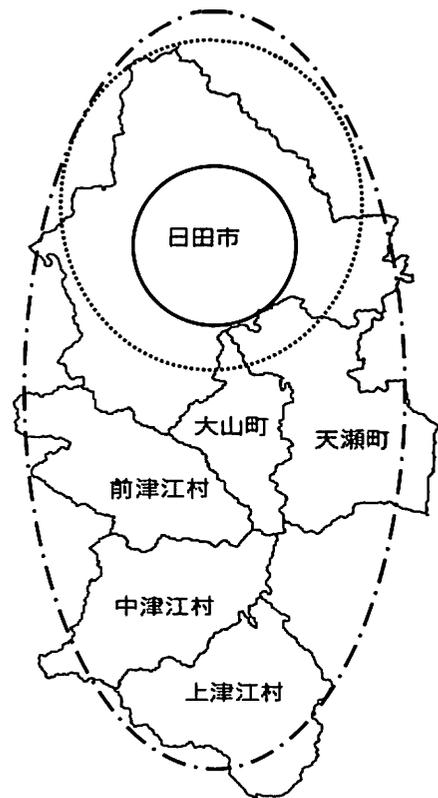


# 学校の統廃合と天瀬町

長尾 秀吉

大分県日田市では、平成の市町村合併と同時に、小学校の統廃合（以下、統廃合）を進めてきた。それにより日田市では、小学校の数は半減した。中でも本報告で取り上げる日田市天瀬町（旧日田郡天瀬町）は、小学校が7校から2校に減少したことから、地域に与える影響は小さくない。本報告は、まず、日田市における学校統廃合の経過とその影響について整理する。その上で、旧天瀬町の地域づくりを進めていく上で学校教育の位置づけについて私見を述べる。なお、本報告は、平成28年2月に日田市天瀬町・天瀬公民館で行われた地域づくりシンポジウムでの報告・提案に基づいている。

図1. 合併により拡大した日田市



## ① 日田の合併10年と統廃合の影響

### (1) 日田市の合併と三層構造の形成

まず、昨今の日田市の統廃合がどこで起こっているのかについて確認する。図1「合併により拡大した日田市」を見ると、昭和15年に日田町と三芳・高瀬・光岡・朝日・三花・西有田の6か村が合併して「元日田市」（実線の円）が誕生する。その後、昭和の合併時、昭和30年に元日田市と東有田・小野・大鶴・夜明・五和村の5か村が合併して「旧日田市」（破線の円）が誕生する。そして、平成17年に旧日田市・天瀬町・大山町・前津江村・中津江村・上津江村の1市2町3村が合併して現在の日田市が（一点鎖線）誕生した。

合併方法は、昭和15年の合併は新市設置の合併であったが、昭和30年の合併、平成17年の合併は編入合併である。中心地が周辺部を取り込むかたちで拡大し、日田市は、地理的・歴史的に三層で

形成されてきた。

ところで、平成の合併と同時に統廃合が進められてきたのであるが、それはどこで行われているか。結論から言えば、中心地である「元日田市」の外側のエリアで、ほとんどの統廃合が行われてきた。合併後の日田市には、平成17年3月時点では小学校は36校あった。だが、平成25年度末には18校に半減した。

平成25年度末時点で、元日田市（実線内）は三花地区で2校減、昭和の合併で編入された東有田・大鶴・夜明・五和地区（実線と破線の間）で4校減、平成の合併で編入された天瀬・大山・前津江・中津江・上津江地区（破線と一点鎖線の間）

で12校減である。

学校基本調査によれば、平成17年度の小学校数は23,123校、平成25年度は21,131校で、減少率は91.4%である。日田市は50%であり、中でも、天瀬地区の統廃合は小学校7校が2校に減少し、他地区よりも減少が著しい。

## (2) 合併および統廃合後の地域の変化

次に、合併および統廃合による日田市の変化について人口に焦点を当ててみていく。合併後10年でどれだけ人口が変動したのかを表したものが表1。「合併後10年の日田市の人口推移」である。これをみると、日田市は、人口維持率93.7%である。これに対して、編入された周辺部（天瀬・大山・前津江・中津江・上津江）は6～7割に減少している。

表1. 「合併後10年の日田市の人口推移」

旧市町村名	平成17年3月	平成27年2月	維持率
日田市	62,137	58,228	93.7%
天瀬町	6,552	5,192	79.2%
大山町	3,842	2,918	76.0%
前津江村	1,560	1,093	70.1%
中津江村	1,352	896	66.3%
上津江村	1,248	898	72.0%

※日田市「自治会別人口統計表」より作成

表2. 「日田市と大分県・玖珠郡の人口推移」は、平成以後の人口推移と5年スパンの人口維持率（5年前を100%とした時の割合）を整理したものである。なお、表1と表2では平成17年の人口数が異なるが、これは表1が平成17年3月（合併時）、表2が平成17年10月（合併7ヶ月後）であることに留意してほしい。

表2の人口推移（5年前比）をみると、日田市の人口維持率は一貫して約98%である。一方で、周辺部は平成17年を境にして減少傾向が強くなっている。特に前津江・中津江・上津江村の減少は著しい。5年前比でみると、中津江村の平成12年までの維持率は90%以上だったが、平成17年は89.2%、平成22年は82.4%となっている。また、天瀬町は前津江・中津江・上津江村ほどの減少ペースではないが、合併後10年間の減少はそれ以

前よりも強まっている。

地域差はあるが、編入された周辺部では、合併前の人口減少ペースよりも、合併後10年間の人口減少のペースが早かったことがわかる。なお、大分県と日田市に隣接する玖珠郡玖珠町・九重町の維持率もみてみると、昭和60年から平成27年まで一貫して90%以上である。県との対比、隣の非合併地域と比べると、周辺部の人口減少は際だっている。

合併によってなぜ人口減少が減ったのか。この点について、中津江での聞き取りでは、役場職員とその家族の異動が主要因であるとの発言が聞かれる。中津江の地域づくりに関わってきたG氏（中高年の女性）は次の様に述べる。

「村の役場があって村民の生活が成り立っていた。村の大企業がなくなった。一応（振興局が）ありますが職員が1/3～1/4になりました。村の人も『どうなるのかな?』と不安に思っていたけど、みるみるうちに人口減。真っ先に職員が村を出て行きました。しかも一人じゃなくて家族連れで。」

人口減少は、山村の最大雇用場である町村役場が振興局になり、異動のため職員が家族ごと旧日田市へと移住を始めることから起こる。現在の振興局は、前津江・中津江・上津江に各13名、大山15名、天瀬17名で、合併前と比べて概ね四分の一に減っている。振興局の職員は旧日田市から通勤しており、地元出身者はほとんどいない。振興局には産業や建設部門があり、福祉・市民部門は窓口だけとなっており、今後も職員削減が検討されている。なお、役場がなくなり、職員がいなくなることで、さらに住民の生活に大きな影響を与え、地域の衰退に拍車がかかることについては後述する。

二つ目の理由として考えられるのは、小学校統廃合である。表3「天瀬町の児童数推移」を見ると、平成20年頃から23年頃まで、児童数の減少傾向が強まっている（網掛部分）。

この時期は、合併後に編入された周辺部の小学校統廃合を検討する「日田市立小中学校教育環境整備検討委員会」（平成19年）の設置による統廃

表2. 旧日田市と日田郡部町村の人口推移

	昭和60	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	平成27年
大分県	1,250,214	1,236,942	1,231,306	1,221,140	1,209,571	1,196,529	1,164,886
5年前比		98.9%	99.5%	99.2%	99.1%	98.9%	97.4%
九重町	13,672	12,848	12,022	11,566	11,108	10,421	9,693
5年前比		94.0%	93.6%	96.2%	96.0%	93.8%	93.0%
玖珠町	22,079	20,907	19,659	18,988	18,276	17,054	15,738
5年前比		94.7%	94.0%	96.6%	96.3%	93.3%	92.3%
日田市	65,730	64,695	63,849	62,507	60,946	59,120	57,919
5年前比		98.4%	98.7%	97.9%	97.5%	97.0%	98.0%
前津江村	1,907	1,834	1,687	1,646	1,396	1,164	1,078
5年前比		96.2%	92.0%	97.6%	84.8%	83.4%	92.6%
中津江村	1,587	1,505	1,360	1,338	1,194	984	893
5年前比		94.8%	90.4%	98.4%	89.2%	82.4%	90.8%
上津江村	1,535	1,475	1,407	1,308	1,053	878	892
5年前比		96.1%	95.4%	93.0%	80.5%	83.4%	101.6%
大山町	4,727	4,373	4,226	3,910	3,600	3,402	2,900
5年前比		92.5%	96.6%	92.5%	92.1%	94.5%	85.2%
天瀬町	8,169	7,698	7,247	6,660	5,976	5,392	5,170
5年前比		94.2%	94.1%	91.9%	89.7%	90.2%	95.9%

平成17・22年度国勢調査（\*10月データ）

平成27年3月末の数字は日田市「自治会別人口統計表」、大分県「人口推計結果（月報）平成27年3月分」

表3. 天瀬町の児童数の推移

	平成17	平成18	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23	平成24	平成25	平成26	平成27
馬原	71	71	69	64	58	56	49	120	109	109	93
台	23	20	19	19	17	18	14				
丸山	35	35	36	33	36	37	34				
桜竹	48	47	41	37	33	32	31				
五馬市	59	52	48	43	39	37	36	76	81	75	65
出口	19	18	16	22	22	26	21				
塚田	26	24	23	20	17	19	17				

表4. 旧日田市内の統廃合と児童数の推移

小学校名	平成13	平成14	平成15	平成16	平成17	平成18	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23	平成24	平成25	平成26	平成27	
旧三花村	三和	307	296	291	281	255	253	262	245	240	230	240	243	249	251	265
	花月		20	23	26	25	28	三和								
	伏木	18	18	13	8	7	三和									
東有田村	有田	285	281	288	290	285	286	301	323	304	296	292	294	267	236	234
	羽田	12	16	17	17	16	16	有田								
	月出山	15	16	16	14	10	有田									
夜明村・大鶴村	静修	117	106	96	92	82	68	70	69	69	68	大明				
	夜明	69	58	49	47	43	43	36	39	39	33	98	100	101	108	108
五和村	石井	176	177	168	156	153	156	159	144	139	127	142	140	134	136	131
	堂尾	13	13	10	7	9	石井									

『日田市七十年史』及び日田市教委学校教育課資料

合の実施時期と一致する（平成25年度までに統廃合を実施）。

ちなみに、旧日田市では、平成14年に「日田市立小中学校適正規模検討委員会」が設置され、平成22年度までに6校（うち羽田・月出山・静修・堂尾の4校は昭和30年に編入された地域の学校）が廃校になった。表4。「旧日田市内の統廃合と児童数の推移」に示したように、検討委員会が設置されて統廃合議論が起こった平成14年度以降に児童数の変動が見られる。網掛けの部分は前年に比べて変動が大きい箇所である。学校ごとに、変動は異なる。旧東有田村の三校はほとんど減少がみられない一方、静修小学校では減少が著しい。ちなみに、平成25年度以後の有田小学校の減少は平成24年に日田市北部を襲った大水害の影響と推測される。日田市中心部・商業地へのアクセス（利便性）や、経済・社会的な地域性により児童数の変動は異なってくると考えられるが、平成の合併で編入された周辺部の学校ほど減少が顕著ではないにせよ、旧日田市内でも児童数の変動があったとみることができる。

## ② 合併と学校区

### （1）地域の疲弊と学校区の意味

以上のように、日田市では合併後の10年間で周辺地の人口減少が加速しており、その主な原因として、合併および統廃合が考えられる。その結果、住民の減少と関連して、地域の疲弊が進んでいる。先述のG氏は、「地域の良さがなくなった」と言う。

地域の良さとは、一言で言えば人間関係である。一つは、職員と住民の関係である。かつて村役場の職員は顔なじみであったが、振興局職員のほとんどは地元出身ではなく、旧日田市から通勤する職員となった。そのため、「トラクターをひっくり返したら職員が駆けつけてくれたが、今はしてもらえない」、「土砂崩れがあって地名を言っても職員はわからない」ほど、役場と住民は疎遠になってしまっており、生活を見守る職員体制は弱くなっている。

二つ目の地域の良さは住民同士の関係である。だが、合併後は、地域団体（住民同士の関係）が急速に衰退している。中津江から旧日田市で行われる団体の会議に出るためには一日がかりであり、二、三千円の交通費も自己負担となる。以前のように、代理者の出席が許され、欠席した後に職員や友人が会議の内容を教えてくれるわけではない。昔は役場や地域行事で頻繁に顔を合わせて、情報交換をしていたが、役場機能の喪失や行事の削減で顔を合わせる機会がなくなり、山を越えて情報を伝える苦勞が生じてきた。リーダーの負担は重くなり、引き受け手がいなくなってしまう。G氏は、「頑張ってきたけど、振り向いたら誰もいなかった」と婦人会がなくなった胸中を語る。

役場や公民館、地域行事といった、身近に立ち寄り集える場で、顔と顔を見せ合いおしゃべりしながら情報交換する、そうして築かれてきた地域社会の安心の基盤と情報ネットワークは、急速に失われつつある。それは、市報やインターネットによる情報伝達、あるいは集落支援員による御用聞きでは代替できないものである。

地域の疲弊は、単に人口が減少するというのではない。事実、周辺部の山村ではこれまでも人口が減少し続けてきたが、何とか地域を維持し続けてきた。その原動力は、行政と住民、住民同士の密な関係性である。この関係性の急速な衰退が地域の疲弊を深化させている。

### （2）学校区を考慮しなかった平成合併・統廃合

今回の合併・統廃合により、地域が持続していくために最も重要な関係性が断ち切られたといえる。それはどうしてなのか。結論的に言えば、その理由として、平成の合併や統廃合では、学校区のもつ意味が考えられてこなかったことがあげられる。

実は、明治や昭和の市町村合併では、常に学校区を意識して行われてきた。例えば、明治22年の市制町村制施行による「明治の大合併」では、町村数が約7万1千から約1万5千に減少した。この合併の目的は、教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理などの行政行為を行う自治体（町村）

の規模と、江戸時代から引き継がれた自然村との隔たりをなくすことである。その際、町村の規模は約300~500戸が標準とされた。これは、自然村という歴史的な社会関係の維持と同時に、教育事務すなわち義務教育機関である尋常小学校を運営する規模として設定されたのである（村に小学校1校）。

次に昭和28年に施行された町村合併促進法によってすすめられた「昭和の大合併」は、明治と同じく行政事務の能率的処理を目的として行われ、町村の標準は概ね8,000人以上とされた。その際、概ね8,000人とは、新制中学校1校を効率的に設置管理していくために必要と考えられた人口であった。その結果、昭和28年から昭和36年までに、市町村数は約1万の市町村数が約三分の一になった。

そして、平成の合併は、「市町村合併後の自治体数を1,000を目標とする」という方針を踏まえ、自主的な市町村合併が推進された。つまり、学校もコミュニティの標準規模も示されず（考慮されず）に、ただ自治体数を1,000にすることだけが目指されたのである。

自然村の人間関係を基盤とした小学校区、その小学校区の上に成り立つ中学校区、いずれも子どもが歩いて通える距離であり、その上に自治体の規模も定められてきた。さらに社会教育の領域では、日本では明治の町村合併と時を同じくして小中学校区ごとに地域団体が組織されたきた。小学校卒業者を対象とした青年団や処女会、婦人会、後に町内会など、戦後はPTAや子ども会なども加えながら、地域団体は小中学校区を単位として地域に網羅的に組織され活動が行われてきた。

今、なくなりつつある周辺部の小学校は130年近い歴史を持つ。それは村の住民が私財を出し合い建設した学校である。単に子どもが学ぶための場としての学校であるだけでなく、江戸時代あるいはその前から続いてきた社会関係の紐帯なのである。その社会関係の善し悪しはともかく、以上の様に学校区の意味をとらえると、平成の合併とそれにとまなう統廃合は、日本の歴史的な社会関係を大きく変えるものであるといえる。

合併や統廃合が進められてきた背景には、いう

までもなく財政削減という目的がある。それは集中と選択の論理によって、コンパクトシティ化を促し、地域間競争力の向上を促し、グローバル企業に選んでもらえる社会づくりをめざして進められている。そこでは、地域社会の人間関係への配慮は後回しになってしまう。

### ③ 天瀬町の将来をどう考えるのか

#### （1）日田市が抱える問題とは

とはいっても、周辺部のライフラインは止められない。行政事務として、緊急時対応や集落点検は必要となる。そのため、地域おこし協力隊や集落支援員によるコミュニティ・ケアが行われている。また、統廃合後には、元小学校区に跡地利用検討委員会が組織され、地域活性化につながる学校施設の活用方法（例えば多目的交流施設への改修）が模索されており、案が出れば最大限の支援が行われている。さらに小学校校区に地域団体を集約した新しいまちづくり協議会の設置も検討されている。協議会に一括補助金を下ろし、地域社会の維持・活性化につなげるのが狙いである。

詳細は省くが、調査を通じて、日田市役所には、疲弊する地域の現実に対してできる限りの支援を行おうとする姿勢が見受けられる。だが、果たして、大きく損なわれた周辺部の地域社会の関係性を紡ぐことはどこまで可能なのだろうか。この点に、筆者は大きな疑問をもつ。一つ目の理由は、地域活動を担う人の高齢化である。確かに周辺部の高齢者は元気であるが、高齢化が進めばどうしても担い手は減ってしまう。地域団体に依拠した新しい組織の持続性に疑問が残る。

二つ目の理由は、公平性の論理で周辺部の支援は限界があるということである。10年前、周辺部の町村住民は自分の地域の将来ビジョンが描け、その財政基盤も手にしていた。だが、現在は、日田市の中心部からみれば、編入された町村は「中小の自治会」という見方をされる。人口規模をもとにした公平性の論理では、中心地の人から見れば「私たちの自治会より人口が少ないのに、周辺部だけ特別扱いは許さない」ということになる。

そのため、周辺部を活性化するような財政的基盤は期待できない。

三つ目は、二つ目と関連するが、日田市の中心部と周辺部の対立が生じていることである。周辺部の住民は「役場や中心部の人は、私たちの声を聞いてくれない」といい、中心部の住民は「わがままを言わせない。特別扱いは許さない」という。これが最も持続可能な社会を作っていく上での妨げとなっている。自分たちの住む地域のことだけを考えすぎ、地域エゴの発想にとらわれてしまっている。同じ日田市として、地域で持っている良いものをもとに探り、磨き、活用していくことが求められよう。

## (2) 日田人、九州人としての連携

例えば、その一つのモデルとして考えられるのが、大分県の豊後高田市である。豊後高田市と真玉町、香々地町の1市2町が「新設」合併し誕生した人口2万人弱の小さな市である。新設合併であり、役場機能を分散させている点は日田市と異なる。ただ、ここで注目したいのは、3地域には大きな産業基盤がないことから、それぞれの良さ・強みをもちあうような地域づくりを展開し、人口減少に歯止めをかけていることである。主な取組をあげると、豊後高田市の観光資源である「昭和の町」商店街・そばづくり、香々地町の農業ツーリズム・国東文化、真玉町のブルーツーリズムなどをミックスアップした地域開発がある。他にも、子育て支援策の充実と移住者への地域産業の担い手育成指導、中心地でも周辺部でも子どもの学習機会を保障する「学びの21世紀塾」などがある。その結果、全国から移住者が集まり、3地域の人口減少は緩やかなものになっている。

旧日田市・天瀬町・大山町・前津江村・中津江村の人が、地域を越えて「日田人」として互いの魅力を学び、引き出し、磨く相互学習・交流的な取組が求められていると考える。天瀬の地域づくり、統廃合後の跡地利用などは校区や天瀬地区だけで答えは出ないのではないだろうか。

より大きな視点で見れば、日田市は福岡都市圏の周辺部に位置づけられている。日田市内のある高校では、卒業生の6割以上が福岡都市圏に行

く。言葉は悪いが、日田市は周辺部として若者を福岡都市圏に供給する基地になっている。では、福岡都市圏と競い合って日田市は若者を奪い返せるだろうか。それは現実的ではない。けれども、競わずに返してもらう必要がある。福岡の若者の収奪問題は、日田だけでなく九州の各市町村が抱える問題である。そのためには、市町村の枠を超えて、若者が九州各地で暮らしていけるような方途をさぐる連携が求められているのではないだろうか。

繰り返しになるが、財政削減・グローバル化への対応としてすすめられる合併・統廃合は、周辺部の疲弊やコンパクトシティ化にともなう中心部と周辺部の無用な対立、自治体間競争・対立を生む。その流れに対抗するためには、自分たちの地域のことを自分たちだけで考えるのではなく、自分たちの生活圏域に関わってくる他地域との連携・協力が欠かせない。中心部の人々と自然豊かな周辺部の人々と学び合える機会が必要である。天瀬の課題は日田や九州としての課題としてとらえ、課題解決に向けて地域を越えて連携・協力体制がつけられることを期待する。

一般の行政職員は所属する自治体のエリアを越えて仕事はできない。住民も他地域との交流ノウハウはもっていない。だが、社会教育職員は「教育」を目的としているためエリアを越えて交流でき、そのノウハウもある。その意味で日田の社会教育、公民館の役割は今後ますます重要である。