

令和 7 年 6 月 27 日現在

機関番号：33604

研究種目：若手研究

研究期間：2020～2024

課題番号：20K13857

研究課題名（和文）へき地教育における学校統廃合基準の日・英・NZ制度比較研究

研究課題名（英文）A Comparative Study of School Consolidation Policies in Remote Area Education: Japan, the UK, and New Zealand

研究代表者

御代田 桜子 (MIYOTA, Sakurako)

松本大学・教育学部・講師

研究者番号：60868199

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,900,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、日本の学校統廃合基準とへき地教育政策の制度的形成過程とその運用実態について検討した。まず、へき地教育振興法の成立過程において、教職員確保の意図と同時に学校統廃合との制度的関連も確認された。また、近年の人口減少下では、義務教育学校の設立やICT活用など、地域の特性に応じた多様な再編が検討されつつあることが明らかとなった。さらに、自治体における「適正規模」設定の検討過程においては、教育政策が地域の実情や将来ビジョンと深く関係していることが示された。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、国際的にも重要課題として浮上りつつある「へき地教育振興」という社会科学的な課題に対し、国と地方の政策立案の今後のあり方、また地域における公教育制度の維持と地域そのものの活性化をうながす諸要因を解明していくことにつながるものとして、社会的意義を有していると考えている。また、学術的には、「地域の偏在化」が顕著となり、へき地地域における地域の貧困や少子高齢化、それに伴う教育条件整備の問題が生じてきているなかで、教育条件整備をいかに行うかという教育行政学的課題に迫るものとしての意義を有している。

研究成果の概要（英文）：This study clarified the institutional development and practical implementation of school consolidation standards and remote area education policy in Japan. It revealed that the enactment of the Remote Area Education Promotion Act was strongly linked to securing teaching staff, and that there is an institutional relationship between the Act and school consolidation. In response to recent population decline, diverse approaches tailored to regional characteristics such as the establishment of compulsory education schools and the use of ICT have been adopted. Furthermore, an analysis of local discussions on “appropriate school size” demonstrated that education policy is closely connected to the specific conditions and future visions of each region.

研究分野：教育行政学

キーワード：学校統廃合 教育条件整備 へき地教育 適正規模

1. 研究開始当初の背景

近年、世界的に人口減少・少子高齢化の傾向が顕著となっている。それらの現象は、都市部に比べ地方においてより深刻であり、過疎化によりこれまで整備された様々なインフラの整備・再編がその対処として行われている。ここでは教育施設とて例外ではない。日本における戦後の学校統廃合研究は、若林敬子の『学校統廃合の社会学的研究』において整理が行われており、以下の三つの段階で把握されている。第一の段階は、1950年代の町村合併政策、1956年「新市町村建設促進法」を背景とした文部省「学校統合の手引き」に基づいた学校統廃合であり、第二の段階は1970年の「過疎地域対策緊急措置法」を発端とした農山漁村での過疎化の進行に伴う学校統廃合である。そして、第三の段階が、1990年代以降の統廃合であり、これについて若林は「今後将来に向け、長期的・構造的にしのびよりつつある少子超高齢化段階における全国的な統合問題」であるとした(若林(2012)『学校統廃合の社会学的研究』お茶の水書房)。

これに対し、山本由美は、地方財政の窮乏化と公共施設の再編が学校統廃合の基底であると指摘している(安達・山本編(2018)『学校が消える』旬報社)。また、丹間康仁は、学校統廃合による地域社会への影響について、社会教育と学校教育の関係という観点から興味深い分析を行ってきている(丹間(2019)「学校統廃合を契機とした地域づくりの展開」『地域づくりと社会教育的価値の創造 日本の社会教育 63』)。これらの先行研究から明らかになったことは、教育学的根拠に基づいた学校規模や学級規模の基準が明確にされないまま、教育的側面と財政的効率性が交錯し、地域社会内部や対行政の利害関係、行財政効率によって学校統廃合が決定されてきたことである。そのため、学校統廃合の決定が生じる利害関係の構造化を試みると同時に、地域の偏在化に対応した学校規模や学級規模の設定を含めた教育制度を構想することが必要不可欠となっている。

以上のことから、本研究の中心的な問いは、学校統廃合基準やそれを構成する学校規模、学級規模がどのような基準に基づき算定されているのか、へき地教育の振興方策としての学校予算配分システムとはどのような仕組みであるのか、またそれは地域の偏在化にどの程度対応しているのか、という点にある。

2. 研究の目的

本研究は、「へき地教育(rural education)」の振興という観点から、日本・イギリス・ニュージーランドにおける学校統廃合基準を比較検討し、制度的特性と課題を明らかにすることを目的とする。

これまでの国際制度比較において、「へき地教育」は主要な分析対象として十分に扱われてこなかった。しかし、グローバル化の進行とともに、各国で地域間格差が深刻化し、へき地における少子高齢化、地域経済の衰退、学校統廃合の進行と学区の広域化といった課題が顕在化している。

本研究では、こうした背景を踏まえ、国際的に浮上しつつある「へき地教育振興」という社会的課題に対して、日本の既存研究を踏まえた国際的研究貢献を目指す。へき地教育に関する国・地方自治体の政策形成に資する知見を提供し、政策提言を行う。地域における公教育制度の持続的維持と地域活性化に資する要因を制度比較的に明らかにする。以上を通じて、教育制度と地域社会の相互関係を学際的かつ実践的に探究する。

3. 研究の方法

(1) 研究開始当初の研究の方法

当初の研究方法として、ニュージーランドをイギリスに着目し、国際制度比較研究として計画した。その理由としては、ニュージーランドとイギリスはともに日本と同様に新自由主義改革が進められており、学校選択制や学力テストを用いた教育予算の選択的配分が進められたという歴史を持つという共通性がある点が挙げられる。ニュージーランドやイギリスではこれらの改革の見直しがすでに行われてきているが、これらの改革のプロセスや背景を「へき地教育の振興」という観点から検討することにより、日本における制度適応可能性を探ることにつながると考えた。このような視座から、本研究では、国内における実態調査として日本における学校統廃合基準の生成過程の解明、ニュージーランドのへき地における学校統廃合基準の法制度構造の把握、英国のへき地における学校統廃合基準の法制度構造の把握を行うことを当初の研究方法として構想した。

日本における学校統廃合基準の生成過程の解明

日本における学校設置基準は、全国的な基準を省令によって定めており、そのうえで具体的な運用上の基準を市町村教育委員会ごとに定めることとなっている。学校の設置・廃

止に関わる学校統廃合基準については、文部科学省が「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引」(2015年1月27日)を作成し全国的な標準を示し、学校教育法施行規則第41条に基づき「12学級以上18学級以下を標準」としている。これを標準としつつ、具体的な学校統廃合基準は学校の設置者である市町村が決定を行う。

ここで明らかにしなければならないのは、上記のような全国的な標準に基づき、各教育委員会がどのような基準設定を行なっているのかという点である。地域によって社会的条件が大きく異なるため、個々の条件に伴って、多様な基準設定がなされていることが推測できる。例えば、児童生徒の人数に対し、何人以下となれば「複式学級」とするのは、都道府県ごとに基準が異なっている。そのため、まず、へき地学校(級地)指定基準、複式学級基準、職員配置基準など、各項目についてどのような基準設定を行い、どのような運用がなされているのかを全都道府県に対するアンケート調査を通じて明らかにする。次に、高い基準設定を行っている愛知県、長野県、北海道などいくつかの都道府県については、基準設定をすすめた歴史的経緯とその背景を分析し、基準設定を前進させる原動力がどこにあるのかを明らかにすることにより今後の展望を示す。その際、北海道教育大学のへき地・小規模校研究センターや全国へき地教育連盟に蓄積されている実践研究の成果を活用する予定である。

ニュージーランドのへき地における学校統廃合基準の法制度構造の把握

NZでは、1980年代中葉より新自由主義教育改革が進められてきた。そこでは、学校選択制度と一括補助金制度の連動により、学校の二極化が進み、多くの学校が廃校の危険性を背負うようになってきたとされる。しかし、2000年代の労働党政権以降は「行き過ぎた改革の是正」が行われるようになり、教育分野においても、補助金制度の見直し、教師の身分の安定と学校運営への保護者・地域住民の参加を重視する新たな学校運営補助金制度(Operational Funding)の導入が看取された(石井拓児(2008)「ニュージーランドにおける新自由主義教育改革の展開とその特徴」『新自由主義教育改革』大月書店)。加えて、学校選択制と入学計画(学区制)の廃止の抜本の見直しも確認されている(福本みちよ・高橋望(2007)「ニュージーランドにおける教育経営に関する教育政策・研究の動向」『日本教育経営学会紀要』第49号)。急進的な新自由主義改革をすすめたNZでは、この間、都市部への人口集中が起こり、へき地の住民や先住民民族マオリ、そして格差拡大にともなう経済的弱者が学校選択において不利な立場に置かれていた。そのため、上記の見直し後は、社会的経済的に困難とみられる地域に存在する学校に対し、より重点的に予算配分を行う仕組み(funding based on decile)を導入してきている。本研究では、この財政配分制度に着目し、特に、へき地の学校がどのように維持されているのかを検証する。

英国のへき地における学校統廃合基準の法制度構造の把握

イギリスでは、1980年代後半からNPM(New Public Management)に基づく改革が展開された。特に教育分野においては、サッチャー政権第3期以降に、国家による教育内容統制および学力テストの導入が行われるなど、教育サービスによる「質」の統制に関わる仕組みが構築され、教育現場でさまざまな問題が生じることとなった(久保木匡介(2008)「イギリスにおけるNPM教育改革の展開」『新自由主義教育改革』大月書店)。

一方、1999年以降の分権化政策によってウエールズ、スコットランド、北アイルランドは、地方議会と政府を置き自立性を強めており、特に教育などの特定の分野においてはスコットランド議会(Scottish Parliament)が立法権を持つ。この流れを受けたウエールズの「The Learning Country」(2001年)以降の教育改革についてはすでに研究の蓄積があり、そこではナショナル・テストの廃止に加え、地域のコンプリヘンシブ・スクールを守るという方針のもと、山岳地帯に点在する小規模地域における学校維持のプロセスが明らかにされている(山本由美(2008)「新自由主義教育改革の対抗軸としてのウエールズ」『新自由主義教育改革』大月書店)。なお、この改革ではNZと同様に、行き過ぎた新自由主義教育改革に対する反省から、成果主義とは真逆の制度として、困難な地域や学校に対する予算配分制度である「pupil premium」が導入されている。とりわけイギリス北部のスコットランドと北アイルランドは、山岳地帯に小規模な町が点在する地域であり、へき地学校を最も多く抱えている地域である。本研究では、こういったイギリスの分権化政策以後の地方における教育改革を追跡するとともに、そこにおけるへき地の学校統廃合基準(もしくは学校維持基準)ならびに予算配分システムを明らかにする。

(2)研究方法の変更と変更後の研究方法

当初の計画では、ニュージーランドやスコットランドなどのへき地を有する国との制度比較を行うことを研究課題の1つとしてきたが、COVID-19による海外渡航の制限により当初の研究計画を変更し、国内における学校統廃合基準の設定状況に関する研究課題を優先的に進める方向に、研究方法の変更を行うこととなった。

変更後の研究方法としては、日本の学校統廃合基準やそれに関連する制度の形成過程や運用実態について、実証的に検証することを目的とし、主に、制度分析・法制度の検討、統計資料・行政資料の分析、地域別・自治体別データベースの構築、議事録・ヒアリングを用いた質的調査を行うこととした。

制度分析・法制度の検討

へき地教育振興法やへき地学校(級地)指定基準、複式学級基準、職員配置基準につい

て分析を行い、教育条件整備法制において「へき地」性がどのように位置づけられてきたのかを検討する。また、学校規模や学級規模の法的な位置づけを確認するとともに、適正規模に関する政策文書の分析を通して、「教育条件整備」概念の検討を行う。

統計資料・行政資料の分析

学校基本調査を用いて、学校統廃合の発生件数や傾向を分析する。次に、市町村の学校再編計画の策定状況や文部科学省の教育政策との関連性を検討する。

地域別・自治体別データベースの構築

へき地級の学校を有する自治体の中から、特に検討対象とする地域を長野県と北海道と絞り、それらの区域内の自治体について、再編計画の策定状況や学校設置形態などを整理し、自治体別データベースを構築する。

議事録・ヒアリングを用いた質的調査

構築した自治体別データベースを用いて、自治体における「適正規模」や学校統廃合計画の議論について議事録等を用いて整理・分析する。また、必要に応じて、当該自治体の地域政策史の先行研究や知見を用いたり、地域の通学事情や進学事情といったローカルな文脈についてのヒアリング調査の結果を用いたりすることによって、地域的な教育条件システムを明らかにする。

4. 研究成果

本研究は、日本における学校統廃合基準の制度的形成過程およびその運用実態を明らかにするとともに、へき地教育の振興をめぐる教育財政の仕組みや政策的対応について、国内外の制度との比較を通じて総合的に検討することを目的として実施した。2020年度から2024年度にかけての継続的な調査・分析の結果、以下のような成果が得られた。

第一に、1954年に制定されたへき地教育振興法を中心に、日本のへき地教育政策の制度的基盤について検討を行い、へき地学校（級地）指定基準や複式学級の基準、教職員配置の制度などが、単に教育機会の確保を目的とするのではなく、教職員確保の政策的課題と密接に結びついて形成されてきたことが明らかになった。特に、へき地教育振興法の成立においては、戦後の教育の機会均等のための地域教育条件の整備という理念のもとで、人材確保が急務となっていた一方で、その付帯決議においてへき地小規模校の統合に言及されていたことが確認されたことから、へき地性の解消による教育条件整備という学校統廃合とへき地振興策が相互に関連していた実態が確認された。

第二に、近年の人口減少の進行が著しい中で、へき地を中心とする地域において学校統廃合がどのように進められているかを把握するため、へき地級に該当する学校を有する市町村を対象に、学校再編計画の策定状況を調査した。その結果、従来型の統廃合の論理すなわち「適正規模化」や「施設の効率的配置」などだけでは把握しきれない、地域の教育ビジョンや将来構想に基づいた多様な判断が存在していることが確認された。たとえば、特に人口減少が著しい地区を保有する市町村において、義務教育学校の新設、小中一貫教育の導入、ICTを活用した遠隔授業の展開など、地域特性や住民のニーズに応じた柔軟な対応が進められているケースが見受けられた。これにより、へき地における学校の存続や教育の質の確保は、単なる適正規模論を超えた文脈で再構築されつつある可能性が示唆される。

第三に、学校統廃合基準の中核を成す学校規模や学級規模について、その法的根拠や政策的意味についての検討を進め、これらが必ずしも明確な法令に基づいて全国一律に運用されているものではなく、各自治体の裁量や地域事情に応じて柔軟に適用されている現状を明らかにした。また、「適正規模」をめぐる議論については、全国的に用いられている基準であっても、その設定の根拠や導入経緯には地域差が大きく、校地の広さ、通学手段、地域の地理的条件、保護者の意向など多様な要素が影響を及ぼしていることが確認された。特に、再編計画の策定に至るまでの議論の過程や議事録分析、自治体担当者へのヒアリング調査からは、政策決定における「合理性」や「合意形成」の在り方が、地域社会の教育的価値観や文化とどのように接続しているかを実証的に捉えていく必要性があることが明らかとなった。

第四に、国際比較の視点からは、ニュージーランドやスコットランドといったへき地を抱える国々の教育財政制度や学校維持策に注目し、重点配分型（targeted funding）や必要配分型（needs-based funding）といった制度的特徴を整理した。これらの国々では、単純な人口配分に基づく教育財政ではなく、地域や学校の困難状況に応じて柔軟に財源を配分する仕組みが整備されており、日本における今後のへき地教育支援制度の再設計において参考となるモデルであると考えられる。COVID-19による渡航制限のため現地調査は見送られたものの、文献収集や制度分析を通じて、海外の制度的対応と日本の政策課題を結びつけるための基礎的な整理を行うことができた。

以上のことから、本研究は、学校統廃合基準の制度形成とその地域的運用、へき地における教育条件整備の政策的実態、そして地域社会における合意形成の在り方についてアプローチしたものと見える。今後は、蓄積されたデータを基に、政策決定における「合理性」や「合意形成」の在り方が、地域社会の教育的価値観や文化とどのように接続しているかを実証的に捉えてい

くことが課題となる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 御代田桜子	4. 巻 717
2. 論文標題 書評「学校統廃合を超えて－持続可能な学校と地域づくり」	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 住民と自治	6. 最初と最後の頁 41
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 富樫千紘・御代田桜子・米津直希	4. 巻 46
2. 論文標題 1950年代におけるへき地学校指定基準の成立に関する研究：へき地教育振興法におけるへき地性	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 日本教育行政学会年報	6. 最初と最後の頁 107-123
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 御代田桜子・鈴木草嘗駒	4. 巻 23
2. 論文標題 「学校運営綴」にみる旧開智学校における学校運営の諸相：1949～1962年度に着目して	5. 発行年 2025年
3. 雑誌名 松本大学研究紀要	6. 最初と最後の頁 45-57
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 御代田桜子	4. 巻 459
2. 論文標題 本棚『学校統廃合と公共施設の複合化・民営化－PPP/PFIの実情』山本由美・尾林芳匡（2024年3月、自治体研究社）	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 月刊東京	6. 最初と最後の頁 24-30
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------