

「へき地教育」の概念・法及び実態に関する基礎的研究

御代田桜子（名古屋大学大学院 院生/日本学術振興会特別研究員 DC）

米津直希（稚内北星学園大学 准教授）

富樫千紘（和光大学 講師/稚内北星学園大学 非常勤講師）

● 要約

本研究の目的は、学校の少子化・小規模化が進行するなか研究対象として再照射されつつあるへき地教育に関する基礎的研究として、先行研究を整理することによりへき地教育研究の論点を抽出することである。そのため、「へき地」概念に関する歴史的研究、へき地教育に関する法整備に関する研究、それに付随するへき地教育実践研究を主な対象とした。

へき地教育研究は「教育の機会均等」のへき地での実現という背景を常に持ちつつ法整備に結びつくとともに、その後は社会的条件の変容に対応する教育実践として展開されてきたものであった。一方、何を「教育条件」とすべきかについて一律の基準を設定することは難しく、具体的な社会的条件や地域性に基づいた検討が求められていることを確認した。

● キーワード

へき地教育

小規模校

学校統廃合

教育条件

はじめに

少子高齢化に伴い、日本全国において、学校の少子化・小規模校化が進んでいる。こうした中、教育研究分野において、へき地小規模教育に対して注目が集まっている。高橋・加藤は、「人口減少社会」における教育経営の課題として、へき地小規模校における学校経営・カリキュラム開発に関する研究動向のレビューを行っている⁽¹⁾。また、玉井は、全国的な小規模校化が進む中で、これまで例外として扱われてきたへき地小規模教育及びその方法の研究の汎用可能性について論じている⁽²⁾。玉井が指摘する通り、学校の少子化・小規模校化に伴い、今後の学校経営・教育経営の方策を考える必要は生じている。その際、長年積み重ねられたへき地教育研究は非常に重要なものとなる。

「へき地教育」とは、「へき地学校」で行われる教育という意味で用いられるのが一般的である。「へき地学校」は、へき地教育振興法（以下、へき振法）では「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」と定義され、文部省令で定めた基準に従い都道府県条例によって指定を受けた学校を指す⁽³⁾。このへき振法は1954年に地域の教育格差の解消を目的として制定されたものであり、戦後、憲法・47年教育基本法の理念を実現するための法律である。1960年代以降は日本国内の総合開発計画や日本列島改造論といった地域再編計画が進行し、へき地の様相も大きく変わることとなった。そのため同法はおよそ10年ごとに改訂され、その都度「へき地」の基準も変更されてきた。「へき地教育」概念も、こういった暮らしの変化、それに対応する基準の変更に影響を受けてきたものと考えられる。

そこで本稿では、へき地教育に関する先行研究を対象とし、これまで何がへき地教育振興の議論の中心とされてきたのか、また、へき地性の克服のためにどのように法整備が行われたのかについて、へき振法の変遷に着目して整理を行うことを課題とする。この作業を通して、今後のへき地教育研究の論点を抽出することを目的とする。

具体的には以下の順序で整理を行う。まず「へき地教育」概念の登場とその変化について整理を行う。次にへき地教育振興法の制定と変遷、それに伴う「へき地指定校」の量的変化を示す。そして、少子高齢化に伴う地域の変容、特に2000年代以降の「へき地教育」の捉えなおしと「へき地教育」実践の新たな課題について整理を行う。

1. 「へき地教育」の発見とその振興

(1) 「へき地教育」概念の登場

日本におけるへき地教育は、1872（明治5）年の「学制」に遡る。ここでは、「へき地教育」という用語は用いられていなかったものの、「既に学制において『僻遠の村落』という表現が登場し、そのような地域での学校設置に特別な配慮を示すことが承認されていた」⁽⁴⁾。しかし、ここでの「特別な配慮」とは、「他地域と同じレベルの教育をその地域に保障するためのものではなく、今日のへき地教育政策とは、その性質を異にしていると言わねばならない」⁽⁵⁾と指摘されている。例えば、1886（明治19）年の小学校令では、小学校に就学義務を規定したが「土地ノ情況」によっては「小学校簡易科」に代用できるとし、小学校簡易科の多くが僻遠性による適用であった。さらに1890（明治23）年に出された改正小学校令では、「僻地の児童は期限のない猶予若しくは免除という形で事実上制度的な学校教育の外

に置かれた」とされている⁽⁶⁾。

その後、1900（明治33）年に「市町村立小学校教育費国庫補助法」が出され、授業料が不徴収となったことにより就学率が向上していった。同年に「僻陋地増加加俸」が制度化され、「僻陋（へきすう）地」という言葉が用いられるようになるとともに、若干の支援体制が整った。しかし就学規制を弱めるなど特別な措置があったことで、「僻陋地増加加俸」の影響はかえって限定的となり、へき地のみを対象とした制度的援助が確立したとはいえなかった。その背景には、1890（明治23）年に出された教育勅語による天皇制の教育思想の普及があり、児童生徒数の少ないへき地においては、投資に見合う教育効果が期待できなかったことが指摘されている⁽⁷⁾。

以上のように、「へき地教育」なる用語が誕生するまでの間は、「僻遠の村落」での教育については「村落小学」「村落学校」「村落教育」や「田園教育」「農村教育」などの研究の一部に存在していたのみであった。しかも、これらの概念は「へき地教育」に合致するものではなかったとされている⁽⁸⁾。「へき地」という用語が最初に使用されたのは1948（昭和23）年「へき地所在官公署在勤職員の特殊勤務手当」の支給の制度化によるものであった。教育の分野においては1954（昭和29）年のへき振法の制定によって初めて「へき地教育」という用語が採用されることになった⁽⁹⁾。また、へき振法では社会教育を除外し、学校教育のみを振興の対象とした。こういった経緯を経て、「へき地教育」とは「へき地指定を受けた学校での教育」だという理解が定着していったものと考えられる。

（2）へき地教育の振興を目的とした「へき地教育」研究

1954（昭和29）年にへき振法が制定され、その制定運動とも相まって1950年代にへき地教育研究が盛んに行われるようになった。それらの研究は社会学における格差研究などを視座とし、へき地の教育の実態やへき地の子どもの困難を明らかにすることに主眼が置かれていた。こうした研究はへき地教育の振興を目的とする社会運動と合流し、へき振法の制定とその後の制度充実に向けた力と結実していったものと考えられる。

この時期における主要な研究は、海後宗臣、牧野巽、細谷俊夫らが編集者代表を務める『へき地の教育（講座教育社会学第9巻）』（1956年、東洋館出版社）、全国へき地教育研究連盟（以下、全へき連）が中心となってまとめた『講座へき地の教育』（全5巻）（1965年、東洋館出版社）⁽¹⁰⁾である。また、同時期には、都道府県の教育センターや教育研究所がへき地教育に関する調査を行なっていることも確認されているが、本稿では紙幅の関係から全国的な研究である先の2つの研究のみを取り上げる⁽¹¹⁾。以下では、便宜上前者を『講座教育社会学』、後者を『全へき連講座』と表記する。

これらの研究の共通点は、教育の機会均等の実現を重視する立場から、へき地の教育の諸条件を一般の水準まで引き上げることを問題意識として共有している点である。『講座教育社会学』では、へき地を「交通の弁を欠き従つて外界との接触交渉に乏しい封鎖的な土地」とし、教師不足や施設設備等の課題を抱え、「教育に対する理解と熱意を欠き易い」場所だとしている。そのうえで、教育の機会均等により「僻地の児童も他の地方の児童と同様な欠けるところのない人間に形成する教育を樹立する事は、現在の日本が負ふ緊急な課題の一つである」としている⁽¹²⁾。また、『全へき連講座』の第1巻である『へき地教育の振興』の「まえがき」では、当時の全へき連委員長跡辺源之輔がへき振法制定後の10年を振り返り、「その間にあげられた成果は多く、とくに施設設備の改善や学習指導法の研究

には画期的な前進がみられるなど、前途に明るいものを感じる」としている一方、「都市や近郊地域の現場は経済成長とともに文化水準が加速度的に上昇しているので、交通、経済条件その他の問題の多いへき地は、これに追いつくことができず都市とへき地の間の格差は依然として残されており、その影響は教育の面にも少なからずみられる」と記している⁽¹³⁾。教育の機会均等実現という理念に基づき、都市部との依然として縮まらない「格差」を問題としており、「よりよい教育実践をおこなうことによる教育格差の解消」を目標としていることがうかがえる。

教育の機会均等という共通の理念に立つこれらの研究は、まずへき地教育の実態を解明することから取り組んでいった。『講座教育社会学』では、教育を取り巻く「僻地社会」の実態の分析に重きを置いている点が特徴的である。そこでは、へき地の自然条件（温度・降雨・積雪・風位風速など）や交通条件（道路・鉄道・バス・便船）、「通婚圏」、へき地における経済生活や労働条件、医療や公衆衛生などを指標としつつ、へき地における人々の生活空間の限定性、個人の経験領域の偏り、教育や文化に対する認識の遅滞などを明らかにすることを試みている。一方、『全へき地講座』の第1巻では、へき地の学校の現状として、学校数や学校の分布、通学状況や卒業後の状況、体位・健康状況などに言及している。また、同時に要保護世帯の子どもや長期欠席の子どもの把握も行っており、へき地における貧困の割合の高さを問題としている。さらに、へき地の教師に関して、年齢構成、経験年数、職名、学歴など詳細な調査を行っており、へき地教育の振興において、教師の確保の必要性を明らかにしている。

これらの調査によって、「へき地教育の実態」が明らかにされていくこととなった。北海道教育大学へき地教育施設は1960年にへき地の特性を①自然的悪条件、②僻遠性、③文化的遅滞性、④教育的低調性、⑤社会的封鎖性、⑥経済的貧困性と規定した。これらの「へき地教育の実態」の特定は、へき地の教育条件整備をめぐる運動に、確固たる根拠を与えたという意味で、大きな意義を持っていたと考えられる。一方、この間に「へき地＝遅れている」といったへき地のマイナスイメージが形成され定着していったと捉えることも可能である。

2. へき地教育振興法の制定とへき地教育の量的把握

(1) へき地教育振興法の制定過程

①へき地の教師達による全国組織設立の動き

へき地に対して特別な措置が講じられたのは1950年代に入ってからである。それ以前には、1900年に制定された「市町村立小学校教員加俸令」に見られるように、地方長官の裁量において「特別加俸」が与えられることになっていた⁽¹⁴⁾。戦後もへき振法が設立するまでは不安定でわずかな額の手当しかなかった⁽¹⁵⁾。

こうした中で、へき振法はへき地学校の教員の運動によって設立された。きっかけとなったのは、1951年9月24日から3日間、岐阜県高山市とその周辺で開催された「小さい学校教育研究全国大会」（岐阜県教育委員会主催、文部省後援）である。当時へき地の学校の教育環境は厳しく、授業内容、環境整備のいずれにおいても「教育の機会均等」が実現されているとはいえなかった。この改善方法を模索するために開かれたこの大会に、当時へき地で勤務していた教師は多くが自費で参加した⁽¹⁶⁾。

へき振法につながるきっかけとなる発言があったのは、3日目に行われた全体会場での場であった。

ここでは、単級学級・複式学級の経営、施設・設備、学習指導の改善などを話題とし、へき地において「義務教育の過程をどこおりなく行ない、教育の機会均等を実現するにはどうすればよいか」が中心的な課題として議論された⁽¹⁷⁾。この解決方法として「全国的な研究団体組織」の必要性が明らかにされた。この全国組織が後に全へき連となり、へき振法制定への大きな動きの柱になる。

ただ当時は県単位での組織もない自治体もある状況だったため、翌年の北海道大会において全国組織をつくることを目途に、各県での組織設立を目指すことが提案され、これが満場一致で可決された⁽¹⁸⁾。同時に各県の代表者によって「全国的な研究団体組織準備委員会」が設立された⁽¹⁹⁾。のちにへき振法設立運動の母体にもなる全へき連結成のきっかけとなったこの大会を、全へき連では「ゼロ回大会」と呼んでいる。

翌年、1952年7月2日から3日間、北海道帯広市と周辺7町村で第1回「全国単級複式教育研究大会」⁽²⁰⁾が開催された。この大会に先立って、7月1日の夜に全国の代表者が集まり「全国へき地教育研究連盟」(全へき連)が結成され、大会最終日の閉会式後に「全国へき地教育振興大会」が開催された。この大会では全へき連の幹事長となった渡辺ユキ氏が決議文を読み上げ、下記の事について決議された。それは、①へき地教育振興法制定に関すること、②単級・複式学級用教科書の編さん発行に関すること、③各都道府県教育委員会に単級、複式教育研究者の専任指導主事任用に関することであった。

つまりへき振法の制定につながる動きは、この第1回全国へき地教育振興大会においてすでに決議されていたものであった。その背景には「教育の機会均等」をへき地教育において実現するための全国組織結成の動きがあり、それらは教育行政の力を借りながら、多くの現場教師に支えられたものだということである。

②へき地教育振興法制定への動き

上記の全へき連における決議⁽²¹⁾を受けて、委員長らは翌月からその実現へと動き始めた。その動きは1952(昭和27)年8月に松浦秀雄委員長が上京し、へき振法制定に関する決議文と要望書を文部大臣、国会などに提出したのが始まりであった。その後役員を中心として何度も東京に足を運び、へき振法制定の請願書の提出やへき地の教育環境整備を訴え続けた。法制定に向けて教育現場からは13,000を超える資料と4,000の請願書が提出された。

1983(昭和58)年7月1日には「全国へき地教育振興促進期成会」(全へき振)が設立された。これもきっかけは1952(昭和27)年7月4日の全へき連の第1回大会の時であるが、こちらは町村長、教育委員、教育長など行政関係者の会合であった。全へき連が主に研究活動を目的とした団体であったのに対して、全へき振は行政の責務である条件整備の役割を果たすためのものだった。全へき振は発足当初から、へき振法の制定運動とその裏付けとなる予算確保のための運動を行った。

こうした動きの中で、1953(昭和28)年の第16回(特別)国会において、「へき地教育振興に関する決議」が採択された(1953年7月30日)。参議院本会議決議本文によると、この決議は憲法25条、26条を念頭におきつつ、「交通困難にして、経済的、文化的に立ちおけている、いわゆるへき地住民の生活および子弟の教育」について「視るに忍びない窮状」にあるとし、この問題を看過することは「日本の恥辱である」としている⁽²²⁾。そして政府の役割として「へき地教育の実情を深く考慮し、へき地教育振興の基本対策を樹立するとともに、教育施設の整備、優秀教師の確保、及び生徒児童の完全就学

をはかるため、速やかに強力適切な措置を講ずべき」とした。こうした決議をもとに衆参両院の文教委員が全国10ブロックのへき地を視察するなど、活動が活発化した⁽²³⁾。

国会においても問題が把握され関心が寄せられる中、文部省もそれらの運動を支えた。へき振法の制定においては「へき地とは何か」の定義づけ等、根本的な部分から始める必要があり立法は極めて困難であったが、当時この動きに強く理解を示した人物の中で、天城勲初等中等局財務課長(当時)が立法作業の役割を担った。

へき振法制定においては、財政問題(予算措置)⁽²⁴⁾と立法化の2つの問題があり、加えて立法化においては①国と各自治体の協力体制(各自治体の役割と努力)をどう法律に盛り込むか、②困難な財政状況の中で、国と各自治体の責任をどう明確化するか(義務規定化は困難)、③へき地教育振興にはへき地の長所の発見と活用、及びそれによる教師への激励も含むべきだが、それを条文化することへの困難さ(これはのちに断念)という3つの課題があった。しかしこれらの課題を明確化したことで法案作りの基本も定まり、全へき連の役員である渡辺ユキ氏と全へき振事務局である高橋安五郎氏が、法律原案審議会(自由・改進黨・左右社会党、法務局・林参事官)に参加し、現場の声が法案に反映されるよう努力しつつ作業を進めた。そして、1954(昭和29)年3月初めの某日、夜通し作業が進められ、早朝6時に法案が定められることとなった⁽²⁵⁾。

1954年4月2日、へき振法案は国会に上程された。それまでの陳情等の運動によってへき地教育に対する関心と理解が深まっていたことも影響して審議は問題なく進行し、5月21日に国会を通過、6月1日に公布施行された⁽²⁶⁾。

以上の法制定までの動きから分かるように、へき振法は教育現場における実情をもとに訴えを起こした教員たちと、それを支える行政関係者によって設立された法律であることがわかる。

(2) へき地指定の仕組みと基準及び指定校数の変遷

①へき振法の基準改定とへき地指定校増減の概況

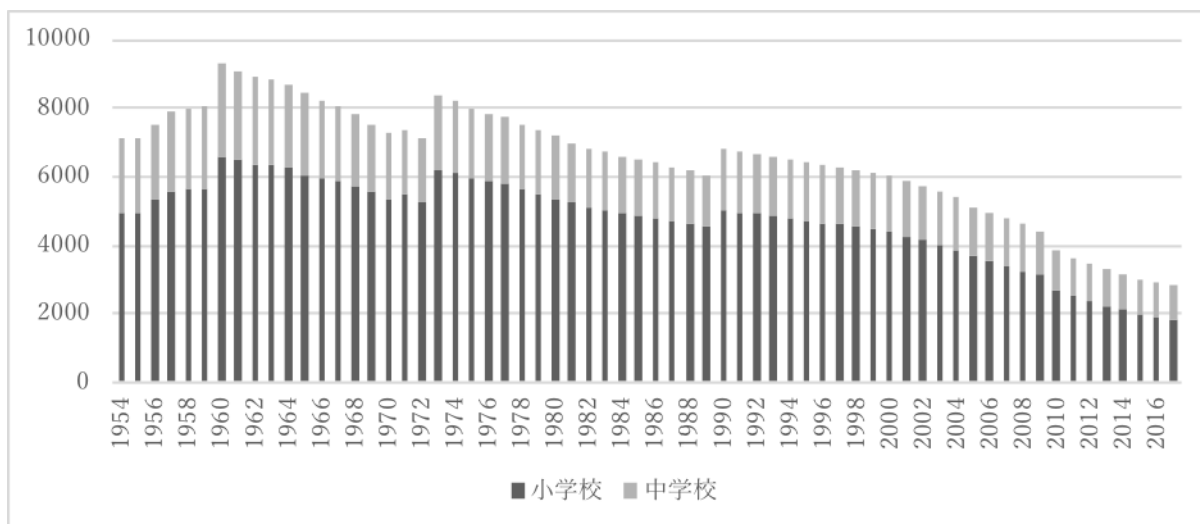
へき振法が制定されて今日にいたるまで、その目的は変わらず「教育の機会均等の趣旨に基づき(中略)へき地における教育の水準の向上を図ること」とされている。また、その項目も「定義」「市町村の任務」「都道府県の任務」「文部大臣の任務」「国の補助」「補助金の返還」「政令への委任」「負担金、補助金等の配分」といった構成そのものに変化はない。

一方で、条文は時代にあわせて変化している。例えば「定義」を見ると、制定当時はへき地を「交通困難で自然的、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」としていたが、1958年の一部改正により「交通条件及び(後略)」として改められた。これは、「交通の困難性を大前提にする定義が、実態にそわない」ため、「交通条件を他の条件と並列に置くようにした」⁽²⁷⁾という背景がある。

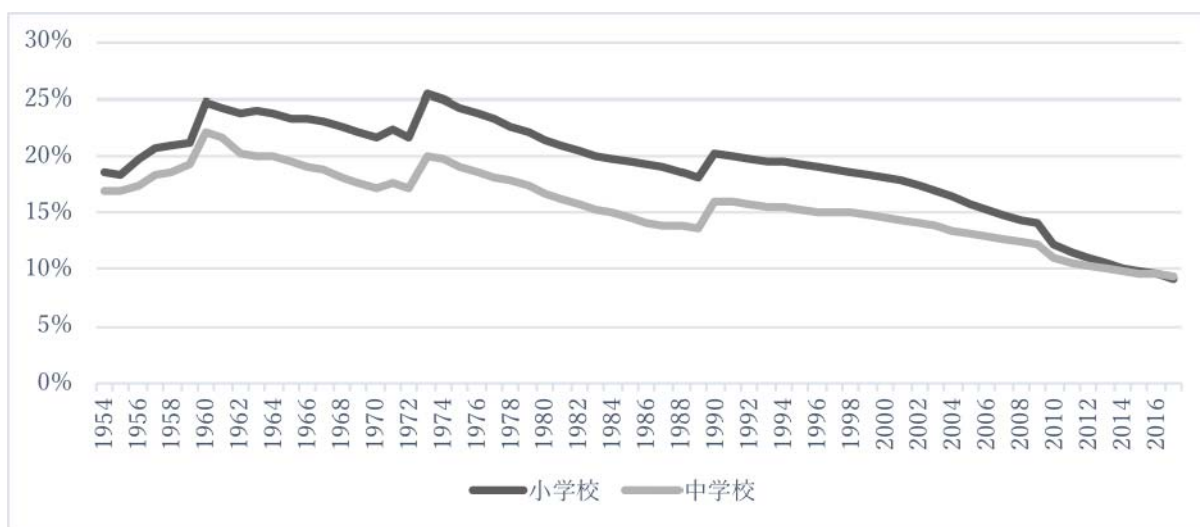
このようにして、へき振法は設立当初に掲げた目的を達成するために改正を繰り返してきた。それらの改正は、基本的には実情に反してへき地指定されていない学校を、実態に即して指定するという方向性だったと考えられる。図表1のように、へき地指定小・中学校は1960(昭和35)年、1973(昭和48)年、1990(平成2)年に増加しており、この前年に必ずへき地指定基準が変更されている事からもそれが見てとれる。ただし一方で、2010年には、特にその割合(図表2)において目立って減少しており、

この時にも基準の改定が行われている⁽²⁸⁾。

この基準は「へき地教育振興法施行規則」によって定められており、定期的な基準の見直しがなされている。本節ではこの基準の改定時に着目してその変遷を見るが、先に指定の仕組みや補助の対象について確認する。



図表1 へき地指定小・中学校の推移



図表2 全学校数におけるへき地指定校の割合

②へき地級地指定の仕組み—へき地級の決定—

へき地の学校は、大まかには諸条件によって「基準点数」を定め、特殊な条件下にある地域については「調整点数」を定め、「基準点数」±「調整点数」によって算出された「合計点数」が45点以上となった場合にへき地級地として指定される。つまりへき地として厳しいほど点数が増えることになる。また、35点～44点の場合は「へき地学校に準ずる学校（以下、準級地）」とされる。合計点数と級地の関係は図表3の通りである。

図表3 合計点数と級地の関係

準級地	1級	2級	3級	4級	5級
35~44点	45~79点	80~119点	120~159点	160~199点	200点以上

「基準点数」は、主要な公共施設や生活に必要な場所（要素）までの距離で計算される。要素は本土かそうでないかで違いがあり、本土の要素となるのは以下の通りである⁽²⁹⁾。駅又は停留所、旧総合病院、病院、診療所、高等学校、郵便局、市町村教育委員会、金融機関、スーパーマーケット、市の中心地、県庁所在地又はこれに準ずる都市の中心地までの、それぞれの学校からの距離。「駅又は停留所」を除くすべての要素は、その場所までの間に交通機関がどの程度あるかも基準となる⁽³⁰⁾。

同様に、いわゆる「離島」の要素として特別なものは以下の通りである。本土からの月間の定期航行の回数、本土からの海上の距離、船着き場までの距離（交通機関の有無）。それ以外は本土の要素と同様のものだが、島内にそれらが無い場合の加点と、それらの要素に行くまでに海上を交通する部分の1日の定期航行の回数による加点がなされる。

これらの要素ごとの点数も必ずしも一律ではなく、道路の「積雪、なだれ、でいねい、地滑り等の自然的条件による交通困難の日数や交通機関の一日の運行回数等による補正」も行われる。

また「調整点数」は、学校における上水道の施設状況や地域状況、児童生徒の通学距離、図書館や博物館と学校の距離、携帯電話の使用可不可、勤務教員数、分校の場合の本校との距離、役場までの距離などによって細かく点数が加点される。

③へき地指定の仕組み—補助内容—

へき振法によれば、具体的な措置は市町村、都道府県の状況に応じて各自治体で行われることになる。へき振法の中で規定されている任務は以下の通りである。

【市町村の任務】（へき振法第3条）

- 1) へき地学校の教材、教具等の整備、教員の研修その他教育内容を充実するため必要な措置を講ずること。
- 2) へき地学校に勤務する教員及び職員のための住宅の建築、斡旋その他その福利厚生のため必要な措置を講ずること。
- 3) 体育、音楽等の学校教育及び社会教育の用に供するための施設をへき地に設けること
- 4) へき地学校における教員及び職員並びに児童及び生徒の健康管理の適正な実施を図るため必要な措置を講ずること。
- 5) へき地学校の児童及び生徒の通学を容易にするため必要な措置を講ずること。

【都道府県の任務】（へき振法第4条）

- 1) へき地における教育の特殊事情に適した学習指導、教材、教具等について必要な調査、研究を行い、及び資料を整備すること。

- 2) へき地学校に勤務する教員の養成施設を設けること。
- 3) 上記市町村の事務の遂行について、市町村に対し、適切な指導、助言又は援助を行うこと。
- 4) その設置するへき地学校に関し、市町村の役割と同様の事務を行うこと。
- 5) 教員、職員の定員の決定について特別の考慮を払うこと。
- 6) 教員の研修について教員に十分な機会を与えるように措置し、研修旅費等の経費の確保に努めること。

以上の市町村、都道府県の任務について、国は定められた内容について財政的な補助（基本的に経費の二分の一）を行うこととされている。

③へき地基準の変遷

へき地級の算定はおおよそ6年ごとに行われる（へき振法第13条）。各地域の実態に合うよう、学校のへき地級を見直すためである。また、算定基準はおおよそ10年ごとに見直されるのが通例である。

へき地の見直しは、1954（昭和29）年にへき振法が制定されて以降、4回のへき地級地基準改定と7回のへき地級見直しが行われている。へき地級地基準は上述のようにへき振法施行規則に定められているが、これまでのへき地基準の改定を見ると、概ね次頁図表4の様な変遷をたどっている。前述したように、図表1・図表2においてみられるような増減は、この基準の改定の翌年に起こっている。

また、現在の基準からは削除されている上水道の設置や風土病、湿潤地帯等の地域的条件、児童生徒の自宅と学校との距離などについては、現在は調整点数として残されている。

基準の改定によってへき地校数が増える場合があることは上述した通りだが、一方ですべての地域について当てはめる基準である性質上、北海道などの特殊な地域においては実態に合わず級地が下がることもあった。北海道宗谷管区では離島の級地が実態と合わずに下がることになり、関係者の努力によりへき地級が維持できた事実もある。へき振法制定過程に見られたような、現場教員たちによる教育の機会均等を実現させるための運動が、現在も必要とされている証左でもある。

図表4 へき地基準の変遷		1990(平成2)年	2006(平成18)年	2009(平成21)年
1959(昭和34)年	積雪・なだれ等自然的条件による交通困難	積雪・なだれ等自然的条件による交通困難		
1)	積雪・なだれ等自然的条件による交通困難 の状況	1) 積雪・なだれ等自然的条件による交通困難 の状況	削除	削除
2)	駅又は停留所までの距離	2) 駅又は停留所までの距離	1) 駅又は停留所までの距離	1) 駅又は停留所までの距離
3)	電気の供給状況	削除	削除	削除
4)	トンネル等の預聴覚教材の使用困難	削除	削除	削除
5)	電話の有無	削除	削除	削除
6)	上水道の設置	3) 上水道の設置	削除	削除
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	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	削除	削除
8)	渡船の有無	削除	削除	削除
9)	児童の自宅と学校との距離	5) 児童の自宅と学校との距離	削除	削除
10)	学校から教科用図書・学用品購入地までの距離	6) 学校から教科用図書・学用品購入地までの距離	削除	削除
11)	生活保護法に係わる児童の割合	削除	削除	削除
		7) 図書館・博物館等と学校との距離(補筆)	削除	削除
		8) 食料品・日用品購入地と学校との距離(補筆)	削除	削除
12)	学校に勤務する教員数	9) 学校に勤務する教員数	削除	削除
13)	教職員の借家・借室割合	削除	削除	削除
14)	分校における本校との距離	10) 分校における本校との距離	削除	削除
			2) 総合病院までの距離	削除
			3) 診療所までの距離	2) 旧総合病院までの距離 3) 病院までの距離
			3) 診療所までの距離	4) 診療所までの距離
			4) 全日制普通科のある高等学校までの距離	5) 全日制普通科のある高等学校までの距離
			5) 郵便局までの距離	6) 郵便局までの距離
			6) 市町村教育委員会までの距離	7) 市町村教育委員会までの距離
			7) 市役所の所在する地点までの距離	8) 市の中心地(市役所の所在する地点)までの距離
				9) 金融機関までの距離
				10) スーパーマーケットまでの距離
			8) 県庁所在地又はこれに準ずる都市の中心地までの距離	11) 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)	12) 交通機関の交通条件(鉄道・バス・船)

※1959年～2006年までの基準については、玉井康之「『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遷とへき地の課題」『へき地教育研究』(62)(pp.3-5)から引用し、2009年の基準についてはへき地教育振興法施行規則より作成した。

3. 地域の変容と「へき地教育」の積極的捉え直し

(1) 先行研究から見るへき地教育の捉え直し

高度経済成長期に入ると、地方から都市への長期出稼ぎなども一般化するなど都市と地方の人の行き来が活発に行われるようになる。また、全国的な交通網と通信機器の発達により「へき地教育」を取り巻く環境の変容が進行していった。こうした動きのなかで、「へき地」の変容に注目した研究が行われるようになる。千野らによる一連の研究では、高度経済成長に伴う長期出稼ぎによる家庭生活の実質的崩壊がへき地・農山漁村で目立っていることを問題の出発点としている⁽³¹⁾。また、同時に減反や地域開発政策による「地域破壊」のなかで、「へき地教育」の問題を地域問題の中で捉え、教師集団と地域住民の連帯によるへき地の振興を捉える視点を提示している⁽³²⁾。さらに、続編では、都市における「過密がもたらす教育破壊・人間破壊」を問題意識としつつ、へき地における「地域にむすびつく教育」の今日的意義を提起している⁽³³⁾。

一方、神田嘉延は学校教育と社会教育を射程に入れつつ、農村教育学の立場から「農村漁村住民にとっての教育問題ばかりでなく、国民教育全般をむらから見つめなおそう」としている。それはすなわち、「むらの教育の中に教育の本質を見つけ出そうとしたもの」であった⁽³⁴⁾。このように、1970年代以降になると都市化による公害問題や都市化による治安の悪化などが問題とされるなかで、「へき地教育」が別の角度から注目されはじめるようになる。

そのなかでも、へき地の地域環境や学校環境を特に積極的に位置づけようとしたのが玉井康之である。玉井は、北海道教育大学のへき地教育研究施設に所属し、1990年代以降のへき地教育研究やへき地小規模校の実践研究に従事するなかで、「へき地教育」の持つ可能性に着目するに至った。それは、へき地のマイナスイメージを払拭したいという問題意識に基づく、へき地教育の積極的な捉え直しの試みだった。玉井は、へき地教育を「都市の俗悪性の影響を受けず、豊富な自然や農村の伝統的な文化を生かしながら、公教育の本来的な機能である生きる力や心の教育を重視した教育であり、学校教育のみならず地域の教育力や家庭の教育と連携しながら教育活動を展開できる教育環境や教育活動の総体であると定義づけることができる」としている⁽³⁵⁾。へき地振興の成果として、一定以上の施設・設備も整い、インターネットなどの情報網の整備により、同時にへき地においても同じ情報を享受できるようになっている。そこでは「へき地地域の矛盾は必ずしもへき地教育の矛盾ではないということを確認しておかなければならない」⁽³⁶⁾という。

玉井は、こうしたへき地の積極面を1990年代以降の教育政策との関連で評価しようとしている。1985年の臨時教育新議会の答申後、1996年中央教育審議会「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」において、地域の素材を活用した教科の応用性、自然体験学習、農漁業体験の重視、地域奉仕活動・ボランティア、横断的・総合的学習などが提起された。次いで出された、1997年の政府「教育改革プログラム」、1998年中教審「新しい時代を拓く心を育てるために」などにおいても、地域社会との連携や体験学習を重視している。これらの政策を、①地域に根ざした学校づくりや学校開放の推進、②地域素材・地域資源を生かしたカリキュラムづくりの推進、③地球環境危機に起因した地域環境教育の推進、④生活体験学習・自然体験学習の推進、⑤農作業などの勤労体験学習の推進、⑥高齢者とのふれあいやボランティア活動の推進、⑦密接な人間関係の育成と心の教育の推進、という7つの重要項目に整理し、これらの政策課題にへき地教育の特性を積極的に生かすことで対応が可

能だとしている。

(2) へき地教育実践の現代的課題

藤岡は問題意識にて、近年のへき地教育は「インターネットや衛星放送の受信」が可能となったことから「都市部との文化的差異は縮小されるようになった」とし、同時に「インターネットやICTを用いた教育が行われるようになり、へき地であっても、平坦部・都市部との教育条件の差は薄まりつつある」としている。一方で「限界集落が増え、少子化と高齢化が進み、鉄道やバスの廃止、郵便局や診療所の廃止、学校統廃合で過疎化の進行がみられ、都市部との新たな格差が生じている」と今日的課題を指摘している⁽³⁷⁾。この指摘に見られるように、文化的・教育的条件としての格差はなくなりつつある一方で、地域社会自体の存続という課題が学校の背景に存在している。

藤岡の指摘にあるように、2000年代以降になってへき地学校・小規模校におけるICT利用教育の実践報告が見られるようになる。へき地教育実践に関する先行研究は、1953年以降毎年発刊されている北海道教育大学『へき地教育研究』を中心として多数の積み上げがあるが、同誌におけるICT利用教育の実践報告として松浦俊彦・吉野隆宏の論文を挙げることができる。同論文では、北海道教育大学附属特別支援学校と相談依頼校をWebカメラでつなぐ取り組みや、大学出前講座をWebカメラで学校とつなげて行う取り組みが掲載されている⁽³⁸⁾。また、高橋望・加藤崇英の整理によると、遠隔授業・遠隔教育やテレビ会議システム、メールでの指導案の共有の取組が先行研究として挙げられている⁽³⁹⁾。

ICT利用に関する課題としては、コンピューター等の設備にかかる事前準備や、教師のICT利用に関する専門的知識が必要となるという点が指摘されている⁽⁴⁰⁾。ICT利用がへき地教育実践で利用されるのは、多様化する教育課題に対して、へき地指定校は専門家や専門機関へのアクセスが困難であることが要因とされる。ICT利用により、子ども・教職員が情報の提供や支援を受けることが可能となり、教育条件の格差を減らすことが可能としようとするものである。

専門機関・専門的知識へのアクセスとも関わるが、へき地指定校における特別支援教育に関する研究もみられる。二宮信一らの研究では、特別支援教育の実施やインクルーシブ教育の推進の中で、へき地においては学校間連携、地域との連携を重視する必要があるとし、実践の紹介・分析を行っている⁽⁴¹⁾。その問題意識に、「へき地においては、専門家や専門機関は少なく、日常的に活用できる状況にもないため、配慮を要する子どもが在籍していた保育所・幼稚園等の関係機関とそれを引き継ぐ小学校等との関係強化を通して、支援を質的に向上させていくことが求められていると考えている」⁽⁴²⁾とあるように、ICT利用がへき地教育で採用されていく過程と同様な理由で、特別支援教育における地域内連携が重要視されていると考えられる。

ICT利用、特別支援教育に関する先行研究を通して見受けられるのは、インターネット等を通じた接続は可能であっても、学校統廃合や公共交通機関の減少等、過疎化が進行する中で、子ども・父母・教師が直接に専門的知識・専門機関と接することが困難になっている状況である。そうした「格差」をICT利用教育がどの程度埋めることが可能であるのか、今後検討が必要ではある。

また、へき地指定校とは直接の関連はないもの、小規模特認校制度の活用が近年見られる。小規模特認制度とは、1997年の文部省初等中等教育局長通知「通学区制度の弾力的運用について」以降に導

入された、『学校選択制』（自由選択制、ブロック選択制、隣接区域選択制、特定地域選択制の5種類）の一形態である『特認校制』のうち、「小規模校」において取り入れられている制度」（丸括弧内筆者）である⁽⁴³⁾。法律に根拠を持たない制度であり、明確な定義・基準がなく、「在籍児童数が300名を超えるところもあれば、在籍数がわずかに数名のところまであり、多様」であるという。久保富三夫の調査によれば、2014年度の小規模特認校の総数は444校（小：365校、中：75校）であり、門脇による約10年前の2003年度の調査⁽⁴⁴⁾では241校（小：216校、中：25校）であったところから、約1.8倍と増加傾向にあることが指摘されている⁽⁴⁵⁾。同制度は地域に学校を存続させるために活用されることが多いことため、へき地指定校かつ小規模校である事例も存在すると考えられる。

おわりに

以上、本稿では、「へき地教育」概念とへき振法の変遷、また、2000年代以降の「へき地教育」実践の課題について整理してきた。

明治期においては、「へき地」とされる地域においては就学規制を弱めるなどの特別な措置がなされており、「へき地」の教育は振興の対象とはされておらず「特別加俸」も限定的なものであった。一方、1950年代に入って、へき地学校の教員の運動によってへき振法が成立した。そこでは、「教育の機会均等」をへき地教育においても実現したいという教師の要望と、その実現のための運動の存在を確認した。そして、へき振法制定によって「へき地」の定義が定められ、それに則ってへき振法施行規則が制定され、へき地指定の仕組み・要件が整えられた。へき地指定校の増減からは、社会的条件が変容していくなかで実情に応じてへき地指定がなされるように、へき地指定基準の見直しが数年ごとに行われてきたことが伺うことができた。一方、2010年前後の基準改定では、これまでとは違った減少傾向が見られ、その内実については今後の更なる検証が必要である。

以上のようなへき地指定基準の改定の内実は、「へき地」とは何か、また「教育条件」とは何かがその社会的条件によって変容していくことを物語るものであったともいえる。そのため、このへき地指定基準改定の際に存在していた地域の教育運動に着目していくことが求められる。たとえば、北海道宗谷地方においては、「へき地」の問題は「子どもたちの教育条件の問題」であるとして、1970年代前後からへき地指定の級地をめぐる要求運動を教育関係者の「共同」によりつくってきた経緯がある⁽⁴⁶⁾。へき振法制定当初の理念を踏まえた上で、これらの要求運動の意味をどのように読み解くかが今後の課題となるだろう。すなわち、いわゆるへき地指定校の当事者（教育関係者）たちが、教育条件の整備を求めて、具体的な支援の嘆願をしていた、その内容を明らかにすることである。

へき地教育の実践は、今後進むと思われる学校の小規模校化の中で重要な意味を持つ。他方、学校統廃合が進む中、学校の小規模校化に加え、学区の拡大あるいは拡散化が進む中、子どもたちの「教育条件」がどのように変容しているのか、その検討が必要である。その際、ICT利用や地域における連携の取り組みの重要性とそのための条件を確かめることも求められると考えている。

● 注

- (1) 高橋望・加藤崇秀「へき地小規模校における学校経営とカリキュラム開発に関する研究動向」『日本教育経営学会紀要』第 57 号、2015 年、242-252 頁。
- (2) 玉井康之「全国的小規模校化の中でのへき地小規模教育の積極面と汎用的活用の可能性」北海道教育大学『へき地教育研究』第 70 号、2015 年、1-8 頁。
- (3) 上滝孝治郎・児島邦宏「へき地教育」『教育大事典』第 5 巻、1978 年、第一法規出版、120-123 頁。
- (4) 門脇正俊「『へき地教育用語』の歴史的系譜についての一考察」『へき地教育研究』No. 43、1989 年、1 頁。
- (5) 同上。
- (6) 玉井康之「『地域と教育』研究における北海道の僻地教育研究の役割—都府県との比較による問題提起—」『へき地教育研究』No. 45、1991 年、3 頁。
- (7) 同上。
- (8) 前掲、門脇「『へき地教育用語』の歴史的系譜についての一考察」、1-9 頁。
- (9) 同上。
- (10) 全国へき地教育研究連盟は、へき地教育振興法制定十周年を記念して、それまでの全国の現場の研究と実践、指導者や学識経験者の理論などをまとめることを決議し、『講座へき地の教育』（全 5 巻）を編纂した。全 5 巻には、第 1 巻へき地教育の振興、第 2 巻へき地学校の学習指導(1)、第 3 巻へき地学校の学習指導(2)、第 3 巻学校・学級経営、第 5 巻教師と子ども、がある。
- (11) 都道府県ごとのへき地教育に関する調査については、藤岡秀樹「へき地教育再考—1950 年代の報告書に焦点を当てて—」（『京都教育大学教育実践研究紀要』第 17 号、2017 年、237-248 頁）などの一連の研究がある。
- (12) 白井二尚「序説」（『へき地の教育〈講座教育社会学第 9 巻〉』1956 年、東洋館出版社、1-15 頁）、1 頁。
- (13) 跡辺源之輔「まえがき」（全国へき地教育研究連盟編『へき地教育の振興〈講座へき地の教育 I〉』1965 年、東洋館出版社、1-3 頁）、1 頁。
- (14) 斉藤泰雄「へき地教育振興のための政策と取り組み—日本の経験—」広島大学教育開発国際協力研究センター『国際教育協力論集』第 7 巻第 2 号、2004 年 10 月、26 頁。
- (15) 久保義三「へき地教育振興法の検討」『へき地の教育〈講座教育社会学第 9 巻〉』1956 年、東洋館出版、299 頁。
- (16) 全国へき地教育研究連盟『へき地教育 30 年—その歩み、成果と展望—』1982 年 6 月、9 頁。
- (17) 同上、10 頁。
- (18) 提案したのは、当時福島県教育委員会のへき地教育専任指導主事だった渡辺ユキ氏（全国へき地教育研究連盟『へき地教育 30 年—その歩み、成果と展望—』1982 年 6 月、11 頁）。渡辺ユキ氏は、福島県山村の教師時代、朝日新聞社に「へき地の子どもたちの教育設備を充実してほしい」と陳情し、ベルマーク運動のきっかけを作った人物である（ベルマーク教育助成財団 web サイト『ベル運動創設のきっかけをつくった全へき連顧問・渡辺ユキさんご逝去』より（https://www.bellmark.or.jp/info/past_info/info_200512.html）、2018 年 3 月 29 日閲覧）。
- (19) また世話人として、この「小さい学校教育研究全国大会」を構想した、岸武雄氏（岐阜県教育委員会指導主事）、松浦秀雄氏（北海道立教育研究所員）、蔵清氏（石川県小・中学校長）の 3 人が就任した。構想メンバーは他に中村哲二氏（千葉県小学校長）がおり、中村氏と提案者の渡辺氏は連絡係となった。（全国へき地教育研究連盟『へき地教育 30 年—その歩み、成果と展望—』1982 年 6 月、11 頁）。
- (20) 主催は文部省、北海道学芸大学、北海道教育委員会、帯広市、十勝管内町村会で、開催されたのは御影村、音更村、大津村、上土幌村、池田町、芽室町、広尾町の 14 小・中学校。
- (21) 当時渡辺氏によって読み上げられた決議文においては「第 1 回全国単級複式教育研究大会において左記事項を決議し」とあるが、この大会は「第 1 回全国へき地教育振興大会」とも表現されているため、本稿では全へき連による「全国へき地教育振興大会」として記す。
- (22) 参議院 web サイト（http://www.sangiin.go.jp/japanese/san60/s60_shiryoku/ketsugi/016-29-1.ht

ml) より。2018年4月2日閲覧。

⁽²³⁾ 前掲、斉藤「へき地教育振興のための政策と取り組み—日本の経験—」、28頁。

⁽²⁴⁾ 予算措置については、国会において1954年度予算の修正があり、当面の補助金の予算措置が可能となった（前掲、斉藤「へき地教育振興のための政策と取り組み—日本の経験—」、28頁）。

⁽²⁵⁾ 前掲、『へき地教育30年—その歩み、成果と展望—』、17頁

⁽²⁶⁾ 本項は、全国へき地教育研究連盟『へき地教育30年—その歩み、成果と展望—』（1982年6月、15~18頁）から抜粋・引用した。

⁽²⁷⁾ 前掲、斉藤「へき地教育振興のための政策と取り組み—日本の経験—」、29頁。

⁽²⁸⁾ 具体的には1959→60年：小学校（5,674→6,607校）、中学校（2,366→2,712校）／1972→73年：小学校（5,254→6,221校）、中学校（1,833→2,172校）／1989→90年：小学校（4,516→5,000校）、中学校（1,521→1,810校）、2009→10年：小学校（3,113→2,669校）、中学校（1,316→1,183校）

⁽²⁹⁾ ここでいう「本土」は、本州、北海道、四国、九州及び沖縄島の本島である。

⁽³⁰⁾ 例えば、旧総合病院までの距離が70km（その間、交通機関が20kmある）の場合、交通機関あり20km：3点+交通機関なし50km：12点=15点となる。

⁽³¹⁾ 千野陽一編『へき地における国民教育の創造』1971年、民衆社、千野陽一編『過密・過疎、へき地の教育—続・地域における国民教育の創造』1975年、民衆社。

⁽³²⁾ 前掲、千野編『へき地における国民教育の創造』。

⁽³³⁾ 上滝孝治郎、白井尚、千野陽一編著『過密・過疎、へき地の教育—続・地域における国民教育の創造』1975年、民衆社。

⁽³⁴⁾ 神田嘉延『へき地教育—むらからの教育考—』1984年、高文堂出版社。

⁽³⁵⁾ 玉井康之「現代におけるへき地教育の特性とパラダイム転換の可能性」（『へき地教育研究』No.57、2002年、1-5頁）2頁。

⁽³⁶⁾ 同上。

⁽³⁷⁾ 藤岡秀樹「へき地教育再考—1950年代の報告書に焦点を当てて」京都教育大学教育学部附属教育実践総合センター『教育実践研究紀要』第17号、2017年。

⁽³⁸⁾ 松浦俊彦・吉野隆宏「双方向通信システムを活用したへき地学校への教育相談の実践」（『へき地教育研究』、63号、2008年）

⁽³⁹⁾ 前掲、高橋・加藤「へき地小規模校における学校経営とカリキュラム開発に関する研究動向」。

⁽⁴⁰⁾ 同上、247頁。

⁽⁴¹⁾ 二宮信一・古森康晴・佐藤航・服部健治「へき地における特別支援教育に関わる学校間連携の実践」（『へき地教育研究』第66号、2012年、79-92頁）、二宮ら「障害のある子どもと地域をつなぐ教師の役割—津別町における特別支援学級の実践から考えるインクルーシブ教育—」（『へき地教育研究』第67号、2013年、21-30頁）。

⁽⁴²⁾ 前掲、二宮他「へき地における特別支援教育に関わる学校間連携の実践」、79頁。

⁽⁴³⁾ 久保富三夫『小規模特認校』制度の先進事例に関する調査研究』『和歌山大学教育学部附属教育実践総合センター紀要【別冊】』2015年、39頁。なお、同制度が最初に導入されたのは、1977年度札幌市においてであったという。詳細は、門脇正俊「小規模特認校制度の意義、実施状況、課題」（『北海道教育大学紀要（教育科学編）』第55巻第2号、2005年）を参照のこと。

⁽⁴⁴⁾ 門脇正俊「小規模特認校制度の意義、実施状況、課題」（『北海道教育大学紀要（教育科学編）』第55巻第2号、2005年、35-50頁）。

⁽⁴⁵⁾ 久保富三夫「小規模特認校制度の教育的意義とその実現のための要件に関する研究」（『人間科学部研究年報』第17号、2015年）。

⁽⁴⁶⁾ 横山幸一・坂本光男『宗谷の教育合意運動とは』大月書店、1990年、107-112頁。

● 英文タイトル

Basic research on concept, legal, and reality of “remote education”

● 英文要約

The objective of this study was to organize past research studies on remote education in order to extract their arguments. This will serve as basic research on remote education, a topic that is once again garnering attention as a research subject as schools continue to experience a decline in the number of children as well as smaller class sizes. Areas of focus in this study include historical research on the concept of “remote rural area,” research on the legislation related to remote education, and research on the practical application of remote area education.

Achieving equal opportunity education in remote areas is always a consideration in the background of rural education research, and it is tied to legislation. It was implemented as an educational practice that addresses changes in social conditions. However, this study found that it is difficult to set uniform standards on what educational conditions should entail, and that examinations based on specific social conditions and localities need to be conducted.