

地域とともにあゆむ学校づくり (提言)

国民教育文化総合研究所
教育行財政改革をすすめるための有識者会議

2014年3月

目 次

基 調	2
はじめに	7
(1) 地域と学校の在り方に影響を与える人口減少社会	
(2) 人口減少により問われる学校規模・配置の在り方と 地域コミュニティとしての学校	
(3) 「コミュニティ・スクール」改革に向け必要な施策	
(4) 「地域と学校」の結びつきや教育の機会均等を弱める 新自由主義による制度「改革」	
1. 学校の小規模校化と学校の統廃合	11
(1) 適正規模の学校とは、その法的意義	
(2) 学校の小規模校化と学校が「地域」で果たす役割	
(3) 焦点化される学校の統廃合	
(4) 学校の統廃合が抱える問題点と課題	
◎学校規模の適正化と学校統廃合に関する提言	
2. コミュニティ・スクールとしての学校の役割	18
(1) コミュニティ・スクールとは	
(2) コミュニティ・スクールが法制化された経緯	
(3) 学校の管理・運営に向けスクール・ガバナンスの強化を	
(4) 教育委員会と学校の権限を見直し、権限の再配分（分権化の推進）を	
◎学校運営・管理の分権化に関する提言	
3. コミュニティの拠点としての学校施設の活用	22
◎学校施設の在り方を重視する施策推進を	
終わりに	24
資料—1 日本の人口構造の推移	26
1. すすむ人口減少と高齢化	26
2. 地域から見た人口減少の実情	27
(1) 国土交通省調査・報告	
(2) 国立教育政策研究所による調査	
3. 人口減少が及ぼす生活・経済への影響	30
(1) 「生活圏」においても避けられない人口減	
(2) 日本の持続可能性の成否に影響を与える生産年齢人口の減少	
資料—2 子どもの貧困対策の推進に関する法律	31

基 調

○現代公教育制度は、国民が国家・社会の形成者として必要な基本的な資質の育成を目的としていることから優れて国家的制度として整備されている。そのため国民の教育を受ける権利は、憲法 26 条により生存権的基本権の中でも重要な位置に置かれている。何故なら、国家・社会の有為な形成者としての国民の生活を担保する生存権や勤労の権利は、この規定を受け教育によって体得し身につけた内容や価値によって大きく影響を受けるからである。国民の教育権を保障する公教育制度は、民主主義国家を形成する上で欠くことのできない礎である。

一方これらの教育は、歴史的に見てもそれぞれ家族や地域社会の共同作業や相互扶助によって支えられながら、都市化や近代化に伴って家族や地域をめぐる環境が変化する中で「地域が人を育む」に象徴されるように、最も住民に近い地方自治体にその役割が委ねられてきた。憲法 92 条は地方自治を「民主主義の学校」と位置づけているが、これは教育や福祉など地域の身近な問題を地域住民が主体的に参加することによって、民主主義の運営についての基本的な事柄を学び、主権者としての素養を身につけることができるからである。教育はこうした経緯から地方分権の重要な柱に位置づき、国民が地域社会において健康で文化的な生活を過ごすことができるよう公教育を地域住民の身近な存在に位置付けている。そうした中で、公教育制度の要である学校は、「教育の専門機関」としての機能を有しながら、地域コミュニティの拠点として地域に開かれ、地域にねざす中で児童・生徒はもちろん地域住民との交流促進をすすめることを前提に地域に信頼される学校運営が求められている。その意味で学校は、「コミュニティ・スクール」としてこれらの課題に応えられるよう学校施設の使用を含め環境整備が必要になっている。

いわゆる「コミュニティ・スクール（学校運営協議会を置く公立学校）」は、2000（平成 12）年の教育改革国民会議の提案を受け、研究指定校などの実践研究が行なわれた上で、その後 2004（平成 16）年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正により導入されたものである。当初は行政主導の色合いが強い傾向にあったものの、今後は早急に地域住民主導に改めることが求められている。ただ、その際教育の専門機関としての学校の意向が十分尊重されなければならないことは論をまたない。

○今日、人口減少により地域と学校をめぐり、学校の統廃合などにより 2005（平成 17）年以降、毎年 200 校前後の学校が消えている。これらは、市町村合併、過疎地域の拡がりや児童生徒数の減少などにより生じたものである。そこでは、集落の崩壊がすすむ中で地域コミュニティの拠点としての学校の存続が危ぶまれ、地域と学校の関係が加速度的に危機に瀕している。かつて、日本では 1947（昭和 22）年から 1949（昭和 24）年に第 1 次ベビーブーム、そして 1971（昭和 46）年から 1974（昭和 49）年まで第 2 次ベビーブームが起き過疎・過密の波が押し寄せたが、今日の人口減少は当時とは違い構造的なものであり、教育はもちろん社会保障、地域社会の在り方など日本社会に与える影響は大きい。

これらの事態に対応するには、これまでのような「右肩上がり」を前提にした地域振興施策だけでは抜本的な解決にはならないことを認識して対策を講じる必要がある。

※ 過疎地域—人口の著しい減少に伴い地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域で総務省が「過疎地域自立促進特別措置法」により市町村単位で指定した地域。2000（平成 12）年の国勢調査によれば過疎地域人口は全

国の8%を占めるに過ぎないが、面積は国土の57.3%、市町村数の4割以上を占めている。過疎地域は人口減少が著しく、このため全国と比べても若年層が少ない。人口比率のうち0～14歳人口は全国(11.4%)と比較しても11.3%と大差がないが、15歳～29歳の若年者比率は全国15.4%に対し11.3%と低い。高齢者比率(65歳以上)は33.2%(全国は22.8%)と高い。そして、税収が少なく財政力が弱いという特徴がある。

○人口減少には人口の変動が影響しており、人口の変動には、自然増減と社会増減がある。自然増減は出生・死亡などによって生じる。社会増減は人々が居住地を離れ他の地域に移動することによる人口変化であり、例えば、その地域の出生率が高くても、高校進学や大学進学のため若い世代が流出すれば、今の日本では、多くが故郷に戻ってくるのが少なくなり、その結果当該地域では若者を中心にした人口数が減り、また、若者が減れば出生率にも影響を与えるようになる。これに対し、大学などの教育機関や企業が多い大都市圏では、大量の「人口流入」となって現れてくる。

こうした地方から大都市圏への「人口流入」の現状や、依然として続く出生率の低下、少子化対策の遅れなどにより、日本は全国的に人口減少という大きな波を阻止することが難しくなっている(資料1、特に国土交通省調査・報告25ページ以下参照)。しかし、このまま放置すれば資料1にあるように、人口減少の波は例えば、2050年には20～30万人都市にも及ぶと指摘されている。こうした状況が続けば地域社会へのダメージに結びつき、その中で就学人口も減少し、間違いなく学校の統廃合がすすみ、その地域の学校がなくなり、「地域コミュニティの灯」が消えてしまうおそれがある。

就学人口を増やすには、身近に安心して子どもを産み育てられる地域環境が必要である。教育関係者及び地域住民は、これらの問題認識と学校・地域との結びつきをあらためて共有することが必要である。

今の社会は人と人とのつながりが希薄化するなど多くの問題を抱えており、こうした状況を一人ひとりが直視しどう向き合っていくかが、今求められている。地域に住み生活している人々がその地域に留まることが可能な「地域づくり」、そして、当該地域において「安心・安全」など、安定した生活をおくることができる取り組みが今や喫緊の政策課題として全国的に横たわっている。

これまでもこうした視点に立って「過疎対策立法」等の制定をはじめ様々な政策が立案され実施されてきたが成果があがっていない。当然、地方を活性化させるため地方への税財源の配分を含め地方行財政制度の確立が不可欠であるが、人口減少と高齢化が影響し抜本的な解決は難しい。

○活力ある「地域づくり」の再生に向けた取り組みは、このままの状況では今後も引き続き人口減少がすすむので即効薬のない長期にわたる地道なものにならざるを得ない。それぞれの地域では、地域再生に向けその地域が持っている優れた自然環境やその中で育まれてきた文化などに目を向け、それらを資源として活用する取り組みが行なわれ、一部の地域では成果をあげている。例えばある過疎地域においては、地域住民が「里山」が持っている資材等を活用して資源を生み出し循環させることにより安定度のある生活がおくれるようになり、地域コミュニティの復活につながった事例も報告されている。

これは、その地域にある資源を個性あるものとしてその特色を評価・活用・宣伝することにより高付加価値化を図り成功した例でもある。そこでは、人々が日々の暮らしの中で

地域の実情を学び、地域の課題を発見し、地域をよりよいものに改善したいとする熱い思いが見られる。

これまでのように人口減少によって生じた地域の「担い手」不足は、地域活力の弱体化につながり、その結果が地域コミュニティ崩壊の危機になって現れていた。それだけに、そこでは、こうした状況を変えていきたいと思う熱い眼差しをもつ人々を育てる、という「人づくり」の大切さがあらためて見直されている。地域再生には地域を支える人々を確保し育成することが問題解決への糸口、要になるのではないかということがあらためて認識されるようになってきた。そうした意味では「人の存在」そのものが地域資源とも言える。

これまで地域コミュニティの灯は、学校や自治会・町内会、公民館、NPO法人など様々な分野の活動を通じて形成されてきたが、その要になっていたのが人々の「地域再生」に向けられた熱意である。

学校教育では、児童・生徒と地域の人々の関係において「互いに教え合い、学び合う」ことにより「つながり・支えあい・共助」をより深める実践が展開できる。人間形成とともに人材の育成を支えることができる。

一方学校では、地域コミュニティの拠点として「人と人とのつながり」が施設面でも補い活用できるよう学校施設の複合化が課題になっている。その意味でも「学校を地域に開く」コミュニティ・スクールとしての学校の役割を確認し、その推進をすすめるべきである。そして、教育委員会はその活動を補助するための必要な支援体制を組むべきである。さらに、人材の確保などに向け外部からの視点や専門的知識をより生かすことができるよう大学や地方産業の協力も必要である。

○新自由主義的な政策の拡がりにより、生存権や教育権など国民のナショナル・ミニマムの保障が脅かされ、新自由主義と親和性のある「市場」と「選択の自由」によって「地域」と「共同体」はその存在性を奪われる危機に瀕している。教育における新自由主義的な改革の思潮の多くは、個性の重視や子どもや保護者の消費者としての自由な教育の選択と「当事者責任」などをうたい文句に、教育をできる限り私事化し、公教育を最小限に縮小しようとしている。中央から地方へ、官から民へ、公立から私立へ、学校から家庭や地域へと教育の権限と責任を移す新自由主義的な「改革論」の本当の狙いは、公教育に関する国家責任の解除であり、財政負担の緩和である。公立小中学校等では、具体的に保護者の「学校選択の自由」などにより居住している地域と学校とのつながりが希薄になるなどの状況が生まれている。また、新自由主義の施策により雇用や労働分野の規制緩和が進められている。その結果、非正規労働者の増大などにつながるなど社会経済格差の拡がりや影響し、教育の機会均等も脅かされている。

○学校施設は校舎・運動場・体育館など、どれ一つ例にとっても、その広さ、建物のもつ機能を考えれば、地域住民の貴重な共有財産である。その学校施設が、日本列島において多発している自然災害、或いは大規模地震等の災害を契機に、地域コミュニティの核としての役割が評価されている。そこでは地域の学校の在り方が、防災の拠点として災害時の地域住民の安全確保を如何にして図るかなどの方向でも見直されている。そして、地域において「公共財」としての学校施設の役割を考えた場合、子どもたちの「授業」だけにしか使

用できないとなると、夜間を含めれば未使用の状態が多く「公共財」という観点からも、効果的とは言えない。この間学校施設・設備は、国等の指導もあり、学校をコミュニティへの開放施設として、開放ゾーンと非開放ゾーンをシャッターで区切るなどのモデル校建設が推進されてきた。その後も、開放棟などの建物全体をコミュニティへ開放することを模索してきたが、学校への不審者の立入りによる事件などが頻発することにより「学校の門が閉ざされ」学校の塀は高くなるなど、依然として「地域に開かれた学校」の実現への道のりは難しく現在に至っている。

歴史的に見ても、学校施設はかつては複合施設の1つであり、その後就学人口が増加することで単独施設へと移行したという経緯がある。生涯学習社会においては学校施設が、子どもたちへの教育活動の場としてだけでなく、地域住民を含め地域全体の広範な活動の場として利活用されることが求められている。

こうしたこともあり今学校施設は、少子・高齢化社会が現実化したことをふまえ、地域コミュニティの核として、地域住民の多様な活動のニーズに応えるべく、施設の複合化をすすめることが喫緊の課題になっている。それとともに3・11東日本大地震を契機に、学校施設の複合化や防災機能があらためて見直されていることから、学校建築の在り方についてもこうした視点に立脚して、国の補助金制度の拡充に向けた検討がすすめられるべきである。

学校施設の複合化について文部省は、1992（平成4）年「文部省大臣官房文教施設部長通知」により国としても積極的な対応を示しているが、そもそも学校施設はこれまで教育施設として設計されていた。ただ、学校施設の目的外使用が弾力化されたことに伴い、他の用途に使用する場合には様々な制約が課されていたことも事実である。今日、学校自体は、地域コミュニティの中心として、地域の人々を支え合う場として、また、「まちづくり」の拠点として、「地域の学校」に位置付けることが重要になっている。

このことから学校施設は、今後はより地域コミュニティの拠点となるよう施設・設備等の制度設計や運営の在り方を転換させるよう舵を切らなければならない。学校と幼児・保育施設や高齢者福祉施設が同一の敷地・建物内に設置され、「交流」が日常化すれば「互いに学び教え合う」ことにより「つながり・支えあい」の絆がより深まる。

なお、学校の敷地内に設置されている施設等の管理責任は、使用目的によってその所管が法的に定められているので、それに従い地方自治体ごとに明記されている。学校施設の管理及び整備に関わる部分については、法的に教育委員会となっているが、問題になるのは複合化により他の部局と「共用」する施設である。基本的には調整が必要であり、それぞれの自治体で定めるべきであるが、教育的機能の強い分野については教育委員会が管理すべきであろう。

地域の中で学校施設が果たすべき役割は、以下の通りであるが今日の状況をふまえた場合、第一にそこに居住・生活している児童・生徒や教職員の安全性の確保であり、そのためにも災害や地震に強い学校施設づくりが緊急の課題である。

今日の建物の耐震基準は1981（昭和56）年の建築基準法の改正により導入されたが、それ以前に立てられた公立小中学校は69,689棟（57.1%）を数える。それ以降の建物は52,380棟（42.9%）になっており、耐震性ある学校施設は103,561棟と84.8%【2012（平成24）年4月現在】である。依然として耐震工事を必要とする学校施設が少なくないことから、学校施設への早急な耐震工事や予算措置が必要になっている。また学校が、被災された地域住民の避難施設として必要な諸機能を備えているかが喫緊の重要な課題である。

※ 学校施設の持っている意義

学校は地方自治法 244 条にいう「公の施設」であり、地域住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設であり、子どもたちへの「公の施設」である。そしてこれらの施設の在り方を考える場合、例えば教育は施設に合わせて教育内容が論じられるのではなく、教育を達成するためどういう施設が良いか、その在り方が問わなければならない。これからの学校施設を考える場合、次のような視点からそのあり方を追求することが必要になっている。その一つが「教育」から「共育」へという視点である。

これからの学校施設は、社会の枠組や「まちづくり」の中で新たな公共性の創出という場面を考えれば、現代社会が、インクルーシブな社会、高度高齢化社会のまちづくりなどを配慮した地域社会における人間関係づくりを踏まえた地域づくりが求められているので、学校施設もその一環に位置付くべきである。その意味では、教育委員会が積極的に首長部局と連携し、地域コミュニティの創造に向け整備することは重要である。

そして学校は、子ども、教職員、保護者、地域住民が生活する場所でもある。その空間は、理念や考え方を吹き込むことによって「生き生き」とした命が宿り再生に結びつく。これまでの学校は子どもを「教育する場」として、「一斉授業」を前提・基本としてすすめられ、学校の施設もこの考え方が反映され、管理が行き届きやすい校舎が定番で、教室も学級ごとに仕切られる普通教室が中心となり、教室の広さも一斉授業で教師の声が届く、35人～40人収容できる学校が建築の中心であった。

しかし今日の学校は、教室における授業において子どもが自ら、そして共同で学ぶとともに、体験活動を充実させ、子ども同士の仲間づくりを図っていくことが重視されている。また、地域において自然がなくなり子どもの遊び場が奪われている。こうしたことから、年令学年を異にする子ども間の交流も必要になっている。

また、核家族化の進行と地域の連帯感が低下する中で「子育て」が孤立化していることなどから、地域の学校の役割が重視されている。学校が保護者や地域住民からの子育て支援や交流の場として、また、地域の文化・伝統の継承などの役割も求められている。これに対し、これからの教育委員会など役割は、保護者や地域住民の意向をふまえながら「子どもの成長」を担う責任部署としてその役割を一層明確にするとともに、地域住民の文化・福祉活動等生涯学習に関わる活動の推進の役割を果たさなければならない。

そうした中での教育施策は、学校を「子どもの集まる場」としての幼稚園、保育園等を含め町づくり計画のなかで拠点的に整備しながら、「子育てのためのコミュニティ」として積極的に創出するとともに、とりわけ、孤立した子育てを解消し、社会全体で子育てを支援する方向を明確に打ち出す、そうした方向性が求められている。

- こうした現状と課題に対応し、地域の学校が時代の要請に適切に対処するためには、学校の「スクール・ガバナンス」を強化し、地域と学校が一体となって教育計画を推し進めていくことが強く要請されている。このためには、教育委員会と学校との権限・役割分担を大胆に見直し、「学校運営・管理の分権化」を強力に推進していくことが必要である。
- 以上の情勢と課題をふまえ、「地域と学校」の関係についての方向性を提示していきたい。

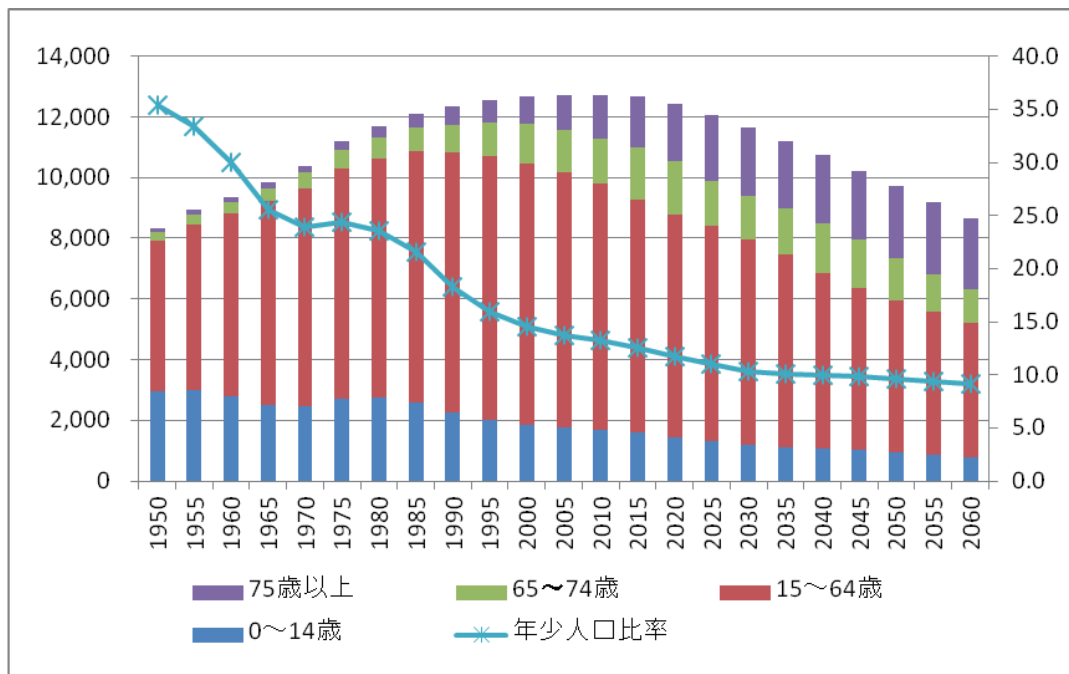
はじめに

(1) 地域と学校の在り方に影響を与える「人口＝年少人口」の減少

○日本の人口は、「人口減少」により2005（平成17）年に初めて自然減に転じた。人口減少が急激に進んだのは2010（平成22）年からで、それ以降毎年自然減により20万人程度減少している。2012（平成24）年1月の調査によれば、日本は今後とも長期の人口減少過程に入り、2026（平成38）年に人口1億2,000万人を下回った後も減少を続け、2048年には1億人を割って9,913万人となり、2060年には8,674万人になると国立社会保障・人口問題研究所は推計している（図1-1参照）。

日本の出生数は減少を続け、2060年には、48万人になると推計されている。この減少により、年少人口（0～14歳）は2046年に1,000万人を割り、2060年には791万人と、現在の半分以下になると推計されている。なお、日本の人口構造の変化の実態とそこから生じる問題や課題などについては25ページ以下の資料—1を参照されたい。

図1-1 日本の人口構造の現状と将来予想



(出所) 2010年までは総務省『国勢調査』、2015年からは国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口』

(注) 左軸の単位は万人、右軸の単位は%である。

(2) 人口減少により問われる学校規模・配置の在り方と地域コミュニティとしての学校

○学校への就学人口の減少などにより、全国的に公立小中学校が小規模化していくなかで、平成の市町村合併がすすみ公共サービスのスリム化の動きが加速化している。その結果「学校規模や学校配置の適正化」の維持が難しくなり、学校の統廃合が押しすすめられている。このため人口減少が激しい地域では、地域社会の「核」としての小学校等の消滅が現実化している。

小学校等は子どもを通じ地域住民同士が身近に顔をあわせ語り合うことができるので、コミュニティの単位として適しており、あらゆる地域行事や地域活動を行う際に利用される拠点・施設であり地域コミュニティ醸成の場である。それだけに、学校の統廃合等により「学校が消滅」すれば、特に小学校の場合には身近な「子育て」の場になっているだけに、当該地域内に学齢期児童を持つ家族から

見れば、「学校は遠のき」定住がしにくくなるので多くの人は良好な「子育て」環境を求め、当該地域から離れていくので、人口減少につながる。

- 国により学校が設置される以前は、地域において子弟の教育の場として「寺子屋」等の形で学び舎が整備、設置され、また、小林虎三郎の「米百表」に象徴されるように地域社会の実態に即した「人づくり」がすすめられた。しかしその後、教育における国の役割や権限が強化され、国がその主体性を担うことになった。

日本国憲法の制定により教育は、子どもたちが、他者や、自然、環境との関係で切り結びながら社会的影響を受ける中で、自立した人間として育ち、様々な価値判断ができる人格形成をめざすものと位置づけられてきた。そして憲法 26 条は、全ての国民に対しひとしく教育を受ける権利を保障し、その要である学校教育は、子どもたちが学び生活をしている地域並びに学校現場の特性をふまえ課題などを明らかにして対応することができるよう公教育として整備されてきた。同時に、人づくりや人材の育成は「地域が人を育む」に象徴されるように、子どもの置かれている環境、地域が果たしている役割を重視した制度化が推進されてきた。

ところがこうした施策も財政的な側面が重視され、現代では、人口減少も影響し学校の統廃合がすすめられ、結果的に地域コミュニティの崩壊を招くことになってしまった。しかし、最も基本的な地域コミュニティの単位である学区（小学校区・中学校区）は現存する中で機能発揮しており、この単位が、日常生活圏として最も重要であることは依然として変わっていない。東日本大震災において、避難所での子どもたちが活躍していることが報告されているが、学校の在り方を論議する場合、憲法の趣旨からも地域のガバナンスを先行させることが重要である。

- 学校の統廃合は、設置権者である市区町村の権限と判断に基づいて行われる。設置者は、その地域の就学人口数などを考慮しながら「適正規模の学校」を算出するとともに、コミュニティの拠点としての学校の果たしている役割を評価して行うものである。しかし多くの場合、地方の財政事情の悪化に伴い、学校教育に関わる費用の効率化が叫ばれ統廃合がすすめられようとしている。多くの地域では、学校が小規模校化すると「学校の統廃合」が行なわれるが、その場合中長期的な人口減少社会を見据えながら次のことについても検討すべきである。

①小規模校とはいえこれまで地域コミュニティの拠点としての学校の存在が果たしている役割をどう評価するのか、②今日の情報化社会において子どもの数や学級数がどの程度であれば学校教育として成り立ち保障されるのか、具体的な数値だけで検討することの是非を含め、判断基準をどうするのか、③統廃合は一般的に子どもたちの通学距離が遠のき、通学時間が増大し、子どもたちの通学上の負担が増大する。統廃合により存続する学校が、地理的に見て子どもたちの通学が可能なところに位置し、安全性を保つことができるのか、などを検証し地域住民に提起すべきである。

ただ、これらの課題は、過疎化の進む農山村地域やへき地において学齢児童・生徒が減少している学校を抱えている地方と、同じように就学人口の減少すすんでいるものの学校間の設置が比較的近距离で、多様な施設が集まっている都市部とでは、その深刻の度合いや状況は異なっている。これらを整理しながら対応策を考える必要がある。

(3)「コミュニティ・スクール」改革に向けた必要な施策

- 学校規模の縮小を契機に生じる統廃合等の問題は、単に子どもの数が減少したからという数値だけで判断するものではなく、これまで学校が地域の中で果たしている役割を考えれば、教育や福祉、産業等を含めて総合的な対策を講じなければ住民の理解を得ることができず解決に結びつかない。

その中で学校は何をすべきか、基本的な方向として学校は対人社会サービスである教育機関の一環

に位置づき、子ども・保護者や地域と最も近くに存在していることから、学校の特性が最大限尊重されるよう「教育現場」の考え方が配慮されるようにすべきである。

そのためにも学校は、「地域に開かれた存在」として子ども・保護者、地域住民の教育要求や要望などを積極的に受けとめながら、学校の教育目標や方針を共有することにより、学校運営に参画することを可能とする地域参画と協働のコミュニティ・スクールとして逐次整備する必要がある。具体的には、基礎的自治体の教育委員会と学校との権限・役割分担を大胆に見直し、「補完性の原理」をふまえ「学校運営・管理の分権化」の施策を推進していくべきである。つまり、その地域の教育の実態を知り尽くしている教育現場の学校長、教職員等に対し、学校の管理・運営に必要な権限として「学校裁量権」を学校長にできる限り委譲する方向で、教育委員会の学校管理規則等の見直しを図っていくということが求められている。その上で、学校を「地域に開かれた存在」として地域住民のチェック機能を明確にさせる、学校に裁量権限を与え、学校の活動について学校自身に説明責任を果たさせる、そうした仕組みが必要になっている。

今日の現行制度の「学校運営協議会によるコミュニティ・スクール」の設置は地方自治体の裁量に委ねられている。しかし、以上の趣旨と公教育制度の意義を考えれば、どこの地域でも、どんな小さな学校でも例外なくコミュニティ・スクールとして位置づくよう、新たな視点に立って整備することが必要になっている。

- 学校施設は、子どもの教授・学習の場として多くの機能を兼ね備えていなければならない。その一つとして子どもたちが安心して学校生活をおくることができるよう学校施設が教育空間としてその安全性を確保しなければならない。また、学校がコミュニティ・スクールとしての機能を発揮するには学校施設が地域に開放され、地域住民が安心・安全に利用できるようにしなければならない。

学校施設がこのように地域コミュニティとして機能を備えていることから、ここ数年の自然災害においては、学校施設が地域の防災拠点・避難拠点として位置づいてきたといえる。ただ、現実にはこれらの施設の現状は、一時的な避難場所としての役割を果たしてきたものの、避難生活に必要な家庭生活と同じような機能を備えていない学校施設の現状からすると、避難住民のためのライフラインの整備が遅れていることは事実である。

学校施設が地域コミュニティの核としての存在意義を発揮するには、以上のこととともに、次のような観点も配慮されなければならない。①防災拠点として耐震設備などの自然災害に対する備えは整備されているか。②学校施設の地域への開放が要請されているが、その反面不審者による学校施設への侵入など危機管理への対応との兼ね合いをどうするか。③学校でのサッカーゴールの横転、防火シャッターの作動による子どもの事故の問題が生じた場合、学校施設・設備に対する管理者としての責任が問われるので、学校はこれらについて十分な対策を講じているのかなどの課題を抱えている。これらは、学校を管理する教育委員会等が対処するもの、基本的には学校が対処するものの、教育委員会等による技術的な支援や関係機関との連携など十分な予算措置を講じることにより解決されるべきものに区分されるが、的確な管理が要請されている。学校の施設は、一日の大半を過ごす成長期にある子どもたちにとって快適な学校空間として充実し、同時に安全性の確保をどう図るべきかが第一義的に論じられなければならない。

- 学校の施設が小規模校化や統廃合により空教室などが増え、福祉などへの転用が具体的にすすめられている。「子育て」を安心してできるよう学校の施設や敷地内に保育園、学童保育所や子育て支援センターを設置したり、或いは経験豊富な高齢者が学習ボランティアとして地域の「居場所」づくりの場として活用する。学校施設を複合施設として地域の人々との交流の拠点施設にすれば、地域の人々にも多様な形での貢献が行われるようになる。また、子ども達にとっても、様々な人たちとの交流によって社会体験を学ぶことができるので教育効果も期待できる。こうした点を考えても学校施設の複

合化を進めることは「人口減少・高齢化」社会においては極めて重要なので具体的な方途を検討すべきである。

(4) 「地域と学校」の結びつきや教育の機会均等を弱める新自由主義による制度「改革」

○少子・高齢化による税収の減少、消費など経済の停滞に対して、この間「右肩上がり」の成長戦略が唱えられ、例えば「新自由主義」による制度改革を含めた提言が政府等から行なわれてきた。1984（昭和59）年当時の中曽根内閣による臨時教育審議会は、公的な教育の分野に市場原理や競争原理を導入し規制緩和をすすめる「新自由主義的」教育改革を提唱してきた。具体的には1990（平成2）年代後半以降「教育特区」という枠組みの中での学校制度の弾力化、学校設置主体の特例等が地方自治体によって行なわれ、さらには東京をはじめ多くの地域で通学区域の弾力的な運用による「学校選択の自由」が実施された。しかし、現在は地域コミュニティの拠点としての学校の存在意義が再確認され、学校選択についても見直しの動きが出てきている。

また、1996（平成8）年の安倍第1次内閣時代に設置された「教育再生会議」では、「教育バウチャー制度」が提唱されたが、地域と学校との関係性を破壊する性格をもった提言であることから、文部科学省も含め多くの自治体が反対し実現を見ていない。

新自由主義による政策は、グローバル経済の中で、雇用関係や待遇面で経済的な格差を生み出している。こうした格差による生活不安が子どもたちの日常生活にも影響を与え「子どもの貧困問題」として深刻さを増している。これらが原因となり、子どもが学習や進学をあきらめるという家庭が生じ、高校進学をあきらめたり、高校を中退し就職にも影響する事態が発生している。

2012（平成24）年の総選挙で安倍内閣が6年ぶりに誕生した。安倍首相は引き続き教育改革を政権の重要課題に位置付けている。自民党内に教育再生実行本部、そして内閣に教育再生実行会議を設置し、会議の提言を受けてその内容を法改正や施策に反映させるとしている。この会議は、2006（平成18）年に設置された教育再生会議の事実上の後継組織であり、「新自由主義的」教育改革の内容が提起されようとしている。また、安倍内閣は「国家戦略特区」を制度化し、その中で教育分野において「公設民営学校」の創設を認めるなど、教育を民間にとってのビジネス・チャンスとして、積極的に「教育の私事化」を押し進めようとしている。規制緩和・撤廃や競争原理と自己責任を教育改革の哲学とし、新自由主義的な教育「改革」を最優先課題に位置付けているので、今後ともその動向を注視する必要がある。

※ 教育・福祉の役割を担う地方—補完性の原理

教育・福祉などの対人社会サービスは、かつては家族内部や地域社会内部の共同作業や相互扶助によって支えられてきた。しかし、市場経済の発達、都市化や近代化により家族の消費機能を賃金に依存する家族が増え、急速な耐久消費財の普及などにより、それまでの地域や家族などが担ってきた社会システムが大きく変わり、無償労働である相互扶助が衰退し、地域の共同体内部の協力関係が弱体化してきた。分業がすすみ福祉、介護、教育など家族が負担してきた機能も縮小し、これらを地方自治体が代替的に担わざるを得なくなってきた。これを理論的に説明しているのが以下の「補完性の原理」である。

1985年ヨーロッパ地方自治憲章第4条第3項は、「公的部門が担うべき責務は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的にこれを執行するものとする。国など他の公共団体にその責務を委ねる場合は、当該責務の範囲及び性質並びに効率性及び経済上の必要性を勘案した上で、これを行わなければならない」と謳っており、このことを補完性の原理と言う。この意味は、個人でできないものは家族が、家族ができないことは市町村が、市町村ができないことは県が、県ができないことは国が行なうということである。

※ 子どもの貧困

貧困には、衣食住に困窮している「絶対的貧困」と、「相対的貧困」とがある。「相対的貧困」は、国民の標準的な所得の半分以下で生活している人たちのことを指している。OECD（経済協力開発機構）は、「等価可処分所得」の中央値の半分の値を貧困線として、それ以下の生活を「貧困」と定義している。「等価可処分所得」とは、所得から支払うことが義務とされている税金と社会保険料を差し引いた額、いわゆる手取り収入を世帯の人数で調整したものである。厚生労働省によれば、2009（平成21）年の貧困線は112万円となっており、「相対的貧困率」（貧困線に満たない人の割合）は16.0%となっている。また、「子どもの貧困率」（17歳以下）は15.7%と報告されている。ひとり親世帯の相対的貧困率は実に50.8%である。ひとり親世帯の子どもを中心に約6人に1人の子どもが貧困状態に陥っている。

2012年5月に、国際連合のユニセフの研究所が、先進諸国における子どもの貧困率について、国際比較の結果を発表している。この発表によれば、日本の子どもの貧困率は、OECD 20ヶ国中、4番目に高い値を示し、きわめて高い。この「子どもの貧困」は、子ども自身の責任でないにもかかわらず、子どもの成長に大きな影響を与え、しかも子ども自身を守るような政策手段がほとんどとられていない。子どもの権利条約28条は、こうした教育への権利を実効あるものにするため、教育の機会の平等などのための具体的な施策を講じることを求めている。子どもの貧困の問題は、経済的な問題だけではなく、親や子の病気・DV・児童虐待、社会的孤立などと複合的に重なり合って生じている。

こうした状況を改善するため、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が国会で成立した。法律に基づき今後、国や自治体が有効な手だてを講じることを義務付けている（27ページ以下の資料—2参照）。

また、2013年12月には生活困窮者自立支援法が成立し、第6条で「都道府県は生活困窮者である子どもに対し学習の援助を行うことができる」としている。この趣旨は「生活困窮の結果、子どもたちが深く傷つき、若者たちが自らの努力では如何ともしがたい壁の前で人生をあきらめることがあってはならない。それはこの国の未来を開く力を大きく損なうことになる。生活支援体系は、次世代が可能なかぎり公平な条件で人生のスタートを切ることができるように、その条件形成を目指す」ことである。なお、この法律は2015年4月施行となっており、現時点では「子どもの学習支援」の具体的な方途は定められていない。

1. 学校の小規模校化と学校の統廃合

（1）適正規模の学校とは、その法的意義

- ①学校は、学校教育法第3条に定める「学校設置基準」に従い設置するようになっており、基本はその学校に通うべき子どもの数をベースに適正な一定規模の学校を想定している。つまり、一定の子ども数を標準にその学校・学年の学級数を算出し、それに必要な教職員数、施設・設備の内容が法的に定められるようになってきている。逆に子どもの数が減少し、同じ学年で一定規模の標準的な学級を構成できる数が確保されない場合には、学年を異にして編成される複式学級にしなければ、学校として成り立たなくなってしまう。そして、複式学級も構成できなくなれば近隣の学校に統合せざるを得なくなる。このように子どもの数を基礎として、その地域の学校を構成しているのが、法令において想定している学校の姿である。その考え方の基本になっているのが、児童・生徒はどこの市町村に居住していても、一定の水準の質が確保される教育を受けることができるよう学校規模や通学距離などの条件整備が保障されるということである。

※複式学級—2 つ以上の学年（年齢）をひとまとめにした学級編制を指す。「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」により小学校の場合、2学年の児童数を合わせて16人以下になると複式学級に

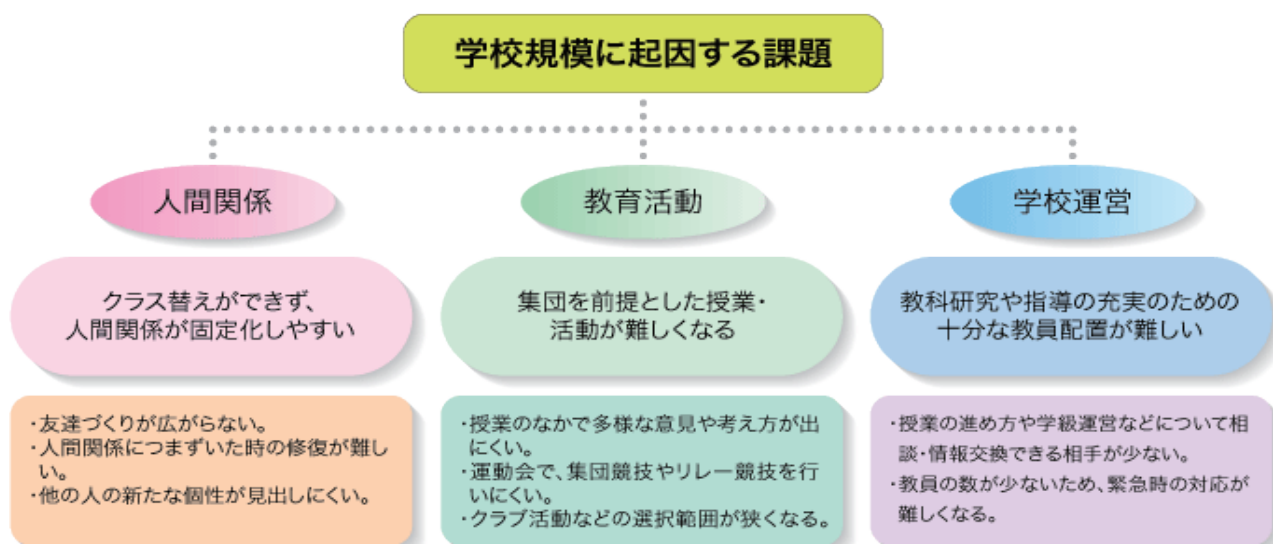
なり、1年生を含む場合は条件が8人以下になる。かつては、3 学年を同時に指導する「複々式学級」も存在した。

※**適正な規模の学校**—学校教育法施行規則第41条は「小学校の学級数は、十二学級以上十八学級以下を標準とする。ただし、地域の実態その他により特別の事情のあるときは、この限りでない」としている。その上で文部科学省は、6 学級以下を過小規模校、7～11学級を小規模校、12～18学級（統合の場合24学級まで）を標準規模校、25～30学級を大規模校、31学級以上を過大規模校としている。

通学距離の基準は、法令上、小学校はおおむね4 km以内、中学校はおおむね6 km以内とされている（義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律施行令第4条第1項第2号）。この基準は、当時、児童生徒の歩く時間や疲労度をもとに決められたとされている。また、日本建築学会では、最大でも小学校低学年は2 km（徒歩30分）以内、小学校高学年から中学校は3 km（同）以内を推奨している。

※ **公立小学校の学級数の変遷**—全国の小学校の規模別学校数は、「小規模学校（11 学級以下）」が1958（昭和33）年～1973（昭和48）年頃までは小学校では全体の50%以上を占めていた。その後学校の統廃合がすすんだのか、1981（昭和56）年には47%台に落ち、2011（平成23）年は48%台の数値になっている。「標準規模学校（12～18 学級）」は、1958（昭和33）年が小学校では全体の22.7%、1973（昭和48）年は18.3%、1981（昭和56）年度は19.2%、そして2011（平成23）年が28.7%とこれまでになく上昇している。

②そうした中で多くの地方自治体では、その地域の就学人口の減少が長期に、そして固定化の様相を示している。学校の小規模校化がすすむと「学校規模の適正化」に向けた基準が示され、学校統廃合などの施策が提起されてくる。しかし、これらの基準により画一的に数合わせを先行させて学校統廃合がすすむと、特に、過疎化がすすむ農山村地区では学校が消滅してしまう。こうした施策が強行されると「学校が果たしてきた地域コミュニティの役割」が崩壊する、という危機意識が働き地域住民からの同意を得ることが難しくなる。これまで学校の統廃合が多くの地域で教育紛争として大きな混乱が生じたケースが多く見られたが、その背景にはこうしたことが要因にあったからである。



（仙台市ホームページより）

③しかし、小規模校をかかえる地域からは、「家庭的な雰囲気の中で学習ができ」「教員は、担任する学級以外でも、一人ひとりに目が行き届き」「他の学年とのつながりが深まり」「子ども一人ひとりの活躍の場が多くなる」などのメリットが強調されている。なお、少人数であるが故に生じる教育活動を

進める上での課題（前頁参照）が指摘されているが、これらは同じ市町村内の学校との連携で対応できるとしている。

保護者などからは、学級規模や学校規模が小さくなくても地域の学校に通わせたいとする願いやコミュニティの拠点として学校を評価する地域住民の意向が小規模校の存続に影響している。このため、一部の地域では、当該の市町村内の全域が通学になる「小規模校入学特別認可制度」を実施したり、複式学級を導入し「子どもの数が減っても1学年制を堅持する」により小規模校のもつ利点を活用している。

※ 戦後からの学校の統廃合の歴史

- i. 第1の時期は、1950（昭和25）年代の「町村合併促進法」により全国約1万の町村が3千余りに減る変動があり、1956（昭和31）年に「新市町村建設促進法」の第8条で、小規模校の適正化を図るとして学校の「統廃合」が明記される。
- ii. 第2の時期は、1970（昭和45）年代の高度成長期における都市部への人口流出による地方の農村・漁村の過疎化によって学校の統廃合が起き、また、これにやや遅れて都心では人口集中による居住環境が悪化したため、郊外に人口が流出し「ドーナツ化現象」が起き学校統廃合が行なわれた。1968（昭和43）～1974（昭和49）年の間に全国の小中学校の約1割が統廃合された。この時期は、地域住民と地方自治体の間でさまざまな軋轢が生まれ、地域住民が子どもを学校に通わせないという同盟休校が発生したところもある。
- iii. 第3期では1998（平成9）年以降、出生率の低下により就学人口が年々減少し、文部科学省によると、1992（平成4）年から2007（平成19）年までに、小学校は3,212校、中学校は959校が廃校するなど、学校の統廃合がすすんでいる。

※ 学校の適正配置や統廃合の在り方に関する政府等の考え方

この問題は、第1次安倍政権下で発足した教育再生会議においても議論されており、第3次報告書（平成19.12.25）において、「教育効果を高めるため、国は、望ましい学校規模を提示し、スクールバスなど統廃合を推進する市町村を支援する」と記述されている。また、第1期の「教育振興基本計画」（平成20.7.1閣議決定）においても、「学校の適正配置は、それぞれの地域が実情に応じて判断することが基本であるが、国は望ましい学校規模等について検討し、学校の適正配置を進め、教育効果を高める」ことが盛り込まれている。

第2次安倍政権下では、中央教育審議会が、第2期教育振興基本計画の策定に向けて取りまとめた答申（平成25.4.25）の中には、学校の適正配置に係る記述は見受けられない。

東日本大震災復興構想会議が2011（平成23）年6月25日にまとめた「復興への提言～悲惨のなかの希望～」では、「施設自体が災害時の避難場所や防災拠点となるのは無論のこと、学校を新たな地域コミュニティの核となる施設として拡充していかねばならない」と明記されている。このことから分かりますとおり、東日本大震災の以降は、学校をより地域コミュニティの核として位置付けることの重要性が強調されている。

（2）学校の小規模校化と学校が「地域」で果たす役割

①学校の適正配置にあたっては、地域との関係を抜きに論じることはできない。たしかに学校の適正化は、これまで専ら「子どもの教育」の側面から論じられてきたが、それと同様に子どもの生活の場である地域の在り方を直視する必要がある。むしろ、少子化において顕在化する様々な課題解決は地域の再生にあるとさえ言われている。

学校は地域が築きあげてきた伝統や歴史、文化はもとより、地域住民の心の拠り所や伝統の継承、地域文化が創造される場所として地域コミュニティの拠点に位置づけられるなど、その役割を果たし

てきたのである。このことを十分考慮しなければならない。さらに学校の適正配置に向け、将来的な児童生徒数の見通しに基づいて検討するとともに、学校施設などが災害時の避難場所としての役割、或いは地域の様々な課題に対応できる学校施設の複合化などを考えた場合、学校が重要な公共施設であることを認識して、学校施設の耐震化にも対応できるようになれば、地域住民の信頼の拠り所として存在することを認識しなければならない。このように地域コミュニティの拠点として、学校の果たす役割を重視するならば、小規模校が増えたとしても、それを認めるというフレキシブルな考え方も必要である。

- ②学校の統廃合が検討されると、その中で小学校段階の通学路については、子どもたちが歩いて通える範囲の設置が論議の焦点になる。一般的に歩いて通うことができる通学路は、長い距離でなければ子どもたちが途中で出会う地域の人々との交流や豊かな自然との交わりを体験することができる。例えば、1991（平成3）年に採択された「国際人権規約A 規約を具体化する一般的意見」では、各国が施策において原理とすべきものとして、「適切な住まい」とは「雇用、医療、学校などへのアクセスを保障するものであること」が明確になっている。しかし、統廃合により学校の配置が遠くなるなどの問題が生じれば、歴史的にも、文化的にも「適切な住まい」である学校を地域からなくすことにもつながり、結果的に「適切な住まい」を子どもや親、住民から奪うことにもなりかねないので慎重でなければならない。
- ③地域に「学校が存在する」という意味をとらえ返し、地域に学校があれば安心して子育てを可能にする状況を作り出すことができ、人材の育成につながることを考える必要がある。子育てには、医療、福祉、教育が欠かせないものであり、地域から学校をなくすことはその地域が子育て世代にとって魅力のないものになってしまう。学校の統廃合は将来の「まち（地域共同体）づくり」や人口減少を一層促進することになりかねない、など様々な角度から慎重に検討すべきである。
- ④学校の統廃合について当時の文部省は、1973（昭和48）年の「公立小中学校の統合について」（通達）では、「学校規模を重視する余り無理な学校統合を行い、地域住民等との間に紛争を生じたり、通学上著しい困難を招いたりすることは避けなければならない」とし、「小規模学校には教職員と児童生徒との人間的ふれあいや個別指導の面で小規模学校としての教育上の利点も考えられるので、総合的に判断した場合、なお小規模学校として存置し充実する方が好ましい場合もあること」と指摘していることは至当であろう。
- ⑤学校が小規模校化し、学校の統廃合が現実化した場合、現にその地域に存在する子どもの数だけで学校の将来設計をするのではなく、「過疎化対策」を含めあらゆる可能性を斟酌して判断すべきであろう。例えば、過疎化が急速に進行する中でも若者世代の転出を少しでも食い止めようと、子育てできる環境を整備し、新たな若者世代を定住させる事業の整備を目指している自治体も少なくない。或いは、地域によっては「山村留学」などを実施することにより就学者数が増えた、という事例もある。
就学人口や地域の人口が少なくても、そこに人が存在する以上共同体として「地域づくり」は必要である。そして、学校が地域から信頼される地域コミュニティの拠点として機能を発揮できる新たな「適正規模の学校」が将来可能ならば、今の基準でよいのか、その地方に適合するような基準なり、考え方を構築しても良いのではないか。
- ⑥小規模校の存続、或いは学校統廃合を含めた学校の適正配置をどう進めるかの判断は、各自治体に委ねられている。小規模校として存続させるのであれば、「少人数・小規模だからこそできるその学校ならではの教育」の特性などを打ち出すことが必要であろう。「基調」でも明らかにしたように、多くの地域では、その地域にある自然などの資源を積極的に活用して「地域再生」に向けた取り組みが行なわれている。その地域にある学校では、これらの人々の取り組みや豊かな自然環境などの学習を

教育計画に取り込んで授業をすすめるなど、地域の問題点の解決に向け教育現場の立場から取り組むことが可能である。こうしたことが地域と学校の共通項として認識され、小規模校であるが故に果たすことができる教育実践、つまり地域コミュニティの拠点としての意義を広く住民にも浸透することにより、新しい価値を創造できる、という判断に結びつくことができる。



◎学校の小規模校化に対する基本的な考え

就学人口の減少という厳しい現実、そしてその事実が、状況が変化せずこのまま推移すれば長期化することが指摘されている。たしかに、小さな学校、小さなクラスは、以下のような課題を抱えているが、その反面小規模校が持つ教育的な効果や教育条件の側面からも児童・生徒一人ひとりにゆきとどいた教育保障につながることを考え、小規模校を支え生かすことができる仕組みをつくるなどして学校規模の適正化に対応すべきである。

ただし、学校設置者である自治体の財政状況や学校統廃合後の通学路や学校施設の在り方などについて子どもたちの学校教育へのアクセスの保障を基本に置きつつ、総合的に勘案の上、地域住民の賛同が得られる場合には、具体的に統廃合に向けた検討をすすめることはやむをえない。

(3) 焦点化される学校の統廃合

- ①文部科学省の調査によれば、次頁の図表のように子どもの数の減少により学校の存立にも大きな影響が出ている。毎年200校近くの学校が減少している。特に、2005（平成17）年には、全国で市町村合併が最も多く推進されたことから、前年度に対して304校減少している。これは戦後の六三制になってから1年間の学校数の減少として最も多い。
- ②小学校の11学級以下の小規模校と標準規模の学校（12学級以上）は、2011（平成23）年度の時点でその数はほぼ均衡している。学校運営にかかる経費は、国、都道府県、市町村が法令により応分の負担をしているが、学校が小規模化すると経費の効率的な運用が難しくなり、前述のように国及び地方の財政状況が逼迫化していることから学校規模の在り方にも見直しが迫られている。このため、以下の財務省の財政制度等審議会建議（2008年6月）などに見られるように、小規模校化した小中学校には財政効率性の見地から再編統廃合する要請や圧力が強まる傾向にある。

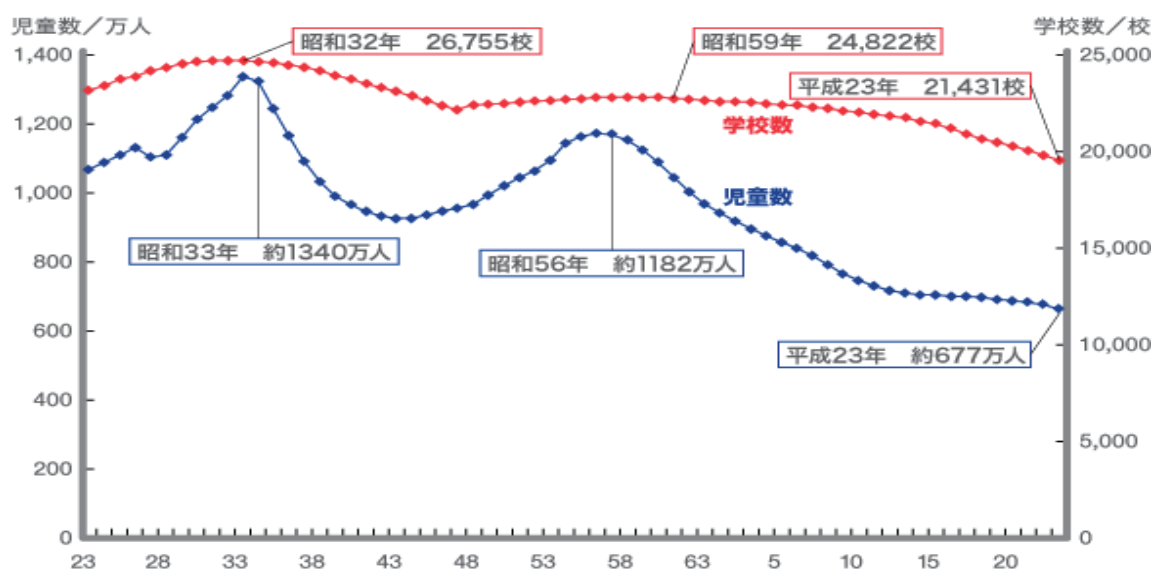
※ 「財政制度等審議会」の学校統廃合に関する建議など

学校を「統合すれば児童・生徒1人当たりの単価で35万円の効率化が図られている」と指摘している。2005（平成17）年に統合で開校した小中21校を以前と比べると、人件費を中心として合計で約170億円が効率化されたとしている。学校を統合すると学校数と学級数が減るので教職員数を減らすことができる。教職員の給与の3分の1を負担している国は「義務教育費国庫負担金」を減らすことができる。また学校教育に使われる地方交付税も学校数と学級数を基礎に算出されるので、これも減らすことができる。もちろん、教職員給与の3分の2を負担している都道府県も給与費を減らすことができ、あわせて年金や各種の手当の負担を減らすことができる。

これに対し市町村は、学校数と学級数が減るので学校の維持管理のための基準財政需要が減り、地方交付税交付金が減額されることになる。統廃合により子どもの遠距離通学が増えれば、スクールバスの配車などの費用も負担することとなる。例えば、学校が遠くなり通学のためスクールバスを購入する場合、国

の補助金の限度額は購入費の2分の1であり市町村の持ち出しが必要となる。スクールバスの運用に要する人件費や燃料費、あるいは運行委託費等の維持運営費に対しては地方交付税が措置されるが、不足分は市町村が負担する。

公立小学校児童数・学校数



文部科学省「学校基本調査」より

(中央教育審議会配布資料「学校の適正配置」から)

③小規模学校の発生は過疎地だけの現象ではなく、現在では都市部の一部でも就学人口の空洞化がすすみ、大規模校がなくなり小規模校が集中するなど、これらの問題が全国的課題となっている。ただ、都市部の学校は地理的に隣接する地域が多く見られるので、この場合には統廃合が容易に進められているのが現状である。そして、資料—1でもふれているように2050年には、急激な人口減少が大都市部にも及ぶので、これらのことが「待ったなしの」喫緊の解決すべき課題になる、と予想されている。そうした状況の中で、財政の効率化のみを最優先にして学校の再編施策をすすめれば、地域によっては学校が消滅し地域は疲弊する。したがって、大都市近郊の自治体であっても遠くない将来にこうした状況になることは間違いないので、地域住民に対して身近な基礎的自治体としての今後の「適正規模の学校の在り方」などについて提示することが迫られている。

(4) 学校の統廃合が抱える問題点と課題

①就学人口の減少が全国的に進む中で、国及び地方は「少子・高齢化」がすすみ社会保障費などの増大などに伴い財政状況は一層厳しくなっている。そこで多くの市町村では、学校の統廃合により「適正規模」の学校を堅持し、引き続き児童・生徒の教育確保に向けた教育施策をすすめようとしている。統廃合は二校以上の学校を統合することにより、残された学校は廃校として整理される。

②学校統廃合にあたっては、適正な学校配置・規模の条件などを法令で定めている。標準的な学校規模は前述のように「12学級～18学級」としているが、実際は基準として機能している自治体は少ない。学校配置の問題については、子どもたちが学校に通う通学距離の基準を、義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律施行令第4条1項2号で「小学校はおおむね4km以内、中学校はおおむね6km以内とされている」としている。この基準は、当時、児童生徒の歩く時間や疲労度をもとに決められたとされており、また、日本建築学会では、最大でも小学校低学年は2km(徒歩30分)以内、小学校高学年から中学校は3km(同)以内を推奨している。

多くの自治体、特に過疎地など山村地区では、学校の統廃合により通学区域が拡大し、子どもたちの通学の安全確保に向けてスクールバスの活用を基本としながら、路線バスやスクールタクシー等を確保する対策が講じられている。また、交通安全指導員の配置等により通学路の安全確保に向けた対策も図られている。しかし現実には、適正な学校規模と通学距離の両方を満たすことは難しく、実際に学校を設置するに当たっては、学校規模を通学距離より優先するという自治体が約60%を占めている。特に、就学人口が急速に減少している地域は、都市部を除き学校間の距離が大きく離れており統廃合を難しくしている地域であり、島嶼部や山岳地帯にある学校の場合には、これらの条件に適合することが難しい。

やむを得ず学校の統廃合がすすめられている地域でも、地域コミュニティの中心としての「学校の灯は消せない」思いからか、一つの自治体に一つの小学校、一つの中学校という構図が多く見られる。また、町全体が「限界集落」の様相になりこれ以上学校を存立させることのできないケースもある。これらの場合には隣接する自治体との連携・協力・事務委託(例えば、区域外就学などの「教育委託」)を密にすることによって解決を図ることなども一つの手法として欠かせなくなっている。

- ③学校の統廃合は、児童・生徒に対しても影響を与える。クラスサイズの変化や教育環境が変わることにより適応できず、新たな人間関係により、いじめ・不登校等につながることも心配される。学校の統廃合による不安を払拭し、その地域に沿った教育計画や指導計画の作成、学校環境の整備など、適切な学習指導や生活指導が行なわれるよう統合する場合には、統合に伴う子どもたちの教育上の課題に対応するため、加配教員の配置は欠かすことが出来ないため、市町村合併を伴わない統廃合の場合においても教職員定数の特例加算を措置すべきである。



◎学校規模の適正化と学校統廃合に関する提言

- ◎学校規模の弾力化を含めた小規模学校の存続を基本にした学校規模の適正化をめざす。
- ◎各学校や地域の人的・物的資源を小規模学校間相互で活用する中で多様な学びを保障し、経済効率性に対処する。例えば、これまで学校行事等は各学校単位で進められてきたが、運動会、音楽会、講演会等、小学校のクラブ活動等は複数の小規模校での合同実施を含め検討し、学校間の連携や教育の連続性の確保などこれまでの取り組みを発展させる。また、地域間の連携を深めるため ICT 機器を活用した授業により、近隣学校の授業と連動する取り組みを実現させる。
- ◎学校施設のもつ役割を明確にする中で、防災拠点や学校施設の複合化をすすめる。例えば、保育園・幼稚園や学童保育所、社会教育施設、福祉施設などが担う対人サービスを一体的に提供できるようにし、それぞれとの交流を通して教育効果が上がることを提示し、そこで果たす教職員の役割を明示する。
- ◎山村留学制度などを含めその地域に適した少子化対策を創設する。
- ◎統廃合に伴う教職員の加配などを含め定数改善等勤務条件の整備をすすめる。
- ◎学校統廃合にあたっては、当面、通学距離・時間の抑制を考慮するとともに、この間形成されてきたコミュニティを地域見直しの中心に据える。

2. コミュニティ・スクールとしての学校の役割

(1) コミュニティ・スクールとは

今日の学校教育は、公教育制度として機能しながら地域的な教育ニーズに対し適切に応じることによって、地域と密接なつながりができ充実した教育活動が可能になる。その中で、すでに自分の子育てを終えた地域住民の人々の経験や知恵は、そのための有力な力となり得る。それが、「自分たちの学校」「この町の学校」という愛着を生み、長期にわたって学校を支える強力な力となるものと考えられる。その意味においても、学校が目指す教育の方向などについて、保護者や地域住民などを加え地域参画の下で議論されることが望ましい。

また、「地域に開かれた学校」として学校で行う教育活動やそれを保障するカリキュラム編成についての検討も同時進行で行うことが求められている。教育空間としての校舎は、教授・学習する教育内容、教育活動の在り方により、その構造や資材等が決定される。そのためにも学校づくりは、地域住民はもちろんその学校で教育に直接的に携わる教職員等を加え協議をすすめるべきである。これまで学校の運営については、多くの場合教育委員会などが法令中心の管理する方式をとってきている。

コミュニティ・スクールが目指す方向は、こうした現行のシステムを見直し、学校の果たすべき役割を地域コミュニティの再生・存続の視点でとらえ、地域や子どもたちの教育ニーズ等が教育課程を含め学校運営に十分反映されるよう、地域住民が学校運営に参画し、地域と学校が権限と責任を担うことができる分権化された開かれた学校運営である。こうした教育機能の強化を中心としながら、「防災」、「複合化」の側面など地域コミュニティの拠点として発揮できるようあらゆる面から検討する。その際、学校の役割と住民による教育活動サポートなどの主体をコミュニティにおき、国等は財政的援助などの補完的役割に徹するようにすべきである。

※ 文部科学省が想定しているコミュニティ・スクール

コミュニティ・スクールは、地域運営学校とも呼ばれ学校と保護者や地域の皆さんがともに知恵を出し合い、一緒に協働しながら子どもたちの豊かな成長を支えていく「地域とともにある学校づくり」を進める仕組みである。地方教育行政の組織及び運営に関する法律によって定められている。コミュニティ・スクールは、保護者や地域住民などから構成される学校運営協議会が設けられ、この合議制の機関により学校運営の基本方針を承認したり、教育活動などについて意見を述べるといった取り組みがおこなわれる。従って、法により定められている「学校運営協議会によるコミュニティ・スクール」は、これらの活動を通じて、保護者や地域の皆さんの意見を学校運営に反映させる。

コミュニティ・スクールは、小・中学校はもちろん、幼稚園や高等学校などの地域の公立学校に導入可能。導入するかどうかは、学校、保護者や地域の皆さんの意向等を踏まえて、学校を設置する地方公共団体の教育委員会が決定する。2013(平成25)年4月現在、コミュニティ・スクールは全国に1570校存在し運営されている。

※ 地域協議会と学校運営協議会

地域住民の意見等を行政に反映させる制度として、地方自治法第202の5項で定められている地域協議会がある(地域自治区には地域協議会を置くこととされ、地域協議会の構成員は、市町村長によって、自治区の区域内から選任される)。この制度は自治体がつくる「地域自治区(地方自治法第202条の4)」ごとに設ける協議会で、委員は、地域自治区の住民から市町村長が選任するようになっている。例えば、新潟県のある市に設置されている地域協議会の任務は、「地域協議会は、身近な地域の課題について、そこで暮らす住民の皆さん自らがその解決方法等を議論し、地域の意見をとりまとめ、市長に意見を伝えるための機関です。」と定められているように、当該学校の運営に関して協議する「学校運営協議会」とは性格を異にしている。

コミュニティ・スクールのイメージ



(文部科学省ホームページ コミュニティ・スクールより)

(2) コミュニティ・スクールが法制化された経緯

①学校は、児童生徒の学習・生活の場のみならず、高齢化の進行や社会の成熟化に伴い、生涯を通して人々の多様で高度な学習に対する需要が増えていることを重視し、地域社会における各種の学習機会の提供や総合的な学習基盤の整備等も求められている。

教育基本法第3条（生涯学習の理念）は、「国民の一人一人が、自己の人格を磨き、豊かな人生を送ることができるよう、その生涯にわたって、あらゆる機会に、あらゆる場所において学習することができ、その成果を適切に生かすことのできる社会の実現が図られなければならない。」としている。同法の13条では、「学校、家庭及び地域住民その他の関係者は、教育におけるそれぞれの役割と責任を自覚するとともに、相互の連携及び協力に努めるものとする」と学校教育における地域との連携が欠かせないものとしている。

②学校をめぐる様々な法的位置付けについては、地方分権の推進が議論されている段階では、学校が様々な問題や課題に直面しているものの、それらへの対応は教育現場と離れている教育委員会任せになっている。教育現場である学校には裁量権の付与が少なく、そのため学校の自主性・自律性の確保、「開かれた学校」の実現等が喫緊の課題になっていた。それまでの学校の多くは、予算措置を伴うことについてもその都度教育委員会等へ「伺い」をしなければ何もできず、決められた枠組みの中でしか運営できない仕組みになっていた。これらの問題を解消するためには、教育の実施部門である学校に権限を与えることにより地域の要求に応えさせ、学校が、開かれた運営主体として力量を発揮できるよう、システムとして打ち出されたのが「コミュニティ・スクール」であった。ただ、「コミュニティ・スクール」は、小泉内閣の「骨太方針2003」により、規制改革の一環として学校の「公設民営」の議論とともに導入されたことも事実である。総合規制改革会議も2903（平成15）年6月第3次答申を提言し、「コミュニティ・スクール」の同年度中の法案化を促した。

③中教審答申を受け2004（平成16）年度、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」が改正され「学校運営協議会によるコミュニティ・スクール」が導入された。また、2008（平成20）年度から

は、学校における児童生徒の問題の多様化による教員の業務量増加等への対応として、地域住民が学校支援ボランティアとして学習支援活動や部活動の指導など地域の実情に応じて学校教育活動の支援を行う「学校支援地域本部」の設置が進められている。2008（平成 20）年閣議決定された教育振興基本計画では、地域コミュニティや学校の適正規模について以下のように記述されている。

1 学校・家庭・地域の連携・協力を強化し、社会全体の教育力を向上させる

【施策】

○家庭・地域と一体になった学校の活性化

保護者や地域住民が一定の権限と責任を持って学校運営に参画し、地域に開かれた信頼される学校づくりを進めるコミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）の設置促進に取り組む。公立学校の学校選択制について、資源配分の在り方と、これによる学校改善方策に関するモデル事業を希望する教育委員会で実施することを含め、地域の実情に応じた取組を促す。また、学校の適正配置は、それぞれの地域が実情に応じて判断することが基本であるが、国は望ましい学校規模等について検討し、学校の適正配置を進め、教育効果を高める。

④都市化が進行した地域では、一般に住民相互の関係が希薄になっているが、3.11などの大地震や自然災害などにより、互いに支え合う連携強化の重要性があらためて認識され、コミュニティ構築の場所として学校の役割が再評価されている。そうした意味で地域における学校の在り方を考えた場合、統廃合による財政の効率的執行も考慮すべき大事な要素であるが、学校がその地域に在ることによって子どもたちの生活・遊びの場が保障され、また、学校施設の活用などにより地域住民に安心感を与え、地域住民の多様な活動ニーズに応える場と機能を有していることにも十分着目すべきである。

地域から学校が消え、「限界集落」が増え子どもや地域住民がいなくなれば税も入らなくなり、地方財政が成り立たない。それ以上に地方で繰り広げられている住民の政治への参画は、「地方自治は民主主義の学校である」と述べられているように、国の民主政治の基盤になっている。したがって、地方から学校が消え、地方のコミュニティが衰退すれば、国の民主主義を形成している「根っこ」の部分が弱り、住民の意見や意思が政治に反映されなくなってしまうことが危惧される。

(3) 学校の管理・運営に向けスクール・ガバナンスの強化を

①教育委員会と学校との関係は、これまで多くの場合、特に地方分権一括推進法施行以前は、国（文部科学省）を頂点として、都道府県、市区町村教育委員会の指導行政により、学校は上意下達の末端の組織になっており、教育委員会などの顔色ばかりをうかがい、子どものためという視点が欠けているとの批判がされてきた。例えば、当時の地方分権推進委員会の委員の一人は「戦後 50 年の中で、本来教育は一人ひとりの個性を育てていくものなのに経済や生産性向上に合わせてきた。その結果いじめや不登校、一人ひとりの個性のなさ、偏差値至上主義など教育上の構造上の問題として出てきた。これを解決するにはこれまでの中央集権を反省し、もっと地方や地域を信頼し、権限を委ねる必要がある。個性を育てる教育に中央集権はふさわしくない。それが教育の地方分権の趣旨だと思う。今まで教職員組合も文部省にしても程度の差はあるが、住民や親の意思を同じように無視してきたのではないだろうか。何よりも子どもと住民が住民と一緒にあって教育を創っていくこれが基本だ。ただ、大きな枠組みは国が決めていくべきであろう。」と地方分権における教育現場としての学校の役割の重要性を述べている。

②本来学校は、子どもの生活や学習に一番近い教育現場に位置づいており、そこで起きている問題などについて保護者や地域住民と協力し連携を強める中で解決に向けた取り組みをすすめる立場に置かれている。さらに、地域の他の学校との連携・協力、必要な情報の共有等を通して問題解決を図るという横のつながり

りや双方向性が担保される制度改革が求められてきた。そして、教育委員会は、学校という教育現場の後方支援の役割を果たすべきである。そのためには、校長がリーダーシップを発揮できるよう学校裁量予算の拡大、より柔軟な執行権限の付与等、学校の権限を増やしていくことが必要である。そのためには、以上のような内容が実現できる学校の「スクール・ガバナンス」が実施できるようにすべきであるが、それには多くの地域で設置され実践されてきた「学校運営協議会によるコミュニティスクール」の教訓をふまえる必要がある。それには、全ての学校をコミュニティ・スクールとして、学校の運営に地域住民の公正な民意が反映できるよう抜本的に法改正を検討すべきである。ただ、学校と地域との間には、学校が教育の専門機関であることや、また学校の教職員には定期的にある人事異動が支障になり、地域コミュニティをめぐる意思疎通を欠くケースが見られ、地域と学校との役割や権限をめぐる意見の対立を見ることがある。

コミュニティ・スクールでは、地域コミュニティが最も身近な自治体組織であることを確認するなど、しっかりと捉え直し「対立の解消」に向けパートナーシップの構築を行うことが必要である。そして、17ページに記述しているように、地方自治体の各区域には「地域自治区」があり、そこには「地域調整会議」の設置が法定化されているので、そこでの議論をすすめ地域コミュニティの意義やパートナーシップの構築等に向け条例化を検討すべきである。

※ 見直しがすすめられている公立学校における学校選択の自由—東京都杉並区の例—

通学区域の弾力化により、いわゆる学校を選択した子どもにとっての地域には、通学校区と本来の通学区域である居住校区の2つがあるが、学校を選択した子どもは、居住校区の行事に参加しない割合が高く、居住校区の人と関わる機会が少なくなっている。一方で、学校選択の通学校区では、学校の友だちが多くても、自治会の関係で地域の行事はその校区に住んでいる人しか参加できないものもあり、通学校区で過ごす時間が少なくなっている。つまり、学校を選択した子どもにとっては、居住校区とも通学校区とも十分な関係を築くことが難しいと指摘されている。このことは私立中学校等へ進学した子どもと同じことが言える。

こうしたこともあり学校選択を自由化した一部の地域では「見直し」「縮小」「廃止」が検討されている。例えば、学校選択を自由化した東京の杉並区ではPTA役員や校長らを対象にしたアンケートでは、3分の2が「制度の廃止か見直しを」と回答した、と報道されている。東日本大震災を機に登下校時の安全を重視する保護者も増え、また、「選択制は地域と学校のつながりを希薄にするのでは」との問題意識も指摘されている。そもそも杉並区の学校選択制は、当時の山田区長がトップダウンで、2002（平成14）年度から導入し、当初から「選ばれる学校」「選ばれない学校」がはっきりと分かれ、2010（平成22）～2012（平成24）年度中学校の入学者に格差が広がっていることが判明している。「選ばれない学校」は、いったん希望者数が減り始めると、どんどん拡大する。そして、こうした動きが学校統廃合の動きに結びつくことが懸念されている。こうしたことから学校選択の導入は、学校の地域コミュニティの拠点づくりを難しくしている。また、地域によっては学校の小規模校化がすすみ、一つの自治体に小中学校が一つずつつかないところでは選択の余地が生じないので、公立学校の学校選択には限界がある。

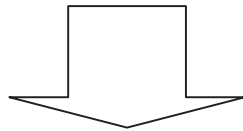
（4）教育委員会と学校の権限を見直し、権限の再配分（分権化の推進）を

①地方分権は、最も受益者に近い現場の意向に沿って権限を行使してはじめて実効性を有するが、教育に関わる権限は、その多くが教育委員会に属している。ただ、地方分権一括推進法が制定されてからは、教育行政の在り方について見直しがされ、法的にも学校運営について学校評議員の意見を聞く学校評議員制度の設置やコミュニティ・スクールによる地域参画の学校運営、地方自治体においても学校予算に関する権限が校長に委譲されたり、地域ボランティアの活用など一定の前進をみている。

それでも教育の受益者である子ども、保護者や地域住民の意向に応じているとは言い難い。どうしてもそこには、学校教育の専門家である学校長や教員の判断、これに対して教育のいわば「素人」と思われる保護者や地域住民の意思、そして学習主体である子どもたちのニーズをどう調整し、全体のコンセンサスをどう形成していくか、という長年にわたって展開されてきた教育行政の課題が各学校の運営上の課題としても横たわっている。

②教育委員会制度では、「素人による支配（レイマン・コントロール）」と「専門家による指導（プロフェッショナル・リーダーシップ）」をいかに調和させるかが、常に論争の的になっている。教育委員会と学校、そして保護者・地域との関係においては同じような課題解決が迫られている。

学校教育に関わる権限については、「専門家による指導」と位置づけられている教育委員会の権限のうち、より教育現場で判断したほうが地方分権の趣旨に即応するものは学校長若しくは説明責任を果たすことができる学校運営協議会等に委任すべきであろう。例えば、学校の教育目標を実現するために必要な経費は、学校長の裁量により執行できるよう予算上の権限を付与すべきである。その上で執行した経費を教職員はもちろん学校運営協議会に説明するシステムの導入。また、学校施設は、公的な教育施設としての学校を利用されるケースが多いので、「学校運営協議会」に権限があったとしても基本は学校長や教職員の意向が尊重されるシステムを導入すべきであろう。



◎学校運営・管理の分権化に関する提言

- ◎学校と地域が双方向の関係（パートナーシップ）にあることを明示する。
- ◎教育予算の執行等学校に付与する権限を明確にし、拡充する。
- ◎学校の社会的責任（教育的責任）、法的責任を明らかにする。
- ◎コミュニティ・スクール（学校運営協議会）における地域住民の役割—学校運営への参画<協議>と学校教育への参画<支援>などを明示する。
- ◎学校が地域コミュニティセンターとして機能するよう、必要により「地域協議会」との協議を強化する。
- ◎学校で使用される教科書は、学校と教員が子どもたちへの教育活動を行う上での「主たる教材」として大きな役割を果たすものであることから、学校現場の意向を十分に尊重した教科書採択が行われるよう仕組みを整備する。
- ◎教職員の人事は、学校運営に当たる校長のリーダーシップを尊重する。
- ◎学校運営協議会の庶務的事項を担う職員を配置するなど、教職員の勤務条件を配慮した条件整備をすすめる。

3. コミュニティの拠点としての学校施設の活用

学校施設が持っている意義については、本提言の基調でも述べているように地域社会と密接に関わりを持っている。そして、学校教育は子どもたちが地域の中で市民としての役割を十分果たすことができることを願いながら、その一助として学校施設が子どもたちの自然体験や生活体験の場として生

かされるようを地域コミュニティとして地域に開放している。従って、これからの学校施設は、子どもたちが安心して安全に使えることにも配慮するとともに、学校内において子どもたちが様々な体験や行動を自然に行えるよう施設・設備の内容や配置などを工夫することが必要である。

一方、学校の統廃合がすすみ、高齢化社会への対応から、「空き教室」などの教育施設が福祉施設に転用される事例が見られる。しかし、学校施設が果たしている役割を重視するなら、第一義的には子どもたちのために教育資源を残し、教育と福祉が融合する以下のような施策を積極的にすすめることが重要である。



◎ 学校施設の在り方を重視する施策推進を

i. 「チャイルドプラン」の一環として策定する。

子どもの中心の地域づくりを基本に、子育てや学校支援のためのネットワークをつくりあげ、まちづくりにあたっては、住民参加のもとでのマスタープランづくりをすすめる。学校が住民のニーズを反映したものになるよう、幼稚園や学校、公民館・図書館・スポーツ施設などのネットワークを形成しながら、拠点的な整備計画を作成する。その際、子どもたち自らの生きる力を育むため、地域社会の力を生かすための「スクールボランティア」の創出、家庭の教育力の向上のための「子育て支援事業」などを基本としたチャイルドプランを作成し、「地域教育活性化センター」（仮称）を整備してすすめること。また、幼稚園・保育園と義務教育諸学校、高等学校などとの学校間連携を促進する仕組みを整備すること。

ii. 地域コミュニティの拠点としての学校の整備をすすめる。

学校施設は、子どもたちのための資源として活用する中で「開かれた学校」をつくりあげ、子どもたちの活動の拠点とすることも重要である。さらに、学校を地域の人々に積極的に開放し、学校が地域のコミュニティ・センターとして安全性を含め機能し、保護者や地域住民の資源として有効に利用されるよう、設計段階から地域住民などの意向が反映されるシステムの導入を検討すること。高等学校においても、地域の人々の参加する講座を開設したり、在日外国人や子ども、就学生のための日本語教育を実施するなど、地域や社会の課題に積極的にこたえる仕組みを整備すること。対話と協議の場所を確立し、施設設備の機能的な向上をはかる。学校の施設・設備、必要な教育機器・什器類を充実させ、学校内外のコミュニケーションが迅速に行われるようにする。教職員と子ども・保護者、住民との懇談や情報交換ができるよう各種会議室などの整備・改修を行う。



iii. 防災拠点としての学校施設・設備の機能強化

学校施設は、自然災害等に対して地域住民の「命と生活」を確保する場と機能を備えることが求められており、そのため、今後より機能を強化すべき役割を担っている。この点について、既に教育総研では、2011（平成23）年6月「東日本大震災など教育復旧・復興等に関する緊急提言」の中で、学校施設の活用等について説明しているのでそれを参照していただきたいが、概要については以下の通りである。

学校施設・設備が災害時にも学校施設が的確に対応できるよう、学校施設の安全性、避難生活を営む上で必要な諸機能の整備—特に、①避難所生活に不可欠なトイレ使用について、洗浄水の不足などの状態が長く続くと、避難住民にとって精神面、体調面で大きな負担になるので直ちに仮設トイレ等の設置。②電気、水、ガスなどのライフラインの被害は避難住民の生活や避難所の運営に多大な支障をきたすので自家発電装置や井戸等の使用が円滑にできるようにする。③学校と教育委員会や防災担当部局等との情報の伝達について、避難所と外部との連絡に必要な電話回線の不通や仮設電話の設置の遅れがないよう緊急時に対応できる情報機能を設置すること。④避難所生活を過ごす部屋の照度や温度、プライバシーの確保などに向け、日常的な整備・点検が重要である。そして、避難所の運営方法、学校教育活動の早期再開に向けた方策を、首長部局、教育委員会、地域住民、学校間で意思統一するための地域連絡協議会のような組織の常設化が必要である。

終わりに

○地域と学校をとりまく状況、とりわけ子どもたちの生活・学習環境は、前述しているように人口の減少＝就学人口の減少によって①家族サイズの縮小や少子化の進展、②地域コミュニティ機能の喪失、③自然による崩壊と人の排除がすすむ生活空間の広がりなどにより悪化している。このことから子どもの出生率の回復により人口増をめざす動きがあるが、仮に出生率が回復したとしても人口増の成果が現れるのは60年後という推計も出され、専門家の間では現実味が乏しいと言われている。

それよりも現に生活している保護者や地域の人々がともに知恵を出し合い、教職員と一緒に協力・協働をしながら「人と人とのつながり」を強めながら子どもたちの豊かな成長を支える、地域の活性化のための人材の確保・育成によって今日の状況を克服すべきではないだろうか。

子どもたちの教育は、学校だけでなく、子どもの生活を重視する観点から家庭、地域を含めた社会全体で取り組む必要がある。また、外国籍の人が多く定住する地域では、外国人の子どもの実態を把握し、日本語指導などの教育支援や外国語を扱える支援員の配置などは不可欠である。その上で地域全体が子どもの成長を支えていくことができるよう、学習する場も教室だけでなく、公園、図書館・博物館や青少年施設、文化施設等地域全体が学習空間として整備されるべきものである。地域社会は子どもたちが豊かな体験学習を経験することによって、学校で得られる知識としての「学校知」をより豊かなものとするとともに、

社会のルールなどを学び人間形成を果たしていくことを期待されている。

- 公立学校のしくみは、すべての子どもたちに対し、ゆきとどいた、均しく、最善の教育を行うことを前提に制度設計され、学校を支援すべき教育委員会は必要な人的配置・経費の配当、「空間」としての学校施設設備を整備して、学校が「教育の専門機関」、地域コミュニティの拠点として役割が果たせるよう、文部科学省は「学校施設整備指針」を設定している。この「指針」の内容は、教育内容・教育方法等の多様化への対応など学校教育を進める上で必要な施設機能を確保するために、計画及び設計において必要となる留意事項を示している。

学校は教育課程、学習活動などのとりくみを地域の人々と話し合い、教育に関する情報、課題を共有し合い相互理解を深め信頼関係を確立する、そのため、子ども、保護者、地域の意見、要望が学校運営に生かすことができる仕組みが必要になっている。そうした意味でも地域住民の意向が学校に直接反映される制度設計や全ての学校がコミュニティ・スクールとして機能する、住民参画による教育改革の実現が今こそ求められている。

- なお、「地域と学校」のおかれている状況を考える場合、外国籍の人々のことを含めて問題と課題があることを指摘し、以下この点について補充したい。

今日本は、経済のグローバル化や人口減少により、外国人は労働力としても欠かせない存在として増加し、それに伴いその子どもたちの義務教育期の就学が各地域で問題となり多くの課題を抱えている(2012(平成24)年5月の文科省の調査では、公立の小・中・高等学校等に在籍している外国人児童生徒は、約7万2千人となっている)。

外国籍の子どもの学齢期の教育について文科省は、外国人の子どもには、①現行制度では義務教育への就学義務はないが、公立の義務教育諸学校へ就学を希望する場合には、国際人権規約等もふまえ、日本人と同様に無償で受入れる。②手続きについては市町村による「就学案内」が基本となって行なわれている。③教科書の無償配付及び就学援助を含め、日本人と同一の教育を受ける機会を保障している。ただ、日本の学校に通いながらも、専門の教員の不足もあり小学校低学年程度の日本語力であったり、漢字が読めないなどにより、そのため学校に通えない「不登校・不就学」という問題も抱えている。在籍する外国人児童生徒のうち、日本語指導が必要な者は、約2万9千人在籍しており、調査開始以来最多となっている【2000年(平成22)年9月現在】。

外国人の就学については、2000(平成22)年9月の国連ミレニアム・サミットにおける「国連ミレニアム宣言」を受け2001年に取りまとめられた「ミレニアム開発目標」で、「2015年までに全ての地域の児童が、男子も女子も同様に、初等教育課程を完全に修了できるようにすること、また、全ての段階の教育についての男子と女子の均等な機会を確保することを決意する。」となっている。日本においてもこの内容を実現することが大きな課題になっている。それだけに地域と学校を考える場合、外国人を含めてコミュニティ・スクールの在り方についても検討をする必要がある。

今後地域における構成員として外国人の割合は一層高まることが予測されることから、地域コミュニティの再生には、外国人に関わる課題についても配慮されなければならない。国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的違いを認め合い、対等な関係を築く中で地域社会の構成員として共に助け合いながら生活していく、という「地域における多文化共生」を推進する必要性があらゆる分野で生じてくることを認識して、地域コミュニティの再生をすすめるべきである。

資料一 1 日本の人口構造の推移

○1985（昭和60）年日本は、「一人の女性が一生に産む子どもの平均数を示す」合計特殊出生率が「1.76」になることが判明し、1989（昭和64）年には「1.57」と急落し、その後出生率は年々減少している。

2012（平成24）年の日本の合計特殊出生率は、1.4と前年より上昇したが依然として低い（2012（平成24）年の全国平均1.41、東京は1.09）。合計特殊出生率が2.0以上であれば世代の人口はほぼ維持されるが、2.0を割り込んだという1989（昭和64）年の数字はこれまで「ひのえうま」の年を除きなかっただけに衝撃的であった。それ以降政府は少子化対策に取り組むものの、「子育て支援」などの施策は、今日に至っても実効あるものになっていない。出生数の減少により年少者の人口（0～14歳）は、第2次世界大戦後減少傾向が続き、1997（平成9）年には、高齢者人口（65歳以上）よりも少なくなった。

1. すすむ人口減少と高齢化

○2005（平成17）年以降、日本は長期の人口減少過程に入ったと報告されている【国立社会保障・人口問題研究所の「将来人口推計—2006（平成18）年」報告】。2011（平成23）年の総人口は1億2780万人で前年対比25.9万人大幅な減少になっており、その主因は死亡者数から出生者数を差し引いた自然減である。今後日本の人口は、推計によれば2030（平成30）年には1億1,522万人まで減少し、その後2046（平成46）年には1億人を割って9,938万人、2055年には8,993万人にまで減少すると予測されている。2004（平成16）年のピーク時（1億2,784万人）から比較すると、50年後の日本は人口規模で約30%減少することになる。一方、高齢化がすすみ、2013（平成23）年の総人口に占める65歳以上の高齢者比率は25.1%＝4人に1人と、先進諸国で最高水準になっている。2023年には高齢化率は30%を越え、2060年には40%に達する。それに比べ、生産年齢人口（15～64歳）と年少人口（0～14歳）の割合が確実に減少していくのが日本の現状である。例えば、就学者数を見る上で最も関連する14歳以下の年少人口の全人口に占める割合は、2015（平成27）年で11.8%、2025（平成37）年で10.0%、2035（平成47）年で9.5%になると推計されている。

表1-1 65歳以上人口割合の高い国：1950, 2010, 2050年 (単位：%)

順位	1950年		2010年		2050年	
	国名	割合	国名	割合	国名	割合
1	フランス	11.39	日本	22.69	台湾	35.69
2	ラトビア	11.18	ドイツ	20.38	日本	35.56
3	ベルギー	11.01	イタリア	20.35	ポルトガル	33.97
4	アイルランド	10.97	ギリシャ	18.55	韓国	32.80
5	イギリス	10.83	スウェーデン	18.24	イタリア	32.70
6	エストニア	10.60	ポルトガル	17.94	スペイン	32.64
7	オーストリア	10.42	ラトビア	17.80	キューバ	31.86
8	スウェーデン	10.25	オーストリア	17.60	シンガポール	31.81
9	グルジア	10.10	ブルガリア	17.52	ボスニア・ヘルツェゴビナ	31.43
10	スリランカ	9.97	ベルギー	17.43	スイス	30.90
⋮	⋮	⋮				
59	日本	4.95				

(出所) 社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集(2012)』

(注) UN, *World Population Prospects : The 2010 Revision* (中位推計) に年齢別人口が掲載されている197か国のうち2010年人口が100万人以上の国(157か国)についての順位

2. 地域から見た人口減少の実情

(1) 国土交通省調査・報告

国土交通省に設置されている「国土審議会長期展望委員会」は2011(平成23)年2月、2050年に日本が過疎化や少子高齢化の傾向が継続した場合、2005(平成17)年時点で人が住んでいる国土の約20%において住民がいなくなるとの中間報告をまとめている(以下図表参照)。その中でも過疎化が進む地域では人口減少率が61%と、全国平均(26%)を大幅に上回っており、大都市と地方の人口格差が過度に進むとしている。

そして全国の人口は、05年の約1億2800万人から50年は9515万人と約26%減少すると推計している。このうち、①高齢人口の増加〔2005(平成17)年2576万人→2050年3764万人〕、②生産年齢人口の減少(2005(平成17)年8442万人→2050年4930万人)、③若年人口の減少〔2005(平成17)年1759万人→2050年821万人〕と指摘している。

人口が50年には半数以上減っていると見込む区域は、無居住化のケースを含め全体の約3分の2に達する。一方、人口増の区域は三大都市圏の東京圏、名古屋圏を中心にわずか2%止まりとしている。

広域ブロック別で最も無人の地域が拡大するのは、人口が563万人から319万人に減る北海道で、居住者がいる約21,800区域のうち、52%の約11,400区域で人がいなくなる、というショッキングな報告もされている。

無人化する区域の割合が20%を超えるのは、ほかに四国圏26%、中国圏24%。逆に最も割合が低いのは首都圏の9%。さらに離島振興法で定めた全国258の有人離島のうち、約10%で無人となる可能性があるとした。

※ 今回の調査は、地域別に独自の人口予測を行っている。地域別の人口変動には、自然増減と社会増減がある。自然増減は日本全体と同じように、出生・死亡などによって変化する分であり、社会増減は人々が居住地を移動することによる人口変化である。今回の数値は、自然増減については国立社会保障・人口問題研究所の推計を使っているが、社会移動については独自の推計を行っている。

表 ブロック別に見た人口の推移

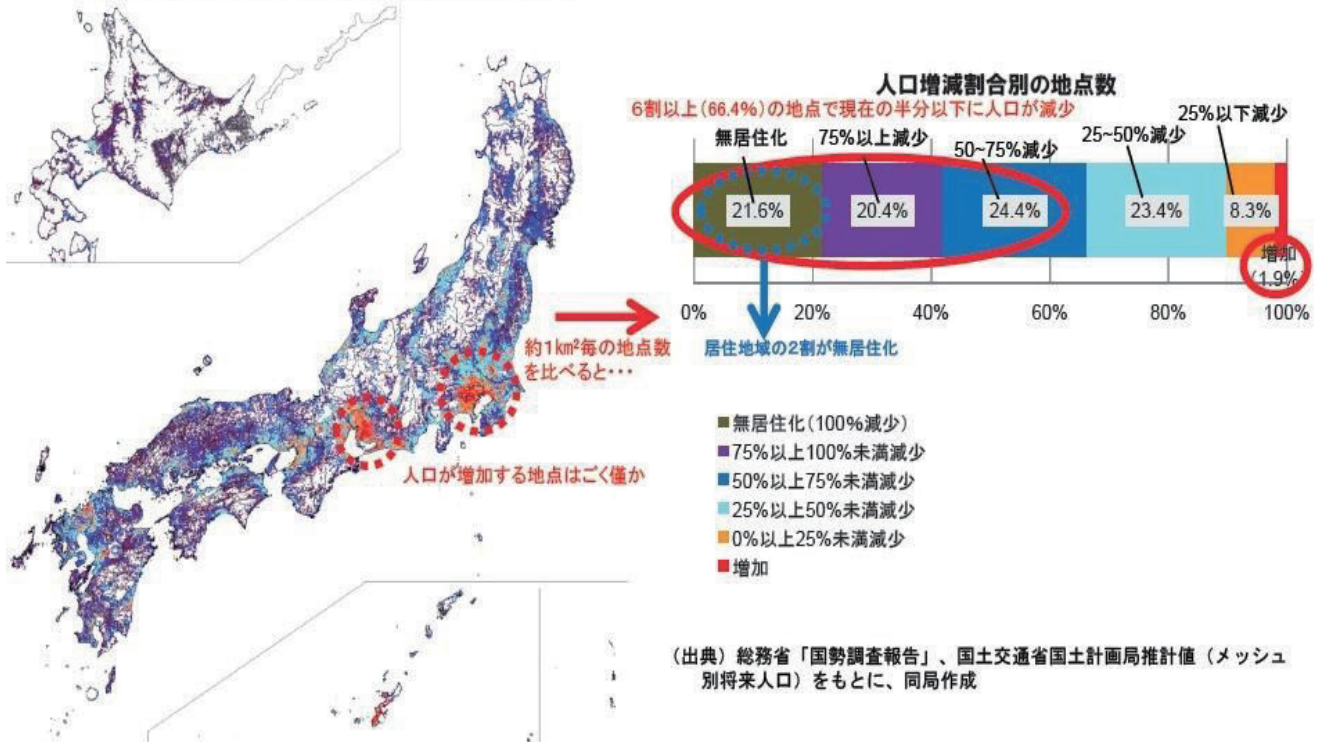
(万人、%)

圏域	2005年	2020年	2030年	2050年	変化率 (2005→ 2050年)
北海道	563	513	458	319	-43.4
東北圏	1,207	1,091	983	727	-39.8
首都圏	4,328	4,246	4,101	3,628	-14.4
(うち東京圏)	3,448	3,498	3,408	3,090	-10.4
中部圏	1,722	1,675	1,588	1,359	-21.0
(うち名古屋圏)	1,123	1,111	1,069	958	-14.7
北陸圏	311	290	265	201	-35.2
近畿圏	2,089	1,989	1,856	1,503	-28.1
(うち大阪圏)	1,848	1,759	1,645	1,343	-27.3
中国圏	768	709	642	481	-37.4
四国圏	409	371	334	250	-38.9
九州圏	1,335	1,248	1,153	911	-31.7
沖縄県	136	142	143	137	0.3
全国	12,777	12,273	11,522	9,515	-25.5

国土審議会政策部会長期展望委員会「『国土の長期展望』中間とりまとめ」(2010年2月)より

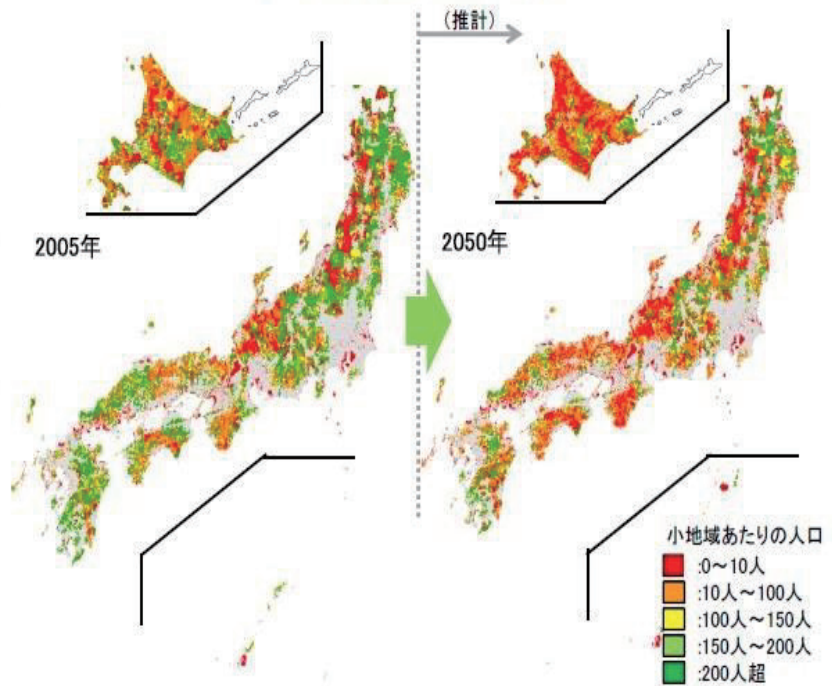
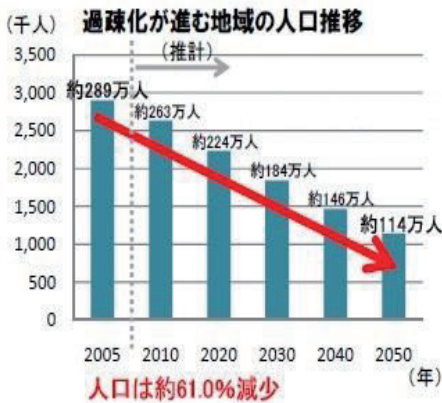
国土の大部分で人口が疎になる一方、東京圏等に集中が起こる

2005年を100とした場合の2050年の人口増減状況



過疎化が進む地域では、人口が現在の半分以下に

過疎化が進む小地域の人口推移



(国土交通省ホームページ「国土の長期展望」中間とりまとめ)より

○また、過疎地域では今後、さらに人口減少率が高くなることが予測されている。都道府県レベルとでみると、現在、人口が少ない都道府県は人口減少率が高い傾向がある。特に、近年ではその傾向が顕著である。以下の図2-1-1が示すように、1975年では人口規模と人口減少率にはほとんど相関がなかった。つまり、人口規模に関わらず多くの都道府県では人口が増える傾向が観察された。しかしながら、近年では全く異なった傾向が観察される。図2-1-2では2005年の都道府県別の人口規模と2005-2010年の人口成長率の関係が示される。1975-1980年では東京都を除く全ての道府県で人口成長率が正であったが、2005-2010年では37道府県で人口成長率が負となっている。つまり、大多数の道府県では人口が減少している。また、図2-1-2が示すように、近年では人口規模が小さい地域では人口減少率が高い傾向が観察される。つまり、人口が少ない地域はさらに人口が少なくなるという、「負のスパイラル」となる可能性が懸念される。

図2-1-1 人口水準と人口成長率 1975-1980年

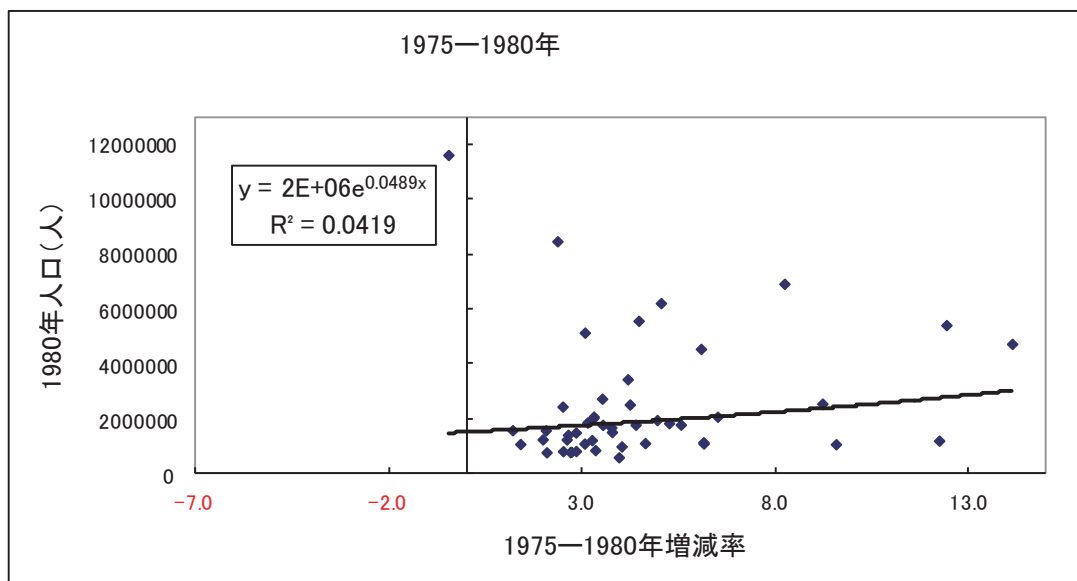
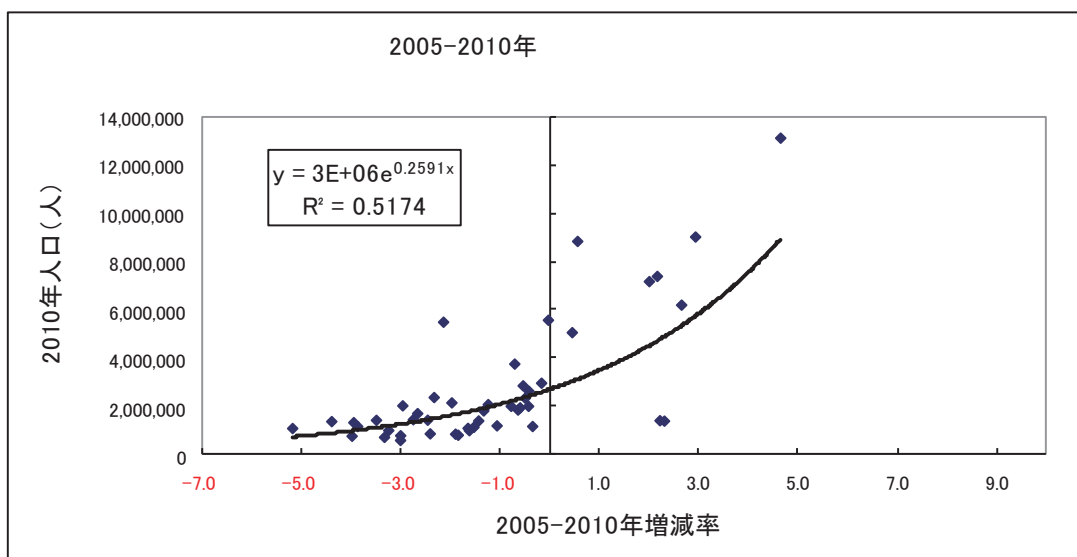


図2-1-2 人口水準と人口成長率 2005-2010年



資料：総務省『国勢調査』

引用：吉田良生(2013)「人口減少社会における地域社会」『JOYO ARC』

吉田良生(2014)「高齢社会の雇用政策」松浦編『高齢社会の労働市場分析』中央大学出版部

(2) 国立教育政策研究所による調査

国立教育政策研究所は、これらの報告をふまえ2014（平成26）年3月「人口減少下の学校規模問題と教育システム」について研究紀要をまとめている。そこでは、総人口の減少とともに、若年層（0歳～14歳）・生産年齢人口（15歳～64歳）の減少と、都道府県によって異なる人口動態や現在の人口規模に応じての地域ごとの人口減少率の違いに注目し、特に若年層の減少に対応した小中学校の配置の在り方や将来設計が喫緊の課題になっているとしている。

人口移動で商業機能の低下など生活機能の低下などについて現状分析を行っている。中山間地に多く見られる過疎地域では農林水産業の衰退に伴い、都市部に転出する事例が増えている集落ではいろいろな機能が果たせなくなっている。高齢化率70%以上、世帯数9戸以下では深刻である。島根県は、穏やかな山地で「たたら製鉄」による地域開発を背景として小規模集落が多い。このため、集落を超えた小学校や公民館ごとの単位で、多様な主体の参画による新たな地域運営の仕組みづくりが、あらゆる施策の基盤となっている。現集落を最大限、維持できるまで維持していくための方策を検討する必要がある。

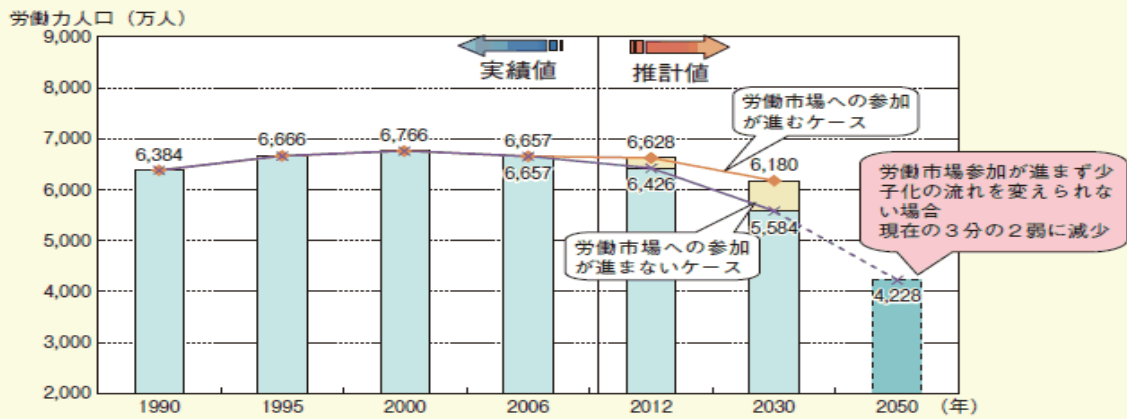
※ 「たたら製鉄」—世界各地でみられた初期の製鉄法で、製鉄反応に必要な空気をおくりこむ送風装置のふいごがたたら（踏鞴）と呼ばれていたためつけられた名称。日本では、この方法で砂鉄・岩鉄・餅鉄を原料に和鉄や和銑が製造された。

3. 人口減少が及ぼす生活・経済への影響

(1) 「生活圏」においても避けられない人口減

多くの地域で人口が減少しているが、東京等の首都圏、名古屋圏等では人口が増加している地域もあるが、2%程度にとどまると言われている。また、日本には多くの都市が散在するが、これらのうちいわゆる「都市」へ無理なく移動でき、県庁所在地並みに生活に関わるサービスを受けられる20～30万の人口を擁する都市、例えば、函館、旭川、弘前、郡山、つくば、長岡、高岡、上田、豊橋、彦根、米子、福山、今治、新居浜、大牟田、佐世保、八代、延岡市などの現在82圏域が「生活圏」として機能している。しかしこれらの都市も、推計で2050年には82圏域から69圏域まで減少する、と指摘されている。そして、これらの都市を人口減少率で見ると、82圏域のうち函館、室蘭、帯広、弘前、酒田、長岡、上越市、宇部、徳山、岩国、佐世保、都城市など21の圏域で30%以上の人口減になると言われている。また、人口規模が10万人以下の市町村では、平均の人口減少率が全国平均の25.5%を上回る市町村が多く、特に、人口6,000人～1万人の市町村では人口が半分程度に減少すると報告されている。既に、中山間地や離島を中心に、過疎化や高齢化の進行により生活道路の管理、里山の荒廃、冠婚葬祭など、共同体としての相互扶助や地域防災力の低下などの機能が急速に衰えている「限界集落」が増えている。「限界集落」になれば、就学児童や未成年者の世代がいなくなると指摘されており、最近では「限界自治体」ということも唱えられている。

背景にあるのが少子高齢化、女性の社会進出によるかつての結婚に対する若者の意識の変化、地縁血縁社会の崩壊、個人情報保護法によるプライバシー保護の厳格化、家族や社会とのコミュニケーションが希薄化しネットによる交流が主となっている若者、また終身雇用制度の崩壊をはじめ、長引く不況において、団塊の世代の退職・雇用減少といった要因が重なり合い、単身者はますます孤立しやすい社会へと急速に移行している。2030（平成42）年以降の生涯未婚率は30%を超えるであろうと予測されている。さらに非正規雇用の労働者の増大、ニートやフリーター、派遣社員の増加が著しく30代、40代ですでに社会から孤立する者が急速に増えている。これらはグローバル化により日本に限らず先進国一般の風潮であり社会問題化している。



資料：実績値は総務省「労働力調査」、2030年までの推計値は独立行政法人労働政策研究・研修機構による推計（2008年2月「平成19年労働力需給の推計—労働力需給モデルによる将来推計の結果」）、2050年の労働力人口は、2030年以降の性・年齢階級別の労働力率が変わらないと仮定して、「日本の将来推計人口（平成18年12月推計）」の中間推計に基づき、厚生労働省社会保障担当参事官室において推計。
 注：「労働市場への参加が進まないケース」とは、性・年齢別の労働力率が2006年と同じ水準で推移すると仮定したケース。「労働市場への参加が進むケース」とは、各種の雇用政策を講じることにより、若者、女性、高齢者等の労働市場への参加が実現すると仮定したケース。この推計において、税・社会保障制度等の労働力需給に与える影響については必ずしも十分に考慮されていないが、こうした制度が変更されることによって労働力需給に大きな影響を及ぼす可能性があることに留意が必要。

（2）日本の持続可能性の成否に影響を与える生産年齢人口の減少

特に、「生産年齢人口（15～64歳）の減少は、経済成長を指標としてきた日本経済にとってその実現を遠のかせており、経済の需要縮小の重要な要因であるという報告もされている。

需要面からみた人口減少の影響は、地域経済を低迷させる一因になっていることも事実であり、地方都市の商店街のシャッター通り化を促進させている。こうした人口減により地方の税収は減り、その反面高齢化の進行や生活保護世帯の増加により社会保障費は年々増え続けるなど財政悪化の一途をたどっている。

資料一 子どもの貧困対策の推進に関する法律

＜子どもの貧困対策法案のポイント＞

- ・年1回、子どもの貧困や対策の実施状況を公表する
- ・子どもの貧困対策を総合的に推進するため「大綱」を政府が作成する。
- ・大綱には、子どもの貧困率や生活保護世帯の子どもの高校進学率などの指標を改善するための施策▽教育や生活支援、保護者の就労支援などを定める
- ・国と地方自治体は、貧困家庭の就学や学資の援助、学習支援といった教育支援に取り組む
- ・核と度府県は、子どもの貧困対策についての計画を策定する
- ・「子どもの貧困対策会議」設置

第一章 総則

（目的）

第一条 この法律は、子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、貧困の状況にある子どもが健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るため、子どもの貧困対策に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし、及び子どもの貧困対策の基本となる事項を定めることにより、子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的とする。

（基本理念）

第二条 子どもの貧困対策は、子ども等に対する教育の支援、生活の支援、就労の支援、経済的支援等

の施策を、子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのない社会を実現することを旨として講ずることにより、推進されなければならない。

2 子どもの貧困対策は、国及び地方公共団体の関係機関相互の密接な連携の下に、関連分野における総合的な取組として行われなければならない。

(国の責務)

第三条 国は、前条の基本理念（次条において「基本理念」という。）にのっとり、子どもの貧困対策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。

(地方公共団体の責務)

第四条 地方公共団体は、基本理念にのっとり、子どもの貧困対策に関し、国と協力しつつ、当該地域の状況に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

(国民の責務)

第五条 国民は、国又は地方公共団体が実施する子どもの貧困対策に協力するよう努めなければならない。

(法制上の措置等)

第六条 政府は、この法律の目的を達成するため、必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じなければならない。

(子どもの貧困の状況及び子どもの貧困対策の実施の状況の公表)

第七条 政府は、毎年一回、子どもの貧困の状況及び子どもの貧困対策の実施の状況を公表しなければならない。

第二章 基本的施策

(子どもの貧困対策に関する大綱)

第八条 政府は、子どもの貧困対策を総合的に推進するため、子どもの貧困対策に関する大綱（以下「大綱」という。）を定めなければならない。

2 大綱は、次に掲げる事項について定めるものとする。

一 子どもの貧困対策に関する基本的な方針

二 子どもの貧困率、生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率等子どもの貧困に関する指標及び当該指標の改善に向けた施策

三 教育の支援、生活の支援、保護者に対する就労の支援、経済的支援その他の子どもの貧困対策に関する事項

四 子どもの貧困に関する調査及び研究に関する事項

3 内閣総理大臣は、大綱の案につき閣議の決定を求めなければならない。

4 内閣総理大臣は、前項の規定による閣議の決定があったときは、遅滞なく大綱を公表しなければならない。

5 前二項の規定は、大綱の変更について準用する。

6 第二項第二号の「子どもの貧困率」及び「生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率」の定義は、政令で定める。

(都道府県子どもの貧困対策計画)

第九条 都道府県は、大綱を勘案して、当該都道府県における子どもの貧困対策についての計画（次項において「計画」という。）を定めるよう努めるものとする。

2 都道府県は、計画を定め、又は変更したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

(教育の支援)

第十条 国及び地方公共団体は、就学の援助、学資の援助、学習の支援その他の貧困の状況にある子どもの教育に関する支援のために必要な施策を講ずるものとする。

(生活の支援)

第十一条 国及び地方公共団体は、貧困の状況にある子ども及びその保護者に対する生活に関する相談、貧困の状況にある子どもに対する社会との交流の機会の提供その他の貧困の状況にある子どもの生活に関する支援のために必要な施策を講ずるものとする。

(保護者に対する就労の支援)

第十二条 国及び地方公共団体は、貧困の状況にある子どもの保護者に対する職業訓練の実施及び就職のあっせんその他の貧困の状況にある子どもの保護者の自立を図るための就労の支援に関し必要な施策を講ずるものとする。

(経済的支援)

第十三条 国及び地方公共団体は、各種の手当等の支給、貸付金の貸付けその他の貧困の状況にある子どもに対する経済的支援のために必要な施策を講ずるものとする。

(調査研究)

第十四条 国及び地方公共団体は、子どもの貧困対策を適正に策定し、及び実施するため、子どもの貧困に関する調査及び研究その他の必要な施策を講ずるものとする。

第三章 子どもの貧困対策会議

(設置及び所掌事務等)

第十五条 内閣府に、特別の機関として、子どもの貧困対策会議（以下「会議」という。）を置く。

2 略

3 文部科学大臣は、会議が前項の規定により大綱の案を作成するに当たり、第八条第二項各号に掲げる事項のうち文部科学省の所掌に属するものに関する部分の素案を作成し、会議に提出しなければならない。

4 厚生労働大臣は、会議が第二項の規定により大綱の案を作成するに当たり、第八条第二項各号に掲げる事項のうち厚生労働省の所掌に属するものに関する部分の素案を作成し、会議に提出しなければならない。

5 内閣総理大臣は、会議が第二項の規定により大綱の案を作成するに当たり、関係行政機関の長の協力を得て、第八条第二項各号に掲げる事項のうち前二項に規定するもの以外のものに関する部分の素案を作成し、会議に提出しなければならない。

(組織等)

第十六条 略

2 会長は、内閣総理大臣をもって充てる。

3 委員は、会長以外の国務大臣のうちから、内閣総理大臣が指定する者をもって充てる。

4 会議の庶務は、内閣府において文部科学省、厚生労働省その他の関係行政機関の協力を得て処理する。

5 略

教育総研