

令和 2 年 9 月 12 日現在

機関番号：34317

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2019

課題番号：16K04638

研究課題名（和文）学校統廃合過程における<京都方式>の検証 - 「地域」の固有性・多様性に着目して -

研究課題名（英文）Verification of <Kyoto Method> in the process of school consolidation

研究代表者

中島 勝住（NAKAJIMA, Masazumi）

京都精華大学・人文学部・研究員

研究者番号：00172320

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,900,000円

研究成果の概要（和文）：学校統廃合における 京都方式 とは、地域からのボトムアップを手法とすると言われる。本研究は多様な固有性を持つ市内6地域の調査によって、以下の点を明らかにした。京都市教委の役割は、地元の話しあいを円滑に進めるために必要なデータや資料、解決事例の提示に留まり、地元からの要望が出されるのを待って行われた。しかし同時に、市教委は黒子のように必要なタイミングを計ってもいた。しかし、市教委がすべてシナリオを書いてその通りに動かしたというのではない。つまり、地元の自発的な動きや市教委の関与は一律ではなく、いわば統合の数だけ異なったあらしがあったのである。この「変幻自在」ぶりが「京都方式」の肝である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

学校統廃合における<京都方式>については、番組小学校の伝統がある中で、統合が問題なく実施された方法として評価され、全国的に注目されてきた。しかし、「地域からの要望による」という点だけが強調され、語られることが多く、その内実については、ほとんど明らかになってはいない。京都市といっても、その地域固有性は多様である。本研究は、そうした市内6地域の調査によって、ひとことでは語ることのできない<京都方式>のより実態に即した内実を明らかにした。

研究成果の概要（英文）：The Kyoto method in school consolidation is said to be a bottom-up approach from the community. This study clarified the following points by conducting a survey of 6 areas in the city with various uniqueness.

The role of the Kyoto City Board of Education was to provide the data, materials, and solutions necessary to facilitate local discussions, and wait for requests from the locals. At the same time, however, the City Board of Education was timing the necessary things like "Kuroko". However, it is not that the City Board of Education wrote all the scenarios and acted accordingly. In other words, the local voluntary movements and involvement of the City Board of Education were not uniform, and there was a synopsis that differed in the number of integrations. It is the "Kyoto Method" that is the key to the "Kyoto Method".

研究分野：学校文化論

キーワード：学校統廃合 <京都方式> 小中一貫校

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

都市圏における学校統廃合に関して、京都市はそのプロセスが順調に進んだと評価され、いわゆる<京都方式>として全国の自治体から注目されてきた。この<京都方式>は、一つの失敗と一つの成功から生み出されたと言われる。前者は中京区の2中学校の統廃合が行政主導で進められた結果、強力な反対運動に直面した事例であり、後者は下京区の2小学校が「地元からの要望」によって、難なく統合を実現させた事例である。この2例を教訓とした<京都方式>のもと、1992年から本格的に統廃合が実施され、1990年代は主に小学校の統廃合が、2000年代になると中学校の統廃合が実施された。2010年代になると統合の形態として小中一貫校が主流となった。

京都市は伝統的な商工業地域だけではなく、被差別部落や在日コリアンが居住する地域もあれば、山間部もニュータウンも存在する。そして実際、被差別部落を校区に含む統合や在日コリアンの民族学級が存在する学校の統合、山間部の統合(花脊地域)はすでに行われ、向島ニュータウンにおいても2019年度に向けて進行中である。元学区以外の多様な地域を対象とするこれらの統合計画はここ10年以内の事例であり、京都市における学校統廃合の新たなステージの始まりといえる。この新たなステージの事例が、地元の要望形成過程における地域の固有性や多様性の語りや合意形成プロセスが、元学区中心の事例と比べて相違点があるのかどうかを見極めることは、<京都方式>を京都の特殊な地域性に基づくとする理解を超えて、他自治体との共通性を探る意味で重要である。

2. 研究の目的

本研究は、学校統廃合における<京都方式>と呼ばれる理念/方法について、統廃合対象地域の中に多様に存在すると考えられる地域特性、固有性が地域間、および行政との相互交渉過程で如何に対応されたのかに着目して検証することを目的とする。

3. 研究の方法

京都市内を地域特性によって4類型に分け、各地域で実施された統廃合事例の経過とその後に関する住民インタビュー調査、学校調査を実施する。具体的には、1)京都市学校統廃合に関する市担当者の聞き取りと関係資料・データの収集整理、2)4類型対象地域から合計6校を選定し、要望形成過程、統合校との関係、統合校における教育内容、廃校舎や跡地の利用状況に関する住民関係者及び学校関係者の聞き取りと学校行事を中心とした観察調査を行う。

4. 研究成果

本研究はタイトルの中で、「地域」の固有性・多様性に着目するとしているが、実は位相の異なる「地域」を意味していた。固有性とは学区に関するものであり、番組小学校があった学区に見られるように、学区の歴史、共有された意識やアイデンティティなど、学区ならではのものを指す。それに対して地域の多様性とは、中心部にあたる伝統的な地域、周辺の新興地域や中山間部やニュータウン、被差別部落や在日コリアンなど社会的マイノリティが多く住む地域などに見られる多様性を指す。確かに学校統廃合は、各学区の固有性を揺るがしかねない。しかし、地域の多様性に着目すれば、その様態は各学区で同じように顕現するわけではない。学区の成立や統合時期、統合相手校によってそれぞれ異なることが、6校の調査によって明らかになった。

まず、京都市における学校統廃合を概観する。1.の背景にも記したように、一つの失敗の経験(1979)によって、当分学校統廃合には手をつけることはできないと観念していた京都市教委だったが、一つの成功事例(1983)によって、慎重に状況を見ながら動き出した。それが、数年がかりで完成させた冊子『学校は、今……』(1988)の作成である。小規模校を一律に否定するのではなく、しかし小規模校の弊害について考えてもらおうとする内容のこのような冊子は、当時は他自治体に例を見ないものであった。冊子のサブタイトルを「小規模校の明日をみんなの課題にさせていただくために」とし、冊子末尾に「これからの教育のあり方について、ご家庭で、自治連、PTAなどで、ぜひとも教育上の見地から真剣なご討議、ご検討をお願いします」とある。そしてその前提として、現在が「教育上の問題に直面している」としているところがミソである。

冊子は1988年2月に、上京区・中京区・下京区の小学校のうちの小規模校26校の保護者と地域住民に配布された。小規模校とは、12学級未満の学校である。同冊子末尾に「昭和62年度都心部小規模校の分布状況」と題する地図が掲載されており、そこでは小規模校が墨塗りで32校、うち全学年1学級編制で150人未満の学校が斜線塗りで12校とされている。3つの区内で小規模校に分類されていない小学校は19校だった。冊子を配布された学区では、小規模校検討委員会を設置して話し合いを始めることが求められた。

その結果、1992年から現在までに実施された学校統廃合を3つの時期に分類する。

【第 期】冊子を配布された小学校を中心とする統合(1992~1997)

1992年; 洛央小学校、洛中小学校、六条院小学校、1995年; 高倉小学校、御所南小学校、1996年; 梅小路小学校、1997年; 西陣中央小学校、新町小学校、二条城北小学校

この時期は、冊子が配布された小学校/元学区を中心とした統合である。このうち、洛央小学校は5小学校の統合だが、うち1小は1983年に統合した開智小学校を含んでいる。高倉小、御所南小は5校統合、西陣中央小学校は4校統合で、2年の間を置いての二段階統合となっているのは、新校舎建設のためである。それ以外は2校統合である。この時期以降は、2010年4月の

下京涉成小学校の開校まで、10年間以上市中心部での小学校の統廃合は行われなかった。

【第 期】中学校の統合(2002~2007)

2002年;京都御池中学校(2003年に京都市域異中学校を統合)、2002年;上京中学校、2007年;下京中学校

この時期は、中学校の大規模な統合が実施された。京都御池中の統合は、前述した「一つの失敗」とされた柳池中学校を含むもので、1993年に柳池中と初音中が統合後、10年をかけて京都御池中となった。その際、滋野中学校校区が分割された。下京中学校は5中学校の統合である。

【第 期】小中一貫教育校の創設(2007~現在)

2007年;花背小中学校、2011年;開晴小中学校、2012年;凌風小中学校、2014年;東山泉小中学校、2019年;向島秀蓮小中学校

この時期は、小学校と中学校の統合によって小中一貫教育校が創設された。しかも、第 期と第 期が上京・中京・下京区の学校であったのが、この時期には、左京区、東山区、南区、伏見区と周辺地域での統合が出現した。しかも、花背は中山間部、向島はニュータウンというように、市中心部とは異なる地域における統合である。このうち凌風、東山泉、向島秀蓮は1中3小の統合であるが、花背は2中2小(休校を除く)、開晴は2中5小(うち2小はそれまでに統合経験あり)と、複数中学校を含む大規模の統合である。なお、小中一貫教育校の創設は現在も進行中である。また、第 期には、小学校同士による統合が進行している。中でも、2010年に誕生した下京涉成小学校は第 期の六条院小学校を含む統合である。

以上、1992年からの学校統廃合の結果、京都市内の小・中学校は、2019年4月の時点で76校から20校に減少した。この他に、市立幼稚園の統合も行われたがここでは触れない。

この時期区分にしたがえば、本研究における調査対象の統合事例は、西陣中央小学校が第 期、花背小中学校、東山開晴館、凌風学園、向島秀蓮小中学校の4校は第 期となる。下京涉成小学校の場合は、1992年に菊浜小学校と稚松小学校が統合した六条院小学校と、植柳小学校、崇仁小学校が2010年に統合したという経緯があり、さらに、2007年の下京中学校の開校と関連が深いために、第 期から第 期までにまたがるという例外的な事例である。

さて、西陣中央小学校への統合は第 期に行われた。保護者や学区住民に小規模校問題を検討するように市教委から促されたものの、各学区ではどのように動けばいいのかわからなかったようだ。当然であろう。そういう状況だったから、各学区の動きについて憶測や噂も含めた情報が出回りもしたのであろう。しかも、西陣という京都の伝統的な商工業地域である。各学区の「固有性」だけでなく、学区間の関係も西陣織産業等で密接に結びつき、その関係性のありようが他学区に対する人々の意識を規定している。市教委はその間「静観」を保っているのだが、学区からの相談もあったであろうし、また市教委職員が表立たないようにはあるが情報収集を怠らなかつたであろうから、膠着状態の打開策を検討せざるをえなかつた。その結果、直接の関与はしないはずの市教委が動いて、小学校校長会を通してモデルを提示するなど、堀川通の西に限定的ような示唆を与えたと思われる。そこから、4校による統合へと踏み出していった。

ただ、第 期でも中京区と下京区では1992年度と1995年度に4つの統合が実施されており、それに対して上京区の統合は1997年度である。同じ時期に冊子が配布されて小規模校についての検討が開始されたはずだが、この数年の差については、今回の調査ではそこまで至らなかつた。

こうして、第 期の主なる小学校の統合が終わった後に、第 期を経て、東山区の小学校で小規模校の検討が始まった。これがやがて2中5小の大統合へと向かうが、当初からそのような方向性が指し示されていたわけではない。しかも、東山区は冊子の配布対象地域ではなく、小規模校の検討を一斉に促されていたわけではなかつた。しかし、小規模であることを問題とする動きが生じると、保護者たちにも第 期で統合した事例の情報が入ってきて、動きが加速した。まず2校同士の統合によって、二つの統合校が誕生したが、第1次、第2次と統合までに段階を踏んでいる他事例の多くは、校舎を新築するためにまず2校を統合して、廃校となった校地に新校舎を建て、完成後それ以外の学校と統合して新校舎に収まるというものであるのに対して、当初の東山小学校や白川小学校への統合時にその先が具体的に決まっていたわけではなかつた。

しかし、2校目の白川小学校が開校した翌年に、これらの2校を含む5小学校による情報交換会が始まった。それには当然黒子としての市教委の存在がうかがわれる。しかも、5校の話し合いが進まない中で突破口を開いたのが、2中5小による小中一貫教育校新設というアイデアだった。中山間部の花背で小中一貫教育校の準備が行われている時期であり、東京都などで同様の動きが見られていた。全国でも先進的に教育改革を進める京都市が、手をこまねいているわけがないとはいえ、初めから想定されていたわけでもない。このあたりが「京都方式」における市教委の介入の絶妙なタイミングだと思われる。結果的に2中5小による統合は、それによって校区を大きく広げることになり、各学区や各小中学校に対する個別の意識を吹き飛ばす効果があった。いわば、それぞれにあったさまざまな意識や偏見を後景化させたのである。しかしそれは、問題に向き合って課題を意識化したわけではない。

それに対して、統合過程で差別意識に向き合った事例として下京中学校があり、下京涉成小学校の成立過程の前提条件として、下京中学校の統合は捉えられる。下京涉成小学校に至る経緯は、第 期の六条院小学校の成立に端を発し、第 期の5中学校の大統合による下京中学校の誕生がなければ成立しなかつたものである。京都市最大の同和地区を含む対象地域である。市教委は、学区と密接に結びついた小学校の統合よりも、中学校の統合を先行させたように見受けられる。

この中学校統合が進展している頃に特定の地区への差別的な事象があったが、それを契機に PTA 間で広く声をかけて人権・差別問題の学習会を開いたことがこの問題の共有につながり、統合に向けた人間関係づくりにも繋がったという。

同和地区出身者や在日コリアンなどの社会的マイノリティの存在が地域内で顕在化し、それが地域内で軋轢を生じさせることもあれば、そうした地域を一括して外部から差別的な視線に晒されることもある。凌風学園は、そうした地域を校区とする。しかし、短期間で統合に至っており、東山開晴館開校の翌年に同じく小中一貫教育校として開校するというのは、できすぎたシナリオのようではあるが、陶化中学校校区での小中連携の取り組みがなければ実現するはずもなかった。とはいえ、統合によって小中一貫教育校をつくるというのは、もはや既定路線になったようで、その後、向島秀連小中学校や本研究では扱っていない東山泉へと継承されている。

ただし、統合規模において東山開晴館は例外で、他は 1 中 3 小の統合である。3 小学校は当該中学校の校区であり、しかも、凌風学園や向島の場合は、元々同じ小学校から分かれてできた小学校だったということは、統合への障害を低くしたようである。そうは言っても課題がないわけではない。それまでの経緯や学区同士の関係(まなざし)にはそれぞれの課題や葛藤を抱えてもいた。それでも市内で統合が進み、小中一貫教育校として立派な新校舎がつけられるとなると、統合へのブレーキは弱まる。

ところで、花背と向島における学校統合は、市中心部とは異なる地域の統合だった。花背では、元々子どもの数が市中よりも少ないが、それがさらに進展して「子どもゼロ」が危惧される地区もあった。しかし、各地区間の距離は市中の比ではなく、どこに統合校を置くかについての各地区の思いをまとめることは難しかった。結果的に 3 地区の真ん中に統合校が新設され、スクールバスで通学することになった。このような経緯は、京都市の中山間部もしくは全国の「へき地」とされる地域に共通するものであろう。

一方、ニュータウンを含む地域というのが、向島の特徴である。校区には古い地域と新しくできた団地や戸建て住宅などがあり、そのニュータウン内でも地域や住民が均質であるとはいえない。自治会のあり方も異なる。それでも 京都方式 であるからには、それぞれの地区に可能な方法で協議された。ただ、過去の新設校設置にともなう学校の移動や校区変更が行われたこともあり、その記憶が住民感情に影響した点もあったようだ。京都市で、今後も別のニュータウンにおける学校統廃合は避けられないだろう。全国的にも大きな課題である。しかし、ニュータウンという言葉では括れない地域事情が個別にあることを、この事例から学ぶことができる。

統合までの手順という点では、どの事例においても形式的には 京都方式 の手順がとられていた。ただ、それを実現させたのは「人」だった。どの事例においても、キーパーソンが存在が確認できた。保護者であったり学区関係者であったり、場合によっては校長であったりした。調査を通じて感じたのは、各地域になぜこのようにうまくキーパーソンがいるのだろうかということだったが、学校や地域のためになら働きを見せる人材を生み出す地盤があるということなのか、その点については十分解明できず今後の課題である。

最後に、教育行政の関与についても述べる。学校統合の 京都方式 は確かに市教委が前面には出ず、地元の要望を待って行われた。しかし、そのためには市教委が黒子のように舞台裏で走り回って必要なことを必要なタイミングで行っていた。それは、市教委がすべてシナリオを書いてその通りに動かしたというのではない。地元からの自発的な動きの有無や市教委の関与の仕方は一律ではなく、いわば統合の数だけ異なったあらすじがあったのである。この「変幻自在」ぶりが 京都方式 の肝であろう。京都方式 では、統合すべき学校があらかじめ指定されない。当初こそ冊子を配布して、統合について考えるように促されたが、その時でも統合するかどうかは学区に任された。結果的にはほとんどの学校が統合していったが、他学区が統合を進めていると聞けば動き出す学区もあり、市教委が指示しなくても心理的効果は大きかったようだ。また、統合校の校舎が新設され、立派な校舎に屋上プール、画期的なカリキュラムなど「お土産」が一杯であることを知れば、市教委が指示しなくても統合を申し出てくるようにさえなった。

京都方式 の他自治体への応用可能性については、今回の調査だけでは言える段階にないが、やはり京都市という特殊性は大きいのではないと思われる。京都市中心部の学区は小さく、統合しても通学距離がそれほど長くないということもあったかもしれない。東京都などでは、学校選択制を実施しているところが多いのに対して、京都市では地域の子供は地域の学校に行くという前提が整っていることによる違いも大きい。地域と学校の関係では、京都市でなくても学校がなくなることは地域にとって打撃になると考えるところは多いだろうが、逆に「子どものため」と言われて困難な統合に向けても「地域力」を発揮してしまうのは、番組小学校以来の市民のあり方だと持ち上げられた京都市民には抵抗できにくい構図として逆説的である。

また、京都方式 は学校の統廃合手順にかかわることだけではなく、より広く京都市の行政施策の実施に関わる方式として語られることも多くなっている。その点と関連して、廃校跡地利用についてもふれておく。

地元の意向や利用を重視していたと思われる 1994 年の基本方針が 2011 年に見直されたことにより、昨今は民間活用における商業施設等の建設を後押ししている。地域住民が、「子どものため」教育上の見地から」という前提で検討するように促されて承諾した学校統廃合であるが、その際、住民の大きな懸念は、学校(校舎)はなくなるのか、これまで通り住民が利用できるのか、という点だった。商業施設等が入ることになって夏祭りや区民運動会などで地域利用が可能となるような配慮はあるようだが、限定的である。それまでの話し合いに地域住民の参加

がどこまで保障されているのか、市によるまちづくり計画との関係等課題は残されている。

学校用地の使い方については、御所南小学校における想定を超える児童数増加によって、旧春日小学校跡地に御所東小学校が新設された例や、昨今のいわゆる「想定外」とされる災害時の避難場所としての使用を考えると、より慎重である必要があると思う。東京都千代田区では、一度失えば取り戻すことが困難であるとして、廃校後の学校用地は公的使用、中でも教育目的使用を優先させている。もし、将来人口が増えることになれば、学校の増設が必要になるからだという。千代田区独自の事情があるとしても、可能性の多寡ではない長いスパンの先見ということができる。今後の経緯も引き続き見守っていきたい。

*なお、詳細な研究報告書をご希望の方は、中島勝住 (nakajima@u.zaq.jp) まで連絡をお願いします。

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 4件）

1. 著者名 平野晃平、吉田哲、西村佳穂	4. 巻 2019
2. 論文標題 向島地区の施設一体型校舎における住民以降と参加プロセス その1	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 日本建築学会大会学術講演梗概集	6. 最初と最後の頁 161、162
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 西村佳穂、吉田哲、平野晃平	4. 巻 2019
2. 論文標題 向島地区の施設一体型校舎における住民以降と参加プロセス その2	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 日本建築学会大会学術講演梗概集	6. 最初と最後の頁 163、164
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 中島勝住・中西宏次	4. 巻 第52号
2. 論文標題 京都市における小学校の統廃合と地域社会 西陣中央小学校物語	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 京都精華大学紀要	6. 最初と最後の頁 301、321
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 中島智子	4. 巻 第31巻通巻342号
2. 論文標題 学校統廃合における住民の合意形成をめぐる論点	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 連合総研レポートD10	6. 最初と最後の頁 4、7
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 平野晃平、吉田哲	4. 巻 2018
2. 論文標題 小中一貫校開校に向けた地域の合意形成過程の研究 -旧市街地と集合住宅団地からなる向島地区をケースとして-	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 日本建築学会大会学術講演梗概集	6. 最初と最後の頁 1077、1078
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件(うち招待講演 0件/うち国際学会 0件)

1. 発表者名 平野晃平、吉田哲
2. 発表標題 小中一貫校開校に向けた地域の合意形成過程の研究 -旧市街地と集合住宅団地からなる向島地区をケースとして-
3. 学会等名 日本建築学会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 平野晃平、吉田 哲、西村佳穂
2. 発表標題 向島地区の施設一体型校舎における住民意向と参加プロセス -施設一体型小中一貫校校舎計画の研究 その1-
3. 学会等名 日本建築学会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 西村佳穂、吉田 哲、平野晃平
2. 発表標題 都市と他自治体における施設一体型校舎計画の交流空間 -施設一体型小中一貫校校舎計画の研究 その2-
3. 学会等名 日本建築学会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

中島勝住、学校統廃合過程における<京都方式>の検証 「地域」の固有性・多様性に着目して、2016-2019年度科学研究費補助金(課題番号16K04638)基礎研究(C)(一般)研究報告書、2020、pp.1-155

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	吉田 哲 (YOSHIDA Tetsu) (10293888)	京都大学・工学研究科・准教授 (14301)	
研究分担者	中西 宏次 (NAKANISHI Hirotugu) (50554333)	京都精華大学・人文学部・特別研究員 (34317)	
研究分担者	中島 智子 (NAKAJIMA Tomoko) (80227793)	公益財団法人世界人権問題研究センター・その他部局等・嘱託研究員 (74331)	
研究分担者	棚田 洋平 (TANADA Yohei) (00639966)	一般社団法人部落解放・人権研究所・その他部局等・研究員 (84426)	