

令和元年6月26日現在

機関番号：32688

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2018

課題番号：16K04571

研究課題名（和文）小中一貫校制度に着目した学校統廃合の日米比較研究

研究課題名（英文）A comparative study about the unified elementary -secondary school

研究代表者

山本 由美（YAMAMOTO, Yumi）

和光大学・現代人間学部・教授

研究者番号：00442062

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,800,000円

研究成果の概要（和文）：公教育を経済的な目的のために再編する新自由主義教育改革の中で、2000年頃から学校統廃合は増加している。小中一貫教育を行うために施設一体型小中一貫校を開設することもその1つの方途であるが、2015年に新たな学校種となった「義務教育学校」では約100校が開設され、特に過疎地に学校を存続させるために利用されるケースが多い。

他方、アメリカにおいて新自由主義教育改革が先行しているデトロイト市では、学力テスト結果を理由に公教育を縮小する手段として小中を同一校舎に統合する一貫校が多く用いられ、シカゴ市では学校再編の方途として用いられている。

研究成果の学術的意義や社会的意義

2000年前後から日本国内で学校統廃合が増加している。その方途として用いられる小中一貫校制度については、教育的理由を根拠にされることが多いが、その教育的効果やデメリットについては十分に検証されておらず、廃校自体が、子ども、保護者、地域コミュニティにとって大きなダメージを与えることも多い。そのため紛争化しているケースもあり、また過疎地の学校配置については多くの自治体で課題となっている。

そのような改革が先行しているアメリカのケースでは学力テスト「結果」が廃校の理由となっている。しかし複数の都市では、経済的な目的に資するために学校制度を改革する小中一貫校制度が用いられている。

研究成果の概要（英文）：The number of the school closure has been increasing in Japan from around 2000 in the neoliberalism educational reform for the economical purpose. Especially the introduction of the unified elementary-secondly school system has been used for the neoliberal school closures.

The "compulsory education school" which became the new school kind in 2015 in the School Educational Act has been establishing since 2016. There are this type of schools in the under-populated area for the purpose of keeping schools in this area .

In the U.S. the school closures and the school consolidation have been employed as the means to reduce a public education for reason of the achievement test results. Detroit introduced the unified elementary-secondly schools to reduce the number of the public schools, and it's employed as the way of the school reorganization at Chicago .Japan has been following the school reform in the U.S..

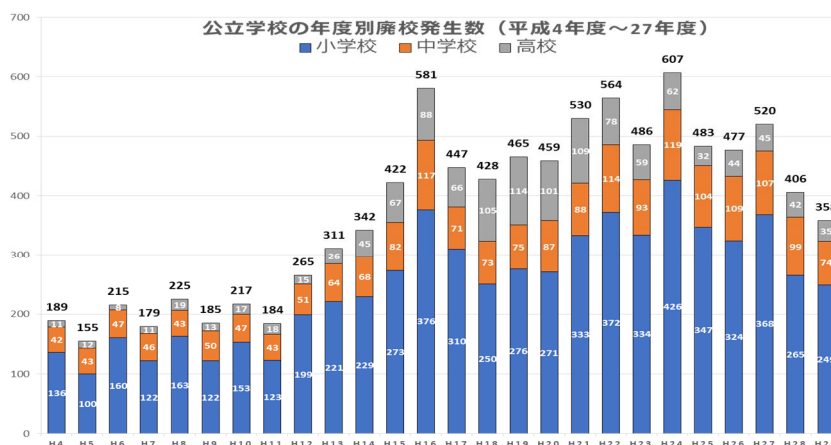
研究分野：教育行政学

キーワード：小中一貫校 学校制度 学校統廃合 新自由主義教育改革 学力テスト 日米比較 グローバル都市 小規模校

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

日本では学校統廃合が急増している。表1は廃校数の年度推移について文科省が公表したデータをもとに作成したものである。この増加の背景には、第1に、2014-2016年度の間に全自治体が総務省に提出を「要請」された公共施設等総合管理計画の影響がある。人口減に対応して「算定」される赤字を前提に公共施設の総量(延床面積)を減少させることを数値目標に掲げさせる同計画のために、多くの小中学校が統合対象にされている。計画に沿えば、施設解体費や規模の「最適化(単なる統廃合であろうが)」、施設の「複合化」などに地方債を適用することが可能になるなど、強力な財政誘導によって統廃合が進められている。第2に、2015年に文科省が58年ぶりに公表した統廃合の「手引き」の影響も大きい。さらに第3に、2000年に呉市でスタートした小中一貫校は、2016年に開設された新たな学校種である「義務教育学校」(9年間一貫した課程を有する学校)となって増加している。小中一貫校は、実質的な統廃合の方途となっている。このような日本の教育改革はアメリカの改革を後追いしている。



2019年 文科省調査をもとに山本が作成

2. 研究の目的

日本における新自由主義教育改革の中で、小中一貫校制度を用いて行われる学校統廃合の実態を検証して、そのねらいと問題点を明らかにする。その際、日本が改革のモデルとしているアメリカの新自由主義的教育改革と比較して分析の視点を明らかにしていく。その際、小中一貫校制度に着目して、いくつかの都市における改革と比較していく。

3. 研究の方法

小中一貫校制度をその方途とする学校統廃合に着目して、その実態を調査研究し、問題点を明らかにする。全国の自治体の事例における実態調査、地域、学校および教育委員会への訪問調査、関係する文献調査を行う。

国際比較研究において、学校統廃合によって多くの小中一貫校が出現したアメリカのシカゴ市およびデトロイト市などの実態調査を行い、それらが果たす教育政策的な役割、および制度的問題点を明らかにし、加えて検証した日本の小中一貫校の問題点を分析する視点を豊かにする

4. 研究の成果

「義務教育学校」は、2016年度に22校、2017年度に26校、2018年度に30校開設されて

いる。なお 2019 年度には 9 校開校予定であったがうち 5 校について検証している。「義務教育学校」とは小・中 9 年間を一貫させた、校長 1 名、教職員集団 1 つの学校である。9 年一貫の教育課程は適当にコピー & ペーストでも作れる上に、教員の定数削減には有効な手段となる。2016 年に 26 校、17 年に 22 校、18 年に 25 校が開設されているが、約 3 分の 1 が過疎地の小規模校であり、地域に学校を存続させるために小・中を一体化させざるをえなかったケースも多い。他方、教員定数を確保するためか、もしくは極端な変更を避けて保護者や住民の抵抗感を和らげるために、「義務教育学校」化せず、とりえず小中学校長 2 人体制の施設一体型小中一貫校をめざすケースもある。

それらの中には、同時に「小規模特認校」となり、学区外から入学者を集めて存続を図る学校もある。不登校傾向や大規模校を避けたいなどの理由から、あるいは小規模校ならではの「特色」を求めて、市街地から越境して入学してくるような学校となっている。

全校児童生徒数 ~ 十数名の「小中併置校」がそのままスライドしただけの学校も複数ある。他方、2017 年度の茨城県つくば市の春日学園の 2070 名（2018 年度に新設校に分離して 1000 人規模に縮小）を筆頭に大規模校も一定程度開設されており、2 極化が進んでいる。1 度に統合する校数もつくば市の筑波秀峰学園の 2 中学校 7 小学校を筆頭に、多くの校数を 1 度にまとめるケースが増えている。同学園は旧筑波町の全ての小中学校を約千人規模の新設校に、まとめたもので、スクールバス 20 台を利用する広域学区の学校になっている。増加の背景には「義務教育学校」法制化に伴う「義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律」改正の影響がある。これまでは小学校同士、中学校同士の統合の場合のみが、校舎建設費の 2 分の 1 国庫負担の対象となっていたのに、「義務教育学校」も加えられたのだ。それに対して危険校舎の改修の場合、国庫負担は 3 分の 1 のみである。

すなわち、もし小学校と中学校を統合し「義務教育学校」にしさえすれば、2 分の 1 国の負担で校舎を建てられることが統合を誘導している。単なる「施設一体型小中一貫校」では対象にならないのだ。例えば、岡山県的美咲町では、老朽化した中学校のみの改修で済むのに、補助金を得るためにわざわざ近隣の小学校 2 校を巻き込んで「義務教育学校」を計画している。町は、財政的理由を前面に出している。しかし、多くのケースで保護者や住民は「義務教育学校」が何か十分に説明されていない。

また、合併した旧町村の全小中学校を 1 校にまとめるような強硬な統廃合、小中一貫校化が出現している。平成の合併から 10 年を経て地方交付税減額期を迎え、5 年後には 1 自治体分のみの交付分となることから、財政難から以前の自治体が保持してきた公共施設を維持できなくなることを「口実」にあげることも多い。特に延床面積の大きい小中学校施設が絶好のターゲットになり、旧自治体の小・中学校すべてを 1 校の一貫校に、保育園・幼稚園を認定子ども園にまとめられる。このような施策によってこれまでの小学校区は消滅する。小学校区は昭和の合併前の旧村であることが多く生活圏として自治的な機能を持ち、福祉などの基礎単位でもあった。それを壊すことで地域は自治的な機能を奪われ、容易に大企業が活動しやすい新自由主義的な大規模再編の対象となる。何より小学校を失った地域に子育て世帯がもう戻ることなく、衰退を待つだけになってしまう。せっかく自然豊かな教育環境を求めて I ターンや U ターンした家族が増えてきた小学校区コミュニティが簡単にこわされてしまう。そして、このような家族と小学校区単位の町会など自治組織が、最も強く地域の学校統合に反対しているのが現状だ。前者は地域のしがらみに縛られにくい、といった理由も存在するのだろうが、何よりも地域で子どもを育てることの教育的価値を実感として認めているからこそ、抵抗するのだ。

このような統廃合、小中一貫校導入に際して、行政は「教育学」的根拠を利用し不安を煽

られた保護者が分断される。まず統合理由として学校規模、児童・生徒数についての自治体の独自基準が用いられる。昭和の合併期に、当時の文部省が人口 8 千人に 1 中学という行政効率性から算出した学級規模である「12～18 学級」が「標準学級数」として学校教育法施行令などに残っている。それを独自に「適正規模」とし、それ以下の学校を統合対象とするケースは一般的である。しかしそれ以上に統合したいターゲットに合わせて勝手に基準を小さめに設定する自治体が多い。2015 年の文科省「手引き」も、単学級以下校の「統廃合の適否を速やかに検討する」などと「学級数」別対応基準を公表している。1973 年に文部省が公表した、いわゆる U ターン通達で小規模校の教育的価値を認め機械的な統廃合を否定しているのに、それを無視した形になっている。

例えば広島県福山市は「1 学級 16 人以下」・単学級の小学校を「第 1 要件」とし、2022 年までに統廃合で「適正規模」にするといった期限付きの極めて厳しい統合基準を公表している。その計画に従うと、合併した旧内海町(離島)の 2 小学校 1 中学校は全て消え、橋を越えた旧沼隈町の小中学校と一体化されてしまう。

さらに、教育的俗説なのに多用されてきた「切磋琢磨」などに加え、新学習指導要領に盛り込まれた「新しい学び」「対話的な学び」「双方向的な学び」などを行うに一定規模の集団を要する、という説明が保護者の不安を煽る。そのような「学び」は具体的にどのようなもので何人が必要なのか、また教育的効果との相関など実証されているわけではないのに。究極の脅しは「複式学級の導入」である。しかし 2011 年の「公立義務教育諸学校の学級編成及び教委職員定数法」の一部改正などにより、自治体の学級編成は自由裁量が認められるようになっていて、長野阿智村などは村費講師で複式学級を解消している。また、複式学級と普通学級の教育的効果やデメリットの相違については教育学的には差異は認められていない。複式学級には独自の学びのスタイルなどの豊かな教育学的蓄積があるのに、それを無視して行政は偏見的な批判を行っているのだ。

他にも、杉並区高円寺地区の 2 小学校 1 中学校を統合する 6 階建て大規模小中一貫校など、教育の中身は後回しにした大規模「収容」型の学校が出現している。あたかも、新自由主義教育改革が進むアメリカで、切り捨ての対象となる都市の代表格であるデトロイト市において、校種を越えた統廃合が繰り返され、幼稚園から短大を含むような超大規模収容型学校が出現したことを後追いするかのようである。それによって同市の公立学校数は 10 年で 3 分の 1 以下になった。このような地域の切り捨て・再編に教育が利用される改革に対して、コミュニティが共同して対抗していくことが求められる。

2 新自由主義教育改革が先行するアメリカのケース

統廃合が多用される先行ケースとして、アメリカの教育改革が挙げられる。ただし日本と大きく異なるのは、学力テストの「結果」による「学校評価」が、廃校の理由とされる点である。すなわち、2002 年に施行された NCLB 法によって、学力テストの「年度進捗率」に達しなかった学校が、段階的な「罰」として、「代替的な学力向上サービスの提供」(2 年目)などから、「公立学校のチャータースクール化」「州による学校運営への移行」(5 年目)と最終的には公立学校としての閉校へと追い込まれていくシステムが導入された。

実際の実施状況は州、市によって異なるが、大規模統廃合が実施されたデトロイト市やシカゴ市では、テスト「結果」が閉校「理由」の 1 つとして挙げられた。しかし、実際には地域の経済的、社会的条件を無視した「客観的」なテスト結果による評価は、貧困地域や英語の苦手なマイノリティの学校にとって圧倒的に不利に機能した。そのような地域の学校を統廃合して「グローバル・エリート」育成のための少数の学校を重点化し、廃校跡地を民間企業に有効活

用させていくのが、シカゴ市の改革であった。

さらに、デトロイト市のあるミシガン州では、入学した生徒の人数に応じた教育費配分制度が1994年に州当局によって導入され、生徒数の減少が財政縮減に結びつき容易に閉校が行われることになった。制度は公立学校だけでなく公設民営のチャータースクールにも適用されたため、チャータースクールは高得点をアピールし、公立から生徒を奪い財源を確保することに躍起になった。貧困層が96%を占めるデトロイト市では、2003年から13年までの間に約300校あった公立校は96校になってしまった。そこでは、統合のために小中一貫校が多用された。

このような、いわゆる「パウチャー制度」と呼ばれる制度の類似形が、大阪府の府立高校で2013年に導入された。橋下府政のもと、公立高校無償化制度を発展させた低所得層向け(年収620万円以下世帯)の私学授業料の実質無償化は、「パーヘッドファンド」と称する、入学者数に応じた学校への助成を伴ったため、一部の私立高校による無茶な入学者獲得を招いた。それによって、いわゆる底辺校とされる府立高校が定員割れを起こすようになった。大阪府教育行政基本条例が3年間定員割れをした学校の「配置を見直す」措置を導入したため、2014年に2校、15年に2校の府立高校が廃校対象にされた。いずれも地域住民の支持を集める、特色のある高校である。公立と私立を競わせる英米型の改革が日本で導入された最初のケースといえよう。さらにいえば、これは、大阪で公設民営学校を導入して公立つぶしを開始するための「テスト」だったのかもしれない。2015年に国家戦略特区法が改正され、いよいよTPP項目でもある公設民営学校開設が可能になり、現在選定作業が進められている。

他方、アメリカでは学力テストを根拠にした学校統廃合に対する対抗軸も形成されつつある。シカゴ市では2012年、市長が公立学校50校を1度に廃校にする計画を提起したが、対象校は黒人とヒスパニックの貧困なコミュニティに集中していた。それに対して、シカゴ教員組合を中心に、保護者、地域住民、一部では生徒を含む大規模な運動が起き全市規模の紛争になった。団体交渉での確認事項を破り、公立学校を廃校にしてチャータースクールに移行しようとする市の方針に反対した組合は7日間のストライキを打ち、市民がそれに共同し2万人以上のデモ行進になった。

その背景には、2008年から組合の一部のメンバーが新自由主義的な経済政策を学習するグループ(Caucus of the Rank-and-File Educators)を結成し、反統廃合、反チャーターを掲げて、2010年に選挙で組合の主導権を獲得したことの影響があった。彼らは学校単位で保護者らとともに学習を組織し、彼らの反学力テスト運動とも連携していくことになった。新自由主義教育改革を構造的に捉え、それによって最もダメージを受ける層と共同していくことが対抗軸を形成していったのだ。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計5件)

山本由美「『地方創生』のもとでの学校統廃合を検証する」『住民と自治』2016年7月号 自治体問題研究所 pp. 4-7 査読無し

山本由美「地域コミュニティを破壊する学校リストラの検証」『住民と自治』2017年11月号 自治体問題研究所 pp.4-7 査読無し

山本由美「学校統廃合で広域化が進む学区とマンモス校」『住民と自治』2018年9月号 自治体問題研究所 査読無し pp.8-11 査読無し

山本由美「学校が消える」『月間社会教育』2018年9月号 pp.13-22 国土社 査読無し

〔学会発表〕(計1件)

日本教育学会 課題研究2「学力テスト体制における見えない廃除 日米新自由主義教育改革の中で障がいを持つ子どもたちは」『学力テスト体制と見えない廃除』2017年8月27日 日本教育学会第76回大会 桜美林大学

2017 年

〔図書〕(計2件)

山本由美 「足立区の学校統廃合」堀尾輝久、山本由美、横湯園子編著『学校を取り戻せ - シカゴ、足立、教育改革の中の子どもたち』2016年 花伝社 pp.21-30

山本由美「全国で進む学校・子育て施設の統廃合」山本由美、安達智則 編著『学校が消える』2018年 旬報社 pp.48-59 pp.64-65

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年：
国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究分担者

研究分担者氏名： なし

ローマ字氏名：

所属研究機関名：

部局名：

職名：

研究者番号(8桁)：

(2)研究協力者

研究協力者氏名： なし

ローマ字氏名：

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。