

## 2016 年度調査研究・中間報告

## 徳島県那賀町における「自治」の諸相 (4)

## ——小・中学校統合

和田武士 [わだたけし]

後藤・安田記念東京都市研究所研究員

後藤・安田記念東京都市研究所研究室では、人口減少に直面する自治体の政治・行政・地域社会の実態を明らかにし、地域における「自治」の動向をつかむため、徳島県那賀町で、2016年8月から2017年3月にかけて、断続的に計37日にわたる調査を実施した。調査においては、町内各所に現地視察を行うとともに、町長・副町長・課長級幹部をはじめとする行政担当者、議員、地域住民など計45人に対しヒアリングを行った。当調査の中間報告を、本誌2017年7月号～12月号にわたり掲載する。本稿は、その第四弾である。

## 1 はじめに

那賀町では少子化に対応するため学校の統廃合がすすめられてきた。合併の日である2005年3月1日に設置されていた小学校9校と中学校4校のうち、2017年3月までに小学校は5校閉校し、2018年3月に中学校は1校閉校する<sup>1)</sup>。そして2017年4月には、複式学級を回避し単独学級を維持するために、木頭小学校と木頭中学校が、徳島県内で初めて、独立した小・中学校が連携する「併設型小中一貫校」に移行した。

少子化が進行する中山間地域では、どのような教育上の課題が生じており、そして学校統廃合がどのようにすすめられてきたのだろうか。学校統廃合については、一般的に、その手続が地域住民の意向を十分に反映しているか否かが注目されてきた。また、将来の地域の担い手を確保する観点からは、教育と地域社会の関係をいかに考えるかが課題となる。そこで本稿は、那賀町における学校統廃合の過程と学校再編後の地域社会のあり様を紹介し、検討を加える。

## 2 教育関連の動向

## (1) 児童・生徒数減少の理由とその影響

那賀町教育委員会の尾崎隆敏教育長は、那賀町では少子高齢化がもたらす影響にくわえ児童・生徒が町外に流出するため、児童・生徒数の減少が著しいという。

流出の一因は小・中学生の活躍の場が限られていることである。小規模校ではスポーツや少年団活動といった団体活動の実施が難しくなっているため、児童・生徒に希望通りの部活動を行わせるために、家族で町外に引っ越すことがある。

また、子供の高校進学をきっかけとして家族全員が転出することもある。旧上那賀町、旧木沢村、旧木頭村のいずれかの地域に住む生徒は、公共交通機関のみを利用するならば、町内唯一の高校である那賀高校に通わざるを得ない。町外の高校に通うためには、下宿の利用が考えられるものの、保護者の経済的負担が過大となる。このため、高校に入学する子供のみならず小・中学生の兄弟姉妹も連れて、家族全員が転出する例が見られる。

尾崎教育長は、こうした複合的な原因によって少

表 1 那賀町立小学校の状況

| 地域名 | 学校名   | 閉校                       | 児童数<br>(2016年4月1日現在) |
|-----|-------|--------------------------|----------------------|
| 鷺敷  | 鷺敷小学校 |                          | 135                  |
| 相生  | 相生小学校 |                          | 111                  |
| 上那賀 | 平谷小学校 |                          | 15                   |
| 木沢  | 木沢小学校 | 2014年3月31日<br>(相生小学校に統合) | 0                    |
| 木頭  | 木頭小学校 |                          | 20                   |
|     | 北川小学校 | 2017年3月31日<br>(木頭小学校に統合) | 4                    |
| 合計  |       |                          | 285                  |

(出典) 那賀町立学校設置条例(平成28年6月8日施行)別表第1(第2条関係)  
 各校の児童数は、那賀町教育委員会提供資料「平成28年度那賀町 園児・児童・生徒数(平成28年4月1日現在)」に基づいている。

数の児童・生徒数がさらに減少し、より厳しい状況が生じるのであって、この繰り返しの帰結が後に言及する学校統廃合につながると述べている。

それでは過疎化がすすむ地域で少子化がすすむとどのような課題が現れるだろうか。住民のヒアリングで提示された課題は二つに大別される。

地域社会全体に生じる問題としては、つながりの断絶によりもたらされる無縁化が挙げられる。旧上那賀町出身者で集落の会長も務める町議会議員は、地域内での祭事や神社の行事が児童・生徒数の減少によって行われにくくなったとする。この議員によると、児童・生徒の活力に触れて賑わいを感じ取ることが難しくなった地域住民は、地域内でのつながりを維持するために義務感から金銭的な負担はするものの、地域内行事への参加を見送るようになった。過疎化と少子化が結びつくと、地域住民の一人ひとりに精神的な負担が重くのしかかるようになり、やがて地域社会全体の維持が難しくなりかねない。

地域におけるつながりの断絶によって生じる弊害は精神的なものにとどまらない。旧木沢村出身の町職員によると、旧木沢村では子育て世帯が多数流出したため、5世帯ほどしか残っておらず、集落の住民が管理運営する水道の修繕や維持管理がやがて困難になると予想されている。地域社会のためのインフラを整備する担い手が不足し、住民の生活の支えが揺らぐおそれがある。

## (2) 合併後の小・中学校

那賀町立学校設置条例中の小学校の名称、閉校の状況、2016年4月1日現在の児童数、小学校が設置されている地域(合併前の旧町村)は、表1のとおりである。条例上、各地域に小学校が1校は設置されているものの、旧木沢村の木沢小学校と旧木頭村の北川小学校が休校となっている。

旧鷺敷町内で合併時に設置されていた鷺敷小学校(和食地区)と阿井小学校(阿井地区)は、統合のために2006年3月31日に両校とも廃校となり、同年4月1日に鷺敷小学校が和食地区にて新たに開校した。

旧相生町では、合併前の2001年に、小学校4校(西納小学校、延野小学校、日野谷小学校、平野小学校)の統合により、相生小学校が延野地区にて開校した。相生小学校は合併後の旧相生町に唯一存在する小学校である。

旧上那賀町には、合併時には平谷小学校と海川小学校、桜谷小学校が設置されていた。合併翌月の2005年3月31日に海川小学校が廃校となり平谷小学校に統合され、また桜谷小学校(児童数は2015年5月1日現在で11名)が2016年3月に廃校となり同年4月に相生小学校に統合された。現在は平谷小学校のみ存在している。

旧木沢村に合併時存在していた木沢小学校は、児童数が減少したため2014年3月に休校となった(2013年4月1日現在の児童数は7名だった)。2014年4月1日にその児童は相生小学校に転入した。

表2 那賀町立中学校の状況

| 地域名 | 学校名    | 閉校   | 生徒数<br>(2016年4月1日現在) |
|-----|--------|--|----------------------|
| 鷺敷  | 鷺敷中学校  |  | 64                   |
| 相生  | 相生中学校  |  | 68                   |
| 上那賀 | 上那賀中学校 | 2018年3月31日<br>(相生中学校に統合)<br>(2016年度から1年<br>生の受け入れ停止) | 18                   |
| 木頭  | 木頭中学校  |  | 23                   |
| 合計  |        |  | 173                  |

(出典) 表1に同じ。

旧木頭村には合併時に木頭小学校と北川小学校が設置されていた。木頭小学校は、2011年に木頭中学校との施設一体型小・中学校となり、2017年度から併設型小中一貫校となった。一方、北川小学校は2017年3月に閉校し、その児童は木頭小学校に転入した。

那賀町立中学校に関する状況を整理したものが、表2である。旧木沢村には木沢中学校が設置されていたが、合併前年の2004年に相生中学校に統合されたため、旧木沢村内には中学校が存在しない。そして、旧上那賀町の上那賀中学校は、2016年4月には中学1年生の生徒の受け入れを停止し、2018年4月1日には相生中学校に統合される。

各中学校とその通学区域の対応関係(2018年度以降)は、旧鷺敷町内の生徒が通う鷺敷中学校、旧相生町内、旧上那賀町内および旧木沢村内の生徒が通う相生中学校、旧木頭村の生徒が通う木頭中学校となる。

旧木沢村の生徒が、隣接する旧上那賀町の中学校ではなく旧相生町の相生中学校に通学した理由の一つは、旧上那賀町の宮浜中学校と平谷中学校が上那賀中学校(宮浜地区にて2004年に創設)へと迅速に統合されなかったことから<sup>2)</sup>、当時の旧木沢村が、旧木沢村の生徒に多くの生徒とともに学ぶ機会を与えるには相生中学校への通学が望ましいと考えたためである(当時の宮浜中学校生徒数は木沢中学校生徒数の約半数であり、また平谷中学校生徒数は木沢中学校生徒数とほぼ同程度であった。他方、相生中学校生徒数は木沢中学校生徒数の5倍以上だった)<sup>3)</sup>。これに関して、ある議員によると、上流地域(那賀町を東西に横断する那賀川に着目して、上

流の旧上那賀町、旧木沢村、旧木頭村は「奥」、中流の旧鷺敷町と旧相生町は「下」と称されてきた)に暮らす人々は、「奥」から「下」(さらには那賀川下流に位置する阿南市等)への人口流出を懸念し、人口流出に歯止めをかけるいわゆる「ダム機能」を旧上那賀町に期待していた。仮に旧上那賀町内の中学校統合がすすみ、旧木沢村の生徒が上那賀中学校に通っていたならば、「ダム機能」が果たされただろうとその議員は推測している。

### (3) 教育委員と地域

那賀町が発足した2005年3月1日、新教育委員会が発足した。教育委員には、合併前旧5町村で教育長を務めていた5名が就任した(前鷺敷町教育長の島田直毅、前相生町教育長の瀧本憲之、前上那賀町教育長の白川剛久、前木沢村教育長の井内海俊、前木頭村教育長の早川幸男)。任期は暫定的に5月19日までとされた。教育委員長は瀧本が務め、教育長は島田が務めた。

2005年5月20日に教育委員会の改組が行われた。島田(旧鷺敷町)と早川(旧木頭村)の教育委員2名は留任し、新たに木村晃(旧木沢村)、立石泰子(旧相生町)、橋本延子(旧上那賀町)が任命された。教育委員長職には早川が就任し、教育長職は島田が引き続き務めた。教育委員の任期は、島田が1年、早川が2年、木村が3年、立石と橋本が4年とされた。教育委員間の任期の違いは、地方教育行政の組織及び運営に関する法律施行令によるものであり<sup>4)</sup>、旧5町村の教育長が当該任期の委員をどの地区に充てるかを協議し、対応した。

2006年5月20日に、教育長であった島田(旧鷺

敷町)の教育委員任期満了を受けて、尾崎隆敏が新たに教育委員および教育長に任命された。尾崎は、旧鷺敷町時代には教育委員会教育次長や参事などを務め、那賀町では参事兼総務課長に就いていた。尾崎は現在に至るまで教育長を務めている。

2007年5月20日には、教育委員長である早川(旧木頭村)の教育委員の任期が満了し、大城岩男(旧木頭村)が新たに教育委員に任命された。これにより、全ての教育委員は合併前旧5町村で教育長を務めていた者ではなくなった。教育委員長は橋本(旧上那賀町)が務めることとなった。

2008年5月20日に、木村(旧木沢村)の任期が満了し、木下文夫(旧木沢村)が新たに教育委員に任命された。

2009年5月20日に、立石(旧相生町)と橋本(旧上那賀町)の任期が満了し、榎山成子(旧相生町)と笠井得江(旧上那賀町)が新たに教育委員に任命された。笠井の任期満了日は2010年5月19日とされ、また、木下(旧木沢村)の任期満了日が2012年5月19日から2010年5月19日に変更された。教育委員長職には大城(旧木頭村)が就任した。

2010年5月20日、笠井(旧上那賀町)と木下(旧木沢村)の任期が満了し、田中勝(旧上那賀町)と吉田道明(旧鷺敷町)が新たに教育委員に任命された。旧木沢村出身者の教育委員への任命は以後行われていない。他方、吉田が教育委員に任命されたことで、教育委員5名中2名が旧鷺敷町出身者となった。その後の教育委員は、旧鷺敷町から2名、旧相生町から1名、旧上那賀町から1名、旧木頭村から1名が任命されることとなる。

2011年5月20日、大城(旧木頭村)の任期が満了し、伊藤美砂子(旧木頭村)が新たに教育委員に任命された。

2011年6月7日、教育委員長職に吉田(旧鷺敷町)が就任した。吉田は現在に至るまで教育委員長を務めている。

2015年5月20日、伊藤(旧木頭村)の任期が満了し、和田剛志(旧木頭村)が新たに教育委員に任命された。

2017年5月20日、田中(旧上那賀町)の任期が満了し、横山尚純(旧上那賀町)が新たに教育委員に任命された。

2017年7月20日現在の教育委員は、教育委員長の吉田(旧鷺敷町)、教育長の尾崎(旧鷺敷町)、榎山(旧相生町)、横山(旧上那賀町)、和田(旧木頭村)である。

なお、2014年に地方教育行政の組織及び運営に関する法律が改正され、2015年4月1日に施行された。従来、教育委員会には委員会の主宰者である委員長と事務の統括者である教育長が存在しており(両者の任命は教育委員会による)、誰が責任者であるのか分かりにくいと言われてきた。本改正により、両者を一本化した新たな責任者である新教育長が設置されるとともに、首長が教育長を議会の同意を得て直接任免することとされた。ただし、旧教育長の教育委員としての任期(4年)満了にいたるまでは旧体制を維持しようとの経過措置があり、現教育長である尾崎の任期が2018年5月19日までであることから、2018年5月20日より新教育長体制に移行する。

#### (4) 教育委員会事務局と地域

合併の翌年度にあたる2005年度の教育委員会事務局には、教育長、教育次長、次長補佐、主事があり、また相生分室、上那賀分室、木沢分室、木頭分室に2名ずつが配置されていた。分室では主に社会教育の業務が行われ、生涯教育に関する業務、公民館・体育館の管理に関する業務、子ども会に関する業務が地区毎に行われていた。分室を含む事務局の職員総数は15名であった。

合併後の教育長には前述のとおり旧鷺敷町出身者である島田直毅と尾崎隆敏が就任した。

教育次長には、合併後10年間は旧鷺敷町出身者と旧相生町出身者が互い違いに就任した。2005年度と2006年度は前川譽一(旧相生町)が務めた。前川はその後、健康福祉課参事兼課長兼相生支所支所長となった。2007年度から2012年度までは吉岡敏之(旧鷺敷町)が務めた。吉岡は、鷺敷町建設課課長と那賀町住民福祉室室長などを経て、教育次長を務めた後には、健康福祉課課長や農業振興課課長となった。2013年度から2015年度までは鶴澤守(旧相生町)が務めた。鶴澤は、相生町総務課課長補佐(丹生谷合併協議会)、那賀町教育委員会相生分室室長、健康福祉課課長などを経て、教育次長を務めた後には、相生支所支所長(地域振興室長兼



務)となった。

2016年度には教育次長に野田敏幸(旧上那賀町)が就任した。野田は、上那賀町産業建設課主事、那賀町地域防災課課長補佐、教育委員会課長補佐などを務めてきた。

合併後に存在した旧町村毎の分室は徐々に整理された。2006年度には木沢分室が1名体制に、2007年度には相生分室、上那賀分室、木頭分室も1名体制に移行した。分室体制は2011年度をもって終了した。

2011年度からは、合併後の新規採用職員が教育委員会事務局に配属されるようになった。2016年度現在の教育委員会事務局体制は、教育長、教育次長、課長補佐、係長、主事補からなる(計9名)。このうち係長以上の職階に就いている職員6名が合併前旧町村で採用された職員(旧鷺敷町、旧相生町、旧上那賀町による採用者)であり、主事補3名が合併後に採用された職員である。

旧町村に対応した分室体制が解消され、また那賀町に新規採用された職員が配置されていることから、旧町村を意識した職員の配置は後退し、那賀町を一体としてとらえる教育委員会事務局体制の整備が進行中であるといえる。

### 3 学校統廃合の手続とその実態

#### (1) 学校統廃合の一般的な手続とその主体

平成の市町村合併後に行われた学校統廃合の特徴として、「合併新市の議会や教育委員会の決定に、旧町村の意見が反映されにくくなっている」傾向が指摘されている<sup>5)</sup>。この背景には、学校統廃合計画の対象地域から議会の議員や教育委員会の委員が必ずしも選出されているとは言えず、「間接性を基本とした民主主義と首長からの任命制による教育委員会の議決のみでは、学校統廃合によって直接的な利益や不利益を受ける学区の意見は、必ずしも十分に反映されるとはいえない」問題がある<sup>6)</sup>。この見解は、学校統廃合の過程で議会と教育委員会が重要な役割を担うことをふまえ、当該地域住民の意見が十分に反映される仕組みの構築が求められることを強調するものである。

学校統廃合をすすめる手順には一般的に9つの過程があり、実務上、教育委員会が各過程に関与する

といわれる。その手順とは①児童生徒数及び学校統廃合の予測、②児童生徒数の将来予測(減少実態)の公表、③教育委員会としての統廃合方針(案)の提示、④教育委員会による統廃合方針(案)の住民説明会の開催、⑤統廃合方針についての校区協議会や自治会による意見集約、⑥地元からの首長・教育長への意見書・要望書の提出、⑦教育委員会による統廃合計画の策定、⑧統廃合検討委員会の発足と統廃合への準備整理、⑨学校統廃合への具体的着手である<sup>7)</sup>。そして、学校廃止の条例を制定する議会に対しては、教育委員会が②児童生徒数の将来予測(減少実態)の公表と⑦教育委員会による統廃合計画の策定において説明し、後者については基本的な了解を得ることが欠かせないという。これらをふまえると、学校を廃止する条例が制定される前に、教育委員会は地域住民や議員をはじめ関係者との間でやりとりや調整を行うようである。

学校統廃合手続のあり方は、とくに合併後の中山間地域に関して課題とされてきた。ある社会学者は「農山村地域における学校統廃合の政策決定方式にも……廃校される学区民からの統合要求がまずあり、しかも学区内の民主的決定手順が一段階踏まれた後に、議会決定がなされるような地域民主主義の是正」を提言している<sup>8)</sup>。

那賀町では、後にみるように、「廃校される学区民からの統合要求」、「学区内の民主的決定」、「議会決定」という一連の手順がふまれてきた。そこで、那賀町における学校統廃合の手続過程に注目し、学校統廃合に関する手続のあり方について示唆を得る。

#### (2) 地域住民の意見を反映する仕組み

坂口博文那賀町長は、行政が主導して学校の統廃合をすすめるはしないとの方針を堅持してきた<sup>9)</sup>。この町長の意向が存在したため、教育委員会が地域住民に対して学校統廃合をすすめることはなかった<sup>10)</sup>。

那賀町で学校統廃合は次の手順で行われてきた。①教育委員会がPTAに対して将来の児童・生徒数等の情報を提供する。すると②PTAが数年間にわたり話し合いを行う。話し合いが行われている間には、③教育委員会が行政連絡員等に対し、学校統合に関する話し合いの方向を伝達する。これによってPTA内の検討の様子が地域住民に周知される。④

PTA が教育委員会に学校統合を要請すると、⑤教育委員会は旧町村毎に設置された地域審議会（後述）に諮問する。⑥地域審議会が学校統合の方針を決定すると、⑦教育委員会は当該学校を休校の取り扱いとし、そして⑧当該地域出身の町議会議員にその旨を説明する。⑨休校となった学校跡地の利用計画が策定されると<sup>11)</sup>、⑩議会において学校廃止の条例が制定される。前述した学校統廃合の一般的過程と、那賀町におけるその過程を照らし合わせると、那賀町内の学校統廃合過程の特徴として、教育委員会自身が住民説明会を開催しないことや、地域審議会が地域住民全体の意見集約の場であることを指摘できる。

学校統廃合の過程に関わった地域審議会とは、「市町村の合併の特例に関する法律」の1999年改正によって設置可能になった市町村長の諮問機関である。地域審議会については、合併前の旧市町村の協議によって一定期間設置でき、その設置は合併前の旧市町村の区域であった区域ごとに行われ、そして諮問の対象は合併後の市町村が処理する当該区域に係る事務とされる（市町村の合併の特例に関する法律5条の4第1項）。その構成員の定数や任期、任免といった地域審議会の組織及び運営に関する必要な事項については、合併前の市町村の協議によって定められる（第2項）。これらの協議については、合併前の市町村の議会の議決を経ることとし、その協議が成立したときには、合併前の市町村がその内容を告示する（第3項）。市町村合併後の地域審議会は、市町村建設計画（合併後の市町村の基本方針や公共施設の整備等について規定するとともに、将来の構想や施策の方向性を示す計画）の変更手続に関与する。市町村建設計画は議会の議決を経て変更しうるものの、地域審議会が設置されているならば、合併後の市町村の首長は、当該計画を変更しようとする場合には、地域審議会の意見をあらかじめ聴取しなければならない（5条7項及び9項）。地域審議会はこのように、地域住民の意見を合併後の市町村の施策に反映させるために創設されたものである。

那賀町における地域審議会は、合併の日である2005年3月1日から2015年3月31日まで、各旧町村に設置されていた。審議会は10人以内の委員から構成され、その委員は審議会の設置区域に住所

を有する者で、かつ①自治会の代表者、②公共的団体に属する者、③その他識見を有する者、④公募により選任された者の中から町長が委嘱する（地域審議会の設置に関する協議書4条1項および2項）。この委員の選定については、実際には各区域の住民の意向が大いに反映され、地域によって委員の構成が異なっていたようである。審議会は町長の諮問に応じ、新町建設計画の変更に関する事項や新町建設計画の執行状況に関する事項等について、設置区域ごとに審議し答申する（協議書3条1項）。

那賀町において地域審議会が学校統廃合の過程に関与する理由は、学校統廃合が新町の建設計画である「那賀町まちづくり計画」の重大な変更にあたると考えられたからである。尾崎教育長によると、当該計画には学校が新町に引き継がれて存続させる旨が定められていることから<sup>12)</sup>、教育委員会は、学校統合による閉校は重大な変更にあたる解釈し、地域審議会にその判断を仰いできた。また、事実上、この地域審議会が学校統廃合の最終決定機関になったともいう。

さらに、地域審議会の設置期間が経過した後も、那賀町では学校統廃合について地域住民の合意を得ることが慣例となっている。尾崎教育長によれば、学校統廃合に関する地域住民の合意は何かしらの取り決めによって必要とされるものではないにも関わらず、北川小学校の閉校について、PTAの役員が地域内の各種団体の役員を集め、学校を統合せざるを得ない旨の説明会を開催し、地域住民の合意を得ている。

また、尾崎教育長は、旧上那賀町内の小学校閉校や北川小学校閉校など、これまでの学校統廃合に関する地域内での話し合いに、当該地区出身の教育委員が熱心に参加していたという。そして、この教育委員の選定には旧町村の代表性が意識されたようである。こうした教育委員の活動およびその選定方針には、地域住民の意見を拾い上げて町の教育施策に反映する教育委員の役割を見て取ることができる。

一般的に、学校統廃合に関しては地域住民の意向を十分に聴取するなど手続上十分に検討することが求められるが<sup>13)</sup>、以上のように、那賀町では、教育委員会が地域住民の意見を集約するのではなく、当該地域出身者のみで構成される地域審議会等が地域住民の意向をとりまとめ、そして各地域出身者が構

成員となっている教育委員会および町議会が地域審議会等の見解を了承してきた。

### (3) 町議会議員の見解と対応の背景

次に学校廃止条例の制定に関わる町議会議員の判断に注目する。地域における少子化への対応策として、そもそも小・中学校が統合されるべきなのだろうか。これについて、ヒアリングを実施した町議会議員の多くは否定的な見解を示した。

論拠として挙げられたのは、まず、地域内の学校に通学できる環境の整備が地域社会にとって重要であることである。この点を特に強調するのが、旧鶯敷町出身の柏木岳議員である。柏木議員によると、出身地域以外の地域の課題を取り上げる那賀町議会議員がそれほど多くないなか、柏木議員は、旧上那賀町の桜谷小学校、旧木沢村の木沢小学校、旧木頭村の北川小学校について、児童数がたとえ0人になっても閉校にしないよう強く主張し続けた<sup>14)</sup>。地域内の学校が既に閉校し、かつ他地域の学校にアクセスしにくい地域には子育て世帯が移住しにくいだろうと柏木議員は考えており、移住により人口が増加する可能性を考慮して、学校を残すよう要望している。

また、複数の議員は、児童・生徒数がより多いところに子供を通わせたいという保護者からの圧力によって、小・中学校の統合が（PTA 主導で）なくずしに行われており、地元の学校を存続できなくなっていると指摘した。旧上那賀町出身のある議員は、「保護者の人達〔にとって〕は地域のことは〔どうでもよいのだろう〕……このごろの人達は家族単位でしか動かない。生活様式が変わって、自分たちさえよければそれでいい、という雰囲気になった」と、苦々しい心の内を語った。

ところが、議会全体としては児童・生徒の保護者の意向に沿う判断を下している。なぜこのような結論に行きつくのだろうか。ある議員は、議会は子供の「教育の結果」について責任をとることができないため、結局は保護者に統合の是非を決めていただくしかないとした。ただ、この「教育の結果」なるものが何を意味するかについて議員は詳しく語らない。思うに、子供をより多くの児童・生徒が通う学校に通わせれば、同世代の子供と触れ合う機会が多くなり、競争や切磋琢磨を通じて学力が向上する見

込みが増え、やがて将来的にはよりよい職場で働ける可能性を高めることにつながる、という趣旨だと思われる<sup>15)</sup>。この議員は、学校の統合を通じ児童・生徒の学力が向上する見込みが増すならば、児童・生徒の将来を重視して、現在の地域住民の意向よりも保護者の見解を尊重せざるを得ないと考えていると思われる。

他方で、保護者の意向が地域審議会による検討を経ていくことも重要な意味をもつ。尾崎教育長によると、当該地域出身の議員は、地域審議会の決定について「それに反対する理由は何もない」「やむを得ない」と考えており、議会の判断が全会一致とならなくとも学校廃止条例の制定が行われた。

### (4) 那賀町の手続からの示唆

平成の市町村合併後の学校統廃合に関する懸念事項、すなわち「合併新市の議会や教育委員会の決定に、旧町村の意見が反映されにくくなっている」という課題は、那賀町では顕在化していない。「議会や教育委員会に、学校統廃合計画の対象となっている地元の代表議員や出身委員が入っている」のみならず、地域審議会等で地域住民からの同意を得ていたことから、当該地域住民の意見が十分に反映される仕組みが構築されていると評価できる。

こうした仕組みは、地域内における紛争発生の可能性軽減につながると思われる。地域住民の意向を取りまとめ、そしてそれを自治体の施策に反映させるために、地域審議会のような各地域の意向を集約する諮問機関を設置し、また各地域出身者を教育委員として選出することは、有益な取り組みだといえよう。各地域出身の議員に対しては、学校廃止条例制定にあたり、学校統廃合に関する地域住民の意見を伝達することも望ましい。学校統廃合手続の過程に当該地域の利害関係者をこのように関与させることは、地域住民の意向を配慮する手法として、大いに参考になるだろう。

## 4 交流機会の創造

### ——小・中学校再編をきっかけとして

学校統合を通じ地域社会から児童や生徒が少なくなるなか、住民はどのようにしてコミュニティの維持や発展に取り組むべきだろうか。閉校後にこそ学



校を中心に行われる様々なコミュニティ的活動が必要になるとの観点（稲澤弘一前副町長の発言）からは、住民自身の取り組みが重要になる。

相生支所長の鶴澤守氏によれば、旧相生町内における各地区のコミュニティ推進協議会の発足は、那賀町発足前の2001年に行われた小学校4校の再編統合とその閉校がきっかけであった。各校区では相生小学校への統合前までPTA活動が行われていたところ、閉校後も地域社会を維持しなければならないという運動が生じた。その後、4地区でコミュニティ推進協議会が発足し、独自の活動が開始した。かつて小学校で行われていた運動会や芸能祭（学習表現会）は、この協議会を主体として実施されている。

ただし、旧相生町内の延野地区は多くの人口を抱えているためまとまりにくく、コミュニティ推進協議会の発足が他の3地区よりも遅れたようである。その延野地区でコミュニティ的な活動を唯一継続できているのは、かつて延野地区に校区が統合された雄<sup>おんどり</sup>地域だという。この雄地域の雄小学校跡地には、1980年後半頃に雄公民館が建設されており、この公民館を中心にコミュニティ活動がすすめられた。鶴澤氏は、延野地区内で雄地域が他地域よりもまとまりが見られる理由として、産業の違いによるというよりも、地域性に起因するものだと推測している。

もっとも、従前の校区をもとにコミュニティ活動が維持されたために、校区に関わる問題が顕在化するようになった。鶴澤氏によると、PTAをベースにしてコミュニティ推進協議会が発足したために、閉校後に児童を育てる世帯が新たに引っ越してこない限り、新たな担い手が増えることはなく、今では担い手が不足する傾向にある。

そして、これと関連することだが、校区の範囲が旧町村内にとどまらず他の旧町村にまで拡大したため、これまで校区を念頭において行われていた財産の使用が困難になっている。那賀町内に唯一存在する旧相生町の財産区の財産のあり方について、鶴澤氏は次のように説明する。現在のところ町有となっている区有財産は、相生財産管理会が管理している。この区有財産は各地区の小学校のために使われてきたため、旧相生町内での小学校統合後、例えば西納地区の財産区の資産を延野地区の小学校のため

に使用することは、地元住民（とりわけ年配の住民）から了解を得難い。さらに、現在の相生小学校には、旧上那賀町、旧木沢村、旧木頭村からも児童が通学しているため、もしも相生小学校のために区有財産を使用するならば、これは旧相生町以外の児童のためにも旧相生町の財産を使用することになるため、旧相生町の地元住民の理解はよりいっそう得にくい。区有財産の使用をめぐる合意形成が難しいというこの事例は、一定時点の地理的範囲に基づく団結が、後のより広域的なつながりの形成に支障をもたらす場合もあることを示すものである。

また、閉校後のコミュニティ活動については、地域住民による支えがなければ、その形成および維持につながらないことにも注意しなければならない。ある旧上那賀町の住民によれば、旧上那賀町では、海川小学校および平谷小学校の閉校後も、宮浜中学校および平谷中学校の閉校後も、住民発案の地域運動会は一度も開催されなかった。その原因として、その住民は行政に依存し続けた旧上那賀町の雰囲気<sup>雰囲気</sup>を挙げており、地域住民が主体的に活動する意気込みがなく、またそうした経験がないために活動できなかったのではないかと推察している。そのうえで、旧上那賀町以外の地域では、役場の退職者が地域住民として何かしら活動した一方で、旧上那賀町では退職者が行政と住民の橋渡しをする活動に携わってこなかったと批判的にみている。旧上那賀町の現況を参考にするならば、行政に依存しがちの地域で、閉校後のコミュニティ活動を形成し、維持していくためには、住民による行政への依存の態度が見直されねばならないとともに、役場の退職者等による住民への一定程度の助力が重要になるといえる。

それでは、地区内でコミュニティ活動の形成と維持に目処が立ったあとに、どのような活動が必要とされるべきだろうか。旧相生町出身者でPTA役員を務める町職員は、地域住民が廃校に対し抱いている負の意識の転換が大切であると力説する。そのために、那賀町のみならず阿南市や徳島市には、廃校後も公民館的な行事が残されている場所が多々あるとして、廃校した地域住民が集う「廃校サミット」なるものを那賀町で開催し、廃校とは地域社会にとって悪いことばかりなのか、それとも廃校をきっかけとして良いことが生まれるのではないかと、この点について地域の人々に話し合ってもらいたいとの構



想を語った。

また、地域住民と他の地区で暮らしている児童や生徒との交流促進も考えられる。その町職員は、校区の拡大に着目し、閉校した小学校に授業の一環として学年ごとに定期的に通い、そこで学びながら地域住民の人と昼食をとにもする機会が設けられれば、閉校後の地域住民の人にも楽しみが生まれるのではないかと、この考えを学校側に提案した。学校関係者からは、児童の安全管理を徹底するうえでの負担増大と、計画通りの授業進行に支障が生じるおそれから、この提案は採用しがたいとの回答を得るにとどまり、実現には至っていない。

しかし、地域住民が他の地域に住む児童・生徒と触れ合う機会は、学校統合後、着実に増えている。木沢支所副支所長の幾田博行氏によると、旧木沢村出身の小・中学生が相生小学校や相生中学校の児童・生徒とつながりをもったため、2016年11月に旧木沢村内で開催された祭りには、旧相生町の子供をはじめ多くの子供が集い、また相生小学校の児童や相生中学校の生徒が、授業の一環で、旧木沢村内の様々な施設を訪れるようになった。定期的ではないとしても授業や学校行事による触れ合いを通じて、児童・生徒は地域の多様性や魅力を感じとり、長期的には、生まれ育った地区外のインフラ維持管理に関わろうとするかもしれない。そして、地域住民は児童・生徒の明るさや賑わいに接し、活力を得られると思われる。

学校の統合によって新しいつながりのきっかけが生じているいま、地区内外の児童・生徒との触れ合いを通して地域社会をいかにして活性化するか、地域の住民に問われている。

## 5 おわりに

少子化がすすむ那賀町では各地域で学校統廃合がすすめられた。調査で明らかになったのは、地域の意向に慎重に配慮した学校統廃合が行われてきた実態である。その背景には、町長や議会、教育委員会が学校統廃合を積極的に推進せずに地域の判断に委ねたこと、各地域から教育委員が選定されたこと、学校統廃合手続の過程に当該地域の利害関係者を関与させるために地域審議会等が活用されたことといった諸要因が存在している。

また、小学校廃校後に地域住民が設立したコミュニティ推進協議会の活動から、将来の地域の担い手を確認し、地域社会を活性化するには、閉校後の地域住民自身の取り組みが重要になることも明らかとなった。

学校統廃合の過程で地域住民の意向を反映させる手法や、閉校後の地域コミュニティ活性化に関心を抱く自治体にとって、那賀町のこうした事例は大いに参考になると思われる。

※本論文は、日本学術振興会の科学研究費補助金（課題番号16H03585）を受けて行った研究成果の一部である。

### 注

- 1) 本稿において閉校とは廃校または休校をいう。廃校とは設置が廃止された学校をいう。廃校の場合、学校設置条例から当該学校の記述が削除されている。休校とは在学者がいない学校（廃校を除く）をいう。休校の場合、学校設置条例には当該学校の情報がなお記載されている。
- 2) この一因は、旧上那賀町の宮浜地区・平谷地区の住民が「庁舎位置決定」問題後抱いてきたわだかまりにあるという。旧宮浜村と旧平谷村の合併により上那賀村が発足し（1956年）、那賀郡上木頭村の大字海川の編入と町制施行によって上那賀町が発足すると（1957年）、庁舎位置決定をめぐる宮浜地区出身議員と平谷・海川地区出身議員の意見が対立した（上那賀町制施行後第1回上那賀町議会議員選挙の結果、宮浜地区から11名、平谷・海川地区から11名の議員が選出され、議会勢力は拮抗した）。旧宮浜・平谷両村の合併時の条件は、「庁舎位置は地理的中央宮浜村……付近におき将来新庁舎を建設する」ものとしつつ、「暫定的措置として合併後最初の二年間は宮浜村役場に本庁をおき、続く二年間は平谷村役場に本庁を置き、その後は右の例により交替持廻りとするものとする」ことであった。議会内部の対立はやがて一般住民をも巻き込む政争にまで発展し、紛争によって上那賀町民は二分されたという。なお、最終的には宮浜地区に上那賀町事務所（役場）が置かれ、平谷地区と海川地区に支所が設置されることとされた（1968年）。以上の説明は、上那賀町誌編集委員会『上那賀町誌』（徳島県那賀郡上那賀町、1982）1314-1326頁による。
- 3) 木沢村『広報さきさわ』（号外号、2003年11月1日発行）は、木沢村の相生町に対する中学校教育事務委託決定の経緯を詳報している。
- 4) 地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年10月1日施行）5条1項本文は教育委員会の委員の任期を4年としていた。この特例を定めていたのは、地方教育行政の組織及び運営に関する法律施行令（平成14年9月1日施行）第20条前段であり、「市町村の設置後最初に……任命される教育委員会の委員の任期は、法第五条の規定にかかわらず、その定数が五人の場合にあつては、二人は四年、一人は三年、一人は二年、一人

は一年……とする。」とされていた。これは、新市町村発足時の教育委員会が旧市町村の教育委員から構成されることを仮説的前提として、徐々に新市町村の教育委員会としてのアイデンティティを高めるために委員の任期に特例を設けたものである。

- 5) 丹間康仁『学習と協働——学校統廃合をめぐる住民・行政関係の過程』（東洋館出版社、2015）75頁。
- 6) 丹間・前掲注5）75頁。
- 7) 嶋津隆文「学校の統廃合とそのノウハウ」嶋津隆文編『学校統廃合と廃校活用——地域活性化のノウハウ事例集』1頁（東京法令出版、2016）8-10頁。
- 8) 若林敬子『増補版 学校統廃合の社会学的研究』（御茶の水書房、2012）452頁。
- 9) 坂口町長は、小・中学校の統合が地域社会に及ぼす悪影響を懸念しつつも、部活動をできるようにしなければならない等として、児童・生徒の保護者の見解を尊重せざるを得ないとヒアリングで述べた。なお、那賀町教育次長の野田敏幸氏によれば、これまでの小・中学校統合に関し、町教育委員会と県教育委員会との間でやりとりや調整は行われていない。
- 10) ただし、木頭小学校・木頭中学校への「併設型小中一貫校」導入については、教育委員会の提案により行われた。木頭地域の児童・生徒が例えば相生地域の学校に通う場合、通学距離は40kmになる（木頭地域の北川地区からの通学距離は50km以上になる）。尾崎教育長は、通学が困難な地域では伝統的な村自体がなくなりか

ねず、そのような地域にはたとえ児童・生徒数が減少しても学校を存続させねばならないと説明する。

- 11) 尾崎教育長によると、各地域の支所が利用計画の策定にあたり取りまとめを行う。
- 12) 合併前の旧町村からなる丹生谷合併協議会が2004年9月に策定した「那賀町まちづくり計画」の第5章「公共的施設の統合整備」では、小・中学校の統合について、「児童・生徒のため、よりよい教育効果があり、明日を担う人間形成が図れるよう、児童・生徒数の今後の推移を見極めた上、地域性をも考慮してある程度時間をかけて」検討することが明記されている（53頁）。
- 13) 阿部泰隆「学校統廃合の法律問題——滋賀県多賀町萱原分校訴訟を例として」神戸法学年報11号（1995）107-113頁。
- 14) 『広報なか』127号（2016）6頁「各議員の賛否（賛否の分かれた議案）」参照。
- 15) 文科省は通知のなかで、学校教育において、児童・生徒が集団の中で切磋琢磨することなどを通じ、資質や能力を伸ばすことが重要であるから、小・中学校では一定の集団規模が確保されていることが望ましいとして、学校の小規模化に伴う教育上の課題に取り組む重要性を強調している。「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引の策定について（通知）（平成27年1月）」（平27年1月27日26文科初第1112号文部科学事務次官通知）参照。

全国市長会

# 市 政

【2017年9月号】

第66巻 通巻782号

定価 450円

## 特集 地方大学の振興と都市自治体の連携

【寄稿1】筑波大学大学研究センター特命教授 金子元久

【寄稿2】小樽市長 森井秀明

【寄稿3】長久手市長 吉田一平

【寄稿4】対馬市長 比田勝尚喜

## 市政ルポ 北海道釧路市

※タイトル等は都合により、一部変更になることがあります。

発行所 公益財団法人 全国市長会館

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-2  
TEL 03-3262-5231 FAX 03-3261-5535