

## へき地教育振興のための政策と取り組み - 日本の経験 -

斉藤 泰雄

(国立教育政策研究所)

### 1. はじめに

開発途上国における基礎教育の量的拡張、質的向上を阻害する要因の一つに山間へき地における教育の問題がある。困難はへき地に集約された形で出現する。学校へのアクセスを妨げる主たる要因は、他にも、貧困、少数民族、ジェンダー、心身の障害などがあるが、都市部の貧困層を別にすれば、これらの要因はすべてへき地という要因と重なりあう。これらの地域の学校は、児童生徒数の少なさから、単級学校、不完全学校、複式学級で編制されることが多い。勤務条件の劣悪さから有資格教員を確保することが難しい。家事手伝いや児童労働の要求が学習活動を阻害する。地域社会の伝統的価値と学校教育が葛藤を引き起こすことも多い。留年・中途退学者の多さや、全国的な学力達成度調査の結果などに示されるように、これらの地域で提供される教育の質がきわめて低い水準にとどまっていることは公然の事実である。

本論は、こうした途上国における問題状況を念頭に置きながら、日本におけるへき地教育への取り組みの経験を再検討することを目的としている。わが国においてへき地教育の問題への本格的な取り組みが開始されるのは、1954年(昭和29)の「へき地教育振興法」の制定以降のことである。わが国においても、この法律が制定された当時は「へき地住民の生活及びその子弟の教育は、現在、まことに見るに忍びない窮状にあり、これを放置することは文化国家としての日本の恥辱である」<sup>(1)</sup>、とまで言われる状況が支配的だったのである。それから50年が経過した。最近

では、わが国の教育界、マスコミ等で「へき地教育」が話題にされることはほとんどない。もちろん、へき地(過疎地)と呼ばれる地域やへき地校に指定される学校が解消されたわけではない。2003年現在でも、へき地校指定校は、小学校で約4,000校、中学校で1,500校存在している。しかしながら、幸いなことに、今日では、へき地での教育が「深刻な問題」であるとの認識は少なくなっている。へき地住民であるがゆえに、教育上、著しく不利な状態に置かれるという状況はほぼ解消されていると言えよう。日本は、へき地における教育問題の緩和、解消にいかに取り組んできたのか。本論では、主として1970年代までの取り組みを検討する。

### 2. わが国の国土環境と学校の普及

もっとも基本的な自然的地理的条件をとりあげれば、日本には、元来、山間へき地が多い。日本は、全国土の70%以上が山岳地帯であり、ここには火山も多い。国土利用の状況で見ると、全土の68%は森林であり、人口密度の高く産業の集中している低地は、国土の14%ほどにすぎない。耕地面積の少ない日本では、古くから山間にまで分け入り、段々畑や棚田を開拓し零細な農業を行った。炭焼きや森林伐採などに従事する者がいた。平家の落人伝説の残るような山深い村も存在した。また、戦後は、外地からの引き揚げ者や戦争被災者などの対策として、開拓地の開発が国の事業として推進された。これらの人々は、北海道の原野や本州の高原の山裾など未開墾地に入植し、小規模な集落を形成

していった。一方、四方を海に囲まれた島国である日本には島や半島が多い。海岸線の周囲 100 m以上の島は約6,800あり、1950年代の統計では、そのうち 400 ほどが人が住む有人島である。これらの約 1 / 3 は、住民人口が 500 人以下の小さな島であった。三方を海に囲まれた半島部の岬に散在する小さな漁村も多い。こうした山間地や離島では、当然、交通事情も悪いし、気候風土も厳しく、第一次産業の比率が圧倒的に高く、所得水準も低い。

こうした地域を含めて、すでに学校は存在していた。日本の義務教育は、日本に近代的教育制度が導入されて約30年後の1902(明治35)年には、就学率が90%に到達していた。この年、小学校の数は27,154校を数えていた。この数は、戦後、小学校の数がピークであった昭和32年の26,988校をも上回るものであった。1907(明治40)年には義務教育が6年間に延長されたが、翌年には就学率は95%を超えていた。小学校に関するかぎり、わが国ではすでに20世紀初頭に、山間へき地や離島を含めて、文字通り、全国津々浦々に学校が設置されるという状況が出現していた。第二次世界大戦後の教育改革により、六・三制が導入され、義務教育が中学校まで延長された。戦後の混乱期にもかかわらず、関係者の懸命の努力により1947(昭和22)年に発足した新制中学校も、就学率ははじめから99%をこえており、学校数も15,000校に達していた。量的普及ということからすれば、日本の義務教育制度は遅くとも1950年時点にはほぼ完成していたと言えることができる。

しかしながら、1950年代初めにいたるまで、わが国の教育政策において、へき地に存在する学校にたいして、何らかの特別の措置を講ずることはほとんどみられなかった。わずかに、へき地の学校に勤務する教員にたいする特別手当の支給が部分的かつ小規模に行われたにすぎなかった。教員へのへき地手

当、単級手当、複式手当のルーツに相当するものは、1900(明治33)年に制定された「市町村立小学校教員加俸令」により導入された。それは、へき地に勤務する教員への特別手当を次のように規定した。「市町村立尋常小学校本科正教員ニシテ単級学校ニ勤務スル者ニ八年額二十四円以下ノ特別加俸ヲ給ス其ノ僻陋ノ地ニ在ル多級学校ニ勤務スル者ニ八年地方長官ニ於テ必要ト認メタルトキ八年額十八円以下ノ特別加俸ヲ給スルコトヲ得」(第七条)。同令は、1909年に改正され、単級手当の加俸額が増加されるとともに、新たに「本科正教員ニシテ多級学校ノ一学年乃至四学年又八五学年ヲ以テ編制シタル学級ヲ担任スル者ニ二十四円以下ノ特別加俸ヲ給スルコトヲ得」「僻陋ノ地ニ勤務スル者ニ八年額十八円以下ノ特別加俸ヲ給スルコトヲ得」などの規定が追加された(教育史編纂会1964, 54-55頁)。いずれにしても、規定は手当額の上限を示したのみで、地方長官に裁量の余地を残すなど必ずしも厳格なものではなかった。戦中、戦後の曲折をへながら、へき地手当の制度は継続されたが、戦後は、手当の額も各都道府県の給与条例などによって定められ、各地域によって異なり、「これらの手当は、あるいみで不安定なものであるばかりでなく、その額もとるにたらない微々たるものであった」(久保1956, 299頁)という。これ以外に、学校の施設・設備の整備、教育内容や方法に関しては、へき地学校を対象にした特別の措置が講じられることはなかった。へき地教育振興法が制定される前年に発表された文部省の教育白書『我が国の教育の現状』(昭和28年度)には「へき地教育については、明治初年以來みるべき対策がなく、いわばまったく忘れられていたということは、関係者の互いに猛省しなければならない点である」(文部省1953)との記述がある。

### 3. へき地教育振興法の制定に向けて

1954年のへき地教育振興法の制定は、わが国におけるへき地教育への取り組みを推進するうえで画期的なものであった。また、この法律の構想と推進は、国の主導というよりは、むしろ、へき地学校に勤務する現場の教員たちによる熱心な運動や働きかけが、国会議員や文部省を突き動かし、その立法に駆り立てるといふプロセスを経て実現したことは注目すべきことである。へき地教育の問題が広範に認識されるようになり、その振興への機運が高まるのは日本が独立を回復してまもなくの1951(昭和26年)ごろからである。この年9月に、岐阜県高山市とその周辺の学校を会場として「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)が開催された<sup>(2)</sup>。この大会には、全国から多くのへき地学校の教員たちが参加した。多くは旅費自弁であったという。大会では第1～2日目は、高山市に近い小学校の分校を会場に公開授業と授業研究が行われた。ここでは、単級・複式学級の経営、施設・設備、学習指導の改善などが熱心に話し合われた。大会3日目の全体会では、問題を解決するために「全国のへき地教師が結集して、全国的な研究団体を組織する」ことが緊急の動議として出された。その方法論をめぐって議論は紛糾したが、最終的には、来年、全国組織をつくることをメドに、各県ごとに組織を固めようという提案が満場一致で可決された。

翌1952年7月、北海道の帯広市とその周辺の7カ町村を舞台に「全国単級複式教育研究大会」が開催された。これには全国から千人をこえる教師が参加し、地元北海道からの関係者を含めると千人をこえる大きな大会となった。大会に先立ち7月1日、先年の決議に従って、全国の代表者が集まり、「全国へき地教育研究連盟」(略称=全へき連)が結成された。この大会には、当時の天野貞祐文相も駆けつけへき地の教員たちを激励した。

へき地教育の実践的な研究の必要と振興対策が熱心に論じられた。大会3日目は全国へき地教育振興大会にあてられた。ここで一つの「歴史的な決議文」が採択される。これは後に「十勝原頭の誓い」とも呼ばれることになる。わが国における最初の「へき地教育宣言」ともいえる決議文は次のようなものであった(全国へき地教育研究連盟編 1982, 14頁)。

全国の僻地に散在する多くの学校が、よく経営されるかどうかは、わが国教育の将来を決する重大な要因をなすものである。これらの学校に学ぶ子供ならびに地域社会の実態は、僻地性、文化的沈滞性、経済的貧困性を内含し、更に、これらの学校の持つ一般的困難性は、子供の経験領域が狭く、校舎や施設は概してわるく、教師は得がたく、教育計画をたてることも又、容易ではなく従って学習指導の実質的向上を期し難い状態であります。今や教育の機会均等、生活文化の向上が叫ばれます今日こうして僻地の学校教育や僻地に住む人々の社会教育によこたわる幾多の困難な課題を僻地の住民、へき地の教育者、当該市町村にのみゆだねることなく、都道府県や国家の文教政策として恵まれない農山漁村の子供の幸福のために強力に推進すべきであることを確信するものであります。

第一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、以って所期の目的を達成せんとするものである。

1. へき地教育振興法制定に関すること。
    1. 単級・複式学級用教科書の編さん発行に関すること。
    1. 各都道府県教育委員会に単級、複式教育経験者の専任指導主事任用に関すること。
- 右決議す。

へき地教育振興法という名称と構想がすで

にこの段階で出現していることは注目されよう。関係者によれば、「へき地教育のかかえるさまざまな課題を解決するためには、弥縫的、部分的な施策ではどうにもならず法律によって抜本的、総合的な施策がとられなければならないと、つよく意識されていたからであった」という。

決議を採択すると直ぐ、全へき連は、幹部が上京して、決議文と要望書を文部省、国会に提出するなど活発な運動を開始した。幹部たちは旅費自弁で上京し、請願・陳情・実情説明を繰り返した。こうした教員たちの運動に呼応するような形で、町村長、教育委員会関係者や教育長など行政側関係者も動きだす。全へき連がその名が示すように「研究活動」を中心としたのにならして、教育活動をより効果的に進めるための条件整備の課題は、主として教育行政サイドに期待されたからである。教員たちの働きかけを受け、1年後の昭和28年7月、東京で「全国へき地教育振興促進期成会」(全へき振)が誕生した。北海道知事が会長となった。ここに全へき連(教師)と全へき振(行政)が一体となって、へき地教育振興法の制定に向けての運動がいつそう活発化することになる。新聞やラジオでもへき地教育問題が取り上げられるなど社会的な関心も高まったという。こうした運動の盛り上がりを受けて、昭和28年の第16回国会では、衆参両院で「へき地教育振興に関する決議」が提案され採択されるにいたる。この後、両院の文教委員会の委員が全国10ブロックのへき地学校を視察するなどの活動を行った。

こうした動きを受けて、文部省でも法案の作成が本格化する。文部省側でその中心となったのは、当時初等中等教育局財務課長であった天城勲であった。氏の回想によれば、「文部省内でへき地教育を所管する部局がなかったために、給与関係でへき地手当を担当していた自分のところでやろうかと決心した」<sup>3)</sup>という。法案作成作業には、全へき連、

全へき振の事務局責任者も参画し、現場の声を法律に反映させるように努力したという。

法案は「へき地とは何か」の定義づけから始めねばならず、かなり困難な作業であったという。特に、当時の限られた国家予算の中で、へき地の条件整備にかかわる各種の補助金の財源問題があった。幸いなことに国会で昭和29年度予算の修正があり、当面の補助金の予算措置のメドがついたこともあり、立法化に弾みがついた。こうして、法案は、昭和29年4月に国会に上程され、5月21日に国会を通過し、へき地教育関係者の悲願であったへき地教育振興法は、6月1日法律第143号として公布された。なお本法の採決に際しては、両院の文部委員会において、中央教育審議会にへき地教育振興策について諮問すること、今後へき地手当の大幅増額の措置を講ずること、施設設備の拡充で特別措置を講ずることなど、近い将来の見直しを内容とする附帯決議がなされた。

#### 4. へき地教育振興法の構造

法律は全9条の短いもので、第一条は、その目的を次のように述べる。「この法律は、教育の機会均等の趣旨に基き、かつ、へき地における教育の特殊事情にかんがみ、国及び地方公共団体が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、もつ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する。」第二条は、へき地の定義を明示する。「この法律において、『へき地学校』とは、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、離島その他の地域に所在する公立の小学校及び中学校をいう。」ここでは、交通事情、自然地理的要因のみならず、経済的、文化的条件など複合的な要素によってへき地性が形成されるとしているところに特色がある。

第三～五条は、へき地教育振興のために、市町村、都道府県、国のそれぞれ果たすべき

任務を規定する。市町村の任務は、へき地学校の教材・教具の整備、へき地校の教員研修など教育の内容を充実するための措置、へき地校勤務の教職員のための住宅の建設、幹旋などの福利厚生措置、へき地集会室（体育や音楽の授業や社会教育の用に供する）の設置、へき地校の教職員、児童生徒の健康管理の実施と児童生徒の通学を容易にする措置と規定された。都道府県にたいしては、へき地校に適した学習指導、教材、教具についての調査研究の実施、市町村への適切な指導・助言・援助、へき地教員への十分な研修機会の確保、必要に応じてへき地学校に勤務する教員の養成施設の設置、へき地勤務教職員への特殊勤務手当の支給への特別の配慮、へき地校の教職員定数の決定への特別の配慮、これら職員の採用についての指導・助言・幹旋、が任務として規定された。ちなみに、へき地校の教員を含めて教職員の給与は都道府県が負担し、その定数は都道府県が条例で定める範囲内で市町村教育委員会と都道府県教育委員会が協議して定めることになっている。ここでは、都道府県は、特殊勤務手当（へき地手当、単級手当、複式手当）の支給と教職員定数の決定の際には、へき地に特別の考慮を払うことを求めているものである。また文部大臣にたいしては、へき地教育についての調査研究、資料整備、地方公共団体に対する適切な指導、助言又は幹旋を行うことがその任務とされた。ちなみに、の教員養成施設とは、教員養成は大学あるいは短大に教員養成コースを設置して養成することを原則とするものの、へき地学校における教員の需要を充たすことが困難な都道府県は、必要に応じて、へき地に勤務する教員を養成することを目的とする特別の教員養成施設を県が主体となって設置できることを定めたものである。

第六条は、国からの補助金の交付について定め、国は、市町村が上記の教員住宅とへき地集会室を設置する事業を行う経費、および

都道府県が教員の養成施設を設置する経費については、「その一部を補助する」と規定した。また第九条は、国及び都道府県が、学校施設の建設、教材・教具の整備などに要する経費を市町村に交付する負担金、補助金等の配分を行う際には、へき地に留意して適切な配分を行うことが定められた。

法律制定から4年後の1958(昭和33)年、へき地教育振興法の一部が改正された。改正は次のような点であった。まず、へき地の定義について、「交通困難で自然的・・・」とされていた条文を「交通条件および自然的・・・」と改めた。へき地の定義において、交通の困難性を大前提にする定義が、実態にそわないとして、交通条件を他の条件と並列に置くようにした。第二の点は、市町村の任務として教職員、児童生徒の健康管理および通学改善について、旧規定では「努めなければならない」としていたものを「措置を講ずるものとする」と義務規定に改めている。第五条の都道府県の任務にはかなり大きな修正が加えられた。へき地教員への特殊勤務手当について、旧規定では「特別の配慮をはらわなければならない」としていたものを、新しく第二項を追加し「都道府県は、条例で定めるところにより、・・・特殊勤務手当として、へき地手当を支給しなければならない」として、へき地手当の支給を都道府県の義務とすることになった。第三項では、へき地手当の額の算出基準を明示した。これによりへき地手当の月額を「給料の月額と扶養手当の月額との合計額を基礎とし、これに・・・へき地学校の級別に応ずる支給割合を乗じて算出する」とされた。さらに、「へき地の級別は、所在地のへき地条件の程度の軽重に応じ、一級から五級までとし、その級別基準は文部省令で定める」とした。第五項では、へき地学校の級別ごとに、へき地手当の支給割合を、第一級(最もへき地性が軽度)の百分の八から、第五級の百分の二十五までの五段階に定めた。勤務の困難度により給与の8～25%相

当の手当支給が明記された。へき地手当の義務化、へき地校の級別化、へき地度の軽重に応じた傾斜的な支給の方式が制定されたことになる。また第六条においては、施設整備に関して国からの補助について、「一部を補助する」とされていた規定を、「二分の一を補助する」と条文に明記した。改正は昭和34年4月1日から施行された。また、従来からあった単級手当、複式手当については、振興法ではふれられていないが、これらは昭和34年に「多学年学級担当手当」と名称を変え、各都道府県の条例によって支給されるものとなった。

この改正を受け、1959(昭和34)年7月、「へき地教育振興法施行規則」(文部省令)として、へき地校の級別指定を行うための基準が定められた。ここにはじめて「交通条件及び自然的、文化的諸条件に恵まれない」というやや抽象的なへき地条件を、教育行政施策の対象として、具体的、操作的に定義するための基準が初めて設定されたのである。付属の別表は、その時に定められた基準点数表である。

へき地の級別の決定は、いくつかの要素(学校から駅又は停留所、医療機関、高等学校、郵便局、市町村教育委員会までの距離)を設定し、まず距離により基準点数を算出し、さらに、地理的条件(道路の急こう配や狭

あいの度合い、積雪・雪崩・泥濘・地滑り等による交通困難)、交通機関の一日の運行回数などにより点数の補正追加を行い、また電気供給、電話設置、上水道の有無、通学距離、学用品購入地までの距離、不健康地、教員住宅の不足状況などの文化的な条件を付加点数として加味するという、かなり綿密な算定方式に従って行われる。また、本土陸上部と島用には、別の基準点が設定された。離島の場合は、本土からの月間の定期航行の回数、本土からの海上距離などが要素とされた。

このような手続きで算出された点数の合計により、40～79点一級、80～119点二級、120～159点三級、160～199点四級、200点以上五級、との五段階の等級に指定されることになった。これにより、従来各都道府県が独自に行っていたへき地校の認定、へき地手当の支給が、国家的基準により統一的に運用されることになった。東京都、神奈川県、愛知県、大阪府のように従来へき地手当支給制度を持っていなかった県でも、へき地校の指定、手当の支給が行われるようになる。また、制度改正に伴う救済措置として、従来、県によってへき地校に指定されていたが、本基準によって算定された点数が35～39点の学校に関しては、昭和37年まで暫定的に一級のへき地校に編入されるものとなった。

表1 へき地学校の学校数、児童生徒数、教員数、学級編制 1960(昭和35)年

	小学校(全体中比率)	中学校(全体中比率)
へき地指定学校数 本校	4,408 (19.4%)	2,163 (17.7%)
分校	2,199 (52.9%)	549 (70.7%)
合計	6,607 (24.6%)	2,712 (20.9%)
へき地学校児童生徒数	827,071 (6.6%)	268,116 (4.5%)
へき地学校教員数	33,819 (9.4%)	14,447 (7.0%)
へき地学校学級数	27,488	8,640
単級・複式学級総数	12,293	1,222
2個学年	8,626	665
3個学年	3,146	21
4個学年	191	-
5個学年	8	-
単級	322	557

## 5. へき地学校の概況

へき地教育振興法の成立から間もない1960年前後における、わが国のへき地学校の概況は表1のようであった(文部省1961)。

へき地校指定の小学校は、本校分校あわせて6,604校、これは小学校総数26,858校の約25%にあたる。中学校は2,712校、同じく中学校全体の約21%にあたる。へき地校は、北海道が2,000校以上と圧倒的に多く、つづいて、岩手、新潟、高知、鹿児島、青森県などに多い。へき地校在学児童は、約83万人で全児童の6.6%に相当する。中学生約27万人、同じく4.5%に当たる。へき地校一校当たりの児童数を算出すると、小学校で125人、中学校99人となる。ちなみにへき地以外の学校の平均児童生徒数は、それぞれ580人、548人である。このような生徒数の少なさは、通常の学級編制を困難にする。へき地校指定校の全学級のうち、小学校では約半数ちかくの12,300学級が、単級・複式学級となっている。これらのうち約7割は、二個学年、すなわち、1・2年、3・4年などの二個複式であるが、三個学年以上の編制も3,300学級あまりある。単級学校という一教室に全学年の児童を集め一人の教員がこれを担当する究極の小規模学校も300あまり存在した。中学校でも、へき地校では二個複式学級、単級学校がそれぞれ、600近く存在していた。

一般的に、へき地の子どもは、純真素朴で根気強いという長所を持つ反面、次のような特性を持つと指摘されている。刺激が少ない単調な生活や家庭的な雰囲気のある学校生活を反映し、依頼心が強く、積極性、計画性が乏しい。語彙に乏しく表現力が不足しており、発表意欲が低調である。思考や発想の多様性、論理性が不足である。集中力や決断力が弱く、学習意欲や学習技能が不足である。観察力に乏しく感動や疑問を持つこと

が少ないため、学習の深まりや発展をあまり期待できない(全国へき地教育研究連盟1985, 8頁)。

教員では、小中学校あわせて、48,000人あまり、全体の8.5%がへき地学校に勤務している。へき地学校の教員構成には、それ以外の学校と比べていくつかの特色がみられる。教員の性別構成をみると、へき地校には女性教員の比率が他の学校と比べて低い。一般の公立学校での女子教員の比率は、小学校45.8%、中学校20.7%であるのにたいして、へき地校の女子教員比率は、それぞれ32.3%、16.9%にとどまる。これはへき地での勤務条件のきびしさを示すものといえよう。また、年齢別構成でみると、へき地校には、若い教員と50歳以上の高齢教員の比率が高い。へき地には24歳以下の若手教員が多い。へき地以外の小学校では、この年齢層の教員は全体の9.9%であるが、へき地小学校では23.6%を占める。逆に、教員としての経験を積み、中堅層として活躍する30歳代の教員は、へき地以外の小学校では40.5%を占めるのに対して、へき地校では26.2%である。所持する教員免許状の種類でみると、小学校では、1級および2級の普通免許状を所持する教員は、へき地以外では90.6%に達しているが、へき地では80.9%にとどまる。へき地において残りの教員の所持する免許状は、仮免許状(11.1%)および臨時免許状(8.0%)である。中学校教員のうち、一教科を担当している教員の比率は、へき地以外では43.6%であるのにたいして、へき地では10.2%にすぎない。へき地校では半数以上の54.8%の教員が三教科以上の授業を担当していた。教科担任制の原則が揺らいでいる。

へき地教員の立場は困難なものであった。当時の文献(1956年発行)には次のような表現までみられる。「僻地に働いている教師は、教師仲間のくずであり、都市や平坦部の学校では動まらない無能教員や性格的に欠陥のある教育界の脱落者が振り向けられる、という

誤解が少なくない。・・・老朽教員が恩給をもらうまでの首つなぎに赴任したり、問題を起こした教員が懲戒的な意味で僻地に追いやられたり、若い無資格教員にポストをあてがう場であるというように見られてきた。最近ではしだいにこうした誤った観念はとり除かれてきているが、教員間には依然としてそうした見方をとっているものが少なくない」(馬場 1956, 47頁)。教育界には、へき地校に赴任する教員が山道で辞職を考えると「辞職峠」、「見返りの松」、「島流し」といった嘆きの言葉さえ存在していたという。

## 6. 振興策の実施

### (1) へき地教育の内容、方法の改善充実のための活動

へき地教育振興法では、国からの補助金の交付とならんで、文部大臣の任務として、へき地教育について必要な調査研究、資料の整理、地方公共団体への指導・助言・斡旋を行うことを定めた。この規定により、文部省は次のような活動を実施しはじめる。へき地教育研究指定校の設置、へき地教育指導者講座、全国へき地教育研究大会の開催、複式学級学習指導計画例の作成、「へき地教育」誌の刊行。

研究指定校は、へき地の実態に即した教育課程、学習指導法、学校経営などについて調査研究をするために、各都道府県の推薦に基づいて設置している。1954年の導入当初は20校ほどであったが、後に各県一校に拡大された。指定校には若干の予算が配分され、その地域の中核としてへき地教育研究事業を行うことになる。指導者講座は、1958年から導入されたもので、全国のへき地から指導的な教師たちを集めて毎年2～3県、300人ほどを対象に3日間の講座を開催する。全国研究大会は、全国へき地教育研究連盟の創設の場となった北海道大会を第一回として、その後毎年、全へき連などと共催で開催される

ようになる。全国から千数百人の参加者を集め、4日間ほどの日程で、十数校のへき地校に、さまざまな研究主題を掲げた分科会を設けて研究授業を行うなどの活動を展開している。

複式学級学習指導計画例は、複式学級を担任する教員の参考資料として、文部省が作成して、学校や教員委員会に無償で配布するようになったものである。1956年の算数と国語(小3・4)に続いて、57年に社会(小3・4、5・6)、58年理科(小3・4)、59年算数(小全学年)という順に、1966年までに全部で11種類が編集刊行されている。いずれも、いわゆる単元指導(同一時間と同一場面で、複数学年の児童が同じ単元〔題材、教材、主題等〕を用いて同じような学習活動をおこなう)(北海道・後志複式教育研究連盟編 1983, 58頁)を中心とした指導計画例である。また、これと平行して、文部省は、1963年から複式学級用教科書編集のための調査費を計上して、その調査研究を開始する。全へき連などが中心となって、教科書出版社とも連絡をとりながら教科書の編集作業が続けられた。1967年算数と理科の二教科の複式教科書が完成し文部省の検定にも合格した。1968年、へき地教員たちの長年の念願であった複式用教科書が採択されることになった。それらは2個学年の複式学級を想定するものであった。1971年には家庭科の教科書も刊行された。しかしながら、複式用教科書は、へき地の過疎化による児童数の減少などにより採択部数が伸びず、1977年の学習指導要領の改正を機に、改定複式教科書の検定を申請する教科書出版社はなく、1979年度末をもって複式教科書は姿を消すことになった。文部省は、その対策として、1980年に算数、理科、家庭科の『複式学級指導資料』を刊行した。

最後は、へき地教育問題を専門的に扱う雑誌の発行である。これは1959年から年3回発行され、関係者に無償で配布された。この



雑誌には、へき地学校の経営、学習指導などの諸問題に関する論説、解説、研究事例等が紹介されている。「へき地教育」誌は、1971年まで第30号まで発行されている。また直接的な発行ではないが、文部省は、全国へき地教育連盟が1967年から編集、刊行をはじめた機関紙「全国へき地教育新聞」(週刊)への補助金を交付している。新聞は約13,000部印刷され、全国のへき地校、市町村教委などに無償で配布された。

こうした事業を通じて、「合同学習」「集合指導」「ふるさと学習」「同単元指導」「異内容指導」「直接指導と間接指導」「わたり」「ずらし」といったへき地教育や複式授業の内容、方法に関連する独特の用語や概念が体系化され関係者に共有されていった。

また文部省は、1953年、1955年にへき地学校に関する大規模な調査研究をおこない、さらに1961年11月、『わが国のへき地教育』を刊行した。これは一般にはへき地教育白書と呼ばれている。わが国におけるへき地学校を取り巻く状況、へき地学校の教育活動、振興方策、今後の課題などを報告している。

## (2) 補助事業の拡大

振興法では、へき地手当以外に、へき地教育の拡充に関する国からの補助事業として、へき地教職員住宅建設、へき地集会室整備、へき地勤務教員養成所運営、等の経費に国からの1/2の補助金を支出することを定めていた。こうした補助金の予算額は、年々拡大されてきた。臨時教員養成所は、へき地での有資格教員の不足を補うためのものであり、1953年から北海道ほか青森、山梨、長崎など6県に14の養成所が設置された。当初は一年の課程で修了者には小学校教員の仮免許状が授与された。1958年には2年間の課程となり、修了者に2級の普通免許を授与した。養成所は、合わせて2,000人あまりのへき地教員を養成したが、へき地校の教員需給が改善されるにつれてその役割を終え

1961年をもって廃止されることになった。その後、60年代、70年代を通じて、これら以外の補助事業として、へき地学校発電施設建設費補助、給水施設整備費補助、スクールバス・ボート購入費補助、テレビ受像機設備補助、へき地校保健管理費補助(へき地校での定期健康診断、健康相談のための医師の派遣)、へき地学校給食振興費補助(ミルク給食開設のための施設建設費)、高度へき地パン・ミルク給食費補助、学校ふる整備費補助、寄宿舎整備費補助、寄宿舎居住費補助、遠距離児童生徒通学費補助などが相次いで導入されている。

ちなみに、一般の教員養成大学・学部において、特にへき地教育についての独自の科目を設けているところはあまりなかった。しかし教員養成学部の附属小学校に複式学級を設け、複式学級の学習指導について実験研究を行い、教育実習を指導している大学が1950年代には十数校存在していた。1960年代には十校前後に減っているが、70年代になると再び12~13校に増えている(藤枝1996, 111頁)。また1954年には、全国ではじめて、北海道学芸大学に附属の研究施設として、「僻地の多い北海道の現実に即し、僻地教育上の諸問題について基礎的応用的調査研究を行い、教育の振興を図る」ことを目的として「僻地教育研究所」(現在の北海道教育大学岩見沢校僻地教育研究施設)が設置された。

## (3) へき地教育振興法、同施行規則の改正

1970(昭和45)年、振興法の一部が再び改正された。1960年代に日本の社会は急速に発展し、都市部や平坦部の産業、経済、交通、文化が急速に発展とげたのに比べて、へき地はそうした動きから取り残され、都市部とへき地とのとの相対的な格差はより増大していると指摘されていた。人口の流出=過疎化の進展により、複式学級が逆に増加に転ずるなどの現象も生まれていた。へき地教育関係者からは、へき地校の指定基準が現実にそぐわ

なくなっていることを理由に、基準の見直しを求める要望が提出されていた。こうした要望を受けて、1972年、13年ぶりに振興法施行規則の大幅な改正が行われた。

改正のねらいは、へき地性をより幅広くとらえ、へき地指定校の範囲を広げることにあった。へき地度を測定するための基準項目は、5項目から7項目に増えた。「医療機関までの距離」とされていたものが「病院までの距離」と「診療所までの距離」とに分けられた。さらに「市の中心部（市役所）までの距離」が追加された。また距離の区分に最短の2～4kmの距離区が新設された。距離ごとの配点も全体的により高い配点に改められた。付加点数での最も大きな改正は、教員数による付加点数で、従来の「教員一人10点、二人5点」が「三人以下20点、四人又は五人10点」とされた。1959年の施行規則により、点数が35～39点の学校を、移行の特別措置として一級に組み入れてきたものを改め、これを新しく「準へき地校」というカテゴリーで扱い、また30～34点の学校を「特別地校」とした。

これ以降、へき地校、準へき地校、特別地校の三種がへき地校統計に組み入れられることになる。準へき地校勤務の教員には、4%のへき地手当、特別校には、4%をこえない範囲の手当が支給された。この新指定基準による指定の見直しが行われた結果、1973年に、へき地学校等の指定校は、前年度と比べて、小、中学校あわせて約1,300校増加した。

#### (4) 学級編制の標準の改正

わが国では、公立義務教育諸学校における学級規模と教職員の配置に関する基準は、1958(昭和33)年に制定された「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」によって定められている。へき地校の単級学校や複式学級の編制もこの標準によっている。法律は、1963年以降数次にわたって改正され、学級編制および教員定数が見直されてきた。表2は、その基準の変化の経緯をみたものである。

表2 学級編制規準改正の経過

区 分		1958年	1963年	1969年	1974年	1980年	1993年
小 学 校	同学年の児童で編制する学級	50人	45人	45人	45人	40人	40人
	2の学年の児童で "	35	25	22	20	18	16
	3の学年の児童で "	35	25	15	-	-	-
	4又は5の学年で "	30	25	-	-	-	-
	すべての学年の児童で "	20	15	-	-	-	-
中 学 校	同学年の生徒で編制する学級	50人	45人	45人	45人	40人	40人
	2の学年の生徒で "	35	25	15	12	10	8
	すべての学年の生徒で "	30	25	-	-	-	-

へき地に多い単級、複式学級の編制基準でみると、小学校での三個学年と二個学年の編制は35人が標準とされた。四又は五個の学年の児童での複式は30人、「すべての学年の児童で編制する学級」(単級学校)は、20人が標準とされた。63年の改正では、一学級の最大規模が複式学級は25人、単級で15人へと改められた。注目されるのは69年の改正で、これにより、小・中学校での単級学校お

よび小学校での四個学年以上の複式学級は認められなくなったことである。さらに74年以降は、小学校での三個学年の複式学級も解消されることになる。いわゆる重複式の解消である。また二個学年の複式も最大人数が20人と定められた(たとえば5・6学年を合わせて21人以上になると複式学級は編制できず、学年別編制となる)。同じ複式学級の編制でも、教員の負担はかなり軽減されたこと

になる。

また1970年代に入ると、教員人事行政においても、へき地と非へき地の学校との計画的な人事交流計画の作成する、原則として新卒教員を複式学級に配置するのを避ける、中堅教員のへき地校派遣を進める、校長・教頭・指導主事への抜擢にあたってへき地校勤務経験を十分配慮する、などへき地教育振興に積極的に取り組む人事異動方針を採用する県も相当みられるようになった。

## 7. むすび

へき地教育振興法は、教育法としては、おそらく世界に類をみないユニークなものであり、へき地の教育問題にたいする、総合的な政策的取り組みの事例として世界に誇りうるものの一つであろう。1982年、全国へき地教育連盟は、結成30周年を迎えた。当時の連盟の会長は、この間の、へき地の変貌を次のように述べている。「奥深い山の中に立派な建物が建ったと思えばそれが学校です。設備もととのいました。学校経営、学習指導も目ざましく伸展いたしました。学ぶ子どもたちも見違えるように明るくなりました。ひとえに、国、地方自治体をはじめとする関係各位の限りないご指導、ご鞭撻と、現場にあってへき地の子どもたちの幸せを願って日夜努力された先生がたのおかげです。ありがとうございました。ご苦労様でございました。…このようなへき地の変わりざまに、ともするとへき地教育への関心が薄くなったのではないかと思われる節がないでもありません」(全国へき地教育連盟編 1982, 1頁)。過疎化現象のいっそうの進行などにより、当時であっても、へき地指定校の数そのものは大きく減少したわけではない。だが、「まことに見るに忍びない窮状」「義務教育の谷間、陥没地帯」と形容された30年前の状況とは大きく異なるへき地学校の状況が語られている。へき地教育への一般の関心が薄れるとい

う状況は、へき地校が「深刻な問題」として意識されることが少なくなったということであり、少なくとも、そこで提供される教育の水準が他の学校と比べて著しく見劣りすることがなくなったことを意味している<sup>(4)</sup>。

へき地教育振興法そのものはその後も数回改正されて現在にいたっている。1989年には、再び指定基準が改正され、1990年以降はこの基準によるへき地校の指定が行われている。法の規定する「へき地」そして「恵まれない条件」とは、相対的な概念である。時代とともにそれは変わり、新しい「へき地」が誕生することになる。この意味で、相対的な格差が存在するかぎり、へき地教育振興法がその役割を完了することはありえないと思われる。

へき地教育振興法が制定された当時、わが国はすでに小学校、中学校段階でほぼ100%の就学率を達成していた。このため、へき地教育の振興政策は、学校へのアクセスの確保ということよりも、教育の水準の向上に焦点をあてることができた。この点で、日本の戦後のへき地教育政策は、現在の途上国と比較すれば恵まれた条件の中でスタートすることができたと言える。しかしながら、最近では、途上国においても、ただ単に"Education for All"ではなく、"Quality Education for All"のスローガンが提起されているように、教育の質の向上・改善、公正の確保が重要な課題されている(World Bank 1999, pp.5-9)。へき地における教育の質の改善、国内における教育の地域間格差の是正をめざして取り組んできた日本のへき地教育政策の歴史的経験は、開発途上国にたいしてなんらかの示唆を与えるものとなる<sup>(5)</sup>。

## 注

(1) 「へき地教育振興に関する決議」(参議院 昭和28年7月30日)

(2) へき地教育振興法の成立以前は、へき地学校と

いう呼び方は、あまり一般的ではなく、文部省も「小さな学校」「小さい学校」というやや文学的な表現を用いていた。

- (3) 『天城 勲 オーラルヒストリー』(平成14年 政策研究大学院大学), 133 ~ 134 頁。
- (4) 『へき地教育の特性に関する総合的研究』国立教育研究所紀要第116集(昭和63年)は、1980年代後半の時点におけるへき地教育の実情を調査した貴重な資料である。
- (5) 山口直子「へき地教育」 国際協力機構『日本の教育経験 途上国の教育開発を考える』2003年(89 ~ 95 頁)はこうした視点からの試みの先例である。

## 参考文献

- 教育史編纂会(1964)『明治以降教育制度発達史』第5巻.
- 久保義三(1956)「へき地教育振興法の検討」『講座 教育社会学 へき地の教育』東洋館出版.
- 全国へき地教育研究連盟編(1982)『へき地教育30年』.
- 全国へき地教育研究連盟(1985)『へき地複式教育ハンドブック』.
- 馬場四郎(1956)「教育環境としてのへき地山村」『講座 教育社会学 へき地の教育』東洋館出版.
- 藤枝静正(1996)『国立大学附属学校の研究』風間書房.
- 北海道・後志複式教育研究連盟編(1982)『へき地・複式教育用語集』.
- 文部省(1953)『わが国の教育の現状』(昭和28年度).
- 文部省(1961)『わが国のへき地教育』.
- World Bank (1999). *Education Sector Strategy*. Washington DC : The World Bank.

へき地教育振興法施行規則（昭和33年7月）別表第一陸地用基準点数表

要素	細分	4	6	8	10	12	14	16	20	24	28	32	36	40	44	48	48
		6 km 未満	8 km 未満	10 km 未満	12 km 未満	14 km 未満	16 km 未満	20 km 未満	24 km 未満	28 km 未満	32 km 未満	36 km 未満	40 km 未満	44 km 未満	48 km 未満	48 km 以上	
駅又は停留所までの距離	交通機関のない部分	9	14	18	24	29	34	40	51	64	77	90	105	120			
	交通機関のない部分	3	5	8	11	15	19					24					
医療機関までの距離	交通機関のある部分	0	1	1	2	2	2	3	4	6	6	10	12	15	18	21	
	交通機関のない部分	2	5	8	13							18					
高等学校までの距離	交通機関のある部分	0	1	1	2	2	2	3	4	6	8	10	12	15	18	2	
	交通機関のない部分	3	4	5	6	8	9					12					
郵便局までの距離	交通機関のある部分	0	1	1	2	3	4	4	4	6	8	10	12	15	18		
	交通機関のない部分	0	1	1	2	3	4	4	4	6	8	10	12	15	18		
市町村教育委員会までの距離	交通機関のない部分	0	1	2	3	3	4	4	4	6	8	10	12	15	18		
	交通機関のある部分	0	1	1	2	2	2	3	4	4	6	8	10	12	15	18	

- ・交通機関のない部分が、急こう配又は狭あいである場合当該部分の距離に1.5乗する。両方の条件である場合は2乗した距離とする。
- ・交通機関のない部分の道路が積雪、なだれ、でいねい、地すべり等で40日以上交通困難な場合は、その日数に応じて点数の補正あり。
- ・一日の運行回数が5往復以下の場合、その回数により点数の補正あり。
- ・電気なし 20点、供給時間制限 10点、電話未設置 10点、上水道なし 10点、不健康地 10点、児童生徒の3/10以上の通学距離が6 km以上 10点、教員が一人の場合 10点、二人の場合 5点、教職員の半数以上が貸家又は借家に居住 10点、本校との距離などで加点がある。