

「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」の概要について

1. 調査研究の目的・概要

(1) 調査研究の目的

我が国の人口減少局面を踏まえて中長期的な将来を見据えると、近い将来に現状のままでの学校教育機能を維持することは困難となる地域が増加し、教育政策上の大きな課題となることが予想される。これからの人口減少期における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、及び調査結果や諸外国の事例など検討に有用な資料を蓄積することを目的とする。

(2) 調査研究の概要

関連する文献資料の整理を進めながら、人口減少期にふさわしい学校組織や教育行政の在り方に関して研究会における委員間での議論を重ねた。その上で、主に次の四つの点に関する研究を進め、報告書としてまとめた。

①教育行政の圏域化に関する研究

本プロジェクトの中心課題として、現在は市町村単位を基本とする義務教育を中心とした教育行政について、幾つかの市町村で圏域化することを想定した検討を行った。この際、人口推計データを基にした各地域に関する将来像の確認や一般的な文献等による議論に加え、圏域として想定した具体的な地域での聞き取り調査や、豊富なデータが得られた長野県を例に教育委員会組織が圏域単位でまとまった場合の教育行政コストのシミュレーション等、様々な側面から検討を深めた。

②人口減少社会における新たな教育政策の枠組みの検討

人口減少社会の学校教育では、上記の圏域化以外の新たな枠組みでの教育政策が求められると想定される。そこで、以前から人口減少地域で進められてきた学校統廃合戦略の限界に関する検討や、今後期待されるICTの学校現場での活用、社会教育による補完や外部人材の活用、そして学校における部活動のような、様々な側面からも検討を加えた。

③外国における関係事例の分析

我が国の人口減少社会での教育政策に有益な知見を探るために、ドイツやイギリス（イングランド）を中心とした諸外国における関連事例を取り上げて分析した。

④その他の周辺課題に関する分析

より詳細な地域における人口推移予測や、農山村地域における学校教育を中心とした地域社会の在り方について分析した。また、保護者が持つ子供の教育や成長への意識に関するウェブ調査も行い、地域による違いについて分析した。

【研究期間：平成24～25年度，研究代表者：徳永保（前所長／筑波大学教授・学長特別補佐）】

2. 研究成果の概要

○主な研究成果

①教育行政の圏域化に関する研究：報告書第Ⅰ部（第1章）及び第Ⅱ部（第7～12章）

まず、国立社会保障・人口問題研究所のデータから、2040年時点で推計された全年齢人口と義務教育年齢にほぼ対応する5～14歳人口を基に、各市町村での人口動向について確認した。この結果、表1で見られるように、2040年の5～14歳人口が2010年の半数以下となる市町村は全体の41.1%を占め、1学年当たり30人未満となる300人未満の市町村が22.4%にもものぼる。

表1 市町村別5～14歳人口の動向

5～14歳人口指数 (2010年=100)		20	20～	30～	40～	50～	60～	70～	80～	90～	100～	110	総計
		未満	30	40	50	60	70	80	90	100	110	以上	
2040年 推計値	市区町村数	8	49	229	405	448	296	148	56	30	10	4	1683
	割合 個別	0.5%	2.9%	13.6%	24.1%	26.6%	17.6%	8.8%	3.3%	1.8%	0.6%	0.2%	100.0%
	割合 累計	0.5%	3.4%	17.0%	41.1%	67.7%	85.3%	94.1%	97.4%	99.2%	99.8%	100.0%	—
5～14歳人口 (単位:人)		100	100～	200～	300～	500～	1,000～	3,000～	5,000～	10,000～	30,000～	50,000	総計
		未満	200	300	500	1,000	3,000	5,000	10,000	30,000	50,000	以上	
2010年	市区町村数	42	63	65	117	221	429	228	250	195	45	28	1683
	割合 個別	2.5%	3.7%	3.9%	7.0%	13.1%	25.5%	13.5%	14.9%	11.6%	2.7%	1.7%	100.0%
	割合 累計	2.5%	6.2%	10.1%	17.1%	30.2%	55.7%	69.2%	84.1%	95.7%	98.3%	100.0%	—
2040年 推計値	市区町村数	132	134	111	154	230	409	172	183	121	22	15	1683
	割合 個別	7.8%	8.0%	6.6%	9.2%	13.7%	24.3%	10.2%	10.9%	7.2%	1.3%	0.9%	100.0%
	割合 累計	7.8%	15.8%	22.4%	31.6%	45.2%	69.5%	79.7%	90.6%	97.8%	99.1%	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。「人口指数」は2010年人口を100とした時の2040年人口の割合である。

このことから、単独市町村による学校教育行政を維持することは、将来的に多くの地域で困難となると予想され、近隣の複数市町村を圏域化して教育行政を行う必要性について整理・検討した。この際、従来のな地理的、歴史的、経済的背景から捉えられるような地域のまとまりが圏域として考えられる。ただし、実質的には圏域内で支えきれない地理的に離れた地域には県レベルや国レベルによる別枠での施策が求められる。このような地域での取組の一つである、福島県内の被災地におけるサテライト高校の事例を検討することを通じて、その有効性や課題について確認した。（以上、第1章・第12章）

実際に、これらの側面から圏域として想定できる具体的な幾つかの地域について、事例を通して見ると、一般行政面での地域間連携は進んでいても、教育行政面での連携は限定的という傾向が見られた。また、教育行政部局と首長による一般的な行政部局との間の交流が限定的となりやすいことも見えてきた。（第9～11章）

また、長野県を事例として、教育行政の広域化で期待できる質的な面でのメリットと課題を検討した上で、圏域化市町村単位の教育委員会組織が圏域単位でまとまった場合を想定し、教育行政コストのうち人件費部分の変化について推計した。この結果から、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る傾向があること、教育行政の圏域化は自治体にとってもそれなりの財政的インパクトを持つと考えられることが確認された。（第7～8章）

②人口減少社会における新たな教育政策の枠組みの検討：報告書第I部（第2～6章）

我が国で学校統合後の学校における児童生徒数を調査したところ、表2で示したように100人未満で25.5%、100人以上200人未満で30.9%を占めることが分かった。すなわち、学校統廃合をしても小学校の標準規模の下限（12学級で236人想定）を満たす事例は約半数にすぎなかった。このように、学校統廃合政策が壁にぶつかりつつあることを調査データや事例から明らかにした。

表2 市町村別5～14歳人口の動向

児童生徒 数規模	100 未満	100～ 200	200～ 300	300～ 400	400～ 500	500～ 600	600 以上	無 回答	件数
市区町村数	85	103	53	39	19	17	16	1	333
割合	25.5%	30.9%	15.9%	11.7%	5.7%	5.1%	4.8%	0.3%	100.0%

出所：最終報告書第2章の表6(p.52)〔筆者(葉養)が実施した調査による〕

その上で、フルスペック・スクール（拠点校）とパーシャル・スクール（集落対応型小規模学習拠点）とのネットワーク構築で学びの拠点維持を図ることによりネットワーク全体で一定の児童生徒数を維持する方策や、自治体全域の学校をバーチャル・スクールとして定義してネットワーク型学校システムを描くこと等の考え方を提示した。（第2章）

ICTの活用について、様々な課題は残されているものの、極限状態の学校だけでなく標準的な規模の学校教育でも、学校生活における学習効果を高めるものとして期待が持てることを指摘した。また、これからの更なる知識基盤社会に必要とされる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ことを指摘している。（第3章）

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）について、正規の教育課程以外の教育活動を中心に展開しており、現状では正規の教育課程の教育活動に入り込むことがなかなか難しい状況にあることを明らかにした。（第4章）

そして、特別非常勤講師のような外部人材の活用に関する検討を通じて、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が、今後の社会的な変化に対応した学校教育支援面での一助となりえることを指摘した。（第5章）

また、近年の学校における部活動について、チームスポーツの不成立、指導者不足という課題を指摘した上で、これらの問題解決のため、学校の枠を超えた児童生徒集団の編成とともに、活動の場を学校外にも求め、指導者を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であることを明らかにした。（第6章）

③外国における関係事例の分析：報告書第III部（第13～15章）

諸外国の人口散在地域における義務教育の提供施策を概観した。例えば、オーストラリアでは遠隔教育、中国では都市部と農村部の教員人事交流や情報通信技術を用いた農村部への授業配信等の施策、アメリカ合衆国では、初等中等教育段階からホームスクーリングが行われている。（第13章）

また、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、日本とは異なるドイツの教育理念が、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。(第14章)

さらに、今後我が国で増加するであろう小規模学校の経営を質的に向上させるための取組について、イギリス（イングランド）の事例を見たところ、複数の学校が一つから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う、2002年に法制度化されたFederationと呼ばれる取組が見られた。(第15章)

④その他の周辺課題に関する分析：報告書第IV部（第16～18章）

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モデルで推計した、2050年時点における地域別将来人口推計の結果を示した。その上で、小学校配置との関係性について、過疎地域においてはより厳しい人口減少が生じる可能性などを指摘した。(第16章)

また、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、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など、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された。(第17章)

最後に、独自に行ったウェブ調査により、主に小学生の保護者が持つ学校や子供の将来像への意識について分析した。また、保護者の移動性についても実際の移動だけではなく、意識面での潜在的な移動性も含めて検討した。例えば、学校教育への質に対する希望について、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があり、過疎となりやすい地域では社会的能力がより期待される傾向が確認された。また、小規模自治体に住む保護者は移動性が相対的に低い反面、希望から見た「潜在的な移動性」が相対的に高いことも確認された。このように、保護者が持つ意識や移動性の特徴は地域によって異なる傾向が見られた。(第18章)