

廃校活用研究序説

——戦後における歴史と公共性の変容——

権 安 理

はじめに

公立の小中学校は、公教育が行われる義務教育施設であり、学区すなわちある特定の地域に立地している。また公立の小中学校、とりわけ小学校は、祭りや運動会といった地域住民による様々な行事やイベントが行われる場でもある。このような意味で公立の小中学校は、それが立地する地域と密接に関係しており、児童生徒のみならず地域全体に「開かれ」た公共施設であると言える。したがって廃校は、このような機能を持つ公共施設が「閉じ」られることを意味するだろう。

過疎化や少子化による児童生徒数の減少から公立学校の統廃合が進展しており、それに伴う廃校や余裕教室が問題となって久しい。現在では、行政や研究者の関心の対象となっているのみならず、マスメディア等でも廃校活用事例がとりあげられており、一般市民の間でもその関心は高まっている。

文部科学省は廃校の実態に関する本格的な調査を行っており、2003年には「有効活用状況等」について報告書を作成した。それに伴って「廃校リニューアル50選」選定事業を行い、「廃校となった後の施設利用に際し、その有効活用に積極的に取り組んでいる事例」を紹介している（文部科学省2003）。また先行研究においても、廃校活用の事例を詳細に分析したもの、つまりはいわゆる事例研究・紹介という分野において多くの成果が見られている。

だが他方で、廃校の意味や意義について個別的

な事象や事例を研究したものは多いが、広い視野から総合的・歴史的に分析したものは殆どない。廃校の数が増加し、問題として表面化したのは近年のことであるが、そこに至るまでには明治以降の学校の設置と統廃合という「大きな歴史＝物語」が存在している。

このような状況下において本論文は、主に学校統廃合や廃校に関する政策の変容の歴史と先行研究を検証することによって、大きく以下の2点について明らかにしている。まず第1に、戦後の学校統廃合および廃校の歴史を概観・整理することを通じて、そこに関連しつつも異なる3つの段階があることを明らかにしている。その上で第2に、「閉じ」と「開き」という対概念を導入しながら学校統廃合と廃校（活用）の問題を検討することを通じて、地域における公共性の変容の内実について明らかにしている。

1. 背景——先行研究の状況と行政の分析——

廃校もしくは学校統廃合に関する先行研究について、形式的な面ではあるが極めて興味深い現象から確認しよう。周知のように、国立国会図書館が提供するNDL-OPACの「雑誌記事索引」によって、日本の学術論文を検索することができる。それによると「廃校」をタイトルに含む学術論文は、1969年以前には3つしか存在しない。ただし、そのうちの1つは大学の廃校を論じたものであり、本論文の文脈から重要な公立の小中学校の廃校問題を扱ったものは2つに過ぎない。他方で、

2005年から現在（2010年12月）までの間には、100以上の学術論文が存在している。また、「学校統廃合」については1969年以前には僅かに1つ存在するに留まり、ただしそれも高等学校の統廃合についての研究である。さらに興味深いのは、1990年代以前には僅かであった廃校の利活用に関する研究が、以後年月を経るにしたがってかなりの増加を見せていくことである。むしろ現在では、廃校の利活用の問題は主要な研究対象となっている。

では、行政（文部科学省、文部省）についてはどうか。文部科学省の統計によって戦後の学校数と在籍者数を詳細に知ることはできる。だが廃校発生数についての詳細なデータは、1992年（平成4年）まで存在しない。調査自体がなされていないのである。1992年の廃校発生数は、公立の小中高等学校合わせて189（小学校136、中学校42、高等学校11）だったのが、2004年には576と最大値を記録し、2009年においても526である。また、1992年から2009年までの都道府県別の廃校発生数も調査されており、1位は北海道で640、そして2位は東京で356である（文部科学省2010a）。過疎化と少子化が進展している地域と都市部の双方において、廃校が多く発生していることを示していよう。

廃校の活用に関する調査については、どのような状況になっているのか。先述のように、2003年には「有効活用状況等」について報告書が作成されている。それに伴って、「廃校リニューアル50選」選定事業がなされ、廃校の活用が強く推奨されていくことになる（文部科学省2003）。それでも2009年の1年間だけで、228の廃校が「利用計画がない」とされており（文部科学省2010b）、2010年9月には「～未来につなごう～『みんなの廃校』プロジェクト」が立ち上げられて、廃校についての情報が一元化、公開されている（文部科学省2010c）。

以上から国策としても研究の対象としても、廃校という「ハコモノ」の利活用へと関心が移って

きていることは言えるだろう。ただし、文部科学省による廃校の詳細な調査が開始されるのが1992年からということもあって、近年増加した廃校とその活用を考える際に、その“前史”が看過されている感は否めない。廃校活用に関する先行研究でも、1992年もしくは平成以降の状況に関する言及から開始するものが多い。このような意味で、近年の廃校の状況もしくは平成とそれ以前の歴史認識はある意味で“断絶”しているのである。

また言うまでもなく、公立の小中学校が廃校となることの背景には、基本的には児童生徒数の減少による学校統廃合があり、現在でも学校統廃合問題が消滅した訳ではない。したがってこの“断絶”は、文字通りの意味で時代が断絶しているというよりも、歴史のダイナミズムの渦中で、学校統廃合や廃校をとりまく状況やエートスが変化・転換していったことを意味するのである。

2. 戦後の学校統廃合および廃校の歴史 ——3段階の区分——

(1) 戦後の段階区分と第1段階

近代化と学校教育制度は不可分に結び付いている。日本でも1872年（明治5年）に明治政府が学制を公布して以来、学校は全国各地に設置されると同時に、統廃合を繰り返してきた。もちろん学校の設置にも統廃合にも様々な理由があるが、学制施行以来、小学校の統廃合が「一定以上の規模で政策的に行われたものと推測される時期」は3つ存在する。第1は、1888年（明治21年）の市制町村制施行による町村合併の前後の時期、第2は、明治末から大正初期にかけての時期、そして第3は、戦後の高度成長期である（境野、清水1994: 10）。

ここで本論文が対象とする戦後の高度成長期について詳細に見ると、それはまた3つの段階に分けられる。1つ目は、高度成長期が始まる1955年前後であり、これは政策的には1953年（昭和

28年)の町村合併促進法を端緒とするものである。2つ目は、高度成長期の終盤の1970年前後において、都市部への人口流出による農村の過疎化が問題となった時期である。そして3つ目は、その後の都市部におけるドーナツ化現象に伴う郊外への人口流出の時期である。

ただし時期に多少の前後があり、そして場所も農村部と都市部もしくは郊外というように相違しているが、後者2つは経済の発展状況に応じた同じ現象の2側面であるため、本論文では合わせて1つの同じ段階にあるものと見なしている。したがって日本の戦後における統廃合もしくは廃校の歴史は、平成以降の現況と合わせて3つの段階を経験しているということになる (cf. 若林 1999; 安田 2009: 1)。

ところで、学校統廃合はいかに「政策的」なもの結び付くのか。私立の学校と相違して、公立の小中学校は特定の学区に設置されるものである。だが日本には、実は「学区」についての明確な「概念規定」は存在しない。その理由は「……学区の制度的実体が地方自治体であるために、あえて『学区』と表現する特殊な地域をもたない」ためである (若林 1999: 5)。したがって町村合併は、学区の再編および学校の統廃合へと直結することになる。実際に、日本で最初に学校統廃合が大々的に行われたのが、1888年(明治21年)年の市制町村制施行とそれに伴う町村合併の時期であった。

戦後最初に、学校の統廃合が大々的になされた第1段階もこの例に漏れない。1953年(昭和28年)の町村合併促進法と1956年(昭和31年)の新市町村建設促進法による町村合併によって、市町村は再編されていく。その渦中で、学校統廃合も進展することになる。したがってこの学校統廃合には、教育上の問題や必要性からなされたという側面は少ない。むしろ、「経済の高度成長に上部構造を適合させようとする一連の行財政合理化の一環として行われた町村合併」の結果、もしくはその裏打ちとして行われたものである(境野、清

水 1999: 10)。

この点に関連して若林は、施策実現のための補助金の交付といった財源の確保の「後」に、文部省の「教育的検討」が行われたことを強調している。この点からも、この学校統廃合における教育上の理由は希薄であり、むしろ新しい行政区画すなわち市町村という単位に基づく「住民意識」を「涵養」するためのものであったと、若林は指摘している(若林 1999: 44)。

このような状況の中で、第1段階では最も小規模な学校つまりは分校がまず急減し、その後を追うように小学校全体の数も減少していく。そして1961年には、学校統廃合もしくは廃校に関する初めての先行研究が見られることになるが、それは山間部における統廃合問題を扱ったものである(田原 1961)。なお、この研究については後述する。

(2) 第2段階

1970年代前後になると、農村部から都市部への人口移動に伴う過疎化がさらに進展し、深刻化することになる。それに伴って、公立の小中学校の統廃合は新たな段階を迎えることになるが、当然にも統廃合はまず過疎地域で進展することになる。この当時の状況について伊ヶ崎と小島は、以前(つまりは第1段階)との比較から「……今日の学校統廃合は、従来のそれに比べて本格的な勢いで進められている」と言っている(伊ヶ崎、小島 1973: 17)。

さらに伊ヶ崎と小島は、1970年(昭和45年)の過疎地域対策緊急措置法(いわゆる過疎法)の成立に着目して、それに基づいて「市町村の計画する学校統廃合は財政上の特別措置を講じられることになった」ことを指摘している。いわゆる財政誘導であり、過疎法では財政措置の対象を「学校教育関係については市町村計画にもとづく公立小・中学校の統合にのみ限定している」のである(伊ヶ崎、小島 1973: 18)。

この財政措置においては、学校統合校舎に対す

る国庫負担が従来の2分の1から、3分の2へと引き上げられている。もちろん、この点だけを見れば補助金の割合は増加しているの、「いかにも過疎対策の現象を示す」ものである（伊ヶ崎、小島 1973: 18）。だが学校を統廃合して新しい校舎を建設するのではなく、危険校舎の改築すなわち同じ学校の校舎の建て直しに対する国庫負担が3分の1であることを考え合わせると、統廃合への誘導があったことは明白である。

実際に、この時期には過疎指定市町村の有無によって、統合校数にかなりの偏差が出るようになった。その性質上、特に分校数の減少は顕著であり、本校が1965年の22,676から1971年には22,391へと減少しているのに対して、分校は3,301から2,149にまで減少している（伊ヶ崎、小島 1973: 19）。学校統廃合に関する先行研究はこの時期に増加しているが、過疎地における統廃合反対運動、地域住民運動を対象としたものが圧倒的に多い。

ただし1973年（昭和48年）には、文部省はいわゆる「Uターン通達」である「公立小中学校の統合について」（新通達）を出し、財政負担上の差異がしばしば必要のない学校統廃合の要因となったことを認めている。その内容は、無理な統合による地域住民との紛争や遠距離通学が生じることを回避することに言及し、小規模教育の意義を認めるものであった（若林 1999: 74）。そして翌年には、過疎地域における危険校舎への国庫負担を3分の2へと改めている。要するに、統廃合政策の見直しをしたのである。

このように高度成長経済の進展によって過疎地に見られた学校統廃合は、やがて都市部へと移行していくようになる。いわゆるドーナツ化現象の結果であり、郊外のベッドタウンにおいて統廃合は急激に進展する。もちろん、この統廃合は過疎地におけるものとは相違して、分校等の小規模校が大きな学校へと吸収・統合されていくのとは逆のベクトルを持っている。すなわち、短期間での人口の増加に伴って、学校が細胞分裂するように

分離していくのである。したがって当然ながら、ここでは廃校もその利活用も問題とはなり得ない。むしろ、この段階で急速に増加していった小中学校は、次の段階において、今度は逆に縮小方向の統廃合が進展する渦中で廃校となっていくのである。

(3) 第3段階

やがて時代は変わり、高度成長期が終焉する。そしてその後、日本全体の趨勢として少子化が進展していくことになる。文部科学省による「学校基本調査」によると、戦後のベビーブームの影響以降で最も公立小学校在籍者数が多かった1981年の約1,182万人に対して、1989年つまりは平成元年には約950万人、世紀をまたいだ2000年には約725万人にまで減少している。ただし、学校数は1981年の24,766に対して、2000年では23,861であり、児童生徒数程の減少は見せていない。この状況は現在まで続き、2010年の在籍者数は約687万人で、学校数は21,713である。この数値を見れば、児童生徒数の少ない学校が増加しているということになる。

コストという側面のみからすれば、大きな校舎に少ない人数の児童生徒がいるという状況は、その運営主体である市町村にとって「負担」となる。2008年（平成20年）には、財務省の財政制度等審議会がこの点を問題視しており、2005年度間の学校統廃合（小中学校を384から221へとした）ところ170億円の財政削減となったと試算して評価している。

ただしこの段階において、児童生徒数の少ない学校が増加していることは、廃校が全体的に少ないことを意味しない。文部科学省が本格的に調査を開始した1992年から、2009年までに廃校となった公立の小中学校は4,952校（うち小学校は3,816）である（文部科学省 2010a）。とりわけ、「平成の市町村大合併」のピークにあたる2003年から2005年の3年間はある意味で圧巻である。公立の小学校だけでも、2003年には275、2004

年には372、そして2005年には314校が廃校となった(文部科学省2010a)。

このような流れの中で、文部科学省も廃校の活用・転用に掛かる費用の見直しをしていくことになる。従来は、国庫補助金によって整備された公立学校施設を学校教育目的以外に転用する場合、国庫補助金相当額を国に返還することが求められていた。だが2005年(平成17年)の地域再生法施行、さらには2008年(平成20年)の「公立学校施設に係る財産処分手続の簡素化・弾力化」によって、廃校の教育施設以外への転用と、そこに対する民間の参入が以前と比較して容易化した¹⁾。財産処分手続きのみならず、活用への補助金も充実してきており、現在では(2002年から2009年)、廃校の活用率は70%程とされている(文部科学省2010b)。

こうして第3段階において、ようやく廃校とその利活用の問題が大きくクローズアップされることになった。つまり近代化とそれを支える経済発展の裏打ちとして、第1段階と第2段階における統廃合の歴史があったとするならば、その歴史の後で学校統廃合のみならず廃校が日本全国で本格的かつ必然的な問題となってきたのである。

3. 公共性の変容

—「開き」と「閉じ」のダイナミズム—

(1) 第1段階と第2段階における統廃合問題の再考

ここまで見てきたような学校統廃合と廃校の歴史は、いったい何を物語っているのか。もちろん行政サイドの一方的な政策と誘導による統廃合の歴史と廃校問題に、児童生徒や地域が振り回されてきたという側面はある。そのような視座からすれば、学校統廃合と廃校の問題は教育の本質から生じたものではなく、多くの場合、行財政合理化を優先させた国策に起因するものということになるだろう。実際に、学校統廃合もしくは廃校問題に関する研究は、山村における統廃合反対運動や

地域住民運動の分析を端緒としている。

例えば、学校統廃合もしくは廃校に関する最も古い文献の1つである「子供を犠牲にする教育行政——三重県合生中学校の廃校問題から——」(1961年)において、田原は文字通り「教育行政」を批判している。とくに田原が問題視したのは、三重県の組合立中学校である合生中学校が廃校となる際に、行政サイドが「……住民の意志を全く無視して、むりやりに合生中解散を決議した」ことである。田原は「設備、内容ともに充実した合生中学校から、スシズメ教室」である中学校への転校が、「教育効果」という側面から納得できないことを強調しており、合生中学校の解散つまりは廃校化の理由を「補助金を通じた中央の圧力」に見ている(田原1961: 67-68)。

そして多くの文献が存在するようになる第2段階においては、過疎地における学校統廃合反対運動を、反対運動支持という立場から分析したものが多。例えば先にも言及した伊ヶ崎と小島は、学校統廃合の本質を「地域の地方化」という言葉で表現している。「『学校は心のふるさと』といわれる」が、学校統廃合は「ふるさと」たる「地域」を「……独占資本の利潤追求、中央政府の政策貫徹の場としての地方と化する……」ことの象徴であると言う(伊ヶ崎、小島: 1973: 17)。

また三輪は、山形県米沢市に隣接する川西町の学校統廃合問題と地域住民の反対運動を分析して、それについて次のように特徴付けている。「それは、自治体当局が国の財政合理化に追従して、町の教育を犠牲に供することを許さないたたかいであり、無責任な国の政策から町を守る住民運動としての意義をもっている」(三輪1978: 154)。

このように第1・第2段階を対象とした先行研究においては、基本的には国の政策の問題点が、学校統廃合反対運動の過程を分析することを通じて浮き彫りにされている点に特徴がある。このような先行研究の蓄積によって、第3段階以前の学校統廃合が地域へもたらした影響を、今日でも伺い知ることができるのである。ただし本論文は、

「住民」や「児童」の“視点”から国家や行政を批判することを目的としてはいない。むしろ公共性という観点から、どのような分析ができるのかを考察することに主眼を置いている。では、そのような視座から、どのような指摘ができるのか。

(2) 統廃合問題と「批判的公共性」

そのための準備作業として、「開き (open)」と「閉じ (close もしくは shut down)」という対概念を導入して学校の問題を考えてみよう。単純に言えば、学校が新設されることは例えば開校という言葉が示す通り、ある地域において公教育もしくは義務教育施設が「開かれ」ることを意味する。他方で廃校や閉校は、その言葉通り当該地域においてその施設が「閉じ」られることを意味する。ただし、ある学校が「閉じ」られたとしても義務教育の性質上、児童生徒は行く場を失うわけではない。他の (より大きな) 学校へと転校・移動するのである。このような意味で統廃合による廃校は、必ず「閉じ」と「開き」という2つの側面を持っている。

したがって学校統廃合反対運動は、第1に「閉じ」への反対、そして第2に「開き」への反対という2面性を持っていることになる。この点に関してまず、後者の「開き」の方から考えてみよう。基本的に学校統廃合への反対は、「教育の公共性」という観点からなされている。あるいは「教育の公共性」ということが論点・争点となっている (cf. 境野、清水 1994: 231-232)。例えば国や行政は大規模校における教育の効果、すなわち児童生徒数が多いことの利点を主張する。これに対して、反対運動側とその支援者は小規模教育の意義を主張し、児童生徒への教員の手厚い目配りや、児童生徒間の緊密な一体感の形成等がその論拠とされるのである。つまり国や行政による「開き」は、「教育の公共性」という論拠からして正当化できないという主張である。そしてこの点は、通学時間が長くなることによる児童生徒および家庭への負担を指摘し問題視することにも連動してい

る。

次に、「閉じ」の側面を見てみよう。この点は通学する児童生徒のみならず、むしろそれが立地する地域全体もしくは地域住民との関係に関わるものである。公立の小中学校は田舎であればある程、公教育もしくは義務教育のみが行われる施設ではない。地域住民による様々な行事やイベントが行われる場である。この点に関連して西田は、学校の機能すなわち「学校のムラに果たした役割」について次のように指摘している。

学校では「……学校行事と関連して、学区住民が参加して行われた運動会 (9月)、学芸会 (2月) を始めとして、8月の盆のおどりのならし (後継者育成)」等が行われている。さらに「施設としての学校」は、「地形的制約下の山村において広場 (運動場、屋内施設) を持つ唯一の空間」である。したがって学校には、「単に教育の場としての機能の他に、広くムラの人々にとっては過去から未来へ、子供から大人に至る生活体験の場でもあったのである」(西田 1974: 95-96)。

この点に留まらず、学校にはその来歴においても地域と密接な関係がある。先述のように、もちろん学校は明治期の学制公布以来、国家によって設置、建設が進められてきたものである。だが当時は国からの十分な補助がなかったために、学校設置と運営費はその地域の寄付金等に依存していた (境野、清水 1994: 10; 安田 2009: 5)。戦後でも、戦災や老朽化による小学校建築のみならず、6・3制導入による中学校建築の殆どが地域住民の寄付によるものであったと言われている (安田 2009: 5)。さらには寄付のみならず、児童生徒を含む地域住民が実際に工事・建築した事例も紹介されている (竹島 2006)。このような意味で、とくに山村部における公立の小中学校は、物理的・精神的双方の面で、名実共に地域の中心であったのである。

したがって、とくに第2段階における学校統廃合における「閉じ」と「開き」のプロセスは、基本的には「喪失」や「疎遠化」、マルクス主義の

用語を使えば「疎外」のイメージで捉えられることになる。先にも言及したが、例えば福島県白沢村の学校統廃合に反対する住民運動を分析した論文で、三村は次のように言っている。「住民運動の集会の際、『分校』の教育の思い出は牧歌的エピソードを交えながらよく語られる。……学校統廃合は学校をますます住民から疎遠なものとしてゆくものだといえる」(三村 1979: 199)。

また境野と清水は、第2段階における文部省の「Uターン通達」とそれに伴う学校統廃合見直しの効果があまりなかったことを指摘しているが、その理由は次のように説明されている。「……すでに農山部では統廃合によって学校は地域と疎遠な関係になっている場合が多く、国の教育政策を忠実に実行する機関の性格を強めていたことは否めない」(境野、清水 1994: 231)。

この含意は、いわゆる「疎外論」の文脈でよく理解できる。あるいは逆に言えば、「疎外論」的な眼差しで、学校統廃合問題が検証されているとすることができる。すなわち、自分達が自分達のためにつくった学校が自分達のものとならずに、経済効率上の理由から国家に収奪され、余所余所しいものとして現われることになったという論点である²⁾。

以上のような特徴がある第1・第2段階であるが、この点は公共性という観点からどのように見ることができるのか。それは結論から言えば、「批判的公共性」の生成である。例えば、国や行政サイドが進める統廃合による大規模学校とその意義、そしてそれを批判する運動側による小規模教育の意義という2つの論理が交差・対立することによって、そもそも相応しい公教育とはいかなるものかという論点や問題構図が生まれる。この時期の先行研究が、いわゆる「へき地教育」の問題と結び付いていたことは、このことの証左であろう。どちらの論拠が「真」なるものかという本質論の他に、あるいはそれ以前に、地域が教育を問い直す契機となったのである。

また学校統廃合が市町村合併と関連することか

ら、学校統廃合とそれへの反対運動が、地域とは何かという問いへ向かうことはある意味で必然である。それは時として、ノスタルジックな感情と共に、国家が押し付ける新しい地域の単位とは異なる、あるいはそれ以前にあったであろう地域が表象されることへと帰結する。だがこれも、「批判的公共性」が展開されたことによる帰結の1つであり、そもそもそのような問題状況がなければ、国家による新しい地域とは別の表象が意識され自覚されることはなかったであろう。つまり、そのような表象が正しいか否かが問題なのではなく、地域について自覚的に問い直す契機となったことが重要なのである。

本来の地域云々ということではなく、学校統廃合にまつわる「問題状況」が発生する渦中で、「問題状況」として共同性の展開される場である地域が顕在化していった。このような意味で、第1・第2段階における「閉じ」と「開き」のダイナミズムは、「批判的公共性」を生成させたと思えることができる。あるいは言い方を換えれば、この時期の地域それ自体が、「批判的公共圏」であったとも言える。

(3) 廃校活用と「参加型公共性」

では、第3段階についてはどうか。もちろん、統廃合反対運動は今日でも存在する。だが他方で、第2段階まではあまり問題とならなかった廃校という「ハコモノ」の利活用の問題がクローズアップされてくるのが、第3段階の特徴である。ただしこのことも、財産処分手続きの弾力化や補助金の充実化を背景としているために、国による誘導という側面が否めないのは確かである³⁾。では、それ以外にどのような論点を導き出せるのか。

文部省は、廃校についての本格的な調査を開始する1992年(平成4年)の2年前に、実は既に廃校の有効活用事例について報告している。「青少年に自然や人とのふれあいの場を——廃校を利用し、子供達の交流の場に——集団宿泊教育共同利用施設準備事業」というタイトルの報告で、内

容は宿泊施設として生まれ変わった廃校の紹介である。その冒頭では「補助の内容」に言及されており、「補助の名称」は「公立学校施設整備費補助金」、「補助率」は「二分の一」と明記されている（文部省 1990: 127）。

さらに廃校が集団宿泊施設となった理由もしくは経緯については、例えば次のように書かれている。「……地域の人々から、地域に愛着の深かった学校を何とかして形のあるものとして残したいという声がおこり、地域の活性化という意味も込めて、この学校を集団宿泊施設として改築することになった」（文部省 1990: 128）。つまり、地域からの要望に応えたという訳である。

そして第3段階は、先行研究においても廃校活用の事例を紹介・分析したものが圧倒的に多くなる。その中で廃校活用は、国や行政はもちろん地域住民側からしても重要であることが指摘されるようになってきている。以下ではこの点について、公共性の変容という観点からどのように見ることができるのかを考察していこう。あらかじめ結論から言っておけば、第1・第2段階が「批判的公共性」の時期であったとするならば、第3段階は「参加型公共性」の時期であると言える。

この点を際立たせるために、先にも言及した第2段階の時期を対象とした論文である「山村における学校の廃校化と廃校施設の転用——奥吉野山地十津川村の学校統廃合を中心に——」を再び見よう。西田によって1974年に出されたこの論文は、紀伊山地の十津川村を調査対象にしたものであるが、統廃合のみならず廃校の活用もしくは転用を題材にした日本で最も古い本格的な研究の1つである。

ここで西田は、まず地域における学校の意義と廃校の場所について詳細に考察を進めている。その上で廃校の転用・活用状況について、「工場」、「公民館」、「保育所」、「取り壊し、売却、空家放置、水没」、「その他」に分類して詳細に分析している。とりわけ「その他」においてとりあげられている「ムラ（川津）が経営する民営のホステ

ル」になった事例や、「農産物の集荷、加工場に転用」された事例は、今日の状況に鑑みると興味深い。そして西田は、この分析から次のように結論している。「……学校は、学校統廃合による廃校化、あるいは廃校施設の機能的転用を契機に共同体（ゲマインシャフト）的拠点から利益集団（ゲゼルシャフト）的拠点へ、親密な小地域集团的拠点からより疎遠な広域機能集团的拠点へ、コミュニティ拠点からアソシエーション拠点化への転換が進行したのである」（西田 1974: 98-103）。

西田の先駆的な研究の意義は明らかであるし、その結論も興味深い。ただし本論文の文脈で注目すべきなのは、学校統廃合の様子と廃校の転用や活用状況について詳細に分析されているが、他方で転用・活用プロセスには一切言及されていないことである⁴⁾。ここに注目したのは、近年の転用や利活用の研究では、そのプロセスが考察の対象となってきている、つまりは重視されているからである。

例えば斎尾は、茨城県の「過去30年間」における廃校の事例を検討した論文で、「統廃合プロセス」のみならず「廃校利活用プロセス」についても詳細に分析している。そして、「廃校利活用プロセス」について次の2つに分類している。1つは「閉校後に改めて検討に入る場合」であり、もう1つは「統廃合プロセスと同時に並行的に、あるいは廃校決定直後から検討される場合」である。

前者の場合では、統廃合決定からの時間が長くなると「建物の老朽化が進むことで存続の可能性があった校舎も解体される事例が多く存在した」と指摘されている。さらに統廃合時において議論に積極的に参加した組織があっても、その組織自体は閉校時には解散しているために、また新たに「廃校利活用プロセス」のための組織を組み直すことになったと言う。そしてその際に、地域組織が強固でない所では再組織化は困難となる。また仮に新たな組織化がなされたとしても、全ての参加者が廃校となった旧小中学校と縁が深いとは限

らない。したがって、廃校が「それまで学校であった、という事実や意義は継承されにくい」こととなり、廃校を利活用するという意識は希薄化することになる(斎尾 2008: 1005)。

これに対して後者、すなわち「統廃合プロセスと同時並行的に、あるいは廃校決定直後から検討される場合」では、閉校直後もしくは数年後に「新たな施設として転用」される傾向にあることが指摘されている。したがってここから、斎尾は次のように結論している。「両プロセスを継続させることは、地域住民にとって長年、実質のあるいは心の拠点であった小中学校という存在・意義を、新たな地域拠点施設に活かし、有効活用できる可能性を高めることができている」(斎尾 2008: 1005-1006)。

西田の結論とは逆に、廃校活用が地域におけるゲマインシャフト的機能を有するという指摘とも見られるが、ここで重要なのは「プロセス」への着目である。この点は例えば、日本で最も廃校の数が多き北海道の事例を詳細に分析した久保らの研究においても指摘されている(久保、渡部、西森 2009)。すなわち「……廃校利用に至るプロセス……の在り方が、再利用後の地区との関係を一定程度規定すると考えられる」。このような視座から久保らは、民間事業者が廃校活用に着手した事例について利活用に至るプロセスから分析し、以後の「民間事業者による廃校利用の在り方を考察」している(久保、渡部、西森 2009: 44)。

以上のような第3段階の特質を、公共性という観点から考えるために、ここで再び「開き」と「閉じ」という対概念を導入しよう。もちろん第2段階以前と同様に第3段階においても、学校統廃合による廃校もしくは閉校に対する反対運動は依然として存在する。また逆に、斎尾が調査した茨城県の「過去30年間」における廃校の事例のように、必ずしも反対とはなっていないケースも多い。さらに統廃合の結果、新たな学校が「開かれ」る点に関して言えば、「教育の公共性」ということも未だに問題となっている。例えば、山間

部における通学時間の問題等にそれは顕著である。

ただし第1・第2段階との差異ということ言えば、第3段階においては、まず「閉じ」た学校を利活用すること、つまりは廃校の活用による「開き」に大きな関心が向けられているという特徴がある。そして行政による誘導があるなしは別として、国や行政のみならず地域もしくは地域住民も、その活用に大きな関心と期待を寄せるようになった。このような趨勢の中で、学校統廃合すなわち「閉じ」のプロセスのみならず、廃校活用という「開き」のプロセスにも地域住民が参加することの重要性が指摘されるようになってきたのである。

この点についてさらに言えば、廃校活用による「開き」の内実は、学校統廃合による「閉じ」から廃校活用という「開き」へと至るプロセスに、地域住民や民間事業者が関わる質や度合いによって左右されるということの意味するだろう。このような意味で第3段階においては、学校統廃合と廃校活用の問題を通じて「参加型公共性」がクローズアップされてきたのである。

結びにかえて

以上ここまで、戦後日本における公立の小中学校の統廃合と廃校活用の問題について、3つの段階に分けて考察を進めてきた。その結果、公共性という観点から言えば、第1段階および第2段階には「批判的公共性」が、そして第3段階には「参加型公共性」の生成もしくは形成が見られることを明らかにしてきた。「批判的公共性」が「閉じ」に対して基本的には批判的であったとするならば、むしろ「参加型公共性」は「閉じ」のプロセスにも関わる。そして廃校活用という目的からすれば、「参加型公共性」の形成が重要である点も指摘した。

これまでの考察から明らかのように、第3段階は局所的かつ一時的な学校統廃合の進展による廃校数の増加ではなく、それが日本全体の趨勢とな

ってきた時代状況を意味する。つまり、近代化という「歴史」展開における拡大発展の「物語」が終わった後のポスト・モダン状況になったのである。この状況において、「閉じ」すなわち「閉鎖」や「撤退」もが「公共性」の課題となってきたと言える。

注

- 1) その詳細な内容は以下の通り（文部科学省大臣官房文教施設企画部施設助成課 2009: 31）。(1) 補助後 10 年以上経過した施設等を無償で財産処分（転用・貸与・譲渡・取壊し）する場合は、原則として相手先を問わず国庫納付免除にしたこと。(2) 補助後 10 年以上経過した施設等を有償で財産処分（貸与・譲渡）する場合、廃校施設以外でも、国庫補助金相当額を学校施設整備のための基金積立を条件に、国庫納付免除にしたこと。(3) 耐震補強事業又は大規模改造事業（石綿及び PCB 対策工事に限る）を実施した施設等を無償で財産処分（転用・貸与・譲渡・取壊し）する場合は、補助後 10 年未満でも国庫納付免除にしたこと。
- 2) このように住民運動の思想的バックボーンにマルクス主義的な視座があることは、学校統廃合反対運動のみならず、高度成長期における住民・市民運動全体に共通する傾向でもある（権 2006）。
- 3) 山本は、そもそも第 3 段階の学校統廃合が、先述のような財務省の試算によることや、東京における学校選択制とも関連していることから、そのバックボーンが「新自由主義的イデオロギー」による「自己選択、自己責任論」であることを強調している。そして山本は、その「イデオロギー」によって、「多くの保護者が不安を煽られて、コミュニティにとっての学校の価値は極めて軽視されている」と言っている（山本 2009: 17）。
- 4) プロセスについては言及されていないが、「……特に教育の効率化を目指した学校統廃合には、山村住民の関心と期待が一段と強かったのであった。つまり学校は、このような情勢のなかで廃校化していったのである」とは述べられている。この地

域では、統廃合に対しては賛成だったという指摘である（西田 1974: 96）。

文献

- 権安理, 2006, 「ハンナ・アーレントとポスト・ハーバースの公共——社会学におけるアーレント公共空間論の受容をめぐって——」『ソシオサイエンス』vol. 12.: 30-45.
- 伊ヶ崎暁生, 小島喜孝, 1973, 「過疎問題と学校統廃合」『日本の科学者』8(1): 17-22.
- 久保勝裕, 渡部貴久, 西森雅広, 2009, 「北海道の小規模自治体における廃校利用の実態に関する研究——民間事業者による運営形態を事例として——」『都市計画論文集』44: 44-49.
- 三村達道, 境野健児, 1979, 「学校統廃合反対運動における運動主体の形成過程——福島県白沢村の場合——」『国民教育』1979 年 1 月臨時増刊: 195-200.
- 三輪定宣, 1978, 「学校を守る住民運動のたかまりと学校統廃合政策の後退」『国民教育』1978 年 1 月臨時増刊: 151-160.
- 文部科学省, 2003, 「廃校の実態及び有効活用状況等調査報告書」(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/03062401/index.html, 2010. 12. 4)
- , 2010a, 「公立学校の年度別・都道府県別廃校発生数」(http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afiedfile/2010/09/03/1286098_1.pdf, 2010. 12. 4)
- , 2010b, 「廃校の実態及び有効活用状況, 未活用廃校施設（利用計画無）の実態」(http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afiedfile/2010/09/03/1286098_2_2.pdf, 2010. 12. 4)
- , 2010c, 「～未来につなごう～『みんなの廃校』プロジェクト」(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/1296809.htm, 2010. 12. 4)
- 文部科学省大臣官房文教施設企画部施設助成課, 2009, 「公立学校施設整備補助金等に係る財産処分手続の概要について」『School Amenity』vol. 24/No. 277: 30-33.

- 文部省, 1990, 「青少年に自然や人とのふれあいの場を
— 廃校を利用し, 子供達の交流の場に — 集団
宿泊教育施設共同利用施設準備事業」『社会教育』
45(5): 127-132.
- 西田博嘉, 1974, 「山村における学校の廃校化と廃校施
設の転用 — 奥吉野山地十津川村の学校統廃合を
中心に —」『人文地理』26(2): 89-103.
- 境野健児, 清水修二, 1994, 『地域社会と学校統廃合』
八朔社.
- 斎尾直子, 2008, 「公立小中学校の統廃合プロセスと廃
校舎活用に関する研究 — 茨城県過去 30 年間全廃
校事例の実態把握と農山村地域への影響 —」『日
本建築学会計画系論文集』73(627): 1001-1006.
- 田原靖夫, 1961, 「子供を犠牲にする教育行政 — 三重
県合生中学校の廃校問題から —」『部落』13
(12): 67-73.
- 竹島真理, 2006, 「『戦後の心』を教わった」『現代農業
11 月増刊号: よみがえる廃校』74 号: 14-21.
- 若林敬子, 1999, 『学校統廃合の社会学的研究』御茶の
水書房.
- 山本由美, 2009, 「新自由主義的な学校統廃合とは何か
— 戦後第三の統廃合ピークを迎えて —」『人間
と教育』61: 16-25.
- 安田隆子, 2009, 「学校統廃合 — 公立小中学校に関わ
る諸問題 —」『調査と情報』640: 1-10.