

財政構造再編下のへき地地域の活性化と学校・教育の役割

玉井 康之
(北海道教育大学釧路校)

Refresh of Rural Community and Role of School & Education in Restructure of Finance

Yasuyuki TAMAI

第1節 財政構造再編下のへき地地域振興の課題

経済財政審議会の答申をはじめとして、現在政府の政策方針として、公共機関の民営化と財政削減が急速に進められている。へき地にとって民営化が大きく影響するのは、郵便・福祉・教育分野など、生活に密着した部分である。すでに郵便局が公社として民営化され、独立採算が求められる中でへき地の特定郵便局を大幅に廃止し始めている。病院も自治体合併の影響もあって、公立病院・診療所の廃院が進んでいる。

これらの生活施設の統廃合に加えて、学校の統廃合も急速に進んでいる。さらに義務教育費国庫負担の割合が、三分の二から二分の一に引き下げられたため、学校数を多く有する自治体ほど、自治体負担が多くなり、今後小規模校を統廃合して、財政上の効率化を図ろうとする自治体が必然的に生まれてくる。

へき地地域の活性化には、経済活動だけではなく、学校教育・社会教育などの教育活動が経済や地域全体の活性化に与える効果も大きい。とりわけ目立った公共施設・民間企業もない農村においては、学校が農村住民の教育・文化活動センターの役割を果たしている所も少なくない。

農村では、生産・生活・文化に関する機能を明確に分化してとらえることはできない。生産が生活や文化活動を規定する一方で、生活や文化活動が生産へのまとまりや意欲を規定したり、安定的な定住条件を作りだしたりする。経済生産と経済効率性を第一義的課題として位置づけてきた日本の価値観からすると、学校やその他の教育活動は、農村の活性化にとって縁遠いように見える。しかし、農業生産を含めて、農業生産や農村生活の活性化の担い手は、農村住民であり、この農村住民の意欲や意識が高まらなければ、農村の全体的な活性化にはつながらない。したがって、農村では、教育・文化・福祉等

の生活環境を含めて地域づくりを進めていくことが、農村住民の意欲の向上にとって重要な役割を果たす。

このような問題意識から、本稿では、へき地の学校や教育がへき地地域の活性化に果たす役割をとらえる。そのため第一に、へき地地域の拠点としてのへき地小規模校の役割をとらえる。学校を中心として地域ぐるみで行事や文化活動が展開しているところが多いからである。一方農山村においては、この学校が統廃合されているために、過疎化にいつその拍車がかかっている側面を見逃すことはできない。第二に、へき地の過疎化を押しとどめる一つの条件としての山村留学の役割をとらえる。この山村留学では、過疎化を一定程度押しとどめるとともに、都会で農業理解者を増やすという役割も含んでいる。第三に、1～3年の滞在型で人口増を伴う山村留学とは別に、短期間で農業・農村の理解者を増やす短期農業体験学習の役割をとらえる。第四に、世論の動向を踏まえながら、都市住民による農村再評価の高まりをとらえる。第五に、農業体験が精神的な安定とセラピーに果たす役割をとらえる。最後にこのような都市住民による農村再評価をステップにしながら、これからの農業の新たな役割と可能性をとらえていきたい。

第2節 へき地地域の地域共同社会を維持するへき地校の役割

学校は、当然ながら児童生徒を教育することを主要な目的とするが、農山村においては、へき地校の存在自体が地域振興に大きな役割を果たしている。単に、経済的な生産性の向上のみの追求では、農村の活性化の動機づけにはなりにくい。したがって逆に、トータルな農業・農村生活の積極面を子どもの時期から自覚して、地域住民がへき地に誇りを持てるような人材育成及び啓発活動が重要になってくる。その場合の教育機関は、成人教育

を中心とした社会教育だけでなく、へき地校の学校教育の活性化も農村地域振興の重要な条件となる。とりわけへき地校の統廃合が進む中では、過疎化を止めるためにも、へき地校の存続が重要となる。

へき地校の存続が重要になるという理由は、第一に、中核生産年齢人口の大部分が児童生徒を持つために、へき地校がないところは農業者も基本的に居住できない。すなわち、過疎化が進み、へき地校が統廃合されればされるほど、離農・離村の動機を加速させてしまう。へき地の農家では、毎日送り迎えすることもかなわず、子どもの教育のために、離農すると言う農家も少なくない。

総理府世論調査1997年の「子どもの教育についての農村の役割」を見ると、「許容できる施設までの所要時間」では、「20分ぐらいまで」許容できる施設は、「小学校」が81.1%でもっとも多く、次に「一般病院」が75.8%で多くなっている。このように、教育機関と福祉機関の一つである学校と病院の必要性が高くなっている。

地域振興に果たす学校の第二の役割は、学校教育の内容が、地域理解や地域の良さの発見に果たしている役割である。近年は、自然・環境・農林漁業・福祉等の地域素材の教材化や、農村地域住民を活かした地域人材の活用なども頻繁に行われるようになってきた。また総合的な学習の一環として、地域の自然・環境や文化の良さを再発見する様な取り組みも行われるようになってきている。これらは、農業・農村地域の良さを学校が子供達に伝える絶好の条件となる。

地域振興に果たすへき地校の第三の役割は、へき地校が地域の集会施設や社会教育機関の役割を果たしていることである。農山村においては、公民館施設や集会所が必ずしも存在する訳ではなく、しばしばへき地校が地域の集会や行事の会場になったりする。またへき地校の教員が趣味やスポーツサークルの指導員を務めている場合も多い。へき地校の行事である学芸会や運動会を地域に開放し、地域の文化行事の一端を担っているへき地校も多い。さらに地区公民館を持つ農山村で、へき地校の校長が公民館長を兼ねている場合も少なくない。このように、文化・スポーツの行事や指導を教員が担うことによって、地域のまとまりを作り出している。これらの文化・スポーツ面でのまとまりも、農村住民のまとまりや、農業生産での共同化と農業意欲につながっている。

第3節 過疎化による学校統廃合を抑制する山村留学の役割と可能性

過疎化と学校統廃合が進む中で、当面へき地校の統廃合を留め、同時に都会の児童生徒に農業・農村生活を体験してもらおう山村留学が徐々に増えつつある。山村留学

は、1年間以上都会・市街地の学校から農山村のへき地校に、住民票を移して転校し、農村の生活や農業体験・自然体験等を経験していく。受け入れ形態は、大きくわけて、山村留学の寄宿施設で受け入れる場合、農家に里親を依頼する場合、親子で移住して受け入れる場合の3つがある。

人口が増えると、予算的には総務省から地方自治体に一人当たり数十万円の地方交付税が増額されることになる。この一人当たりの地方交付税の額は、人口が少ない自治体ほど、一人あたりの地方交付税が大きい。さらに、子供数が増えるために、文部省からの教員定数や補助金が増額され、その分地方自治体の持ちだし分が削減できる。

しかし近年の自治体財政はさらに逼迫し、総務省からの配分額も、徐々に小規模自治体が財政上厳しくなるように一人あたりの配分額を変更している。このような中では地方自治体も、人口増よりも、自治体合併によって財政的機器を乗り越えようとするため、へき地校の統廃合に関しては進めざるを得ないとする自治体が増えている。しかしそれでもへき地の住民は、学校がなくなることによって地域の活力がなくなること知っているため、地域住民にとっては、学校統廃合は必ずしも賛成でない。学校統廃合を避けるために、山村留学生を受け入れてでも学校を維持しようとする。

留学生を受け入れて、学校と地域の行事が活性化したかどうかでは、「非常に活性化したと思う」20.0%、「活性化したと思う」60.0%、「少し活性化したと思う」20.0%となっている(表略^{注1})。全体として、学校と地域の行事の活性化につながっていることを示している。一方山村留学には、受け入れる里親の負担増や、受け入れる児童生徒によっては特別な指導を必要とするなどの問題もある。今後、里親への金銭的・精神的援助や学校と地域と行政が一体となった生徒指導を行うなど、継続的に改善していかなければならない。

第4節 短期農業・農村体験学習による農業生産活動への理解の促進と役割

身近に農村生活を体験することもなくなった現代の都市住民の中には、農産物も工場で、短期間で大量生産できると考えている人が少なくない。生物生産は、光合成をはじめ、自然界のエネルギーを栄養物に変えるために、長期の生産過程を要するが、化学と機械で生産過程を大幅に合理化できると考えている^(注2)。

このような中で、農業や農村生活が本当に国民的な理解を得るためには、都市・市街地住民や子供たちなど、直接農業を営んでいない人たちにも農業・農村の良さや

食料生産の意義を理解してもらうことが重要である。そのことが、農村地域への理解や日本の農業を発展させる潜在的な条件となる。「食料は農産物から来ている」という当たり前の事が、意外と実感として結びついていない。

そのためには、机上で、農業の重要性に関する一般的な学習を進めるだけでなく、実際に農村を訪れて農作業に触れてみるという体験が重要である。農業を体験することによって、農業生産が一般的に思われているほど単純な作業ではなく、高度な技術・技能と長期間の農作業が不可欠であるということが、実感としてよく分かる。2005年の内閣府世論調査「都市と農山漁村の共生・対流に関する世論調査」では、とりわけ子どもに対して、「農山漁村地域での人々との交流や自然との触れあいの機会を学校が提供する体験学習」を「取り組むべきである」とする人の割合は、88.8%となっている^(注3)。すでにへき地の学校では、農林漁業体験学習を取り入れている学校が多いが、都市部の学校では取り入れにくい。

一方、都市と農村の交流を通じて、都市住民に農業・農村の良さを理解してもらうことによって、農業者や農村住民も、農業・農村生活に自信をもち、意欲的に農業に取り組むこともできるようになる。実際に、グリーンツーリズムや農業体験修学旅行など、都市の子どもや住民を受け入れた農村で、農業者に活気が出てきた所も多い。これらの農業・農村体験活動は体験の楽しさをまず追求するため、企画のネーミングとして「学習」という言葉がついていなくとも、客観的に見れば、農業・農村を理解する学習活動となっている。

このような企画は、受入農村の負担を伴うが、農業・農村の長期的な理解のために、各地域が今後このような体験学習企画を積極的に取り組み、それを国全体として支援していくことが求められている。農業・農村体験学習のこれまでの企画の主体は、都道府県の農林課や、市町村や、農協や、農業グループ・団体や、教育委員会・学校など、多種多様であるが、これらが独自に、相互の連携なく受け入れている場合が多い。しかし、受入農家の範囲は、市町村もしくは特定集落の範囲内で受け入れているため、今後市町村内の関係団体が、連携していくことが重要である^(注4)。

実際に、農業・農村体験学習は、受け入れの送り迎えから、農業技術や技能の解説・農業情勢の解説・作業の指導・宿泊施設の手配・経済的支援・観光の組み込みなど細かい作業が必要となるため、受け入れ側の個々別々の対応や特定機関のみによる対応は、極めて労を多く必要とし、結果として受け入れを困難にしている場合が多い。適材適所をつかさどる各団体の総合的な受入組織や実行委員会を、まず作ることが肝心である。単発的な特

別の場合の受け入れであれば、特定企画のみの実行委員会を作ることで良いが、ある程度毎年、継起的な受け入れを望むのであれば、受入窓口及び事務局を役場か農協に恒常的に作っておき、その都度受け入れに向けて対応できるようにしておくことが望ましい。

受け入れの機関の構成団体としては、例えば、役場・農協・普及センター・集落代表・生産組合・土地改良組合や水利利用組合などの農家組合・青年団・婦人団体・観光協会・教育委員会・農産物加工会社・宿泊施設経営者・商工会議所、地区社会福祉協議会、その他関連団体などである。このような受け入れ団体ができていない地域が多いが、長期的な農業・農村理解のために、普及センターが、役場や農協などに、受入機関を作るように積極的に働き掛けていくことが重要である^(注5)。

このような公的な受入機関を作ることによって、農家の負担感を軽減し、実際に農家のみが地域づくりの犠牲となってしまうことも避けられる。農家のみを説得して受け入れを行う場合がしばしば見られるが、このような方法は、決して長続きはしない。

第5節 都市住民による日本の農業・農村の役割の再評価と食糧自給率の向上

これまで、農村に対する評価は、農村の経済的・物質的な貧困性、農業生産性の低さ、都市的な文化活動の遅れ、などによって、必ずしも高いものではなかった。その中で農村住民自身も都市的な文化を追い求め、農村文化を卑下する傾向が強かった。

都市住民の農業・農村への理解は、まだまだ不十分であるが、他方で都会での人間環境や自然環境の悪化から、農村を再評価し、農村に回帰したり、農村文化に親しみたいと考える都市住民も増えてきている。かつて農村から都市に移住した第一世代は、ふるさととなる農村をもっていたが、ふるさとを持たない都市で育った第二世代は、親の世代から聞く農村の生活環境を自分自身も体験したいと考えるようになってきているからである。

その場合、農業・農村の再評価は、単に食糧生産活動の領域に留まるものでもない。むしろ、物質的な豊かさだけでなく、あらゆる農村の文化活動を含む精神的な豊かさや、生活環境や人間関係の豊かさを含んでいる。

例えば、先に見た1997年総理府世論調査では「子どもの教育にとっての農村の役割」が高い。その農村の役割に関する項目は、「広大な自然」、「学校や家庭では得られない貴重な体験」、「生き物に触れる機会」、「食物が生産される過程を知る」、「食べ物や農業への興味がわく」、「親が働く姿を間近に見る」、「広い場所でのびのびと遊ぶ」、「多世代家族の中で生活」、「実際に自分で体験する」、

「民俗、伝統など地域文化に接する」、等である。これらは、農村生活環境の良さだけでなく、子どもの人格形成に向けた発達条件としても、いずれも重要な項目である。

すなわち、生産から生活・文化を含めた、多様な領域で多様な階層が農村を支持する潜在的な層となっている。これは、直接的には、農業・農村体験型の学習やレジャーが増えていることに表れている。このような都市住民の新しい傾向を活かしながら、農村を活性化する活動も新たに重要になっている。

農業・農村住民が農村の良さを自覚し、自信と誇りを持つためには、まずこのような都市住民の意識の変化を、農村の機関や住民がとらえておく必要がある。これからの農村の地域づくりも、都市住民と協力しながら、農村住民自身が農村・農業の良さと課題を多面的に認識し、地域づくりを進めていく必要がある。都市住民と連携・協力することが、農業・農村の理解者を増やししながら、農村住民自身の自負心と主体性を回復していく条件ともなる。すなわち、都市住民の農村評価が高まりつつある現段階に至っては、都市住民と交流する機会が多ければ多いほど、農村住民も自信と誇りを回復していくことになる。このことが結果として、日本の農業・農村の役割の重要性を意識させ、食糧自給率向上の認識と行動の基盤になっていく。

第6節 農業・農村が生活教育・環境教育・セラピーに果たす役割

農村に定住できて、教育・文化面で農村を活性化させる大きな課題をまとめてみると、第一に、へき地校などの既存の教育機関がまず存続し、さらにその機関が活性化できるということと、第二に、都市住民の農業・農村再評価の傾向の要因を学び、農村に誇りを持てる様な農村住民の意識を形成していくこと、である。これらのことは、社会教育をはじめとした農村の教育活動が、新たに取り組みなければならない課題であり、また既存のへき地校等の教育機関が果たさなければならない課題でもある。

このように、農村の活性化に向けて、農業・農村の良さを再認識すること自体が、地域の生活に密着した学習である。そして現代の農村の良さを踏まえつつ、さらに長期的に将来にわたって重要な機能を持つと予想される農業・農村の役割を、都市住民を含めて啓発していくことが重要な課題となる。

まず、農業・農村文化の持つ将来的な役割と今後の課題は、大別して以下の4点ある。

第一に、当然のことながら、食糧供給基地としての農

村の役割である。自給率が下がり、食糧危機が迫っている現状の中では、今後その役割を都市住民に強調してもし過ぎることはない。

しかし、農業生産・農村生活を身近に感じなくなった都市住民の中には、農産物も短期間に大量生産できると考えている人が少なくない。また身近に食卓で見ている食べ物と農産物が同じであるという当たり前のことが、実感として結びついていない。

したがって、農業・農村の役割としては、都市住民に農業・農村理解者を増やすために、農業・農村と食卓が結びついていることを理解してもらうよう教育することが、新たな課題となっている。そのためには、実際に農業・農村を体験してもらうことが、最も効果的な方法である。へき地は、そのような場所としても残しておかなければならない。

第二に、地球的な課題となっている環境保全・環境教育としての農業・農村の役割である。農業・農村は、単に食糧供給基地の役割だけではなく、都市を含めた環境を保全している。しかし、学校で使用されている教科書には、環境保全機能を持つものとして森林が例示されているだけで、農業・農村が、一定の自然環境を再生産している点は、全く触れられていない。農業は、単に経済活動だけではなく、それによって都市を含む水利・空気環境保全や地球環境保全の役割を担っている。

したがって、都市住民にも、農業・農村の自然環境に親しみ、環境教育の一環として、農業・農村を活用していくことが、新たな課題となっている。

第三に、人間的な信頼関係を育成する場としての農業・農村の役割である。これまで「社会性の育成」とは、農村のような全人格的な信頼関係ではなく、都会的な、殺伐としながらも器用に立ち回る人間関係を目指すものであった。その結果、都会では孤立的な人間関係を当然視し、その下で、犯罪を含む様々な社会のゆがみ・心のゆがみをもたらしている。子どもは、地域の大人の人間関係を無意識のうちに模倣学習して、自分たちの人間関係のあり方を決めている。それゆえ、回りの人間関係のあり方が、次代の大人たちの人間関係を決める。

したがって、中央教育審議会の「心の教育」が、現代人の大きな課題となっている中では、農業・農村が持っていた協同性や密接な人間関係を、再び積極面として再認識することが重要な課題となっている。近年では、「栽培療法」「動物飼育療法」など、孤立化した人間関係の中での農業のセラピー（癒し）の機能も、注目されつつある。

第四に、生活体験や生きる力を育成する場としての農業・農村の役割である。子どもを取り巻く社会環境・生活環境が豊かになるにしたがって、子ども・青年をはじめ

め、困難を切り抜ける力や生活能力が欠如してきた。

このような中では、農作業などの、長期間の自らの労働の成果を喜び労働体験学習や、便利な都会では考えられない農村生活の体験を提供していくことも、農業・農村の新たな課題となっている。近年、学校で修学旅行を農業体験旅行に変えたり、農業体験学習を独自に組んだりする学校が増えてきたのもそのためである。

これら4つの観点は、農業・農村が食糧供給に留まらず、人間的な生活環境と教育的な環境を、都市住民にも提供していることを示していると言えよう。このような農業・農村の積極面を、都市住民と再認識し、それを活かした農業・農村の地域づくりが求められている。

都会との交流は、ある意味では、直接経済活動につながる訳ではなく、受け入れ側の多大な負担を伴う側面を持っている。しかしそのことが、農産物の輸入自由化と国際的な競争の中では、長期的に日本農業に対する理解者と応援者を増やしていく条件となる。また、都会住民が農村住民の活動に直接感動したり、農業・農村に学んでくれることが、農業・農村住民を勇気づけ、主体性を回復する条件となる。

この様な農業生産の枠に留まらない啓発活動のためには、包括的な取り組みを含む生涯学習政策との連携が不可欠である。そのためにも、国や公共機関が農業・農村の活用と小規模校の維持に努めなければならない。そしてへき地校と地域の行政と地域住民が連携して、様々な担い手・機関のネットワークが重要となる。様々な機関が連携することによって、農家の負担や個々の諸機関の負担を軽減することができる。

以上のように、農業・農村に自信と誇りを持ちながら、農村地域の活性化の一方策としての都市住民とのネットワーク、及び農村住民相互のネットワーク、を広げていくことが重要であり、そのためにも公的機関のネットワークが重要となる。

第7節 小まとめ

以上、財政構造再編下で学校統廃合も進む中で、へき地小規模校が果たす役割と存続の必要性についてとらえてきた。このへき地小規模校が存続するためには、へき地小規模校が子どもたちに与える教育効果だけでなく、地域の経済・生涯学習・生活に与える影響など幅広い効果をとらえる必要がある。そのような地域に果たす効果が総体として学校を存続させ、地域を活性化させる条件となるからである。すなわちへき地小規模校の存続とへき地地域の発展は、相互規定的なものとしてとらえておかなければならない。

そのため、本稿では、第一に、へき地校がへき地の共

同社会を維持する側面をとらえてきた。それは、学校が統廃合された後の地域が、精神的なよりどころを失い、地域住民のまとまりや意欲がなくなってくることから明らかである。

第二に、へき地校が実施している山村留学が果たす役割をとらえてきた。山村留学は、都市の子どもを受け入れているが、それによって都市の子どもも再生すると共に、過疎地域の再生と子どもたちへの新たな刺激をもたらしている。山村留学は都市と農村の子どもたちの交流を通じて、都市と農村の相互理解にもつながっている。

第三に、へき地で行われる短期農業体験の役割をとらえてきた。短期農業体験は、部分的ではあるが農業体験を行うことで、食糧と農業が結びついていること、働くことの重要性等を感じさせ、子どもたちの農村理解につなげていくものである。このような体験を行うことは、日本の農業・農村の理解や国内食糧生産のあり方も理解させるものである。

第四に、都市住民が農村に対して抱く意識の変化と役割をとらえてきた。都市住民は、近年農村に対して悪いイメージだけでなく、自然環境の豊かな地域社会の中で、自然環境教育や安全な食生活などを求める意識も向上している。このような内容を農村の特徴として生かせば、農村とへき地校が持つ役割も新たな可能性をとらえることができる。

第五に、農業がセラピーに果たす役割もとらえてきた。最近では、栽培両方や動物飼育療法によって、精神的な安定をもたらす効果も注目されているが、農村とへき地校の存在は、それらを考えさせる上でも重要である。

このような多面的な効果をもたらす農村の役割は、単に経済生産だけで測られるものではなく、社会的・文化的な役割も大きい。そのようなへき地の地域社会を維持するためには、へき地校の存在も不可欠であり、へき地校とへき地地域は、車の両輪としてとらえていかなければならない。

注 記

注1 詳しくは、川前あゆみ・玉井康之『山村留学と子ども・学校・地域』,2005年,高文堂出版社,を参照。

注2 この点については、川前あゆみ「へき地・小規模校の農林漁業・自然体験活動と生きる力・心の教育の可能性」,『子どもと地域の未来をひらく へき地・小規模校教育の可能性』,2006年,教育新聞社,を参照。

注3 内閣府ホームページ,世論調査結果による。

注4 機関の連携の必要性については、玉井康之「地域づくりの担い手と生涯学習—地域における担い手・

機関のネットワークづくり」日本農村生活学会紀要『農村生活研究』第42巻1号，1997年，を参照されたい。

注5 体験学習企画の方法については、玉井康之「農業・農村体験学習，山村留学，ファームステイ」，全国農業改良普及協会編『農業経営・地域作りハンドブック』1997年，全国農業改良普及協会，を参照されたい。