

平成 30 年 6 月 14 日現在

機関番号：12501

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26285173

研究課題名(和文)人口減少社会における地域共生に資する学校適正規模・学校適正配置に関する研究

研究課題名(英文) Study on the strategy for school size and location that contribute to community in a population declining society

研究代表者

天笠 茂 (Amagasa, Shigeru)

千葉大学・教育学部・特任教授

研究者番号：80151116

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 12,900,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、自治体による学校の適正規模・適正配置について、都市部から山間・過疎までタイプの異なる事例を収集し、それらの人的資源、施設等のハード面、自然条件、他の諸条件を比較横断的に捉え、かつ海外、及び我が国における小規模校維持戦略の事例を比較参照しながら、学校の適正規模・適正配置に関するモデル構築を目的とし、複数の事例研究を行った。その結果、小中一貫教育、高校を含めた地域の学校経営、広域行政を用いたリソースの共有・有効活用の一つの方途があると同時に、海外の事例からは、「学校間ネットワーク」の手法が、小規模対策のみならず、学校改善の手法として発展的に活用されていることが明らかになった。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this research is (1) to collect different case types of the local government strategy: management of the school size and location from urban areas to mountain / depopulation areas, (2) to analyze and compare the cases from the view point of their human resources, the hardware aspects of facilities, and other natural conditions, (3) to compare them with the cases in overseas, and (4) to construct the model of the management of the school size and location. As a result, we made it clear that several strategies are effective: consistent education from 1st-12th grade(elementary school and junior high school) or 1st -15th grade(elementary school, junior high school, and high school), and the network of the schools or the local government to share the resources. Further, by analyzing the case in England, it has become clear that the network of schools is not only for maintaining the small schools, but also for professional development and improvement of curriculum.

研究分野：教育経営

キーワード：学校配置 学校規模 小規模校 ネットワーク

## 1. 研究開始当初の背景

### (1) 適正規模・適正配置基準の規定性と少子化の進展による学校統廃合の動き：

公立小中学校では12～18学級の学校を適正規模、通学距離が小学校4km、中学校6km圏内にある学校を適正配置としている。しかし必ずしも適正規模・配置の学校が最も教育効果を挙げていると検証されているわけではなく、また実際には適正規模の範囲に収まらない大規模校や小規模校が多く存在しているのは明らかである。そして学校の統廃合は地域の政治状況や自治体の財政状況、ひいては住民の意向や要望を政治的イシュー化しながら複雑な意思決定プロセスをもって展開している。すなわち学校設置者である自治体は、多様で複雑な条件にあって統廃合に関する意思決定を行ってきたが、制度的な基準性から見れば、そのような国からの一定の規定のみが拠り所とされてきたのである。

### (2) 人口減少社会の急速な進展と新たな学校適正規模・適正配置モデルの必要性：

学校規模・配置に関する従来の見方では山間部・離島における極小規模校の維持はいわば「特別視」されてきた。また、そのような「特別視」は小学校と中学校を併設するようなケースについても同様である。いわばこれらは通常の適正規模・配置を考える視点からは「別物」扱いされてきた。しかし、こういったケースはもはや例外的という段階にはない。今日の急速な人口減少にあって、従来の適正規模・配置の考え方では学校を維持できない地域が極めて広範囲に増加しており、そういった自治体では様々な小規模校維持戦略を併行させていることが明らかである。現在、全国的に見れば、保育所、幼稚園、小学校、中学校、高等学校といった近接する異なる学校・園段階の接続が積極的に模索されている。さらには学校と福祉施設など、一般公共施設との併設の例も珍しいものではなく、小規模自治体間の連携を行う動きもある。しかし、これらの接続・併設による設置を包括できるような学校の適正規模・配置を定義づける制度そのものが整備されていない。すなわち学校規模・適正配置論は、人口減少社会にあって限られた人的・物的資源を有効活用しながら、なおかつ教育価値を高めていくような、新たな「教育福祉」「世代共生」を戦略とした複合・統合施設の規模・配置モデルをも射程に入れなくてはならないといえる。

## 2. 研究の目的

本研究は、自治体による学校の適正規模・適正配置について、これまでオーソドックス視されてきた都市部から特別視されてきた山間・過疎地域まで、タイプの異なる事例を収集し、それらの人的資源、施設等のハード面、自然条件、他の諸条件を比較横断

的に捉え、かつとりわけ「教育福祉」「世代共生」による海外における小規模校維持戦略の事例を比較参照しながら、学校を中心とした地域の価値創造に資する、新たな学校の適正規模・適正配置に関するモデル構築を目的とする。これによって学校統廃合をめぐる教育政治に対して建設的な提案を可能とし、ひいては異なる学校段階の接続や他の政策領域施設との併設を促進する、資源の効率的活用を含めた、人口減少社会における新たな学校の適正規模・適正配置に関する制度設計についての提言を行いたい。

## 3. 研究の方法

研究の機動性を高めるため、手法と対象を勘案してグループを構成して研究をすすめる。すなわち「理論・モデル構築グループ」「国内調査グループ」「国内調査グループ」「海外調査グループ」とし、各グループの責任者は、各々研究活動を統括する。～グループでは、実際の事例を対象としたフィールドワークを行うことで、事例の実態や事例間の異同、今後の可能性などを検討し、研究知見の導出につなげる。

## 4. 研究成果

### (1) 学校段階の連携を基にした学校再配置政策

過疎地域は、全国で学校段階の連携が最も進んだ地域の一つとして挙げられる。その一方で、児童生徒数の減少に伴う学校教育環境の改善が課題となっている地域でもある。しかし、これまで高等学校を含めた地域の学校配置の在り方を分析した研究はほとんどなかった。そこで、全国の過疎地域の小・中学校に高等学校含めた学校再編整備の実態と小学校から高等学校に至る12年間の連携の最先端を把握するとともに、地域創生(地方創生)をめざす教育政策との関連を探り、学校段階の連携による学校再編成の可能性を検討した。事例調査地域は、岩手県岩泉町、岩手県田野畑村、秋田県由利本荘市矢島地域、山形県小国町、石川県能登町、徳島県那賀町、長崎県小値賀町の7地域である。

#### 小・中・高等学校の再編整備

事例調査の結果、小・中・高等学校の再編整備の大きな特徴として、以下のことが明らかとなった。第一に、研究対象地域では、小・中学校の極小規模化(複式学級の発生)の進行により統廃合が継続して課題となっている。四半世紀の間に二段階の統合を経験した学校もあるが、珍しいことではない。第二に、高等学校においても、生徒減少に伴う教育内容の質的低下を避けるために再編整備が進められてきた。しかし、最近になって、高校再編整備が地域衰退につながることから、1学年2学級あるいは1学級の小規模校でも本校として存続させる、従来とは異なる方針が再編整備政策において示されるようになって

た。調査地域の多くもそれに該当するが、このような教育政策の背景にあるのが、「地方創生」という国の新たな地域政策である。

#### 小・中・高等学校の連携

調査地域の高等学校はいずれも、地元からの進学者が多く、以前より「地域の高校」としての性格を持っていた。学校行事が地域行事として位置づけられていたり、学校と地域が一体的に行事を運営したりすることも少なくない。高等学校においても地域学習が盛んであり、とりわけ中高連携や中高一貫教育、さらには小中高一貫教育を実施している場合には小・中・高等学校を通じ系統的な内容の濃い学習となっている。また、乗り入れ授業、教職員の交流、児童生徒の交流、合同行事等についても、連携教育や一貫教育の体制が充実している地域ほど活発であり、児童生徒減少のデメリットをあまり感じさせないほどに学校教育活動が活性化しており、特に小・中・高等学校を通じた連携には大きな効果があることが確認できた。小・中・高等学校の連携は、今後の過疎地域における教育環境の重要な整備手法となり得る。

#### 市町村による高校支援

「地域の高校」としての一面は、市町村の高校教育活動や生徒への支援にも現れている。財政支援を取り上げれば、高校生のための寄宿寮の整備、寮費の補助、通学費の補助、海外派遣費の補助、活動遠征費の補助、各種検定料の補助などがあり、総額は年間数千万円に及ぶ町もある。市町村による高校支援の歴史は、古くは新制高等学校設置時にまでさかのぼるが、近年の高校支援は、高校存続や地域人材の育成という地域創生の観点から強く押し進められている点は注目する必要がある。また、市町村による高校支援は、市町村と設置者の異なる（県立の）高等学校との関係、ひいては小・中学校と高等学校という設置者を超えた学校間連携に前向きな好ましい影響を及ぼしていると言える。

ところで、市町村が高校支援を行う理由として見逃してならないのは、地域に高等学校がなくなれば、高校教育機会が奪われる生徒が発生する可能性があるという点である。家計が厳しい家庭では、遠距離のバス通学費等を十分に負担できない生徒もいる。調査事例では、町の通学費補助や寮費補助が高校進学機会を保障している実態が明らかとなった。このように、高校教育機会の保障は、既に都道府県のみの方策マターではなくなっており、今後、都道府県と市町村が連携・協力することにより新たな政策局面を切り開かれる可能性があることが示唆される。

#### 学校段階の連携のための体制づくり

調査地域を比較すれば、連携型中高一貫教育を実施しているケースにおいて、市町村と県との連携・協力関係が緊密であり、しかも充実した小・中・高等学校の連携が行われている。このほか、市町村と高等学校や都道府県との連携・協力体制づくりにつながる仕組

みとしてコミュニティ・スクールがあるが、調査地域でも高等学校への導入の検討がされている。高等学校を含む学校段階の連携を推進するためには、このような制度等を活用して、市町村と都道府県との連携・協力体制を築くことが鍵になることが示唆される。

## （２）小中連携を用いた学校再配置政策

第１に、小中高一貫教育に関わるアイデアをめぐり、地域間における交流がとらえられるとともに、とりわけ人口減少が進行する自治体における学校の統廃合や適正規模・配置に関わる政策に影響を及ぼしたことを明らかにした。

第２に、人口減少が進む自治体においては、統廃合を含む小中高一貫教育への着手は、地域における教育資源の集中と再組織化を促す働きかけとしてとらえることができ、地域の再生、生き残りをかけた取組としての性格を明らかにした。その上で、一連の取組は、学校の適正規模・適正配置に関する研究について、人口減少を抱える自治体における小中高一貫教育の受容過程を中心に、新たな課題を提起することになった。

第３に、小中高一貫教育の導入にともないとらえられた課題として次の５点をあげた。

教育行政主導であって教育委員会を中心とした関係者の取組にとどまる傾向にあり、学校との関係づくりに課題を残した。小中連携か、それとも小中高一貫か、あるいは、一貫と連携を並存させるか、その在り方に関連して教育委員会の構想と方針が問われた。

９年間を通じたカリキュラムについて学年の区分の仕方にとどまり、各教科等の内容に関わる系統の在り方などについては、これから委ねられている。

小中高一貫教育への関心がハード面に傾斜し集中しがちであり、ソフト面とのバランスが問われた。

教育委員会の方針を受けてそれぞれの学校で進められた小中高一貫教育は、保護者や地域社会の人々との結びつきが弱く課題とされた。

第４に、それぞれ自治体において小中高一貫教育への取り組みを推進するにあたり、一層の特例措置を必要としていることがとらえられた。９年を見通したカリキュラムの開発について、カリキュラムの開発をめぐる制度的特例が示されつつも、人口減少が進行する自治体のもとでは、それを使いこなすまでには至っていない実際も認められた。これら人口減少が進行する自治体のもとでは、教育課程の編成にとどまらず、従来からの諸制度が身の丈に合わなくなっており、既存の諸制度をこえる地域の実情に寄り添った特例が必要とされていることが指摘された。

第５に、小中高一貫教育への取組が、延命のための方策にとどまらず、地域再生に向けた将来に先駆ける選択とするには、まちづくり

に関わる将来構想との整合が課題とされることを指摘した。人口減少が進む自治体における小中一貫教育への取組は、地域における教育資源の集中と再組織化をはかる営みとしてとらえることができる。しかし、それが、地域の将来に向けた再生の策となるのか、すなわち、地域の現状を反転させ再生を図る先駆けとして新たな時代と地域社会を立ち上げる“未来に先駆ける選択”となるか、それとも、学校消滅までの時間稼ぎの延命策にとどまるか。小中一貫教育の推進と地域づくり、まちづくりに関わる将来構想との整合や総合性が課題とされることを指摘した。

### (3) ネットワークを用いた学校活性化政策・自治体間の広域行政

自治体間の広域行政とは、市町村事務の増大と質的高度化に対処する方式として、市町村合併を行わずに、既存の市町村を残しながらも、機能的連携を行うことによって、財政基盤の強化と行政能力の向上を図る方式である。目下、自治体が特定の政策で連携する仕組み（共同処理制度）には、複数の形態があるが、これらのうち、教育政策の分野における事例として、共同設置教育委員会（岐阜県羽島郡二町教育委員会）と広域連合の事例（京都府相楽郡東部広域連合）について、事例調査を行った。

その結果、教育行政の広域化は、教育行政上の専門性の確保と、学校をサポートできるだけの財政規模（例えば指導主事の配置という形で具現化）と組織能力をもたらし、教育委員会が組織能力を持った教育行政の中心アクターとして機能することで、学校等の教育機関の自主性を発展させる可能性を持つことが明らかになった。広域行政は、二重行政であるとの批判もあるが、政策領域によっては望ましい行政単位は異なることは十分に考えられ、二重行政的在り様を積極的に活用し、行政領域によって異なる行政単位のレイヤーを重ねて行く地域単位の在り方も選択肢から退けるべきでは無い。教育と地域との関係を考えても、学校教育の分野では広域化しても、生涯学習の展開は市町村単位で行うなど、その政策の特質によって行政単位は多様である可能性がある。

ただし、広域行政単位が規模の強みを発揮できる地域からも漏れてしまう条件不利地域については、都道府県による垂直的補完の可能性も併せて考慮する必要がある。

#### ・学校間の連携（海外事例）

小規模校を存続させる手法の1つとして指摘されている「学校間ネットワーク」に着目し、積極的に取り組んでいるイギリス（イングランド）、ニュージーランドの取り組みを事例として取り上げ、各国においてどのように「学校間ネットワーク」が制度化され実施し、上記の課題をどのように克服しているのかについて明らかにした。

まず、イギリスの事例からは、「学校間ネッ

トワーク」の手法が、学校の教育理念や地域性、地域における学校の存在等を維持しながら、教育の質的向上を図る基盤づくり（教育課程、教職員、財務）の手法として活用されている点、小規模校対策だけでなく、学校改善の手法として発展させている（MAT、Teaching Schools など）点、「学校間ネットワーク」の条件整備として、統括校長等のリーダーシップを重視し、リーダーシップモデル（system leadership）を開発している点、「学校間ネットワーク」の規模のメリットを活かした、教員研修、教材開発等（教材開発など）機能を重視している点、「学校間ネットワーク」の整備のための、支援機能やコーディネート機能を重視している（National Association of Small Schools, NASSなどの組織や地方当局など）点などが明確になった。一方、ニュージーランドの事例からは、自律的な学校経営が導入されているとはいえ、国主導で統廃合が進められる部分がある点、教育水準はERO（Education Review Office）によって確認され、教員数や学校予算の減少により質が担保できない状況・環境となった場合、統廃合を選択せざるを得ない点、COL（Communities of Learning）によって「学校間ネットワーク」が構築され、資源や実践の共有が学校間で図られ、各COLはそれぞれに目標を設定し、それに向かって協働関係を発展させている点、「学校間ネットワーク」構築にあたって予算措置がある点などが明らかになった。

#### 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計8件）

1. 天笠 茂（2017）「小中一貫教育と義務教育学校の成立」日本義務教育学会『日本義務教育学会紀要』創刊号 pp.15-24
2. 貞広 斎子（2017）「学校規模・統合経験と教育活動との関係分析 教員のローカル・ノレッジに着目して -」『千葉大学教育学部研究紀要』（66）：pp. 261 - 267
3. 平井 貴美代（2017）「戦後日本の教育行政組織における『学区』構想の意義について」『山梨大学教育学部紀要』（1）25：pp.9-18
4. 貞広 斎子（2016）「教育財政における公私分担構造の再構築と財政原則をめぐる論点：教育財政学のリサーチアジェンダ試論」『千葉大学教育学部研究紀要』（64）：pp.259 - 263
5. 平井 貴美代（2016）「『ストップ人口減少』政策と教育経営」『日本教育経営学会紀要』（58）：pp.94-100
6. 水本 徳明（2016）人口減少社会時代における学校再編、日本教育経営学会紀要（58）：108-113

7. 貞広 齋子 (2015)「人口減少社会における学校再配置と学校規模に応じたマネジメント」(59): pp.15-20
8. 水本 徳明 (2015) 討論のまとめ: 子どもが育つ環境づくりに焦点化した総合的な行政・経営(課題研究報告 人口減少社会における持続可能な学校経営システムの開発(2)-学校規模の縮小化と地方教育委員会の経営課題-)、日本教育経営学会紀要(57): pp.192-194

〔学会発表〕(計3件)

1. 植田みどり、加藤 崇英、貞広 齋子、高橋望 (2016)「小規模校維持のための教育行政の在り方 - イギリスとニュージーランドを事例として - 」日本教育行政学会第 50 回大会口頭発表(名古屋大学)
2. 天笠茂、高橋望、丹間康仁、平井貴美代、元兼正浩、屋敷和佳(2016)「小・中・高等学校の再編整備と地域創生を視野に入れた教育施策 過疎市町村の事例比較分析 」日本教育行政学会第 51 回大会口頭発表(大阪大学)
3. 植田みどり、貞広 齋子他 (2015)「自治体間・学校間ネットワークを用いた学校経営システムに関する研究」日本教育経営学会第 55 回大会口頭発表(東京大学)

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

〔その他〕

特に無し

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

天笠 茂 (AMAGASA, Shigeru)  
千葉大学・教育学部・特任教授  
研究者番号: 80151116

### (2) 研究分担者

植田 みどり (UEDA, Midori)  
国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部  
・総括研究官  
研究者番号: 20380785

加藤 崇英 (KATO, Takahide)  
茨城大学・教育学研究科・准教授  
研究者番号: 30344782

川上 泰彦 (KAWAKAMI, Yasuhiko)

兵庫教育大学・学校教育研究科・准教授  
研究者番号: 70436450

北神 正行 (KITAGAMI, Masayuki)  
国土舘大学・体育学部・教授  
研究者番号: 80195247

貞廣 齋子 (SADAHIRO, Saiko)  
千葉大学・教育学部・教授  
研究者番号: 80361400

平井 貴美代 (HIRAI, Kimiyo)  
山梨大学・大学院総合研究部・教授  
研究者番号: 50325396

水本 徳明 (MIZUMOTO, Noriaki)  
同志社女子大学・教職課程センター・教授  
研究者番号: 90239260

元兼 正浩 (MOTOKANE, Masahiro)  
九州大学・人間環境学研究院・教授  
研究者番号: 10263998

屋敷 和佳 (YASHIKI, Kazuyoshi)  
国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・総括研究官  
研究者番号: 70150026