

## 学校規模適正化をめぐる行政改革の動向と課題：日本と韓国の政策動向をめぐって

金子, 研太

梁, 鎬錫

<https://doi.org/10.15017/1398570>

---

出版情報：教育経営学研究紀要. 16, pp.87-92, 2013-09-30. 九州大学大学院人間環境学府(教育学部門)  
教育経営学研究室/教育法制論研究室  
バージョン：  
権利関係：

# 学校規模適正化をめぐる行政改革の動向と課題

## —日本と韓国の政策動向をめぐる—

金子 研太（九州大学／大学院生）

梁 鎬錫（九州大学／大学院生）

- I はじめに
- II 行政改革論理を背景とした統合事例
- III 韓国における状況
- IV おわりに

### I はじめに

#### 1. 学校統廃合をめぐる課題

本稿は、学校統廃合が実施される際の行政改革の観点を検討することを目的とする。

2013年度の学校基本調査（速報値）によれば、小学校児童数は約667万7千人、中学校生徒数は353万6千人であり、第二次ベビーブーム期の約半数にまで減少することとなった。

これに伴い公立学校数も減少し、小学校20,837校、中学校9,784校となっている。しかし、その減少幅は児童・生徒数の減少ほど多くはなく、15%ほどにとどまる<sup>(1)</sup>。学校を維持することは、一定の教員数の確保や児童・生徒ひとりあたりの学校施設面積の拡大といった教育条件の維持・向上につながっている面もある。

教員数は、直近5年間では減少が傾向であるものの、10年前に比較すると増加しており、本務教員一人あたりの児童・生徒数は改善が続いている。さらに、学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議の「学校施設の老朽化対策について」報告書によれば、2010年の公立小中学校施設の面積は、1億6,322万平方メートルであり、第二次ベビーブーム期の総面積（約1億5000万平方メートル）よりも多い。この20年間で児童・生徒ひとりあたりの面積は2倍になったこととなり、教育課程実施上必要とされる面積よりも広い面積が整備されている（小学校102%、中学校110%）。

しかし、1校あたりの人数が減少することで生じる影響には負の側面もある。余剰施設を運用し続ける非効率性、教育課程実施上の諸問題（特別活動などの集団活動の困難性、人間関係の硬直化など）が指摘されており、「小さな学校こそ望ま

しい」(Small is beautiful)の抵抗の論理のみでは打開策を見出しにくい状況」（葉養、2009：41）に至っている。

自治体の財政難や校舎の老朽化とも相まって、学校統廃合はより一層切実さを増している。施設整備に関しては、文部科学省の設置した検討会議において、既存の校舎の長寿命化改修により整備費を縮減することを柱とする「学校施設老朽化対策ビジョン」の検討が進められ、2013年3月に報告書がまとめられた。この報告書によれば、公民館等、築年数の長い他の公共施設と一体的に整備する校舎の複合化や、維持費圧縮のための減築が老朽化対策の案として挙げられている。

しかし、学校統廃合が財政支出の減少をもたらすとは言えない現実も指摘され始めた。本多(2012)では、学校数減少に伴う地方交付税交付金の減少が統廃合に対するディスインセンティブのひとつに挙げられている。また、葉養(2011)の調査では、児童生徒一人あたりの学校運営費（県費・市費の教職員の人件費及び学校施設整備の経費を除く）が統合前より増えたという回答が、3割程度見られた。さらに、櫻井(2012)は、関東地方の実際の統合事例をもとに、自治体の持ち出しが増えるメカニズムについて明らかにした。統合前の学校交流、専従職員の配置等での支出増加が学校運営費の減少を上回っており、施設整備以外での補助制度がないことが、学校統合の進展を遅らせているとしている。

また、行財政改革の論理のみを用いて学校統廃合をすすめることには限界もある。統廃合の影響を強く受ける地域とそうでない地域があるのも、財政逼迫のしわ寄せを一部の住民だけがこうむるという不公平感や行政に対する不信につながりか

ねない。現在、統廃合を逆手にとった「教育の持続可能な発展の構想」、「新たな公費の集約・配分の形態」、従来の学区を超えた新たな範囲での教育意思や、公共性の創発・形成が求められており、「それに寄与する教育行政や教育政策のあり方・手法等の解明」（山下 2007:1）が課題となっている。財政逼迫を根拠とする関係者への説得ではなく、学校統合への合意を出発点とする新たな構想へつながる関係者への説明の検討が求められていると言えよう。

本稿では、簡単な事例紹介にとどまるが、このような問題意識に基づいて、A市の学校統合事例を考察することとしたい。A市は、統合プランの裏付けとなる各種の数値を資料にまとめ、一般に公開している点で特徴的な事例である。また、中央政府が統廃合を強力に実施している韓国の状況について検討したい。

本稿は第1・2章を金子が、第3章を梁がそれぞれ担当した。

## II 行政改革論理を背景とした統合事例

### 1. A市の現状と学校統廃合関係者向け資料

#### (1) A市の沿革と人口動態

A市は、北陸地方に存在する人口3万人ほどの都市である。市域は東西20キロメートル、南北10キロメートルほどに分布している。市の北側は日本海に面しており、南側は山間地となっている。海沿いの平地と中心駅から放射状に伸びる山の谷間に連なって分布しており、市周辺部では集落が点在している。

人口は1970年代からほぼ横ばいで推移しているが、少子高齢化の影響を受け、学齢人口は減少している。1965年のピーク期に3,641名を記録した児童数は、2013年には半数以下の1,639名となっている（A市教育委員会 2013）。公立学校数は、小学校12、中学校2、認定こども園1である。

学校規模は、学校教育法施行規則41条に定める標準規模（12～18学級）の学校は2校しかなく、過半数の学校が児童数100名に満たない。

#### (2) 学校統合の計画と資料の作成

A市では児童数の減少を受け、2004年に小学校統合計画を検討した。この案では、30年後をめど

に市内の学校を統合して4校とし、12クラス規模の学校を実現することとしていた。この案は当初非公開であったが、マスコミを通して市民の知るところとなった。当時検討されていたE2小学校移転改築の関係から、A1小学校の実現が検討されたが保留となり、A4小学校の新設統合へ向けた取り組みが活発化するようになった。

表1 A市小学校の建設年と2013年度の規模

学校	建設年	学級数	児童数	統合プラン
E1	1978	7	74	A1 (西部地区)
E2	2007	13	281	
E3	1978	8	191	A2 (北部地区)
E4	1981	8	179	
E5	1991	6	82	
E6	1968	13	294	A3 (南部地区)
E7	1969	7	98	
E8	1972	4	47	
E9	1967	8	198	A4 (東部地区)
E10	1965	6	56	
E11	1974	6	90	
E12	1962	5	49	

このA4小学校の実現へ向けた動きの中で作成されたのが『小学校再編（統合）について』と題する冊子である。この冊子は同時期に就任した教育長のもと、2009年にまとめられたものであり、各種のデータや統合に向けた資料は合計34ページ（本文11ページ、資料23ページ）に及んでいる。具体的には、統合の有無に対応した校舎改修費の試算、経常費の削減見込み額などが示されている。また、統合に伴う教員数の削減など、行政にとってのディスインセンティブになる内容についても示し、住民が現状維持、統合の双方のプランを比較検討できる内容となっている。

冊子の後半にはA4小学校に特化した内容を含んでいるが、資料は市内すべての学校の統合を意識して作成されており、翌2010年にかけて市内全域で行われた説明会等においても配布された。

この資料はインターネットを通してだれでも閲覧可能となっている。冊子の構成と主な内容は表2に示す通りである。

表2 『小学校再編（統合）について』の内容

1	統合問題とは
2	今後の児童数の推移について
3	市全域の統合計画について
4	子ども達にとって 大規模・小規模学校のメリット・デメリットを列挙。市内学校教員アンケートでの理想の学級・学校規模についても取り上げている。
5	教職員にとって 教員の削減数を試算。A4 小学校の統合実現で24名、A1～A4 小学校すべての統合実現で80名の削減となり、市の経済に悪影響となる可能性がある旨記載。
6	市の財政にとって 学校の経常費の削減見込み額（A4 小の場合5,400万円）とスクールバス運行費（A4 小の場合3,800万円）を試算し、歳出削減額（A4 小の場合1,600万円）を算出。A1～A4 小学校の統合実現で6,300万円の削減となることを記載。
7	学校を改築する 校舎の建て替え費用を合計165億円と試算。5年ごとに建設しても2090年までかかり、1億5千万円以上の償還金を60年にわたって支払い続ける必要があると記述。統合の場合、土地を新たに購入しても60億円であり、10年ごとの建設で財政負担が軽減されるとする。
8	地域から学校がなくなることは 開かれた学校づくりで深化した地域との関係に言及しつつも、時代の流れの中で統合に向けた判断が求められていると結論。
9	統合に賛同した場合 跡地利用、統合へ向けた事業などを紹介。
10	統合に賛同しなかった場合 改築が長期間実行されないことなどを説明。
11	統合・再編問題の推進について 賛同の得られた地区から統合を行う方針を掲載。
12	東部4校の小学校建設はどうなるか 賛同校の有無やE9小学校の校舎老朽化などを踏まえた施策方針を記載。
13	最後に

## 2. 学校統廃合プロセスの実際

### (1) 調査の概要

2013年8月に、前節に示した資料の作成経緯と統廃合の実際についてヒアリング調査を行った。調査協力者はA市教育長とA市教育委員会の実務担当者1名であった。

### (2) 会議の開催

A4 小学校の統合に向けた具体的議論が進展したのは2011年以降である。統合へ向けた会議は2段階で進められた。まず各校区の公民館長と公民館長を通して選ばれた各地区の代表者3名ずつか

らなる「東部地区小学校統合準備委員会」において各地区からの意見・情報交換を行い、統合に賛同するかしないかを校区ごとに意思決定し、その後は統合に合意した校区のみで改めて委員会を発足させ、具体像を練るというステップが想定されていた。「東部地区小学校統合準備委員会」では7回の委員会と4回のワーキンググループ会議を経て2012年8月に4校区すべてによる統合の合意に至った。このため、同一の枠組みで委員会が継続され、新設統合校の具体像を検討している。2013年7月にはプロポーザル方式による業者の選定が開始されるなど、2019年度の開校へ向けて新設統合の準備が進められている。

2011年度から2012年度にかけ行われた統合へ向けた話し合いにおいては、地域行事とのつながりや跡地利用に関する課題、通学などについて保護者や地域住民から意見が寄せられた。特に民家の途切れる地域の存在、幅員の狭い通学路の状況などから、通学路の安全について心配する声が多く、従来、片道4キロ以上としていたバス通学の基準を弾力的に運用する方針で統合プランが具体化されることとなった。

学校統廃合案は、山下（2006）が指摘する「施設老朽化、財政事情の悪化、教育集団の適正規模化（多様な集団形成、クラス替え可能、適度な競争）をワンセットとする典型的な論理」で作成されたものであるが、実際の統合プロセスでは、子どもたちの通学の安全や空き校舎の活用などが論点となり、地域固有の論理への転換がみられた。教育委員会事務局は必要なデータを提示するとともに、実現可能な要望は検討するという立場でかかわったため、行政担当者との対立が回避されるとともに、住民の手による意思決定が促されることとなった。教育長によれば、現在は地域振興へ向けた空き校舎の活用策の検討など、統廃合をスプリングボードとする動きが各校区でみられるようになってきているということであった。

### (3) 統合プロセスに見る満足化アプローチ

葉養（2009）は「学校の適正規模」を捉えるにあたって、「最適化（Optimization）アプローチと満足化のアプローチとがあり得るように思われる」としている。可能な限り最小のコストで最高の成果を達成しようとする最適化アプローチに対し、満足化アプローチは、「それ以下での結果を認めた

くないような水準」を定め、それを満たしている限り良しとする戦略である。A市の事例において、住民向け説明資料で示された4校への統合案は、すべての学校が適正規模となり、建設・管理コストを低減できるという点で最適化の考え方に近い。しかし、設備投資の遅れを受忍するという制限付きながらも学校を存続させるという選択肢が開かれていること、統合準備委員会を2段階に分けることで、不同意の校区の退出を許す運用が行われたこと、今後バス通学に関する基準が弾力化されることなど、住民による実際の検討にあたっては満足化アプローチの考え方で統合準備が進められたと捉えることもできる。

データに基づく行財政改革では、最適化が志向されがちである。しかし、実現段階にあたっては住民自らがそれを選び取る過程がなくては行政と住民の対立、住民相互の対立を惹起してしまいかねない。

次節では、中央政府主導で積極的に統廃合を進めている韓国の事例を取り扱う。韓国においては近年学校統廃合にインセンティブが付与されるようになった。しかし、通学車両の維持費、通学距離の増加に伴う疲労感などを考慮した費用効果分析では1.1という結果となり、これ以上統廃合がすすめば、インセンティブのもたらす利益よりも統合によるデメリットが上回るという報告書が出されている（韓国教育開発院 2010）。次節では、韓国の最新の状況を述べる。

### Ⅲ 韓国における状況

#### 1. 韓国の学齢期人口の動態と小規模校の課題

韓国では、学校施設の統廃合が1982年から開始された。以来、2012年までに小中学校はもちろん、高校に至るまで廃校された学校は、本校が1,359校、分校は2,390校であり、分校の再編は1,823校に達している。日本も同じであるが、韓国においては学齢人口の減少は非常に急速に進んでいる。2011年に比べて10年後である2020年には、学齢人口のおよそ25%が減少する見込みである<sup>(2)</sup>。

都市部に比べて農山漁村地域の生徒数の減少はさらに深刻である。生徒数が60名以下である小規模学校（本校基準）は、全国の小中学校（11,317校）の14.1%である1,596校を占めている。これ

は農山漁村学校（4,475校）の34%に相当するものである。また、5年以内に60人以下の生徒数の減少が予想される学校は878校であり、2017年には現在の55.2%が小規模学校になる見通しである。

小規模学校の問題はこれまで主に教育と財政の観点より把握されてきた。

第一に、一般的な教育課程の運営が困難である。ほとんどの小規模学校は複式学級に編成されているか、専攻と一致していない教師が配置（相馳教師と呼ばれる）されている。複式学級で学習している学生は全国に6,563人にのぼる。また、中学校487人、高校513人の教師が、自分の専攻以外の教科を担当している。第二に、放課後学校など様々な教育プログラムを運営するのは難しい。教科教室制の導入など、様々な教育先進化の事業の支援対象からも小規模学校は除外されるため教育格差が増す要因となっている。第三に、財政運営上の非効率性も持続的に提起されている。

このような小規模学校の問題点を解消するために、韓国政府はこれまで適正規模の学校を育成するための政策を実施してきた。学校統廃合による改築、移転、増設、学校の多目的施設設置費などに必要な予算を支援している。統廃合を誘導するために学校の廃止時には20億ウォン（市地域60億ウォン）の財政的インセンティブが与えられる。しかし、このような韓国政府の努力にもかかわらず、学校の統廃合に伴う財政削減の側面が過度に強調され、統廃合が農山漁村地域の荒廃を促進す

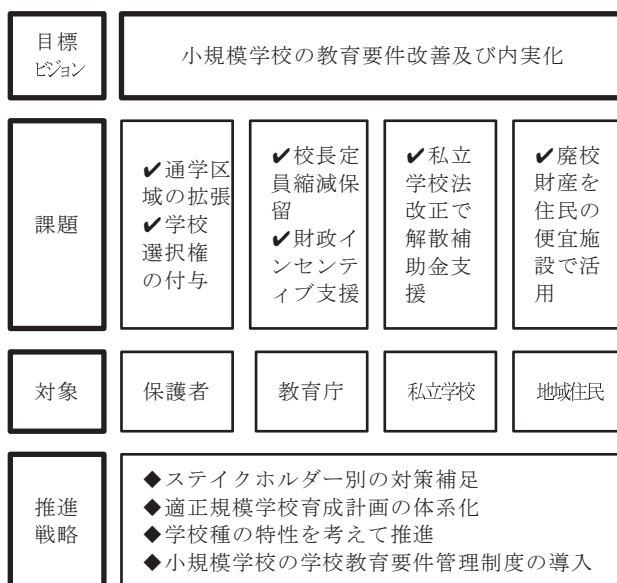


図1 「適正規模の学校育成総合対策」の推進体系図

るという論調も根強い。

2012年1月、教育部は、「小・中・高等学校の教育環境改善のための適正規模の学校育成総合対策」を策定した<sup>(3)</sup>。「適正規模の学校育成総合対策」の基本的方針は、校種の特性を踏まえた統廃合、推進計画の体系化と総合化、住民の説得論理の開発として要約できる。推進課題は、通学区域の拡大、校長定員削減猶予、私立学校法の改正、廃校財産の活用などに細分化されている。課題ごとに、それぞれの利害関係先（ステイクホルダー）である保護者、市・道教育庁、私立学校、地域住民への説得と協力を求めるための詳細な計画を補完することがこの対策の骨子といえる（図1参照）。

## 2. 政府の諸政策

### (1) 学校選択の確保のための通学区域の調整

小学校は地域の教育長が通学利便性を考慮して、学校の選択が与えられる共同（自律）通学区域で運用しており、中学校は複数の中学校を抽選配分する学校群と、特定の中学校に進学させる学校区を決定している。農山漁村地域の複式授業や相馳教師制を運営している学校は、少なくとも近くの2校以上の共同通学区域や学校区に指定して運営できるようにした。通学区域が拡張された地域では、これを児童・生徒にも適用することができるようにした（図2参照）。

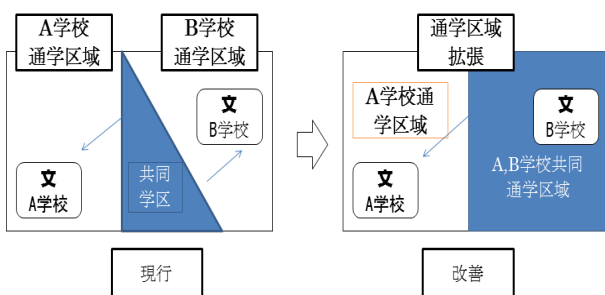


図2 通学区域改善案

廃止された学校の校区には、通学支援対象地域に指定して、今後流入する児童生徒にもレンタカー、タクシー、自己車両の燃料費などの交通費を支援する方針である。これまでの通学支援策は短期的対策に止まることが多く、統合以降に住民の転入の減少を招き、地域社会の荒廃につながるのではないかという、学校統廃合に慎重な立場を反映したものである。

### (2) 教員人事の定員と財政的なインセンティブの提供

農山漁村地域の教員が勤務を忌避するということとを考慮して、様々な人事インセンティブが提供されてきた。だが、現在では、このような人事制度がむしろ適正規模の学校育成計画と矛盾する要素として作用するという批判がある<sup>(4)</sup>。そのため、教育部は加算点と関連する人事管理基準を改善するよう教育庁に勧告している。学校統廃合の実績が優秀な教育庁には、教員の定員を割り当てる際にあるインセンティブを提供する。学生需給の悪化が懸念される地域では、学校の適正規模化を推進するための重点計画を立てる。地域住民の反対が激しく、学校統廃合の条件づくりを先行しなければならない地域では、少なくとも1つの地域以上を選定し、学校の級別を考えた統合の優先順位を定め、適正規模化モデル学校を運営する。高等学校の場合には、寄宿型高校を追加指定でき、学生寮、教職員官舎新築などの教育環境も構築できる。小学校とは異なり、高校の場合は、統廃合以降の財政的なインセンティブを推進計画が確定される際から与えることができる。

### (3) 零細私立学校解散のための出口戦略

零細私学は、通常の学校教育の運営が困難であることに加えて所属教職員の再配置が難しいという特徴がある。また、解散および残余財産の処理をめぐる議論も多く、法律改正の際にも利害関係者の意見が激しく対立する。このため、零細私学の自主的な解散を誘導するためには、私立学校法上の特例規定を活用するため、関連法律の改定を取り組んでいる。

### (4) 統廃合による廃校施設の活用

農山漁村地域の学校は、地元民の寄付によって設立されたことが多いにもかかわらず、廃校後には、ほとんど外部の新参者に売却か賃貸されており、地域住民の不満を引き起こしてきた。小規模学校の統廃合を促進するためには、統廃合以降の廃校を当該地域の住民が優先的に利用できるように無償貸付して、住民の収入を増やす施設や共同施設として活用させる計画である。

以上、韓国政府の適正規模の学校育成総合対策を検討してみた。この対策には、国会の法律改定が必要な課題も含まれており、現在の時点ではすべての課題が進んでいるとは限らない。適正規模

学校の取組みは、教育長の権限に属する業務ではあるが、立法措置が伴わなければ推進が困難な課題が多いので、中央政府と地方政府の新たなパートナーシップが形成される必要がある。人口減少→学齢人口の減少→学校の統廃合→地域共同体の崩壊という一連のドミノ現象を防ぐか、または地域共同体を再生させることが学校統廃合政策の目標とは言えない。これまでの経験に照らしてみても、学校の統廃合政策は、短期的対策であるか一時的な対症療法にすぎないという批判もある。学校の統廃合政策は、「引越し貧乏」を繰り返して、地域共同体の崩壊を促進すべきではない。地域の環境と特性をよく知っている教育庁が現実に目をそむけて中央政府の様々な行政的財政的なインセンティブに惑わされることなく、百年の計を堅実に準備すべき理由がここにある。

#### IV おわりに

学校は公費で運営されるものであり、資源の有効活用という観点を抜きに検討することはできない。しかし、いたずらに行政の論理を押し付けるだけでは住民の反発を招き、長期にわたってその影響が残る可能性もある。このため、住民の同意を得る努力を行い、住民自らが解決策を選び取ることが課題となる。その中で、日韓両国ともにこの課題に向き合っており、今後も学校統廃合事例に目を向けることがより一層必要となるであろう。

本稿は簡単な事例紹介にとどまった。このため、今後事例のさらなる蓄積と検証が求められる。

#### 【注】

1. 公立小学校は平成2年に24,586校、公立中学校では平成4年に10,596校であり、その後の10年間は微減で推移している。
2. 小学校313.2万人(2011)→259.3万人(2020)、中等学校385.4万人(2011)→264.8万人(2020)と予想されている。
3. 本章は韓国の教育部が作成した「小・中・高等学校の教育環境改善のための適正規模の学校教育総合対策」を入手し、予め了解を得た内容を中心に再構成した。ただし本稿で提示した意見は筆者の私見である。
4. 小規模学校は島嶼・僻地が大部分を占め、勤

めている教員は島嶼・僻地加算点というインセンティブが勤務成績評価の際に付与され、複式学級担当教員に別々の加算点まで付与される。そのため、多くの教員は、加算点獲得が可能な小規模学校での勤務を希望している。

#### 【参考文献】

- A 市教育委員会「小学校再編（統合）について—市民の皆様へ 統合問題を理解していただくために—」2009年。
- A 市教育委員会「平成25年度A市教育要覧」2013年。  
『韓国の学校適正規模化政策と田園学校事業に関する資料集』2013年。
- 学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議「学校施設の老朽化対策について—学校施設における長寿命化の推進—」2013年。
- 葉養正明「「公立小中学校統廃合は政治過程」という視野の政策フレームとしての意義」『日本教育行政学会年報』第35号、2009年、pp.41-59。
- 葉養正明「公立小中学校統廃合に関するプロジェクト研究を終了するにあたって—到達点と残された課題—」『「教育条件整備に関する総合的研究（学校配置研究分野）」最終報告書』国立教育政策研究所、2011年、pp.5-26。
- 本多正人「自治体財務管理と学校規模・学校配置」『国立教育政策研究所紀要』第141集、2012年、pp.43-72。
- 韓国教育開発院『農山漁村小規模学校統廃合効果分析（농산어촌 소규모 학교 통폐합 효과 분석）』2010年。
- 水本徳明「学校適正規模・適正配置の政策過程に関する理論枠組の検討」天笠茂研究代表『学校適正規模と適正配置に関する教育政治経済学的研究—第一次事例調査報告を中心に—（中間報告書）』2012年、pp.2-10。
- 文部科学省「学校基本調査—平成25年度（速報）結果の概要—」2013年。
- 櫻井直輝「学校統廃合政策の財政効果—基礎自治体に着目した事例分析—」『日本教育行政学会年報』第38号、2012年、pp.99-115。
- 山下晃一「市町村教育委員会における学校再編計画立案に関する予備的考察—X市の学校統廃合案を素材として—」『和歌山大学教育学部紀要教育科学』第57集、2007年、pp.1-8。