

茅野市の 学校再編問題を考える

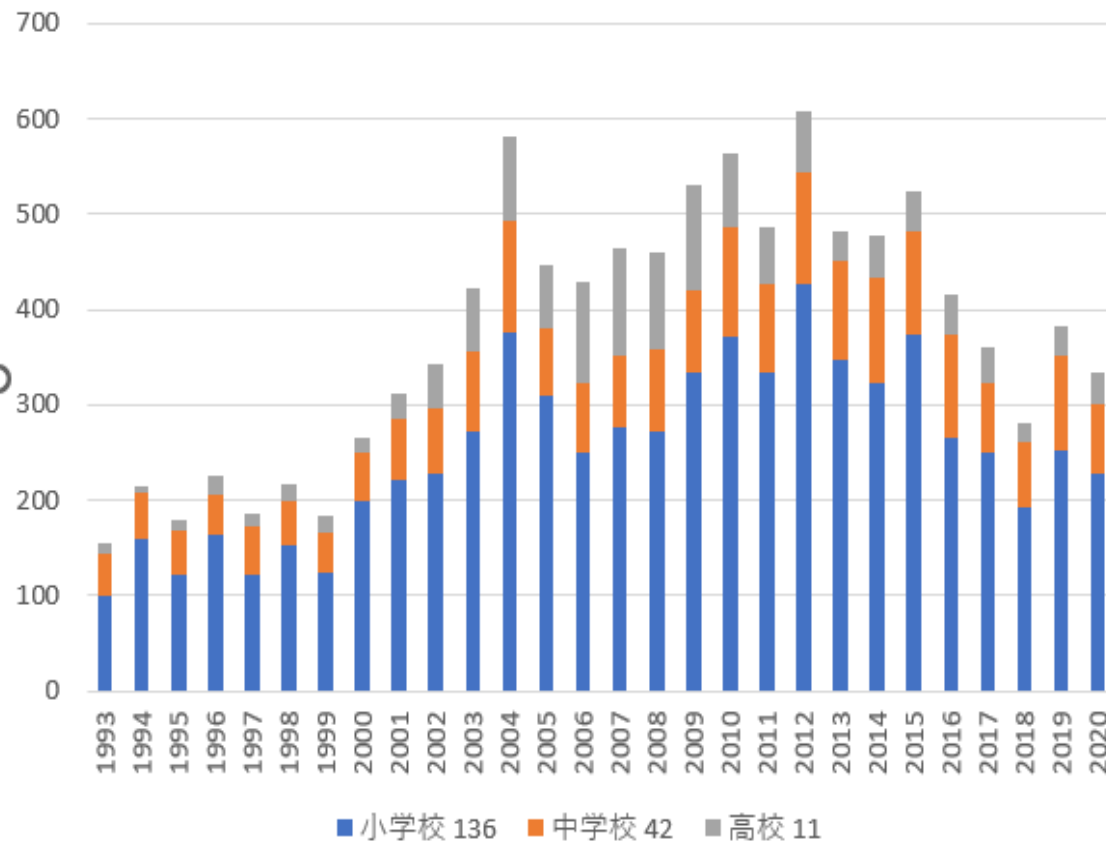
2025.3.16

山本由美(和光大学)

1. 2000年から廃校数高止まり 年間約450校(2002-22平均)廃校

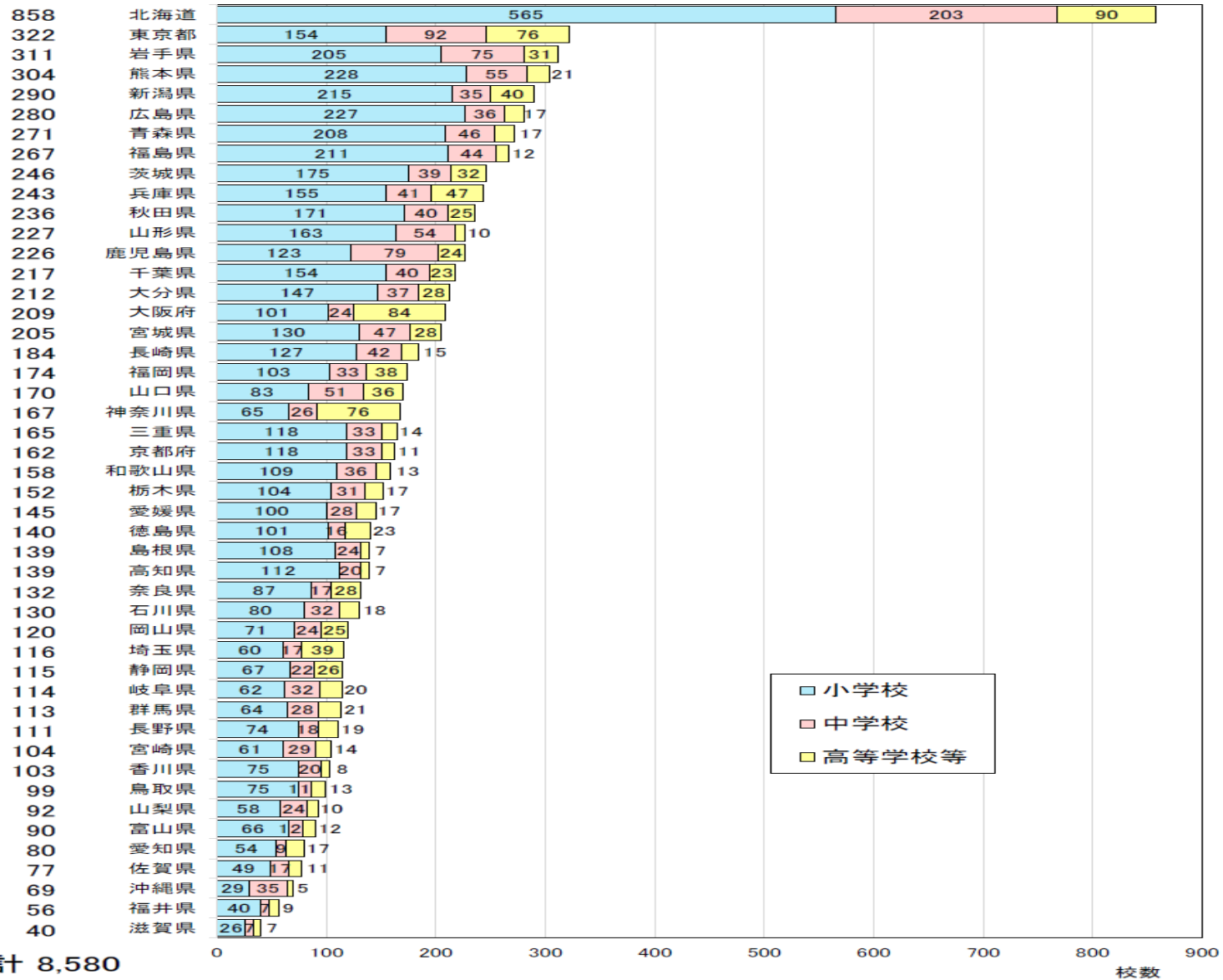
小中高廃校数推移

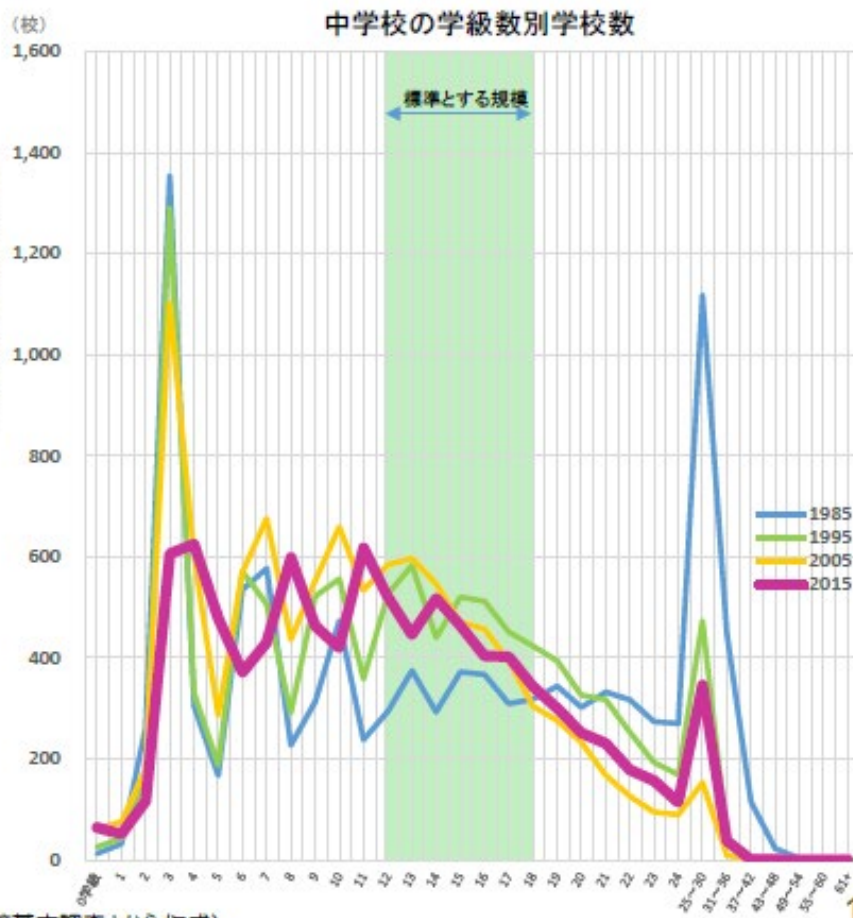
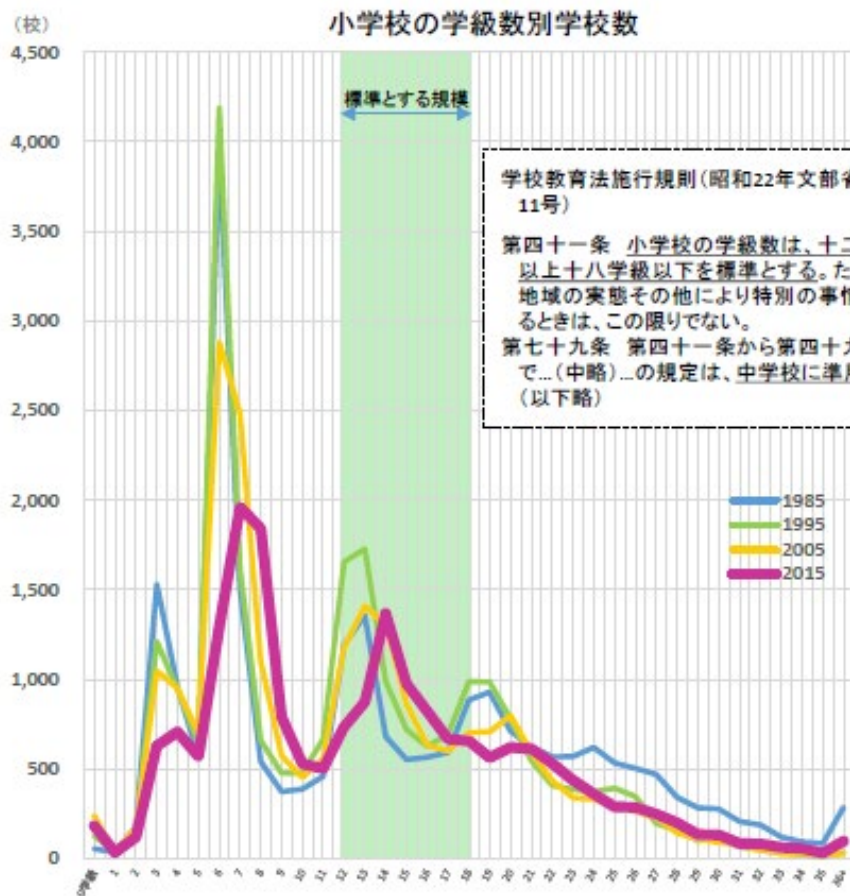
文科省調査から山本が作成(2024)



公立学校の都道府県別廃校発生数（平成14年度～令和2年度）

廃校数





(それぞれ文部科学省「学校基本調査」から作成)

標準学級数と「適正規模」は違う 教育的効果と学校規模の相関はない

- 標準学級数 ≠ 基準学級数（茅野市地域説明会資料）
- 小・中 12～18学級
- 人口8千人に1中学の規模から算出された数字
- 行政効率性に基づき、昭和の大合併の統合中学に向けて
- 設定された数字、子どもの教育的効果についての意味はない後付け
- 文科「手引き」単学級校の統廃合の適否を速やかに検討
- 機械的統合ではない、後半に小規模校存続の4要件と多くの代替措置
- ④ 学校を当該地域コミュニティの存続や発展の中核的な施設と位置付け、
- 地域を挙げてその充実を図ることを希望する場合

少人数学級は教育的効果と相関あり

- 特に社会経済的背景が不利な生徒が多い学校において、少人数学級は学力を高める効果をもっている。
- 少人数学級の効果として(相対的)学力だけに注目することには問題があり、教員と生徒の関係や生徒同士の関係、生徒の主観的な状態にも注目する必要がある。少人数学級によりそれらに総じて良好な影響があるという研究結果が多い。
- (2020. 9.17 有志の会、院内集会資料より)

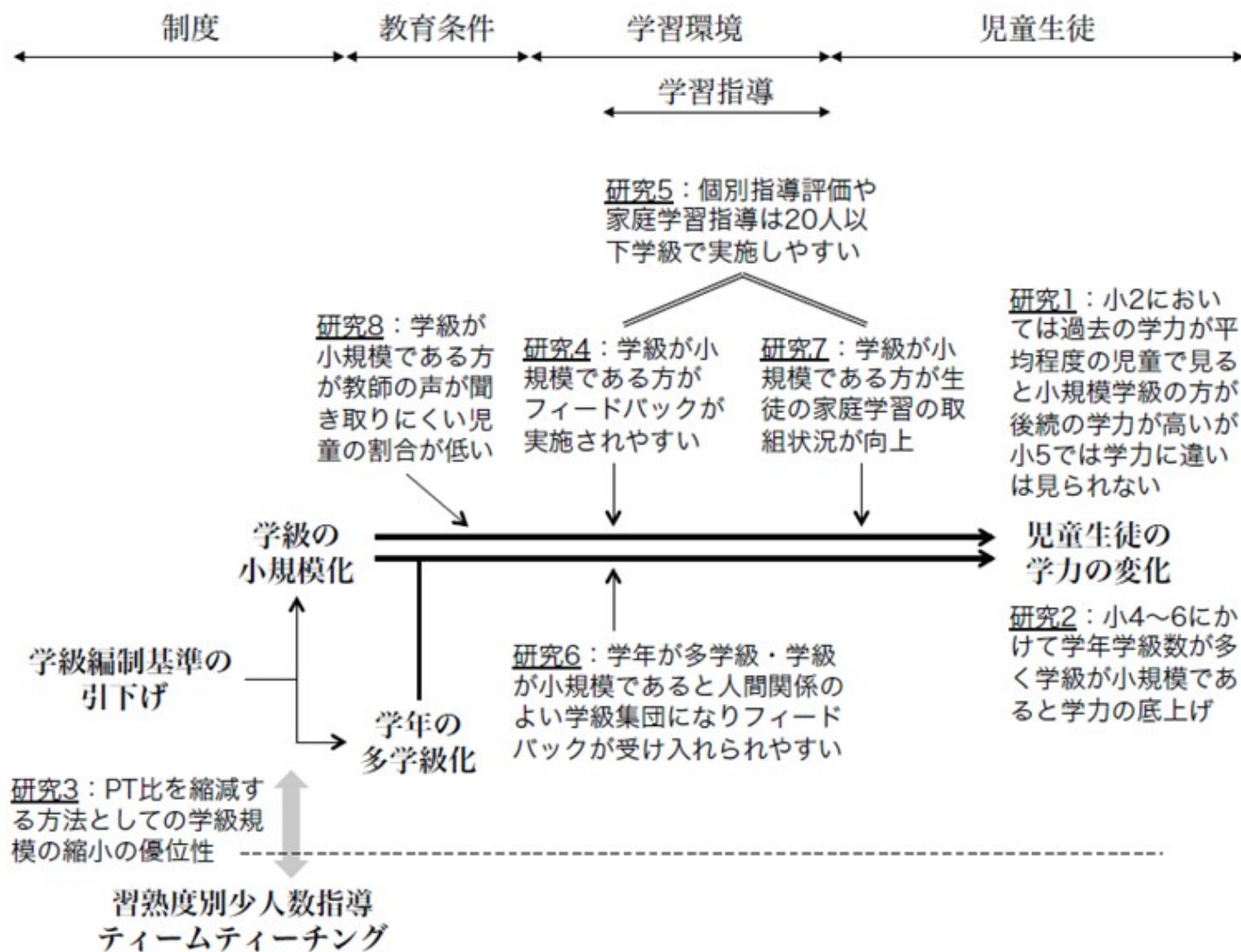


Figure 13.1 本研究の結果のまとめ

地域の合意形成を文科省も強調、学校再編、通学条件は子どもの教育権に関わる教育行政の重要事項、合意形成の手続き(慣習法的)の妥当性

- 適正配置・適正審議委員会、あり方委員会など各層(地域代表、保護者代表、教職員代表、学識経験者、公募委員など)から成る会議に教委が諮問 ➡ 1~2年の審議 ➡ 答申 方針、対象校名が出てくる場合が多い
- ➡ 保護者説明会、地域説明会などの合意形成を経て
- 教委が統合(案)を策定 ➡ 再び説明会を繰り返す
- その後、対象校、両校からの委員による統合準備協議会審議
どんな学校をつくるのか、

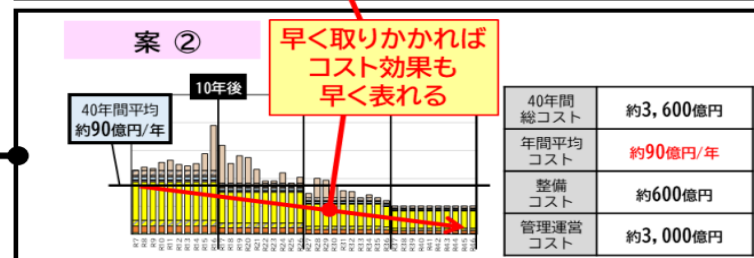
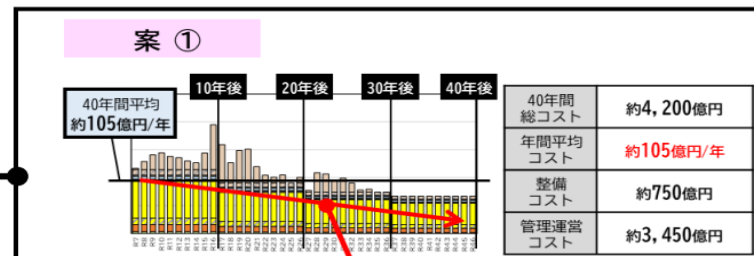
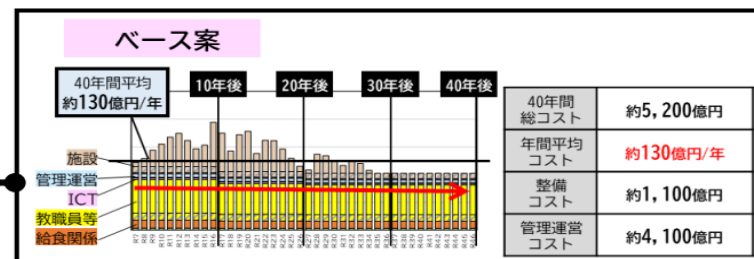
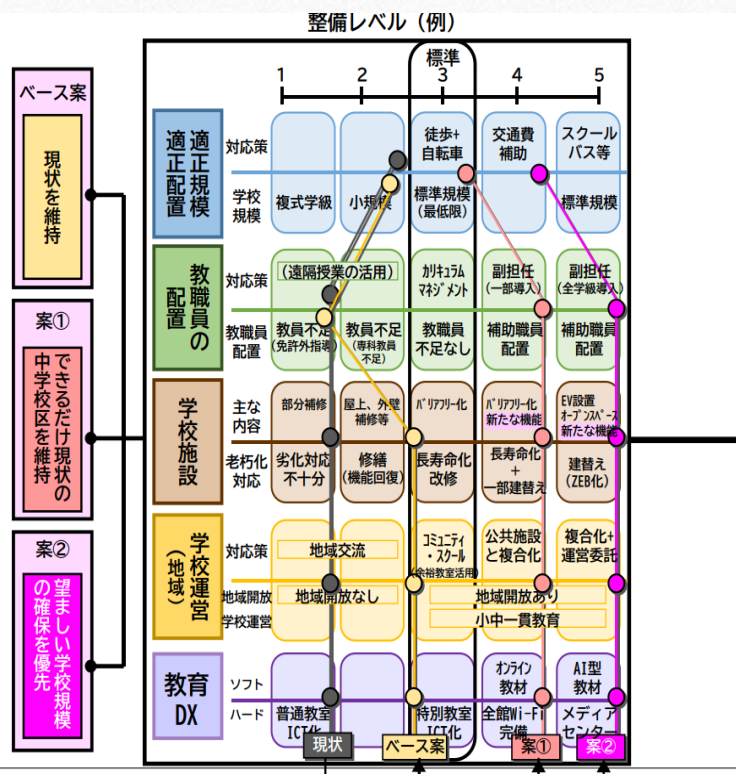
政策の変化

教育的効果と学校規模の相関はない と確認できたはずだったのに・・・

- 1973年文部省「Uターン」通達、「小規模校には教職員と児童・生徒との人間的な触れ合いや個別指導の面で小規模校としての教育上の利点も考えられる」 → 小規模校として存置し充実する方が望ましい場合もある。
- 「適正規模」はあくまで「施設整備の配置」、「教員定数の充実」という点から見て望ましい(国会回答、旧「手引き(1957年)より」)
- 統廃合判例「(小)徒歩通学など教育諸条件は子どもの人格形成に意義」
(1976. 名古屋高裁金沢支部判決)
- → 2015文科省「手引き」で 通達・前「手引き」廃止、単学級以下校の統廃合の適否を速やかに検討、スクールバスなどおおむね1時間以内

2024.学校個別施設計画の推進、 小中一貫、複合化、教員配置、教育DX 早く取りかかればコスト削減(文科省委託調査)

基本方針(望ましい学習環境)に基づくシミュレーション



文科省初等中等教育局令和7年度概算請求 複合施設の教育的効果

- 少子化時代に対応した学校の適正規模・適正配置の在り方に関する調査研究 5千万円(新規)
- 少子化・人口減少社会が進展し児童生徒数が減少する中、
- 学校の統廃合や学校施設と他の公共施設等との複合化・共用化等が進められていることを踏まえ、①学校統合やそれに伴う学校施設と他の公共施設との複合化・共用化による教育効果、②児童生徒の通学の在り方、③都道府県と市区町村の連携等について調査研究を

2. 教育論ではない学校統廃合へ 「地方創生」

①公共施設等総合管理計画が後押し(2014-2016年度. 総務省が全自治体に要請)

② 立地適正化計画(国土交通省)

①人口減少、税収減の中、公共施設延床面積を縮小し将来的に算定される改修の予算不足を予め回避する、自治体に長期間の計画策定を要請

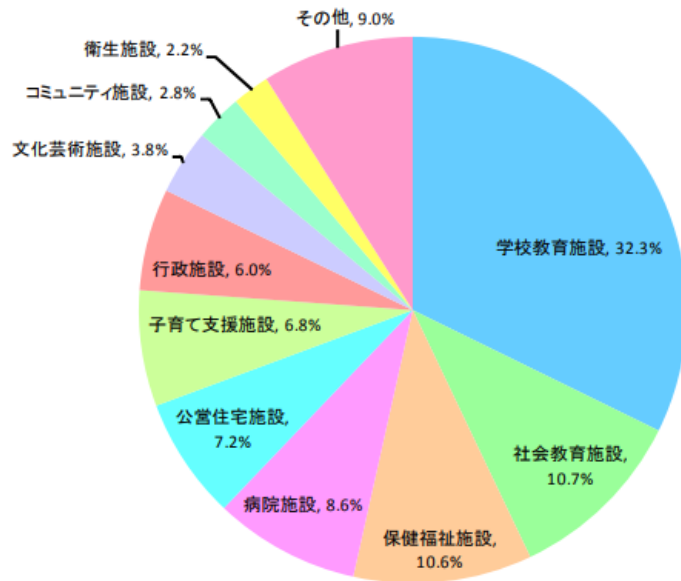
強力な財政誘導 計画策定費、施設解体費に地方債、

公共施設等適正管理推進事業債、2021年度期限が5年間延長で2026年度まで 最も財政措置が手厚い集約化・複合化・長寿命化(充当率90%、交付税措置率50%)

② コンパクト・シティ・プラス・ネットワーク、茅野市は2018年

(1) 茅野市公共施設等総合管理計画. (2017策定. 2022改訂) 当初から積極的

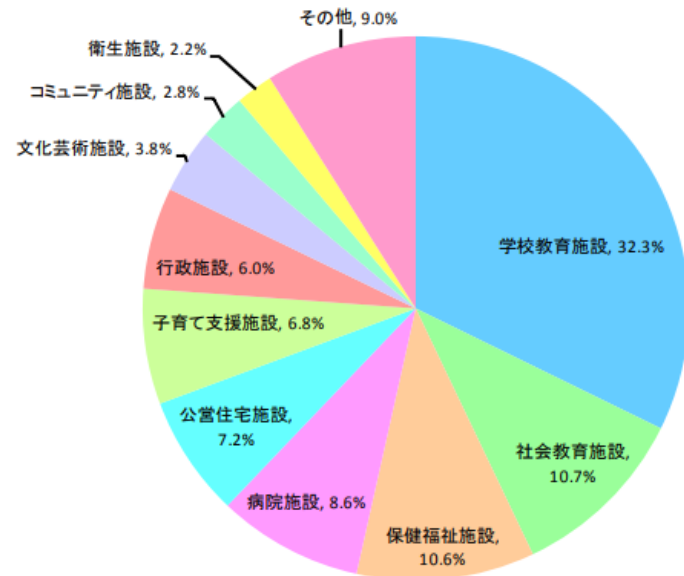
用途分類別の面積割合



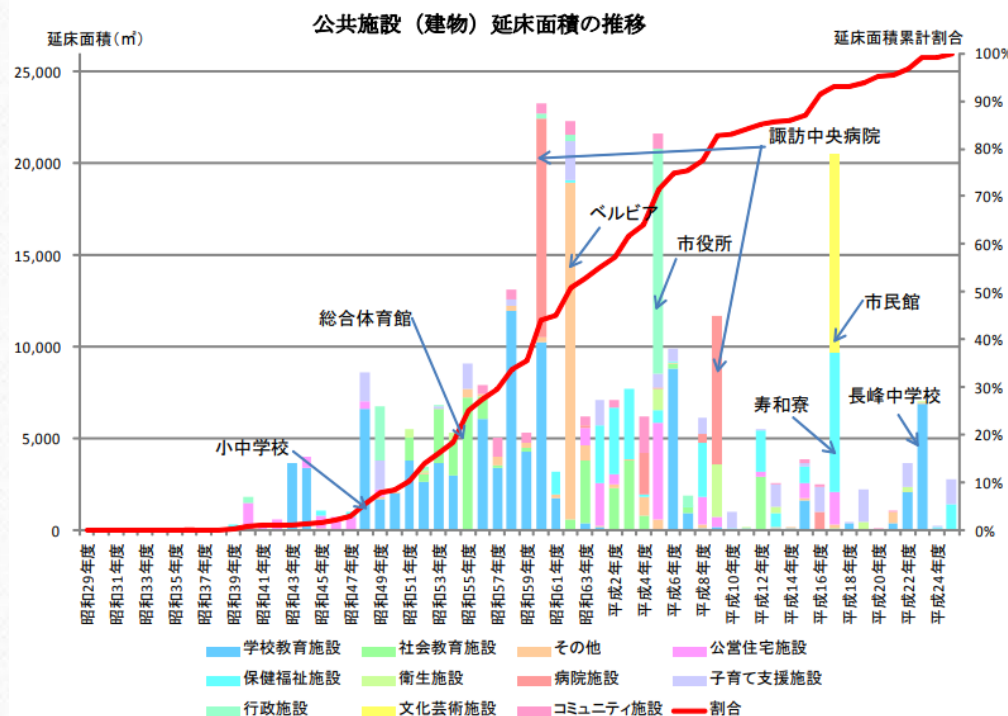
- 2015. 今後の公共施設の在り方に関する市民アンケート調査(茅野市公共施設総合管理室・2千人)
- 統合・複合化により縮小32.4%
- 学校施設の割合32.3%、高くない、高い社会教育施設比率

計画策定期間40年間 学校施設が占める割合32.3%と低め 高い社会教育施設の割合

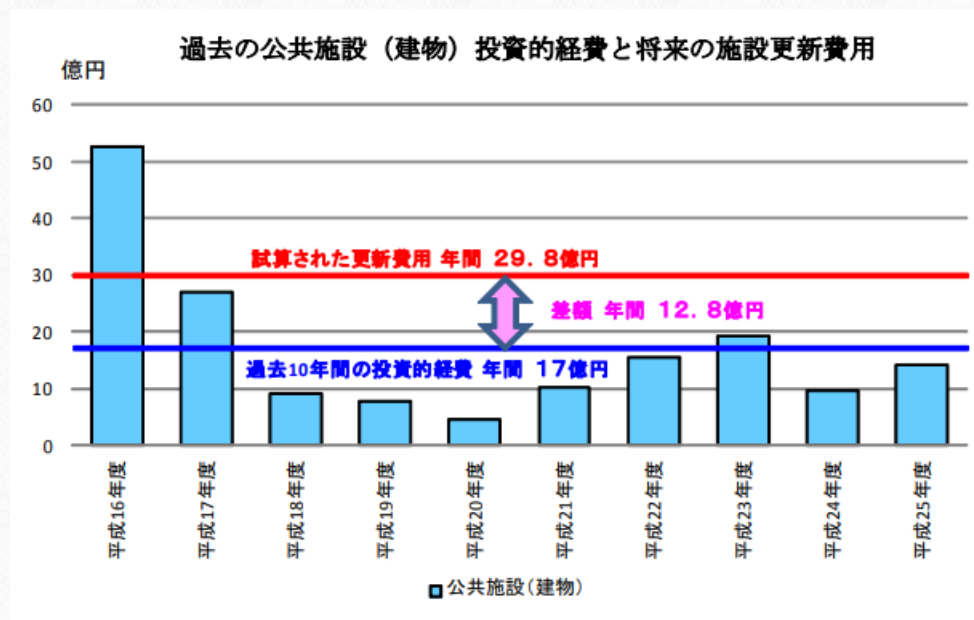
用途分類別の面積割合



学校教育施設建設は70-80年代に 集中、他は分散している傾向も 目立つ諏訪中央病院など

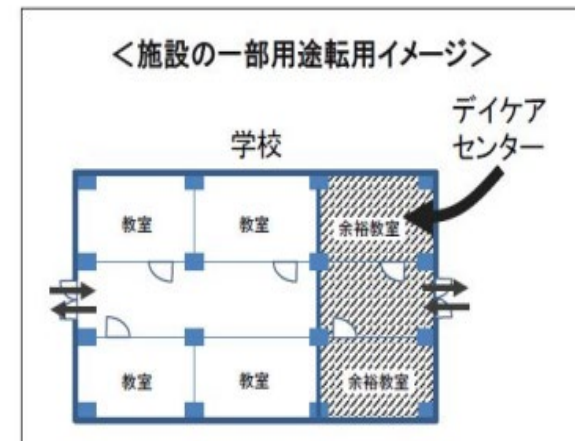
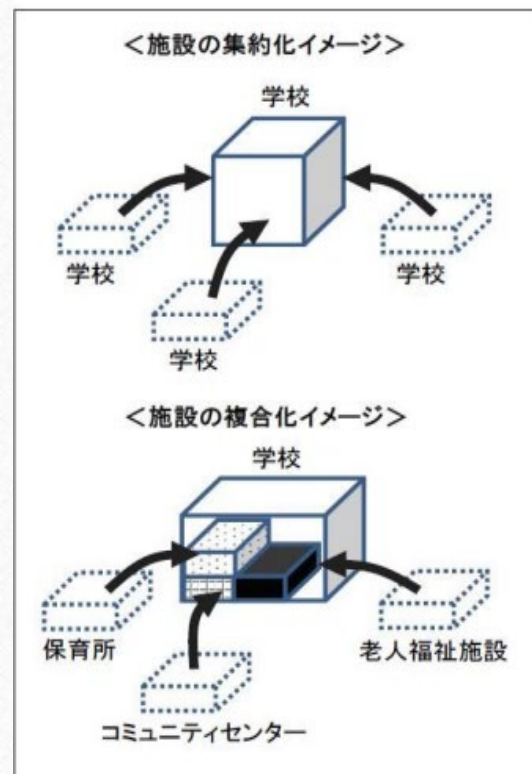


2017.数値目標はないが 過去10年平均と試算額は約倍額



複合化、集約化 ともに学校でイメージ

		サービス(ソフト)	
		継 続 (現在の場所・地域で、同様の行政サービスを継続 又は縮小、拡充・新設する)	廃 止 (現在の場所・地域での同様の行政サービス提供 は廃止する)
施設 (ハード)	継 続 (現在の 施設を継 続使用する)	パターン1. 施設及びサービスを継続する ①施設の集約化、複合化・多機能化 ②一部用途転用 ③一部貸付 ④継続使用(維持・運営コストの削減、 指定管理、省エネ化等) ⑤改修・建替(公共施設の長寿命化) など ※既存施設でサービス提供できない場合は 「新設」もあり得る	パターン3. 施設は継続するが、現在のサービ スは廃止する ⑧施設の用途転用 など
	廃 止 (自治体と して現在 の施設の 使用を中 止する)	パターン2. サービスは継続するが 施設は廃止 する ⑥他の公共施設の空き空間や民間施設の 利活用 ⑦独自で所有せずに複数の市町村による 共同での行政サービス提供 など	パターン4. 施設もサービスも廃止する ⑨民間企業等への貸付、売却 ⑩施設の取り壊し など



(2) 茅野市立地適正化計画(2018.) 居住誘導区域の設定、財政誘導

コンパクトシティ

小中学校は誘導対象施設

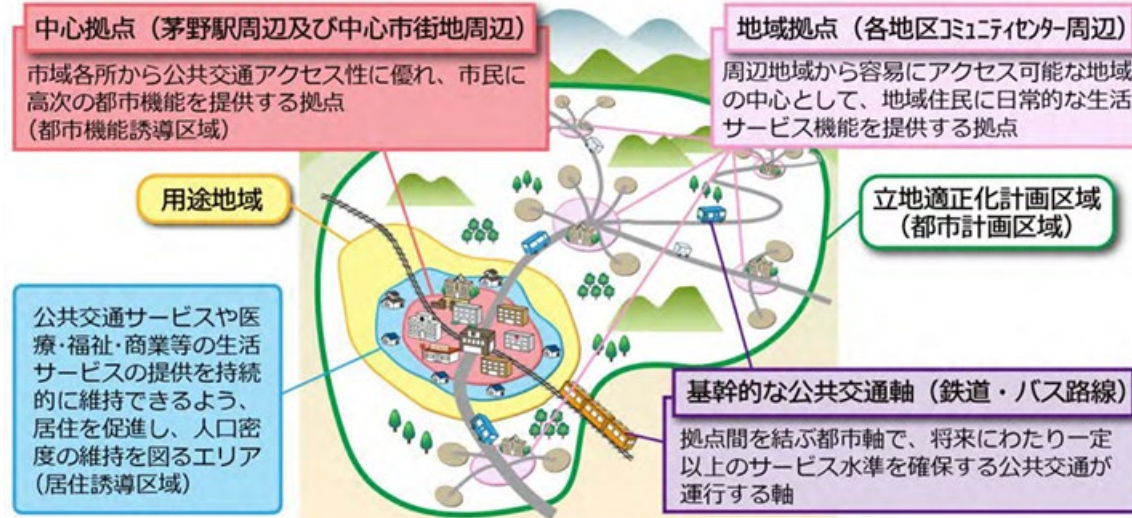
2022～施設の除却等を

支援対象に追加

補助率 1 / 2 (都市機能誘導区域内等)

45% (居住誘導区域内等)

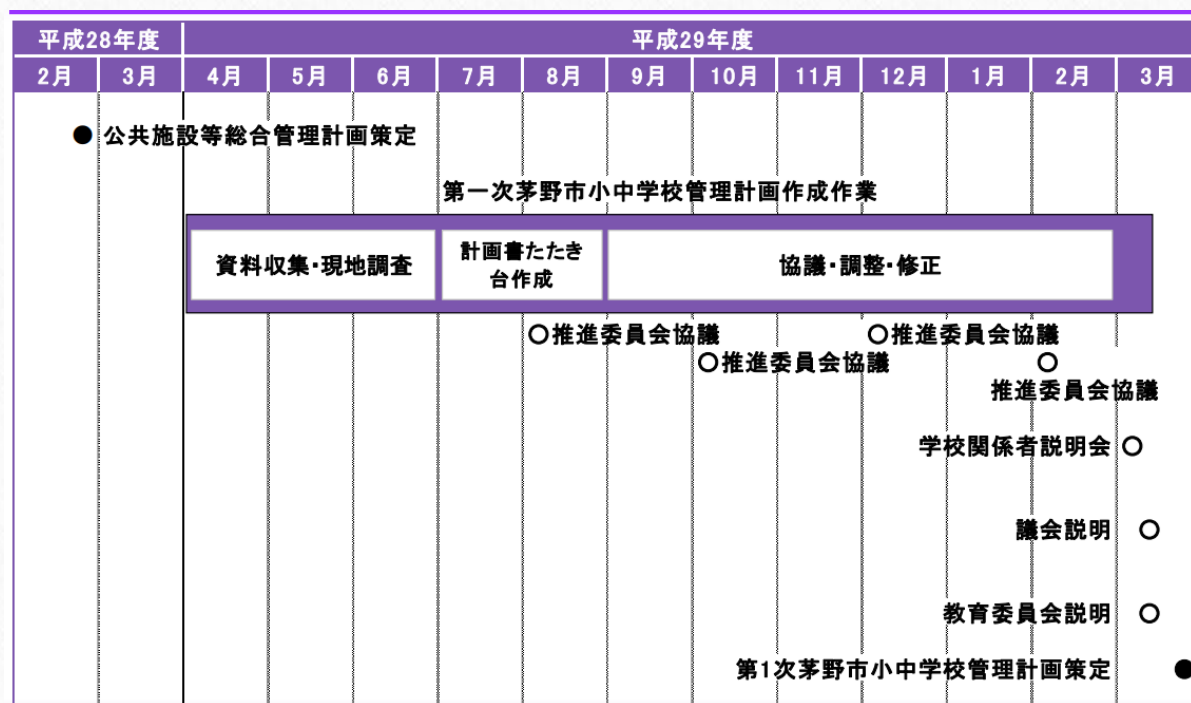
【目指すべき都市の骨格構造の概念図】



小分類	誘導施設	位置づけ
小学校	○	・子どもたちの学びを支える学校教育施設として維持を図るため、誘導施設に設定。
中学校	○	

(3) 文科省ゼミナールでの報告(2020.12)

個別施設計画の策定による効率的な施設マネジメントの実践セミナー
教育行政的な合意形成のプロセスを経ず、最短距離で第1次学校管理計画へ



(4)茅野市公共施設再編計画(2021.) 個別施設計画、 削減数値目標5%(2030年までの)

- 施設類型・施設分類を超えた多機能化とエリア再編 固定化された施設の用途ではなく「集会ができる場所」、「運動ができる場所」等、柔軟な視点で施設の機能を捉え、地域又は小学校区を俯瞰して施設類型・施設分類を超えた多機能化(複合化等)、集約化又は転用を図りながら適正配置を進めます
- 全ての施設の点検・評価結果と総合的な視点から の点検に基づく公共施設の再編、最終年度である令和 12(2030)年度末時点での削減目標・・・施設総床面積 5%

小学校、適正規模・適正配置 地域コミュニティセンターなどとの複合化 学校プール見直し、学校給食共同化

【年度別スケジュール】

項目	2021年度	2022年度	2023年度	2024年度	2025年度	2026年度～2030年度
小学校 基本方針	 ・適正規模・適正配置の検討 ・学校施設への地域利用施設複合化の検討 ・学校プールのあり方検討 ・学校給食施設の共同化の検討		 検討結果に基づく対応			
①永明小学校	 基本・実施設計	 建替工事				
②宮川小学校	 地元調整、基本・実施設計、大規模改修実施					
③米沢小学校 ④豊平小学校 ⑤玉川小学校 ⑥泉野小学校 ⑦金沢小学校 ⑧湖東小学校 ⑨北山小学校	 適正規模・適正配置の検討		 適正規模・適正配置の検討結果 に基づき改修計画の策定		 計画に基づく対応	

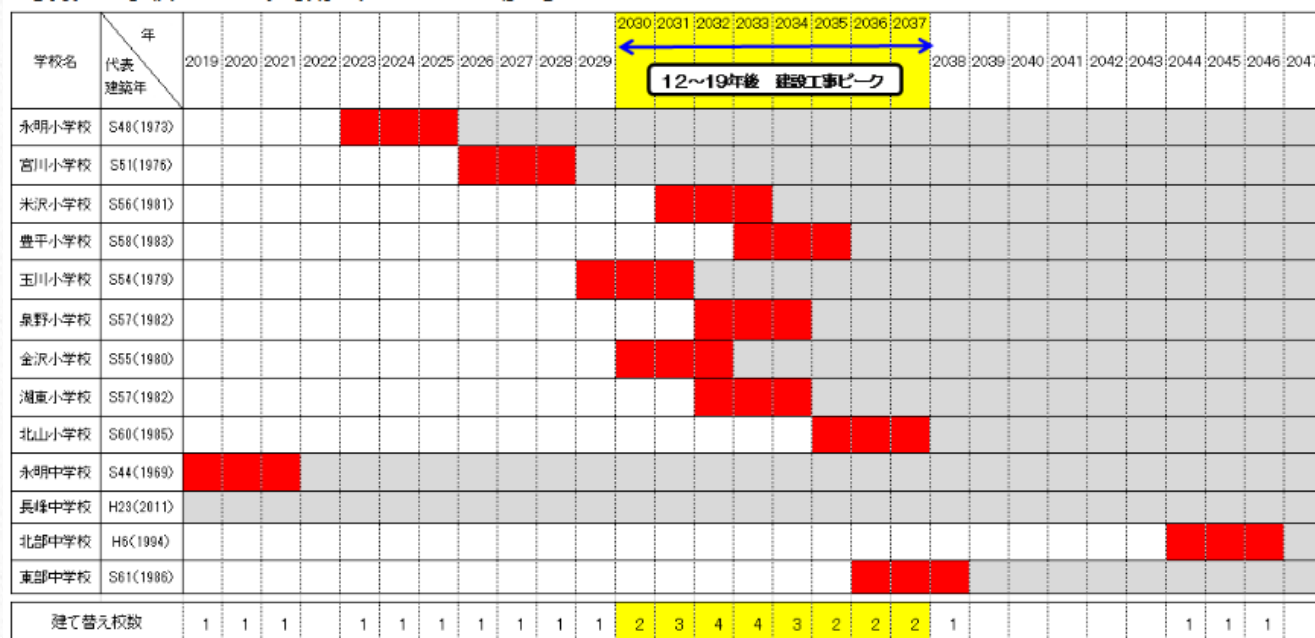
2023.8茅野市行財政審議会 優先事項30項目の中に小学校

- 削減対象、小学校運営費、小学校施設管理費、小学校施設整備費
- 9校の小学校について適正規模適正配置の検討
- 財政的な観点とは別に少子化による児童生徒数の減少
- 教育の質の格差が生じない学校配置を検討
- 9小学校区、公民館、コミュニティ・センター、保育園などを備えた住民自治の単位として機能、歴史的に教育条件整備に力を入れてきたことがわかる施設、地域の状況

市の行財政改革30項目、小学校施設、教育の質の観点から 適正規模・配置を中長期的に 「50年周期」は妥当？

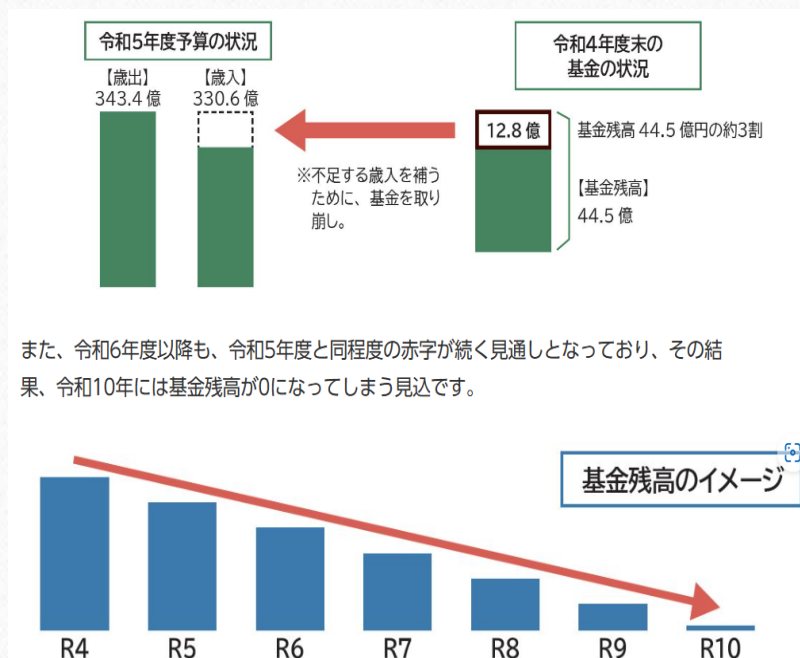
市行財政審議会「教育の質の格差生じないように学校配置
検討」「合併前の1町8村を基に配置している9小学校について
「中学校区を基本とした再配置」→4校なのか？

【現在の学校を50年周期で建て替えた場合】



茅野市の施設状況、財政状況について 本当に財政破綻するのか

行政改革待ったなしVol. 1



- 行政改革待ったなしニュースが、公共施設廃止の宣伝媒体になっている。
- 根拠は他自治体と同様
- なぜ茅野市の状況は深刻

4. 茅野市の学校統廃合計画

(1) 第1次茅野市小中学校管理計画(2018)

永明中・小一貫校にまず集中・・・教育の公平性という観点からどうなのか 1点豪華主義の破綻

- まず公共施設再編から リノベーション
- 学校施設の目指すべき姿
- いきなり「10年間における個別実施計画」で校名が出てくる。
- 永明中・永明小 施設総量の縮減をするためには、複合化・多機能化が欠かせ(ず)ちの地区コミュニティセンター、家庭教育センター、体育錬政管、ちの保育園隣接、比較的新しいものも多く 方向性、あり方を議論、総量縮減をめざす
- 施設一体型小中一貫校 ← 合意形成の手続きを経ずに、教育学の根拠も挙げずにいきなり登場する。

永明小学校永明中学校建設基本構想(2019)

立地・建物優先の「施設一体型」

教育学の根拠がほぼない、計画進行が極めて速い

- 施設一体型小中一貫校の根拠は
- 2018. 5—9 永明小学校永明中学校等建設検討委員会(5回、幹事会3回) PTA, CS, 同窓会、地区コミュニティ運営協議会、地区育成会、関係区長、民生委員、周辺公共施設利用団体、学校長、教頭等 → 提言書
- 2018. 10—19.2 (5回、幹事会1回) 永明小学校永明中学校建設基本構想基本計画策定委員会(上記とほぼ同じ構成?)
- 設計者選定 プロポーザル公表2019.4 →19.8 委託業務契約
- 東畑建築事務所(小中一貫校建築全国で)
- ① 地域とのつながり、②保小中連携、③市中心部立地、その他はあまり内容がない

永明小学校永明中学校建設基本 計画(2020)極端なハコモノ主義

- 公共施設再編、老朽化 施設総量の縮減を図る、複合化のメリット、床面積の縮減
- 保小中連携推進 一応6・3制なのか 大半の授業が教室で行われる小1～2、学級間・学年全体、グループ学習増える小3～6、小集団学習・面談増える中学、3つのカテゴリー ⇔ 教育課程は無視している。
- 児童生徒数についての記載が極めて少ない。(小学校(540人)中学校(379人)2020.)千人規模の大規模校になるのだが
- 小中一貫教育の内容検討はなく、「ゾーニング」「地域連携・地域開放」、「学校の中心となるメディア・センター(教育内容・方法、教職員の合意形成と関係なく決めている。)
- 駐車場、敷地北東に小中学生送迎用(車で通う?)
- 「特別教室ゾーン」という発想の問題点、→“まとめてしまう”発想になりがち

(4)これからの学校のあり方に係わる素案 検討委員会(2024.6-10)たった5回でまとめ

- 委員14名(校長4、保護者連合会2、PTA連合5、CS. 2、市区長会長) 地域代表や公募委員、有識者などなし。
- 各学校の児童生徒数推移、初めて「小学校規模の考え方」が出てくる。
- 2030年に複数校で1学級10人以下、複式学級の出現懸念
- 福祉学級・指導順が異なる、教員に負担が大きく特別な指導技術求められる。
- 「音楽会の楽器の種類や体育の競技等出来ること、出来ないことがでてしまう」、人間関係固定化、小学校高学年の教科担任制、単学級の場合、複数強化の教科何人を置いて教えることが難しい。
- 9校維持ではコスト負担
- ⇒ 小学校学級18人以上×複数学級 学校の学級数 12学級以上
- 茅野市の実態にそぐわない規模、廃校ターゲットが明確に

「10年後・20年度のことを考えて 学校の編成の検討を」というが

- 小学校規模(1学級の人数、学校の学級数)を基に学校編成
- 普通学級として使える教室数が多い学校に通うことを想定
- ⇒初めて見る条件、ターゲットがあるのか
- 小規模学校の名前、校歌又は文化等をすべてなくすのではなく、「今までの学校から活かすもの」「新たに構築するもの」
- を決めていく 本委員会では扱わない(対象校を決めるだけ)
- ⇒吸収・合併方式の統合を行うのか。
- 対等・平等統合、両校閉校で行うべき、児童生徒に負担、地域に禍根を残す。
- 予め跡地の配慮示す、スクールバスの発着所、放課後や休日の学びの拠点など

(4)これからの学校のあり方に係わる 保護者アンケート(2024.8)

- 「市内の小学校数や児童数を編成することについてどう思うか」
やむを得ない・59%、しない方がよい20%、した方がよい18%
- 各学校による差、「しない方がよい」が多い2校
- 泉野小 24 > 21(した方がよい+やむを得ない)
- 金沢小 30 > 27(やむを得ない) 湖東小、北山小も一定の反対の声、
- 少人数で教員が学習状況把握しやすく、きめ細やかな指導(賛成・反対両方が選択、なぜ?) ⇔ 校舎の老朽化に伴う費用、市の財政を圧迫(賛成派が選択)

望ましい学級数、極めて誘導的な設問

スクールバスについて意味取りにくい、通学をするためにどの方法が最適→スクールバス81%

- 小学校の1学年における望ましい学級数
- 3学級・・・54%、2学級・・・28% 1学級・・・5%
- 一般に「望ましい」といえば1学級を選ばないのに
- 泉野13、金沢10、北山10、豊平・宮川6 が選択している
- 地域に学校があることの価値と、学級数は比較できるものではない。前者に圧倒的に価値がある。
- 文科省「手引き」の小規模校でも存続ケース、4点の理由
- ④学校が地域コミュニティの存続に価値、① 地理的・気候的条件

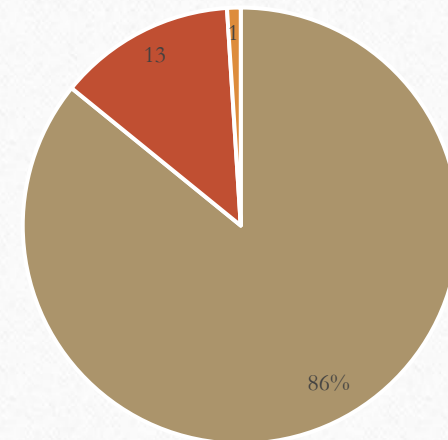
(5) ～未来の学校プロジェクト地域対話～が始まります！資料、統合へ誘導的な内容では、教委であれば小規模校メリット・デメリット措置などの情報など提示すべき

- コロナ期で特に全国で少子化だった6年後までの小のみ児童数の推計(単学級は色付き)
- 長寿命化すれば50年改修ではないのに全小建て替え時期提示
- 学校運営費のランニングコストを提示するならば、統合した場合のスクールバス経費(多くの自治体で苦慮)を出したら？
- 教員配置、小規模校だと専科が置けない情報
- あり方に係わる素案検討委員愛で寄せられた意見として、「学校の再編について」11のうち8は再編推進意見、このまとめでよいのか？「児童のための再編」「学校の規模について」→すべて推進意見、「財政面から学校再編を考えた方がよい」

5.施設一体型小中一貫校の問題点 課題あり86%（2013.朝日新聞調査）

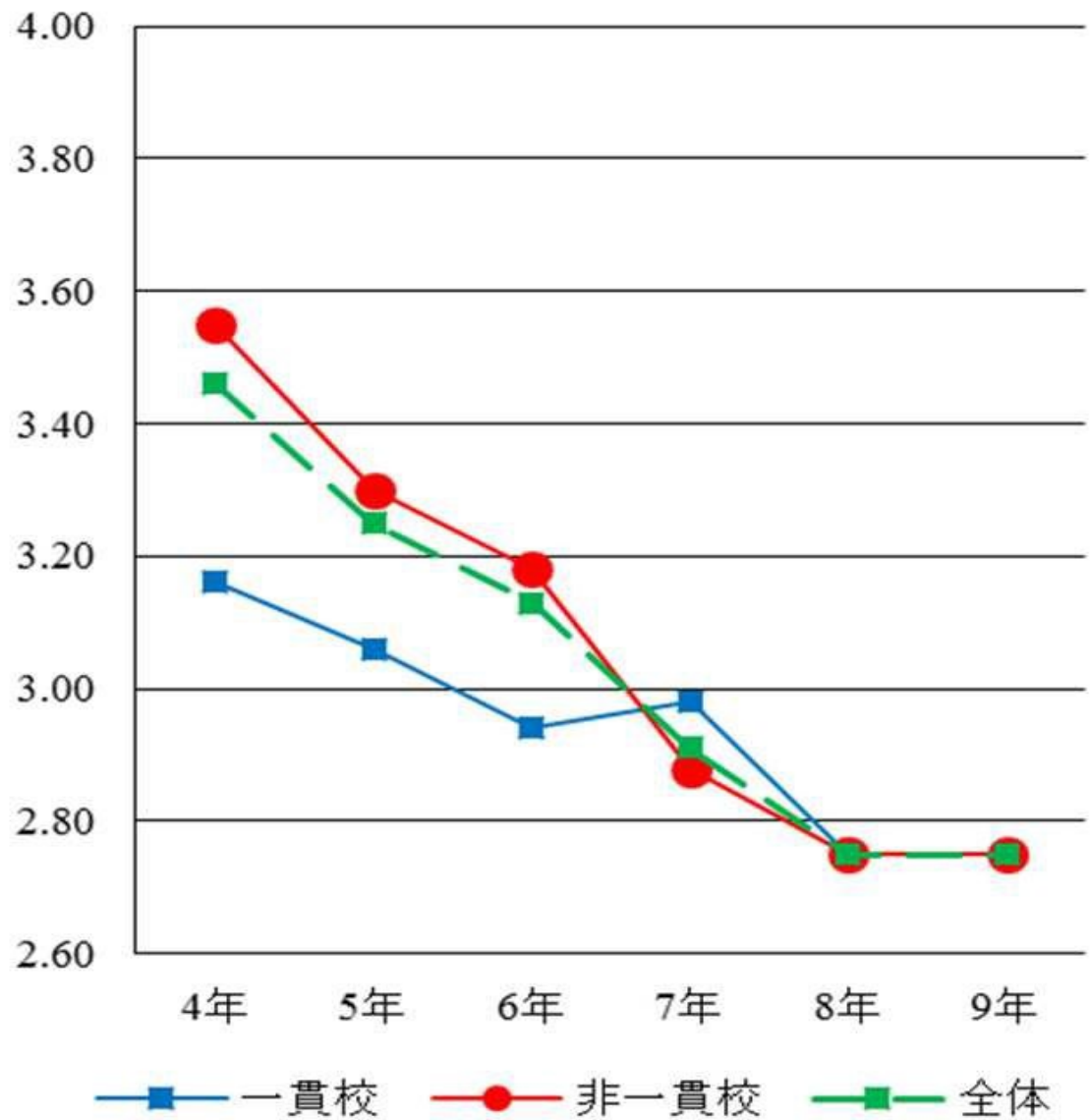
- 5・6・7年生に集中する課題
- 「7年生の対応に教職員・児童もとまどい」「6・7年生が1番の課題」「7年生の充実」「小6がリーダーの役割を発揮できない」「7年生が中学生としての自覚もつ工夫を」「成長の切れ目の小中の切れ目がうまく機能しない」「卒業式にそれぞれの思いで合同に難しさ」など集中する。
- 教員も「5・6・7」関係の回答多数
- ⇒接続部に制度的課題があるのでは

小中一貫校の課題



■ 課題がある ■ いまのところない ■ わからない

子どもの「自信」についてみると・・・

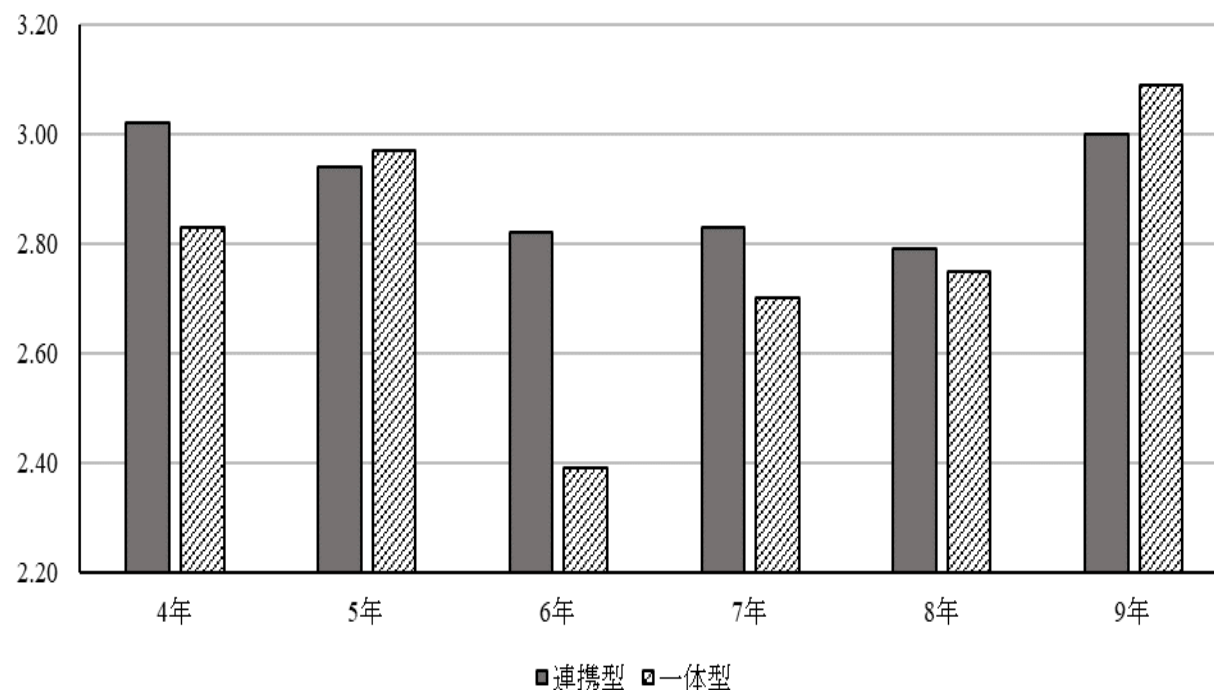


つくば市、小中一貫教育検証委員会報告書(2018.)

「小中一貫教育の成果と課題」

大規模義務教育学校の子どもの精神的健康度に課題、 小中一貫校の「6年生」問題 教師からのソーシャルサポート

Microsoft Word - 済 0629「報告書」(1)はじめに(ABCD氏修正).doc (tsukuba.lg.jp)



低い一貫校リーダーシップ 「主体性」「仲を取り持つ」の低さ

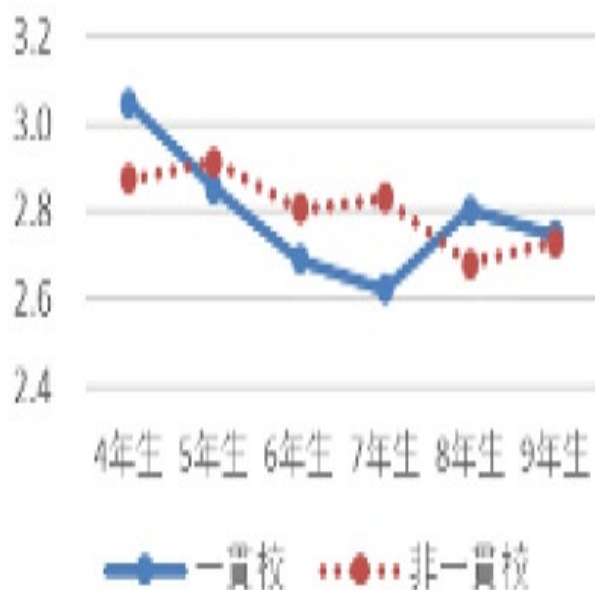
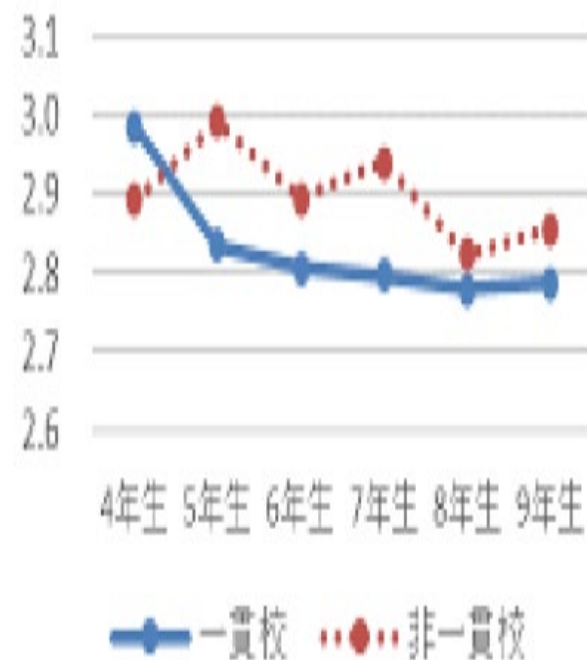


Figure1 「主体性」得点の平均値

Figure2 「仲を取り持つ」得点の平均値



子どもの精神的健康度 小規模校に優位な傾向が

図2-27 値の認識・主張

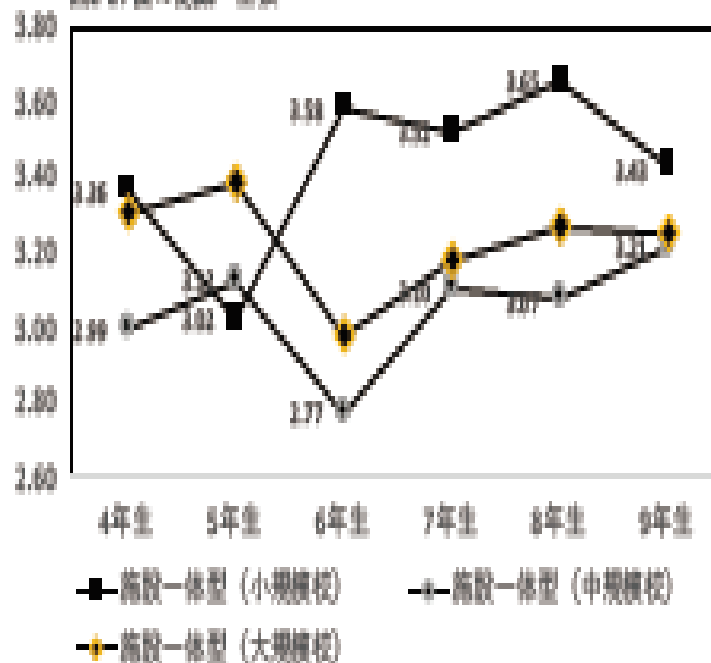
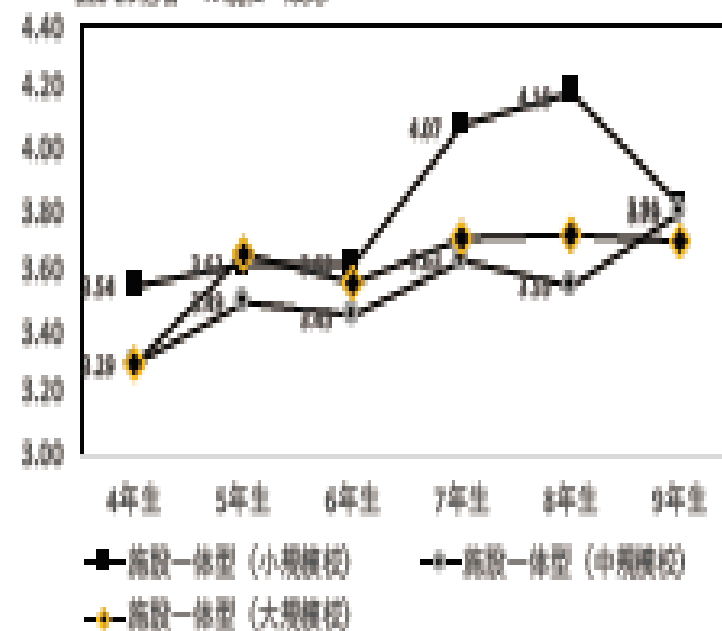
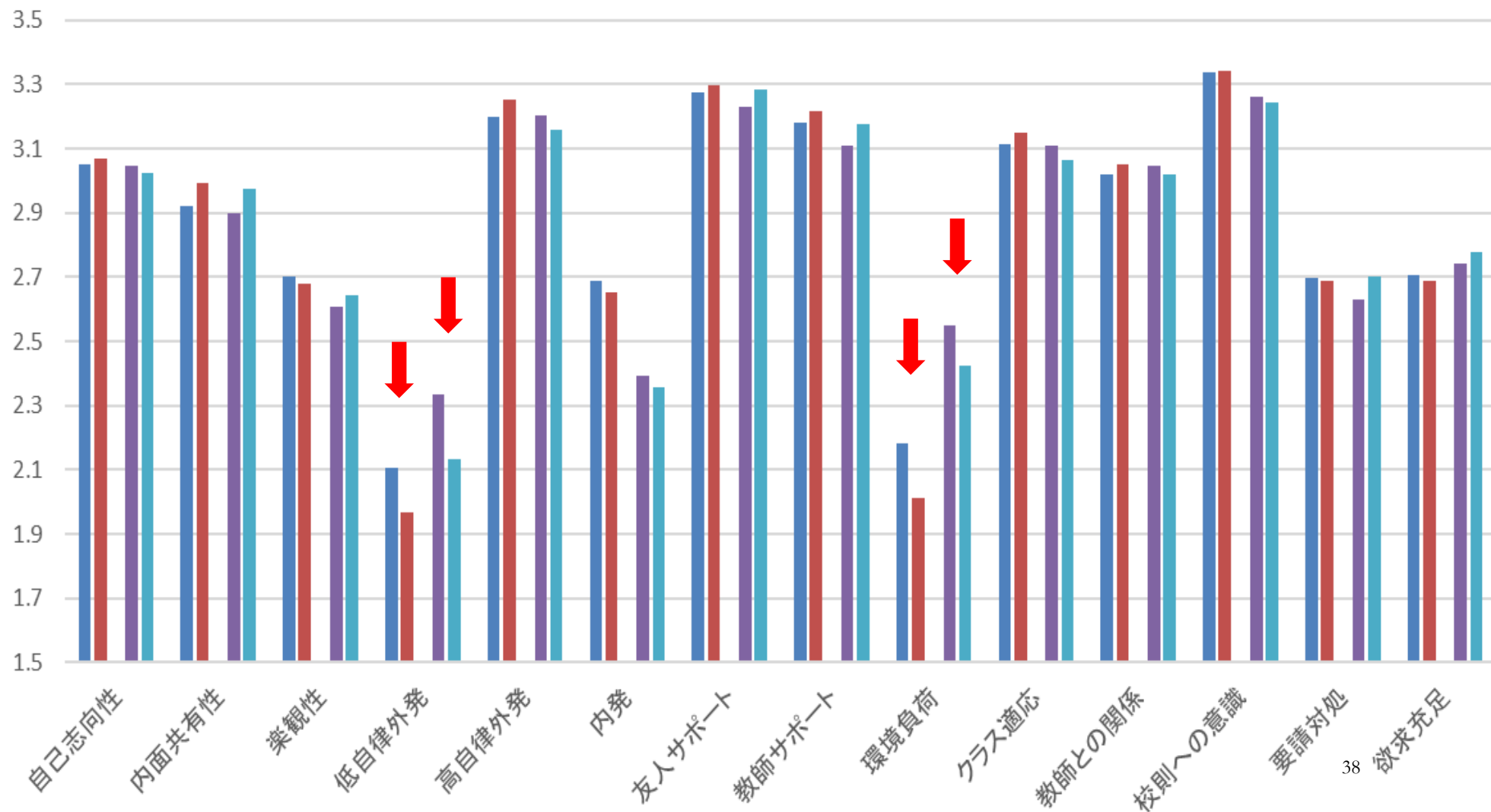


図2-28 他者への賛和・願望



2022-23年度縦断調査結果

■ 6年生 一貫 ■ 6年生 非一貫 ■ 7年生 一貫 ■ 7年生 非一貫



6. 子どもにとってリスクもある統廃合

- ダメージを受けた子どもたち、子どもの発達にとっての地域の重要性
- **「地域が子どもを守る ー東京・東久留米の学校統廃合を考えるー」**2007年 ケイ・アイ・メディア、田中孝彦、山本由美、東久留米の教育を考える会
- **東京都東久留米滝山小の統廃合(2003年)のケース**
- **学校統廃合後、子どもたちが広い意味での“心的外傷”、不登校「荒れ」 ← ①教育内容・方法のすり合わせなし。② 前校の教師配置せず。 荒れなかった4年生は…**

「こども基本法(2022)に基づくこども施策の策定等へのこどもの意見の反映について」「こども施策の策定等へのこどもの意見反映に関するQ&A」 (2022.11、14 子ども家庭庁設立準備室)

- 国及び地方公共団体に対し、「こども施策の策定、実施、評価に当たっては、その対象となるこども等の意見を反映させるために必要な措置を講ずること」を義務付ける。
- 聴取したこどもの意見を実際に反映するかどうか「当該施策の主たる目的、こどもの年齢や発達段階、実現可能性などの考慮要素とこどもの意見とを比較衡量し」、こどもの最善の利益を実現する観点から合理的に判断される。
- 「検討の結果、こどもの意見とは異なる結論が導かれることはあり得」る。ただしその場合も、「フィードバックの必要性」がある。

学校統廃合に対する子どもからの 請願、高知四万十市と奈良市の2件、

- 下田中学廃校→保小中一貫校にして安全な元の高台に
- 奈良市の小学校統合計画に反対
- 奈良県香芝市で全市的統廃合計画廃止、保護者・住民中心
- 署名・ポスター・チラシ・集会・講演・傍聴・請願・陳情・公開質問状(議員、市長、教育長、候補)PTA自治会協力で教委を各小学校に呼んで説明会
- 学校は子どもの「原風景」
- 安定した感情の成長・発達にとって意味がある。