

「へき地教育振興法施行規則」に見るへき地校の とらえ方の変化とへき地の課題

玉井 康之
(北海道教育大学釧路校)

Change of Standard of Rural Small School in Law about Rural Small School

Yasuyuki TAMAI

はじめに

本稿では、「へき地教育振興法」の具体的な施行規則である「へき地教育振興法施行規則」の変化をとらえることによって、国の行政から見た現代のへき地の特性と新たな課題をとらえることを目的としている。

へき地地域の生活環境も、交通・情報の生活基盤整備によって、大きく改善された。都市とへき地の経済的格差が縮小したわけではないが、道路や情報の基本的な生活基盤は、道路幹線網とデジタル情報網が全国に行き渡ったために、その格差が縮小したとも言える。一方で、高校・役場・郵便局・病院などは、過疎化による施設の統廃合によって、大きく地域の基本的な生活条件が悪化している。このようなへき地の生活環境の変化は、へき地教育環境も変化させている。それに伴い、国のへき地校のとらえ方も変化している。

国のへき地校のとらえ方は、基本的には法律で規定されたへき地校の指定基準の内容とその変化をとらえることができる。へき地校の指定基準は、「へき地教育振興法施行規則」で明示されている。

へき地校指定基準に示されたへき地特性は、へき地の生活の改善面と新たな課題の両方を反映している。そしてこのへき地のへき地特性が、現代の新たな子どもの就学条件・教育条件に大きく影響していると考えられる。へき地校指定基準から見たへき地の特性をとらえることによって、今後のへき地のマイナス面を、行財政的にも、教育実践的にも補う課題も見えてくる。ここでは、「へき地教育振興法施行規則」の成立直後の1959年と、1990年と、さらに現代の2006年施行規則の比較を行うことを通じて、へき地の特性の変化をとらえたい。

1. へき地校の定義変化の背景となる「過疎地域対策緊急措置法」と生活基盤整備

「へき地教育振興法施行規則」をとらえる前に、へき地の生活基盤向上の条件となった「過疎地域対策緊急措置法」の特性とへき地の基盤整備に果たした役割をとらえておきたい。へき地教育の問題は、単に教育の問題だけではなく、生活基盤全般の問題である。したがって、生活基盤の全般的な整備の中で、へき地性も変化してくる。

へき地の特性は、1970年代の生活基盤整備によって大きく変化してきた。へき地の問題は、過疎地の問題と密接に関連しており、へき地の振興は過疎地の振興と不可分である。過疎の原因は、あくまで都市による農山漁村への経済的支配と、地域の不均等発展をもたらしたことによる。この不均等発展は、必ずしも自然的に発生するだけのものではなく、国家投資の都市優遇や生活基盤投資の重点地域配備などの政策によって形成される。

1960年代の所得倍增政策では、第一次産業を切り捨てていく政策をとった。この結果他方で、農林漁業を中心とする生産と生活の基盤が相対的に掘り崩され、生活基盤を失われた農村住民が工業地域に流出し、その結果としてさらに、地域の生産・生活の条件が悪化していった。1950年代後半からの日本の高度経済成長は著しく、その過程での農村から都市への人口移動もとりわけ激しく、農村の財政も悪化したのである。

このような急速な農村人口減の中で地方自治体も生活基盤整備に即座に対応することができず、地方自治体財政も急速に逼迫し始めた。このような地方行政の圧迫に対して緊急に出されたのが、議員立法として出された1970年の「過疎対地域策緊急措置法」(通称「過疎法」)

である。当時政府の政策としては、拠点開発と市町村の広域合併化によって、地域開発を進めようとしていたが、この方向ではない農山村地帯の自治体を援助するものとしての過疎法案が提案された。

ただしこの法案自体も過疎の認識については、「最近における人口の急激な減少により地域社会の基盤が変動し、生活水準及び生産機能の維持が困難となっている地域」としており、地域産業の崩壊の問題よりも人口減が地方社会逼迫の原因という皮相的な認識となっていることは否めない。

「過疎法」に基づいて、とられた方策は、交通通信の確保や住民福祉の向上を目標にして、財政・行政・融資・税制などの特別措置を講ずることである。1970年～74年の市町村事業では、予算の40%近くを交通通信費に充て、20%ほどを教育文化事業に充てている。1975年～79年は、産業基盤を強める必要があるとの認識から産業振興策にも補助等を強めた。このような地方自治の広域化と拠点開発方式を目指した自治省の路線に対して、過疎地の切り捨てではなく、補助金等を通じた引き上げ政策に転換したことが、過疎地域の生産・生活条件向上の基礎となったのである。

この「過疎地域対策緊急措置法」は、1980年に「過疎地域振興特別措置法」に再編成された。この新法で重要なことは、第四章第一九条の「小規模校に於ける教育の充実」では、「国及び地方公共団体は、過疎地域に所在する小規模の小学校及び中学校における教育の特殊事情にかんがみ、その教育の充実について適切な配慮をするものとする」という項目が設けられたことである。ただし他方で、第一二条の「過疎地域振興のための地方債」の例示では、第一項目の道路整備の次に、第二項目に「公立の小学校又は中学校を適正な規模にするための統合に伴い必要となり、又は必要となった校舎、屋内運動場及び寄宿舎並びに公立の小学校又は中学校を適正な規模にするための統合に伴い、必要となった教員又は職員のための住宅及び児童又は生徒の通学を容易にするための自動車又は渡船施設」が地方債を発行する例として挙げられている。

この項目を見ると、事実上この時点では、学校統廃合を奨励していることになる。過疎振興に果たすこれらの法律の役割は確かに大きい。一方で近代化の名の下に、学校も統廃合を促進していった。これら学校統廃合のための施設に対しては、当時国は三分の二の負担金を出していた。これらの補助は、校舎を修繕したり建て替えたりするよりも安くなり、校舎を更新する時期に併せて実際に統廃合も進んだ。

1980年の「過疎地域振興特別措置法」は、さらに1990年に再編成されて、「過疎地域活性化特別措置法」に再

編成された。この法律の第一二条の「過疎地域振興のための地方債」の例示では、第一項目の道路整備の次に「漁港及び港湾」「地場産業の振興に資する施設」が例示されており、産業振興に重点が置かれるようになっている。前述の学校統廃合に関する施設の例示は、第一二項目に下がっており、1990年代の重点課題ではなくなっている。また第六条の「市町村過疎活性化計画」では、「地域の活性化の基本的方針」と「農林水産業、商工業その他の産業の振興」を定めることになっており、農林水産業の振興が重視されている。これらのことは、過疎地の問題を解決するうえで、産業振興の問題を抜きにしては、根本的には解決できなかったことの反省があると共に、教育の効率性を目指した学校統廃合が一層の過疎問題をもたらしたことに對する反省の現れでもある。

以上見てきたように、旧「過疎法」以前は、自治省を初めとした政府方針が地方自治体の広域化・拠点開発の方向性で過疎問題に對応しようと考えたのに対して、旧「過疎法」は、地域発展の不均等を是正する役割を果たした。さらに「過疎地域振興特別措置法」は産業・生活・教育に対する包括的な試作が検討されるようになり、「過疎地域活性化特別措置法」では、性急な学校統廃合も避け、地域産業の振興を基盤にして過疎地域の振興が検討されるようになってきている。

このような一連の過疎問題に對する法律は、当然へき地の問題解決に大きな影響を与えた。とりわけ生産・生活の基盤としての道路交通の整備は、遠隔地・僻遠地であっても、僻遠性を緩和するものとなった。また産業の振興はへき地の貧困性の問題を緩和し、また小規模学校に對する措置は、へき地における教育・文化条件の向上に大きな役割を果たした。このような過疎問題及び地域格差の解消の措置は、へき地の教育・文化の向上すなわち学校教育・家庭教育・社会教育の総合的な向上の基盤を作る上で、大きな影響を与えることになった。逆にへき地の教育・文化の向上は、根本的には地域全体の過疎問題の解消の問題としてとらえなければならないのである。「過疎法」に先だって1954年に「へき地教育振興法」が制定されたが、根本的には「過疎法」による地域的条件ができて以降に大きな役割を果たしている。

2. 「へき地教育振興法」の機会均等理念とへき地学校振興

「過疎法」以来の地域格差の解消に先立って教育格差の解消を目指したものが、1954年の「へき地教育振興法」である。

この「へき地教育振興法」の基本理念を形成したのが、1947年の旧教育基本法である。旧教育基本法第一条で

は、教育の目的として、「教育は、人格の完成をめざし」、「個人の価値をたっとび」ている。また第二条では、「教育の目的は、あらゆる機会にあらゆる場所において実現されなければならない」としている。また第三条では、教育の機会均等の原則として「すべて国民はひとしく、その能力に応ずる教育を受ける機会を与えられなければならない」とし、また同じく第三条で「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学困難な者に対して、奨学の方法を講じなければならない」とした。すなわち教育基本法では、個人の人格完成を重視し、その障害となる教育機会の不平等を解消しようとしたのである。

このような教育基本法の理念を受けた「へき地教育振興法」の第一条では、「教育の機会均等に基づき」「へき地における教育を振興するために実施しなければならない諸施策を明らかにし、もってへき地における教育の水準の向上を図ることを目的」とした。このへき地教育振興のための市町村の任務として、へき地学校の教材、教具、へき地学校に勤務する教員の研修、教職員のための住宅建築・福利厚生、音楽・体育等の施設、児童・生徒の健康管理、通学を容易にするための措置、が記されている。

またへき地には、若い教員を初めとして教員が行きたがらない傾向があったが、へき地に教員が赴きへき地の教員の資質を高めるためにも、へき地教員の研修機会や経費の保証や、教員のへき地手当などが記されている。

この「へき地教育振興法」を施行するために、同1949年に政令として、工事費・教具費援助等を定めた「へき地教育振興法施行令」が出された。これらのへき地教育振興のための法令は、へき地の学校に通う児童家庭の経済への直接的な援助ではないが、学校の教育施設・教具等を改善し学校教育内容を向上させるためには大きな役割を果たした。本来であれば、へき地学校に通う児童の家庭への経済援助や、へき地学校の父母が支払っている教材費や給食費などの教育費用に対しても援助することが重要であったのであるが、学校施設・教具の整備だけでもへき地学校の教育の向上に大きな役割を果たした。

3. 1990年までの「へき地教育振興法施行規則」における「へき地学校」の定義と変化

へき地学校比率の都道府県別分布で最も多い地域は、小学校では、1位北海道、2位高知、3位鹿児島、4位長崎、5位青森、6位沖縄、の順になっている。特に3位の鹿児島までは、40%を越える高率である。中学校でへき地学校比率の高い地域は、1位沖縄、2位鹿児島、3位長崎、4位高知、5位北海道、6位青森、の順になっ

ている。

具体的にこのようなへき地学校を指定する基準をとらえてみよう。まず「へき地教育振興法」第二条では、「『へき地学校』とは、交通条件及び自然的、経済的、文化的諸条件に恵まれない山間地、離島その他の地域に所在する公立の小学校及び中学校」としてしている。「へき地教育振興法」が制定された1954年時点では、明らかにへき地であることが分かるような、山村・離島などのへき地が存在していたのであるが、経済が発展する中で地域の状況も変化していき、へき地条件の程度の軽重を測定する為に、1959年からは、「へき地教育振興法施行規則」が制定された。

「へき地教育振興法施行規則」では、基準点数と付加点数の基準を設け、その合計によって、へき地五級からへき地一級までの五段階が設定され、1962年に準へき地が加わった六段階が設定された。この合計点数の200点以上がへき地五級、199点～160点がへき地四級、159点～120点がへき地三級、119点～80点がへき地二級、79点～40点がへき地一級、39点～35点が準へき地と規定されている。

時代の変化にしたがってこの基準指標も変化しているが、1959年の法発足時点のへき地学校を決める基準の指標は、おおむね以下の通りである。

1959年のへき地学校を決める基準の指標

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1) 積雪・なだれ等自然的条件による交通困難の状況 2) 駅又は停留所までの距離 3) 電気の供給状況 4) ラジオ等の視聴覚教材の使用困難 5) 電話の有無 6) 上水道の設置 7) 有害ガス発生地帯・風土病地帯・湿潤地帯・極寒地帯・多雪地帯 8) 渡船の有無 9) 児童の自宅と学校との距離 10) 学校から教科用図書・学用品購入地までの距離 11) 生活保護法に係わる児童の割合 12) 学校に勤務する教員数 13) 教職員の借家・借室割合 14) 分校における本校との距離 |
|---|

これらの項目を見て分かれるとおり、発足時点のへき地性の基準には、電気・ラジオ・電話・上水道など、基本的な生活条件の有無が盛り込まれていた。しかし1990年では、へき地の生活環境の整備も進み、「へき地学校」の指定を受ける地域であっても、電気やラジオや電話や上水道のないへき地は考えられない。

この1990年改正の規則に至るまでには、へき地の状況

変化に応じて原型の法に補筆削除されている。1990年の「へき地教育振興法施行規則」の「へき地学校」の基準及び1959年の施行規則以来削除及び補筆されてきた項目は以下の通りである。

1990年のへき地学校を決める基準の指標
1) 積雪・なだれ等自然的条件による交通困難の状況
2) 駅又は停留所までの距離
3) 上水道の設置
4) 有害ガス発生地帯・風土病地帯・湿潤地帯・極寒地帯・多雪地帯
5) 児童の自宅と学校との距離
6) 学校から教科用図書・学用品購入地までの距離
7) 図書館・博物館等と学校との距離(補筆)
8) 食料品・日用品購入地と学校との距離(補筆)
9) 学校に勤務する教員数
10) 分校における本校との距離

1959年の施行規則から削除された項目
1) 電気の供給状況
2) ラジオ等の視聴覚教材の使用困難
3) 電話の有無
4) 渡船の有無
5) 生活保護法に係わる児童の割合
6) 教職員の借家・借室割合

以上のように、1959年から1990年までの規定の変化は、生活基盤の変化である。現在に至っては当たり前の生活条件となっている電気・電話・ラジオ等が削除されている。それでも1990年時点では、交通条件・社会施設の有無・食料品や日用品購入条件・教員数・本校との距離、などがへき地の基準項目として残っている。図書館・博物館までの距離は、学習を進める条件でもあり、これらの項目は加えられている。

4. 2006年までの「へき地教育振興法施行規則」における「へき地学校」の定義と変化

「へき地教育振興法施行規則」の最終改訂は、2007年までにおいては、2006年の改訂が最も新しい改訂である。2006年規定の基準の指標は、概ね次の通りである。

また2006年の施行規則の中で追加された項目は、以下の通りである。

すなわち、新たなへき地特性の基準として見なされているものは、一つ目は、駅又は停留所までの距離で、鉄道とバスの公共交通機関の有無による交通条件である。公共交通機関は、ますます人口減の中で削減されており、

2006年のへき地学校を決める基準の指標
1) 駅又は停留所までの距離
2) 学校から最短距離にある総合病院までの距離
3) 学校から最短距離にある診療所までの距離
4) 学校から最短距離にある全日制普通科のある高等学校までの距離
5) 学校から最短距離にある郵便局までの距離
6) 学校から市町村教育委員会までの距離
7) 学校から市役所の所在する地点までの距離
8) 学校から県庁所在地又はこれに準ずる都市の中心地までの距離
9) 交通機関の交通条件(鉄道・バス・船)

2006年の施行規則から追加された項目
1) 学校から最短距離にある総合病院までの距離
2) 学校から最短距離にある診療所までの距離
3) 学校から最短距離にある全日制普通科のある高等学校までの距離
4) 学校から最短距離にある郵便局までの距離
5) 学校から市町村教育委員会までの距離
6) 学校から市役所の所在する地点までの距離
7) 交通機関の交通条件(鉄道・バス・船)

道路は良くなったが、公共交通機関の利用は不便になっている。自家用車を使えない児童生徒は、それによる生活条件の低下は、否めない。駅又は停留所までの距離に関する項目は1959年以来の一貫した項目である。

二つ目は、病院・診療所などの医療機関である。これも人口減少の中で医師が定着せず、過疎地の大きな生活課題となっている。日常的に寝込んだ時に医師に診てもらうこともできず、また大きな事故・病気をしたときには、救急車で依頼しても病院への搬送までに2時間以上かかることも多い。

三つ目は、高校までの距離である。高校も統廃合が進み、通える範囲に高校がなくなってきている地域も少なくない。そのような地域は、高校生から下宿して通学しなければならぬ地域であり、保護者の経済的負担も大きくなる。

四つ目は、郵便局までの距離である。郵便局も民営化によって、へき地の通信条件が大幅に後退している。経済不採算により郵便局を撤退せざるを得ない地域も増えており、ますます郵便・振り込み・貯金・保険などの日常生活の条件が悪化している。

五つ目は、市町村教育委員会・市役所・県庁などの役所までの距離である。役所も各種届け出や福利・福祉・生活・産業基盤の基本条件であり、なくてはならない施設である。とりわけ「平成の市町村大合併」によって役

所までの距離も大きく変動することによって生じた問題である。

これらの5つの項目は、現代のあらゆる生活基盤施設の統廃合によって起きている問題である。市町村も郵便局も高校も医療機関も、統廃合が進められており、それによってへき地の特性および問題点も新たに進行している。

5. 「へき地教育振興法施行規則」の改訂で削除された項目と課題

一方で、1990年から削除された項目も多い。1990年の施行規則から削除された項目は以下の通りである。

1990年の施行規則から削除された項目
1) 積雪・なだれ等自然的条件による交通困難の状況
2) 上水道の設置
3) 有害ガス発生地帯・風土病地帯・湿潤地帯・極寒地帯・多雪地帯
4) 児童の自宅と学校との距離
5) 学校から教科用図書・学用品購入地までの距離
6) 図書館・博物館等と学校との距離
7) 食料品・日用品購入地と学校との距離
8) 学校に勤務する教員数
9) 分校における本校との距離

削除された項目を見ると、一つは、自然災害・自然条件に関するものである。この中には、極寒・多雪も含まれており、北陸・東北・北海道の地帯はこれによってへき地のとらえ方が大きく変わってくる。

二つめは、児童の自宅と学校との距離である。この問題は、スクールバスによって解消されたととらえられているものである。ただし、スクールバスは、学校時間を規定し、放課後活動などの制限を伴う問題点がある。

三つめは、図書・学用品・食料品・日用品購入地までの距離である。これは、道路条件の改善によって、交通遮断がなくなり、一定のまとめ買いなどで消費生活に困難が生じなくなったことを前提にしているものである。

四つ目は、図書館・博物館等との距離である。現在はインターネット等で検索・情報入手ができるようになったため、直接的な図書館・博物館などの社会教育施設の役割が低下したととらえられている。

五つ目は、教員数である。これは、学校の教育条件としては、大きな問題であるが、定数の加配は、自治体の総額裁量制によって決められるようになったために、それ自体の判断は、地方自治体に任されることになったことが背景としてある。

このような削減された項目を見ると、日常生活に関することは、ほとんどへき地の基準には入らなくなっている。ただし自宅と学校との距離や、図書館・博物館との距離などは、児童生徒の日常的な学習や調べ学習を保障する上で重要であり、スクールバスが出たとしても、学校・図書館・博物館といった教育施設との距離が遠くなることに対して、へき地性の基準から削除することには問題が残る。

おわりに

以上、「へき地教育振興法施行規則」の中でのへき地基準項目の変化をとらえてきた。この中では、高校までの距離・医療・福祉などの新たなへき地の課題も、基準の中に取り入れられている。これらは、自治体合併や教育施設・生活基盤施設の統廃合に起因する現代的な問題である。

一方児童の自宅と学校との距離が削除されたことによって、通学距離が問題にならなくなっている。これは今後へき地・小規模校の統廃合が進んでも、問題は浮き彫りにならないという意味も含んでいる。現在総務省が自治体合併を奨励し、財務省が学校統廃合を奨励しており、このような中で、教育の機会均等の保障でもあるへき地小規模校をどのように残し、そこでの教育を充実させるかが今後大きな焦点となるものである。