

原発事故被災地における学校を核とした地域コミュニティの再生とはいかなるものか —学校再編の検討過程で表出する学校と地域の関係性の捉えられ方に着目して—

School-centered Revitalization of local community in the area of Nuclear Power Station Accident
— Focus on Perception of the relationship between School and Local community
through discussion on school consolidation —

中丸和^{*1}

Nagomi NAKAMARU^{*1}

本稿では、原発事故被災地における学校再編が行政や住民たちの中でいかに議論されていたのかを検討する。それを通して、被災地における学校を核とした地域コミュニティ再生とは何か、またその実現に向けて何が課題になるかを明らかにすることを目的としている。原発事故により避難を余儀なくされた地域の学校再編の検討過程について、そのプロセスに関与した住民等へのインタビュー調査及び、各種議会の会議録や関連資料の文献調査により得たデータの分析を行なった。結果として、学校再編が退けられていた期間においては、地域コミュニティは震災前の枠組みへの「回復」が目指されていたが、学校再編の実施が決定された際には、「回復」を待つ日常ではない特殊な状態にあることへの違和感が示されていた。また学校を核としたコミュニティ再生として、震災前の枠組みを取り払って、複数のコミュニティを集約してより広範囲への文化継承とつながりを紡ぎ直すことが目指されていた。そうしたコミュニティ再生の実現には今後の教育実践のあり方が問われるため、注視が必要である。

キーワード: 原発事故、地域コミュニティ、学校再編、教育

Keywords: Nuclear Power Station Accident, local community, school consolidation, education

1. はじめに

東日本大震災及び福島第一原発事故から12年が経とうとしている。しかし、当初復興期間の総仕上げと位置付けられた「復興・創生期間」が、復興庁の設置とともに延長されたように、特に原発事故被災地においては未だ復興の道半ばである。また原発事故被災地では、帰還が行われたとしても、住民の生活再建や事業の再開など復興に向けた様々な課題が残されている。その中で、人口の大幅な減少や急激な少子化、就業構造の変化を前にして、いかに地域コミュニティを再生していくのかということも重大な課題の一つである。地域コミュニティの再生は、国や地方が復興政策を掲げる際には必ずと言って良いほど言及される一方で、その内実や再生への方途は不透明な場合が多い。そのため、何を地域コミュニティであるとし、どのようにそれを「再生」していくのかを、被災地における多様な取り組み事例等をもとにして検討していくことが求められる。

本稿では、地域コミュニティ再生を考える際に、地域における学校の存在に着目する。学校はこれま

でも地域コミュニティの核として、地域を担う人材の育成や地域文化の継承を行う役割が期待されてきた。復興過程においても同様に、地域コミュニティの復興に学校が果たす役割が注目されている。つまり、地域コミュニティの再生において学校の存在は切り離すことのできないものであると言えよう。なお、ここで言及される学校を核とした地域コミュニティは、主に学校区を範囲としていると考えられる。というのも、学校が地域コミュニティの拠点と言われる歴史的背景として、「歴史の古い小学校の場合には、配置の地域的基礎を明治初期の学区制（地域区画としての大区小区制を基礎とする）に遡ることができるために、地域社会との強い結びつきをもつ」¹⁾ことが挙げられるからである⁽¹⁾。

他方で、特に岩手県・宮城県を中心に震災直後から学校再編⁽²⁾の検討が始まり、再編の推進が復興計画の中に位置づけられる⁽²⁾など、急速な再編が進められてきた。学校再編実施の背景には、児童生徒数の減少や校舎の被災などが考えられるが、学校再編は地域の核である学校を地域からなくすことを意味し、

^{*1} 大阪大学大学院人間科学研究科・大学院生／日本学術振興会特別研究員

Graduate Student, Graduate School of Human Sciences, Osaka University／JSPS Research Fellow

その実施はいずれ地域を衰退させることにつながるとも言われる³⁾。このことを踏まえれば、復興過程における学校再編は、児童生徒数の急減や校舎被災に対していかに教育環境を整備していくのかという積極的な側面を全面的に否定することはできないものの、学校再編が災害によって破壊されたコミュニティの維持や再生を阻むことにつながりうるため、容易にその是非を判断することはできないだろう。

被災地における学校再編の検討過程については、再編を行うにせよ、行わないにせよ、それらを取り巻く論理を読み解くことで、学校との関係性の中で地域コミュニティが被災地においていかに捉えられ、どういった再生が目指されているのかを窺い知ることができる。そのため本稿では、原発事故被災地の学校再編を行政や住民たちがいかに議論していたのかを捉える。それを通して被災地における学校を核とした地域コミュニティ再生とは何か、またその実現に向けて何が課題になるかに関する示唆を得たい。

2. 先行研究

東日本大震災の被災地における学校再編に関する研究として、日下田 (2013)⁴⁾、山本 (2013)⁵⁾および青木 (2015)²⁾が挙げられる。前者2つはいずれも、東日本大震災後の学校で長期にわたるフィールドワークを実施してきた清水睦美らの研究グループの研究成果としてまとめられたものである。日下田 (2013) は、岩手県陸前高田市では「児童生徒数の減少」と「精神的な結合の基礎の象徴としての学校の維持」という両立困難な課題に対し、小学校は一町一校の維持、中学校は統合の推進という方針をとることで同時的解決をしたことを明らかにした⁴⁾。一方で、山本 (2013) は、陸前高田市で統合することとなった3つの中学校の学校再編のプロセスを検討している。そして、学校再編は大きな反対なく決定されたものの、「マクロな政策的文脈において、大惨事のどさくさに紛れて改革を断行するショック・ドクトリンの構図を呼び込んで」おり、「震災復興という困難な道程において渴望される連帯や希望といった美名の下に、体よく学校教育予算の削減が行われたとの疑義を挟む余地を残すものになってしまっている」ことを指摘した⁵⁾。青木 (2015)²⁾においても同様の懸念が示されている。加えて、青木は宮城県や岩手県では学校再編が進んでいるものの、性急な学校再編の決定が地域の復興の障害となった事例のほか、住民合意が十分になされないままに再編の決定が行われてしまった事例があることを紹介している。

以上の研究では、岩手県や宮城県において被災をきっかけに学校再編を実施した事例が扱われており、住民合意の取り方における課題や、学校再編が地域復興に負の影響を及ぼす可能性を示唆している点で興味深い。他方で、青木によると福島県内の被災地では2013年時点で学校再編の動きが見られず、避難が長期化する中でも原発事故被災地において復旧を試みる動きは放棄されていないという。実際にここ数年まで福島県相双地域における学校数の減少は見られず、岩手県・宮城県と比較しても異なる様相を呈している⁶⁾ことがわかる。また学校再編の進展が遅い一方で、原発事故被災地の学校における児童生徒数の減少の具合は岩手県・宮城県の事例に比べても著しい。そうした中で、帰還政策が進められ、帰還を機に原発事故被災地における学校の配置についても論点とされる事例が出てきている。岩手県・宮城県と福島県では原発事故による大規模な避難とその長期化が伴っている点で、そこからの復興状況についても大きく異なる⁷⁾。そのため児童生徒数の減少と地域コミュニティの再生という課題に直面させられる学校再編の問題についても異なる様相が見られる可能性がある。その様相を捉えることは、現在原発事故被災地で大きな問題となっている地域コミュニティ再生の一側面を捉え、再生に向けた現状や課題を明らかにしていくことにつながるものである。

3. 方法

本稿は、原発事故によって一部地域が避難指示区域となった福島県X市の学校再編計画策定過程を事例として、インタビュー調査および文献調査を行なったデータを分析する。文献調査では、X市の学校再編計画策定に言及している市議会・総合教育会議の会議録及びX市の学校再編計画などの各種関連資料を収集し、分析対象とした。

また、インタビュー調査では、X市全体の学校再編計画の策定及びその計画をもとに再編を検討した4つの小学校（以下、それぞれを指す場合に仮名で「A小」「B小」「C小」「D小」とする。）の再編計画の策定に際して設置された検討会議の委員及び担当の教育委員会事務局職員、市長（当時）を対象としている。インタビュー調査対象者の一覧は下記の表1の通りである。なお、対象者はすべて仮名である。

4. 対象事例の概要

4.1. 被災状況

福島県 X 市は前述の通り、原発事故によって一部

地域が避難指示区域となった地域である。本稿で特に取り上げる事例で再編を行なった4つの小学校は、X市の中でも避難指示区域となった地域（以降Y）にすべての学校が位置していた。そのため、4つの小学校の学区に住む人々は避難指示解除までの間、市内外への避難を余儀なくされていた。X市の震災発生後の学校運営の状況および学校再編の流れは、表2の通りである。

4つの小学校に通う児童数は激減し、本来であれば複式学級となる学年も多数存在するほどまでとなっていた。そのため、複数学校合同で学校運営を行うなどの工夫をして教育活動が継続された。その後、避難指示解除が進み、4つの小学校の合同運営のもと、2017年4月にYにおいて学校再開が実現した。

4.2. 学校再編の進行状況

X市では、2016年11月から、市全体における学校再編の検討が進められ、まずはX市全体の学校再編に関わる計画が策定された。4つの小学校はこの計画をもとに再編の是非が住民の中で話し合われ、2021年3月にYの4つの小学校の統合が実施された。これは、X市の全体に関する学校再編の計画をきっかけに行われた初めての学校再編事例である。

次節以降では震災発生から、この4つの小学校が再編に至るまでの期間においてX市で学校再編がい

かに議論されていたのかを明らかにする。その際、主にX市全体での学校再編計画の策定検討が開始されるまでと、その後Yの4つの小学校が再編するに至るまでの2期間に分けて記述する。前半部は再編の進展を食い止めていた論理に、後半部は再編を決定した論理に着目する。

5. 再編の進行を食い止めていた論理

本節では、X市において学校再編の議論が進行していなかった震災後から2016年までの期間について、主にX市市議会会議録と当時の市長へのインタビュー調査をもとに、進行を食い止めていた論理を分析する。X市では、震災後に学校再編の実施に関する言及が全くなかったわけではなく、市議会において一部市議会議員から再編計画に関する検討の必要性が主張されていた。それに対し、教育委員会や市長が対抗する形で議論が行われていた。以下では、そうした議論においてどのような論理が用いられていたのかをアクターごとに分けて述べていく。

5.1. 市議会議員の再編推進論理

地方教育行政の組織及び運営に関する法律の第21条及び第23条には、教育委員会の所管に属する学校の設置、管理及び廃止に関する事務の管理執行権限は教育委員会にあるものと定められている。他方で、

表1 インタビュー対象者一覧

仮名	属性	インタビュー実施年月日	インタビュー形式	インタビュー時間
村瀬さん	X市 市長	2021年9月25日		1時間2分
栗田さん	X市 教育委員会事務局職員	2021年2月25日（第1回） 2021年9月27日（第2回）	第1回のみグループインタビュー	2時間23分（第1回） 59分（第2回）
山川さん	保護者/PTA副会長	2021年2月25日	グループインタビュー	2時間23分
笹森さん	Y住民/元教育長	2021年9月7日	オンラインインタビュー	53分
目黒さん	A・B・C・D合同運営小学校 校長	2021年3月3日	オンラインインタビュー	1時間2分
長野さん	保護者/PTA会長	2021年2月25日（第1回） 2021年9月29日（第2回）	第1回のみグループインタビュー	2時間23分（第1回） 2時間40分（第2回）

※属性はすべて、それぞれの方が学校再編に関与した当時のものである。

※インタビューの形式について、記載のないものは基本的に対面及び1対1で実施。

表2 学校再編までの経緯⁽³⁾

再編の流れ	A・B・C・D小の学校運営の状況	総合教育会議	市議会における学校再編の議論
2011年3月11日	東日本大震災発生		
2011年10月	C・D小2校合同運営開始（Y外の仮校舎）		
2013年3月			本会議<質問1>および<質問1への答弁>
2013年4月	B・C・D小3校合同運営開始（Y外の仮校舎）		
2013年9月			本会議<質問2>および<質問2への答弁>
2015年3月			本会議<質問3>および<質問3への答弁>
2015年11月		<会議録引用>総合教育会議	
2016年4月	A・B・C・D4校合同運営開始（Y外の仮校舎）		
2016年11月	X市学校再編検討会議		
2017年4月	A小本校舎にて4校合同運営開始（YにあるA小の校舎）		
2017年5月		<会議録引用>総合教育会議	
2018年11月	X市学校再編計画		
2019年3月	Yの小学校の再編に関する検討開始		
2020年8月	Y学校再編計画		
2021年3月	A小・B小・C小・D小学校再編		

公立学校を含む公共施設の設置及び管理は設置者である地方公共団体の条例によって定められ、またその配置に際しては、議会において出席議員の3分の2以上の者の同意を得る必要がある（地方自治法第24条の2）。2015年4月以降の新教育委員会制度では首長の教育政策への関与が強化されたが、市議会は首長の政策をチェックする機関でもある⁸⁾。そのため、市議会は学校再編にも一定の影響力が予想される。

震災発生以降、市議会にて市全体の学校再編に関わる発言が初めてあったのは、2013年3月の本会議である。この時期、まだ教育委員会内でも学校再編の市全体に対する検討は始まっていなかったが、下記の発言のように再編の検討に関する質問がなされた。また、2013年9月および2015年3月の本会議においても、学校再編をしていく必要性が市議会議員から以下の通り主張されている。なお、同一議員の発言の場合は議員Pのように同じ英字を振っている。

<質問1> 【5-1-1】東日本大震災以後、県内外の自治体では再編に向けた動きが活発化しているわけがあります。（中略）再編を視野に入れる時期に入っているのではないかなと考えますが、考え方について伺っておきたいと思います。（中略）平成20年と21年の出生数は●人です。【5-1-2】平成24年は▲人ですから、これを今の■校で割れば1校が20人になるのです。ずっと見たときに、1人、2人になるところがあります。そういう問題を今から提案して、今から企画しても8年かかるのでしょうか。したがって、そういう問題を含めて、やはりきちっと幾ら行政、県を含めて、学校が容認されたとしても、そういう問題も市としては経営として考えた場合には十分に配慮をしていかなければならない問題があるのだろうと。[2013年3月本会議、議員P]⁹⁾

<質問2> 将来の人口想定からしても、本市の小中学校の再編を検討する時期に入っているのだろうと私は思います。（中略）【5-1-3】人口減少や少子化に伴う児童生徒の減少と小規模化が進む現状を踏まえると、将来の教育環境の整備向上のため、学校の配置見直し、あるいは再編を検討する時期にあると考えますが、そうした考えがあるのかどうかも伺っておきたいと思います。[2013年9月本会議、議員P]⁹⁾

<質問3> 学校の再編についてであります。今、子供たちが、平成27年度の推計でありますけれども、【5-1-4】小学校で▲名、中学校で■名の減という推計が

出されております。そこで、今後X市におけるYを初めとした学校の再編状況についての取り組み方のお考えをお伺いいたします。（中略）【5-1-5】やはり子供たちが少なければ、なかなか競争心も出てこない、いろんな面でマイナス面が多いと思うのです。

（中略）やはりこれは再編をしていかなければならない問題だと思っております。また、借地でやっている学校もございます。そういう面も含めた再編を考えるべきだと思いますけれども、その考え方をお伺いいたします。[2015年3月本会議、議員Q]⁹⁾

これらの発言を詳しく見ると、学校再編が必要な理由として、下線部【5-1-1】からは、東日本大震災以降に県内外の自治体で学校再編に向けた動きが活発化しており、X市でも検討の必要があると考えられていることがわかる。また、下線部【5-1-2】【5-1-3】【5-1-4】【5-1-5】では、「児童生徒数の減少」という規模を問題としてあげ、「再編を通じた教育環境の整備向上」が達成されることの必要性を主張するという論理が用いられ、学校再編の検討を訴えている。特に、下線部【5-1-5】の発言では、競争心が出づらいことを例としてあげながら、学校が小規模であることのマイナス面を強調している。

以上、学校再編を求めた市議会議員は、県内外の再編検討の推進という動向のほか、児童生徒数の減少による学校の小規模化が教育環境として望ましいものではないという捉え方を根拠に主張を展開していた。しかし、X市全体の学校再編は震災発生後5年まで本格的な検討が進められなかった。この背景に、こうした一部の市議会議員の主張に反し、学校再編の事務の管理権限を持つ教育委員会や、市長が学校再編の実施に積極的ではなかったということが挙げられる。では、こうした市議会議員の学校再編を求める声に対して、教育委員会や市長はどのような考えで学校再編の推進を行わなかったのだろうか。次節以降で、まずは教育委員会の市議会での答弁を確認し、その後村瀬市長（当時）の総合教育会議及びインタビュー調査における発言をもとに分析する。

5.2. 教育委員会の対抗論理

前項で見た市議会議員の質問に対する教育委員会側の答弁は以下の通りである。

<質問1への答弁> 【5-2-1】学校は、地域コミュニティの核であり、さらにまた防災拠点にも位置づけられているため、児童生徒の人数だけを見て再編を進めることに抵抗がある地域住民も少なくありま

せん。【5-2-2】本市の場合、原発事故による市外、県外へ避難されている方々の関心は、もとの地域にいつ戻るかであります。現況においては、帰還に向けた教育環境や教育内容の充実に努めてまいりたいと考えております。なお、おただしの再編につきましては、児童生徒数の推移を見ながら、【5-2-3】保護者の意見、あるいは地域住民の意向などをもとに検討してまいりたいと考えております。（中略）今度B小とC小とD小で1年生は1年生、2年生は2年生で合同で勉強をやっておりますので、【5-2-4】今それがすぐに合併かというようなことではございませんので、【5-2-5】これらにつきましても、まだ避難指示解除準備区域といった指定された区域の中であって、別な地域でこういう学習をしておりますが、それがどういうふう to 発展していくかということについては、今答弁しましたように、あるいはおただしのよう to、保護者の意見とか地域住民の意向などをもって教育委員会も考えていかなければならないと考えております。〔2013年3月本会議、教育長R〕⁹⁾

<質問2への答弁> 【5-2-6】学校は地域コミュニティや防災の拠点としての役割も果たしております、地域的な意義の観点からしますと、児童生徒数の減少とあるいは学校規模だけを重視して再編を検討すること抵抗感を持たれる地域住民、さらには不安を抱く子供たち、あるいは保護者がおられるものと考えております。今は、【5-2-7】帰還の促進に向けた教育環境の充実あるいは向上、被災児童生徒に対する学習の支援、あるいは心のケアなど、これらを最優先課題と考えます（中略）国の学校教育法という法律には、標準学級数というのが定められております。（中略）ただし、【5-2-8】地域の実態あるいはその他により特別の事情のあるときはこの限りでないと示されておまして、【5-2-9】やはりこういうまだ帰還、あるいは小さい子供たちが帰ってきていない状況の中で、いろいろ学校を全部見直ししていくという状況には、まだ至らないと私としては考えております。〔2013年9月本会議、教育長R〕⁹⁾

<質問3への答弁> 【5-2-10】基本的にはやはり適正な学校、さらには小規模ではなくても、やはりある程度の競争ができるということもございませすし、小規模校は小規模でのよさがある〔2015年3月本会議、教育委員会事務局長〕⁹⁾

まず、学校再編の検討の際には保護者や地域住民

日本災害復興学会論文集 No. 22, 2023. 7
の意向を尊重する必要性が唱えられていた（下線部【5-2-3】）。他方で対抗論理として次のことが述べられた。下線部【5-2-1】【5-2-6】の発言では、議員が主張した人数規模に関する論理だけでは学校再編を進めることはできないとして、学校の地域拠点機能の考慮を求めている。加えて、下線部【5-2-2】【5-2-7】【5-2-9】では原発事故によって市外・県外に避難している人々がいる中では、学校再編よりも帰還に向けた教育環境の充実や児童生徒に対する支援の方が優先事項であり、学校再編の検討を行なうのは時期尚早であるという点からも、議員の学校再編検討の要求を退けていた。また、下線部【5-2-4】【5-2-5】では、Yの小学校のいくつかは合同での学校運営を行なっていたものの、それが即ち学校再編となるというわけではなく、避難指示解除準備区域という場にある緊急対応として捉えるべきということが主張される。議員によって訴えられた、児童生徒数の減少による学校の教育機能の低下に関する懸念に対しては、下線部【5-2-10】にみられるように、小規模校には小規模校のよさがあるかもしれないというまた別の論理も提示している。さらに、下線部【5-2-8】のように、規模という点で学校教育法の標準学級数の定め of 但し書き以降を根拠に、地域の事情等がある場合は、標準学級数に合わせて学校再編を行わなくてはならないわけではないと説明している。

以上のように、議員が提示した児童生徒数の減少による学校の教育機能の低下を防ぐための学校再編推進に対して、教育長や教育委員会は地域の拠点としての学校の機能や原発事故からの復興状況等も踏まえる必要があることや、教育機能という点においても小規模校にも良さがある可能性を示していた。

5.3. 市長の対抗論理

次に市長の学校再編への対抗論理を整理する。その際、まずは総合教育会議における市長の発言を検討する。総合教育会議は、2015年4月より施行された地方教育行政法の一部改正法において設置が定められた、首長および教育委員会で構成される会議である。この会議は、首長によって招集され、教育に関連する事項の協議・調整が行われる。そして、これまで総合教育会議を通じて、教育行政に対する首長の影響力が強化する可能性が指摘されてきた¹⁰⁾。そのため、総合教育会議における市長の発言は再編実施へ影響を与えた可能性もあり、検討が必要である。

学校再編に関連する発言が見られる2015年の総合教育会議では、主な協議事項は「X市教育振興基本計画(素案)」であったがその議論の中で村瀬市長（当

時) は次のような発言をしている。

【5-3-1】最初にあった策定の趣旨というのは、東日本大震災と福島第一原子力発電所事故によって、(中略) 子どもたちが今でもバラバラになっていて、X市にいた子どもたちの3分の2ぐらいしか戻っていないという現実があって、全体として、この状況をどうしていくんだというのが原点だと思います。(中略)

【5-3-2】B小学校区は人がいなくなっている。C小学校区は人が帰ってこない。だからYで学校再開するときは、学校をひとつにするということでしょう。そういうことが原点なのだから、(中略) 【5-3-3】 全体として復興総合計画に倣うというのであれば、そこは大震災と原発事故からの再生そのものです、教育も。(中略) 【5-3-4】 原点として震災と原発事故というのは何よりも大きくて、ここからどうやって再生させていくのか、そのために教育上必要なのは何なのか、施策、事業の中で議論していけばいいのであって、考え方の基本は震災と原発事故からの再生そのものです。 [2015年11月総合教育会議、市長村瀬さん]¹¹⁾

まず、村瀬市長は、X市教育振興基本計画を策定するにあたって確認すべき原点は震災や原発事故であるとし、そこからの再生のためにどうするべきかという観点をもって計画をしていくべきことを主張している(下線部【5-3-1】【5-3-3】【5-3-4】)。そして、震災や原発事故の影響で人が帰ってこないという背景があるために、Yでの学校再開の際には学校をひとつにしなくてはならないことを確認している(下線部【5-3-2】)。このことから、復興という課題や人口減少を前に、学校再編をすることを市長は望ましいと感じていたとも考えられる。

しかしながら、以下のインタビュー調査の発言から、村瀬市長は必ずしも学校再編を推進しようとしていたわけではなく、むしろできる限り実施しないようにしていたことがうかがえる。

あまりにも子どもたちが少なくなっている現状と、Yが避難をずっと強いられて、戻れる環境じゃなかったってこともあって(中略)【5-3-5】統合っていう形じゃないから。一緒に勉強しているっていうだけなんだけど、校長先生は1人でそれぞれ。最初は4人いたんだっけかな。(中略) それぞれの学校に教頭先生もいるっていうような形の学校の特色というかを持たせるような形で進めてきたのが当時の状況

だったかな。【5-3-6】だから、学習発表会なんかも、それぞれの中でやっていたような気がするな。教育の場は一緒だったんだけども。だから結局、学校も4つの小学校の歌を歌っていたし、それぞれの特色を崩さないというか。だから、運動着なんかも、それぞれ学校ごとに別々。元の運動着を着て勉強していたから。要は、地域をなくさないというかな、そんな思いで。教育委員会の皆さんもそうだったと思うけど、当時はわれわれとしても【5-3-7】 少なくなったから一つに一気にするっていうんじゃないくて、学校を残すという意味での努力はしてきたと思うけれどね。 [2021年9月25日、市長村瀬さん]

下線部【5-3-5】【5-3-6】【5-3-7】の発言から、村瀬市長は「地域をなくさない」「学校の特色を崩さない」ために、学校再編をしない努力をすることが必要だと考えていたことがうかがえる。すなわち、学校再編を前提としているというよりむしろ、合同でできる教育活動は合同で行ないつつ、可能な限り学校再編はせずにそれぞれの学校やその周辺地域の文化・学校を残していくことを村瀬市長は志向していたと考えることができる。特に下線部【5-3-6】の発言からは、村瀬市長が学校の地域拠点機能に着目して、地域を残すという視点からはできるだけ学校再編は行わない方が良いという論理を持ってYでの学校再開後の学校運営の方式を考えていたと言える。

さらに、市長は学校がコミュニティ再生に果たす役割や地域住民の意向の重要性等を踏まえた学校再編に対する考え方を次のように示している。以下の発言は2017年のものであり、X市全体における学校再編の検討が開始された後のものである。しかし、市長の学校再編への対抗論理や、市長が対抗論理を持っていたにもかかわらず学校再編が進められていった背景の一端が窺えるため、ここで分析する。

まず、学校が希薄化してしまった地域を再生していく上で学校が求心力を持つという、学校が地域コミュニティに果たす機能に市長は注目している(下線部【5-3-8】)。また、その求心力となっている学校が震災前のA小、B小、C小、D小がそれぞれ再開するとなるとコミュニティが散り散りになってしまうために、それぞれの学校での再開はすべきでないと考えていたと捉えられる(下線部【5-3-9】)。

【5-3-8】まちづくりの視点からすると、あれだけ希薄化してしまった地域をどういうふうに立ち直していくかといったときに、地域の皆さんにとっては学

校が一定の求心力を持って、今回の解除も、学校再開によってまた質的に変わってきているというふうに思います。小学校があり、中学校があり、また幼稚園が再開し高校が開校してということで、【5-3-9】Yにとっては学校が一つの求心力になっているなと。これが仮にB小があり、C小があり、A小、D小がありとなると、多分今の状況では散り散りの形になってしまう。[2017年5月総合教育会議、市長村瀬さん]¹¹⁾

以上のことを踏まえると、市長は地域コミュニティを残すために学校再編は避けたいという考えを持っていた一方で、学校運営のためには一定の人数規模が必要であるという論理に加えて、希薄になった地域コミュニティの再生のために、震災前にあった4つの小学校をそれぞれ再開させるという道をとるべきではないと判断していた。この3つの観点に配慮した形が4つの小学校が合同運営をするというものであったと言えよう。

他方で、市議会において人数規模の観点から学校再編の必要性を訴え、市長に学校再編に関する意見を求めた市議会議員の質問に対する答弁の中で、市長は以下のような発言をしている。

【5-3-10】地域の皆さんとのしっかりした協議の中で方向性を示していくことが重要だと思えます。【5-3-11】今すぐ適正規模はこのぐらいだからこうしなければいけないという形ではなくて、地域の皆さんとしっかり議論をした中で子供たちをどのような形で教育していくかということについての結論を出していくべきだと考えてございます。[2017年9月本会議、市長村瀬さん]⁹⁾

市長は、人数規模・地域をなくさない・コミュニティ再生という3つの事項への配慮に加えて、教育委員会と同様に、学校再編を実施するか否かということも含めた学校の配置の仕方については、地域住民の意向を聞くことの重要性を指摘している（下線部【5-3-10】【5-3-11】）。このことから、市長は3つの事項へ配慮するために学校再編を積極的に推進するということはしなかったものの、再編実施の可否は住民の意見を尊重するという考えを持っていたと考えられる。

以上、震災後5年までの間、学校再編の推進が行われなかった背景として、教育委員会と市長の学校再編実施への対抗論理を記述してきた。それぞれの論

日本災害復興学会論文集 No. 22, 2023. 7
理をまとめると、まず教育長や教育委員会は主に3つの視点から対抗的な答弁を行ない、早急な学校再編の検討を退けていた。まず、地域の拠点として学校が果たす機能への考慮も重要であることに加えて、小規模の良さを強調する論理を用いることによって、児童生徒数の減少が即学校再編になるというわけではないということを主張した。さらに、3つ目の視点として帰還が進まない中では学校再編の検討は時期尚早であるという答弁が展開された。また、震災後に行われていた複数学校での合同運営の形態についても、あくまで緊急時の対応として捉えられるものであり、すぐさま学校再編となるわけではないことも強調された。このことから、まず震災や原発事故の被災によって山積する課題の中で学校再編は優先順位が高くなかったことがわかる。また、復興過程の中で児童生徒数を含め、以前の状態が取り戻される可能性や取り戻したい希望がある中で現状をもとにした学校再編の検討は時期尚早であるとされ、先延ばしにされていたと考えられる。このように、地域を取り戻す、回復するというところに注目して学校再編の是非を捉える論理が展開されていた。

続いて市長は、学校再編に関しては、学校が地域コミュニティの核となっていることから地域をなくさないためには学校再編を行わないほうが良いという考えをもって学校再編に反対していた。一方で、教育活動においては一定の人数規模が必要であるという考えが読み取れる発言も市長には見られる。また、震災後の教育を考える際に原点となるのは震災や原発事故であり、そこからの再生のためにどうすべきかを考える必要性を市長は唱えている。特に希薄化してしまっている地域コミュニティを再生する上での学校の機能に市長は着目しており、その学校が持つ求心力を散り散りにしないためにもYの4つの小学校をそれぞれで再開することは望ましくないと考え、その結果として合同運営という道をとったと考えられる。ここでは、学校が求心力を持って地域を取り戻す、回復する機能への期待が注目されると言えよう。これらの回復する機能への着目は、教育委員会の対抗論理や市長の1つ目の視点（地域拠点機能）にあるような、「地域をなくさない」という地域を維持する機能とはまた異なるものである。

また、教育委員会や市長は自らの対抗論理から可能な限り再編をしない工夫をしていたと考えられるが、同時に学校再編については地域住民の意見を尊重することの必要性を強調していた。次節では再編に至らせた論理を、地域に住む人々によるものを中

心に検討する。

6. 再編実施に至らせた論理

ここまで市全体として学校再編の推進が行われなかった背景を見てきたが、X市では2016年から市全体の学校再編の計画が住民の代表等を交えながら検討が開始され、2021年にはその計画を下地にしたA小・B小・C小・D小の学校再編が実施される。学校再編実施の決定は、保護者へのアンケート、保護者や地域住民、学校長をメンバーとする会議が複数回実施される中で住民の合意のもとに行われたとされている。前述したように学校再編への対抗論理も存在する中、再編の決定はいかなる論理のもとで合意に至ったのか。本節では、先の会議の委員であった保護者及び地域住民へのインタビュー調査をもとに、学校再編を行うことに合意するに至った住民たちの論理を記述する。主に、再編に合意する論理として、(1) 若い世代の意見を尊重すること、(2) 普通ではないという現状認識、(3) 地域をなくすのではなく残せるものは残しながら1つに集約するコミュニティづくりの3つが挙げられた。下記ではこれらの論理それぞれについて詳しく分析する。

(1) 若い世代の意見を尊重する：4つの小学校の再編を検討する会議は、小中学校の保護者や行政区の区長など様々な立場、世代の委員で構成されていた。学校再編が地域で問題になる際には、特に地域に長く住む地域住民が地域の学校をなくさないために反対の意を示すことがこれまでの事例でも多く見られてきた³⁾。「やっぱり学校がなくなるというのは大きな問題なので、地域にとっては。」という教育委員会事務局職員である栗田さんの語りからもわかるように、学校再編の問題を検討する上で地域住民との対話をいかに行うのかということは行政や地域にも共有された課題となっていた。しかしながら、本事例においては地域住民の代表である委員を中心に若い世代の意見を尊重するべきであるという意見が以下の発言に見られるようにでていたという。

若い世代の人の話を、この地区は大事にしているようで、自治会の役員さんは統合に賛成とか反対っていう意見はなくて。【6-1】やはり若い世代の人が考える、考えてもらって、そこで決めたものに対して賛同したい。私たちは10年、20年後にはいないかもしれないので意見は言えない。だからPTAでの決定事項は、それを尊重すると言ってくれました。[2021年9月27日、市教育委員会事務局職員栗田さん]

自治会役員は保護者など若い世代に考えてもらう必要があり、その決定に対しては世代が上の人は意見を言えないという姿勢であった(下線部【6-1】)。また、そのような自治会の役員さんの姿勢は「すごく感じた」と保護者の山川さんも振り返っていたことから確認できる。さらに同様の考えは、他の住民からも以下の語りの中で表出している。

【6-2】自分の学校への思い入れっていうのは、みんなそれぞれ持ってると思いますけれども、今の子どもたちを考えれば、そういうことは言ってもらえない状況なのかなっていうのは、みんな理解してるんじゃないかと思います。【6-3】想いは、個人的にはありますけど。ただ、今、学んでる子どもたち、学校に行く子どもたちにとっては、そんなことは言ってもらえませんから、今が一番大事なので。それを考えると地域としては関わってはいくものの、あまり、昔はねとか、そういう話は、もう、するときではないのかなと思ってます。[2021年9月7日、元教育長笹森さん]

下線部【6-2】からは、自らの地域にある学校への思い入れは各々持っている一方で、現在の教育環境をみればその思い入れについて主張できる状況ではないという考えが窺える。また、現在の学校の状況に対して、地域として関与する必要性は感じつつも、「昔はね」というような地域住民としての学校への思い入れよりも、「今」を大事にしていく必要性があるという主張がなされている(下線部【6-3】)。このように、「昔」を知っている住民よりも、「今」を見つめ、若い世代の状況を重視して議論を進めていく必要性を感じていたと考えられる。他方で、こうした若い世代に任せるという考え方は、被災や大幅な人口減少という状況を前に諦念せざるを得ない状況になっていると捉えることも可能であろう。

(2) 普通ではないという現状認識：前述したように、若い保護者世代の意見の尊重が求められたが、その保護者の代表として委員となっていた山川さんは、学校再編に合意した理由として、次のように語る。

校歌にしる特色っていつちゃったらそれまでなんですけど。4校の校歌を1番だけ4校分歌うのっていうふうに今なっていて、【6-4】普通ではないなっていうのがすごくあって。それがいいかなって思う部分もあるけども、そういうのも変えていったほうがいい

のかなとか、ジャージもみんなばらばらのものを着ていたりとか、そういうのもあったし。

きちんと一つの学校っていう形でみんなが同じジャージを着て、みんなで同じってか、一つのきちんまとまった校歌歌うとかっていうのも、いいんじゃないのかなっていう気持ちもあって。**【6-5】**ゆるゆるのところは、ずっとこのままきてるから、このままでもいいかなっていう気持ち半分、もう変える、どっかでは変えなくちゃいけないから、今なかなって思う気持ちも半分みたいな、スタートは。 [2021年2月25日、保護者山川さん]

現在の教育環境を「普通ではない」「変えなくちゃいけない」と感じていたことが挙げられている(下線部**【6-4】****【6-5】**)。震災後、地域コミュニティの維持と教育環境の確保を目的に実施されてきた合同運営では、運動着の混在など特殊な状況となっており、そのことに違和感を感じてしまっていたという。こうした震災後の特殊な状況を解決するためには再編を行うことが必要であると考えられていた。

(3) 地域をなくすのではなく1つに集約する新たなコミュニティづくり: 上記2つは現状の教育環境に課題があると認識して、それを解決するための方策として学校再編へ賛成の意が表明されていたが、合意形成を図る中で、学校再編を行うことを通したコミュニティの再生を目指す意見も表出した。

まず、現状のコミュニティについて、Yや4つの小学校区それぞれにおけるコミュニティはもうあまり残っておらず、地域のつながりが希薄であることは否めないと認識されていた(下線部**【6-6】**)。

やっぱり、一回避難区域になった所なので、(中略)だから、今、多分、3分の1ぐらいかな、戻ってる人は。なので、なかなか、やっぱり、**【6-6】**地域のつながりが希薄なところはもう否めない。(中略) A小の学校区はいいんですけど、**【6-7】**B小学校区からC小学校区とかD小学校区になると、もうほとんど人がいないような状況なので、A小学区の地域のそちらのほうに、やっぱり、乗っかっていかないと難しい状況にはあると思います。老人会なんかこの先維持っていうのが、やっぱり、難しくなってくるのかなっていう、そんな危惧はされるんですけどね。結局、住民が戻っていないっていうところが、やっぱり、あるんで。 [2021年3月3日、学校長目黒さん]

一方で、下線部**【6-7】**の発言のように、特に4つ

の小学校区のうちA小学校区以外においては、その中でコミュニティを再生していくことの困難さを抱えている。そのため、比較的児童生徒数や人口の多いA小学校区に合流する形をとる必要性も感じられているという。そして、下記発言にあるように、そうした震災前の学校を核としたその学校区におけるコミュニティづくりが人口の急減によって難しくなっている中で、もとの学校区を複数含みこむ、より広域な学校区を範囲とするコミュニティづくりの構想もされていた(下線部**【6-8】**)。そうした構想は、ともすれば震災前のコミュニティの文化やつながりが消し去られてしまうことにつながる可能性もある。しかしながら、本事例では震災前のコミュニティにあった文化から新たなコミュニティの文化を作り上げるというよりも、震災前につながっていたものを「たぐり寄せて」、学校は一つになるけれども、その一つの学校にそれぞれの思いや文化・つながりを集約するコミュニティづくりが求められていたと言えよう(下線部**【6-9】**)。そして、ただ集約するだけでなく、そこを拠点にそれぞれの文化やつながりを強くする、つまり再生していくことが学校再編後の学校に期待されていたのである(下線部**【6-10】**)。

【6-8】学校は一つになってしまうけども、それぞれ地域は残ってる。東部、中部、西部地区それぞれの思いを一つの小学校に預け、地区の思いを受け継いだ子どもたちが、学校や保護者も含めて一生懸命、学校から地域コミュニティづくりっていうか。行政は別で、行政区、各それぞれ行政区はもう別として。新しい形、Yならではの学校があってもいいのかな。 [2021年2月25日、保護者長野さん]

【6-9】今まで震災前はつながってたものを少しずつたぐり寄せて、そして、つながりを持たせるというような、そんな今活動を、地域とのつながりを持たせながら教育活動推進するということをして。**【6-10】**来年、Yが統合した後の地域とのつながりをさらに太くしていくっていうのが、大きな課題の一つでもあるのかなというふうに思っています。 [2021年3月3日、学校長(当時)目黒さん]

ここで期待されている地域コミュニティに対する学校の役割は、これまでに学校再編の対抗論理の中で確認された役割とは異なるものである。すなわち、既存のコミュニティの枠組みを前提にその維持や回復を目指すのではなく、文化を集約し、それまでは

異なるコミュニティの中にあつたものも含めて、より広域な子どもたちに伝えていくというものである。

7. 考察

最後に、学校再編が行われなかった期間と再編が決定された期間において表出した学校再編の是非を語る論理について、その2期間の間での違いを整理する。そして、特に学校再編の議論の中で地域コミュニティがいかに捉えられていたのかに注目し、地域コミュニティの再生に向けた課題を検討する。

2期間での違いとして、まず現状の教育環境に対する認識の違いが挙げられる。学校再編が食い止められていた時期には、現状の教育環境は「緊急の」ものつまり一時的なものであり、元の状態への回復が目指されるべきものとされていた。一方で再編に至らせた論理としては、そうした状況が「普通ではない」ものであり、変えるべきものとされた。その違いには、帰還が進められ、Yでの本校再開が行われてもなおそうした「緊急の」状態にあり、長期間にわたって回復を待ち、特殊な環境に置かれることへの違和感が影響していたのではないかと考えられる。また同時にそうした変えるべきという意見が尊重される背景に、地域に思い入れのある住民の回復への諦念があった。2期間でのもう一つの違いとして、地域コミュニティの範囲の捉え方があるだろう。前者では、地域コミュニティの範囲は震災前の枠組みを前提とし、それぞれのコミュニティをいかに残し再生させるかということが考えられていた。一方で、後者ではそれぞれの枠組みでの回復の困難さに直面し、バラバラに再生を試みるのではなくそれぞれの文化やつながりを集約した形のコミュニティを作っていくことが想定されていた。

以上の2つの違いは、震災から10年以上経ってもなお、震災前と比較した時の人口の減少があり、震災前への回復が非常に困難な状況に直面している現実があることから生まれたものと考えられる。また、学校再編をせざるを得ない状況となったときに、住民たちは地域コミュニティの考え方を柔軟に設定し直すことで、コミュニティの消失を防ごうとしていた。その上で、新たに学校を核として、学校にそれまでの文化を集約し、それらを合わせたコミュニティを再生していくことが目指されていた。つまり、本事例における学校を核とした地域コミュニティの再生は、それまでの文化を新たな学校を通してより広い範囲で継承していき、より広域においてつながりを紡ぎ直そうとする試みであったと言えよう。そ

うした試みを実現していくには、学校が地域との関係を積極的に構築しながら、子どもたちと地域のつながりを形成していく教育実践が重要となる。こうしたコミュニティ再生の教育実践はいかに行うことができるのかを今後注視していく必要がある。

補注

- (1) 本事例でとりあげる4つの小学校についても、その設立の歴史は学制が施行された1870年代にまで遡る。
- (2) 本稿では、榎(2020)を参考に学校再編を日本における「学校をどの地域にいかに配置するかに関する見直しとその改変」¹²⁾という意味で用いる。類似の用語として、「学校統廃合」が使用される場合もある。学校統廃合は統廃合の対象となる学校やその学区である地域の文化が廃されるという意味合いを含むことがある。しかし、本事例ではむしろそうしたことを意図しない取り組みに注目している。故に、本稿は「学校再編」を使用する。
- (3) X市発行の記録誌を参照し筆者が作成した。

参考文献

- 1) 葉用正明, 2009, 「公立小中学校再編は政治過程」という視野の制作フレームとしての意義, 日本教育行政学会年報, No. 35, p. 49.
- 2) 青木栄一, 2015, 第1章学校教育における迅速な復旧, 復旧・復興へ向かう地域と学校, pp. 1-38, 東洋経済新報社.
- 3) 屋敷和佳, 2003, 学校統合および学校選択制導入に伴う教育環境の充実と課題に関する研究, https://nier.repo.nii.ac.jp/?action=repository_action_common_download&item_id=1300&item_no=1&attribute_id=22&file_no=1 (2022-12-15).
- 4) 日下田岳史, 2013, 第7章 被災から学校統合へ, 清水睦美・堀健志・松田洋介編 『「復興」と学校—被災地のエスノグラフィー』岩波書店.
- 5) 山本宏樹, 2013, 第8章 地域にとっての学校統合, 清水睦美・堀健志・松田洋介編 『「復興」と学校—被災地のエスノグラフィー』岩波書店.
- 6) 佐藤修司, 2021, 東日本大震災から10年を経た教育復興の状況に関する考察—新自由主義的復興施策と地域・学校の現状から—, 秋田大学教育文化学部研究紀要 教育科学部門, 第76号, pp. 27-37.
- 7) 阿内春生・丸山和昭, 2015, 第5章 原発事故対応における学校への影響, 復旧・復興へ向かう地域と学校, 東洋経済新報社, pp. 123-151.
- 8) 阿内春生, 2014, 市町村教育政策形成における議会の影響力—茨城県旧総和町を事例として—, 日本教育行政学会年報, No. 40, pp. 38-54.
- 9) X市, 市議会会議録 (2013年~2020年)
- 10) 村上祐介, 2014, 教育委員会改革からみた地方自治制度の課題, 自治総研通巻, 第430号, pp. 75-91.
- 11) X市, 市総合教育会議会議録 (2015年~2017年)
- 12) 榎景子, 2020, 『現代アメリカ学校再編政策と「地域再生」』学文社, p. 2.