

## 地方教育行政の多様性・専門性に関する研究

### 報告書5

## 地方創生と教育行政

2019（平成31）年3月

研究代表者 渡 邊 恵 子  
(国立教育政策研究所 教育政策・評価研究部長)



## はしがき

本報告書は、国立教育政策研究所のプロジェクト研究である「地方教育行政の多様性・専門性に関する研究」において行った、地方教育行政における地方創生関連施策の動向を探究した研究の成果を報告書に取りまとめたものです。

進行する少子高齢化や都市部への人口流入に伴う地方の人口減少という我が国が直面する課題に対し、政府は 2014（平成 26）年から、人口減少を克服し、将来にわたって成長力を確保して活力ある日本社会を維持するため、「地方創生」に取り組んでいます。「地方創生」は、各地域がそれぞれの特徴を生かし、自律的で持続的な社会を創生することを意味しています。

そのような「地方創生」に地方教育行政はどのように取り組んでいるのでしょうか。本研究では、義務教育段階、高等学校段階、高等教育段階に焦点を当て、その具体的な取組を明らかにすることを目指しました。

本報告書の主な内容は、以下のとおりです。

- ①学校統廃合と地域の人口動態との関連（第 1 章）
- ②コミュニティ・スクールを活用した地方創生の取組（第 2 章）
- ③高等学校の再編整備や設置者変更による存続の取組（第 3 章）
- ④公設民営大学の公立大学法人化により生じた変容（第 4 章）

それぞれの研究成果については本文を参照していただきたいと思います。各自治体が「地方創生」のために多様な取組を行っていることが御理解いただける内容になっていると考えております。

本報告書が、教育行政と地方創生の関係について、教育関係者が改めて理解を深める一助となることを願うとともに、本研究の推進に御協力いただきました関係各位に感謝申し上げます。

平成 31 年 3 月

研究代表者

国立教育政策研究所 教育政策・評価研究部長  
渡邊 恵子

## 本プロジェクト研究について

### 1. 研究の目的

2015（平成 27）年度の新教育委員会制度への移行や、地方分権改革、地方創生、人口減少社会への対応など、地方自治体の教育行政に影響を与えうる施策が相次いで実施されている。

本研究は、このような状況を踏まえ、新教育委員会制度や地方分権改革の効果・影響を検証することなどにより、今後の地方自治体における教育施策の立案等に資する基礎的な知見を得ることを目的とし、次の五つの柱を立て、研究を進めてきた。

- ①新教育委員会制度の下での地方自治体の教育政策立案過程
- ②地方教育行政組織の国際比較
- ③地方自治体における独自施策としての小中一貫教育の展開
- ④平成の大合併以降における教職員の人事異動実態の変容
- ⑤人口減少、地方創生と学校教育

### 2. 研究成果の概要

前述の研究の五つの柱に対応して、その成果を以下の 5 冊の報告書に取りまとめた。

報告書 1 と報告書 2 は、いずれも地方教育行政組織に関する研究の成果をまとめたものである。報告書 1 は新教育委員会制度の効果・影響等の一端を検証し、報告書 2 は国際比較研究を通じ、日本の教育委員会制度の意義について論じた。

報告書 3、報告書 4 と報告書 5 は、いずれも地方分権改革の進展等により、多様に展開する地方自治体の教育施策に焦点を当てている。報告書 3 は市町村の独自施策としての小中一貫教育に着目し、その制度化後の導入状況、成果や課題について分析している。報告書 4 では県費負担教職員制度が都道府県によって多様に運用されていることなどを示した。報告書 5 は人口減少が進む中で、地方教育行政が地方創生にどのように取り組んでいるのかを論じた。

以下、それぞれの報告書のタイトルと内容の要点を示し、本プロジェクト研究の成果の全体像を御理解いただくための参考に供したい。

#### （1）報告書 1：新教育委員会制度下の教育政策の総合調整

2015（平成 27）年度からの新教育委員会制度により、首長と教育委員会により構成される総合教育会議の設置、首長による教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策の大綱の策定などが地方自治体に義務付けられた。

本研究では、この新教育委員会制度下において、各都道府県が地域の状況等に応じて、総合教育会議の運営や大綱の策定に多様に取り組んでいる動態を明らかにした。



(2) 報告書2：地方教育行政の組織と機能に関する国際比較研究

日本のような教育委員会制度を持たない国を含めた諸外国（アメリカ、イギリス、ドイツ、フィンランド、韓国、ニュージーランド）を対象に、地方教育行政の組織と機能を比較した。これにより、いずれの国においても、特に政治的中立性が求められる教職員の人事や教科書採択等については特定の党派的勢力の介入を抑制するための仕組み－合議制による決定や専門家による決定－が見られることを明らかにした。

(3) 報告書3：市町村の教育施策としての小中一貫教育に関する研究

地方分権改革の進展により、地方自治体が独自に取り組む教育施策が多様化している。その中でも、学校教育法の改正により2016（平成28）年度から制度化された小中一貫教育の導入状況に着目し、導入した市町村における導入目的や取組の状況、さらには市町村にとっての制度化の意義についてまとめた。また、市町村の視点からの小中一貫教育の成果や課題についても分析した。

(4) 報告書4：県費負担教職員制度運用の多様性に関する調査研究

市町村合併や教育事務所の再編・統合が進む中で、都道府県における県費負担教職員の広域人事異動の多様な実態がどのように変容したのかを分析した。

また、広域人事異動が多い県と市町村内異動が多い県のそれぞれの実態を明らかにするとともに、近年になって教員人事異動の広域化を進めた県がそれを実現した背景や手法などについても明らかにした。

さらには、近年一部の道府県で広域人事異動を補完するものとして広がりを見せている地域限定採用に着目し、その現在の状況を示した。

(5) 報告書5：地方創生と教育行政

地方教育行政において取り組まれている地方創生関連施策について、義務教育段階（コミュニティ・スクール）、高等学校段階（高等学校の再編整備や設置者変更による存続の取組）、高等教育段階（公設民営大学の公立大学法人化）に焦点を当て、その具体的な取組の一端を明らかにした。

渡邊 恵子

（国立教育政策研究所「地方教育行政の多様性・専門性に関する研究」代表者）

## 研究組織

役割	氏名	所属・職名	備考
研究代表者	渡邊 恵子	教育政策・評価研究部長	
【報告書1】『新教育委員会制度下の教育政策の総合調整』			
リーダー	橋本 昭彦	教育政策・評価研究部 総括研究官	
研究分担者・所内	本多 正人	教育政策・評価研究部 総括研究官	
	屋敷 和佳	教育政策・評価研究部 総括研究官	
【報告書2】『地方教育行政の組織と機能に関する国際比較研究』			
リーダー	植田 みどり	教育政策・評価研究部 総括研究官	
研究分担者・所内	渡邊 恵子	教育政策・評価研究部長	
研究分担者・所外	坂野 慎二	玉川大学 教授	
	高橋 望	群馬大学 准教授	
	松本 麻人	名古屋大学 准教授	
	山下 晃一	神戸大学 准教授	(平成 29～30 年度)
	渡邊 あや	津田塾大学 准教授	
【報告書3】『市町村の教育施策としての小中一貫教育に関する研究』			
リーダー	宮崎 悟	教育政策・評価研究部 主任研究官	
【報告書4】『県費負担教職員制度運用の多様性に関する調査研究―「平成の大合併」以降の教員人事を中心に―』			
リーダー	本多 正人	教育政策・評価研究部 総括研究官	
研究分担者・所外	植竹 丘	共栄大学 専任講師	
	小川 正人	放送大学 教授	
	川上 泰彦	兵庫教育大学 准教授	
	櫻井 直輝	会津大学短期大学部 専任講師・国立教育政策研究所フェロー	
【報告書5】『地方創生と教育行政』			
研究分担者・所内	植田 みどり	教育政策・評価研究部 総括研究官	
	妹尾 渉	教育政策・評価研究部 総括研究官	
	朴澤 泰男	高等教育研究部 総括研究官	
	本多 正人	教育政策・評価研究部 総括研究官	
	屋敷 和佳	教育政策・評価研究部 総括研究官	
研究分担者・所外	小入羽 秀敬	帝京大学 講師	
	西村 吉弘	東洋大学 非常勤講師	(平成 30 年度)
	渡部 芳栄	岩手県立大学 准教授	
事務局			
リーダー	本多 正人	教育政策・評価研究部 総括研究官	
研究分担者・所内	植田 みどり	教育政策・評価研究部 総括研究官	
	橋本 昭彦	教育政策・評価研究部 総括研究官	
研究補助者	西村 吉弘	東洋大学 非常勤講師	(平成 28～29 年度)
事務補佐員	三宅 美佳	教育政策・評価研究部	

2019（平成 31）年 3 月現在

## 目 次

はしがき	
本プロジェクト研究について	i
研究組織	iii
目 次	iv
第1章 学校統廃合と地域の人口動態	1
1節 問題設定	1
2節 市町村における学校数の変動と人口動態	2
3節 学校統廃合と転入・転出との関連についての分析	6
4節 まとめ	11
第2章 義務教育段階の学校教育と地方創生	13
1節 研究の背景と目的	13
1. 研究の背景	13
2. 研究の目的	13
3. 本章の構成	14
2節 地方創生とコミュニティ・スクール	15
1. 本節の目的	15
2. 地方創生に関する政策動向	15
3. コミュニティ・スクールに関する政策動向	19
4. 地方自治体における地方創生の動向とコミュニティ・スクール	31
5. 小括	54
3節 コミュニティ・スクールを活用した地域づくりと地方創生 ー栃木県那須町の事例を踏まえてー	62
1. はじめに	62
2. 栃木県の地域連携事業	63
3. 那須町における統廃合政策と学校支援協議会及び学校運営協議会の設置	63
4. 那須町の幼保小中一貫教育と学園構想 - 今後の地域づくりに向けて	69
5. 考察	74
第3章 高等学校の再編整備と地方創生	79
1節 研究の目的と背景	79
1. 地方創生と高校	79
2. 公立高校の再編整備と存続のスキーム	81

2節	都道府県における高校再編整備	85
1.	本節の目的	85
2.	生徒数と学校数の推移	85
3.	高校教育改革・再編整備計画の策定と再編整備	88
4.	再編整備の検討と実施	91
5.	高校再編整備と地方創生	95
3節	高校存続のスキームにみる政治行政過程	101
1.	高校存続のスキーム	101
2.	町立移管のスキーム（奥尻町）	104
3.	私立移管のスキーム（福岡県那珂川町）	116
4.	小括	123
第4章	地方創生と高等教育 ―公設民営大学の公立大学法人化から考える―	135
1節	研究の目的と背景	135
1.	研究の目的	135
2.	研究の背景	136
3.	研究方法と事例校	138
4.	事例校における公立化の背景と経過	143
2節	公立大学法人化に伴う入学者の構成の変化	154
1.	本節のねらい	154
2.	事例研究	154
3.	考察	169
3節	公立大学法人化に伴う入学者・卒業者の流出入の変化	173
1.	本節のねらい	173
2.	事例研究	173
3.	考察	187
4節	公立大学法人化による財務状況の変化	191
1.	はじめに	191
2.	5法人の概要と指標の比較	195
3.	事例研究	201
4.	まとめと課題	207
5節	結論と含意	210
1.	知見の要約	210
2.	私立大学の公立化の意義：公立大学セクターの機能から見た一考察	211

## 第1章 学校統廃合と地域の人口動態

### 1節 問題設定

現在、全国的な規模で学校統廃合が進んでいる。表1－1は、戦後の公立小・中学校数の推移をまとめたものである。学校数は幾度かの増減期を経つつも、小学校が1985年度を境に、中学校が1993年度を境に、以降、現在まで長期に渡る減少期に入っていることが分かる。今後も国内出生数の大幅な上昇は見込めないことから、引き続き学校統廃合による小・中学校数の減少トレンドが変わることはないであろう<sup>1)</sup>。では、このような学校統廃合の進展は、単に地域の学校の教育的機能の喪失といった事実にとどまるのであろうか。それとも、地域社会の在り方にまで影響を及ぼすほどのインパクトを持つものなのだろうか。

表1－1 公立小・中学校数の推移

年度	小学校	中学校	小学校 前年比	中学校 前年比	年度	小学校	中学校	小学校 前年比	中学校 前年比
1950	25,702	13,302			1986	24,739	10,517	△ 60	45
1951	25,874	13,004	172	△ 298	1987	24,692	10,555	△ 47	38
1952	26,184	12,952	310	△ 52	1988	24,658	10,585	△ 34	30
1953	26,352	12,920	168	△ 32	1989	24,608	10,578	△ 50	△ 7
1954	26,590	13,008	238	88	1990	24,586	10,588	△ 22	10
1955	26,659	13,022	69	14	1991	24,557	10,595	△ 29	7
1956	26,730	13,001	71	△ 21	1992	24,487	10,596	△ 70	1
1957	26,755	12,913	25	△ 88	1993	24,432	10,578	△ 55	△ 18
1958	26,731	12,694	△ 24	△ 219	1994	24,390	10,568	△ 42	△ 10
1959	26,681	12,460	△ 50	△ 234	1995	24,302	10,551	△ 88	△ 17
1960	26,620	12,304	△ 61	△ 156	1996	24,235	10,537	△ 67	△ 14
1961	26,505	12,159	△ 115	△ 145	1997	24,132	10,518	△ 103	△ 19
1962	26,379	11,951	△ 126	△ 208	1998	24,051	10,497	△ 81	△ 21
1963	26,189	11,804	△ 190	△ 147	1999	23,944	10,473	△ 107	△ 24
1964	25,976	11,611	△ 213	△ 193	2000	23,861	10,453	△ 83	△ 20
1965	25,745	11,384	△ 231	△ 227	2001	23,719	10,429	△ 142	△ 24
1966	25,457	11,159	△ 288	△ 225	2002	23,560	10,392	△ 159	△ 37
1967	25,257	11,004	△ 200	△ 155	2003	23,381	10,358	△ 179	△ 34
1968	25,029	10,787	△ 228	△ 217	2004	23,160	10,317	△ 221	△ 41
1969	24,781	10,610	△ 248	△ 177	2005	22,856	10,238	△ 304	△ 79
1970	24,558	10,380	△ 223	△ 230	2006	22,607	10,190	△ 249	△ 48
1971	24,308	10,195	△ 250	△ 185	2007	22,420	10,150	△ 187	△ 40
1972	24,092	10,042	△ 216	△ 153	2008	22,197	10,104	△ 223	△ 46
1973	24,358	10,195	266	153	2009	21,974	10,044	△ 223	△ 60
1974	24,373	10,165	15	△ 30	2010	21,713	9,982	△ 261	△ 62
1975	24,419	10,120	46	△ 45	2011	21,431	9,915	△ 282	△ 67
1976	24,486	10,092	67	△ 28	2012	21,166	9,860	△ 265	△ 55
1977	24,544	10,100	58	8	2013	20,836	9,784	△ 330	△ 76
1978	24,591	10,151	47	51	2014	20,558	9,707	△ 278	△ 77
1979	24,662	10,118	71	△ 33	2015	20,302	9,637	△ 256	△ 70
1980	24,707	10,156	45	38	2016	20,011	9,555	△ 291	△ 82
1981	24,766	10,183	59	27	2017	19,794	9,479	△ 217	△ 76
1982	24,802	10,252	36	69	2018	19,591	9,421	△ 203	△ 58
1983	24,804	10,314	2	62					
1984	24,822	10,402	18	88					
1985	24,799	10,472	△ 23	70					

出典：文部科学省『学校基本調査』より筆者作成

※学校数には分校及び休校中の学校を含む  
△はマイナス値を示す

学校が単に地域の教育的機能を担うだけでなく、地域における社会的・文化的な機能など多様な役割を果たしていることは従来より指摘されてきた。

若林（2012）は、学校が「地域社会の精神的なまとまりのシンボルとしての学校の役割」や「地域の人びとにとっての共同性の基盤、共生的生活圏の核」としての機能を持つことを指摘し、学校統廃合は地域におけるこれらの機能の喪失を意味するとした。

また、学校設置者である市町村が学校統廃合を検討する際に考慮すべき事項として文部科学省が2015

年に示した「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引」の中では、学校統廃合は、あくまでも児童生徒の教育条件の改善の観点から検討されるべき事項であるが、その検討の際には学校の「地域コミュニティの核としての性格への配慮」も同時に求める内容となっている。同手引では、「小・中学校は児童生徒の教育のための施設であるだけでなく、各地域のコミュニティの核としての性格を有することが多く、防災、保育、地域の交流の場等、様々な機能を併せ持っています。また、学校教育は地域の未来の担い手である子供たちを育む営みでもあり、まちづくりの在り方と密接不可分であるという性格も持っています。」(p.3)として、学校統廃合が地域に与える影響に関しても十分に留意することを自治体に促している。

しかしながら、「各地域のコミュニティの核」として想定されている学校の「様々な機能」の多くは現時点では仮説としての提示にとどまり、それらの機能を具体的な尺度により定量的に測定した実証研究は管見の限り見当たらない<sup>2</sup>。

そこで本章では、学校の地域における社会・文化的機能の一面として、地域コミュニティの核としての機能に着目し、学校統廃合と地域コミュニティ活動の基盤となる人口動態との関連について、定量的に把握することを試みる。学校統廃合と人口動態との間に何らかの関係性が見いだせるならば、地域における学校が、単に地域の教育的機能を担うだけでなく、社会的・文化的機能の側面を持つことを示唆する。

2節では、市町村における学校数と人口動態についての推移を確認し、続く3節では、それらの関連性について定量分析を行う。4節では、分析結果を踏まえて、まとめを述べる。

## 2節 市町村における学校数の変動と人口動態

### 1. 分析に使用したデータ

学校設置者である市町村を基礎単位として、学校数及び人口動態に関する6か年分(2011年～2016年)のデータを収集し、市町村パネル・データとして整備した。

公立小・中学校数のデータについては、文部科学省『学校基本調査』の「市町村別集計」各年度版から、また、人口動態については、総務省『住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査』から市区町村別年齢階級別人口(日本人住民)を、総務省『住民基本台帳人口移動報告』からは年齢(3区分 ex. 0-14歳)別他市区町村からの転出者数・転入者数のデータをそれぞれ収集した。なお、学校数については各年の5月1日、人口動態と転出入に関しては、各年の3月31日が基準日となっている。ここではまず、この期間における市町村の学校数の推移と人口動態、さらに、クロス集計表により両者の関連性についても確認しておきたい<sup>3, 4</sup>。

#### (1) 学校増減数

表2-1は、この期間に統廃合を経験した市町村の割合を示したものである。小学校については、毎年、1割程度の市町村が学校統廃合を行っていることが分かる。中学校については、小学校と比較するとやや低く、その割合は3～4%前後で推移している。一方で、

学校増となっている市町村も小・中学校とも１％程度みられる。

表２－１ 統廃合を経験した自治体の割合

前年度比					
小学校数	2012	2013	2014	2015	2016
減少	149 8.7%	181 10.5%	159 9.3%	152 8.8%	156 9.1%
変化なし	1,552 90.3%	1,527 88.9%	1,551 90.3%	1,550 90.2%	1,553 90.4%
増加	17 1.0%	10 0.6%	8 0.5%	16 0.9%	9 0.5%
自治体数	1718 100.0%	1718 100.0%	1718 100.0%	1718 100.0%	1718 100.0%

前年度比					
中学校数	2012	2013	2014	2015	2016
減少	47 2.7%	63 3.7%	65 3.8%	69 4.0%	54 3.1%
変化なし	1,652 96.2%	1,642 95.6%	1,637 95.3%	1,637 95.3%	1,653 96.2%
増加	19 1.1%	13 0.8%	16 0.9%	12 0.7%	11 0.6%
自治体数	1718 100.0%	1718 100.0%	1718 100.0%	1718 100.0%	1718 100.0%

表２－２は、市町村において各年度の学校増減がどの程度であったかを示したものである。これをみると、小・中学校とも学校増減がある場合には、各年度１校程度にとどまるケースが最も多いことが分かる。ただし、小学校においては、年度ごとに２～３校の学校減のケースもみられる。いずれにしても、自治体では、短期間で学校数が急減することのないよう学校統廃合が慎重かつ計画的に進められていることが分かる。ただし、一部の自治体では、１０校前後の統廃合を一気に行った事例もみられる<sup>５</sup>。

表２－２ 各自治体における小・中学校の増減数

	年						
小学校増減数	2012	2013	2014	2015	2016	Total	
-13	0	1	0	0	0	1	
-9	0	3	0	0	0	3	
-8	1	2	0	0	1	4	
-7	2	0	3	2	0	7	
-6	2	1	2	2	2	9	
-5	5	2	3	1	3	14	
-4	9	5	4	6	6	30	
-3	9	26	23	18	19	95	
-2	26	29	27	33	30	145	
-1	96	111	97	90	95	489	
0	1,552	1,528	1,551	1,550	1,553	7,734	
1	10	10	8	15	9	52	
2	2	0	0	1	0	3	
3	2	0	0	0	0	2	
4	1	0	0	0	0	1	
5	1	0	0	0	0	1	
Total	1,718	1,718	1,718	1,718	1,718	8,590	

	年						
中学校増減数	2012	2013	2014	2015	2016	Total	
-5	0	1	0	0	0	1	
-4	1	1	1	1	0	4	
-3	4	3	3	2	4	16	
-2	5	11	12	8	6	42	
-1	37	46	49	58	44	234	
0	1,653	1,643	1,637	1,637	1,653	8,223	
1	15	13	16	12	11	67	
2	1	0	0	0	0	1	
3	2	0	0	0	0	2	
Total	1,718	1,718	1,718	1,718	1,718	8,590	

## (2) 人口動態

表 2－3 は、市町村の転入者数から転出者数を差し引いた転入超過の状況を示したものである。上表は、全年齢区分を含む総転入超過の状況である。これをみると、市町村の約 75% は、毎年、転入超過がマイナスの状況、つまり転出超過の傾向にある。この転出超過を通じて、各自治体は人口減少に直面している。

その一方で、下表は、14 歳以下の転入超過の状況をまとめたものである。これをみると、全年齢区分の場合とは異なり、市町村の半数以上が転入超過となっている。マクロの動向としての少子化傾向にも関わらず、中学生以下の年代では人口増の状況にある市町村の方が多い。このことは、就学期の子供をもつ世帯が、都市部や過疎地といった移動先の地域条件に関わらず、比較的柔軟に居住地を移動していることを示している。

表 2－3 転入超過

前年度比					
総転入超過	2012	2013	2014	2015	2016
増加または維持	435 25.3%	408 23.7%	407 23.7%	407 23.7%	423 24.6%
減少	1,283 74.7%	1,310 76.3%	1,311 76.3%	1,311 76.3%	1,295 75.4%
自治体数	1718 100.0%	1718 100.0%	1718 100.0%	1718 100.0%	1718 100.0%

前年度比					
転入超過(14歳以下)	2012	2013	2014	2015	2016
増加または維持	931 54.2%	924 53.8%	938 54.6%	950 55.3%	971 56.5%
減少	787 45.8%	794 46.2%	780 45.4%	768 44.7%	747 43.5%
自治体数	1718 100.0%	1718 100.0%	1718 100.0%	1718 100.0%	1718 100.0%

## (3) 学校数の変動と人口動態

表 2－4 は、各自治体の小学校数の増減と翌年の転入超過の状況を表にまとめたものである。上表では、学校数の増減と翌年の全年齢区分の人口動態についてクロス集計を行っている。前年度の小学校数が減少、変化なし、増加、のいずれにおいても、翌年の転入超過はマイナス、つまり、転出超過となる市町村の割合が多く、それぞれ、88.3%、74.9%、69.1%となっている。学校数増減のいかに関わらず、市町村では人口減の傾向にあることがわかる。ただし、小学校数が減少、変化なし、増加の順に転出超過となる市町村の割合が低くなっており、学校数の増減と各自治体の人口動態の間との関連も示唆される。

次に、下表では、学校数の増減と翌年の 14 歳以下の人口動態に関してクロス集計を行っている。ここでは、前年度の小学校数が減少の場合のみ、翌年の転入超過はマイナス、つまり、転出超過となる市町村の割合が 54.0% と半数を超えるが、学校数が変化なし、増加の場合には、それぞれ 55.7%、57.7% の市町村が転入超過となっており、学校数が就学期年齢の人口動態に何らかの影響を与えている可能性が示唆される。また、全年齢区分の



人口動態との関連と同様に、小学校数が減少、変化なし、増加の順に転出超過となる市町村の割合が低くなっており、このことから学校数の増減と各自治体の人口動態の間には何らかの関連が疑われる。

表 2－4 小学校数の増減と転入超過

総転入超過			
小学校数	増加または維持	減少	Total
減少	93 11.7%	704 88.3%	797 100.0%
変化なし	1,944 25.1%	5,789 74.9%	7,733 100.0%
増加	549 30.9%	1,229 69.1%	1,778 100.0%
Total	2,586 25.1%	7,722 74.9%	10,308 100.0%

転入超過(14歳以下)			
小学校数	増加または維持	減少	Total
減少	366 45.9%	431 54.1%	797 100.0%
変化なし	4,310 55.7%	3,423 44.3%	7,733 100.0%
増加	1026 57.7%	752 42.3%	1,778 100.0%
Total	5,702 55.3%	4,606 44.7%	10,308 100.0%

表 2－5 は、各自治体の中学校数の増減と翌年の転入超過の状況を表にまとめたものである。上表では、学校数の増減と翌年の全年齢区分の人口動態についてクロス集計を行っている。小学校の場合と同様に、前年度の中学校数が減少、変化なし、増加、のいずれにおいても、翌年の転入超過はマイナス、つまり、転出超過となる市町村の割合が多く、それぞれ、91.0%、75.5%、69.4%となっている。また、中学校数が減少、変化なし、増加の順に転出超過となる市町村の割合が低くなる傾向も同様である。

次に、下表では、学校数の増減と翌年の 14 歳以下の人口動態に関してクロス集計を行っている。前年度の学校数が減少の場合のみ、翌年の転入超過はマイナス、つまり、転出超過となる市町村の割合が 59.4%と半数を超えるが、学校数が変化なし、増加の場合には、それぞれ 55.3%、57.5%と逆に過半数の市町村が転入超過となっている。また、ここでも、中学校数が減少、変化なし、増加の順に転出超過となる市町村の割合が低くなっている。

ここまでの単純なクロス集計表からは、小・中学校といった学校種を問わず、学校数の減少と転入超過の間にマイナスの相関が存在している可能性が示唆されている。

表 2－5 中学校数の増減と転入超過

総転入超過

中学校数	増加または維持	減少	Total
減少	27 9.1%	271 90.9%	298 100.0%
変化なし	2,012 24.5%	6,209 75.5%	8,221 100.0%
増加	547 30.6%	1,242 69.4%	1,789 100.0%
Total	2,586 25.1%	7,722 74.9%	10,308 100.0%

転入超過(14歳以下)

中学校数	増加または維持	減少	Total
減少	121 40.6%	177 59.4%	298 100.0%
変化なし	4,553 55.4%	3,668 44.6%	8,221 100.0%
増加	1028 57.5%	761 42.5%	1,789 100.0%
Total	5,702 55.3%	4,606 44.7%	10,308 100.0%

### 3 節 学校統廃合と転入・転出との関連についての分析

前節までのクロス集計で示されたような学校数の変動と人口動態との関連性について、統計的な頑健性を確認したい。なお、本節では人口動態を転入と転出に区分して分析を行う。学校統廃合は一般に、通学する学校数が減少することから、転入については抑制するマイナスの効果をもち、転出については促進するプラスの効果をもつ、という逆方向の影響が想定される。そのため前節までに用いた転入者数から転出者数を差し引いた転入超過による分析では、学校統廃合が転入と転出のそれぞれに与える効果が相殺されるため、学校統廃合の影響をうまく識別できないからである。

以下では、学校統廃合が転入・転出とどのような関係にあるか、それぞれパネル・データの固定効果モデルによる推定を行った<sup>6</sup>。パネル・データを利用した固定効果モデルによる推定を行った。これにより、実際には観察できない市町村特有の要因といった欠落変数については、その推定上のバイアスの影響を取り除くことができ、通常の方法(OLS)による推定よりも厳密な相関関係が示される。なお本節では、学校統廃合の影響を受けやすいと想定される総人口が 10 万人未満の比較的規模の小さな自治体を分析の対象とする。前節までに集計された 1718 の市町村のうち 1460 の市町村が分析の対象とな

った。分析に用いたデータの記述統計量は表 3－1 のとおりである。

表 3－1 記述統計量

変数	標本数	平均	標準偏差	最小値	最大値
転入					
総転入	7,300	832.35	903.67	4	6876
14歳以下	7,300	116.99	126.47	0	1052
15～64歳	7,300	660.57	733.31	4	6107
65歳以上	7,300	54.78	58.41	0	510
転出					
総転出	7,296	903.29	889.28	11	6888
14歳以下	7,296	110.90	119.64	0	956
15～64歳	7,296	735.28	729.93	8	5828
65歳以上	7,296	57.10	51.08	0	400
小学校統廃合ダミー 統廃合有のとき1, それ以外0	7,300	0.072	0.258	0	1
中学校統廃合ダミー 統廃合有のとき1, それ以外0	7,300	0.028	0.166	0	1

#### (1) 学校統廃合と転入

表 3－2 は、学校統廃合と転入との関連について推定を行ったものである。学校統廃合があった市町村では通学できる学校数が減少することから、転入が抑制されることが予想される。そのため、小学校統廃合ダミー、中学校統廃合ダミーとも、期待される係数の符号はマイナスである。なお、表の (1), (4), (7), (10) では、小学校統廃合ダミー、中学校統廃合ダミーの両方を含むフルモデルを、(2), (5), (8), (11) では、小学校統廃合ダミーのみを含むモデルを、(3), (6), (9), (12) では、中学校統廃合ダミーのみを含むモデルを、それぞれ推定している。

推定結果をみると、小学校統廃合ダミーでは、15～64 歳の転入、中学校統廃合ダミーでは、65 歳以上の転入を除く各モデルにおいてマイナスを示しているが、この関係は統計的には有意でない。

表 3－2 学校統廃台と転入

転入												
	総転入			14歳以下			15～64歳			65歳以上		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
変数名												
小学校統廃合ダミー	0.948	0.481		0.914	0.722		-0.585	-0.951		0.614	0.703	
	(5.187)	(5.078)		(1.353)	(1.326)		(3.947)	(3.858)		(0.557)	(0.552)	
中学校統廃合ダミー	-4.964		-4.772	-2.037		-1.852	-3.889		-4.007	0.952		1.076
	(4.550)		(4.369)	(1.517)		(1.479)	(3.469)		(3.311)	(0.834)		(0.826)
定数項	848.4***	848.4***	848.4***	122.4***	122.4***	122.4***	673.8***	673.8***	673.8***	52.17***	52.17***	52.17***
	(1.861)	(1.861)	(1.860)	(0.466)	(0.466)	(0.466)	(1.518)	(1.518)	(1.518)	(0.269)	(0.269)	(0.270)
Observations	7,300	7,300	7,300	7,300	7,300	7,300	7,300	7,300	7,300	7,300	7,300	7,300
R-squared	0.046	0.046	0.046	0.062	0.062	0.062	0.045	0.045	0.045	0.029	0.029	0.029
Number of id	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460
Within R-squared	0.0460	0.0459	0.0460	0.0621	0.0618	0.0620	0.0452	0.0451	0.0452	0.0292	0.0290	0.0290
Between R-squared	0.000157	0.00123	0.000564	0.000204	0.00104	0.000127	0.00100	0.00132	0.000666	0.000525	0.000349	0.000371
Overall R-squared	0.000229	0.000244	0.000220	0.00123	0.00124	0.00117	0.000193	0.000207	0.000200	0.000954	0.000909	0.000903
sigma_u	901.6	901.6	901.6	125.3	125.3	125.3	731.7	731.7	731.7	57.56	57.56	57.56
sigma_e	71.18	71.18	71.18	19.04	19.04	19.04	56.03	56.03	56.02	11.03	11.03	11.03

括弧内は頑健な標準誤差、年ダミーあり

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

## （２）学校統廃合と転出

表３－３は、学校統廃合と転出との関連について推定を行ったものである。学校統廃合があった市町村では通学できる学校数が減少することから、転出が促進されることが予想される。そのため、小学校統廃合ダミー、中学校統廃合ダミーとも、期待される係数の符号はプラスである。なお同様に、表の（１），（４），（７），（１０）では、小学校統廃合ダミー、中学校統廃合ダミーの両方を含むフルモデルを，（２），（５），（８），（１１）では、小学校統廃合ダミーのみを含むモデルを，（３），（６），（９），（１２）では、中学校統廃合ダミーのみを含むモデルを，それぞれ推定している。

推定結果をみると、小学校統廃合ダミーでは、65 歳以上の転出、中学校統廃合ダミーでは、14 歳以下の転出においてプラスを示しているが、それ以外の各モデルではマイナスの係数となっている。ただし、転出の場合も、15 歳～64 歳の小学校統廃合ダミーを除きこの関係は統計的に有意に観察されない。

表 3－3 学校統廃合と転出

転出												
	総転出			14歳以下			15～64歳			65歳以上		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
変数名												
小学校統廃合ダミー	-4.011 (3.075)	-4.218 (3.057)		-0.275 (0.918)	-0.232 (0.910)		-3.830 (2.405)	-4.066* (2.376)		0.108 (0.566)	0.0929 (0.571)	
中学校統廃合ダミー	-2.199 (4.285)		-3.013 (4.266)	0.460 (1.404)		0.404 (1.393)	-2.502 (3.141)		-3.279 (3.103)	-0.156 (0.909)		-0.134 (0.914)
定数項	914.4*** (1.553)	914.4*** (1.553)	914.4*** (1.554)	116.7*** (0.427)	116.7*** (0.427)	116.7*** (0.427)	742.8*** (1.276)	742.8*** (1.276)	742.8*** (1.277)	54.85*** (0.256)	54.85*** (0.256)	54.85*** (0.256)
Observations	7,296	7,296	7,296	7,296	7,296	7,296	7,296	7,296	7,296	7,296	7,296	7,296
R-squared	0.077	0.077	0.077	0.106	0.106	0.106	0.069	0.069	0.069	0.025	0.025	0.025
Number of id	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460	1,460
Within R-squared	0.0769	0.0769	0.0767	0.106	0.106	0.106	0.0692	0.0692	0.0689	0.0248	0.0248	0.0248
Between R-squared	0.00769	0.00677	0.00281	3.31e-06	8.38e-05	0.000134	0.00846	0.00753	0.00428	0.00117	0.00303	1.11e-06
Overall R-squared	0.000165	0.000178	0.000244	0.00178	0.00176	0.00181	0.000104	0.000120	0.000189	0.000917	0.000952	0.000855
sigma_u	888.8	888.8	888.8	118.7	118.7	118.7	729.7	729.7	729.7	50.28	50.28	50.29
sigma_e	58.09	58.09	58.09	16.48	16.48	16.48	46.18	46.18	46.19	10.43	10.43	10.43

括弧内は頑健な標準誤差、年ダミーあり

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

## 4 節 まとめ

本章では、地域コミュニティ形成の基盤となる地域の人口動態と学校統廃合との関連性について、定量的に把握することを試みた。両者の関連性が統計的に確認できる場合、地域における学校は、単に地域の教育的機能を担うだけでなく、社会的・文化的機能の側面が存在することを示唆する。

本分析では、市町村パネル・データを用いて、欠落変数によるバイアスを考慮した固定効果モデルによる推計を行った。その結果、単純なクロス集計で示唆された地域の学校統廃合と人口動態との関連性は、統計的には確認できなかった。ただし、本分析では、時間に伴って変化する自治体の属性やその他の社会・経済的条件等については、十分に統制されておらず、説明変数の追加等、引き続き推計モデルの精度を上げる工夫が必要であると考えられる。

妹尾 渉（国立教育政策研究所）

## 謝辞

本章の分析に使用したデータセットの作成に当たっては、本プロジェクト研究の研究分担者である宮崎悟主任研究官及び西村吉弘氏の御協力を得た。記して深く感謝申し上げます。

## 注

- 1 国立社会保障人口問題・研究所（2017）の将来推計人口（ここでは出生中位推計の結果に基づく数値を示す）によると、2015年に1億2,709万人であった総人口は、以後長期の人口減少過程に入り、2040年の1億1,092万人を経て、2053年には1億人を割って9,924万人になるとされている。同様に、年少（0～14歳）人口も1980年代初めの2,700万人規模から2015年に1,595万人まで減少した後、2021年には1,400万人台へ、2056年には1,000万人を割り、2065年には898万人の規模になると推計されている。
- 2 学校統廃合を対象とする研究の代表的なものは、学校統廃合の規定要因分析である。青木・廣谷・神林（2016）は、これまでの先行研究を踏まえて、学校統廃合を規定する要素として、児童生徒数の減少、地域住民の反対運動、地方財政運営の効率化圧力、学校規模や学級規模といった教育条件の最適化、等に整理している。
- 3 屋敷（2012）は、学校数の長期の動態を都道府県単位で示している。学校統廃合の最終的な意思決定者は、学校設置主体である市町村であることを踏まえると、そのメカニズムへの理解をより深めるためには、市町村別での実態を把握する必要がある。
- 4 ここからは市町村単位の集計値を示す。東京都特別区及び政令市における区は分析の対象に含まない。
- 5 なお、文部科学省『学校基本調査』による学校数には分校及び休校中の学校も含まれている。よって、休校から廃止へ移行した学校がある場合もここでの学校数増減に反映される点には注意されたい。
- 6 推計の際の被説明変数は、学校統廃合のあった翌年3月31日の転入・転出数となる。

## 引用文献

青木栄一・廣谷貴明・神林寿幸「学校統廃合の規定要因—固定効果モデルを用いた全国市区のパネル・データ分析—」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第 64 集・第 2 号, pp.19-35, 2016 年。

国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成 29 年推計）』, 2017 年。

[http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29\\_gaiyou.pdf](http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29_gaiyou.pdf) (2019/3/1 確認)

文部科学省『公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引～少子化に対応した活力ある学校づくりに向けて～』, 2018 年。

屋敷和佳「小・中学校統廃合の進行と学校規模」『国立教育政策研究所紀要』第 141 集, pp.19-41, 2012 年。

若林敬子『学校統廃合の社会学的研究 [増補版] 』, お茶の水書房, 2012 年。



## 第2章 義務教育段階の学校教育と地方創生

### 1 節 研究の背景と目的

#### 1. 研究の背景

第2次安倍内閣では、地方創生担当大臣を配置するなど、積極的に地方創生に取り組んできた。まず2014年9月に「地方創生」の事務を所管する組織として「まち・ひと・しごと創生本部」を設置し、「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」を閣議決定した。そして同年11月には「まち・ひと・しごと創生法」を制定、同年12月には「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015年度～2019年度）」を閣議決定し、地方創生に本格的に取り組んできた。

これらの流れの中で、地域との関わりに着目し、学校教育の重要性も指摘された。例えば、「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」においては、学校を核とした地域力強化の観点から、公立小中学校におけるコミュニティ・スクールや学校支援地域本部等の取組の一層の促進が提言された。また、「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015年度～2019年度）」では、高等教育や高等学校の教育に加えて、義務教育段階の学校教育においても、地域の実情に応じた活力ある学校づくり、「ふるさと」に対する誇りを高める社会教育等の活用、学校の適正規模化及び小規模校の活性化、休校した学校の再開支援などを提言している。

このような内閣における地方創生の動きに合わせて教育行政分野においても地方創生に関する政策が打ち出されている。教育再生実行会議は、2015年3月の「『学び続ける』社会、全員参画型社会、地方創生を実現する教育の在り方について（第六次提言）」において、「教育がエンジンとなって『地方創生』を」という提言を掲げた。また、2015年12月の中央教育審議会の「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について（答申）」において、地方創生には学校と地域による相互連携・協働が求められるとして、地域と学校の「接続」の視座から、「地方創生」の実現を志向した内容が提言されている。そして、この方針を実現するための具体的な取組の一つとしてコミュニティ・スクール<sup>1</sup>の役割に改めて注目し、その量的拡大が提言された。

#### 2. 研究の目的

そこで本章では、地方創生における学校教育を考える視座としてコミュニティ・スクールに着目する。

学校教育における学校と地域との連携については、「開かれた学校づくり」や「特色ある学校づくり」という言葉の下で様々な政策が実施されてきた。その代表的なものが2004年6月の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正により法制度化されたコミ

ユニティ・スクールである。

そして学校と地域との連携の動きは、2015年12月に発表された中央教育審議会の「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について（答申）」において新たな段階を迎えた。同答申では、「開かれた学校づくり」から一歩踏み出して、地域の人々と目標やビジョンを共有し、地域と一体になって子供たちをはぐくむ「地域とともにある学校づくり」への転換、子供も大人も学び合い育ち合う教育体制の構築、学校を核とした地域づくりの推進を柱とした新たな学校と地域が連携・協働するための方向性を提示した。そしてその具体的な実現のために、新たに「地域学校協働本部」を全国的に整備することが提言され、これからは学校運営協議会と地域学校協働本部が両輪となって学校と地域が連携・協働して地方創生の実現に取り組んでいくことが期待されるとした。そして、2017年4月の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の一部改正等により、学校運営協議会の設置が努力義務化されたことにより、各教育委員会において具体的な取組が進んでいる。

そこで本章では、2004年の法制度化以降拡大してきている学校運営協議会を設置する学校であるコミュニティ・スクールに着目し、第1に地方創生の実現という理念の下でコミュニティ・スクールに期待されている新たな役割とは何かを政策的に整理すること、第2に期待されている新たな役割を具体的にどのように実現しようとしているのかの取組を整理すること、第3にそのような取組を実現するためにどのような条件整備が必要なのかを検討することを試みる。

### 3. 本章の構成

本章では、1節で本章の研究の背景及び目的を整理した上で、2節では、まず地方創生に関する国及び地方自治体の政策において学校教育に期待されている役割を、総合戦略や教育振興基本計画等の記述に着目して整理する。その上で、その期待されている役割を実現するためにコミュニティ・スクールがどのように活用されているのかを、コミュニティ・スクールを導入している地方自治体での取組状況から整理する。

そして3節では、具体的な実践事例として、那須町における取組を紹介する。

#### 注

- 1 本章で言う「コミュニティ・スクール」とは、2004年6月の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正により法制度化された学校運営協議会を設置する学校を意味する。文部科学省においても「学校運営協議会を設置する学校については法律上の名称は定められておらず、各教育委員会の判断で「地域運営学校」や「コミュニティ・スクール」等と適宜名称を付けることも可能である」（初等中等教育企画課教育制度改革室、「解説『地方教育行政の組織及び運営に関する法律』（第47条の5）条文解説」、『教育委員会月報』57, 2004年10月, p.23）と説明されていることから、本章では、学校運営協議会を設置する学校を「コミュニティ・スクール」と表記する。なお、学校運営協議会の機能等に関する内容を記述する場合は、「学校運営協議会」と表記する。

## 2 節 地方創生とコミュニティ・スクール

### 1. 本節の目的

本節では、地方創生の動きの中で、学校教育にどのような役割が期待されたのかについて、国及び地方自治体での政策動向を整理するとともに、その役割を実現するために、学校と地域の連携・協働を推進するものとして重視されてきたコミュニティ・スクールがどのように活用されてきたのかを整理する。

### 2. 地方創生に関する政策動向

#### (1) 「まち・ひと・しごと総合戦略」における学校教育

2013 年に国立社会保障・人口問題研究所は「日本の地域別将来推計人口」を発表し、2010 年から 2040 年までの 30 年間における男女年齢別の将来人口を示した。この結果を基に、「日本創成会議」（座長：増田寛也）が「成長を続ける 21 世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」（通称「増田レポート」）を 2014 年 5 月に発表した。同レポートでは、2040 年までに 20 歳～39 歳の女性が半減する自治体（消滅可能性都市）が全国で 896 箇所（全市町村の 49.8%）あるという試算を発表した。

このことを受けて、2014 年 7 月に安倍内閣では、政府として地方創生に取り組むことを閣議決定し、発表した。そして、2014 年 9 月には地方創生の事務を所管する組織として「まち・ひと・しごと創生本部」を設置し、人口急減、超高齢化の課題に政府一体で取り組むとともに、地方自治体が各々の特徴を生かした自律的で持続的な社会を創生できるような体制整備を行った。さらに、同年 11 月には「まち・ひと・しごと創生法」及び「地方再生法の一部を改正する法律案」を可決、成立された。同年 12 月には日本の人口の現状と将来の姿を示し、今後目指す将来の方向を提示した「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と、今後 5 か年の目標や施策や基本的な方向性を提示した「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015 年度～2019 年度）」（以下、「総合戦略」と記述）を閣議決定し、地方創生に本格的に取り組んできた（表 2－1 参照）。このような国の動きに合わせて、地方自治体でも地方創生に取り組むために、地域の特性を踏まえて、「地方人口ビジョン」及び「地方版総合戦略」を策定することが努力義務とされた（「まち・ひと・しごと創生法」第 10 条）。

このような地方創生の動きの中で、教育に関して多く記述されているものとしては、総合戦略がある。この中では、人口減少克服と地方創生には、東京一極集中の是正、若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現、地域の特色に即した地域課題の解決という三つの基本的視点が重要であるという基本的な考え方が示された。そして、①自立性、②将来性、③地域性、④直接性、⑤結果重視という五つの政策原則が示され、次の四つの基本目標が設定された。

- ・地方における安定した雇用を創出する

- ・地方への新しいひとの流れをつくる
- ・若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる
- ・時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する

表 2－1 地方創生に関する政策動向

年月	組織	取組
2013年3月	国立社会保障・人口問題研究所	「日本の地域別将来推計人口」を発表
2014年5月	日本創成会議（座長：増田寛也）	2040年までに全国の計896自治体で、20歳～39歳の女性が半減するという試算を発表
2014年7月	閣議懇談会	地方の創生と人口減少の克服に向けた取組として「地方創生」に取り組むこと及び、その方向性を示した
2014年9月	内閣	「まち・ひと・しごと創生本部」を設置 「まち・ひと・しごと創生本部基本方針」を策定
2014年11月	内閣	「まち・ひと・しごと創生法案」及び「地方再生法の一部を改正する法律案」を可決、成立
2014年12月	内閣	「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」を閣議決定 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の閣議決定
2015年6月	内閣	「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」を閣議決定

そして、各基本目標に複数の政策パッケージが示された。政策パッケージにおいて教育に関しては、高等教育から高等学校教育、そして義務教育段階まで幅広い取組が提示された。例えば、小中学校に関連する取組としては次のようなものが提示されている。第1に、「（２）地方への新しいひとの流れをつくる（ウ）地方大学等の活性化」の中で、「学校を核として、学校と地域が連携・協働した取組や地域資源を生かした教育活動を進めるとともに、郷土の歴史や人物等を採り上げた地域教材を用いた地域を理解し愛着を深める教育により、地域に誇りを持つ人材の育成を推進し、地域力の強化につなげていくこと」という方向性を示し、重要業績評価指標（KPI）の一つとして「全ての小・中学校区に学校と地域が連携・協働する体制を構築する」ことを盛り込んだ。そして主な施策において、「地元学生定着促進プラン」の一つの取組として、「学校を核とした地域活性化及び地域に誇りを持つ教育の推進」を掲げている。これは、学校を核として、学校と地域が連携・協働した取組や地域資源を生かした教育活動を進めることにより、全ての小・中学校区に学校と地域が連携・協働する体制を構築するとともに、地域を担う人材の育成につながるキャリア教育や、地域に誇りを持つ教育を推進することである。

第2に、「（４）時代に合った地域づくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する」の「（ア）中山間地域等における小さな拠点（多世代交流・多機能型）の形成」の中で、「公立小・中学校の適正規模化、小規模校の活性化、休校した学校の再開支援」を提示している。ここでは、各市町村の実情に応じた活力ある学校づくりを推進すること、それを国としても支援することが盛り込まれている。

第3に、「（４）時代に合った地域づくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域

を連携する」の「(キ) ふるさとづくりの推進」の中で、ふるさとに対する愛着、帰属意識を高める「ふるさとづくり」の取組を進めていくことが、地域に住む住民が主体となった地方創生の推進に大きく寄与するとして、ふるさとに対する誇りを高める施策の推進を盛り込んでいる。そして主な施策の一つとして、「小・中・高等学校における教育、公民館、図書館等における社会教育など様々な機会において学ぶ活動を推進する」ことが盛り込まれた。このように国における地方創生の具体的な目標や施策の中にも、学校を主体とした取組が提言されたのである。

また、2015年6月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」では、「②地元学生定着促進プラン」の中で、「学校を核として、学校と地域が連携・協働した取組や地域資源を生かした教育活動を推進するとともに、地元就職につながるキャリア教育や、地域を理解し愛着を深める教育により、地域に誇りを持つ人材の育成を推進し、地域力を強化する」ための具体的取組の一つとして、「学校を核とした地域力の強化」を提示した。そして、「全公立小・中学校において、学校と地域が連携・協働する体制を構築するために、コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）や学校支援地域本部等の取組を一層促進する」ことが提言された。

## （２）教育分野における政策に見る地方創生の動向

2008年～2012年の第1期教育振興基本計画では、「基本的方向性1『社会全体で教育の向上に取り組む』①学校・家庭・地域の連携・協力を強化し、社会全体の教育力を向上させる」の施策「家庭・地域と一体になった学校の活性化」における一つの取組として、コミュニティ・スクールを提言している。本計画で言うコミュニティ・スクールとは、保護者や地域住民が一定の権限と責任を持って学校運営に参画し、地域に開かれた信頼される学校づくりを進めるものである。

また2013年～2017年の第2期教育振興基本計画では、下記のように、教育行政における四つの基本的方向性の一つである「絆づくりと活力あるコミュニティの形成～社会が人を育み、人が社会をつくる好循環～」における成果目標を実現する基本施策の一つとして、コミュニティ・スクールの普及が盛り込まれた。そして、初等中等教育・生涯学習関係の成果指標として、コミュニティ・スクールを全公立小・中学校の1割に拡大させること。全ての学校区において、学校支援地域本部など学校と地域が組織的に連携・協働する体制を構築することが盛り込まれた。

### <第2期教育振興基本計画>

#### ○成果目標8（互助・共助による活力あるコミュニティの形成）

個々人の多様な学習活動の実施や参画を通じ、家庭や地域のネットワークを広げ、互助・共助による活力あるコミュニティを形成する。

特に、学校や社会教育施設等を地域の振興・再生に貢献するコミュニティの中間として位置付け、多様なネットワークや協働体制を整備し、個々人の地域社会への自律的な参画を拡大する。

○ 5 年間にける具体的方策

基本施策 20 絆づくりと活力あるコミュニティの形成に向けた学習環境・協働体制の整備

基本的考え方

○ 活力あるコミュニティが人々の学習を支え、生き抜く力をともに培い、人々の学習がコミュニティを形成・活性化させるという好循環の確立に向けて、地域の教育資源を結びつけ、学校や公民館等を拠点とした多様な人々のネットワーク・協働体制を確立する必要がある。

○ このため、全ての学校区において、学校と地域が連携・協働する体制が構築されることを目指し、社会全体で学校や子どもたちの活動を支援する取組や地域とともにある学校づくりを推進する。また、学校や公民館等の社会教育施設をはじめとする学びの場を核にした地域コミュニティの形成を目指した取組を推進する。

主な取組

- 20-1 社会全体で子供たちの学びを支援する取組の推進
- 20-2 地域とともにある学校づくりの推進
- 20-3 学びの場を拠点にした地域コミュニティ形成の推進
- 20-4 地域における学び直しに向けた学習機能の強化

2015 年 3 月に教育再生実行会議が公表した「『学び続ける』社会、全員参加型社会、地方創生を実現する教育の在り方について（第六次提言）」では、提言の三本柱の一つに、「教育がエンジンとなって『地方創生』を」ということを掲げ、その一つの視点として「地域を担う子供を育て、生きがい、誇りを育む」ことを提言している。そして学校は、「人と人をつなぎ、様々な課題へ対応し、まちづくりの拠点」となる役割が期待されているとして、下記のように、全ての学校のコミュニティ・スクール化を推進することを提言している。

全ての学校において地域住民や保護者等が学校運営に参画するコミュニティ・スクール化を図り、地域との連携・協働体制を構築し、学校を核とした地域づくり（スクール・コミュニティ）への発展を目指すこと。その際には、学校教育と社会教育が一体となったまちづくりの視点が重要である。

また 2015 年 12 月の中央教育審議会の「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について（答申）」では、地方創生には学校と地域による相互連携・協働が求められるとして、地域と学校の接続の視座から、地方創生の実現を志向すべきとしている。そしてその具体的な取組として、学校と地域の連携・協働を念頭にしたコミュニティ・スクールの導入促進、学校支援地域本部から地域学校協働本部への発展などの体制整備、強化を提言している。この答申により、「地域とともにある学校づくり」と「学校を核とした地域づくり」の両側面を実現していくための方

策として、コミュニティ・スクールの役割が明確化されたと捉えることができる。

なお、2018 年～2022 年の第 3 期教育振興基本計画では、生涯学習の推進という目標や、新しい地域づくりに向けた社会教育の振興方策という施策等の記述はあるが、コミュニティ・スクールに関する記述はなくなった。

以上見てきたように、教育分野における地方創生に関する取組の特徴としては、牧瀬及び山中が「教育分野については『地方創生』の推進によって新たな施策が講じられるというよりは現行の取り組みの拡充，あるいは実践の見直しの過程で地域－学校の関係を再考する契機となっている」<sup>1</sup>と指摘しているように、地方創生の文脈において、コミュニティ・スクールや学校支援地域本部等の学校と地域の連携という方向性は、更に拡充整備される形で発展し、新たな役割を期待され始めていると捉えることができる。

### 3. コミュニティ・スクールに関する政策動向

#### (1) コミュニティ・スクールに関する政策変遷

コミュニティ・スクールは、2004 年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正により制度化されたものである。コミュニティ・スクールに象徴される学校と地域が連携・協働するという理念は、従来から存在するものであり、様々な取組が展開されてきていた。しかし、2004 年の法改正により制度化されたコミュニティ・スクールは、単に学校と地域が連携・協働した活動を意味するのではなく、保護者や地域住民が学校の運営に参画するという意味で新たな取組となった。さらに 2014 年以降推進されている地方創生における動向の中では、地域づくりや地域の活性化等の新たな役割が期待される取組として拡充整備されてきている。

そこで、地方創生の動向の中で重視されている学校と地域が連携・協働する取組の一つであり、その中心的役割を担ってきたコミュニティ・スクールに着目し、その政策の変遷を整理する。

#### ①「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」改正前の動向（表 2－2 参照）

「開かれた学校づくり」や「特色ある学校づくり」などの方針の中で、学校と地域が連携し、協力する取組が各地で行われてきていた。そのような状況下で、学校と地域の関係に関する新たな制度が導入された背景には、学校の自主性、自律性の確立が追求される中で、保護者や地域住民が学校運営に意見を述べ、参画する仕組みの重要性を求める動きがあった。

例えば、2000 年の 12 月に、内閣総理大臣の私的諮問機関であった教育改革国民会議が、「教育を変える 17 の提案」を発表し、その中で次のように提言した。

地域独自のニーズに基づき、地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校（“コミュニティ・スクール”）を市町村が設置することの可能性を検討する。これは、市町村が校長を募集するとともに、有志による提案を市町村が審査して学校を設置するものである。校長はマネジメント・チームを任命し、教員採用権を持って学校経営を行う。学校経営とその成果のチェックは、市町村が学校ごとに設置する地域学校協議会が定期的に行う。

表 2-2 コミュニティ・スクールの制度化の経緯

年月	文部科学省以外			文部科学省・中央教育審議会	
	主体	施策	内容	施策	内容
2000年12月	教育改革国民会議	教育改革国民会議報告	新しいタイプの学校として、コミュニティ・スクールの設置の促進を提言。		
2001年1月				21世紀教育新生プラン（レインボー・プラン）	新しいタイプの学校について検討することを決定
2001年12月	総合規制改革会議	規制改革の推進に関する第1次答申	コミュニティ・スクール導入のための実践研究の推進を提言		
2002年3月	閣議決定	規制改革推進3カ年計画（改定）	コミュニティ・スクール導入のための実践研究の推進を提言		
2002年4月				新しいタイプの学校運営の在り方に関する実践研究（～2005年3月）	保護者や地域住民が運営に参画する新しいタイプの学校運営の在り方について研究
2002年11月	地方公共団体	構造改革特区第2次提案	コミュニティ・スクールの制度化について提案		
2002年12月	総合規制改革会議	規制改革の推進に関する第2次答申	コミュニティ・スクール導入のための制度整備の推進を提言		
2003年3月	閣議決定	規制改革推進3カ年計画（再改定）	コミュニティ・スクール導入のための制度整備の推進を決定		
2003年5月				今後の初等中等教育改革の推進方策について（諮問）	コミュニティ・スクールを含めた学校の管理運営の在り方について中央教育審議会に諮問。検討を開始。
2003年6月	地方公共団体	構造改革特区第3次提案	コミュニティ・スクールの制度化について提案		
2003年11月	地方公共団体	構造改革特区第4次提案	コミュニティ・スクールの制度化について提案		
2003年12月	総合規制改革会議	規制改革の推進に関する第3次答申	コミュニティ・スクールの法制化について提言	今後の学校の管理運営の在り方について（中間報告）	地域運営学校（コミュニティ・スクール）について、その意義や制度の在り方について報告
2004年3月	内閣	第159回国会に地方教育行政の組織及び運営に関する法律改正を提出	コミュニティ・スクールを設置可能とするため、法案を提出	今後の学校の管理運営の在り方について（答申）	地域運営学校（コミュニティ・スクール）について、その意義や制度の在り方について答申
	閣議決定	規制改革・民間開放推進3カ年計画	コミュニティ・スクールの法制化について決定		
2004年6月	改正地方教育行政の組織及び運営に関する法律成立、公布				
2004年9月	改正地方教育行政の組織及び運営に関する法律施行				

そして、2001年1月に文部科学省がまとめた「21世紀教育新生プラン」の中で新しいタイプの学校（“コミュニティ・スクール”）の設置を促進すること、今後の新しいタイプの学校の可能性や課題について検討することを提言した。そして、新しいタイプの学校運営の在り方に関する実践研究が2002度から開始された。

2003年3月には、「規制改革推進3か年計画（再改定）」が閣議決定された。その中の



「4. 教育・研究 1 教育主体の多様化」において、コミュニティ・スクール導入に向けた制度整備について次のように提言した。

新しいタイプの公立学校であるコミュニティ・スクールを導入することの意義は、教職員人事を始めとする運営・管理及び教育の実施等について、学校、保護者、地域の独自性を確保する一方で、地元代表や保護者の代表を含む「地域学校協議会（仮称）」に対しアカウンタビリティを負うことにより、社会や地域住民・需要者のニーズに応じた多様で機動的な学校運営を可能とし、独創性と創造性に富んだ人材の育成に資することにある。これらの点を踏まえ、コミュニティ・スクール導入のための制度整備に関しては、例えばコミュニティ・スクールの設置手続、「地域学校協議会（仮称）」の設置と機能、都道府県教育委員会、市町村教育委員会及び地域学校協議会の教員任免等に係る権限の在り方等の点について、法令上の規定を設けることを検討する。

このような閣議決定を踏まえて、文部科学省でも制度化に向けた検討を行うために、中央教育審議会に対して諮問を行った。諮問では、学校の管理運営に関して、「株式会社等による学校設置、公立学校の民間委託、地域が学校運営などに参画するいわゆる『コミュニティ・スクール』の導入など様々な指摘がなされており、こうした指摘も含め、公教育としての学校の教育活動の確実な実施と充実を図る観点から、新しい時代にふさわしい学校の管理運営の在り方を検討すること」が盛り込まれた。そして 2004 年 3 月に、「今後の学校の管理運営の在り方について（答申）」が公表された。同答申では、地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校（地域運営学校）の在り方について提言された。その内容は次のとおりである。

○地域が公立学校の運営に参画する意義

- ・公立学校の管理運営に保護者や地域住民が参画することにより、学校の教育方針の決定や教育活動の実践に、地域のニーズを的確かつ機動的に反映させるとともに、地域の創意工夫を生かした、特色ある学校づくりが進むことを期待。

○制度化に当たっての基本的考え方

- ・地域運営学校は、学校運営の在り方の選択肢を拡大する一つ的手段として、学校を設置する地方公共団体の教育委員会の判断により設置。
- ・保護者や地域住民の学校運営への参画を制度的に保障するため、保護者等を含めた学校運営に関する協議組織（学校運営協議会）を設置。
- ・学校運営協議会は、教育計画、予算計画の方針などの学校運営の基本的事項について承認。
- ・学校運営協議会は、校長や教職員の人事について任命権を有する教育委員会に対して意見を述べ、教育委員会は、その意見を尊重して人事を行う。
- ・学校の創意工夫を生かした様々な取組が可能となるよう、校長の裁量権の拡大が重要。

- ・学校の創意工夫を生かした様々な取組が可能となるよう、校長の裁量権の拡大が重要。
- ・地域運営学校自身による自己評価に加え、教育委員会による不断の点検・評価が重要。必要に応じて指導、指定取消し等の是正措置を行う

## ②「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」に基づく制度

2004年3月の答申の提言受け、2004年6月に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の一部改正が行われ、学校運営協議会の設置が制度化された。改正の趣旨では制度化の理由について、「公立学校の運営についての地域の住民や保護者等の意向等が多様化、高度化している状況に的確に対応し、公立学校教育に対する国民の信頼に応えていくためには、地域の住民や保護者のニーズを学校運営により一層的確に反映させる仕組みの導入が必要である。このため、校長と地域の住民、保護者等が、共同して学校づくりを行うとともに、より透明で開かれた学校運営を進め、地域に信頼される学校づくりを実現する観点から、各教育委員会の判断により、地域の住民や保護者等が一定の権限を持って学校運営に参画する合議制の機関として学校運営協議会を設置することを可能とするものである」と説明された。

そして、地域や学校の実態及び要望を踏まえて教育委員会の判断で学校運営協議会を置く学校を指定することが可能となった。学校運営協議会の役割としては、①校長が作成する学校運営の基本方針を承認すること、②学校運営について、教育委員会又は校長に意見を述べるができること、③教職員の任用に関して、教育委員会に意見を述べるができることが明記された。

### ＜地方教育行政の組織及び運営に関する法律 第47条の5＞

1. 教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その所管に属する学校のうちその指定する学校（以下この条において「指定学校」という。）の運営に関して協議する機関として、当該指定学校ごとに、学校運営協議会を置くことができる
2. 学校運営協議会の委員は、当該指定学校の所在する地域の住民、当該指定学校に在籍する生徒、児童又は幼児の保護者その他教育委員会が必要と認める者について、教育委員会が任命する。
3. 指定学校の校長は、当該指定学校の運営に関して、教育課程の編成その他教育委員会規則で定める事項について基本的な方針を作成し、当該指定学校の学校運営協議会の承認を得なければならない。
4. 学校運営協議会は、当該指定学校の運営に関する事項（次項に規定する事項を除く。）について、教育委員会又は校長に対して、意見を述べることができる。
5. 学校運営協議会は、当該指定学校の職員の採用その他の任用に関する事項について、当該職員の任命権者に対して意見を述べることができる。この場合において、当該職員が県費負担教職員（第五十五条第一項、第五十八条第一項又

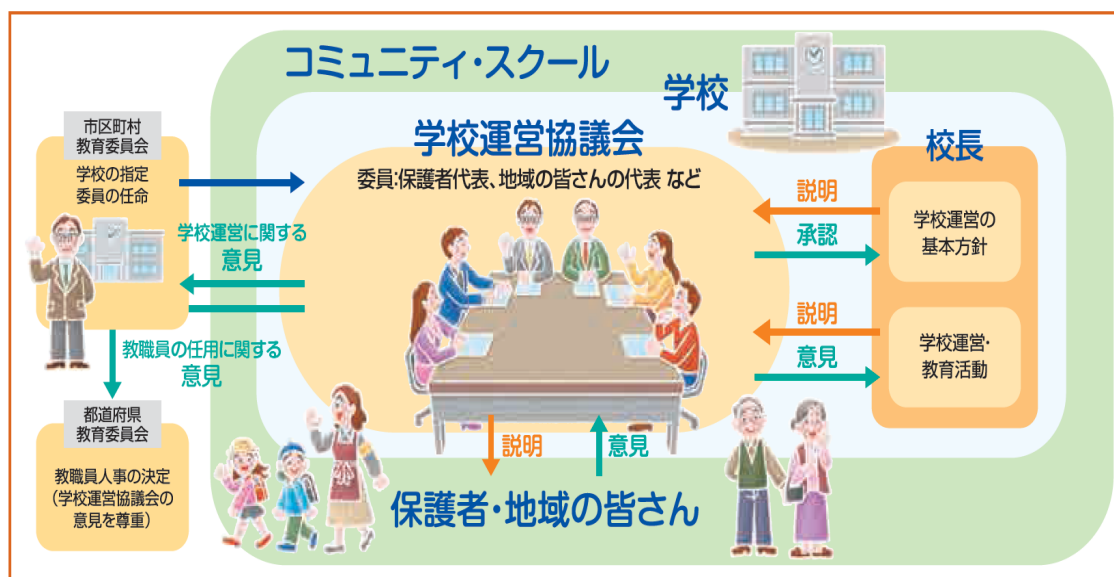
は第六十一条第一項の規定により市町村委員会がその任用に関する事務を行う職員を除く。第九項において同じ。）であるときは、市町村委員会を経由するものとする。

6. 指定学校の職員の任命権者は、当該職員の任用に当たっては、前項の規定により述べられた意見を尊重するものとする。
7. 教育委員会は、学校運営協議会の運営が著しく適正を欠くことにより、当該指定学校の運営に現に著しい支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認められる場合においては、その指定を取り消さなければならない。
8. 指定学校の指定及び指定の取消しの手続、指定の期間、学校運営協議会の委員の任免の手続及び任期、学校運営協議会の議事の手続その他学校運営協議会の運営に関し必要な事項については、教育委員会規則で定める。
9. 市町村委員会は、その所管に属する学校（その職員のうちに県費負担教職員である者を含むものに限る。）について第一項の指定を行おうとするときは、あらかじめ、都道府県委員会に協議しなければならない。

同法により規定されたコミュニティ・スクールの仕組みを整理すると図2-1となる。

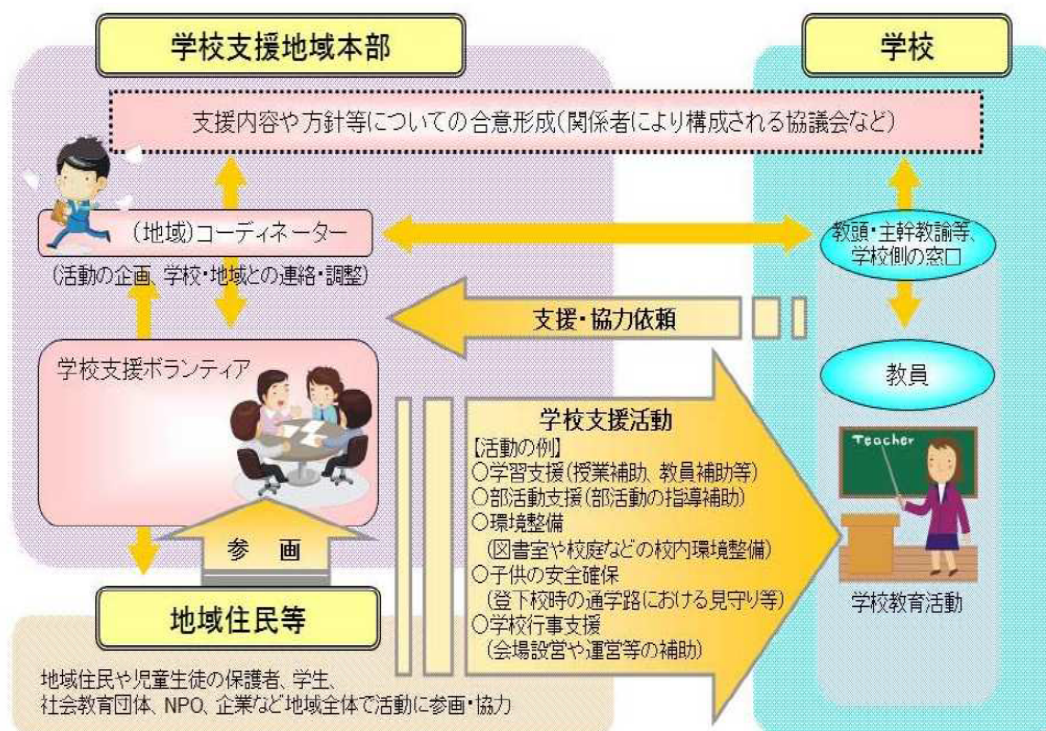
その一方で文部科学省は、地域住民等の参画により、学校の教育活動を支援し、様々な学校支援活動を実施する仕組みとして、学校支援地域本部事業を2009年度より実施してきた（図2-2）。この取組により、地域で学校を支援する仕組みづくりを促進し、子供たちの学びを支援するだけでなく、地域住民の生涯学習及び自己実現に資するとともに、活動を通じて地域のつながりやきずなを強化し、地域の教育力の向上を図ることが目指された。

図2-1 コミュニティ・スクールの仕組み



出典：文部科学省，コミュニティ・スクール 2015，2015 年，p. 1

図 2-2 学校支援地域本部の仕組み



出典：文部科学省，コミュニティ・スクールと学校支援地域本部について，2013 年 7 月，p. 6

### ③「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正後の動向

2004 年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正により法制度化されたコミュニティ・スクールは，着実に増加してきていた。そのような中で，2015 年 12 月に中央教育審議会から公表された「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について（答申）」，その答申に基づく 2017 年 3 月の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正及び「社会教育法」の改正により，学校運営協議会及び学校支援地域本部の新たな方向性が提示された。

同答申では，学校運営協議会については，学校を応援する役割を明確化することや，教職員の任用に関する意見の柔軟化を図ること，教育委員会が積極的に学校運営協議会の設置に努めていく仕組みとするなどの制度の見直しを図るとともに，コミュニティ・スクール導入の一層の推進を図るため，財政的支援を含めた条件整備等の方策を総合的に講じる必要があることとして，今後の地域における学校との協働体制の在り方について次の三つの事項が提言された。第 1 に，地域と学校が連携・協働して，地域全体で未来を担う子供たちの成長を支え，地域を創生する「地域学校協働活動」を推進することである。第 2 に，そのために従来の学校支援活動や放課後子供教室等の活動を基盤に，新たな体制として「地域学校協働本部」を全国的に整備することである。第 3 に，全ての公立学校において学校運営協議会の設置を目指すこと。そして教育委員会が積極的にコミュニティ・スクール導入の推進に努めていくような制度的位置付けを検討することである。

この答申の背景には、学校が抱える課題は複雑化、困難化しており、教職員のみならず社会総がかりで対応することが求められるので、これからの厳しい時代を生き抜く力の育成、地域から信頼される学校づくり、社会的な教育基盤構築等の観点から、学校と地域がパートナーとして連携・協働するための組織的、継続的な仕組みが必要となっているという視点がある。

ここで目指される連携・協働の方向性としては、次の３点にまとめることができる。第１に、地域とともにある学校への転換である。すなわち、開かれた学校から一歩踏み出し、地域の人々と目標やビジョンを共有し、地域と一体となって子供たちを育む「地域とともにある学校」に転換することである。第２に、子供も大人も学び合い、育ち合う教育体制の構築である。すなわち、地域の様々な機関や団体等がネットワーク化を図りながら、学校、家庭及び地域が相互に協力し、地域全体で学びを展開していく「子供も大人も学びあい育ちあう教育体制」を一体的かつ総合的な体制として構築することである。第３に、「学校を核とした地域づくり」の推進である。すなわち、学校を核にした連携・協働の取組を通じて、地域の将来を担う人材を育成し、自立した地域社会の基盤の構築を図る「学校を核とした地域づくり」を推進することである。

この方針を実現するために、地域と学校が連携・協働して、地域全体で未来を担う子供たちの成長を支え、地域を創生する「地域学校協働活動」を推進することと、この活動を推進するための体制として「地域学校協働本部」を整備すること、そして制度、運営、財政面も含めた総合的な推進方策によりコミュニティ・スクール導入を推進することが提言された。このような取組により、従来からある学校支援地域本部事業等を基盤とした、支援から連携・協働へ、個別活動から総合化・ネットワーク化された活動へということを前提とした活動の発展が期待されている。

同答申で重視されている「地域とともにある学校」とは、学校と地域がパートナーとして連携・協働するために、地域でどのような子供を育てるのか、何を実現していくのかという目標やビジョンを地域住民等と共有し、地域と一体になって子供たちを育む学校である。ゆえに、学校運営協議会と地域学校協働本部が相互に補完し高め合い、両輪となって活動することが求められているのである。

このような提言を受け、文部科学省では、コミュニティ・スクールと地域学校協働本部が一体的かつ効果的に機能を発揮することを目指して、2017年４月に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」を改正した。この改正により、各教育委員会に、保護者や地域住民が学校運営に参画する仕組みである学校運営協議会の設置を努力義務化した（第４７条の６）。また、地域と学校が連携・協働し、幅広い地域住民や保護者等の参画により地域全体で子供たちの成長を支え、地域を創生する地域学校協働活動を全国的に推進するため、「社会教育法」を改正した。そして、地域学校協働活動に関する連携・協力体制の整備や、地域学校協働活動推進員に関する規定を整備するなど、幅広い地域住民等の参画を得て、社会総がかりでの教育を実現し、地域の活性化を図ることが目指された。すなわち、「地域とともにある学校」への転換が図られたのである。

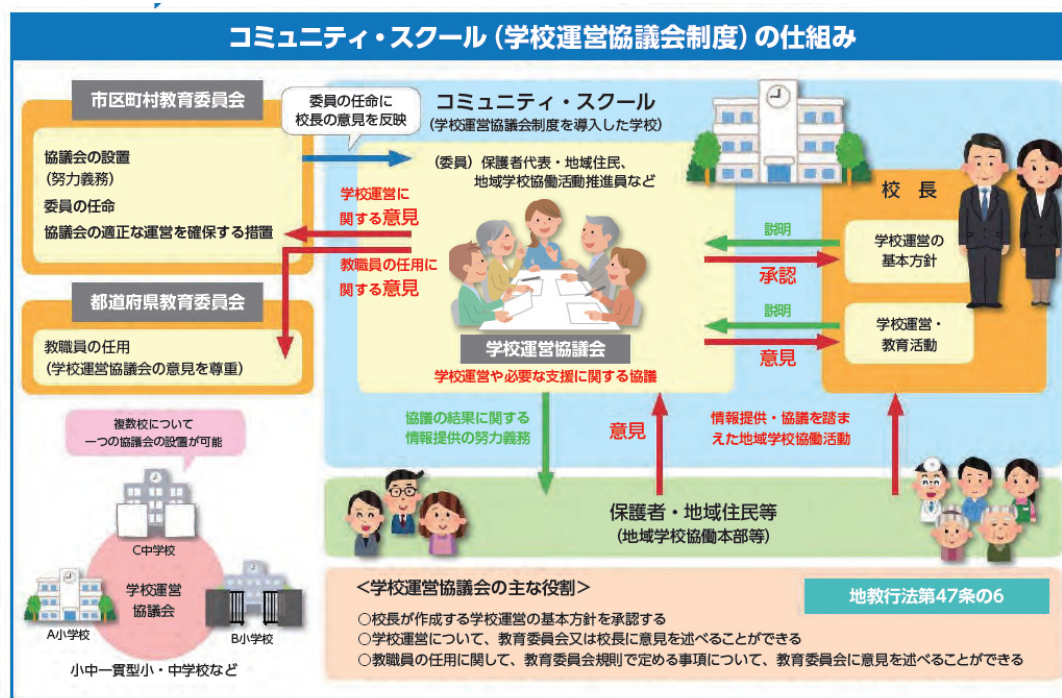
2017年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正の要点を整理すると次の６点となる。



- ・学校運営協議会の設置を教育委員会の努力義務とした
- ・学校運営への必要な支援についても協議することとした
- ・学校運営協議会の委員に、学校運営に資する活動を行う者（地域学校協働活動推進員等）を追加した
- ・教職員の任用に関する意見の範囲について、教育委員会規則で定めることを可能にした
- ・複数校で一つの学校運営協議会を設置することを可能にした
- ・協議結果に関する情報を地域住民に積極的に提供することを努力義務とした

同法改正により示されたコミュニティ・スクールの仕組みは図２－３のとおりである。従来のコミュニティ・スクールとの違いは、第１にコミュニティ・スクールの外に、保護者や地域住民等により構成される地域学校協働本部等が存在していることである。彼らの意見を聞くことと同時に、学校運営協議会での協議の結果を報告することが努力義務とされている。このことにより、より保護者や地域住民が連携・協働活動に密接に関わる体制が整えられたと捉えることができる。第２に複数校で学校運営協議会を設置することが可能となったことである。地方創生の方向性の中で、小・中学校区を想定した連携・協働関係を模索しており、そのことを可能にする体制整備と一致していると捉えることができる。

図２－３ 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」改正後の  
コミュニティ・スクールの仕組み

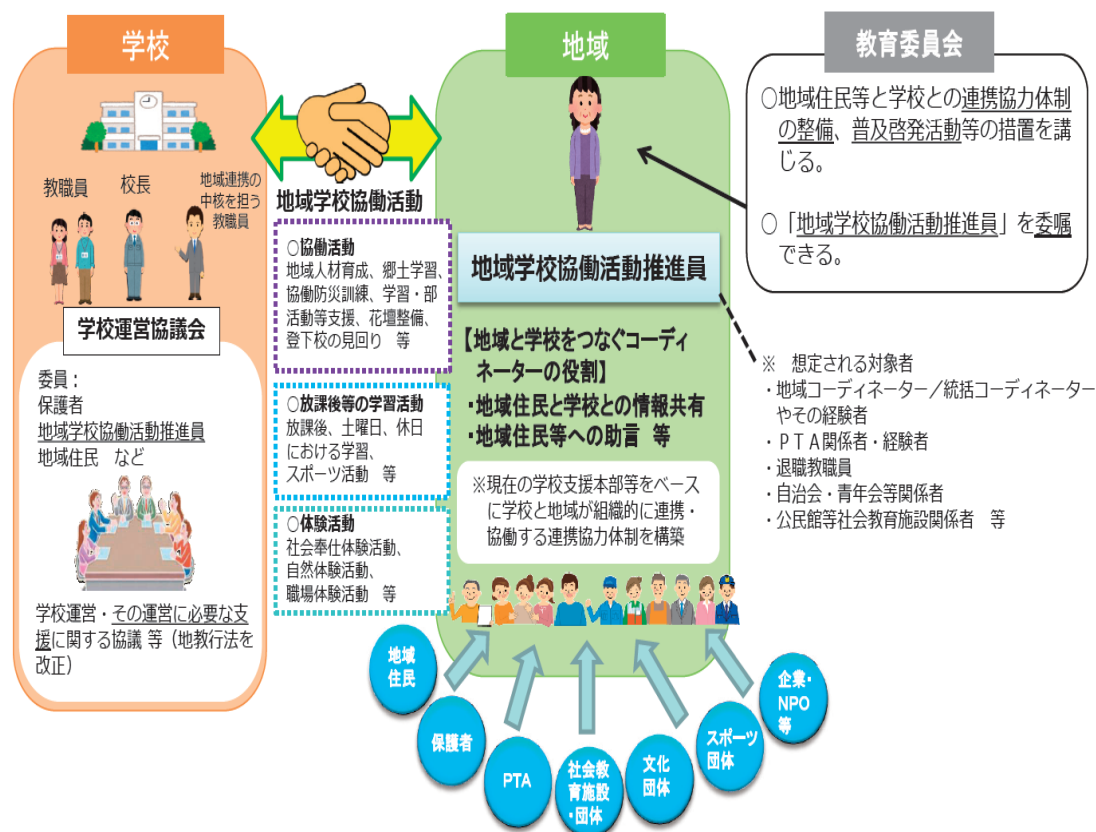


出典：文部科学省，コミュニティ・スクール 2017，2017 年，p. 1

そして同法改正で示された「地域とともにある学校づくり」を推進する上で核となるのが地域学校協働活動とそのコーディネート役を担う地域学校協働活動推進員である。彼らの役割と学校運営協議会との関係を整理すると図2-4となる。地域学校協働活動推進員は、学校運営協議会の構成員にもなることで、学校運営協議会において協議される内容に基づいた地域学校協働活動が展開できるように、地域内の多様な組織間のネットワーク化を図り、地域が組織的に連携・協働する連携協力体制を構築するのである。このような体制を整えることは、地方創生の方向性で示されている、地域人材の発掘、育成につながることであり、地域の活性化を促す人的資源の基盤づくりにつながると言える。すなわち、「学校を核とした地域づくり」の実現を目指す取組とすることができる。

このように2015年の中央教育審議会答申及び2017年の法改正により示された「地域とともにある学校」と「学校を核とした地域づくり」という両側面を実現することが目指されている学校と地域の連携・協働体制におけるコミュニティ・スクールの役割と関係組織等との関係を整理すると図2-5となる。

図2-4 学校と地域と協働体制のイメージ

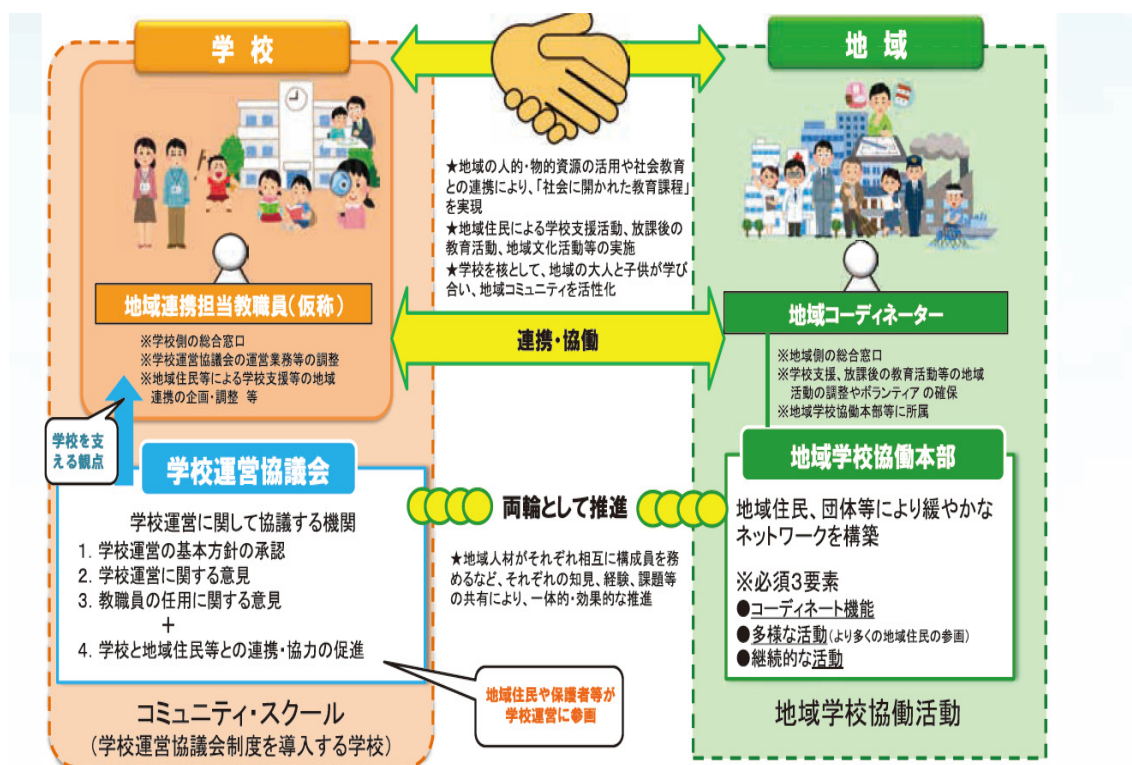


出典：文部科学省，地域学校協働活動の推進に向けたガイドライン，2017年 p.5

文部科学省では，このような方向性を実現するための取組を促進し，充実させるために様々な事業を展開している。その一つが「学校を核とした地域力強化プラン」である。こ

の補助金は、学校を核として地域住民等の参画や地域の特色を生かした事業を展開することで、まち全体で地域の将来を担う子供たちを育成するとともに、一億総活躍社会と地方創生の実現を図ることを目的としたものである。地方創生の基盤として、学校を核とした地域力強化のための仕組みづくりを推進し、地域の特色を生かして、様々な施策を展開し、教育の充実と地域の活性化を図ることで、学校を核とした人づくり、地域づくりの好循環を創出することが目指されていた。そのための事業の一つとして、「コミュニティ・スクール導入等促進事業」を設定し、未導入地域への支援の充実や学校支援等の取組との一体的な推進等を図り、コミュニティ・スクールの拡大と充実を実現しようとした。さらに、2018年度からは「コミュニティ・スクール推進体制構築事業」を実施している。本事業では、コミュニティ・スクールを導入し、学校と地域の連携・協働による持続可能な推進体制の構築を図る教育委員会に対する支援策や、コミュニティ・スクールの導入が進んでいない学校種について学校運営協議会の仕組みを生かした地域社会との持続可能な連携・協働体制のモデル構築を図ることを目的とした実践的研究を行い、地域住民等が学校運営に参画するコミュニティ・スクールの一層の拡大・充実を図るために、コミュニティ・スクールの推進する体制の構築を目指している。

図 2-5 学校と地域の効果的な連携・協働と推進体制



出典：文部科学省，地域と学校の連携・協働の推進に向けた参考資料集，2016年，p.5

## (2) コミュニティ・スクールの設置状況とその特色

2017年4月に学校運営協議会を設置している公立小・中学校、義務教育学校の数 は 3,398



校となり、第2期教育振興基本計画（2013年6月14日閣議決定）の成果目標の一つであった「コミュニティ・スクールを公立小・中学校の1割（約3,000校）に拡大する」を達成した。

そして、2017年3月の「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、学校運営協議会の設置が努力義務化されたこともあり、2018年4月現在では、学校運営協議会を設置している学校の校数及び設置自治体共に前年比で1.5倍の増加となっている。数値は次のとおりである<sup>2</sup>。

- ・ コミュニティ・スクールは、46都道府県内で5,432校（14.7%）が導入
- ・ 学校設置者数では、532市区町村、18道府県で、全体の30.5%の学校設置者が導入

なお、コミュニティ・スクールを導入している地方自治体の内、管轄学校の全ての小・中学校に学校運営協議会を設置している地方自治体は表2－3（2017年4月現在）となる。

表２－３ 全小・中学校（義務教育学校含む）をコミュニティ・スクールに  
指定している自治体（2017年4月現在）

都道府県名	市区町村名	設置校数	都道府県名	市区町村名	設置校数	都道府県名	市区町村名	設置校数
北海道	安平町	7	石川県	かほく市	9	徳島県	北島町	4
	浦幌町	4	山梨県	昭和町	4		東みよし町	6
	知内町	6	長野県	木島平村	2	愛媛県	鬼北町	8
	寿都町	3		山形村	1	高知県	越知町	2
	登別市	13		信濃町	1		梶原町	2
	栗山町	4		野沢温泉村	2		中土佐町	6
	壮瞥町	4		塩尻市	14		大川村	2
	東神楽町	5		飯田市	28		土佐町	2
	上士幌町	4	岐阜県	岐阜市	69	福岡県	大野城市	15
	占冠村	3		笠松町	4		筑紫野市	16
	江別市	26		北方町	5		宇美町	8
	新篠津村	2		岐南町	4		岡垣町	7
	ニセコ町	5		白川村	1		糸島市	22
	鹿部町	3		白川町	8		春日市	18
	美瑛町	7		山県市	12		新宮町	6
	下川町	2		関市	28		太宰府市	11
	中頓別町	2		羽島市	13		大刀洗町	5
岩手県	普代村	2	静岡県	磐田市	32		大木町	4
	大槌町	3		御前崎市	12		筑前町	6
	金ヶ崎町	6		袋井市	16		那珂川町	10
宮城県	七ヶ宿町	2		清水町	5		福津市	10
秋田県	由利本荘市	24	愛知県	北名古屋	16		東峰村	2
	男鹿市	10		一宮市	61		築上町	10
	八峰町	3	三重県	木曽岬町	4	佐賀県	嬉野市	12
山形県	大石田町	4		鈴鹿市	40		大町町	1
	川西町	9	滋賀県	長浜市	41		白石町	11
	小国町	4	京都府	城陽市	15		武雄市	16
	西川町	2		久御山町	4		多久市	3
	舟形町	2	兵庫県	篠山市	20	長崎県	東彼杵町	4
	戸沢村	2	奈良県	上北山村	2	熊本県	産山村	2
福島県	飯舘村	4		五條市	13		小国町	2
	国見町	3		葛城市	7		高森町	3
	只見町	4	和歌山県	有田市	11		津奈木町	2
	三春町	8	鳥取県	南部町	5		山江村	3
	大玉村	5		倉吉市	18		永川町	4
	天栄村	6	島根県	出雲市	77	大分県	南関町	5
栃木県	栃木市	44	岡山県	勝央町	3		日出町	7
埼玉県	久喜市	34		早島町	3		豊後高田市	17
	深谷市	29		矢掛町	8		豊後大野市	18
東京都	新宿区	39		新見市	22		別府市	23
	世田谷区	91	山口県	奈義町	2	宮崎県	えびの市	9
	千代田区	10		山口市	52		高鍋町	4
	武蔵村山市	14		阿武町	3		小林市	21
	三鷹市	22		岩国市	46	鹿児島県	都城市	56
	利島村	2		上関町	2		南さつま市	16
神奈川県	開成町	4		山陽小野田市	20		指宿市	17
新潟県	刈羽村	2		下関市	72	沖縄県	いちき串木野市	14
	見附市	13		田布施町	5		沖縄市	24
	湯沢町	2		美祿市	22			
	上越市	73		宇部市	36			
	聖籠町	4		光市	16			
	田上町	3		周南市	41			
	津南町	4		周防大島町	14			
	関川村	2		長門市	16			
				萩市	35			
				平生町	3			
				防府市	28			
				柳井市	15			
				和木町	2			
				下松市	11			

出典：文部科学省，コミュニティ・スクール 2017～地域とともにある学校づくりを目指して～，pp.9-10  
より作成

#### 4. 地方自治体における地方創生の動向とコミュニティ・スクール

次に、地方創生において学校教育に期待されている役割を実現するための方策を、地方自治体ではどのように取り組んでいるのかについて、コミュニティ・スクールの取組に焦点を当てて整理する。

地方創生において学校教育に期待されている役割を実現するための方策については、前述したように、総合戦略の中で提言されている。その内容を整理すると、第1に小・中学校区に学校と地域が連携・協働する体制を構築すること、第2に地域を担う人材の育成につながるキャリア教育を実施すること、第3に地域に誇りを持つ教育を実施すること、第4に実情に応じた活力ある学校づくりをすること、第5にふるさとに対する誇りを高めるための学びの機会を学校教育や社会教育など様々な機会で推進すること、にまとめられる。

そこで本節では、上記の視点から見たときにコミュニティ・スクールがどのように役割を果たせるのかについて、事例を通して検証したい。なお事例としては、全小・中学校において学校運営協議会を設置している地方自治体を対象とした。その理由は、コミュニティ・スクールの導入については、地方自治体及び学校の事情や要求により進められることから、コミュニティ・スクールを全校で導入するという政策判断を行うということは、教育委員会がコミュニティ・スクールに関する政策意図を有すると判断されるからである。また、事例自治体を選定するに当たっては、地域的に偏らないこと、及び規模が偏らないことを考慮した。

検証では、①総合戦略等の地方創生に関する政策におけるコミュニティ・スクールの位置付け、②コミュニティ・スクールの導入の経緯と現状、③コミュニティ・スクールの成果と課題及び活用のための条件整備の在り方の三つの視点から事例を整理する。

##### (1) 嬉野市<sup>3</sup>

##### ①総合戦略等の地方創生に関する政策におけるコミュニティ・スクールの位置付け

嬉野市では、2015年10月に「嬉野市まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定して以降、毎年改訂を行い、コミュニティ・スクールも常に位置付けられている。「嬉野市まち・ひと・しごと創生総合戦略（平成30年11月改訂）」では、次のように記述されている。

基本目標③ 嬉野市で結婚・出産・子育てしたい“まち”をつくる

##### (4) 特色ある教育の推進と確かな学力の育成

- ・地域とともにある学校づくりを目指し、コミュニティ・スクールによる地域との連携を図ります。子どもたちを中心に置き、学校、保護者、地域住民が一体となって取り組む施策を展開し、教育力の向上を目指します。

##### (具体的施策)

- ・学校運営協議会を核とした地域コミュニティ組織の活用による地域ぐるみでの学校づくりの推進

また、「嬉野市総合計画後期基本計画」（2014年3月）においても、主要施策の一つとして、「地域教育力」の活用を掲げ、その中で「地域とともにある学校づくりを目指し、コミュニティ・スクールによる地域との連携を図ります。児童生徒を中心に置き、学校、保護者、地域住民が一体となって取り組む施策を展開し、教育力の向上を目指します。」と記述されている。すなわち、嬉野市におけるコミュニティ・スクールとは、学校と保護者や地域住民が共に知恵を出し合い、一緒に協働しながら子供たちの豊かな成長を支えていく「地域とともにある学校づくり」を進める仕組みと理解できる。

また、「嬉野市教育大綱」（2015年10月）にも、二つの重点目標が盛り込まれている。

#### 重点目標1 生きる力を育む学校教育の推進

（前略）教育の一元化のもと、学校・家庭・地域が一体となった幅広い連携を強化していき、地域に根付いた地域ぐるみの開かれた特色ある学校づくりの推進を図っていきます。

##### 重点事項⑤ 地域ぐるみの教育の推進（地域運営学校の推進）

本市が推進する教育の一元化を図るためには、学校・家庭・地域社会が一体となって子どもの教育に当たっていくことが必要であると考えます。

そのためには、学校運営協議会を活性化し、ボランティア団体等の更なる有効活用を図りながら、「地域の子どもは地域で守り育てる」といった気運を醸成するため、学校運営協議会を地域コミュニティの組織に位置付け、更なる連携強化を行っていきます。学校運営に地域からの声を取り入れることにより学校マネジメント力を向上させ、学校の資源を積極的に地域の活動に提供することによって、地域住民が学校の教育活動を支援し、ひいては学校教育の質を向上させ、「新しい公共」型学校の意識を育むことを目標として、学校運営協議会や地域コミュニティとの連携強化を推進していきます。

#### 重点目標2 教育活動を支える環境の整備

##### 重点事項② 地域（コミュニティ）と学校教育の共生

少子・高齢化が進展し、子どもたちを取り巻く環境や家庭の状況、地域コミュニティの姿も変化する中で、ソフト・ハードの両面で学校の役割が重視されています。

学校は、人と人をつなぎ、様々な課題へ対応し、地方創生の核となる地域コミュニティの中心としての役割を果たしています。このため、こうした学校の持つ潜在力を十分に発揮するためには、学校と地域が連携・協議し、子どもが抱える課題を地域ぐるみで解決していく体制を構築するとともに、学校施設の機能を高めるための条件整備を進めていきます。

コミュニティ・スクールを核とした地域とともにある学校づくりの推進のために、各地域コミュニティの活性化を推進していきます。

このように嬉野市では、地方創生の核となる地域コミュニティの中心的役割を学校に期待し、その役割を担うための組織として学校運営協議会を位置付けている。そのために教育大綱にもあるとおり、学校運営協議会を地域コミュニティの組織に位置付け、更なる学校と地域の連携を強化しようとしている。

## ②コミュニティ・スクールの導入の経緯と現状

嬉野市では、下記に整理したように、2007年に嬉野中学校を指定したことを皮切りに、指定校数を拡大し、2014年度に市内全ての小学校を指定した。

2005～2006年	嬉野中学校	佐賀県教育委員会の研究指定を受ける
2007年	嬉野中学校	コミュニティ・スクールとして指定 (嬉野小、轟小、大草野小は協力校)
2010年	塩田中学校	コミュニティ・スクールとして指定 (五町田小、久間小、塩田小は協力校)
2012年	吉田中学校	コミュニティ・スクールとして指定 (吉田小は協力校)
2013年	大野原中学校、同小学校は併設校のため同時にコミュニティ・スクールとして指定	
2014年	七つの小学校全てをコミュニティ・スクールとして指定	

嬉野市においてコミュニティ・スクールを導入した背景として次の3点を教育長は指摘している。第1に、学校週5日制の実施に当たって、「学校・家庭・地域」の三者が連携して、子供を育てることが重要となったことから、コミュニティ・スクールを導入することで、学校を起点とした三者の充実した連携が実現されることを期待したことがある。そこで、当時合い言葉として「家庭でしつけ・学校で学び・地域で育てる」を掲げていた。

第2に、保護者や地域の学校に対する要望が多様化していたことがある。そこで対応策としてコミュニティ・スクールが活用できるのではないかと考え、コミュニティ・スクールの導入について検討し、調査研究を始めた。そこで意図したことは、コミュニティ・スクールにおいて、地域や保護者の代表者が学校と一緒に学校教育目標を決定したり、評価を行ったり、地域みんなで地元の学校をよりよくしていくことであった。そのことにより、子育ての当事者意識の輪が広がり、地域の子供は地域みんなで育てていこうという機運の醸成を期待した。

第3に、子供たちに地域の人として社会性を身に付けてほしいという期待があった。地域の人と協働活動などを通して、地域の一員であるという自覚が芽生え、さらに、郷土を愛する心（郷土愛）の育成にもつながることを期待した。

## ③コミュニティ・スクールの成果と課題及び活用のための条件整備の在り方

嬉野市におけるコミュニティ・スクールの特色を整理すると次の3点にまとめることが

できる。第1に、学校事務職員を学校の窓口として、教職員も少しずつ関わり無理のない活動から取り組んでいることである。第2に、市長部局が推進している施策である「地域コミュニティ」が小学校区（市内7箇所）ごとにあり、それらが活動を進める上で重要な役割を果たしていることである。第3に、市内のコミュニティ・スクール関係者が一堂に会する「嬉野市地域とともにある学校づくり部会」を開催し、横のつながりを形成していることである。

特徴の中で挙げられている「地域コミュニティ」とは、「地域のことは地域で解決する、そこでできないことは行政に」という考えに基づいて2015年から設置された組織である。地域コミュニティセンターを拠点に活動している。組織として、トップに運営協議会総会があり、その下に運営委員会がある。そしてその下に青少年育成部会、公民活動部会、地域づくり部会などの部会が設置されている。青少年育成部会のメンバーが学校運営協議会のメンバーとして入り、PTA会長及び学校運営協議会の会長あるいは事務局長が地域コミュニティ運営協議会総会のメンバーに入ることとなっており、コミュニティ・スクールと地域コミュニティが連携する体制が整備されているのである。

このような特色を生かした成果として教育長は次の6点を挙げている。第1に開かれた学校づくり、第2に子供を育てる上での当事者意識の高揚、第3に敷居の低い学校、第4に地域の一員であるという子供たちの自覚、第5に生徒指導上の安定、第6に情報発信の充実である。

一方課題としては、地域の課題については、自分たちで考え、行動するということをより進めていくことが必要ということである。そこで今後の方向性について教育長は、地域コミュニティ組織の青少年部会の中で積極的に協働的活動を行い、地域コミュニティの運営協議会総会という組織を活用して、学校教育方針等を説明し、さらに承認を取り付けること、そして「地域コミュニティ学校」として活動し、地域が一体となった学校づくりを展開していくことを考えている。

コミュニティ・スクールの活性化を図るための条件整備として教育長は次の点を指摘している。まず学校においては、教職員のコミュニティ・スクールについての啓発活動を行い、理解を充実させることと、学校の窓口として学校事務職員を活用すること、学校の垣根を低くするための意識改革を図ることである。地域においては、学校に協力してもよいと思う組織を作ることである。教育委員会においては、活動するボランティア組織や団体への協力依頼や教職員の意識改革への働きかけを行うことである。まずは、学校と地域が共にやって良かったと思えるような協働活動を計画し、地域や保護者、教職員全てが「子供の育成」に関する当事者であるという意識を持ち、子供たちが学校、家庭、地域の真ん中でいきいきと活動している姿を見せることが条件整備としては重要である。

## （2）山口県<sup>4</sup>

### ①総合戦略等の地方創生に関する政策におけるコミュニティ・スクールの位置付け

山口県では、2014年に「元気創出やまぐち！ 未来開拓チャレンジプラン」を策定した。その中で、「Ⅲ 人材活力創造戦略 10 次代を拓く教育充実プロジェクト」において「重点施策 36 社会総がかりによる『地域教育力日本一』の取組の推進」を掲げ、その施策の

方向性として、「『コミュニティ・スクール』で子どもも大人もイキイキとする地域にやさしい学校づくり」,「『地域協育ネット』による日本一の『学校・家庭・地域の温かい絆づくり』の推進」の2点を掲げた。そして,「地域とともにある学校づくり」を推進するために,市町立小・中学校へのコミュニティ・スクールの導入という方向性を示した。また同時に,「地域の絆づくりに貢献する,子どもと大人の学びの場となる学校づくりの推進」も盛り込まれた。

2015年10月の「山口県まち・ひと・しごと創生総合戦略」においても,「～やまぐち元気宣言②～「少子化の流れ」を変える! 3 結婚・出産・子育て環境の整備 (2) 次代を拓く教育の充実 ②社会総がかりによる地域教育力日本一の取組の推進」において,「地域とともにある学校づくりや地域ぐるみの支援を一層充実させるため,全国トップである『コミュニティ・スクール』設置率の100%達成と,本県独自の取組である『地域協育ネット』の活動を充実させ,学校・家庭・地域が一体となった社会総がかりでの教育を推進します」と提言し,コミュニティ・スクールの設置率(100%),統括コーディネーターの配置率(100%)という重要業績評価指標を掲げた。さらに,2018年の改定においても,同様の内容が盛り込まれた。このように,山口県では,地方創生の取組において明確にコミュニティ・スクールが位置付けられていると捉えることができる。

第1期教育振興基本計画(2013年～2017年)においても,「未来を拓く たくましい『やまぐちっ子』の育成」という県の教育目標の達成のために,三つの施策の柱(①知・徳・体の調和のとれた教育の推進,②質の高い教育環境づくりの推進,③生涯にわたる県民総参加の教育の推進)を掲げた上で,10項目の緊急・重点プロジェクトを掲げた。その中の一つである「⑨地域ぐるみの教育推進プロジェクト」において,「学校・家庭・地域が連携・協働して,地域ぐるみで子どもの育ちを支える『地域協育ネット』を全県で推進する」として,地域協育ネットの全県普及(全中学校区への協議会設置),コミュニティ・スクールの設置促進,実践事例の普及という内容等を盛り込んだ。そして,2018年10月にまとめられた第2期教育振興基本計画(2018年～2022年)では,四つの施策の柱の一つに「学校・家庭・地域が連携・協働した教育の推進」を盛り込んだ。その中の主な取組や目標とする指標の中に「⑭地域連携教育の充実 【やまぐち型地域連携教育の推進】 【コミュニティ・スクールを核とした地域連携教育の拡大・充実】」を掲げた。なお,同基本計画では,取組の範囲が,小・中学校から高等学校及び総合支援学校へと広がってきている。主な推進指標の中には,「地域や社会をよくするために何をすべきかを考えることがある児童生徒の割合」「地域と小・中学校を通じた『学校・地域連携カリキュラム』の策定数」「地域協育ネットコーディネーター養成講座修了者数」といった指標が掲げられており,小・中学校においては,量的拡充から質的拡充へ施策の重点が移っていることがうかがえる。

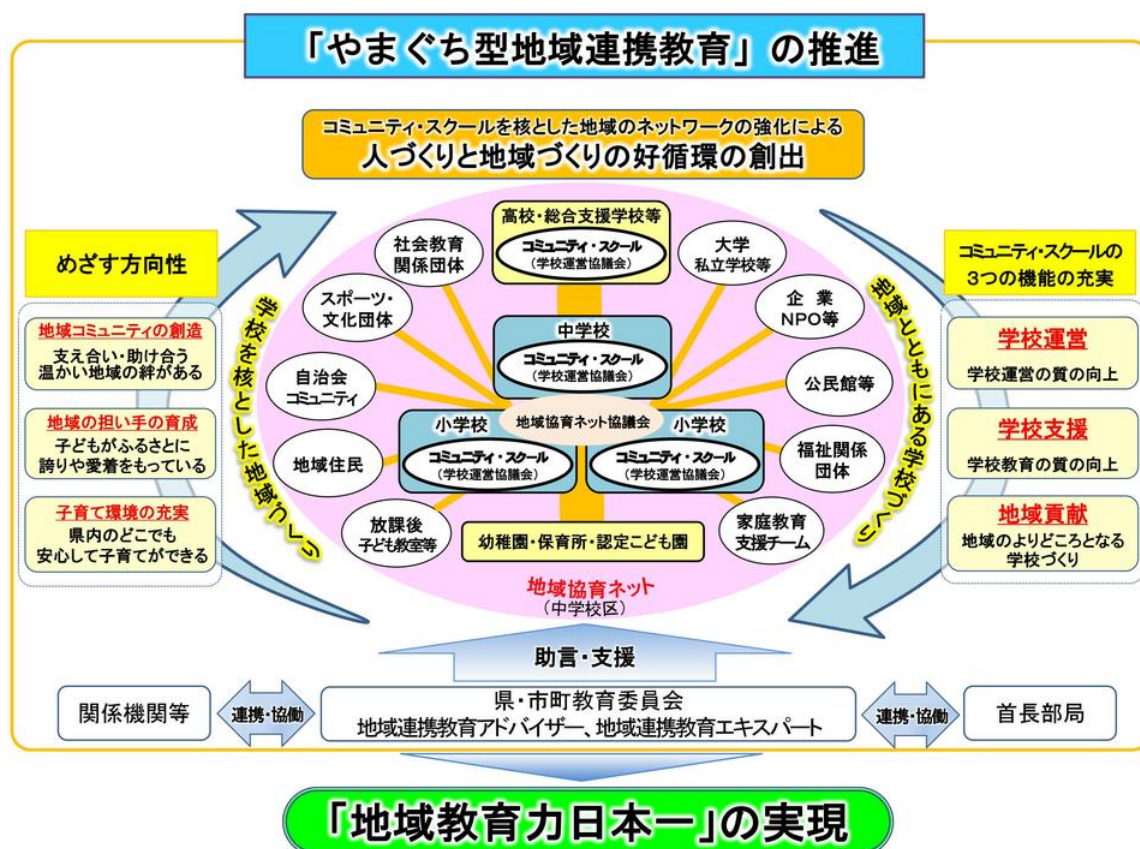
## ②コミュニティ・スクールの導入の経緯と現状

山口県では,2005年からコミュニティ・スクールの推進に,2011年から地域協育ネットの推進に取り組み,学校・家庭・地域が連携・協働し,社会総がかりで子供たちの学びや育ちを支援する体制づくりを進めてきた。

2015 年からは、「やまぐち型地域連携教育」の充実を図り、ふるさとへの誇りや愛着を持ち、地域社会の発展に貢献する人材を育むとともに、子供たちも大人も地域の魅力を実感し、再発見し、地域を活性化させる「学校を核とした人づくりと地域づくりの好循環の創出」を目指した取組を推進している。そして、2016 年 4 月には、県内の全小・中学校においてコミュニティ・スクールが導入された。

「やまぐち型地域連携教育」（図 2－6）とは、コミュニティ・スクールが核となり、地域協育ネットの仕組みを生かして、社会総がかりで子供たちの学びや育ちを支援する仕組みである。これにより、各小・中学校のコミュニティ・スクールの充実が図られるとともに、小中連携の充実、保育所や幼稚園、高等学校、特別支援学校等との学校間連携を進め、地域の様々な社会教育団体等がつながり、地域ぐるみの教育支援体制の構築を目指す取組でもある。加えて、学校という場を大人の学びの場にしていくことで、学校に多くの地域の人が集い、つながり、地域の大人同士のきずなが深まることにより、地域の教育力の向上、地域の活性化にもつながることも目指されている。

図 2－6 やまぐち型地域連携教育の推進



出典：山口県教育委員会，明るい未来を創る山口県の地域連携教育，2018 年より引用

山口県におけるコミュニティ・スクールは、目標やビジョンを学校と家庭・地域が共有した上で、相互が連携・協働する教育活動を展開し、下記に示す学校運営，学校支援，地



域貢献の三つの機能を果たしている。この三つの機能を充実させるために、取組の評価や改善を定期的に行い、学校・家庭・地域が一体となって「地域とともにある学校づくり」を実現することを目指している。

#### <学校運営>

##### 学校運営の質の向上

- ・学校を開き、課題解決に地域と一緒に取り組む
- ・学校運営協議会において学校評価を効果的に活用し、学校運営の改善を図る
- ・学校運営協議会委員の参画による授業参観や評価により、教職員の人材育成を行う

#### <学校支援>

##### 学校教育の質の向上

- ・学校・家庭・地域で学校課題や目標等を共有し、教育支援活動を充実させる
- ・地域のネットワークを生かし、より多くの地域住民や保護者の参画による教育支援活動を展開し、子供たちの豊かな体験や学びにつなげていく
- ・学校の様々な活動を地域ボランティアが支援することで、教員が子供と向き合う時間の確保につなげる

#### <地域貢献>

##### 学校を核とした、人づくり・地域づくり

- ・子供たちが地域行事やボランティア活動へ参加することにより、地域の大人とふれあう機会や多様な経験をする機会を増やす
- ・学校という場を地域住民の経験や学習の成果を生かす場、大人の学びの場にする
- ・学校という場が、地域住民のよりどころとなり、大人同士の絆を深める

山口県では、コミュニティ・スクールと地域教育ネットが一体となって重要な役割を担っている。地域協育ネットは、幼児期から中学校卒業程度までの子供たちの育ちや学びを地域ぐるみで見守り支援することを目的とした仕組みである。具体的な構成員や組織体制は市町に任されているが、○中学校区を一つのまとまりとした運営を行うこと、○地域協育ネット協議会という校区の課題や目指す子供像の共有、活動計画策定などの協議の場を設置すること、○学校や支援組織、団体等をつなぎ、連絡調整を担うコーディネーターを配置することなどを共通する内容としてその拡充整備を県教育委員会が支援し、全県的に展開している。このような地域協育ネットの仕組みを生かすことで、多様な人材の参画による地域ぐるみの活動の推進を図っている。

#### ③コミュニティ・スクールの成果と課題及び活用のための条件整備の在り方

山口県では、コミュニティ・スクールが核となり、地域協育ネットの仕組みを生かして「やまぐち型地域連携教育」の取組を県が社会総がかりの取組として掲げ、市町と緊密に連携して推進してきた。その成果と課題について次の点が指摘されている<sup>5</sup>。成果としては、学校が地域に課題を開き、学校運営協議会で熟議を重ねることにより、学校への理解・協力が進み、学校支援が充実したこと。地域住民は、子供との交流を通じて生きがい

や自己有用感を高め、子供は、見守られている安心感や地域を愛する気持ちが高まりつつあること。学校が地域の学びの場の拠点として、また地域住民同士の交流の場となり、大人同士のつながりも深まりつつあることなどが挙げられている。一方課題としては、学校や地域によって差があることである。例えば、管理職や教職員の意識改革や地域連携担当の教職員組織、学校運営協議会と教職員組織の連携の促進、課題解決に向けた熟議の実施、地域住民への啓発・周知などが挙げられている。

山口県では、「やまぐち型地域連携教育」を推進するために、2016年度から義務教育課内に「やまぐち型地域連携教育推進班」を設置し、社会教育・文化財課や教育政策課等の関係各課及び、市町教育委員会との連携強化を図っている。

またこれまで、市町教育委員会及び学校への支援として配置されていた「山口CSコンダクター」（各コミュニティ・スクールの取組の充実や水準の向上、小中連携の取組を推進するため、各学校の訪問指導・連携支援を行う）に代わり、小・中学校のコミュニティ・スクールや地域協育ネットの取組に対して助言や支援をする「地域連携教育アドバイザー」（15名）を配置し、「やまぐち型地域連携教育」の推進を図っている。また、「統括コーディネーター」（中学校区に配置され、学校間の連携や地域の支援者との連絡調整、活動の総合調整などを行う）も配置している。

このほかにも、コミュニティ・スクールや地域協育ネットの推進会議（年2回）や、コミュニティ・スクール及び地域協育ネットの行政担当者の会議（年2回）を行い、現状や課題の共有等を行っている。さらに、コミュニティ・スクールのコーディネーターの養成のための研修会（年8回）も行い、コーディネーターとしての心得や企画運営の総合的なスキル向上等を目指している。また、『やまぐち型地域連携教育実践事例集』を作成し、各地域の実践事例を共有しながら、全県的な活動の充実を図っている。

### （3）萩市<sup>6</sup>

#### ①総合戦略等の地方創生に関する政策におけるコミュニティ・スクールの位置付け

萩市では、「萩市総合戦略」（2015年10月）の中で、「5. 誇りと志を抱き未来を拓くひとづくり」の中で、「④ 地域の核となる学校づくりと地域の特色を活かした教育の充実」を掲げ、「市内の全小中学校にコミュニティ・スクールを設置・充実し、地域に開かれた学校づくりを進めるとともに、地域や学校の特色を活かした教育の推進をします。地域から支援してもらうこと、地域に貢献することを明確にし、地域とともに目指す子ども像の具現化を図っていきます。また特色ある教育活動推進拠点校（コアスクール）を設置し、創意と活力に満ちた学校づくりを推進します。」としている。そして、重要業績評価指標として、コミュニティ・スクール設置率（100%）を挙げている。

「萩市学校教育振興基本計画」（2015年9月）においても、「キャリア教育を積極的に推進し、家庭や地域の教育力を高めながら児童生徒の志を育て、ふるさとを担う人材を育成していくことも大切である」と現状と課題の認識を示した上で、「萩らしい教育の推進」「自然・歴史・文化を活かした心豊かなひとづくり」という基本方針と、「ふるさと萩を誇りとし、志を抱き生きる力をもった子どもの育成」という中心目標を掲げ、萩の特色を生かした教育の推進には、地域との連携が不可欠であるとして、市内の全小中学校をコミ

コミュニティ・スクールに指定し、地域に開かれた学校づくりに取り組むことが提言された。そして、重点取組事項として、「５．地域コミュニティの核としての学校づくりを推進します」を掲げ、具体的な内容の一つとしてコミュニティ・スクールの推進を挙げている。具体的に取り組むこととしては、学校運営協議会や地域協育ネットの仕組みを活用した地域とともに学校の課題を解決すること。学校だよりや学級だより、ホームページ等を活用して、児童生徒の教育活動の様子等を定期的に発信すること。地域の方や保護者に学校行事への積極的な参加や参観を呼びかけ、児童生徒と時間を共有する場を設定すること。児童生徒や教職員が地域の行事に積極的に参加することが盛り込まれている。

## ②コミュニティ・スクールの導入の経緯と現状

萩市におけるコミュニティ・スクールは、2005年1月に田万川中学校が、旧田万川町から指定されたことに始まる。2005年の3月に田万川町が萩市と合併したが、そのときには既に指定が決まっており、多磨中学校と小川中学校の二つの中学校が統合されて新たに教科教室型の田万川中学校が開校するのに伴い、新たな学校について地域住民と学校が協議する場として学校運営協議会を活用することが意図された。その後、2006年度に新築移転して地域開放型校舎になった椿西小学校が指定された。

続いて2012年度に、須佐中学校を指定した。同校では、不登校や問題行動対策として地域との連携を行うことが意図された。そして、2013年度に椿東小学校、川上小学校、佐々並小学校が指定された。その後、2014年度に小学校8校、中学校7校が、2015年度に小学校7校、中学校4校が、2017年度には、紫福小学校と福川小学校の2つの小学校が統合されて福栄小学校となり、福栄中学校に併設されたことに伴って小中一貫教育校の福栄小中学校が開校して指定された。また、明木中学校が校名を旭中学校と変更して開校され、新築した明木小学校と同一校舎に入った中学校が2校指定されたことで、市内の全小・中学校が指定された。

萩市がコミュニティ・スクールを通して目指すことは、地域とともにある学校と自律的な学校運営である。その全体像を整理すると図2-7となる。

## ③コミュニティ・スクールの成果と課題及び活用のための条件整備の在り方

萩市の取組の課題としては、第1に、学校運営協議会の成長及び成熟が挙げられる。学校や地域の課題を解決する学校運営協議会となり、検討した内容が実行につながる熟議を行えるような組織にする必要がある。第2に、学校規模に応じた組織づくりや統括コーディネーターの機能の充実により、コミュニティ・スクールと地域協育ネットの一体的な取組を充実させることである。第3に、首長部局と連携した取組や家庭教育支援チームを編成するなど、子育て・家庭教育支援の充実を図ることである。

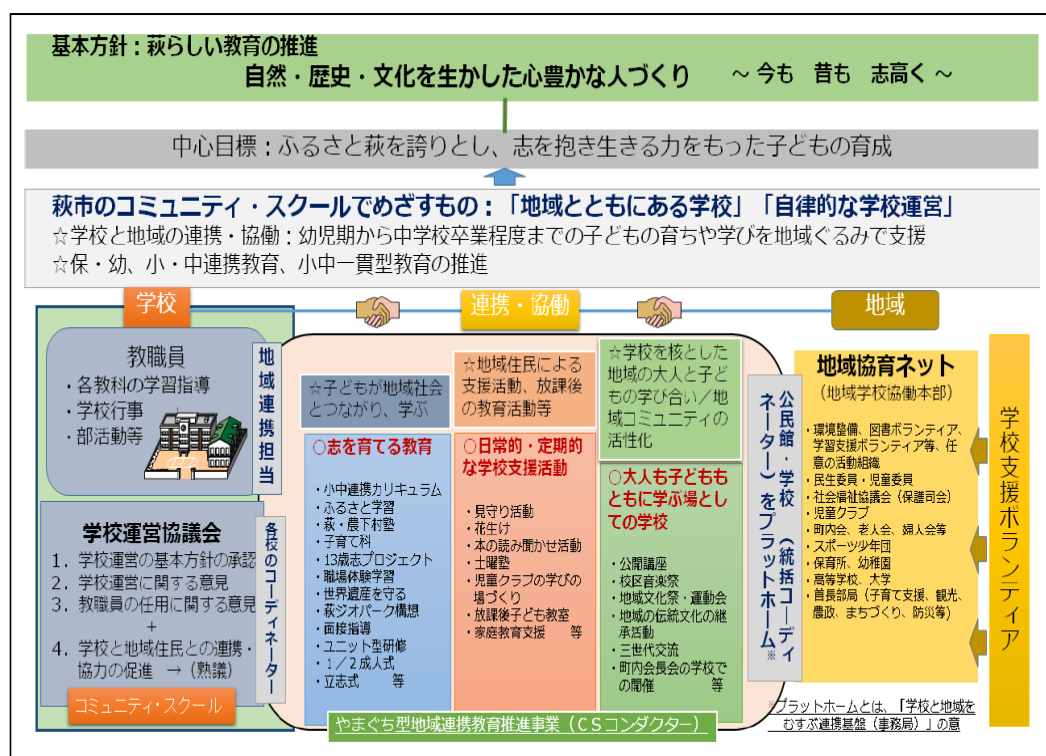
萩市では、課題を解決し、学校と地域との連携・協働を円滑に推進するために、学校と地域、そしてコーディネーター等の役割を明確にしている（図2-8）。市教育委員会と県の事業である山口CSコンダクター等が、学校課題を解決するため、学校運営協議会に関すること、小中合同学校運営協議会の運営に関すること、中学校区共通学校評価項目の作成・実施に関すること、学校運営協議会で実施する熟議に関することなどについて支援

を行う体制を整えている。

さらにコミュニティ・スクールと地域協育ネットを活用しながら学校と地域との連携・協働の取組を充実させるために、「萩市コミュニティ・スクール及び地域協育ネットワーク推進協議会」を年3回開催している。同推進協議会は、学校運営協議会代表、小・中学校校長代表、公民館代表、統括コーディネーター代表、山口CSコンダクターに加えて、萩市文化・生涯学習課（社会教育・家庭教育を所管）、萩市子育て支援課を構成員として（萩市企画政策課はオブザーバーとして参加）設置されている。これにより首長部局と一体となった取組となり、行政施策にも発展していくことで、コミュニティ・スクールと地域協育ネットを活用した取組が推進されることを目指している。

萩市では、小中分離連携型、小中隣接連携型、小中併設・一貫型（島しょ部・小規模校）というモデル区を定めてモデル事業を展開し、取組内容や成果の普及及び課題の共通化を図って市内でのコミュニティ・スクールの拡充整備を図っている。

図2-7 萩市におけるコミュニティ・スクール



出典：山口県，萩市における「やまぐち型地域連携教育」推進構想，2017 年

図 2－8 萩市における学校と地域との連携・協働を円滑に推進するための役割分担



出典：山口県，萩市における「やまぐち型地域連携教育」推進構想，2017 年

#### （４）長門市<sup>7</sup>

##### ① 総合戦略等の地方創生に関する政策におけるコミュニティ・スクールの位置付け

長門市では、「第2次長門市総合計画（基本計画）」（2017 年～2021 年）の「基本目標 5 歴史・文化を継承し、輝く人を育むまち 教育環境の充実（基本方針 1 施策 2）」において、「一人ひとりの子どもを大切にしたい教育活動を展開するとともに、学校運営協議会制度を活性化させ、保護者と地域住民が一体となって、地域とともにある学校づくりを推進します。」と述べて、地域づくりの一環としてコミュニティ・スクールを活用する方針が示されている。

また「第2期長門市教育振興基本計画」（2017 年～2021 年）においても「基本理念 生涯を通じて自らを磨き、ともに高め、『知』をはぐくむ」の理念の下に、次の三つの基本理念を掲げている。

- ・基本目標 1：子どもたちの安全・安心を確保するとともに、質の高い教育環境を整備します
- ・基本目標 2：子どもたちの個性を大切にしながら知・徳・体のバランスのとれた「生きる力」をはぐくみます
- ・基本目標 3：社会全体で生涯学習の理念に基づく取組を推進します

その基本目標を達成するための施策の一つに、地域総がかりで子供たちを育む環境整備

事業としてコミュニティ・スクールを位置付けている。また基本目標2の実現のために、ふるさと「ながと」の教育資源を活用し、未来を生き抜く力を育てることをねらいとして、コミュニティ・スクールや地域協育ネット、小中一貫教育の取組を充実、進化させ、社会総がかりで子供たちの生きる力を育てることも重視している。

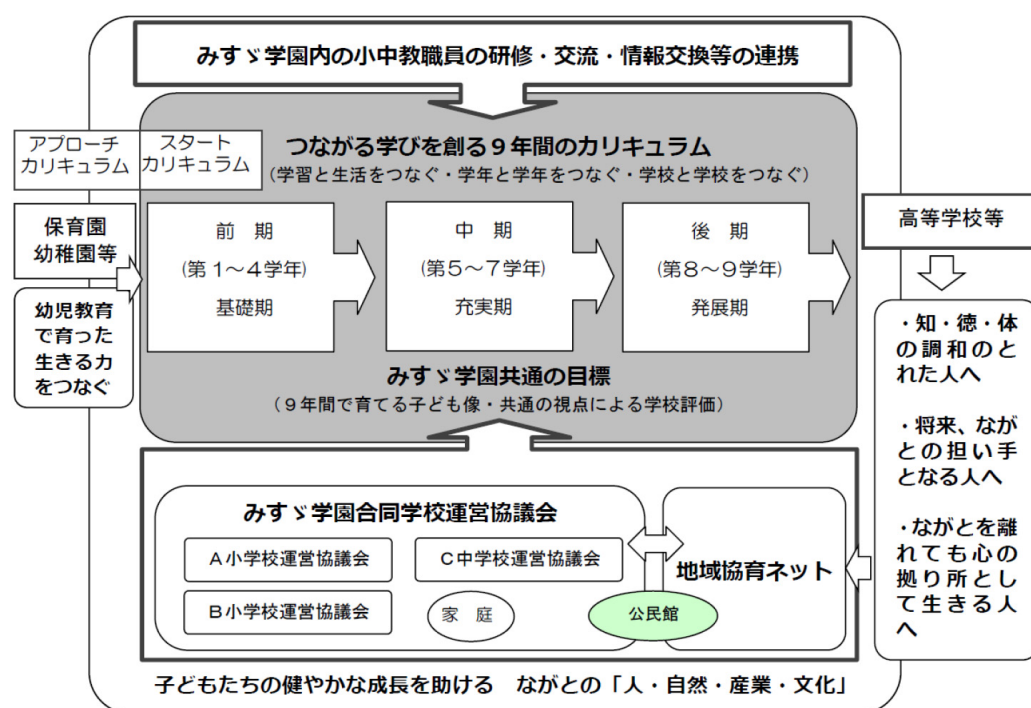
## ② コミュニティ・スクールの導入の経緯と現状

長門市では、2008年に油谷小学校をコミュニティ・スクールに指定するとともに、文部科学省の研究指定を受けたことからコミュニティ・スクールの導入が始まった。油谷小学校では、学校統廃合により校区も広がり地域との連携の必要性があり、特色ある学校づくり、開かれた学校づくりを目指して実践を行った。このときコミュニティ・スクールと同時に、学校支援地域本部事業の指定も受けた。

その後、校長会等への説明も行い、2011年から市内の全小学校（11校）、2012年からは市内の全中学校（6校）をコミュニティ・スクールとして指定した。

長門市では、学校教育課が担当となり、「地域とともにある小中一貫教育『長門みすゞ学園』」として、コミュニティ・スクールとともに施設分離型の小中一貫教育を実施している（図2-9）。各みすゞ学園では、地域の特色や児童生徒の実態を踏まえた共通の目標を設定し、コミュニティ・スクールや地域協育ネットの活用を図りながら、9年間の一貫した教育を推進している。

図2-9 地域とともにある小中一貫教育「みすゞ学園」



出典：山口県，平成29年度長門市学校運営協議会の機能を生かした取組の推進，2017年

長門市では、コミュニティ・スクールは、地域住民や保護者の声を学校運営に反映させることと、「未来を拓く学校教育」を推進するために、つながる学びを創る小中一貫教育を推進することを役割としている。一方地域協育ネットは、地域総がかりで子供を育て、育った子供が地域を創ること、大人も寄り添い、子供の出番づくりを演出することを目指した活動を行うことが役割とされている。両者が両輪となって活動することで、学校と家庭、地域の三者が連携・協働し、地域総がかりで取り組む体制づくりを行っているのである。

そして、その中心に公民館を位置付けていることも特徴の一つである。長門市では市内各中学校区に公民館が設置されている。公民館は生涯学習の拠点のみならず、地域づくりの拠点としても位置付けられている。そのため、公民館長や主事が全小・中学校の学校運営協議会の委員として関わり、学校と地域をつながぐコーディネーター役を担っている。

そこで具体的な事例として、油谷みすゞ学園を事例として取り上げる。油谷みすゞ学園は油谷小学校、向津具小学校、菱海中学校の3校で構成されている。油谷小学校は、市内で初めて2008年にコミュニティ・スクールとして指定された学校であり、市内でももっとも長くコミュニティ・スクールとして活動するとともに、市内のモデル校としての役割も果たしてきている。導入の経緯をまとめると次のようになる。

- 2007年 コミュニティ・スクールの研究指定を受ける
- 2011年 各中学校区の小中一貫教育を目指す
- 2015年 油谷小学校応援団の結成
- 2016年 「開かれた学校」から「地域とともにある学校」への転換
- 2017年 地区内3校合同学校運営協議会開催

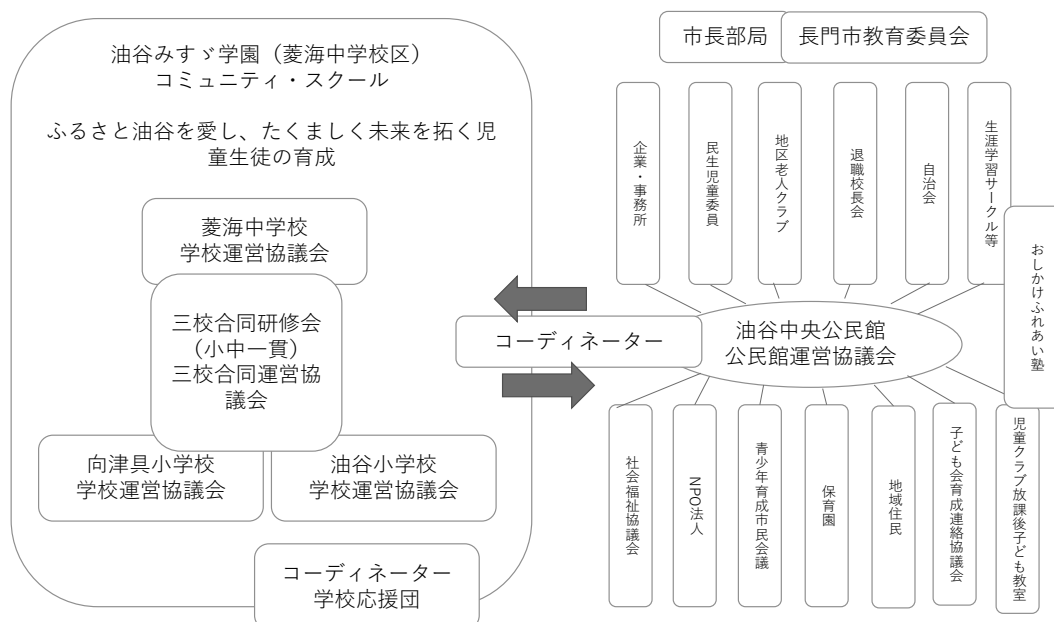
同学園の教育目標は、「ふるさとゆやを愛し、たくましく未来を切り拓く児童生徒の育成」である。9年間を通してたくましく未来を切り開く子供の育成と、ふるさと油谷を愛する子を育てることとしている。

前述したとおり、長門市の特徴は、山口県内では学校支援地域本部事業を活用した地域協育ネットの多くが学校型の教育ネットであるのに対して、公民館を中心とした教育ネットであることである。つまり、学校が取り組むコミュニティ・スクールと、公民館が関わる地域の立場として公民館が地域協育ネットの窓口となり、コミュニティ・スクールと地域協育ネットが連動しながら、地域の真ん中に子供をおいて、地域総がかりで子供を育てていく仕組みを作っている。このような仕組みの中では、公民館は生涯学習の拠点というだけでなく、学校支援という地域づくりの拠点として位置付け、地域総がかりで取り組むための役割を果たしている。油谷地域協育ネット体制の構造を図にする図2-10となる。

このように学校と公民館の一体型である長門市の取組は、学校支援や学校運営に地域住民が参画するだけでなく、いわゆる“スクール・コミュニティ”という学校を核とした人づくり、地域づくりをより効果的にすることができると、そして学校を核とした子供と地域の学びの共同体の活動としていくことを通して、地域づくり、人づくりに寄与してい

くことにつながることを目指されているのである。

図 2-10 油谷地域協育ネット体制



出典：森田和康「視察訪問資料 ～学校改革と地域活性化をめざすコミュニティ・スクール～学校を子どもと住民の学びの共同体に 地域に開かれた学校づくりから地域と共にある学校づくりへ」平成30年2月9日より著者作成

そのため油谷では、コミュニティ・スクールは学校を支援する場というだけでなく、学校という公共の場を使って、地域住民自らが自らの資質や能力を高めていく場にもしていく取組にしていこうことを目指して二つのプロジェクトを実施している。一つ目は、学校、子供、教員を支援するプロジェクトである。これには、107名の学校応援団員を組織して、授業支援、行事支援、校外学習支援、挨拶運動などを行っている。二つ目は、地域住民自らが「楽しみ」を創造していく術を高めるプロジェクトである。これは、学校という空間を活用して、地域住民同士がつながり、結び、生かし生かし合う関係づくりをするプロジェクトである。この取組の中で習得したことなどを子供たちに発表し、伝える機会を設けている。これは生涯学習の成果発表であるとともに、学校支援の取組にもなっている。

#### ① コミュニティ・スクールの成果と課題及び活用のための条件整備の在り方

長門市におけるコミュニティ・スクールの成果としては、地域住民の来校者数の増加、コミュニティ・ルームの全校配置、熟議を取り入れた学校運営協議会の実施による地域や保護者の意見を学校経営に活用できたこと、コミュニティ・スクールコンダクターや公民館長、主事が学校と地域をつなぐコーディネーター役として機能していること、小中合同学校運営協議会の開催により、小中の学びの連続性や一貫性、地域課題の共有についての



意識が高まったことが挙げられる。

一方で課題としては、学校運営協議会において学校課題や地域課題を共有し、課題解決に向けた協議を行うための学校運営協議会の活性化、コミュニティ・スクールについての一層の周知、学校運営、学校支援、地域貢献の更なる活性化による学校、家庭、地域の連携強化、首長部局との連携による家庭教育支援の充実が挙げられる。

条件整備としては、活動のための予算の確保、子供たちが地域行事への参加やボランティアをする際の引率など教員負担のないように地域が支援体制を作ること。参加しやすい配慮、連絡調整、保護者の送迎、役割分担などが必要である。学校、地域、そして行政組織内での関係課、長門市で言えば、学校教育課、生涯学習スポーツ振興課の連携が必要である。

#### （５）上北山村<sup>8</sup>

##### ①総合戦略等の地方創生に関する政策におけるコミュニティ・スクールの位置付け

2011年4月にまとめられた「第三次上北山村総合計画」において、基本構想の中に「第2節 住民との協働計画」を掲げ、その中で「1. 誇りと愛着を持てる村づくり」として、地域固有の特色ある学校教育・生涯学習に取り組むこと、「2. 住民同士が支え合う村づくり」として、「コミュニティ意識を高め、ぬくもりのある村をつくります」ということを掲げている。この実現のために、「自然や歴史・文化、人的資源を活かして固有で新たな展開をもたらすため、それらを活用していく人材の育成と地域コミュニティの再構築に進めること」を目指している。

また、「第3節 村づくりの基本理念」の「（3）基本理念③：住民同士が支え合う活力ある村づくり」では、「村づくりに住民が主体的に参加できる住民参加の仕組みや（中略）それによって『上北山村の明日は自分たちがつくる』という自治・自律意識を高め、本村での生活を誇りとする人づくりを進めて、行政には限界のある新しい村づくりの活力や創意工夫を生み出す必要がある」としている。

このような理念を受けて、施策の大綱の「1. 誇りと愛着を持てる村づくり」の施策の展開として①特色ある学校教育を進めること、②学校と家庭、地域一体になった教育を進めることが提示された。具体的には、特色ある学校教育では、幼児保育の充実、小学校教育の充実（ICTや英語教育など）、学校と家庭、地域が一体になった教育では幼児・児童への地域対応、小・中学生への地域対応、青少年への地域対応が盛り込まれた。

また、「施策の大綱2. 生涯学習・スポーツの推進」では、「地域コミュニティを再構築、醸成します」という施策の展開が示された。この中では、地域コミュニティの推進やコミュニティ活動の促進・支援が施策の展開として示された。そして施策の重点の一つとして、「学校と家庭、地域が一体となったコミュニティ・スクールの推進」を掲げている。このように、上北山村では、地域コミュニティの活性化のための施策が認識される中で、学校と家庭、地域が一体になって教育を進めていくことの重要性が認識され、その一つの手段として、コミュニティ・スクールに着目していることがうかがえる。

2015年12月に策定された「上北山村『人口ビジョン』『まち・ひと・しごと創生総合戦略』」の中で、「4. 移住促進プロジェクト」の「（1）移住促進のための環境整備事

業」の中で、移住希望者に提供する情報として教育も含まれており、教育が移住促進に重要であるという認識を持っていることもわかる。

上北山村では、2017年度の「上北山村の園・学校教育」の中で、「住民と一緒に活動し、お互いの顔が見える『きずな教育』の創造」をスローガンとして、「教育は次代の担い手を育む学校・家庭・地域の協働の営み」として捉え、学校運営協議会を中心にしたコミュニティ・スクールを推進し、常に新しい教育の創造に努めることが基本方針として示されている。そして、重点とプログラムの中に表2-4に示される内容が示された。

表2-4 上北山村の教育の重点とプログラム

重点	プログラム
4. 園・学校力を高める 魅力ある保育・教育活動を展開し、園・学校が子どもにとって「心の居場所」であり、人生における「心のふるさと」として、機能させる。また、常に子どもの安全を守る心構えと危機対応できるように再点検する。	園・学校魅力アップ ・「顔」の見える園・学校づくりの推進 ・「心のふるさと」づくりの推進 ・危機対応マニュアルの点検 ・学校評価システム「PDCA」サイクルの機能化
5. 地域力を高める 行政、園・学校、家庭、地域が協働し、責任を共有しながら、より積極的に園・学校の教育を支援する仕組みを構築する。 「コミュニティ・スクールの推進」	園・学校サポート ・園・学校運営協議会を核とした園・学校の活性化 ・地域と園・学校の連携強化（行事等） ・園・学校と放課後活動との連携

出典：上北山村教育委員会，訪問資料，2018年2月26日より著者作成

これらの文書に盛り込まれた方向性としては、第1に、人材育成と地域活力づくりである。将来を担う人材の育成は、村づくりの基盤となるとの認識から、移住・定住促進や新産業創出のためにも、人材の確保と育成を図ることが急務という認識がある。第2に、地域拠点づくりを行い、地域外住民との交流や地域の多世代交流の拠点施設として、地域のコミュニティの活性化を図り、人材の確保と育成を目指すことである。具体的には、小学校校舎（中学校校舎に統合したため、空いた小学校校舎を利用）に宿泊施設、村民活性化室、村の歴史室や多目的プレイルームなどを設置し、村民同士だけでなく村外の人同士が交流し、村民自身が村の歴史や文化、自然を知るとともに、村外の人にも発信していくことを目指している。

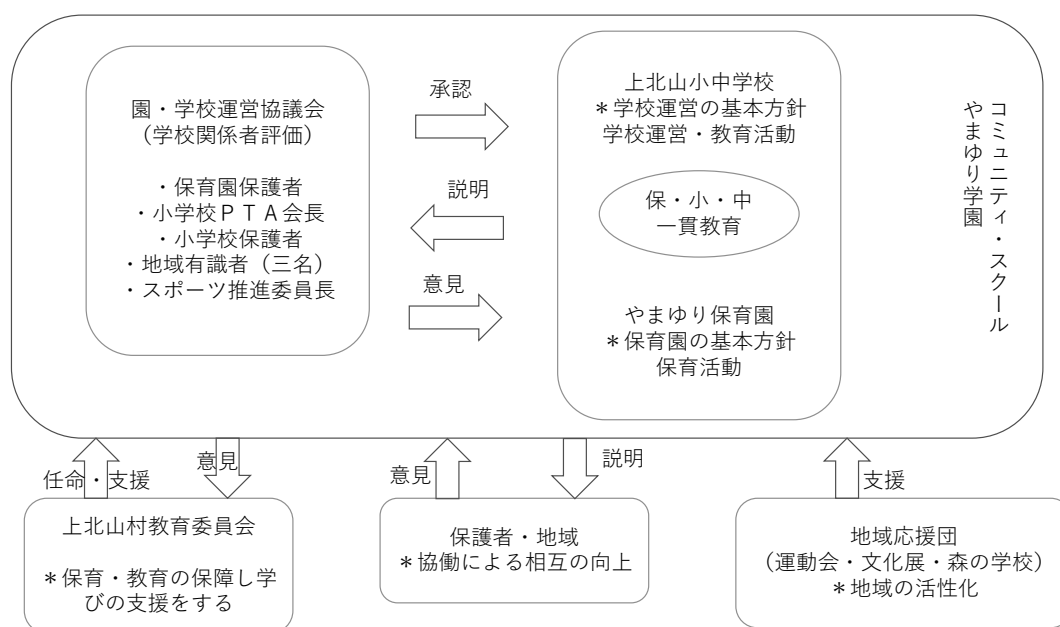
## ②コミュニティ・スクールの導入の経緯と現状

上北山村では、コミュニティ・スクールの導入に先駆け、村内唯一の上北山小学校と上北山中学校において、2010年度から文部科学省の教育課程特例校の指定を受けて、小中分離型で教育課程をつなぐ小中一貫教育に取り組んできた。2014年度からは、保育所もつな

いだ校舎一体型の保小中一貫教育に取り組んでいる。

そして 2014 年度からはさらに、コミュニティ・スクールとして指定した（図 2－11）。村では、村からの子供の流出を防ぐとともに、逆の流れとして少しでも子供が村外からでも戻って来てもらえる魅力づくりを進めており、その一つの取組として村内唯一の学校教育の場であった上北山小中学校を「やまゆり学園」としてコミュニティ・スクールに指定した。さらに 2017 年 9 月からは、併設されていたやまゆり保育園をやまゆり学園の中に移設し、保・小中一貫教育校として活動を行っている。やまゆり学園では、子供たちが安心して遊び学べる園・学校づくりに取り組むとともに、学校環境を整備することを始め、村民が身近に感じる教育を展開し、いつでも学校に足を運んでもらえるように、学校運営協議会を立ち上げ、村の園・学校としての機能化を図った。

図 2－11 上北山村におけるコミュニティ・スクール



出典：出典：上北山村教育委員会，訪問資料，2018 年 2 月 26 日より著者作成

### ③コミュニティ・スクールの成果と課題及び活用のための条件整備の在り方

導入当初においては、教育委員会が中心となり、指導型で進められてきたが、2014 年度からは、教育委員会は後方支援型「縁の下の教育委員会」として、学校や保護者、地域の力を引き出し、行政に頼らないで自立して機能するように支援していくことを意図した取組となっている。

そのために、「住み」「働き」「学び」「遊ぶ」機能と魅力を拡充し、誰もが快適に、楽しく生活できる環境整備を進めている。その一貫として、放課後支援と学童保育の充実も図っている。

## （６）由利本荘市<sup>９</sup>

### ①総合戦略等の地方創生に関する政策におけるコミュニティ・スクールの位置付け

由利本荘市では、2015年11月に発表した「由利本荘市総合戦略」において、「基本目標４ ふるさと愛の醸成と地域コミュニティの再生」の「戦略メニュー② 市民一人一人のふるさと愛の醸成～地域を舞台に、市民活動の充実～」の項目の「◇ふるさと由利本荘を愛する人財の育成」において、「ふるさと愛を育む人づくりを目的として、先人の生き方を学ぶ活動、地域の伝統継承や交流活動、地域を活かした体験的活動など、『ふるさと教育に根ざすコミュニティ・スクール』を核に教育活動を推進します」と掲げている。そして具体的な施策として、「③ふるさと愛の醸成（学社連携の推進）」を掲げ、「地域資源を活用し、ふるさと教育に根ざしたコミュニティ・スクールの推進を行う。キャリア教育の核とし、地域社会との関わりを重視した職場体験の充実を図り、学校施設の開放と利活用を推進する」としている。その具体的な事業の中に、コミュニティ・スクールを挙げている。また、全ての市民が戦略を共有して行動する仕組みづくりの戦略メニューの中にも、「◇コミュニティ・スクールを活用した次世代の参画促進対策」として「小・中学生を対象としたコミュニティ・スクールの場を活用し、地域の将来を担う子どもたちが『自分たちが地域の一員としてどのようなことができるか』等について学ぶ機会を設けます」という文言が盛り込まれた。これらの内容は、2018年3月に改訂した「由利本荘市総合戦略」においても、同様に記述されている。

2015年11月にまとめられた「由利本荘市教育の振興に関する施策の大綱」においても、「施策１ 地域力を活かした学校づくりと学校力を活かした地域づくり」において、コミュニティ・スクールの推進が盛り込まれた。また、「施策２ 進取の気質を育む学校教育の推進」においても、「地域とともにある学校づくりと小・中一貫教育の推進」の中で、「コミュニティ・スクールを推進し、地域の力を学校運営に活かし、学校と地域が協働して子どもの成長を支援していきます。その中で、「地域の願いをもとに小中一貫した理念のもと、９年間を見通した教育活動を展開します」という内容が盛り込まれている。

このように由利本荘市では、「ふるさと教育」を基盤とした９年間を通じて、豊かな心とふるさと愛にあふれる子供を育成するためにコミュニティ・スクールを推進している。そして、「①地域の良さに気づく子供、②地域の課題に目を向ける子供、③地域の未来を考える子供」という目指す子供像を実現するために、「①地域の文化を学ぶこと、②体験学習の推進をすること、③地域資源を活用すること、④教育環境の充実を図ること」を通して、地域とともにある学校を目指すとともに、市の未来を託せる人材の育成を目指している。

そして、2017年度より、「ＳＳＤプラン（Smile Shining Dream）笑顔・輝き・夢」と言う、由利本荘市の子供たち一人一人が夢と志を持ち、その実現に向けて笑顔でいきいきと輝いている姿をイメージした教育計画を策定している。その中に「地域力を活かした学校づくりと学校力を活かした地域づくり」を盛り込み、2017年度の内容に「全小中学校コミュニティ・スクールのまち」という言葉を掲げている。そして、全市で取り組む共通テーマとして、「ふるさと教育を基底に、９年間を通して、豊かな心とふるさと愛にあふれ

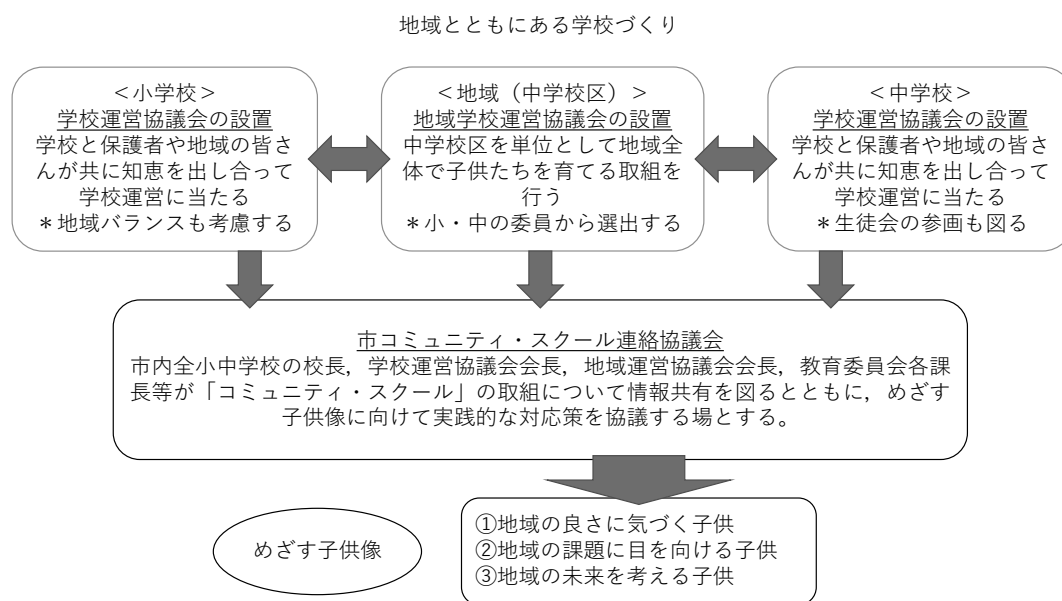
る子どもを育成する」として、①全ての小中学校がコミュニティ・スクールとして、地域とともにある学校づくりに向けて取り組むこと。②学校運営協議会、地域運営協議会の設置と市連絡協議会の開催による、組織的で計画的な運営を行うこと、③協働コーディネーター、CSコーディネーターの配置による、学校・地域・行政等の連携による各自の事業計画に基づいた取組を活性化することの三つが示された。

## ②コミュニティ・スクールの導入の経緯と現状

由利本荘市では、2011年度に矢島小学校においてコミュニティ・スクールの試行を行い、翌2012年に同小学校をコミュニティ・スクールに指定した。2013年に小学校2校、中学校1校を、2014年には小学校14校、中学校10校を、2015年も同数の学校を指定した。そして2016年に市内の全小中学校がコミュニティ・スクールの指定を受けた。

由利本荘市では、コミュニティ・スクール事業を展開し、地域とともにある学校づくりを実現するために、図2-12のような体制を作っている。

図2-12 由利本荘市の地域とともにある学校づくりの体制



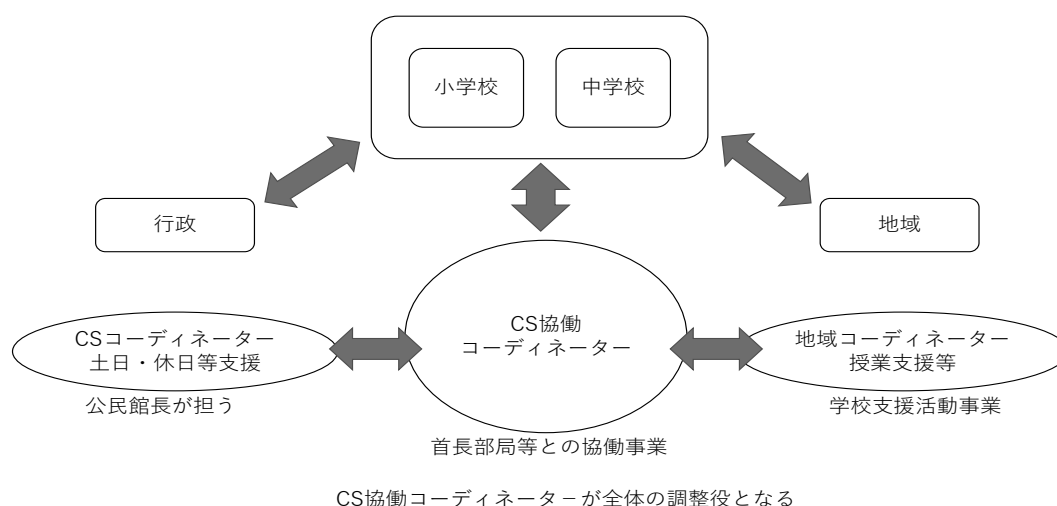
出典:佐藤一喜(2015年～2017年由利本荘市教育委員会学校教育課協働コーディネーター)「平成29年度鳥海地域学校連絡調整会(第2回)コミュニティ・スクールの取り組みく市の未来を託せる人材の育成をめざして」より著者作成

またコミュニティ・スクールを具体的に取り組むために、第1に連携の核となるCS協働コーディネーターを配置している。CS協働コーディネーターは、行政内のCSコーディネーターと地域内の地域コーディネーターと連携しながら、全体の調整役を担う(図2-13)。

第2に、方向性の確認や評価を行うために、市コミュニティ・スクール連絡協議会、コ

コミュニティ・スクール総合会議，地域連絡調整会議を設置している。市コミュニティ・スクール連絡協議会では，年度の重点協議や今後の方向性について協議等が行われる。コミュニティ・スクール総合会議は，首長部局の部長等，地域運営協議会委員，青少年育成団体，校長会，PTA などの関係者を委員とするもので，市全体の方向性や相互連携の調整等について協議が行われる。地域連携調整会議は，中学校区単位に設置されるもので，行政（総合支庁長等）や学校運営協議会委員，青少年育成団体などの関係者を委員とし，学校，地域，行政の情報共有や連携して実施する事業などの調整を行う。行政からは地域の主要事業についての説明，学校からはコミュニティ・スクールの取組などの報告，地域からは防犯対策や地域の祭典などの取組の報告が行われる。

図 2-13 CS 協働コーディネーターの役割



出典：佐藤一喜（2015 年～2017 年由利本荘市教育委員会学校教育課協働コーディネーター）「平成 29 年度鳥海地域学校連絡調整会（第 2 回）コミュニティ・スクールの取り組みく市の未来を託せる人材の育成をめざして」より著者作成

由利本荘市では，前述した「SSDプラン」の中の一つである「地域力を活かした学校づくりと学校力を活かした地域づくり」の取組として，「自己実現を目指すふるさと教育・キャリア教育」を掲げている。それを実施するために，「学ぶん・チャレンジ・プログラム」を活用することが挙げられている。このプログラムは，地域の明日を担う人材の育成プログラムである。明日の地域を作るのは，地域の子供たちであり，地域の学習を通してふるさと愛を育み，地域を引き継ぐとともに地域に根付く人材の育成が求められるとして，学校，地域，行政が協働体制を構築し，相互に連携し合って学習プログラムを作成し，地域の人材育成と学力向上に結びつけることを目指して実施されている。

事前に設定されているプログラムメニューの中から，学校は希望する内容を実施希望日の 3 週間前までに教育委員会学校教育課へ連絡する。学校教育課では，協働コーディネー

ターが中心となり、首長部局や地域組織等と連携を図りながら最適な講師を派遣する。また首長部局からは、プログラムメニューについて、積極的に学校等と連携して進める事業等がある場合には、希望する内容を実施希望日の3週間前までに教育委員会学校教育課に連絡する。学校教育課では、協働コーディネーターが中心となり、学校の意向を踏まえて事業実施に向けた日程調整を行う。このような双方向の活動が展開できるように、協働コーディネーターが活動するのである。

### ③コミュニティ・スクールの成果と課題<sup>10</sup>及び活用のための条件整備の在り方

由利本荘市では、コミュニティ・スクールを実施した成果としては、第1に学校運営協議会での提言等による学校の活性化が進んだことである。保護者や地域の意見や提言を学校経営改革に生かし、実践することができている。第2に中学校区を中心にした小中一貫教育が推進されたことである。教員同士の話し合いやワークショップ型の研修が実現し、学力向上、生徒指導等に効果を発揮している。第3に地域人材を授業も含めた多様な教育活動において活用できたことである。子供見守り隊や、クラブ活動での指導、技能強化のサポート等の学習ボランティアなどが実現した。第4に地域社会との一体化ができたことである。児童生徒が教職員や保護者、地域住民とともに学び、活動することは地域の活性化につながるとともに、子供は地域に学び、地域に生きる自信と誇りを持つことができ、地域の活性化に貢献していると言える。

一方で、学校運営協議会の協議においては、子供たちの生活や学習の現状と改善策について議論を深めるためのワークショップ、熟議の形態を浸透させることが課題となっている。

### (7) 地方創生におけるコミュニティ・スクールの特徴

総合戦略において提言されている地方創生における学校教育に期待される五つの役割に照らして以上の事例を分析すると、次の点を指摘できる。

第1に、小・中学校区に学校と地域が連携・協働する体制の構築については、多くの地方自治体において、中学校区を一つの単位として学校運営協議会を設置する取組が見られ、連携・協働する体制整備が図られていた。例えば、嬉野市の「地域コミュニティ」や山口県の「地域協育ネット」のように、地域を基盤とした支援体制を、中学校区を単位として設置することで、学校運営協議会との連携強化を図る取組も成果を上げている。また、長門市や由利本荘市のように、小中一貫教育も合わせて実施することで、9年間を同じ方向性の中で、学校と地域が連携・協働する体制を整備することができ、より地域に根ざした教育活動の効果を高めることを目指している。

第2に、地域を担う人材の育成につながるキャリア教育の実施については、萩市のように地域の商店街や関係団体と連携しながら、自らの将来を考える機会を設定するというところで学校教育の充実を図るための学校支援の取組として位置付けているところもある。また一方で、山口県の周防大島町のように、小・中学校での取組だけでなく、地元の高校や高等専門学校とも連携した起業家教育や地場産業の振興にも子供たちが関わることで、地域の新たな産業の担い手を育成することも意図した取組もある。

周防大島町<sup>11</sup>では、2013年から町内全ての小・中学校において学校運営協議会を設置した。そして、中学校校区単位の地域協育ネットと学校が連携し、各学校の学校運営協議会が実働部隊として様々な活動をしている。この周防大島町では、2014年に定住促進協議会を設置し、町の施策として、島のIターン、Uターン及び移住政策を重視しており、その施策と関連させた学校教育の魅力化の一環としてコミュニティ・スクールを重視している。周防大島町は、農業と漁業が中心の島で、企業進出が見込みにくい町であるため、移住を促進させるとしても、自らが経営者となって仕事を生み出していくことが重要となっている。現在、周防大島町ではこのような自ら仕事を生み出して活躍する移住者が増加してきている<sup>12</sup>。このような人たちの活躍する姿を見たり、彼らと接する機会をキャリア教育の中で作ることで、子供たちにも、起業家精神を育むことを意図した活動を行っている。また移住者を学校運営協議会委員にも積極的に取り込むことで、学校運営協議会の活性化も図ることを目指している。また、島内の大島商船高等専門学校が中心となり、「島スクエア」<sup>13</sup>という事業を展開し、学生を含む受講生が様々な企画を自ら立ち上げて実施している。また周防大島高校でも、地元の食材を活用した商品開発や伝統産業の普及をネット等を活用して広める活動<sup>14</sup>を行い、地元産業の活性化とともに、起業家精神の育成を図り、地域に誇りと愛着を持つことを目指している。

第3に、地域に誇りを持つ教育の実施については、由利本荘市の「ふるさと教育」を基盤とした「地域とともにある学校づくり」の取組のように、地域の文化や歴史を理解することで、地域に誇りと愛着を持った子供を育成することを目指すものがある。また、具体的な教材開発をしているという意味では、佐賀県<sup>15</sup>の取組もある。佐賀県では、コミュニティ・スクールによる地域との連携を通じて、児童生徒が地域に愛着を持ち、地域に貢献することで、地方創生に寄与することが期待されるため、児童生徒が「地域に愛着を持つ」ことを重視している。県教育委員会の学校教育課では、ふるさとさがに対する誇りと自信を持つ人材の育成を図ることを目的として「さがを誇りに思う教育推進事業」を実施しており、その中で、高校生向け郷土学習資料「佐賀語り」や中学生向け郷土学習資料「佐賀巡り」を作成・配布し、県立学校や各市町における郷土学習の取組が充実するよう支援している。

第4に、実情に応じた活力ある学校づくりについては、奈良県の上北山村の実践に見られるように、地方自治体のおかれている実態を踏まえた上で、どのような未来を描き、そのためにどのような地域づくりを行うのかを考え取り組むことが重要である。

第5に、ふるさとに対する誇りを高めるための学びの機会を学校教育や社会教育など様々な機会で行うことについては、長門市のように、公民館等の社会教育施設を、学校と地域をつなぐ拠点として活用することも有効な手段の一つであると考えられる。

このような取組を円滑に行っていく上では、教育委員会による条件整備が重要である。条件整備としては、第1に推進体制の整備が重要である。例えば、山口県のように、教育委員会の体制として「やまぐち型地域連携教育推進班」という組織を作り、関係部署が連携協力しやすく、情報の共有等も円滑に行える体制を整備していくことは重要である。

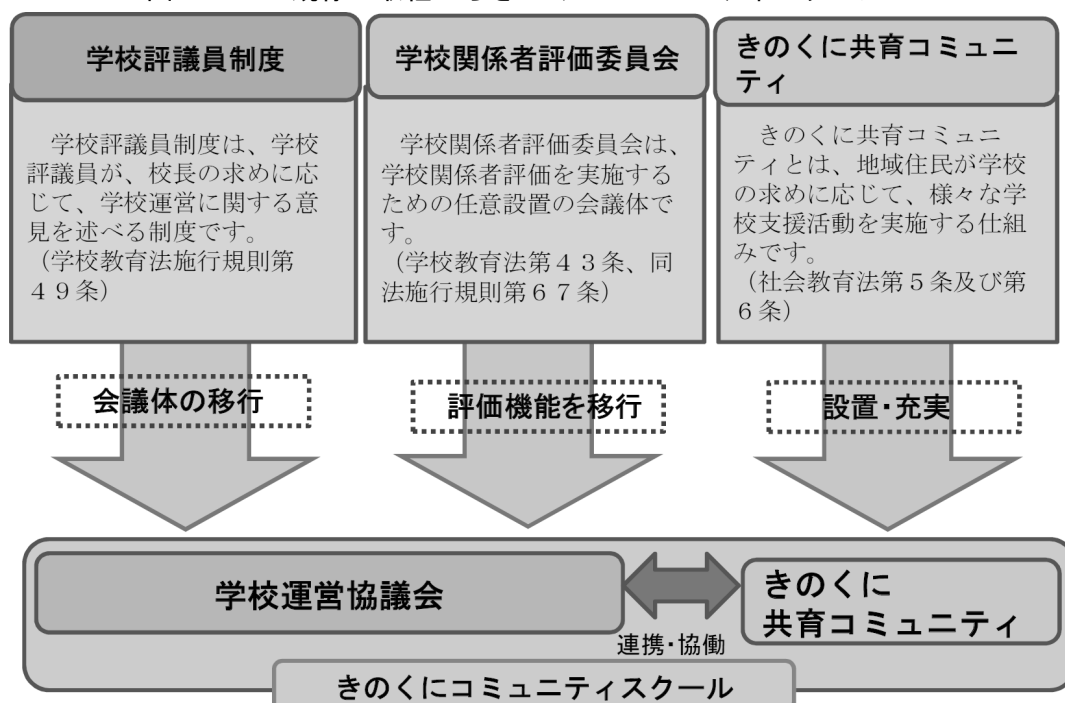
第2に支援体制を整備することである。山口県のようにコミュニティ・スクールを経験した退職校長等になる山口CSコンダクターや地域連携教育アドバイザー等の支援者を学



校や教育委員会等に派遣し、指導助言を行う体制を整備している。また和歌山県<sup>16</sup>では、学校及び地域が円滑にコミュニティ・スクールに移行できるような仕組みとそれを支える支援体制を整備している。

和歌山県には、従来から「きのくに共育コミュニティ」という組織がある。これは、地域住民が学校の求めに応じて、様々な学校支援活動を実施する仕組みであり、2008年度から整備されてきたものである。和歌山県では、既存の仕組みである、学校評議員制度、学校関係者評価委員会、「きのくに共育コミュニティ」を移行あるいは設置・充実させることで新たに「きのくにコミュニティスクール」（図2-14）を設置することで、学校運営協議会を設置する学校とそれを支える既存の「きのくに共育コミュニティ」との連携・協働により社会総がかりで教育を実現する仕組みを整備している。ここで意図されていることは、学校や地域が抱える課題を解決するとともに、地域を担う人材を育成するために「きのくに共育コミュニティ」の取組を充実させながら、学校と地域が連携・協働し、当事者意識を持って子供の成長を支えていく学校づくりである。「きのくにコミュニティスクール」を県内に普及させるために、県教育委員会の総務課、県立学校教育課、義務教育課、生涯学習課、加えて県内5箇所教育支援事務所が連携を取りながら、学校運営協議会の立ち上げやコミュニティ・スクールの推進に係る指導助言を行う役割を果たし、市町村及び学校での活動の支援を行っている。このような既存の仕組みを活用することや教育事務所等を活用したきめ細かな支援活動も有効である。

図2-14 既存の取組からきのくにコミュニティスクールへ



「学校評議員」「学校関係者評価」「きのくに共育コミュニティ」などの取組は、学校と地域の協働関係・信頼関係の土台となる大切な取組です。それらをベースとし、段階的にコミュニティ・スクールに発展していくことで、さらに組織的・継続的な体制が確立され、従来の取組も一層充実していきます。

出典：和歌山県教育委員会、きのくにコミュニティスクールのつくり方、平成29年、p.5より引用

## 5. 小括

地方創生において学校教育に期待されている役割を実行する上で、コミュニティ・スクールはどのように活用されているのかについて事例を基に記述してきた。

訪問調査を行った地方自治体の取組から言えることは、コミュニティ・スクールを導入したからと言って、人口が増加したということはないが、コミュニティ・スクールは、地域を担う人材の育成や場づくりなど、地域の活性化につながる土台づくりには一定の役割を期待されているということである。

地方創生に当たって重要なこととして、各自治体において総合戦略を策定するに際しては、十分な時間をかけて、より多くの人々と丁寧な議論を重ねるべきであるという指摘がある<sup>17</sup>。また、地方創生の一つの手段とされている移住で重要なことは、人が移動することで移った人も、受け入れた地域も、共にいきいきとした状態になることである。そのためには、各地で「一緒に地域を作る・守る」仲間を一人でも多く作り出していく努力をしていくことが大切であるという指摘もある<sup>18</sup>。コミュニティ・スクールは、地域の将来を担う人材である子供たちを育成するだけでなく、現在地域に住んでいる住民が、地域づくりの当事者となり、地域課題を共に考え、活動する場を提供し、人材育成をしているという点において、地方創生において重要な役割を果たしていると言える。

「増田レポート」を契機として、国及び地方自治体では地方創生が喫緊の課題となっている。各地方自治体において現状を分析した上で、魅力があり、特色がある自治体づくりを目指して、多様な実践が取り組まれている。その選択肢の一つとして、人づくりや場づくりという観点から、地方創生の土台づくりとしてコミュニティ・スクールが一定の役割を期待されていることを事例から明らかにすることはできた。

しかし、どのような特色がある自治体においてコミュニティ・スクールという手法が有効に機能するのか、またそれがどのような制度設計の下で効果が上がるのかということの検証は十分にできなかった。この点が本研究の限界であり、今後の課題である。また、2017年の法改正後は、学校運営協議会と地域学校協働本部双方を一体的に推進し、両輪として活動を行う仕組みへの発展が目指されている。本研究ではこの実態を踏まえた検討が十分には行えていない。今後は両者が両輪として発展していく実態を踏まえた地方創生における学校教育の役割について検討していくことが必要である。

植田みどり（国立教育政策研究所）

## 謝辞

本稿の作成に当たり、ヒアリング及び資料提供の御協力を頂きました、山口県教育委員会、長門市教育委員会及び市立学校の各関係者及び学校運営協議会等の方々、萩市教育委員会及び市立学校の各関係者の方々、周防大島町及び同教育委員会及び町立学校の各関係者及び学校運営協議会等の方々、佐賀県教育委員会及び県立学校の各関係者の方々、嬉野市教育委員会及び市立学校の関係者及び学校運営協議会等の方々、由利本荘市教育委員会及び市立学校の各関係者及び学校運営協議会等の方々、上北山村教育委員会及

び村立学校の各関係者の方々，和歌山県教育委員会及び県立学校の各関係者及び学校運営協議会等の方々，京都市教育委員会及び市立学校の各関係者等の方々，東みよし町教育委員会の各関係者の方々，名張市教育委員会の各関係者の方々に，ここに記して感謝申し上げます。

## 注

- 1 牧瀬翔麻，山中拓真，教育政策を中心とした地方創生戦略に関する一考察－「教育の島づくり」を掲げる広島県大崎上島町を事例として－，『筑波大学教育業財政学研究室紀要』2018年，p.19)
- 2 コミュニティ・スクールの設置状況（平成28年4月1日）  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/community/shitei/detail/1405722.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/shitei/detail/1405722.htm)  
（2019年2月10日最終確認）
- 3 2018年11月14日に実施した訪問調査時の配付資料及びヒアリング内容を基に記述
- 4 2017年2月20日に実施した訪問調査時の配付資料及びヒアリング内容を基に記述
- 5 浅原司，山口県におけるコミュニティ・スクールと地域協育ネットの一体的な推進について，2017年6月5日，中教審合同会議資料)
- 6 2018年2月8日に実施した訪問調査時の配布資料及びヒアリング内容を基に記述
- 7 2018年2月9日に実施した訪問調査時の配布資料及びヒアリング内容を基に記述
- 8 2018年2月26日に実施した訪問調査時の配布資料及びヒアリング内容を基に記述
- 9 2018年2月20日に実施した訪問調査時の配布資料及びヒアリング内容を基に記述
- 10 佐々田亨三，ふるさと教育を基底としたコミュニティ・スクールの実現，日本生涯教育学会年報，第38号，2017年11月，pp.161-174
- 11 2016年3月17日に実施した訪問調査時の配付資料及びヒアリング内容を基に記述
- 12 日本経済新聞（日刊）2016年2月1日
- 13 岡野内悟（大島商船高等専門学校島スクエア起業教育研究センター長）「平成27年度島スクエアの活動報告」  
<http://www.y-y-net.com/event/evt2986.html>（2018年2月23日最終確認）
- 14 周防大島高等学校「島で学ぶ」，「『連携型中高一貫教育』，『地域とともにある学校づくり』を活用した 周防大島高校のキャリア教育」，周防大島高等学校「地域連携活動で育む4つの肯定感」
- 15 2018年11月20日に実施した訪問調査時の配付資料及びヒアリング内容を基に記述
- 16 2018年11月26日に実施した訪問調査時の配付資料及びヒアリング内容及び「きのくにコミュニティスクールのつくり方」（和歌山県教育委員会，平成29年）を基に記述
- 17 城戸宏史，政策としての「地方創生」への展望～矛盾点と可能性～，『日経研月報』，2018年，p.13
- 18 山下祐介，地方創生言説・政策の構造と展開－社会分析の可能性－，『都市社会研究』2016年，p.52

## 参考文献

- 増田寛也編著『地方消滅』中公新書，2014年。
- 時事通信社編『全論点 人口急減と自治体消滅』時事通信社，2015年。
- 田村秀著『地方都市の持続可能性』ちくま新書，2018年。
- 大庫直樹『人口減少時代の自治体経営改革』時事通信社，2013年。
- 日本生産性本部編集『総合計画の新潮流』公人の友社，2014年。
- 一條義治『これからの総合計画 人口減少時代での考え方・つくり方』イマジン出版，2013年。
- 島原万丈+HOMES 総研『本当に住んで幸せな街』光文社新書，2016年。
- 山下祐介『地方消滅の罫』ちくま新書，2014年。
- 山下祐介『限界集落の真実』ちくま新書，2012年。
- 佐藤晴雄編著『コミュニティ・スクールの研究』風間書房，2010年。
- 佐藤晴雄著『コミュニティ・スクールの成果と展望』ミネルヴァ書房，2017年。
- 佐藤晴雄著『コミュニティ・スクール』エイデル研究所，2016年。
- 貝ノ瀬滋著『図説 コミュニティ・スクール入門』一藝社，2017年。
- 春日市教育委員会編著『春日市発！コミュニティ・スクールの魅力』ぎょうせい，2011年。
- 春日市教育委員会，春日市立小中学校編著『コミュニティ・スクールの底力』，北大路書房，2014年。
- 春日市教育委員会，春日市立小中学校編著『市民とともに歩み続けるコミュニティ・スクール』ぎょうせい，2017年。
- 宮崎裕子『里の力で学校は残った』リトムズ，2019年。
- 山内道雄，岸本悠，田中輝美『未来を変えた島の学校』岩波書店，2015年。
- 大橋保明「コミュニティ・スクールの学校規模に関する基礎研究」，『名古屋外国語大学論集』第1号，2017年，pp.45-60.
- 牧瀬翔麻，山中拓真，教育政策を中心とした地方創生戦略に関する一考察－「教育の島づくり」を掲げる広島県大崎上島町を事例として－，『筑波大学教育業財政学研究室紀要』2018年，pp.17-35.
- 長友義彦，静屋智，池田廣司，前原隆志「コミュニティ・スクールの現状と課題 スクール・ガバナンスの視点から」『山口大学教育学部附属教育実践総合センター研究紀要』第44号，2017年，pp.93-201.
- 美作健吾，静屋智，池田廣司，長友義彦「コミュニティ・スクールの取組による成果検証の在り方にかかる一考察」『山口大学教育学部附属教育実践総合センター研究紀要』第46号，2018年，pp.253-262.
- 松原宏「地方創生関連政策の策定過程と政策評価に関する覚書き」『経済地理学年報』第62巻，2016年，pp.346-359.
- 山下祐介，地方創生言説・政策の構造と展開－社会分析の可能性－，『都市社会研究』2016年，pp.35-57.

城戸宏史, 政策としての「地方創生」への展望～矛盾点と可能性～, 『日経研月報』, 2018年, pp.6-15.

農林中金総合研究所「『地方創生』を担う政策と主体－鳥取件を中心的事例として－」『総研レポート』2017年7月。

太田達之助「『地方創生』をいかに成功させるか」大和総研『重点テーマ レポート』2016年3月25日。

## 収集資料一覧

### (1) 嬉野市

嬉野市「嬉野市総合計画」2008年。

嬉野市教育委員会「平成30年度嬉野市の教育」。

嬉野市教育委員会「嬉野市教育基本計画」平成27年4月。

嬉野市教育委員会「総合的な学習の時間（嬉野学）－指導資料集－」。

吉田地区地域コミュニティ運営協議会「吉田ふるさとマップ」。

嬉野市教育委員会「地方創生におけるCSのあり方に関する訪問調査について」。

塩田小「地方創生におけるCSの在り方に関する訪問調査資料」。

平成30年度久間小学校地域連携の教育活動計画表。

久間小学校「地域連携の教育活動 サポート依頼票」。

嬉野小学校「コミュニティ・スクール通信」第2号（平成30年11月）。

嬉野市塩田町久間地区地域コミュニティ運営協議会「久間地区地域コミュニティ和みのさとづくり計画 自然と人情豊かな久間のさと」。

嬉野市塩田地区地域コミュニティ運営協議会「塩田地区地域コミュニティ地域計画 人と人とのつながりがきらりと光る塩田 ～大事にしたい自然・歴史や文化～」。

嬉野市「総合計画後期基本計画」平成26年3月。

### (2) 山口県

山口県教育委員会「やまぐちコミュニティ・スクール 学校支援・学校運営・地域貢献」平成27年3月。

山口県教育委員会「『やまぐち型地域連携教育』の推進について」。

山口県教育委員会「平成26年度地域ぐるみで子どもを育む仕組み「地域協育ネット」実践事例集」平成27年3月。

山口県教育委員会「平成27年度コミュニティ・スクール実践事例集」平成28年3月。

山口県教育委員会「平成27年度地域ぐるみで子どもを育む仕組み「地域協育ネット」実践事例集」平成28年3月。

山口県教育委員会「啓発リーフレット『明るい未来を創る 山口県地域連携教育』, 2018年

山口県教育委員会「平成29年度やまぐち型地域連携教育実践事例集」平成30年3月

山口県教育委員会「平成28年度やまぐち型地域連携教育実践事例集」平成29年3月

### （３）萩市

萩市教育委員会「地方創生におけるコミュニティ・スクールのあり方に関する訪問調査ヒアリング骨子」（2018年2月8日）。

萩市「萩市総合戦略」2015年10月。

萩市教育委員会「萩市学校教育振興基本計画 平成27年度～平成31年度」平成27年9月。

萩市教育委員会学校教育課「平成29年度 萩市学校教育の基本方針」。

「平成29年度 やまぐち型地域連携教育推進事業」。

萩市教育委員会「萩市の学力向上をめざして～萩市重点取組事項チェックリスト～」平成29年4月。

萩市教育委員会「平成28年度 やまぐち型地域連携教育推進事業～萩市モデル校区の取組」。

「萩市学校運営協議会規則」平成18年3月13日。

「地域コーディネーター情報交換会グループ協議用資料」。

萩東中学校区小中合同学校運営協議会「小中連携カリキュラム（育ち・学びにおける共通実践目標）」「夏柑ネット取組一覧」。

宇野孝一（萩東中学校校長）「コミュニティ・スクールのよさを活かして学校の課題解決をめざす取組」。

明倫小学校「国立教育政策研究所 地方創生におけるコミュニティ・スクールのあり方に関する訪問調査資料」平成30年2月8日。

明倫小学校「明倫小コミスクだより」（平成29年度第1号）平成29年5月25日，同平成29年度第2号（平成29年6月23日），同平成29年度第3号（平成29年7月19日），同平成29年度第4号（平成29年9月6日），同平成29年度第5号（平成29年9月26日），同平成29年度第6号（平成29年10月26日），同平成29年度第7号（平成29年11月24日），同平成29年度第8号（平成30年1月25日）

明倫小学校「平成29年度学校要覧」。

### （４）長門市

「視察訪問に係るヒアリング事項について」。

長門市教育委員会学校教育課「平成29年度 長門市学校教育基本方針 ながとに学び，未来に生きる」。

「平成29年度長門市 学校運営協議会の機能を活かした取組の推進」。

長門市教育委員会「長門市の新しい学校づくりへの挑戦」2009年7月8日。

「長門市立学校における学校運営協議会設置等に関する規則」。

森田和康（前長門市油谷中央公民館長，油谷地域教育ネットコーディネーター，油谷小・学校と地域をつなぐコーディネーター会議代表）「地域と連携・協働の中で進める小中一貫教育について」。

森田和康「視察訪問資料 ～学校改革と地域活性化をめざすコミュニティ・スクール～学校を子どもと住民の学びの共同体に 地域に開かれた学校づくりから地域と共にある

学校づくりへ」平成 30 年 2 月 9 日。  
長門市教育委員会「平成 28 年度長門市小中学校コミュニティ・スクール意識調査の結果」。  
長門市教育委員会「平成 29 年度長門市教育施政方針」。  
長門市立菱海中学校「本校のコミュニティ・スクールの取組」平成 30 年 2 月。  
長門市立菱海中学校「学校要覧」。  
長門市立向津具小学校の取組について（2018 年 2 月 8 日）。

（５）上北山村  
「訪問資料」。  
「やまゆり通信 9 月」平成 29 年 9 月 4 日，同 10 月（平成 29 年 10 月 2 日），同 11 月（平成 29 年 11 月 1 日），同冬休み号（平成 29 年 12 月 22 日），同 1 月（平成 30 年 1 月 9 日）。  
福本能久（上北山村立上北山小中学校長）「小規模校における学校経営一保・小中と地域の連携を通して」。  
上北山村立上北山小中学校「2017 年度学校経営案」。  
上北山村立上北山小中学校「平成 29 年度学校要覧」。  
上北山村一貫教育推進協議会，上北山村教育委員会「地域とともに創る新しい園・学校 上北山方式 保・小中一貫教育（仮称）やまゆり学園」。  
上北山村「上北山村『人口ビジョン』『まち・ひと・しごと創生総合戦略』」平成 27 年 12 月。  
上北山村「第三次上北山村総合計画」平成 23 年 4 月。

（６）由利本荘市  
「第 2 回鳥海地域学校連絡調整会議」。  
「鳥海小・中学校の連携推進について（ＣＳを通して）」。  
佐藤一喜（2015 年～2017 年由利本荘市教育委員会学校教育課協働コーディネーター）「平成 29 年度鳥海地域学校連絡調整会（第 2 回）コミュニティ・スクールの取り組みく市の未来を託せる人材の育成をめざして」。  
由利本荘市立鳥海小学校「29 年度の経営をふりかえって」。  
由利本荘市教育委員会教育長佐々田亨三「平成 30 年 第 1 回由利本荘市議会定例会（3 月）教育長・教育方針」平成 30 年 2 月。  
「鳥海小・中学校の連携調整について（ＣＳを通して）」（平成 29 年度第 2 回鳥海地区地域学校調整会議資料）。  
由利本荘市「由利本荘市で暮らそう。」（由利本荘市 移住・定住ガイドブック）。  
由利本荘市「由利本荘市総合計画 新創造ビジョン【概要版】」。  
由利本荘市教育委員会「平成 29 年度第 3 回由利本荘市コミュニティ・スクール連絡協議会」。  
由利本荘市教育委員会教育長佐々田亨三「コミュニティ・スクールは学校の活性化，小中一貫教育，そして地方創生に連動する」（平成 29 年 7 月）。

佐々田亨三「秋田県由利本荘市リアル熟議」『文部科学時報』2010年12月，p.14.  
 由利本荘市教育委員会「由利本荘市コミュニティ・スクール 学ぶんこみすくプラン」  
 由利本荘市教育委員会 「平成29年度由利本荘市の教育」。  
 由利本荘市「由利本荘市総合計画 新創造ビジョン＜基本構想（案）＞平成27～36年度」。  
 由利本荘市教育委員会「平成27年度由利本荘市コミュニティ・スクール取組実績報告書」。  
 由利本荘市学校教育課「コミスケット通信 No.21」平成30年4月16日  
 同 No.22（平成30年4月20日），No.25（平成30年5月28日），No.28（平成30年6月22日），No.30（平成30年6月29日），No.32（平成30年7月17日），No.33（平成30年7月23日），No.35（平成30年7月30日），No.38（平成30年8月20日），No.40（平成30年9月14日），No.41（平成30年9月26日），No.42（平成30年10月3日），No.43（平成30年10月5日）  
 「平成26年度由利本荘市コミュニティ・スクール連絡協議会」。  
 佐々田亨三「学校・家庭・地域が共に歩むコミュニティ・スクール」2018年1月11日。  
 佐々田亨三「学校，地域とともに施策実現」，『週間教育資料』No.1423，2017年3月6日。  
 佐々田亨三「コミュニティ・スクールで地域活性化」，『週間教育資料』No.1424，2017年3月13日。  
 佐々田亨三「『学校訪問』を通して地域の在り方を指導」，『週間教育資料』No.1425，2017年3月20日。  
 佐々田亨三「ふるさとを語り，生きる自信と誇りを持つ」，『週間教育資料』No.1426，2017年3月27日。  
 佐々田亨三「ふるさと教育を基底としたコミュニティ・スクールの実現」『日本生涯教育学会年報』第38号，2017年11月。  
 由利本荘市教育委員会「学校・家庭・地域が共に歩むコミュニティ・スクール」。  
 由利本荘市教育委員会「学ぶん・チャレンジ・プログラム＝地域の明日を担う人材の育成プログラム＝＜2017年版＞」。  
 「由利本荘市教育の振興に関する施策の大綱〔平成27年度～平成31年度〕」平成27年11月。  
 由利本荘市教育委員会「由利本荘市の学校教育SSDプラン」2017年。  
 由利本荘市教育委員会「平成28年度由利本荘市コミュニティ・スクール取組実績報告書」。  
 由利本荘市教育委員会「平成28年度文部科学省委託事業「首長部局等との協働事業による新たな学校モデルの構築事業」由利本荘市実践記録集」。  
 「2016年全国コミュニティ・スクール研究大会 in 由利本荘 記録集」。

#### （7）周防大島

周防大島町教育委員会「やまぐち型地域連携教育強化推進事業に関する事業計画書」。  
 岡野内悟（大島商船高等専門学校島スクエア起業教育研究センター長）「平成27年度 島スクエアの活動報告」。  
 周防大島高等学校「島で学ぶ」。



周防大島高等学校「平成 28 年度学校要覧」。

周防大島町「周防大島町人口ビジョン」平成 27 年 12 月。

周防大島町「周防大島町まち・ひと・しごと創生総合戦略」平成 27 年 12 月。

「『連携型中高一貫教育』，『地域とともにある学校づくり』を活用した 周防大島高校のキャリア教育」。

「平成 28 年度第 2 回 周防大島地域 連携型中高一貫教育 合同研修会」。

周防大島高等学校「地域連携活動で育む 4 つの肯定感」。

山口県立周防大島高等学校学校運営協議会について。

#### （8）佐賀県

「地方創生におけるコミュニティ・スクールのあり方に関する訪問調査」。

#### （9）和歌山県

和歌山県・和歌山県教育委員会，『第 3 期 和歌山県教育振興基本計画 2018 年度～2022 年度』，2018 年 3 月。

「コミュニティスクールの可能性 熊高再生と熊高教育協議会の歩み」。

和歌山県教育委員会，「地域とともにある学校 きのくにコミュニティスクール」。

### 3節 コミュニティ・スクールを活用した地域づくりと地方創生

#### ー栃木県那須町の事例を踏まえてー

#### 1. はじめに

昨今、「地方創生」が地域活性化事業として政策課題に取り上げられる中、2014年11月に「まち・ひと・しごと創生法」が施行され、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では具体的な施策が明確化された<sup>1</sup>。この中で、「公立小・中学校の適正規模化、小規模校の活性化、休校した学校の再開支援」が盛り込まれ、「活力ある学校づくりを目指した市町村の主体的な検討や具体的な取組をきめ細やかに支援する」ことが掲げられ、地方創生における教育分野への期待が高まっている。

教育行政においては、2015年12月に中央教育審議会（以下、「中教審」と略す）答申「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について」を含む、三つの答申<sup>2</sup>が出され、翌年1月には2016年からおおむね5年間における具体的な取組施策を示した『次世代の学校・地域』創生プラン～学校と地域の一体改革による地域創生～による改革案を通じて、「地域とともにある学校」への転換を目指している<sup>3</sup>。他方、地域学校協働活動の点からは、従来の学校支援地域本部や放課後子供教室を基盤に、全小中学校区を対象とし「支援から連携・協働」、「個別の活動から総合化・ネットワーク化」を目指し、地域学校協働本部の整備が進められている。

学校と地域の連携方策を軸とした、教育分野における地方創生が進められる中、学校間接続について2012年7月の中教審初等中等教育分科会の作業部会「小中連携、一貫教育に関する主な意見等の整理」では各中学校区の小中学校のまとまりを「学園」とし、小中一貫教育を浸透させるとともに、地域の協力を得る観点も踏まえた構想が挙げられている。さらに、2015年8月の中教審「教育課程企画特別部会」では、学校運営協議会の取組を通した「社会に開かれた教育課程」が示され、教育課程の目標を社会と共有することや、地域の人的物的資源の活用、社会教育との連携、により、学校教育を学校外に開き社会と共有・連携しながら実現させることが挙げられている<sup>4</sup>。

以上から、本稿では栃木県那須町を事例として、学園構想や独自の教育課程を設置することによる、地方創生に向けた政策展開への試みについて論じる。那須町は、所在する全小中学校を対象として、適正配置による学校統廃合の検討を行った。そして、それと並行して「那須町版コミュニティ・スクール」を導入し、適正配置後の各小中学校に配置することで、地域とともに歩む学校づくりの実現に向け、学校と地域の連携方策を推進している。その際、学校支援協議会の設置、学校運営協議会への移行、コミュニティ・スクールを活用した学園構想と、展開することとなっている。学校運営協議会については、地教行法47条に示される権限<sup>5</sup>を有するが、それとともに「学校と地域がパートナーになり、共に子供たちを育てそれを通して地域も作る」という観点から『学校支援』から『連携・協働』への発展を目的とし、「地域学校協働活動の推進」が盛り込まれた。このように、コミュニティ・スクールを活用することで、特色ある学校づくりだけではなく、地域づくりの要素も踏まえることで、両面を通した推進が目指されている。この点は、学校支援協議会や学園構想において

も一貫している。これらを通して、今後の那須町の地域づくりに向けコミュニティ・スクールを活用し、幼保小中学校の一貫教育を通じた独自の教育課程の導入や、中学校区を単位とした学園構想に着手している自治体である。

本節の目的は、次の3点である。第1に、那須町の学校統廃合の状況とその後の「那須町版コミュニティ・スクール」の導入について概観する。第2に、幼保小中一貫教育と学園構想について触れ、これら2点についてインタビューデータも踏まえまとめる。そして、第3にE.ウエンガーの「実践コミュニティ（Community of Practice）」を援用し、今後の地域づくりの展開や地方創生の可能性について論じることとする。

## 2. 栃木県の地域連携事業

栃木県では、2014年度から地域連携教員が設置され、県内の各公立小・中・高・特別支援学校に「学校と地域が連携した教育活動を、生涯学習の視点から効果的・効率的に展開することで、子供の生きる力を育成するとともに、地域に根差した特色ある学校づくりを推進する」ことを目的とした。地域連携に関する組織的、効果的、効率的な取組の推進を掲げ、校務分掌に位置付け職務を明確にすることで、地域連携に関する校内の体制づくりの推進や、連携活動の充実、学校間の活動の推進が目指されている。

これは、1986年から開始された「とちぎ新時代創造計画」により、県内全ての公立学校に社会教育主事有資格者を配置する計画的な養成を進めていることが背景にある。その後、2001年に「ふれあい学習」を開始したが、「家庭と地域の教育力の向上のため、学校・家庭・地域が連携・協力し、子どもの『生きる力』を育みながら行う、子ども同士、大人同士、子どもと大人、そして幅広い年代の人々との交流活動や体験活動、学習活動」を指す<sup>6</sup>。

2011年「栃木教育振興ビジョン（三期計画）（教育振興基本計画）」でも、「地域に根差した特色ある学校づくり、ふれあい学習の推進」が示された。2013年の「第10期栃木県生涯学習審議会答申」では、「コーディネーターや学校の担当教員に対する情報提供や研修機会の充実を図る」必要性が取り上げられた。そして、「研修機会と情報提供の充実を図るとともに、校務分掌への位置付けや学校内外の連携担当の明確化を図るため、『地域連携担当教諭』等の役職を付与することを検討すべき」と提案された。

2015年度から、「地域連携教員重点モデル事業」を立ち上げ、県内の14校（小学校8校、中学校6校）がモデル事業実施校に指定され、地域連携に関する校内推進体制や地域との連携体制づくり、校内研修の充実、地域の教育資源を生かした教育活動の充実等、学校や地域の実態に応じた特色ある学校づくりの実践が行われている。

地域連携教員は、後述する学校支援協議会やその後移行する学校運営協議会でも、学校と地域をつなぐ調整役としての役割を担うことになる。

## 3. 那須町における統廃合政策と学校支援協議会及び学校運営協議会の設置

### （1）那須町の統廃合政策

那須町では、人口減少を背景として、2012年度までに、町立小学校13校のうち、適正規模校は1校のみであり、小規模校が9校、過小規模校が3校となり<sup>7</sup>、特に過小規模校は複

式学級編成となっていた<sup>8</sup>。統合対象の小学校の児童数及び増減率に関し、図3-1から図3-4に示したように漸減傾向にあるが、特に2012年当時の推計として、対2011年増減率が最も低い旧b小学校では、児童数15名、増減率は38.5%となる見込みであった。中学校は、4校のうち、1校が単学級、2校が7年以内に単学級の学年が出現する見通しであることが示された（図3-5参照）。

これらの解消を目指し、2007年1月に町教委は「学校適正配置等検討委員会」を立ち上げ、翌年3月に答申が出される。それを受け、町立小中学校の適正規模及び適正配置について具体的な検討を行うため、2008年4月に「小中学校適正配置等計画策定委員会」を立ち上げ、計画策定を行う。2008年7月に計画を公表することになるが、地域住民や保護者から意見及び要望のくみ取りが不十分であるという声上がり、2010年11月から翌10月の期間に、各小学校区の地域内の延べ39か所で適正配置懇談会を開催することになる。

これらの過程を経て、2012年2月に「学校適正配置等計画」が出され、適正配置の実施が決定された。適正規模は、1学年2クラスを目標として、町立小中学校17校（小学校13校、中学校4校）の統廃合が進められることとなり、2014年度から順次進められ、小学校を6校に、中学校を2校に統合することとなった。

図3-1 町立旧小学校の児童数及び増減率（a, b, c小学校）<sup>9</sup>

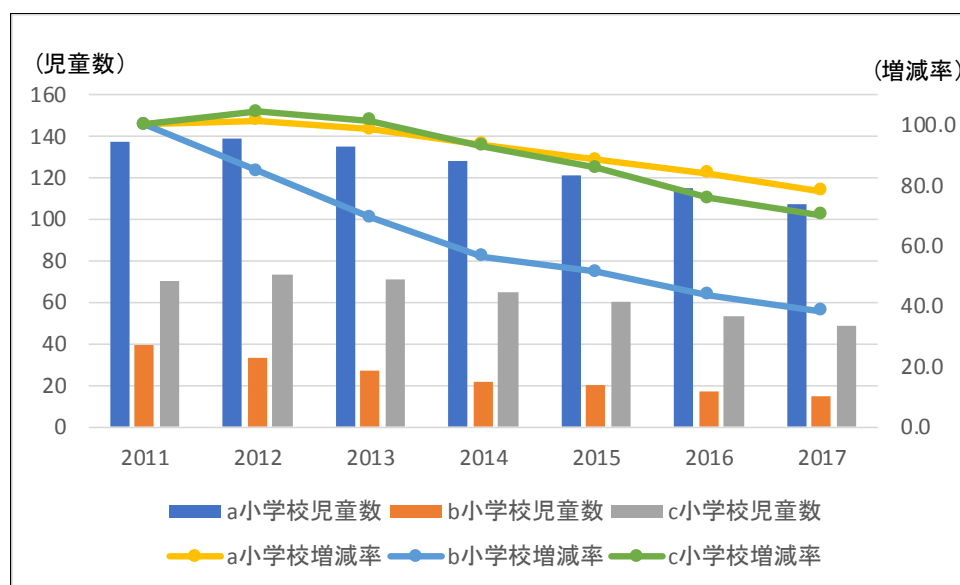


図 3 - 2 町立旧小学校の児童数及び増減率 (d, k 小学校)

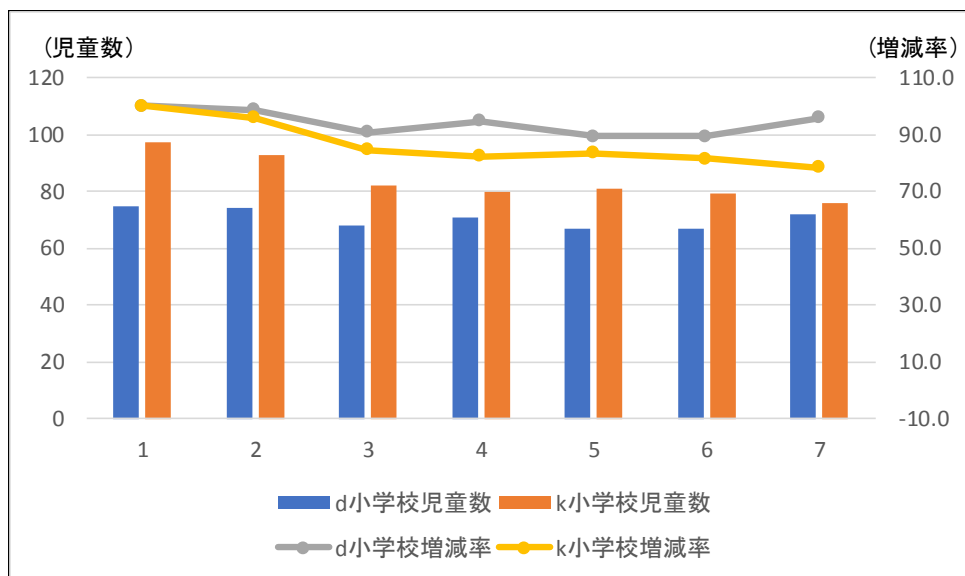


図 3 - 3 町立旧小学校の児童数及び増減率 (f, m 小学校)

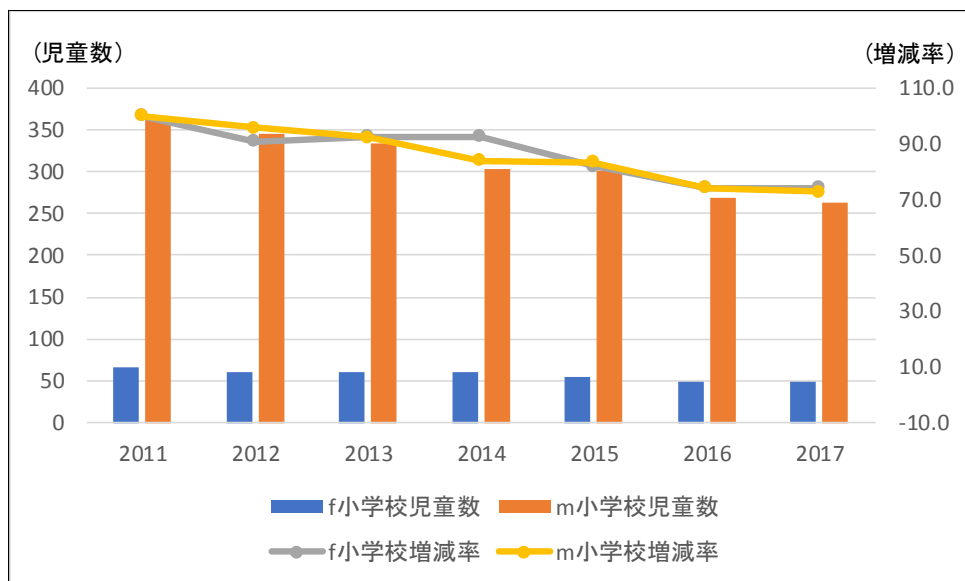


図 3-4 町立旧小学校の児童数及び増減率 (h, i, l 小学校)

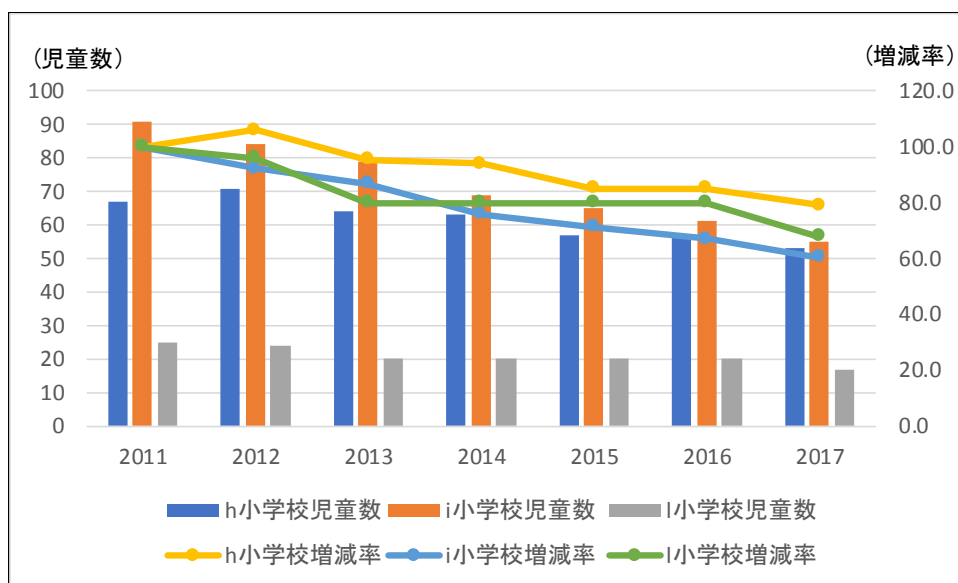
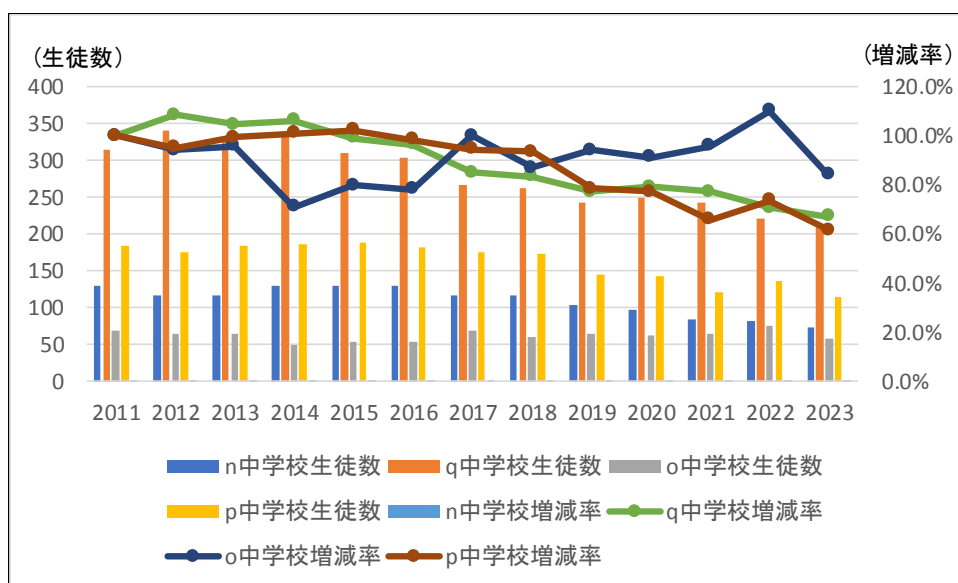


図 3-5 町立旧中学校の生徒数及び増減率



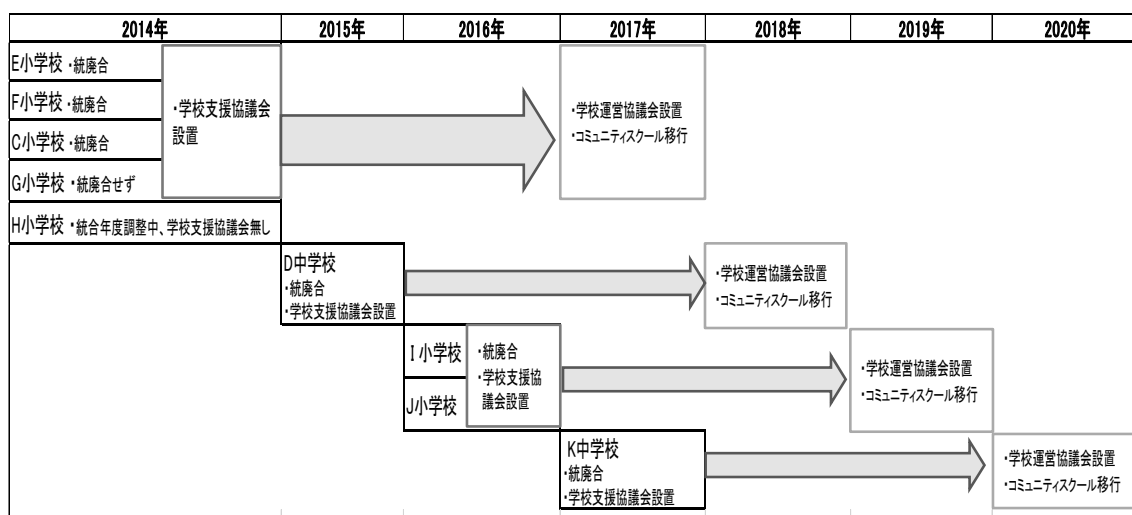
## (2) 学校支援協議会と地域教育コーディネーターの設置

適正配置計画の進行と並行して、「那須町版コミュニティ・スクール」の構想を掲げ、学校統廃合の実施に合わせ、学校運営協議会の導入を目指した。その際、統合校に学校運営協議会を直ちに設置することを避け、その準備期間として「学校支援協議会」が設置され、また「地域教育コーディネーター」を統合前の旧学校区から1名ずつ選出することによって、段階的な移行を目指した。統廃合及び移行期間については、図3-6に示すとおりである。

「那須町版コミュニティ・スクール」は、3年間の学校支援協議会の活動を経て、学校運営協議会に移行する。この学校支援協議会で活動する学校支援ボランティア養成は、生涯学

習課の管轄であるため、学校運営協議会移行後もコミュニティ・スクール事業が円滑に推進されるまでの間は生涯学習課が所管し、その後学校教育課に移管する予定となっている。また、現状の方針としては、統廃合後の町立小中学校の全校が学校運営協議会に移行する 2020 年度以降とされている。

図 3－6 那須町版コミュニティ・スクール<sup>10</sup>



出典：那須町「学校適正配置等計画進捗状況」（2014）に基づき作成

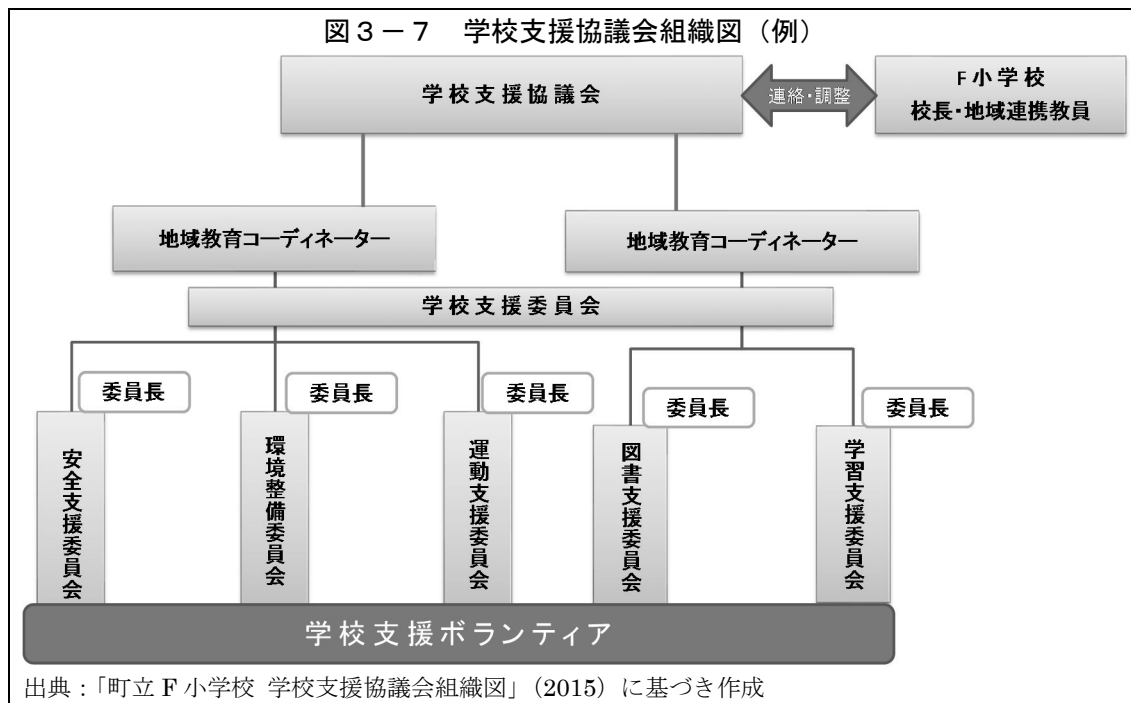
#### ① 学校支援協議会の設置

那須町の特徴として挙げられるのは、学校運営協議会設置のための準備期間として、学校支援協議会が設置されることにある。主に、学校支援及び学校と地域の連携のための学校参加の機会の充実を目的としており、3年間の時限付きで設置された。適正配置計画による統廃合を実施した学校から、設置されることになっており、2014年度に4校（統廃合を回避したG小学校を含む）が実施したことを皮切りに順次進められ、2017年度にK中学校の統廃合によって最後の学校支援協議会が設置された。目的は、「ふるさとに誇りを持ち、ふるさとを守り、ふるさに貢献しようとする意識を育てるために、子ども達の学びを地域ぐるみで支援する体制づくり」を目指すこと、「子ども達に学びを支援するためのより良い教育環境を、学校と地域が協働して構築する」こととされている。

H小学校は、2012年の「学校適正配置等計画」では統合対象校として検討されていたが、保護者及び地域住民から統廃合に対する反対の意向が根強かった。そのため、適正配置等計画の実施時点では、統廃合の可否を調整する段階であった。そのため、学校支援協議会は設置されていない<sup>11</sup>。

学校支援活動の組織体制は学校ごとに定められているが、その内容は、①安全支援、②環境整備、③運動支援、④図書支援、⑤学習支援、の五つに大別され設置されている。図表3－7に示すF小学校の例でみるならば、協議内容に基づき2名の地域教育コーディネーターがそれぞれ各支援委員会の取りまとめを行い、各委員会の委員長にはPTA役員を充て活動を行っている。そして、学校支援ボランティアが各委員会に配置され、活動の中心的な担い手として関わっている。このように、学校支援協議会の体制と、PTA役員を中心とした

保護者、学校支援ボランティアを担う地域住民が、それぞれ配置されることによって構成されている。



## ② 地域教育コーディネーターの配置と学校支援ボランティア

学校支援協議会の設置に伴い、「地域教育コーディネーター」の配置が進められることになった。旧学校区に所在する地域住民の中から、それぞれ1名を選出し、教委に任命された後、学校支援協議会の運営に関わり連携活動を担うことが目的とされている。また、統廃合によって状況が変化し中での、統合校と地域住民のつなぎ手としての役割も担っている。

次に、学校支援ボランティアの登録であり、各学校からの申請報告後、ボランティア活動保険の加入を条件とし、那須町教委生涯学習課が登録を行う。図3－7の例で活動内容を挙げると、以下のような活動内容に基づき進めている。

1. 安全支援：通学路上での登下校の見守り，通学路の危険箇所情報の提供，持久走大会等の走路安全確保，校外学習での引率補助，学校行事への支援活動。
2. 環境整備：農園活動の指導・支援，花壇活動の指導・支援，植え込みの剪定（せんてい），校庭の除草。
3. 運動支援：部活動指導，水泳指導，スキー指導，陸上競技指導。
4. 図書支援：本の読み聞かせ，図書室の装飾，図書の整理・修理，受付や配架。
5. 学習支援：地域人材参加型授業の講師，生活科・総合的な学習の時間の講師，実技教科の授業支援，国語・算数等の学習支援，夏休みの学習支援。

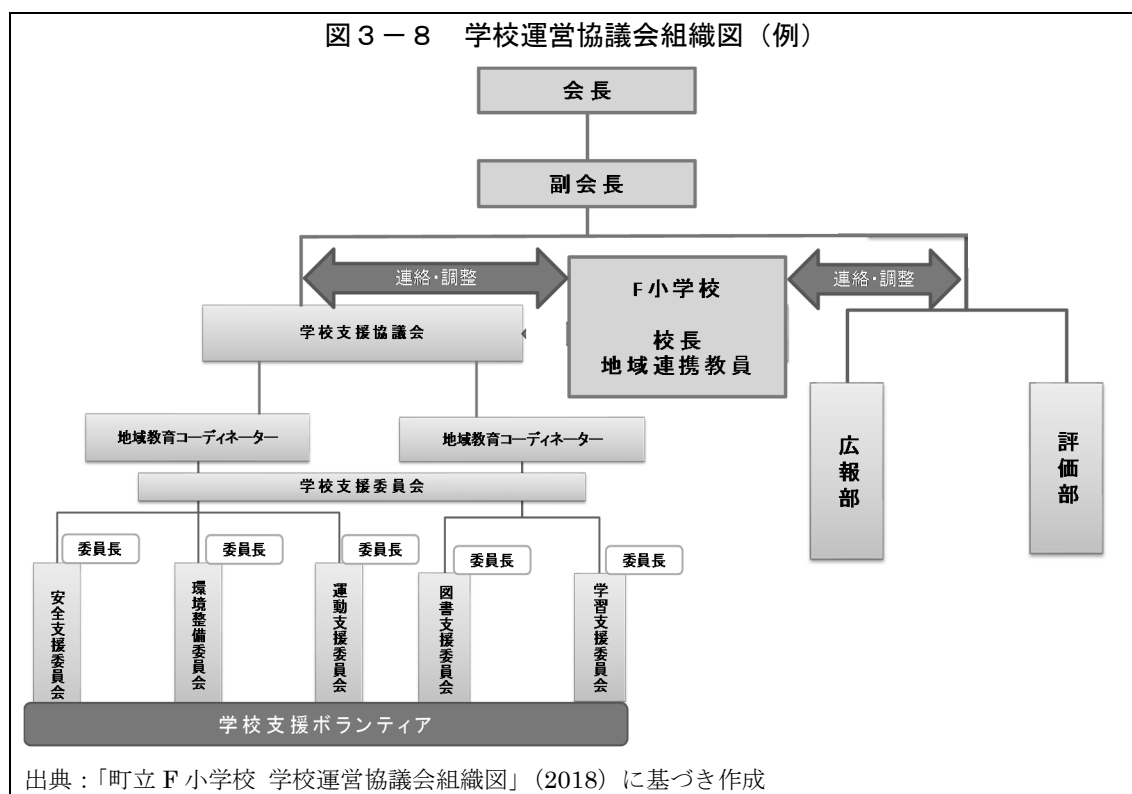
## ③ 学校運営協議会の設置

学習支援協議会発足後，3年を経過した学校から学校運営協議会に移行するが，学校支援



協議会の機能を拡充する形態で、更に広報部と評価部を設置した構成となっている（図3－8参照）。広報部は、学校運営協議会ホームページの更新や年3回発行される「学校運営協議会だより」の発行を手掛ける。評価部は、年2回の学校評価における児童・保護者・教職員・ボランティアの評価結果の集計及び考察を担う。評価部には、学校関係者の中から地域連携教員が含まれている。

学校運営協議会の役割は、校長の学校運営に関する基本的な方針の承認、学校運営等に関する意見の申出、教職員の任用に関する意見の申出、地域学校協働活動の推進、学校運営に関する評価及び情報提供、の五つを柱に設定している。また、その機能として熟議、協働、マネジメント、の三つを設定している<sup>12</sup>。



#### 4. 那須町の幼保小中一貫教育と学園構想 - 今後の地域づくりに向けて

「第7次那須町振興計画（総合計画）」は、2016年度から2025年度までの期間において行われるが<sup>13</sup>、町の将来ビジョンにおける今後の発展に向け、「人と人とのふれあいを大切にした『町民が主役のまちづくり』」の推進を掲げた。その方針を受け、今後の教育行政の在り方として「教育施策を通した『人的ネットワークづくり』」を念頭に置いた施策の実行を目指し、理念の構築及びその実現が検討されている。

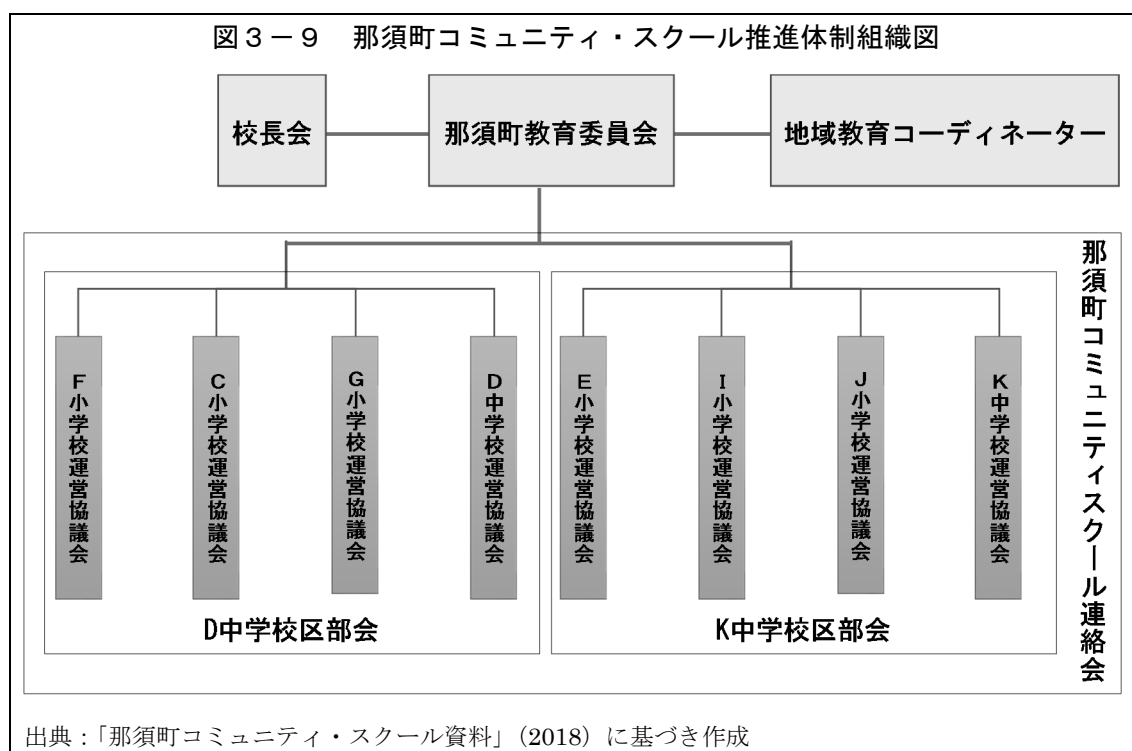
また、「那須町教育大綱」の基本方針では、「生涯にわたる学習機会の提供とその充実」が掲げられ、その基本施策に「学校・家庭・地域の連携」や「コミュニティ活動の促進」が示され、生涯学習による地域の教育力を充実させることが挙げられている<sup>14</sup>。

これらの実現のために、二つの方策を打ち立てているが、第1に「幼保小中一貫教育」に

よる町独自の新教科の導入による学力の伸長であり、第2に各学校に導入されるコミュニティ・スクールを活用した中学校区を単位とした学園構想である。学園については、図3-9に示すように、町教委に校長会と地域教育コーディネーターが連携し、さらに、D中学校区、K中学校区の各部会で推進することを念頭に置いている。また、2中学校区で連絡会を組織するものと設定されている。

以上を踏まえ、縦（幼保小中一貫教育）と横（コミュニティ・スクールを活用した学園構想）のつながりを重視した取組を推進することが目指されている。

なお、これらの内容を補完するために、那須町教委担当者（生涯学習課，指導主事兼社会教育主事，以下指導主事と表記），校長のインタビューデータも踏まえ、やや詳細に論じることとする<sup>15</sup>。



## （1）幼保小中一貫教育の推進

### ① 幼保小中一貫教育の概要

教育理念として、「夢ある子どもを育む那須の教育 - 0歳から魅力ある一貫教育を目指して」を掲げ、重点目標を『幼保小中一貫教育』を核にした『学びの連続性』の重視」と設定した<sup>16</sup>。教育振興基本計画では、総合教育ビジョンとして妊娠期から生涯学習に至る六つの段階を示している。（①妊娠期教育，②乳幼児教育（家庭），③幼児教育（幼稚園・保育園等），④学校教育，⑤青少年教育，⑥生涯学習，の各ビジョン）。

また、学びの連続性を確保することを主眼として、学校運営協議会を位置付け、学校を核とした一体的な一貫教育や地域づくり（まちづくり）の展開を目指している。一貫教育は、「乳幼児期（0～5歳）」、「小学校：前期（1～5年生），中期（6・7年生）」、「中学校：

後期 8・9 年生」の 4 期に分けられる。

新教科は小中学校で設置されることになっているが、①人との関わり合い（人間関係プログラム）、②地域との関わり合い（防災教育プログラム）、③文化との関わり合い（プログラミング教育）、の三つの領域で構成されている。今後の町を築く子供に、必要な資質能力を育む教科として構成されており。2018 年度から、既存の学習活動や特別活動等の時間を活用し段階的に施行することとなっている。各領域の教科を推進するに当たって、小中学校の教職員だけではなく、推進協力者が関わり、大学教授、気象台職員、プログラミング教育スーパーバイザーを計 4 名配置している<sup>17</sup>。年間で、25 時間程度を見込んでいる。

これらに基づき、新教科をはじめとした全ての教育活動において、『『豊かな関わり合い』によって育まれる『基本的信頼感』と『自己肯定感』に支えられた『確かな学力』を育成すること』を目指すものとされている。また、この方針を「広義の学力観」と捉え、学校教育のみならず、地域の教育資源をいかし各学校で特色ある教育活動を実践するための推進力を生み出すものとしており、地域の教育力との連携を視野に入れたねらいとなっている<sup>18</sup>。

## ② 幼保小中一貫教育に対する見解 - インタビュー内容を踏まえて

那須町教育振興基本計画（総合教育ビジョン）は、6 段階で構成されているが、それを担うため、幼保小中一貫教育については 4 課合同で取り組むことになっている（教委学校教育課・生涯学習課、保健福祉課、子ども未来課（幼稚園・保育園を管轄））。特に、「地域の教育力との連携」がねらいとされているが、生涯学習課が関わる効果について、次のように述べている。「『人・物・事』を全部そろえて動かすということを初めに掲げると、実行に移すことは難しいと思います。まず初めに人を動かすことで、地域の大人の生涯学習のアウトプットの場面を用意して、地域の教育の場として地域の人たちが運営していけるような流れができると、まずは人が動き始める。その動きの中で、例えば地域の行事や催しなり、その学びのグループがそこに出向いていく。まずは、地域の人たちが動く理由やきっかけと言いますか、それを作ることが第一歩かなとイメージしています」（指導主事）。那須町におけるコミュニティ・スクールの基礎となった、学校支援協議会やそれに設置された地域教育コーディネーターとの連携については、「ガバナンスだけではなく、地域と一緒に協働して信頼関係を築き…結局、顔を合わせておしゃべりをする、フランクに何でも話せる関係づくりを 3 年間で築いたことは大きかったです」（指導主事）と振り返っている。

他方、学校を活用した協働関係について、「人は動かせるんですが、学校を核として人が動いただけで那須町が本当に元気になるかというと…飽くまでも、那須町をサンプルに考えたときなんですが、本当に元気になるのかなと（疑問がある）。例えば、（学校と地域の連携の取組の中で）一緒にパンを作ったとしても、売れなければパン屋さんは元気にならないんです」（指導主事）と指摘する。教育実践の一例として、次の取組を挙げている。「田んぼの勉強会をし、お米ってこんな可能性があるんだということから米粉パンの発想になり、地元のパン屋さんと一緒に作ることで…その発表会を開催したとき、家族皆で見に来るんですよ。子供 1 人に、4 人とか 5 人の身内が来るんですよ。こんな小さい町なのに、1 学年 50 人程度の学校の発表で、150 人とか 200 人の家族が見に来てくれて。そこで、一気にパンを買ってくれるんですよ。パン屋さんが持ってきたパンが、もう 10 分で完売しちゃうんです。そういう動きが、次の『物』を動かすとか、そのヒントになるのかなと。た

だ、もう少し活動を広げるといふときに、次の一歩を教育委員会だけでやるのは厳しいと感じます」（指導主事）。

学校現場の様子について、「実践を通して、地域事情を踏まえ、各学校に合ったやり方に落とし込んでいく。（統廃合によって）中学校区の範囲が本当に大きくなって、学区内の小学校間、小中学校間、の連携を進める動きは、校長の間でも必然的になっています」（校長）と述べている。他方、「中学校区内の小学校は、6年生が卒業する段階で、教育目標の達成度合いがそろっていないと駄目なので、そこを合わせる事が今後の課題」（校長）であると指摘し、統廃合によって広域化された学校区内で、各学校の教育方針をすり合わせる難しさが指摘されている。また、地域との連携を踏まえた教育活動について、次のように述べている。「例えば、小学校の6年間で1年生から継続して同じ活動をする際、いわゆるキャリア教育的な考え方で育てるならば、それこそ1年生の活動は地域の人から見ると遊んでいるように見えるかもしれない。しかし、2年、3年と積み重ねる中で身に付けさせるべき目標を明確に示せば良いと思うんです。そうすれば『地域に出てきても、1年生は遊んでるじゃないか』と見られるものも（批判も）、『違いますよ。毎年続けていき、6年生が卒業する頃にはこういう力を身に付けさせるために活動をやっているんです』と、説明できるくらいやることが大事だと思います。何が何でも地域で活動するのではなく、裏付けやねらいを、関わる地域住民にも説明しながらやる必要が出てきます」（校長）。

これらから見られるように、学校統廃合によって再編及び広域化された学校区と、幼保小中一貫教育に地域との連携が入ることによる教育課程における合意形成の在り方について意識している点が垣間見える。

## （2）学園構想の推進

### ① 学園構想の概要

前項で示した幼保小中一貫教育を行う際、D 中学校区及び K 中学校区のコミュニティ・スクールを中核とした学園構想を踏まえ、実施することになっている。

小中一貫教育については、町指定の「小中一貫教育推進校」による先行的な取組を立ち上げ、町立小学校1校（G 小学校）及び中学校1校（統廃合後、現 D 中学校）を対象として、2006 年度から 2008 年度までの3年間行った。また、那須町版コミュニティ・スクールの流れを踏まえ、「学校支援協議会」から「学校運営協議会」へとステップアップし、「サポーターからパートナーへ」の理念のもと、進めている。これらを踏まえ、各中学校区の学校、家庭、地域の三者による結びつきや一体感を醸成するための方法として、2 中学校区による学園構想を挙げ、各学校とともに地域の支援及び協力を得ることにより、教育の拡充をねらいとしている。

これらを受け、町の教育理念として「町民全員が子ども達にとっての『教える人』である」、「人を育て、育てる側も人として育つ。そして、教育はまちを変える」を掲げ、「那須町全体が学舎となる」ことを目指し、「なす学園」を構築することを企図している。

図3-9に示したように、2 中学校区をつなぐために「那須町コミュニティ・スクール連絡会」を組織しているが、これは各校の活動について情報交換を円滑に行い、「校区をまたいだ横の連携と、校種をまたいだ縦の連携を築く」ことを目的に設置されている。これにより、2 中学校区に幼保小中を縦に貫く教育体制を整備することで、行動目標を共有したり、

地域行事に同歩調で関わったりするための話し合いを、円滑に進めるための環境整備も行っている。

## ② 学園構想に対する見解 - インタビュー内容を踏まえて

「なす学園」の立ち上げについて、事前に視察した東京都三鷹市の経験から、次のように述べている。「例えば、G 小学校は児童も 150 人ほどしかおらず、学校区も那須町コミュニティ・スクールを立ち上げる前に視察した三鷹市のもの（16.42 km<sup>2</sup>）と同じ規模なんです。同程度の学校区の中に、七つの中学校区があり、人口およそ 18 万人で活動している所。うちの町として、学校 1 校でこんなに大きな学校区でどれくらい地域性を出して委員の人たちが意見を出し合ってやっていけるのか、ちょっとまねできないなと思いました。だから、まずは、独自に各学校で運営協議会を持ち、地域性を出した学校運営をまずは検討する。それで圏域を作る。将来的には、学校運営協議会をまとめても良いのかなと（思う）」（指導主事）。学校統廃合によって広域化した学校区に対処する中で、コミュニティ・スクールの制度をいかした背景が垣間見える。

ただし、「地域の活性化について、伝統芸能でも地域によっては学校にプレッシャーをかけるくらいの意欲があって『（学校に対して）子供たちを連れてきて見てください』と。それくらいじゃないと、総合学習などで学校に頼るだけでは継続するのは難しい。地域の側（がわ）にも、当事者意識が出てこないと活性化は難しいです」（指導主事）と述べ、構想が地域の活性化に直結するものとは捉えておらず、地域の主体性を引き出す場や機会を設定することを目的としていると言える。また、『『地域づくり』という言葉が、一つの意味だけを持っているわけではない。たとえ、将来的に地元を離れたとしても、新たな（居住する）所で地域のために自ら動く、地域にしっかり目を向ける、そういうことを意識付けていくことも我々の役目であり、将来の地域づくりにつながるものだと思います」（校長）と指摘する。その上で、地域の範囲について次のように述べている。「地元に残りたいと思う地域にすると、アイデアを子供に求めても良いと思う。こんな町だったら、ここに住みたいというものを。地域づくりっていう、今いる地域にどんなことができるのか、将来において、自分が生活する地域でこんなことができるんだという力を身に付けさせてあげたい。（学園構想によって）学校間のつながりができた中で、どこまで視野を広げた地域づくりのための『地域』なのかということも考える必要があると思います」（校長）。

このように、「なす学園」の構想によって学校単位での連携、学校運営協議会を通じた地域との連携を踏まえた取組が進められる中、今後の方向性について次のように検討されている。「今後、生涯学習課の視点で進めなければいけないことは、地域の人が、自分たちの地域の子供を育てるための目標や目的を持って、それに向けてこんな講座を開きたい、こんな体験活動を開催したいという動きが出てくるようにする。大人の学びのサイクルを回すという点が大事になってくると思います」（指導主事）。那須町版コミュニティ・スクールは、「サポーターからパートナーへ」を教育理念として掲げているが、パートナーとして活動する上で、学校を活用した取組にとどまることなく、関わる地域住民自体が生涯学習による学びを通じた学校との連携を行うことで、ひいては地域づくりや地方創生に向けた社会還元の当事者になることが目指されているものと考えられる。

## 5. 考察

那須町では、人口減少社会に対峙（たいじ）する上で、コミュニティ・スクールを核とした地域づくりに着手することで、学校教育の充実や地域の活性化に挑んでいる。「那須町版コミュニティ・スクール」では、学校統廃合政策と並行してその導入が検討され、栃木県で導入された地域連携教員や、那須町が独自に設定した地域教育コーディネーターを、学校と地域の橋渡し役として位置付けた学校支援協議会を設置した。その段階を経て学校運営協議会への円滑な移行を進め、コミュニティ・スクールの制度を活用した地域づくりを推進しているものと見られる。

その具体策として、幼保小中一貫教育による学校間の枠を超えた教育実践への取組や、なす学園の構想に見られるように、中学校区を単位として行動目標の共有や地域行事に同一歩調で関わり、学校と地域の連携を密にした環境整備に向けた取組が見られる。このように、旧来の学校及びその学校区を単位とした地域とのつながりから、学園を設け学校単体の自助努力に委ねることなく、校種の垣根を超えた一体的な活動を展開していると言える。これら二つの取組を基礎として推進する中で、いずれに対しても地域との連携を組み込んでおり、学校における地域の拠点性を意識した展開となっている。

ただし、適正配置計画の実施による学校統廃合によって学校区の広域化や地域の位置付けが変化し、また、地域住民のコミュニティ・スクールの制度への理解の強弱や意識も多様である。これらを勘案すると、制度的な側面における環境整備とともに、教育理念として「町民全員が子どもたちにとっての『教える人』である」、「人を育て、育てる側も人として育つ」が掲げられ、かつ、「大人の学びのサイクルを回す」という発言にも見られるように、生涯学習による地域住民自身の学びや、学習によって得られた知識や能力を伴った教育責任の分担を果たす必要性があるのではないだろうか。また、学校と地域の連携活動を地域住民の自助努力に委ねるだけでは、活動が学校づくりの範囲にとどまる可能性がある。実践を通して、僅かながらでも地元経済に還元可能な枠組みも含むことで、地域づくりへの契機とすることができるのではないだろうか。

これらについては、E. ウェンガー（2004）を援用すれば「実践コミュニティ（Community of Practice）」に通ずるものであると言える。実践コミュニティとは、「共通の専門スキルや、ある事業へのコミットメントによって非公式に結びついた人々の集まり」である。コミュニティの設定に関し、次のように指摘する。「包括性や適合性を追求することではなく、メンバーの関与を促すことに焦点を当てなくてはならない。完璧な機構を設計するのではなく、設計をコミュニティの成長と発展の触媒として利用するのである。」

コミュニティ・スクールを、学校支援の枠にとどめることなく、ボランティア活動を通じた地域住民自身の生涯学習の場としても存在することで、学校と地域の関係者が学校や地域を捉え直し、学びや実践知を持ち寄り、各自が活動に参加することが必要となる。同時に、地域を巻き込んだ実践を展開する際、学習の要素だけではなく、地域経済の側面から地域還元する視点も取り入れることが、今後の学校づくりとともに地域づくりを念頭に置いた活動を継続させるために重要である。これらを通して、ひいては地域づくりや地方創生への一助となっていくものと考えられる。

西村吉弘（東洋大学非常勤）

## 謝辞

本稿の作成に当たり、インタビュー調査及び資料提供の御協力を頂いた那須町教育委員会及び町立学校の各関係者の方々に、ここに記して感謝申し上げます。

## 注

- その後、2016年12月に「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016改訂版）」が出され、2017年に6月に「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」が閣議決定された。
- 他に「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」、「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について～学び合い、高め合う教員育成コミュニティの構築に向けて」が出された。
- この中で、特に学校と地域の連携・協働の推進に向けた改革では、組織的かつ継続的な体制の確立の点から、次のものを案としている。①全ての公立学校のコミュニティ・スクール導入やその支援のため「コミュニティ・スクール推進員（CSマイスター）」の学校への派遣、②連携活動の中核を担う「地域連携担当教職員（仮称）」の法令上の明確化、等。
- ここでは、次の3点が挙げられている。①社会や世界の状況を幅広く視野に入れ、より良い学校教育を通じてより良い社会を作るという目標を持ち、教育課程を介してその目標を社会と共有していくこと。②これからの社会を作り出していく子供たちが、社会や世界に向き合い関わり自らの人生を切り開いていくために求められている資質・能力とは何かを、教育課程において明確化し育てていくこと。③教育課程の実施に当たって、地域の人的物的資源を活用したり、放課後や土曜日等を活用した社会教育との連携を図ったりし、学校教育を学校内に閉じずに、その目指すところを社会と共有・連携しながら実現させること。
- 地教行法47条の6。①校長の学校運営に関する基本方針の承認、②学校運営に関する意見の申出、③学校運営に関する評価及び情報提供。
- 栃木県は、2001年度から派遣社会教育主事制度を廃止し、新たに「ふれあい学習課」を設置し、2011年「新・とちぎ学びかがやきプラン（生涯学習推進計画四期計画）」でも、継続されることになった。
- 過小規模校の3校は、町独自に「教育活動指導助手」を配置し、国語、算数、理科、社会科の教科を中心に、複式学級編成での授業形態を解消し、学年ごとに単独での授業実施を進めていた。
- 各規模の学級数については、過小規模（1から5学級）、小規模（6から11学級）、適正規模（12から18学級）である。なお、統廃合を行う場合の適正規模は、12から24学級とされている。文部省助成課「これからの学校施設づくり」（1984）を参照。
- 統廃合対象の学校ごとに、まとめている。増減率については、対2011年増減率として示してある。図3-2から図3-5も同様である。いずれも、「那須町学校適正配置等計画 資料」に基づき、筆者が作成。なお、統廃合検討後に統合を見送った旧G小学校については、次のとおりである。

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
G小学校児童数(人)	118	115	108	132	126	130	121
G小学校増減率(%)	100.0	97.5	91.5	111.9	106.8	110.2	102.5

10 その後の検討により、2019 年度に F 小学校との統合が決定された。F 小学校校長によれば、統合後に H 小学校の地域住民の中から地域教育コーディネーターを 1 名選出する予定である。

11 3つの機能については、次のように規定している。①熟議：保護者、教員、地域住民等の当事者が集まり、課題について学習・熟慮・議論を行う。これらにより、学校と地域がどのような子供を育てていくか、何を実現していくのかという目標を共有する。また、それぞれの役割に応じた解決策を洗練し、個々人が納得して自分の役割を果たせることを可能とする。②協働：学校と地域が信頼関係の基礎を構築し、学校運営に地域住民が参画し、共有した目標に向かい共に活動することを指す。③マネジメント：校長のリーダーシップの下、目標達成に向け学校内の組織運営を工夫したり地域との関係構築を行い、地域人材や資源等を生かした学校運営を行うことを指す。（「那須町コミュニティ・スクール資料」を参照。）

## 学校運営協議会における熟議（例）

### 1 熟議とは……、

多くの当事者が「熟慮」と「議論」を重ねながら、課題解決・政策形成をしていくこと。

具体的には、……

- ①多くの当事者が集まって、
- ②課題について学習・熟慮し、議論をすることにより、
- ③互いの立場や果たすべき役割への理解が深まるとともに、
- ④解決策が洗練され、
- ⑤個々人が納得して自分の役割を果たすようになる、
- ……という話し合いのプロセス。

### 2 熟議の進め方

#### (1) 熟慮する

- ・事前に示された資料等について学習し、認識をもつ。

#### (2) 議論する

- ・以下の要領で、熟慮した結果を出し合う。
  - ①5～6名程度のグループに分かれて活動する。
  - ②各グループで1名のファシリテーターを決める。
  - ③ブレインストーミング～KJ法
    - i 課題に関するアイデアを付せんに書いて自由に出し合う。  
※付せん 1 枚につきアイデア 1 つ
    - ii 出されたアイデアをまとめて類型化する。
    - iii グループングしたものに見出しをつける。  
※グループ間の関係がわかるように見出しをつけ、囲ったり、線で結んだりする。

#### (3) 共有する

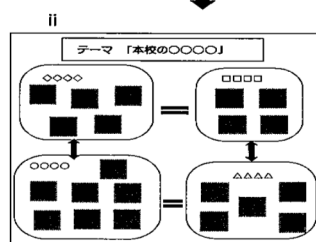
- ・発表を通して、議論の結果や結論を参加者同士が共有する。

#### (4) 振り返る

- ・各自の認識がどう変わったかを確認する。

#### (5) 活動

- ・委員として今後の学校にどう関われるかを確認し、行動する



12 前期基本計画を、2016 年度（平成 28 年度）から 2020 年度（平成 32 年度）、後期基本計画を、2021 年度（平成 33 年度）から 2025 年度（平成 37 年度）と定めている。那須町教育大綱によれば、期間について、次のように定められている。「大綱が対象とする期間は、当該大綱が那須町振興計画の施策展開を基本としており、その前期基本計画の計画期間が平成 28 年度から平成 32 年度とされていることから、その期間に合わせる。」（「那須町教育大綱」を参照。）



28	29	30	31	32	33	34	35	36	37
第7次那須町振興計画（前期基本計画）					第7次那須町振興計画（後期基本計画）				
那須町教育大綱（計画期間：5年）									
那須町教育振興基本計画（総合教育ビジョン）									

- 13 他に、基本方針は次の3点が挙げられている。①夢に向かうための教育の推進と青少年の健全育成。②「町民一人1スポーツ」の推進、③文化芸術活動の促進による創造性豊かな人づくり。
- 14 調査は、半構造化面接法（インタビューの受け手が自由に回答できる開放的な質問をインタビュー・ガイドの形にまとめ、それを用いてインタビューを行うもの）を用いインタビューを行った。引用した逐語記録は、文意を損ねない程度に補足等を行い、補足箇所は小括弧で示してある。インタビューの日時は、次に示すとおりである。那須町教育委員会：2017年2月28日、2018年9月10日。校長：2017年2月27日、2018年2月27日、2018年9月10日
- 15 具体的な目標として、次の4点を挙げている。①「子ども達に確かな学力をつける」（「学ぶ喜び」、「分かる実感」がもてる教育の実践）、②「郷土を知り郷土を愛する子ども達を育てる」（キャリア教育の視点に立った体験学習の実践）、③「幼保・小中学校の段差を低くして教育効果を上げる」（0歳から15歳までのなめらかな接続）、④「家庭、地域と園・学校が協力して教育の充実を図る」（学校運営協議会、学校支援事業等との連携強化）。
- 16 各領域の概要と推進協力者は、次のとおりである。①人間関係プログラム：「児童生徒が、人間関係を構築する際に必要なスキルを身に付け、コミュニケーション能力を高める」（推進協力者：大学教授1名）。②防災教育プログラム：「那須連山の噴火、川の氾濫などに備え、地域防災の観点から、自分や周りの人の命や安全を守ろうとする態度を育成する」（推進協力者：大学教授1名、気象台職員1名）。③プログラミング教育：「コンピュータに意図したことを指示し、自分のアイディアを形にする体験を通して、身近な課題を論理的に解決しようとする態度を育成する」（推進協力者：プログラミング教育スーパーバイザー1名）。
- 17 現在、教育方法の分野に関しては、大学関係者の協力のもと「CAREプログラム（子どもと大人の関係づくりの方法）」の試験的な導入に向けた議論を開始している。また、CAREプログラムを主催する「CARE-Japan」代表（大学教授）と、大学病院小児科部長を推進協力者として招き、2017年10月に町民が実際に体感することで、町としての取組への賛同を得ている。

#### 引用参考文献

中央教育審議会初等中等教育分科会「小中連携、一貫教育に関する主な意見等の整理」、2012年。

文部科学省「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について」、2015年。

文部科学省「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」、2015年。

文部科学省「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について ～学び合い、高め

合う教員育成コミュニティの構築に向けて～」，2015 年。  
文部科学省『『次世代の学校・地域』創生プラン～学校と地域の一体改革による地域創生～』，  
2016 年。  
エティエンヌ・ウェンガー，リチャード・マクダーモット，ウィリアム・M・スナイダー（櫻  
井祐子 訳）『コミュニティ・オブ・プラクティス』翔泳社 12，2004 年，p.110。

#### **那須町関係資料**

栃木県「栃木教育振興ビジョン（三期計画）（教育振興基本計画）」，2011 年。  
栃木県「第 10 期栃木県生涯学習審議会答申」，2013 年。  
那須町「那須町教育大綱」，2016 年。  
那須町「第 7 次那須町振興計画」，2018 年。  
那須町教育委員会「学校適正配置等検討委員会」，2007 年。  
那須町教育委員会「学校適正配置等計画」，2012 年。  
那須町教育委員会「学校支援協議会要項」，2015 年。  
那須町教育委員会「『那須町コミュニティ・スクール』資料」，2018 年。  
那須町幼保小中一貫教育検討委員会「那須町における『幼保小中一貫教育』に関する諸施策  
の方向性について（報告）」，2018 年。  
F 小学校「学校支援協議会組織図」，2015 年。  
F 小学校「学校運営協議会組織図」，2018 年。

### 第3章 高等学校の再編整備と地方創生

#### 1 節 研究の目的と背景

##### 1. 地方創生と高校

近時の政策課題としての地方創生は、いわゆる「増田レポート」や、その内容が反映されている経済財政諮問会議の「骨太方針 2014」を直接的な契機として説明されることが多い（熊本県立大学総合管理学部 COC 事業プロジェクトチーム 2018；小田切 2014；山下 2014；増田 2014）。そして、国の地方創生政策は、様々な政策領域（policy domain）から地方創生に資する施策が動員された、総合的な政策となっている。例えば、「国土のグランドデザイン 2050」で使われた小さな拠点や、地方制度調査会の「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」にある連携中枢都市

表 1－1 地方創生をめぐる動き

年/月/日	事項
2014(H26)/5/8	日本創成会議・人口減少問題検討分科会『成長を続ける 21 世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」』
2014(H26)/5/13	経済財政諮問会議「選択する未来」委員会『未来への選択—人口急減・超高齢社会を超えて、日本発成長・発展モデルを構築』（中間整理）
2014(H26)/6/24	経済財政諮問会議「経済財政運営と改革の基本方針 2014」
2014(H26)/7/4	国土交通省『国土のグランドデザイン 2050』[小さな拠点，コンパクトシティ，高次地方都市連合]
2014(H26)/9/3	第 2 次安倍改造内閣発足 [地方創生担当相，まち・ひと・しごと創生本部，新設]
2014(H26)/11/28	まち・ひと・しごと創生法公布（平成 26 年法律第 136 号）
2014(H26)/12/27	「まち・ひと・しごと創生総合戦略」，「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン—国民の「認識の共有」と「未来への選択」を目指して—」 閣議決定
2015(H27)/6/30	「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015—ローカル・アベノミクスの実現に向けて—」 閣議決定
2015(H27)/12/21	中央教育審議会「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について（答申）」
2015(H27)/12/24	「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015 改訂版）」 閣議決定
2016(H28)/3/16	地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」[連携中枢都市圏]
2016(H28)/6/2	「まち・ひと・しごと創生基本方針 2016」 閣議決定
2016(H28)/12/22	「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016 改訂版）」 閣議決定
2017(H29)/6/9	「まち・ひと・しごと創生基本方針 2017」 閣議決定
2017(H29)/12/22	「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2017 改訂版）」 閣議決定
2018(H30)/6/15	「まち・ひと・しごと創生基本方針 2018」 閣議決定
2018(H30)/12/21	「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2018 改訂版）」 閣議決定

出典：首相官邸ホームページより筆者作成

圏は、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の中で重要性が強調される（表1－1参照）。教育分野も同様であって、例えば、学校が地域再生に果たす役割が注目されている。

現在までのところ、毎年度の取組の方向性を示す「まち・ひと・しごと創生基本方針」が6月に閣議決定され、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の改訂版が毎年12月に閣議決定される、というサイクルができています。総合戦略の各年次版に共通しているのが「政策パッケージ」と呼ばれる、以下のような四つの施策群である。

- (1) 地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする、
- (2) 地方への新しいひとの流れをつくる、
- (3) 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、
- (4) 時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する。

このうち、(1)～(3)は「しごとの創生」と「ひとの創生」を目指す政策パッケージとされ、(4)は「まちの創生」の政策パッケージとされた。例えばまち・ひと・しごと創生法に基づいて2014年12月27日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」においては、「まちの創生」の政策パッケージに「公立小・中学校の適正規模化、小規模校の活性化、休校した学校の再開支援」が掲げられた。一方、高校や大学に関しては「しごとの創生」と「ひとの創生」の政策パッケージに含まれる「大学・高等専門学校・専修学校等における地域ニーズに対応した人材育成支援」「知の拠点としての地方大学強化プラン」「地元学生定着促進プラン」「地域人材育成プラン」の中で言及されている<sup>1)</sup>。

また、上記の2014年版「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に対応した「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」では、「全公立小・中学校区において、学校と地域が連携・協働する体制を構築するために、コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）や学校支援地域本部等の取組を一層促進する」という具体的な施策が構想された（この点については、本報告書第2章を参照）。

ところで、このコミュニティ・スクールの例にも表れているように、小・中学校と地域コミュニティとの関係が政策的に表現されることはこれまで多かったのに対して、高校と地域社会との連携についての関心は、比較的関心が弱かったといっていよい。ところが近年、地域社会の中で高校が果たしていた役割にも多くの関心が寄せられ、再認識されるようになってきた。例えば、2015年の中央教育審議会答申は、義務教育諸学校とは異なった高校の特性を踏まえて、コミュニティ・スクールなどを活用しながら地域の課題解決・活性化に資することを指摘したし（中央教育審議会2015）、「総合戦略（2017改訂版）」には、「3.政策パッケージ（2）-（オ）-③ 移住・定住施策の好事例の横展開」として次のような記述が加わった。

「行政・民間による地場産業の振興、移住者の受入れサポート、中高校生の県外からの受入れ等の取組により、移住者の増加を実現している市町村が一部に現れてきているところである。このため、こうした地域における行政・民間の取組についての更なる調査・分析を行い、この結果を取りまとめ発信することにより、好事例の全国への横展開を図る。」

さらに、「まち・ひと・しごと創生基本方針2018」（2018年6月15日）では、地方創生と高校改革との関連性を次のように説明する。

◎地方創生に資する高等学校改革の推進

- 高等学校は、地域人材の育成において極めて重要な役割を担うとともに、高等学校段階で地域の産業や文化等への理解を深めることは、その後の地元定着や U ターン等にも資する。
- このため、高等学校が、地元市町村・企業等と連携しながら、高校生に地域課題の解決等を通じた探究的な学びを提供するカリキュラムの構築等を行う取組を推進するとともに、進路決定後の期間を利用したインターンシップの充実等を通じて地域の魅力に触れられる取組等を推進し、地元根ざした人材の育成を強化する。
- また、これらの取組を充実させるためには、高等学校と地元市町村等の地域の関係者の間で継続的に緊密な連携を行い、地域一丸となって取り組んでいくことが必要である。そのため、地域の関係者により構築するコンソーシアムの設置など、高等学校を活用した地方創生を進めるための地域の基盤構築について、事例等の紹介も行いながら推進する。

こうして、地域社会の中で高校が果たす役割は、地方創生政策の中でも軽視できないようになっていることは間違いない。

## 2. 公立高校の再編整備と存続のスキーム

前述のように、地方創生と高校の関係に関心が集まる中、高校改革の実践事例の紹介や分析の蓄積は進んでいる（文部科学省 2018；天笠 2017；山岸 2016；山内・岩本悠・田中 2015）。また、そうした関心が寄せられることになった背景要因としての、各都道府県の公立高校再編整備の実態を把握することは重要であるが、これに関しては国立教育政策研究所による研究の蓄積がある<sup>2</sup>（杉野 2014；工藤 2008；工藤 2007；高校再編整備調査研究会 2001；屋敷 1998）。全国で再編整備の検討が行われ、再編整備計画の策定が本格化するのは平成 10 年代になってからのことである。平成 10 年代後半になって多くの都道府県で実際に再編整備が実施され、高等学校数がかなり減っていくことになる。この時期の高校再編整備の特徴は、教育の多様化を目指す高校教育改革の一環として進められたところにある。しかし、高等学校教育の特色化（魅力化）が進められる一方で、地方圏を中心に生徒減少は更に深刻さを増してきている。

そこで、本章第 2 節では、これまでの生徒減少と再編整備の動向を整理するとともに、地方創生の政策動向を受けて、都道府県の高校再編整備計画における基本的方針等に変化は生じているかどうか、どのような変化が生じているかを明らかにする。

それを受けて第 3 節では、高校の存続に焦点を当てて、高校存続という政策が選択される外在的な環境条件を分析する。第 3 節で述べるように、現在入手可能な文献や既往研究の多くは高校の所在地自治体と設置者自治体とが連携し、コーディネーターらの協力を得ながら、設置者は変更しないまま高校改革と同時に地域おこしへの貢献をするモデルが多い。例えば、生徒の全国募集をする公立高校は増えており、国土交通省の調べによれば、2018 年 6 月現在で、いわゆる離島留学（2019 年度）を募集していた高校が 14 あった（国土交通省 2018）。離島振興策としての高校の維持存続の効果については知られているところである。例えば、国土交通省は、住民基本台帳ベースで 238 の離島の人口の減少

率（1991 年から 2010 年までの 19 年間）を、小学校（分校を含む）、中学校（分校を含む）、高校、病院・診療所の各機関がない場合と、一箇所でもある場合とで比較している。小・中学校ほどではないものの、高校がある島の方が、高校がない島よりも人口の減少率が小さく、病院・診療所の有無では減少率はほとんど変わらなかった<sup>3</sup>（国土交通省国土政策局離島振興課 2015）。極端な例でいえば、所在地自治体が小規模であるために高校に在学する生徒や職員が自治体の人口維持を支えているような場合もある<sup>4</sup>。

第 3 節で取り上げるのは、設置者変更により高校を存続させる例である。ここでは北海道立高校を町立に移管した例と、町立高校を私立に移管した例の二つを取り上げる。公立高校の移管に焦点を当てた先行研究はいまだ少なく、歴史的な分析の例はあるものの、いずれも町村から都道府県への移管を対象としており（大谷 2014；濱沖 2017）、本章第 3 節と同様の関心に基づいたものとしては、北海道の道立から町立に移管された高校を分析の対象として地域社会の維持存続に公立高校が果たす役割を検討した文献がわずかに見られるにすぎない（高嶋ほか 2017）。

地方創生政策の下では、高校の存続又は廃止の政策決定が、当該高校の規模に加えて地理空間的配置の要素を勘案してなされることになる。限られた事例ではあるが、移管という存続のスキームに特徴的な外在的要因等を明らかにする。

本多正人（国立教育政策研究所）

## 注

- 1 具体的には「大学・高等専門学校・専修学校・専門高校をはじめとする高等学校において、地域の地方公共団体や企業等と連携した実践的プログラムの開発や教育体制の確立により、地域を担う人材育成を促進する」とある。
- 2 屋敷（2017）も参照。
- 3 これらの各施設がない場合とある場合の人口増減率はそれぞれ、小学校 {ない：ある＝-52%：-37%，以下、同じ}，中学校 {-40%：-36%}，高校 {-39%：-28%}，病院・診療所 {-39%：-39%} となっている。
- 4 例えば、1983 年に村立に移管された北海道おといねっふ美術工芸高校（当時、北海道音威子府高校）では入学者全員に音威子府村への住民票の移動を義務付けており、それが村人口の 2 割を占める（季刊地域編集部 2015）。

## 引用文献

- 天笠茂編『小・中・高等学校の再編整備と地域創生を視野に入れた教育施策』（平成 26 年度～平成 29 年度科学研究費補助金（基盤研究（B）26285173）研究成果報告書），2017 年。
- 大谷奨『戦前北海道における中等教育制度整備政策の研究：北海道庁立学校と北海道

- 会』学文社，2014 年。
- 小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波書店（岩波新書），2014 年。
- 季刊地域編集部「町村長インタビュー：北海道音威子府村 『北海道で一番小さな村』の村立高校，地域エネルギーの挑戦」『季刊地域』（20），2015 年，pp.110-113。
- 工藤文三編『今後の後期中等教育の在り方に関する調査研究（中間報告書）』（国立教育政策研究所平成 18 年度調査研究等特別推進経費調査研究報告書），2007 年。
- 工藤文三編『今後の後期中等教育の在り方に関する調査研究（最終報告書）』（国立教育政策研究所平成 19 年度調査研究等特別推進経費調査研究報告書），2008 年。
- 杉野剛編『高等学校教育政策全般の検証に基づく高等学校に関する総合的研究＜報告書＞』（国立教育政策研究所平成 25 年度プロジェクト研究報告，2014 年。
- 熊本県立大学総合管理学部 COC 事業プロジェクトチーム編『地方創生への挑戦』中央経済社，2018 年。
- 高校再編整備調査研究会（国立教育政策研究所）『各都道府県における高等学校の再編計画に関する調査研究』（文部科学省平成 12 年度高等学校教育多様化実践研究事業委嘱研究研究成果報告書），2001 年。
- 国土交通省「自然豊かな離島で学んでみませんか—平成 31 年度離島留学生募集地域のご案内—」国土交通省国土政策局離島振興課，2018 年 8 月 1 日。 参照先: <http://www.mlit.go.jp/common/001247509.pdf>
- 国土交通省国土政策局離島振興課「平成 25 年度新しい離島振興施策に関する調査」.国土交通省「離島の定住環境に関する有識者懇談会」第 1 回（平成 27 年 1 月 16 日）配布資料，2015 年 1 月 16 日。参照先:[http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chirit/meeting\\_H26](http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chirit/meeting_H26)
- 高嶋真之・岩瀬優・大沼春子・木村裕・寺本一平・平子裕・森田未希・篠原岳司「離島地域における超小規模高校の教育と地域おこし—羽幌町立北海道天売高等学校・天売島を事例に—」『公教育システム研究』，2017 年，pp.119-156。
- 中央教育審議会『新しい時代の教育。地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について（答申）』，2015 年 12 月 21 日。
- 濱沖敢太郎「高等学校教育における設置者負担主義の実質化過程」『日本教育政策学会年報』（24），2017 年，pp.110-122。
- 増田寛也編『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減—』中央公論新社（中公新書），2014 年。
- 文部科学省「地域との協働による高等学校改革の推進について（通知）」（平成 30 年 8 月 20 日 30 文科初第 483 号），2018 年。
- 屋敷和佳編『都道府県における高等学校の再編計画に関する研究』（平成 8 年度～平成 9 年度科学研究費補助金（基盤研究（B）（2）08451069）研究成果報告書），1998 年。
- 屋敷和佳「全国の公立高校再編整備の状況」『月刊高校教育』50（12），2017 年，pp.32-35。
- 山内道雄・岩本悠・田中輝美『未来を変えた島の学校—隠岐島前発ふるさと再興への挑戦—』岩波書店，2015 年。

山岸治男『地域を再興する高校改革の臨床—住民による課題と展望の共有を視点に』多賀出版，2016年。

山下祐介『地方消滅の罨—「増田レポート」と人口減少社会の正体—』筑摩書房（ちくま新書），2014年。



## 2 節 都道府県における高校再編整備

### 1. 本節の目的

児童生徒の増加と減少に対応して、どのように学校を整備するかは、一貫して国及び地方の教育計画の重要な課題であった。戦後、六三制の実施に伴う新制中学校の新設や新制高校設置に伴う再編整備は困難をきわめた。戦後の混乱が落ち着いた 1955（昭和 30）年前後には、中学校の規模の適正化を理由の一つとして市町村合併が進められたことはよく知られているところである。また、第 1 次ベビーブーマーが学校教育段階にさしかかる時期には教室の確保が追いつかず、「すしづめ学級」の問題が生まれた。高校においては、経済発展や高校進学率の上昇を背景に新設が相次いだ。続いて、第 2 次ベビーブーマーが高校に入学する時期には、大都市圏を中心に生徒急増対策に迫られることとなった。この時期の神奈川県における「公立高校 100 校計画」は当時全国的な注目を集めた。

しかし、その後第 3 次ベビーブームは来なかった。高校については 1989（平成元）年に生徒数はピークとなったが、以降およそ 30 年たった今も全国的に生徒数は減少し続けており、高校の再編整備は、引き続き都道府県教育計画の重要な課題となっている。

以上、今日に至る高校再編整備の前史を小・中学校の整備を織り交ぜながら概観した。これを踏まえ本節では、1989 年以降の都道府県における高校再編整備の取組を実証的に整理し、最近の新たな国の政策である「地方創生」の推進の動きが、高校再編整備の検討や計画にどのような変化をもたらしているかを分析するとともに、今後の高校再編整備の課題について若干の考察を行う<sup>1</sup>。

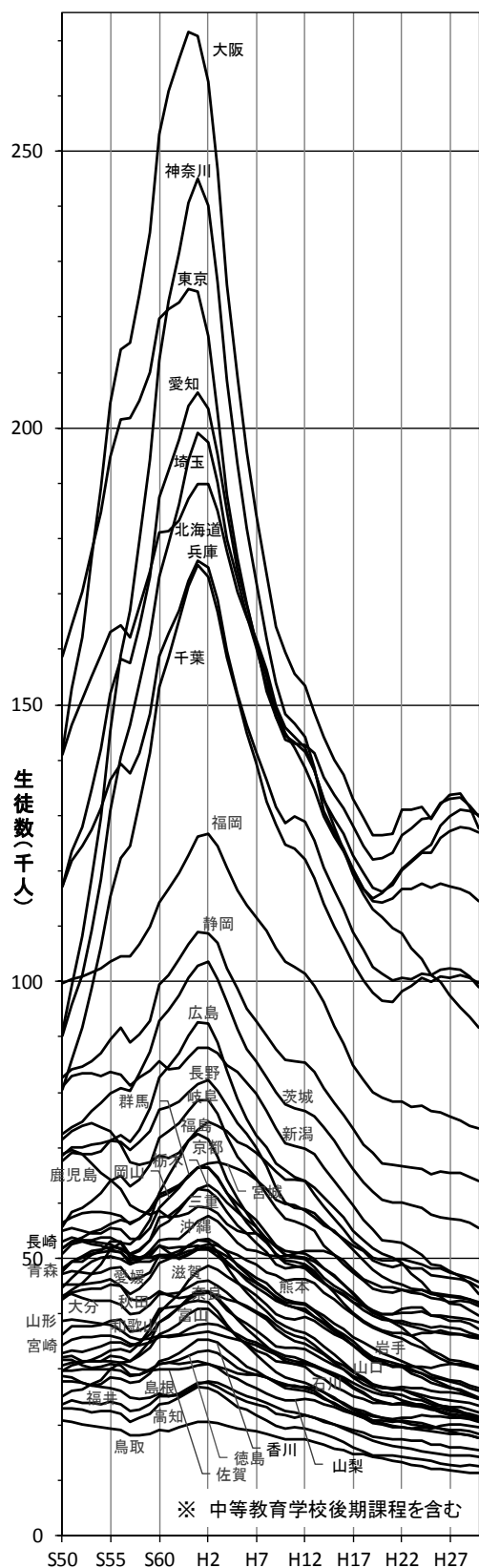
ところで、高校再編整備の動向を明らかにした研究は、地域を限定した研究は幾つか散見されるが、全都道府県を分析対象とした研究は、国立教育政策研究所が実施した研究のみである。まず、屋敷（1998）は、先導的に再編整備の検討が始まった平成一桁の時代の状況を整理した。次いで、国立教育政策研究所（2001）は、再編整備の本格的な検討が全国的に広がった時期を対象とし、全国の再編整備の検討及び計画策定について、幾つかの都道府県における詳細な再編過程の紹介とともに再編整備の最先端を明らかにした。さらに、国立教育政策研究所（2008）では、高校再編整備と表裏の関係にある高校教育改革の動向を中心に整理しているが、再編整備の着手が遅れた県においても再編整備が行われ、都道府県によっては 2 サイクル目に入ったことを明らかにしている。その 6 年後の国立教育政策研究所（2014）は高校教育改革や再編整備の検証を試みている。本節では、これらの調査研究を引継ぎ、生徒数・学校数のデータ更新と新たな高校再編整備計画等の収集を行って分析を進める。なお、最近の再編整備の状況を過去と比較しつつ明確に把握するために、以前の研究報告と重複する部分があることはあらかじめお断りしておく。

### 2. 生徒数と学校数の推移

#### （1）生徒数の推移

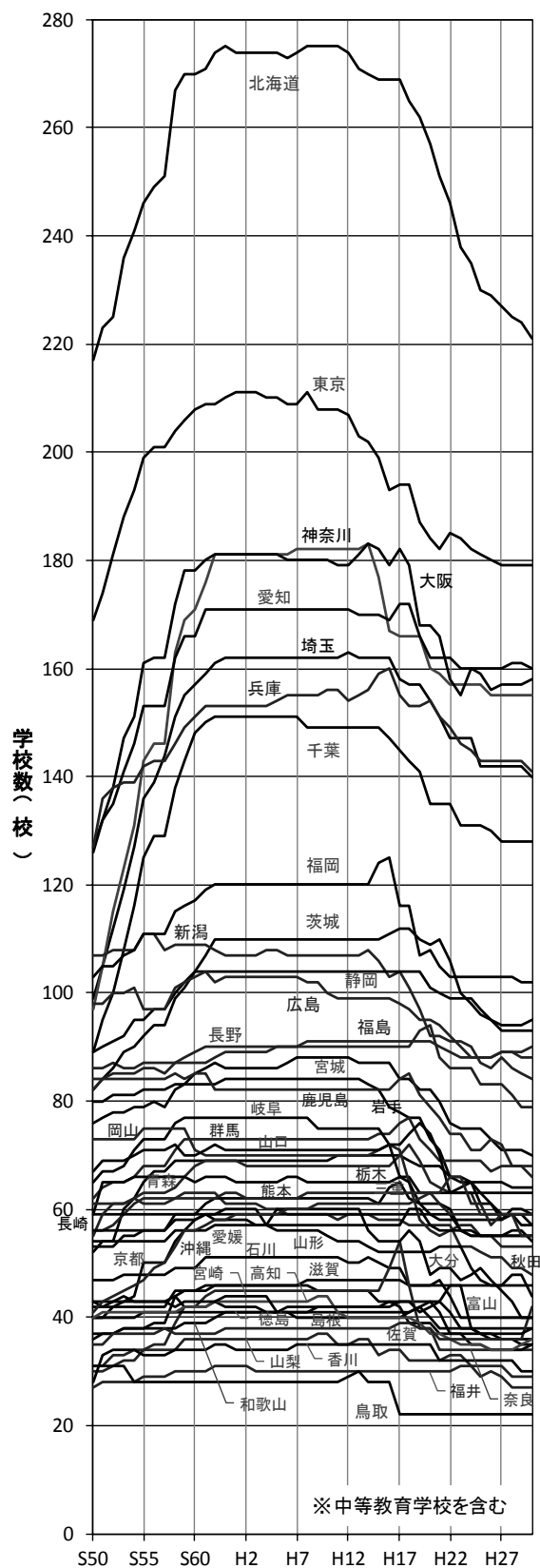
まず、再編整備の最大の要因と考えられる公立高校<sup>2</sup>の生徒数の推移を、全日制課程（以下、全日制）については図 2－1、定時制課程（以下、定時制）については図 2－3 に示す。

図2-1 生徒数の推移(全日制)



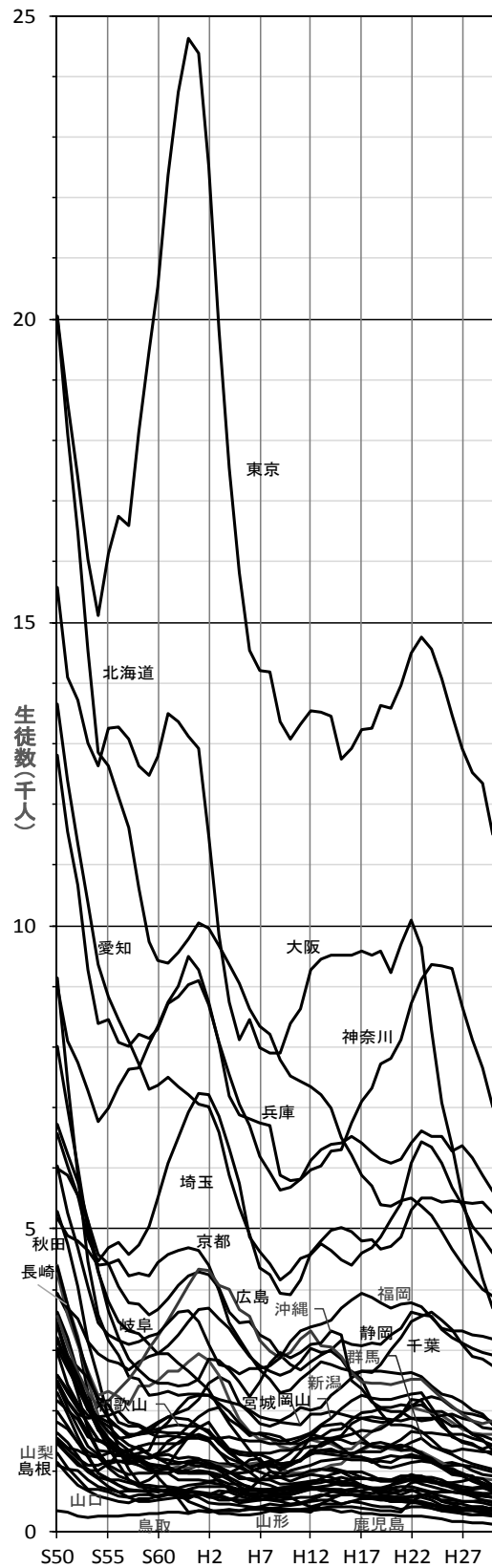
出典: 文部科学省「学校基本調査報告書」各年度版より作成

図2-2 学校数の推移(全日制)



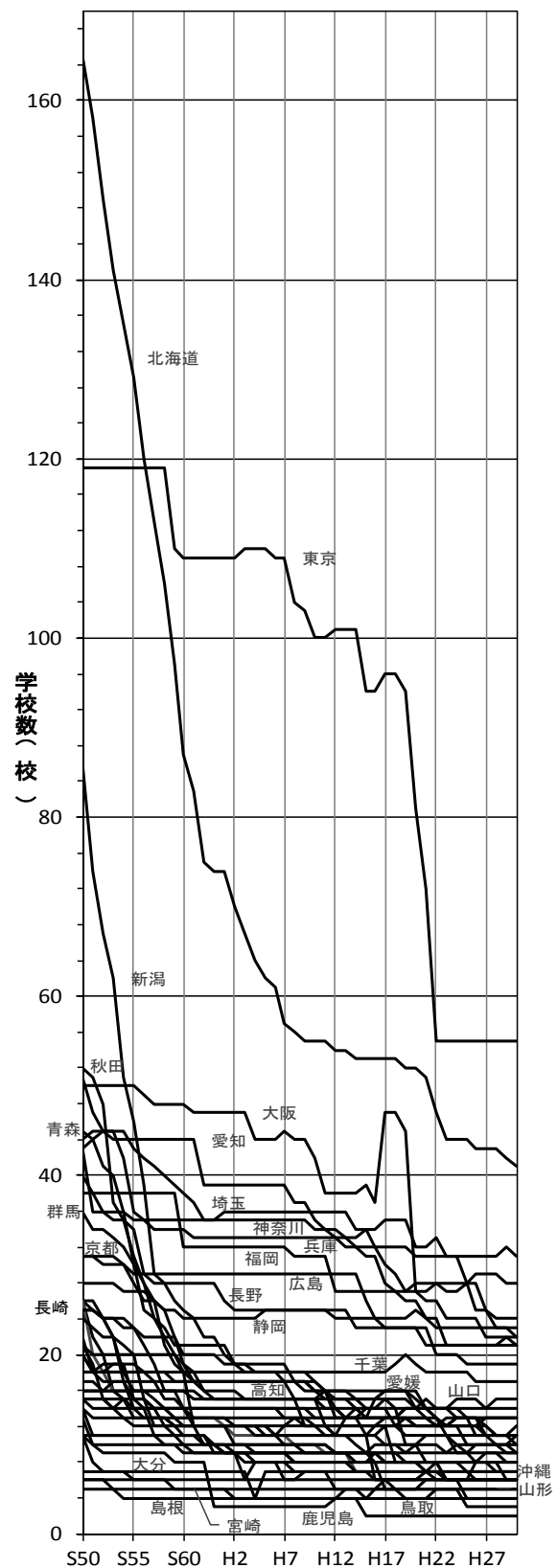
出典: 文部科学省「学校基本調査報告書」各年度版より作成

図2-3 生徒数の推移(定時制)



出典: 文部科学省「学校基本調査報告書」各年度版より作成

図2-4 学校数の推移(定時制)



出典: 文部科学省「学校基本調査報告書」各年度版より作成

全日制生徒数に見る特徴の第1は、大都市圏に位置する都府県は生徒数が多いこと及び鋭い生徒数の変化を示していることである。ただし、北海道については大都市圏に位置する都道府県と同じような増減のカーブを描いていることは注意が必要である。第2は、生徒数の増減が描くピーク前とピーク後の形状にも表れている。大都市圏に位置する都府県では、ピーク前もピーク後も生徒の増加及び減少の変化が著しいのに対して、地方圏に位置する県においては、ピーク前のいわゆる急増期が大都市圏に位置する都府県ほど急ではないため、相対的に緩やかな山を描いていたり、中には山らしい山がなく、ひたすら漸減傾向が続いているように見えたりする県もある。第3は、大都市圏に位置する都府県では、2008（平成20）年以降に一時的に減少から増加へ転じ再び減少に向かっていることである。

このように、過去40年余りにおける全日制課程の生徒数増減は、北海道を例外とし、大きくは大都市圏に位置する都府県と地方圏に位置する県で明確な違いがある。1989年のピーク時以降の全国的な減少も目を見張るべき大きな特徴である。2018（平成30）年の生徒数が、1989年の生徒数の半数を切った都道府県は、北海道、青森、秋田、新潟、大阪、和歌山、広島、山口、愛媛、高知、長崎、大分の12道府県である。

これに対して、定時制は様相が異なる。まず、1989年前後に生徒数がピークとなるのは、埼玉、東京、神奈川のみであるが、この3都県にしても昭和40年代の方が生徒数は多く<sup>3</sup>、1989年前後の山は、長いスパンで見れば、定時制課程から全日制課程へ生徒数が移っていくという大きな流れの中での一時的な変化と見ることができる。また、平成20年代に生徒数が増えて山を描く都道府県もある。このような生徒増減の動きは、大都市圏と地方圏のいずれに位置するかで区分できるわけではなく、都道府県の生徒数変化や都道府県における定時制独自の政策によるものと考えられる。

## （2）学校数の推移

全日制については（図2-2）、1989年から10年間程度は高校数に変化がない、つまりこの間に再編整備を行っていない都道府県が多いことを示している。全国的な減少は平成10年代より進行している。なお、高校の場合、再編整備によって新校が設置されても、以前の高校は学年進行に伴い生徒が卒業するまで2年間は学校が存続するので、統計上は一時的に増えるという現象が起こるので注意が必要である。特に、佐賀県は2018年の再編整備の実施に伴い、一つの学校が複数キャンパスに校舎を持つ「校舎制」<sup>4</sup>を導入したので、学校数は6校増えている。また、大都市圏に位置する都府県では、1989年以前の生徒急増期に高校が増えた数よりも、1989年以降に減った数の方が少なく、結果として急増期前よりも2018年方が高校数は多い。

全体としては、生徒数の急速な減少に対して、学校数の減少は緩やかである。その結果として学校の小規模化の進行していることになる。

定時制については（図2-4）、1989年以降全ての都道府県で学校数は減少している。ただし、もともと学校数が相対的に少ない県を中心に、減少幅は小さい状況にある。

## 3. 高校教育改革・再編整備計画の策定と再編整備

### （1）高校教育改革の進行と再編整備

1989 年以降生徒減少期に入って、高校教育は高校教育改革によって大きく変化した。臨時教育審議会の提案、中央教育審議会の答申、文部省の「高等学校教育の改革の推進に関する会議」報告等を受けて高校制度改革が行われ、単位制の導入、総合学科の創設、中高一貫教育の導入などが実現した。それら、新しいタイプの高校の設置は高校改革の推進役となった。当時の高校教育改革の代名詞であった、多様化する生徒に応じて多様な教育を展開しようとする「高校教育の多様化」はこうして始まった。

一方で再編整備は、減少期に入ってしまったら、過疎地における小規模校の在り方が継続して問題となっていた都道府県以外では、余り関心を持たれることはなかった<sup>5</sup>。その状況に変化が生まれるきっかけになったのが、1997 年 9 月に公表された東京都の「都立高校改革推進計画」であり、1998 年 3 月の鳥取県「高等学校教育改革基本計画」である。東京都の計画は、適正規模の範囲にある学校でも必要であれば、再編整備を行うというものであった。鳥取県の計画は、県立高校全校を対象とする計画であり、「中間まとめ」の段階では「高等学校再編基本計画」と呼ばれていたが、最終的には「高等学校教育改革基本計画」とされたのである。共に、単なる統廃合の計画ではなく、課題を抱える高校を再編整備によって新しいタイプの高校に転換する手法が展開されている点で、画期的な計画であった。高校再編整備と高校教育改革を組み合わせて進める方法は、他府県から注目され参考とされた。

平成 10 年代に入って各都道府県が高校再編整備や高校教育改革を内容とする計画を策定するようになる（分けて策定されることはないことから、以下では「再編整備計画」に統一して示す。）。一般的には、外部の有識者や関係者からなる審議会の答申を受けて、都道府県教育委員会で基本的な方針を策定し、次いで具体的な計画を策定するというパターンである。表 2-1 は、2018 年 10 月現在における最新の審議会答申ないし再編整備計画を一覧にしたものである。生徒減少が始まって 30 年近くたつ現在では、2 サイクル目、3 サイクル目の再編整備・高校改革が進行している都道府県もある。なお、無記入は、再編整備計画が終了し、現在該当する答申や計画がないことを示す。

## （2）学校数増減の経年変化

これまで見てきた学校数の減少は、表 2-1 に示す計画あるいはそれ以前の計画実施の結果である。全国における毎年度の学校数の変化は図 2-5 のとおりである。全日制と定時制における前年度からの学校数の増減を見ると、定時制では、平成一桁の時代よりまとまった数の再編整備が進行している状況があるが、全日制では余り見られない。全日制課程で再編整備が本格化するのには、平成 10 年代に入ってからであり、2005 年前後のいわゆる平成の大合併を契機に一気に拡大した。2007 年度には全国で 80 校もの減少であった。全国的には、平成 10 年代以降に高校教育改革を含む再編整備の検討と計画策定を行った都道府県が多く、それら都道府県で平成 10 年代後半に再編整備が実施に移された様子が図 2-5 には表れている。

なお、定時制については、2008 年には 40 校近い減少となっている。その一方で、図 2-3 のように一部の都道府県に生徒数増加があったということは、再編整備による定時制における新しいタイプの高校の一つである多部制単位制高校設置の影響ないし効果の大きさを示している。

表2-1 高校再編整備に関する計画等

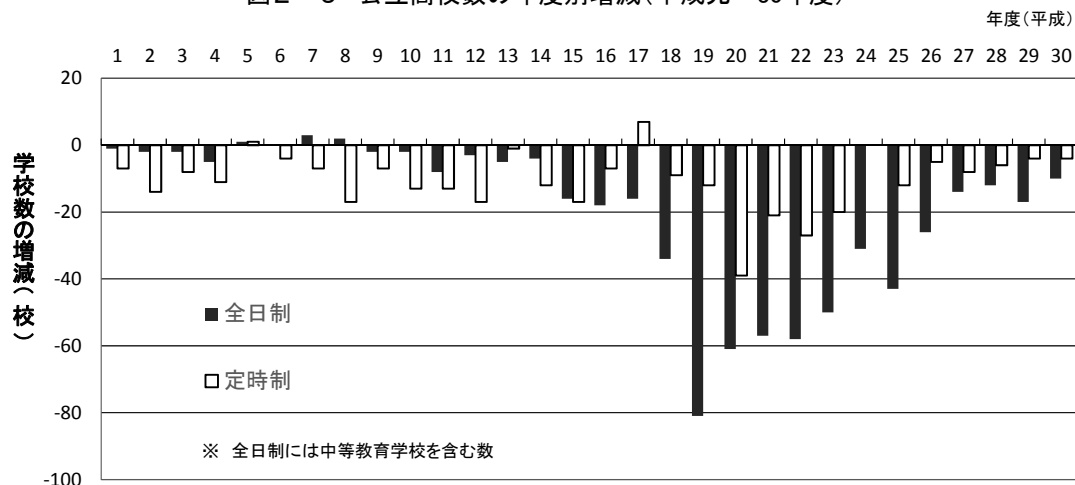
&lt;2018(平成30)年10月現在&gt;

1	北海道	H29.9 公立高等学校配置計画[H29～31]
2	青森	H29.7 青森県立高等学校教育改革推進計画第1次実施計画[H30～34]
3	岩手	H28.3 新たな県立高等学校再編計画[H28～32]
4	宮城	H29.2 新県立高校将来構想第3次実施計画[H29～32]
5	秋田	H28.3 第7次高等学校総合整備計画[H28～37]
6	山形	H29.3 県立高校再編整備基本計画[H27～36]一部改訂
7	福島	H29.11 県立高等学校改革基本計画[H31～40]
8	茨城	H27.12 第2次県立高等学校再編整備後期実施計画[H29～32]
9	栃木	H29.11 第二期県立高等学校再編計画[H30～34]
10	群馬	H23.3 高校教育改革推進計画[H24～33]
11	埼玉	H30.4 魅力ある県立学校づくり実施方策策定に向けて(再編整備の進め方)
12	千葉	H30.3 県立学校改革推進プラン[H24～33]一部改訂・第4次実施プログラム
13	東京	H28.2 都立高校改革推進計画新実施計画[H28～30]
14	神奈川	H28.1 県立高校改革実施計画(全体)[H28～39]・I期[H28～31]
15	新潟	H29.7 県立高校等再編整備計画[H30～32]
16	富山	H30.7 県立高校再編の実施計画(素案)[総合教育会議]
17	石川	—
18	福井	H29.12 県立高等学校再編整備第3次実施計画(丹南地区)[H30～37]
19	山梨	H21.10 県立高等学校整備基本構想[H22～31]
20	長野	H30.9 「高校改革～夢に挑戦する学び～」実施方針
21	岐阜	H30.4 岐阜県立高等学校の活性化に関する検討まとめ<平成29年度>
22	静岡	H29.8 ふじの国魅力ある学校づくり推進計画(第三次長期計画)[～H40]
23	愛知	H28.2 県立高等学校教育推進実施計画(第1期)[H29～31]
24	三重	H29.3 県立高等学校活性化計画[H29～33]
25	滋賀	H24.12 滋賀県立高等学校再編基本計画[～H33]・実施計画[概ね5年]
26	京都	H24.12 府立高校特色推進プラン
27	大阪	H30.8 大阪府立高等学校・大阪市立高等学校再編整備計画(案)[2019-2023]
28	兵庫	H20.2 県立高等学校教育改革第二次実施計画[H21～]・H29.3 県立高等学校における専門学科等の設置等について
29	奈良	H30.10 県立高等学校適正化実施計画[概ね10年間]
30	和歌山	H28.4 県立高等学校再編整備基本方針・H28.6 実施計画(串本古座高校)
31	鳥取	H28.3 今後の県立高等学校の在り方に関する基本方針[H31～37]
32	島根	H30.3 今後の県立高校の在り方検討委員会(提言)
33	岡山	H29.11 岡山県高等学校教育研究協議会(提言)
34	広島	H26.2 今後の県立高等学校の在り方に係る基本計画[H26～35]
35	山口	H29.3 県立高校再編整備計画[～H36]・実施計画[H29～32]
36	徳島	H18.3 高校再編方針[H18～30]
37	香川	H21.10 県立高校の再編整備基本計画[H23～33]
38	愛媛	H29.5 県立高校再編整備について
39	高知	H26.10 県立高等学校再編振興計画[H26～35]・前期実施計画[～H30]
40	福岡	—
41	佐賀	H28.12 新たな生徒減少期に対応した佐賀県立高等学校再編整備実施計画(第2次)
42	長崎	H28.9 長崎県立高等学校教育改革第8次実施計画[H29～31]
43	熊本	—
44	大分	—
45	宮崎	H30.5 宮崎県立高等学校教育整備計画後期実施計画[H31～34]
46	鹿児島	H22.3 鹿児島県公立高校再編整備等検討委員会答申
47	沖縄	H24.3 県立高等学校編成整備実施計画[H24～33]

注:各都道府県における最新の計画や答申等について、公表年月、名称の順に示す。[ ]は計画期間を示す。「—」は計画が終了し、現在、該当する計画や答申はないことを示す。

出典:都道府県教育委員会ホームページの資料を基に作成

図2-5 公立高校数の年度別増減(平成元～30年度)



出典: 文部科学省「学校基本調査報告書」各年度版データより作成

#### 4. 再編整備の検討と実施

##### (1) 適正規模

各都道府県の審議会においては、再編整備の検討に際して適正規模の検討が一般的である。加えて、適正規模を踏まえた再編整備基準の検討が行われる場合がある。表2-2は各都道府県の審議会答申や計画において示されている適正規模等(「標準規模」や「望ましい規模」等と呼ぶ場合を含む)である<sup>6</sup>。宮城県や奈良県は設定していない<sup>7</sup>。1学年4～8学級が26道県で半数を超える。6～8学級が8府県(2割弱)となっている。地域や学科等で分けて設定する場合は、「その他」に掲載している。「適正規模」の範囲は一度設定されたら、その後も変えないというわけではなく、新たな審議会や計画で設定し直されることがある。1997年には、全国の16都府県で「適正規模」を設定していたが、最も多かったのは1学年「6～8学級」であり、半数の8県において設定されていた<sup>8</sup>。つまり、新たに設定する場合に、規模を下げて設定する都道府県があったということである。

では、適正規模はどのように扱われるのか。大きくは、次のように分類できる。第1は、適正規模を再編整備の目安とするやり方で、適正規模の範囲にない場合、何らかの対応を図るというものである。第2は、適正規模を再編整備の目安にはするものの、特定の学校については別途、再編整備の検討基準を設けるやり方である。そして、第3には、適正規模を再編整備によって新たに整備する学校の規模の目安とするやり方である<sup>9</sup>。ただし、第1の適正規模を再編整備の目安にする都道府県において、適正規模に満たない場合に直ちに再編整備が実施されるわけではないことには注意が必要である。都道府県教育委員会が再編整備について地元関係者と協議をしても理解が得られず、結局、再編整備の実施計画の対象校に取り上げられない場合もあるし、実施計画に学校名が挙がっても、その後の地元との協議が進まず実現しない場合も実際に見られる。

表2-2 答申・計画に見る適正規模等(全日制)

&lt;2018(平成30)年10月現在&gt;

都道府県	記載計画等	適正規模等（1学年の学級数）						その他
		3 5 8	4 5 6	4 5 8	5 5 8	6 5 8		
1 北海道	H30.3これからの高校づくりに関する指針			○				
2 青森	H28.8 青森県立高等学校教育改革推進計画基本方針							4学級以上(基本) / 6学級以上(重点校) / 1専門学科4学級以上(拠点校)
3 岩手	H27.4改定「今後の高等学校教育の基本的方向」		○					
4 宮城	H25.2 新県立高校将来構想第2次実施計画							<設定なし>
5 秋田	H28.3 第7次高等学校総合整備計画			○				
6 山形	H29.3 県立高校再編整備基本計画一部改訂			○				
7 福島	H29.11 県立高等学校改革基本計画			○				
8 茨城	H21.7第2次県立高等学校再編整備の基本計画			○				
9 栃木	H29.11第二期県立高等学校再編計画			○				
10 群馬	H23.3高校教育改革推進計画			○				
11 埼玉	H30.4 魅力ある県立学校づくり実施方策策定に向けて					○		
12 千葉	H24.3県立学校改革推進プラン							都市部：6～8学級/郡部：4～8学級
13 東京	H14.10都立高校改革推進計画新たな実施計画		○					
14 神奈川	H11.11県立高校改革推進計画					○		
15 新潟	H28.3県立高校の将来構想			○				
16 富山	H28.4県立学校整備の在り方に関する報告書			○				
17 石川	H19.10県立高等学校の活性化推進計画			○				
18 福井	H21.3県立高等学校再編整備計画			○				
19 山梨	H21.10県立高等学校整備基本構想			○				
20 長野	H29.3学びの改革 基本構想							都市部存立普通校：6学級以上/都市部存立専門校：3学級以上/中山間地存立校：3学級以上/中山間地存立特定校：1学級
21 岐阜	H28.3岐阜県立高等学校活性化計画策定委員会			○				
22 静岡	H30.3ふじのくに魅力ある学校づくり推進計画					○		
23 愛知	H13.11県立高等学校再編整備基本計画					○		
24 三重	H29.3県立高等学校活性化計画	○						
25 滋賀	H24.12滋賀県立高等学校再編基本計画					○		
26 京都	H16.7府立高校改革推進計画(Ⅱ)							学年制全日制高校：8学級程度/単位制高校：6学級程度
27 大阪	H10.5大阪府学校教育審議会答申					○		
28 兵庫	H20.2県立高等学校改革第二次実施計画							普通科6～8学級(生徒減少継続地域では3学級以上)/総合学科4学級以上/職業教育を主とする学科の単独校3学級以上
29 奈良	H30.4県立高等学校適正化推進方針							<設定なし>
30 和歌山	H28.4 県立高等学校再編整備基本方針			○				
31 鳥取	H28.3今後の県立高等学校の在り方に関する基本方針			○				
32 島根	H21.2県立高等学校再編成基本計画			○				
33 岡山	H29.11岡山県立高等学校教育研究協議会提言			○				
34 広島	H26.2今後の県立高等学校の在り方に係る基本計画							中山間地：2～6学級/それ以外：4～8学級
35 山口	H27.3第2期県立高校将来構想(H27～36)			○				
36 徳島	H14.2徳島県高校教育改革推進計画			○				
37 香川	H20.9県立高校の学校・学科の在り方検討会議				○			
38 愛媛	H19.11県立学校再編整備計画検討委員会			○				
39 高知	H26.10県立高等学校再編振興計画			○				
40 福岡	H11.12県立高等学校再編整備基本計画					○		
41 佐賀	H26.12 新たな生徒減少期に対応した佐賀県立高等学校再編整備実施計画(第1次)			○				
42 長崎	H21.3第二期長崎県立高等学校改革基本計画			○				
43 熊本	H18.3県立高等学校教育整備推進協議会(第二期)報告			○				
44 大分	H17.3再編整備指針					○		
45 宮崎	H24.3宮崎県立高等学校教育整備計画[基本計画]			○				
46 鹿児島	H22.3 鹿児島県公立高校再編整備等検討委員会答申		○					
47 沖縄	H24.3県立高等学校編成整備計画			○				
計		1	3	26	1	8		8

出典：各都道府県ホームページ資料等より作成



生徒数減少のスピードに対して学校数減少がゆっくり進行している理由の一つはここにある。また、適正規模とは別に再編整備の検討基準を別途設ける場合においても、小規模化が進んで検討対象となりそうな学校が生じてきた場合に、再編整備の対象になることを回避できるように検討基準を更に下げる動きも全国的に見られる。これまた学校数の減少が進まない理由の一つである。

## （２）再編整備の検討基準

では次に、適正規模とは別に再編整備の検討基準を設ける都道府県はどの程度増えたのか。過去の調査研究によれば、2000 年末には既に過半数の 24 道県に及んでいた<sup>10</sup>。しかし、再編整備計画等を見れば、2018 年 10 月現在では更に数が増えており、8 割近い都道府県の再編整備計画において適正規模とは別に再編整備の検討基準を設ける、あるいは適正規模に満たない学校の存続を許容する考えを示している。このように、学校規模の在り方に関しては、適正規模と再編整備の基準の双方を設ける考え方が大半となってきた。これもまた、高校の小規模化が進んだことを表している。

表 2－3 は、再編整備計画の中の再編整備の検討基準を例示したものである。適用する学校の条件の細かさ、そして最終的に再編整備の対象となるまでに学校等が行うべき取組についても説明されていることは注目される。ここで北海道を例に取り、過去の再編整備の検討基準と比較してみる。北海道の 2000 年 6 月の「公立高等学校配置の基本指針と見通し」では、適正規模を下回る基準として、近隣の高校への通学が可能な場合の 1 間口校（1 学年 1 学級の意味）と 2 間口校（同じく 2 学級）において統廃合の検討を始める条件、そして、近隣の高校への通学が不可能又は極めて困難な場合の 1 間口校及び 2 間口校の統廃合の検討を始める条件が示されていたにすぎない。したがって、現在の基準がいかに詳細にわたっているか分かる。最近の細かなケース別の条件は、具体的な学校を想定していることの表れでもある。

## （３）小規模校維持の条件となる地域との連携

表 2－3 から、最新の再編整備の方針を知ることができる。一つは、1 学年 1 学級規模の高校においても、条件を満たせば本校として維持することを方針に掲げているケースが示されていることである。募集停止により近隣に通える高校がなくなること、高校進学に大きな影響を受けてしまう可能性のある地域を抱える都道府県の対応であり、地方圏に位置する中でも特に局地的に生徒減少が著しい道県を中心に見られる。

もう一つは、再編整備の検討基準に示された地元市町村を含めた地域との関係についてである（下線参照）。例えば、北海道の「これからの高校づくりに関する指針」では、地域連携特例校は、学校と地域の連携・協働をより一層推進するため、市町村、小・中学校、地元企業などで構成する組織等の設置、コミュニティ・スクール（学校運営協議会）の活用を検討するとされており、このような取組が前提となっているのである。他県では、学校運営協議会（栃木）、地域との連携による活性化（三重）、学校活性化協議会、中高学園構想〔仮称〕（広島）、連携型中高一貫教育校、連携型小中高一貫教育校（長崎）<sup>11</sup> などが見られる。以上のように、学校と地域の連携強化は、小規模校を維持するための前提ないし必要条件となっており、地域に必要とされ、地域からの協力が得られ、地域との連携を十分に図ること

が可能な場合には小規模校であろうと、再編整備を行わずに維持するとの方針を読み取ることができる。

表2-3 再編整備検討基準の例(全日制)

<p><b>北海道 &lt;H30.3「これからの高校づくりに関する指針」&gt;</b></p> <p>①可能な限り「望ましい学校規模」を維持</p> <p>②小規模校(第1学年3学級以下の高校)の取扱い</p> <p>a 第1学年3学級の高校 可能な限り望ましい学級規模となるよう近隣の高校と再編。</p> <p>b 第1学年2学級以下の高校 中卒者数の状況、学校規模、欠員の状況、地元からの進学率、通学区域における同一学科の配置状況などを総合的に勘案し、順次、再編整備。</p> <p>(a)離島にある高校の取扱い 第1学年の在学者数が10人未満となり、その後の生徒の増が見込まれない場合は再編整備。</p> <p>(b)地域連携特例校(第1学年1学級の高校のうち、地理的状況等から再編が困難であり、かつ地元からの進学率が高い高校)の取扱い 第1学年1学級の高校のうち、地理的状況等から再編が困難であり、地元からの進学率が高い高校は地域連携特例校として存続を図る。 第1学年の在学者数が20人未満となり、その後も生徒の増が見込まれない場合は再編整備。</p> <p>(c)農業、水産、看護又は福祉に関する学科を置く高校の取扱い 第1学年の在学者数が20人未満となり、その後も生徒の増が見込まれない場合は再編整備。</p> <p>(d)地域の取組を勘案した特例的扱い 第1学年1学級の高校のうち、<u>地域連携特例校及び農業、水産、看護又は福祉に関する学科を置く高校については、所在市町村をはじめとした地域における高校の教育機能の維持向上に向けた具体的取組とその効果を勘案し、再編整備を保留。</u>ただし、第1学年の在籍者数が2年連続して10人未満となった場合は再編整備。</p> <p>③複数学科設置校の取扱い 中卒者数の状況に応じて学科の再編整備などを進めるほか、第1学年全体で40人以上の欠員があり、その後の生徒数の増が見込まれない場合においても、地域の実情や学校・学科の特性を考慮しながら学科を再編整備。</p> <p>④都市部において複数の高校がある場合の取扱い 第1学年4学级以上の高校においても、地域の実情などを踏まえながら再編。</p>	
<p><b>栃木 &lt;H29.11「第二期県立高等学校再編計画」&gt;</b></p> <p>①県の周縁部に位置する一部の学校では、特例として適正規模未満で学校を維持する場合もある。 (3学級特例校、2学級特例校)</p> <p>②将来的にも募集定員の確保が困難であると見込まれる場合、3学級特例校については統合するか、2学級特例校として維持する。</p> <p>③2学級特例校については、2学級での生徒募集から3年目以降、入学者が2年連続して募集定員の2/3未満となった場合は地元地域と十分に協議して、原則として統合を行い、募集停止とする。</p> <p>④特例校では、<u>学校運営協議会制度を導入するなど、地域と一体となって魅力ある学校づくりや地域を支える人材育成に取り組み、生徒の確保に努める。</u></p>	

### 三重 <H29.3「県立高等学校活性化計画」>

- ①1学年2学級の高等学校は、改めて設置の維持を検証しつつ、特に存続が必要と考えられる場合は活性化に取り組む。
- ②地域の協力による活性化の取り組みが困難な場合や近隣の高等学校との統合や分校化がよりよい教育環境を維持する上で望ましいと考えられる場合には、統廃合を視野に入れて活性化に係る協議を行う。
- ③1学年3学級の高等学校であっても地域全体の高等学校の在り方を考える中で、近隣の高等学校との統廃合等による活性化も検討する。

### 広島 <H26.2「今後の県立高等学校の在り方に係る基本計画」>

- ①1学年3学級以下の学校については、学校間の連携や地域と連携した特色づくり等の活性化を図る。
- ②1学年1学級の全日制高校については、各校学校活性化協議会(学校関係者、所在する市町及び市町教育委員会等で構成)を設置し、活性化策を検討。活性化策検討・実施の3年経過後、全校生徒数が2年連続して収容定員の2/3(80人)未満となった学校については、近隣の高校のキャンパス校化(分教室)、特定の中学校との中学園構想(仮称)の移行、統廃合(市町立学校への移行を含む)のいずれかとする。ただし、教育活動や部活動において地域の支援を受けながら全国トップレベルの特筆すべき実績を上げ、将来も同等の成果が見込まれる学校は別途検討。
- ③中山間地以外では、今後の生徒減少に対して1学年4～8学級の学校も含め統廃合を検討する。

### 長崎 <H21.3「第二期長崎県立高等学校改革基本計画」>

- ①1学年3学級以下の学校において、2年続けて、第一学年の在籍者が募集定員の2/3未満の場合、原則として統廃合を検討する。
- ②一島一高等学校に準ずる通学上の不便さを抱える地域の高等学校については、定める要件を満たす場合は特例として連携型中高一貫教育、又はキャンパス校の導入を検討する。
- ③連携型中高一貫教育校又はキャンパス校を導入した学校において2年連続して第一学年の在学者が募集定員の1/2未満の場合統廃合を検討する。
- ④同一市町又は近隣の市町に所在する二の学校において、1学年の学級数が2校合わせて標準規模学級(4～8学級)になる場合、効果的な教育機能を確保する観点から統合を検討する。
- ⑤再編整備を進める際に、特色ある学校づくりを図るために新たな教育内容・方法等の導入が必要とされる場合、同一の市町又は近隣の市町に所在する二以上の学校の統合を検討する。
- ⑥一島一高等学校における連携型小中高一貫教育を導入した高等学校については、当分の間本校として維持することとし、将来の生徒数の状況によっては再編の在り方を検討する。

出典:各道県の再編整備計画等に基づき作成。下線は筆者による。

## 5. 高校再編整備と地方創生

### (1) 高校再編整備をめぐる方針の変更

以上、各都道府県における適正規模及び再編整備の検討基準の比較から、再編整備の動向をたどり、従来よりも小規模校を許容する流れがあることが明らかになった。これからも続

く生徒減少に対して再編整備をどのように進めるかについては、今後も各都道府県において重要な検討課題になると考えられるが、最近の再編整備計画等において、これまでとは異なる方針を見ることができる。

一つは、再編整備を行う前に高校の活性化を優先する方針を打ち出した例である。岐阜県立高等学校活性化計画策定委員会は、2016年3月に「審議会のまとめ」の答申を行った。

「審議のまとめ」では、1学年4～8学級を望ましい学校規模とし、それを下回る学校については、再編整備の検討対象としていた。県教育委員会では、これを受けて2017年度中に再編整備の検討基準の提示を含む県立高校の活性化計画を発表する予定であった。しかし、総合教育会議で出された意見を受けて、小規模化の進行が急な学校についても、「地方創生の観点から当面は小規模校として学校を維持し、単独校としての活性化の一層の推進を図る」こととなった<sup>12</sup>。

もう一つは、新たな再編整備を積極的に打ち出すことなく、魅力ある高校づくりを目指そうとする計画の策定である。島根県では、2009年2月策定の「県立高等学校再編成基本計画」において10校を再編整備検討対象校として挙げていたが、計画期間中に再編整備を行うことはなかった。その後、表2-1に掲載した「今後の県立高校の在り方検討委員会」の答申（2018年3月）を受けて、翌年2月に県教育委員会は「県立高校魅力化ビジョン」を公表するが、ここでは、「地域に根ざした小さな高校が魅けた大きな教育効果を全県に広げ、全国に誇れる島根らしい魅力ある高校づくりを進める」ことが目指されており、再編整備を進めるとの記述はない。再編整備の検討対象校であった県立隠岐島前高校<sup>13</sup>が、地元自治体の全面支援による取組の結果、島外及び県外からも生徒を集めて学級増にもこぎ着けるといふ大きな成果を上げ、高校による地方創生のモデルとして全国的に名が知られているが、このような地域と高校による連携の取組を全県的に広げる方針が打ち出されている。これは、「離島・中山間地域における高校と町村が連携して実施する高校の魅力化・活性化の取組を支援し、高校を『核』として地域の活性化を図る」<sup>14</sup>とする島根県の「総合戦略」に沿ったものである。

## （2）地域創生の取組と高校再編

ところで、前掲表2-3から分かるように、長崎県の再編整備の検討基準では、一つの島に1校しかない高校の扱いが特別に示されている。この背景には、離島振興という県の重要な政策課題がある。長崎県は、五島列島の3地区で中学校と高校の連携による「『島』振興若者定着事業」を1998年度まで実施し、連携型中高一貫教育を経て、2005年度からは県教育委員会、地元自治体の教育委員会、小・中・高校関係者からなる組織を設けて小中高一貫教育を推進している。地域住民との交流・連携はもちろん、地域を知り地域の課題を考える学習も進められている。現在、国の地方創生政策、あるいは文部科学省の「『次世代の学校・地域』創生プラン」により、学校を核とした地域創生が注目を集めているが、既に長崎県の離島では20年を超える取組の蓄積があり、その意味で、長崎県は高校による地域創生の先進県といえることができる。

以上3県の紹介をしたが、市町村レベルで見れば、高校による地域創生の取組は全国各地で取り組まれている<sup>15</sup>。以下は、県の再編整備計画に影響を与えた事例である。まず、山間部にある岩手県立岩泉高校は、地元の岩泉町の「まち・ひと・しごと総合戦略」に、同校へ

の進学者数、地元企業でのインターシップ受入れ者数、高校生の地元就職率が重要業績評価指標（KPI）に盛り込まれるほど、地域人材の確保・育成の観点から大きな期待が以前から寄せられており、町からは生徒通学費の補助、部活動への補助、模試・資格試験費補助など大きな支援を受けていた。岩手県の高校存続の最低基準は1学年2学級であって将来の存続が危ぶまれていたが、2015年に策定された県の新しい再編整備計画では特例とされ、1学年1学級になっても再編整備の対象にはならないこととなった。その理由を県教育委員会は、「地方創生の取組等を考慮した結果」と説明しており<sup>16</sup>、町の取組が評価された形となった。

次に、長野県立白馬高校は、2014年に「1学年2学級規模の定員に満たない学校の再編基準」に該当した。そこで、地元の白馬・南谷の両村が高校支援策を含む「地域案」を県教育委員会に提出し協議した結果、地元と県教育委員会の連携による地方創生のモデルとして新しい学校運営が期待できることなどを理由に、2016年度から生徒を全国募集する国際観光学科が設置され、普通科と併せて1学年2学級となる新たな学校づくりが開始された<sup>17</sup>。なお、新学科開設直前の2016年3月に長野県高等学校将来像検討委員会は、審議のまとめを公表し、高校再編整備の必要性を述べる中で、「高校は地域づくりの核になるという地方創生の視点も踏まえて検討することも必要である。」とも説明している。しかし、再編整備の基本的方針を変更したわけではないから、白馬高校の新学科開設は例外的な対応であったと言える。

### （3）地方創生と教育環境の改善

以上のうち、隠岐島前高校、岩泉高校、白馬高校の取組は、正に地元自治体の危機感が、高校に対する積極的な支援と県教育委員会への存続に向けた働きかけに発展し、存続の可能性が開けた事例である。一時代前であれば実現したかは不明である。

高校がなくなることにより地元自治体が危機感を持つ主な理由は、三つあると考えられる。第1点は、高校は地域の教育文化活動の拠点であるとともに、ステータスでもあり、地域の経済にとっても欠かせないものであり、なくなれば地域衰退につながることで、第2点は、地域の人材育成や確保が難しくなること、第3点は、地元自治体及び周辺の自治体の生徒にとって、高校教育を受ける機会がなくなるあるいは狭まる可能性があることである。第1点と第2点が地方創生の課題であり、第3点が教育政策の課題である。県教育委員会としては、第1点や第2点のみを理由として、再編整備にブレーキをかけることはできない。再編整備は、基本的に高校における全般的な教育環境改善を目指して行われるからである。上記3校が再編整備をひとまず回避できたのは、存続することによって第3点の解決ができるためであり、さらに、教育環境についても地元自治体の支援により改善が期待できるからであったことは見逃してならない。

### （4）地方創生政策の下における再編整備の行方と課題

本節では、各都道府県の高校の生徒数と学校数の増減を過去に遡って分析し、生徒減少期には各都道府県は再編整備計画を策定して学校規模の適正化に取り組んだが、学校数の減少は生徒数の減少に比べると遅れる形で進行し、しかも緩やかなものであったこと、また、その結果として小規模化が進んだこと、そして、現在では、再編整備の最前線では1学年1

学級規模の学校の存続をどうするかが問題になっていること等が明らかになった。

次に、地方創生と再編整備の関係については、地方創生の視点を重視し、再編整備計画の全体の方針を変更した県には島根と岐阜があることが再編整備計画等から明らかになった。両県の計画とも再編整備を進めるものではない。このほか、地元自治体の地方創生の取組を考慮した結果、再編整備の検討対象から外れる高校があることが分かった。これまで再編整備が計画どおりに進まなかったケースも散見されるだけに、今後は、地方創生政策が推進される中で、小規模校を維持する動きが加速する可能性もある。各都道府県の検討がどのように進むかを注視していく必要がある。

最後に、都道府県教育委員会において再編整備を検討する際の課題を述べておきたい。第1は、「再編整備」と「地域創生」の調整である。再編整備を実施する際の最大の課題は、地元地域の理解が得られるかにある。それができず、再編整備が計画どおりに実施できなかった県もある。地域創生の観点から、高校を残してほしいとの要請はますます強まると考えられる。しかし、先述のように地方創生は教育委員会の所管ではなく、首長部局の所管である。したがって、県教育委員会と知事との調整が不可欠であり、どのように調整を進めるかが課題となる。今後、知事が主宰する総合教育会議における重要な協議テーマとなる可能性がある。第2に、教職員配置の問題である。「公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律」では、教職員の定数は生徒の収容定員によって決まってくる。このため、とりわけ、1学年1～2学級の小規模校の場合、各教科の教職員がそろわない場合が多く発生し、教科指導の上で問題がある。大学進学を希望しても必要な受験科目の授業を受けられないことも起こりうる。再編整備を行って適正な規模を確保する理由の一つは、このような状態を避けることにある。地方創生のためとはいえ、小規模の高校を維持することがどこまで妥当か、また、何か対策が立てられるのかの検討は重要である。

第3に都道府県と市町村の連携である。第1節で述べるように、2015年の中央教育審議会における地域の課題解決・活性化に資する高校の役割についての指摘や2018年の「まち・ひと・しごと創生基本計画」が掲げる、地方創生に資する高校改革の推進のためには、教育委員会にとどまらず都道府県と市町村の連携は不可欠である。地方創生の視点から再編整備を行わず小規模校を維持する場合はなおさらのことと言える。また、この連携は、特に地元市町村から都道府県立の高校を支えるという姿勢や取組なくしては難しいことを、これまでの先進事例は示唆している。

以上、生徒減少期における高校再編整備の変遷を実証的に説明してきたが、少なくとも現在が高校再編整備政策の転換期であることは間違いがない。それが大きいものであるか、そうでないかの確認は将来の研究に待つことになる。

屋敷和佳（国立教育政策研究所）

## 注

- 1 本節で分析対象とするのは、公立の全日制課程及び定時制課程の高校であるが、後半では全日制課程に焦点を当てて検討している。
- 2 中等教育学校が設置された年度以降は、中等教育学校も加えている。ただし、生徒数については後期課程の生徒のみを計上している。

- 3 1965 年度の生徒数（学校基本調査報告書による）と、埼玉県で約 1 万 2 千人、東京都で 5 万 5 千人、神奈川県で 1 万 9 千人である。
- 4 それぞれの校舎は本校と分校の関係に当たる。全国には「キャンパス制」あるいは「校地制」と呼ぶ場合もある。佐賀県では、2018 年度に 3 組 6 校が再編整備を実施した。
- 5 北海道の「高等学校減少期対策懇談会」（1991 年 5 月）では、適正規模や統廃合の検討基準が示されている。
- 6 「適正規模」は以前設定されたものを踏襲することがあるので、必ずしも最新の審議会答申や計画等に示されたものとは限らない。また、飽くまで審議会答申や計画等で確認できたもののみを掲載している。
- 7 宮城県「県立高校将来構想」（2001 年 3 月）では、1 学年 6 学級程度を望ましい学校規模としていたが、新県立高校将来構想（2010 年 3 月）では適正規模等は示されておらず、「第 2 次実施計画」（2013 年 2 月）でも同様である。奈良県の「県立高校再編計画に策定委員会【報告】」（2003 年 6 月）では、1 学年 8 学級規模を原則としていたが、県立高等学校適正化推進方針（2018 年 4 月）では、適正規模等については触れていない。
- 8 参考文献 1） p.110
- 9 神奈川県では 1 学年「6～8 学級」を標準としているが、「県立高校改革基本計画」（2015 年 1 月）の「学校規模の適正化の方針」においては、県立高校の再編・統合を通じて現行の標準以上にすることが望ましいとしている。
- 10 参考文献 2） p.24。兵庫県を除くと全て地方圏に位置していた。
- 11 中学校と高等学校の連携，中高一貫教育，小中高一貫教育は，単に学校同士のつながりではなく，都道府県教育委員会と市町村教育委員会の密接な連携によって取り組まれている。
- 12 岐阜県教育委員会「岐阜県立高等学校の活性化に関する検討まとめ＜平成 28 年度＞」（2017 年 3 月）
- 13 島根県立隠岐島前高校。2008 年度には 1 学年 1 学級，3 学年合わせて 89 名であった。取組の詳細は「隠岐島前教育魅力化プロジェクト」のホームページを参照されたい。
- 14 島根県『まち・ひと・しごと創生 島根県総合戦略』（平成 28 年度改訂版）（2016 年 12 月）
- 15 天笠茂編『小・中・高等学校の再編整備と地域創生を視野に入れた教育施策』（平成 26～29 年度科学研究費補助金（基盤研究（B）26285173）研究成果報告書（2017 年 12 月）では、岩手県岩泉町を含む全国 7 箇所の事例を分析している。
- 16 岩手県教育委員会「新たな県立高等学校再編計画（案）」（2015 年 2 月）
- 17 長野県教育委員会「高校改革～夢に挑戦する学び～実施方針」（2018 年 9 月）， p.56

## 参考文献

- 屋敷和佳編『都道府県における高等学校の再編計画に関する研究』（平成 8～9 年度科学研究費補助金（基盤研究（B）08451069）研究成果報告書），1998 年 7 月。
- 高校再編整備調査会（国立教育政策研究所）『各都道府県における高等学校の再編整備に関する調査研究』文部科学省平成 12 年度高等学校教育多様化実践事業委嘱研究（研究代表者：屋敷和佳），2001 年 3 月。

国立教育政策研究所『今後の後期中等教育の在り方に関する調査研究（中間報告書）』調査研究等特別推進経費報告書（研究代表者：工藤文三），2007年3月。

国立教育政策研究所『今後の後期中等教育の在り方に関する調査研究（最終報告書）』調査研究等特別推進経費報告書（研究代表者：工藤文三），2008年3月。

国立教育政策研究所『高等学校政策全般の検証に基づく高等学校に関する総合的研究』プロジェクト研究報告書（研究代表者：杉野剛），2014年3月。



### 3 節 高校存続のスキームにみる政治行政過程

#### 1. 高校存続のスキーム

近年の都道府県立高校再編整備計画の状況については本章第2節で述べたとおりである。公立高校の設置者は、昭和38年に公布された「公立高等学校の設置、適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律」により基本的に都道府県とされ、人口がおおむね10万人以上で高等学校を設置するのに十分な財政上の能力を有する市町村であれば設置できるとなっていた（第3条）。地方分権改革のさなかでの中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」（1998年9月）では、この第3条の規定を、住民により身近な行政サービスを担う市町村が、その行財政能力に応じて積極的な役割を果たすことができるよう見直すことが提言され、2001年の改正<sup>1</sup>でこの法律自体の名称が変更されるとともに、この第3条も削除された。

設置者が策定する再編基準に基づき学校規模といった外形的な基準に照らして小規模高校が廃止の対象とされていく中であって、あえて高校を存続させることが地域おこし、地方創生につながっていく事例もあることが注目されている。しかし、多くの場合、地域おこしや町おこしに携わる当事者の活動と学校・教職員・生徒等が果たす役割に関心が向けられることが多く（大田・福留 2017；山内・岩本・田中 2015；宮口・池・山本 2014）、設置者自治体、あるいは高校の所在地自治体としての市町村の行財政構造に着目した観点から書かれた文献は多くない<sup>2</sup>。本節では高校の所在地自治体が置かれた行財政環境から当該高校を存続させる政策選択の背景を検討する。

現行制度上で、再編・廃止の対象とみなされうる小規模公立高校を存続させるスキームとしては、例えば山岸（2016）が、「地場産業との連携を試行する」、「高校留学制度の

表 3－1：公立高校存続のスキーム

形態		例
設置者 変更なし	自治体間連携型	島根県立高校の魅力化（「しまね留学」） 長野県白馬高校（2015.6.19 長野県・長野県教育委員会・白馬村・小谷村が連携協定調印）
	地域キャンパス校化（北海道型）	2008年度から導入 （現・「地域連携特例校」）
	分校化 （キャンパス校と呼ぶ県もあり）	大阪府立能勢高校（2018年度新入生から大阪府立豊中高校能勢分校）
設置者 変更あり	市町村移管	北海道奥尻高校 （現・奥尻町立北海道奥尻高校）
	学校法人移管	守山市立守山女子高校（現・立命館守山中学校・高等学校） 那珂川町立福岡女子商業高校（現・八洲学園福岡女子商業高校）

出典：筆者作成

導入を試行する」、「中高一貫制を試行する」、「教育課程の改善を試行する」、「教育の内発的改革を試行する」といった、高校の「内発的改革」に即して説明している（山岸 2016, pp.79-159）。それに対し本稿は、前述のように、どちらかといえば外在的な要素に着目している。そこからは次の表 3-1 に示したようなタイプがあり得るだろう。

前述のように、現在、公立高校の学校規模の下限について定める法令はないから、小規模高校存続に伴う設置者の財政負担や生徒数確保に係るコスト負担が少しでも軽減される見込みがあれば、当該設置者が存続の意思決定をする可能性はありうる。現在よく見られるのが、高校の魅力化推進への所在地自治体の協力、あるいは生徒及び保護者への財政的支援を通じた連携・協力関係である。例えば、入学志願者の全国募集をするに当たって、所在地自治体の財政負担により寮・寄宿舎の整備を行うことや、生徒・保護者へ下宿代・寮費等の補助、通学費補助等の経済的支援を行うこと、いわゆる公営塾を開設して学習支援を行うこと、さらに、大学へ進学する卒業生のために奨学金等で経済的支援を行うこと等がよく知られている。仮に自治体間連携型と呼んでおくとして、このような事例は数多く見られる。その例として、表 3-1 には、島根県の隠岐島前高校のほかに、長野県白馬高校を存続させるにあたって、長野県、長野県教育委員会、白馬村、小谷村の 4 者が、白馬高校の教育活動の充実、部活動の振興、学校運営への参画、生徒の募集活動等において連携・協力することを定めた協定を締結した例を挙げた。

次に、単独の高校としての存続はなしえず、設置者が同一の近隣の高校との連携関係により存続させる例がある。通常は、校長が置かれぬ分校とするであろう。例えば、大阪府立能勢高校の再編整備の過程では、能勢町教育委員会と大阪府教育委員会とでプロジェクトチームを組織し検討を行っている。2016 年 3 月の「中間まとめ」報告書の段階では、町への移管、分校化、募集停止を行い能勢町外の府立高校への通学手段を確保、公設民営の高校の 4 パターンを検討していたが、最終的に分校化に決定した。2018 年度新入生からは大阪府立豊中高校能勢分校となっている（能勢高校の再編整備手法の検討に関するプロジェクトチーム 2016）。なお、山形県教育委員会の高校再編整備では「キャンパス制」と称して分校とは呼んでいないが（山形県教育委員会 2014）、分校化の一形態であるとはいえよう。

北海道で 2008 年度から独自に導入されている地域キャンパス校（現在は、地域連携特例校）制度は、地域キャンパス校に校長が置かれるなど、分校よりも相対的な自律性を保ちつつ、センター校（現在は、地域連携協力校）の教員による出張授業やセンター校と連携した教育活動を行うことで小規模校が抱える制約条件を補うものとなっている（篠原 2018；北海道教育委員会 2016a）。

設置者を変更した上で存続させることもありうる。論理的には、設置者の別に、「都道府県—市町村」間、「都道府県—学校法人」間、「市町村—学校法人」間での高校の移管がありうるが、都道府県立学校を学校法人に移管した例はなく<sup>3</sup>、本節では北海道立高校を町に移管した例と、町立高校を学校法人へ移管した例を取り上げた<sup>4</sup>。なお、公立高校の私立移管の例としては守山市立守山女子高校が 2006 年度から立命館守山高校となった事例（読売新聞 2005；京都新聞 2006）と那珂川町立福岡女子商業高校が八洲学園福岡女子商業高校となった事例が知られている。どちらも一学年定員 200 名程度の女子高で、移管直前には定員割れをしていたという点で共通するが、福岡女子商業高校の場合は移管先の学

校法人が名称や規模をほぼそのまま引き継いだのに対し、守山女子高校の場合は、移管した年度から男女共学となり、翌年度には市内の他所へ移転して中学校を併設している。移管であるから、学籍記録なども引き継いでいるとはいえ、全く別の形態になっている。本稿では福岡女子商業の事例を取り上げる。

都道府県立高校が市町村に移管された近年の例としては、現在のところ、北海道立であった北海道奥尻高校が奥尻町立北海道奥尻高校（以下、奥尻高校。）となった例しかない。道立の北海道三笠高校が三笠市立北海道三笠高校となった例はある。ただし、同校は、北海道教育委員会の「公立高等学校配置計画（平成 20 年度～22 年度）」（2007 年 9 月）に基づき、2010 年度から生徒募集停止となり、2012 年 3 月 31 日をもって廃止され、4 月 1 日からは新設の三笠市立高校となったものである。本節では奥尻高校の事例を取り上げる。

なお、同じく北海道で 2021 年度に道立の北海道女満別高校（全日制課程）と大空町立北海道東藻琴高校（定時制課程）を統合して町立の高校（全日制課程）が新設される予定であり、北海道女満別高校としては町立移管に該当するといえよう（北海道教育委員会 2018b）。

ところで、ある施設の存在意義が設置者の観点、あるいは住民の観点によって異なる場合がある。例えば広島県の高校再編計画の中では、市町村立としての存続は「統廃合」のオプションの中に位置付けられている（広島県教育委員会 2014）。本稿では、施設としての高校自体の存続に注目するため、移管による存続を含めて公立高校存続のスキームとしている。このように、高校の存続をめぐることは、設置管理者のみならず様々な主体（機関）がそれぞれに利害関係を持ちうることから、本稿の分析枠組みとしては、これら主体（機関）間の連携モデルを指定できるのではないと思われる。

（本多正人）

## 2. 町立移管のスキーム（奥尻町）

### （1）奥尻町政と教育行政

本項では、これまで述べた移管のスキームのうち、地方公共団体間での移管の事例として、北海道立高校を町立高校に移管した奥尻高校の事例を取り上げる。まず、奥尻町の町政や地方創生の課題等をあらかじめ概観しておく。

現在の奥尻町は1島1町の自治体であるが、明治期には奥尻島内に四つの村があった。1906年に4村が合併して、北海道特有の1級・1級町村制により2級町村としての奥尻村となり、1947年制定の地方自治法により普通地方公共団体としての奥尻村になり、1966年1月1日からは町制に移行している。檜山振興局及び檜山教育局の管轄である。現町長の新村卓実（しんむらたかみ）氏は元町議会議長で、2009年2月の町長選挙で現職の和田良司町長を144票差で破って当選し（読売新聞 2009）、現在は3期目（任期は2021年3月17日まで）である。

本稿のテーマである奥尻高校の移管を実現させたのは現教育長の石島孝司氏である。石島教育長は和田前町長のもとで2006年10月23日に58歳で就任している。その後の町長選挙で新町長となった新村氏から慰留され、教育長職を続けた。通算3期目が終わる2018年10月22日の教育長任期満了後には退任する意向であったが、新村町長から再び慰留され<sup>5</sup>、新教育委員会制度下の教育長に就任した。ところで、石島氏の前任教育長は、奥尻町出身で元公立小学校長の佐々木利子教育長であった（奥尻町 2006）。しかし佐々木教育長の任期満了（2006年9月30日）に伴う再任案が議会で否決されたことに伴い、石島氏の就任まで教育長不在の状態となっていた。石島教育長は2005年から北海道立理科教育センター所長を務めており、慣例に倣えばそこを最後に第一線からは退くはずのところを、道教育庁幹部からの勧めもあって、急きょ、奥尻町教育長へ転身することになった<sup>6</sup>。石島教育長は、もともと道立高校事務職員から職歴をスタートしており、本庁以外では胆振教育局や根室教育局次長兼主幹などの経歴はあるものの、離島である奥尻町とのつながりはそれまでなく、また、道教育庁で高校再編計画策定業務に直接携わっていたわけでもなかったという<sup>7</sup>。

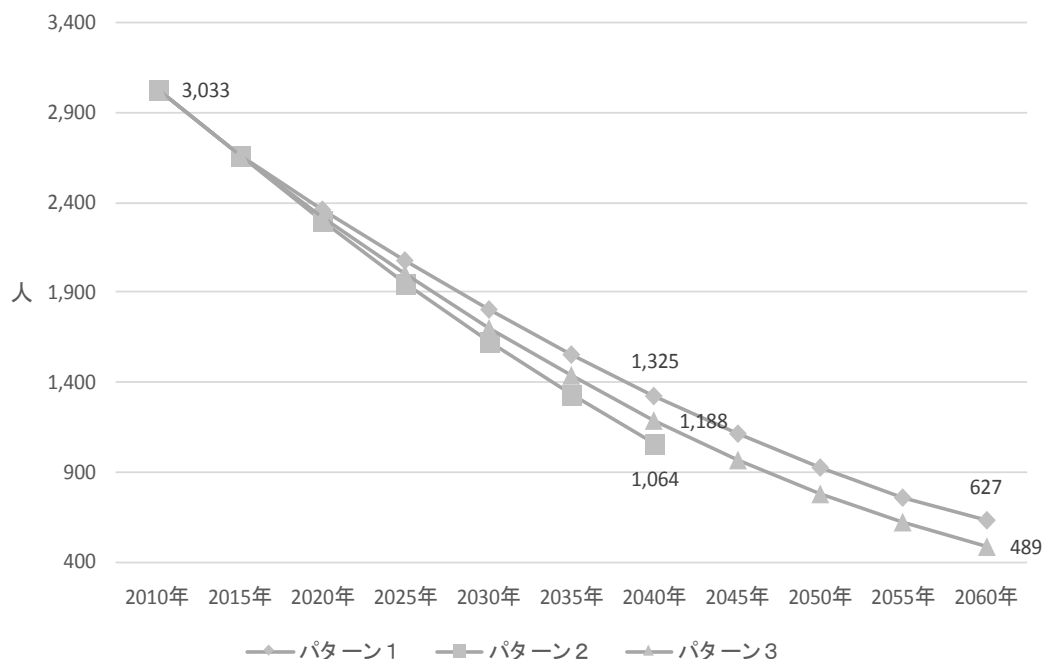
### （2）奥尻町と地方創生

ここで、地方創生下の奥尻町の状況を確認しておきたい。

大野（2005）は国立社会保障・人口問題研究所が2003年に公表した「日本の市区町村別将来推計人口」を基にして65歳以上の人口が自治体総人口の半数を超えることで、税収の減少と老人福祉・高齢者医療関連支出の増加など、財政維持が困難な状況になると予測される自治体のことを「限界自治体」と名付けたが、奥尻町は全国の144の限界自治体の一つとされた（大野 2005：p.17）。その後、日本創生会議は若年（20～39歳）女性人口の減少率が推計で5割を超える自治体を消滅可能性都市と表現し、とりわけ2040年の人口が推計で1万人未満の自治体を消滅可能性が高い都市と呼んだ（増田 2014）。そこでは若年女性人口の2010年から2040年への変化率が全自治体別に示されており、このときの推計によると奥尻町はその減少率の大きさと北海道内1位、全国では4位となっていた<sup>8</sup>。

また、奥尻島は従来離島振興法に基づく離島振興対策実施地域に指定されてきたが、2016年に成立した国境離島新法（有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法）により有人国境離島に指定され、国境離島の人口減抑制、交流人口の増加等を目指した地域社会維持施策等を講じるための補助金を受けている。

図3-1 奥尻町総人口の推計結果（パターン1～3）

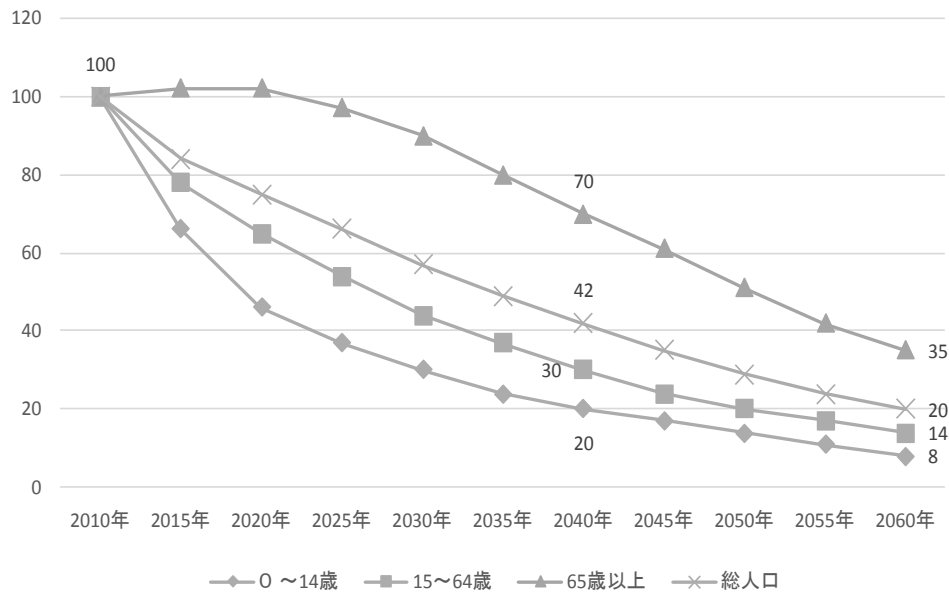


注：パターン1は、全国の移動率が今後一定程度縮小すると仮定した推計（社人研推計準拠）。パターン2は、全国の総移動数が、2010年から2015年の推計値とおおむね同水準でそれ以降も推移すると仮定した推計（日本創成会議推計準拠）。パターン3は、合計特殊出生率が1.58、かつ直近5年間の純異動率が今後も続くとは仮定した場合（町独自推計）。

出典：奥尻(2016a)より

図3-1には奥尻町のパターン別の総人口推計を、図3-2には国立社会保障・人口問題研究所（社人研）による推計値を基に2010年を100とした場合の年齢3区分別（0～14歳、15～64歳、65歳以上）の人口推移を示す。図3-1のパターン1がいわゆる社人研推計であるが、これによれば2040年の同町の総人口は1,325人、2060年には627人になると予測されており、これに対して、合計特殊出生率を1.58とし、直近5年間の純異動率が今後も続くと仮定した町独自推計（パターン3）によれば2040年には1,188人、2060年には489人となる。人口ビジョンには地方創生施策の効果を見込んだ将来展望も併せて記載されるが、奥尻町の場合は、2025年以降の合計特殊出生率は1.70を維持し、2020年までに2010年の人口の1.5%に当たる48人が定住し、純移動率を加味しない場合を仮定しており、2060年の総人口を1,617人と推計している（奥尻町2016a）。かつては、檜山管内の7町の中でも奥尻町の合計特殊出生率は高い方ではあった。1998～2002年は1.77、（最低は江差町の1.42）、2003～2007年は1.54（最低は乙部町の1.4）、2008～2012年は1.58（最高は厚沢部町の1.63、最低は江差町の1.31）となっていた。

図 3－2 奥尻町人口の減少段階（社人研推計値，2010 年＝100）



注：2010 年の人口を 100 とした指数。

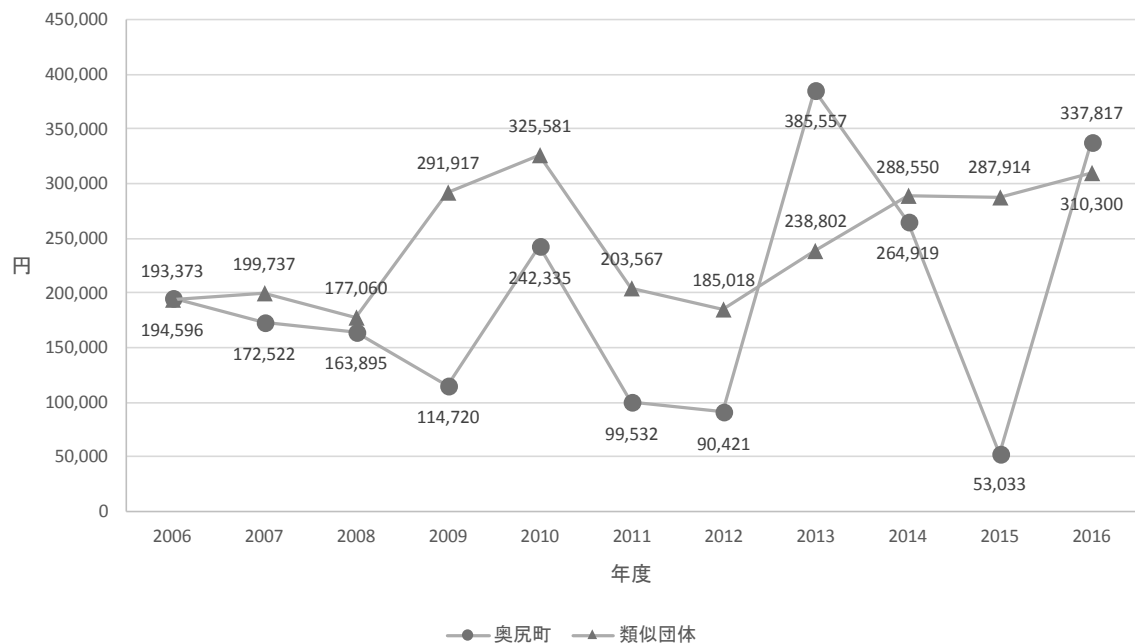
出典：奥尻 (2016a) より

図 3－2 によれば，2020 年までは 65 歳以上の高齢人口はやや増えるが，2020 年以降はそれも減少し始め，人口減少が更に加速していくと予測されている（奥尻町 2016a）。

図 3－3 は，奥尻町の『財政状況資料集』の性質別歳出状況分析から住民一人当たりの普通建設事業費の推移を示したものである。類似団体平均との比較では，低位に推移してきているが，2013 年度と 2016 年度に大きく増えている。2013 年度の方は，学校施設の大規模改修等が続いた影響であり（奥尻町 2013），2016 年度は，これから述べるような，町立移管された高校に併設する中学校建設事業の影響である。ほかにも，人件費は，奥尻町が離島であるため，町有バス事業，町営自動車整備工場事業，発電所受託事業，空港管理受託事業等，多くの業務を町が直接行っていることもあり，類似団体平均と比べると高くなるのが常態化している。2016 年度の住民一人当たり人件費は，高校を町立に移管したことにより教職員数が増えたため，移管前の 2015 年度と比べて 37,504 円増の 298,233 円となった。2016 年度の類似団体平均額は 214,828 円であった。

島内の電力は北海道電力が設置し奥尻町が受託を受けて運営・保守を行っている三つの発電所で賄われているが，2017 年には，再生可能エネルギーを利用するために，地元の越森石油電器商会在町所有の井戸を使った地熱発電所を新たに建設した。発電だけにとどまらず地熱の利用により新たな産業の開発・育成をすることが奥尻町の「総合戦略」にも謳（うた）われており，慶應大学（システムデザインマネジメント研究科）と共同で地熱利用を地域創生につなげるための調査研究が行われてきた。この慶應大学との共同研究の存在がその後，奥尻高校の魅力化にも貢献することになった<sup>9</sup>。

図 3－3 奥尻町住民一人当たり普通建設事業費の推移（決算額）



出典：奥尻町『財政状況資料集』各年度版より

### （３）道立高校の町立移管

#### ①町立移管をめぐる政策環境

奥尻高校の町立移管は、以下で述べるように、小・中学校の統廃合計画と、奥尻中学校との中高一貫教育構想、そして北海道教育委員会による高校再編整備のための指標などを要素とする政策環境の下で進められてきた。

まず、1970 年までは 9 校（うち 1 校は分校）あった小学校が、1970 年代に分校を含む 4 校が廃校になり、1989 年度と 2002 年度にも 1 校ずつ廃校になったことで、石島教育長就任時点で 3 小学校になっていた。中学校は 1960 年代には 4 中学校であったところが 1989 年度には既に奥尻中学校と青苗中学校の 2 校だけになっていた。とはいえ、就任当初に学校統廃合計画が政策アジェンダとなっていたわけではなかったという<sup>10</sup>。2009 年度に校舎及び体育館の耐震診断を実施しており、施設の老朽化への対応という課題も取り込んだ形で「奥尻町小・中学校適正配置基本方針」が教育委員会議で決定されたのが 2011 年 7 月である。その後、適正配置計画を策定するための 3 回の検討会議（奥尻町立小・中学校適正配置検討協議会）と町内 3 か所でそれぞれ 3 回ずつ開催した住民説明会を経て、教育委員会が「奥尻町立小・中学校適正配置計画」を決定したのが 2012 年 3 月である。

この適正配置計画のポイントは、次のとおりであった。まず、計画期間は 2012 年度から 2017 年度までの 6 か年とすること、次に小学校は北部 1 校と南部 1 校の 2 校とし、北部の奥尻小学校を 2014 年 4 月に宮津小学校へ統合し、宮津小学校には不足教室を増築す

ること、南部の青苗小学校の体育館を 2014 年度までに改築することにした。そして中学校は町内 1 校として奥尻中学校と青苗中学校を統合した新しい中学校の新設を 2017 年 4 月を目途に進めること、立地場所は統合後の新しい中学校と道立奥尻高校との連携交流や通学バスなどを考慮し、可能な限り奥尻高校へ近い場所に建設すること、などである。適正配置計画の資料によれば、奥尻中学校と青苗中学校の校舎はそれぞれ 1970 年と 1980 年にできたもので、前述の耐震診断によれば、構造耐震指標（Is 値）が構造耐震判定指標（Iso 値）を満たしていない。統合中学校は既存の校舎ではなく新築せざるをえなかった。

こうして小学校の統廃合と体育館改築を先行させることになり、中学校の新設場所を検討する中では複数の選択肢がその実現可能性とともに検討された。例えば、奥尻高校の近くに土地を購入して造成して建設すればよいが、この場合は校舎建築に加えて土地購入費と土地造成外構工事費用が加わることで多額の支出になる。当時まだ道立であった奥尻高校の校舎に中学校が間借りすることも考えられたが、この場合は毎年使用料が発生し、加えて中学校と高校で習熟度別授業を実施していることから高校の教室数には余り余裕がなかった。他にも、道立奥尻高校の土地を借りて敷地内に中学校を建設することなどの案に加えて、高校を町に移管してもらった上で中学校を敷地内に建てる案もあった。この最後の案は高校を存続させたままの市町村移管ということになり、初めてのケースでもあるため、かなりハードルが高いのではないかと予想された。このように、当初から教育委員会側が町立移管で進めようとしたわけではなかったという<sup>11</sup>。

## ②「新たな高校教育に関する指針」

北海道立奥尻高校は 2016 年 4 月より北海道立から奥尻町立に移管された。2017 年 3 月には奥尻高校と渡り廊下でつながった奥尻中学校の新校舎が完成している。ところで、前述した奥尻町内での政策環境に加えて、道教育庁によっても政策環境条件が設定される。大きな前提としては、北海道教育委員会が 2006 年 8 月に公表した「新たな高校教育に関する指針」（以下、指針）の存在が大きかったであろう<sup>12</sup>。

この指針に基づくと、第 1 学年 3 学級以下の高校は、原則として、再編整備の対象とされ、第 1 学年 2 学級以下の高校で離島の高校の場合は、「5 月 1 日現在の第 1 学年の在籍者が指針に示した人数要件（10 人未満）であり、その後も生徒数の増加が見込まれない場合」に再編整備の対象となる。同じ第 1 学年 2 学級以下の高校の場合でも、離島にある高校等を除いて、地理的状況等から再編が困難であり、かつ地元からの進学率が高い場合は地域キャンパス校化<sup>13</sup>を図るという再編スキームもあり得たが、離島の場合にはこれがないため、奥尻高校が再編のそ上に載った場合は檜山地区の高校との合併となる可能性が高かった（奥尻町議会 2016）。

もっとも、指針の中で北海道奥尻高校は統廃合の対象として名指しされていたわけではなかった。しかし、人口推移の統計上でみても将来的に統廃合対象となる可能性は非常に高かった。同校は 2002 年度以降、1 学年 1 学級のいわゆる一間口の学校で、高校標準法に依拠する定員は各学年 40 人である。一間口となって以降最も入学者が少なかったのは町立となった 2016 年度であるが、このときの定員充足率は 28%である。その翌年度には生徒の全国募集をしたため、それ以降は島外からの入学者は徐々に増えてはいる。それまでは島内の中学卒業生だけが入学しており、島内進学率（島内中学校卒業生数に占める奥尻



高校入学者数の割合）でみれば、2017年度入学者では45%、2016年度入学者では85%、2015年度入学者では、63%であった。いわゆる地元中学校からの進学者が少ないという状況は、奥尻高校が全国募集に際して参考とした島根県立隠岐島前高校も同様であるし、次項に取り上げる旧・那珂川町立高校が共通して抱える課題であった。

さて、こうした状況にあつて、前述の指針は、早い段階で町立移管への選択肢が加わることを促す要因とはなつたであろう。すなわち、指針には「道立高校の市町村への移管」という節が設けられており、「市町村立高校として設置の要望がある場合は、当該市町村と移管について協議を進めます」と既に明記されてもいたからである（北海道教育委員会2006）。こうして、道立高校としての存続ができない場合に市町村が設置者となることで、高校の存続を模索する移管スキームも既に用意されており、関係する各アクターがどのようなスキームを選択するかという環境が設定されていたのである。

さて、前述のように、奥尻町教育委員会事務局と首長部局とで高校の町への移管も含めた複数の統合中学校新設方式を検討していた折、新村町長が、2012年6月19日の町議会定例会での質問に対して、「中高一貫教育を視野に奥尻高を町立へ移管する形を内部で検討していく」（照井 2012）と答弁したことから、教育委員会事務局では、高校を町立に移管した上で統合中学校を新設する案の実現に向けて動き出したという<sup>14</sup>。この年の7月から道教育庁との協議を始め、道教育庁への要望を出したのが2013年1月25日であった<sup>15</sup>。このときの要望では2014年度からの町立高校移管と、校舎の土地・建物の無償譲渡とを求めていた。また、2012年度末までの回答を求める奥尻町教育委員会への道教育庁からの回答は2013年3月14日にあり、いずれも可能ということであった。この直前の、2013年2月12日には、新村町長の任期満了に伴う町長選挙が告示されたが、結局、他に立候補者がなく無投票当選になっている。なお、「中・高一貫教育の実施を目指します」という一文がこのときの選挙公約に入っている。

その後、2013年度中には高校移管に関して見るべき動きはなく、2014年度になって再び道教育庁との協議が活発になっていった。また、奥尻高校の移管は、町における中学校の統合及び中高一貫教育の導入と一体であったから、それについての奥尻町内での合意形成に向けた動きも活発になっていった。2014年12月には教育委員会で「小・中学校適正配置計画」のうち、統合中学校の設置場所を高校敷地内へと変更する決定がなされている。

その後は、2015年度の予算で中学校新築工事の基本設計を実施し、2016年4月からは奥尻高校が町立高校となり、同年6月から2017年3月にかけて統合中学校の新築工事が行われ、4月からは統合した奥尻中学校と奥尻高校の中高一貫校がスタートしている。

道教育庁は、2006年の「新たな高校教育に関する指針」の中で中高一貫教育の分類を次のように示していた。すなわち、「既存の市町村立の中学校と道立の高校など、異なる設置者による中学校と高校が、教育課程の編成・実施や教員・生徒間の交流等の連携を深める形で中高一貫教育を行い、調査書や学力検査による入学者選抜は行わず、面接、実技等の簡便な入試により入学者を選抜」する連携型、「同一の設置者による中学校と高校を、高等学校入学者選抜を行わずに接続する形態であり、より効果的な一貫教育が可能となることから、高校を設置している市町村での導入を促進」する併設型、そして、「一つの学校として6年間の教育を一体的に行う」中等教育学校（一体型）、である（北海道教育委員会、2006）。奥尻高校と奥尻中学校の中高一貫教育は、設置者が同一ではあるが、連携

型中高一貫教育校となっている（北海道教育委員会 2018b）。このような例は奥尻高校と奥尻中学校だけではなく、2004 年度に中高一貫教育を導入したえりも町立北海道えりも高校とえりも町立えりも中学校も連携型に分類されてきた<sup>16</sup>。ただし、えりも高校の場合とは異なって、奥尻高校の入学選抜では全日制課程の道立高校に準じた学力検査を実施している<sup>17</sup>。

### ③町立移管の財政負担

また、高校再編計画のそ上に上がるよりも早い段階で奥尻町が町立移管を検討したことには奥尻島の地理的条件も影響していよう。奥尻町の唯一の高校であって、仮に高校が統廃合の対象となれば奥尻島から高校が消えることを意味する。過疎化、高齢化が問題となっている奥尻町にとって高校生の世帯が島外に転出してしまうと、島外転出後に奥尻町に戻ってくる可能性は低いことから、人口減に拍車がかかる可能性があることが奥尻町では危惧されていた<sup>18</sup>。奥尻町から高校がなくなることによる不利益の発生に対する懸念から、「学校の存続を北海道に委ねるのではなく、地元が主導権を持ちたい」という意図もあった（干場 2017）。

町の高校の存続に関わってくる問題であるため、議会においても大きな反対意見はなく、奥尻町民の理解も得られやすかったという<sup>19</sup>。

しかし、町立に移管することで高校の運営費は町が負担することとなり、移管前の試算では経常的な経費と管理経費だけで年間約 2000 万円は町の負担が増えるとされていた<sup>20</sup>。そして、2016 年度と 2017 年度の決算ベースで、町による一般財源からの負担を示したものが次の表 3－2 である。ここでいう歳入額とは、地方交付税交付金のうちの高等学校分の普通交付税額と、奥尻高校の管理運営に要する経費を賄うための特定財源のことであるから、この歳入額合計と歳出額合計との差額を、町がその一般財源から補ったことになる。

表 3 - 2 奥尻高校町立移管に伴う一般財源負担見込み（平成 28・29 年度決算）

			(単位：千円)	
			平成 28 年度	平成 29 年度
○歳入関係				
普通交付税	高等学校費	教職員数	94,486	93,063
	高等学校費	生徒割	3,374	3,271
	計		97,860	96,334
特定財源	(決算見込額)			
道支出金	町立移管整備支援交付金		21,000	—
道支出金	奥尻高校 IC T 教育推進事業		3,900	900
道支出金	北海道市町村高等学校等就学支援事業		63	60
地方債	島留学生受入推進事業		—	2,300
使用料	高等学校使用料		4,913	4,838
手数料	各種証明手数料		5	10
財産収入	教員住宅貸付収入	※	369	2,300
繰入金	高等学校教育環境振興基金		6,965	1,660
雑入	太陽光発電売電料		8	—
雑入	留学生学校給食費負担金		—	191
	計		37,223	12,259
歳入合計			135,083	108,593
○歳出関係				
人件費	高等学校教員人件費		96,510	100,071
維持管理費	学校管理費		43,631	34,716
維持管理費	教育振興費		3,965	8,405
基金積立	高等学校教育環境振興基金		21,000	—
	計		165,106	143,192
歳出合計			165,106	143,192
一般財源充当見込み			30,023	34,599
(※年度途中より)				

出典：奥尻町教育委員会提供資料より

このような経費負担がありつつも奥尻町が町立移管を決定付けた理由の一つとして、北海道教育委員会からの支援を挙げることができよう。例えば、移管直前、2015 年度の北海道議会においては次のようなやり取りがなされた<sup>21</sup>。

(丸岩委員)

今回の町立移管につきましては、みずからの責任で学校づくりを進めたいとの思いから町が主体的に決断されたものであり、私としましても奥尻らしい特色を生かした学校づくりを大いに期待したいと考えております。

一方、そのためには道教委としまして、今後とも奥尻高校の教育環境を維持充実させていくことはもとより、魅力のある学校づくりに向けた町の取り組みを支援していくことが重要と考えておりますが、道教委としてはどのように支援をされていくつもりなのか伺います。

**(松本新しい高校づくり推進室参事)**

奥尻高校への支援についてであります。町立移管に当たり奥尻町からは校舎や敷地、物品等について無償譲与の要望があったところであり、道教委としましては円滑な移管の実施や移管後の教育環境の維持の観点から校舎・敷地等を無償で譲与することとしております。

また、奥尻町では高校の町立移管と中学校の統合にあわせまして、中高一貫教育の導入を検討していることから、中高一貫教育の特色を生かした多様な教育活動を展開できるよう、中学校・高等学校の教員免許所有者の配置など、町の要望を踏まえた人事配置に努めてまいります。

さらには、他の中高一貫教育校などのすぐれた実践事例の紹介や、教育課程の編成・実施における助言等を通じて、移管後も町と連携しながら中高が連携して地域の特色を生かした魅力ある学校づくりができるよう、必要な支援を行ってまいります。

(北海道議会「平成 27 年第 7 回文教委員会会議録」 2015 年 6 月 15 日)

奥尻町が受けている支援として、大きく三つに分けることができる<sup>22</sup>。第 1 に人的支援である。奥尻高校には北海道教育委員会より北海道単独加配として 3 名（教員 2 名、事務職員 1 名）の加配教員が派遣される。2020 年までの 5 年計画で、最初の 3 年間は 3 名が派遣され、残りの 2 年間は教員 1 名のみの派遣となる。2021 年以降はなくなる。第 2 に、土地、建物、物品等の無償譲与である。北海道の所有物である奥尻高校に関連する土地や施設設備等を奥尻町に無償で譲与した。また、共済住宅は繰上償還後に譲与のための手続を行うこととしている。第 3 に施設等支援である。移管に伴い実施する施設・設備改修、備品購入に際して、北海道が 2,100 万円を補助金（町立移管整備支援交付金）として支援することとなっており、表 3-2 にみるように、町は同補助金を基金に積み活用している。

このように、町立移管により人件費や施設管理費等の財政的負担の多くは奥尻町が担うことになるが、北海道としては道立高校としての設置条件を満たしている奥尻町の高校教育環境維持は重要であると考えていることから、その費用の一部を北海道が積極的に支援していると考えられる。

町立高校への移管後、教員は町の職員として配属される。基本的には道立高校のときに勤務していた教員を割愛採用という形で、奥尻町で採用している。給与表や服務規程等は北海道の条例に準じており、北海道立高校勤務時との違いをなくすことで教職員に不利益が発生しないような配慮をしている。また、割愛人事であるという性格上、現在奥尻高校で勤務している教職員は人事異動で北海道内に戻ることとなる。

また、学校運営に関連する費用は町立となったことで地方交付税交付金として奥尻町に直接措置されるようになる。高校には国庫補助金としての交付がないため、経常的な運営に関わる費用は基本的に地方交付税を原資として支出しなくてはならない。

#### （４）町立移管後の状況と今後の課題

##### ①まなびじま奥尻プロジェクト

奥尻高等学校の俵谷俊彦校長は、高校が町立に移管される半年前の 2015 年 9 月に教頭として着任していた。筆者らは町立移管による町と学校の関係変化等を中心にインタビューを行った<sup>23</sup>。特に教職員の意識の変化が大きく、道立高校の教職員から町立高校の教職員に身分が変更したことによって、町とのイベントの開催など奥尻町に関わる機会が増えたという。地域の行事等に教員が積極的に関与し、地域住民も学校に積極的に関与するようになり、学校を含めた地域コミュニティが形成されているようになった。また、道立高校時代と同様に普通科高校であるため、大学進学を考えた奥尻町の生徒が奥尻高校に進学している。

こうした成果の要因としては、町立高校としてスタートした直後から俵谷校長の下で進められた奥尻高校の魅力化を進める取組に求めることができよう。「この島全体が学校である」というコンセプトのもとに、俵谷校長が 2016 年度早々に打ち出した「まなびじま奥尻プロジェクト」である。俵谷校長によれば、教頭在任中の 6 か月間に町と同校との関係についての課題が見えてきたので、それを整理して一つ一つの課題に対応する形で様々なプログラムで構成したものがこのプロジェクトである。このプロジェクトそのものについて詳しく検討していくことは本稿の射程範囲を超え、プロジェクトそのものが進化していくことも示唆されていることから、機会を改めて検討することにしたいが<sup>24</sup>、当初のプログラムの中から本稿の問題関心に即して注目されるのは次のようなものである。まず、「町おこしワークショップ」は島内外から講師を招へいして、地元産業の現状と課題を提示してもらい、生徒が解決策を考案して提示する活動である。講師の選定には町教育委員会事務局の社会教育係長が協力している。「イングリッシュサルーン」はインバウンドで訪れる外国人旅行客に対応できる人材を育成するために中学生以上の町民が無料で参加できる英会話講座で、高校英語科の教員、外国人指導助手がボランティアで参加している。また、以前は総合的な学習の時間に選択制で行っていたスクーバダイビングとキャリアスタディのうち、後者の方は町の観光振興課と連携することにより、高校生による町の PR 活動をする機会となり、「奥尻パブリシティ本部」と名付けられている。なお、スクーバダイビングの方は、かなり以前から同校で実施されていたもので、普通科高校でありながら、スクーバダイビングの基本的な資格だけでなく潜水士の資格取得者も出ている。これは、町の地方創生総合戦略の中では「基本目標① 島ではたらく（産業の振興と雇用拡大）」の項目に取り入れられており、重要業績評価指標（KPI）の一つに採用されている<sup>25</sup>。

最後に、「島の房暖ロッジ取次団」は、生徒自身の学習活動ではないが、「まなびじま奥尻プロジェクト」の重要な柱となっている。これは、学年定員の 2 分の 1 以内を限度とした生徒の全国募集（島留学生）を開始するに当たって、島外からの入学者の受入れ宿舎の確保、あっせん、受入先への助成や寮建設の企画・立案等をし、町長など政策決定者に提言していくために町職員と町民で組織されたものである。

以上のような取組は、2016 年 2 月に島根県立隠岐島前高校を視察した際の知見から多くを学んでいるという<sup>26</sup>。なお、視察には町教育委員会事務局から桜花幸久氏（現・教育委員会事務局長）も同行していた。

「まなびじま奥尻プロジェクト」の名称は、島留学生の受入れのための環境整備に町が

財政援助を行うための根拠となる条例名にも採用されている<sup>27</sup>。このことから、学校と教育委員会の間だけでなく、これらと首長部局との間においても「まなびじま奥尻プロジェクト」の理念が浸透しているといえよう。さらに興味深いのは、こうしたアイデアを町の政策に実現させていく政策アントレプレナー的役割を果たしているのが俵谷校長であったという点である。他の自治体にみられるような地域おこし協力隊やコンサルタントはいないし、島根県の高校魅力化推進事業の中で知られるようなコーディネーターが学校や教育委員会に配置されていたわけでもない<sup>28</sup>。「まなびじま奥尻」プロジェクトは学校長自らが企画をし、割愛人事により町職員の身分となった高校の教職員、本来の町職員、そして町民といった当事者同士の連携により進められていった。

## ②政策選択をめぐるアクター

本稿では、奥尻高校の町立移管をめぐる政策選択のプロセスにおいて、奥尻町長、奥尻町教育長、そして北海道教育庁を主たるアクターとして取り上げた。

奥尻町の教育行政に関する執行機関は同町教育委員会である。石島教育長は道教育庁の出身ではあるが、就任当初の課題は国から促される学校施設の耐震化推進施策であり、それに合わせた小・中学校統廃合であった。小学校の統廃合計画を先行し、中学校の統廃合を検討する中で、町長の議会答弁から奥尻高校の町立移管の問題がクローズアップした。ここで道教育庁出身であった石島教育長が道教育庁と協議を進め、早い段階で高校の町への移管を取り付けた。他方で、道教育庁は、条件不利地域の教育機会の保障という道の役割への期待に応え、人的・物的・金銭的支援も行った。もっとも、奥尻町教育委員会側では、北海道教育庁のこうした手厚いといえる支援措置を、道立高校移管の成功例にしたかったのではないかとみている<sup>29</sup>。また、新村町長の2012年の議会答弁によって、町は高校の移管へ向けて動くことになった。2期目（2013年2月）、3期目（2017年2月）の選挙では無投票当選となり、新村町政は継続した。特に2期目の選挙公約には中高一貫教育の推進が掲げられていた。新村町長にとっての中高一貫校は、進学による若者の島外流出を防ぐとともに、独自のカリキュラムで子どもたちに海との関わりを持たせ、漁業の担い手として育成していくという点で、漁業衰退や人口減少といった課題解決に向けた取組の一つであった（時事通信社2013）。

繰り返し述べるように、高校の町立移管に関する政策決定は、高校の存続もさることながら統合中学校の校舎建設地の選定をめぐる政策過程でもあった。移管された後は町立高校であることを最大限に生かし、町の地方創生政策との連携が深められていく。ここにおいて前述した「まなびじま奥尻プロジェクト」を考案した奥尻高校長も重要なアクターとして登場してくることになる<sup>30</sup>。本稿では町立移管の決定プロセスまでを扱っており、高校側の動きを十分には跡付けることができなかった。都道府県立のまま所在地自治体との連携を深めた場合との比較検討をする必要もあり、高校を核にした地方創生の在り方の分析は今後の課題である<sup>31</sup>。

小入羽秀敬（帝京大学）

本多正人（国立教育政策研究所）

## 謝辞

本稿を執筆するに当たっては、公表されている資料のほか、筆者らが奥尻町にて現地訪問インタビュー調査を行った際に得られた情報・資料によるところが大きい。インタビューに御協力いただいた奥尻町長，奥尻町教育長，奥尻町地域政策課，奥尻町教育委員会事務局，奥尻高等学校長，同教頭の皆さまに感謝申し上げます。なお，インタビュー等からの本文中での引用に際して誤りがある場合は全て筆者らの責任である。

### 3. 私立移管のスキーム（福岡県那珂川町）

#### （1）市制への移行

ここでは、公立高校存続のスキームのうち、学校法人への移管が実現した例として、那珂川町（現在は那珂川市）の町立高校の例を取り上げる。

那珂川町は 1956 年に南畑村、岩戸村、安徳村の合併によりできた町で、1995 年の国勢調査で人口が 4 万人を超え、市制移行の可能性が出てきた。歴代町長も度々、市制移行を見据えた町づくりを訴えて選挙に臨んできた（朝日新聞 1998；時事通信社 2003）。現在の市の行政組織編成は部制になっているが、これは既に 2000 年 4 月から、将来的な市への昇格も視野に入れた措置であった（時事通信社 2000）。その後は、平成の市町村合併期にも、単独での市制施行を目指していたことから合併することなく推移し、2015 年国勢調査で市の人口要件をわずかに上回ったことで、2018 年 10 月 1 日に市制に移行した。

那珂川市の地形は南北に長い円形で、市の中央を那珂川が南北に貫流し福岡市を通過して博多湾に注（そそ）いでいる。市の北部と西部は福岡市と接しており、市の南部は背振山地に含まれ、佐賀県と接している。市域の一部で山村振興法に基づく振興山村の地域指定を受けており、地域によっては定住人口の増加を図ることの必要性が認識されているとはいえ（那珂川市 2018）、福岡市の都心に近いため、これまで町の人口は微増してきた。表 3-3 にみるとおり、2010（平成 22）年度から 2015（平成 27）年度にかけては、人口集中地区（DID）<sup>32</sup> 面積は増加しないまま人口集中地区人口がわずかに増えていて、全人口に占めるその割合（DID 人口比）も大きい。政令指定都市以外の県庁所在地の平均 DID 人口密度は、2015 年の国勢調査を基にすると、5,404.2 人/㎢とされているから（白川 2017）、表 3-3 からは那珂川町の集住度合いが推測される。那珂川町の都市計画マスタープランでは、小学校区域を基に町域を 7 地域に区分しているが、那珂川町の市街化区域は福岡市の都心に近い北部・北西部 4 地域に限られ、この市街化区域内に人口が集中する「集約型の都市構造」（那珂川町 2017, p.10）となっている。福岡女子商業高校は北端の片縄地域の中央部にあり、片縄小学校と隣接している。



2017年に市への昇格が決まったとはいえ<sup>33</sup>、人口動態はやはり人口減少に向かっていくことが予測されていた。2010年以降、自然増のペースが落ち、逆に2011年以降は転出者数が転入者数を上回る社会減の傾向も顕著になっている。住民基本台帳ベースでの町の推計によれば、いわゆる「国シミュレーション1」（まち・ひと・しごと創生本部の『地域経済分析システム（RESAS）』における、合計特殊出生率が人口置換水準（人口を長期的に一定に保てる水準の2.1）まで上昇したとした場合のシミュレーション。）を除けば、2035年から2040年の間に減少期に入ることが予測されている（那珂川町2016）。

表3-3 旧・那珂川町の町勢

（平成27年10月1日）

年度 （平成）	町 全 域			人口集中地区				
	人口 （人）	面積 （k m <sup>2</sup> ）	人口密度 （人／k m <sup>2</sup> ）	人口 （人）	全域に占める割合 （％）	面積 （k m <sup>2</sup> ）	全域に占める割合 （％）	人口密度 （人／k m <sup>2</sup> ）
7	42,345	74.99	564.7	32,515	76.8	5.0	6.7	6,555.4
12	45,548	74.99	607.4	35,825	78.7	5.12	6.8	6,997.1
17	46,972	74.99	626.4	37,808	80.5	5.32	7.1	7,106.8
22	49,780	74.99	663.8	41,774	83.9	5.56	7.4	7,513.3
27	50,004	74.95	667.2	42,236	84.5	5.52	7.4	7,651.4

資料：国勢調査

出典：那珂川市のウェブページ「那珂川市の概要 市の紹介 人口」より  
<https://www.city.nakagawa.lg.jp/soshiki/4/jinko-tokeinakagawa.html>

## （2）那珂川町立福岡女子商業高校

福岡県那珂川町の福岡女子商業高校は町立高校であった。町立の高校は全国的にも例が少なく、同校が2017年4月に私立に移管されるまでは、北海道と福岡県以外には町立高校はなかった<sup>34</sup>。もともとは合併前の3村により構成された組合立の筑紫野高校岩戸分校として1950年に開校し、合併に伴って那珂川町立の分校となり、1961年には独立して町立南福岡高校となり、1964年に町立福岡女子商業高校に改称された（福岡女子商業高等学校1969）。移管される前は、総合ビジネス科と情報ビジネス科で構成され1学年の定員は240人、通学区域は県内全域となっていた。次の表3-4には、私立に移管される直近5年間の教職員数、学級数、生徒数の状況を示す。

表 3－4 福岡女子商業高等学校の状況（平成 24～28 年）

単位：人，学級（各年 5 月 1 日）

区分 \ 年	H24	H25	H26	H27	H28
教職員数	42	40	38	36	36
教 員	34	32	30	27	27
職 員	8	8	8	9	9
学級数	18	18	18	18	18
生徒数	672	682	695	679	612

資料：福岡女子商業高等学校

注：助教諭，講師は除く。

出典：那珂川市のウェブサイト（「那珂川市の概要 市の紹介 教育・文化 教育 6.福岡女子商業高等学校の状況」）より

(<https://www.city.nakagawa.lg.jp/uploaded/attachment/7938.xls>)

表 3－5 は福岡女子商業高校の町立移管に至る経緯をまとめたものである。那珂川町において福岡女子商業高校の在り方について初めて検討されたのは 2005 年の「那珂川町行政改革プラン 2005」の策定である。2000 年前後の景気低迷や三位一体改革による地方交付税や国庫補助金の削減に伴って、町財政の健全化を目的とした行政改革が求められていた。福岡商業女子高校は公立幼稚園・保育所等とともに行革のそ上に乗っていた。同プランでは、特色ある教育プログラムの導入や町の財政負担の軽減が検討課題としてあげられており、一定期間内にこれらの方針で見通しや成果が見られないと評価された場合は学校法人化への検討を行う旨が既に明記されていた（那珂川町 2005, p.10）。このプランを受けて那珂川町教育委員会は 2006 年 8 月に那珂川町立福岡女子高等学校運営審議会に対して「那珂川町立福岡女子商業高等学校の活性化について」の諮問を行い、翌年の 3 月には特色ある教育プログラムや財政負担軽減策などの活性化事業に関する答申が提出された。特に財政負担軽減については、生徒定数や学校規模は現状維持が望ましいものの、検討事項としての余地が残された。また、収入面では授業料や入学金・施設費等の見直し、授業料免除や滞納者からの徴収事務の向上などが指摘された。この答申を受けて財政負担の軽減策として生徒の定員，教員の定員，授業料，入学金，入学施設費，教職員の給料表等の見直しの検討等が行われた<sup>35</sup>。

表 3-5 那珂川町立福岡女子商業高校の町立移管に係る経過

年月日	事項
2005 年 3 月	那珂川町「那珂川町行政改革プラン 2005—新たな行政経営体制の確立に向けて」
2007 年 3 月	那珂川町立福岡女子商業高等学校運営審議会「那珂川町立福岡女子商業高等学校の活性化について（答申）」
2011 年 10 月 26 日	総務省「平成 22 年国勢調査」確定値公表，那珂川町の人口 49,780 人
2013 年 10 月 30 日	那珂川町立福岡女子商業高等学校運営審議会（第 1 回），教育長から那珂川町立福岡女子商業高等学校の活性化の検証等について諮問
2013 年 12 月 4 日	那珂川町立福岡女子商業高等学校運営審議会（第 2 回）
2014 年 1 月 10 日	那珂川町立福岡女子商業高等学校運営審議会（第 3 回）
2014 年 2 月 3 日	那珂川町立福岡女子商業高等学校運営審議会（第 4 回）
2014 年 3 月 4 日	那珂川町立福岡女子商業高等学校運営審議会（第 5 回）
2014 年 3 月 27 日	那珂川町立福岡女子商業高等学校運営審議会（第 6 回）
2014 年 3 月	那珂川町立福岡女子商業高等学校運営審議会「那珂川町立福岡女子商業高等学校の活性化の検証等について（答申）」
2014 年 5 月 14 日	那珂川町教育委員会「福岡女子商業高等学校運営検討会議（第 1 回）」
2014 年 5 月 19 日	那珂川町教育委員会「福岡女子商業高等学校運営検討会議（第 2 回）」
2014 年 5 月 22 日	那珂川町教育委員会「福岡女子商業高等学校運営検討会議（第 3 回）」
2014 年 5 月 29 日	那珂川町教育委員会「福岡女子商業高等学校運営検討会議（第 4 回）」
2014 年 6 月 18 日	臨時教育委員会で，福岡女子商業高等学校運営検討会議の検討内容を説明
2014 年 6 月 23 日	那珂川町教育委員会「福岡女子商業高等学校運営検討会議（第 5 回）」
2014 年 7 月	那珂川町教育委員会「那珂川町立福岡女子商業高等学校の今後の運営のあり方に関する基本方針」
2014 年 8 月 1 日	那珂川町，「町立学校運営対策室」，「町立高等学校運営検討会議」を設置
2014 年 9 月 18 日	那珂川町「那珂川町立福岡女子商業高等学校のあり方について」（学校法人へ移管する時期は平成 28 年 4 月を目指す）
2014 年 9 月 25 日	那珂川町議会，那珂川町立福岡女子商業高等学校移管先学校法人選定委員会設置条例案可決
2014 年 10 月 23 日	町長，福岡女子商業高校の移管を在校生が卒業するまで 1 年延期の方針を表明
2014 年 11 月 6 日	那珂川町，移管先学校法人の募集開始
2015 年 1 月 6 日	那珂川町，移管先学校法人の募集締切り（4 法人）
2015 年 1 月 29 日	那珂川町，移管先学校法人の選定結果公表（八洲学園）
2016 年 2 月 26 日	総務省「平成 27 年国勢調査」速報値公表，那珂川町の人口 50,029 人
2016 年 7 月 29 日	福岡県私立学校審議会（第 333 回），福岡女子商業高等学校の設置者変更認可について審議（結果：「認可については支障なし」）
2016 年 10 月 26 日	総務省「平成 27 年国勢調査」確定値公表，那珂川町の人口 50,004 人
2017 年 3 月 9 日	福岡県，福岡女子商業高校の設置者変更認可
2017 年 4 月 1 日	福岡女子商業高校の私立移管
2017 年 11 月 2 日	那珂川町を那珂川市とする処分について総務大臣同意
2018 年 3 月 28 日	福岡県議会「筑紫郡那珂川町が那珂川市となることに伴う関係条例の制定について」可決
2018 年 10 月 1 日	市制に移行

出典：報道資料等を基に筆者作成

そして，この答申に基づいた活性化事業の検証が行われたのは 2013 年 10 月である。10 月 30 日に福岡女子商業高等学校運営審議会に対し町教育長から「那珂川町立福岡女子商業高等学校の活性化の検証等について」の諮問があり，2014 年 3 月 27 日まで 6 回にわたる審議を経て，「那珂川町立福岡女子商業高等学校の活性化の検証等について（答申）」（以下，

「活性化答申」という）が出されている。この「活性化答申」では、特色ある教育プログラムが評価されている一方で、施設の老朽化対策等に対する検討が必要との指摘がなされている。なお、この「活性化答申」には「付帯事項（意見）」として、二つの項目が付記されていたが、そのうちの一つは「町立の高等学校として運営していくことが困難であると判断される場合は、廃校という手段ではなく、学校法人等による学校存続を検討いただき、現在の生徒、教職員が不利益を被らないように配慮すること」というものであった（那珂川町立福岡女子商業高等学校運営審議会 2014）。

この福岡女子商業高等学校運営審議会答申を受けて、那珂川町教育委員会事務局では「那珂川町立福岡女子商業高等学の今後の運営のあり方に関する基本方針」の策定に係り、基本方針のたたき台を考えていくための会議（那珂川町教育委員会福岡女子商業高等学校運営検討会議、以下、「検討会議」）を設け、5回の会議で方向性を固めていった。財政的な観点からの議論では、老朽化した施設の改修や常勤講師の正規職員としての採用などが検討されたが、いずれも大きな額が必要とされていた<sup>36</sup>。特に施設整備では、建築費の財源確保が大きな課題となる。小中学校であれば利子補給などの補助金が国によって措置されるために起債による資金調達が可能となるが、高校は補助金の対象となっていないため、利息の支払を前提とした資金調達となる。そのため、町財政としては利息を含めた建築費を一般財源から支出しなければならず、その費用確保について考慮にいれなくてはならなくなる。

このような財政状況でありながら、那珂川町は高校の存続を選択する。財政難への対応策として町の公務員の人数を減らしたい一方で、当時から「市」への昇格を目指していた那珂川町としては、都市型施設である高校を廃止することができないという状況もあった<sup>37</sup>。

「町として市制施行の要件の一つとして高等学校等の都市的施設を有している必要がある」ことは那珂川町でも認識されており<sup>38</sup>、また、那珂川町の近隣町村が相次いで市に移行していったことで那珂川町も市に移行しなくてはならないという機運が町議会の中でも高まっていた。市への移行が重要課題として挙げられていることは町立高校の廃止という選択肢ではなく、設置者を変更しての存続を図るしかないことを意味し、町立から学校法人への設置者移管を目指すことになっている状況が読み取れる。この前段階として、2012年に那珂川町の公立保育所を民営化するなど、町の財政負担を軽減するための対策が多く取られており、町行政のスリム化の一環であるともいえる。それと同時に、福岡県も県立高校の再編に取り組むであろうことが予想される中、福岡女子商業の存続については県の再編結果を注視するか先手を打つかの判断が迫られている状況でもあった<sup>39</sup>。

「検討会議」での検討結果を受けて、那珂川町教育委員会は福岡女子商業高校の管理運営を学校法人に移管することを決定した。移管決定の理由として、町が商業科からニーズの高い普通科に転換した上で町立高校を維持するには年間約1.8億円、老朽化した施設の改修に16～25億円が必要になるなど財政的な困難が挙げられている。その一方で、那珂川町在住の生徒の割合が25%という少なさが指摘されている（那珂川町教育委員会 2014）。このように、町立高校として存続するためには財源問題への対策とともに町財政のスピルオーバー効果についても考慮が必要な状態となっていた。

### （3）高校存続の政策選択

高校を存続させる選択肢として、那珂川町は当初生徒の定員削減をした上で町立として

の存続、県立高校への移管、学校法人への移管の三つを検討していた。しかし、県立高校は受入れ不可とされていた。学校法人への移管についても、福岡女子商業高校運営検討会議では高校が行ってきた地域貢献が中断するのではないかという危惧が出ており、その点は那珂川町と学校法人が協定を結ぶことで地域貢献の存続ができる可能性について示唆されている<sup>40</sup>。

町教育委員会が 2014 年 7 月に学校法人に移管する基本方針を出した後、同窓会や PTA への説明が行われていく一方、行政側は 8 月に副町長をトップとする町立学校運営対策室と町立高等学校運営検討会議を設置して移管に向けて体制を整えていった(朝日新聞 2014)。9 月 18 日には、2016 年 4 月を目標に学校法人に移管することが発表される。これを受けて、同窓会等から学校法人への移管についての反対意見が出されるようになった。10 月 5 日の保護者らへの説明会で、学校法人への移管を知らされていない状態で入学した生徒が在籍していることは生徒にとって不利益が生じる可能性があるという意見が出たことから、当該生徒の代が卒業するまで学校法人化を 1 年間延期することとなった(読売新聞 2014)。同窓会組織である翠香会が署名を集めたところ、3 万名以上の署名が集まったほか、那珂川町議会でも共産党会派や社民党系会派が学校法人化に対して反対意見を多く述べている<sup>41</sup>。

2014 年 9 月 25 日の那珂川町議会定例会で学校法人への移管が承認され、移管先の学校法人の選出に入った。町教育委員会からは、学校法人に対して現在の生徒や教職員の処遇について最大限配慮すること、女子商業高校が従来行ってきた地域活動が継続可能となるように配慮することを要望している(那珂川町教育委員会 2014)。翌年には学校法人八洲学園が移管先として選定され、2017 年 4 月より学校法人の経営による福岡女子商業高校が開校した。進学をより重視したコースの設置など学校法人としての改革は行われているが、基本的な学校の枠組みは町立高校時と大きく変えていない。校名やカリキュラムが従来どおりとなったことで、これまで移管に反対の立場をとってきた同窓会もこれを支持するようになっている(朝日新聞 2015)。なお、町立高校時代から実施していた小・中学校への出前講座、パソコン講座、学習サポートや那珂川河川清掃活動等の地域貢献活動はまちづくり協定に基づき継続することになっている<sup>42</sup>(那珂川町教育委員会 2017)。

高校経営に関する財政措置の違いとしては、私立高校に移行したことで人件費や管理運営費等が町予算から支出しなくて良くなる点が挙げられる。また、学校に対する補助金の大半も私立高校に移行したことで経常的な経費と管理経費に關係する補助金交付の主体が福岡県となり、那珂川町としての支出は大きく抑えることができる。しかし、一方で国から財源措置される高校に關する地方交付税の額が減少することとなる。2017 年度の地方交付税は約 2 億 8800 万円の減額が推定されている<sup>43</sup>。

それ以外に隠れたコストとしては町教育委員会の事務負担が挙げられる。筆者らの問合せに対する回答によれば、県への申請手続、書類作成及び関係者との協議について負担が大きかったといい、町立高等学校運営対策室を設置し、町長部局(経営企画課)及び教育委員会事務局(学校教育課)の職員が兼務していた。

また、私立学校への移管に伴い、教員も大きな異動があった。町立高校では 25 名の教員が雇用されていたが、そのうち 11 名は県立高校への特別採用試験への合格という形で異動し、町立高校から学校法人に継続して雇用されているのは 4 名<sup>44</sup>であった。私立高校の教員は前述の 4 名に加えて、町立高校時に常勤講師として雇用されていた教員 19 名及び八洲

学園の採用試験合格者によって構成されている<sup>45</sup>。2018年度までは那珂川町からの支援として教員3名が派遣されていたが、現在は全員学校法人が雇用している<sup>46</sup>。また、那珂川町公益的法人等への職員の派遣等に関する条例施行規則を制定し、設置者変更後の学校運営が円滑に行えるよう、福岡女子商業高校の業務に従事させる職員を派遣することができるようにしていた<sup>47</sup>。

移管後の町側からの措置として、上述した職員の派遣に加えて、福岡女子商業高校用地を無償で貸し付け、施設及び附属する備品等<sup>48</sup>を無償で譲渡することが議会で可決されている。用地の貸与期間は2037年3月31日までとなっており、双方の合意があれば更に10年間の延長が可能となる。家計への補助としては、町立で入学した生徒に対して授業料負担が増額されないように町立高校時との差額分を卒業時まで補填する福岡女子商業高校授業料補填給付費が町予算によって措置されている<sup>49</sup>。

小入羽秀敬（帝京大学）

## 謝辞

本稿を執筆するに当たっては、主として公表されている資料等によることにしたが、公表資料だけでは把握できない情報については、那珂川町教育委員会（現、那珂川市教育委員会）に対して文書による問合せ及び資料提供依頼を行った。本稿はそこで得られた回答・資料に依拠するところも大きい。なお、本文中での引用に際して誤り等がある場合は全て筆者の責任である。御協力いただいた那珂川市教育委員会教育部教育総務課の関係各位に感謝申し上げます。

## 4. 小括

### (1) 移管スキームの応用可能性

本節で取り上げたのは、高校存続のスキームのうちの移管に該当する事例であった。一方は、道立高校を町立に移管し、他方は町立高校を私立に移管している。どちらも、先行事例として、それぞれ複数の自治体等からの視察を受けるなど、関心が寄せられている。また、どちらも自治体区域内には高校が一つしかなく、いずれも所在地自治体からの進学者が少ないことが、その直視しなければならない環境条件であった点も共通する。異なるのは、一方は離島の小規模な普通科高校であり、他方は福岡市に隣接して、その後、市になる町の商業高校であったという点である。

こうした異なる政策環境において採用された移管というスキームは全国に余り例がなく、いずれも実現してまだ間もないことから、この政策選択の評価をなしうる段階にはないが、二つの事例から得られる示唆について検討しておきたい。

まず、このスキームは学校がサービス提供を行う空間と設置者との関係を改めて想起させる。奥尻高校の場合は、北海道が設置者であり続ける限り、町の財政負担は大きくなかったにも関わらず、あえて町が設置者となることで設置者と所在地自治体との一致を選んだ。高校と町又は町民との連携は道立時代よりも進んでいるようである。町立化した奥尻高校が入学者の全国募集を始めるに当たって参考にしていた隠岐島前高校との違いは、その設置者にある。奥尻高校は町立であって、町独自の判断で高校の維持が可能となるとともに、町立高校としての特色を出しやすく、町民の意見も取り入れやすくなる。

しかし、生徒の全国募集を継続・拡充していけば、町外出身生徒への資源投入を正当化する論理が問われることになる。現状では、定員の2分の1という上限があることもあって、いわゆる関係人口の創出の論理と同様の論理で関係する機関の間では合意ができているようである。とはいえ、今後施設の改修など、大きな支出も予想され、そうしたことを契機にこの枠組みの持続可能性について再考が迫られることはありえよう。

もともと町立であった福岡女子商業高校の場合も、町在住の生徒が少ないことが問題視され、同様のジレンマを抱えていた。しかし、市への昇格のためには高校を存続させる必要があり、長期的に高校を存続させることを条件に、私立への移管を選択した。短期的には地方交付税交付金の額は減るが、長期的な財政負担を見越して移管のスキームを模索し、民間への移管を決定したことは、小規模高校の移管による存続とは違う文脈での先行事例となっている。また、私立移管の場合には、在校生や卒業生などからの合意調達が課題となる。那珂川町の場合は、当初の移管時期を1年延期させているが、それでも反対する声が多かった。しかし、私立になっても学校名やカリキュラムを存続させることが結果的には合意調達につながっている。今後は、移管された後の当該高校が所在地自治体を始め、関係機関とどのような連携関係を築くのかが注目される。

### (2) アンカー施設

コミュニティ開発に関する研究分野では、都市の荒廃したコミュニティを再生するに

当たって大学、病院、文化・スポーツ施設等のいわゆるアンカー施設（*anchor institutions*）の役割が再び注目されるようになってきた（Birch, 2009）。特に大学及び研究機能を持つ病院は *Eds & Meds* といわれ近年注目されているアンカー施設だが、アンカー施設の確たる定義があるわけではない（Harkavy, 2009）。一般的には、場所性に基盤を有する施設（*place-based institution*）で、当該地域に相当規模の土地を有し、したがって移転が容易ではなく、その雇用や投資活動や住民への福利厚生サービスなどの面で地域経済の発展に寄与している施設を指すことが多く、ほかにも、金融機関やメディアなどの営利企業、公益事業会社、教会、軍事基地等も該当しうる（Netter Center for Community Partnerships, 2008）。これらと比して、公立学校は規模がやや小さい。また、公立学校を管理するのは教育委員会であり、学校が当該近隣地域内で行う事業・活動には、時には監督庁の承認を必要とすることがありうるから特有な条件があるとはいえ、これもアンカー施設と位置付ける都市再生論もある（Taylor, McGlynn, & Luter, 2014; Taylor, McGlynn, & Luter, 2014）。すなわち、当該コミュニティの教育の質が地域経済にプラスの効果を持つことはいうまでもなく、逆に児童生徒の生活の場が荒廃したままで学校教育の改善を試みても学力向上を達成することが難しいことから、その相互依存関係に着目することができる。こうした議論は都市に限らず、へき地（*rural area*）のコミュニティ開発にも応用しうるが、共通するのは、学校を介して多様なサービス機関の連携・協働が図られるという論理構造である（Lawson & van Veen, 2016）。

日本の場合も基本的に学校をアンカー施設ととらえることが可能であろう。公立小・中学校の統廃合問題が地域的な合意を得にくいイシューであることはよく知られている（安田 2009）。統廃合の決定及び教育財産の用途廃止の決定と、首長部局に引き継がれた旧校舎や跡地の利活用とがそれぞれ異なる執行機関の管轄範囲として形式上分かれているため、統廃合の決定を教育的な配慮に基づいて行い、廃校舎等の利活用は地域活性化策に位置付けるとする考え方も可能ではあるが、現実的にはそれほど単純ではない（嶋津 2016）。近年のような人口減少下においては政策としての学校統廃合が農山村に大きな影響を与えうることがしばしば指摘される（小田切, 2014 ; 山下, 2014）。ただし、公立小・中学校は通常その地域を包括する市町村が設置者であるから、統廃合の判断を内在的な論理で決定できる。しかし高校の設置者は都道府県又は学校法人が普通であって、所在地市町村からすれば外在的な要因が関与することになるし、地域経済に影響を及ぼすこともありうる。よって、高校の廃止・統合、あるいは移転の可能性を議論すること自体に大きなコストがかかることが予想される。

一般に、地方自治体には、当該地域に資本なり施設なりを誘致するため、あるいは逆に進出させないための政策手法はあるが、既存の事業者や施設が当該地域から撤退していかうとするのをとどめるための政策手法には乏しいことが指摘されている（野田 2018）。例えば、都市計画法や大規模小売店舗立地法や医療法などの枠組みは、政策環境としての人口増加を前提に作られてきた諸制度であって、そこでは開発行為や新規出店を地方自治体が規制という手段によりコントロールできるのに対し、これらの事業者の撤退（ショッピングセンターや病院の閉鎖等）をさせないための手段は用意されていない（野田 2018, pp.13-14）。この点、学校の場合、学校教育法第4条が公立又は私立の学校の設置廃止等に必要な都道府県教育委員会又は都道府県知事の認可権を規定するが、市町村立小・中学



校の廃止は認可ではなく届出ですむ。一方、高等学校の廃止には、市町村立高校の場合は都道府県教育委員会の、私立の場合は知事の認可を要するが、その認可基準にあるのは在籍する生徒、教職員や財産の処置方法と指導要録等の関係書類の引継ぎ方法であって、廃止に伴う近隣地域や将来的な関係者への影響が考慮されるわけではない。まして、公立高等学校の大半は都道府県自身が設置者である。こうして、ある地域内の住民生活に深くかかわってきたサービスを提供する施設・機関の撤退に直面して当事者には前述のようなアンカー施設としての役割の再認識や、様々な部門・機関を動員した当該施設やサービスの維持存続策を展開することになる。

ところで現在、日本の地方自治体首長部局ではまち・ひと・しごと創生法第9条及び第10条により「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略」及び「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、単に「地方版総合戦略」）を策定している。近年の都道府県による高校再編整備の動向の分析からは、小規模高校の存在する町村の地方版総合戦略と、数は多くないものの県レベルでの地方版総合戦略で高校を核とした地域の活性化策について記載がある例が知られている（屋敷 2017）。すなわち、小規模高校の立地市町村にとっての高校が、前述した地域に基盤を持つアンカー施設となりうることが分かる。

本稿で取り上げた事例に即していえば、道立高校が町立高校となることで設置者と経費負担者が一致することになったし、町立高校を私立に移管することで、町の財政負担はなくなり、町外出身生徒のために町の財源で高校を維持することを正当化しなくてもよくなった。奥尻高校の場合は、アンカー施設と位置付けるのにふさわしい事例であったように思われる。しかし、今後は校舎の維持管理等の財政負担という新たな課題を抱えることとなった。一方、福岡女子商業高校の場合、町は財政負担の軽減と、市となるための要件としての高校存続を両立させるものであった。今後は、存続した私立学校のアンカー施設としての役割を検証していく必要があろう。

本多正人（国立教育政策研究所）

## 注

- 1 「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律等の一部を改正する法律」（平成13年法律第22号）
- 2 本稿と同様の関心に基づくものとして徳久（2018）、牧瀬（2018）、栗原（2016）、横井（2003）、横井（2002）が参考になるが、徳久（2018）以外はいずれも、高校の存続ではなく廃止に至るプロセスの事例が扱われている。
- 3 ごく最近の例として、青森県の五戸高校の存続を模索した五戸町の事例があり、もし実現していれば、県立高校を町立高校に移管した2番目の例になっていたか、県立高校を私立学校に移管した例になっていたはずであるが、実現しなかった。簡単に経緯を述べると以下ようになる。青森県教育委員会は、「青森県立高等学校教育改革推進計画第1期実施計画（案）」を2017年4月に策定した。その中で、五戸高校と八戸西高校を統合した高校が2020年度から生徒募集を開始、両校は2020年度に募集停止し

て、2021 年度末に閉校することが計画されていた。しかし、県教育委員会が県内各地域で説明会を実施していく過程で五戸町が、町立又は私立に移管して存続させる提案を県教育委員会に行った。県教育委員会は計画案を修正し、「五戸高校については、県立高校として平成 32 年度に募集停止する予定とし、同校の設置主体の変更等については、その状況に応じて適切に対応します。」という文言を入れて、計画を決定した。五戸町は 2017 年 9 月に、高校存続のためのプロジェクトチームを組織し、その統括者となる副町長には町議会議員を選任するなど、総動員体制で取り組んでいる。那珂川町（当時）や奥尻町への視察も行っている。しかし、町立の場合は財政的な負担に耐えられないことと、移管を引き受ける学校法人もなかったことから、2018 年 3 月には町としての存続策を断念している（読売新聞 2018）。

- 4 過去においては市町村立高校が都道府県立高校に移管される例は珍しくないが、近年では事例がない。もっとも、次節で取り上げる那珂川町立福岡女子商業高校の存続案の中には、福岡県立高校へ移管するアイディアもあったが実現可能性は低かった。
- 5 奥尻町教育長に対して筆者らが行ったインタビュー調査（2018 年 8 月 9 日）による。
- 6 同上。
- 7 同上。なお、石島教育長の略歴は奥尻町（2006）で確認することができる。
- 8 増田（2014）によれば、群馬県南牧村・89.9%、奈良県川上村・89.0%、青森県今別町・88.2%に次いで奥尻町・86.7%となっている。
- 9 例えば、俵谷（2018）の第 5 回などを参照。
- 10 奥尻町教育長に対して筆者らが行ったインタビュー調査（2018 年 8 月 9 日）による。
- 11 同上。
- 12 なお、2018 年 3 月には新しい指針（「これからの高校づくりに関する指針」）が出ている。
- 13 地域キャンパス校については篠原（2018）が詳しい。
- 14 奥尻町教育長に対して筆者らが行ったインタビュー調査（2018 年 8 月 9 日）による。石島教育長によれば、このときの町長の答弁は想定外であったそうで、翌日の新聞で報じられたこともあり、道教委からの問合せなどへの対応に迫われたという。それと同時にインタビューの中では、後になって考えると、この町長の発言で教育委員会としてはむしろ実現に向けて進めやすくなった、とも語った。
- 15 なお、2015 年 6 月 15 日の北海道議会文教委員会における道教育庁新しい高校づくり推進室参事の答弁には、「こうした中、本年 4 月に町から道教委に対し、中高がより一層連携した教育活動の展開、島の子どもたちが島に居住しながら、より地域に密着した特色ある高校教育を受けられる環境の整備などの観点から中高一貫教育の導入を目指し、奥尻高校を町に移管した上で、町立高校として存続することについて要望がありましたことから、御要望の趣旨も踏まえ検討し、平成 28 年度に移管することを配置計画案の中でお示ししたところであります。」（北海道議会会議録データベース「平成 27 年第 7 回文教委員会会議録」平成 27 年 6 月 15 日）との発言があるが、これは奥尻町が 2013 年度に既に回答を得ていた要望を、改めて 2015 年に出し直すことになったことによる。
- 16 北海道教育庁は、「連携型においては、既存の市町村立の中学校と道立の高校など、

異なる設置者による中学校と高校が、中高の教員による相互乗り入れ授業や、総合的な学習の時間を中心とした中高連携の学習、中高6年間を見通したキャリア教育の実施など、中学校と高校が連携して、教育課程の編成・実施や教員・生徒間の交流等の連携を深める形で中高一貫教育を行っている」（北海道教育委員会 2016b, 下線は引用者）との説明を踏襲してきた。これが変更されるのは2018年の「これからの高校づくりに関する指針」（北海道教育委員会 2018a）からである。ここでは連携型中高一貫教育の説明が「異なる設置者間でも実施可能で、中学校と高校が、教育課程の編成や教員・生徒間の交流等の連携を深める形態」（下線は引用者）となっている（北海道教育委員会 2018a, p.10）。なお、2005年度以降の「学校基本調査」の「中高一貫教育を行う学校数」では、『連携型』とは、学校教育法施行規則第54条の3及び第57条の4の規定により、簡便な高等学校入学者選抜を行い、同一または異なる設置者による中学校と高等学校を接続する形態をいう」（文部科学省『学校基本調査報告書平成17年度（初等中等教育機関・専修学校・各種学校編）』）と説明されるようになっている。

- 17 えりも高校の場合は北海道教育委員会の「連携型中高一貫教育を実施する道立高等学校入学者選抜実施要項」に基づいて入学者選抜を実施しているが、奥尻高校の場合はこれに準じず、「北海道奥尻高等学校一般入学者選抜実施要項」に基づいて行っている。また、「北海道奥尻高等学校一般入学者選抜実施要項」によれば、奥尻高校の学力検査は、「道立高等学校一般入学者選抜実施要項」に準じて行うこととされている（参照、「平成31年度北海道奥尻高等学校一般入学者選抜実施要項9」）。この点については次のような経緯がある。奥尻町教育委員会は、中学校、高校及び保護者からの強い要望があること等を理由に、入学者選抜にあたって従来通りの学力検査を実施する方針であった。2016年7月に、道教育庁に対して、連携型の中に、簡便な入試を行うタイプと学力検査を行うタイプとを設け、奥尻高校を後者とするか、あるいは、「接続型中高一貫校」という新たなタイプを認めてもらいたいこと、及び、試験問題を北海道教育委員会から購入したいこと、などを要望した（奥尻町教育長に対して筆者らが行ったインタビュー調査（2018年8月9日）による）。結局、接続型という分類が追加されることはなく、2016年9月の「公立高等学校配置計画（平成29年度～31年度）」の中では連携型中高一貫教育となった。道立高校の一般入学者選抜に準じた学力検査を実施しており、学校裁量で学力検査の翌日に面接・作文を課している。なお、2018年度入学者選抜から、函館市教育委員会の協力を得て、北海道内の離島の高校として初めて島外での入学者選抜を行っている（毎日新聞 2017b）。2018年度は学力検査を市立函館高校で実施し、面接・作文を函館市公民館で実施したが、2019年度入学者選抜からは、どちらも市立函館高校で実施することになった（「平成31年度北海道奥尻高等学校入学者募集要項」）。
- 18 例えば、『奥尻町人口ビジョン』も、「若年層は、高校卒業後町外の大学等に進学し、その世代がUターン就職するケースはまれであり、人口流出に拍車をかけている」と島外に出て行く人口の多さを懸念している（奥尻町、2016）。大学進学後であれば世帯で転出しないことが期待できるが、高校進学時での島外進学であれば世帯での島外転出の可能性が高まるとも考えられる。
- 19 奥尻町教育委員会及び奥尻町地域政策課に対して筆者らが行ったインタビュー調査

- (2017 年 8 月 24 日) による。
- 20 奥尻町作成資料「北海道奥尻高等学校の町立移管について」より。
  - 21 北海道議会会議録データベース「平成 27 年第 7 回文教委員会会議録」(平成 27 年 6 月 15 日) より。
  - 22 奥尻町作成資料「北海道奥尻高等学校の町立移管について」より。
  - 23 奥尻高校長に対して筆者らが行ったインタビュー調査(2017 年 8 月 24 日) による。
  - 24 「まなびじま奥尻プロジェクト」による町おこしについてはメディアでしばしば取り上げられており(例えば, 井上(2018) など), また, 俵谷校長自身による紹介も既にあるので(俵谷 2018), これらも参照されたい。
  - 25 『奥尻町総合戦略』のこの項目での施策の一つに, 「漁業の担い手の育成をするため, 高校生にスクーバ資格取得のための補助を行い, 講師招へい, 機器更新を行う。」がある。また重要業績評価指標には「スクーバ資格取得者 年間 20 人」が挙げられている(奥尻町 2016b)。
  - 26 奥尻町教育委員会事務局及び奥尻町地域政策課に対して筆者らが行ったインタビュー調査(2017 年 8 月 23 日), 及び奥尻高校長に対して筆者らが行ったインタビュー調査(2017 年 8 月 24 日) による。
  - 27 「まなびじま奥尻」島留学応援条例(平成 29 年 3 月 10 日条例第 4 号)で島留学生の保護者に対する助成(下宿費助成, 昼食費助成, 交通費助成)と島留学生の受入れ宿舎に対する助成(下宿運営費助成, 無線 LAN 環境整備助成)が規定されている。また, 2019 年度入学者用の寮を新設するための条例(「まなびじま奥尻」寄宿施設設置条例(平成 30 年 3 月 14 日条例第 3 号))にも「まなびじま」が使われている。
  - 28 島根県立高校の魅力化におけるコーディネーターの役割については樋田・樋田(2018) に詳しい。なお, 総務省「地域おこし協力隊の活躍先」によれば礼文町, 利尻町, 利尻富士町は地域おこし協力隊を複数名受け入れているが奥尻町には現在まで受入れ実績がない(総務省, 2009~2017)。
  - 29 奥尻町教育長に対して筆者らが行ったインタビュー調査(2018 年 8 月 9 日) による。
  - 30 ちなみに俵谷校長もこれまでの経歴上, 奥尻町や離島の高校との関わりは特になかったという(奥尻高校長に対して筆者らが行ったインタビュー調査(2017 年 8 月 24 日) による)。石島教育長と俵谷校長という, 奥尻町からみればいわゆる「よそ者」(内閣府地方創生人材支援制度派遣者編集チーム(編), 2016) が, 町の活性化策として町長が期待する教育分野の施策を担っている構図ができている点は, 地方創生の在り方自体を検討する観点からも興味深い。
  - 31 こうした観点からの研究として現時点で参照すべきものとしては, 徳久(2018) がある。
  - 32 国勢調査において人口集中地区(DID)は, 1)原則として人口密度が 1 平方キロメートル当たり 4,000 人以上の基本単位区等が市区町村の境域内で互いに隣接して, 2)それらの隣接した地域の人口が国勢調査時に 5,000 人以上を有する地域と定義されている。
  - 33 総務省「町を市とする処分に係る総務大臣の同意(福岡県那珂川町)」2017 年 11 月 2 日。
  - 34 本稿と同様の関心から北海道の町立高校を分析の対象として地域社会の維持存続に

公立高校が果たす役割を検討したものとして、高嶋ほか（2017）がある。なお、本事例は町立高校の移管という点と公立学校の私立移管という点の2点で注目されるもので、現に、県立高校の町立化により高校存続を目指していた五戸町からの視察の他（朝日新聞 2017）、私立移管に関する他市からの視察もあったという（2018 年 8 月 16 日付、那珂川町教育委員会教育部教育総務課からの回答による）。

- 35 教職員の配置に関しては特に指摘はなく、従前どおり約 45 名のうち約 15 名が常勤講師となっている状況であった。なお、その後、議会（2008 年第 1 回定例会）において、那珂川町に在住している福岡女子商業高校の生徒を増やすことができないかという趣旨の質問に対する答弁の中で、教育長が次のように述べたことから財政上の負担は終始課題であったことがうかがい知れる。「それから、さっきもいろいろ部長も述べましたが、校舎の老朽化をどうかして行かなきゃならないというような予算面も今後考えられるんじゃないかと。それから教職員が現在約 45 名としましても、現在約 3 分の 1 は常勤講師というようなことで行っているわけでございます。これにつきましても、学校から、女子商業高校の活性化に対する教職員の問題についての要望書というのが校長さんから私の方に出ました、教育委員会に。それによりますと、やはり常勤ではなくて正式の教職員を入れてほしいと。現状においては、財政上の問題があってそれもできないのが現状でございます。」（「那珂川町町議会会議録」2008 年第 1 回定例会、篠田直喜教育長の発言より。）
- 36 例えば、改修では 14 億円かかるという試算がなされている（福岡女子商業高等学校運営検討会議録，2014 年 5 月 14 日）。
- 37 地方自治法第 8 条第 1 項では地方自治体が市になる要件として、人口 5 万以上を有すること（第 1 号）、当該普通地方公共団体の中心の市街地を形成している区域内にある戸数が、全戸数の六割以上であること（第 2 号）、商工業その他の都市的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数が、全人口の 6 割以上であること（第 3 号）のほか、当該都道府県の条例で定める都市的施設その他の都市としての要件を具えていること（第 4 号）を充足していなければならない。第 4 号にいう要件は各都道府県が条例で定めるものであるが、総務省の解釈では要件の一つとして高等学校以上の学校、図書館、劇場等の文化施設の数及び規模を含めることが適当とされている。よって福岡県の「地方自治法第八条第一項第四号の規定による都市的施設その他の都市としての要件に関する条例」でも「公私立の学校（学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）に規定する小学校、中学校及び義務教育学校を除く）、図書館、博物館、公会堂又は公園等の文化施設相当数を有すること」が要件になっている。
- 38 那珂川町（2014）『那珂川町立福岡女子商業高等学校のあり方について』及び 2018 年 8 月 16 日付、那珂川町教育委員会教育部教育総務課からの回答による。
- 39 「4 回福岡女子商業高校運営検討会議会議録」（2014 年 5 月 29 日）には、「高等学校の再編は、県も考えていると思うが、それがあればますます女子商は取り残されると思う。」「今が一つの大きな分岐点になっていると思う。先に手を打つか再編があってから考えるのか。」といった趣旨の発言があったことが記録されている。
- 40 「第 5 回福岡女子商業高校運営検討会議会議録」（2014 年 6 月 23 日）より。
- 41 「那珂川町議会会議録」2014 年第 3 回定例会（9 月 25 日）より。

- 42 このほか、町民聴講制度の継続と一時中断を挙げることができる。那珂川町は町立小・中学校全校で 2005 年度から町民聴講制度を実施しており、2008 年度からは高校でも受入れを開始した。しかし、2010 年度以降の利用者は総数でも 1 桁台にとどまっており、2016 年度の高校での受入数は 2 名となっていた（那珂川町教育委員会、2017）。この事業について継続の有無を那珂川町教育委員会に確認したところ、2017 年度までは従前どおり受講者の実費負担による町民聴講生受入れを継続していたが、2018 年度からは高校側からの受入れ体制不十分の申出により一時中断しているという（2018 年 8 月 16 日付、那珂川町教育委員会教育部教育総務課からの回答による）。
- 43 「那珂川町議会会議録」2017 年第 1 回定例会（2 月 9 日）、小原総務部長の発言より。
- 44 この 4 名は、町職員を退職後に八洲学園で採用されている（2018 年 8 月 16 日付、那珂川町教育委員会教育部教育総務課からの回答による）。
- 45 毎日新聞（2017a）
- 46 2018 年 8 月 16 日付、那珂川町教育委員会教育部教育総務課からの回答による。
- 47 「那珂川町議会会議録」2016 年第 4 回定例会（12 月 1 日）、三浦宏志教育部長の発言より。
- 48 備品の例としては、CD ラジカセ等の教科指導用備品、プリンター等の進路指導用備品、トランペット等の部活用備品など。これらは耐用年数が短く、資産価値が 250 万円程度であったために無償譲渡となった（「那珂川町議会会議録」2016 年第 1 回定例会（2 月 29 日）、及び 2018 年 8 月 16 日付、那珂川町教育委員会教育部教育総務課からの回答による）。
- 49 学校法人移管後に授業料は増額されており、月額 2 万円、施設費が月額 1 万円となっている。

## 引用文献

- 朝日新聞「現新の争い 那珂川町長選」『朝日新聞 聞蔵Ⅱビジュアル』、1998 年 8 月 19 日。
- 朝日新聞「私学化議論、町を二分 どうなる那珂川町立女子商」『朝日新聞 聞蔵Ⅱビジュアル』、2014 年 10 月 20 日。
- 朝日新聞「移管先は八洲学園 那珂川の福岡女子商高」『朝日新聞 聞蔵Ⅱビジュアル』、2015 年 1 月 30 日。
- 朝日新聞「県立高の統合再編 五戸高校存続めざす町に期待」『朝日新聞（聞蔵Ⅱビジュアル）』、2017 年 12 月 14 日。
- 天笠茂（編）『小・中・高等学校の再編整備と地域創生を視野に入れた教育施策』平成 26 年度～平成 29 年度科学研究費補助金（基盤研究（B）26285173）研究成果報告書、2017 年。
- 稲生信男『協働の行政学—公共領域の組織過程論—』勁草書房、2010 年。
- 井上達也「奥尻町、町立高校軸に町おこし プログラミング・英会話で」『日本経済新聞（電子版）』、2018 年 2 月 19 日。
- 大田順子・福留強『まちを創る青少年—地域と学校・協働のまちづくり参画のすすめ』東京創作出版、2017 年。

- 大谷奨『戦前北海道における中等教育制度整備政策の研究：北海道庁立学校と北海道会』学文社，2014年。
- 大野晃『山村環境社会学序説—現代山村の限界集落化と流域共同管理—』農山漁村文化協会，2005年。
- 大森彌「田園回帰の意味するもの—共生の思想と地域の自治」大森彌，小田切徳美，藤山浩『世界の田園回帰』農山漁村文化協会，2017年，pp.8-41。
- 奥尻町『広報おくしり』464号（平成18年11月号），2006年。
- 奥尻町『奥尻町財政健全化計画（平成20年度～平成26年）【H25改訂版】』，2013年。
- 奥尻町（a）『奥尻町人口ビジョン』，2016年3月。
- 奥尻町（b）『奥尻町創生総合戦略』，2016年3月。
- 奥尻町議会『おくしり議会だより』（No.155），2016年2月。
- 小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波書店（岩波新書），2014年。
- 梶輝行「少子・人口減少をめぐる教育行政の転換と公立高校の未来像」『月刊高校教育』50（12），2017年，pp.36-39。
- 季刊地域編集部「町村長インタビュー：北海道音威子府村 『北海道で一番小さな村』の村立高校，地域エネルギーの挑戦」『季刊地域』No.20，2015年，pp.110-113。
- 京都新聞「47年の歴史に別れ 市立守山女子高で移管式」『京都新聞』，2006年3月25日。
- 栗原真孝「市町村長による県立高校教育政策への関与の実態—鹿児島県を事例として—」『国際人間学部紀要』（22），2016年，pp.67-83。
- 時事通信社「4月から部制導入—福岡県那珂川町」『時事通信社 iJAMP』，2000年2月2日。
- 時事通信社「【トップインタビュー】後藤良助・福岡県那珂川町長」『時事通信社 iJAMP』，2003年10月10日。
- 時事通信社「【トップインタビュー】復興中も「将来への蓄えを＝新村卓実・北海道奥尻町長」『時事通信社 iJAMP』，2013年7月16日。
- 時事通信社「観光科新設，生徒を全国募集＝県立白馬高校で国内初—長野」『時事通信社 iJAMP』，2015年6月19日。
- 時事通信社「地方創生へ高校改革推進＝人口減見据え地域連携強化—文科省」『時事通信社 iJAMP』，2017年11月29日。
- 篠原岳司・高嶋真之・大沼春子「都道府県立高等学校の学校設置者移管に関する研究—北海道奥尻高等学校を事例に—」日本教育行政学会第53回大会自由研究発表資料，2018年10月13日。
- 篠原岳司「北海道の高校再編に見る人口減少社会の学習権保障—『地域キャンパス校』制度の検討を中心に—」『公教育システム研究』（17），2018年，pp.159-171
- 嶋津隆文（編）『学校統廃合と廃校活用—地域活性化のノウハウ事例集—』東京法令出版，2016年。
- 生涯学習審議会『地域における生涯学習機会の充実方策について（答申）』，1996年。
- 白川慧一「リサーチ・メモ 県庁所在地の平均人口と DID 面積の推移にみる市街地の拡散について」一般財団法人土地総合研究所，2017年，（[http://www.lij.jp/news/research\\_memo/20170831\\_3.pdf](http://www.lij.jp/news/research_memo/20170831_3.pdf)）
- 総務省「地域おこし協力隊の活躍先」，2009～2017年（[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/02gyousei08\\_03000066.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyousei08_03000066.html)）
- 高嶋真之・岩瀬優・大沼春子・木村裕・寺本一平・平子裕他「離島地域における超小規模高校の教育と地域おこし—羽幌町立北海道天売高等学校・天売島を事例に—」『公教育システム研究』，2017年，pp.119-156。
- 俵谷俊彦「まなびじま奥尻—離島の町立高校の挑戦—（1）～（10）」『教育新聞』（2018

年3～4月。

中央教育審議会『新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について（答申）』，2015年12月21日。

徳久恭子「高校を核とする地方創生の試み—奥尻高等学校の実践をてがかりに—」『立命館法学』（380），2018年，pp.159-210。

内閣府地方創生人材支援制度派遣者編集チーム（編）『未来につなげる地方創生—23の小さな自治体の戦略づくりから学ぶ—』日経BP社，2016年。

那珂川市『第5次那珂川町総合計画 平成30年度実施計画』，2018年12月，（<https://www.city.nakagawa.lg.jp/soshiki/4/jikkei30.html>）

那珂川町『那珂川町行政改革プラン 2005 新たな行政経営体制の確立に向けて』，2005年。

那珂川町『那珂川町立福岡女子商業高等学校のあり方について』，2014年。

那珂川町『那珂川町 まち・ひと・しごと創生 人口ビジョン・総合戦略』2016年。

那珂川町『那珂川町都市計画マスタープラン 一部改定版』，2017年12月。

那珂川町教育委員会『那珂川町立福岡女子商業高等学校の今後の運営のあり方に関する基本方針』，2014年。

那珂川町教育委員会『平成28年度那珂川町教育委員会点検評価報告書』，2017年。

那珂川町立福岡女子商業高等学校運営審議会『那珂川町立福岡女子商業高等学校の活性化について（答申）』，2007年。

那珂川町立福岡女子商業高等学校運営審議会『那珂川町立福岡女子商業高等学校の活性化の検証等について（答申）』，2014年。

能勢高校の再編整備手法の検討に関するプロジェクトチーム『大阪府立能勢高校の再編整備手法について（最終まとめ）』能勢町，2016年8月25日（<http://www.town.nose.osaka.jp/kurashi/kosodate/kokokentou/1480.html>）

野田崇「人口減少時代の都市計画」『自治研究』94（1），2018年，pp.3-27。

濱沖敢太郎「高等学校教育における設置者負担主義の実質化過程」『日本教育政策学会年報』（24），2017年，pp.110-122。

林直樹，齋藤晋（編）『撤退の農村計画—過疎地域からはじまる戦略的再編—』学芸出版社，2010年。

樋田大二郎「人口減少社会における地域活性化と高校教育」『月刊高校教育』，50（12），2017年，pp.28-31。

樋田大二郎，樋田有一郎『人口減少社会と高校魅力化プロジェクト—地域人材育成の教育社会学』明石書店，2018年。

広島県教育委員会『今後の県立高等学校の在り方に係る基本計画』，2014年2月26日。

福岡女子商業高等学校『創立二十周年誌』福岡女子商業高等学校，1969年。

干場洋介「町立化と離島留学で魅力的な高校に」『しま』（248），2017年，pp.78-81。

北海道教育委員会『新たな高校教育に関する指針』北海道教育委員会，2006年。

北海道教育委員会『地域キャンパス校の教育環境の充実に向けて』2016年3月（a）。

北海道教育委員会『「新たな高校教育に関する指針」検証結果報告書』2016年10月（b）。

北海道教育委員会『これからの高校づくりに関する指針』2018年3月（a）。

北海道教育委員会「公立高等学校配置計画（平成31年度～33年度）」2018年9月（b）（<http://www.dokyo.pref.hokkaido.lg.jp/hk/kki/akd/haichikeikaku31-33.pdf>）

牧瀬翔麻「県立高校再編過程における教育ガバナンス：鹿児島県曾於地区3校再編の事例分析」『筑波大学教育学系論集』42（2），2018年，pp.151-163（<http://hdl.handle.net/2241/00151893>）。

毎日新聞（a）「那珂川町から私立移行準備，大詰め 教諭勤務先，ほぼ決定 月末に教職員名簿を提出へ」，2017年1月25日。



毎日新聞 (b)「高校入試：島外出身者は函館で 奥尻興 8 年度から、受託受験を実施」,  
2017 年 10 月 4 日。

増田寛也 (編)『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減—』中央公論新社 (中公新書),  
2014 年。

まち・ひと・しごと創生本部「地域経済分析システム (RESAS)」, 2017 年 12 月 16 日,  
(まち・ひと・しごと創生本部のウェブサイト: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/resas/>)

宮口侗廸・池俊介・山本隆太「過疎地域における高校の存在意義について」『早稲田教育  
評論』28 (1), 2014 年, pp.43-67。

本家正文「学社連携の現代的意義」『社会教育』40 (7), 1985 年, pp.5-10。

屋敷和佳「全国の公立高校再編整備の状況」『月刊高校教育』50 (12), 2017 年, pp. 32-  
35。

安田隆子「学校統廃合—公立小中学校に係る諸問題—」『調査と情報』第 640 号, 2009 年  
(<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0640.pdf>)。

山内道雄・岩本悠・中輝美『未来を変えた島の学校—隠岐島前発ふるさと再興への挑戦—』  
岩波書店, 2015 年。

山形県教育委員会『県立高校再編整備基本計画』, 2014 年 11 月。

山岸治男『地域を再興する高校改革の臨床—住民による課題と展望の共有を視点に』多賀  
出版, 2016 年。

山下祐介『地方消滅の罨—「増田レポート」と人口減少社会の正体—』筑摩書房 (ちくま  
新書), 2014 年。

横井敏郎「地方における高校統廃合の政策過程—北海道留萌第 1 学区の事例から—」『北  
海道大学大学院教育学研究科紀要』(85), 2002 年, pp.193-210。

横井敏郎「地方における高校統廃合の政策過程 (2) —北海道上川第 3 学区の事例—」  
『北海道大学大学院教育学研究科紀要』(89), 2003 年, pp.279-306。

読売新聞「守山女子高, 立命館に移管 守山市が協定調印 P T A は撤回求め抗議」『ヨミ  
ダス歴史館』, 2005 年 5 月 18 日。

読売新聞「奥尻町長選 新村氏が初当選」『ヨミダス歴史館』, 2009 年 2 月 23 日。

読売新聞「福岡女子商高 私学化 1 年延期意向 那珂川町長 在校生の卒業待つ」『ヨ  
ミダス歴史館』, 2014 年 10 月 24 日。

読売新聞「五戸高の存続断念 町, 運営費捻出は不可能」『ヨミダス歴史館』, 2018 年 3  
月 23 日。

Birch, E. L. (2009). Downtown in the “New American City”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 626(1), 134-153. doi:10.1177/0002716209344169

Harkavy, I., et al. (2009). Chapter 8: Anchor Institutions as Partners in Building Successful Communities and Local Economies. In P. C. Brophy & R. D. Godsil (Eds.), *Retooling HUD for a Catalytic Federal Government: A Report to Secretary Shaun Donovan* (pp. 147-168): Penn Institute for Urban Research, University of Pennsylvania.

Lawson, H. A., & van Veen, D. (Eds.). (2016). *Developing Community Schools, Community Learning Centers, Extended-service Schools and Multi-service Schools: International Exemplars for Practice, Policy and Research*: Springer.

Netter Center for Community Partnerships. (2008). *Anchor Institutions Toolkit: A Guide for Neighborhood Revitalization*. Philadelphia, PA: Netter Center for Community Partnerships

at The University of Pennsylvania.

Taylor, H. L., McGlynn, L., & Luter, D. G. (2014). Back to the future: Public schools as neighborhood anchor institutions: The Choice Neighborhood Initiative in Buffalo, New York. In K. L. Patterson & R. M. Silverman (Eds.), *Schools and urban revitalization: rethinking institutions and community development*. New York: Routledge.

## 第4章 地方創生と高等教育 ―公設民営大学の公立大学法人化から考える―

### 1 節 研究の目的と背景

#### 1. 研究の目的

本章では、近年における地方自治体の特色ある教育政策、特に、人口減少時代における地域の教育機関の存続・再編を目的としたものの中でも、高等教育分野から、私立大学の公立大学法人化（以下、「公立化」）について採り上げる。その効果（結果）について、いわゆる「地方創生」政策とのかかわりから考察することが本章の目的である。特に焦点を当てるのは、公立化前後における大学の入学者構成、入学者・卒業者の地域内外の流出入状況、そして大学を設置する法人の財務状況の変化である。

2014年12月27日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、地方の若年者の地元定着が重要な焦点の一つになっており、その背景として、特に大学入学時と卒業時の地域間移動の問題が強く意識されていた。一方、私立大学の公立化は、2003年7月に地方独立行政法人法が制定され、公立大学法人が制度化された時期から潜在的には課題となっており（岡村 2007、磯部 2016）、こうした「地方創生」政策群とは異なる流れとして理解すべきものではある。しかし、最近の公立化事例の中には、「地方創生」政策の進展にも後押しを受けて実現を見た場合も含まれる可能性を考慮すると、公立化と「若年者の地元定着」との関係は、検討が必要な問題と言える。

そこで本章では、公立化と「若年者の地元定着」との関係を考察するが、その際に特に重要なのは、入学時と卒業時における地域内外の学生の流出入状況であろう。大学入学者のうち地元出身者の割合は、どれくらいか。4年後の卒業時には、卒業者（のうち就職する者）のうち、どれだけが地元に残るかという問題である。こうした入学者・卒業者の流出入状況は3節で扱うが、その公立化前後の変化を適切に考察する上では、そもそも、公立化した大学の入学者の構成がどう変化したかを理解する必要がある（2節）。また、学生の流出入状況が変化する場合、大学の財政・財務にはいかなる変化が生じていたのかも重要な論点となる（4節）。

以上の研究課題に対して、本章は5大学の事例研究によってアプローチする。今世紀に入ってから公立化した私立大学（短期大学を含む）は、2018年度現在で10校を数える。すなわち、公立化年度順に高知工科大学、静岡文化芸術大学、名桜大学、公立鳥取環境大学、長岡造形大学、福知山公立大学、山陽小野田市立山口東京理科大学、長野大学、公立小松大学、公立諏訪東京理科大学である。このうち最初の5校は、既に公立化後の入学者から最初の卒業生を送り出しており、これら5校を直接の研究対象に事例研究を行った。この5大学は全て、地方自治体が学校法人を設立し、当該学校法人が設置した私立大学、いわゆる「公設民営大学」（高橋 2004）に当たる。そこで本章の副題も「公設民営大学」と限定して表記することにした<sup>1</sup>。

2節以降の具体的な分析に入る前に、本節では以下、研究の背景、事例校の概要、事例校における公立化の背景と経過について整理する。

## 2. 研究の背景

### (1) 私立大学の公立化とは

「私立大学の公立化」とは、地方自治体（設立団体）が公立大学法人を設立し、大学の設置者を学校法人から公立大学法人に改め（設置者変更）、元の学校法人を解散することである。公立大学法人の設立は、総務大臣と文部科学大臣が共同で認可する（市町村や、一部事務組合が設立する場合は、都道府県知事が認可する）。大学の設置者変更と、学校法人の解散は、文部科学大臣が認可する。

公立大学法人の設立の認可申請に際しては法人の定款を提出する必要があり、それ以前に、議会における定款の議決が必要である。また、学校法人から自治体（公立大学法人の設立団体）に対し、公立大学法人への出資を条件に財産（土地・建物など）の寄附が行われるため、議会では、負担付きの寄附の受納や、公立大学法人に対する所有財産の出資に関する議決も必要となる<sup>2</sup>（金城 2012, 鳥山 2017 など）。

先述のように、私立大学が公立大学に移行した事例は、最近では 2009 年度の高知工科大学が初めてだが、戦後においても私立短期大学の公立移管が 2 件あった（山崎 1989）。一つは 1963 年に設置した私立短大で、1974 年に市立短大となったケースである。以前から経営していた高校は移管せず、設置者が文部大臣所轄学校法人から県知事所轄学校法人へと組織変更した。もう一つは 1950 年に設置した短大が、1959 年に公立短大となり、その際に傘下の他の学校が廃止され、学校法人が解散したケースである（p. 146）。前者は福山女子短期大学（公立化後の福山市立女子短期大学。のち福山市立大学に改組）であり（福山市立女子短期大学史編集委員会編 2012）、後者は立川短期大学（公立化後の東京都立立川短期大学。のち東京都立短期大学に移行し、2007 年度に廃止）に当たる（『平成 28 年度 全国短期大学・高等専門学校一覧』文教協会、2016 年、p. 243）。

### (2) 公設民営大学

本章の事例校となる「公設民営大学」についても、ここで概要を述べておきたい。いわゆる公設民営大学は、法令上の定義があるわけではない。自らそう呼称する場合も含め、「地方自治体が主体となって大学設置を計画し、設置経費のすべてを公費でまかなった場合に公設民営大学と呼ぶ」場合が多いとされる（高橋 2004, p. 4）。

かつての大学設置審議会大学設置計画分科会は 1984 年 6 月、「昭和 61 年度以降の高等教育の計画的整備について」報告しているが、「高等教育機関の地域配置の在り方」を述べた箇所では、「国、地方公共団体、学校法人の協力方式による高等教育機関の整備」には三つの方式があるとした。すなわち「公私協力方式」、「国公私協力方式」、「一部事務組合方式」である。このうち「公私協力方式」については、こう述べていた（大学設置審議会大学設置計画分科会 1984, p. 24）。

地方の要望に適切に応じた高等教育機関を設置・運営する場合には、地方公共団体と学校法人の協力によって設置・運営することが一つの適切な方法と考えられる。この場合、設置形態は私立であるが、次のような協力方式による設置・運

営が考えられる。

- ① 地方公共団体が土地、校舎等の建物及び設備の一部を現物又は資金で準備する。
- ② 地方公共団体は、学校法人に対し、経常費の一部を補助する。

この公私協力方式の徹底した例が公設民営方式と言え、自治体は設立準備委員会や設立準備財団を立ち上げ、学校法人の設立や、大学設置の準備を行う（村田 2003）。法人格を持つ「財団を設置しての大学の開設には時間を要するけれども、文部科学省との折衝はスムーズである」（同，p. 92）という。準備財団の場合、最終的には学校法人に資産を譲渡した後に解散となる（静岡文化芸術大学一〇年史編集委員会 2014）。自治体の担当部局や設立準備委員会事務局に、当時の文部省から職員の派遣を受けるケースもあった<sup>3</sup>（高知工科大学 2017，p. 139，鳥取市 2003，p. 557）。

公設民営方式のメリットの一つに、教員が公務員でないことから、兼職・兼業を柔軟に認められることがあった。特にデザイン分野では重要で、長岡造形大学では積極的に公設民営方式を採用した理由となっている（高橋 2004，pp. 100-101）。もっとも公立大学法人制度ができた後は、公立大学は法人化とともに地方公務員でなくなるから、兼職・兼業の制限が緩和される。その意味では「大学運営面を理由として公設民営大学を選択する必要性は乏しくなった」と指摘されている（高橋 2009，p. 292）。

公設民営方式の大学は、（国立大学の法人化がとりざたされる中）「いわば公立大学の法人化の実験形態とみるべきかもしれない」という指摘も、早くからなされていた（天野 2000，p. 234。初出は 1999 年 9 月）。

### （3）私立大学の公立化に対する評価

私立大学の公立化については、新聞などにもしばしば取り上げられるように、社会的な関心が高い。公立大学法人の設立団体（自治体）への地方交付税収入によって、授業料を大きく引き下げることができ、国公立志向の受験生にアピールして志願者数や入学者数が大きく回復することが大きい。一般的には、公立化に関する最大公約数的な理解は恐らく「地元負担なしで大学を存続させ続けられるし、受験生は授業料の安い大学に入れる、自治体、大学、受験生と三方一両得のような不思議な話」（坂口 2016，p. 85）といったものだろう<sup>4</sup>。公立化の動きが広がれば、「大学設置基準に反する教育や劣悪な施設で評判が悪い大学の延命策に、自治体が安易に手を貸してしまうこともあり得る」し、「公立になっても教育内容に改善が見られず、学生が集まらないことも考えられる」（小林 2015，p. 57）という厳しい指摘もなされている。

もっとも、少なくとも本章の事例校について言えば、入学定員未充足は数年程度である場合が少なくない。また定員割れが継続したとしても、その間にも消費支出に減価償却額の計上ができ、引き当て資産・現金預金の額が増えていれば、経営がすぐに立ち行かなくなるわけでもない。ある大学について「前身の私立大が赤字経営だったわけではないが、経営の継続性が危ぶまれる事態に陥ったことから、私学時代の経営責任を明確にし、県などがきちんと運営に関与するという形で今日に至った」と県の担当課長は述べている（可部 2016，p. 20）。

また、私立大学の公立化は「基本的には、地域にその大学を欠くことができないとした『地方自治の判断』であ」って、「大学の設置を市場にまかせてはサービスの提供が困難となる『市場の失敗』の領域の議論」なのだから、「『本来なら淘汰されるべき経営体の延命』といった問題設定そのものが適当でない」（中田 2018, p. 12）という指摘もある。実際、高知工科大学では公立化の「前に比べて、経済的に困窮している学生の割合が増している」ため、「特待生制度や授業料免除、報奨金制度などによる学生支援を拡大している」（磯部 2016, p. 55）という。

さらに言えば、私立大学の公立化の効果を、過大に評価することにも慎重である必要がある。一般的には、公立化によって県外（地元外）からの入学者が増えることが指摘されるが（一例として、小川 2016 など）、「公立化しなかった私立大学」でも、多くの県外出身者を受け入れているケースはある。1992年に山形市に開学し、公設民営大学のさきがけとなった東北芸術工科大学は、完成年度を迎えた頃の在学者に占める山形県内出身者の比率が約3分の1（次いで多いのが宮城、東京）だったが（天野 1999, p. 108）、2018年度の入学者に占める県内出身者の比率は、全学では4分の1程度と見られ、むしろ減っているとも言える（旺文社『2019年度用 大学の真の実力 情報公開 BOOK』より試算）。2012年の入学定員充足率も、1.24と良好であった。同じく公設民営の九州看護福祉大学（熊本県玉名市に1998年開学）も同様で、1.06であった（木村 2013, p. 12）。

私立大学の「公立大学化は地元で競合する大学がないことや、オーナー系ではないことも条件とな」るから（天野ほか 2018, p. 20。鎌田積氏の発言）、公立化の動きは、今後は余り増えないことも予想される。

少なくとも言えるのは、「公立化の是非を、全国一律に画一的に論じるのではなく、それぞれの個別の事情を十分考えるべき」（木村 2018a, p. 31）ということだろう。その観点からすれば、様々な論評が存在する中、公立化のプロセスや効果（結果）について個別事例を掘り下げて分析したり、事例同士を体系的に比較したりしている論考は当事者による報告や（金城 2012）、ジャーナリストによる詳細なレポート（木村 2013）、鳥山（2017, 2018）などの幾つかの研究が発表されている段階にとどまっている。まずは、丁寧な事例研究とその相互間比較が必要とされよう。（なお本章では、報告書という性格上、先行研究のレビューを系統的に行うのではなく、本章が記述する内容で先行研究が既に指摘している点については、その都度言及を行う。）

### 3. 研究方法と事例校

#### （1）事例研究の方法

先述のとおり、本章は高知工科大学、静岡文化芸術大学、名城大学、公立鳥取環境大学、長岡造形大学の5大学を直接の研究対象としている。表1-1に事例校の概要を示した。

事例研究の方法としては、文献調査、公表データの収集・分析に加え、訪問調査を実施した。訪問調査の概要は、すぐ次の（2）で述べる。

特に、データの収集・分析においては次の2点に留意した。第1に、できるだけ長期間にわたるデータを集めることである。（この点は、次項で事例校の沿革を述べる際にも当てはまる。）事例校は全て1990年代以降に新設された大学のため、可能なものは開学以来

の値を収集すべく努めた。大学に生じた変化の背景を、「公立化」のみに帰する議論を避けるためである。

第2に、再現可能性を確保すべく、できるだけウェブサイト上や、各地の図書館に所蔵のある資料において、公表された情報を典拠にするよう努めた。また、文部科学省『学校基本調査報告書』や、大学改革支援・学位授与機構「大学基本情報」など、各大学を横断的に比較できるデータを提供する情報源を積極的に利用した。そのため、例えば入学者数といった基本的な値でも、大学の刊行物に掲載された数値でなく、上述の資料を優先して用いた場合もある（2節，3節）。『学校基本調査』の入学者数は、5月1日現在に在籍する者で定義されるから、大学自身が公表する値と微妙に異なることが珍しくない。また文部科学省「入学者選抜実施状況の概要」の入学者数や合格者数は、『学校基本調査』とも、大学の公表数値ともしばしば異なる。（留学生の扱いや、追加合格者を「合格者」に含めるかなどの違いが影響すると見られる。）

表 1－1 事例校の概要

	高知工科大学	静岡文化芸術大学	名桜大学	公立鳥取環境大学	長岡造形大学
所在地	高知県香美市	静岡県浜松市	沖縄県名護市	鳥取県鳥取市	新潟県長岡市
開学年	1997年	2000年	1994年	2001年	1994年
公立化年	2009年	2010年	2010年	2012年	2014年
公立大学法人 設立団体	高知県	静岡県	北部広域市町村圏 事務組合 (北部12市町村)	新生公立鳥取環境 大学運営協議会 (鳥取県，鳥取市)	長岡市
学部・学科 (2018年度)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●システム工学群</li> <li>●環境理工学群</li> <li>●情報学群</li> <li>●経済・マネジメント学群</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●文化政策学部</li> <li>国際文化学科</li> <li>文化政策学科</li> <li>芸術文化学科</li> <li>●デザイン学部</li> <li>デザイン学科</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●国際学群</li> <li>国際学類</li> <li>●人間健康学部</li> <li>スポーツ健康学科</li> <li>看護学科</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●環境学部</li> <li>環境学科</li> <li>●経営学部</li> <li>経営学科</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●造形学部</li> <li>プロダクトデザイン学科</li> <li>視覚デザイン学科</li> <li>美術・工芸学科</li> <li>建築・環境デザイン学科</li> </ul>
備考	2015年に高知市にもキャンパス開設			2015年に鳥取環境大学から名称変更	

## (2) 訪問調査の概要

訪問調査では、「受け手から見た教育政策（設置者行政）」を考察することを念頭に、公立化した大学の事務局を訪問し、公立化の経過、公立化によって大学経営に生じた変化（定員充足状況，財務状況など），大学教育や学生の状況に生じた変化（入学者の出身地域，卒業者の就職先地域，在学生の学習状況，休退学状況など），所在地域に生じた変化などについて、お話を伺った。大学を設置する公立大学法人の設立団体（地方自治体）における御担当者の方々にも、可能な場合には同席いただいた。訪問調査の日時・会場，御

対応いただいた方々，訪問者は後述のとおりである（役職は当時。以下同じ）。

また，2017年3月29日には一般社団法人公立大学協会を訪問し（渡部，朴澤），事務局の中田晃事務局長，鳥山亜由美氏，杉浦洋典氏より，公立大学を取り巻く諸情勢や，私立大学の公立化をめぐる課題について御教示いただいた。

今回は，扱うテーマを絞り込んだために，内容のごく一部しか紹介できなかったことが残念だが，快くインタビューに応じてくださり，多くの貴重な資料を御提供いただいた皆様にあつくお礼申し上げたい。（インタビューを出典とした記述を中心に，調査に御協力くださった方々に内容確認をしていただいたが，最終的な責任は筆者にある。）

#### 1) 高知工科大学

- ・日 時： 2017年8月8日（火） 14：00～16：30
- ・会 場： 高知工科大学（永国寺キャンパス）教育研究棟
- ・対応者： 村山 龍一 高知県公立大学法人 法人本部長  
福田 直史 高知県公立大学法人 法人本部 総務部長，  
高知工科大学 事務局次長（永国寺キャンパス担当）  
石田 嗣朗 高知県 文化スポーツ部私学・大学支援課 チーフ（大学支援担当）  
島田くみこ 高知県 文化スポーツ部私学・大学支援課 主幹
- ・訪問者： 朴澤 泰男

#### 2) 静岡文化芸術大学

- ・日 時： 2018年2月21日（月） 13：00～15：00
- ・会 場： 静岡文化芸術大学北棟
- ・対応者： 高木 武則 事務局長
- ・訪問者： 渡部 芳栄，朴澤 泰男

#### 3) 名桜大学

- ・日 時： 2017年2月15日（水） 13：30～16：30
- ・会 場： 名桜大学本部棟
- ・対応者： 山里 勝己 学長  
金城 正英 事務局長  
山城 耕政 総務企画部 部長  
照屋 信次 総務企画部総務課 総務係長
- ・訪問者： 渡部 芳栄，朴澤 泰男

#### 4) 公立鳥取環境大学

- ・日 時： 2018年7月13日（金） 13：30～15：30
- ・会 場： 公立鳥取環境大学本部講義棟
- ・対応者： 今井 正和 理事・副学長  
森中 栄 西部サテライトキャンパス所長



佐々木真人 総務課長  
石井 京子 入試広報課 参与  
宮田 都 学務課 参与

・訪問者： 朴澤 泰男

#### 5) 長岡造形大学

- ・日 時： 2017 年 12 月 11 日（月） 13：00～15：00
- ・会 場： 長岡市役所（アオーレ長岡本庁舎）
- ・対応者： 久島 芳尚 長岡造形大学 事務局長  
野上 浩史 長岡造形大学 財務課長  
鈴木 武明 長岡市 地方創生推進部政策企画課 課長補佐  
渡辺 和裕 長岡市 地方創生推進部政策企画課 主任
- ・訪問者： 朴澤 泰男

#### （3）事例校における学生納付金の変化

事例校の公立化前後における学生納付金の額は、特に重要なので、ここで別途整理しておきたい。公立化前年度と、公立化後の初年度について、入学金、授業料、施設設備費、実習費と、その合計（初年度納付金）の額を表 1－2 に整理した（各大学における呼称は、これらとは異なる場合がある）。なお、後援会費や保険料などの諸会費は、在学中の 4 年分を入学時に納入する場合が多く、表 1－2 には含めていない（よって「初年度納付金計」は、各大学が初年度納入金額として周知している額とは異なる場合がある）。

表 1－2 を見ると、公立化後には初年度納付金額が大きく減少しており、施設設備費を徴収しなくなったことの寄与が大きいことがわかる。地域内出身者の場合、高知工科大学の工学部、名桜大学の人間健康学部看護学科、公立鳥取環境大学の理系（建築・環境デザイン学科、情報システム学科）、そして長岡造形大学では、初年度納付金の額は半分以下となっている。これらのケースは、地域外出身者でもやはり半分程度に減っている。他の大学や学部・学科でも、減額幅は比較的大きい。それに対して、静岡文化芸術大学の文化政策学部、名桜大学の国際学群では公立化前、私立としては低額だった。そのため、地域外出身者で見ると前者は約 106 万円から約 90 万円へ、後者は 88 万円から 79 万円へ、という小さな減額にとどまっている。

表 1-2 事例校における公立化前後の学生納付金

	高知工科大学		静岡文化芸術大学		名桜大学			公立鳥取環境大学		長岡造形大学
	工学部	マネジメント学部	文化政策学部	デザイン学部	国際学群	スポーツ健康学科	看護学科	文系	理系	
公立化前	2008年		2009年		2009年			2011年		2013年
初年度納付金 計	154.00	124.00	91.78	106.88	88.00	110.50	132.50	125.00	155.00	167.60
入学金	30.00	30.00	14.10	14.10	12.50	12.50	12.50	25.00	25.00	30.00
授業料	94.00	74.00	53.58	53.58	65.50	78.00	90.00	65.00	80.00	97.60
施設設備費	15.00	15.00	24.10	33.60	10.00	20.00	30.00	25.00	30.00	35.00
実習費	15.00	5.00		5.60				10.00	20.00	5.00
公立化後	2009年		2010年		2010年			2012年		2014年
(地域内出身者)	(県内)		(県内)		(域内)			(県内)		(市内)
初年度納付金 計	68.58	68.58	67.68	70.68	66.08	66.08	66.08	72.38	72.38	72.68
入学金	15.00	15.00	14.10	14.10	12.50	12.50	12.50	18.80	18.80	14.10
授業料	53.58	53.58	53.58	53.58	53.58	53.58	53.58	53.58	53.58	53.58
実習費				3.00						5.00
(地域外出身者)	(県外)		(県外)		(域外)			(県外)		(市外)
初年度納付金 計	83.58	83.58	90.24	93.24	78.58	78.58	78.58	81.78	81.78	86.78
入学金	30.00	30.00	36.66	36.66	25.00	25.00	25.00	28.20	28.20	28.20
授業料	53.58	53.58	53.58	53.58	53.58	53.58	53.58	53.58	53.58	53.58
実習費				3.00						5.00

出典：旺文社『蜚雪時代』8月臨時増刊（大学内容案内号）及び11月臨時増刊（全国大学受験年鑑），各年版，各大学大学案内（各年版），各大学ウェブサイト（最終アクセス日 2019年2月8日）を基に筆者作成。単位は万円。諸会費（後援会費，校友会費，同窓会費，保険料など）を除く。「施設設備費」は施設利用料として徴収する場合なども含む。高知工科大学の工学部は，2009年度にシステム工学群，環境理工学群，情報学群の工学系3学群に再編されている。静岡文化芸術大学の公立化前の初年度納付金計と入学金は（太字箇所），県内出身者の場合。（県外出身者の入学金は文化政策学部，デザイン学部とも28万2,000円だから，初年度納付金計はそれぞれ105万8,800円，120万9,800円となる。）名桜大学は沖縄本島北部12市町村を地域内としている。公立鳥取環境大学の公立化前の「文系」は環境情報学部環境政策経営学科，環境マネジメント学科を，「理系」は同建築・環境デザイン学科，情報システム学科を指す。

#### （4）本章の限界

本章には幾つかの限界がある。本章が詳細には扱わない二つのテーマについて，ここで言及しておきたい。

第1に，大学の教育研究に関する特徴や変化には，一切触れないことである。例えば，高知工科大学は，週2回授業を可能とする4学期制，秋季入学が可能，大学院入学を原則とする早期卒業制，必修科目を設けない全科目選択制，1学期当たり12単位までの履修制限，基礎学力向上のための（主にシニア社会人による）「教育講師」，学生の授業評価と連動した教員評価制度，教員組織を小講座でなく中講座ないし大講座とする，教員人事

を教授会ではなく大学運営委員会で行うなど、大学教育における様々な先駆的な取組を行っていた。一方では破格の研究費・旅費が支給されており、2004年度には21世紀COEプログラムにも採択されるなど、大学界でも注目される存在であった（天野 2000，越田 2000，佐久間 2009，磯部 2016）。

また、Times Higher Education (THE) 社の大学ランキングを模した「THE 世界大学ランキング 日本版」（2018年）では、高知工科大学は「総合」で84位（中国・四国の大学で6位），分野別ランキング「教育充実度」で79位，名桜大学は「国際性」で96位にランクインしている（『Between』279号，2018年5-6月による）。公立鳥取環境大学でも，公立化した2012年に従来の環境情報学部を環境学部と経営学部へ改組し，学科の内容も見直したために，「50名の教員のうち19名が新規に採用され，大幅に入れ替わった」（木村 2013, p. 13）。以上のような「中身」に関して言及せず，公立化の問題のみに着目しては，いかにもバランスを欠くが，本章では詳しく検討できなかった。

第2に，地方自治体（公立大学法人設立団体）から見た財政負担の変化の扱いも限定的である<sup>5</sup>。公立大学を置く自治体には地方交付税額の算定において，大学分が基準財政需要額に算入され，「地方公共団体の多くは，地方交付税で措置された大学費相当額以上の費用を自らが設置した大学に支出しているが，高知工科大学は基準財政需要額よりも大幅に少ない交付金で，私立大学的運営を行っている」ケースがある<sup>6</sup>（岡村 2014, p. 47）。

一方，名桜大学のように一部事務組合の経費に対する「第3条第8号の負担金については，名護市からの収入をもって充てる。ただし，その額については大学に係る地方交付税算入基準財政需要額の範囲内とする」（北部広域市町村圏事務組合規約第12条）場合もある。第3条は共同処理する事務を規定しており，第8号は「地方独立行政法人法（平成15年法律第118号）に基づく地方独立行政法人の設置及び管理に関する事」，つまり名桜大学に関する事務である（北部広域市町村圏事務組合ウェブサイトによる）。

地方自治体の財政負担については，今後，正確な値が公表されると予想されることから詳しい検討は行わなかった。経済財政諮問会議が2018年12月20日に取りまとめた「新経済・財政再生計画 改革工程表 2018」によれば，「私立大学の公立化が真に地域に貢献する大学改革に資するよう」，文部科学省と総務省は2019年以降，「財政支援等の徹底した見える化，教育成果に応じたメリハリ付けに向け，地方自治体との連携を強化し，2018年中に検討した『見える化』の方策に基づき，①これまでの公立化事例の財政上の影響分析や公立化の効果の『見える化』，②公立化に際しての当該大学の経営の現状・見通し，財政負担の見通しを把握の上の『見える化』，を推進」とされる（経済財政諮問会議 2018, p. 148, p. 155）。

#### 4. 事例校における公立化の背景と経過

##### （1）高知工科大学

##### 1）公設民営大学としての開学

高知県では従来，工科系の学部を持つ大学がなく，県としては国に高知大学への工学部設置の要望を続けていた。

1991年12月の県知事選挙において，「工科系大学の設置」を公約の一つに掲げた知事

が初当選し、本格的な取組が始まる。1992年6月には「高知県工科系大学（工学部）構想検討委員会」を設置し、基本構想の検討を開始する。放送大学学園前理事長（当時）を会長とする委員会は、高知大学への工学部設置、国立単科大学の新設、県立女子大学の改革による設置、県立単科大学の新設、私立大学の誘致、公設民営方式による新設という六つの形態の長短を検討し、同年12月に報告書を知事に提出した。報告書では公設民営方式が望ましいとしながら、高知大学の工学部設置に向けた取組の支援方法の検討にも言及していた。

1993年4月に、県は「工科大学計画策定委員会」を設置する。当時の東京工業大学長を会長とする委員会は主に都内で開催され、学部・学科構成や入学定員、教職員組織、教育指導方法、設置経費など公設民営方式による工科大学の具体像について検討し、8月には報告書を取りまとめた。この後、県として公設民営方式による設置の方針を固め、9月の定例県議会で、1997年4月の開学を目指し、県立林業試験場の跡地（香美郡土佐山田町。2006年より香美市）に設置する意思を表明した。最終的に、大学設置の関連議案（施設の基本設計の経費など）は可決された。

1993年11月、学長予定者を会長とする「高知県工科大学設立準備委員会」を設置し、大学の教育課程や教員組織、施設・設備等を具体的に検討する。教員の確保、大学施設の設計が進められた。同年12月策定の高知県総合計画にも、工科大学設置は位置付けられ、また、93年2月に「地方拠点都市」地域として指定されていた「なんごく・こうち地域」の基本計画には、94年12月に高知工科大学の設置事業も加えられた（これにより地域総合整備事業債の導入が可能となった）。93年12月、「財団法人高知工科大学設立準備財団」の設立許可申請を文部省（当時）に対して行う。

1994年1月に設立を許可された設立準備財団は、95年9月に、学校法人高知工科大学の寄附行為認可申請と高知工科大学の設置認可申請を行う。96年2月に大学設置・学校法人審議会は第1次審査を終え、設立準備財団は第2次審査（教員審査）に向けて、同年6月に追加申請を行った。同年12月、寄附行為と大学設置は文部大臣に認可された。1997年4月に開学を迎えると、4月1日には県庁で、学校法人理事長（知事）から学長や副学長、学科長、幹部職員に辞令が交付された（以上、高知県企画振興部工科大整備調整室1999, pp. 40-78）。

なお、自治省（当時）が1990年3月に、公立大学の整備に関する審査基準として作成した内規には、1都道府県当たりの標準設置数についても基準があったとされる。人口200万人以下なら4年制大学1校、短期大学1校まで、人口500万人までの場合、4年制大学2校、短期大学2校まで、そして人口500万人以上であれば、4年制大学3校、短期大学3校まで（医療・看護・福祉系の大学、特に短大の昇格は例外も認める）というものである<sup>7</sup>（鎌田1995, pp. 196-198）。

高知県には既に高知女子大学（2011年より高知県立大学）が設置されており、県立大学をもう一校設置することは困難だったこと、また、女子大学の共学化は短時日では難しいことから、県が単独で250億円の設置経費（開学から4年分の運営費への補助を含む）を負担する公設民営方式とした事情もあることが指摘されている（高橋2004, p. 11, p. 14, p. 157）。

## 2) 公立大学法人化

2009 年 4 月の高知工科大学の公立化は、「準備期間約 10 か月という異例のスピードで」成し遂げられたとされる（高知工科大学 2017, p. 135）。だが、それ以前に公立大学法人制度が「制度化された当時から本学や県でも注目していた」（磯部 2016, p. 55）。大学側は、公立大学法人制度が施行されると聞き、その時点で早くも県庁との相談を行っているが、当時は「官から民へ」と言われる時代であった。なお 2 節で見るように、その時期には入学定員も充足していた（訪問調査におけるインタビューに基づく）。

鳥山（2017）も、2007 年 3 月の県議会で、県議から、高知工科大学の設立時に公立大学法人制度があれば、間違いなく公立大学法人として設立していただろうという趣旨の発言があったが、大学関係者はそれ以前に「すでに公立大学化への移行の可能性を調査、検討していた」と指摘する（p. 126）。当時の学長も、「創設当時に公立大学法人の制度が存在していれば、恐らく高知工科大学もそれを採用した」、国公立「大学の法人化と教職員の非公務員化が実現した現在は、『公設民営』大学の意義はほとんどなくなり、本来の『公立法人』大学に戻るべき時期が到来した」と述べている<sup>8</sup>（岡村 2007, p. 50）。この IDE 誌の原稿が 2006 年晩秋に書かれたとすると、その時期には水面下の議論が進んでいたことが推察される。

その 2006 年度は、工学離れの風潮もあり、初の入学定員未充足となった年だった。これを受けて、幾つかの改革が行われた。まず、2008 年度にはマネジメント学部が設置される。理学部創設のアイディアも学内にはあったが、「工学に 1 番近い社会科学系の分野が経営」（高知工科大学 2017, p. 135）であることもあった。さらに翌 09 年度には学部・学科制（工学部 5 学科）の学群・専攻制への再編（システム工学群、情報理工学群、情報学群の三つの学群に 13 の専攻を置く）が行われた（佐久間 2009, p. 24）。

もう一つの改革が公立化であった。授業料の引下げにより、定員割れを解消できるとの判断があったとされる（高橋 2009, p. 308）。県としては、前例がないことから当初は慎重姿勢だったが、就任したばかりの知事が、県議会の 2007 年 12 月定例会でゴーサインとも取れる発言をしたという。「学長を筆頭に精力的に法人化の検討を進めており、先般学長が文部科学省の担当部局を訪問し法人化に向けた思いを伝えましたところ、これまでハードルが高いと考えられていた学校法人から公立大学法人への移行は可能との判断をいただいたと承知しております」というものである（鳥山 2017, p. 126）。

総務省とも、2007 年から折衝を開始しているが（荒井 2013, p. 137）、当時の副学長は、総務省の担当者からは「官から民の時代に、なぜ流れに逆らうのか」と問われたものの、東京と高知の間には 1 人当たり県民所得に 2 倍以上の差があり、地方にこそ授業料の安い大学がなじむと話し、理解を得た（高知工科大学 2017, p. 135, 佐久間 2009, p. 24）。

2008 年 4 月には「高知工科大学公立大学法人化検討委員会」が設置され、県庁と大学の間で、法人の組織・運営や評価制度など公立大学法人の設立に当たり必要な事項を検討している。その後、県は 2008 年 7 月の県議会で高知工科大学の公立化の方針を説明し、同年 9 月議会では公立大学法人高知工科大学の定款、公立大学法人への出資を条件とする負担付き寄附の受納、県有財産の公立大学法人への出資に関する議案が議決された。並行して総務省と文部科学省に対する公立大学法人の設立認可、文部科学省に対する大学の設置者変更認可及び学校法人の解散認可の申請手続も進められ、首尾よく認可され、2009 年度か

ら高知工科大学は公立大学に移行した（高知県庁「高知工科大学の公立法人化について」ウェブサイト，鳥山 2017，p. 127，p. 131）。

2015 年 4 月には公立大学法人高知工科大学は，高知県公立大学法人と法人合併を行う。これも全国初のことである。マネジメント学部を改組して経済・マネジメント学群とし，2 年生以上は，高知市中心部の永国寺キャンパスで学ぶことになった。同キャンパスは，高知県立大学文化学部，高知短期大学と共同利用（同じ建物に同居）している（高知工科大学 2017）。定員を増加させ，経済・マネジメント学群としたのは，「県の意向も受けて」のことであった（磯部 2016，p. 56）。

高知県では従来，県立大学の改革論議を重ねてきたが，2005 年 12 月に「県立大学社会科学系学部基本構想報告書」をまとめ，2006 年 9 月には「高知県立大学改革基本計画」を公表している。2007 年 12 月に新しい知事が就任した後，2008 年 7 月には「県立大学改革プラン」が策定された。同年 7 月議会に提出された「県立大学改革について」という資料には，永国寺キャンパス整備の方向として，「高知工科大学と連携した社会科学系教育の場を整備」するとある（高知県「県立大学改革」ウェブサイト）。

2008 年 11 月には「県立大学改革にかかる永国寺キャンパス検討会」が設置され，経済・経営系の新たな社会科学系学部の設置等を検討し，2010 年 3 月に報告書を取りまとめた。「永国寺キャンパスに関する基本方針」が成案を見たのは 2012 年 2 月のことだ（高知工科大学 2017，p. 43）。

高知工科大学が永国寺キャンパスにマネジメント学部を移転するに当たっては，両大学が 1 法人に属している方がよい。当時は，公立大学法人の統合に関する法規定は存在しなかったが，このための法改正も行われた（訪問調査におけるインタビューに基づく）。

そして，高知県公立大学法人の下での高知県立大学と高知短期大学の法人化（2011 年）よりも「前から構想されていた，本学との一法人化が 2015 年 4 月に行われた」（磯部 2016，p. 56）。結局，公立化の議論は，「県立大学の改革や，県立大学が活動する永国寺キャンパスの問題と同時並行的に進行して」いたのであり，「これらの問題を総合的に議論する方針が打ち出されるに至り，本学の公立大学法人化も高知県の大学政策全体の枠組みの中で考えられるようになった」わけである（同，p. 55）。

## （2）静岡文化芸術大学

### 1）公設民営大学としての開学

浜松市では，第 3 次浜松市総合計画（1990 年 11 月）に市立大学を含めた高等教育機関の設置を盛り込むなど，文科系大学の設置構想を持っていた。しかし，当時の文部省の大学新增設抑制方針や，当時の自治省の指導もあり断念，静岡県立大学短期大学部（旧静岡女子短期大学。1966 年に，静岡女子短期大学浜松教場として開学）の 4 年制化を後押しすることにした。この間，1992 年から 93 年にかけて，県立大短期大学部の教授会でも将来構想を検討し，「静岡県立大学浜松キャンパス（仮称）」の新学部（人文系 4 学部）の設置構想を持っていた（静岡文化芸術大学一〇年史編集委員会 2014，pp. 15-20）。

1992 年 12 月には，浜松市長・浜松市議会議長・浜松商工会議所会頭の連名で，静岡県知事に県立大短期大学部の 4 年制大学への拡充について要望している。県知事も 93 年 1 月，記者会見で 4 年制化について公式に発言を行った。93 年 6 月に設置された静岡県高等教育

懇談会では、以後の議論で県立大短期大学部の一部（看護学科）を静岡市に移転する方針を固め、94年2月には浜松市に残る学科を改組して4年制大学を整備すること、第三セクター的な方法を含む新しい形態による運営とすることを提言した。94年3月、浜松市大学等高等教育懇話会も同様の提言を行っている。また、前年に就任した県知事は、94年2月の所信表明で「県立大学短期大学部を基礎に新しい4年制の大学を整備する」と発言した（静岡文化芸術大学一〇年史編集委員会 2014, pp. 20-22, pp. 27-29）。

その後、94年8月に県が設置した新大学基本構想検討委員会が、95年3月に審議結果をまとめ、第三セクター方式による大学設置を県知事に提言した。大学用地は浜松市が用意して、県が補助金を支出することで、授業料は静岡県立大学と同額とすることになった。当初は郊外での建設も予定されたが、浜松市の中心部に、元の小学校と公園を移転する形で整備されたのは、中心市街地活性化も期待されてのことだった。95年12月に開学準備委員会が立ち上がり、学部・学科やカリキュラムを検討している（静岡文化芸術大学一〇年史編集委員会 2014, pp. 32-37, pp. 40-42, pp. 69-70, 浜松市 2016, p. 889, pp. 955-957）。

1998年3月には財団法人静岡文化芸術大学設立準備財団の設立総会が開かれ、98年9月に大学設置認可を申請、1999年12月に認可され、学校法人静岡文化芸術大学が設置する静岡文化芸術大学は2000年4月に開学した。公設民営方式を採用した理由は、第1に、「時代に即した柔軟な施策の推進を図るため」に「私学の即断」に期待すること、第2に、「地域住民、地域産業と密着した大学運営のため」に「私学の自律性」に期待すること、第3に、「設置者の設置・運営の理念が大学教育に反映されやすい」ことであつた。また、「県立大学のように事業執行のための予算を議会で承認する必要がないこと」、「準備財団方式にすれば建設費に対する起債（特別債）の適用や民間からの寄付も期待できる」こともあつたとされる（静岡文化芸術大学一〇年史編集委員会 2014, p. 69, p. 71, p. 75）。

静岡県立大学短期大学部では、看護学科の静岡市への移転後、浜松校に残っていた文化教養学科と食物栄養学科は、静岡文化芸術大学の開学に伴い2001年3月に廃止されるが、教員は県立大学（食品栄養科学部、短期大学部静岡校）か新大学、行政機関かを選び異動することになった（静岡文化芸術大学一〇年史編集委員会 2014, p. 31）。

なお、県立大学短期大学部の4年制化論議の背景には、校舎が改築の時期を迎えていたこともあり、最終的には、県立大短期大学部とは異なる場所に、浜松市が時価約100億円相当の土地を提供した（高橋 2004, p. 10）。校舎等の建築費の約213億円と設備費の約50億円は静岡県が全額負担し、開学当初は年に20億円近い補助金も支出していた（村田 2003, p. 90）。端的には「基本的に県立短大の改組」だが「学校法人方式をお借りする」ため、「形態としては私立大だが、実質的には県立大」という見方もなされ、実際にも県から約10億円の運営費が毎年支出された（荒井 2013, pp. 141-142）。

## 2) 公立大学法人化

静岡文化芸術大学の公立化の動きは、公式には2008年2月の静岡県議会における県議の質問に対し、当時の知事が答弁をする中で、地方独立行政法人への移行を検討すると表明したことで始まっている。既に2007年度から、静岡県立大学が「静岡県公立大学法人」の設置する大学となっていたが、静岡文化芸術大学の公立大学法人化（地方独立行政法人化）も課題という見方はあつた（訪問調査におけるインタビューによる）。

最終的には、知事がリーダーシップを取って2大学2法人とすることが決まり（荒井 2013, p. 142）、2010年度から、静岡県が設立した「公立大学法人静岡文化芸術大学」が設置する大学に移行した。

なお公立化の準備過程で、県議会議員から、なぜわざわざ私学を公立にするのかという疑問が出ることもあったが、開学当時は地方独立行政法人の制度がなかったため学校法人の形を取ったが、「地独法という制度ができたので、本来の形に戻す」という説明が行われたこともある（訪問調査におけるインタビューによる）。

地方独立行政法人法にのっとって改組することで「開学以前に本学が目指したかたちでの大学運営に、より近いかたちでの大学運営が可能になったこと」、「県立大学になることによって、県と私立大学との曖昧な関係が明確化され、経済的基盤もより安定したものとなった」ことが、公立化のメリットに挙げられている（静岡文化芸術大学一〇年史編集委員会 2014, p. 91）。

### （3）名桜大学

#### 1）公設民営大学としての開学

沖縄県北部における大学誘致運動は、1953年に琉球政府中央教育委員会に提出された「琉球大学師範科名護分校」設置の請願が嚆矢とされる（金城 2018, p. 34）。名護には1948年7月から1950年5月の琉球大学開学まで、同大学の前身の一つである沖縄外国語学校の名護分校が置かれており、その後は英語教育を引き継いだ英語学校があった（名護市史編さん委員会 2003, p. 160-167）。戦前期の沖縄県内には那覇、首里、名護に3校の旧制中学校があったが、戦後は沖縄の日本復帰後も含め、名護市には大学や短大・高専のない時期が続いていた（高橋 2004, p. 185）。

名護市は1979年、「大学誘致懇話会」で大学誘致の検討を開始し、80年には、条例で「大学誘致委員会」を設置した。その答申は「地域総合短期大学」を構想し、国立か県立が望ましいが、名護市立、北部広域市町村圏組合立<sup>9</sup>、又は私立の可能性も検討し、誘致を目指すとしていた。以後、80年代は様々な活動が続けるが、実現を見ていない。

1986年の名護市長選挙では、大学の（誘致ではなく）設置を公約とする市長が当選し、大学設置に向けた取組が始まる。1989年から、当時の琉球大学長の協力を得て構想を練り、90年から学部学科や教員選定、大学用地や資金集めの具体的な準備が進められた。1991年3月、名護市議会は名護総合学園（大学）設立に関する決議を行っている。

1991年4月には、名護市に大学設立準備室が設置され、同年7月、名護市総合学園設立審議会、名桜大学設立準備委員会が発足する。92年4月、大学設置・学校法人審議会に学校法人名護総合学園・名桜大学設立基本構想が提出され（第1次申請）、翌93年6月には第2次申請を実施する。同年8月には、沖縄県北部地域（12市町村）が知事より「地方拠点都市」地域に指定されたが、これで創設費の一部として起債を行うことが可能になった。同12月、学校法人名護総合学園設立と名桜大学設置が文部大臣に認可され、1994年の開学を迎えた（1979年以降の記述は、名桜大学開学10周年記念誌部会 2004, pp. 22-38, 名桜大学開学20周年・公立大学法人化5周年記念事業記念誌部会 2014, pp. 18-21に基づく）。

なお、大学用地は名護市が提供（無償譲渡及び無償貸与）し、創設経費（校舎等建設費・



設備購入費の全額、開学から4年分の運営費の一部)のうち、名護市が約53億円、名護市以外の11町村が約3億円、沖縄県が約10億円を負担している(金城2012, p. 119)。名護市負担分の多くは、上記の地方債(地方拠点都市指定による特例で10年間無利子)で賄われたという(村田2003, p. 88)。公設民営とした背景の一つには、名護市の財政規模では開学後の維持が難しい事情もあったとされる(高橋2004, p. 187)。

## 2) 公立大学法人化

名桜大学では、1998年を境に志願者が減少し、2000年以降は、一部の学科で入学定員を充足できない状況が続いていた。2005年に人間健康学部スポーツ健康学科を、2007年に同学部看護学科を増設し、国際学部を国際学群に改組するなど、様々な改革が行われたが、2007年度以降、大学全体での入学定員未充足となり、2009年度には定員を削減することとなった。

以上の状況のもと、名桜大学の公立化は、大学主導により非常に短期間で進められた。まず2008年10月に、公立大学法人化を目指していた高知工科大学を視察する。沖縄県庁には対応窓口がなかったため、直接総務省と電話等でやりとりを開始する。同年12月には総務省自治財政局財務調査課を訪問し、名桜大学の沿革や、土地・建物などの創設経費等を記載した「名桜大学の公立大学法人化に向けた取組み(報告書)」も提出して、地方独立行政法人の定義に合致するか、地方独立行政法人たる「財産的基礎」を有するか、などの観点から公立大学法人への移行の可能性を探っている。

総務省との面談結果を受けて、学校法人名護総合学園理事長、名桜大学長も、2010年度からの公立大学移行への強い意欲を示したが、それは1年という極めて短い時間で準備を進めることを意味した。2009年1月、理事会は公立大学法人化の推進を決議し、学内公立大学法人化検討委員会、公立大学法人化準備室の設置を了承する。2月に名護市長や北部広域市町村圏事務組合理事長に公立化に向けた要請が行われ、3月に検討委員会が理事長に対し「公立大学法人化の検討」を答申している。

新たな公立大学法人の設立団体と想定された北部広域市町村圏事務組合は、北部12市町村で構成されるが、この間に、各市町村への協力依頼や説明会開催も精力的に進められた(理事長・学長・事務局長・公立大学法人化準備室長等が、各市町村を3回訪問し説明を行っている)。公立大学法人を設立するためには、北部広域市町村圏事務組合理約を一部改正し、「大学の設置及び管理を行うこと」の業務を追加する必要があったためである。規約の改正には北部12市町村議会の議決、事務組合理事会(北部12市町村長で構成)の承認、事務組合議会(北部12市町村議会議長で構成)の議決をへて沖縄県に申請し、知事の認可を得る必要があった。

この事務組合理約の変更申請は、2009年12月に認可された。また、同月に新しい公立大学法人の定款、負担付き寄附の受納、所有財産の出資について、事務組合議会の議決も行われた。さらに同月、公立大学法人の設立認可申請を沖縄県に、設置者変更と学校法人解散の認可申請を文部科学省に行っている。いずれも3月に認可され、4月1日に法務局への公立大学法人の設立登記等を行い、名桜大学は公立大学へと移行した(以上全て、金城2012, pp. 119-126, pp. 132-133, 名桜大学開学20周年・公立大学法人化5周年記念事業記念誌部会2014, pp. 37-41に基づく。荒井2013, pp. 139-140も参照)。

なお、1993 年以降、地方交付税の基準財政需要額の算定においては、新設大学に対する優遇措置（在学生数に、開学 1 年目は 2.0 を、2 年目は 1.5 を、3 年目は 1.25 を乗じた上で単位費用に乘じるもの）が講じられ、市町村に対しては、1999 年以降も継続していたが（渡部 2010）、一部事務組合が設立した公立大学法人名桜大学に対しては、この新設加算が適用された（金城 2012, p. 128）。

#### （４）公立鳥取環境大学

##### １）公設民営大学としての開学

鳥取県内にはかつて、4 年制大学は国立の鳥取大学一校が存在するのみであった。鳥取市では、1972 年の第一次鳥取市総合開発計画に「女子短期大学の誘致促進」を位置付けて以来、77 年の「鳥取女子大学設立準備協議会」設置、84 年と 86 年の私立短期大学誘致の試みと、私学の誘致に力を入れたが、実現を見なかった（土橋 2010, pp. 56-57）。

その後、高学歴化のすう勢を踏まえ、「鳥取地域における高等教育機関のあり方に関する検討委員会」は私立大学の誘致を継続すると同時に、4 年制公立大学設置の可能性も検討すべきと提言した（93 年 8 月）。鳥取市は、市単独での公立大学設置の可能性も探ったが、市立大学の実現は難しいと判明する（鳥取市 2003, pp. 554-563。以下、開学時までの記述において同じ）。

1995 年 4 月には、鳥取商工会議所が鳥取県知事と鳥取市長に、鳥取市長と市議会議長が連名で知事に、大学設置の要望を出している。また、96 年 2 月に地元の企業や団体などにより、「鳥取に公立大学を実現させる会」も設立された（7 月に「鳥取に環境大学を実現させる会」へと名称変更）。同月、鳥取市では大学設置の基本的な考え方を取りまとめ、「公立方式」には固執しないこととしている。同年 3 月、鳥取県の「高等教育機関のあり方に関する懇談会」も、公私協力方式の採用の意見を取りまとめた。

こうして 1997 年 3 月には、県と市により公設民営方式を採用することが決定し、同年 6 月、大学の基本計画を検討する大学設立準備委員会が発足している。98 年 3 月には、財団法人鳥取環境大学設立準備財団の設立が文部大臣から許可された。99 年 4 月に知事が交代し、設立の是非を含む県民意見の募集も行われるなどのプロセスもへて、同年 9 月に学校法人鳥取環境大学の寄附行為認可申請と、鳥取環境大学の設置認可申請を行い、2000 年 12 月には文部大臣が認可、2001 年 4 月の開学を迎えている。

設置に際して必要となった経費の 206 億円は、鳥取県と鳥取市が折半している。公立大学として設置する可能性も検討したが、財政の問題より、職員の定数に関する規定が問題であったという。「公立大学とした場合には、教職員を県・市職員の定数内から捻出しなければならず、当時の状況では県・市ともに不可能であった」（荒井 2013, p. 153）。

##### ２）公立大学法人化

2004 年から鳥取環境大学の入学者数が入学定員を下回るようになると、鳥取市は、理事会（理事の 1 人が市長）や評議員会（評議員の 1 人が副市長）を通して学生確保のための方策を求めたが、大学も、スクールバスの運行、准特待生制度、授業料減免など、様々な取組を行った。

2009 年度から、入学定員を 324 人から 276 人に減らすことになったが、「単年度赤字を

避けるおおよその損益分岐点となる入学定員は 250 人なので、その後も厳しい状況は続いていた」とされる（木村 2013, p. 13）。

なかなか入学者数が回復しない中、2008 年 4 月には市側の強い主張によって、学校法人鳥取環境大学理事会の下に「鳥取環境大学改革検討委員会」が設置された。外部有識者で構成された委員会は、大学の在り方について検討を進め、2010 年 1 月に「公立大学という設置形態」にも言及した報告書を取りまとめた。

これを受けて大学は、2010 年 5 月、環境情報学部を環境学部と経営学部の 2 学部改編するなどの改革を発表する。同時期に、鳥取県知事と鳥取市長に対し、公立化の協議を要請している。同年 6 月には、当時の市長が、鳥取市議会で公立大学法人化に向けての所信表明を行った。同月、県・市共同で「鳥取環境大学改革案評価・検討委員会」を設置する。各界有識者で構成された委員会は、公立化に向けた検討を速やかに開始すべきとの結論を得て、検討結果は同年 8 月に、知事と当時の市長に報告された。

2010 年 9 月、県議会と市議会では「新生公立鳥取環境大学設立協議会」の設置・運営に関する予算案が可決し、10 月に県・市・大学の共同で「新生公立鳥取環境大学設立協議会」が設置された。事務局には県と市からも職員が派遣され、公立化に向けた業務を始める。協議会は 11 年 3 月、公立大学法人化、教育改革、組織・運営改革などを内容とする「鳥取環境大学の総合的な改革案」を取りまとめた。

2011 年 5 月には環境学部、経営学部の設置を文部科学省に届け出、7 月に受理された。同 7 月、学校法人鳥取環境大学は鳥取県、鳥取市に対して寄附を申し出る（新たな公立大学法人への出資を条件に、大学敷地及び大学校舎等を鳥取県、鳥取市に寄附）。同年の 9 月議会において、県議会と市議会は負担付きの寄附の受納、公立大学法人の定款、法定協議会の設置、公立大学法人への出資について議決した。

2011 年 12 月には公立大学法人の設立、大学の設置者変更、学校法人の解散の認可申請を行って、2012 年 4 月、大学は鳥取県・鳥取市が共同で設立した「公立大学法人鳥取環境大学」の設置する大学へと移行している（以上は、特記した箇所を除き、鳥取市 2013, pp. 585-591 及び「鳥取環境大学の公立化を含めた抜本的改革について」に基づく）。

## （５）長岡造形大学

### １）公設民営大学としての開学

長岡市では、長岡テクノポリス建設基本構想（1983 年 3 月）において「文化系高等教育機関」の誘致を行う方針を掲げていたが、新長岡発展計画基本構想・基本計画（86 年 3 月）ではより具体的に、美術・デザイン開発・マーケティング開発などの研究開発と人材養成のため、「文化系大学」の誘致促進が主要事業に盛り込まれた。しかし、その後の大学誘致が難航したため方針を変更し、当時の市長が 1990 年 11 月、長岡造形大学（仮称）の設置計画を発表した（長岡市 1996, pp. 941-942）。

1991 年 2 月には、当時の東京大学教授を座長とする設置構想検討会が設置された。同年 10 月に設立準備委員会が発足し、設置認可申請の準備を行っていくが、設立準備委員会の代表委員を長岡市長と商工会議所会頭の 2 名としたのは、任意団体であったため、財産の取得や管理、税法上の制約や登記手続で、難しい問題があったことによる（村田 2003, p. 87）。地元産業界でも、デザインや商品開発を強化したいというニーズがあり、長岡市、

柏崎市，小千谷市，十日町市，見附市，旧栃尾市の商工会議所・商工会などが，「長岡造形大学設置推進協議会」（91年12月）を設立した（長岡造形大学公立大学法人化検討委員会 2012，p. 1）。

その後，新たに学校法人を設立し，市有地に校舎を建設する計画を立てて，92年4月に文部大臣に設置認可を申請，93年12月に認可され，94年4月に学校法人長岡造形大学を設置者とする長岡造形大学を開学した（長岡市 1996，p. 942）。

設置に際しては，長岡市が75億円，新潟県が25億円を負担したとされる（高橋 2004，p. 10）。公設民営とした理由は，名護市と同様に，1969年に当時の自治省と文部省が交わした覚書で，都道府県・指定都市以外の市町村には，公立大学の設置を認可しないこととされており，その後も一部事務組合方式を除いて，指定都市以外の市町村による大学設置が認められていなかったことが大きかったという（同，p. 13，長岡造形大学公立大学法人化検討委員会 2012，p. 1）。

## 2) 公立大学法人化

長岡造形大学の公立化の議論と検討は，2012年に精力的に行われている。学校法人長岡造形大学理事長の諮問に応じ，大学内の「大学改革プラン作成委員会」が，7月に「長岡造形大学改革プラン（案）」を取りまとめた。同月，理事長から当時の長岡市長に対し，公立大学法人化の是非の検討に関する要望書が提出された後，市は8月に「長岡造形大学公立大学法人化検討委員会」を設置している（長岡造形大学 2015，pp. 2-3）。

長岡商工会議所会頭を委員長とする検討委員会は，大学の経営状況が黒字であることもあって，「公立化について市民の理解が得られると判断し，公立化は問題ないとの結論に至り」（長岡市 2018，p. 9），11月に検討結果の報告書を提出した。長岡市としても，開学当時に市立大学の新設が認められていなかったため，「公設民営方式」を取ったこと，検討委員会で，公立化は問題ないという結論に至ったことを踏まえて，公立化の方針を固め，長岡市市長政策室に「公立大学法人長岡造形大学設置準備室」を設置し，公立化の準備を進めた（長岡造形大学 2015，長岡市 2018）。

訪問調査におけるインタビュー記録によれば，長岡市としては本来，「市立大学」を作ろうとして造形大学が始まったこと，学内でも長岡市が作った「市立の大学」という認識はあったことから，公立化は，可能であれば「自然な流れ」，「本来の形へ戻す」という感覚であったという。当時の市長にも，公立化論はスムーズに受け入れられ，市議会議員からの反対も，特になかったとされる。

朴澤 泰男（国立教育政策研究所）

## 注

- 1 公設民営以外の公私協力方式による大学の公立化については，木村（2017，2018b）に詳しい。鳥山（2017）も，福知山公立大学のケースを扱っている。
- 2 この他，議会では，運営費交付金の予算，中期目標の設定（議決をへて，自治体の長が大学に指示），公立大学法人評価委員会の設置等，重要な財産の決定等，法人が徴収する料金の上限などの議決も行う。

- 3 青木（2003）によれば、当時の文部省職員が高知県企画部工科大対策室（工科大創設室）東京分室や、鳥取県の大学設立準備委員会事務局に出向していた（他にも、秋田県企画調整部県立大学設置準備事務局、富山県県立大学創設準備室などの出向事例もある）。
- 4 最も、私立大学の時代から勤務している教職員にとっては、「得」ばかりとは限らない。地方独立行政法人法の職員給与の規定もあって、教職員給与が公務員並みに低下した大学もあった（濱名 2018, p. 101）。また、私立学校共済から脱退した後に、公立学校共済への加入が（公立大学法人の統合のケースを除き）認められるわけではなく、健康保険は協会けんぽに加入することになる（小林 2017, p. 7）。
- 5 この地方交付税措置を上回る財政負担を、自治体が行うかという論点については、佐藤（2015）が公立鳥取環境大学、長岡造形大学、長野大学を例に議論している。
- 6 公立大学を設置する自治体が、公立大学に対し、地方交付税措置を上回る支出を行っているかどうかを正確に把握することは難しい。しかし、「公立大学協会が推計した各年度の基準財政需要額が設置団体の地方交付税を当該金額分皆増させたと仮定し」、基準財政需要額（単位費用を基にした試算）に対する設置者負担額（経常的経費。施設の整備など投資的経費は含まない）の比率を計算すると、2012～14年度は公立大学セクター全体で1倍程度であり、マクロに見れば、地方交付税分がほぼ総額、大学の経常費に充当されている（自治体の持ち出しは少ない）という（水田 2016, p. 44）。同様の推計を行うと、時系列的には、1980年頃の2倍程度が1990年代末の約2.5倍まで上昇したが、以後低下し、2007年には約1.5倍となる。これは2000年代に、基準財政需要額の推計値が増加していることによるという（渡部 2010, p. 159）。ただし、大学間の違いは大きく、設置者負担額が基準財政需要額を上回る（1.1倍以上の）大学は、2017年度は89校のうち約6割を占める（公立大学協会 2018b, p. 19。公立大学協会 2017 も参照）。専門分野によっても異なり、学科系統による大学類型別に見ると、2014年度の大学単位の単純平均が1.34倍であるときに、芸術系大学は2.56倍と大きい（持ち出しが多い）。反対に、理工系大学や医科・歯科・薬科系大学では1倍を切っている（水田 2016, pp. 45-47）。これは分野間の単位費用の相違が反映したものと言えるが、単位費用については文科系が過少に設定されている可能性も指摘されている（須原・赤井 2013）。
- 7 ただし、人口200万人以下なら4年制大学1校という基準は、2004年に秋田県に国際教養大学が開学した時点で当てはまらなくなっている（高橋 2009, p. 308）。
- 8 岡村（2007）は、かつて「県立大学とせずに私立大学とした主な理由は、法人格を持つことと教員が非公務員であることの二点」だったとする。法人格がなければ「知的所有権の獲得・活用を自らの意思で行うこと」ができない。「工科系大学では研究成果に基づいて知的所有権を得て、それを活用することは極めて重要であり、大学が法人格を持つことは大きな利点」であった（pp. 49-50）。また、教員の身分が公務員となることで、「研究シーズの事業化やベンチャー設立といった研究活動にも制限が多い」ことはデメリットとなるから「公設民営という選択をした」（佐久間 2009, p. 24）とされる。
- 9 「北部広域市町村圏事務組合」は一部事務組合として1992年に設立されたが、当時は北部広域市町村協議会（1980年5月に設立）であった。北部12市町村（名護市、国頭村、大宜味村、東村、今帰仁村、本部町、恩納村、金武町、宜野座村、伊江村、伊平屋村、伊是名村の1市2町9村）で構成される。

## 2 節 公立大学法人化に伴う入学者の構成の変化

### 1. 本節のねらい

2 節では、公設民営大学（私立大学）の公立大学法人化（以下「公立化」）によって、入学者の構成にどのような変化があったのかを考察する。

1 節の冒頭でも述べたように、公立化と「若年者の地元定着」との関係を検討する上では、大学入学者数に占める県内出身者数の比率（県内出身者率）、いわゆる地元占有率や、卒業者のうち就職した者の数に占める県内就職者数の比率（県内就職率）の変化を、時系列的にたどることが重要な課題となる。

最も、公立化後に県内出身者率が、例えば低下したとしても、他の様々な要因との共変関係が予想されるために、「公立化の効果」とのみ断定することはできない。実際、私立大学時代に入学者数が減少し、定員充足率が 1 を割り込んでいく変化と、県内出身者率の上昇とは、大抵同時に進行している。それが公立化後、入学者数や定員充足率は上向き、入学難易度が上昇するとともに、県内出身者率は低下するという変化が起きる。入学者数や、入学難易度の変化は、専門分野の似た近隣の大学の動向にも左右されると見られるから、公立化だけに変化の原因を求めることには慎重になる必要がある。

そこで、本節では「若年者の地元定着」を検討する前段階として、入学者数や入学定員充足率、入学難易度、歩留率（定義は後述）など、入学者（層）の変化を示す様々な指標の変化を吟味する。これらの推移と同時に検討することで、県内出身者率や県内就職率の変化の背景を、総合的に理解することが可能となるだろう。

また、「地方創生」政策の初発の問題意識は、若年女性の居住地選択（地域間移動）の在り方にあった。そこで本節では端的に、公立化によって、入学者数に占める女子の比率（女子率）がどう変化したのかも検討してみたい。地元占有率の問題は、先行研究や各種報道においても関心が高いが、女子入学者の増加については、長岡造形大学について指摘した小川（2018）を除き、従来ほとんど議論が見られない点で、一定のオリジナルな貢献となろう。

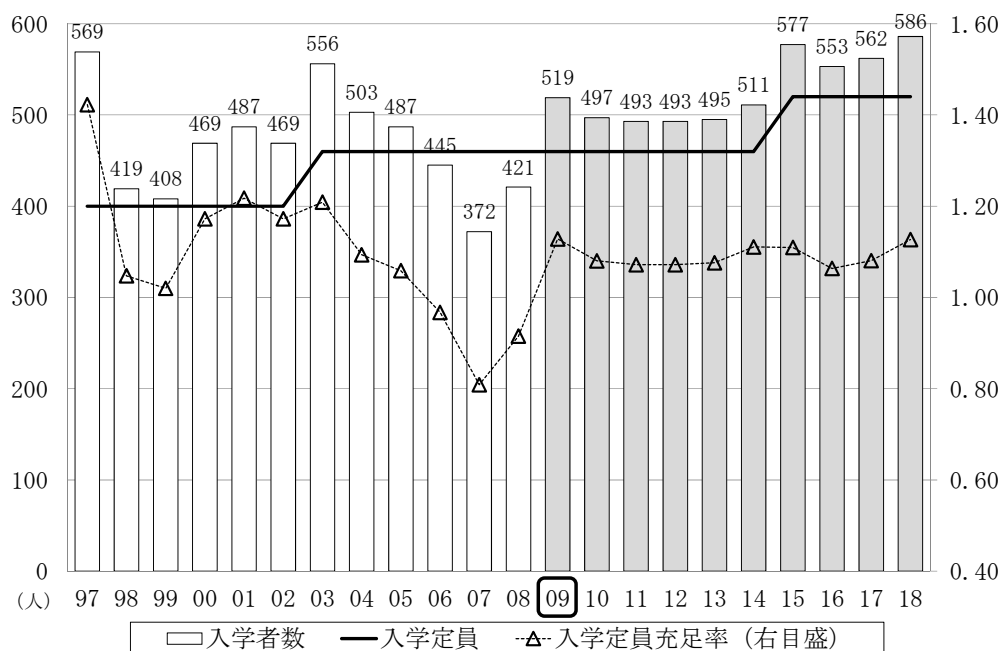
## 2. 事例研究

### （1）高知工科大学

#### 1) 入学定員の充足状況

図 2-1 には、高知工科大学の入学定員と入学者数の推移を掲げた（左目盛り）。前者で後者を除した値である入学定員充足率（入学定員超過率）も示してある（右目盛り）。以下、特に断らない限り入学定員充足率を「充足率」と略す）。1997 年の開学以来、大学全体で定員充足を続けていたが（その間、2003 年度には全 5 学科とも各 12 名の定員増）、2006 年度から定員割れを経験した。公立化した 2009 年度以降は再び定員を満たし、充足率は 1.10 前後で推移している。

図 2-1 高知工科大学の入学定員・入学者数・入学定員充足率の推移



出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。入学定員は『全国大学一覧』。

入学者数は、1997～2008 年度は『学校基本調査報告書』，2009 年度は大学提供資料，2010～11 年度及び 15 年度は公立大学協会「大学基本情報」，2012～14 年度及び 16～18 年度は大学改革支援・学位授与機構「大学基本情報」

## 2) 入学難易度と歩留率

では公立化の前後で、受験生から見た大学の評価はどう変化したのか。ここでは、まず入学難易度に着目し、「合格者数÷志願者数」で定義される「『合格』率」の推移を検討する。しばしば入学者選抜の「競争率」は「受験者数÷合格者数」（いわゆる実質倍率。この逆数が、いわゆる合格率）の指標で測られるが、受験者数が明らかではない場合は、代わりに「志願者数÷合格者数」で競争率を定義することがある（例えば、旺文社『蛭雪時代』8月臨時増刊号、各年版など）。その逆数がここでの「『合格』率」である。

ただし、年によって志願者数の変動は比較的大きいため、に、「合格」率の変動も大きくなる。そこで「入学者数÷合格者数」、いわゆる「歩留率」も併せて検討する。歩留率は第一志望者の多さを反映しているとされるが、国公立大学型入試（分離・分割方式）で入学者を受け入れる場合、私立大学型入試よりも受験機会が少なくなるから、当然歩留率は高くなる（旺文社『2019 年度用 大学の真の実力 情報公開 BOOK』p. 14, p. 27）。とは言え、「合格した場合に、入学を選択する可能性」が上昇していれば、大学の評価が高まってきたことの証左とも見なせよう。

高知工科大学の志願者数、合格者数、入学者数、「合格」率（右目盛り），歩留率（右目盛り）を示したものが、図 2-2 である。「合格」率の変動は大きい、2000 年代に入って上昇を続け、入学者数が最も少なかった 2007 年度で 87.2%に達した。それが公立化前年には少し下がり、公立化した 2009 年度は、志願者数が急増したこともあって、14.2%

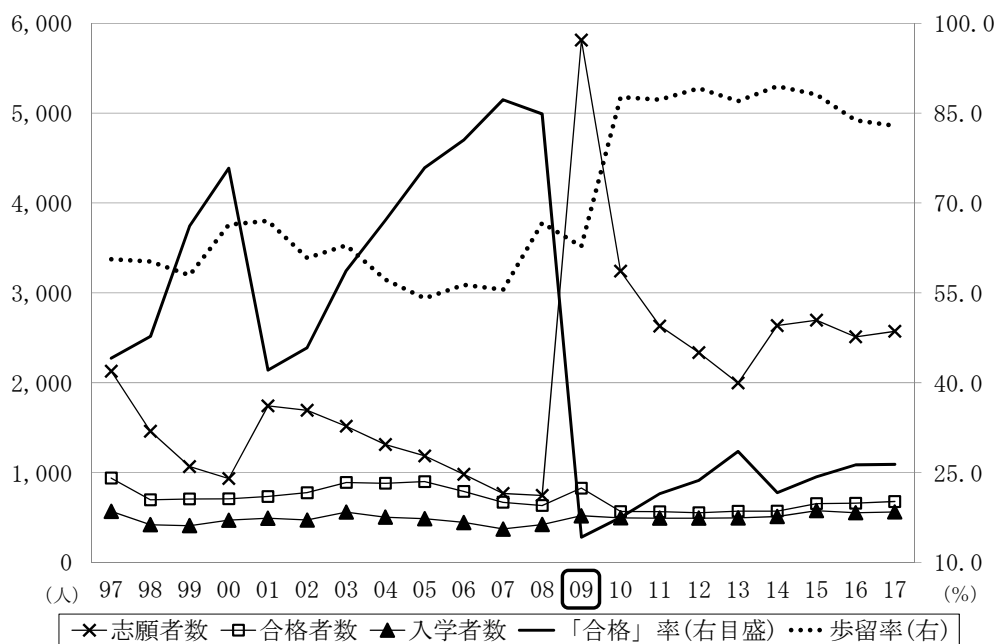
にまで下がる。以後、おおむね 20%代で推移し、2017 年度は 26.4%であった。

公立化初年度に志願者数が急増し、志願倍率（志願者数÷募集人員）が公立化前よりも跳ね上がることは、他の大学でも見られたことだが（木村 2018a），これは、「公立大学 1 期生の入試でありながら、他の国公立大学と自由に併願できる私立大学方式で実施するという特殊な状況であったため」である（学校法人鳥取環境大学『事業報告書』平成 23 年度，p. 104）。

さて、「合格」率の推移からは、公立化後に、明らかに入学難易度が上昇したことがうかがえる。なお、公立化初年度に志願者数が急増し、以後は少し落ち着く傾向は他の大学でもおおむね同様であった。

歩留率を見ると、公立化 2 年目の 2010 年度に急上昇している。従来は 6 割前後だった値が、この年以後は、85%程度で推移するようになったことから、受験生による評価（又は保護者や、高校進路指導における評価）の高まりがうかがえよう（図 2－2）。

図 2－2 高知工科大学の志願者数・合格者数・入学者数・「合格」率・歩留率の推移



出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。1997～2010 年度は『20 周年記念誌』。2011～18 年度は文部科学省「入学者選抜実施状況の概要」

### 3) 入学者の性別構成

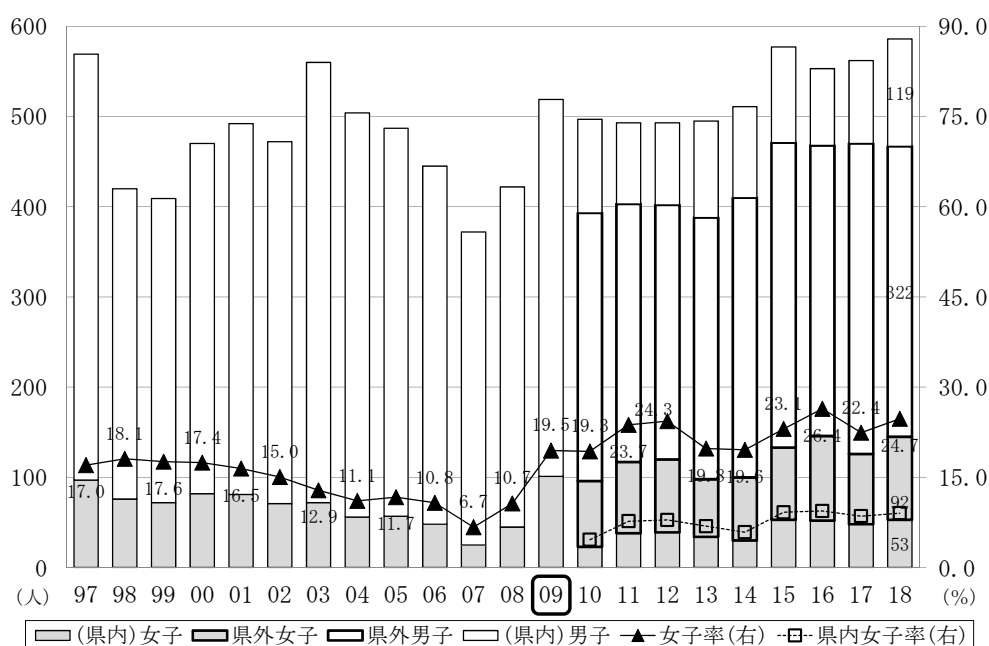
今度は、入学者の性別構成を見てみたい。入学者数に占める女子入学者数の比率（以下「女子率」と呼ぶ）の推移を示したものが、図 2－3 である。女子率（右目盛り）は開学当初の 17.0%から次第に低下し、入学者数が最も少なくなった 2007 年度に最低となる（6.7%）。以後は反転し、公立化後は開学時の水準か、それを上回る値で推移する。2018 年度は 24.7%だった。公立化後、女子入学者数は実数でも以前を上回っているから、公立化は、高知県内の若年女性の増加に、一部では寄与する面があったと言えよう<sup>2</sup>。

2010 年度以降は、公立大学協会又は大学改革支援・学位授与機構の「大学基本情報」を



利用して、出身高校所在地県が区別できるから、図2-3には入学者の性別構成を県内女子、県外女子、県外男子、県内男子に分けて示した（出身県「その他」の入学者は県外に含まれる。以下同じ）。これを基に、県内出身女子の入学者数全体に対する比率「県内女子率」を計算すると（右目盛り）、おおむね1割程度で推移している（2018年度は9.0%）。

図2-3 高知工科大学入学者の性別構成と女子率の推移



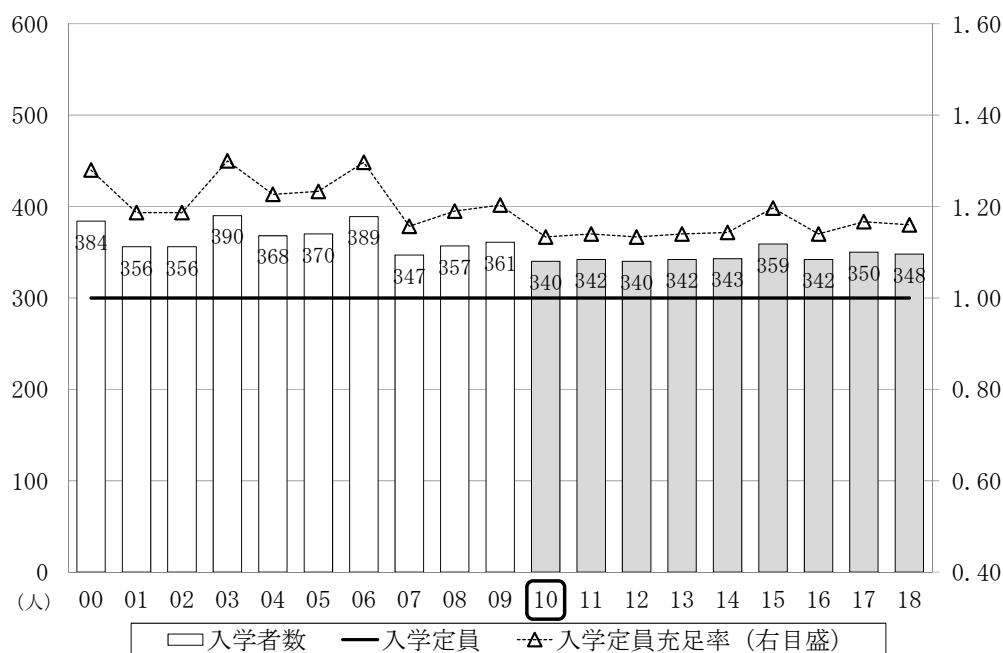
出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。1997～2009年度は『20周年記念誌』，2010～11年度及び15年度は公立大学協会「大学基本情報」，2012～14年度及び16～18年度は大学改革支援・学位授与機構「大学基本情報」。なお，1997～2009年度の女子及び男子入学者数は，いずれも県内出身と県外出身の合計

## （2）静岡文化芸術大学

### 1）入学定員の充足状況

図2-4で入学定員，入学者数，及び充足率（右目盛り）の推移を見ると，静岡文化芸術大学の場合，2000年の開学以来，入学定員が同一であり（300人），一貫して定員を満たし続けてきたことがわかる。公立化した2010年度以降，充足率の水準は1.15程度で推移している。

図 2-4 静岡文化芸術大学の入学定員・入学者数・入学定員充足率の推移



出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。入学定員は『全国大学一覧』。

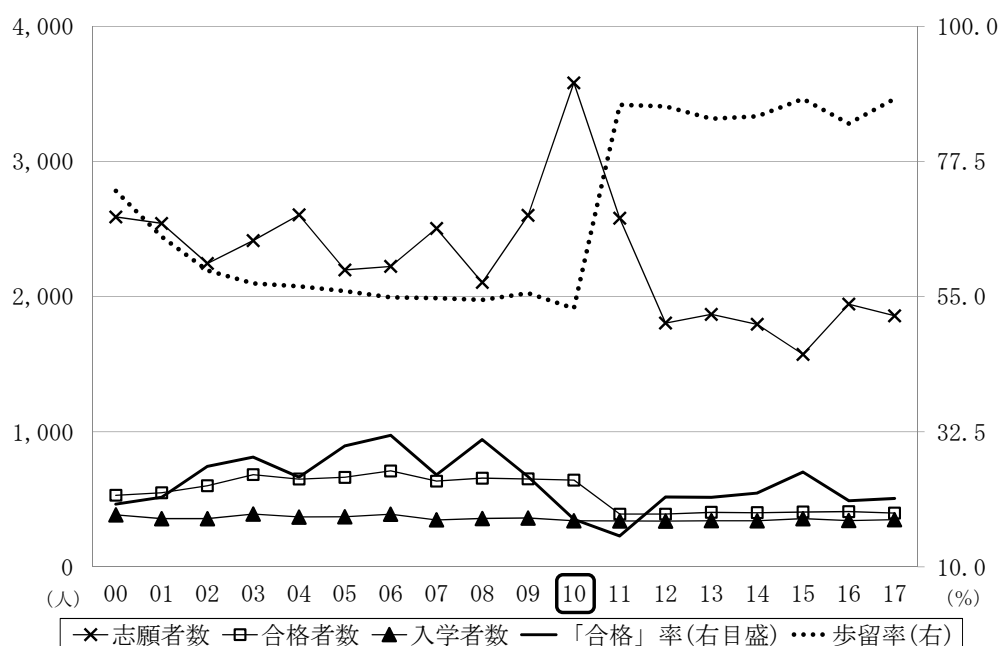
入学者数は、2000～09年度は『一〇年史』。2010～11年度及び15年度は公立大学協会「大学基本情報」、2012～14年度及び16～18年度は大学改革支援・学位授与機構「大学基本情報」

## 2) 入学難易度と歩留率

入学難易度の指標である「合格」率については、どうだろうか。図2-5によれば（右目盛り）、やはり公立化の前後で大きな変化があったとは言えないのではないかな。確かに、2000年代後半には、30%程度にまで上昇し、公立化した2010年度で17.9%、翌11年度は15.1%へと低下するが、近年はほぼ20%強で推移しているから（2017年度は21.4%）、開学時の水準（20.4%）に回帰したと言ってもよいだろう。

一方、歩留率は公立化2年目の2011年度以降、従来の55%程度から、85%強へと上昇する（2017年度は87.9%）（図2-5、右目盛り）。入学難易度は変わらなくとも、より「（合格者に入学を）選ばれる大学」に変わったことを示唆している。

図 2－5 静岡文化芸術大学の志願者数・合格者数・入学者数・「合格」率・歩留率の推移



出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。2000～05年度は『一〇年史』（合格者数は『蛭雪時代』8月臨時増刊）。2006～10年度は『自己評価書』（2010年）。2011～18年度は文部科学省「入学者選抜実施状況の概要」

### 3) 入学者の性別構成

今度は、入学者の性別構成についてである。入学者数に占める女子の比率は、開学した2000年度で文化政策学部が79.4%、デザイン学部が66.4%、全学で75.3%であった。2000年代を通じておおむねこの水準だったと見られ、公立化直前の2009年度はそれぞれ77.7%、73.1%、76.2%だった（表2－1）。

表 2－1 静岡文化芸術大学入学者の女子率の推移

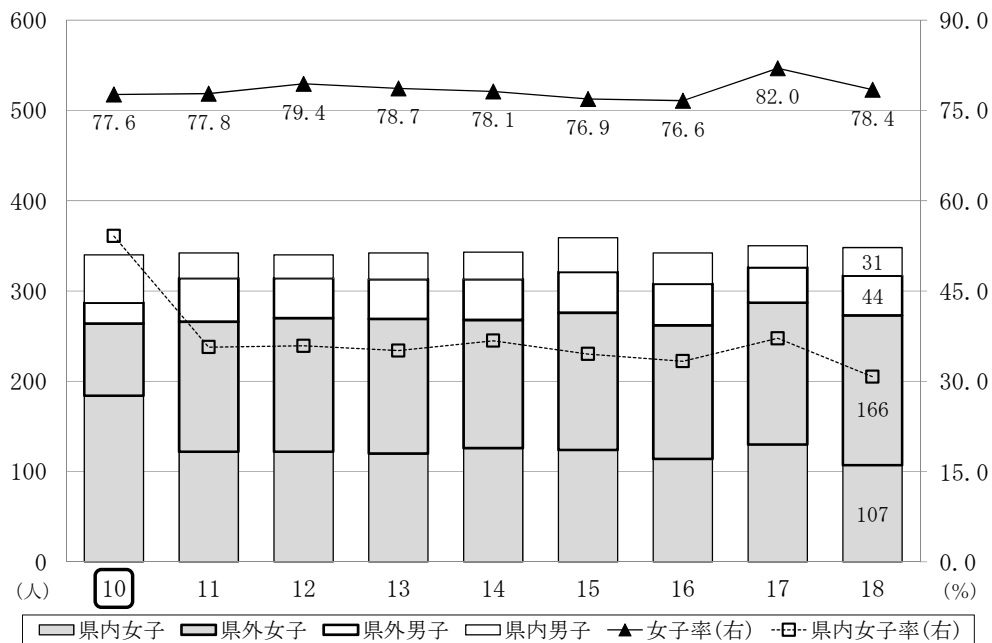
		2000	2005	2006	2007	2008	2009年
静岡文化芸術大学							
女子率 (%)	文化政策学部	79.4	82.0	79.2	78.0	78.5	77.7
	デザイン学部	66.4	65.8	66.1	67.6	72.7	73.1
	全学	75.3	77.0	75.1	74.6	76.8	76.2

出典：大学提供資料を基に筆者作成。女子率は、入学手続者総数に対する女子の比率

全学単位の女子率を、2010年度以降について示したものが図2－6である（右目盛）。おおむね8割弱で推移し、2018年度は78.4%だった。公立化の前後で、女子率が大きく変わったとは言えないことが読み取れる。なお、県内出身女子の入学者数全体に対する比率「県内女子率」は（右目盛り）、2011年度以降は、ほぼ3割強の水準を維持している（2018

年度は 30.7%)。

図 2－6 静岡文化芸術大学入学者の性別構成と女子率の推移



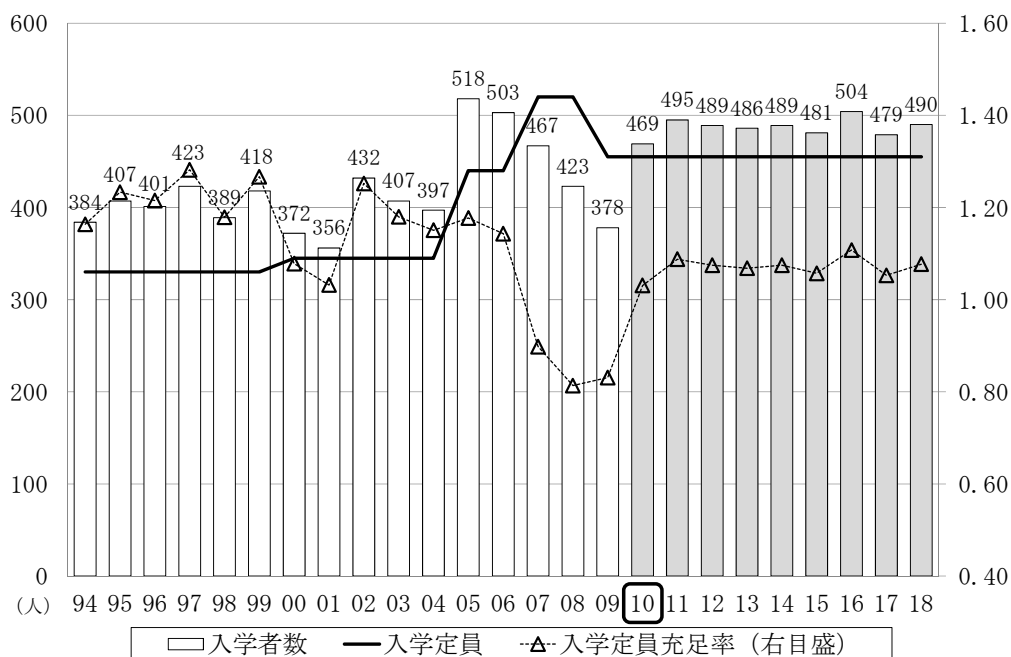
出典：図 2－4 と同じ資料（入学者数）を基に筆者作成

### （３）名桜大学

#### １）入学定員の充足状況

図 2－7 で入学定員，入学者数，及び充足率の推移を見てみよう。1994 年の開学以来，大学全体で定員充足を続けていたが，学部制から学群制に移行した 2007 年度からは，数年間の定員割れとなった。2009 年度に定員を 520 から 455 に減らし，公立化した 2010 年度以降は定員を満たしており，充足率は 1.05 を超える水準で推移している。

図 2－7 名桜大学の入学定員・入学者数・入学定員充足率の推移



出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。入学定員は『全国大学一覧』。

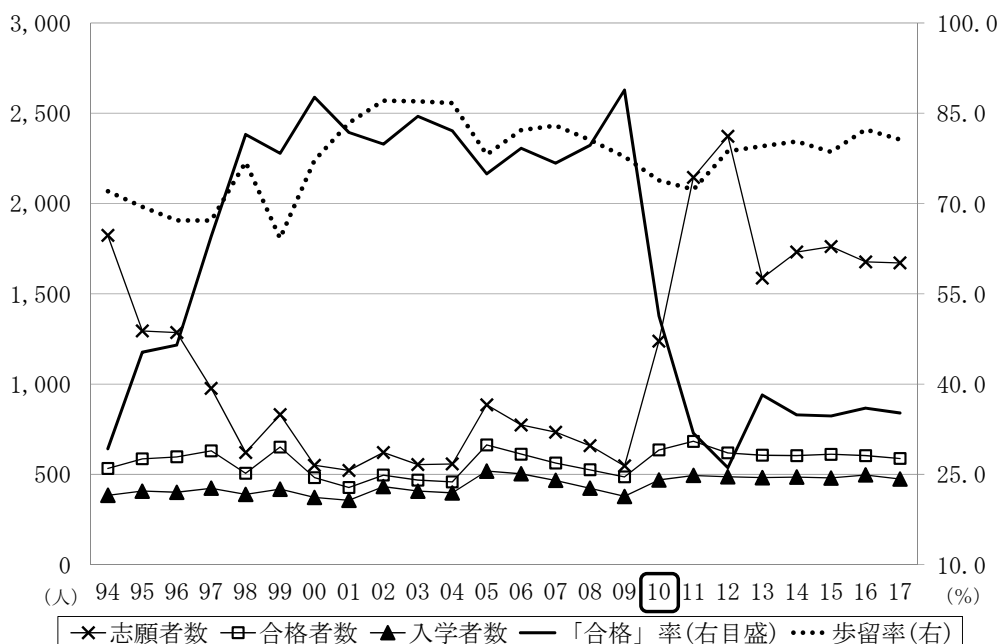
入学者数は、1994～2004 年度は『10 年史』（ただし 2001 年と 2003 年は大学提供資料），2005～09 年度は『20 年史』，2010～11 年度及び 15 年度は公立大学協会「大学基本情報」，2012～14 年度及び 16～18 年度は大学改革支援・学位授与機構「大学基本情報」

## 2) 入学難易度と歩留率

次に、受験生からの評価についてである。図 2－8 によれば、名桜大学の「合格」率（右目盛り）は公立化前の 10 年ほどは、80%前後で変動していた。それが公立化した 2010 年度は 51.3%，翌 11 年度は 31.8%にまで下がる。近年は 35%程度である（2017 年度は 35.2%）。やはり従来に比べ、入学難易度が上がったと見なせよう。

一方、歩留率（右目盛り）については以前から高い水準にあり、2000 年代前半には 85%を超える年が続いた。公立化の後、近年は 80%前後で推移している（2017 年度は 80.6%）（図 2－8）。

図 2－8 名桜大学の志願者数・合格者数・入学者数・「合格」率・歩留率の推移



出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。1994～2004 年度は『10 年史』。2005～10 年度は『20 年史』。2011～18 年度は文部科学省「入学者選抜実施状況の概要」

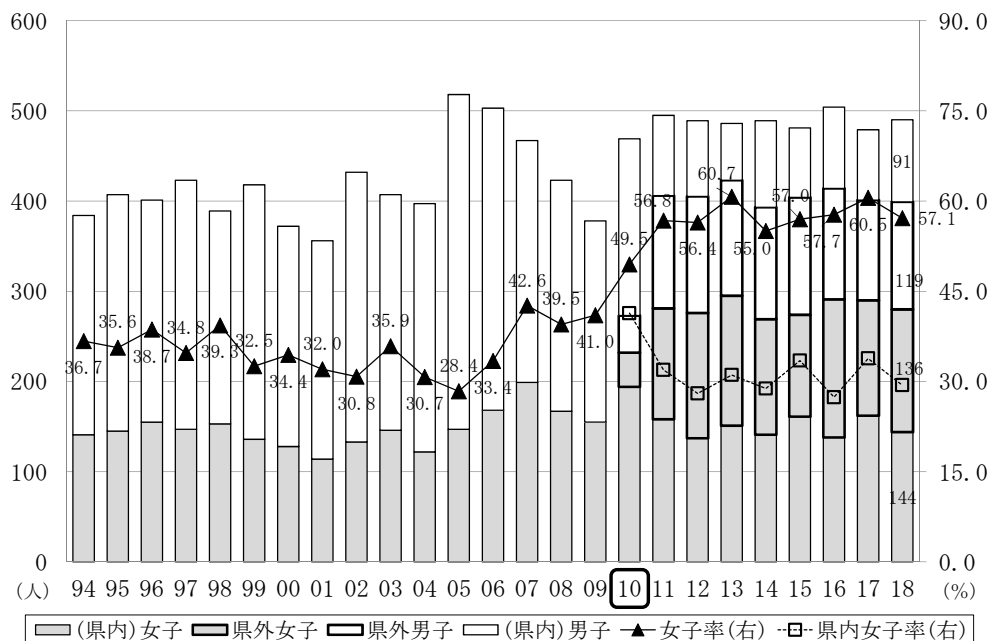
### 3) 入学者の性別構成

最後に、入学者の性別構成を検討する。入学者数に占める女子の比率の推移を図 2－9 に示した（右目盛り）。開学時の 36.7% から、おおむね 35% 前後で推移していたが、人間健康学部（スポーツ健康学科）を開設した 2005 年度には、いったん 28.4% にまで下がる。反対に、人間健康学部看護学科を増設した 2007 年度には 42.6% と、前年より 10 ポイント近く上昇した。公立化直前の 2009 年度は、41.0% であった。

それが公立化初年度（2010 年度）は 49.5%，翌 2011 年度は 56.8% にまで上昇する。以後この水準を維持し、2018 年度は 57.1% となった。女子入学者数の実数で見ても、以前より多いから、高知工科大学と同様、公立化が沖縄県内（特に北部地域）の若年女性の増加に寄与した面があったと評価できるだろう（図 2－9）。

さらに図 2－9 では、県内出身女子の入学者数全体に対する比率「県内女子率」（右目盛り）が、2011 年度以降はおおむね横ばい（約 3 割）であることもわかる（2018 年度は 29.4%）。

図 2-9 名桜大学入学者の性別構成と女子率の推移



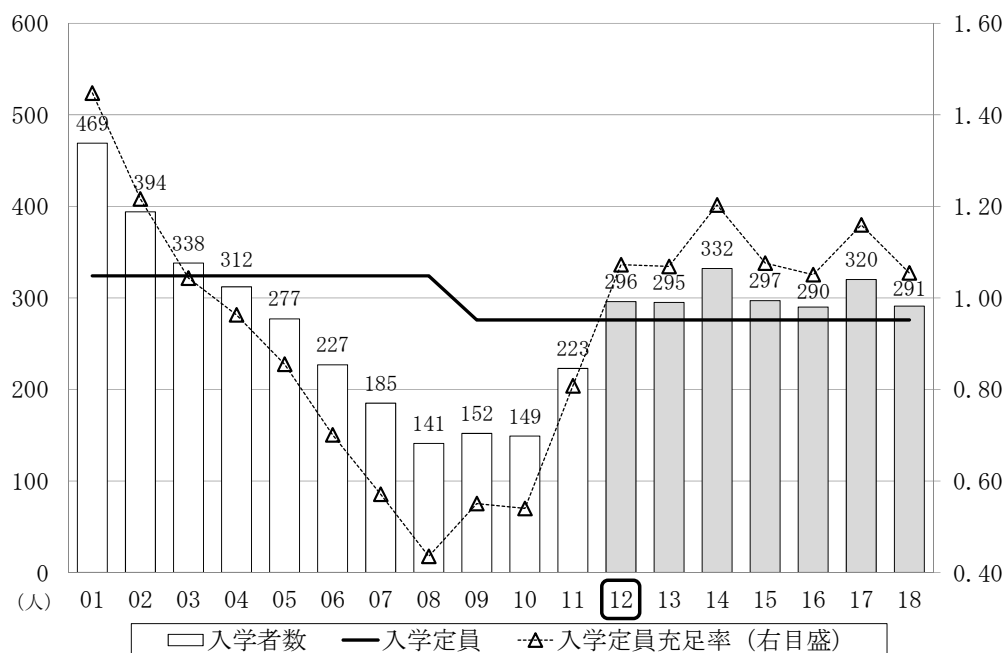
出典：図 2-7 と同じ資料（入学者数）を基に筆者作成。1994～2009 年度の女子及び男子入学者数は、いずれも県内出身と県外出身の合計

#### （４）公立鳥取環境大学

##### 1）入学定員の充足状況

図 2-10 で入学定員，入学者数，及び充足率（右目盛り）の推移を検討する。2001 年の開学当初，定員を上回る入学者を確保していたが，入学者数の減少が続き，定員割れの時期を迎える。2009 年度に入学定員を 324 人から 276 へと減らした後は充足率が上昇基調にあり，公立化した 2012 年度以降は定員を満たしている。以後，充足率は一貫して 1.05 を超えている。

図 2-10 公立鳥取環境大学の入学定員・入学者数・入学定員充足率の推移



出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。入学定員は『全国大学一覧』。  
入学者数は『学校基本調査報告書』。木村（2013）も参照

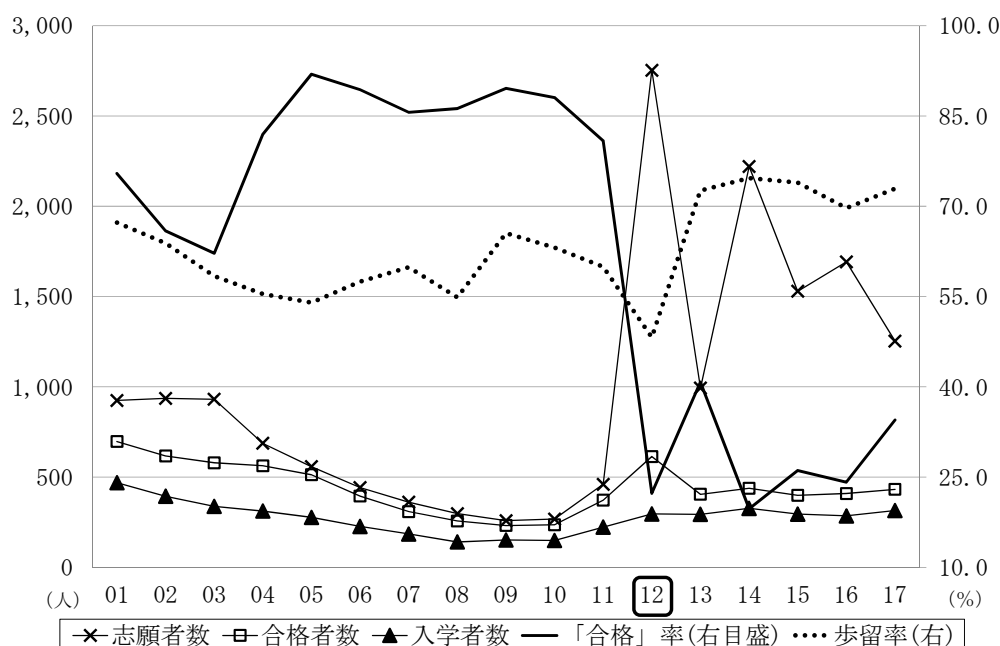
## 2) 入学難易度と歩留率

今度は、図 2-11 の「合格」率（右目盛り）で、入学難易度の推移を検討したい。グラフの形状は名桜大学と少し似ており、開学して一定期間が過ぎた頃（2000 年代半ば）から、「合格」率の水準は高かった。すなわち 85%を超えていたが、公立化した 2012 年度には、22.3%へと急低下する。その後はおおむね 2～3 割程度となっている（2017 年度は 34.5%）。

歩留率は開学以降、低下や上昇を繰り返し、公立化した 2012 年度に最も低くなるが（48.2%）、その後はおおむね 7 割を超えている（2017 年度は 72.9%）（図 2-11、右目盛り）。入学難易度、合格者の入学可能性の両面で、公立化後に受験生の評価が向上したものと考えられる。



図 2-11 公立鳥取環境大学の志願者数・合格者数・入学者数・「合格」率・歩留率の推移



出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。2001～03年度は『現状と課題』。2004年度は『評価・検討委員会報告書』（合格者数は『蛍雪時代』8月臨時増刊）。2005～12年度は『事業報告書』。2013～18年度は文部科学省「入学者選抜実施状況の概要」

### 3) 入学者の性別構成

続いて、入学者の性別構成を見てみよう。入学者数に占める女子の比率は、開学した2001年度は29.6%であった。2000年代後半は、2割程度で推移している（表2-2）。

表 2-2 鳥取環境大学入学者の女子率の推移

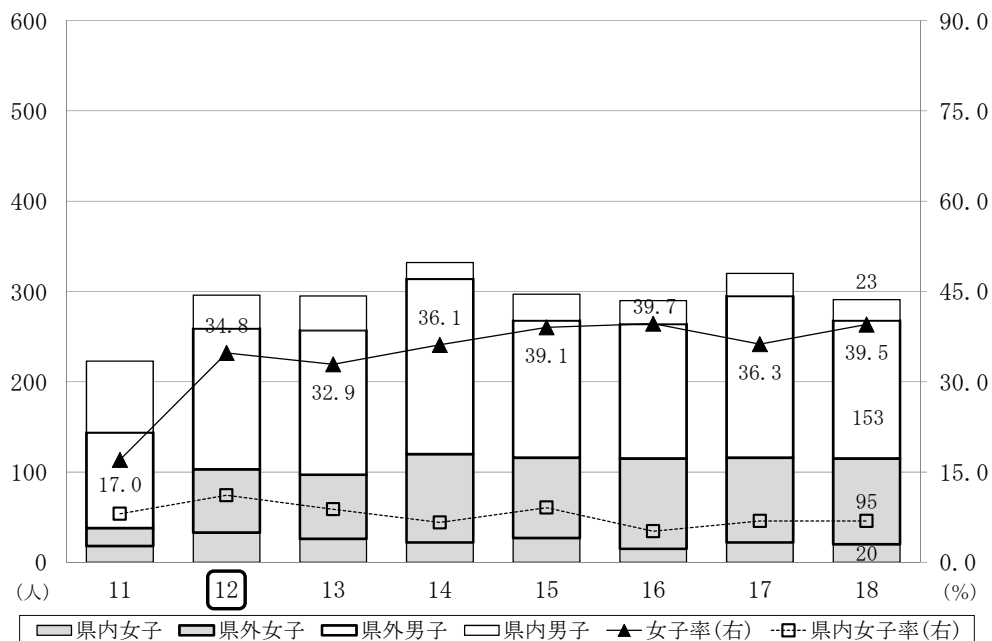
		2001	2005	2006	2007	2008	2009	2010年
鳥取環境大学								
女子率 (%)	環境情報学部	29.6	21	23	17	20	27	18

出典：旺文社『蛍雪時代』8月臨時増刊（大学内容案内号），各年版を基に筆者作成（2001年度は朝日新聞『大学ランキング』による）

公立化直前の2011年度の女子率は17.0%だった。それが2012年度には、2倍以上の34.8%にまで跳ね上がる。以後、4割弱で推移し、2018年度は39.5%となった（図2-12，右目盛り）。高知県や沖縄県と同様、鳥取県においても、公立化は県内の若年女性増に一部で寄与したと考えられる。

また、県内出身女子の入学者数全体に対する比率「県内女子率」を見ると、おおむね1割弱で推移している（2018年度は6.9%）（図2-12，右目盛り）。

図 2-12 公立鳥取環境大学入学者の性別構成と女子率の推移



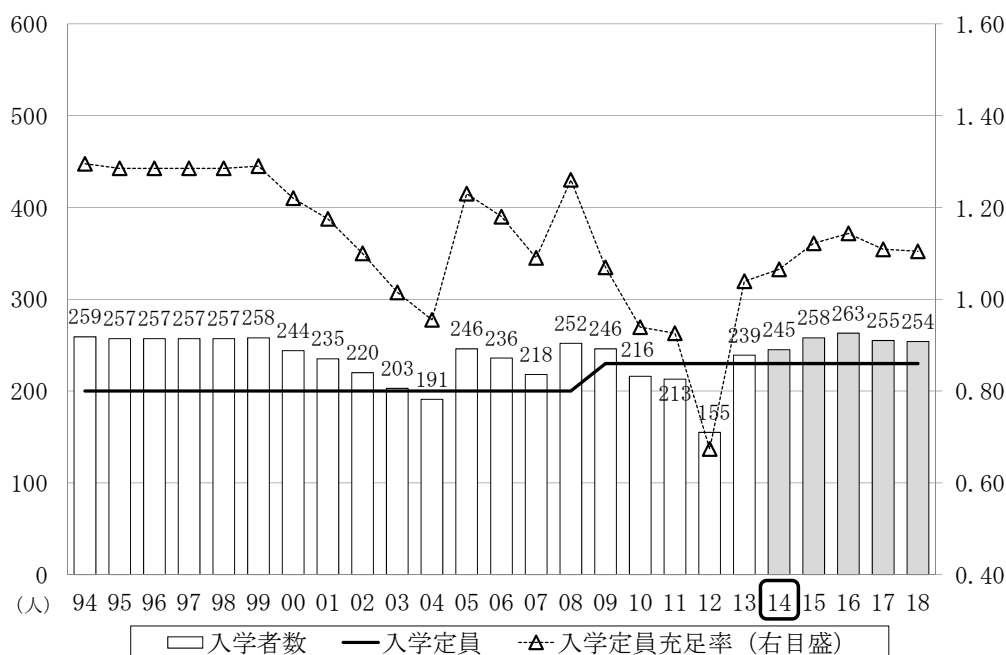
出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。2011 年度は大学提供資料。  
 2012～14 年度及び 16～18 年度は大学改革支援・学位授与機構「大学基本情報」。2015 年度は公立大学協会「大学基本情報」

## （5）長岡造形大学

### 1）入学定員の充足状況

図 2-13 で入学定員，入学者数，及び充足率（右目盛り）の推移を見てみると，1994 年の開学以来，順調に入学者を確保していたが，2000 年代に入り入学者数が減少し，いったん定員割れを経験する。以後，定員充足を続けたが，2009 年度に入学定員を 200 人から 230 人に増やした後の数年間に，定員割れとなる。公立化前年の 2013 年度以降は再び定員を満たし，最近では 1.10 を超える水準を維持している。

図 2-13 長岡造形大学の入学定員・入学者数・入学定員充足率の推移



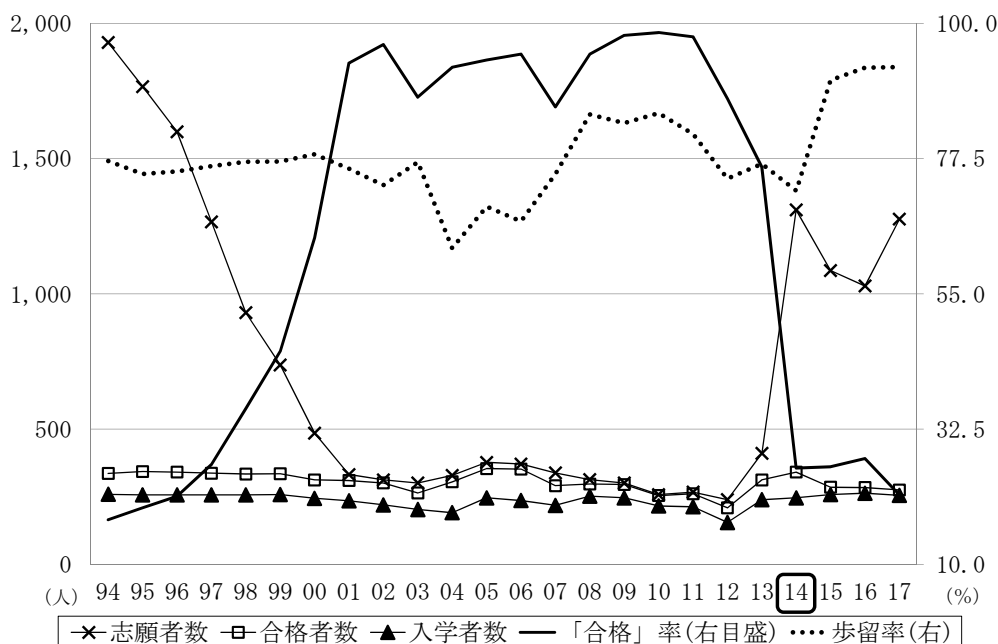
出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。入学定員は『全国大学一覽』。入学者数は、1994～2008年度は『検討委員会報告書』，2009～13年度は「公立大学法人長岡造形大学の概要」（2016年），2014年度及び16～18年度は大学改革支援・学位授与機構「大学基本情報」，2015年度は公立大学協会「大学基本情報」

## 2) 入学難易度と歩留率

入学難易度については、どう変化してきたのか。図 2-14 を見ると、やはり名桜大学や公立鳥取環境大学とパターンがやや類似している。長岡の場合、稀少（きしょう）な分野のためか、1994 年度の開学時の「合格」率（右目盛り）は非常に低かった（17.4%）。数年後から速いペースで上昇し、2001 年度は 93.4% に達する。以後 9 割前後で推移し、2010 年頃は 98% 程度に至るが、これはもともとデザイン分野の志願者層が、日本全体としても限られているためではないかと見られる。公立化 2 年前の 2012 年度から「合格」率は下がり始め、公立化した 2014 年度からは 3 割を下回ることとなる（2017 年度は 21.6%）。

一方、図 2-14 の歩留率（右目盛り）は、開学当初からおおむね 75% 強を維持し、「合格」率が大きく上昇した 2001 年度でも、75.8% であった。その後、62.6% にまで低下する時期もあったが（2004 年度）、持ち直し、例えば 2010 年度は 85.0% と、むしろ高くなる。この点からも、デザイン分野を志す受験生の規模は、もともと一定の範囲内に収まっており、強い意志を持って出願した上で合格したら入学する、といった特徴があるのではないかと示唆される。公立化した 2014 年度に 72.1% だった歩留率は、翌年から 9 割を超え、2017 年度は 92.7% となった。やはり、公立化は受験生による評価の高まりをもたらしたと言える。

図 2-14 長岡造形大学の志願者数・合格者数・入学者数・「合格」率・歩留率の推移



出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。1994～2002年度は『自己点検・評価報告書』。2003～07年度は『点検・評価報告書』（2008年）（ただし、2003年度の入学者数は『検討委員会報告書』）。2008年度は『検討委員会報告書』（合格者数は『蛍雪時代』8月臨時増刊）。2009～14年度は「公立大学法人長岡造形大学の概要」（2016年）。2015～18年度は文部科学省「入学者選抜実施状況の概要」

### 3) 入学者の性別構成

最後に、入学者の性別構成についてである。入学者数に占める女子の比率は、開学時の1994年度は31.7%であった。2000年代後半以降は、55%前後で推移していた（表2-3）。

表 2-3 長岡造形大学入学者の女子率の推移

		1994	2007	2008	2009	2010	2011年
長岡造形大学							
女子率 (%)	造形学部	31.7	55	58	53	67	56

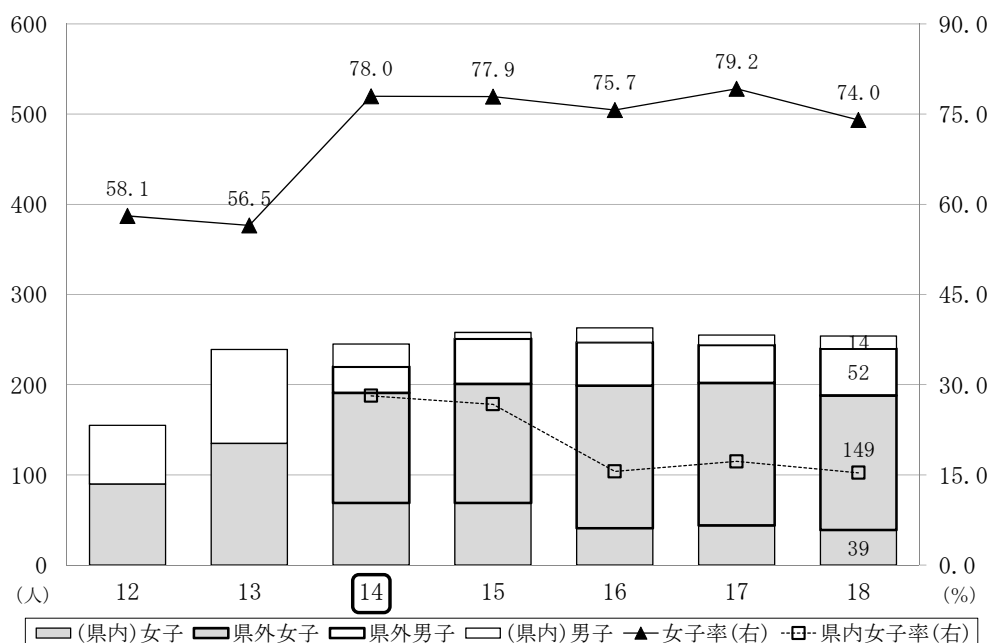
出典：旺文社『蛍雪時代』8月臨時増刊（大学内容案内号），各年版を基に筆者作成

公立化直前の2013年度でも、女子率は56.5%となっている。そして翌2014年度には、20ポイント以上の上昇で、女子率は78.0%に達する。以後の推移はおおむね横ばいで、2018年度は74.0%であった（図2-15、右目盛り）。長岡造形大学の場合、開学時に比べて女子率は上昇してきた流れはあったが、やはり公立化時に一挙に跳ね上がったという意味で、新潟県内の若年女性の増加に一部で寄与した点は、高知や沖縄、鳥取と同様だったと言えるだろう。

一方、県内出身女子の入学者数全体に対する比率「県内女子率」は、公立となった2014

年度（28.2％）よりも、2018年度（15.4％）の方が低下している（図2-15、右目盛り）。その分、県外出身女子のシェアが増したことになる。

図2-15 長岡造形大学入学者の性別構成と女子率の推移



出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。2012～13年度は「公立大学法人長岡造形大学の概要」（2016年）。2014年度及び16～18年度は大学改革支援・学位授与機構「大学基本情報」。2015年度は公立大学協会「大学基本情報」。なお、2012～13年度の女子及び男子入学者数は、いずれも県内出身と県外出身の合計

### 3. 考察

最後に、公立化前後の入学者構成の変化について、五つの事例を比較しながら、本節で明らかになった知見を整理したい（表2-4）。これまで述べてきたように、「公立化前後」とは言っても、特に歴史の長い大学では、開学直後と公立化直前では状況が大きく異なる場合が少なくない。そこで、ここでは、おおむね公立化の2～3年前を「公立化前」、公立化してから現在までを「公立化後」と考える。

まず、入学定員の充足状況についてである。事例大学のうち、4校で公立化直前の時期に入学定員未充足を経験しているが、いずれも公立化初年度には定員を充足し、以後はおおむね1.10程度の入学定員充足率を維持している。例外は静岡文化芸術大学で、公立化以前から、一貫して定員を充足していたが、これは私立大学時代も授業料が比較的低額に設定されていたためと考えられる。

また、長岡造形大学は、公立化前年度に、既に定員を満たしている。いち早く公立化の方針が打ち出されたことが寄与していよう。同時に、既に私立大学の公立化の事例が複数現れており、受験生の間には、授業料が低下することに期待があったためとも見られる。公立化前年度の入学者は、入学時の（私立大学としての）額を納付し続けるのではなく、

入学して2年目からは公立化後の額が適用されることの意味は大きいと見られる<sup>3</sup>。

表2－4 事例校における公立化前後の入学者構成の変化

	高知工科大学	静岡文化芸術大学	名桜大学	公立鳥取環境大学	長岡造形大学
入学定員の充足状況	公立化初年度に再び定員を充足 (最近は約1.10)	公立化以前から定員を充足 (最近は約1.15)	公立化初年度に再び定員を充足 (最近は約1.05)	公立化初年度に再び定員を充足 (最近は約1.10)	公立化前年度に再び定員を充足 (最近は約1.10)
「合格」率	初年度から低下 (最近は20%代)	大きな変化なし (最近は約20%)	初年度から低下 (最近は約35%)	初年度から低下 (最近は約25%)	初年度に現水準に (最近は約25%)
歩留率	2年目から上昇 (最近は約85%)	2年目から上昇 (最近は約85%)	以前から高水準 (最近は約80%)	2年目から上昇 (最近は70%強)	以前から高水準 (最近は約90%)
女子率	初年度に現水準に (1割 → 1/4)	大きな変化なし (最近は8割弱)	2年目に現水準に (4割 → 55%)	初年度に現水準に (2割 → 35%)	初年度に現水準に (55% → 8割)
県内女子率	3年目から横ばい (最近は約1割)	2年目から横ばい (最近は3割強)	2年目から横ばい (最近は約3割)	前年度から横ばい (最近は1割弱)	3年目に現水準に (最近は約15%)

次に、「合格」率については、公立化初年度から大きく低下する、すなわち入学難易度が上昇するケースが多かったが、やはり静岡文化芸術大学では、大きな変化がなかった。また、ここでも長岡造形大学の場合、公立化前年度の「合格」率低下も大きかった（公立化初年度から、現在の水準となった）。

歩留率については、やや傾向が異なる。高知工科大学、静岡文化芸術大学、公立鳥取環境大学については、公立化2年目から大きく上昇した点で共通している。公立化2年目に私立大学型入試（基本的には多くの併願が可能）から国公立大学型入試（分離・分割方式）に移行した結果、従前より受験機会の少ない中で受験をすることになるから、合格したら入学する意志がもともと強い人が、多く志願するようになった可能性が考えられる。

一方、名桜大学と長岡造形大学の歩留率は以前から高水準だった。これには、それぞれ沖縄県（北部）所在、デザイン系の学部と、やはり志願者の中には、もともと強い意志を持って出願する者が多かったと見られる背景があるとも考えられる。

最後に、入学者に占める女子の比率（女子率）を検討する。高知工科大学、公立鳥取環境大学、長岡造形大学は公立化初年度に、名桜大学は2年目に（ただし、初年度の変化も大きい）、現在の水準にまで女子率が上昇した<sup>4</sup>。一方、静岡文化芸術大学は公立化前後で大きな変化が見られなかった。これは、もともと浜松市など静岡県西部や、豊橋市など東三河から通える範囲内に、人文社会系で、授業料が相対的に低い大学が比較的少ないためかもしれない。

実は次節で見るように、県外出身者の比率（男女計）は5大学とも上昇したから、女子率が増えたと言っても、実数では県外出身女子の数が、県内出身女子よりも増えている<sup>5</sup>。とは言え、県内女子率が長岡造形大学以外は横ばいだから、県内出身の女子は、県内出身男子ほどには減少していないと言える。よって、県外から以前より多くの女子を迎え入れ

る面も含めて、公立化は、地元の若年女性の増加に、一部では寄与する面があったと評価できよう。

表 2－5 公立化した私立大学の入学定員・入学者数・定員充足率・女子率  
・地元占有率

		2013	2014	2015	2016	2017	2018年
福知山公立大学 (2000年／2016年) ●学部： 地域経営	入学定員	80	60	50	50	120	120
	入学者数	46	34	36	58	146	120
	定員充足率 (%)	57.5	56.7	72.0	116.0	121.7	100.0
	女子率 (%)	8.7	5.9	19	27.6	39.0	39.2
	地元占有率 (%)	32.6	26.5	－	24.6	8.2	8.3
山陽小野田市立 山口東京理科大学 (1995年／2016年) ●学部： 工、薬 ※工学部の値のみ掲載	入学定員	200	200	200	200	200	200
	入学者数	189	164	364	221	204	212
	定員充足率 (%)	94.5	82.0	182.0	110.5	102.0	106.0
	女子率 (%)	8.5	12.2	11.0	14.5	14.2	16.0
	地元占有率 (%)	35.4	31.7	24.0	27.1	20.1	25.5
長野大学 (1966年／2017年) ●学部： 社会福祉、 環境ツーリズム、企業 情報	入学定員	300	300	300	300	300	340
	入学者数	292	309	348	336	363	378
	定員充足率 (%)	97.3	103.0	116.0	112.0	121.0	111.2
	女子率 (%)	36.3	36.2	39.7	40.8	49.3	55.8
	地元占有率 (%)	73.3	78.6	76.7	74.7	52.1	33.3
公立諏訪東京理科大学 (2002年／2018年) ●学部： 工	入学定員	300	300	300	300	300	300
	入学者数	230	202	214	259	365	342
	定員充足率 (%)	76.7	67.3	71.3	86.3	121.7	114.0
	女子率 (%)	10.0	7.9	6.1	9.3	11.0	7.9
	地元占有率 (%)	68.7	60.9	67.3	54.1	38.3	26.6
千歳科学技術大学 (1998年／2019年予定) ●学部： 理工	入学定員	240	240	240	240	240	240
	入学者数	190	164	173	197	212	278
	定員充足率 (%)	79.2	68.3	72.1	82.1	88.3	115.8
	女子率 (%)	7.9	8.5	11.6	11.7	12.3	11.9
	地元占有率 (%)	94.7	96.0	96.5	93.4	92.5	91.7

出典：旺文社『大学の真の実力 情報公開 BOOK』各年版を基に筆者作成<sup>6</sup>（一部の値は、『全国大学一覧』、『蛍雪時代』8月臨時増刊による）。大学名は現在の名称。大学名の次の括弧内はそれぞれ4年制大学としての開学年度と、公立化（予定を含む）の年度。学部構成は2018年度現在。女子率は入学者数に占める女子入学者数の比率。長野大学の地元占有率は社会福祉、環境ツーリズム、企業情報の各学部の地元占有率（小数点第1位まで表示）を各学部の入学者数で加重平均して推計。公立諏訪東京理科大学も同様に、2013～17年度は工、経営情報の各学部の値を加重平均

朴澤 泰男（国立教育政策研究所）

## 注

- 1 米国でも、選抜性の指標の一つとして、この「合格者数÷志願者数」で「acceptance rate」を定義する。
- 2 ただし、2015 年 4 月に現在の経済・マネジメント学群を、高知市中心部にある永国寺キャンパスに移転した影響も考えられる。
- 3 本章の事例大学ではないが、表 2－5 によれば、公立化した私立大学（予定を含む）のうち山陽小野田市立山口東京理科大学、公立諏訪東京理科大学、千歳科学技術大学も、公立化前年度に定員を充足していることがわかる。
- 4 本章の事例大学ではないが、表 2－5 によれば、福知山公立大学や長野大学も、公立化初年度や 2 年目に、女子率が大きく上昇している。
- 5 静岡文化芸術大学の場合は、全体の女子率が 8 割という水準に変化はないが、県外女子の数が、県内女子を上回るようになった。
- 6 山陽小野田市立山口東京理科大学は、従来の工学部に加え、2018 年度に薬学部を設置しているが、表 2－5 には工学部の値のみ掲載した。2019 年度用『大学の真の実力 情報公開 BOOK』によれば薬学部は入学定員 120 人、入学者数 120 人、定員充足率 100.0%、地元占有率 29.2%、女子率 58.3%であった。また、小松短期大学（公設民営の私立）、こまつ看護学校（専修学校）を再編・統合し、2018 年に開学した公立小松大学は、表 2－5 には含まれていない。



### 3 節 公立大学法人化に伴う入学者・卒業者の流出入の変化

#### 1. 本節のねらい

3 節では、公立大学法人化（以下「公立化」）に伴う入学者・卒業者の流出入状況にどのような変化があったのかを考察する。

1 節と 2 節の冒頭でも言及したとおり、大学入学者数に占める県内出身者数の比率（県内出身者率）や、卒業者数（実際は就職者数）に占める県内就職者数の比率（県内就職率）の変化を時系列的にたどることが、本章の重要な課題であった。本節では、これらを基に、公立化が当該県内出身の若年者の地元定着状況をどう変化させたかについて考察を試みる。（この他、例えば市内出身者率など、より狭い範囲での大学所在地出身者の比率などについても検討する。）

ただし、特に卒業者（就職者）のデータは入手が難しいため、公立化前後の比較（厳密には私立大学型入試で学生を募集した年度と、国公立大学型入試の年度の比較）が可能なデータが得られた大学について、一部の年度のみの検討を行うにとどめた。本節において「出身地」とは、特に明記しない限り「出身高校の所在地県」を指す。

なお、本章にとっての重要な先行研究として、高知工科大学、名桜大学、公立鳥取環境大学の県内入学者数の変化を分析した鳥山（2018）がある。その指摘内容と、本章の検討結果との関連性については、以下の行論でその都度触れることにしたい。

#### 2. 事例研究

##### （1）高知工科大学

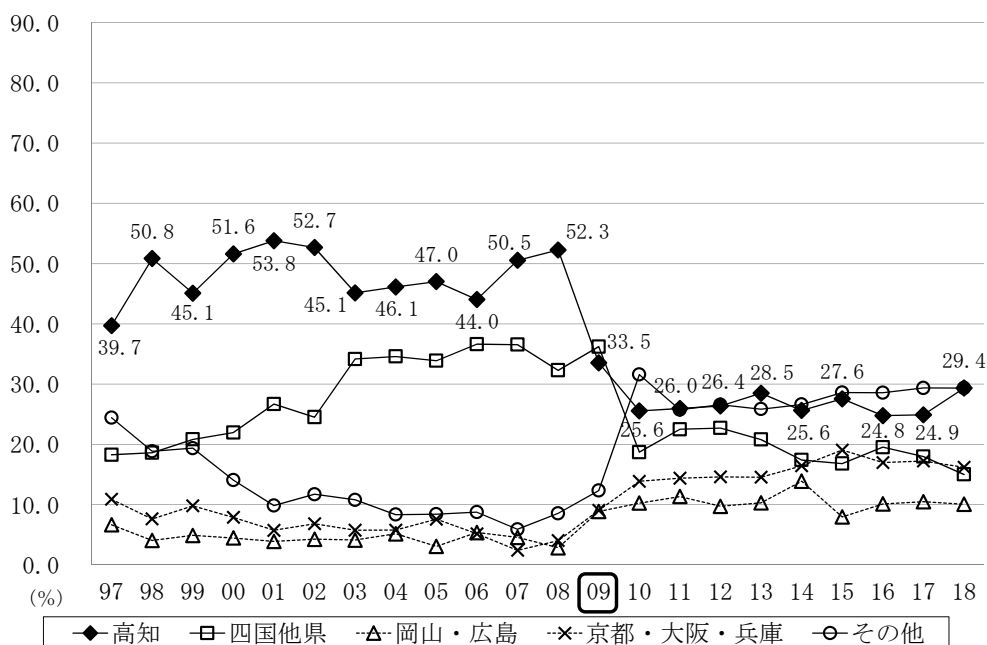
##### 1) 入学者の出身県

まず、高知工科大学の入学者の出身県（出身高校の所在地県。以下同じ）について検討する（図 3－1）。私立大学時代は、高知県内出身者がおおむね半分ほどで、四国他県（徳島、香川、愛媛）も 3 分の 1 程度を占めていた。入学者数に占める比率は、例えば、2007 年度で、それぞれ 50.5%、36.6%であった<sup>1</sup>。

それが 2009 年度の公立化をへて（この年は私立大学型入試で入学者を募集）、国公立大学型の入試（分離・分割方式）に移行した後は、県内出身者が 4 分の 1 ほどに減少した（この推移は、鳥山 2018 も指摘している）。四国他県は 2 割程度へ減少する。2018 年度の比率は、それぞれ 29.4%、15.0%であった<sup>2</sup>（図 3－1）。

公立化の後は、遠くの県からの入学者も増えた。岡山・広島や（2018 年度は 10.1%）、京都・大阪・兵庫（同 16.2%。特に兵庫が多い）の出身者が増えただけでなく、それより更に遠方の県（図中の「その他」）も、2018 年度で 29.4%を占めるまでになった。遠方の県では愛知などがやや多いが、様々な県から幅広く学生が集まっている（図 3－1）。なお外国学校や専修学校高等課程出身、高等学校卒業程度認定試験等（出身県「その他」）の入学者は、図中の「その他」に含まれる（以下同じ）。

図 3－1 高知工科大学入学者の出身高校所在県の推移



出典：2 節図 2－1 と同じ資料（入学者数）を基に筆者作成

## 2) 卒業者の就職先地域

高知工科大学の卒業者の就職先地域は、直近の数値が大学ウェブサイトより入手できる（高知工科大学ウェブサイト「就職状況」に基づく）。2017 年度卒（公立化 6 年目の 2014 年度入学者に対応）の場合、工学系 3 学群の卒業者は 374 人、そのうち就職内定者は 216 人、中でも高知県内就職予定者は 27 人であった。よって就職者数に対する県内就職者数の比率（県内就職率）は 12.5%と計算される。マネジメント学部は、卒業生 111 人、就職者 102 人、県内就職者 23 人、県内就職率 22.5%であった。両者の合計で、卒業生 485 人、就職者 318 人、県内就職者 50 人、県内就職率 15.7%となる（図表は省略）。

図 3－1 によれば、2014 年度入学者の県内出身者率は 25.6%であった。よって、単純にこの二つの値で入学時の県外からの流入と、卒業時の県外への流出を比べれば、県外への流出超過ということになる。ただし、単年度のみの値であり、卒業生は就職者のみの値である（工学系では大学院進学者が多い）ことには注意が必要である。

なお、2017 年度卒業生（就職者）のうち、高知以外の四国 3 県に就職した者は 34 人だから、四国内就職率は 26.4%（84/318）となる（高知工科大学ウェブサイト「就職状況」に基づく）。2014 年度入学者に対する四国出身者の比率は 43.1%と計算されるから（図 3－1 の高知と四国他県の合計）、「四国地方」の単位で見ても、地域外への流出超過となっている。

これらの値は、2002 年度学部卒（3 期生）の四国内就職率 49.3%（107/217）、2003 年度卒（4 期生）の 54.7%（122/223）と比較でき（高知工科大学自己点検・評価専門委員会編 2006, p. 128）、さらには、この 2 か年に対応する 1999 年度入学者の四国出身者の比率 65.9%、2000 年度入学者の比率 73.6%と対照させると（図 3－1）、開学して間

もない頃も、四国内外の流出入の状況は、流出超過だったことがわかる。

以上の四国地方の検討からは、過去 15 年ほどの間で、地域間の大卒就職機会の分布にもし大きな変化がなかったとすれば、高知県内外の流出入状況についても、公立化後だけでなく公立化前も流出超過だった可能性が示唆される<sup>3</sup>。

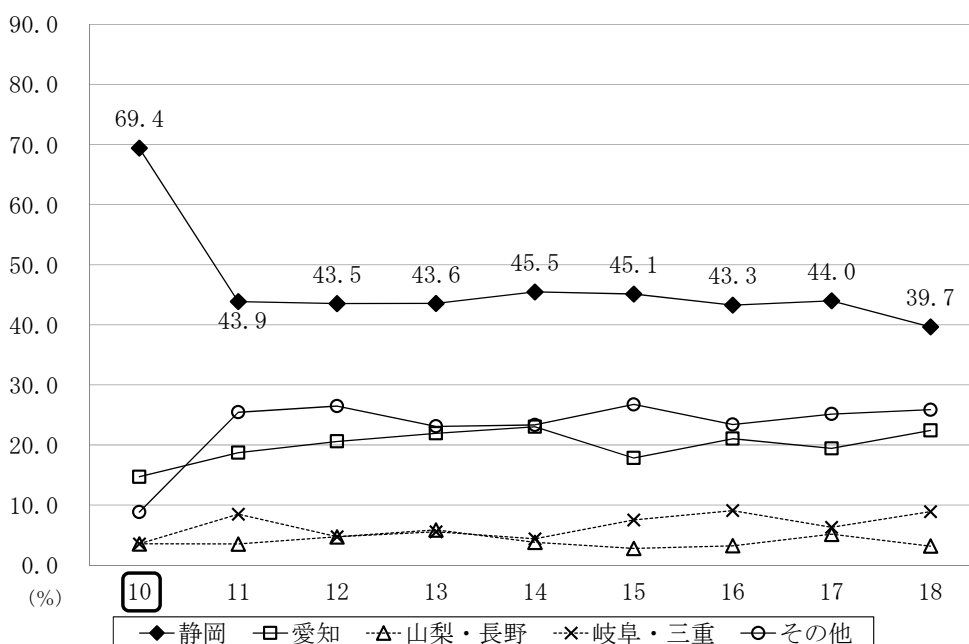
## （２）静岡文化芸術大学

### １）入学者の出身県

静岡文化芸術大学についても、最初に入学者の出身地の推移を見てみたい。2000 年度の「開学以来、県内出身者が約 8 割を占めてきた」（静岡文化芸術大学一〇年史編集委員会編 2014, p. 88）という。よって公立化初年度の 2010 年度（私立大学型の入試で学生募集）には、69.4%に下がったことになり、以後は 4 割ほどで推移している。2018 年度は 39.7%であった<sup>4</sup>（図 3－2）。

静岡県内出身者の次に多いのは愛知出身者であり（2018 年度は入学者の 22.4%）、山梨・長野（同 3.2%）や、岐阜・三重（同 8.9%）も比較的多い。より遠方の県は（図中の「その他」。同 25.9%）、やはり様々な県から学生が集まっているようだ（図 3－2）。

図 3－2 静岡文化芸術大学入学者の出身高校所在県の推移



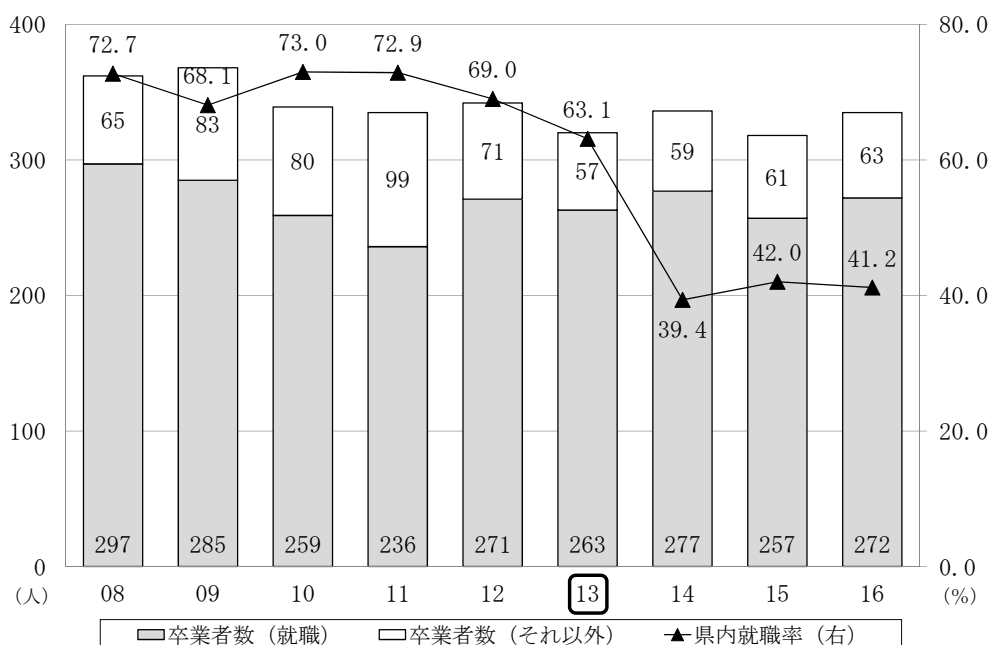
出典：2 節図 2－4 と同じ資料（入学者数。2010 年度は大学提供資料による）を基に筆者作成

### ２）卒業者の就職先地域

次に、卒業者の就職先地域についてである。図 3－3 は、静岡文化芸術大学の卒業生数（積み上げ棒グラフ。就職者数と、それ以外を区別した）と、県内就職率（就職者数に対する静岡県内就職者数の比率。右目盛り）の推移を表している。ここで就職者数とは、各年 3 月末日時点の就職内定者数を指す。開学 6 年目である 2005 年度入学者の卒業年度に当たる 2008 年度卒業生以降を示した。

この図を見ると、県内就職率は公立化初年度（2010 年度）入学者が卒業する 2013 年度まで、すなわち入学者を私立大学型の入試で受け入れた年まで、おおむね 7 割前後で推移していたことがわかる。それが 2014 年度以降は約 4 割の水準となっている（図 3－3）。これを入学者数に対する静岡県内出身者数の比率と比べると（図 3－2），7 割と 4 割という値は、ほぼ一致していることがわかる。よって、入学時の県外からの流入と、卒業時の県外への流出は、図 3－3 で検討した期間はおおむねバランスが取れていると見なすことができる。

図 3－3 静岡文化芸術大学の卒業者数（就職、それ以外）・県内就職率の推移



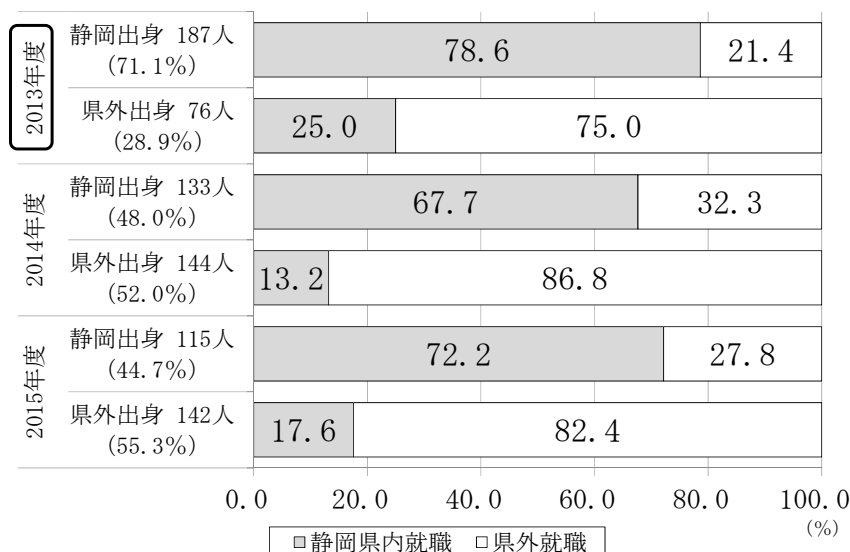
出典：大学提供資料を基に筆者作成。西暦は卒業年度

### 3) 出身地別の就職先地域

図 3－3 で見たとおり、静岡文化芸術大学を 2013～15 年度に卒業した就職者の県内就職率は、それぞれ 63.1%、39.4%、42.0%だった。これを静岡県内出身者と県外出身者に分けて示したものが図 3－4 である。公立化後、県内出身者の県内就職率は 7～8 割、県外出身者の場合は 13～25%だったことがわかる。県内出身者については、県内就職率が大きく低下したとは言えない<sup>5</sup>。

私立大学型入試で入学した 2013 年度卒業者と、基本的に国公立型入試で入学した 2014 年度卒を比べると、県内就職率は県内出身者、県外出身者とも 10 ポイント超、下がっている（図 3－4）。特に、県外出身者は半減とも言え、しかも公立化 2 年目の学年では卒業生全体に占める県外出身者の比率が高まったために、先に図 3－3 で見たように、卒業生全体の県内就職率が 20 ポイント以上低下する結果となったと見られる。

図 3-4 静岡文化芸術大学の卒業生（就職者）の就職先所在地（出身地別）



出典：静岡文化芸術大学『大学機関別認証評価 自己評価書』（2016 年 6 月）を基に筆者作成。西暦は卒業年度。表側の百分率は、各年の就職者数に対する県内及び県外出身者数の比率

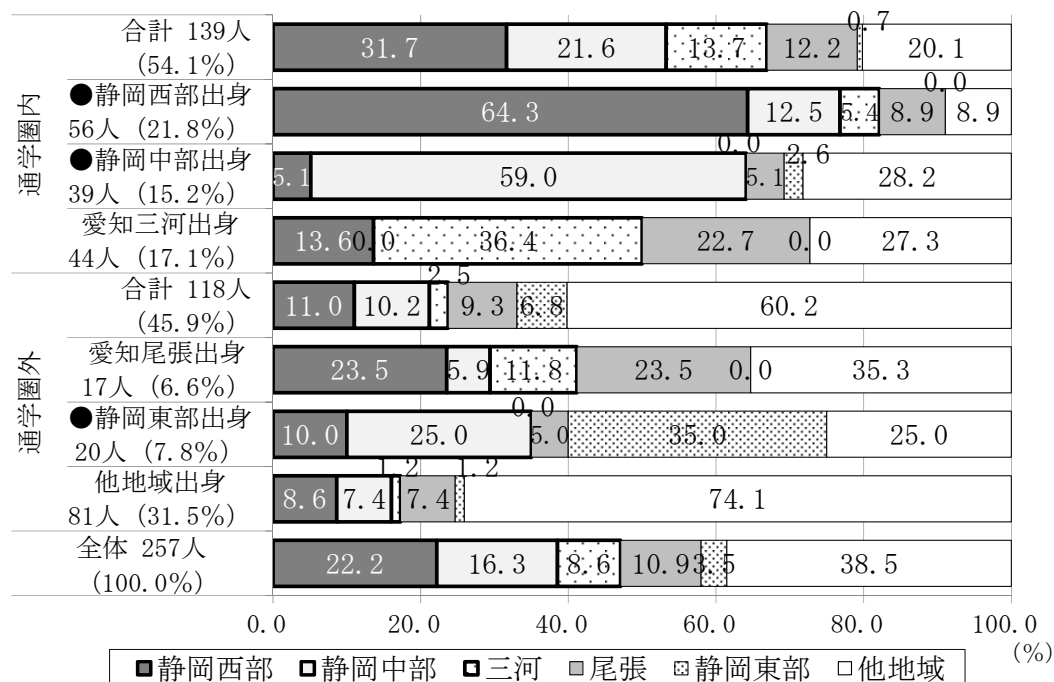
もっとも、浜松市のように県境に位置し、すぐ隣に他県の大きな都市がある場合、県内就職率だけで地元定着か否かを判断することは、必ずしも適切ではない。2015 年度卒業生の県内就職率は 42.0%だったが（図 3-4）、「通学圏内就職率」を算出すれば、47.1%と、5 ポイント高くなる。この点を図 3-5 で検討しておきたい。

図 3-5 は 2015 年度卒就職者（257 人）について、就職先所在地を、出身地別に詳しく整理したものである。静岡県西部（浜松市など）、静岡県中部（静岡市など）、愛知県三河地区（豊橋市など）、愛知県尾張地区（名古屋市など）、静岡県東部（沼津市など）、その他の地域の六つに区分すると、県西部、県中部、三河の三つが「通学圏内」となるという（静岡文化芸術大学 2016, pp. 72-75）。この 3 地域には、それぞれ就職者全体の 22.2%、16.3%、8.6%が就職しているから、通学圏内の合計は 47.1%となる（図中の「全体」）。

これを通学圏内出身者、通学圏外出身者に分けて集計すると、通学圏内就職率は、それぞれ 66.9%、23.7%であった。図 3-4 で見た県内就職率の、県内出身者と県外出身者の差に比べれば、ギャップは小さい様子が見て取れる。なお、図 3-5 の表側を見ると、2015 年度卒の就職者のうち、愛知県三河地区の出身者が 17.1%を占めている。県東部、さらには県中部に比べても構成比は高く、このグループの動向が、卒業生全体の静岡県内就職率を左右する一つの要因となっていることが推察される。

また、図 3-5 からは 2015 年度卒の「静岡西部地域内就職率」も判明し、全体では 22.2%、通学圏内出身者は 31.7%、静岡西部出身者は 64.3%であることがわかる。また、静岡県内出身者の値は 34.8%と算出される。

図 3-5 静岡文化芸術大学の 2015 年度卒業者（就職者）の就職先所在地（出身地別）



出典：静岡文化芸術大学『大学機関別認証評価 自己評価書』（2016 年 6 月）を基に筆者作成。表側の百分率は、就職者数に対する各地域出身者数の比率

### （3）名桜大学

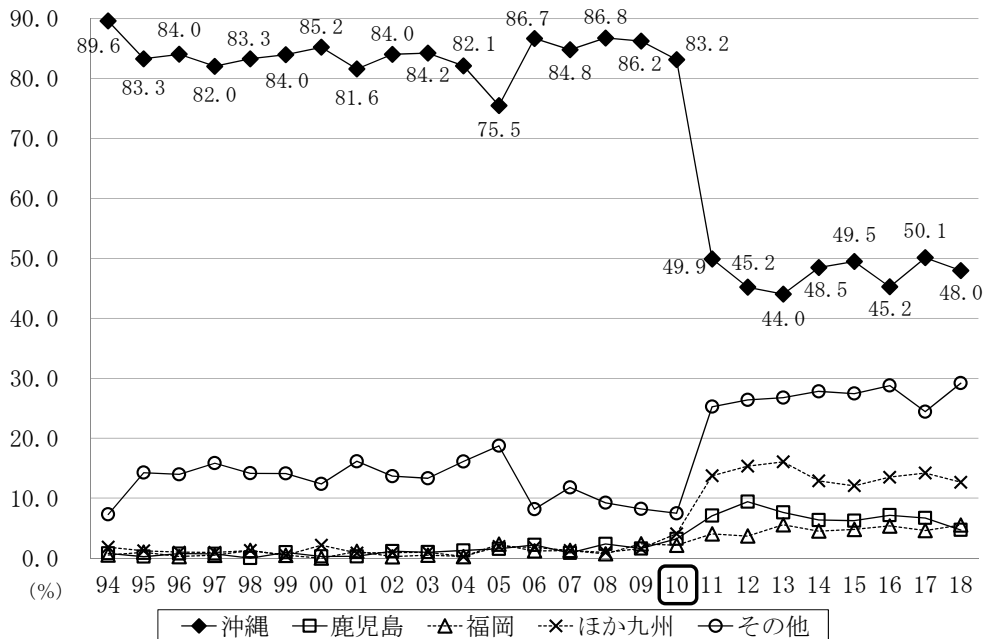
#### 1）入学者の出身県

名桜大学については、まず、図 3-6 で入学者の出身地を見てみよう。私立大学時は、人間健康学部（スポーツ健康学科）を設置した 2005 年度を除き、入学者の 8 割以上が沖縄県内出身者だった。

公立化直前の 2009 年度で 86.2%，初年度の 2010 年度（私立大学型の入試で学生募集）で 83.2%となっている。それが、公立化 2 年目の 2011 年度以降は、50%を下回ることがほとんどになり（この点は既に鳥山 2018 が指摘する），2018 年度は 48.0%だった<sup>6</sup>。

公立化後、鹿児島（2018 年度は 4.7%），福岡（同 5.5%），他の九州各県（同 12.7%。佐賀，長崎，熊本，大分，宮崎の合計）からの入学者も確かに増えている。だがそれ以上に、更に遠方の県（図中の「その他」）からの入学者が増えた（2018 年度で 29.2%）。広島や北海道がやや多いことを除けば、高知工科大学と同様、様々な県から幅広く学生が集まっている（図 3-6）。

図 3-6 名桜大学入学者の出身高校所在県の推移



出典：2節図2-7と同じ資料（入学者数）を基に筆者作成

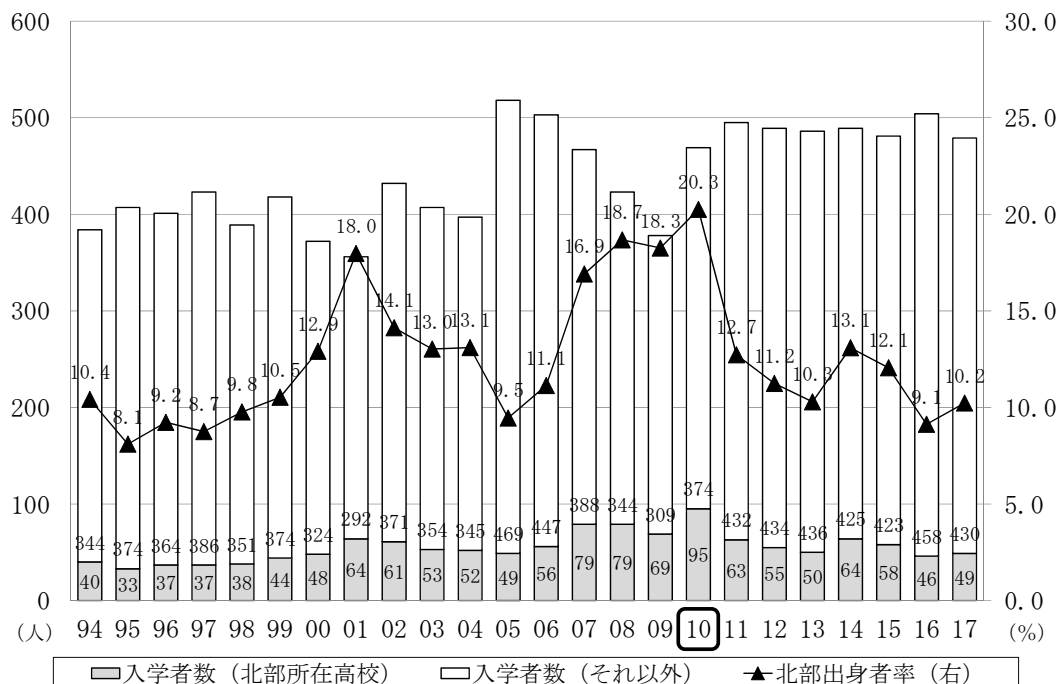
## 2) 大学所在地出身者の比率

次に、図3-7で、名桜大学の開学以来の入学者数（積み上げ棒グラフ。北部所在高校出身者と、それ以外を区別した）と、北部出身者率（入学者数に対する北部所在高校出身者数の比率。右目盛り）の推移を検討する。

先に図3-6で見たように、沖縄県内出身者率は公立化初年度（2010年度）まで、すなわち入学者を私立大学型の入試で受け入れた期間は、ほぼ8割以上であった。これに対して北部出身者率は、1割程度が2割程度まで上昇した後に、1割程度まで低下するパターンを2回繰り返している。すなわち1994年の10.4%から、2001年の18.0%をへて2005年の9.5%に至る増減、2005年の9.5%から2010年の20.3%をへて2016年の9.1%に至る増減の2回である（図3-7）。

確かに、国公立型の入試で入学者を受け入れた2011年度（公立化2年目）は、北部出身者率が前年度から7.5ポイント低下しており、変化は大きかったことがわかる。しかし、2005年度に人間健康学部（スポーツ健康学科）を、2007年度に同学部看護学科をそれぞれ開設したときも、前年度からの変化は比較的大きい（それぞれ、3.6ポイント低下、5.8ポイント上昇）。よって、県内出身者率とは異なり、北部出身者率の変化の背景として公立化を過度に重視することには慎重である必要があると考えられる<sup>7</sup>（図3-7）。

図 3-7 名桜大学の入学者数（北部，それ以外）・北部出身者率の推移



出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。全体の入学者数は、2 節図 2-7 と同じ。北部所在高校出身の入学者数は、1994～2004 年度は『10 年史』，2005～14 年度は『20 年史』，2015～17 年度は『大学概要』による。「入学者数（それ以外）」は、全体の入学者数から北部所在高校出身の入学者数を減じた値である。北部所在高校は辺土名，北山，本部，名護，宜野座，北部農林，名護商工（2007 年に統合した旧名護商業と旧北部工業を含む）の県立 7 校

### 3) 卒業者の就職先地域

卒業者の就職先地域については、名桜大学の場合、2014～2015 年度卒業生（公立化 2～3 年目の 2011～12 年度入学者に対応）について検討できる（図表は省略。出典は大学提供資料）。2014 年度の卒業生は 471 人，そのうち就職内定者（勤務地未定を含む）は 338 人，うち沖縄県内就職予定者は 167 人であった。よって県内就職率（就職者数に対する県内就職者数の比率）は 49.4%となる。2015 年度は卒業生 477 人，就職者 356 人，県内就職者 175 人，県内就職率 49.2%である。

この値を、図 3-6 で見た 2011～12 年度入学者の県内出身者率と比べる。それぞれ 49.9%，45.2%だったから，入学時の県外からの流入と，卒業時の県外への流出はおおむね均衡していると考えられる（ただし，卒業生は就職者のみの値であることには注意が必要である）。

### 4) 出身地別の就職先地域

名桜大学の 2014～2015 年度卒業生（公立化 2～3 年目の 2011～12 年度入学者に対応）については，出身地別の就職先地域も計算できる（図表は省略。出典は大学提供資料）。沖縄県内出身の就職者 175 人のうち，128 人が県内に就職が内定しており，県内就職率は 73.1%となる。2015 年度の場合は就職者 174 人，県内就職者 139 人，県内就職率 79.9%



であった。他大学と、同程度に高い水準の県内就職率となる。

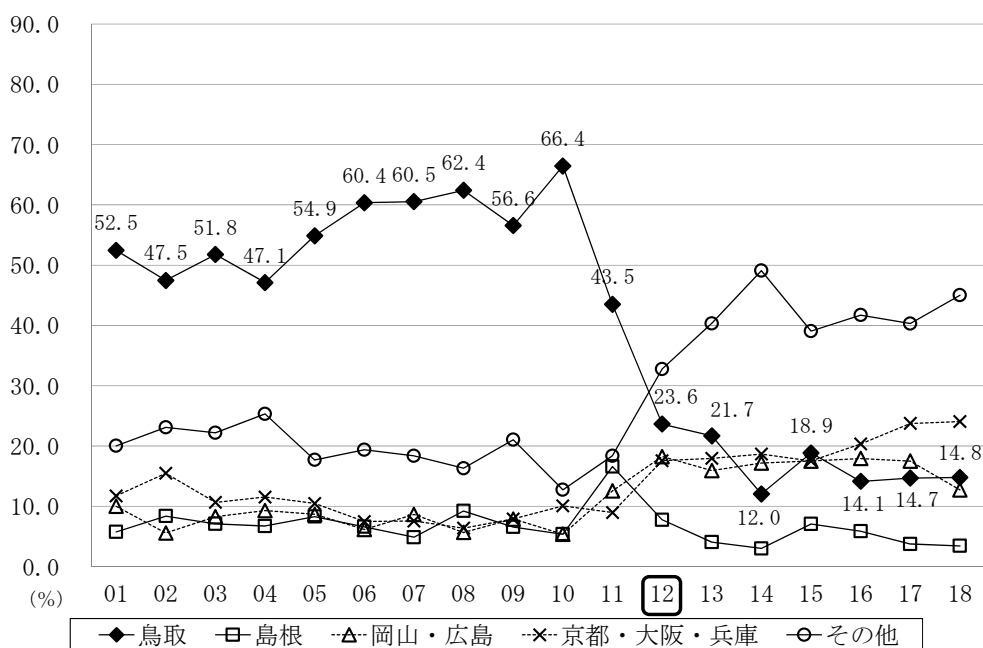
#### (4) 公立鳥取環境大学

##### 1) 入学者の出身県

公立鳥取環境大学の入学者の出身地について検討する。開学当初、5割前後で推移した鳥取県内出身者の比率は、徐々に上昇傾向にあり、2010年度には66.4%となった。それが公立化直前の2011年度から低下し(43.5%)。先述のように入学者数もこの年から回復)、公立化した2012年度で23.6%と、2割前後になる(この点は既に鳥山2018が指摘している)。2018年度は14.8%と、現在は2割を切る水準となった<sup>8</sup>(図3-8)。

県外出身者について見ると、公立化の後、隣県の島根出身者はむしろ少し減っている(2018年度は入学者の3.4%)。岡山・広島(同12.7%。特に岡山が多い)、京都・大阪・兵庫(同24.1%。特に兵庫が多い)の出身者は増えた<sup>9</sup>。更に遠方の「その他」の県は(同45.0%)、愛知、静岡、徳島の出身者が目立つが、他の県からの入学も多い(図3-8)。

図3-8 公立鳥取環境大学入学者の出身高校所在県の推移



出典：2節図2-10と同じ資料(入学者数)を基に筆者作成

##### 2) 大学所在地出身者の比率

次に、大学所在地出身者の比率について見てみよう。入学者数に対する鳥取県内出身者の比率は、公立化2年前の2010年度(66.4%)がピークで、1年前の2011年度(43.5%)、初年度の2012年度(23.6%)に大きく低下したことは、図3-8で見たとおりである。

表3-1で鳥取県東部地域(大学所在地である鳥取市が含まれる)出身者の比率を見ると(出身高校所在地に基づく)、2001~10年度の累計では38.2%だったが、やはり2010年度は少し高かったようだ(45.6%)。それが2011年度は28.3%、2012年度は12.5%へ

と低下している。一方、中部地域（倉吉市など）、西部地域（米子市など）の出身者の比率は、もともと高い値ではなかったこともあり、それほど大きな変化がなかったように見える。

表 3－1 鳥取環境大学の入学者数（県内地域別）・各地域出身者率の推移

	2001～ 2010	2009 (別掲)	2010 (別掲)	2011	2012年
<b>入学者数（人）</b>	2,644	152	149	223	296
東部	1,009	61	68	63	37
中部	188	9	15	14	16
西部	205	13	11	20	17
通信制	27	3	5	－	－
県内計	1,429	86	99	97	70
<b>入学者数に対する比率（％）</b>					
東部	38.2	40.1	45.6	28.3	12.5
中部	7.1	5.9	10.1	6.3	5.4
西部	7.8	8.6	7.4	9.0	5.7
通信制	1.0	2.0	3.4	－	－
県内計	54.0	56.6	66.4	43.5	23.6

出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。2001～10年度は『評価・検討委員会報告書』。2009～12年度の内訳は『事業報告書』。なお、2011～12年度は、通信制が東部・中部・西部のいずれかに含まれている場合がある

### 3) 卒業者の就職先地域

今度は卒業者の就職先地域を分析する。図 3－9 には、開学した 2001 年度の入学者の卒業年に当たる 2004 年度以降、全ての卒業者（1 期生から 14 期生まで）の値を掲載した。就職者以外を含む卒業生総数の推移が、おおむね 2 節図 2－10 で見た入学者数の増減と対応していることが、まず読み取れる点である。

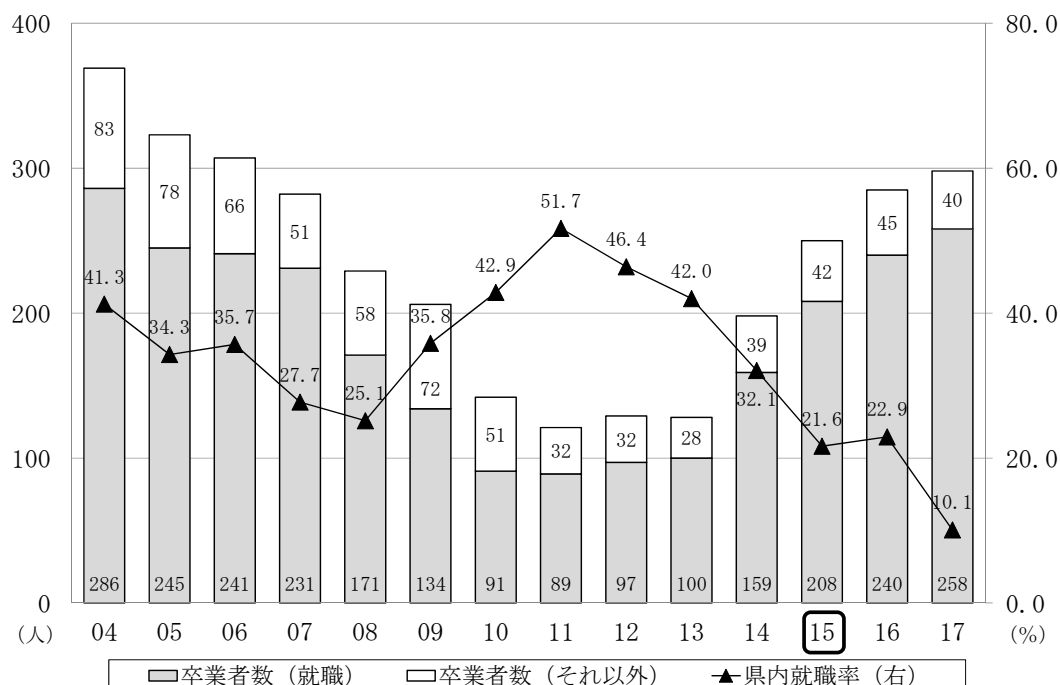
では県内就職率（右目盛り）を見ると、2004 年度（41.3％）から 08 年度（25.1％）まで低下した後には上昇し、2011 年度に 5 割を超える。以後反転し、おおむね低下を続け、2017 年度（2014 年度入学者に対応）には 1 割ほどにまで下がっている。この間、公立化初年度（2012 年度）入学者に対応する 2015 年度卒業者の県内就職率は 21.6％であった（図 3－9）。

この推移を、入学者数に対する鳥取県内出身者数の比率の推移と比べるとどうだろうか（図 3－8）。似ているようにも見えるが、2 点で異なっている。第 1 に、2004～08 年度に卒業した就職者の場合、県内就職率は低下しているが、この 5 年間に対応する 2001～05 年度入学者の県内出身者率は横ばいであった。第 2 に、入学者の県内出身者率は、公立化 2 年前の 2010 年度をピークに急減するのに対し、就職者の県内就職率は、2 年先行する。すなわち公立化 4 年前の 2008 年度入学者に対応した、2011 年度卒業者をピークに

減少している。静岡のケースとは異なり、就職者の就職先地域を、入学者の出身地と「一対一」に対応させて考えることには無理があることが示唆される（図3-9）。

入学時と卒業時の学生の流出入について検討する。2004年度卒業者（就職者）の県内就職率41.3%という値は、対応する入学者（2001年度）の県内出身者率52.5%よりも、約10ポイント低い。両者の開きは、2008年度卒業者と2005年度入学者の間で最も大きくなり、30ポイント近い差となる（県内就職率25.1%、県内出身者率54.9%）。それが2011年度卒業者と2008年度入学者とでは、再び10ポイントほどに縮小し（51.7%、62.4%）、公立化初年度には、ほぼ差がなくなっている（2015年度卒業者21.6%、2012年度入学者23.6%）。よって、鳥取県からの流出超過の状況が、公立化によって、むしろ流出入は均衡するようになったと見ることもできよう（図3-9）。

図3-9 公立鳥取環境大学の卒業者数（就職、それ以外）・県内就職率の推移



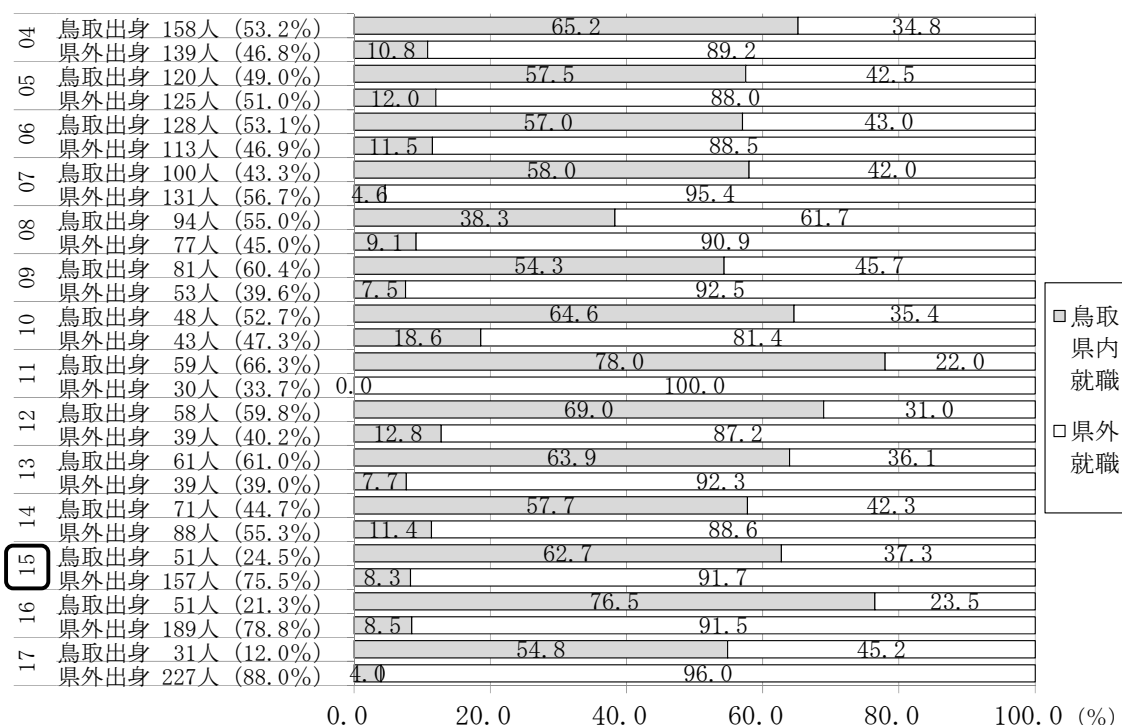
出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。2004～11年度は『事業報告書』。2012～17年度は大学提供資料（ただし、卒業者数は2012年度及び2014～17年度は大学改革支援・学位授与機構「大学基本情報」、2013年度は『大学の真の実力』）。県内就職率については、『公立大学法人公立鳥取環境大学 業務実績評価書』各年版をも参照。西暦は卒業年度

#### 4）出身地別の就職先地域

次に出身地別の就職先地域についてである。鳥取県内出身者の県内就職率は、2004年度卒業者（開学時の入学者に対応）から2017年度卒業者まで、おおむね6～7割程度で推移してきた（図3-10）。ただし、2008年度卒で特に低く（38.3%）、2011年度卒では特に高い（78.0%）傾向があるなど、県外出身者も含めた全体の動きと軌を一にする年も見られる（図3-9）。また、2016年度卒（公立化2年目の入学者の卒業年）の値も、76.5%と高かった。それでも、全体としては静岡文化芸術大学と同様、公立化をへた上で

も、県内出身者の県内就職率の水準に、それほど大きな変化があったとは言えないと思われる（図3-10）。

図3-10 公立鳥取環境大学の卒業者（就職者）の就職先所在地（出身地別）



出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。2004～11年度は『事業報告書』。2012～17年度は大学提供資料。西暦は卒業年度。表側の百分率は、各年の就職者数に対する県内及び県外出身者数の比率

## （5）長岡造形大学

### 1）入学者の出身県

最後に長岡造形大学のケースを検討する。入学者の出身地については開学以来、新潟県内高校出身者の比率が53%前後で推移していた。2001年度からは6割を超え、2006年度以降は8割前後となる。これが公立化前年度の2013年度には、再び7割を切る（表3-2）。

そして、公立化初年度の2014年度（私立大学型の入試で学生募集）には大きく38.4%へと、2年目の2015年度は29.5%にまで低下した。その後は2割ほどになり、2018年度は20.9%であった<sup>10</sup>（図3-11）。

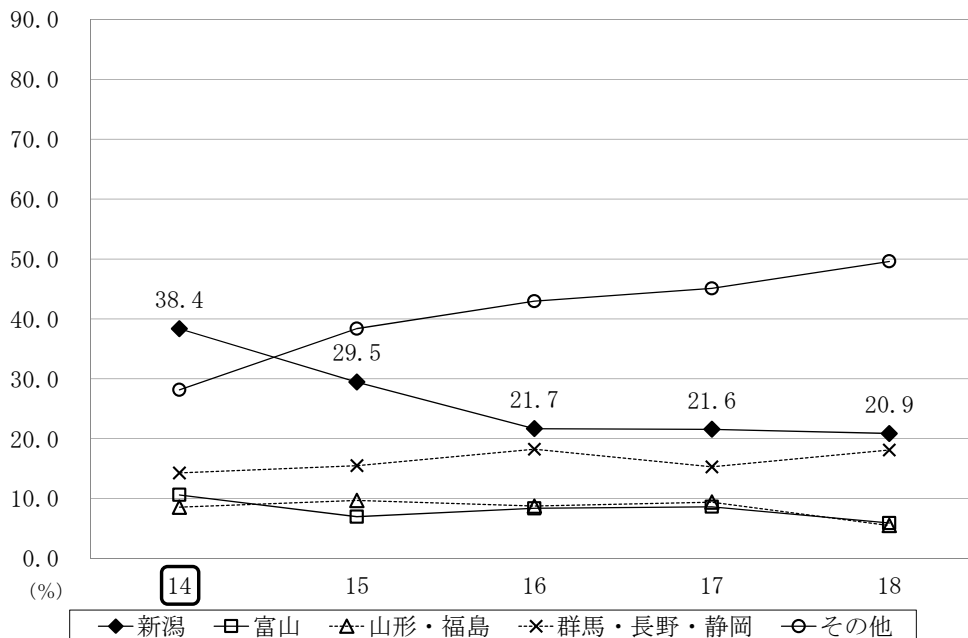
県外では、近隣の富山（2018年度は入学者の5.9%）、山形・福島（同5.5%）、群馬・長野・静岡（同18.1%）の出身者が比較的多い。より遠方からの入学（図中の「その他」）も徐々に増えており、2018年度の比率は49.6%に達した。茨城などが少し目立つ以外は、かなり多様な県からの入学が見られる（図3-11）。

表 3－2 長岡造形大学入学者の地元占有率の推移

長岡造形大学 地元占有率 (%)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	56	53	47	52	55	51	55
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	65	69	67	71	71	78	78
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
	－	84.1	84.7	82.2	79.4	69.5	

出典：以下の資料を基に筆者作成。1994～2007 年度は旺文社『蛭雪時代』8 月臨時増刊（大学内容案内号），各年版。2009～13 年度は長岡市公立大学法人評価委員会事務局（2016），p. 3

図 3－11 長岡造形大学入学者の出身高校所在県の推移

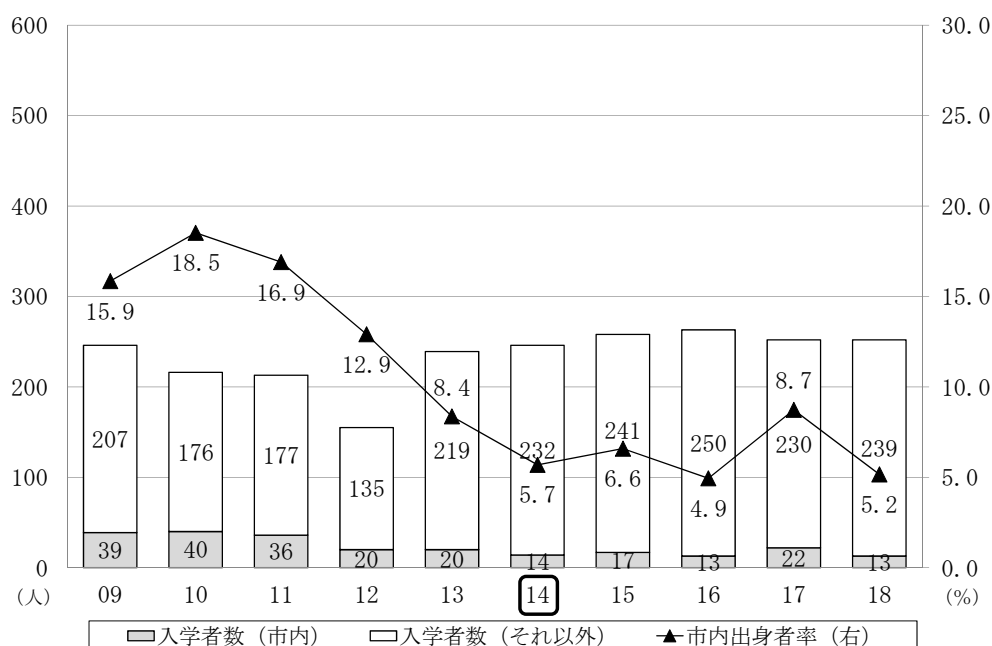


出典：2 節図 2－13 と同じ資料（入学者数）を基に筆者作成

## 2) 大学所在地出身者の比率

長岡造形大学の所在地出身者の比率についてはどうだろうか。表 3－2，図 3－11 で見たように，入学者数に対する新潟県内出身者数の比率は，2010 年度の 84.7% をピークに，2016 年度まで低下した後は横ばいだった。この間，公立化初年度（2014 年度）は，前年度より大きく低下した。長岡市内出身者の比率も，おおむね似たような推移を示しており，直近のピークの 2010 年度は 18.5% であった。これが 2014 年度の 5.7% まで，ほぼコンスタントに低下をし続けた後は，横ばいとなっている（図 3－12。右目盛り）。

図 3-12 長岡造形大学の入学者数（市内、それ以外）・市内出身者率の推移



出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。全体の入学者数は、2節の図2-13と同じ。市内出身の入学者数は、2009～15年度は「公立大学法人長岡造形大学の概要」（2016年）、2016～18年度は「長岡市における高等教育の取組みについて」による。「入学者数（それ以外）」は、全体の入学者数から市内出身の入学者数を減じた値である

### 3) 卒業者の就職先地域

次に卒業者の就職先地域についてだが、図3-13によれば、開学年（1994年度）に対応する1997年度卒業生以降、2006年度卒業生までは、県内就職率は、おおむね4割強で推移しており、5割を超えるのは2度（2000年度及び05年度）にとどまっていた。それが2008年度卒業生では6割、2009年度以降は7割前後で推移する。公立化前年度（2013年度）に対応する2016年度卒業生は再び6割、公立化初年度の入学者に相当する2017年度卒業生では、31.3%にまで下がっていることが読み取れる。

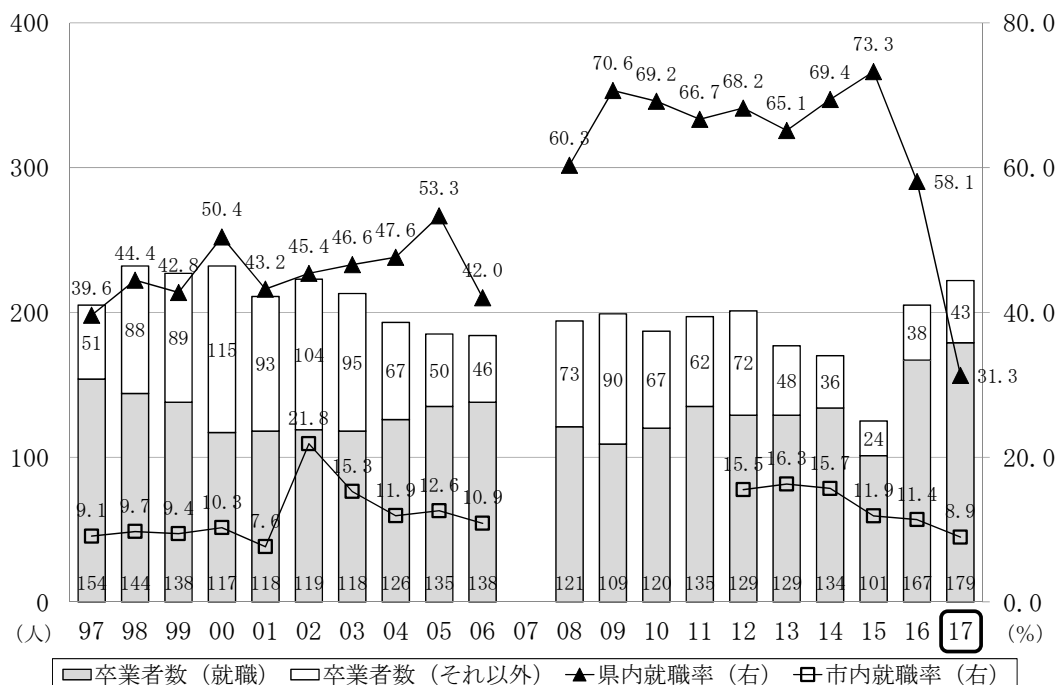
以上を、入学者数に対する県内出身者率の推移と対比する（表3-2、図3-11）と、そこから明らかになるのは、入学者の県内出身者率より、卒業生（うち就職者）の県内就職率の方が約10%ポイント値は小さい、すなわち新潟県外への流出超過ということである。

入学者の県内出身者率は、例えば1994～2000年度は5割強、2006～2012年度は8割前後であったが、先述のとおり、これらに対応する1997～2003年度卒業生の県内就職率は4割強、2009～2015年度は7割前後にとどまっていた。公立化初年度で比べても、入学者の県内出身者率4割弱に対し、卒業生の県内就職率が3割強という違いがある<sup>11</sup>。公立化初年度までの値による判断は時期尚早だが、東京圏への交通アクセスのよい長岡市の地理的条件を反映して、公立化の前後では、県外への流出超過の状況に変化が見られなかったと考えることができよう。

なお、図3-13には、就職者数に対する長岡市内就職者数の比率も示してある。この市内就職率の推移は、ある程度、県内就職率の増減と似た動きを示す年もあるが、総じて変

動の幅が小さいことが見て取れる。

図 3-13 長岡造形大学の卒業者数（就職，それ以外）・県内就職率・市内就職率の推移



出典：以下の資料を基に筆者作成（詳細な書誌は章末の引用文献欄を参照）。1997～2001年度は『自己点検・評価報告書』。2002～06年度は『点検・評価報告書』（2008年）。2008～11年度は「公立大学法人長岡造形大学の概要」。2012～17年度は「長岡市における高等教育の取組みについて」（ただし、卒業者数は2012～14年度は「公立大学法人長岡造形大学の概要」（2016年），2015～17年度は大学改革支援・学位授与機構「大学基本情報」）。西暦は卒業年度

#### 4）出身地別の就職先地域

最後に出身地別の就職先地域については、長岡造形大学の場合、2014年度卒（公立化3年前の2011年度入学者に対応）の就職者134人の県内就職率を、出身地別に計算することができる（図表は省略）。全体では県内就職率が69.4%であることは、図3-13で見たとおりだが、県内出身者（114人）の県内就職率は76.3%，県外出身者（20人）の場合は30.0%であった。静岡文化芸術大学，公立鳥取環境大学と同様，県内出身者の県内就職率の水準は，かなり高いと言えるだろう（県内大学の新設に関する有識者会議2016）。

また，これとは観点が異なるが，2017年度卒（公立化初年度の入学者に対応）の就職者179人については，長岡市内就職率は8.9%だった（図3-13）。これを県内出身者（69人），県外出身者（110人）に分けて算出すると，それぞれ8.7%，9.1%となり，ほぼ同じ水準になることがわかる（長岡市2018）。

### 3. 考察

最後に，公立化前後における入学者・卒業者の流出入の変化について，五つのケースを

比較する。前節と同様に、おおむね公立化の2～3年前を「公立化前」、公立化してから現在までを「公立化後」と考えて知見を整理したい（表3－3）。

表3－3 事例校の公立化前後における入学者・卒業者の流出入の変化

	高知工科大学	静岡文化芸術大学	名桜大学	公立鳥取環境大学	長岡造形大学
県内出身者の比率の低下	2年目に現水準に (5割 → 1/4)	2年目に現水準に (8割 → 4割)	2年目に現水準に (8割 → 5割)	初年度に現水準に (6割 → 2割弱)	3年目に現水準に (8割 → 2割)
男女別の県内出身者の比率	男子<女子	男子≒女子	男子<女子	男子<女子	男子≒女子
県外出身者の比率	四国が低下 (1/3 → 2割) 遠方が上昇 (1割 → 3割)	愛知など近隣県 の変化は小さい 遠方が上昇 (1割 → 3割)	鹿児島、福岡、 ほか九州が上昇 遠方が上昇 (1割 → 3割)	兵庫、岡山・広島 など近隣県が上昇 遠方が上昇 (2割 → 4割)	富山など近隣県 の変化は小さい 遠方が上昇 (直近で5割)
大学所在地出身者の比率			他の要因も影響大 (最近は約1割)	1年前から低下 (最近は約1割)	2年前から低下 (最近は約5%)
入学時と卒業時の流出入	(最近では 流出超過)	ほぼ均衡 → ほぼ均衡	(最近では ほぼ均衡)	流出超過 → 均衡?	流出超過 → 流出超過
県内出身者の県内就職率		大きな変化なし (7～8割)	(最近では 7～8割)	大きな変化なし (6～7割)	

まず、入学者の出身地についてである。県内出身者の比率は5大学とも大きく低下し、以後はほぼ横ばいとなる点で共通している。早い時期に公立化した高知工科大学，静岡文化芸術大学，名桜大学は公立化2年目に，公立鳥取環境大学は初年度で既に，現在の水準にまで低下した。長岡造形大学の初年度，2年目の県内出身者率の低下も大きかったが，現在の水準となったのは3年目からであった<sup>12</sup>。

県内出身者率の低下には，県内男子の入学者数の減少が大きく寄与したようだ。表3－3に示したように，名桜大学では公立化2年目（2011年度）に，公立鳥取環境大学は初年度（2012年度）に，現水準にまで県内出身者率が低下している。実は，どちらの大学も，その前年度（それぞれ2010年度，2011年度）と比べると（2節の図2－6及び図2－12），県内出身の男子の入学者数が大きく減少したのに対して，県内出身女子の場合はそれほどでもなかったのである（鳥取の場合，むしろやや増えている）。

また，名桜大学，公立鳥取環境大学とも，公立化後の県内出身者率は，男子より女子の方が高く，これは高知工科大学にも当てはまるから（表3－3），高知工科大学でも，公立化後に県内出身者率が急減した際に，県内男子の入学者数が大きく減少した可能性があると思われる（ただし，今回はデータで裏付けることはできない）。一方，静岡文化芸術大学と長岡造形大学の場合は，男女別の県内出身者率はほぼ同等であった（表3－3）。

県外出身者については，近隣県の出身者の比率が上昇するケース（名桜大学，公立鳥取環境大学），低下（高知工科大学），不変（静岡文化芸術大学，長岡造形大学）と，様々



だが、近隣県より更に遠方の出身者の比率（ただし、外国学校など「その他」を含む）が大きく上昇した点では共通している。

市内など、同じ県内でも、更に小さい単位で大学所在地の出身者の比率を見た場合はどうか。本節で検討した3ケースでは、公立鳥取環境大学、長岡造形大学は、県内出身者率と同様、公立化後に低下していた。しかし、低下を始めるタイミングは異なる。また名桜大学の場合は、他の要因が大学所在地出身者の比率を左右するところも大きいことが推察された。よって市町村や、それらの圏域レベルで見た場合の大学所在地出身者の比率は、低下したとしても、公立化は飽くまで一つの要因にすぎないと見るべきだろう<sup>13</sup>。

最後に、卒業者（就職者）の就職先地域の変化も視野に入れ、入学時と卒業時における県内外の流出入の変化を考察する。卒業者の県内就職率と、入学者の県内出身者率を単純に差引きすれば、公立化後の時点では静岡文化芸術大学、名桜大学、公立鳥取環境大学は、ほぼ流出入が均衡していた。もともと、県外出身者の大学所在地県内での就職割合は低いから、公立化によって県外出身者が増えた割には、これらの大学は「健闘している」と評価できよう。

このうち、静岡文化芸術大学は公立化以前も以後も均衡、公立鳥取環境大学は流出超過から流出入均衡に変化した。名桜大学の公立化前の状況はわからないが、沖縄県内の大卒就職機会が他県より豊富とは見られないことから、流入超過の状況は考えにくい。実際、「平成27年度公立大学実態調査」によれば、他の公立大学（都道府県立のみ）を見ても、県内出身者率が県内就職率を上回る（つまり流出超過の）大学の方が、下回る（流入超過の）大学より多いのである（公立大学協会2017, p. 39, 図表⑭）。よって、名桜大学でも流出超過又は流出入均衡から、流出入均衡へと変化した可能性がある。

一方、高知工科大学と長岡造形大学は他の三つの大学と異なり、公立化後の時点で流出超過だった。これは地元の雇用機会の多さなどにも規定されるところが大きく、入学者の出身地以上に、大学が自ら左右しうる余地は小さいと見られる。特に公立化前のデータもそろそろ長岡造形大学は、公立化以前から流出超過だった（高知工科大学も、公立化前から流出超過だった可能性がある）。地域間で大卒就職機会の多寡、大都市圏（特に東京圏）との近接性が異なることなど、構造的な問題が背後にあると見て間違いないだろう。

なお、県内出身者の県内就職率については、表3-3に示す静岡文化芸術大学、名桜大学、公立鳥取環境大学は、6～7割又は7～8割で推移しており、また、長岡造形大学も公立化3年前の時点で75%超と高い水準にある。県内出身者については地元定着の傾向が確かに見られると言ってよいだろう。

以上を要するに、公設民営大学（私立大学）の公立化は、入学者に占める県内出身者の比率に低下をもたらしたから、この点だけに着目すれば当該県内出身の若年者の地元定着に寄与したとは言えない。

しかし、卒業者（就職者に限る）までを視野に入れて、県内外における学生の流出入のバランスを見てみると、「公立化によって流出超過となった」わけでもなさそうだ。本項で考察したように、事例校は、（1）公立化の前後とも流出超過、（2）前後とも均衡、（3）流出超過から流出入均衡へと変化、のいずれかのパターンに該当すると考えられるためである。「流入超過から均衡」や「流入超過から流出超過」、「均衡から流出超過」という変化が見られなかった以上、公立化で県内外の流出入状況が「悪化」したとは言え

ないと評価できよう。更に詳細なデータによる検証が待たれるところである。

朴澤 泰男（国立教育政策研究所）

## 注

- 1 どちらも前年より10ポイントほど変動した2003年度は、2節の図2-1で見たように、入学定員を増やした年に当たる。
- 2 2節図2-3のデータから県内出身者率を男女別に計算すると、2018年度で男子27.0%、女子36.6%となり、女子の方が高いことがわかる。
- 3 実際、2000年度入学者の県内出身者率は51.6%だったが（図3-1）、この4期生（2003年度学部卒業者）の就職者の就職先本社所在地は、37%が高知県内だったことも報告されている。なお当時、高知県出身者の6割が県内企業に就職していたという（河田・有澤2005, pp. 189-190）。
- 4 2節図2-6のデータから2018年度の県内出身者率を男女別に計算すると、男子41.3%、女子39.2%と、差は小さい。
- 5 図表は省略するが、静岡県内出身と県外出身とで、就職以外の進路に決まった者の割合には大きな違いは見られない。
- 6 2節図2-9のデータから県内出身者率を男女別に計算すると、2018年度で男子43.3%、女子51.4%となり、高知と同様に女子の方が高い。
- 7 「北部出身者」を、「北部所在高校の出身者」でなく、中学校卒業時点で中南部の高校に進学した地元住民を含めて定義すれば、北部出身者率は、おおむね4ポイント程度高くなるようだ。訪問調査におけるインタビューに基づく。
- 8 2節図2-12のデータから県内出身者の比率を男女別に計算すると、2018年度は男子13.1%、女子17.4%となる。高知や名桜と同様、女子の方が高い。
- 9 兵庫県北部の新温泉町は鳥取市の生活圏に入るといふ（訪問調査におけるインタビューによる）。実際、鳥取市は、兵庫県新温泉町を含む1市5町で、県境をまたぐ連携中枢都市圏を形成している。
- 10 2節図2-15のデータから県内出身者率を男女別に計算すると、静岡と同様、男女差は小さい。2018年度は男子21.2%、女子20.7%であった。
- 11 実はこの間、2001～03年度入学者の県内出身者率は7割弱で、2004～06年度卒業者の県内就職率は4～5割と、両者のギャップがもっと大きい時期もあった。
- 12 本章の事例大学ではないが、2節の表2-5によれば、福知山公立大学、長野大学も2年目、公立諏訪東京理科大学は初年度に、地元占有率が大きく低下している。
- 13 この地元の高校からの入学しやすさという論点については、沖（2017）、木村（2017）なども参照。公立化した大学の入学難易度の上昇により、中堅校からの入学者は横ばいだが、下位校からは合格できなくなったケースもあるという（濱名2018, p. 101）。

#### 4 節 公立大学法人化による財務状況の変化

##### 1. はじめに

##### (1) 財務指標による公立大学法人化の評価

本節では、大学の所在地域や学生に与える影響を検討する一つの視点として財務に着目し、公立大学法人化（以下、公立化）によって①大学を設置する法人の財務状況は改善したか、②財務指標に見る大学の教育研究や経営状態などはどう変化したか、③法人の設立団体の財政負担はどう変化したかの三つについて検討を行う。なお、本節の分析で使用する財務諸表は法人（私立大学時代は学校法人、公立化後は公立大学法人）単位のものであり、本節の分析単位も法人となる<sup>1</sup>。ただし、学校法人と公立大学法人の存在意義が異なり、それに伴って財務諸表を作成する目的や方法が異なるため、単純な比較ができないことが多い。

表 4－1 学校法人の財務指標一覧と国立大学法人との比較可能性

	比率	国立大学法人との 比較可能性	計算式	国立大学法人との 比較可能性
消費収 支計算 書比率	人件費比率	○	人件費依存率	△
	教育研究経費比率	○	管理経費比率	○
	借入金等利息比率	△	消費支出比率	△
	消費収支比率	×	学生生徒等納付金比率	○
	寄付金比率	○	補助金比率	△
	基本金組入率	×	減価償却費比率	△
貸借対 照表比 率	固定資産構成比率	△	流動資産構成比率	△
	固定負債構成比率	△	流動負債構成比率	△
	自己資金構成比率	×	消費収支差額構成比率	×
	固定比率	△	固定長期適合率	△
	流動比率	△	総負債比率	△
	負債比率	△	前受金保有率	△
	退職給与引当預金率	×	基本金比率	×
	減価償却比率	△		

(符号の意味) ○＝私立大学とそのまま比較することが可能な指標

△＝私立大学と比較可能だが、制度趣旨等を踏まえて数値分析を行う必要がある  
指標・参考的に比較する指標

×＝私立大学と制度が根本的に異なるため比較できない指標

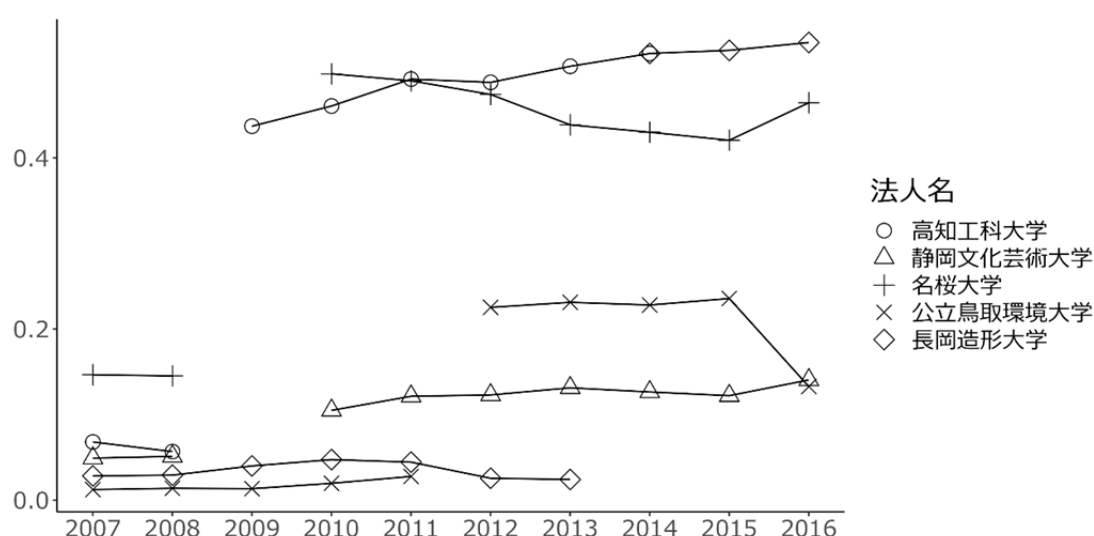
出典：植草・高岡（2005），p. 113 の表 9 を引用

植草・高岡（2005）は、公立大学法人制度の制度設計の基になった国立大学法人の財務

指標について、学校法人との比較も視野に入れ、「国立大学法人の会計制度や評価制度の特殊性を考慮し、どのような財務指標が設定できるか」（植草・高岡，2005，p.113）を検討している。その中で、学校法人の財務指標一覧と国立大学法人との比較可能性について表4－1のようにまとめている。

基本的には本節で扱う公立大学法人の財務分析にもこの一覧は応用可能と思われるが、このまとめによれば、学校法人の財務と単純に比較できるのは「人件費比率」「教育研究経費比率」「寄附金比率」「管理経費比率」「学生生徒等納付金比率」の五つのみであり<sup>2</sup>、特に貸借対照表比率は全て「△」か「×」となっている。

図4－1 総負債比率の変化



出典：表4－2のデータを基に筆者作成。線で結ばれていない箇所は、公立化前後の時期（又は欠損値）に当たる（図4－3以下も同じ）

例えば、貸借対照表比率の一つである総負債比率（＝総負債／総資産）を見たのが図4－1である。「学校法人においては総資産中の他人資本の比重を評価する上で重要と位置付けられているが、国立大学法人における負債はそのまま他人資本に該当しないため、あくまでも参考指標として比較することになると思われる」（植草・高岡，2005，p.123）と述べられているが、比較の難しさは図を見ても明らかである。一部データが欠損しているが、どの法人においても公立化前後で総負債比率が“悪化”している。多いところでは総資産の半分ほどが負債ということを意味するが、学校法人や企業で言うところの他人資本ではないため、一般的に想定される「負債」とはかなりイメージが異なる。よって、ほとんど分析の意味をなさないことが明白であろう（なお、資産全体に対する負債額は学校法人時代もそれほど大きくなかったことはわかる）。よって本項の分析でも、消費収支計算書（公立化後は損益計算書）比率の分析が中心となる。

## （２）分析指標の設定

表４－１を参考にしながら、①大学を設置する法人の財務状況は改善したか、②財務指標に見る大学の教育研究や経営状態などはどう変化したか、③法人の設立団体の財政負担はどう変化したかという本節の検討事項に沿って分析指標を設定する。分析指標の一覧は以下のとおりであるが、表４－１の計算式は消費収支計算書の項目名で定義されているため、項目名が大幅に異なる場合には、公立化後の損益計算書の項目名での定義も確認する。

### ①大学を設置する法人の財務状況は改善したか

#### ・消費支出比率（＝消費支出／帰属収入）

公立化後については「経常経費／経常収益」で算出している。経常的な支出を経常的な収入でどれくらい賄えているかを示し、単年度において健全な経営ができているかどうかを見ることができよう。ただし、「仮に比率が低いとしても、経営上に余裕があるというのではなく、予算を翌年度に繰り越した可能性」（植草・高岡，2005，p.121）もある。

### ②財務指標に見る大学の教育研究や経営状態などはどう変化したか

#### ・学生生徒等納付金比率（＝学生生徒等納付金／帰属収入）

“大学の経営状態はどう変化したか”について、主に収益面から確認するための指標とし、公立化後については「（授業料収益＋入学金収益）／経常収益」で算出している。学生の授業料が下がったこと、それによる学生の直接的なメリットは周知の事実であるが、経営上学生生徒等納付金にどれほど頼って（頼らずに）経営できているかを判断する。

#### ・寄附金比率（＝寄附金／帰属収入）

“大学の経営状態はどう変化したか”について、主に収益面から確認するための指標とする。公立化によって収入源に変化があったのか、収入源の多様化が進んだのかどうかを確認する。

#### ・教育研究経費比率（＝教育研究経費／帰属収入）

“大学の教育研究がどう変化したか”について、主に経費面から確認するための指標とし、公立化後については「（教育経費＋研究経費＋教育経費支援経費＋受託研究費＋受託事業費）／経常収益」で算出している。公立化によって教育研究の充実が図られたかどうかを確認する。

#### ・人件費比率（＝人件費／帰属収入）

“大学の経営状態はどう変化したか”について、主に経費面から確認するための指標とし、公立化後は「（役員人件費＋教員人件費＋職員人件費）／経常収益」で算出している。「学校法人では退職金を每期引当金として積立するのに対して、国立大学法人では財源が運営費交付金により措置されている退職金は支出時の費用となるため、分析を行う際には、人件費の内訳について考慮する必要がある<sup>3)</sup>」（植草・高岡，2005，p.120）という。

#### ・管理経費比率（＝管理経費／帰属収入）

“大学の経営状態はどう変化したか”について、主に経費面から確認するための指標とする。管理経費の帰属収入に対する割合を示す比率であり、効率的な経営を求められている公立大学法人<sup>4)</sup>であるが、公立化によってそれが達成できているかを確認する。

### ③法人の設立団体の財政負担はどう変化したか

#### ・補助金比率（＝補助金／帰属収入）

国又は地方公共団体の補助金の帰属収入に占める割合を表す比率であり、どれくらいを

国や地方公共団体の公的な負担に依存しているか（公的な負担に支えられているか）を確認する。公立化後は「（補助金等収益＋運営費交付金収益）／経常収益」で算出している。ただ、国と地方公共団体の負担の割合について、使用する全てのデータでわかるわけではなく、具体的には事例研究にて可能な限り記述したい。

### （３）本節の構成と分析に使用するデータ

２項では、最初に資産全体の金額について学校法人時代の一時点において比較をし、公立化をへて 2016 年度までの間どのように推移してきたのかを確認する。その後、先に設定した分析指標について、まずはその基礎となっている帰属収入（経常収益）の推移を確認したのち、各分析指標の推移を 5 法人について比較検討し、傾向を探っていく。３項では、２項では十分に描き切れなかった法人ごとの特徴についてより詳細に確認し、４項において本節のまとめと示唆を述べる。

本節で使用するデータについて、公立化後の財務諸表は地方独立行政法人法第 34 条第 3 項によって公表することが義務付けられており<sup>5</sup>、現在のところ全ての公立大学法人が法人化以降の財務諸表をホームページ上で公表している。学校法人では公表が義務とはなっていないものの、2017 年度においてはほぼ 100%の法人がホームページ上で公表しているようである<sup>6</sup>。ただし、本章の対象となる 5 法人においては、当然ながら既に解散した学校法人であるため、公表義務があるわけではない。WEB 上を検索したところ、2012 年に公立化した公立鳥取環境大学<sup>7</sup>が学校法人時代の全期間（2001 年度～2011 年度）を、2014 年に公立化した長岡造形大学<sup>8</sup>においては公立化前の 4 か年（2010 年度～2013 年度）を公表しているようであるが、それ以外の 3 法人については学校法人時代の財務諸表をホームページ上で見つけることができなかった。

表 4－2 分析に使用するデータ

	貸借対照表	消費収支計算書・損益計算書
高知工科大学	2006～2014	2007～2014
静岡文化芸術大学	2006～2008, 2010～2016	2007～2008, 2010～2016
名桜大学	2006～2008, 2010～2016	2007～2008, 2010～2016
公立鳥取環境大学	2006～2016	2006～2016
長岡造形大学	2006～2016	2007～2008, 2010～2016

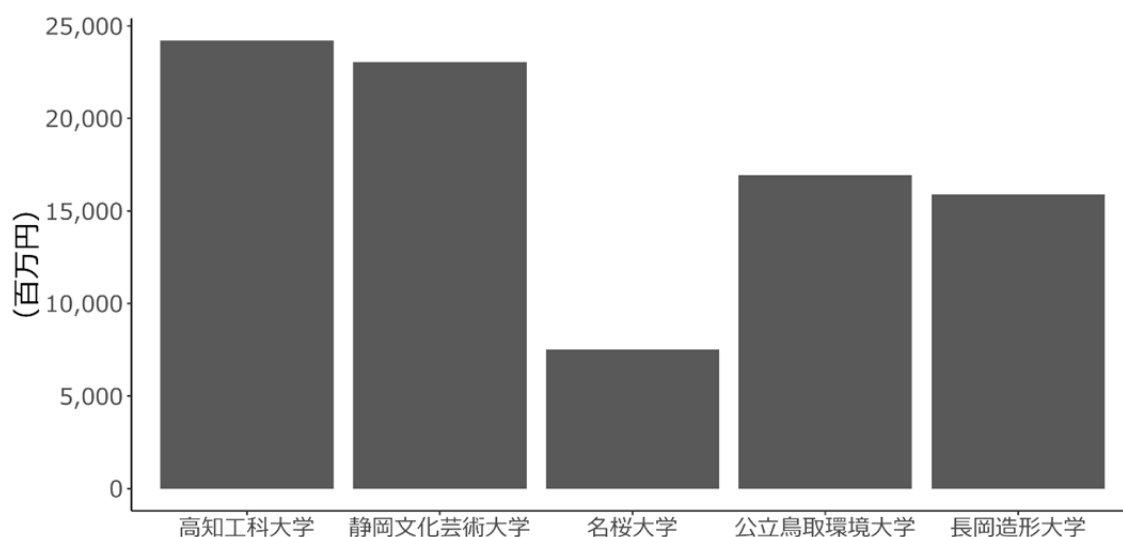
そこで、筆者が別の研究で入手していた東洋経済新報社『私立大学財政データ』を活用し、学校法人時代の財務諸表を補う<sup>9</sup>。ただし、入手済みのデータは 2009 年版（主に 2007 年度データを収録）と 2010 年版（主に 2008 年度データを収録）であり、収録されているのは 2006～2008 年度の貸借対照表と、2007～2008 年度の消費収支計算書の一部の項目である。それゆえ、本節の分析に活用できるデータは表 4－2 のとおりである<sup>10</sup>。（一部は、大学提供資料も使用した。）

## 2. 5 法人の概要と指標の比較

### (1) 5 法人の規模

図4-2は、対象5法人の2006年度時点での資産額の大きさを示したものである。高橋（2004, pp.7-12）の整理によれば、設置当初の経費負担について、1997年開学の高知工科大学は高知県が単独で250億円、2000年開学の静岡文化芸術大学は静岡県が260億円と浜松市が100億円（計360億円）、2001年開学の公立鳥取環境大学は鳥取県が100億円と鳥取市が100億円（計200億円）と、これら3大学については財政面では県が大きな役割を果たしたようである（公立鳥取環境大学は市も大きな役割を果たしている）。その一方で、1994年開学の長岡造形大学は新潟県の25億円に対し、長岡市が75億円（計100億円）、同じく1994年開学の名桜大学は沖縄県が10億円に対し名護市が53億円、その他11市町村が3億円（計66億円）と、市（町村）が大きな役割を果たしていた。

図4-2 2006年度段階の資産規模



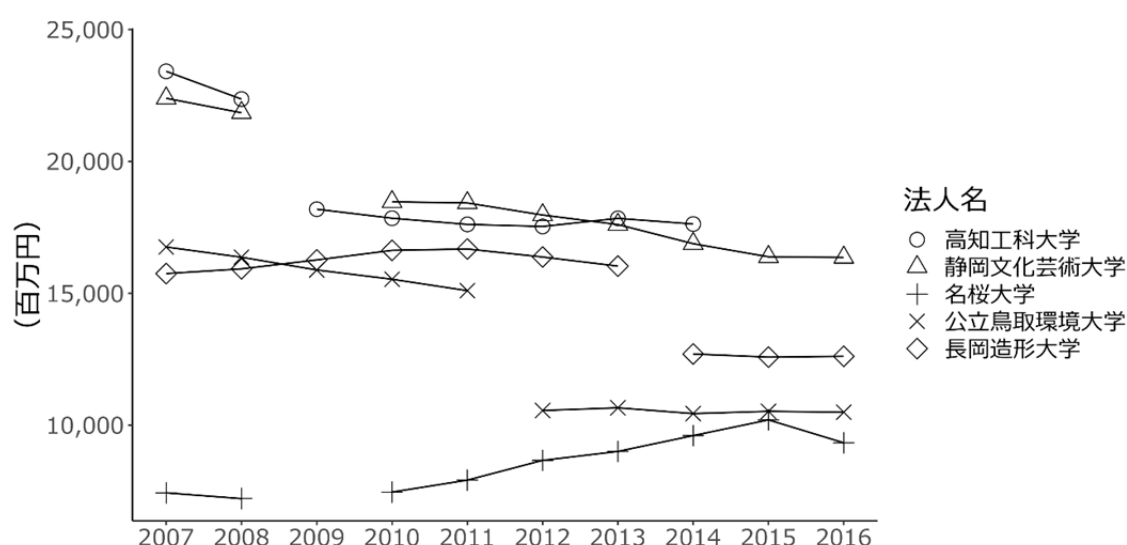
開学から5～12年経過した2006年度の状況を見てみると、もともと規模が大きくなかった名桜大学では約75億円と依然として5法人の中では小規模であるが、10年経過した高知工科大学は約242億円、7年経過した静岡文化芸術大学は約230億円、6年経過した公立鳥取環境大学は約169億円、長岡造形大学は約159億円と、100億円以上の規模を保っていた。設置当初の地方公共団体の経費負担額と単純比較すると、高知工科大学は－8億円、静岡文化芸術大学は－130億円、名桜大学は＋9億円、公立鳥取環境大学は－31億円、長岡造形大学は＋59億円と、資産の増減について一貫した傾向があるわけではない。

2006年以降の資産規模の推移（図4-3）を見てみると、2009年度に公立化した高知工科大学、2012年度に公立化した公立鳥取環境大学、2014年度に公立化した長岡造形大学においては、公立化年度に大きく資産額を減らしている様子が見て取れる。また、データは欠損しているが、静岡文化芸術大学においても、公立化前後の2009～2010年に資産

額を減少させており、公立化と資産額の減少とは関連がありそうである。一方で 2010 年度に公立化した名桜大学は、2008 年度の資産額とほぼ同じ額を維持しており、何か理由があるのかもしれない。

公立化のタイミング以外の年度を見てみると、高知工科大学・静岡文化芸術大学・公立鳥取環境大学は、学校法人時代にも一定の割合で資産額を減少させているようである<sup>11</sup>。名桜大学も多少減らしてはいるものの、余り変化はないように見える。唯一長岡造形大学は、公立化前 2 か年度においては若干資産額を減らしてはいるものの、それ以前は資産額を増やしていた。

図 4－3 資産規模の推移



公立化後に着目すると、高知工科大学・長岡造形大学・公立鳥取環境大学は余り変化がないように見える。静岡文化芸術大学は公立化後も一定の割合で資産額を減らしているのに対し、名桜大学は 2016 年度に減少しているものの、それ以前は唯一資産額を一定の割合で増やしていた法人である。

## (2) 分析指標の比較

### 1) 財務状況の改善

この後の分析で基礎となる帰属収入の推移を見たものが図 4－4 であるが、大まかには二つのパターンがあるようである。第 1 には公立化以降帰属収入を増やしたパターンであり、名桜大学や公立鳥取環境大学その他、高知工科大学も含めてよいだろう。第 2 には公立化以降帰属収入を減らしたパターンであり、静岡文化芸術大学・長岡造形大学である。以下の分析も、計算式の分母になっている帰属収入にはこうした推移があったことを念頭に理解しなければならない。

図 4－5 は、消費支出比率の推移を見たものである。この比率が 1 を超えれば、経常的な支出が経常的な収入で賄えていない状況である。2007 年度を見ると、長岡造形大学以外



は1を超えている状況であり、図4-1で見た安定性とは異なる結果である。学校法人は固定資産を多額に有しており、単年度の消費支出超過が負債比率にはすぐには反映されにくいためであると思われる。2008年度には静岡文化芸術大学でやや低下しているものの、その他は値が上昇し、特に公立鳥取環境大学ではその後公立化されるまで高い消費支出超過が続いている。しばらく1を下回る値であった長岡造形大学においても、2010年以降徐々に値が上昇し、公立化直前の2013年度は1.2となっている。

図4-4 帰属収入の推移

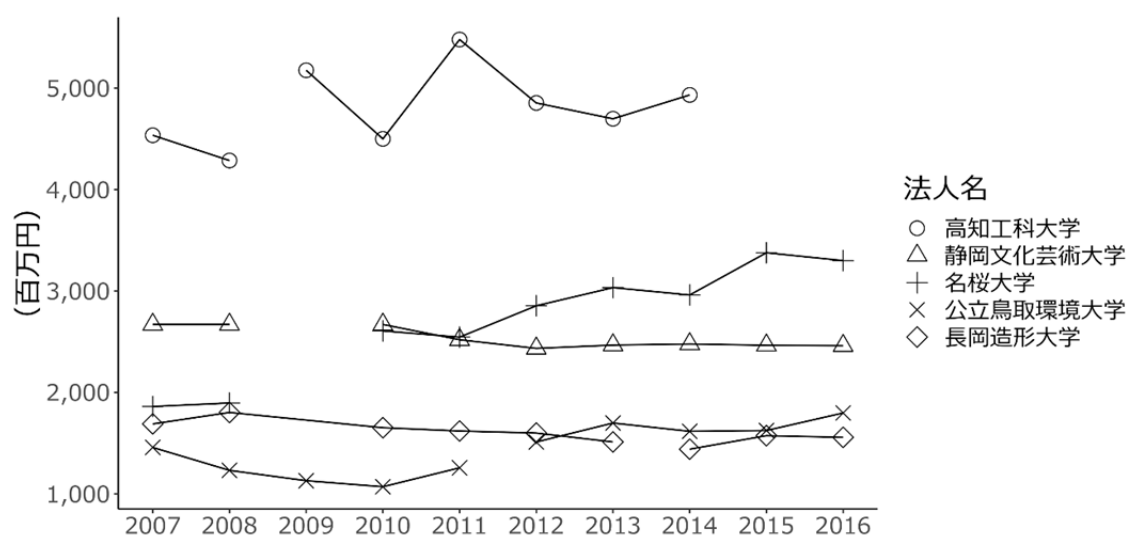
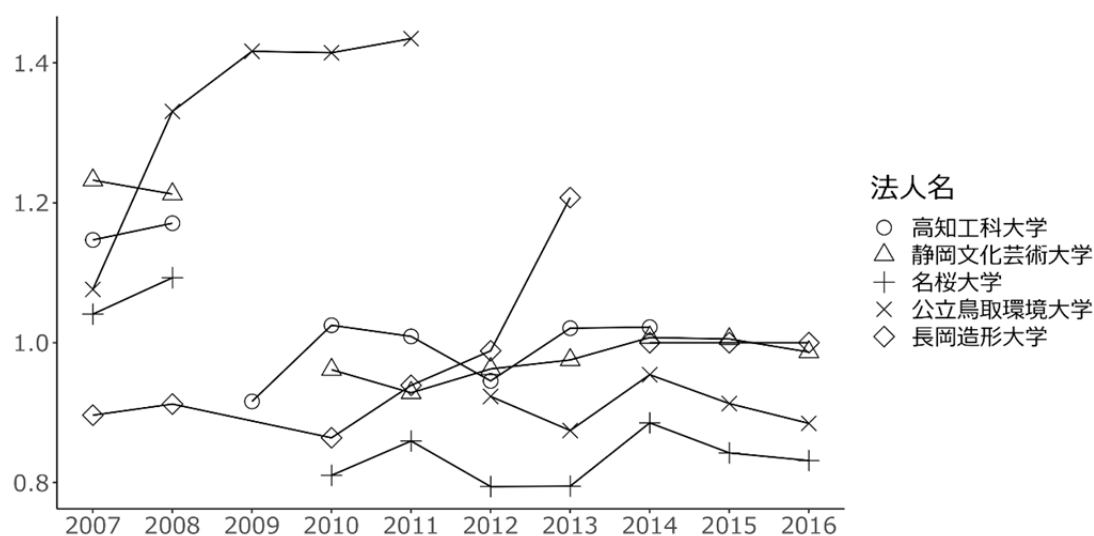


図4-5 消費支出比率の推移



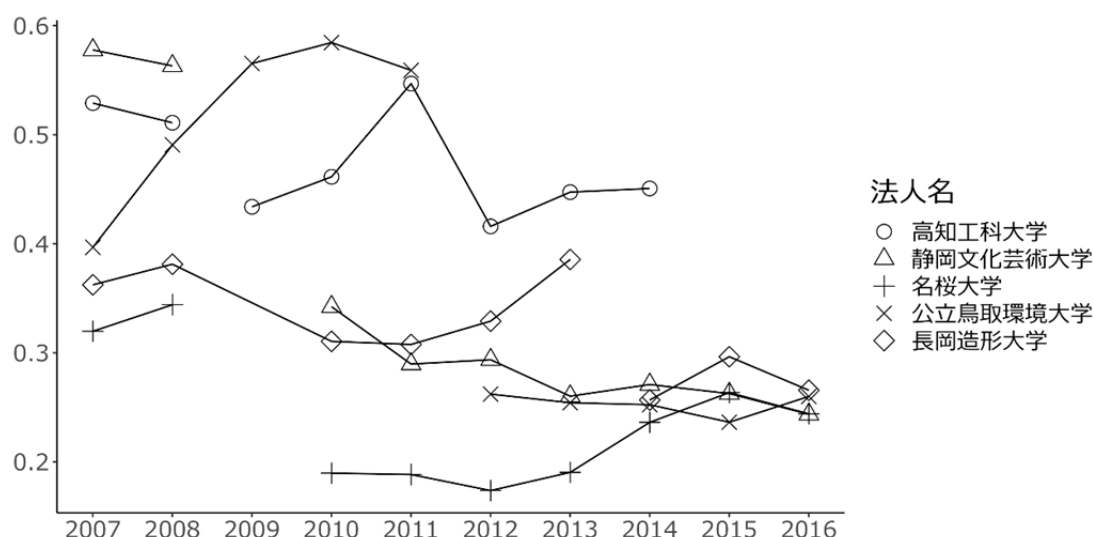
公立化後に着目すると、いずれの法人も一気に下がる傾向が見られる。名城大学や公立

鳥取環境大学では 0.9 を下回る年度もあるとは言え、中期目標・中期計画の達成に必要な業務に必要な収益で実施するのが公立大学法人運営の基本であり、0.9～1.0 をやや上回る程度の値で推移している。

## 2) 教育研究や経営の変化

教育研究経費比率（図 4－6）については、公立化のタイミングで比率を低下させている法人が多い。図 4－4 のように、帰属収入を増やしているところも減らしているところもあるにもかかわらずこの指標が低下するのは、指標の算出に使用している「教育研究経費」が、学校法人会計基準と地方独立行政法人会計基準とで全く異なるという理由が大きいかもしれない。最も低い水準となっている名城大学は、0.2 を切る水準まで下がっており、定義式のとおり評価すれば、帰属収入の 5 分の 1 も教育研究に充てていないことになる。この比率の意味についても、次の事例研究にて詳細に検討しなければならない。

図 4－6 教育研究経費比率の推移



続いて、人件費比率（図 4－7）を見てみると、必ずしも共通した傾向があるとは言えない。公立化のタイミングに着目すると、高知工科大学は公立化した 2009 年度はいったん低下したものの次の年度に再度上昇、その後再度低下し、しばらく上昇が続いている。静岡文化芸術大学は公立化後も変わらず比率は上昇するものの、同年公立化した名城大学は 2010 年に一気に比率を低下させている。公立鳥取環境大学では公立化する前年度に比率を減らし、公立化以降も連続で低下させたが、その後はやや高水準に戻っている。長岡造形大学では、公立化前年度に急激に比率を上昇させている。一貫した傾向はなく、やはり次の事例研究にて詳しく見ていく。

寄附金比率（図 4－8）については、学校法人時代の 2007 年度では 0～0.020、2008 年度では 0.002～0.029 でほとんどなかったと言える。公立化以降だと、2010 年度に静岡文化芸術大学で 0.044、2012 年度～2014 年度に公立鳥取環境大学で 0.022～0.033 と高ま

っているが、2014年度以降の長岡造形大学では0.055、0.114、0.187と急激に上昇している。ただ、高知工科大学では学校法人時代には0.02程度あったものが、公立化以降にはほとんどなくなってしまっている。

図4-7 人件費比率の推移

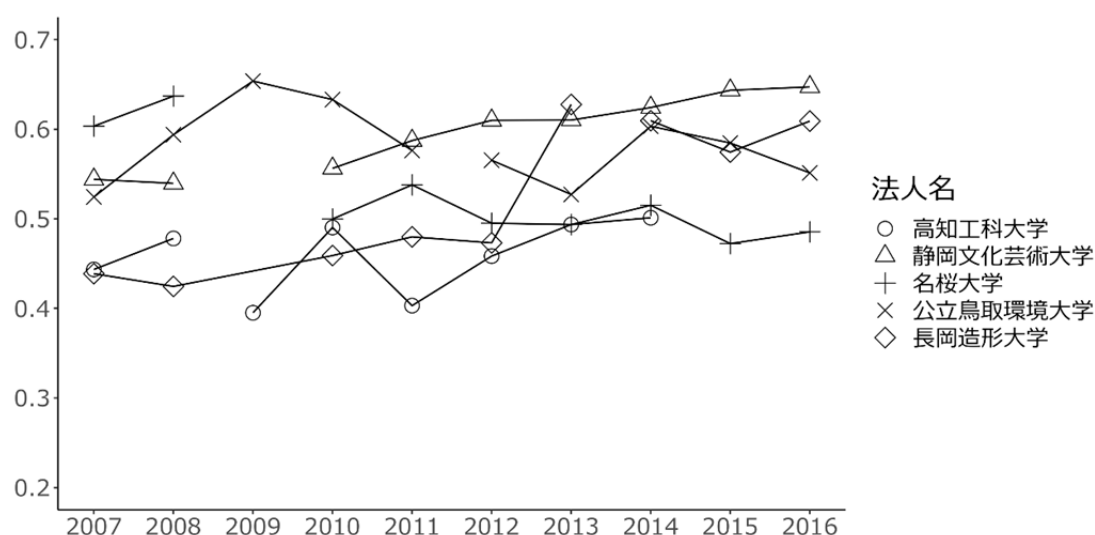
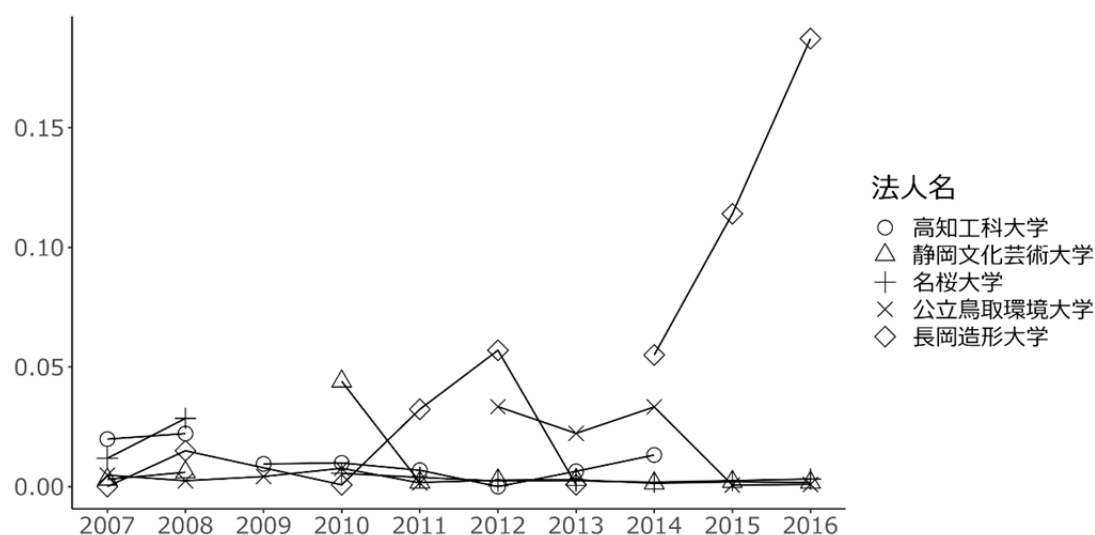


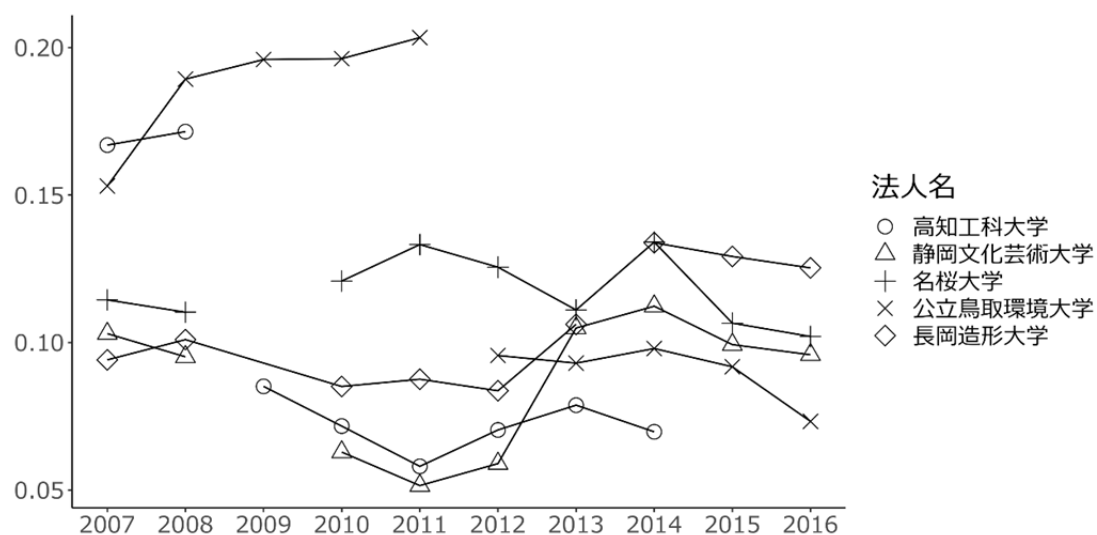
図4-8 寄附金比率の推移



管理経費比率（図4-9）についても、公立化のタイミングと一定程度関連がありそうに見える。高知工科大学・静岡文化芸術大学・公立鳥取環境大学では公立化の時期に比率を低下させているように見える一方、名桜大学は逆に比率を上昇させている。長岡造形大学は、公立化前年度から比率を上昇させており、公立化後は徐々に低下はしているが、公

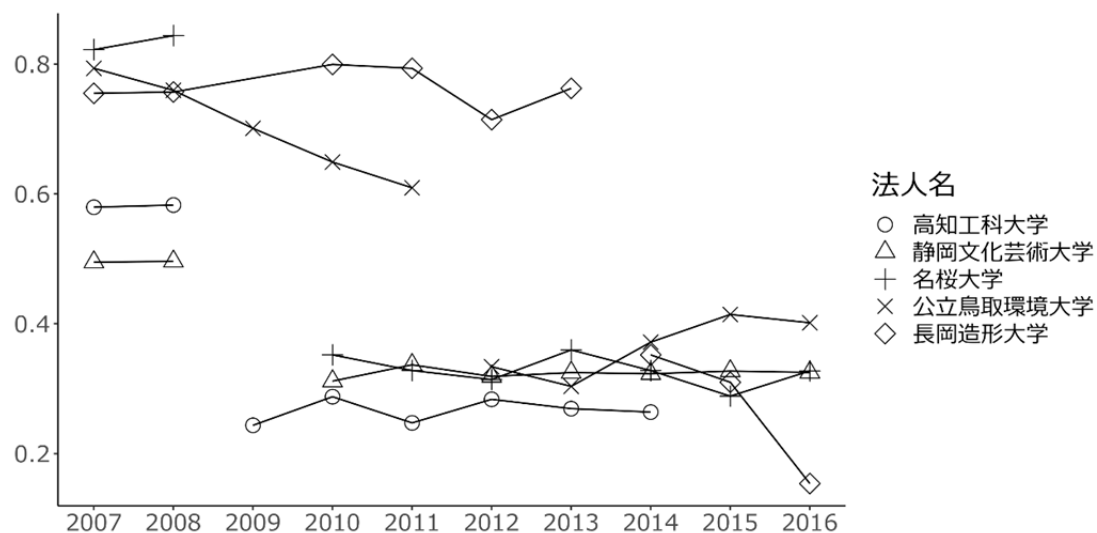
立化以前と比較するとまだ高い水準にとどまっている。

図 4－9 管理経費比率の推移



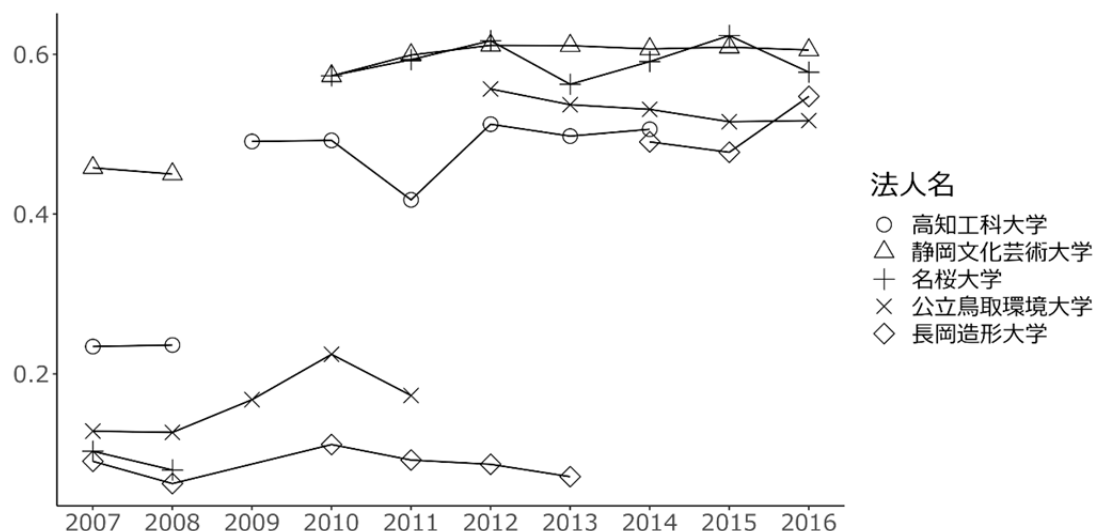
学生生徒等納付金比率（図 4－10）については、名桜大学・公立鳥取環境大学・長岡造形大学ではもともと 0.8 ほどの高水準であった。高知工科大学でも 0.6 程度，静岡文化芸術大学では 0.5 程度であったが，やはり公立化のタイミングでその比率は急激に低下している。多くを占める授業料の単価が通常の国公立大学と同額程度に引き下げられた結果，大学経営から見た依存度が低くなり，安定性が増したといえることができるだろう。2016 年度現在では，長岡造形大学で低いものの，0.3～0.4 程度となっている。

図 4－10 学生生徒等納付金比率の推移



### 3) 自治体の財政負担

図 4-11 補助金比率の推移



補助金比率は、公立化後は運営費交付金も含まれるため、当然ながら公立化のタイミングで値が急上昇している（図 4-11）。学校法人時代の国・地方公共団体等からの補助金と、公立化後の国・地方公共団体等からの補助金と設立団体からの運営費交付金の合計額の比較であり、解釈が難しい値である。公立化後はおおむね 0.5～0.6 の範囲で推移しており、経常収益に占める補助金の役割はかなり大きくなったと言える。しかし、このデータでは、地方公共団体から見た財政負担の度合いは不明であるため、次の事例研究にて補足したいと思う。

### 3. 事例研究

ここでは法人ごとに詳細に検討するため、前項で使用した各指標と、指標算出のために使用した収入・支出項目の金額を法人ごとに表にまとめ、解釈を加えていく。なお、以後法人ごとにまとめる表の項目のうち、「教研経費」は教育研究経費を、「消支比率」は消費支出比率を、「教研比率」は教育研究経費比率を、「管理比率」は管理経費比率を、「学納金」は学生生徒等納付金を、「学納金比率」は学生生徒等納付金比率を意味している。

#### (1) 高知工科大学

表によれば（表 4-3）、公立化した 2009 年度には帰属収入が増加する一方で、消費支出の額は減少した。ただし、帰属収入の増加については、2009 年度の他にも 2011 年度で目立っている（図 4-4）。公立化後の消費収支比率は 1 を切る水準に下がり、以降は 1 付近を推移しており、健全な経営になっている。

表 4－3 高知工科大学の指標一覧

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
帰属収入	4,535	4,286	5,176	4,500	5,479	4,854	4,698	4,933
消費支出	5,201	5,018	4,741	4,612	5,528	4,588	4,795	5,042
学納金	2,628	2,498	1,261	1,294	1,355	1,377	1,265	1,302
寄附金	90	95	49	44	37	0	30	65
教研経費	2,399	2,190	2,246	2,076	2,996	2,019	2,101	2,223
人件費	2,011	2,049	2,045	2,206	2,208	2,225	2,319	2,472
管理経費	757	735	441	323	318	342	370	344
補助金	1,062	1,012	2,541	2,214	2,289	2,487	2,337	2,496
消支比率	1.147	1.171	0.916	1.025	1.009	0.945	1.021	1.022
学納金比率	0.579	0.583	0.244	0.288	0.247	0.284	0.269	0.264
寄附金比率	0.020	0.022	0.009	0.010	0.007	0.000	0.006	0.013
教研比率	0.529	0.511	0.434	0.461	0.547	0.416	0.447	0.451
人件費比率	0.443	0.478	0.395	0.490	0.403	0.458	0.494	0.501
管理比率	0.167	0.171	0.085	0.072	0.058	0.070	0.079	0.070
補助金比率	0.234	0.236	0.491	0.492	0.418	0.512	0.498	0.506

学生生徒等納付金収益は 2009 年度に半減し、その結果学生生徒等納付金比率も大幅に低下している。寄附金額及び寄附金比率は公立化以後に増えていないことから、公立化によって収益が多様になったというほどではなさそうである。図 4－4 に見たように、高知工科大学の帰属収入の山は二つあるが、財務諸表を見る限り、受託研究等収益が増えているようである。ただし、いずれも単年度の傾向であり、やはり収益の多様化が進んだとまでは言えない。

教育研究経費は 2009 年度・2011 年度で一時充実しているが、既述の受託研究等収益に対応して受託研究費が増えたことが要因である。その影響で 2011 年度はやや教育研究経費比率が高くなっているが、長期的にはやや学校法人時代よりも低下しているようである。人件費については 2010 年度から増加し、人件費比率も上昇しているが、附属明細書によれば平均的な報酬支給額は増加しおらず、むしろ人員が増えていること（それ自体は教育研究や学生支援等の充実と言えるかもしれない）が要因と思われる。また、退職金の支給人員もやや増えている。管理経費及び管理経費比率は数字上はかなり少なくなっているように見えるが、会計処理上の違いがあったのかもしれないが、学校法人時代の詳細が不明であるため、これ以上のことはわからない。

補助金額は倍増し、帰属収入に占める補助金の割合も 0.236 から 0.491 と上昇した。2011 年度は補助金比率が少し下がるが、補助金額自体は減っておらず、既述の受託研究等収益が要因である。

(2) 静岡文化芸術大学

表 4－4 静岡文化芸術大学の指標一覧

	2007	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
帰属収入	2,669	2,669	2,670	2,519	2,434	2,466	2,477	2,464	2,460
消費支出	3,289	3,236	2,567	2,338	2,342	2,405	2,495	2,477	2,427
学納金	1,321	1,324	832	848	776	801	800	806	800
寄附金	8	16	118	4	7	7	3	5	4
教研経費	1,542	1,503	914	730	715	642	671	647	599
人件費	1,452	1,440	1,485	1,479	1,484	1,505	1,546	1,585	1,592
管理経費	275	254	168	130	144	259	278	245	236
補助金	1,222	1,201	1,529	1,509	1,487	1,506	1,502	1,500	1,489
消支比率	1.232	1.212	0.961	0.928	0.963	0.975	1.007	1.005	0.987
学納金比率	0.495	0.496	0.312	0.337	0.319	0.325	0.323	0.327	0.325
寄附金比率	0.003	0.006	0.044	0.002	0.003	0.003	0.001	0.002	0.002
教研比率	0.578	0.563	0.342	0.290	0.294	0.260	0.271	0.263	0.244
人件費比率	0.544	0.540	0.556	0.587	0.610	0.610	0.624	0.643	0.647
管理比率	0.103	0.095	0.063	0.052	0.059	0.105	0.112	0.099	0.096
補助金比率	0.458	0.450	0.573	0.599	0.611	0.611	0.607	0.609	0.605

表 4－4 によれば、2010 年度に公立化したが帰属収入の金額にはほとんど変化はなく、むしろその後は徐々に減少している。一方で消費支出は公立化を契機に減少しており、消費支出比率は低下している。高知工科大学と同様で、もともと 1.2 程度であったものが 1 付近で推移し、経営が健全化している様子が見られる。

2010 年度単年について言えば寄附金が多かったが、その後は元の水準に戻ってしまい、やはり多様な収入源を確保できている状況ではない。学生生徒等納付金は減少したものの、授業料についてはもともと「公立大学と同じで、ただ、施設整備費みたいなものを確か学生からもらっていて、それが公立より若干高い、当時で言うと 12 万とか 16 万ぐらいもらっていた」(インタビュー調査より) ようであり、学生生徒等納付金比率にはそれほど大きな影響がなかったと思われる。

教育研究経費は 2010 年度以降徐々に低下してきているのに伴い、教育研究経費比率も低下しており、帰属収入の減少を上回るペースで教育研究にかかる経費も減少していることがわかる。ただし、法人内部での会計処理がどう変わったかについて留意しなければならないだろう。人件費及び人件費比率については、公立化のタイミングでの大きな変化は見られず、長期的には増加・上昇している(図 4－7)。附属明細書を見ると、静岡文化芸術大学においても、どちらかと言うと徐々に人員が増えていることが要因のようである。管理経費については、公立化後一気に減少したが、2011 年度をピークに再度増加しているように見え、学校法人時代に 0.1 程度であった管理経費比率が、一時期の低下をへて、

同水準にまで戻ってきていることがわかる。

補助金は増えたものの、帰属収入に占める補助金の割合はもともと高く、比率としてはそれほど高まったという感じではない。2015年度を例に採ると、基準財政需要額 7 億 1,500 万に対して、運営費交付金 14 億 6,600 万円（インタビュー調査より）ということであり、県からの財政支援の高さがわかる。

### （３）名桜大学

2010 年度の公立化の折には帰属収入が一気に増加している一方で、消費支出はそれほど多くなってはおらず、消費支出比率は一気に改善された。その後も帰属収入を増加させ続け（図 4－4）、5 法人の中では最も低い比率を維持し続けている（図 4－5）。

表 4－5 によれば、学生生徒等納付金はやはり公立化時に 3 分の 2 程度に減少し、学生生徒等納付金比率も学校法人時代の 0.8 以上から 0.3 ほどに一気に低下している。寄附金についてはほとんど増えることはなく、比率としても 0.01 にも満たない状況である。

表 4－5 名桜大学の指標一覧

	2007	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
帰属収入	1,861	1,895	2,606	2,545	2,854	3,033	2,960	3,377	3,299
消費支出	1,938	2,071	2,112	2,187	2,267	2,411	2,621	2,845	2,744
学納金	1,531	1,599	917	835	896	1,091	971	974	1,080
寄附金	22	55	14	10	7	7	5	8	10
教研経費	596	653	494	479	496	577	699	890	805
人件費	1,123	1,207	1,303	1,369	1,413	1,497	1,525	1,595	1,602
管理経費	213	209	315	339	358	337	397	360	337
補助金	192	152	1,493	1,510	1,760	1,705	1,749	2,105	1,905
消支比率	1.041	1.093	0.810	0.859	0.794	0.795	0.885	0.842	0.832
学納金比率	0.822	0.844	0.352	0.328	0.314	0.360	0.328	0.289	0.327
寄附金比率	0.012	0.029	0.005	0.004	0.002	0.002	0.002	0.002	0.003
教研比率	0.320	0.347	0.190	0.188	0.174	0.190	0.236	0.264	0.244
人件費比率	0.603	0.637	0.500	0.538	0.495	0.494	0.515	0.472	0.486
管理比率	0.114	0.110	0.121	0.133	0.125	0.111	0.134	0.107	0.102
補助金比率	0.103	0.080	0.573	0.593	0.617	0.562	0.591	0.623	0.577

その一方で、教育研究経費は公立化を契機に減少するが、2013～2014 年度には少なくとも金額ベースでは学校法人時代の水準に戻っている。帰属収入の増加もあったが、教育研究経費比率で見れば 0.25 ほどであり、他の法人と同水準まで来ている（図 4－6）。人件費の総額も公立化以降も増え続けるが、帰属収入の増加ほどではなく、比率としては低下している（ただし、附属明細書を見る限り、退職金支給額も 2013 年度以降大きくなっているようではある）。管理経費は公立化を契機にやや増えるものの、比率としてはほとん



ど変わらずに推移している。

補助金額は約 10 倍に達し、補助金比率も 0.1 程度から 0.6 ほどに上昇している。基本的には、交付税の基準財政需要額をほぼそのまま運営費交付金として交付しているようではあるが、地方公共団体に（追加の）負担はさせないという前提があり、逆に言えば追加で地方公共団体が単独負担をするということもなさそうである（インタビュー調査より）。

#### （４）公立鳥取環境大学

表 4－6 公立鳥取環境大学の指標一覧

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
帰属収入	1,457	1,231	1,129	1,070	1,256	1,511	1,698	1,616	1,624	1,797
消費支出	1,568	1,638	1,599	1,513	1,802	1,395	1,485	1,542	1,483	1,590
学納金	1,156	935	791	694	766	504	515	601	673	721
寄附金	7	3	5	8	2	50	38	54	1	2
教研経費	578	604	638	625	702	396	432	408	384	467
人件費	764	731	738	677	724	854	895	975	949	990
管理経費	223	233	221	210	255	144	158	158	149	132
補助金	187	156	189	240	217	841	911	858	837	929
消支比率	1.076	1.331	1.416	1.414	1.435	0.923	0.874	0.954	0.913	0.885
学納金比率	0.793	0.760	0.701	0.649	0.609	0.334	0.304	0.372	0.414	0.402
寄附金比率	0.005	0.002	0.004	0.008	0.002	0.033	0.022	0.033	0.001	0.001
教研比率	0.397	0.491	0.565	0.584	0.559	0.262	0.254	0.252	0.236	0.260
人件費比率	0.524	0.594	0.654	0.633	0.576	0.565	0.527	0.603	0.585	0.551
管理比率	0.153	0.189	0.196	0.196	0.203	0.096	0.093	0.098	0.092	0.073
補助金比率	0.128	0.127	0.168	0.224	0.173	0.557	0.537	0.531	0.516	0.517

表 4－6 によれば、2012 年度の公立化後は帰属収入が 1.2 倍になると同時に、消費支出は一気に減少させており、消費支出比率は 1 を切るようになった。学校法人時代の公立鳥取環境大学は 2010 年度まで帰属収入を減少させ（図 4－4）、消費支出比率は 5 法人の中で最も高い値を示していた（2011 年度で 1.435）。その後は名桜大学に次ぐ比率の低さで推移している（図 4－5）。なお、2011 年度に消費支出が増加しているのは、「公立化を控え、『減価償却引当特定資産』の有価証券及び投資信託等を売却した際、発生した損失」（2011 年度損益計算書<sup>12</sup>より）であるという。

学生生徒等納付金は学校法人時代にも金額としては減少していた。公立化後には補助金額の増加もあり学生生徒等納付金比率は 0.3～0.4 ほどとなったが、2016 年度現在学生生徒等納付金比率は 4 法人の中で最も高い水準となっている。寄附金については公立化後 3 年間は比較的高水準にあったが、その後は減少し、帰属収入の 1 % にも満たない状況となっている。

教育研究経費は公立化時に半減してしまい（学部・学科構成の変更によるところも大きい）、帰属収入の増加も相まって教育研究経費比率は低下し、その後 0.25 程度で推移する（とは言え、公立化前の高水準は帰属収入の減少がもたらしていたものであると言える）。人件費の総額は公立化以降増え続けるが、人件費比率としては 0.55～0.6 辺りを推移している。附属明細書を見ると、2015・2016 年度に退職金がやや増えるが、報酬等の支給人員や平均報酬等の金額にはそれほど変化はない。管理経費は公立化後減少し、比率としては 5 法人の中で最も低水準となっている（図 4－9）。

補助金額は公立化前に比べて 4 倍に増え、補助金比率も 0.5 以上となっているが、2016 年度では 4 法人の中で最も低い水準であり、補助金ではなく相対的に学生生徒等納付金に多くを頼っているようである。やはり公立化することによる県民への負担はないということを重視しているようであり（インタビュー調査より）、基準財政需要額を超えるような交付金を交付しているとは思われない。

#### （5）長岡造形大学

表 4－7 によれば、帰属収入金額は公立化前から徐々に減り始めており、公立化した 2014 年度も減少している。その後やや増えるものの、長岡造形大学の特徴的なところは、公立化後の帰属収入・消費支出の金額が一致しており、当然ながらその結果消費支出比率が 1 である点である。これは、図 4－8 で特徴的だった寄附金比率や、補助金比率とも関係している。「長岡市が交付する運営費交付金は、原則として地方交付税額を上回らないこととされており、現状において学生数が収容定員を満たしていないことによる収入の不足は学校法人から継承した資金で補い、長岡市の財政には負担をかけない仕組み<sup>13)</sup>」となっているようである。学校法人長岡造形大学からの承継資金については、2014 年度予算では寄附金収入としており<sup>14)</sup>、以後 2016 年度まで寄附金収益の増加及び寄附金比率の上昇につながっているものと思われる。

学生生徒等納付金は 2016 年度に減少しており、学生生徒等納付金比率も低下しているが、入学者が減少しているわけではない。キャッシュフロー計算書によれば 575 百万円の収入があったこととなっており、授業料収益 169 百万円とはかけはなれている数字である。固定資産取得など、別の要因があったものと思われる。

教育研究経費は公立化後の方が少額となっており、教育研究経費比率も 0.25 程度と、他の法人と同水準となっている。人件費については、学校法人時代よりも多額となっており、人件費比率も 0.6 程度まで上昇している。附属明細書を見ると、2015・2016 年度では報酬等の支給人員が増え、平均報酬等額もやや増えている。同時に退職給付も増えている。管理経費については、公立化以降で増加しており、管理経費比率も 2016 年度段階では 4 法人の中で最も高水準である（図 4－9）。

補助金・補助金比率は公立化後増加・上昇しているが、既述のように「原則として地方交付税額を上回らないこととされて」いるようである（インタビュー調査でも確認済みである）。

表 4－7 長岡造形大学の指標一覧

	2007	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
帰属収入	1,689	1,802	1,652	1,619	1,599	1,511	1,440	1,573	1,557
消費支出	1,514	1,644	1,427	1,520	1,580	1,825	1,440	1,573	1,557
学納金	1,275	1,364	1,320	1,285	1,142	1,152	507	488	240
寄附金	0	27	1	52	91	1	79	179	292
教研経費	612	687	513	498	526	583	370	466	414
人件費	741	765	758	777	756	948	877	904	948
管理経費	159	182	141	142	134	160	193	203	195
補助金	153	113	184	149	139	108	706	751	852
消支比率	0.896	0.912	0.864	0.939	0.988	1.207	1.000	1.000	1.000
学納金比率	0.755	0.757	0.799	0.793	0.714	0.763	0.352	0.310	0.154
寄附金比率	0.000	0.015	0.001	0.032	0.057	0.001	0.055	0.114	0.187
教研比率	0.362	0.381	0.310	0.308	0.329	0.386	0.257	0.296	0.266
人件費比率	0.439	0.425	0.459	0.480	0.473	0.628	0.609	0.574	0.609
管理比率	0.094	0.101	0.085	0.088	0.084	0.106	0.134	0.129	0.125
補助金比率	0.091	0.063	0.112	0.092	0.087	0.071	0.490	0.477	0.547

#### 4. まとめと課題

本節では、主に公立化した法人の財務諸表を用いて、①大学を設置する法人の財務状況は改善したか、②財務指標に見る大学の教育研究や経営状態などはどう変化したか、③法人の設立団体の財政負担はどう変化したかの三つについて検討してきた。その結果、以下のようなことが示唆された。

まず、単年度の収支で言えば、公立化前は赤字となっていたが、公立化後は財務状況は一気に改善された。その要因は、当然ながら補助金（運営費交付金）の存在が最も大きく、学生及び学生募集を通して法人にもたらすメリットは大きかっただろう。公立大学法人の目的である効率的な経営が達成できているかについては、いずれの法人も管理経費が減少し、管理経費比率は低下していた。しかし、会計処理上の変更も大きいと予想され、なお検討が必要である。収益面においては、必ずしも多面的な収入確保には至っていないようであった（ただし、科研費補助金等の外部資金の検討はほとんどできなかった）。また、教育研究経費についても会計処理のさらなる検討が必要であるが、一部の法人以外では充実が図れているわけではなさそうである（もちろん、効率的な運営が目的であるので、その評価は難しい）。最も変化が大きかった補助金（運営費交付金）については、一部の法人以外では、原則として県民・市民への追加負担がないことが前提となっているようではあるが、逆に言えば、地方交付税で措置されている金額は交付されているということが、法人へのインタビュー調査からもわかってきた。

本節の分析では、比較のための指標を設定したものの、既述の会計処理の方法の違いも

あることも予想されるのに加え、大学が作られた経緯（けいい）とその後の設立団体と法人（大学）との関係性がどのようなものであったのかによって、補助金（運営費交付金）の在り方も、財務指標も相当程度異なることがわかった。本章で対象とした法人以外にも、次々と公立化する学校法人が出てきている。まずは詳細な事例研究を積み重ねていくことで、地方教育行政の一つの在り方としての公立大学法人の研究が進められていくことが期待される。

渡部 芳栄（岩手県立大学）

## 注

- 1 財務諸表の数値は全て法人全体のものであり、大学単体の経営それ自体を示すわけではないが、対象5法人は大学以外には学校を設置していないため、比較はしやすいものと思われる。なお、高知工科大学は第1期中期目標期間終了後の2015年度に、高知県立大学・高知短期大学を設置する高知県公立大学法人と法人統合をしており、2014年までを分析の対象としている。
- 2 本節でもこの五つの指標は確認するが、それでも全く同じように比較ができる指標とは限らない。
- 3 「教職員の人件費の内訳、一人当たりの人件費情報を附属明細書を通じて入手し、修正をして比較する必要ことも必要であろう」（植草・高岡，2005，p.120）と述べられており、本節においても可能な限り見ていく。
- 4 地方独立行政法人法第2条に「この法律において『地方独立行政法人』とは、住民の生活、地域社会及び地域経済の安定等の公共上の見地からその地域において確実に実施されることが必要な事務及び事業であつて、地方公共団体が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるものと地方公共団体が認めるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、この法律の定めるところにより地方公共団体が設立する法人」とある。
- 5 「地方独立行政法人は、第一項の規定による設立団体の長の承認を受けたときは、遅滞なく、財務諸表を公告し、かつ、財務諸表並びに前項の事業報告書、決算報告書及び監査報告を、各事務所に備え置き、設立団体の規則で定める期間、一般の閲覧に供しなければならない」とある。
- 6 [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/shinkou/07021403/\\_icsFiles/afieldfile/2018/02/28/1355974\\_01.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/_icsFiles/afieldfile/2018/02/28/1355974_01.pdf), 最終アクセス：2019/01/15
- 7 <https://www.kankyo-u.ac.jp/about/announcement/report/>, 最終アクセス：2019/01/15
- 8 <https://www.nagaoka-id.ac.jp/info/official/finance/>, 最終アクセス：2019/01/15
- 9 （株）東洋経済新報社データ事業局データベース営業部（の有田早斗子）様には、データの使用について御快諾いただいた。心よりお礼申し上げます。
- 10 2017年度の財務諸表を公表している法人もあったが、全ての法人のデータが収集できた2016年度までを使って分析を行っている。なお、学校法人会計基準は2015年度に改正され、学校法人会計の大きな特徴であった「消費収支計算」は廃止となったが、本章で分析対象としている5大学はそれ以前に公立化しているため、消費収支計算書を中心

に分析に活用する。

- 11 例えば高知工科大学は、高知県のウェブサイト (<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/140901/h21-daigaku-koukadaigakuhoujinka.html>) によれば「寄附財産を公立大学法人高知工科大学の設立のために県が出資すること」を条件に県に学校法人の土地及び建物を寄附し、土地に関しては寄附したものより広い土地を出資されているものの、有形固定資産額は2008年度の15,528百万円から2009年度の13,825百万円に減少している。資産の再評価の結果、目減りしているという側面もあるのかもしれない。
- 12 <https://www.kankyo-u.ac.jp/f/about/announcement/report/h23/3.pdf>, 最終アクセス : 2019/1/15
- 13 2015年長岡造形大学点検・評価報告書, p.83より。  
[https://www.nagaoka-id.ac.jp/contents/pdf/info/pdf\\_check2015.pdf](https://www.nagaoka-id.ac.jp/contents/pdf/info/pdf_check2015.pdf), 最終アクセス : 2019/1/15
- 14 2014年度決算報告書より。  
<https://www.nagaoka-id.ac.jp/contents/pdf/info/hojin-info/7.pdf>, 最終アクセス : 2019/1/15

## 5 節 結論と含意

### 1. 知見の要約

本章では、私立大学の公立大学法人化（以下「公立化」）について採り上げ、その効果（結果）について、いわゆる「地方創生」政策とのかかわりから考察を行った。前節までに明らかになった知見は、以下のように整理できる。

1 節では、研究の目的と背景、事例大学の概要について説明した。本章では公立化した私立大学（短期大学を含む）10 校のうち、2018 年度現在で、公立化後の入学者から最初の卒業生を出している 5 大学を事例研究の対象としている。すなわち、高知工科大学、静岡文化芸術大学、名桜大学、公立鳥取環境大学、長岡造形大学の 5 校（全て、いわゆる公設民営大学）である。事例校の開学の背景と、公立化のプロセスも略述した。

2 節以下の事例研究は、基本的には公開されたデータの分析と、訪問調査におけるインタビューの結果に基づいて実施した。

2 節では、3 節で「若年者の地元定着」状況を分析する前段階として、公立化前後の入学者構成の変化を検討した。入学定員充足率（超過率）については、事例大学のほとんどが公立化直前の時期に入学定員未充足を経験しているが、いずれも公立化初年度に定員を充足している（公立化前年度に、既に定員を満たしたケースもあった）。また、入学難易度も、公立化後にはほとんどの大学で上昇したことが、「合格」率の低下から読み取れる（公立化前年度に大きく低下したケースもあった）。歩留率は、私立大学型入試から、国公立大学型入試に移行した公立化 2 年目に大きく上昇するケースが多いが、以前から高水準だった大学もある。

入学者に占める女子の比率（女子率）については、多くの大学で公立化後に上昇した。入学者の実数としては、県外出身女子の方が、県内出身女子より増えている。しかし県内出身の女子の入学者数は、県内出身男子ほどには減少していない。よって、以前より県外から多くの女子を迎え入れる面も含めて、公立化は、地元の若年女性の増加に、一部では寄与する面があったと評価できる。

3 節では、公立化前後における入学者・卒業者の流出入の変化を分析した。入学者の出身地については、県内出身者の比率が 5 大学とも大きく低下し、以後はほぼ横ばいであった。県内出身者率の低下には、県内男子の入学者数の減少が大きく寄与したと考えられる。県外出身者については、近隣県出身者の比率の変化は大学によって様々だが、近隣県より更に遠方の出身者の比率が大きく上昇した点は共通する。同じ県内でも、市内など、より小さい単位で見た大学所在地出身者の比率は、低下したケースもあるが、公立化は飽くまで一つの要因にすぎないと見られる。

卒業者のうち就職した者の県内就職率と、4 年前の入学者に占める県内出身者の比率を単純に差引きし、入学時と卒業時における県内外の流出入の変化を跡付けると、事例校は、（1）公立化の前後とも流出超過、（2）前後とも均衡、（3）流出超過から流出均均衡へと変化、のいずれかのパターンに該当すると考えられる。よって、公立化で県内外の流出入状況が「悪化」したとは言えない。入学者の県内出身者率の低下だけを見れば、当該

県内出身の若年者の地元定着に寄与したとは言えないが、「公立化によって流出超過となった」わけでもない以上、慎重な評価が必要とされる。

4節では、私立大学時代（学校法人）と公立化後（公立大学法人）の財務諸表の分析を中心に、次の3点について検討を行った。公立化によって、（1）大学を設置する法人の財務状況は改善したか、（2）財務指標に見る大学の教育研究や経営状態などはどう変化したか、（3）法人の設立団体の財政負担はどう変化したかの3点である。

もっとも、学校法人会計と地方独立行政法人会計では、財務指標を単純に比較できないことが多い。私立大学時代の消費収支計算書（2015年度以降の「事業活動収支計算書」）を基に算出される比率のうち、公立化後の損益計算書による比率と比較しうる指標を用いたが、公立化前後で法人内部の会計処理が変化した項目があると見られ、慎重に比較する必要がある（以下、指標の呼称は消費収支計算書の項目名に基づく）。

検討の結果、まず（1）については、消費支出比率の推移から、公立化前は赤字だった単年度の収支が、公立化後に一気に改善されたことが明らかになった。

（2）の教育研究の状況に関しては、教育研究経費比率の推移から、一部の法人以外は充実が図れているわけではない様子がうかがえたが、公立化前後の「教育研究経費」の定義が異なることによる面も大きい。経営状態は、収入（収益）面では学生生徒等納付金比率が低下し、経営上の安定性が増した一方、寄附金比率を見ると、必ずしも多面的な収入確保には至っていないようだ。支出（経費）面では、どの法人も管理経費比率が低下していることから、効率的な経営が達成できている（会計処理上の変化も大きいと予想され、なお検討が必要である）。人件費比率の動きは、法人による違いが大きく、公立化との関連を一概には議論できない。

（3）の設立団体の財政負担については、公立化後に、補助金比率が急上昇している。（この指標の分子に含まれる）運営費交付金は、一部の法人以外、原則として県民・市民への追加負担がない（地方交付税で措置される額は交付される）ことが前提とされていたことも、訪問調査を通して明らかになった。

## 2. 私立大学の公立化の意義：公立大学セクターの機能から見た一考察

私立大学の公立化は、その背景やプロセス、公立化後の地域・大学の変化、他地域・他大学への影響など、様々な論点を提起する興味深い研究対象である。本章ではその一端を掘り下げたにとどまるが、最後に、問題を「女子入学者の増加」の一点だけに絞って、公立化の意義について考察を行っておきたい。

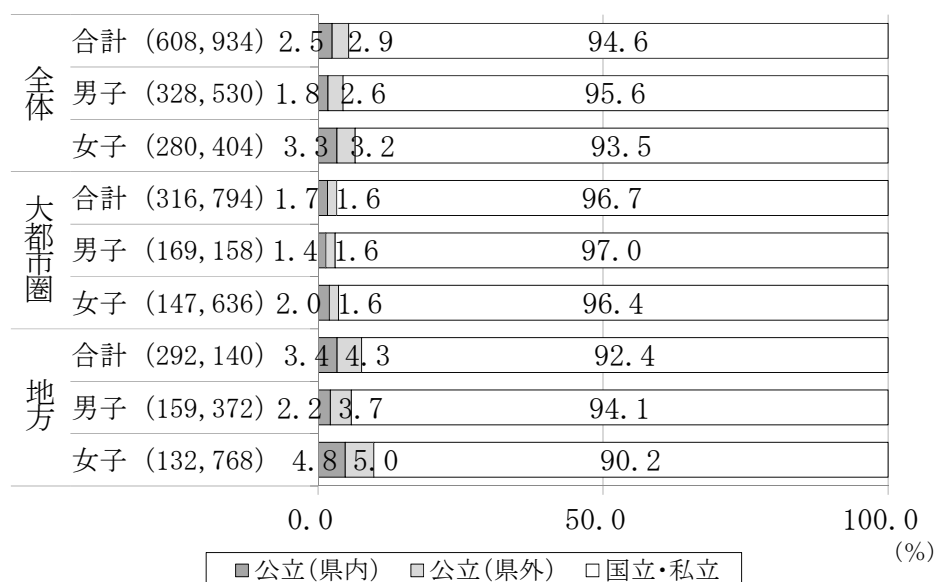
公立大学は「戦時期と最近（引用者注——平成に入ってから 2000 年代半ばまで）の2度の新設ブームがそうであったように、国立大学と私立大学の役割や機能に期待しがたい、いわば『すき間』を埋める補完型・『ニッチ』型の大学として設置されてきた」（天野 2006, p. 254）過去があることは、周知のとおりである（公立大学協会 2017）。かつての高等教育計画（いわゆる前期計画）でも、計画期間中における高等教育の規模の目途を示した箇所、公立大学には「看護婦その他の医療技術者の養成、地域の実情に即した専門職業教育、女子教育その他地域の社会的需要への対応を期待する」とし（文部省大学局 1976, p. 12）、限定的な期待が示された時期があった（吉川 2016）。こうした公立大学セクター全

体が、国立・私立との関係において果たす役割の観点から、公立化の一つの意義を議論する。

2 節 1 項の末尾で、これまでの研究では、公立化後の女子（正確には入学者に占める女子の比率）の増加がほとんど議論されてこなかった点を指摘した。繰り返しになるが、公立化は、県外から多くの女子入学者を迎え入れる面も含め、大学所在地の若年女性の増加に、一部では寄与する面があった。この「女子入学者の増加」現象を少し敷衍（ふえん）してみよう。

そもそも公立大学は、地方の女子にとって特に重要な進学機会を提供している。図 5－1 によれば、2018 年度に大学（短期大学を除く）に入学した者のうち、全体の 2.5%が出身高校の所在地県内の公立大学に、2.9%が県外の公立大学へと進学している。合計すると、公立大学のシェアは 5.4%（男子 4.4%，女子 6.5%）にとどまる<sup>1</sup>。

図 5－1 進学先の大学の設置者・所在地（出身高校所在地別，男女別，2018 年度）



出典：文部科学省『学校基本調査報告書（高等教育機関編）』及び大学改革支援・学位授与機構「大学基本情報」を基に筆者作成。『学校基本調査報告書』の表「出身高校の所在地県別入学者数」に相当する表を、公立大学について男女別に作成し（「大学基本情報」の全公立大学の値を、大学の学部所在地県別に合計），それらの表と『学校基本調査報告書』掲載表を基に集計した（公立大学の男子と女子の値を合計すると『学校基本調査報告書』から得られる値に一致することも確認）。大都市圏は、埼玉，千葉，東京，神奈川，愛知，京都，大阪，兵庫の 1 都 2 府 5 県を，地方はそれ以外の 39 道県を指す。「全体」に出身高校所在地県「その他」（外国学校や専修学校高等課程出身，高等学校卒業程度認定試験等）は含まれない。括弧内の値は入学者数

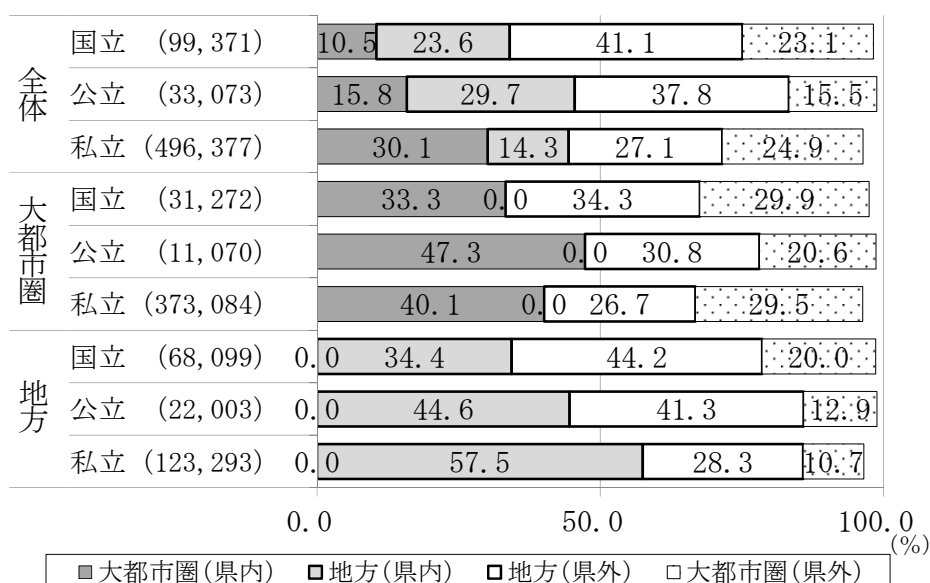
ところが、同じ値は地方（三大都市圏の 1 都 2 府 5 県以外の 39 道県）の高校出身の女子に限れば、県内公立大学 4.8%，県外公立大学 5.0%，合計 9.8%となる（図 5－1）。従来は、データの制約から、この集計が行われてこなかったが、公立大学は地方の女子が進学する大学の 1 割というのは決して小さな値ではないだろう。公立大学が「1990 年代に短期



大学の4年制化，女子大学の総合大学化，看護や医療・福祉系大学の新設ブームを経て，一気に増えた事情とも（矢田 2010, p. 47），符合（ふごう）する結果と言える。

図5－1は，地方出身者にとっては県内だけでなく，県外に存在する公立大学も重要ということも示していた。実際，図5－2によれば，2018年度に公立大学に入学した33,073人のうち，地方の高校出身者の比率は67.5%（図5－2「全体」・「公立」の太線部分。同一県内の29.7ポイントと，県外の37.8ポイントの合計）と大きい（全て男女計の値）。私立の41.4%はもとより，国立の64.7%も上回る。地方所在の公立大学に限ると，入学者22,003人のうち85.9%までを地方出身者が占めているのである。しかも，このうち同一県内出身者は44.6ポイントにとどまり，ほぼ同程度の41.3ポイントは県外の高校出身者なのであった。

図5－2 大学入学者の出身高校所在地（大学の学部所在地県別，設置者別，2018年度）



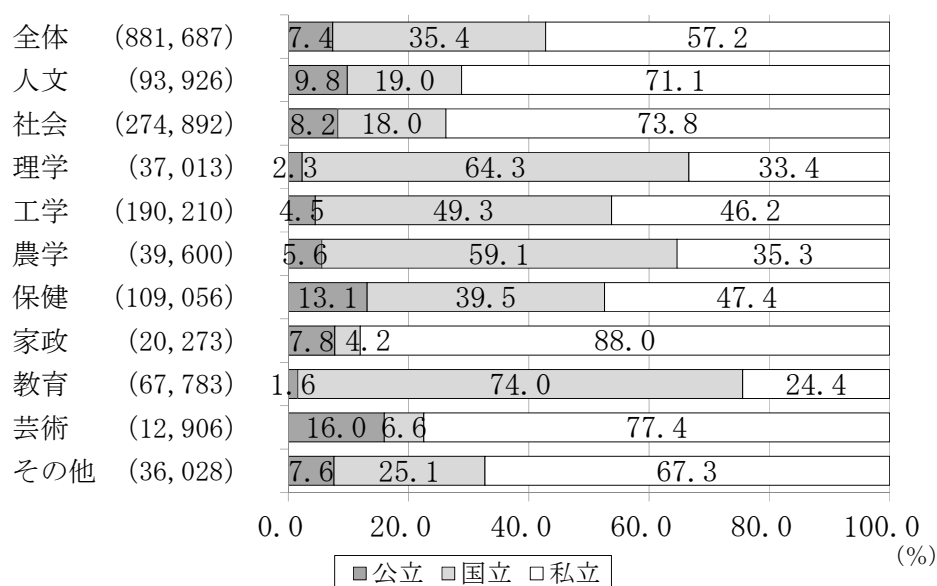
出典：文部科学省『学校基本調査報告書（高等教育機関編）』を基に筆者作成。全て男女計の数値。大都市圏と地方の定義は図5－1と同じ。出身高校所在地「その他」の比率を省略したため，合計が100%に達しない。括弧内の値は入学者数

公立大学が地方の女子の重要な進学先となっている事実は，専門分野にも現れている。島（2011）によれば，分野によっては公立大学が，国立や私立より学部教育において最も大きなシェアを持つ県も少なくないという。すなわち，大学の学部所在地に基づき，各県の学部学生数（2006年度）に占める設置者別（国立・公立・私立）のシェアを，11区分の専門分野別に検討すると（pp. 69-71），例えば「人文」分野では，群馬，山梨，宮崎の3県で，公立大学の在学者数が全体の50%以上を占めた。このように「公立大学が50%以上のシェアを占める分野がある県が，延べ21県・単純な県数では16県存在している」（p. 71）とされる（2006年度『学校基本調査』の特別集計に基づく）。

この特別集計結果を基に，地方所在大学の在学者数の設置者別構成比を，関係学科別に集計してみたものが図5－3である<sup>2</sup>。図5－4は，大都市圏所在大学に関する集計である。

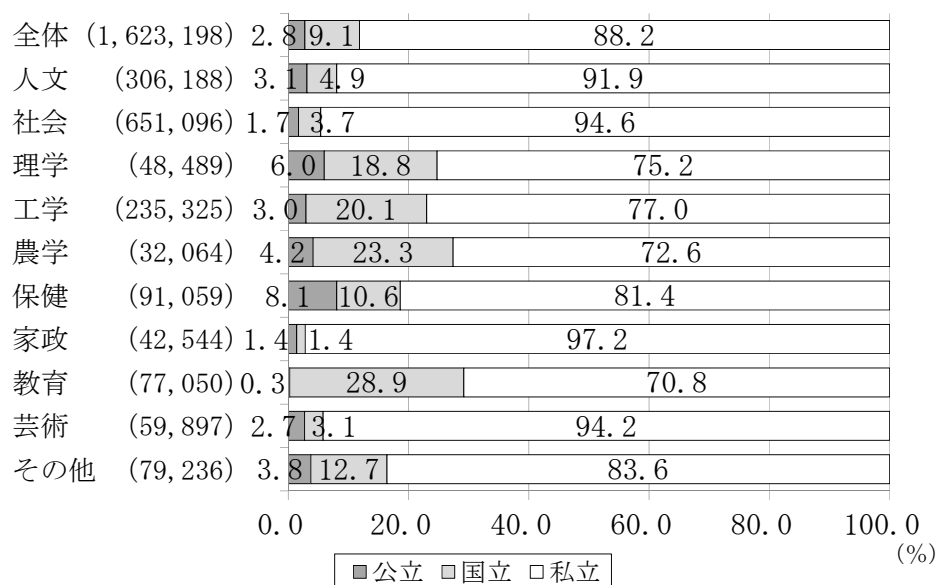
図5-3から、2006年度に地方所在大学で学んでいた881,687人のうち、7.4%が公立大学の学生だったことがわかる。この値が高いのは芸術（16.0%）、保健（13.1%）であり、人文（9.8%）が続く。特に芸術系は、国立よりシェアが大きい。地方において、これらの分野では、公立大学が教育機会提供に一定の存在感を持っていたと言えよう<sup>3</sup>。

図5-3 地方所在大学の在学者数の設置者別構成比（関係学科別、2006年度）



出典：島（2011），p. 69 の表 10-2 掲載の数値を基に筆者作成。全て男女計の数値。大都市圏と地方の定義は図5-1と同じ。括弧内の値は在学者数。地方に「商船」は設置されていない

図5-4 大都市圏所在大学の在学者数の設置者別構成比（関係学科別、2006年度）



出典：図5-3と同じ。「商船」は省略した（全体には含まれる）

それから10年以上が経過した2018年度の時点では、地方で学ぶ881,592人の学部学生のうち、10.1%が公立大学に在籍している（『学校基本調査報告書』による）。2007年以降に地方で新設された公立大学の学部・学科構成を見ても、芸術や保健の分野では、更に公立大学の存在感が増している可能性が示唆される。

要するに、学生納付金の低い公立大学は、地方の女子の進学先として、確かな選択肢に入っている<sup>4</sup>（1割を占める）。これは出身県内だけでなく県外に立地する大学も含めて言えることである。そして国立大学による提供が少ない芸術などの分野では、（公立化の動きが始まる以前から）地方における大学教育の大きな担い手となってきた<sup>5</sup>。前述の「補完」機能は、伝統的な国立と私立の二元構造から生じる様々な不均衡を是正しうる、重要な役割と言い換えることもできよう。

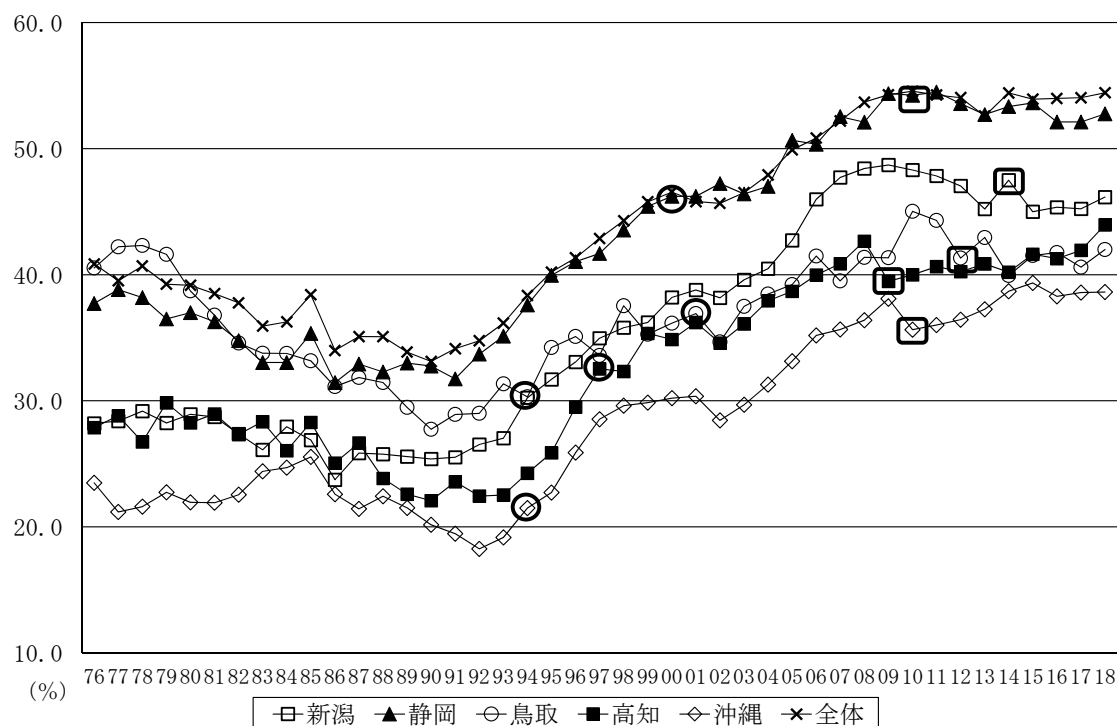
本章の事例校には、芸術系学部を持つ大学が2校含まれていることも含め、公立化後、早くもこうした公立大学セクターが全体として持つ機能を備えるようになった。私立時代から、潜在的にはそれだけの実質を伴っていたためと考えるべきであって、やや誇張して表現すれば、事例校は「なるべくして公立大学になった」と言えるかもしれない。本章の事例校は「いずれも施設・設備及び教育・研究水準は一般的な公立大レベルであった」（小川2018, p. 51）とも言われる。

もっとも、公立化した大学の所在地県における大学進学率は、公立化の後に上昇したわけではない。各大学が公立化した年より、むしろ私立大学として開学した年の方が、それまでのすう勢を上回るほどの進学率上昇が見られるようだ（図5-5・図5-6。○印は大学の開学年、□印は公立化年）。男子は新潟（1994年）、女子は沖縄（1994年）、高知（1997年）、静岡（2000年）、鳥取（2001年）で、進学率が前年より大きく上昇しているように見える<sup>6</sup>。一方、公立化前後は、男子は高知（2009年）、沖縄（2010年）、鳥取（2012年）で、進学率が短期的には低下している。女子はほぼ変化がないが、新潟（2014年）は少し上昇した（男子の新潟も一時的に上昇）。各県での私立大学の供給量が、その県の進学率に影響するという知見（浦田2018）と整合的な結果と言えよう。

残留率（各県からの進学者総数に対する県内進学者数の比率）の変化で見ても、男子は高知（1997年）、鳥取（2001年）で、女子は沖縄（1994年）、新潟（1994年）、高知（1997年）、静岡（2000年）、鳥取（2001年）で、やはり私立大学として開学した年の上昇が目立つ（図5-7・図5-8。男子の沖縄も一時的に上昇）。公立化の前後で上昇を見たのは、女子の沖縄（2010年）にとどまるようだ<sup>7</sup>。

公立化が「私学経営の圧迫要因となることは問題である」ことは公立大学関係者からも指摘されており、むしろ国・公・私にわたる「設置形態を超えた大学政策を考えるきっかけとすべきではなかろうか」（清原2016, p. 5）という指摘は重要である<sup>8</sup>。公立化の意義を明らかにすることは、「既存の公立大学の存在意義の検証にもつながる」（公立大学協会2018a, p. 18）とも言われる<sup>9</sup>。私立大学（公設民営大学）の公立大学法人化事例から見いだせる事実が、公立大学だけでなく、国立大学・私立大学が（地方で）果たす機能の議論にいかされるよう、さらなる考察が必要とされる。

図 5 - 5 男子の大学進学率の推移（1976～2018 年）



出典：『学校基本調査』各年版を基に筆者作成。大学進学率は各年の大学入学者数を18歳人口で除したもの。18歳人口は3年前の中学校卒業生数（中等教育学校前期課程修了を含む）。ただし日本全体には出身高校の所在地県「その他」を含まない。図5-6も同様

図 5 - 6 女子の大学進学率の推移（1976～2018 年）

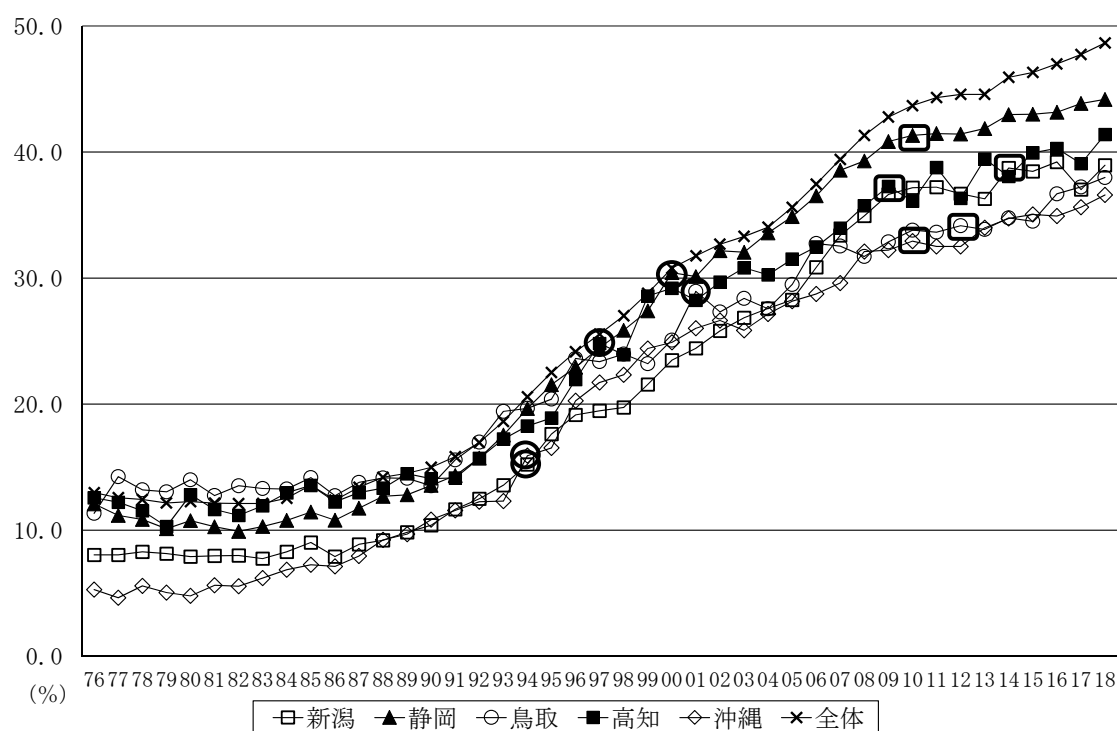
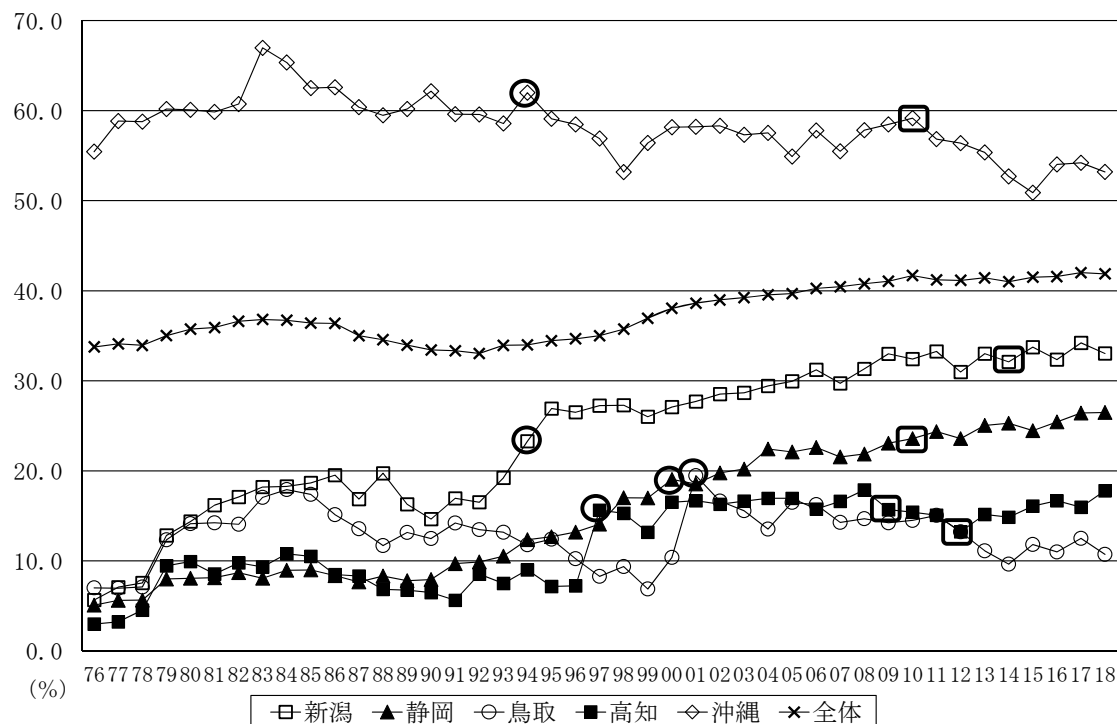
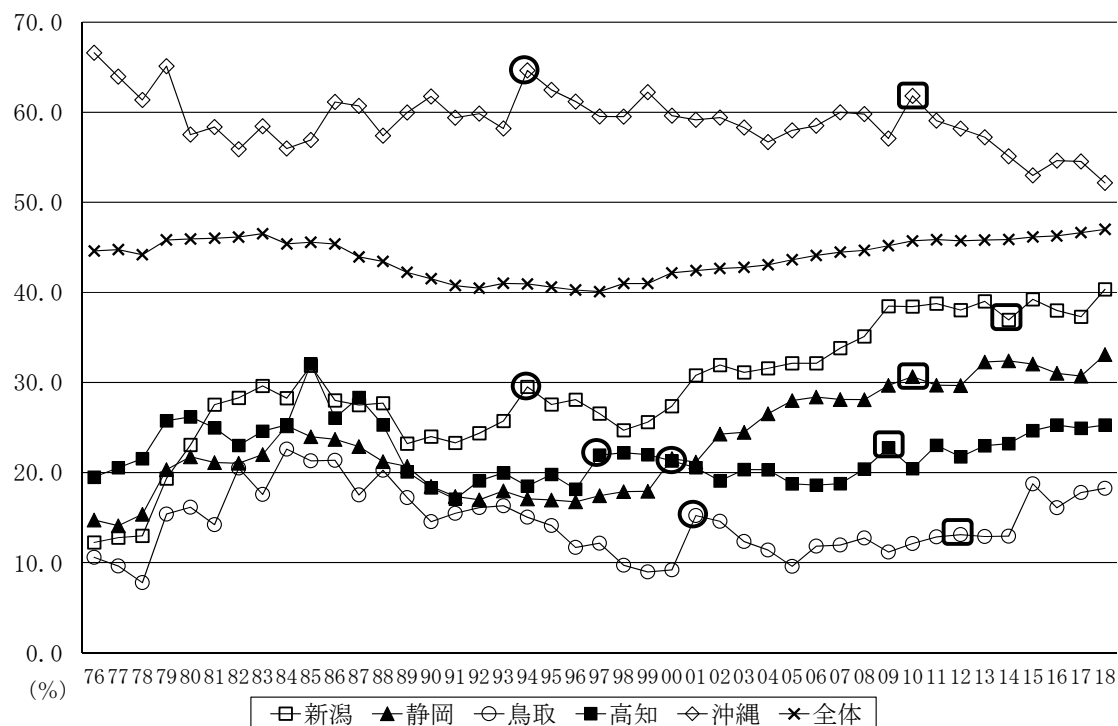


図５－７ 男子の大学進学者の残留率（1976～2018年）



出典：『学校基本調査』各年版を基に筆者作成。残留率は各年の大学入学者数で県内進学者数を除いた値。  
日本全体には出身高校の所在地県「その他」を含まない。図５－８も同様

図５－８ 女子の大学進学者の残留率（1976～2018年）



注

- 1 ただし、これらは外国学校出身など、出身高校所在地県「その他」を除く値である。「その他」を含めると計 5.3%，男子 4.3%，女子 6.4%となる。
- 2 定員ベースで同様の検討を行うこともできるが、その場合、定員超過率の高い大規模私立大学が多く集まる大都市圏では、公立大学のシェアが実際よりも過大評価され、定員充足率の低い小規模私立大学も多い地方では、公立大学のシェアが過小評価される恐れがあるため、実員ベースで議論する。
- 3 一方、図 5－4 によれば、大都市圏における公立大学のシェアは保健の 8.1%や理学の 6.0%を除き、どの分野でも小さかった。
- 4 この他に、公立鳥取環境大学では、2012 年度入試で「これまでほとんどなかった私費外国人留学生入試の出願が 11 名となったことも、公立化の効果と思われる」という（学校法人鳥取環境大学『事業報告書』平成 23 年度，p. 104）。また、公立化との関連性は不明だが、静岡文化芸術大学では、例年 1 人いるか否かの定住外国人の入学者が 2012 年以降、少ない年で 3 人、多い年で 8 人へと増えた（池上 2018，p. 106）。
- 5 戦前も、公立専門学校セクターにおける女子専門学校の存在感は、（戦時期に急増した女子医専も含めて）大きかった。また、1918 年時点で存在した 7 校の公立専門学校のうち、1 校は絵画専門学校であった（天野 2006，pp. 251-252）。
- 6 女子の大学進学率が、高知と鳥取で、公設民営大学の開学年に、前年度より大きく上昇している事実は示唆的である。2000 年度における県別の大学・短大の定員は（本部所在地による）、鳥取、和歌山、島根、高知、佐賀で低かった（最も低い方からの順番）。高知や鳥取では、もともと大学の定員が少なかったことになる。ただし、1975 年度から 2000 年度までの変化率で言えば、高知は 2 倍（全国計では 2 倍弱）と、高知工科大学の新設の影響が大きかったことがうかがえる。一方、鳥取の場合は、（2001 年の鳥取環境大学の開学直前だったこともあり）1 倍強にとどまった（屋敷 2002，pp. 5-9）。
- 7 この名桜大学の公立化初年度の沖縄県における残留率（呼称は「地元進学率」）の上昇は、男女合計の値から、鳥山（2018）が既に指摘している。
- 8 中央教育審議会（2018）は、「国公立の設置形態の枠組みを越えて、大学等の機能の分担及び教育研究や事務の連携を進める」ことを可能とする「大学等連携推進法人（仮称）」制度の導入を提言した（p. 24）。なお、本章 1 節では、当初は国立大学（学部）の誘致を目指していたという自治体を紹介したが、かつて国立医科大学・医学部が各地に新設された際は、地元の自治体や財団法人が拠出した額も大きかったとされる（大谷 2004）。それ以前の時期は、県立の医科大学や農科大学を国立に移管する動きが相次いだ。将来はこれとは反対に、国立の教員養成学部を県立に受け入れるような「国立大学・学部の公立化」が起きる可能性を予想する向きもある（高橋 2018，p. 18）。
- 9 「私立大学の公立化」問題が提起しているのは、公立大学全体にとっての課題だとする指摘もある。その一つが、地方自治体が全体で共有している財源たる地方交付税制度に関するもので、公立大学に関する基準財政需要額の算定に使用される単位費用（学生 1 人あたりに要する経費）は、「自治体の公立大学に対する財政措置の実績が一定の係数

を乗じて反映される」ことから、自治体による財政措置が不十分であれば、「単位費用の引き下げ圧力」となる。このことは、公立化後の大学の設置者となった自治体にも、既存の公立大学を設置する自治体にも同様に当てはまる（中田 2018, pp. 12-13）。私立大学の「公立化後の学部・学科構成は地方交付税の学科分野別配分単価に影響され、高等教育計画が不在のまま分野別の新增設が進行している」（濱名 2018, p. 104）という指摘も重要である。

## 付記

本章のうち、1～3節及び5節を朴澤、4節を渡部が執筆した。

## 引用文献・参考文献

### 1. 共通文献

- 青木栄一「文部省から地方政府への出向人事：1977年から2000年までの全825事例分析」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第22号，2003年，pp. 19-36.
- 朝日新聞『大学ランキング』朝日新聞出版，各年版。
- 天野郁夫『大学 挑戦の時代』東京大学出版会，1999年。
- 天野郁夫『学長 大学改革への挑戦』玉川大学出版部，2000年。
- 天野郁夫『大学改革の社会学』玉川大学出版部，2006年。
- 天野郁夫・梶田叡一・合田隆史・荒井克弘・鎌田積・戸沼幸市「座談会 大学改革と地方創生：地方大学振興のあり方」日本開発構想研究所『UED レポート』2018夏号，2018年，pp. 3-26.
- 荒井克弘編『市場化時代における大学法人の研究：経営ユニットとしての法人組織の連携・統合・解体』科学研究費補助金研究成果報告書，大学入試センター，2013年。
- 池上重弘「静岡文化芸術大学を核とした多文化共生の推進策をめぐる研究」『静岡文化芸術大学研究紀要』第18号，2018年，pp. 105-110.
- 磯部雅彦「高知工科大学の事例：私学から公立へ」『IDE 現代の高等教育』580号，2016年，pp. 53-57.
- 植草茂樹・高岡華之「国立大学法人の財務指標とその可能性」『大学評価・学位研究』第1号，2005年，pp. 113-131.
- 浦田広朗，2018，『1990年代以降の大学における格差構造に関する実証的研究』広島大学博士論文。
- 旺文社『蛍雪時代』8月臨時増刊（大学内容案内号），旺文社，各年版。
- 旺文社『蛍雪時代』11月臨時増刊（全国大学受験年鑑），旺文社，各年版。
- 旺文社『大学の真の実力 情報公開 BOOK』（『大学の真の実力 大公開 BOOK』）旺文社，各年版。
- 大谷奨「教育機関新設時における地域負担問題：1970年代の医大増設期をもとに」『旭川医科大学研究フォーラム』第5巻第1号，2004年，pp. 59-66.
- 岡村甫「公設民営大学の現状」『IDE 現代の高等教育』488号，2007年，pp. 48-50.
- 岡村甫「高知工科大学におけるガバナンス」『IDE 現代の高等教育』557号，2014年，pp. 45-49.

小川洋『消えゆく「限界大学」：私立大学定員割れの構造』白水社，2016年。

小川洋「増える公立大学 創立時期で3グループ」『日経グローバル』348号，2018年，pp. 50-51.

沖清豪「公設民営大学の公立大学化が地域社会に何をもたらしたか」日本私立大学協会附置私学高等教育研究所第65回公開研究会「地方創生に大学はどのような役割を果たせるのか」発表要旨，2017年。

可部繁三郎「地域の中核へ，公立大学の模索：地元が求める人材の育成・還元が使命」『日経グローバル』306号，2016年，pp. 10-23.

鎌田積「大学大衆化と公立大学」市川昭午編『大学大衆化の構造』玉川大学出版部，1995年，pp. 181-201.

河田耕一・有澤恒夫「高知工科大学の就職」『高知工科大学紀要』第2巻第1号，2005年，pp. 187-195.

木村誠「地方大学の使命と課題を見据え，公立大に転換：鳥取環境大学に見る公設民営私大から公立大学法人への転換のねらい」『学研・進学情報』2013年1月号，2013年，pp. 11-15.

木村誠『大学大倒産時代：都会で消える大学，地方で伸びる大学』朝日新書，2017年。

木村誠「地方私立大公立化の課題と問題点」『文部科学教育通信』第431号，2018年a，pp. 30-31.

木村誠『大学大崩壊：リストラされる国立大，見捨てられる私立大』朝日新書，2018年b。

清原正義「公立大学の展望」『IDE 現代の高等教育』580号，2016年，pp. 4-8.

金城正英「新生公立大学法人名桜大学の創設（事例研究）」『名桜大学紀要』第17号，2012年，pp. 111-136.

金城正英「公設民営大学の公立大学化の動向：名桜大学の事例から」日本開発構想研究所『UED レポート』2018夏号，2018年，pp. 30-40.

栗田秀隆「公私協力方式による大学等設置の背景」『山陽小野田市立山口東京理科大学紀要』創刊号，2018年，pp. 73-82.

経済財政諮問会議「新経済・財政再生計画 改革工程表 2018」経済財政諮問会議，2018年。

公立大学協会「大学基本情報」各年版（[www.kodaikyo.org/?page\\_id=848](http://www.kodaikyo.org/?page_id=848)）（最終アクセス日 2019年2月8日）。

公立大学協会『時代を LEAD する公立大学：公立大学の将来構想に向けての議論の方向性と可能性』一般社団法人公立大学協会，2017年。

公立大学協会『未来マップのための16の課題』（2018年9月20日改訂版），一般社団法人公立大学協会，2018年a。

公立大学協会『公立大学ファクトブック 2017』一般社団法人公立大学協会，2018年b。

越田豊「高知工科大学—高知に開学した公設民営の大学—の教育と研究」『大学と学生』通巻425号，2000年，pp. 53-59.

小林喜平「私立大学から公立大学への移管をどう考えるか」『全大教時報』第41巻第5号，2017年，pp. 1-7.

小林哲夫「公立大学化という魔法の杖」『月刊高校教育』第48巻第9号，2015年，pp. 56-57.



坂口幸世「『私大公立化』の波」『月刊高校教育』第49巻第9号, 2016年, pp. 84-85.

佐久間健人「高知発・大学改革: 新しい大学像を目指して」『大学と学生』通巻537号, 2009年, pp. 19-26.

佐藤龍子「公立大学研究の複雑さと困難性: 公設民営大学(私立大学)の公立大学法人化を例として」『静岡大学教育研究』第11号, 2015年, pp. 137-146.

島一則「都道府県・設置主体別にみた大学の諸機能」島一則編『国立大学の機能に関する実証的研究: 地方国立大学に注目して』広島大学高等教育研究開発センター, 2011年, pp. 67-81.

須原三樹・赤井伸郎「公立大学の運営経費と地方交付税による国の財源保障」『会計検査研究』第47号, 2013年, pp. 193-215.

関口恭三・藤原道夫・手島貴弘『公立大学法人の制度と会計 財務会計編』朝陽会, 2013年。

大学改革支援・学位授与機構「大学基本情報」各年版 ([portal.niad.ac.jp/ptrt/table.html](http://portal.niad.ac.jp/ptrt/table.html)) (最終アクセス日 2019年2月8日)。

大学設置審議会大学設置計画分科会『昭和61年度以降の高等教育の計画的整備について: 報告』大学設置審議会大学設置計画分科会, 1984年。

高橋寛人編著『公設民営大学設立事情』東信堂, 2004年。

高橋寛人『20世紀日本の公立大学: 地域はなぜ大学を必要とするか』日本図書センター, 2009年。

高橋寛人「少子化の中で増える公立大学: 意義とジレンマ」『地域開発』625号, 2018年, pp. 13-18.

中央教育審議会「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン(答申)」中央教育審議会, 2018年。

土橋力也「環境変化と学校法人の経営行動: 新設大学の事例」『名古屋大学大学文書資料室紀要』第18号, 2010年, pp. 37-76.

鳥山亜由美「私立大学の公立大学化: その背景と過程」『公共政策志林』第5号, 2017年, pp. 119-132.

鳥山亜由美「私立大学の公立大学化が地元定着に及ぼした影響に関する一考察: 地元入学者数の推移に着目して」『地域活性研究』第9号, 2018年, pp. 72-80.

中田晃「データで見る公立大学: 公立大学協会の情報収集・公表の取組みから」『IDE 現代の高等教育』580号, 2016年, pp. 30-35.

中田晃「公立大学の新たな課題(序論 その1)」『文部科学教育通信』第431号, 2018年, pp. 12-13.

濱名篤『学修成果への挑戦: 地方大学からの教育改革』東信堂, 2018年。

福山市立女子短期大学史編集委員会編『福山市立女子短期大学の歩み』福山市立女子短期大学閉学記念事業実行委員会, 2012年。

水田健輔「公立大学に対する公財政負担」『IDE 現代の高等教育』580号, 2016年, pp. 43-47.

村田鈴子「公私協力方式に関する一考察: 『公設民営方式』の場合」『教育行財政研究』第30号, 2003年, pp. 84-95.

文部科学省『学校基本調査報告書(高等教育機関編)』文部科学省, 各年版。

文部科学省『全国大学一覧』文教協会，各年版。

文部科学省高等教育局大学振興課大学入試室「国公立大学入学者選抜実施状況」各年版  
 (www.mext.go.jp/a\_menu/koutou/senbatsu/1346790.htm) (最終アクセス日 2019 年 2 月 8 日)。

文部省大学局『高等教育の計画的整備について：昭和 50 年度高等教育懇談会』文部省大学局，1976 年。

屋敷和佳「高等教育の拡充と地域構造の変化：高等教育計画以降の都道府県の状況」屋敷和佳編『人口減少期における高等教育の再編成に関する研究』科学研究費補助金研究成果報告書，国立教育政策研究所，2002 年，pp. 1-21.

矢田俊文『北九州市立大学改革物語：地域主権の時代をリードする』九州大学出版会，2010 年。

山崎博敏「学校法人の生成と淘汰：経営主体からみた高等教育機関」喜多村和之編『学校淘汰の研究：大学「不死」幻想の終焉』東信堂，1989 年，pp. 130-152.

山本眞一「公立大学の変貌：四半世紀の時を経て」『文部科学教育通信』第 432 号，2018 年，pp. 38-39.

吉川卓治「公立大学の戦後史」『IDE 現代の高等教育』580 号，2016 年，pp. 48-53.

渡部芳栄「公立大学への公費負担の構造とその変容」『大学論集』第 41 集，2010 年，pp. 149-165.

## 2. 高知工科大学関係（発行年月順）

高知県庁ウェブサイト「高知工科大学の公立法人化について」  
 (www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/140901/h21-daigaku-koukadaigakuhoujinka.html)  
 (最終アクセス日 2019 年 2 月 8 日)。

高知県庁ウェブサイト「県立大学改革」  
 (www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/140901/h21-daigaku-kenritudaigakukaikaku.html)  
 (最終アクセス日 2019 年 2 月 8 日)。

高知工科大学ウェブサイト「就職状況」  
 (www.kochi-tech.ac.jp/disclosure/data/job\_hunting.html) (最終アクセス日 2019 年 2 月 8 日)。

高知県企画振興部工科大整備調整室編『高知工科大学創設のあゆみ』高知県企画振興部工科大整備調整室，1999 年。

高知工科大学自己点検・評価専門委員会編『高知工科大学自己点検・評価報告書：大学基準協会による加盟判断審査結果ならびに認証評価結果』高知工科大学，2006 年。

高知工科大学『平成 23 年度 点検・評価報告書』高知工科大学，2012 年。

高知工科大学『開学 20 周年記念誌』高知工科大学，2017 年。

## 3. 静岡文化芸術大学関係（発行年月順）

静岡文化芸術大学『大学機関別認証評価 自己評価書』静岡文化芸術大学，2010 年。

静岡文化芸術大学『平成 24 年度 自己点検・評価書』静岡文化芸術大学，2013 年。

静岡文化芸術大学一〇年史編集委員会編『静岡文化芸術大学一〇年史』平凡社，2014 年。

浜松市『浜松市史 五』浜松市，2016 年。

静岡文化芸術大学『大学機関別認証評価 自己評価書』静岡文化芸術大学，2016 年。

#### 4. 名桜大学関係（発行年月順）

北部広域市町村圏事務組合ウェブサイト「組合規約」

（[www.yanbaru-oki.jp/introduction](http://www.yanbaru-oki.jp/introduction)）（最終アクセス日 2019 年 2 月 8 日）。

名桜大学『名桜大学 大学概要』各年版。

名護市史編さん委員会編『名護市史・本編 6 教育』名護市，2003 年。

名桜大学開学 10 周年記念誌部会編『名桜大学 10 年史』名桜大学，2004 年。

名桜大学『名桜大学 自己評価報告書・本編：日本高等教育評価機構』名桜大学，2009 年。

名桜大学『平成 26 年度 大学機関別認証評価 自己点検評価書：日本高等教育評価機構』  
名桜大学，2014 年。

名桜大学開学 20 周年・公立大学法人化 5 周年記念事業記念誌部会編『名桜大学 20 年史：  
公立大学法人化 5 周年記念』名桜大学，2014 年。

名桜大学編『名桜叢書第 3 集 明日を切り拓く』名桜大学，2016 年。

#### 5. 公立鳥取環境大学関係（発行年月順）

学校法人鳥取環境大学『事業報告書』各年版。

公立大学法人公立鳥取環境大学評価委員会『公立大学法人公立鳥取環境大学 業務実績評価書』各年版。

鳥取市『鳥取市誌 4』鳥取市，2003 年。

鳥取環境大学自己点検・評価専門委員会編『鳥取環境大学の現状と課題：自己点検・評価報告書』鳥取環境大学，2004 年。

鳥取環境大学『鳥取環境大学 自己評価報告書：日本高等教育評価機構』鳥取環境大学，  
2008 年。

鳥取環境大学改革案評価・検討委員会『鳥取環境大学改革案評価・検討委員会報告書』鳥  
取環境大学改革案評価・検討委員会，2010 年。

新生公立鳥取環境大学設立協議会事務局「公立大学法人鳥取環境大学の学納金の設定の考  
え方（案）」第 7 回新生公立鳥取環境大学設立協議会及び第 2 回新生公立鳥取環境大学  
経営・教育研究審議会準備部会合同会議（資料 4），2011 年 11 月 25 日。

鳥取県地域振興部教育・学術振興課ウェブサイト「鳥取環境大学の公立化を含めた抜本的  
改革について」，2011 年 12 月（[www.pref.tottori.lg.jp/175792.htm](http://www.pref.tottori.lg.jp/175792.htm)）（最終アクセス日  
2019 年 2 月 8 日）。

鳥取市『鳥取市誌 5』鳥取市，2013 年。

鳥取環境大学『点検・評価報告書：2013（平成 25）年度申請』鳥取環境大学，2013 年。

#### 6. 長岡造形大学関係（発行年月順）

『学校法人長岡造形大学事業報告書』各年版。

長岡市『長岡市史 通史編 下巻』長岡市，1996 年。

長岡造形大学自己評価委員会編『2002 長岡造形大学自己点検・評価報告書』長岡造形大学，

2003 年。

長岡造形大学『長岡造形大学 点検・評価報告書』長岡造形大学，2008 年。

長岡造形大学公立大学法人化検討委員会『長岡造形大学公立大学法人化検討委員会報告書』  
長岡造形大学公立大学法人化検討委員会，2012 年。

長岡市公立大学法人評価委員会事務局「公立大学法人長岡造形大学の概要」平成 25 年度第  
1 回長岡市公立大学法人評価委員会（資料 3），2013 年 12 月 29 日。

長岡造形大学『長岡造形大学 点検・評価報告書』長岡造形大学，2015 年。

長岡市公立大学法人評価委員会事務局「公立大学法人長岡造形大学の概要」平成 27 年度第  
5 回長岡市公立大学法人評価委員会（資料 3），2016 年 2 月 29 日。

県内大学の新設に関する有識者会議『県内大学の新設に関する有識者会議 報告書』新潟  
県，2016 年。

長岡市「長岡市における高等教育の取組みについて」第 32 次地方制度調査会第 3 回専門小  
委員会（資料 1-2），2018 年 9 月 27 日。

地方教育行政の多様性・専門性に関する研究

報告書 5

地方創生と教育行政

2019（平成 31）年 3 月

発行者 国立教育政策研究所

住 所 〒100-8951

東京都千代田区霞が関 3 丁目 2 番 2 号

電 話 03-6733-6833（代）

印 刷 株式会社ブルーホップ