

# 国立教育政策研究所 平成28-30年度プロジェクト研究 「地方教育行政の多様性・専門性に関する研究」

## 「報告書5 地方創生と教育行政」の概要について

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

本研究では、全国的に進められている「地方創生」の動きの中で、地方自治体がどのような施策を講じて持続可能な教育を保障しているのかについて、義務教育段階ではコミュニティ・スクールに、高等学校段階では公立高校の再編整備等に、高等教育段階では私立大学の公立大学法人化に着目し、多様な取組の一端を明らかにしました。

### 1. 調査研究の目的・概要

#### (1) 調査研究の目的

2014年に「地方創生」に取り組むことが閣議決定されて以降、国においても地方自治体においても「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、「総合戦略」）等を作成し、多様な取組がなされてきている。その中で、学校教育も重要な役割を期待されている。

そこで本研究では、義務教育、高校教育、高等教育の各教育段階において、学校教育がどのような役割をどのように果たしているのかについて定量調査及び事例調査を通して明らかにすることを目的としている。

#### (2) 調査研究の概要

本研究は、上記の研究目的を遂行するために、四つの視点から調査を行っている。

第1に、学校統廃合が地域に与えた影響について分析を行うことである。具体的には、地域における学校統廃合と転入・転出に代表される地域の人口動態との関連について、2011～2016年までの市町村パネル・データを利用して定量分析を行った。

第2に、学校を核とした地域力の強化という視点から地方創生の中でも注目されている公立小・中学校におけるコミュニティ・スクールに着目し、コミュニティ・スクールが地域づくりや地域の活性化にどのような役割を果たしているのかについて、国及び地方自治体の政策動向の整理と、事例調査を通じて実態を明らかにした。

第3に、地方創生の政策動向を受けて、公立高校の再編整備をたどるとともに、再編整備計画における基本的方針等に変化が生じているかどうか、生じている場合どのような変化なのかを明らかにする。また、地方自治体がその地域に高校を残すという選択をする際には複数のスキームが用意されている。多くの場合は高校の所在地自治体との連携協力が注目されているが、ここでは設置者変更（移管）の枠組みを取り上げ、その可能性を検討する。高校

生徒数と学校数の変化分析，及び高校再編整備計画の収集・分析を行った。また，高校存続のためのスキームとして移管を行った事例について現地訪問調査と文献調査等により分析を行った。

第4に，私立大学の公立大学法人化（以下，「公立化」）について採り上げ，その効果（結果）について，地方創生との関わりから考察した。私立大学の公立化とは，地方自治体（設立団体）が公立大学法人を設立し，大学の設置者を学校法人から公立大学法人に改め（設置者変更），元の学校法人を解散することである。もともと自治体が主体となって大学設置を計画し，設置経費のすべてを公費でまかなって設置した，いわゆる「公設民営大学」5校の事例研究を行った。

【研究期間：平成28～30年度，研究代表者：渡邊恵子（教育政策・評価研究部長）】

## 2. 研究成果の概要

### （1）学校統廃合と地域の人口動態

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

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

### （2）義務教育段階の学校教育と地方創生

昨今，地方創生が政策課題に取り上げられ，具体的な施策が明確化された。その中で，教育分野でも地方創生への期待が高まっている。本章では，学校を核とした地域力の強化の視点から注目されているコミュニティ・スクールに着目し，地方創生におけるコミュニティ・スクールの活用の実態を明らかにする。

第1節では，研究の背景と目的を明示した。

第2節では，地方創生における政策及び教育関連施策の中での学校教育に期待されている役割を整理した上で，コミュニティ・スクールを全小・中学校でしている（する予定である）地方自治体に着目して，①総合戦略等の地方創生に関する政策におけるコミュニティ・スクールの位置づけ，②コミュニティ・スクールの導入の経緯と現状，③コミュニティ・スクールの成果と課題及び活用するための条件整備の在り方の視点から取組状況を検証した。検証の結果，地方創生につながる地域の活性化の土台としての人材育成及びそのための場づくりとしての機能を果たしていることが明らかとなった。

第3節では、ケーススタディとして栃木県那須町を事例として取り上げ、コミュニティ・スクールを核とした学園構想や独自の教育課程の設置による、地方創生に向けた政策展開の試みについてまとめた。第1に、学校統廃合の状況と「那須町版コミュニティスクール」の導入について概観する。第2に、幼保小中一貫教育と学園構想に触れ、インタビューデータも踏まえまとめる。そして第3に、E. ウェンガーの「実践コミュニティ(Community of Practice)」を援用し、今後の地域づくりの展開や地方創生の可能性を論じた。その結果、地方創生政策を推進するうえで生涯学習の要素を生かし、教育責任の分担を果たすことや、実践コミュニティの視点も取り入れることが、今後の活動を継続させるために重要であり、ひいては地域づくりや地方創生への一助となることを明らかにした。

### (3) 高等学校の再編整備と地方創生

各都道府県の公立高校における生徒数と学校数の増減、及び再編整備計画の内容を分析し、小規模化の進行に伴い、再編整備の最前線では1学年1学級規模の高校の存続をどうするかが問題となっていること、また、地方創生の視点が加わることによって、従来型のような統廃合の推進を重視する動きから、地元の要望を尊重し、何らかの形で残すことも検討するというスタンスへの変化が生じていることが分かった。移管の枠組みによる高校存続の事例においては、都道府県や移管元の自治体による学校・生徒等への支援策が必要になることがわかった。高校にアンカー施設的な役割を見出すことも可能であるが、今後は実体的な地域連携の成果を検証していく必要がある。

### (4) 地方創生と高等教育

#### ー公設民営大学の公立大学法人化から考えるー

公立化前後の入学者構成の変化を検討すると、事例大学のほとんどが公立化直前の時期に入学定員未充足を経験しているが、いずれも公立化初年度に定員を充足した。入学難易度も、公立化後にほとんどの大学で上昇した。入学者に占める女子の比率(女子率)は、多くの大学で公立化後に上昇した。入学者の実数は、県外出身女子の方が、県内出身女子より増えたが、県内出身の女子の入学者数は、県内出身男子ほどには減少していないことから、以前より県外から多くの女子を迎え入れる面も含め、公立化は、地元の若年女性の増加に一部では寄与したと言える。

入学者の出身地は、5大学とも、県内出身者の比率が大きく低下し、以後はほぼ横ばいであった。県内出身者率の低下には、県内男子の入学者数の減少が大きく寄与した。県外出身者は、近隣県よりさらに遠方の出身者の比率が大きく上昇している。就職者のうち、卒業した者の県内就職率と、4年前の入学者に占める県内出身者率を単純に差し引きし、入学時と卒業時における県内外の流出入の変化を跡付けると、事例校は(1)公立化の前後とも流出超過、(2)前後とも均衡、(3)流出超過から流出入均衡へと変化の、いずれかのパターンに該当し、公立化で県内外の流出入状況が「悪化」したとは言えない。

私立大学時代(学校法人)と、公立化後(公立大学法人)の財務諸表を(単純な比較はできないが)比較すると、公立化前は赤字だった単年度の収支が、公立化後に一気に改善されたこと、一部の法人以外は、教育研究の充実が図れているわけではないこと、収入面における経営上の安

定性が増した一方、必ずしも多面的な収入確保には至っていないこと、どの法人も管理経費の面では効率的な経営が達成できていることが明らかになった。

事例研究の対象となった公設民営大学は、公立化により学生納付金が低下することで、特に地方の女子にとって重要な進学先となり、国立大学による提供が少ない専門分野では確かな存在感を発揮するなど、伝統的な国立と私立の二元構造が生じさせる様々な問題を是正しうる、公立大学セクターの重要な役割を果たし始めていると評価できる。