

学校統廃合における「子どもの意見の尊重」②

－ 学校安全 という 論点 －

齋藤 尚志

キーワード：学校統廃合、子どもの意見の尊重、子どもの人権、学校安全

はじめに

まずは拙稿①（2015）から2018年3月1日現在までの学校統廃合の動向について簡単に振り返る。2017年10月2日、総務省「平成29年度第2回過疎問題懇談会」にて文部科学省が「小中学校及び高等学校の統廃合の現状及び課題」¹⁾について説明した。2018年3月1日現在、議事概要がwebページでアップされていないため、どのような説明と議論がなされたのかはまだわからない。ただし、配付資料は入手できるため、現状を示す主な数値等は把握できる。

過去3年間（2014-16）の統合事例件数は651件（1,617校から694校へ）である。そのうち、小学校同士の統合は458件（1,153校から475校へ）、中学校同士の統合は164件（370校から171校へ）、義務教育学校及び施設一体型小中一貫校設置による統合は29件（94校から48校へ）となっている。また統合前後における教職員の人数の変動は2校を統合した場合の平均として、小学校統合前の教職員30.5人から統合後22.6人へ、中学校統合前の教職員37.8人から統合後27.5人へ変動している。すでに指摘したように²⁾、「学校統廃合により子どもの数は変わらないのに教職員数は減る」ということが実証されている。

財政面については、二点紹介する。一つは統合における施設設備の費用について。統合後に施設が1校になった例のうち、新增築をした場合の費用平均は、小学校総事業費20億2,330万8千円であり、そのうち市区町村負担費は12億5,261万円となっている。中学校総事業費は19億7,797万円であり、そのうち市区町村負担費は13億140万5千円である。

もう一つは通学手段にかかる費用について。スクールバスの導入件数は統合前211件から統合後494件になった。そのうち購入は227件である。スクールバスの購入費の平均は小学校1,834万8千円（162件）、中学校1,889万6千円（56件）である。また遠隔地から通学させるために必要となる費用は、2校を統合した場合の単年度あたりの平均として、小学校統廃合前366万3千円から統合後919万1千円（258件）へ、中学校は統合前528万4千円から統合後1,626万1千円（112件）となった。さらに統合に伴い多額の費用を要したものの、統合前後を比較して大幅に費用の変動が生じたものとして、スクールバス車庫整備・維持管理5,158万4千円、通学バス回転場整備2,244万7千円、通学路整備1,495万3千円などがあげられている。

光熱費は統合前5校1,207万5千円だったものが統合後1校601万2千円に減少している。市区町村調査による「国に望む支援」では、定数加配79%、施設整備への補助74%、スクー

ルバス導入費用への補助 60%があがっている。

学校統廃合における市区町村負担費が多額であり、当該基礎自治体で用意するには厳しい状況を示していると思われる。また遠隔地から通学させるために必要となる費用において、2校を統合した場合の単年度あたりの平均として小学校統廃合前 366 万 3 千円をあげているが、この費用は1校あたりなのか、2校分なのか資料の数値からだけではわからない。わからないとしても、学校統廃合に際し、校舎の新增築、スクールバスの利用・購入、それに伴うバスの車庫やバス回転場の整備・維持管理、通学路の改修費用などを行う場合には、統合前に多額の費用が必要となり、統合による経費削減（たとえば光熱費）によってその費用の回収を行うにはあまりに長期の時間を必要とすることに違いはない。もちろん、学校統廃合をしなくても耐震工事等によってそれなりの費用が必要ではあるが、少なくとも学校統廃合の説明会等で、児童生徒数の推移だけでなく、上記のような教職員数への変化（加配教員の有無も含む）や市町村負担費の具体的な経年変化の数値を基に説明を行う必要はある。

現在の学校統廃合は、「適切な教育環境」（学校適正規模・適正配置）を整えたい文部科学省と、児童生徒数の減少による「予算の効率化」を推し進めたい財務省、ここに近年では地域再編・拠点形成（コンパクト化＋ネットワーク化、集約・活性化）を目指す総務省まで加わり、異なる論理によって三者相互を補完し合う形で進められている。

とくに、総務省は 2014 年 4 月、地方創生のなかで「公共施設等総合管理計画の策定」を地方公共団体に要請した。地方創生のキーワードである「国土強靱化（ナショナル・レジリエンス）」に資するために、長期的な視点に立った公共施設の更新・統廃合・長寿命化（民間資金等活用事業＝PFI や公民連携＝PPP などの民営化も含む）、財政負担の軽減・平準化を目指すものである。公共施設の約 5～6 割が学校施設のため学校統廃合を後押しした。

もう一つ、今後より一層学校統廃合を推進するものとして義務教育学校との関連がある。山本由美によれば³、2006 年の教育基本法改正以降、学力テスト・学校選択制・学校統廃合など一連の制度改革が法的根拠をもって確立され、2010 年頃から財務省、経済産業省などを中心に「グローバル人材養成」（大学・高校改革）のための「学校制度の複線化」提起がなされた。2012 年度末の自民党教育再生実行本部による「中間取りまとめ」では、筆頭項目に「義務教育学校」が位置づけられ、「6・3・3・4 制の見直し」や「5 歳児教育の義務教育化」が提言された。従来の小中一貫教育から、コスト削減と公教育の序列的再編のための義務教育学校の設置に伴う学校統廃合が進められていった。山本は「おそらく小中の統廃合によって浮いた財源をエリート育成に重点的に資源配分していく仕組みがめざされているのであろう」と指摘している。

また 2014 年「地方教育行政の組織及び運営に関する法律改正」により教育委員会への首長権限が強化され、たとえば、滋賀県甲賀市（2005 年 5 町合併、2016 年 12 小 4 中の統廃合、施設一体型一貫校へ）や新潟県三条市（2014 年 4 月全国一のマンモス小中一貫校）のように、首長および教育委員会主導での小中一貫教育校、さらには義務教育学校への移行が進められてい

る。今後、「言うまでもないことですが、公立小・中学校の設置の在り方を最終的に判断するのは学校設置者である市町村です」と市町村自治体の役割を明示した「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引 ～少子化に対応した活力ある学校づくりに向けて～」(2015年1月27日 以下、「手引」と表記する)がこのよう状況をさらに後押しすると思われる。

さて、このような学校統廃合の動向とは別に「学校安全」に関する動きがある。これまでも学校保健安全法(1958)に基づき、学校安全に関する措置が取られてきた。とくに2011年3月11日に発生した東日本大震災を契機として、「学校安全の推進に関する計画」〔2012年4月27日 おおむね5年間(2012年度～2016年度) 以下、「学校安全推進計画」と表記する〕が出された。そこには「東日本大震災の際には、徹底した津波や防災に関する教育により、更に安全な場所に自主的に避難して津波による危険を回避した学校などもあり、学校安全に係る取組を推進する重要性がより一層認識されるようになったところである」という。大学等の教職課程では2019年度以降の教職課程コアカリキュラムの「各科目に含めることが必要な事項」として「チーム学校運営への対応」や「学校と地域との連携」等とともに「学校安全」が加わった。本稿では、学校統廃合における「子どもの意見の尊重」について考えていく上で、学校安全という論点を立て、問題点や課題を明らかにしたい。

1. 学校統廃合と学校安全① ー安全と教育ー

「学校安全推進計画」には「学校という場において、児童生徒等が生き生きと学習や運動等の活動を行うためには、児童生徒等の安全の確保が保障されることが不可欠の前提となる」とある。それでは、どのように安全を確保するのか。目次の各章題をみると、「安全に関する教育の充実方策」、「学校の施設及び設備の整備充実」、「学校における安全に関する組織的取組の推進」、「地域社会、家庭との連携を図った学校安全の推進」が掲げられており、これらが安全確保の軸になる。学校統廃合と学校安全との関連を考えたとき、前三者は学校統廃合の前後に関係なく、学校規模の大小の違いはあるものの、安全確保の軸として取り組んでいかなければならないであろう。最後の「地域社会、家庭との連携を図った学校安全の推進」においては、学校統廃合経験のある元子どもの話を聴くと、統廃合ならではの問題や課題があるように思う。まずはその元子どもの声を聴いてみよう。

(1) 登下校等に関する元子どもの声

前稿^①において、元6年生は「登下校の時にあいさつして帰ったのも、バスで帰ってくる所まではその人の家の前を歩いて通らないので、あいさつも減りました」と語った。これに対し、当時私は「バス通学によって、子どもたちが地域内を歩かなくなる。それは地域の人たちとの日々のお出合いがなくなることでもある。幼い頃から生活の中で交わってきたあいさつがなくなり、子どもたちは学校であいさつするよう指導されることになる」と述べるだけであった。

この元6年生の声を学校安全という論点から考えるならば、バス通学によって「地域の人たちとの日々の出会いがなくなること」はあいさつの習慣がなくなるだけでなく、「地域の子ども」という認識が地域の人たちから希薄になっていくことを示していると考えられる。「地域の子ども」が通るからそれに合わせて田畑等に出て、あいさつする。その姿は学校統廃合が問題となる過疎地域ではよくある風景である。そのような風景がなくなり、子どもへの関心も薄れた時に、「学校安全推進計画」が指摘する「スクールバス乗車中に災害が起きた場合」にどのような対応をすべきなのであろうか。災害に限らず、何らかの理由で徒歩で登下校する時や普段バスで通り過ぎる地区で帰宅後遊んでいる時に、地域の関心や目が弱まった状況は事故防止・防犯対策としても不十分なものとなる。

また都市部の学校統廃合経験者である元子ども⁵は次のように語った。統合前は登校・下校とも横断歩道などのポイントごとに地域のボランティアのおじさんやおばさんが立っていた。しかし、統合後は、登校は保護者が子どもに付き添うようになり、それらの人たちは下校時のみ立つようになったという。下校時は個別に帰宅し、通学路も必ずしも登校時の通学路を通る必要がなかったため、出会う機会が少なくなった。

結構やっぱりあいさつとかも信号で渡りながら「おはようございます」みたいなのがあって。ちょっと男の子があいさつしなかったらちょっと怖い感じのおばちゃんが「あいさつしなさい」みたいな感じで。何か寂しかった気がしますね、やっぱり。放課後は旗のおばちゃんいた気もするんですけど、やっぱりあれって小学校ならではじゃないですか。何か「おかえり」とか「いってらっしゃい」みたいなのが。それなくなったのがちょっと寂しかったかもしれないですね。

ここには地域の中で、家族や先生とは違う他者との出会い・関係の中で、あいさつをはじめさまざまな社会性を身につける子どもの姿が描かれている。そこには、地域貢献・ボランティア意識が高く、それゆえに地域の子どもという思いや願いから時に叱り、時に笑顔で声をかける地域の人たちの存在がある。このような地域の中にある人間関係が目に見える形である地域とそうでない地域によって、子どもの安全、ひいては安心にも差があるのではないか。事件や事故が防げるとは言わないが、抑止にはなる。またこの元子どもは次のような話もしてくれた。

すごい怒ったらめっちゃ怖いって有名だったんですけど、「Yさん、Yさん」って言われて。すごいみんな好きで。その人はいつも朝、正門に立ってて、じゃんけんするんですよ。じゃんけんして勝ったら、小さい子相手ですけど手を持って逆上がりみたいなのをする感じ。あれなんかをじゃんけんで勝たらしてくれるみたいな。そういう感じのおじさんで、特に小さい子から人気あったんですけど、合併したことでその人もいなくなってしまって。それはすごいみんな寂しがってましたね、割と。その人先生でもないし関わりとしては薄かったんですけど、すごいこの学校に貢献してて、子どもたちにもすごい積極的だったんで。急にいなくなったんで、もちろんその人の説明とかは一切なかったし。

Yさんが地域ボランティアの人なのか、管理作業員なのかは定かではないが、先生とは違う大人の存在が子どもたちの育ちを支えていることは確かである。「やっぱりそこは人数少なかった分そういう人たちも学年問わず顔覚えてるしってというのはあったかもしれないですけど。やっぱ顔覚えてもらったり名前覚えてもらってあいさつしてもらうのって嬉しいことですし、朝から」とも。子どもの顔と名前が一致する学校規模はどのくらいなのだろうか。それが教員だけでなく、職員も、見守り活動を担う地域ボランティアの人たちも子どもの顔と名前が一致する学校規模とは。学校安全を考える際に、子どもから見た、考えた地域、その地域での安全のあり方を議論の出発点に置く必要がある。このような子どもと学校と地域（保護者も含む）との距離感があってこそ、子どもの安全が支えられ、子どもが「生き生きと学習や運動等の活動を行う」ことができるのであろう。

もちろん、その距離感が子ども抜き、教職員や保護者、地域の人たちにとってのものとなると、子どもには「見守り」とは名ばかりの監視や管理の度合いが増し、息苦しいものにしかならない。それゆえに、学校安全においてもまずは「子どもの意見の尊重」が前提とされなければならない。

（２）安全より教育が大事！？

「学校安全推進計画」には、残念ながら上記のような子どもと教職員、保護者、地域の人たちとの適度な距離感の大切さに関する記述はない。「安全に関する教育の充実方策」が第一義的な意味をもつ。この「教育」を重視する点は、学校統廃合の「手引」にもうかがえる。従来の学校統廃合の理由は、少人数ゆえに学習意欲・向上心・競争意識が低いこと、人間関係が固定化されてしまう傾向にあること、親密さからの思いやりでもあるコミュニケーションの乏しいことなどがあげられていた。しかし、この「手引」では、「教育的な観点」が重視され、「単に教科等の知識や技能を習得させるだけではなく、児童生徒が集団の中で、多様な考えに触れ、認め合い、協力し合い、切磋琢磨することを通じて思考力や表現力、判断力、問題解決能力などを育み、社会性や規範意識を身に付けさせること」が、客観的な根拠の提示もなく、小規模校や少人数では制約が生じるという新たな教育的理由を掲げた。

「教育的な観点」が強調され、その他の観点が後景に退くのは学校統廃合にとどまらず、現行の教育改革全般にいえることである。たとえば、2018年度から実施となる幼稚園教育要領では、「自立心」や「協同性」などの10の「幼児の幼稚園修了時の具体的な姿」が示された。「遊び」を軸にする幼児の活動が「教育的な観点」によって設定された姿（目標）に沿って制約を受ける可能性が強まった⁶。また幼稚園教育要領も含め、小中ともに2018年度から先行実施され、小学校が2020年度から、中学校が2021年度から全面実施となる学習指導要領には今回から「前文」がついた。これは教育基本法が他の法律にはない「前文」をもつと同様、教育に対する並々ならぬ期待や要望が込められていることを示している。その期待や要望とはいかな

るものであるのかを問わなければならない。

にもかかわらず、それら要領の特色として、アクティブ・ラーニング＝「主体的・対話的で深い学び」、道徳教育、外国語教育、ICTの活用、特別支援教育、教科等を越えたカリキュラム・マネジメント、さらにはコミュニティ・スクール、チームとしての学校、教員の資質能力の向上としての養成・採用・研修などが矢継ぎ早に提示され、十分な議論もなされないまま、実施に動いている。

それでは、これらがどのような意味や意義を課されて実施されようとしているのかを確認したい。すでに指摘したこと⁷ではあるが、国際的な動向から確認する。そこにはOECD（経済開発協力機構）の戦略と歩調を合わせる日本政府のスタンスがある。OECDの戦力とは、2014OECD閣僚理事会・閣僚声明（和訳）⁸に示されている。すなわち「しなやかで強靱（レジリエント）な経済と包摂的社会－雇用と成長に向けた人々の能力強化」とのテーマが掲げられ、「人々の能力強化による持続可能でバランスの取れた包摂的成長としなやかで強靱な経済の実現」等が目指されている。

日本では、「2030年に向けた教育の在り方に関する第1回及び第2回日本・OECD政策対話」（報告 2016年3月11日・7月22日）⁹に見ることができる。日本が議長国となり、安倍晋三首相が基調演説を行い、外務・経済財政（特命）・経済産業・農林水産の各閣僚が出席した。そこでは2014年4月にグリアOECD事務総長と下村博文文科相の間の合意に基づき、「新しい時代にふさわしいカリキュラムや授業の在り方、アクティブ・ラーニングをはじめとした学習・指導方法、学習評価の在り方等に関する包括的な意見交換」がなされた。

第2回政策対話の総括では、「我が国が推進する、学習指導要領改訂や高大接続改革等の教育改革の取組、これらの実施を担保するための教育投資の在り方の検討状況等について共有」することが述べられ、そこで出された主な意見として、「新たなカリキュラムの策定と実施」として「人間性（Character）、社会的スキル（Social Skill）を重視したカリキュラム」の策定や、「新しいカリキュラムのインプリメンテーションのための教員及びスタッフの養成・研修機会の確保及びそのための投資」の重要性などが議論された。

つまり、「人々の能力強化」のもと、知識・スキル・人間性（Character）の一体的把握と「人間性（Character）、社会的スキル（Social Skill）を重視したカリキュラム」が提唱され、日本国内ではアクティブ・ラーニング、道徳教育、外国語教育、ICT、特別支援教育の有機的な関連性のあるカリキュラムが組まれることになる。すなわち、カリキュラム・マネジメントということである。ここにコミュニティ・スクール、チームとしての学校、教員の資質能力の向上としての養成・採用・研修も連なっていく。

この後、2015年12月21日に中央教育審議会が新学習指導要領および今後の教育改革の基軸となる三つの答申¹⁰（①「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について」 ②「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」 ③「新しい時代の教育や地方創

生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について)) が出された。

続いて、2016年5月10日には、当時の馳浩文部科学大臣は「教育の強靱（じん）化に向けて（文部科学大臣メッセージ）について」にて、「AI（人工知能）の進化など情報化・グローバル化が急激に進展する不透明な時代を、たくましく、しなやかに生きていく人材を育てるためには、学校教育を進化させていくことが必要です」と述べた。そして、①学校教育を通じて育む資質・能力（知識・技能、思考力・判断力、学びに向かう力や人間性）と各教科等を学ぶ意義の明確化、②資質・能力を育む教育課程の実現に向けた「カリキュラム・マネジメント」の充実、③資質・能力の育成に向けた「アクティブ・ラーニング（「主体的・対話的で深い学び）」の視点からの授業改善、が掲げられた。

そして2017年8月1日、「次期学習指導要領に向けたこれまでの審議のまとめ（素案）」（中教審教育課程企画特別部会）において従来の「何を学ぶか」「どのように学ぶか」をさらに踏み込んで「何ができるようになるか」が掲げられた。学びを強いるかのような教育、つまり能力強化が明確に示されたのである。

「しなやかで強靱（レジリエント）な経済」を担う「しなやかで強靱（レジリエント）な人材」を教育することが何をもたらすのか。人間性を含めた能力開発はすでに「生きる力」によってなされてきた。健康や思いやりまでもが「生きる力」という能力に位置づけられてきた。それをより一層強化しようとするのである。すでに毎年12万人以上の不登校の子どもがいる。あるいは「よりよい教育、より専門的な教育を！」との善意によって特別支援教育による子どもの分断、排除が進められている。今回の人間性を含めた能力強化はその状況を悪化するものに作用しないだろうか。人間らしさを能力に算定されて、本来の人間らしさを奪われてもなお「しなやか」に「強靱（レジリエント）」であらねばならない生き方、働き方がすでにある¹¹。アクティブ・ラーニング等の個別の施策の評価にとらわれず、全体がどこへ向かおうとしているのか。これから展開されるさまざまな教育方法や活動に課せられた意味や意義を丁寧に吟味し、「経済成長と能力強化」と共振する現在の教育改革を問わねばならない。

さしあたって、学校安全を考える上で大切なことは、安全を教育することに先んじて、「子どもの意見の尊重」に取り組むことである。文部科学省「学校事故対応に関する指針」（2016）作成に関わった住友剛¹²による「事故発生の未然防止及び事故発生に備えた事前の取組」の中の「安全教育の充実」の解説を参考にしたい。この指針での「安全教育の充実」とは、子どもたち自身が「日常生活全般における安全確保のために必要な事項を実践的に理解し、自他の生命尊重を基盤として、生涯を通して安全な生活を送る基礎を培うとともに、進んで安全で安心な社会づくりに参加し貢献できるような資質や能力を養うこと」を目標とした取組だという。

この「安全教育の充実」という観点に即して言えば、たとえば学校において「地震・津波などの災害が起きた場合に、子どもたち自身が自分で自分の身を守るためにどのような行動をとることができるか」を学ぶことだけでなく、暑い時期のスポーツ部活動中に体調

の変化が起きた場合に「熱中症の疑いがある」と想定して、子ども自身でどのような対応をとることができるかを学ぶといったことも含まれる。

通学における安全教育を学ぶだけでなく、通学途中における体調の変化等を想定して子ども自身がどのような対応を取ることができるかを学んでいく必要がある。その学びの過程で、通学を見守ってくれている保護者や地域ボランティア、普段からあいさつを交わす地域のおじちゃんやおばちゃんの存在が浮かびあがり、その人たちに助けを求めるといった意見も出てくるであろう。子どもがどのような人たちの支えによって育っているのか、学校がどのような人たちの支えによって日々開かれているのかに気づく機会となる。「教育的な観点」をゆるめ、「子どもの最善の利益」の観点に立ち「子どもの意見の尊重」によってなにをもって安全とするのかを考えていく必要がある。

なお「学校安全の推進に関する計画」には「教育的な観点」が強調され過ぎている点がある。それは「学校安全を推進するための方策」の「1. 安全に関する教育の充実方策」の「(5) 児童生徒等の状況に応じた安全教育」にある以下の点である。「防災教育では、発達の段階に応じて、避難するだけでなく、災害時に児童生徒等がどのような役割を果たしていくかを示していくべきである。このことは、社会貢献に対する意識、社会への帰属意識、社会における存在感の醸成にも役立つ」とある。果たしてそうなのか。災害が起こったときでさえも、社会貢献を意識しなければならないのか。社会への帰属意識、社会における存在感を醸成しなければならないのか。自分自身が傷ついた人もいれば、元気であっても家を失った人もいるし、家族を亡くした人もいる。そのような災害の際でさえも、社会貢献を意識するほど「しなやか」に「強靱（レジリエント）」であらねばならないのか。

2. 学校統廃合と学校安全② 一教職員の働き方一

「学校安全推進計画」では、教職員に対して、子どもへの学校の教育活動全体における総合的な安全教育はもちろんのこと、防犯監視システムや警察等との連絡システム等を有効活用するための役割分担や心肺蘇生の実技講習等の研修の実施、学校安全計画の策定およびPDCAサイクルの確立、通学路等の安全点検および道路管理者等への提言、家庭および地域との連携を求めている。ここに、現在の学校における働き方改革を加味して考えたとき、学校安全においても教職員の安心・安全ともいえる適正な働き方が不可欠の前提であると考えられる。

なぜなら、「新しい時代の教育に向けた接続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について（諮問）」（2017年6月22日）には、以下のように記されているからである。

教員の長時間労働の要因を見直すことで、教員一人一人が様々な経験を通じて自らを研鑽できる機会を持てるようになり、更なる効果的な活動へとつなげていくことができるとともに、自らの意欲と能力を最大限に発揮できるような勤務環境を整備することで、教員は

“魅力ある仕事”であることが再認識され、教員自身も誇りを持って働くことができるようになり、それがひいては子供の教育にも良い影響として還元されるものと考えます。

学校安全においても、教職員が長時間労働による疲労やストレスを抱えた状態では安全教育の実施およびその準備をはじめ上記の役割を担うには支障を来し、「児童生徒等の安全の確保」は困難になるといえる。

学校統廃合と教職員の働き方については、学校統廃合が教職員にとって職場がなくなることの意味し、統合は新しい職場を一から創り上げることであると指摘した¹³。そして教職員にとっては、子どもや教職員の数が大規模になればなるだけの、小規模になればなるだけの課題や対応があり、同僚・保護者・地域住民、そして子どもたちに助けられ支えられて、「学校で育つ」¹⁴のものであるとした。多様な規模の職場で働く有益性を強調した。

しかしながら、長時間労働および多忙化の解消、業務改善を目指す現在の学校における働き方改革に照らすと、小規模な学校ほど教職員の勤務実態は厳しいものであるといえる。たとえば、北海道の児童数13名・2学級（2年生と3年生、5年生と6年生の複式学級 1年生と4年生は欠学）・教職員3名（うち1名は校長）の極小規模校の状況¹⁵を紹介しよう。

A教員が担う校務分掌と対外的業務は表1の通りである。もう一人のB教員は3・4年生の複式学級を担任しており、A教員ほどではないが7つの分掌・業務を担っている。B教員は低学年と中学年の隣接学年での学級編成のため、教科・時数が異なる時間割を組まなければならない。そのため、B教員が2年生の生活科を担当し、3年生の理科・社会科は校長が担当する。3年生の総合的な学習の時間は高学年（5・6年の複式学級）で学ぶという変則的なカリキュラムになっている。

A教員は、「人的にいないため、空き時間は1学期総体で5時間くらい。2学期に入ってはまだ一度も空き時間がない。加えて、理科、社会の学年別・複式指導を行っているため、厳しいことは想像につくのではと思う。校長が校長会での事務局長を担ったり、管内的な会議に出席する機会が多いため、専科を担ってもらっても、うまく合わなかったり、低・中学年の学級編成であるため、中学年の社会科と理科を校長が受け持ってもらっているため、これ以上受け持ってもらうのは校長業務にも支障をきたすので、現状の対応とせざるを得ない」と。校長不在時は、授業をしながら電話・来客対応もするという。

極小規模校・小規模校における教職員

表1 極小規模校の教員の公務分掌および対外的業務

A 教 員	総務部	運動会・学芸会・学校行事等の企画および渉外関係、月別行事、職員会議、各種会議企画、学校の一部管理
	事務部	経理関係、環境整備、物品購入（旅費請求・校内旅費等処理は除く）
	教務部	教務全般（図書館系は除く）
	研究部	研究全般
	P T A	事務局長
	育成会	書記（実質の企画立案者）
	家庭教育学級	事務局
	5・6年担任	通常業務に加え、年度末の卒業担任業務
	対外的業務	小学校体育連盟理事、音楽芸能の集い事務局員、市町村教育研究評議員、市町村複式学級研究会事務局次長、特別支援専門家チーム長、中学校区担当者、小学校区社会見学委員

の長時間労働や多忙化の問題は議論の俎上に載らない。なぜなら、教職員が長時間労働や多忙化の現状を述べれば、教職員の適正な業務量および人員配置、そして学校の適正規模が問題となる。ここに「手引き」が述べる「教育的な観点」が加わるとよりよい教育のための教職員の適正な業務量および人員配置と学校規模の適正化が関連づけられ、学校統廃合を後押しする理屈になっていくからである。それゆえ、地域と関わりの深い極小規模校・小規模校の教職員は勤務状況を語れない、語りにくい状況にある。本来は、「子どもの最善の利益」を軸に「教育を受ける権利」の保障、その教育条件整備の一つとして教職員定数等の改善が問題になる。学校統廃合とは別の問題として議論すべきである。

もう一つ、学校統廃合への新しい動きとして義務教育学校の設置を控えた小規模校（小中一貫教育校）の例⁶を紹介する。首長権限の強化が進む中、教育委員会から学校への教育課程の上意下達状況が生じている。それによって各学校の教育課程の編成に影響を及ぼし、教員の長時間労働や多忙化を後押ししている。九州地方の離島にある小学校である。

この小学校では 2004 年度より小中学校施設一体型の小中一貫教育が進められた。小学校 1 年生から中学校 3 年生までを一つのまとまりとし、1 年生から 9 年生とする。2017 年度の児童生徒数は小学校 1 年生から 6 年生までで 31 人、7 年生から 9 年生までで 17 人、計 48 人である。1 年生から 4 年生までを前期学年、5 年生から 7 年生までを中期学年、8・9 年生を後期学年とする。前期学年は小学校教員のみ、後期学年は中学校教員のみ、中期学年は小中両教員が担当する。職員数は小学校 9 人（うち常勤講師 1 人）、中学校 12 人（うち常勤講師 2 人・非常勤講師 2 人）、事務職員・養護教諭・栄養教諭各 1 人で、計 24 人となる。職員室は小中兼用で、教員の机の配置は前期・中期・後期学年ごとになっている。離島の学校ゆえに、地域の特産物の回収および販売、地域の祭り、地区合同文化祭や全島運動会などの地域行事が教育活動として位置づけられ毎月のようにある。毎月の地域の資源回収には教職員も参加する。

このような中で、当該市町村教育委員会は世界遺産学習検討委員会を発足し、市町村内小中学校で世界遺産学習を実施するべく単元計画・指導案・資料の作成検討に入り、2017 年度より実施となった。1 年生から 9 年生まで 65 時間の世界遺産学習、そのうち 6 年生は 24 時間と最も多く時数配置されている。年間 70 時間しかない総合的な学習の時間のうち、24 時間分を世界遺産学習として新たに実施することになった。すでに同校では「ふるさと学習」としてその地域ならではの地域行事や地形を活かした体験学習など保護者や地域の人たちの協力を得ながら実施していた。結局、6 年生だけが「ふるさと学習」に参加できず、世界遺産学習について保護者や地域の人たちに説明したが、納得を得られなかった。6 年生担当教員は言う。

短い期間での計画の立て直しはたいへんな作業だった。〇〇〇（地域名）の子どもたちにとって、本当に大切な学習は何なのか。自分の住んでいるところが世界遺産になったが、一次のブームにのった学習より、昔から島に残る地域行事に参加することや〇〇〇でしかできない学習を実施することの方が大切ではないのか。本年度の実践を総括しながら、〇

〇〇の子どもたちにとって本当に大切な学習は何かということ、職員・地域・保護者と語り合っていきたい。

この状況は、市町村教育委員会主導の、さらなる小中一貫教育の推進のための義務教育学校への移行としてある。義務教育学校では校長が小中で一人、総括的立場の副校長がいる。教員は原則小中両免許状を併有であり、4-3-2や5-4などの自由な学年区切りが可能となる。部活は5・6年生から実施するが、中体連などの公式試合は未定である。

世界遺産学習、義務教育学校という教育委員会からの一方的な押しつけに戸惑う学校・地域・保護者、また地域と教育委員会の板挟みになる教職員の姿が思い起こされる。上意下達の教育課程とその対応に追われ、地域からは教育活動としての地域行事に変わりなく関わるよう求められる教職員。このような長時間労働による疲労やストレスを抱えた状態で、安全教育の実施およびその準備、「教員一人一人が様々な経験を通じて自らを研鑽できる機会」、「更なる効果的な活動」、「自らの意欲と能力を最大限に発揮できるような勤務環境」の整備が可能だとは思えない。それはすなわち、「児童生徒等の安全の確保」は困難となる。

問題解決の一つの可能性として、労働安全衛生体制の確立を紹介したい。長時間労働・多忙化の解消として、すでに鹿児島県鹿屋市や兵庫県養父市などで取り組まれ、出退勤記録を活かした学校運営、給与削減と教職員の勤務時間適正化による県教委主導の超勤多忙化解消の取組などの成果をあげている¹⁷。とくに、文部科学省「学校における労働安全衛生管理体制の整備のために（改訂版）」（2015年7月）では、労働安全衛生委員会の設置（有資格の衛生管理者、産業医の選任や衛生委員会の開催など）、ストレスチェック制度の創設（義務づけ）、医師による面接指導体制の整備等が示された。そして、「ここに書いてあるような体制整備をすることは事業者である教委として最低限の義務です」と教育委員会の義務を明示した。この点について以下の指摘を補っておく。

労働安全衛生法によれば、労働者の健康と安全を確保する責任者は「事業者」である。学校現場では学校長であり、教育委員会のトップである教育長である。「労働安全衛生法にもとづく労安推進のキモは、「事業者責任」ということです。学校現場のトップ（学校長や教育長）には、学校で働く教職員に対する「安全配慮義務」と「健康配慮義務」があります。万が一、教職員に過大な残業が常態化したために、慢性的な過労が引き金になって重大な心疾患や脳疾患（つまり過労死など）が発症したと認定されると、事業者は健康配慮義務を問われかねない状況にあります。¹⁸

ここから考えると、先の北海道と福岡の事例とも、まずは出退勤記録や長時間勤務などの具体的な数値を明らかにすること、そして場合によっては教育委員会や保護者・地域の人たちにその具体的な数値を示すこと、さらにそれを基に対話を重ねていくこと。文部科学大臣決定「学校における働き方改革に関する緊急対策」（2017年12月26日）では、「基本的には学校以外（地方公共団体、教育委員会、保護者、地域ボランティア等）が担うべき業務」として、たと

えば、「登下校に関する対応」をあげている。「教師の業務だが、負担軽減が可能な業務」では、たとえば「学校行事の準備・運営」とある。今後、学校と地域との連携がより一層深まる中で、親密さが強い極小規模校・小規模校の学校・教員こそ、出退勤記録や長時間勤務などの具体的な数値をもって対話をつづけていくことが、そこでの教職員の適正な働き方を担保し、「児童生徒等の安全の確保」を保障するものになると考える。

おわりに

学校統廃合における「子どもの意見の尊重」について考えていく上で、学校安全という論点を立て、問題点や課題を明らかにしてきた。まず、現在の学校統廃合の状況や義務教育学校の推進に加え、教育改革全般の動向や新しい教育方法や活動を批判的にとらえ活用することを確認した。その上で、一つは、学校安全という際に「教育的な観点」だけではない観点や視点が必要であること。学校統廃合経験のある元子どもたちは子どもの育ちを支える地域の人たちの存在、子どもの育ちを支える地域の姿を示してくれた。学校安全を確保する上で「教育的な観点」からの取り組みは確かに重要である。しかしそれを強調するだけでは、時に非常時でさえも社会貢献するよう子どもに強いるようなことにもなってしまう。「子どもの意見」をまずは聴いて、その上で学校安全における「子どもの最善の利益」を考えていくことから始めなければならない。

もう一つは、「児童生徒等の安全の確保」として教職員の適正な働き方を論議することである。極小規模校・小規模校の教職員は子どもとの関係や保護者・地域との距離感が近く、ノスタルジックな印象を持たれる。しかし実際には、距離感が近いからこそ、そこでの過重な業務量や長時間労働などの働き方の問題や課題について声を上げることが難しい面がある。学校統廃合の対象となる極小規模校・小規模校は「子どもの意見の尊重」を行うとともに教職員の働き方を考え、子ども、教職員（間）や保護者・地域の人たちと対話を通じて、「子どもの最善の利益」を追求してほしい。「子どものため」とはいえ、また学校統廃合の対象となる極小規模校・小規模校ではそれに加え「地域のため」とはいえ、教職員の働き方を犠牲にした学校の運営・存続はあってはならないから。

<注>

- 1 資料は「資料3-1 小中学校及び高等学校の統廃合の現状と課題」となっており、http://www.soumu.go.jp/main_content/000513102.pdf (2018/03/01 アクセス)にある。なお総務省過疎問題懇談会のwebページは、www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain3.htm (2018/03/01 アクセス)である。
- 2 拙稿「第十章 学校依存から拓かれる」(桜井智恵子・広瀬義徳編『揺らぐ主体／問われる社会』2013 インパクト出版会) pp.156~157
- 3 「学校統廃合のための小中一貫校」(『現代思想』vol.45-7 2017年4月号)および山本由美ほか2名編『「小中一貫」で学校が消える 子どもの発達に危ない』(2016 新日本出版社)を参照した。引用は「学校統廃

-
- 合のための小中一貫校」 p.148 である。
- 4 調査対象校は、近畿地方山間部に位置するほぼ同じ児童数の二つの小学校が統廃合して 2005 年に開校した。統合時は児童数約 120 名であり、一学年一クラスであった。聞き取り調査は、2014 年 3 月 8 日小学校区内の民家および同年 5 月 8 日筆者勤務校研究室にて約 2 時間ずつ行った。前者では統合時 3 年生であった男性 2 名、女性 2 名の計 4 名である。後者では統合時 6 年生であった男性 1 名、女性 2 名の計 3 名である。「学校統廃合と子どもの意見の尊重① - 近畿地方山間部の小学校統廃合を事例として -」（本学紀要第 42 号 2015 年 3 月）を参照願いたい。
 - 5 調査対象校は、近畿地方中核都市の二つの小学校が統廃合し、2007 年 4 月開校した小学校である。統合時は一学年 2～3 クラスで、調査対象者は統合時 4 年生（一学年 2 クラス）であった。また調査対象者は統合前に統合した側の小学校に在籍し、統合後も通学路・通学手段（徒歩）の変更なく通学した。聞き取り調査は、2016 年 10 月 28 日筆者非常勤講師先の大学にて行った。
 - 6 井上寿美「幼稚園教育」 日教組学習指導要領検討委員会『検証 新学習指導要領 ～ゆたかな学びの創造にむけて～』 2018 年 3 月 アドバンテージサーバー pp.84～87
 - 7 拙稿「小学校統廃合を経験した教員の聞き取り調査報告」 夙川学院短期大学『研究紀要』第 43 号 2016 年 3 月 注 i
 - 8 www.mofa.go.jp/mofaj/files/000038049.pdf#search=%272014+OECD%E9%96%A3%E5%83%9A%E7%90%86%E4%BA%8B%E4%BC%9A%E3%83%BB%E9%96%A3%E5%83%9A%E5%A3%B0%E6%98%8E%EF%BC%88%E5%92%8C%E8%A8%B3%EF%BC%89%27、および、www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/occd/page24_000276.html (2018/03/01 アクセス) を参照願いたい。
 - 9 第 1 回 http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/053/siryo/_icsFiles/afildfile/2015/04/21/1355915_05_1.pdf#search=%27%E6%97%A5%E6%9C%AC%E3%83%BBOECD%E6%94%BF%E7%AD%96%E5%AF%BE%E8%A9%B1%27 (2018/03/01 アクセス)、第 2 回 www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/053/siryo/_icsFiles/afildfile/2015/08/04/1360597_6_1.pdf#search=%27%E6%97%A5%E6%9C%AC%E3%83%BBOECD%E6%94%BF%E7%AD%96%E5%AF%BE%E8%A9%B1%27 (2018/03/01 アクセス) を参照願いたい。
 - 10 ①には、アクティブ・ラーニングの視点からの授業改善、道徳教育の充実、小学校における外国語教育の早期化・教科化、ICT の活用、発達障害を含む特別な支援を必要とする児童生徒等への対応などの新たな課題に対応できる教員の資質能力の向上が説かれ、「教員は学校で育つ」という観点より、校内外の「研修」によって「同僚の教員とともに支え合いながら OJT を通じて日常的に学び合う」ことが述べられた。続いて②ではチーム学校、③ではコミュニティ・スクールのことが説かれた。
 - 11 人間性を含めた「能力強化」の影響はすでに、人生すべてを捧げなければならない、人間らしさが奪われる「全人格労働」（「大特集 仕事に全人格を捧げ、私が壊れていく」『AERA』所収 2016 年 2 月 15 日発行）として現れ、問題化している。教職員の精神疾患による病休者数がこの 5 年間ほぼ 5,000 人前後を推移していること、「過労死ライン」の月 100 時間超の残業をする教員が中学校で 79.8%（月 80 時間超は 86.9%）、小学校で 55.1%（前同 72.9%）であること（内田良 <https://news.yahoo.co.jp/byline/ryouchida/20170428-00070371/>）などを考えると、すでに教職員の労働も「全人格労働」に近い状況にあるのかもしれない。
 - 12 住友剛『新しい学校事故・事件学』 2016 子どもの風出版会 引用 p.175
 - 13 拙稿注 6
 - 14 2015 年 12 月 21 日の中央教育審議会答申「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について」の中にある「教員は学校で育つ」に応じた表現である。
 - 15 日本教職員組合第 59 次（2009 年度）教育研究全国集会報告書「第 22 分科会 地域における教育改革と PTA（過密・過疎、へき地の教育）」
 - 16 日本教職員組合第 67 次（2017 年度）教育研究全国集会報告書「第 22 分科会 地域における教育改革と PTA（過密・過疎、へき地の教育）」
 - 17 労働安全衛生活動の先進事例編集委員会『超勤・多忙化解消につながる労安活動のポイント - 5 つのケース・スタディから学ぶ』 2015 アドバンテージサーバー
 - 18 同上 p.101