

東日本大震災被災地における小学校統廃合の社会的費用－序論

葉養 正明*

Introduction to an Analysis of the Social Cost of Elementary School Closure in Areas Stricken by the Great East Japan Earthquake

Masaaki HAYO

要旨 本稿は、東北地方沿岸部の少子化・人口減の中長期的なトレンドのもとで発生した東日本大震災後の、①小中学校の再建再編の進行、子どもの教育圏に生じた変化の記述を進めるとともに、②「学校統廃合の社会的費用¹⁾」に関連する先行研究²⁾や学校統廃合の財政効果に関するいくつかの自治体³⁾の試算などのレビューを進め、②「学校統廃合の社会的費用」に迫る枠組みについて検討を進めようとする研究に向けた序論である。本稿が対象にする東日本沿岸部の場合、中長期的に少子化・人口減が進行すると同時に被災からの教育復興という二重苦に直面している。そこで、本稿は、「学校統廃合の社会的費用」という切り口を設定し、就学人口の中長期的縮小と被災に伴う就学人口の変動、教育復旧・復興の必要性という諸要因の絡んだ学校規模や配置のあり方問題の検討を進めることにする。

キーワード：東日本大震災 小学校統廃合 社会的費用 縮小社会

はじめに

本稿は、東北地方沿岸部の少子化・人口減の中長期的なトレンドのもとで発生した東日本大震災後の、①小中学校の再建再編の進行、子どもの教育圏に生じた変化の記述を進めるとともに、②「学校統廃合の社会的費用」に関連する先行研究や学校統廃合の財政効果に関するいくつかの自治体の試算などのレビューを進め、②「学校統廃合の社会的費用」に迫る枠組みについて検討を進めようとする研究に向けた序論である。

中長期的な少子化・人口減や人口構成の変化予測を背景に、財政構造の抜本的な見直し、それと連動した公共施設の再編統合は全国自治体にとっての切迫した課題になっている⁴⁾。公共施設の一部である学校施設についても第二次ベビーブーム

時に数多く新增設された経緯があり、近年各地で大規模改修や建て替え需要に対応するための経費縮減が問われ始めている。公共施設に占める学校施設の保有面積の大きさ（40～50%に達するとされている場合が多い）に由来して、学校数の圧縮は各地で問われる課題であるが、文科省の『学校適正規模・配置の手引き』（平27.1）に示されるように、教育効率性を一定水準に保つには一定の児童生徒数が必要、という論理に立つと、就学人口の中長期的な減少動向のもとでは学校数圧縮は避けられない、ということになる。

ところで、本稿が対象にする東日本沿岸部の場合、中長期的に少子化・人口減が進行すると同時に被災からの教育復興という二重苦に直面している。そこで、本稿は、「学校統廃合の社会的費用」という切り口を設定し、就学人口の中長期的縮小と被災に伴う就学人口の変動、教育復興の必要性

* はよう まさあき 文教大学教育学部心理教育課程

という諸要因の絡んだ学校規模や配置のあり方問題の検討を進めることにする。

なお、東日本大震災の被災地としては、岩手県宮古市を中心に取り上げることとする。

I 学校統廃合の先行研究と本稿の課題

小中学校の再編・統廃合は近代学校発足期に遡る学校史の一断面と言ってよいが、地域施設としてのその性格に由来して数々の地域紛争を招いてきた⁵⁾。研究者の先行研究も数多く蓄積されてきたが、その論旨は二極化の傾向にあった、と言ってよい。

第一は、地域社会学者、教育社会学者、社会教育学者などに多い論稿で、小中学校統廃合を契機とした地域紛争の発生や廃校に伴う当該地域の人口減少、衰退などに着目し、学校統廃合に対しネガティブな立場に立つ立論を展開する。

それに対し、都市計画など地域開発、地域再編等を手掛ける分野、あるいは、経済政策等の分野では、廃校のネガティブな側面だけに着目せず、就学人口減少を契機にした公共施設再編やコンパクトシティー論などを導入した地域開発に活路を開こうとする立論等を展開している。

しかし、これまでの以上のような議論はいずれも、我が国の人口動態がいずれ人口置換水準を満たすようになり、中長期的な就学人口減少のトレンドは修正される、という「期待」を基礎にしていた面がある。現在のように、少子化が中長期的に継続し総人口も落ち込みを始めており、このトレンドは今後も持ち直すことが難しいという各地の自治体の認識の広がりを必ずしも基礎にしている。多くの自治体には、「縮小社会」のトレンドを受け止めたうえでの公共施設再編、その一環としての小中学校再編をどう進めるか、という課題解決が避けられない、という認識が広がっているものの、ではどのような枠組みを用意して解決したらよいかについては、研究の蓄積は決して多いと言えないであろう。

本稿では、そこで、標題のように「学校統廃合

の社会的費用」という視点を設定し、学校数の縮小のあり方を検討しようとする。つまり、学校統廃合に「社会的費用」がつきものだとしても、都市と農村部における効果には差異はないのか、差異があるとした場合には、その内実は何か、農村部での学校統廃合であっても、社会的費用を最小化する手法はあるのか、それと通学距離の延伸のコストとの関係性はどのようなものか、などの問いに接近しようとしている⁶⁾。

本稿では「被災」というファクターも加え事例を選定しているが、縮小社会における小中学校配置や教育提供の形態などで活用できる枠組みの構築を目指している。なお、事例地域としては、岩手県宮古市を選定する。

II 岩手県宮古市における小学校統廃合の動向と被災、学校再建の状況⁷⁾

まず、宮古市における過年度の小学校統廃合の推移を見てみよう（表1）。

<表1 宮古市⁸⁾の小学校統廃合の状況>

| |
|---|
| 宮古市立亀岳小学校落合分校（1966年廃止。以下同様。） |
| 宮古市立花輪小学校牛伏分校（1970年千徳小〈旧〉へ統合） |
| 宮古市立崎山小学校はまゆり分校（1979年宮古市立はまゆり養護学校〈現：岩手県立宮古恵風支援学校〉新設のため廃校） |
| 宮古市立花輪小学校老木分校（1983年） |
| 宮古市立千徳小学校〈旧〉（1984年近内小と統合し宮古市立千徳小学校〈新〉へ） |
| 宮古市立近内小学校（1984年千徳小〈旧〉と統合し千徳小〈新〉へ） |
| 宮古市立千鶏小学校川代分校（1985年） |
| 宮古市立花輪小学校北川目分校（1988年） |
| 宮古市立亀岳小学校佐羽根分校（1991年） |
| 宮古市立崎山小学校箱石分校（1995年） |
| 宮古市立花輪小学校南川目分校（2000年） |
| 宮古市立愛宕小学校白浜分校（白浜分校→白浜小学校→白浜分校→2001年宮古市立赤前小学校へ統合） |
| 宮古市立鶴磯小学校（2014年宮古市立重茂小学校へ統合） |
| 宮古市立千鶏小学校（同上） |
| 宮古市立川井西小学校（2015年宮古市立川井小学校へ統合） |
| 宮古市立江繋小学校（同上） |
| 宮古市立小国小学校（同上） |
| 宮古市立茂市小学校（2016年統合により宮古市立新里小学校へ） |
| 宮古市立曇目小学校（同上） |
| 宮古私立刈屋小学校（同上） |
| 宮古市立和井内小学校（同上） |
| 宮古市立門馬小学校（2018年川井小へ統合） |

| |
|---------------------------------------|
| 宮古市立田老第三小学校（2019年宮古市立田老第一小学校へ統合） |
| 川井村立門馬小学校門馬分校 |
| 川井村立川井小学校古田分校 |
| 川井村立箱石小学校岩田分校（1970年） |
| 川井村立江繫小学校尻石分校（1970年） |
| 川井村立小国小学校大仁田分校（1970年） |
| 川井村立江繫小学校桐内分校（1970年川井小へ統合） |
| 川井村立川井小学校繫分校（同上） |
| 川井村立小国小学校新田分校（1971年） |
| 川井村立門馬小学校区界分校（1971年） |
| 川井村立川内小学校夏屋分校（1971年） |
| 川井村立川内小学校平津戸分校（1971年） |
| 川井村立箱石小学校横沢分校（1971年） |
| 川井村立川内小学校（1985年箱石小と統合し川井西小へ） |
| 川井村立箱石小学校（1985年川内小と統合し川井西小へ） |
| 田老町立田老第二小学校（1971年） |
| 田老町立田老第一小学校小田代分校（1985年） |
| 田老町立田老第一小学校末前分校（1987年） |
| 田老町立田老第三小学校畑分校（1987年） |
| 田老町立田老第一小学校檜内分校（1988年） |
| 田老町立田老第三小学校水沢分校（1988年） |
| 田老町立田老第一小学校青の滝分校（1989年） |
| 田老町立田老第一小学校小堀内分校（2004年） |
| 新里村立和井内小学校安庭分校（1957年） |
| 新里村立腹帯小学校（1971年宮古市立茂市小学校〈当時：新里村立〉へ統合） |

（岩手県教育委員会資料から）

表1に読み取れるように、宮古市の学校統廃合は山間部の分校を対象に進行してきた。視野を岩手県全体に広げた場合にも、小中学校統廃合は分校廃止という方式で進行している。平成31年度と同県の小中学校分布にもそれは明瞭である（表2）。

<表2 平成31年度の岩手県の小学校分布>

| 事務所名 | 市町村名 | 小学校 | | | 中学校 | | | 義務教育学校 | 計 | | |
|------|------|-----|----|----|-----|----|----|--------|-----|----|-----|
| | | 本校 | 分校 | 計 | 本校 | 分校 | 計 | | 本校 | 分校 | 計 |
| 盛岡市 | 盛岡市 | 42 | 0 | 42 | 23 | 1 | 24 | | 65 | 1 | 66 |
| | 八幡平市 | 10 | 0 | 10 | 4 | 0 | 4 | | 14 | 0 | 14 |
| | 雫石町 | 5 | 0 | 5 | 1 | 0 | 1 | | 6 | 0 | 6 |
| | 葛巻町 | 4 | 0 | 4 | 3 | 0 | 3 | | 7 | 0 | 7 |
| | 岩手町 | 3 | 0 | 3 | 3 | 0 | 3 | | 6 | 0 | 6 |
| | 滝沢市 | 9 | 0 | 9 | 6 | 0 | 6 | | 15 | 0 | 15 |
| | 紫波町 | 11 | 0 | 11 | 3 | 0 | 3 | | 14 | 0 | 14 |
| | 矢巾町 | 4 | 0 | 4 | 2 | 0 | 2 | | 6 | 0 | 6 |
| | 小計 | 88 | 0 | 88 | 45 | 1 | 46 | 0 | 133 | 1 | 134 |
| 中部 | 花巻市 | 19 | 0 | 19 | 11 | 0 | 11 | | 30 | 0 | 30 |
| | 遠野市 | 11 | 0 | 11 | 3 | 0 | 3 | | 14 | 0 | 14 |
| | 北上市 | 17 | 0 | 17 | 9 | 0 | 9 | | 26 | 0 | 26 |
| | 西和賀町 | 2 | 0 | 2 | 2 | 0 | 2 | | 4 | 0 | 4 |
| | 小計 | 49 | 0 | 49 | 25 | 0 | 25 | 0 | 74 | 0 | 74 |

| 事務所名 | 市町村名 | 小学校 | | | 中学校 | | | 義務教育学校 | 計 | | |
|----------|------|------|-----|-----|-----|-----|-----|--------|-----|-----|-----|
| | | 本校 | 分校 | 計 | 本校 | 分校 | 計 | | 本校 | 分校 | 計 |
| 南 | 奥州市 | 27 | 0 | 27 | 9 | 0 | 9 | | 36 | 0 | 36 |
| | 金ヶ崎町 | 5 | 0 | 5 | 1 | 0 | 1 | | 6 | 0 | 6 |
| | 一関市 | 28 | 0 | 28 | 16 | 0 | 16 | | 44 | 0 | 44 |
| | 平泉町 | 2 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | | 3 | 0 | 3 |
| | 小計 | 62 | 0 | 62 | 27 | 0 | 27 | 0 | 89 | 0 | 89 |
| | 沿岸南部 | 大船渡市 | 11 | 0 | 11 | 8 | 0 | 8 | | 19 | 0 |
| 陸前高田市 | | 8 | 0 | 8 | 2 | 0 | 2 | | 10 | 0 | 10 |
| 住田町 | | 2 | 0 | 2 | 2 | 0 | 2 | | 4 | 0 | 4 |
| 釜石市 | | 9 | 0 | 9 | 5 | 0 | 5 | | 14 | 0 | 14 |
| 大槌町 | | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 | 0 | 3 |
| 小計 | | 31 | 0 | 31 | 18 | 0 | 18 | 1 | 50 | 0 | 50 |
| 宮古 | 宮古市 | 16 | 0 | 16 | 11 | 0 | 11 | | 27 | 0 | 27 |
| | 山田町 | 9 | 0 | 9 | 2 | 0 | 2 | | 11 | 0 | 11 |
| | 岩泉町 | 8 | 0 | 8 | 5 | 0 | 5 | | 13 | 0 | 13 |
| | 田野畑村 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | | 2 | 0 | 2 |
| | 小計 | 34 | 0 | 34 | 19 | 0 | 19 | 0 | 53 | 0 | 53 |
| 北 | 久慈市 | 14 | 0 | 14 | 8 | 0 | 8 | | 22 | 0 | 22 |
| | 洋野町 | 8 | 0 | 8 | 4 | 0 | 4 | | 12 | 0 | 12 |
| | 普代村 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | | 2 | 0 | 2 |
| | 野田村 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | | 2 | 0 | 2 |
| | 二戸市 | 8 | 0 | 8 | 3 | 0 | 3 | | 11 | 0 | 11 |
| | 軽米町 | 3 | 0 | 3 | 1 | 0 | 1 | | 4 | 0 | 4 |
| | 九戸村 | 5 | 0 | 5 | 1 | 0 | 1 | | 6 | 0 | 6 |
| | 一戸町 | 5 | 1 | 6 | 2 | 1 | 3 | | 7 | 2 | 9 |
| | 小計 | 45 | 1 | 46 | 21 | 1 | 22 | 0 | 66 | 2 | 68 |
| その他 | 県立 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | | 1 | 0 | 1 |
| | | | | | | | | | | | |
| 合計 | | 309 | 1 | 310 | 156 | 2 | 158 | 1 | 466 | 3 | 469 |
| 休校(合計内数) | | (0) | (1) | (1) | (0) | (1) | (1) | | (0) | (2) | (2) |

○統合－平成31年4月1日付け 統合件数7件（小5、中2）校数減校6校（小4、中2）（◎は新設、・は統合）

- ・（葛巻町）吉ヶ沢小を廃止し、小屋瀬小に統合
- ・（岩手町）久保小を廃止し、川口小及び一方井小に統合
- ◎（滝沢市）滝沢小及び鶴飼小の一部を分離し、滝沢中央小を新設
- ・（奥州市）田原中を廃止し、江刺第一中に統合
- ・（宮古市）田老第三小を廃止し、田老第一小に統合
- ・（岩泉町）二升石小及び浅内小を廃止し、岩泉小に統合
- ・（二戸市）御返地中を廃止し、福岡中に統合

（岩手県教育委員会資料から）

なお、宮古市についても、本校を対象にした統廃合もあるが、それらは次のような事情のもとに進行した事例である。

第一に、2014年、重茂小学校を拠点に鶴磯小学校、千鷲小学校が統廃合された。これら2校については、以前から教育委員会内部で小規模化への対応策として統廃合が検討されてきたが、地元地域では合意に至らず存続してきた⁹⁾。そこに東日本大震災が発生して2校は被災し、仮校舎を重茂小学校に選定し学校再開（2011年4月25日）することになった。学校の再建については、新校地を被災校2校それぞれの高台に選定することを含め検討が進められたが、2011年4月25日からの学校再開のため借り住まいしていた重茂小学校に統合されることになった。

第二は、2012年3月に愛宕小学校が廃止されている事例である。愛宕小は隣接する宮古小と鉾ヶ崎小とに通学区域を分割し、児童は2校に編入されることになった。この事例は震災後の学校廃止の事例であるが、隣接校との学校統廃合方針そのものは震災以前の教育委員会の審議でつくられていたようである。

第三に、2019年4月に田老第三小学校が田老第一小学校に統合しているが、同事例は被災に伴う面と就学人口減少（2018年度は児童数19）に伴う面との両者を背景にしている¹⁰⁾。

Ⅲ 学校統廃合の社会的費用をとらえるための覚書

では、以上の小中学校統廃合の「評価」、それを基礎にした学校統廃合政策の今後のありかたはどう考えられたらよいか。

第一の課題は、注2で言及した櫻井直輝氏の研究のように、学校統廃合政策の財政効果を検討することである。このような取り組みも、国・都道府県・市区町村それぞれの負担費目を明らかにしてのデータ分析になると、研究実績そのものが極めて乏しいのが現在の状況である¹¹⁾。現在の研究水準としては、櫻井氏を取り上げる事例以外にも広げ、学校統廃合の財政効果に関する実証研究の積み重ねが必要な段階にある。

第二の課題は、各地の学校統廃合紛争が「学校が失われることになれば地域核がなくなり、地域

崩壊につながる」という論議を下地にしてきたことに関連する。

学校の地域社会的意味が問われるということであるが、学校統廃合政策の争点は、国や都道府県、市区町村の財政コストの問題だけにとどまらない。地域社会における人口動態に対する効果、地域産業への効果、さらには、地域構造に対する効果など多方面に及ぶ。廃校が及ぼす地域社会に対する効果を分析するには、廃校後の中長期的な定点観測も必要となる¹²⁾。

第三の課題は、「社会的費用」を測定するための分析枠組みの構築である。

外部不経済の概念を学校統廃合分析にどう活用できるか、概念的検討も重要な課題になる。

おわりに

本稿は、現在進行中の研究の途中経過を示したに過ぎないが、我が国における小中学校、高校の統廃合は今後もさらに進行していく、という事態予測を基礎に、「序論」でありながらもあえて執筆を思い立った。

これからの「学校統廃合」問題への向き合い方は、学校廃止の是非論争を超え、縮小社会下の学校システムや学校配置をどう描くか、という点こそ核心になる。その際には、学校統廃合の財政効果への着目を超え、「学校統廃合の社会的費用」の分析を基礎に、コストを最小化し、かつ、子育て・教育拠点の持続、教育の質の担保を目指す学校設計が問われる。

1) なお、「社会的費用」の概念については、別稿（葉養：廃校の社会的費用、『教育研究ジャーナル』Vol.18 No.1, 2015, 文教大学大学院）で言及している。「社会的費用」は経済学の専門用語であるが、「私的経済活動の結果、第三者や社会が直接間接に受ける費用ないしは損害、工場から排出される煤煙のように、生産者には費用として計算されないが、社会全体とし

- ては費用として生じているものをさす」(ブリタニカ国際大百科事典 小項目事典), とされる。「外部不経済」を意味する。
- 2) 注1で言及している論稿で引用しているように、学校統廃合の財政的效果について本多正人氏は「(学校統廃合が) 支出削減に貢献したかどうか不明な点も多く、…短期的なコスト比較の視点で学校統廃合が自治体財政に及ぼす効果を検討するには限界があるというべきである」と指摘する(本多正人: 公立学校統廃合問題の一視角－自治体財務管理の側面からの考察(『教育条件整備に関する総合的研究』(学校配置研究分野) <最終報告書>』 p.41, 2011年3月, 国立教育政策研究所)。
さらに、学校統廃合の財政効果については、次の論稿がある。櫻井直輝: 学校統廃合政策の財政効果－基礎自治体に着目した事例分析(『日本教育行政学会年報』第38号, 2012年) 同論稿は、学校統廃合の財政効果をテーマにした事例研究であるが、この分野では希有の実証研究になっている。一自治体の事例分析である点が今後の課題になる。
 - 3) 筆者の入手しているデータとしては、高知県土佐町や東京都北区のものなどがある。データの詳細は、本論として予定している別稿に譲ることにする。
 - 4) 筆者はいくつかの自治体に依頼され、学校の統廃合に関連する案件の処理のための委員会に所属した。その重要な背景は、第二次ベビーブーム期に新增設された小中学校が近々建て替え時期にかかるが、財政逼迫により公共施設数の縮小が避けられない、とするケースがほとんどである。
この件に関する資料についても、別稿に予定することにする。
 - 5) 第二次大戦後の学校統廃合紛争については、新聞記事を活用しその実態を調べようとしたことがある。国研による報告書でまとめられる。
 - 6) なお、本稿は今後研究作業を持続させるための序論として執筆されており、十分なデータ蓄積を基礎にした作業は今後の課題としている。
 - 7) 宮古市における震災直後の学校再開や教育復興に関する詳細な記述は、次の書物で進められている。国立教育政策研究所編: 震災からの教育復興－岩手県宮古市の記録, 悠光堂, 2012年
 - 8) なお、ここでの宮古市は、川井村, 田老町, 新里村が宮古市に編入されたのちの新「宮古市」を指したものである。
 - 9) 元宮古市教育長からの聞き取り等から。
 - 10) なお、廃校時の田老第三小学校の建築そのものは築年数の浅い改築等の必要のない状態であった。被災についても、校庭に津波が押し寄せたことはあったが、学校施設そのものの被害はほとんどなかったと言ってよい状況であった。
 - 11) なお、櫻井直輝氏は、一自治体を取り上げ、事例研究をまとめ、明らかになったいくつかの知見を整理している。
 - 12) 本稿が「序論」として位置づけられているのは、データ分析を基礎にした事例研究は現在進行中で、報告には若干の時間を要するためである。

