

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年5月9日現在

機関番号：62601

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2009～2011

課題番号：21530901

研究課題名（和文） 就学人口減少地域における公立小中学校の統合モデルの構築と社会的費用の研究

研究課題名（英文） Study on models of elementary and junior high school mergers in school enrollment declining areas in relation with social cost

研究代表者

葉養 正明（HAYO MASAOKI）

国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・部長

研究者番号：30114119

研究成果の概要（和文）：

長期間にわたる少子高齢化を背景に、小中学校規模を適正範囲に保つことの難しさが各地に広がっている。すでに、小中学校規模の平均値は法令上の12学級を下回る状況にあるが、学校規模の標準維持をリジッドに保とうとすれば学校統廃合に活路を見いだす他はない。しかし、小中学校は地域核になっており、廃校の地域社会に対するマイナス効果、学校統合で子どもの通学距離・時間を過度に大きくしないことなどの制約要因を勘案して方策を考えていく必要がある。本研究は、以上の視点から、社会的費用という概念を絡めて学校統廃合の実態分析、統合モデルの検討などが進められている。

研究成果の概要（英文）：

Low-birth rate has been continuing for a few decades in Japan society. School boards have been compelled to consolidate schools for maintaining proper school size determined by law. But elementary and junior high schools have the function as community core in Japan, so we need to conquer conflicts among maintaining proper size of schools determined by law, sustaining schools in every community as far as possible and keeping the distance of attending schools for children within proper limit. The theme described above has been approached from several survey methods including comparative aspect with foreign countries.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,400,000	0	1,400,000
2010年度	1,000,000	0	1,000,000
2011年度	1,000,000	0	1,000,000
年度			
年度			
総計	3,400,000	0	3,400,000

研究分野：教育学

科研費の分科・細目：教育社会学

キーワード：小中学校統廃合、学校配置、学校規模、通学距離・時間、地域教育計画

1. 研究開始当初の背景

学校統合に関する研究は、a, 学校統合を契機とした地域紛争過程に関する教

育法学的な研究や社会学的な研究、b, 法廷での裁判過程を対象とした法学的研究、c, 地区計画などとリンクさせた公共

施設配置計画としての小中学校再編成計画の研究等々として進行してきた。このうち、教育学分野でも大勢を占めてきたのは、国家や地方行政機関による学校統合政策に対し対抗する地方・地域共同体という図式に基づく研究であった。

しかし、少子高齢化は長期的に、かつ、我が国全体に拡大している。国立社会保障・人口問題研究所による中長期推計でも、将来的に若年層の落ち込みが持続する、と同時に、総人口の大幅な減少が予測される。以上の背景の下で、学校の小規模化は過疎地、離島のみならず、全国の動向と言ってよい。そこで、市区町村教育委員会の意識の状況を知るために＜小学校の規模の現状＞を取り上げてみると、「おおむね適正である」という回答は14.8%に過ぎなかった（平成18年度文部科学省委託研究「新教育システム開発プログラム」（採択番号19：小中学校配置研究、受託機関：東京学芸大学、研究グループ座長：葉養正明）の一環として実施した全国市区町村教育長対象調査による）。

以上の回答の含意をさらに詳しく知るため、＜小中学校の配置についての基本的な考え方＞を取り上げると、もっとも支持率が大きいのは、「基本的には子どもの教育条件を優先的に考え、今の標準学校規模（12～18学級）に基づいて考えるべきだと思うが、地域によっては、通学条件や文化拠点・防災拠点などの性格を考慮して、教育条件

よりそれらを優先した学校配置となるのはやむを得ない」（33.5%）であった。

日本全国各地の就学人口減少地域の実態は一律ではないことや学校規模の維持を進める際には、地域特性を踏まえた対処が必要、とする教育長の政策意識を物語る。

他方、財務省主計局の「文教・科学技術関係資料」（平成20年10月15日）を見ると、「教育効果の観点から、適正な学校規模を目指し、学校再編を促進すべき」という財政効率性の観点からの政策提言も公にされる。

本研究は、以上の背景の下で、中長期的な就学人口の減少への対応策として、社会的費用*1を最小化するためにはどのような統合方策がありうるかという関心を抱き進められてきた。

2. 研究の目的

そこで、本研究では、学校統合実施過程にある自治体やこれまでの約10年に学校統合を実施した自治体を取り上げ、就学人口減少地域の特性を解明すること、各地の学校統合のパターンを取り出し、類型化を進めること、学校統合と社会的費用との関係、あるいは、学校統合の財政効果などについて総合的に解明を進め、地域特性に即応した学校統合の有り様を明らかにすること、などにねらいを置くこととした。

なお、具体的な研究作業は、以下の4点に絞り込まれて進められた。

(1) 就学人口減少地域*2の特性に着目し

て、全国の小中学校統合*³方式の類型化を進めること

(2) 各類型に分類される諸事例について、社会的費用の実証的な研究を進めること、

(3) 学校統合事例に関する財政面のデータ収集や効果の分析を進める。

(4) 地域特性を踏まえ、かつ、社会的費用を勘案した学校統合モデルを構築すること。

*1 社会的費用という概念は、経済学で使用される外部不経済に対応して使用されている。本研究では、特に、学校統合に伴う子どもの学習や生活に対する効果、学校に対する保護者や地域住民の信頼感や協働意識などのスクールソーシャルキャピタルへの効果、集落の持続に対する効果、社会教育・体育活動に対する効果等を内容としてこの概念を使用する。以下では、単に「社会的費用」と表記。

*2 都市、郡部、過疎地等の地域分類には対応させず、社会増減、自然増減の総和として就学人口が継続的に減少する地方自治体内のエリアの呼称とする

*3 学校統合は必然的に学校廃止を伴うため、通常は、学校統廃合という用語が使用されるが、ここでは略称として学校統合という表記を用いる。

3. 研究の方法

①小中学校統廃合の実態調査：小中学校統廃合の全国的な実態は必ずしも明らかになっていないため、市区町村教育委員会対象のアンケート調査、小中学校統廃合関係の答申類の実物の収集、市区町村のHPに

掲載されている学校統廃合関係文書の一覧の作成、適正規模、適正配置方策の分析。

学校の統合問題に直面してきた町村の組長のヒアリング、統廃合実施時の関係者対象のヒアリング。小規模学校の持続策を採用する事例対象のヒアリング、実地調査。

②過疎地、離島などの学校統廃合事例の実地調査

③学校統廃合の効果研究：統廃合の実施が予定されている中学校対象に、生徒の生活と環境に関する意識がどう変化するかに関し、統合前と統合後の意識調査の実施（アンケート用紙はソーシャル・キャピタル調査のため開発されたものを活用）

④国内外の就学人口減少に対応するための先導的モデル開発に係わる文献収集、当該地域の教育行政機関対象のヒアリング、学校等の訪問、ヒアリング、実地調査

4. 研究成果

①平成21年度の研究：

(a) すでに過年度に実施してきた研究の蓄積を踏まえさらに分析を深める、(b) これまでの研究過程で十分ではなかった、小中学校統合効果の調査研究への着手、また、(c) グローバルに少子高齢化問題が見られることを踏まえ、とくにカナダのオンタリオ州とオーストラリアのビクトリア州について、人口変動を踏まえた学校配置デザインの解明や学校財政の投入の仕方の解明、を進めてきた。

とくに、(b) については、X県で平成22年3月をもって閉校となる3中学校を対象に、ソーシャル・キャピタル調査のために開発されたアンケート用紙を用い、廃校前の生徒の学校、家庭、地域社会等に係る意識調査を実施した。統合後の同種の調査を実施し、統合効果を明らかにする縦断調査の一環である。

また、(c) については、カナダのオンタリオ州およびオーストラリアのビクト

リア州を訪問し、就学人口動態に対応した小中学校配置モデルの在り方や学校財政の投入の仕方等に関する資料収集や文部省職員や大学教員対象のヒアリングを実施した。

② 平成22年度の研究：

平成22年度には、(d)学校統合効果に関連する中学生対象の意識調査の継続（統合前の学校における意識調査結果と統合後の学校における意識調査結果とを対比するための後段調査の実施）、(e)学校統合の地域社会的効果を統合後の人口移動に着目して究明、(f)少子高齢化に対応する学校統合モデル構築のための海外事例の調査、の3点を焦点に研究が進められた。

(d)に関連しては、報告書（「学校統合前後の中学生を取り巻く学習と生活に関する意識調査—学校の統合効果に関する研究（その2）」、平成23年3月）を所属研究機関の経費を活用し刊行している。

統合以前の生徒の意識調査は平成22年2月実施、統合後の生徒の意識調査は平成22年10月実施であったが、両調査の結果を対比すると、学校統合という要因によって生徒の学習環境等が変動しているかどうかについては、今後の変動を予測させる兆しは見られるが、この縦断調査の段階では、統合効果と言えるほどの明確な変化はとらえられないことがわかった。なお、学校統合が学級崩壊等の出現要因になっている事例が何校か見られるので、それに関連した背景要因の分析などが今後は重要になる。

(e)に関連しては、人口移動と学校統合との関係が明確に見られる事例は限定されることが判明したので、今後は、廃校とする学校の選定基準等の研究を継続し、東日本大震災に伴う廃校活用等との関係に研究方向を転換することを考え、その方向での作業が進められた。

(f)に関連しては、イギリス・ロンドンのインナーシティの学校設計を知るため、ロンドンを訪問した。「質の高い学校」づくりを進める手法として、地域コミュニティ再生計画と抱き合わせに学校設計を進める方式は、学校統合モデルの構築のための手法となり得ることがわかった。

③ 平成23年度の研究

本年度は最終年度に当たるため、研究全体の総括やこれまで実施してきた調査結果の再分析、補完的な調査の実施に力

点が置かれた。研究全体の総括としては、研究発表欄に記載されている単行書（葉養正明著『人口減少社会の公立小中学校の設計-東日本大震災からの教育復興の技術』、協同出版、平成23年8月）を刊行した。また、今年度の研究は、平成23年3月11日の東日本大震災発生をうけ、本研究テーマに基づく研究活動を、被災校の実態解明や学校復興と絡めて進めることとした。東日本沿岸部自治体の人口減、就学人口減の状況は全国水準よりも厳しい状況にあり、教育復興や学校復興は小中学校統廃合問題と関係せざるを得ないからである。東日本大震災による学校被災の実態や状況については、研究発表欄に記載されるジャーナルを通じて、適宜公にしてきた。

また、補完的な調査としては、当初長野県の統合中学校生徒対象に、三回目の意識調査（学校統合に伴う生活や学習の環境に関する調査）を予定していたが、上述の東日本大震災の被災地調査で旅費等が乏しくなり、これまで二回の調査データの再分析に代えた。

上記単行本にも記載しているが、就学人口減少に対応しながら、かつ、学校廃校の社会的費用を最小化する学校統合モデルとしては、“schools as community facilities”（学校施設の複合化）が考えられる。今年度は震災復興との関係もあり、ニュージーランドのウェリントン、クライストチャーチに訪問先を変更した。ニュージーランド教育省や学校では、30時間に及ぶヒアリングを実施し、学校統廃合を含む教育復興計画とともに学校再生の考え方について情報収集が行われた。

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2件）

- ① 葉養正明、「公立小中学校統廃合は政治過程」という視野の政策フレームとしての意義、日本教育行政学会紀要第35巻、査読有、2009、Pp.
- ② 葉養正明、縮小社会における地域主権改革と教育ガバナンスの未来像-東日本大震災に伴う教育復興・復興という課題にも関連して、日本教育行政学会年報第37巻、査読有、2011年、Pp.2~18

[学会発表] (計 3 件)

- ① 葉養正明、公立小中学校統廃合の財政効果の考察、日本教育行政学会大会(広島大学)、平成 21 年 10 月 17 日
- ② 葉養正明、学校規模の適正化を巡るイシューと教師の職場環境-公立小中学校統合調査から、日本教育社会学会大会(お茶の水女子大)、平成 23 年 9 月 25 日
- ③ 葉養正明、東日本大震災による学校被災の類型と教育復興行政の課題、日本教育行政学会大会(九州大学)、平成 23 年 10 月 8 日

[図書] (計 4 件)

- ① 葉養正明、国立教育政策研究所、学校統合前の中学生を取り巻く学習と生活の環境に関する意識調査-学校の統合効果に関する研究(その 1)、2011 年、221 ページ
- ② 葉養正明、国立教育政策研究所、公立小中学校統合に際しての廃校の選定基準等に関する調査研究、2011 年、159 ページ
- ③ 葉養正明、国立教育政策研究所、学校統合前後の中学生を取り巻く学習と生活の環境に関する意識調査-学校の統合効果に関する研究(その 2)、2012 年、60 ページ
- ④ 葉養正明、協同出版、人口減少社会の公立小中学校の設計-東日本大震災からの教育復興の技術、2011、376 ページ

[その他]

ホームページ等

http://www.nier.go.jp/04_kenkyu_annnai/div02-seisaku.html

6. 研究組織

(1) 研究代表者

葉養 正明 (HAYO MASA AKI)

国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・部長

研究者番号：30114119

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし