

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 5 月 30 日現在

機関番号：12301

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2015

課題番号：24730696

研究課題名(和文)「平成の大合併」の進展と教育施設の新設・統廃合に関する実証的研究

研究課題名(英文) Empirical research on the progress of "Heisei municipal merger" and the construction and consolidation of educational institutions

研究代表者

新藤 慶 (SHINDO, Kei)

群馬大学・教育学部・准教授

研究者番号：80455047

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,100,000円

研究成果の概要(和文)：1990年代後半から進められた「平成の大合併」についても、「昭和の大合併」と同様、合併後に学校統廃合が進展した様子が確認された。これは、第1に、校舎の工事費に合併特例債が活用できたこと、第2に、合併前の学校統廃合の機運が、合併後の新自治体にも広まったこと、第3に、合併前の自治体から中学校がなくなるといった統廃合が可能になったこと、などによる。一方、学校統廃合後の地域社会の核として、公民館を活用する動きも確認された。

研究成果の概要(英文)：In "Heisei municipal merger" that was started on 1990, the school consolidations were confirmed after municipal mergers as in the case with "Showa municipal merger". The causes are follows. First, public funds related to municipal merger covered the cost associated with construction of school building. Second, the opportunities for school consolidation before municipal merger enhanced at the new municipality. Third, the consolidations of junior high school across the border of old municipalities are made possible by municipal merger. On the other hand, the community centers are utilized as core of community after the school consolidations.

研究分野：教育社会学

キーワード：市町村合併 学校統廃合 公民館 地域運営 教育委員会

### 1. 研究開始当初の背景

1999年の合併特例法改正を機に、いわゆる「平成の大合併」が開始された。これにより、1999年には3,229あった市町村が、2006年には1,821へと半数近くまで減った。

これを受けて、主に行政学や財政学の分野では、「平成の大合併」を自治体経営の観点から分析する研究が積み重ねられた。一方、「平成の大合併」は、地域社会の教育にも影響を与えていた。しかし、「平成の大合併」と教育との関連を扱った研究は、社会教育の行財政的基盤への影響を検討するものに限られ、自治体経営分析の範囲にとどまっていた。

これに対し、1950年代に進められた「昭和の大合併」に関しては、市町村合併と地域社会の教育との関連を検討する教育社会学的な分析がなされていた。ここでは、市町村合併後に学校統廃合が進められるケースが多いこと、また、学校統廃合への反対運動などを通じて、地域社会の民主化の深まりが見出されること、などが明らかにされていた。

そこで、「平成の大合併」においても、合併と地域社会の教育との関連を探る教育社会学的な研究の必要性が生じていた。ここでは、「昭和の大合併」を扱った研究の知見が「平成の大合併」でも確認されるのか、また知見が異なるとすれば、それはどのような要因によるのかを明らかにすることが求められるものと考えられた。

### 2. 研究の目的

本研究では、「平成の大合併」の前後における地域社会の教育施設の新設・統廃合とそれを規定する背景を明らかにし、合併という地域社会の変化が教育に与える影響と、逆に教育をめぐる住民側の運動や学習が地域社会を変えていく側面との双方向の関係を描出することを目的とした。

このような目的を設定したのは、第1に、上述のように、行政学や財政学ではかなり手がけられてきた「平成の大合併」をめぐる研究が、教育社会学分野ではほとんど行われていないからであり、第2に、にもかかわらず「平成の大合併」の前後で地域社会の教育は大きな変貌を遂げており、この状況を、地域社会と教育の双方向の規定関係に着目して分析することが重要だと考えたからである。

### 3. 研究の方法

本研究では、次の3つのテーマに基づいて研究を行った。

第1に、「平成の大合併」を経験した地域における小学校統廃合をめぐる事例分析である。ここでは、研究代表者が所属する研究機関のある群馬県みなかみ町の小学校統廃合を対象として、教育委員会、学校、保護者、地域住民のそれぞれから聞き取り調査を行い、「平成の大合併」と学校統廃合との関連を明らかにすることを旨とした。

第2に、「平成の大合併」と社会教育との関連である。「昭和の大合併」をめぐる研究では、学校統廃合を中心に分析が進められ、社会教育への影響は十分に明らかにされなかった。しかし、「平成の大合併」では、行政レベルの分析ではあるが、社会教育との関連を問う研究も取り組まれていた。そこで、この視点を生かし、「平成の大合併」と社会教育との関連を、事例に沿って明らかにすることとした。具体的には新潟県佐渡市を対象とし、教育委員会と地区公民館長、公民館分館長への聞き取り、および配布調査を行った。

第3に、「平成の大合併」後の学校統廃合に関する比較分析である。ここでは、茨城県を対象として調査を行った。茨城県は、85あった市町村が44へと減少し、全国的には平均程度に合併が進んだ地域である。一方、学校数は1998年度と2010年度で比較した場合、公立小学校が95.3%、公立中学校は100%と、ほとんど学校統廃合が進んでいなかった。しかし、その後一部地域で学校統廃合が進められ、1998年度と2015年度を比較すると、公立小学校は88.0%、公立中学校は94.9%まで減少した。そこで、この間の県での取り組みと、学校統廃合が進んだ5つの市町の教育委員会での聞き取りをもとに、学校統廃合の実態の比較分析を行った。

### 4. 研究成果

(1)学校統廃合をめぐる先行研究の検討からは、学校統廃合研究の課題として、以下の5点が指摘された。すなわち、第1に、学校統廃合に対する教育行政の関わり、第2に、市町村合併と学校統廃合の関連、第3に、学校統廃合をめぐる保護者や住民の学習成果の分析、第4に、学校統廃合による子どもの意識や変化、第5に、学校統廃合後の状況、のそれぞれについての検討・分析が求められることとなっていた。これらの観点から、群馬県みなかみ町での小学校統廃合の事例分析を検討すると、次の点が明らかとなった。

教育行政の立場からは、基本的に「保護者からの意向を受けて」という形で学校統廃合を進めていた。ただし、学校の管理運営を担う教育委員会の事情として無視できないのは、校舎の耐震補強問題であった。2008年から進められた国の第1期教育振興基本計画で校舎の耐震問題が挙げられており、校舎の耐震性の確保が求められていた。しかし、少子化の影響や財政力の弱さなどから、すべての学校の耐震工事を行うことは難しかった。そのため、いくつかの学校に統廃合し、統廃合した学校について耐震化を進めるといった判断をせざるを得ない側面があった。この点では、耐震問題が学校統廃合を進めた面があったと指摘できる。

一方、市町村合併と学校統廃合については、2つの点で関連が見られた。1つは、学校統廃合に伴う校舎の新築、あるいは改修費用に対する合併特例債の大きさである。みな

かみ町で進められた校舎の新築や改修工事の見積もりなどをみると、それぞれの工事費のうち、4~7割を合併特例債が占めていた。町村合併が直接的に学校統廃合を目的としていたわけではないが、町村合併によって誕生したみなかみ町では、合併によって活用できる合併特例債が、学校統廃合後の重要な財源となっていた。このことは、町村合併が財源を提供するという形で学校統廃合を促したと捉えられる。

また2点目として、合併以前の町村から、合併後の新自治体に学校統廃合の機運がもたらされるということもみられた。みなかみ町の場合、月夜野町・水上町・新治村の3町村が合併して誕生した。このうち、新治村では、すでに合併前から村内で学校統廃合が進められていた。その後、みなかみ町の初代町長に、旧新治村の村長が就いたこともあり、新治村で進められていた学校統廃合の取り組みが、みなかみ町全域にも広められたところがあった。このように、合併によって、それまで学校統廃合が課題化していなかった地域にも学校統廃合の機運が持ち込まれ、学校統廃合が進められるという点にも、市町村合併と学校統廃合との関連を見出すことができる。

学校統廃合をめぐる保護者や住民の意識をみると、大まかには保護者は「学校統廃合賛成」、または「統廃合やむなし」という立場が多く、住民のなかでも特に高齢者は「学校統廃合反対」という立場が多い。ただし、学校統廃合において実際的には「吸収」される小規模校の保護者は、かれら自身その学校の卒業生であることも多い。そのため、子どもの教育活動のためには一定の子ども数が必要だと考えから「学校統廃合やむなし」としても、複雑な思いを抱えることも少なくない。そのようななか、小規模校では、ほぼすべての保護者が積極的にPTA活動に参加し、学校の取り組みを支えていた。こういった元小規模校の保護者の学校への参加姿勢については、大規模校の側の保護者にも認識されているところがある。こういった統廃合前の保護者による学校参加の機運が、統廃合後の新たな学校にも受け継がれることが期待される。

子どもたちについては、やはり統廃合初期には、特に小規模校出身の子どもたちが規模の大きさに慣れずに不安を訴えることはあった。ただし、子どもたちは時間が経つと新しい学校にも馴染み、1年も経つとほとんどの問題は解消してしまうとのことであった。しかし、遠距離通学になるため、新たに導入されたスクールバスによって、バスの時間が決まっているために放課後の活動が制限されるとか、通学による運動が減ったために肥満傾向の子どもが増えたといった問題が聞かれた。

学校統廃合後の影響については、地域の紐帯の弱まりが聞かれていた。目に見えない

地域社会を可視化させるうえで大きな役割を果たしているのが学校である。学校の校区は、もっとも基礎的な地域社会の単位の一つである。校区単位で運動会などのイベントが行われていたのに、その校区が統廃合によって拡大されることで、従来の地域社会のまとまりが弱くなることが指摘された。

(2)学校統廃合が進められることで地域社会のつながりが弱くなるという問題があるなか、学校に変わって地域統合のシンボルとなる可能性を持つのが、社会教育の拠点である公民館である。そこで、この問題を検討するために対象としたのが新潟県である。

新潟県は、112の市町村が32に減少し、減少率でいえば全国で3番目に合併が進んだ地域である。1998年度と2010年度の学校の増減率を比較すると、公立小学校は81.3%、公立中学校は94.0%と、学校統廃合もかなり進められている。これに対し、1999年度から2008年度の公民館の増減率をみると110.0%と、むしろ増加している。この公民館増加の原因となっていたのが佐渡市であった。

佐渡市は、佐渡島に存在していた全10市町村が合併して、2004年に誕生した。佐渡市域の公民館の設置状況をみると、中央館のほかに「分館」と称される、町内会に近い単位で設置される公民館組織が存在している。この「分館」については、旧市町村によっても成り立ちが異なるし、旧市町村内においても必ずしも同一の性格を持つというわけではない。このうち、条例での位置づけが旧市町村で異なっていたため、新潟県教委の資料などでも、公民館として報告される場所とそうでないところの差があった(条例で位置づけしていない自治体では、「分館」を公民館として報告していない場合がある)。これが、佐渡市への合併を機に、すべての「分館」を条例で位置づけることになった。そのため、新潟県教委で把握しているデータでは、合併前の2001年には佐渡市域の「分館」は全部で158館であったのに対し、現在では佐渡市内で「分館」が全部で242館と、数字の上では大幅に増加している。このことが、新潟県における公民館の増加をもたらした要因である。

ただし、条例に位置づけているか否か、あるいは公民館として報告していたか否かといった制度的な取り扱いに差があったというだけで、実際の「分館」は、合併以前から地域活動を担っていた。

佐渡市では、小学校は30校あったものが24校にまとめられるなど、学校統廃合は進められている。しかし、公民館は減らされず、むしろ「分館」は条例に位置づけられるなど、制度的な位置づけはより強固なものとなっている。このことは、教育施設の統廃合が、学校教育と社会教育では必ずしも同じように進められるわけではないことを意味している。もちろん、学校に比べ、公民館は規模も経費も少ないので、同列に論じることは

できないが、「平成の大合併」後に、学校統廃合とともに社会教育面での整理縮小の懸念も出されていた点については、その懸念が必ず現実になるというわけではないことが示されている。

佐渡市での調査を重ねるなかで、地域によっては「公民館（分館）＝集落」という認識を持たれているところも少なくないようであった。つまり、「分館」での活動が行われることで、その活動に参加する人々の範囲が明確となり、「これが自分たちの集落だ」との認識を深めているものと捉えられる。その点では、「分館」は地域を可視化する役割を果たしており、学校統廃合後であっても、地域の核として公民館がその役割を代替する可能性があることがわかる。

佐渡市の行政レベルでも、公民館を核にした地域活動振興を行っていた。一つには、佐渡市への合併時にすべての「分館」を条例に位置づけた際、「分館」には市から活動費の補助が出されるようになった。また、2014年からは「地区公民館事業活性化支援隊」という活動も始まっている。これは、合併前の旧市町村ごとに置かれている地区公民館の活動をサポートする人材によって構成される組織である。「分館」の活動補助は十分ではなく、年間の活動費の1割程度でしかないという「分館」もあるが（残りは、集落からの補助金や、構成世帯から活動費を徴収するなどしてまかなっている）、公民館活動という社会教育の領域を通じて地域活動支援がなされる枠組みが構築されているものと捉えることができる。

(3)学校統廃合の比較分析については、茨城県を対象として調査研究を進めた。この点は、まだ十分に分析することができておらず、知見のとりまとめは今後の課題となるが、現時点で把握しえたことを列挙すると、次のようになる。

茨城県は、2008年に学校の適正規模についての指針を示した。これは、小学校で12学級以上、中学校で9学級以上を適正規模とし、これよりも小規模の学校には統廃合の検討を促すものである。そこでのねらいは、基本的には児童生徒数の減少に伴う教育環境の悪化を避けることである。茨城県では平地が多く、広範囲にまんべんなく人々が暮らしているところがある。そのため、人口に比して学校数が多かったところもあるが、少子化に伴って学校統廃合が必要となってきた。一方、都道府県としては教員の給与負担があるため、学校数を減らすことで教員数を減らし、給与負担も削減するというねらいも考えられたが、教員給与については地方交付税等の活用でまかなうことが可能であり、教員給与の負担軽減のために学校統廃合を進めたということではないとのことであった。

一方、市町レベルの調査は、笠間市、行方市、常陸太田市、常陸大宮市、城里町の5市町を対象に行った。これらの地域での調査

から把握されたのは、いずれの地域の学校統廃合も、それぞれの地域で学校統廃合の必要性が提起された進められたものであり、県で示された学校の適正規模については、あまり影響がなかったとのことである。ただし、すでに進んでいる学校統廃合の動きを後押しする役割にはなったと回答した自治体もあった。

それぞれの地域で共通に語られる学校統廃合の背景は、やはり少子化に伴う児童生徒数の減少と、その結果としての教育環境の悪化の懸念であった。それに加え、一部地域では、みなかみ町でも見られたように、校舎の耐震問題への対応が挙げられた。学校統廃合についてはかなり力を入れている自治体もあり、教委内に「学校適正配置推進室」といった専門の部署を設けているところもあった。

市町村合併によって学校統廃合が進んだという側面については、教委の担当者は一様に否定した。ただし、市町村合併がなければ大規模な学校統廃合（もっとも進んだところで、3分の1にまで統廃合）を行わなかっただろうとの見方も示されたところもあった。

また、市町村合併と学校統廃合との関連として、一つには、校舎の建設・改修工事費に合併特例債が活用されたケースが確認された。これに加えて、中学校については、旧町村の範囲から1校もなくなってしまうという事例も複数確認された。これらは、保護者の側が少子化によってごく小規模の学校になってしまった学校を避け、隣の学校へと「越境入学」させることが相次ぎ、最終的に統廃合にいたったケースや、複数の中学校と高校との連携教育を行っているなかで、その連携に参加している中学校が1校に統合されたケースであった。統廃合自体にはそれほど大きな反対はなかったようであるし、むしろ保護者の意向を受けて進められた側面もある。ただし、市町村合併がなければ、旧町村から中学校が完全になくなるという状況にはならなかったと考えれば、市町村合併がこういった中学校の統廃合を後押ししたものと捉えられる。

地域社会の視点からいえば、小学校が残っていれば決定的な問題にはならないのかもしれない。ただし、中学校が地域からなくなるとことは、子どもたちと地域との結びつきの機会が圧倒的に少なくなるということでもある。このことは、子どもたちが地域に愛着を感じ、地域で生活しようという意識を育むうえでは問題となることも予想される。その点では、特に旧町村から中学校がなくなったところでは、統合後の学校と各校区とのつながりが保たれるような配慮が求められる。さらに、佐渡市でみられたような公民館の活用により、学校教育だけでなく社会教育のルートも生かしながら、地域の横のつながりを深めていくことが重要となる。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 4 件)

新藤慶, 「公民館分館長と地域社会との関係——新潟県佐渡市の事例を通して」, 『群馬大学教育学部紀要 人文・社会科学編』, 査読無, 65, 2016 年, pp.171-86.

新藤慶, 「市町村合併の進展と公民館組織の変容——新潟県佐渡市の事例を通して」, 『群馬大学教育学部紀要 人文・社会科学編』, 査読無, 64, 2015 年, pp.115-34.  
(<http://hdl.handle.net/10087/9926>)

新藤慶, 「『平成の大合併』と学校統廃合の関連——小学校統廃合の事例分析を通して」, 『群馬大学教育学部紀要 人文・社会科学編』, 査読無, 63, 2014 年, pp.99-115.  
(<http://hdl.handle.net/10087/8319>)

新藤慶, 「学校統廃合研究の動向と今後の課題——2000 年以降を中心に」, 『群馬大学教育学部紀要 人文・社会科学編』, 査読無, 62, 2013 年, pp.125-37.  
(<http://hdl.handle.net/10087/7416>)

[学会発表](計 3 件)

新藤慶, 「市町村合併と公民館組織の変容——新潟県佐渡市の事例を通して」, 地域社会学会第 39 回大会, 2014 年 5 月 11 日, 早稲田大学(東京都新宿区).

新藤慶, 「『平成の大合併』の進展と公民館——学校統廃合との比較を通して」, 日本教育社会学会第 65 回大会, 2013 年 9 月 22 日, 埼玉大学(埼玉県さいたま市).

新藤慶, 「『平成の大合併』と教育施設の統廃合——群馬県内の事例を通して」, 日本教育社会学会第 64 回大会, 2012 年 10 月 27 日, 同志社大学(京都府京都市).

[図書](計 1 件)

新藤慶, 群馬大学教育学部学校教育講座教育社会学研究室, 『住民の視点から見た市町村合併の展開過程と合併後の状況——岡山県新見市の事例を通して』, 2013 年, 121 頁.

## 6. 研究組織

(1)研究代表者

新藤 慶 (SHINDO, Kei)

群馬大学・教育学部・准教授

研究者番号: 80455047