

小中学校再編の動きに見られる自治体の課題

—人口減少と市町村合併に伴う生活圏域と生活サービス手法の再編—

友清貴和* 長谷部裕子** 境野健太郎*

Movement and problem of elementary school reorganization seen by municipality
—Reorganization of living sphere and life service method corresponding to population decrease and consolidation of municipalities—

TOMOKIYO Takakazu *, HASEBE Yuko **and SAKAINO Kentaro*

A series of research aims the reorganization of living sphere and life service method to maintain high-quality resident life in the sphere of the provinces of the population decrease. This research explores that Change in action intention of the administration and difference as a case the reorganization of the elementary school on municipality that finishes amalgamation.

Keywords : Consolidation of Municipalities performed, a population decline, Elementary school reorganization,

1. 序章

1.1 研究の背景と目的

我が国は近代国家になった明治期以降、「明治の(市町村)大合併」、「昭和の(市町村)大合併」、「平成の(市町村)大合併」と言われる行政区画の整理統合を行ってきた。明治の大合併は市制、町制が施行された明治 21 年以降、近代中央集権国家に対応した地方自治体制を確立すべく、小規模町村を合併し経済的にも自立できる町村を形成(300 戸～500 戸)

しようとした。昭和の大合併は戦後、シャープの経済勧告を受け、昭和 28 年以降、人口(町は 7,000 人～8,000 人)と面積に十分配慮して町村合併と市(5 万人～)の増加政策を進めた。平成の大合併も前合併と同じく、自治体の財政基盤を強化する目的で進められたが、人口増加の中で経済規模拡大(税収増加)を目論んだ前 2 合併とは異なり、拡大しきった財政支出を縮小させ、急激に迫る人口減少にも耐えうる自治体を形成しようとしているものである。

人口減少や平成の大合併の動きと並行して、学級を適正な規模にするために全国的な小学校の学区再編・統廃合が進んでいる。長谷ら^{文1)}によると、小学校の統廃合の背景には、学齢期の子供をもつ家

2009 年 8 月 18 日受理

* 建築学専攻

** 理工学研究科博士前期課程建築学専攻

族の転出、少子化の進行や学校の維持・管理費の削減などが挙げられている。しかし、地域コミュニティとしての役割を持つ小学校の消失が地域に与える影響は大きく“小規模の良さや地域資源を生かした「小規模特認校制度」”^{文1)}により小規模校の存続を目指す地域もある。一方で、周辺の旧自治体から中心部への人口変動により、中心部では生徒数が超過する小学校も見られる。また、平成の大合併による行政圏域の拡大で旧町境界付近に隣接する小学校が存在し、通学圏の再編も含め、今までとは異なる小学校再編の必要性を行政は感じている。

1.2 本論文の位置づけと目的

一連の研究では、人口減少の地方圏で質の高い住民生活を守るため生活圏域と生活サービス手法の再編をめざすことを目的としている。本研究では「周辺併合型」自治体と「過疎防衛型」自治体より2地域を対象とし（既報で選定済み）、小学校の再編の事例から、合併後の行政の対応の変化や2地域に見られる特徴を明らかにすることを目的とする。

1.3 研究方法

研究の方法を以下に示す。

- ① 対象地域の小学校の現況に注目し、統廃合の背景と要因、行政の対処意向を把握する。
- ② 小学校の統廃合が旧自治体に及ぼす影響、旧自治体ごとに生じる問題や特徴を明らかにする。以上の内容をもとに考察を行う。

2. 「過疎防衛型」自治体における小中学校の動向 —さつま町—

2.1 市町村合併が小中学校の再編に与える影響

2.1.1 昭和から平成にかけての人口動態と特徴

旧宮之城町、旧鶴田町、旧薩摩町では、1955年以降、出生率が低下する。さらに、都市への人口移動が見られ、旧3自治体の総人口が減少したことで過疎化の進行が始まる。特に、旧薩摩町は1953年に金山が閉鎖したことで人口の減少率が著しかった。過疎化・高齢化は減少の一途をたどり、人口の確保と財政基盤の強化を目的として2004年3月に合併に踏み切る（平成の大合併）。

2.1.2 昭和期の小中学校の統廃合の状況

出生率の低下や過疎化の影響から、小中学校では生徒数の減少が進行する。特に農山村地域においては学校の小規模化を図るものの、学校の機能を維持することが困難な小学校が数校現れた。

そこで旧宮之城町では、学校統合推進協議会を設置して学校統合を推進することになり、中学校は1町につき1校という方針を定める。小学校は、当分統合を行わず、分校については早い機会に廃止するとしている。この方針のもと、1981年に久富木小学校が廃止され、紫陽中学校、佐志中学校が宮之城中学校に統合されている。旧鶴田町では、1960年頃に統廃合の動きが高まり、1962年に神子小学校が鶴田小学校に統合されている。旧薩摩町では、金山閉鎖に伴う過疎化の影響から1962年以降の生

表1 昭和の大合併以降の統廃合された小中学校(さつま町)

旧自治体	小学校名	年				
		1962	1969	1970	1981	2009
旧宮之城町	久富木小学校				廃止	
	宮之城中学校					
	紫陽中学校					
	佐志中学校				宮之城中学校へ統合?	
	鶴宮中学校					
旧鶴田町	鶴田小学校					
	神子小学校		鶴田小学校へ統合			
旧薩摩町	金山分校		廃止			
	求名中学校				薩摩中学校へ統合	
	永野中学校				薩摩中学校へ統合	
	中津川中学校				薩摩中学校へ統合	

徒数の減少を受け、1969年に金山分校の廃止がなされた。また、1970年には求名中学校を含む3つの中学校が薩摩中学校に統合された（表1）。

2.1.3 平成の大合併以降の行政の対応

旧3町が同一町になり、通学区域の変更手続きが不要となった。そこで、距離の近い学校への通学手続きが簡単に行えるよう手続きが簡素化される。

また、さつま町では小学校の統廃合の予定はないが、教育委員会において「学校適正規模等検討委員会」が設置され、統廃合を含めた検討を行っている。

2.1.4 統廃合がなされない要因

さつま町の地勢を見てみると周囲を山に囲まれた盆地であるため、中心部以外は集落が散在しており、1つの集落に1つの小学校がある。小学校の役割は教育施設であると同時に地域コミュニティの核となる施設でもあることから、地域との関わりが大きい。そのため、小学校の統廃合の際には保護者の理解だけでなく地元の理解は避けられず、慎重かつ計画的に進める必要がある。また地域コミュニティの場となる小学校の役割を考えると小学校の消失が地域に与える影響は大きく、地域との関わりの強い小学校を廃止することは難しい。

2.2 生徒数が著しく少ない小学校について

2.2.1 特認校制度の目的

さつま町には、町内の豊富な自然環境と少人数ならではの教育を生かせる小規模校で、自然体験・健康増進・人間性を培うことを希望する保護者・児童に入学を認める「特認校制度」がある。この制度には小学校を存続させることで過疎地域の活性化を図ることも目的の1つとしている。

2.2.2 制度を導入している小学校の現状

特認校制度の条件として、旧宮之城町の小学校8校のうち、最も児童数の多い盈進小学校からの転入に限り、制度の利用を認めている。現在は3校が制度を導入しており、白男川小学校に4人、泊野小学

表2 特認校制度を導入した小学校

旧自治体	小学校名	生徒数(人)		特認校生の通学方法
		学区内	学区外	
宮之城町	柗野小学校	7	5	通学バス
	白男川小学校	20	4	通学バス
	泊野小学校	15	2	通学バス

※1 データはH20現在のもの

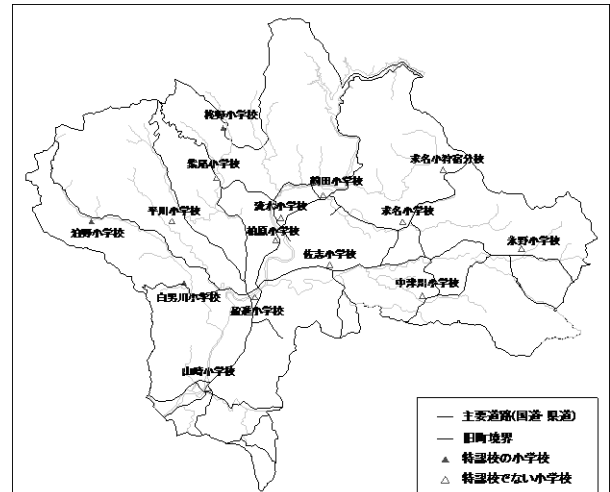


図1 さつま町の交通網と小学校の配置

校に2人、柗野小学校に5人が通学している（表2）。特認校に指定された3小学校の生徒数は全小学校の中で最も生徒数の少ない極小規模校となっている。

交通網と小学校との位置関係を見てみると、泊野小学校と白男川小学校は国道沿いにあるが、山間部に位置しているため、近くに主要道路のない柗野小学校と同様に通学が困難である可能性が高い。そこで、さつま町では特認校の学校に通う場合は通学バスで通うことが条件とされており、保護者の負担を軽減するなど、特認校生への配慮が伺える（図1）。

3. 「周辺併合型」自治体における小学校の動向 —霧島市—

3.1 市町村合併と人口推移

3.1.1 昭和から平成にかけての人口動態と特徴

1975年までは都市に出稼ぎに行く人が多く、霧島市でも総人口が減少している（図2）。日本では1970年代半ば以降「少子化現象」が続いており、霧島市で

も0～14歳の若年層が1975年まで減少し、その後横這い状態となっている。

既報でも述べたように、霧島市の特徴の1つとして挙げられるのが霧島市の中で起こる人口変動である。特に、人口規模が多く財政力指数の高い旧国分市と旧隼人町へ仕事やサービスを求めて流入するケースが多く、若年層も旧2市町に流入している。逆に、周辺の旧自治体では学齢期の子供をもつ家族が離れたことで、生徒数の確保が困難な小学校も見られる。

3.1.2 平成の大合併前の小中学校の再編の動き

旧国分市では1981年に木戸小学校が廃止されたことを最後に小中学校の統廃合は見られない。また、総人口の増加は見られないにも関わらず、1995年に舞鶴中学校、2000年に青葉小学校の新設がなされた(表3)。これは、旧国分市への人口流入により生徒数が増加したことが原因である。そのため、青葉小学校は国分北小学校の、舞鶴中学校は国分中学校の学級数減をはかる目的で新設された。

その他にも旧隼人町で1968年に姫城小学校、松永小学校が日当山小学校へ統合、旧横川町では1963年に高木小学校、1971年に山々野小学校の2校が安良小学校へ統合されている。また旧福山町では1976年に比曾木野小学校と福地小学校、1983年に福沢小学校が廃校となっている。

3.1.3 平成の大合併以降の小学校再編と諸問題

平成の大合併以降、旧国分市と旧隼人町の旧町境界に天降川小学校の新設が計画されている。その他にも、天降川小学校の付近にある5つの小学校で学区再編の検討がされている(図3)。

3.2 小学校の新設に至った要因 一天降川小学校を事例として一

3.2.1 学級数の縮小

富隈小学校、国分西小学校は生徒数が2006年から増加に転じ、現在も増加し続けている(図4)。国分西

小学校は現在30もの学級を抱えており、文部科学省の定める12～18学級という適正規模を超えている。

また、国分西小学校はや富隈小学校は600人規模の生徒数を想定して校舎が建設されたため、生徒数の増加が教育環境にも支障をきたしている。国分西小学校では生徒数の増加に対応すべくプレハブの増築が何度もなされた。

3.2.2 地理的要因

旧隼人町と旧国分市の境界は川を挟んで入り乱れており、川を超えて小学校に通う子供も少なくなかった。平成の大合併により旧自治体の境界がなくなったため、天降川小学校を新設することで学区の整理を行い、より近い小学校に通うことができるようになる(図3)。

3.2.3 小学校新設による諸問題

天降川小学校の新設により、天降川小学校の学区には旧隼人町と旧国分市の住民が入り混じることとなる。今まで各々の伝統や手法で行ってきた行事や物事の進め方をどうすり合わせるかといった話し合いが必要となっている。また、富隈小学校の生徒は加治木高校を受験できるが、天降川小学校に変わった生徒は加治木高校を受験できない。そのため、通学圏の見直しによる小学校の新設は子供たちの高校進学にも影響を及ぼしている。

3.3 周辺自治体の小規模校の現状

3.3.1 特認校制度を導入している小学校の状況

現在、霧島市で特認校制度を導入している小学校は9つある(図5)。これらの小学校の生徒数は霧島市の小学校の中でも少ない方である。また、学区は若年層が離れる傾向があり、過疎化が進行しているという特徴が見られる。霧島市では生徒数の確保と地域衰退を抑制するため、小規模校に特認校制度を導入している。

表3 昭和の大合併以降の統廃合された小中学校(霧島市)

旧自治体	小学校名	年									
		1963	1968	1971	1976	1981	1983	1995	2000	2009	
旧国分市	木戸小学校						廃校				
	青葉小学校										
	天降川小学校										
旧隼人町	舞鶴中学校										
	姫城小学校										日当山小学校へ統合
旧横川町	山ヶ野小学校										安良小学校へ統合
	高木小学校										安良小学校へ統合
旧福山町	比曾木野小学校										廃校
	福地小学校										廃校
	福沢小学校										廃校

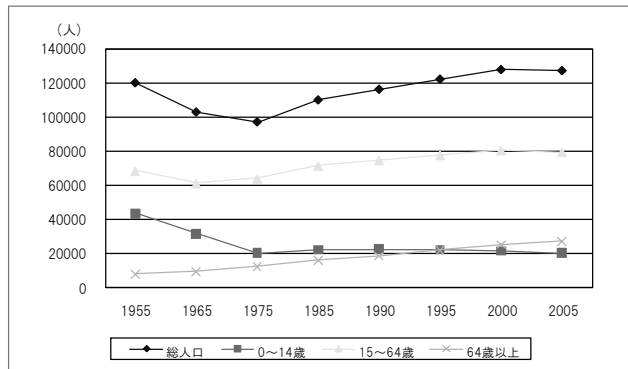


図2 霧島市の人口推移^{※1)}

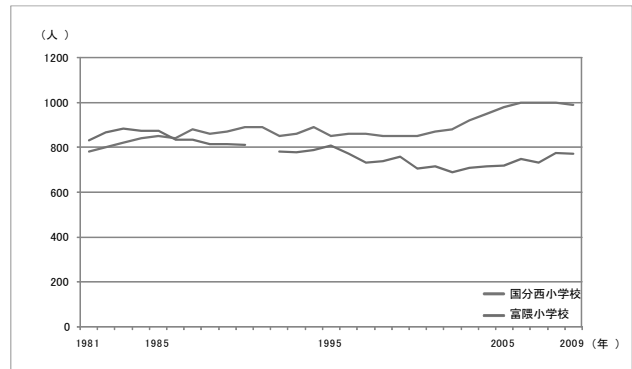


図4 富隈小学校と国分西小学校の生徒数の推移

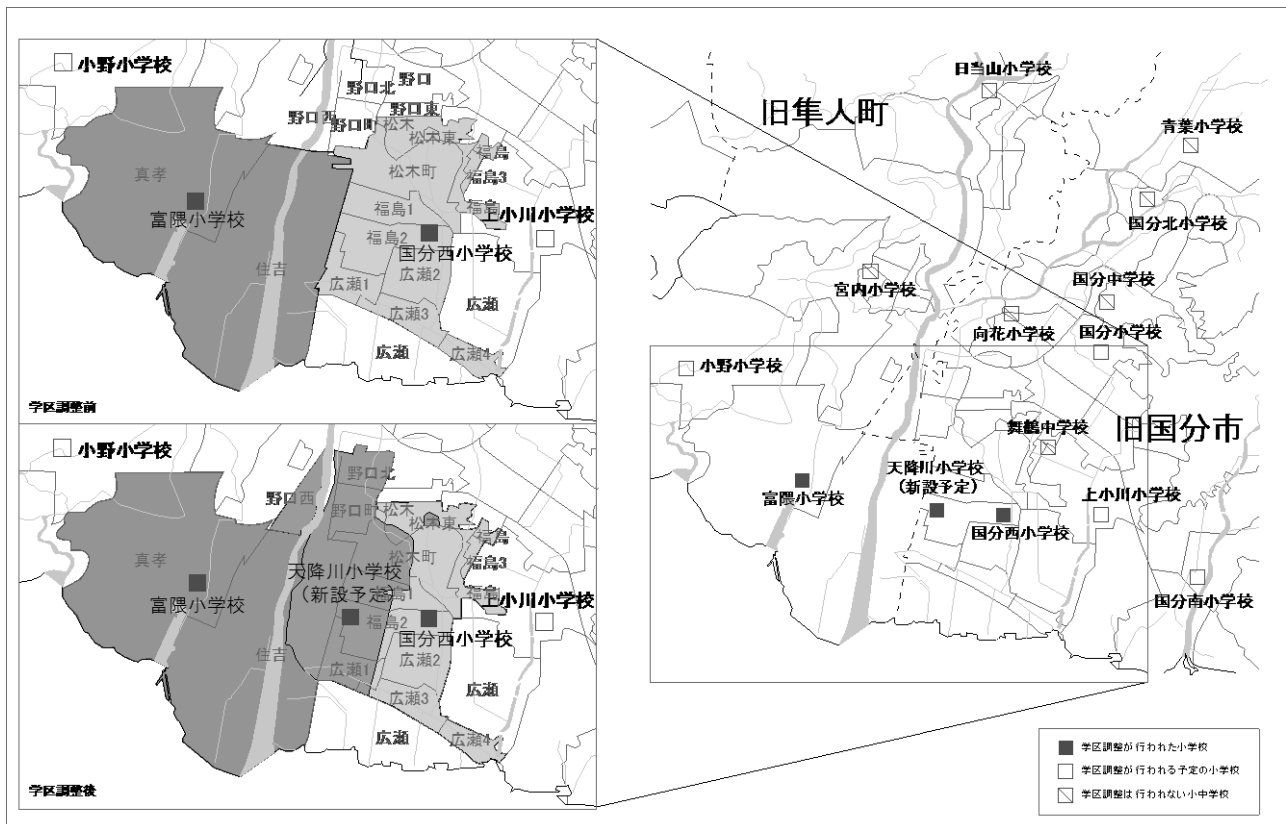


図3 旧町境界の小中学校

3.3.2 制度を導入した小学校に見られる格差

特認校制度を導入した小学校の位置と霧島市の交通網の状況を見てみると、主要道路に近い小学校に特認校制度を利用する学生が多いことが分かる。通学バスや電車などを利用することで、送迎する親の負担を軽減できる小学校により生徒の希望が偏っている。

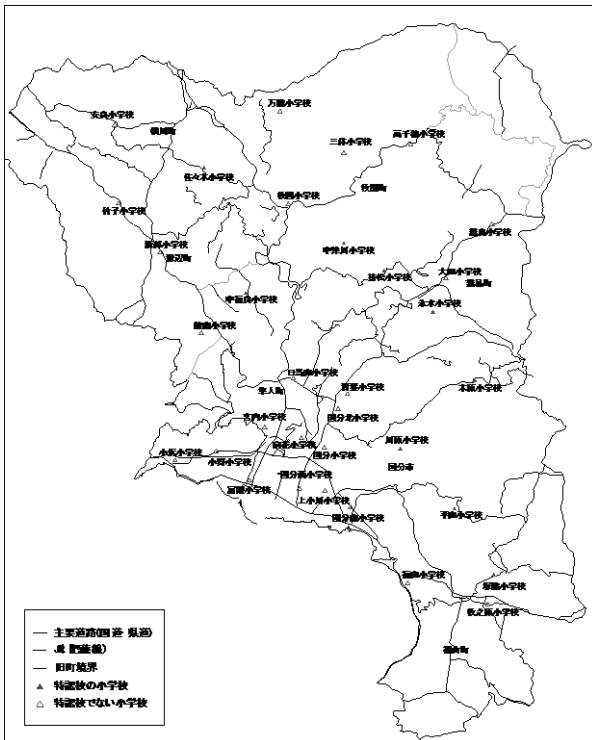


図5 霧島市の交通網

4. 考察

- 1) さつま町は山間部に囲まれた盆地であり、中心部以外は集落が散在している。そのため1つの集落に1つの小学校があり、地域コミュニティの核となっている。このことから、さつま町では小学校の統廃合については地域住民の理解も必要となる。
- 2) さつま町で最も生徒数の多い盈進小学校からのみ生徒を受け入れることを条件に特認校制度を認めている。制度を導入している小学校は生徒数の少ない極小規模校であり、地域の活性化を図ることも目的の1つと

している。このことから、さつま町では小学校を存続させることで地域の過疎化や若年層が離れることへの対策を立てている。

3) 霧島市の中でも中心部の旧国分市・旧隼人町では、合併後も人口が流入しており子供数が増加している。小学校によっては学級が適正規模を上回る事例も見られる。その結果、生徒数を緩和する目的で旧国分市に青葉小学校、舞鶴中学校、天降川小学校が新設された。特に天降川小学校は旧町境界の通学圏の見直しも併せて行われている。このことから、「周辺併合型」自治体に見られる1つの特徴として人口が流入する中心部の小学校では新設の動きが見られる。また、平成の大合併で行政圏域が拡大し、別々に管理されていた旧町付近の小学校が1つの自治体で管理されるようになったことで、学級規模の適正化、通学圏の見直し、財源確保を含めた再編の対象となる可能性がある。

4) 霧島市の中でも、中心部と異なり、人口の流出や少子化が著しい周辺旧自治体では自然環境と充実した教育を掲げた特認校制度を導入している。このことから過疎化が進行する旧自治体では小学校の存続と地域衰退の抑制を目指すため、特認校制度を導入する小学校が多いと考えられる。

5) 特認校制度を導入している小学校では生徒数を確保するにも、スクールバスや公共交通機関の利用が可能な小学校の方が有利であることから、交通機関が重要な要素となっていると言える。

【付記】

本研究は、平成20年度の科学研究費基盤研究(C) (課題番号20560574)の補助を受けたものである。

【参考文献】

- 文1) 長谷夏哉、斎尾直子、小規模小学校における特色ある学校運営を通じた地域づくり活動への展開と課題、日本建築学会計画系論文集 Vol174、P1751、(2009)