

人口減少社会における学校制度の設計と
教育形態の開発のための総合的研究

最終報告書

平成 26 年（2014 年）3 月

国立教育政策研究所

研究代表者 徳永 保

筑波大学 教授・学長特別補佐
国立教育政策研究所 前所長・総括客員研究員

本調査研究の目的と本報告書の構成―「はじめに」に代えて―

1. 本調査研究の趣旨，目的

本報告書は，平成 24～25 年度に実施された国立教育政策研究所のプロジェクト研究「人口減少社会における学校制度の設計と教育形態の開発のための総合的研究」の成果をとりまとめたものである。

我が国の人口は，平成 22 年をピークとして長期の人口減少過程に入る。既にこれまでも減少してきた初等中等教育対象人口は更に減少を続け，およそ 10 年後には学制発布の頃に戻ってしまうと推計されている。それ以後は，これまで経験したことのない比較的少数の児童生徒を対象に全国的に公教育を提供していくこととなる。初等中等教育の対象人口が 2800 万人であった昭和 20 年代に制度設計された学校教育と教育行政等の仕組みが，20 年後に対象人口が 1/3 程度に減少した状況で果たして全国的に十分機能していくのであろうか。このことだけでも人口減少社会における学校教育の在り方に関する政策研究の必要性を生じさせる。

平成 23 年 2 月，国土審議会政策部会長期展望委員会から『国土の中期展望』中間とりまとめ」が提出された。その審議の前提となり，「中間とりまとめ」にも添付された平成 62 年時点での社会移動を加味した居住地点メッシュごとの人口増減推計は，総人口の将来推計以上に深刻な状況の到来を予測するものであった。多くのシンクタンク等がこれに着目したように各方面に衝撃を与えた。筆者も全国都道府県教育委員長協議会理事会（平成 23 年 11 月），東北・北海道地地区教育センター長協議会（同前）等において教育政策研究の主要課題として「人口減少期にふさわしい教育形態の開発」を取りあげ，国土審議会政策部会長期展望委員会の推計資料を紹介した。都道府県の全域にわたって居住地点メッシュの多くが無人口化あるいは人口半減と示されているような地域にあっては現行の形態や仕組みのままでは学校教育の機能が維持できないと直感され，該当地域の関係者からは強い関心を呼び，政策研究の推進を要請された。

このような場での教育関係者等との意見交換も踏まえ，平成 24 年度からの国立教育政策研究所のプロジェクト研究として「人口減少社会における学校制度の設計と教育形態の開発のための総合的研究」に着手した。研究の目的は，人口減少社会にふさわしい学校制度の在り方の検討，学校教育形態の開発，公財政支出の在り方の検討などに関する政策研究を今後継続的に実施していくための基礎研究を行うことである。

長年にわたって文部科学省で政策の形成・実施に関与してきた経験から，人口減少期の学校教育に関する政策形成や制度設計に向けた検討―文部科学省内部での検討や中央教育審議会での審議は，今後十数年にわたって漸進的に実施されていくと考えられる。しかし，前例のないことなのでどのように検討を進めるのかについての知識・経験が乏しく，検討に有用な資料さえ蓄積されていない。文部科学省や中央教育審議会における人口減少期の学校教育に関する政策形成と制度設計に向けた検討に資するため，それらに先行して検討課題を整理し，検討手法を開発し，調査結果や諸外国の事例など検討に有用な資料を蓄積していくことが教育に関する唯一の国立政策研究機関である国立教育政策研究所の使命である。このような認識に立って政策研究を実施するための基礎研究を行うものである。

2. 本報告書の構成

本報告書は、2年にわたる研究会での議論をまとめた「議論の整理」に続き、18の論考から構成されている。そして全体を、人口減少を想定した新たな教育政策の枠組み、地域における人口減少化と教育政策、外国における人口動向と教育政策、人口減少社会における教育政策の周辺課題の4部に分け、18の論考をふさわしい部に配置した。

第Ⅰ部「人口減少を想定した新たな教育政策の枠組み」では、今年度の研究において中心に据えた教育行政の圏域化に関する検討を皮切りに、学校統廃合の限界やICTの活用、社会教育からの補完、外部人材の活用、及び学校での部活動といった様々な側面から将来の人口減少社会における教育政策としての対応について検討している。

第Ⅱ部「地域における人口減少化と教育政策」では、長野県、北海道釧路地域、埼玉県及び秩父地域の事例から、教育行政を圏域化に関するメリット・デメリットや教育行政の圏域化を考慮する場合の問題点などを検討している。さらに、被災地である福島県のサテライト高校の事例から、圏域化に対応しきれないような地域で学習権を保障するための取組事例についても検討する。

第Ⅲ部「外国における人口動向と教育政策」では、国土が広大なオーストラリア、中国、及び米国の事例を確認するとともに、教育制度を含めた社会システムが成熟した先進諸国の人口散在地域における義務教育の提供システムを概観し、ドイツの人口減少地域の状況やイングランドの小規模学校運営の課題を検討することを通じて、我が国の人口減少社会での教育政策に有益な知見を探った。

次いで第Ⅳ部「人口減少社会における教育政策の周辺課題」では、第Ⅰ～Ⅲ部に含まれなかった視点や教育以外の行政視点からの分析がなされている。経済規模による人口移動も加味した詳細な将来人口推計の結果、教育環境に着目した農山村地域の変容と地域社会の存続要件の検討、さらには保護者の教育や子供の将来像への意識や移動性に関する分析を行っている。

なお、各章の内容は各部冒頭に付けた概要を参照いただきたい。

3. 関係者への謝辞と今後の政策研究への期待

冒頭に述べたことの繰り返しになるが、本調査研究は、文部科学省や中央教育審議会における人口減少期の学校教育に関する政策形成と制度設計に向けた検討に資するため、それらに先行して検討課題を整理し、検討手法を開発し、調査結果や諸外国の事例など検討に有用な資料を蓄積していくことを目的として計画され、実施された。

何もなかったところからの調査研究であったので、検討の枠組みや検討の手法自体を2年間にわたって模索し続けた。「議論の整理」に示すように、議論は多岐にわたり、検討の切り口も様々な考えられたが、一定期間において所定の成果を上げるという公的機関における政策研究の趣旨から、義務教育段階における教育行政の市町村を超えた圏域化という課題を一つの軸として据えるとともに、可能な限り多くの視点から人口減少社会という厳しい環境下での教育や学校の在り方に関する課題を浮かび上がらせることとした。

非常に多岐にわたる視点からの検討を進めたこともあって、人口減少社会における学校教育の在り方に関する政策研究を進めるための検討課題の整理、検討手法の開発、検討に有用な資料の蓄積が十分に行われたとは言い難いが、人口減少社会の到来に備えて、今後

本格的に計画，実施されるであろう政策研究の先鞭を付け，その基盤形成に寄与しえたと自負している。

本調査研究に参加いただいた研究会メンバーの方々，調査研究対象地域の地方公共団体と関係者の皆様，またそのほか調査研究の実施に御協力いただいた皆様に，心より感謝を申し上げます。

今後，本調査研究と本報告書を踏まえて，文部科学省，国立教育政策研究所等において，人口減少社会に向けた政策研究が本格的に展開され，教育行政において十分な準備が実施されることを強く期待する。

平成 26 年 3 月

研究代表者 徳永 保
(筑波大学 教授・学長特別補佐
国立教育政策研究所 前所長)

人口減少社会における学校制度の設計と教育形態の開発のための総合的研究

研究組織

研究代表者

徳永 保 筑波大学 教授・学長特別補佐
国立教育政策研究所 総括客員研究員・前所長

所内研究分担者（肩書は平成 26 年 3 月末時点・※は異動時点）

岸本織江 研究企画開発部 部長（平成 25 年 4 月より参加）
萬谷宏之 ※研究企画開発部 部長（平成 25 年 6 月まで参加）
渡邊恵子 教育政策・評価研究部 部長（平成 25 年 4 月より参加）
笹井宏益 生涯学習政策研究部 部長
齋藤福栄 文教施設研究センター センター長
山田素子 研究企画開発部 総括研究官（平成 25 年 7 月より参加）
北風幸一 ※研究企画開発部 総括研究官（平成 25 年 2 月まで参加）
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
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（平成 25 年 3 月まで参加）
宮崎 悟 教育政策・評価研究部 主任研究官（平成 24 年 9 月より参加）

所外研究分担者（五十音順：肩書は平成 26 年 3 月末時点）

荒川麻里 筑波大学 人間系教育学域 助教（平成 25 年 4 月より参加）
井上 隆 首都圏総合計画研究所 代表取締役
梶島邦江 埼玉大学 教養学部 教授
片山 朗 消費者庁 消費生活情報課 課長
上月正博 独立行政法人国立高等専門学校機構 理事
（国立教育政策研究所 フェロー）
笹田茂樹 富山大学 人間発達科学部 准教授（平成 25 年 4 月より参加）
貞広斎子 千葉大学 教育学部 准教授
橋詰 登 農林水産政策研究所 主任研究官
葉養正明 埼玉学園大学 人間学部 教授
（国立教育政策研究所 客員研究員／教育政策・評価研究部 前部長）
伏木久始 信州大学 教育学部 教授
朴澤泰男 一橋大学 大学教育研究開発センター 講師（平成 25 年 4 月より参加）
三輪晋一 長野県教育委員会事務局 義務教育課 主幹指導主事
山口勝巳 東京都市大学 共通教育部 教授（平成 25 年 3 月まで参加）
若林敬子 東京農工大学 名誉教授

オブザーバー（五十音順：肩書は平成 26 年 3 月末時点・※は異動時点）

今村聡子	国立教育政策研究所教育課程研究センター基礎研究部 総括研究官 (平成 24 年 8 月より参加)
荻原 彰	三重大学教育学部 教授
勝野頼彦	国立教育政策研究所 教育課程研究センター センター長 (平成 24 年 8 月より参加)
神代 浩	※国立教育政策研究所 教育課程研究センター センター長 (平成 24 年 7 月まで参加)
西村吉弘	国立教育政策研究所 研究補助者 (平成 25 年 4 月より参加)
服部英二	※国立教育政策研究所 社会教育実践研究センター センター長 (平成 24 年 9 月まで参加)
橋本昭彦	教育政策・評価研究部 総括研究官 (平成 25 年 3 月まで参加)
淵上 孝	※国立教育政策研究所 教育課程研究センター基礎研究部 総括研究官 (平成 24 年 7 月まで参加)
牧田和久	ベネッセ教育総合研究所 理事
山中秀幸	国立教育政策研究所 研究補助者 (平成 25 年 4 月より参加)
山本裕一	国立教育政策研究所 社会教育実践研究センター センター長 (平成 24 年 10 月より参加)
吉田和文	※国立教育政策研究所 次長 (平成 24 年 8 月まで参加)

事務局担当（肩書は担当時のもの）

北風幸一	研究企画開発部 総括研究官 (平成 24 年 4 月～平成 25 年 2 月)
岸本織江	研究企画開発部 総括研究官 (平成 25 年 4 月～平成 25 年 6 月)
山田素子	研究企画開発部 総括研究官 (平成 25 年 7 月～平成 26 年 3 月)
本多正人	教育政策・評価研究部 総括研究官 (平成 24 年 4 月～平成 26 年 3 月)
宮崎 悟	教育政策・評価研究部 主任研究官 (平成 25 年 4 月～平成 26 年 3 月)

目 次

本調査研究の目的と本報告書の構成―「はじめに」に代えて―	1
研究組織	4
目次	6
序章 人口減少社会における学校教育の在り方の検討の必要性	8
付録 初年度（平成 24 年度）研究会における議論の整理	22
第Ⅰ部 人口減少を想定した新たな教育政策の枠組み	33
第 1 章 人口減少社会を考慮した新たな教育行政の圏域設定	35
第 2 章 学校統廃合戦略の限界	49
第 3 章 人口減少社会の学校教育における ICT 活用の可能性	61
第 4 章 社会教育による学校教育活動の代替に向けての可能性の検討 ―学校・家庭・地域の連携協力の現状から見えてくるもの―	73
第 5 章 地域人材との連携における学校教育支援の可能性	82
第 6 章 部活動と教育行政圏	103
第Ⅱ部 地域における人口減少化と教育政策	113
第 7 章 長野県の事例	115
第 8 章 長野県の圏域化を想定した教育行政コストのシミュレーション	135
第 9 章 北海道の教育行政における「圏域」：釧路教育局を中心に	147

第 10 章	北海道釧路地域の事例	166
第 11 章	埼玉県秩父地域の事例：学校教育行政面での課題を中心に	175
第 12 章	人口減少による圏域外地域での学習権確保——被災地の事例を中心に	186
第Ⅲ部	外国における人口動向と教育政策	197
第 13 章	諸外国における人口散在地域に対する教育政策	199
第 14 章	ドイツにおける少子化と学校制度改革	210
第 15 章	イギリス（イングランド）における小規模学校経営	224
第Ⅳ部	人口減少社会における教育政策の周辺課題	235
第 16 章	2050 年までの地域別人口推計と小学校配置の可能性についての検討	237
第 17 章	人口減少下における農山村地域の変容と地域社会の存続要件 —教育環境に着目して—	249
第 18 章	保護者の教育に対する意識と移動性	271

1. 人口減少の予測と本調査研究実施の経緯

我が国の人口は、平成 22 年の 1 億 2806 万人をピークとして長期の人口減少過程に入り、平成 37 年（2025）には 1 億 1889 万人に、平成 47 年（2035）には 1 億 905 万人に、平成 62 年（2050）には 9186 万人まで減ると推計¹されている。推計人口区分の 0 歳～14 歳の人口が 3 年後にそのまま 3 歳～17 歳に達するとして、初等中等教育対象人口の推移を見ると平成 22 年 1724 万人が平成 37 年 1266 万人、平成 47 年 965 万人、平成 62 年 784 万人となる。明治 5 年（1872）の 3～17 歳人口は約 1200 万人と推計²されるから、現在から 11 年後に初等中等教育対象人口は学制発布の頃に戻ってしまい、それ以後はこれまで経験したことのない比較的少数の児童生徒を対象に全国的に公教育を提供していくこととなる。対象人口が 2800 万人ほどであった時期に制度設計された学校教育と教育行政等の仕組みが、対象人口が 1/3 程度まで減少した状況で、果たして全国的に十分機能していくのか。このことだけでも人口減少社会における学校教育の在り方に関する政策研究の必要性を生じさせる。

平成 23 年 2 月、国土審議会政策部会長期展望委員会から『国土の中期展望』中間とりまとめ³が提出された。その審議の前提となり、「中間とりまとめ」にも添付された平成 62 年時点での社会移動を加味した居住地点メッシュごとの人口増減推計は、前述の総人口の将来推計以上に、深刻な状況の到来を予測するものであった。この推計については第 16 章で片山朗氏が詳しく解説しているのでここでこれ以上触れないが、多くのシンクタンク等がこれに着目したように各方面に衝撃を与えた。筆者も全国都道府県教育委員長協議会理事会（平成 23 年 11 月）、東北・北海道地地区教育センター長協議会（同前）等において教育政策研究の主要課題として「人口減少期にふさわしい教育形態の開発」を取りあげ、国土審議会政策部会長期展望委員会の推計資料を紹介した。都道府県の全域にわたって居住地点メッシュの多くが無人口あるいは人口半減と示されているような地域にあっては現行の形態や仕組みのままでは学校教育の機能維持が困難となると直感され、該当地域の関係者からは強い関心を呼び、政策研究の推進を要請された。

このような場での教育関係者等との意見交換も踏まえ、平成 24 年度からの国立教育政策研究所のプロジェクト研究として「人口減少社会における学校制度の設計と教育形態の開発のための総合的研究」に着手した。研究の目的は、人口減少社会にふさわしい学校制度の在り方の検討、学校教育形態の開発、公財政支出の在り方の検討などに関する政策研究を今後実施していくための基礎研究を行うことである。

* 文中の組織名称等はすべて当時のものをそのまま用いており、現名称等を付していない。

¹ 国立社会保障・人口問題研究所(2012)「日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）」

² 明治 5 年（1872）の壬申戸籍の総人口 3311 万人に大正 9 年（1920）国勢調査時の 0～14 歳人口比率 36.48%を乗じて推計。

2. 児童生徒の増減対応の検討と人口減少社会における学校教育システムの検討の相違

前節で「これまで経験したことのない」、「前例のないこと」と述べたが、教育関係者の中には「児童生徒数が一定期間増加あるいは減少し続けるという状況はこれまでも経験してきたし、学校教育も教育行政も基本的な仕組みを変更することなく十分に対応できた。したがって特に人口減少期に向けた政策研究は必要ないのではないか」という誤った認識を持つものがあるかもしれない。確かに、児童生徒数が、一定の期間、増加あるいは減少し続けるという状況はこれまでも経験してきた。学校教育行政は対象人口の増減に敏感で、対象人口の増減を見据えて政策を立案、実施するのみならず、学校制度そのものあるいは関連する諸制度を柔軟に変更³してきた。

第二次世界大戦後の学校教育行政の展開に限定しても、昭和20年代後半から40年代にかけて、いわゆるベビーブーム世代の小学校就学によって教育条件が悪化することのないよう義務教育費国庫負担制度を復活させ（昭和28年）、戦後に義務教育化されたことから受入能力の不足する中学校への就学を円滑に行うため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及び義務教育諸学校施設費国庫負担法を制定した（共に昭和33年）。次いでベビーブーム世代の進学志向の高まりに対応して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を制定し（昭和36年）、また国立学校特別会計の創設（昭和39年）により施設整備財源を確保して、昭和40年から昭和43年までの大学入学志願者急増対策において国立大学1.5万人の入学定員増員を実現し、私立大学等での16.5万人の入学定員増員にふさわしい施設整備を促すため助成制度を創設した。

ベビーブーム世代が卒業すると文部省は学校教育行政の重点を質的な向上に移し、第二次教職員定数改善計画（昭和39～43年）で学級編制基準の引下げ（50人→45人）、第三次同計画（昭和44～48年）で4個学年複式学級の解消と教員配置率改善、第四次同計画（昭和49～53年）で3個学年複式学級の解消を実現した。

その後、第二次ベビーブーム世代の成長と高校進学率向上（90%超）が相まって平成元年をピークとする高校入学者の急増期を迎えると、総合学科など学科の多様化、教育課程と課程修了認定の弾力化などを通じて高校教育全体を多様で柔軟なものに転換した。またベビーブーム世代が卒業した後の小中学校の施設整備にオープンスペースを導入するなどその後の総合的な学習の時間の導入につながる多様な教育活動の基盤整備を進めた。

更にその後、第二次ベビーブーム世代の成長とその高い大学進学志向に対応して大学教育機会の実質的な拡大を図ることとして、国立大学の学部・学科等の整備、私立大学・学部の新設の認可を進め、大学入試センター試験を導入した。なお、ここで実質的な拡大という表現を用いたのは、それまでの学科新設等認可の多くが水増し入学で定員をはるかに上回る実員を私学助成による条件整備の進捗に応じて定員化するものであったことによる。

そして実際に大学入学者数がピークを迎える時点で、学校教育行政の中心は生涯学習理念の下に自己教育力の育成を目指す新しい学習指導政策の推進と関連する教育条件の整備（第六次教職員定数改善計画によるティーム・ティーチング担当教員加配など）に移行し、

³ 以下の記述は、国立教育政策研究所(2012)「我が国学校教育制度の歴史について」及び徳永保(2013)「国立大学政策の進展－国立大学の政策的整備を中心として－」『学術振興施策に資するための大学への投資効果等に関する調査研究（科学研究費補助金（特別研究促進費）研究報告書』から。

加えて文部省は新たな重点的政策展開分野として幼稚園教育及び大学院教育の拡大・充実に着手していた。

筆者自身も、三重県教育委員会指導課長として高校入学者急増期を前に県立高校の新設と既設高校の増募計画策定を担当し、文部省高等教育局大学課課長補佐として国立大学の入学定員増と大学院教育の拡大・充実に担当してきた。

この間の学校教育行政のスタンスを要約すれば、児童生徒等が増加するときにはその受入れに必要な学校教育への追加的資源投入を実現し、対象人口が減少するときには資源投入総量を引き下げることなく、余剰分を既存施策の質的充実あるいは新規施策導入に振り向けるというものであった。この典型的な例は、筆者が文部省教育助成局財務課長在任時に策定した第七次教職員定数改善計画において児童生徒数減少による5年間で2.5万人に及ぶ教職員定数の減員をすべて数学、国語など特定教科の少人数指導担当加配教員に振り替え、教職員定数総数を維持するものであった。

しかし、このようなスタンスが許容され、功を奏したのは、人口増加と経済成長が持続していて我が国全体として配分可能資源が拡大し続けていたことによるものと考えられる。しかし、今後は人口減少が続き、国全体として配分可能資源が拡大することについて明確な展望は持ち得ないし、また、社会保障関係分野への資源配分が拡大する中で、学校教育分野への資源配分を維持拡充していくためには、その将来的投資効果をはじめ説得力ある説明が必要になると同時に、現在以上に学校教育システムについて合理化が要請されてくるだろう。さらに、グローバル化によって社会移動が加速され、あるいは従来と異なる様相を示すことも予測される。したがって、児童生徒の増減対応と人口減少期の学校教育システムの設計は、前提とする条件と検討する方向や性格が異なるものであり、児童生徒の増減対応の経験をもって人口減少期の学校教育システムに関する検討準備とすることはできない。本調査研究の名称に「人口減少社会における学校制度」とあるのはこうした認識を反映したものである。

3. 人口減少に関する政府の課題認識と対応

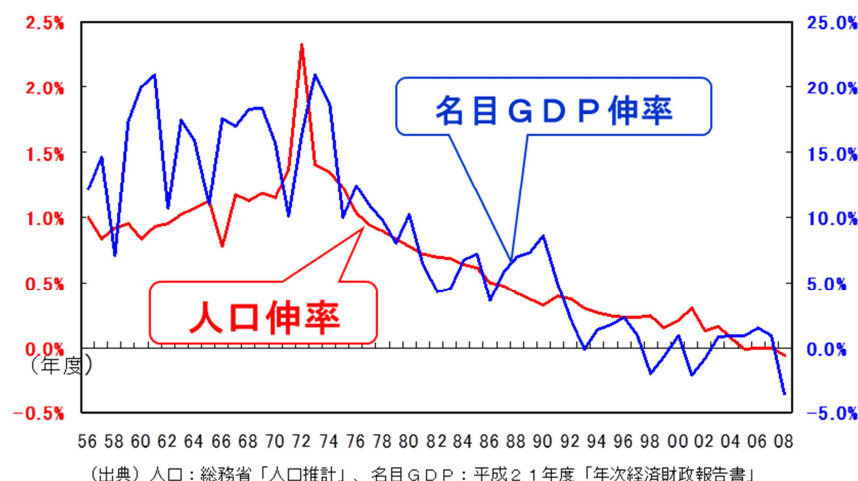
我が国の人口の減少はかなり以前から意識されていた。政府においてはまず出生数を増加させることを目的とする少子化対策に取り組み、平成6年にはエンゼルプラン（今後の子育て支援のための施策の基本的方向）が策定され、これに基づき関係施策が実施された。また、年金制度の円滑な実施と高齢化に伴う社会保障関係費の増大に備えて、社会保障関係制度の手直しと受益者負担の増額が行われ、消費税率の引上げが決定された。さらに、労働人口の減少に対応して平成5年に外国人の技能実習制度が導入され、現在も10万人を超える技能実習生が働いている。

しかし、少子化対策関連施策にかかわらず出生数が増加傾向に転じることはなく、人口減少が現実となった平成17年頃から政府の公式文書⁴においても人口減少が経済と社会に

⁴ 経済財政諮問委員会の議論に基づく「構造改革と経済財政の中期展望－2005年度改定」（2006.1閣議決定）及び「日本経済の進路と戦略～新たな「創造と成長」への道筋～」（2007.1閣議決定）、産業構造審議会（2008.8）資料「日本経済が直面する課題と対応の方向性」、安心社会実現会議報告（2009.6）など。

及ぼす問題が指摘され、それらへの対策が論じられるようになった。

そのような指摘の中には、図のように経済成長と人口減少を直接結びつけ、生産人口の減少による生産拠点の流出、消費人口の減少による市場の停滞縮減などの懸念を表明するものもあった⁵。



一方、このような人口減少と経済成長の単純な結びつけを否定し、経済成長は労働生産性の関数であるとして、それゆえにこそ技術革新による労働生産性の向上と新たな市場の創出の必要性を主張するものもあった⁶。

人口減少による経済・社会への影響とそれらへの対応の在り方はグローバル化によって更に複雑さを増し、人口減少とグローバル化は我が国が直面する一体的な課題と認識されるようになった⁷。仮に人口減少によって経済成長が停滞し、将来の市場規模縮小が懸念されると、多数の企業拠点や優秀な人材が海外に流出して経済の落ち込みが加速され社会が沈滞化することも予想される。逆に、都市や地域が産業基盤を整備して立地競争力を持ち、学校や病院などの各種社会的なシステムが国際的に通用する質保証を伴う高水準のサービスを提供すれば企業拠点や顧客が海外から流入し社会の活力が維持できるとも考えられる。

このような議論やそれに基づく施策の立案実施を経て、現在では、行政施策や社会システムの在り方、方向を転換させて人口減少とグローバル化の現実に対応していくことが必要と考えられるようになってきている⁸。教育政策においても、我が国が直面している人口

⁵ 「日本経済の進路と戦略」では「日本経済が直面する三つの課題」に「①人口減少等による成長制約」が挙げられている。また、安心社会実現会議報告では「この時期（2020年代）までに出生率の確実な上昇反転を実現することができれば、2030年代以降の日本社会の持続可能性に確かな見通しが得られる」と記述。

⁶ 「日本経済の進路と戦略」でも「人口が減少する中においては、生産性の向上が最重要の課題」とし、更に「イノベーションがもたらす成長の可能性」という項目を設けている。

⁷ 経済財政諮問会議「構造改革と経済財政の中期展望－2005年度改定」には「政府は……少子高齢化とグローバル化に向けた基盤をつくり」との記述がある。

⁸ 第4期科学技術基本計画（2011.8閣議決定）では「科学技術とイノベーション政策」の一体的展開が強調され、研究支援と研究成果の産業移転、産業育成を関係者の主体性等を尊重して別々に行ってきた政策を一体的に企画、実施するとしている。これに関連して、国内外を通じた高齢化に伴い市場が拡大する医薬品・医療機器産業の発展に向けて、関係する行政組織と施策の一元化及び資金投入と研究支援への新システム導入など従来の行政

減少とグローバル化と格差の固定化は経済・社会を衰退させかねない危機的状況であるとの認識の下に、個々人の生産性を高める観点から、これまでの教育の在り方を改めてセーフティネットを整備しつつ人材育成機能を強めていくとしている⁹。

しかしながら、行政施策や社会システムの在り方、方向を転換させて人口減少とグローバル化の現実に対応していくことが必要と考えられるようになってきていると言っても、これまでに公式に打ち出された方針や予算措置等を通じた取組の多くは、現時点では、経済政策すなわち人口減少の中でいかに経済成長を持続させていくかという観点からのものである。これに対して、各種の社会的なシステムの事業対象が減少し、その利用可能資源が限られてくる中で、それぞれの社会システム自体の在り方をどうするかという観点からの政府、あるいは省庁レベルでの方針の策定や予算措置等を通じた取組は限られている¹⁰。審議会答申・報告等では前述の国土審議会政策部会長期展望委員会の『『国土の中期展望』中間とりまとめ』（平成 23 年）が知られているが、以後の審議状況は不明である¹¹。

各省庁の政策研究所における研究動向も同様である。少子化や出生率向上に関する政策研究、社会保障給付額の増加抑制と世代間負担・受益格差の公平化等に関する政策研究は数多く行われている。また、人口減少期における経済成長の持続化を目指すものあるいは生産人口の減少を踏まえて女性や高齢者の就業参加に関する政策研究も実施され、各種の提言・施策に反映されている。更に近年では、少子化、女性の就業参加、経済成長と社会保障に関する総合的な政策研究も実施されている（内閣府経済社会総合研究所の平成 22 年度「ワーク・ライフ・バランス社会の実現と生産性の関係に関する研究」、財務省財務総合政策研究所の「人口減少、家族・地域社会の変化と就労をめぐる諸問題に関する研究会」による報告書（平成 19 年）など）。

これに対して当該システムの利用／対象人口の減少、利用可能資源の縮小の可能性等を踏まえた人口減少期の社会システムの在り方に関する政策研究としては、経済産業省の地域経済研究会による「人口減少下における地域経営について」（平成 17 年）を嚆矢として、国土交通省国土交通研究政策所の「人口減少地域における地域・社会資本マネジメントに関する研究」に関する報告書（平成 21 年）、総務省「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」の報告書（平成 26 年）が実施されているが、少子化、女性等の就業参加、社会保障給付とその財源、人口減少下での経済成長等に関する政策研究と比べると数も少ない。

システムと施策を一新する手続が進められている。また「日本再興戦略－Japan is back」（2013.6 閣議決定）では、6 項目からなる日本産業再興プランの一つに「立地競争力のさらなる強化」を掲げ、外国企業のアジア拠点の誘致などに積極的に取り組むこととしており、高度成長以来の自国産業育成を目指す伝統的な産業政策とは異なる方針を打ち出している。

⁹ 平成 25 年 5 月 20 日の経済財政諮問会議における文部科学大臣提出資料「日本再生に資する教育再生の 3 つの戦略」による。

¹⁰ 国土交通省集約都市形成支援事業、経済産業省スマートコミュニティ構想普及支援事業など。

¹¹ 下記の国土交通省のホームページには以後の審議状況に関する情報が示されていない。
http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s104_tyoukitenbou01.html

4. 人口減少社会における各種社会システムの在り方に関する検討の必要性

総人口の減少と社会移動によって「国土の中期展望」に示されたような状況が出現し、グローバル化の進展により国境を越えた社会移動と企業事業拠点移転が加速化され、地域間の相違が大きくなる、そのような状況にあつては各種の社会システムもそれにふさわしいものに転換、再構築されなければならない。しかし、そのような認識はいまだ各省庁の政策担当者の共通認識とはなっていないし、国の基本方針として明確に打ち出されてもいない。その一因は人口減少と各種の社会システムの関係や在り方に関する調査研究が不十分で、それぞれの社会システムがどのように転換し、あるいは再構築されるか具体的なイメージが提示されていないし、具体的なイメージをもとに具体的な議論が行われていないことにもある。また同時に人口減少とグローバル化がそれぞれの社会システムにどのような影響を与えるのか、グローバル化による社会移動や企業事業拠点の移転等により地域間の人口の分布・集中の状況の相違が拡大して、例えば、広域にわたって少数の人口が散在するような地方・地域等にあつては既存システムが機能しなくなるおそれがあること、などが政策担当者に十分に理解されていないことにもよると考えられる。

これに対しては人口減少社会における関係する社会システムの在り方に関する政策研究を通じて、人口減少とグローバル化が各社会システムにどのようなインパクトをもたらすかを明らかにし、人口減少社会にふさわしい各システムの具体的なイメージを提示するほかない。その際、政策研究の実施機関は国だけでなく地方公共団体、民間シンクタンクなど多様であることが望ましいし、また公的政策研究機関にあつてはそれぞれの社会システムについて様々な手法と切り口を導入しつつ継続的に実施することが何より必要と考えられる。

5. 人口減少が社会システムに与えるインパクトー利用可能資源の縮小

政策研究を通じて人口減少とグローバル化が各社会システムにどのようなインパクトをもたらすかを明らかにすることが必要と述べたが、このような試みの一環として直接社会保障に関わらない分野の社会システムに配分される資源（資金、人員・人材等）の推移について論じてみたい。

1) 資金割当ての推移

各年度政府予算案一般会計予算と主な歳出項目と社会保障給付費（単位 兆円）																
	平成11	平成12	平成13	平成14	平成15	平成16	平成17	平成18	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23	平成24	平成25	平成26
一般会計総額A	81.86	84.99	82.65	81.23	81.79	82.11	82.19	79.69	82.91	83.06	88.55	92.30	92.41	90.33	92.61	95.88
国債償還費	19.83	21.97	17.17	16.67	16.80	17.57	18.44	18.76	21.00	20.16	20.24	20.65	21.55	21.94	22.24	23.27
地方交付税交付金	13.52	14.93	16.82	17.01	17.40	16.49	16.09	14.56	14.93	15.61	16.57	17.48	16.78	16.59	16.39	16.14
一般歳出総額B	46.89	48.09	48.66	47.55	47.59	47.63	47.28	46.37	46.98	47.28	51.73	53.45				(56.12)
社会保障関係費C	16.09	16.77	17.56	18.28	18.99	19.8	20.38	20.57	21.14	21.78	24.83	27.27	28.71	26.39	29.12	30.51
C/B	34.31%															54.37%
文教費D	5.51	5.50	5.53	5.52	5.24	4.85	4.41	3.94	3.93	3.95	3.93		4.18	4.11	4.07	4.10
D/B	11.75%															7.31%
社会保障給付費	75.04	78.13	81.4	83.57	84.27	85.97	87.91	89.11	91.43	94.09	99.85	104.68	107.50			
医療	26.40	26.01	26.64	26.27	26.62	27.15	28.11	28.1	28.95	29.61	30.84	32.92	34.06			
年金	39.91	41.20	42.57	44.38	44.78	45.52	46.29	47.33	48.27	49.54	51.72	52.97	53.06			
介護対策		3.26	4.15	4.70	5.15	5.63	5.88	6.06	6.37	6.67	7.12	7.51	7.88			

（出典）政府予算案について各年度政府予算書、社会保障給付費については国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」から
注1 平成23年以降は一般歳出というカテゴリーがなくなったため、平成26年度の欄の（ ）書きは、Aから国債費、地方交付税交付金、予備費を除いた額

表は 15 年間の政府予算案及びその主要事項、並びに社会保障給付費の推移を示したものである。社会保障給付費には、障害者福祉、失業対策、住宅扶助、児童福祉、子育て関

係など様々な社会保障に関する給付が含まれるが、近年の社会保障給付費増加の多くは医療、公的年金、介護対策という高齢化に関連する給付の増加によるものであることがわかる。社会保障給付費は社会保険料だけで賄えないので、国及び地方公共団体からの財政支出によって補填されている。そのため社会保障給付費が増加すれば国及び地方公共団体からの補填額も増加する。社会保障関係費の大半は社会保障給付費の財源を補填するためのもので、例えば、平成 22 年度の社会保障給付費 104.68 兆円に対する社会保障財源 112.17 兆円のうち社会保険料が 57.85 兆円、公費負担が 40.08 兆円で、公費負担の内訳は国庫負担が 29.40 兆円、地方公共団体負担が 10.68 兆円である¹²。国庫負担の 29.40 兆円には翌年度の平成 23 年度社会保障関係費 28.71 兆円（表中）と恩給関係費 0.64 兆円（表外）の合計額が充当される。

厚生労働省の推計¹³によれば、社会保障費給付費に係る公費負担額は平成 27 年度には 44.9 兆円に、平成 37 年度には 58.3 兆円に達する。これらに平成 22 年度分の国と地方の負担割合を乗じると、国の負担額はそれぞれ 33.0 兆円、42.8 兆円となる。さらに、年金の財政基盤安定化や世代間負担公平化、医療や介護の充実、子育て支援等の充実等を織り込むと、公費負担はそれぞれ 0.5 兆円、1.8 兆円拡大することになる。

その場合、消費税 10%引き上げ、経済規模の年 2%程度持続的拡大を前提に、10 年後の国の税収が 20%拡大し、国債発行額、国債償還費が現状どおりと仮定すれば、国の歳出規模は 14.6 兆円程度拡大するので、他の政策経費は現状を維持できるかもしれない。しかし、経済規模の拡大が順調でなく、例えば、税収拡大が 10%とすると、歳出規模の拡大は 8.6 兆円となり、他の政策経費について 6 兆円程度の削減が必要となる恐れがある。また、税収が 20%ほど伸びても国債発行額の引下げ等の財政健全化を進めれば数兆円という規模で社会保障以外の政策経費についての見直しが求められる可能性がある。さらに、人口の減少に伴って経済成長が停滞、あるいは経済規模が縮小するような事態になれば、状況はより深刻になる。

また、地方公共団体においても国と同様に社会保障給付費の地方負担分の増加によって社会保障関係以外の政策分野において大きな財政支出を維持することが困難になると予想される。

現在の社会保障システムを前提とする限り、国や地方公共団体による公財政支出に依拠する社会保障に関係しない社会システムは、それを支える国と地方の財政支出が削減される恐れがあり、このため、より効率的・効果的なシステムの見直し、あるいは新たなシステム構築の検討が必要となる。

2) 人員割当ての変化と人材確保の困難

厚生労働省の推計¹⁴によれば、国民医療費の 47.7%が医師、看護師等の医療従事者人件費に、22.1%が医薬品に、6.0%が医用器具を含む医療材料費に充当されている。また同じ

¹² 国立社会保障・人口問題研究所「平成 22 年度社会保障費用統計」による。

¹³ 厚生労働省「社会保障に係る費用の将来推計の改定について」(平成 24 年 3 月)による。

¹⁴ 平成 22 年度国民医療費、医療経済実態調査(平成 23 年)結果等に基づき厚生労働省が推計したもの。出典は、厚生労働省中央社会保険医療協議会診療報酬調査専門組織・医療機関等における消費税負担に関する分科会資料による。

く厚生労働省の推計¹⁵⁾によれば、医療関係の社会保障給付費は平成 27 年度に 39.5 兆円、平成 37 年度に 54.0 兆円に達し、平成 24 年度 (35.1 兆円) に比べてそれぞれ 4.4 兆円、18.9 兆円の増額となる。すると平成 37 年には医療従事者人件費が 9.0 兆円、医薬品購入額が 4.2 兆円、医療材料購入額が 1.1 兆円それぞれ増えることになる。

厚生労働省の調査¹⁶⁾によれば、平成 20 年の医療従事者 (非常勤職員を常勤換算した数値) は、医師 28.7 万人、歯科医師 9.9 万人、薬剤師 26.8 万人、看護師・准看護師 131.6 万人、臨床検査技師・放射線技師等 12.2 万人、理学療法士等 8.6 万人、歯科衛生士等 9.6 万人である。仮に、今後の国民医療費の増加に伴う医療従事者人件費の増加が、医師、薬剤師、看護師・准看護師及び臨床検査技師・放射線技師等に限られるものとし、現在の職種別構成比率、国立大学附属病院での給与単価¹⁷⁾ (医師 730 万円/年、それ以外の医療従事者 500 万円/年) を基に計算すると医師 23.9 万人、薬剤師 22.6 万人、看護師・准看護師 110.2 万人、臨床検査技師・放射線技師等 10.2 万人が増えることになる。もちろん国立大学附属病院の給与単価は一般医療機関と比べて低いし、より広範囲の職種の従事者が増えるので、これらの職種の医療従事者の増加はもっと少ないと考えられる。

また、生産人口と若年人口が減少する中で単純に人員を増やし人材を確保することは容易でなく、他の社会システムと同様、人的資源に関する効率性向上のための改革導入が予想される。しかし、そうであっても医師、薬剤師、看護師、臨床検査技師など大学等での専門教育を通じて養成される専門的人材が相当数増加することは確実と考えられる。

次に、医薬品購入費と医用材料購入費の増額による産業従事者の雇用所得の増加を産業連関表により計算すると、医薬品産業 (国内企業の市場占有率 71.2%, 人件費率 42.4%) で 1 兆 2673 億 86 百万円、医用材料産業 (国内企業の市場占有率 55.6%, 人件費率 17.6%) で 1074 億 77 百万円の増加となる。それぞれ十万、万というオーダーの雇用者増となる。

これらの医療従事者、医療関連産業での雇用者の増加、特に専門的人材の増加は、それだけでも他の分野への人員割当てと人材供給に影響を与える可能性があると考えられるが、とりわけ生産人口と若年人口が減少していく状況にあっては他の分野へ与える影響は深刻なものとなろう。

したがって各種の社会システムのうち人的資源への依存度が高いものにあつては、人的資源に関する効率性を高める、あるいは人的資源を補完するためのシステム改革、さらには従来とは異なる機能発揮スタイル、事業実施スタイルへの転換等の検討が必要と考えられる。

6. 変革を迫られる学校教育システム

1) 人口減少によって迫られる利用可能資源の縮小

学校教育は社会を構成する重要なシステムの一つであり、しかも国と地方を通じた多額

¹⁵⁾ 厚生労働省「社会保障に係る費用の将来推計の改定について」(平成 24 年 3 月)による。

¹⁶⁾ 厚生労働省「平成 24 年度厚生労働白書」による。

¹⁷⁾ 徳永保(2013)「国立大学附属病院への追加的資金投入による経済効果の試算」『学術振興施策に資するための大学への投資効果等に関する調査研究 (科学研究費補助金 (特別研究促進費) 研究報告書』の際の東京医科歯科大学提示資料から。

の公財政支出に支えられ、またその機能は多数の教員の全人格的な活動に依拠している。初等中等教育段階に限定しても国と地方の公財政支出は 14 兆円（国立学校 0.1 兆円、公立学校 13.7 兆円私立学校 0.6 兆円）¹⁸に達し、また本務教員だけで人員は 109 万人¹⁹を超えている。

若年人口の減少に伴う児童生徒数の減少により公財政支出規模も教職員数も減少した。例えば、平成 11 年度でみると地方教育費中の学校教育費が 14.9 兆円、本務教員数が 111 万人である²⁰。しかし、これらは児童生徒数の減少率（平成 11 年度 1617 万人→同 25 年度 1369 万人で 15.3%減）²¹ほどには大きくない。これは教職員人件費が教育費の 7 割強を占めること、及び一般教員が学級を単位とし、一般教員以外の教職員が学校を単位として配置される仕組みがとられていることによる。1 学年 1 学級となると複式学級編制の導入や学校の統合、分校化によるほかは配置が必要な教員定数が減少しない。今後、1 学年 1 学級の学校が増加すると、児童生徒数の減少に対する教職員減少率は更に逡減する。

一方、前節で示したように社会保障給付費の拡大に応じて国と地方の公的負担が更に拡大し、社会保障分野以外の政策経費の維持拡充が困難な状況が到来する。このような状況においてこれまでと同じ仕組みで学校教育に公財政支出を続けていくことは果たして可能なのだろうか。良質の社会保障給付の円滑な実施がより広範囲の国民的な関心事項となる中で、教育事業に係る公財政支出を継続していくことの社会的合意形成のためには、教育投資の持つ将来的な効果を考慮してもなお、事業の正当性についてより丁寧な説明をすることが必要となると予想される。また、社会保障分野の人員・人材需要が一層高まる中で多数の優秀な教職員を確保することもより困難となる可能性がある。

もちろん、学校教育は、国民国家を構成するとともに自由な経済活動を担う市民を育成する近代民主主義社会と自由市場資本主義経済に不可欠な社会システムである。我が国が人口減少期にあっても一定の経済規模と成長を維持し、国民生活の安定向上を図っていくためには、一人一人の能力の付加価値を高め、有為な人材を輩出していく必要があるが、教育はそのための最も重要な基盤的制度である。したがって人口減少社会にあっても学校教育の機能の維持、向上を図り、学校教育の目的を実現していかななくてはならない。そのためにも、学校教育について、より効率的・効果的なシステムへの転換、人的資源に関する効率性を高めるための見直し、さらには従来とは異なる機能発揮スタイル、事業実施スタイルの導入など、その変革に向けた検討が必要である。

2) 地域間の人口の分布・集中の状況の相違の拡大

グローバル化による社会移動や企業事業拠点の移転等により各地方・地域の人口分布や人口集中の状況がどのように変化し、それより地域間の相違がどのように拡大するのか、筆者には知識も推計する能力もない。したがって、これらが学校教育にどのような影響を与えるかについて論じることは難しい。それでも筆者の職務経験等を通じて考えるところ

¹⁸ 公立学校については平成 22 年度地方教育費調査、国私立学校については事務担当者からの聴取から。

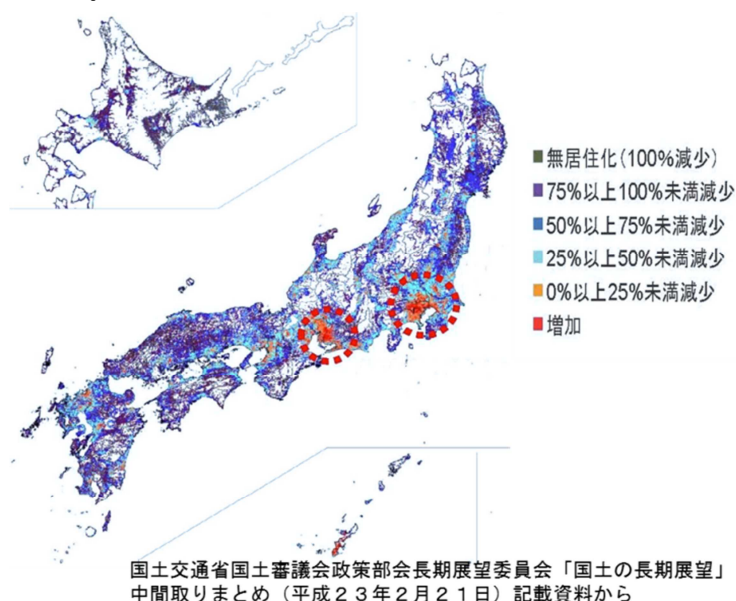
¹⁹ 平成 25 年度学校基本調査から。

²⁰ 学校教育費については平成 13 年度地方教育費調査、本務教員数については平成 11 年度学校基本調査から。

²¹ 平成 11 年度学校基本調査及び平成 25 年度学校基本調査から。

を述べれば、人口分布や人口集中等の状況に関する地域間の相違が甚だしく拡大し、広域にわたって少数の人口が散在するような地域が生じると、現行システムによる学校教育は十分には機能しなくなると考えている。これに対して、現在でも離島、山間へき地等の人口分布や人口集中の状況は都市部と大きく異なり、またそのような地域にあつては複式学級、スクールバス、寄宿舎、季節分校など特別な仕組みが導入され、学校教育は十分に機能しているので、今後の人口減少期においても現行システムによる学校教育で十分ではないか、という反論が予想される。しかし、離島、山間へき地等において特別な仕組みが効果を上げ、学校教育が機能しているのは、比較的近いところに人口が集中する地域が存在すること、あるいは都道府県を単位として教育行政が行われており、少なくとも都道府県内には人口集中地域が存在することによるものである。例えば、人口集中地域を包含することにより一定の規模で教員の採用や人事異動が行われるからこそ、離島や山間へき地にも有資格教員を配置することが可能となる。圈内・域内に人口集中地域があるからこそ、公共交通機関が存在して遠隔地の高校や中学校に通学することが可能になる。

『国土の中期展望』についての中間まとめ」記載の資料を見れば、システムの基本的な部分について多元化を許容し、これまでとは異なる方式、形態等を導入することが必要と直感できると思われる。



3) 教育委員会における人口減少社会における学校教育の在り方に関する検討

本調査研究は、国レベルで初めて人口減少社会の学校教育と教育行政の在り方に関する検討に取り組んだものであるが、教育委員会の中には既に先行して、あるいは国に並行して検討に取り組んでいるものがある。

例えば、徳島県教育委員会は鳴門教育大学と共同で「徳島県における今後の減少社会に対応した教育の在り方研究」を実施し、平成25年3月に報告書を取りまとめた。また長野県教育委員会は平成25年に「少子・人口減少社会に対応した新たな学校づくり検討会議」を設置し、検討を進めている。これ以外にも、人口減少の進行に伴う具体的な課題について検討を進め、運用の改善や予算措置などの取組に着手しているものは少なくない。

人口減少に伴う問題を国や大都市部より身近に感じている教育委員会などでこのような

検討が進んでいることこそが人口減少に対応して学校教育システムが変革を迫られていることの証左ではないかと思われる。

7. 人口減少社会にふさわしい社会システムと学校教育システム

1) 人口減少社会にふさわしい社会システムに求められるもの

資金、人員、人材等の資源利用効率の高いシステムへの変革、これまで異なるスタイルへの転換と述べたが、様々な社会システムが人口減少期において具体的にどのような姿をとるべきかはそれぞれ専門的に検討を進めるほかない。そうではあっても、人口減少社会における社会システムが、それぞれ求められている機能を発揮し、それぞれの目的を実現するためには一般的に次のようなことが求められると考える。

ア 目的、機能、対象などに応じて専門分化したシステムから類似する目的、機能、対象などを統合、包括するシステムへ移行

イ 人口の分布等に関する地方・地域ごとの状況がこれまで以上に多様化することから一元的な構造からなるシステムからシステムの構造的な部分についても地方・地域間の相違を許容する多元的な構造からなるシステムへ移行

ウ 配分された資源を有効に利用するため、システム内の機能単位、単位組織等の間の資源の共同利用の仕組みの普遍化、さらには異なるシステムの間での資源の共同利用の仕組みを導入

エ システム内の機能単位、単位組織レベルでの専門的人材の確保と効率的な運営等のため、基盤整備・所有主体と事業主体の分離、所有主体と運営主体の分離などの仕組みを普遍化

オ 変革されたあるいは新たに構築された社会システムがその後も人口減少が続く状況において目的を果たし、更に発展していくため、それぞれのシステム内に省資源に資する技術革新や新たな機能発揮スタイル、事業実施スタイルの研究開発の仕組み、またそれらの評価の仕組みなどを内在化

2) 人口減少社会にふさわしい学校教育システムの在り方

それでは人口減少社会の学校制度と関連する諸制度など学校教育システムはどう在るべきか。そのことを政策研究として専門的かつ実証的に検討していくために検討課題を整理し、検討手法を開発し、調査結果や諸外国の事例など検討に有用な資料を蓄積し、検討に際しての参考事例の捉え方などを明らかにすることが本調査研究の目的なので、ここではその内容に立ち入らない。

(人口減少社会にふさわしい社会システムに求められるものと大学システムでの取組)

しかし、1)に示した事項は人口減少社会の学校教育システムにも取り入れるべきものとする。大学、学術分野においては、既に平成20年に国公私立大学を通じた共同利用・共同研究拠点制度が導入され、更に平成21年に教育学生支援分野の共同利用拠点制度、平成22年に教育課程の共同実施制度(学部、大学院の共同設置)が導入されている。また専門職大学院制度の創設に際して実務家教員制度が導入され、裁判官、弁護士などが職

を有したまま大学院の専任教員となることができるようになった。

(平成 10 年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」)

また、人口減少社会に関連して述べられたことではないが、平成 10 年の中央教育審議会答申²²は「学校事務・業務の効率化」という観点から以下に示す提言を行っている。この答申のとりまとめと作成は、当時、文部省教育助成局地方課長であった筆者が担当しているののでいささか手前味噌の嫌いはあるが、提言された事柄は人口減少社会の学校教育の在り方を考える上でも有用と考えられる。

第 3 章 学校の自主性・自律性の確立について²³

5 学校の事務・業務の効率化

子どもの数の減少により学校の小規模化が進行しているが……地域の活力の学校の教育活動への導入……情報化の進展を踏まえて、従来のような事務・業務をすべて校内で実施、処理することとしてこれに必要な組織を整備するという考え方を見直す……。その際、……事務・業務の共同実施や教諭以外の専門性を有する者の活用等……が求められる。……教育委員会が、……設置者が異なる学校についても積極的な連携を推進し、地域における学校が一体となってお互いの教育機能を活用することが大切……観点から、これに関連する制度等について以下のように見直し、改善を図る必要がある。

具体的改善方策

(学校事務・業務等に係る負担軽減) [内容省略]

(学校の事務・業務の共同実施)

カ 地域全体の教育力……多様な教育活動・・地域内の小学校、中学校、高等学校が共同して学校行事や野外体験活動、部活動などの教育活動を実施する……。

キ ……教職員の兼務を積極的に推進することにより、地域内の小学校と中学校、中学校と高等学校など学校間の連携・協力を促進する……。

ク ……特定の学校に複数の事務職員を集中的に配置して複数校を兼務させることや学校の事務を共同実施するセンター的組織を設置……学校事務・業務の共同実施を推進……。

(専門的人材の活用)

ケ 養護教諭、学校栄養職員、学校事務職員などの職務上の経験や専門的な能力を本務以外の教育活動等に積極的に活用……学校内外の多様な人材を積極的に活用する……。

コ スクールカウンセラーや ALT (外国人外国語指導助手) などが本務以外の学校の教育活動にも参画する……工夫を講じること

²² 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」(平成 10 年 9 月); 地方分推進委員会第一次勧告(平成 8 年 12 月)を受けて、教育行政における地方分権に関する基本方針と具体的方策をとりまとめたもの。

²³ この枠内は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」(平成 10 年 9 月)より引用。

なお、この答申の制度改革に関する提言の多くは、いわゆる地方分権一括法による法律改正、政省令改正、既存の通知を廃止する等の通知發布、予算措置等によって実現した。学校事務・業務の効率化に関する制度改革も、校長の任用資格の弾力化（いわゆる民間人校長制度）、勤務時間分割による教員定数の非常勤講師による運用、共同学校事務センター形成のための事務職員加配措置、などとして実現された。また、学校内外の専門家が協働して児童生徒の発達を担うというコ・テーチング（co-teaching）という概念が発展した。

（未来の学校づくり研究会報告書）

さらに、国立教育政策研究所において平成 23～24 年度プロジェクト研究として実施した「未来の学校づくりに関する調査研究」報告書からも人口減少社会における学校教育の在り方について様々な示唆を得ることができる。例えば、学校のマネジメントについて同報告書²⁴には次のような記述がある。

「学校と社会の関係の在り方は、地域によって異なるものである。義務教育……全国のどの地域においても一定水準の教育が確保されなければならない。しかし、子どもの学びをマネジメントする点では、子どもと最も身近に接する地域がそれぞれ主体的に、地域の特性に応じて行うのがより妥当性を持つであろう。教職員、地域住民、保護者の参画による目標設定、説明、評価を行う組織形態としては、学校もありうるが、学校以外に学校に併設される学校支援地域本部や学社連携の仕組み、あるいは学校外の組織でも良いと考えられる。」²⁵

また、学習指導については次のように記述されている。

「学習科学に基づいた学習方法を採用し、有効な指導案や教材はデータベース化し、誰もが参照することができるようにする。また、学習の評価としては、小学校、中学校を通じ子どもの学習成果をポートフォリオ化し、教員の支援のもとそれに応じて授業を選択する。学習到達度をデータベース化し、個別化・オーダーメイドの教育の中で、学習の補習も含め、随時調整する。学校教育以外のノンフォーマル教育や経験の認定と学校教育への位置づけにより、真正評価(authentic assessment)（実社会、生活、リアルな課題）を含むパフォーマンス評価を活用する。」²⁶

（基本概念の拡大、制度の多様化・弾力化などの先例）

筆者は昭和 51 年に文部省に入省し、昭和 54 年からの初等中等教育局特殊教育課で養護学校教育義務制化の準備を担当した。その一環として、それまで学校教育制度外サービスとして実施されていた在宅等の重度重複障害児童生徒に対する訪問指導を養護学校教育に位置付けることになり、在宅児童・生徒 4 人をもって 1 学級を編制した。また、重度重複障害児童生徒の入学に対応して養護学校においては障害の種類と程度に応じて児童生徒をグループ化して教育活動を行うことを基本とした。それまで学級は児童生徒の所属組織であるとともに、学習指導の単位であり、学習指導と児童生徒の生活の場と観念されていたので、これらの方針を前提とする省内外での予算要求説明等は困難を極めた。その後、第

²⁴ 平成 25 年 3 月。詳しくは下記を参照のこと。

http://www.nier.go.jp/05_kenkyu_seika/pdf_seika/h24/3_3_all.pdf

²⁵ 同報告書 p10 より引用。

²⁶ 同報告書 p13 より引用。

六次と第七次の教職員定数改善計画で、特定の教科における少人数指導、習熟度に応じた学習集団の組織等に積極的に取り組む学校に対する教員定数加配措置が数万人単位で実施され、これらの学習指導形態が普及するにつれて、児童生徒の所属組織と学習指導の単位を分離して考えることは一般的になった。

また、筆者が入省した当時、学校の教育活動はいわゆる本務教員だけが担うものと観念されていたが、その後の ALT の配置、特別非常勤講師制度、緊急雇用対策、ボランティアの広がりなどによって、現在では、本務教員以外のスタッフの存在と教育活動への関与が当たり前のことになった。

これらの先例に倣って、学校教育に関する制度の趣旨・本質を改めて考え、システムを構成する基本的な概念を拡大し、システム全体を人口減少社会にふさわしいより柔軟で多様なものとする方向での検討も有用と考えられる。

(現実を見据えた行政サービス)

戦後の学校教育行政は、教育条件の整備と有資格の優れた教員の確保、それらを前提とした全国を通じた教育水準の維持・向上を基本目標として実施されてきた。そのためなのかどうか、その基本的方向性以外の行政サービスの実施については、十分でない場合がある。

例えば、数次にわたる教職員定数改善計画を通じて、3 個学年以上の複式学級の解消、複式学級編制基準の引下げを実施してきたが、現在なお、小学校に 5235 学級、中学校に 192 学級の複式学級が開設されている。これらの複式学級の長所等を踏まえた学習指導に係る行政サービスもあってしかるべきと考えるが、学習指導要領の解説や年間指導計画の作成、各教科の指導、生徒指導などについて指導手引書の作成や教員研修、教員養成教育で位置付けが必ずしも十分でないように感じられる。また、多くの非常勤教員や前述の多様なスタッフが学校で教育活動を担当しているにもかかわらず、それらに関する統計や実態調査、研修、それらを前提とする学習指導や学校運営に関する研修や教員養成教育も不十分ではないだろうか。

本調査研究の成果等を踏まえ、またここに紹介した事例や文書等を参考にして、人口減少社会における学校教育システムの在り方に関する検討が広範かつ着実に進んでいくことを期待している。

I 背景と目的

- ・ 来るべき人口減少期の日本社会においては、19 世紀に成立した都市型教育機関である学校と戦後成立した学校制度体系を今後とも全国一律に維持していくのか、それとも人口状況等に応じた差異を導入するのかについて政策決定していく必要に迫られるようになると考えられる。例えば、アメリカのバージニア州北部では相当数のスクールバスを多方面に運行して児童生徒数が 2000 人から 3000 人程度の規模を維持した小中学校を設置・運営しているが、その背景には、昭和 51 年頃のアメリカに通学困難であることを理由とする未就学児童が数万人ないし数十万人もいたという状況等があった。人口状況に応じた学校の配置と運営の方法がとられている事例といえる。山間部の多い日本でも同様の措置を検討することが求められるようになるのではないだろうか。
- ・ また、人口減少が著しい地域では、児童生徒の確保もさることながら、住民一人当たりの学校運営コストが大きくなり、地方公共団体が負担に耐えられなくなる可能性があることも課題である。現在でも離島やへき地では人口減少期の日本社会を先取りした状況が出現しており、都市部からの所得移転によって解消が図られているが、これは大都市部の税収が潤沢であるからこそ可能なことである。東京や名古屋などの大都市においても高齢者が増加し、税収の多くが高齢者関連の医療費や福祉費などの支出に充当されるようになると、地方公共団体間の財源調整が十分に機能しなくなる事態も懸念される。離島やへき地などの割合が拡大しても同様のシステムで所得移転が認められるかどうかについては、改めて合意形成を図る必要が出てくるのではないだろうか。
- ・ これまでに学校の統廃合によって通学距離が極端に延びたりコミュニティが崩壊したりしたケースはなく、教育委員会が様々な工夫により何とかうまく対応していると考えられる。しかし、2030 年、2050 年になってもこれまで通りうまくいくとは限らない。2050 年頃には日本の平均的な学校が今の過疎地の学校と同様の規模になり、一人当たり教育コストの市町村ごとの違いも更に拡大すると想定されるため、人口の増加を前提とした現在の学校システムでは立ちゆかなくなるおそれがある。
- ・ 学校の存廃については教育委員会が児童生徒の通学距離などを踏まえて判断すべきことであり、親も小規模になった学校の状況を見て判断し、極端な過疎化が進めば家族ごと移転することになるので問題を論じる必要はないとの考え方もあるが、こうした楽観的な見通しのみに依拠して必要な検討を怠ることは慎むべきであろう。
- ・ 実際の対策は 2030 年頃から取られるようになるとしても、現段階から学校制度の中に例外的な仕組みを広く導入したり過去の経験に学んだりするなどして、様々な学校制度や教育形態の導入について検討しておく必要があると考えられる。

Ⅱ コストの縮減による学校の存続

- ・ コストを縮減して学校を存続させるための方法としては、一律にフルスペックの学校を配置して高いコスト構造を維持しながら統廃合を進めて学校を減らす方法と、過疎地の学校を可能な限り維持しながら教科を統合し教員数を減らすなどしてコストを下げる方法があり、その具体的な方法や両者のバランスの在り方などについて検討することが必要である。

1. 統廃合による学校の削減

- ・ 過疎化が進む地域においても全国一律の規模と水準の学校を維持しつつ学校の設置・管理・運営に係るコストを抑制するためには、学校の統廃合を進めるとともに、児童生徒の通学手段を確保する方法が考えられる。
- ・ 過疎化が進む地域においては、生徒の数が減るとの客観的なデータがあるにもかかわらず、頑張れば子供が増えるに違いないという幻想から抜け出せず、違う方法を考えてみようという発想がないことも少なくない。
- ・ 小さな子供を持つ保護者の間では、小規模校の存続よりも一定規模以上の学校にスクールバスで通える環境の整備を望む方向に意識が変わりつつあるが、高齢者は依然として学校の存続を望む傾向にあることに留意する必要がある。
- ・ 徒歩での通学圏域にこだわるのではなく、欧米諸国のようにバスなどの交通機関の利用を前提とした通学圏域の設定を基本とすることについても検討すべきであろう。このような原則に立てば、市町村の枠を超えるような広域の通学圏域の学校を県が設置することについても合理的な説明ができる可能性がある。
- ・ また、学校自体が集落を維持する機能があるという側面にも留意する必要があるだろう。人口が少なくなることを理由として一律に学校を統廃合したり、子供を抱えた若い世代が都市部に移動していくからといって地域の学校を廃止したりしたのは、地方部から都市部への人口移動を加速させることにもなりかねない。
- ・ 学校は地域コミュニティの拠点として集落の維持に大きく貢献しており、社会的にもコミュニティを捉える上で学校が果たす役割は非常に大きいと考えられる。廃校になった学校施設の近隣地域では、相互扶助の仕組みや地域への愛着などが失われてしまう恐れがあり、コミュニティのシンボルとしての小学校を維持しなければ小学校単位の自治組織や集落などがなくなるのではないかとの危機感が非常に強い。
- ・ 津波の被災地では学校をコミュニティの核として学校の復興からまちづくりを始めることが提唱されており、経済効率性の観点からのみ学校が統廃合されるのを放置すべきではないことにも留意する必要がある。
- ・ このように、地域コミュニティの拠点としての学校の役割や機能など、教育機能以外の学校の存在意義や必要性も踏まえながら、学校の統廃合に伴うコストとベネフィットについて総合的に検討する必要がある。

2. 学校維持コストの削減

- ・ 各地域の財政負担力に応じた学校教育の形態など、安価なコストで学校を維持する方法を開発することも重要である。その具体的な方法として、教員数・教科数の効率化やICTを活用した教育の活用などが考えられる。こうした新たな教育形態を可能とす

るためには、学校教育法や教職員免許法の改正などの制度変更が必要になることもあるだろう。

- ・ その際、都市型モデルと地方型モデルに分けて考えるのではなく、過疎地域においても都市部にひけをとらないようなシステムを目指し、限界集落においても子供たちが健全に育っていける仕組みとすべきことに留意すべきである。
- ・ なお、小中学校にかかる経費は都市部のお金を地方に財源移転することで賄われているため、現行の仕組みの下では市町村が積極的にコストパフォーマンスの高い方法を自ら検討するインセンティブが働かないことに留意する必要がある。

(1) 教員数・教科数の効率化

- ・ 少ない教員数で多様な教育需要に応えるための取組としては、既に幾つかの方法が実践されている。例えば、音楽や美術の教員免許を持つ教員は元来少ないことから、拠点となる学校に専科の教員を形式的に配置して相互に異なる専科の教員を派遣し合う方法が普及している。一人の常勤教員枠で複数の非常勤講師を雇うこともできるため、非常勤講師が複数校において掛け持ちで教えていることもある。
- ・ また、中学校の教員が高等学校で教えたり、高等学校の教員が中学校で教えたりするなど、学校種の垣根を超えた交流も行われている。小学校と中学校を一緒にすることによって教員に兼務発令することも増えてきているが、こうした取組は、子供の学力向上や学習支援の充実、教員の壁の解消にも役立っていると考えられる。
- ・ 一人の教師が複数の教科を教えられるようになることも、少ない教員での対応が可能となるためには重要な条件である。一人一人の教員が多様な経験を積んでいくことは、教員の質の向上という側面からも望ましいと考えられる。
- ・ このような観点から、信州大学教育学部では、これまでも二つ目の技能系、実技系教科の免許も積極的に取得するよう時間割の調整や学生への教育活動を行ってきたが、さらに、長野県教育委員会との協議を踏まえ、基本的に小学校と中学校の免許を両方取得することを卒業要件にすることとしている。
- ・ このように、複数の免許を取得すること自体は現在でも可能であるが、一般的には教職課程が非常にタイトなので4年間の大学教育の中で複数の免許を取得することは困難であり、特に全く異なるジャンルの免許を複数とることは事実上できないといわれている。こうした学校種ごと、教科ごとに細分化されている免許制度の在り方や教職課程の在り方を見直すことも検討すべきであろう。
- ・ また、中学校では部活動の指導がとても大切であり、指導できる部活動を念頭において人事異動が行われるのが常識であることから、異なる学校種の学校で教えることができるとともに、部活動を指導できる教員が求められていることにも留意する必要がある。
- ・ さらに、例えば、分校では、国・算・理・社だけを教え、分校の児童生徒が集まる本校で他教科を教えるなどすれば、教員も確保しやすいため、小規模校のまま存続させることも容易となる。

(2) ICT の活用

- ・ 一つ一つの学校に求められる必要要件を小さくしてダウン・サイジングしたものをネ

- ットワーク化するという方法も考えられる。子供が一人になっても学校を残そうとするのであれば、近隣の学校とのテレビ会議システムなどの可能性も考える必要がある。
- ・ ただし、ネットワーク化するだけではコストがそれほど下がらないことに留意する必要がある。ネットワーク化にも相応のコストがかかるため、コスト削減のためには機能の縮小も併せて行うことが不可欠である。
 - ・ 大学や専修学校ではバーチャル授業が制度的に成り立っている。中等教育レベルであれば技術的にも可能であり、数多くの教科ごとに教員が必要な高校においては、優秀な教員が ICT を使ってバーチャル授業を行うことで、質の良い教育を安価に提供できる可能性がある。
 - ・ また、小中学校においても、バーチャルに教室化することは現在でも技術的には可能である。マット運動やサッカーの指導などさえできるようになっており、特別支援教育の分野では既に活用実績もある。
 - ・ こうしたバーチャル・スクールなど ICT の活用は有効な方法と考えられるが、小中学校での ICT 利活用について、現時点で十分な検討がされているとは言えない。ICT の活用によって一人の教員が全ての学力に責任を持たなくてもよくなる可能性も指摘されているが、こうした点についての理解がなかなか進んでいないのが現状である。
 - ・ そもそも教育現場では、フェイス・トゥ・フェイスの対面関係こそが教育の基本であるという意識が強い。人格の完成は究極的には教員と児童生徒の人格的ふれあいを通じてのみ達成できると考えられていることがその背景にある。ただ、スポーツ少年団のリーダーなどの学校外での人格的なふれあいによっても人格の完成を目指すことができるのであれば、学校だけにその役割を限定する必要はないとも考えられる。
 - ・ 過疎地では教育の質をいかに保証していくかが大きな課題である。ベテラン教員の離退職が進む中で優秀な若い人材を教員に迎えることができず、教育の質が低下するおそれがある。こうした地域では、ICT 等の活用により教員の質の向上によることなく教育の質を担保できる可能性がある。
 - ・ ICT を活用した教育の普及により、学習指導要領上の教育内容を効率的かつ実質的に学ぶことができるようになると期待されるが、その一方で、学習意欲、自己肯定感、連帯意識、友達と一緒に学ぶ経験など、学力の定着、地域への愛着や社会貢献に結びつくような教育効果には限界があることにも留意すべきである。特に低学力層の子供については、ICT の活用だけで学習意欲を引き出すような指導を行うことは困難である。
 - ・ また、子供の成長には学校社会のような子供たち同士の小さな社会が必要であり、物理的に保障された空間がなければ健全な成長や学習に支障があるとも考えられる。このため、ICT を活用した教育については、従来型の学校施設における教育とうまく組み合わせることが必要であろう。
 - ・ いずれにしても、ICT の活用を共同学習や集合学習などとどう組み合わせたら良いのか、実際にどう運営することができるのか、学校や保護者が必ずしも肯定的に受け止めていない中で ICT の活用をどう進めていったら良いかについての検討が必要である。
 - ・ コミュニティとの結びつきを持った社会性を育てるために学校は一定の規模をどうしても確保しなければならないが、こうした標準モデルが適用できない場合の例外的な

保障措置としても ICT の活用を検討する必要がある。

- ・ また、ICT を活用したホーム・スクーリングの可能性についても検討する必要があるだろう。

（３）学校以外の機能との複合

- ・ 学校が福祉，医療，その他の行政と連携した取組を行うことにより，行政全体のコストを抑える方法が考えられる。財政事情が非常に厳しい中で学校が持つ機能を社会教育や病院など他の機能と複合化するなどしてコンパクトにまとめていく方法である。
- ・ 子供が一人になっても学校を残す必要があるのであれば，学校施設を他の行政施設や生涯学習施設などと一体化して，コンパクトにまとめることを考えるべきである。
- ・ また，施設を一体化させるだけでなく，学校が持つ多様な機能をネットワーク化することも検討すべきである。養護教諭が看護師を兼ねたり，給食施設を使用して給食調理員を高齢者の給食サービスに従事させたりすることなども積極的に検討すべきである。例えば，北九州市では，独居老人に対する声かけを消防団員に義務づけたり，高齢者などを対象とする福祉給食を作ることを中学校給食の条件としたりしている。
- ・ 学校施設の目的外使用については，従来は厳しく制限されていたが，国庫補助を受けてから 15 年以内に目的外使用しようとするような極端な場合を除き，現在は目的外での使用がかなり柔軟にできるようになっており，こうした取組は現段階でも可能である。
- ・ 学校の人材を社会教育や社会福祉など他の領域に活用することにより，トータルに学校を生かしていくという考え方もあるだろう。学校外の住民に対するサービスを通じて人格的な感化を及ぼす存在として位置付けることもできるはずである。
- ・ 学校における全人教育の旗を降ろして家庭科，技術科，音楽科などの教員を外すのではなく，こうした教員を学校の人材として確保しながら，その人材が学校外でも活用されるような仕組みとすることも検討すべきであろう。

（４）学校に求められる機能（学校の機能面からのアプローチ）

- ・ 安価なコストで学校を維持する方法を導入する上で留意すべきことを，建物のような空間的な概念としてではなく，学校に求められる最低限の機能やその充足条件など，組織的な機能的概念としての学校の機能に着目して考察することとしたい。

①学習活動の場としての機能

- ・ 日本の現在の学校教育は世界的に見て非常に水準が高い。現在の学校教育形態を維持することを前提として考える必要はないが，学校制度や教育形態を変えようとする際には，こうした高い水準の教育力を失わせないための配慮が必要である。
- ・ 文部科学省では「新しい学び」「新しい学校」として，教育から学習への概念転換を図ろうとする動きがある。教室等における集団での体系的な指導は今後も維持され则认为られるが，その位置付けは相対化し，今までとは大きく異なるものになるのではないかと考えられる。
- ・ これからは，グループによる活動や集団による学校以外での体験的活動，教員を含めた様々なインストラクターによる個別指導，独習，ICT を活用した学習，図書館での

学習、児童生徒によるディスカッション、プレゼンテーション、シンポジウム、ワークショップ、友人同士の学び合い、宿題など、様々な学習活動の総体を子供の発達を支える学習として捉え、トータルで評価する仕組みになると考えられる。

- ・ 学校外での学習活動の成果についても、学校での学習活動と等質のものとして評価されるとは限らないが、学校教育での成果に加えて社会的に正当に評価される仕組みが育っていくものと考えられる。
- ・ また、学校が小規模化することによって発生する課題の中には、部活などの特別活動もある。年齢や世代を超えた活動の場の提供や、年齢別や学校単位でない発表会や試合の在り方についても検討する必要があるだろう。
- ・ 一方で、長野県のように、小規模校に対する不安意識が和らぎ、「へき地に光を」から「へき地から光を」というメッセージへの変化に象徴されるように、小規模校の良さや小規模校における取組の良さが見直されてきているところもある。北欧にも、積極的に複式学級を採用したり、教育内容に応じて学習集団を変えたりする取組を行っているところがある。これまでとは違うコンセプトに基づく教育により、教員数を増やさなくても過疎地や小規模校ならではの取組を、質を落とさずにできる可能性はあるのではないかと考えられる。
- ・ 学校をダウン・サイジングする取組の中には成功したものもあるが失敗したものもある。十分な余力がなければできない取組もあると考えられるので、政策判断の参考とすることができるよう、様々な事例を収集整理して広く提供することも重要である。

②地域コミュニティの拠点としての機能

- ・ 既に指摘しているように、学校は地域コミュニティの拠点として集落の維持に大きく貢献しており、社会学的にもコミュニティを捉える上で学校が果たす役割は非常に大きいと考えられる。
- ・ 過疎地では小中一貫教育が加速度的に増えているが、複数学区の学校が一つの学校になることにより、それまでのコミュニティの崩壊や対立などの摩擦が顕在化している。学校を統廃合するに当たっては、伝統的な地域社会をうまく結びつけるような仕組みづくりも行政には求められると考えられる。
- ・ 条件の悪い中山間地域などに農業従事者を呼び込んで活性化するためには、医療と並んで教育のインフラが極めて重要であるといわれる。瀬戸内海の島で地元住民の強い希望により就学児童の入学を機に休校中の学校が復活された例があるなど、実際には非常に非効率な選択が行われることもある。また、東日本大震災の被災地大槌町でも、小学校の統廃合を理由に住民が転出しかねないことから、実際の授業形態は他の学校と合同で実施しつつ元の小学校を残している。
- ・ 学校を拠点としたこうした地域コミュニティが維持されるためには、ある種の地域的なまとまりの中で、教員に対してのみならず学校外の人材に対しても教育面でのリーダーシップをとれるような人材がいることが望ましいと考えられる。そのような人材がいれば短いサイクルで教員が異動しても地域における教育実践を支える組織が育つことが期待される。
- ・ また、コミュニティが小学校を求めているのだとすれば、小学校の存続を通して健全なコミュニティの維持により行政コストを下げる効果も期待できるはずである。

Ⅲ 学校の管理運営体制の見直し

1. 自治体等の支援組織の在り方（学習活動を支える組織面からのアプローチ）

- 学校の設置運営を含め、学習活動を組織化し運営する機能の担い手として、どの程度の規模の自治体がどのような機能を担うことが適当なのか、地域の教育実践を支える組織の条件とは何なのかという観点から検討の視点を考察することとしたい。
- 小中学校などの教育は、基礎自治体が地域の多様性に応じた運営を行うことが基本であるが、これから増えるであろう1万人以下の人口の少ない自治体においては、行政が適切にマネジメントできるよう、県や国が補完・代替することについても検討が必要である。
- 市町村が小中学校を維持できなくなった場合の補完措置としては、まずは事務組合や広域連合を設置することなどが考えられる。しかし、これらの設置が期待できない場合には、都道府県の役割や都道府県教育事務所の機能について、県民局や振興局など都道府県の出先機関との関係も視野に入れながら検討すべきである。
- さらに、学校マネジメントの在り方についても見直さざるを得ない。教育委員会制度の導入前に置かれていた「学務委員」の制度などについても、その職務や勤務実態などを含めて調査し、導入の可能性について検討する必要があるだろう。
- 韓国のように小さい市町村には教育委員会を置かず、県の教育事務所のような規模の行政単位で学校をマネジメントしていくこととするなど、市町村と都道府県の役割分担についても考える必要がある。
- その際には、どの程度の規模の自治体がどの程度の行政機能を担うべきなのかについて検討する必要があるが、自治体の適正規模は大変難しい課題であり、単なる財政運営上の効率性のみで判断することはできない。平成の大合併により基礎自治体の規模自体の格差も拡大しているため、教育分野以外の分野でも大きな課題になると考えられる。また、道州制の議論が進められる中で、都道府県を越える規模の自治体が生まれた場合の対応についても議論しておく必要があるだろう。
- 今後の急激な人口減少社会においては、子供一人当たりの経費が増えて現行の仕組みが維持できなくなることが想定される。学校をある程度の規模に統廃合しつつ、多機能化してコミュニティの拠点にしていくような方法もあるが、人口が3万人を下回るような自治体の枠の中では実施が難しい。教育委員会の在り方など、現行の行財政システムの在り方を抜本的に変えるような視点での検討も必要である。
- 小規模の自治体において学校施設を管理する能力がなくなりつつことにも留意すべきである。ある程度の学校数がなければ学校の建て替えなどに必要なノウハウを持つ技術職員は育たないと考えられる。また、どんなに特色ある学校施設を作ったとしても校長が替わるとうまく使われなくなってしまうことがある。この観点からは、教員人事と学校の設置は同じ自治体が行うことが望ましいといえる。
- 大津のいじめ事件に見られるように、市町村教育委員会に果たして十分な対応能力があるのかどうかということも論点の一つである。学校の経営的な自立性を高めるとともに、市町村教育委員会を任意設置として県が学校を設置できるようにすることも検討に値するだろう。

- ・ 明治期初期に存在したコミュニティが小学校の設置単位となってきたが、そのコミュニティの実態がなくなっていることを踏まえ、市町村とは異なる単位で教育環境を提供することを検討すべき段階にきているといえる。小中学校が設置できないような地域では、都道府県が垂直的に市町村の機能を補完するような仕組みや、非常に小規模の学校を国が維持するスイスのようなシステムの導入についても検討すべきである。
- ・ ある程度規模の大きな市町村において自治体が自ら責任を持って学校を設置運営するモデル、教育委員会が形骸化している規模の小さな市町村で他の教育委員会との一部事務組合により又は県教育委員会の関与の下で広域な学区の学校を設置運営するモデル、スクールバスで通えないような地域に学校を残すモデルなど、学校の設置運営モデルを示すことも考えられる。フルスペックでない学校で全人教育を行うためには、ICTを部分的に導入したり拠点となる学校でのスクーリングを部分的に導入したりするモデルも必要になると考えられる。
- ・ 明治期の学区制は、教育行政区域と学校設置区域と通学区域の三つの機能の複合であると言われるが、人口減少が進む中ではこれらの複合という発想では対応できなくなる。こうした中で最も大切なことは、ガバナンスの在り方とは切り離して学習拠点をどう整備したらよいかということである。その場合、最低限の児童生徒数がおり、教員も十分に配置された拠点校を正規の学校として設置しつつ、非常に小規模の学習拠点とインターネットなどで接続するという方法が考えられる。その上で、社会性を涵養する集団学習のために拠点校にスクールバスなどで通わせるようなシステムを検討したら良いのではないか。
- ・ 学校という形式をとらなくても学校外に学びの場は設定できるとの意見があることにも留意すべきである。

2. 国や自治体などによる支援方法（行政の機能面からのアプローチ）

- ・ イギリスでは、学校に一定の権限や予算を持たせ、県などの行政主体がモニタリングし、その結果を公表することによってある程度の教育水準を維持しているが、学校に一種の自律的な財政権能を持たせれば、自治体の規模に関わりのない学校運営を期待することができる。こうした行政の関わり方を変える可能性などについても議論する必要があるだろう。
- ・ また、小中学校を大学のように法人が管理運営するようになることを想定して、そのメリットやデメリットについて議論してもよいのではないか。
- ・ 学校のマネジメントについては学校支援地域本部など新しい取組が推進されており、更に進んで複数の学校を一つの学校支援地域本部がマネジメントすることも考えられる。
- ・ 国が果たすべき役割も変化し、学習形態の開発やモデルの提示、インストラクターのあっせん、人材育成などの重要性が高まってくると考えられる。

IV その他の検討事項

1. 地域別の人口推計

- ・ 人口減少社会における学校制度の検討に当たっては、今後の地域ごとの人口動向をできるだけ正確に推計することが重要と考えられる。
- ・ 全国どの地域でも一律に人口減少が進むのではなく、大きくは地方部から都市部への人口移動の流れがあるため、地方部の過疎化のスピードは全国的な人口減少のスピードよりも速いと言われる。また、各地域の経済動向、社会インフラや生活インフラの整備状況などによっては、当該地域に独特の展開があることも想定される。こうした人口の偏在状況やその動向を踏まえて対策を検討する必要がある。
- ・ 日本では国立社会保障・人口問題研究所により定量的な人口推計が行われており、自然増減や社会増減などを考慮した地域別の推計も公表されている。しかし、この推計は社会移動の大きな要因となる所得が考慮されていないなど完全なものとはいえない。このため、国土交通省においては、国土形成の策定と推進に当たって必要とされる地域別の将来像をより正確に提示することができるよう、所得など様々な要因を加味した地域別の人口推計が行われており、1平方キロメートル単位のメッシュ人口についても推計が試みられている。こうした地域別の人口推計の考え方や成果も踏まえ、学校を取り巻く2050年頃の地域ごとの人口動向を推計することが望まれる。
- ・ 学校の配置、統廃合などが人口動向に及ぼす影響の大きさに鑑み、学区単位の人口推計についても検討すべきであろう。
- ・ 友人関係や治安などを考慮して国内にとどまる人も少なくないと考えられるが、現行の社会保障システムへの負担感から、能力のある者が日本からどんどん流出する可能性がある。一方、現行の入国管理制度の下での大量流入は想定しにくい、海外からの直接投資が増加している東京圏などには、東南アジアや中国から若い人が流入し、外国人の人口が増えるのではないかと考えられる。
- ・ アジアでは地域的な貧富の差が26倍にも及ぶ国がある中、現在の日本における所得格差はせいぜい6倍程度であるが、金融面・文化面などでの格差が拡大して10倍以上に広がる可能性があると考えられる。
- ・ 国土全体の均衡ある発展を目指すべきであるとの考え方もあるが、大都市圏が成長エンジンとなって国全体を引っ張るべきであるとの考え方もある。後者の考え方に基づく政策がとられる場合は、国内での所得格差が広がる可能性がある。

2. コスト分析

- ・ どのような学校制度や教育形態を選択すべきなのかについて政治的、社会的に判断するための情報や規範などを提示するためには、それぞれの学校制度や教育形態に係るコストや効果などのシミュレーションが欠かせない。
- ・ 一方で、従来のような学校や学級などのフレームワークによるのではなく、学級概念をファンクションとしてとらえるようなコンセプトの転換により、子供一人当たりのコストを前提に考える必要があるのではないかと考えられる。
- ・ 教育の合理化は必要だが、例えば学力向上の取組が成功したとしても、その一方でいじめや不登校の増加、精神疾患の教員の増加などがあれば、そのための対応が必要と

なりかえって効率が悪いこともあり、副次的効果にも留意する必要がある。したがって、学力だけでなく、いじめ、地域の治安、地域への滞留、専門職の育成などの観点でも教育効果を検証する必要があるだろう。

- ・ また、文教予算を節減しつつ教育効果を維持向上させられるとしても、地域への愛着が薄れるなどして転出者が増えることになれば、教育が転出の流れを加速させることになりかねない。教育の枠組みを超えて、農林水産業、商工会、子育て支援などを巻き込んだ一体的な取組が必要である。
- ・ 費用対効果を検証する際には、教育効果として想定されるベネフィットに共通のコンセンサスがないことにも留意すべきである。例えば、地方における学力向上は人材の転出を伴いかねないためプライオリティは比較的低いとも考えられる。こうした違いも踏まえてベネフィットを整理し、コストとのバランスについて検討する必要がある。
- ・ 小中学校だけでなく高等学校についても研究対象とすべきであろう。
- ・ 子供が地元に着しない空洞化傾向にある市街地の学校で活用可能なモデルについても研究が必要である。
- ・ 事業所としての学校の経済的価値を基準財政需要額や教員の住民税などを踏まえて計算している自治体も少なからずあるが、国が保障すべき教育のアウトカムが何であるかをある程度設定した上で議論しなければ、インプットを減らすほど効率が良くて良いという議論になりかねない。
- ・ 設置者たる自治体がインプットのほとんどについて責任を持たない構造になっている。こうした中でアウトカムについて議論することとなる。
- ・ 学力や卒業後の生活水準、学習指導要領の到達状況、コミュニケーション能力等を測定することができれば、教育で身につけるべきものとして指標になり得ると思う。
- ・ 学校教育の目的に社会性の涵養やコミュニケーション能力の育成も含まれると考えれば、何らかの形で集団的な場を設定することが必要となる。そのようなアウトカム指標を設定することができれば、それに合わせた様々な手法を考えることもできる。例えば集団的な場を設定すべき時間の配分についても議論できるのではないかな。
- ・ 学校施設の維持費などは交付税などで完全に保障されているわけではないので、学校を統廃合しなくても本当に学校を維持し続けられるのかどうかについては、実際に計算してみる必要があると考えられる。

3. 地域ごとに特色のある学習内容や取組

- ・ 日本の教育現場では、北欧などと比べて全国画一的な教育内容が教えられているが、全国一律の財やサービスには規模の大きな首都圏に吸い寄せられるという、いわゆる「ストロー効果」があると言われている。
- ・ 首都圏への集中の動きを抑えて地域の活性化を図るためには、教育分野における地域の独自性を高める仕組みについて検討する必要がある。
- ・ 豊かな自然環境がある農山村の環境を生かした教育も有効と考えられる。山村留学などの取組の効果と問題点などについても検証すべきである。
- ・ 分散型の国土像を推進する可能性についても検討すべきと考えられる。
- ・ 教員養成の高度化を進め、地域の良さを生かした教育を担えるような、自ら教育をデザインする力のある人材の養成が望まれる。

4. 学校施設等の在り方

- ・ ソフト面だけでなく施設設備のようなハード面の検討も必要である。
- ・ 学校における集団生活や子供同士の人格的な触れ合いなどによる建設的な相互作用も重要であるが、ICT の仕組みが整えられれば学校を無理して維持する必要はなくなるのではないかと考える方もある。
- ・ 学校施設の存在意義と必要性についての考え方を整理しておくべきである。
- ・ 学校施設としての耐用年数を経過する前に学校以外の用途で利用されるようになる可能性もあるため、学校以外の施設としても活用可能な柔軟な施設設計の在り方を検討することも重要である。
- ・ 学校専用の施設としないことや、学校以外の施設の活用や自宅学習を前提とすることなども考えられるが、この場合でも、何らかの形で学習の場を整備することは重要である。
- ・ 優れた空間はすべからず優れた学びの場になるとの認識に立ち、学校内に限らず学校外においても優れた学びの場を提供する方法について検討すべきである。
- ・ 生産年齢人口が減少する中での職業教育に関する学びの拠点整備、学校施設と学習拠点との関係なども検討課題と考えられる。
- ・ 学校施設の維持・更新にかかる経費が市町村の負担になるのではないかと懸念があるが、実際には、改築や大規模改修を始め、修繕に要する経費にも補助金や交付税がつけられており、定期的に検査を受ける必要もないため、市町村の維持費負担はほとんどない。
- ・ 文科省の学校施設の老朽化対策に関する会議の資料では、人口減少が進む中で児童生徒数と学校数は減少しているが、学校施設の保有面積自体は増えてきて横ばいという状態であった。また、維持管理費は減少しているとのデータも示されており、維持管理経費をかけず 40 年後くらいに改築するのが一番安上がりになるような現状の仕組みは変えるべきではないだろうか。

5. 諸外国の事例や研究成果の検証

- ・ イギリスには学校間の連携や学校外機関との連携などの取組実績があり、成果が上がって制度化されたものもある。その制度的側面とそのコスト、実際の効果や成果、課題などについて検討すべきである。
- ・ ケンブリッジには、7つの村が統合して1つの学校をつくり、バス3台で初等学校に通わせている学校がある。イギリスで通学にバスやタクシーを利用する場合のコストについて調べることはどうか。
- ・ 学校が今後どうあるべきなのかについては、「学校論」「Future School」などの先行的な研究について整理することも考えられる。

第 I 部

人口減少を想定した新たな教育政策の枠組み

第Ⅰ部の概要

第Ⅰ部では、今後来るであろう厳しい人口減少社会を想定して、新たな教育政策の枠組みはどのようにあるべきかについて、多方面から検討した論考を集めた。

まず、第1章では「人口減少社会を考慮した新たな教育行政の圏域設定」と題して、現在ほとんどの場合において市町村単位で行われている教育行政を、複数の市町村からなる圏域を設定する必要性について検討している。その上で、どのような圏域を設定すべきかについて、既存の広域行政圏のような地域のまとまり方を概観し、整理している。なお、この教育行政の圏域化は平成25年度の研究における一つの軸として位置付けており、第Ⅱ部において具体的な地域を想定した事例研究を行っている。

続く第2章では「学校統廃合戦略の限界」と題して、我が国における小規模化した小中学校への対応策を振り返り、主たる戦略とされてきた学校統廃合政策が壁にぶつかっていることを調査データから明らかにしている。さらに、人口減少社会下における学校規模の維持と通学距離・時間の対抗という問題を解くための対応策について考察を加えている。

第3章では、「人口減少社会の学校教育におけるICT活用の可能性」と題して、今後の主に小中学校での教育におけるICT活用の可能性について論じている。通学時間の関係で学校統廃合が困難な地域の学校だけでなく、標準的な規模の学校においても、ICT活用によって学習効果を高める可能性があること、並びに、教員の役割が変化する可能性についても指摘している。

また、これからの人口減少社会における学校教育では、地域における人的資源をフルに活用することも不可欠となるだろう。この視点から、「社会教育による学校教育活動の代替に向けての可能性の検討—学校・家庭・地域の連携協力の現状から見えてくるもの—」と題した第4章では、学校教育の一部分を社会教育的な機能から代替できないかについて、学校と家庭や地域との連携協力の在り方を中心に検討している。

それに続いて、第5章では「地域人材との連携における学校教育支援の可能性」と題して、地域における学校教育において外部人材が活用される可能性について検討している。特にここでは特別非常勤講師の制度に注目して、この制度を積極的に活用している栃木県佐野市における事例を詳細に紹介している。

最後の第6章では、「部活動と教育行政圏」と題して、学校における部活動を取り巻く課題について検討している。現時点においても、一定規模集団を必要とするチームスポーツのような部活動が、小規模学校では行いにくい状況となっており、この状況は人口減少社会においては広がることが予想される。このような状況に対して、外部指導者の可能性や複数校での合同活動のような可能性を探っている。

第1章 人口減少社会を考慮した新たな教育行政の圏域設定

筑波大学 徳永 保
首都圏総合計画研究所 井上 隆
国立教育政策研究所 宮崎 悟

概要

我が国は既に人口減少社会となっており、教育行政を取り巻く環境はますます厳しくなると想定される。現状のように市区町村を義務教育諸学校に関する教育行政の基礎単位とすることは、将来的に多くの市区町村で困難が生じると予想される。

このような状況から、教育行政は現状の市区町村レベルからの広域化を想定すべきである。この際に想定される圏域について、様々な既存の概念的圏域の定義から考察すると、地理的、歴史的、経済的という三つの背景による圏域の捉え方が含まれるであろう。これまでの義務教育に関する教育行政圏域では、地理的、歴史的背景による見方が重視されてきた。しかし、人口減少化で学校教育を取り巻く地域環境が更に厳しくなる今後は、経済的背景による見方による圏域がより重視されることになるであろう。

ただし、教育行政を圏域化しても、形式上圏域内に含まれながら実質的には圏域に含まれないべき地のような「圏域外地域」が生じ、このような地域は圏域として支えることが難しくなると予想される。この場合、例えば国や県が支援をするような別の枠組みによる行政手法も求められる。ただ、具体的にどのような施策が適切かは、今後の研究蓄積が待たれる課題である。

実際には、教育行政の圏域化には様々な難しさがある。過去の例を見ても市町村合併が進まない地域も多く、既存の法制度で対応できる地域間連携は一般行政で見られても、教育行政面では見られない事例は多い。教育面での圏域化に対する有効な具体的施策については、更なる研究の蓄積が求められ、今後に残された非常に大きな課題である。

1. はじめに：人口減少の現状と将来に関する整理

将来的に我が国は、人口減少社会となるという考えが広く共有されるようになっており、人口減少を前提とした社会の在り方に関する議論が増えている。本研究会では、人口減少を前提とした将来的な教育行政、特に学校教育の在り方について議論を進めてきた。本研究会における成果報告書の冒頭に位置付けられる本章では、問題となっている人口減少の現状や将来像について整理する。

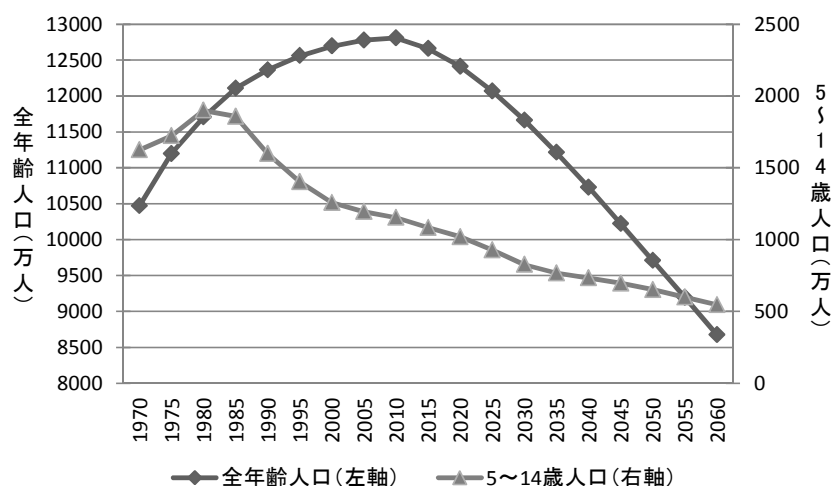
1. 1 日本全体の人口と小中学校の推移

総務省の人口推計によると、既に 2010 年以降は人口が減少しており、人口減少は全国的にも始まっている。国立社会保障・人口問題研究所（以下、「社人研」と省略する）による将来人口予測¹でも、今後の人口減少傾向は明確に示されている。

¹ 日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）の全国的な将来人口推計結果による。なお、ここでは中位推計の結果を用いている。

図1において、国勢調査による過去の人口と社人研推計による将来人口の動きを示すと、日本の全年齢人口は2010年以降減少傾向になると見込まれる。さらに、義務教育年齢に最も近い5～14歳人口では、既に1980年代から大きく減少に転じていることがわかる。

図1 日本の人口推移（単位：万人）

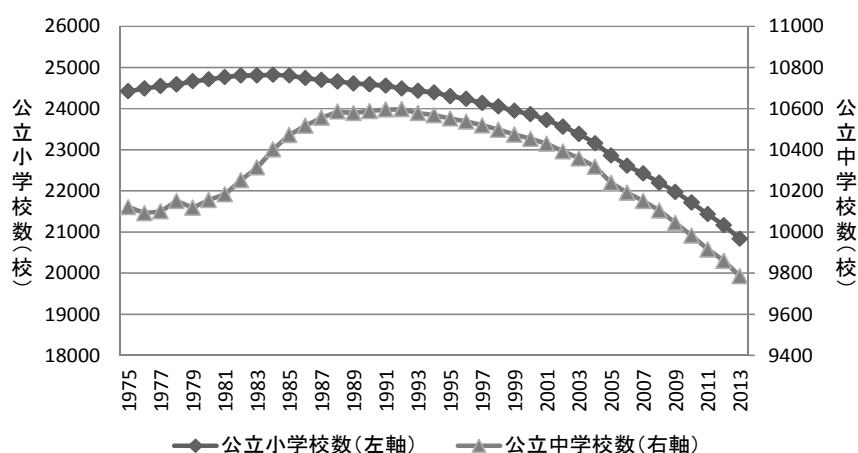


出典：2010年以前は国勢調査（総務省）

2015年以降は国立社会保障・人口問題研究所予測（2012年1月）

このように、1980年代以降において、児童生徒数は一貫して減少傾向となっているが、彼らの受皿となる公立小中学校の学校数の推移を図2で見てみよう。小学校は1980年代中盤を、中学校は1990年前後をピークとして減少傾向にあることがわかる。特に、2000年以降は、小中学校ともに約600校が減少しており、それ以前と比較しても減少傾向が顕著である。既に少子化に伴って学校統廃合が始まっており、人口予測を併せて考えると今後公立小中学校数が更に減少することは容易に予想できる。

図2 全国の公立小中学校数の推移



出典：学校基本調査（文部科学省）

1. 2 市区町村別人口規模の変化傾向

近年の人口減少傾向は、地方を中心に発生していることは周知の事実であろう。2005年と2010年の国勢調査の結果を比較すると、47都道府県のうち人口が増加していたのは、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、愛知県、大阪府、福岡県、沖縄県の8都府県にとどまり、その他の道府県では人口減少が見られた。このことは、大都市圏以外において既に人口減少傾向となっていることを示している。

我が国の義務教育に関する教育行政は、おおむね市区町村単位で行われている。その市区町村レベルでの将来人口予測が、2013年3月に社人研より発表された²。各市区町村の2010年時点の人口規模を100として、社人研による2030年と2040年時点の将来予測人口を2010年時点との人口比によって指数化して、市区町村別で人口規模がどの程度変動するかを表1に示した。

表1 市区町村別人口変動予測
(2010年の人口規模を100とした指数で表示)

		総人口指数						5～14歳人口指数					
		2030年			2040年			2030年			2040年		
		市区		割合	市区		割合	市区		割合	市区		割合
		町村数	個別		町村数	個別		町村数	個別		町村数	個別	
人口 指数 (二 〇 一 〇 年 II 一 〇 〇)	20未満	0	0.0%	0.0%	0	0.0%	0.0%	0	0.0%	0.0%	8	0.5%	0.5%
	20～30	0	0.0%	0.0%	1	0.1%	0.1%	9	0.5%	0.5%	49	2.9%	3.4%
	30～40	0	0.0%	0.0%	13	0.8%	0.8%	57	3.4%	3.9%	229	13.6%	17.0%
	40～50	3	0.2%	0.2%	92	5.5%	6.3%	239	14.2%	18.1%	405	24.1%	41.1%
	50～60	39	2.3%	2.5%	279	16.6%	22.9%	443	26.3%	44.4%	448	26.6%	67.7%
	60～70	223	13.3%	15.7%	409	24.3%	47.2%	464	27.6%	72.0%	296	17.6%	85.3%
	70～80	518	30.8%	46.5%	376	22.3%	69.5%	288	17.1%	89.1%	148	8.8%	94.1%
	80～90	468	27.8%	74.3%	278	16.5%	86.0%	111	6.6%	95.7%	56	3.3%	97.4%
	90～100	299	17.8%	92.1%	155	9.2%	95.2%	49	2.9%	98.6%	30	1.8%	99.2%
	100～110	110	6.5%	98.6%	51	3.0%	98.3%	15	0.9%	99.5%	10	0.6%	99.8%
	110～120	21	1.2%	99.9%	24	1.4%	99.7%	3	0.2%	99.7%	2	0.1%	99.9%
	120以上	2	0.1%	100.0%	5	0.3%	100.0%	5	0.3%	100.0%	2	0.1%	100.0%
総計		1683	100.0%	—	1683	100.0%	—	1683	100.0%	—	1683	100.0%	—

出典：国立社会保障・人口問題研究所推計(2013年3月)

注：2013年3月1日時点の市区町村単位で集計している。

これらの指数は、2010年を100として2030、2040年推計値の比率を算出したものである。

まず気づくことは、総人口指数よりも義務教育年齢に最も近い年齢区分である5～14歳人口指数の減少傾向が大きいことである。特に、人口規模が2010年の半数未満となることを意味する、指数50未満の市区町村の割合を見ると、2030年には総人口指数で0.2%にすぎないのに対して、5～14歳人口指数では18.1%にものぼる。2040年になると更に人口が減少しており、総人口指数50未満の市区町村は6.3%であるのに対して、5～14歳人口指数が50未満となる市区町村は41.1%と4割を上回る。このように、ほとんどの市区町村においては、今後相当な少子化による影響が出ると考えられる。

² この将来予測は2013年3月時点の市区町村を基準として出されており、東日本大震災の影響で福島県内の市町村別推計は行われていない。このため、本稿の以下の部分でも、2013年3月時点における福島県を除く市区町村についてのデータを提示した。

一方で、僅かながらも 100 以上となる人口増加が予測される市区町村も見られた。これは推計手法上、直近における域内人口の増加傾向が反映されたと考えられる。ただし、このような人口増加が予想される地域は離島（東京都三宅村等）や都心（東京都中央区等）のように多様で、必ずしも一定の法則性のようなものは見いだすことはできなかった。

1. 3 市区町村別総人口規模の分布

前節で示した各市区町村で予測される人口変動のインパクトの大きさだけでは不十分で、地域維持には不可欠と言える人口規模についても考えなければならない。

そもそも、人口規模と予測される人口変動には、どのような関係があるのだろうか。それを確認するために、人口規模（2010 年時点の総人口）の大きさと予測される人口変動（2040 年の総人口指数）との相関係数を見ると、0.293 にとどまる。すなわち、人口規模と予測される人口変動の間にプラスの相関関係はあるものの、それほど相関が強いわけではない。このため、人口規模と人口変動は分けて考えた方が良いと考えられる。

そこで、市区町村の人口規模分布の現状と将来予測を表 2 に示した。この表を見ても、年月の経過とともに市区町村の人口規模が縮小することは明らかであろう。離島のように地理的条件によるやむを得ない事情を抱える市区町村もあるが、平成の大合併が一段落した 2010 年時点においても、1 万人未満の規模にとどまる市区町村は全体の 26.8% を占める。この割合は、2030 年に 32.6%、2040 年に 35.7% と更に拡大することが予測される。

表 2 市区町村別総人口規模の分布：現状と将来予測

		2010年			2030年推計値			2040年推計値		
		市区		割合	市区		割合	市区		割合
		町村数	個別		累計	町村数		個別	累計	
総人口規模	1千未満	25	1.5%	1.5%	42	2.5%	2.5%	60	3.6%	3.6%
	1～3千	87	5.2%	6.7%	139	8.3%	10.8%	166	9.9%	13.4%
	3～5千	114	6.8%	13.4%	129	7.7%	18.4%	144	8.6%	22.0%
	5千～1万	225	13.4%	26.8%	238	14.1%	32.6%	230	13.7%	35.7%
	1～3万	440	26.1%	52.9%	438	26.0%	58.6%	435	25.8%	61.5%
	3～5万	242	14.4%	67.3%	213	12.7%	71.2%	204	12.1%	73.6%
	5～10万	265	15.7%	83.1%	228	13.5%	84.8%	215	12.8%	86.4%
	10～30万	203	12.1%	95.1%	180	10.7%	95.5%	160	9.5%	95.9%
	30～50万	47	2.8%	97.9%	45	2.7%	98.2%	39	2.3%	98.2%
	50～100万	24	1.4%	99.3%	20	1.2%	99.3%	20	1.2%	99.4%
	100万以上	11	0.7%	100.0%	11	0.7%	100.0%	10	0.6%	100.0%
総計		1683	100.0%	—	1683	100.0%	—	1683	100.0%	—

出典：国立社会保障・人口問題研究所推計（2013年3月）

注：2013年3月1日時点の市区町村単位で集計している。

もちろん、将来的には市町村合併がさかんに行われることで、市区町村が更に広域化することも予想される。しかし、大きな財政的インセンティブ³が与えられた平成の大合併期でも合併できなかった小規模市町村が数多く残っていることから、市町村合併の枠組み以外の広域化を考える必要性がある。

³ この期間中に合併した市町村には、国から地方への地方交付税がより多く配分される等のインセンティブがあった。

1. 4 市区町村別 5～14 歳人口規模の分布

前節では、年齢を問わない総人口規模を見てきたが、義務教育を受ける年齢層に限定すると、どうなるだろうか。データの制約により実際の義務教育年齢とは僅かにずれるが、最も近い年齢層である 5～14 歳の市区町村人口規模の分布を表 3 として示した。

表 3 市区町村別 5～14 歳人口規模の分布：現状と将来予測

		2010年			2030年推計値			2040年推計値		
		市区町村数	割合		市区町村数	割合		市区町村数	割合	
			個別	累計		個別	累計		個別	累計
五 ～ 一 四 歳 人 口 規 模	1百未満	42	2.5%	2.5%	102	6.1%	6.1%	132	7.8%	7.8%
	1～2百	63	3.7%	6.2%	116	6.9%	13.0%	134	8.0%	15.8%
	2～3百	65	3.9%	10.1%	100	5.9%	18.9%	111	6.6%	22.4%
	3～5百	117	7.0%	17.1%	148	8.8%	27.7%	154	9.2%	31.6%
	5百～1千	221	13.1%	30.2%	235	14.0%	41.7%	230	13.7%	45.2%
	1～3千	429	25.5%	55.7%	415	24.7%	66.3%	409	24.3%	69.5%
	3～5千	228	13.5%	69.2%	195	11.6%	77.9%	172	10.2%	79.7%
	5千～1万	250	14.9%	84.1%	197	11.7%	89.6%	183	10.9%	90.6%
	1～3万	195	11.6%	95.7%	131	7.8%	97.4%	121	7.2%	97.8%
	3～5万	45	2.7%	98.3%	24	1.4%	98.8%	22	1.3%	99.1%
	5～10万	18	1.1%	99.4%	14	0.8%	99.6%	11	0.7%	99.8%
	10万以上	10	0.6%	100.0%	6	0.4%	100.0%	4	0.2%	100.0%
	総計	1683	100.0%	—	1683	100.0%	—	1683	100.0%	—

出典：国立社会保障・人口問題研究所推計（2013年3月）

注：2013年3月1日時点の市区町村単位で集計している。

単純計算で 1 学年当たり 100 人未満となる 1000 人未満の市区町村は、2010 年で 508（全体の 30.2%）となり、2030 年には 701（41.7%）、2040 年には 761（45.2%）にものぼると見込まれる。さらに、あくまでも単純計算だが、現在の基準において 1 学級の標準的な人数に近い 1 学年当たり 30 人未満となる 300 人未満の市町村は、2010 年で 170（全体の 10.1%）、2030 年で 318（18.9%）、2040 年で 377（22.4%）にものぼる。

では、市区町村別の 5～14 歳人口規模と小学校数との間には密接な関係性があると推測されるが、どの程度の関係性があるかを確認しよう。データの関係で時期は少しずれてしまいが、2010 年時点の 5～14 歳人口規模と 2012 年時点の小学校数（分校を含む）との相関係数⁴は 0.957 と極めて高く、強いプラスの相関関係がある。

さらに、5～14 歳人口規模が比較的小さい市町村について、規模別に小学校数の分布を示した表 4 を見てみよう。この人口規模 100 人未満の市町村は 42 あり、このうちの 83.3% に当たる 35 市町村が域内に小学校が 1 校という状況で、平均小学校数は 1.333 校となっている。また、300 人未満の市町村では、半数以上の地域で小学校が 1 校となっており、平均小学校数も 2 校に満たない。一方、この人口規模が 300～499 人の市町村を見ると、域内に小学校が 1 校という地域は 31.6%にとどまり、平均小学校数も 2 校を上回る。

⁴ 前後に示すデータとの整合性の関係で、福島県を除く都道府県の市区町村データにより計算した。

表4 市区町村別 5～14 歳人口規模と小学校数

		2010年の5～14歳人口規模									
		1～99人		100～199人		200～299人		300～499人		500～999人	
		市町村数	割合	市町村数	割合	市町村数	割合	市町村数	割合	市町村数	割合
小学校数 (含分校)	1校	35	83.3%	34	54.0%	37	56.9%	37	31.6%	38	17.2%
	2校	5	11.9%	15	23.8%	18	27.7%	35	29.9%	40	18.1%
	3校	0	0.0%	9	14.3%	4	6.2%	19	16.2%	42	19.0%
	4～5校	1	2.4%	4	6.3%	4	6.2%	20	17.1%	58	26.2%
	6～9校	1	2.4%	1	1.6%	2	3.1%	5	4.3%	37	16.7%
	10校以上	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.9%	6	2.7%
	合計	42	100.0%	63	100.0%	65	100.0%	117	100.0%	221	100.0%
	平均値	1.333		1.810		1.769		2.573		3.819	
	標準偏差	1.052		1.120		1.222		1.802		2.669	
	最大値	7		6		6		11		18	

出典:国勢調査(総務省)／学校基本調査(文部科学省)

注:2013年3月1日時点の市町村単位で集計している。小学校数は2012年時点のものである。

5～14 歳人口規模が 300 人以上の地域でも、域内の小学校が 1 校というケースは多くあるが、300 人未満の地域と比較すると若干状況は異なっている。すなわち、1 学年 300 人未満の市町村では、学校数を 1 校に絞り込む傾向がより強く見られている。昨今の厳しい財政事情や学校に期待される集団生活機能を考えて、学校配置の問題を検討せざるを得ないような、地域における教育環境が相当厳しくなっていると推察される。既に表 3 で見たように 2040 年には 5～14 歳人口が 300 人未満となる 2 割以上の市町村で、地域における学校配置の問題を検討せざるを得ないとなると推測される。

実際には、市町村合併が進む可能性や、市町村合併や教育委員会の共同設置等による教育行政の広域化が進む可能性も考えられる。しかし、既に指摘したように過去の市町村合併状況を見ても、どこまで合併が進むかは未知数である。

また、地方教育費調査に伴って行われる教育行政調査の 2011 年度データによると、調査時点の 2011 年 5 月における市区町村数が 1,747 ある中で、市区町村教育委員会数が 1,742 となり、実質的にほとんどの市区町村単位で教育委員会が設置されている。この中で、現行法制度でも設置可能となっている広域化した教育委員会・組合については、一部教育事務組合が 86、共同設置が 1、広域連合が 2 と、現状ではまだまだ限定的である。

財政面では義務教育費国庫負担制度により、義務教育諸学校のほとんどの教職員人件費の 3 分の 1 は国費支出となり、残りの 3 分の 2 は県費支出となる⁵。また、義務教育諸学校の施設費への国費負担もあるなど、市区町村レベルで全ての財政負担を負うわけではない。しかし、地方自治体が小規模化する中で、現状のような市区町村レベルによる教育行政を維持することが困難な地域は増えると予想される。市区町村レベルよりも広域化した教育行政の在り方は、将来的にも検討がなされるべきである。次節では、どのような地域のまとまり、すなわち圏域を想定することになるのかを検討することにした。

⁵ 義務教育費国庫負担法（昭和二十七年八月八日法律第三百三十三号）第二条及び市町村立学校職員給与負担法（昭和二十三年七月十日法律第百三十五号）第一条による。

2. 新たな教育行政の圏域設定の在り方

ここでは、現在の市区町村という枠組みを超えた、新たな教育行政の圏域設定の在り方について考える。吉村(1999)をはじめとして財政の観点から実証的に最適な都市規模を探る研究は蓄積されており、大西編著(2010)のように都市計画の観点から都市や地域の在り方に関する研究蓄積もある。ここではこれらの先行研究とは切り口を変えて、教育行政を広域化することを想定した圏域設定に資するため、改めて概念的な側面から、どのような圏域が考えられるのかを考察したい。

2. 1 考えられる概念的な圏域定義の例示

現実的に圏域設定をする際には、無縁の土地を組み合わせることは困難であるため、現時点から何らかのつながりのある地域を圏域化することが自然である。ここでは、必ずしも教育的側面に限らず、一般的に用いられる社会的側面も含めた地域のまとまりとしての圏域の定義について、幾つかの例を挙げて考えよう。圏域の定義は数多く存在するが、本稿では本研究会において議論された代表的なものを取り上げることとした。

①流域圏

国土庁（当時：現国土交通省）発表されて 1998 年 3 月に閣議決定された「21 世紀の国土のグランドデザイン」（第 5 次全国総合開発計画）の中で、国土の保全の管理について河川の流域圏に着目することが示された。なお、ここでの流域圏とは、「（河川の）流域及び関連する水利用地域や氾濫原」として捉えられるものであり、「その歴史的な風土性を認識し、河川、森林、農用地等の国土管理上の各々の役割に留意しつつ、総合的に施策を展開する」ものとしている⁶。

また、「自然の系である水系と、これに関連する森林、農用地、都市等により構成される流域圏を基本的な単位」⁷として捉えていることから、河川という地形によるつながりをもとに、上流の山間地から下流の都市までを一つの圏域として捉えていると考えられる。

②離島

局地的な地域のまとまりを見る見方であるが、陸と海で明確に分かれることになるため、これほど明確な見方はないだろう。ただし、島根県隠岐諸島のように、近隣に複数の離島が存在して一つの圏域を形成しているケースも多い。

国土交通省資料⁸によると、2012 年 4 月時点における、日本の離島数は 6847 で有人島数は 418 である。このうちの 254 島が離島振興法、39 島が沖縄振興特別措置法、8 島が奄美群島振興開発特別措置法、4 島が小笠原諸島振興開発特別措置法の適用を受けている。

また、2011 年 5 月に国土交通省から発表された「離島振興計画フォローアップ」によると、2008 年時点（当時の離島振興法適用の有人離島は 261 島）で小学校のない離島が 90

⁶ 引用部分は「21 世紀のグランドデザイン―地域の自立の促進と美しい国土の創造―」38 ページによる。

⁷ 同書 39 ページより引用。

⁸ 国土交通省資料「離島の現状について」（平成 24 年 10 月 31 日開催国土審議会第 8 回離島振興対策分科会配布資料）<http://www.mlit.go.jp/common/000228919.pdf>（2013 年 10 月 7 日アクセス）

島，中学校のない離島が 133 島もあり，高校のある離島はわずか 27 島にとどまる。人口減少に伴い，学校の統廃合も進んでおり教育環境面でも厳しい状況ではある。しかし，離島に存在する多様な歴史的，文化的な遺産を積極的に活用した教育面での取組もさかんに行われている。

③江戸期の旧藩圏域による同質文化圏

江戸期の 260 年余りにわたって続いた幕藩体制においては，諸大名が治める藩等が一つの地域単位となっていた。江戸期においては改易等による領地変更も多く，必ずしも全ての地域において一定しているわけではないものの，藩領が長く続いた地域では住民の地域的な文化や風習も同質的になったと考えられる。

1871 年の廃藩置県後の統合再編が繰り返されたが，旧藩圏域が現在の都道府県や市町村区域の基本となっていることが多い。近年，「県民性」による都道府県による文化の違いを指摘されることが多いが，幾つかの旧藩圏域で構成される都道府県については，必ずしも単一的な傾向ではなく，歴史的経緯からの文化の違いが見られることも多い。

④公立トップ高校の通学区域

各都道府県において伝統的な公立トップ高校が各地域に点在しており，戦前の旧制中学校や高等女学校の中でも比較的早い段階で設立された学校に端を発していることが多い。都道府県によって学区が明確に存在する場合や，隣接学区まで通学可能な場合，さらに，学区が存在せずに全県学区となっている場合が考えられる。経験的に各地域の優秀な生徒が集まる学校という見方から，学区の有無に関係なく実質的な生徒の通学区域は，通学の便，親の考え方，生活圏，文化圏，旧制中学の範囲等の様々な要素が反映されていると捉え，一つの圏域として見ることができる。

ただし，学区が明確に規定されていない都道府県においては，生徒自身や彼らを取り巻く環境の違いにより，必ずしも圏域が明確に決まらず，複数の圏域に含まれるような重層的な構造となることもありうる。

⑤教育事務所の所管地域

多くの都道府県において，教育委員会事務局（教育庁）の出先機関として教育事務所が設置されている。北海道や京都府等では「教育局」と呼ばれる例もあるが，多くの都道府県では教育事務所と呼ばれている。

小川(2012)によると，「都道府県域内における市町村の行財政能力の脆弱性と行政水準の均等化等への配慮から，都道府県主導の教育行政が要請され，その都道府県教育委員会の管理機能を補完しながら市町村教育委員会への指導・支援等の役割を担っている教育事務所の役割が重視されてきた」とされている。すなわち，都道府県内の幾つかの市町村をまとめた所管地域での教育行政を支える形で，教育事務所は機能している。

どのような地域のまとまりで所管地域を区分しているかは，地域によって事情が異なるが，おおむね一般行政における地方事務所（振興局・支所・出張所等）と区域が重複することも多く，地域特性や歴史的経緯に沿って設定されていると考えられる。このため，教育行政を広域化する上で，比較的イメージしやすい圏域の在り方として捉えることができる。

ただし、小川(2012)が指摘するように、以前から教育事務所を設置していない県（滋賀県、奈良県、徳島県）に加えて、都道府県の財政状況悪化を背景とした近年教育事務所の廃止や統合による規模縮小という動きが広がりつつある⁹。

⑥都市雇用圏

金本・徳岡(2002)によって提案された、通勤移動の側面から見た圏域である。基本的な考え方としては、おおむね DID（人口集中地区）人口が 1 万人以上の市町村を中心都市として設定しており、中心都市への通勤率が 10%以上の市町村を郊外都市として圏域と定義している¹⁰。

なお、中心都市の DID 人口が 5 万人以上であれば大都市雇用圏、5 万人未満であれば小都市雇用圏と定義している。ただし、東京大都市圏から地方都市圏まで、様々な都市雇用圏が考えられるため、圏域人口は 2 万人～3,000 万人規模と大きなばらつきがあるのが実情である。

基本的には、学校教育を受ける児童や生徒の保護者の職場によって居住地が決まると考えられる。このため、保護者の通勤圏域は都市を構成する重要な要素でもあり、教育行政での地域のまとまりを見る圏域としても活用できると考えられる。ただし、東京大都市圏のような幅広い雇用吸収力を持つ都市雇用圏では圏域が広大となることもあり、必ずしも全ての地域が都市雇用圏の中に含まれるわけではない。

⑦定住自立圏

総務省が主導して地方都市及びその周辺地域への人口定住を促進する政策として、2009 年に導入された圏域である。人口 5 万人程度以上で昼夜間人口比率が 1 以上の中心市と、経済社会文化又は住民生活等において密接な関係を有する周辺市町村が定住自立圏形成協定を締結することで圏域が成立している。さらに、定住自立圏共生ビジョンを中心市が策定することで財政措置が講じられている。主に、社会インフラの共同利用等を目的として圏域が形成されている。

執筆時点（2013 年 10 月）において中心市宣言がなされたのは 84 地域あり、北海道から沖縄県まで幅広く点在している。なお、ビジョンまで策定された定住自立圏は 70 地域あり、圏域人口は 5～40 万人規模となっている。

この定住自立圏も全ての市町村をカバーするものではないが、人口減少化を見越して地方都市を中心に圏域が形成されており、今後の人口減少社会における教育政策を考える上では一つの参考となる圏域として考えられる。ただし、教育に関する連携は多くの圏域で図られているものの、ほとんどが生涯学習や文化・スポーツ活動に関するものであり、学校教育に関する連携はまだ限定的な状況である。

⑧鉄道沿線や高速道路等の交通網による圏域

古くから街道沿いには、その利便性から街ができやすく、近年でも、高速道路や幹線道

⁹ 例えば、長崎県、三重県、和歌山県、山口県等がこれに該当する。

¹⁰ 国勢調査においては、常住地と従業地・通学地について調査しているため、市区町村単位での通勤・通学状況を把握することが可能である。

路の周辺に街ができることが多い。道路を介した人の移動や物の輸送により都市間の交流が生まれて、地域としてのまとまりである圏域ができていく。これは鉄道沿線でも同様で、戦前期から鉄道会社主導での宅地開発も多くなされていたとされる。

本報告書の後段でも紹介する埼玉県においては、交通網の流れに沿った地域で区分して地域事務所を設置しているように、一般的な行政面でも交通網による都市間のつながりによる圏域を重視しているケースも見られる。

⑨衆議院選挙における小選挙区地域

衆議院選挙の小選挙区の区割りについては、法令上「各選挙区の人口の均衡を図り、各選挙区の人口（官報で公示された最近の国勢調査又はこれに準ずる全国的な人口調査の結果による人口を言う。以下同じ。）のうち、その最も多いものを最も少ないもので除して得た数が二以上とならないようにすることを基本とし、行政区画、地勢、交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならない」¹¹と定められている。

人口が特に集中する大都市圏においては、市区町村を分割した選挙区が設定されることもあるが、一般的には幾つかの市区町村がまとまって一つの選挙区となることが多い。近年は都市部への人口集中によって区割り変更が行われていることで、上記のように市区町村が分割されるケースや、市区町村の有権者数の関係で地元の人々の感覚からは不自然な区割りとなるケースも見られるが、おおむねある程度の地域のまとまりによる圏域となっていることが多い。

2. 2 圏域の捉え方に関する整理

前項で例示したそれぞれの圏域の定義については、濃淡の差はあるものの、地理的、歴史的、経済的な背景がそれぞれに含まれていると指摘できる。例えば、①に示した流域圏は地理的背景が強い圏域として捉えられるが、相対的には弱いながらも歴史的背景や経済的背景も併せ持つと考えられる。

このことは、例示した概念的な圏域定義だけではなく、具体的な圏域を考える場合も同様である。それぞれの圏域では地理的、歴史的、経済的背景が多少なりとも備わっているものだが、圏域によってそれぞれの背景の強弱は異なる。例えば、東京圏では経済的背景が濃く、京都やその近郊では歴史的背景が濃くなると考えられるが、言うまでもなく指摘した以外の2背景にも立脚した圏域としても捉えられる。

圏域には既に挙げた三つの背景が含まれるが、今後の教育行政の圏域を考える上では、特にどの背景を注目すべきだろうか。あえて一つに絞るならば、経済的背景に注目すべきではないだろうか。なぜなら、教育行政の中でも特に中心となる義務教育を受ける子供たちには保護者の存在が前提となっており、その保護者たちには生計を支えるための仕事が不可欠となるからである。このように、日常生活の側面から圏域を考えると、どの圏域においても今後は経済的背景がより強固であることが求められるため、教育行政面においても経済的背景は無視できない。

現状において学校配置を考える上では、地理的（主に児童生徒の通学）、歴史的（主に地域住民とのつながり）な背景が中心となっており、過疎地を中心に学校が地域を支えてい

¹¹ 衆議院議員選挙区画定審議会設置法（平成六年二月四日法律第三号）第三条による。

る現状があることについては考慮せねばならない。しかし、既に述べたように、今後各地で深刻な人口減少が生じることが予想され、現状で当たり前にあるような地域における学校維持が厳しくなると想定される地域が増えることが予想される。この際には、特に過疎地域に住む子供たちの学習権に対してできる限りの配慮をしながら、人口集積との関係が強い経済的背景も踏まえた教育行政の圏域設定が求められるだろう。

さらに、単独の圏域だけではなく、圏域の人口規模の大きさや近隣の圏域との関係性についても、圏域を捉える際の重要なポイントとなる。圏域維持のためには日常生活に必要な施設が不可欠であり、これらの経営面を考えるとある程度の人口が求められるが、経験的にはおおむね 20～30 万人程度と考えられる¹²。ただ、これより人口規模が小さな圏域でも、一つの圏域で閉じているような近隣圏域との関係が薄い圏域では、縮小均衡的に圏域が生き残る可能性も考えられる。

近隣圏域との関係については、特に物理的な距離と交通網（鉄道や道路）が大きなポイントになるだろう。三大都市圏のように交通網が発達して比較的大規模な圏域にアクセスしやすい圏域であるか否かによって、地域環境は大きく異なると想定される。このような地理的特徴によって、圏域そのものが維持される人口規模は異なる。

また、前項において例示した九つの圏域の定義について、どのように捉えられるかを整理してみよう。まず、④公立トップ高校通学区域や⑤教育事務所の所管地域のような、教育の側面からの圏域定義について考えると、一般的な側面による地域区分である他の圏域定義や一般行政における広域的な地域分類と、実質的にはかなり重複していることが指摘できる。既に指摘したような教育事務所が地方事務所の担当区域が重複するケースが多いことは、このことを表す一例と言えよう。現実的には、一般的な行政を担う首長部局と、教育行政を担う教育委員会部局は独立しているが、広域化する上では両者を重複した視点から圏域を考えるのが自然であり、教育行政と首長部局による一般行政との連携強化がより求められる。

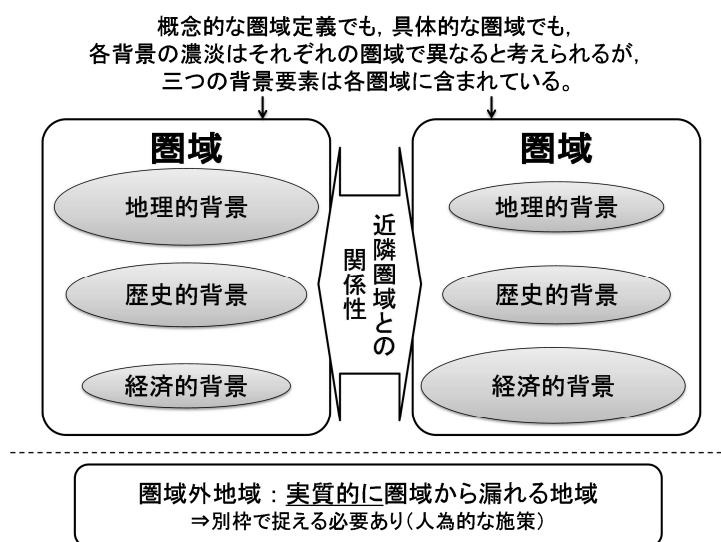
ところで、これまでに例示した圏域の見方を振り返ると、都市（人口集積地）を中心地とした発想に由来するものが多い。しかし、都市と地方では現時点でも状況が異なり、将来更に大きな格差が生じると予想される。このとき、山間地のような他地域と隔離された村落のように、名目上はどこかの圏域内に含まれるものの、実質的には圏域から漏れる地域が生じることも考えられる。近年の市町村合併によって市町村域が広域化しており、以前から過疎であった地域を中心に児童生徒数が極端に減少してしまい学校存続が困難となることが多い。この場合でも学校統廃合をせざるを得ないことはあるが、地理的に統合すべき学校が余りにも離れており、通学が困難となるような例が考えられる。

¹² 国土審議会調査改革部会報告「国土の総合的点検」（平成 16 年 5 月）において、「生活に関連する諸機能を維持し、地域社会を保っていくためには、地域の実情を踏まえつつ、人口規模で 30 万人前後、時間距離で 1 時間前後のまとまり（概ね百貨店、総合病院といった都市的なサービスが提供可能な規模）を目安とした複数の市町村からなる「生活圏域」を念頭に置いた対応が基本となる。（p.52）」という記述があり、30 万人程度の人口規模が圏域維持には必要と考えられる。なお、同報告書では、都市的なサービスとして考えられる医療（重要性、ニーズの高い 16 診療科の存在と救急体制の整備）と商業（店舗面積 1 万平方キロ以上の百貨店等商業施設）の両面で見ると、20 万人以上の市ではほぼこれらの施設がそろうというデータも示されている。

このように実質的には圏域から漏れる「圏域外地域」については、表面上含まれる圏域内だけでは支えきれないと考えられる。もちろん「圏域外地域」の児童生徒に対する義務教育は最低限保障される必要があり、このような場合には、例えば国や都道府県が支援するような、別の枠組みが求められる。

以上のように、例示した圏域の定義についての捉え方などについて整理した。この結果をモデル図として示したものが図3である。考える圏域については、地理的、歴史的、経済的背景から捉えられるとともに、単独の圏域だけではなく近隣との関係性の観点からも捉えることができる。これらについては、地域の特徴が反映されるだろうが、自然な地域のつながりで支え合える圏域となると考えられる。教育行政を市区町村の枠を超えて広域化する際には、このような背景を考慮して住民からも受け入れられるような圏域を考える必要があるだろう。

図3 圏域の捉え方のモデル図



3. まとめと課題

本章では、まず社人研による市区町村別将来人口推計を丁寧に読み解くことで、現状のように市区町村を義務教育諸学校に関する教育行政の基礎単位とすることは、将来的に多くの市区町村で困難が生じると予想されることを見いだした。その上で、おおむね複数の市区町村による地域のまとまりで教育行政を圏域化するという方向性について検討した。

もちろん、将来的には更なる市区町村の合併が進んだり、既に制度化されているような教育行政の広域化も進展したりすることが想定される。しかし、例えば本報告書の後段で見るような埼玉県秩父地域をはじめとした過去の多くの事例を見る限り、必ずしも合併や広域行政化が簡単に進むとは考えられない地域も多い。これには、地域住民の意思に関係する問題だけではなく、行政現場での意思決定に関する地域間調整が複雑化して、意思決定が更に難しくなることも理由として指摘されている¹³。

¹³ 瀬田(2010)の 68 ページ参照

また、人口減少局面においては規模の経済性が働きにくく、自治体間でメリットの共有が難しくなり、自治体間の広域連携のような水平的調整がより困難となるため、近年の地方分権化の流れを維持強化しながら、国や都道府県が主導となって広域連携を進めるような垂直的調整の枠組みも残すべきと瀬田(2010)は指摘する¹⁴。

これまでのように、教育における地域の独自性を大切にすべきではあるが、残念ながら将来の人口減少により、教育行政だけでなく一般行政でも、単独の地域では難しい運営を余儀なくされる地域が多く出てくるだろう。教育行政の中でも義務教育に関する部分は、地方交付税制度で裏付けされる部分も含めて多くが国からの財政支出で賄われるものの、教育行政そのものの運営は各地域で行われる必要があり、人的側面からも圏域化して支え合うことが不可欠となる。このような厳しい状況についても、早くから各地域においては認識される必要があり、教育に限らない幅広い行政範囲においては、例えば圏域化のような近隣地域との連携強化が求められる。

教育行政面での近隣地域との圏域化には、複数の形態が考えられる。特に、地域間で水平的連携をスムーズに進めることや、代替的に国や都道府県が垂直的に連携を主導することは、非常に難しい問題である。この難しさを乗り越えて教育行政の圏域化を進めるための具体的な施策がどのようになされるべきかについては、地域の事情によって大きく異なることもあり、ここで一律的な解答を示すことはできず、更なる研究の蓄積が求められる。新たな施策の提示については今後に残された非常に大きな課題である。

以上の現状認識のもとで、本章では様々な社会的側面から地域のまとまりによる圏域化の定義について考えることで、将来的にどのような圏域を単位として教育行政を進めるべきかについて検討を行った。もちろん、無縁の土地を無理に圏域化することは困難であるため、既存の地域のまとまりの考え方をもとに考察を進めた。

考える圏域については、地理的、歴史的、経済的背景から捉えられることが指摘できる。特に義務教育段階に関する学校配置をはじめとして、教育行政面ではこれまで地理的、歴史的背景による圏域が重視されてきた。しかし、更に人口減少が進むことや、子供たちの保護者の仕事や生活の側面を考慮すると、これからは経済的背景をより重視することが求められるであろう。

将来的に、それぞれの圏域内で支え合って教育行政を進めることが求められるが、実質的には圏域内では支えきれない「圏域外地域」が生じるという課題もあるだろう。特に義務教育は全ての児童生徒に保障されなければならないため、このような地域に対して都道府県や国が別枠で支援するような人為的施策が必要となる。

ただ、具体的にどのような枠組みや施策で支援を行うかについては大きな課題が残っており、現行の学校制度の枠組みだけでは対応しきれないのが実情である。例えば、次章で取り上げるような ICT 活用等の施策などが考えられるものの、現状ではまだまだ考慮すべき課題が多い。このように「圏域外地域」の児童生徒の学習権を確保しながら、合理的なコストで行うことができる施策をどのように行うかについては、今後の大いに検討すべき課題として残されている。

¹⁴ 瀬田(2010)の 68～72 ページ参照

参考文献

大西隆編著(2010)『広域計画と地域の持続可能性』学芸出版社

小川正人(2012)「教育事務所廃止の動向と地方教育行政の課題(1)―和歌山県，長崎県，徳島県，滋賀県の訪問調査報告―」『教育行政研究』（放送大学大学院文化科学研究科）第 2 号，pp.85-103

金本良嗣・徳岡一幸(2002)「日本の都市圏設定基準」『応用地域学研究』No.7，pp.1-15

瀬田史彦(2010)「地域活性化と広域政策」大西隆編著『広域計画と地域の持続可能性』学芸出版社，第 3 章所収，pp.52-72

吉村弘(1999)『最適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社

第2章 学校統廃合戦略の限界

埼玉学園大学 葉養 正明

概要

本稿は、次の四つの課題に関連した記述、考察を進める。

第一は、中長期的な人口推計を基礎として、適正な学校規模の維持と通学距離・時間の制約との対抗関係を解決しながら、義務教育諸学校の配置や再配置を進めるこれまでの政策が壁にぶつかっている事態の記述。郡部の3自治体を事例としている。

第二は、総人口の減少幅が小さな大都市部についても、高齢者層の激増と幼少年人口の激減という年齢構成の変化に起因して、中長期的な学校の設計が問われている事態の記述。大都市中心部の自治体を事例とする。

第三は、義務教育拠点の持続という観点に立った新たな政策フレームの考察。具体的には、従来の学校配置政策の基礎的フレームとなっていた圏域的計画論¹の見直しや学校ガバナンスの機構や制度の見直し、義務教育段階における通信制の導入などについて言及する。

第四は、付論として東日本大震災被災地の人口動態や義務教育拠点の持続の問題に言及している。

1. はじめに

本稿は、我が国における小中学校の小規模化対応策を振り返り、主たる戦略とされてきた学校統廃合政策が壁にぶつかっていることを調査データから明らかにし、人口減少社会下における学校規模の維持と通学距離・時間の対抗を解くための対応策について考察を加える。その際には、地域特性が異なる事例として、大都市中心自治体1か所、郡部3か所、そして被災地2か所を取り上げ、事例研究的に政策フレームの構築の在り方について検討する。同時に、以上の作業を踏まえ、「人口減少社会下の義務教育拠点の持続と学校形態」についての試論的な考察を加える。

2. 壁にぶつかる廃校戦略

少子化が中長期的なトレンドとして見られる中で、これまで数十年間の我が国小中学校の再編の過程をたどると、各種の論稿が繰り返し明らかにしているように、学校数の圧縮、つまり、学校統廃合政策が戦略とされてきた。その背後に、学校教育法施行規則第41条で規定される学校規模の標準についての考え方が潜んでいることは、国研で実施された小中学校統廃合調査でも明らかになっている²。

¹ ここで使用している「圏域的計画論」という言葉は、学校の配置や再配置の計画をつくる際、通学距離・時間や住民の生活圏域などの地理的エリアを想定してきた建築学の学校配置計画の基礎的フレームを指している。なお、圏域的計画論と題する図書としては、吉坂隆正他編『圏域的計画論』農林統計協会、昭和56年などがある。したがって、本報告書で用いられる「圏域」という用語とは、必ずしも同義ではない。

² 国研で実施されてきた調査の内容や結果の詳細については、国研のHP参照。

しかし、学校統合の結果学校規模にどのような改善が発生しているかについては、平成22年12月から平成23年1月にかけての「廃校の選定基準等に関する調査」で、以下のような実態が明らかになっている。

なお、調査は、以下のようなデザインで進められた。また、回収状況等は記載のとおりである。

表1 「廃校の選定基準等に関する調査」の概要

調査責任者	葉養正明
調査実施期間	平成22年12月～平成23年1月
調査の方法	アンケート用紙による郵送調査
調査対象	平成21年4月～平成22年7月の間に、自治体のHP上で小中学校統廃合関係の答申類を公表した525市区町村教育委員会の教育長、及び、平成22年8月～9月に本研究所により収集された小中学校、幼稚園等の統合再編文書の送り先の市区町村教育委員会の教育長143名。
発送数	668通
回収数・率	489 通・73.2%
その他注記事項	教育長を宛先としているが、教育委員会の小中学校適正配置所管課、あるいは、係が回答している場合もある。しかし、アンケート用紙の設問内容から見ると、あえて回答者の属性を区別する必要はないと考えられるので、すべてを一括して集計している。

また、廃校の出現状況を概観するために、調査対象校の都道府県ブロック別分布と人口規模別分布を見ると、表2のようになる。

表2 アンケートを回収した都道府県ブロック

都道府県ブロック	市区町村数	割合
北海道	24	4.9%
東北	71	14.5%
関東	103	21.1%
甲信越	37	7.6%
北陸	16	3.3%
東海	44	9.0%
近畿	58	11.9%
中国	46	9.4%
四国	32	6.5%
九州・沖縄	58	11.9%
合計	489	100.0%

注：無回答はなかった。

廃校が特定地方の現象ではなく、全国的に広がっていることが分かる。

次に、廃校の発生はどのような人口特性を有する地域での現象なのかを知るために、廃校アンケートを回収した市区町村の人口規模別分布を見ると、表3のようになる。

人口規模別に見ると、廃校の発生は2万人以上5万人未満でもっとも多くなっているが、人口30万人以上の中大都市でも発生している。就学人口の減少が全国各地に広がっていることをうかがわせる。

表3 アンケートを回収した市区町村の人口規模別分布

人口規模	市区町村数	割合
100万人以上	11	2.2%
50万人以上100万人未満	16	3.3%
30万人以上50万人未満	27	5.5%
20万人以上30万人未満	20	4.1%
10万人以上20万人未満	69	14.1%
5万人以上10万人未満	89	18.2%
2万人以上5万人未満	117	23.9%
1万人以上2万人未満	76	15.5%
1万人未満	64	13.1%
合計	489	100.0%

注:無回答はなかった。

そこで、次に、これまでの方策を今後も継続できるかどうか検討するため、廃校を実施した市区町村の小中学校数、中学校数を見ると、表4のようになっている。

表4 廃校を実施した市区町村の小中学校数（廃校実施後）

学校数	小学校		中学校	
	市区町村数	割合	市区町村数	割合
1校	15	3.1%	63	12.9%
2～5校	84	17.2%	194	39.7%
6～10校	123	25.2%	119	24.3%
11～15校	80	16.4%	42	8.6%
16～20校	56	11.5%	21	4.3%
21～30校	56	11.5%	26	5.3%
31～39校	14	2.9%	8	1.6%
40校以上	61	12.5%	16	3.3%
合計	489	100.0%	489	100.0%

注:無回答はなかった。

表4を見ると、廃校実施後の学校数が市区町村で1となっている事例は、小学校で15市区町村(3.1%)、中学校で63市区町村(12.9%)に及ぶ。これらの自治体では、今後更に就学人口が減少した場合には、自治体内の学校統廃合を手段とした学校規模維持策は不可能、ということになる。

次に、別の調査(表5のデザインに基づいて行われた学校統合調査)の結果を活用し、学校統廃合後の児童生徒数の状況を表6で見ると、小中学校統廃合戦略が壁にぶつかりつつあることが分かる。

表5 「学校統合調査」の概要

調査責任者	葉養正明
調査実施期間	平成21年9月15日～平成21年10月
調査対象	平成18～20年度に統合した全国の公立小中学校
発送数	小学校489校・中学校128校 合計617校
回収数・率	小学校243校(49.7%)・中学校78校(60.9%)・小中一貫校3校・小中併設校8校 合計332校(53.8%)

表 6 統合新校の児童生徒数分布

児童生徒数規模	市区町村数	割合
100人未満	85	25.50%
100人以上200人未満	103	30.90%
200人以上300人未満	53	15.90%
300人以上400人未満	39	11.70%
400人以上500人未満	19	5.70%
500人以上600人未満	17	5.10%
600人以上	16	4.80%
無回答	1	0.30%
件数	333	100.00%

表 6 を見ると、学校統合後の児童生徒数は、100 人未満が約四分の一に達している。最頻値の児童生徒数規模は、100 人以上、200 人未満の 30.9%である。学校規模縮小の是正を目途にした学校統廃合にも関わらず、小学校の標準規模の下限（12 学級，児童数 $36 \times 2 + 41 \times 4 = 236$ 人）を満たしている事例は約半分にしかすぎない，ことがわかる。

3. 適正学校規模と学校配置の適正化との対抗

二つの調査の結果を活用し，小中学校統廃合後の学校規模の状況を見てきたが，では，学校統廃合にもかかわらず児童生徒数 100 人に満たない事例が 25%に達する事態をどう説明したらよいか。

第一は，学校統廃合の対象校数が少なすぎる，という説明である。

これまで実施された学校統廃合の事例でもっとも大規模なものは，下記自治体 A の事例と考えられる。コンパクト・シティ構想を下地にしている。

なお，同自治体の学校統廃合に伴う学校数の推移は次のようになっている。

昭和 56 年度：小学校 20 校 中学校 17 校
 平成 16 年度：小学校 16 校 中学校 6 校
 平成 21 年度：小学校 1 校 中学校 1 校

なお，統合校の平成 23 年 5 月現在の小学校児童数は 184 人，中学校生徒数は 329 人，である。

第二は，離島，山岳部や溪谷等の地勢的な条件に由来して学校統合が困難，あるいは，学校統廃合を連綿と繰り返してきた歴史的経緯に由来して学校間距離が拡大しており，学校統合を通しての学校規模拡大が壁にぶつかっている，という説明である。

以上の記述は，近年の学校統合調査時期における考察であるが，2030 年や 2050 年などの中長期的な人口変動を想定すると，事態は一層深刻さを増す。

ここで，山間部にある B 自治体の事例を取り上げてみよう。

まず，この村の学校配置，児童生徒数規模の状況，児童生徒数推計，通学距離の状況等を紹介すると表 7 のようになる。B 村の特徴をとらえるため，ここには隣接する C 町のデータも併記している。

表7 B村, C町の児童生徒数の実態と将来推計

		児童生徒数		通学距離試算	
		小学校	中学校	小学校	中学校
B村 (面積672.35km ²)	2011年(実数)	155人(4校)	86人(4校)	7.32km	7.32km
	2030年(推計)	24人	26人	14.63km※	14.63km※
	2050年(推計)	11人	13人	14.63km※	14.63km※
C町 (面積95.65km ²)	2011年(実数)	247人(2校)	158人(1校)	3.90km	5.52km
	2030年(推計)	34人	38人	5.52km※	5.52km※
	2050年(推計)	10人	14人	5.52km※	5.52km※

注:推計は国土交通省データに基づく。また、2030年と2050年の推計数値については、小学校児童数は5～9歳、中学校生徒数は10～14歳のそれをあてている。通学距離は、通学区域が円形で学校が中心に立地すると仮定して計算している。また、通学距離を計算する際には、標高や湖沼等の地勢的な要因や道路の迂回などについては考慮していない。なお、※印は学校が1校のみとなったことを仮定したことを意味する。

表7で、B村、C町の状況を見ると、自治体としての行政区域の大きさには大きな違いがあるものの、2030年や2050年には、小中学校それぞれに複数校を維持することがかなり困難になることがわかる。法令上の、学校の適正規模の標準の維持、という視点に立った場合である。

しかし、学校規模を維持することを優先し、複数校を1校に集約するとすると、課題として発生するのは、通学距離・時間の延伸³である。

B村の場合には、小中学校数を1とした場合には、標高差を無視し、かつ、道路は直線的と仮定して計算すると、通学距離は14.63kmになる。

文部科学省の義務教育施設費国庫負担法施行令第4条2項の次の規定をはるかに上回る。「通学距離が、小学校にあってはおおむね四キロメートル以内、中学校にあってはおおむね六キロメートル以内であること。」

なお、同条3項には、次の規定もあり、通学距離の上限が上記水準を上回る地域を想定している。

「3 統合後の学校の学級数又は通学距離が第一項第一号又は第二号に掲げる条件に適合しない場合においても、文部科学大臣が教育効果、交通の便その他の事情を考慮して適当と認めるときは、当該学級数又は通学距離は、同項第一号又は第二号に掲げる条件に適合するものとみなす。」

「統合後の・・・」とあるのは、この施行令の規定が学校統合を想定したものであるためである。しかし、各地で小中学校の通学距離の上限に言及する際には、同施行令が想起されていることが多い。

³ なお、学校統廃合に際して、通学距離・時間の上限が争点になるが、この点についての実証的な研究は極めて乏しい。東京学芸大教授朝倉隆司氏を研究代表としている研究は、その点では初めての本格的研究と言ってよい。文部科学省新教育システム開発プログラム事業『通学制限に係わる児童生徒の心身の負担に関する調査研究』報告書、平成20年5月30日、東京学芸大学。同報告書では、標本の数や地域的分布などの制約で、必ずしも明確な結果は得られていない。しかし、現在の国の標準とされている、小学校4km、中学校6kmという数字が著しく不合理である、という結果も得られなかった、としている。

しかし、これは裏返せば、小中学校統廃合の現在の状況は、学校の適正規模と言われる標準の維持が壁にぶつかっていることを物語る。

では、B 村で現行の小中学校のそれぞれ 4 校体制を維持すべきか。4 校体制の場合にも、通学区域は既に 7.32 km に達する。上記法令の規定を超えている。しかし、1 校体制に比すれば、通学距離の大幅な短縮である。

しかし、この場合課題として残るのは、学校規模が極端に縮小することである。上記 B 村では、2030 年の小学校児童数（推計）は合計 24 人であり、4 校の持続のもとでは、1 校当たり児童数平均は 6 人となる。

学校規模と学校配置が衝突し、通学距離面を重視すれば学校規模が犠牲となり、半面、学校規模を重視すれば通学距離が延伸するというディレンマの発生である。

4. 大都市でも例外でない小中学校の未来ビジョンの問題

これまでの記述は、郡部の過疎地など人口減少が深刻化している地域を対象にしてきたが、では、2030 年や 2050 年の人口減少下でも、東京や名古屋圏のような微減、ないし横ばい程度の地域⁴は、問題そのものが無視する程度のものなのだろうか。あるいは、これら地域では、小中学校の小規模化問題が発生するとしても、学校間距離は小さい事例が多いため、旧来の学校統廃合戦略を用いれば課題解決ということになるのか。

ここで、日本を代表する大都市の中心部にある D 自治体の 2030 年、2050 年の 0～14 歳及び 65 歳以上人口の構成を見てみよう。

表 8 大都市中心部にある D 自治体の年齢階層別人口割合の推計

	2013年(実数)	2030年(推計)	2050年(推計)
総人口	214,665人(100%)	204,914人(100%)	183,474人(100%)
0～14歳人口	20,033人(9.3%)	11,277人(5.5%)	8,276人(4.5%)
65歳以上人口	40,513人(18.9%)	56,072人(27.4%)	78,256人(42.6%)

表 8 が示すのは、特定の大都市圏は、郡部等の人口を吸収するため総人口そのものは微減にとどまるが、年齢階層別人口には大きな変化が生まれる可能性である。少子高齢化の波が押し寄せるため、若年人口割合が低下する半面、高齢者人口割合は増大する、という予測である。

では、小中学校の配置は「縮む」圧力に委ね、福祉や医療施設等は「膨らむ」圧力に任せるだけでよいのか。

第二次ベビーブーム時の新築、増設小中学校施設が大量に改築期に差し掛かっており⁵、築 50 年程度は使用が見込まれることからすると、2050 年の小中学校施設をどうするか、廃止を見込むのか、福祉・医療への転換を予測するのか、あるいは、複合建築を想定して臨むのか、小規模校ネットワークなどを構築し、学校規模の考え方の再検討を進めるのか、など中長期ビジョンに基づく設計の在り方が問われている。

⁴ 国土交通省の国土審議会政策部会長期展望委員会による「国土の長期展望について」（平成 23 年 2 月 21 日）によれば、「人口が増加する地点の割合は 2% 以下であり、東京圏と名古屋圏に多いと」される。

⁵ この点については、文部科学省の HP で、国による補助事業との関係で多くの資料が公開されている。

5. 人口減少社会下での学校持続のための代替的選択案を探る

これまで人口減少が長期的に続き、就学人口の落ち込みも厳しい郡部の3地域を取り上げ、学校統廃合政策が次第に困難になってきていることを見てきた。国立社会保障・人口問題研究所等による2030年や2050年時点での中長期的推計によれば、我が国の人口減少は今後全国各地に拡大し、特に、人口規模の落ち込みが厳しい地域ほど下落幅が大きい、とされる⁶。そのような予測を基礎に考えると、以上の論述で取り上げた郡部の3地域（A～C自治体）は殊更状況が厳しいことになる。いずれも、人口規模の縮小が著しく進行しているからである。

では、学校規模の維持と学校間距離を一定以下に保つというぶつかりあいの中で、広域的に人口減や就学人口減が進行した場合の対応策をどう考えたらよいか。

以下では、筆者による試論的な考え方を提示することにしよう⁷。

①第一の課題：これまでの学校配置計画の基礎になってきた圏域的計画論⁸の見直し等の道筋。

建築学の中で展開される学校配置計画論や教育行政学の分野で展開される学区制度研究、あるいは、学校統廃合研究などの数々は、学校配置の基礎に一定の生活圏域を想定している⁹。

いまだまちづくりに際して典拠として引き合いに出されるペリーの「近隣住区論」¹⁰は、小学校を住区の核に位置付け、通学区域に住区を重ねた古典的な業績といってよい。

就学人口が減少を続け学校規模が縮小し続けた場合、適正学校規模の維持を進める方策として各地で採用されてきたのは、学校統廃合であるが、子供の通学距離・時間を拡大する効果を伴う。その際、子供の通学距離・時間の増大を一定限度におさめようとすれば、適正学校規模の見直し、縮小しか方法はない¹¹。

しかし、就学人口減少の中長期的な減少下では、このような解決策は早晚行き詰まる。上述のように、「小学校1校で児童数が100人未満の町村」は、2009年度の時点で既に54町村に及ぶ。しかも、そのうちには、隣接町村も類似した状況にある多数の事例が含まれている。

⁶ 注の4の国土交通省資料を参照。

⁷ 以下は、あくまでも筆者の個人的見解である。研究会で示された議論などを踏まえて考察を進めている点もあるが、取り上げ方は筆者の個人的な見解に基づく。

⁸ 注1を参照。

⁹ 参考文献等は掲載しないが、拙著『小学校通学区域制度の研究-区割の構造と計画』多賀出版、1998年には、小中学校の配置政策や配置計画の基礎理論に関連した膨大な文献を掲載している。

¹⁰ C. A. ペリー、倉田和四生訳『近隣住区論』鹿島出版会、1975年。

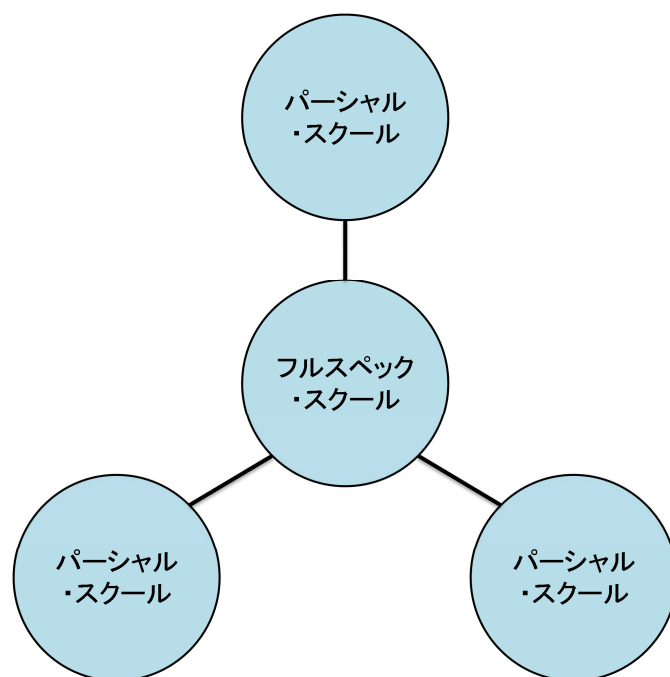
¹¹ なお、小中学校統廃合によって児童生徒の生活と学習や社会的環境にどのような影響が及ぶのかについては、我が国では実証研究は乏しい。そのような中で実施された調査結果の報告書には次のものがある。N県の3校の中学校対象の調査である。国研：「学校統合前後の中学生を取り巻く学習と生活の環境に関する意識調査―学校の統合効果に関する研究（その2）」、平成23年3月。統合後の中学校生徒の生活と学習の状況についての分析結果をまとめている。全国のサンプルを収集し実施された研究としては、唯一のものと言ってよい。

さらに、通学距離分布を見ると、国が設定する小学校通学距離最大値の 4km を超える事例が 50%を上回る。

2030 年度や 2050 年度、2060 年度などの就学人口動態によっては、「圏域的計画論」の根本的な見直しが必要なことも考えられる。

地理的な基礎に基づいて小中学校の配置を考える思考法を維持する場合でも、ネットワーク型学校システムを構築し、ネットワーク全体で一定の児童生徒数を維持する方策もありうる。例えば、図 1 のようなモデルである。

図 1 フルスペック・スクールとパーシャル・スクールによる学びネットワーク



なお、フルスペック・スクール（拠点校）については、12～18 学級程度の小中学校を想定しており、通常の学校が整備するあらゆる機能を擁する学校をイメージしている。そのつくり方については、小中一貫校や児童福祉、社会福祉との複合やコミュニティ施設、社会教育・体育施設等との複合施設化、等様々に考えることができる。

また、パーシャル・スクール（集落対応型小規模学習拠点）についても、季節分校方式で一定の時期にはパーシャル・スクールに通うことを想定する場合、一年中分校として機能する場合、一週間のある曜日等をパーシャル・スクールで過ごす場合等、様々に考えられる。

施設の設置の仕方も、公民館等への複合施設化も考えられる。

フルスペック・スクールとパーシャル・スクールとのネットワーク構築で学びの拠点維持を図る場合、ネットワークは、スクールバス、スクールタクシー、スクールボート、路線バス、自転車利用等のほか、ICT 活用も重要な手立てとして考えられる。

フルスペック・スクールとパーシャル・スクールへの教職員配置や教育活動の組立て、管理運営の在り方等々は、新たな制度ビジョン形成に絡めて検討される必要がある。

②第二の課題：情報ネットワーク活用を進め、バーチャル・スクールを創造する。

第二の場合は、第一の場合と一部が重なるが、自治体全域の学校をバーチャル・スクールとして定義し、ネットワーク型学校システムを描くことも考えられる。

バーチャル化は、地理的ハンディの克服策となり、国境を越えた教育システムに拡大する可能性も有する。

しかし、教育のバーチャル化は、学校配置の地理的地勢的な限界を克服できる可能性を生み出すが、フェース・ツー・フェースの人間関係が希薄化する可能性も生ずる。

もっともバーチャル・スクールの場合にも、フェース・ツー・フェースも組み込んだモデルなど、多様なオプションの開発はありうる。

③第三の課題：人口減少が中長期的に進行した場合の国土計画を基礎に、村落計画や都市計画等とリンクした子育て・教育システムの構築を考える。

産業基盤の構築や住環境の整備の仕方と絡ませた子育て・教育システムの構築策であり、もっとも本格的なビジョンづくりということになる。

このアプローチの場合にも、コンパクト・シティ構想やバーチャル・シティ構想とのリンクも考えられる。

バーチャル・シティは、村落構造をいじらずに住民間のネットワークを形成する可能性を生み出すが、半面人々の間の関係性をバーチャル化することの是非という、地域社会の本質、人が暮らす空間の有様、人と人との結びつきの有様の本質をどう価値判断するか、という問いにぶつかることになる。

④第四の課題：分散型国土像を描き、それを実質化するための産業拠点の形成や地域開発の促進という課題である。

これは、もっとも本質的な接近の仕方とも言えるが、人口減が極度に落ち込んだ場合、それはどの程度実現可能なのか、という課題に直面する。

しかし、それが可能であれば、職住近接の地域社会を取り戻しながら、人と人との対面的なネットワークを基礎にした人口減対策になる可能性も含む。

6. 学校設置、運営のためのガバナンス再編と義務教育拠点の持続

ところで、これまでの考察は、人口減社会での学校の持続、置き場所という教育形態に力点を置いてきた。その際、極端な人口減が広域に及んだ場合の対応策として二つの観点をまず示した。

ひとつは、就学期の子供の住まいのできるだけ近くに、教育拠点の維持を図ることを基本に、いわゆる「適正学校規模」基準を低下させる観点である。第二は、バーチャル・コミュニティやバーチャル・スクールの構想導入で、地域社会の教育拠点という発想の転換を図り、子供一人一人の学習拠点整備から出発して、それに群れとしての子供、子供集団の形成という観点を付加するやり方である。

第一の観点は、人口減が局所的で、虫食い状態が発生していても、面的に見ると人口維持地域が多く残存する、などの条件があれば可能性がないとは言えない。しかし、上掲で紹介した町村などの場合のように、人口減が地域の広域に及び、しかも、山岳地帯、溪谷

を多く含む、離島など、地勢的に地域の産業拠点形成への展望を見いだすことが困難な場合には、日本全国各地での対応策にはなりにくい。

そこで、代替案として浮上するのは、第二の観点の具体化である。

ここでも多くの検討課題が発生するが、根本的な問いは、「教育形態の手直し」という課題の立て方を「学習形態の手直し」へと転換することであり、子供の学習の保障、場合によっては、子供の「学び」を「新しい学び」へと構造転換する契機としてどう活用するかが問われる。

「子供の学習」保障という観点に立つと、市町村の学校設置義務や就学保障策を通じて義務教育を保障するという現行教育制度の根幹に遡って検討しなおす必要も発生する。子供人口の縮小の中で、制度設計も含め子供の学習拠点の整備をどう進めるかが問われる、ということである。

以上の考察を深めるには、さらに、各種の課題を克服する必要があるが、ここでは、課題提起だけにとどめる。

①学校設置区域の見直し（市町村が小中学校を設置する、という規定の見直しも含む）

約1700の市区町村が義務教育諸学校を設置する、というのが現行法の規定であるが、町村の中には人口減少が激しく、基礎自治体としての存続が既に危ぶまれる事例もある。全国を見渡すと、自治体内に中学校を設置しない事例も見られる。しかもまた、そうした事例の数は増加しつつある。

2030年や2050年の就学人口動態によっては、市区町村単位の小中学校設置が現実にはそぐわないことも考えられる¹²。中長期的には、学校設置区域を都道府県教育事務所単位や郡単位へと転換することの是非を含めた検討の必要性である。

②学校管理運営の広域化（都道府県教育事務所の機能を活用する体制整備も考えられる）

②は①に重なる面があるが、学校設置権限そのものは町村に残しながら、義務教育プログラムの運用や学校管理については広域化し、学校間ネットワークの構築、学校外部人材の学校教育利用などの可能性を高め、効率化を図る方策である¹³。

③閣議決定された国家戦略特区の一環に公設民営型学校の特區が組み込まれている。

その制度設計は2014年秋口までには公になる、とされるが、それぞれの学校の力を質的に高め、学校の提供するプログラムの多様化を進める観点に立つと、教職員役割の絞り込み（教育専門性の重視）の半面、外部資源や外部セクターの活用が重要な鍵となる。その点で、公設民営特区ビジョンの帰趨は重要であり、拠点型学校（フルスペックの学校）とパーシャル・スクールのネットワーク構築に際して、パーシャル・スクール民営委託、参入などの課題も発生する。

条件整備も重要な鍵になり、義務教育段階における通信制の検討や大容量の光ケーブル

¹² この問題を解くに当たっては、本報告書が問題提起している「圏域」設定の在り方が問われる。

¹³ 自治体を越えた教育委員会の連携については、既に幾つかの事例が存在している。①教育事務の委託、②教育委員会の共同設置、③広域連合（京都府相楽東部広域連合教育委員会など）、④市町村教育委員会と府県との連携、等。長野県教育委員会『少子・人口減少社会に対応した新たな学校づくり検討会議報告書 よりよい学びに向けた学校環境のあり方』平成26年3月、参照。

ルの敷設などの行く末によっては、小中学校持続策の方向は大きく異なってくる。

7. 被災地の人口動態と三重苦の小中学校持続策（付論）

これまで、人口減少下での義務教育拠点の持続策について、全国の郡部や離島、あるいは、大都市中心部も取り上げながら考察してきた。ところで、今一つ付加する必要があるのは、東日本大震災の直撃を受けた被災地の事例である。被災地についても、人口減に汲々とする地域が少なくないからである。

では、東北沿岸部の問題状況は、全国一般の人口減と同様と見なすべきなのか、それとも被災地としての独自性を前面に出して考えるべきなのか。

紙幅をとることになる¹⁴ので、以下の考察では、特殊な事例である福島県を除外し、岩手県と宮城県の被災地を中心に考察を進め、かつ今後の課題を考える切り口を示すにとどめる。

東日本大震災以前から、東日本沿岸部自治体の人口減少は全国の動向よりも急であったことは、つとに指摘されてきた。それを見るため 2011 年、2030 年、2050 年の年齢階層別人口推計を表にしたのが、表 9 である。

表 9 を見つめると、この両県の人口動態パターンは類似し、0～14 歳人口は実数、比率とも激しく落ち込む半面、65 歳以上人口比率は高まる傾向にある。2050 年推計では、宮城県の自治体の場合には、いわゆる限界集落の指標とされる、65 歳以上人口が 50% を上回る、という水準に達することが分かる。

表 9 岩手県と宮城県の被災地の人口推計

		2011年(実数)	2030年(推計)	2050年(推計)
岩手県	総人口	59,430人(100%)	41,944人(100%)	26,953人(100%)
	0～14歳人口	7,230人(12.2%)	3,881人(9.3%)	2,162人(8.0%)
	65歳以上人口	18,363人(30.9%)	20,255人(48.3%)	12,932人(48.0%)
宮城県	総人口	10,036人(100%)	6,142人(100%)	3,392人(100%)
	0～14歳人口	1,057人(10.5%)	549人(8.9%)	251人(7.4%)
	65歳以上人口	3,362人(33.5%)	2,737人(44.6%)	1,779人(52.4%)

ところで、被災地の場合には、被災に起因する人口動態という特殊要因も勘案する必要がある。そこで、平成 22 年（震災前）と 23 年（震災後）を対比した 3 県の年齢階層別転出入の状況を見るため掲載したのが表 10 である。

東日本沿岸部自治体は、震災以前から長らくの間、おしなべて小中学校統廃合を推進しているが、被災に伴う人口動態の状況も勘案し、義務教育拠点の持続策を検討する必要性に迫られていることが分かる。しかも、その際には、学校再生を超えて、学校開発、教育復興という新しい価値創造が求められている。

その視点からすると、被災地における人口減少下で義務教育拠点をどう設計するかとい

¹⁴ 震災復興に関連した著作や論考は別途用意されており、また、筆者も何本か論考を公にしているので、本報告書の全体構成との関係で、詳細は論じないことにする。被災地に関連した論考は、本報告書の一部として掲載されるので、該当節を参照されたい。

う課題は、自然減、社会減、震災復興という三要因を総合的に勘案し検討する必要がある。つまり、被災地研究は、被災地復興と人口減少という二つのファクターの絡み合わせの中で検討する必要がある点で、上述の、人口減少研究というフレーム一般とはとりあえず分けた方がよいのかもしれない。

表 10 岩手県、宮城県及び福島県の年齢 5 歳階級別転入・転出超過数
(平成 22 年・平成 23 年)

	岩手県			宮城県			福島県		
	平成23年	平成22年	対前年 増減数	平成23年	平成22年	対前年 増減数	平成23年	平成22年	対前年 増減数
総数	-3,443	-4,238	795	-6,402	-556	-5,846	-31,381	-5,752	-25,629
0～4歳	282	-65	347	-62	146	-208	-4,363	20	-4,383
5～9歳	16	-80	96	-348	318	-666	-2,979	-144	-2,835
10～14歳	-57	-55	-2	-324	67	-391	-1,698	-90	-1,608
15～19歳	-2,236	-2,347	111	-76	141	-217	-3,185	-2,654	-531
20～24歳	-1,782	-1,792	10	-2,580	-1,114	-1,466	-4,397	-2,588	-1,809
25～29歳	163	158	5	-1,355	-926	-429	-3,103	-230	-2,873
30～34歳	242	35	207	-247	-11	-236	-3,325	-186	-3,139
35～39歳	112	-23	135	-107	213	-320	-2,933	-133	-2,800
40～44歳	69	-85	154	-19	147	-166	-1,781	-102	-1,679
45～49歳	-48	-133	85	-54	-15	-39	-828	-53	-775
50～54歳	-39	39	-78	-6	27	-33	-544	54	-598
55～59歳	106	55	51	-67	16	-83	-307	119	-426
60～64歳	146	134	12	-121	209	-330	-351	252	-603
65～69歳	27	45	-18	-128	122	-250	-207	131	-338
70～74歳	-20	4	-24	-223	76	-299	-278	12	-290
75～79歳	-83	-25	-58	-264	7	-271	-275	-4	-271
80～84歳	-183	-35	-148	-210	-3	-207	-344	-60	-284
85～89歳	-108	-55	-53	-154	14	-168	-286	-58	-228
90歳以上	-49	-14	-35	-57	11	-68	-195	-38	-157

出典:「住民基本台帳人口移動報告 平成23年結果—結果の概要」(総務省)参考表4

注:転入・転出超過数のマイナス値は転出超過を示し、総数には年齢不詳も含む。

第3章 人口減少社会の学校教育における ICT 活用の可能性

独立行政法人国立高等専門学校機構 上月 正博
国立教育政策研究所 山田 素子

概要

本プロジェクト研究の発端は、今後 2050 年までといった中長期的な人口動態予測を見つめた場合、子供が増加し、進学率が増加する「学校拡大」という大きなトレンドの下に、基本設計された学校教育制度のまま、人口減少社会下の事態を乗り切れるかどうかということにある。

更なる人口減少によって、近隣の学校までの距離が離れ過ぎ、小・中学生への物理的・精神的負担が余りに過大になってしまうような場合、寄宿舎の設置、学校外機能との融合、ICT 活用といった、これまでの学校統廃合以外の手段が求められるだろう。

本章では、このような手段のうち、ICT 活用の可能性について、学校統廃合の代替えといった受動的な発想だけにとどまらず、これからの更に複雑多様で変化の激しい社会に必要とされる情報活用能力などの育成に向けた ICT 活用という、能動的な発想からも検討を行った。

1. はじめに

本プロジェクト研究は、今後の我が国における中長期的な人口減少社会の下での小中学校などの学校教育制度の在り方の究明を目的としている。

国立社会保障・人口問題研究所は、平成 22 (2010) 年までの実績値をもとに、50 年後の平成 72 (2060) 年までの人口を推計しているが、年少人口 (0~14 歳人口) は、1,684 万人から 791 万人へと半分以上 (53%) の減少、生産年齢人口 (15~64 歳人口) は、8,173 万人から 4,418 万人へと約半分 (45.9%) の減少を見込んでいる。

さらに、日本における人口減少が、注目を集めるきっかけとなった、国土審議会政策部会長期展望委員会による『「国土の長期展望」中間とりまとめ』(平成 23 年 2 月) では、「三大都市圏 (東京圏、名古屋圏、大阪圏) への人口集中は今後も継続」とされる一方、「現在人口 6 千~1 万人の市区町村では、人口がおおよそ半分に減少」、「2050 年までに居住地域の 2 割が無居住化」など、2050 年の日本の姿を描いている。

現時点においても、日本全国には、大都市もあれば離島・山岳地などへき地も点在していることから、学校教育制度においても、地域の実情に応じた特例が設けられているが、現行の学校教育制度は、子供の数と進学率とが共に増加する「学校拡大」という大きなトレンドの下に基本設計されているため、現時点から 2050 年までといった中長期的な人口動態予測を見つめた場合、現行制度のまま、人口減少社会下の事態を乗り切れるかどうかという点が、本プロジェクト研究の発端となっている。

先に述べた、将来人口推計や国土の長期展望は、義務教育である小・中学校学齢に該当する子供数が、大幅に減少していくことを推定しており、例えば、既に著しく過疎化が進んでいるような地域において、これまで多くの自治体が行ってきた「学校統廃合」という

手法では、事態を開きできないような学校が、増えてくることも容易に想定される。

すなわち、文部科学省は、昭和 30 年代以降現在まで、通学距離に関して、「小学校でおおむね 4km 以内、中学校でおおむね 6km 以内であることが適正」とするとともに、平成 20～21 年に審議された、中央教育審議会初等中等教育分科会小・中学校の設置・運営の在り方等に関する作業部会は、通学時間に関して、「市町村の実態に応じて…例えばバスの場合にはおおむね 1 時間程度を上限とし、徒歩の場合にはおおむね 30 分から 1 時間程度を上限とすることなども考えられる」など、学校適正配置の考え方を示しているが、人口減少社会においては、例えば、隣接する学校までのバス通学時間が 2 時間以上かかるなど、小・中学生への物理的・精神的負担が余りに過大になってしまうような場合も想定し得るだろう。

このような、統廃合不可能な「学校の極限状態」への対応としては、寄宿舎の設置、「社会教育施設など学校外機能との融合」という観点からのアプローチもあり得るが、本章では、「ICT 活用の可能性」という観点から、考察することとする。

なお、人口減少社会における学校教育における ICT 活用については、この「学校の極限状態」のような、いわば受動的な発想だけにとどまらない。

日本経済の低迷、国際的地位の低下という事態の回復は、量的に少なくなる若年層の一人一人の能力の向上にかかっている。能力の向上として期待されるのは、今や知識・技能の確実な習得はもちろんのこと、それらをベースにした、思考・判断力、創造・表現・コミュニケーション力だろう。これからの更なる知識基盤社会に必要とされるこうした新しい力の育成に不可欠な ICT 活用という、能動的な発想も重要である。

諸外国においては、表 1 のとおり、ICT 活用に大きく舵を切っている。このことは単に教育方法の合理化・効率化を図るということだけでなく、「教授」、教える立場からの教育政策から、「学び」、学習者の主体性や成果という観点からの教育政策に転換が図られていることにも注目すべきであろう。教員の役割についても、社会に流通する情報量の爆発的増大によって、これまでのような、「一定量の知識の伝達者」としての役割のみならず、子供たちの学ぶ意欲を引き出し、学び方を教え、議論や表現をコーディネートする、「ファシリテーター」的な役割が求められている。

表 1 教育の情報化に関する各国の取組状況

韓国	・スマート教育推進戦略(2011年6月)において、2015年までに小・中・高校においてデジタル教科書の導入を計画。2013年8月に、同戦略のデジタル教科書に関する計画について、実施年度や対象学年・教科を縮小・調整することを発表。
シンガポール	・2011年において、ICTを活用して先進的な教育を推進するフューチャースクールを8校指定し、全科目でタブレットPC、スマートフォンなどのICTを活用した授業を実施。
イギリス	・英国教育情報通信技術機関(BECTA:1998年設立、2011年教育省等に機能移管)を中心に、小中学校の普通教室への電子黒板整備を推進、 <u>小学校では全学校に整備済み</u> 。現在は、各学校が主体的にICT機器の整備に取り組んでいる。
オーストラリア	・デジタル教育革命政策(Digital Education Revolution, 2008-2014)において、 <u>高速ブロードバンド接続を各学校に配備し、9～12年生の全生徒に対して1人1台のPCを配布するなどのICT環境整備を推進</u> 。
アメリカ	・2013年6月、 <u>5年以内に学校間の技術的な較差を解消し、全てのアメリカの学生の99%を高速ブロードバンドインターネットでつなぐ新たな取組(ConnectED)</u> を開始。

出典：文部科学省資料

2. 学校教育における ICT の現状

「19 世紀の外科医が現在の手術室にやって来ても何一つ仕事ができないだろう。だが、19 世紀の教師がやって来たら、きっと何とかやっていけるだろう。教授法はこの 150 年で変化していないからだ」との MIT 教授の指摘¹、「いずれの OECD 諸国でも、学校における ICT の利用は、社会の他部門への ICT 普及と比較したとき、特に失望させられる」との指摘²など、日本に限らず、諸外国においても、他の多くの産業で ICT 化が急激に進む中で、学校教育環境だけが旧態依然であるという感否めないとされている。

確かに、大人のデスクワークの大半は、パソコンをベースにした、インターネット、電子メール、データなどに基づく作業となっている。また、子供も学校を離れれば、携帯電話の所有率は、小学生 27.5%、中学生 51.6%、パソコンでのインターネット利用率は、小学生 94.5%、中学生 96.1%³であるなど、デジタル化の進展は著しいにもかかわらず、学校での授業は、紙の教科書に沿って教員が教える中で、黒板にチョークで板書をし、それを子供がノートに写す。放課後は、クラス中の子供たちが、同じプリントを持ち帰って宿題をする…ということが、学校で見られる通常の光景だろう。

そこで、本節では、まずは、学校教育における ICT 活用の現状として、学校教育における ICT 活用が、どのようなねらいをもって、どのような環境整備がされ、実際にどのように活用されているのかについて、まとめていきたい。

2. 1 学校教育における ICT 活用のねらい

そもそも、学校教育における ICT 活用は、何をねらいとしてきたのだろうか。以下、学校教育の主な理念、メディア活用と学習形態の変遷を整理してみたい⁴。

- ・ 1970 年代半ば～1980 年代半ば（昭和 50～60 年頃）は、科学技術の高度発達、社会情勢の急激な進展に対応した教育内容が導入された時代であり、ビデオ、OHP など視聴覚機器とテレビ放送などのメディアが活用されるようになるが、メディアは飽くまで、一斉指導でクラス全員に情報を伝えるための効率化を図るための道具にすぎなかった
- ・ 1980 年代半ば～1990 年代半ば（昭和 60～平成 6 年頃）は、臨時教育審議会答申に代表されるように、教育における個性重視が重要視された時代となり、コンピュータが導入され、コンピュータ室で、一斉指導ではない、子供の学習進度に応じた個別学習が試みられるなど、メディアの活用により、教えることから学ぶことに視点が移り始めた
- ・ 1990 年代半ば～2000 年代半ば（平成 7～16 年頃）に入って、「新しい学力観」として、学校教育を、生涯学習の基礎を培うものと位置付け、「自ら学ぶ意欲と社会の変化に主体的に対応できる能力」の育成が重視される時代となり、インターネットが導入され、他校との協働学習によって、お互いの知識を集めて問題を解決する、皆で知識を出し合い新しい知識を作り出すなど、学校を卒業した後の社会で「生きる力」の育成が重視された
- ・ 2000 年代半ば以降（平成 17 年～）に入って、「自ら学び、自ら考える力」育成が引き

¹ 中村・石戸(2010) 253 ページ

² OECD (2011) 88 ページ

³ 内閣府 (2013) 参照

⁴ 赤堀(2011)参照

続き重視されるとともに、教育内容が厳選され、教室には、プロジェクターや電子黒板が導入された。プロジェクターや電子黒板は、一斉指導で使う道具ではあるが、1970年代に導入された視聴覚機器とは考え方が異なり、効率的に情報を伝達することよりも、教師と子供たちの対話を実現することを目指した道具であり、教えて考えさせる学び、学び合う学びなどが標榜された。

このように、教育理念、メディア、学習形態は、強く関連しているが、いま一度、今日における学校教育における ICT 活用のねらいを整理することとしよう。

平成 23 年 10 月に文部科学省がまとめた『教育の情報化ビジョン』は、これからの知識基盤社会、グローバル社会と言われる 21 世紀を生きる子どもたちには、これまで必要とされてきた、生きる力（確かな学力、豊かな心、健やかな体）に加え、必要な情報を主体的に収集・判断・編集・創造・表現できる能力などの「情報活用能力」が求められており、そのための手法として、ICT を活用した、①一斉指導による学び（一斉学習）に加え、②子どもたち一人一人の能力や特性に応じた学び（個別学習）、③子どもたち同士が教え合い学び合う協働的な学び（協働学習）の推進が必要であるとして、21 世紀にふさわしい学びの環境とそれに基づく学びの姿の例を描いている⁵。

また、平成 25 年 6 月に閣議決定された『教育振興基本計画』も同様に、これまでの大量生産・流通・消費などのニーズに対応し、与えられた情報を短期間に理解、再生、反復する力だけではなく、個人や社会の多様性を尊重しつつ、幅広い知識・教養と柔軟な思考力に基づいて新しい価値を創造したり、他者と協働したりする能力等が求められており、そのための教育の在り方として、一方向・一斉型の授業だけでなく、ICT などを活用した、個々の能力や特性に応じた学びを通じた基礎的な知識・技能の確実な修得や、子ども同士の学び合い、さらには身近な地域や外国に至るまで学校内外の様々な人々との協働学習などの推進が求められるとしている⁶。

戦後から今日までの教育理念は、系統主義／習得型／一斉指導重視から、経験主義／探求型／協働学習重視まで、振り子のように行ったり戻ったりしながら、らせん的に進歩発展してきたと考えられるが、ICT 活用は、上述のように、習得型か探求型かの二者択一ではなく、いずれをも総合的に育成していくための手段として捉えられていると言える。

2. 2 学校における ICT 環境整備の状況

上述のようなねらいをもって、学校の ICT 環境整備が行われているところであるが、次に、その具体的な状況について整理していきたい。

ICT 環境整備に係る予算は、「教育の情報化対策」として 1,600 億円程度、「学校教材の整備」として 800 億円程度が、地方財政措置されているが、実際の整備状況の全体像は、前ページに示したグラフのとおり推移をたどり、『教育振興基本計画』に掲げられる今後 5 年間の目標に至るまでには、まだまだ時間を要するものと思われる。

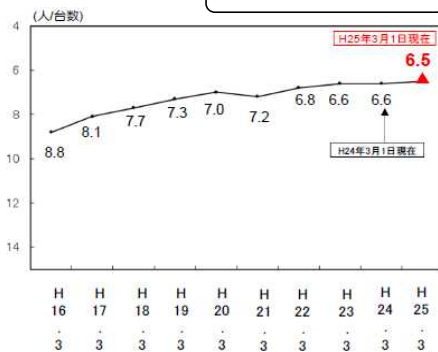
⁵ この段落は『教育の情報化ビジョン』を原文表記に従って要約したものである。

⁶ この段落は『第 2 期教育振興基本計画』を原文表記に従って要約したものである。

1. 学校におけるICT環境の整備状況の推移

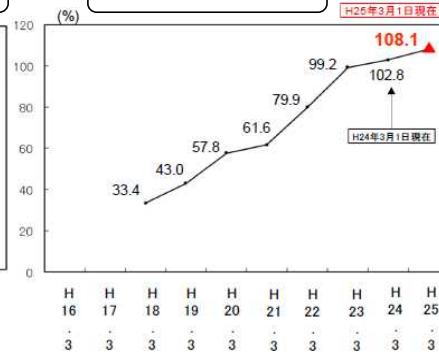
①教育用コンピュータ1台当たりの児童生徒数

目標：3.6人／台



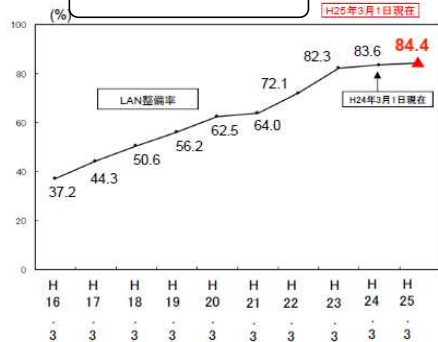
②教員の校務用コンピュータ整備率

目標：1人／台



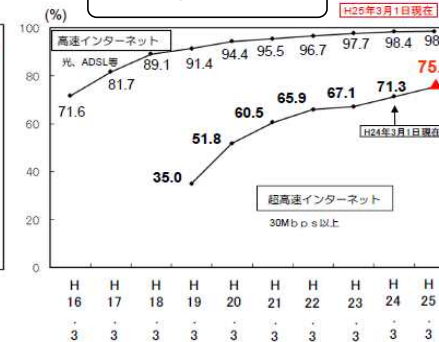
③普通教室の校内LAN整備率

目標：無線LAN100%



④超高速インターネット接続率

目標：100%



【参考】校内LANを整備する普通教室のうち、無線LANを整備する教室の割合は次のとおり。

H23.3	23.2%
H24.3	23.7%
H25.3	23.3%

出典：文部科学省資料

2. 3 学校におけるICT活用の状況

以上のように、学校のICT環境整備は、国・地方の厳しい財政状況を踏まえれば、ある程度進んできている。先述したとおり、諸外国においても、他の分野に比べて、学校におけるICT活用が遅れていると言われるゆえんは、環境整備の下の実際の活用状況に問題があるということであろう。

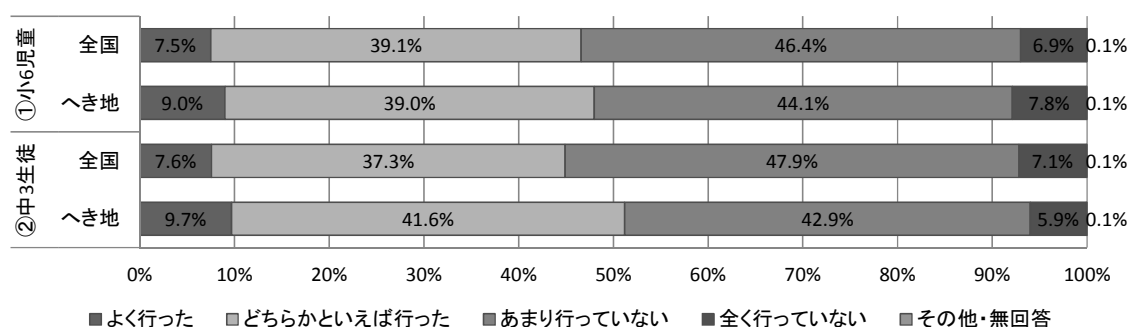
学校におけるICT活用状況については、2011年11月に、(社)日本教育工学会(JAPET)と(株)日本マイクロソフトが共同で学校教員等を対象に行った「学校でのICT活用についての実態調査」がある。

ここでは、ほとんどの教員がICTの積極活用に賛成している(小学校91.8%, 中学校84.1%)ものの、「教材研究/機器準備に時間がかかる(49.1%/47.4%)」、「パソコン/提示機器の不足(38.5%/33.4%)」「ソフトウェア/コンテンツが少ない(37.3%/37.1%)」、「支援人材が少ない(30.6%)」などの問題点を背景に、学校全体としての授業におけるICT

活用状況に対する認識として、「よく活用されている」とする者は、小学校 6.1%，中学校 2.8%，「ある程度活用されている」とする者は、小学校 45.0%，中学校 32.9%と、その活用が十分には図られていないことが明らかになっている。

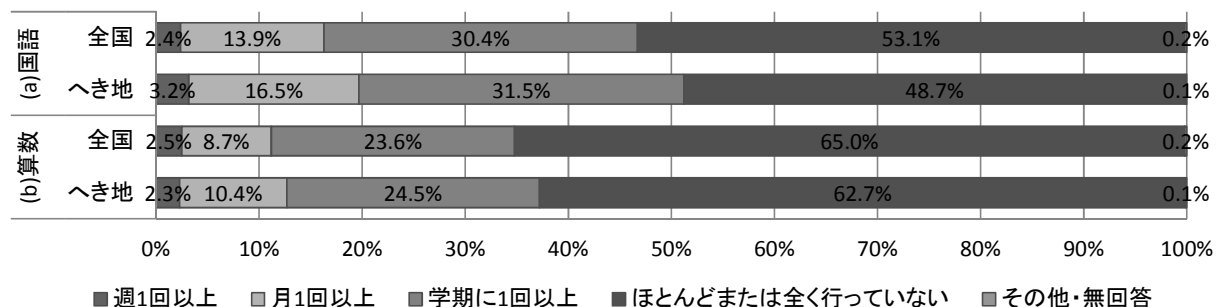
また、下グラフのとおり、文部科学省が行っている全国学力・学習状況調査における学校質問紙調査（平成 25 年 4 月実施）では、情報通信技術を活用した協働学習等、国語・算数の授業におけるインターネットの活用頻度を問うている。参考までに、今後、本章で想定する「学校の極限状態」に置かれる可能性が高いであろう、へき地の状況についても、比較できるように示した。

【（１）①小 6 児童，②中 3 生徒に対して，前年度までに，情報通信技術を活用し，協働学習や課題発見・解決型の指導を行いましたか。】

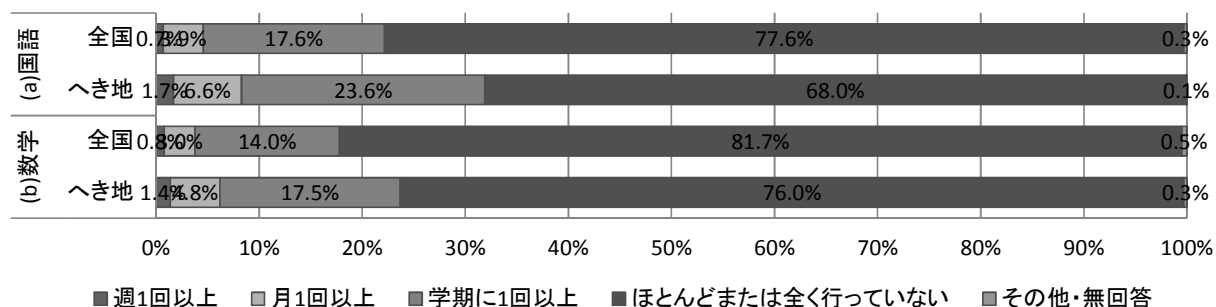


【（２）①小 6 児童，②中 3 生徒に対して，前年度に，(a)国語，(b)算数・数学の授業において，普通教室でのインターネットを活用した授業を行いましたか。】

①小 6 児童



②中 3 生徒



出典：文部科学省・平成 25 年度全国学力・学習状況調査より

質問紙調査からは、へき地の方が、全国と比較すると、若干ではあるものの、活用頻度が高いことがわかったが、全国平均で、月1回以上の活用さえ、1割台にとどまっている現状を踏まえると、実際の授業において、日常的にICTが活用されるまでには、ICT環境整備以上に、時間を要するものと思われる。

3. 学校教育におけるICT活用の効果と課題

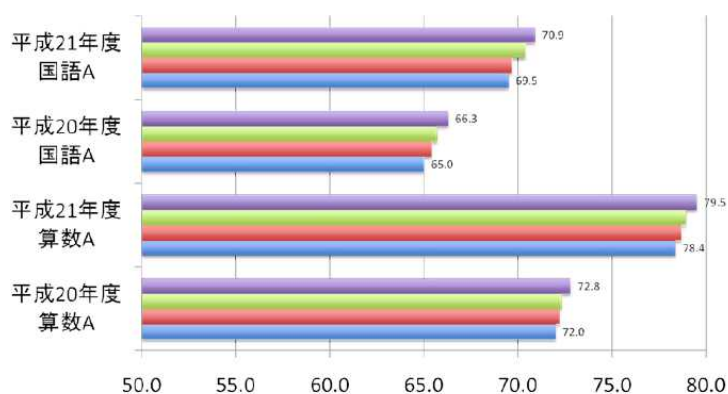
前節では、学校教育におけるICT活用が、どのようなねらいをもって、どのような環境整備がされ、実際にどのように活用されているのか、その現状について整理してきた。

ここでは、実際の活用が、どれだけの効果を上げてきたかを検証したデータにつき、紹介するとともに、いま一度、その効果と課題を整理したい。

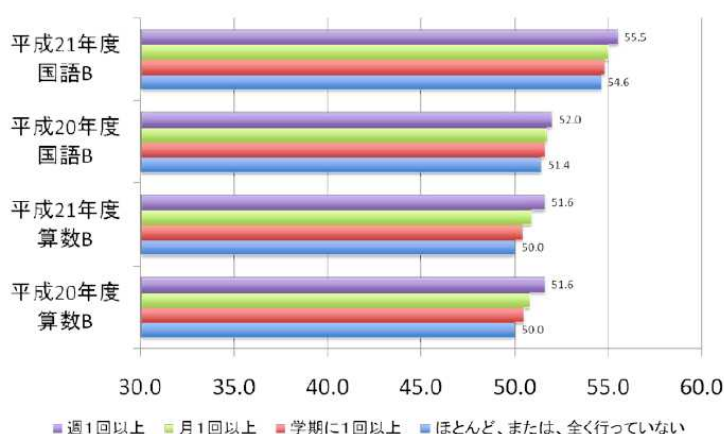
3. 1 効果

平成20・21年度の全国学力・学習状況調査を活用した、「教科指導におけるICT活用と学力・学習状況の関係に関する調査研究」は、次のグラフを示している。

ICTの活用頻度と平均正答率(A問題)の関連
 学校質問紙35/38(40/43):国語/算数の指導で、教員がコンピュータ等を活用



ICTの活用頻度と平均正答率(B問題)の関連
 学校質問紙35/38(40/43):国語/算数の指導で、教員がコンピュータ等を活用



この調査からは、一見してわかるように、ICT を活用した授業の頻度が高いほど、国語・算数及び A 問題・B 問題ともに、平均正答率が高くなる傾向を示しており、ICT の活用効果が、実証されてきているところである。

学校教育における ICT 活用のねらいについては、前節で触れてきたところだが、その期待される効果について、学校教育を含めた教育全体に対する効果という観点からは、以下のように整理することができるだろう⁷。

<デジタルがもたらす効果>

- ・わかりやすい（映像・音声の使用，文字の拡大などが可能）
- ・楽しい（アニメを用いたゲーム教材などにより，学習意欲向上）
- ・創作・表現がしやすい（アニメや音楽の制作，プレゼン資料の作成などが容易）

<端末とネットワークがもたらす効果>

- ・共有できる（教員の電子黒板と子供の端末，子供同士の端末など，情報を共有しながら，学習することが可能。また優れた教材・指導案・授業映像などの集約・共有により，教員の指導力向上にも期待）
- ・世界中から知識を得られる（ネットワーク環境さえ整っていれば，地域格差なく，どこでも，いつでも，最新の知識にアクセスできる）
- ・世界とコミュニケーションできる（国内外の他校の子供，保護者・地域とのコミュニケーションも可能）
- ・個別対応ができる（子供の学習履歴ログ化などにより，子供一人一人の履修や理解の状況に応じた指導がしやすくなる）

3. 2 課題

以上のように，ICT が子供の教育にもたらす恩恵は，学習の楽しさ実感，日本の教育の強みである知識の習得の効率化・個別化による格差解消と，弱みである知識の活用に有効な双方向授業など，確かに期待が高まる。一方で，課題としては，どのような点が挙げられているのだろう。ここでは，ICT 懐疑派と ICT 推進派とに分けて，そこで主に指摘される課題を整理することとする。

<ICT 懐疑派>

- ・視力や精神への影響
- ・画面の大きさの限界により一覧性がないため，多数情報の紐付け，全体構造の理解促進が阻害されること
- ・個別学習ソフトによる，答えの正否が重視される古いタイプの教育回帰
- ・直接対面・リアル体験減少による社会性等の不足

<ICT 推進派>

- ・端末・ネットワーク（クラウド含）・教材コンテンツなどのコスト高

⁷ 中村・石戸(2010) 68 ページ

- ・教育コンテンツの濫立，優良コンテンツ開発不足，誰でも気軽に使えるような使い勝手への改良余地
- ・教員の ICT 活用力不足・ICT 支援員など専門人材不足
- ・実証研究・効果検証・議論不足

4. 人口減少社会の学校教育における ICT 活用に向けて

4. 1 ICT 技術革新への期待

前節では，効果と課題について，整理をしてきたが，課題については，今後の技術革新に負う部分も大きいだろう。

例えば，視力や一覧性などの課題解決につながる技術としては，電子ペーパーの開発などが，既に進んでいる。また，映像技術等の高度化により，教室空間を飛び越えた環境で，国内外の子供たちと一緒に学習するような，よりリアルに近い，バーチャル体験も技術的には可能になりつつある。

さらに，インターネットを活用し，世界中の人々に算数・数学，理科，社会，自然科学，社会科学等多様な内容と段階のコンテンツを無料で提供する事業をアメリカの非営利法人が展開している。

本研究がターゲットにする，今日から 15～35 年後の時代は，生まれた頃からデジタル環境が整っている，いわゆる「デジタルネイティブ」と言われる世代が，既に，25～45 歳の年齢となっており，社会の第一線で活躍している時代であり，こうした世代が，今では想像もしないような革新的な技術を開発し，当たり前のように世界の日常生活，学校での生活を変えている可能性も高いだろう。

4. 2 人口減少社会の学校教育における ICT 活用に向けて

これまで見てきたように，ICT は，学校教育において，学校の極限状態はもちろんのこと，標準的な規模の学校教育を前提にしても，学習の効果を高めるものとして，期待が持てるものであり，ICT 技術革新による課題解決が実現されれば，なおさらであろう。

しかし，学校教育における ICT 活用がその多くの課題を解決できたとしても，やはり「ICT のみによって行われる義務教育」を想像すると，義務教育の重大な使命である「集団活動を通じた社会性の涵養」には，課題が残るように考える。

今後も，子供たちの知・徳・体のバランスの取れた育成を目指すことが，義務教育の使命であり続けるとすると，最大限 ICT を活用しつつも，特定の時間・期間のみ，隣接教育施設まで通うことで，一定程度の集団活動を行うこと（スクーリング方式）や，実施主体（国・都道府県・市町村の場合もあれば，民間企業の場合も想定されるか）が，特定の期間に行う「社会性涵養プログラム」に参加する（プログラム方式）ことが必要だろうことは，ここで付言しておきたい。

文部科学省においては，既に，学校教育における ICT 活用について，モデル校における実証研究を行うとともに，デジタル教材等の標準化などにも着手しているところであるが，今後の更なる人口減少社会における，地域実態の多様化に備えた調査研究として，「ICT 学習プラットフォームの官民協働開発研究」と「多様な教育条件整備に向けた実証研究」

が考えられる。すなわち、これまで、学校がそれぞれの単体において教員、施設・設備、教材等を整えてきた条件設定について、一定の環境においてそれに代替する、あるいは補完する合理的な方法論について、研究開発を進めることを提起したい。

○「ICT 学習プラットフォームの官民協働開発研究」

国はこれまで、教育内容に関して、学習指導要領、教科書などを法令に基づき整備するとともに、指導助言の一貫として、指導資料・指導案のモデル提示、全国学力・学習状況調査などを実施してきた。教材コンテンツについても、例えば、科学技術振興機構（JST）が開発した、「理科ねっとわーく」などは、指導要領に基づく單元ごとに、実験動画など、授業に役立つ教材が整理されており、他の教科における同様の整理も期待される。

こうした取組から一歩進んで、官民協働による、優れた教員による授業映像の配信や、全国学力・学習状況調査のノウハウを生かした CBT、学習進捗状況管理システムを提供することや、教員が授業を作るためのプランニングから実際の授業・評価までの支援、さらには、子供自身の家庭学習、青少年・大人の学び直し、教員研修や家庭・地域のみならず他の行政分野情報との連携ニーズにも応えるような、優れたコンテンツ・アプリケーションの集約・整理・定期的な更新システムの開発について、世界の動向を視野に入れつつ、国が先導していく必要がある。

このようなプラットフォームが整備されれば、今の紙・鉛筆と同様の学習ツールとしての、端末やネットワークの整備が前提ではあるが、家庭環境や地域格差なしに、誰もが優秀な教員の授業、優れた教材に触れることが可能となり、公平に「自らの学び」を得て、自分自身の可能性を最大限伸ばすことにつながっていくことができるなど、学校の極限状態であっても、ICT 活用によって十分に質の高い教育が補完されることになる考える。

○「多様な教育条件整備に向けた実証研究」

国が昭和 50 年代から既に実施している、研究開発学校制度（教育内容について、新しい教育課程・指導方法等開発のため、現行の学習指導要領によらない教育課程の編成・実施を認める制度）を教員数や教育施設・設備などの教育条件整備全般に広げる実証研究のイメージである。

人口減少社会においても、国の役割が、全国的な教育の機会均等と教育水準の維持向上にあることに、変わりはないものの、学校教育の実施主体である、市町村の置かれる状況は、全国共通の枠組みから外れざるを得ないもの、また枠組み内にとどまろうとすると、著しくコストがかかるものが増えてくることが予想され、学校施設を単独で有することができない場合や、専門の教員が配置できない場合が増大するなど十分に想定されるだろう。

例えば、ビッグデータ解析による子供の能力に合わせた学習サポートソフトウェアの登場などは、これまで教員の力のみに頼っていたきめ細かな指導を助けることにつながると考えられることから、極限状態にある学校において、現行の財政措置の範囲内で、教員数削減分を ICT ネットワーク整備や社会教育との複合施設整備に充てるなど、更なる学校形態の多様化に備え、多様な教育条件整備の在り方の多角的な実証研究に着手していくことが考えられるだろう。

このように、学校の極限状態が全国各地に点在するような、人口減少社会の到来に向けて、外形的な教育条件は異なっても、学習者の学習到達水準が総体として向上し、全国的な教育水準が更に向上するような先導的な研究が期待されている。

～コラム 南会津地域における ICT を使った「ライブ授業」の取組（参考事例）～

福島県教育委員会は株式会社ベネッセコーポレーション（以下、ベネッセ）と連携して、2006 年から南会津地域の南会津町と桧枝岐村において ICT を用いた「ライブ授業」を中心とした学力向上への取組を進めている。これは福島県による過疎対策の一環として、子供たちに学ぶ意欲を引き出す教育を行おうとして始まった取組である。

この地域にある 7 校の中学校を対象として実施されているが、ほとんどの学校は生徒数が数十人と小規模で、都市部との学力格差が問題となっていた。また、峠を越えた数十 km の距離に学校が点在しており、塾のような学校以外の学習の場は限定的であった。

そこで、東京のベネッセの施設からインターネット回線を用いて授業を各学校に配信する「ライブ授業」の取組が行われるようになった。回線の都合上、2～3 校程度が一緒に配信を受けて一緒に学ぶケースが多いという。これによって、多くの生徒が学びあう中で、主に他校の生徒からの刺激を受けて切磋琢磨できる上、チャットを用いて双方向性を持たせた参加型のシステムが構築されたことで、能動的な学びのスタイルを育成できるようになった。

また、この取組の効果として、学力の向上だけではなく、学習意欲が湧いて継続的な学習行動につながりやすい傾向が確認されたという。この効果は生徒自身の自覚だけでなく、現場の教員から見ても実感されているという。

この地域で全授業が「ライブ授業」で行われているわけではない。通常は従来のスタイルでの授業が中心だが、一部の単元の授業において「ライブ授業」が実施されている。また、「ライブ授業」を行う際には、ベネッセと各学校の教員と綿密な打合せも行われなど、地道な調整作業も行われているという。

ベネッセによると、学校教育での「ライブ授業」導入には幾つかの課題もあったという。現場教員が「ライブ授業」の取組を理解した上で納得するようになり、協同体制の構築が不可欠であり、これこそが効果の大きさにも直結する。また、保護者の巻き込みや地域一体感の醸成も求められる。また、町村ごとにセキュリティが異なったり、学校ごとに回線状況が異なったりするなどのインフラ面での課題もある。しかし、開始から 10 年近くになった現在では、ベネッセと現場教員との間の協力関係も構築されるなど、多くの課題は解消しているそうだ。

なお、このような福島南会津地域を対象とした取組は 2009 年から、全国の高校入試を控えた中学生向けに EVERES（エベレス）という名称で事業化されている。基本的な「ライブ授業」のシステムは福島県南会津地域の事例と同じだが、様々な学力層の受講者を予測して授業ごとに事前にテストを行い 3 段階のレベル分けを行う等の工夫がなされている。ベネッセによると、この事業でも中学生の学力向上や学習意欲向上への効果が見られるという。

福島県南会津地域の事例でも、通常の授業を補完する形で「ライブ授業」が導入されているように、これらの取組は、ICT 活用が学校機能を完全に代替するものではないが、十分に補完できることを示す事例であると言えよう。

参考文献

- 赤堀侃司（2011）「日本の教育におけるデジタル化の傾向」『教育展望』第 57 巻 9 号
- 新井紀子（2012）『ほんとうにいいの？デジタル教科書』岩波書店
- 梅田望夫・飯吉透（2010）『ウェブで学ぶーオープンエデュケーションと知の革命』ちくま書房
- 関島章江（2013）『日本の ICT 教育にもの申す！』インプレス R&D
- 中川一史ほか（2009）「パネル討論『学校教育における近未来の ICT 活用』」『教育情報研究』第 24 巻 4 号
- 中村伊知哉，石戸奈々子（2010）『デジタル教科書革命』ソフトバンククリエイティブ
- OECD（2011）『世界の教育改革 4 OECD 教育政策分析』明石書店
- 内閣府（2013）「平成 24 年度 青少年のインターネット利用環境実態調査」
- 西田宗千佳（2012）『デジタル教科書のゆくえ』TAC 出版

第4章 社会教育による学校教育活動の代替に向けての可能性の検討 ー学校・家庭・地域の連携協力の現状から見てくるものー

国立教育政策研究所 笹井 宏益

概要

社会教育の本質的特徴とは、制度上「学校教育以外の組織的な教育活動」と規定されているように、その内容や範囲を制度的に画定することが困難な点にある。言い換えれば、社会教育とは「実際に行われる営み」であり、いわば機能的で現場性の強い概念といえる。もちろん、社会教育法をはじめ社会教育に関する幾つかの法令は存在するものの、それらは、社会教育という営みをどのように援助し他の統治機能と調和させるか、という点に焦点を当てた、社会教育行政の在り方についての枠組みを示したものであり、社会教育の内容や範囲等を画定するものとはなっていない。

他方、学校教育は、制度によって創出されることを本質的特徴としており、制度によって認定されたリソース（教員、教科書、学校図書、施設・設備など）のみが教育活動を構成する要素とされている。いうなれば、学校教育という制度の中で、地域住民によるボランティアな実践活動、すなわち、住民の社会教育活動が、どこまで学校教育を構成するリソースを共有し、それらによって構成される教育活動に取って代われるか、が本稿の基本的な視座となる。

本稿では、こうした視座の下に、いわゆる「学校・家庭・地域の連携協力」の実態を分析し、学校教育との関係を考察した。その結果、現状では、学校の教育機能を補完する形での社会教育活動（学校・家庭・地域の連携協力活動）は、正規の教育課程以外の教育活動を中心に展開しており、正規の教育課程の教育活動に入り込むことは、幾つかのハードルがありなかなか難しい状況にあることが明らかになった。これを踏まえ、今後は、人口減少地域を個別に取り上げ、そうした可能性を個々具体的に検討していくことが求められよう。

なお、人口減少地域において学校教育を維持する上で教員の確保や教員への財政的な負担が大きな問題となることを考えると、「教員」というリソースを社会人（地域住民など）によって代替していくことも有意義であり、その実態把握とそこでの課題抽出も、今後の検討課題といえる。

1. はじめに

本稿の目的は、人口減少地域における学校が、学校教育としての役割・機能を維持していく上で、社会教育という機能の一部をどこまで取り込むことができるか、という問題意識を基本に、現在、多くの地域で進展している学校・家庭・地域の連携協力の実態等を、機能的な観点から分析・検討しようとするものである。そうした検討プロセスにおいて、そこでの取組が、どこまで普遍性をもち一般化し得るのか、人口減少地域における教育の状況を念頭におきつつ、併せて考察するものである。

2. 社会教育の特質

はじめに「社会教育」というものの概念について説明をしておきたい。もともと「社会教育」という概念は、抽象的かつ多義的であり、平成の時代に入って「生涯学習」という概念が広まってくると、両者の概念の不明確さゆえに、少なからぬ教育現場で混乱が生じている。この「不明確さ」は、社会教育に係る様々な説明（概念規定）が存在することに加えて、制度上の概念規定の仕方にも由来している。すなわち、1949年に制定された社会教育法では、その第2条において、次のように定義している。

（社会教育の定義）

第2条 この法律で「社会教育」とは、学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）に基き、学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動（体育及びレクリエーションの活動を含む。）をいう。

これを読むとわかるとおり、この条文は、次の三つの要件に当てはまる活動を「社会教育」と定義しているのである（カッコ内の言葉はそれぞれの内容を要約したキーワード）。

- ① 学校の教育課程として行われる教育活動ではないこと（学校外性）
- ② 主として青少年及び成人に対して行われる組織的な活動（組織性）
- ③ 主として青少年及び成人に対して行われる教育活動（教育性）

ここでのキーワードは、「学校外性」「組織性」「教育性」ということであり、社会教育の制度上の定義は、欧米で用いられるノンフォーマル教育(Non-Formal Education)の概念とほぼ同じである。こうした制度上の定義を前提とする限り、「社会教育」と「学校教育」とは、論理的には全く重なる余地がない。

また、その内容も、制度的に画定されているわけではない。「社会教育」には、公民館等での講座に加えて、例えば、企業等による研修会の開催やイベントの実施、さらには、民間の非営利団体による職業訓練なども含まれることになる。いうなれば、社会教育には、多種多様な活動類型があり、それぞれの活動類型も方法や形態の違いにより、更に幾つかのパターンに分けることができ、それは無限の広がりをもつといっても過言ではない。こうした社会教育の多様さ／広がりとは、主として、前述の社会教育法上の定義のあいまいさ／幅広さに起因するものであり、こうした特質は、それぞれの学習者の意図に基づく「自由な学習」を体現している点で好ましいものである。しかしながら、その反面、人々が社会に参加して学習しようという意欲や関心をもつことを活動の前提としている点で、社会教育行政を行う側に見れば、学校教育行政とは異なった対応、言い換えれば、強制や規制ではない対応が求められることになる。

いうなれば、現行の社会教育法の定義に基づく限り、社会教育の目的・内容・形態等は、制度によって画定されるのではなく、活動(実践)そのものに着目し評価することで初めて明らかにされることになる。ここでは、制度ではなく、個別具体の「人の営み」が重要になるのである。

こうした社会教育の機能的性格は、活動の場所、教材、使用するメディア、講師、学習

支援者（コーディネーター等）といったような、教育活動を構成するリソース（資源）の多様性を生み、それらを一つの活動として収斂させ統合するボランティアな「人」の役割をクローズアップする。学校教育においては、そうした資源は、制度上、基本的に一義的に決められており、それらの教育活動における意義・内容・使用方法等も確定されていることを考えれば、社会教育を創出する上での「人」の役割や重要性は明らか大きい。

3. 学校教育と社会教育との相違

さて、既に制度概念としては「社会教育」と「学校教育」とは全く重なる余地がない旨述べたが、もう少し両者の違いをみてみよう。

下表は、学校教育と社会教育との相違について、それぞれ理念的に特徴的な点をまとめ、表として記述したものである。いうまでもなく、実際には、こうした理念的な整理だけでは説明しきれぬものでなく、様々なバリエーションがあることを踏まえた上で、あえてモデル的に表にしてみると、次のとおりである。

表1 学校教育と社会教育との相違

学校教育	社会教育
①存在意義／任務	
<ul style="list-style-type: none"> ◇正義や道徳、真理などの普遍的な価値を次世代に伝える(普遍的価値の伝授) ◇学齢期の子供は学校に行かせなければならない(義務的性格) ◇すべての子供に平等に教育の機会を与え、同一の内容・方法・レベルで実施しなければならない(機会均等原則) ◇国家社会の発展に有為な人材を育てるためという性格が強い(国家志向／社会志向) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆一人一人の生活を豊かにするため、生活上の課題の解決や自己実現を促す(課題解決志向) ◆個人や団体がやりたいことを好きな時間・場所で自由なペースで学習する(学習の自由) ◆地域という生活の場で課題を発見・共有し、学習による解決を目指して実践する(実践志向) ◆人々の生活の場である地域を創っていくための人づくりという性格が強い(地域志向／自治志向)
②組織の位置と性格	
<ul style="list-style-type: none"> ◇公立学校は行政機関の一部であり、その職員は公務員という身分をもち、教育委員会の管轄下におかれる 	<ul style="list-style-type: none"> ◆活動の主体は、住民自身やグループやサークル(基本的には行政からコントロールされない)
③教育の基本的な形	
<ul style="list-style-type: none"> ◇フルタイムが原則 ◇学校という機関において行われる ◇原則として教室という空間を利用 ◇原則として年齢・学習能力・経験などが同質的な集団において行われる 	<ul style="list-style-type: none"> ◆パートタイムが多い ◆個人やグループが自由に形を決める ◆どのような場でも行うことができる ◆多様な年齢、職業、能力、経験等をもつ異質な集団の中で行われることが多い
④学習する者(教育の対象者)	
<ul style="list-style-type: none"> ◇学齢期の子供 	<ul style="list-style-type: none"> ◆子供から大人まですべての国民
⑤教育や学習の内容を決定する手続	
<ul style="list-style-type: none"> ◇文部科学大臣が関係者の意見を聴き、学習指導要領(教育課程基準)という形で決定する 	<ul style="list-style-type: none"> ◆何をどう学ぶかは学習者の自由

⑥学習の特色	
◇普遍的価値のある知見を体系的に学ぶ (講義方式が主流)	<ul style="list-style-type: none"> ◆個別のテーマ(課題)を抽出・提示し、その解決を目指して学ぶ(問題解決型学習) ◆ワークショップ、フィールドワーク、事例研究などを活用(参加型学習)
⑦教育の方法	
◇授業のプロである教師から指導を受ける	<ul style="list-style-type: none"> ◆どのような方法で学ぶかは学習者の自由 ◆見たり聞いたり、交流したり、話し合ったり、共同で作業したりすることも重要な方法
⑧専門職の役割	
◇教員免許の有資格者が、学習指導要領等を理解し、専門知識を踏まえ教科指導や生徒指導を行う(教師)	<ul style="list-style-type: none"> ◆学習者の意欲を高めたり活動を働きかけたりする(ファシリテーター) ◆他の住民と調整したり、関係者同士をつなげたりする(コーディネーター) ◆学習者に情報を提供したり学習者からの相談にのったりする(アドバイザー) ◆講座などの事業の企画をする(プランナー)
⑨教育を構成する資源(リソース)	
◇教室、黒板、教科書、参考書、教師など (どこの国・地域でも共通)	<ul style="list-style-type: none"> ◆会議室、集会室、テーブル、本・資料、テレビ、インターネット、学習支援者、他の学習者など(多種多様でそれぞれの活動によって異なる)
⑩教育活動に対する評価方法	
◇一定の基準に基づき活動の成果を評価 (基準的評価)	<ul style="list-style-type: none"> ◆活動成果の発表会を開催(奨励的評価) ◆出席率などで学習の過程を評価(奨励的評価) ◆資格取得や検定の結果で評価(基準的評価)

このように対比させてみると、学校教育と社会教育は、多くの面で異なる性格をもっていることが理解されよう。いやむしろ、正反対の性格をもっている、といっても過言ではない。

そうすると、総体として学校教育を社会教育で代替することはかなり難しく、前述の社会教育の機能的性格と併せて考えると、学校教育という営みを社会教育的な「機能」によって代替することができるかどうかということが、重要な論点となる。この場合、こうした機能が「人」によって創出されることを考えると、学校において、地域住民や保護者によるボランティア活動の現状や課題について、分析する必要性が生じてくるのである。

4. 学校・家庭・地域の連携協力の現状とその人口減少地域への援用

平成 18 年に改正された教育基本法の第 2 章第 13 条において、「学校、家庭及び地域住民その他の関係者は、教育におけるそれぞれの役割と責任を自覚するとともに、相互の連携及び協力に努めるものとする」という条文が盛り込まれ、いわゆる「学校・家庭・地域の連携協力」の必要性が制度化された。これを受け、平成 20 年には社会教育法も改正され、その第 3 条において、「社会教育が学校教育及び家庭教育との密接な関連性を有することに鑑み、学校教育との連携の確保に努め、及び家庭教育の向上に資することとなるよ

う必要な配慮をするとともに、学校、家庭及び地域住民その他の関係者相互間の連携及び協力の促進に資することとなるよう努める」ことが、国及び地方公共団体の任務となった。このような制度改正が行われた背景には、次に掲げるような問題意識があるものと考えられる。

ア) 「生きる力」の育成を図ることの必要性

これまで中教審をはじめ各方面で、子供の「生きる力」の育成にとって家庭や地域での諸活動が重要であるとの認識が示されてきており、家庭や地域が一定の教育機能をもち、かつそれら連携協力が、その育成にとって不可欠なものであること強調されてきた。こうした「生きる力」の育成が必要だという認識は、1990年代から現在に至るまで、学校・家庭・地域の連携協力の基本的な問題意識を構成している。

イ) 教員の負担軽減の必要性

現代の日本社会において連携協力が必要な理由の一つとして、教員をめぐる状況が挙げられよう。現在、学校の教員は多忙を極め、教科指導や生徒指導に精力を注げなくなっている。また、保護者との行き違いもしばしば見られるようになっており、第三者の協力の下で、教員の負担を軽減させることが求められるようになっている。

ウ) ボランティア活動を学校の活動の中に導入することの重要性

他方、学校・家庭・地域の連携協力を実現する上での十分条件として、ボランティア活動や市民活動の興隆が挙げられよう。阪神淡路大震災以降、ボランティア活動への関心は急速に高まり続けており、地域においても、何らかの形で社会貢献につながる活動をしたいと考えている人たちが多くなっている。中でも、「子供の成長」をテーマとして活動したいという人たちは少なくなく、学校が、いわばボランティア活動の場として捉えられている。

一つの例を挙げよう。横浜市立幸ヶ谷小学校は、同市神奈川区の横浜駅東側の再開発地区に所在する。ここでは、学校地域コーディネーターが中心になり、地域のボランティアを集め、保護者・地域・学校が一体となり子供を育てていくための「共育倶楽部」を設立して、子供たちをサポートするための様々な活動を展開している。活動は、「読書部門」「学習サポート部門」「安全見守り部門」「栽培緑化部門」という4部門で構成され、登録されたボランティア、すなわち共育倶楽部のメンバーが、自らの興味関心や学校側からの要請に従って、各部門に属する活動を展開している。この学校には、学校支援地域本部はおかれていないが、共育倶楽部がそれに相当する組織として、学校支援ボランティアと学校とを結び付け、様々なコーディネーションを行っている。校内には、学校地域コーディネーターやボランティアが集うための部屋が用意されており、地域のボランティアやPTAの人たち、さらには学校の教員が気軽に出入りして、情報交換ができるようになっている。

この例からわかるように、「学校・家庭・地域の連携協力」には幾つかの活動タイプがあり、それらは学校や地域の実情によって決められる。また、学校支援ボランティアの導入は、学校教育に係る制度上の権限や責任の所在を変更することなく、機能的な側面から教育活動の一部を代替するものであり、補完的な性格をもつものである。横浜市教育委員会が数年にわたって市内の学校の連携協力の状況等を調査しまとめた報告書(「学校地域コー

ディネーター養成講座報告書)をもとに、そこでの活動類型を整理してみると、表2のようにまとめられる。

表2 学校・家庭・地域の連携協力の諸類型

類型	具体例
A：正規の教育課程の活動として行われるもの	<ul style="list-style-type: none"> ・社会科の授業において戦争体験や職業体験など自らの経験談を語る ・家庭科の授業において裁縫や料理実習の手伝いをする ・音楽の授業において器楽演奏の指導の補助をする ・理科の実験・実習において準備や後片付けなどを行う
B：A以外の教育活動として行われるもの	<ul style="list-style-type: none"> ・中学校の部活動においてスポーツや文化活動の指導の補助をする ・図書室で児童に読み聞かせを行う ・破損した図書の製本を行う ・放課後に校庭で児童といっしょに遊ぶ
C：教育活動を進める上での条件整備に関するもの	<ul style="list-style-type: none"> ・防犯パトロールを行う ・校庭の草取りや植栽を行う ・校舎の壁や天井の修理を行う ・地域の祭り（イベント）の準備などを児童・生徒といっしょに行う

注：横浜市教育委員会「学校・地域コーディネーター養成講座報告書」（平成20年度～24年度）に掲載されている事例をもとに笹井が作成。

この表をみてわかるように、「学校・家庭・地域の連携協力」における活動の類型、すなわち、学校支援ボランティアの活動タイプには大きく三つのタイプがあり、各事例を量的に分析してみると、B又はCのタイプがしばしば行われており、Aのタイプはまれにしか行われていない。その理由としては、①担当教師が全面的に責任を負う授業等で地域住民にボランティア活動をしてもらうためには教師とボランティアとの間に強固な信頼関係が必要となる、②教科指導や生徒指導の補完をしてもらう場合には児童生徒のプライバシー保護の問題が生じることがある、③正規の教育課程に関わる活動ではボランティア活動に専門的な知見が求められることがある、ということが考えられる。

ところで、文部科学省の「土曜授業に関する検討チーム」は、平成25年9月、最終のまとめを公表した。そこでは、「土曜日において、子供たちに、学校における授業や地域における多様な学習や体験活動の機会などこれまで以上に豊かな教育環境を提供し、その成長を支えることができるよう、学校、家庭、地域のすべての大人が連携し、役割分担しながら取組を充実する必要があること」を基本的な趣旨として、「学校において子供たちに土曜日における充実した学習機会を提供する方策の一つとして土曜授業を捉え、まずは、設置者の判断により、これまで以上に土曜授業に取り組みやすくなるよう」措置を講じることの重要性を強調している。この最終まとめには、次に掲げるとおり、全国の公立の小中学校における学校・家庭・地域の連携協力状況に関するデータ（平成24年度の実績）が添付されている。

このうち、土曜日に、学校が主体となって、あるいは学校以外の保護者・地域住民等が主体となって、実施した児童生徒に対する学習機会の提供数を、学習機会の提供主体ごとにみると、表3のとおりである。

表3 学習機会を提供した機関・団体の数（総数に対する割合）

	学校が主体となって学習機会を提供した際の学校数の割合	学校以外の団体等が学習機会を提供した際に場所を提供した学校数の割合
公立中学校 (N=9,730 校)	7.8%	17.2%
公立小学校 (N=20,528 校)	4.1%	45.6%

注：文部科学省「土曜授業に関する検討チーム 最終まとめ」（平成 25 年 9 月）に掲載されているデータ（表）を笹井が編集して、一つの表にまとめた。

これをみると、学校が主体となって学習機会を提供した際の学校数の割合は、小学校も中学校も 1 割に満たないが、保護者や地域住民などが主体となって行う活動については、半数近くの小学校が場所を提供していることがわかる。他方、表 4 は、その際の学習機会の内容について示したものである。

表4 提供された学習機会の内容（総数に対する割合）

(1) 学校が主体の場合

	基礎学力向上や補充、発展学習等のための学習機会の提供	自然体験等の集団宿泊活動や文化、スポーツ等の体験的な学習の機会の提供	職場体験等のキャリア教育の機会の提供	その他
公立中学校 (N=762校)	83.10%	19.60%	4.60%	7.20%
公立小学校 (N=841校)	68.40%	49.80%	1.40%	6.40%

注：前述の「最終まとめ」に掲載されているデータ（表）を笹井が編集して、一つの表にまとめた。

(2) 学校以外の団体等（保護者、地域住民等）が主体の場合

	基礎学力の向上や補充、発展学習等のための学習機会の提供	集団宿泊活動や文化、スポーツ等体験的な学習機会の提供	職場体験等のキャリア教育の機会の提供	その他
公立中学校 (N=1,675校)	18.00%	79.70%	1.60%	6.00%
公立小学校 (N=9,353校)	7.90%	96.60%	0.90%	4.30%

注：前述の「最終まとめ」に掲載されているデータ（表）を笹井が編集して、一つの表にまとめた。

これらをみると、学校が主体の場合には、土曜授業を実施する学校数は少ないものの、小中学校とも、三分の二以上の割合の学校が基礎学力向上に着目した学習機会を提供していることが示されている。その一方で、学校以外の団体等が主体の場合には、基礎学力向上に着目した学習機会提供は少ない一方で、中学校で約 80%、小学校で約 97%が、「自然体験等の集団宿泊活動や文化、スポーツ等の体験的な学習機会」を提供していることが示

されている。これらの実態を踏まえれば、全国の小中学校全体としてみた場合、学校・家庭・地域の連携協力の内実は、学校自体に、学力向上に土曜授業を活用しようという意図がある場合は別にして、一般的には、自然体験等の集団宿泊活動や文化、スポーツ等の体験的な活動を中心に展開していることが推察される。

以上見てきたように、学校・家庭・地域の連携協力にかかる活動は、表2に掲げたとおり、学校が行う活動の「補助」をするもので、教科指導に関わるものから学校の環境整備に至るまで、多種多様な形が存在している。しかしながら、それらは、まさに「機能的な補助」であることから、実質的に学校教育の機能の一部を代替することは可能でも、正規の教育課程に関わる活動としての位置づけ（認証／authorization）は有していないのが通例である。それゆえ、一般的には、教育機能として学校支援ボランティアを導入し、学校の教育活動に協力をしてもらうことは、集団宿泊活動や体験活動あるいは図書館での活動等を中心に十分実現可能性のあるものと考えられるが、他方、正規の教育課程として実施されている活動に学校支援ボランティアが関わることは、制度的な問題も含めて今後の課題であると言えよう。

もとより、「学校・家庭・地域の連携協力」は、地域住民のボランティアな参加を前提とするものであり、そもそも人口が少ない地域では、そうしたボランティア人材の数が乏しいのが一般的である。こうしたことを考えると、人口規模にもよるが、人口減少地域において「学校・家庭・地域の連携協力」を進めることは、難しい状況にあると考えられる。

5. 社会人活用のための制度

他方、制度面をみていると、学校教育法第37条には「小学校には、校長、教頭、教諭、養護教諭及び事務職員を置かなければならない」との規定があり、これら教職員の活動によって、学校における様々な教育活動が具現化されている。教職員は、各学校における教育活動や管理運営の責任者であり、任務の遂行において、制度上認証された特定の免許や職位をもっていなければならないとされていることから（相当免許主義）、原則的には、これら教職員の活動について、免許を有しない地域の住民が（社会教育活動の一環として）代替することはできないものとされている。しかしながら、現行の教育職員免許法においては、社会の変化に対応し、児童・生徒の多様な興味・関心に積極的に応え、児童・生徒に生きた社会との関わり方を身に付けさせていくこと等を理由として、「特別免許状制度」「特別非常勤講師制度」「教員資格認定試験による教員免許状取得」といった社会人活用のための規定が設けられている。

これらの三つの制度は、学校教育制度が、制度上の例外措置として、教育職員の代替として、一定の要件に当てはまる人材の活用を認めたものであり、社会教育的機能による代替が制度上認められている数少ない例である。しかしながら、その主たる目的は、「社会の変化に対応し、児童・生徒の多様な興味・関心に積極的に応え、児童・生徒に生きた社会との関わり方を身に付けさせていくこと」といった教科指導・生徒指導上の充実を図ることであり、またこれまでの実績数もそれほど多いとは言えないこと、さらには社会人講師による代替によって多額の人件費が節約できるというわけでもないことを考えると、人口減少地域においてこうした措置を導入することは現実的に難しく、また実現したとしても、それが意義をもつ場合は、多くはないものと考えられる。

6. まとめ

社会教育による学校教育活動の代替に向けての可能性の検討に当たっては、制度面からのアプローチと、機能面からのアプローチとの二つがあるが、社会教育は後者に位置するものであり、論理的には社会教育によって学校の教育活動の多くをカバーすることは可能と考えられる。しかしながら、その点に関しての実態をみると、現状としては、学校の教育機能を補完する形での社会教育の活動（＝学校・家庭・地域の連携協力活動）は、正規の教育課程以外の教育活動を中心に展開しており、正規の教育課程に関わる教育活動に入り込むためには、前述したような幾つかの難しい問題がある。文部科学省が推進している土曜授業のプロジェクトは、基礎学力の向上、すなわち、正規の教育課程に関わる教育活動に着目している点で、連携協力を更に前に進める施策と考えられ、今後の展開に注目する必要がある。

これに関連して、「機能面からのアプローチ」すなわち、社会教育の活動（＝学校・家庭・地域の連携協力活動）からのアプローチは、地域住民によるボランティアな参加を前提とするものであり、そもそも人口が少ない地域では、そうしたボランティア人材も乏しいことを考えると、実際には、難しい問題が横たわっていると言わざるを得ない。

なお、現行の教育職員への社会人の活用制度は、学校教育が、制度上の例外措置として、一定の要件に当てはまる人材の活用を、教育職員の代替として認めたものであり、いわば社会教育的機能による代替が制度上認められている数少ない例である。このような実態を把握しつつ、人口減少地域における社会人活用制度の在り方について、検討していく必要がある。

参考文献

- 文部科学省(2013)「土曜授業に関する検討チーム 最終まとめ」
笹井宏益ほか著(2013)『生涯学習のイノベーション』玉川大学出版部
横浜市立幸ヶ谷小学校リーフレット(2013)「共育倶楽部」
横浜市東山田中学校リーフレット(2012)「学校へ行こう」
横浜市教育委員会編(2009～2013)『学校地域コーディネーター養成講座報告書』
高橋興著(2011)『学校支援地域本部をつくる一学校と地域による新たな協働関係』ぎょうせい
日本社会教育学会編(2011)『学校・家庭・地域の連携と社会教育』東洋館出版社
佐藤晴雄著(2005)『学校支援ボランティア―特色づくりの秘けつと課題』
中央教育審議会答申(1996)「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について―子供に「生きる力」と「ゆとり」を―」

第5章 地域人材との連携における学校教育支援の可能性

国立教育政策研究所 西村 吉弘

概要

近年の教育行政・学校経営において、学校と地域の連携が注目され、学校教育の改善や地域社会における関係性の再編成が試みられている。多様な外部人材との連携において、環境整備等の学校の周辺業務だけではなく、学習支援ボランティアのように授業内での教員の補助を担う連携も見られ学校と地域の連携はより密接になってきていると言える。また、補助的な活動だけではなく、特別非常勤講師による授業への参画も見られ、教育課程の一部の役割を担う存在として位置づけられている事例も見られている。

以上を踏まえて、本稿では第一に地域住民等の外部人材を活用した制度及び事業を概観し、各自治体の活用事例をまとめる。第二に、栃木県佐野市の特別非常勤講師配置事業を対象として、人口減少地域における学校と外部人材との連携について、特別非常勤講師を配置している学校における教育支援について事例調査により検討する。佐野市では、2004年に「小中学校特別非常勤講師配置事業」の事業主体の一部が、県から市に移管された。さらに、2005年からは佐野市の単独事業として実施し、2013年時点で10年目を迎え、これまで継続的に事業を行ってきた¹。また、今後も外部人材の活用等を図ることによって各学校の特色ある教育を推進していくことが見込まれているため、その継続性に注目し対象として選定した。その際、市教育委員会担当者、小学校長、特別非常勤講師の三者のインタビュー記録を通して、学校教育のどの部分で教育効果を発揮する余地があるのか検討する。第三に、これらを通して人口減少社会における外部人材との連携による教育支援の可能性に関する視座を得ることとする。

1. はじめに

近年の教育行政・学校経営において、学校と地域の連携が注目され、学校教育の改善や地域社会における関係性の再編成が試みられている。周知のように、臨時教育審議会の第三次答申で「開かれた学校の推進」が提言され、学校教育における地域人材との連携を通じた動向が全国各地で見られてきた²。従来は、学校施設を地域住民に開放することによる外部人材との連携が考えられ、その上で、学校、家庭、地域の役割を見直し、児童・生徒の教育環境を形成すること、また地域が連携活動を支えるための基盤の構築を目指していた。その後、学校運営協議会(コミュニティ・スクール)や学校評議員への活用、学校週五日制における学校・家庭・地域との連携の強化、「総合的な学習の時間」などの教育活動において、学校の支援方策の充実の他に学校外の人材³の協力や地域との連携が求められ⁴、

¹ 佐野市教育委員会『「特別非常勤講師」配置事業について』(2011)を参照。

² 第3次臨教審答申(1987)「教育改革に関する第三次答申」では、「従来の学校教育に偏っていた状況を改め、『開かれた学校』への転換を促進し、家庭・学校・地域が相互に連携・融合するようなシステムをつくることが必要であり、この一環として、評価の多元化と生涯学習の基盤整備を進めること」を提言した。

³ 学校への協力者として、退職教員を含む教職経験者、企業等の職業人、教員志望の学生

保護者や地域住民との協働を踏まえた学校づくりが進行してきた。

このように、「開かれた学校」づくりとそれに伴う地域住民等の外部人材との連携は、教育改革における基軸概念の一つとして機能するようになり(山下, 2003), 幅広い展開を見せることになった。地域人材との連携における「開かれた学校」づくりの流れについて、葉養の行った校長対象調査によれば、学校の役割や任務の縮小について校長の 94.4%が肯定的な評価を示し、またボランティアの活用についても 91.6%が肯定している。また、市区町村教育委員会は、ボランティアによる授業等への協力について 61.4%が支持しており、より教育活動に踏み込んだ支援への期待が高まっている⁵。このような多様な外部人材との連携において、環境整備等の学校の周辺業務だけではなく、学習支援ボランティアのように授業内での教員の補助を担う連携も見られ学校と地域の連携はより密接になってきていると言える。また、補助的な活動だけではなく、特別非常勤講師による授業への参画も見られ、教育課程の一部の役割を担う存在として位置づけられている事例も見られている。

以上を踏まえて、本稿では第一に地域住民等の外部人材を活用した制度及び事業を概観し、各自治体の活用事例をまとめる。第二に、栃木県佐野市の特別非常勤講師配置事業を対象として、人口減少地域における学校と外部人材との連携について、特別非常勤講師を配置している学校における教育支援について事例調査により検討する。佐野市では、2004年に「小中学校特別非常勤講師配置事業」の事業主体の一部が、県から市に移管された。さらに、2005年からは佐野市の単独事業として実施し、2013年時点で10年目を迎え、これまで継続的に事業を行ってきた⁶。また、今後も外部人材の活用等を図ることによって各学校の特色ある教育を推進していくことが見込まれているため、その継続性に注目し対象として選定した。その際、市教育委員会担当者、小学校長、特別非常勤講師の三者のインタビュー記録を通して、学校教育のどの部分で教育効果を発揮する余地があるのか検討する。第三に、これらを通して人口減少社会における外部人材との連携による教育支援の可能性に関する視座を得ることとする。

2. 外部人材の活用に関する事業・制度

本節では、外部人材の活用に関する制度及び事業について概観する。また、各自治体で取り組まれている事例についても示すこととする。

などを示し、多様な人々が参加するための組織づくりや学校教育活動の場の提供を提言した。

⁴ 中教審答申(2005)『新しい時代の義務教育を創造する』

さらに、中教審答申(2013)『第2期教育振興基本計画について』では、一人一人の主體的な学びの必要性が挙げられる一方で、マネジメントの理念が用いられ、目標の明確化とともにPDCAサイクルによる成果の検証が重要視されてきた。特に、地域行事に参加する児童生徒の割合やボランティア登録者数等の数値による具体的な検証が示された。また、学校の管理職や教職員に対しては、マネジメント力の強化、コーディネート機能の強化など、地域住民との連携を推進するための新たな資質能力・役割が要請されてきた。

⁵ 調査結果及び分析の詳細については、葉養(2013)を参照。

⁶ 佐野市教育委員会『「特別非常勤講師」配置事業について』(2011)を参照。

2. 1 外部人材の活用に関する制度

(1) 特別免許状制度

「特別免許状制度」は、大学での養成教育を受けていない者に、都道府県教育委員会の行う教育職員検定により免許状を授与する制度であり、1988年の教育職員免許法の改正により制度化された⁷。

特別免許状は、①学士の学位、②担当する教科の専門的知識・技能、③社会的信望、熱意と識見を持つ者に対し、その者を教員として任命又は雇用しようとする者⁸の推薦に基づき、学識経験者⁹からの意見聴取を経て、教育職員検定により授与されることとなっている。

特別免許状の効力については、5年以上10年以内であり、教育委員会規則で定める期間、授与した都道府県内のみで有効となっている¹⁰。

なお、2000年の免許法改正により、特別免許状を有する教員が、3年以上の在職年数と所定の単位（中・高の専修免許状の場合25単位）の修得により普通免許状を取得できることとなった。

【特別免許状の免許教科と被付与者の職歴例】¹¹

・看護（看護師）、宗教（住職、牧師）、数学（開発業務技術者、予備校講師）、工業（工学設計技術者）、商業（会計処理業務関係、金融関係、銀行員、不動産業）保健体育（野球部監督、大学講師）、水産（航海士）、社会（新聞記者、銀行員）、福祉（福祉専門学校教員）、自立活動（看護師）、英語（外国人主任指導員、英会話講師）、家庭（大学助教授）、音楽（NPO関係者）、農業（農協関係者、農業公社、食品会社技術者）、等。

⁷ 中央教育審議会答申「今後の教員免許制度の在り方について(答申)」(2002)を参照。

⁸ 教育委員会、学校法人等。

⁹ 認定課程を有する大学の学長又は認定課程を有する学部の学部長、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、盲学校、聾学校又は養護学校の校長及びその他学校教育に関し学識経験を有する者。

¹⁰ 制度創設から2011年までの特別免許状の授与件数は、累計で497件にとどまっている。その理由として、以下の点が挙げられている。

①児童生徒数の減少に伴い、これまで全体として教員の採用枠が縮小されてきたという採用状況を受け、教育委員会は年齢構成の関係から若い人を優先して採用する志向があると考えられること。

②特別免許状には有効期限があるため、社会における雇用状況が流動化しつつあるとはいえ、転職して教員になろうという人が少ないと考えられること。

③特別免許状は雇用されることが内定してから授与されるものであるが、公立学校の教員採用では、教員免許状を有さない社会人を採用するためのいわゆる特別選考を実施しているのは、現在、奈良県及び香川県しかない。また、島根県は、高等学校の工業の教員に限って、教員免許状を有さない者であっても、一般選考の対象としている。このように、社会人特別選考は、一部の都道府県教育委員会を除きほとんど実施されておらず、社会人に対して教員採用の門戸が開かれていないこと。

④教育委員会の立場では、社会人を学校現場に活用するのに特別非常勤講師制度を活用すればよく、授与要件が限定され手続の煩雑な特別免許状制度の活用には消極的であること。

¹¹ 文部科学省「特別免許状の授与状況の推移」(2005)を参照。

（２）特別非常勤講師制度

「特別非常勤講師制度」は、1988年の教育職員免許法改正(第三条二項)により創設された¹²。これによって、教員免許を保持していない者でも、特別非常勤講師として採用可能となった。当初は、小学校では音楽、家庭、図画工作、体育の４教科、中学校及び高等学校は全教科、で必要に応じた領域で担当することが可能であった。この時点では、手続については都道府県教育委員会の許可を経る必要があった。

その後、1998年の法改正により、小学校、中学校、高等学校の全教科で担当することが可能となり、対象教科が拡大された。また、手続が簡略化され、任命権者から都道府県教育委員会への届出へと変更された。

なお、特別非常勤講師の届出状況や具体的な事例については、次節以降で詳述する。

（３）地域ぐるみの学校安全体制整備推進事業

「地域ぐるみの学校安全体制整備推進事業」は、2005年から実施され、地域ぐるみで通学路を含めた学校における児童生徒等の安全を見守る体制の整備を図ることを目的とした事業である¹³。具体的には、防犯の専門家や警察官 OB 等をスクールガード・リーダーとして各学校に配置し、警備のポイントや改善点等を指導すること、学校や通学路で児童生徒等を見守る学校安全ボランティアの養成・研修等に取り組むこと、学校における実践的な防犯教育を実施することなどを支援してきている。

また、中央教育審議会答申「子どもの心身の健康を守り、安全・安心を確保するための学校全体としての取組を進めるための方策について」（2008年１月）を踏まえ、「学校保健法等の一部を改正する法律」が公布され、学校安全に関して地域の実情や児童生徒等の実態を踏まえつつ、各学校において共通して取り組まれるべき事項について規定の整備を図った「学校保健安全法」が2009年４月１日から施行されている。

【各自治体の活用事例】

- ・ 山口県 学校安全体育課「地域ぐるみの学校安全体制整備推進事業」
- ・ 京都府京都市「地域ぐるみの学校安全体制整備推進事業」
- ・ 広島県広島市 子どもの安全対策推進本部「地域ぐるみの学校安全体制整備推進事業」
- ・ 大阪府「地域ぐるみの学校安全体制整備推進事業費」

（４）特別支援教育支援員制度

「特別支援教育支援員」は、2007年に導入された制度である¹⁴。小中学校において障害のある児童生徒に対し、食事、排泄、教室の移動補助等、学校における日常生活動作の解除を行ったり、発達障害の児童生徒に対し学習活動上のサポートを行ったりする際に支援を行うことが目的とされている。

特別支援教育支援員の具体的な役割は、次の６点が挙げられている。

¹² 前掲 7 を参照。

¹³ 文部科学省スポーツ・青少年局「地域ぐるみの学校安全体制整備実践事例集 - 学校・家庭・地域社会が連携した防犯対策を中心に - 」（2011）を参照。

¹⁴ 文部科学省初等中等教育局特別支援教育課『「特別支援教育支援員」を活用するために』（2007）を参照。

- ①基本的な生活習慣確立のための日常生活上の介助
- ②発達障害の児童生徒に対する学習支援
- ③学習活動、教室間移動等における介助
- ④児童生徒の健康・安全確保関係
- ⑤運動会(体育大会)、学習発表会、修学旅行等の学校行事における介助
- ⑥周囲の児童生徒の障害理解促進

【各自治体の活用事例】

- ・北海道恵庭市教育委員会「学校補助員配置事業」
- ・北海道南幌町教育委員会「特別支援教育推進協議会」
- ・北海道占冠村教育委員会「特別支援教育連絡協議会」
- ・北海道帯広市教育委員会「特別支援教育補助員配置事業」

(5) 教育サポーター制度

「教育サポーター制度」は、2008年から始められた制度である。地域住民、学校や社会教育施設等の教育関係機関、教育委員会が連携して教育サポーターに関する取り組みを進めることで、地域人材の発掘、人々の地域活動の活発化や活動内容の高度化、活動の場の創出等が図られ、地域の教育力の向上や生涯学習の推進につながることが目的とされている。「教育サポーター」は、団塊世代や高齢者等が、職業や日々の生活、学習等で得た知識や経験、技術等を生かし、学校の授業・活動の講師や社会教育施設の学級・講座の講師などとして「学習支援」を行う人材を指す¹⁵。活動の場は、学校と社会教育施設に大別される。主な活動内容例については、以下の通りである。

①学校での主な活動内容

- ・教科指導や教員補助（教科指導の補助、理科実験、技能教科の指導等）
- ・総合的な学習の時間の講師や補助（地域の歴史学習、環境学習等）
- ・朝の読書の時間の指導や補助（読書指導、読み聞かせ等）

②社会教育施設での主な活動内容

- ・公民館での各種の講座・教室の講師や補助（手話、英会話、料理等の講師）
- ・図書館での読み聞かせや企画事業の補助等
- ・博物館における展示の開設や教育普及活動の講師等

【各自治体の活用事例】

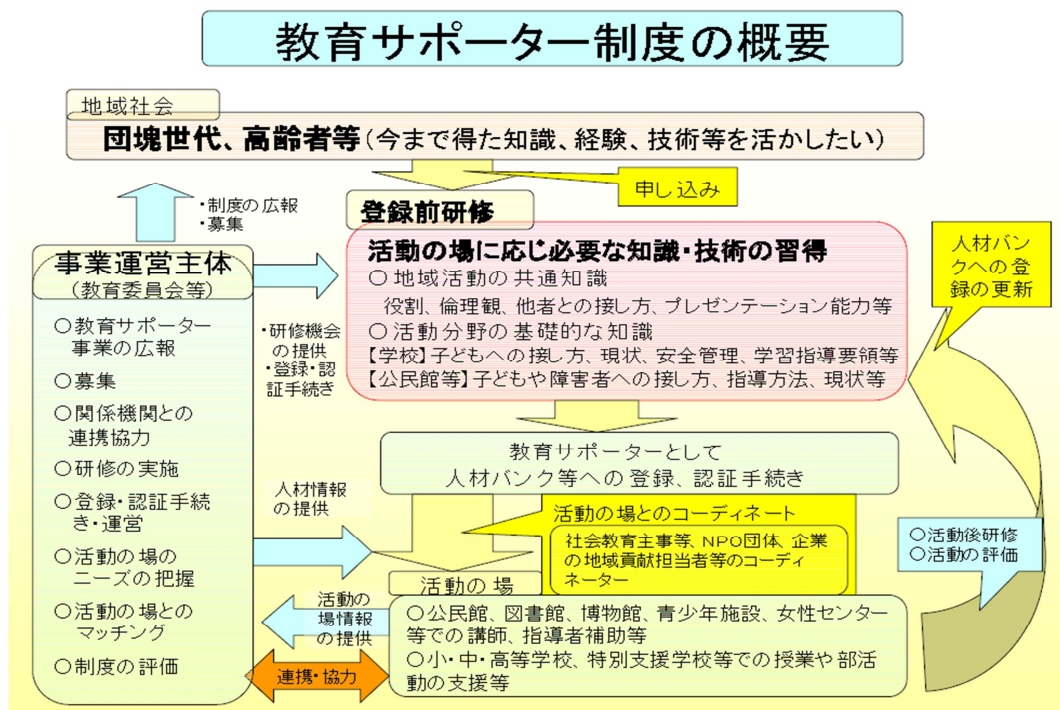
- ・東京都東京学芸大学等¹⁶連携教育サポーター推進事業実行委員会「地域に根ざす人々が、これまでの経験を生かして学校や地域の教育支援人材として活躍できる仕組みを実施し、成果の評価・検証」
- ・神奈川県横浜市教育サポーター実行委員会「学校や放課後キッズクラブ、社会教育施設等で、地域の大人が経験や知識を活かしながら活躍できるよう、様々な種類の「教育サポーター」を育成し、配置する仕組みをつくる」
- ・愛媛県松山教育サポーター事業推進委員会「団塊世代の退職教員や民間企業の退職者を

¹⁵ 文部科学省『教育サポーター制度の普及に向けて――一人ひとりの経験と知が求められています――』（2008）を参照。

¹⁶ 他に、小平市、小金井市、国分寺市との連携を行っている。

対象とした『教育サポーター』を育成するため、学識経験者等による組織を立上げ、人材育成支援機能を確立」

図1 教育サポーター制度の概要



出典：文部科学省『教育サポーター制度の普及に向けて―一人ひとりの経験と知が求められています―』（2008）

2. 2 外部人材の活用に関する事業

（1）地域スポーツ人材の活用実践支援事業

「地域スポーツ人材の活用実践支援事業」は、2005年に導入され、体育の授業や運動部活動への地域のスポーツ人材の活用を一層促進するための実践的な調査研究を行うための事業である¹⁷。事業目的は、「児童生徒に対してより高い技術的指導を受けさせることにより、スポーツに親しみ、体力の向上を図るとともに、教員の負担を減らし、多くの児童生徒と向き合う時間を確保する観点から、中学校運動部、小学校高学年体育授業を中心とした地域のスポーツ人材の活用を一層促進するため、人材活用上の課題の解決を目指し、学校支援地域本部とも連携しつつ、学校における地域のスポーツ人材活用の実践的な調査研究を実施する」こととされている¹⁸。

【各自治体の活用事例】

- ・兵庫県地域スポーツ人材活用促進委員会「地域スポーツ人材の活用実践支援事業」

¹⁷ 大勝(2011)を参照。

¹⁸ 文部科学省スポーツ・青少年局企画・体育課『地域スポーツ人材の活用実践支援事業（拡充）』（2009）を参照。

- ・徳島県「地域スポーツ人材の活用実践支援事業」
- ・長野県地域スポーツ人材活用促進委員会「長野県地域スポーツ人材活用実践支援事業」

（２）退職教員等外部人材活用事業

「退職教員等外部人材活用事業」は、退職教員や経験豊かな社会人等を活用することにより、教員が子供一人一人に向き合う環境をつくることを目的とし、2008年から実施されている¹⁹。教員の多忙化の解消とともに、小学校高学年での専科教員の増加、習熟度別指導・少人数教育の拡充など、教職員定数の改善のための事業である。活用例として、以下のものが挙げられている。

- ①経験豊かな社会人による授業を行うための非常勤講師（特別非常勤講師を含む）の配置
- ②習熟度別少人数指導の授業を実施するための非常勤講師の配置
- ③小学校において特定の教科の授業を充実するための非常勤講師の配置
- ④中学校において、武道の指導を充実するための非常勤講師（特別非常勤講師を含む）の配置
- ⑤小1プロブレムに対応するため、ティームティーチングの授業を実施するための非常勤講師の配置
- ⑥不登校等生徒指導上の諸課題への対応を行うため、学級担任等が家庭訪問等を実施する際の授業代替のための非常勤講師の配置
- ⑦特別支援学校のセンター的機能を充実させるために配置する特別支援教育コーディネーターの授業を代替するための非常勤講師の配置

【各自治体の活用事例】

- ・東京都教育委員会「土曜日の講習(補習)の充実に伴う人材活用支援事業」
- ・東京都教育委員会「退職教職員ボランティア活用事業」
- ・福岡県古賀市「小1プロブレム対策学級補助員の配置」

（３）小学校における英語活動等国際理解活動推進事業

「小学校における英語活動等国際理解活動推進事業」は、2007年から2008年まで取り組まれた事業である。小学校における英語活動等国際理解活動について、指導方法等の確立を図ることを目的とし、またALT（外国語指導助手）や地域人材の効果的な取組を推進することなどを目的とした事業である²⁰。

【各自治体の活用事例】

- ・北海道教育委員会「小学校における英語活動等国際理解活動推進事業 子どものコミュニケーションへの意欲を高める外国語活動の実践に向けて」
- ・徳島県総合教育センター「小学校における英語活動等国際活動理解推進事業」
- ・青森県教育委員会「小学校における英語活動等国際活動理解推進事業」

（４）理科支援員等配置事業

「理科支援員等配置事業」は、2007年から2008年まで取り組まれた事業である。小学

¹⁹ 初等中等教育局財務課「退職教員等外部人材活用事業」(2009)を参照。

²⁰ 文部科学省「小学校における英語活動等国際理解活動推進プラン」(2007)

校の理科授業の充実・活性化を図るとともに、教員の理科授業に関する指導力を向上させることを目的としたものである²¹。

具体的には、小学校5、6年生の理科授業における体験的な学習を充実するため、観察・実験等の補助及び理科授業の進め方の助言等を行う「理科支援員」や、社会とのつながりを感じさせる発展的な内容の特別授業を行う「特別講師」を各小学校に配置している。

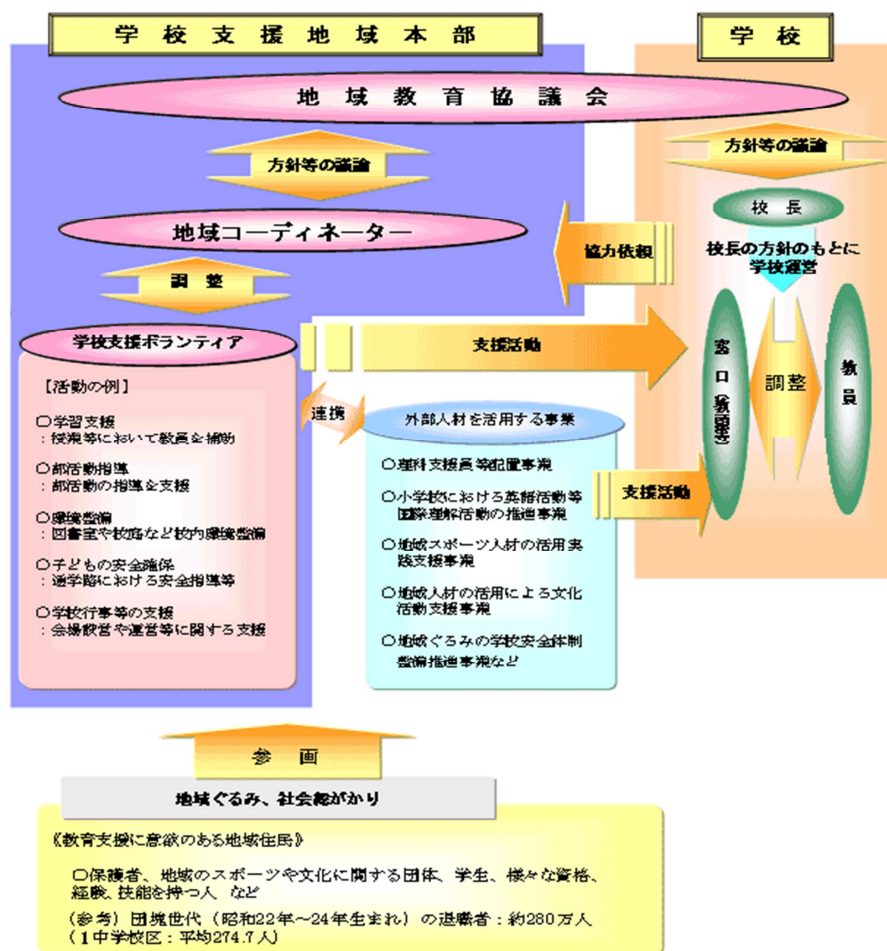
【各自治体の活用事例(地域人材)】

- ・新潟県新潟市「地域人材 学校現場で人気がある現役主婦の理科支援員」
- ・京都府京都市「主婦から理科支援員に」

【各自治体の活用事例(企業退職者)】

- ・静岡県浜松市「企業での経験を生かした理科授業の支援」
- ・兵庫県神戸市「ボランティア団体から理科支援員へ」
- ・大分県国東市「企業退職者が複式学級でキャリアを生かして授業を支援」

図2 学校支援地域本部概要



※上記は標準的な例であり、地域の実情に応じ実施内容等は異なる。

出典：文部科学省・学校支援地域活性化推進委員会『『みんなで支える学校 みんなで育てる子ども』－『学校支援地域本部事業』のスタートに当たって－』(2008)

²¹ 科学技術振興機構『理科支援員等配置事業 事例集』(2008)を参照。

（５）学校支援地域本部事業

「学校支援地域本部事業」は、学校・家庭・地域が一体となって地域ぐるみで子供を育てる体制を整えることを大きな目的として、2008 年から始められた事業である。次の 3 点が、期待されている。①教員や地域の大人が子供と向き合う時間が増えるなど、学校や地域の教育活動のさらなる充実が図られる。②地域住民が自らの学習成果を生かす場が広がる。③地域の教育力が向上する。基本的には、「地域コーディネーター」、「学校支援ボランティア」、「地域教育協議会」から構成される。

【各自治体の活用事例】

- ・岩手県久慈市「学校支援地域本部『地域と共に歩む学校をめざして』」
- ・岩手県盛岡市「学校支援地域本部『地域との協働による清新で活力ある学校づくり』」
- ・滋賀県彦根市「学校と地域の『豊かなつながり』」
- ・滋賀県近江八幡市「学校と地域を結ぶ取組の発展を目指して」
- ・岐阜県郡上市「地域の方と触れ合いながら行うクラブ活動」

（６）地域人材の活用による文化活動支援事業

「地域人材の活用による文化活動支援事業」は、2009 年から 2010 年まで取り組まれた事業である。この事業は、地域（市（区）・町・村）の文化芸術人材を活用し、学校の文化部活動での指導や、放課後、休日等における児童・生徒の文化芸術活動を支援することを目的としている²²。文化庁、都道府県及び市町村の共催により実施するものであり、事業の実施主体は、市町村、文化団体及び文化施設等により構成される実行委員会となる。対象となる事業は、次の二つに大別される。

①実践研究

学校（主に中学校・高等学校）の文化部活動等を一層促進するための外部指導者（地域人材）の発掘・養成・活用の促進に関する実践研究

②体験プログラム

子供たち（主に小学生）が、地域において様々な文化芸術に触れたり体験したりできるよう、年間を通じて実施する多種・多彩なプログラム

【各自治体の活用事例(実践研究)】²³

- ・千葉県袖ケ浦市 弦楽「はじめの一步」推進委員会「の中学校の音楽部に地域人材（ヴァイオリン指導者）を派遣し部活動指導」
- ・静岡県浜松市 秋野不矩「作品と人生」調査研究実行委員会「研究対象校の卒業生である文化勲章受章者の画家・秋野不矩の調査研究および、昭和 40 年の火事で焼失してしまった絵画「野をゆく」の復元」
- ・北海道芦別市 星の郷・市民活動推進支援センター実行委員会「中学校・高等学校の部活動（音楽鑑賞部・吹奏楽部・美術部・短歌部・映像写真部）へ、年間を通じて各分野の地域人材による部活動指導」

²² 文化庁文化部芸術文化課「地域人材の活用による文化活動支援事業」(2009)を参照。

²³ 文化庁文化部芸術文化課『地域人材の活用による文化活動支援事業 事例紹介』(2009)。

【各自治体の活用事例(体験プログラム)】²⁴

- ・石川県金沢市 文化体験プログラム金沢市実行委員会「子どもの文化体験デー『管・弦・打楽器，指揮，合唱，邦楽器，吟詠・剣詩舞』の体験」
- ・宮城県色麻町 しかまっ子地域活動支援協議会「『ウクレレ，キッズダンス，トーンチャイム，琴，和太鼓』の実施」

(7) 学校・家庭・地域の連携による教育支援活動促進事業

「学校・家庭・地域の連携による教育支援活動促進事業」は，2011 年から始められた事業である。地域住民等の参画による地域の実情に応じた取組を有機的に組み合わせて，次の教育支援活動を行うことを目的としている。

- ①授業等における学習補助や教員の業務補助などの学校支援
- ②放課後等に子供たちの安心安全な活動場所を確保し学習や様々な体験・交流活動の機会を提供する放課後等支援
- ③親への学習機会の提供や相談対応などの家庭教育支援，子供の安全確保のための見守り
- ④子供の健康等に関する指導助言等

事業の実施に当たって，学校・家庭・地域の連携協力推進事業における他の事業との連携に努めるとともに，学校関係者や保護者，地域住民等，実際の活動に取り組む関係者間で目的を共有し，コミュニケーションの充実を図るなど事業の円滑な実施を推進することとされている²⁵。また，「学校支援地域本部事業」，「放課後子どもプラン推進事業」，「家庭教育支援活動」の三事業が一体的に進められている。

【各自治体の活用事例(放課後子ども教室)】

- ・滋賀県長浜市「神照小学校区土曜学び座」
- ・滋賀県栗東市「葉山東ふれあい子ども広場」

【各自治体の活用事例(家庭教育支援)】

- ・北海道砂川市「家庭教育サポート企業等との連携による，まちぐるみの家庭教育支援」
- ・北海道白老町「家庭教育支援チームによる子育て中の保護者のニーズに応えた支援活動」

以上，外部人材の活用に関する制度及び事業について主なものについて概観してきた。地域住民等の外部人材の活用が進められる中，その位置付けは大別すると学校支援ボランティアと非常勤職員(例えば市の嘱託職員等)に分けられる。これらの制度や事業で示される活動の場は多様であるが，学校安全等の周辺領域での配置だけではなく，教科指導といった教育課程に位置づけられた分野での配置も見られる。本稿では，これらの中から外部人材の活用に関して教育効果や実践知の蓄積，そして活動の継続性といった観点を踏まえ，特別非常勤講師制度に着目し，次節以降詳述することとする。

3. 特別非常勤講師の届出状況

2000 年以降の特別非常勤講師の届出状況は，次の図 3 の通りである。高等学校では，

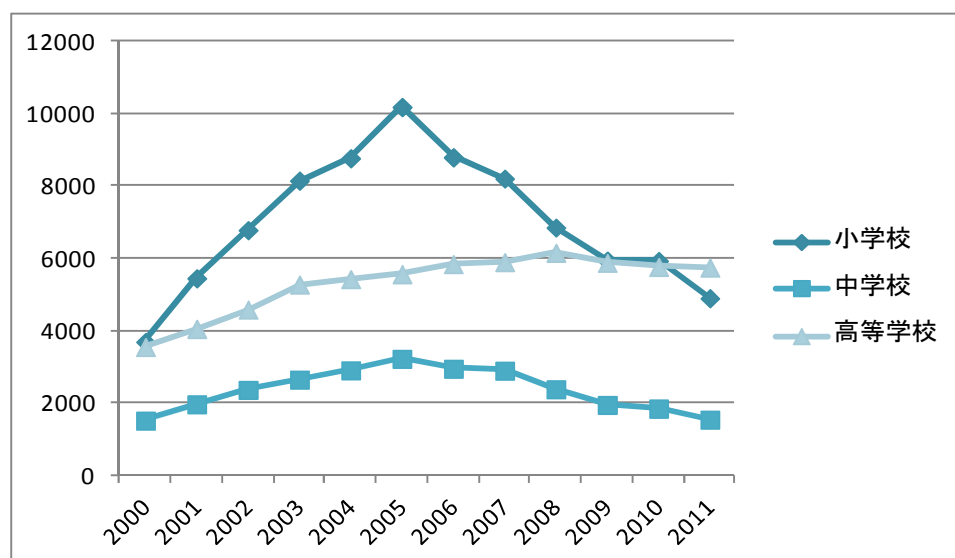
²⁴ 前掲 23 を参照。

²⁵ 文部科学省「学校・家庭・地域の連携による教育支援活動促進事業実施要領」(2011)

2007年に6,000件を超え、その後は微増減はあるもののほぼ横ばいで推移している。対して、小学校及び中学校は2005年にそれぞれ10,187件、3,218件と、共にピークを迎え、その後は減少傾向をたどっている。特に、小学校では2011年ではピーク時の半数程度(2005年対比48.1%減)となっている。

特別非常勤講師の配置に対しては、かつて文部科学省による補助金事業が存在していた。文部科学省初等中等教育局通知「教員研修事業費等補助金(健康教育研修を除く)交付要綱の一部改正について」(2003年4月30日)によると、「学校と社会の相互交流事業」の一部として「特別非常勤講師配置事業費補助」が含まれていた。その目的は、「小学校、中学校、中等教育学校前期課程及び特殊教育諸学校(小学部及び中学部)において、外部から人材を特別非常勤講師として受け入れる事業(市町村が行う事業に対して、都道府県が助成する事業を含む)」というものであり、特別非常勤講師を配置するために要する経費の三分の一以内の定額が補助されるものであった²⁶。この補助が2005年に廃止されたこととあいまって、小中学校の特別非常勤講師の件数が減少していると見ることができる。

図3 特別非常勤講師の届出状況(単位:件)



出典:『教育委員会月報』(2013年5月)より筆者が作成。

注:公立学校の件数のみであり、国立及び私立の各学校の件数、特別支援学級の件数は除いている。

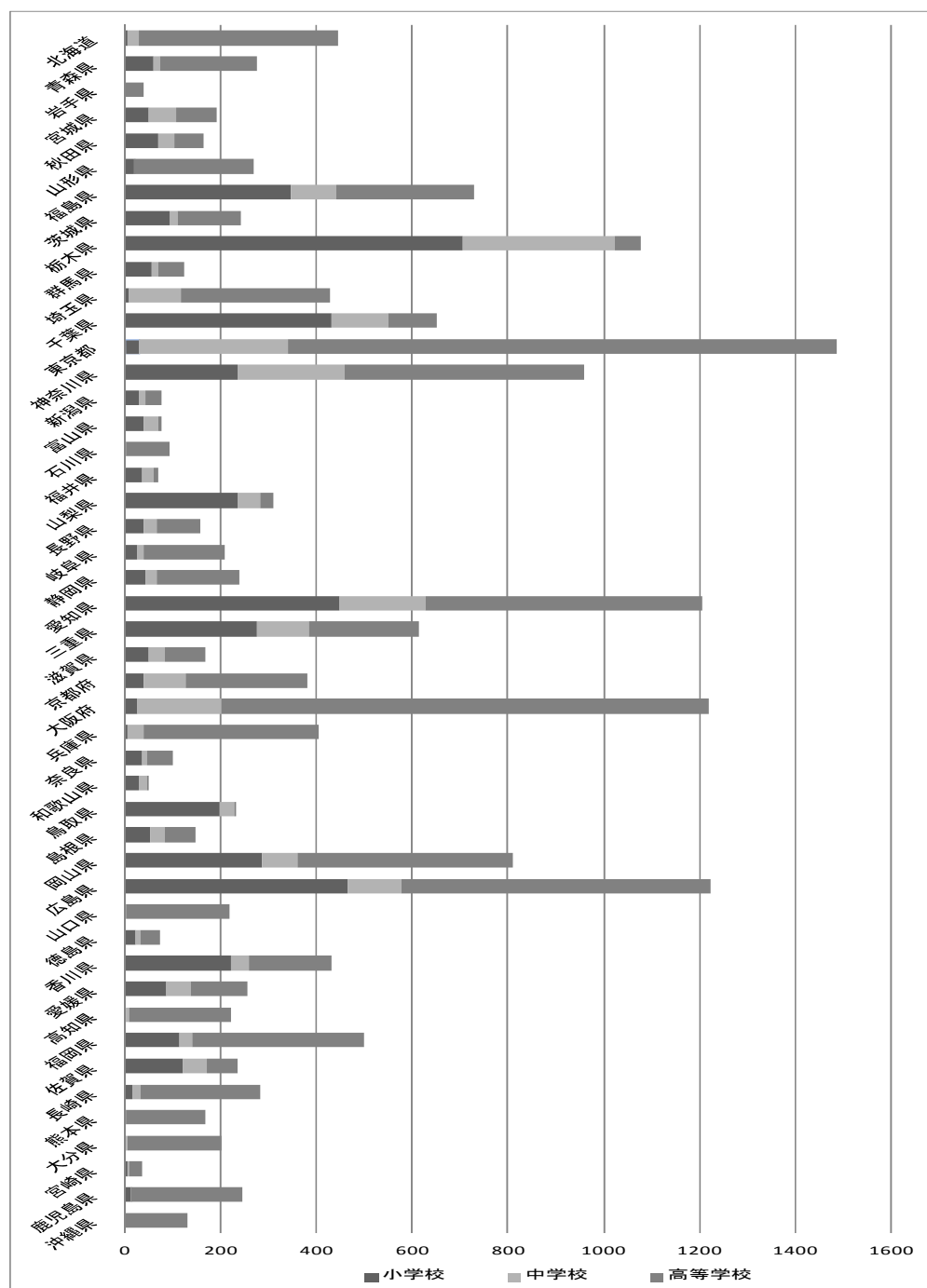
次に、図4に示した都道府県別の特別非常勤講師の届出状況を見ると、都道府県別では岩手県や沖縄県は、小学校、中学校ともに0件であり、高等学校のみの活用となっている。また、山口県も小学校では0件となっており、中学校も4件にとどまる。他方、1000件を超える活用事例のある自治体は、栃木県(1,074件)、東京都(1,457件)、愛知県(1,189件)、大阪府(1,072件)、広島県(1,140件)の5都府県に限られる。

このように、全国的な届出状況を俯瞰すると、都道府県ごとにばらつきがあることが分かる。また、学校教育のどの段階に配置するかは、自治体ごとに多様である。

²⁶ 青木・神林(2013)を参照。

上記の 5 都府県のうち、栃木県を除く 4 自治体ではいずれも高等学校での活用が多く見られ、特に東京都では 78.7%(小学校での活用：2.2%)、大阪府では 94.8%(小学校での活用：2.5%)にのぼっており、高等学校に占める割合が高い。対照的に、栃木県では小学校で 65.7%(高等学校での活用：4.8%)の活用が見られ、初等教育段階での特別非常勤講師の配置が全国的に見て進んでいると言える。

図 4 都道府県別特別非常勤講師の届出状況（単位：件）



出典：『教育委員会月報』（2013 年 5 月）より筆者が作成。

注：公立学校の件数のみであり、国立及び私立の各学校の件数、特別支援学級の件数は除いている。

4 栃木県佐野市の概要と特別非常勤講師活用状況

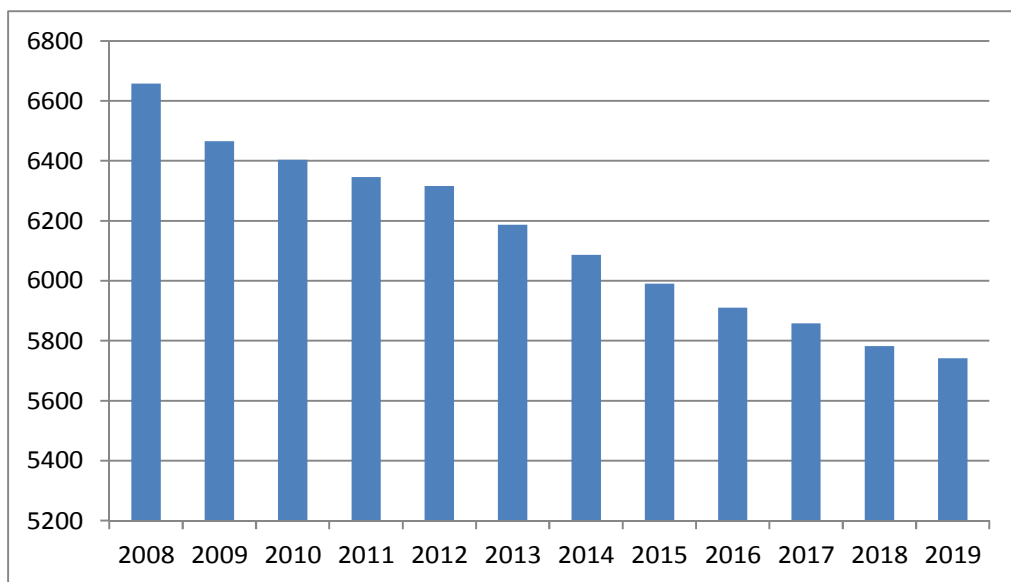
前節で確認したように、栃木県では小学校における特別非常勤講師の活用事例が全国的に見て多く、初等教育での活用が進んでいる。そこで、本稿では県内の中から佐野市の事例を取り上げる。本節では、まず佐野市の概要について説明し、次に特別非常勤講師の活用状況に触れ、特別非常勤講師の配置に関する現状をまとめる。

4. 1 佐野市の概要

佐野市は、2005年2月に旧佐野市、旧田沼町、旧葛生町の1市2町の合併によって誕生した市であり、合併後の市立小学校は27校となった。児童数の推移を見ると、図5に示したように漸減傾向にあり少子化が進行している。2015年に6,000人を割り込むが、将来推計の出ている7年後の2019年には5,741人に減少し、今後6年間で7.2%の減少となる見込みである。

図5 小学校の児童数推移(2008年から2019年)

(単位：人)



出典：佐野市教育委員会『小学校の児童数の推移』から、筆者が作成。

注：2014年以降は、佐野市の算出した推計値である。

4. 2 特別非常勤講師活用状況

佐野市では、「特別非常勤講師配置事業」を立ち上げており、その趣旨として「佐野市における各学校の教育活動の充実を図るとともに、特色ある学校づくり推進のために小中学校に特別非常勤講師を配置する」と明記されている。配置については、以下の四つの分野に分かれている。

- ①教科指導
- ②英語活動(小学校1年生から6年生の全学年対象)
- ③総合的な学習の時間
- ④道徳の時間の指導

勤務時間については、配置校によって違いがあり、「勤務時間は、それぞれの契約時間内において、本人との話合いで配属校の校長が決定する」としている。最も勤務時間数の多い特別非常勤講師は年間で 134 時間であり、小学校 5 校の英語活動を担当している。年度初めに、特別非常勤講師を配置する各学校に対し、教育委員会からそれぞれの配置分野に対応した「指導計画書」が配布され、それに基づく実践を行うこととされている²⁷。

また、活動体制については、「担当教諭との TT（ティームティーチング）にて授業を実施」するとされ、T1(教員)と T2(特別非常勤講師)のペアで授業を行い、T1 である教員の授業支援を行うこととされている。なお、特別非常勤講師の身分は、市の臨時嘱託員(パート扱い)である²⁸。

2011 年度の特別非常勤講師の配置人数及び実施時数は、計 23 人が配置され、807 時間担当している。活動の詳細については、図 6 に示した通りであるが、英語活動が最も多く 447 時間配置されており、次いで音楽が 209 時間となっている。

図 6 特別非常勤講師の配置人数・実施時数(2011 年度実績)

	配置分野	人数	時間数	配置校数
1	英語活動	5人	447時間	小学校15校
2	道徳	6人	51時間	小学校5校、中学校5校
3	音楽	6人	209時間	小学校2校、中学校4校
4	美術	1人	5時間	中学校1校
5	体育	3人	75時間	小学校2校、中学校1校
6	総合的な学習の時間	2人	20時間	小学校1校、中学校2校
	合計	23人	807時間	小学校25校、中学校13校

出典：佐野市教育委員会『平成 24 年度 教育に関する事務の点検・評価報告書』により、筆者が作成。

5 佐野市の「特別非常勤講師配置事業」の事例

本節では、特別非常勤講師を配置している小学校 1 校を事例に取り上げ、市教育委員会担当者、校長、特別非常勤講師の三者に対する聞き取り調査で得られた発言記録に基づき、やや詳細にそれぞれの意識実態を整理する²⁹。その際、①特別非常勤講師を配置する意義、②課題や発展性、③将来的に教育課程の一部を代替する可能性について、の三つの観点を設け、それぞれ整理することとする。なお、各対象者の発言記録を引用した部分については、全て斜体字で示してある。

²⁷ 指導計画書は、配置分野ごとに作成されている。例えば、英語活動については「小学校外国語活動等指導計画」があり、各学年の年間指導計画や活動案がそれぞれ記されている。

²⁸ 佐野市教育委員会『「特別非常勤講師」配置事業について』(2011)を参照。

²⁹ インタビュー調査は、2013 年 12 月 5 日、6 日に行った。調査時の発言は、全て IC レコーダーに記録し、逐語記録としてまとめた。また、文意を損ねない程度に、補足等を行っている。補足箇所は、小括弧で示してある。

5. 1 教育委員会の意識

(1) 特別非常勤講師を配置する意義

①ある程度子供のレベルを上げたいという時に、学校の規模によって先生が1人又は2人(の配置の場合)もあるので、学区内で音楽を専門的に学んできた方を、音楽の教室を持っているとか、あるいは保護者の方、保護者だった方、にお願いして特定の期間だけ指導してもらってアドバイスをしてもらおうと(子供の教育効果が高まる)。

②学習指導要領にある限り、原理原則ということでは、どこでも同じ水準の教育をできるようにするという所ですが。じゃあ、同じかと言うと多少いろいろありますよね。若い方とか、英語の素養がある方と、年齢が上にいらっしゃる方で、同じようにできるかと言えば難しいと思うんですよね。そういう所で、どこでも同じ水準でやれるようにやっていけるんじゃないかと思います。

③(例えば)音楽をやれって言われれば、やります(教員は指導する)けども、目の色変えて。だけど、合唱となると、それはまた別の高いスキルがいると思うんですよね。指導書があるわけじゃないですから。そういう部分を、(特別非常勤講師に)補ってもらえると。学校によっては、そういうものを使わないで担任がやりなさいよという学校もありますけども。学校によっては、特別非常勤講師さんを入れてポイントポイントで指導してもらっていくと。それに、質を高めるようなアドバイスをもらえると、大分(指導の質が)違ってきますよね。

(2) 課題や発展性

①課題と言うと、この(現状の「特別非常勤講師配置事業」の)趣旨で今後継続的にやってくれる方を探していくということですね。もし、(特別非常勤講師として)やってくれる人がいなかった時に、主には学校独自に探してもらったりするんです。

②(英語指導の場合)もう一つはどうしても外国籍の方が特別非常勤講師をやってくれると人気が固まってしまうということがあって。(授業を)やりきれませんので。

(3) 将来的に教育課程の一部を代替する可能性について

①(検討する際の課題は)予算面ですね。(現状の)1190 円という予算だと、一人で(授業を)やるとなると子供の評価までやるということになりますよね。それに、対応する額ではないですし、評価まで(行う)となると、ある程度年間を通して継続的にやっていくということが必要になってくると思うので、過剰な負担をかけることにもなると思います。(特別非常勤講師が授業を)単独でやるということは、余り考えてないです。

②(中学校では)免許外解消で(県の非常勤講師に)小規模校に行ってもらっている事例もあるんですけど、年間通して美術だったら年間 35 時間で 3 学年分というもの。1 時間当たりの額も 2270 円かな。この額で、お願いしているんですが。そういうふうに額を上げていかないと、(今よりも負担をかけるので)難しいと思いますね。

③もしやるとすれば、こちらの（県の非常勤講師）方をお願いする方が現実的ですね。こちらの方々は、教員免許を持っていますから。ただ、佐野市だと、特別非常勤講師の方には、免許更新は問わないんです。（授業の）評価をしなくても良いですから。免許更新講習は、必要ないですね。県の非常勤講師の場合は、免許更新が必要になってきます。単独で授業をやる方だと、免許更新が必要なんです。そういう問題も、出てきます。考えにくいというより、ねらいの中に余り位置づけていない。

（４）小考察

特別非常勤講師を配置する意義については、教科内における専門性が必要な箇所での補完のために有効な策として位置づけていることが伺える。また、英語活動のように近年導入された新たな学習内容について、教員の支援としての活用がみられる。

課題については、人材発掘と活動の継続性が挙げられている。特別非常勤講師の担い手は、学校ごとに発掘、要請を行うこととされているが、実態として安定的な人材発掘が困難であることが示されている。また、活動の継続性について特別非常勤講師間で授業担当時数の偏りがあることも指摘されており、バランスのとれた配置の難しさが示されている。

将来的に教育課程の一部を代替する可能性については、予算面と特別非常勤講師の職務に対する負担の増加、教員免許状の有無といった点を挙げている。佐野市では、2012年度までは事業費として年間で100万円前後の予算がついていたが、2013年度は50万円と半減した³⁰。そのため、一定程度の教育効果を認識する一方で、予算の確保が課題として挙げられている。また、教育評価といった職務範囲の拡大については、慎重な見解を示しており、教育環境を整備する上での補完を担う人材としての活用を念頭に置いていると考えられる。さらに、教員免許状の更新についても課題があり、制度的な側面の整備も必要となることも挙げられている。

5. 2 校長の意識

（１）特別非常勤講師を配置する意義

①私が経験してる中では、例えば教科指導だと水泳。水泳の授業で20何時間来てもらって、水泳のインストラクターをやってる人に来てもらって、かなり指導できる方なので個別に指導してもらって、こういう専門的なものが必要な部分では、相当に力がつくなと。あとは、図工の絵画。絵で先生に来てもらってやったんですが、今は図工の時間で昔よりも基本的な絵画の技能というのが欠けてるんですね。

②専門的なものを必要としているものは、かなり効果が出ているなと感じますね。あとは、体育でも、ハードルとか、そういう技術的なものがなかなか指導できない人は、そういう教える方が来てくれると、授業で効果が出るなと感じますね。

③(専科以外だと)理科ですね。実験観察とか。理科関係で、全部(の範囲)は必要ないので、

³⁰ 過去5年間の事業費(一般財源)は、次の通りである。2009年度：101.7万円、2010年度：100.3万円、2011年度：101.7万円、2012年度：101.7万円、2013年度：50万円。事業費の内訳は、いずれも全額「講師報酬」である。

大きな実験が後半から特に入ってきますから、その時にお手伝いしてくださる方がいらっしやると、これは大分違いますね。現実問題。あとは、国語と算数と社会に関しては、そこまでゆとりがないですね。枠が(決まっています)、余りに予算が少ない。この枠をもっともっと拡大して予算をつけてもらえるなら、幾らでも必要なものはあります。専門的な所で。

(2) 課題や発展性

①問題は、人材をどのように発掘するのかということがありますよね。なかなか、特別非常勤講師の枠になると、例えば本校でも学校支援ボランティアの人がいっぱいいますけど、こういうので(特別非常勤講師のような形態で)やってくれるかという、いやいや、それは、と。ただのボランティア(学校支援ボランティア)だったら、幾らでもやりやすと。やっぱり、人材を発掘して確保するのは、とても難しいなと。これも、各学校で人材を見つけないと、駄目なので。なかなか、大変な所があります。

②逆に、ボランティアの人の方が、打合せがしやすいです。特別非常勤講師の方の場合、(時間の)枠が決まっていますから本校では20時間しかないので、打合せをする時間がない。もちろん、電話連絡とかそういうのはやりやすけども。それで少し余った時間で打合せをすると。(勤務)時間をオーバーするわけには、いけませんから。だから、打合せという点でも、逆にボランティアの方が無償だから「時間さえあれば、もう幾らでも打ち合わせもやる」と。

③(授業が立て続けにあるので)先生方がちょくちょく職員室に来て、(特別非常勤講師との授業の)準備している暇はなかなかないので、本当に一緒に協働で何かやるというのは、できません。ほとんどの教材はそろっているんですけども、更にもうちょっとどうって話になった場合でも、特別非常勤講師に電話して、それじゃこういう教材を(特別非常勤)講師の方が作っておきますねとか、打合せして、当日持ってきてもらうとか。

(3) 将来的に教育課程の一部を代替する可能性について

①どこまで委ねるのかというのもあるし、全て一年間というのはどうかなという気がしますが、教科によっては例えば体育だとか単元ごとに、陸上、鉄棒、マットとか。そういうのは、ある程度体育専門の人に委ねてしまっても良いかもしれません。教科全てというのは、難しいですね。

②水泳でも、鉄棒でも、ハードルでもそうなんですけど、そういう単元で、担任にはないテクニックや技量が、担任がそれを見ることでよく分かる、それが勉強になって応用ができる。そういった点では、やはり単元単元でも良いからそういうものをしっかり見ていくというのは、子供のためにもなるし教師の力量をアップするのにも必ず役に立つ。そういうのが、少しずつ入ってくると良いのかなと思いますけど、予算の絡みがありますから、なかなかそこまでは(現実的に難しい)。

③指導に関してはお任せしても、担任は必ずT2(の立場)で入って(もらいたい)。うまくい

かない子の面倒を見るとか、そういうのは特別非常勤講師の方一人では無理だと思います。特に、今の子供たちは必ずと言っていいくらい発達障害の子供がどのクラスにもいるのが現状なので、いかに指導者が(教科指導が)優れていても、特別な配慮が必要な子供に対しての配慮はなかなかできないのが現状だから、そちらは担任がうまく見ながら進めるしかない。

(4) 小考察

特別非常勤講師を配置する意義については、教科の中でも特に専門性が求められる分野の指導において、教員を補佐する役割が期待されていることが示されている。そのため、教科全般というよりも、単元レベルでの人材の活用が念頭に置かれた学校運営の視点が意識されている。

課題については、一つは人材発掘にある。学校ごとの人材の発掘及び要請が必要であり、手続面での課題が残る。さらに、学校との連携をする際の立場や関わりについても述べられているが、教育責任が問われない学校支援ボランティアとしての立場での関わりを望む声が学校現場では聞かれ、学校経営の管理下に位置づけられる特別非常勤講師としての関わりに難色を示す地域人材がいることが示されている。そのため、人材の発掘といった場合、学校経営の方針に合致する人材の発掘だけではなく、教科指導という限られた中であるものの学校経営への参画にまで踏み込み継続的に関わる人材を見つけることが困難であることもまた認識されていると言える。二つ目には、教員と特別非常勤講師との間での打合せに対する課題が挙げられている。現状では、担当時数に対し特別非常勤講師に対して講師報酬が払われる。そのため、それ以外での打合せ等の時間自体は確保できず、教育実践の向上に向けた取り組みへとはつながっていない現状にある。また、それは教員との協働関係を構築する際にも障害となり、チームティーチングの形態を採っているものの、実質的な協働関係を築くための措置が図られていないことが認識されている。

将来的に教育課程の一部を代替する可能性については、現状での特別非常勤講師との連携に見られるように、教科のうちの単元ごとの活用に対しては一定程度の可能性があることが示されている。また、専門性が必要な単元については、子供への効果的な指導にとどまらず、教員に対する実践的な教材となる可能性も秘めており、教員の資質能力の向上に対する期待があると言える。ただし、教科指導以外の子供へのケア等の配慮については、教員の職務であるとの認識を持っており、また、特別非常勤講師の負担の増加の面も考慮し、授業全体を代替することには慎重であると言える。

5. 3 特別非常勤講師の意識

(1) 特別非常勤講師としてどのような役割が期待されていると感じるか

①将来的には自信を持って担任の先生が子供を指導していけるように、心掛けてはいます。外部に頼らなくても、私がこういうことをやっていくのを見ていて、「あ、これだったらやっていけるな」ということを、自信をまず持ってもらいたいというのが一つあります。

②あとは、先生によっては今まで自信がなくて(特別非常勤講師に授業を)丸投げしてしまう先生もいらっしゃるんですけど、そうなると先生は隅の方にいるというような、そ

れで私が中心になって授業をやるという状態もあったんですけど。そういうのは避けたいので、できれば先生がもし苦手なのであれば、子供たちとそういうことをシェアして、「私も本当は英語が苦手なんだよ、だから私はみんなと一緒に英語を頑張りたいよ」と言ってくれば、子供も自信を持つと思うんですよ。

- ③先生が英語が苦手だなというのを、どうにかしてほしいのかなというのは、いつも思っているんですが。英語が得意な先生には、どんどん授業をやっていただいて、私がサポートで良いと思うので。本当に将来的に、今後だんだんと担任が授業をやっていけるようになっていただきたいなと思っています。

(2) 課題や発展性

- ①長所は、子供たちにとって非日常の時間になる。担任は毎日のことだから、日常ですけど、でも、特別非常勤講師はたまに来て、悪く言えばイベントっていう感じですけど、子供たちにとってそれが楽しければ興味が湧きますよね。担任は毎日いるけど、一つの教科だけに特化してやるというのは、子供たちの興味関心を引き出す上では長所なのかな(と思う)。

- ②カリキュラムというか、指導案があることの是非をちょっと。指導案は大事なのかな。指導案がないと余計に協議していかないといけないということも出てくるとは思うんですけど。もうちょっと、柔軟さがあると良いですね。指導案に。今日やることは、センテンスはこれで、単語はこれでと、あるんですが。もうちょっと、現場で子供たちの興味を引き立たせるようなことを、フレキシブルにやれば良いのかなと思っていますね。ただ、弾力性があればあるほど、現場の先生には負担になるのかな。諸刃というか。

(3) 将来的に教育課程の一部を代替する可能性について

- ①授業の面では問題ないですけど、担任と違って子供たちと毎日顔を合わせているわけではないので子供たちの顔と名前が全員は一致しない寂しさがありますね。授業の進行自体は、問題ないですね。ただ、今後もしクラスが小さくなって、少人数になったらもっと理想的です。

- ②クラスが、小規模なら可能ですね。今でも、子供が、主体的に授業に入ってくれるように配慮しています。

(4) 小考察

特別非常勤講師として期待される役割については、特別非常勤講師自身の持っている力量を子供だけではなく教員に伝達することが認識されている。授業における教育効果は子供を対象に検討されているが、自身の実践を通して教員に対する教育効果もまた踏まえられた実践を行っていることが認識されている。ただし、教員との協働関係については必ずしも十分に構築されているとは言えず、ティームティーチングが機能していない状態についても意識されており、特別非常勤講師自身の立ち位置に対する葛藤も示されている。また、この点を教員とともに十分に検討できておらず、意識的な齟齬が生じる可能性も示唆

されていると言える。

授業に際しては、子供の興味関心の喚起が念頭に置かれ、教員支援を視野に入れた取組を実践しており、この点については長所として認識している。他方で、課題として教育委員会が作成した指導案に対してより柔軟な活用を求めている、特別非常勤講師の考える実践との乖離がある現状が示されている。また、弾力性を持たせることが教員の負担へとつながる可能性も考慮しているが、日常的に教員との合意形成を育む機会がないことで、特別非常勤講師自身の見解を十分に検討しきれていない現状が垣間見える。

将来的に教育課程の一部を代替する可能性については、自身が担当する授業の範囲においては可能であるとの意思を持っている。他方で、子供の日常を把握しきれていないことも挙げられており、非常勤という立場のため日常的かつ継続的な関わりに対する課題が認識されていると言える。

6. 考察

前節までに市教育委員会、校長、特別非常勤講師の三者の見解を取り上げ、現状を概観してきた。これらの事項から得られた知見を、以下で考察する。

現状では、特別非常勤講師は授業内において専門性が必要な分野での補完として位置づけられている。特に、音楽の合唱指導、体育のハードル、水泳といった経験や実践知を必要とする分野での教育支援を重視しており、単元ごとの活用に対して期待が持たれている傾向にある。

課題としては、大別して二点ある。一点目は、人材発掘・活動の継続性である。基本的に各学校が独自に人材の発掘及び要請を行うが、必ずしも十分に地域人材を確保できていない。さらに、継続して特別非常勤講師を務める人材が全市的に見れば偏在しており、特別非常勤講師の配置を望む各学校に対して、適正な配置をすることに困難があると言える。

二点目は、学校現場では特別非常勤講師と教員との間の協働関係の構築が大きな課題となっている。規定時間の関係で、授業担当数に対する報酬は支払われるが、打合せや教材開発のために必要な時数は含まれていない。そのため、授業外での教員との時間は確保されておらず、両者の見解のすり合わせや授業の内容の吟味、教材開発といった授業を構成するための仕組みがなく、両者は基本的には年度初めに教育委員会から配布される「指導計画書」を通して接点を持つことになる。よって、教育実践の充実や両者の合意形成の確立に対して課題があると言える。

将来的に教育課程の一部を代替する可能性については、事業として見れば予算確保、職務範囲の拡大とそれに伴う負担や責任の増大、教員免許状の保有・更新、といった点が課題として挙げられる。制度的な課題の整備に加え、特別非常勤講師を活用することに対する教育効果の検証など、地域人材を活用するための意味づけが一層必要となると考えられる。また、現状では授業の単元の一部に対する支援にとどまっているが、そのような配置がもたらす教育効果の検証を行わなければ、配置そのものの意味づけを十分に果たせない可能性がある。また、市教委、校長の発言に見られたように、授業全体を代替することには慎重であり、教科指導と生徒指導といった指導の範囲を明確化させることが、今後更に活用を充実させる際に求められていると言える。

他方で、特別非常勤講師の職務範囲を教科指導に限定させ、単元ごとの配置を行う場合、

既に期待されている専門的な力量が問われる単元での指導力の発揮やその実践知を、チームティーチングを行う教員に対する資質能力の向上が学校現場では期待されている。ただし、特別非常勤講師は子供との関わりが多くはないため、日常的な子供の変化や状態を把握しきれていないことも発言から垣間見え、これを解決させるためにも教員との協働関係を構築する場を充実させることが一層重要となる。

以上見てきたように、多くの課題も残されている。だが、将来的に人口減少社会を迎えるに当たって、学校教育の充実を果たす上では特別非常勤講師のように特定の分野で専門性を有した地域人材を適所に配置することで学校支援を検討していくことは、今後の社会的な変化に対応した方策を成す上での一助となるのではないだろうか。

今回は一事例のみの検討を行ったが、特別非常勤講師によって多様な教育実践が展開されていることを鑑みると、今後は種々の事例を蓄積し、より包括的な視点からの検討を行うことが課題として残されている。

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佐野市教育委員会、市立小学校長、特別非常勤講師の方々に、ここに記して感謝申し上げます。

引用・参考文献

- 青木栄一・神林寿幸(2013)「第 6 章 非常勤講師の配置が教員業務に与える影響」『Co-teaching スタッフや外部人材を生かした学校組織開発と教職員組織の在り方に関する総合的研究 最終報告書』pp123-124
- 大勝志津穂(2011)「部活動における地域の人材活用方法 - 名古屋市の部活動外部指導者の取り組みについて - 」『東邦学誌』第 40 巻第 1 号 p37
- 教職員課(2013)「教員免許状の授与状況(1)」『教育委員会月報』pp.37-38
- 葉養正明(2013)「第 1 章 市区町村教育委員会や中学校長における『学校と外部セクターとの連携協力』に関する意識と実態 - 平成 6 年のふたつの調査と平成 23, 24 年の調査の対比を通じての考察 - 」『Co-teaching スタッフや外部人材を生かした学校組織開発と教職員組織の在り方に関する総合的研究 最終報告書』
- 葉養正明(2013)「学校教育における外部セクターとの連携・協力に関する公私立中学校長の意識 ～ふたつの調査の対比による 17 年間の変化～」『平成 22～24 年度プロジェクト研究「Co-teaching スタッフや外部人材を生かした学校組織開発と教職員組織の在り方に関する総合的研究」成果報告書』
- 山下晃一(2003)「『学校・地域間連携』の現代的再編の動向と課題 - 和歌山県における『開かれた学校』づくりの事例から - 」『和歌山大学教育学部教育実践総合センター紀要』13 巻 p.18

第6章 部活動と広域教育圏

埼玉大学 梶島 邦江

概要

平成15年からの10年間で、高体連に登録している高校生の数は5万人減少した。その要因は、柔道・剣道など武術とバレーボールやバスケットボールなどチームスポーツが減少したことである。一方、卓球やバドミントン、陸上といった個人スポーツ、小人数スポーツは数を増やしており、学校の小集団化の影響が色濃く反映されている。加えて、学校規模の縮小による部活指導教員不足も深刻である。

このような問題に対処すべく、外部指導者の採用が進められ、現在でも3万人弱の外部指導者が登用されて、1校平均2.7人が指導に当たっている。また、複数校での合同部活動も、中体連・高体連が大会参加を条件付でも認めたことで、動き始めた。2001年時点でも中学校の5.3%、高校の15.8%が複数校合同で部活動を行っており、今後ますます増えていくことが予想される。さらに、地域のスポーツクラブと部活動との連携も始められ、部活動の維持のみならずスポーツクラブの維持・活性化にも役立っている。

外部指導者の登用、合同部活動、地域スポーツクラブとの連携、いずれも人口が減少し、規模が縮減していく学校・学級にとっては、真剣に取り組むべき課題であるが、一般地域に加えての更なる課題がある。それは、どの検討に際しても広域という地理的リスクが伴うことである。外部指導者も合同部活動も、ニーズとサプライを広域的に探っていかなければならず、そのマネジメントは誰が、どの範囲で、どのように行うのか。地域スポーツクラブとの連携も、まずはクラブの拡充から始め、児童・生徒が広域を移動するための手段を併せて考えていかなければならない。

1. はじめに

児童・生徒が減少する中で、学校を維持していこうとすると、様々なゆがみや問題が生じてくる。その一つに、部活動の問題がある。ここでは部活動にまつわり生起している問題状況を概観した上で、その対処法を検討、更にその対策を実現する上で解決されなければならない課題を提示してみたい。

2. 問題状況

2. 1 集団活動が成立しない

児童・生徒が減少し学校・学級規模が縮小してくると、学校単位ではチームスポーツや合奏・合唱などの音楽活動が行うことができなくなることが予測される。仮にチームがつくられても、特定のスポーツに限られ、生徒の選択の余地が失われることになってしまう。この現状を、全国高校体育連盟（以後、高体連）に加入登録している高校数及び登録者数から見てみよう。

表1は平成15年から平成25年までの加盟学校数及び登録者数の推移を示したものである。

る。平成 15 年の登録校数を 100 としたとき、平成 25 年度は男子が 97.2、女子が 99.5 と、男女ともに減少している。平成 21 年には、全日制に定時制・通信制も加えて統計を取るようになったこともあって、一時的に増加してはいるものの、すぐに減少に転じ、回復の兆しは見えない。登録者数も平成 15 年を 100 とすると、平成 25 年には男子 98.3、女子 92.5、男女合計では 96.1 となり、実数では 5 万人が減少したことになる。

表 1 高校体育連盟登録学校数・登録者数推移

	加盟学校数				登録者数					
	男子		女子		男子		女子		男女	
	実数(校)	比率	実数(校)	比率	実数(人)	比率	実数(人)	比率	実数(人)	比率
平成15年	48,322	100.0	39,591	100.0	790,111	100.0	468,573	100.0	1,258,684	100.0
平成16年	48,194	99.7	39,364	99.4	797,479	100.9	475,904	101.6	1,273,383	101.2
平成17年	48,012	99.4	39,357	99.4	792,627	100.3	473,141	101.0	1,265,768	100.6
平成18年	46,976	97.2	38,615	97.5	764,363	96.7	459,850	98.1	1,224,213	97.3
平成19年	46,754	96.8	38,475	97.2	754,225	95.5	448,661	95.8	1,202,886	95.6
平成20年	46,111	95.4	38,466	97.2	751,081	95.1	446,164	95.2	1,197,245	95.1
平成21年	47,952	99.2	39,829	100.6	762,212	96.5	446,015	95.2	1,208,227	96.0
平成22年	48,091	99.5	40,003	101.0	769,279	97.4	440,991	94.1	1,210,270	96.2
平成23年	47,380	98.1	39,653	100.2	760,334	96.2	434,691	92.8	1,195,025	94.9
平成24年	47,304	97.9	39,388	99.5	772,182	97.7	438,723	93.6	1,210,905	96.2
平成25年	46,949	97.2	39,377	99.5	776,339	98.3	433,217	92.5	1,209,556	96.1

資料：各年全国高等学校体育連盟調べ

しかしこの間、高等学校生徒数は更なる減少を遂げており、平成 15 年には 3,999,933 人いた高校生が、平成 25 年には 3,310,820 人になっている(文部科学省「学校基本調査」)。これは平成 15 年を 100 としたとき、平成 25 年の生徒数は 82.8 にまで減じたことを示しており、高体連登録者数はむしろよく維持されているといっても良い。

だが、この高体連の登録者数推移も、競技別にみると、やや違った様相が見えてくる。表 2、表 3 及び図 1、図 2 は主な競技 10 種の登録者数の変化を男女別に見たものである。陸上、卓球、バドミントンは年を追うごとに登録数を増やしているのに対し、バレーボール、柔道は明らかに減少、サッカー、剣道は微減状態にある。柔道、剣道は「武術嫌い」という別の要因がありそうだし、バドミントンや卓球人気の裏には、トッププレイヤーの個人人気が見え隠れするものの、バレーボールやサッカーは、ともにチームスポーツであり、陸上、卓球、バドミントンはいずれも個人スポーツ、あるいは少人数スポーツであるという共通点は看過できない。

高校生の数が減少していく中で、チームスポーツ、特に 6 人～11 人という大きな集団を必要とするスポーツは成立が難しくなり、代わって最低限 2 人いればゲームが楽しめる卓球やバドミントン、場合によっては 1 人でも成立するタイムスポーツである陸上などが、多く取り組まれてきたとは言えまいか。

表2 全国高校体育連盟加盟登録校数の推移—男子・競技別（人）

	陸上	水泳	バスケットボール	バレーボール	卓球	ソフトテニス	サッカー	バドミントン	柔道	剣道
平成15年	4,274	2,231	4,362	3,341	3,921	2,596	4,288	2,992	3,048	3,745
平成16年	4,217	2,278	4,346	3,303	3,933	2,599	4,254	3,042	3,028	3,729
平成17年	4,197	2,239	4,358	3,260	3,953	2,620	4,215	3,069	2,984	3,706
平成18年	4,092	2,251	4,280	3,152	3,863	2,593	4,149	2,981	2,848	3,578
平成19年	4,112	2,197	4,281	3,120	3,886	2,609	4,119	3,044	2,827	3,542
平成20年	4,058	2,179	4,238	3,030	3,844	2,558	4,082	3,071	2,736	3,512
平成21年	4,345	2,202	4,592	3,099	4,245	2,709	4,175	3,543	2,762	3,571
平成22年	4,377	2,202	4,553	3,034	4,265	2,713	4,185	3,566	2,742	3,562
平成23年	4,359	2,214	4,534	2,900	4,209	2,696	4,174	3,497	2,587	3,529
平成24年	4,353	2,197	4,521	2,816	4,257	2,693	4,175	3,556	2,569	3,501
平成25年	4,377	2,223	4,500	2,750	4,227	2,680	4,166	3,556	2,433	3,467

資料：高校体育連盟調べ（各年5月現在）＊競技は抜粋

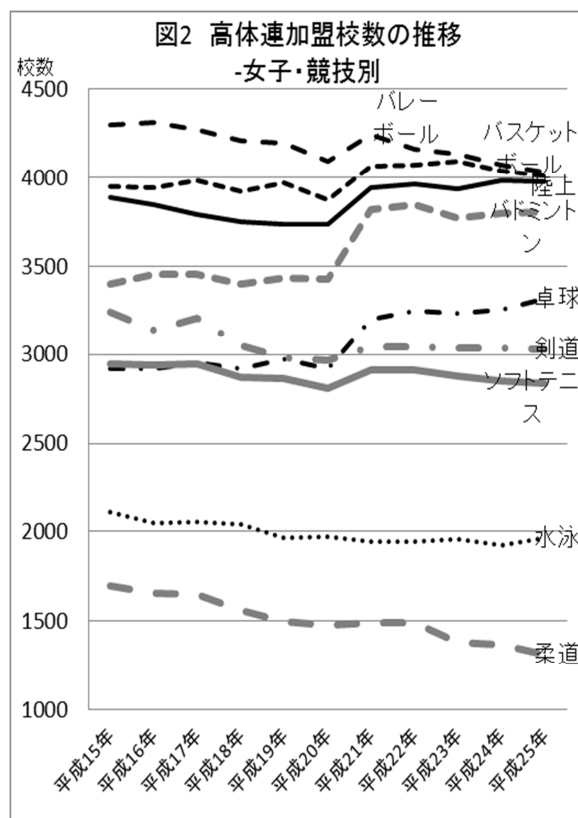
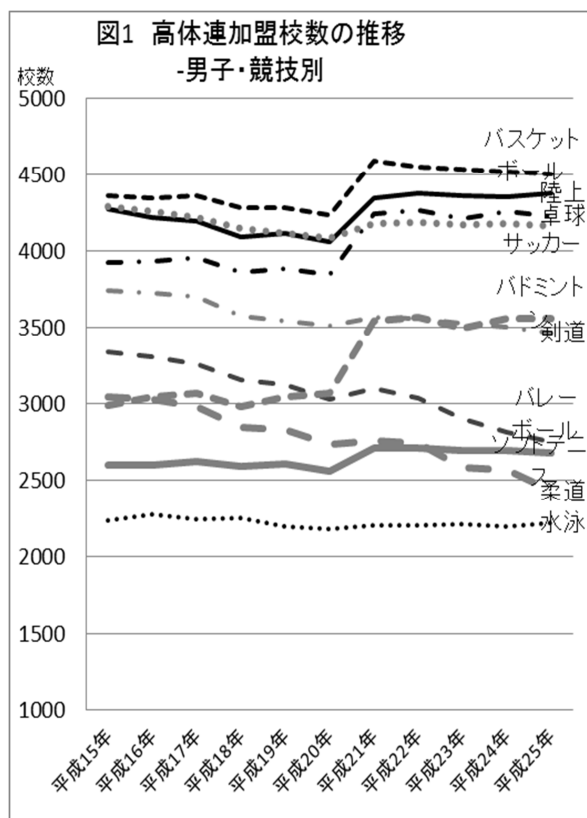
注：平成21年以降は、全日制と定時制・通信制を足したもの。20年度以前は全日制と定時制・通信制を分けて統計していない。平成21年以降水泳（飛び込み・水球）は水泳（競泳）に合算集計しており、平成20年までのデータもこれに合わせ、合算処理を行っている。

表3 全国高校体育連盟加盟登録校数の推移—女子・競技別（人）

	陸上	水泳	バスケットボール	バレーボール	卓球	ソフトテニス	バドミントン	柔道	剣道
平成15年	3,888	2,106	3,946	4,302	2,917	2,947	3,400	1,696	3,241
平成16年	3,844	2,047	3,943	4,310	2,917	2,941	3,457	1,655	3,141
平成17年	3,788	2,055	3,983	4,272	2,953	2,946	3,457	1,651	3,208
平成18年	3,748	2,039	3,920	4,211	2,920	2,872	3,397	1,560	3,050
平成19年	3,737	1,966	3,969	4,198	2,973	2,863	3,437	1,500	2,983
平成20年	3,733	1,973	3,875	4,096	2,919	2,809	3,428	1,481	2,968
平成21年	3,942	1,944	4,065	4,241	3,201	2,914	3,818	1,493	3,041
平成22年	3,961	1,945	4,073	4,159	3,248	2,911	3,845	1,488	3,043
平成23年	3,935	1,961	4,095	4,134	3,238	2,878	3,773	1,384	3,033
平成24年	3,983	1,921	4,035	4,075	3,257	2,850	3,795	1,366	3,033
平成25年	3,977	1,967	4,012	4,029	3,318	2,839	3,807	1,313	3,030

資料：高校体育連盟調べ（各年5月現在）＊競技は抜粋

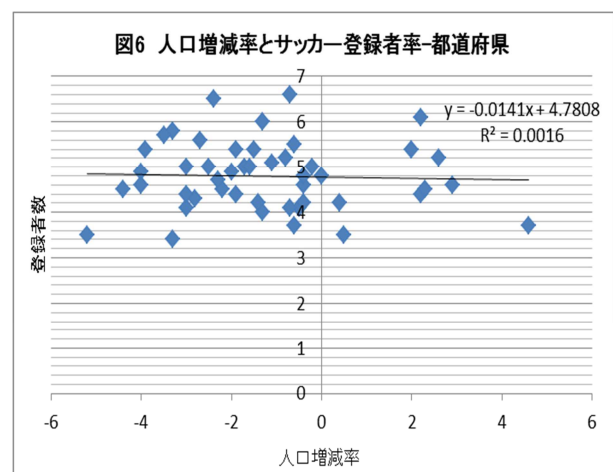
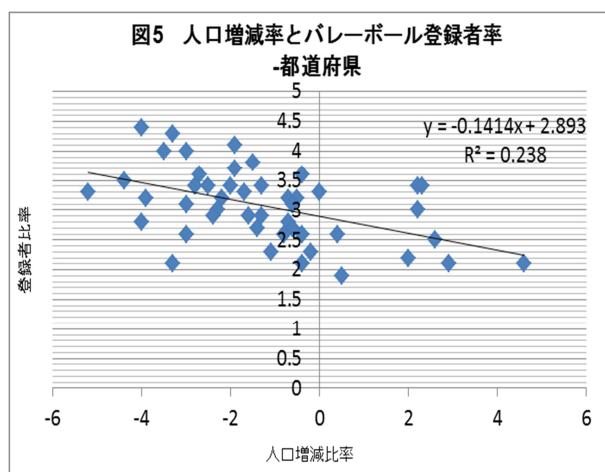
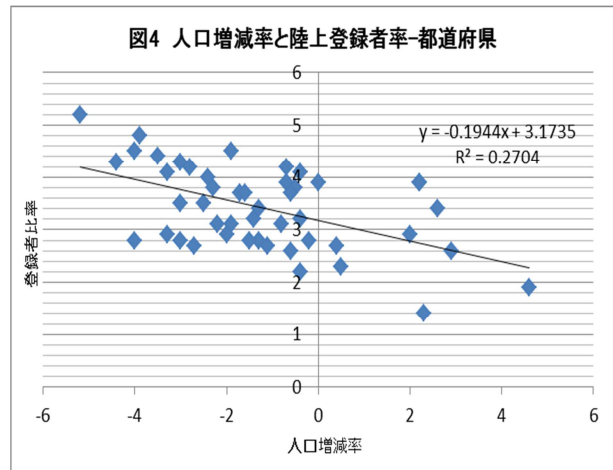
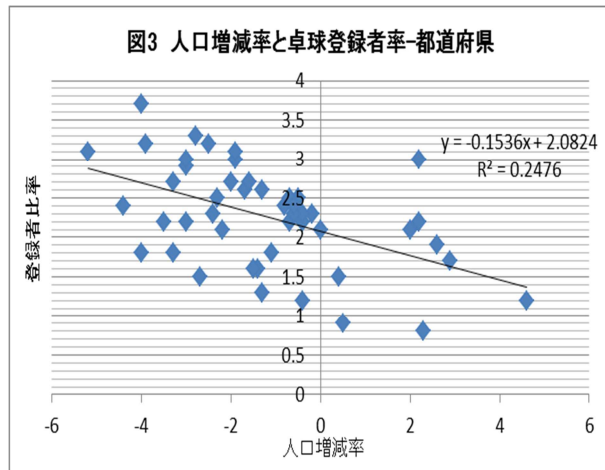
注：平成21年以降は、全日制と定時制・通信制を足したもの。20年度以前は全日制と定時制・通信制を分けて統計していない。平成21年以降水泳（飛び込み・水球）は水泳（競泳）に合算集計しており、平成20年までのデータもこれに合わせ、合算処理を行っている。



これを図3～図6によってもう少し詳しく見ていきたい。図3～6は、横軸に都道府県別の人口増減率（平成17年～23年、国勢調査結果）、縦軸に高体連各種競技登録者率（平成24年文科省「学校基本調査」より求めた高等学校在籍者数で、平成24年各種スポーツの高体連男女登録者数を除した百分率比）をとり、都道府県を該当するポジションにプロットしたものである。人口減少率の高い道府県では、卓球や陸上、バレーボールの登録者比率が高い傾向にあり（ $R=-0.498$, -0.520 , -0.488 ）、サッカーは人口増減率にかかわらず登録者比率はほぼ一定である（ $R=-0.039$ ）。このことから陸上、卓球は人口がより強く減少する都道府県で登録者数が多く、しかも登録校数が増加する典型的な人口減少地型スポーツであり、バレーボールは人口減少地に多く成立しながらも、全体としては登録校数を大幅に減らす、人口減少の影響をネガティブに受けるスポーツと言える。それに対してサッカーは、人口増減とはほぼ無関係に成立し、登録校数も微減にとどまる安定型のスポーツと言えよう。

生涯スポーツの基礎をはぐくむ青少年期に、多様なスポーツ経験を通して、自分の好みに合った、また、自分の才能に見合った競技を見いだし、継続させていくことが、今後の人生にとって極めて重要である。また集団スポーツは、集団内での役割遂行能力や協調性、リーダーシップやコミュニケーション能力を高める上で、青少年期には特に重要であるとされる。音楽的経験に関しても、同様である。

それが地域の人口増減という外的要因が、スポーツ機会・環境に直接的な影響を与えていることは、等しいスポーツ環境・機会の提供という観点から、大きな問題をはらんでいる。これが第一の問題である。



2. 2 指導者がいない

学校規模が縮小するのに伴い、教師の数も減少する。放課後の部活動指導は、教師にとっては職務外活動とも呼べるものであるが、これまでは慣習として各人が指導に当たってきた。しかしそれも、学校の小規模化によって教師の数が数人という状況では、指導できる部活動の数も限られてくる。

ましてや体育や音楽、美術など、専門的な指導者が配置されることは、極めて幸運なケースでしかなく、専門性を備えてはいないが教師が懸命に勉強をしながら指導するという状況が生まれてくる。

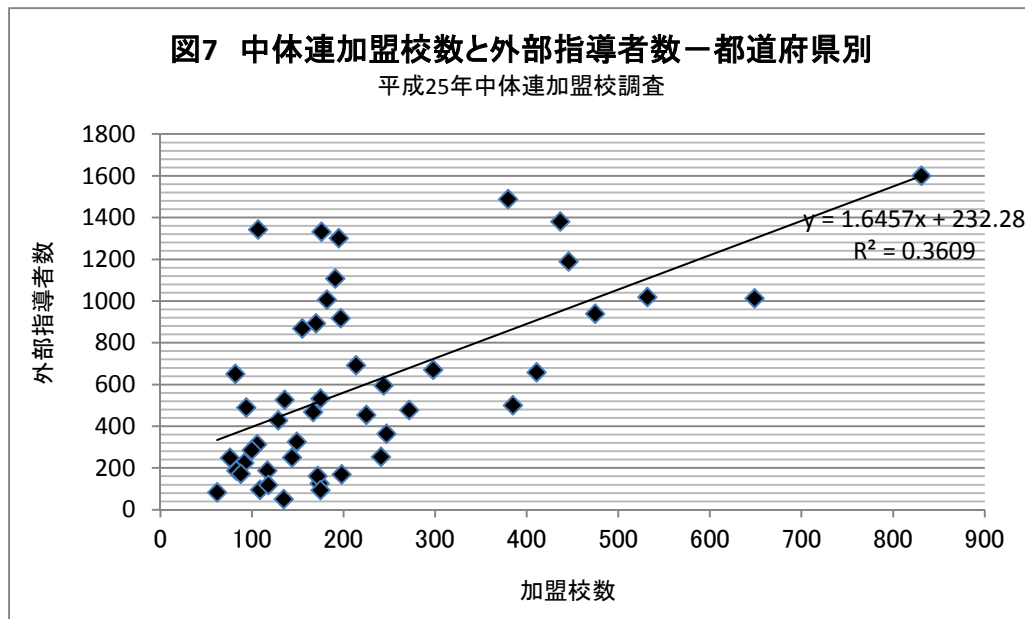
このことは、教師にとって心身の負担が大きいばかりではなく、生徒にとっても適切な専門指導を受け、潜在的な能力を引き出し育てる、発達機会を失うことにもつながる。これが問題の第二である。

3. 対処策と課題

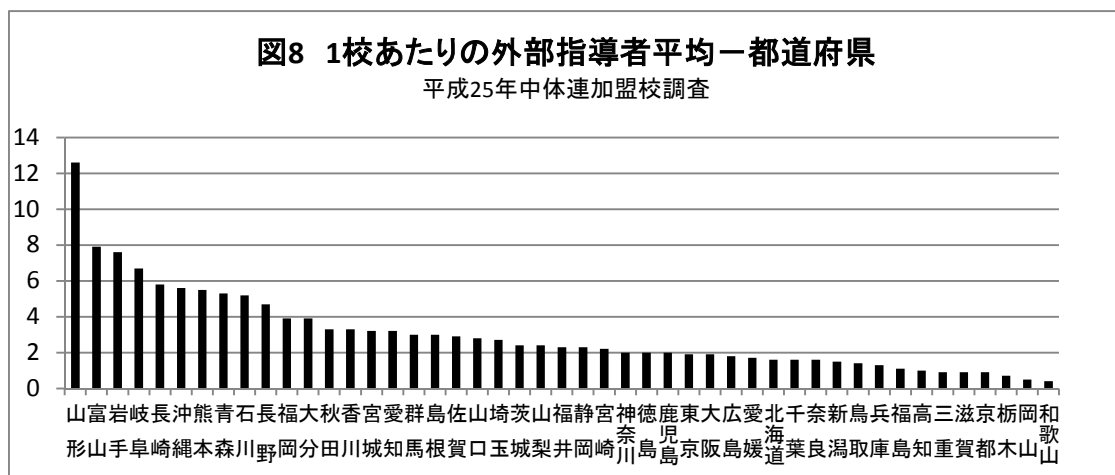
人口減少地域の部活動にみる、集団が構成できない、指導者がいないという問題の解決策として、以下の3点が考えられる。

3. 1 地域・外部から指導者を得る

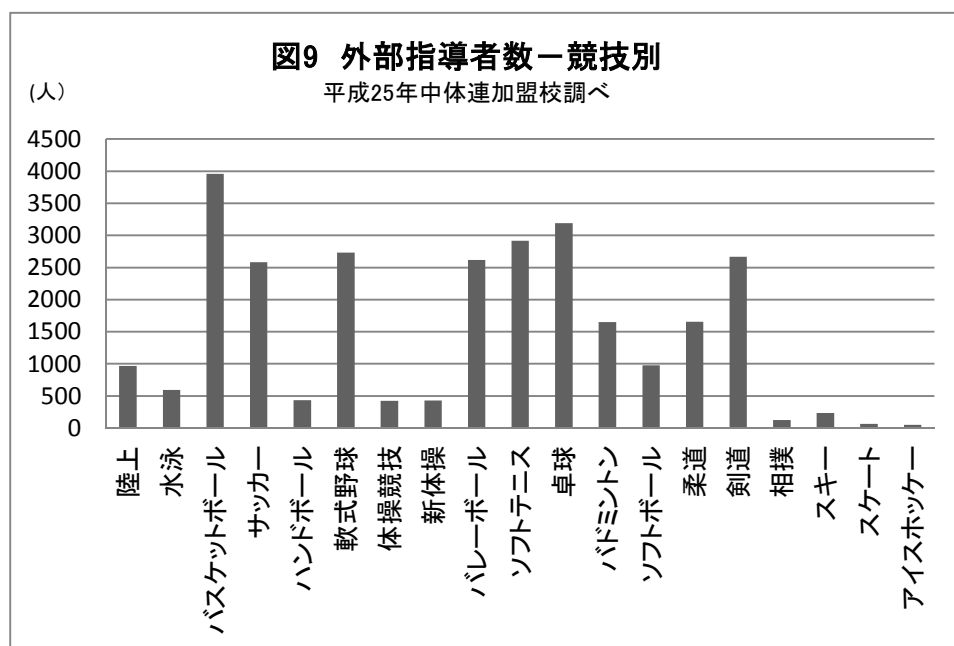
学校外からの指導者受入れは、指導者不足を補うための有力な手立てであり、従来から行われてきたことでもある。平成 25 年現在、「中体連加盟校調べ」によれば、全国の中学校において 28,268 人の外部指導者が採用されており、1 校あたり 2.7 人の外部指導員が採用されている。これを都道府県別にみると、加盟校の多い都道府県により多くの外部指導者が採用されており、加盟校数と外部指導員数との間には強い相関関係が見られる（ $R=0.574$ ）（図 7）。



しかし、山形県のように加盟校は 107 校と少ないが、平均 12.6 人の外部指導者を採用している県もある。その他、富山県（7.9 人）岩手県（7.6 人）岐阜県（6.7 人）長崎県（5.8 人）沖縄県（5.6 人）熊本県（5.5 人）青森県（5.3 人）石川県（5.2 人）と続く。いずれも加盟校数が 200 校未満の県ばかりであり、生徒数が少なく、学校規模が小さいために学校内で指導者を見つけるのが困難な状況にあることをうかがわせる（図 8）。



外部指導者を種目別にみると、バスケットボール、卓球、ソフトテニス、軟式野球、バレーボールなどの球技と、剣道、柔道といった武術の指導が中心となる（図9）。いずれも特別な技術と知見を要する競技であり、専門的な指導を受けることが子供たちの向上に極めて有効であろうことは、容易に想像される。先にみた競技別高体連加盟校数の上位に位置する競技に、多くの外部指導者が採用されてもいるが、競技人口が多いために外部指導者を多く必要とするとも言えようし、優れた外部指導者が指導しているので、競技者が増えているとも言えよう。



今後、中学校の部活動を維持していくためには、外部指導者が欠かせないであろうことは容易に想像されるが、しかし外部指導員を採用するためには、当然のことながら費用が必要となる。東京都練馬区は、中学校部活動を維持・活性化することを目的に、単独事業で「部活動外部指導員派遣事業」を実施している。平成19年には43人の登録指導員を延べ1887回派遣し、651.6万円の予算を費やした（平成19年度「練馬区事業評価書」）。一年間に4～5回の派遣指導が、適切な回数であるかどうかは議論の余地があるが、それでさえ相当な予算を必要とすることがわかる。

本報告書が対象とする人口減少、高齢化が進む地域では、学校規模は縮小、地域の中から適切な指導者を見いだすことも難しい。それに代わって、専門的な知識・技能をもった指導者を、広く登用することも考えていかなければならないが、その指導者サプライは広域から求めればより豊かであり、財政負担は広域圏で取り組むほど軽減される。

今後は、従前の学区あるいは行政単位を超えて、より広い範囲から指導者を求めるために指導者バンクを設立・運営し、紹介・派遣する業務機関が欠かせない。そのための財政的負担にも耐えられ、十分な指導者のサプライが得られる単位、範域を検討していかなければならない。

3. 2 複数校で合同部活動を行う

集団規模の確保と指導者確保を併せて実現する方策が、合同部活動である。複数校が連携し、時間を調整しながら、同じ種目を行う生徒を一か所に集めて部活動を行っていく形式であり、連携校の数によって、どのような種目・活動にも取り組むことができ、複数の学校から適切な指導者を選定し、指導に当たらせることもできる。

既に全国には合同部活動に取り組む例が出始めており、2001年の文科省「運動部活動の実態に関する調査」では、既に中学校の5.3%、高校の15.8%が複数校合同で部活動を行っており、今後予定している、条件さえ合えば実施したいを併せると、中学28.4%、高校も23.2%に上がることが明らかになっている。東京都品川区でも、種目ごとに拠点校を定め、近隣の中学校生徒がそこに集い参加する方式で、バレーボールやバスケットボール、サッカーや野球、美術などの部活動を行っている。

これまで学校単位での大会出場にこだわっていた中体連でも、2003年「全国中学校体育大会複数校合同チーム参加規程」を設けて、合同出場や学校以外での大会出場を、認めるようになってきた。今は7競技（バスケットボール、サッカー、バレーボール、ハンドボール、軟式野球、ソフトボール、アイスホッケー）にすぎないが、今後門戸は大きく広がっていくだろう。

人口減少地域にとっては、願ってもない方向である。

ただし、この合同部活動に取り組むには、各校の行事などの期日や時間を調整したり、活動場所や時間を定めたり、指導者を手配する必要もあり、実施に当たっては相当の調整労力を必要とすると言われる。また、生徒たちが拠点校・実施校に移動できる現実的な範囲を設定することや、非都市部であれば、移動手段を確保することも必要になる。

学校間の日程・時間・場所・人材の調整をどうしたら円滑に行うことができるのか、どの程度の範囲を想定すれば、児童生徒の部活ニーズを満たすことができるのか、部活のための移動時間の許容限界はどれほどか、どのような移動方法が構築できるのか、検討すべき課題は多い。

3. 3 学校外の活動に参加する

集団規模と専門指導者確保につながるもう一つの道が、学校外の活動例えば総合型地域スポーツクラブや公民館活動、民間のスポーツクラブなどに、生徒たちが参加することである。これが実現すれば、スポーツや芸術体験を得るばかりではなく、高齢者から幼児まで、異なる年齢の人との交流を、自然な状態で得られるという、大きな魅力がある。

しかし公民館は、地域の高齢化に伴って高齢者向け活動を中心としがちであり、民間クラブは市場のあるところに立地し、水泳や体操など、単一種目を多く提供することから、現状ではこれを部活動に活用するのは難しい。

それに対して総合型地域スポーツクラブは、設立目標の一つに学校活動の補完を掲げていたこともあり、専門指導者を配置し、複数種目・活動を日常的に提供することを目指してきた。部活動を相補する、あるいは、代置する機関として、もっとも高い可能性を有する施設だと言えよう。

前述の文科省「運動部活動の実態に関する調査」でも、学校外の地域スポーツクラブと連携した活動を既に行っている学校は、中学校で18.9%、高等学校で25.3%あり、今後行う予定と条件が整えば行う、を合わせると、中学校で51.6%、高等学校で40.0%と高い割

合を占める。

実際にも、地域総合型スポーツクラブが部活動と連携しながら活動を行う例が出てきており、スポーツクラブの指導者や施設と、学校の教師や施設とを統合利用しながら、よりよい条件での活動環境を整えられる。スポーツクラブを共通の場とすることで、他校との合同活動がおのずと生まれ発展している。スポーツ少年団との合同活動もまた、おのずと生まれており、同年齢・異年齢集団での活動が実現している。教師の部活動指導負担が、目覚ましく軽減される等、多くの利点が報告されている¹。

その反面、部活動では収益が上げにくく、経済的には苦しい。そのため専任の指導者・トレーナーを雇うことができず、ボランティアで対処しなければならない。校長や顧問の教師が異動のために頻繁に変わり、共通理解・認識を得ることが困難などの問題点も指摘されている²。

日本体育協会が、市町村に一か所ずつの地域総合型スポーツクラブを作ること为目标に据えていることから、近いうちに比較的身近な場所にスポーツクラブが設立されるはずである。その有効活用という点でも、また、学校では望めない集団活動を保障するという点でも、スポーツクラブと部活動との連携は極めて意義深い。特に、人口減少の激しい地域では、スポーツクラブをうまく利用していなければ、安定した活動も、多様な活動選択も、専門的な指導も子供たちは得ることができないだろう。

ただし、利用者数もが限られ、支援企業も決して多くはない人口減少地域では、経済的な問題は一層深刻であることは間違いない。誰がどのように、これら経費を負担するのかは、再度、検討すべき大きな課題である。

4.おわりに

以上、人口縮減社会における学校の問題を、部活動という面からみてきた。チームスポーツの不成立、指導者不足の二点を指摘し、これらの問題を解決するには、学校の枠を超えて必要に応じ児童生徒集団を編成する、活動の場を学校の外にも求める、また指導者は広く基礎自治体の枠を超えて求める、という方向性が必要だと述べた。しかしその運用には労力や移動手段、コストがかかることは自明である。

現行の基礎自治体を単位とした学校運営を見直すことなく、部活動という、子供の人生にも関わり貴重な発達機会を保障することはできそうにない。人・金・機会・施設設備の裁量度を高める広域教育行政圏というものは、移動手段を別途考えざるを得ないものの、人口縮減に対抗し得る、数少ない策の一つと言えよう。

¹ 黒須充『総合型地域スポーツクラブの時代・第1巻 部活とクラブとの協働』2009.03

² 前掲書より

第Ⅱ部

地域における人口減少化と教育政策

第Ⅱ部の概要

第Ⅱ部では、前部第1章で議論した教育行政の圏域化について、具体的な地域の事例から検討を加えた論考をまとめたものである。ここでは、長野県全域、北海道釧路地域及び埼玉県秩父地域の事例を取り上げている。

国立社会保障・人口問題研究所から出された将来人口推計を見ても、将来的に全国的な人口減少傾向に転じながら、東京を中心とした大都市圏への人口集中は続くものと予想される。一方で、地方においては、地域コミュニティの存続を懸念されるほどの厳しい人口減少が多く地域の地域で予測されている。

本報告書では、人口が特に集中する東京から大きく離れた北海道釧路地域と、東京都心から150km程度の長野県、そして首都圏内にあり都心から80km程度だが、都心までの通勤する者は少ない埼玉県秩父地域という3地域を取り上げることとした。いずれも各地域の中心部から飛行機又は鉄道で直接東京都心に2時間程度でアクセスでき、地域としてのまとまりが強いものの、将来的な厳しい人口減少が懸念されている地域である。

長野県に関しては研究会メンバーの協力もあり、全域を取り上げた研究を行っている。このため、長野県の実情から考えられる複数パターンでの圏域化を考慮して、様々な側面から教育行政を圏域化した場合のメリット・デメリットに関する比較検討を行っている。全体的な検討を第7章にまとめた上で、特に教育行政コストに限定したシミュレーションを通じた検討を第8章にまとめた。

一方で、北海道釧路地域と埼玉県秩父地域については、昔から地域としてのまとまりも存在する上、一般行政面でも総務省が推奨する定住自立圏の枠組みによる市町村間の強い結び付きが見られている。このような地域での現状での教育行政に関する市町村間連携の状況と圏域化の可能性、そして地域における事例などについて探っている。なお、第9章では北海道全体の視点を中心にマクロ的に検討しており、続く第10章で釧路地域に絞ってミクロな視点から検討を加えた。また、埼玉県秩父地域について第11章で議論している。

さらに、第1章の教育行政圏域化の枠組みでは、実質的には同じ圏域の周辺地域から距離的な問題等で圏域化による恩恵が受けられない「圏域外地域」の可能性が指摘されている。このような「圏域外地域」における学習権の確保は重要な課題となるが、その課題への施策の一つとして、東日本大震災による被災地である福島県立高校でのサテライト校の取組についても取り上げている。

サテライト校の取組自体は震災前からあるものだが、震災やそれに伴う福島第一原子力発電所の事故の影響で、避難を余儀なくされている人々が多く残されたこともあり、一つの教育の在り方として注目を集めている。第12章では、その有効性や課題についてまとめている。

第7章 長野県の事例

信州大学 伏木 久始
長野県教育委員会 三輪 晋一
国立教育政策研究所 本多 正人

概要

長野県は全国の都道府県で4番目に面積の広い長野県は山地が総面積の84%を占め、可住地面積率は24.43%であり、中山間地に伝統的集落が多く存在するため、県内には19市14郡23町と全国最多の35村が存在する。このうち、8市8町21村の37自治体が過疎地域自立促進特別措置法で定めるところの「過疎地」に指定されている。このような地理的条件もあって、総人口に比べて年少人口の減少が大きいことが推計されており、また小中学校を1校のみ設置している市町村教育委員会も多い。そのため、学校の小規模化は避けられず児童生徒にとって望ましい教育環境を検討すべく、学校統廃合や保・小・中一貫教育などの対応策を試行する動きが広がっている。一方、中学校教育を隣接する自治体に事務委託することに踏み切った自治体¹も出てきている。義務教育段階に係る地方教育行政の単位は市町村が基本となっているが、長野県におけるこのような現状を踏まえたとき、将来的な人口減少社会を見据えた基礎的教育行政の単位として、複数の市町村を束ねた圏域を検討しておくことが重要である。そこで、地理的、歴史的、経済的背景から複数の圏域モデルを想定し、教育行政において広域的な圏域を設定することのメリット及び課題について、長野県の事例に基づき考察した。

長野県においては、流域圏、鉄道・道路網などを考慮しても、現在使われている圏域設定に合理性があると言え、検討する際の観点としては、人口規模や圏域間の人口バランス、行政コスト、首長部局への移管事務などが考えられる。一方、財政的に義務教育に関する事務を維持できない地域への柔軟な補完の仕組みなど制度的な課題を指摘できる。また、広域化に伴い教育環境の弾力化が図られることから、今後は未来型の教育の在り方、社会教育のネットワーク化などを構想していくことが求められる。

1. はじめに

長野県では平成25年度から5年間の計画で「長野県総合5か年計画～しあわせ信州創造プラン」を推進しており、柱の一つである教育再生プロジェクトにおいても、人口減少社会に対応した新たな学校づくりの方向性の検討を始めている²。しかし、この計画では教育行政の広域化が目標として設定されているわけではない。本稿では、将来的に検討を行う際の手掛かりとなることを目的として広域的圏域設定の事例を取り上げる。

¹ 平谷村は学校教育法第49条の規定により準用される同法第40条の規定にもとづき、平成23年4月から中学校に関する教育事務を阿智村に委託している。

² 長野県企画部企画課『しあわせ信州創造プラン—長野県総合5か年計画【2013】—』（平成25年6月）、p.70、参照。

2. 長野県の教育を取り巻く現状

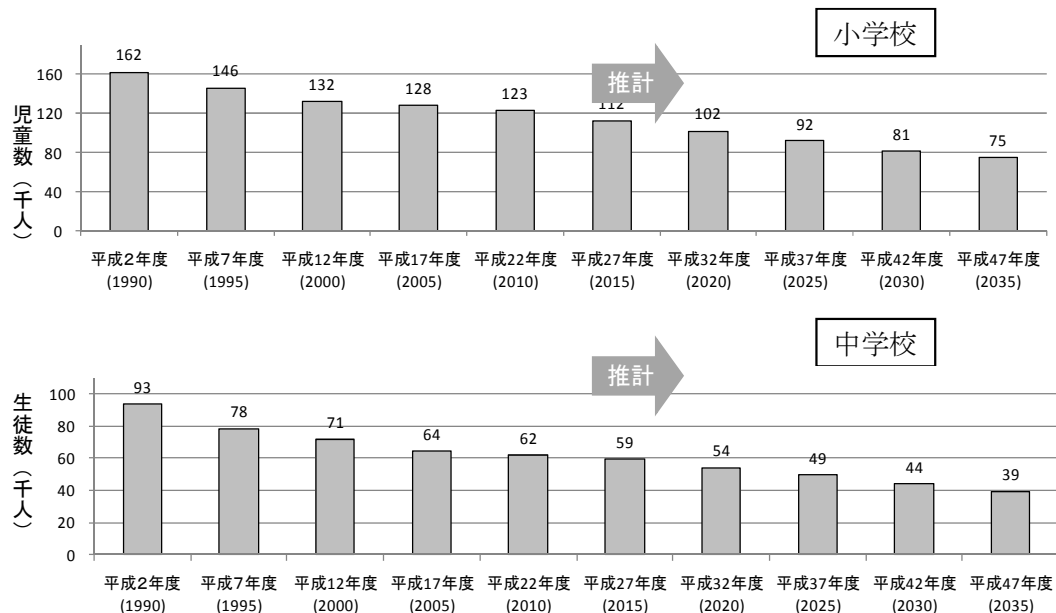
全国的な状況と同様に人口減少が続いており、年少人口が大きく減少することが推計されている地域もある。まず、長野県における人口減少の推移、小中学校の規模等の現状について整理する。

2. 1 児童生徒数の推移と将来推計

児童生徒数は 1980 年代以降減少が続いており、小学校児童数は 200,326 人（1982 年）、中学校生徒数は 103,173 人（1987 年）をピークに、現在は約 6 割まで減少している。

図 1 のように、国立社会保障・人口問題研究所による将来人口推計をもとにした試算では、2035 年の小学生は約 75,000 人、中学生は約 39,000 人となり、更に現在の約 6 割まで減少する。

図 1 市町村(組合)立学校の児童生徒数の推移と将来推計



出典：学校基本調査，国立社会保障・人口問題研究所推計（2013 年 3 月）

注：将来推計は長野県教育委員会試算の数値。

県全体としてはこのように推移するが、市町村別の試算では 3 割を下回って急速に減少するところもあることが推計されており、教育環境への影響は避けられない。

2. 2 学校規模の現状

平成 25 年度の学校数は、小学校 375 校（本校 370，分校 5 うち休校 4），中学校 189 校（本校 186，分校 3）である。1 校当たりの児童生徒数は、表 1 のように減少傾向が続いており、平成 25 年度では、小学校 313.6 人，中学校 320.0 人となっている。

表 1 1 校当たりの児童生徒数の推移

年度	平成2 (1990)	平成7 (1995)	平成12 (2000)	平成17 (2005)	平成22 (2010)	平成25 (2013)
小学校	388.6	353.0	327.1	321.7	320.6	313.6
中学校	480.6	401.4	365.6	328.1	323.9	320.0

出典：学校基本調査

注：分校を含む。

小中学校とも学校統廃合により学校数が減少してきているが、児童生徒数が減少する割合の方が大きいと、結果として1校当たりの児童生徒数が減少していると考えられる。

次の表2及び表3は児童生徒数別学校数と学級数別の学校数である。児童生徒数が100人を下回っている学校は、小学校76校(20.5%)、中学校39校(21.0%)となっている(表2)。児童生徒数のばらつきが大きく、小中学校とも99人以下の階級が最も多くなっていることから、少子化の進行状況に地域間の格差があり、小規模化が大きく進んでいる地域があることがわかる。

学級数から見ると、平成25年度の1校当たりの学級数(特別支援学級を除く)は、小学校11.8学級、中学校10.4学級である。表3のとおり、学級数別学校数(特別支援学級を除く)では、小学校で6学級、中学校で3学級の学校が最も多くなっており、学年すべてが単級となっている学校は小学校122校、中学校は36校となっている。

表2 児童生徒数別学校数(平成25年度)

児童生徒数	99人以下	100人～ 199人	200人～ 299人	300人～ 399人	400人～ 499人	500人～ 599人	600人～ 699人	700人以上	計
小学校 (構成比%)	77 (20.8)	76 (20.5)	56 (15.1)	49 (13.2)	33 (8.9)	20 (5.4)	30 (8.1)	30 (8.1)	371 (100.0)
中学校 (構成比%)	42 (22.2)	19 (10.1)	31 (16.4)	28 (14.8)	30 (15.9)	16 (8.5)	12 (6.3)	11 (5.8)	189 (100.0)

出典：平成25年度学校基本調査 注：分校を含む。

表3 学級数別学校数(平成25年度)

学級数	6以下	7～12	13～18	19～24	25以上	計
小学校 (構成比%)	137 (36.9)	108 (29.1)	58 (15.6)	52 (14.0)	16 (4.3)	371 (100.0)

学級数	3以下	4～6	7～12	13～18	19～24	25以上	計
中学校 (構成比%)	40 (21.2)	21 (11.1)	60 (31.7)	49 (25.9)	18 (9.5)	1 (0.5)	189 (100.0)

出典：平成25年度学校基本調査 注：分校を含み、特別支援学級を除く。

2. 3 市町村教育委員会の設置状況

人口規模別の市町村教育委員会数を、表4に示す。全国と比較して人口規模が小さい市町村が多く、人口5000人未満で設置されている教育委員会数は北海道に次いで多い。

表4 人口規模別教育委員会

人口	長野県		全国	
	教育委員会数	構成比(%)	教育委員会数	構成比(%)
50万人以上	0	0.0	33	1.8
30万人以上50万人未満	1	1.3	50	2.7
10万人以上30万人未満	3	3.9	206	11.3
5万人以上10万人未満	9	11.7	272	14.9
3万人以上5万人未満	5	6.5	252	13.8
1万5千人以上3万人未満	7	9.1	300	16.4
8千人以上1万5千人未満	16	20.8	241	13.2
5千人以上8千人未満	13	16.9	158	8.6
5千人未満	23	29.9	230	12.6
総数	77	100.0	1,831	100.0

出典：文部科学省「教育行政調査」(平成23年5月1日)

市町村教育委員会の本務職員数は、表 5 のとおりである。本務職員は 1～3 人が全体の 21.4%，10 人以下で見ると全体の 6 割余りとなっており，全国と比較して職員数が少ない教育委員会の割合が高い状況にある。人口規模が小さい市町村が設置する教育委員会では，事務局の本務職員数も少人数になることは避けられない。

表 5 事務局本務職員数別の市町村教育委員会数

人口	長野県		全国	
	教育委員会数	構成比(%)	教育委員会数	構成比(%)
51人以上	0	0.0	33	1.8
21～50人	1	1.3	50	2.7
11～20人	3	3.9	206	11.3
4～10人	9	11.7	272	14.9
1～3人	5	6.5	252	13.8
0人	7	9.1	300	16.4
総数	77	100.0	1,831	100.0

出典：文部科学省「教育行政調査」(平成23年5月1日)

注：例えば学校を共同設置するために設置されたような組合教育委員会も含む

3. 長野県における圏域モデル

圏域モデルの想定に当たり，できるだけ現実的な検討となるように，歴史的なつながりや地理的な状況，交通網の発達による通学，高等学校の設置による影響などについて示した。その上で，四つの圏域モデルについて検討した。

3. 1 社会的な地域の状況

(1) 歴史的な背景

長野県は江戸時代に寺子屋の数が全国で最も多く，明治初期の就学率は全国一であった。また，明治期に建築された旧開智学校や旧中込学校の費用の多くが，地元住民の寄附によって賄われるなど，子供の教育は何より大切にされてきた。

明治維新後，信濃の旧幕府領には「伊那県」が設置された。版籍奉還後，伊那県は南北に長く政令が行き届かないとの理由から伊那県のうち東北信を分離し中野県として独立。廃藩置県により長野県と筑摩県が設置された。明治 9 年に筑摩県が廃止され，飛騨分は岐阜県に，信濃分は長野県に統合され，信濃一円が新しい長野県域となった。歴史的な結びつきから，各地域で独自の文化が育まれてきている。

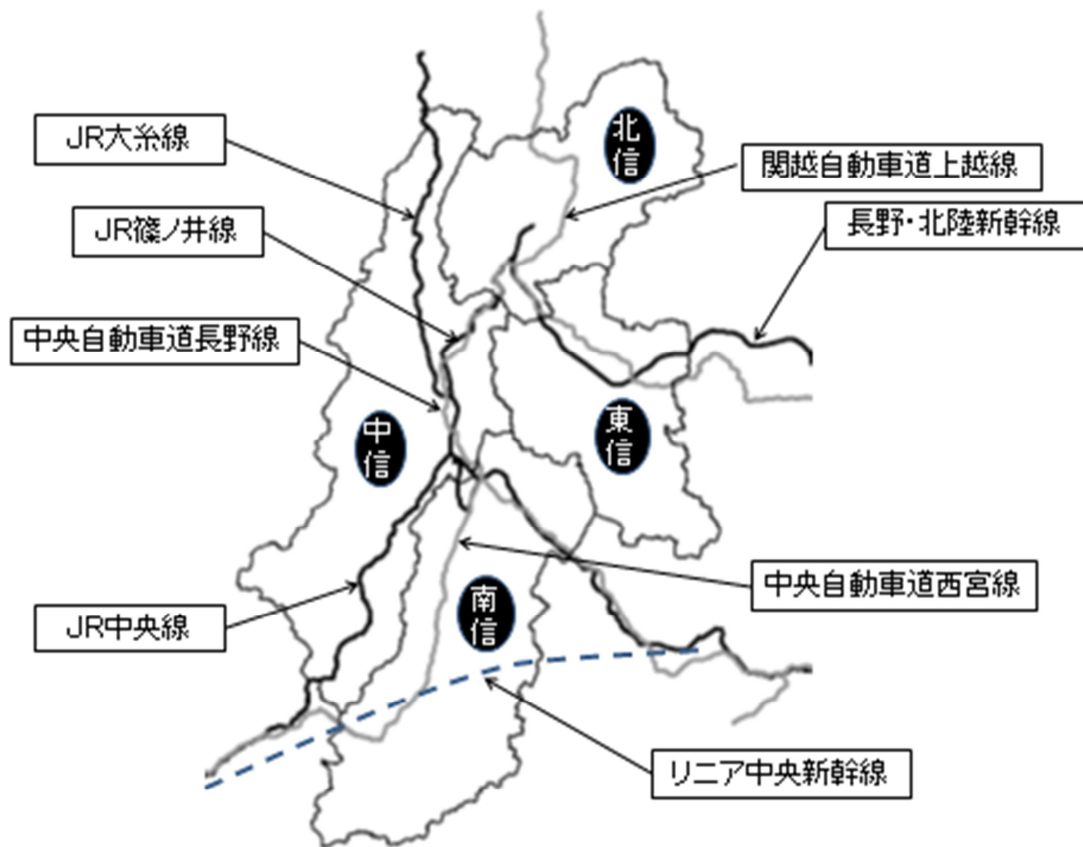
(2) 地理的な背景

長野県は，本州のほぼ中央に位置し，その境は 8 県に接し，東西約 120km，南北約 212km，面積 13,562km² の広大な山岳県である。

北アルプスや南アルプス等，四方を高い山々に囲まれ，山地に源を発した谷川は流量を増し，犀川，千曲川は日本海へ，天竜川，木曽川は太平洋へと流れ込んでいる。

これら山岳や河川により県土は大別して東信，南信，中信，北信の 4 つの地域に分けることができ，それぞれが，独特の歴史と，文化と，経済を持った地域社会を形成している。

図2 主要な交通網



(3) 交通網の状況

旧街道などの歴史的背景や、盆地や谷、河川など地理的背景によって、高速道路、鉄道、主要国道などが整備されている。図2に示すように、北信地区、東信地区は、上信越自動車道（関越自動車道上越線）で結ばれており、長野新幹線は2015年から北陸新幹線として金沢まで延伸される。県の西側に位置する中信地区はJR大糸線によって大町、白馬方面が、JR中央線によって木曽方面が結ばれている。南信地区は中央自動車道が整備されており、長野自動車道（中央自動車道長野線）により中信地区、北信地区とつながっている。2027年にはリニア中央新幹線が開通する計画で、飯田地区に駅が設置される見通しになっている。これら交通網の整備に伴い通勤・通学圏などが広がってきている。

(4) 高等学校の設置状況

かつては県内を12の区域に分けて県立高校の通学区を定めていたが、隣接通学区への進学を一定の割合で許可するなど徐々に弾力化を進め、現在では東信、南信、中信、北信の4通学区となっている。また隣接通学区への進学も認められており、生徒が広範囲から通学している高校もある。また、一部県外の高校への進学もあり、高校の通学圏はかなり広がりをみせている。

3. 2 現行の地域区分

現在、長野県行政等でよく使われる地域区分には次のような 4 種類がある。

- ① 4 圏域：労政事務所及び教育事務所³の管轄地域区分に該当する。県立高校の通学区もこれと一致している。
- ② 5 圏域：例えば地方生活圏⁴の圏域設定などが該当する。また、前記教育事務所のうち南信教育事務所に附置された南信教育事務所飯田事務所⁵管内を一つの圏域と想定した場合の 5 圏域がこれと一致することになる。
- ③ 10 広域：地方事務所⁶、保健福祉事務所⁷、広域連合⁸（消防、介護保険認定、特別養護老人ホーム）の管轄地域区分と同じである。実務では 10 広域と呼んでいる。
- ④ 16 郡市：小・中学校校長会、教育会、PTA 連合会の単位区域区分である。実務では 16 郡市と呼んでいる。

具体的には図 3 のようになっていて、最も小さくくりである 4 圏域をベースにしてこれが細分化されたものである。

これ以外にも、例えば 12 地区ある教科書採択地区（平成 24 年度）や、13 の管轄区域に事務所がある建設事務所、また長野県内を 5 区に分けている衆議院（小選挙区選出）議員の選挙区なども参考としうるが、対人サービスであることに伴う人の移動範囲との整合性、圏域設定の継続性、あるいは県の事務としての主体性などを勘案しておおむね上記 4 つの類型をベースに考えることとし、名称も仮に上記①～④をそれぞれ 4 圏域、5 圏域、10 圏域、16 圏域のようにしておく。

3. 3 想定する圏域モデルと基本シナリオ

前述の地域区分は歴史的又は地理的な背景から生まれてきたもので、更に図 2 で示した鉄道・道路網、流域圏などを考慮しても、現行地域区分を前提とした圏域設定に合理性があるのではないかと考えられる。例えば、2010 年国勢調査を用いて、5 圏域の圏域設定をベースとした上で、各圏域内の市町村に常住する 15 歳以上の就業者・通学者が長野県内に通勤・通学している場合、それぞれの圏域が通勤・通学先となっているかを整理したものを示すと、表 6 のようになる。

³ 長野県教育委員会事務局及び学校以外の教育機関の組織に関する規則第 15 条に基づき設置された現地機関の一つ。

⁴ 国土交通省の新地方生活圏計画（平成 2 年）に基づき設定されていたもの。

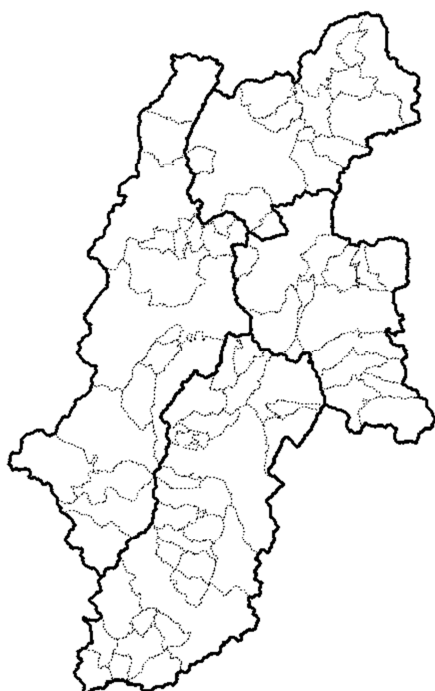
⁵ 同上規則第 16 条。

⁶ 地方自治法第 155 条第 1 項の規定により条例で設置された現地機関の一つ。

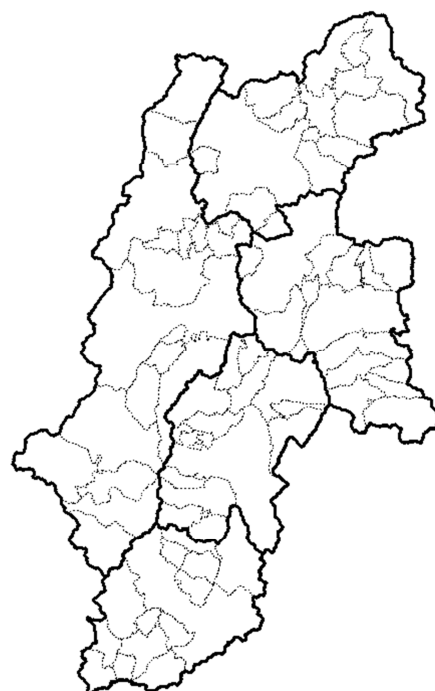
⁷ 福祉事務所と保健所をあわせた機関であって、市には福祉事務所の設置義務があり（社会福祉法第 14 条第 1 項）、中核市である長野市は独自に保健所を設置している（地域保健法第 5 条第 1 項）ので、厳密に言えば市（あるいは長野市）は管轄区域外となるが、実際には保健福祉事務所の設置場所は市になっていることもあり、ここに具体例として挙げた。

⁸ 長野県内の広域連合では消防、介護保険認定、特別養護老人ホームの運営等を行っている。

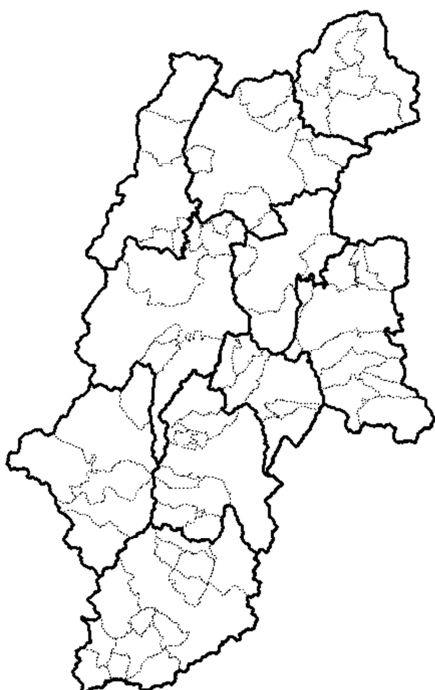
図3 想定する圏域モデル



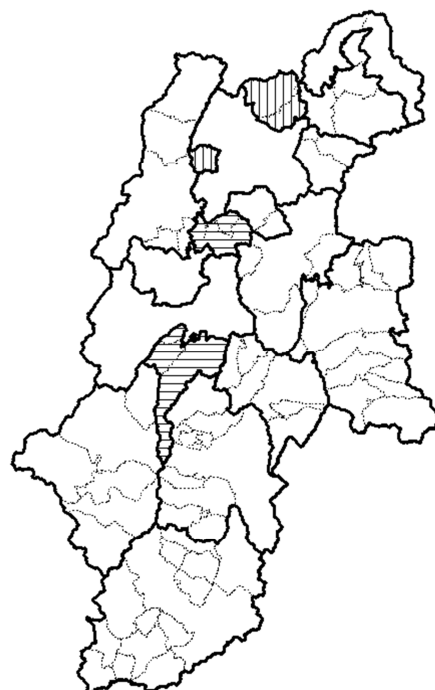
4 圏域



5 圏域



10 広域(10 圏域)



16 郡市(16 圏域)⁹

⁹ 16 郡市（16 圏域）の縦線掛け部は「上水内」を，横線掛け部は「塩筑」を示す。

表 6 各圏域内居住者の

		上田圏域							
		佐久				上小			
		就業者		通学者		就業者		通学者	
		人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合
	当地に常住する就業者・通学者	105,953	100.0%	9,995	100.0%	96,637	100.0%	10,050	100.0%
	長野県内で従業・通学	101,341	95.6%	9,161	91.7%	94,680	98.0%	9,550	95.0%
	自市町村で従業・通学	71,848	67.8%	5,401	54.0%	73,083	75.6%	7,029	69.9%
各圏域	上田圏域	99,957	94.3%	8,754	87.6%	89,278	92.4%	8,727	86.8%
	佐久	94,734	89.4%	7,754	77.6%	5,195	5.4%	581	5.8%
	上小	5,223	4.9%	1,000	10.0%	84,083	87.0%	8,146	81.1%
	諏訪・伊那圏域	122	0.1%	16	0.2%	178	0.2%	20	0.2%
	諏訪	108	0.1%	12	0.1%	143	0.1%	20	0.2%
	上伊那	14	0.0%	4	0.0%	35	0.0%	0	0.0%
	飯田圏域	11	0.0%	3	0.0%	17	0.0%	1	0.0%
	松本圏域	174	0.2%	44	0.4%	387	0.4%	67	0.7%
	木曽	3	0.0%	0	0.0%	1	0.0%	3	0.0%
	松本	160	0.2%	44	0.4%	366	0.4%	64	0.6%
	大北	11	0.0%	0	0.0%	20	0.0%	0	0.0%
	長野圏域	1,077	1.0%	344	3.4%	4,820	5.0%	735	7.3%
	長野	1,056	1.0%	343	3.4%	4,776	4.9%	732	7.3%
	北信	21	0.0%	1	0.0%	44	0.0%	3	0.0%
	県外で従業・通学	1,593	1.5%	567	5.7%	583	0.6%	315	3.1%

		松本圏域							
		木曽				松本			
		就業者		通学者		就業者		通学者	
		人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合
	当地に常住する就業者・通学者	15,136	100.0%	1,225	100.0%	219,499	100.0%	21,825	100.0%
	長野県内で従業・通学	14,374	95.0%	1,162	94.9%	213,608	97.3%	20,945	96.0%
	自市町村で従業・通学	11,062	73.1%	592	48.3%	158,285	72.1%	14,425	66.1%
各圏域	上田圏域	1	0.0%	0	0.0%	581	0.3%	76	0.3%
	佐久	0	0.0%	0	0.0%	116	0.1%	17	0.1%
	上小	1	0.0%	0	0.0%	465	0.2%	59	0.3%
	諏訪・伊那圏域	180	1.2%	6	0.5%	5,110	2.3%	673	3.1%
	諏訪	25	0.2%	4	0.3%	3,915	1.8%	600	2.7%
	上伊那	155	1.0%	2	0.2%	1,195	0.5%	73	0.3%
	飯田圏域	18	0.1%	2	0.2%	137	0.1%	9	0.0%
	松本圏域	14,163	93.6%	1,152	94.0%	205,835	93.8%	19,871	91.0%
	木曽	13,607	89.9%	1,011	82.5%	512	0.2%	52	0.2%
	松本	555	3.7%	141	11.5%	202,430	92.2%	19,490	89.3%
	大北	1	0.0%	0	0.0%	2,893	1.3%	329	1.5%
	長野圏域	12	0.1%	2	0.2%	1,945	0.9%	316	1.4%
	長野	11	0.1%	2	0.2%	1,908	0.9%	312	1.4%
	北信	1	0.0%	0	0.0%	37	0.0%	4	0.0%
	県外で従業・通学	711	4.7%	57	4.7%	724	0.3%	314	1.4%

通勤・通学地域（15歳以上）

諏訪・伊那圏域								飯田圏域			
諏訪				上伊那				飯田			
就業者		通学者		就業者		通学者		就業者		通学者	
人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合
102,470	100.0%	8,577	100.0%	97,444	100.0%	8,343	100.0%	88,722	100.0%	6,906	100.0%
98,478	96.1%	7,966	92.9%	94,362	96.8%	7,862	94.2%	86,413	97.4%	6,501	94.1%
63,925	62.4%	3,780	44.1%	59,404	61.0%	3,619	43.4%	65,879	74.3%	4,147	60.0%
163	0.2%	11	0.1%	35	0.0%	13	0.2%	17	0.0%	4	0.1%
111	0.1%	2	0.0%	14	0.0%	5	0.1%	10	0.0%	4	0.1%
52	0.1%	9	0.1%	21	0.0%	8	0.1%	7	0.0%	0	0.0%
94,271	92.0%	7,035	82.0%	90,547	92.9%	7,003	83.9%	2,186	2.5%	137	2.0%
92,380	90.2%	6,923	80.7%	3,307	3.4%	470	5.6%	119	0.1%	27	0.4%
1,891	1.8%	112	1.3%	87,240	89.5%	6,533	78.3%	2,067	2.3%	110	1.6%
61	0.1%	0	0.0%	1,796	1.8%	264	3.2%	83,808	94.5%	6,208	89.9%
3,820	3.7%	892	10.4%	1,850	1.9%	558	6.7%	266	0.3%	123	1.8%
10	0.0%	3	0.0%	153	0.2%	6	0.1%	57	0.1%	0	0.0%
3,799	3.7%	889	10.4%	1,693	1.7%	551	6.6%	200	0.2%	122	1.8%
11	0.0%	0	0.0%	4	0.0%	1	0.0%	9	0.0%	1	0.0%
163	0.2%	28	0.3%	134	0.1%	24	0.3%	136	0.2%	29	0.4%
150	0.1%	28	0.3%	121	0.1%	23	0.3%	91	0.1%	24	0.3%
13	0.0%	0	0.0%	13	0.0%	1	0.0%	45	0.1%	5	0.1%
1,173	1.1%	393	4.6%	281	0.3%	115	1.4%	466	0.5%	262	3.8%

松本圏域（つづき）				長野圏域							
大北				長野				北信			
就業者		通学者		就業者		通学者		就業者		通学者	
人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合
31,447	100.0%	2,653	100.0%	282,872	100.0%	25,091	100.0%	50,858	100.0%	4,084	100.0%
31,003	98.6%	2,548	96.0%	272,558	96.4%	23,808	94.9%	49,955	98.2%	3,937	96.4%
20,422	64.9%	960	36.2%	218,429	77.2%	16,373	65.3%	35,504	69.8%	1,753	42.9%
28	0.1%	15	0.6%	5,996	2.1%	1,274	5.1%	102	0.2%	39	1.0%
8	0.0%	5	0.2%	875	0.3%	139	0.6%	50	0.1%	4	0.1%
20	0.1%	10	0.4%	5,121	1.8%	1,135	4.5%	52	0.1%	35	0.9%
95	0.3%	18	0.7%	273	0.1%	45	0.2%	24	0.0%	6	0.1%
61	0.2%	15	0.6%	151	0.1%	38	0.2%	17	0.0%	6	0.1%
34	0.1%	3	0.1%	122	0.0%	7	0.0%	7	0.0%	0	0.0%
9	0.0%	0	0.0%	58	0.0%	3	0.0%	5	0.0%	2	0.0%
30,524	97.1%	2,413	91.0%	2,024	0.7%	274	1.1%	72	0.1%	26	0.6%
4	0.0%	0	0.0%	22	0.0%	0	0.0%	2	0.0%	1	0.0%
5,734	18.2%	970	36.6%	1,702	0.6%	271	1.1%	62	0.1%	25	0.6%
24,786	78.8%	1,443	54.4%	300	0.1%	3	0.0%	8	0.0%	0	0.0%
347	1.1%	102	3.8%	264,207	93.4%	22,212	88.5%	49,752	97.8%	3,864	94.6%
342	1.1%	101	3.8%	259,130	91.6%	21,674	86.4%	7,647	15.0%	1,313	32.1%
5	0.0%	1	0.0%	5,077	1.8%	538	2.1%	42,105	82.8%	2,551	62.5%
180	0.6%	80	3.0%	1,593	0.6%	562	2.2%	240	0.5%	61	1.5%

（出典：2010年国勢調査（総務省））

前述のように交通網の発達により遠方への通勤・通学が可能になってきたとはいえ、いずれの圏域でも自圏域内での通勤・通学の割合が非常に大きくなっている。高校の通学区の隣接地に位置する自治体などを細かく見ていけば圏域外への移動も確かにあるのだが、長野県全体としては、5 圏域区分であれば空間的完結性のかなり高い圏域設定となりそうである。

こうした地域区分ごとの特性に加え各圏域にどのような権能を想定するかによって、以下のような幾つかのシナリオを考えることができよう。

- (ア) 圏域主体モデル：県・市町村レベルの教育委員会は廃止し、4 又は 5 の圏域をそれぞれ広域的教育行政の単位として、学校の指導・助言をする。
- (イ) 県教委併存モデル：県教委の組織・機能を維持した上で、教育事務所及び市町村教育委員会を廃止し、4 圏域、10 圏域等、想定する種類の圏域ごとに地方教育委員会を設定する。
- (ウ) 郡市補完モデル：現行の基礎自治体主体の教育行政単位をできる限り尊重した県教委併存モデルとし、財政的に義務教育に関する事務を維持できない自治体は 16 圏域（郡市の単位）を基本として基礎自治体相互の補完あるいは県に事務委託するなど県による補完を目指す¹⁰。

一方で、例えば（ア）や（イ）の場合、義務教育に関してこれほど広域的教育行政圏域を設定することに意味があるのか疑問の余地がないではない。地域の学校は地域で存続させていくという声も聞かれることから、現在の基礎自治体（市町村）の方が教育行政を進める上で優位ではないかという考え方は根強い。しかし、今後の人口減少社会を想定すれば、国や県による財政調整に依存することなく基礎自治体自らの負担で維持していくことになった場合にどのような選択肢がありうるかを現在の時点であらかじめ検討しておくことは無駄ではない。また国や県による財政調整が続くとしても、例えば、学級数がベースとされている現行の教育資源配分の在り方に対して、児童生徒一人当たりでの配分という手法も考えられてよいのではないかとの意見はこれまでもしばしばあった。また、現状ではどの学校もいわゆるフルスペックの施設を備えているが、例えば公営プールなどを自治体で整備している中、各学校のすべてにプールが必要なのかどうか問い直してみることも必要になるう。

ただし、広域の圏域においては検討すべきことは少なくない。長野県においては中山間地域に住む児童生徒も多く、それぞれの地域の学校が小規模となっても教育の拠点として維持した方がよい場合もある。教育行政が広域となっても市街地とそれ以外の地域との差は残り、境界地域付近をどのように管轄するのが適当なのか、また、社会教育施設、公民館など、地域と密接に結びついている施設とその機能について、どのように代替させうるか、今後検討すべき課題は多い。このようにメリットもデメリットもあることは前提としながらも、以下では、現行の地域区分をもとにした 4 種類の圏域モデルを想定してみたい。

¹⁰ 県による補完の仕組みについては基本的な制度を検討する必要がある。参考：地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申（平成 25 年 6 月 25 日）では、基礎自治体による事務の共同処理等の現状と課題として市町村間の広域連携や都道府県による補完の必要性について指摘されている。

3. 4 圏域モデルの特徴

それでは想定する4種の圏域モデルごとに、広域化されることでどのような特徴が生まれるだろうか。将来推計を見通した人口規模、児童生徒の教育環境、教育行政の面から検討を加えることとする。

(1) 4 圏域の場合

最も小さくくりの地域区分となっており、行政機関以外にも広く一般に用いられることがある。現在の教育事務所の設置単位と重なるとともに、教職員人事異動方針で示している勤務地区分との重なりもあり、教育行政との親和性が高いモデルである。

表7 4 圏域の人口規模等の状況

区分	人口推計			2013年度実数		
	2015年	2025年	2035年	学校数	児童生徒数	教員数
東信	総人口	404,364	375,781	342,617	-	-
	小学校	21,517	17,420	14,296	71	22,520
	中学校	11,455	9,401	7,463	33	11,721
南信	総人口	547,296	506,201	459,896	-	-
	小学校	30,268	25,034	20,598	111	31,489
	中学校	15,577	13,296	10,638	52	16,373
中信	総人口	512,078	479,256	439,970	-	-
	小学校	27,041	22,462	18,388	75	27,564
	中学校	14,387	12,138	9,664	53	14,516
北信	総人口	626,920	576,385	518,422	-	-
	小学校	33,657	26,769	21,380	113	34,770
	中学校	17,749	14,467	11,218	48	17,872

出典：学校基本調査（2013年5月）、国立社会保障・人口問題研究所推計（2013年3月）

注：将来推計は長野県教育委員会の試算。

人口規模等の状況は表7のようになっており、総人口のバランスから見たときに東信と北信で差があるが人口減少割合では大きな違いがなく、一定の機能を維持できると考えられる。

学校数、児童生徒数からみて、教員の人事異動もある程度可能な圏域と考えられることから、児童生徒にとって教育の質を保障できる規模とも考えられる。

一方で圏域の面積は広大で、最も小さい東信圏域でも2,476.96km²と東京都より広く高低差も大きいことから、移動コスト（時間、費用、負担感）が小さくない状況である。社会教育分野を含め、どのような行政システムを構築するか、首長部局への事務移管も含め検討する必要がある。

(2) 5 圏域の場合

4 圏域との違いは、5 圏域区分では南信圏域が「諏訪・伊那」「飯田」の二つに分かれている点にある。通勤・通学の移動状況、交通網の状況等から考えて、別の圏域としたものである。すなわち、飯田圏域としている下伊那地域は、地理的に見て深い山間地を抱えており、行政サービスが行き届かせるためにはこのエリアだけをカバーする圏域設定が必要となる。現在、教育事務所でも南信教育事務所に飯田事務所を附置して管轄していることからわかるであろう。この5 圏域は、国土交通省の地方生活圏とも重なっている。

人口規模等は表 8 のようになって、一つの圏域を二つに分けたことにより、バランスは崩れている。国勢調査による過去のデータでも、社人研による将来予測でも飯田圏域は特に大きな人口減少率となることがわかっているが、飯田圏域の 5～14 歳人口でみれば 2010 年～2040 年の減少割合は他の圏域の方がむしろ大きい。圏域間の連携機能を確保することで無理のない圏域とすることも可能ではないかと考えられる。

表 8 5 圏域の人口規模等の状況

区分		人口推計			2013年度実数		
		2015年	2025年	2035年	学校数	児童生徒数	教員数
上田	総人口	404,364	375,781	342,617	—	—	—
	小学校	21,517	17,420	14,296	71	22,520	1,418
	中学校	11,455	9,401	7,463	33	11,721	867
諏訪・伊那	総人口	384,372	357,277	325,198	—	—	—
	小学校	21,280	17,691	14,458	67	22,054	1,376
	中学校	10,903	9,431	7,497	30	11,295	842
飯田	総人口	162,924	148,924	134,698	—	—	—
	小学校	8,989	7,343	6,140	44	9,435	719
	中学校	4,674	3,865	3,141	22	5,078	439
松本	総人口	512,078	479,256	439,970	—	—	—
	小学校	27,041	22,462	18,388	75	27,564	1,679
	中学校	14,387	12,138	9,664	53	14,516	1,214
長野	総人口	626,920	576,385	518,422	—	—	—
	小学校	33,657	26,769	21,380	113	34,770	2,186
	中学校	17,749	14,467	11,218	48	17,872	1,377

出典：学校基本調査（2013 年 5 月）、国立社会保障・人口問題研究所推計（2013 年 3 月）

注：将来推計は長野県教育委員会の試算。

表 9 圏域別自治体数

区分	上田	諏訪・伊那	飯田	松本	長野
市	4	4	1	4	5
町	6	5	3	4	5
村	5	4	10	11	5
計	15	13	14	19	15

飯田・下伊那地域を一つの圏域としたことで、4 圏域で指摘した移動コストの面からは若干の改善が図られると考えられる。表 9 のとおり圏域ごとの自治体数でみるとバランスがよく、教育行政上の協議を要する場面では 4 圏域で構成するよりも優位性があると考えられる。

ただし飯田圏域には人口規模が小さい村があり、そうした自治体の少子・高齢化は喫緊の課題となっている。住民の居住地は広範囲であるが、児童数の減少の中、これからの学校の在り方について検討が進められている。5 圏域別に平成 22 年度の各市町村中学校費（土地費・建築費を除く）を生徒一人あたり金額で示したものが表 10 である。その標準偏差は飯田圏域で特に大きい。飯田圏域で生徒一人当たり額が最も大きくなっているのが平谷村であるが、これは長野県全体でみても生坂村と並んでほぼ最大値に近い。平谷村は現在では、隣接町村の学校へ村内の児童生徒を通学できるように委託をしており、こうし

た市町村間での連携は今後の課題と言えよう¹¹。

表 10 長野県内各市町村が支出した生徒一人当たりの中学校費
(平成 22 年度, 土地費・建築費除く, 圏域別)

		長野県 全体	「長野」 圏域	「上田」 圏域	「諏訪・伊 那」圏域	「飯田」 圏域	「松本」 圏域
中学校生徒 総数	[単位:人]	61,816	18,340	12,321	11,411	5,037	14,707
中学校費 総額	[単位:千円]	17,053,752	5,056,985	3,324,940	2,878,087	1,338,204	4,455,536
生徒1人あたり中学校費	[単位:円]	275,879	275,735	269,860	252,220	265,675	302,953
各市町村(※3)単位「生徒1人あ たり中学校費」 [単位:円]	平均値	418,342	359,669	303,300	288,523	598,939	502,921
	中央値	314,623	333,959	284,907	244,916	478,973	397,119
	標準偏差	267,430	142,628	76,944	143,342	415,292	271,143
	最大値	1,247,714 生坂村	756,447 栄村	489,660 南牧村	715,467 中川村	1,243,412 平谷村	1,247,714 生坂村
	最小値	163,051 高森町	225,096 小布施町	198,848 軽井沢町	165,678 南箕輪村	163,051 高森町	216,167 池田町

出典：文部科学省「地方教育費調査」【平成 22 会計年度】

(注) ※3 中学校組合(「松本市・山形村・朝日村」「塩尻市・辰野町」「小海町・北相木町・南相木村」「麻績村・筑北村」「上田市・長和町」)に関わる市町村については、立地実態に合わせて各圏域に配分した。

一方、飯田圏域の学校数、児童生徒数を考慮すれば、小規模の学校が多いこともあり、現状のまま推移するとすれば教員の採用、人事異動を圏域内で行うことが難しくなることも考えられる。次の図 4 と図 5 は、長野圏域と飯田圏域について、平成 22 年国勢調査を用いて小地域 5～14 歳人口密度を色の濃淡で、そして公立中学校の位置とその生徒数(平成 24 年 5 月 1 日)を○印の大きさで表したものである。圏域内に太線で囲んだ部分があるのは人口集中地区(DID)を表しており、長野圏域では DID 地区の周辺に比較的生徒数の多い中学校が集まっていることがわかる。もっとも、長野圏域といえども DID 地区以外の地域に小規模な中学校が散在してはいるが、その近辺の 5～14 歳人口密度は比較的高い。これに対して飯田圏域ではそもそも DID 地区自体がごく限られたエリアにしかなく、そして 5～14 歳人口密度が低い地域にも小規模校が点在している。

このように小規模中学校が分散しているような圏域の場合、各教科担任の十分な配置を維持できない学校が増加することも懸念される。将来的には学校施設の在り方、公民館等の社会教育施設と学校施設の連携や複合化、ICT を活用した遠隔教育の制度化なども一体的に進めることが必要と言えるであろう。

¹¹ なお、同じような中学校教育の事務委託は、青森県西目屋村でも平成 27 年度から予定されている(弘前市立東目屋中学校への委託)。

図4 長野圏域の DID 地区，小地域 5～14 歳人口密度及び公立中学校生徒数

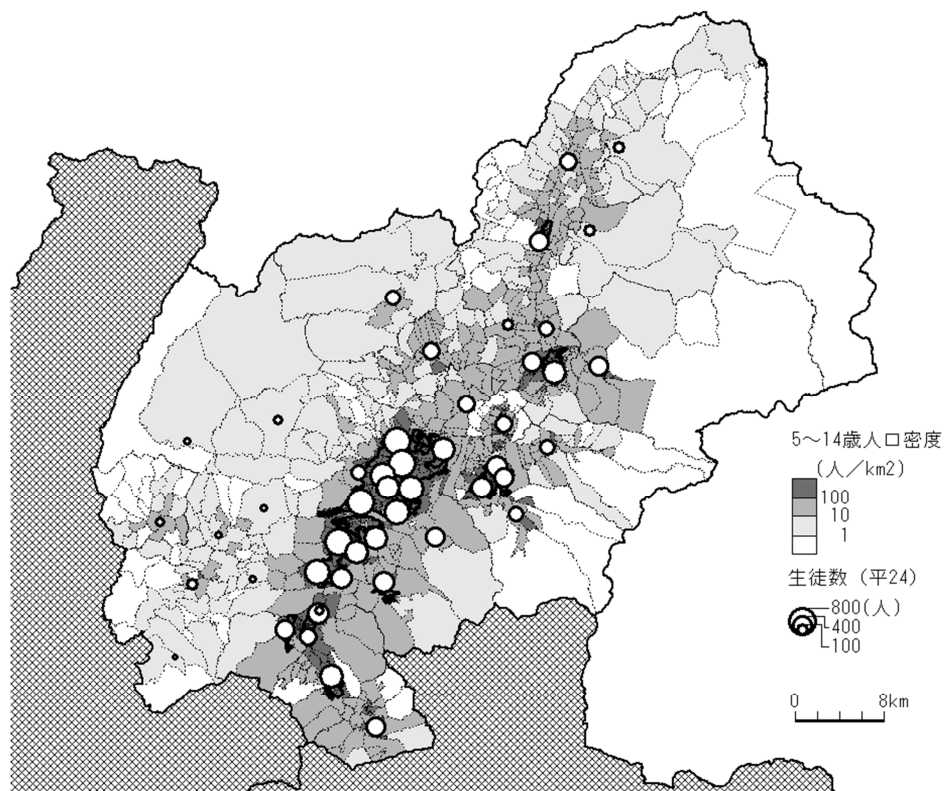
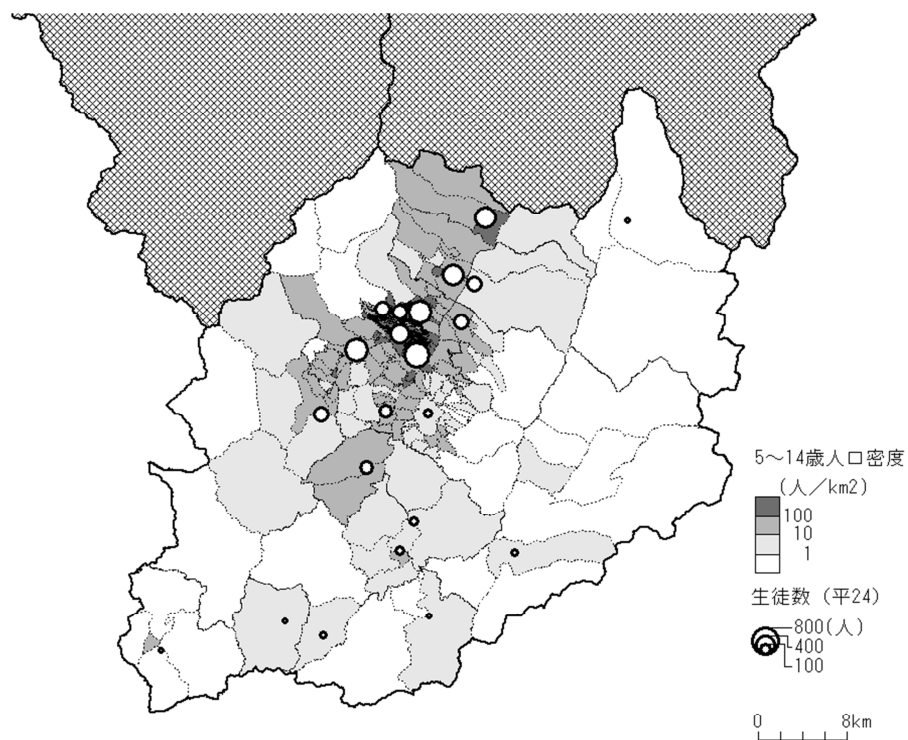


図5 飯田圏域の DID 地区，小地域 5～14 歳人口密度及び公立中学校生徒数



(3) 10 圏域の場合

10 圏域の区分は、現在、広域連合が形成されている単位であり、一般行政との関連の深さではこの圏域区分に優位性があるように思われる。また、人の移動可能性を考えたときにも、4 圏域、5 圏域よりも障害は少なくなるであろう。そのため、圏域単位で何らかの施設、行事、会合を設置ないし開催するような施策は進めやすいといえる。人口規模等は表 11 のようになっており、地域別人口のバランスにやや偏りがある。

表 11 10 圏域の人口規模等の状況

区分		人口推計			2013年度実数		
		2015年	2025年	2035年	学校数	児童生徒数	教員数
上小	総人口	195,146	179,612	161,663	-	-	-
	小学校	10,536	8,365	6,737	33	11,096	694
	中学校	5,569	4,541	3,540	16	5,713	421
佐久	総人口	209,218	196,169	180,954	-	-	-
	小学校	10,981	9,055	7,559	38	11,424	724
	中学校	5,886	4,860	3,923	17	6,008	446
諏訪	総人口	198,262	182,709	164,361	-	-	-
	小学校	10,743	8,907	7,172	30	11,098	665
	中学校	5,551	4,762	3,750	16	5,729	418
上伊那	総人口	186,110	174,568	160,837	-	-	-
	小学校	10,537	8,784	7,286	37	10,956	711
	中学校	5,352	4,668	3,747	14	5,566	424
飯伊	総人口	162,924	148,924	134,698	-	-	-
	小学校	8,989	7,343	6,140	44	9,435	719
	中学校	4,674	3,865	3,141	22	5,078	439
木曽	総人口	28,494	23,877	19,648	-	-	-
	小学校	1,229	943	733	9	1,254	128
	中学校	663	509	381	9	721	119
大北	総人口	59,286	52,366	45,246	-	-	-
	小学校	2,813	2,045	1,555	12	3,056	214
	中学校	1,588	1,108	823	8	1,707	156
松本	総人口	424,298	403,013	375,076	-	-	-
	小学校	22,999	19,474	16,100	54	23,254	1,337
	中学校	12,135	10,520	8,460	36	12,088	939
長野	総人口	538,177	479,256	439,970	-	-	-
	小学校	29,196	23,347	18,626	86	29,992	1,773
	中学校	15,328	12,630	9,790	38	15,244	1,147
北信	総人口	88,743	78,739	68,812	-	-	-
	小学校	4,461	3,442	2,754	27	4,778	413
	中学校	2,421	1,838	1,429	10	2,628	230

例えば、北信、大北、木曽の各圏域の現在の人口は、他の圏域と比べて極端に少ない。地域別人口のバランスの偏りは、学校数の違いにも現れている。小規模の中学校では単独で教科担任を置くことができない状況もあり、美術、技術・家庭、音楽では複数の学校を兼務して指導しているところもある。また、人口減少割合も大きく異なり、県全体と同程度の減少状況の圏域もあれば、2010 年を 1 としたとき 0.5 を下回る圏域もあることが推測されている。そのような地域では採用、人事異動を圏域内で行うことは難しいことが考えられ、行政を補完する仕組みを検討する必要がある。

(4) 16 圏域の場合

郡と市で構成される圏域で、現在の校長会、教育会の単位となっており、教員人事配置のもっとも具体的な構想はこの単位で検討されている現状があることから、教育行政上の制度変更に伴うコストやリスクは恐らく最も小さいであろう。前述の 10 圏域の区分とほぼ重なっており、10 圏域区分中の松本が安曇野、塩筑、松本の 3 圏域に、長野が更埴、上高井、上水内、長野の 4 圏域に、北信が下高井、飯水の 2 圏域にそれぞれ分かれている。

表 12 16 圏域の人口規模等の状況

区分	人口推計			2013年度実数		
	2015年	2025年	2035年	学校数	児童生徒数	教員数
上小から大北は 10広域と同じ	—	—	—	—	—	—
安曇野	総人口	94,878	89,294	82,094	—	—
	小学校	5,225	4,246	3,451	10	5,487
	中学校	2,757	2,303	1,815	7	2,935
塩筑	総人口	88,761	83,087	76,202	—	—
	小学校	4,654	3,806	3,090	16	4,769
	中学校	2,487	2,039	1,611	9	2,240
松本	総人口	240,659	230,632	216,780	—	—
	小学校	13,119	11,422	9,559	28	12,998
	中学校	6,891	6,179	5,034	20	6,913
更埴	総人口	74,664	67,632	59,691	—	—
	小学校	3,943	2,999	2,355	12	4,161
	中学校	2,128	1,634	1,247	5	2,189
上高井	総人口	60,308	62,446	55,675	—	—
	小学校	3,687	2,911	2,324	13	3,938
	中学校	1,935	1,564	1,206	6	2,085
上水内	総人口	22,520	19,299	16,158	—	—
	小学校	1,000	739	573	6	1,038
	中学校	536	411	303	3	613
長野	総人口	372,685	348,269	318,086	—	—
	小学校	20,578	16,697	13,373	55	20,855
	中学校	10,730	9,020	7,034	24	10,357
下高井	総人口	64,830	58,164	51,277	—	—
	小学校	3,347	2,608	2,108	17	3,576
	中学校	1,794	1,400	1,093	7	1,938
飯水	総人口	23,913	20,575	17,535	—	—
	小学校	1,114	814	646	10	1,202
	中学校	627	438	335	3	690

出典：学校基本調査（2013 年 5 月）、国立社会保障・人口問題研究所推計（2013 年 3 月）

注：将来推計は長野県教育委員会の試算。

人口規模等は表 12 のようになっており、地域別人口では更に小規模な地域が出てきてしまっている。

このように圏域数が増えれば当然のことであるが人口バランスに偏りが生じる。圏域によっては当該圏域を出身地とする教員が少ないところもあり、全県人事という制度の中で教育水準の維持を図る工夫がなされているのが現状である。また、将来推計によれば著しい人口減少が予測されている圏域もあり、将来的に財政コスト等から圏域間の連携、県への事務委託など幅広い検討が必要となるであろう。

4. おわりに―教育行政の広域化で期待できるメリットと検討課題―

長野県は現在でも小規模町村が多く、人口減少社会に対応した取組を推進しようとしても十分な体制をとれない現状もある。77 市町村のうち、小学校 1 校のみ設置している自治体は 7 町村（中学校は近隣町村と学校組合や委託により設置）、小中学校をそれぞれ 1 校のみ設置している自治体は 24 町村である。このような中、首長部局との連携や自治体を越えた教育委員会間の連携に必要性も指摘されている。ここで改めて教育行政の広域化により期待できる取組を例示するとともに、検討すべき課題となることについても例示するが、先に結論的に示せば以下の表のように整理することができよう。

表 13 圏域設定のメリットとデメリット

項目	メリット（期待できること）	デメリット（課題）
学習指導・部活動指導	<ul style="list-style-type: none"> ○集団で交流する学習機会の拡大 ○部活動実施形態の弾力化 <ul style="list-style-type: none"> ― 学校間の連携による多様な部活動の設置 ― 地域の社会体育活動への移管 	<ul style="list-style-type: none"> ○身近な生活地域での学習機会の減少 ○生徒の移動距離の拡大 <ul style="list-style-type: none"> ― 移動手段、費用の確保 ○指導体制の確立、施設の確保
教員の研修・指導	<ul style="list-style-type: none"> ○研修の内容・水準の充実 ○広域的な指導主事の配置と訪問指導の機会 ○圏域相互の連携で指導主事の担当教科の不均衡を補完 	<ul style="list-style-type: none"> ○研修への参加及び指導主事の訪問指導に係る時間コストの増大 ○各学校からの要請訪問に対応できるだけの指導主事数の確保
学校管理	<ul style="list-style-type: none"> ○教材等の教育資源の有効活用 	<ul style="list-style-type: none"> ○市町村間での財政負担の在り方 ○きめ細かな施設の状況把握や、緊急性のある施設管理や整備への対応
学校配置	<ul style="list-style-type: none"> ○市町村を超えての学校統廃合が可能 ○通学区の弾力化 <ul style="list-style-type: none"> ― 特認校制度等の活用の拡大 ― 市町村の境界によらない弾力的な通学区の設定 	<ul style="list-style-type: none"> ○中山間地のため地理的に統廃合できない学校には教育環境へのきめ細かな指導が必要
教職員人事	<ul style="list-style-type: none"> ○教職員の人事権移譲にも対応できる行財政能力 	<ul style="list-style-type: none"> ○教職員数の確保 <ul style="list-style-type: none"> ― とりわけ出身者が少ない圏域における教員の確保 ○特別支援や生徒指導等へ対応するためのきめ細かな支援員配置（市町村費）
教育行政組織・機構	<ul style="list-style-type: none"> ○教育行政体制のスリム化が可能 <ul style="list-style-type: none"> ― ICT の活用を含む事務の共同処理体制の実現 ― 学校教育分野以外を首長部局へ移管など役割分担の見直し 	<ul style="list-style-type: none"> ○市町村の首長部局、議会との関係が希薄化するおそれ <ul style="list-style-type: none"> ― 各市町村の特色ある施策、総合的施策との関連性 ― 地域性や規模等を考慮した事務局体制の整備 ― 生涯学習、スポーツ分野の位置づけ、指導、管理面での地域的多様性 ○事務局による学校の指導助言等における時間コストの増大（移動距離の拡大、意思決定のスピード）

4. 1 児童生徒の集団活動及び学習指導

現在でも学校間で交流し、一定程度の集団規模を確保して様々な活動を実施している事例は見られる。例えば、小規模校同士で修学旅行やキャンプ等の学校行事を合同で実施し同世代の交流を広げるとともに経費の節減を図ったり、単独では部活動が維持できないため複数校で合同設置したりする学校が増えつつある。

これらの取組には学校間で年間計画や日課、指導体制等が異なるため、様々な調整が必要である。教育行政主体が異なる場合には一層難しい調整もある。そこで教育行政が広域化することにより、人口減少社会において学校の小規模化が進んだ場合においても、学校間で連携して児童生徒の教育環境を維持する取組が容易になる。中学校の部活動でいえば、前述したように、学校間で連携して多様な合同部活動を設置することだけでなく、地域が広がることから、部活動を地域の社会体育活動、社会文化活動へと移管することも検討できるようになる。その際、地域ボランティアではなく NPO や企業といった形態も取り入れ、最小限の収入を得ながらソーシャルビジネスとして展開することも考えられる。

広域で学校間連携、地域連携により集団活動を維持していく際の検討課題を挙げたい。まず、児童生徒の移動に関わることである。移動手段や経費の確保、移動時間と活動時間の調整が少なくとも必要であり、理念は分かるが実施は困難ということになりかねない。また、部活動については、地域総合型スポーツクラブ等、地域の体育団体、文化団体と連携するとともに、各団体の運営面の充実を図ることができる支援が不可欠であり、指導体制の確立の面からも目指す方向性を確立する必要がある。様々な大会、発表会等をどのように整理するかなど関係諸団体との調整も難しい面がある。これらの課題を一步步解決していくために、国や都道府県の関与とともに、教育行政が広域化される中で人的な体制が確保されることを最大限生かし、地域の資源を生かした方向性を確立することが望まれる。人口減少問題が深刻な状況になりつつある今、部活動も学習指導も既存の枠組みや慣習を前提とせず、未来のあるべき学校教育の姿を描いて議論すべき時期に来ている¹²。

4. 2 学校・教員への指導と助言

長野県教育委員会（本庁及び教育事務所）に配置された指導主事（充て指導主事を含む）の数は平成 23 年度で 156 名であり、これは千葉県（203 名）、北海道（189 名）、愛知県（158 名）に次いで多い¹³。教員への指導・助言体制の点で言えば、独自に指導主事を配置する市町村教育委員会が極めて少ないこと¹⁴、そして長野県教育委員会の指導主事がすべて充て指導主事であることもまた長野県の特徴である。このように、実態として各市町村単位での学校・教員への指導・助言体制は脆弱といわざるをえず、これを教育事務所の指導主事が補完してきた。次の表 14 は各教育事務所の指導主事数の推移をみたものである。教育事務所を再編統合した後に指導主事数の合計は減少しているので、県財政の面からいえば再編統合による広域化のメリットはあったというべきであろうが、後述のように、まさにこの点が今後の検討課題でもある。なお、飯田事務所は南信事務所に附置された事務所となったため、飯田エリアの教科指導は南信教育事務所の指導主事が担い、飯田事務所の指導主事は生徒指導・人権教育等を主に担当している。

松本教育事務所、長野教育事務所は事務所再編前後で実質的な区域区分は変更されてい

¹² 長野県教育委員会も、平成 25 年 6 月に「少子・人口減少社会における学校教育の検討会議」を発足させ、厳しい地方財政状況の中で今後の過疎地等の学校の在り方について検討を始めている。

¹³ 文部科学省「平成 23 年度 教育行政調査」第 15 表参照。

¹⁴ 長野県教育委員会「平成 23 年度 教育行政調査結果の概要」によれば、84 の市町村教育委員会（一部事務組合を含む）のうち指導主事・充て指導主事を置いていたのは 10 市町村教育委員会にすぎない。

ないが指導主事数は削減されている。また、音楽、体育、道徳、特別活動等を担当する指導主事は全ての教育事務所に配置されているわけではない。こうした員数の面での制約と教科ごとの配置バランスの二つの点で、今後検討すべき課題は大きいと言わざるをえない。例えば、前述の音楽等の教科では現在でも指導主事が複数の事務所の管内を兼務することで対応している。このように、仮に圏域化によって現行の市町村単位と比べてはるかに広域的な教育行政主体を想定することができたとしても、指導主事数の大幅な増員を見込めない状況が続くのであれば、現在のように複数の圏域で指導主事を活用するなど、圏域間での連携を図っていくことは必要になろう。

表 14 各教育事務所の指導主事数

教育事務所	平成 20 年	(再編後の 教育事務所)	平成 21 年	平成 22 年	平成 23 年	平成 24 年	平成 25 年
佐久	7	東信	20	19	18	18	18
上田	15						
伊那	17	南信	19	18	18	17	17
飯田	8	(飯田)	5	5	5	5	5
松本	19	中信	20	19	18	19	18
長野	19	北信	21	19	19	19	19
計	85	計	85	80	78	78	77

(出典：長野県「教育要覧」各年度版より作成)

4. 3 学校設置・管理

多様な複数の学校の設置管理主体となりうるため、例えば通学区の変更、特認校制度等の活用による弾力化、学校統廃合など、児童生徒の望ましい学校環境を実現するために検討しうる選択肢が広がることが期待できる。また、小中高一貫教育校など、縦の連携を生かした学校の設置についても検討することが可能となる。

一方で、広域となっても中山間地等で地理的に統廃合できない学校は存在するため、教育の機会均等の観点から極端に少人数になっても学校を維持することになる。この状況に対して広域化のメリットを生かす方向として、現行の学校として維持するのではなく、例えば学習拠点やサテライト校として児童生徒の教育のために必要最低限の学校環境とし、ベース校との一体的な運営により教育の質の保障をすることが考えられる。学校施設、教職員配置等の基準を見直すことで生まれた財源をもとに、ICT 活用を含めたネットワーク化への転換を図ることも可能である。

学校環境をスリム化すると同時に ICT 活用といったツールの転換により、人口減少地域においても一定の学校環境を維持できる。例えば、市街地にある学校をベース校とし極小規模校をサテライト校として ICT により一体的に授業を実施、一部の教科についてインターネット配信による授業を実施、プールは設置せずサマースクール等の複数の学校から集まって合宿で水泳の授業を実施など、様々なアイデアを検討できよう。

また、制度の変更により学校環境をスリム化し、地域の支所役場や地域センター、診療所、郵便局等に併設することも容易となれば、地域の人口減少の状況等に合わせて柔軟に学校を設置することも可能となる。

この場合、事務組合制度のように関係市町村から拠出される分担金が主たる財源の一つになるもの想定できるが、事務組合よりも広範な教育行政サービスが多数の市町村に対し

て提供されるようになるものであることから、それら自治体の受益と負担を一致させることは難しく、財政力に差がある市町村間での調整の在り方や施設管理の主体をどうするか等の問題を含め、これを実現する上での検討課題は多い。現行制度の中で取組が可能なことから実践的に研究を進める必要がある。

4. 4 教育行政

教育委員会が広域化される際に、各自治体で個別に処理する事務と広域教育委員会で処理する事務が整理される必要がある。個別に処理する事務は首長部局へ移管することにより、教育委員会の体制をスリム化できる。その上、各自治体が独自の判断で参画できる余地が拡大する可能性がある。このことは、広域化されることで住民の声が届きにくくなるということではなく、むしろ住民の意見が反映される余地が拡大すると考えることもできよう。また、事務局の指導助言等について学校との物理的距離、心理的距離も懸念されるが、ICTを活用することで将来的には解決することもできよう。

一方、自治体はそのまま残るため、各自治体の施策との関連、議会との対応、教育委員会からの思い切った方向性の打ち出し等、解決すべき課題となる。各自治体が独自で費用負担をし、特別支援教育支援員や専科教員等を配置しているところもあるが、広域化の中で自治体間の調整をどのように図るかといったことも検討が必要となる。また、長野県は各圏域の面積が広いため教職員研修をどのような形態で行うかということもある。例えば初任者研修等の法定研修を行う際の移動距離が現在よりも大きくなり、広域化されたことにより経費がかかるという懸念もある。いずれにしても、各自治体に残し個別に処理する事務と、広域化された教育委員会で処理する事務を整理し、首長部局と教育委員会のそれぞれの役割を含め、どのような体制とすることが広域化のメリットを生かすことになるのか検討が必要である。

また、近年の新しい動きとして、文科省のコミュニティスクール推進事業と連動した「信州型コミュニティスクール」の取組にも注目したい。これは、地域の人々の代表者を集めた学校運営協議会が地域の学校づくりに参画するものであり、①学校運営参画、②学校支援、③学校評価機能を一体的・持続的に実施する仕組みを構築しようとする施策である。学校と地域住民の協働による地域に開かれた信頼される学校づくりを進めるとともに、行政に依存してきた教育環境の整備等を地域の住民が教職員と連携して向上させていこうとする自治的なムーブメントになっている。圏域を拡大することにはなりにくいのが、教育のソフト面で人材不足・予算不足を補う効果は否定できない。既に、上水内郡信濃町、上伊那郡辰野町、東筑摩郡山形村などが信州型コミュニティスクールに挑んでいる。

さらに、人口減少に連動する過疎地の小規模校化の問題を日本の将来像と絡めて長期的な政策として考えていくとき、長野県の場合は農林業の在り方を見直すことや中山間地での新しい産業の創成と消費生活、高齢者・障害者福祉と医療機関の確保、交通機関の整備などと有機的に結びつけた子育て支援策が総合的に検討される中に、学校教育を位置づけていく視野が求められよう。

本稿で考察した圏域は、特定の条件を基準にシミュレーションしてみたものであるが、それぞれの“圏域”に「生きていく」人の目線で、財政コストの面のみならず、様々な視点から総合的に施策を立案していく手腕が今後の教育行政に必要なになるだろう。

第8章 長野県の圏域化を想定した教育行政コストのシミュレーション

長野県教育委員会 三輪 晋一
国立教育政策研究所 妹尾 渉
国立教育政策研究所 宮崎 悟

概要

本章では、前章で議論された長野県の教育行政の圏域化モデルに続き、シミュレーションを通じて、圏域化により教育行政コストがどの程度抑制されるかについて検討する。現状では基本的に各市町村に設置された教育委員会を、圏域ごとの教育委員会に統合することを想定して推計した。なお、推計では教育委員会に直接関わる人的部分に限定した。

この結果、基本的には地域区分を細分化して圏域数を増やした場合の方が、教育行政圏域化による人件費抑制額は小さくなった。ただし、4圏域、5圏域、10圏域を想定した抑制額の大きさはほとんど変わらず、職員変化率が5分の4の際に26～27億円程度、3分の2の際に39～40億円程度となった。一方で、16圏域を想定した場合には、一部自治体地域がそのまま圏域となるため、他の地域区分と比較して抑制額が若干小さくなった。

推計された教育行政の圏域化によるコスト抑制額の大きさと地域区分との関係は興味深い結果であり、教育行政の圏域化は自治体にとってそれなりの財政的インパクトを持つものと予想される。これらは、過去において例を見ない今回のシミュレーションで得られる示唆である。

ただ、制約が相当強い限定的なシミュレーションであるという課題も残されている。この課題は今後より精緻な推計によって、克服される必要がある。

1. はじめに

前章において長野県の教育行政の圏域化がなされた場合に発生すると予想されるメリットやデメリット等に関する議論がなされた。本章では、その議論を受けて、長野県の教育行政が圏域化された場合、教育行政コストがどの程度変化するのかについて検討する。

長野県においても、ほぼ全ての地域で市町村単位を基本とした義務教育の教育行政が行われている。市町村の枠組みを超えて、幾つかの市町村から構成される圏域単位での教育行政が行われるようになった場合、教育行政コストはどの程度変化するのであろうか。具体的には前章において検討された4通り（4圏域・5圏域・10圏域・16圏域）の地域区分による圏域モデルを想定して推計する。

そう遠くない未来に人口減少の進んだ地域では、各自治体における財政状況も更に苦しくなったり、教育行政の在り方を見直す必要が生じたりする可能性が高い。また、筆者が知る限り、過去において同様の推計がなされた例は確認できず、教育行政の圏域化による財政的インパクトの大きさは把握されていない。このため、あらかじめ本章でシミュレーションすることにより、コスト面ではどのような変化が生じるかを把握することは、今後の行政課題への対応には大いに参考となるだろう。

なお、長野県において、教育委員会が連携して広域での教育行政の必要性は認識されているものの、現時点で教育行政の圏域化を具体的に検討しているという事実は全くない。

2. 推計方法

2. 1 想定するシナリオと地域区分

執筆時点（2014 年 1 月）の長野県においては、77 ある全ての市町村単位で教育委員会が設置されている。それに加えて、小中学校等の施設を共同設置する際の組合を管轄する教育委員会も 7 か所設置されているため、長野県内には 84 の市町村・組合レベルの教育委員会が設置されている。

この市町村・組合レベルの教育委員会を、前章で検討された 4 圏域、5 圏域、10 圏域、16 圏域という 4 通りの地域区分による圏域ごとに一つの教育委員会を設置して統合するという想定シナリオを描き、このシナリオをもとに推計を行うこととする。

なお、原則的に市町村には教育委員会が設置されることが義務付けられている¹が、教育委員会がなすべき全部の事務を処理する組合や広域連合としての教育委員会を設置する等によって、市町村レベルの教育委員会を設置しなくても良いという例外規定²もある。このため、現行法制度上で実施可能な範囲での想定となっている。

また、教育委員会改革に関する議論が進んでいる途上にあるが、執筆時点（2014 年 1 月）では具体的な変更案が決まっていない。本章は教育行政の圏域化によるコスト抑制効果を大まかに見るのが主目的であるため、ここでは現行制度のまま圏域化されることを想定して推計を行うこととした。

具体的な 4 通りの地域区分については、表 1 に示したとおりである。

表 1 4 通りの地域区分

4圏域	5圏域	10圏域	16圏域	市町村名(組合名)
東信	上田	佐久	佐久	小諸市・佐久市・小海町・佐久穂町・川上村・南牧村・南相木村・北相木村・軽井沢町・御代田町・立科町・小海町北相木村南相木村学校組合
		上小	上小	上田市・東御市・長和町・青木村・上田市長和町中学校組合
南信	諏訪・伊那	諏訪	諏訪	岡谷市・諏訪市・茅野市・下諏訪町・富士見町・原村
		上伊那	上伊那	伊那市・駒ヶ根市・辰野町・箕輪町・飯島町・南箕輪町・中川村・宮田村・辰野町塩尻市小学校組合
	飯田	飯伊	下伊那	飯田市・松川町・高森町・阿南町・阿智村・平谷村・根羽村・下條村・売木村・天龍村・泰阜村・喬木村・豊丘村・大鹿村
中信	松本	木曽	木曽	上松町・南木曽町・木曽町・木祖村・王滝村・大桑村
		松本	塩筑	塩尻市・麻績村・生坂村・山形村・朝日村・筑北村・塩尻市辰野町中学校組合・麻績村筑北村学校組合
			安曇野	安曇野市
		松本	松本	松本市・松本市山形村朝日村中学校組合
北信	長野	大北	北安	大町市・池田町・松川村・白馬村・小谷村・池田松川施設組合
		長野	更埴	千曲市・坂城町
			上高井	須坂市・小布施町・高山村
			上水内	信濃町・飯綱町・小川村
		長野	長野	長野市
		北信	中高	中野市・山ノ内町・木島平村・野沢温泉村
			飯水	飯山市・栄村

注：組合教委に関しては、所在地等の実態に合う地域に配分した。

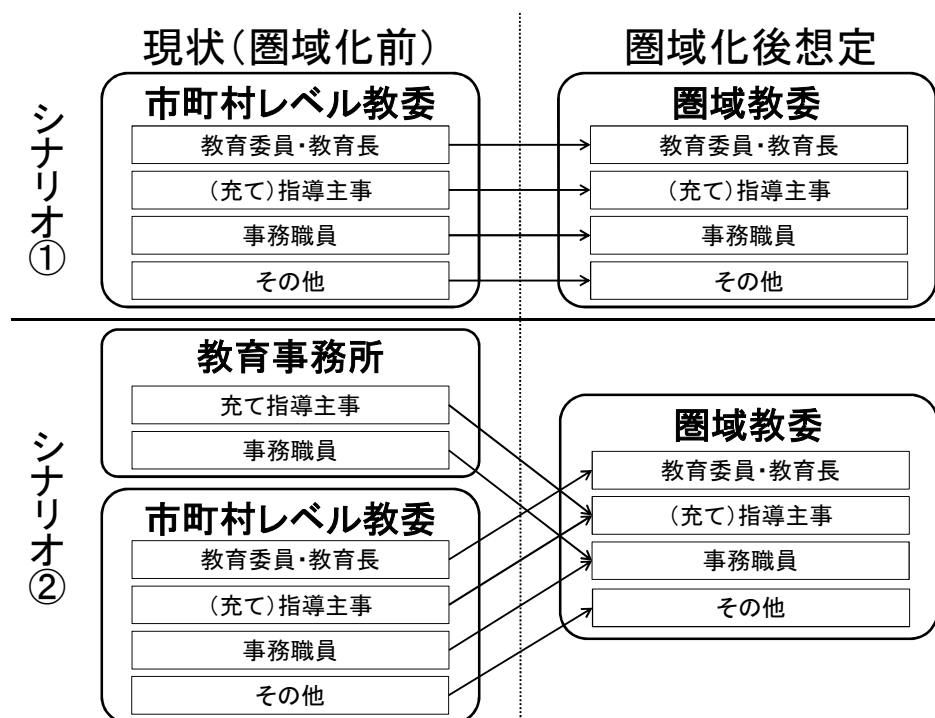
¹ 地方自治法第一八〇条の五や地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法）第二条の規定による。

² 地教行法第六〇条等による。

さらに、長野県教育委員会では広域地域の教育事務に関する指導や助言等を行うために、東信、南信、中信、北信に4か所の教育事務所、飯田に一つの支所事務所が設置されており、これらは4圏域、5圏域の地域区分と重複する。そこで、4圏域と5圏域に関する推計の際には、市町村レベルの教育委員会統合だけを想定したケース（以下、「シナリオ①」とする）に加えて、新たに圏域に設置される教育委員会が県の教育事務所とも統合するケース（以下、「シナリオ②」とする）も想定して推計を行う。なお、県教育委員会の事務局本庁及び教育事務所以外の機関については、どのケースの推計にも含めないものとする。

以上のシナリオについて、イメージ図にまとめると図1のようになる。

図1 想定するシナリオのイメージ図



注：シナリオ②については、4圏域と5圏域の場合のみ推計

2. 2 推計手続と利用データ

今回の推計においては、データの都合により、教育行政に直接関わる教育委員会（事務局等含む）の人的部分に限るものとした。

「地方教育費調査」（文部科学省）によると、2011年度で教育行政費の96.4%が人件費を中心とした消費的支出の項目から支出されていた。すなわち、教育行政コストの大部分が人件費によるものと推測される。また、教育行政が圏域化することを仮定した場合、人員面以外のコスト抑制額は想定が困難である。以上の理由から、ここでの教育行政コストは、市町村レベルの教育委員会の部分を中心とした人件費に焦点を絞って推計した。

また、推計のための基礎データについては「地方教育費調査」に隔年で内包される「教育行政調査」の情報と、総務省による「地方公務員給与実態調査」の情報をを用いた。後者については2012年分まで結果が公表されているものの、前者については2011年分が最新の結果であるため2011年を基準年として推計した。

推計の手續の關係で、教育長も含めた教育委員の部分と事務局職員の部分に分けて推計した。より詳細な方法については、以下の通りである。

（１）教育委員の部分

統合後の各圏域教育委員会での教育委員は５名と想定して、現状の各圏域内にある市町村・組合レベル教育委員会の委員数から変化すると想定した。ただし、１６圏域で見ると場合には単独の市で構成される安曇野・長野地域では変化しないものとした。

文部科学省の「教育行政調査」で調査された報酬・給与水準の情報があり、この情報については教育委員長、委員長以外の教育委員、教育長に分けて調査されている。調査時点の２０１１年５月時点に在籍する教育委員数を考慮して、統合前の年間人件費を推計した。なお、市町村教委と組合教委で委員を兼任していると見受けられるケースが見受けられたが、市町村教委での職務に対する報酬・給与と組合教委での職務に対する報酬・給与は別と解釈して推計した。

なお、常勤の教育長は共済加入等の福利厚生に関する費用もかかる。総務省の『地方交付税制度解説（単位費用編）』によると、２０１１年において教育長の諸手当含む給与総額に対して共済等への支出金割合は２０．４％であった。このことを勘案して、教育長の給与に２０．４％分を上乗せしたものを教育長の人件費とみなした。なお、他の委員に関しては非常勤であり、これらの費用がかからないため上乗せしなかった。

一方、統合後の推計年間人件費については、各地域において最大の人口規模となる市又は町の報酬・給与水準を適用するものとした。

（２）事務局職員数の部分

まず、教育委員会を統合することにより、事務局職員数を削減できることが期待できる。そこで、圏域ごとに現状の市町村レベル教育委員会における職員数を積算し、統合後には積算された職員数が職種別に一定割合減ることを想定した。ただし、１６圏域の場合の安曇野・松本^３・長野地域は圏域そのものが変化しないため、職員数は変化しないものとした。

さて、どの程度の割合で減少するかは想定が困難である。「教育行政調査」で見ることができる２００１年以降の事務局職員数を見る限りにおいて、大規模市が関係する市町村合併事例では、概して８割程度まで職員数が減少していた。ただ、平成の大合併期の財政的特例や地域間調整の関係もあり、小規模市町村のみの合併の場合はほとんど職員数が変わらない事例も多かった。また、２００９年４月に広域連合化された京都府南部の相楽東部広域連合では、事務局職員が１３名から９名へと３分の２程度に減少した事例もある^４。

これらの事例を参考に、職員数は職種別に５分の４又は３分の２に減少するものと想定し、二通りの推計を行うこととした。なお、事務局職員のほとんどが事務職員で、他職種

^３ 松本地域には、隣接町村との中学校組合の教委も含まれる。この組合教委の専属職員は、職員数を一定割合減少させることは合理的ではないほどにわずかであることを考慮した。なお、教育委員部分については、ほとんどの場合において報酬・給与のない（あってもごくわずかな）兼任であり、考慮しなくても推計上の支障は全くない。

^４ 「相楽３町村の教委統合 広域連合で初課題山積」（読売新聞 ２００９年４月７日京都版）
http://www.yomiuri.co.jp/e-japan/kyoto/feature/kyoto1207493808935_02/news/20090406-OYT8T01257.htm（２０１４年１月１５日確認）

は0名か1名という市町村がほとんどであり、事務職員以外の職種の職員が配置されるのは地域特有の事情があるものと考えられる。このため、職種別に5分の4又は3分の2をかけた後の小数点以下の処理は切り上げることとして、地域特有の事情に配慮することとした⁵。

また、4圏域と5圏域の推計の際には、シナリオ②として県教委の教育事務所と圏域化後の教育委員会を統合するケースも考えることとしていた。教育事務所の職員数データについては、長野県教育委員会による「平成23年度教育要覧」のデータを用いることとした。ここでは、指導主事とそれ以外に分けてデータが示されているが、「教育行政調査」のデータも援用すると指導主事は全員が充て指導主事、それ以外の職員はほぼ全員が事務職員であったため、充て指導主事と事務職員として扱うものとした。

ここまでは人数に関する推計方法であったが、人件費ベースの数値を得るために、総務省による「地方公務員給与実態調査」の職種別平均年間給与の情報をを用いる。この際、可能な限り職員数での職種情報に対応した職種や支出元の給与水準を考慮するために、表2のように給与情報側の項目を選んだ。

表2 給与情報で用いる職種項目

	職種名 (教育行政調査)	給与情報で用いる職種項目 (地方公務員給与実態調査)
市町村レベル教委	指導主事	市町村・その他の教育職
	充て指導主事	県・小中学校教育職
	社会教育主事	市町村・その他の教育職
	派遣社会教育主事	県・その他の教育職
	事務職員	市町村・一般行政職
	技術職員	市町村・一般行政職
	労務職員	市町村・技能労務職
県教委(教育事務所) ※シナリオ②のみ	充て指導主事	県・小中学校教育職
	事務職員	県・一般行政職

注:それぞれ示した職種項目の平均年間給与(全手当含む)の情報をを用いた。

さらに、給与に加えてかかる共済加入等の福利厚生に関する費用については、総務省の「地方財政白書平成25年版」によると、職員給に対する地方公務員共済組合等負担金の割合は、都道府県で22.7%、市町村で23.2%であった。これらの情報を用いて、推計された給与額にこれらの割合分を上乗せした。

3. 推計結果

3. 1 4圏域での推計結果

まず、表3で示した委員部分の推計結果から見てみよう。一部の町村で教育委員が3~4名という状況もあったが、ほとんどの市町村では教育委員が5名であるため、統合される教育委員会数が多い地域ほど委員数や人件費が大きく減りやすいという傾向が見られた。なお、東信地域と北信地域では統合する教育委員会数と統合前委員数の大小関係に違いが

⁵ 以上の手順により、全職員数が必ずしも5分の4又は3分の2になるわけではない。

見られるが、東信地域には教育委員が 5 名未満の地域が幾つかあること等によるものと考えられる。また、県全体では人件費が 8 億円程度の抑制が見込まれる。

表 3 4 圏域での推計結果（委員部分）

4圏域	統合 教委数	人口 (万人)	委員数				人件費(万円)			
			統合前	統合後	差	比率	統合前	統合後	差	比率
東信	17	41.4	73	5	68	6.8%	18,428	1,745	16,683	9.5%
南信	29	56.2	132	5	127	3.8%	28,489	1,588	26,901	5.6%
中信	23	52.2	91	5	86	5.5%	22,880	1,840	21,040	8.0%
北信	15	65.6	75	5	70	6.7%	18,041	2,014	16,027	11.2%
合計	84	215.4	371	20	351	5.4%	87,838	7,186	80,652	8.2%

注:統合前の委員数は市町村教委と組合教委兼任による重複と思われるものを除いている。

一方で、表 4 の事務局職員部分の推計結果に目を移そう。職種別職員数が 5 分の 4 になる場合と 3 分の 2 になる場合のそれぞれで、大体同じような比率で全体の職員数が減少していた。これは、市町村レベルの教育委員会において事務局職員のほとんどが事務職員であることが影響したものと考えられる。

全体の費用抑制は、シナリオ①の職員変化率 5 分の 4 で約 19 億円、3 分の 2 で約 32 億円、シナリオ②の職員変化率 5 分の 4 で約 21 億円、3 分の 2 で約 35 億円となった。

表 4 4 圏域での推計結果（事務局職員部分）

4圏域		事務局職員数								人件費(万円)									
		統合前	5分の4				3分の2				統合前	5分の4				3分の2			
			統合後	差	比率		統合後	差	比率			統合後	差	比率		統合後	差	比率	
シナリオ①	東信	246	199	47	80.9%	165	81	67.1%	199,431	161,446	37,985	81.0%	133,797	65,634	67.1%				
	南信	355	286	69	80.6%	240	115	67.6%	288,617	232,577	56,040	80.6%	195,297	93,320	67.7%				
	中信	332	268	64	80.7%	223	109	67.2%	268,427	216,744	51,684	80.7%	180,390	88,037	67.2%				
	北信	289	234	55	81.0%	196	93	67.8%	234,460	189,880	44,580	81.0%	159,183	75,277	67.9%				
	合計	1,222	987	235	80.8%	824	398	67.4%	990,935	800,646	190,289	80.8%	668,666	322,268	67.5%				
シナリオ②	東信	273	221	52	81.0%	183	90	67.0%	221,805	179,612	42,193	81.0%	148,653	73,152	67.0%				
	南信	387	312	75	80.6%	261	126	67.4%	315,160	254,079	61,081	80.6%	212,655	102,506	67.5%				
	中信	361	291	70	80.6%	243	118	67.3%	292,453	235,718	56,735	80.6%	196,888	95,565	67.3%				
	北信	319	258	61	80.9%	216	103	67.7%	259,304	209,662	49,642	80.9%	175,682	83,622	67.8%				
	合計	1,340	1,082	258	80.7%	903	437	67.4%	1,088,722	879,071	209,650	80.7%	733,877	354,844	67.4%				

3. 2 5 圏域の地域区分での推計結果

表 5 に示した委員部分の推計結果を見ても、基本的には南信地域が諏訪・伊那地域と飯田地域に分かれただけということもあり、ほとんど 4 圏域での推計結果と変わらない。県全体では、人件費が 8 億円程度の抑制が見込まれる。

さらに、表 6 の事務局職員部分の推計結果に目を移しても、4 圏域での推計結果と全く違いはなかった。県全体の費用抑制額は、シナリオ①の職員変化率 5 分の 4 で約 19 億円、3 分の 2 で約 32 億円、シナリオ②の職員変化率 5 分の 4 で約 21 億円、3 分の 2 で約 35 億円となった。

なお、他の地域区分を想定した場合の結果との比較については、全地域区分の結果を示した後で改めてまとめて議論する。

表5 5圏域での推計結果（委員部分）

5圏域	統合 教委数	人口 (万人)	委員数				人件費(万円)			
			統合前	統合後	差	比率	統合前	統合後	差	比率
上田	17	41.4	73	5	68	6.8%	18,428	1,745	16,683	9.5%
諏訪・伊那	15	39.3	69	5	64	7.2%	17,812	1,620	16,191	9.1%
飯田	14	17.0	63	5	58	7.9%	10,677	1,588	9,090	14.9%
松本	23	52.2	91	5	86	5.5%	22,880	1,840	21,040	8.0%
長野	15	65.6	75	5	70	6.7%	18,041	2,014	16,027	11.2%
合計	84	215.4	371	25	346	6.7%	87,838	8,807	79,031	10.0%

注：統合前の委員数は市町村教委と組合教委兼任による重複と思われるものを除いている。

表6 5圏域での推計結果（事務局職員部分）

5圏域		事務局職員数							人件費(万円)						
		統合前	5分の4			3分の2			統合前	5分の4			3分の2		
			統合後	差	比率	統合後	差	比率		統合後	差	比率	統合後	差	比率
シナリオ①	上田	246	199	47	80.9%	165	81	67.1%	199,431	161,446	37,985	81.0%	133,797	65,634	67.1%
	諏訪・伊那	266	214	52	80.5%	179	87	67.3%	215,877	173,747	42,130	80.5%	145,356	70,521	67.3%
	飯田	89	72	17	80.9%	61	28	68.5%	72,740	58,831	13,910	80.9%	49,940	22,800	68.7%
	松本	332	268	64	80.7%	223	109	67.2%	268,427	216,744	51,684	80.7%	180,390	88,037	67.2%
	長野	289	234	55	81.0%	196	93	67.8%	234,460	189,880	44,580	81.0%	159,183	75,277	67.9%
	合計	1,222	987	235	80.8%	824	398	67.4%	990,935	800,646	190,289	80.8%	668,666	322,268	67.5%
シナリオ②	上田	273	221	52	81.0%	183	90	67.0%	221,805	179,612	42,193	81.0%	148,653	73,152	67.0%
	諏訪・伊那	293	236	57	80.5%	197	96	67.2%	238,250	191,913	46,337	80.6%	160,212	78,038	67.2%
	飯田	94	76	18	80.9%	64	30	68.1%	76,910	62,166	14,744	80.8%	52,442	24,468	68.2%
	松本	361	291	70	80.6%	243	118	67.3%	292,453	235,718	56,735	80.6%	196,888	95,565	67.3%
	長野	319	258	61	80.9%	216	103	67.7%	259,304	209,662	49,642	80.9%	175,682	83,622	67.8%
	合計	1,340	1,082	258	80.7%	903	437	67.4%	1,088,722	879,071	209,650	80.7%	733,877	354,844	67.4%

3. 3 10圏域の地域区分での推計結果

表7に示した結果でみるように、10圏域にまで地域区分が細分化されると、地域による統合前後の変化にも大きな差が見られるようになる。例えば、上田市を中心とした上小地域や大町市を中心とした大北地域のように、統合する委員会数が少ない地域に比べて、佐久地域や長野地域、さらには飯伊地域のように統合する委員会数の多い地域では、統合前後の委員数や人件費の差が相当大きい。

表7 10圏域での推計結果（委員部分）

10圏域	統合 教委数	人口 (万人)	委員数				人件費(万円)			
			統合前	統合後	差	比率	統合前	統合後	差	比率
佐久	12	21.2	54	5	49	9.3%	13,184	1,659	11,525	12.6%
上小	5	20.2	19	5	14	26.3%	5,245	1,745	3,500	33.3%
諏訪	6	20.5	30	5	25	16.7%	8,214	1,583	6,631	19.3%
上伊那	9	18.8	39	5	34	12.8%	9,597	1,620	7,977	16.9%
飯伊	14	17.0	63	5	58	7.9%	10,677	1,588	9,090	14.9%
木曽	6	3.1	28	5	23	17.9%	6,583	1,137	5,446	17.3%
松本	11	42.8	40	5	35	12.5%	10,624	1,840	8,783	17.3%
大北	6	6.3	23	5	18	21.7%	5,673	1,405	4,268	24.8%
長野	9	55.9	46	5	41	10.9%	11,513	2,014	9,499	17.5%
北信	6	9.6	29	5	24	17.2%	6,528	1,396	5,132	21.4%
合計	84	215.4	371	50	321	13.5%	87,838	15,988	71,850	18.2%

注：統合前の委員数は市町村教委と組合教委兼任による重複と思われるものを除いている。

このように、統合される教育委員会数によっても、統合によるコスト抑制額にも大きな違いが生じることが示唆される。なお、県全体では約 7 億円の抑制が見込まれる。

また、表 8 に示した事務局職員部分の推計結果から、統合によるコスト抑制額を見ると、職員変化率 5 分の 4 で約 19 億円、3 分の 2 で約 31 億円となった。

表 8 10 圏域での推計結果（事務局職員部分）

10圏域	事務局職員数							人件費(万円)						
	統合前	5分の4			3分の2			統合前	5分の4			3分の2		
		統合後	差	比率	統合後	差	比率		統合後	差	比率	統合後	差	比率
佐久	126	102	24	81.0%	85	41	67.5%	102,277	82,880	19,397	81.0%	68,971	33,306	67.4%
上小	120	97	23	80.8%	81	39	67.5%	97,154	78,565	18,589	80.9%	65,634	31,520	67.6%
諏訪	131	106	25	80.9%	88	43	67.2%	106,725	86,520	20,205	81.1%	71,803	34,923	67.3%
上伊那	135	109	26	80.7%	92	43	68.1%	109,151	88,205	20,947	80.8%	74,532	34,619	68.3%
飯伊	89	72	17	80.9%	61	28	68.5%	72,740	58,831	13,910	80.9%	49,940	22,800	68.7%
木曽	38	31	7	81.6%	26	12	68.4%	30,711	25,054	5,657	81.6%	21,013	9,698	68.4%
松本	250	202	48	80.8%	168	82	67.2%	201,985	163,232	38,753	80.8%	135,769	66,216	67.2%
大北	44	36	8	81.8%	30	14	68.2%	35,731	29,265	6,466	81.9%	24,416	11,315	68.3%
長野	227	184	43	81.1%	154	73	67.8%	184,011	149,129	34,882	81.0%	124,898	59,113	67.9%
北信	62	50	12	80.6%	42	20	67.7%	50,449	40,750	9,698	80.8%	34,285	16,164	68.0%
合計	1,222	989	233	80.9%	827	395	67.7%	990,935	802,433	188,502	81.0%	671,261	319,674	67.7%

3. 4 16 圏域の地域区分での推計結果

では最後に、16 圏域の地域区分での結果を見てみよう。安曇野、松本、長野の 3 地域は、単独市で構成されるため統合による変化が見込めない。なお、松本地域で委員数変化がないのに、人件費にわずかな変化があるのは、組合教委からの報酬・給与によるものである。

表 9 の委員部分の推計結果を見ると、変化のない三つの地域を除いても委員数や人件費の統合前後の比率に地域差があり、県全体で見ると約 6 億円のコスト抑制が見込まれる。

表 9 16 圏域での推計結果（委員部分）

16圏域	統合 教委数	人口 (万人)	委員数				人件費(万円)			
			統合前	統合後	差	比率	統合前	統合後	差	比率
佐久	12	21.2	54	5	49	9.3%	13,184	1,659	11,525	12.6%
上小	5	20.2	19	5	14	26.3%	5,245	1,745	3,500	33.3%
諏訪	6	20.5	30	5	25	16.7%	8,214	1,583	6,631	19.3%
上伊那	9	18.8	39	5	34	12.8%	9,597	1,620	7,977	16.9%
下伊那	14	17.0	63	5	58	7.9%	10,677	1,588	9,090	14.9%
木曽	6	3.1	28	5	23	17.9%	6,583	1,137	5,446	17.3%
塩筑	8	9.1	30	5	25	16.7%	7,163	1,619	5,544	22.6%
※安曇野	1	9.8	5	5	0	100.0%	1,619	1,619	0	100.0%
※松本	2	23.9	5	5	0	100.0%	1,842	1,840	2	99.9%
北安	6	6.3	23	5	18	21.7%	5,673	1,405	4,268	24.8%
更埴	2	7.8	11	5	6	45.5%	2,673	1,414	1,259	52.9%
上高井	3	7.2	15	5	10	33.3%	3,700	1,254	2,446	33.9%
上水内	3	2.5	15	5	10	33.3%	3,126	1,004	2,122	32.1%
※長野	1	38.4	5	5	0	100.0%	2,014	2,014	0	100.0%
中高	4	7.0	19	5	14	26.3%	4,242	1,396	2,845	32.9%
飯水	2	2.6	10	5	5	50.0%	2,286	1,353	933	59.2%
合計	84	215.4	371	80	291	21.6%	87,838	24,251	63,587	27.6%

注：統合前の委員数は市町村教委と組合教委兼任による重複と思われるものを除いている。

なお、※印は単独の市で構成される圏域である。（松本市には近隣町村との組合がある）

また、表 10 の事務局職員部分の推計結果を見ると、職員数、人件費共に統合前後の比率の地域による違いは見られなかった。県全体としての費用抑制額は、職員変化率 5 分の 4 で約 15 億円、3 分の 2 で約 25 億円となった。

表 10 16 圏域での推計結果（事務局職員部分）

16圏域	事務局職員数							人件費(万円)						
	統合前	5分の4			3分の2			統合前	5分の4			3分の2		
		統合後	差	比率	統合後	差	比率		統合後	差	比率	統合後	差	比率
佐久	126	102	24	81.0%	85	41	67.5%	102,277	82,880	19,397	81.0%	68,971	33,306	67.4%
上小	120	97	23	80.8%	81	39	67.5%	97,154	78,565	18,589	80.9%	65,634	31,520	67.6%
諏訪	131	106	25	80.9%	88	43	67.2%	106,725	86,520	20,205	81.1%	71,803	34,923	67.3%
上伊那	135	109	26	80.7%	92	43	68.1%	109,151	88,205	20,947	80.8%	74,532	34,619	68.3%
下伊那	89	72	17	80.9%	61	28	68.5%	72,740	58,831	13,910	80.9%	49,940	22,800	68.7%
木曽	38	31	7	81.6%	26	12	68.4%	30,711	25,054	5,657	81.6%	21,013	9,698	68.4%
塩筑	100	82	18	82.0%	69	31	69.0%	80,975	66,427	14,548	82.0%	55,921	25,054	69.1%
※安曇野	79	79	0	100.0%	79	0	100.0%	63,873	63,873	0	100.0%	63,873	0	100.0%
※松本	71	71	0	100.0%	71	0	100.0%	57,137	57,137	0	100.0%	57,137	0	100.0%
北安	44	36	8	81.8%	30	14	68.2%	35,731	29,265	6,466	81.9%	24,416	11,315	68.3%
更埴	49	41	8	83.7%	34	15	69.4%	40,113	33,647	6,466	83.9%	27,819	12,293	69.4%
上高井	39	32	7	82.1%	27	12	69.2%	31,290	25,700	5,591	82.1%	21,725	9,565	69.4%
上水内	35	29	6	82.9%	24	11	68.6%	28,154	23,305	4,849	82.8%	19,264	8,890	68.4%
※長野	104	104	0	100.0%	104	0	100.0%	84,454	84,454	0	100.0%	84,454	0	100.0%
中高	42	34	8	81.0%	29	13	69.0%	34,115	27,649	6,466	81.0%	23,608	10,507	69.2%
飯水	20	17	3	85.0%	14	6	70.0%	16,334	13,910	2,425	85.2%	11,485	4,849	70.3%
合計	1,222	1,042	180	85.3%	914	308	74.8%	990,935	845,422	145,512	85.3%	741,595	249,339	74.8%

注: ※印は単独の市で構成される圏域であるため、統合効果による削減割合は乗じていない。

3. 5 結果全体に関するまとめ

ここまでに見た 4 通りの地域区分による推計結果は、どのような関係になっているかを確認しよう。表 11 において、県教育委員会の教育事務所との統合までを考慮しないシナリオ①による 4 通りの推計結果を比較した。

表 11 県全体での推計結果（シナリオ①での比較）

職員 変化率	項目	統合前	4圏域			5圏域			10圏域			16圏域		
			統合後	差	比率	統合後	差	比率	統合後	差	比率	統合後	差	比率
5分 の4	教育委員会数	84	4	80	4.8%	5	79	6.0%	10	74	11.9%	16	68	19.0%
	教育委員数	371	20	351	5.4%	25	346	6.7%	50	321	13.5%	80	291	21.6%
	委員人件費	87,838	7,186	80,652	8.2%	8,807	79,031	10.0%	15,988	71,850	18.2%	24,251	63,587	27.6%
	事務局職員数	1222	987	235	80.8%	987	235	80.8%	989	233	80.9%	1042	180	85.3%
	職員人件費	990,935	800,646	190,289	80.8%	800,646	190,289	80.8%	802,433	188,502	81.0%	845,422	145,512	85.3%
3分 の2	総人件費	1,078,773	807,832	270,940	74.9%	809,453	269,320	75.0%	818,421	260,352	75.9%	869,673	209,100	80.6%
	事務局職員数	1222	824	398	67.4%	824	398	67.4%	827	395	67.7%	914	308	74.8%
	職員人件費	990,935	668,666	322,268	67.5%	668,666	322,268	67.5%	671,261	319,674	67.7%	741,595	249,339	74.8%
	総人件費	1,078,773	675,853	402,920	62.7%	677,473	401,300	62.8%	687,249	391,524	63.7%	765,846	312,927	71.0%

注: 金額はすべて万円単位である。すべてが市町村レベルの教育委員会のみを考慮したシナリオ①による結果である。

教育委員人件費と事務局職員人件費の和である総人件費を見ると、職員変化率に関わらず圏域数が多い地域区分ほど、統合前後による差は小さくなっている。しかしよく見ると、4 圏域、5 圏域、10 圏域の場合には、職員変化率が 5 分の 4 の際に 26～27 億円程度、3 分の 2 の際に 39～40 億円程度とさほど変わらない。一方、16 圏域の場合には、職員変化

率が 5 分の 4 の際に約 21 億円、3 分の 2 の際に約 31 億円と、他の地域区分と比較して抑制額が若干小さくなった。

10 圏域と 16 圏域のケースを比較して人件費抑制額の傾向が変わった理由としては、10 圏域までは全ての自治体で圏域化により教育委員数と職員数の低下が生じることになるのに対し、16 圏域では比較的規模の大きい安曇野、松本、長野といった一部の自治体が単独で自治体そのまま一圏域を形成することになり、この圏域では統合による教育委員数や職員数の低下が見込めなくなることが挙げられる。

また、県教育委員会の教育事務所を統合に巻き込むことを想定しないシナリオ①と、教育事務所を巻き込むことを想定したシナリオ②を比較した結果を表 12 として示した。

表 12 県全体での推計結果（シナリオ①とシナリオ②の比較）

職員 変化率	項目	シナリオ①（市町村レベル教委のみ統合）								シナリオ②（教育事務所含む統合）							
		統合前	4圏域			5圏域			統合前	4圏域			5圏域				
			統合後	差	比率	統合後	差	比率		統合後	差	比率	統合後	差	比率		
5分 の4	教育委員会数	84	4	80	4.8%	5	79	6.0%	84	4	80	4.8%	5	79	6.0%		
	教育委員数	371	20	351	5.4%	25	346	6.7%	371	20	351	5.4%	25	346	6.7%		
	委員人件費	87,838	7,186	80,652	8.2%	8,807	79,031	10.0%	75,155	6,281	68,874	8.4%	7,689	67,466	10.2%		
	事務局職員数	1222	987	235	80.8%	987	235	80.8%	1340	1082	258	80.7%	1082	258	80.7%		
	職員人件費	990,935	800,646	190,289	80.8%	800,646	190,289	80.8%	1,088,722	879,071	209,650	80.7%	879,071	209,650	80.7%		
3分 の2	総人件費	1,078,773	807,832	270,940	74.9%	809,453	269,320	75.0%	1,163,877	885,353	278,524	76.1%	886,760	277,117	76.2%		
	事務局職員数	1222	824	398	67.4%	824	398	67.4%	1340	903	437	67.4%	903	437	67.4%		
	職員人件費	990,935	668,666	322,268	67.5%	668,666	322,268	67.5%	1,088,722	733,877	354,844	67.4%	733,877	354,844	67.4%		
	総人件費	1,078,773	675,853	402,920	62.7%	677,473	401,300	62.8%	1,163,877	740,159	423,718	63.6%	741,566	422,311	63.7%		

注：金額はすべて万円単位である。

この結果の総人件費の部分を見ると、職員変化率が 5 分の 4 の際に、シナリオ①では約 27 億円であったのに対し、シナリオ②では約 28 億円となり、1 億円弱の差が見られた。また、この比率が 3 分の 2 の際に、シナリオ①では約 40 億円であったのに対し、シナリオ②では 42 億円となり、2 億円程度の差が見られた。このように、抑制額そのものだけを見ると、シナリオ②の方が大きい。これは、教育事務所の職員部分も推計に含まれたことで、市町村レベルの教育委員会の部分に限らず、県教育委員会の部分も考慮するようになったためと考えられる。

しかしながら、統合前後の比率で見ると、わずかではあるがシナリオ①の方が小さい。すなわち、シナリオ①の場合の方がより大きな割合の抑制が可能ということになる。もちろん、この差は 1%未満のわずかなものであるため、見方によってどちらのシナリオの方が良いかは意見が分かれるであろう。

4. 結語：まとめと課題

本章では、長野県の教育行政が圏域化されたことを想定して、学校現場への影響が少ないと考えられる教育委員会に関する部分の人件費がどのように変化するかをシミュレーションした。この際、前章で検討された 4 圏域、5 圏域、10 圏域、16 圏域という 4 通りの地域区分で圏域化されたことを想定して推計を行った。

この結果、基本的には地域区分を細分化した場合の方が、教育行政圏域化による人件費抑制額は大きくなった。ただし、4 圏域、5 圏域、10 圏域を想定した抑制額の大きさはほ

とんど変わらず、職員変化率が 5 分の 4 の際に 26～27 億円程度、3 分の 2 の際に 39～40 億円程度となった。一方で、16 圏域を想定した場合については、職員変化率が 5 分の 4 の際に約 21 億円、3 分の 2 の際に約 31 億円と、他の地域区分と比較して抑制額が 5～9 億円程度小さくなった。

前章においても、圏域化による様々なメリットやデメリットが議論されている。余りにも圏域地域が大きくなりすぎると、すみずみまで教育行政の目が行き届かなくなるようなコスト面では測ることができない弊害も生じると考えられる。本章で推計した費用抑制額の面からも、10 圏域までならば、さほど大きさが変わらないことが見えてきた。この結果は、非常に重要な示唆を与えているのではないだろうか。

さて、一つの例として 10 圏域を想定した場合の人件費抑制額は、長野県での財政状況の中でどの程度のインパクトがあるのだろうか。これを確認するために、推計の基準年である 2011 年度の長野県及び県内市町村の決算データを用いて表 13 に示した。

表 13 長野県の財政規模から見た推計抑制額の大きさ

(金額単位は億円)	長野県財政状況(2011年度)				10圏域での抑制額の比率			
	全市町村		全県		対全市町村		対全県	
	(市町村のみ)		(市町村計+県)		財政比率		財政比率	
	金額	比率	金額	比率	5分の4	3分の2	5分の4	3分の2
歳出総額	9,636	100.0%	18,207	100.0%	0.27%	0.41%	0.14%	0.22%
教育費総額	1,031	10.7%	2,985	16.4%	2.52%	3.80%	0.87%	1.31%
教育総務費	130	1.3%	332	1.8%	20.04%	30.14%	7.84%	11.78%

出所:「平成23年度都道府県・市町村決算状況調」(総務省)

注:教育総務費は概ね教育委員会の運営費用を計上した項目で、「全県」は全市町村と県の歳出額合計である。右側の「3分の2」「5分の4」は推計時の事務局の職員変化率を示す。

基本的には市町村レベルでの教育委員会統合について考えているので、全市町村の列を見てみると、市町村全体の財政規模は約 9,636 億円であり、そのうちの 10%程度となる約 1031 億円が教育費として支出されている。さらに、その教育費の 10%程度である約 130 億円がほぼ市町村レベル教育委員会の運営費用とみなせる教育総務費である。

では、これらの金額と比較して、10 圏域を想定したときのコスト抑制額はどの程度のインパクトであるかについて、表の右側に「10 圏域での抑制額の比率」として示した。全市町村を合計した歳出総額に対して 1%に満たない大きさであることがわかる。また、教育費総額から見た割合では、対全市町村に対して 2～3%、全県に対して 1%前後となっているこの抑制額は教育委員会に直接関わる人件費部分に限定したが、教育総務費全体から見た割合では、全市町村に対して 2 割から 3 割程度、全県に対しても 1 割前後となっている。

この結果をどのような視点から見るかによって、この評価は分かれるであろう。また、これまで同様の推計が見られなかったこともあり、あくまでも一つの試算の結果であるものの、教育行政の圏域化はそれなりの財政的インパクトを持つものと予想される。

ただし、本章で示したシミュレーションには、まだまだ多くの課題が残されていることも強調しておかねばならない。特に、総人件費のうち多くを占める職員人件費については、圏域化後の自治体規模によらず、統合後は一律に 5 分の 4、又は 3 分の 2 の割合で職員数の低下が生じると言う強い前提を置いている。このことは、4, 5, 10 圏域化では抑制額に差が生じず、その一方で 16 圏域化とは差が生じる大きな要因となっている。すなわち、

今回のシミュレーションは、圏域化後の職員数見込みをどのように設定するかによって結果が大きく左右されてしまうという避けられない性質がある。

実際には、規模の経済性などにより、各圏域化後の自治体規模の大小によって、職員数割合の低下に多様性が生じる可能性も高い。したがって、今後の推定の精緻化に当たっては、圏域化による職員数割合の低下の前提については、更に多くのシナリオを想定したシミュレーションが必要となろう。

また、教育行政の圏域化によって人員が削減された場合、余剰人材と生じることとなってしまうが、これらの人材をどのように各地域で吸収すべきなのかという問題も残される。

また、本章の推計では教育委員会に直接かかわる人件費部分に限定しているが、その他の部分、例えば学校をはじめとした教育施設等が圏域化によってどのように変化するのかについては全く考慮に入れていない。

さらに、シナリオ②のように各市町村の教育委員会と県の教育委員会の教育事務所が統合して圏域教育委員会を想定するようなケースでは、例えば県立高校に関する業務を想定される圏域教育委員会が担うような、更に踏み込んだ統合シナリオも考えることもできるだろう。基本的に市町村が担う義務教育部分だけではなく、県立高校の部分にまで踏み込んだ一元化がなされた場合には、本章での推計よりもはるかに大きなコスト抑制効果が予想される。ただ、残念ながらこのような推計に必要なデータが十分でないため、今回はこのようなシナリオまでは考慮できなかった。

以上の問題は得られるデータの制約によるところが強いが、指摘したようにまだまだより精緻な推計を行う余地は残されており、今後の更に検討されるべき課題である。本章では具体的なコストに関する分析ということで、コストとして明確に表れないようなメリットやデメリットも数多く考えられる。これらの要素も含めた形でのシミュレーションについても、課題として残されている。

既に述べたように、4 圏域、5 圏域、10 圏域という地域区分での教育行政の広域化による教育委員会の圏域化に対して、人件費の抑制額はほぼ変わらないことが示された。ただ、もしも実際に圏域化を考えるならば、この側面だけで判断することは困難である。本章では考慮できなかった教育効果や人件費面ではない教育コストの側面から検討される必要がある。一部については、前章においても議論されているが、まだまだ多くの側面から検討される必要があり、そのための判断材料を増やすことが課題となるだろう。

このように、多くの課題は残されており、あくまでも試行的かつ大まかなシミュレーションではあるが、既に述べたような大きな示唆も得られている。今後のさらなる精緻なシミュレーションのための第一歩として、この結果を示したい。

第9章 北海道の教育行政における「圏域」：釧路教育局を中心に

国立教育政策研究所 本多 正人

国立教育政策研究所 山中 秀幸

概要

本章では、北海道 14 教育局の一つである釧路教育局（釧路市・釧路町・厚岸町・浜中町・標茶町・弟子屈町・鶴居村・白糠町の 1 市 6 町 1 村）を取り上げて、「義務教育に対する公費支出」「人口動態」「公立中学校の地理的配置」の三つの視点から、学校教育行政を取り巻く状況を確認し、抱える課題について考察する。

コストの視点から「各教育局の児童・生徒 1 人当たり小・中学校費」を指標として捉えるとき、釧路教育局は北海道 14 教育局の中間層に位置する教育局である。また、小学校教育と中学校教育の児童・生徒 1 人当たりの費用の差が小さい。

人口動態の視点から捉えるとき、少子化が比較的進行しており、また、「人口集中地区の内外の格差」を指標としたとき、公立中学校教育の 1 校当たり平均生徒数の格差が大きい。

公立中学校の地理的配置状況をふまえると、釧路教育局の人口集中地区内の公立中学校は教育活動の地理的な連携可能性が高く、また、学校間生徒数格差是正のための連携の必要性が高いことが指摘される。人口集中地区ではない地域の公立中学校は教育活動の地理的連携可能性に課題があるが、鉄道の利用等により解消され得る。また、学校教育活動の小規模化に対応するための連携の必要性が高い。

連携を進めていくための課題として、「道教育庁出先機関である各教育局と、義務教育を所掌する市町村教育委員会の関係」「義務教育における、教育局とは異なる『圏域』の存在」が挙げられる。

1. はじめに

本章では、北海道の教育行政における「圏域」として北海道教育委員会の「教育局」に着目し、教育局間の格差等の問題を人口減少社会という視点から考察する。特に、釧路市・釧路町・厚岸町・浜中町・標茶町・弟子屈町・鶴居村・白糠町の 8 市町村を所管する「釧路教育局」の特徴をクローズアップすることによって、次章にて取り扱う事例研究に資する目的で整理を行うものである。

北海道における「圏域」としてよく知られているのが、2010（平成 22）年の「北海道総合振興局及び振興局の設置に関する条例」に基づく 14 の「総合振興局・振興局」（空知総合振興局、石狩振興局、後志総合振興局、胆振総合振興局、日高振興局、渡島総合振興局、檜山振興局、上川総合振興局、留萌振興局、宗谷総合振興局、オホーツク総合振興局、十勝総合振興局、釧路総合振興局、根室振興局）及びそれらに北海道教育庁の出先機関として設置される「教育局」である¹。総合振興局、振興局共に地方自治法に定める「支庁」

¹ すなわち、本章の文脈における「圏域」とは、第 1 章第 2 節で整理されている圏域の九つの概念定義の「⑤教育事務所の所管地域」に該当し、その中でも「一般行政における地方事務所（振興局・支所・出張所等）」と区域が重複するケースである。

と位置付けられており²、また、広域的な処理を執行し得る事務については総合振興局が振興局の所管区域の事務を所掌することができると定められている。

この従来の支庁から総合振興局・振興局への制度改革は、多くにおいて所管区域をそのまま総合振興局・振興局へと引き継ぎつつ、『網走支庁』を『オホーツク総合振興局』と名称を変更』『空知支庁』の所管であった幌加内町が『上川総合振興局』の所管へと変更』『留萌支庁』の所管であった幌延町が『宗谷総合振興局』の所管へと変更』という変更点を伴って実施された。

これらの総合振興局・振興局に、「北海道教育庁組織規則」によって設置されているのが、図1に示す14の「教育局」である³。

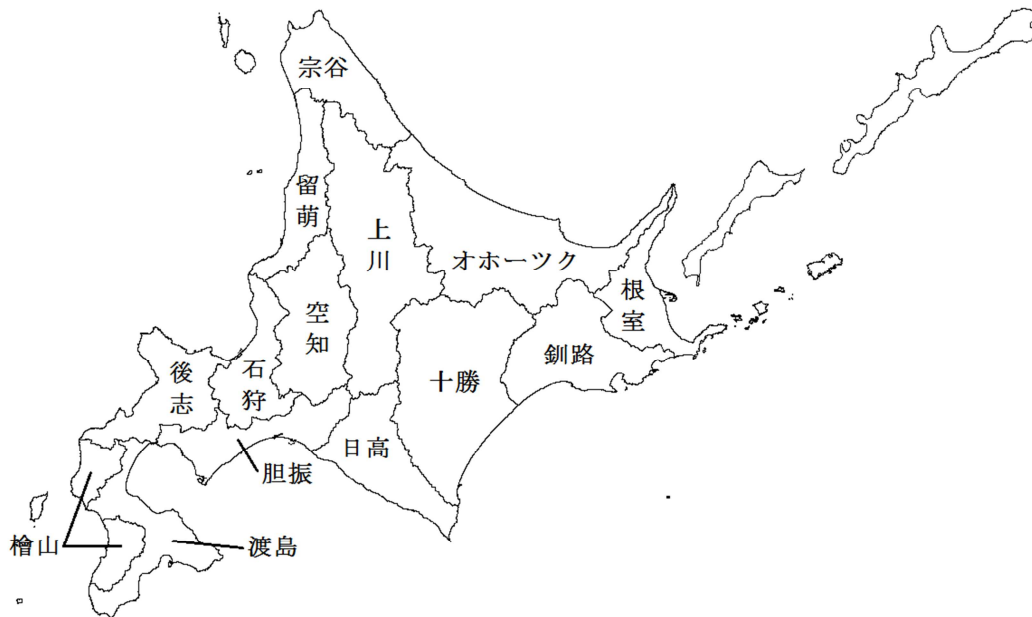
北海道14教育局の一つである釧路教育局は、北海道の南東部に位置し、北・東・西の三方をそれぞれオホーツク教育局・根室教育局・十勝教育局と接する、1市6町1村（釧路市・釧路町・厚岸町・浜中町・標茶町・弟子屈町・鶴居村・白糠町）を所管区域とする釧路総合振興局に設置された北海道教育庁の出先機関である。

² 地方自治法第155条第1項「普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に、都道府県にあつては支庁（道にあつては支庁出張所を含む。以下これに同じ。）及び地方事務所、市町村にあつては支所又は出張所を設けることができる。」及び、北海道総合振興局及び振興局の設置に関する条例第1条「知事の権限に属する事務を分掌させるため、地方自治法（昭和22年法律第67号）第155条第1項の規定により、支庁として、北海道総合振興局（以下「総合振興局」という。）及び北海道振興局（以下「振興局」という。）を設置する。」

³ 北海道教育庁組織規則第34条「教育委員会の権限に属する事務で地方における事務を処理させるため、教育局を置き、その名称、位置及び管轄区域は、次の表に掲げるとおりとする。

名称	位置	管轄区域
空知教育局	岩見沢市	夕張市、岩見沢市、美唄市、芦別市、赤平市、三笠市、滝川市、砂川市、歌志内市、深川市及び空知総合振興局管内の町
石狩教育局	札幌市	札幌市、江別市、千歳市、恵庭市、北広島市及び石狩市並びに石狩振興局管内の町及び村
後志教育局	倶知安町	小樽市並びに後志総合振興局管内の町及び村
胆振教育局	室蘭市	室蘭市、苫小牧市、登別市、伊達市及び胆振総合振興局管内の町
日高教育局	浦河町	日高振興局管内の町
渡島教育局	函館市	函館市、北斗市及び渡島総合振興局管内の町
檜山教育局	江差町	檜山振興局管内の町
上川教育局	旭川市	旭川市、士別市、名寄市及び富良野市並びに上川総合振興局管内の町及び村
留萌教育局	留萌市	留萌市並びに留萌振興局管内の町及び村
宗谷教育局	稚内市	稚内市並びに宗谷総合振興局管内の町及び村
オホーツク教育局	網走市	北見市、網走市及び紋別市並びにオホーツク総合振興局管内の町及び村
十勝教育局	帯広市	帯広市並びに十勝総合振興局管内の町及び村
釧路教育局	釧路市	釧路市並びに釧路総合振興局管内の町及び村
根室教育局	根室市	根室市及び根室振興局管内の町

図1 北海道の教育局（総合振興局・振興局）



2. コストの視点から捉える釧路教育局の特徴

本プロジェクト研究の人口減少社会という問題関心から北海道の学校教育にアプローチするに当たり、なぜ釧路教育局をクローズアップするのか。その研究上の意義を明らかにするために、他の教育局との比較によってその特徴を捉えることとする。最初の視点として、各教育局が所管する市町村が「義務教育に対してどの程度公費を支出しているのか」を示す。ここでは、義務教育段階と位置付けられ、学校教育法により市町村が設置義務を担っている小学校と中学校に焦点を絞り、文部科学省が行っている「地方教育費調査」に基づいてデータを提示する。

地方教育費調査では、公費による学校教育費の支出内訳において、「消費的支出」として「人件費⁴」「教育活動費」「管理費」「補助活動費」「所定支払金」が、「資本的支出」として「土地費」「建築費」「設備・備品費」「図書購入費」が計上され、更に「債務償還費」が挙げられている。本稿では「中学校費」として、これらの公費支出のうち、会計年度による変動が大きいと考えられる土地費と建築費を省いた数値を用いている。市町村ごとに算出した中学校費を中学校生徒数で除した「各市町村の生徒1人当たりの中学校費」を5分位⁵に塗り分けた地図が図2である。

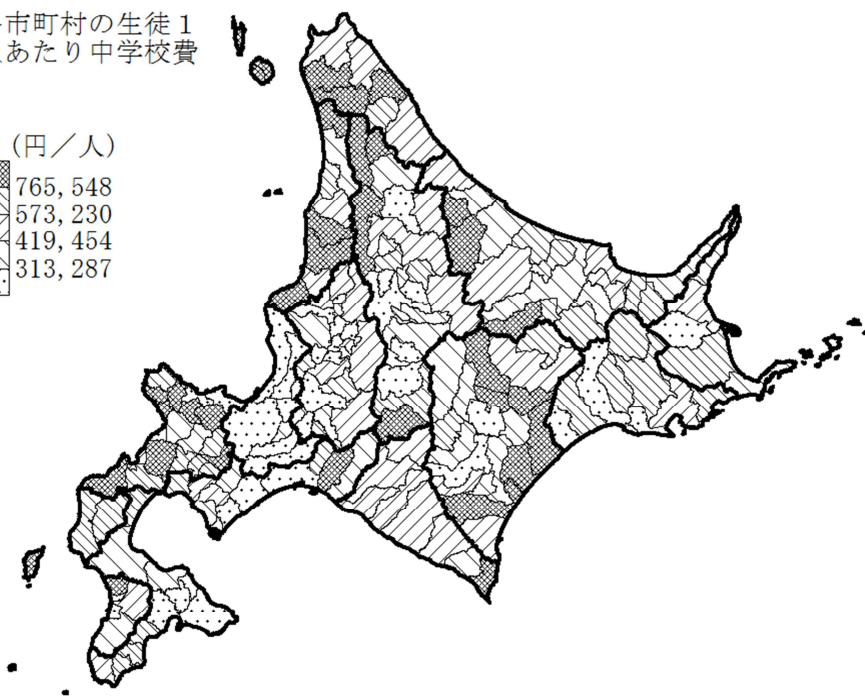
⁴ 本節で取り扱うのは、公費（「国庫補助金」「道費支出金」「市町村支出金」「地方債」「公費組入れ寄附金」の合計）支出のうち、市町村単位で集計されているデータである。したがって、消費的支出の人件費に、地方教育費調査において北海道教育庁本庁集計扱いとなっている県費負担教職員に係る人件費は含まれていない。

⁵ 生徒1人当たりの中学校費が最も高い「76万5548円以上」のグループのみ35市町村、その他の4グループは各36市町村となっている。

図2 各市町村の生徒1人当たり中学校費（単位：円）

各市町村の生徒1
人あたり中学校費

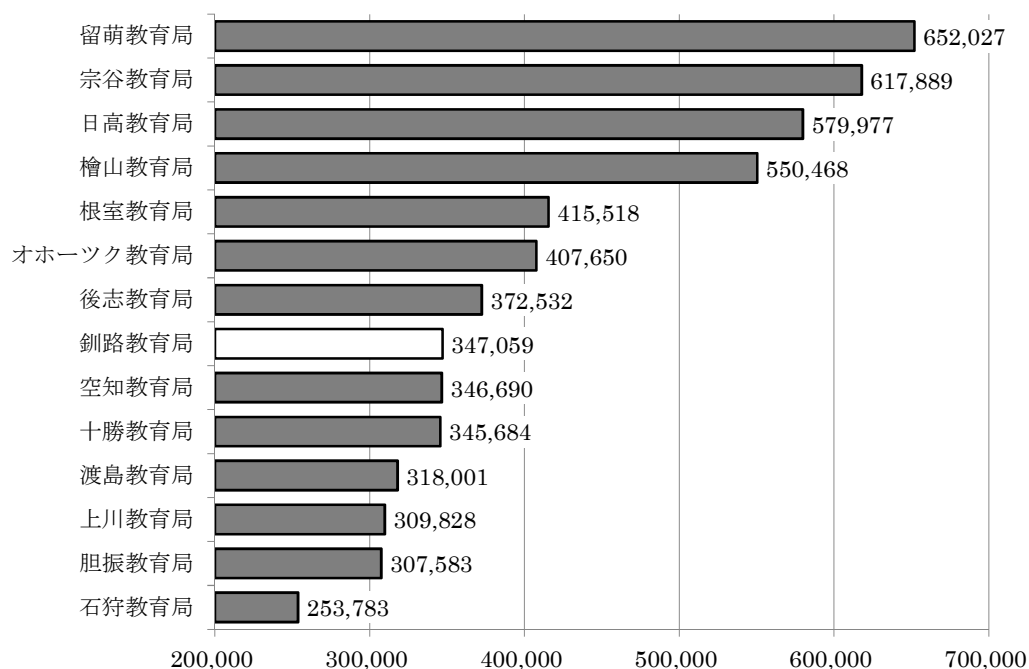
(円／人)
765,548
573,230
419,454
313,287



出典：文部科学省「地方教育費調査」（2010（平成22）会計年度）

注：「中学校費」は公費支出総額から土地費・建築費を省いた数値。

図3 各教育局の生徒1人当たり中学校費（単位：円）



出典：文部科学省「地方教育費調査」（2010（平成22）会計年度）

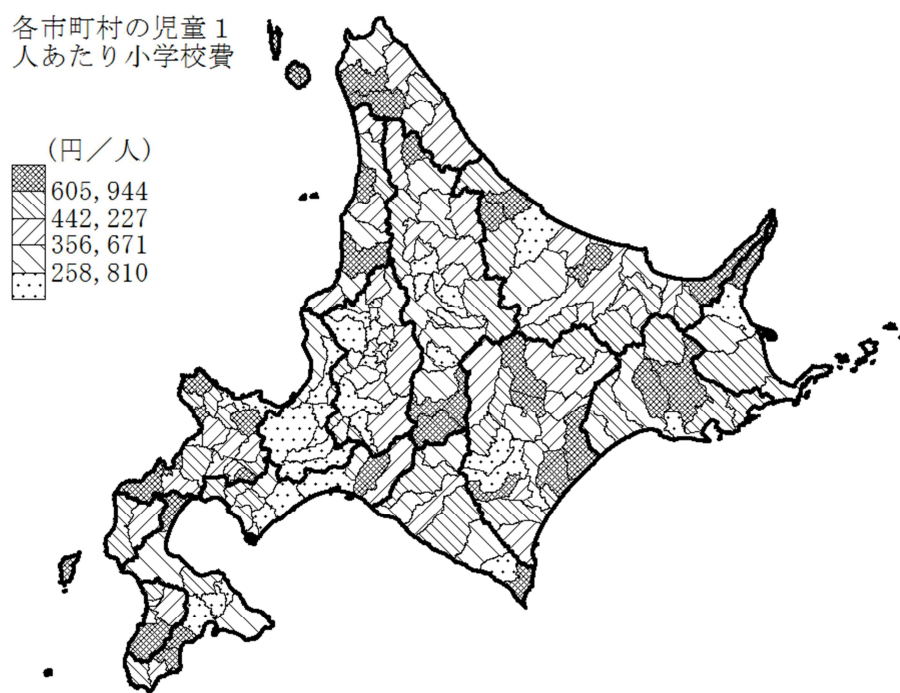
注：「中学校費」は公費支出総額から土地費・建築費を省いた数値。

図2に示すように、釧路教育局が所管する市町村については、釧路市と釧路町は最も費用が少ない31万3287円未満のグループ、厚岸町は中間の41万9454円以上57万3230円未満のグループ、その他の5町村は2番目に費用が多い57万3230円以上76万5548円未満のグループに属している。

さらに、各市町村の中学校費を教育局ごとに合計し、公立中学校生徒数の各教育局合計値で除した「各教育局の生徒1人当たりの中学校費」を示したグラフが図3である。留萌・宗谷・日高・檜山の4教育局が中学校生徒1人に対して55万円以上を支出している。石狩教育局は生徒1人当たりの支出が25万円となっている。釧路教育局については、生徒1人当たりの支出がおよそ35万円であり、低い方から数えて14教育局中7番目、すなわち中間層に位置することが確認される。

同様に「各市町村の児童1人当たりの小学校費」を5分位⁶に塗り分けた地図が図4である。釧路教育局が所管する市町村については、釧路町は最も費用が少ない28万8810円未満のグループ、釧路市は2番目に費用が少ない28万8810円以上35万6671円未満のグループ、厚岸町・浜中町・弟子屈町・白糠町は2番目に費用が多い44万2227円以上60万5944円未満のグループ、標茶町・鶴居村は最も費用が多い60万5944円以上のグループに属している。

図4 各市町村の児童1人当たり小学校費（単位：円）



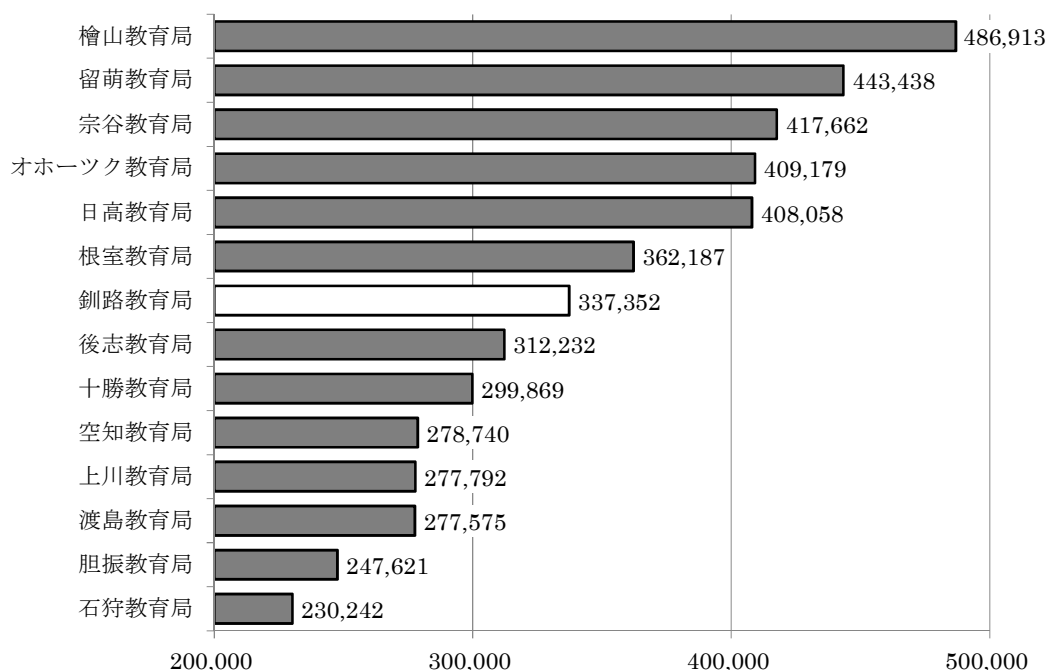
出典：文部科学省「地方教育費調査」（2010（平成22）会計年度）

注：「小学校費」は公費支出総額から土地費・建築費を省いた数値。

⁶ 児童1人当たりの小学校費が最も高い「60万5944円以上」のグループのみ35市町村、その他の4グループは各36市町村となっている。

中学校費と同様に、各市町村の小学校費を教育局ごとに合計し、公立小学校児童数の各教育局合計値で除した「各教育局の児童 1 人当たりの小学校費」を示したグラフが図 5 である。檜山・留萌・宗谷・オホーツク・日高の 5 教育局が小学校児童 1 人に対して 40 万円以上を支出しており、他方、石狩・胆振の 2 教育局は生徒 1 人当たりの支出が 25 万円以下となっていることが指摘される。釧路教育局については、生徒 1 人当たりの支出がおおよそ 34 万円であり、高い方から数えて 14 教育局中 7 番目、すなわち中間層に位置することが確認される。

図 5 各教育局の児童 1 人当たり小学校費（単位：円）



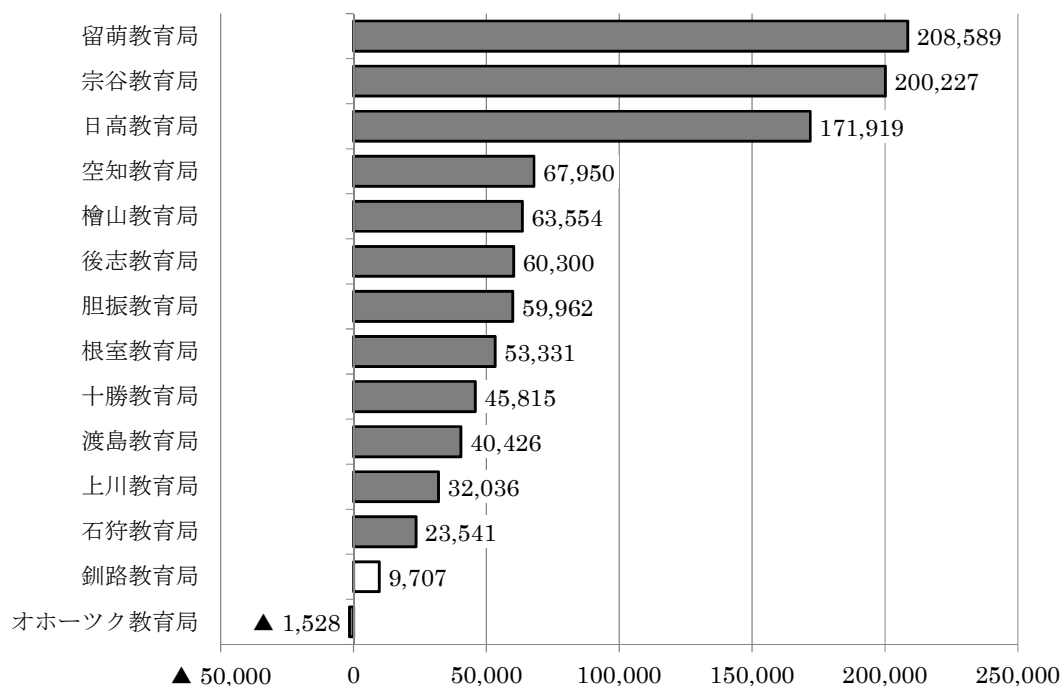
出典：文部科学省「地方教育費調査」（2010（平成 22）会計年度）

注：「小学校費」は公費支出総額から土地費・建築費を省いた数値。

図 6 は、図 3 と図 5 に示した「各教育局の生徒 1 人当たり中学校費」と「各教育局の児童 1 人当たり小学校費」の差を表したグラフである。なお、グラフに示す値は「各教育局の生徒 1 人当たり中学校費」から「各教育局の児童 1 人当たり小学校費」を差し引いたものである。すなわち正の値であれば「中学校生徒 1 人に支出する費用の方が高い」ことになり、負の値であれば「小学校児童 1 人に支出する費用の方が高い」ということになる。

北海道 14 教育局のうち、13 教育局が正の値、すなわち中学校生徒 1 人に支出する費用の方が高く、オホーツク教育局のみが負の値、すなわち小学校児童 1 人に支出する費用の方が高いことが示されている。11 教育局は差が 7 万円未満であるが、留萌・宗谷・日高の 3 教育局については差が 15 万円を超えていることが指摘される。釧路教育局は、オホーツク教育局と同じく差が 1 万円未満であり、小学校教育と中学校教育の児童・生徒 1 人当たりの費用の差が特に小さい。

図6 「生徒1人当たり中学校費」と「児童1人当たり小学校費」の差（単位：円）



出典：文部科学省「地方教育費調査」（2010（平成22）会計年度）

注：「小・中学校費」は公費支出総額から土地費・建築費を省いた数値。

また、コストの視点から教育局を教育に関する「圏域」として捉えるに当たっては、教育局間の格差の問題だけではなく、それぞれの教育局における市町村間格差の問題も重要である。

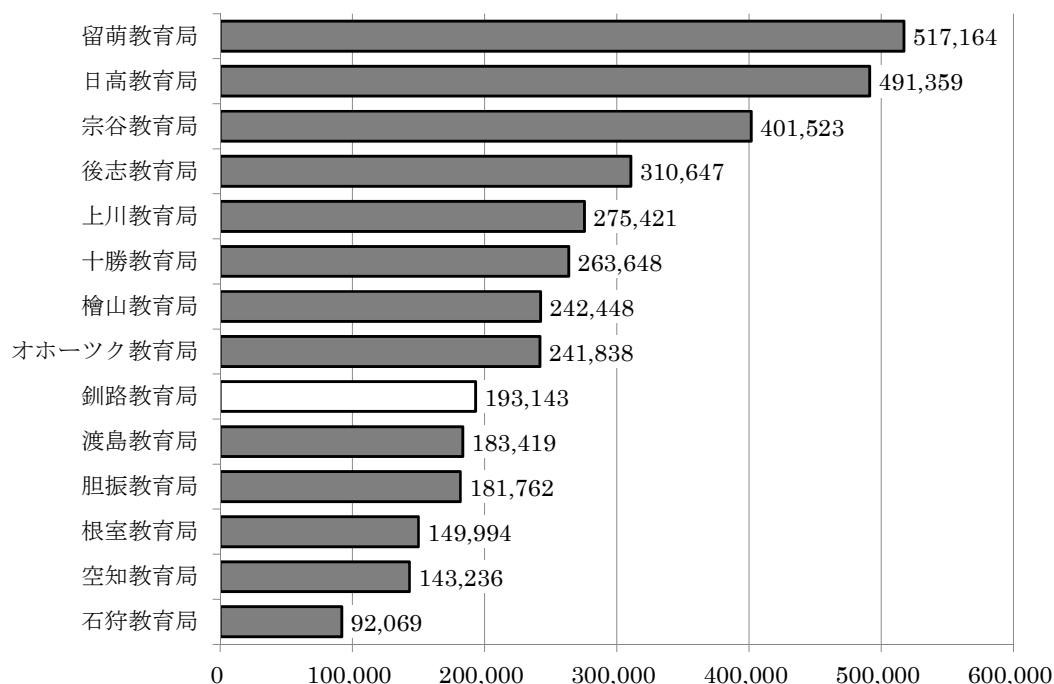
表1 釧路教育局における各市町村の児童・生徒1人当たり小・中学校費（単位：円）

市町村名	生徒1人当たり 中学校費	児童1人当たり 小学校費
釧路市	286,603	292,343
釧路郡 釧路町	250,120	194,682
厚岸郡 厚岸町	419,454	533,740
厚岸郡 浜中町	737,363	557,576
川上郡 標茶町	625,206	607,364
川上郡 弟子屈町	594,661	590,236
阿寒郡 鶴居村	627,023	817,276
白糠郡 白糠町	744,303	518,900
8市町村平均	535,592	514,015
標準偏差	193,143	192,693

出典：文部科学省「地方教育費調査」（2010（平成22）会計年度）

注：「小・中学校費」は公費支出総額から土地費・建築費を省いた数値。

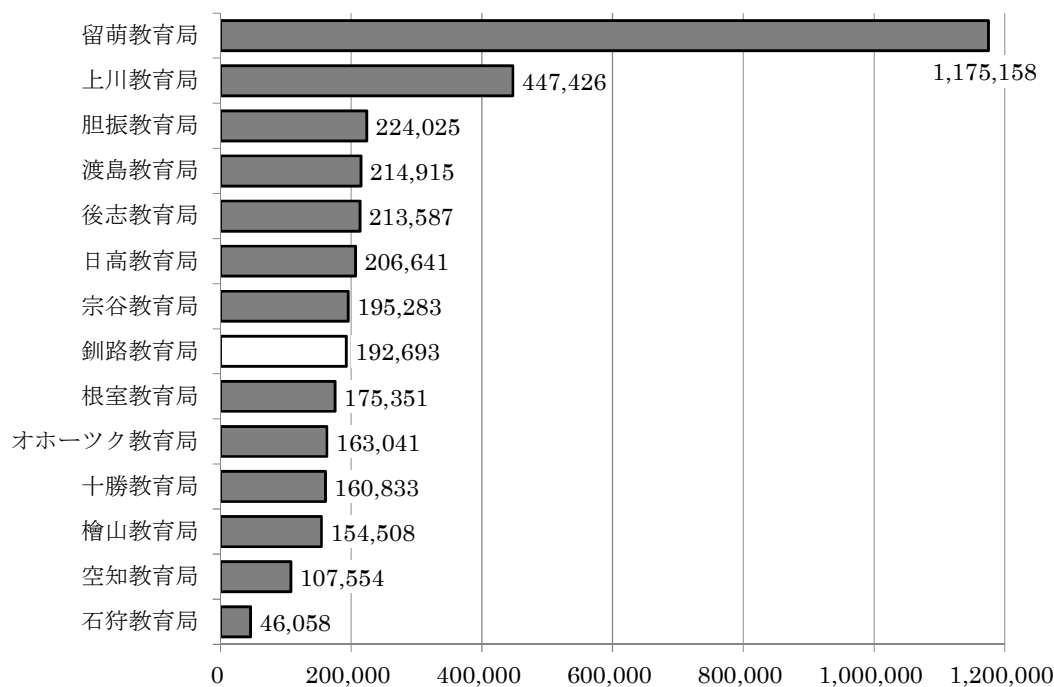
図7 各教育局における「各市町村の生徒1人当たり中学校費」の標準偏差（単位：円）



出典：文部科学省「地方教育費調査」（2010（平成22）会計年度）

注：「中学校費」は公費支出総額から土地費・建築費を省いた数値。

図8 各教育局における「各市町村の児童1人当たり小学校費」の標準偏差（単位：円）



出典：文部科学省「地方教育費調査」（2010（平成22）会計年度）

注：「小学校費」は公費支出総額から土地費・建築費を省いた数値。

表 1 に示す釧路教育局の 8 市町村を例に挙げると、各市町村の生徒 1 人当たり中学校費の最小値は釧路町の 25 万円、最大値は白糠町の 74 万円となっており、その差は 49 万円である。人口や中学校生徒数による重み付けを行わない 8 市町村の単純平均値は 54 万円、そのばらつきの度合いを示す標準偏差は 19 万円となっている。

各教育局において同様に所管する各市町村の生徒 1 人当たり中学校費の標準偏差をグラフにしたものが図 7 である。留萌・日高・宗谷の 3 教育局において、標準偏差が 40 万円を超えており、所管する市町村間の格差が大きいことが指摘される。他方、石狩教育局は標準偏差が 10 万円を下回っており、所管する市町村間の格差が抑えられていることが指摘される。釧路教育局の 19 万円という標準偏差の値は、低い方から数えて 14 教育局中 6 番目である。

小学校費について見たとき、釧路教育局の 8 町村については、同じく表 1 に示すように、各市町村の児童 1 人当たり小学校費の最小値は釧路町の 19 万円、最大値は鶴居村の 82 万円となっており、その差は 62 万円である。人口や小学校児童数による重み付けを行わない 8 市町村の単純平均値は 51 万円、そのばらつきの度合いを示す標準偏差は 19 万円となっている。

各教育局において同様に所管する各市町村の児童 1 人当たり小学校費の標準偏差をグラフにしたものが図 8 である。留萌教育局が 118 万円、上川教育局が 45 万円と突出しており、所管する市町村間の格差が大きいことが指摘される。他方、石狩教育局は 5 万円、空知教育局は 11 万円と、所管する市町村間の格差が小さいことが指摘される。釧路教育局の 19 万円という標準偏差の値は、低い方から数えて 14 教育局中 7 番目である。

3. 人口動態の視点から捉える釧路教育局

第二の視点として、各教育局が所管する市町村⁷の「これまでの人口動態」と「今後の人口動態」に着目し、人口減少社会において釧路教育局やその他の教育局がどのような課題を抱えているのかを明らかにすることを試みる。なお、2000 年及び 2010 年の人口データは総務省が行っている「国勢調査」、2040 年の推計人口データは国立社会保障・人口問題研究所が公表している「日本の地域別将来推計人口（平成 25 年 3 月推計）」に基づいている。

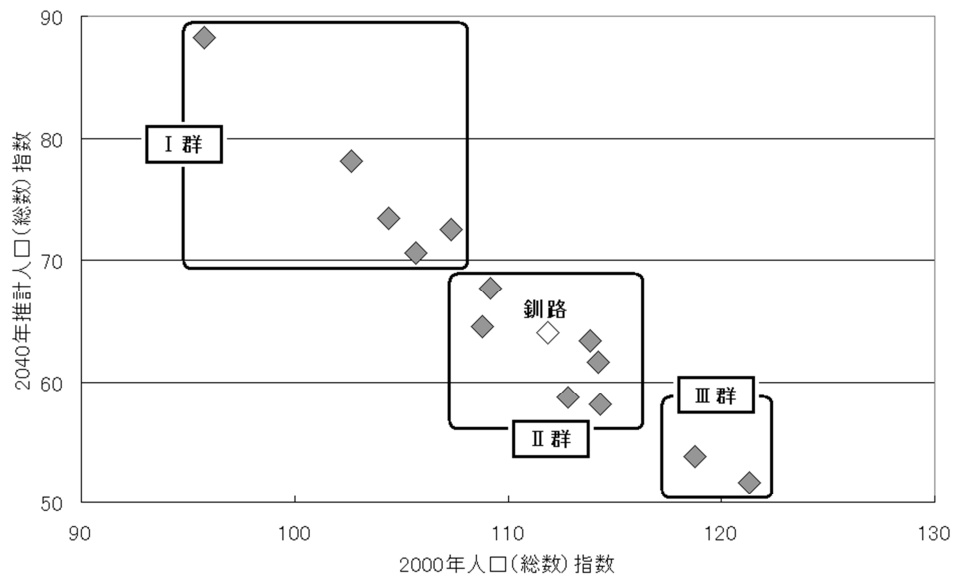
各教育局が所管する市町村の人口の総数について、2010 年の人口総数を 100 としたときの 2000 年人口及び 2040 年推計人口の値をそれぞれ「人口総数指数」とし、横軸を 2000 年人口総数指数、縦軸を 2040 年推計人口総数指数として表した散布図が図 9 である。また、2000 年人口総数指数と 2040 年推計人口総数指数を二つの変数とし、階層的クラスタリング⁸を行って三つの群に分類した結果⁹をグルーピングとして示してある。

⁷ 教育局の境界は 2010 年の総合振興局・振興局への制度改革以降の境界線に基づいている。例えば、幌加内町は 2000 年当時空知教育局であったが、2010 年との比較を行うため、2000 年のデータにおいても上川教育局所管として扱っている。詳しくは第 1 節を参照。

⁸ 2 変数を標準化。ウォード法・ユークリッド距離による。

⁹ I 群（石狩、胆振、上川、十勝、根室の 5 教育局）、II 群（空知、後志、日高、渡島、宗谷、オホーツク、釧路の 7 教育局）、III 群（檜山、留萌の 2 教育局）となる。

図9 各教育局における人口総数指数（2010 年を 100 とした場合）

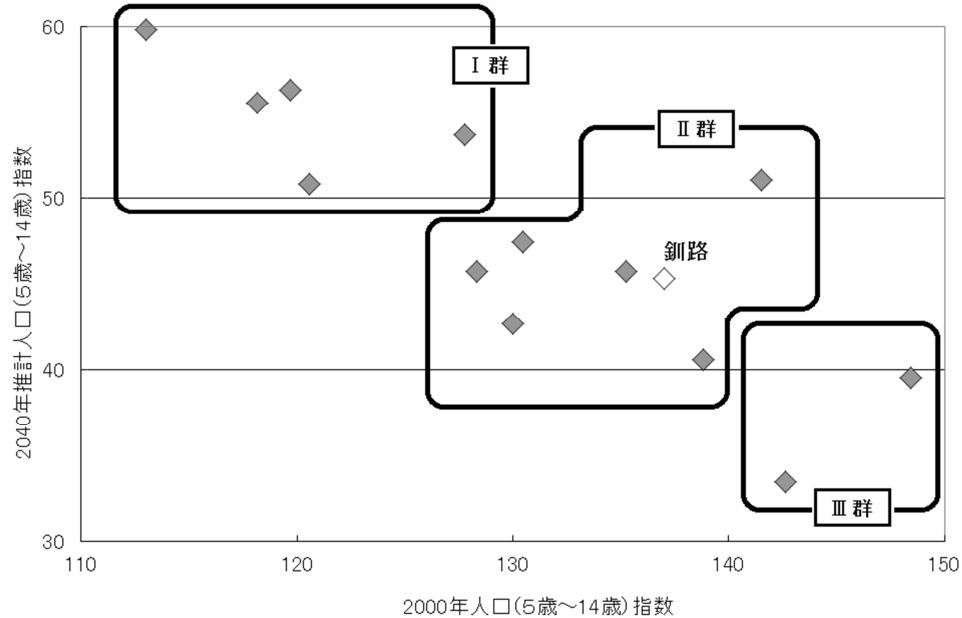


出典：総務省「国勢調査」（2000 年・2010 年人口）

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（平成 25 年 3 月推計）」（2040 年推計人口）

注：教育局の境界は、2010 年 5 月時点における境界線に基づく。

図10 各教育局における人口（5 歳～14 歳）指数（2010 年を 100 とした場合）



出典：総務省「国勢調査」（2000 年・2010 年人口）

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（平成 25 年 3 月推計）」（2040 年推計人口）

注：教育局の境界は、2010 年 5 月時点における境界線に基づく。

図 9 に示す I 群は 2000 年人口総数指数が比較的 low、2040 年推計人口総数指数が高いグループ、すなわち 2000 年から 2010 年の人口減少が少なく、2010 年から 2040 年の人口減少も比較的抑えられると推測されているグループである。III 群は I 群とは対極的に、2000 年から 2010 年の人口減少が激しく、2010 年から 2040 年の人口減少も厳しくなると推測されているグループである。釧路教育局は中間の II 群に分類されており、人口総数に着目した場合、中間層に位置付けられることが指摘される。

また、人口減少社会における学校教育の在り方を問うに当たっては、学校教育を受ける年代の人口動態を捉えることも必要である。ここでは 5 歳～14 歳人口を義務教育の対象年齢として捉え、その動態を明らかにする。5 歳～14 歳人口について、同様に 2010 年を 100 として指数化し、表したのが図 10 である。2000 年 5 歳～14 歳人口指数と 2040 年 5 歳～14 歳推計指数を二つの変数とし、階層的クラスタリング¹⁰を行って三つの群に分類¹¹したところ、人口総数と同じく、5 歳～14 歳人口においても釧路教育局は中間層に位置付けられることが指摘される。

表 2 釧路教育局における 5 歳～14 歳人口の割合の推移（単位：％）

釧路教育局	人口総数に占める割合
5 歳～14 歳割合（2000 年）	10.36
5 歳～14 歳割合（2010 年）	8.46
5 歳～14 歳割合（2040 年推計）	5.99
5 歳～14 歳割合の推移（2000 年 → 2010 年）	▲1.90 ポイント
5 歳～14 歳割合の推移（2010 年 → 2040 年推計）	▲2.47 ポイント

出典：総務省「国勢調査」（2000 年・2010 年人口）

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（平成 25 年 3 月推計）」（2040 年推計人口）

注：教育局の境界は、2010 年 5 月時点における境界線に基づく。

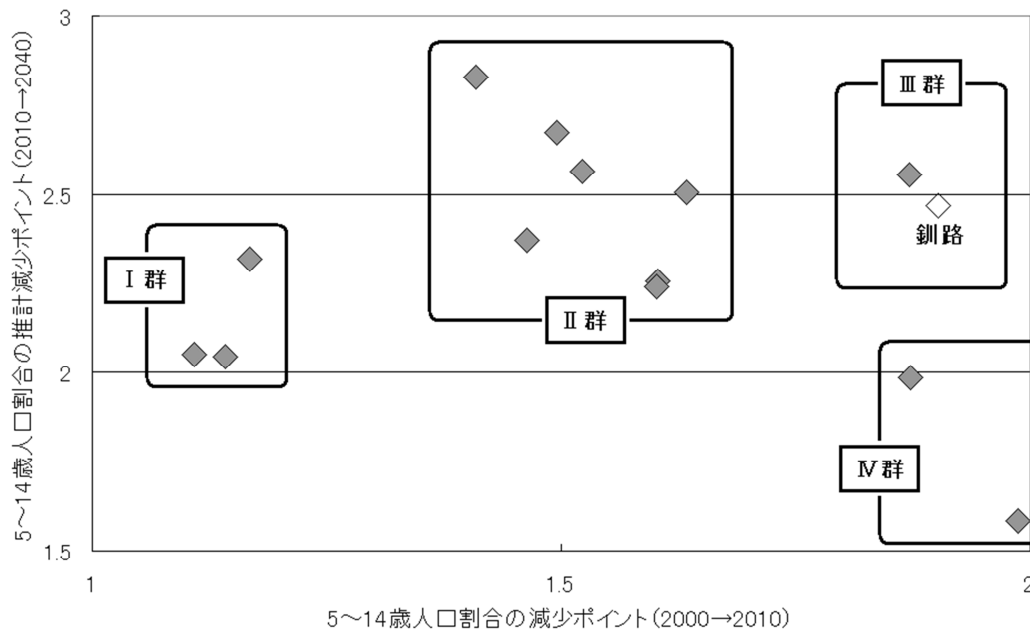
表 2 に示しているのは、釧路教育局における、人口総数に占める 5 歳～14 歳人口の割合の推移である。2000 年の時点においては 10.4 パーセントであった 5 歳～14 歳人口割合は、2010 年においては 8.5 パーセントにまで減少し、2040 年には 6.0 パーセントにまで下ると推測されている。2000 年時点と 2010 年時点のポイント差は「これまでの 10 年間の少子化の進行度合」として、2010 年時点と 2040 年時点のポイント差は「今後 30 年間の少子化の推計進行度合」として捉えることができる。すなわち、釧路教育局については、これまでの 10 年間に少子化が 1.9 ポイント進行し、これからの 30 年間で更に 2.5 ポイント進行すると推計される、ということになる。

上記の「少子化の進行度合」に関して、横軸を 2000 年から 2010 年の推移ポイント、縦軸を 2010 年から 2040 年推計の推移ポイントとして表した散布図が図 11 である。

¹⁰ 2 変数を標準化。ウォード法・ユークリッド距離による。

¹¹ I 群（石狩、胆振、上川、十勝、根室の 5 教育局）、II 群（空知、後志、日高、渡島、宗谷、オホーツク、釧路の 7 教育局）、III 群（檜山、留萌の 2 教育局）となる。

図 11 人口総数に占める 5 歳～14 歳人口の割合（％）の減少ポイント



出典：総務省「国勢調査」（2000 年・2010 年人口）

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（平成 25 年 3 月推計）」（2040 年推計人口）

注：教育局の境界は、2010 年 5 月時点における境界線に基づく。

2000 年から 2010 年の推移ポイントと 2010 年から 2040 年推計の推移ポイントを二つの変数とし、階層的クラスタリング¹²を行って四つの群に分類した結果¹³をグルーピングとして示している。I 群はこれまでの 10 年で少子化が比較的抑えられていたグループである。II 群は 14 教育局の中で少子化が過去 10 年間に於いて平均的に進行しており、今後 30 年間で少子化が比較的進行すると推測されているグループであると指摘される。III 群と IV 群はこれまでの 10 年間で少子化が比較的進行したという点では類似しているが、今後の 30 年間についての推測において違いが見られる。釧路教育局は III 群に分類されており、すなわち、これまでの 10 年間も今後の 30 年間も少子化が比較的進行する、ということが特徴として指摘されることになる。

また、日本における人口そのものの集中が進んでいることにも留意しなければならない。国勢調査によると、日本の総人口は 2000 年から 2010 年までの 15 年間で 1 億 2,693 万人から 1 億 2,806 万人へと 113 万人（0.9%）増加しており、そのうち人口集中地区（DID：Densely Inhabited District）の人口は 8,281 万人から 8,612 万人へと 331 万人（4.0%）増加している。DID 人口の増加が日本の総人口増加を実数でも割合でも上回っており、日

¹² 2 変数を標準化。ウォード法・ユークリッド距離による。

¹³ I 群（後志，胆振，上川の 3 教育局），II 群（空知，石狩，日高，渡島，檜山，オホーツク，十勝の 7 教育局），III 群（釧路，根室の 2 教育局），IV 群（留萌，宗谷の 2 教育局）となる。

本の人口の集中が進んでいることが指摘される。ここでは、公立中学校の所在地と生徒数から DID の内と外の中学校教育の格差を明らかにすることを試みる。

表 3 釧路教育局における DID と非 DID の中学校 1 校当たり生徒数の差（単位：人）

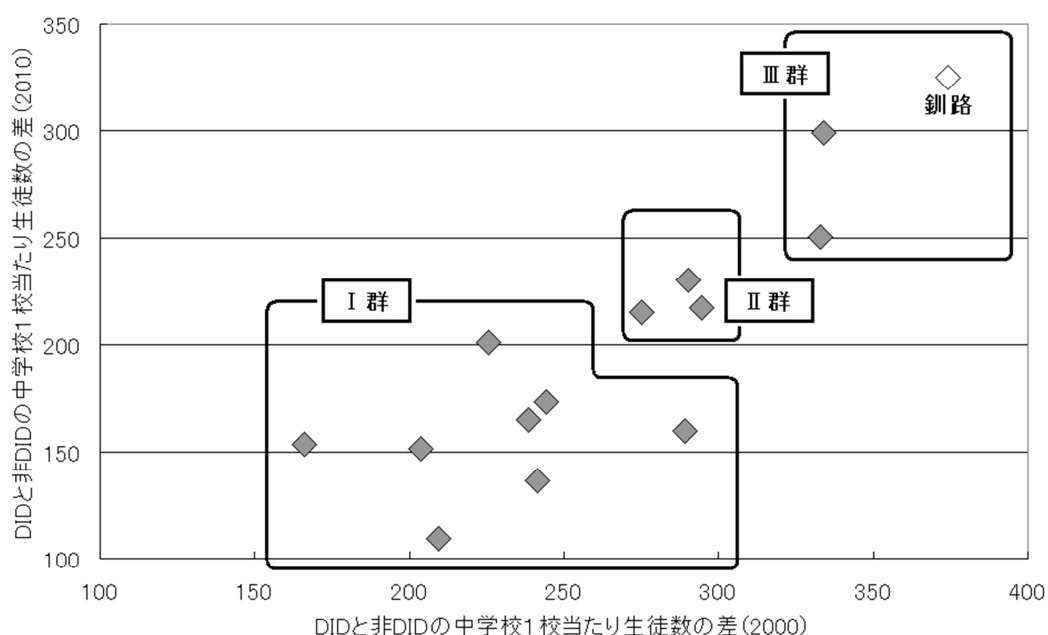
釧路教育局	中学校 1 校当たり生徒数
DID内の公立中学校（2000年）	458.7
非DID地域の公立中学校（2000年）	84.5
DID内の公立中学校（2010年）	388.9
非DID地域の公立中学校（2010年）	63.6
DID内と非DID地域の差（2000年）	374.2
DID内と非DID地域の差（2010年）	325.3

出典：総務省「国勢調査」（2000 年・2010 年人口集中地区（DID）境界）
 全国学校データ研究所「全国学校総覧」（2000 年・2010 年各公立中学校
 生徒数）

注：教育局の境界は、2010 年 5 月時点における境界線に基づく。

表 3 は、釧路教育局における「DID 内に設置されている公立中学校」と「非 DID 地域に設置されている公立中学校」の 1 校当たり生徒数を比較したものである。その差は 2000 年時においては 374 人、2010 年時においては 325 人となっている。この数値が北海道 14 教育局においてどのような意味を持つのかを示す散布図が図 12 である。

図 12 DID と非 DID の公立中学校 1 校当たり生徒数の差（単位：人）



出典：総務省「国勢調査」（2000 年・2010 年人口集中地区（DID）境界）
 全国学校データ研究所「全国学校総覧」（2000 年・2010 年各公立中学校
 生徒数）

注：教育局の境界は、2010 年 5 月時点における境界線に基づく。

2000 年の数値と 2010 年の数値を二つの変数とし、階層的クラスタリング¹⁴を行って三つの群に分類した結果¹⁵をグルーピングとして示している。Ⅰ群は DID の内と外の中学校 1 校当たり生徒数の格差が小さいグループ、対してⅢ群は DID の内と外の中学校 1 校当たり生徒数の格差が大きいグループとなる。釧路教育局は北海道 14 教育局の中で最も格差が大きいことが明らかとなっている。すなわち「人口の集中している地域において、中学校数が足りない」あるいは「人口の集中していない地域において、1 校当たり生徒数が特に少ない」という状況にあることが指摘されることになる。

4. 公立中学校の地理的配置の視点から捉える釧路教育局

最後の視点として、各教育局における公立中学校の配置状況¹⁶を地理的に整理する。これは、各公立中学校の他校との教育活動の連携を妨げる要因として、距離的な問題が指摘し得るのではないかという推測に基づき、各教育局内における教育活動の連携の可能性を数値化することを目的とするものである。

各教育局において、DID 内と非 DID 地域に区分¹⁷して「各公立中学校の、最も近い他校との直線距離の平均値」¹⁸を示したグラフが図 13 であり、「各公立中学校の、最も近い駅との直線距離の平均値」¹⁹を示したグラフが図 14 である。

図 13 より、留萌・宗谷の 2 教育局の非 DID 地域においては「各公立中学校の、最も近い他校との直線距離の平均値」が 10km を超えており、他方、石狩教育局の DID 内においては公立中学校が密集している状況が明らかとなっている。全体として DID 内では学校間距離が短く、非 DID 地域では長いことが確認される中、釧路教育局においては、DID 内の「最も近い他校との直線距離の平均値」が特に短く（平均 1.44km）、他方、非 DID 地域の公立中学校は比較的長い（平均 9.16km）ことが明らかとなっている。

図 14 からは、各教育局の DID 内の「各公立中学校の、最も近い駅との直線距離の平均値」を見たときに、釧路教育局の DID 内の「最も近い駅との直線距離の平均値」（平均 2.11km）は距離が短い方から 8 番目と中間層に位置することが指摘される。他方、非 DID 地域のみに着目すると、釧路教育局の非 DID 地域（平均 6.51km）は距離が短い方から 5 番目であり、比較的短いことが明らかとなっている。また、上述の「最も近い他校との直線距離の平均値」より短いことも指摘される。

¹⁴ 2 変数を標準化。ウォード法・ユークリッド距離による。

¹⁵ Ⅰ群（空知，後志，胆振，日高，渡島，檜山，留萌，宗谷の 8 教育局），Ⅱ群（石狩，オホーツク，根室の 3 教育局），Ⅲ群（上川，十勝，釧路の 3 教育局）となる。

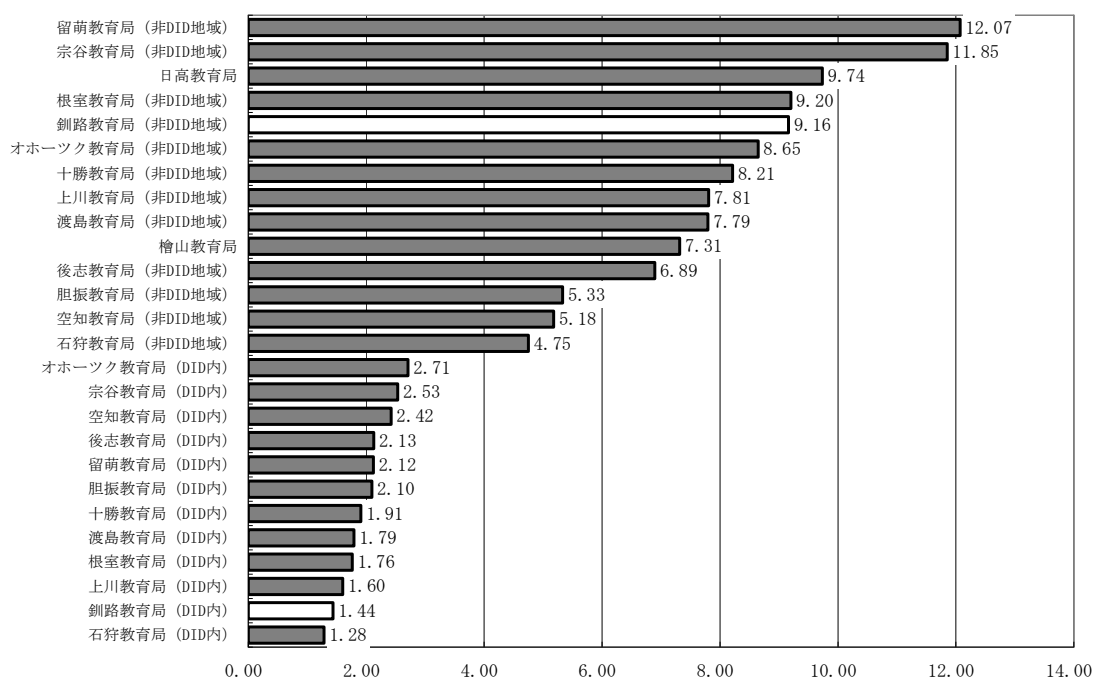
¹⁶ 本節において、公立中学校の位置は 2012（平成 24）年時点のものである。また、日高，留萌，檜山の 3 教育局内に置かれている離島の 10 公立中学校（日高：2 校，留萌：2 校，宗谷：6 校）については分析データより除外している。

¹⁷ 日高教育局と檜山教育局については、DID 内の公立中学校が 1 校のみのため、DID の内外の区別を付けていない。

¹⁸ 距離測定の対象となる「最も近い他校」は同一教育局内であれば市町村の境界や DID 内外を問わない。

¹⁹ JR 北海道・札幌市交通局・函館市企業局交通部の鉄道駅を距離測定の対象としている。

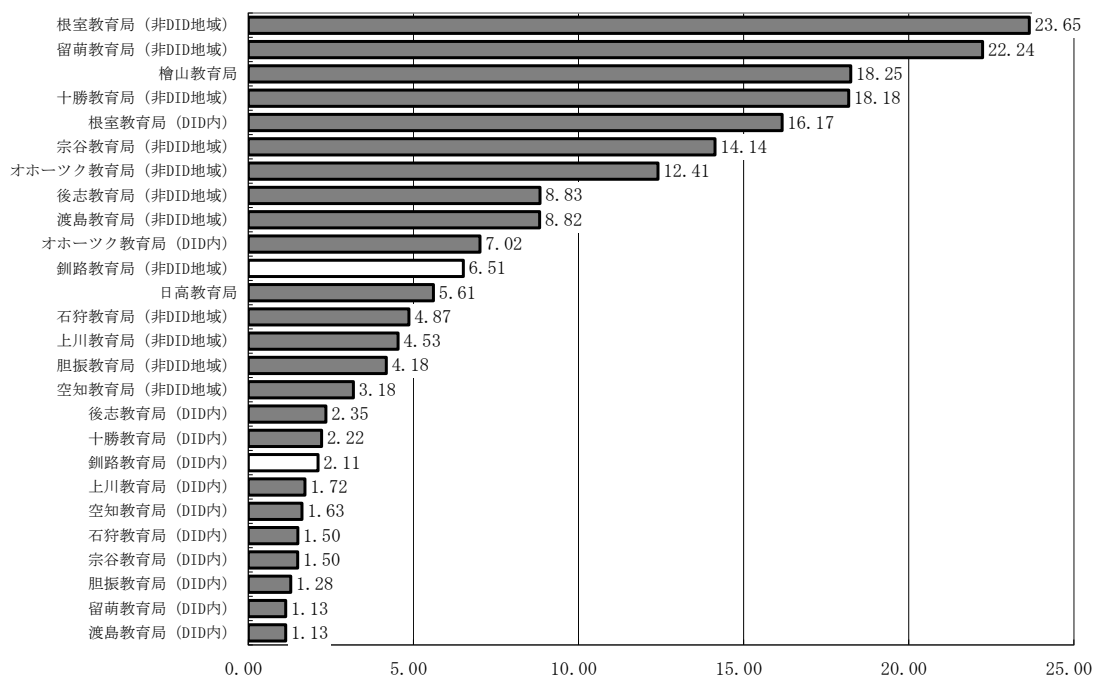
図 13 各教育局の「各公立中学校の、最も近い他校との直線距離の平均値」（単位：km）



出典：総務省「国勢調査」（2010 年人口集中地区（DID）境界）

全国学校データ研究所「全国学校総覧」（2012 年各公立中学校所在地）

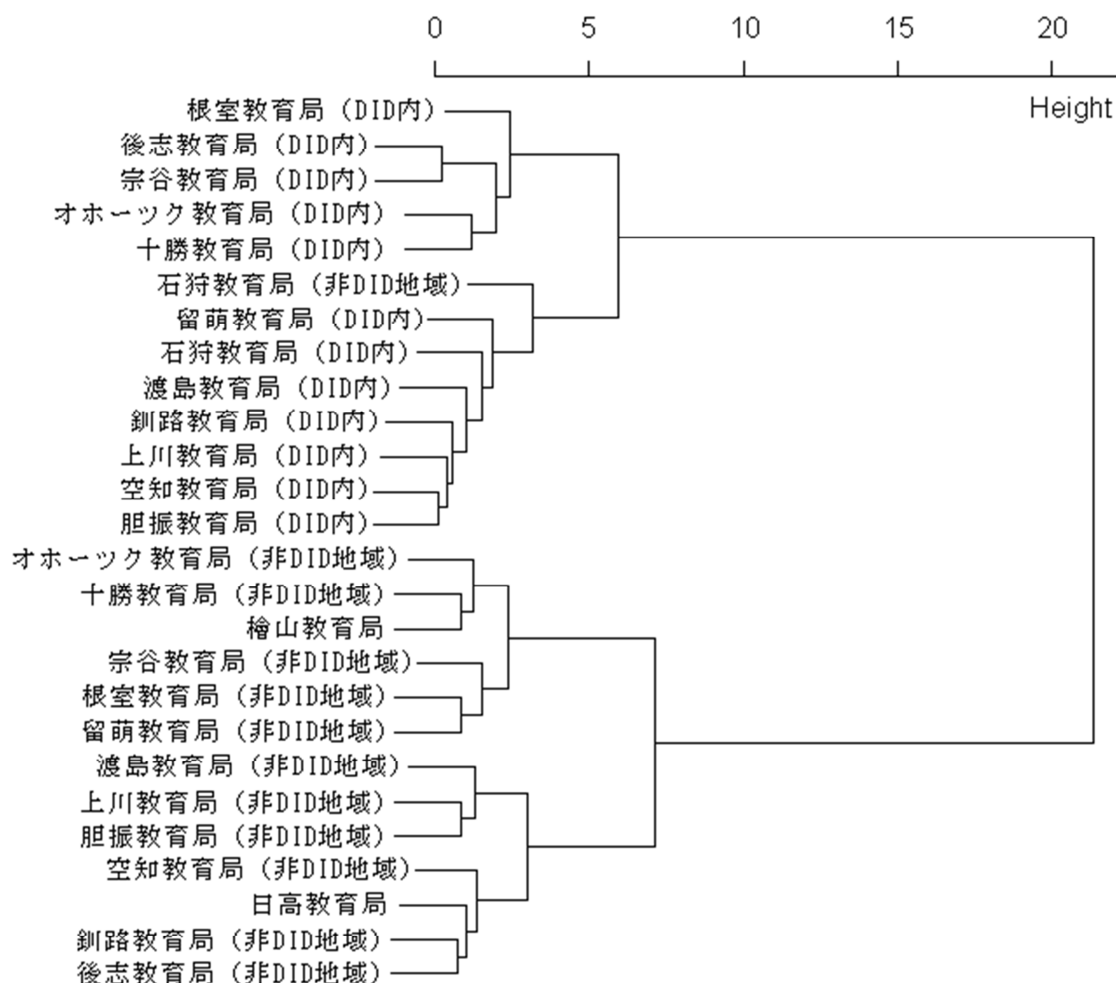
図 14 各教育局の「各公立中学校の、最も近い駅との直線距離の平均値」（単位：km）



出典：総務省「国勢調査」（2010 年人口集中地区（DID）境界）

全国学校データ研究所「全国学校総覧」（2012 年各公立中学校所在地）

図 15 各教育局の「公立中学校の教育活動の地理的・規模的連携性」のクラスタリング



出典：総務省「国勢調査」（2010 年人口集中地区（DID）境界）

全国学校データ研究所「全国学校総覧」（2012 年各公立中学校所在地・生徒数）

各教育局の「教育活動の地理的な連携性」を示す指標として、図 13 に示した「各公立中学校の、最も近い他校との直線距離の平均値」と図 14 に示した「各公立中学校の、最も近い駅との直線距離の平均値」、更に学校規模の視点からの連携の必要性を示す指標として「公立中学校 1 校当たりの平均生徒数」と「各公立中学校の生徒数の標準偏差」を変数とし、階層的クラスタリング²⁰を行った結果を示すデンドログラムが図 15 である。

図 15 に示されているように、釧路教育局の DID については、上川教育局（DID 内）・空知教育局（DID 内）・胆振教育局（DID 内）の 3 地域と類似性がある。このグループは「各公立中学校の、最も近い他校との直線距離の平均値」が 1.5km 以上 2.5km 未満、「各公立中学校の、最も近い駅との直線距離の平均値」が 1.2km 以上 2.2km 未満と、共に 26 地域の中では短い。「公立中学校 1 校当たりの平均生徒数」が 300 人以上 400 人未満と 26

²⁰ 4 変数を標準化。ウォード法・ユークリッド距離による。

地域の中では特に規模が大きい一方で、「各公立中学校の生徒数の標準偏差」が 125 人以上 150 人未満であり生徒数の学校間格差が 26 地域の中では大きい、すなわち、格差是正のための連携が求められるグループであると指摘される。

他方、釧路教育局の非 DID 地域については、空知教育局（非 DID 地域）・後志教育局（非 DID 地域）・日高教育局の 3 地域と類似性がある。このグループは「各公立中学校の、最も近い他校との直線距離の平均値」が 5.0km 以上 10.0km 未満と 26 地域の中では比較的長く、「各公立中学校の、最も近い駅との直線距離の平均値」が 3.0km 以上 9.0km 未満と 26 地域の間層に位置する。「公立中学校 1 校当たりの平均生徒数」が 60 人以上 130 人未満と 26 地域の中では比較的規模が小さく、「各公立中学校の生徒数の標準偏差」が 50 人以上 90 人未満である。すなわち、地域全体として公立中学校の規模が小さく、そのための連携が求められるグループであると指摘される。

5. 人口減少社会における「圏域」の必要性と釧路教育局の特徴

人口減少社会において「北海道の義務教育を維持する」という観点から、圏域単位の施策が今後必要性を増すと考えられる。北海道 179 市町村のうち、公立小学校が 1 校しか設置されていない市町村は 34 自治体（19.0%）、公立中学校が 1 校しか設置されていない市町村は 78 自治体（43.6%）に及ぶ。このデータは、これらの市町村において更なる少子化の進行に対応するために学校間連携が課題となったとき、同一市町村内には連携先となる学校がないことを意味する。

表 4 各教育局における「中学校 1 校」「小学校 1 校」の自治体数

	公立小・中学校を設置する市町村数	公立中学校を 1 校のみ設置している市町村数	公立小学校を 1 校のみ設置している市町村数
空知教育局	24	14	12
石狩教育局	8	1	1
後志教育局	20	14	5
胆振教育局	11	1	0
日高教育局	7	3	1
渡島教育局	11	5	2
檜山教育局	7	3	0
上川教育局	23	15	8
留萌教育局	8	3	1
宗谷教育局	10	3	1
オホーツク教育局	18	8	2
十勝教育局	19	8	1
釧路教育局	8	0	0
根室教育局	5	0	0
北海道全体	179	78	34

出典：全国学校データ研究所「全国学校総覧」（2012 年各公立小・中学校所在地）

表 4 に示すように、釧路教育局においては所管する全市町村で公立小・中学校がそれぞれ複数設置されているが、そのような地域においても、教育局という圏域で捉える重要性は指摘される。第 4 節の図 13 で取り扱った「各公立中学校の、最も近い他校との直線距

離の平均値」のデータにおいて、釧路教育内の公立中学校 41 校のうち、異なる市町村に設置されている中学校が「最も近い他校」として距離測定の対象となったのは 8 校(19.5%)であった。また、同様の処理を釧路教育局の公立小学校に対して行くと、公立小学校 66 校のうち、異なる市町村に設置されている小学校が「最も近い他校」として距離測定の対象となったのは 13 校 (19.7%) であった。

現在の学校数を維持すると仮定した場合、人口減少により学校規模が全体として小規模化していくことが推測される。その中で義務教育を維持していくためには、複数の学校が共同して教育活動を実施することがポイントの一つとなる。上記のデータは、教育活動の共同実施において、各市町村が単独で取組を行うよりも教育局単位で行った方が距離的に近い学校を結び付け得る、すなわち、教員や児童・生徒の負担を減らし得ることを意味している。

以上をふまえて、第 2 節から第 4 節までのデータより、北海道 14 教育局における釧路教育局の特徴を整理する。

コストの視点から捉えるとき、「各教育局の児童・生徒 1 人当たり小・中学校費」「各教育局において所管する『各市町村の児童・生徒 1 人当たり小・中学校費』の格差」において、釧路教育局は 14 教育局内の中間層に位置する教育局であるということが明らかとなった。また、「各教育局の児童・生徒 1 人当たり小・中学校費」のデータより、小学校教育と中学校教育の児童・生徒 1 人当たりの費用の差が特に小さい。

人口動態の視点から釧路教育局を捉えるとき、北海道 14 教育局の中において少子化が比較的進行しており、また、中学校教育において「DID の内と外で生徒数と学校数のバランスが比較的不均衡な状態にある」という特徴が指摘される。

さらに、公立中学校の地理的配置状況をふまえるとき、釧路教育局は、DID 内の公立中学校は中学校間の最近距離も鉄道の駅までの最近距離も短いという点において教育活動の連携可能性が高く、また生徒数の格差が大きいことから「格差是正のための連携の必要性」が高いことが指摘され、他方、非 DID 地域の公立中学校は中学校間の最近距離が長いという点において教育活動の連携可能性に課題があるが、鉄道の利用による課題解消を試み得る。地域の 1 校当たり平均生徒数が実数として少ないために「教育活動の小規模化に対応するための連携の必要性」が高いと指摘される。

上記の視点から「教育局単位での教育活動の連携の必要性」を指摘するとき、今後の課題として、第一に「道教育庁（教育委員会事務局）の出先機関である各教育局が、義務教育を所掌する市町村教育委員会に対して、どのように影響を及ぼし得るか」ということが挙げられる。市町村教育委員会の自律性を保持しつつ、道教育庁の学校教育局地域支援室や同局義務教育課の事務²¹を各教育局で積極的に分掌し、具体的な「教育活動の連携」につなげる制度作りが求められることになる。

第二に、教育事務所の所管区域とは異なる「圏域」によって取り扱われている、義務教育段階に関わる事務の存在が挙げられる。図 16 に示すのは、北海道における義務教育諸

²¹ 北海道教育庁組織規則第 17 条第 3 号「前 2 号に定めるもののほか、市町村の教育委員会の地域支援に関し、指導及び助言を与えること。」同規則第 19 条第 2 号「イ 幼稚園、小学校及び中学校の組織編制、教育課程、学習指導、生徒指導、職業指導、教科書その他の教材の取扱いその他学校運営に関し、指導及び助言を与えること（総務政策局教育政策課の所掌に属するものを除く。）」など。

学校の教科書採択地区である。

図 16 北海道の教科書採択地区（2013 年 4 月現在）



出典：文部科学省初等中等教育局教科書課「採択地区一覧」

注：横線部は「第 3 地区」、縦線部は「第 5 地区」、濃灰部は「第 10 地区」、斜線部は「第 13 地区」、薄灰部は「第 20 地区」が飛び地となっている。

北海道全体で 24 の採択地区があり、14 教育局のうち 8 教育局（空知，石狩，後志，胆振，渡島，上川，十勝，釧路）が二つ以上の採択地区に分かれている。採択地区内の市町村においては同一の教科書を採択することが法律に定められている²²が、同じ教育局にあっても採択地区が異なる場合には、採択教科書が異なることがあり得る。義務教育段階の学校においては教科書の使用義務が学校教育法に規定²³されており、教育課程上の特に教科教育は教科書に基づいている。釧路教育局の場合、採択地区が第 13 地区（厚岸町・浜中町・標茶町・弟子屈町・鶴居村・白糠町）と第 20 地区（釧路市・釧路町）に分かれているが、異なる教科書を採択している可能性がある採択地区間の「教育活動の連携」を実現するには、より慎重な調整が求められることになる。

今後、人口減少社会における義務教育の在り方を具体的に議論するに当たっては、特に「教育活動の連携」の視点から、上記の課題が検討事項として指摘される。

²² 義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律第 13 条第 4 項「第一項の場合において、採択地区が二以上の市町村の区域をあわせた地域であるときは、当該採択地区内の市町村立の小学校及び中学校において使用する教科用図書については、当該採択地区内の市町村の教育委員会は、協議して種目ごとに同一の教科用図書を採択しなければならない。」

²³ 学校教育法第 34 条第 1 項「小学校においては、文部科学大臣の検定を経た教科用図書又は文部科学省が著作の名義を有する教科用図書を使用しなければならない。」など。

第 10 章 北海道釧路地域の事例

東京農工大学 若林 敬子
国立教育政策研究所 本多 正人
国立教育政策研究所 宮崎 悟

概要

本章では、北海道釧路教育局の所管地域（釧路地域）における、人口減少問題に対する教育や学校の側面での対応事例を示す。

釧路地域に限らず北海道では人口減少が進んでいる中で、教育行政面においては特段の対応はなされていなかった。ただ、各自治体においては学校の適正配置という目前の問題があり、小規模校への対応が個別になされているというのが実情であった。

釧路地域は域内市町村間での定住自立圏を締結するなど、地域としてのまとまりが見られるものの、学校教育行政面においてはほとんど連携が見られなかった。一般行政面と比較しても、学校教育行政面はなかなか市町村間の連携が進みにくいように見受けられた。

釧路地域内の鶴居村は、近年における村総人口の減少率が道内でも低い自治体である。その要因として、子供の出生対策をはじめとした鶴居村独自の人口対策が挙げられる。学校教育行政においても、一人当たり小中学校費を他地域よりも高く支出しており、村内全ての小中学校を一体として確かな学力の育成を目指した取組もある。

1. はじめに

前章でも確認したように、釧路地域については北海道の中でも標準的なペースであるものの、人口減少が既に起きており、今後の更なる人口減少が予想される。人口減少に伴い、更なる少子化が予想される中で、釧路地域における義務教育サービスの将来はどのように考えられているのだろうか。

まず、北海道や釧路市の教育委員会に加えて、釧路振興局や釧路教育局に対して実施した聞き取り調査をもとに、現状や将来に対する認識や施策について検討する。さらに、前章では触れなかった釧路地域の小中学校のマクロ的な動向を確認する。

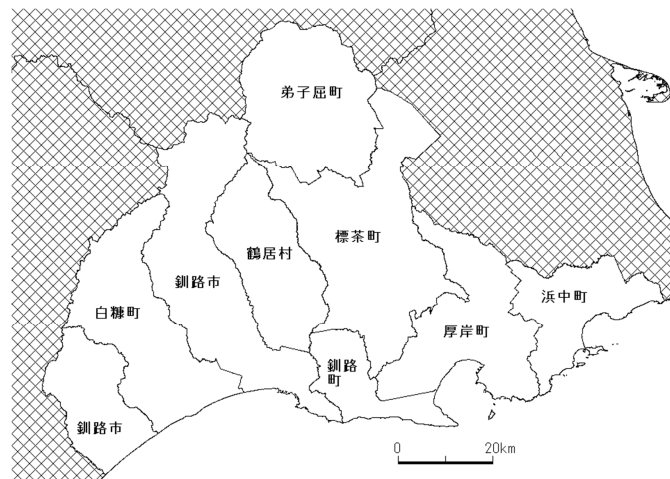
人口減少化が進む釧路地域の中でも、鶴居村における人口減少傾向への対応が比較的機能しているので、その事例からも検討する。

以上を通じて、今後の人口減少化という課題に対して釧路地域の教育行政が抱える施策がどのように考えられるべきかについて検討しよう。

2. 学校教育の側面から見た釧路地区の状況

前章においても紹介したが、釧路地域は北海道の東南に位置しており、図 1 に示したように、釧路市、釧路町、厚岸町、浜中町、標茶町、弟子屈町、鶴居村、白糠町の 1 市 6 町 1 村で構成されている。また、釧路市には白糠町を挟んだ飛び地の旧音別町地域がある。

図 1 釧路地域の地図



2. 1 学校教育行政の側面

2013 年 8 月に北海道教育委員会の本庁及び釧路教育局，さらには釧路総合振興局や釧路市教育委員会の関係者に人口減少問題への対応に関する聞き取り調査を行った。これらの調査を通じて，教育行政の側面から見た釧路地域の状況を考えてみよう。

前章で見たように，釧路地域においても人口減少が進んでいることを確認したが，教育行政の観点からは何かしらの対応がなされているのだろうか。これに対して道教委本庁，釧路教育局，釧路市教委のどのレベルにおいても，現時点では具体的な対応は行っていないという。児童生徒数の減少によって，公立小中学校の教職員定数の変化はあるものの，教育内容や方法については変わらないという考え方があるようだった。

このように全般的な人口減少に対する対応はしていないものの，個別の小規模校をどのように運営すべきか，という課題を各自治体は抱えている。釧路市教委では 2001 年に適正配置計画を策定して，2008 年に完了した所であり，小学校 6 校，中学校 2 校を減らした。釧路市ではこのような適正配置化を完了させたばかりということで，今後しばらくの間は統廃合の予定はないという。ただ，あくまでも統廃合前提ではないと断りを入れた上で，児童数が極めて少ない小学校の保護者が持つ今後の学校の在り方に関する考え方や意見を聞く会は実施していた。

このことから，公立学校を運営する市町村教委レベルでは，人口減少問題に対応するための大きな取組を実施するというよりも，個別の学校をどうするかという課題への対応に追われている実情であると考えられる。

また，ICT 活用という側面については，釧路地域での PC 導入状況は全国水準にあるという。しかし，PC の導入時期のズレによる機種の違いやインターネット回線の容量の問題のような設備面の問題や財政事情の問題があるため，現時点では積極的な活用は行っていない状況である。

釧路地域は一般行政面の釧路総合振興局や教育行政面の釧路教育局の共通した管轄地域であり，明治期から「釧路支庁」と称されて一体とみなされた地域である。また，釧路市を中心とした釧路定住自立圏による「釧路定住自立圏共生ビジョン」が 2010 年に策定されるなど，釧路地域は比較的域内市町村が一体となっていると考えられる。地理的にも釧路市を中心にまとまっていることもあり，周辺市町村も釧路市を中心とした釧路地域とい

う見方を受け入れているようである。

釧路定住自立圏については、基本的には一般行政面が中心であるが、全国的にも珍しく学校教育面に関する内容も含まれている。具体的には学校適応指導に関する釧路市と釧路町の連携である¹。ただ、この取組は1991年より、釧路町から釧路市への事務委託の形で実施されており、定住自立圏を策定する際に組み込まれたものであった。

上記の定住自立圏に関する連携以外には、学校教育行政の側面での市町村間連携がほとんど見られない。定住自立圏を中心とした一般行政の結びつきは、学校教育行政面にはほとんど反映されていないと考えられる。この点は今後の人口減少化への対応としての課題となるのではなかろうか。

2. 2 小中学校数の側面

第1章において、全国的に公立小中学校の学校数が既に減少傾向にあることを確認している。全国の公立小学校数は1980年代から減少傾向に転じており、公立中学校は1990年代から減少傾向に転じていた。

では、北海道及び釧路地域における公立小中学校数の近年の動向はどのようになっているのだろうか。平成以降の市町村立小中学校の廃止数についてまとめたものを表1として示した。

表1 北海道全体及び釧路地域の市町村立小中学校の廃止数
(1989～2012年度)

年度	廃止小学校数			廃止中学校数		
	全体	釧路		全体	釧路	
期間計	622	40	6.4%	193	20	10.4%
1989～1993	106	5	4.7%	33	3	9.1%
1994～1998	85	3	3.5%	21	2	9.5%
1999～2003	111	5	4.5%	39	4	10.3%
2004～2008	174	17	9.8%	64	6	9.4%
2009～2012	146	10	6.8%	36	5	13.9%

出所:北海道教育委員会

注:ここでの年度は、4月2日から翌年4月1日を示す。

2004～2008年にかけて、北海道全体においても釧路地域においても小中学校が廃止される事例が多くなっていることがわかった。人口減少による少子化に伴い、北海道全体でも釧路地域でも公立小中学校は維持が難しくなって廃校に追い込まれる事例が増えていることが伺える。

さらに、表中に斜体で示した北海道全体に対する釧路地域の廃止数の割合を見ると、小学校では2003年まで北海道全体での廃止数4%前後だったのが、2005～2008年には9.8%まで上昇し、2009～2012年に6.8%にまで低下したものの、近年この割合が上昇していた。すなわち、北海道の中でも釧路地域は小学校を比較的多く廃止させつつあることが見いだ

¹ 定住自立圏は中心市（ここでは釧路市）が周辺市町村と1対1で結んだ連携の集合体と捉えることもできる。このため、定住自立圏に参加する一部の市町村のみが連携をしているような分野もありうる。

された。一方で、中学校のこの割合を見ると、2008 年まではおおむね 10%で推移していた。その後 2009～2012 年には北海道全体での廃校数が大きく減った一方で、釧路地域ではさほど減らなかったこともあり、割合はこの割合 13.9%まで上昇していた。

既に前章でも見たように、釧路地域は北海道の中でも標準的な人口減少傾向にあるにもかかわらず、公立小中学校数は道内でも比較的減りやすい地域であることが見いだされた。

では、釧路地域内の市町村別で小中学校の推移はどのようなになっているのだろうか。それを示した表 2 を見てみると、既に指摘した学校廃止数が増加傾向にあることも影響してか、2000 年以降の釧路地域において公立小学校が 28 校、公立中学校が 10 校減少しており、この期間中、コンスタントに減少傾向にあることが示された。

興味深いのは、市町村によって統廃合による学校数の減少が生じる時期に異なる傾向が見えることである。もちろん、各地域の児童生徒数の影響によるところもあり、必ずしもそれが市町村の考え方の全てを反映しているというわけではないが、浜中町、標茶町、鶴居村、さらには白糠町のように、比較的早い時期から学校統廃合を進めている自治体がある一方で、厚岸町や釧路町のように比較的最近になってから学校統廃合を行った自治体が見られる。さらには弟子屈町のように、小中学校数ともに変化していない自治体もある。

北海道教委や釧路教育局では、市町村立の小中学校についてはそれぞれの運営母体である市町村が決めるべきというスタンスを持っている。そのことがこのようなデータとして表れたと捉えることもできよう。

なお、前節で既に確認したように、釧路市においては 2001 年に適正配置計画を立てて 2008 年にかけて実施していたが、実際のデータを見てもこの計画に沿って学校統廃合が進められたことが見て取れた。

表 2 釧路地域内市町村別小中学校数の推移（公立のみ）

		各年の学校数														期間中 変化
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
小学校数	釧路地域計	93	92	91	89	87	84	84	80	76	71	70	70	66	65	-28
	釧路市	34	34	34	34	34	33	33	31	28	28	28	28	28	28	-6
	釧路町	6	6	6	6	6	6	6	6	6	5	5	5	5	5	-1
	厚岸町	10	10	10	10	10	10	10	10	9	6	6	6	5	5	-5
	浜中町	14	14	14	13	12	12	12	12	12	11	10	10	7	6	-8
	標茶町	13	13	12	11	11	10	10	9	9	9	9	9	9	9	-4
	弟子屈町	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0
	鶴居村	5	5	5	5	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	-2
	白糠町	5	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	-2
中学校数	釧路地域計	52	51	50	50	48	48	48	47	47	44	44	44	42	42	-10
	釧路市	18	18	18	18	16	17	17	17	17	16	16	16	16	16	-2
	釧路町	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	0
	厚岸町	7	7	7	7	7	7	7	7	7	5	5	5	4	4	-3
	浜中町	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	0
	標茶町	9	9	8	8	8	7	7	7	7	7	7	7	6	6	-3
	弟子屈町	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0
	鶴居村	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0
	白糠町	5	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	-2

出所：学校基本調査(文部科学省)の北海道教育委員会による公表版

注：2005年に釧路市は阿寒町・音別町と合併したが、2005年以前のデータには合併2町の学校数も含む。

学校数の減少があった直後の年に色を付けている。なお、釧路市は国立小中学校(各1校)を含まない。

念のために、同じ期間における釧路地域での児童生徒数の変化も市町村別に見てみよう。表3に示した結果を見ると、鶴居村を除いた釧路地域内の各自治体では児童生徒数が大きく減少していた。期間中において小中学校ともに学校数が減っていない弟子屈町や中学校数が減っていない釧路町でも、児童生徒数は少なくとも30%以上の割合で減少していた。唯一、児童生徒数の落ち込みがほとんどない鶴居村は、もともと児童生徒数が少ないという特徴はあるが、釧路地域の他市町村と比較しても特殊な例と言える。次節において、更に詳細に検討する。

局地的な児童生徒の居住状況による可能性も考えられるため、これだけでは確定できないものの、自治体間で人口減少化に伴う学校統廃合状況には差があるように見受けられる。学校に対する考え方が釧路地域内の自治体によって異なるという可能性は指摘できるのではないだろうか。

表3 釧路地域の市町村別児童生徒数の変化

	小学校児童数				中学校生徒数			
	2000	2013	変化	変化率	2000	2013	変化	変化率
釧路地域計	16633	12043	-4590	-27.6%	9617	6185	-3432	-35.7%
釧路市	11534	8823	-2711	-23.5%	6704	4445	-2259	-33.7%
釧路町	1734	1085	-649	-37.4%	958	589	-369	-38.5%
厚岸町	888	484	-404	-45.5%	473	286	-187	-39.5%
浜中町	541	354	-187	-34.6%	335	181	-154	-46.0%
標茶町	601	429	-172	-28.6%	381	205	-176	-46.2%
弟子屈町	525	365	-160	-30.5%	282	194	-88	-31.2%
鶴居村	154	153	-1	-0.6%	84	83	-1	-1.2%
白糠町	656	350	-306	-46.6%	400	202	-198	-49.5%

出所:学校基本調査(文部科学省)の北海道教育委員会による公表版

注:2005年に釧路市は阿寒町・音別町と合併したが、2000年のデータには合併2町の児童・生徒数も含む。なお、釧路市は国立小中学校(各1校)も含む。

3. 鶴居村—小規模独立村の地域が支える教育と人口対策

前節で見たように、鶴居村は2000年以降において児童生徒数がほとんど減少していないという特殊な地域となっている。この背景にある人口対策はどのようになされているのだろうか。そして、学校教育面での特徴はあるのだろうか。これらの問題を検討するために、鶴居村を取り上げることとした。

3.1 鶴居村の沿革

鶴居村は、南に釧路湿原国立公園を挟み釧路町及び釧路市と、東は標茶町、北は弟子屈町に隣接する。旧阿寒町とはかつて舌辛村として一つの自治体であったのが、1937年に分村した。その旧阿寒町が平成の合併で釧路市に吸収統合されたのに対し、この村は自立・独立の村としての道を選択したことで知られる。

JR 釧路駅から約40km、釧路空港からは33km、阿寒湖から80km、摩周湖から60kmといった風光明媚な地である。面積57,184km²、東西23km、南北42km。山林50.0%、畑16.1%、原野9.9%、牧場8.8%などで水田はない。

2000～2010年の10年間における村総人口の減少率は3.7%と、道内では相対的に最も

安定している自治体となっている。同時期の 0～14 歳の年少人口の減少率も 8.8%にとどまり、道全体の 17.0%よりも低い。

2013 年 3 月の国立社会保障・人口問題研究所推計で見ても、2010 年に 2,627 人であった鶴居村の人口は、30 年後の 2040 年に 2,034 人となり、2010 年比 77.4%となるものの道東内で最も高い値を保持すると予測されている。もちろん 0～14 歳人口比は 13.9%から 10.3%へと縮小するものの、相対的に高い維持率となっている。

その要因の一つとして鶴居村独自の人口対策があると考えられる。表 4 で、2003～2012 年度の過疎人口対策の動向を示しているが、子育て環境と福祉の充実と銘うって、子供の出生対策が行われている。

表 4 鶴居村の過疎人口対策（2003～12 年度）

項目	始期	(単位:千円、件)									
		2003年度	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
		金額 (件数)									
1.乳幼児医療費助成事業	1972.7	4,325 (1,928)	5,083 (2,268)	5,341 (2,253)	4,773 (1,879)	5,975 (2,184)	4,156 (3,337)	4,457 (3,791)	4,082 (3,497)	4,922 (3,922)	3,937 (3,861)
2.児童生徒医療費助成事業	1997.4	4,274 (1,883)	4,018 (1,889)	4,499 (1,960)	4,919 (2,011)	5,208 (2,175)	4,152 (1,952)	5,668 (2,150)	5,641 (2,194)	6,190 (2,487)	5,914 (2,316)
3.妊婦健康診査助成事業	2008.7						974 (28)	1,631 (24)	1,456 (26)	824 (18)	969 (14)
4.特定不妊治療助成事業	2008.7						— (—)	— (—)	300 (3)	100 (1)	— (—)
5.第3子以降出産時祝金支給事業	1996.4	1,500 (5)	1,200 (4)	1,800 (6)	1,200 (4)	600 (2)	2,400 (8)	1,800 (6)	600 (2)	2,400 (8)	900 (3)
6.第3子以降就学時祝金支給事業	1996.4	600 (3)	1,400 (7)	1,600 (8)	1,000 (5)	1,200 (6)	400 (2)	600 (3)	1,200 (6)	1,200 (6)	800 (4)
7.高校通学バス運行事業	不明	3,519 (1)	3,943 (1)	3,620 (1)	540 (1)	1,640 (1)	1,632 (1)	1,640 (1)	2,681 (1)	2,877 (1)	2,259 (1)
8.紙おむつ処理用ごみ袋支給事業	2008.7						※1				
9.高齢者への給食宅配サービス	2008.7						92 (229)	79 (197)	83 (206)	52 (130)	79 (196)
10.65～70歳未満医療費助成事業	1972.1	7,631 (136)	8,438 (151)	8,734 (156)	7,967 (142)	9,018 (161)	8,705 (156)	6,925 (124)	5,969 (107)	5,763 (103)	5,919 (178)
11.70歳以上温泉無料入浴券配布	不明	1,932 (514)	2,013 (540)	2,038 (540)	2,112 (580)	2,147 (540)	2,202 (540)	2,270 (550)	2,416 (540)	2,388 (558)	2,371 (564)
12.診療所への無料患者送迎バス運行	2006.4				863 (1)	905 (1)	905 (1)	923 (1)	923 (1)	919 (1)	933 (1)

※1：紙おむつ処理用ごみ袋支給事業については、仕組みとして村が製作している有料ごみ袋を出生届等の窓口業務の際に現物支給しているため、件数及び金額については把握できない。

注：目的

- 1.乳幼児医療費助成事業……………乳幼児の医療費に対する附加給付を行い、心身ともに健康な乳幼児の育成を図る。
- 2.児童生徒医療費助成事業……………児童生徒の医療費に対する附加給付を行い、心身ともに健康な児童生徒の育成を図る。
- 3.妊婦健康診査助成事業……………妊婦に対して健康診査費用を助成することにより経済的負担の軽減を図り、妊娠期間中の母体や胎児の健康確保を図るとともに村民が安心して子どもを生育することができる環境づくりを推進することが目的。
- 4.特定不妊治療助成事業……………特定不妊治療を行っている村民に対し、不妊治療に要した費用の一部を助成することにより経済的負担の軽減を図り、村民が安心して子どもを生育することができる環境づくりを推進することが目的。
- 5.第3子以降出産時祝金支給事業……………新生児の健全な育成と就学を祝福するため、出産祝金等を支給し、児童の健全な育成と資質の向上を図るとともに、家庭における生活の安定に寄与することが目的。
- 6.第3子以降就学時祝金支給事業……………新生児の健全な育成と就学を祝福するため、出産祝金等を支給し、児童の健全な育成と資質の向上を図るとともに、家庭における生活の安定に寄与することが目的。
- 7.高校通学バス運行事業……………村内に高校がなく、大半の生徒が中学校卒業後、釧路市の高校へ進学するため通学手段の確保に資する。
- 8.紙おむつ処理用ごみ袋支給事業……………新生児や要介護者等が使用する紙おむつの処理用袋を現物支給することにより、子育てや家庭や要介護者等の紙おむつ処理費用の負担軽減を図り、福祉の増進に資することが目的。
- 9.高齢者への給食宅配サービス……………在宅において適切な栄養の摂取が困難な高齢者に対し、食事を届けることにより自立した生活を確保することができるとともに健康状態を把握、安否の確認、潜在する福祉ニーズの把握などを行い、在宅福祉の向上に寄与する。
- 10.65～70歳未満医療費助成事業……………老人に対し、医療費の一部を助成することにより、もって保健の向上に資するとともに、老人福祉の増進を図ることが目的。
- 11.70歳以上温泉無料入浴券配布……………村内の温泉施設で利用できる入浴券を配布することにより、高齢者の健康増進を図り、潤いのある生活に資する。
- 12.診療所への無料患者送迎バス運行……………鶴居診療所及び鶴居歯科診療所への通院のための交通手段確保を図るため、公共交通機関の少ない過疎地に暮らす住民にとって保健・医療の面から最も重要であると共に、高齢者の交通安全対策に資する。

注：1996年4月第2子以降に出生祝金就学就金の支給開始

出典：鶴居村役場

この中で特に妊婦・乳幼児にかかわる 1～6 は人口対策といっていよう。乳幼児医療費助成事業は、1972 年度より開始され 2012 年度は 3,861 件、393.7 万円、児童生徒医療費助成事業も 2,316 件、591.4 万円と一件当たりは少額ながら全体は高額となった。

注目すべきは、5～6の第3子以降出産時・就学時祝金支給が1996年度の早い時期から一件当たり各20～30万円と高額な子育て支援が開始されていることである。つまり鶴居村では、

- 1) 北海道で初めて(1972年度)乳幼児から中学生までの子供を対象とした「乳幼児・児童生徒医療無料化制度」を実施し、中学卒業時まで病気やケガによる通院や入院など健康保険の自己負担分を助成している。
- 2) 第3子以降を対象に出産や就学時に祝い金を支給する制度を1996年度から導入している。
- 3) 保育支援を行う「子育てサポート制度」や乳幼児の遊び場と母親の親睦をかねた「ひよこ会」への保育士派遣など、子育て視点の諸施策がある。

そのほかには、2008年度から開始された特定不妊治療助成事業や妊婦健康検査があり、今でこそ他自治体にも広がりつつあるが、出生率上昇を意図した画期的助成といえる。また、8～12の高齢者医療・介護施設の実現もしており、65歳以上一人暮らしには低額入居できる「老人福祉住宅」を用意し、「鶴居村寿大学」の開講もしている。

“鶴が選んだ村”，“日本一美しい村”の景観に加えて、上記したような生活福祉面のきめ細かな人口・出産対策が、激しい人口減の波を若干なりともくいとめてきたと考えてよいだろう。

3. 2 鶴居村の教育

さて“鶴居の教育”は、地域ぐるみで子供を育てる伝統のある村として道内では見られている。「将来を担う子供たちを育てること、歩調をあわせて地域が発展してきたという経緯がある」ことで注目される。

では、鶴居村ではどの程度の教育費をかけているのだろうか。表5で釧路地域の各市町村が支出した児童生徒一人当たり教育費を示した。なお、実際には制度的に国や北海道からの補助金も出ているが、ここでは各市町村が独自に支出した教育費に限定している。

表5 釧路地域の児童生徒一人当たり教育費（市町村支出分のみ）

	小学校教育費		中学校教育費	
	総額	消費的支出	総額	消費的支出
釧路地域計	363,833	219,230	406,512	224,009
釧路市	262,328	182,191	293,168	202,551
釧路町	251,759	196,078	194,918	156,188
厚岸町	547,225	337,225	612,916	282,017
浜中町	678,131	459,030	557,443	299,064
標茶町	656,835	355,220	2,586,581	474,656
弟子屈町	1,583,009	436,163	588,661	322,354
鶴居村	621,466	463,330	650,230	542,053
白糠町	743,770	292,693	518,687	265,379

出所：北海道教育委員会資料より(平成22年度・市町村支出分)

注：消費的支出は例年経常的に支出される経費で内数である。

前章でも類似表があるが、対象が異なることに留意されたい。

既に示したように児童生徒数が少ないという側面もあるが、鶴居村が独自に支出した教育費は、釧路地域の中でも比較的高い部類に入る。特に、例年経常的に支出される経費である消費的支出に限定すると、小中学校ともに鶴居村の支出額が最も多い。このように、財政面から見ても鶴居村は教育に力を入れていることが読み取れる。

全国学力・学習状況調査（全国学力テスト）で、北海道が全国の中で下位に低迷するという中で鶴居村は小中学校ともに健闘しており、毎年道内トップクラスの成績をあげているという。²

この“教育の鶴居”というブランドはいかにして築き上げられたのか。『北海道新聞』は2012年6月12日～19日、「鶴居の教育、村民の思い」と題して6回の特集をくんだ。それによると平成の大合併がふきあれる中、鶴居村は自主独立の道を選んだ。「同村の児童生徒は小・中学校合わせて231人（小学校児童数149人、中学校生徒数82人）、酪農家や公務員ら教育に関心が高い親が多い」³ともいわれる。

特に「きめ細かな指導・家庭・地域との連携も大きな支え」となり、「鶴居村の学力は特に応用問題で高い」「単なる反復学習ではなく、読書や科学実験“タンチョウを調べる”といった日常の幅広い活動が土台となっている」という。低学年からの「英語学習」や地域にあった給食メニューを導入している。

村内に高校はないが、郷土愛が強く、仲間意識が強く、将来の担う子供を育てることと歩調を合わせて地域が発展してきたことは確かである。

2005年度からの3年間、文科省の指定を受けて実施した“学力向上拠点形成事業”があり、村の教育転換点となった。

子供一人一人の“確かな学力”の育成を目指し、村内の鶴居小と幌呂小の2校を推進校としながら、村内全ての小中学校を一体とする“鶴居学校”として取りくんできた。

「児童数は少ない、きめ細かな指導・保護者の協力があるからこそ子供たちはたくましく成長」、少人数指導の強み、利点、生徒の旺盛な向上心、保護者や地域住民の教育に対する関心が高く協力的。基礎産業を学ぶ酪農体験は、鶴居中の必須科目であり“地域が支える子供の未来”といえるであろう。

4. おわりに

本章では、北海道釧路地域における、人口減少問題に対する教育や学校の側面での対応事例を検討してきた。検討から得られた内容は以下のようにまとめられる。

釧路地域に限らず北海道では人口減少が進んでいる中で、教育行政面においては特段の対応はなされていなかった。ただ、各自治体においては学校の適正配置という目前の問題があり、小規模校への対応が個別になされているというのが実情であった。

このことから、公立学校を運営する市町村教委レベルでは、人口減少問題に対応するための大きな取組を実施するというよりも、個別の学校をどうするかという課題への対応に追われている実情であると考えられる。

² 「学力テストで道内トップ級 鶴居 きめ細かい指導奏功」『北海道新聞』2012年8月13日

³ 上記注2に示した記事より引用。

釧路地域は域内市町村間での定住自立圏を締結するなど、地域としてのまとまりが見られるものの、学校教育行政面における連携はほとんど見られなかった。一般行政面と比べても、学校教育行政面ではなかなか市町村間の連携が進みにくいように見受けられた。本研究会でも第1章などで検討してきたように、教育行政をより広域の圏域化することは人口減少化への一つの対応として考えられるが、この方向性を具体化するためにはまだまだ多くの課題が残されている。残念ながら、この課題への対応に関する具体的な答えを見いだすことはできておらず、今後更なる研究をせねばならない。

また、近年における総人口の減少率が道内でも最も低い自治体の一つである鶴居村を取り上げて検討を行った。全年齢の総人口だけではなく、0～14歳の年少人口の減少率も、道全体では17.0%となるのに対して、鶴居村は8.8%にとどまる。その要因として、子供の出生対策をはじめとした鶴居村独自の人口対策が挙げられる。学校教育行政においても、一人当たり小中学校費を他地域よりも高く支出しており、村内全ての小中学校を一体として確かな学力の育成を目指した取組も見られた。

このように鶴居村においては、一般行政を中心としながら、一部分で教育行政面も巻き込んだ人口対策が比較的機能していると考えられる。他章においても論じられている教育行政の圏域化によるメリットもある反面、圏域化によってこのような取組が埋没してしまう可能性もある。もちろん、このような先進事例が圏域全体に波及することが理想的ではあるが、現実的な側面から考えると必ずしも簡単ではない。

圏域化を考える中で、各市町村で個別に知恵を絞って成果を上げた施策が活かされるような枠組み作りを行うべきであるという新たな課題が、この釧路地域の事例の検討から浮かび上がってきた。この課題についても、今後の更なる研究が求められる。

参考文献

若林敬子(2012)『増補版、学校統廃合の社会学的研究』御茶の水書房（1999年初版）

若林敬子(2008)「学校統廃合と人口問題」日本教育社会学会、『教育社会学研究』第82集，特集，人口変動と教育改革

若林敬子(2013)「学校統廃合と人口減・むら」日本村落研究学会『村落社会研究ジャーナル』第19巻 第2号

第 11 章 埼玉県秩父地域の事例：学校教育行政面での課題を中心に

国立教育政策研究所	本多 正人
国立教育政策研究所	山田 素子
国立教育政策研究所	西村 吉弘
国立教育政策研究所	宮崎 悟

概要

本章では埼玉県秩父地域（秩父市、小鹿野町、長瀬町、皆野町、横瀬町の 1 市 4 町）を取り上げて、人口減少化の状況を概観した上で、人口減少問題への学校教育行政面での対応に関する課題について考察する。明治期以前からの旧秩父郡としての歴史的背景によるつながりや、セメント産業を中心とした経済的背景によるつながりもあり、現在秩父地域に属する地域は、重層的なつながりを持つ同一生活圏としてみなすことができる。

秩父地域の学校教育行政面に関する連携は必ずしも進んでいない。埼玉県の公立小中学校に関する教育行政は古くから市町村の独自性に委ねられる傾向が強く、県の教育委員会や教育事務所は地域教育行政の調整的立場にとどまる。また、小中学校は基本的に市町村自治体単位を前提に制度が設計されているため、市町村を越えて広範囲となる自治体間での連携は生まれにくい。比較的地域的なまとまりのある秩父地域でも、教育行政に関する積極的な地域間連携の動きは見られない。

秩父地域では古くから広域行政が行われ、近年「ちちぶ定住自立圏」を域内自治体間で形成する等、一般行政での連携は比較的進んでいる。ただ、平成の大合併期に秩父地域の自治体間での合併が一部にとどまったように、一つの自治体となるのは簡単ではない。

2005 年に旧秩父市、旧吉田町、旧大滝村、旧荒川村が合併した秩父市の教育行政を見ると、人口減少が特に進んだ旧町村地区の学校への配慮は大きく、学校統廃合への動きも見られるように、合併により人口減少への対応は比較的進みやすくなる。

合併が進まないことを前提とすると、人口減少地域の学習権確保への配慮が求められ、何らかの形で、既存自治体間の教育行政を相互補完するための「教育行政圏域」といったものを設定するような新たな枠組みも求められるだろう。

1. はじめに

本章では、埼玉県秩父市に秩父郡小鹿野町、長瀬町、皆野町、横瀬町の 4 町を加えた地域を「秩父地域」と呼び、この地域を一つの圏域とみなして、人口減少化に対する教育行政面を中心とした対応に関する考察を進める¹。

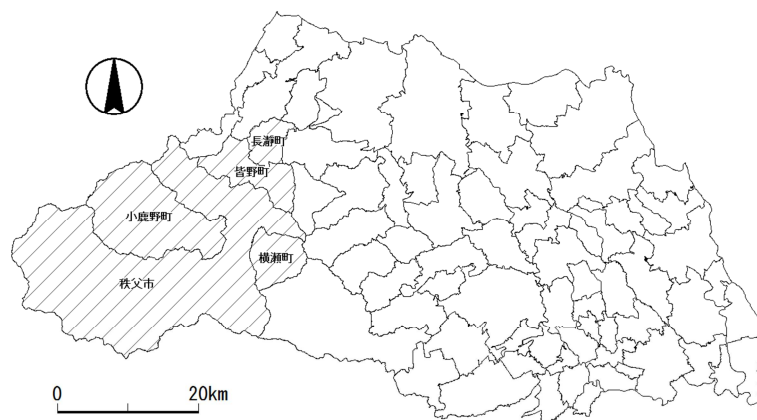
秩父地域は、図 1 で示したように埼玉県西部の秩父山地に囲まれた地域であり、都心から 60～80km 程度の距離にある。明治期以降からの旧秩父郡に属している²という歴史的

¹ 秩父郡には東秩父村もあるが、同村は隣接する秩父地域よりも東松山市を中心とした比企地域とのつながりの方が強い。このため、本稿での秩父地域に東秩父村は含まれない。

² 当時の秩父郡は今の飯能市等の地域も含む現在よりもやや広い地域であった。もちろん、今の秩父市や秩父郡に相当する地域は全て含まれている。

背景によるつながりがある。さらには、織物業やセメント産業がさかんであり、近年は西武秩父線等の交通アクセスも整備されたことで観光業にも力が入っているように、経済的背景によるつながりも見られる。このように、現在秩父地域に属する地域は、地理的、歴史的、経済的な背景によるつながりを持つ同一生活圏としてみなすことができる。

図1 埼玉県秩父地域の位置

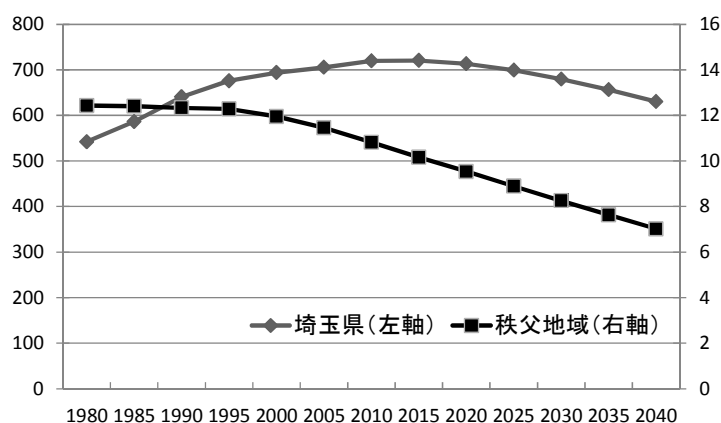


2. 秩父地域の人口面の状況

2. 1 過去の推移と今後の見込み

秩父地域における人口を、図2として示した。これを見ると、埼玉県全域で2010年までは人口が増加傾向にあったことがわかる。国立社会保障・人口問題研究所（以下、「社人研」と省略する）による最新の将来推計でも人口減少は予想されているが、本格的な人口減少までにはしばらくの時間的余裕があると言える。もちろん、2010年時点で約720万人であった人口が減少して、2040年には630万人となる見込みだが、1990年の水準に戻るだけと考えると、県全体としての人口減少は他県より深刻な課題になりにくいだろう。

図2 秩父地域の人口推移（単位：万人）



出典：2010年以前は国勢調査（総務省）

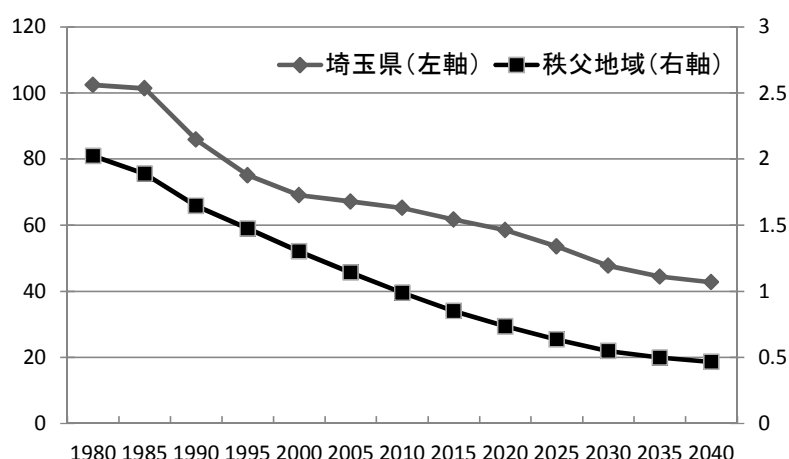
2015年以降は国立社会保障・人口問題研究所予測（2013年3月）

これに対し、1980 年以降の秩父地域では既に緩やかに人口減少が始まっている。さらに、2000 年以降になると人口減少傾向は更に強まり、社人研推計でも急激な人口減少傾向が続くと見込まれる。2010 年には約 11 万人であった人口が、2040 年には 7 万人程度にまで落ち込む見込みである。

埼玉県全体では人口が増えている状況下で、秩父地域に限定すると人口減少が既に始まっており、埼玉県の中では秩父地域は特殊な地域であったことが指摘できる。埼玉県やさいたま市付近の都市部に位置する自治体と秩父地域の各自治体とでは、人口減少問題に対する見方は相当異なることが予想される。

義務教育年齢に最も近い 5～14 歳人口の推移を示した図 3 を見てみると、埼玉県全体でも秩父地域でも、近年の全国的な少子化傾向がそのままうかがえる推移となっている。埼玉県全体では 1980 年に 100 万人を超えていたのが、2010 年には約 65 万人に落ち込み、2040 年には約 42 万人にまで落ち込む見込みである。秩父地域に限定して見ると、1980 年には約 2 万人であったのが、2010 年には約 1 万人にまで半減している。さらに、2040 年には約 5000 人と更に半減する見込みである。

図 3 秩父地域の 5～14 歳人口推移（単位：万人）



出典：2010 年以前は国勢調査（総務省）

2015 年以降は国立社会保障・人口問題研究所予測（2013 年 3 月）

このように、年齢を問わない全体人口と、義務教育年齢に近い 5～14 歳人口とでは推移が大きく異なる。少子化が全体の人口減少とも古くからつながっている秩父地域と、現時点ではつながっていない埼玉県全体との違いは相当大きい。人口減少による学校教育への影響は今後厳しくなると想定されるが、埼玉県全体と秩父地域とではその深刻さは相当異なると考えられる。

2. 2 転入転出状況から見る特徴

では、2010 年の国勢調査で見ることができる 5 年前の居住地との比較から、秩父地域自治体における人口移動（転入転出）の動向を表 1 として示した。この際、参考として埼玉県全域での動向についても併せて示した。

表1 秩父地域自治体の人口移動（5年前からの転入転出）動向

	秩父地域計					埼玉県(参考)				
	常住者 A	転入 B	転出 C	純転入 D=B-C	純転入率 D/A	常住者 A	転入 B	転出 C	純転入 D=B-C	純転入率 D/A
総数	108,226	6,886	9,039	-2,153	-1.99%	7,194,556	503,259	396,698	106,561	1.48%
0～4歳	4,002	286	239	47	1.17%	301,586	14,944	11,424	3,520	1.17%
5～9歳	4,621	524	523	1	0.02%	317,477	26,138	21,953	4,185	1.32%
10～14歳	5,263	230	245	-15	-0.29%	334,605	15,135	12,036	3,099	0.93%
15～19歳	5,495	144	603	-459	-8.35%	356,249	24,609	11,058	13,551	3.80%
20～24歳	4,344	438	1,667	-1,229	-28.29%	389,023	60,755	34,313	26,442	6.80%
25～29歳	4,763	1,021	1,264	-243	-5.10%	423,019	75,126	64,194	10,932	2.58%
30～34歳	5,317	1,024	1,166	-142	-2.67%	491,671	80,386	63,746	16,640	3.38%
35～39歳	6,704	818	925	-107	-1.60%	606,464	67,023	54,592	12,431	2.05%
40～49歳	13,164	782	902	-120	-0.91%	1,001,149	63,359	54,605	8,754	0.87%
50～59歳	15,613	442	502	-60	-0.38%	901,315	30,506	29,811	695	0.08%
60～69歳	16,029	450	317	133	0.83%	1,074,542	21,532	24,107	-2,575	-0.24%
70～79歳	13,337	262	230	32	0.24%	656,100	11,474	9,074	2,400	0.37%
80歳以上	9,557	465	456	9	0.09%	314,436	12,234	5,772	6,462	2.06%
不詳	17	0	0	0	0.00%	26,920	38	13	25	0.09%

出典: 2010年国勢調査(総務省)

注: 0～4歳については、出生時に普段住んでいる場所からの移動を転入・転出としている。

まず、全年齢での動向として気が付くことは、秩父地域の純転入者数がマイナス、すなわち転出超過となっているのに対して、埼玉県全域では転入超過となっていることである。人口推移でも見たような、埼玉県全体では人口増加傾向にあるのに、秩父地域では以前から人口減少傾向になっているという状況の一因としても捉えられる。この傾向は、比較的若い層を中心として、ほぼ全ての年齢層において該当している。

特に興味深い点は表中に斜体で囲んだ15～29歳という三つの年齢層の動向である。過去5年間に標準高校卒業年齢の18歳や標準大学卒業年齢の22歳を迎える年齢層であるため、高校や大学を卒業して進学又は就職する際に、多くの人が秩父地域を離れているという傾向が見られる。それに対して、埼玉県全域では転入超過となっている。この原因として、秩父地域内には大学・短期大学がなく、雇用の受皿も大きくないことがあるものと考えられる。このように、地域特性により秩父地域においては人口流出が高校や大学卒業時を中心に発生していることが指摘できる。

2. 3 通勤・通学状況から見る特徴

さて、秩父地域に住む人々はどのような地域に通勤・通学をしているのだろうか。西武鉄道で東京都心部に行くことや、秩父鉄道で熊谷市等の埼玉北部の都市に行くことができるように、秩父地域は比較的鉄道網も整備されている。地域的に自動車を用いた通勤も多いと推測されるが、通勤・通学の足として鉄道が用いられることも十分に考えられる。

そこで、2010年国勢調査のデータから、秩父地域に住む15歳以上の通勤³・通学者はどのような地域に通勤・通学しているのかを、表2として示した。

³ ここでは自宅外に通勤して就業している人のみを含め、自宅兼店舗の自営業者や内職者のように自宅で就業している人は含めていない。

表 2 秩父地域居住者の通勤・通学地域（15 歳以上の自宅外通勤・通学者）

	秩父地域計				秩父市				秩父市除く4町			
	通勤者		通学者		通勤者		通学者		通勤者		通学者	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合
通勤・通学者計	42,361	100.0%	5,394	100.0%	26,072	100.0%	3,434	100.0%	16,289	100.0%	1,960	100.0%
埼玉県内	40,640	95.9%	4,503	83.5%	24,987	95.8%	2,838	82.6%	15,653	96.1%	1,665	84.9%
秩父地域内	34,443	81.3%	2,900	53.8%	21,767	83.5%	1,866	54.3%	12,676	77.8%	1,034	52.8%
秩父市	22,687	53.6%	2,152	39.9%	17,969	68.9%	1,626	47.4%	4,718	29.0%	526	26.8%
自市町域内	24,419	57.6%	2,075	38.5%	17,969	68.9%	1,626	47.4%	6,450	39.6%	449	22.9%
西武沿線(除秩父地域)	1,798	4.2%	1,030	19.1%	1,168	4.5%	698	20.3%	630	3.9%	332	16.9%
秩鉄沿線(除秩父地域)	3,005	7.1%	537	10.0%	1,415	5.4%	297	8.6%	1,590	9.8%	240	12.2%
東京都	741	1.7%	685	12.7%	480	1.8%	465	13.5%	261	1.6%	220	11.2%
東京特別区	541	1.3%	532	9.9%	351	1.3%	359	10.5%	190	1.2%	173	8.8%

出典：2010年国勢調査（総務省）

注：西武沿線(除秩父地域)には、西武秩父線・池袋線沿線の所沢市、飯能市、狭山市、入間市、日高氏、東京特別区、東村山市、清瀬市、東久留米市、西東京市への通勤・通学者が含まれる。また、秩鉄沿線(除秩父地域)には、秩父鉄道沿線の熊谷市、行田市、羽生市、深谷市、寄居町への通勤・通学者が含まれる。ただし、必ずしも西武鉄道や秩父鉄道を利用した通勤・通学者とは限らないことに注意を要する。

まず、通勤者について見ると、95%程度の人が埼玉県内に通勤していることがわかる。そして80%前後の人が秩父地域内に通勤しており、比較的秩父地域内での移動が多いと指摘できる。ただ、秩父市への通勤者割合は、秩父市居住者で70%弱であるのに対し、秩父市以外の4町村では30%弱で、さほど秩父市への依存度が高いわけでもない。秩父地域外に出る通勤者を見ると、西武線沿線地域への通勤者は約4%で、秩父鉄道沿線地域への通勤者の割合より少ない。東京都心（特別区）への通勤者はわずか1%程度にすぎない。

次に、通学者について見ると、通勤者とは大きく異なる傾向が見られる。まず気が付くのは、秩父地域内での移動は50%強にまで減っていることである。ここでの対象は15歳以上であり、高校や大学等への通学者が含まれる。先述のとおり、秩父地域には大学や短大がないことから、おおむね高校への通学者がここに含まれると考えられる。更に興味深いのは、都心である東京特別区への通学者が10%程度いることである。秩父地域から東京都心までは片道2時間程度かかり、通勤としては厳しい環境にあるものの、割合で見ると比較的多くの人が都心の高校や大学等に通学していることがわかる。

既に見たように、高校や大学等の卒業後の進学や就職で秩父地域を離れる人が多く、その予備軍となる都心の高校や大学等に通学している人も相当数いることがわかる。また同時に、通勤よりも通学の方が、やや通う範囲が大きくなることも指摘できる。

3. 秩父地域の学校教育と地域間連携

前節までは、人口が流入して増加傾向にある埼玉県全域に対して、人口減少が進んでいるという秩父地域の特徴を見てきた。この節では秩父地域の小中学校を中心とした学校教育の状況や、主に行政面を中心とした地域間の連携について見ることにしよう。

なお、埼玉県教育委員会と秩父市教育委員会で、関係者を対象とした聞き取りを行った⁴。この結果得られた情報を踏まえて、論じることとする。

⁴ 埼玉県教委には2013年11月8日、秩父市教委には同年11月27日に訪問して、聞き取り調査を行った。その際のインタビュー記録の内容をまとめた。

3. 1 秩父地域における学校教育：小中学校のマクロ面に注目して

表3に、2000年以降の秩父地域の小中学校（全て公立）に関する基礎的な情報をまとめた。2000年から現在（2013年時点）にかけて、小学校児童数は秩父地域全体で約2500人、うち秩父市域で約1500人減少しており、中学校生徒数は秩父地域全体で約1200人、うち秩父市域で約600人減少している。これは2000年比で30%程度の減少幅となる。

表3 秩父地域の小中学校に関する基礎情報

		年	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
小学校	学校数	秩父地域計	31	30	29	29	27	27	27	27	27	26	26	26	26	25	
		秩父市域	17	16	16	16	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	
	学級数	総数	秩父地域計	294	288	283	280	274	271	269	266	265	259	260	255	249	241
		秩父市域	178	174	175	172	169	167	162	161	159	156	155	148	146	144	
		複式	秩父地域計	13	11	10	10	7	7	7	8	8	6	5	6	7	7
		秩父市域	5	1	1	2	1	2	3	3	3	3	2	3	3	5	
	特支	秩父地域計	16	17	17	17	18	19	20	21	24	25	26	27	25	29	
		秩父市域	9	10	10	10	11	12	12	13	15	15	14	13	11	15	
	児童数	秩父地域計	7,808	7,545	7,361	7,214	6,949	6,751	6,524	6,376	6,230	6,040	5,909	5,719	5,550	5,389	
		秩父市域	4,812	4,659	4,597	4,542	4,390	4,285	4,133	4,047	3,928	3,769	3,684	3,560	3,475	3,408	
	本務教員数	秩父地域計	464	453	445	452	429	427	426	432	422	424	426	413	409	396	
		秩父市域	272	264	265	268	259	260	251	254	245	248	248	239	240	238	
本務職員数	秩父地域計	101	91	89	86	82	79	75	73	70	67	72	60	59	60		
	秩父市域	62	54	55	48	45	45	43	41	37	36	41	30	29	31		
中学校	学校数	秩父地域計	17	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	
		秩父市域	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	
	学級数	総数	秩父地域計	135	131	128	128	127	129	127	122	117	119	117	120	118	118
		秩父市域	77	77	76	78	76	79	77	76	72	72	72	73	73	72	
		複式	秩父地域計	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
		秩父市域	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
	特支	秩父地域計	6	6	7	8	8	9	7	6	6	9	10	14	17	16	
		秩父市域	3	3	4	6	5	6	4	4	3	4	6	7	11	9	
	生徒数	秩父地域計	4,204	4,200	4,043	3,944	3,826	3,743	3,709	3,564	3,432	3,317	3,218	3,151	3,037	2,973	
		秩父市域	2,474	2,492	2,428	2,375	2,320	2,316	2,317	2,240	2,164	2,117	2,057	2,004	1,914	1,858	
	本務教員数	秩父地域計	308	297	295	294	289	291	287	276	276	271	276	283	276	270	
		秩父市域	174	174	172	172	168	173	171	165	161	161	166	167	163	157	
	本務職員数	秩父地域計	40	39	38	39	39	40	36	35	36	35	32	31	31	30	
		秩父市域	16	16	16	17	17	18	15	15	14	14	13	12	12	12	

出典：学校基本調査（埼玉県ホームページで公開された情報による）

注：2004年以前の秩父市域は合併前の町村含む。「複式」は複式学級、「特支」は特別支援学級であり、いずれも内数。学校数には分校も含む。なお、秩父地域における小中学校はすべて公立学校である。

児童生徒の学習拠点となる学校数（分校含む）に関しては、小学校で2000年の31校から2013年の25校への6校減、中学校で2000年の17校から2013年の16校の1校減となっているが、全て人口減少が特に厳しい町村部での統廃合によるものである⁵。学校数の減少とともに、複式学級数も減少していることから、おおむね複式学級のある極小規模校が統合されていると考えられる。

なお、秩父市では2014年3月で小学校が、2015年3月で中学校が1校ずつ閉校することが決まっており、閉校対象となっているのはいずれも旧大滝村地域にある複式学級のあ

⁵ 表3で秩父市域において2004年までに小学校が2校減少しているが、いずれも2005年に合併された旧大滝村、旧吉田町地域での減少である。

る学校である。現時点で閉校対象の学校にはほとんどの児童生徒がスクールバスで 20～30 分程度かけて通学しているが、統合後は 30～40 分程度に乗車時間が長くなるという状況で、数年前から反対する地元住民に対する丁寧な説明をした末に、閉校が決まったという⁶。秩父市教委では、約 5 年先までの学校別児童生徒数の予測を作成して学校の将来像の把握を行っており、これらの閉校についても数年間の時間をかけて、住民の声を可能な限り聞きながら準備してきた。このように、今後も人口減少が進むにつれて、学校統廃合を余儀なくされるという困難な状況は更に増えるであろう。

表示期間での学級数変化は、小学校で 294 学級から 241 学級へ 18%程度、中学校で 135 学級から 118 学級に 13%程度減少している。この間、特別支援学級が増加したこと等を考慮して、単式普通学級に限定して再計算すると小中学校ともに 20%強の減少率となる。すなわち、児童生徒数の減少に伴い、秩父地域の小中学校も小規模化が進んだことがうかがえる。

では、秩父地域内の自治体が支出する小中学校費の推移はどのようになっているだろうか。公表されている最新 10 年分のデータを表 4 として示した。ここには小中学校それぞれの教育費総額の約 65%を占める県費負担教職員の人件費等が含まれないため、これがそのまま秩父地域における小中学校の全経費というわけではない。しかし、市町村レベルの支出を見ることが、教育活動費や修繕費、学校給食等の補助活動費、さらには耐震化のための建築費のような小中学校運営経費の傾向を見ることができる。

実際に表 4 を見てみると、小中学校ともに児童生徒数が大幅に減少しているにも関わらず、経費が大きな変動をしながらも決して減っていないことがわかる。この理由としては、学校耐震化等による建築費も含まれて、増減が激しい資本的支出部分や地方債等の債務償還費部分の影響が大きいと考えられる。

表 4 秩父地域における市町村が支出した小中学校費の推移（単位：万円）

		年度	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
小学校費	総額	秩父地域計	171,695	144,299	196,527	260,835	165,744	157,637	237,884	292,519	237,340	347,112
		秩父市域	116,578	90,560	99,849	99,220	112,881	109,059	188,851	195,967	186,548	212,933
	消費的支出	秩父地域計	107,182	98,716	93,377	104,870	97,983	99,157	109,234	104,971	108,319	98,446
		秩父市域	64,951	59,768	58,440	70,051	63,838	67,208	75,166	71,620	72,853	60,823
	資本的支出	秩父地域計	32,907	16,750	74,743	135,654	49,264	39,696	109,095	163,569	101,565	227,339
		秩父市域	28,330	8,850	20,622	13,796	35,533	28,929	98,775	106,254	92,058	136,679
	債務償還費	秩父地域計	31,606	28,834	70,886	20,311	18,497	18,784	19,555	23,979	27,456	21,327
		秩父市域	23,297	21,942	16,764	15,373	13,510	12,923	14,910	18,092	21,637	15,432
中学校費	総額	秩父地域計	102,247	114,512	94,254	127,243	178,256	440,287	194,167	120,461	190,303	106,036
		秩父市域	61,975	77,757	59,151	95,055	145,936	374,573	92,518	63,437	108,010	64,401
	消費的支出	秩父地域計	68,302	63,476	59,814	62,046	56,558	55,497	56,324	55,726	52,940	55,295
		秩父市域	40,478	36,428	34,727	37,963	33,484	33,241	34,612	33,877	32,298	32,140
	資本的支出	秩父地域計	12,869	32,225	9,658	48,029	99,647	366,780	117,142	45,826	121,371	21,121
		秩父市域	8,321	29,854	8,789	45,815	95,412	328,352	41,722	20,630	64,202	7,827
	債務償還費	秩父地域計	21,076	18,812	9,658	17,168	22,052	18,010	20,700	18,910	15,993	29,620
		秩父市域	13,176	11,475	8,789	11,277	17,040	12,980	16,184	8,930	11,509	24,435

出典：地方教育費調査（埼玉県ホームページで公開された情報による）

注：2004年度以前の秩父市域は合併前の町村含む。消費的支出、資本的支出、債務償還費はいずれも内数。

市町村支出分のみの集計で、国費・県費で支出される教職員人件費等は含まない。また、市町村レベルの会計で支出された経費であれば、必ずしも市町村財源に限らず国・県財源による経費も含まれる。

⁶ 秩父市教育委員会へのインタビュー記録を参照。（2013 年 11 月 27 日）

経常的な学校運営経費に最も近い区分となる消費的支出部分を見ると、小学校費ではここ 10 年間で余り変化していないにもかかわらず、中学校費では減少傾向が見られる。この消費的支出の部分には、教育活動費や修繕費、学校給食等の補助活動費に加えて、市費負担の教職員人件費が含まれる。近年、例えば複式学級解消のための市費教職員の活用をはじめとする様々な施策など、市町村独自の課題に対応した取組も多く見られるようになっている。

3. 2 学校教育行政面での連携

秩父地域の各自治体と埼玉県との間でも、秩父地域内自治体間でも、学校教育行政面での連携がさほど進んでいないのが実情である。県と秩父地域の 1 市 4 町との連携面では、埼玉県の公立小中学校に関する教育行政は古くから市町村の独自性に委ねられる傾向が強く⁷、県の教育委員会や教育事務所は県全体や地域教育行政の調整的立場にとどまりやすいという歴史的な背景がある。

また、埼玉県と秩父市の教育委員会の方への聞き取り調査から、埼玉県と秩父地域自治体の教育委員会での人口減少に対する認識にはギャップがあり、県と市町教育委員会担当者間で問題意識を共有できにくいという課題が見えてきた。これは本章第 2 節で述べたように、埼玉県全体でも児童生徒数の減少は進んでいるものの、県全体の人口が増え続けていることから、県教育委員会でもなかなか人口減少に対する問題意識が持ち切れていないのに対して、秩父地域の中心となる秩父市教育委員会では、人口減少が進んでおり、旧町村地域を中心に過疎化が進み児童生徒数が極端に減った地域もあるため、相当強い危機感と問題意識を持っているということが背景にある。

一方、秩父地域内の自治体間の連携は、小中学校は基本的に市町村自治体単位で制度が設計されているため、市町を超えて広範囲となる自治体間での連携は生まれにくいという事情がある。さらに、既に指摘した各自治体での独自性の強さもあり、県単位ではなく地域独自で行うような教員研修をはじめとした学校教育行政面での秩父地域内連携については、特別支援を要する児童生徒の通級に関する連携や、秩父教育事務所が存在していた頃⁸に指導主事を域内市町村で負担金を出しあって共同設置していたこと⁹（現在は廃止）がある程度にとどまる。

もちろん、教員に関してはおおむね熊谷市にある北部教育事務所管内で異動することになっており、教員自身の希望も出せる関係で、実際には教育事務所の秩父支所管内となる秩父地域内で動くことがほとんどである。このように、現場の教員の異動は秩父地域内の自治体間であるものの、教員異動以外の学校教育行政面ではなかなか自治体間の垣根を越えにくい。

⁷ これは学校教育行政に限らず、一般的な行政も含めて、埼玉県では伝統的に市町村自治が根付いており、市町村の主導権が強いという風土もあるようだ。

⁸ 2007 年 4 月に埼玉県の教育事務所が再編され、秩父地域を管轄する秩父教育事務所は北部教育事務所秩父支所となった。これによって、基本的には熊谷市に本所のある北部教育事務所が県費教職員の人事面を担当するようになり、秩父支所は指導主事による教育指導が中心業務となった。

⁹ 小西(1989)に経緯や内容が詳しく説明されている。当時は、東秩父村も含まれていた模様。

これらは全国的に見られる特徴と考えられるが、比較的地域的なまとまりのある秩父地域であっても、教育行政の地域間連携は容易ではないことが指摘できる。

3. 3 一般行政面での連携

では、一般行政面での連携に視野を広げてみよう。行政組織としては 1970 年に秩父広域市町村圏組合が発足しており、現在まで存続している。この枠組みの中でごみ処理や消防など 9 事業を秩父地域の 1 市 4 町で共同処理しているように、広域行政面での連携も長きにわたって行われている。

2009 年度から新たに総務省が提唱する定住自立圏構想の枠組みを利用した「ちちぶ定住自立圏」を秩父地域内の自治体間で形成している。ここでは、秩父市を中心市として、医療や観光面を中心とした連携がなされている。このように、一般行政面では自治体間連携の進んでいる地域であることが指摘できる。ただし、この一般行政面での連携による教育行政面への波及は、首長部局が担当する社会教育面にとどまる。

しかし、平成の市町村合併期には秩父地域の自治体間での合併協議がなされたものの、2005 年に一部のみ¹⁰が合併するにとどまった。この地域での合併が成立すると市域が余りにも広くなることや、秩父市との合併よりも小規模合併を望む声の一部の町村で強かったこと、さらには住民投票による合意が得られなかった町村もあったこと等が理由として挙げられる。このように、連携が進んでいる秩父地域であっても一つの自治体となることは容易ではない。

4. おわりに：学校教育行政面からの秩父地域の課題

本章では、都心から比較的近いものの人口減少が進んでいる埼玉県秩父地域を取り上げて、人口減少化の状況を様々な側面から概観してきた。以上で見てきた事項から、学校教育行政面からの人口減少化への対応に関する課題を整理してみよう。

既に指摘したように、秩父地域の一般行政面での地域間連携は比較的進んでいるものの、学校教育行政面での地域間連携は必ずしも進んでいない。もともと公立小中学校は学区が設定されることから学区内地域との関係性を考慮する必要がある、人口減少が激しい地域ほど学校と学区内地域との関係性も密接になるという特徴がある。秩父地域においては、秩父市と小鹿野町以外の 3 町において中学校が町内に 1 校のみとなっており、横瀬町では小学校も 1 校のみとなっている。教育行政が地域の独自性をもって進められてきた歴史的経緯も併せて考えると、今後更に学校規模が縮小して困難が生じて、なかなか地域間連携という方向には動きにくいという課題がある。

そして、秩父地域の 1 市 4 町教育委員会と埼玉県の教育委員会との間の関係でも、人口減少が既に直面している秩父地域に対して、まだ人口減少が始まっていない埼玉県全体とでは、問題意識が十分には共有できていないという課題も見られる。県全体の中で秩父地域は人口減少面で特殊であるという事情や、県教委と市町村教委の役割の違いがあることを考えると、取るべき対応を提示することは容易ではないが、中長期的な人口減少傾向

¹⁰ 旧秩父市、旧吉田町、旧大滝村、旧荒川村が現在の秩父市に、旧小鹿野町と旧両神村が現在の小鹿野町に合併した。

を踏まえ、県・市町間、あるいは市町間での連携に向けた検討に着手するということはあり得るだろう。

また、近年の市町村合併により自治体地域は広域化する傾向にあるが、比較的人口減少が進みやすい傾向にある旧町村地域の学校規模が縮小しても、既に示した地域との関係性も考慮する必要がある、なかなか統廃合には踏み切れない。近く閉校することが決まった秩父市の旧大滝町地区の小中学校についても、小学校だけでなく中学校でも複式学級を編制せざるを得ない状況の中で、数年間の時間をかけて地元住民への説明が行われる必要があった。このように、たとえ市町村合併をしたとしても、地元住民にとっては旧自治体の地域意識は残り、その一つの象徴ともなりうる学校を簡単に統廃合することは難しい。

学校の統廃合により、小規模学校出身の児童生徒がより大きな集団生活を体験することができるという効果に加えて、経費の削減効果が期待される。既に国・地方ともに財政状況は悪いため、国・地方からの統廃合・経費削減への期待は高まる。だが、秩父市教育委員会が2014年3月の小学校統合で削減される経常費用は年300万円程度と試算しているように、学校統廃合を決める市町村レベルへの経費削減効果は、県費負担教職員制度を背景に、非常に小さいものとなっているのが現状である。財政的メリットも小さく、保護者に限らず地元住民への説明も余儀なくされるため、学校統廃合を行うインセンティブが市町村教育委員会にとって大きいとは言えない。このような課題があると、今後の人口減少化で困難な状況に陥った学校が増えても、そのような学校の統廃合はなかなか進まないであろう。

さらに、秩父地域のような一般行政面での広域行政も幅広く行われている比較的つながりが強い地域でも、合併協議が不調に終わったように、市町村合併はどれだけのインセンティブがあっても決して簡単ではない。一般的な面でも教育面でも地域特性は非常に重要であり、地方分権による地方自治の強化が求められる時流であるため、地域のことは地域で決定することが原則である。また、過疎地域であっても義務教育の学習権は尊重されなければならない。しかし、過疎地域を中心に全国的な人口減少化が進む中で、この原則だけでは現実的に立ち行かなくなる状況が今後生じることも想定せざるを得ない。

このような状況から、自治体合併を前提としない場合に、何らかの形で「教育行政圏域」といった新たな枠組みを設定して、既存自治体間で教育行政の相互補完を行う必要があるだろう。様々な背景を考慮すると、秩父地域を一つの圏域としてみなすことは自然であるが、本章で挙げたような様々な課題がある。例えば、以前に秩父地域で実施していた指導主事の共同設置を再開するような形や、地方自治法にも定められた他自治体への事務委託を学校教育で行うような制度利用を契機として、地域内の連携を深めるような施策が考えられるものの、残念ながら現時点では、これらの課題を克服するために決定的な施策を示すことは難しく、今後の大きな研究課題として残されている。

謝辞

本稿の作成に当たり、埼玉県教育委員会及び秩父市教育委員会には、現状に関する聞き取り調査及び資料提供の御協力を頂きました。ここに記して感謝いたします。

参考文献

小西義久(1989)「指導主事の共同設置とその活動―秩父地区 10 市町村教育委員会―」『教育委員会月報』第 41 巻第 1 号, pp. 44-50

秩父市・横瀬町・皆野町・長瀬町・小鹿野町(2013)「ちちぶ定住自立圏共生ビジョン(四訂版)」http://www.city.chichibu.lg.jp/secure/7783/vision_fourth.pdf (2013 年 9 月 5 日アクセス)

第 12 章 人口減少による圏域外地域での学習権確保——被災地の事例を中心に

富山大学 笹田 茂樹

概要

本章では、2011 年 3 月の東日本大震災の被害や、原発事故の影響の大きかった地域の事例を中心とする考察を通して、人口減少によって「圏域外地域」となるような地域において、いかにして学習権の確保を図るかという問題を検討した。その結果、福島第一原子力発電所から半径 30km 圏内外にある 10 校の県立高校に導入されたサテライト方式（すなわち県北・県中・会津・いわき・相双の県内 5 地区に設定されたサテライト協力校にある空き教室や仮設校舎を使って、在籍校の教師を中心に授業を行う学習方法）の有効性と課題が明らかになった。

1. はじめに

人口減少によって、「圏域外地域」（定義は本報告書第 1 章を参照）となる地域において、いかにして学習権の確保を図るかは、重要な政策課題の一つである。この問題は、2011 年 3 月の東北地方太平洋沖地震と、それに伴って発生した津波の被害が集中した地域や、福島第一原子力発電所の事故（以下、「原発事故」と略記）の影響の大きな地域においては、とりわけ重要となる。本章では以上の判断から、こうした被災地の事例を中心に、地域における人口減少化と教育政策の問題を検討する。

本章第 2 節では震災後の福島県における人口動態と震災直後の避難の実状について、第 3 節ではサテライト校の実態について検討する。

2. 福島県における大震災後の人口動態と避難の実状

本節では、東日本大震災の被害を受けた自治体の中でも、原発事故という特殊な事情を抱えた福島県を取り上げ、大震災後の同県における人口動態と、震災直後の避難の実状について考察する。

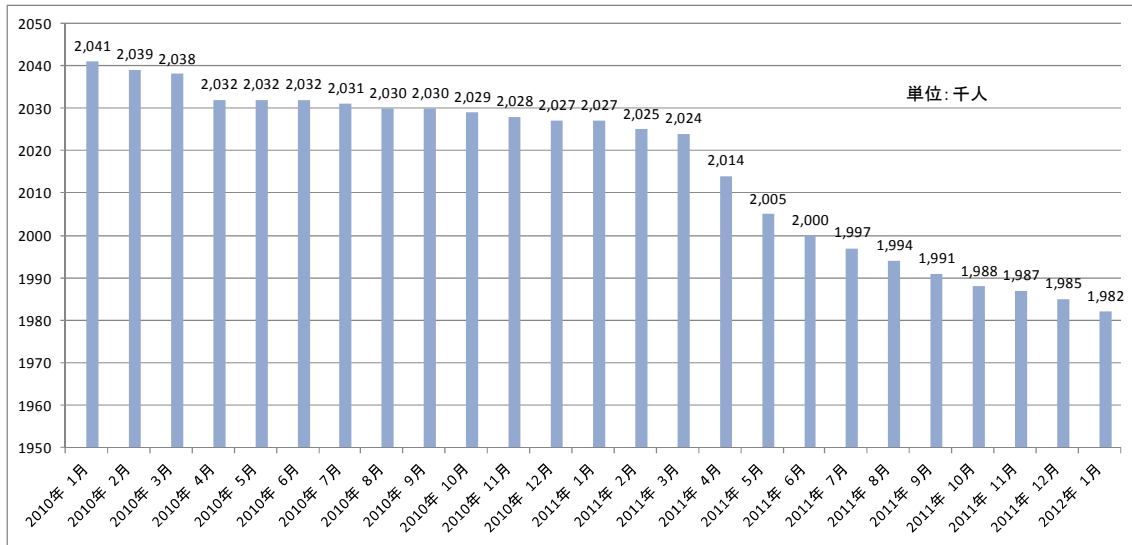
2. 1 福島県における大震災後の人口動態

福島県企画調整部統計調査課（現在は、統計課）の資料によると、福島県の人口は、東日本大震災前の 2011 年 3 月 1 日時点の人口 2,024,401 人から、震災後の 2011 年 12 月 31 日までの 10 か月間に 41,410 人減少した¹。次の図 1 から 2011 年 3 月以降、福島県では急激な人口減少がおこっていることが読み取れる。その減少数のうち約 7 割が、津波などによる死亡者数の増加や放射能の影響による転出者数の増加など、東日本大震災の影響によるものであると、同課は推計している²。

¹ 福島県企画調整部統計調査課『福島県現住人口調査年報 平成 23 年版』2012 年 3 月，p.90。ただし、この人口統計は住民票を移動していない県外避難者を含まない。

² 同前 pp.90-93。

図1 福島県人口の推移³



また、この時期（2011年3月～12月）における県外との年齢区分別・男女別の社会増減（住民票の移転）状況を表1で見てみると、年齢区分別では0～34歳の区分、特に0～4歳と20～24歳の区分で転出超過の割合が高くなっている。また、男女別では特に20～34歳の区分で、男性に対して女性の転出超過の比率が高くなっている。これは、原発事故による放射線被曝を避けるため、母親が乳幼児を連れて県外に移転したケースが多いことを示している。

表1 大震災後の年齢区分別・男女別の社会増減状況⁴

(単位: %)

平成23年3～12月期	0～4歳	5～14歳	15～19歳	20～24歳	25～29歳	30～34歳	35～44歳	44～54歳	55～64歳	65歳以上	不詳	総数
男女計	△5.51	△2.51	△3.10	△5.04	△3.33	△3.14	△1.99	△0.56	△0.22	△0.32	2.48	△1.60
男	△5.52	△2.38	△3.23	△4.18	△2.46	△2.46	△1.67	△0.43	△0.14	△0.23	2.86	△1.44
女	△5.50	△2.64	△2.97	△5.96	△4.24	△3.84	△2.31	△0.69	△0.31	△0.38	1.86	△1.76
男女差(女-男)	0.02	△0.26	0.26	△1.78	△1.78	△1.38	△0.64	△0.27	△0.17	△0.15	△1.01	△0.31

では、同じ時期の福島県内外における社会動態はどうであったのだろうか。ここでは原発事故による被害が大きかった相双方部の方部別社会動態を、次の図2で確認する（なお、方部区分は表2を参照のこと）。

この相双方部では全体で8,341人の転出超過になっている。そのうち6,798人が県外（特に宮城県と東京都）へ、1,638人が県内への転出超過で、県内では県北・いわき・県中の各方部への転出超過が顕著である（ただし、住民票を移動していない者は含まれない）。

³ 同前 p.8「表2 人口及び世帯数の推移（昭和30年10月～平成24年1月）」から作成。

⁴ 同前 p.107「図VI-24 大震災後の年齢区分別・男女別の社会増減状況」を引用。なお、この表の値は、年齢区分別・男女別のそれぞれの社会増減数を2011年3月1日時点での各人口で除したものである。

図2 大震災後の相双方部の社会動態⁵

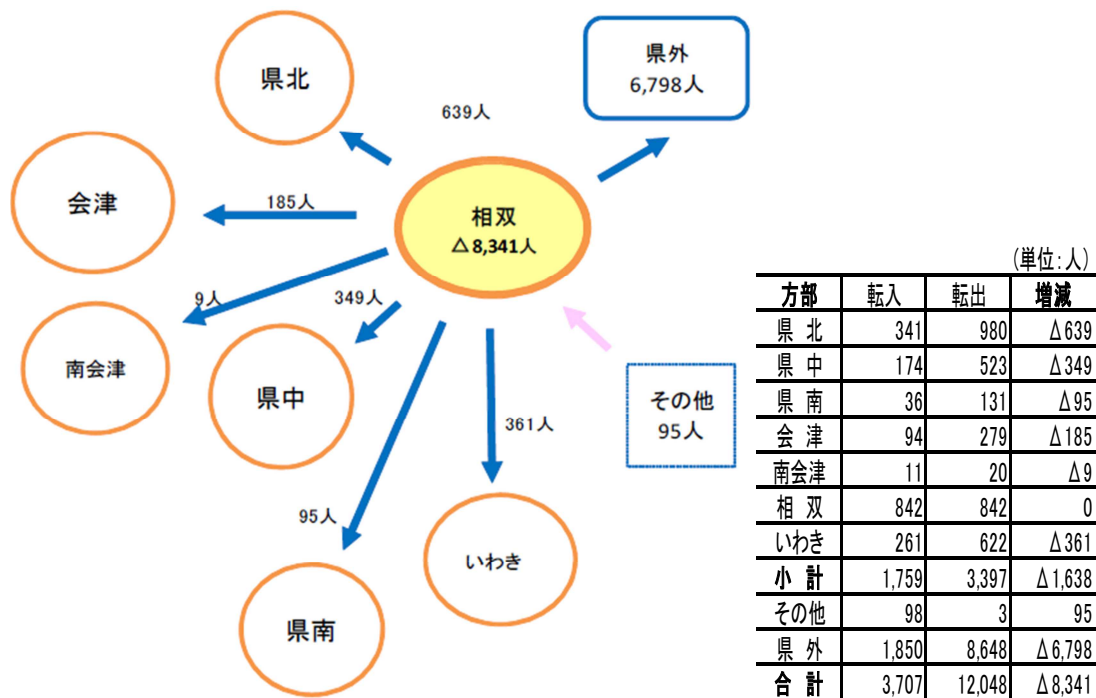


表2 福島県方部区分⁶

県北	福島市	二本松市	伊達市	本宮市	桑折市	国見市	川俣市	大玉村	
県中	郡山市	須賀川市	田村市	鏡石町	天栄村	石川町	玉川村	平田村	浅川町
	古殿町	三春町	小野町						
県南	白河市	西郷村	泉崎村	中島村	矢吹町	棚倉町	矢祭町	塙町	鮫川村
会津	会津若松市	喜多方市	北塩原村	西会津町	磐梯町	猪苗代町	会津坂下町	湯川村	柳津町
	三島町	金山町	昭和村	会津美里町					
南会津	下郷町	檜枝岐村	只見町	南会津町					
相双	相馬市	南相馬市	広野町	楢葉町	富岡町	川内村	大熊町	双葉町	浪江町
	葛尾村	新地町	飯館村						
いわき	いわき市								

2. 2 避難の実状 ―福島県立浪江高等学校の事例―

前項では福島県における震災後の人口動態について見てきたが、実際に学校組織はどのようにして避難を行ったのか。本項では、2011年11月に本研究所が主催した公開シンポジウム「東日本大震災と学校 ―学校運営や教育指導における工夫など―」において、元校長の鈴木吉重氏が講演者として発表した福島県立浪江高等学校の事例について検証する。

浪江高等学校は相双地区の双葉郡浪江町にある高校で、海岸近くの本校と、少し内陸に入った分校の津島校とに分かれている（位置については、p.190の図3を参照のこと）。本校の東側にある請戸（うけど）という集落は、津波の被害により壊滅状態となった⁷。

⁵ 同前 p.102 「図VI-15 大震災後の相双方部の社会動態」と「表VI-17 大震災後の相双方部の社会動態」を引用。なお、「その他」は転入出先不詳数を指す。

⁶ 同前 p.3 「県内方部区分（平成24年1月1日現在）」を引用。

⁷ 国立教育政策研究所編『東日本大震災と学校 ―学校運営や教育指導における工夫など―』悠光堂、2012年、p.52。

大地震が発生した 2011 年 3 月 11 日は高校入試の期間中で、登校している生徒はいなかった。翌 12 日、福島第一原子力発電所から 20km 圏内が避難指示区域に指定され、同区域に居住する浪江町民は 20km 以上離れた同町の津島地区へ避難せよとの指示が政府から出された。その指示を受けて、本校の教職員は津島校へ移動し、町からの要請で津島校が避難所となったため、避難者の救援活動に当たることとなった。鈴木氏によると、通常は 30 分ほどで可能な津島校への移動が、道路が混雑していたため 2 時間以上を要したとのことである⁸。

本校・分校の教職員が協力して津島校における避難者の受け入れ態勢を整えていったが、ライフラインのうち電気は通っており、灯油などの備蓄もあったので、校内にあったストーブやヒーターを使って暖を取ることができた。また、12 日の夜には、自衛隊から食料・毛布等の救援物資が届いた。しかし、約 1200 人の避難者に対応するには水も食料も十分ではなく、体育館や教室に入りきれなかった避難者は冷え込みが厳しい中、廊下で夜を明かさざるを得なかった。また、地震で高架水槽が壊れて水道は止まり、水洗式のトイレが使えない状態だった。そこで、当初は校舎外のくみ取り式トイレを使用したのが、すぐに便槽が一杯になったため、地面に穴を掘り、ブルーシートで周りを囲んだ簡易トイレを造って対応した⁹。

避難所の運営は浪江町職員や消防団員とともにに行い、教職員のうち家族を持つ者はまず家族の方に行くこととし、管理職や若手の教職員が中心となって昼夜を問わず避難者の支援活動に取り組んだ。支援活動で、最初に行ったのが避難者の名簿作りである。これは外部からの安否確認に大変役立った¹⁰。

学校の業務として最優先に行ったのが生徒の安否確認で、通信手段が途絶えた中で担任の教員は苦労しながら消息の確認を行っていったが、本校の 1 年生 3 名と 2 年生 1 名、津島校の 2 年生 2 名の確認がなかなか取れなかった。最終的に、海沿いの場所にいた本校の 2 年生 1 名は、残念ながら死亡していたことが判明した。また、教職員については 3 月 18 日に全員の安全を確認できた¹¹。

福島第一原子力発電所の 1 号機が 3 月 12 日に、3 号機が 14 日に水素爆発をおこし、2 号機も危ないということで 15 日の早朝（午前 2 時半ごろ）に町職員・消防団員と会議を開き、車とバスで更に遠方へ避難することを決定した¹²（同日、津島地区を含む 30km 圏内は屋内退避指示区域に指定される）。のちに、津島地区は隣接する飯舘村とともに高濃度の放射能汚染地域であることが明らかになった。

学校の機能は県中地区にある岩瀬農業高等学校（岩瀬郡鏡石町）へ移転し、3 月 22 日に学校再開へ向けて臨時の窓口を開設した。同校も避難所になっていたが、寮を保有していたため、学校再開の準備を宿泊しながらできるという点で利便性が高かった。同月下旬には、次節で述べるサテライト校設置のための会議が福島市で開かれた¹³。

⁸ 福島県立浪江高等学校津島校『五山に囲まれて ～あの時を忘れない～』2012 年，p.13。

⁹ 前掲書 7，p.56。前掲書 8，p.19。

¹⁰ 前掲書 7，p.55。前掲書 8，p.14。

¹¹ 前掲書 7，p.56。

¹² 前掲書 8，pp.19-20。

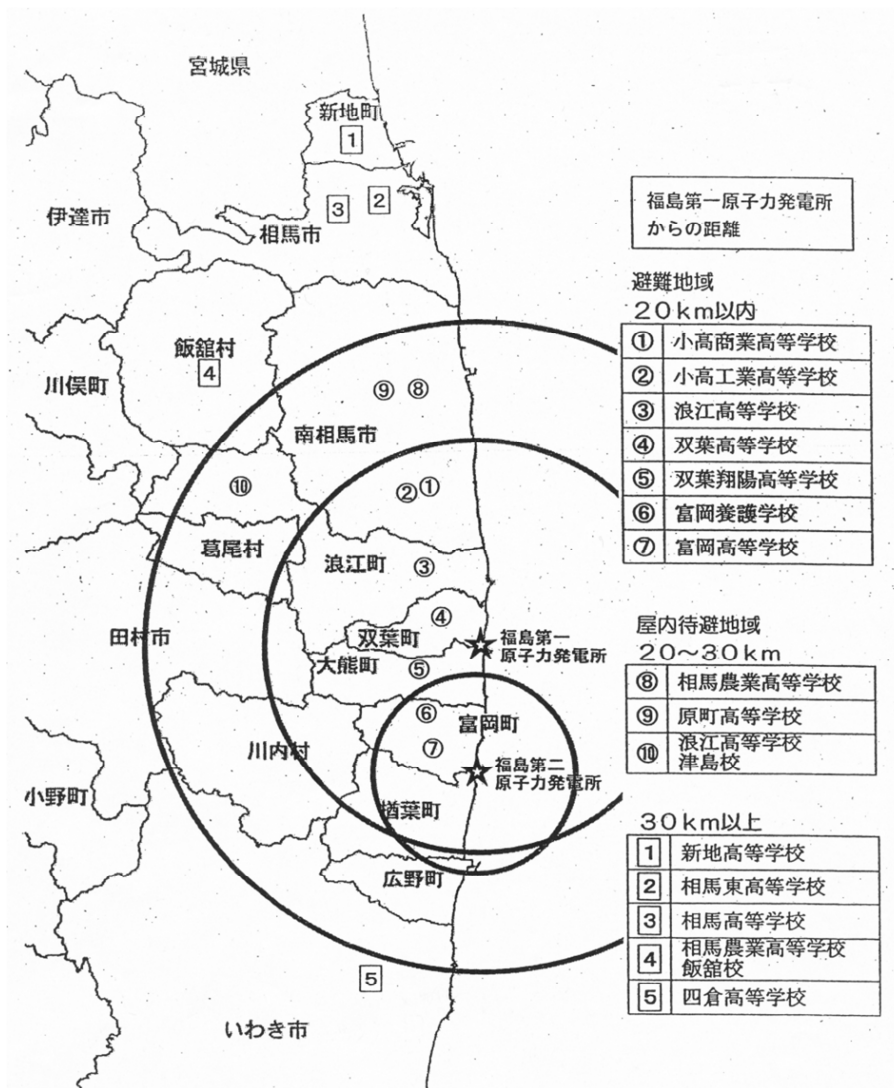
¹³ 前掲書 7，p.56。

3. 1 サテライト校の設置

ここまで、福島県における大震災後の人口動態と避難の実状について見てきたが、就学児童・生徒の移転に伴って、当然のことながら学校を整備する必要性が高まった。

小中学校の整備状況については、学校再開を契機として会津若松市への全町民避難を画策した大熊町の事例が知られ¹⁴、また、被災した福島県の市町村教育委員会や小中学校を対象とする調査研究も進められていることから¹⁵、ここでは県立高等学校で緊急避難的に取り入れられたサテライト校について検討していく。

図3 避難地域・屋内待避地域内・30km 附近の県立学校一覧¹⁶



¹⁴ 詳しくは、武内敏英・福島県大熊町教育委員会編著『大熊町 学校再生への挑戦』（かもがわ出版、2012年）を参照のこと。

¹⁵ 例えば、秋田大学の佐藤修司らによる「東日本大震災における教育行政機関・職員の機能と実態に関する研究」（2012～2014年度科研費基盤研究(B)）など。

¹⁶ 福島県教育委員会「避難地域・屋内待避地域内・30km 附近の県立学校一覧」（2011年4月）を引用。

2011 年 3 月 15 日に設定された福島第一原子力発電所から半径 20km 圏内の避難指示区域と半径 30km 圏内の屋内退避指示区域にある 10 校（分校 2 校を含む）の県立学校のうち、いわき市へ移転した富岡養護学校¹⁷を除く 9 校（双葉高等学校、浪江高等学校、浪江高等学校津島校、富岡高等学校、双葉翔陽高等学校、原町高等学校、相馬農業高等学校、小高商業高等学校、小高工業高等学校）と、30km 圏外だが放射線量の高い地域に立地する相馬農業高等学校飯舘校を加えた計 10 校に、福島県教育委員会はサテライト方式を導入した。その位置関係は、図 3 に示したとおりである。

サテライト方式とは、在籍している学校と同様の学習を生徒ができるよう、県内 5 地区（県北・県中・会津・いわき・相双）にあるサテライト協力校（以下、「協力校」と略記）の空き教室や体育館などを使って、在籍校の教師を中心に授業を行う学習方法である¹⁸。このサテライト方式を取り入れた高等学校を、サテライト校と呼ぶ。このサテライト校は、希望する生徒が原則として一つの地区に 1 学年で 10 人以上集まれば、開設することとされた¹⁹。この制度によって、福島県内へ避難した生徒たちに関しては、在籍校におけるサテライト方式で学ぶか、避難先にある高等学校へ転学するか、選択が可能となった。

サテライト校の設置状況は次ページの図 4 のようになっている。

この図の左側が 2011 年度の設置状況であるが、分散したサテライト方式の教育には様々な制約があるなどの理由で²⁰、2012 年度には図の右側にあるような形に集約された。

図 4 の見方として、上から二番目にある相馬地区の原町高等学校については、2011 年度は福島西高等学校（協力校）の学校施設の一部を利用することと、相馬高等学校の敷地内に仮設校舎を建てることで、サテライト方式の授業が行われたことを示している。同校は、学校所在地が緊急時避難準備区域（2011 年 4 月に指定）内にあったが、2011 年 9 月に同区域が解除されたため、同年 10 月に相馬高等学校にあったサテライトが自校へ復帰し、2012 年度からは福島西高等学校にあったサテライトも自校へ復帰して集約された。なお、「宿泊施設」とは、保護者の元からの通学が困難な生徒のために、福島県教育委員会が契約した民間の宿泊施設である。

前節で避難の実状を検証した浪江高等学校の本校（図 4 の下から 3 番目）については、2011 年度は県北地区の安達高等学校といわき地区の好間高等学校の 2 校の学校施設を利用する形でサテライトを置いていたのが、2012 年度には県北地区の本宮高等学校の敷地内に仮設校舎を建て、そこにサテライトを集約した。分校の津島校（図 4 の下から 2 番目）は、2011 年度・2012 年度とも、安達高等学校の敷地内に建設された仮設校舎にサテライトを置いた。

また、図 4 の一番下にある「双葉地区教育構想」とは、富岡高等学校（国際スポーツ学科）と四つの公立中学校との連携型中高一貫教育によって、サッカー・バドミントン・ゴルフの 3 競技でスポーツのスペシャリストを育成しようというものである。そのため、こ

¹⁷ 同校は原発事故により、福島県内の九つの特別支援学校に分教室を開き教育活動を行っていたが、2012 年度からはいわき市（聾学校平分校の校地内）の仮設校舎に集約された。

¹⁸ 福島県教育委員会「相双地区県立高等学校生徒の学習機会の確保について」2011 年 4 月。

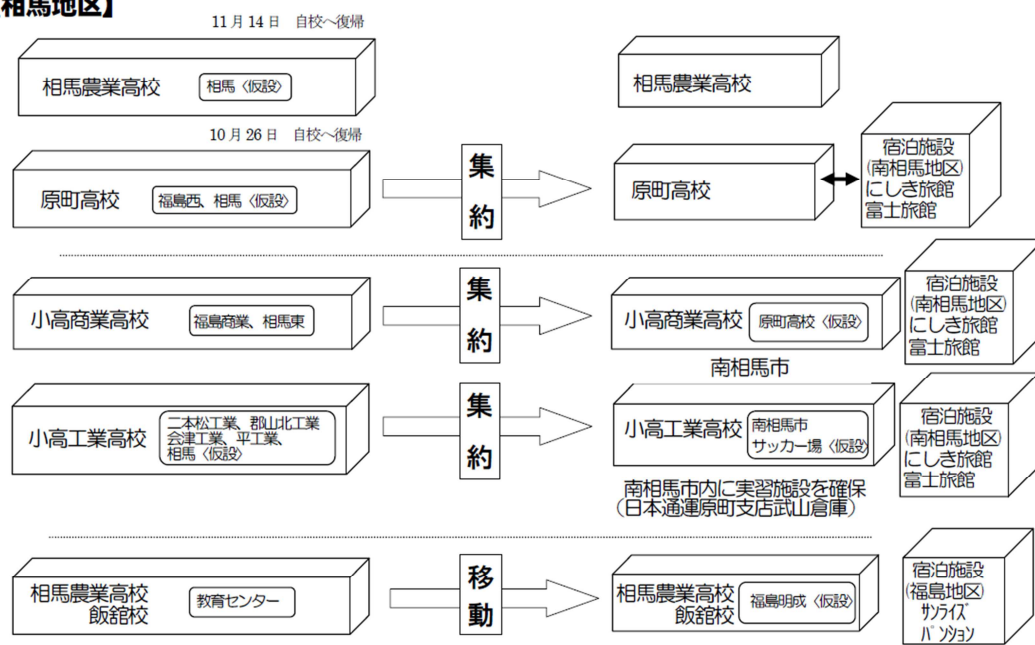
¹⁹ 同前資料。

²⁰ 福島県教育委員会「平成 24 年度のサテライト校設置方針等について」2011 年 9 月。

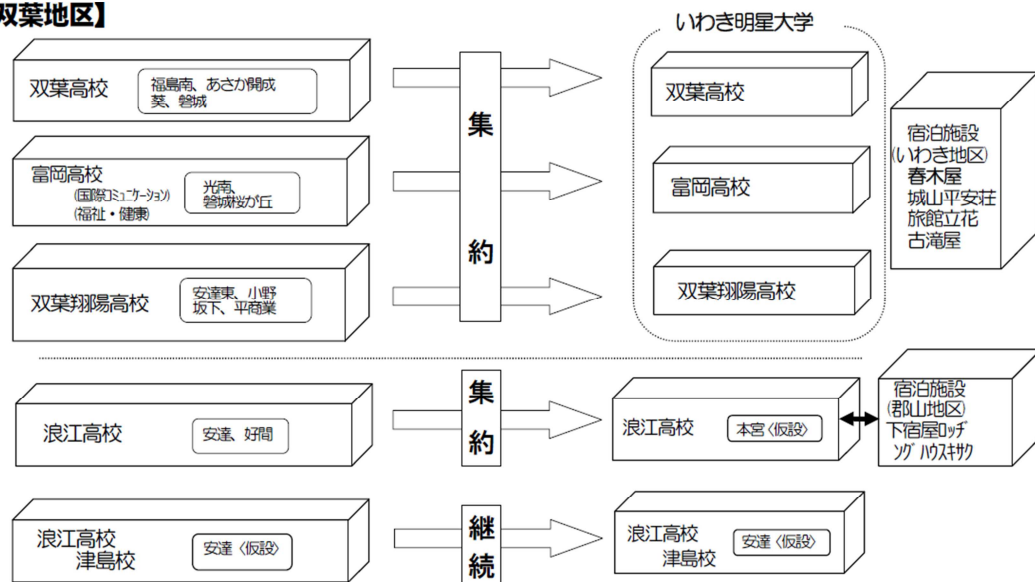
の構想と連携したサッカーのエリート養成機関である JFA アカデミー福島に所属する生徒の受入先として、静岡県立三島長陵高等学校という単位制の定時制高校が協力校に入っている。

図4 2012年度サテライト校の概要²¹

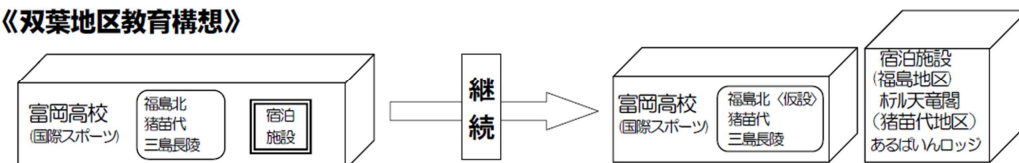
【相馬地区】



【双葉地区】



《双葉地区教育構想》



²¹ 福島県教育委員会「平成24年度サテライト校の概要」（2012年5月）を引用。

2012 年度にサテライト校が集約化された理由には、志望者が激減したことも挙げられる²²。また、2011 年度にサテライト校に在籍していた生徒の中にも、年度途中から他校へ転学する者が多数存在し、現時点（2014 年 3 月）でサテライト方式を導入している 8 校（分校 2 校を含む）²³には震災直後の 2011 年 4 月時点で合計 2,379 人が在籍していたのが、2013 年 8 月時点での在籍者数が合計 880 人となり、3 分の 1 近くまで減少した²⁴。

このように生徒数が減り、また他校の施設を間借りするなど制限された教育環境の中で、サテライト校ではどのような教育が行われているのか、その実態について次に述べる。

3. 2 サテライト校の実態

筆者は、あるサテライト校（以下、「A 高等学校」と表記）を 2013 年 9 月に訪れ、その実態について調査を行った。以下の内容は、その時に得た資料や、管理職等を対象に実施したインタビュー調査によるものである。

（1）生徒数

A 高等学校の生徒数は 2013 年 9 月時点で、1 年生 14 人、2 年生 5 人、3 年生 20 人の計 39 人である。同年 3 月に卒業した生徒数は 47 人であったが、震災前は 3 クラス 111 人が当該学年に在籍しており、その 6 割近くが他校へ転学したことになる。現在の 3 年生は震災直後に入学した学年で、入学試験で合格した 2 クラス 80 人のうち 72 人が入学したが、転学等で現在は 20 人にまで減っている。1・2 年生はサテライト方式によって各 1 クラス 40 人の募集を行った学年で、2 年生は 7 人入学したうちの 2 人が転学した。

在校生は全て被災時に相双地区の中学校へ通っていた生徒で、宿泊施設を利用している者は 3 人であった。

（2）教育環境

A 高等学校は、協力校の敷地内に仮設校舎を建てて教育活動を行っている。教室のサイズは小さいものの、現在の在校生に対する教室数は足りている。ただ、構造上、隣の教室の音が響くことがある。

実験や実習を伴う授業は、協力校の施設を借りている。体育関係の施設（体育館やグラウンド等）も時間割を調整しつつ、協力校のものを使用している。

また、協力校の図書館をサテライト校の生徒が使用してよいことになっているが、余り使用していない実態がある。

各種の学校行事を行う場所の確保が、課題となっている。

²² 読売新聞（2011 年 11 月 2 日付）によると、サテライト方式を導入している分校 2 校を含めた 10 校に対する中学 3 年生の志望者数の合計が 2011 年 9 月 1 日時点で 412 人（募集定員 840 人）であった。この人数は、震災時の 2011 年度入試における出願者数の 10 校合計 1299 人から激減している。

²³ 2012 年度に自校へ復帰した相馬農業高等学校（本校）・原町高等学校を除き、浪江高等学校津島校と相馬農業高等学校飯舘校の分校 2 校を含めた 8 校。

²⁴ 福島民報、2013 年 9 月 6 日付。

（３）部活動

運動部が三つ、文化部が三つ、合計六つの部が活動している。運動部はしばしば合同練習を、文化部の一つは定期演奏会を、協力校と一緒にやっている。

（４）協力校との交流

４月当初に両校合同の対面式があるほかは、別々に学校行事を行っている。2013 年度には、球技大会を合同で行おうという提案が協力校からあったが、既にサテライト校側が計画を立てた後だったため実現しなかった。しかし、このように合同行事を増やそうという動きもある。部活動については、上述のとおりである。

また、一部の教師が、両校の授業を兼務している。両校の生徒が合同で授業を受けることはない。

（５）生徒指導

生徒指導上の問題、特に協力校との間のトラブルはほとんど発生していない。同時期に他のサテライト校で実施したインタビュー調査と合わせて考察すると、サテライト校・協力校共に在籍している生徒たちは、お互いの不自由な境遇を思いやりながら「けなげ」に生活しているという実態が浮かび上がってきた。

（６）サテライト校のメリット・デメリット

メリットとしては、少人数であることを生かしたきめ細やかな指導が行われている点が挙げられる。また、生徒同士、生徒と教師、教師同士の結びつきが非常に強い。

デメリットとしては、前述したように教育環境の面で様々な制約がある。また、生徒数が少ないため、部活動や学校行事については縮小せざるを得ない。

また、サテライト校というイレギュラーな学校形態であるため、生徒や保護者の中からは学校の存続や将来に対する不安を抱く声も一部出ている。

3. 3 サテライト校の今後

インタビュー調査から、限られた教育資源を最大限に活用しつつ、一人一人の生徒の力を伸ばそうと涙ぐましい努力を続けている教職員の姿が見て取れた。また、生徒たちも制約を受けた教育環境の中で、高校生活を有意義なものにしようと頑張っている。

サテライト方式を導入している学校の中には、前述したようにスポーツのスペシャリスト養成を目的とした国際スポーツ学科を持つ富岡高等学校のような学校もある。サテライト校という困難な教育環境の中で、同校サッカー部は福島県大会で優勝し、2013 年度の全国高校サッカー選手権大会への出場権を 5 年ぶりに獲得した²⁵。さらに、同校バドミントン部に所属する生徒が、タイのバンコクで行われた世界ジュニア選手権で準優勝を果たした²⁶。これら同校運動部の活躍は、被災した福島県民の大きな希望となっている。

また、本章第 2 節で記述した浪江高等学校津島校の 2013 年度新入生 15 人のうち、地元の双葉郡出身の生徒はわずか 1 人であった。前年度も双葉郡出身者は 0 人で、生徒の多く

²⁵ 福島民報，2013 年 11 月 3 日付。

²⁶ 福島民報，2013 年 11 月 4 日付。

は同校の仮設校舎（サテライト校）が置かれている二本松市周辺の出身者で占められている²⁷。サテライト校は原発事故で避難した生徒たちへの便宜を図るために設置されたものであり、同校生徒の在籍状況はその趣旨に反するという見方もある。しかし、同校は震災前から特別な支援を必要とする生徒などを全県的に受け入れてきた経緯があり（学区は全県）、サテライト校所在地の二本松市を含む県北地区の生徒たちに、そのような学びの場をより身近に提供しているとも言える。

2013 年 12 月、双葉郡の教育復興の柱として地元から要望のあった中高一貫校を、2015 年度に広野町で開校する方針が決まり、双葉地区のサテライト校 5 校は 2015 年度以降の募集を停止して、中高一貫校に集約されることとなった²⁸。

しかし、サテライト校は 2014 年度も新入生を迎えることになっており、生徒たちに充実した高校生活を提供すべく、当該 5 校でも 2017 年 3 月の休校まで教職員の奮闘は続く。

²⁷ 河北新報，2013 年 4 月 22 日付。

²⁸ 福島民友，2013 年 12 月 4 日付。

第Ⅲ部

外国における人口動向と教育政策

第Ⅲ部の概要

第Ⅲ部では、我が国における人口減少社会への教育面での対応について示唆を得るために、外国における人口減少地域における教育面での施策に関する論考や、今後我が国で増えることが想定される小規模学校に関する外国での事例や施策に関する論考をまとめることとした。

世界的には途上国を中心に人口が増加傾向にあるものの、先進地域を中心として少子化が生じている国が多く見られ、今後は人口減少に転じることが予想されている国も多い。また、我が国でも生じているように、人口減少地域が散在すると義務教育の提供に通学面などの困難な対応を余儀なくされやすくなる。

この状況を前提として、「諸外国における人口散在地域に対する教育政策」と題した第13章では、少子高齢化が進んでおり、かつ国土が広大なオーストラリア、中国、米国を中心に人口散在地域での義務教育提供のための様々な取組に関して概観している。

この中で、オーストラリアでは、教育の機会均等を保障するために通信教育を含む「遠隔教育」施策を展開しているという特徴を中心に概観している。中国では、農村や山間地、魚山村、少数民族地区などで義務教育の普及が遅れていたという課題への対応を中心に概観している。また、米国では、国情から州によって状況は異なるものの、全国的な動向であるホームスクールやバーチャルスクールに関する取組を中心に概観している。さらに、その他のOECD諸国における戦略についても、検討がなされている。

さらに、ドイツとイギリスの教育事情に精通した研究委員により、各地における状況や事例について整理、概観するとともに、我が国への応用に関しても論考を加えることとした。

「ドイツにおける少子化と学校制度改革」と題した第14章では、ドイツの中でも旧東ドイツ地域で急激な人口減少を経験したザクセン州を取り上げている。ザクセン州での近年の大きな出来事である、地域における教育機会保障のために廃校措置を当面停止する決定を中心に、我が国の人口減少社会における学校制度の在り方への示唆になるような論考となっている。

また、第15章では「イギリス（イングランド）における小規模学校経営」と題して、イングランドにおける状況や事例についての論考がなされている。実は、現状のイングランドにおいては人口減少の問題は発生していないため、それへの対応などはなされていない。ただ、田舎地域を中心に小規模学校が維持されている事例は多く、この小規模学校がいかに経営されているかは、我が国にとっても非常に示唆に富む。特に、ここでは制度化された **Federation** という手法の成果や課題について検討している。

第13章 諸外国における人口散在地域に対する教育政策

国立教育政策研究所 岸本 織江

概要

少子高齢化が世界のどの国よりも進行する我が国においては、人口減少社会において居住地域や在籍する学校にかかわらず質の高い教育を確保するための支援策について、他国に先駆けて検討する必要がある。そのため、他国の人口散在地域における義務教育の提供がどのように行われてきたのかを概観する。

オーストラリアでは、広大な国土において教育の機会均等を保障するため、早くから遠隔教育を行っており、通信技術の発達に応じ、通信教育、放送学校、遠隔地教育学校へと形態を変化させつつ、定期的な家庭訪問、スクーリング、文化・スポーツ行事への参加等を組み合わせた形で教育の機会が提供されている。遠隔教育のメリットは、多様なニーズに応えられること及びコストが低いことであるが、双方向性のある効果的な授業の提供等に課題を有する。

中国では、特に農村部において義務教育を普及させること及び都市部と農村部の教育の質の格差是正を第一の優先課題とし、都市部と農村部の教員人事交流、情報通信技術を用いた農村部への優れた授業の配信、寄宿制学校の建設等を含む様々な施策が展開されてきた。義務教育の普及が一段落した今、学校統廃合等による様々な弊害に対応しつつ、少子化に本格的に対応する必要に迫られている。

アメリカ合衆国では、初等中等教育段階で自宅を拠点として学習するホームスクーリングが全州で認められており、学校に通学困難な子供たちがホームスクーリングを選択している。特に近年、インターネットの普及がホームスクーリング人口の拡大に貢献しており、バーチャルスクールがその補完的役割を果たしているものの、教育の質という点で課題が指摘されている。

その他の諸国における対応として、小規模校を維持しつつ教員や児童生徒が複数校を移動する方法、一定規模になるよう学校を統合し、スクールバス等児童生徒の通学手段や寄宿設備を整備する方法、学校外の機能との統合を図る方法、情報通信技術を利用した遠隔教育を利用する方法などが見られる。

1. はじめに

我が国において少子高齢化が課題となっていることは周知の事実であるが、中長期的にみて諸外国の状況はどうなっていくのだろうか。

世界には、我が国と同様、少子化の進展により、数年～十数年以内に人口減少へと転じることが予測される国がある。例えば、国連の統計によれば世界の合計特殊出生率は2000～2005年平均で2.62であるが、先進地域では1.58¹となっており、日本（1.39²）より低い水準にある国はドイツ（1.35）、イタリア（1.30）等となっている。また、アジアでは

¹ 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集 2013」

² 総務省統計局「世界の統計 2013」以下の国についても同じ。

韓国（1.19）における少子化が深刻となっている。しかしながら、これらの国の 2013 年、2050 年、2100 年の将来推計人口³をみると、我が国同様、減少の一途をたどることが予測されているものの、そのスピードは我が国に比べると緩やかである。

またこれらの国においては、同時に高齢化が進展していることにより、高齢者 1 人を支える生産年齢人口⁴が、2008 年から 2050 年にかけて、日本（2.8 人→1.2 人）、ドイツ（3.0→1.6）、イタリア（3.0→1.5）、韓国（6.3→1.5）など、軒並み OECD 平均（4.2→2.1）を下回っているが、この点においても我が国が最も厳しい状況であり続けることがわかる。

一方、我が国をも上回るスピードで急速に少子高齢化が進展しているのが中国である。現在世界最大の人口を有する中国（2010 年で 13.4 億人）も 2030 年頃をピークとして人口減少へと転じ、2008 年から 2050 年にかけて高齢者 1 人に対する生産年齢人口が 7.9 人から 2.4 人、すなわち約 1/4 へと急減することが予測されている。

そうは言っても、既に中位年齢（年齢順に並べ、全人口を 2 等分する年齢）が 45 歳（世界平均で 29.2 歳、先進国平均で 39.7 歳）であり⁵、2050 年には 56 歳（世界平均で 37.9 歳、先進国平均で 44.3 歳）とどの国よりも高齢化する我が国が最も厳しい状況に置かれていることには変わりはなく、生産年齢人口が減り、年金、医療、介護等の社会保障費が国家財政を圧迫する中で、次世代を担う子供たちの教育条件を維持していくという難題に真っ先に取り組んでいく必要がある。

人口減少が進むときにまず想定されるのは、義務教育段階における子供たちの減少であり、それはすなわちその居住地域における学校施設や教員の確保が困難になるということであるため、居住地域や在籍する学校にかかわらず質の高い教育を確保するための支援策について検討することが必要である。

本章では、これから本格化する人口減少社会において子供たちの教育の機会均等と質の保証をどのように確保するかという検討を行うための一材料として、国土が広大であるオーストラリア、中国、アメリカ及び教育制度を含めた社会システムが成熟しているその他先進諸国において、人口散在地域における義務教育の提供がどのように行われてきたのかを概観してみることとしたい。

2. 各国の人口散在地域における教育政策

（1）オーストラリア

オーストラリアにおいて教育は州の管轄であり、各州ごとに教育法などが定められているが、学校教育制度は各州で共通する点も多い。一般的に初等中等教育は 6～7 年の初等教育を受けた後、5～6 年の中等教育を受ける 12 年制となっており、うち義務教育は 15

³ United Nations Population Division 「World Population Prospects, the 2012 Revision」によれば、2013 年、2050 年、2100 年における将来推計人口は、それぞれドイツ（8,272 万人→7,256 万人→5,690 万人）、イタリア（6,099 万人→6,001 万人→5,460 万人）、韓国（4,926 万人→5,103 万人→4,055 万人）となっており、日本（1 億 2,714 万人→1 億 833 万人→8,477 万人）に比べると減少率が低い。

⁴ OECD, Society at a Glance

⁵ 前掲注 2 参照

歳までである⁶。連邦レベルの教育行政は、全国的な重要性を持つプログラムに対する補助などを通じて、各州と連携して全国を通じた教育の質の改善を図ることであり、州は学校への財源保障を行い、遠隔地教育プログラムなどのプログラムやプロジェクトを運営している。

オーストラリアの総面積は日本の約 22 倍であるが、人口密度は日本の 130 分の 1 に過ぎず、人口の多くは五つの主要都市に集中している。それ以外の地域に居住する子供たちがスクールバスで通える学校に通学する場合もあるが、アウトバック（奥地）など人口希薄な地域に居住し、通学可能な範囲に適切な学校がない子供たちに教育の機会均等を保障するため、比較的早くから通信教育を含む様々な「遠隔教育」施策を展開してきたのが、オーストラリアの教育政策の大きな特色である。

まず、1916 年にニューサウスウェールズ州とビクトリア州に通信教育学校（Correspondence School）が創設されて以降、1922 年までの間に全ての州において通信教育が始められた⁷。これは、定期的に各州都の通信制学校のスタッフから郵送されてくる教材をもとに親や家庭教師が指導を行い、やはり定期的に課題を送り返すという方法で実施されるものである。

その後、この通信教育を補足するため、1951 年にロイヤル・フライング・ドクター・サービスのラジオ通信網を利用する形でオーストラリア中部のアリス・スプリングスにおいて放送学校（school of the air）が作られ、1954 年に初等教育段階の教育が開始された。放送学校はそれから数年内に他の州や地方にも設置された⁸。放送学校では、拠点となる施設は大きな町に位置するが、遠隔地の子供たちの家庭内の学習スペースと、送受信ができる交信用ラジオ無線によって結ばれ、事前に生徒に送った教材を用いて放送学校にいる教師が教えるという形式で教育が行われた。1960 年頃からは、教師と生徒との人間関係を重んじ、年 1 回程度の教師の家庭訪問が行われるようになったほか、生徒が教師を訪問したり、スポーツや文化行事に生徒が参加することも行われていた。また、生徒に学習や交流の機会を提供するだけでなく、親や家庭教師など監督者に教授技術、学習計画についてのアドバイスを行ったり、地域の親・市民協会などの団体との会議を実施したりもした。

1973 年に連邦学校委員会が出した「カメル報告」以降、「公平性」の理念の下、教育的に不利な立場にある遠隔地の子供たちの教育条件を整備することが勧告されたことを受け、遠隔地教育の重要性がより認識されるようになった。また、1980 年代により地域に密着した教育を実現するため、州政府から地域社会や学校に緩やかな権限委譲がされたことを受け、放送学校はより近代的な地域のコミュニケーションセンターである遠隔地教育学校（School of Distance Education）として再編成されることになった⁹。連邦教育省は、1991 年に「学校教育のための計画（Commonwealth Programs for Schools, 1991）」を策定した。この計画では、教育効果の向上を目指し、遠隔地教育に関する施策として、連邦政府が補助金を出して「遠隔地教育センター」を拠点に、遠隔地教育の充実を図ろうと

⁶ 文部省教育調査第 124 集「諸外国の学校教育（アジア・オセアニア・アフリカ編）」

⁷ 佐藤有(1998)「オーストラリアにおける「へき地教育」(その 1)」『僻地教育研究』第 42 号, pp.105-118

⁸ 前掲注 7 参照

⁹ 松本浩次郎(1996)「オープン学習に関する一考察～クイーンズランド州を中心に」『オセアニア教育研究』第 3 号, pp.13-24

する「教育センター設置計画」が掲げられており、これを受けて各州で遠隔地教育学校が設立された¹⁰。

遠隔地教育学校では、プリントなど送付される教材の学習とテレビ、コンピュータ、双方向の放送等によるオンライン教育が併用され、学校長の承認などを得た両親の学習指導の下、生徒が自習を行うほか、学習の理解と効果を上げるため、教師が巡回して訪問指導を行っている。また、遠隔地の生徒の社会適応能力を養うため、年数回のスクーリングやスポーツや文化行事、野外活動などへの参加機会の提供が行われている。

例えば、クイーンズランド州の場合、1989年に就学前、初等、中等段階と別々に実施していた通信制学校を合併し、遠隔地教育学校ブリスベンセンターを設置した。1991年には州内を七つに区分し、地域拠点となるセンターを設置している。そのうちの一つである援助センターでは、教材の開発、作成、発送のほか、研修会の開催、巡回教師の派遣などを行っている。ブリスベンセンターの具体的な活動は、地域に設置された遠隔地教育学校にも通学できない者に対し、年数回、一斉授業を経験させる機会を設けること、生徒が美術や手芸作品を持ち寄って展示会を開催する文化交流週間やスポーツデイを開催すること、家庭教師に対し教材研究と学習指導方法の研修機会を提供すること、生徒の野外活動の機会を提供するとともに表彰により学習や活動に対する意欲を高めさせることとなっている。

遠隔地教育学校は遠隔地に居住する子供たち以外にも、入院中又は健康上の問題があり通学が不可能な子供や、都市部から離れ、語学や美術などの教師を手配しにくい学校で選択科目に限って利用される場合などもあり、多様なニーズに応えられること、伝統的な学校の維持費に比べ低コストであるのがメリットである。その一方で、1990年代初めまでは、視覚に訴えることが難しいことから双方向の効果的な授業がしにくいという欠点もあった。この欠点を補うことが可能なのが、近年、情報通信技術の発展を背景として普及してきた「バーチャルスクール」である¹¹。教材の配布や一切の学習活動がインターネット等により行われるバーチャルスクールの授業では、生徒と教師がパソコンの画面を通して向かい合い、生徒が画面上でマウスを使って書き込んだ文字や数式を教師が添削するといった双方向の学習活動が可能であり、また、掲示板を利用したクラスメートとのディスカッションなど、対面授業とほぼ同様の教育を提供できる。一方で多人数の生徒が参加するとインタラクティブ性が低くなり、学習効果が低減してしまうという課題もある。バーチャルスクールの場合でも、例えばブリスベンセンターにおいては、1学期に1度のスクーリングやワークショップへの出席をすることになっている。

遠隔地で学ぶ子供たちに関しては、連邦政府及び州から遠隔地に所在する学校や遠隔教育のための設備に対する財政的援助のプログラム（Country Areas Program）が実施されている。

このような遠隔教育の成果については、遠隔教育を受けている生徒の学力が平均より高いというデータがある。一方、多くの州において地方や遠隔地に住む生徒の後期中等教育修了率が都市部の生徒に比べると低いというデータもあり¹²、引き続き教育の機会均等の

¹⁰ 自治体国際化フォーラム「クイーンズランド州における遠隔地教育の取組み」

<http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/articles/jimusyo/154SYD/INDEX.HTM>

¹¹ 横山高広(2002)「遠隔教育の可能性と課題」『明海大学 2002 年日本語教育シンポジウム記録』, pp138-140

¹² MC EETYA(2008)「National Report on Schooling in Australia 2008」

確保や多様なニーズに対応した教育プログラムの開発、学習意欲の向上策などが課題となっていると考えられる。

（２）中国

中国の学制は 6-3-3 制（一部地域で 5-4-3 制）となっており、義務教育期間は我が国同様、6 歳から 15 歳までの 9 年間となっている¹³。広大な国土と多数の人口を擁する中国では、1986 年の「義務教育法」制定以後、初等中等教育の普及を第 1 の課題として力を入れてきたが、特に農村の貧困地域や山間地、漁山村、少数民族地区などで義務教育の普及が遅れ、また、都市部と農村部において教育の質の格差が大きかった。このため、教育財源の確保、教員の確保と資質向上等を課題として、様々な施策が実施されてきた。

例えば、1999 年、教育部は「情報技術普及計画」を公表したが、この計画には「2002 年までに全国初等中等学校の 2 割に当たる 15 万校に情報技術教育を普及させること」、「全国に向けたバーチャル学校（仮想学校）を開設し、最優秀教員の授業を衛星テレビやコンピュータネットを利用して、特に遠隔、貧困地区に発信すること」が含まれていた¹⁴。また、同年、共産主義青年団の発議による「希望プロジェクト（希望工程）」では、北京大学、清華大学の附属小中学校（モデル校）から辺境地区の小中学校（ネット校）にネットワークを通じて授業計画や内容、実施方法、学習資料を送り、モデル校の教師がネット校の生徒の質問に答えたり、試験答案の添削を行うことなどを含む「希望ネット校事業」が開始された¹⁵。その後、農村教育振興の重要な鍵として遠隔教育が位置付けられ、2003 年から、特に中西部地域の農村の小学校、初級中学に CD-ROM 再生映像機器や衛星放送受像器、コンピュータを普及させ、優れた授業や教材、教育方法などを届ける「農村小学校及び初級・高級中学現代遠隔教育プロジェクト」が実施された（5 年間で 110 億元が投入され、36 万の農村学校で 1 億人以上の児童・生徒が遠隔教育を受けた）¹⁶。

このほか、義務教育実施のための条件整備は基本的に県以下の地方が負担することになっているところ、中央政府の異例の特別補助金プロジェクトとして、内陸西部や少数民族地区での義務教育普及のため、国と地方が共同で授業料以外の諸経費や教科書代についての補助金を交付する「国家貧困地区義務教育プロジェクト」（1995～2000 年（第 1 期）、2001～2005 年（第 2 期）でそれぞれ総額 126 億元、74 億元の補助金を交付）や、農村部の通学困難な児童・生徒に無償の義務教育を提供するための「農村寄宿制学校建設プロジェクト」（2004～2007 年で計 100 億元（1,500 億円）投入、7,651 校を新設・改築（うち小学校は 2,579 校、初級中学は 4,381 校）が実施された¹⁷。

さらに、中国では通常、教員採用は学校ごとに行われ、定期的な異動はないが、都市と農村の教育格差是正のため、2003 年、国務院が「農村教育対策を一層強化することに関する決定」において、都市部の教員を一定期間農村部へ赴任させる制度の実施、都市部教員の昇格要件として 1 年以上の農村勤務の実施及び県内の定期的な教員人事交流を各地方に求めた。これを受けて、北京市は 2005 年から 5 年間、毎年 3,000 人の都市部の現職教員

¹³ 文部科学省(2010)「諸外国の教育改革の動向」

¹⁴ 文部科学省「諸外国の教育の動き 2000」

¹⁵ 前掲注 14 参照

¹⁶ 文部科学省「諸外国の教育の動き 2003」「諸外国の教育動向 2007」

¹⁷ 文部科学省「諸外国の教育の動き 2001」「同 2005」「諸外国の教育動向 2007」

を1年間農村部へ赴任させ、赴任を経験した教員は「高級教員」に優先的に昇格させる支援策を実施した。このほかにも、2006年から2年間、大学生の就職難対策と農村の教育支援のため、一部の県に集中して教員ポストを特設する「農村の義務教育学校における教員ポスト特設プロジェクト」が実施され、3万3,000人が赴任した¹⁸。

これらの施策の結果、2006年の「国家教育視学団（国家教育督導団）」の報告書では、特に第10次5か年計画の期間（2001～2005年）に中国共産党中央や国務院が農村教育を重視して教育費を主に農村に用いる政策を提示したこと、「農村寄宿制学校建設プロジェクト」等の上述の就学支援プロジェクトが十分な効果を上げたことにより、全体として義務教育は年々均衡発展を遂げているとしつつ、依然中西部地域の教育費水準が低いこと、都市部と農村部の格差が存在することから、教育資源の合理的配分や都市と農村の間の教員人事交流制度が必要であるとした¹⁹。

一方、義務教育負担を最優先の課題としたことによる新たな課題も生じている。義務教育普及のための教員給与等を負担していたのは郷・鎮レベルの政府であったが、財政難により給与不払が生じるなどの問題が生じたことから、2001年以降、国務院が「基礎教育の改革及び発展に関する決定」に基づき、県レベルの政府に教員給与を負担させるよう指導した。この結果、管理業務が負担となった県は、同決定13条「地域の状況に応じて農村の義務教育段階の学校の配置を調整する」に基づき、小規模な学校及び教学点（農村地域において第1～4学年までを対象とする教育コーナー）を統廃合し、地域の中心となる学校への教育資源の集中化、中心学校への寄宿舎設置を実施してきた。これにより、2010年には9年制義務教育の普及率が100%に達したものの、その一方で以下のような様々な新たな課題が指摘されている。

- ・学校統廃合等による農村地域の人口減少により空き教室が増加し、児童・生徒1人당に配分される教育予算が減少したことによって小規模校の教員負担が増大し、若い優秀な教員が流出して農村地域内での教育資源や学力の不均衡が生じていること
- ・寄宿制の学校が児童生徒数5000人から1万人を超えるマンモス校となり、設備や予算が足りずに児童・生徒の栄養状態や衛生状態が悪いこと
- ・寄宿制学校の設備不足から、児童生徒が数十キロを徒歩で通学するケースや学校そばの民家に寄宿するケースが出ていること
- ・子供を寄宿させるための食事代、週末に帰宅する交通費等の出費が家計を圧迫しているほか、家庭教育の機会が奪われる事態となっていること
- ・低学年から寄宿させるため児童・生徒が精神的に不安定になるケースが多いこと
- ・安全基準を満たさないスクールバスによる死亡事故が多発していること

また、直接教育に関することではないが、農村の中心的な文化施設である学校がなくなり、教員がいなくなったことで文化的求心力がなくなるとともに、児童・保護者が移動した結果農村コミュニティが荒廃したこと、少数民族の児童が早くから地域や家庭を離れて中心学校に入学するため、伝統文化の継承が難しくなっていることなども課題となっている²⁰。

¹⁸ 文部科学省「諸外国の教育の動き 2005」「諸外国の教育動向 2007」

¹⁹ 文部科学省「諸外国の教育の動き 2006」

²⁰ 文部科学省「諸外国の教育動向 2012」「同 2013」

これらの課題に対しても、様々な施策が講じられている。例えば、教育部が全国の教育機関にスクールバス整備のための予算 4,500 億元（約 6 兆 7,500 億円）（2011 年）を配分した。また、国務院は 2012 年 4 月、地方政府に対し、学校の配置を調整して児童生徒の自宅近くの学校への通学や寄宿制学校への入学を保障すること、公共交通機関の設置発展において児童生徒の通学に便宜を図ったり、スクールバスサービスを提供すること²¹等を内容とする「スクールバス安全管理規程」（校車安全管理条例）を公表した。さらに、都市部の教員が農村に赴任せず、農村地域の教員が北京等大都市での研修を受けていないため、都市部の進んだ教育状況を経験していないことから、教育部は、農村地域の教員の地域手当を増額することや、無償の教育を受けた教員養成大学の学生へ農村地域への着任を推奨する等の施策を実施している。このほかにも、経済発展の遅れた中国内陸部で、児童生徒が昼食を持参できなかったり寄宿制学校で十分な栄養をとれない状況が恒常的に発生していることから、政府は 2011 年から、中西部地域の小中学生 2,600 万人に生活補助金を提供する「栄養改善計画」を実施している。

2012 年 3 月の全国人民代表大会において、経済発展の遅れた地域の教育振興に携わる国家発展・改革委員会は 2012 年の年度計画を発表した。その内容は、公財政支出教育費の対 GDP 比を 4 % とし、中央政府の予算内投資額 4,026 億元（約 6 兆 490 億円）の 7 % 前後を、主に経済発展の遅れた中西部地域の教育施設の建設や設備の購入に充てること、経済発展の遅れた中西部地域や農村地域等の教育資源を改善すること、農村地域等の寄宿制学校を合理的に配置するとともに、辺境地区の教員のための宿舎を建設すること、スクールバスの管理体制を整えること、農村地域の児童・生徒のために給食を提供するプロジェクトが持続する体制を整えること等となっている²²。

中国では「一人っ子政策」の影響による人口減少に伴い、既に 1980 年代後半から初等中等教育段階の在学者数が減少し続けているが、上述のとおり、農村部では遠隔教育や寄宿制学校、スクールバスの整備も含めた教育条件整備による義務教育の普及に力が注がれ、一方北京市、上海市などの都市部では、学校統合、余剰教員の研修拡大とともに施設や教員の余裕ができたことを利用した少人数学級の開設や校外からの子供を受け入れる寄宿制小学校建設が進められている²³。

²¹ 第 3 条（抜粋）「県レベル以上の地方人民政府は、その行政地域の児童・生徒の数と居住状況などの要因に応じて、法に則り学校の設置計画を制定・調整し、児童・生徒が自宅に近い学校への通学や寄宿制学校への入学を保障し、児童・生徒の登下校における交通の危険を低減させなければならない」「都市と農村の公共交通機関の発展、公共交通の路線と停車地点の合理的な計画及び設置において適切な措置を執り、登下校において乗車の必要のある児童・生徒に便宜を図らなければならない」「自宅に近い学校への入学を確実に保障できず、且つ公共交通が児童・生徒の登下校のニーズに応えられない農村地域に対し、県レベル以上の地方人民政府は、義務教育を受ける児童・生徒のスクールバスのサービスを保証するための措置をとらなければならない」「国家は多ルートでスクールバス経費を調達するシステムを作ると同時に、財政援助、税制優遇、社会寄付の奨励などの多様な形で、規定に基づいてスクールバスで児童・生徒を送迎するサービスを支援する」

²² 2013 年 3 月の全国人民代表大会における「政府活動報告」で、2012 年の公財政支出教育費が 2 兆 1,994 億元（約 32 兆 9,910 億円）となり、GDP における公財政支出教育費の割合が 4 % に到達したことが報告された。

²³ 前掲注 14 参照

義務教育の普及が一段落したところで、今後本格的な高齢社会・人口減少社会に向き合う中国が、都市部及び農村部において教育の機会の保障のため、どのような施策を講じるのか注目されるところである。

(3) アメリカ合衆国

教育が州の専管事項とされ、更に学区に多くの権限が委譲されているアメリカ合衆国では、学制は5-3-4、4-4-4など州や学区により多様であり、各州法において就学義務が定められているが、その開始年齢、期間はまちまちである²⁴。また、多様な学校による教育機会の提供が認められており、一般的な公立学校や私立学校のほか、特色あるプログラムを提供するオルタナティブスクール、マグネットスクール、父母や企業、教員グループ等が学区や州との契約に基づき設置し公費により維持するチャータースクールなどへの就学（又は公立学校就学義務免除）が認められている。さらに、全ての州において就学義務の免除として（又は私立学校として設立された若しくは特例法に基づき認められたホームスクールへの就学として）ホームスクーリングが認められている。人口散在地域の居住者への支援としては、学校まで通学するためのスクールバスに対する補助などもあるが、ここでは特徴的な例として、ホームスクールとバーチャルスクールについて記述したい。

ホームスクーリングは、義務教育を含む初等中等教育を基本的に自宅を拠点として学習するものであるが、自宅以外でも、図書館や他のホームスクール学習者とのグループ学習、特定の教科に関して学校でのパートタイム就学を行うなど、様々な形態により実施されている。その規制も州によって、年間最低180日以上基本教科に関する指導を行うこと以外に要件を定めないような緩やかなものから、学区への通知や学習記録の報告、州内統一の学力テストの受験等を課す厳格なものまで多様となっている²⁵。このようなホームスクーリングを行う者（ホームスクーラー）に対し、公立学校・学区は、課外活動への参加機会の提供、カリキュラム面での支援、本や教材の支援などを行っている。

2007年の連邦教育省の調査によれば、5～17歳の就学年齢人口に対し、公立学校在学者は85.6%、私立学校在学者は11.4%であるのに対し、ホームスクーラーの数は推計で約151万人、就学年齢人口の2.9%と過去最大規模となっている²⁶（全米家庭教育研究所（NHERI）の統計によれば、2010年時点で200万人を超え、就学年齢人口の3.8%、公立・私立学校の児童数が2007年から2010年にかけて年間約0.6%しか増加しなかったのに対して、ホームスクール人口は年間約7%以上の勢いで伸びている）。うち、小中学校段階に当たる8年生までの人口は、96万人であり、1～8年生に当たる人口の3.0%を占めている。

ホームスクーラーの親がホームスクーリングを選んだ理由の大半は、校内環境に対する不安、宗教教育や道徳教育への希望、学校における教科指導への不満であるが、2007年の統計によれば、14%の親が「距離」を理由として挙げている²⁷。これに加え、いわゆるへ

²⁴ 文部科学省(2002)「諸外国の初等中等教育」

²⁵ 文部科学省「諸外国の教育動向2008」

²⁶ U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, Education Statistics(2012)

²⁷ U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, Education

き地に居住する就学年齢人口のうちホームスクーラーの割合（4.9%）が他の地域の居住者（都市部 2.0%，郊外 2.6%，町 3.0%）に比べて高いこと，近年小規模学区の再編統合が行われており，へき地のみならず都市中央部においても人口減少や学力低下，財政難等を理由として学校統廃合が加速しており，連邦教育省の統計によれば 2010 年～2011 年の 1 年間で 1,073 の小学校，436 の中等教育学校が閉鎖されていることなども考え合わせると，今後もへき地，都市部を問わず，地理的要因による通学の困難さがホームスクーリングを選択する大きな理由の一つであり続けると考えられる。

また近年では，インターネットの爆発的な普及がホームスクーリングを大きく後押ししている。現在，インターネット経由で教材などを容易に購入できるばかりでなく，多種多様な教育プログラムが提供されている中から，子供の適性や家庭の価値観に沿った内容の教育を個別に受けることが可能である。また，ホームスクーリングに関する支援団体やオンラインフォーラムも多数存在し，親同士のコミュニケーションが取りやすくなっている。それに加え，従来懸念されていた学力面や社会性の面でも，ホームスクーラーは公立学校に通う子供よりも平均的に大学進学適性試験等で高い得点を取得し，社会的，情緒的にも健全であるなどというデータがあり，このこともホームスクール人口の拡大を後押ししている²⁸。

ホームスクーリングとその目的，対象が重なる学校として，情報通信技術の発展や連邦政府の IT 施策，各州における教育改革の取組などを背景として急増しているバーチャルスクールが挙げられる。バーチャルスクールは，インターネットなどの電氣的通信手段でカリキュラムを提供する学校であり，私立学校やチャータースクール，学区，さらには州による運営のものなど多様な形態で運営されている。バーチャルスクールは当初高等教育を対象として始まったが，学力向上のために多様な教育機会の提供を目指す教育改革を背景として，初等中等教育段階を対象とするものが 90 年代に導入されるようになった²⁹。2013 年度にはフルタイムのバーチャルスクールは 311 校となっており³⁰，バーチャルスクールを運営する州も 25 州となっている³¹。州運営のバーチャルスクールが対象とするレベルはハイスクールレベルが大半である。バーチャルスクールはチャーターの交付を受けて公費で運営されるものが多いが，このチャーター・バーチャル・スクールは，学区又は州運営のバーチャルスクールに比べると，より義務教育段階の生徒を対象とする傾向がある。これは，学区・州運営のバーチャルスクールが，ハイスクールレベル以上の学生が必要とする補完的，オルタナティブなプログラムの開発を目指すのに対し，チャーター・バーチャル・スクールはホームスクーラーにプログラムを提供することを目的としていること，義務教育段階のプログラムの方が開発コストが低いことによると分析されている。

バーチャルスクールに関しては，教員との接触が少ないにもかかわらずチャーター・バーチャル・スクールに対して公立学校と同様の公費補助を認めることが，既存の公立学校

Statistics(2009)

²⁸ Home School Legal Defense Association “Academic Statistics on Homeschooling,” <http://www.hsllda.org/docs/nche/000010/200410250.asp>

²⁹ 前掲注 13，「諸外国の教育の動き 2003」

³⁰ School of Education, University of Colorado Boulder “VIRTUAL SCHOOLS IN THE U.S.2013”

³¹ Technology Counts 2009

の財政を圧迫するのではないかという危惧や、バーチャルスクールが各州の定める教育改革達成指標を満たす割合（23.6%）が公立学校平均（51.1%）に対して著しく低いこと、バーチャルスクールの生徒の4年以内の高校卒業率が全米平均より著しく低いこと（79.4%に対し37.6%）などから、十分な教育成果の保障という質の点で疑問が呈されている³²。

このようなバーチャルスクールについては、修了証の授与は学区の学校と二重登録する場合に限り認めるとしている州や、単独での単位認定を認めず学区が行うこととしている州などがあり³³、少なくとも義務教育段階のバーチャルスクールに関しては、主に生徒の在籍校やホームスクーラーへの教育機会の提供という補完的役割を担っているものと考えられる。アメリカと我が国とでは教育制度が大きく異なるものの、何らかの理由で伝統的な学校への通学が困難な子供たちへの対応の在り方として、一つの参考となると考えられる。

（４）その他の国々

その他の OECD 諸国において、人口散在地域に居住する子供たちのためにとられる戦略は、主に以下の三つとなっている³⁴。

- ①小規模な（時にはネットワークで結ばれた）学校で子供たちを教育する
- ②生徒が 200 人以上になるよう学校を統合する
- ③各種テクノロジーを採用して遠隔教育をする

それぞれ幾つかの例を挙げる。

①については、スイス、フランスの学校において、各村が小規模な学校を維持しつつ、子供が年齢に応じて特定の村の学校に通うように統合され、村の学校が廃校になる傷跡を残すことなく複式学級を回避することが可能となっている。また、ベルギーのバーゲンラントでは、フランス語等専門の教員が複数の学校間を巡回することにより教育が行われている。ほかにも、スペインでは多くの小規模校が、大集団を収容でき、スポーツ施設、資料センター等専門的な設備を備えた中心校との間で移動式サービスや通信装置で結ばれており、生徒が授業で定期的に中心校に移動して他の生徒と交流したり、専門の授業に触れる機会を持っている。

②については、ドイツのラインラント＝プファルツで、統合しても子供が 15 キロ（通学時間 25 分）以上通学しなくてよいようにバス通学ルートをハブ・スポークを基本として編成している例が挙げられる。また、フランスで、幼稚園と幾つかの初級学校を合わせて一つの敷地に間自治体の学校複合施設を建てた例がある。

③については、ポルトガルで「テレスコラ」という監督者の下、教室でテレビ授業を放映する遠隔学習制度が予科サイクル（4 年間の初等教育に続く 2 年間）で試行された例が

³² 前掲注 30

³³ 前掲注 29

³⁴ マルチース・サフラ(2006)、佐藤有・成富澄男（訳）「OECD 諸国におけるへき地地域の教育基盤」『へき地教育研究 No.61』 pp105-115

ある。また、ノルウェーでは、小規模な中等学校でも完全な教育課程が維持できるよう、また教員が幾つかの学校で同時授業できるよう、テレビ通信回線とコンピュータが利用されている。

その他の選択肢としては、寄宿舎学校等寄宿施設の整備があるが、多くの国で交通機関が発達し、親が子供を寄宿させることを好まないことから、寄宿舎は減少している。また、学校だけでなく地域住民にサービスを提供する機能を統合した例もある。スウェーデンでは、会議室、図書館、歴史研究センター等を備えた文化センターとしての役割も入った学校複合体や、放課後のデイケアや自治体図書館、公園等に学校の機能を拡張している例がある。さらに、スウェーデンで企業の資金援助により特定の職業専門課程を有する学校を設立した例もある。

3. おわりに

人口散在地域における子供たちの教育支援策として様々な国において共通して採用されているのは、小規模校を維持しつつ教員や児童生徒が複数校を移動する方法、一定規模になるよう学校を統合し、スクールバス等児童生徒の通学手段を確保したり、通学しなくてすむよう寄宿設備を整備する方法、学校外の機能との統合を図る方法、情報通信技術を利用した遠隔教育を既存の学校での教育の補完として、又は全面的に代替策として利用する方法であり、これらの方法は、今後の人口減少社会においても有力な選択肢となると考えられる。

我が国の場合、全国統一のカリキュラムや教員配置基準、施設設備基準等に基づいて学校が設置、運営されており、それゆえに全国的に均質な比較的高いレベルの教育水準が維持されていることを踏まえた上で、今後加速する人口減少・高齢社会に対応するためにどのような制度設計が望ましいのかを検討する必要がある、そのためにも、引き続き諸外国においてどのような施策が講じられ、どのような成果と課題がみられるのかを注視していく必要がある。

参考文献

石附実，笹森健（2001）『オーストラリア・ニュージーランドの教育』東信堂

概要

本稿では、「人口減少社会における学校制度の設計と教育形態の開発のための総合的研究」の外国事例研究の一つとしてドイツ連邦共和国を取り上げ、少子化と学校制度改革の現状と課題を明らかにした。事例州として、とりわけ急激な人口減少を経験した旧東ドイツ地域のザクセン州を取り上げた。同州では、人口減少と少子化の影響により、学校統廃合が進められてきた。しかし、地域における教育機会の保障のため、当面の間、廃校措置を停止する決定がなされている。ザクセン州の改革は、学校統廃合の進む他の州や地域においても注目され、今後のドイツ全体の展開に影響を与え得る事例である。

ドイツでは、移民背景を持つ児童生徒への対応と多様な教育機会の保障というドイツの教育の理念が、人口減少社会における教育制度改革をより一層困難なものにしていると言える。この点、日本はドイツとの比較において移民の割合は圧倒的に少なく、また教育制度も全国統一で学校の種類も法制上限定されている。こうした教育制度の特徴は一定の批判を受け続けてはいるものの、ドイツの事例と対比したとき、人口減少社会の学校制度を設計していく上での利点となる可能性を指摘できる。

1. はじめに

人口減少による過疎化、高齢化、少子化が進む地域における学校教育の問題は、日本だけが抱えるものではない。ドイツ連邦共和国（以下、ドイツと略記）でも、同様の問題で学校が廃校となり、地域住民が反対運動やデモを行う様子が度々報じられている。とりわけ旧東ドイツ地域は、90年代に急激な人口減少を経験し、それに対応するための教育制度改革を実行してきた。

そこで本稿では、「人口減少社会における学校制度の設計と教育形態の開発のための総合的研究」の外国事例研究の一つとしてドイツ連邦共和国を取り上げ、少子化と教育改革の現状と課題を明らかにすることとしたい。その上で、ドイツとの比較の視点から、日本の今後の制度設計について若干の考察を試みたい。

以下では、次の三つの課題に取り組み、最後に考察を行うこととする。

1. ドイツにおける人口減少と少子化の動向と見通しについて、統計データを基に概観する。
2. ドイツの学校制度及び学校管理・運営方法について整理する。
3. 事例としてザクセン自由州（Freistaat Sachsen）（以下、ザクセン州と略記）を取り上げ、人口減少及び学校改革の動向についてまとめる。

2. ドイツにおける人口減少の動向

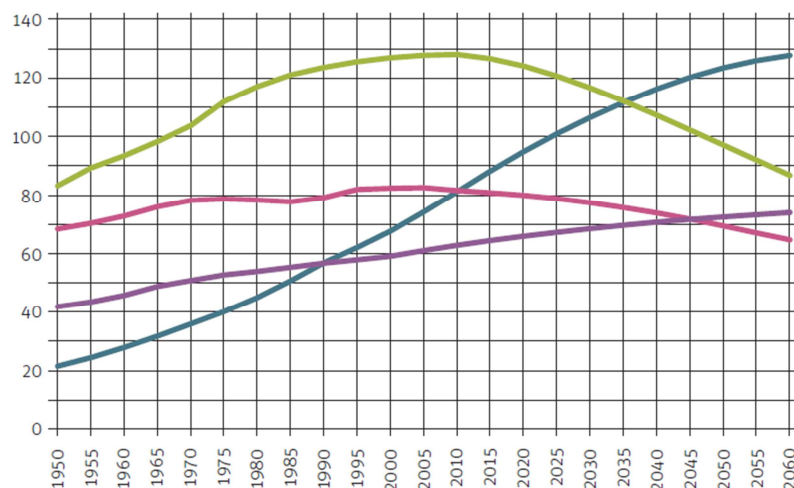
本節では、ドイツにおける人口減少の現状（第1項）及び少子化の状況や構造について（第2項）、統計データを基に明らかにしていく。

2. 1 人口減少社会 ―世界の中のドイツと日本―

ドイツの「ベルリン人口開発研究所」(Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung)が発行する研究レポートに、『人口統計学における未知の領域～ドイツより先に行く日本の人口減少・高齢化社会への対応～』(Klingholz / Vogt 2013)というタイトルの1冊がある。急激な人口減少と少子化に悩むドイツが、この問題に関して世界でもっとも深刻な問題を抱える日本を参考にしようという姿勢が、表題を読んだだけでわかる。レポートの内容は、日本の現状についてかなり詳しく記述され、必要に応じてドイツを含む国際比較によるデータ分析が行われている。この研究レポートのシリーズにおいて、現在までにドイツ以外の国の特集が組まれたのは、日本とフランスだけである。フランスの場合のタイトルは、『まったく違う隣国～ドイツとフランスの対照的な人口統計的发展と今後の展望』(Sievert / Klingholz 2009)である。良い方向に向かうフランスと、悪い方向に向かってドイツの先に行く日本……。人口減少の問題において、日本とドイツは世界の中でももっとも深刻な状況にあると認識されているのである。

それでは、上のレポートにおいて日本の現状はどのように描かれているのだろうか。その中をのぞきつつ、合わせてドイツの人口減少の現状を確認しておきたい。まず、総人口数において日本は1950年には世界5位(8,200万人)、2010年に10位(1億2,700万人)、そして2050年には17位(9,500万人)に落ち込むことが予想され、2006年以降、人口減少が進んでいることが示されている。ドイツを含む4か国を比較すると、図1のようになる。

図1 総人口数推移の4か国比較 (1950-2060年)



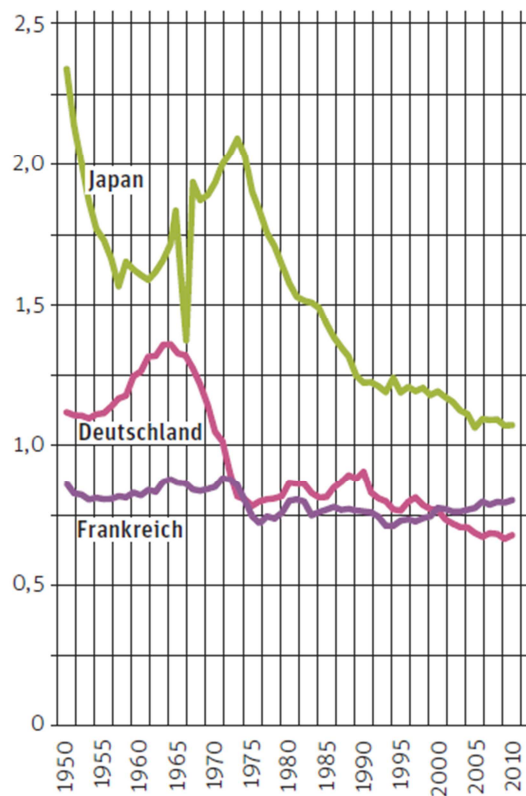
※ 1950年時点で上から日本、ドイツ、フランス、エジプト

※ 縦軸単位：100万人／横軸単位：年

〔出典〕Klingholz / Vogt 2013: 9

更に出生数について、日本、ドイツ、フランスを比較すると、図2のように歴然とした違いが見えている。

図2 出生数の3か国比較（1950-2010年）



※ 1950年時点で上から日本、ドイツ、フランス

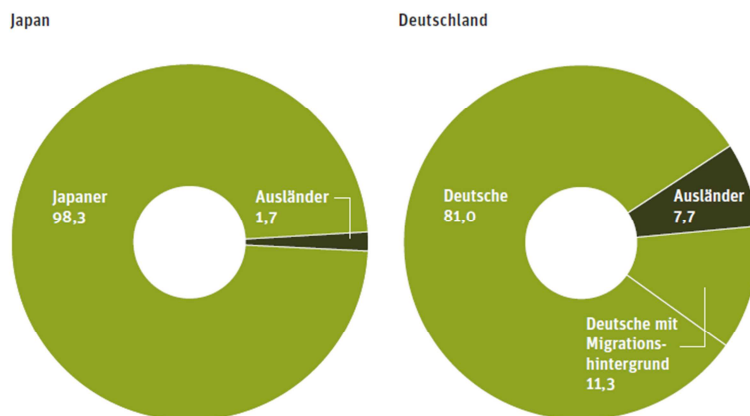
※ 縦軸単位：100万人／横軸単位：年

〔出典〕Klingholz / Vogt 2013: 11

この図にも表れているように、日本は1990（平成2）年の「1.57ショック」以降、少子化対策に取り組み、一定の成果を上げている。しかし、その前の約20年にわたり、出生数は急激な減少を続けていたのである。にもかかわらず危機感を抱かず、合計特殊出生率（*zusammengefasster Fruchtbarkeitsziffer*）が1966（昭和41）年（「ひのえうま」の年）の1.58を下回ったことにより初めて対策が取られたことに、「西洋の視点からは奇妙」とのコメントが添えられた。

続いて人口動態の推移や経済状況と出生率の関係などの細かな分析が行われ、最後に、これらと関わって移民の問題に触れられている。図3は、総人口に占める外国人の割合を示したものである。

図3 日本（左・2010年）とドイツ（右・2011年）の総人口における外国人の割合（%）



※ 濃い色で示された部分が外国人の割合。ドイツの図では、「移民背景を持つドイツ人」（11.3%）という枠が設定されている。

〔出典〕Klingholz / Vogt 2013: 28

ドイツでは、人口のおよそ 5 分の 1 が「移民背景を持つ」と言われている。上の図と合わせて移民背景の類型ごとの割合も記載されているほど、ドイツでは深刻な問題となっている。もっとも多いのが「アオスジードラー」(Aussiedler) と呼ばれる第二次世界大戦等を理由とする特定地域からの帰還者であり、民族的ドイツ人である彼らは、条件を満たせばすぐにドイツ国籍を取得できる。だが、言語、文化、職業などの面で外国人移民よりも困難を抱える場合が多い。当然ながら、深刻な教育問題となっている。

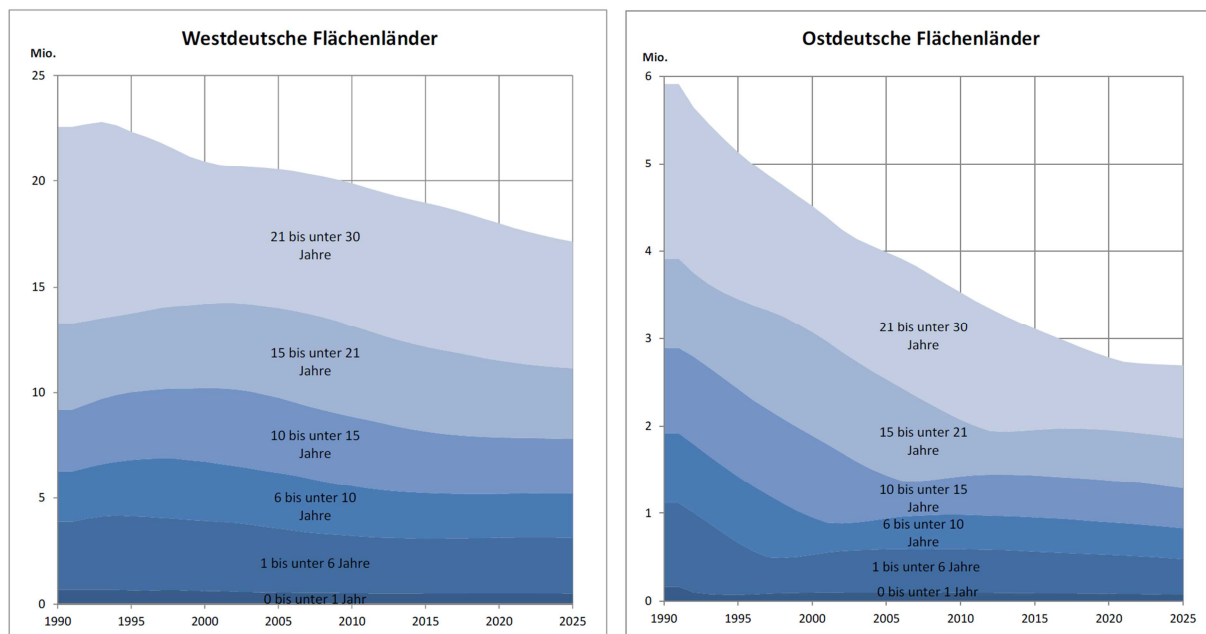
こうした現実直面し、教育改革を含めた対策をとってきたドイツからすると、日本は人口減少問題を抱えながら、「移民を受け入れない国」となる。移民を受け入れないままでは超高齢化社会の一途をたどり、移民を受け入れれば均質性を重んじる日本のアイデンティティの危機となる。両者の間で日本は動けずにいると、レポートは分析している (Klingholz / Vogt 2013: 30-31)。そして、「外国人よりロボット」の見出しの次に、日本への提言で締めくくられた。北欧の家族政策、カナダの移民政策など、日本は他国から学ぶ努力が必要だというのがその主張である。

さて、それではドイツの子供を取り巻く現状はどうであろうか。次に、少子化の動向や家族構成等についてみていこう。

2. 2 ドイツにおける少子化と子供の育つ環境の変化

ドイツと一口に言っても、人口減少の動向は東西で大きく異なっている。ドイツ全体を眺めていてはわからない旧東ドイツ地域の問題の深刻さが、次の図からも読み取れる。

図 4 教育を受けている 30 歳以下の人口数の東西 (単位: 100 万人・2011 年)



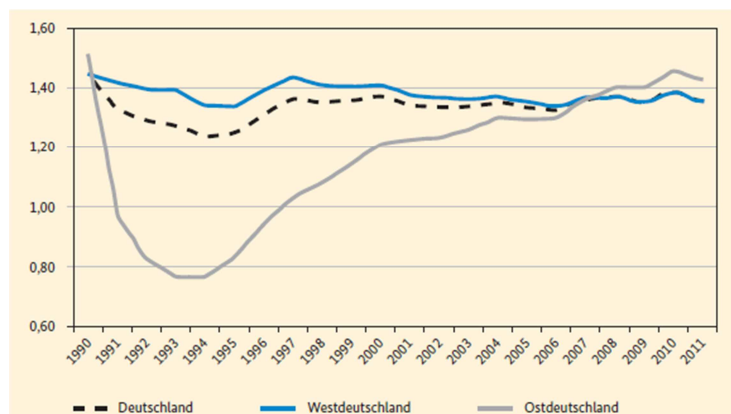
※ 左が旧西ドイツ地域／右が旧東ドイツ地域。ハンブルクなどの都市州を除く。

※ 濃い方 (下) から 1 歳未満, 1~5 歳, 6~9 歳, 10~14 歳, 15~20 歳, 21~29 歳

〔出典〕 Statistisches Bundesamt 2012a: 26-27

1990 年代に旧東ドイツ地域において急激な変化が起こったことは、合計特殊出生率の推移を比較すると、より明確である（図 5 参照）。

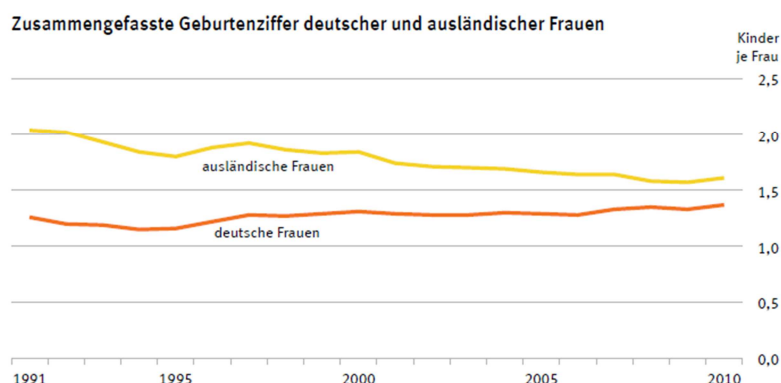
図 5 合計特殊出生率推移の東西比較（％）



※ 1994 年時点で上から旧西ドイツ地域、ドイツ（平均）、旧東ドイツ地域

〔出典〕 BMFSFJ 2012: 23

図 6 ドイツ人女性と外国人女性の合計特殊出生率の比較（％）



※上：外国人女性
下：ドイツ人女性
〔出典〕 Statistisches Bundesamt 2012c: 8

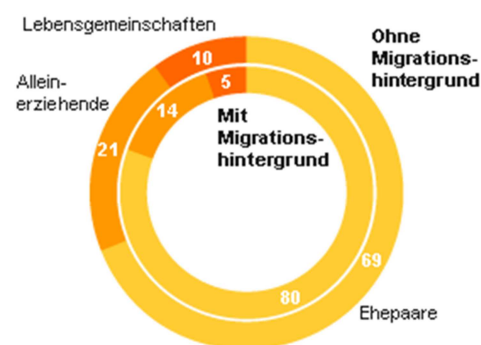
更に同じ地域においても、ドイツ人と外国人女性の間において、合計特殊出生率にはかなりの差がある（図 6 参照）。そのため子供たちの世代では、より多民族多文化の状態が拡大し、5 歳以下に限定すると全体の 34.9%が移民背景を持つに至っている（Statistisches Bundesamt 2012b:8）。家族形態も異なり、移民背景を持つ家族は 8 割が両親のもとで育つのに対し、ドイツ人家庭では 2 割が一人親家庭、1 割が事実婚などの共同生活のもとで生活している。また旧東ドイツ地域では、2011 年の統計によれば 4 分の 1 の家庭が一人親家庭である（BMFSFJ 2012: 15）。

図 7 18 歳以下の子供を持つ家庭の形態比較（2010 年・％）

※ 外側が移民背景を持たない家庭／内側が移民背景を持つ家庭

※ 色の濃い方から、共同生活家庭、一人親家庭、両親家庭

〔出典〕 Galster / Haustein 2012

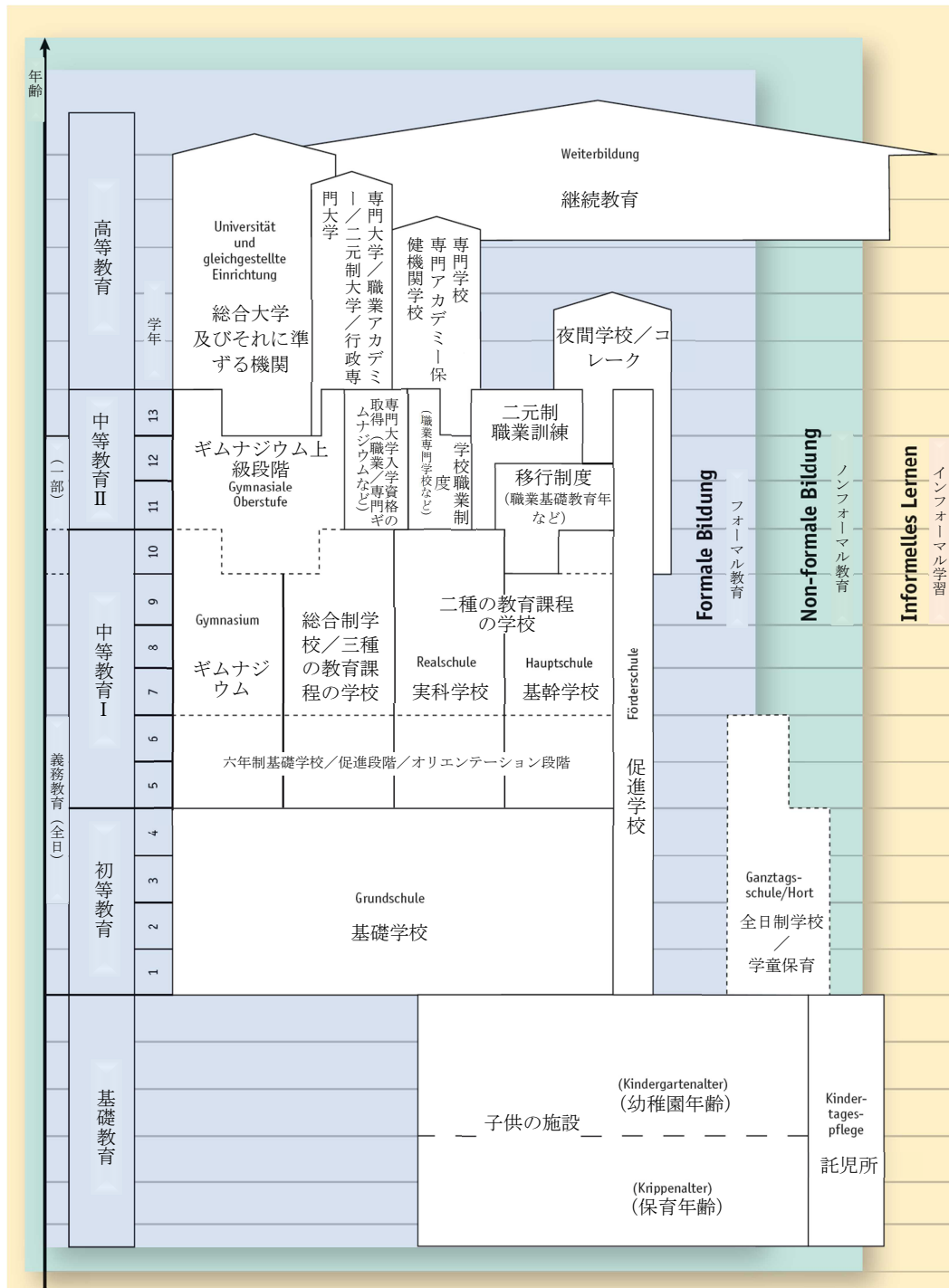


© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2012

3. ドイツの教育制度と学校管理

次に、ドイツの生徒数・学校数の推移を把握するために、その前提となる学校制度と学校種について概観しておきたい（第1項）。くわえて、学校統廃合等を進める教育行政と学校管理の仕組みについても触れておく（第2項）。

図8 ドイツ連邦共和国の教育制度



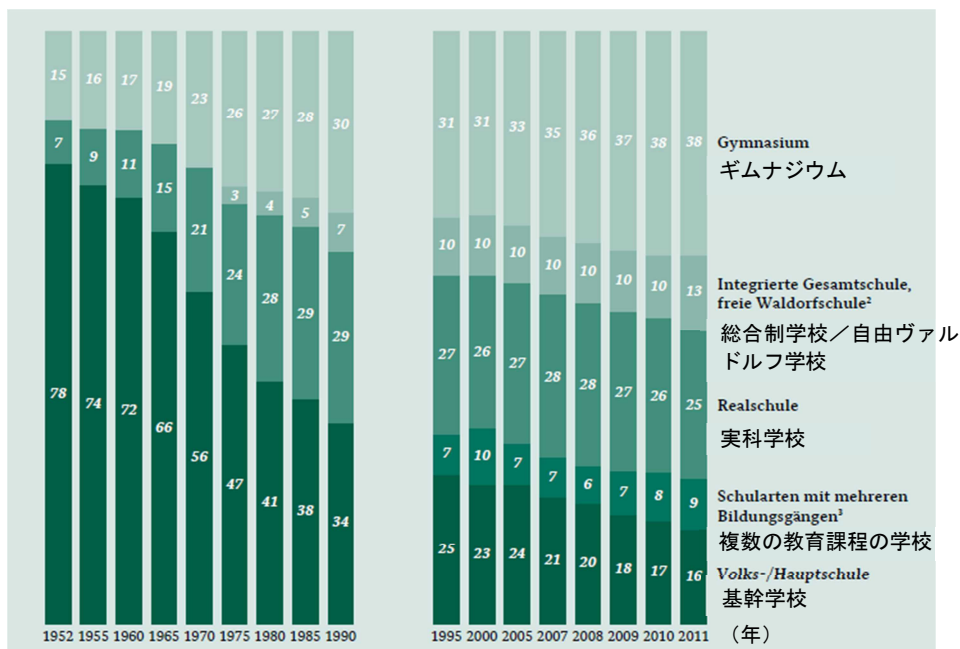
〔出典〕Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012, p. XI（日本語訳は筆者による）

3. 1 ドイツの教育制度

ドイツの教育制度は、州によって大きく異なることが知られている。文化に関する事柄は州の事項とする「州の文化高権」(Kulturhoheit der Länder)の理念によるもので、とりわけ教育制度に関する高権は州の主権の核とされている。

図8は、ドイツの教育体系を示した図である。だが、ドイツにある全ての学校種の名称が記載されている訳ではない。全16州の多様な教育制度の全体像をあらわしたものである。「三分岐型」として知られるドイツの中等教育制度であるが、ギムナジウムとそれ以外の学校へと2分化しつつある。これらの動向を明らかにした前原らのドイツの中等教育制度研究の成果は(前原2012a, 2012b, 井本2012など)、実はそのまま人口減少社会における教育制度改革の研究と言っても過言ではない。それほどに、ドイツの教育制度改革は少子化の影響を強く受けているのである。ただし、分岐型の歴史を持ち、自立的判断と責任ある行動が求められるドイツでは、全ての人に多様な選択肢を保障することが教育改革においても尊重されている。だが、少子化の進む地域では、こうした理念を貫くことは非常に困難となる。近年、ほとんどの州において、学校種を精選するなどの中等教育段階の制度改革が進められている(参照: KMK 2013: 143)。

図9 第8学年における生徒の中等教育学校種別在学率の推移(1952-2011年)



〔出典〕 Bundesministerium für Bildung und Forschung, BMBF's Data Portal, Tab.2.3.34: Schüler/-innen im 8. Schuljahr nach Schularten, Zeitreihe: 1952-2011. <http://www.datenportal.bmbf.de/> (accessed 2013-07-31)

¹ 例えば、「各州文部大臣常設会議」(Die ständige Konferenz der Kultusminister der Länder: KMK)の決議にも同様の内容が記述されている。Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 25. 5. 1973, Nr. 824, S. 2.

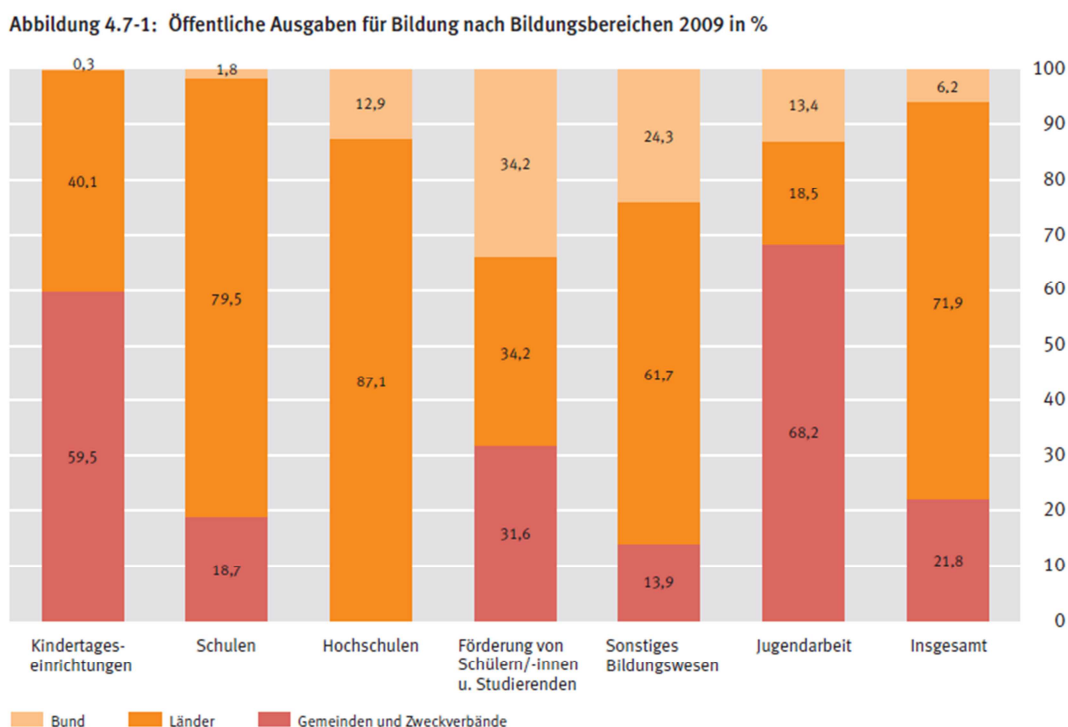
それでは実際、子供たちはどの学校種に在籍しているのだろうか。図 9 は、1952 年からの第 8 学年の生徒在籍率の推移を学校種ごとに示したグラフである。ドイツでは、初等教育から後期中等教育まで一貫して学年を数えるのが通例で、第 8 学年は前期中等教育の 4 年目、つまり日本の中学校 2 年生に当たる学年である。基幹学校在籍者の割合は 1952 年の 78%から 2011 年には 16%までに激減し、ギムナジウム在籍者の割合は反対に、60 年代までの 10%台から 90 年代以降は 30%以上となっている。

3. 2 ドイツの教育行政と学校管理

既述したように、ドイツにおいて教育は州の管轄事項であり、学校の統廃合を含む教育行政や学校管理についても、原則として州がその責務を負っている。閉校措置に反対する住民たちが州議会前でデモを行うことがあるが、それは州議会において閉校の最終決定が下されることによる。州政治は、ドイツの学校改革を左右する重要な要素である。

図 10 は、教育領域における財政負担の割合を示したものである。左から 2 番目の「学校」は初等中等教育の段階を指し、この領域において財政的にも、地方が責任を負っている構造がよく表れている。

図 10 教育領域における公共支出の割合（2009 年・%）



※色の薄い方から、連邦，州，自治体等

※グラフ左から、就学前教育機関，学校，大学，特別支援教育，その他の教育制度，青少年活動，合計

〔出典〕 Statistisches Bundesamt 2012b: 67

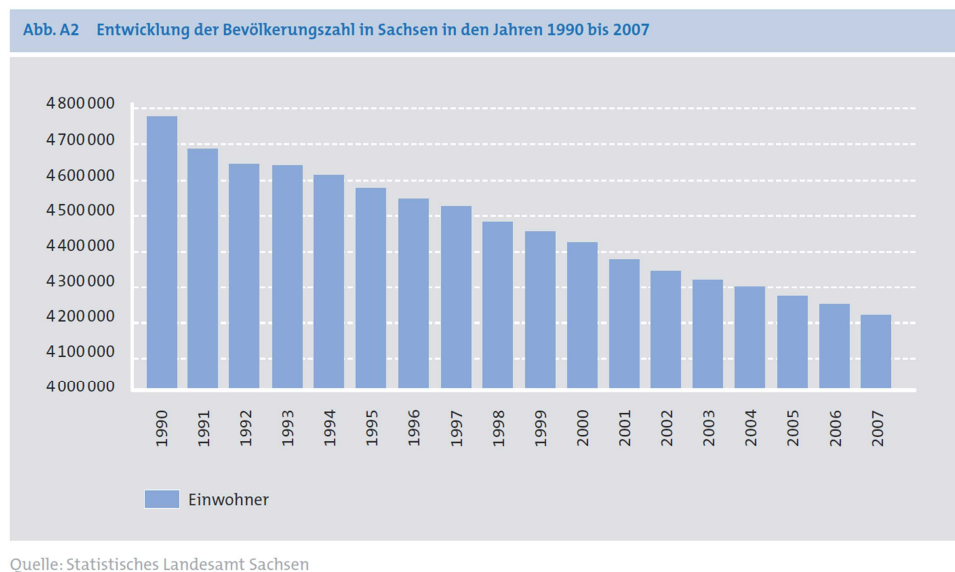
4. ザクセン州の事例

本節では、急激な人口減少を経験した旧東ドイツ地域のザクセン州を事例とし、州の人口、生徒数、学校数の推移（第1項）及び学校制度改革の動向（第2項）についてまとめる。

4. 1 ザクセン州の人口・生徒数・学校数の推移

まずは、ザクセン州の全人口の推移を確認しておきたい。図 11 にあるように、その数は減少の一途をたどり、とりわけ 2000 年代の急減期に深刻な状況を迎えた。

図 11 ザクセン州の人口の推移（単位：人・1990～2007 年）



〔出典〕 Sächsisches Bildungsinstitut (2008): 11

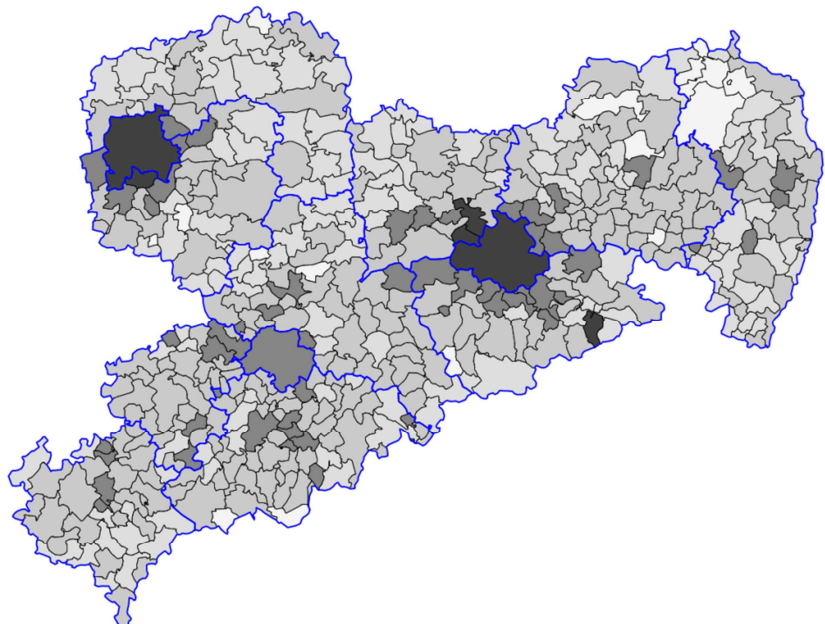
図 12 ザクセン州の 18 歳以下人口の変化分布（2000 年と 2012 年の比較）

※色の薄い方から 5 段階
(%)

- ①-58.6～-45.8
- ②-45.7～-33.1
- ③-33.0～-20.3
- ④-20.2～-7.6
- ⑤-7.5～5.2

※太い線は行政区分

〔出典〕
Statistisches Landesamt
des Freistaates Sachsen
(2013)



前ページの図 12 は、18 歳以下の人口の変化を示したものである。2000 年時点と比較したとき、2012 年において 18 歳以下の人口が増加した地域は独立市（Kreisfreie Stadt）など 4 地域のみで、約半分の地域は 2～3 割減、全体のおよそ 2 割の地域において子供の数が半減している。

次に学校数の変化を見ると、図 13 にあるように、小学校に当たる基礎学校は 30%減、ザクセン州において中核的な中等教育機関である中間学校（Mittelschule）においては、ほぼ半減している。2000 年代の急激な人口減少期において、「二つに一つの学校がなくなった」と言っても過言ではない。むしろ、その方が一般感覚により近いだろう。

図 13 ザクセン州の学校数の推移（単位：校・1992/1993～2007/2008 年度）

Tab. A.1 Anzahl der öffentlichen allgemeinbildenden Schulen und allgemeinbildenden Schulen in freier Trägerschaft (einschließlich Freie Waldorfschulen) in den Schuljahren 1992/1993, 1997/1998, 2002/2003 und 2007/2008 nach Schulart				
	1992/1993	1997/1998	2002/2003	2007/2008
Grundschulen	1 246	1 193	885	849
Mittelschulen	662	651	581	350
Gymnasien	185	190	172	142
Allgemeinbildende Förderschulen	203	205	183	160
Freie Waldorfschulen	3	3	3	3
Insgesamt	2 299	2 242	1 824 ⁶	1 504 ⁶

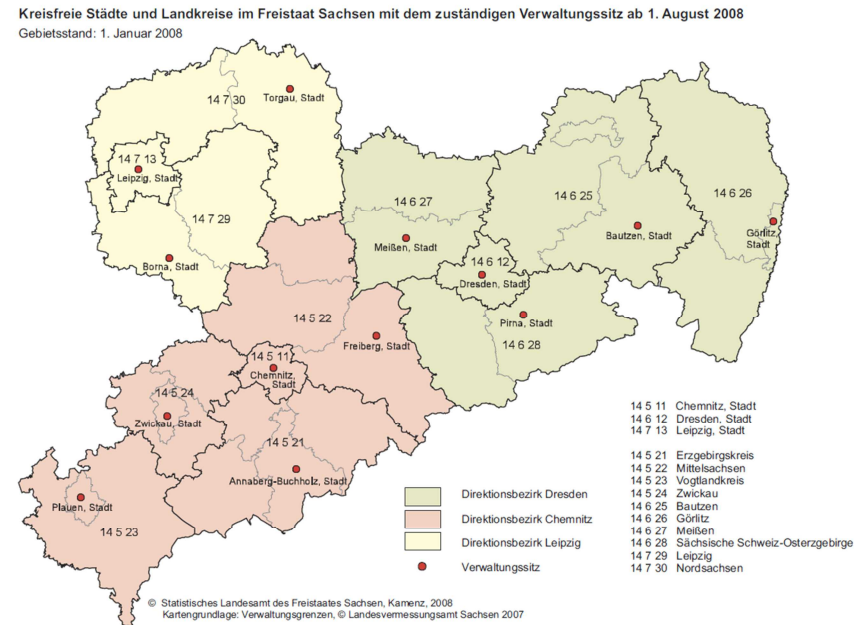
Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen

〔出典〕 Sächsisches Bildungsinstitut (2008): 13

※ 学校種欄（一番左）は、上から基礎学校、中間学校、ギムナジウム、促進学校、自由ヴァルドルフ学校、合計

当然ながら、このような人口減少を受けて様々な対応がなされている。地方の行政区分の改革も行われ、1990 年には独立市 6、郡（Landkreis）58 であったが、2008 年の大改革後、独立市は 3、郡は 10 にまとめられた。2008 年改革を示したのが、図 14 である。

図 14 ザクセン州の地方行政区分の改革（2008 年）



〔出典〕
Statistisches
Landesamt des
Freistaates
Sachsen (2007)

※ 実線が行政区分、
薄い線で示されてい
るのが 2008 年 7 月
までの区分

4. 2 ザクセン州の教育改革の動向

上記のように学校数が半減する状況において、ザクセン州ではどのような教育政策で対応してきたのであろうか。ここでは 2001 年に導入された「学校ネットワーク計画」及びこれを補う「閉校モラトリウム政策」の 2 点に触れた上で、ザクセン州の教育改革の動向を紹介したい。

2001 年、ザクセン州は「学校ネットワーク計画」(Schulnetzplanung)²を導入した。これは、とりわけ人口減少の進む地域の教育保障を目的としたもので、各地域の判断により実情にあわせた学校配置を行うための計画である。言い換えれば、学校統廃合³計画である。

この計画によって閉校となった一つの学校の例を紹介したい。ザクセン州南東に位置し、チェコとの国境沿いにあるザイフヘナースドルフ (Seifhennersdorf) の中間学校。新入生 (基礎学校から数えて第 5 学年) の人数が州学校法の定める

最低限の 40 人に満たないため、2012/13 年度より新入生を受け入れない決定がなされた。しかし、生徒、親、地域住民、さらには自治体の長もこの決定に反対し、退職した教員が中心となり生徒を受け入れて授業を行っている。ザイフヘナースドルフは、今回の「学校ネットワーク計画」の決定に際して市町村レベルの自治体 (Gemeinde) の意思が反映されていないことなどを理由として提訴。現在、「学校ネットワーク計画」について定めたザクセン州学校法が憲法に適合するか否かについて、連邦憲法裁判所 (Bundesverfassungsgericht) の判断を待っている段階である⁴。ドイツでは、就学義務違反の場合には警察を動員することが各州の学校法に定められているが、この特殊事情においてはそのような措置をとる判断も困難である。現在も学校及び地域をあげての抗議行動は続けられ、私立学校としての存続等も検討されている。

中間学校の 1 学年の最低限の人数設定 (40 人) は、ザクセン州学校法 4a 条⁵の規定に基づく。同条 1 項は 1 クラスの最低限の児童生徒数 (基礎学校 15 人、中間学校 20 人、ギムナジウム 20 人) を、また 3 項は 1 学年の最低限のコース数 (中間学校 2 コース、ギムナジウム 3 コース) を定めている。ちなみに 2 項は、1 クラスの最大生徒数に関する規定で、いずれの学校種も 28 人以下とされている。中間学校の場合、2 コース設置するためには最



Die Mittelschule in Seifhennersdorf mit einem Plakat der Schülbuben

写真：ザイフヘナースドルフ中間学校
校門前の貼紙には「政治家の皆さん、われわれの中間学校を守ってください！」とある。

〔出典〕 Tilman (2013)

² Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus zur Schulnetzplanung im Freistaat Sachsen (Schulnetzplanungsverordnung – SchulnetzVO) vom 02.10.2001, Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Jg. 2001, Bl-Nr.13, S.672

³ ドイツ語では学校統廃合を示す様々な用語がある。用語の例と主な意味を示すと以下のようである。Schulfusion (学校併合), Schulschließung (閉校), Zusammenlegung der Schulen (学校統合)。

⁴ ザイフヘナースドルフの例については、Steffen (2013)等を参照した。

⁵ Bekanntmachung der Neufassung des Schulgesetzes für Freistaat Sachsen vom 16. Juli 2004, Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Jg. 2004, Bl-Nr.10, S.298

低でもクラス数が二つ必要であり、1 クラスの最低人数が 20 人であるために $2 \times 20 = 40$ 人となる。中間学校はドイツの教育制度では「複数の教育課程の学校」(Schularten mit mehreren Bildungsgängen) の一つであり、基幹学校と実科学校に対応する二種類の教育課程を併せもつ学校である。そのため、コース数は最低でも二つ必要とされている。これはザクセン州に限ったことではなく、取得する修了資格等に対応したクラス編制については各州文部大臣常設会議 (Die ständige Konferenz der Kultusminister der Länder: KMK) の協定でも合意されている⁶。ドイツ再統一による教育改革時より⁷、中間学校とギムナジウムの中等教育段階 2 分岐型を採用しているザクセン州でも、学校内の教育課程では従来の 3 分岐を基礎とした多様な選択肢を用意することが前提とされているのである。

閉校の決定に対する反対運動の例は、ザイフヘナードルフに限らない。既に半減した学校数を維持することは政治的な課題でもあり、自由民主党 (Freie Demokratische Partei: FDP) の提案により、2011/2012 会計年度において 29 の中間学校に「閉校モラトリウム政策」(Schulschließungsmoratorium) が導入された⁸。これは人口減少の進む地域において、閉校措置を停止する政策である。2013 年 10 月には、当面の間、中間学校及び基礎学校において「閉校モラトリウム政策」を適用することが決定された⁹。この措置は 2013/14 年度までとされ、その後は州学校法改正による学校制度改革で新たな対応をすることが予定されている。また 2013/14 年度より中間学校は上級学校 (Oberschule) に改称され、ギムナジウムとの共通部分を拡大して学校種間の移動をより容易にする改革が進められている。これもまた、ギムナジウムのない地域の生徒への対応方法の一つと言える。

ザクセン州では 2014 年に州選挙が予定されている。ザイフヘナースドルフの例などを含め、学校制度改革は重要な争点である。学年 1 クラスの中間学校 (上級学校) を認めるか否かもまた、今後の議題となるだろう。

5. おわりに 一制度比較の視点から一

これまで見てきたように、ドイツは深刻な人口減少を経験し、現在も少子化が進んでいる状況である。旧東ドイツ地域では、90 年代に急激な過疎化、少子化が進み、教育制度改革と同時に学校統廃合が進められた。

事例として取り上げたザクセン州では、当面の間、閉校措置を停止する決定を行っている。この措置が必要になった背景にも、多様な選択肢を保障するドイツの教育の理念があり、人口減少社会における教育改革を困難にさせる要因の一つとなっている。ザクセン州は移民児童生徒数の割合が比較的少なく、事例ではこの問題を取り上げていないが、ドイツの教育改革においては移民背景を持つ児童生徒への対応は重要な課題である。多様な選択肢を提供すると同時に移民児童生徒の多様なニーズに対応することが求められながら、人口減少の進む地域においては、その理念を貫くことが非常に困難である。

この点、日本はドイツとの比較において移民の割合は圧倒的に少なく、また教育制度も全国統一で学校の種類も法制上限定されている。こうした教育制度の特徴は一定の批判を

⁶ KMK, Vereinbarung über die Schularten und Bildungsgänge im Sekundarbereich I (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 03.12.1993 i.d.F. vom 12.12.2013)

⁷ 旧東ドイツの教育制度の再編については、木戸 2012 において詳しく論じられている。

⁸ Sächsischer Landtag, Drucksache 5/4498 vom 15. Dezember 2010

⁹ Sächsischer Landtag, 84. Sitzung des Plenums vom 16.10.2013

受け続けてはいるものの、ドイツの事例と対比したとき、人口減少社会の学校制度を設計していく上での利点となる可能性を指摘できるだろう。

文献一覧

- ・ 井本佳宏 (2013)「旧東ドイツ地域における分岐型中等学校制度の動向：ザクセン州およびメクレンブルク=フォアポンメルン州の事例からの検討」『教育制度学研究』20号, 152-166
- ・ ト部匡司(2012)「ドイツにおける中等教育制度改革動向に関する一考察」『徳山大学論叢』74号, 69-79
- ・ 木戸裕 (2012)『ドイツ統一・EU 統合とグローバリズム』東信堂
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所ウェブサイト <http://www.ipss.go.jp/> (accessed 2013-1-23)
- ・ ヘルマン・アベナリウス／結城忠監訳 (2004)『ドイツの学校と教育法制』教育開発研究所
- ・ 前原健二 (1995)「ドイツにおける分岐型学校制度の展望」『季刊教育法』, 103号, 104-112
- ・ 前原健二 (2013a)「ドイツにおける中等学校制度再編の多様化の論理」『東京学芸大学紀要』(総合教育科学系Ⅱ), 64-2号, 341-350
- ・ 前原健二 (2013b)「近年のドイツにおける学校制度改革の動向」『教育制度学研究』20号, 207-212
- ・ 結城忠 (2009)『教育の自治・分権と学校法制』東信堂
- ・ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2012) *Bildung in Deutschland 2012*, W. Bertelsmann Verlag
- ・ BMBF: Bundesministerium für Bildung und Forschung (2013) *Bildung und Forschung in Zahlen 2013*
- ・ BMFSFJ: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012) *Familienreport 2012 - Leistungen, Wirkungen, Trends*
- ・ Deutscher Bundestag (2012) Drucksache 17/9000: Achter Familienbericht: Zeit für Familie
- ・ Galster Anja / Haustein Thomas (2012) Familien mit Migrationshintergrund: Traditionelle Werte zählen, *STATmagazin*, 13. März 2012, URL: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/Bevoelkerung/2012_03/Bevoelkerung2012_03.html (accessed 2013-1-23)
- ・ Höhn, Charlotte / Ette, Andreas / Ruckdeschel, Kerstin / Grothe, Friederike (2006) *Kinderwünsche in Deutschland: Konsequenzen für eine nachhaltige Familienpolitik*, Robert Bosch Stiftung
- ・ Klingholz, Reiner / Vogt, Gabriele (2013) *Demografisches Neuland: Schneller noch als Deutschland muss Japan Antworten auf eine schrumpfende und alternde Gesellschaft finden (Discussion Paper 11)*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

- KMK: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2013) *Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz NR. 200 – Mai 2013, Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2012 bis 2025*
- Kröhnert, Steffen (2012) *Wohnen im demografischen Wandel: Der Einfluss demografischer Faktoren auf die Preisentwicklung von Wohnimmobilien (Discussion Paper 10)*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung
- Population Reference Bureau (2013) *2013 World Population Data Sheet*, Population Reference Bureau website: <http://www.prb.org/Publications/Datasheets.aspx> (accessed 2013-12-03)
- Sächsisches Bildungsinstitut (2008) *Schule in Sachsen - Bildungsbericht 2008*
- Sächsisches Bildungsinstitut (2013) *Bildung in Sachsen: Bildungsbericht 2013*
- Schaible, Stefan / Schweiger, Michael / Kaul, Ashok (2006) *Unternehmen Familie*, Robert Bosch Stiftung
- Sievert, Stephan / Klingholz, Reiner (2009) *Ungleiche Nachbarn: Die demografische Entwicklung in Deutschland und Frankreich verläuft gegensätzlich – mit enormen Langzeitfolgen (Discussion Paper 2)*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung
- Slupina, Manuel / Klingholz, Reiner (2013) *Bildung von klein auf sichert Zukunft: Warum frühkindliche Förderung entscheiden ist*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung
- Statistisches Bundesamt (2012a) *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2011 – (Fachserie 1 Reihe 2.2)*
- Statistisches Bundesamt (2012b) *Bildungsfinanzbericht 2012*, Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland
- Statistisches Bundesamt (2012c) *Geburten in Deutschland*
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2013) *Demografiemonitor Sachsen*, URL: <http://www.demografie.sachsen.de/monitor/html/atlas.html> (accessed 2014-2-23)
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2007) *Verwaltungsgliederung*, URL: <http://www.statistik.sachsen.de/html/400.htm#article5380> (accessed 2014-2-23)
- Steffen, Tilman (2013) *Rebellion im Klassenzimmer*, ZEIT ONLINE, 18. Januar 2013, URL: <http://www.zeit.de/gesellschaft/schule/2013-01/schulrebellensachsen-mittelschule-oberlausitz> (accessed 2014-2-23)

第15章 イギリス（イングランド）における小規模学校経営

国立教育政策研究所 植田 みどり

概要

イギリス（イングランド）では、人口減少という問題はないが、田舎地域（**rural area**）では、小規模学校（**small school**）が維持され、学校予算や人材の確保、教授活動の質的向上など学校経営上の課題を抱えている。その課題解決し、効果的に学校経営を行い、教育活動の質的向上を図る取組として学校間連携を推進している。その事例として本稿では、**Federation** を取り上げる。今後、過疎化や人口減少が更に進み、小規模学校を維持しつつも持続可能な教育形態を開発するための方策を検討する視点を、イギリスの **Federation** の取組から考察することが本稿の目的である。

Federation は 2002 年に法制度化されたもので、複数の学校が一つないし、複数の学校理事会を構成し、学校経営、教育課程、教職員研修、地域連携等を共同で行い、学校教育の質的向上を図る取組である。具体的には、複数校を統括して管理する統括校長（**Executive Head**）や事務長（**School Business Manager**）の配置、教職員間での教材開発の共同実施、教材教具の共同利用、研修の共同実施、施設設備の共同利用などが行われている。その結果、学力面の向上、教職員の資質能力の向上、教授活動の多様化や質的向上などが指摘されている。一方で、管理職の人材開発、財務管理体制、支援やコーディネート体制の整備などが課題となっている。

小規模学校が学校間連携を行い学校教育としての質的向上を図るための条件整備としては、管理職のリーダーシップやマネジメント能力の開発、事務体制の整備、協働的な教材開発や教職員の職能開発の体制整備が重要であることが明らかとなった。

1. はじめに

イギリスでは、人口減少という問題はないが、小規模学校（**small school**）の経営上の問題が存在する。特に田舎地域（**rural area**）には小規模学校が維持されている。イギリスの場合は、原則として児童生徒数に応じて学校予算が配分されることになっており、小規模学校は財政規模が小さくなり、多様な教育機会の提供や教職員の確保などの課題を抱えている。また、自律的な学校経営（**Local Management of Schools, LMS**）の理念の下に、学校経営に関する権限と責任を各学校が担うことになっており、学校の最高意思決定機関である学校理事会の理事や校長に経営能力のある人材を確保することや教職員の多忙などの課題を抱えている。

このような課題を解決するために、2000 年代以降、小規模学校を効果的に経営するための方策として **Federation** や **Collaboration** などの学校間連携の取組が制度化されてきた。これらの制度は、複数校で一つの学校理事会の運営、学校事務や教員研修等の共同実施、授業交流、教材教具や施設等の共有などにより、単体としての小規模学校は維持しつつも、各学校の教育力を向上させる効果を上げてきている。

日本においても、人口減少とともに少子高齢化が進み、これまでは一定数存在した中間

サイズの学校が小規模化することにより、小規模校と大規模校の二極化する傾向がある¹。そこでは、小規模校をいかに効果的に運営し、教育の機会均等を保障する公教育制度を構築していくかが重要な政策課題となると考える。

そこで本稿では、イギリスにおける小規模学校を効果的に経営する手法として制度化された **Federation** を事例として取り上げ、**Federation** の手法を概観するとともに、**Federation** の成果と課題を検証し、小規模学校の学校間連携を効果的に進めるための条件整備の在り方について考察することを目的としている。

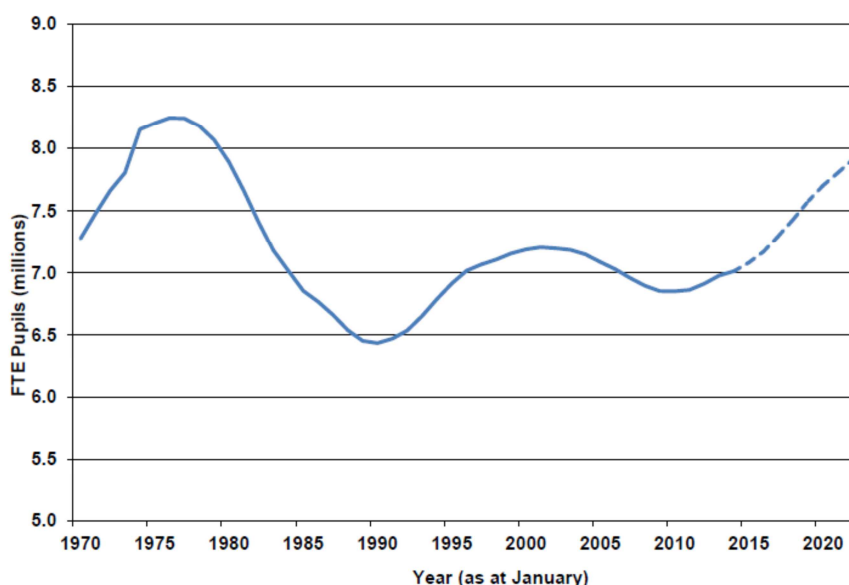
本稿で取り上げる **Federation** はイングランドのみでの政策のため、本稿で言うイギリスとはイングランドを指す。

2. イギリスの学校教育を取り巻く環境

2. 1 就学人口の推移

イギリスでは、日本のような人口減少という課題は教育政策においては問題とされていない。図1が示すように、1970年代後半から1990年代にかけては急激な就学人口の減少があった。しかし、1990年代に回復し、2000年代の前半に減少傾向が見られたが、2010年以降増加することが予想されている。

図1 1970年～2013年の公立学校における就学人口の推移



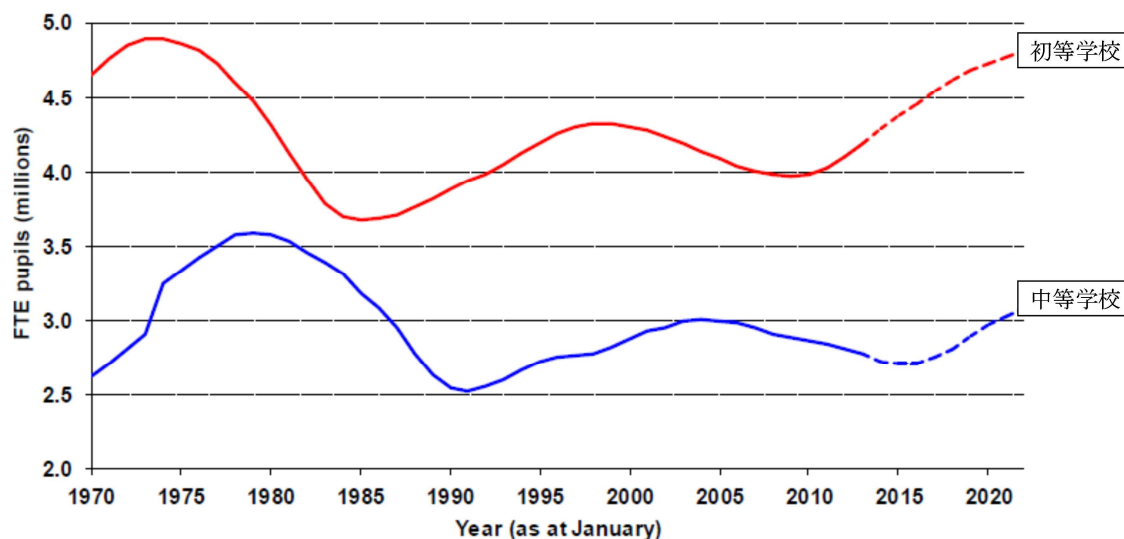
出典：DfE, National Pupil Projections : Future Trends in Pupil Numbers, December 2013, p.2 より引用

注：5歳～15歳までの就学人口をフルタイム換算した数値

¹ 天笠茂「少子化時代と学校経営－学校規模の二極化－」，『教育展望』（2014年1・2合併号），2014年2月，11～16ページにおいて、小規模校と大規模校とに二極化が顕在化してとして、学校規模に応じたマネジメントを展開することの重要性を指摘している。

この傾向は、初等学校も中等学校も同じような傾向を示しており、学校間による差も見られない。

図2 1970年～2013年の公立学校における初等学校、中等学校別の就学人口の推移



出典：DfE, National Pupil Projections : Future Trends in Pupil Numbers, December 2013, p.3 より引用

注：5歳～15歳までの就学人口をフルタイム換算した数値

2. 2 学校数と学校規模

一方、イギリスでは、表1が示す通り、初等学校及び中等学校ともに2000年代前半の就学人口の減少に合わせて減少傾向があった。初等学校で約1000校、中等学校で約200校減少している。しかし、2013年の中等学校では、増加傾向に転じているので、今後は就学人口の増大に対応した学校数の推移を見る必要がある。

表1 2003年～2013年までの初等学校と中等学校数の推移（単位：校）

年	初等学校	中等学校
2003	17,861	3,454
2004	17,762	3,435
2005	17,642	3,416
2006	17,504	3,405
2007	17,361	3,399
2008	17,205	3,383
2009	17,064	3,361
2010	16,971	3,333
2011	16,884	3,310
2012	16,818	3,268
2013	16,784	3,281

出典：DfE, School, Pupils, and Their Characteristics, January 2013 より作成

学校規模については、最新のデータはないが、2009 年 1 月現在において、表 2 が示すように初等学校では 201 人～300 人規模の学校数が、中等学校では、801 人～900 人規模の学校数が最も多く存在する。

表 2 学校規模別の学校数及び割合（2009 年 1 月現在）

	初等学校		中等学校	
	学校数	割合 (%)	学校数	割合 (%)
100人未満	2,549	14.9	4	0.1
101～200人	4,939	28.9	24	0.7
201～300人	5,190	30.4	49	1.5
301～400人	2,351	13.8	108	3.2
401～500人	1,597	9.4	169	5.0
501～600人	223	1.3	187	5.6
601～700人	181	1.1	251	7.5
701～800人	20	0.1	348	10.4
801～900人	14	0.1	372	11.1
901～1000人	0	0.0	344	10.2
1001～1100人	0	0.0	327	9.7
1101～1200人	0	0.0	279	8.3
1201～1300人	0	0.0	245	7.3
1301～1400人	0	0.0	210	6.2
1401～1500人	0	0.0	149	4.4
1501～1600人	0	0.0	93	2.8
1601人以上	0	0.0	202	6.0
合計	17,064	100.0	3,361	100.0

出典：DfE, School, Pupils, and Their Characteristics, January 2009 より作成

初等学校では、400 人以下の規模に 88%の学校が含まれている。一方中等学校は、701～1000 人以下の規模に約 30%が含まれている。このようにイギリスでは初等学校の方が中等学校より小規模校が多いことがわかる。

3. イギリスにおける小規模学校に関する政策

イギリスにおいて小規模学校として対象とされる規模は、初等学校では 100 人未満、中等学校では 500 人未満とされている²。2009 年 1 月現在では、初等学校においては初等学校全体の 14.9%（2,549 校）、中等学校においては中等学校全体の 10.5%（354 校）の割合となっている。このような小規模学校は、田舎地域に多く存在している。

² 小規模学校（Small School）に関する公的な定義はない。ここで示している数値は、教育省（DfE）関係者や校長会等の教育関係者へのヒアリングの中で通説として使用されているものである。

3. 1 小規模学校に関する政策導入の背景

イギリスでは、「1988 年教育改革法 (The Education Reform Act 1988)」により導入された自律的学校経営の理念に基づき、学校理事会を最高意思決定機関とした学校経営が行われている。学校の運営予算も基本的に児童生徒数に応じて全国国庫負担により配分される。配分された運営予算の中で各学校は学校理事会が決定した教育目標を実現するために学校長が中心となり戦略的な学校経営を行っていくことが求められている。

しかし、原則として児童生徒数に応じて運営予算が配分されるため、小規模学校は予算規模も大規模学校に比して小さくなる³。その結果、教育課程経営、人事管理、財務管理において課題を抱えることとなることが課題として指摘されていた。そこで、小規模学校の学校改善を促進させ、田舎地域における学校教育の活性化を図るために、学校連携の手法を制度化することとなった。

そこで、「2002 年教育法 (The Education Act 2002)」24, 25, 26 条でハードとソフトの Federation を法制度化した (表 3 参照)。

表 3 ハードとソフトの Federation の概要

	ハードな学校理事会連合	ソフトな学校理事会連合	ソフトな連合	非公式、ゆるい協力
構造				
学校理事会	1つの学校理事会	各学校に学校理事会同時に連合として権限を委譲された委員会を設置	各学校に学校理事会同時に連合として権限を委譲されていない委員会を設置	各学校に学校理事会グループ内の学校は臨時に非公式の会合を開催
法規程	2002年教育法第24条に基づき「連合規程」を制定	2002年教育法第26条に基づき「協力規程」を制定	法規程なし	法規程なし
共通目標	全ての学校が共通の目標を共有 学校理事会が全ての領域において効果的で合理的な意思決定を行う	全ての学校が共通の目標を共有 学校理事会が幾つかの領域で共通の意思決定をできる	全ての学校が共通の目標を共有 委員会は提案事項を設定できる	全ての学校が共通の目標を共有 臨機応変に行動を共に、非公式の合意形成ができる
共通予算	共通予算なし しかし各学校を代表して、連合の学校理事会が迅速な予算決定をすることは認められている	共通予算なし しかし各学校が連合の学校理事会に予算の権限を委譲している場合は、予算決定をすることができる	共通予算なし しかし予算に関する提案はできる 個々の学校はそれを参考に予算決定ができる	共通予算なし しかしグループの学校が承認すれば、予算について非公式の委員会に委託することができる
教職員	共通の経営及び採用システムをとる 連合学校に1人の校長でもよい	共通の経営構造と採用システムを取る しかしそのための規程や契約が必要	共通の経営構造と採用システムを取る しかしそのための規程や契約が必要	共通の経営及び採用システムは取らない しかし取る場合には、規程や契約が必要

出典：DfES, Establishing a hard governance federation, p.2 より引用

³ 国から学校運営費として配分される Dedicated School Grant (DSG) は、地方自治体に設置される School Forum によって決められる配分算定式 (formula) に基づいて各学校に配分される。自治体においては小規模学校に配慮した配分算定式を策定している。

また、2003年に発表された「Every Child Matters」という政策目標⁴の実現のために、子供の教育に関わる関係者及び関係機関が連携協力し、教育活動の充実と質的向上が図り、全ての子供がより良い教育機会を享受できるようにすることが求められた。そのために、各学校は近隣の学校や地域の関係機関との連携を強化する取組として、Federationに着目することとなった。

2002年の法制化後、「The School Governance (Federations) (England) Regulations 2004」、「The School Governance (Federations) (England) Regulations 2007」が制定され、一つの Federation に所属する学校数や学校理事会の構成等に関する規定が明文化された。2009年には「The School Organisations and Governance (Amendment) (England) Regulation 2009」が制定され、Federation の申請や差止め等に関する方法が改訂された。

2010年5月に、Federation を法制度化した労働党政権から、保守党と自由民主党の連立政権になって以降も Federation は維持されている。政権発足後の2010年11月に発表された教育白書『The Importance of Teaching』では、Federation や Chain などの学校のグループ化や連携は、学校の自律性やアカウンタビリティの強化のための重要な手段であるとして新しい学校システムの一つの手法として明示し、Federation や Chain を推進する方向を示している⁵。現在は、Federation と Collaboration を併用する形での政策を推進し、小規模学校だけでなく、学校改善の手法の一つとして重視している。

3. 2 小規模学校に関する政策の概要－Federation を事例として－

(1) Federation の概要

Federation とは、複数の学校が一つないし、複数の学校理事会を構成し、学校経営、教育課程、教職員研修、地域連携等を共同で行い、学校教育の質的向上を図る取組である。労働党政権では、特に小規模学校が抱える経営課題を解決する手法として導入された。小規模学校が連携し、お互いが保有する人的、物的資源を共有し合いながら、より良い学校づくりを行うことが目的とされた。

2011年4月現在、Federation は163か所において実施されている⁶。

公立の初等学校、中等学校、継続教育機関であれば Federation を組織することができる。Federation を組織する場合、異校種間でも可能である。形態としては多様である。例えば次のようなものがある。

- ・ Cross-Phase : 学校段階が異なる校種間での組織化
- ・ Performance : 学校監査結果及び試験結果の良い学校と悪い学校間での組織化
- ・ Size : 大規模学校と小規模学校間での組織化
- ・ Mainstream : 特別支援学校と普通学校間での組織化
- ・ Faith : 同じ宗派の学校間での組織化
- ・ Academy : 同じスポンサー間での組織化⁷

⁴ 5つの政策目標とは、①健康であること、②安全であること、③楽しく目標を達成すること、④積極的であること、⑤経済社会で成功することである。これらの政策目標を2010年までに達成するために「子供計画 (Children's Plan)」が制定された。

⁵ DfE, The Importance of Teaching, 2010, p.12

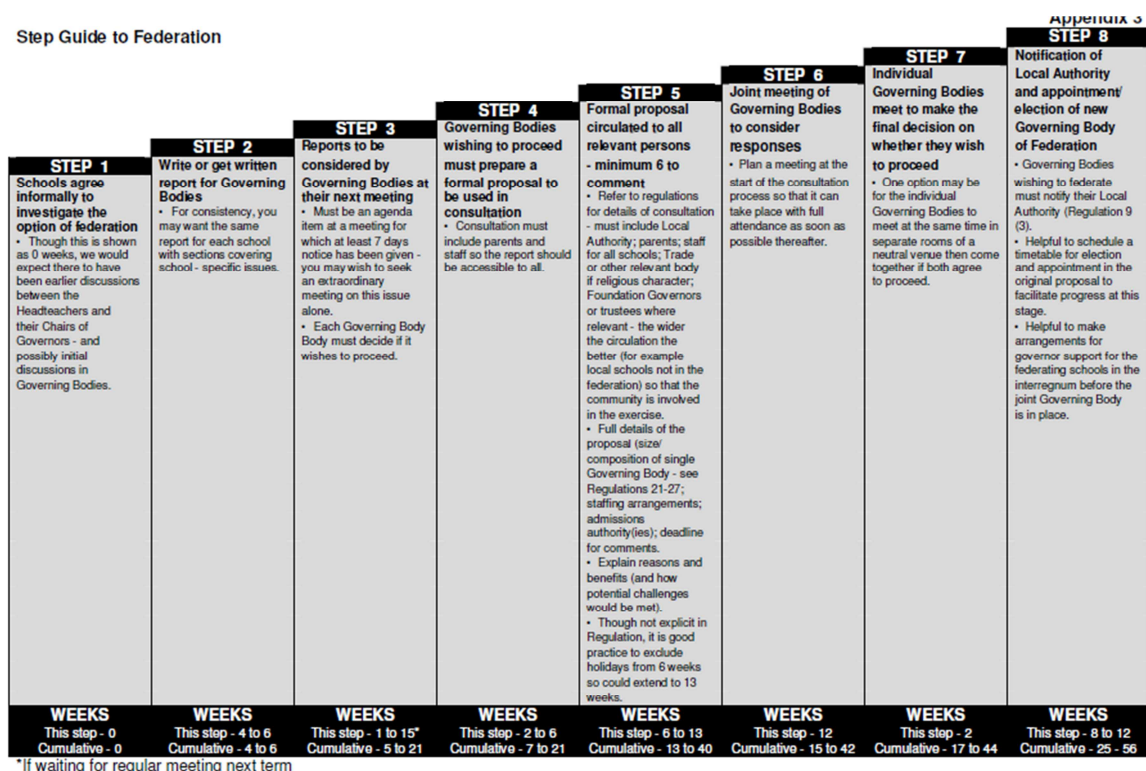
⁶ DfE 提供資料。実施団体数であり、学校数ではない。

⁷ Academy とは、公立学校より教育課程や人事管理、財務管理等において自由裁量を与

Federation を組織するかどうかは、学校理事会の意思と地方当局の判断によって行われる。学校理事会が意思決定をするに当たっては、保護者や教職員、地方当局と協議を行い決定される。一方で、学校監査結果が悪い場合には地方当局の方から学校改善の手段の選択肢の一つとして学校側に提示され、学校理事会が決定することもある。2011 年の教育水準監査院 (Ofsted) の調査⁸によると、主な理由としては、①問題のある学校の改善のため、②田舎地域の小規模学校の維持のため、③初等学校と中等学校が連携し、地域全体の教育向上を図るためと整理している。

導入するに当たっては次の 8 つのプロセスを経ることとなっている。

図 3 Federation の導入プロセス



出典：Staffordshire County Council, A Guide to New Models of School Organisation in Staffordshire, 2010, p.18 より引用

Federation では、複数の学校が連携することにより学校経営の強化が図られるとされている。具体的には、第 1 に、学校の最高意思決定機関である学校理事会を統合することにより、人材の確保や強化が図られ、学校の意思決定の機能が向上するということである。第 2 に、マネジメント能力がある優秀な校長を統括校長 (Executive Head) として雇用したり、Federation として事務長 (School Business Manager) を雇用し、全体の財務管理や運用をしてもらうことにより財務管理面での強化が図られるということである。第 3 に、

えられた学校である。民間企業や慈善団体等のスポンサー（必須ではない）が経営に関与する学校である。

⁸ Ofsted, Leadership of more than one school, 2011

複数校が合同で教職員研修や教材開発に取り組むことができ、教職員の資質能力の向上が図られるということである。第4に、複数が持つ物的及び人的資源を共同して活用することにより多様で広範な教授活動の機会を提供できることである。第5に、各学校に配分される予算を共同で使用するにより財務面での充実も図ることができることである。

(3) Federation の成果と課題

Federation の成果や課題については、学力面や学校経営、教職員の労働環境等、様々な観点からの調査研究⁹を通して検証がなされた。例えば、児童生徒の学力面の観点から行われた全国スクールリーダーシップカレッジ (NCSL) の調査では、次のような成果と課題が整理されている¹⁰。

成果としては、第1に児童生徒の学力向上に寄与することである。しかし、学力向上には時間がかかること、学校形態や学校種によって差があることも同時に指摘されている。学校の状況を的確に判断した取組と、時間をかけた成果検証をすることで成果を上げるとされている。第2に Federation 全体を経営する統括校長のリーダーシップが成果の向上に貢献しているということである。しかし、高い経営力と強力なリーダーシップを持つ統括校長のモデル開発や人材育成を同時に行うことの重要性も指摘されている。第3に教材教具の向上である。複数の学校が共同での教材開発を行うことにより、質的向上とともに、人的、物的資源を有効活用することができ、アイデアの共有や効率的な財務運用などにより質的向上を図ることができているとされている。第4に教職員の職能開発が促進することである。複数の学校が共同で職能開発のための研修を行うことにより、多数の教員間での知的な刺激や共同での学び合いが行われ、教職員の職能開発が促進されたと指摘されている。

一方で課題としては、第1に各学校の状況に応じた学力向上に的確に貢献するような活動をどのように構築するかということである。学校が抱える課題をどう全体の取組の中に位置付けて、参加する学校全体で共同しながら取り組む活動内容の策定や組織体制の構築が重要であるとされている。第2に Federation としての理念や目標と学校としての理念や目標をどうバランス良く確保していくのかということである。それぞれのアイデンティティを維持しつつも、Federation としてのアイデンティティをどう確立して共有して活動を展開するのが重要であるとされている。第3にコーディネートや支援体制をどう構築するかということである。Federation を導入するに当たって、学校間や地域内で関係機関の調整を行い、円滑な移行を図るとともに、導入後も学校間の利害関係を調整しながら成果を上げていくための円滑な取組を支援する機能が重要となる。そこでは、地方当局等の

⁹ Geoff Lindsay, Daniel Muijs, Alama Harris, Chris Chapman, Elisabeth Arweck and Janet Goodall, *School Federation Pilot Study 2003-2007*, DCSF, 2007, NCSL, *A Study of hard federations of small primary schools*, 2008, Gorge Ford and Elaine McCue, *Can federations helps stars to come out?*, NCSL, 2008, Penny Todman, John Harris, John Carter and Jacqueline McCamphill, *Better Together : Exploratory case studies of formal collaborations between small rural primary schools*, DCSF, 2009, Christopher Chapman, Daniel Muijs, Pam Sammons, Paul Armstorong and Alison Collins, *The impact of federations on student outcomes*, NSCL, 2009 などがある。

¹⁰ Christopher Chapman, Daniel Muijs, Pam Sammons, Paul Armstorong and Alison Collins, *The impact of federations on student outcomes*, NSCL, 2009

支援やコーディネートの体制をどのように整備するのが重要であるとされている。第 4 に財務管理体制を確立することである。各学校の財務管理体制とともに **Federation** としての財務管理体制も確立することが重要とされている。そのために、事務長などの人的体制の整備の重要性が指摘されている。

4. まとめ－効果的な小規模学校経営の方策－

イギリスにおいて **Federation** を効果的に行う上でのポイントとして、次の 5 点が指摘されている¹¹。第 1 に、学校経営のビジョンの明確化と関係者のコミュニケーションの促進である。どのような学校を創っていくのか、そのための戦略をどうするのかなどのビジョンを学校長等が明確化し、それを関係者が共有するためのコミュニケーションをとることが重要なのである。第 2 に、全教職員が理解した成功のための基準に基づく戦略を構築することである。ビジョンを共有するだけでなく、その達成目標などの基準を全教職員が理解し、納得した上で取り組むことが重要なのである。第 3 に、**Federation** の成果と教職員の成果に関する厳格なモニタリングと評価を行うことである。イギリスでは学校監査や全国共通試験、そして教員評価が行われており、それらをきちんと成果検証の中に位置付け、成果の検証とその結果に基づく改善方策の検討が重要であるとされている。第 4 に、全ての段階におけるリーダーを発掘し育成することである。学校長のリーダーシップやマネジメント力の重要性は当然であるが、同時に彼らを支えていくフォロアーとしてのミドルリーダーや各業務を担当する教職員それぞれに、その場に応じたリーダーとしての役割が期待されているということである。そのことを自覚させ、その業務を遂行するための機能開発を行うことが重要なのである。第 5 に、教職員の継続的な機能開発である。教科指導や教材開発という教授者としての資質能力だけでなく、学校及び **Federation** の組織構成員としての資質能力の向上も図るような研修機会の提供が重要である。

イギリスでは、公的な取組についてベストバリュー (**best value**) という概念により質的向上を図っていくことが求められている。そこでは、効率性、効果性、経済性という観点から判断される。このような観点から **Federation** を見ると次のように整理できる。

- ・ 効率性：共同による教材開発，教材教具の共有，研修の共同実施など
- ・ 効果性：多様で広範な教育活動の提供，教職員への研修機会の提供など
- ・ 経済性：施設設備の共有，共同での財務管理など

このように **Federation** の取組は、小規模学校が連携協力しながら取り組むことにより、小さいながらもそれぞれの学校を維持しつつ、学校教育の質的向上を図ることを可能にしていることがわかる。そのための条件整備としては、第 1 に、校長等の管理職のリーダーシップやマネジメント力を向上させることである。複数校を統括しながら経営力を発揮できるような、リーダーシップモデルの開発や育成のためのプログラムの構築を進めることが重要である。イギリスでは全国リーダーシップカレッジが中心となり、統括校長のリーダーシップモデルの開発を進め、**Federation** や **Collaboration** 等の複数校を経営するリーダーの質的向上を図っている¹²。第 2 に、複数校を経営するための財務管理などの事務体

¹¹ Ofsted, *Leadership of more than one school*, 2011

¹² NCSL, *New Models of Headship Federation*, 2005, Ian Barnes, *Primary Executive*

制の整備である。イギリスでは事務長の役割を重視し、彼らに学校を経営するための資質能力の開発のための研修体制を整備すると同時に、事務長の人材育成や人材開発にも力を注いでいる。第3に、共同での教材開発や教員研修体制の整備である。イギリスではこれまで学校内での教職員の職能開発の取組が中心であったため、学校外の教職員との協働的な研修体制をどのように整備するのが重要となっている。

このようにイギリスでは、Federationだけでなく、Chain of Schools¹³などの発想など学校間をネットワークで結び小規模学校等の経営力を強化することにより教育水準向上を目指す取組が進められ、成果を上げてきている。日本でも、小規模校がネットワークを結んで教育活動の成果を上げる取組も見られる¹⁴。今後、小規模学校であっても効果的に経営しながら公教育の質を維持していくための仕組みの開発を行うことが重要である。その意味で、イギリスにおける Federation などの学校間連携を効果的に進めている手法は参考になると考える。

Headship : A study of six headteachers who are leading more than one school, NCSL, 2006, Ian Barnes, Andy Coleman, Jane Creasy and Fred Paterson, *Secondary or special school executive heads : A study of heads who are leading two or more secondary or special schools*, NCSL, 2006, NCSL, *System leadership market research*, 2010, NCSL, *Chain reactions*, 2010, NCSL, *Heads of schools in Federation*, 2010 などがある。

¹³ Robert Hill, Chain reactions : a thinkpiece on the development of chains of schools in the English school system NCSL, 2010

¹⁴ 徳島県教育委員会、鳴門教育大学共同研究『徳島県における今後の人口減少社会に対応した教育の在り方研究(最終報告書)』2013年3月などの実践がある。(天笠茂、前掲書)

第Ⅳ部

人口動向社会における教育政策の周辺課題

第Ⅳ部の概要

第Ⅳ部においては、第Ⅰ部から第Ⅲ部までで取り扱わなかった周辺課題についての論考をまとめている。

まず、第 16 章では、経済要因がもたらす地域間人口移動への影響を明示的に加味した独自のモデルにより推計した、2050 年時点における地域別将来人口推計の結果を示した上で、小学校配置との関係性について議論している。ここで用いられた将来人口推計モデルは、国土交通省が国土審議会に設置した長期展望委員会の中間とりまとめ（2011 年）の中で公表された独自の将来人口推計で用いられたものであり、当時からデータも更新されている。経済要因を加味した結果、一般的にも広く知られており、第 1 章でも取り上げた国立社会保障・人口問題研究所による市町村別の将来人口推計と比較しても、過疎地域においてより厳しい人口減少が生じる可能性が指摘されている。

続く第 17 章では、農山村地域の定住人口維持と教育環境との関係性についての分析がなされている。この中で、例えば山間農業地域の維持要件として高校への通学条件に関する指標が最も強い影響力を持つことを明らかにしたように、様々な分析から、地域社会の存続にとって教育環境が重要な要素であることが示している。

最後の第 18 章においては、小中学生の保護者に注目した分析をしている。というのは、基本的に義務教育を受ける子供は保護者の考え方が強く影響することが考えられ、今後の人口減少社会の在り方を考える際に、保護者は非常に重要な要素と考えられるからである。ここでは、保護者が持つ学校や子供の将来像への意識に加えて、保護者の移動性について検討している。

いずれも人口減少社会における教育や学校の在り方を考える上では周辺的な課題であるが、背景にあるものとして議論をする必要があるトピックに関する論考が並んでいる。

第 16 章 2050 年までの地域別人口推計と小学校配置の可能性についての検討

消費者庁消費生活情報課長（元：国土交通省国土政策局計画官） 片山 朗

概要

国土交通省国土政策局においては、平成 23 年度、将来人口推計モデルを開発し、2050 年までの市区町村別、性・年齢 5 歳階級ごとの人口分布の試算結果を公表した。このモデルの最大の特長は、3 大都市圏（東京圏、大阪圏、名古屋圏）などにかかる転入率（移動人口／転入先の前年若年（15～39 歳）人口）の説明に際し、若年一人当たり域内総生産比率、住宅地価比率などを明示的に導入したことである。これにより、将来予測において過去の偶発的な要素を引きずることが避けられるとともに、経済要因の想定を変更した場合の人口分布への影響を計測することが可能となる。

試算結果によると、2050 年の全国総人口（9,700 万人余り）は 1960 年代の東京オリンピック開催時の規模と同程度となるものの、東京圏は 1960 年の約 1790 万人から 2050 年は約 2880 万人へと大幅に増加する一方で、大都市圏以外かつ政令市を含む県以外の圏域は同じく約 4,210 万人から約 3,100 万人へと大幅に減少する。また、町村は区、市より平均人口減少率が高く、特に 4,000 人以下の町村数は、2010 年の 185 町村（全体の 20%）から、2030 年には 283 町村（同 30%）、2050 年には 423 町村（同 45%）にまで大幅に増加する。

そして、学校教育サービスの提供可能性を検討するに当たり、小学校が 1 校も配置が困難な「極限状況」として、児童数が 100 人以下かつ 4 人／k m²以下の市区町村を仮定したところ、2010 年には 105 町村（全市区町村の 5.5%）にとどまっていたのが、2030 年には 1 区 12 市 313 町村（同 17.1%）、2050 年には 1 区 49 市 409 町村（同 24.1%）にまで拡大する。

1. はじめに

国土交通省国土政策局では、現行の国土形成計画に続く次期の国土計画の策定に備え、国土の長期展望作業を行っており、平成 23 年 2 月には国土審議会長期展望委員会の「中間とりまとめ」が公表された。この中では、人口減少社会における地域の課題が幾つか取り上げられている。

その一つは、多様な生活サービスの享受の維持可能性が指摘されている。推計によると、例えば、学習塾は 4,500～7,500 人程度の人口規模が、病院は 9,500～17,500 人程度の人口規模が、各々存在するために必要とされている。すなわち、過疎地域において人口が減少すると、多様な生活関連サービス産業の撤退が急速に進む懸念がある。

その他には、生活に必要なインフラ整備の維持可能性が指摘されている。推計によると、耐用年数を迎える国土基盤ストックが今後急増し、維持管理・更新需要が 2030 年頃には 2010 年の約 2 倍に膨張するとされている。特に過疎地域において人口規模・人口密度が低くなると、住民一人当たりの維持管理コストが大きくなる傾向が見られており、国土の機能、安全性は保障されなくなる恐れがある。

これらの論点が示すように、人口の長期予測は、社会、経済のみならず環境、国土基盤

など、あらゆる領域の長期展望における基本的な前提となっており、地域別将来人口推計はこれまでも最優先で取り組むべき作業とされてきた。

本稿では、平成 23 年度に国土交通省国土政策局において開発した将来人口推計モデルとともに、それによる 2050 年までの市区町村別、性・年齢 5 歳階級ごとの人口分布の試算結果の一例を紹介する。そして、将来にわたる学校教育サービスの提供可能性を検討するための材料として、大胆な仮定を置きつつも小学校が配置できなくなる地域（本稿では「極限状況」と呼ぶ）の動向について概観を試みる。

2. 地域別将来人口推計モデルの概要

2. 1 地域別将来人口推計における課題

地域別将来人口分布の予測作業は、自然増減及び社会増減（地域間の人口移動）の二つに大きく分けられる。そのうち、地域間の人口移動については、経済要因による効果、すなわち、自地域の経済活動が近隣他地域より好調であれば人口は流入し、その逆であれば人口は流出するという効果が考慮されるべき、と以前から指摘されている。しかし、例えば、平成 19 年に公表された社会保障・人口問題研究所による都道府県別人口推計では、経済要因が全く考慮されていない。また、実質所得、生産性などの経済要因は有意な説明変数とならないとする実証研究事例も多く、ましてや定式化に至る議論はほとんど見当たらない。このように、地域別人口の将来推計においては、全国総人口の将来推計では顕在化していない課題を抱えていると言える。

その他、地域別将来人口推計においては、転出入先となる全国各地域の人口、経済などの動向を把握する必要があることから、たとえ一地域の人口推計であっても膨大な作業量が必要である。この観点からは、政府がこうした作業に率先して取り組むことは妥当と考えられる。なお、国際間の人口移動が将来急激に増加することを踏まえると、人口移動の推計手法を確立していくことは、全国総人口の将来推計においても大きな意義があることを強調しておきたい。

2. 2 都道府県間の人口移動の定式化

今般開発した都道府県別人口推計モデルにおける社会増減部門においては、被説明変数である転入率（移動人口／転入先の前年若年（15～39 歳）人口）に対し、説明変数として経済要因などを明示的に導入した。具体的には、①東京圏（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県）、名古屋圏（愛知県、岐阜県、三重県）、大阪圏（大阪府、京都府、兵庫県、奈良県）の 3 大都市圏にかかる人口移動に対しては、短期的な若年一人当たり域内総生産比率、住宅地価比率などを、②大都市圏を除く政令市が属する各県にかかる人口移動に対しては、若年一人当たり域内総生産比率などを、③それら以外の各都道府県の人口移動に対しては、住宅地価比率などを、各々基本としつつ有意となった説明変数を採用した。

したがって、当モデルは、社会増減部門における 50 地域（47 都道府県及び 3 大都市圏）間相互の人口移動に関する推計式に加え、自然増減部門においてコーホート要因法による 47 都道府県別 36 性・年齢 5 歳階級別の定義式が加わり、その他の集計のための定義式などを加えると、総計 4,000 本を大きく上回る方程式群から構成されている。

当モデルを使用することにより、①推計式の同定において経済変数が織り込まれていることから、将来予測において過去の偶発的な経済変動を引きずることが避けられるとともに、②推計式に経済変数が含まれていることから、将来想定を変えたインパクト・シミュレーションによる人口分布への影響を計測することが、可能となる。

2. 3 市区町村間の人口移動の定式化

市区町村間の人口移動推計においては、都道府県別人口推計モデルで得られた各都道府県の他都道府県への転出数、同からの転入数、各都道府県の若年人口数をベースに、各市区町村における他の都道府県への転出、同からの転入、都道府県内での転出、同転入といった、4 パターンに分割して転出入数を算出、集計している。このように、都道府県間の人口移動推計とは違い経済要因が考慮されていないことから、幾つかの市区町村においては、インフラ整備、自然災害などによる過去の偶発的な人口移動の影響を引きずることが避けられず、実情とかい離した予測となってしまう可能性が残る。

3. 2050 年までの地域別人口予測

3. 1 予測の前提

予測開始年は 2010 年とし、外生となるそれ以前の人口関連変数には、総務省「平成 22 年国勢調査」、同省「住民基本台帳人口移動報告」などを使用した。

自然増減部門における出生率及び生残率の将来想定には、事実上の政府見解である社人研の仮定を採用した。この結果、2050 年までの全国総人口は、22 年国勢調査ベースの社人研の推計結果とほぼ一致している。ただし、今般の推計作業のタイミングが社人研による 22 年国勢調査ベースの都道府県別推計値の公表以前となってしまうため、全国推計値（24 年公表）を使用するものの、その分割については前回（19 年公表）の考え方及び手法を踏襲し、独自に算出した。

社会増減部門における転入率の推計期間は原則 1979～2009 年とした。また、一人当たり域内総生産の将来想定には、過去 20 年間（1989～2008 年）の平均変化幅が持続すると仮定して延伸した。なお、住宅地価の内生化に当たり、バブル期の乱高下による影響を回避するため、推計期間は直近 5 年間（2005～2009 年）とした。

3. 2 都道府県別人口予測

以上の想定のもと、2050 年までの都道府県別人口分布を図 1 に示す。

結果によると、ほとんどの道府県で減少する中、出生率の高い沖縄県のみが全推計期間で、転入超過の続く東京都及び滋賀県が 2020 年代まで、各々増加する。また、人口規模が小さい県ほど、減少率は大きい傾向が見られる。そして、全ての都道府県において、2010～2030 年の減少率より 2030～2050 年の減少率が大きい。

図1 都道府県別総人口の将来推移

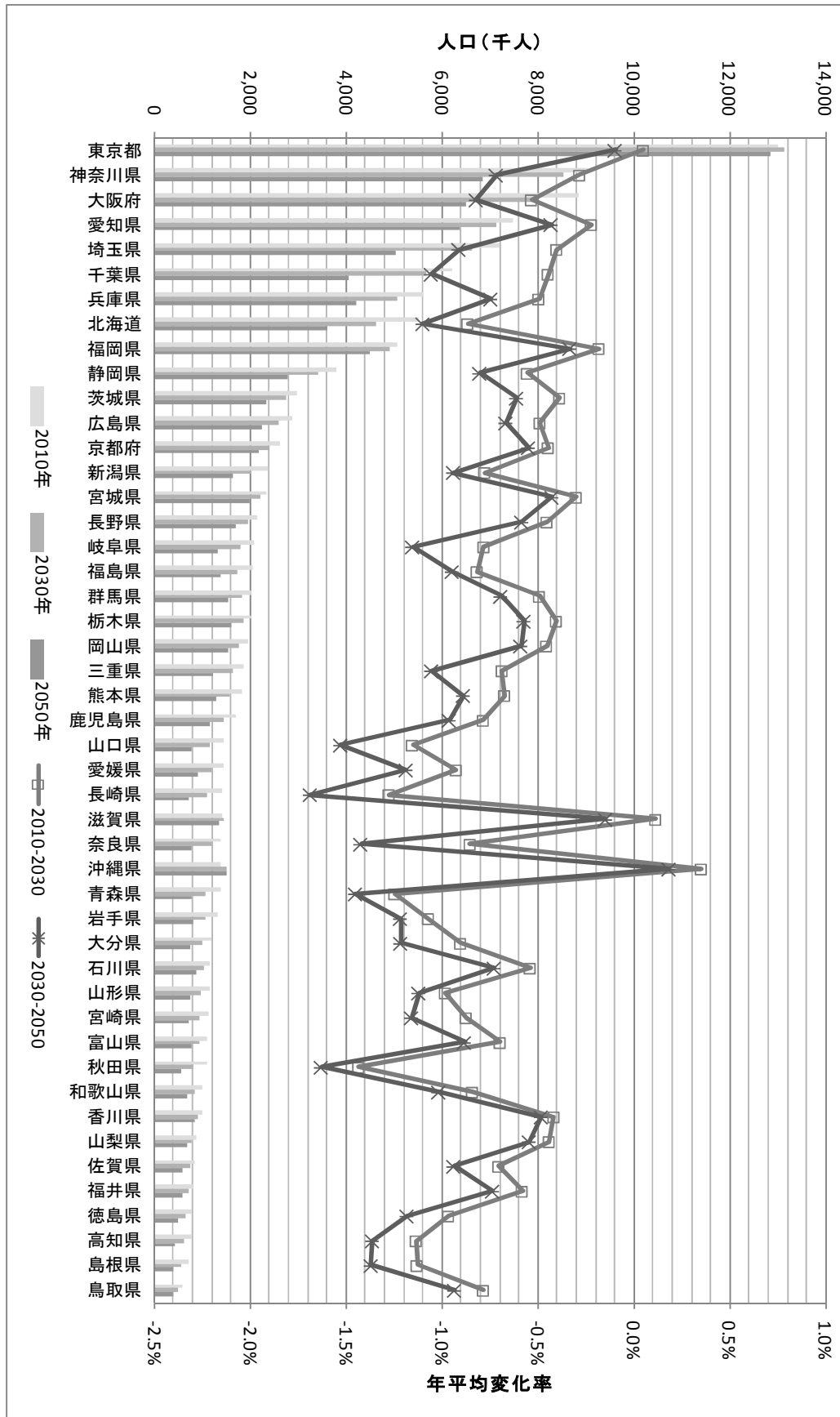


表 1 圏域別総人口の長期推移

上段：人数 下段：構成比	東京圏	名古屋圏	大阪圏	地方圏A	地方圏B	全国
1960年	17,864 18.9%	7,329 7.8%	12,185 12.9%	14,802 15.7%	42,122 44.7%	94,302 100.0%
1970年	24,113 23.0%	8,688 8.3%	15,468 14.8%	15,440 14.8%	40,956 39.1%	104,665 100.0%
1980年	28,699 24.5%	9,869 8.4%	17,355 14.8%	17,143 14.6%	43,995 37.6%	117,060 100.0%
1990年	31,797 25.7%	10,550 8.5%	18,117 14.7%	17,982 14.5%	45,165 36.5%	123,611 100.0%
2000年	33,418 26.3%	11,008 8.7%	18,443 14.5%	18,454 14.5%	45,602 35.9%	126,926 100.0%
2010年	35,413 27.7%	11,438 8.9%	18,489 14.4%	18,420 14.4%	44,298 34.6%	128,057 100.0%
2020年	35,476 28.6%	11,167 9.0%	17,838 14.4%	17,849 14.4%	41,706 33.6%	124,036 100.0%
2030年	33,966 29.2%	10,571 9.1%	16,618 14.3%	16,925 14.5%	38,427 33.0%	116,508 100.0%
2040年	31,659 29.5%	9,806 9.1%	15,193 14.2%	15,858 14.8%	34,798 32.4%	107,314 100.0%
2050年	28,811 29.7%	8,920 9.2%	13,669 14.1%	14,699 15.1%	31,017 31.9%	97,115 100.0%
※地方圏A: 宮城県、新潟県、静岡県、岡山県、広島県、福岡県 地方圏B: 大都市圏および地方圏Aに属さない道県						

圏域別でみた長期推移（表 1）によると、2050 年の全国総人口（9700 万人余り）の規模は 1960 年代の東京オリンピック開催時と同程度となるものの、構成比を見ると人口分布は大きく違うことがわかる。大都市圏はこれまで著しい人口集中が進んできたが、2010 年以降、東京圏は今後も増加し続ける一方で、名古屋圏及び大阪圏はほぼ横ばいで推移する。その結果、東京圏は 1960 年の約 19%（約 1790 万人）から 2050 年は約 30%（約 2880 万人）へと大幅に上昇する一方で、名古屋圏及び大阪圏は各々 1%ポイント程度の上昇にとどまる。また、地方圏については、2010 年以降、地方圏 A（政令市を含む宮城県、新潟県、静岡県、岡山県、広島県、福岡県）は若干ながら増加に転じる一方で、地方圏 B（大都市圏及び地方圏 A に属さない道県）は減少し続ける。その結果、2050 年の地方圏 A は 1960 年とほぼ同じ水準となる一方で、地方圏 B は 1960 年の約 45%（約 4210 万人）から 2050 年は約 32%（約 3100 万人）へと大幅に下落する。

これまで、将来の高齢化率の大幅上昇については数多く指摘されてきたところ、人口分布の観点からも、決して今から約 50 年前の日本の状況に単純に戻るのではないことがわかる。

3. 3 経済要因が変化した場合の将来試算

人口移動は経済状況の変化により影響を受けるが、将来の経済状況を正確に想定することは非常に困難である。そこで、経済要因の将来想定が変化した場合、人口分布がどの程度影響を受けるかを検証するためのインパクト・シミュレーションを行った（表 2）。

表2 インパクト・シミュレーションによる 2050 年の圏域別総人口

上段：人数 下段：対標準ケース乖離率	東京圏	名古屋圏	大阪圏	地方圏A	地方圏B
標準ケース	28,811	8,920	13,669	14,699	31,017
生産性変更ケース	29,183 1.3%	8,765 -1.7%	13,840 1.3%	14,651 -0.3%	30,640 -1.2%
住宅地価変更ケース	30,329 5.3%	9,085 1.9%	13,549 -0.9%	14,431 -1.8%	29,722 -4.2%
※生産性変更ケース：延伸方法を過去20年間の平均変化幅から、同平均で固定に変更 住宅地価変更ケース：推計期間を直近5年間から、過去20年間に変更					

まず、一人当たり域内総生産の延伸方法を過去 20 年間の平均で固定に変更した場合、一人当たり域内総生産は、標準ケース（過去 20 年間の平均変化幅）と比べ、近年の伸びは低いとその水準が比較的高い東京圏、大阪圏において高く、名古屋圏、地方圏において低くなる。この結果、2050 年の総人口は、東京圏、大阪圏において各々1.3%増加する一方で、名古屋圏においては1.7%減少し、地方圏においてもやや減少する。

続いて、住宅地価の推計期間を過去 20 年間とした場合、住宅地価は、標準ケース（直近 5 年間）と比べ、バブル期の乱高下が激しかった東京圏においてより一層下降することとなる。この結果、2050 年の総人口は、東京圏において 5.3%と大幅に増加し、名古屋圏においても 1.9%増加する一方で、地方圏においては減少し、特に地方圏Bにおいては4.2%と大幅に減少する。

このように、今般の標準ケースにおける経済要因の将来想定は、地方圏に社会増をもたらしやすい、しかも人口規模の小さな県においてその恩恵は大きいと言える。ただし、これらインパクト・シミュレーションの結果の差がどの程度大きいと捉えるかについては、議論の余地がある。

なお、こうした経済要因の変化とともに、例えば、中央リニア新幹線の開通により東京圏と名古屋圏との時間距離の短縮がもたらすストロー効果など、経済格差が及ぼす影響を一層強調させるような効果も考慮する必要があるだろう。いずれにせよ、今般の推計結果についてはある程度の幅をもって取り扱う必要がある。

3. 4 市区町村別人口予測の概要

2050 年までの人口規模別でみた市区町村数の推移（図 2～4）によると、市区町村のいずれにおいてもヒストグラムは全体的に左方にシフトする。2010 年から 2050 年にかけての年平均減少率は、区において 0.5%、市において 0.73%、町村において 0.97%となっており、人口規模の小さい町村において平均人口減少率は高い。

また、市区町村のいずれにおいてもピーク人口規模帯の山は低くなり、10 万人以下の区数、2 万 5000 人以下の市数、4000 人以下の町村数について、各々増加する。特に、町村においてはピーク人口規模帯が左方に大きくシフトするとともに左側の裾野が広がることから、4000 人以下の町村数は、2010 年の 185 町村（全体の 20%）から、2030 年には 283 町村（同 30%）、2050 年には 423 町村（同 45%）にまで大幅に増加する。

図2 総人口規模別にみた区数の推移

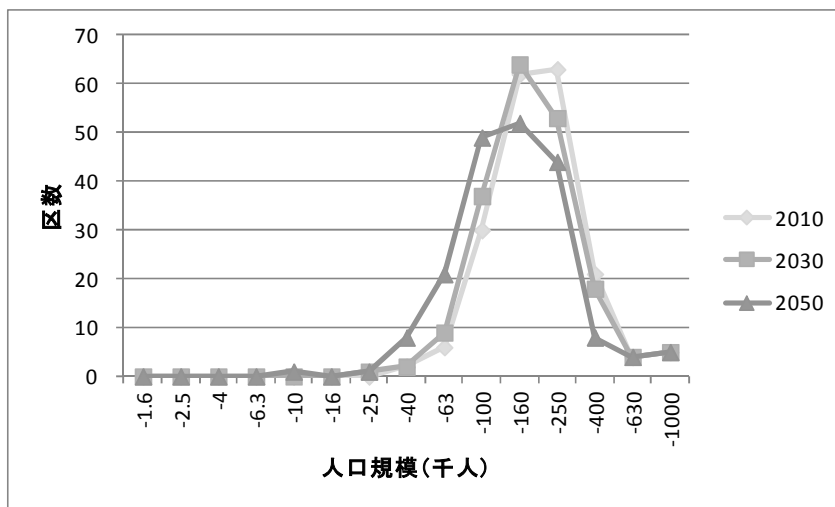


図3 総人口規模別にみた市数の推移

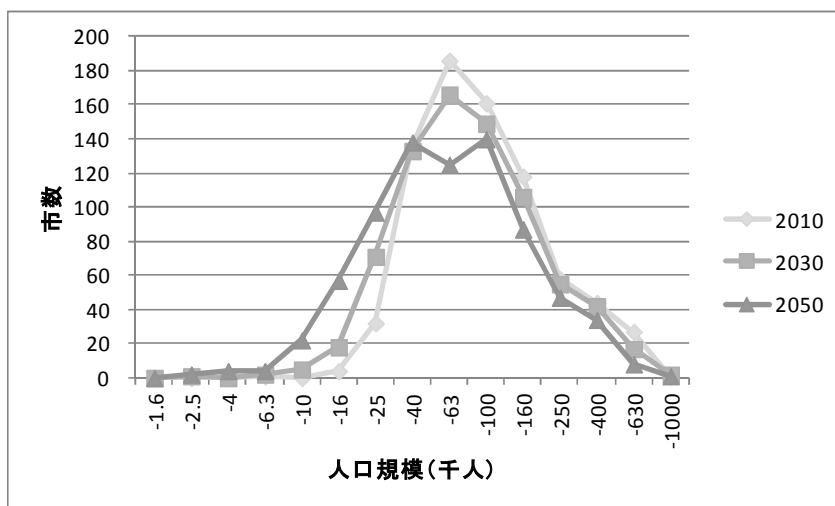
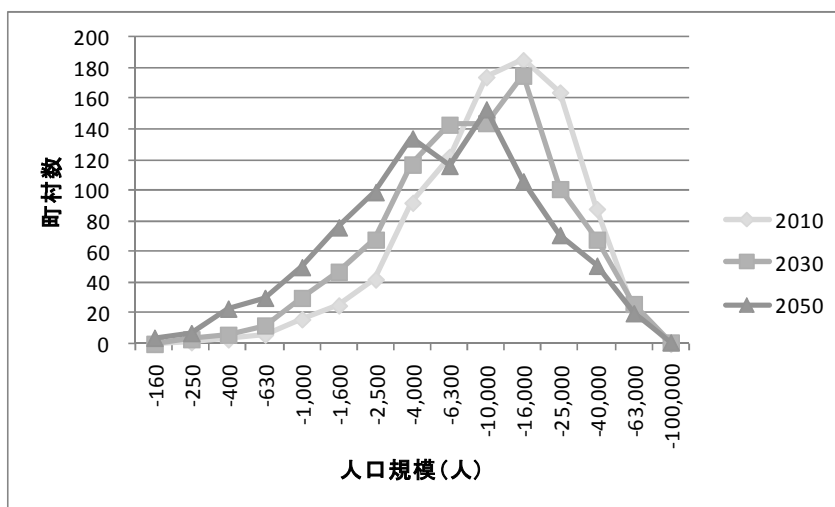


図4 総人口規模別にみた町村数の推移

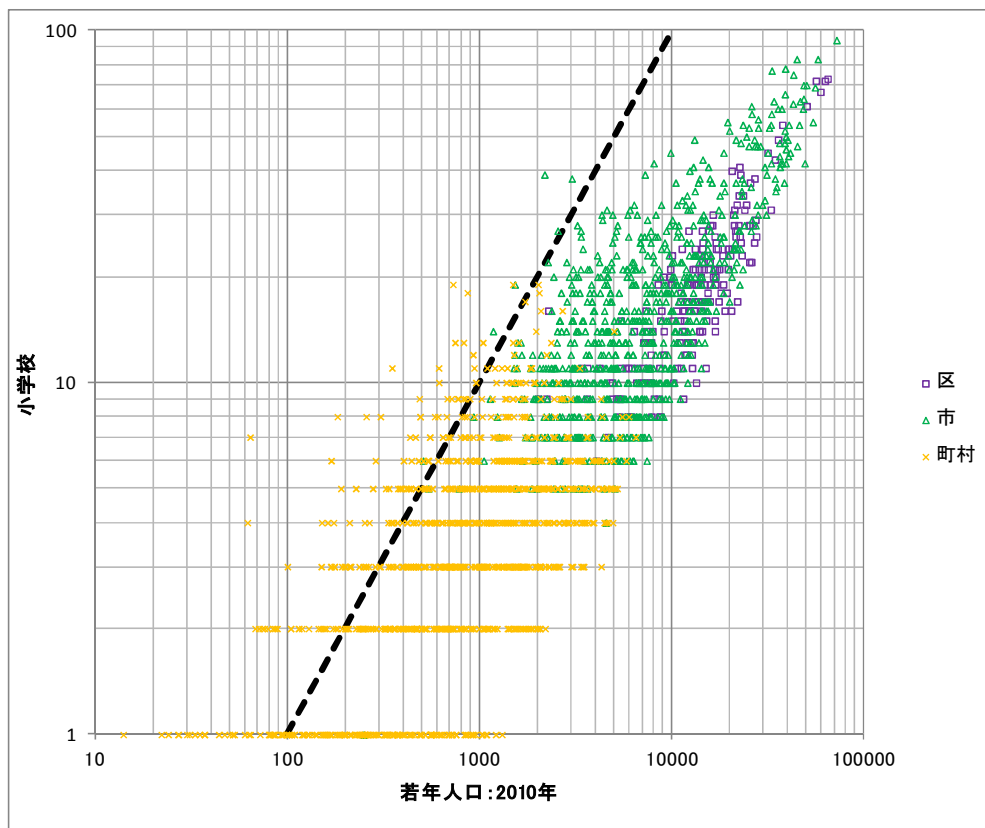


4. 「極限状況」に関する分析

4. 1 本稿における「極限状況」の定義

本稿では、小学校が配置可能な地域を検討するに当たり、小学校としての機能が果たしうる最低児童数とともに、児童が小学校に通うことができる最長距離を考慮する。ただし、データの制約から、市区町村単位を対象とし、児童として5～14歳人口を、また、通学距離の代替変数として有人メッシュ¹を各々使用する。

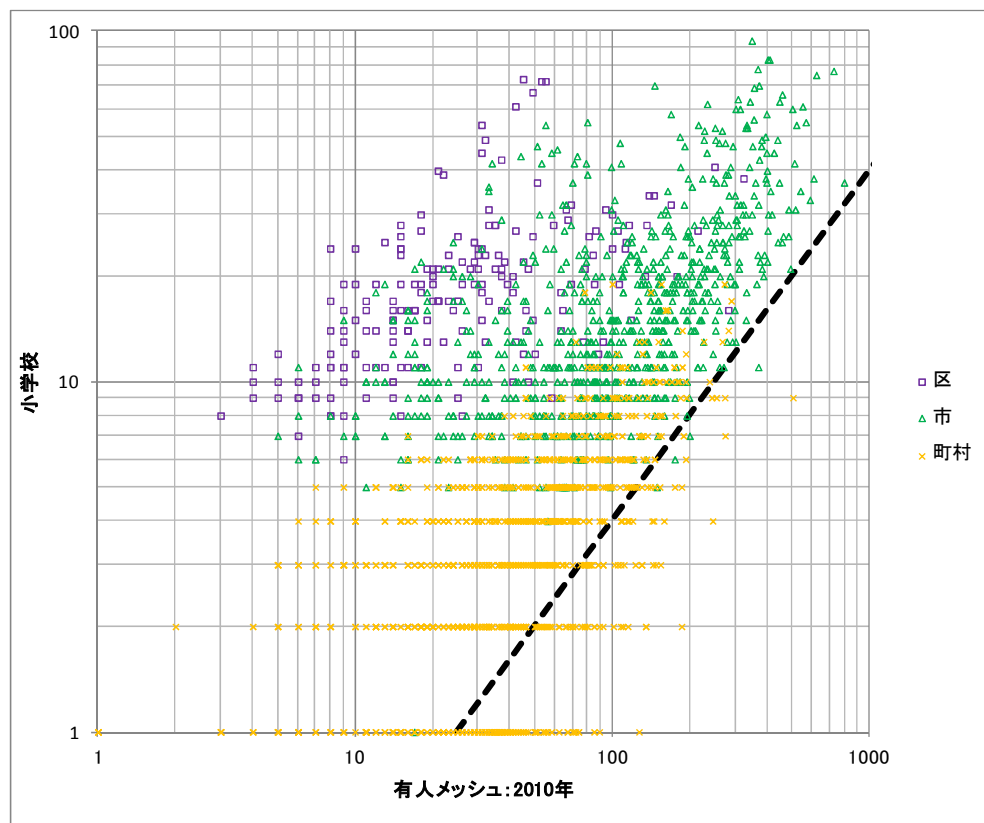
図5 小学校数と児童数との相関（2010年）



まず、2010年時点の小学校1校当たり児童数（図5）を見ると、区部においては1校当たり児童数がおおむね300～1500人、すなわち、1学年当たり30～150人の間に収まっており、ほとんどの区市においては児童数が100人以上となっている。すなわち、児童数が100人以下の市区町村においては、小学校1校の配置すら困難な「極限状況」にあると考えられる。なお、1校当たり児童数が100人以下の地域は、2010年時点において既に6市153町村（全市区町村の8.4%）存在する。

¹ 出典は国土交通省国土政策局。緯度30秒、経度45秒ごとに分割することにより、一辺が約1kmで区切られたメッシュを生成。ところで、日本は国土の大部分が山間部で占められていることなどから、人口密度を単純に市区町村の面積から算出すると、実情より過小評価してしまいやすい。そうしたことから、人口零のメッシュを除いたもの、すなわち、人が居住する「有人メッシュ」を使用することが今般適当と考えたところ。なお、「有人メッシュ」は2010年時点で国土全体の5割弱にすぎない。

図6 小学校数と有人メッシュ数との相関（2010年）



続いて、2010年時点の小学校1校当たり有人メッシュ数（図6）を見ると、区部においては1校当たり有人メッシュ数がおおむね0.5～10個（ k m^2 ）の間に収まっており、ほとんどの区市においては有人メッシュ数が25個（ k m^2 ）以下となっている。すなわち、有人メッシュ数25個（ k m^2 ）以上の都市においては、小学校を2校以上配置する必要があると考えられる。なお、1校当たり有人メッシュ数が25個以上の地域は、2010年時点において既に4市155町村（全市区町村の8.4%）存在する。

ここで、小学校1校当たり児童数が100人以上必要との仮定を考え併せると、人口分布の偏在及び形状のばらつきを無視した粗い前提ではあるが、1メッシュ当たり児童数は4人/ k m^2 以上必要となる。すなわち、4人/ k m^2 以下の市区町村においては、小学校1校の配置すら困難な「極限状況」にあると考えられる。

以上、小学校1校当たり児童数及び1メッシュ当たり児童数の二つの条件のいずれかに当てはまる市区町村においては、小学校が1校も配置が困難な「極限状況」にあるということを意味する。

4.2 「極限状況」の将来動向

以上の二つの条件を地域に当てはめた「極限状況」について、2050年までの動向を図7～9に示す。

図7 2010年の児童数と有人メッシュ数との相関

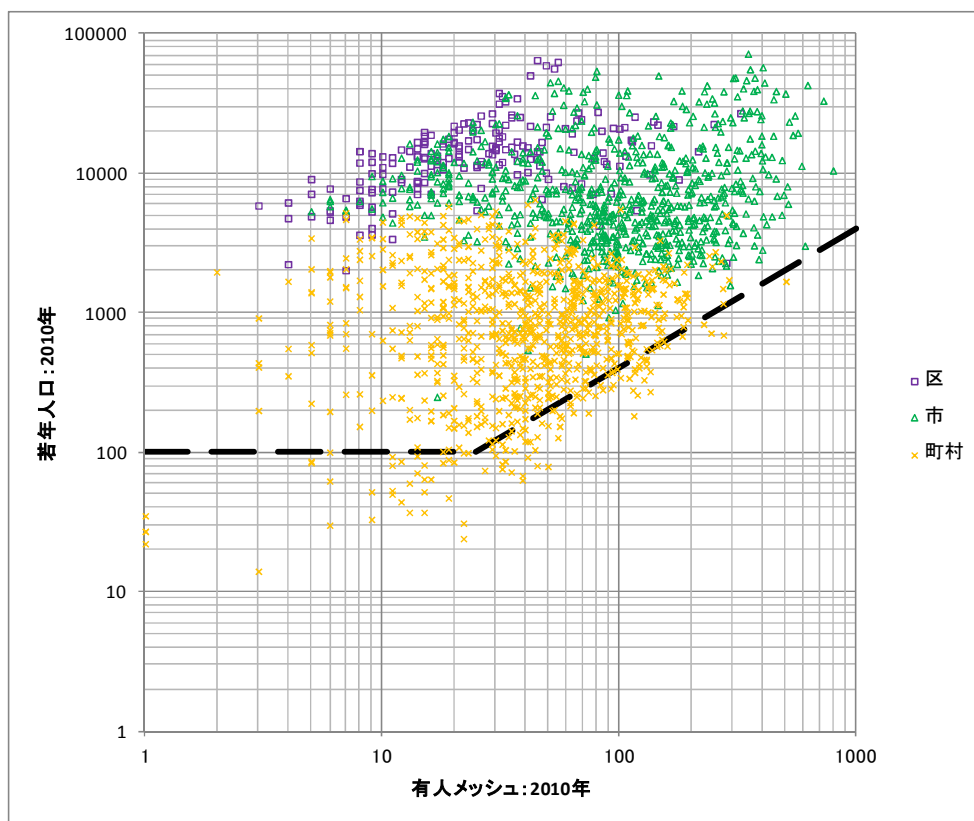


図8 2030年の児童数と有人メッシュ数（2010年）との相関

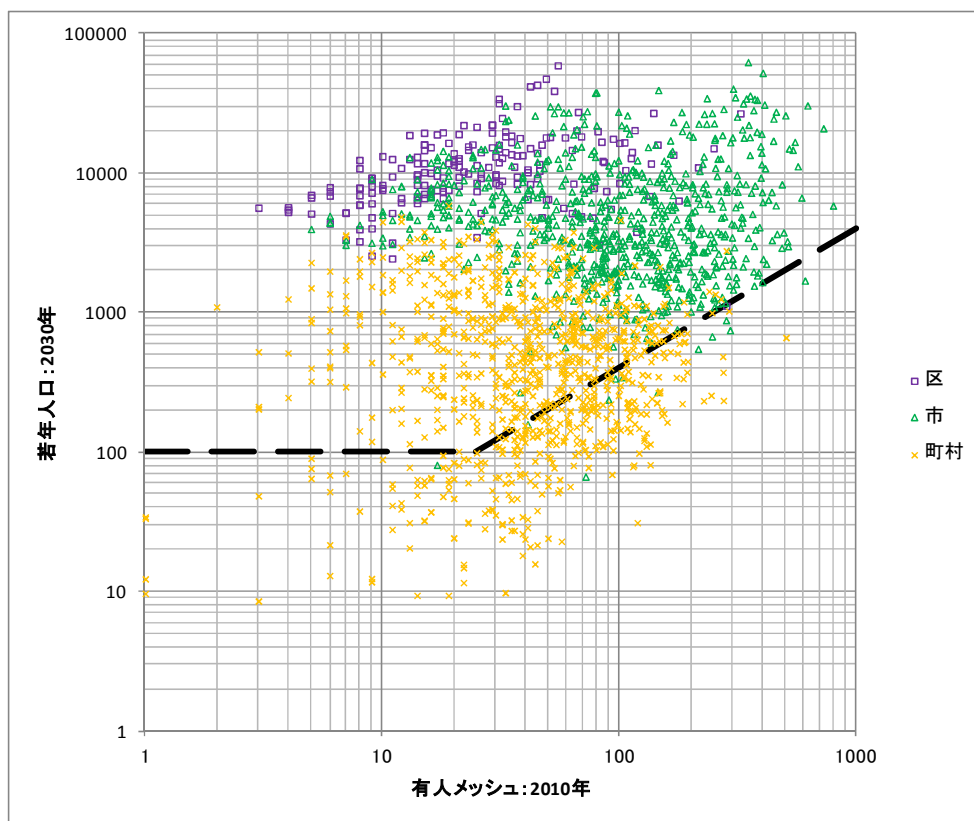
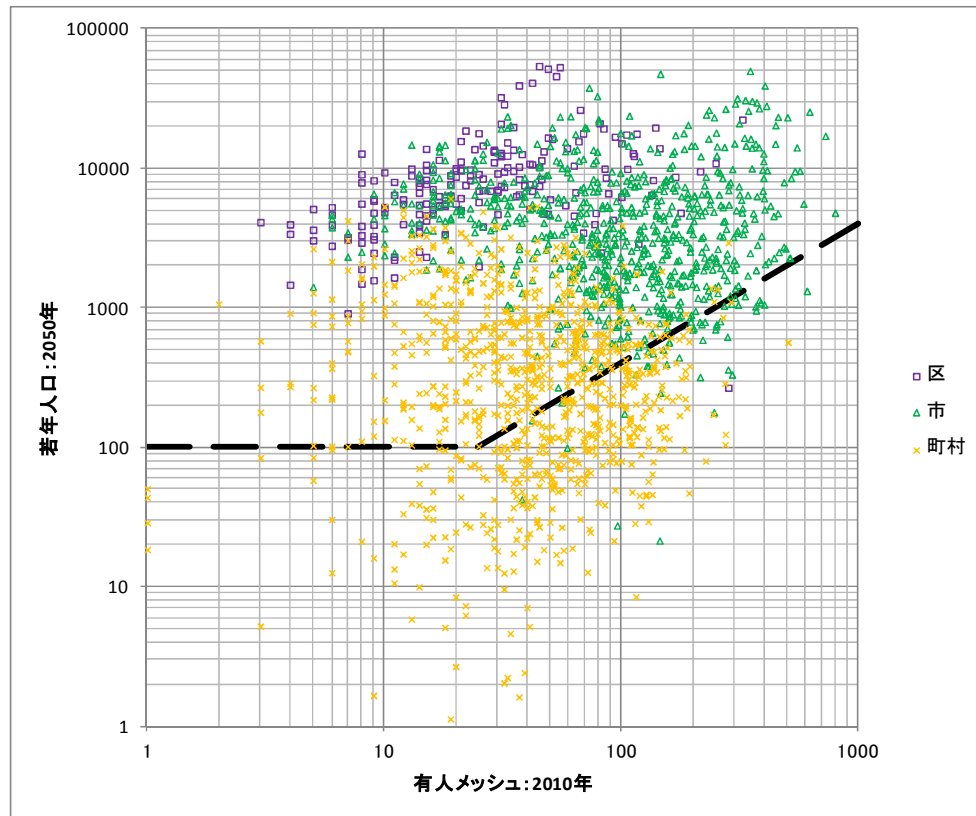


図9 2050年の児童数と有人メッシュ数(2010年)との相関



これらの図によると、2010年の「極限状況」にある地域は105町村(全市区町村の5.5%)にとどまっていたのが、2030年には1区12市313町村(同17.1%)、2050年には1区49市409町村(同24.1%)にまで拡大する。

なお、ここでは、2010年時点の有人メッシュが2050年まで無人化せず維持されるとの仮定を置いているが、現実には人口減少に伴い居住地区が集約されていく可能性も十分考えられる。ここで、児童数100人以上の市区町村においては1メッシュ当たり児童数が4人/k㎡以下にならないとの前提を置くと、2050年の「極限状況」は8市230町村(同12.5%)にまで抑制されるが、それでも決して少ないとは言えない。しかも、この前提においては、2050年の有人メッシュ数が11816個(k㎡)減少、すなわち、全国有人面積の7.0%が消滅し、特に町村においては同じく8820個(k㎡)減少、町村有人面積の16.8%が消滅することとなる。こうした状況は、もはや教育分野にとどまらない、国土の保全管理における深刻な問題と言える。

4.3 「極限状態」への対応

先に紹介した国土審議会長期展望委員会「中間とりまとめ」においては、人口減少社会への対処として、①地域間連携の推進とともに、②コンパクトシティ化の推進など、アクセシビリティを確保するためのサービス拠点の集約化、③ICTの積極的な活用など、ハード・ソフト両面からのインフラの在り方の検討、などが提言されている。

このうち、「極限状況」に対する処方箋としては、①のようなコミュニティ間の連携については当然考えるべき対応策ではあるが、過疎地域においては近隣もまた過疎地域である

ことが多く、たとえ合併あるいは統合を実現させたとしても本質的な課題解決とならないかもしれない。②や③のような抜本的な打開策は非常に有効と考えられるが、費用負担の問題はもとより、コミュニティ内の住民間の利害対立により、そもそも合意の形成が困難となっている事例が、実はこれまでも数多く見られている。

なお、過疎地域における人口減少そのものを抑制していくという対抗策も有効かもしれない。人口流入超過を目指して、地域独自の資源を個別に見いだすことにより、大都市圏にはない魅力（例えば「安心できるコミュニティの存在」、「時間的ゆとりのある生活の実践」）を高めていくことなどが考えられる。

5. おわりに

まずは、今般開発した人口推計モデルが最終的なものではないことを断っておく。今後とも多くの有識者からの助言により、一層説得力のある人口推計モデルに向けた開発が行われていくことを期待したい。その際には、人口推計モデルにおいて外生変数となっている経済要因を内生化するため、地域別のいわゆるマクロ経済モデルの開発も有意義と考えられる。

それから、1k m²メッシュ別人口推計手法の開発が期待される。国土政策局の検討においては、例えば、有人メッシュが無居住化する際の条件とその確率など、解明すべき課題がまだ多く残されている。今後こうした推計手法が確立すれば、小学校区単位での人口推移を分析することも可能となり、より精緻な議論に資すると考えられる。

なお、本稿は個人の名義によるものであり、国土交通省国土政策局としての公式の見解ではないことを含めたい。

<参考文献>

- ・ 国土交通省国土政策局（2012）『平成 23 年度国土政策シミュレーションモデル開発業務報告書』
- ・ 国土審議会政策部会長期展望委員会（2011）『「国土の長期展望」中間とりまとめ』
- ・ 社会保障・人口問題研究所人口構造研究部（2007）『日本の都道府県別将来推計人口（平成 19 年 5 月推計）』

ほか

第 17 章 人口減少下における農山村地域の変容と地域社会の存続要件 —教育環境に着目して—

農林水産政策研究所 橋詰 登

概要

本稿では、人口減少が進む農山村地域の定住人口の維持と教育環境との関係性を探ることを目的に、これまで筆者が取り組んできた農山村地域の活性化に関する既往研究成果を再整理するとともに、農業集落別のデータ等を活用した統計分析から、農山村地域における教育基盤の変化の態様等を明らかにした。

我が国は総人口ベースで人口減少過程へと突入したが、農山村の中でも生活利便性の低い山間農業地域では、高度経済成長期以降、一貫した人口減少が続いており、少子高齢化の並進によって定住問題が深刻化している。同地域の定住人口の維持要件に関する分析結果をみると、高校への通学条件に関する指標が最も強い影響力を有しており、教育環境が地域の定住人口を維持するために必要な条件となっていることが示されている。

また、農山村の人口減少は、地域社会の基礎単位である農業集落の存続を危うくしている。集落の小規模化によって、コミュニティー機能の弱体化に伴う共同活動の停滞が、農業生産面のみならず生活面でも加速しており、中山間地域ではあいつぐ挙家離村等によって無住化する集落も出現している。消滅集落の要因分析からは、役場とともに小学校までの道路距離が有意な変数となっており、ここでの分析からも、地域社会の存続にとって教育環境が重要な要素であることが示唆された。

さらに、2000 年からの 10 年間に、小中学生のいない集落が急増しており、山間農業地域では既に 2 割を超える集落に小学生がいないことも明らかとなった。

このような状況の中、農山村地域の活性化に向け、各省が連携した地域振興施策（プロジェクト）が展開されるようになっている。しかし、その数や予算規模はまだ十分であるとは言えず、既存プロジェクトにおいても予算枠組み上の連携にとどまることなく、内実のある各省間の施策連携がより一層深まることが期待される。

1. はじめに

我が国の農山村地域は、食料生産機能と公益的機能を併せ持つ重要な地域であるが、過疎化と高齢化の並進によって地域の活力低下が著しい。定住人口の減少と少子高齢化の進行は、脆弱化する農林業構造と相まって、農業・農村を疲弊させる大きな原因となっており、多くの自治体ではこれら課題の克服が急務となっている。

そのような状況下、市町村現場においては、国や都道府県からの財政的な支援を伴う様々な取組を実施しているが、総じて地域対策の効果が十分に発揮されているとは言い難い。縦割り行政の下での、これまでの硬直的な地域対策が、個々の地域実態に必ずしも見合っていないケースが多かったこと等がその原因とも考えられるが、研究分野においても、これまでの地域活性化に関する研究が、専ら各研究者の専門分野ごとの事例研究に依拠したものであったこともその一因と言えよう。

そこで筆者は、各省庁のセンサスデータ等、非農林業部門を含む広範な小地域別データ

を用いた全国規模の多変量統計解析から、農業・農村の活性化条件を客観的に明らかにすることを試みてきた。それは、①市町村単位に活性化状況を定量化し、その地域性を明らかにするとともに、定住人口の維持要件や農業の活性化要因を析出すること、②農山村の農業集落を維持・存続していくための条件を具体的に明らかにすることである。そしてこれら分析を通して、農山村地域の活性化（特に、定住人口の維持）には、地域の基盤産業である農林業の振興はもとより、教育や医療といった生活に直結する部門での環境整備も重要な課題であることを示した¹。

本稿の課題は、これら既往の研究成果を「教育環境」に視点を当てて再整理するとともに、人口減少が進む農山村地域の現状を農業集落等の小地域別データによって確認し、教育環境が地域社会に及ぼす影響を明らかにすることである。そしてこれら分析結果等を踏まえて、農山村の地域社会を維持・活性化していくための施策対応の在り方を検討する。

本稿の構成は以下のとおりである。

まず第2節において、農林統計における農山村地域の捉え方を示し、この地域区分に即して農山村の過疎化・高齢化の現状と動向を概観する。しかる後、第3節で中山間地域の市町村と農業集落をそれぞれ分析対象とした既往研究成果を再整理し、教育環境の差異が地域社会の維持、とりわけ定住人口の維持・確保に及ぼす影響を明らかにする。なおここでは、農山村地域における近年の教育基盤の変化を明らかにするため、小学生のいない集落に視点を当て、当該集落数の推移等を地域属性を踏まえ検討する。

さらに、第4節では、近年、農山村地域の活性化を図るために講じられている農林水産省の地域政策（非公共事業）を整理する。そして最後の第5節では、それまでの分析結果等も踏まえつつ、人口減少下において農山村の地域社会を維持・活性化していくための施策対応の在り方を検討し、まとめとする。

2. 農山村地域における人口動態

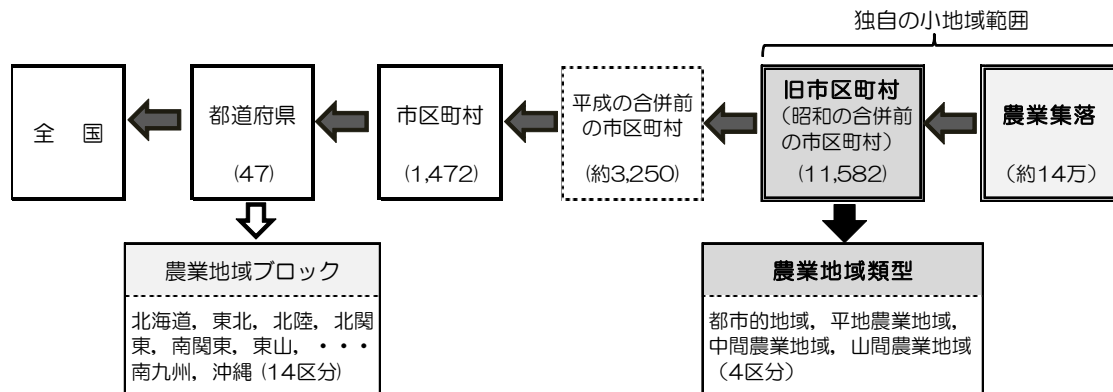
2. 1 農林統計に用いる地域区分

都市部と農村部を対比する場合、一般的には国勢調査に基づく DID 地区を前者、非 DID 地区を後者と位置付ける場合が多いが、農林統計においては多様な地域特性を反映させるため、独自の地域区分が設けられている。その一つは、市町村より小さな範囲の地域統計が充実していることであり、もう一つは土地利用指標を主要な分類基準とする農業地域類型別の統計が作成されていることである。ここでは、本稿の分析結果をみる上で必要となるこれら地域区分について、始めに説明しておくこととする。

図1は、農林統計で用いられている地域区分を模式図化したものであるが、最も基本となる統計調査である農林業センサスでは、市区町村を更に細分した約1万2000の「旧市区町村」（昭和の市町村合併が行われる前の1950年時点の市区町村）、更に地域社会の基礎単位である約14万の「農業集落」別にも調査結果が集計・公表されている。

¹ この一連の研究成果は、橋詰登（2005）『中山間地域の活性化要件』農林統計協会にまとめている。

図1 農林統計で用いる地域区分



注：市区町村数は2013年1月1日現在、旧市区町村数は1950年2月1日現在のものである。

また、農林統計独自の地域区分である農業地域類型区分は、1975年以降使われなくなっていた「経済地帯区分²」に代わって1990年11月に制定されたものであり³、短期の社会変動に対して比較的安定している土地利用指標を用い、市町村単位に設定された。そして1990年農業センサス結果から、「都市的地域」、「平地農業地域」、「中間農業地域」、「山間農業地域」の4区分別の集計・公表が行われるようになった⁴。その後、市町村合併による広域化等に対応するため、1995年からは、より現実的な地域の姿を反映したものとなるよう旧市区町村を集計単位とした統計表象に変更され、現在に至っている。

この農業地域類型の区分基準は、表1に示すとおりであるが、人口が密集している旧市区町村を都市的地域として除外した後、山林が大宗を占め耕地が少ない（林野率が80%以上かつ耕地率が10%未満）旧市区町村を山間農業地域とし、残った旧市区町村を耕地率、林野率、耕地の傾斜度によって平地農業地域と中間農業地域に分けている。

本稿では、この分類に基づき、中間農業地域と山間農業地域を合わせた範囲を「中山間地域」、これに平地農業地域を加えた範囲を「農山村地域」と位置付けた。

² 経済地帯区分では、各市区町村を「都市近郊」、「平地農村」、「農山村」、「山村」に区分していた。この分類は、産業構造指標、地域農業構造指標、農家経済指標、土地利用指標の組合せにより1960年に設定され、1975年頃まで使用されていたが、都市化の進展に伴う産業構造や地域農業構造の急激な変動によって、基準指標値の妥当性が失われたことから、それ以降使用されないままとなっていた。

³ 1990年当時、この類型区分が導入された経緯は、農業後継者不足による農業労働力の高齢化や農地荒廃の進行、それに伴う農業生産活動の停滞が深刻な状況になりつつあった中山間地域問題に対処するために、土地条件を主体とする属性的な観点からの地域区分が、とりわけ行政サイドから強く求められたという背景がある。この点について詳しくは、神保正志（1992）「統計情報部の農業地域類型と本地域類型」『全国市町村の類型化と地域分析』、長期金融第73号、pp78-82を参照されたい。

⁴ 農業地域類型区分では、2次区分として水田率に基づき「水田地帯」、「田畑地帯」、「畑地地帯」の三つに市町村が細分されている。

表 1 農業地域類型の区分基準

都市的地域	○ 可住地に占めるDID面積が5%以上で人口密度500人以上又は、DID人口2万人以上の旧市町村 ○ 可住地に占める宅地等率が60%以上で、人口密度500人以上の旧市町村（林野率80%以上のものは除く）	農山村 地 域
平地農業地域	○ 耕地率20%以上かつ林野率50%未満の旧市町村（傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が90%以上のものを除く） ○ 耕地率20%以上かつ林野率50%以上で傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が10%未満の旧市町村	
中間農業地域	○ 耕地率が20%未満で、「都市的地域」および「山間農業地域」以外の旧市町村 ○ 耕地率が20%以上で、「都市的地域」および「平地農業地域」以外の旧市町村	中山間 地 域
山間農業地域	○ 林野率80%以上かつ耕地率10%未満の旧市町村	

注： 1) 決定順序は、都市的地域→山間農業地域→平地農業地域・中間農業地域

2) 旧市町村とは、昭和25年2月1日時点（昭和の市町村合併前）の11,582市区町村を指す。

2. 2 農業地域類型別の人口動態

（1）農山村における人口推移とその地域的特徴

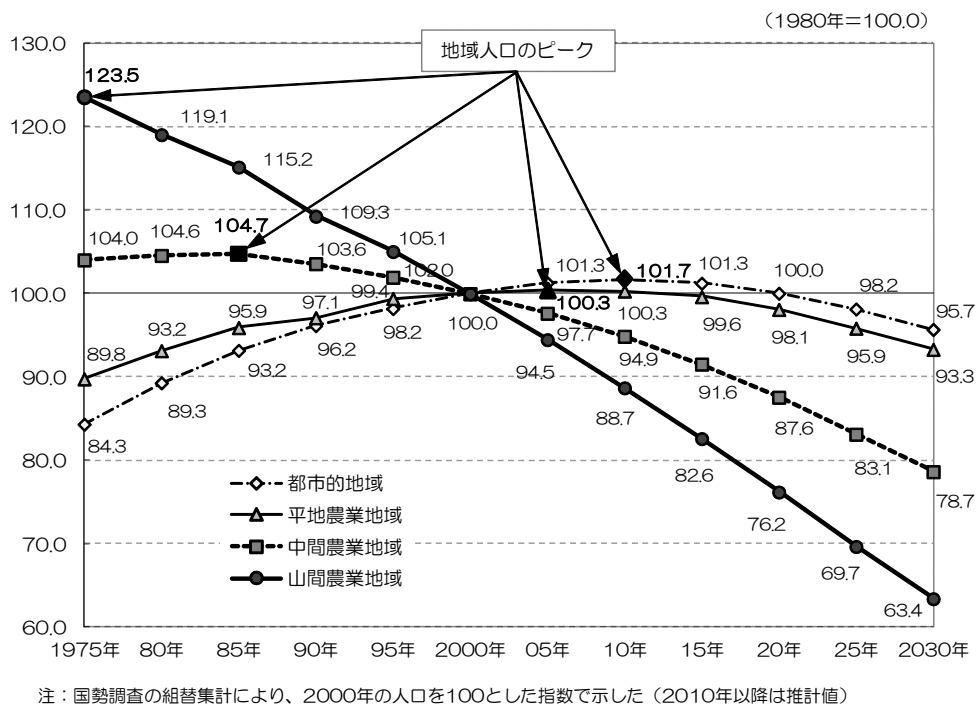
我が国の総人口は2008年（平成20年）の1億2,808万人をピークに長期の減少過程に入っており、国立社会保障・人口問題研究所が2010年国勢調査結果を基に行った人口推計によれば、西暦2048年（平成60年）には1億人を割って9,913万人にまで総人口が減少すると見込まれている⁵。高度経済成長期以降、都市における人口の過密化、山村における過疎化といった、相反する地域問題を内在しつつも、総体としては右肩上がりで増加を続けてきた我が国総人口は、今後加速度的に減少すると予想されている。

また、同研究所の予測結果から年齢3区分別の人口をみると、年少人口（14歳以下）と生産年齢人口（15～64歳）が減少する中で、老年人口（65歳以上）のみが増加し続けることから、2000年で17.4%、2010年では23.0%であった高齢化率（老年人口比率）が、2035年（平成47年）には33.4%となり、50年後の2060年（平成72年）には39.9%にまで上昇すると見込まれている（いずれも出生中位推計）。低出生率による年少人口の減少とも相まって、2.5人に1人が65歳以上（2000年では5.8人に1人、2010年では4.3人に1人）という超高齢化社会が到来すると予測されているのである。

ところで農山村地域においては、これら人口問題が都市部に先行して、農家人口の急激な減少と著しい高齢化というかたちで顕在化してきた。図2は、高度経済成長に伴って農山村における急激な人口減少傾向が一旦終息した1975年を起点とし、2030年までの地域類型別の人口推移（2010年以降の数値は、コーホート推計した趨勢の予測人口）を示したものであり、2000年時点での各地域人口をそれぞれ100として、5年ごとの人口の動きを比較したものである。

⁵ 国立社会保障・人口問題研究所（2013）『日本の将来推計人口（平成24年1月推計）』による。

図2 農業地域類型別にみた総人口の推移



この図から、地域類型間で人口動態が著しく異なる様子がうかがえる。1975年から2000年まで一貫して人口が増加していたのは都市的地域と平地農業地域であり、両地域の人口増加が、我が国総人口の動きを規定してきたと言える。ただし、両地域も近年人口減少に転じたとみられ、前者は2010年、後者は2005年が人口のピークとなっている。

一方、中山間地域は、2000年以前から既に人口減少過程にあり、特に山間農業地域での人口減少、すなわち過疎化は顕著である。1975年には対2000年人口指数が123.5であった同地域は、2030年には63.4にまで低下すると見込まれることから、現状のまま推移すれば、僅か半世紀余りで地域人口が半減する事態（1975年の545万人から2030年には280万人に減少）に直面することになる。

また、1985年から人口減少に転じた中間農業地域は、2000年までは緩やかな減少にとどまっていたが、今後急速に人口減少が進み2030年の指数は78.7にまで低下すると見込まれる。中山間地域における人口減少の速度（過疎化の進行）は、とりわけ中間農業地域の人口動態を反映して、今後一段と加速するとみられ、山間農業地域のみならず中間農業地域においても定住人口の維持が一層困難になると予想される。

（2）農山村における高齢化の進行とその地域的特徴

農山村地域の中でも、特に中山間地域においては、少子高齢化の進行も深刻な問題である。2005年における全国平均の高齢化率（老年人口比率）は20.1%であるが、中間農業地域ではこれを約6ポイント上回る26.3%、山間農業地域では約10ポイント高い30.0%となっており、中山間地域全体でみても既に2005年の時点で4人に1人が65歳以上の高齢者となっている（表2）。

表 2 農業地域類型別の高齢化率

	(単位：％)				
	全 国 計	都市的地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域
1990年	12.1	10.7	15.2	17.4	19.6
1995年	14.5	12.9	18.0	20.9	23.9
2000年	17.4	15.7	20.6	24.1	28.1
2005年	20.1	18.6	23.0	26.3	30.0
95-00年ポイント差	2.9	2.8	2.6	3.2	4.2
00-05年ポイント差	2.7	2.9	2.4	2.2	1.9

注：国勢調査の組替集計による。

また、高齢化率の上昇度合いを地域類型別に比較すると、1995 年と 2000 年のポイント差（上昇度合い）は都市的地域や平地農業地域に比べ中山間地域の方が大きく、山間農業地域ではこの 5 年間に 4 ポイント以上の上昇となっている。1990 年と 1995 年の間もほぼ同様の傾向にあることから、1990 年代においては、特に中山間地域において高齢化が加速したことがわかる。

これに対し、2000 年と 2005 年の間の動きをみると、高齢化率の上昇度合いは都市的地域が 2.9 ポイントと最も大きく、次いで平地農業地域が 2.4 ポイントとなり、山間農業地域は 1.9 ポイントと最も低い。高齢者数の急増によって都市的地域や平地農業地域の高齢率が高まり、地域類型間の較差は縮小している。

しかし、2005 年時点でも中山間地域の高齢化水準が依然高いことには変わりなく、高齢者数の増加は頭打ちになるものの、年少人口と生産年齢人口の減少が続くことによって、今後も緩やかに高齢化率は上昇し続けると予測される。ちなみに、表には示さなかったが 2030 年の高齢化率を予測すると、中間農業地域では 34.2%，山間農業地域では 39.3%にまで上昇すると見込まれる。

（３）過疎化と高齢化の並進

次に、過疎化と高齢化が共に進行する中山間地域について、両者の進展状況が互いにどのような関係にあったのかを検討した。

図 3 は、1990 年から 2000 年にかけての人口増減率と同期間の高齢化率の上昇ポイントを用い、過疎化と高齢化の進展状況の関係性をみたものである。横軸に高齢化率の上昇ポイント数（2000 年の老年人口比率と 1990 年の同比率との差）、縦軸に人口減少率をとり、中間農業地域、山間農業地域別に各地域ブロックをプロットすると、右上がりの回帰直線周辺に各地域ブロックがきれいに分布し、強い正の相関関係を確認することができる（決定係数 0.888）。

中でも、10 年間の人口減少が大きい東北、北関東、四国、九州等の山間農業地域では、高齢化率の上昇度合いも大きく、いずれの地域も 9 ポイント以上上昇している。これに対し、人口が増加している東山⁶、東海及び近畿の中間農業地域では、高齢化の進展度合いも

⁶ 東山とは農林水産省独自の地域ブロック単位であり、長野県と山梨県を合わせた地域範囲である。

このように、中山間地域における 1990 年代の人口動態をみると、人口が減少すると同時に高齢化率も高まっており、過疎化と高齢化が相互に関連を持って同時に進行してきたこと、すなわち、過疎化と高齢化が並進してきたことがわかる。

Y-axis: 人口減少率 (%)

X-axis: 高齢化率の上昇ポイント (P)

Legend:

- H: 中間農業地域
- M: 山間農業地域

Regression Line:

$$y = 3.1631x - 18.427$$

$$R^2 = 0.8883$$

Region	高齢化率の上昇ポイント (X)	人口減少率 (%) (Y)
東山H	5.0	-5.0
近畿H	5.5	-0.5
東海H	5.8	-1.0
山陽H	6.1	1.5
北関東H	6.2	0.5
南関東M	6.3	2.0
南関東H	6.7	3.5
北陸H	6.8	3.0
北九州H	6.9	4.5
東山M	7.1	3.5
北陸M	7.1	4.0
四国H	7.2	5.0
近畿M	7.3	5.5
東北H	7.5	3.0
北海道H	7.7	8.5
北陸H	7.8	6.0
山陽M	8.5	7.5
東海M	8.7	6.5
山陰M	8.8	9.5
北海道M	8.8	12.5
南九州M	8.9	7.5
東北M	9.1	10.0
北九州M	9.2	11.5
北関東M	9.3	10.5
四国M	9.4	9.0

3. 農山村地域の活性化要件

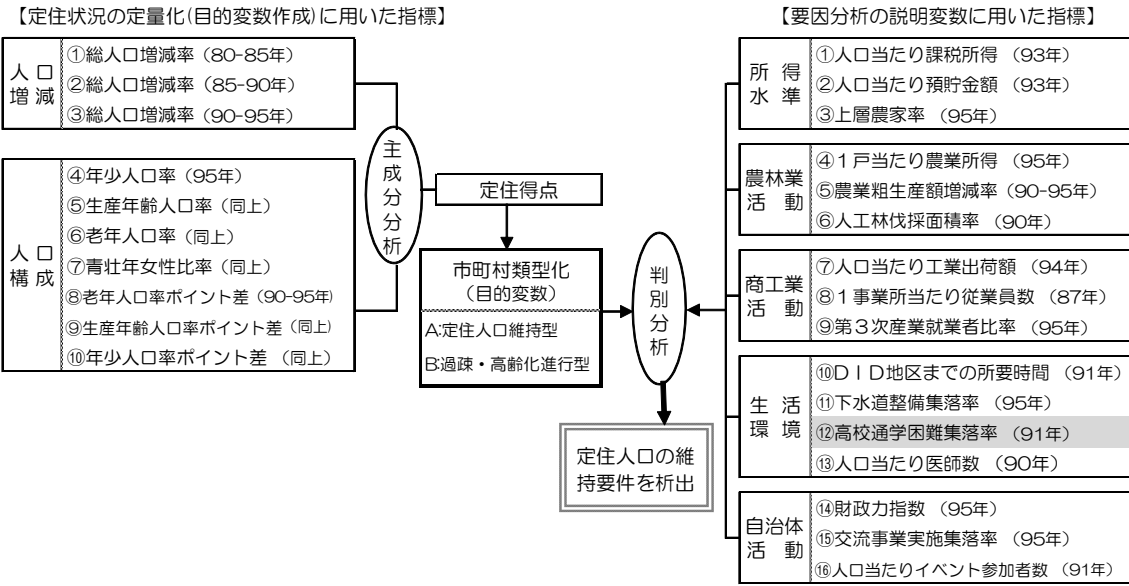
農山村地域の活性化を図っていくためには、前節の分析からも明らかなように、適切な年齢構成を保ちながら人口を維持していくことが必要最低限の条件となる。そこで、まず始めに、市町村を分析対象とした定住人口の維持要件に関する分析結果を紹介する。

(1) 分析手法と基礎データ

- 255 -

って各市町村の定住状況を定量化し、この得点から市町村類型化を図った。また説明変数には、市町村まで公表されている各省の統計データの中から、「所得水準」、「農林業活動」、「商工業活動」、「生活環境」、「自治体活動」の状況をそれぞれ示す計 16 指標を選択した。この中で、教育環境を表す指標として選択したのが「高校通学困難集落率」（最寄りの高校まで 20km 以上ある農業集落の割合）である。

図 4 定住人口維持要因の分析フローと分析に用いた市町村別統計指標



注：分析対象は、2000年時点の都市的地域に所在する市町村を除く全市町村である。

なお、以下で示す要因分析結果は、中山間地域（北海道と沖縄を除く）に限定したものである⁷。

（2）中山間地域における定住人口の維持要件

表 3 から、中山間地域において両市町村群を判別するために有意であった上位 3 変数を見ると、「⑩DID 地区までの所要時間」が最も強い影響力を有し、次いで「①1 人当たり課税所得」、「⑨第 3 次産業就業人口率」の順となっている。また、F 値の大きさから「②1 人当たり預貯金額」も上記 3 変数に匹敵する影響力を持っている。これら上位の 4 変数は、いずれも就業状況（稼得機会）や所得水準を示す指標であり、中山間地域の定住人口を維持していくためには、まず経済的な条件を整えなければならないことがわかる。

この他、生活環境に関連する変数の中では、教育に関する指標である「⑫高校通学困難集落率」も有意な変数として上位で選択されている。同変数は、係数がマイナスとなっていることから、高校への通学が困難（最寄りの高校まで 20km 以上）な集落率が低いほど、定住人口が維持されている市町村群に判別されることになる。残念ながらこの分析では、

⁷ 非中山間地域を対象とした分析結果については、橋詰登（2005）『前掲書』、p63 を参照。同地域の分析結果においては、「①1 人当たりの課税所得」が突出した影響力を有し、教育関係指標である「⑫高校通学困難集落率」は、有意な変数として選択されていない。

取得できるデータの制約から、小中学校に関する指標を変数として用いることができなかったが、中山間地域の定住人口維持要件として、少なくとも高等教育を受けるための条件の違いが、無視できない要素であることを確認できる。

表3 中山間地域の定住人口維持要件（判別分析結果）

	順位	変 数 名	係 数	F 値	分析精度
中山間地域	1	⑩D I D地区までの所要時間	-1.3215	67.13	n=682
	2	①1人当たり課税所得	0.0074	62.36	
	3	⑨第3次産業就業人口率	0.1334	50.76	
	4	②1人当たり預貯金額	-0.0015	48.30	
	5	⑦1人当たり工業出荷額	0.0004	15.20	
	6	⑫高校通学困難集落率	-0.0179	13.97	判別の中率 94.4%
	7	⑭財政力指数	3.2482	10.50	
	8	④1戸当たり農業所得	0.0014	10.25	
	9	⑮交流事業実施集落率	-0.0412	6.15	
	10	③上層農家率	0.0769	4.98	
山間農業地域	1	⑫高校通学困難集落率	-0.0289	29.86	n=330
	2	②1人当たり預貯金額	-0.0014	25.71	
	3	⑩D I D地区までの所要時間	-0.9566	24.44	
	4	①1人当たり課税所得	0.0053	19.95	
	5	⑨第3次産業就業人口率	0.0750	11.85	
	6	⑦1人当たり工業出荷額	0.0003	11.12	判別の中率 90.0%
	7	⑥人工林伐採面積率	0.0288	7.75	
	8	⑧1事業所当たり従業員数	-0.4614	7.37	
	9	⑭財政力指数	4.2050	6.85	
	10	④1戸当たり農業所得	0.0019	5.94	

出典：橋詰登『中山間地域の活性化要件』農林統計協会（2003年3月）

注：中山間地域とは中間と山間農業地域を合計した地域である。なお、分析の結果、5%水準で有意な変数のみを掲載した。

更にこのことは、中山間地域の中でも条件不利の度合いがより強い山間農業地域の分析結果に明瞭に表れている。同地域のみを対象とした分析結果では、就業状況や所得水準を示す変数にも増して「⑫高校通学困難集落率」が大きな影響力を有しており、F 値の値が最も大きい。過疎化と高齢化の並進が顕著な山間農業地域の定住人口を確保していくためには、教育条件を維持していくことが極めて有効な方策であることが示唆される。

なお、この他の山間農業地域の分析結果の特徴として、中山間地域全体の分析では選択されなかった「⑥人工林伐採面積率」が有意な変数として選択され、農業関係の各変数を上回る影響力を有している点も注目される。同地域の属性を反映し、農業振興とともに林業振興を図っていくことが、地域の活性化へとつながる可能性を示している。

3. 2 地域社会の基礎単位である集落を対象とした分析から

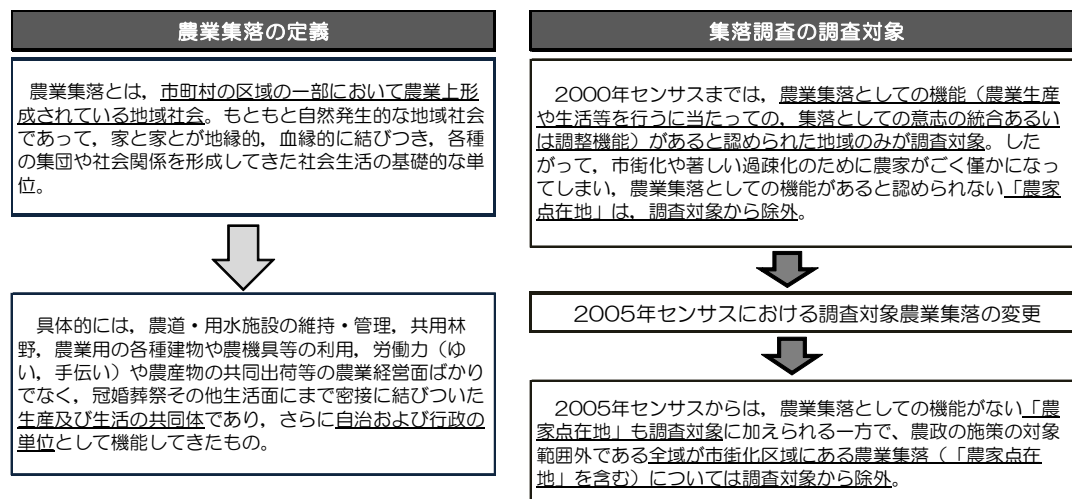
人口減少によって変容する農山村地域の態様は、基礎自治体である市町村以上に、末端の地域社会である集落において顕著であると推察される。そこで以下では、集落を対象とした分析から、過疎化・高齢化の進行する中山間集落の現状と集落の存続条件を検討する。

（1）農業集落の小規模化と機能低下

農業集落は、「市区町村の区域の一部において農業上形成されている地域社会のことであり、もともと自然発生的な地域社会であって、家と家とが地縁的、血縁的に結びつき、各種の集団や社会関係を形成してきた社会生活の基礎的な単位」と定義されており、この農

農業集落自体が農業センサスの調査対象とされ、2000 年までは 10 年ごとにコミュニティー活動や生活環境等の把握が農業集落調査によって行われてきた（表 4）。

表 4 農業センサスにおける農業集落の定義と集落調査の調査対象



しかし、2005 年に行われた農林業センサスの見直しによって、調査方法のみならず調査対象が一部変更され、調査項目も大幅に削減された。このため、農業集落に関しては、現在のごく僅かな調査項目が農林業センサスの農山村地域調査の中に残されているにすぎない。そこで、数少ない時系列データから農業集落の変化をみると、集落構成員の減少（集落の小規模化）とともに、共同体としての機能が低下している様子がうかがえる。

表 5 は、各年次の調査対象である農業集落の範囲を可能な限り一致させた上で、集落の規模、特に小規模集落の状況と集落機能の変化を地域類型別に比較したものである。この表から、まず始めに全国平均の 1 集落当たり世帯数（算術平均）をみると、2010 年では総戸数が 175 戸、うち農家数が 19 戸である。総戸数が一般的なイメージよりもかなり多くなっているのは、都市近郊地域等での住宅造成等によって、1,000 戸を上回るような世帯数を有する集落が存在するためである。したがって、より実態に近い中位数（Median）により集落の平均戸数をみると、2010 年での総戸数は 50 戸（うち、農家数は 15 戸で算術平均との差は小さい）となり、2000 年に比べ 2 戸減少している。

更に総戸数（Median）を地域類型別にみると、都市的地域では 2000 年からの 10 年間に 190 戸から 200 戸へと 10 戸増加しているものの、平地農業地域は 57 戸で変化がなく、中間農業地域は 17 戸から 14 戸へ、山間農業地域は 13 戸から 11 戸へとそれぞれ減少している。農山村地域の集落は、条件のより厳しい中山間地域から総戸数の減少段階に入ったとみてよいだろう。

なおこのことは、「総戸数 9 戸以下の集落割合」が上昇していることから確認でき、山間農業地域では、同割合が 2000 年から 3 ポイント強上昇し 2010 年では 11.9%に、中間農業地域でも同 1 ポイント強上昇し 5.5%に比率を高めている。両地域は「農家数 4 戸以下の集落割合」も大きく上昇し、それぞれ 11.2%、17.5%にまで達していることから、総戸数や農家数の減少による農業集落の枠組み縮小（「農業集落の小規模化」）が、中山間地域、とりわけ山間農業地域において急速に進行している様子がうかがえる。

表5 農業集落の小規模化と共同活動の低下（全国）

		1集落当たり 平均総戸数		うち、 農 家 数	総戸数9 戸以下の 集落割合	農家数4 戸以下の 集落割合	実行組合 がある 集落割合	議題別の寄り合い開催集落割合			
								農業生産 に関する 事 項	農道・用排 水路の維 持・管理に 関する事項	祭り・運 動会に関 する事項	
全 国 計	1990年	131	(48)	28	(22)	3.3	2.3	85.5	77.0	72.2	…
	2000年	164	(52)	23	(18)	3.9	5.6	78.7	68.4	73.5	87.1
	2010年	175	(50)	19	(15)	5.1	10.9	76.4	62.8	70.4	79.2
都 市 的 地 域	1990年	369	(144)	31	(24)	0.8	1.5	88.7	73.0	69.8	…
	2000年	488	(190)	25	(20)	0.8	4.3	84.3	60.6	70.1	83.3
	2010年	536	(200)	21	(16)	1.0	8.9	80.7	58.2	63.4	69.3
平地農業 地 域	1990年	84	(51)	33	(27)	2.5	1.2	91.8	84.8	77.2	…
	2000年	99	(57)	28	(23)	2.7	3.1	88.2	77.3	76.7	87.4
	2010年	104	(57)	22	(18)	3.2	7.6	85.3	71.5	76.1	81.7
中間農業 地 域	1990年	66	(39)	26	(21)	3.6	2.5	82.6	76.8	73.2	…
	2000年	75	(40)	22	(17)	4.2	6.0	73.2	69.5	75.8	88.0
	2010年	75	(39)	18	(14)	5.5	11.2	72.2	62.9	73.3	82.2
山間農業 地 域	1990年	50	(29)	21	(17)	7.0	4.4	77.9	70.0	65.7	…
	2000年	53	(29)	17	(13)	8.6	10.3	68.1	61.7	68.6	89.1
	2010年	50	(26)	14	(11)	11.9	17.5	66.0	54.7	64.4	81.0

出典：1990年農業集落調査、2010年世界農林業センサス総合分析報告書（農林水産省統計部）

注：1) 1990年、2000年、2010年の調査全てで調査対象となった12,5120集落を対象とした。

2) 農業地域類型別の数値は、全て2008年6月改訂の地域類型区分（旧市区町村別）に基づき集計した。

3) () 内の戸数は、中位数（Median）である。

また、農業集落の小規模化と同時に、集落活動、特に農業生産面での共同活動の停滞傾向もうかがえる。それは、実行組合のある集落割合、あるいは農業生産や農業関連施設の管理等について寄り合いで話し合いを持った集落割合が、全地域で低下していることから確認でき、2010年でのこれら集落割合は、集落規模が小さい山間農業地域でいずれも低い。

加えて、この10年間で、祭りや・運動会に関する話し合いを実施した集落割合も低下している。これは、今まで集落では当たり前のように行われてきた生活と密接に結びついたこれら話し合いが、集落の小規模化等によって一つの集落単独では実施できなくなっていることを意味し、高齢化の進行とともに後の分析で触れる「小中学生がいない集落」が増加していることとも無関係ではないと推察される。

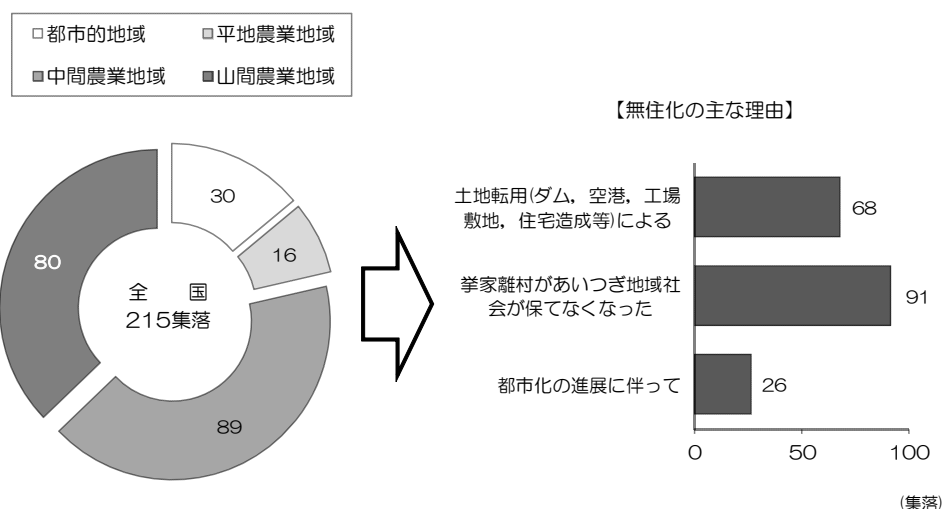
（2）無住化集落の出現と集落の存続条件

農業集落の小規模化が進み、新規居住者がなければ、これら集落は最終的には無人化してしまうことになる。そこで、2000年農業集落調査の実施時に付随して把握された「農家数がゼロの農業集落概況表」から、1990～2000年の10年間に無人化した集落を集計すると、全国に215集落存在し、このうち169集落（78.6%）が中山間地域の集落（中間農業地域89集落、山間農業地域80集落）である（図5）。

また、これら集落における無住化の主な理由（農家の消滅理由）をみると、「挙家離村があいつぎ地域社会が保てなくなった」とするものが91集落（42.3%）と最も多く、次いで「土地転用による」が68集落（31.6%）となる。「都市化に伴って」とするものは26

集落（12.1%）と少ない⁸。

図5 無住化集落数と無住化要因（2000年）



出典：橋詰登「中山間地域における農業集落の存続要件に関する分析」、農林水産政策研究 第7号（2004年12月）

注：2001年農業集落調査における「農家数がゼロの農業集落概況表」からの集計による。

ところで、これら無住化集落の増加は、地域社会の崩壊といった深刻な事態へと直結する可能性が高い。そこで、過疎化を理由に農家数がゼロとなった中山間地域の集落に焦点を当て、これら集落の発生要因、裏返せば中山間集落の存続条件を検討した。

分析の手法は、市町村を対象とした分析と同様に判別分析を用い、変数増減法を採用した。目的変数は「消滅集落群」と「存続集落群」の2群であり、前者は過疎化を主な理由として農家が消滅した中山間地域の81集落⁹、後者は自然的立地条件の違いを極力排除するため、それぞれの消滅集落ごとに、同じ都道府県内から同一の地域類型に所在する存続

⁸ 図5は、農家が消滅した主な理由によって「土地転用」、「挙家離村」、「都市化」の三つに区分した。しかし、物理的な要因である「土地転用」は、都市化の進展を背景とする場合や、逆に、それが間接的な原因となって挙家離村を引き起こしている場合もある。「農家数がゼロの農業集落概況表」では農家数がゼロとなった理由を複数選択することになっているが、調査ではなく情報収集であるという限界から、農家消滅の間接的な要因まで正確に把握されてはいない。したがって、上記理由の組合せ別の無人化集落数をみると、「土地転用」と「挙家離村」の両方に該当するものは8集落、「土地転用」と「都市化」は18集落であり、いずれも多くはない。また、主な理由が「挙家離村」又は「都市化」の集落うち、「土地転用」に該当するものはそれぞれ3集落、6集落とごく僅かである。

⁹ 消滅集落の発生要因を分析するには、無人化集落を分析対象とするのが望ましいが、土地転用や都市化を主な理由とするものを除けば、その数は全国で100集落足らずであり、更に1990年における当該集落の情報が得られるもの（農業集落カードが作成されている農家数5戸以上の集落）となれば全国で僅か20集落程度しか存在しない。したがって、要因分析の「消滅集落群」の対象集落は、2000年時点で少数の非農家が存在している集落も含め、①中山間地域に所在する農家数がゼロとなった集落、②農家消滅の主な理由が「土地転用」又は「都市化」以外の集落、③集落内に都市計画区域の地域指定がない集落、④1980年及び1990年の農業集落カードが作成されている集落の全ての条件を満たす81集落とした。

集落を無作為に 81 集落抽出した。

他方、説明変数は、1980 年及び 1990 年農業集落カードから、集落の立地、規模・世帯構成、集落機能・活動、農業生産状況等のデータを収集・整理した。説明変数の種類と年次は、表 6 に示すとおりであるが、集落の構成員に関するもの（3 指標）、農業生産状況に関するもの（2 指標）、農業担い手の賦存状況に関するもの（2 指標）、土地利用に関するもの（6 指標）、集落活動に関するもの（2 指標）の他に、生活環境に関するものとして「⑩ DID 地区までの所要時間」、「⑪ 役場までの道路距離」、「⑫ 小学校までの道路距離」、「⑬ 医療施設までの道路距離」、「⑭ 平年の積雪量」の 5 指標¹⁰を加えた。説明変数に用いた指標の総数は 20 である。

分析結果をみると、選択された変数は 9 変数であり、「⑪ 役場までの道路距離」の F 値が最も大きい。判別係数の符号がプラスであることから、役場までの距離が遠い集落ほど、消滅集落群に判別される確率が高くなる。また、同じ生活環境に関する指標の中では「⑫ 小学校までの道路距離」が 4 番目に強い影響力を持つ変数となっている。「⑩ DID 地区までの所要時間」や「⑬ 医療施設までの道路距離」は選択されていない。以上の点から、中山間集落の消滅要因としては、役場や小学校といった、より身近な公共施設へのアクセスがとりわけ重要な要素であったことがわかる。

なお、2 番目に選択された「② 農家数増減率」とともに、「⑥ 同居跡継ぎのいる農家率」や「④ 販売農家率」等も 1%水準で有意な変数として選択されていることから、集落において農業の担い手をいかに確保できるかが、中山間地域における農業集落の存続を少なからず左右するものであることも確認できる。

この他、「平年の積雪量」が両集落群の判別、すなわち農業集落の存滅に影響を及ぼしている点も注目される。サンプル集落数は全体の農業集落数からみれば極めてごく僅かではあるが、この分析の判別率的中率は 89.5%と高く、十分な精度を有する結果となっている。

表 6 中山間集落の消滅要因（判別分析結果）

n = 162						【説明変数に用いた集落データ】	
順位	変 数 名	判別係数	マハラリス平方距離	F 値	P 値	判定	
1	⑪ 役場までの道路距離（80年）	0.158	5.054	16.418	0.0001	【**】	① 農家数増減率（90/80年）
2	① 農家数増減率（80-90年）	-0.049	5.069	16.153	0.0001	【**】	② 1 農家当たり世帯員数（90年）
3	⑩ 耕地利用率（90年）	-0.041	5.430	9.671	0.0022	【**】	③ 農家世帯員の高齢化率（90年）
4	⑫ 小学校までの道路距離（80年）	0.315	5.471	8.964	0.0032	【**】	④ 販売農家率（90年）
5	⑥ 同居跡継ぎのいる農家率（90年）	-0.037	5.587	7.018	0.0089	【*】	⑤ 1 戸当たり農産物販売額（80年）
6	⑭ 平年の積雪量（80年）	0.872	5.607	6.681	0.0107	【*】	⑥ 同居跡継ぎのいる農家率（90年）
7	④ 販売農家率（90年）	-0.028	5.630	6.305	0.0131	【*】	⑦ 65 歳未満農業就業人口率（90年）
8	⑭ 年間寄り合い回数（90年）	-0.081	5.820	3.224	0.0745	【 】	⑧ 集落耕地面積減少率（90/80年）
9	⑫ 耕作放棄地率（90年）	0.021	5.896	2.015	0.1578	【 】	⑨ 1 戸当たり経営耕地面積（90年）
定数項		2.316					⑩ 水田率（90年）
判別率的中率（%）		89.5					⑪ 耕地利用率（90年）
誤判別率（%）		11.0					⑫ 耕作放棄地率（90年）
マハラリス平方距離		6.027					⑬ 集落の耕地面積（90年）
相 関 比		0.604					⑭ 年間寄り合い回数（90年）
出典：橋詰登『中山間地域の活性化要件』農林統計協会（2003年3月）							⑮ 農道の管理強度（90年）
注：1990～2000年の間に消滅した81集落（消滅集落群）と同旧市区町村内で存続している任意の81集落（存続集落群）の2群の判別分析結果であり、変数増減法（F-in:2.0 F-out:2.0）による。							⑯ DID 地区までの所要時間（90年）
							⑰ 役場までの道路距離（80年）
							⑱ 小学校までの道路距離（80年）
							⑲ 医療施設までの道路距離（80年）
							⑳ 平年の積雪量（80年）

¹⁰ 農業集落の生活環境に関連する指標は、DID 地区までの所要時間を除き 1990 年農林業センサスの農業集落調査では調査項目に設定されていないことから、1980 年のデータを用いざるを得なかった。

(3) 小中学生のいない集落の推移

上記の分析から、中山間集落の存続にとって、教育環境が重要な要素の一つであることが示された。そこで次に、近年の農山村地域における教育基盤の変化を明らかにするため、国勢調査のメッシュデータ（2000年と2010年の年齢別人口データ）を農業集落別に組み替えたデータ¹¹を用い、小中学生がいない集落等の動向を検討した。

表7は、各集落の6～11歳人口に着目し、小学生に相当するこれら年齢の者がいない集落数の10年間の推移を地域類型別に比較したものである。まず、小学生がいない集落は、2000年時点では全国合計で6,162集落（全集落数に占める割合が4.6%）であったが、10年後の2010年には11,383集落（同8.5%）へと5,200集落余り増加している（増加率84.7%）。2010年の小学生がいない集落数の地域構成をみると、その9割近くが中山間地域に所在しており、中間農業地域が4,609集落、山間農業地域が5,271集落となっている。両地域では、2000年から2010年にかけての同集落割合が、それぞれ5.3%から10.4%、12.2%から21.8%へと上昇している。その結果、山間農業地域の有人集落の2割強で小学生がいなくなっている。

表7 小学生がいない農業集落等の推移（2000年→2010年）

	集計対象有人集落数	小学生（6～11歳）がいない			小学生（6～11歳）が1～3人			<参考>小・中学生（6～14歳）がいない		
		2000年	2010年	増加数・増加ポイント	2000年	2010年	増加数・増加ポイント	2000年	2010年	増加数・増加ポイント
		1000	1000	39	14.9	20.1	5.2	2.9	6.0	3.1
全 国	134,426	6,162	11,383	5,221	20,055	27,008	6,953	3,954	8,068	4,114
都市的地域	30,481	272	487	215	1,237	1,625	388	203	328	125
平地農業地域	35,651	592	1,016	424	3,576	5,139	1,563	330	646	316
中間農業地域	44,144	2,352	4,609	2,257	8,530	11,912	3,382	1,496	3,158	1,662
山間農業地域	24,150	2,946	5,271	2,325	6,712	8,332	1,620	1,925	3,936	2,011
長野県	4,545	252	399	147	698	865	167	171	306	135
	1000	5.5	8.8	3.2	15.4	19.0	3.7	3.8	6.7	3.0

注：1) 国勢調査（メッシュデータ）の集落別組替集計による。
2) 無人化した集落および年齢別人口が不明な集落を除く。

また、集落内に小学生はいるものの、その数のごく僅かな、小学生1～3人の集落を上記集落数に加えると、中間農業地域では16,521集落、山間農業地域でも13,603集落にのぼり、中間農業地域では約4割、山間農業地域では約6割がこれら集落に該当することになる。10年間に増加したこれら集落の数は、全国合計で12,174集落（小学生がいない集落が5,221集落増、小学生が1～3人の集落が6,953集落増）であるが、そのうち5,639集落が中間農業地域、3,945集落が山間農業地域の集落であり、両地域で8割を占めている。

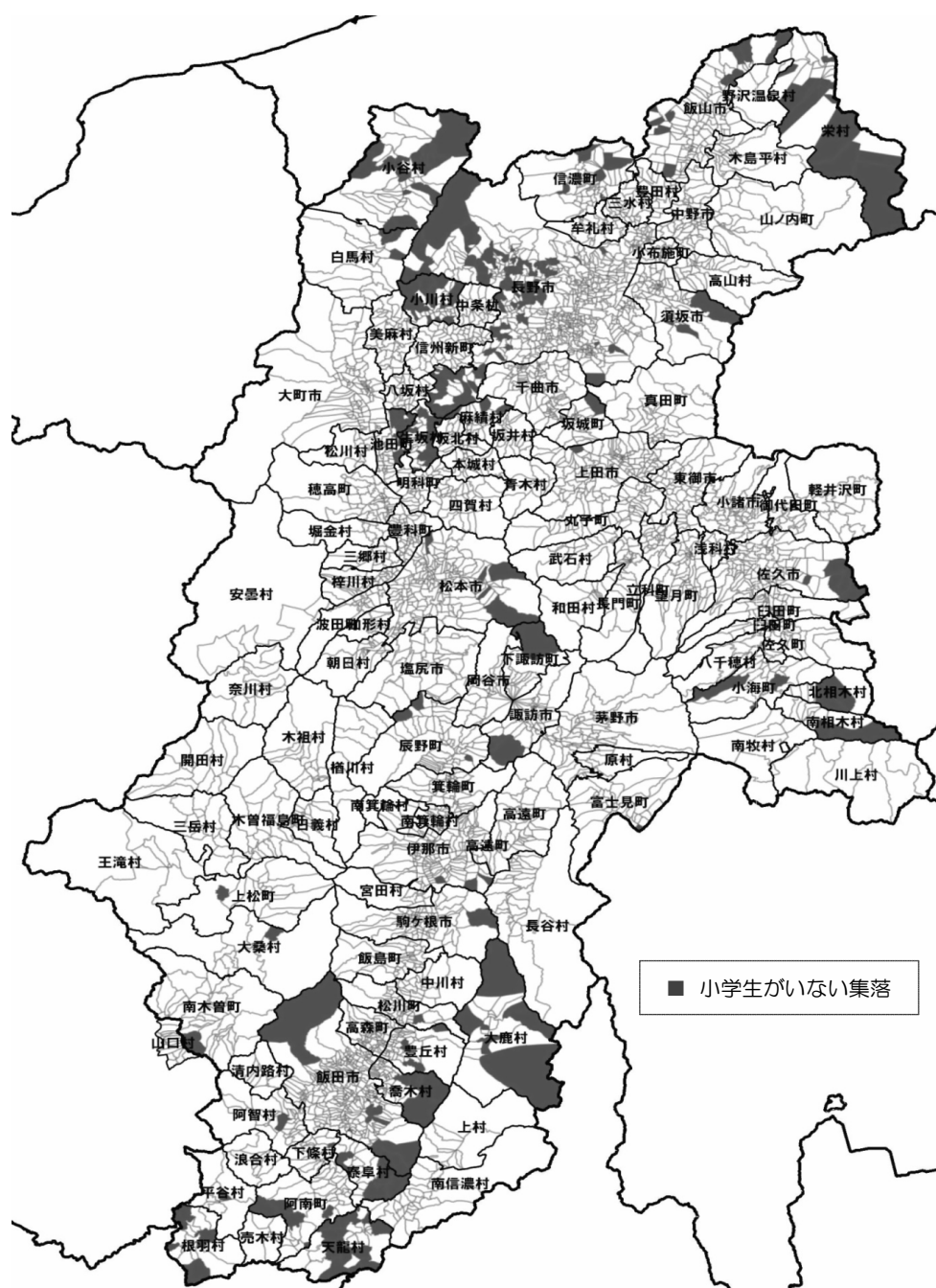
参考までに、小学生に加えて中学生もいない集落（6～14歳人口がゼロの集落）をみると、全国合計では2000年の3,954集落（全集落数の5.1%）から2010年には8,068集落（同6.0%）へと2倍以上に増加しており、これら集落もそのほとんどが中山間地域に所

¹¹ ここでのデータは、平成24年度に農林水産省農村振興局の委託を受けてNNGIS トータルサポート株式会社が農業集落別に推計したものを使用した。

在している。特に、山間農業地域では16.3%の集落が小学生ばかりか中学生もない状況であり、将来、これら集落では無人化する可能性が高いと言えよう。

このように、集落内での人口の再生産（集落人口の維持）が危惧される小学生がいない集落が、農山村の中でも条件が不利な中山間地域、とりわけ山間農業地域で急増していることが明らかとなった。そこで、これら集落の具体的な分布状況を確認するため、中山間集落が比較的多い長野県を例に、農業集落白地図に小学生がいない集落（2010年）を落とし込んでみた（図6）。

図6 小学生がいない集落の分布状況（2010年：長野県）

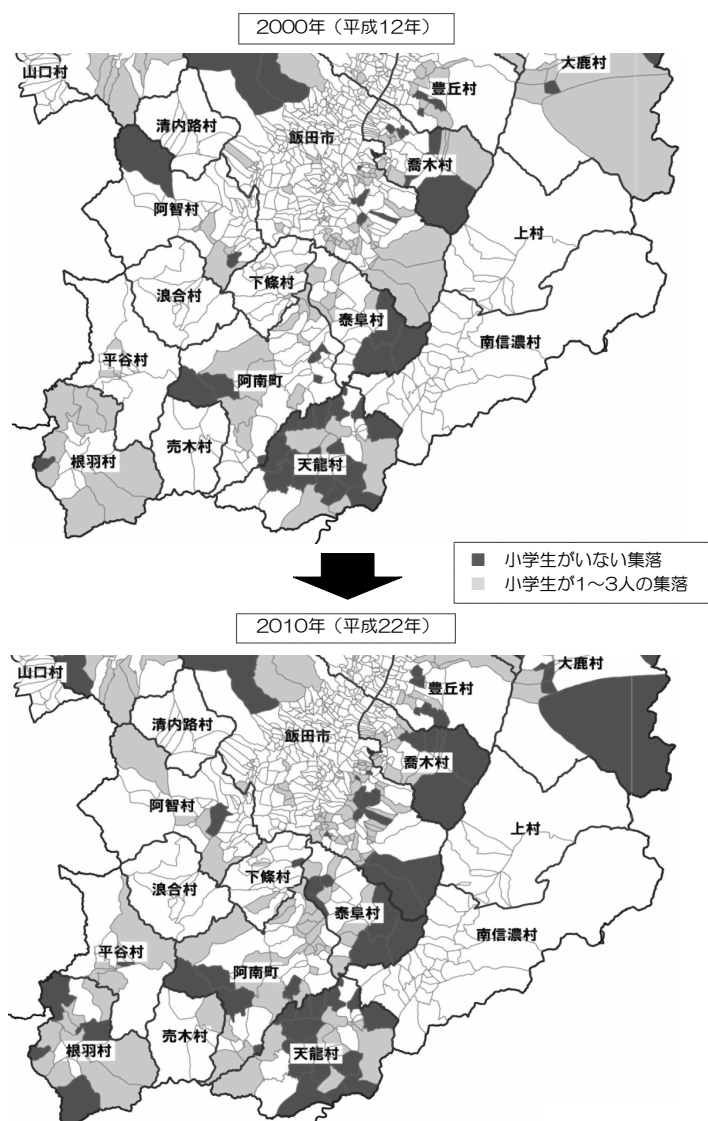


注：国勢調査（メッシュデータ）の集落別組替集計による。

長野県における小学生がいない集落数は、前掲表7に示したように2010年で399集落あり、県内の全集落数に占める割合は8.8%と、全国平均の8.5%に比べ僅かながら高い。この399集落が県内のどの辺りに存在しているのかを同図によってみると¹²、豪雪地帯を抱える北信地域や長野、大北、松本の3地域が接する境界付近、さらには山間地の多い飯伊地域に集中している様子がうかがえ、いずれも市街地から遠く離れた山間集落が多いと推察される。その他、佐久地域や諏訪地域の山間部にも点在している。

さらに、その中から飯伊地域を取り上げ、2000年時点からの集落の変化をみた(図7)。すると、2000年に小学生が1～3人であった集落の一部が、2010年には小学生がいない集落に変わるとともに、新たに小学生が1～3人の集落になったところも少なくない。

図7 小学生がいない集落等の推移(長野県飯伊地域)



注：国勢調査(メッシュデータ)の集落別組替集計による。

¹² 集落のエリアは平場と山間部では大きく異なり、広大な森林面積を抱える山間部の集落ほど大きい。したがって、集落地図を色分けした場合、山間集落は集落数が少ないにもかかわらず面積は大きく表示されるので注意が必要である。

2000 年時点で既に小学生がいなかった集落が、2010 年に再び小学生がいるようになったところはごく僅かしか存在しないことから、2000 年時点で小学生がいなかった山間へき地の集落を中心として、それに隣接する集落から、この 10 年間に小学生の数が急減している様子がうかがえる。なおこれは、前に実施した集落の消滅要因に関する分析において、小学校までの道路距離が有意な変数として選択されたこととも符号する。

そこで、この点を詳しくみるため、小中学校までの所要時間と集落内の児童の存続状況との関係を全国ベースで分析した（表 8）。表側の時間区分は、2000 年農業集落調査での設定区分¹³であるが、学校までの所要時間が長い集落ほど、小学生あるいは中学生がいない集落の割合が高まる傾向が確認される。

表 8 小中学校までの所要時間別にみた集落数と 1 集落当たり児童数（2010 年）

(単位：集落、％、人)

		小学校までの所要時間別集落数				中学校までの所要時間別集落数			1 集落当たり平均児童数	
		集 計 対 象 有 人 集 落 数	小学生が いない	中学生も いない	小学生が 1～3 人	集 計 対 象 有 人 集 落 数	中学生が いない	小学生も いない	小学生 (6～11歳)	中学生 (12～14歳)
計		99,185 100.0	10,026 10.1	7,065 7.1	23,608 23.8	99,185 100.0	13,701 13.8	7,065 7.1	14	8
学校が集落内にある		10,018 100.0	363 3.6	215 2.1	1,316 13.1	3,954 100.0	152 3.8	61 1.5	30	21
学 校 は 集 落 外	学校まで15分未満	41,819 100.0	3,528 8.4	2,376 5.7	9,946 23.8	37,284 100.0	3,532 9.5	1,553 4.2	14	9
	〃 15分～30分	34,406 100.0	4,002 11.6	2,909 8.5	8,567 24.9	44,681 100.0	6,587 14.7	3,391 7.6	13	7
	〃 30分～1時間	12,328 100.0	1,934 15.7	1,410 11.4	3,579 29.0	12,685 100.0	3,171 25.0	1,874 14.8	9	4
	〃 1時間以上	614 100.0	199 32.4	155 25.2	200 32.6	581 100.0	259 44.6	186 32.0	4	2

注：1）国勢調査（メッシュデータ）の集落別組替集計による。

2）小・中学校までの所要時間は、2000年農業集落調査（都市的地域の集落は調査されていない）による。

3）無人化した集落および年齢別人口が不明な集落を除く。

4）1集落当たり平均児童数は、小・中学生がそれぞれがいる集落の平均人数である。

例えば、「小学校まで 1 時間以上」の集落では、その数は少ないものの 32.4%の集落に小学生がおらず、25.2%の集落には小学生に加え中学生もいない。また、「小学校まで 30 分～1 時間」の集落でも、小学生がいない集落は 15.7%を占め、小学生が 1～3 人の集落の 29.0%と合わせると、5 割を超える。「小学校が集落内にある」集落や「小学校まで 15 分未満」の集落での小学生がいない割合は、それぞれ 3.6%、8.4%と低い。

さらに、中学校までの所要時間別に中学生がいない集落割合をみると、小学校との関係以上に所要時間による差が大きい。「中学校まで 1 時間以上」の集落では 44.6%の集落に中学生がおらず（うち、32.0%の集落には小学生もいない）、「中学校まで 30 分～1 時間」の集落での同割合も 25.0%と高い。これに対し、「中学校が集落内にある」集落や「中学

¹³ 集落から小学校までの所要時間は 2010 年の調査では調査項目が設定されていないため、2000 年の調査結果を用いた。なおこの調査での所要時間の把握は、「一般的な交通手段による」とされており、都市的地域に所在していた集落は調査対象から除外されている。

校まで 15 分未満」の集落での中学生がいない割合は、いずれも 1 割に満たない。

なお、1 集落当たりの平均児童数を計算してみると、小学校や中学校が「集落内にある」集落で小学生 30 人、中学生 21 人と最も多く、次いで「15 分未満」の集落でそれぞれ 14 人、9 人、「15～30 分」の集落で 13 人、7 人、「30 分～1 時間」の集落で 9 人、4 人と減っていき、「1 時間以上」の集落では小学生が僅か 4 人、中学生が 2 人という現状にある。

これらの点から、集落から小中学校までの所要時間、換言すれば小中学校への通学時間が児童数の維持、ひいては集落の存続に少なからぬ影響を及ぼしていることが改めて確認できる。

4. 農村地域政策の理念と現状

1999 年に制定された「食料・農業・農村基本法」においては、食料の安定供給の確保、農業の持続的な発展とともに農村の振興に関する施策が一つの大きな柱として位置付けられている。そこで最後に、過疎化と高齢化が並進し、地域活力の低下が懸念される農山村地域の維持・発展を図るために講じられている、農林水産省の主な農村地域対策（農村振興政策）を概観する。

4. 1 農村振興政策の基本理念

農林水産省においては、農村振興政策を進めていく上での理念や方向等の基本的な考え方の検討を行った研究会報告が、2007 年 12 月に取りまとめられている¹⁴。そこでは、農村振興政策の柱となる考え方（理念）が、以下のように示されている。

まず、政策の進め方としては、「担い手以外の全ての農家さらには非農家も含め、地域の農業を振興するために各主体が果たすべき役割を支援するという視点に基づき、目指すべき農村像を、地域の農業の姿に応じたむらづくりのイメージとして共有できるようにすることが必要である」と指摘している。そして、その目指すべき農村像は、「集落間連携や都市との協働によって自然との共生空間を構築する」ことであり、これを基本として「各地域でそれぞれの条件・特性を踏まえて独自の農村像を描く必要がある」と強調されている。

また、目指すべき農村像に向けては、「地域が自ら考え行動し、それを行政が支援することが農村振興の基本であり、国に対しては政策の基本方向の提示の他、情報提供、地域の取組のためのきっかけや仕組みづくり、制度を含めた生産・生活環境基盤の整備等への支援が求められる」とし、支援するための主な手段としては、①ソーシャル・キャピタルの再生とヒューマン・キャピタル（人材）の育成、②地域資源の保全と有効活用、③ネットワーク化を通じた双方向の交流による都市の力の活用、④環境ビジネスやこれまでに損なわれた農村環境の修復・再生等、新しい視点からの農村環境保全政策の展開、⑤6 次産業化、グリーン・ツーリズム、農商工連携等、特色ある活性化戦略、⑥情報通信基盤整備等の効率的・効果的な資本投資を掲げている。

さらに、同報告においては、今後の施策対応の方向として、①将来的な存続が危惧され

¹⁴ 農村振興政策推進の基本方向研究会（2007）「農村振興政策推進の基本方向中間とりまとめ－集落間連携・都市との共同による自然との共生空間の構築－」。なお、この研究会の最終報告は出されていない。

る集落への対応，②住民合意に基づき周辺集落との相互扶助によるむらづくりの促進，③企業の農村振興にかかわる CSR 活動の展開に関する施策対応の必要性にも触れている。

4. 2 農村振興施策の実施状況

このような，基本方向に即して進められている現在の農村振興施策を，農林水産省の平成 25 年度予算額によってみると，農村振興関係の予算総額は 4,825 億円であるが，このうち 8 割に当たる 3,869 億円はハード事業と称される公共事業費¹⁵である。よって残りの 955 億円が非公共事業費となるわけだが，そのうちの 567 億円は農村の多面的機能に着目した，いわゆる日本型直接支払に充てられており，①中山間地域等直接支払交付金（中山間地域等における農業生産条件の不利を補正するため，農業生産活動を継続して行う農業者等に交付金を交付）が 285 億円，②農地・水保全管理支払交付金（地域共同による農地・農業用水等の管理，施設の長寿命化のための活動等を支援）が 282 億円を占める。

したがって，公共事業費と日本型直接支払の交付金を除けば，残額は 389 億円（公共事業費の 10 分の 1 程度）となり，決して十分な額とは言えないが，この予算規模で農山漁村の共生・対流等，「活力ある農山漁村の構築」に向けた幾つかの事業が行われている。

そこで，平成 25 年度における「活力ある農山漁村の構築」に向けた主な施策とその予算額をみると，①子供の農山漁村宿泊体験や福祉農園の開設，空き家・廃校を活用した滞在型交流農園の整備等を進める取組や人材の活用・育成等を支援する「都市農村共生・対流総合対策交付金」が 19.5 億円，②農山漁村における定住・地域間交流を促進するための生産基盤，農産物加工・販売施設，地域間交流拠点等の整備を支援する「農山漁村活性化プロジェクト交付金」が 62.3 億円，③都市において，交流農園・福祉農園等の整備，新鮮な地元農産物の提供，防災農地の保全等，「農」のある暮らしづくりを支援する「「農」ある暮らしづくり交付金」が 5.5 億円，④再生可能エネルギー発電事業による収入を地域の農林漁業の発展に活用する取組や農業水利施設を活用した小水力発電等に係る調査設計等を支援する「農山漁村活性化再生可能エネルギー導入等促進対策」が 10.1 億円等となっている。

これら事業は全て，平成 26 年度においても継続予定となっている他，新規事業として予算規模 10 億円で中山間地域等における棚田・疏水等，将来に残すべき農村景観・資源を保全・復元・継承するための取組を支援する「美しい農村再生支援事業」が開始される予定である。

ところで，これらの取組の中で注目されるのが，上記①，②，③の予算を活用し，福祉・教育・観光等と連携した都市と農山漁村の共生・対流等を推進するため，従来，国の施策としては消極的であった各省連携のプロジェクトが，重点対策として行われていることである（表 9）。

平成 26 年度実施予定の農村振興に係る農林水産省と各省との連携プロジェクトは，前年度から継続されるプロジェクトとして，総務省，文部科学省との連携による「子ども農山漁村交流プロジェクト」（小学 5 年生を中心とした農山漁村での宿泊による自然体験や農林漁業体験等を推進），厚生労働省との連携による「「農」と福祉の連携プロジェクト」（高齢者・障害者のための福祉農園の拡大・定着を推進），国土交通省，総務省，文部科学

¹⁵ 平成 25 年度予算における公共事業費の内訳は，農業農村整備事業 2,627 億円，農産業村地域整備交付金 1,128 億円等である。

省、厚生労働省、経済産業省との連携による「空き家・廃校活用交流プロジェクト」（空き家、廃校等の地域資源を、田舎暮らし希望者の受皿や多機能な施設等として活用する取組を推進）、国土交通省との連携による「「農」を楽しめるまちづくりプロジェクト」（「農」のある暮らしを楽しみたいという都市住民のニーズに応え、住民参加で策定した計画に基づく「農」を楽しめるまちづくりを推進）の五つと、新規に開始される文部科学省、国土交通省、環境省との連携による「美しい農村再生支援事業」（農村が有する棚田等の水や緑の農村景観、歴史・文化的な建造物等の総合的な価値の再生・継承）の合計六つがある。

表9 活力ある農山漁村対策に係る各省連携プロジェクトの概要

農林水産省の事業（H26年度概算決定額）	農林水産省の取組	連携省庁と主な連携内容
子ども農山漁村交流プロジェクト 〔 小学5年生を中心とした農山漁村での宿泊による自然体験や農林漁業体験等を推進 〕 都市農村共生・対流総合対策交付金（21億円） 農山漁村活性化プロジェクト支援交付金（65億円）	【農林水産省】 ○受入側（農山漁村）における宿泊体験施設・教育農園等の充実・整備や受入農林漁家・人材の育成、農林漁業体験プログラムの開発等への支援	【総務省】 ○送り手・受入側の地方自治体への特別交付税措置等 【文部科学省】 ○送り手側（学校）への宿泊体験活動支援等
「農」と福祉の連携プロジェクト 〔 高齢者・障害者のための福祉農園の拡大・定着を推進 〕 都市農村共生・対流総合対策交付金（21億円） 「農」のある暮らしづくり交付金（6億円） 農山漁村活性化プロジェクト支援交付金（65億円）	【農林水産省】 ○高齢者の生きがい農園及び障害者の就労・雇用を目的とする農園の整備 ○福祉・農業関係者を対象とした研修会の開催、農業専門家の派遣等の支援	【厚生労働省】 ○活動の拠点となる福祉施設の整備、農家と福祉施設の連携支援等
空き家・廃校活用交流プロジェクト 〔 空き家、廃校等の地域資源を、田舎暮らし希望者の受け皿や多機能な施設等として活用する取組を推進 〕 都市農村共生・対流総合対策交付金（21億円） 農山漁村活性化プロジェクト支援交付金（65億円）	【農林水産省】 ○廃校等の地域資源の活用と散在する既存施設の再編等を組み合わせた多機能な集落拠点強化施設の整備や滞在型交流農園の整備等の支援	【国土交通省】 ○集落地域の「小さな拠点」形成のためのプランづくりや既存公共施設を活用したワンストップサービス施設の整備を支援 【総務省】 ○過疎地域の活性化への取組を支援 【文部科学省】 ○活用希望者に対し、廃校施設の所在地、建物面積等の情報や、利用可能な各省庁の補助制度等を提供 【厚生労働省】 ○廃校等を活用した高齢者関係施設や児童福祉施設等の整備を支援 【経済産業省】 ○商店街空き店舗への店舗誘致等を支援
「農」を楽しめるまちづくりプロジェクト 〔 「農」のある暮らしを楽しみたいという都市住民のニーズに応え、住民参加で策定した計画に基づく「農」を楽しめるまちづくりを推進 〕 「農」のある暮らしづくり交付金（6億円）	【農林水産省】 ○地方自治体における、円卓会議等での住民参加による計画策定を支援 ○交流農園、農産物直売所等の整備を支援 ○都市機能の集約のために除去された建物跡地での市民農園等の整備を支援	【国土交通省】 ○生産緑地の買取りによる農業公園の整備を支援 ○都市機能の集約を促進するため郊外部に立地している公共施設等の除去費用を支援
美しい農村再生支援事業【新規】（10億円） 〔 農村が有する棚田等の水や緑の農村景観、歴史・文化的な建造物等の総合的な価値の再生・継承 〕	【農林水産省】 ○市町村等が行う将来に残すべき農村景観・資源を保全・復元・継承するための取組を支援	【文部科学省】 ○歴史的風致の維持・向上を支援 【国土交通省】 ○歴史的風致の維持・向上、良好な景観の形成を支援 【環境省】 ○良好な景観の形成、生物多様性の保全・活用を支援

出典：平成26年度 農林水産予算概算決定の概要（農林水産省）

5. おわりに

我が国の総人口は 2008 年をピークに減少へと転じ、人口減少社会へと突入した。しかし、農山村においては、都市部に先行してかなり前から地域人口の減少、すなわち過疎化が進行しており、少子高齢化とも相まって大きな地域問題になりつつある。第 2 節では、これら現状を、農林統計に用いる地域区分に基づき分析したが、農山村の中でも条件が不利な中山間地域、中でも最も生活条件の厳しい山間農業地域で、加速度的に人口減少が進んでおり、少子高齢化が並進することによって定住問題が深刻化していることを確認した。

更に第 3 節では、このような状況にある農山村の地域社会を維持していくための効果的な方策を探るため、これまで筆者が実施してきた市町村を分析対象とした定住人口の維持要件に関する分析や、農業集落の存続要件に関する分析結果を示し、過疎化・高齢化の並進する中山間地域の活性化や地域社会を維持するための具体的な要件を、教育環境との関係性に着目しながらみてきた。また、国勢調査の人口データを農業集落別に組み替えることによって、農山村地域における教育基盤（集落における小中学生の存在状況）の変化の態様を明らかにした。それぞれの分析結果の要点は以下のとおりである。

第 1 に、中山間市町村を対象とした定住人口の維持要件に関する分析では、高校への通学条件を表す指標が有意な変数として選択されるとともに、分析範囲を山間農業地域に限定すれば、同指標が最も強い影響力を有する変数となった。このことは、急激な人口減少が進む山間農業地域の定住人口を維持していくための条件として、教育環境が重要な要素になっていることを示している。

第 2 に、農山村の人口減少は、地域社会の基礎単位である農業集落の存続を危うくしている。農業集落の小規模化（集落構成員の減少による集落枠組みの縮小）によって、コミュニティ機能の弱体化に伴う共同活動の停滞が農業生産面ばかりでなく生活面でも加速しており、中山間地域ではあいつぐ挙家離村等によって無住化する集落も出現している。

第 3 に、中山間集落の消滅要因に関する分析からは、身近な公共施設へのアクセス条件が強い影響力を及ぼしており、役場とともに小学校までの道路距離が有意な変数として選択された。ここでの分析からも、地域社会の存続にとって教育環境の必要性が示唆された。

第 4 に、2000 年から 2010 年までの 10 年間に、小学生がいない集落が急増しており、全国の有人集落の 1 割近い約 11,400 集落で小学生がいなくなっている。この傾向は、とりわけ山間農業地域で顕著であり、既に 2 割を超える集落に小学生がいないことも明らかとなった。

このような状況の中、第 4 節で示したように、農林水産省では農村振興を図るための各種施策が講じられている。しかし予算額をみると、農村振興関係予算総額の約 8 割は農業農村整備事業等の公共事業費であり、更に日本型直接支払の交付金を除くと、残りの予算額は 1 割にも満たないのが現状である。

しかし、この少ない事業費の中で、福祉・教育・観光等と連携した都市と農山漁村の共生・対流等を推進するため、各省連携のプロジェクトが重点対策として実施されるようになっている点は注目される。農山村において定住人口を確保し、地域の活性化を図っていくためには、第 3 節の分析からも明らかのように、農林業を含む地域産業の振興と同時に、教育環境等の生活基盤を維持していくことが重要であり、地域の実情に即した複合的な幅広い支援、すなわち各省が連携した政策対応が求められている。

これまで国としては消極的であった各省間の連携事業は、人口減少が進む農山村地域、特に地域社会の存続が危惧され、広範な地域問題が山積する中山間地域ほど必要とされている。したがって、各省連携プロジェクトの数や予算規模の拡充とともに、既存プロジェクトにおいても予算枠組み上の連携にとどまることなく、内実のある各省間の施策連携がより一層進むことが期待される。

第 18 章 保護者の教育に対する意識と移動性

国立教育政策研究所 宮崎 悟
一橋大学 朴澤 泰男

概要

この章では、学校教育を取り巻く重要なファクターである保護者に焦点を絞り、保護者が持つ子供の学校教育や子供の将来像への意識や、保護者の移動性について検討した。

前半では、本研究会において実施したウェブ調査の結果を用いて、公立小学校に通う児童の保護者が持つ学校への希望や子供の将来像への希望について、地域による違いが見られるのかを分析した。この結果、次のような地域による違いが見られた。

学校への希望意識からは、過疎化しやすいと想定される農村や漁村、山間地のような地域では将来的に必要な社会的能力、三大都市圏では従来的な知識や課外活動が特に求められており、求める中身が異なっていた。子供の将来像への希望意識については、地方の多くの保護者は学校での学問的知識よりも、実践的能力を付けて早く社会人になってほしいという希望を持つ傾向が見られた。また、過疎地域の保護者は子供に地域に残ってほしいと考えていないという傾向も見られた。

保護者の移動性について検討した後半では、学歴の高い人ほど移動性が高まることや、小規模自治体に住む人ほど移動性が低くなることが示唆された。しかし、小規模自治体に住む人は希望から見た「潜在的な移動性」が相対的に高く、何らかの契機で顕在化すると、小規模自治体からの人口流出による、更なる人口減少が生じる可能性も指摘できる。

1. はじめに

周知のように、我が国においては 9 年間の義務教育の制度があり、どのような地域であっても児童生徒が存在する限り学校による教育が保障されている。この中で、地域による児童生徒数の違いのような実情の違いにより、法制度上の例外による措置や教育上の工夫は様々な側面でなされているが、原則的に義務教育は全国一律的な制度や基準によって設計されている。また、経済がグローバル化して少子化する中で、これからの我が国を背負う人材育成は、全国的により質を高めなければならないという課題にも直面している。

地方分権化の進展や各地域における地域活性化の取組が進む中で、学校教育も法制度で定められた基本的な部分は守りながら、地域による特色を反映させた運営となりつつある。このような地域特色を反映させる中で、子供たちを学校に通わせる保護者の考え方や役割は、相当に尊重される必要があるだろう。

そこで、公立小学校に通う児童の保護者が持つ、学校や子供たちへの意識は地域によって異なるかを検討してみよう。すなわち、保護者が学校に求めるものや子供たちの将来に期待するものは、地域特性によって異なるのかを確認したい。例えば、都市部と過疎地では、保護者の持つ子供たちへの期待像は異なることが大いに予想される。この保護者意識の違いを大まかにでも明らかにすることで、地域特性によって考慮すべき部分がどのような点であるのかに関する知見を得たい。

さらに、本章では小・中学生の保護者の移動性についても地域特性別に検討する。保護

者の仕事面での都合や保護者の教育への考え方によって、子供の住む地域は決まってくる。この際、現状で済んでいる地域よりも、他の地域の方がより魅力的であれば地域移動することとなる。そこで、どの程度住む地域を移動しやすいかという「移動性」についても検討することで、地域社会と子供の教育との関係性についても考えられる。

本章の構成については、以下のとおりである。次の2節では、本章の分析において用いたインターネットを用いて保護者を対象とした調査（以下、「ウェブ調査」と呼ぶ）についての概要を紹介し、このデータを分析した結果を示す。さらに、3節では、小・中学生の保護者世代の移動性に、4節では「潜在的な移動性」に着目した分析を行う。

2. ウェブ調査による保護者意識の分析

2. 1 ウェブ調査の概要

本研究では、2013年2月に子供の学校や教育に関するウェブ調査を全国の児童及び園児を持つ保護者を対象に実施した。本章ではこのデータから、地域による保護者意識にはどのような違いがあるのかを検討する。

具体的な分析結果を示す前に、このウェブ調査や分析する保護者意識の概要について説明する。このウェブ調査はNTT レゾナント社（当時）によるgoo リサーチ（当時）のシステム¹を利用して、同システムに登録するモニターの中で、小学校又は幼稚園（3年制）に通う年齢の第1子を持つ20～49歳の保護者²に限定して実施した。本研究の趣旨を考慮して、地方に住む保護者の意識を中心に分析するため、地方在住の保護者からの回収数割合が現実よりも多くなるように設計した³。

表1 ウェブ調査の回収目標数と有効回答数

回答者性別	第1子の学年・年齢	市町村規模		
		特別区・政令市	10万人以上	10万人未満
男(父親)	就学前(幼稚園段階)	250/263	250/252	300/354
	小学生低学年	250/257	250/260	300/367
	小学生高学年	250/274	250/265	300/376
女(母親)	就学前(幼稚園段階)	250/287	250/260	300/326
	小学生低学年	250/263	250/264	300/319
	小学生高学年	250/278	250/266	300/331

※左側数値は目標回収数、右側数値は有効回収数を示す。

なお、調査企業のモニターを利用したウェブ調査では基本的に回収率の概念がない。

¹ 原稿執筆時（2014年1月）においては、NTT コム オンライン・マーケティング・ソリューション株式会社による「NTT コム リサーチ」と運営企業及び名称が変更されている。

² 調査手法の関係で、本文中に挙げた回答者と子供の年齢に加えて、回答者が子供の状況を把握していることを想定して、第1子とふだん同居していることという条件もつけた。なお、このような回答者の情報を識別するために、本調査を行う前にプレ調査を実施した。

³ 現実の子供の数に比例させて全国的傾向を見るということも考えられたが、本研究の議論が地域による差異に注目していた時期に実施したことや分析手法上求められるサンプルサイズの大きさもあり、地方在住者サンプルを相当数得る必要があった。このため、若干現実よりも偏った回収を行うような設計とした。

具体的には、保護者である回答者の性別と第1子の学年・年齢、さらには在住地の市町村規模をもとに、18のセグメント別に回収を進めて、回収目標数を少し上回ったセグメントから回収を中止することとした。各セグメントにおける回収目標数と有効回答数は表1に示したとおりで、本調査における全有効回答数は5,262件である。

子供の教育に関する様々な項目について尋ねたが、全ての調査結果を示すことは紙幅の関係で困難であり、機会を改めて示すこととしたい。本章では焦点を絞り、保護者による子供の学校への希望及び子供の将来像への希望に関する項目を用いて分析した結果を示す。ここからは、これらの項目に関する変数を詳しく説明しよう。

(1) 保護者の学校への希望

学校への希望については、下記の六つの項目に対して、強く反対、やや反対、中立、やや賛成、強く賛成という5段階の選択肢で保護者の考え方を回答してもらった。

- ・お子様には少人数学級で小学校教育を受けさせたい（少人数学級）
- ・お子様には子供の数が多い小学校で教育を受けさせたい（大規模学校）
- ・小学校での課外活動を充実させてほしい（課外活動）
- ・小学校では知識を重点的に身につけさせてほしい（知識重視）
- ・小学校では道徳性を身に付けさせてほしい（道徳性重視）
- ・小学校では英語やコンピュータのようなこれから社会で生きるために必要な力を身に付けさせてほしい（社会的能力）

以上の6項目について個別に分析することも考えられるが、全体的な傾向がつかみにくいため、主成分分析の手法によって変数をまとめた。それぞれの項目での回答を、反対が1点、やや反対が2点、中立が3点、やや同意が4点、同意が5点と得点化して、主成分分析を行うことにより、新たな変数である主成分を抽出した。ここでは、当初の6項目（変数）から、次の表2に示すような二つの主成分（新たな変数）にまとめられた。

表2 学校への希望の主成分分析の成分行列

項目内容	第1主成分	第2主成分
少人数学級	0.3845	-0.7006
大規模学校	0.0480	0.8415
課外活動	0.6679	0.0593
知識重視	0.6922	0.1096
道徳性重視	0.6993	0.0963
社会的能力	0.6605	0.0699
固有値	2.0005	1.2286
累積寄与率(%)	33.34	20.48
解釈	教育の質	集団生活

注：成分行列で絶対値が0.5以上の要素に色を付けた。

項目内容は本文中に示したように省略した。

ここで示した成分行列の要素は、主成分分析によって新たにできた二つの変数（主成分）と、もともとの6項目との相関係数である。この数値の絶対値が1に近いほど相関関係が強く、新たにできた変数（主成分）と各項目内容との関係性が強いことを意味する。また、

少人数学級と第2主成分のようにマイナスの値となっている部分については、第2主成分が大きくなるほど、少人数学級の得点が小さくなる、すなわち少人数学級に反対するような逆向きの相関関係が見られることになる。これを参考にすると、第1主成分は総合的な教育の質への希望であり、第2主成分は集団生活への希望と解釈することができる。

すなわち、六つの項目への回答結果をまとめて、「教育の質」と「集団生活」という保護者が持つ二つの希望に関する変数にまとめたことになる。

(2) 子供の将来像への希望

子供の将来像への希望については、下記の七つの項目に対して、全く違う、やや違う、中立、やや該当、強く該当という5段階の選択肢で保護者の考え方を回答してもらった。ただし、ここでは第1子に関する将来像に限定した質問項目であり、第2子以降については考慮していない。

- ・ずっと現在の地域に住み続けてほしい
- ・学校の勉強ができるようになってほしい
- ・人並みで平均的な人生を過ごしてほしい
- ・安定的な生活を将来送ってほしい
- ・将来お金持ちになってほしい
- ・将来社会的な地位を得てほしい
- ・将来国際的に活躍する人になってほしい

ここでも、全体的な傾向をつかむために主成分分析の手法によって変数をまとめた。各項目での回答を、反対が1点、やや反対が2点、中立が3点、やや同意が4点、同意が5点と得点化して、主成分分析をした結果、次の表3で示した三つの主成分が抽出された。

表3 子供の将来像への希望の主成分分析の成分行列

項目内容	第1主成分	第2主成分	第3主成分
ずっと現在の地域に住み続けてほしい	0.1742	0.3818	0.8951
学校の勉強ができるようになってほしい	0.7333	0.1991	-0.2036
人並みで平均的な人生を過ごしてほしい	0.4660	0.7128	-0.1103
安定的な生活を将来送ってほしい	0.6969	0.4934	-0.2274
将来お金持ちになってほしい	0.7738	-0.2993	0.1021
将来社会的な地位を得てほしい	0.7587	-0.4483	0.1489
将来国際的に活躍する人になってほしい	0.5247	-0.6036	0.0216
固有値	2.7208	1.5917	0.9395
累積寄与率(%)	38.87	22.74	13.42
解釈	社会的成功	保守志向	地元志向

注: 成分行列で絶対値が0.5以上のものには色を付けた。

また、第1子に関する希望に限定して質問した結果を用いている。

ここで示した成分行列から、第1主成分は一般的なイメージとしての社会的成功への希望で、第2主成分は堅実で保守的な人生への志向、そして第3主成分は地元地域への志向として解釈できる。すなわち、7項目への回答結果をまとめて、「社会的成功」と「保守志向」と「地元志向」という保護者が持つ三つの希望に関する変数にまとめたことになる。

（３） 地域区分について

本章では、地域によって保護者意識が異なるのかを検証するが、全国的に実施した調査データであるため、事細かな地域を見ることは難しい。このため、地域区分によって大まかな特徴を捉えることとした。地域区分は様々な側面から見るができる。その中で調査データによって識別できる側面から見るが、どの側面にも一長一短あるため、以下に示した複数の地域区分を組み合わせることで見ることにした。

①居住する市町村（自治体）の人口規模

まず、最もシンプルな地域区分としてサンプル回収時にも用いた居住自治体による地域区分が考えられる。政令指定都市及び東京特別区を「大規模自治体」とし、ここには含まれないが人口 10 万人以上の市を「中規模自治体」とする。さらに、10 万人未満の市町村については「小規模自治体」とする。この人口規模による 3 区分で見ることにした。

ただ近年においては、市町村合併によって市町村域が拡大傾向にあるため、政令指定都市内であっても一般的にイメージされる都市とは異なる地域が多くなっている。このため、続く②～④で挙げるような地域区分を併用することで、情報を補完することとした。

②子供が通学する小学校の規模

学校教育法施行規則第 41 条において、「小学校の学級数は、十二学級以上十八学級以下を標準とする」と定められており、実質的には各学年において 2～3 クラスがある状態を標準としている。もちろん地域特性による違いはあるが、公立小学校の場合にはおおむね人口の少ない地域ほど学年内のクラス数が減り、単学級になりやすいと想定される。そこで、調査した第 1 子の学年での学級数を地域区分の代理変数の一つとみなした。この際、第 1 子の学年が 1 クラス又は複式学級の場合には「小規模学校」、2～3 クラスの場合には「標準規模学校」、4 クラス以上の場合には「大規模学級」とした。

③三大都市圏の都府県

東京、大阪、名古屋の三大都市圏が含まれる 10 道府県（埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県・岐阜県・愛知県・三重県・京都府・大阪府・兵庫県）は、他の地域と比較しても都市的な特徴を持ちやすいと考えられる。京都府や兵庫県の日本海側地域のように必ずしも都市圏に含まれず、都市部へのアクセスが良くない地域もあるが、人口分布を考慮すると該当する回答者はさほど多くなく、分析結果にはさほど大きな影響はないと想定される。

④過疎想定地域

調査では居住地の特徴について尋ねている。一般的に過疎になりやすいと考えられる、離島、農村地域、漁港地域、山間地域、豪雪地域のうち一つでも該当する回答した者を、過疎想定地域の居住者としてみなすことにした。

（４） 分析に用いるデータと分析手法

本章での分析に用いるデータは、ウェブ調査で得られた回答のうち、第 1 子を公立小学校普通学級（単式学級及び複式学級）に通学させている回答者のものに限定した。

その理由としては、公立小普通学級に通学する児童が圧倒的多数を占めており、平成 25

年の学校基本調査（文部科学省）でも 96.4%が該当することが挙げられる。また、公立小学校は国立・私立小学校との環境等の違いが大きいことや、普通学級と特別支援学級や特別支援学校との間には、学校に求められる役割が大きく異なると想定されることも理由として挙げられる。

実際の分析では、本節で説明した保護者意識に関する五つの変数を被説明変数として、地域区分に関する説明変数とともに保護者自身や子供に関係する様々な説明変数に重回帰させる。この重回帰分析によって、地域区分による保護者意識の違いを検討する。

表 4 で、分析に用いた変数の基本統計量を示した。既に述べたように分析対象を限定したことや回帰分析を行うため欠損値のない回答者に限定していることもあり、サンプルサイズは 3348 となる。この際、ほとんどの説明変数において、該当する場合は 1、該当しない場合は 0 とするダミー変数となり、比較対象との違いを回帰分析によって判別する。

表 4 分析に用いた変数の基本統計量

	変数	平均値	標準偏差	最小値	最大値	該当数	比較対象
被説明変数	教育の質	-0.005	1.000	-3.976	2.990	—	—
	集団生活	-0.018	0.988	-3.282	4.134	—	—
	社会的成功	0.028	0.997	-4.757	2.539	—	—
	保守志向	0.028	0.987	-5.316	4.095	—	—
	地元志向	0.012	0.994	-3.566	2.839	—	—
説明変数	回答者女性	0.489	0.500	0.000	1.000	1638	回答者男性
	母子・父子家庭	0.038	0.190	0.000	1.000	126	両親のいる家庭
	30歳台前半	0.093	0.291	0.000	1.000	312	20歳台
	30歳台後半	0.370	0.483	0.000	1.000	1240	20歳台
	40歳代前半	0.384	0.486	0.000	1.000	1284	20歳台
	40歳代後半	0.141	0.348	0.000	1.000	472	20歳台
	回答者大卒以上	0.463	0.499	0.000	1.000	1550	回答者大卒未満
	兄弟姉妹あり	0.701	0.458	0.000	1.000	2347	兄弟姉妹なし
	生活水準	2.831	0.757	1.000	5.000	—	—
	第1子女性	0.487	0.500	0.000	1.000	1632	第1子男性
	第1子高学年	0.507	0.500	0.000	1.000	1696	第1子低学年
	中規模自治体	0.301	0.459	0.000	1.000	1008	大規模自治体
	小規模自治体	0.401	0.490	0.000	1.000	1344	大規模自治体
	小規模学校	0.115	0.319	0.000	1.000	385	標準規模学校
	大規模学校	0.299	0.458	0.000	1.000	1002	標準規模学校
	三大都市圏	0.570	0.495	0.000	1.000	1909	非三大都市圏
	過疎想定地域	0.287	0.452	0.000	1.000	960	非過疎想定地域

注：最小値が0、最大値が1の変数はダミー変数であり、この場合は該当する回答者数（該当数）と比較対象を別掲した。なお、全サンプルサイズは3348である。

2. 3. 分析結果と検討

（1）保護者の学校への希望について

保護者の学校への希望については、前節で「教育の質」と「集団生活」という二つの変数にまとめられた。この二つの変数を被説明変数として、関係すると予想される説明変数に回帰させた結果を表 5 として示した⁴。

⁴ 回帰分析の結果表の見方をポイントだけ簡単に説明すると、P 値が 5%未満（表中に**

表中の説明変数のうち、比較的上側にある回答者や子供に関する情報をコントロールするための説明変数の係数から見ると、次のような傾向が見いだされる。

父親よりも母親の方が教育の質を求め、集団生活を求めなくなる。また、第1子が高学年であれば低学年である場合よりも教育の質は求めなくなる。さらに、回答者が大卒以上の人は大卒未満の人と比較して集団生活を求めないようになり、第1子が女の子であれば男の子である場合よりも集団生活を求めるようになる。

表5 保護者の学校への希望に関する回帰分析結果

被説明変数 説明変数	教育の質			集団生活		
	係数	t値	P値	係数	t値	P値
定数項	-0.239	-1.184	0.237	0.062	0.343	0.732
回答者女性	0.317	8.539	0.000 **	-0.245	-6.642	0.000 **
母子・父子家庭	-0.039	-0.459	0.647	0.043	0.456	0.649
30歳台前半	-0.038	-0.198	0.843	-0.047	-0.294	0.769
30歳台後半	0.051	0.278	0.781	-0.072	-0.470	0.638
40歳代前半	0.135	0.731	0.465	-0.063	-0.409	0.682
40歳代後半	0.270	1.426	0.154	-0.269	-1.683	0.093
回答者大卒以上	-0.055	-1.483	0.138	-0.088	-2.381	0.017 *
兄弟姉妹あり	0.023	0.582	0.560	-0.025	-0.653	0.514
生活水準	0.003	0.106	0.916	0.034	1.373	0.170
第1子女性	-0.061	-1.776	0.076	0.076	2.238	0.025 *
第1子高学年	-0.107	-2.977	0.003 **	-0.005	-0.137	0.891
中規模自治体	-0.009	-0.195	0.845	0.045	1.017	0.309
小規模自治体	-0.080	-1.800	0.072	-0.007	-0.163	0.871
小規模学校	-0.070	-1.228	0.220	0.161	2.736	0.006 **
大規模学校	-0.075	-1.968	0.049 *	0.064	1.680	0.093
三大都市圏	0.165	4.374	0.000 **	0.003	0.079	0.937
過疎想定地域	0.112	2.701	0.007 **	0.035	0.804	0.421
決定係数	0.039			0.023		
調整済決定係数	0.034			0.018		
F値	7.979		0.000 **	4.551		0.000 **
サンプルサイズ	3348			3348		

注:P値の右側の**は1%有意、*は5%有意である事を示す。

では、本章で注目する地域による違いに関する係数の部分を見てみよう。教育の質への希望については、標準規模学校と比較して大規模学校に通学させている保護者は希望が弱く、三大都市圏や過疎想定地域に住む保護者は相対的に希望が強いことがわかる。一般的に都市部よりも過疎地の方が学校教育の質への期待が強い反面、大学進学率の高い三大都市圏での期待は必ずしも弱いわけではないことが指摘できる。

一見この指摘は矛盾しているようにも見えるが、ここでの「教育の質」は総合的なものであり、保護者の求める中身が異なる可能性が強い。このため、この変数と特に関係性の強い4項目の分布を個別に見てみよう。これらの分布に加え、三大都市圏と過疎想定地域

や*が付くものを確認すればよい)であれば統計学的に有意、すなわち説明変数は有効な効果を持つことを意味する。このときの係数がプラスであればプラスの効果、マイナスであればマイナスの効果を持つことを示す。生活水準を除く全ての説明変数がダミー変数であり、この場合は該当する対象者が比較対象よりも被説明変数への希望が強いのか弱いのかを見ていると考えるとよい。

に関して Mann-Whitney 検定で分布の中心に差があるか検定した結果を表 6 に示した。

この結果から、三大都市圏では課外活動や知識重視がより期待される傾向にあり、過疎想定地域では社会的能力がより期待される傾向が見られた。すなわち、都市部においては学校が提供する知識や体験の場への期待が相対的に高く、過疎地域ではこれから社会的に求められると予想される能力を付けさせることへの期待が高い。

本筋から少しそれてしまうが、特筆すべき点がもう一つある。それは道徳性重視への希望が、地域を問わず他の 3 項目よりも相対的に強いことである。学校教育において保護者は、様々な知識や能力よりも道徳性を身に付けさせることを期待していると指摘できる。

一方、集団生活への希望については、標準規模学校に比べて小規模学校で強いことが見いだされた。これは、地域性という側面で説明するよりも、学校で多くの児童と触れあうことでより社会性を身に付けさせたいという期待によるものと説明した方が自然であろう。

表 6 「教育の質」変数と関係の強い項目の分布

		度数	強く反対	やや反対	中立	やや賛成	強く賛成	有意差
課外活動	全体	3348	0.60%	4.33%	45.73%	42.17%	7.17%	
	三大都市圏 該当	1909	0.42%	3.25%	43.16%	44.42%	8.75%	あり
	三大都市圏 非該当	1439	0.83%	5.77%	49.13%	39.19%	5.07%	
	過疎想定地域 該当	960	0.83%	4.90%	46.35%	41.25%	6.67%	なし
	過疎想定地域 非該当	2388	0.50%	4.10%	45.48%	42.55%	7.37%	
知識重視	全体	3348	0.42%	5.50%	47.70%	40.02%	6.36%	
	三大都市圏 該当	1909	0.37%	5.55%	45.78%	41.49%	6.81%	あり
	三大都市圏 非該当	1439	0.49%	5.42%	50.24%	38.08%	5.77%	
	過疎想定地域 該当	960	0.63%	5.63%	46.35%	41.67%	5.73%	なし
	過疎想定地域 非該当	2388	0.34%	5.44%	48.24%	39.36%	6.62%	
道徳性重視	全体	3348	0.12%	1.25%	26.43%	54.54%	17.65%	
	三大都市圏 該当	1909	0.10%	1.31%	26.14%	53.90%	18.54%	なし
	三大都市圏 非該当	1439	0.14%	1.18%	26.82%	55.39%	16.47%	
	過疎想定地域 該当	960	0.31%	1.35%	21.98%	59.90%	16.46%	なし
	過疎想定地域 非該当	2388	0.04%	1.21%	28.22%	52.39%	18.13%	
社会的能力	全体	3348	0.87%	6.00%	39.90%	43.52%	9.71%	
	三大都市圏 該当	1909	1.10%	5.76%	38.76%	44.26%	10.11%	なし
	三大都市圏 非該当	1439	0.56%	6.32%	41.42%	42.53%	9.17%	
	過疎想定地域 該当	960	0.73%	5.63%	37.50%	45.31%	10.83%	あり
	過疎想定地域 非該当	2388	0.92%	6.16%	40.87%	42.80%	9.25%	

注：有意差に関しては Mann-Whitney 検定による。（有意水準は 5%）

（２） 子供の将来像への希望について

前節でまとめられた「社会的成功」、「保守志向」、「地元志向」という三つの希望に関する変数を被説明変数として、前項と同じ説明変数に回帰させた結果を表 7 として示した。

表中で、比較的上側に示した回答者や子供に関する情報をコントロールするための説明変数の係数から、興味深い傾向が幾つか見られる。例えば母親は父親と比べて、子供の社会的成功や安定を強く求め、地元志向は弱い傾向がある。生活水準が高くなるほど保守的ではなくなるが、地元志向は強まる。また、女の子に対しては社会的な成功よりも保守的な安定性を求めやすくなっている。

さらに、地域区分に係数に目を移してみよう。社会的成功に関しては、大規模自治体に比べて小規模自治体の係数は有意にマイナスとなっていることから、地方

においては都市部ほどには社会的成功が強く望まれていないことが示唆される。

また、保守志向に関しては、小規模学校に対してマイナス、過疎想定地域に対してプラスで有意な係数となった。過疎地域ほど安定性を求め保守的になり、学校が小規模であれば逆に保守的な志向が弱まる傾向が見いだされた。一般的に過疎地ほど学校が小規模化しやすいため、矛盾しているようにも見受けられるが、余りにも人間関係が固定化しすぎると、逆に保守的ではなくなりやすいのかもしれない。

それに関連してなのか、地元志向に関して過疎想定地域ではマイナスで有意な係数となっており、過疎地では子供に地元に残ってもらいたいという希望が弱いという傾向が見られた。過疎地域では将来の地域を支える人材育成を進めている事例が多く見られるが、保護者の立場からは仕事や安定を求めて都市部に子供が将来出ていくことをやむを得ないと考えているのかもしれない。

表7 子供の将来像への希望に関する回帰分析結果（公立小に通う第1子のみ）

被説明変数 説明変数	社会的成功			保守志向			地元志向		
	係数	t値	P値	係数	t値	P値	係数	t値	P値
定数項	-0.247	-1.199	0.231	-0.375	-1.972	0.049 *	-0.104	-0.517	0.605
回答者女性	0.289	7.770	0.000 **	0.162	4.443	0.000 **	-0.304	-8.032	0.000 **
母子・父子家庭	0.079	0.707	0.480	-0.063	-0.756	0.450	0.276	3.136	0.002 **
30歳台前半	0.099	0.519	0.604	0.351	2.010	0.045 *	0.115	0.606	0.545
30歳台後半	0.169	0.907	0.365	0.400	2.399	0.016 *	0.190	1.029	0.304
40歳代前半	0.213	1.140	0.254	0.375	2.235	0.025 *	0.146	0.785	0.433
40歳代後半	0.274	1.427	0.154	0.374	2.160	0.031 *	0.090	0.477	0.633
回答者大卒以上	-0.046	-1.243	0.214	-0.127	-3.545	0.000 **	-0.106	-2.867	0.004 **
兄弟姉妹あり	0.069	1.732	0.083	0.112	2.893	0.004 **	0.101	2.641	0.008 **
生活水準	0.029	1.101	0.271	-0.061	-2.419	0.016 *	0.050	2.011	0.044 *
第1子女性	-0.158	-4.623	0.000 **	0.255	7.585	0.000 **	-0.016	-0.484	0.628
第1子高学年	-0.073	-2.047	0.041 *	-0.029	-0.843	0.400	-0.050	-1.397	0.163
中規模自治体	-0.060	-1.337	0.181	-0.016	-0.376	0.707	-0.016	-0.376	0.707
小規模自治体	-0.135	-3.029	0.002 **	-0.057	-1.310	0.190	-0.088	-1.960	0.050
小規模学校	-0.060	-1.034	0.301	-0.148	-2.654	0.008 **	-0.028	-0.487	0.626
大規模学校	-0.040	-1.063	0.288	0.050	1.333	0.183	0.051	1.355	0.175
三大都市圏	0.028	0.745	0.456	-0.014	-0.398	0.690	0.060	1.614	0.107
過疎想定地域	0.068	1.598	0.110	0.110	2.578	0.010 *	-0.109	-2.483	0.013 *
決定係数	0.033			0.042			0.032		
調整済決定係数	0.028			0.037			0.028		
F値	6.756		0.000 **	8.598		0.000 **	6.579		0.000 **
サンプルサイズ	3348			3348			3348		

注:P値の右側の**は1%有意, *は5%有意である事を示す。

以上で見られた結果を要約すると、次のようになると考えられる。地方においては都市部と比較して子供の将来への期待は高くないが、ある程度安定した生活を送ってもらうために地元を離れることも仕方ないと考えている。そのために、一般的に学校で教えられるような知識よりも、将来につながる社会的能力を学校で育ててほしいと希望している。

このような傾向は、子供に対してどこまでの学歴を付けさせたいかという保護者の意識を示した表8からもうかがえる。

どの地域区分で見ても、都市部ほど該当しやすい項目ほど高学歴志向となっていることがわかる。逆に言えば、地方ではほどほどの学歴で十分という志向になっている傾向を見

いだすことができる。なお、子供が小学校段階であるため未定・不明という回答が15%程度あったが、どの地域区分でもほとんどその割合に違いが見られなかった。もちろん、都市部ほど大学が多く進学率も高いことで、保護者自身の学歴も高いという環境的影響による部分が強いと考えられるが、このような環境は保護者の志向にも影響していることは指摘すべきだろう。

表8 子供に付けさせたい学歴段階（公立小に通う第1子のみ）

	度数	中学	高校	短大等	大学	大学院	有意差
全体	2833	0.2%	7.4%	11.6%	75.5%	5.2%	
自治体区分	大規模自治体	852	0.2%	6.1%	8.2%	80.2%	5.3%
	中規模自治体	859	0.1%	6.3%	10.6%	77.3%	5.7%
	小規模自治体	1122	0.4%	9.4%	15.1%	70.5%	4.7%
学校規模	小規模学校	323	0.0%	12.1%	14.2%	68.4%	5.3%
	標準規模学校	1656	0.3%	7.1%	11.1%	76.6%	5.0%
	大規模学校	854	0.2%	6.4%	11.7%	76.0%	5.6%
三大都市圏	該当	1637	0.1%	6.5%	8.9%	78.5%	5.9%
	非該当	1196	0.4%	8.7%	15.4%	71.3%	4.2%
過疎想定地域	該当	810	0.7%	8.9%	12.6%	73.3%	4.4%
	非該当	2023	0.0%	6.9%	11.3%	76.3%	5.5%

注：未定・不明と回答した者を除く。有意差に関しては、自治体区分と学校規模でKruskal-Wallis検定、三大都市圏と過疎想定地域でMann-Whitney検定による。（有意水準は5%）なお、ここでの短大等は短大、高専、専門学校を示す。

2. 4 本節のまとめ

本章では保護者を対象としたウェブ調査の結果を分析することを通じて、地域によって学校や子供の将来像への保護者意識が異なるのかを検討した。これらの意識に影響すると予想される保護者自身や子供に関する情報をコントロールしても、保護者意識の地域による違いはある程度見いだされた。

学校への意識からは、過疎化しやすいと想定される農村や漁村、山間地のような地域では学校の質への希望が強まりやすい傾向が見られた。それとともに、三大都市圏においても他地域と比較して学校の質を求める傾向も見られた。これは矛盾するようにも見えるが、過疎地域では英語やコンピュータをはじめとした将来必要となる社会的能力、三大都市圏では従来の知識や課外活動が特に求められており、求める中身が異なることがわかった。

また、子供の将来像への希望意識からは、多くの地方の保護者は学校での学問的知識よりも、実践的能力を付けて早く社会人になってほしいという希望を持ちやすいと考えられる。また、人口減少が著しい地方では地域の将来を担う人材に残ってもらうことが重要であるものの、過疎地域の保護者は子供に地域に残ってほしいと考えていないという傾向も浮かび上がった。

ただ、本節での分析には多くの課題が残されている。できる限り予想される保護者本人や子供の属性を考慮に入れて分析をしたものの、これらのほとんどの属性をダミー変数として考慮せざるを得なかったこともあって、回帰分析においては低い決定係数にとどまっている。予算や回答者の負担を考慮して、調査できなかった項目や今回分析した意識に関連する他の意識（例えば地元地域に対する意識等）の影響も考えられ、分析については多くの改善の余地がある。また、調査対象の関係で小学校の子供を持つ保護者に限定され、

義務教育である中学校の子供を持つ保護者については考慮できなかった。さらに、本研究会後半の課題となった圏域化に対する意識については、調査時期の関係で的確な調査ができなかったため、これに関する検討はできていない。以上のように、教育や学校に対する保護者が持つ意識の分析に関しては、まだまだ多くの課題が残されている。これらの課題については更なる研究が求められる。

3. 小・中学生の保護者世代の移動性に関する分析

3. 1 はじめに

(1) 本節のねらい

本節では、小・中学生の保護者世代の移動性に着目した考察を行う。

なぜ小・中学生の保護者世代に着目するのか。その理由は、児童生徒の保護者の教育熱心さや、子育てへの時間投入の違いが、児童生徒の発達の差に影響すると考えられるためである。また、保護者の教育熱心さや時間投入の度合いは、保護者自身の学歴と関連していることが予想される⁵。そのため、本報告書全体が主な研究対象としている義務教育人口の保護者たちと、その属性に着目することが重要となる。ただし用いる資料の制約で、保護者そのものではなく、保護者に相当する年代の男女が直接の考察対象となる。

それでは移動性とは何か。これは地域間の移動のしやすさを指しているが、矢野(1982)によれば、学歴の高い者ほど、求職や入職における地理的な選択の範囲が広い(移動性が高い)という。高学歴者の方が移動性の高い理由には、「高学歴者はもともと上昇意欲が高いこと、広い範囲の知識・情報を知っていること、進学移動の経験から地元を離れることに抵抗が少ないこと、多様な地域の人との接触が多いこと」などが考えられるとされる(109ページ)。

小・中学生の保護者世代の男女においても、高学歴者ほど移動性が高いとすれば、もし、ある地域では安定的環境での子育てが難しいような場合(例えば、地域の公立小・中学校に統廃合の可能性があるなど)、高学歴者ほど、その地域に長くとどまらない可能性は高いかもしれない。若しくは、その地域の出身者である場合、そもそも戻ってくるのが困難であろう。こうしたことは、近隣の他の家庭の子にもネガティブな影響を持つ可能性があるのではないか。近隣の他の家庭に、どんな属性の親(の子)が住んでいるかが、児童生徒の教育条件の一つにもなると考えられるためである。これは、他地域からの転入者が少ない地域(例えば、規模の小さな市町村)ほど重要な問題になりうる。

いま述べたことは、荻谷(2001)の指摘した「ブライト・フライト(優秀者の逃亡)」

⁵ 本田(2008)は、母親と若者のペア調査を分析して、高学歴の親ほど「きっちり」した子育てを行っていた傾向にあること、「きっちりした子育て」は、中学生時点の成績とポジティブな関連を持つことを指摘している。同書のインタビュー調査のケースを検討して、吉川(2009)は、「大卒(短大卒を含む一引用者)の母親たちは学力、情操、しつけなどあらゆる面で、高卒の母親たちよりも熱心に『家庭教育』に取り組もうとする傾向にある(また、このことは母親が仕事を持っている場合も、家事専業の場合にも当てはまる)」と指摘する(147ページ)。

問題（邦文初出は 1998 年）を手掛かりにすると、含意がより明確になる。1952 年の高知県教師の発言を引きながら⁶、「いい生徒」の家庭が小学区制下の公立高校進学を忌避し、私立高校を選択する行動を指して、この造語は使用された（104 ページ，109 ページ）。この言葉の元になった米国の「ホワイト・フライト」問題には、居住地の移動の意味が含まれていたことを想起すると、荻谷の指摘した問題は日本の小・中学校の段階でも（そして大都市圏以外でも）起こりうると考えられる。

それだけではない。小・中学生の子を持つ保護者の転出は、地域によっては、長期的にコミュニティの存立自体にも影響することがありうるだろう。山下・藻谷（2013）は対談の中で、青森県内の一集落に言及しながら、次のような指摘を行っている。今になって「限界集落」と、当事者以外が問題視するような地区の高齢化率が高まっていくことは、前からわかっていたはずであり、一定の時間が経過し、最近になって誰の目にも明らかになったものにすぎない。30 年前に学校統合によって近隣から公立学校がなくなり、小・中学生をもつ、比較的若い世代の家庭が転出していった時点で、予想はできたはずであると⁷。近隣の公立学校は、子を持つ親世代にとって、公共的な生活インフラの一つとしての重要性が高いことを裏付ける指摘と言えよう。

（2）対象・方法・データ

本節が主たる考察の対象とするのは、人口 20 万未満の市町村である。第 1 章で「圏域外地域」は山間地のような他地域と隔離された村落のように、名目上はどこかの圏域内に含まれるものの、実質的には圏域から漏れる地域と位置付けられている。また、圏域維持のためには日常生活に必要な施設が不可欠であり、これらの経営面を考えると経験的にはおおむね 20～30 万人程度の人口が求められると考えられる。しかし、これより人口規模が小さな圏域でも、一つの圏域で閉じているような近隣圏域との関係が薄い圏域では、縮小均衡的に圏域が生き残る可能性も考えられるという趣旨の指摘も第 1 章にはある。よって、人口 20 万未満の市町村を一括して対象にするのも一案だと判断した。

もっとも、自治体を機械的に人口 20 万以上、人口 20 万未満と二分するのは、それぞれの地域社会の現実にそぐわないことは、本報告書の各章を見ても明らかである。例えば、「都市雇用圏」（金本・徳岡 2002）の場合を考えてみよう。これは、基本的には中心都市（人口集中地区人口が 1 万人以上の市町村）と、その郊外（中心都市への通勤者の割合が 10%以上）で構成される圏域である（ただし、同一都市圏内に複数の中心都市が存在するケースもある）。次に述べるような主に依拠する統計資料の性格から、本節に、こうした制約があることには注意が必要である。

以下で行うのは、既存の政府統計の分析である。具体的には、2010 年度「国勢調査」の公表された集計表（産業等基本集計，職業等基本集計，第 2 回追加作成統計表）を使用し、本節の目的に必要な再集計を行う。データは、「政府統計の総合窓口」のウェブサイト

⁶ 次のような発言である。「高知県では中学校は勿論高等学校も入学試験はありませんが、併し私立学校があるために、私立学校が試験をやって、そしていい生徒を集めます。だから私立学校はますますいい生徒が集まるが、中学校、高等学校の地方のほうではいい生徒が集まらなくて困っている。」（荻谷 2001，104 ページ）

⁷ また、学校統合の予兆は、PTA のメンバーから地元住民が外され、保護者に限った時点にあったのではないかと指摘する（山下・藻谷 2013）。

(<http://www.e-stat.go.jp/>) より入手した (最終アクセス日 2014 年 1 月 6 日)。

本節では「大都市圏」、「地方都市」、「小市町村」という地域区分を用いる。「大都市圏」は、3 大都市圏に属する 8 都府県⁸を指す。「地方都市」は、「大都市圏」以外の 39 道県における人口 20 万以上の市⁹のことである。「小市町村」は、「大都市圏」以外の 39 道県における人口 20 万未満の市町村と定義する。

3. 2 小・中学生の保護者世代の移動性——学歴別の居住期間の分析

国勢調査においては、全ての世帯員について「現在の場所に住んでいる期間」を尋ねている。統計局は従来、この居住期間の設問を学歴別に集計した結果を発表していないが、2010 年国勢調査「第 2 回追加作成統計表」では、「全国」、「都道府県」、「人口 20 万以上の市」を表章地域とする集計表を公開している¹⁰。その表によるデータから、小・中学生の保護者世代の男女の居住期間を学歴別に集計するのが、本項で行う作業である。

ここで、小・中学生の保護者世代に相当する年齢を定義する必要がある。小・中学生の保護者を対象とした幾つかの調査を参照すると、児童生徒の父親は 40～49 歳、母親は 35～44 歳が中心的な年齢層であることがうかがえる¹¹。一例として、Benesse 教育研究開発センターが、2008 年 3 月に朝日新聞社と共同で実施した「学校教育に対する保護者の意識調査」(東京大学社会科学研究所との共同研究で結果を分析)を取り上げてみよう。これは全国の 13 都県の小学校、16 都県の中学校を通して行った調査で、対象は、小学校 2 年生、小学校 5 年生、及び中学校 2 年生の保護者であった。回答者の基本属性として、父親の年齢で最も多いのが 40～44 歳 (27.9%) で、45～49 歳 (19.5%) がそれに次いで多かった。母親の年齢は 40～44 歳 (31.7%) と 35～39 歳 (27.8%) の二つが多くなっている (Benesse 教育研究開発センター 2009, 10 ページ)。そこで、以下では 40～49 歳男性と 35～44 歳女性を、保護者世代の男女として扱うことにしたい。

40～49 歳男性と、35～44 歳女性の居住期間を、学歴別に集計した結果が、図 1 と図 2 である。まず図 1 を見てみたい。2010 年の国勢調査では 40～49 歳男性のうち、最終卒業学校の種類が「高校・旧中」の人は¹² (以下「高卒者」)、日本全国で 3,362,795 人であった。同様に、「大学・大学院」の人は (以下「大卒者」)、2,605,806 人となっている¹³。

⁸ 埼玉、千葉、東京、神奈川、愛知、京都、大阪、兵庫の 8 都府県を指す。

⁹ 「39 道県における人口 20 万以上の市」は、次の 58 市を指す。札幌、函館、旭川、青森、八戸、盛岡、仙台、秋田、山形、福島、郡山、いわき、水戸、つくば、宇都宮、前橋、高崎、伊勢崎、太田、新潟、長岡、上越、富山、金沢、福井、長野、松本、岐阜、静岡、浜松、沼津、富士、津、四日市、大津、奈良、和歌山、岡山、倉敷、広島、呉、福山、下関、徳島、高松、松山、高知、北九州、福岡、久留米、佐賀、長崎、佐世保、熊本、大分、宮崎、鹿児島、那覇。このように、県庁所在地の市はほとんどが含まれるものの、甲府 (山梨県)、鳥取 (鳥取県)、松江 (島根県)、山口 (山口県) は含まれていない。

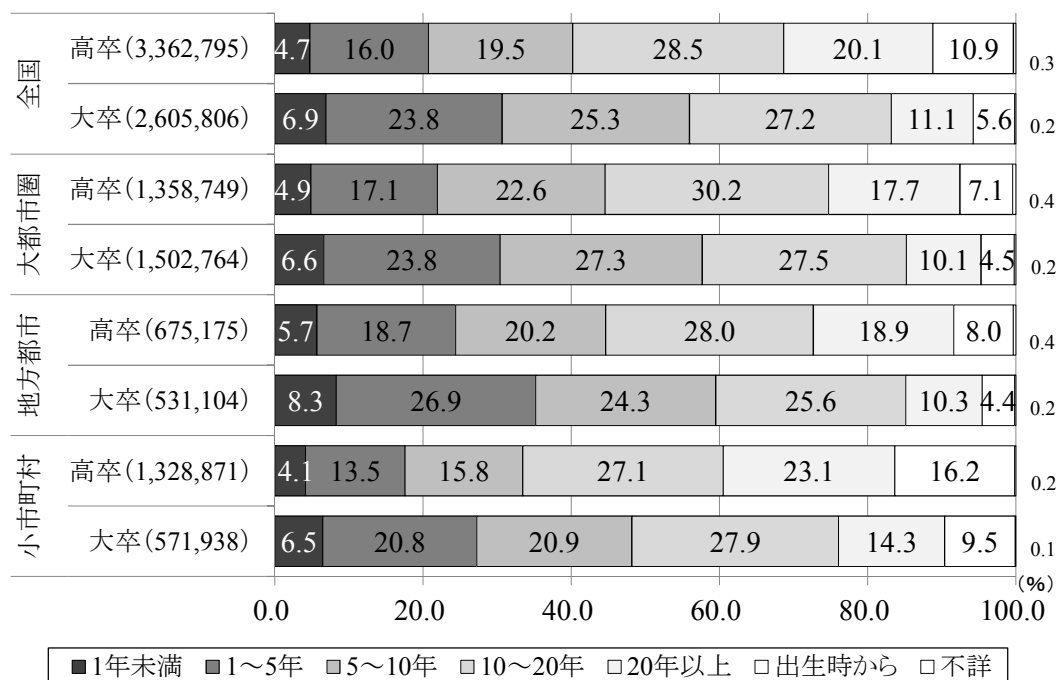
¹⁰ 第 4 表「居住期間 (6 区分)、在学か否かの別・最終卒業学校の種類 (6 区分)、年齢 (5 歳階級)、男女別 15 歳以上人口」である。「人口 20 万未満の市町村」全体の値は、各県の県全体の値から、「人口 20 万以上の市」の値を全て差し引くことで求められるが、人口 20 万未満の個別自治体の値はわからない。

¹¹ ただし、親自身の学歴による違いは明らかではない。

¹² 専修学校高等課程 (高等専修学校) を含む。

¹³ この中には、専門学校卒業者も含まれるはずである。第 2 回追加作成統計表によれば、

図1 父親世代（40～49歳男性）の学歴別居住期間



出典：2010年度「国勢調査」第2回追加作成統計表

注：在学か否かの別「不詳」を含まないため、合計は100%にならない場合がある。図中の括弧内は人数（図2についても同様）。

全国の40～49歳男性の高卒者のうち、現在の場所に住んでいる期間が「1年未満」の人は、全体の4.7%を占めた。同様に、「1～5年未満」の人は16.0%、「5～10年未満」が19.5%、「10～20年未満」が28.5%、「20年以上」が20.1%、「出生時から」が10.9%、「不詳」が0.3%であった。大卒者の場合、1年未満6.9%、1～5年未満23.8%、5～10年未満25.3%、10～20年未満27.2%、20年以上11.1%、出生時から5.6%、不詳0.2%という結果になっていた。以上のように、高卒者より大卒者の方が、全体として居住期間は短いことがわかった。居住期間の短い人、例えば5年未満の人は、高卒者の20.7%、大卒者の30.7%を占めており、後者の方が10ポイント多かった。

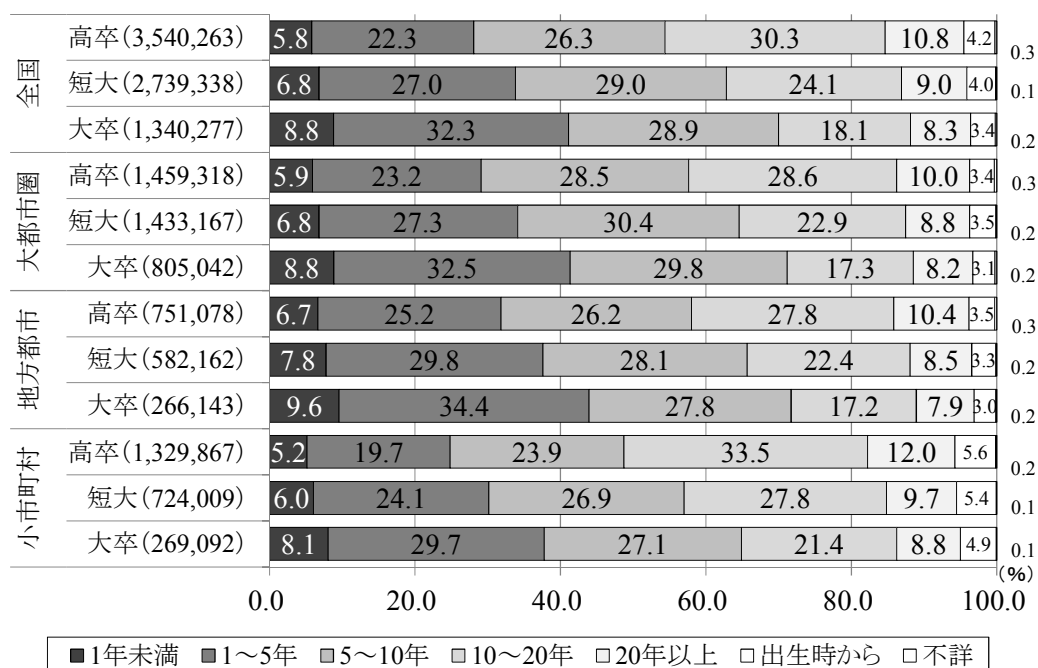
図1には、三つの地域区分別に同じ集計を行った結果も示した。居住期間5年未満の人は、高卒者より大卒者の方が多い事実は、大都市圏（それぞれ21.9%、30.4%）、地方都市（それぞれ24.4%、35.2%）、小市町村（それぞれ17.6%、27.2%）の全てに当てはまることが読み取れた。

今度は、地域区分による違いを、同じ学歴の男性同士の比較から検討しよう。すると、居住期間は小市町村の方が、大都市圏や地方都市より（また、日本全体と比べても）、短い傾向にはない事実が読み取れる。すなわち小市町村ほど、全体的に移動性は低いようだ。

「専修学校専門課程（専門学校）・各種学校については、入学資格や修業年限によりいずれかの学校区分に含まれる」とされる。この年齢層の卒業した専門学校の多くは2年程度の課程だと推察されるため、ほとんどの該当者は「短大・高専」と回答したと思われるが、「大学・大学院」という回答も恐らく存在すると見られる。

図1の表側に示した高卒者数と大卒者数の比率を、地域区分ごとに算出すると、小市町村ほど高卒者の相対的な規模が大きくなることから、学歴を区別しない場合も全体として、小市町村に住む男性ほど居住期間は長く、移動性が低いことが示唆された。

図2 母親世代（35～40歳女性）の学歴別居住期間



出典：図1に同じ

母親世代（35～40歳）の女性についてはどうか。女性については、高卒と大卒に加え、最終卒業学校が「短大・高専」である人¹⁴（以下「短大卒」）の集計も行った。まず図2で全国的な状況を確認すると、日本全国の高卒者 3,540,263 人の居住期間の分布は、1年未満 5.8%、1～5年未満 22.3%、5～10年未満 26.3%、10～20年未満 30.3%、20年以上 10.8%、出生時から 4.2%、不詳 0.3%となった。短大卒（2,739,338人）の場合は1年未満 6.8%、1～5年未満 27.0%、5～10年未満 29.0%、10～20年未満 24.1%、20年以上 9.0%、出生時から 4.0%、不詳 0.1%であり、大卒者（1,340,277人）は、1年未満 8.8%、1～5年未満 32.3%、5～10年未満 28.9%、10～20年未満 18.1%、20年以上 8.3%、出生時から 3.4%、不詳 0.2%という結果であった。高卒者、大卒者とも、全体として父親世代（40～49歳男性）より、居住期間が短い傾向が読み取れた。

次に、居住期間が5年未満の人の占める割合を比較してみよう。この値は、35～40歳女性の高卒者では 28.1%、短大卒は 33.8%、大卒者は 41.1%となっており、やはり学歴による差が見られた。

大卒者ほど5年未満の割合が大きいという傾向は、大都市圏（高卒者 29.1%、短大卒 34.1%、大卒者 41.3%）、地方都市（高卒者 31.8%、短大卒 37.6%、大卒者 43.9%）、小市町村（高卒者 24.8%、短大卒 30.2%、大卒者 37.8%）と地域区分ごとに見ても、同様

¹⁴ 専門学校・各種学校卒業者の多くは、ここに含まれると予想される。

に成り立っている。

同じ学歴同士の者を比較し、地域区分による違いを見た場合はどうか。父親世代の男性に関する分析結果と同様、母親世代の女性についても、小市町村在住の方が、地方都市や大都市圏の在住者より、移動性は低い傾向にあることが示唆された。

3. 3 本節のまとめ

本節ではこれまで、小・中学生の保護者世代の移動性に関する考察を行ってきた。

小・中学生の父親世代（40～49 歳）、母親世代（35～44 歳）の男女について、国勢調査による居住期間を学歴別に集計した結果、人口 20 万未満の市町村でも、高卒者より短大卒や大卒の方が、居住期間が短く移動性が高い傾向にあることが明らかになった。

また、地域区分による違いを検討したところ、居住期間の短い住民の割合は小市町村で低かった。つまり小市町村では、保護者世代の移動性は低いことが示唆された。

4. 潜在的な移動性：ウェブ調査でみた地域意識から

ここまでにおいて、保護者の居住期間から実現された移動性について検討を進めたが、希望はあるものの実現していない「潜在的な移動性」についても考える必要がある。2 節で紹介したウェブ調査では、「現在住む地域にずっと住み続けたい」という希望意識について、「全く違う」から「強く該当」までの 5 段階で尋ねていた。

この結果を示した表 9 を見ながら、「潜在的な移動性」について検討しよう。この際、データの都合により 3 節で示した国勢調査による図とは、対象や地域区分などが少し異なることに留意する必要があるが、大まかな傾向を見ることとしたい。

表 9 ウェブ調査による現在の居住地に対する意識（小学生の保護者対象）

回答者属性	地域区分	度数	現在住む地域にずっと住み続けたい					有意差
			全く違う	やや違う	中立	やや該当	強く該当	
大卒未満 父親	大規模自治体	158	1.3%	5.7%	42.4%	37.3%	13.3%	なし
	中規模自治体	183	3.3%	6.0%	52.5%	25.7%	12.6%	
	小規模自治体	333	3.0%	8.4%	43.5%	33.6%	11.4%	
大卒未満 母親	大規模自治体	319	2.8%	11.9%	34.8%	36.1%	14.4%	あり
	中規模自治体	332	5.4%	8.4%	40.7%	35.5%	9.9%	
	小規模自治体	479	5.8%	11.5%	40.9%	32.4%	9.4%	
大卒以上 父親	大規模自治体	333	1.8%	5.7%	38.7%	40.5%	13.2%	あり
	中規模自治体	321	2.5%	6.5%	38.3%	38.3%	14.3%	
	小規模自治体	386	1.8%	8.5%	48.4%	31.6%	9.6%	
大卒以上 母親	大規模自治体	189	2.6%	10.6%	32.3%	34.9%	19.6%	あり
	中規模自治体	173	4.0%	7.5%	36.4%	41.0%	11.0%	
	小規模自治体	151	6.6%	15.2%	37.7%	29.1%	11.3%	

注：地域区分は2節での区分によるもので、対象は小学生の保護者である。データ制約で本節の他の図と対象が異なることに留意されたい。有意差に関しては、Kruskal-Wallis検定による。（有意水準は5%）

移動性が性別と学歴別で異なることも留意して、表 9 では回答者属性によって 4 区分で示した。それぞれの属性区分において、小規模自治体地域に住む保護者は大規模・中規模自治体地域に住む保護者と比較して、現住地に住み続けたいという意識を持つ人の割合が小さくなる傾向がおおむね見られた。参考として地域区分による分布の差が生じるかを統

計学的に検定したところ、表9の右端に示したように「大卒未満父親」を除く3区分で有意差が確認された。小規模自治体に住む保護者はずっと今の地域に住み続けたいという希望が相対的に弱いと捉えられるだろう。

すなわち、小規模自治体の保護者に関しては、住居移動しにくいという「実現された移動性」と、必ずしも住み続けたいわけではないという希望から見た「潜在的な移動性」とは異なっていると考えられる。この「潜在的な移動性」が何らかの契機で顕在化すると、小規模自治体からの人口流出による、更なる人口減少が生じる可能性も指摘できる。

小規模自治体に住む保護者について、大卒未満と大卒以上とで比較すると、父母ともに住み続けたいという意識を持つ者の割合は大卒以上の方が小さかった。特に母親については反対の希望を持つ者の割合が小規模自治体では大きくなった。ただし、このような学歴別の特徴は小規模自治体でしか見られなかった。大規模・中規模自治体では住み続けたいという希望を持つ者の割合が大卒以上の方が傾向的に高くなり、反対する希望割合は小さくなっていた。既に指摘したように、「実現された移動性」には全般的に学歴の高い者の方が高くなる。また、希望からみた「潜在的な移動性」については学歴が高い人ほど都市部に向かいやすい傾向があると、指摘することができよう。この「潜在的な移動性」が顕在化することで、地方での人口減少が進むことになる上に、荻谷（2001）の指摘した「ブライト・フライト」問題が生じることも予想される。

5. おわりに

この章では、今後の人口減少社会における学校教育を考える際の一助となるべく、学校教育を取り巻く重要なファクターである保護者に焦点を絞り、保護者が持つ意識や移動性について検討した。

前半では、ウェブ調査の結果を用いて、公立小学校に通う児童の保護者が持つ学校への希望や子供の将来像への希望について、地域による違いが見られるのかを分析した。学校への希望意識からは、過疎化しやすいと想定される農村や漁村、山間地のような地域では将来的に必要な社会的能力、三大都市圏では従来の知識や課外活動が特に求められており、保護者が求める中身が異なっていた。子供の将来像への希望意識については、地方の多くの保護者は学校での学問的知識よりも、実践的能力を付けて早く社会人になってほしいという希望を持つ傾向が見られた。また、過疎地域の保護者は子供に地元地域に残ってほしいと考えていないという、都市部とは異なる傾向が見られた。

保護者の移動性について検討した後半では、学歴の高い人ほど移動性が高まることや、小規模自治体に住む人ほど移動性が低くなることが示唆された。しかし、小規模自治体に住む人は希望から見た「潜在的な移動性」が相対的に高く、何らかの契機で顕在化すると、小規模自治体からの人口流出による、更なる人口減少が生じる可能性も指摘できる。

本章で示した分析については大まかな傾向を見ることを主眼に置いたため、各節でも指摘したように多くの課題が残されている。もちろん、これらの課題についても取り組むことで、より頑健的な結果を得る必要もある。また、本章で検討した保護者に関する側面は、限定的なものにとどまる。厳しい人口減少社会の中で、子供の学校が統廃合に直面した場合の態度や、行政や地元地域への期待感、さらには教育や育児に関する保護者自身と学校を含めた地域社会との役割分担など、様々な課題を検討する余地が残されている。

このように、保護者に関する課題も多く残されているが、近い将来に予想される厳しい人口減少社会に向けて、少しでも保護者に関する研究を蓄積することが求められる。

参考文献

- 金本良嗣・徳岡一幸(2002)「日本の都市圏設定基準」『応用地域学研究』第7号, pp. 1-15
- 荻谷剛彦(2001)『階層化日本と教育危機——不平等再生産から意欲格差社会へ』有信堂高文社
- 吉川徹(2009)『学歴分断社会』ちくま新書
- 平山洋介(2012)「地域持続を支える住宅再生を」『世界』第826号, pp. 214-226
- Benesse 教育研究開発センター編(2009)『学校教育に対する保護者の意識調査 2008 報告書』Benesse 教育研究開発センター
- 本田由紀(2008)『「家庭教育」の隘路——子育てに強迫される母親たち』勁草書房
- 矢野眞和(1982)「大学の地方分散政策と地域経済」市川昭午・菊池城司・矢野眞和『教育の経済学』第一法規, pp. 101-118
- 山下祐介・藻谷浩介(2013)「対談 限界集落から考える『限界国家』日本の再生」『新潮45』第32巻第12号, pp. 20-33

人口減少社会における学校制度の設計と
教育形態の開発のための総合的研究

最終報告書

平成 26 年（2014 年）3 月 発行

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

印 刷 株式会社進英プリント