

被災三県における児童生徒数の減少と学校の統廃合

文教科学委員会調査室 鈴木 友紀

1. はじめに

我が国では、少子高齢化の進展に伴い子どもの数が減少する中、地方における過疎化や都心部におけるドーナツ化現象等を背景として、学校の統廃合が教育上の課題の一つとなっている。このような状況の下、東日本大震災を契機として、岩手、宮城及び福島は被災三県では、子どもの数が急速に減少しており、学校の統廃合が、より緊急性を持つ重要課題として浮上している。特に、津波により甚大な被害を受けた沿岸部や、東京電力福島第一原子力発電所事故により避難を余儀なくされた福島県では、今後、沿岸部から高台への移転、避難先からの帰還等を本格的に検討していくこととなるが、地域コミュニティの再生と密接に結びつく学校の再生は、復興を果たす上で中心的な課題の一つとなろう。

そこで、本稿では、まず、これまでの我が国における児童生徒数の減少と学校統廃合の状況を概観した上で、東日本大震災後の被災三県における学校の統廃合をめぐる状況と今後の課題を紹介していきたい。

2. 人口減少下の我が国における学校の統廃合の状況

(1) 小・中学校における児童生徒数、学校数の推移

我が国の小・中学校の児童生徒数は、図表1のとおり、ベビーブームに連動する形で、二つのピークがある。小学校については、第1次ベビーブームの影響により昭和33年に戦後最大を記録した後、第2次ベビーブームによる2回目のピークを昭和56年に迎え、中学校についても、小学校と同様に、第1のピークを昭和37年、第2のピークを昭和61年に迎えた。その後、児童生徒数は減少を続けており、第2のピークから比較すると、平成24年の児童生徒数は6割弱の水準にまで減少している。

一方、学校数についても、児童生徒数の減少と比べると緩やかではあるが、児童生徒数の増減と連動するように変動してきた。小学校数については、第1のピークを昭和32年、第2のピークを昭和59年に迎えた後、減少を続けており、近年は減少が加速している。一方の中学校数については、第1次ベビーブーム以降については、昭和の町村大合併に伴う中学校の適正規模化が実施されたことにより、小学校を上回る規模で学校数が減少したが、第2次ベビーブームの後には、緩やかな減少となっている¹。

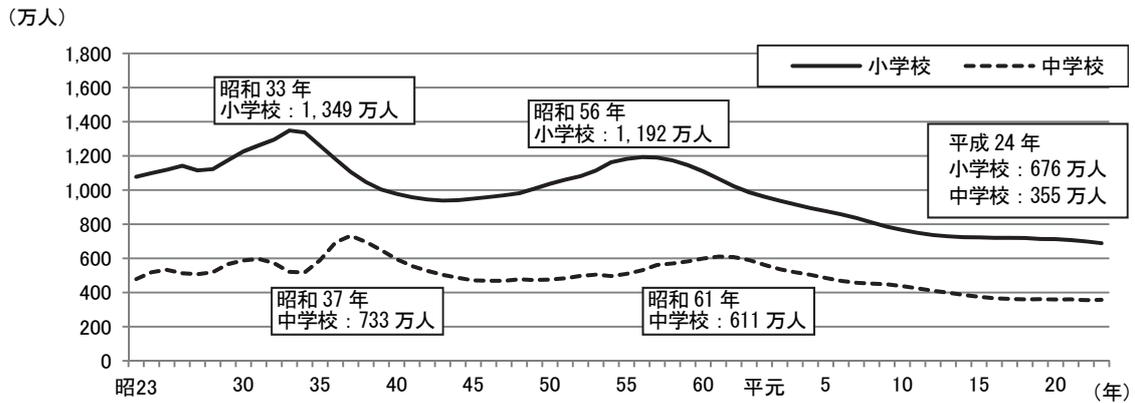
さらに、文部科学省による「廃校施設等活用状況実態調査」を用いて、近年の公立学校の廃校数を見てみると、小学校、中学校ともに、平成16年度に最大の廃校数に上ったことが分かる(図表2)。その後も、300校に上る学校が毎年廃校となっており、特に平成21

¹ 屋敷和佳「第1章 小・中学校統廃合の進行と学校規模」『国立教育政策研究所紀要』第141集(平24.3)等を基に記述。

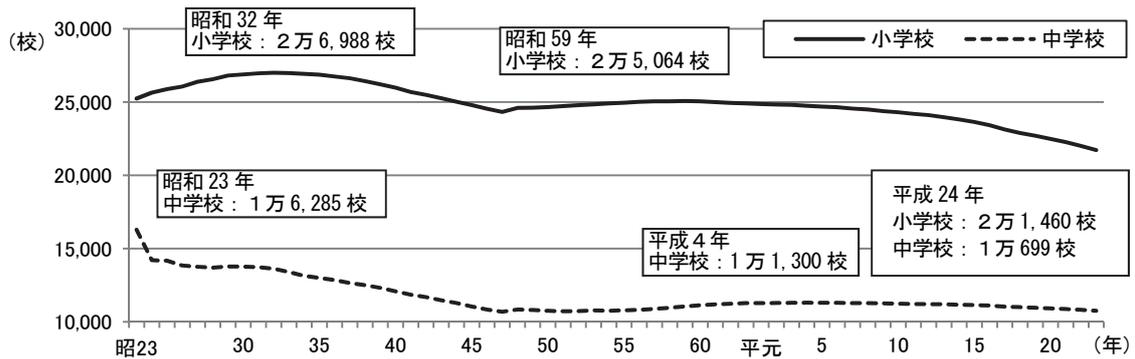
年度以降は、400 校を上回る高い水準で廃校が発生していることから、その減少のスピードが加速していることが見て取れる。

図表 1 小・中学校の児童生徒数・学校数の推移

【児童生徒数の推移】



【学校数の推移】

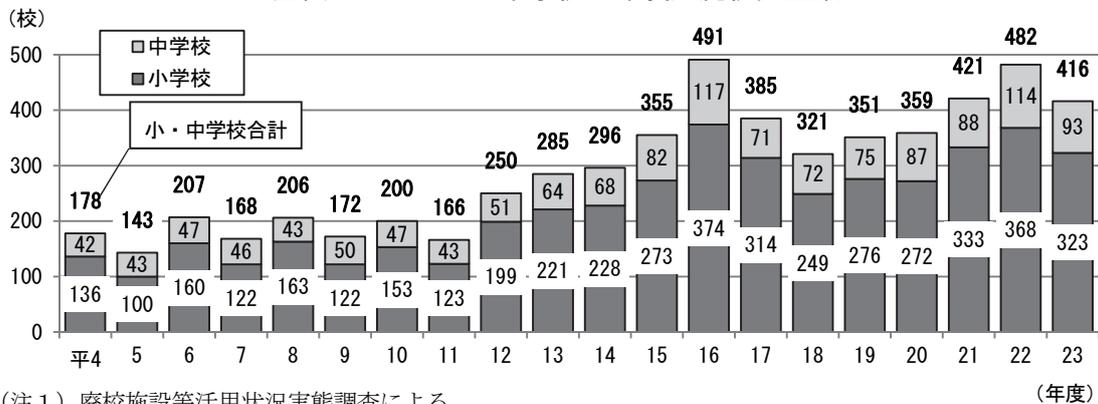


(注1) 各年5月1日現在

(注2) 国・公・私立の合計数

(出所) 文部科学省『文部科学統計要覧 平成24年版』、『平成24年度 学校基本調査報告書』より作成

図表 2 公立小・中学校の年度別廃校発生数



(注1) 廃校施設等活用状況実態調査による

(注2) 設置条例上、廃止された学校数を計上

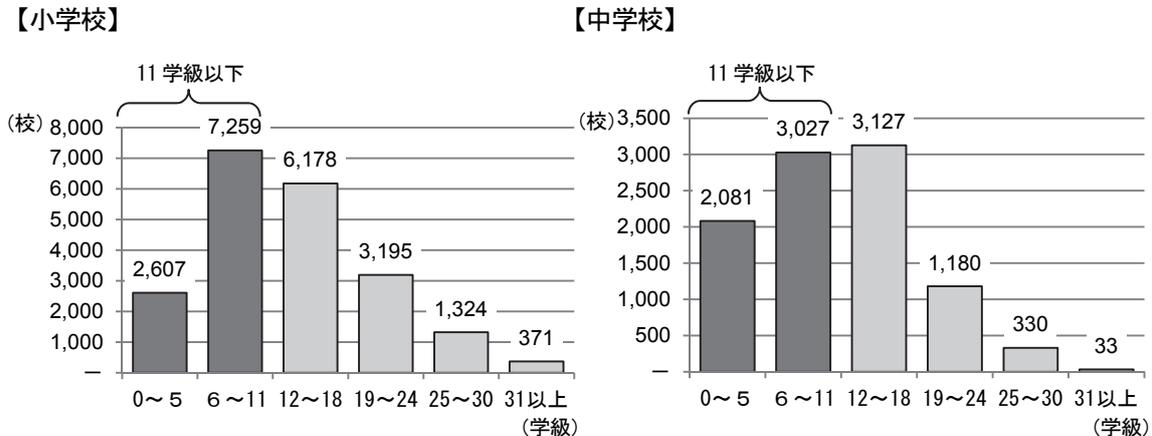
(出所) 文部科学省資料より作成

(2) 公立学校の適正規模・適正配置と市町村における学校統廃合

義務教育である小・中学校については、学校教育法において、「市町村は、その区域内にある学齢児童を就学させるに必要な小学校を設置しなければならない」（第38条。第49条において中学校について準用）と規定されており、市町村に設置の義務が課されている。市町村が、公立小・中学校を設置・廃止するに当たっての国や県の認可は必要なく、それぞれの地域の実情に応じて判断することが基本である。これは、学校の統廃合についても、むろん同様である。

市町村が、学校の統廃合を判断するに当たっては、学校の適正規模、適正配置とは何かが問題となる。法令上は、例えば、学校教育法施行規則において、「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」（第41条。第79条において中学校について準用）とされている。さらに、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条では、適正な規模の条件について、学級数については、学校教育法施行規則と同様に、「おおむね12学級から18学級まで」としているほか、通学距離については、小学校は「おおむね4キロメートル以内」、中学校は「おおむね6キロメートル以内」としている。しかし、実際の学校規模を見てみると、12学級を下回る小規模校が、小学校では47%、中学校では52%となっており、小・中学校ともに、標準の規模を下回る学校が半数を占めている（図表3）。

図表3 学級規模別の公立小・中学校数（平成24年度）



(出所) 文部科学省『平成24年度 学校基本調査報告書』より作成

小規模校には、児童生徒の一人一人に目が届きやすく、きめ細かな指導を行いやすいというメリットがある一方、①学習面では、集団の中で、多様な考え方に触れる機会や学び合いの機会、切磋琢磨する機会が少なくなりやすいこと、②生活面では、クラス替えが困難なことなどから、人間関係や相互の評価等が固定化しやすいこと、③学校運営面では、教職員数が少ないため、経験、教科、特性などの面でバランスのとれた配置を行いにくいこと、④財政面では、子ども一人当たりにかかる経費が大きくなりやすいこと等のデメリット

ットも生じる²。

このような小規模校のデメリットを解消することを主な目的として、市町村では、学校の統廃合が進められてきた。文部科学省の委託調査である「小・中学校の設置運営に関する事例研究」（平 23. 3）では、学校の統廃合に係る 42 の事例が紹介されているが、多くの教育委員会が、統合を行った理由として、「児童生徒の減少」を挙げている。具体的には、児童生徒の減少により、児童生徒の人間関係の固定化（クラス替えができない等）や集団で行う球技種目の実施ができない等の弊害が生じていたことが指摘されている³。

学校の統廃合には、小規模校のデメリットを解消し教育環境を改善するというメリットがある一方、デメリットも生じる。先述した事例集では、多くの教育委員会から、学校の統廃合を行うに当たって通学区域が拡大したことにより、児童生徒の遠距離通学と通学路の安全確保策が課題となったと指摘された。遠距離通学への対応としては、スクールバスの活用を基本としつつ、既存の路線バス、スクールタクシー等により対応が行われている。また、通学路の安全確保については、交通安全指導員の配置等により対応が図られている。しかし、バス通学については、部活動や放課後の教育活動が行いにくくなること、歩かなくなることによる体力低下等がその弊害として指摘されている⁴。

こうした状況の下、学校の適正配置や統廃合の在り方については、第 1 次安倍政権下で発足した教育再生会議においても議論されており、第 3 次報告書（平 19. 12. 25）において、「教育効果を高めるため、国は、望ましい学校規模を提示し、スクールバスなど統廃合を推進する市町村を支援する」と記述されている。また、第 1 期の「教育振興基本計画」（平 20. 7. 1 閣議決定）においても、「学校の適正配置は、それぞれの地域が実情に応じて判断することが基本であるが、国は望ましい学校規模等について検討し、学校の適正配置を進め、教育効果を高める」ことが盛り込まれている。なお、第 2 次安倍政権下において、中央教育審議会が、第 2 期教育振興基本計画の策定に向けて取りまとめた答申（平 25. 4. 25）の中には、学校の適正配置に係る記述は見受けられない。

3. 被災三県における学校の統廃合の状況

（1）被災三県における児童生徒数の減少

被災三県では、これまで見てきたような従来からの人口減少の動きに加えて、東日本大震災の影響による急激な児童生徒数の減少に直面している（図表 4）。

特に、東京電力福島第一原子力発電所事故により大きな被害を受けた福島県では、平成 24 年 5 月 1 日現在、9 千人近い小・中学生が他県へ転校しており（図表 5）、平成 21 年時

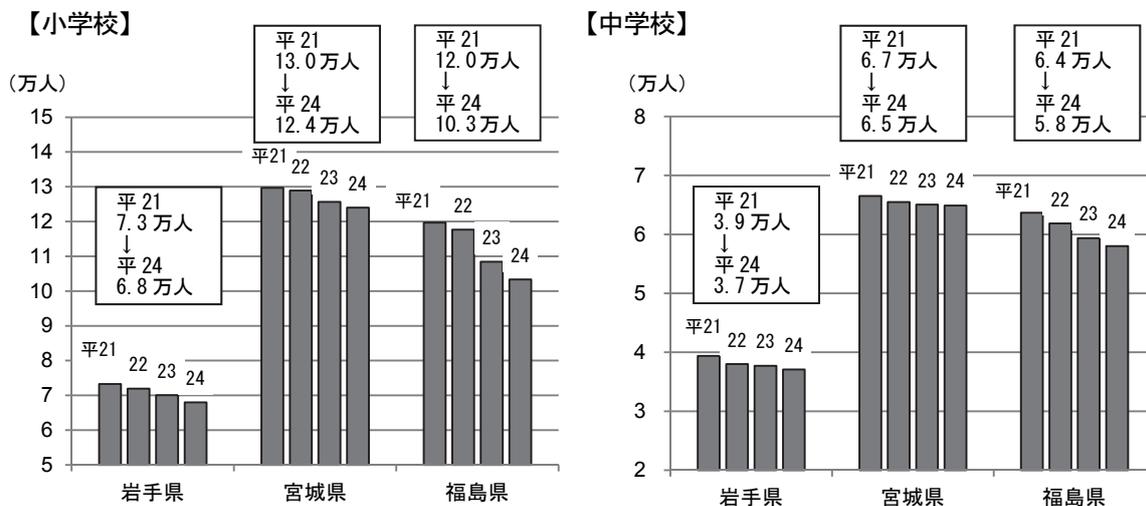
² 「学校規模によるメリット・デメリット（例）」中央教育審議会初等中等教育分科会小・中学校の設置・運営の在り方等に関する作業部会（第 8 回）配付資料（平 20. 12. 2）に基づき記述。

³ 株式会社リベルタス・コンサルティング「小・中学校の設置運営に関する事例研究～公立小・中学校統合事例集」（平成 22 年度文部科学省委託事業）（平 23. 3）

⁴ 「小・中学校の適正配置に関するこれまでの主な意見等の整理」（中央教育審議会初等中央教育分科会小・中学校の設置・運営の在り方等に関する作業部会（第 12 回）配付資料（平 21. 3. 27））に基づき記述。また、例えば、宮城県教育委員会が発表した「体力・運動能力、運動習慣等調査」では、震災後に、小学生の体力が低下していることが示されたが、新聞報道では、その要因として、被災地で続く遊び場不足の影響のほか、スクールバス通学の増加が挙げられている。（『読売新聞』（平 25. 4. 18））

点と比較すると、小・中学生の数は2万人以上減少している。

図表4 被災三県における小・中学校の児童生徒数



(注1) 各年5月1日現在
 (注2) 国・公・私立の合計数
 (出所) 文部科学省『学校基本調査報告書』(各年度)より作成

図表5 被災三県の児童生徒の転校の状況 (平成24年5月1日現在)

		県内での転校 (注1)	県外への転校 (注2)	県内・県外合計
岩手県	小学校	484人	190人	674人
	中学校	135人	74人	209人
宮城県	小学校	1,843人	820人	2,663人
	中学校	547人	320人	867人
福島県	小学校	2,865人	6,693人	9,558人
	中学校	1,507人	2,120人	3,627人
全国合計 (注3)	小学校	—	—	13,744人
	中学校	—	—	4,896人

(注1) 岩手県、宮城県、福島県の児童生徒で、各県内の学校から受け入れた数
 (注2) 岩手県、宮城県、福島県の児童生徒で、他の都道府県の学校において受け入れた数
 (注3) 震災により、震災前の学校と別の学校において受け入れた児童生徒の数
 (出所) 文部科学省「東日本大震災により被災した幼児児童生徒の学校における受入れ状況について (平成24年5月1日現在)」より作成

(2) 岩手県及び宮城県における学校統廃合の動き

岩手県及び宮城県では、津波による甚大な被害を受けた沿岸部を中心に、公立小・中学校の統廃合の動きが加速している。震災から1年目であった平成24年度については、学校の統廃合に係る計画づくりが間に合わなかったとされるが⁵、震災から2年目を迎える25年度から統廃合が本格化し、沿岸部の市町では25校が廃校となった(図表6)。統廃合が

⁵ 『日本経済新聞電子版ニュース』(平25.3.1)

加速する要因としては、児童生徒数の減少が震災により加速したことのほか、津波による被害を受けた校舎の移転・復旧には多額の費用を要することが指摘されている⁶。

統廃合が行われた小・中学校の中には、東日本大震災の発生以前より、統廃合を検討していたものもあった。例えば、陸前高田市において、平成 25 年度に 3 中学校の統廃合が行われたが、このうち米崎中学校と小友中学校については、震災前に既に統合が決定されていたものであり、この統合に、津波により校舎が全壊した広田中学校が新たに加わる形となったものである⁷。

図表 6 岩手県及び宮城県の沿岸部の市町村における公立小・中学校の廃止・新設の状況
【平成 24 年度末に廃止された小・中学校数】

	自治体	小学校	中学校
岩手県	陸前高田市	2校	3校
	大槌町	4校	—
宮城県	山元町	1校	—
	石巻市	4校	1校
	東松島市	2校	2校
	女川町	3校	2校
	気仙沼市	1校	—

【平成 25 年度に新設された小・中学校】

	自治体	統合学校名	統合関連学校名
岩手県	陸前高田市	気仙小学校	気仙小学校、長部小学校
		高田東中学校	広田中学校、小友中学校、米崎中学校
	大槌町	大槌小学校	大槌小学校、安渡小学校、赤浜小学校、大槌北小学校
宮城県	石巻市	北上小学校	相川小学校、吉浜小学校、橋浦小学校
	東松島市	鳴瀬桜華小学校	小野小学校、浜市小学校
		鳴瀬未来中学校	鳴瀬第一中学校、鳴瀬第二中学校
	女川町	女川小学校	女川第一小学校、女川第二小学校、女川第三小学校
		女川中学校	女川第一中学校、女川第二中学校

(出所)『朝日新聞』夕刊(平 25. 3. 7)、岩手県教育委員会「公立小・中学校の統廃合状況一覧(昭和 36 年以降)」、宮城県教育委員会「設置・廃止等学校一覧(平成 25 年 2 月 28 日現在)」より作成

(3) 福島県における学校統廃合の動き

福島県では、岩手県及び宮城県と同様に、沿岸部において津波による被害を受けたことに加えて、東京電力福島第一原子力発電所事故による影響により、小・中学校の置かれている状況は一変した。平成 25 年 2 月 1 日現在においても、臨時休校中の公立小・中学校が 12 校残っているほか(図表 7)、学校は再開しているものの、避難先の自治体の施設を利

⁶ 例えば、学校統廃合を検討している南三陸町教育委員会は、統廃合する理由として、「生徒が減るのに、多大な費用を投じて校舎を復旧させるのは厳しい」ことを挙げている。(『東京新聞』(平 24. 4. 6))

⁷ 佐藤昭彦「どうする学校・保育所の間借り、移転、統廃合—岩手県」『歴史地理教育』No. 786(平 24. 3) 18 頁

用している学校、仮設校舎を使用している学校もあり、各学校の置かれている状況は様々となっている。

こうした中、福島県では、岩手県や宮城県とは異なり、平成 25 年度において、学校の統廃合は行われていない。福島県教育委員会によれば、「地元に戻る希望を持っており、統廃合を検討する時期ではない」⁸、「多くの学校が避難先で活動を続けているため」⁹と説明されているが、児童生徒数の減少は、岩手県や宮城県と比較しても顕著であり、より深刻な状況に置かれていると言える。例えば、警戒区域等に指定された双葉郡と飯舘村では、平成 25 年度に入学した児童生徒数は、震災がなかった場合に入学したはずの人数の約 2 割にとどまり、多くの新入生が避難先の自治体の小・中学校へ入学したと報道されており¹⁰、児童生徒数は激減している。

図表 7 福島県における臨時休校中の公立小・中学校（平成 25 年 2 月 1 日現在）

	小学校	中学校
浪江町	幾世橋小学校、請戸小学校、大堀小学校、 荻野小学校、津島小学校（5校）	浪江東中学校、津島中学校（2校）
双葉町	双葉北小学校、双葉南小学校（2校）	双葉中学校（1校）
葛尾村	葛尾小学校（1校）	葛尾中学校（1校）
計	8校	4校

（出所）福島県教育委員会「平成 23 年度実績 教育年報」（平 25. 3. 11）より作成

（<http://www.soumu.fks.ed.jp/soumu/kouhou/kouhousi/h23nenpo/h23nenpo.html>）

4. 今後の課題

（1）「地域コミュニティの核」としての学校

学校の統廃合を行う際、忘れてはならないのは、学校は「地域コミュニティの核」であるという点である。

東日本大震災復興構想会議が平成 23 年 6 月 25 日にまとめた「復興への提言～悲惨のなかの希望～」において「施設自体が災害時の避難場所や防災拠点となるのは無論のこと、学校を新たな地域コミュニティの核となる施設として拡充していかねばならない」と明記されたことから分かります。東日本大震災の直後から、学校を地域コミュニティの核として位置付けることの重要性は強調されてきた。

文部科学省内に設置された有識者会議である「学校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議」が平成 23 年 7 月 5 日にまとめた報告書「子どもの豊かな学びを創造し、地域の絆をつなぐ」においても、推進すべき目標の一つとして、「地域コミュニティの核として被災地の学校を再生し、震災復興の推進力となるよう、総合的な支援を実施」することが盛り込まれ、その具体的推進方策として、①地域連携の中核を担う人材の配置に係る支援、②学校支援スタッフの配置や地域との協同活動の推進に係る支援、③学校を拠点と

⁸ 『読売新聞』（平 25. 4. 9）

⁹ 『朝日新聞』夕刊（平 25. 3. 7）

¹⁰ 『読売新聞』（平 25. 2. 9）等

した地域の絆づくり、児童生徒の居場所づくり等の推進に係る支援等が挙げられている(図表8)。

図表8 「地域コミュニティの核としての学校」イメージ図



(出所) 学校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議「子どもの豊かな学びを創造し、地域の絆をつなぐ～地域とともにある学校づくりの推進方策～」推進目標より抜粋
 (http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/078/houkou/1307976.htm)

このほか、東日本大震災に関して民間団体が行った提言の中にも、同様の指摘が見られる。例えば、義務教育への国の関与の在り方について、有識者が自由闊達に討論する場として活動している「日本の教育を考える10人委員会」¹¹は、平成23年12月に「地域の核としての学校づくりを～学校と地域の有機的な連携に向けて～」をまとめ、その中で、①学校のニーズと地域資源のマッチング、②学校・教職員の連携にかかる負担軽減、③学校・地域の人材確保、④地域連携を支える予算措置、⑤東日本大震災からの教訓(新たな教育の実現を)の5点を提言している。

今から40年も前となる昭和48年9月に文部省が発出した通知である「公立小・中学校の統合について」(文初財431号)においても、「学校統合を計画する場合には、学校の持つ地域的意義等をも考えて、十分に地域住民の理解と協力を得て行うよう努めること」と書かれており、学校が地域の中で果たす意義について言及がなされている。しかし、平成25年度に、被災地において学校の統廃合が行われた際、地域住民から、「拙速ではないか」、「統合後のビジョンが不明確」、「激変による生徒への影響が心配」等の不安の声が上がった学校もあったという¹²。今後、被災地の学校の在り方について検討するに当たっては、

¹¹ 報告書がまとめられた平成23年度の委員は以下のとおり(肩書きは当時)。
 (http://10nin-iinkai.net/profile2011.html)

【委員長】佐和隆光(滋賀大学学長)
 【委員】市川昭午(国立大学財務・経営センター名誉教授)、尾木直樹(教育評論家・法政大学教授)、小野田誓(元社団法人日本PTA全国協議会相談役)、斎藤貴男(ジャーナリスト)、佐藤学(東京大学大学院教授)、樋口恵子(評論家・東京家政大学名誉教授)、藤田英典(共栄大学教育学部長・教授)、渡邊光雄(元福島県原町市教育長(元南相馬市社会福祉協議会常務理事))

¹² 制野俊弘「東日本大震災被災地における学校統廃合の動き」『クレスコ』No.139(平24.10)36頁

統合ありきではなく、統廃合の是非を含めて検討することが必要となろう。また、学校を地域コミュニティの核として再生していくためには、検討の際に、地域住民からの十分な意見の吸い上げと集約が必要である。

(2) 学校の統廃合に伴う子どもたちへの心のケア

東日本大震災が、被災地の子どもたちの心に、非常に大きな影響を与えたことが、各種調査により明らかになっている。例えば、文部科学省が保護者等に対して行ったアンケート調査では、「よく甘えるようになった」、「物音に敏感になったり、イライラするようになった」など、震災前と比較して子どもたちが変化したとする回答が、宮城県及び福島県の子どもに多くなっていることが分かる（図表9）。

図表9 保護者から見た震災後の子どもの様子

	単位 (%)			
	岩手県	宮城県	福島県	全体 (注)
元気がなくなり、意欲が低下した	1.2	2.2	5.4	2.1
あまり話さなくなった	0.9	1.6	3.2	1.3
睡眠が十分とれなくなった	2.0	3.4	6.5	3.0
食欲や体重に大きな変化があった	1.1	2.7	5.8	2.2
頭痛、腹痛、心臓の動悸、過呼吸、めまい等がおこるようになった	1.8	3.8	6.4	3.0
災害のことを思い出して突然おびえたり、興奮や混乱することがある	2.0	3.5	5.2	3.0
災害を思い出すような話題やニュースになると、話題を変えたり、その場から立ち去ろうとする	5.3	9.5	8.9	6.2
無表情でぼんやりすることが多くなった	0.9	1.8	3.6	1.5
物音に敏感になったり、イライラするようになった	6.9	11.4	16.5	9.1
よく甘えるようになった	7.7	13.7	17.4	10.7
以前は一人で出来ていたことができなくなった	2.9	5.4	7.1	4.4
外出を怖がるようになった	0.8	1.8	2.5	1.5
学校を休みがちになった	0.4	1.0	1.5	0.8

(注) 調査の対象校は、平成23年東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法が適用された地域（帰宅困難者対応を除く）に該当する国公立幼稚園、小学校、中学校、高等学校（全日制のみ）、中等教育学校、特別支援学校の5,075校。調査の実施時期は、平成24年5月1日現在。

(出所) 文部科学省「被災地域の学校における児童生徒等の心身の健康問題への取組状況等について」（非常災害時の子どもの心のケアシンポジウム（平24.8.31開催）資料）より作成

(http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/24/08/_icsFiles/afieldfile/2012/08/27/1324974_02_1.pdf)

阪神・淡路大震災の経験からは、心のケアを必要とする児童生徒は、震災直後よりも、震災後2～4年目にかけて増加したことが明らかとなっており、心のケアを必要とする児童生徒数をはっきり減少に転じるまでには5年の歳月が必要であったとされている¹³。この事実を照らし合わせると、東日本大震災についても、発生から2年を迎える今、心のケアを必要とする児童生徒数が増加していくことが予想されるが、子どもたちが震災による

¹³ 兵庫県教育委員会「災害を受けた子どもたちの心の理解とケア 研修資料」（平23.3）

心の痛手を抱える中、学校の統廃合が増えていくことは、子どもたちに更なる心理的負担を与えることにもつながりかねない。

平成 25 年 2 月に、大阪府大東市において、小学 5 年生の男子児童が、小学校の「とうはいごうを中止してください」との遺書を残して、飛び込み自殺を図るとい痛ましい事件が起こったことは記憶に新しいが、学校の統廃合が子どもたちの心理面に与える影響は大きいものがある。子どもの不安を少しでも軽減するためには、統合前の段階から、学校行事や部活動を合同実施するなど、様々な手段によって統合する学校間の交流を進めておく必要がある。また、「統合すると被災した子どもへのケアを十分にできるか心配だ」という被災地の教職員の声が新聞投稿で紹介されていたが¹⁴、教職員やスクールカウンセラーの配置を更に充実させること等により、教職員等が一人一人の子どもと時間をかけて向き合うことのできる環境の整備も求められよう。

被災三県に対しては、震災の直後から、補正予算等を活用し、被災した児童生徒の心のケアの重要性に鑑み、スクールカウンセラーの配置や教職員の加配措置が行われてきた。平成 25 年度予算（復興特別会計）においても、緊急スクールカウンセラー等派遣事業として 39 億円が計上されたほか、被災した児童生徒のための学習支援として 1,000 人の教職員の加配措置などが盛り込まれている。これらの取組を、被災地における学校統廃合に伴う子どもたちの心理的負担の軽減という側面からも、積極的に活用していく必要がある。

5. おわりに

これまで見てきたとおり、学校は地域コミュニティの核となる施設である。被災した地域における復興までの道程や町づくりの方向性が不透明な中で、保護者や児童生徒、地域住民の声を吸い上げることなく、拙速に学校の統廃合を進めることになれば、被災地の復興はかえって遠のきかねない。また、現在、福島県では、子どもを持つ多くの若い世代が、放射能の影響を心配しつつ避難生活を送っているが、地域の学校がなくなることは、若い世代が地域に戻ってくることを、より一層困難にすることにつながる可能性もある。「住民が戻ってきたときに集える場所がなくなってしまう」という地域の声や¹⁵、「帰還して『さあ復興だ』という時に子どもがいなければ、町に将来はない」という福島県の教育委員会関係者の声¹⁶、現実のものとならないよう、万全を期すことが必要となる。

東日本大震災の発生以前から、学校の統廃合については議論されていたが、東日本大震災からの復興という喫緊の課題を抱えている今、改めて、地域コミュニティにおける学校の役割を見直すとともに、統廃合に伴う子どもたちの心のケアも含め、国や都道府県を挙げて、適切な支援が行われることが望まれる。

(すずき ゆき)

¹⁴ 『河北新報』(平 25. 5. 3)

¹⁵ 『朝日新聞』(平 25. 3. 16)

¹⁶ 『朝日新聞』(平 25. 1. 14)