

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 元年 6 月 19 日現在

機関番号：62601

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K21597

研究課題名(和文)市町村合併や圏域化による義務教育行政の広域化に関する研究

研究課題名(英文)A study on the wide-area administration of compulsory education by municipal merger and expanded catchment area

研究代表者

宮崎 悟(Miyazaki, Satoru)

国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・主任研究官

研究者番号：90533373

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,600,000円

研究成果の概要(和文)：市町村合併と学校統廃合との関係について、量的データを用いた実証分析により、正の相関関係が見られた。ただし、地域住民への配慮や通学時間等の観点から、旧市町村域に1校は小・中学校を残そうとする自治体が多い。また、小中一貫教育によって学校に特色を持たせて、過疎地域に学校を残している事例も見出した。

さらに、広域化した教育行政によるメリットやデメリットも整理・検討した。一定の成果はあるものの、地方自治を守りたい地域も多く拡大しにくい状況も見えてきた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

市町村合併と学校統廃合との関係について、質的研究が中心であった先行研究では様々な見解があった中で、量的研究により新たな学術的見解を示せた。また、小中一貫教育に関しても、学校統廃合との関係で批判的な研究も多い中、地域に学校を残す事例を示したことで、比較的中立的な立場からの研究を進め、一定の学術的意義が生じた。

研究成果の概要(英文)：A positive correlation exists between the municipal merger and the school consolidation by an analysis using quantitative data. But many municipalities try to leave an elementary school and a junior high school in old municipal areas to pay attention to local residents and time spent attending school. There are cases of leaving a school in a rural area, through giving the school a distinctive character by integrated elementary and lower secondary school education.

Furthermore, the merits and demerits by the wide-area education administration are examined. Although the wide-area administration has certain results, there are many areas where it is desirable to protect local autonomy, and it is also difficult to expand.

研究分野：教育行政学

キーワード：広域化 市町村合併 学校統廃合 小中一貫教育

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

1. 研究開始当初の背景

深刻化する人口減少化や高齢化に伴う地方財政の悪化が懸念されている。また、過疎地域においては、児童生徒数の減少による学校存続が難しくなる事例も増えつつあり、人口が減少した市町村における義務教育行政の維持が難しくなることも予想される。

そこで、複数の小規模市町村を圏域化した地域や更なる市町村合併のような形で、(原則的に市町村単位で義務教育行政を行っている)現状よりも更に広域的な地域で義務教育行政を行うことを想定して、その効果や課題への対応策を明らかにし、広域的な義務教育行政の在り方を提示する必要性は高いと考えられる。

また、地域経済学や公共経済学のような経済学的なアプローチによる、一般行政を対象として最適都市規模や都市圏設定に関する先行研究も蓄積されつつあり、これらの知見と教育行政分野に適用する必要性もあった。

本研究課題の申請時点においては、複数市町村が共同設置した教育委員会によって教育行政を行う地域は岐阜県羽島郡と京都府相楽郡の2事例しかなかった(現状でもその2事例のみ)。さらに、これらに関する先行研究も申請時点においては多く蓄積されていなかったことから、今回の研究課題を着想し、計画するに至った。

2. 研究の目的

本研究課題の申請時点において、上記の背景を勘案して、次にあげる2点の研究課題を設定していた。

(1) 義務教育行政の広域化による効果・課題及び課題への政策の解明

ここでの「広域化」には、市町村合併によるものと複数市町村により共同設置された教育委員会によるものが考えられる。

前者の市町村合併によるものに関しては、いわゆる「平成の合併」から10年程度の時間が経過したことで、合併前後でどのような教育行政上の変化が生じているのかを調査研究することにした。特に、公立学校の統廃合や教育行政面への影響を考察して、生じた課題への政策を解明することを目的とした。

後者の複数市町村による教育委員会の共同設置によるものに関しては、羽島郡2町教育委員会及び相楽東部広域連合教育委員会の2例があり、それぞれ継続的かつ着実な取組がなされている。両教育委員会への訪問調査等により、その成果や課題等を明らかにし、このような事例拡大の可能性を考察することを目的とした。

(2) 教育行政面の行政地域の最適規模の解明

申請時点においては、教育委員会関係の人員費シミュレーションや義務教育行政を行う自治体や圏域の最適規模を探ることも目的としていた。ただし、実際に研究を開始して各地域の教育委員会への聞き取り調査や各種統計データを見ると、教育行政を担当した人材が一般行政に異動するなどの形で吸収されることもあり教育分野だけの効果測定は自治体にとっては意味をなさないことが判明するなど、研究上困難な点が多く見られた。

また、所属研究所の位置づけの関係で緊急的な政策課題への対応が求められたことなど、研究課題の申請時を超える本務により本課題への研究時間に大幅な制約が生じて研究進捗が遅れたことから、主に上記の(1)の研究目的に沿った研究に重点化することを余儀なくされた。

3. 研究の方法

上記の目的に沿って主に次の2点に関する研究を進めたが、主要な研究方法は以下のとおりである。

(1) 市町村合併とその後の公立学校統廃合との関係性の分析

一つは量的データによる分析で、「平成の合併」期に合併を経験しなかった自治体と2004年度又は2005年度に「平成の合併」期以降に1度だけ合併を経験した自治体との間に、その後における公立小・中学校の統廃合状況(統廃合の有無)に違いがあるかを確認した。なお、2004年度と2005年度としたのは「平成の合併」期の中で最も合併が多かったためである。

もう一つは質的情報の蓄積による分析であり、一部の合併経験のある自治体を対象とした訪問聞き取り調査を行った。この中で、合併前後における統廃合の検討状況を尋ねた。

(2) 義務教育行政の広域化に関する検討

複数市町村によって共同設置された教育委員会への訪問を行い、共同設置によるメリット・デメリット等を聞き取り調査した。また、上記(1)とも重複するが、市町村合併を経験した自治体を対象とした訪問調査において、合併前後の配置人員の状況の変化や費用面の変化、その他の合併によるメリット・デメリット等について聞き取りした。これらの情報を基に、今後の教育行政の広域化の可能性について検討した。

4. 研究成果

本研究課題による研究を進めた上で、主要な研究成果について紹介する。

(1) 市町村合併とその後の公立学校統廃合との関係性の分析

まず、量的データによる分析を行ったが、新しい自治体としての意思決定から学校統廃合が生じるまでには数年程度の時間がかかると考えられることから、市町村合併から3年後から5年間の学校統廃合の有無があったかを分析することにした。主要な結果は次の表1に示したとおりである。

この際、ロジスティック回帰分析の手法を用いて分析を行っている。なお、ここでは1998～2013年のデータを用いて分析しており、2016年度から設置されるようになった義務教育学校の影響は受けておらず、中等教育学校等の中高一貫教育を行う中学校に関してはデータから除外している。

表1 市町村合併とその後の公立小・中学校の統廃合との関係性

被説明変数	公立小学校の統廃合に関する分析				公立中学校の統廃合に関する分析			
	2004年基準データ		2005年基準データ		2004年基準データ		2005年基準データ	
	2007-11年度統廃合あり		2008-12年度統廃合あり		2007-11年度統廃合あり		2008-12年度統廃合あり	
説明変数	係数	S.E.	係数	S.E.	係数	S.E.	係数	S.E.
市町村合併あり	0.689	0.167 **	0.704	0.167 **	0.889	0.222 **	0.925	0.214 **
1000人当たり学校数	0.003	0.006	0.002	0.006	-0.001	0.006	0.001	0.005
極小規模校あり	1.887	0.166 **	1.978	0.169 **	1.511	0.251 **	1.427	0.233 **
1校当たり市町村面積	-0.003	0.002	-0.004	0.002 *	-0.003	0.002	-0.002	0.001
財政力指数	-0.651	0.317 *	-0.619	0.311 *	-0.528	0.454	-0.561	0.449
経常収支比率	0.012	0.010	-0.003	0.011	0.006	0.015	0.017	0.015
定数項	-2.978	1.023 **	-1.659	1.035	-2.956	1.488 *	-3.936	1.470 **
カイ2乗検定量	277.117	**	283.863	**	63.199	**	74.409	**
対数尤度 × -2	1327.953		1333.627		751.667		774.254	
Cox-Snell R ²	0.181		0.185		0.045		0.052	
Nagelkerke R ²	0.264		0.269		0.100		0.114	
サンプルサイズ	1,384		1,391		1,377		1,384	

注: 右側の**は1%水準、*は5%水準で有意となることを示す。

2004年基準データは2004年度内の合併有無による比較、2005年基準データは2005年度内の合併有無による比較を示す。

被説明変数は指定期間内に統廃合があった自治体を1、なかった自治体を0として、ロジスティック回帰分析を行っている。

この結果から小・中学校に共通した特徴を見ると、市町村合併があった地域は相対的にその後の学校統廃合が生じやすくなっていたことが示唆されている。つまり、小・中学校ともに市町村合併の経験とその後の学校統廃合との間には、少なくとも正の相関関係があることが示唆された。

また、一般的に学校統廃合に影響すると考えられる指標についても条件合わせのために説明変数に入れて分析したが、小学校では5学級、中学校では2学級以下の「極小規模」となった学校が存在する場合は、小・中学校ともに統廃合が生じやすいことも見えてきた。その他、小学校に関しては、財政力指数の高い財政が豊かな自治体や1校当たりの面積が広い自治体では、相対的に学校統廃合が生じにくい傾向も見出された。

以上のように量的データからは市町村合併とその後の学校統廃合との関係性が見いだされたが、実際に市町村合併を経験した自治体への聞き取り調査による質的な情報からも検討することにした。すると、住民の意向への配慮や児童生徒の通学時間を考慮して、旧市町村地域に1校は小・中学校（義務教育学校を含む）を残そうとしている状況が多くの自治体で見られた。ただし、合併前から議論されていた学校統廃合が合併後に実施されることもあり、特に、複式学級ができるほどの極小規模校が生じた（または確実に生じる見込みになった）場合には学校統廃合が生じやすくなっていた。

この際、既存の小・中学校での小中一貫教育を開始することで、学校の特色を出すことによって、学校を存続させようとしている事例が多く見られた。ただし、小・中学校の施設を一体化させる事例ばかりではなく、小・中学校間で離れた施設をそのまま使う施設分離型で一貫教育を行う事例も見られた。

小中一貫教育に批判的な立場から学校統廃合を目的として一貫教育が導入される事例がしばしば挙げられる。そのような事例があるのも事実ではあるが、(市町村合併されたような)過疎化した地域に学校を残すために、地域との関係性強化に加えて小中一貫教育を導入する自治体も見出された。

(2) 義務教育行政の広域化に関する検討

複数市町村で共同設置した教育委員会や市町村合併を経験した自治体を対象とした訪問聞き取り調査を行った。その結果として、以下のように義務教育行政の広域化によるメリット・デメリットを整理して、広域化の意義についての検討を行った。

広域化による主なメリット

- ・教育委員会に係る人員削減や事務所の集約化等を通じた費用削減が生じた。(合併自治体の場合は、職員数等の関係でしばらくの間は旧市町村別の小規模事務所を残して、数年間かけて事務所を集約化するなどの工夫も見られた)
- ・学校教職員の異動範囲の変化により、広域化した地域内でより効率的かつ質の高い人材育成や研究ができる。また、自治体の規模拡大で自治体独自の指導主事を置く可能性が広がり、教育面での質の向上も見込める。
- ・地域内の学校の良い部分を共有したり、(旧)市町村域を越えた児童生徒間の交流機会を確保したりするなどの形でも、教育面での相乗効果が生じた。また、このことを通じて、学校間の教育面での格差縮小につながった事例もある。
- ・その他、社会教育面でも住民の交流拡大等の効果が指摘されている。

広域化による主なデメリット

- ・教育委員会事務局と学校等の距離が広がりやすく、会議等による学校教職員や教育委員会職員(指導主事等)の移動時間が拡大する。
- ・合併自治体の場合は旧市町村間の政策や財政状況、共同設置による教育委員会の場合は構成する自治体間の財政状況によって施設等に格差が見られることも多い。例えば、耐震化や冷暖房導入の面での違いがある。
- ・地域行事への参加等の面で、地域と学校の関係性が地域によって異なることが多いため、特に合併自治体の場合はどこかに歩調を揃える必要が生じる。
- ・共同設置の場合は構成する自治体(首長部局や場合によっては議会)と教育委員会との調整が求められることもあり、意思決定等に時間がかかりやすいという問題もある。

共同設置された教育委員会は構成自治体間の違いを容認しつつ、財政面や教育面でのメリットも見られ、既存の2事例を見ても(上記の「デメリット」で挙げたような)避けられない課題はありつつもより大きな成果が見られるように見受けられた。

しかし、共同設置はなかなかその他の地域に広がらないように見受けられる。共同設置された教育委員会を構成する自治体間の地域的なつながりが強いことや各自治体に教育委員会が存在するという「名」よりも、共同設置によるメリットという「実」を取る考え方が首長や住民にあるかという側面によるものと考えられる。

「平成の合併」が進んだとは言え、表2に示したように1万人未満の自治体が3割近くを占めており、3万人未満の自治体で過半数を占める状況となっている。もちろん、近隣自治体との関係もあって一概には言えない部分もあるが、小さな単位であっても地域自治を守りたいという過疎地域が多いことも事実である。

今後の人口減少が進むことで更なる市町村合併や新たな教育委員会の共同設置の動きも出てくることも予想されるが、「平成の合併」期にあったインセンティブが政策的に与えられない限りは難しいと考えられる。

表2 市町村規模の分布

階級	度数	(内訳)			割合	累積割合
		(以上)	(未満)			
		市区	町	村		
~ 5千人	264	1	124	139	15.2%	15.2%
5千人 ~ 1万人	245	2	211	32	14.1%	29.2%
1万人 ~ 2万人	286	21	257	8	16.4%	45.7%
2万人 ~ 3万人	160	70	88	2	9.2%	54.9%
3万人 ~ 4万人	140	95	44	1	8.0%	62.9%
4万人 ~ 5万人	101	83	17	1	5.8%	68.7%
5万人 ~ 6万人	80	78	2	0	4.6%	73.3%
6万人 ~ 7万人	62	62	0	0	3.6%	76.9%
7万人 ~ 8万人	47	47	0	0	2.7%	79.6%
8万人 ~ 9万人	43	43	0	0	2.5%	82.0%
9万人 ~ 10万人	27	27	0	0	1.6%	83.6%
10万人 ~ 15万人	102	102	0	0	5.9%	89.4%
15万人 ~ 20万人	53	53	0	0	3.0%	92.5%
20万人 ~ 30万人	46	46	0	0	2.6%	95.1%
30万人 ~ 40万人	28	28	0	0	1.6%	96.7%
40万人 ~ 50万人	22	22	0	0	1.3%	98.0%
50万人 ~ 100万人	24	24	0	0	1.4%	99.4%
100万人 ~	11	11	0	0	0.6%	100.0%
合計	1741	815	743	183	100.0%	

出所:住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数(総務省)

注:平成30年1月1日現在・外国人含む

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計1件)

宮崎 悟「市町村合併と公立小学校の統廃合との関係の再検討—複数要因を考慮した市町村データに基づく分析—」、『国立教育政策研究所紀要』第145集, pp.131-139, 査読有, 2016年

〔学会発表〕(計2件)

宮崎 悟「市町村合併と公立学校統廃合—小学校と中学校の比較—」, 日本教育行政学会第51回大会(於:大阪大学), 2016年

宮崎 悟「市町村合併と公立小学校の統廃合との関係性の分析」, 日本教育行政学会第50回大会(於:名古屋大学), 2015年

〔その他〕

http://www.nier.go.jp/05_kenkyu_seika/pdf_seika/h30/rep310329-103-all.pdf

共同研究を行った国立教育政策研究所によるプロジェクト研究の成果報告書として「市町村の教育施策としての小中一貫教育に関する研究」を本研究の成果の一部として公表している。

6. 研究組織

研究代表者1名のみ

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。