

平成16年 3月修了

博士学位論文

過疎地域への新広域学校システム導入の提案

Proposal of the New School-Education System

(Flexible Accommodation Schooling System)

For

Under-Populated Area

平成15年12月26日

高知工科大学大学院 工学研究科基盤工学専攻 起業家コース

学籍番号 1056019

氏名 塚原 和幸

Name Kazuyuki Tsukahara

序章.....	3
はじめに.....	3
研究概要.....	5
研究の背景.....	7
研究の目的.....	9
第1章 新しい時代の考察.....	10
1-1 価値観の転換と新しいライフスタイル.....	10
1-2 人口減少時代の到来と少子高齢化の考察.....	12
1-3 過疎地域の少子高齢化とその影響.....	19
1-4 「創知の杜」構想について.....	21
第2章 過疎地学校教育の現状分析.....	25
2-1 へき地学校の閉塞と過小規模化.....	26
2-2 学校への不安と過疎化負のスパイラル.....	30
2-3 学校教育費の財政的分析について.....	35
第3章 社会機関のイノベーションと求められる学校像.....	40
3-1 学校のイノベーションについて.....	40
3-2 教育の経済的分析.....	42
3-3 教育改革の方向性と新たな学校教育の可能性.....	44
第4章 新広域学校システムの提案.....	47
4-1 新学校システムのコンセプト.....	48
4-2 柔軟な寄宿舍運営 –Flexible Boarding / Accommodation.....	51
4-3 「高齢社会」との連携.....	54
4-4 新学校実現のバリアとその解決の方向性.....	58
4-5 設置者・運営主体の選択について.....	65
4-6 新広域小中学校の実現手法とシナリオ.....	70
4-7 FASS 新広域小中学校導入による効果.....	74
第5章 高知版 FASS 新広域小中学校モデルプラン.....	78
5-1 高知県のバックグラウンド.....	78
5-2 基本構想と導入プロセス.....	80
5-3 実現に向けての課題.....	85
謝 辞.....	86
参考文献一覧.....	87
付 録.....	88
添付資料1.....	88
添付資料2.....	89
添付資料3.....	90

序章

はじめに

新しい時代に、新しい“学校システム”

高知工科大学岡村甫¹の発案で、平成 13 年同大学内に寄附講座「創知の杜」研究チームが設置され、私もそのメンバーとなった。少子高齢化社会における熟年者の生き甲斐や、過疎地の学校教育の問題、一人で暮らす高齢者の問題などを総合的に解決する新しいコミュニティを高知県に実現できないだろうかという提案であった。寄宿舍を利用し子どもを集める学校も、この岡村構想の一部である。

本論の主題は「学校システムの提案」であるが、教育論ではない。私は教育行政の一員でもないし、教育分野の研究者でもない。そしてまた教員として学校教育の現場に携ってきた者でもない。本論は、大学院起業家コースに学んだ社会人学生として、起業家の視点により社会の変化と過疎地域の学校教育の問題点を把握分析し、岡村構想を実現することによりその問題解決に資することを目的とした 3 年間の研究をまとめたものである。

義務教育は重要な社会システムのひとつであり、国家の根幹ともいわれ、「公共財」でもある。今、過疎地学校は急速に過小規模化し、多くが閉塞し閉校に追い込まれていっている。そうした学習環境を強いられているその犠牲者は、明らかに将来の日本を担う子どもたちである。

本論は、小中学校教育の現状を「仕組み」の視点で再点検し、過疎地域小中学校教育のモデルとなりうる新しい仕組み(システム)を構想し、その実現の方向性を示したものである。このシステムは、実現すれば世界的にも稀な、恐らくまだどこにもない義務教育の先行事例となる。

ではその学校でどういう教育を実施するのかという部分は、私自身素人であることを自覚し深入りはしない。教育は誰もが口を挟めるテーマであり、イデオロギー的議論、つかみどころのない理想論や安直な教育論を展開しても意味がないからである。ただ私が最近感じる事として、子どもの学力にしても、人格形成や人とのリレーションシップなどにおいても、何やら根底の部分が揺らいできていると思うのである。

社会全体のことを考えれば、義務教育では特に子どもが教育を受けることを放棄してしまうようなことになってはいけない。新しくできる学校では学業でも生活でも「一人も放って置かないぞ」という先生や保護者、地域の方々にも覚悟が必要である。子ども同士、先生と子ども、そして地域の方々も含めて濃密な人間関係の中で子どもの教育が実践され、多様な個性を認めあい、子どもたちがそれぞれの能力を力いっぱい発揮する教育現場を

¹ 高知工科大学教授

実現したいと思っている。

過疎化が進み、高齢者が増え、人口が減り、少子化が進む。悲観論からは進歩は生まれない。危機感を煽っても解決にはならない。新しいシステムを創り上げ、自信をもった一歩を踏み出すことが何より重要な時代である。高知県は先進の気鋭に富んだ県民性を持つといわれる。「土佐の教育改革」²の息吹が結実するものと信じている。

² 「土佐の教育改革」(2003.3) 編者浦野東洋一

研究概要

少子高齢化の進行が著しい過疎地域の小中学校教育が疲弊しつつけている。それらに対して教育行政関係者や保護者、そして地域もまきこんで多様な施策がとられてきた。しかしながらこれら施策はこれまでのシステムを前提とした「対策」であり、今日それらも閉塞状態にある。

例えば過小規模化した地域の学校存続は、ほんとうに「子どものためのよい教育」を重視した結果であったらうか。安心できる義務教育の仕組みのない地域が発展できる可能性は極めて厳しいといわざるを得ない。いやその存続自体も危ぶまれるのではないかと予測される。そのことが親たちの不安を呼び過疎地の衰退を加速していると考えた。

更に、人口減少という未曾有の時代に入ろうとしているわが国の将来の社会システム設計を考えると、学校教育特に義務教育はきわめて重要な社会システムのひとつと位置づけられる。地方分権、市町村合併、構造改革や規制緩和、教育改革という大きな時代の変革を捉え、真に子どものためのよい教育環境を実現することを目的とした新しい学校システムを財政的な分析を踏まえて構想し、その実現を前提とした実践的研究である。

過疎地の過小規模化した小中学校は、学習環境、社会性の低下や毎日の遠距離通学など多くの問題を抱えている。この過疎地学校の諸問題を「集まること」をコンセプトとした広域学校、“FASS (Flexible Accommodation Schooling System) 新広域小中学校”という新しい学校システムで、過疎化・少子化・高齢化の先進県である高知県において実現しようとするものである。

FASS 新広域小中学校の主な特徴は次の通りである。

小規模学校の子どもたちを集約し、片道2時間程度を通学区とする広域小学校並びに中学校を全県に渡り過疎地域を中心に配置するという構想である。僻地には朝5時に起床し、毎日バスによる遠距離通学をしている子どもたちがいる。広域から「集め」、このような毎日の遠距離通学から解放するため、FASS 新広域小中学校には寄宿舎を整備する。ポイントはつまり「集まること」である。

このFAS-System新広域小中学校は英国のエリートを育成する一部階級の為の寄宿制学校や、日本でも一部ある特別なケアを必要とする子どもの為の完全寄宿制学校ではない。毎週末には帰宅し家族とともに過ごすのである。つまり「寄宿制でありながら、通学制」というスタイルの新しい学校システムである。FAS-System 新広域小中学校における寄宿は退嬰的な結果では

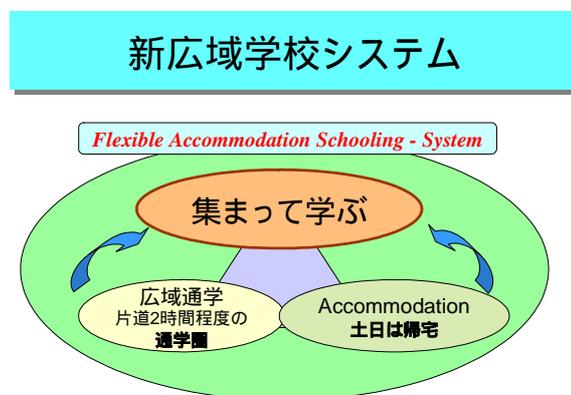


図 1 FASS 新広域小中学校のコンセプト

ない。それは、同年齢のみならず、異年齢集団や先生とも濃密な人間関係を築く場になると確信している。

「僻地教育対策」という学校教育問題としてのみとらず、過疎地のもうひとつの大きな課題である高齢者のあり方との連携もこの FASS 新広域小中学校の特徴である。高齢者が学校教育に参画することや、または子どもと交流する場を FASS 新広域小中学校(もしくは寄宿舎)と併設する。地域や高齢者施設のもつ医療的機能も寄宿舎と併設することにより、学校にとっては「頼れる保健室」となる。低学年児童の寄宿生活を健康面で支える重要な役割を果すものである。

また中山間地を利用した「知」の連鎖をまちのエンジンとした永続的なコミュニティ「創知の杜」³に住まうアクティブ・シニアがリタイア後の生きがいの場を学校におき、FASS 新広域小中学校がそれを担うというものである。学校では、子どもたちが知識経験豊富なシニアから社会的な視野を学んでいくことを目指すものである。

最後に、FASS 新広域小中学校は、最終形として全県での整備を提案している。FASS 新広域小中学校は、寄宿舎をもつことや、当初は既存校との並存という課題もあり財政的に一時的負担増となるが、一帯的整備ができ標準的な規模の学校としての運営形態となれば、結果として財政的な効果も期待できる。

過疎地学校の課題は、地方や、国、保護者にとっても、そして何より子どもたち自身にとって差し迫った課題である。この地域の学校教育の問題に必要なものは個別の問題に処する「対策」ではない、「システム」である。また、学校という組織内部のみで教育することを超え、他の社会システムとの連携により新たな価値を生み出す。その仕組みの中で、過疎地で新しい教育を実現する方向性を示した。

“「対策」の時代は終わり、今「システム創成」へ、そして実現へ”、これが本論の提案である。

³ 高知工科大学寄附講座「自然と共生する居住環境の創出」(2001.4)

研究の背景

日本では2006年をピークに人口が減少し始める時代が到来する。そこには少子化と急速な高齢化が存在する。殊に30年に及ぶ種々の過疎化対策にもかかわらず、人口減少が続いている地方の過疎市町村の少子高齢化問題は深刻である。そして過疎地の小中学校は、長きにわたる人口減少と少子化により過小規模化、そして閉校、廃校という深刻な状態に陥っている学校が多い。今後この傾向は益々急速に進むことが予測されている。

中山間地の廃校となった校舎が今日の過疎地学校運営を象徴しているようにさえ感じる。学校関係者、保護者、地域社会が議論を尽くし、出来る対策を講じ、最後の最後まで諦めずに頑張ってきた結果でもある。しかし、最後はエネルギーを使い果たしたかのように閉校され、廃校となるという極めて残念な事実である。

これは、一種の制度の破綻ととらえるべきである。これは社会機関のイノベーションを目指した結果か、もしくはシュンペーターのいう創造的破壊⁴であったであろうかということである。

過疎地域の学校の多くでは、児童・生徒数の激減により極めて小人数での学校運営を強いられている。そこでは複式学級や他校との合同学習など教育関係者によりさまざまな工夫がなされてきたが、児童生徒数の一定水準を維持できなくなり、休校、廃校になっていく。この学習環境悪化の最大の犠牲者は、そこに暮らし、学ぶ子どもたちであるという現実を直視せねばならない。

出生率低下による少子化は、自然減少として児童生徒数を減少させるが、過小規模校での子どもの教育環境を懸念する保護者が、その地域を離れて行く世帯移動という社会的減少も引き起こす。過小規模校は更に疲弊し、廃校に追い込まれていく。義務教育の学校がなくなればその地域は更に衰退し、地域の存亡にかかわるような過疎化が一層進むという負のスパイラルに陥っている。

また、過疎地には高齢者の問題もある。一人暮らしの高齢者はこれからますます増加する。寝たきりにならないためにも、高齢者にも生活者として、人生の大先輩として元気に老齢期を生きる環境が地元が必要である。必要な医療や福祉のサービスは手立てせねばならないが、医療に依存することからはじめてはいけない。

また「団塊の世代」といわれた人々が今後大量に就業の一線を退くにあたり、第二の人生でどのような暮らしぶりをしていくのかを模索している。これに応える提案も求められている。

地方であることや過疎地を Disadvantage と捉えていては、退歩的な考えから脱し得ない。例えば高知県には、平均気温は18度程度で温暖、日照時間も全国1-2位という天の恵みがある。高齢者も、アクティブ・シニアも、そして過疎地の子どもたちも高知では元気

⁴ 「シュンペーター」(1993.3) 伊東光晴・根井雅弘、岩波新書

だという社会を実現しようという方向性に反対する人はいない。今、いかにこうしたコンセプトを実現するのかを示すときが来ている。

今世紀は社会的機関こそがイノベーションが必要であるといわれる。教育改革議論は多方面で長く続けられてきている。学校関係者自らの内部からの自己改革にも期待するものであるが、本論は行政データなどによる現状の客観的な分析により、他の社会システムとの連携も含めた仕組みの中で、新しい過疎地の教育を実現する方向性を示そうとするものである。

研究の目的

高知工科大学教授岡村甫の「新学校システム」の基本コンセプトを、過疎地域の小中学校における子どもの学習・生活環境改善を目標として、現実に高知県をモデルとした新しい小中学校運営システム(FASS 新広域小中学校)として提案し、その実現可能性と期待する効果を分析することを目的とする。

こうした社会的問題を解決に導くコンセプトは、政策集団などにより提言がなされてきている。高知においても「こうち100年クラブ」が高知の100年を拓こうとして基本構想を提言⁵している。欠けているのは、コンセプトをいかに実現するのかという部分であり、実現することである。

少子化時代、高齢社会時代に突入する今日、多くの社会システムは大きな転換を迫られている。義務教育も例外ではない。

本研究はこうした社会の価値観や人口構造の変化をとらえ、社会科学分野で出される声明や研究成果である思考コンセプトを起業家的発想において、新学校システムという実体をいかに実現するかという提言である。

⁵ 「こうちの100年をひらこう」(2002.3)高知県企画振興部企画調整課

第1章 新しい時代の考察

本研究のテーマは、僻地学校教育問題に対する「個別対策」を考えることではない。社会が大きな転換点を迎え、従来からの社会システムも変革を迫られているという認識のもとに、義務教育分野での新しい仕組み(システム)を構想し提案することである。

研究の背景でも触れたが、日本では、少子化が進み、高齢化を通り過ぎた高齢社会に入っていることも事実であるし、これからかつて人類が経験していない人口減少の時代に入ることも予測済みである。

こうした新たな社会環境は、われわれの住み慣れたこれまでの社会システムに極めて厳しい変革を迫るものであるが、そうした前提に立脚した変革が足元で進んでいるようには見えない。まして、こうした問題点を正面から議論し、国民の意識がどこまで高まっているかも疑問である。

従来の仕組みの延長線上で問題に対処(Response)するのではなく、Proactive であること、そして考えた解決策を勇気を持って実現していくべき時期がきている。そうでなければ発展はおろか、衰退、いや破綻をも避けられないとの危機感も抱く。国のみならず、地方財政の逼迫状態は危機以外の何ものでもない。財政においては地方自治体は背中から包丁を突きつけられていると理解している。

裁判という社会システムの根幹は「官」に 100%依存してきたが、この裁判官の領域に民間人の裁判員が加わろうとする改革案が進んでいる。象牙の塔といわれた大学の孤高はもはや虚構である。従来の社会システムは、従来の社会で成功を収めてきた。ひとり一人が問題の本当の大きさと変化の方向性を理解し始めると、ひとつの分野でのひとつの問題解決というやり方から、総合的・一体的な社会システムの改革案が生まれてくるだろう。知恵の出どころでもある。

他方、個々人の内面においても変化の兆しがある。人々の価値観は多様化し、新たな価値観に基づくライフスタイルを求めている時期でもある。社会構造の変革の根源はそれを変えていくのか変えないのか最後は個々人の価値観にかかっている。

1-1 価値観の転換と新しいライフスタイル

-脱「物質・エネルギー志向」と心の重視-

個々人がどのような価値観の下に今後将来のライフスタイルを考えるかという観点、つまり生き方、ライフスタイルがどのように変わるかという点を考察してみる。ここでは、平成13年日本学術会議が出した「価値観の転換と新しいライフスタイルの確立に向けて⁶」と題した特別委員会の報告から、時代の方向性を探りたい。

学術会議では「脱 物質・エネルギー志向」を目指した価値観の転換と、「もの」重視か

⁶ 日本学術会議「価値観の転換と新しいライフスタイル」特別委員会報告(2001)

ら「こころ」重視へ移行する新しいライフスタイルの確立が、21 世紀の人類の健やかな発展のために不可欠であると述べ、それをいかに実現していくかが人類の英知にかかっているとしている。

また、「これまで日本の科学者は、目先の要求に応じて緊急の科学技術の振興だけを推進してきたことから来るつけが、地球環境の危機や教育の荒廃をもたらすことになった。」との自省を述べ、今日「もの」の限界を知ることの重要性を説いている。

それはどのようにすれば、このような新しい価値観やライフスタイルが現在の社会に実現するかを考えることである。換言すれば、どのような社会構造の変換がみられれば、「こころ」のあり方を価値観の中軸におくというような転換が図れるのかという問題に対する有効な提案を模索している。ここでも提言の成果をいかに実現するかが重要な課題となっているのである。

こころのあり方を価値観の中軸におくということは、簡単ではない。なぜならこころが感じる充足感は、個々人によって異なりそれは文化の多様性に基づくものであり、性別や年齢、そして地域によっても異なった求め方をするということである。残念ながら文化の多様性ということについては、社会的にも限られた理解しか得られていないという。「こうち 100 年クラブ」の提言の中にも「ものさしを変える」ことが述べられている。経済的価値を豊かさの尺度としてきたところを、今日何を豊かさとするのかというものさしをどう持つかが問われているということである。

地方の暮らしについてもこのように、ものさしを変える発想からライフスタイルの転換が図られると考えるべきである。都会の尺度で豊かさをはかろうとせず、自分の尺度を持つことでもある。例えば高知県の過疎地は少子高齢化と人口減少という現象が引き起こす難問を抱えている。その一方では、生活物価は安く、そこには澄んだ空気と美味しい水、美しい星空、温暖な気候のなかで豊かな自然を享受できる。都市では実現できない、ゆったりとした居住環境も合理的な価格で中山間地に入手可能である。

そうした豊かな自然と共生できる環境は人々の価値観が変化し、他の年金などの社会システムを工夫すれば地方での豊かな暮らしの実現は、今後のライフスタイルのひとつとして十分期待できるのである。こうした可能性のある地方を残し、持続的発展を期するには、地域のよき伝統や文化を残すことと同時に、そこに新しい持続可能な社会運営システムを持ち込むことが必要なのである。これについては後述する「創知の杜」という基本コンセプトが提案されている。

⁷ 「こうちの 100 年をひらこう」こうち 100 年クラブの提言書(2002.3)

1-2 人口減少時代の到来と少子高齢化の考察

人口増加を前提とした社会システム設計の時代は終わった

日本の総人口は2006年に1億2774万人のピークに達し、2050年には約1億人、2100年には6400万人という参考推計値も発表された。この規模、時間のスケールでの急速で大幅な連続的人口変動を人類は経験したことがない(図2)。

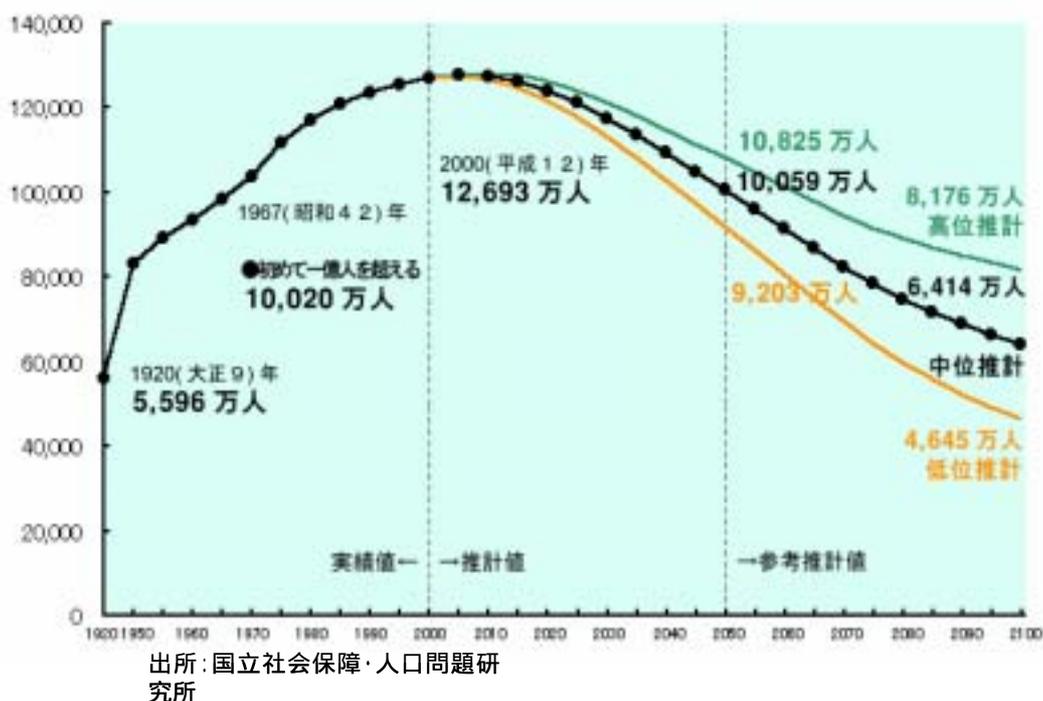


図2 日本の人口推定

図3の出生者数も出生率が継続的に人口の置き換え水準(将来の増えもしない減りもしない静止人口を保障する率)といわれる2.1%程度を割り込むため、1970年代からの少子化に歯止めがかからないと予測している。少子化はいうまでもなく短期的には子どもの数が減少することを意味するが、長期的には高齢社会をもたらす、結果持続的な人口減少をもたらす。

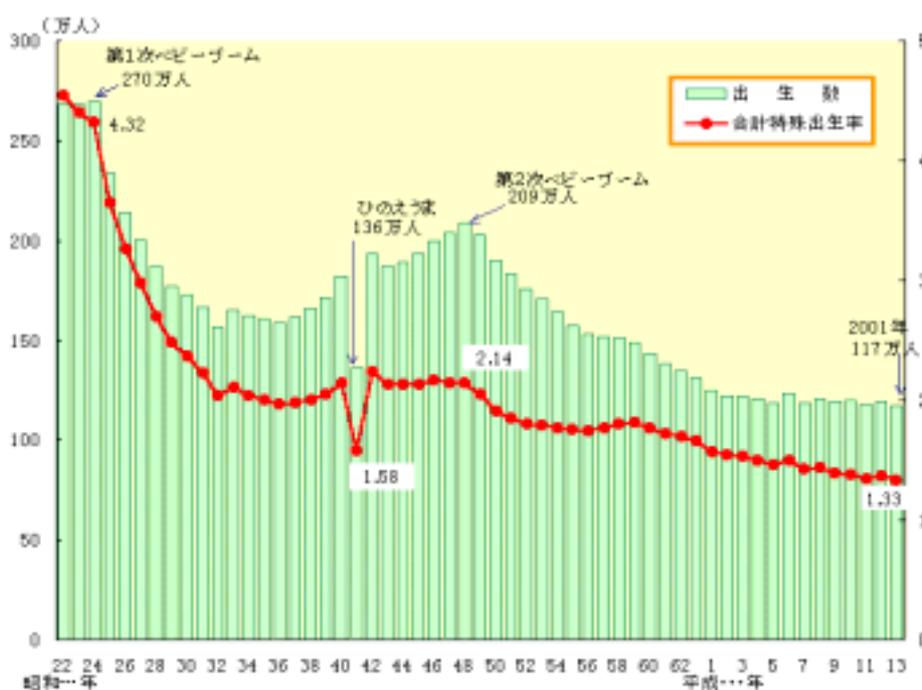
これは日本のみならず米国など若干の国を除けば、ほとんどの先進国で2050年までに人口が減り始め、65歳以上の高齢者の割合が25%を越えると予測されている。先進国の多くは、このような高齢化社会への対策や、労働力減少にともなう移民政策などの対応に加えて、少子化そのものへの対策もとらざるを得ない状況にある。

このような人口構造の変化により社会のさまざまな分野で、各種制約条件の変化が生じ、価値観の転換、社会的経済的構造が変容すると考えられる⁸。われわれは、縮小と撤退と

⁸ 「人口減少下の社会資本整備」(2002.11) 編者・著者代表 丹保 憲仁、土木学会

いう現実を受け入れながらも、新たなる価値観による「活力ある文明」を創出する方向に転換する必要がある。社会資本は文明の転換装置であるといわれる。学校(教育システム)はまさに文明の柱であり、それが転換装置になり得ると考えている。

同様に土木学会では、日本は 20 世紀に「奇跡の経済発展」を遂げたと表されるが、21 世紀は「奇跡の社会設計、空間設計」を成し遂げ、人類共通の課題を解決に導く先導役を果たし、世界から尊敬される国へ脱皮しようと提言し、人口減少下にあっても活力を維持し、安全で自然と共生しうる社会づくりへの取り組みは、人類未踏、かつ人類共通の挑戦であり、成功すれば人類の生存・発展に寄与できるとしている。



出所: 国立社会保障・人口問題研究所

図 3 出生数と合計特殊出生率の推移

少子高齢化社会の考察

人口の高齢化の水準は、総人口に占める 65 歳以上人口の割合で示される。高齢化は単に高齢者人口が増えることではなく、総人口に対する高齢者人口のバランスの変化といえる。高齢化は、長寿命、かつての多産時代生まれの人口が高齢期を迎える、出生率の低下により少子化現象がおき若い人口が減少する、といった要因で高齢者の総人口に対する割合が高くなる。

現在の日本の高齢化は、この三点が同時に進んでいることにより引き起こされているといわれている。

国立社会保障・人口問題研究所の資料によれば、総人口は、平成 14(2002)年 10 月 1 日現在、1億 2,744 万人となっているが、このうち、65 歳以上の高齢者人口は 2,363 万人、総人口に占める割合(高齢化率)は 18.5%となっている。また、高齢者人口のうち、前期高齢者(65～74 歳)人口は 1,359 万人、後期高齢者(75 歳以上)人口は 1,004 万人となっており、後期高齢者人口が初めて 1,000 万人を上回った(図 4)。

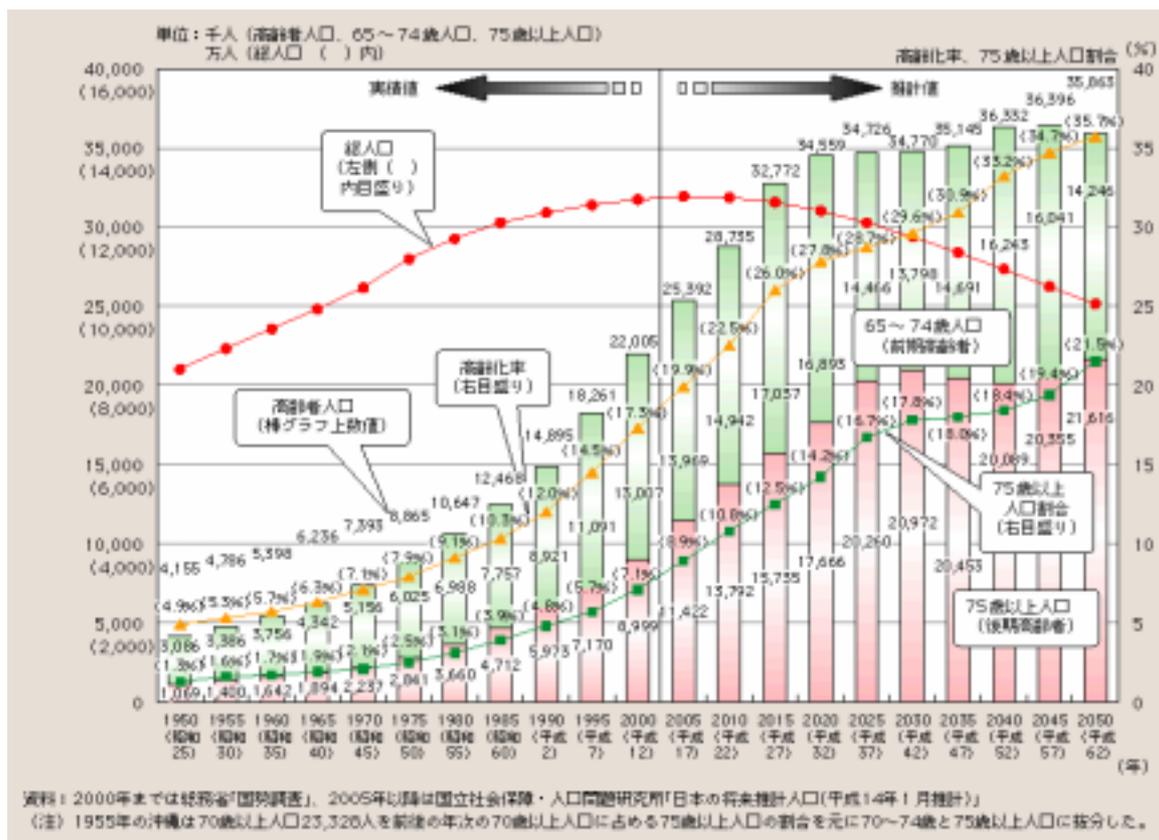


図 4 高齢者人口と高齢化率の実績値と推計値

65 歳以上の高齢者人口は、昭和 25(1950)年には総人口の 5%に満たなかったが、45(1970)年に7%を超え(いわゆる「高齢化社会」)、さらに、平成6(1994)年には 14%を超えており(いわゆる「高齢社会」)、高齢化が急速に進展している。

今後も、高齢者人口は 2020 年まで急速に増加し、その後はおおむね安定的に推移すると見込まれている。一方で、総人口が 2006 年にピークを迎えた後減少に転ずることから、高齢化率は上昇を続け、2015 年には高齢化率が 26.0%、2050 年には 35.7%に達し、国民の約3人に1人が 65 歳以上の高齢者という本格的な高齢社会の到来が見込まれている。

また、高齢者人口のうち、前期高齢者人口は 2015 年をピークにその後は減少に転ずる一方、後期高齢者人口は増加を続け、2020 年には前期高齢者人口を上回るものと見込

まれており、高齢者数が増加する中で後期高齢者の占める割合は、一層大きなものになるとみられている。

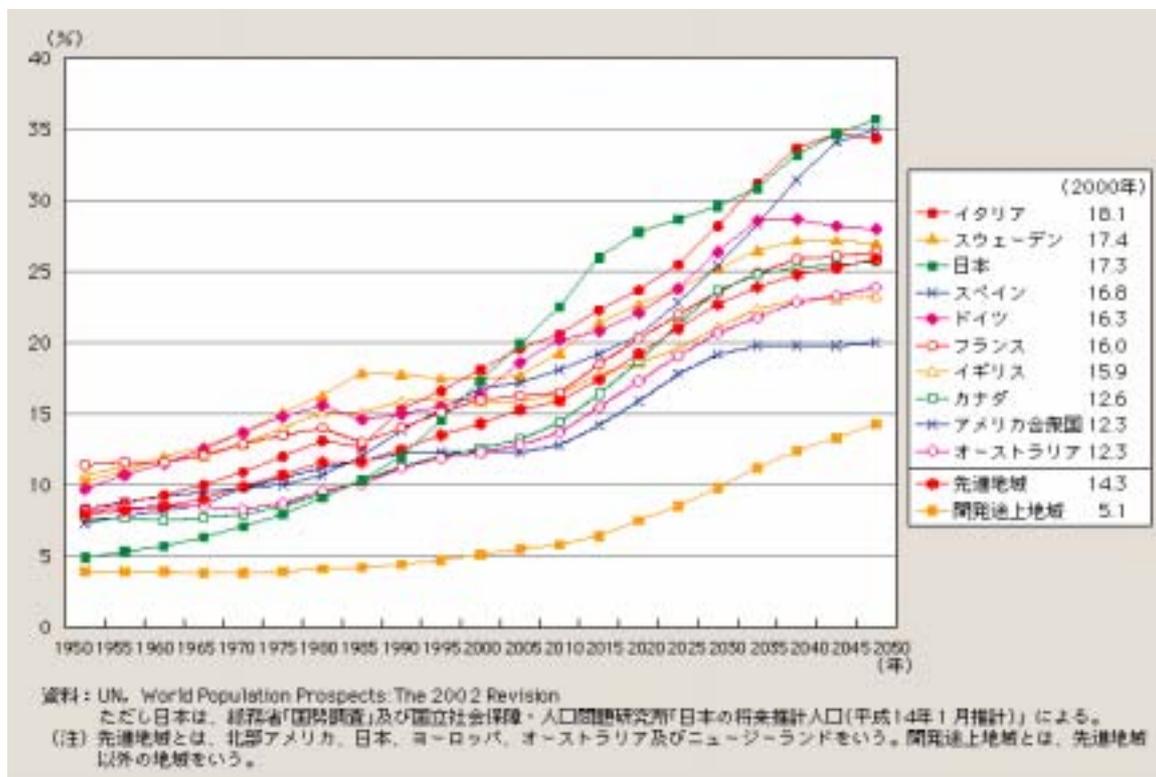


図 5 高齢化率の国際比較

先進諸国の高齢化率を比較してみると、日本は1980年代までは下位、90年代にはほぼ中位であったが、21世紀初頭には最も高い水準となり、世界のどの国もこれまで経験したことのない本格的な高齢社会が到来するものと見込まれている(図5)。

また、高齢化の速度について、高齢化率が7%を超えてからその倍の14%に達するまでの所要年数(倍化年数)によって比較すると、フランスが115年、スウェーデンが85年、比較的短いドイツが40年、イギリスが47年であるのに対し、我が国は、1970年に7%を超えると、その24年後の1994年には14%に達している。このように、我が国の高齢化は、世界に例をみない速度で進行している。

表 1 社会保障給付の推移

年 度	社会保障 給 付 費	うち 高齢者関係 給 付 費					社会保障 給付費に 占める割合
		年金保険 給 付 費	老人保健 (医療分) 給 付 費	老人福祉 サービス 給 付 費	高年齢雇用 継続給付費		
昭和 48 年度 (1973)	62,587	15,641	10,756	4,289	596	-	25.0
50 (1975)	117,693	38,754	28,924	8,666	1,164	-	32.9
55 (1980)	247,736	107,514	83,675	21,269	2,570	-	43.4
60 (1985)	356,798	188,287	144,549	40,070	3,668	-	52.8
平成 2 年度 (1990)	472,203	279,262	216,182	57,331	5,749	-	59.1
7 (1995)	647,314	407,109	311,565	84,525	10,902	117	62.9
8 (1996)	675,475	430,785	326,713	92,166	11,537	369	63.8
9 (1997)	694,187	451,401	341,699	96,392	12,743	567	65.0
10 (1998)	721,411	478,041	362,379	101,092	13,797	773	66.3
11 (1999)	750,417	503,564	378,061	109,443	15,106	954	67.1
12 (2000)	781,272	531,982	391,729	103,469	35,698	1,086	68.1

資料：国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」

高齢社会に伴う、財政負担をみると、年金・医療・福祉における社会保障給付では、2000年度は78兆1,272億円であり、国民所得に占める割合は、昭和45(1970)年度の5.8%から20.5%に上昇している。国の税収が47兆円規模であるのに対し、高齢者の年金と医療保険負担で50兆円を越えている現状を直視せねばならない。

出生率が上がり少子化が継続的に進み、人口が減少しつづけば、高齢者の人口は今後急速に増える。人口構成においてこれだけの変化がおこるといことは、現実われわれの身の回りの社会の姿はこれまでと明らかに変容すると考えるべきである。

しかしながら過疎化が進み、高齢者が増え、人口が減り、少子化が進むという必然を、悲観しては進歩は生まれない。危機感を煽っても解決にはならない。こうした高齢化社会を「好齢化」としてとらえるべきであるとの主張もある。

“好齢化”社会

次に高齢化社会をどうとらえるかを概観する。「人口の少子高齢化には、年少者の減少という「負」の面がある一方、高齢者の増加という「正」の一面があることを忘れてはならない。」という指摘がある。発想を変え、高齢者を「正」の変化としてとらえることを提唱しているのである。

確かに2018年には団塊の世代の世代が68歳以上の高齢者になるにあたっては、年少人口が減ることと合わせて人口構造が変わるという事態が待ち受けている。これだけの人口構造が変わる世界になると、世の中の雰囲気も高齢者に対する考え方も変わるというのである。人口構造が変わることによって「高齢者文化」が発生すると予測している。

人類はまず血縁社会を構成し、そして地縁社会を形成した。日本では戦後の規格大量生産型の近代工業社会をめざして人々が職場に帰属するという「職縁社会」というまれな

社会を形成した。今日日本的経営の見直しが進み、この職縁社会もなくなりつつある。

この職縁社会の次に何が来るのかという点について、いまだそれに変わる社会は生まれてこないとしながらも、それは「好縁社会」であろうという⁹。高齢者も巻き込んで好みの縁でつながる社会ではないかとしている。表現は異なるが、共通する価値観をもつ人々がコミュニティを意識的に形成するという時代が到来するという意味であると考えれば後述する「創知の杜」構想もこれにつながるものである。

『高齢者の増加とは、多額の蓄積と様々な経験と時間的ゆとりを持つ人々の消費市場の拡大、「年金兼業型勤労者」の大量出現でもある。問題はこれをどれだけ認識し、どのように接近し、どう活用していくのかの知恵と決断にかかっている。未来はよくできるという楽観主義が必要であり、高齢者の持つ能力と意欲とを生かす方法を創造することが重要である。今日の日本は、官僚たちの悲観論に気押されて、高齢者に楽しみと誇りを与える体制も、高齢者を強力な生産人口とする発想も持ち合わせていない。』との指摘は、社会システムのなかで高齢者問題を解決していく方向性を示している。

高齢者を取り巻く環境とその意識について

戦後の経済発展、都市化の進行等を背景に、人口・世帯構造は大きく変化した。核家族化が進むとともに、地域における人間関係も希薄なものとなっていった。地域の力が落ちたと指摘される部分である。

厚生労働白書¹⁰は、次のように高齢者の現状を表現している。

「このような状況の下、高齢者は長寿化によって手に入れた退職後の長い時間を、それまでなじみの薄かった地域の中で高齢者だけで暮らすことが多くなった。特に企業退職後の男性において地域の中で孤立しがちな高齢者が目立つようになってきており、健康であり、経済的には総体的に恵まれているが、自らの生きがいのために就業や社会活動を行いたいと考えてもなかなか行動に結び付かない高齢者像が浮かび上がってくる。

また、老後の安心のための非常に大きな要素である介護や生活支援のためには、地域の支え合い活動が介護保険サービスと相まって展開されることが重要であるが、そのための条件ともなる高齢者と地域社会とのつながりは希薄なものとなっている。一方、子どもをめぐるのは、前述の核家族化や地域社会の人間関係の希薄化により、現役世代が子育て等における高齢者や地域からの支援を受けにくくなっている。

こうした中で、現役世代の仕事の忙しさと相まって、親にとって子育てが大変なものと感じられるようになり、また、子ども自身にとっても地域の中でさまざまな世代の人間との交流を通じて社会性を身に付けたり、多様な視点から自己の将来を見つめる機会が減少してきている。

このような状況を総括すれば、高齢者においては潜在的な社会参加意欲が地域や職

⁹ 「高齢化大好機」(2003.4)堺屋太一

¹⁰ 平成 15 年度版厚生労働白書

場で十分活用されずに社会的な孤立等の問題が生じている一方で、現役世代においては、仕事の多忙さ等から家族や地域の子育て力が十分でなく、親の育児不安等の問題が生じているといえる。こうした状況を改善するためには、社会全体として高齢者が持っている知恵や活力をもっと活用することにより、現役世代の抱える子育て等の問題解決の一助にするとともに、高齢者自身もいきいきとした第 2 の人生を送ることができるのではないだろうか。」

ライフスタイルにおける豊かさに、日本ではこのように高齢者の生きがいを軸とした対策が考えられている。高齢者の生きがいという点で、米国では“Happy Retirement”という高齢期の生き方がある。仕事を立派に成し遂げて 55 歳で引退し、ゴルフ場を囲むように家が立ち並ぶ新しいコミュニティでゴルフやクラブハウスで悠々自適の老後を楽しむという生き方である。引退後こそ楽しみたい、そのために仕事をするという考え方である。たまに遊びに来る子どもたちや孫とゴルフを楽しみ、プールや遊戯施設もあるというシニアの街である。こうした引退後を楽しむために、まず懸命に働くのが米国流だと聞いていた。

こうしたリタイアメント・プレイスのひとつである米国 Massachusetts 州 Cape Cod の一角にあるコミュニティを訪ねたことがある。確かにそこには、ゴルフコース、屋内・屋外プール、フィットネスセンター、ビリヤードルーム、ゲームルームに図書館に理髪店そして、600 席を有するホールまである。毎日楽しいこと尽くめに見えるが、ほんとうにこのリタイアメントが幸せなのかについて疑問があった。

米国ボストンのマサチューセッツ工科大学を 2002 年に訪れたとき大学院生に「あなたもそうしたライフスタイルとリタイアメントを望んでいるのか」と 10 名程度に質問をしたことがある。答えは 8 人が“NO”であった。高齢者(といってもそこは Retirement Community とはいわずに、Active-Adult Community と呼ぶのだが)しかいないそのコミュニティは、いくら豪華なアメニティがそろっていてもそれは特殊であり、毎日楽しいだけでは空虚であるというのが彼等の主なコメントであった。

内閣府の調査で高齢者の意識調査¹¹をしたものがあり、その中の項目で「世代間交流についての実態と意識について」というデータがある(表 2)。平成 5 年と平成 10 年に全国の 60 歳以上の男女(1000 人から 2000 人規模)に対するアンケート結果である。対象者の「一般高齢者」とは全国の 60 歳以上の男女であり、「活動的高齢者」とは老人クラブや地域のサークルなどの活動をしている全国の 60 歳以上の男女を指す。

ここに示したものは「若い世代と交流したいかどうか」と、「若い世代とどういった交流をしたいか」という問いに対する結果である。社会活動への参加についての項目では、地域活動への参加意向がある者は、半数近くあり大変高いことがわかる。そして活動に参加したい理由は、「生活に充実感をもちたいから」が最も高い。

高齢者の他の世代との交流は壮年層が圧倒的に多いのが現状であるが、このアンケート結果が示すように、若い世代(小中高生)との交流を一般的な高齢者も半分以上が望

¹¹ 「平成 9 年度高齢者対策総合調査」 高齢者の地域社会への参加に関する意識調査結果について、内閣府

んでおり、活動的高齢者においては9割を超える割合で交流参加意欲がある。そして、若い世代とどのような交流に参加したいかという問いには「一緒に楽しめる活動」が最も多いが、「自分の特技を伝える」、「地域の伝統・文化を伝える」という、若者との交流においてもやりがいを求める高齢者も2割から3割あることがうかがえる。

表 2 60歳以上の若者との交流についての意識

若い世代との交流への参加意向

	対象区分	回答総数	積極的に参加したい	出来る限り参加したい	小計	あまり参加したくない	全く参加したくない	小計	分からない
平成10年	一般高齢者	2,303人	11.9%	43.9%	55.8%	26.8%	11.0%	37.8%	6.3%
	活動的高齢者	2,302人	25.2%	65.2%	90.4%	4.9%	0.0%	4.9%	4.7%
平成5年	一般高齢者	2,385人	11.5%	43.1%	54.6%	30.1%	7.7%	37.8%	7.6%
	活動的高齢者	2,539人	29.9%	61.5%	91.4%	3.9%	0.2%	4.1%	4.6%

出所：内閣府「高齢社会対策に関する調査・資料」より

参加したい若い世代との交流内容(複数回答)

	対象区分	回答総数	自分の特技を伝える	地域伝統文化を伝える	若い世代から文化技術などを教わる	若い世代と一緒に楽しめる活動	その他・不明
平成10年	一般高齢者	1,287人	24.2%	21.9%	24.2%	70.2%	1.3%
	活動的高齢者	2,081人	34.2%	40.4%	24.2%	77.6%	2.5%
平成5年	一般高齢者	1,302人	25.7%	23.0%	20.3%	71.0%	0.9%
	活動的高齢者	2,319人	37.7%	45.0%	25.3%	78.4%	2.9%

出所：内閣府「高齢社会対策に関する調査・資料」より

1-3 過疎地域の少子高齢化とその影響

ここでは高知県をケースとして地方と過疎地の少子高齢化問題を分析する。

高知県では、市町村数と面積において全県の7割近くが過疎地であり、人口においては全県の22%が過疎地に住んでいる(表3)。

こうした地域では農業、林業そして建設業による経済活動が行われているが、いずれも公経済に依存し、過疎化の進展とにともない零細化している。このような過疎地区においては、「少子高齢化 過疎化 産業の衰退 自治体財政の逼迫 環境の荒廃 人口の流出(社会的減少) 更なる少子高齢化」¹²と高齢者対応の経済負担増という負の連鎖を招いている。

¹² 「環境自治体 2002年4月号(少子高齢化と脱物質化とi-community)(株)NTTデータ経営研究所 萩原一平

表 3 過疎地の割合

区 分	過疎地域 市町村 A	特定市町村 B	過疎市町村 A + B	全 国
市町村数 全国に対する割合 (%)	1,203 37.7	85 2.7	1,288 40.4 (高知県66%)	3,187 100.0
人口(平成12年国勢調査)千人 全国に対する割合 (%)	7,552 5.9	824 0.6	8,375 6.6 (高知県22%)	126,926 100.0
面積(平成13年国土地理院) km ² 全国に対する割合 (%)	186,469 49.3	8,502 2.2	194,971 51.6	377,880 100.0

- (注)1 過疎地域には、過疎地域とみなされる市町村と過疎地域とみなされる区域のある市町村を含めています。
 2 特定市町村には、特定市町村の区域のある市町村を含めています。
 3 過疎地域とみなされる区域のある市町村及び特定市町村の区域のある市町村の人口・面積は、それぞれその区域の人口・面積です。

出所:2000-2004 全国過疎地域自立促進連盟のデータに筆者加筆

図 6 は 2000 年から 2030 年までの年少人口と高齢人口の推移予測を示している。年少者の割合は 30 年間で約 4% 減少し、一方高齢者人口割合は 10% 増加すると予測されている。

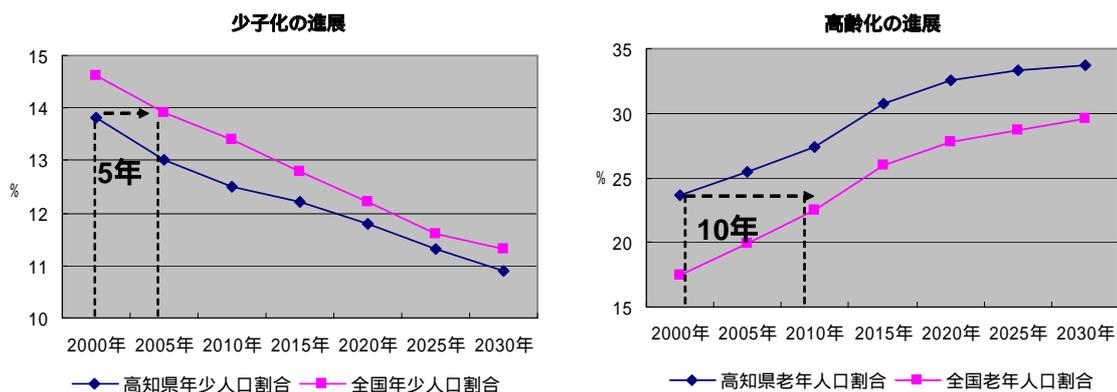


図 6 高知県の少子高齢化

そして、全国と高知県とを比較すれば、高知県は少子化で 5 年、高齢化において 10 年 全国平均より先を行っている。高齢化比率においても平成 12 年で全国平均が 17.3% であ

るのに対して、高知県は 23.6%という島根県に次ぐ高さを示している。そして少子化が進む将来あと 10 年もすれば 30%を越すことが予想されている。さらに 53 市町村のうち 31 市町村において高齢化率は 30%を既に越えるなど中山間地を中心とした高齢化が進んでおり、活力ある地域社会を形成する上で大きな課題となっている。

高齢者の増加は財政に大きな負担を占めている。公的年金は既に破綻しているともいわれ、その改革はまったなしである。2000 年から始まった介護保険制度は、市町村でかかった介護費に応じて保険料が上がる仕組みである。今後高齢者が増え続ける予測の中で、25%を負担する国も、12.5%をそれぞれ負担する県や市町村としても将来の大幅な負担増を余儀なくされるのである。

平成 16 年度においては国の一般会計予算の 44.6%が国債により編成され、国と地方を合わせた債務残高も 719 兆円に達する。高知県でも県債残高は予算規模の 1.6 倍を超える 7,883 億円に達し、国・地方を通じた財政状況は深刻である。更に平成 16 年度は国が進める地方財政対策の三位一体の改革により、地方に対する国庫補助負担金に関して 1 兆円規模の廃止、縮減が行われ、地方交付税や補助金が大幅に削減されたことにより、地方の歳入に大きな打撃を与え財源不足に陥ることは必然である。

そしてこの傾向は、産業基盤の脆弱で県民所得も低い高知県では景気の回復による税収増も望めず、財政再建団体に陥る可能性も否定できなくなる。過疎地域の市町村の財政は、予算が組めないほどの厳しさがついに到来しているのである。

1-4 「創知の杜」構想について

これまでみてきたように人口構造が大きく変わることが予測され、冒頭に述べたように人々の価値観も徐々に変容してきている。こうした環境下に新しい価値観にもとづいたライフスタイルを実現できる受け皿が必要であると、高知工科大学教授岡村甫をリーダーとした寄附講座「創知の杜」¹³研究グループが新たなコミュニティ創出というテーマを掲げ 2001 年 4 月から研究を始めた。私自身も当寄附講座の研究員の一員として携わったことから、私自身の見解も含めて以下にその概要を示したい。

20 世紀後半わが国では、物質的・経済的な豊かさを追求し、その効率を上げることを追求してきた。その象徴ともいえる都市化の傾向は未だ止まっていないが、そこには環境問題、犯罪増加など多くの社会的歪みが生じている側面も事実である。また、例えば都市圏のサラリーマンは、働くことを最優先としたライフスタイルを覚悟し、家庭で過ごす時間は最小限とし、社宅暮らしが狭い住居に甘んじ、長距離長時間通勤に耐えて働き通してきた。こうした世代の典型である団塊の世代がまもなく就業の第一線を退く時期がくる。効率性を最優先に追及する時代は、好若嫌老の社会であったともいえる。高齢者はお荷物でさえあったのかもしれない。

¹³ 2001.4(株)技研製作所と前田建設工業(株)の助成により高知工科大学大学院に開設

著書「団塊の世代」¹⁴では、次のように予測されていた。「団塊の世代とは…1960年代の「若者の反乱」は、戦争直後に生まれた人口の膨らみが通り過ぎる嵐であった。かつてハイティーンと呼ばれ、ヤングといわれたこの「団塊の世代」は、過去においてそうであったように、将来においても数々の流行と需要を作り、過当競争と過剰設備を残しつつ、年老いていくことであろう。」。驚くべき中であるが、「現在この団塊の世代の方々が60歳代から70歳代の高齢期を迎えるときには、これまで以上に大きな影響を日本の経済と社会と文化に与えるに違いない。ひとことでいえば新しい(かつてない)高齢者文化が起こるだろう¹⁵。」と今日改めて指摘している。この「高齢者文化」の創出という点に私は大いに注目している。

社会的な要請もあり雇用期間の延長といったこともでてくるであろうが、例えば特に75歳までの前記高齢者は、世界一の長寿を享受する日本において、リタイアしたとしても数世代前のいわゆる老人とはいいがたい。新しい「文化」を創り上げて行く、「魅力ある高齢者」の出現を予測できる。研究のテーマはこうした高齢者の受け皿となりうるひとつの形をいかに実現するかということである。

研究プロジェクトでは、「魅力ある高齢者」に訴える高齢期のライフスタイルの理念を「楽しさ、豊かさ、安心」とした。

楽しく	仲間と共に生きがいをもって人生を楽しむ場
豊かに	豊かな自然環境 <small>(きれいな空気、美味しい水、美しい緑)</small> と豊かな生活空間
安心して	健康や将来の不安を抱くことなく暮らせる場

そしてこの理念を実現する手法は、このライフスタイルを生きる場として実在する(バーチャルではなく)コミュニティを創りだそうという構想である。このコンセプトを都心部で実現することは難しい。都心での高齢期生活はわれわれのこのコンセプトとは対極に近いものである。

地価の下落などの効果もあり、利便性の高い、郊外からの都心回帰の現象は今なお続いている。高齢期にも職場という中(職縁社会)で働こうとする場合、職場が変わる可能性などを考えれば都心はあきらかに便利である。また、住み慣れた(もしくは慢性化した)都心の刺激や都会のセンスに終生価値を感じ、高齢期も都心住まいを望む高齢者もいるであろう。

われわれの構想では、実現場所はあきらかに地方である。職縁社会から解放され新たな第二の人生を生きるステージは地方(別荘のイメージと理解してもらってもよい)を選択し

¹⁴ 堺屋 太一 著 (1980/01) 文藝春秋

¹⁵ 「高齢化大好機」(2003.4)堺屋太一

たのである。その概要は次の通りである¹⁶。

コミュニティ規模は 100ha、比較的緩やかな(勾配約 25 度)山間斜面地を利用する。切り盛りによる土地造成を極力行わず地形を生かした土地利用を行うことで、自然と調和した低コストの居住空間を実現する。

一戸あたりの標準的な敷地面積を広く 1,500 m²、建蔽率 10%程度とし、コミュニティ全体の景観を良好に保持するための建築協定を設ける。

家族構成の変化に居住空間が柔軟に対応できるように住宅の住替えを容易にするシステムとし、このため土地はコミュニティが共同して一括保有し、土地を定期賃貸借する方式をとる。

コミュニティ内部にはメディカルセンターがあり、ここでは予防医学を中心とした毎日の健康管理を担当する。

そして、このコミュニティを形成する居住者の先導役を果すのは、「魅力的高齢者」のなかでも、このコンセプトを十分理解し、新しい時代に新たな価値観に基づいたライフスタイルを実現したいと考えている先進的な考えをもつ元気なシニアたちである。

人も物も都会に集中し効率を追及してきた社会の次ぎに来る、そこから一步先に踏み出した社会の実現は、時代の要請であり社会の要請であると考えている。先に高齢者が新たな文化を生み出す可能性について触れた。この創知の杜に居住する魅力ある高齢者は、すべてを行政サービスに依存する姿勢ではなく、自立と仲間との支え合いを生き方とする高齢社会の「文化」をつくりだす社会のリーダーであろうと考えている。

「創知の杜」の先導役として知的シニアについて述べたが、老人村をつくらうという企画ではない。地方においても情報通信インフラが高度に整備されつつあり、都市部に居住しなくてはならないという縛りは弱くなってきており、こどもが小さいうちは豊かな自然のなかでのびのびと育てたいと考える働き盛りの世代も大歓迎である。こうしたケースにおいて地方で暮らす場合大きな問題のひとつは、子どもの教育である。しっかりした学校があるかどうかである。

後述するが本論のテーマである新学校システムによる数百人規模の小中学校と、この創知の杜コミュニティとの連携は、地方生活で高齢者が生きがいをもって活躍できる場でもあり、創知の杜に歓迎したい若い世帯の子どもに信頼できる義務教育を提供するシステムである。

¹⁶ 「少子・高齢化社会に適合する持続型コミュニティの創出」(2004.2)高知工科大学教授岡村甫、高知工科大学助手小窪幸恵



創知の杜イメージ図



FAS-System 新広域小中学校イメージ図

図 7 創知の杜のイメージ図

第2章 過疎地学校教育の現状分析

ここまで新しい時代の到来ということで、少子高齢化における高齢化の部分を中心に現状分析してきた。この章では過疎化・少子化が学校の教育へどのような影響を及ぼしているのかについて特に過疎地の義務教育の分析を試みたい。

教育は国の基盤でありその重要性に異論を唱えるものはいない。戦後の目覚ましい経済発展の中で、国の基盤として教育が果たした役割も極めて大きかったと評価されてきた。しかし、今日明治の改革、戦後の改革に次ぐ第三の大きな教育改革が求められている。

日本の近代の学校教育制度は、明治5年8月の「学制」の発布に始まる。国民皆学を精神を宣言し、初等教育については国民のすべてが就学すべきことを定めた。ヨーロッパでは宗教を広めるための神学校や上流階級や支配者層の子弟を育てる寄宿舎付きの学校は発達していたが、全国民に対し平等な教育は日本において他になかったという先見性に富み、志の高い改革であった。

そして戦後、占領下において教育の民主化政策が実施された。その後経済社会の発展に対応した面的な広がりにおける教育改革、安定成長下での質的改革が行われた。産業構造も変わり、国際化も進む中、いじめの問題や知識詰め込み教育の弊害が現れ昭和59年の臨時教育審議会の設置以降、個性重視や生きる力というような方向での教育改革が進められた。

その後平成12年には、行き過ぎた平等主義による教育の画一化や時代に取り残されつつある教育システムを背景として教育改革国民会議が発足し、人間性豊かな日本人を育成することや、一人一人の才能を伸ばし創造性に富む人間の育成などが提言された。注目されるのは当会議の報告書において「新しい時代に、新しい学校づくりを」という提言が盛り込まれたという点である。今なお義務教育においては99%以上を公の学校が担っている領域に、新たな学校づくりが必要であるという視点が持ち込まれたのである。

また少子化が教育に及ぼす影響については、次のような点が懸念されている。

- 子ども同士の切磋琢磨の機会減少、よい意味での競争心が希薄化
- 親の子どもに対する過保護・過干渉
- 子育てについての経験や知恵の伝承・共有が困難
- 一定規模の集団を前提とした行事が困難(運動会・文化祭・部活・遠足など)
- 異年齢集団が形成されにくくなる

また中央教育審議会¹⁷は、「競争心は社会的・経済的・文化的活力の源泉であるとともに、法やルールを守る精神とともに養われるものであり、それは同時に民主主義の基盤を成すものでもある。しかし、少子化の進行により、社会全体として様々な分野において良い意味での競争が失われ、社会的・経済的活力をそぐと同時に文化的創造力を衰退させ

¹⁷ 「少子化と教育について(報告)」(2000.4)中央教育審議会

るおそれがある。さらに、良い意味での「競争心」の前提となる公正の精神が衰えれば民主主義の基盤が損なわれることになるおそれがある。」と指摘している。

こうした少子化の影響に対する懸念は、日本の極めて大部分の地域に当てはまるものである。こうした必然的な傾向は、過疎地といわれる地域においては既に顕著に現れており、そこでの実情はもっと深刻である。過疎地においては小規模化を越え、子どもの数より教職員数のほうが多いというケースもある。そして毎年休校、閉校、廃校と学校の存在自体が消滅しつつあるのである。

2-1 へき地学校の閉塞と過小規模化

では、へき地学校の現状について述べたい。平成 14 年度の文部科学白書には、先述した少子化と教育という観点での記述はあるが、残念なことにとすべきか、不思議なことというべきか、へき地教育の問題点には言及していない。

具体的に全国にどの程度僻地校があるのかを概観する。平成 14 年度の学校基本調査報告書によれば全国公立小学校数 23,560 校でその内僻地校が 4,125 校(全国小学校児童数 7,124,712 人であり僻地校に学ぶ児童数が 215,477 人)。並びに全国公立中学校数 10,316 校であり、内僻地校 1,565 校(全国中学校生徒数 3,597,997 人であり僻地校に学ぶ生徒数が 109,873 人)である(表 4)。

表 4 へき地の小学校数と児童生徒数

	全国総数	内僻地校	僻地校比率	高知県総数	内高知県僻地校	僻地校比率	内高知県*小規模校	小規模校比率
小学校数	23,560校	4,125校	18%	325校	148校	46%	171校	53%
小学校児童数	7,124,712人	215,477人	3%	43,274人	3,611人	8%	6,280人	15%
中学校数	10,316校	1,565校	15%	135校	48校	36%	67校	50%
中学校生徒数	3,597,997人	109,873人	3%	19,888人	1,782人	9%	2,676人	13%

* 小規模学校とは全校で100人以下の学校

出所：平成14年度学校基本調査報告書

高知県では、平成 14 年の統計によれば公立小学校総数 325 校で 43,274 人であり、その内 148 校 3,611 人が僻地指定校である。学校数において 46%が僻地校である。また公立中学校総数 135 校のうち 36%の 48 校がへき地指定校である。表 5 に示したようにへき地指定校は、嶺北地域においては学校当たり平均 15 人という極めて零細化が進んでいる。

表 5 高知県公立へき地小学校の零細化

地域名		小学校数	児童数	平均児童数/ 小学校
東部及び香北地域	室戸、安芸、馬路など	24	492	21
嶺北地域	大豊、土佐町、大川、本川など	28	424	15
高知土佐周辺地域	伊野、吾北など	15	285	19
中部広域地域	中土佐、窪川、梶原など	33	1,264	38
西部広域地域	中村、宿毛、土佐清水など	61	2,091	34
合計		161	4,556	28

出所：平成12年度学校基本統計 高知県教育委員会

図 8 は、公立小学校の規模別分布を高知県、愛媛県と兵庫県別にみたものである。兵庫県と比較すると、高知県の小規模小学校の割合の高さが際立っている。高知県では児童数 100 名以下の小学校数が占める割合は 74%に達しており、愛媛県の場合が 57%、兵庫県では 25%である。これは、高知県の地理的要因が最も大きいと考えられる。

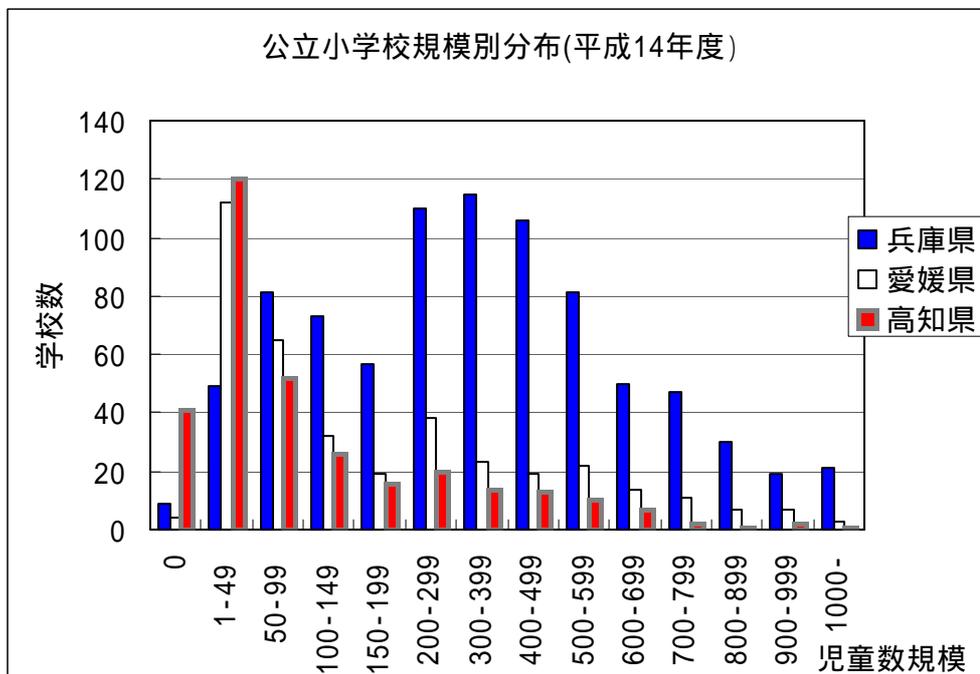


図 8 公立小学校の規模別分布の比較

高知県の平成 14 年度の学校基本統計によれば、小学校で 41 校、中学校で 8 校が休校となっており¹⁸、小学校においては毎年のように廃校されている。休校といえども児童生徒数がゼロ状態である。それにもかかわらず「学校が存在する」と行政上集計され、交付税算定に用いられており、会計検査院の調査によれば 2002 年度末で全国で公立小中学校で 181 校が休校となっており問題点が指摘されている。高知県の休校数は徳島県に次いで多く、1981 年から「休校」となっている学校が存在する。

表 6 縮小する学校

< 小学校 >

年度	学校数	教員数	児童数	学級数
1961年	476	3,829	106,518	3,249
2000年	326	3,751	44,279	2,261
増減率	32%	2%	58%	30%

* 平成14年度：僻地校148校でその児童数3611人

< 中学校 >

年度	学校数	教員数	生徒数	学級数
1961年	228	2,591	63,426	1,568
2000年	137	2,353	21,968	895
増減率	40%	9%	65%	43%

* 平成14年度：僻地校48校でその生徒数1782人

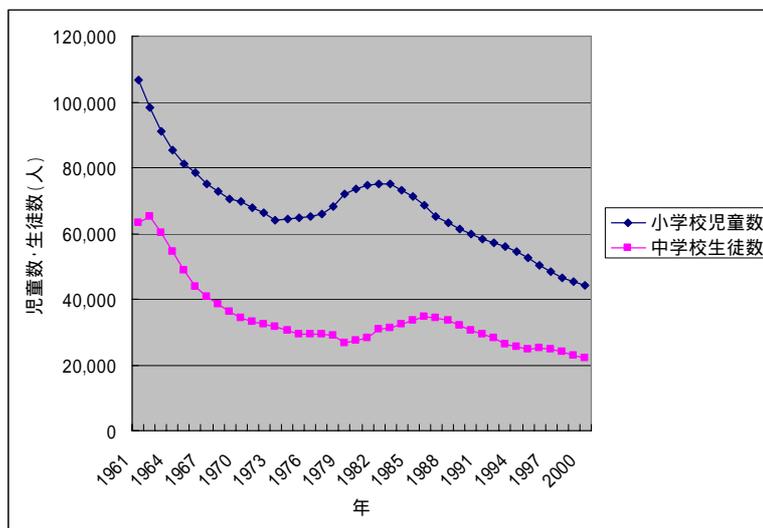


図 9 高知県公立小中学校の児童生徒数推移

18 添付資料 1 参照

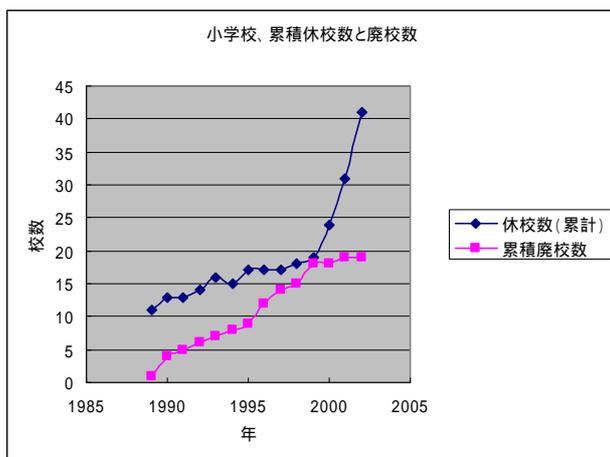


図 10 休校と廃校数(高知県小学校)

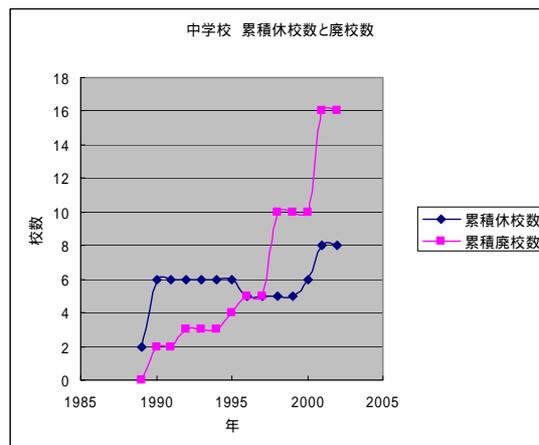


図 11 休校と廃校数推移(高知県中学校)

表 6 は高知県の小学校及び中学校の学校数、教員数、児童生徒数、学級数を 1961 年と 40 年後の 2000 年の数値とを比較したものである。1961 年から 2000 年の 40 年間で高知県公立小中学校の児童生徒数は、小学校の児童数で約 62,000 人、中学校生徒数で 41,000 人それぞれ減少した(図 9)。学校数、学級数も 3 割から 4 割減少しているが、教員数の減少は小学校においてはわずか 80 名程度である。これは児童数が減少すると同時に、社会的な要請として小人数学級への対応などがあり、教職員定数の見直しにも伴い特別に加配措置がなされてきた結果であるという。

こうした継続的急激な児童生徒数の減少により、小中学校は次々と休校となり廃校となっている(図 10、図 11)。

へき地校は必ずしも「小規模校」を意味しないこと、へき地指定がない学校も小規模化していることから、学校あたり 100 人未満を「小規模校」と定義して学校数とそこに学ぶ児童生徒数を集計してみた。その場合小学校数においては 171 校(53%となり過半数になる)が小規模校に当てはまり児童数は 6,280 人となる。中学校では、67 校が小規模校となりこれも過半数となり、生徒数は 2,676 人となり、小中学校で小規模校に通う子どもたちの総数は約 9,000 人ということになる。本論では、この小規模校に通う 9,000 人に着目し、以下問題点を掘り下げていく。

次に遠距離通学であるが、平成 11 年では小学生約 1,200 人、中学生で 1,500 人が遠距離通学¹⁹を余儀なくされている。統廃合によっては、バスを利用する遠距離通学を子どもに毎日強いる結果となっている。学校の統廃合が進めば進むほど子どもたちに遠距離のバス通学を毎日強いることになることは予測されているのである。高知県のへき地では朝 5 時に起きてバス通学をしている子どもがいるのである。6 歳から 11 歳人口 10 万人当

¹⁹ 小学生で 4km 以上、中学生で 6km 以上を遠距離通学としている

たりの小学校数、そして 12 歳から 14 歳 10 万人当たりの中学校数は、それぞれ 740 校、572 校と全国 1 位であるにもかかわらず、こうした現状であることは問題の深さをうかがい知ることが出来る。

また、文部科学省によると、「へき地学校等のための IT 活用方法研究開発事業」を実施しており、平成 7 年度から、光ファイバー・通信衛星、ISDN 回線により、へき地等の学校と都市部の学校等を結び大画面テレビ等を用いて、双方の児童生徒、教師が一体となって合同授業等を行うなど研究開発を行っているとしている。

この事業が意図するところは、「へき地教育の現状では、少人数という人間関係が限定されやすい環境のもとで、社会性を欠く傾向があったり、集団生活に不慣れな部分が生じている。また、複式学級によって、学年差による系統性、経験度等に配慮した授業が難しく、コミュニケーション、発言、行動力にやや乏しく消極的になりやすい傾向にあるなど教育上解決すべき課題は多い。国がその解決策についての実践的研究開発を重ね、その成果の普及を図っていくことは、へき地教育における地域格差、情報格差の是正のために不可欠なものである。」ということである。「へき地教育の改善には、できる限り都市部の学校との交流などを進めることが不可欠であり、このためには、急速な進展をみせている情報通信技術の活用が効果的かつ合理的である。」とその必要性を示している。

情報インフラを全国均等に整備していくという意図は理解できるが、過小規模化したへき地の子どもたちにとって必要なことは、社会性を高めるのには都市部の子どもたちとの交流でなくてもよいのである。情報端末を通してどれだけ社会性を涵養できるのか疑問である。へき地の隣は多くがへき地であり、そこでも過小規模化した学校が同様の悩みを抱えている。必要なことは、都会との交流が優先されるのではなく、子ども同士が顔と顔をつき合わせ、直接会話し、触れ合う学習環境であろう。

2-2 学校への不安と過疎化負のスパイラル

過疎地域は、人口では全国の 6% を占めるに過ぎないが、面積では国土の約半分、市町村数では 4 割弱を占めている。過疎地域は全国に先駆けた高齢社会となっており、全国の高齢者比率が 17.3% であるのに対して過疎地は 29.2% (高知県では 32.2%)、若年者比率は全国区が 20.2% であるのに対して 13.5% (高知県では 11.9%)、そして財政力指数は全国が 0.4% のところ 0.19% であり財政的にも脆弱である²⁰。高齢者比率、若年者比率について将来推計値をみると、過疎地域は全国に 20 年以上先行した高齢社会となっている。

高度経済成長とともに深刻化した「過疎問題」に対処するため昭和 45 年に最初の過疎法が制定され、国及び地方自治体が過疎対策を進めてきた結果、公共施設や生活環境

²⁰ 高齢者比率と若年者比率は平成 12 年国勢調査による。財政力指数は平成 13 年度地方財政状況調査による。

などの整備は進んだ。しかしながら、過疎地の人口は減少し続けており、過疎地域の人口増減に対する自然増減、社会増減の寄与率からみると、昭和 62 年以前は、自然増を上回る社会減による人口減少、平成 4 年以降は自然減と社会減の双方が寄与する人口減少となっている。

過疎地対策として、防災、救急、上下水道、廃棄物処理、火葬場、病院、高齢者福祉、観光、レクリエーションなどが広域的に複数の市町村が協力して行う取り組みがなされてきた。過疎地の学校の小規模化は既に述べたが、こうした取り組みの中に教育行政である学校の問題は優先的に広域的な取り組みがなされてこなかったのである。その原因は、市町村ごとに教育委員会が設置され、市町村教育委員会が小中学校の運営に責任を負ってきたからである。時に非難されるのは学校自体の閉鎖性、つまり社会とは「付属」しているにとどまり、学校自体で完結する存在であろうとしてきたと思われること、そして過疎地においては特に地域住民の反対により、学校の統廃合が進まなかったという背景も見逃せない。

過疎地域にとって特に学校は地域の核であり、文化の拠り所でもある。「地域の皆さんの暖かい支援のおかげで、最後の一人の卒業生を送るまで地域の小学校を維持できました。」として学校で最後の一人となった子どもが卒業し、閉校するケースがある。学校に子供一人という学習環境を守ったとして、それは子どもにとって良質な学習環境を提供したことになるだろうか。現在のシステムでは、この閉塞状態を打破できないのである。

日本の義務教育は、99%以上を公立学校が担う独占的体制にある。義務教育の現場にも多様な選択肢が必要であるとの議論も出てきつつある。義務教育は聖域として例外的な行政サービスであるとの理由は見当たらない。子どものための良い学習環境、ほんとうに子どものためになるのかどうかを判断尺度としなくてはならない。

すべての小中学校において、結果の平等を実現するための体制作りなど幻想であることを直視しなくてはならない。子どもたちひとり一人に多様な個性がある。その個性の芽をそだててやるのが重要であり、とりもなおさず個性を伸ばすことは子どもたちの多様性(個別差)をより一層明らかにしていくことになるのである。必要なのは機会の均等である。

戦後民主化政策の中で、機会均等の理念の下、面的量的な学校施設整備が進められてきた。僻地教育の問題点は早くから指摘されており、さまざまな対策が講じられてきた。しかし、今日日本において多くの割合をしめる過疎地学校において過疎化の負のスパイラルが加速しており、“過小規模化”という教育環境が深刻

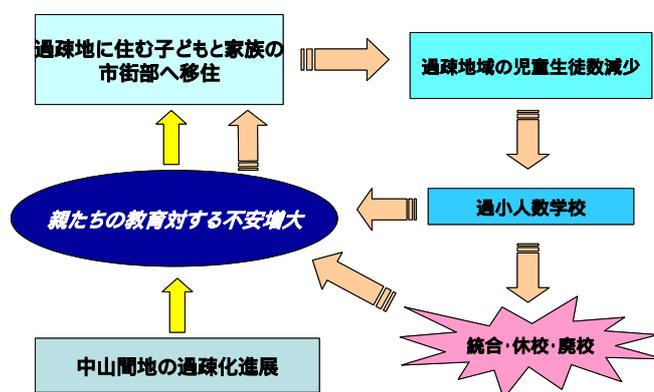


図 12 学校に起因する過疎化のスパイラル

化する(図 12)。

中山間地過疎地では、高度成長と共に若年層の人口流出による過疎化が急激に進行し、人口の高齢化が進んだ第一次の過疎化高齢化に続き、人口の再生能力の低下(少子化)及び高齢者の自然減、更に高齢者予備軍の高齢者層への移行を中心とする第二次の過疎化高齢化が進行している。

そうした現象に加え、今日では親たちは教育に不安を感じれば都市部に移住し、そうすれば過疎地の子どもは更に減少し、学校は小規模化し、最悪の場合閉校になる。そうすれば益々教育に対する不安感は大きくなり、また都市部へと子どもをもつ世帯は移住していくという負のスパイラルである。

義務教育を提供する地元の学校がなくなれば、もしくはそれを提供する別の仕組みがないのであれば、就学年齢の子供を持つ世帯はそこには住めない。

過疎地の学校に不安をもつ保護者は、子どものために都市部によい学校を求めて転居していく。小学校中学校の教育の問題は、人口の自然減少に加えこうした社会的減少を生み出し、学校を更に零細化させ、その地域も更に疲弊させることの主要因のひとつとなる。

また他方、地元居住者の考え方がこうした僻地校問題の抜本的解決の障害となることがある。わが町わが村の学校をなくすわけにはいかないという姿勢である。自分自身も学んだ学校を廃校としたくないという気持ちを抱くものであるが、わずかな数の子どもしかいない学校をそのままで存続させることが、果たして子どものためになるのであろうか。良質な教育を提供できる教育の仕組みこそが地域の財産であり、学校自体やそれを存続させることが財産ではないかと考えるのである。

過疎地の特性と将来の学校規模予測

一方、過疎地の負の側面や将来の悲観的予測があるのと同時に、過疎地の可能性と過疎対策の必要性は次のようにいわれる²¹。

美しく風格のある国土の形成に寄与する。過疎地域も含め、日本の国土全体で、豊かな自然環境を保持し、文化的に多様で、それぞれに個性的な地域社会が活力を持って、維持され発展することが、我が国の美しく風格のある国土の形成には不可欠である。

国民全体の新たな生活空間として地域自立を目指す。過疎地域が、都市地域と相互に補完し合い、交流を進め、過疎地域を国民全体が多様な生活様式を実現することのできる場として整備していくことを通じて、自立的な地域社会を構築していくことが必要である。

高齢社会の先進モデル地域として貢献する。

²¹ 全国過疎地域自立促進連盟ホームページより

過疎地であってもその地域の特性を生かした形での地域再生を目指すという観点からは、先述した「創知の杜」は高知県の気候や地形をも最大限利用した高齢社会の先進モデルと位置づけられるであろう。

高知県の過疎地の人口減少率は図 13 の通りであり、平成 7 年から平成 32 年までの 25 年間においても極めて高い人口減少率が予測されているのである²²。

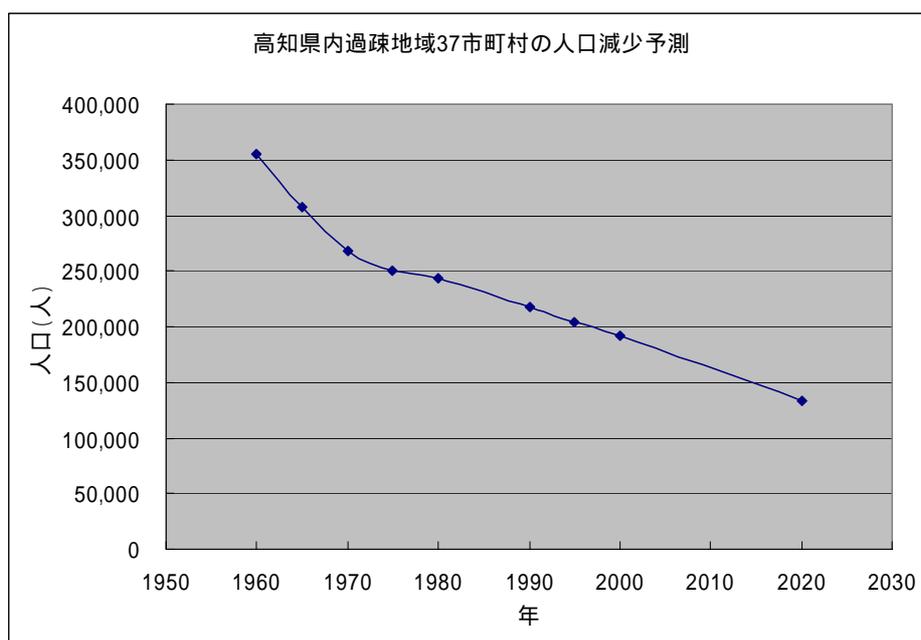


図 13 高知県過疎地域市町村の人口減少予測

高知県の人口推移予測を利用して、将来の学校規模を予測してみた。学校規模の予測という公表データがないため、高知市内とそれ以外という区分において各年齢区分の人口予測という形をとった。小学校と中学校の在校年齢と完全には一致しないが、高知県の人口の約 4 割を占める高知市とそれ以外という比較で、へき地も含めた県の中心市街部外の学校の将来規模を(2010 年と 2020 年)予測する試みである²³。

結果は、図 14 に示すように小学校については高知市内の児童数微増微減を示しているのに対して、市外区域においては 2010 年で 37% 減(95 年比)、2020 年では 45% 減という大幅な減少が予測できる。中学校においては図 15 の通り高知市内の生徒数も 20% 程

²² 添付資料 2 参照

²³ 添付資料 3 参照

度減少するが、市外においては小学校と同様な大きな減少予測となった。

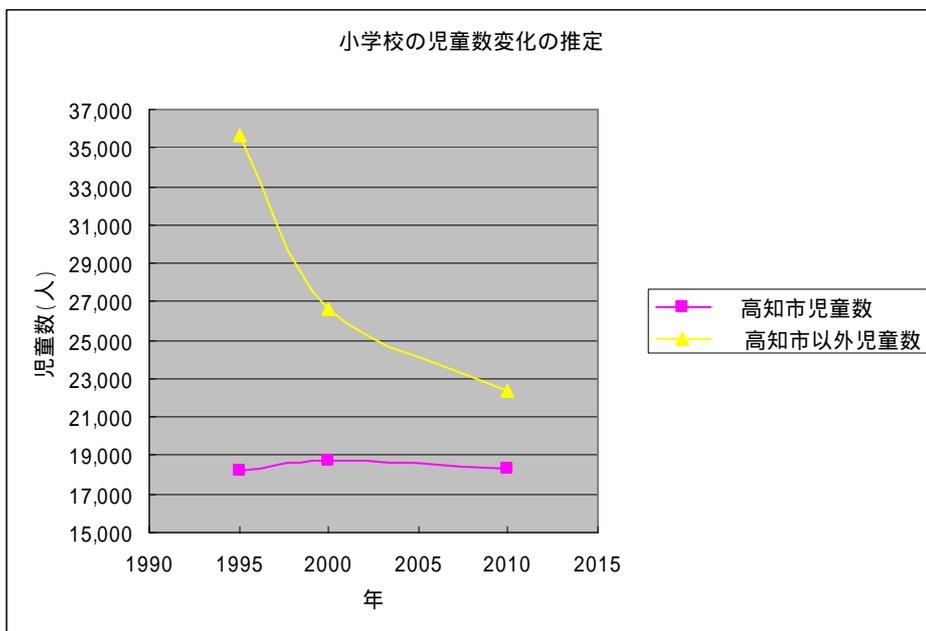


図 14 高知市内とそれ以外の地域の児童数将来予測(小学校)

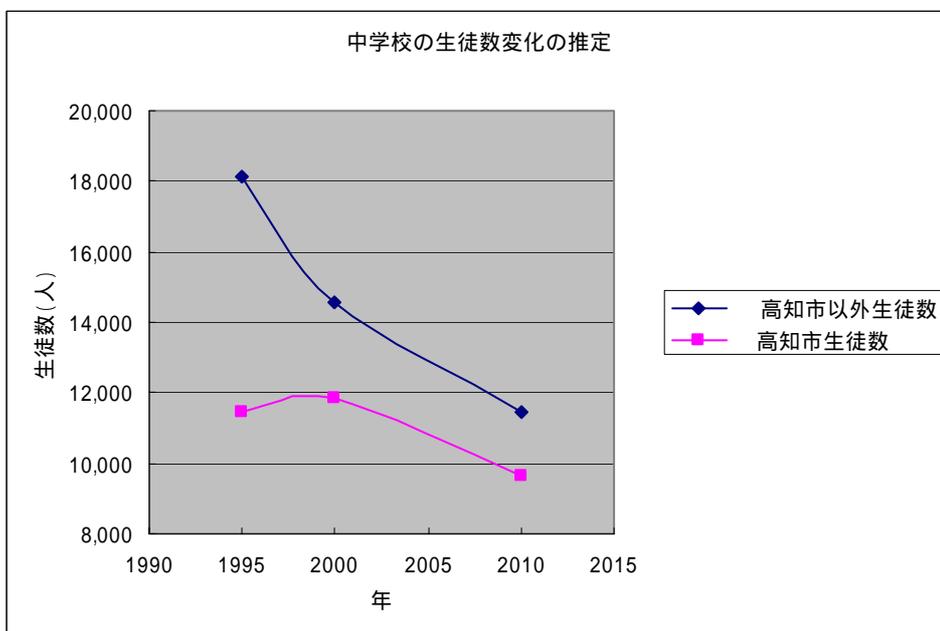


図 15 高知市内とそれ以外の地域の児童数将来予測(中学校)

少子高齢化の先進県である高知において過疎地人口は更に減少し、学校運営に直接影響する児童生徒数減少が今後もこのレベルで続く。これだけの構造の変化がおこるときに、「対策」といわれる個別の問題に個別に対処し切り抜けていく手法は明らかに限界である。

40年間で60,000人の小学児童数が減りながら、学校数は150しか減らず、同時に児童生徒10万人当たりの小学校数、並びに中学校数は全国1位の多さである。これには高知県の地形的要因も影響していると考えられる。そして、小中学校41校は実質廃校であるにもかかわらず休校あつかいとなっているというのが公表されている統計データの示す現状である。

但し、学校数が多いという現実を別の角度からみれば、他県と比較して学校の統廃合は遅れているが、地域密着型で潤沢な教職員を擁したかたちで学校教育が進められているということである。小規模学級という教育的効果は否定できないが、ある一定規模になることの教育的効果や効率性も無視はできないのではないか。

2-3 学校教育費の財政的分析について

次に公立学校義務教育の全体像をその財政的な分析において示す。義務教育の重要性を否定する意図はまったくないが、その規模を財政数値として描いたときその規模の大きさに改めて気づく。

表7 地方教育費

(単位:千円)

地方全体		消費的支出	資本的支出	債務償還費
学校教育費	14,793,453,451	12,251,935,581	1,465,460,978	1,076,056,892
小学校教育費(児童数:7.2)	6,559,606,065	5,424,045,561	675,510,977	460,049,527
国庫補助金	1,905,946,048	1,791,538,776	114,361,349	45,923
都道府県支出金	2,462,985,036	2,446,220,310	14,568,420	2,196,306
市町村支出金	2,002,086,617	1,180,578,424	365,327,745	456,180,448
地方債他	188,588,364	5,708,051	181,253,463	1,626,850
中学校教育費(生徒数:3.8)	3,736,977,853	3,052,525,928	368,122,910	316,329,015
国庫補助金	1,109,297,269	1,045,568,101	63,726,664	2,504
都道府県支出金	1,414,288,060	1,406,196,933	6,313,115	1,778,012
市町村支出金	1,109,032,381	593,966,036	201,321,061	313,745,284
地方債他	104,360,143	6,794,858	96,762,070	803,215
幼稚園・高等学校他	4,496,869,533	3,775,364,092	421,827,091	299,678,350
社会教育費	2,514,796,146	1,291,735,733	647,876,776	575,183,637
教育行政費	1,067,460,029	1,012,515,384	36,810,912	18,133,733
教育費総計	18,375,709,626	14,556,186,698	2,150,148,666	1,669,374,262

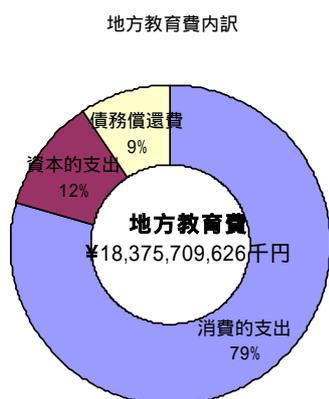
出所:平成13年度地方教育費調査報告書(文部科学省)

地方教育費は、平成12年度の予算規模において18兆3800億円である(表10)。ちなみに平成15年度政府建設投資見込み(地方分含む)が約22.8兆円である。

日本全国で公立小学校数23,560校、中学校数10,392校、小中学校の在籍児童生徒

数 1,109 万人、教員数 64 万人という巨大な組織である。そして公立小中学校を担当(学校教育のみを範疇とするわけではないが)する市町村教育委員会を勘案すれば数 3,406、教育委員数 13,381 人、教育委員会事務局本務職員数 61,395 人という規模になる²⁴。

そしてその内義務教育の学校教育費(国立校及び私学への助成を含まず)は 10 兆 3000 億円であり、その内消費的支出とされるのは、小中学校合わせて 8 兆 5000 億円である(表 8)。



地方教育費における消費的支出内訳

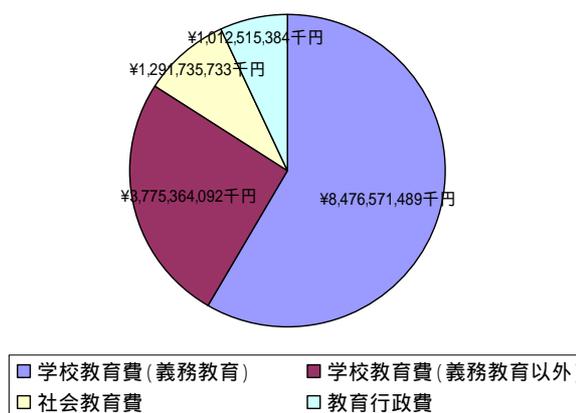


図 16 平成 13 年度地方教育費

図 17 平成 13 年度 地方教育費消費的支出内訳

表 8 義務教育費にかかわる学校教育費

(単位:千円)

地方全体	消費的支出	資本的支出	債務償還費
公費合計	10,003,635,411	8,464,068,580	765,618,354
国庫補助金	3,015,243,317	2,837,106,877	178,088,013
都道府県支出金	3,877,273,096	3,852,417,243	20,881,535
市町村支出金	3,111,118,998	1,774,544,460	566,648,806
地方債その他	292,948,507	12,502,909	278,015,533
学校義務教育費合計	10,296,583,918	8,476,571,489	1,043,633,887
国(負担比率)	32%	34%	44%
県(負担比率)	38%	45%	2%
市町村(負担比率)	30%	21%	54%

出所:平成13年度地方教育費調査報告書(文部科学省)

²⁴ 「平成 13 年度地方教育費調査報告書・教育行政調査」文部科学省より

次に高知県の教育費を概観する。教育費総計が 1,658 億円であり、その内義務教育にかかわる教育費は 806 億円であり、校舎の建設などを除いた消費的支出である 685 億円が公立小中学校の年間の経常的経費と理解できる(表 9)。

表 9 高知県の義務教育費

(単位:千円)

高知県		消費的支出	資本的支出	債務償還費	児童・生徒・県民一人当たり教育費
学校教育費	119,869,651	100,795,868	9,494,554	9,759,229	
小学校教育費(児童数:44)	51,102,622	43,724,826	3,356,847	4,020,949	1,154
国庫補助金	15,703,370	15,266,790	436,580	0	
都道府県支出金	20,447,510	20,418,670	28,840		
市町村支出金	13,846,971	7,986,250	1,839,772		
地方債他	1,104,771	53,116	1,080,495		
中学校教育費(生徒数:21)	29,581,316	24,856,429	2,059,901	2,664,986	1,347
国庫補助金	9,308,124	8,928,816	379,308		
都道府県支出金	12,141,645	12,103,602	38,043		
市町村支出金	7,174,144	3,750,391	758,767		
地方債他	957,403	73,620	883,783		
幼稚園・高等学校他	39,185,713	32,214,613	4,077,806	3,073,294	
社会教育費	32,114,673	8,197,995	19,690,085	4,226,593	
教育行政費	13,794,701	11,926,243	1,857,987	10,471	16,838円
高知県教育費総額	165,779,025	120,920,106	31,042,626	13,996,293	

出所:平成13年度地方教育費調査報告書(文部科学省)

高知県教育費内訳

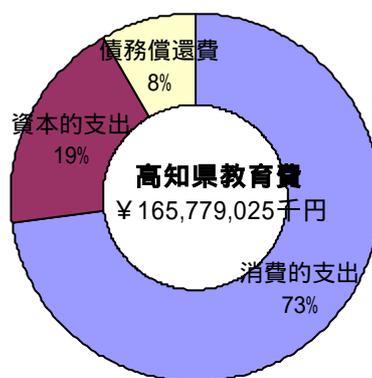


図 16 高知県の教育費内訳

教育費の国、県、市町村の負担割合であるが、消費的支出の国・県・市町村の負担割合はそれぞれ 35%、47%、17%となっており(表 10)、国と県で 8 割以上を負担していることになり、小中学校の設置義務が市町村にあり、設置者管理・負担の原則といわれるが、消費的支出といわれる経常的経費においては、市町村負担は 2 割を切っている。これは教職員給与を県が負担し、その 1/2 を国が負担する義務教育国庫負担金制度によるものであるが、一番現場に近い市町村がこの程度の実質負担しかしておらず、財政的自己決定権を有しているとはいえない。

表 10 学校教育費の内義務教育費

(単位:千円)

高知県		消費的支出	資本的支出	債務償還費
公費合計	78,621,764	68,454,519	3,481,310	0
国庫補助金	25,011,494	24,195,606	815,888	0
都道府県支出金	32,589,155	32,522,272	66,883	0
市町村支出金	21,021,115	11,736,641	2,598,539	0
地方債その他	2,062,174	126,736	1,964,278	0
学校義務教育費合計	80,683,938	68,581,255	5,445,588	0
国(負担比率)	34%	35%	51%	0%
県(負担比率)	40%	47%	1%	0%
市町村(負担比率)	26%	17%	48%	0%

出所:平成13年度地方教育費調査報告書(文部科学省)

高知県義務教育消費的支出の負担比率

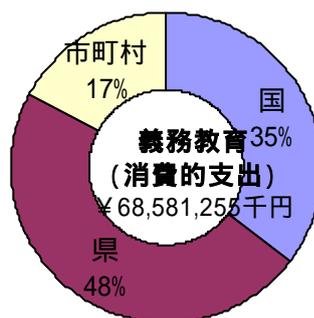


図 17 国、県、市町村の負担割合

表9で示したように高知県の学校教育費の内、児童一人当たりの小学校教育費は平成14年で115万円であり、全国都道府県の中で最高額である。また、同様に中学校においては一人当たり134万円であり全国で2番目に高い。そして、教育行政費(教育委員会)は県民一人当たり16,800円でありこれも全国で最高額という現状である。同時に児童10万人当たりの小学校数、並びに中学校数は全国1位である。

地方財政について

義務教育の小中学校の設置義務者は市町村の役割となっており、設置者管理責任という考えにより、基本的には市町村が学校の管理運営の責任をもっている。但し、義務教育という国家の根幹に関わる事業であることから国や都道府県の関与も多い。

現政府の交付税、補助金の削減と、財源の移譲という三位一体の改革が現実のものとして動き出しており、これが都道府県、市町村にとって財政上重大な影響を及ぼしている。明らかに地方財政は交付税を通して国の財政と一体である。

地方自治体は地方債を財源とする地方単独事業の形で、国の経済対策に協力してきた。その償還が2006年に始まる。景気の低迷により経済基盤の脆弱な地方の自治体は税収も低迷し、歳出を大幅にカットした上で財政調整基金を取り崩しなんとか予算をつくっている現状である。米びつに例えられるこの基金も底が見え始めており、それに地方債の償還が重なるのである。自治体の倒産が現実のものとして近づいており、財政再建団体に転落する危険性も取りざたされ始めている。

教育関係の義務教育費国庫負担金で、国が教員給与の半額を負担するとしても、後半分は都道府県が負担するのである。三位一体の改革では地方公共団体に交付する国庫補助負担金を平成18年までに約4兆円程度を廃止・縮減する方向が示されており、平成16年度予算においては教職員の退職金などで2000億から3000億円の削減が見込まれているといった厳しい財政事情がある。地方自治体運営は厳しいを通り越し、背中に包丁を突きつけられていると比喻したほうが適切かもしれない。予算が組めないという自治体の悲鳴が上がっている。

第3章 社会機関のイノベーションと求められる学校像

この章では、P.F.ドラッカーが示している見解により、学校という社会機関像を描写して
みることにする。ドラッカーの言葉を借りて、学校という機関のイノベーションという観点で
その変革の必要性を述べたい。

3-1 学校のイノベーションについて

本論は、社会的機関の代表的存在ともいえる学校システムの変革を論点としている。P
ドラッカーは、「20世紀が社会転換の世紀であったとすると、21世紀は社会的イノベーシ
ョン、政治的イノベーションの世紀とやらなくてはならない」²⁵と述べ、今日社会的なニーズを
把握し事業機会へ転化する責任があるとも指摘している。

社会的機関が、社会のニーズを放置しておくならば、社会は病になり、そのような病め
る社会は栄えることがないとまで言明している。人類が初体験となる未曾有の人口減少時
代がまもなく到来し、地方都市ですでに人口構造の変化は大きく進んでおり、一部では
地方自治体の存続すら危ぶまれるほどの変化がでてきているのである。

学校教育の問題はまさにこの社会的なニーズである。つまりドラッカーのいうイノベーシ
ョンの7つの機会に、「人口構造の変化」と「認識(物の見方)の変化」というものがある。少
子高齢化と知識社会の到来はこのイノベーションの機会と合致するものである。

2、3世紀前資本主義時代と呼ばれたころ、財の獲得と分配が政治の中心に位置付けら
れていた。知識社会では何が政治の中心となるのか。地方分権、地方の自立を目的とし
た構造改革が今日日本でも政府によって進められているが、ドラッカーは「知識の獲得と
分配が政治の中心課題となる。」²⁶と述べている。

日本では教育基本法の改正などが政治課題として議論されているが、財政を通じた中
央集権に終止符を打ち、財の再分配という予算の機能を一步踏み出した、こうした知識の
獲得とその分配という観点で教育改革がとらえられているようには見えない。地方の再生
や、地方の自立を議論するとき教育はその極めて根幹部分であり、新しい制度設計に明
確なビジョンが必要である。本論は、義務教育における改革提案のひとつであるが、それ
は新学校システムを通じた地域再生の根幹部分に対する提案でもある。

知識社会では、最大の投資先は知識である。特に日本はこの知識への投資が将来を
決定付けると考えるべきである。工業社会では、全国統一的に整備される必要のある交
通手段、通信手段、エネルギー手段が生産の前提条件であり中央政府が集権的にその
役割を担った。そして、知識社会においては人的投資が生産条件、つまり社会的インフラ
ストラクチャーとなる。そして、その人間の育成を社会の共同作業として実施しなくてはな
らなくなる²⁶。

²⁵ 「イノベーターの条件」(2000.12)P.F.ドラッカー、ダイヤモンド社

²⁶ 「地域再生の経済学」(2002.9)神野直彦 中央公論新社

アジアの他の諸国の教育レベルは著しい伸びを示しており、日本に肉薄している。2002年のスイスのビジネススクール IMD がまとめた教育関連の国際比較で「教育制度が経済競争力に貢献しているか」という項目では、フィンランド、アイルランドなどが上位を占め、日本は47位とほぼ最下位であった。教育問題は、教育関係者の悩みではなく、教育の危機は地域、そして日本の根幹的な部分の危機と認識されねばならない。

更にドラッカーは、「知識社会では、家族や村などの昔からのコミュニティはほとんど消え去り、新しい社会結合体としての組織にとってかわられる。参加が運命であったところから、任意の参加となり、その組織は一人一人にとって手段である。今日知識が自らを最終目的とするものから、何らかの成果をもたらすための手段に移行した。現代社会の原動力としての知識は、適用され仕事に使われて初めて意味を持つ。」と述べている。先に触れた創知の杜に住み集うシニアは、その地を運命として与えられるものではなく、あるテーマに主体的に賛同したものが組織するコミュニティである。知識社会のコミュニティのあり方を実体として示すものになるだろう。

ドラッカーによれば、「これまで学校は社会の中心的な機関だったが、しかし社会を有機的に構成しているというものではなかった。つまり社会とは「付属」し、学校自体で完結する存在であろう」としてきた。これは初等教育のみならず高等教育においてもそうであったろう。しかし、学校は成人とくに高等教育をすでに受けている成人のための機関になる。知識社会を機能させるためには、高度な基礎教育なくして機能しない。成人が学校に戻ることが常識になる。

また、学校が教育を独占せず、学校はパートナーの一方となる共同事業となる。」という。近年日本の学校教育改革の中で「開かれた学校づくり」がいわれているが、これは単に閉鎖性をなくすということではないだろう。なぜなら、工業社会では蓄えることに重要性があったのに対し、知識社会においては人間の能力を高めるためには知識を与え合うことが重要となる。自然に働きかける手段は蓄えることに意味があるが、人間の能力は知識を交流させなくては高まらない²⁷。

社会的機関のイノベーションとしてなぜ学校が大事かといえ、知識社会において学校ほど根本的な改革を迫られている機関はないからである。しかし、この戦略的アプローチを前提としながら、現実の過疎地の学校は、一定レベルの教育環境の維持さえ困難な状況にある。過疎地の学校問題は、イノベーションが必要とされている社会的機関の生々しい実例であるといえる。

ドラッカーのいう、「社会的機関は急速な変化の時代にあって、社会、技術、経済、人口構造の変化を機会として捉えなければならない。さもなければ、社会的機関は単なる邪魔者になり、その上はたせなくなった役割を放棄できず、放棄しようともしなくなり独善的な存在となる。」おそろしく学校教育の危機の一面を言い当てているのではないか。

²⁷ 「地域再生の経済学」(2002.9)神野直彦 中央公論新社

3-2 教育の経済的分析

「教育とは、精神の自覚的自己発展が、他人の助力の下に遂げられるという根本的に矛盾した概念である」²⁸という教育の本質をすばらしく表現したことばがある。しかし、この節では、哲学的な教育本質論に入るのではなく、「教育を経済学で考える」²⁹の著書の引用をベースに経済的観点から教育を見た場合にどう表現できるかという視点で、教育のもつ特質を述べる。

教育にお金をかけるとは：

「人的資本論」に従えば、人間を機械装置のように財やサービスを生産する資本ストックすなわち人的資本としてとらえれば、教育を人的資本ストックへの投資とみなすことができる。人的資本蓄積の手段として教育を位置づける考え方である。知識社会における教育への投資の重要性は先に述べた。

この位置づけにおいては「教育」は、マクロ経済的には、経済全体の労働生産性や経済成長率を高める手段としてとらえられ、個人単位では将来の賃金を稼ぐための手段としてとらえる。つまり教育は手段との考え方がひとつある。近代国家が教育を充実させてきたのは、社会の安定、国家への忠誠心の養成、産業化を進める人材育成といった国家目標を追求する手段として「教育」をとらえたからだといえる。英国では政策上教育と雇用が極めて密接にとらえられていることも、この手段としての考え方によるものと理解できる。

しかしこの人的資本論は、生産性向上のための手段としての教育とはあまりにも教育の持つ重要な側面を見落としている。人的資本論が分析の対象としていない教育の側面についても、経済学的発想でどこまで分析できるか。例えば、教育を受けること自体から満足が得られるとすれば、それは教育を投資ではなく「消費」として受け止めることができる。厳密に言えば(教育を受けさせるものとすれば)、それは親の間接的な消費行動になる。

ドラッカーの、「学校は、成人とくに高等教育を既に受けている成人のための教育機関になる。知識社会を機能させるためには高度な基礎教育なくして機能しない。成人が学校に戻ることが常識になる。」という指摘におけるこの部分はまさに消費としての教育の側面であろう。

「教育は悲しいかな、子どもの能力差を浮き彫りにしていくという特徴をもっている。先生が教え方を最大限工夫し、理解させることは重要だが、それでも子どもの能力差は残る。しかも、教育を受けるにしたがって、人々は能力に違いのあることに次第に気づき、ついていけないと思うと、教育を受けるインセンティブは下がる。逆に言うと、不確実性がのこっていることが、教育需要にとって決定的に重要である。」という小塩氏の指摘は興味深い。日本の学習塾の経営手法はまさにこれである。

²⁸ 木村素衛「国家における文化と教育」(1967) 岩波書店

²⁹ 「教育を経済学で考える」(2003.2) 小塩隆士 日本評論社

この議論を進めると、教育はすべてのものを均等に幸せにするものではないという結論がみえる。能力あるものは、更なる教育を受けることによってますます能力を発揮し、将来高い賃金を得る。その一方で能力の劣るものは、教育を受けることによって生産性はあがるが、賃金格差は広がるというのである。

経済学には、代表的な評価基準として生産性をあげコストをどこまで削減可能か、経済成長率を高めるにはという観点における「効率性」という基準と、所得などの格差がなるべく小さいほうが望ましいとする「公平性」という基準のふたつがある。当然「効率性」と「公平性」はトレードオフの関係であるので、両者の折り合いをどこでつけるかが経済学の重要なテーマとなる。

教育において効率性を主張することはタブー視されることが多い。しかしながら、教育とは、本質的な部分において、人々の能力格差を明らかにし、所得格差を広げていくという公平性からみると望ましくない側面をもっている。見落としがちな教育の本質の一面であろう。

しかし、何のために教育を受けるのかを考えれば、個人としての観点では精神的にも物質的にも自立した生活ができるようになるためである。しかし同時に社会全体の立場で見ると豊かな社会の形成に貢献する人材を養成する目的で教育をとらえるということになる。

公共財としての教育

義務教育のように教育に強制力が伴うということは、教育が「公共財」的な性格をもっているとも考えられる。つまり道路や下水道と同じように政府が供給する財やサービスである。公共財は政府が積極的に介入しなくては、社会に必要なだけ供給されない。教育のメリットは教育を受ける本人だけでなく、社会全体に及ぶ。これを教育の外部経済効果という。

しかし普通人々は自分にとってのメリットだけを勘案して教育需要の水準を決定しようとする。そうしてしまうと社会全体から見ると各個人の教育に対する評価は低すぎ、その評価に基づいて教育需要を決定すると、社会にとって望ましい教育水準が達成されない可能性がでてくる。

教育に外部経済効果が伴う限り、政府が介入し、人々に強制的に教育をうけさせ、そしてその財源を税という形で強制的に徴収したほうが、社会全体にとって望ましいという理論が成り立つ。私学助成という考えもここに許容される論拠があると考えられる。教育が純粹に本人に帰属するのなら、税金を投入してまで人々を強制的に教育を受けさせる必要はないということである。

義務教育課程で基本的知識の習得ができておらず、大学で分数をおしえるということになると、大学に投入される補助金は無駄遣いになる。本当は大学ではもっと高度な教育ができたはずである。経済学視点によれば高等教育での外部経済効果を上げるためには義務教育課程での基礎学力がいかに重要であるかがわかる。

教育は外部経済効果や公共財的性格を持つものである。だからといって、それを義務

教育のように政府の独占にゆだねるべきだとの理屈にはつながらない。現にオランダでは、義務教育においても政府の役割を財政的支援におき、実際の教育サービスの提供を民間の教育機関に委ねる方式をとっている。特に地方の学校義務教育では、行財政の効率性からみれば先述したように極めて問題があると思われる。しかし、この低効率性ゆえに市町村しか学校運営ができないという思い込みに陥っている。

義務教育の 99%以上を公立学校が担っている背景である。海外の事例に視点を移してみると、スウェーデンでは 1998 年から小中学校教育の民間委託が進んでいる。義務教育の領域にも多様な教育の提供の仕方があり、選択肢があつてよいとする議論もでてきている。本論で提案する FASS 新広域小中学校の実現形態においても、構造改革の流れを最大限活用する手法を考えた。

3-3 教育改革の方向性と新たな学校教育の可能性

中央教育審議会は平成 15 年 3 月の答申で教育の現状と課題として「教育は危機的な状況に直面。青少年が夢を持ちにくく、規範意識や道徳心、自律心が低下。いじめ、不登校、中途退学、学級崩壊が依然として深刻。青少年の凶悪犯罪が増加。家庭や地域の教育力が不十分で、家庭や友人への愛情を育み、豊かな人間関係を築くことが困難な状況...。」と述べた。また、学校教育の現場のようすを、「子どもたちの生きる希望が低いレベルで揃ってしまっている。」と指摘する人もある。危機感の深刻さを実感する表現である。

中教審の答申には過疎地の学校教育がふれられていないが、過小規模化した僻地校の教育力は十分であろうか。過疎地では、家庭も、地域も、学校も含めて教育力は今どうであろうかを率直に問う必要があるのではないか。少子化や親のライフスタイルが変化していくなかで、過干渉・過保護・放任、児童虐待などが社会問題化している。こうした問題点をどのように克服していくのかという具体的な学校運営がなかなか示されてこない。

次章で提案する FASS 新広域小中学校は、こうした問題への総合的な解決アプローチとして考えるひとつである。例えば親との関係で言えば寄宿制は、親子の新たな関係を創り出すことも期待でき、高齢者との連携によりそこに新たな価値が生まれるのである。

僻地学校でも、これまで集合教育、交流学习、山村留学など少人数を生かした指導や特長的体験学習がなされてきている。小規模特認校制度を利用し校区外からも子どもを受け入れることができるなど複式学級を避けるための対応や、小規模校ならではの特色ある学校作りをするなど様々な対策が施されてきた。こうした対策は、学校の統廃合や校区の線引きの見直しについては、地元の合意が極めて困難であることの裏返しである。

小規模特認校制度を活用して通学区域を広域にとることを認めたとして、子どもがより一層遠距離を毎日通学することになるのである。また山村留学は、児童生徒が親元を完全に離れ、留学先の学校の近くに寄宿するかたちをとるものである。

次に通学区域について述べたい。これは「市町村の教育委員会は、当該市町村の設置する小学校又は中学校が二校以上ある場合においては、前項の通知において当該就学予定者の就学すべき小学校又は中学校を指定しなければならない」という「学校教育施行令 5 条 2 項」を根拠として、居住地を基準としていくべき学校が教育委員会から指定されることになっている。通学区域について法令上の規定は存在しないが、市町村教委が独自に歴史、地理的条件を踏まえ、不公平にならないように設定しているものである。

その目的として一般的にいわれていることは、子どもの教育を受ける権利を補償し、教育の普及や機会均等を図るため 実際の学校運営には、学校規模、学級数、通学条件、教員配置などの教育条件を計画的に整備することが求められるため。学校が居住地域にあることで、子どもの成長・発達に及ぼす地域の教育力が期待できる。³⁰

この通学区域による学校指定により、学校は他校との競争もなく子どもが教育委員会によって割り当てられる仕組みである。こうした中、東京都品川区では小学校で 2000 年から学校選択制を導入した。そのねらいは「特色のある教育活動の展開と個性的な学校づくりを進めるとともに、より子どもに適した教育を受けさせたいという保護者の願いに応えることが目的」とされている。つまり学校の活性化である。学校が選ばれる側に立ったことで、それぞれの学校が生徒や保護者にアピールする特色づくりに努めるという姿勢に変化しているという。

学校選択制は保護者の教育への関心も高くなり、「選んだ」という意識があるので、学校を支えようとする気持ちが強くなり、よい効果をもたらしているという。平成 15 年末で埼玉県、静岡県など、全国 35 の市区町村で実施しており、検討中の市町村も多い。

こうした規制緩和の潮流は、まったく競争が存在しなかったといってよい公立学校教育の現場を大きく変える原動力になりうる。

また構造改革特区の認定により、教育分野にも規制が緩和される可能性が現実のものとなってきた。小中一貫の英語教育など特色ある教育の実現に道が拓かれつつある。廃校となった公立学校の校舎を利用した学校法人による小学校の開設といった事例も出てきている。

義務教育の領域にも今日多様な教育機会の提供という観点から、新しい形の学校の参入が検討課題となっている。学校法人による私立学校のみならず、公設民営方式、地域住民や保護者らが教育課程の編成から予算、人事まで関与できるコミュニティスクール(地域運営学校)など、多様な教育機会を提供するという観点から義務教育分野でも新しい学校が必要だという議論である。

ただ、学校の運営自体を民間委託した場合、教育の質の低下や契約が解除された場合、学校が閉鎖され、直接被害が及ぶのが児童生徒である点が指摘されており、学校は設置者が管理するのが原則で、構造改革特区の特例で検討するのが適当という考えが

³⁰ 早稲田大学法学部水島ゼミ公開資料より

審議会などでなされている。「公設民営」を特区で導入する場合は当面、幼稚園と高校のみで義務教育は除くこととされ、委託先も学校法人とするなど、実績を持ち安定した経営基盤をもつ組織に限定し、議会の議決も必要とする考えである。小中学校を対象外とする理由として、「憲法で保障された児童生徒の義務教育を確実に保障する必要がある」というのが教育行政関係者の主張である。義務教育部分がいかに改革が進みにくいかを象徴している。

第4章 新広域学校システムの提案

Flexible Accommodation Schooling System

さて、本章では本論の主題である新学校システムについて以下論述する。

過疎地域の小中学校は、地域の財産といわれ文化の拠り所として大きな期待を寄せられながらも、その小規模化はとまらない。小規模化した学校の対策には学区を弾力的に運用し他の区域からも子どもが来られるようにする制度や、小さいからこそできる特色ある学校にしようという努力もなされてきた。

将来少子化は更に進むことはきわめて高い精度で予測されている。小規模化するほど子どもたちの学ぶ環境は悪化する。子ども同士の切磋琢磨の機会減少、よい意味での競争心が希薄化、一定規模の集団を前提とした行事が困難など更に困難な状況に追い込まれていく。もしくは、閉校され遠くの学校へ毎日遠距離通学を子どもに強いるかのどちらかである。いずれにしても子どものための学習環境は悪化することは必然である。

こうした過疎地問題の解のひとつは、「集まること」である。学校は誰のためか、教育はまず誰のためかを冷静に考えれば、市町村立をベースにした学区に拘束された学校システムは限界であり既に過疎地には適さないことは明白である。この認識において学区の弾力的運用といったことが実施されているのであるが、それは極めて限定的な「対策」であるといわざるを得ない。

小規模学校で「小人数指導の教育的効果」を期待するよりも、「集まること」により多くの友達の中で学ぶ喜びを子どもに与えたい。この「集まること」による教育的効果については容易に多くの賛同を得ることができるものであろう。集まればよいという極めてシンプルな発想は誰もが容易に考え付くものである。それがなぜシステムとして実現してこなかったのか。

教育は外部経済効果や公共財的性格を持つものであることを前章で述べた。また義務教育は、国民が共通に身に着けるべき公教育の基礎的部分を、誰もが等しく享受するように制度的に保障するものとして、個人の幸福の実現に不可欠な要素であるということ、そして民主国家の存立のための必須条件であると認識され、国家の最も基本的且つ根幹的な制度とされている。

こうした認識はもっともであるが、義務教育はそれゆえ政府の独占にゆだねるべきだと理屈にはつながらない。義務教育には私学は存在するがいかにも少数である。例えば本論で対象としている地方の過疎地には学校法人が単独に私学小中学校を運営していくような選択肢は、現行の私学助成制度では運営効率上現実的ではない。

過疎地では、義務教育は特に、権利として行政から与えられ、それを守るものという意識が地域側にも強く、教育行政側もそうした地域の要請を察し、自ら改革し子どものための教育環境を改善しようと統廃合に進まなかったという不幸な両者の意識の一致があったのではないか。

公立学校の運営は、学区を前提とした学校の設置状態にみられるように、この低効率性ゆえに過疎地では市町村立、いわゆる公立によるしか学校運営ができないという悪循環に陥っており、更に統廃合を停滞させたのではないかと考える。また公立学校以外に義務教育を享受する選択肢となるような学校設置形態がこれまでは存在しなかったのが、集まる発想を促さなかったともいえよう。

今日の構造改革とそれにとまなう規制緩和の大きな流れの中では、私学の設立を容易にする方向性が示され、公設民営型といった公私協力型の学校運営や、社会のニーズや地域のニーズを取り入れた新しい公立学校運営形態の提案もでてきている。義務教育の分野に、過疎地においてもこれまでの公立学校以外の選択肢が準備されつつあるのである。こうした新潮流は、既存の公立学校が国民の期待に十分応えられていないとの批判を踏まえ、新しい制度導入により公立学校の管理運営体制全体の活性化を、自ら図ろうとしているのであれば、今後のあり方として評価できるものである。

「集まること」の意義は誰もが容易に発想し認めるにもかかわらず、その発想をこれまでシステムとして実現できなかったのである。現在、公立小中学校が多くの関係者による人の営みとして運営されており、そこに「集まること」をコンセプトとした新しい仕組の学校を持ち込もうという構想である。

制度的問題をクリアしたとしても、この「集まる」コンセプトの学校が実現できるかどうかの鍵は、義務教育の受け手である親と、地域社会が自ら変わろうとし、教育行政側も国民の期待に応えるべく変わろうとし、それに新しい第三の力が加わったときこの新しい仕組が静かに動き出すのではないかと思うのである。第三の力とは、他の社会システムとの連携であると考えている。

「集まること」と、地域との連携をキー・コンセプトとした新広域学校システムを以下の通り提案する。

4-1 新学校システムのコンセプト

新学校システムの基本コンセプトは「集まること」である。“School”とは、群れることでもある。

集まるための手段として、広域学区とし、通学を支援するための寄宿制(Flexible Accommodation Schooling)をもつのが特長である。

基本的な対象は、地方中山間地などの小規模校に通う小中学校児童生徒であり、一定規模の児童生徒数を備えた、従来の学区を越え更に小中学校の設置義務者である市町村という行政の枠も越える広域小中学校を全県レベルで設置する構想である。規模は、一学級 10～30 名程度で、一学年一学級以上として複式学級を解消する。学校行事の開催なども考慮し、できれば一学年 2 学級以上を目指す。学校規模としては、小中あわせて最少でも 300 名程度から、標準的には 600 名程度を予測している。

広域の範囲は、子どもの通学の負担を考慮して、目安として片道 2 時間程度の時間距離を最大とするブロックを設ける。市町村合併とこの広域の範囲が合致し、適正規模となれば地域との連携を重視すればそれが望ましい。首都圏や大都市圏では、市町村という行政区域の枠をあまり意識せず生活をしているが、地方では地域への密着度が高く、いきなり隣町の学校に抵抗なく合流するようなことは難しいと思われる。

しかし、子どもの学校教育環境の改善は喫緊の課題であり、市町村合併の成否と必ずしもリンクが条件とされるべきものではない。学校が優先されるべきであることは論をまたない。子どものための良い教育環境ということを目標におくならば、市町村の合併より極めて目的は明確であり、多くの賛同を得る大儀は十分存在する。

また別の観点でいえば、幸い教育行政は良い意味において教育委員会制度によって市町村にまで教育委員会が組織化されており分権化が進んでいる。こうした特色を生かし複数の市町村の教育委員会が合意すれば、組合立のかたちで新しい学校運営のあり方を実現できる可能性がある。

地域の教育ニーズを一番身近に把握しているのは市町村の教育委員会であろう。平成 12 年 12 月に教育改革国民会議報告において、「地域独自のニーズに基づき、地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校(コミュニティ・スクール)を市町村が設置することの可能性について検討する」と提言された。こうした地域とのニーズを担う学校を、地域コミュニティも責任をもって学校教育に参画するという方向性は、公立学校であることに変わりはないが、「与えられるものである」という意識の強い義務教育においては画期的な学校の運営手法であり、広域学校を実現するには有力な選択肢となりうると考える。

FASS 新広域小中学校は複数の市町村にまたがるものであり、市町村内の学区はおろか、これまでの市町村という設置者を基本とした学校システムの枠を越えたものである。個別の市町村がそれぞれ別々に対応できるものではない。全県的に俯瞰し、子どものための良質な学ぶ環境実現を目標にした過疎地域義務教育を革新するひとつの社会的実験でもある。



図 18 FASS 新広域小中学校のコンセプト

<実現のフレーム>

小学生、中学生の子どもがいる中山間地の保護者の懸念は、少人数になった学校で子どもによい教育をしてもらえるかどうかということ、そして通学についての心配が最も大きい。

地域の学校が小規模化していることに不安がある。そして閉校された場合は統合校へ朝5時に子どもが起床してそれも毎日通わせることになることにも大きな抵抗があり、高知県の中山間地の若い世帯が集団で都市部の学校へ行かせるために転居していくという現象もおきている。

小規模学校で「小人数指導の教育的効果」に大きく期待するよりも、一定規模に「集まること」により多くの友達の中で学ぶ喜びを子どもに与えたいとする考え方である。「集まること」による教育的効果については容易に多くの賛同を得ることができるだろう。また、一定規模校になり、更に少人数によるきめ細かい指導ができれば、教育的には望ましい方向である。

広域通学圏(例えば、30kmもしくは2時間程度)であるため通学を支援する仕組みとして、寄宿制とし、寄宿機能を積極的に且つ柔軟に運営する。広域といえども都道府県という行政範囲を超える中山間地の子どもをカバーすることを想定していないし、特殊な小中一貫校を都市部や中山間地に一箇所設置し、子どもを集めようという構想でもない。

あくまでも小規模化している学校のある地域を一帯的にとらえ、都市部に親ともども移住することによる学校問題の解決ではなく、中山間地の地理的もしくは自然豊かな環境を利用し、その地域の存続と発展の可能性を託す意味合いでの挑戦的な意味合いも持つ新学校構想である。

新広域小中学校ができればその設置地域に子どもが集ってしまうことから、それ以外の地域にとっては、地元から子どもを奪われるとの懸念があるかもしれない。しかし、地域に信頼できる学校(システム)がなければ、子どもを持つ若い世帯は早晚その地域には住めないことに気づき、そのときは都市部へ転居するか、他の地域にできた統合校付近に転居していくことは容易に予測できる。親にとっても転居を迫られている問題である。

地元でなくとも広域圏に安心できる学校(システム)があれば、中山間地においても親自身居住地の選択の範囲が広がるのである。つまり地域に親世帯が残り、子どもを残す方策であることを強調しておきたい。地域が安心できる学校システムを持たないことは、学校のみならず、町村自体の存続が危ぶまれるのである。学校、特に義務教育の小中学校の問題は、子どもの教育環境を中心とした教育行政上の問題であるが同時に親の問題でもあり、そして地域社会存続に直結しているのである。

現状の小規模校をそのままにしておくことで行き着く結末は予測できる。現在の教育行政をみていると小規模の限界まで、最後の最後まで、特徴ある小規模運営など工夫をこらして頑張っていて、どうしようもなくなれば統廃合に進むだろう。休廃校に進むかどうかの判断

基準に教育(環境)の質のというものよりも、法による設置義務が優先されるからであろうか、もしくは地元にある学校があること自体が重要視されるからか、公立校の統廃合は遅々として進まない。

子どもたちの教育環境を考えれば、「集まること」の効果は簡潔にしてゆるぎないものである。問題はこうした新しいコンセプトを、既存システムによる既存学校が運営されている中にいかに実現するかという点である。

4-2 柔軟な寄宿舎運営 -Flexible Boarding / Accommodation

集まることにより学校の児童生徒数において一定規模を備えるが、毎日片道 2 時間の通学は子どもにとっては適さない。よって、この毎日の長時間・長距離通学の問題を克服する手段として、寄宿舎制とする。但し、親子関係、居住地の地域との関係希薄化をカバーするために毎週末は学校・寄宿舎を離れ、親元の家にもどるという寄宿舎運営をする。この仕組みが当新学校システムの大きな特徴であるので、“Flexible Accommodation Schooling System” 「FASS」と命名した。寄宿制でありながら通学制というシステムである。

寄宿舎を通じた濃密な人間関係の中で切磋琢磨し、他を認め合い、助け合いながら生活し、そして学ぶ教育環境を提供する。

FASS 新広域小中学校は、全国の範囲で子どもを親元から遠く引き離し、結果地元からも長期間完全に子どもを奪う結果となる一部の全寮制や、一部富裕層のための英国タイプの伝統的なエリート養成 Boarding School を標榜するものではない。

FASS 新広域小中学校における寄宿舎の設置の姿勢は、旧来の僻地学校教育の問題として指摘される「親元を離れ寄宿生活を余儀なくされている」という退嬰的な結果ではなく、宿泊機能を柔軟に積極的に運営するのである。子どもは週に一度通えばよい。そして親の立場にしてみても、寄宿舎があることにより親の居住地選択の拘束が緩和されるのである。

子どもの生活部分は、全員が三食をとる食堂と寄宿舎が主に支える。寄宿舎は、ベッドルーム、浴場、トイレ、書籍やテレビなどを置く共用の娯楽スペース、共用の学習スペース、冷蔵庫を備えた共同の簡単なキッチンなどで構成される。寄宿舎は基本的には、夕方の学習時間を除けばリラックスし寝る場所である。よって、日本のよくある子ども部屋のようにベッドルームに一人一人が学習机を持つ必要はなく、カウンター程度があればよい。放課後学習は図書館や寄宿舎内の学習スペースなど共用部を利用する。

寄宿制を最大限利用した教育課程の工夫も可能である。授業時間終了から就寝までの時間は、特色ある学校づくりに利用できる。クラブ活動に限らず、補足的教育プログラムが特色となってもよい。

小学生の低学年(1年と2年生)は10名程度がベッドルーム一室で生活を共にする大部屋スタイルとする。小学校中学年から中学1年までは、中規模部屋5~10人程度の相部屋、そして中2中3は進学準備を考慮して二人部屋からひとり部屋で整備する。

小学校の低学年特に一二年生は、生活面のサポートが必要である。また親と別居するという精神的不安が学習に影響を及ぼすことも考えられる。それに対しては例えば幼稚園教諭など幼稚園での経験者がクラスでの Teaching Assistant(T.A.)となり、また生活のケアにも当たるという仕組みがあれば親の心配も軽減されると考える。または、地域代表の親自身が T.A.となることも有効な選択肢である。日ごろ見慣れた友達の親がいることは安心材料となるだろう。

また、健康面のケアも寄宿という生活スタイルのため重要課題である。例えば看護師の資格をもった養護教員の配置や医療的ケアの必要性も通常の学校より高くなるだろう。医療的ケアについては、過疎地で学校問題と並ぶ典型的な課題である高齢者ケア施設との連携という観点から後述する。つまり高齢者ケアのための医療的機能を学校保健機能と一体化するという発想である。物理的には子どもの寄宿舎と高齢者ケアの施設が併設され連携する。

つぎに低学年児童が寄宿生活に耐えられるかという部分であるが、日本の8歳の小学生から英国へ留学生を送りだしている支援機関ギャビタス日本事務所³¹は次のように述べている。『地域社会と家庭そして学校の関わり方は英国ではもっと進んでおり、英国の教育は手作りの教育といえる。元来英国の学校教育は全寮制ではじまった事もあり、寮制私立学校の伝統は根強く残っている。

英国の寮制私立学校は基本的には自宅が学校に隣接していても全員入寮が前提とされる。それは寮での集団生活を通して研かれるにも人間性と社会性に高い意味を認めている。そこで実践されるのは教えられる教育ではなく、「自分たちで考える」学習である。

また、英国の寄宿舎では低年齢の子どもは大部屋を利用し、最終的には個室が与えられるが、違いなくほとんどの子どもが言うのは他の子どもたちと一緒にの部屋で生活したときが一番楽しかったという。低学年の子どもには適切なケアと指導をしてやれば生活面の心配はないという。指導については英国の長年の寄宿舎の伝統で培われたものがあるとは

図 19 低学年寄宿生(英国)



出所: GABBITAS日本事務所

³¹ ギャビタス: 英国の団体で創立は1873年パブリックスクールの校長の選択を主とした業務として開始。1960年に教育財団(奨学金の付与)。現在は教育相談や留学生の指導、教師派遣、コンサルタント業務など手がけている団体である。

しているが、生活面の心配について実際は、「親がいないから出来ないのではなく、親がいるからやらない、やれるようにならない」というのが家庭の実情ではないか。」とも述べている。

この英国の事例から小学校の低学年児童をケアする専門スタッフを置くことでこの問題は解決できるのではないかと考えている。高学年の子どもより、小さい子ほど環境への適応性も高い。

また寄宿舎の教育的効果として、子どもの自主性の涵養ということもある。「日本は親が我慢できなくなってきた。ほんの少し子どもに時間を与えてあげることによって自立は始まる。ちょっと不便にしてやることで子どもたちは今まで感じなかった危機感を持ち、それを解決するために自分の能力を使う面白さ覚えることから自分を発見し、自ら目標をみつけていきます。留学は子育てを破棄するのではなく、距離を置いてみることで、親子がお互いに見るべきものを見えるようにする一つの方法である³²。」 FASS 新広域小中学校の寄宿舎運営にも生かすことの出来る考え方である。

生活部分では毎週帰宅することから、洗濯などは大きな作業にはならないと思われるが、地域の方々による生活アシスタントを期待したい。また低学年の大部屋での就寝時には大人が一緒であることとし、心配な親のためには親も宿泊できるスペースを若干設ける。

先に英国式の Boarding School を標榜するものではないと述べたが、ある英国の寄宿制学校のパンフレットには、“The boarding gives the school a centre of gravity and helps to establish a clear, strong ethos”³³ と述べられている。異年齢集団が濃密な時間を共に過ごす寄宿舎の教育的効果も期待したい。

英国の寄宿制学校は、長年の歴史に培われた寄宿舎運営のノウハウをもつ。寄宿舎には、ベッドメイキングや掃除といった生活部分の世話をする職員とは別に、見識の高い Housemaster / Housemistress が子どもと共に寄宿舎に住み、運営の全責任を受け持ち、子どもの個人的な悩みから勉強まで相談にのるポジションを受け持っている。そして Housemaster / Housemistress をサポートするスタッフとして resident in Tutor, resident Housemother などを配している。寄宿舎運営は学校運営の極めて重要な部分であるため、細心のスタッフィングが必要である。

生活の場である寄宿舎を設置運営することから、適正規模の人員配置は重要である。FASS 新広域小中学校立ち上げ当初は特に、財政効率よりも安心した学校運営を整備することが重要課題となるため、ある一定の人員増はやむを得ないと考える。長期的には、運営ノウハウを整え、将来は適性人員に収斂するように当初から計画されることが必要である。

しかし構造的特徴を見れば、FASS 新広域小中学校は寄宿舎を有するが、週末も含め

³² 「GTT 通信 Vol.19」(2000.9) ギャピタス日本事務所 代表者 渡邊和子

³³ Brochure(Sept.2001-Jul.2002) of the Licensed Victuallers' School, Ascot Berkshire, England

た長期間にわたる完全な寄宿制ではない。週末には寄宿舎を離れることから、週末のための充実した休日用プログラムを編成し、それを教職員が運営するような負担は軽減されているので、教職員数や財政的にも長期的には過大な負担にはならない仕組みである。

4-3 「高齢社会」との連携

FASS 新広域小中学校は、他の社会システムとの連携によって相乗効果が期待できる。それは、相乗効果をもたらす以前に、FASS 新広域小中学校をいう新しい学校のコンセプトが実現へ一歩踏み出すための大きな後押しとなるのである。

過疎地の地域特性をみれば、高齢社会は既に到来しており、こうした典型的な過疎地の他の課題である「高齢社会」と学校を連携させる発想である。先述した高齢社会の到来と過疎地学校の問題を総合的に解決しようとするアプローチであり、FASS 新広域小中学校運営上の中心的な特長である。

ひとつは、「創知の杜」におけるシニアなど元気な高齢者が、地域コミュニティとして学校運営に参画することである。それは知的高齢者の生きがいとなる。二つ目は、要支援・要介護となった高齢者(施設)も含めた地域高齢者との連携である。これにより高齢者施設の閉鎖性改善/社会性の向上が期待できる。三点目は学校側の効果として、学校という機関が社会に開かれるという意味合いにおいて効果が期待できるのである。

人口構造において高齢社会になることが既に予測されており、高齢社会においても活力ある社会とするには、将来益々増える高齢者と社会的機関が新たにどういふ関係を築くかという点に着目できる。そこに新たな結合が生まれるとき、社会的イノベーションがおこると考えるからである。



図 20 高齢者との交流例

出所:文部科学省ホームページ

今日高齢者といえども従来の高齢者のイメージではない。75 歳未満までの前期高齢者は比較的元気なシニアたちである。75 歳を超える後期高齢者あたりから従来の高齢者に近いイメージというのが今日的な高齢者の姿であろう。

前期高齢者にとっては健康の不安はあれども、いかに高齢期を楽しむかという観点が重要となる。高齢者の社会参加意欲の高さについては第1章で述べた。地域や職場で高齢者の意欲が十分活用されずに社会的な孤立という問題も生じている。こうしたなか、地域社会でいかに高齢者の知恵や活力をいかすかという観点から仕組みを考えると、学校との連携は双方に効果的な組み合わせである。

知的シニアの生きがい

知的高齢者が高齢期の生きがいの場として小中学校生との交流もしくは、更に学校運営への参画という機会が与えられるというものである。

例えば「創知の杜」の元気な高齢者は、創知の杜に設置される小中学校運営において特別非常勤講師としての立場や、もしくは学校評議員³⁴として参画する機会が与えられるというものである。また寄宿舍運営の成否にかかわる責任者には、見識の高い Housemaster や Housemistress が必要である。こうした知的役割にもシニアの参画を期待したい。

「創知の杜」には豊かな自然と豊かな居住環境があるといってもそれだけでは単に中山間地の老人コミュニティになってしまう可能性がある。新広域小中学校が中山間地で整備される場合、それは「創知の杜」コミュニティのための前向きな生きがい形成に資するものとなる。そこは数百人規模の子どもたちが居る環境であり、知の交流が生まれる。

創知の杜と対極にあるライフスタイルは高齢期も都心で生きていくスタイルである。都会の刺激と利便性など高齢期においても都会文化を選ぶか、都会を離れ第二の人生の生きる場を地方の「創知の杜」が提案するようなスタイルに価値を見出すかという新しい選択肢を提供することでもある。

高齢者施設との連携による施設の社会性向上

次に FASS 新広域小中学校の寄宿舍を通して高齢者施設の高齢者が子どもたちと交流する仕組みである。これは特別「創知の杜」のコミュニティのみならず一般的に高齢者施設との連携を意味している。

核家族化が進みその後配偶者に先立たれば独り暮らしになる。後期高齢期では健康問題が重要性を増すことは自然であり、いつかはやって来る死に向かい合うことでもあり、いかに尊厳をもって人生の幕引きをするかという課題でもある。元気な高齢者も年を重ねれば生活支援や介護が必要になる可能性も高くなり、程度により在宅での支援・介護や必要な施設で介護サービスを受けるケースもでてくる。

こうした高齢者施設の問題点として指摘されるのがその閉鎖性である。閉鎖的な環境で暮らすことにより社会性を失うことは高齢者が生き生きとした日常生活をおくると極めて

³⁴ 平成10年中央教育審議会の答申「今後の地方教育行政のあり方について」で提言された開かれた学校運営をめざした学校評議員制度による

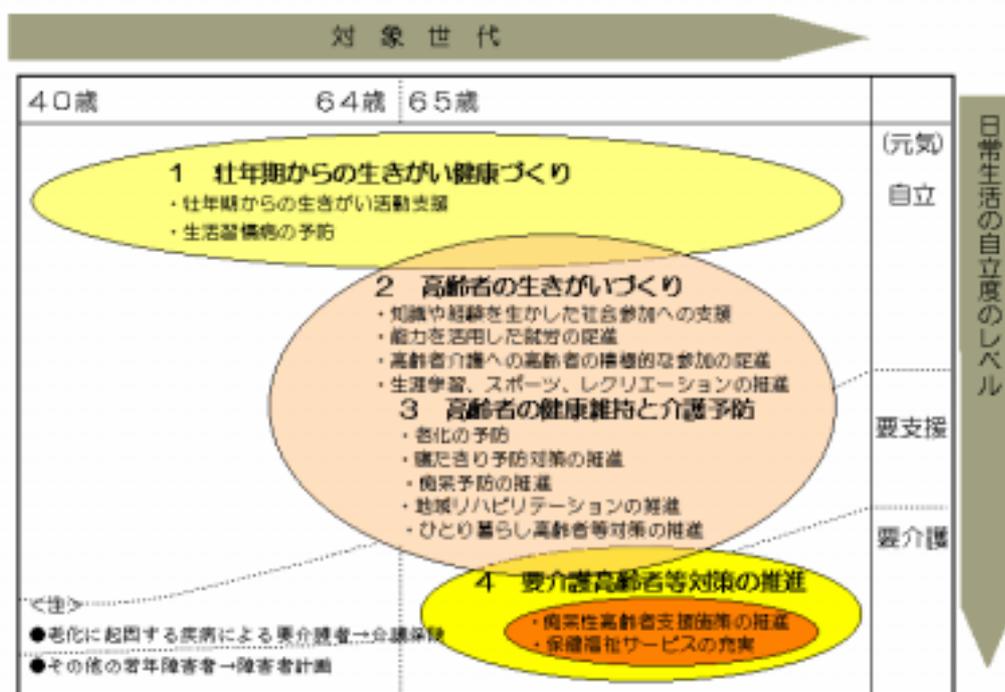
密接につながっている部分である。図 23 に示すように高齢者の自立度レベルや年齢によって高齢者の健康福祉向上の施策は生きがいという観点と深く関連して考慮される。

寝たきりにならないためにも、高齢者には生活者として、人生の大先輩として誇りある老齡期を生きる環境が必要である。必要な医療や福祉のサービスは手立てせねばならないが、医療に依存することからはじめてはいけない。

こうした観点から無理のない形で子どもたちと交流をする仕組みが高齢者にとっても楽しみになり、老化予防、介護予防としての効用を期待するものである。デイサービスを備えた施設であれば、「創知の杜」居住者で学校教育に参画しない高齢者も自宅からその施設に通い、自分の持つ知恵を子どもに教えたり、また子どもから教えられたりといった交流が可能である。元気であってもひとりになれば孤独感もあり、心のふれあいを求める高齢者もあるだろう。

高齢者の問題は、年齢、体調、生活スタイルによって求められるものが異なるし、個人の尊厳にかかわるものなど多様であるため対応策は一様ではない。しかし、高齢者も「集まること」で一定の解決策が得られる。「集まる」というコンセプトは過疎地の小規模学校と同じ方向性であり、高齢者において「集まること」とは、相互に助け合い、支えあい、自立を促進することを意味しているのである。

ただ新広域小中学校設置を想定している過疎地では、必要な在宅介護サービスさえも不足しているところが多い。平成 12 年 4 月に在宅重視と自立支援という理念のもと介護保険制度が導入されたが、こうした人口密度の極めて低い過疎地には民間の介護事業者



出所：「高知県高齢者保健福祉計画」(平成 15 年 3 月) 高知県

図 21 高齢者の健康福祉と生きがいづくり

はその不採算性ゆえに進出もしてこない。施設介護は介護保険制度に大きな負担となっており、将来的な介護の方向性は在宅重視である。また過疎地域はいまだに無医村地区もあり、診療所があってもなかなか医者がきてくれないという現実も直視せねばならない。

地域医療機能との連携

介護保険が導入されてはいるが、過疎地域にはほんとうに必要なサービスが届かないなど介護・医療に問題が多いことは述べた。しかし地域住民のための診療所や高齢者施設のもつ医療的機能は、新広域小中学校の寄宿舎と連携すればもうひとつの大きな役割が期待できる。親元を離れて寄宿舎生活をおくる子どもたちに、親が病気の対応など不安を抱くことは自然なことである。こうした地域社会のもつ医療的機能は、子どもたちにとって学校の「頼れる保健室」としての役割を果すのである。保護者の根本的な不安を払拭する一助になる。

更にいえば、医療的機関が地域医療のみならず FASS 新広域小中学校の学校保健の役割を果すことになれば、採算性への効果はプラスであろう。

開かれた学校づくりと FASS 新広域小中学校の特徴

三点目は、学校が享受できるポイントである。創知の杜との連携による FASS 新広域小中学校運営というコンセプトは、学校という組織の中で行う学習の枠を越え、地域や世代を超えた知的交流による新たな「知」の創造を目指している(図 24)。「創知の杜」の居住者の中心であるアクティブ・シニアが学校教育の場で自身の培った知識や知恵を子どもたちに伝える仕組みをもたせることや、寄宿舎を通しての高齢者との交流は、社会の中での学校という社会機関の存在を変化させるものとなる。更に子どもたちにとっても、こうした交流は社会を身近に感じさせる貴重な場になる。

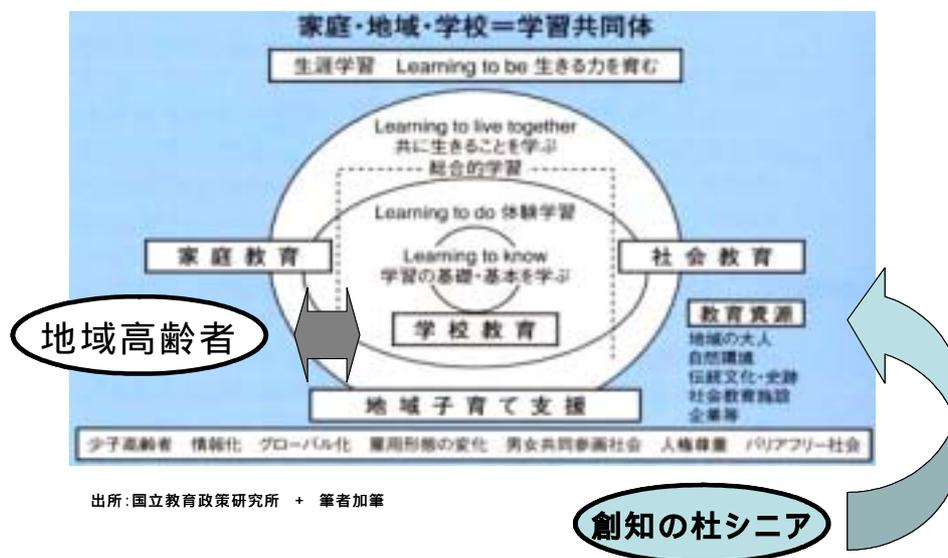


図 22 学校と高齢者の連携

本論は過疎地小規模校の問題解決を主題としているので、過疎地の学校のみを基本的に対象としているが、仮にこの学校システムが有効な教育的効果を発揮することが広く県民レベルで認められれば、例えば県庁所在地でも市街地であっても、FASS 新広域小中学校導入は可能である。FAS-System 新広域小中学校の基本は、「集まること」であり、その汎用性、普遍性は高いからである。都市部で暮らし、都市部で子育てをすることが望ましいと考えるか、自然豊かな落ち着いた学習環境で一定期間育てたいかの選択の問題である。

また、自然との共生は今日の教育課題として欠かすことのできないものである。FASS 新広域小中学校が創知の杜と連携する意義がここにも見出せるのである。FASS 新広域小中学校もしくは寄宿舎が設置される場所は過疎地であるが、そこにはまさに自然の宝庫である。自然とは多様性そのものであり、格好の教材であることに異論はないであろう。子どもたちがその豊かな自然のなかで発見を通して学ぶことの面白さを味わってほしいと思う。都会にはない「自然の教育力」を最大限生かした課程は、寄宿制による特徴と並び、FASS 新広域小中学校のアピール・ポイントである。

更に発展的連携として、大学などの高度研究者や学術関係者との連携も視野に入れておきたい。研究者の自らの研究成果を、例えば科学的な面白さを一般社会と分かち合う意図の下に、子どもたちの世界にも科学への興味の芽を育ててやる。これは広い意味の社会教育であり、点数による評価のない世界でよいのである。

4-4 新学校実現のバリアとその解決の方向性

FASS 新広域小中学校を実現するには、現状の義務教育自体がほぼ公立学校が独占して存在しているという構造的・制度的な問題、そして FASS 新広域小中学校構想が新しいコンセプトであることによる困惑を克服せねばならない。

公立学校の自己改革の困難性

日本の義務教育の実情は、小学校数で 99.3%、中学校で 93.9%を市町村立の公立小中学校が担っている³⁵。それは義務教育とは国民が共通に身に着けるべき公教育の基礎的部分を、誰もが等しく享受し得るように制度的に保障されたものであるというのが表向きの解釈である。

しかし他方では経済的低効率ゆえに、公立のほぼ独占化を決定付けているという指摘もある。特に中山間地の過疎地という人口密度が極めて低く、学校も点在する状況において、公立学校運営の低効率性が指摘されるが、その低効率であるが故に公的機関の運営にならざるを得ないという理解が一般化している。しかしこの低効率性をもたらしている

³⁵ 平成 13 年 5 月 1 日現在

ものは何か。

ひとつは、学校あたりの児童生徒数が少ないからである。なぜ学校あたりの児童生徒数が少ないのかといえば、子どもが少ないことと統廃合が進まず学校数が多いからである。子どもが少ないのは出生率の低下と転居による社会的減少である。学校数が多いのは地理的条件などにより学校が点在していること通学区域が市町村教育委員会によって定められ、子どもが行くべき学校を教育委員会が基本的に決める仕組みとなっており、地元住民も学校の存続を強く望むからである。

義務教育の機会均等を保障するため、市町村は地域に子どもが居る限り学校を設置する義務がある³⁶ということになっており、学校関係者、親、そして地域関係者の学校閉鎖の合意がない限り、小規模になろうとも学校は存続し続けるという構造にある。学校関係者の全面的な意図というわけではなく、地域社会もこうしたかたちで学校存続を支持してきたのである。

義務教育である小中学校分野の規制緩和について教育関係者が最も強い抵抗を示している分野である。教育委員会制度によって市町村レベルまで地方分権が最も進んでいると主張する見解とは差異があるが、教育分野は自由化とは対極にあるとあっていいほど長年厳しい規制によって守られてきたといわれている。

特に義務教育においては、「市町村はその区域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くてはならない。」と定められ、仮に努力しなくてもそのまま存在することがありうる制度であり、内からの改革が困難であるといえよう。

法律上できないということが多くの新規学校参入の拒絶理由として述べられてきた。しかし法はわれわれの社会を良くしようとする試みを妨げるべきものではない。社会構造が先述したように大きく変わってしまっており、更に急激に変わろうとしている今日では、原点に立ち戻った制度設計がもとめられる。教育分野のみが聖域として扱われる理由はない。子どものために何が必要かという冷静な判断が必要である。

また、義務教育においては、「教育の機会均等と一定の教育レベルを担保するため」という大義において現体制が現在でも必要であり効果的であると主張されることが多い。戦前戦中の教育は完全否定され、戦後占領下での教育の民主化が進められたころ、つまり新しい教育理念のもと新しい制度設計をしたころならば、こうした上からの固定的な枠組みを維持する手法による教育水準担保ということが必要であり効果的であったと思う。

しかし日本は経済的にも成長をとげ成熟した社会に入り込み、今日人々の価値観も変容しつつある。こうした社会の変革がおきた中で学校教育という社会的機関が自らの存在価値を追求するならば、公立学校のあるべき姿としては自らの特徴をそれぞれが公に示し、他の学校とのベンチマークなどにより、より一層のよいサービスの提供に努力するという形で、全体がレベルアップし続ける、自ら成長し進化させていくシステムが今日の社会では必要であると考えるのである。

³⁶ 学校教育法第 29 条

過疎地の小規模校の問題は、報道でも良く取り上げられる話題であり、多くの人々がその事実を知っている。もちろん教育行政関係者は、小規模学校ならではの特徴ある学校づくりであるとか、少しでも子どものために良い教育環境が整うようにと種々対策を講じてきていることも周知の通りである。

しかしながら、法律により決められた通りの学校運営が求められる公立学校の宿命であろうか、そうした対策にもかかわらず小規模校が次々と閉鎖されていく。小規模校を最後まで死守する地域の姿が賞賛される一方で、学校が毎年消えていくという現実を目の当たりにしているということに強い疑問を感じるのである。

問題の解は「集まること」であることは、おおよそ誰もが見当のつくところである。逆に言えばそれしかないはずである。こうした認識は教育現場関係者も既に気づいているし、賛同を得られるものであると思う。にもかかわらずシステムは変わることなく、時がたてば相変わらず学校がなくなっていく。無くなった後は更に遠くの統合校への毎日長距離通学を子どもに強いるのである。

この現象は、過疎化そして少子高齢化により時代の趨勢としてやむを得ないと理解すべきではない。当 FASS 新広域小中学校構想においては、システムそのものが機能していないと理解することからスタートしたのである。対策ではなく、仕組みを変えることであり、あらたな制度設計を持ち込むことともいえる。

これまでにないコンセプト実現に伴う規制と関係者の困惑や不安

FASS 新広域小中学校は、義務教育分野においてこれまでにないコンセプトである。またこの構想初期段階においては、敢えて現状の規制や困難さを踏まえて、現行制度で出来る学校を考えるというアプローチをとらなかったのである。実現にあたっては法の規定遵守は必要条件であるが、新しい制度設計をしようという発想であるため、現行法が規制という障害になり、見たことのない学校運営であるため多くの関係者が不安を持つ。

FASS 新広域小中学校設立・運営にあたっては、先に述べた既存校の問題、法規制や財政上の問題など現状では多くのバリアがある。しかし、同時に現状法制の弾力的運用や、規制緩和、構造改革特区の認定などにより、市町村と私学が共同して特色ある学校をつくるという取り組みや、公立校の管理運営方法を改革する仕組や、公立学校の運営を外部委託する議論も政府レベルの机上にあがっているが、制度的な確実性は不透明な部分も多い。

本論の主題は、過疎地における新たな制度設計による学校義務教育のシステムを構想し、そのシステムに基づいたよい教育を実現する学校をつくることである。そしてこのシステム設計をする目的は、「子どものために」であるという方向性に揺らぎはない。コンセプト形成段階の挑戦的アプローチから、実現すべき学校像が明らかになったとき、次のステップはいかに制度的問題をクリアし、関係者がどのように実現に向けて一步を踏み出すかを現実性のある姿で描くことである。

FASS 新広域小中学校の実現にあたっての克服すべき制度的/構造的/運営上の課題と、精神的課題を次のように整理してみた。

制度的/構造的/運営上課題

- 設置者・運営主体の問題：通学区が複数市町村にまたがること
- 義務教育の無償維持
- 意欲ある教職員の確保
- 教職員の通勤の問題
- 寄宿舍設置による財政負担の増加(一時的・短期的)
- 寄宿舍運営による財政的負担の増加(長期的には遞減)
- 寄宿舍運営による教職員の負担増
- 家計の負担増(寄宿舍での経費や食事代)
- 既存公立小中学校との整合
 - 既存校と並存した場合一時的に既存校の子どもが減る可能性
 - 既存校の教職員の雇用
 - 統合により廃校となる学校施設の利用・転用
- 校長のリーダーシップが充分発揮される環境づくり
- 低学年児童を含む寄宿舍の設計・運営ノウハウ獲得と寄宿舍運営をまかせられる人材確保
- 寄宿制であることにおいて、子どもの人権保護の観点から、教育の質についても客観的、定期的に評価・監査していく仕組みづくり
- 寮生活になじめない子どもの対応
- 高校進学の問題
- 市町村教育委員会との関係

精神的課題

- 見たことのない学校システムに対する漠然とした不安
- 見たことのない学校システムが信頼できる教育をしてくれるのかという不安
- 地方、中山間地、過疎地、寄宿舍ということに対する漠然とした停滞感や閉塞感
- 寄宿制で親元を離れることによる親子関係の希薄化懸念
- 寄宿制による低学年児童の生活に対する親並びに子どもが持つ不安
- 寄宿制によるいじめなどに対する親の不安
- 寄宿制で親元を離れることによる子どもが病気になったときの不安
- 既存学校関係者や地域住民の理解を得ること

実現にあたり最大の難関は、既存学校と FASS 新広域小中学校並存の整合の問題である。市町村教育委員会の責任により市町村立で、現職の地方公務員である教職員によって今現実に運営されている学校との整合性である。複数の市町村、市町村教育委員会、県教育委員会が FASS 新広域小中学校実現に同時に合意し、その広域において FASS 新広域小中学校を全面的に一時に導入するのであれば、この問題は最小化できる。既存校と FASS 新広域小中学校を並存させるときは、一時的にせよ既存校の児童生徒数を減らすことになるからである。

既存の学校システムの延長線上では、合理的なレベルの統廃合に進むことに限界がある。では、そこに別の選択肢として私学が成り立つかといえればこれも極めて現実性に乏しい。実現の方向は構造改革の流れに添った果実を教育分野でも最大限利用する方向性は変わらないが、義務教育の無償提供を担保するという観点からは、特区を利用したとしても公共モデルの枠組みを利用する方向で実現性を求める。

公立モデルによる実現方向性と構造改革規制緩和の流れを活用

過疎地域という地域特性と、義務教育であることを勘案すれば、直感的にも公的モデルが適しているのではないかと考えられる。問題は合理的な規模に「集まること」ができなくてはならない。既存の複数の市町村教育委員会が協議し、市町村の枠をこえたレベルの公立学校統廃合を、地域の合意を得て自ら進め、寄宿舍を設置運営し、そこで「集まること」の教育効果を前提としてよい教育が実践されるのであれば、単に公立学校の統廃合を進めればよいのである。

市町村合併という枠組みが変わるような構造変更があれば、統廃合による学校集約化も進む可能性は高いと思われるが、こうした公立学校が自主的な統廃合に進むことを近い未来に期待し、毎年休校や廃校に追い込まれている学校を傍観することは許されないだろう。

よって、公立モデルの学校運営、もしくは私学の効率性や運営の自由度の高さを生かしつつ、そこに公共性が担保できるような方向性で学校設置運営の形態を検討した。制度的もしくは運営上の課題については、規制緩和による現行制度の弾力的な運用という流れを最大限に利用する。

また視点を転じれば、過疎地域の学校の問題は全国的なものであることから、地方の市町村の問題とせず、過疎地の新しい義務教育システムを開発するという観点から、国レベルの役割と認識し国が主導することによる国立大学の研究開発校という位置づけでの実現手法にも期待を残したい。

プロトタイプ校の立ち上げとシンポジウムによる世論形成

精神的な課題についてであるが、これまでにない学校であることに関連する不安や懸念に対しては、プロトタイプ校をまず立ち上げ、実際に多くの方々に見ていただくことが必要と考える。そこで寄宿も含めた信頼できる学校運営ができているかを評価してみることである。

そのプロトタイプ校を立ち上げるにあたって、関係各方面から大きな抵抗があるだろう。しかし、過疎地の教育がほんとうに今のままで良いのかという地点に立ち戻るとき、何とかせねばという総論の合意はあるだろう。次は解決の手段を議論していけばよいのであるが、ひとつの具体的な実現の選択肢としてこの FASS 新広域小中学校構想をたたき台に親と過疎地の地域社会の意見を拾い集めたい。現状の教育に満足しているのか、今のままでこれから将来改善の見通しがあるのか、代案はあるのかを冷静に考える時間が必要である。他に解決手段があればそれとの比較検討も含めて「親と地域の考え」をまずベースとして世論形成を行う。

現在こうした観点から親、過疎地の地域代表者、教育関係者、自治体関係者を交えてのシンポジウムを計画している。義務教育は制度上政策決定の問題ではあるが、保護者と地域社会の賛意という地域の明確なニーズなくしては、新学校導入提案は進みようがない。保護者や地域社会の熱意こそが新たな学校システム構築へ、まずはプロトタイプ校実現へ動き出すためのエンジンとなると考えるからである。

経済界からの Push と国際的要素の魅力拡大

こうした新しい社会システムの制度設計により、新たな社会システムを立ち上げるとき、戦略的に多方面からの Push や Pull の仕組をビルトインし、新学校システムの魅力を親や地域社会といった当事者に訴えることも必要である。繰り返すが新システム導入にむけて第一歩は、当事者である親と地域社会の賛同であり、地域の存亡をかけた地域独自のニーズである。

ひとつは日本経団連、経済同友会、そして日本商工会議所といった経済界からの協力である。例えば教育が外部経済効果をもつという背景において、社会一般のみならず経済界にとっても義務教育は重要分野であり、職業と教育は不可分な関係にあるともいえる。FASS 新広域小中学校を特徴づけ、親や地域にとって魅力ある機関となる手段として、“Work Experience”ということを経済界の協力を得て先導的に実現するというアイデアである。中学3年生が企業で夏休みなどを利用して一週間程度の実際の職業体験をするというものである。職業体験をしたい企業には子ども自らが申し込み(学校の指導の下であるが、親が申し込むのではない)、実社会を体験するというものである。これも英国では一般的な制度であるが日本には普及していない。

もっとも早い子どもは義務教育を終えた段階で社会にでるが、日本では義務教育終了

後の進学率は、英国の 71.2%³⁷を大きく上回る 93.9%³⁸であり、義務教育後直ちに就業する割合はきわめて小さい。進路を決定する時期においても両国には大きな差があると思われる。そうした社会の違いがあるにせよ、中学 3 年生の段階で将来の職業についての感覚の芽を育てることは意味があると考えるのである。

身近な親の職業の枠を越え、近くは地元都道府県内の特色ある伝統技能や産業、そして経済の国際化の現状を感じるには、中央の経済団体に所属する企業などが、子どもからのリクエストに応じて働くことの体験を提供する仕掛けとするのである。企業に職業体験を申し込む子どもには主体性が求められるし、それを受け入れる企業側にも懐の深さが必要であろう。地方の子どもたちが高いレベルの夢をもって育っていくことを、地域再生の観点から経済界もふくめた社会全体で地方教育を改革し、その改革実現に支援してほしいと願うのである。

また、国際性を増すことによる魅力づくりでは寄宿制の関係からも例えば英国教育機関との連携が考えられる。低学年児童を寄宿させるという試みにおいては、先にも述べたが歴史的にも蓄積の深い、そして何よりもその教育的効果を積極的に利用するという姿勢において英国の事例を参考としたい。

英国は英語の強みをいかした「英国式教育」の輸出に熱心である。また英国の教育改革が質の高い公的教育制度を確立・維持する方向で進められており(英国の階級社会において、超エリート育成校は大きな問題ではなく、対極の社会構造にある公立学校に大きな問題があると解釈すべきであろうが)、米国共和党右派の議員は公的教育制度に既に見切りをつけ、教育の民営化の方向に動いているのとは対照的である。日本の教育改革も教育の多様性をめざしているが、大きく民営化に舵を切るとは現状では予想しがたいと思われることから、改革の方向は英国に近い。

小中学校に渡る英語教育を特色あるものにし、寄宿舎運営のノウハウを得るという両面の趣旨から英国教育機関との連携も有効な選択肢であろう。こうした提携も学校ベースの個別交渉ではなく、最低県レベルのコミットメントがあれば、当該県全体としての強いメッセージとなるだろう。こうした挑戦的な試みは、保護者の期待を膨らませることにもつながり、現状の閉塞感や寄宿制への不安を低減するプラス材料となり得ると考えるからである。

先にも述べたが過疎地の学校の問題は全国の地方に共通の問題である。高知県が高齢化や少子化の先進県であることからモデルケースとして研究対象としてきたが、FASS 新広域小中学校は高知県でしか成立しない構想ではない。われわれの構想を理解し、果敢に制度設計を新たにしてみようという合意が形成される都道府県が先駆ければよいのである。

³⁷ 1999 年のフルタイム在学者、イングランドのみ。「教育指標の国際比較」平成 15 年版(文部科学省)

³⁸ 2002 年の全日制進学者。「教育指標の国際比較」平成 15 年版(文部科学省)

4-5 設置者・運営主体の選択について

次に実現手法として、具体的に誰が設置者となり運営主体となりえるのかを検討したい。

新広域小中学校実現にあたっての課題は、子どもにとって良い学習環境になることはいうまでもないが、広域に子どもを集めること、義務教育として原則授業料は無償であり、その他には中山間地へき地という地域特性など社会のニーズをいかに汲み上げるか、子どもの安心感、既存校の共存/活用の問題、既存学校の先生の問題、県市町村の財政問題、家計の負担の問題、校長はじめ学校が主体的に教育理念を実現できる環境の実現、そして実現の早さと規制緩和の進み具合といったところが設置者・運営主体を決定するポイントとなってくる。

FASS 新広域小中学校の実現形態はいくつか考える。規制によって固められてきた教育分野の規制緩和進行が黎明期とも言える状態であり、一番改革がおくれているといわれている教育分野においても規制緩和は徐々に進んでいる。

また設置運営形態に影響を及ぼす「広域」小中学校のコンセプトは、これまでの設置者管理基準に合わない、つまり越えているということである。僻地教育の問題が個別市町村の境界を越え、例えば全県の中山間地小規模校にわたる義務教育の問題であるからである。

FASS 新広域小中学校の「広域」という部分を実現するためには、現状行政区域に立脚する市町村単位ではなく、その枠を超えた主体が設置する仕組みが必要になる。考えられるケースとして関係市町村が共同して組合を設立する、もしくは県³⁹、国、もしくは独立行政法人⁴⁰、もしくは学区の縛りのない学校法人による私学の設置である。

FASS 新広域小中学校の設立手法の選択肢としては、次の形態が考えられる。

市町村立の統合公立学校

国立大学附属小中学校

学校運営に保護者や地域住民などのニーズを地域学校協議会を通じて反映させる公立学校であるコミュニティ・スクール

公立学校の管理運営を学校法人などに委託する方法

学校法人が学校を設置する際に、地方自治体が土地、施設等を譲与もしくは無償貸与する公私協力型

学校法人による私立小中学校の設置運営

³⁹ 現行学校教育基本法では小中学校の設置義務者は市町村

⁴⁰ 現状では大学の設置のみ

は、合理的な規模の統合小中学校を形成するために複数の市町村教育委員会が組合立で、いずれかの市町村に FASS 新広域小中学校を新設するという案である。既存の公立学校をそれぞれの市町村がもっているところへ、新たな公立学校を設置することになる。行政主導であり公立校であることの位置づけが明らかであるので、複数市町村を学区とすることにも支障はないし、授業料無償についても制度上の問題はない。ただ、現状の既存校があるなかで統合校を新設することは、他の小規模校から生徒を奪うことであり、既存校に与える影響を踏まえてなお、FASS 新広域小中学校の新設に踏み切るインセンティブは極めて小さいといえる。

もしくは、市町村合併の協議が進んでいる場合などでは、思い切った学校の統合ということも可能性は残る。行政主導で寄宿舎を設置しそこに子どもを集約することについて、関係者の合意をとることは容易ではないだろうが、そうした機運に前向きな市町村があれば、小規模校との並存をやめ、一気に FASS 新広域小中学校への集約もありうる。

そうした場合でも、従来の公立学校の枠組みで運営されるため、学校の独自性や地域のニーズを強く反映する学校運営には期待が薄い。

次に についてであるが、過疎地域の学校の問題は全国的なものであることから、地方の市町村の問題とせず、過疎地の新しい義務教育システムを開発するという観点から、国レベルの役割と認識し国が主導することによる国立大学の研究開発校という位置づけでの実現に期待するものである。

国立大学附属小中学校は、公立学校では取り組むことが困難な国として先導的に行うべき教育課題の研究をはじめ、いろいろな先進的、先導的な研究を役割としている。FASS 新広域小中学校の実現を国としても認め社会的実験を行うとすれば、プロトタイプ校は国立大付属小中学校の分校として実現できないかという選択肢である。

は、平成 12 年 12 月に教育改革国民会議報告において、「地域独自のニーズに基づき、地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校を市町村が設置することの可能性について検討する」と提言されたコミュニティ・スクールといわれるものである。こうした地域のニーズを担う学校を、地域コミュニティも責任をもって学校教育に参画するという方向性は、公立モデルでありながら、「与えられるものである」という意識の強い義務教育においては画期的な学校の運営手法であり、広域学校を実現するには有力な選択肢である。

これは全国の公立学校をすべてコミュニティ・スクールにしようというのではなく、相応しいアイデアと人材とやる気のある地域コミュニティや自治体首長いるところに「ひとつ、自分たちの学校をつくらう」と思えば、それができるようになるという提案である⁴¹。つまりやる気のある地域の発意により、市町村教育委員会が設置を判断するというものである。

中央教育審議会では、コミュニティ・スクールを地域が運営に参画する新しいタイプの

⁴¹ 「コミュニティ・スクール構想」(2000.12) 金子郁容、鈴木寛、渋谷恭子著

公立学校、地域運営学校とした上でその在り方について次のようにあらわしている⁴²。

地域が公立学校の運営に参画する意義

- 公立学校の管理運営に保護者や地域住民が参画することにより、学校の教育方針の決定や教育活動の実践に、地域のニーズを的確かつ機動的に反映させるとともに、地域の創意工夫を活かした、特色ある学校づくりが進むことを期待。

制度化に当たっての基本的考え方

- 地域運営学校は、学校運営の在り方の選択肢を拡大する一つ的手段として、学校を設置する地方公共団体の教育委員会の判断により設置。
- 保護者や地域住民の学校運営への参画を制度的に保障するため、保護者等を含めた学校運営に関する協議組織(学校運営協議会)を設置。
- 学校運営協議会は、教育計画、予算計画の方針などの学校運営の基本的事項について承認を行うとともに、校長や教職員の人事について関与。
- 学校の創意工夫を活かした様々な取組が可能となるよう、教職員人事など校長の裁量権の拡大が重要。
- 地域運営学校自身による自己評価に加え、教育委員会による不断の点検・評価が重要。必要に応じて指導、指定取消等の是正措置を行う。

この案では、過疎地の特別なニーズである、小規模学校の問題などを、その他の地域特性としての高齢社会の問題も含めて、地域社会がそれらのニーズを学校運営に反省させることができる仕組という点に注目できる。地域力がないところではこのスキームは困難であろうと思われたが、この構想の本質は、公立モデルという枠組みにおいて、もう一度真の地域の学校を取り戻す試みであるとも解釈できる。そうした場合、FASS 新広域小中学校のコンセプトとも極めて共感できる部分が多いのである。

この構想の起点は、地域コミュニティの発意であり、学校運営に責任をもった参画が求められる。過疎地での地域力低下は認めざるを得ない部分が多いが、例えば「創知の杜」との一体化によれば、そこに居住する元気なシニアは十分学校運営の参画の潜在力が期待できるものである。

規制緩和にともなう新しい学校設置運営の形態は、特区構想ともあいまって多くのアイデアが出ているが、その制度的実現性は不確実なものが多い。そうしたなかこのコミュニティ・スクール構想は、平成 13 年 1 月には文部科学省により 21 世紀教育新生プランでコミュニティ・スクールの可能性や課題について検討することが盛り込まれ、平成 13 年 12 月には総合規制改革会議第一次答申として「コミュニティ・スクール導入のための法制

⁴²平成 15 年 12 月第 35 回中央教育審議会総会資料「今後の学校の管理運営の在り方について」(中間報告案)の概要

度整備に向けた実践研究の推進」という提言がなされている。平成 14 年度では数校の公立学校において実践研究を実施しており、公立学校の改革案としては一番実現性の高いものであることも特筆すべき点である。

であるが、地方公共団体の様々な業務が民間に委託される中で、多様なニーズに応じた特色ある教育を実現すること等を目的として、公立学校においても管理運営を委託することについても検討すべきとの提案があり、これも中教審において今後の学校の運営の在り方として審議されてきたものである。義務教育においても特区構想において包括的な委託の提案が多々だされていたが、結果は義務教育については、特区においても認められなかった。理由は、経費の削減等による教育の質の低下、契約解除等による学校の閉鎖による教育を受ける機会の侵害等の懸念などが指摘されたのである。

よって、当面は、幼稚園と高等学校を対象として制度化される見通しとなり、委託先は、学校法人など、安定的経営基盤と実績等をもつところに限定される方向である。

は、学校の設置・運営において公私協力するケースであり、学校法人が学校を設置する際に、地方自治体が土地や施設等を譲与したり無償貸与することなどにより協力する手法である。この手法により福井県でかつやま子ども村小・中学校、岡山県の吉備高原のびのび小学校で実例がある。そうした観点からは実現性は高い。

しかしあくまで私学で運営されるため、このスキームで授業料の無償を担保するためには、県もしくは市町村、もしくは民間からの特別な補助が必要となる。

最後に であるが、これは他との比較のために含めたが、通常の学校法人による私立学校としての設置運営である。既存学校とのかかわりなどには関係なく設立が可能であるし、広域に子どもを集めることは全国を対象としても可能であることはいうまでもない。ただ、こうした私学は FASS 新広域小中学校のコンセプトではないということである。

これらの学校の種類ごとの、設置運営上の課題をマトリックスに整理してみると図 25 の通りとなる。

		評価要素									
		学校設置制度の確実性	授業料無償の担保	広域学区1の法的実現性	設置の容易性 ²	実現のIncentiveの高さ	地域の参画度(責任度)	公費依存の低さ(短期) ³	財政効率向上期待度(長期)	教職員の人事の学校独自性	経営の安定性
学校種別	統合公立校(組合立)				×	×	×	×		×	
	国立大附属校						×	×		×	
	コミュニティ・スクール							×			
	学校法人への	/×						×			
	公私協力型私学							×			
	学校法人による私立学校		×				×		n/a		

1. 複数市町村にわたる広域学校を指す
2. 既存学校の統廃合問題との関連を指す
3. 寄宿舍の設置費用負担などを指す

図 23 学校種別ごとの実現性評価

マトリックスからは、「広域」を制度上可能にし、且つ義務教育の無償を担保するという大前提を維持し、同時に地域の参画により地域のニーズを実現する学校としては、現状ではコミュニティ・スクール構想を基本とした学校設置手法が、可能性が高いと読み取れる。複数の市町村にわたる広域であることは、コミュニティ・スクール構想は想定していないと思われる。しかし、広域市町村のコミュニティが強い地域の共通ニーズとして小規模学校の問題を認識し、FASS 新広域小中学校設置を望む場合、複数市町村教育委員会の設置判断をもって組合立学校をコミュニティ・スクールとする運用的解釈をするものである。

その他の FASS 新広域小中学校校設置の可能性は、公私協力型私学と、国立大附属小中学校の分校というかたちというのが現実的な選択である。

いずれのケースにしても社会実験と示したごとく最初にプロトタイプ校を実現し、その効果を広く公開し評価を得る必要があると考えている。なにしろこれまでなかった学校である。全県レベルの配置に進むかの判断も、プロトタイプ校の成否を待つべきであろう。

4-6 新広域小中学校の実現手法とシナリオ

前節の分析により、FASS 新広域小中学校導入可能な実現手法を三つのシナリオで示したい。

三つのシナリオ

先にも述べたが、これまでどこにもない学校システムであるため社会的実験としてプロトタイプ校の立ち上げが先決である。プロトタイプが評価され、全県への普遍となった場合、あくまでも誰もが無償で義務教育を受けられる機会を有することが担保されておれば、公設公営であろうとも公設民営でも「かたち」に拘泥する必要はない。できれば過疎地であっても、学校間での良い意味での競争が生まれるような環境を望みたい。選択肢があることは豊かさのひとつである。

学校教育費の負担については義務教育の範疇にあることにおいて、及び中山間地居住者の所得を考慮しても、その費用の無償という制度は担保したい。但し、寄宿に伴う食事代の実費と水道光熱費など諸経費の一部は保護者負担にすべきであろう。

国公立学校での義務教育は無償とするという教育基本法や学校教育法の理念は、全国民に無償で教育を受ける機会を与えるという意味では必要であろうが、FASS 新広域小中学校のように地域的事情により寄宿舎を利用し、そこにエクストラの学習時間がある場合など、必ずしも無償である必要はないのではないかとの見解もある。そうした場合は、どれだけ家計が負担できるかという判断が加わる。

シナリオ 1: コミュニティ・スクール

広域市町村が組合方式で立ち上げた小中学校を、地域のニーズを反映する目的でコミュニティ・スクールとして認定申請し、学校運営に地域住民が参画する新しいタイプの公立学校運スキーム。

設置者:

広域の複数市町村が組合方式で学校を立ち上げ、地域社会の発意により自治体の教育委員会が設置を判断する。

運営主体:

組合立の公立学校であるが、コミュニティ・スクールの特徴として、地域学校協議会⁴³を通して地域住民が学校運営に参画する。

学校所在地:

県内の中山間地が中心となる。

⁴³ 学校運営への保護者や地域住民の参画を制度的に保障するための仕組みとして設置される予定の合議制の機関。委員は、校長、教職員、保護者、地域住民、教育委員会関係者などが考えられている。

学校施設:

広域市町村が設立した組合立小中を、地域住民と自治体首長の発意でコミュニティ・スクールに認定申請する方式。もしくは、既存の中学校に統合することで組合立小中学校を立ち上げることもありうる。その場合、広域自治体はその施設を改修し使用する。

寄宿舎:

組合(広域市町村)負担で設置する。校舎を既設の中学校などを利用する場合、寄宿舎のみ、例えば創知の杜区域に設置することもある。

募集範囲:

設置者である広域市町村内を原則とする。但し、県内に限り小規模公立校に通う児童生徒を優先するが、バスなどによる週一回の通学に耐えうる範囲であれば可能。保護者の送迎がある場合この限りにあらず。

募集方法:

既存校との並存の整合の問題あり。また、低学年児童の寄宿生活は周到な準備が必要であるので、初年度は小学3年生から中学2年生までを一斉に募集し、次年度は小学校1,2,3年生を募集し、3年目からは小学1年生のみ募集するといった段階的な方法をとることもある。募集が多い場合は小規模校地域の児童生徒を優先し抽選する。

教職員:

学校運営構想をもった校長が、それに相応しい教員を採用することを基本とする。または地域運営協議会の推薦のある教職員を採用する(県教育委員会との協議)。十分な少人数学級の実現と不慣れな寄宿舎の運営ということも踏まえて、できるだけ潤沢な人的資源を当初は投入する必要がある。現状小規模化している学校の教職員を充てる方向を考える。

授業料:

公立学校であるので、無償。但し、寄宿舎の運営経費の一部、食事代は保護者負担。

シナリオ 2: 国立大学附属小中学校

国立大学附属小中学校は、公立学校では取り組むことが困難な、国として先導的に行うべき教育課題の研究をはじめ、先進的先導的な研究を役割としている。FASS 新広域小中学校の実現は、まさにこの趣旨に適うものである。国全体のテーマとして、プロトタイプ校を国立大付属小中学校として立ち上げる選択肢である。

設置者:

国/独立行政法人

運営主体:

独立行政法人 国立大学附属小中学校

学校所在地:

県内の中山間地が中心となる。

学校施設:

廃校・休校になった公立中学校を有効利用、もしくは既存の中学校などを利用するものとし、国の負担で使える状態に改修し、市町村から借り受ける。

寄宿舎:

国が設置。校舎を既設の中学校などを利用する場合、寄宿舎のみ、例えば創知の杜区域に設置することもある。

募集範囲:

全県とする。但し、小規模公立校に通う児童生徒を優先するが、バスなどによる週一回の通学に耐えうる範囲であれば可能。保護者の送迎がある場合この限りにあらず。

募集方法:

既存校との並存の問題あり。また、低学年児童の寄宿生活は周到な準備が必要であるので、初年度は小学 3 年生から中学 2 年生までを一斉に募集し、次年度は小学校 1,2,3 年生を募集し、3 年目からは小学 1 年生のみ募集するといった段階的な方法をとることもある。募集が多い場合は小規模校地域の児童生徒を優先し抽選する。

教職員:

国立大学附属の仕組みに従うが、自己推薦によるへき地公立小中学校の意欲ある教職員を優先雇用する。十分な少人数学級の実現と不慣れな寄宿舎の運営ということも踏まえて、できるだけ潤沢な人的資源を当初は投入する必要がある。

授業料:

公立学校であるので無償。但し、寄宿舎の運営経費の一部、食事代は保護者負担。

シナリオ 3:公私協力型の私立小中学校

私立学校であるが、公私協力型の設置運営方式。私学の経営自由度を最大限利用し、且つ県、市町村からも校舎・寄宿舎設置などの支援をえるスキーム。

設置者:

学校法人が設置する。

運営主体:

学校法人

学校所在地:

県内の中山間地が中心となる。

学校施設:

廃校/休校になった公立中学校を市町村が改修し、学校法人に土地と共に無償譲渡、もしくは現存する小規模校を同様に市町村が改修し無償提供する。

寄宿舍:

市町村が県の支援を受けて設置。校舎を既設の中学校などを利用する場合、寄宿舍のみ、例えば創知の杜区域に設置することもある。

募集範囲:

全国とする。全国とした場合でも、週末には帰宅できる後見人的な拠点を県内に有することを条件とする。県内においてもバスなどによる週一回の通学に耐えうる範囲であれば可能。保護者の送迎がある場合この限りにあらず。

募集方法:

既存校との並存の問題あり。また、低学年児童の寄宿生活は周到な準備が必要であるので、初年度は小学3年生から中学2年生までを一斉に募集し、次年度は小学校1,2,3年生を募集し、3年目からは小学1年生のみ募集するといった段階的な方法をとることもある。募集が多い場合は小規模校地域の児童生徒を優先し抽選する。

教職員:

学校法人が雇用する。または、既存公立学校の教職員を地方公務員の身分のまま長期研修という立場で雇用できる場合は、自己推薦によるへき地公立小中学校の意欲ある教職員を優先雇用する。十分な少人数学級の実現と不慣れな寄宿舍の運営ということも踏まえて、できるだけ潤沢な人的資源を当初は投入する必要がある。

授業料:

基本的には有償。但し、県や私学助成制度の追加的補助がなされれば、極めて少額負担での運営の可能性あり。寄宿舍の運営経費の一部、食事代は保護者負担。

以上3つのシナリオを示したが、いずれのケースにおいてもクリアすべき制度的課題がある。しかし、その中でもコミュニティ・スクール構想は、教育は行政から与えられるもので、行政に一任し全国一律どこでも同じサービスが提供されるものという認識を覆すものである。コミュニティ・スクールのコンセプトは、地域ごとのニーズが千差万別であることを踏まえ、教育サービスの提供の仕方に多様なアイデアや自発性が取り入れられる仕組みが必要である⁴⁴という発想に基づいている。

過疎地の小規模学校の問題は、「教育は行政から与えられるもの」という地域や保護者の考えが学校運営を閉塞させている一因であるのかも知れない。学校と地域との関係などというものは、過疎地のみならず都市部でも既に成立していないと理解したほうが現状

⁴⁴ 「コミュニティ・スクールとは何か-構想が目指す理念と設立・運営のシステム」(学校経営「特集:新しい学校のかたちコミュニティ・スクール」2003.5月号 金子郁容著

の説明が容易である。

先にも触れたがコミュニティ・スクールの本質は、こうした現状を踏まえて、もう一度真の地域の学校を取り戻すことにあると理解した。地域力がないからこそ、コミュニティ・スクールを立ち上げるべく結集し、その力を蘇らせようという挑戦的な試みとも受け取れる。過疎地の地域力や教育力が低下していることは一部の例外的な地域を除いて否定しがたい事実であろう。過疎地は、学校の小規模化に悩み、高齢化が進み、地域力が低下している。

ここに FASS 新広域小中学校をコミュニティ・スクール手法をもって実現するとすると、「小規模化には広域に集まること」、「高齢者問題には学校と高齢者との連携」を、そして「地域力低下には創知の杜のシニア・コミュニティの参画」といった対策が見事に成立する。

コミュニティ・スクールの基本理念は、子どもが地域のニーズを踏まえ地域で育つことであり、こうした地域を育てる学校づくりでもある。この過疎地版コミュニティ・スクールは、地方再生の要を学校教育におき、地域力上げ再生へと導こうとすることならば、これはまさに FASS 新広域小中学校のコンセプトと共通するものである。既存学校の統廃合が進まないことは、地域にとっての学校がいかに重要であるかの裏返しである。学校というシステムが地域結集の「磁石」の役割を果たすと考えるのである。

4-7 FASS 新広域小中学校導入による効果

FASS 新広域小中学校を導入した際期待できる効果を以下に簡潔に示す。

子どもにとって

集まることにより、多くの仲間と共に学び、遊び、暮らす喜びがもたらされる。集まることの教育効果である。そして、毎日の長距離長時間通学から解放される。

統合されたといえども、同じ県内の同じ地域の子もたちが一緒にあり、子どもを海外の寄宿舎制小中学校に留学させるのとは違う。特徴ある地域文化を子どもたちは十分学び得ると考える。

また寄宿舎をもった学校生活の効果も期待している。共同生活を通して自らを律することによって自由をえるということを身をもって学び、他の子どもたちとの交流のなかで内面的な葛藤を繰り返しながら、他人への思いやりを学んでいける機会であると思うのである。また、保護者との距離がでてくることで自分の家のよさや、家族のすばらしさ、親・保護者のありがたさを再認識する機会にもなるだろう。

少子化の影響で一人っ子も多い。寄宿生活では異年齢集団との交流において、擬似兄弟姉妹を経験もすることになるだろう。

地域にとって

最も重要なことは信頼できる学校義務教育のシステムが地域にあることである。それが地域の財産である。広域であれ地域に子どもが残り、その子どもはその地域の文化を学ぶのである。地域文化を次世代に継承していくことが可能になる。

地域高齢者にとって、FASS 新広域小中学校は数百人を擁する規模の学校があり、そこには溢れんばかりの活気がある。そうした子どもたちと交流する機会は、高齢者にとっても生きがいの一部になるだろう。新しい文化を創り上げて行く、魅力ある高齢者の出現を予測できる。

家族・世帯にとって

保護者にとって子どもが良い学習環境がある学校にいけることは最も重要であろう。毎日のつらい通学をさせなくてすむことも安心材料である。子どもの遊び相手についても過疎地では、子どもが友達と遊ぶために保護者が自動車で連れて行くということをやっている。寄宿制であるから放課後の時間は遊ぶにも十分活用できる。思い切り友達と遊べるのである。そして、安心できる義務教育の仕組みが地域にあれば、特段都市部に転居してまで学校にいさせる必要はなく、住み慣れた地域に住み続けられるのである。

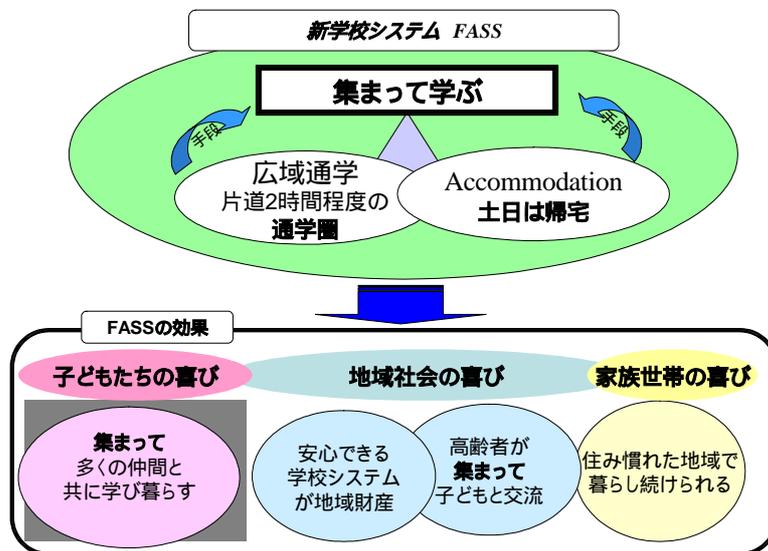


図 24 新広域小中学校のもたらす効果

FASS 新広域小中学校における学校と地域高齢者とのかわり方は「与えられることのみを求めない」ところに特長と価値がある。「与え、与えられる」のである。「職縁社会」の後

に続く新たなコミュニティとは、こうした関係の上に成立するのではないだろうか。

本章のまとめ

本章では FASS 新広域小中学校のコンセプトを示し、その特徴を明らかにし、実現にあたってのスキームを三つのシナリオとして述べた。

現実に公立小中学校の運営責任である市町村教育委員会、学校関係者、保護者などの地域が自主的に子どものために適正規模の学校をつくらうとすることが最も自然である。市町村や県は公立学校義務教育運営の当事者でもあることから、これまでや現在のありかたを自己否定し、改革者となって現状をよくしていくという自己改革には限界があるだろう。

英国の授業崩壊した小学校を建て直し、全国一の成績の伸び率を達成した、企業での就業経験もある女性校長は次のように述べている、「教育の世界は保守的で、冒険はタブーだと思われる。ビジネスは失敗から学ぶ。私は、半分は失敗していないと思っている。」⁴⁵ 特に義務教育においては、試行錯誤という考え方が否定されてきたに近い。一方子どもたちは、まさに日々試行錯誤することで学び成長していく。

コミュニティ・スクール構想が、公立学校の運営に保護者や地域住民の参画を求めることにより、学校を内部から改革しようという考え方であれば、こうした芽を地域社会はしっかりと受け止め、真の地域の学校へと変わっていくことに全面的な協力を惜しまないであろう。

制度上の問題がクリアしたとして、ではこの FASS 新広域小中学校導入が動き出すだろうか。最大のポイントは、何より保護者や過疎地域社会がこうした学校システム導入を強く望むかである。第三者が現状システムを変えようと声高に叫んでも、関係者のこれまで培ってきた本質的な気持ちの部分は変わらない。保護者や地域社会という当事者が何とかせねばと自ら変わろうとし、そして教育行政のリーダーであり責任者である教育委員会のトップが先頭に立ち「一緒に変わろう」としたとき、つまり「変えよう」と「変わろう」が絶妙のバランスで作用するとき、組織体質が根本的に変わっていく⁴⁶。そして学校教育分野のみならず、自治体首長も含め他の社会システム機能が学校と一体となって新しい仕組みをつくり出すとき初めて、この FASS 新広域小中学校構想が実現に向けて動き出すと考えている。

FASS 新広域小中学校は、新しい時代の新しい学校システムのあり方を示しており、大いなる社会的実験である。国の地方政策も「国土の均衡ある発展」から「特色ある地域づくり」とかわった。市町村合併は積年の政府の念願でもある。しかし、人の営みのある、そして持続的発展の可能性も秘めた過疎地も含めた地方を、このまま衰退へと放置することは不適切であろう。平成の大合併が行われようとするとき、知恵を出して地域の子どもの教育のために、一歩先をいくための実験に勇気をもつことを提案しているのである。

⁴⁵ 「イギリス授業崩壊からの脱出」(2002.5)NHK スペシャルより

⁴⁶ 「新製品戦略と産業の変化」(1998.7) 慶應義塾大学教授榊原清則

地方の自主自立が求められるが、地方再生の最重要課題は教育であると私は考えている。地方において工業団地をつくり、あてがいの産業誘致をすることや、いきなり文化芸術村に変身するような試みはその永続性において疑問である。それらを支えるためのしっかりとした教育というシステムがあればこそこうした産業、経済、文化といった施策が生きる。質の高い安心できる教育システムを持っている地域は廃れない。ヨーロッパなど伝統校といわれる学校が存在する町は、数百年という歴史の星霜にも耐え、今なお持続している事例は多い。

都心部では良い学校のある地域は住宅価値も高くなるという現象もおきる。よい学校があるところに若い世帯は住もうとする。日本人はそこまで教育好きでもある。そうすれば人口の増える可能性がでてくる。何しろ子どもを生んでもらわないと少子化は解決しない。ここに地域再生の淵源があると思うからである。教育への投資効果は即効性ではない、急がばまわれということである。義務教育という社会システムの根幹にかかわる社会実験を行う必要性和、質の高い学校教育こそを基盤とした地域の将来発展のあり方であるとの主張を、FASS 新広域小中学校を通して実現を提案しているのである。

第5章 高知版 FASS 新広域小中学校モデルプラン

最後に、高知県での FASS 新広域小中学校実現モデルを、前章で検討したコミュニティ・スクールスキームをベースに示す。

コミュニティ・スクールを選択したのは、現状では制度的に実現可能性が高く、FASS 新広域小中学校のコンセプトの基本である広域に集まることと、授業料の無償が担保できる見通しが高いからである。そして、地域のニーズを反映し地域住民が責任ある立場で学校運営に参画するというコミュニティ・スクールの理念は、FASS 新広域小中学校のコンセプトとも共通するものがあるからである。

毎年休校、廃校となり子どもの学習環境は毎年悪化している。実現のスピードも重要な評価要素である。

5-1 高知県のバックグラウンド

高知県のかたち

高知県の人口は、昭和 30 年の国勢調査時の 882,683 人をピークにその後減少を続け、一時回復するも、平成 15 年度は前年より 5,564 人減少して、806,673 人となっている。老年人口比率は平成 13 年で 24.1%(全国平均 18.0%)であり、年少人口比率は 13.5%(全国平均 14.4%)と人口の高齢化が進んでいる。中でも過疎地の高齢化は著しく嶺北地域の町村では老年人口比率が 48%(平成平成 15 年)となっているところもあり、超高齢社会が既に到来している町村が多い。

総面積は 7,104.70km²、人口密度 114.6 人⁴⁷である。県民所得は 2,402 千円⁴⁸で全国 43 番であり、人口一人当たりの公費支出は 1,025,691 円であり鳥取県に次いで全国 2 番目である。

公立小中学校

高知県には小学校 328 校、中学校 146 校あり、私学の小中学校へ通う約 4,000 人を除く、約 63,000 人の子どもたちが市町村立の公立小中学校に通っている。その内約 9,000 人の児童生徒と 4,000 人の教員が小規模小中学校(小学校数 171 校、中学校数 67 校)⁴⁹に在籍しているのが現状である。

平成 11 年のデータでは高知県の小学生の約 1,200 名が、そして中学生では約 1,500 名が遠距離通学をしている⁵⁰。

⁴⁷ 平成 12 年 10 月 1 日現在 国勢調査

⁴⁸ 平成 11 年度 県民経済計算 経済社会総合研究所

⁴⁹ 100 人未満校を小規模校と定義した

⁵⁰ 小学校で 4km、中学校で 6km 以上の通学をいう

表 11 高知県の学校

	項目	普通規模校	小規模校	合計
小学校	学校数(校)	157	171	328
	児童数(人)	39,129人	6,280人	45,409人
	本務教員数(人)	2,498人	1,293人	3,791人
	教員数/児童100人	6人	21人	8人
	児童数/教員	16人	5人	12人
中学校	学校数(校)	79	67	146
	生徒数(人)	23,704人	2,676人	26,380人
	本務教員数(人)	1,589人	716人	2,305人
	教員数/生徒100人	7人	27人	9人
	生徒数/教員	15人	4人	11人

*小規模校とは100人以下の児童生徒数の学校とした

出所：学校教育費は平成13年度地方教育費調査報告書(文部科学省)より

児童生徒数は平成14年度学校基本統計(高知県教育委員会)より

また高知県で僻地校の指定を受けている学校は、平成14年で小学校数148校児童数3,611人、中学校数48校1,782人となっている。FASS新広域小中学校導入の対象としては、100人以下の小中学校を中心として考えたい。つまり、実際は児童数40名程度の小学校が僻地指定されていないケースがあるからである。

教育財政と教員数

高知県の平成13年度教育費総計が1,658億円であり、その内義務教育にかかわる教育費は806億円であり、校舎の建設などを除いた消費的支出である685億円であり、これが公立小中学校の年間経常的経費である。

第2章の表9で示したように高知県の学校教育費の内、児童一人当たりの小学校教育費は平成14年で115万円であり、全国都道府県の中で最高額である。また、同様に中学校においては一人当たり134万円であり全国で二番目の高額である。そして、教育行政費(教育委員会)は県民一人当たり16,800円でありこれも全国で最高額という現状である。同時に児童10万人当たりの小学校数、並びに中学校数は全国1位である。

表11は、子どもの数が1校あたり100人以下の学校を小規模校、それ以外を普通規模校と定義し、それぞれの区分における本務教員数を集計したものである。児童生徒100人あたりの教員数と教員一人当たりの児童数を比較してみると、小規模小学校では教員一人あたり子どもが5人、中学校で4人という数字である。同項目による他県との直接の比較はないが、児童/生徒一人当たりの学校教育費のレベルから推察すれば、全国的にも突出した状況であることは予測できる。これは小規模校の財政的負担の重さを端的にあらわしているものである。

但し、この状況を否定的な側面としてのみとらえる必要はない。FASS新広域小中学校導入にあたって小規模学級を実現し、多様な地域のニーズを取り入れつつ、寄宿舎制の学校運営をするためには立ち上げ当初は特に潤沢な人的支援が欠かせない。教員が不足しているのではなく、現状数において潤沢であることは、早期実現に向けてプラスである。

5-2 基本構想と導入プロセス

「集まること」をコンセプトとした FASS 新広域小中学校は、過疎地の子どもたちと地域に新たな信頼できる学校システムをもたらす、そこに良質な義務教育を実現することを目的として構想する。地域再生はこうした社会システムの根幹である信頼できる学校システムあればこそ成しえらるる。更に発展的には学校を中心として地域の力が蘇生し、地域が文化を形成し、特色のある地方として自立できる地域の再生に寄与ことを願うものである。

よって、FASS 新広域小中学校の導入構想は、小規模小中校があるところ、つまり高知県の場合全県にわたるため全県地域を対象として、FASS 新広域小中学校を整備することが基本構想である。図 27 では、高知県をおおまかに 5 つのブロックに区分し、それぞれに FASS 新広域小中学校を設置するイメージである。

小規模校としては、小学校で 172 校、6,280 人、中学校では 67 校、2,676 人という範囲が FASS 新広域小中学校の対象のコアとなる。地域の特性により、100 人を越える学校であっても、他の小規模校との地理的条件などにより FASS 新広域小中学校の仕組と一体となったほうが望ましい場合もあり得るため、そのたの学校を対象から除外するものではない。よい教育がなされれば、都市部からも就学希望がでてくるだろう。そうした希望にも叶うことができればよいと思う。

導入プロセス

ゴールは、全県一帯的に FASS 新広域小中学校を導入することである。しかし、これまで何度も触れているようにまずプロトタイプ校をたちあげ、その評価を踏まえて、FASS 新広域小中学校の全県導入へと移行していく過程は必要である。

プロセスの概略を表 15 に示した。

Phase1

第一には、FASS 新広域小中学校のコンセプトを過疎地の親/保護者をはじめとする関係者にプレゼンテーションし意見交換をする。FASS 新広域小中学校のコンセプトをできるだけ親を中心とした地元に関係者に理解を得る段階。同時にマスコミなどによるプロモーションも平行して実施する。

Phase 2

第二はプロトタイプ校設立準備段階である。プロトタイプ校導入に賛意を得られる自治体を抽出し、大学などがコーディネートするかたちでプロトタイプ校設置準備委員会を立ち上げる。委員会メンバー候補は、自治体首長、県教育委員会、市町村教育委員会、地域代表、保護者代表などである。

この段階で出来るだけ早期に校長を内定し、委員会は校長の構想により主導される。この委員会では、既存校との整合をどう取るのかなどを調整し、学校設置場所や、規模などを決定していく。

プロトタイプ校の構想が明確になれば、正式な学校設置のための組合を立ち上げ準備工程に入り、各自治体議会・住民の承認理解をえる。

広域市町村の組合方式の学校設立が認められれば、校舎の改修工事や寄宿舎の新設といった工程が続く。

Phase3

第三段階では、広域自治体首長などが設立した組合立小中学校をコミュニティ・スクールとしての認定を受けるべく、地域学校協議会のメンバーを定め、教育委員会へ申請をする。その後児童生徒の募集となる。

Phase 4

第四段階は開校である。プロトタイプ校をコミュニティ・スクールとして開校する。寄宿舎ともに運営し出来るだけ多くの関係者に公開し、その評価を受け、その結果を公開していく段階である。国に対しても積極的にアピールすることが望まれる。

Phase 5

第五は全県レベルへ進む準備段階である。FASS 新広域小中学校設立設置委員会を設け、FASS 新広域小中学校の全県導入を前提としたプロトタイプ校の評価を実施する。この段階で、市町村レベルから県レベルへ委員会枠を拡大する。この段階でプロトタイプ校が良好な評価がえられるならば、「高知式義務教育システム」として全県整備を前提とした総合的な整備計画の着手にかかるかどうかの審議を期待したい。

そして、FASS 新広域小中学校設置委員会の審議では、全県の既存学校との関係を、いかに整合をとりながら導入できるかを含めて議論する。

やり方とすればプロトタイプ校に続く第一次整備段階として、導入合意に至った広域市町村から順次 FASS 新広域小中学校を設置していくことを想定するケース。もしくは、高知県と市町村首長が高知県一帯の FASS 新広域小中学校導入を合意できるのであれば、中長期にわたったとしても総合整備計画といったものを策定し、計画的に導入する方向もあり得る。

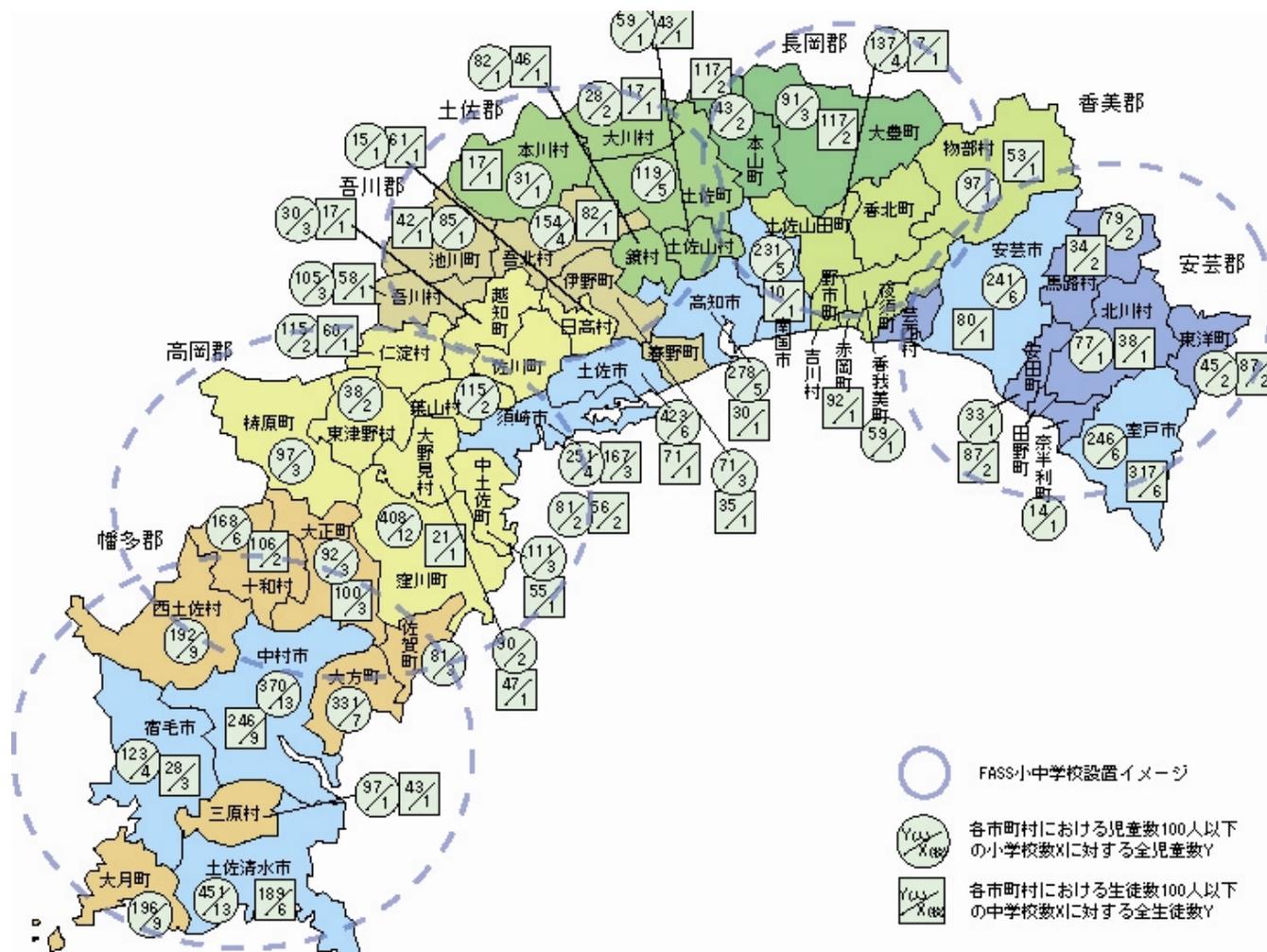


図 25 小規模小中学校の分布と FASS 校設置イメージ

表 12 FASS 新広域小中学校の立ち上げプロセス

項 目	内 容	主 体	
1	FASSコンセプトの普及 (プロモーション)	過疎地の親(PTA)を中心にFASSのコンセプトを説明・意見交換 過疎地首長へのFASSコンセプトの説明・意見交換 過疎地教育委員会と教員へのFASSコンセプト説明・意見交換 シンポジウム開催	大学など (コーディネイト)
2	プロトタイプ校設立準備	プロトタイプ校設置委員会を設置(メンバー:校長、広域自治体首長、市町村教育委員会、地元代表、PTA、大学など) 既存校との整合を調整(プロトタイプの児童生徒数のミニマムを確保) 学校形態、規模、時期、場所、法制度等実現の検討 広域市町村でプロトタイプ立上げのために組合設立	プロトタイプ校設置委員会
3	プロトタイプ校設立	コミュニティスクールの認定を教育委員会に申請 指定された学校の改修工事(既存校を使用) 組合により、創知の杜に寄宿舎を新設 児童、生徒募集	プロトタイプ校設置委員会 地域学校協議会
4	プロトタイプ校開校・運営	プロトタイプ開校 運営、公開、評価、評価の公開	校長 地域学校協議会
5	FASS導入の準備(全県一帯)	全県ベースでFASS設置を検討する委員会の設置 -プロトタイプの評価、導入の是非、高知式義務教育システムとして総合整備計画(長期)着手の審議	知事、自治体首長、 県教委、市町村教委、 プロトタイプ校長、 PTA
	FASS-複数ブロックへの導入	FASS新広域小中学校導入委員会設置 -賛同する市町村の既存校との整合等、全県にわたる設置案の検討、	広域自治体首長、県 教育委員会、市町村 教育委員会 PTA
6	FASS全県モデルの実現	公立モデルによるFASSの実現	広域自治体首長・知事

第4章で示したシナリオ1のコミュニティ・スクール方式により、上記導入プロセスでプロトタイプ校を立ち上げるという基本構想である。プロトタイプ校立ち上げ時は、既存校との整合の問題が最難関である。現実的には広域市町村がFASS新広域小中学校導入に合意しても、既存校を一気に閉校としてしまう事は現実性が乏しいことから、既存校とFASS新広域小中学校が並存する可能性が高い。

市町村合併などの流れに乗ることで、既存校との統廃合を一気進め、FASS新広域小中学校へ集約する可能性もあるだろう。もしくは、発想を変えれば、小規模校ではないが同一市町村内の、200名規模の小学校と中学校をFASS新広域小中学校統合校とすれば、行政手続き上容易である。また、小規模校であるといえども、同一市町村内に標準規模校があれば、そちらに統合されるほうが居住者としても受け入れ易いと考えられるからである。いずれにしてもプロトタイプ校の開校にあたっては、事前に当初予定規模の児童生徒数確保の見通しをたてる必要がある。

プロトタイプ校であれども、全寮制のスタイルは堅持するので、コミュニティ・スクールとしての地域学校協議会の機能確認や、週に一度帰宅する寄宿制、特に低学年児童の寄宿生活、寄宿制を利用した特徴ある学校運営などは実証的に評価が可能である。

学校規模

プロトタイプ校の学校規模は、一クラス 20 名程度の少人数学級とすれば、児童生徒数、教職員数のフレームは表 13 の通りとなる。各学級に Teaching Assistant(T.A.)を配置している。よって、小学校児童数 240 名、中学校生徒数 180 名合計 420 名のプロトタイプ校となる。この子どもたちは、プロトタイプ校設置に合意した広域市町村の既存校から転入することになる。

表 13 プロトタイプ校のイメージ

	区分	学級数	児童数/ 学級	児童・生 徒総数	教員数	職員数
小学校	1年生	2	20	40人		
	2年生	2	20	40人		
	3年生	2	20	40人		
	4年生	2	20	40人		
	5年生	2	20	40人		
	6年生	2	20	40人		
	教員				27人	
	職員					11人
	小計	12	120	240人	27人	11人
中学校	1年生	3	20	60人		
	2年生	3	20	60人		
	3年生	3	20	60人		
	教員				23人	
	職員					5人
	小計	9	60	180人	23人	5人
	小・中合計	21	180	420人	50人	16人

* 小学校教員数:学級数+TAを全クラスに配置 + 3名

* 中学校教員数:学級数+TAを全クラスに配置 + 5名

* 事務職員:小中で6名 + 寄宿舎低学年アシスタント4 + 寄宿舎指導員6

財政負担の予測

FASS 新広域小中学校が既存校と並存する場合、市町村の財政負担は増加する。増加する支出項目としては、施設改修費用(既存校の施設を利用する場合)、寄宿舎の土地取得費用、寄宿舎新築費用(宿泊施設、食堂、入浴施設、共用施設など)、寄宿舎運営費用、通学バス費用 などである。

県は、施設の改修費用などの補助が追加的要素となる。FASS 新広域小中学校を導入したことによる教職員の増加はないので、人件費の負担増はない。仮にプロトタイプ校導入による教職員数の減があるのなら、それは財政負担減として、支出増加項目と相殺される。

保護者は、食事代実費並びに寄宿舎での光熱費の一部を負担する。

5-3 実現に向けての課題

人口が長期に減少していくという未経験の時代に突入するにあたっては、他の社会インフラの設計同様、学校教育においてもまったく異なる社会設計が求められる。過疎地の学校教育では小規模化が常態化しており、その上人口の長期減少という条件を受け入れなくてはならない。過疎地域が多くを占める地方の将来発展をどのような形で考えるとしても、学校教育と高齢者福祉の問題は避けて通れない日本のどの地方にも共通する重要課題である。

FASS 新広域小中学校は、義務教育であることからそして何より地域がよくなるために実現しようとするならば、基本的に財政的には公共モデルで実現されるべきであろう。現行規則の弾力的な運用など教育分野でも規制緩和が進みつつあるが、この学校システムの実現には広域であるが故に、教育行政の広い柔軟な連携が欠かせない。

FASS 新広域小中学校の実現にあたっては、制度的問題をクリアしたとしても、義務教育の受け手である親・保護者と、地域社会が自ら変わろうとし、教育行政側も国民の期待に応えるべく変わろうとし、それに新しい第三の力が加わったときこの新しい仕組みが静かに動き出すと考えている。第三の力とは、他の社会システムとの連携であり、子どものための良質な教育環境をつくらうとすることへのよき理解者による加勢である。

「社会が変わるにつれて、人々の生き方も変わる。そのためにはそれぞれの人が自分の生き方を変えるための努力を怠ってはならない。戦いによって改革するよりは、しずかな革命を推し進めるほうが得策である。これには大変エネルギーが要る。」⁵¹という指摘がある。地方過疎地の学校教育に新しいシステムを導くに必要な大きなエネルギーは、個々人からもたらされる。実現には、ひとりでも多くの理解者が必要である。

大学院の研究プロジェクトの枠を越え、平成 15 年 11 月に高知県の経済界及びマスコミ関係者、高知県、高知県教育委員会の方々をメンバーとした、「新学校システム (FASS) 委員会」が発足した。本論で欠落しているどういう教育を実施するのかという魂の部分を含めて、新学校システム実現に向けての現実的議論を進め、独りでも多くの賛同者を得て、当面プロトタイプ校実現に向かいたい。

最後に FASS 新広域小中学校でどのような理念で運営されるのかについて、私の希望として下記の引用を紹介して本論を終えたい。

『教育の改革を考えると、例えば日本式なりアメリカ式なりという規範があってそれを適用していこうとする規範適用的なやりかたではなく、「発見的」にやりたいのである。あるものを唯一正しいものと考えず、自分なりの方向性や理論は持つにしても、個々の場合にに応じてそれを変更したり、考え直したりしながら進んでいく方法。教師が発見的な態度をもっていると児童もそれに答えてくれる。先生の意図を察し、正解を前もって知っている子が発言して誉められ、それが優等生だと考えられがちであるが、これは一面で創造性を打ち壊すことによるのみ成り立っているともいえる。』⁵²

自らの未来を拓いていく子どもたちの出現を、社会で支えねばならない。

⁵¹ 「子どもと学校」(1992.2)河合隼雄著

⁵² 「子どもと学校」(1992.2)河合隼雄著

謝 辞

「集まること」をコンセプトとした過疎地の学校づくりや、「創知の杜」といったコンセプトは奇抜なものではない。また独創的なものでもないかも知れない。例えば 21 世紀の日本の指針として、平成 11 年に経済戦略会議が「日本経済再生への戦略」として答申し、日本学術会議でも平成 13 年「価値観の転換と新しいライフスタイル」特別委員会の報告という形で提言されている。他にも類似する政策提言は多数出されている。学術研究者もそれぞれの現場の専門家も今後どうあるべきかについては、分かっているのである。しかしながらこうした答申や政策集団の提言から、現実社会での実現まではかなりの距離がある。

今思えば、わたしたちの役割はこの距離を埋めること、もしくは Bridge することであったのだろうと感じている。つまり私の場合は FASS 新広域小中学校の実現というテーマを通して岡村構想という提言を、実際に社会で役に立つかたちに落とし込んでいく作業であったのではないかと思うのである。大学院の起業家コースで学ぶ社会人学生としても、まさに求められるべき役割であると思う。そうした意味では、構想が実現しなければ、役割が果せないということである。

社会システムの提案とは複雑で厄介である。その社会システムの上で生きてきているにもかかわらず、本当のところは良く分かっていないことがいかにも多いことも知らされた。「実現させ社会の役にたつてこそ研究の意味がある。」空想的理想論に傾きかけた時、もしくはできることを安易に追いかけそうになるとき、主査の岡村甫先生から何度もこの言葉をいただいた。どこまで物事の本質にまっすぐ向きあい迫れるかということ、繰り返しご指導をいただいたのだと思う。最後まで根気強く、時に厳しく御指導賜った岡村先生に心より御礼を申し上げます。

副査として論文のご指導をいただいた長尾高明先生(高知工科大学教授)、永野正展先生(高知工科大学客員教授)、馬場敬三先生(高知工科大学教授)、前田昇先生(高知工科大学客員教授)、寄附講座を通してご指導をいただきました草柳俊二先生(高知工科大学教授)、そしてわれわれチームで見事なアシスタント役をこなしてくれ小窪幸恵高知工科大学助手にこの場を借りて心より御礼を申し上げます。

また、私にこの機会を与えてくれた前田建設工業株式会社前田又兵衛会長をはじめ、業務と研究のやりくりにご理解とご支援をいただいた勤務先前田建設工業の皆様へ深く感謝申し上げます。もうひとつ吐露すれば、家庭を顧みる時間がなかったこの数年を、妻と小学生の長女に詫びたいと思う。

そして、博士課程入学時会社の上司であり「創知の杜」寄附講座のアドバイザーとしてご指導いただいた恩師故山田一字博士に、これまでの研究成果としてご報告申し上げます。

参考文献一覧

- 2 「土佐の教育改革」(2003.3) 編者浦野東洋一
- 3 高知工科大学寄附講座「自然と共生する居住環境の創出」(2001.4)
- 4 「シュンペーター」(1993.3) 伊東光晴・根井雅弘、岩波新書
- 5 「こうちの 100 年をひらこう」(2002.3)高知県企画振興部企画調整課
- 6 日本学術会議「価値観の転換と新しいライフスタイル」特別委員会報告(2001)
- 7 「こうちの 100 年をひらこう」こうち 100 年クラブの提言書(2002.3)
- 8 「人口減少下の社会資本整備」(2002.11) 編者・著者代表 丹保 憲仁、土木学会
- 9 「高齢化大好機」(2003.4)堺屋太一
- 10 平成 15 年度版厚生労働白書
- 11 「平成 9 年度高齢者対策総合調査」高齢者の地域社会への参加に関する意識調査結果について、内閣府
- 12 「環境自治体 2002 年 4 月号(少子高齢化と脱物質化と i-community)(株)NTT データ経営研究所 萩原一平
- 14 「団塊の世代」堺屋 太一 著 (1980/01) 文藝春秋
- 15 「高齢化大好機」(2003.4)堺屋太一
- 16 「少子・高齢化社会に適合する持続型コミュニティの創出」(2004.2)高知工科大学教授岡村甫、高知工科大学助手小窪幸恵
- 17 「少子化と教育について(報告)」(2000.4)中央教育審議会
- 20 平成 12 年国勢調査 平成 13 年度地方財政状況調査
- 21 全国過疎地域自立促進連盟ホームページより
- 24 「平成 13 年度地方教育費調査報告書・教育行政調査」文部科学省より
- 25 「イノベーターの条件」(2000.12)P.F.ドラッカー、ダイヤモンド社
- 26 「地域再生の経済学」(2002.9)神野直彦 中央公論新社
- 28 木村素衛「国家における文化と教育」(1967) 岩波書店
- 29 「教育を経済学で考える」(2003.2) 小塩隆士 日本評論社
- 30 早稲田大学法学部水島ゼミ公開資料より
- 32 「GTT 通信 Vol.19」(2000.9) ギャピタス日本事務所 代表者 渡邊和子
- 33 Brochures (Sept.2001-Jul.2002) of the Licensed Victuallers' School, Ascot Berkshire, England
- 37 「教育指標の国際比較」平成 15 年版(文部科学省)
- 41 「コミュニティ・スクール構想」(2000.12) 金子郁容、鈴木寛、渋谷恭子著
- 42 平成 15 年 12 月第 35 回中央教育審議会総会資料「今後の学校の管理運営の在り方について」(中間報告案)の概要
- 44 「コミュニティ・スクールとは何か-構想が目指す理念と設立・運営のシステム」(学校経営「特集:新しい学校のかたちコミュニティ・スクール」2003.5 月号 金子郁容著
- 45 「イギリス授業崩壊からの脱出」(2002.5)NHK スペシャルより
- 46 「新製品戦略と産業の変化」(1998.7) 慶應義塾大学教授榊原清則
- 51 「子どもと学校」(1992.2)河合隼雄著

付 録

添付資料1

高知県公立小中学校 休校・廃校数推移

年度	小学校						中学校					
	学校 総数	児童数	休校数 (当年)	休校数 (累計)	廃校数 (当年)	廃校数 (累計)	学校 総数	生徒数	休校数 (当年)	休校数 (累計)	廃校数 (当年)	廃校数 (累計)
1987	341	65,304					143	34,451				
1988	340	63,281					143	33,344				
1989	339	61,328	1	11	1	1	143	32,125	0	2	0	0
1990	336	59,889	2	13	3	4	142	30,429	4	6	2	2
1991	336	58,285	1	13	1	5	142	29,422	0	6	0	2
1992	335	56,995	0	14	1	6	141	28,001	0	6	1	3
1993	334	56,152	3	16	1	7	141	26,470	0	6	0	3
1994	333	54,528	0	15	1	8	141	25,440	0	6	0	3
1995	332	52,640	2	17	1	9	141	24,917	0	6	1	4
1996	329	50,316	3	17	3	12	140	25,112	0	5	1	5
1997	327	48,222	1	17	2	14	140	24,725	0	5	0	5
1998	328	46,476	1	18	1	15	136	23,949	0	5	5	10
1999	325	45,228	3	19	3	18	137	23,035	0	5	0	10
2000	326	44,279	5	24	0	18	137	21,968	1	6	0	10
2001	325	43,554	7	31	1	19	132	21,027	4	8	6	16
2002	325	43,274	10	41	0	19	135	19,888	0	8	0	16
						19						16

出所：各年度の高知県教育委員会学校基本統計より

添付資料2

高知県過疎地域市町村人口減少率

市町村	国勢調査人口 (人)										人口減少率 (%)			
	昭35 1960	昭40 1965	昭45 1970	昭50 1975	昭55 1980	平2 1990	平7 1995	平12 2000	平32 2020	昭35 (35年間)	平7 (25年間)	平7 (25年間)	平32 (25年間)	
室戸市	30,498	28,746	27,445	26,660	26,086	23,308	21,430	19,472	11,697	29.7			45.4	
安芸市	30,370	26,605	24,498	24,480	25,022	23,739	22,377	21,321	15,933	26.3			28.8	
土佐清水市	29,944	26,725	24,122	24,856	24,252	21,182	19,582	18,512	13,161	34.6			32.8	
東洋町	8,102	6,596	5,812	5,216	4,943	4,413	4,068	3,744	2,278	49.8			44.0	
奈半利町	6,914	6,223	5,084	5,008	4,874	4,527	4,291	4,027	2,837	37.9			33.9	
田野町	5,124	4,886	4,323	4,279	4,149	3,682	3,575	3,315	2,161	30.2			39.6	
安田町	6,141	5,481	5,031	4,563	4,428	4,055	3,826	3,535	2,261	37.7			40.9	
北川村	6,000	3,458	2,584	2,123	1,907	1,706	1,650	1,591	1,275	72.5			22.7	
馬路村	3,425	2,774	2,134	1,907	1,740	1,313	1,242	1,195	991	63.7			20.2	
赤岡町	4,954	4,609	4,204	4,216	4,052	3,722	3,599	3,388	2,397	27.4			33.4	
夜須町	5,904	5,470	5,117	4,905	4,879	4,742	4,458	4,281	3,348	24.5			24.9	
香北町	9,617	8,310	7,009	6,310	6,144	5,875	5,733	5,596	4,666	40.4			18.6	
物部村	11,052	8,779	6,724	5,584	4,825	3,752	3,392	3,152	1,921	69.3			43.4	
本山町	8,476	7,343	7,052	6,265	6,011	5,215	4,901	4,657	3,250	42.2			33.7	
大豊町	18,231	15,776	12,440	11,018	9,411	7,760	6,979	6,378	3,722	61.7			46.7	
鏡村	3,243	2,760	2,224	1,941	1,806	1,716	1,712	1,644	1,305	47.2			23.8	
土佐山村	2,286	1,828	1,699	1,557	1,383	1,334	1,347	1,323	1,249	41.1			7.3	
土佐町	9,440	8,470	8,099	6,679	6,663	5,566	5,292	5,035	3,718	43.9			29.7	
大川村	4,114	3,212	1,900	933	906	758	680	569	234	83.5			65.6	
本川村	2,507	2,003	1,766	1,513	1,716	1,102	930	759	304	62.9			67.3	
池川町	7,058	5,699	4,419	3,779	3,461	2,744	2,641	2,432	1,485	62.6			43.8	
吾川村	7,332	6,178	5,057	4,567	4,371	3,646	3,371	3,072	1,827	54.0			45.8	
吾北村	8,977	7,413	6,036	5,203	4,684	4,093	3,705	3,358	1,742	58.7			53.0	
中土佐町	10,710	9,705	9,090	8,901	8,825	8,046	7,516	7,011	4,250	29.8			43.5	
越知町	11,884	10,624	9,611	9,032	9,052	8,234	7,803	7,411	5,373	34.3			31.1	
窪川町	24,813	21,534	19,009	17,817	17,646	16,480	15,606	14,842	10,805	37.1			30.8	
禰原町	9,850	8,477	7,011	6,170	5,750	5,020	4,998	4,860	4,029	49.3			19.4	
大野見村	3,474	2,798	2,221	2,002	1,928	1,806	1,805	1,711	1,226	48.0			32.1	
東津野村	5,769	5,036	4,080	3,615	3,537	3,080	2,924	2,833	2,310	49.3			21.0	
葉山村	7,480	6,182	5,546	5,223	5,175	4,920	4,630	4,425	3,324	38.1			28.2	
仁淀村	6,396	5,254	4,260	3,981	3,840	3,128	2,907	2,685	1,679	54.5			42.2	
佐賀町	6,257	5,812	5,016	4,863	4,986	4,729	4,629	4,189	2,566	26.0			44.6	
大正町	6,767	5,829	4,585	4,044	3,991	3,630	3,613	3,429	2,475	46.6			31.5	
大月町	13,688	11,465	9,341	8,873	8,865	7,941	7,422	6,956	4,771	45.8			35.7	
十和村	7,004	6,157	5,468	5,108	4,801	4,116	3,862	3,573	2,279	44.9			41.0	
西土佐村	8,469	6,950	5,806	5,177	4,849	4,250	4,061	3,816	2,585	52.0			36.3	
三原村	3,351	2,962	2,427	2,300	2,195	2,005	1,986	1,871	1,297	40.7			34.7	
計(37)	355,621	308,129	268,250	250,668	243,153	217,335	204,543	191,968	132,731	42.5			35.1	

出所：総務省統計局並びに日本統計協会「市町村の将来人口」

添付資料3

高知県の人口推移と学校規模の推定

年 齢	人 口		1995年～2000年の増減		人口予測				
	1995年 総数	2000年 総数	増	減	2010年		2020年		
			増	減	増減率(%)	予測総数	95年比増減率	予測総数	95年比増減率
総数	816,704	813,949	2,755	0.3%		792,734	3.0%	750,889	8.0%
0～4歳	35,934	33,910	2,024	5.6%		30,373	15.0%	27,628	23.0%
5～9歳	40,849	36,623	4,226	10.3%		32,593	20.0%	29,735	27.0%
10～14歳	49,050	41,207	7,843	16.0%		35,170	28.0%	31,566	36.0%
15～19歳	51,159	45,875	5,284	10.3%		35,291	31.0%	32,010	37.0%
20～24歳	47,147	43,265	3,882	8.2%		33,357	29.0%	29,452	38.0%
25～29歳	41,751	50,959	9,208	22.1%		42,599	2.0%	33,097	21.0%
30～34歳	44,723	43,298	1,425	3.2%		49,072	10.0%	37,870	15.0%
35～39歳	48,430	45,336	3,094	6.4%		54,259	12.0%	45,487	6.0%
40～44歳	57,267	48,646	8,621	15.1%		44,588	22.0%	50,794	11.0%
45～49歳	69,178	57,142	12,036	17.4%		45,791	34.0%	55,022	20.0%
50～54歳	55,202	68,799	13,597	24.6%		48,526	12.0%	44,579	19.0%
55～59歳	50,799	55,033	4,234	8.3%		56,919	12.0%	45,588	10.0%
60～64歳	56,552	50,697	5,855	10.4%		68,792	22.0%	48,489	14.0%
65～69歳	55,203	54,778	425	0.8%		53,489	3.0%	55,265	0.0%
70～74歳	43,365	51,500	8,135	18.8%		46,011	6.0%	62,355	44.0%
75～79歳	30,425	38,533	8,108	26.6%		45,458	49.0%	44,399	46.0%
80～84歳	21,622	24,456	2,834	13.1%		36,680	70.0%	32,801	52.0%
85～89歳	11,572	14,737	3,165	27.4%		33,768	95.0%	44,751	158.0%
90～94歳	4,587	5,938	1,351	29.5%					
95～99歳	1,069	1,554	485	45.4%					
100歳以上	124	233	109	87.9%					
高知県全県人口	816,704	813,949	2,755	0.3%		792,734	3.0%	750,889	8.0%
高知市人口	321,999	330,654	8,655	2.7%		339,883	6.0%	337,672	5.0%
5～9歳	16,383	15,333	1,050	6.4%		14,916	9.0%	14,107	14.0%
10～14歳	19,250	16,549	2,701	14.0%		15,628	19.0%	14,699	24.0%
15～19歳	23,025	20,495	2,530	11.0%		16,604	28.0%	16,098	30.0%
高知市以外人口	494,705	483,295	11,410	2.3%		452,851	8.0%	413,217	16.0%
5～9歳	24,466	21,290	3,176	13.0%		17,677	28.0%	15,628	36.0%
10～14歳	29,800	24,658	5,142	17.3%		19,542	34.0%	16,867	43.0%
15～19歳	28,134	25,380	2,754	9.8%		18,687	34.0%	15,912	43.0%
小学生児童数	53,857	45,409	8,448	16.0%		40,658	25.0%	36,781	32.0%
高知市児童数	18,191	18,754	563	3.0%		18,326	1.0%	17,284	5.0%
高知市以外児童数	35,666	26,655	9,011	25.0%		22,331	37.0%	19,497	45.0%
中学生生徒数	29,617	26,380	3,237	11.0%		21,138	29.0%	19,073	36.0%
高知市生徒数	11,480	11,835	355	3.0%		9,670	16.0%	9,239	20.0%
高知市以外生徒数	18,137	14,545	3,592	20.0%		11,469	37.0%	9,834	46.0%

出所：日本統計協会「市町村の将来人口」、高知県学校基本統計のデータを利用

* 1995年の高知市並びに高知市以外の児童生徒数は推定

* 2010年及び2020年の児童生徒数は筆者の推計