

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 6 月 21 日現在

機関番号：62601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25381115

研究課題名(和文)人口減少社会に向けた自治体教育計画の策定と課題に関する研究

研究課題名(英文)Current Situations and Issues of Local Educational Planning in a Society with a Decreasing Population

研究代表者

屋敷 和佳 (YASHIKI, Kazuyoshi)

国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・総括研究官

研究者番号：70150026

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、全国の都道府県及び市区町村の教育振興基本計画を主な対象として分析を行った。主な知見は次のとおりである。

- (1)教育振興基本計画の策定率は自治体の人口規模に比例している。しかし、大規模自治体でも公開の仕方に課題がある自治体がある。市区町村の策定率には、都道府県による顕著な違いが見られる。
- (2)人口減少の進行と地方創生の政策展開の中で、地域における学校の役割を重視する考えが教育振興基本計画に反映されつつある。これからの地方教育計画の策定には、教育行政の枠を超えた大局的な視点がますます重要である。

研究成果の概要(英文)：This study mainly focuses on the basic plan for promotion of education of local government. The main findings are as follows.

- (1)Although the development rate of the basic plan is proportional to the population, some municipalities have problem with public announcement of the planning even in the large municipalities. And there is a marked difference among prefectures on the development rate of the basic plan of municipalities.
- (2)With the implementation of regional revitalization policies, the concept that emphasis on the roles of school in local communities reflects in local educational planning. Hereafter, for the local educational planning, it becomes more important to have wider viewpoint beyond the limit of the educational administration.

研究分野：教育政策

キーワード：地方教育計画 教育振興基本計画 高校再編整備計画 地方自治体 地方創生

1. 研究開始当初の背景

国の将来人口推計において、今後の人口減少の進行と、急速な少子高齢化社会の姿が浮き彫りになっている。このような中で、学校教育をはじめとする教育政策をどのように構想するかは、地方分権化が進む都道府県や市町村においても重要な課題となっている。

平成18年の「教育基本法」の改正に伴い、我が国で初めて教育に関する総合計画である「教育振興基本計画」が閣議決定され、地方自治体(以下、自治体)においても、地域の実情に応じた計画の策定に努めることとなった。しかし、地方における教育計画の策定は、人口規模が小さい自治体を中心に必ずしも順調ではない。

また、国・地方ともに高額な債務負担を抱えており、教育振興に十分な財政投入ができる状態にはない。いかに効率的な教育条件整備を図るかが求められており、どのような教育計画を策定するか鍵になると考えられる。

2. 研究の目的

今後、児童・生徒が更に減少するとともに、財政状況の改善が期待できない中、いかに教育の質を維持するか、さらには教育機会や学力の保証をどう確保するかという課題が自治体の教育政策においてもクローズアップされてくると考えられる。

本研究は、都道府県及び市区町村の教育振興基本計画を中心とする教育計画の策定構造と計画内容を分析し、上記課題にどのように備えているかを検証するとともに、厳しい条件の下での効率的な新しい教育の仕組みの構築に向けた教育計画策定のための課題を探り、教育条件整備の在り方を探るための示唆を得ることを目的とする。

3. 研究の方法

主な分析資料は、以下の3つ方法で収集した。

(1) 自治体ホームページからの資料収集

全国の自治体(都道府県、市区町村)における教育振興基本計画を、基本的な分析資料とする。このため、全自治体のホームページからダウンロードして計画書の収集を行う。また、教育振興基本計画の改定状況についても、ホームページで把握する。

ところで、都道府県において、その設置者である高等学校は、戦後より今日に至るまで中心的な計画対象である。かつて、教育計画と称する中には高等学校整備計画を指す県もあった。そこで、都道府県の高等学校整備計画を研究対象に加えることとし、同じくホームページより資料収集を行う。

(2) 教育委員会への訪問聞き取り調査

全国約30の教育委員会において聞き取り調査を行った。聞き取り項目は、教育振興基本計画策定の検討と経緯、教育振興基本計画の構成、総合計画との関係、教育振興基本計

画の実施と評価、教育振興基本計画策定の成果と課題等である。なお、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正により、自治体の長は、教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策の大綱(以下、教育大綱)を策定することとされたため、平成28年度には、教育振興基本計画と教育大綱との関係を聞き取り項目に追加した。

(3) 県立図書館等における文献収集

過去の地方教育計画書や地方教育計画を対象とする研究論文の収集を行った。

4. 研究成果

(1) 教育振興基本計画の策定

都道府県における策定状況

平成29年2月現在の各都道府県における教育振興基本計画(教育基本法第17条第2項に基づくもの)の策定状況は、表1のとおりである。最も早く教育振興基本計画を策定したのは愛知県であり、国の計画に先駆けて平成19年4月に策定された。そして、平成28年3月に奈良県で教育振興基本計画が策定され、これで47都道府県の教育振興基本計画がそろった。奈良県の教育振興基本計画は総合教育会議でとりまとめられ、教育大綱を兼ねている点は大いに注目される。

このうち、都道府県における最上位の計画とされる総合計画の教育関連分野を充てている県が4県、総合計画の教育関連分野及び県教育委員会の施策方針等をもって教育振興基本計画と位置づけている県が2県あるが、他の41都道府県においては、総合計画との

表1 都道府県における教育振興基本計画(平成29年2月)

都道府県	公表	教育振興基本計画の名称	策定	期間
1北海道	教	北海道教育推進計画(改訂版)	H25.3	H25-29
2青森	教	青森県教育振興基本計画(総合計画の教育に関する部分)	H26.3	H26-30
3岩手	教	いわて県民計画及びアクションプランの教育に関する部分	H21.12	H21-30
4宮城	県教	宮城県教育振興基本計画	H22.3	H22-31
5秋田	教	第2期あきたの教育振興に関する計画	H27.3	H27-31
6山形	教	第6次山形県教育振興計画	H27.5	H27-31
7福島	県教	第6次福島県総合教育計画(改訂版)	H25.3	H25-32
8茨城	教	いばらき教育プラン	H28.4	H28-32
9栃木	教	栃木県教育振興基本計画2020	H28.2	H28-32
10群馬	県	第2期群馬県教育振興基本計画	H26.3	H26-30
11埼玉	県教	第2期「生きる力と絆の埼玉教育プラン」	H26.10	H27-30
12千葉	県教	新「みんなで取り組む」教育立県さば、プラン	H27.2	H27-31
13東京	教	東京都教育ビジョン(第3次)	H25.4	H25-29
14神奈川	教	神奈川教育ビジョン(平成27年10月一部改定)	H19.8	概ね20年
15新潟	県教	新潟県教育振興基本計画	H26.4	H26-37
16富山	県教	富山県教育振興基本計画	H25.9	H25-29
17石川	県教	第2期石川の教育振興基本計画	H28.2	H28-32
18福井	教	福井県教育振興基本計画	H27.12	H27-31
19山梨	教	新山梨の教育振興プラン	H26.2	H26-30
20長野	県	第2次長野県教育振興基本計画	H25.3	H25-29
21岐阜	県	第2次岐阜県教育ビジョン	H26.3	H26-30
22静岡	県教	静岡県教育振興基本計画	H26.3	H26-29
23愛知	県教	愛知の教育ビジョン2020	H28.2	H28-32
24三重	県教	三重県教育ビジョン	H28.3	H28-31
25滋賀	県	第2期滋賀県教育振興基本計画	H26.3	H26-30
26京都	府	京都府教育振興プラン(平成28年度改訂版)	H28.3	H28-32
27大阪	府	大阪府教育振興基本計画	H25.3	H25-24
28兵庫	県	第2期ひょうご教育創造プラン	H26.3	H26-30
29奈良	県教	奈良県教育振興大綱	H28.3	H28-31
30和歌山	県教	第2期和歌山県教育振興基本計画	H26.3	H26-30
31鳥取	教	鳥取県教育振興基本計画	H26.3	H26-30
32島根	教	第2期しまね教育ビジョン21	H26.7	H26-30
33岡山	教	第2次岡山県教育振興基本計画	H28.2	H28-32
34広島	教	教委主要施策実施方針、教育大綱、総合計画*2を位置づけ	H29.2	H28-32
35山口	教	山口県教育振興基本計画(平成27年3月一部改定)	H25.10	H25-29
36徳島	教	第2期「阿波っ子みらい教育プラン」	H25.3	H25-29
37香川	教	香川県教育基本計画	H28.3	H28-32
38愛媛	教	第6次愛媛県長期計画(総合計画)の教育に関する部分	H23.9	H23-32
39高知	教	第2期高知県教育振興基本計画	H28.3	H28-31
40福岡	県	福岡県総合計画の教育に関する部分	H24.3	H24-28
41佐賀	県	佐賀県総合計画2015の教育に関する部分及び教委の基本方針	H27.9	H27-30
42長崎	県	第2期長崎県教育振興基本計画	H25.12	H26-30
43熊本	県	第2期(かもと)夢への架け橋、教育プラン	H26.3	H26-30
44大分	教	「教育大分大」創造プラン2016	H28.3	H28-36
45宮崎	県教	第2次宮崎県教育振興基本計画(改訂版)	H27.9	H27-32
46鹿児島	教	鹿児島県教育振興基本計画	H26.2	H26-30
47沖縄	県	沖縄県教育振興基本計画	H24.7	H24-33

\*1 府、県は府県名、教は教育委員会名、県教は県教育委員会の運営であることを示す。  
\*2 教育委員会主要施策実施方針、教育大綱、総合計画の教育に関する部分を一体的に教育振興基本計画に位置づけている。出典：各都道府県教育委員会のホームページ資料より作成

対応を持ちつつも独立した教育振興基本計画を策定している。

また、総合計画とは別に独立した教育振興基本計画を策定している41都道府県のうち、教育委員会単独による公表は19都道府県と半数を割っている。一方、府県名による公表が9府県、県と教育委員会の連名による公表が12県あるが、これらは必ずしも議会議決を受けているわけではない。

市区町村における策定状況

市区町村の策定率は平成27年3月現在68.5%であり(文部科学省調査)、全国の市区町村の約3分の2が策定している。

これに対して、本研究による市区のホームページによる検索結果(平成27年末現在)は、図1のとおりである。同図より、自治体の規模が大きいほど掲載率が高くなる傾向を読み取ることができる。しかし、全体では58.2%の市区のホームページにおいて、教育振興基本計画は公表されているにとどまり、先の文部科学省調査結果の策定率との開きが見られる。また、人口規模が大きな市区においてもホームページからは策定状況が確認できないケースがある。したがって、一部の自治体には、教育振興基本計画の公開性に課題があると指摘できる。

さらに、全国の町村を対象にホームページによる検索を行った結果(平成26年末)、人口3万人以上の町村では3割を超える町村で公表されているのに対し人口5千人未満では1割前半に過ぎず、町村においても教育振興基本計画の策定率は、人口規模が大きいほど高くなる傾向があると判断できる。

しかし、策定率の違いは人口規模以上に都道府県による差が大きい。先述のホームページにおける市区の教育振興基本計画の公表割合は、兵庫や徳島では100%であるのに対して、奈良、和歌山、愛媛では2割にも達していない。公表割合が8割を超える都道府県には、先の2県のほか、東京、神奈川、岐阜、高知、長崎、鹿児島がある。同じ地方ブロック内でも差は大きい。教育振興基本計画の策定が遅れていた県では、その域内の市町村において教育振興基本計画の策定は低調である。また、市町村における教育振興基本計画の策定状況が都道府県により異なることは、

都道府県ごとの共通した教育行政の流儀や独自の教育風土の存在がうかがわれる。

教育振興基本計画の対象範囲

学校教育、生涯学習、文化、スポーツの各分野が対象とされているが、後三者の幾つかを対象外とする自治体が、割合として高くないが存在する。それは、都道府県、市区町村で違いはない。

総合計画と教育振興基本計画との関係

自治体において全ての計画の基本となる総合計画に対して、教育振興基本計画は、基本的にその下位計画、部門計画としての役割を持ち、両者の整合性が図られている。具体的には、総合計画のアクションプラン(行動計画)、実施計画、事業計画と性格を明確に示しているところもある。

また、教育振興基本計画の改定に合わせて、総合計画との計画期間の調整が進められている。都道府県の教育振興基本計画のうち、総合計画とは別に独立した教育振興基本計画を策定している41都道府県のうち、9県が総合計画と一致させており、11県が終了時期を一致させている。このほか、総合計画のアクションプランと位置づける県などでは、計画的に教育振興基本計画の計画期間を1年ずらして設定するケースも散見される。

教育振興基本計画を策定していない市町村における教育政策の推進

総合計画の教育分野の内容に加えて、毎年度の教育重点施策の策定が、実質的に教育振興基本計画に近い役割を果たしている自治体もあるが、聞き取り調査によると、一般的には、教育課題の把握、自治体の特性を生かした取組、新しい取組への推進、教育施策の継続性、教育条件整備の充実等に課題が見られる。

## (2) 東日本大震災による計画実施等の影響

岩手県の3市町村を対象として訪問聞き取り調査を行い、次のような教育振興基本計画への基本的な影響を確認した。

第一に、教育振興基本計画策定への影響である。被害の大きかった自治体では、復旧・復興作業のために多数の要員が必要となり、教育委員会職員が大幅に削減された。このため、計画期間が過ぎても未改定のままになっているケースがある。

第二に、計画実施の停滞と新たな事業展開である。教育委員会が震災対応に追われたため学校統廃合の検討が中断し、学校の小規模化が一層進行したケースが見られた。その一方で、復興を契機とする学校統合の進展や小中一貫教育を目指す小中一体型施設の整備が実現したケースがあった。

第三に、震災の経験に基づく新たな目標の整備である。教育振興基本計画の改定を行った自治体では、心理的な影響を受けた児童・生徒の「こころのサポート」や防災教育が新たな計画の目標に加えられた。

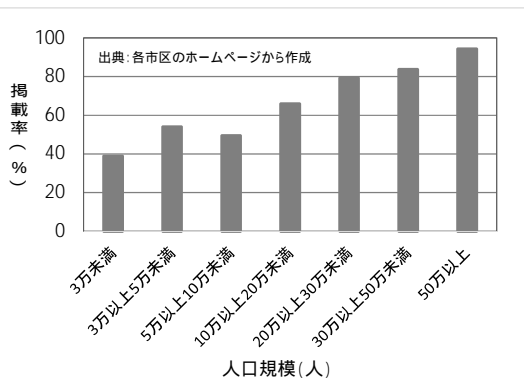


図1 ホームページにみる教育振興基本計画の公表状況(全国の813市区、平成27年12月)

### (3) 教育振興基本計画策定の成果と課題

都道府県及び市町村教育委員会での聞き取りによると、複数教育委員会で挙げられた代表的な成果と課題には以下のものがある。

まず、成果としては、基本的な考え方が踏襲でき安定した教育行政が可能となる、教育施策の体系化の機会となる、市民や議会への説明責任を果たすことができる、財政当局との予算交渉の重要資料となる、教育目標が可視化され行政・学校・地域が共通認識を持って取り組むことができる、点検・評価によって教育施策の振り返りができ改善を図ることができる、などである。

次に課題としては、財政制約のため充実した計画内容を持った計画が立てられない、評価指標の設定が難しい、外部評価者の変更により評価が一定にならない、評価作業の負担が大きい、新たな教育課題が生じた場合に教育振興基本計画では迅速に対応できない、総合計画・教育大綱との調整(計画期間、内容)に苦勞する場合がある、などである。

### (4) 半世紀を経た地方教育計画の変遷

過去を振り返ると、我が国が経済発展を遂げた時期に、教育計画の在り方が盛んに議論され、地方教育計画の策定は重要な教育政策課題となった。当時の都道府県教育計画を横断的に整理・検討した研究論文として、阿部1967<sup>(1)</sup>がある。この研究成果と比較すれば、今日に至る地方教育計画の変遷の特徴は次の点にある。

第一に、昭和41年時点で、都道府県の経済計画、振興計画、総合開発計画(以上、現在の総合計画にほぼ相当)の中に教育計画を含むものが37都府県、上記の計画に対応するものの独自の教育計画を持つものが7県あった。前者には、別途、高等学校長期計画を策定する1県(徳島)が含まれる。今日の都道府県においては、総合計画 教育振興基本計画 高等学校整備計画(高校改革や再編整備の計画)という段階的な計画構成が一般的であることから、上位計画と関連を持ちながらも総合計画から教育計画が独立し、さらに、教育計画から高等学校整備計画が独立する形で計画策定は発展してきたことが理解できる。

第二に、当時、独立した教育計画として初めて策定され、以降10年ごとに定期的に改定を行い、半世紀を経て教育振興基本計画に引き継がれているケースがある。それは、福島県の「総合教育計画」であり、現在第6次の計画となっている。また、北海道の現在の教育振興基本計画である「北海道教育推進計画」は、昭和51年に始まる「北海道教育長期総合計画」の第4次の計画であり、計画期間が途切れることなく継続されている。市区町村においても現在の教育振興基本計画につながる30年近い教育計画の系譜をたどることができる自治体がある。

第三は、当時の44都府県の教育計画(総

合計画の一部も含める)のうち、事業経費の見積りがある計画は18件であった。しかし、現在の教育振興基本計画、そして高校整備計画についても、事業費の見積りを示した計画は皆無である。もし、政策目標に対して必要とされる人員、施設、費用等の資源を具体的に示すことが「計画」の要件であるとすれば、現在の地方教育計画はその域には届いていないと言える。しかし、施策体系の緻密さや施策内容の充実といった点では、比べるべくもない。

### (5) 人口減少と地方教育計画

#### 児童・生徒の減少と教育計画

児童・生徒の減少に伴い学校統廃合が進行しているが、引き続き、教育環境を維持・向上させるための学校適正規模・適正配置の検討と実施は自治体の大きな政策課題となっている。しかし、区町村における小・中学校統廃合、都道府県における高校再編整備については、教育振興基本計画のような総合的な教育計画策定の一環として具体的に検討が行われることはほとんどない。一般的には、審議会等の特別な検討組織を設けるなどして、具体的な計画が別途検討・策定されることが多く、教育振興基本計画では、その方針が示されることになる。

そこで本研究では、都道府県の高校再編整備計画に焦点を当てて資料収集を行い、併せて道県教育委員会への聞き取り調査によって、児童・生徒の減少に応じた計画内容になっているのかについて検討した。以下に、主な知見を掲げる。

第一に、再編整備の基準となる学校適正規模については、例えば、普通科について「1学年6~8学級」とされていた県において年数がたち、「1学年4~6学級」というように、下方修正されることが多い。第二に、都道府県によっては再編整備の検討基準を別途設けることがあるが、地域事情に配慮して「1学年1学級」でも学校を維持する方針を明らかにした離島や山間地域のケースもある。高等学校の極小規模校の存続には、生徒一人当たりで見ると非常に大きなコストとなるが、高校教育機会の保障のためには、やむなしの状況が見られる。

#### 地方創生と教育計画

「まち・ひと・しごと創生法」の制定(平成26年12月)以来、地域の人口減少をくい止め地域振興を目指す地方創生が自治体における重要な政策課題となっているが、全国の高校再編整備計画においても地域創生の観点から、地域や地域産業の発展への貢献を期待して高等学校の存続に配慮する動きが強まっている。

他方で、地元の高等学校がなくなることが自治体や地域の衰退につながる。そのため、高等学校存続のために高等学校や高校生への支援策を具体的に教育振興基本計画に盛り込み、支援を行っている市町が全国に散見

されるが、その数は少しずつ増えている。また、このようなケースでは、併せて地域や地元小・中学校との連携を推進して高校教育の充実を図ろうとする取組が見られる。

#### 人口減少社会の教育条件整備

上記の背景には、地域の生活や振興に貢献する学校教育の役割が再認識されていることがある。このような中、教育行政を超えて自治体全体の中での成果と効率を考えた教育条件整備が求められる新たな時代に入ってきたことが示唆され、教育計画の策定にとって、大局的な視点が重要になってきていると考えられる。

#### <参考文献>

(1)阿部宗光「都道府県における教育計画の展開 特に高等学校再編計画」『国立教育政策研究所紀要第57集』1967

#### 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 0件)

〔学会発表〕(計 0件)

〔図書〕(計 0件)

#### 6. 研究組織

##### (1)研究代表者

屋敷 和佳 (YASHIKI, Kazuyoshi)

国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・総括研究官

研究者番号：70150026

##### (2)連携研究者

山口 勝己 (YAMAGUCHI, Katsumi)

東京都市大学・共通教育部・教授

研究者番号：30200611