

平成22年 5月28日現在

研究種目：若手研究（B）
 研究期間：2007～2009
 課題番号：19730488
 研究課題名（和文）公立小中学校の再編整備・統廃合と地域コミュニティ再生の連動に関する国際比較調査
 研究課題名（英文）An international comparative research for the relationship between school consolidation and transformation and community development
 研究代表者
 山下 晃一（YAMASHITA KOICHI）
 神戸大学・大学院人間発達環境学研究科・准教授
 研究者番号：80324987

研究成果の概要（和文）：

定常型社会に向かう中で、他国では重点的教育投資の確保を基盤として、地域文化・保健衛生・就労支援等の施設との合築等、児童支援政策の総合化や家族支援への拡張等を含んで地域再生と連動した学校再編が見られる。わが国でも人口減少社会の諸課題と学校への厳しい目に直面する中で、教育独自の地理的人間関係の区分と財源とを併せた学校支持基盤の創出・再生に向けて、教育の総合計画に基づく学校再編が改めて求められる。

研究成果の概要（英文）：

Some countries have tried to secure intensive budgets for school renewal plans to establish schools related with child-care, family-care and community development. In Japan it is also important to relate the realignment of schools with reorganization of the geographical and residential boundaries for supporting their schools and children based on a comprehensive education plan.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,100,000	0	1,100,000
2008年度	900,000	270,000	1,170,000
2009年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	2,500,000	750,000	2,920,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：教育行政

1. 研究開始当初の背景

現在のわが国では、少子化の進展の下、改めて公立小中学校の統廃合が進められる傾向にある。過去数十年間での児童生徒数の減少（第2次ベビーブーム期＝約1800万人→現在＝約1050万人）に対して学校数は1割

程度が減少したのみで、結果として小規模校化が進行し、教育集団編制上の困難が生じてきた。その中で多くの市町村が、様々な課題に直面しつつも、教育委員会を中心に学校の再編整備・統廃合施策に着手しつつある。これらの動向は、学校教育に関わる課題である

と同時に、地域コミュニティの再生や創成に大きな影響を与えるものである。

しかしながら、従来の研究では、教育要求提出の基礎単位としての地域コミュニティを不変のものとして前提視することはあっても、その変容までを捉えた十分な検討が進められているとはいえない。学校統廃合と地域コミュニティの再生を積極的に関わらせた現状分析は残された課題となっている。また、こうした視点から各地の取り組みを支援し、統廃合に伴う諸課題の解決の糸口を示す実践的指針の提示にも至っていない。これらの状況に対応しうる研究の蓄積は、重要な課題となっている。

2. 研究の目的

以上を背景に本研究では、日本の状況に主たる関心を置きながらも、諸外国の事例に目を配り、取り組みの現状・特質・課題の検討を通じて、わが国の学校再編整備・統廃合施策の生成と展開に対して、いかなる示唆を得ることができるのかを考察する。

3. 研究の方法

まず、これまでの研究を総括・発展させる形で、調査および研究の理論的フレームの形成に着手する。

主に文献研究を中心に手がけ、これまでの研究で収集した各種文献・資料の最大限の再活用を図ると同時に、米・英・日の学校再編・再配置と地域コミュニティ再生に関わって新たに入手可能な研究文献・政策文書などを収集・整理し、各国の理論動向の把握と先行研究の到達点と課題の解明、2)比較研究のための分析視角・視点の設定等について考察を深める。

次いで、国内外における事例研究を行い、教育委員会事務局の担当者、再編された学校がある場合には当該校、さらに可能であれば地域住民や地域コミュニティ再生に関わる地域組織（NPO等）を対象として、学校再編の現状と地域再生との連動に関する面談調査、政策文書等の収集を行う。

特に、国内での調査研究をより効果的に進める方策として、研究代表者が学校再編整備にかかわる施策形成上の指導助言を求められている、ある県およびその県下の2市町を対象として、アクションリサーチ的な調査を行う。

当然ながら、そこでの情報収集や研究への利用については様々な制約も予想され、また、当該地域での経験を絶対視することは避けられるべきである。

しかしながら、地域貢献・社会貢献を見通した研究活動に着手できる点、実践的有効性を検証しながら理論的フレームを精錬できる点等の利点も想定される。それらを可能な

限り実現しうることを心かける。

これらの研究成果を踏まえて、学校再編・統廃合に関して配慮されるべき要点を盛り込み、学校教育の質的向上と地域再生が積極的に関連づけられるような実践的指針の作成を目指す。同時に、両者が連動すべきではない場合の条件や様態についても明らかにし、その限界確定を試みる。

4. 研究成果

(1) まず、先行研究の到達点と課題の解明、および各国の理論動向の把握を進めることによって、本研究実施のための分析視角・視点の設定を行った。これに加えて、わが国における公立学校統廃合と地域再生との関係に焦点を当てて、事例調査を試みた。

調査を行ったA県X町およびY市の事例について、前者の場合、いわゆる限界集落化していく地域の現状と、財政状況の深刻な悪化の下で、住民全体に町の将来についての不安が募る中、主導層の中から旧来のエリート統制型の町行政に限界が来たとの判断が生み出された。

これに基づき、住民参加型の学校配置検討審議会が設けられた。だが実際の審議では、議論への習熟、情報の公開と共有、学校-地域間の関係像の明確な提示等において不備が浮上し、円滑に進まなかった。後者の場合、審議会自体は財政効率のためでなく、教育のバージョンアップの観点から、学校の統合を図るという視点で、わずかの統廃合を決定した。しかし、その後、首長部局や議会において市の長期総合計画との関連で計画が策定される中で、審議会答申を覆して統廃合の規模を増やす案が示された。

審議会の存在意義と計画の正統性が問われるなか、児童生徒がまちづくりの犠牲になるとの批判も招き、学校統廃合とまちづくりの論理関係が改めて問い直される結果となった。

理論的検討および事例調査より、政策課題として、学校統廃合の必要性・効果・デメリットに関する尺度間関係の評価手法の開発、教育固有の論理からナショナルミニマムの確固たる提示、および学級定数に関する人口密度や交通利便性等に基づく柔軟な緩和措置等が浮かび上がった。

(2) 次いで上記で設定した分析視点・方法に基づき、まずわが国の現状を中心に、喫緊の課題である公立小中学校の学校再編・学校統廃合問題を検討した。特に、都道府県から市町村に対する諸政策を通じた支援や影響力行使の様相に着目し、ある県の事例を通じてその現状と課題について考察した。

学校統廃合を含む地域教育の現状を捉えたとき、教育の公共性が実質的に地方教育委

員会の特に事務局職員によって担われざるをえない実態・可能性等を視野に入れ、それが最も先鋭的に現れる政策過程例の一つとして学校統廃合問題を位置づけ、地方の困窮状況や統廃合に関する取り組み状況について分析・検討を行った。

その上で、学校統廃合をめぐる政策的統制の具体的課題として、学級編制等の基準の適用可能範囲を設定すること、学校統廃合加配教員や統廃合担当のワンストップサービスのな部局の創設等を検討することを挙げることができた。

また、無計画・無規制な学校統廃合が進む現状に歯止めをかけるため、国にも、適切化に向けた手引き書・データベース作成、専門窓口の設置等の具体的な実効性の高い役割遂行が強く求められることを指摘した。

国際動向への目配りとして、近年、コンパクトシティ化の先事例として注目されることが多い英国の事例について、学校配置との関連の観点から検討を行った。他方、米国の状況について、訪問調査先の大学研究者から情報提供・研究助言を受け、現在進行している学校施設の合築等の展開について検討を行った。

(3) 上述のように英国では地域再生・コンパクトシティ化が注目されている。わが国でも、同国での地域再生に関する研究が多く見受けられる。特に 1990 年代の終盤から展開された「近隣地域再生戦略」等を通じて、パートナーシップや社会的企業等の概念にも注目が集まっている。それらの中で学校の名前が登場することもあるが、その積極的な位置付けや再編との連動についての言及は不十分であり、明瞭には確認できなかった。

また、英国では移民等の施策によって日本ほど少子化が深刻化しているわけではない。しかしながら、学校建築の老朽化によって、再建築・改築・再編等が教育政策上の課題として浮かび上がっている。

そうした中で、周知のようにブレア政権期に教育を最優先施策の一つとする方針が打ち出され、施設改修への重点投資を行う新たな政策として「未来のための学校建設」という計画が打ち出された。

これは全英 3,500 校の中等学校を、2005 年度から 15 年間にわたって 450 億ポンドの資金を投じて改築するというものである。この計画では、民間活力の積極導入・コスト削減の徹底化等、財政面での注目が集まっている。他方、本研究課題の観点からは、学校が地域づくりの拠点として位置づくような改築を求めている点が注目される。

すなわち、成人学習（学習、余暇、文化的活動）、復職プログラム（職業訓練）、スポーツ、アート、図書館、地域祭、各種クラブ、

ヘルスケア、ソーシャルケア等への機能拡張である。

これらは学校だけで実施されると想定されている訳ではなく、他の地域の文化施設と連携しながら実現されるようであるが、学校施設の更新を好機として、学校がこれらのハブ・ワンストップサービスの扉となることや、あるいは地域の文化的拠点整備・文化的再生産の総合的一体的整備を提案する点に特色を見出せる。

初等学校にも類似の施策として、「初等教育資本計画」が挙げられる。これは少なくとも全英の半数の初等学校を改築する計画である。ここでは文字通り「初等学校を地域の中心にする」ことが掲げられる。詳細については十分には判明していないものの、以下が目的に含まれる。すべての子どもが良いスタンダードまで引き上げられること。すべての子どもと家族が年間を通じて午前 8 時から午後 6 時までの子どもケア・保護者サポート・専門家の支援・放課後活動支援・ICT やスポーツや芸術に接近できること。

以上の計画については、推進・展開の遅れや効率性に対する疑義が指摘され、存続について危ぶまれるところも大いに残る。特に政権交代等の政治的要因による帰趨が注目される場所である。また、地域存続のための学校・教育活動か、グローバル化する経済活動にのみ資する学校・教育活動か、そのために公私財源負担のあり方、地方教育当局の関与とその制約、あるいは情報技術の積極活用による学校施設の消失等の論点について難しい課題は残されている。他方で、長期的展望の下で学校施設の質的改善に向け、安定的に資源確保を成し得たという意味では、わが国への示唆は少なくない。

(4) 米国の場合、一部の都市等を除いた各地、とりわけ地方部においては、学校統廃合・学区統廃合が深刻な課題となっている。例えば中西部のある中規模市では、学校の適正規模化に関する施策が積極的に推し進められようとしていた。

そこでは、まず 70%以上の学校において 25%以下の生徒が、十分と判定される学力に到達していないことや、3分の1以下の児童生徒が、当該学年の水準の「読み」に達していないことが強調される。次いで、過去 10 年間で児童生徒数が半減した反面、48%の余裕教室が有効利用されていないこと、そして数年後には 850 万ドルの財政赤字が見込まれること等が列挙される。

その上で、同規模都市の標準的な学校規模に対して調査を行い、また、各校の学力や底辺校の実情を分析した上で、各地でのフォーラム・全市的フォーラムを開催した上で、閉校対象校の決定に着手するという。このよう

に、深刻な財政難と学力不振に対する世論の関心・不安を利用するような形で展開される点に、同市における特徴を見出せる。また地域再生とのつながりも見えてこなかった。

また、近年では学校再編・統廃合と同時に、学区そのものの再編・統合が大きな波紋を呼んでいる。例えば全米教育委員会連盟等でも、地域民主主義の根幹に深く関わる問題として扱われる。だが、背景には公立学校教育・教育委員会に対する社会全体からの根深い不信の眼差しがあることも強く意識されており、学校再編・統廃合問題と学校教育に対する信頼回復とを同時に視野に入れることの重要性が示されている。

こうした動向は、地方教育委員会が置かれた困窮状況を示すと同時に、独自税収を持つことが昨今の財政状況・教育への世論状況の中で負の作用をもたらしていることを示しているとも考えられる。また、教育行政の独立性が、他の行政領域からの理解や支援を薄くしてしまうという意味で孤立性を結果するような側面も見受けられる。慎重な吟味が必要などころではあるが、教育再生と地域再生の連動の難しさの一端を照射するものと受けとめることができる。

他方、都市部等の地域ではやはり移民の影響で、少子化は一般的傾向ではなく、その限りでは学校再編・統廃合問題が余儀なくされているわけではない。しかしながら、近年、学校と他の社会施設との合築・共有施設化を通じて、学校の児童生徒・支援能力の質的拡大、さらには地域コミュニティ支援機能の共存・増強を目指す動向に注目する論者も現れており、本研究の課題意識からは注目される。

その論者の一人によれば、こうした動きは児童・生徒の学習機会やケアの質を拡大するという。例えば、博物館等の社会教育施設との合築の例や、幼稚園・小学校と高校が施設を共有する例、高校が短大と施設を共有する例等が触れられる。中には、商店街やモールの一部に入る学校もあり、社会化や商業教育が展開されるという。

また、保健所等と施設を共有する例では、児童生徒の無保険状態にも対応できるという。これらの支援は、児童生徒のみならず、彼らの家族にも提供され、とりわけ困難な家庭が集まる地域では、大きな地域支援の力となっていることが紹介されている。他にも、こうした合築を中心としながら、学区、高齢者担当部局、貧困担当部局等が連携して、一つの建物の中で総合的に住民への福祉・教育事業を展開する例もある。それは、財人的資源を各部局が持ち寄ることによるスケールメリットや集積効果によって、これまででは実現し得なかったものだと指摘されている。さらに、こうした施策により、地域の家族にとって共に過ごす時間が増えたという

長所も指摘されている。

これらの施策・計画および関連論稿においては、結果としての地域支援・再生・活性化については配慮がなされるものの、関係各所が有機的に連携して地域社会の将来と学校教育との連動に結びつけるような動きが、必ずしも積極的に生じているとは言えない状況であった。とはいえ、学校の再編配置を考える上で、地域再生との連動の萌芽を展望させるものである。

なお、本研究では十分に吟味することができず、その研究課題としての意義を確認したに過ぎないが、米国での注目すべき連動動向として、これまで連綿と続き、特に昨今の情勢に抗しようとする地方教育論（田園教育論・農村教育論）と、具体的な教育活動を通じて学校の小規模化＝人間化を目指すことを主張する小規模学校論とを挙げることができる。それらの議論・活動が米国教育ひいてはわが国の教育にもたらす影響・示唆を解明することは、近年の社会動向に照らして重要な課題と言える。

(5) これらの検討を踏まえて、学校再編・統廃合をめぐる留意されるべき指針および施策策定上の構成要素について、試論的な考察を行った。

学校再編・統合の基本的方向性については、あくまで教育効果の向上を基底に据えること、昨今の学校教育への「信頼回復」が求められる現状を直視して、それに応じること、さらにこうした施策の展開過程でしばしば問い直される教職員の関心・熱意について反省的に受けとめ、主体的・能動的な向き合い方が求められることを指摘した。

また、施策に関しては、1)米国のような恒常的な税収であるか、あるいは、英国のような一定規模の時限的財源であるかを問わず、安定的・計画的な学校配置を見据えた教育独自財源が必要であること、2)学級編制基準の設定と運用については地域の実情に応じたものが考えられるべきであるが、単なる地方への権限委譲ではなく、教育学的な見地からの合意や認証を得たものとして国による指針を踏まえたものであること、3)従来の通学距離については見直しが必要であるが、交通事情の勘案のみならず、児童生徒の体力低下対策も視野に入れた基準設定が検討されるべきこと、4)小学校と中学校の双方を視野に入れて、初等教育・中等教育の空白地域ができる限り生じないような観点から義務教育学校等について、定数措置を含め具体的法制化へ向けた検討が求められること、5)学校再編時の教職員加配に関する一定の方針策定や、教員養成・研修時におけるわが国固有の問題としての学校規模問題・学校再編問題の重視等、教員人事上の配慮がなされてよいこ

と、6)『学校統合の手引き』改訂版の策定や、学校統廃合に関わる先進事例のデータベース化と都道府県・市町村への提供が求められること、等を指摘した。

ただし、地域再生との連動、とりわけ住民の位置づけについては十分かつ確な現実化につながる方向性を示しえたとは言えない。住民・教職員の相互学習・主体形成の保障等の局面については、ここで検討した事例だけでは解明し得ない部分が残った。今後も、実際に取り組みられた学校再編の今日的事実展開に即して析出することが求められる。

(6) 最後に理論的検討として、今後のわが国において学校統廃合が重要な政策課題となっていることに鑑み、その状況に対応しうべく学校統廃合をめぐる政策研究上の課題について、改めて先行研究との関連の下で再検討・再定式化を試みた。

従来の研究・言説においては、学校統廃合の推進にせよ、否定にせよ、そもそも公立学校が社会的威信を低下させてきたこと、および、人口減・少子高齢化に対応する定常型社会に向けた教育グランドデザインが不可欠なことの双方を十分に視野に入れてきたとは言えない。そこから、逆都市化の時代と学校・教師批判の時代とをいわば楕円の二焦点とするように構成されるものとして、複合的な現代的課題を読み取ることの基本的な必要性を論じた。

その上で、第一に、各地の学校再編動向を児童生徒・教職員の集約を通じた地域教育の人心一新を目指す試みとして意味づけ、地方教育の窮状から創発される教育的価値の創造を見据える状況認識に基づくこと、第二に、公立学校批判の風潮下での学校建営意識の空洞化をリアルに捉えた上で現状分析・方向提起を行う立場に立つこと、第三に、地方での公務労働の再定位と利害関係者の能動的な動員を伴い、かつての教育行政単位論を学校への地域社会的支持基盤の再創出という視点から復権させること、という三つの理論的視座を明確化した。

これらの考察から仮説的に導かれる能動的な政策研究課題として、学校統廃合に関する市町村一都道府県一国といった行政機関間の関係について能動的な捉え直しが不可避であること、市町村の枠を超えた中型学区等の教育独自の地理的・人口的区分と財源とを併せた新たなまとまりの構想が求められることを明らかにした。

なお、これらの知見は冒頭に記した県における学校の適正規模および適正配置に関する指針策定に反映されると同時に、同県下の2市町のうち1市における施策の立案に利用された。ただし後者では、その後の行政過程において、施策の当初の趣旨を変更する重

大な修正がなされ、地域住民や教育関係者、議会から大きな反発を招き、その結果、再度の検討を余儀なくされる事態に陥った。

また、本研究の研究期間中に参画することになった別の県の大規模市においても本研究の成果のうち、一部ではあるが参照され、文言中に織り込まれることとなった。

これらから、種々の限界は率直に認めざるを得ないものの、当初目指していた研究成果の社会的貢献・還元についても一定果たし得たものとする。

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山下晃一「学校の学区再編・統合と学校経営の課題(総括・課題研究報告Ⅱ)」『日本教育経営学会紀要』査読無、第52号、2010年、掲載頁未定。

②山下晃一「逆都市化時代における地方教育行政と学校ガバナンス—地方教育政策共同体の再吟味—」『日本教育行政学会年報』査読無、第34号、2008年、230-233頁。

〔学会発表〕(計2件)

①山下晃一「学校再編・学校統廃合をめぐる政策的コントロールの課題—X県における取り組みを素材として—」関西教育行政学会、2009年1月(キャンパスプラザ京都)。

②山下晃一「逆都市化時代における地方教育行政と学校ガバナンス」日本教育行政学会第42回大会、2007年10月(神戸大学)。

〔図書〕(計2件)

①三上和夫・湯田拓史編著『地域教育の構想』同時代社、2010年(山下晃一「学校統廃合をめぐる政策研究課題の今日的再検討」73-91頁)。

②日本教育行政学会研究推進委員会編『学校と大学のガバナンス改革』教育開発研究所、2009年(山下晃一「地域コミュニティ再生と学校ガバナンス改革」82-96頁)。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

山下 晃一 (YAMASHITA KOICHI)

神戸大学・大学院人間発達環境学研究科・准教授

研究者番号：80324987

以上1名