

千葉県銚子市の教育政策 —— 学校統合を中心として ——

Educational Policies in Choshi City — Focused on School Consolidation—

永峰卓夫

Takuo NAGAMINE

本研究は銚子市の学校統廃合について、どのような「動因」が働いて、統廃合が進められかを明らかにすることにある。そこには、地方の事情に違いはあるものの、一定の条件が具備されているはずである。学校の統廃合は地方自治体の重要施策であり、また住民の深い関心でもある。私は、銚子市の「行財政改革懇談会」の「専門部会長」として、銚子市の行財政改革に携わり、学校統廃合を審議し、推進する立場にあった。本稿では、学校の統廃合をもたらす「背景・動機・展望」について、高等学校、中学校、小学校の順序で考察する。

はじめに

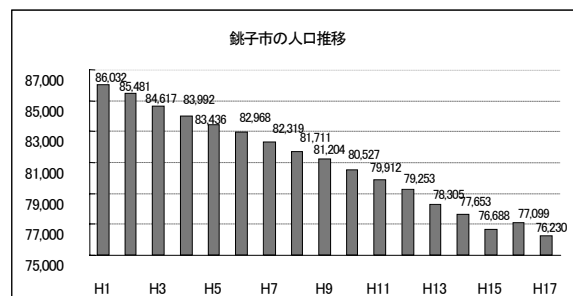
太平洋に面し利根川河口に位置している銚子は、千葉県内では第2番目に市制が開かれ、漁業、農業、醸造業、観光を主たる産業として千葉県北東部の中心都市として栄えてきた。しかしながら、日本中のどの中小都市にも見られるように人口減に悩み、平成元年には86,032人から、平成17年には76,230人となり、この15年間で9,802人の減少となった(資料1)¹⁾。この人口減少に加えて、市街地はかつての活況を失い、市内の目抜き通りにあったデパート2点は閉店した。市民の動揺は大きく、いわゆる「シャッター通り現象」が見られるようになった。

このような銚子市の衰退は、国の施策であった「重要港湾指定都市」を拒否したり、または「東京電力発電所」の誘致失敗など、これまでの銚子市政の失政や、当時の銚子市のリーダーの先見性の欠如がその原因とすることなどが巷間で伝えられていた。

平成14年7月に市長選挙が行われ、前職が岡山県副知事であった野平匡邦氏が大差で新市長に就任した。野平氏の選挙公約は、「大学誘致、広域合併、行財政改革」であった。

平成16年度の市の一般会計の「収入」と「支出」を見ると、市税のほとんどは「人件費」に費やされており、「人件費の削減」が行財政改革の一つの目標となった²⁾。

資料-1 銚子市の人口推移



千葉科学大学薬学部薬学科

Department of Pharmacy, Faculty of Pharmacy,
Chiba Institute of Science

(2008年9月17日受付, 2008年12月24日受理)

新市長は、行財政改革を行うにあたり、「行財政改革懇談会」31名を任命した。この中には、他市町村からの有識者2名も含まれおり、この「行財政改革懇談会」から専門部会が構成され、委員8名が選出された。また、「行財政改革

懇談会」の所掌は「企画調整部情報管理課行政改革推進室」とされた。専門部会は専門部会長を選出し、「行財政改革」について実質的に審議する任にあたり、その後「行財政改革懇談会」と意見を調整し、行財政改革懇談会会長が市長に答申することになった。専門部会は、平成14年から平成15年にかけて、合計13回の会議を重ね、銚子市が抱えている行財政改革について多方面に亘り審議した。

I. 高等学校

a. 市立2校体制の見直し

「行財政改革」については、市長自ら「行財政改革数値目標20条」を挙げ、その中で「学校統廃合」に関係する目標では、「銚子西高等学校衛生看護科専攻科検討を含む市立2校体制の見直しと教育予算の20%増額」があった³⁾。市長が提唱する学校統廃合で、特に市立2校体制の見直しについては、銚子市は全国でもあまり例のない市立高校2校を有しており、銚子市の行財政改革では「見過ごす事のできない状況」にあった。

上記の学校統廃合関係については、専門部会は、市教育委員会から、市立銚子高校の工業科についての現状について説明を求めた。そもそも工業科は鹿島臨海工業地帯の発展のために1958年に設置されたが、今ではその役割を終えて、普通科に入学できない生徒が多く入学してくる現状であったからである。この時点で工業科の役割は既に終わったと言う理解のもとで、平成18年に募集停止となった。一方銚子西高校の衛生看護科は、西高校発足当時から地元医師会から設置の要望がなされた。医師会からの要望は強力で、1学級の募集が決定されていた。この2校を統廃合して、進学率を高めていくためには、普通科のみの方が能率は良いと言う認識が専門部会にあったが、工業科と違って衛生看護科を廃止することは不可能となり、統合後も5年教育となる衛生看護科は残ることになった。

b. 市立高等学校統合検討委員会における「学校統廃合」の審議

市立高校の統合を検討するために、市長は委員を委嘱して、専門部会の会長であった私は、市立高等学校統合検討委員会では副会長に任命された。事務局は「銚子市教育委員会」となり、「教育総務課教育改革推進室」が所掌した。市立高等学校統合検討委員会は、11名によって構成され、その中には市立銚子高校長、市立銚子西高校長も含まれていた。市立高等学校統合検討委員会は、両校の統合を「平成20年に実現するよう」答申した。統合前の2校合わせた学級数は48学級で（平成16年度）、統合が完成した時点では24学級となる。統合前の教職員数は141名で、統合後の教職員数は85名～90名に減少する試算された⁴⁾。

新高校をどこに建てるかについては、教育委員会や銚子市市議会でも大いに議論された。

銚子高校は銚子市の市中にあり交通も便利であるが、校舎の耐震性が懸念された。現在の銚子高校の校舎は「築43年」、銚子西高校は「築29年」で、現銚子高校を取り壊して、同じ場所に新校舎を「PFI方式」で建設されることになった。新校舎の完成まで、現在の銚子西高校を使うことになった。両校の距離はJR線で2駅、距離は約10kmである。

専門部会は、新市立高校の進学を向上させるためには、中高一貫校を提言して、2学級が構想された。この時、「統合検討委員会」の一部から、現在の市内の中学生の数の減少している現況から考えて、さらに「付属中学」として2学級を構成することの疑念がだされた。また、この中高一貫校で、中学校のあり方について、銚子市内の小中学校長会からは、「中高一貫教育校の設置に際しては、受験エリート校になったり、受験競争の低年齢化が生じないように、十分留意される必要があること」という要望書が出された。

c. 新市立高等学校の教育政策

市立銚子高等学校の統合は、少子化や財政負担の軽減の観点からなされたものの、「市立高等学校統合検討委員会」では、銚子市の将来をになう「人材の育成」が議論された。衰退していく銚子の現状をこの市立高校の統合を基礎として、「次代を担う、地域のリーダーの育成」が掲げられた。そこには、まず大学への進学率を向上させ、高校生は広い視野を身に付けてやがて銚子市の衰退を「救う」願いがこめられていた。新市立高校が中高一貫校と提言したのもこの様な事情が背景にあった。市立銚子高校と市立銚子西高校は、共に職業学科を有しながらも、普通科が中心母体であったため、統合を容易にしたと言えるだろう。

そこで、統合されることになる市立銚子高校と市立銚子西高校の大学進学率の現況とこの2校を取り巻く周辺の高等学校の状況に関心が向けられた。

d. 新市立高校とライバル高校

新市立銚子高校の通学学区は千葉県教育委員会により「第5区」と定められている。この「第5区」には全部で13校の高校がある。その内、農業系の高校が3校、工業系の高校1校、水産系が1校、商業系が1校、残りの7校は普通高校である。普通高校の中で「佐原高校」は千葉県教育委員会より進学指導重点校の指定を受け、周辺地域から「大学進学のためのブランド校」という評判と信頼を得ていた。銚子からJR線で約45分のところにある。もう一つのライバル校は、「匝瑳高校（そうさ）」で、JR線で約35分のところにある。市立銚子高校の前身は「銚子市立中学」で、当時は進学の実績に乏しく、銚子市内の進学希望者は当時の「匝瑳中学」に流れ、この傾向は現在でも続いている。

新市立高校の目的が「次代を担う、地域のリーダーの育

成」であり、この目的の実現のためには、上記2校の大学進学率に並ぶか、または追い越さなければならない、これが市立高等学校統合検討委員会の意見であった。

「佐原高校」と「匝瑳高校」に進学する銚子市内の中学卒業生は、平成16年度は、38名、平成17年度は35名、平成18年度は34名である⁵⁾。このように2校の進学校へ銚子市内の中学卒業生が「流れる」状況を見ると、市立銚子高校や市立銚子西高は、普通高校で進学に重点を置いていたものの、銚子市内の中学生・地域住民から見て大学進学については魅力を欠いていたと思われる。「佐原高校」の進学者数は、平成17年度の国公立大学合格者数は55名で、ごく近い将来までに、その目標を80名以上に置いている。一方市立銚子高校の国公立の大学合格者数は、平成17年度は、34名で、市立銚子西高校は18名、両校を合計すると52名となり、大体の数字は佐原高校の現状と並ぶ。その上に、佐原高校・匝瑳高校に希望した中学生が全員新市立高校に大体30名入学するなら、その数は80名を超える計算となり、佐原高校が近い将来目標としている数字にほぼ並ぶことが予想された。

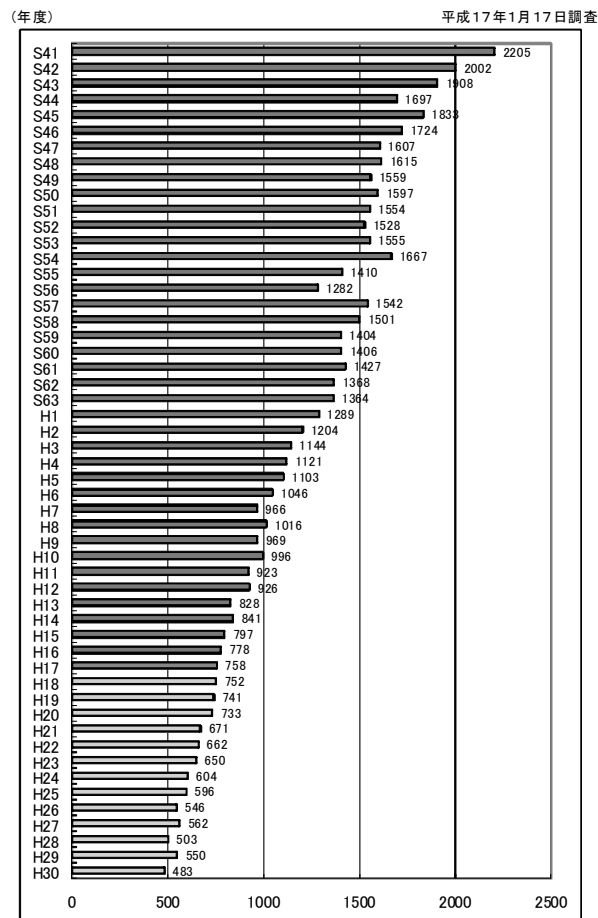
e. 千葉県の県立高校数と銚子市内の高校数—展望と適正な高校数

千葉県の場合、大幅な高校再編・統合は中学卒業生数の減少に起因している。国公立中学の卒業生数は、平成元年3月(97,786人)をピークに、平成18年度3月(53,860人)、平成24年3月(55,400人程度)となり、ピーク時の約56%となり、その数は半減する。将来は、県立高等学校現在の142校から127校に減らす計画である⁶⁾。

この千葉県全体の中学生の急減傾向は、銚子市も同じである。平成元年3月(1,289人)で、平成18年3月(752人)、平成24年3月(604人)となり、千葉県の場合と同様に半減する(資料2)⁷⁾。

銚子市内には、市立銚子高校、市立銚子西高校、県立銚子商業高校、県立銚子水産高校、県立銚子女子高校と5つある。

資料 - 2 市内中学校卒業生数(見込数)



※平成15年度までのグラフは実績数
平成16年度～平成24年度は各学年在籍者数(5月1日実態調査より)
平成25年度以降は年齢別児童数

市立銚子高校と市立銚子西高校の統合は既に述べたが、千葉県の「県立高等学校再編計画」で、県立銚子商業高校と県立銚子水産高校は統合されて、銚子市内の高校は全部で3校になる予定である。また県立銚子女子高校は平成19年度より男女共学になった⁸⁾。

「表-1」は、平成18年度の銚子市内5つの高校の第1学年の生徒数と、市内中学卒業生数と市外中学卒業生数を示す⁹⁾。

表-1 平成18年度における銚子市内の高校、生徒数、市内中学卒業生数、市外中学卒業生数、広域率、出身中学校数

高校名	生徒数	市内中学卒業生数	市外中学卒業生数	広域率	出身中学校数
市立銚子高校	287	133	154	53.60%	33
市立銚子西高校	205	57	148	72.19%	37
県立銚子商業高校	234	99	135	57.69%	33
県立銚子水産高校	64	45	19	29.68%	17
県立銚子高校	163	110	53	32.51%	17
合計	953	444	509	53.41%	137

平成18年の市内中学卒業者数は752人(資料2)であった。この内、市内中学卒業者の444人が銚子市内の高校に進学した。残り308人が銚子市以外の高校に「流れた」ことになる。一方、銚子市内の高校5校の第1学年生徒の総数は953人で、509人は市外の中学校出身者で、全体の53.41%である。

f. 広域率

銚子市内の中学卒業生が急減していく状態が予想される中で、銚子市内の高校が銚子市内の中学卒業生に依存する状況は、その高校の存立を危うくする状況になると考えられる。より安定的な状況は、市内の中学生を「確保」することも大切であるが、広い通学区からの生徒の「獲得」が重要な課題となる。ここで、市外中学卒業生数が個々の高等学校で占める割合を分析し、これを「広域率」と名付けた。

上の「表-1」から、市立銚子高校、市立銚子西高校、及び県立銚子商業高校の広域率は、いずれも50%以上であるのに対し、県立銚子水産高校と県立銚子高校(女子校)は30%前後である。また、出身中学校数も「市立銚子高校、市立銚子西高校、及び県立銚子商業高校」と「県立銚子水産高校と県立銚子高校」では大きな差が見られる。では、この表からどのような展望が可能になるか。

市立銚子高校と市立銚子西高校による「統合校」は、統合後も「大学進学」を学校目標とし、「広域率」から判断して安定的な中学生数を確保することが予想される。

県立銚子商業高校と県立銚子水産高校も平成20年に統合された。商業高校と水産高校では学校の性格やカリキュラムは大幅に異なるが、銚子商業高校の広い「広域率」は、銚子水産高校の低い「広域率」を十分吸収すると思われる。その上、銚子水産高校の生徒数は著しく少ないので、統合後も県立銚子商業高校の影響力は強いだろう。

県立銚子高校は、平成19年度より男女共学になった。この男女共学により、「広域率」にどのような変化をもたらすのか注目される。

結局、銚子市内の校数は、現在の5校から3校に減ずることになるが、平成20年以後の銚子市内の各高校の第1学年学級数と生徒数については、「表-2」のようになる計画である¹⁰⁾。

表-2 平成20年以後の学級数と生徒数

高校名	学級数	生徒数
新市立高校	8	320
商業・水産統合校	8	320
県立銚子高校	5	200
合計	21	840

平成19年の銚子市内の中学卒業生数は720名で、平成20年以後の生徒数の840名と照らし合わせてみると、120名を市外からの中学生で充足すると全ての高校の1学年の定員を満たすことになるが、銚子市内の中学卒業者が

そのまま銚子市内の高校に進学するとは考えられず、様々な理由で市外の高校に進学するであろう。しかし、「新市立高校」の目標が「地域のリーダーの育成」であり、大学進学率を今まで以上に高めていかなければならないなら、市内からの中学生のみならず、市外からの中学生を「獲得」できるような状況でなければならない。つまり、高い「広域率」が要求されてくる。「新市立高校」のライバル校としての「佐原高校」の広域率は71.1%で60中学校より集めているし、「匝瑳高校」の広域率は69.1%で38中学校より集めている¹¹⁾。

II. 中学校

a. 銚子市教育委員会による統廃合と適正規模の考え方

銚子市内には、全部で8つの中学校がある。中学校の適正規模について銚子市教育委員会ではどのような検討がなされているか。以下は、その概要である。

「学校の適正な規模については、すべての学校にとって普遍的、絶対的な基準を設定することはかなり難しいものと考えられる。しかし、ある程度の幅で望ましい学校規模というものが存在するものと考えられる。このため、本市の将来を担う子どもにとって、どのような規模の学校で学ぶことが望ましいかという視点から、法令、学習指導や学校運営上の特性などをもとに、学校規模について次のような検討をおこなった。」

① 法令面から

学校規模の法令上の規定については、学校教育法施行規則第17条において「小学校の学級数は12学級以上18学級以下を標準とする(同規則第55条により中学校についてもこの規定を準用)と規定されている。また、義務教育諸学校施設費国庫負担法施行令第3条において適正な学校規模の条件として、学級数がおおむね12学級から18学級までであること、とされている。これらの規定を各学年の学級数にあてはめると、中学校では4学級から6学級の構成となる。

② 学習面から

生徒が社会性や自立心、確かな学力などの生きる力を身につけるためには、個性豊かで様々な発想をもった多くの人間と触れ合い、相互に刺激しあうことにより、クラス全体や学年の活気を引きだす。また、一定数の集団を必要とする運動会や文化祭、その他のグループ行動は、多人数の参加を得て、学習の充実が図られる。

③ 学校運営面から

TTやグループ別指導、習熟度別指導などの実態に応じた多様な学習形態を導入したり、体験的で問題解決的な学習の充実を図ったり、選択の幅を拡大し、希望する選択教科や部活動などを実施していくことも重要である。このような新しい教育の流れに積極的に対応していくためには、

ある程度の教職員数を確保することが必要であるが、基本的には学級数を基準として教職員が配置されることから、ある程度の学校規模が必要になる。また、教職員の校内研修や相互評価・情報交換を適切に実施し、教職員の能力の向上を図る面からも一定数以上の教職員が確保できる規模が望ましい。さらに、学校規模の大小にかかわらず、校務の種類・量は存在しており、教職員が校務を適正に分担できるような規模を確保することが望ましい¹²⁾。

以上のように、市教育委員会は、「法令面」から、「学習面」から、そして「学校運営面」から、丁寧に説明している。特に最後の「学校運営面から」では、「学校規模の大小にかかわらず、校務の種類・量は存在しており」とし、近年忙しさを増している教職員への配慮がにじみ出ている。

次に、教職員の配置について、以下のように述べている。

公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員の標準に関する法律（以下、義務教育標準法）第6条以下において、1学級あたりの児童生徒数40人を標準として、学級数に応じて教職員の定数の総数の標準が定められている。これを受けて千葉県教育委員会では、「公立小中学校学級編成基準及び定員配置基準」を作成している。それによれば、以下のような具体的な基準が示されている。

定員配置基準（中学校）

- (ア) 各学校に校長1名、教頭1名を置く。
- (イ) 校長・教頭のほか、教員を次の基準により配置する。
 - ・ 学級編制基準に基づく同意学級に、1名の教員を配置する。
 - ・ 前項の同意学級のうち、学級数に応じて増置教員を配置する。
 - ・ その他の加配

(小人数教育や習熟度別指導を行うなど、きめ細かい指導を積極的に実践する学校)

(中学校1年生で多人数学級を有する学校)

(特別な学習指導・生徒指導・進路指導が行われる学校)

上記(資料3)の千葉県教育委員会による基準を受けて、銚子市教育委員会は以下のように指針を示している。

「市教育委員会が設定した学校教育指導の指針の目標を達成するためには、教員数についてはそれぞれの教科の専門教員で最低16人が必要と考える。国語、数学、理科、社会、外国語(英語)、保健体育にそれぞれ2人、音楽、美術、技術、家庭科については、それぞれ1人の今日委員を確保することが望ましい。そのための学級数は、定員配置基準から算出すると9学級以上が必要になる¹³⁾。

さて、最低16人の教員で、9学級以上の学校規模についてどう考えるか。

中学校では、生徒数を根拠にした学校規模一教員数一の算出をすべきではない。教科から教員数を決定し、学校の適正規模の指針を求めなければならない。銚子市教育委員会が提唱した、いわゆる主要教科の5教科に保健体育の2名の配置は、中学校の規模としては最低限で、これ以下は「中学校の適正な活動」を望むのは困難である。銚子市教育委員会は学校規模の判断は「適正」といえるだろう。

b. 在籍者数の変動

現実に銚子市内の中学校は、学校教育法施行規則や義務教育諸学校施設費国庫負担法の定める「12学級以上18学級以下」の基準を下回っている。また、銚子内中学校の1学級の人数は「義務教育標準法」が定める40人を下回っている。「義務教育標準法」の成立は昭和33年で、ベビーブームの影響を強く受けていた時代と、その後の50年の経過で、「法律と現実の乖離」は著しい。「表-3」は、銚子市立中学校の平成18年度、24年度、30年度の在籍数である¹⁴⁾。

表-3 銚子市立中学校の平成18年度、24年度、30年度の在籍数

学校名	平成18年度	平成24年度	平成30年度
第1中学校	400	354	218
第2中学校	189	139	96
第3中学校	232	152	109
第4中学校	604	481	363
第5中学校	392	311	270
第6中学校	170	103	109
第7中学校	146	148	127
第8中学校	52	43	66
合計	2185	1731	1358

銚子市内の平成18年度の在籍者数2185人で、平成30年度の在籍者数1358人となり、12年間に827人に激減する。中学校別でも第8中学校在籍者数のみの微

資料-3 授業を担当する教員数 (人)

学級数	教員	増置教員	生徒指導	特別支援	教員合計
3	4	4		11	8
4	4	4		11	9
5	5	5		11	11
6	6	5		11	12
7	7	5		11	13
8	8	5		11	14
9	9	6		11	16
10	10	6	1	2	19
11	11	6	1	2	20
12	12	6	1	2	21

(平成18年度公立小中学校定員配置基準により算出した現状一加配教員については予想数)

表一4 銚子市立中学校の平成18年、24年、30年の学級人数別による学校規模

	40人で9学級 全校生徒360人以上	35人で9学級 全校生徒315人以上	30人で9学級 全校生徒270人以上	25人で9学級 全校生徒225人以上
平成18年度 在籍者数	第1中、 第4中、 第5中	第1中、 第4中、 第5中	第1中、 第4中、 第5中	第1中、 第3中、 第4中、 第5中
平成24年度 在籍者数	第4中、	第1中、 第4中、	第1中、 第4中、 第5中	第1中、 第4中、 第5中
平成30年度 在籍者数	第4中、	第4中、	第4中、 第5中	第4中、 第5中、 (第1中:218人)

増である。

では、上記の8つの中学校を学級人数から学校規模を分析するとどうなるだろうか。

「表一4」は、中学校の平成18年、24年、30年の学校規模について、それぞれ40人～25人を1学級の生徒数と想定した学校規模である。下限を25人としたのは、銚子市教育委員会の学校規模の指針としている「学習面から」と「学校運営の面から」の二つの要素を考慮し、また筆者の高校教員の経験からこの下限を定めた。

以上のように、平成18年度在籍者数から平成30年度在籍者数まで、生徒数の変動は著しく、いわゆる中学校として考えられる規模の学校は、第1中(218人)を含めてみても、わずか3校に減少してしまう。「表一4」を銚子市教育委員会が「指針」とした「適正規模の検討」、つまり「法令面から」、「学習指導面から」、そして「学校運営面から」に照らしてみると、最小規模の25人の場合における、第2中学校、第3中学校、第6中学校、第7中学校、第8中学校の5中学校はその「指針」に達していないと判断される。

c. 統合への動因：在籍者数と校舎建築年数

学校規模が適正以下になると、統廃合問題が浮上する。一般に統廃合問題は、「児童・生徒数」の減少が最大の要因ではあるが、「市立銚子高校」の統合の例に見られるように「校舎建築年数」も大きな要因となる。ではこの二つの要因を念頭に、統廃合をどのように計画するのか。

「資料一4」は、第1中学校～第8中学校の平成30年度在籍者数と校舎建築年数である(資料4)¹⁵⁾。資料4から「表一5」のように、8つの中学校の「統廃合の条件」を以下のように、三つに分類できるだろう。

以上の分類から、以下のような「統合計画」の策定が可能となる。

第一グループ(第1中、第4中、第5中)：統合せず、新校舎の建築計画。

さて、「第二グループ」と「第三グループ」について、統合はどのようになされるべきであろうか。義務教育諸学校施設費国庫負担法施行令の第3条第2項では、「通学距離として中学校ではおおむね6キロメートル以内」と定められている。しかし、「統合」となると、小学生にとっては「新たな中学校への通学」となる。では、「新たな中学校への通学」と「従来から中学校」の関係を見るために、その地域の小学校と中学校の関係を検討する必要がある。

資料一4 中学校の平成30年度在籍者数と校舎建築年数

学校名	平成30年度 在籍者数	校舎建築年数
第1中学校	218	1961年(築45年)
第2中学校	96	1971年(築35年)
第3中学校	109	1957年(築49年)
第4中学校	363	1951年(築55年)
第5中学校	270	1975年(築31年)
第6中学校	109	1992年(築14年)
第7中学校	127	1987年(築19年)
第8中学校	66	1988年(築18年)

表一5 在籍者数および建築別から見た統廃合案

グループ	条件	現在の中学校
第一	在籍生徒数が多く 築30年以上経過	第1、第4、第5
第二	在籍生徒数が少なく 築30年以上経過	第2、第3
第三	在籍生徒数が少なく 築20年以下	第6、第7、第8

「表一6」は、現在の小学校と中学校の通学区の関係である。

表一6 小学校と中学校の通学区

中学校	小学校
第1中学校	清水小、明神小
第2中学校	高神小
第3中学校	飯沼小、春日小、清水小
第4中学校	双葉小、春日小
第5中学校	海上小、本城小
第6中学校	舟木小、椎柴小
第7中学校	豊里小
第8中学校	豊岡小

第1中校、第4中学校、第5中学校を「統合せず」とし（第一グループ）、その他の中学校に通っている現在の小学生は、従来の中学校に加えて、どのような「選択」が可能であるのか（第二グループ、第三グループ）。上の表に従って、小学生の立場から、どの様な状況が想定されるか。

1. 第2中学校へ通っていた高神小学校卒業の児童は、第1中学校か第4中学校へ通学する。第5中学校は6キロメートル以上あり、適当ではない。
2. 第3中学校へ通っていた飯沼小学校と春日小学校卒業の児童は、第1中学校か第4中学校へ通学する。第5中学校は6キロメートル以上あり、適当ではない。
3. 第6中学校に通っていた舟木小学校と椎柴小学校卒業の児童は当分の間は、この通学状況であろうが、学習活動（教員配置やグループ活動等）の面で不利益がある。
4. 第7中学校に通っていた豊里小学校当分の間は、この通学状況であろうが、学習活動（教員配置やグループ活動等）の面で不利益がある。
5. 第8中学校には、豊岡小学校の児童が通っているが、銚子市教育委員会の指針では、この地域は銚子市の中心街から遠く離れていること、豊岡小学校校舎建設の際には、比較的新しい第8中学校との小中連携教育を推進する学校として、新しい教育の形を検討する、となっている。

III. 小学校

a. 統合「双葉小学校」

興野小学校と若宮小学校が平成18年に統合された。現在、興野小は全面新築されており、新校舎完成まで興野小の児童は、若宮小に通っている。銚子市教育委員会による「興野小と若宮小」の両校の統合について、以下のように説明している。

興野小の管理棟は、昭和27年3月に竣工、築後52年が

経過し、4階校舎も昭和36年3月竣工、築後43年が経過しており、老朽化に伴う全面改築が急務とされております。また、少子化の進行に伴い、興野小学校と若宮小学校とも小規模化しており、別添資料のとおり、統合しても現1学年以降は各学年2学級が想定されます。さらに、この両校は隣接しており、通学区域として許容範囲と判断されます。このため、両校を統合して、新しい小学校を創設します¹⁶⁾。」

ここで、銚子市教育委員会は両校の「統合計画」の理由について、3つの条件を挙げている。

- (1) 校舎の老朽化
- (2) 少子化による小規模化
- (3) 隣接状況による通学許容範囲

さて、ここで上の3つの条件を具体的に検討したい。

まず第1番目の「校舎の老朽化」について、「一体何年くらい経過した校舎を老朽化として認識するか」である。この問題を担当している銚子市教育委員会の職員への答えは、「大体築後30年を経過していたら、老朽化を認識して行くのではないか」ということであった。老朽化の計測は不可能で、「30年で、老朽化を認識し始める」ことは、世間一般の常識から判断して、不自然ではない。銚子市教育委員会が決定をした「興野小学校の管理棟の築後52年や、校舎の築後42年」に対する「老朽化の認識」は妥当であったと思われる。

第2番目の「少子化による小規模化」について、「一体何人くらいの全校児童数で小規模校になるか」である。そこで一つの指針を求めるために、統合以前と統合以後の興野小学校と若宮小学校両校の全校児童数見ると、以下のようになる（表一7）¹⁷⁾。

表一7 統合以前と統合以後の興野小学校と若宮小学校両校の全校児童数¹⁸⁾

児童数	統合前 平成15年	統合後 平成18年	統合後 平成24年
興野小学校	324	447	278
若宮小学校	260		

銚子市教育委員会のいう「両校は小規模化しており、別添資料のとおり、統合しても現1学年以降は各学年2学級が想定されます。」を解釈すると、「各学年最低2学級維持される」という意味になるだろう。統合後の平成24年には、児童数278人の学校規模が想定されている。

第3番目の「隣接状況による通学許容範囲」については、両校間の距離は1キロメートル以下であり、十分「通学許容範囲」にある。

表一八 銚子市内の小学校別児童数、平成 18 年度の児童数と平成 24年度の児童数

学校名	平成 18年度の児童数							平成 24年度の児童数							甲 欄
	6年	5年	4年	3年	2年	1年	合計	6年	5年	4年	3年	2年	1年	合計	
A 小	68	73	57	55	65	53	371	51	47	34	41	24	22	219	-152
B 小	49	58	69	53	58	41	328	43	38	31	43	40	26	221	-107
C 小	83	65	68	73	56	52	397	65	53	61	47	41	43	310	-87
興野・若宮	98	81	73	64	78	53	447	47	51	49	43	44	44	278	-169
D 小	48	48	51	45	49	48	289	49	45	53	51	45	34	277	-12
E 小	69	104	93	100	90	96	552	99	92	98	66	84	82	521	-31
F 小	57	60	49	51	37	51	305	35	38	47	25	45	26	216	-89
G 小	50	42	49	57	48	45	291	52	40	48	52	41	38	271	-20
H 小	23	18	23	16	14	20	114	29	11	26	20	23	21	130	16
I 小	22	21	25	17	19	17	121	20	18	17	20	15	10	100	-21
J 小	64	64	61	48	51	49	337	43	52	41	42	50	35	263	-74
K 小	28	15	18	15	15	13	104	22	13	25	21	21	24	126	22
合 計	659	649	636	594	580	538	3656	555	498	530	471	473	405	2932	-724
乙 欄		-10	-13	-42	-14	-42			-57	32	-59	2	-68		

(注) 甲欄: (平成18年度児童数)と(平成24年度の児童数)の学校別増減。

乙欄: (平成18年度児童数)と(平成24年度の児童数)の学年別児童数増減。

表一九 銚子市立小学校の平成 18 年、24 年の学校規模

	40人で12学級 全校生徒480人以上	35人で12学級 全校生徒420人以上	30人で12学級 全校生徒360人以上	25人で12学級 全校生徒300人以上
平成 18 年度在籍者数	E 小	双葉小 E 小	双葉小、 A 小 C 小 E 小	双葉小、 A 小 B 小 C 小 E 小 F 小 J 小
平成 24 年度在籍者数	E 小	E 小	E 小	C 小 E 小

b. 市内小学校児童数の推移

「表一八」は銚子市内の小学校別児童数で、平成 18 年度の児童数と平成 24 年度の児童数である¹⁹⁾。まず平成 18 年度の児童数の合計は、3656 人であり、平成 24 年度には 2932 人で、724 人の児童数が減少する。このように、銚子市においては、児童数の急減の影響で、「双葉小学校」に続いて、将来にわたって統廃合問題に直面していくことになるとと思われる²⁰⁾。

では、小規模校とは何か。ここで、小規模校を理解するために、児童数による「最低規模の学校」を考えてみよう。ここで言う「最低規模の学校」とは、各学年が単学級で構成されているのではなく、低学年、中学年、高学年において複数学級で構成されている学校のことである。このよう

動に適度に活気と競争がもたらされ「適正な学校規模」と、考えるからである。

そこで、1 学級 40 人 2 学級、同様に 35 人、同様に 30 人、同様に 25 人の状況を想定して、上記銚子市内の小学校数を見てみると、「表一九」のようになる。学級規模の下限を 25 人としたのも、「中学校」の下限の設定と同理由である。

平成 18 年度の児童数の場合の「25 人・12 学級・300 人以上の規模校」はわずか 7 校である。これが平成 24 年度には 2 校に減少する。残りの小学校は統合された双葉小学校の「基準」以下に縮小する。

表一10 平成 24年度の児童数、主な校舎の建築年数、隣の小学校までの最短距離

校名	平成 24年度の児童数	主な校舎の建築年数 (2007年現在)	隣の小学校までの最短距離
A 小	219	1965年(築42年)	C 小まで2キロ以内
B 小	221	1958年(築49年)	双葉小まで2キロ以内
C 小	310	1972年(築35年)	A 小まで2キロ以内
双葉小	278	新校舎建築中	
D 小	277	1961年(築46年)	G 小まで2キロ以内
E 小	521	1963年(築44年)	双葉小まで2キロ以内
F 小	216	1987年(築20年)	C 小まで2キロ以上4キロ以内
G 小	271	1970年(築37年)	D 小まで2キロ以上4キロ以内
H 小	130	1993年(築14年)	I 小まで2キロ以上4キロ以内
I 小	100	1996年(築11年)	H 小まで2キロ以上4キロ以内
J 小	263	1968年(築39年)	I 小まで4キロ以上
K 小	126	1965年(築43年)	E 小まで4キロ以上

表一11 在籍児童数と校舎建築による分類

第 1 グループ	在籍児童数が 278 人以上で、校舎建築後 43 年以上	E 小
第 2 グループ	在籍児童数が 278 人前後で、校舎建築後 43 年前後	C 小, D 小, G 小, J 小
第 3 グループ	在籍児童数が 200 人台で、校舎建築後 43 年前後	A 小, B 小,
第 4 グループ	在籍児童数 200 人台で、校舎建築後 20 年前後	F 小
第 5 グループ	在籍児童数 100 人台で、校舎建築後 43 年前後	K 小
第 6 グループ	在籍児童数 100 人台で、校舎建築後 20 年未満	H 小, I 小

c. 平成 24年度の児童数、校舎建築年数、隣接校までの距離

「表一10」は、平成24年度の児童数、校舎建築年数、隣接校までの距離を示す。また小学校の「適正な学校規模の条件」では、通学距離は「おおむね4キロメートル以内」と定めている（義務教育費諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律施行令第4条）。

ここで、興野小学校と若宮小学校が統合され、双葉小学校となった学校規模を「指針」として上記の小学校の統廃合を考察してみよう。両校の統合後は、平成24年度で児童数278人、そして新校舎の建設のためには、「43年の老朽化」が銚子市教育委員会で「認識」されている。

そして、「表一11」のような分類が可能になるだろう。さて、上の分析から以下のような政策立案が可能になるであろう。

第 1 グループ： 児童数は十分に満たされるが、やがて校舎改築が急務になるだろう。他の小学校との統合は適当ではないだろう。

第 2 グループ： 児童数は十分に満たされるが、やがて校舎改築が急務になるだろう。将来は隣接学区との統廃合が考慮されるだろう。

第 3 グループ： 児童数が十分とは言えず、やがて校舎改築が急務になるだろう。将来は隣接学区との統廃合が考慮されるだろう。

第 4 グループ： 児童数が十分とは言えないが、校舎

改築の問題は浮上しないだろう。しかし、将来は隣接学区との統廃合が考慮されるだろう。

第 5 グループ：在籍児童数の減少で学校規模は大いに懸念される。校舎改築が急務であろう。

第 6 グループ：在籍児童数の減少で学校規模は大いに懸念される。児童数と校舎建築との観点から、統廃合の決断が最も困難な状況であろう。

少子化の時代では、学校統廃合は全国的な問題である。そしてその形態も様々である。近年の小学校と中学校を一つのキャンパスに集めて、小・中一貫校を作るというやり方は、新しい学校統廃合のモデルとも言えるものであり、今後、全国的に波及する可能性がある²¹⁾。

「統廃合」して、児童・生徒数が一定規模になり、学習活動・グループ活動が支障なく行われるのであれば、統廃合はメリットである。しかし、その地域全体で児童数が少ない、また減少傾向という状況では、市内中心地の中学校に通わせることも必要であろう。小学校を卒業して旧来の中学校に進学せず、別の中学校に行く条件で、「隣接校を指定」するか、或いは銚子市内のどの中学校でもよい「全区域選択制」を取るかという問題が発生することになる²²⁾。

生涯学習審議会は、平成 8 年 4 月に、「地域における生涯学習機会の充実方策について」を答申し、その中で「学校は社会から孤立して教育を進めることはできない」とし、学校は地域社会の一員として位置づけている。学校だけが子どもの教育の場でなく、子どもは学校・家庭を含む地域社会のなかで育み、育てていく大切が指摘されている²³⁾。実際、学校と地域は、文化活動、体育・レクリエーション活動、ボランティア活動を通じて結びつきは強い。統廃合して、地域の学校が「無くなる」ことは、地域住民にとって永年生活を共にしてきた「精神的支柱」を失うことを意味するので、統廃合計画は細心の配慮を要する。

まとめ

一般に学校の統廃合「動因」は児童・生徒数の減少が挙げられる。しかしながら、「高等学校」の場合のように「財政的要因」が強く働く状況が見られた。これは本市が、市立高等学校を 2 校持っていた状況での特徴と言える。また統合実現の発端が新市長の行財政改革の重要な施策であったことも「政治的要因」として挙げられる。中学校の統廃合については、本市において実現はしていないが、児童・生徒数の大幅な減少が予想されるなかで喫緊な課題として直面するであろう。小学校においては既に統合が 1 校実現されているが、統合の主たる動員が児童数の減少に加えて、校舎築年数と両校間の距離も考慮された。児童・生徒数の減少による統合は「社会的要因」と言えよう。

学校の統廃合については、地域住民は非常に関心が高いので、統廃合の研究発表は細心の配慮が要求される。本稿

の小学校の記述については、銚子市教育委員会の了承のもとで、実名ではなく記号を用いたのもそのような理由による。

謝辞

本研究に当たり、銚子市教育委員会より資料の提供等、多大なるご協力を頂きました。篤く感謝いたします。

参考文献等

- 1) 千葉県銚子市教育委員会（2004 年）：銚子市の人口推移
- 2) 千葉県銚子市（2004 年）：広報ちょうし、2004 年度市決算のおしらせより、「人件費は支出のうち 25.8%、市税が収入のうち 25.7%」
- 3) 銚子市行政改革数値目標 20 条（2002 年）より、「市長等特別職・議員ボーナスの 20%削減、職員定数 20%削減と部課長ポスト 20%削減、職員給与 2%削減、特別手当 2%の見直し等」
- 4) 千葉県銚子市教育委員会（2004 年）：教育部教育総務課試算
- 5) 千葉県銚子市教育委員会（2004 年）：教育部教育総務課
- 6) 千葉県教育委員会（2002 年）：県立高等学校再編計画
- 7) 千葉県銚子市教育委員会（2005 年）：中学校卒業見込み数、教育部教育総務課試算
- 8) 千葉県教育委員会（2002 年）：県立高等学校再編計画
- 9) 銚子市内 5 校の 2006 年度の各高校の「学校要覧」より作成
- 10) 銚子市教育委員会（2003 年）：市立高等学校再編方針、教育部教育総務課
- 11) 佐原高校、匝瑳高校「出身中学校別人数」より算出
- 12) 千葉県銚子市教育委員会（2004 年）：小・中学校等再編方針、24 頁、教育部教育総務課
- 13) 前掲、25 頁
- 14) 前掲、22 頁
- 15) 千葉県銚子市教育委員会（2008 年）：平成 30 年度在籍者数と校舎建築年数、教育部教育総務課
- 16) 千葉県銚子市教育委員会（2004 年）：小中学校等再編方針、2 頁、教育部教育総務課
- 17) 千葉県銚子市教育委員会（2005 年）：市内小中児童生徒数、教育部教育総務課
- 18) 統合前平成 15 年の試算方法：資料「銚子市立小中学校児童生徒数のうち、奥野小学校については、平成 15 年度の 6 年生の 56 名、平成 16 年度の 6 年生 57 名、平成 17 年度の 6 年生 48 名は、それぞれ平成 15 年度の 6 年生 56 名、同年の 5 年生 57 名、同年の 4 年生 48 名であり、同年の残り 3 年生、2 年生、1 年生の児童数の資料は入手できなかった。従って、3 年生、2 年生、1 年生の児童数は、同校 6 年生から 4 年生までの合計から平均値を求め 3 倍して推計した。若宮小学校の場合も同様の算出方法を用いた。
- 19) 千葉県銚子市教育委員会（2004 年）：市内小中児童生徒数、教育部教育総務課より作成

- 20) 千葉県健康福祉部指導課ホームページより、「平成 18 年度の銚子市の合計特殊出生率は 1.07、千葉県 1.23、全国 1.33」
- 21) 嶺井正也編著（2005）：選ばれる学校・選ばれない学校、八月書店、35 頁
- 22) 永峰卓夫（1999）：効果的な学校―学校選択の理念、日本図書刊行会、324-326 頁
- 23) 葉養正明編著（1999）：学校と地域のきずな、教育出版、25-26 頁

Educational Policies in Choshi City

—Focused on School Consolidation—

Takuo NAGAMINE

Department of Pharmacy, Faculty of Pharmacy, Chiba Institute of Science

With the rapid decline of the student population in Japan, school consolidation will become one of the most urgent problems for local governments. As the central agency which has to facilitate school consolidation, any local board of education across the nation has to be equipped with enough knowledge and skills for a successful school consolidation. This paper is a case study which may serve any type of school consolidation, though it specifically cites Choshi City, the most eastern local city in Japan.

This paper is divided into four sections. The first section provides an overview of Choshi City. It begins with a brief description of the geography and population. The school consolidation experienced in this city was motivated by the mayor's election, and was initiated by the newly elected mayor. He had set up the three platforms to the electorates before he became a mayor: Unification of Choshi City with the Neighboring Local Governments, Installation or Invitation of a University, and Reforms of Administrative and Financial Processes. Like most of the local governments in Japan, Choshi City has been plagued with the financial constraints. The mayor had proposed a plan in which one of the financial problems Choshi City had to solve was the consolidation of two municipal high schools. The motivation for the high school consolidation, thus, had been highly political, and financial. The author of this paper had been honored the chance of administrative and financial reforms: the Chairman of the Advisory Organ of Reforming the Administrative and Financial Problems in Choshi City.

The second section analyzes the process of the high school consolidation, and possible impacts on other high schools in this city. These days, it is rare to go through a week without hearing about the shrinking population in the localities and their worsened human capital. The new consolidated school thus aims to nurture and develop leaders to revive "a once active city." This section further argues the rival high schools of other cities, which had attracted "bright junior high school students" of Choshi City, and suggests possible strategies to get back these "high talented feeders" to the new consolidated school.

The third section addresses the consolidation of junior high schools, which starts with the guidelines made by Chiba Board of Education. The guideline stipulates the possible school size focused on three dimensions: the School Law, Active Studies for Children, and School Management. Based upon the guidelines of CBE, Choshi City Board of Education had clarified the minimum school size. It was made from the viewpoint of subjects taught at junior high school, not by student size. In Choshi City, the school aged children are declining rapidly, which are likely to hasten consolidation. But it has been found that the decline of school aged children was not the sole motivation for consolidation. The age of school building matters. This happened when the high school consolidation had been planned by CCBE. As for consolidation of junior high schools, thus, I took the two factors into consideration. When consolidated, a new problem will rise: which junior high school students from the elementary school children would take. This section suggests possible "school choice" for elementary school children.

The fourth section examines the consolidation of elementary school. In Choshi City, two elementary schools have already been consolidated. CCBE recruited a new name from local citizens,

which led to the birth of Futaba Elementary School. When the consolidation had finished, CCBE pointed out the three factors which facilitated the consolidation: Aging of School Houses, Smaller School Size due to the Decline of School aged Children, and the Close Proximity between the Two Schools. As for the guideline of motivating the consolidation of elementary schools, FES had set a good example as a guideline for exploring the consolidation of other elementary schools. The approach to the consolidation is almost the same as I did for junior high school, except using the names of elementary schools. I avoided using their real name for fear that it might cause a turmoil, when this paper is published, among the local people. Not using real names is also an agreement between CCBE and the author. School consolidation is a very delicate issue for CCBE, and causes anxiety for local citizens. Seen in the case of some cities, people who have heard a rumor that their children's school is being consolidated, they are quick to enroll their children in some other school, followed by a closedown of the former school. Further, a closedown of either elementary school or junior high school in a local government has to be made by "a decision of the most difficult issues." Indeed, these schools have long been playing a central role in keeping cultural and traditional activities in their communities participated by local people.

In preparing this paper, many thanks have to go to CCBE which provided important documents as well as invaluable advice. Without their help, this paper wouldn't be completed.