

実践 公共施設マネジメント 一進化する手法一

第22回 学校施設の最大限活用(中)

東洋大学客員教授 南 学

■理論的に整理しても学校の地蔵開放はすすまない

前回(12月号)では、多くの自治体(市町村)において、公共施設の半数近くは学校施設であり、この学校施設の多機能化や複合化を図らない限り、「公共施設の総面積圧縮」という目標は達成できない可能性が高いこと、さらに、学校施設の地域開放は法的にも管理的にも十分に可能であることを検証した。

ところが、「理論的」には十分に可能な学校施設の地域開放であるが、現時点で、学校施設の地域開放を積極的に展開している自治体や学校は例外的な存在である。多くの自治体で、「公共施設マネジメント」のアドバイスを行っているが、その際に、もっとも重要なのは学校施設の地域開放だ、と説明すると2種類の反応が返ってくる。

ひとつは、「学校施設の開放の可能性はわかるが、実際には教員が、セキュリティの確保や児童生徒の教材や作品の存在を理由に、教育の妨げになるという対応を示す。教育委員会は、市町村部局とは独立した存在なので、話をすすめることが難しい」という反応である。そして、もうひとつは、「地域住民の要望によって、体育館や校庭はすでに開放しており、問題はない」という反応である。つまり、実際に学校施設の地域開放について、首長部局と教育委員会との間で正式な協議の場を設定している事例はほとんどみられず、さまざまな条件を整理して積極的に対応しているとは言いがたい状況にある。また、体育館や校庭の開放にしても、大半は限定された地域団体にのみ行われているのが実態であり、その団体に属していない地域住民が利用するための制度をもっている事例も少ない。

いずれにしても、「教育委員会や教員は、児童生徒の教育環境を最優先にしており、セキュリティの問題もあるので、話が前にすすまない」という理由で、担当者も周囲も「妙に」納得して、アンタッチャブルな課題になっている現状にある。

■50年後の学校施設と機能を考える

このように消極的な反応を示す自治体の担当者に対して、「50年後の学校施設をイメージできますか」という問いかけをしている。学校施設に関しては、重要な基幹施設であるので、耐震性への対応はほとんどの自治体において最優先に実施されているが、財源不足から、建替よりも長寿命化への対応が優先されている。しかし、長寿命化に設計・工事費をかけても、施設・設備全体としての老朽化・劣化は進んでおり、いずれ10年から20年後には、建替が必要になると見込まれている。

学校を建て替えると、その学校施設の躯体部分は50年以上存続することになるが、50年の後に、あるいはそれ以前に10年から20年経過したときに、学校教育の内容や手法が現在のような教室を基本にしたままで存在を続けるのかどうかを考える必要があるのではないかと考え、近い将来の学校教育のあり方も含めた課題提起をしている。

世界的にみても、近代においてはじめて、国家による公教育が成立し、いわゆる「読み書きそろばん」という基礎的能力の獲得が、「学校」という施設での教育によって行われることになった。しかしこのしくみが標準化された歴史は、人類の文明誕生が5000年前くらいであることを考えると、わずか200年弱に過ぎないのである。「教室」の中で、教員がテキスト(教科書)をもとに数十名の児童生徒に「教える」という教育スタイルを前提にすれば、現在の学校施設は合理的な立地と施設であることに間違いはないが、数十年後にどのような教育形態になるのかは予測が難しい。

国立国会図書館のデジタルコレクションで、明治28年に定められた「学校建築図説明及設計大要」を自宅のコンピュータでも閲覧することができる。ここには、運動場はなるべく南方、東方の位置を選ぶ、教室は片側廊下に沿って設置され、手元に影ができないように生徒の左側に窓を設置する、広さは四間×五間の大きさの教室を最大とするというような設計基準が示されている。この設計思想は、現在の標準的な教室のサイズ(約7メートル×9メートル)も含めて、未だに学校施設設計の基本となっていることがわかる。

しかし、公教育以外の教育現場をみると、時代の変化に対応し、効果的な教育・学習の手法が現れている状況にある。入試対応という合理性が求められる予備校では、人気があり質の高い授業は、全国に、ビデオ配信されて自分の都合に合わせて視聴できるようになっている。その視聴を前提に予備校に出かけると、教室での対面授業は少なくなり、個別の席に個別指導のチューターが付くという教育スタイルを採っている。また、インターナショナルスクールを見学したときには、正面の黒板に向けた学習机が並んでいるスタイルではなく、教室に数か所のグループ学習の席が設置され、自分で調べた内容を発表し、議論する教育形態が小中学校でも主流となっており、日本の学校教育との違いを認識することができた。

教材開発も、ゲーム感覚を取り入れたインタラクティブなビデオ教材、AI(人工知能)を使い、個人の学習到達度に対応して効果的な学習を管理する手法は、すでに一部で実現している。

教育現場において、学校と子ども集団の形成がなくなることはほとんど想定できないが、学校施設とその利用形態はさまざまに変化することは想定できるだろう。そうなれば、従来型の学校施設を50年もそのまま使うことを前提に、鉄筋コンクリートで建設することの是非を検討してもよいのではないかと考えられる。

■地域の不安をおおる学校の統廃合は先延ばしに

学校を「聖域」として捉える傾向と、文部科学省、教員人事に関与する都道府県教育委員会、施設を整備管理する市町村教育委員会という縦の流れが強い教育行政の現状は、学校施設のあり方を、特に、地域開放を検討するには、大きな「壁」となっている。また、もうひとつ、重要な検討課題は、小学校の統廃合である。これは、公共施設マネジメントとして公共施設の縮充を進めるために、人口減少が進んでいる地域で大きな課題となっているが、学校施設の開放以上に、感情的な面も含めて合意形成が難しい。

我が国の場合、最も基礎的な公教育の場である「小学校」は、1873(明治5)年の「学制」発布によって、当時の藩校や寺子屋を基礎に、1876(明治9)年には全国で約2万

4947 校が開校された[注(1)]というほどに、地域のシンボルとして数多く設置された歴史がある。現在の小学校が約 2 万校であるから、その普及は驚くほどの規模と早さである。

このように、地域のシンボルとして設置され、運営された小学校であるため、学区に住む住民は何代にもわたってその小学校に通うという、地域住民にとって、特にその小学校を卒業した高齢者にとって、地域が存続しているという実感とノスタルジーを感じる施設となっている。

したがって、子どもの数が少なくなり学級編成が難しくなっても、卒業生でもある地域の住民にとってみれば、小学校がなくなることは、地域の衰退の象徴であり、ノスタルジーの否定にもつながるため、「母校」がなくなることには大きな抵抗感を持つことは容易に想像できる。

このような心理的な状況もあって、小学校の統廃合を、単純に児童数や学級数の適正配置をもとに、機械的に計画すると、地域住民の「猛反発」を招いて議論がすすまなくなるとい現象が多く地域で起こっている。教育委員会にとっては、統廃合の方針を打ち出すことには大きな抵抗を感じることであり、地域の「感情」に配慮しながら話をすすめざるを得ないので、10 年単位の時間がかかる大きな課題となっている。

ここで、学校の再配置を検討する際に、教育委員会と首長部局の間で、学級数、学校数の適正配置をめぐる、一部に学級定数への間違った解釈があることは指摘しなければならぬ。

小学校における学級の標準的な児童数に対して「40 人学級」という指標があるが、この 40 人を 1 クラスの児童数として、「小学校の学級数は、12 学級以上 18 学級以下を標準とする。」(学校教育法施行規則第 4 条(昭和 22 年文部省令第 11 号))という規定に照らし、学級の平均児童数を 40 人として、 $40 \times 12 = 480$ 人が小学校の適正規模の最低数、と解釈している首長部局の職員が意外に多いという現状である。「40 人学級」という標準は、学級の児童数の平均が 40 人ということではなく、40 人を 1 人でも上回った場合、つまり、41 人以上になった場合には、学級を分割し、20 人と 21 人にするという学級編成の基準であり、学級の児童数の平均は、20 人と 40 人の間である約 30 人となるのが、意外に知られていない。実際に、東京都下のある市で、公共施設の適正配置計画の策定にあたり、小学校の学級人数を 40 人と設定し、12 から 18 学級を想定すると、その市の児童数の推移から、1 校当たり 480 人から 700 人程度として、学校数を現行よりも削減するという方針を定めていた事実があった。

現場の状況を確認せず、担当部局との十分な情報・意見交換を行わずに、机上での数字ばかりを追うような計画担当が未だに存在していることに驚くが、特に、首長部局と教育委員会とのコミュニケーションの不足が大きいのではないかと危惧している。もっとも面積割合の大きな学校施設を棚上げしては、公共施設マネジメントは成り立たないにもかかわらず、あえて避けていると言わざるを得ない。現場を無視した「計画至上主義」があると、教育委員会と首長部局に相互不信が生まれ、マネジメントがすすまないおそれがある。

このような状況に対応するためには、「小学校の統廃合は当面行わない」という方針

を打ち出し、地域の不安を解消するとともに、一方で、学校施設の稼働状況が極めて低いこと、その立地特性(小学生でも徒歩で通うことのできる距離)によって地域のコミュニティの核となる可能性が高いこと、特に、災害時の防災・避難拠点として活用することの必要性を主張する必要があると考えられる。

この小学校の統廃合は行わないという方針を明確にすることは、4年ごとの選挙に対応せざるを得ない首長や議員にとっても受け入れやすいと思われる。

■災害時の防災・避難拠点としての学校施設を積極的に打ち出す

多くの自治体における公共施設マネジメントの現状をみると、当面は小学校の統廃合を行わない方針と、防災・避難拠点としての役割を軸に、学校を地域コミュニティの核とする方針を打ち出すことによって、公共施設マネジメントは一定の進展をみせる可能性が高くなると考えている。

その理由としては、まず統廃合の対象ではない(かつて通った学校がなくなる)という安心感があげられる。また災害時には避難所として指定され、必要な諸施設・設備が整備されることにより教育の場としてだけでなく、地域活動の拠点としてコミュニティの核と認識される信頼感と期待が生まれることが予想される。

学校は災害時の避難所として指定されている場合が多いが、機能面でみると大変大きな問題を抱えていることは以前から指摘されている。本誌 2014 年 10 月号で、「災害時の避難所機能を果たす観点からは、トイレ、更衣室・シャワー室、物品保管庫という最低限の設備の設置から、クラブハウスの併設まで、機能と規模には、様々な段階が考えられるが、それらの施設・設備は、スポーツ活動などに日常的に活用することで、地域コミュニティの中核施設としても、機能を発揮し、その存在が確認できることになり、災害対策の広報的役割も果たすことができる。」(226 頁)と指摘したことがある。5 年も前のことであるが、学校体育館を避難所として指定しても、国際難民キャンプ以下の「雑魚寝」状態で、最低限の生活に必須の設備とプライバシーが確保できていない現実に対して、更衣室の設置、トイレシャワーの設置が議論され始めているという現状にある。今後もっとこのような議論を進める必要がある。

■理念を超えて、現実的な議論を進める必要がある

学校施設の開放を検討するときに、通常、発想されるのは、統廃合と空き教室の活用であるが、現場の発想からはなかなか難しいことがわかる。さらに、統廃合した後の「跡地活用」の要望があるが、もともと、子どもが少なくなり統合の対象となるのであるから、その跡地の活用は、民間事業者が観光など全く別の用途に向けて「投資」をしない限り、新たに税金をつぎ込むことになる。つまり、学校の統廃合は行わずに、学校施設の複合化、多機能化をギリギリまで追求する方が、合理的と考えられる。統廃合の意思決定は、政治家でもある首長と議会の権限なので、当面は、摩擦の大きい統廃合の課題をさけるのは、地域政治の観点からも有効と考えられる。

また、統廃合まで検討しなくとも、空き教室(教育委員会の用語では「余裕教室」)を地域に開放することも考えられるが、余裕教室の利用に関しては、学校(教員)からは否定的な意見がほとんどである。したがって、余裕教室の開放を現時点では検討対象から

外して、授業時間中以外は開放可能な校庭、体育館、音楽室(地域での音楽練習場としての需要は大きい図書館(貸出機能を中心に、徒歩圏内での小規模図書館という限定的な機能であれば、利便性は向上する)などの「特殊教室」で可能な場所から検討を開始するという手順も検討する必要があるだろう。

前回の最後に、今回は、学校施設の地域開放をさらに拡充するための施設整備のあり方(設置形態、財源調達、管理運営形態など)について展開すると予告したが、それは、次号で行うこととしたい。

〔注〕

(1)文部科学省「学制百年史」第一編 近代教育制度の創始と拡充、第一章 近代教育制度の創始(明治五年～明治十八年)、第二節 初等教育、四 小学校の普及と就学状況

https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317590.htm