

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 14 日現在

機関番号：12501

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26381065

研究課題名(和文) 基礎自治体の教育政策選択の動態と政策参照に関する研究

 研究課題名(英文) What kind of information do local governments rely on to make education policy?
 -Focusing on the policy reference and local knowledge-

研究代表者

貞廣 齋子 (Sadahiro, Saiko)

千葉大学・教育学部・教授

研究者番号：80361400

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)：政策選択においては、自治体の特性に応じた情報(政策参照)や、政策領域の特性に対応した専門的知見(ローカル・ノレッジ)を収集することで、リスクを軽減し、成果を最大化することができる。本研究では、自治体特性が類似するカテゴリー(教育ジオデモグラフィクス)を作成するとともに、専門家(教員)が共有しているローカル・ノレッジの抽出を行った。しかし、現行の政策選択においては、政策参照やローカル・ノレッジの活用は低調であった。今後、エビデンスに基づいた政策選択(EBPM: Evidence Based Policy Making)圧力が高まる中で、適切な政策参照行動とローカル・ノレッジの活用が望まれる。

研究成果の概要(英文)：Local governments must make and choose education policy utilizing at least two viewpoints. First, they have to study the policies of the other governments whose characters are similar to themselves. Second, they must also collect the knowledge which only experts in the field can share. The former is "policy reference" action and the latter is considering "local knowledge". If local governments choose the policy depending on them, they can reduce the risk of new policy and maximize the outcome of it.

In this study, we categorize the local governments into seven clusters (Education Geodemography) according to their conditions around children, and extracted knowledge shared by experts (teachers).

We, however, made it clear that policy reference actions and extraction of local knowledge is rare. In other words, they do it among inadequate information. As the pressure on Evidence Based Policy Making (EBPM) rises, policy reference action and the focus on local knowledge should be done.

研究分野：教育行財政学

キーワード：学校再配置 学校規模 政策参照 ローカル・ノレッジ

1. 研究開始当初の背景

近年、地方分権改革の推進により、地方自治体の政策選択の幅が広がっている。選択・裁量の拡がり、ローカル・オプティマムの観点からは歓迎されるものの、各々の自治体にとっては新たな政策立案を独自に行わなければならないことを示す。特に、相対的にマンパワーの低い基礎自治体、中でも小規模自治体にとっては、地域の実情と課題を参酌し、新たな政策立案をゼロベースから行っていくことは、容易なことではない。そうした状況を解決する方策の一つとして、新規政策のアイデア獲得やリスクの縮減などの観点から、政策参照、政策学習が行われる。殊に、教育政策は、コストや効率性といった数値で表現することが難しい政策領域であり、政策参照と政策学習により、住民の納得性を担保した政策立案が行われる必要がある。しかし、政策参照においても、適切な自治体の政策を参照することは容易なことではない。例えば、地域の課題や社会的・経済的特性が類似している自治体の政策を参照できることが、望ましい政策参照の重要な要素であるが、基礎自治体の限られたネットワークの中で、この点にも困難性が伴う。そこで本研究では、リスクを縮減する、もしくはその自治体の特性を活かす教育政策の政策参照の在り方を提案することを目的とする。分析の対象とする中心的政策は、学校再配置政策とする。人口減少社会を受け、学校再配置政策は、基礎自治体が行う教育政策の中でも、多くの自治体が共通して抱える政策課題である。場合によっては学校の統合を伴う学校再配置は、その効果が可視化・数値化にて検証しにくい上、地域問題化しやすく、その立案プロセスの有り様も政策の成否を決めるナイーブな政策領域である。

2. 研究の目的

上記の背景を踏まえ、以下2つの目的を設定して、研究を進めた。

(1) 目的1: 教育ジオデモグラフィクスの試作

都道府県や基礎自治体が多自治体の教育政策、特に学校再配置政策の参照を行う場合、条件が類似している自治体を選定し、参照することが求められる。そこで、教育達成と関連の深い諸データを用いて、教育ジオデモグラフィクスを作成し、その可能性と応用について検討を行うことを目的とした。教育ジオデモグラフィクスを基に、同じ分類の自治体の政策を参照できるようになり、課題対応力や政策の改善が期待できると考える。

(2) 目的2: 学校規模・統合経験と教育活動の関係性分析 - 教員のローカル・ノレッジ分析から -

学校再配置政策決定の際に重要な要素となる、教員のローカル・ノレッジに着目し、小中学校の学校規模や学校統合の経験が及ぼ

す教育活動や児童生徒への影響を、教員のローカル・ノレッジ(現場知、経験値)の観点から実証的に抽出・分析することを目的とする分析を行った。

3. 研究の方法

(1) 教育ジオデモグラフィクスの作成方法

教育達成と関連の深い以下の3カテゴリーのデータを基に、クラスター分析を行って都道府県の地域分類を行い、それぞれの特性検討を行うことで、教育ジオデモグラフィクスの作成を行った。本来、学校再配置政策、特に小中学校の再配置を巡っては、基礎自治体の教育ジオデモグラフィクスが必要であるが、データ制約の関係から、都道府県を対象とした試行を行った。

< データ一覧 >

世帯の状況

核家族、片親世帯、三世帯同居率など、地域の都市化の程度(人口密度、人口流入)子どものウェル・ビーイングの状況、保護・要保護家庭割合、就学援助率、長欠、いじめの認知件数、肥満児割合、虫歯罹患率等

教育条件整備の状況

学校・学級規模、教員一人あたりの児童・生徒数、学校へのICT整備状況、児童・生徒一人あたりの公財政支出、図書館をはじめとした社会教育施設の整備・利用状況等

その他子どもに関係する地域環境の状況

地域の平均所得、持ち家率、少子高齢化の進行状況、取得学歴、通塾や社会スポーツの利用状況等

なお、ここで用いているジオデモグラフィクスとは、ジオグラフィ(地理学)とデモグラフィ(人口統計学)の造語であり、国勢調査データ等から町丁目など小さな地域を類型化し、居住者特性の共通性を見出す手法もしくはその分類を指す。我が国でも全国をいくつかの地域セグメントに区分したジオデモグラフィックス・コードがいくつかサービスされている。代表的なものに、イギリスのエクスペリアン社が開発しているモザイク(mosaic)分類が挙げられ、日本固有のモザイクとして、モザイク・ジャパンが提供されている。モザイク分類は、地理的に離れた場所でも、同じコードのエリアであれば、質的に似通った居住者が住んでいると考えられ、主としてエリアマーケティングの効率化に活用されている他、教育分野での応用も実際になされており、例えば英国においては、奨学金の配分を決定する際の一つの基準として利用されている。しかしながら、ここで用いられているのは、あくまでもエリアマーケティングを前提としたジオデモグラフィクスである。教育政策を考えるには、教育と関連が強いデータを集約したジオデモグラフィクスの存在と利用がより望ましい。これを本稿では教育ジオデモグラフィクスと呼び、試作を試みたものである。

(2) 教員のローカル・ノレッジ抽出・分析方法

学校規模や学校統合の経験が及ぼす教育活動や児童生徒への影響を、教員の経験から実証的に抽出・分析するため、小中学校教員を対象にアンケート調査を実施し、同結果を因子分析（バリマックス法による回転解）で分析して主成分得点を算出し、各主成分得点を非説明変数、学校の属性（統合の有無、生徒数、学級数、回答者の教員経験年数、勤務経験校数）を説明変数とした重回帰分析を行った。調査対象地域は、直近10年ほどで複数の学校統合を実施している首都圏のA市、対象校は、学校規模や統合経験の有無などを基に抽出し、各調査対象校では、全ての教員を対象として調査を行った。質問紙は、各学校単位で配布して留め置き、学校毎に回収してもらう形式で実施した。質問紙の質問項目は、2014年9月に実施された「学校規模適正化等に関する実態調査」（文部科学省）を参照し、比較対照が可能な様に、できる限り質問項目の共通性が確保出来るように配慮して作成した。回答は、児童生徒への直接的な効果21項目、教育活動/指導体制・指導法に与える効果（中学校29項目、小学校28項目）のそれぞれについて、「当てはまる」から「当てはまらない」の5件法で求めた。669名に質問紙を配布し427名（小学校186名：回収率57.1%、中学校241名：回収率70.2%）から有効回答を得ることができた。そのうち、欠損値を含んだ回答（小学校1名、中学校2名）を除外し、分析を行っている。

4. 研究成果

(1) 教育ジオデモグラフィクスの可能性と応用の検討

教育に関連するデータを基に分類を行った結果、以下のようなクラスターと各クラスターの特性が明らかになった。政策参照は、同一クラスター内で行われることで、効果的政策検討が行われる可能が上昇する。

表1 教育ジオデモグラフィクス分類

| クラスター番号 (データカテゴリー1教育 ×7クラスター分類) | 該当都道府県 |
|---------------------------------------|---|
| 1 | 青森県 宮城県 秋田県 山形県 新潟県 高知県 熊本県 大分県 宮崎県 沖縄県 低学級、子ども少、私立少 |
| 2 | 東京都 高学級、子ども多、幼稚園利用多、文化施設少 |
| 3 | 滋賀県 高学級、生徒多、保育所多、文化施設多 |
| 4 | 福島県 低学級、子ども少、私立少、幼稚園利用多、文化施設少 |
| 5 | 岩手県 茨城県 群馬県 長野県 京都府 奈良県 和歌山県 鳥取県 徳島県 長崎県 鹿児島県 鹿児島県 低学級、子ども少、私立少 |
| 6 | 富山県 石川県 福井県 山梨県 岐阜県 三重県 高知県 岡山県 山口県 徳島県 佐賀県 佐賀県 低学級、子ども少、私立少、幼稚園利用多、文化施設多 |
| 7 | 北海道 栃木県 埼玉県 千葉県 神奈川県 静岡県 愛知県 大阪府 兵庫県 広島県 愛媛県 福岡県 高学級、生徒多、幼稚園利用多、文化施設少 |

今後は、政策参照のみならず、地域特性に応じた傾斜的な公財政配分システムも再考も視野に入れ、市町村、もしくは学区レベルのジオデモグラフィクスの作成も視野にいれていきたいと考える。

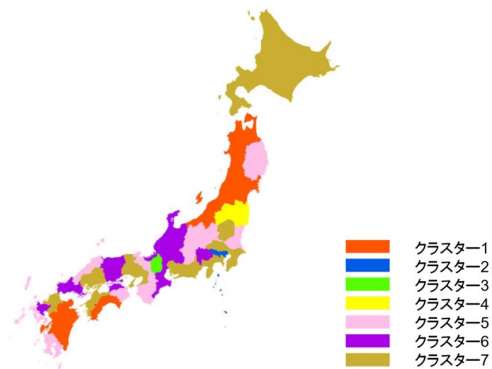


図1 GISによるクラスター分布（7分類）の地図

(2) 教員のローカル・ノレッジ分析結果

まず、学力に関わる分析からは、単学級など学級数が少ない小学校において、例えば学校統合や学校間連携をはじめとする何らかの方法で学級数を増やす、もしくはそれに準ずる方法をとることによって、学力テストの平均点が底上げされたり、児童の学力のばらつきが縮小されたりする可能性が示唆された。

ただし、アンケートを用いた質的調査からは、正負の効果が反転していることが示されており（＜分析結果詳細＞参照）統合と非統合、適正規模校と非適正規模学校を二項対立的に捉え、一方のみを評価することには慎重であってよいといえる。むしろ、反転する正負の効果を明確に捉えた上、他の諸要素を含めて総合的に判断する必要がある。その際に考慮すべき他の要素としては、例えば、物理的な統合可能性、施設の老朽化の程度、今後の学習指導要領の改訂に伴う学びのスタイルの変化等が想定され得る。

加えて、メリットとデメリットが具体的に検証されたことから、統合施策を選択する場合も、小規模校を残すことを選択する場合も、教育委員会には反転するメリットを最大化し、デメリットを最小化する支援策を講じる必要がある。例えば、統合においては、生徒指導上の課題が深刻化しないように、一方、小規模校を残す場合は、子どものコミュニケーションの多様性が損なわれたり、教員の負担が過重になったりしない様に、学校間連携の仕組みや人員配置も含めた具体的な支援の力を強める必要があろう。更に、校長のマネジメントの重要性も改めて示されているといえる。

<分析結果詳細>

小学校の結果（括弧内は、統合の効果を正負で示す）

・学校経営および業務の適正化（正の効果）

学校経営および業務の適正化に関しては、統合経験、学校規模（学級数）ともに、正の効果が見られた。すなわち、統合を経験している学校や、学校規模が大きな学校ほど、学校経営および業務が適正化されていると捉えていることが明らかになった。特に、統合の経験が、相対的に強い正の効果を持つ。ま

た、この正の効果は、経験校数が多いほど、明確に認知されていることも明らかになった。

・子どもの落ち着き・安定性（負の効果）

子どもの落ち着き・安定性に関しては、学校規模自体の影響は特に見られなかったが、統合の経験が負の効果を持つことが明らかになった。つまり、統合未経験の学校の方が、生徒指導上の課題が深刻化しにくい、不登校が発生しにくいといった認識が持たれていることが明らかになった。統合の際には、こうしたデメリットを軽減する手立てが必須であることを実証的に示しているといえる。

・主体的・対話的学びの充実（正の効果）

主体的・対話的学びの充実に関しては、統合の経験が正の効果を持つことが明らかになった。例えば、たくましさや育まれやすい、社会性・コミュニケーション能力が向上しやすいといった項目に対して、統合経験校はより肯定的な回答を行っている。

・指導上・学習上の多様性の確保（正の効果）

指導上・学習上の多様性の確保に関しては、統合の経験が正の効果を持つことが明らかになった。統合された学校においては、教材・教具が充実しやすく、学習格差が是正されやすいと捉えられていることが明らかになった。

中学校の結果（括弧内は、統合の効果を正負で示す）

・指導上・学習上の多様性の確保（正の効果）

指導上・学習上の多様性について、中学校では、統合の経験が正の効果、学校規模（生徒数）が緩やかな正の効果を持つ。特に、様々な意見に触れる機会が生まれやすい、社会性・コミュニケーション能力が向上しやすいといった項目に対して、肯定的回答がなされている。

・学校経営および業務の適正化（正の効果）

学校経営および業務の適正化に関しては、統合の経験が正の効果、学校規模（生徒数）が緩やかな正の効果を持つ。教員一人あたりの負担の軽減を始め、校外研究への参加のしやすさ、休暇の取りやすさなど、業務のみならず、職能開発やワークライフバランスに関しても正の効果を持つ。

・地域・保護者との連携（負の効果）

一方、保護者同士の交流関係の拡がりやすさや、学校と地域との連携協働関係等については、統合の経験が負の効果、教員経験年数が緩やかな負の効果を持つ。統合の経験は、集団が物理的に大きくなるだけでなく、地域コミュニティを横断して行われることもあり、質的凝集がそれほど簡単ではないことから、子どもの集団としてのつながりのみならず、保護者や地域社会のつながりを新たに作り出す仕掛けが必要になることを示してい

る。

（３）総合考察

政策選択は、自治体が置かれた状況に応じた情報（政策参照）や、政策領域の特性に対応した専門的知見（ローカル・ノレッジ）を収集することで、リスクを軽減し、成果を最大化するプロセスを経て行われる必要がある。本研究で、自治体特性の類似しているカテゴリー（教育ジオデモグラフィクス）および専門家が共有している知見（教員のローカル・ノレッジ）を抽出したが、現行の自治体の政策選択においては、政策参照行動やローカル・ノレッジの抽出・活用は低調であり、自治体は不十分な情報の中で、手探りの政策選択をしている状況にある。今後、エビデンスに基づいた政策選択（EBPM: Evidence Based Policy Making）圧力が高まる中で、それを補完する観点からも、現場の専門知の軽視を避ける観点からも、適切な政策参照行動とローカル・ノレッジへの着目が浸透することが望まれる。

<引用・参考文献>

- ・エンリコ・モレッティ（2014）『年収は「住むところ」で決まる-雇用とイノベーションの都市経済学』プレジデント社
- ・貞広斎子（2013）「学校外補習学習費の支出傾向と地域特性」『千葉大学教育学部研究紀要』第61巻、95-102頁 文部科学省（2013）
- ・「都道府県・市町村別の教育・社会・経済指標データ」
http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2013/12/06/1322611_01_1.pdf

<謝辞>

アンケート調査にご協力いただいた先生方から感謝申し上げます。

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14件）（内、3本記載）
- 1. 貞広斎子（2017）「学校規模・統合経験と教育活動との関係分析 教員のローカル・ノレッジに着目して - 」『千葉大学教育学部研究紀要』(66): pp. 261 - 267
- 2. 貞広斎子（2016）「教育財政における公私分担構造の再構築と財政原則をめぐる論点：教育財政学のリサーチアジェンダ試論」『千葉大学教育学部研究紀要』(64): pp. 259 - 263
- 3. 貞広斎子（2015）「人口減少社会における学校再配置と学校規模に応じたマネジメント」(59): pp. 15-20

〔学会発表〕（計10件）（内、2本記載）

- 1. 貞広斎子（2016）「教育にかかる資源調達・

配分の多様化と教育行政改革」日本教育行政学会大会 第 51 回大会（大阪大学）

2. 貞広 齋子（2014）「教育ジオデモグラフィクスの可能性と応用」日本教育行政学会第 49 回大会（東京学芸大学）

〔図書〕（計 5 件）（内、1 本記載）

1. 貞広 齋子（2016）（他 6 名）『予算・財務で学校マネジメントが変わる』福村出版

〔産業財産権〕

出願状況（計 0 件）

取得状況（計 0 件）

〔その他〕

ホームページ等

<http://curt.chiba-u.jp/search/ResearcherDetail.aspx?resNo=2327>

6．研究組織

(1) 研究代表者

貞広 齋子（SADAHIRO, Saiko）

千葉大学・教育学部・教授

研究者番号：80361400

(2) 研究分担者：なし