

小規模な小学校が抱える課題と解決手法の検討

～人口減少時代、子供たちのために何が出来るか～

東京大学大学院 公共政策学教育部 公共政策学専攻
国際公共政策コース 修士1年 山田 晴菜

1、はじめに

増田（2014年）が人口減少の警告を発して¹以来、各分野での人口減少対策が叫ばれてきた。それは教育分野も例外ではない。現在日本が直面している人口減少は、単に人口総数が減るだけではなく、少子高齢化が進むというものである。それに従い、児童の数も割合も大幅に減少する。そこから様々な問題が生じる。現在の教育制度は、人口が増加する時代に設計されたものだ。これまではその制度の下で教育の体裁を保ってきたが、今後急激に人口が減ることを考えると、教育制度を見直す必要がある。

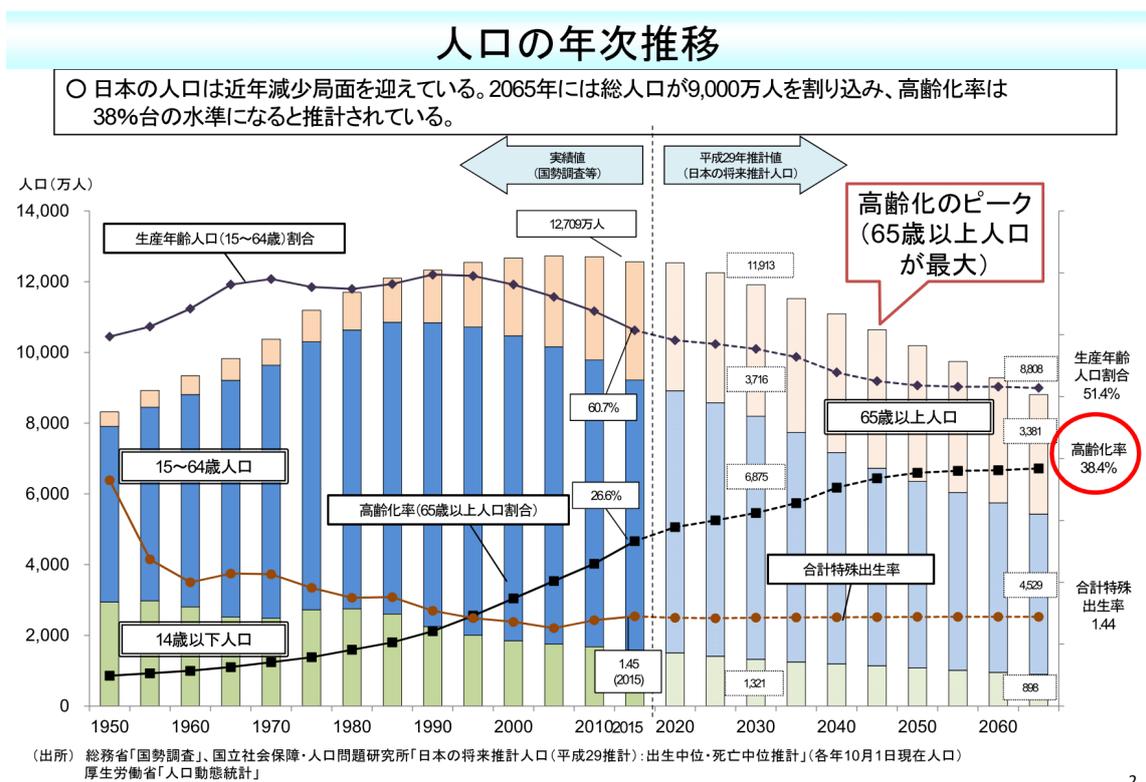
以上のような問題意識に立ち、本稿では、小規模な公立小学校の抱える問題点を取り上げる。なぜ公立小学校を取り上げるのか。それは、公立小学校が義務教育課程であり、かつ最も地域と密着している学校だからである。小学校は単に児童に勉強を教える場というだけではない。小学校は、科目教育、社会性の育成、地域との協力など、様々な役割を担っている。それらの役割は、一定数の児童や教員が存在し、小学校教育に十分な施設があり、地域の人々の協力があることで成り立っている。ところが、人口減少に伴い、これらの人や財、施設といった資源が十分でない地域が出てくることは容易に想像される。実際、資源の不足によって統廃合を余儀なくされた小学校は、特に過疎地域を中心として数多くある。統廃合をした場合、歩いて通うことのできない児童は、バスで通学することが多い。しかしながら、バスで通学するにも遠すぎる児童がいる場合や、地域で統廃合を望まない声が強い場合は、統廃合以外の手段で何とか小学校を維持する方策を考えなければならない。このような問題を抱える自治体が今後急増するだろう。そこで、少ない資源の中で、どうすれば小学校を維持できるのか、人口減少時代という背景を踏まえながら検討する。

2、人口の減少と財源の行き詰まり

まず、前提となる「人口減少時代」とはいったい何なのか。日本の将来推計人口を毎年発表している国立社会保障・人口問題研究所によると、「現在、日本は人口減少に転じたところ

¹ 増田寛也編『地方消滅』中央公論新社、2014年。

ろであり、今後はマイナス成長になって長期的な減少過程に入っていく」²。「日本の将来推計人口」(平成 29 年推計) 出生中位・死亡中位推計によると、2015 年には 1 億 2,709 万人であった人口は、2030 年には 1 億 1913 万人になり、2053 年には 1 億人よりも少なくなる。そして、2065 年には 8,808 万人まで減少してしまうという。つまり、「日本はこの 50 年間に約 3 割の人口を失うことになる」³。このように、日本は今大幅な人口減少に直面している。さらに、図 1 の通り、この人口減少はただ人口が減るだけでなく、少子高齢化が一気に進むという点で非常に厄介である。



(図 1) 厚生労働省「日本の将来推計 (平成 29 年推計) の概要」⁴より引用

また、高齢化に伴い社会保障費が増大することや、生産年齢人口が減少すること、日本経済が停滞していることを鑑みると、社会保障以外の財源はそう多くはならず、むしろ減少するのではないかと予測が立つ。

このように、今後日本は、少子高齢化を伴う人口減少、社会保障費等の増加と経済の停滞

² 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口—平成 29 年推計の解説および条件付推計—」 p.9 http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29suppl_report2.pdf

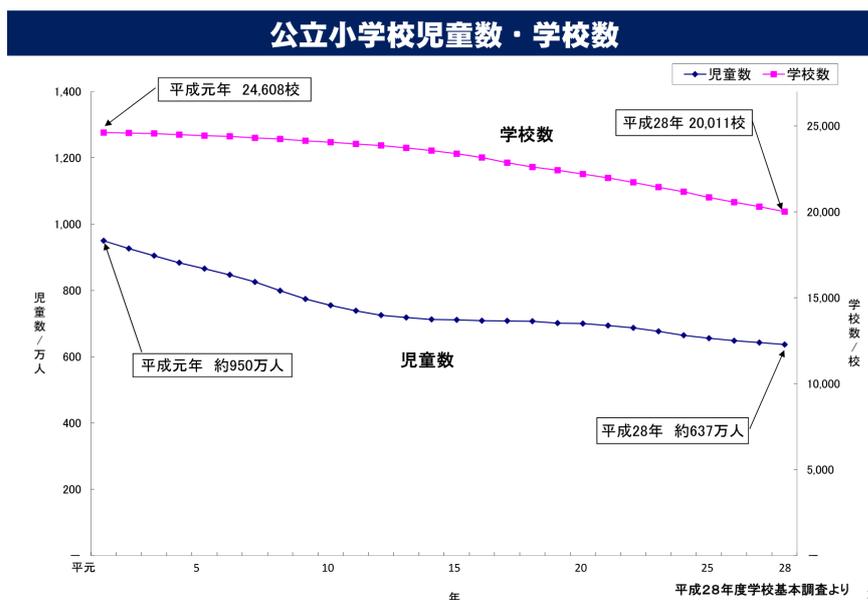
³ 前掲：国立社会保障・人口問題研究所 p.9

⁴ 厚生労働省「日本の将来推計 (平成 29 年推計) の概要」
https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000173087.pdf

による財源の逼迫という現実に直面することになることが予測される。

3、小学校の小規模化

以上で述べた人口減少社会の影響は小学校にどう出るのか。図2は、公立小学校児童数と学校数の推移を示している。



(図2) 文部科学省「小中学校及び高等学校の統廃合の現状と課題」⁵より引用

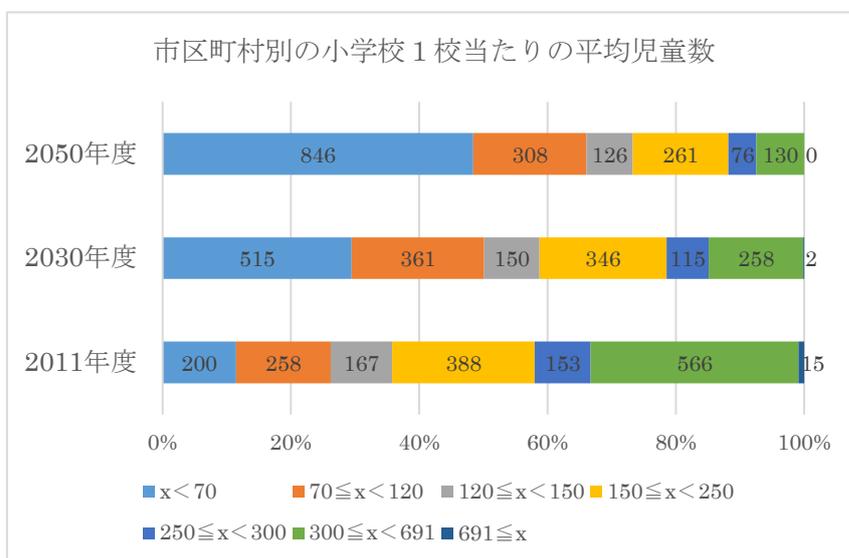
児童数は、平成元年から平成28年にかけて、約950万人から約637万人と、約313万人も減少している。28年間で33%も児童数が減少しているのだ。児童数の減少に伴い、公立小学校数も緩やかに減少している。公立小学校数は、平成元年は24,608校存在していたが、平成28年には20,011校となった。28年間で、4,597校、つまり18.7%の減少である。このように、小学校の児童数減少、そしてそれに伴う小学校統廃合は、かなりの勢いで進んでいる。

学級規模はどのような状態なのか。小学校の適正な規模の基準として用いられるのは、小学校設置基準である。小学校設置基準において、学校規模は、12学級～18学級（学校教育法施行規則41条）、つまり1学年につき2～3学級が適正と定められている。ここで、この基準を下回る学級数の小学校（11学級以下）を小規模校と呼ぶこととする。図3を見ると、平成28年度時点で、適正規模とされる12学級に満たない小学校が46.5%である。つまり、現状において、約半分の小学校は、法の定める適正規模を満たさない小規模校である。

⁵ 過疎問題懇親会（平成29年10月2日）説明資料（文部科学省）「小中学校及び高等学校の統廃合の現状と課題」http://www.soumu.go.jp/main_content/000513102.pdf



(図3) 文部科学省「少子化に対応した活力ある学校づくりに関する参考資料」⁶より引用



(図4) 葉養 (2017)⁷より引用

では、将来小学校の規模はどう推移していくのだろうか。図4は、市区町村別の小学校1校当たりの平均児童数を、これまでの推移を元に、2030年度、2050年度について推計したものである。2050年には約半数もの市区町村で、小学校1校あたりの平均児童数が70人未満となってしまふ。70人未満とは、1学年につき1クラスが維持できず、複式学級が存在するレベルである。この図は学級規模数ではなく児童数であるが、それでも学級規模の縮小が想定されることが容易に分かる。

このように、小規模な小学校が現状で約半数であり、将来的には小規模な小学校の方が圧

⁶ 文部科学省「少子化に対応した活力ある学校づくりに関する参考資料」
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2015/01/29/1354768_3.pdf

⁷ 葉養正明 (2017) 「2050年の学校システムをどう築くか (その1)」『習慣教育資料』 No. 1421 p. 27

倒的に多くなってしまいう可能性が高い。つまり、小学校の小規模化が加速度的に進むということが懸念される。そこで、来たるべき小規模校時代に対処するために、現在すでに小規模となっている小学校がどのような問題を抱えているのかを検討する必要がある。

4、小学校に求められる役割

小規模校の抱える問題を検討する前に、一度、小学校に求められる役割を考えてみたい。問題とは、理想と現状のギャップから生じるだから、小学校の「理想(=求められる役割)」を精査する必要がある。

小学校の一番大切な役割は、児童の健やかな成長を育むことである。成長には、いわゆる学習上の成績といった学力の成長は当然ながら、身体の成長、精神的な成長も含まれる。

また、副次的ではあるが、小学校は地域コミュニティの連帯を生み出し維持する役割も担っている。小学校は「その地域」の学校として親しまれ、同じ小学校に通う範疇の人は「地域の人」としての連帯を持つ。小学校の行事には地域の人を巻き込んだものも多く、地域で小学生を見守るといった意識のある地域が多く存在する。また、小学校が存在することで、少なくとも子育て世帯の流出を防いでいる。

5、小規模な小学校の抱える問題点

では、小規模な小学校はどのような問題を抱えているのだろうか。

まず、ここで小規模な小学校を二種類に分けて定義したい。便宜上、6学級～11学級規模の小学校を「単式学級校」と呼び、5学級以下の小学校を「複式学級校」と定義する。単式学級校は、少なくとも1つ以上の学年が、単式つまり1学級のみで構成されている学校である。複式学級校は、複式つまり2つの学年が1つの学級で構成されている学級があるか、1人も児童がいない学年が存在する学校である。

小規模校は、教育指導上の問題を抱えている一方で、その問題を解決しようとするると財政的な制約がある。

(1) 教育指導上の問題

単式学級校と複式学級校が共通して抱える問題点は、一部または全部の学年でクラス替えが出来ないことである。クラス替えが出来ないことで、児童の人間関係が固定され、様々な人と関わり社会性を育む機会が限られてしまう。

さらに複式学級校が特に抱える問題がある。それは、教育方法の特殊性と全体人数の少なさに起因するものである。単式学級校よりもさらに少ない児童数になるため、上記で指摘したような人間関係の固定化や狭い人間関係といった問題はより一層深刻になる。また、複式学級では、授業の時に、片方の学年に教えている間はもう片方の学年は自習をするという形

式になる。そのため、違う内容を同時に教えることになり、教師の教育技術に特殊技能が要求される。また兄弟が同じ学級になってしまうこともあり、この場合生活指導上問題が生じる。したがって、児童の育成の内、社会性の育成と学力の育成において問題が生ずる。

(2) 財政上の制約

小学校には、一定の人数の教員や事務員の配置、そして施設が必要である。これは小規模校でも変わらない。小規模校だと、小規模校でない学校と比較して学童一人当たりの小学校維持費用がどうしても高くなる。これは行政上大きな負担になってしまう。

この財政的負担を反映して、小規模校は老朽化しても建て替えや修繕の優先順位が他校より下がり、老朽化した校舎や、狭すぎるグラウンド、設置のなかなか進まないエアコンなど、小学生にとって適切とは言い難い学習環境になってしまっている小規模校も少なくない。

このように、小規模校は教育指導上の問題を抱えながらも、財政上の制約があり有効な手立てを打てるのが難しいという問題点を抱えていることがある。

6、小規模な小学校の課題を解決する手段の検討

以上のような問題を抱える小規模校に対して、どのような解決策が考えられるだろうか。小規模校の教育指導上の問題をどう解決し、また財政的制約をどう克服するかを考える。

(1) 統廃合

まず出てくる解決策は、近隣の小学校との統廃合である。統廃合により一定規模が保つことが可能になり、規模に起因する問題は解決する。教育指導上の問題は少なくとも解決するといって良いだろう。また、財政上も規模の利益が働くため改善方向に向かうことが予想される。

ただ、統廃合により遠方から通うことになる児童がいる可能性がある。歩いて通うには遠すぎる距離の場合は、保護者の車等による送迎かスクールバスの運行が必要となる。この場合、児童の歩く距離が大幅に減り過ぎ、体力が低下しやすい・肥満気味になりやすいといった問題が発生する。またスクールバスの場合は財政上の課題が再燃する。さらに、統廃合でネックになりやすいのが、地域の人々の「小学校が無くなってほしくない」という願いである。地域のシンボルであり、また子育て世代の流出を防いでいる小学校が消えてしまうことは、すなわち地域の衰退を意味すると言っても過言ではない。そのため、小学校が消えてしまうことへの抵抗感が強い地域も多い。行政が財政上の理由から統廃合を進めようとしてもこのような抵抗から統廃合が出来ないこともある。

そこで、以下、統廃合をせずに行うことのできる取り組みを検討する。

(2) 小学校単体の取り組み

小規模校が単体で対策をする場合、どのようなものが考えられるか。

第一に、学年を超えた縦割り活動である。自分の学年以外の児童と関わる経験を持つことで、幅広い人間関係の形成が期待できる。ただ、縦割り活動は、クラス替えが全学年で可能な規模の小学校でも行われており、特殊な事ではない。

第二に、総合の時間等を活用した、地域の人々との交流である。炊事体験や農業体験、職業体験など、地域の人々に協力をお願いし、児童が学校の外に出て社会性を育む機会を作る。

第三に、「山村留学」の推進である。山村留学とは、他の地域に住んでいる児童を一定期間「留学」として、山村地域に受け入れることである。これを実際に行っているのが、徳島県伊座利校である⁸。その結果、伊座利校の児童生徒総数は、1990年代後半に一時10人程度まで落ち込んだが、2004年以降ほぼ20人台をキープしている。なお、伊座利町の人口は2001年までは、100人程度だったが、200年には130人と、伊座利校の児童総数と連動して急増した⁹。

以上に上げた選択肢は、特に新たに多額の財源を必要とするものではないため、財政的な制約も免れることができる。

(3) 複数の学校を巻き込んだ取り組み

単体の小学校だけではなく、複数の小学校や中学校を巻き込むことで、より効果的な対策が期待できることがある。例えば、チェーンスクール型学校経営である。チェーンスクールとは、小規模校を維持しつつ、複数の小規模校をチェーン（連鎖・系列網）で結ぶスケールメリットを活かし、各学校の人的物的資源を相互に活用しながら多様な学びを保障する、経済効率性と教育多様性を同時に追求した学校間連携の考え方に基づく学校である¹⁰。徳島県阿南市椿町地区など、徳島県内5地域で実際に取り組みが行われており、複数校での学校行事の共同開催や、小学校中学校合同の英語教育といった試みがなされている¹¹。これにより多様な人間関係を学ぶ機会の保障を期待できる。現存する資源を有効活用するというものであるため、財政面ではむしろ節約につながることを期待できる。

⁸ 伊座利校の取り組みについて、詳しくは伊座利校公式ホームページ参照。 <https://e-school.e-tokushima.or.jp/minami/es/izari/html/htdocs/>

⁹ 金子郁容『日本で「一番いい」学校：地域連携のイノベーション』（2008年、岩波書店）

¹⁰ 安形、木下他「人口減少社会に対応した学校教育の在り方に関する考察—チェーンスクールとパッケージスクールの構想を軸に—」『鳴門教育大学研究紀要』第29巻（2014）
<http://www.naruto-u.ac.jp/repository/file/518/20161116133756/KK29014.pdf>

¹¹ 飯泉嘉門「課題解決先進県・徳島」の挑戦 <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/committee/280617/shiryoku5-3.pdf>

(4) 自治体で取り組むことで可能となる取り組み

(2)(3)は、小学校が自発的に取り組むことのできるものであった。ただ、学校だけでなく、自治体が積極的に動くことで、より教育の可能性を広げることが出来る。自治体として取り組むことで可能となる対策は何があるだろうか。

第一に、コミュニティ・スクール制度の活用である。コミュニティ・スクールとは、保護者や地域の人々、教育委員会議員から構成される学校運営協議会が、小学校の運営方針や教職員の任用について意見することが出来る仕組みである。コミュニティ・スクールは、平成26年度時点で、全国1,919校が指定されている。文部科学省の資料によると、コミュニティ・スクールの導入により、学校と地域が情報を共有するようになった、教職員の意識改革が進んだ、いじめや不登校など生徒指導上の課題が解決したといった成果が挙げられている¹²。特に、地域との連携が強まったという声は強い。質の高い学校教育を小規模校においても実現する上で、活用できる制度だと考えられる。また、財政的な負担も少ない。

ただ、コミュニティ・スクールの導入自体は全国的に進んでいるものの、その実態はかなり学校によって差があるようだ。ある学校教諭に聞き取りを行ったところ、次のような指摘があった。「コミュニティ・スクールの導入自体は進んでいるが、実態としては以前と何も変わっていない。元から地域と連携意識が強かった学校は上手くいっているようだが、そうでない地域は、ただ仕組みが出来ただけで地域の人々が積極的に関わるといったことは起こっていない。」この指摘から鑑みるに、制度の導入だけで終わらせるのではなく、制度をどう運用していけば地域との連携を教育の質向上に繋げられるかのノウハウを蓄積し共有する仕組みが今後は必要だろう。

第二に、ワンストップ型学校経営である。これは、一定のエリア内における幼稚園・福祉施設・社会教育施設などを学校と併設して、それぞれが担うサービスを一体化し、相互交流を通じてそれぞれの機能を深める学校形態である¹³。ワンストップ型は今ある資源の活用という点が強いため、財政的に新たな負担になることも少ない。導入例として、徳島県牟岐町牟岐地区が挙げられる¹⁴。牟岐町牟岐地区は、施設の老朽化や、児童生徒数の減少、さらには津波の危険回避といった理由から、元々別の場所にあった小学校、中学校、保育所、地域施設を全て高台に集約した。そして保育所・小学校・中学校教員が相互乗り入れをした授業を行ったり、老人クラブや漁師が授業に「先生」として参加したりするといった取り組みが行われている。

第三に、学校選択制の導入である。学校選択制とは、保護者の意見を徴収し、それを参考にして、通学する小学校を決定する制度である。通常、通う小学校は住む場所によって自動的に決められているが、自治体が学校選択制を導入すれば、保護者に学校選択の自由が生ま

¹² 文部科学省「少子化に対応した活力ある学校づくりに関する参考資料」p.31

http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/icsFiles/afieldfile/2015/01/29/1354768_3.pdf

¹³ 前掲：安形、木下他（2014年）

¹⁴ 牟岐町牟岐地区の例については、前掲：飯泉嘉門を参照。

れる。すると、少人数教育が良いと考える親が小規模校に通わせるということが可能になる。ただ学校選択制度を導入した場合、入学希望が一定の学校に偏ることが考えられるので、それへの対応がなければ逆に小規模校の存続を維持することを困難にさせてしまうだろう。1つの選択肢としてあり得ないわけではないが、現段階において小規模校対策として用いることは難しいのではないかと考えられる。小規模校自体の教育に特色を持たせ、小規模校でこそ教育を受けたいという人が一定数いる風潮になれば、選択肢の一つとして挙げても良いだろう。

(5) 国の政策の変更によって可能となる取り組み

現状においては制度上難しいが、国の政策の変更によって可能となる対策として、2点挙げる。

第一に、オンライン教育の小学校における活用である。オンライン教育は法律上義務教育として積極的に認められているわけではない(解釈によって変わる可能性はある)。しかし、現代はネットの通信環境が整い、良質なオンライン教育が高等教育において使用されている。小学生の年齢は直接触れ合った人間関係が人格形成に影響する時期であるから、全てをオンライン教育にしてしまうのは問題があるだろう。しかし、高学年の一部科目については、導入することも可能ではないか。

特に複式学級の場合は、これまで教員が同時に2学年教えるという点で負担があったが、オンライン教育の導入で次のような例が考えられる。A小学校もB小学校も5、6年生が複式学級であるとする。算数の授業の時、A小学校では5年生向けの解説をし、それをB小学校ではオンラインのライブ中継を通じて5年生が受講する。逆にB小学校では6年生向けの解説をし、それをA小学校ではオンラインのライブ中継で6年生が受講する。これにより、他の学校の複式学級と協力して、複式学級の異なる内容を同時に教えなければいけないというデメリットを克服することができる。

ただ、オンライン教育を行う基盤の導入自体には費用がかかるため、初期導入の財源を捻出できるかどうか課題になるだろう。そこで、国が補助金を出し、小学校にオンライン教育が行える基盤を整えるという政策を作ることを提案したい。オンライン教育の基盤整備を全国的に行うことで、かなり離れた地域同士でもオンライン教育を行うことが可能になる。また離れた地域の子ども同士が交流するコミュニケーションツールとして役立つことも期待でき、これは多様な人間関係に触れるという点でメリットが大きい。全国規模の整備は国がやるべき仕事であるから、国が補助金を出すという政策が適当であるように思われる。

第二に、学校教育の少人数教育制の導入である。現在の学校教育制度上は、小学校は一定規模が保たれることが理想となっており、小規模な学級編制は例外として扱われている。しかし、小規模校が増えることが予測されるのであれば、少人数教育制度自体を正規の制度として導入してはどうか。例えば、文部科学省が、これまでの規模の教育編制と、少人数教育

編制の2制度体制で教育課程を編成する。そして、自治体が従来型教育と少人数教育を選択できるようにする。これを実際に行うには、新たに制度を考えるなどかなり負担が大きく現実的ではないかもしれない。しかし、今後の人口減少を考えると、少人数教育にならざるを得ない地域が増えるのは必至である。そうであるならば、それを逆手に取り、少人数教育の良さを生かした教育課程を考えることは出来ないだろうか。画一的指導の弊害が叫ばれる今、検討の余地は十分にあるのではないか。

7、最後に～未来の担い手である子供たちのために、今の時代に生きる大人たちは何をすべきか～

以上、小規模校を維持するための対策を概観した。小規模校の抱える問題の解決手段は、統廃合だけではない。学校単体で取れる手段から、複数の学校の協力によって出来る手段、自治体の取り組みによって出来る手段、そして国の政策によって出来る手段など、主体に応じて様々な対策が取り得る。また、地域で協力することによって、より充実した対策を執ることが可能になる。まずはどのような選択肢があるかを知ること、どれを導入すべきかを考える上での手掛かりになる。各学校や各地域によって状況は様々であるから、適切な選択肢についてはさらに個別の文脈を踏まえた上で考えていく必要があるだろう。

小学校教育は、小学校に通う子どもを持つ人々や教職員だけの問題ではなく、地域の将来や日本の将来にも必ず関わってくる重大な問題である。政府や省庁等に任せてしまうのではなく各人が考えていかねばならない。未来を担う子供たちのために、今の時代を生きる大人たちは何が出来るか、何をすべきか。多様な立場の方々に、考える機会を提供出来れば幸いである。