

人口減少社会における学校通学区域の現状と課題

杉浦 誠* 渡部 斎**

* 帝京短期大学 こども教育学科 ** 星槎道都大学 社会福祉学部

要 旨

本稿は、人口減少社会の渦中にあるわが国の公立学校通学区域の現状と課題に関して（1）わが国の学校制度（学校通学区域）の変遷、（2）従来の市町村合併と学校設置をめぐる問題、（3）人口減少の著しい地域における学校区の現状（北海道空知地方における単一学校区）、を考察することにより今後の地域社会における学校運営のあり方を模索するものである。

キーワード：人口減少社会、通学区域、単一学校区、地域の自治・福祉、子どもの教育を受ける権利、児童の最善の利益

I はじめに

従来、わが国では人口、経済ともに右肩上がり成長し続けるものと考えられてきた。しかし、経済についてはオイルショックやバブル経済の崩壊を経て低成長、安定化の時代を迎え、また人口についても2005年の国勢調査結果の最初の集計結果を受けて総務省統計局が「1年前の推計人口に比べ2万2千人の減少、我が国の人口は減少局面」にあることを公表した後、2008年頃から継続的に減少の一途を辿っており、今日のわが国は正に「人口減少社会」の渦中にある。

従来、人口減少に起因する諸問題は中山間地域などの過疎や、ニュータウンなどの新興住宅地域の空洞化等について限界集落論などと結び付けられた「一部地域の問題」として論じられてきた経緯があるものの、国家の総人口が減少していく「人口減少社会」を想定した研究は、まだ多くはない。また、わが国においては単に人口の減少というだけでなく、年齢別における人口の構成比にも特徴があり、「少子化と超高齢社会を併せた人口減少社会」を現実視する必要がある。これから、我々は未だ経験の無い社会変化に対応していかなければならないのである。

こうした中、全国的な学校設置の状況を見ると、従来は、過疎や空洞化の影響を受けた人口減少の著しい地域の問題として取り扱われてきた公立義務教育学校の統廃合や閉校が、近年は都市部においてもみられるようになってきた。人口減少社会を迎えた今日、学校統廃合をめぐる問題も、もはや一部地域だけの問題ではなく、わが国全体の問題として捉えなければならぬのである。

学校は、単に教育を実施する場としてのみ存在するのではなく、従来から地域のコミュニティの核としての機能が期待されるなど、地縁的な繋がりや拠点としての機能も有していることを踏まえ、本稿では①従来の学校設置（学校通学区域の設定）がどのように行われてきたのかということ、②従来の地方行政区画の改変の際に、学校設置（通学区域）との関連性において生じた問題事例とその後の状況、③人口減少の影響が大きい北海道における単一学校区（一自治体に一学校の地域）の現状、を踏まえたうえで人口減少社会における通学区域の現状と課題について考察してみたい。

II わが国における学校制度（特に通学区域と地方行政区画の関係性）の変遷

公立義務教育諸学校の設置の変遷について述べるにあたっては、地方行政区画と学校通学区域（学区）の関係性を理解しておかなければならない。そこで、ここでは杉浦¹⁾において整理した内容の概要に新たな知見を加えて触れておきたい。

わが国において学校制度が確立した頃、すなわち、学制公布1872（明治5）年の頃には、学校設置区域・学校設置主体・通学区域の三者を総称する意味で「学区」という用語が使用されていた^{注1)}。この当時の多くの町村は、人口・行財政規模が現在と比べるとかなり小さかったことなどもあり、学区は必ずしも地方行政区画とは一致するものではなかった。つまり、学区はその後の各種制度（教育令（1879年）、市制町村制（1888年）、日本国憲法公布（1946年）、地方自治法（1947年）、町村合併促進法（1953年）な

ど)が施行されていく過程において地方行政区画の中に取り込まれていくこととなるのである。

ところで、今日の小学校の通学区域は、一般に1889(明治22)年の市制町村制後の行政区画を基準に設定されていることが多い。そこで、明治初期から市制町村制前後の地方制度の動向を改めて振り返ると、明治初期の地方制度には、(1)1872(明治5)年の単一区制・大区小区制、(2)1878(明治11)年の郡区町村編制法、(3)1884(明治17)年の連合戸長役場制(戸長役場所轄区域の拡大)、

(4)1889(明治22)年の市制町村制、の4つの大きな節目を認めることができる。これらのうち、

(1)の大区小区制は徴兵制・税制・学制などを完遂するための戸籍事務のために設けられた区画制度であったが、この際、人口600人に対して1小学校を設置することを目標とした「学区制」が採用されている(なお、ここで言う「学区」とは単なる通学区域ではなく、独自の財源を持ち教育経費を負担する自治団体としての側面も有していた)。しかし、大区小区制は、その目的であった戸籍の編製は壬申戸籍において結実するものの、地域によっては、近世から続く従来の村落共同体を無秩序に分断したり、隣接しない町村を飛地の形態で組み合わせたりするなど、その実態は「頭数合わせ」的なものに過ぎなかった。

こうした状況下においては、学校区についても(当時の町村の規模が小さかったことに起因する学校運営の困難さという側面も影響していると考えられるが)「義務教育の単位としての通学区域」と「大区小区」が必ずしも一致するとは限らなかった。若林³⁾などにおいて、学校制度の成立期においては、管理主体として、従来からの村落共同体の組織に頼らざるを得ない側面があったと指摘されているように、当時は地方行政主体の機能が未だ脆弱な制度の移行期であり、地域の管理についても従来からの地域組織に依拠せざるを得ない状況があった。このため、学校制度の萌芽期においては、「子どもの通学できる範囲(実質地域としての学校通学区域)」の設定が「地方行政区画(形式地域としての大区小区)」に優先されることがあり、通学区域と行政区画が必ずしも合致しない事例も数多く存在したのである^{注2)}。

1878(明治11)年に、上述のような点を含め様々な問題を抱え、不評であった大区小区制を改め郡区町村編制法が施行^{注3)}されると、1879(明治12)年の教育令では、教育行政の責任を、府県町村及びその連合に負わせることが規定され、学区の設置主体が具体性を帯びていくこととなり、それまで大区小区制の影響下において設置された小規模小学校は統廃合が進められて行くこととなった。

1889(明治22)年の市制町村制以降、地方制度の近代化が図られていく過程においては、1890(明治23)年に小学校令の大改正が行われ、小学校の設立・維持管理については市町村がその責任義務を負うことが明確に定められることとなった。すなわち、ここにおいて、公立小学校の設置主体・学区が市町村の管轄下におかれることが明確に定められることになったのである。

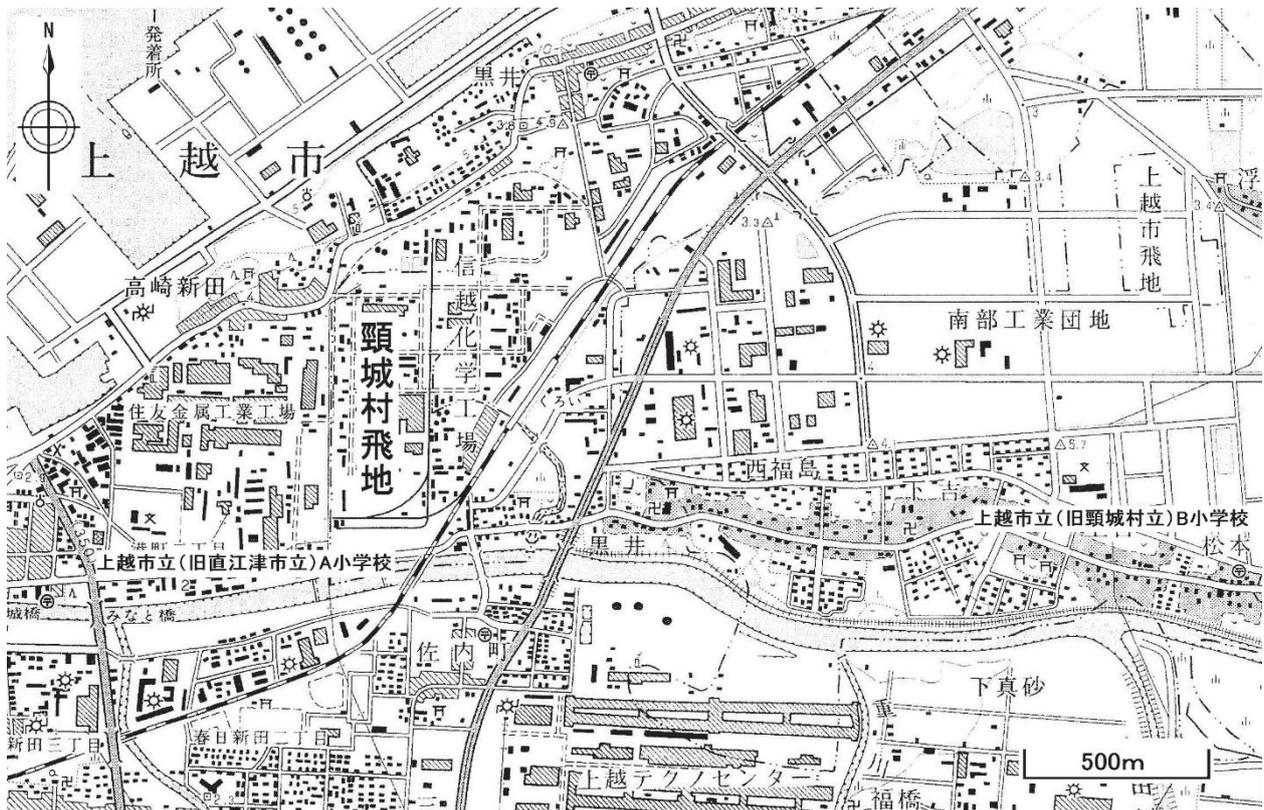
なお、これらのことは、国立教育研究所⁶⁾の「わが国の小学校は、一八七二年「学制」実施の当初から、主として町村など地域公共団体の管理と費用負担のもとに設立維持されてきた。しかしそれは、地域公共団体の側の主体的な自発性によるよりも、政府・府県当局からの指示・勸奨を受容した「自働性」に基づくものが多く、その限りでは、ことば本来の意味の「公立」ではなく、官立と区別された意味での公立制を基本としてきたのであった。このたてまえは、伝統的な村落を統合再編して行政区域としての性格を併せもたせた市制町村制との関連において、第二次小学校令以降法制上も確定された。」という記述において簡潔に整理されている。

Ⅲ 市町村合併と学校設置(通学区域)をめぐる住民運動

上述のように、学校制度の萌芽期においては、地域の自治に学校の設置や運営が委ねられ、行政区画としての大区小区を度外視して学校通学区域が設置される状況もみられたが、市制町村制以降の学校はその設置主体が市町村であることが明確に定められたため、市町村の行政区画と公立学校の学区(学校の設置状況)は密接な関係性をもつ状況となる(なお、市制町村制は小学校1校を運営する規模として300戸から500戸の世帯数を新たな行政区画の標準規模とした。このことが、市制町村制において設定された行政区画と今日の小学校通学区域がほぼ一致することの根拠である^{注4)})。

その後、学校の設置状況(学校通学区域の変動)は、上述の市制町村制時と同様に、市町村の行政区画の変動、すなわち市町村合併をめぐる政策において如実に現れることとなる。

戦後の新憲法のもと、地方自治法の施行等も相まって、新たな地方自治制度が発足すると、6・3制の義務教育実施に伴う新制中学校の設置管理をはじめとして、教育・社会福祉・保健衛生など、様々な分野の仕事が、市町村の分担とされた。しかし、当時の町村の多くは、未だに規模が小さく行財政上の能力が乏しい状態にあったため、1953(昭和28)年に新制中学校



第1図：旧頸城村飛地と小学校の位置関係

(国土地理院1/2.5万旧版地形図(潟町)(平成14年8月1日発行)を用い筆者(杉浦)作成)

が合理的に運営できる人口規模(約8,000人)を標準として町村の合併を進めることを目的とした「町村合併促進法」、及び、1956(昭和31)年の「新市町村建設促進法」が定められ、再び、全国で市町村合併(「昭和の大合併」)が進められることとなる。この結果、町村合併促進法の施行時には全国に9,868あった市町村の数が、1961(昭和36)年の新市町村建設促進法の失効時には3,472と約3分の1に減少し、当初の目論見通り全国の自治体の人口規模は拡大されることとなった。しかし、「昭和の大合併」は国と都道府県主導により半ば強制的に行われた合併政策であったために、行財政上の効率改善と表裏一体的に地方行政境界をめぐる矛盾や住民運動・争論を多発させることにもなる。

上述したように昭和の大合併においては「新制中学校を合理的に運営できる人口規模」を前面に掲げていたため、これら矛盾や住民運動・争論の中には「学校(通学区域)の状況」と関連するものが少なくない。

以下、学校の設置(通学区域)が関連した地域について事例を上げておきたい。

1. 新潟県旧中頸城郡頸城村(現、新潟県上越市頸城区)の事例

新潟県上越市頸城区は、平成の大合併以前は中頸城

郡頸城村として、旧上越市の領域内に飛地を有していた(西福島第一区、以下、頸城村飛地と記す)(第1図)。

この頸城村飛地は、近世において福島城の建立のために当該地域に居住していた福島村住民を他地域に強制移住させ、城下を形成した歴史を持つ。その後、福島城が高田への城替に伴い廃され荒廃地となった当地に福島村住民が戻り耕地を拓いたとされており、このことが、この飛地の主たる発生原因となったと考えられる^{注5)}。

この飛地の領域を巡っては、昭和の大合併時に当時の直江津市^{注6)}に分村を希望する住民と、分村せずに頸城村に留まることを希望する住民が分かれて住民運動を展開した歴史がある(なお、この住民運動の解決のために、県知事から町村合併調整委員に対し、斡旋または調停をするように依頼がなされ、飛地の領域の帰属を定めるよう調停案(住民投票の実施など)が示されたが、直江津・頸城の両市村間の友好関係を阻害するおそれがあることなどから、地元県議団の斡旋が実施された他、地元住民からも住民投票を避けたいという意向が示されることとなり、結果的には、直江津市・頸城村の両市村の大同合併を目的とした解決を図るといふ協定書が交わされ、問題は一応の収束に至った^{注7)})。

この問題の背景には、学校への通学距離・行政サービス・福祉サービス・電話・交通などに代表される住民の実質的生活圏域をめぐる問題に加えて、飛地内に自治体にとり有益な大規模工場の存在が関わり、より一層問題を複雑化させていた（大規模工場の立地は、税制上、自治体の財源として重要であることなどから、頸城村にとっては飛地の形態でも領域を保持し続ける意義が多分にあるため、本来であれば、住民の自治や生活の座標による解決が望ましい問題に対して税制等の地方自治体間の利害関係の要素が加わり問題を複雑化させることになったのである）。

筆者（杉浦）は、平成の大合併以前に、この地域において通学環境及び生活圏に関する調査を行ったが、かつての住民運動の争点となっていた通学環境をめぐる問題や行政サービス、福祉サービス等に関する住民の見解はモータリゼーションの発展（公共交通機関の発達、家用車の普及により保護者送迎が容易になったこと等）及び通信環境の変化等を理由として学校通学に係る距離の問題は、昭和の大合併当時と比して穏やかであると考えられる結果が得られた^{注8)}。

なお、上越市と頸城村は平成の大合併により新たに上越市として合併されたため、地方行政区画上の境界問題（飛地）は解消されたが、学校通学区域については現在も従来と同様に飛地の状態が存続している^{注9)}。

2. 新潟県旧西蒲原郡分水町と吉田町（現、新潟県燕市）の事例

本事例は昭和の大合併時の境界問題としては最も複雑な事例のひとつである。この境界問題発生の原因のひとつに、昭和の大合併で新自治体の人口規模の指標とされた新制中学校の設立位置をめぐる問題があった。それら経緯を以下に整理しておく。

この地域において旧国上村の一部である大字佐善・大字溝・大字溝古新（通称、四箇村三ヶ字）は、当初、町村合併促進法の公布と共に分水町に編入したが、その後、遠方の中島地区に中学校が建設されることとなったため、四箇村三ヶ字の地域住民には分水町から離脱し吉田町への再編入を試みる機運が高まり住民投票が実施されることとなった。この試みを成立させるためには住民投票で有権者から3分の2の票を集める必要があるのだが、この際の地域の範囲の取り扱いに関する行政と住民の食い違いの問題もあり、大字佐善の地域のみが吉田町への分町に至らなかった^{注10)}。この結果、平成の大合併以前の旧分水町と旧吉田町間の行政区画は（第2図）のように類稀な地方行政境界の錯綜を有する地域となる（地図上に現れない極小の飛地や境界錯綜も集落内に点在している）。

このような地方行政区画が確定するまでには、従来からの地縁にも大きな影響が及ぼされることとなった（小川^{注10)} ^{注11)}）などによれば相互・隣保扶助関係にあった地域住民感情のみならず親戚間、同居する家族間にも対立が生じる事態等も発生したとのことである）。また、通学に関しても四箇村小学校の維持管理については境界変更後1カ年は、組合立小学校とされ、その管理は分水町と吉田町の共有（協定書によれば財産処分に関して分水町3分の2、吉田町3分の1とされている）とされた他、通学区域は、従来通りとなっている^{注12)}（ただし、現地での聴取調査によれば、公には認められないものの、暫定的な措置として越境通学が実施されることもあったという）。

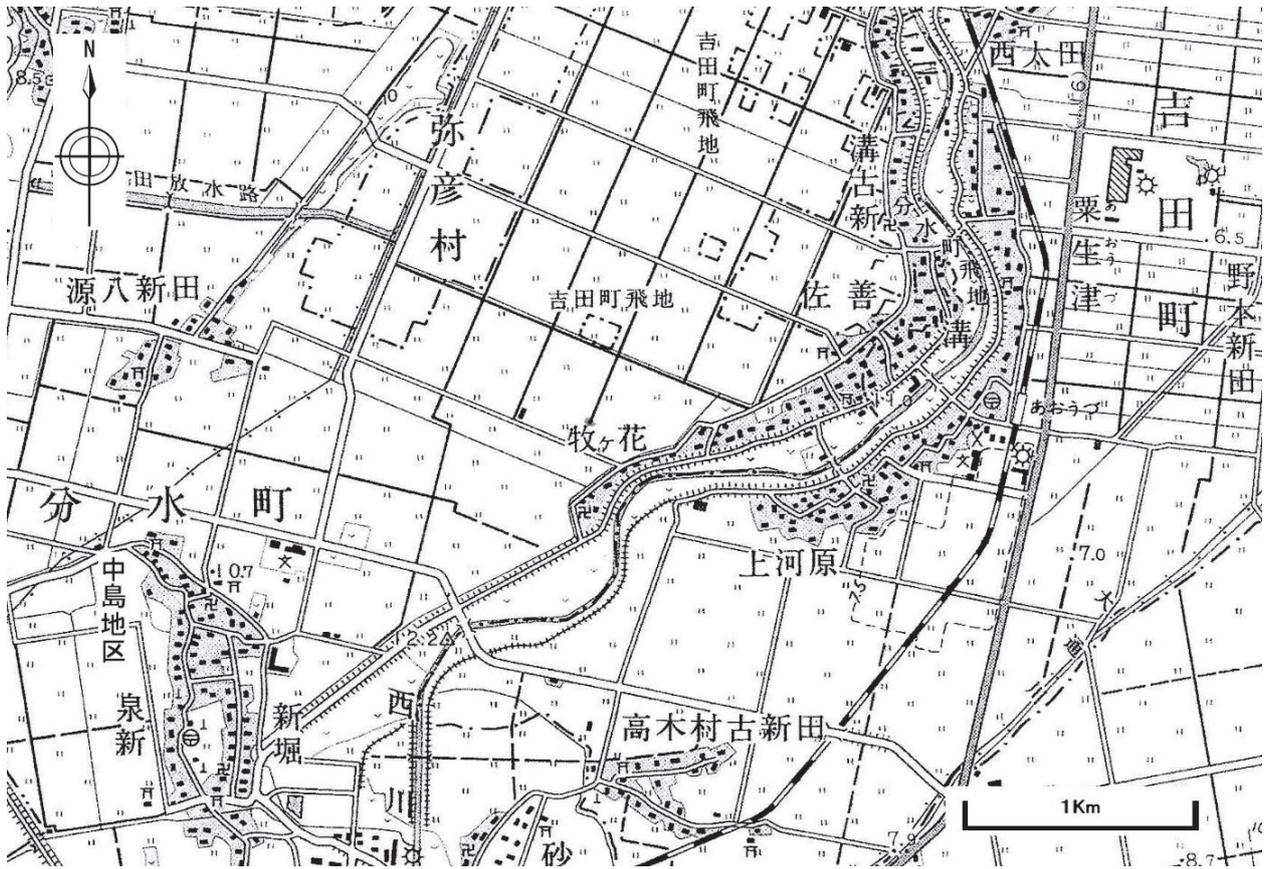
本地域においても、筆者（杉浦）は平成の大合併を目前に控えた時期に調査を実施しているが、その際には、通学バスの運行^{注13)} などにより基本的には両町の児童はそれぞれが居住する町の学校に通学しており、通学区域に関して大きな問題は無いとされていた。

なお、今日、旧分水町と旧吉田町は平成の大合併により燕市として再編されたため地方行政区画上の境界問題（飛地）は解消されたが、2017年10月の時点において、学校通学区域の状況は合併前とほぼ変わっておらず^{注14)} 通学区域に飛地がある状態となっている。

上述の2事例に関わらず、昭和の大合併は、国と都道府県主導により半ば強制的に推進される傾向もあったため、全国で地方行政区画をめぐる住民運動・争論を多発させることとなった。本稿では具体的な地域の言及を省く^{注15)} が、地方行政区画上の境界問題を抱えてきた地域（学校通学区域における境界問題を有する地域を含む）の住民の意見の中には、「小学校就学前までは隣保間の子ども同士での交流があったものの就学後は通学している学校の仲間意識が高まり地域内における子どもの隣保間の交流が少なくなる」など、地域のコミュニティの中心としての学校の存在価値とは相反する内容の意見が聞かれる地域もある。

このことは、昭和の大合併において地域の自治に支障をきたすことが無いように配慮すべき旨が町村合併促進法、新市町村建設促進法及び関連法令に規定されていたにも関わらず、それら規定が実際には必ずしも十分に作用しなかったことを示すものである。また、昭和の大合併が中学校の運営規模を合併後の新自治体の設立の指標とした背景には、学校に地域の再編に係る自治の基礎を築く役割を期待する思惑があったのだが、このことも地域によっては必ずしも額面通りに機能しなかったのである。

ただし、詳しくは後述するが、昭和の大合併時には、平成の大合併の時と比して、住民が地域の行く末



第2図：旧分水町―旧吉田町間の多数の飛地が入り組んだ地域
 （※地形図上には表出しない極小の飛地も入り組んでいる）

（国土地理院1/5万旧版地形図（三条）（平成8年1月1日発行）を用い筆者（杉浦）作成）

を案じて各地で積極的に活動を展開した実態があったことは事実である。

今日、昭和の大合併時における住民運動や争論が「負の遺産」と捉えられる傾向があるが、こうした地域住民の意思に基づく活動は、形はどうであれ、大いに評価されなければならないと言えよう。

IV 北海道空知地方における単一学校区の現状——人口減少の著しい地域における学校通学区域——

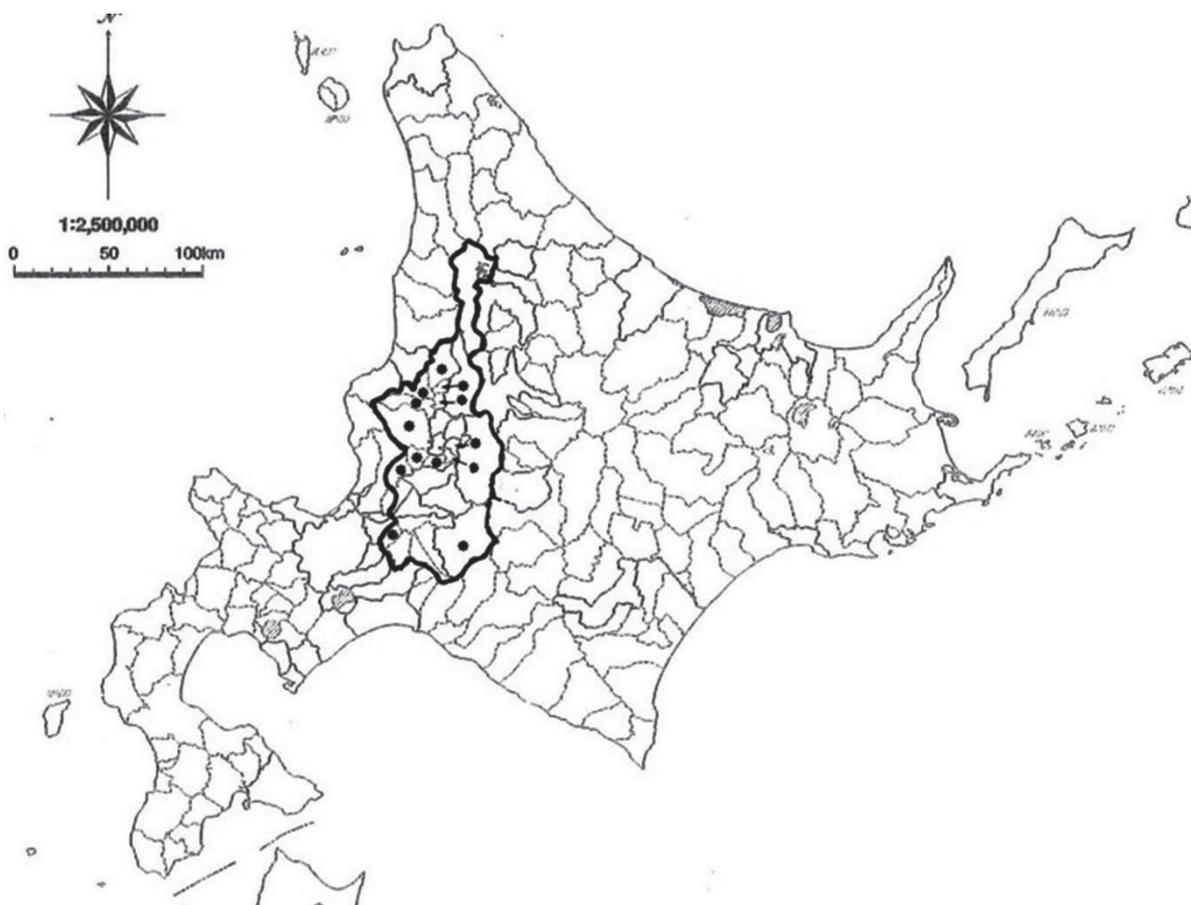
北海道は全国でもとくに人口減少の著しい地域であるが、空知地方^{注16)}では自治体数24市町に対して、実に13市町が既に単一学校区の自治体（一自治体一つの学校しかない状態）となっており（第3図）、更に、南幌町を除く12市町が過疎地域自立促進特別措置法の対象地域に指定されている状況にある。

空知地方は、札幌市と旭川市の間に位置し、北海道のほぼ中央の内陸部に位置している。冬の降雪量が多く、それを利用した稲作が卓越した地域である。歴史的には北海道防備と開墾のための屯田兵村が置かれた他、古くからの産炭地（最盛期には100を超える炭鉱

が稼働していた）であったため、かつては各自治体に多くの学校が存在していた経緯がある。

しかし、石炭産業の合理化やエネルギー革命の影響を受けて坑内掘りの閉山が相次ぎ、1995（平成7）年以降は露天掘りの6鉱が残るのみとなっている（なお、空知地方は2001（平成13）年まで産炭地域振興措置法による激変緩和措置の対象となっていた）。現在は、農業振興地域の整備に関する法律や豪雪地帯対策特別措置法の対象となる自治体が多い地域でもある。

上述したように、空知地方では、2017年10月現在において地方内の自治体の過半数以上である13の地方自治体（2市11町）が単一学校区となっている。地方内の自治体の面積は、夕張市が763.07km²が最大であり最小の上砂川町39.98km²で面積の差異が大きく、また、7自治体が100km²より小さい。また、単一学校区となっている自治体は、昭和の大合併、及び、平成の大合併による地方自治体の合併を経験していないという共通点がある（地域住民や行政が絶対的に市町合併に反対していたわけではなく、合併協議会等に参加して合併を協議した結果、合併に至らなかった自治体がほとんどである）。このことは、北海道の多く



第3図：北海道空知地方における単一学校区の自治体の分布

●：単一学校区の自治体

(e-stat資料を参考に筆者（渡部）作成)

の地方自治体は、その内部において人口の集積が限られた地域に点在し、他は農業地帯や山林が広がるという集落の構造があること。自治体の合併により人口規模や財政指数に大きな改善が見込めないことなどが背景にあるものと考えられる。

空知地方における単一学校区の自治体人口は、夕張市が約8,800人と最も多く浦臼町・北竜町が共に約2,000人と最も少ない。空知地方の対象自治体人口を平均すると1自治体約4,300人と非常に少なく、このため、空知地方における小学校の平均児童数は149.4人であり、自治体別にみても公立小学校としては全てにおいて適正規模を欠く状態にある（第1表）。

各小学校においては、小規模校の良さを活かした学校づくりへの努力がみられるが、単一学校区（一自治体一学校区）の特性として、保護者や児童には学校を選択する余地が無く、必然的に通学にスクールバスを利用することになるなど、通学に関する時間の負担は大きいと考えられる。

空知地方の対象自治体が、統廃合により単一学校区となった時期は、第1表の内、最も早い秩父別町（1964年）と最も遅い奈井江町（2013年）の間に

約50年の開きがあるが、とくに、平成に入ってから1994年以降2013年までの間に13市町の内8市町が単一学校区となっている。高等学校についても生徒数の減少に歯止めがかからず、統廃合が進められ現在は13自治体のなかに5校と少なくなっている状態である。

このように、空知地方では、児童数の減少に伴い、学校の統廃合が実施され、通学区域の拡大が進んだ結果、自治体の領域そのものがひとつの学校通学区域と合致する状況が発生している。

従来から人口減少の著しい空知地方においては、近年にみられるコミュニティスクールや小中一貫教育、義務教育学校など新しい形態の学校も考えられるが、今後、更なる人口減少が続く中で、学校そのものの維持を図ることが喫緊の課題となっていると考察できる。

第1表 北海道空知地方における単一学区の概要

		(km ²)	(千人)	(人)			
	市町村名	面積	人口	児童数	統合校	統合年	高等学校
1	夕張市	763.07	8.8	217	ゆうばり	2011	1
2	歌志内市	55.95	3.6	104	歌志内	2010	0
3	南幌町	81.36	7.9	300	南幌	2012	1
4	奈井江町	88.19	5.7	221	奈井江	2013	1
5	上砂川町	39.98	3.5	115	中央	1994	0
6	月形町	150.40	4.6	95	月形	2006	1
7	浦臼町	101.83	2.0	81	浦臼	1988	0
8	新十津川町	495.47	6.8	326	新十津川	2009	1
9	妹背牛町	48.64	3.1	114	妹背牛	1972	0
10	秩父別町	47.18	2.5	79	秩父別	1964	0
11	雨竜町	191.15	2.7	91	雨竜	1972	0
12	北竜町	158.70	2.0	68	真竜	2003	0
13	沼田町	283.35	3.2	131	沼田	1972	0
	合計	2,505.27	56.4	1,942	—	—	5
	平均	192.71	4.3	149.4	—	—	—

(北海道庁・北海道教育委員会資料(2016年)・一部聞き取り調査より筆者(渡部)作成)

V むすび——人口減少社会における学校通学区域の再編に求められる課題——

冒頭にも述べたように、今日のわが国は、正に人口減少社会の渦中にあり、少子化や高齢化は、もはや過疎や空洞化の進む地域のみの問題ではない^{注17)}。このような中で、今後、義務教育諸学校の在り方についても様々な議論や対応が求められることが予測される。

わが国においては、日本国憲法第26条「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じてひとしく教育を受ける権利を有する。2 すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。」の規定を受け、国民は「ひとしく教育を受ける権利」を有し、また、「教育を受けさせる義務」を負うが、その理念を具現しているのが、公立義務教育諸学校である。公立義務教育諸学校はそれぞれに通学区域を有するが、この通学区域は、通学環境の側面で義務教育段階における「教育の機会均等」という公教育の基本原則を実質的に保障する重要な意味があり、一般的に児童・生徒は、自身の居住する地域を包含する学校の通学区域に従い学校に通学している。

この通学区域の設定については、児童・生徒に通学に関する過重な負担が及ばないように、学校の設置に関して「通学距離が、小学校にあつてはおおむね4キロメートル以内、中学校及び義務教育学校にあつてはおおむね6キロメートル以内であること」(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2項)が規定されており、わが国においては全国の教育委員会がほぼ一律にこの規定を採用してきた実態がある。他方、学校には子ども同士が切磋琢磨し成長できる環境やバランスの良い教職員の配置を可能とすることなどの観点から「小学校の学級数は、12学級以上18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。」(学校教育法施行規則第41条)の規定により、特別な事情が無い限りは、適切な運営規模を保持する必要もある。

こうした規定について、貞弘¹²⁾は国勢調査(1歳階級別人口データ)と『全国学校総覧』を活用した公立学校の設置に関する分析を行った結果から「公立学校設置数は概して良好に行われているが、人口5万人以下の自治体に関しては(規定を順守することが)厳しい」(傍点部筆者(杉浦))として、人口5万人以下の自治体では、学校の適正規模を保ちながら小学校

の通学距離を4km以内として学校を設置することが難しいことを指摘している。この傾向は人口減少社会を迎えたわが国において、今後、全国的にみられるようになることが予測される。このため、更なる少子化を見越した対応が、今、現実の問題として学校教育行政に求められているのである。

上述してきたように、わが国においては明治の大合併では小学校の運営規模、昭和の大合併時には中学校の運営規模が、合併により新設される自治体規模の指標として取り入れられた。この際、とくに、昭和の大合併時には全国各地において地方行政区画をめぐる境界問題が多数発生し、学校通学区域のみならず行政や福祉など各種サービスに関連して住民運動が展開されることとなった。

これら住民運動や争論が発生したという事実は、今日、「負の遺産」として取り扱われる嫌いがあるが、例えば、若林¹³⁾が「わが学校」を維持することは「わがむら」を守ることになる」という意識について指摘するように、これら住民運動は、当時の地域住民が、市町村合併による学校の統廃合や新設について、「地域の自治」に関する重大事項と捉え、大いに関心を示していたという意味において大きく評価されなければならない。なぜなら、その後に実施された平成の大合併においては、新藤¹⁴⁾が、丹間¹⁵⁾の「1998年1月1日～2007年12月31日に発行された42の全国紙・地方紙の記事からは、34の市町村で学校統廃合に関する住民組織が活動したことが確認された」とする内容を引用した上で、「2000年代に入ってから小中あわせて約3,500の学校が減少していることと比べると、単純に比較してその約1%でしか紛争が生じていない」と述べているように、そもそも昭和の大合併時と比較して、学校統廃合（学校通学区域の変更）をめぐる住民運動（境界争論）の発生が少なく、多くの地域で学校統廃合（及び市町村合併そのもの）が時代の流れとして諦念のもとに受け止められていた傾向が否めないからである¹⁸⁾。

また、本稿では北海道空知地方を取り扱ったが、わが国の人口減少の著しい地域においては、既に学校の統廃合がし尽くされ、単一学校区（一自治体に一小学校）となっている地域も多い。これらの地域では学校の存続のために様々な試みが展開されているが、今後は、それら地域における努力のみでは対応が困難な状況になることが予測される。

人口減少社会を迎えた今日、各地で、義務教育諸学校の適正規模や適正配置を従来と同様に考えることが難しい状況が発生している。こうした現実的な課題について、貞弘¹²⁾は、「全国一律の学校配置基準に固執することは、政策の実現可能性からみて今日的にあ

まり意味をなさない」とし、従来用いられてきた規定のみではなく、複数の学校配置基準を設け、どの基準に依拠するかを各自治体を選択させるという方策のほう現実的であり、地方分権を推進するうえでも意味があるとしている。

近年、学校配置の基準として、「通学距離」、「適正規模」に関する規定以外に、「通学時間」を加え、スクールバスや公共交通機関を使用して概ね1時間程度の通学時間を適正としようとする動きが示されている¹⁹⁾が、わが国の諸地域の様々な実情を踏まえれば、一概に通学時間を学校設置の基準とすることには相当の課題²⁰⁾がある。

今後、これら諸課題に取り組みながら学校の適正規模や配置を考え、地域の実情に合わせた学校通学の環境を形成するために、我々は地域社会の動向に無関心であってはならないし、また、何よりも、「学校」という拠点において教育を受ける主体となる子どもたちの最善の利益を踏まえ、子どもたちの教育を受ける権利の保障の観点²¹⁾において、確かな議論をしていく必要があると言えよう。

注1) 葉養²⁾において、「学区」を「通学区域」と捉えた場合にのみ、「1世紀以上にわたる日本の義務教育の地域的存立基盤を研究の対象として設定することができる」とされており、これら「学区」が持つ複数の意味の中で今日まで機能を残しているのは「通学区域」である。

注2) この頃の地域の自治について井戸⁴⁾は「一新以来各地方ノ区画及区戸長ノ設置アルハ専ラ戸籍調査ノ為メニ設ケタルモノニシテ、故ニ制度画一ナラスシテ地方ノ料理スル所ニ任セ…」（明治11年4月地方官会議傍聴録の記載）に示されるように「国家の統治の論理（戸籍事務など）」により形成された大区小区という形態の行政区画では各種管轄区域の設定に矛盾をきたす事例については、地方行政官の「行政の論理」に基づく「住民自治の論理」が微弱ながらも息づいていたとしている。

注3) 大島⁵⁾によれば郡区町村編制法においては、従来の町村（村落共同体）の機能を軽視した大区小区をあらため、実質的な権限を有さないものの町村を形式的に行政制度の枠組みとして取り入れたとされている。ここに、従来の村落共同体が今日の地方行政に果たす役割を見出すことができる。

注4) 今日に至るまでに統廃合を実施した学校を除く。

注5) 渡辺⁷⁾によれば、福島村住民は現、上越市大潟

区の九戸浜付近に移住させられたとされている。

注6) 直江津市は1971（昭和46）年に高田市と合併し上越市となる。

注7) 新潟県総務部地方課編⁸⁾、1896-1898頁、同編⁹⁾、1426頁の記載による。

注8) 福祉サービスについては行政による措置制度から選択利用（契約）制度に変更となり、行政区画に関わらずサービスを選択できるようになったことも影響するものと考えられる。

注9) 上越市教育委員会への聴取にて確認（2017年10月現在）。

注10) 大字佐善の地域は上佐善・中佐善・下佐善に分かれている。地域住民の中にはこれら3つの佐善を分けて投票結果が出ると考えている者がいたが、実際にはこれら3つを合わせた大字佐善としての住民投票が行われた。結果は下表の通りである。なお、地形図（第2図）上では詳しくは分からないが、大字佐善は溝及び溝古新と比して中学校が建設された中島地区に近い位置に領域を有していることも投票結果に関連するものと思われる。

地域	賛成	反対	結果
佐善	300	181	分町不可
溝	164	12	分町可
溝古新	96	21	分町可

（新潟県総務部地方課編⁹⁾、824頁の記載に基づき筆者（杉浦）作成）

注11) 小川氏には生前に著書に記されていない内容も含めて様々なご教示を賜った。

注12) 新潟県総務部地方課編⁹⁾、822-825頁の記載による。

注13) 本地域の通学バスの運行は、旧分水町側への通学に関しては通年、吉田町側への通学に関しては冬季のみの運行となっていた。

注14) 燕市ホームページ内にある学校区一覧（<http://www.city.tsubame.niigata.jp/school/031000012.html>、2017年9月15日閲覧）及び、燕市教育委員会への聴取による。なお、通学バスの運行状況についても前掲、注13)と同様であった（2017年10月現在）。

注15) これら地域の詳細については別稿を期したい。

注16) 空知総合振興局（旧空知支庁）の地域。24市町で構成され、地域の人口は約30.8万人（2015年）、岩見沢市が中心都市である。

注17) 例えば、日本創生会議・人口減少問題検討分科会¹¹⁾は、2010年から2040年までの30年間に、人口の「再生産力」を示す20～39歳の女

性人口が50%以下に減少する市区町村は、全体1,800のうち49.8%の896であるとしたうえで、このうち人口1万人未満となる市区町村は、全体の29.1%の523に及ぶことを指摘し、これら523の自治体を消滅可能性都市としている。

注18) このことについて新藤¹⁴⁾は、「若干ながらも存在した学校統廃合への反対の動きについて、「問題の当事者性を保護者に限定することで、保護者以外の住民による学校統廃合反対の動きは捨象されることとなった」として「学校統廃合の展開過程における保護者や住民の学習過程が進んでいけば、また違った展開もあり得たかもしれない」ことを指摘している。

注19) 文部科学省¹⁶⁾、15-16頁に記載がみられるが、通学距離、学校規模とは異なり、通学時間については法規定がなされているわけではない。

注20) 文部科学省¹⁶⁾、16頁において「各地域が抱える課題や実情は様々であり通学距離や通学時間について機械的な考え方を適用することは適当でない」ともされている。

注21) 教育を受ける児童・生徒の権利について、坂田¹⁷⁾は「子どもは、未成熟な存在であり、自律的決定力が完全に備わっていない」ことを理由に「長きにわたって、自己決定権の制約が当然のこととされてきた」こと。「教育を巡る意志決定に際して子どもの意思を置き去りにし、「保護者（親）」と「国家（国親）」のどちらかの意思を優先させるべきかという議論に終始してきた」こと。また、児童の権利に関する条約等により「権利の主体」的性格（意見表明権）が認められた子どもたちの「学校生活の具体的場面における「意思表明」とその「尊重」がより明確に意識される必要がある」ことを指摘している。従来の学校配置・学校通学区域の変更をめぐる問題においては子どもの主体的な意見が反映されてきたとは言えない状況があったが、今後の教育行政施策を考えるうえで教育を受ける主体としての子どもの意見が軽視されることがあってはならないのである。

文献

- 1) 杉浦 誠 行政境界付近の通学区域の現状にみる平成大合併の課題 上越社会研究, 20, 25-35, (2005年)
- 2) 葉養正明 小学校通学区域制度の研究——区割の構造と計画—— 多賀出版 (1998年)
- 3) 若林敬子 学校統廃合に関する社会学的研究 お茶の水書房 (1999年)

- 4) 井戸庄三 明治前期の市町村制度にみられる「統治」の論理, 「行政」の論理, 「自治」の論理 歴史地理学会紀要, 30 (行政の歴史地理), 195-211, (1988年)
- 5) 大島太郎 日本地方行財政史序説 未来社 (1968年)
- 6) 国立教育研究所 日本近代教育百年史4 (学校教育2) 国立教育研究所, 971, (1974年)
- 7) 渡辺慶一 越後頸城郡大瀧郷新田開発史 頸城土地改良区 (1975年)
- 8) 新潟県総務部地方課 (編) 新潟県市町村合併誌上巻 新潟県自治行政会 (1962年)
- 9) 新潟県総務部地方課 (編) 新潟県市町村合併誌下巻 新潟県自治行政会 (1962年)
- 10) 小川文夫 (編) 四箇村物語 吉田町ノリミ印刷 (1995年)
- 11) 日本創生会議・人口減少問題検討分科会 成長を続ける21世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」 日本創生会議 (2015年)
Retrieved from <http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf> (2017年8月20日)
- 12) 貞弘斎子 通学距離基準からみた公立小中学校の配置状況に関する研究 千葉大学教育学部研究紀要, 55, 37-42, (2007年)
- 13) 若林敬子 学校統廃合と農山村・子ども——「過疎化」段階と「新」通達をめぐって—— 教育社会学研究, 29, 59-72, en208, (1974年)
- 14) 新藤 慶 「平成の大合併」と学校統廃合の関連——小学校統廃合の事例分析を通して—— 群馬大学教育学部紀要 (人文・社会科学編), 63, 99 - 115, (2014年)
- 15) 丹間康仁 コプロダクション論に基づく「協働」概念の内実化——学校統廃合をめぐる住民と行政の関係性に着目して—— 日本教育社会学会紀要, 46, 51-60, (2010年)
- 16) 文部科学省 公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引き——少子化に対応した活力ある学校づくりに向けて 文部科学省 (2015年) Retrieved from http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_/_icsFiles/afieldfile/2015/07/24/1354768_1.pdf (2017年3月27日)
- 17) 坂田 仰 教育を受ける権利の保障 勝野正章・藤本典裕 (編) 教育行政学 (改訂新版) 学文社, 31-46, (2015年)

A Study on the School District in Population Decreasing Society

Makoto SUGIURA * Hitoshi WATABE **

* Department of Early Childhood Education, Teikyo Junior College

** Faculty of Social Welfare, Seisa Dohto University

Abstract

This paper is a study on the school district of population decreasing society in Japan.

Contents of the paper include: (1) The history of the school district system in Japan; (2) Institutional linkage between municipal mergers and changes in school districts (from the historical case of residents movement on school districts); and (3) A case where there is only one school in a local government due to the influence of population decrease (Case of Sorachi region in Hokkaido).

These contents were studied by political science (Including educational administration), geography, pedagogy, and welfare science.

Keywords : Population decreasing society, School district, Local Autonomy and Community Welfare, Right to receive education for children, Child's best interests

