

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25年 6月20日現在

機関番号：27301

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2011～2012

課題番号：23830058

研究課題名（和文） 分権改革が学校教育に与えた影響に関する実証的研究—少人数教育政策を事例に

研究課題名（英文） Empirical research on the effect of decentralization in school education—Analyzing policy on class size reduction by local government in Japan

研究代表者

雪丸武彦（YUKIMARU TAKEHIKO）

長崎県立大学・経済学部・講師

研究者番号：60614930

研究成果の概要（和文）：本研究は市町村において導入が進められている少人数学級政策に焦点を当て、特に福岡県下市町村の実施状況から教育分野における分権改革の影響を明らかにするものである。この研究の成果として、①福岡県では県教育委員会からの市町村独自の少人数学級政策に対する関与は弱く、市町村の自主性に委ねており、これに従い 16 市町村が独自に教員雇用や学級編制基準に関する条例等を定めていること、②少人数学級政策の導入自治体（16 市町）は、非導入自治体（44 市町村）と比較し財政力が高いわけではなく、統計的にその差はないこと、③財政力の低い自治体の政策導入は、全国学力テストによって判明した低学力の課題とその解決を目指す首長による主導が影響していることが判明した。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study is to clear the effect of decentralization in education by focusing on policy on class size reduction by local government in the Fukuoka prefecture. This study concludes as follows: (1) the board of education in the Fukuoka prefecture don't have any strong involvement in policy making on class size reduction by local government, and 16 local governments have already introduced ordinances relating to teacher employment and class size, (2) there is no statistically difference in financial capability needs between 16 local governments and the other 44 local governments that still don't introduce policy on class size reduction, (3) the policy on class size reduction is introduced by mayor's initiative in some local governments in low financial strength because of solving problems of low test scores exposed by National achievement exams.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2011年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2012年度	1,200,000	360,000	1,560,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,400,000	720,000	3,120,000

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：少人数学級政策、分権改革、自治体、財政力、首長

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

1. 研究開始当初の背景

本研究の目的は、分権改革をもたらした学校教育へのインパクトを明らかにすることにある。

本研究の最大の関心事は、2000年に分権改革がスタートしてから約10年、学校教育の何がどのように変化したのか、ということである。分権改革はメリットと同時にデメリットも指摘されていた。すなわち、メリットとして、分権改革は国家のスタンダードを過度に重視した結果生まれた縦割り行政を排除し、住民に対するサービスを向上させることが指摘されていた（「ナショナル・ミニマム」から「ローカル・オプティマム」へ）。一方デメリットとして、分権改革は自治体間の格差を拡大するということが指摘されていた。この10年間に上記メリット、デメリットはどのように表出したのか、という点について、分権改革の最大の「果実」と見なしている少人数教育、なかでも少人数学級政策を事例とし、検証することが本研究の主眼である。

2. 研究の目的

本研究の目的は、福岡県及び同県内市町村を対象に、少人数学級政策の導入に関する要因分析を行うとともに、同政策の拡大がいかになされているか、また自治体内での政策決定がいかになされているかを明らかにし、その課題を明らかにすることにある。

分権改革は自治体の行動を制限していた規制を取り払い、政策選択の自由度を高めた。この結果、独自に予算を上乗せし少人数教育を行う自治体が増加している。それではどのような条件を備えた自治体がそれを導入しているのか。そしてそれはどのような課題があるのか。本研究は、研究対象を1つの県、そして同県内市町村に限定し、これにより分権改革が学校教育にもたらしたインパクトを実証的に明らかにするものである。

3. 研究の方法

本研究の方法は次の3点である。

第1に、福岡県の少人数学級政策の形成プロセスの検討である。少人数学級をめぐる制度（市町村による学級編制基準設定、教員雇用）に対する福岡県教委の関与の議論が開始された1998年から2012年までの県議会議事録を参照し、①福岡県方式の少人数学級政策を確認するとともに、②市町村の少人数学級政策の導入環境の特徴を検討する。

第2に、福岡県における少人数学級導入自治体と非導入自治体の財政要因（財政力指数、実質収支比率）による比較である。財政力が

少人数学級政策導入に影響を与えていることが指摘されており、この検証のため導入自治体と非導入自治体の財政力に有意な差があるか否かを検証する。

第3に、少人数学級政策を導入した財政力の低い自治体のケーススタディである。財政力の低い自治体がなぜコストのかかる少人数学級政策の導入を進めたのかを首長、教育長、教育委員会職員らのインタビューによって明らかにする。また、これに併せて近隣自治体の政策導入状況の影響（政策参照）、少人数学級政策の効果についても聞き取りを行う。

4. 研究成果

本研究の成果は次の通りである。

第1に、福岡県では市町村の実施する少人数学級政策への関与は弱く、広く市町村の自主性に委ねているということが判明した。

福岡県の小・中学校では2つのパターンの少人数学級政策が市町村で生まれている。1つは福岡県教委が市町村教委の希望によって配置する加配教員を活用した少人数学級政策である。加配教員の業務を肩代わりする講師を市町村教委が雇用し、加配教員を市町村教委の判断で学級の担任とすることで少人数学級の実施が可能となる。この政策は加配を決定する県教委がその存否をコントロールでき、この意味では県教育委員会に対する市町村教委の依存の関係によって生まれる政策と言える。

もう1つは、市町村が独自に少人数学級実施のための常勤教員の雇用や学級編制をすることで生まれる少人数学級政策である。福岡県教委はこれまでのところ、いくつかの府県において見られるような独自に学級編制基準を設定して全県的に少人数学級を実施するという姿勢は見せていない。一律的な学級編制をせず上記のようなコントロールされた少人数学級を実施する一方、市町村教委が独自にその環境整備をすることを制約してはしていない。このパターンの政策では条例や規則等を市町村が自ら制定するとともに、教員雇用に伴う費用、学級増に伴う費用を負担することになる。

以上のように福岡県では通常の学級規模を崩すことはなく、少人数学級にするか否かを市町村教委に委ねている。少人数学級を実施したい場合、前者のパターンのように依存関係を受容するか、後者のパターンのように高コストを甘受するかのいずれかの方法によって導入をすることが可能である。このため福岡県では市町村の自律的な判断が政策実施に結びつきやすく、その判断によって他

市町村と差異化ができるという点で競争的環境が作り出されている。

この結果、特に後者の少人数学級政策に絞ると福岡県下では表1、2のように拡大がなされている。隣接自治体のない自治体は3自治体にとどまり、導入自治体の多くで隣接自治体が少人数学級政策を導入している状況が分かる。

表1 少人数学級政策の導入状況

導入年度	自治体数	自治体名
2005	1	A
2006	1	B
2007	1	C
2008	2	D, E
2009	1	F
2010	8	G, H, I, J, K, L, M, N
2011	0	-
2012	2	O, P

表2 16自治体(A~P)の隣接関係

自治体名	隣接自治体名
A	C, D, I, J, O
B	-
C	A, D, I,
D	A, C, F, I, M
E	J
F	D, I, M
G	H
H	G
I	C, D, F, J
J	A, E, I
K	M, N
L	-
M	D, F, K, N
N	K, M
O	A
P	-

第2に、福岡県下市町村のうち少人数学級政策を導入している自治体については全体として財政要因のみでは少人数学級政策導入の説明が困難であることが判明した。

すなわち、福岡県下において独自の教員雇用による少人数学級政策を導入している自治体(16市町)、導入していない自治体(44市町村)を財政要因によって比較した結果、実質収支比率については前者の導入自治体と後者の非導入自治体との間に有意な差が見られたが、財政力指数では双方の自治体間に差がないことが分かった。

この結果から、財政上の黒字である状態は確かに高コストとなる少人数学級政策の導

入の判断材料となっているものの、財政的に自律性が高いか否かは判断材料に入れられていない状況が示唆された。すなわち自主財源に乏しい自治体であっても少人数学級政策を導入しているのである。

第3に、財政力の低い自治体では、学力テストを通じて学力の低さという課題が再発見されるとともに、首長が強い影響をもって政策の導入をしていることが明らかになった。

福岡県においては教育特区認定により2005年に最も早く少人数学級政策の導入自治体が現れた。同自治体が先進自治体となり、近隣自治体が2007年(1自治体)、2008年(1自治体)、2009年(1自治体)、2010年(2自治体)と次々に導入していった。

この間、2008年にはこれらの自治体が属している特定行政区の学力テストの結果が顕著に低いことが明らかになり、知事、県教育長がこれらの自治体の首長、教育長を集めて会議を実施し、議論がなされた。これにより自治体の課題が学力テストを受けて広く認識された。上記自治体の首長はマニフェストにするなどして、積極的な導入を図っていった。以下、財政力指数0.2~0.3前後で近年推移している3自治体のケーススタディの概要である。

先進自治体であるa自治体の首長は、首長になる前までの18年間を教育長として過ごし、学力保障の必要性を強く感じていた。2005年に少人数学級実施のため教育特区申請し、認定されたがその後市町村合併をすることとなった。これに伴う首長選挙で選挙公約として少人数学級の実施を掲げ当選し、その後2006年から少人数学級は実施されることとなった。教育効果とともに自治体間競争を念頭に置き、選ばれる自治体となることを期待し現在も導入を継続している。

後発自治体であるb自治体では、市町村による教員雇用が可能となった2006年から教育委員会において少人数学級実施の議論が始まり、a自治体を含む周辺自治体への照会をしながら制度設計をした。そして財務当局の反対がある中で、2008年に首長の最終判断によって政策導入を決定した。首長はかつて県教委にあり、またB自治体の属している行政区機関や区内の学校で勤務したこともあり、学力問題について当初から関心があった。現在市長は2期目のマニフェストに同政策の推進を掲げており、魅力あるまちづくりの1つの項目としている。

c自治体でもまた教育委員会が学力問題をきっかけとして2007年に少人数学級の実施の検討を開始した。当初は予算の問題から認められなかったが、2008、2009年に議会において学力問題や生徒指導問題が度々取り上げられる中で首長が判断を下し、2010年

に導入が決定した。首長は地方分権の自治体間競争の時代に入る中で自治体の将来の人材を育てる必要があるとして、今後も政策を継続する意思がある。

以上のようにこれらの自治体では学力の低さがクローズアップされた。先進自治体である a 自治体は長年の課題としてそれを認識し、少人数学級政策を課題解決の方法として選択していた。一方、b 自治体、c 自治体は学力テストを通じて問題が改めて可視化され、自治体として取り組むべき課題として認識されることとなった。

制度設計のイニシアチブを握っているのは教育委員会であるが、自治体内では他部局、特に財政当局との折衝をクリアする必要があり、これに対して首長が少人数学級政策導入の決定を下すことによって実現されている。

首長は自治体間競争の中で自治体経営をリードする必要があり、既述の通り少人数学級政策は福岡県において容易に実施することが可能であることから、近隣自治体の動向を気にせざるを得ない。学力向上という効果を認識しての政策導入であることは間違いないが、それとは別個のパースペクティブからも政策選択を行っている。

既述の通り独自の教員雇用によって少人数学級政策を導入している自治体には自主財源に乏しい自治体が一定数存在している。首長の主導により同政策は導入が可能になったものの、地方交付税の削減がなされる中でこの政策が今後も存続できるのかについては疑問なしとはしない。地方分権の「果実」が今後も持続可能な政策として存在しうるのか、存続できないとすればいかなるオプションを自治体として用意できるのか、今後の状況を観察する必要がある。

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 件)

〔学会発表〕(計 1 件)

雪丸武彦、小規模自治体における少人数学級政策の導入要因の研究－福岡県下の小規模自治体を事例として－、日本教育行政学会、2012年10月27日、早稲田大学。

〔図書〕(計 件)

〔産業財産権〕

○出願状況(計 件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

出願年月日：

国内外の別：

○取得状況(計 件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

取得年月日：

国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

雪丸 武彦 (YUKIMARU TAKEHIKO)

長崎県立大学・経済学部・講師

研究者番号：60614930

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：

