

人口の急増と義務教育施設



寺門敏雄

保土ヶ谷区のある小学校でのこと、毎週月曜になるときまって数人の児童が、母親とつれだって転校の手続きにくる。4月から6月の中旬までに70数人の編入があり、1日1名の割合で増加している。学年末の3月までどうやってやりくろうかと思案していた。

また戸塚区のある小学校で運動会に招待するため来年度入学予定の幼児数を調べたところ、800名の多きにたっし、新1年生だけで学校が1つ必要になるがと、こまっていた。

この2つの例は、都会の騒音、煩らわしさから逃げだして、地価の比較的安い郊外にマイホームをえて引越をしてくる家族がいかに多いか、またそうした新しい住宅地への転入世帯の家族構成がいかに平均化しているかをもの語っている。人口の増加しつつある地域は、開発主体、開発年次、開発形態により多少の差はあるが居住年令層は20代後半から30代前半までが多く、局地的なベビーブームを誘発しながら過密化していくわけである。したがって児童増加率は、人口増加率より数年おくれたかちで上昇し始めるといえる。

事実横浜市においても、昭和34～35年頃からの人口急増の影響が42～43年から児童数にあらわれ、今年度に前年比1万人の増、さらに44年度に1万4千人の増加が見込まれている。

現在ひき続き人口急増傾向にある郊外地の状況からみても、今後相当長期にわたり児童生徒数は増加の一途をたどるものと思われる。この実態を正確に把握し、増加児童対策を講ずるため、昨年夏アルバイト学生の応援をえて、住民登録から6才未満の学令前幼児数の調査を実施した。

昭和48年度に現幼児がすべて学令に達した場合を想定、幼児総数<0才～5才の6カ年>と現在の小学校児童総数<6才～11才の6カ年>の比較を

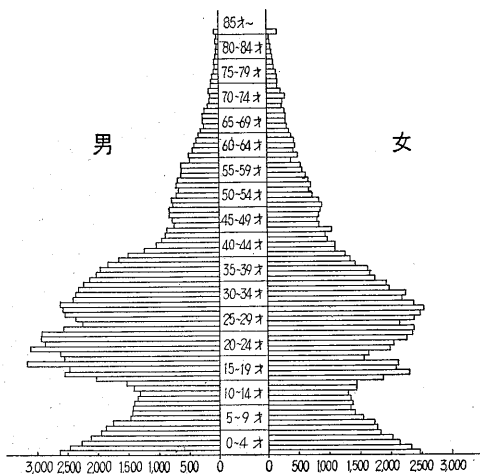
してみると、幼児総数19万9千人に対し児童総数14万7千人と、幼児数が5万2千人多く、調査時<42年>以降の社会増を0としても過去における人口増の影響で、今後6年間に児童数が1.36倍になることは明らかになった。

幼児数を行政区別、年齢別に比較してみると図2のごとくなる。

各区ごとの各年齢別構成の特徴は大きく3段階に分類できる。

- (1) 戸塚、港北、保土ヶ谷、南の各区は幼児数をもっとも多く9~11才が各区ともそれぞれ3千人前後であるが6才が4千人、3才が5千人さらに2~0才が6千人にちかい数字をしめし、この4区における児童数は48年度には現在の1.5倍から2倍にたつする見込みである。
- (2) 金沢、西、中、磯子の4区は各年齢とも大きな変化はなく、1千人から1千8百人となっている<磯子、金沢の2区は昨今の宅地開発状況からみて将来相当数の児童増が予想される>
- (3) 鶴見、神奈川の2区は(1)と(2)の中間的傾向をしめし、9~11才が2千人であるが、1、2才が3千人から4千人となっている。しかし両区とも転入人口より転出人口が多く学童数は減少傾向にある。

図1 戸塚区年齢<各才>男女別人口
<昭和42年10月1日現在>



つぎに幼児数の分布を学区ごとに調査し、42年5月1日の児童数<6~11才>と比較した。

小学校168校中幼児数が減る学区は17、増加学区は151となった。増加数ごとに分類すると

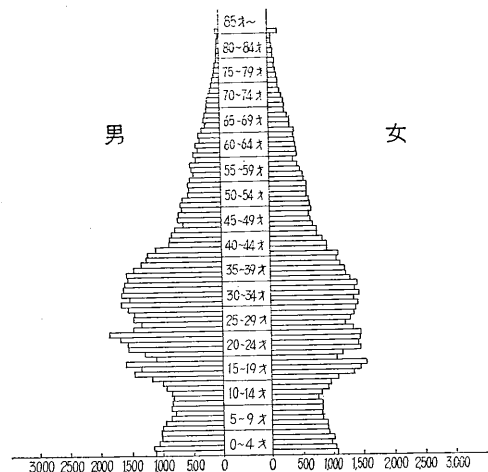
800人以上増加する学区	11校
500人~800人増となる学区	25校
300人~500人増となる学区	42校
1人~300人増となる学区	73校

となり、幼児数、児童数を静態としてとらえた場合は以上のように、約1割の減少学区をのぞきほとんどの学区が児童増加の要因をもち自然増の様相を呈している。なお減少学区の内訳は、300人以上1校、その他16校は300人未満であるが、うち10校は少数の人口増加でプラスに転ずる可能性がある。

人口増の地域差があまりにも多いこと、居住者の年齢構成に大きな差があること、等により学校ごとに対策を迫られている現況では、単純な公式による推計では、総数はともかく正確を期しえないため、多くの労力と、時間を要する幼児数調査は、児童数推計に欠くことのできない前提となっている。<幼児数の年齢別居住別調査は43年度も実施、現在推計数の補正を実施中>

各年齢別幼児数および各学年別児童数を基礎とし

図2 中区年齢<各才>男女別人口
<昭和42年10月1日現在>



て、これに各学校ごとの過去3カ年の実績により算定した年間児童増減率を乗じながら学年次を進行させ、さらに特定の学区については人口急増補正を行って、むこう6カ年の各年度別児童数が推計され、年次計画策定の基礎数値として使用されることになる。

43年度における、年間児童増減率を行政区ごとに平均し比較すること

(1) 増加地域は戸塚区の1.047、港北区の1.036、南区1.035、保土ヶ谷区1.020、以下磯子、金沢の順になっている。

(2) 減少地域は、鶴見区の0.977、神奈川区、西区の0.988、中区0.990の順になっている。

昭和48年度の小学校児童総数は22万8千人と推計

表1——人口と児童生徒数の比較 <単位 千人>

区別	年度別	38年度		5カ年の増減数		43年度		5カ年の増減数		48年度	
		人口	児童数	人口	児童数	人口	児童数	人口	児童数	人口	児童数
戸塚区	人口	156	121	277	158	425					
	児童数	13.8	8.2	22	19	41					
港北区	人口	192	117	309	160	469					
	児童数	16	6.8	22.8	15.2	38					
保土ヶ谷区	人口	138	127	265	121	386					
	児童数	15.9	7.9	23.8	12.8	36.6					
南区	人口	221	56	277	54	331					
	児童数	18.9	2.7	21.6	13.1	34.7					
磯子区	人口	10	△	2	8	3.2					
	児童数										

され、42年比でじつに8万1千人が増加し、総数において53%の増が予測されている。

内陸部の港北、戸塚、保土ヶ谷、南の4区で、総数8万1千人の84%にあたる6万8千人の増となり、内訳は戸塚区21,500人、港北区18,000人、保土ヶ谷区15,000人、南区14,000人、となっている。4区における過去5カ年、将来5カ年の人口増加状況と児童増加状況をしめすとつぎのとおりである。

中学校生徒も38年以来減少傾向にあったが、44年以後増加に転じ、48年までに2万人の増加が予想

され、児童、生徒増加数合計は10万1千人にたつ見込である。

人口急増地域とくに内陸4区においては学令前の乳幼児が非常に多いため、過去においては人口増加に比較し、児童、生徒数の増加率がいちじるしく低かったものが43年度頃より急増傾向となり、人口増のテンポに同調しながら推移すると見られる。

2——急増地と学校

小、中学校にはおのおの学区区域が定められ、通学すべき学校がきめられている。内陸部の4区については、旧村境をそのまま学区としていているところが多く、小学校学区で西区全域<600万m²>をうわまわる広さをもつ学校が10数校ある。

都市化が進むにつれて、人口密度も高くなり学区区域も細分化されてゆくわけであるが、既成市街地における小学校学区面積の平均100万m²と比較した場合大きな差がある。学区が一番細分化している地域は、西区の平均70万m²であり、港北、戸塚の平均が約6倍の420万m²、金沢、保土ヶ谷地区が約4倍の280万m²となっている。したがって通学距離も内陸部においては学区に比例し長くなり、交通事情の悪化にともない通学環境も低下し、電車、バスによる通学が多くなっている。

無秩序な郊外地開発は、年々増加し、大型化し、緑の山野を、豊かな田園を一朝にして赤土の原と化し、雨天には泥水となり近隣を侵し、晴天には黄塵となって空に舞い、開拓途上のアメリカ西部を連想させるところが随所に見うけられる。

やがて極彩色の屋根をもつ家屋や灰色の高層住宅が建てられ集団入居となる。

小規模な農村学校に子供があふれ、仮設教室が狭い校庭に軒をならべる。これが郊外地の学校とそ

の周囲の状況である。

いま市内に、公立小学校161校、分校11校、中学校65校、分校2校、計239校が設置されている。臨海6区に設置されている小学校66校、中学校31校。内陸4区に設置されている小学校95校、分校11、中学校34校、分校2となっており、配置の比率は小学校において4:6、中学校はほぼ同数である。これは内陸4区の児童数の増加現象が中学生学令にたっしてないためである。

人口の急増は、児童の急増をうみ横浜市の教育施設整備のための事業量は年をおい増大している。小学校の実態をみると普通教室の不足は総計436教室、余剰教室111教室である。鶴見、神奈川、金沢の3区は、不足教室54にたいし余剰教室が多く74教室ある。

西、中、磯子の3区は、大きな過不足はなく不足教室47にたいし余剰教室10となっている。不足教室は郊外部の内陸4区に多く、港北区の108教室、保土ヶ谷区の95、戸塚区の77、南区の57の順で、不足教室の80%がこの4区で、余剰教室の約80%を臨海6区でしめている。

特別教室の整備状況は、普通教室の不足解消におわれて大きくおくれ、基準726教室にたいし保有教室146<保有率20%>で不足教室は582となっている<余剰教室2>。しかも保有の146のうち29教室を普通教室に転用している状況である。

もっとも保有率の高い西区が56%、中区53%で、低い地域は金沢の6%、港北8%、保土ヶ谷10%、南15%で、既成市街地と郊外地の差が明確になっている。

横浜市の場合、特別教室の整備基準が1校平均4.2教室となっているが、保有率は0.85で、平均が1教室にも満たない実状である。

とくに人口急増地域においては30学級以上の大規模校で特別教室をまったく持たない学校が相当数ある。現況のまま推移すれば、特別教室の保有率

は年々低下することは必至である。

学校建物の木造、鉄筋の構造別比率は、新設校舎がすべて鉄筋であること、数年来、事業量が急増していること等により鉄筋校舎が木造校舎をうまわり53:47の比率になっている。構造比率だけをみた場合むしろ急増地域より、金沢、鶴見等児童数にあまり増減のない地域が低くなっている。このことは危険校舎においても共通し、鶴見がもっと多く、全体14,100m²の53%にあたる7,100m²をしめていることをみてもうなずけるわけで、いずれも既成市街地内の学校が対象になっており、児童急増によるしわよせが危険校舎改修を遅らせる結果となり、郊外地市街地の較差となつてあらわれているのである。屋内体育館、プールの整備状況は年々向上しとくに中学校の場合は、生徒数が減少傾向にあったため新設校が少ないこと、校地が小学校に比較し広いこと等により、屋内体育館保有率90%、プール保有率54%となっている。小学校の状況は郊外地に新設校が多いこと、および校地が狭く校舎との立体化を必要とされるころ等が多いため屋内体育館の保有状況66%、プール49%となっている。屋内体育館、プールについてはとくに顕著な地域差はない。

以上は施設全般についての現況であるが、前年比1万人さらに来年度1万4千人の増加が予想される児童増にたいし、受入れ対策がどんな形で行なわれており、どのような問題をかかえているか、実態に目をむけてみる。

小学校普通教室の現況不足数は436教室で320教室が、43年度事業として建設されることになっている。現況不足436教室および44年度当初に予定される不足257教室計693教室について収容対策が必要とされ、応急対策として仮設教室の配置により325教室、特別教室の転用により29教室、その他の施設転用により32教室をあて、さらに不足するものについては、学級定員の増加、圧縮学級

による措置が考えられている。

中学校は現況不足教室数85で44年度当初予定不足教室54の合計139教室の対策として43年度建設62教室が予定され、応急措置として、仮設教室の配置により66教室、特別教室の転用により15教室、その他の施設転用により5教室、をあてることとしている。したがって43年度中に対策をせまられる普通教室の不足教室は、小、中学校あわせて832教室にもあがるわけである。とくに仮設教室は、

- (1) 児童増加の上昇にともない生ずる不足教室に校舎建設が追いつかないこと。
- (2) 1校6教室未満の不足については、建設工事を行なわないこと。
- (3) 用地取得難のため、校舎建設が間にあわないこと。等により年々増加し、44年度には400教室をうまわらざるのみこみである。

仮設教室の増加は、劣悪な教育環境を生み、特別教室の大幅な不足は、いちじるしく教育効果を阻害している。この現況を生じた原因は、急速な都市化による財政需要の激増にたいし国の適切な財政措置がなされなかったことによるものであり、唯一の打開策は国の抜本的な財源助成策であり、先行整備策の実施である。

このような実態を考えると、人口急増による最大の被害者は、次代を背負って立つ児童生徒であるといわざるをえない。

3 国の助成制度

不足教室は年々増加する。校舎建設は追いつかない。地価が高騰し校地が買えない。仮設校舎と圧縮学級が激増する。人口の集中化はますます増大している。このような実態にたいし国はどのような施策をしているか、施策にどのような問題がふくまれているか、以下略記する。まず、現行の助

成制度は、校舎建設費にたいするもの、校地取得費にたいするもの、その他についてのものの3種に大別される。

校舎建設費は、小学校 $\frac{1}{3}$ 、中学校 $\frac{1}{2}$ の国庫負担があり、地方負担額の75%相当額を裏起債として認めている。さらに地方交付税として交付団体を対象とし、地方負担額の25%相当を事業補正として交付している。

文部省は44年度予算の概算要求にあたり、社会増地域にたいし、負担率を一率に $\frac{2}{3}$ にひき上げる必要があるとしているが、建築単価のひき上げ、全体事業量の確保等の超過負担解消についても充分考えるべきである。また不足教室を生ぜしめないための思いきった先行整備措置<現行の補助面積の算定は、原則として整備年度の5月1日現在集合住宅の建設等特別の事情のある学校については、例外的に翌年度の4月1日または9月1日としている>等社会増の実態に即した方策を樹立すべきである。

校地取得費については、国庫負担がなく起債措置のみで、しかも大部分が短期償還の交付公債または縁故債である。<43年度政府資金による起債枠総額20億円>校地取得にたいし文部省は政府資金による起債のわくを拡大する必要があるとして44年度地方債計画において、200億円以上に増額するよう要望している。なお同時に償還期限の延長と、元利償還金の基準財政需要額算入について措置する必要があるとしている。

急速な都市化と、地価の高騰は、学校建設にしめる用地費の割合を年々増加せしめ巨額な財政負担を強いている。このような実態から国にたいする要請も、用地取得費にたいする国庫負担制度の新設を最重点目標として行なっているのである。

この要請についての国の見解は、きわめて消極的であり、その理由として①学校用地は市町村固有の財産であること。②義務教育施設は道路、公園

等のいわゆる公共施設ではなく、公共施設に準じた公益施設であること。③かりに補助対象とした場合地価がまちまちで事業量を適確にとらえることが困難であること。④所要額がぼう大で予算化のみとおしがないこと等をあげている。

その他の措置として、地方交付税により児童、生徒数の増加に応じ人口急増補正を行なっている。以上の国の施策および考え方については、つぎのような諸点を指摘することができる。

(1) 急激な児童生徒数の増加を予期しえず、従来全国的な総数の推移、あるいは算術的平均値のみをおさえて施策の基本としている。

(2) 文教施設整備については、戦前はまったく助成措置がなく、戦後戦災復旧、六三制の整備等によりはじめて助成措置が講ぜられることとなった歴史的な過程に大きく制約され、本来地方公共団体が全部負担すべきところを、ここまで国庫負担を導入できたのは精一杯なのであって、これ以上飛躍的に国庫負担額を増額することは不可能に近い、という固定観念がかなり強い。

(3) 都市化実態について認識がうすく、とくに学校用地の確保については、基本的な態度、考え方がなく、無策にひとしい状態である。

このような現状を打開するための手段は、国および関係政府機関に実態をみせ、事情を聞いてもらい、適切な措置を要望する以外にない。このため横浜市が中心となりさきに首都圏社会増市町村教育長協議会を結成し、国会および政府に対し運動を強力に進めているわけで、ちかく大阪神戸を中心とした近畿圏ブロック、札幌を中心とした北海道ブロック、仙台を中心とした東北ブロック、名古屋を中心とした中部ブロック、広島を中心とした中国ブロック、福岡、北九州を中心とした九州ブロック等において同趣旨の協議会が結成され、政府、国会に対し、人口増に悩む都市の教育長が結集し、全国的な運動を展開することになっている。

昭和35年以前人口増加地域は、駅を中心とした周辺の地域、あるいは幹線道路にそった交通の便がよいところというように、非常に限られた範囲にとどまっていた。したがって学校用地の選定も取得も容易であった。しかし35年以降人口急増とともに、開発区域が拡大し、規模も大型化し、大企業による宅地開発が増加した。その結果年間20万人におよぶ人口が農村地域であった内陸4区に流入していった。どこで、どれだけの開発がされ、どの学校が、いつどのくらい児童数が増えるか、まったく一時期は手さぐりの状態であった。やむなく航空写真と開発関係者の情報により開発状況を察知し、学校の設置計画がなされたのである。その後、宅地造成等規制法、住宅地造成事業に関する法律が制定され窓口が一体化し、行政指導が可能となったが、反面地価が高騰を続け、用地取得は価額の増嵩と入手難によりますます困難な状態となった。とくに現在児童数が激増している地域では、都市化が進み、候補地をえることさえむずかしくなっている。

都市化のテンポと、児童生徒増加率のズレがかかる現象を生み、とくに新市街地における中学校は全般的に校地確保がおくれ、生徒増が予想される45年以降は適地がえられるかどうか疑問で今後の大きな課題とされている。義務教育施設は、地域社会に欠くことのできない重要な「公共的」施設であり、少なくとも開発が計画される段階で検討され、事業終了と同時に設置者である地方団体に引継がれるべきである。新都市計画法により市街地化調整区域が設けられ、乱開発区域が縮少し校地選定も比較的容易になることも予想されるが、開発者に対する校地の提供義務と根本的な地価対策が講ぜられないかぎり、現行土地施策に対する期待は薄い。

表2— 横浜市教育人口及び教育施設推計表

項目		年度	43	44	45	46	47	備考
人口総数			2,018,000	2,090,000	2,161,000	2,224,000	2,284,000	各年10月1日現在 43年以降推計
小学校	教育人口	児童数	157,302	171,751	184,177	199,910	215,661	各年5月1日現在 43年以降推計
		学級数	3,947	4,378	4,650	5,015	5,349	〃
	投資量	学校新設数	9	13	17	12	12	
		用地買収量	15	12	12	13	8	43年以降 1枚当り校地10,000㎡
		教室建設数	313	272	365	334	295	
中学校	教育人口	生徒数	59,927	62,642	64,688	69,092	74,117	各年5月1日現在 43年以降推計
		学級数	1,468	1,536	1,586	1,697	1,811	〃
	投資量	学校新設数	1	4	6	5	7	
		用地買収量	5	5	7	9	3	
		教室建設数	61	50	111	114	149	
合計	学校新設数	10	17	23	17	19		
	用地買収量	20枚分 225,000㎡ 2,250,000千円	17枚分 195,000㎡ 2,036,000千円	19枚分 225,000㎡ 2,576,000千円	22枚分 65,000㎡ 3,246,000千円	11枚分 125,000㎡ 1,638,000千円		5ヶ年経費概算 11,796,000千円(用地費) (用地 1,035,000㎡) 9,288,000千円(建物費) (建設数 2,064教室) 計 21,034,000千円
	教室建設数	374教室 1,683,000千円	322教室 1,449,000千円	476教室 2,142,000千円	448教室 2,016,000千円	444教室 1,998,000千円		

市町村は義務教育施設の設置義務者であるが現行法では、原因者である開発者に対し、なんらの提供義務、あるいは確保義務を負わせてない。しかも校地取得費は国の補助対象外で全額が市町村負担となっており、財政難から大部分が起債という依存財源にたよっている。東京都下の久留米町では、42年度一般会計12億円のうち、40%にあたる5億円を学校建設にあてている。

これは一例にすぎないが、首都圏内の中、小都市はいずれも大同小異で、人口急増にともなう学校建設、なかでも用地取得費の高騰は市町村財政を破壊にちかい状態におい込んでいる。

国の住宅建設5カ年計画によると、45年度までに670万戸の住宅が建設されることになっている。しかし開発地が郊外地であり、都市施設が皆無にひとしい地域であるため、上下水道、道路、学校等の公共投資需要が増大し、地方団体の財政は年々悪化している。かかる事態から、住宅公団に対する団地建設の反対声明、また各都市における開

発規制等、政府施策に逆行するがごとき、自衛策が地方自治体において講ぜられる結果となった。これは、地方制度調査会、宅地審議会の答申で、宅地開発にあたっては、市町村財政を圧迫しないよう、市町村と開発業者の責任と負担とを、合理的に分担する原則を確立することが急務であると指摘されているにもかかわらず、いまだに国の具体的な施策がえられないまま、開発地域は年々拡大する。人口は年々増加する。ふくれあがる財政需要に、各都市がやむをえずとった不本意な応急自衛策である。横浜市においても、宅地開発要綱が制定され、開発事業者に対し、急激な都市化が進んでいる市の実状と、これによって生ずる巨額な関連公共施設整備事業の実態を認識させ、同時に都市形態を備えた、優良な団地造りを推進するため、公共用地に対する指導のほか、従来2次的に考えられていた学校その他の公益用地確保に協力を求めることとした。提供価格についても、原因者としての負担相当額を減額した価格によるこ

ととしている。

むこう5カ年に予想される児童、生徒の増加数は7万4千人で、この收容のため、小学校63校、中学校23校の新設校用地の購入と、普通教室だけで2,064教室の建設が必要になる。所要経費は概算額210億円がみ込まれ児童1人あたりに換算すると28万円となる。

地方財政が、急激な都市化の進展により、数年来ぼう大な財政需要をかかえ極度に悪化してきてい

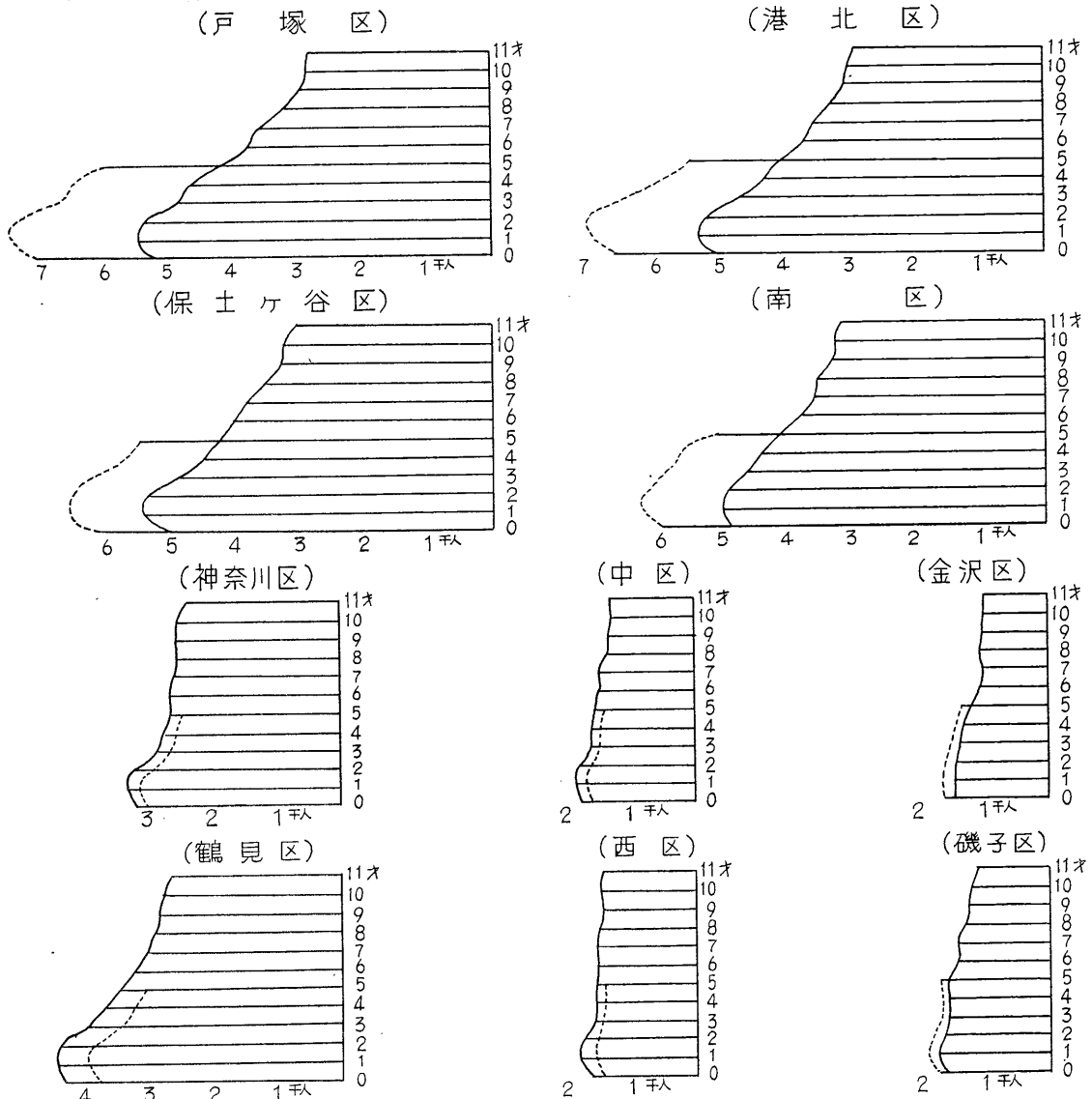
ることから、急激な増加をしめす義務教育人口に即応することは、不可能にちかい状態となった。

この実態が、宅地開発要綱の開発業者に対する協力の働きかけとなり、政府、国会に対する働きかけとなって、表現されてきたのである。

いにかえれば横浜市の児童生徒急増問題は量的にも、質的にも深刻さをまし、国の強力な施策にまつ以外解決の手段がなくなったのである。

<教育委員会総務部企画課長>

図3 区別各才別人口一覽表<0~5才, 幼児, 6~11才小学校児童>



注 5才以下の点線は6ヶ年の増減率<移動>を加えたもので、6年先の小学校児童数である。