

学校統廃合の実施過程における 都市自治体対応 —伊豆市、福知山市を事例に—

(公財) 日本都市センター 研究員 綱川 雄大

本稿では、伊豆市、福知山市を事例に、学校統廃合の実施過程において、自治体行政がどのような意図のもとに各施策や決定を行っていったのかを明らかにした。伊豆市、福知山市では、中心部の外側にある、合併前の旧町域で0～14歳人口が減少していた。統廃合を実施する理由は複式学級の解消であり、統廃合前にはこれを最優先とする一方で、地域住民への配慮から「統廃合」ではなく「再編成」という用語に置き換えたり、合併前の旧市町域を単位とするなどの折衷的な対応が採られた。統廃合後の対応では、住民対立を避けるために学校の統合先が機械的に選定され、学校施設や校歌・校名・校章などを刷新することで、新たな学校であるという位置づけが強調された。

1 はじめに

学校統廃合は、日本の歴史的背景から過疎地域を中心とした地方圏の課題と見なされがちである。しかし、人口減少・少子高齢化に歯止めの効かない目下において、この課題はすべての自治体に共通する普遍的なものとなっている。学校統廃合の経年的な発生件数を見ると、北海道、東北など過疎化の進む地方圏と同じ上位に、東京、大阪、兵庫など大都市圏の中心を持つ都府県が位置している¹。国の予想に反して、早い段階で出生数が70万人を割れたことも鑑みると²、近い将来には、この問題が自治体行政の政策課題として急浮上していくと考えられる。なお、本稿を含め、ここで言う学校とは、基本的には公立小・中学校のことを指している。

学校の統廃合に注目した学術研究は、古くから多くの蓄積がなされてきた。表1は、その研究の潮流を整理したものである。高度経済成長期の末期頃には、主に地方圏の過疎地域を対象として知見が積み重ねられてきた。それは、日本の経済発展にとも

なう都市の拡大と、そこへの人の集中に関連して、国・都道府県・市町村の関係のもとでの行政主導による学校廃校が、過疎地の切り捨てと同義の政策として認識されたことによる（例えば、大久保 1972；猪股 1975；三輪 1978）。戦後20年以上を経た一方で、行政機関による決定が、いまだ民主主義を無視した一方的な権限行使として捉えられたこともあり、学校廃校に対しての批判的な考察が大方を占めていた。

1990年代から2010代初期にかけては、マクロな視点から、統廃合がどこの地域で行われているのかの実態を把握する研究や、統廃合がどのような過程のもとに行われていったのかという見方にもとづく研究が増加する（葉養 1993；井口 2004；斎尾 2008；安田 2009；小林・斎尾 2011）。石郷岡（1991）による、学校統廃合の地域差や、その経年推移を明らかにした研究は、嚆矢と呼べるものである。それ以前とは異なり、この期間の研究においては、学校の統廃合が発生するものとして位置づけら

1 文部科学省ホームページ「廃校施設活用状況実態調査、余裕教室活用状況実態調査について」https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/yoyuu_00002.htm（最終閲覧日：2026年8月20日）

2 厚生労働省ホームページ「人口動態調査」<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/81-1a.html>（最終閲覧日：2026年8月20日）

表 1 学校統廃合に着目した既往研究

時期	既往研究	研究動向
① 1970 年頃	大久保 (1972)；猪股 (1975)；三輪 (1978)	過疎地域における学校統廃合の反対運動
② 1990 年代～ 2010 年初期	石郷岡 (1991)；葉養 (1993)；井口 (2004)； 斎尾 (2008)；安田 (2009)；小林・斎尾 (2011)； 丹間 (2012)；新藤 (2014)；植田〔他〕 (2016)；	統廃合プロセスへの注目
③ 2010 年代半ば～	宮崎 (2016)；森・谷口 (2016)；浅田〔他〕 (2021)； 鈴木 (2021)；山口・屋敷 (2022)	学校統廃合がもたらす多様な影響
④ 2020 年以降	秦・浅野 (2023)；小野・西野 (2024)； 川上・三浦 (2025)	学校統廃合後の地域にもたらされる影響

出典：筆者作成。

れており、そうした所与の条件のもと、いかなるプロセスを経て実施に至ったのかを分析することに力点が置かれた。学校の廃校は、特に地域住民からの反対意見が頻繁に見られ、容易な合意形成、政策実施が難しいことから論点が多岐にわたる。その状況のなかで、いかにして統廃合にまで至ったのかについての研究関心が集まった。学校を、地域社会・住民の核と見なすか、子どもの学校教育の場として見なすかといった重要な論点が導出されたのも、この期間の研究である。この統廃合過程に着目した研究は、2010 年代以降も、断続的ながら引き続きの蓄積が行われている（御代田 2016；御代田 2019）。

2010 年代半ば以降は、上述の統廃合プロセスへの注目を受け継ぎながら、統廃合が及ぼす様々な影響に焦点をあて、それらを解明していこうとする潮流が見られるようになる（丹間 2012；植田〔他〕 2016；浅田〔他〕 2021）。そのなかでも、統廃合の実施と平成の大合併との関連を考察した研究が複数見られ（新藤 2014；宮崎 2016；鈴木 2021）、実施にあたって両者に相関のあることが示唆されている。また、統廃合後の学区が必然的に広域化することから、スクールバスの導入に対する不安意識や、導入の際の課題に着目した研究も着手されている（森・谷口 2016；山口・屋敷 2022）。そこでは、スクールバスの導入にあたって、地域住民も利用可能であることがバスの必需意識を高める傾向にあることが明らかにされている。

2020 年代以降の最近に行われた研究では、学校統廃合後の地域に着目したものが見られる（秦・浅野 2023；小野・西野 2024；川上・三浦 2025）。これらの研究では、学校の統廃合が廃校後の地域にどのような影響をもたらすのか、もたらしたのかと

いった観点での分析が試みられている。

以上のように、学校の統廃合に関する研究は、時代の流れとともに①過疎地域における学校統廃合の反対運動、②統廃合プロセスへの注目、③学校統廃合がもたらす多様な影響、④学校統廃合後の地域にもたらされる影響、といった観点で行われてきた。本稿は、このうちの②に位置づけられる研究である。先述したように、この見方による研究は、2010 年代以降も引き続き関心を集めている。論点が多岐にわたる課題ではあるが、本稿では学校統廃合の実施過程において、特に自治体行政がどのような意図のもとに各施策や決定をくだしていったかに注目し、これを明らかにすることを目的とする。学校統廃合は、地域住民、保護者など多様な主体が存在するが、そのなかでも自治体行政が最も主導的にそれを推進する立場に位置づけられるからである。

本稿は、2025 年 11 月 26 日（水）に本財団が実施した「都市の未来を語る市長の会」（以下、市長の会）の、テーマ「学校の統廃合プロセスと廃校活用」で報告された内容と、その後の筆者の追加調査によって得たデータを基にしている。研究対象地域も、その会議の際に事例となった伊豆市、福知山市であり、本稿においてもこれらの知見を使用する。

本稿の構成は以下の通りである。2 では、対象地域となった伊豆市、福知山市の地理的位置や人口構成、年少人口の推移などの地域の特徴を明らかにする。続く 3 では、学校統廃合にあたっての伊豆市、福知山市の対応を分析し、4 でむすびに代える。

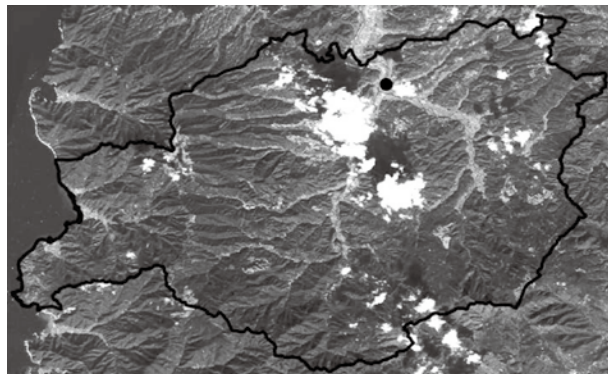
2 対象地域の概要

(1) 伊豆市の地域的特徴

伊豆市は、静岡県の東部、伊豆半島の北部から中央部にかけて位置する都市自治体である。東京駅から伊豆市の中心部に立地する修善寺駅（伊豆箱根鉄道駿豆線）までは直線距離でおよそ 100km ほどであり³、新幹線などを乗り継いで 90 分かかる（図 1）。伊豆半島は、日本でも有数の火山が密集するエリアであることから多くの温泉が湧出しており、伊豆市も温泉観光地としてその名が知られている。このため、域内経済においては、宿泊・飲食サービス業に従事する就業者が最も多い。また、火山による地形的特徴が示唆するように、域内の大部分が山地で構成されているため、そのあいだを縫うようなかたちで市街が形成されている（図 2-1）。

伊豆市は、平成の大合併の時期にあたる 2004 年に、田方郡修善寺町および土肥町、天城湯ヶ島町、中伊豆町の 4 町が合併することで誕生した。言うまでもなく、合併以前には、それぞれの町域のもとに独自の市街が形成されていたため、必然的に公立小・中学校も、その町域を基準としてそれぞれ立地していることとなる（図 2-2）。図 3 は、伊豆市の総人口および 0～14 歳人口と、合併前の旧 4 町域におけるそれぞれの 0～14 歳人口の経年推移を表したものである。図中において、棒グラフが伊豆市の総人口および、0～14 歳人口の推移を表したも

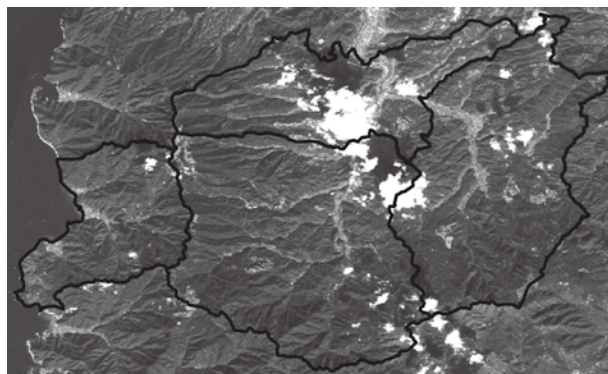
図 2-1 伊豆市の地形的特徴



注：図中北部にある黒点が修善寺駅で、その付近の市街地が伊豆市中心部である。雲によって一部覆われているが、河川によって形成された低地に、市街地が発達している。なお、後述の福知山市と異なり、伊豆市には DID（人口集中地区）が適用されていないため、図中にその図示を示していない。

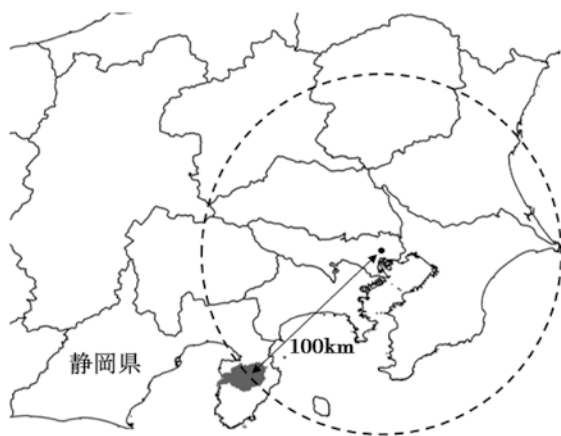
出典：国土数値情報により筆者作成。

図 2-2 合併前の旧 4 町の範囲



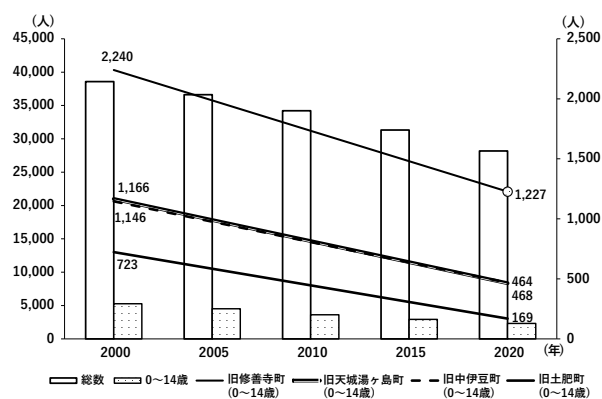
出典：国土数値情報により筆者作成。

図 1 伊豆市の位置と東京駅からの距離



出典：国土数値情報により筆者作成。

図 3 総人口、0～14 歳人口の推移



出典：国勢調査により筆者作成。

3 Google マップの距離測定機能を用いて算出した。

のであり、折れ線表現によるグラフが旧町域における0～14歳人口の推移を示している。3で述べる伊豆市の統廃合は2020年よりも前に実施されているが、旧4町域の0～14歳人口は2000年および2020年の数値しか存在しなかったため、この二時点間を結んだグラフとなっている。厳密には折れ線グラフと呼べるものではないが、後述の福知山市の記述との兼ね合いから、ここにおいてもその表現を用いることとする。

日本全体の人口減少、少子高齢化の影響に漏れず、伊豆市においても、2000年から2020年にかけて総人口、0～14歳人口が減少を続けている。2000年の総人口である38,581人を100とするならば、2020年は28,190人と27%の減少である。一方、0～14歳人口を見ると、5,275人から2,328人へと56%の大幅な減少となっている。この0～14歳人口の減少を、旧4町域の折れ線グラフをもとに地域別に検討する。現在の伊豆市中心部と言って差し支えない旧修善寺町では、2000年の2,240人から2020年の1,227人へと45.3%の減少となっているものの、旧4町域のなかでは最も低く、総数で見ても相対的に高い値となっている。他方で、その他の旧3町域を確認すると、もともとの0～14歳人口の少なさもあるが、2000年を基点にそれぞれ降順で、旧天城湯ヶ島町・60.3%（1,166人→464人）、旧中伊豆町・59.2%（1,146人→468人）、旧土肥町・76.7%（723人→169人）と、50%を超える減少率となっている。ここから、現在の伊豆市の0～14歳人口の減少は、これら旧3町域を中心として引き起こされてきたと言える。3で見る伊豆市の統廃合の事例も、この合併前の旧町域を基準に検討がなされている。

（2）福知山市の地域概要

福知山市は、京都府の北西部、兵庫県（朝来市、丹波市）と境界を接する位置にある都市自治体である。京阪神大都市圏のうち、京都駅・大阪駅から市内中心部の福知山駅（JR線）までは、直線距離でそれぞれで67km、74kmのところであり⁴、それらの駅から特急を用いておよそ80～90分程度か

かる（図4）。内陸型工業団地として、国内有数の長田野工業団地が立地していることから、域内経済においては製造業の就業者が最も多い。伊豆市と同様に、市域の多くが山地で構成されているものの、市内のほぼ中央部に福知山盆地を有することから、人口・産業のいずれもそこを基点に集中し、市街地が形成されてきた（図5-1）。

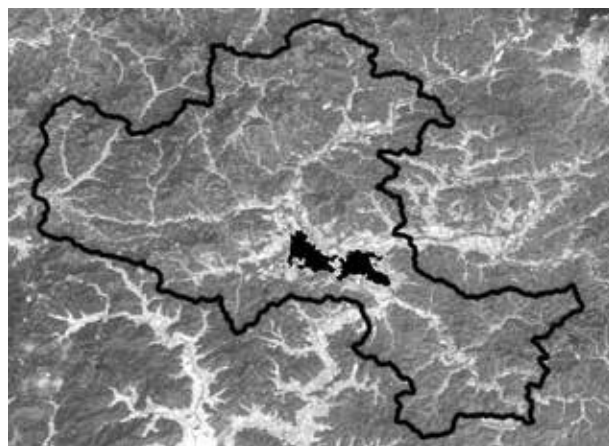
2026年現在の旧福知山市も、平成の大合併が行われたさなかの2006年に、旧福知山市、三和町、夜久野町、大江町の旧4市町が合併することで発足した。福知山市においても、合併以前の旧市町域を基準として、それぞれ公立小・中学校が立地して

図4 福知山市の位置と京都駅、大阪駅からの距離



出典：国土数値情報により筆者作成。

図5-1 福知山市の地形的特徴



注：図中の黒で塗りつぶされたエリアはDIDを表す。

出典：国土数値情報により筆者作成。

4 上記、脚注4に同じ。

いることになる（図 5-2）。図 6 は、福知山市の総人口、0～14 歳人口と、合併前の旧 4 市町域における、それぞれの 0～14 歳人口の経年推移を表したものである。先述の通り、福知山市は 2006 年の合併のため、2005 年時点も旧 4 市町の 0～14 歳人口が参考可能となっている。福知山市においても、人口減少、少子高齢化の影響を受け、総人口、0～14 歳人口が減少を続けている。総人口は 2000 年の 83,120 人から 2020 年の 77,306 人と 7% の減少となり、0～14 歳人口も、13,018 人から 10,041 人へと 23% の減少となっている。0～14 歳人口は、伊豆市と比較して 4 分の 1 以下の減少に留まっているものの、合併前の旧 4 市町別に検討すると、共通の傾向が見られる。

折れ線グラフをもとに、旧 4 市町別に 0～14 歳人口の推移を確認する。福知山盆地を有し、合併後

も中心部が位置する旧福知山市では、2000 年から 2020 年にかけて 16.8% 減（11,134 人→10,614 人→9,266 人）と、現在の福知山市全体と比べても少ない減少率に留まっている。また、総数で見ても、旧 4 市町のなかで依然として多い。一方、合併前にその周辺に位置していた旧 3 町域では、それぞれ旧大江町で 49.6%（774 人→632 人→390 人）、旧夜久野町で 64.9%（578 人→446 人→203 人）、旧三和町で 65.8%（532 人→427 人→182 人）と大幅な減少となっている。これらの旧 3 町域も、合併前の旧福知山市と比較して、0～14 歳人口がそれほど多くなかったという背景が存在するが、合併後の福知山市においても、こうした旧市町域を基準として、統廃合が行われている。

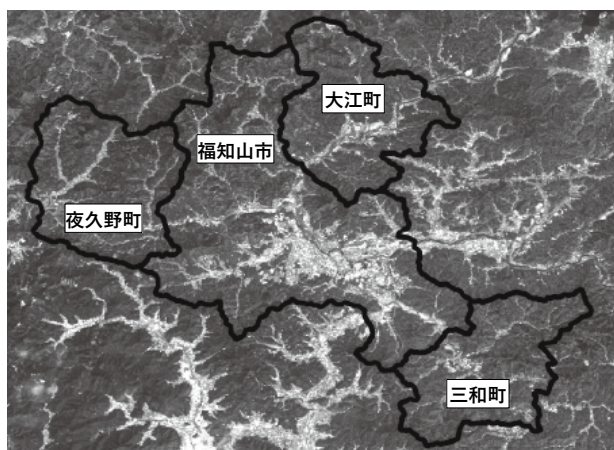
ここまでの記述から、伊豆市、福知山市で明らかになった地域の特徴をまとめる。いずれの市も、平成の大合併を機に周辺自治体との合併を行い、現在の市域の中心部ではない、その周辺の旧町域で 0～14 歳人口の大幅な減少が進んでいる。この合併前の旧町域での減少をきっかけとして、両市では学校の統廃合が企画された。3 では、これらの動向を踏まえたうえで、伊豆市、福知山市の自治体行政において、どのような意図のもとに各施策や決定がくだされ、統廃合が実施されていったのかを検討する。

3 伊豆市、福知山市における学校統廃合の実施過程

1 で述べたように、本稿は市長の会の報告内容と、その後の筆者の追加調査によって構成されている。追加調査は、伊豆市に 2025 年 12 月 19 日（金）に対面での聞き取りによって、福知山市にメールでのやり取りによって実施した。会議当日や追加調査の際に用いられた書類なども参考にしながら、以下では 2 のように伊豆市、福知山市を分けることなく、双方の知見を参照して検討を進める。

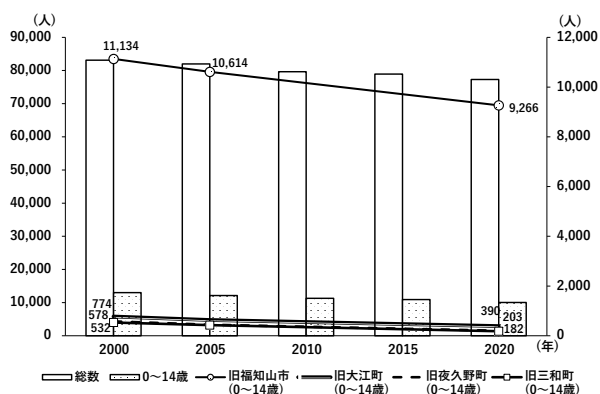
図 7-1・表 2-1 および図 7-2・表 2-2 は、伊豆市、福知山市の統廃合した学校の位置と（図 7-1・図 7-2）、その組合せ、経年推移（表 2-1・表 2-2）を表したものである。廃校となった学校を丸枠の数字で、統合先となった学校を四角枠の数字で示している。伊豆市において、数字のみの記載となっている

図 5-2 合併前の旧 4 市町の範囲



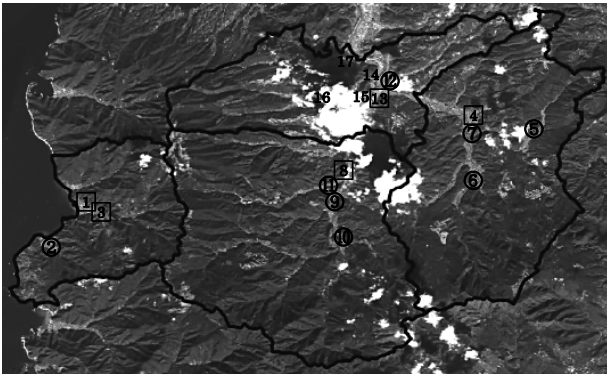
出典：国土数値情報により筆者作成。

図 6 総人口、0～14 歳人口の推移



出典：国土数値情報により筆者作成。

図 7-1 統廃合した学校の位置（伊豆市）



出典：国土数値情報により筆者作成。

表 2-1 伊豆市における学校統廃合の推移

2010 年	① 土肥小	→土肥小
	② 土肥南小	
2018 年	③ 土肥中	→土肥小中一貫校
2011 年	④ 大見小	→中伊豆小学校
	⑤ 大東小	
	⑥ 八岳小	
2013 年	⑧ 狩野小	→天城小学校
	⑨ 月ヶ瀬小	
	⑩ 湯ヶ島小	
2025 年	⑦ 中伊豆中	→⑬伊豆中学校
	⑪ 天城中	
	⑫ 修善寺中	
2030 年 (予定)	14 修善寺南小→	
	15 修善寺東小→	
	16 修善寺小→	
	17 熊坂小→	

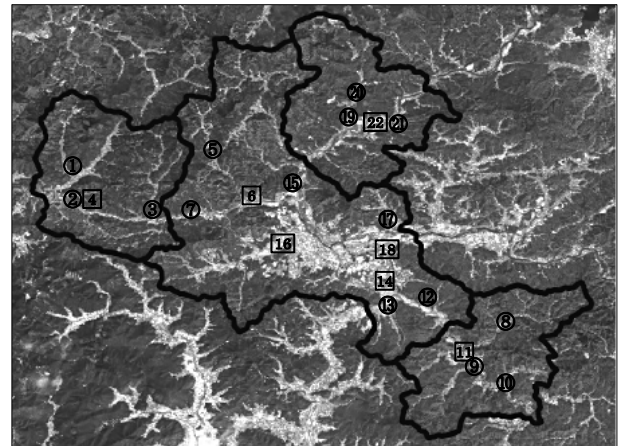
出典：市長の会における報告、聞き取り調査を基に筆者作成。

学校は、まだ統廃合が実施されていないものを指す。また、福知山市では、ここで示した学校以外にも統廃合予定のないものが5校あるが、本稿の目的に鑑み、図 7-2・表 2-2 からは除外した。これらの学校は、いずれも市内の DID および、その付近に立地している。なお、図・表の記載からは合併前の旧町域を表している。

表 2-1・表 2-2 からは、両市ともに合併前の旧町域から、統廃合が着手されていることが分かる。伊豆市は旧土肥町から、福知山市は旧夜久野町から実施された。伊豆市はその後、そのほかの旧町域で順次、統廃合が行われているが、福知山市は必ずしも

そうとは限らず、旧福知山市内の山間に近いエリアで先に行われている場合がある。これは、行政が統廃合の実施にあたって、地域の理解が得られたところから進めるという方針を採ったことによる⁵。こ

図 7-2 統廃合した学校の位置（福知山市）



出典：国土数値情報により筆者作成。

表 2-2 福知山市における学校統廃合の推移

2013 年	① 精華小	→夜久野小中一貫校
	② 育英小	
	③ 明正小	
	④ 夜久野中	
2011 年	⑤ 三岳小	→上川口小
2020 年	⑥ 上川口小	
	⑦ 金谷小	
2015 年	⑧ 川合小	→三和小中一貫校
2018 年	⑨ 細見小	
	⑩ 菟原小	
	⑪ 三和中	
2018 年	⑫ 上六人部小	→六人部小学校
	⑬ 中六人部小	
	⑭ 下六人部小	
2020 年	⑮ 天津小	→修斉小学校
	⑯ 修斉小	
	⑰ 佐賀小	
	⑱ 遷喬小	→遷喬小学校
2021 年	⑲ 美河小	→大江小中一貫校
	⑳ 美鈴小	
	㉑ 有仁小	
	㉒ 大江中	

出典：市長の会における報告、メールでの書面回答を基に筆者作成。

⁵ 市長の会における発言による。

うした差はあるものの、最終的に各旧町域で小学校を1校にまとめるという点は、伊豆市、福知山市ともに共通している。ここからは、表3にまとめた会議・追加調査の際の記録もあわせながら、統廃合前から統廃合後の一連の流れに沿って、その実施過程をより細かく分析する。

統廃合にあたって、伊豆市は2009（平成21）年に、福知山市は2011（平成23）年に統廃合計画を策定した。当初はそれぞれの市で、2016（平成28）年までの7年間、2020（令和2）までの10年間の予定であったが、実際には、伊豆市は2030年まで計画が延長され、福知山市は2021（令和3）年での完了となった（表2-1、表2-2）。また、両市

ともに事前に統廃合を行う地域の地区長、保護者、学校の校長などからなる統合委員会を組織した。

統廃合を行う目的として第一に挙げられた理由は、いずれの行政においても、少子化を背景とした異なる学年が同時に授業を受ける、複式学級の解消であった（表3-(1)）。小規模学級による教育効果の利点については、学校の統廃合が取り沙汰された初期の段階から議論となってきたが（葉養1993）、本稿では「2学年を1人の先生が同時に教えると、片方は授業の半分为自習になり（授業に関われない）」⁶など、現実の教育環境の観点から、統廃合の必要性が求められた。この認識のもと、両市では先述の統廃合計画が策定されたが、伊豆市で

表3 学校統廃合に関する伊豆市、福知山市の発言・回答の記録

(1) 学校統廃合の理由	
伊 豆 市：	（最初に統廃合した土肥で）複式学級が見え始め、保護者の要望もあり、人数の多い教育の場を提供する目的で実施した。他の地区も1学年1クラスになるなど目に見えて減少していた。統廃合は地域住民の反対もあるのでこれまで手を付けて来なかった。また、一地区のみ実施すると「なんでうちだけが」という声上がるため、計画当初から旧市町全域が対象であることを明示した。
福知山市：	複式学級の解消を最優先し、1学級当たり20名程度の規模を目標にした。小学校は、中学校区単位での統廃合を基本とすることを定め、統合先の学校も複式学級が解消できるかを基準とした。
(2) 最終的に統廃合にまで至った要因、統廃合を行うにあたって留意した点	
統廃合前の対応	反対は保護者の年齢層以上の地域住民が多かった。小学生の母親が反対する祖父を押しとどめた例があるなど、保護者は基本的に賛成だったため、子どもの教育のため、という観点を押し出して合意してもらった。
伊 豆 市：	一方で、小学校は地域住民のシンボリックな場所でもあり、「統廃合」という言葉は吸収合併のようなイメージを持つため、ゼロベースで考える意味合いも込めて「再編成」という語に置きかえた。
福知山市：	学校がなくなると地域が衰退するのではないかと、という危機感から地域住民の主に高齢層から不安の声があった。子供たちにとって最善の教育環境は何か、という点を掲げて、地域住民、保護者にも同意してもらった。 学校が地域コミュニティの核であり、地域住民にとっての拠り所であることは認識しているため、統廃合は、原則として合併前の旧地区単位を基本とした。
(3) 通学の対応	
伊 豆 市：	保護者は統廃合に賛成の一方で、子どもの通学に安全面などの不安を抱いていた。そのため、市内のバス会社との競争を避ける目的を含め、路線バスを通学用として活用し、市が全額負担した。バス会社には、通学路線を新たに作ったり、登下校に合わせてダイヤ改正するなど協力を得たため、補助金を拠出している。
福知山市：	（保護者の）通学距離や安全性の課題に対しては、スクールバスの活用で解決し、これにかかる費用は、市が全額負担している。
(4) 統廃合後に向けた対応	
伊 豆 市：	再編成という言葉の通り、どっちかがどっちかに吸収合併されるような心理的負担を子どもに持たせないため、統合先の学校をリノベーションし、校歌、校名、校章も全て変更した。統合先の学校は、利便性を含めて市街地に近い学校を選定した。 中学校は旧町域を越えた統廃合となるため、合併特例債を用いて、新たな校舎を新設した。
福知山市：	（統合先は）中学校区単位を基本としつつ、地理的な中心性、通学距離、将来的な児童推計を踏まえた安定的な学校運営などの観点を基に判断した。

出典：市長の会における報告、聞き取り調査、メールでの書面回答を基に筆者作成。

6 伊豆市での聞き取り調査に基づく。

はこの際、市内の1地区のみを対象とした場合に、「なんでうち（の地区）だけが（対象なのか）」といった反対の意見が上がることも考慮して、その初期の段階から、市内全域の小・中学校を対象とした統廃合の計画を立案していった。

統廃合前において、両市に共通して反対であったのは、子どもを持つ保護者よりも年齢層が高い地域住民であった（表3-(2)）。地域住民が統廃合の主な反対意見を構成する点は、先行研究で明らかにされた結果と一致している（葉養・西村 2009; 中島 2018）。彼らの意見も「学校がなくなると地域が衰退する」というように、先行研究と同じく学校を地域社会の核として捉えるものであった（葉養・西村 2009）。他方で、本稿の事例からは、保護者は統廃合に前向きであったことが指摘できる。

この現状を踏まえ、両市の行政は、子どもの教育環境を最優先するためという方針を重要課題に掲げることで、統廃合を推進することを試みていった。他方で、表3-(2)からも分かる通り、行政においても、学校が地域社会の中心的存在として長年にわたり機能してきたことは認識するものであった。このため、伊豆市では統廃合の実施にあたって、「統廃合」という語がどちらかに吸収されるイメージを連想することから、学校配置をゼロから検討するという意味合いも込めて「再編成」の用語に置き換えた。福知山市では、中学校区での統廃合を基本的な方向としつつも、一方では「地域の歴史・文化・コミュニティとのつながりも考慮していく」⁷という考えから、合併前の旧市町域や小地区を単位としながら統廃合を進めていった。伊豆市において、この視点は必ずしも明示的ではないが、統廃合計画の基となった答申書では、福知山市と同様に地域を「歴史的・文化的なまとまり」を持つものとしたうえで、合併前の行政区域等で行うことを適切としている。実際に、伊豆市の行政が合併前の旧町域を基準としたことを鑑みると、両市においては、教育の場としての学校の再編を優先しながら、一方では地域住民への配慮から旧市町域単位での統廃合も旨とする、いわば折衷案を採ることで対処を図ったと言える。行政によるこの意図の介在は、地域住民、保護

者のあいだの妥決点を見出すものであった。

地域住民に対しては、上記のようなかたちで対応が採られたが、保護者は統廃合にあたって、子どもの通学に不安を感じていた（表3-(3)）。旧市町域を統廃合の範囲としたことで、かえって長時間通学の負担は低減されたが、それ以前と比較して遠距離なることには変わりにはなかった。この点については、両市において、通学バスの導入による対応がなされた。伊豆市、福知山市ともに、市による全額負担となっているが、伊豆市では独自のスクールバスを用いず、路線バスの維持という観点も含めて市内バス会社への委託が行われている。バス会社への補助金などの追加的な財政負担が発生している一方、登下校時間帯での増便によるダイヤ改正や、通学路線の新規設置なども行われており、既存の交通路線を用いた通学網の構築、その転用が実施されている。

統廃合後に関しては、統合先の学校の位置、施設の意匠など、主に学校施設についての対応に力点が置かれた（表3-(4)）。新たな学校の統合先については、「市街地に近い方の学校」、「地理的な中心性を踏まえて」など、あえて機械的な選定理由とすることで、統合先をどこにするかでのさらなる住民対立を未然に防止する処置が採られた。また、学校施設の利用者となる児童、生徒に向けた対応にも重点が置かれた。既存の校舎をリノベーションし、校歌、校名、校章などを刷新することで、先述した吸収合併の印象を持たせない施策が展開された。旧町域を越えた中学校の統廃合では、新規の学校が建設され、建物の外観から、これまでの歴史とは違う、新たな学校であるという位置づけを強調した。

4 おわりに

本稿では、伊豆市、福知山市を事例に、学校統廃合の実施過程において、自治体行政がどのような意図のもとに各施策や決定を行っていったのかを明らかにした。得られた結果は、以下のようにまとめられる。

伊豆市、福知山市ともに、現在の市域中心部の外側にある、合併前の旧町域で0～14歳人口が大幅

7 市長の会における発言による。

に減少していた。両市の統廃合は、この減少の大きい旧町域をきっかけとして行われている。統廃合を実施する理由は複式学級の解消にあり、統廃合前においては、これを最優先としつつも、地域住民への配慮から「統廃合」ではなく「再編成」という用語に置き換えたり、歴史的・文化的なつながりを有する合併前の旧市町域を単位とするなどの、折衷的な対応が採られた。保護者に向けては、スクールバスの導入と市の全額負担による家庭の負担軽減という方針が採られ、統廃合後の対応では、学校の統合先を機械的に選定し、学校施設や校歌などを真新しくすることで、新たな学校であるという位置づけを強調した。

本稿の知見を行政サービスの観点から捉え直せば、本稿は、統廃合前においては、地域住民を優先して、地域の核としての学校施設を存続させていくのか、子ども・保護者を優先して、教育の場としての機能を維持させていくのかのせめぎ合いであったと言える。そのなかで自治体行政は、後者を最優先にしながら、前者の意向もある程度取り入れることで、折衷的に調整を図っていった。その具体的な対応が、合併前の旧市町域や小地区ごとに、少なくとも1校は学校を残すという処置であったと言える。統廃合が決まった後は、学校施設の利用者である児童・生徒に向けて、施設を新しくするなどの最大限の行政サービスが提供された。先行研究との関連で考察するならば、平成の大合併と統廃合とのあいだに相関が見られるのは、合併した旧町村において年少人口が早くに減少したために、統廃合せざるを得なかったという点が指摘できる。

本稿は、多くの自治体で避けては通れない学校統廃合に関して、その横展開に資する知見を明らかにしたことに意義を持つ。残された課題は、さらなる少子化にともなう、市域内での将来的な統廃合の動向の解明が挙げられる。本稿の事例は、いまだ旧市町域を基準としての統廃合が可能であったが、今後のさらなる少子化を考慮すれば、そうした領域を越えて統廃合を推し進めることが不可避となる。その際に、統廃合の主要主体となる自治体行政において、どのような対応が採られ、どのような合意形成が図られたのかを明らかにすることは、他自治体への知識の共有、深化を図るうえでも重要な研究課題

となる。時間軸で見れば、まだしばらくの時期を必要とする課題ではあるが、断続的にであれ、学校の統廃合は実践的な知見を導出し続けることが要請される不可欠な研究と言える。

謝辞

市長の会にご出席をいただきました伊豆市・菊池豊市長ならびに、福知山市・大橋 一夫市長におかれましては、お忙しいなかご報告を賜りましたこと、重ねて御礼を申し上げます。また、聞き取り調査の際には、伊豆市教育委員会 教育長・鈴木 洋一様、教育部長・小塚 剛様より貴重な知見をご教示いただきました。記して、感謝申し上げます。

参考文献

- 浅田昇平・榊原禎宏・松村千鶴（2021）「学校統廃合に伴う教員人事異動の動態—単位学校における教職員組織に焦点をあてた教員人事研究—」『日本教育行政学会年報』第47巻、pp.126-145.
- 井口均（2004）「小学校統廃合の背景とそれがもたらすもの—長崎県西彼杵郡S町立4小学校の統廃合案検討のケースから—」『長崎大学教育学部紀要—教育科学—』第66号、pp.41-56.
- 石郷岡信行（1991）「岩手県における公立小学校の統廃合に関する地理学的考察」『東北地理』第43巻、pp.287-297.
- 猪股趣（1975）「地域破壊と学校統廃合」『山陰文化研究紀要』第15号、pp.147-169.
- 植田啓嗣・木村康彦・小野まどか（2016）「学校統廃合計画における政策形成過程の研究—神戸市を事例として—」『早稲田教育評論』第30巻、pp.135-150.
- 大久保哲夫（1972）「学校統廃合をめぐる状況と課題」国民教育研究所編著『国民教育 12』構造社出版、pp.103-116.
- 小野楓佳・西野辰哉（2024）「小学校の統廃合が地域の人口動態に及ぼす中長期的影響に関する事例研究」『日本建築学会計画系論文集』第89巻、pp.2349-2360.
- 川上輝・三浦詩乃（2025）「学校統廃合が進む地域における子育て世帯の防災意識の構造—東京都多摩地域3都市を対象として—」『都市計画論文

- 集』第60巻、pp.1455-1462.
- 小林史嗣・斎尾直子（2011）「農山村地域における学校区広域化の実態と学校を基盤とする地域運営の課題」『農村計画学会誌』第30巻、pp.267-272.
- 斎尾直子（2008）「公立小中学校の統廃合プロセスと廃校舎利活用に関する研究—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』第73巻、pp.1001-1006.
- 新藤慶（2014）「「平成の大合併」と学校統廃合の関連—小学校統廃合の事例分析を通して—」『群馬大学教育学部紀要 人文・社会科学編』第63巻、pp.99-115.
- 鈴木宏幸（2021）「基礎自治体における学校統廃合の定量的研究—財政状況・市町村合併・公務員に着目した要因分析—」『地域政策研究』第23巻、pp.117-134.
- 丹間康仁（2012）「学校統廃合にともなう校名と校歌の変更をめぐる論点—茨城県大子町における統合事例から—」『筑波大学「地域と教育」研究会報』第3号、pp.34-43.
- 中島智子（2018）「学校統廃合における住民の合意形成をめぐる論点」『DIO』第342号、pp.4-7.
- 秦瑞希・浅野純一郎（2023）「地方都市の中心市街地活性化基本計画における公立小中学校の施設整備や跡地利用の実態と課題に関する研究」『都市計画論文集』第58巻、pp.1336-1343.
- 葉養正明（1993）「教育人口の変動と学校統廃合」『日本教育経営学会紀要』第35号、pp.7-16.
- 葉養正明・西村吉弘（2009）「就学人口減少地域における小規模小学校の持続条件と統合条件—東北地方2地域の事例研究を通して—」『国立教育政策研究所紀要』第138集、pp.109-124.
- 宮崎悟（2016）「市町村合併と公立小学校の統廃合との関係の再検討—複数要因を考慮した市町村データに基づく分析—」『国立教育政策研究所紀要』第145集、pp.1-9.
- 御代田桜子（2016）「地域社会再編を背景とする学校統廃合の構造—1990年代以降の動向整理—」『中部教育学会紀要』第16号、pp.13-23.
- 御代田桜子（2019）「学校統廃合に伴う学校—地域連携の再編過程—人口減少社会における「地域教育経営」論の再構築—」『日本教育経営学会紀要』第61号、pp.62-77.
- 三輪定宣（1978）「学校を守る住民運動の高まりと学校統廃合政策の後退」国民教育研究所編著『国民教育 臨時増刊号』構造社出版、pp.151-160.
- 森英高・谷口守（2016）「学校統廃合を契機としたスクールバス導入に対する利用意向調査—中山間地域のモビリティに対する不安軽減という観点から—」『都市計画論文集』第51巻、pp.184-191.
- 山口勝巳・屋敷和佳（2022）「小・中学校の統廃合に伴うスクールバス等の利用に関する研究—秋田県における市町村調査—」『日本建築学会技術報告集』第28巻、pp.356-361.
- 安田隆子（2009）「学校統廃合—公立小中学校に係る諸問題—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』第640号、pp.1-10.

