

# 学校統廃合に伴う地方政府の教育政策選択の規定要因分析

廣 谷 貴 明\*

本稿の目的は、学校統廃合に伴って地方政府でどのような教育政策が実施される傾向にあるのか、及びその政策選択の規定要因を地方政府の政治経済状況に着目して明らかにすることである。地方政府の財政行動に関連する先行研究では、支出額といった財政行動の量的側面にのみ着眼されていたが、支出額の変動に背景にある政策変容の規定要因については解明されていない。本稿ではこの課題に対して全国悉皆調査データを用いた計量分析をもとに解明する。

分析の結果、統廃合前、あるいは統廃合を実施しない代わりにの政策として、児童生徒同士の交流事業等、相対的に安価な政策を実施すること、統廃合後にはスクールバスの運行が多く実施されていることを示す。さらに統廃合後の教育政策選択として、特に財政力の強い地方政府で学校運営協議会の設置や市町村費負担教職員の雇用、通学路の安全対策等の追加的な教育政策が実施される傾向にあることを示す。

**キーワード：**学校統廃合, 教育政策, 政策選択, 財政行動, 悉皆調査

## 1. 課題設定—教育費削減下での教育政策の変容—

本稿の目的は、学校統廃合に伴って追加的に実施される教育政策の状況の把握、及びその政策選択の規定要因を解明することである。分析の結果、学校統廃合の実施前、あるいは学校統廃合しない代わりにの政策として、児童生徒同士の交流事業等の相対的に安価な政策が多く多くの地方政府で実施されること、統廃合後には高コストであるスクールバスの運行が多く多くの地方政府で実施されていることを示す。さらに、学校統廃合後の教育政策選択に関して、特に財政力の強い地方政府で追加的な教育政策が実施される傾向にあることを示す。

縮小社会が進展する中、市町村合併(例：町田編 2006, 中澤・宮下 2016, 伊藤 2017)、公立病院の統廃合等(伊関 2013)、各政策領域で歳出削減が進められている。歳出削減が進められているが、それでもなお1973年のオイルショック以降に財源として依存された公債発行、及びその債務償還が地方財政運営を逼迫させている(持田 2006, 北村 2009)<sup>1</sup>。地方政府では限られた財源の中、首長や議会、地域住民等、多元的なアクターにより、地域の実情に応じた政策選択が行われている(Oates

---

\*教育学研究科 博士課程後期

1972=1999, 砂原 2011)。

財源制約の中、教育分野に関しては、少子高齢化の進展から特に歳出削減のターゲットとされやすい。青木栄一(2014:45頁)は、市町村職員の定数に関して、教育行政部門の削減が一般行政部門よりも大きいことを指摘した。さらに、橋野晶寛(2016:191頁)は2006年に制定された行政改革推進法に基づき、自然減を上回るスピードで教職員定数が削減されたことを指摘した。これらの背景には地方分権改革に伴って、教育分野に顕著であった融合的な政府間関係が弛緩したことから、首長や議会等の公選職アクターの影響力が大きくなったことがある(青木 2013)。

このように人的資源といったソフト面の政策への歳出削減が進んでいるが、ハード面に関しては学校統廃合によって歳出削減が行われている(廣谷 2018)。文部科学省の『学校基本調査』によると、2019年度時点では小学校19,432校、中学校9,371校となり、過去最低の数値となった<sup>2</sup>。学校施設を維持するためには、たとえ学校に在籍する児童生徒数が少なくても財政負担を要する(桑原 2005)。公共施設マネジメントの観点から、複数の小規模校を維持管理するより、適正規模の学校を1校維持管理するほうが地方政府の財政負担が少なくなる(伊藤 1956, 同 1965, 齋藤 2011)というロジックから学校統廃合が行われる<sup>3</sup>。教育への公共投資に関する世論の支持が弱いこと(中澤 2014, 矢野・濱中・小川 2017)、さらに従来日本の財政運営として歳入獲得ではなく、歳出削減によって財源確保を図ってきたこと(小塩 2012, 井手 2013)から、今後も教育にかけられる予算は縮小していくことが予想される。

しかし、教育費が削減される中でも地方政府では効果的な教育政策を実施していくことが求められている(葉養 2011)<sup>4</sup>。本稿の関心である学校統廃合に関して、統廃合に伴って追加的な教育政策を実施することで、教育の質の維持、向上を図る財政行動プロセスが示されている(櫻井 2012)。しかし、これらの分析は事例研究に基づくものであり、何が追加的な教育政策を実施する要因として作用しているのか、そのメカニズムを解明できていない。さらに、統廃合実施年度で分析が打ち切られていることから、統廃合後に教育政策がどのように変容したか、判然としていない。

一方で海外の経済学研究では、統合のユニットは異なるが、学区統合前後での財政行動の時点間比較、複数事例比較を用いた分析がなされている。例えば、Duncombe & Yinger (2007)は学区の統合によって児童生徒1人当たりの支出が統合直後には増加するが、その後減少し、長期的には歳出が減少することを指摘した。さらにGronberg, Jansen, Karakaplan & Taylor (2015)は学区の統合によって歳出が削減されるが、同時に競争性の低下によって財政運用の非効率性が高まることを指摘した。

このように、海外では教育政策領域でのユニットの統合によって、長期的には歳出削減が実現されるという知見が得られている。しかし、財政支出額といった財政行動の量的側面のみに着目し、櫻井(2012)のように統合に伴って地方政府の教育政策がどのように変容したのかについては分析の枠組みに含まれていない。学校統廃合のみならず、地方政府や学区といったユニットを統合する政策の実施後には、追加的な公共サービスが実施されることもある(Allers & Geertsema 2016, Reingewertz 2011)。そのため、仮に統合後に大規模な予算がかかる政策が統合後に実施されてい

た場合、歳出削減が実現したと結論を下すことはできない。

以上の課題を克服するために、本稿では検証課題を「学校統廃合に伴って地方政府の教育政策がどのように変わり、教育予算にどのような影響を与えているのか？何がその政策選択の規定要因として作用するのか？」と設定し、一般社団法人地方行財政調査会と東北大学が共同で実施した、学校統廃合前後でどのような教育政策が選択されたかを調査したデータを用いた計量分析を行う。本稿ではこれらの得られたデータに関して、次の2つの手順で分析を行う。第1に記述統計量を検証する。学校統廃合によって、どのような教育政策、施策が選択される傾向にあるのか、そしてその実施にかかる経費を検討する。第2に統廃合後の追加的な教育政策選択に関して、特に地方政府の政治経済状況に着目した分析を行い、その規定要因を解明する。

この分析を通じて、どのような条件下で、追加的な教育政策が実施されるのか、その傾向を検証することができ、質的な財政行動の規定要因を解明できる。経済学では、財政支出が政策実施により、どのように変動するか、すなわち財政の量的側面に関心を払ってきたが、その支出額が決定されるまでのプロセスには無関心であった。その点、教育行政学では財政行動プロセスといった財政支出の質的側面に関心を当ててきたが、事例分析に偏重しており、知見の一般化が困難な状態にあった。本章の分析は、各領域の研究の到達点を統合し財政支出額決定に至りつくまでのプロセスに関して、全国調査データを用いた計量分析をもとに明らかにする点で学術的な意義がある。

## 2. 学校統廃合前後での教育政策の変容

### 2-1. 調査の概要

本稿が用いるデータは一般社団法人地方行財政調査会と東北大学大学院教育学研究科青木栄一研究室が共同で実施した「都市の小中学校の再編・統廃合に関する調べ」「町村の小中学校の再編・統廃合に関する調べ」である。調査対象は全国の1,741の市区町村であり、1,306市区町村からの回答が得られた(有効回答率:75.0%)。市区版の有効回答率が79.5%(648/815)、町村版の有効回答率が71.1%(658/926)であり、市区版の方が高い回答率を得られた。調査期間は市区版が2019年1月～2月、町村版が同年2月～3月である。

調査項目として、大きく次の4点を尋ねた。第1に地方政府内での過去5年間(2014年度から2018年度)での統廃合の有無である。過去5年間として時期を絞った理由は有効回答率を向上させるため、回答者の回答疲れを軽減することを見込んだものである。過去5年間に統廃合を実施したと回答した地方政府には、統廃合に伴う施設整備の方法(新築、増築、改築、その他)を回答してもらった<sup>5</sup>。第2に過去5年間に統廃合を実施した地方政府を対象として、統廃合前に実施した追加的な教育政策、施策、予算を尋ねた。第3に同じく統廃合を実施した地方政府を対象として、統廃合後に実施した追加的な教育政策、施策、及びその予算を尋ねた。第4に過去5年間に統廃合を実施しなかった地方政府を対象に統廃合しない代わりに実施している追加的な教育政策、施策、及びその予算を尋ねた。学校統廃合実施前後での地方政府の追加的な教育政策、施策の実施状況に関して、直近に実施した統廃合に関連する情報を回答してもらった<sup>6</sup>。

統廃合前の追加的教育政策、施策として、調査では①児童生徒の交流事業、②教職員の交流事業、③学校統廃合に伴う通学距離の変化の推計等、地方政府内の状況に関する調査、④学校統廃合にあたってモデルとなる他の地方政府への調査、⑤学校統廃合を検討する特別な委員会の設置、⑥学校統廃合に伴う用地確保、⑦閉校式典の開催、⑧閉校記念誌の作成の8項目を設けた。統廃合後の追加的な教育政策、施策として、①研究指定校等を通じた特別な教育課程の編成、②学校運営協議会の設置、③市町村費負担教職員の雇用、④スクールバスの運行、⑤児童生徒への通学補助金の交付、⑥通学路の安全対策、⑦校名、校章、校歌の変更に伴う備品の入れ替え、⑧統廃合後の跡地利用の8項目を尋ねた。統廃合を実施しない代わりに実施している政策、施策として、①学校間の交流事業、②学校間の連携を密にするためのICT環境の構築、③市町村費負担教職員の雇用、④学校運営協議会の設置の4項目を尋ねた。それぞれの項目について、予算を回答してもらう際には、当該政策実施初年度の予算額を回答してもらった。

## 2-2. 基礎集計

以下では回答の基礎集計をまとめるが、次のルールに基づき、集計を行った。①学校統廃合を実施したと回答した地方政府に関して、その実施年度が2019年度、2020年度のように、回答時点で統廃合を実施予定であった地方政府に関しては、統廃合を実施していないとして処理した。②一方、2013年度に統廃合を実施したという地方政府が1件あり、過去5年間という期間からは外れたが、統廃合後の分析が可能であるために、分析対象として組み込んだ。③直近に実施した統廃合が2件以上ある場合には、地方政府が後に回答した学校統廃合について集計した<sup>7</sup>。④政策にかけた経費に関して、私費は含めず、公費のみを集計した。⑤経費が不明と回答があった地方政府に関しては、欠損値として処理し、平均経費の算出の際に数値を用いなかった。

以上の手続きを踏まえ、まず、2014年度から2018年度にかけて統廃合が実施された地方政府数を集計する。その結果を自治体種別にまとめたものが表1である。表1を検討すると、2014年度から2018年度にかけて373(28.6%)の地方政府が学校統廃合を実施したことがわかる。さらに、政令市、市区、町村の順に統廃合を実施したと回答した地方政府の割合が多かった。この傾向に関して、カイ二乗検定の結果、統計的な有意差が認められた。これは、政令市の方が町村よりも、地方政府内に

表1：2014年度から2018年度にかけての自治体種別統廃合の有無

	統廃合あり	統廃合なし	合計
政令市	14 (70.0%)	6 (30.0%)	20 (100.0%)
市区	227 (36.1%)	401 (63.9%)	628 (100.0%)
町村	132 (20.1%)	526 (79.9%)	658 (100.0%)
合計	373 (28.6%)	933 (71.4%)	1306 (100.0%)

[出所] 一般社団法人地方行政調査会・東北大学大学院教育学研究科青木栄一研究室「都市の小中学校の再編・統廃合に関する調べ」「町村の小中学校の再編・統廃合に関する調べ」より筆者作成

(注) Chi\_sq=57.844, df=2, p<0.000

多くの小中学校が設置されているために、統廃合しやすくなっていることが理由として考えられる<sup>8</sup>。

有効回答が得られた地方政府を対象の人口規模に関して、全国動向と比較すると、表2のようになる。本調査で得られたサンプル全体の人口規模、及び統廃合を実施しなかった地方政府の人口規模に関しては全国動向とほぼ同等であることがわかる。統廃合を実施した地方政府に関して着目すると、中規模から大規模な地方政府がやや多くなっている。

次に統廃合を実施したと回答した地方政府を対象に、学校統廃合前後でどのような教育政策が選択されたかを検討する。なお前述したように、回答してもらう際には直近に実施した統廃合について回答してもらった。そのために集計の対象となる校種が地方政府ごとに異なる。集計の対象となった校種の分布については下の図1の通りである。集計対象となる統廃合対象校種は小学校244件、中学校101件、義務教育学校21件、小中一貫校7件であった。

表2：有効回答のあった地方政府の人口規模に関する全国動向との比較(2018年1月1日時点)

人口規模	統廃合あり	統廃合なし	サンプル全体	全国
5,000人未満	28(7.5%)	156(16.7%)	184(14.1%)	266(15.3%)
5,000人以上8,000人未満	18(4.8%)	98(10.5%)	116(8.9%)	163(9.4%)
8,000人以上15,000人未満	45(12.1%)	112(12.0%)	157(12.0%)	234(13.4%)
15,000人以上30,000人未満	69(18.5%)	156(16.7%)	225(17.2%)	298(17.7%)
30,000人以上50,000人未満	55(14.7%)	120(12.9%)	175(13.4%)	240(13.8%)
50,000人以上100,000人未満	57(15.3%)	146(15.6%)	203(15.5%)	261(15.0%)
100,000人以上300,000人未満	63(16.9%)	107(11.5%)	170(13.0%)	196(11.3%)
300,000人以上500,000人未満	19(5.1%)	25(2.7%)	44(3.4%)	49(2.8%)
500,000人以上	19(5.1%)	13(1.4%)	32(2.5%)	34(2.0%)
合計	373(100.0%)	933(100.0%)	1306(100.0%)	1741(100.0%)

[出所] 一般社団法人地方行財政調査会・東北大学大学院教育学研究科青木栄一研究室「都市の小中学校の再編・統廃合に関する調べ」「町村の小中学校の再編・統廃合に関する調べ」、及び総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態、及び世帯数」より筆者作成

(注) サンプルの中には複数の地方政府の事務組合も含まれるが、そのような場合は人口が大きい方の地方政府に数値を合わせた。

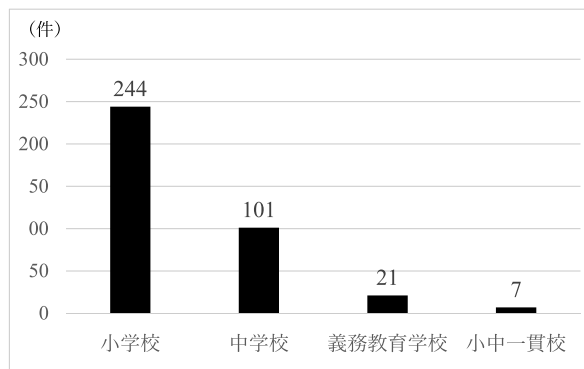


図1：分析対象となる校種

[出所] 表1と同じ

### 2-3. 学校統廃合前の追加的教育政策、施策

まず、学校統廃合前に実施された教育政策の状況について検討する。その分布を表3に示した。表3を検討すると、児童生徒の交流事業、教職員の交流事業、統廃合に向けた通学距離の変化の推計等の地方政府内調査、統廃合に向けた特別な検討委員会の設置、閉校式典の開催、閉校記念誌の作成の実施割合が高いことがわかる。その値は順に90.0% (298/331), 61.7% (164/266), 84.0% (311/370), 78.3% (288/368), 95.4% (353/370), 85.3% (313/367)であった。これらの政策実施にかけた経費は182,180円, 8,260円, 87,870円, 199,180円, 889,770円, 5,294,090円であった。児童生徒、教職員の交流事業、地方政府内への調査事業、統廃合に向けた特別な検討委員会の設置にかかる費用は相対的に小さいが、閉校式典の開催や閉校記念誌の作成にかかる費用は相対的に大きい<sup>9</sup>。

その他の政策について同様に検討すると、学校統廃合に向けた他の地方政府へ調査事業の実施割合は40.2% (148/368), 統廃合に向けた用地確保の実施割合は20.2% (74/367)であった。実施のためにかけた経費の平均値は順に71,830円, 71,381,200円であった。用地確保といったハード面にかかる経費は、ソフト面の政策と比較して相対的に大きい<sup>10</sup>。

次に統廃合に伴う校舎整備の状況について表4に整理した。表4を検討すると「その他」「改修」「新築」「増築」の順に多くなっていることがわかる(表4最下行)。なお、具体的な整備状況について、自由記述をもとに検討すると、その他の具体的な内容としては「整備なし」が多かった。さらに自治体種別に検討すると、市区と町村では「その他」が最も多く、政令市では改修が最も多かった。このことに関して、政令市のほうが財源に余裕があるために、予算をかけた校舎整備が行いやすい環境にあることが推察される。

表3：学校統廃合前の地方政府の教育政策選択

	実施なし	実施あり	「実施あり」のうち、経費の記述があった地方政府数	平均経費(千円)	標準偏差(千円)
児童生徒の交流事業 (N=331)	33 (10.0%)	298 (90.0%)	207 (69.5%)	182.18	438.91
教職員の交流事業 (N=266)	102 (38.3%)	164 (61.7%)	116 (70.7%)	8.26	41.992
地方政府内調査 (N=370)	59 (16.0%)	311 (84.0%)	284 (91.3%)	87.87	816.35
他の地方政府への調査 (N=368)	220 (59.8%)	148 (40.2%)	123 (86.1%)	71.83	246.04
特別な検討委員会の設置 (N=368)	80 (21.4%)	288 (78.3%)	244 (84.7%)	199.18	379.62
用地確保 (N=367)	293 (79.8%)	74 (20.2%)	68 (91.9%)	71381.20	152832.05
閉校式典 (N=370)	17 (4.6%)	353 (95.4%)	317 (89.9%)	889.77	1829.71
記念誌の作成 (N=367)	54 (14.5%)	313 (85.3%)	236 (75.4%)	5294.09	63638.68

[出所] 表1と同じ

(注1) 無回答は集計から除外した。

(注2) 「実施なし」と「実施あり」の割合については有効回答があった地方政府数を分母とし、回答があった『「実施あり」のうち、経費の記述があった地方政府数』については「実施あり」と回答した地方政府数を分母として、割合を算出した。

表4：学校統廃合に伴う校舎整備

	新築	増築	改修	その他	合計
政令市	3 (21.4%)	2 (14.3%)	7 (50.0%)	6 (42.9%)	14 (100.0%)
市区	48 (21.6%)	28 (12.6%)	73 (32.9%)	111 (50.0%)	222 (100.0%)
町村	29 (23.0%)	12 (9.5%)	31 (24.6%)	69 (54.8%)	126 (100.0%)
合計	80 (22.1%)	42 (11.6%)	111 (30.7%)	186 (51.4%)	362 (100.0%)

[出所] 表1と同じ

(注1) 回答の際には複数回答が可能であるために、カッコ内のパーセンテージを足し合わせても100%にならない。

(注2) 無回答は集計から除外した。

#### 2-4. 学校統廃合後の追加的教育政策、施策

次に学校統廃合後に実施された教育政策の状況について検討する。その分布を表5に示した。表5を検討すると、統廃合後にスクールバスの運行が多く地方政府で実施されており、その実施割合は80.1% (297/371)であった。スクールバス運行のためにかけた経費の平均値は18,945,090円であった。

表5：学校統廃合後の地方政府の教育政策選択

	実施なし	実施あり	「実施あり」のうち、経費の記述があった地方政府数	平均経費(千円)	標準偏差(千円)
特別な教育課程の編成(N=367)	342 (93.2%)	25 (6.8%)	22 (88.0%)	976.23	2461.37
学校運営協議会の設置(N=370)	296 (79.9%)	74 (20.1%)	65 (87.8%)	218.09	465.05
市町村費負担教職員の雇用(N=368)	258 (70.1%)	110 (29.9%)	94 (85.5%)	9385.06	10220.79
スクールバスの運行(N=371)	74 (19.9%)	297 (80.1%)	265 (89.2%)	18945.09	33669.92
児童生徒への通学補助金(N=366)	316 (86.3%)	50 (13.7%)	46 (92.0%)	2718.12	4988.93
通学路対策(道路標識の更新等)(N=365)	225 (61.8%)	139 (38.2%)	-	-	152832.05
校名の変更(N=370)	197 (53.2%)	173 (46.8%)	-	-	-
校章の変更(N=368)	187 (50.8%)	181 (49.2%)	-	-	-
校名や校章の変更に伴う備品の入れ替え(N=227)	64 (28.2%)	163 (71.8%)	133 (81.6%)	4343.77	20671.24
校歌の変更(N=371)	191 (51.5%)	180 (48.5%)	166 (92.2%)	681.72	727.2

(注1) 無回答は集計から除外した。

(注2) 「実施なし」と「実施あり」の割合については有効回答があった地方政府数を分母とし、回答があった「『実施あり』のうち、経費の記述があった地方政府数」については「実施あり」と回答した地方政府数を分母として、割合を算出した。

(注3) 表中の「-」は調査票の中で尋ねなかった項目である。

校名や校章の変更に伴う備品の入れ替えについても71.8% (163/227)の地方政府が実施したと回答しているが、これは校名や校章を変更したと回答した地方政府のみが回答できる質問項目である。統廃合に伴って、校名を変更した地方政府は46.8% (173/370)、校章を変更した地方政府は49.2% (181/368)であり、過去5年間に統廃合を実施した地方政府のうちの約半数が校名や校章を変更したことがわかる。校名や校章を変更した場合には71.8% (163/227)と50%以上の地方政府が備品入れ替えをした。なお、備品入れ替えをした場合の経費の平均値は4,343,770円であった。

その他の政策の実施割合についても同様に検討すると、統合校に対する教育課程特例校や研究指定校の指定等を通じた特別な教育課程の編成は6.8% (25/367)、学校運営協議会の設置は20.1% (74/370)、市町村費負担教職員の雇用は29.9% (110/368)、遠距離通学化に伴う児童生徒への通学補助金の交付は13.7% (50/366)、道路標識の更新等の通学路対策は38.2% (139/364)であった、校歌の変更は48.5% (180/371)であった。このうち、通学路対策を除く政策、施策の実施のための経費の平均値は順に976,230円、218,090円、9,385,060円、2,718,120円、681,720円であった。

次に統廃合に伴って閉校となった学校の跡地利用に関するデータを集計する。学校の跡地利用に関して、本調査では「建物を取り壊して更地にした」「建物を他の公共施設に転用した」「手を付けずに公費で維持・管理している」「経費をかけた維持・管理はしていない」「敷地を売却」「その他」という6つの選択肢を設けた。これらの6つの選択肢に関して、その分布、及び平均経費をまとめたものが表6である<sup>11</sup>。表6を検討すると、「その他」(38.1%)「手を付けずに公費で維持・管理している」(34.6%)「建物を他の公共施設に転用した」(11.7%)「経費をかけた維持・管理はしていない」(9.8%)「建物を取り壊して更地にした」(3.8%)「敷地を売却」(1.9%)の順に割合が高くなっていることがわかる。経費を尋ねた項目に関して、その平均値を検討すると「建物を取り壊して更地にした」が143,868,640円、「建物を他の公共施設に転用した」が135,615,100円、「手を付けずに公費で維持・管理している」

表6：校舎の跡地利用に関する集計 (N=368)

跡地利用	度数	経費の記述があった 地方政府数	平均経費 (千円)	標準偏差 (千円)
建物を取り壊して更地にした	14 (3.8%)	11 (78.6%)	143868.64	95943.43
建物を他の公共施設に転用した	43 (11.7%)	33 (76.7%)	135615.1	179584.32
手を付けずに公費で維持・管理している	127 (34.5%)	85 (66.9%)	1714.98	1849.84
経費をかけた維持・管理はしていない	36 (9.8%)	-	-	-
敷地を売却	7 (1.9%)	-	-	-
その他	141 (38.3%)	12 (8.5%)	98780.72	168940.97

[出所] 表1と同じ

(注1) 表中の「-」は質問項目として尋ねていないことを示す。

(注2) 「経費の記述があった地方政府数」の割合を算出する際には「度数」を分母として算出した。



が1,714,980円、「その他」が98,780,720円であった。なお「その他」に関して、その具体的な内容を検討すると「地域貢献活動等の条件を付した上での民間売却を検討」「廃校となった学校の跡地に、公設民営の中高一貫校を設置する」「旧校舎の一部を学童クラブが使用するため貸し出している」という回答があった。

## 2-5. 学校統廃合を実施しない代わりに教育政策、施策

次に過去5年間に統廃合を実施しなかった地方政府を対象に、統廃合を実施しない代わりに実施している教育政策、施策の実施状況を集計する。過去5年間に統廃合を実施しなかった933の地方政府のうち、230の地方政府が統廃合を検討していたという回答が得られ、さらにそのうち35の地方政府が統廃合検討対象校に実施している政策、施策があるという回答が得られた<sup>12</sup>。本稿の集計では、この35の地方政府を対象に統廃合を検討しているものの、統廃合しない代わりに実施している教育政策、施策、及びその予算額を尋ねた。

統廃合を実施しない代わりに教育政策、施策の状況について集計したものが表7である。表7を検討すると、学校間の交流事業の実施割合が最も高く、84.8%（28/33）の地方政府が実施しており、その経費は1,290,300円であった。その他の政策に関して、複数の学校間のネットワークを構築するICT機器環境の構築に関して、その実施割合は45.7%（16/35）、市町村費負担教職員の雇用の実施割合は42.4%（14/33）、学校運営協議会設置の実施割合は33.3%（11/33）であった。これらの政策、施策にかけた平均経費に関しては、順に7,470,670円、7,146,090円、101,100円であった。

表7：学校統廃合を実施しない代わりに教育政策選択

	実施なし	実施あり	「実施あり」のうち、経費の記述があった地方政府数	平均経費(千円)	標準偏差(千円)
学校間の交流事業(N=33)	5 (15.2%)	28 (84.8%)	8 (28.6%)	1290.3	2469.25
ICT環境の構築(N=35)	19 (54.3%)	16 (45.7%)	3 (18.8%)	7470.67	6342.87
市町村費負担教職員の雇用(N=33)	19 (57.6%)	14 (42.4%)	9 (64.3%)	7146.09	6169.55
学校運営協議会の設置(N=33)	22 (66.7%)	11 (33.3%)	10 (90.9%)	101.1	119.57

[出所] 表1と同じ

(注) 無回答は集計から除外している。

(注2) 「実施なし」と「実施あり」の割合については有効回答があった地方政府数を分母とし、回答があった「『実施あり』のうち、経費の記述があった地方政府数」については「実施あり」と回答した地方政府数を分母として、割合を算出した。

### 3. 統廃合後の教育政策選択に関する分析

#### 3-1. 分析対象, 使用変数, 分析方法

以下では、前節までに説明した統廃合に伴う教育政策、施策のうち、特に統廃合後の教育政策選択の規定要因に関する計量分析を行う。分析対象は前節で説明した学校統廃合を実施した地方政府373となる。分析対象となる地方政府の人口規模に関しては、表2を参照されたい。

次に使用変数について説明する。まず従属変数であるが、統廃合後に各教育政策、施策を実施している場合に1、実施していない場合に0をとる二値変数とする。これに関して、特別な教育課程の編成、学校運営協議会の設置、市町村費負担教職員の雇用、スクールバスの運行、児童生徒への通学補助金の交付、通学路の安全対策、校名や校章の変更に伴う備品の入れ替え、それぞれに二値変数を設定した。

独立変数として、地方政府の教育、社会、経済、政治に関連する変数を組み込む<sup>13</sup>。

まず、教育に関連する変数として、総人口に占める児童生徒数割合、小学校ダミー、中学校ダミーの3つの変数を設定する。総人口に占める児童生徒数割合は、文部科学省の『学校基本調査』の公立小中学校に通う児童生徒数を、総務省の「住民基本台帳に基づく人口、人口動態、及び世帯数」の総人口（日本人住民）で除した数である。総人口に占める児童生徒数割合が高いほど、教育政策のニーズが高いことが考えられることから、統廃合後の追加的な教育政策、施策を実施する確率は高くなると考えられる。

小学校ダミーは分析対象となっている校種が小学校である場合に1、同様に中学校ダミーは分析対象となっている校種が中学校である場合に1をとるダミー変数である<sup>14</sup>。特に小中一貫教育と学校運営協議会の設置に関しては、同時に実施する地方政府も存在することから（貝ノ瀬 2010, 高橋 2014）、統合を通じて義務教育学校や小中一貫校を設置する場合には、学校運営協議会を設置する確率、さらに特別な教育課程編成を行う確率が高くなることが考えられる。本稿ではこの2つのダミー変数を統制変数として設定する。

次に社会状況を示す変数として地方政府の人口規模を用いる。人口規模に関して「5,000人未満 = 1」「5,000人以上8,000人未満 = 2」「8,000人以上15,000人未満 = 3」「15,000人以上30,000人未満 = 4」「30,000人以上50,000人未満 = 5」「50,000人以上100,000人未満 = 6」「100,000人以上300,000人未満 = 7」「300,000人以上500,000人未満 = 8」「500,000人以上 = 9」とカテゴリ変数に変換した。人口規模の大きな地方政府の方が、教育委員会の事務能力が高いと考えられることから（橋野 2016, 廣谷・青木 2019）、各種政策を実施する確率が高くなることが考えられる<sup>15</sup>。特に人口規模の大きな地方政府では交通網が発達しており、スクールバスの運行を行う必要性がない（廣谷 2018）ために、スクールバスを運行する確率は低くなることが考えられる。

次に経済に関連する変数であるが、総歳出に占める教育費割合、財政力指数、経常収支比率の3つを用いる。総歳出に占める教育費割合が高い地方政府の方が、教育にかけられる予算に余裕があるために各教育政策を実施する確率が高くなることが考えられる。同様に財政力指数に関して、その数値が大きくなるほど、地方政府の財政力が強いことを示す指標であることから、その数値が大き

い地方政府ほど、各教育政策、施策の実施確率が高くなることが考えられる。経常収支比率に関しては、その数値が小さいほど地方政府の財政運営の柔軟性が高いことを示す指標であることから、その数値が小さい地方政府ほど各教育政策、施策を実施する確率が高くなることが考えられる。

最後に政治に関連する変数として、首長の在任年数、首長に対する議会の反対勢力の議席率、及びその二乗項、首長の在任初年度ダミー、首長の任期最終年度ダミーの5つを用いる。日本の地方政治制度として、首長と議会の二元代表制が採用されている。地方政府の予算編成権限は首長にゆだねられており、その執行のためには議会の同意を必要とする。一般的に、首長は歳出削減や税收確保といった地域行政全体に関わる集合的な政策を推進するのに対して、議会は教育や福祉、開発等の個別の政策の実現を志向する(曾我・待鳥 2007)。そのため、二元代表制のもとでは予算編成過程で首長と議会の調整が図られ、その影響が教育分野にも及ぶことが考えられるため、分析の中に組み込む必要がある。実際に、地方分権改革以前、教育政策は融合的な政府間関係から(青木 2015)、文部科学省や教育委員会といった教育行政に直接的にかかわるアクターによって政策が実施されていた。しかし、地方分権改革により教育行財政の政府間関係が弛緩したことから、予算編成を通じた知事や首長といった公選職アクターの影響力が強まった(青木 2013, 田中 2013)。さらに、公選職アクターは予算編成に加え、地方分権改革以前にも教育委員の任命を通じ、教育政策に影響を与えることができたことが考えられる(伊藤 1998, 砂原 2012)<sup>16</sup>。

以上の政治的、政策的背景を踏まえ、変数について説明する。まず首長の在任年数についてである。藤沢昌利(2004)は都道府県知事の在任年数と財政規律の関係を分析した。その結果、知事は就任してから10年目程度までは純債務残高や基礎的財政赤字の縮小を通じた財政運営の効率化を志向するが、その後はモラル・ハザードが作用し、財政規律が緩んでいくことを指摘した。さらに砂原庸介(2011)は都道府県知事の在任年数が長くなるほど、自らの選好する政策を実現しやすくことを指摘した。これらのことを踏まえて、首長の在任年数の効果について考えると、首長の在任年数が長くなるほど、教育費の削減が進められ、結果として統廃合後に追加的な教育政策が実施される確率が低くなることが考えられる。

次に議会の反対勢力議席率について説明する。算定方法として、首長に公認、支持、推薦を表明していない政党が議会の議席数に占める割合を用いた。首長がいずれの政党からも公認、支持、推薦を得ていない場合、議会の反対勢力議席率は100%となる。この指標は砂原(2011)で採用されている指標である。砂原(2011)は知事に対する議会の反対勢力が多くなるほど、知事は議会に応じなければならぬために、前年度からの予算の変化が起きやすくなることが指摘された。ただし、どの政党からも支持や推薦を受けない知事は、議会の反対を押し切ることができるため、予算の変化が起きにくくなることを指摘した。つまり、知事に対する議会の反対勢力がある一定の水準までは予算の変動が起きやすくなるが、その水準を越えると予算の変動が起きにくくなる。砂原(2011)はこれらのことを議会の反対勢力議席率の二乗項を分析に用いることで説明しており、この方法論を参照する。以上のことを踏まえ、議会の反対勢力の議席率について考えると、その数値が大きくなるほど個別政策領域の実現を図る議会の影響力が強くなり、政策が実施される確率が高くなること

が考えられる。ただし、ある一定の水準を越えると、どこの政党の推薦、支持も受けない首長が議会の反対を押し切って、歳出削減を志向し、追加的な教育政策を実施しないことが考えられる<sup>17</sup>。

次に首長の初年度ダミー、最終年度ダミーについて説明する。首長の在任年数が1年の場合に1の値をとるものを首長初年度ダミー、首長の在任年数が4の倍数をとるときに1となるものを最終年度ダミーとして設定した。首長は任期最終年度で、次回選挙での議会の協力を取り付けるために、議会からの要望に対して応答的になる傾向にあり、さらに初当選の首長は当選直後の議会の支持基盤の弱さから、議会の要望に対して応答的になる傾向にある(河村 1998: 137頁)。以上の知見を踏まえると、首長が就任初年度である場合、あるいは任期最終年度である場合、首長は個別政策領域の予算拡大を志向する議会に応答的になるために、統廃合後の追加的な教育政策が実施される確率が高くなることが考えられる。

これらの政治変数に関しては、公益財団法人地方自治総合研究所『全国首長名簿』から入手した。しかし、このソースからは全国の市区と一部の町村のデータしか得ることができない。そのため、分析の際には、政治変数を組み込まない分析(Model 1)と、政治変数を組み込んだ分析(Model 2)の2種類の分析を行う。ただし、Model 2の方がModel 1より町村の数が少なく、サンプルに偏りが出ることが考えられるため、そのことも考慮した考察を行う。

以上の独立変数について、その出所一覧、及び概要を表8に、記述統計量を表9に、相関係数表を表10に整理した。相関係数表には量的変数同士の相関係数のみ記載している。以上の変数を用いて、政策選択の二値変数に対する二項ロジスティック回帰分析を用いた分析を行う。二項ロジスティック回帰分析を行うことで、どのような条件下で、統廃合後の政策が実施されやすくなるのかを分析することができる。なお、政策選択の際には前年度の政治経済状況の影響を受けることが考えられるため、従属変数と独立変数の間には1年間のラグを設定した。

表8：変数の出所一覧、概要

変数名	変数の概要
総人口に占める児童生徒数割合	文部科学省『学校基本調査』の公立小中学校に通う児童生徒数を、総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態、及び世帯数」の総人口(日本人住民)で除したもの
小学校ダミー	統廃合の校種が小学校である場合 = 1, それ以外の場合 = 0
中学校ダミー	統廃合の校種が中学校である場合 = 1, それ以外の場合 = 0
人口規模	総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態、及び世帯数」
総歳出に占める教育費割合	総務省「市町村別決算状況調」
財政力指数	総務省「地方公共団体の主要財政指標一覧」
経常収支比率	
首長の在任年数	公益財団法人地方自治総合研究所『全国首長名簿』
議会の反対勢力議席率	
議会の反対勢力議席率(二乗項)	
首長初年度ダミー	
首長最終年度ダミー	

[出所] 筆者作成

表8: 変数の出所一覧, 概要

変数名	度数	平均値	標準偏差	最小値	最大値
総人口に占める児童生徒数割合	373	7.145	1.525	2.50	26.60
小学校ダミー	373	0.654	0.476	0.00	1.00
中学校ダミー	373	0.268	0.445	0.00	1.00
人口規模	373	5.030	2.056	1.00	9.00
総歳出に占める教育費割合	373	12.179	10.843	3.90	83.50
財政力指数	373	0.477	0.237	0.09	1.48
経常収支比率	373	88.935	6.352	64.00	100.50
首長の在任年数	247	7.166	4.067	1.00	24.00
議会の反対勢力議席率	247	89.860	17.420	10.00	100.00
議会の反対勢力議席率(二乗項)	247	8377.099	2517.658	100.00	10000.00
首長初年度ダミー	247	0.035	0.184	0.00	1.00
首長最終年度ダミー	247	0.169	0.375	0.00	1.00

[出所] 筆者作成

表10: 独立変数の相関係数表

	総人口に占める児童生徒数割合	人口規模	総歳出に占める教育費割合	財政力指数	経常収支比率	首長の在任年数	議会の反対勢力議席率	議会の反対勢力議席率(二乗項)
総人口に占める児童生徒数割合	1							
人口規模	0.197***	1						
総歳出に占める教育費割合	-0.021	-0.195***	1					
財政力指数	0.233	0.675***	0.091	1				
経常収支比率	0.138***	0.422***	-0.163***	0.298***	1			
首長の在任年数	0.004	0.076	0.047	0.052	-0.212***	1		
議会の反対勢力議席率	0.091	-0.409***	-0.037***	-0.268***	0.122*	-0.223***	1	
議会の反対勢力議席率(二乗項)	0.090	-0.400***	-0.030	-0.264***	0.105	-0.229***	0.989***	1

[出所] 表8に記載の「変数の概要」に基づく  
 (注) \*\*\*: p<.01, \*\*: p<.05, \*: p<.10

### 3-2. 分析結果

以上の手順を踏まえた分析結果を示したものが表11である。以下では7つの教育政策選択の規定要因に関して得られた結果を順に記載していく。

研究指定校や教育課程特例校の指定等を通じた特別な教育課程の編成に関して統計的な有意差が認められた変数は、小学校ダミー、中学校ダミー (Model 1, Model 2)、首長の在任年数、議会の反対勢力議席率、及びその二乗項 (Model 2) であった。小学校ダミー、中学校ダミーの係数がそれぞれ負であることは、同一校種の統合を行うよりも、異校種の学校の統合を行う方が、特別な教育課程の編成が行われやすくなることを示す。さらに首長の在任年数の符号が正であることから、首長の在任年数が長くなるほど、統廃合後に特別な教育課程編成が行われやすくなることを示す。議会の反対勢力議席率の係数が正、その二乗項の係数が負であることから、一定の水準まで首長の反対勢力が多くなるほど、統廃合後に特別な教育課程の編成が行われやすくなる傾向にあるが、一定の水準を越えると、その編成はされにくくなることを示す。

学校運営協議会の設置に関して検討すると、統計的な有意差が認められた変数は小学校ダミー、中学校ダミー (Model 1, Model 2)、総歳出に占める教育費割合 (Model 1) であった。小学校ダミー、中学校ダミーの係数がそれぞれ負であることは、同一校種の統合よりも、異校種の学校の統合を行う方が学校運営協議会の設置がされやすいことを示す。総歳出に占める教育費割合の係数が正であることは、前年度の総歳出に占める教育費割合が大きいほど、翌年度に学校運営協議会の設置する確率が高くなることを示す。

市町村費負担教職員の雇用に関して、統計的な有意差が認められた変数は財政力指数 (Model 1, Model 2)、首長初年度ダミー (Model 2) であった。財政力指数の符号が正であることは、財政力が強い地方政府ほど、独自財源をあてて教職員を雇用する傾向にあることを示す。首長初年度ダミーの係数が正であることは、首長が就任1年目である方が市町村費負担教職員を雇用する確率が高くなることを示す。

スクールバスの運行に関して、統計的な有意差が認められた変数は小学校ダミー、中学校ダミー、人口規模、財政力指数 (Model 1, Model 2)、総人口に占める児童生徒数割合、首長の最終年度ダミー (Model 2) であった。小学校ダミー、中学校ダミーの係数が正であることは、異校種間の統合よりも、同一校種の統合の方が、スクールバスの運行がなされやすいことを示す。人口規模、及び財政力指数の符号が負であることは、人口規模が小さい、あるいは財政力が弱い地方政府でスクールバスの運行がなされやすいことを示す。首長最終年度ダミーの係数が負であることから、首長が任期の最終年度である場合、スクールバスの運行が開始されにくくなることを示す。

通学助成金の交付に関しては、いずれの変数に関しても、統計的な有意差が認められなかった。このことはどのような政治経済状況であっても、統廃合後に通学助成金が交付される確率は同程度であることを示す。

表11：学校統廃合後の教育政策選択に関する規定要因分析

特別な教育課程の編成	Model 1		Model 2	
	非標準化偏回帰係数	標準誤差	非標準化偏回帰係数	標準誤差
総人口に占める児童生徒数割合	0.078	0.035	0.050	0.234
小学校ダミー	-2.198 ***	0.568	-3.255 ***	0.766
中学校ダミー	-2.215 ***	0.667	-3.682 ***	1.229
人口規模	-0.032	0.150	-0.307	0.341
総歳出に占める教育費割合	0.049	0.035	-0.011	0.088
財政力指数	-1.574	1.334	0.599	2.015
経常収支比率	-0.019	0.035	-0.108	0.070
首長の在任年数			0.026 **	0.094
議会の反対勢力議席率			0.269 *	0.152
議会の反対勢力議席率(二乗項)			-0.002 *	0.001
首長初年度ダミー			-19.434	10582.966
首長最終年度ダミー			-0.046	0.742
定数項	0.592	3.031	4.353	7.667
N	367		244	
-2対数尤度	162.201		73.597	
<b>学校運営協議会の設置</b>				
	Model 1		Model 2	
	非標準化偏回帰係数	標準誤差	非標準化偏回帰係数	標準誤差
総人口に占める児童生徒数割合	0.049	0.129	-0.054	0.169
小学校ダミー	-1.496 ***	0.425	-1.647 ***	0.498
中学校ダミー	-1.855 ***	0.500	-2.126 ***	0.636
人口規模	0.061	0.097	0.097	0.157
総歳出に占める教育費割合	0.049 *	0.025	-0.054	0.049
財政力指数	0.601	0.795	1.407	0.994
経常収支比率	-0.014	0.024	-0.042	0.035
首長の在任年数			-0.037	0.047
議会の反対勢力議席率			-0.071	0.060
議会の反対勢力議席率(二乗項)			0.001	0.000
首長初年度ダミー			-0.741	0.902
首長最終年度ダミー			-0.425	0.424
定数項	1.528	2.188	6.532	4.064
N	370		245	
-2対数尤度	341.357		223.791	
<b>市町村費負担教職員の雇用</b>				
	Model 1		Model 2	
	非標準化偏回帰係数	標準誤差	非標準化偏回帰係数	標準誤差
総人口に占める児童生徒数割合	-0.038	0.083	0.028	0.089
小学校ダミー	-0.216	0.422	-0.074	0.490
中学校ダミー	-0.584	0.473	-0.295	0.574
人口規模	-0.078	0.087	-0.102	0.130
総歳出に占める教育費割合	0.024	0.022	0.028	0.040
財政力指数	1.515 **	0.693	1.516 *	0.822
経常収支比率	0.017	0.021	0.014	0.029
首長の在任年数			0.057	0.039
議会の反対勢力議席率			-0.016	0.054
議会の反対勢力議席率(二乗項)			0.000	0.000
首長初年度ダミー			1.301 **	0.656
首長最終年度ダミー			-0.387	0.352
定数項	-2.471	1.883	-1.974	3.340
N	368		244	
-2対数尤度	435.534		290.808	

表 11：学校統廃合後の教育政策選択に関する規定要因分析（続き）

スクールバスの運行				
	Model 1		Model 2	
	非標準化偏回帰係数	標準誤差	非標準化偏回帰係数	標準誤差
総人口に占める児童生徒数割合	0.219	0.149	0.697***	0.233
小学校ダミー	1.376***	0.471	1.457***	0.561
中学校ダミー	1.269**	0.546	1.339*	0.690
人口規模	-0.493***	0.111	-0.638***	0.179
総歳出に占める教育費割合	-0.019	0.034	0.000	0.056
財政力指数	-1.814**	0.825	-2.809**	1.077
経常収支比率	0.040	0.027	0.026	0.040
首長の在任年数			-0.024	0.049
議会の反対勢力議席率			-0.015	0.065
議会の反対勢力議席率（二乗項）			0.000	0.000
首長初年度ダミー			-0.044	0.968
首長最終年度ダミー			-0.703*	0.424
定数項	-0.954	2.659	-2.145	4.708
N	371		246	
-2対数尤度	291.227		191.721	
通学助成金の交付				
	Model 1		Model 2	
	非標準化偏回帰係数	標準誤差	非標準化偏回帰係数	標準誤差
総人口に占める児童生徒数割合	-0.009	0.107	-0.136	0.224
小学校ダミー	0.197	0.671	0.631	1.080
中学校ダミー	1.002	0.695	1.652	1.117
人口規模	-0.139	0.115	0.066	0.202
総歳出に占める教育費割合	0.006	0.027	-0.016	0.060
財政力指数	1.184	0.902	-0.199	1.329
経常収支比率	0.025	0.028	0.049	0.047
首長の在任年数			0.007	0.059
議会の反対勢力議席率			-0.042	0.112
議会の反対勢力議席率（二乗項）			0.000	0.001
首長初年度ダミー			0.547	0.923
首長最終年度ダミー			0.599	0.456
定数項	-4.450*	2.550	-6.826	6.175
N	366		242	
-2対数尤度	282.438		163.079	
通学路の安全対策				
	Model 1		Model 2	
	非標準化偏回帰係数	標準誤差	非標準化偏回帰係数	標準誤差
総人口に占める児童生徒数割合	-0.046	0.080	-0.072	0.102
小学校ダミー	0.776	0.441	-0.018	0.507
中学校ダミー	0.768	0.483	-0.144	0.581
人口規模	0.100	0.085	0.136	0.131
総歳出に占める教育費割合	0.090***	0.024	0.101**	0.041
財政力指数	1.352*	0.696	1.762**	0.840
経常収支比率	0.030	0.021	0.013	0.029
首長の在任年数			0.009	0.039
議会の反対勢力議席率			0.015	0.054
議会の反対勢力議席率（二乗項）			0.000	0.000
首長初年度ダミー			0.420	0.678
首長最終年度ダミー			0.428	0.324
定数項	-4.993**	1.934	-4.633	3.436
N	365		242	
-2対数尤度	445.001		302.905	



表11：学校統廃合後の教育政策選択に関する規定要因分析(続き)

備品の入れ替え	Model 1		Model 2	
	非標準化偏回帰係数	標準誤差	非標準化偏回帰係数	標準誤差
総人口に占める児童生徒数割合	-0.084	0.090	-0.061	0.097
小学校ダミー	-1.110*	0.651	-1.050	0.797
中学校ダミー	-0.982	0.691	-1.048	0.866
人口規模	0.144	0.115	0.213	0.182
総歳出に占める教育費割合	0.024	0.028	0.073	0.056
財政力指数	1.091	0.965	1.237	1.203
経常収支比率	-0.015	0.027	0.007	0.042
首長の在任年数			0.045	0.054
議会の反対勢力議席率			0.049	0.071
議会の反対勢力議席率(二乗項)			0.000	0.001
首長初年度ダミー			-0.138	0.860
首長最終年度ダミー			-0.560	0.462
定数項	2.242	2.410	-2.922	4.690
N	227		159	
-2対数尤度	255.550		162.620	

[出所] 表1と同じ

(注) \*\*\*:  $p < .01$ , \*\*:  $p < .05$ , \*:  $p < .10$ 

通学路の安全対策に関して、統計的有意差が認められた変数は総歳出に占める教育費割合、財政力指数であった(Model 1, Model 2)。いずれの係数も正であることは、総歳出に占める教育費割合が大きいほど、あるいは地方政府の財政力が強いほど、通学路の安全対策が実施される傾向にあることを示す。

校名や校章の変更に伴う備品に入れ替えに関しては、小学校ダミーのみ統計的な有意差が得られた。このことは、小学校の統廃合後の方が校名や校章の変更に伴う、備品に入れ替えが行われやすい傾向にあることを示す。

#### 4. 考察と今後の課題

以上の学校統廃合に伴う地方政府の教育政策選択に関する調査データの集計、及び計量分析から、地方政府では学校統廃合に伴って、統廃合前、あるいは統廃合を実施しない代わりにの政策として、ソフト面の政策に財源をかける傾向にあるが、統廃合後にはスクールバスの運行といったハード面の政策に財源をかける傾向にあることを指摘した。さらに、相対的に財政力が強い地方政府の方が、統廃合後に追加的な教育政策が実施される傾向にあることを指摘した。具体的に、本稿では次の6点を指摘した。第1に学校統廃合前には、児童生徒間の交流事業や教職員の交流事業、統廃合に向けた通学距離の変化の推計等の地方政府内への調査等、ソフトな教育政策、施策が実施される傾向にあることである。第2に学校統廃合後には、スクールバスの運行が多く地方政府で実施されることである。第3に学校統廃合をしない代わりにの政策として、学校間の交流事業が行われる傾向にあることである。第4に学校運営協議会の設置、市町村費負担教職員の雇用、通学路の安全対策については財政力の強い地方政府の方で実施される傾向にあることである。第5にスクールバスの運

行に関しては人口規模が小さい、あるいは財政力が弱い地方政府で実施される傾向にあることである。第6に特別な教育課程の編成については首長と議会の相互的な意思決定の下で実施される傾向にあることである。以下ではこれらの知見に関して、特に地方政府の政治経済状況に着目した考察を行う。

全体として統廃合前に実施された政策、あるいは統廃合しない代わりに実施された政策は安価なコストのものであった。財政資源が限られており、かつ特に歳出削減圧力の強い教育分野であるが、地方政府は歳出削減の圧力を受ける中で、その圧力を受け身であるだけでなく、教育の質を維持するための政策選択を行っていた。

特に学校統廃合後に関しては、財政力の強い地方政府の方が学校運営協議会の設置、市町村費負担教職員の雇用、通学路の安全対策といった、追加的な教育政策を実施しやすい環境にあった。これらの政策は統廃合後に必ずしも実施が必要ではない政策であるが、相対的に財源に余裕がある場合には追加的な教育政策を実施する傾向にある。地方政府間の財政格差が、政策の質に格差を生じさせることは先行研究でも指摘されている点であり (Reingewertz 2012)、本稿で得られた結果は、その知見を補強するものであろう。ただし、先行研究では政策の質を住宅建設や出生率、クラスサイズといった財政行動のアウトカムで測定していたが、本稿の分析では具体的な政策内容に着眼し、財政行動のアウトプットを分析した点で新規性がある。

さらに統合校に対する特別な教育課程編成に関しては首長の在任年数や議会の反対勢力議席率といった変数も統計的な有意差が認められた。首長の在任年数が長くなるほど、特別な教育課程編成を行う確率は高くなることに関しては、首長が自らの再選を目指したアピール材料として、小中一貫教育等の特別な教育課程編成を実施していたことが推察される。さらにコストが安価であるために予算執行の際に議会の同意も得られやすく (青木 2013)、その実施がなされやすい状況にあったことが考えられる。特別な教育課程編成にのみ、首長の在任年数に統計的な有意差が認められたことは、首長があらゆる全ての教育政策の実施をアピール材料としてみなしているのではなく、有権者が認識しやすい政策をアピール材料として実施している状況が考えられる。

一方で議会の影響力について着眼すると、特別な教育課程編成の実施の有無に関して、上に凸の二次関数の曲線となった。このことは、首長に対する議会の反対勢力が一定の水準まで達すると、特別な教育課程編成が実施されやすくなるが、その水準を超えると実施されにくくなることを示す。本稿の分析では、その一定の水準は67.25%であると計算される。この水準に近づくほど、議会の首長に対する影響力が強くなり、首長は議会に応じるようになり、教育費の予算を一部確保する状況が推察される。反対にその水準を超えると、特別な教育課程の編成がされにくくなることは、どの政党の支持、推薦も受けない無党派首長が、地方政府全体の利益となるような政策を志向し、教育費の削減を推進するため、学校統廃合後に追加的な教育政策実施の予算配分を行わない状況にあることが考えられる。

ただし、スクールバスの運行に関しては、他の追加的な教育政策と比較して、その規定要因が異なる傾向にあった。全体的に財政力に余裕がある地方政府の方が追加的な教育政策を実施する傾向

にあったが、スクールバスの運行に関しては人口規模が小さい、あるいは財政力が弱い小規模な地方政府で実施される傾向にあった。これは小規模自治体の方が大規模自治体に比べて交通網が発達していないこと、あるいは統廃合に伴って通学距離が長くなることから、たとえ財政力が弱くても高いコストのかかるスクールバスを運行しなければならない状況にあることが推察される。廣谷(2018)は横浜市という大規模な地方政府を事例として、学校統廃合に伴う財政行動への影響を分析したが、横浜市ではスクールバスの運行を前提としていないという特殊性があり、このことは本稿の知見を示す1つの事例として位置づくであろう。首長の最終年度ダミーに負の統計的有意差が認められたことに関しては、予想と反する結果であったが、これは政治変数を組み込んだ分析に含まれるサンプルの多くが市区であるため、財政資源に限られる中、他の交通手段も豊富であるためニーズが少なく、かつコストのかかる政策を実施しなくてもよいという合意形成が首長と議会の間で交わされていた可能性が考えられる。

最後に、その他の変数について検討する。小学校ダミーと中学校ダミーの負の統計的有意差が特別な教育課程編成、学校運営協議会の設置に認められたことは、小学校同士や中学校同士といった同一校種間の統廃合よりも、小学校と中学校といった異校種の統合により小中一貫校や義務教育学校を設置する場合には、追加的なコストをかけなければならないことを示す。特に小中一貫教育と学校運営協議会はセットで実施する地方政府も多いために(貝ノ瀬 2010)、本稿の分析結果が得られたと考えることができる。スクールバスの運行に関して、小学校ダミー、中学校ダミーの正の統計的有意差が認められたことに関しては、小中一貫校や義務教育学校を設置する場合には、いずれの居住地域からも通学しやすい位置に立地を選択しているという状況が推察される。校名や校章の変更に伴う備品に入れ替えに関して、小学校ダミーが正の効果をもっていたことは、小学校の方が他の校種と比較して校名や校章の変更の割合が多かったことが考えられる。

本稿の分析によって、次の2点の学術的な貢献がある。第1に財政行動を分析する際に支出額といった量的側面のみに着目してきた先行研究に対して、支出額決定過程での政策選択という財政行動のプロセスに着目し、その実態、及び規定要因を分析した点である。第2に事例分析に偏重していた教育財政研究に対して、全国サーベイデータ分析を行うことで、学校統廃合に伴う追加的な教育政策選択に関する全国動向を提示した点である。

最後に本稿に残された課題、及び今後の展望について3点述べる。第1に首長が予算編成を通じて、教育政策に影響力を及ぼすという枠組みの中で分析を行ったが、教育委員会内部での意思決定過程については分析に組み込めなかった。教育政策過程では、教育長や教育委員、地域住民といった教育行政に携わるアクターの影響力も存在することが示されている(阿内 2013)。この点に関しては、教育政策に対する各アクターの影響力を指標化する等、変数作成上での工夫が必要になることが考えられる。

第2に学校統廃合後の追加的な教育政策選択について分析したが、追加的な政策にかけた経費と統廃合によって1校学校を減少させることのできる経費を比較することができていない。この点に関しては、個別の地方政府を対象とした事例研究の蓄積が必要になってくるであろう。事例研究を

蓄積することによって、本稿で得られた知見を検証することもできる。

第3に学校統廃合後に追加的な教育政策を実施することで、どのような教育効果が得られるのかについて分析して行くことも必要であろう。政策を実施する際、政策実施自体が目的化するのではなく、政策の効果を測定することを目的に据える必要がある。今後、学力データや学習意識等の児童生徒データと組み合わせることで、教育政策への公共投資の効果を検証していく必要があるであろう。

### 【謝辞】

本稿が用いたデータは、一般社団法人地方行財政調査会に委託して実施された調査により集計されたものです。調査票の作成にあたっては同会武部隆様、東北大学青木栄一准教授より貴重なコメントをいただきました。記して感謝申し上げます。

また年度末のご多用の中、調査回答にご協力いただきました担当者の皆様に感謝申し上げます。

### 【注】

- 1 2018年度末時点で国債残高は915兆円程度、地方債残高は192兆円程度となっている（財務省「国及び地方の長期債務残高」(入手先 URL : [https://www.mof.go.jp/budget/fiscal\\_condition/basic\\_data/201804/sy3004g.pdf](https://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201804/sy3004g.pdf) 最終アクセス日 : 2019年9月23日) )。
- 2 文部科学省「学校基本調査一令和元年度(速報)結果の概要一」(入手先 URL : [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/chousa01/kihon/kekka/k\\_detail/1419591.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/kihon/kekka/k_detail/1419591.htm) 最終アクセス日 : 2019年9月23日) より入手した。この数値は速報値であるために、更新される可能性がある。
- 3 ただし、財政運営効率化のみを目的として学校統廃合が実施されるわけではない。学校統廃合実施の過程では、教育委員会と地域住民との間で対話が図られ、統廃合後の地域や学校の活性化手段について議論する場が設けられ、それが実践に移されることもある(丹間 2015)。
- 4 例えば文部科学省は2018年に「学校規模の適正化及び少子化に対応した学校教育の充実策に関する実態調査について」を公表し、地域と連携した地域学習の推進、あるいは個別指導や補習、繰り返し指導の継続的な実施等による、きめ細やかな指導等、各地方政府の実情に応じた教育政策が実施されている(入手先 URL : [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tekisei/\\_icsFiles/afildfile/2019/02/28/1413885-2.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tekisei/_icsFiles/afildfile/2019/02/28/1413885-2.pdf) 最終アクセス日 : 2019年9月23日) 。ただし、これらの政策選択に関しては必ずしも学校統廃合に伴って実施された教育政策であるかどうかは判断できない。
- 5 厳密には法令用語とは異なっているが、学校施設整備に関するこの4つの選択肢を設定した。これは回答者が回答しやすいと考えたためである。具体的な内容としては下の付表1の通りである。

付表1：校舎整備に関する選択肢の具体的説明

校舎整備	具体的な説明
新築	更地, または従前の施設を取り壊した跡地に, 新しい施設を建造する
増築	同一の施設内に新しい建物を建造し, 施設の総床面積を増やす
改修	既存の施設を改造し, そのまま利用する(減築を含む)

[出所] 表1と同じ

- 6 例えば, 地方政府が2014年と2015年に2件の統廃合を実施していた場合, 2015年に実施された統廃合に伴う追加的な教育政策, 施策に関する情報を回答してもらった。換言すれば, 2014年の統廃合に伴って実施された教育政策, 施策の状況については本稿で用いる調査データからは把握できない。
- 7 過去5年間に実施した統廃合について1件ずつ通し番号を付けた。その通し番号が大きい方が分析対象の統廃合となる。なお, 先に記述した有効回答数についても, これらのサンプルを除外した上で計算した。
- 8 市町村内に小中学校が1校ずつしか設置されていなければ, 学校教育法第三十八条, 第四十九条に基づき, 学校を廃校にすることができない。
- 9 地方政府によっては公費をかけずにPTAの経費を用い, 閉校式典を開催したところも存在した。この場合, 経費の集計は0円として処理した。
- 10 なお, 自由記述で統廃合前での選択肢以外の統廃合に伴う教育施策の実施状況, 及びその予算について尋ねたところ, 次のような回答があった(カッコ内は予算額を示す。しかし, 地方政府によっては予算額の回答を得られなかったため, その場合には金額を記入していない)。
  - ・新小学校のパンフレット作成(211,000円)
  - ・小中一貫教育の実施(0円)
  - ・児童の心のケアのための教育相談員の設置
  - ・統廃合前からのカリキュラム策定
  - ・学校管理職対象の年2回の研修
  - ・制服購入費用の補助
- 11 自治体種別に検討しても統計的な有意差は得られなかった。
- 12 いずれも無回答は集計から除外している。
- 13 サンプルの中に複数の地方政府による事務組合があったが, 独立変数を設定する際には, 統合後に学校が設置されていた地方政府の方に合わせた。
- 14 義務教育学校, 小中一貫校を基準カテゴリとした。
- 15 橋野(2016:240頁)では「教育行財政研究の文献では自治体規模を教育委員会の事務能力の代理変数として解釈することが多々ある」と述べられている。
- 16 さらに2015年度からは地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律が施行され, 首長の教育行政に対する権限が強化されたために, 近年ではその影響力がさらに強まっていると考えられる(村上編2014)。
- 17 議会が教育長の任命に対して不同意することもあることから(出雲2019), この点からも議会の影響力を無視してはならないであろう。

## 【参考文献】

- 阿内春生(2013)「地方教育ガバナンスと影響力関係—市町村教育政策形成過程における影響力構造と黙示的権力—」『学術研究 人文科学・社会科学編』(61), 155 - 168頁。
- 青木栄一(2013)『地方分権と教育行政—少人数学級編制の政策過程—』勁草書房。
- 青木栄一(2014)「独立性からみた地方教育行政の制度設計上の論点」『自治総研』(432), 26 - 52頁。
- 青木栄一(2015)「教育分野の融合型政府間財政関係」佐藤学・秋田喜代美・志水宏吉・小玉重夫・北村友人編『学校のポリティクス』岩波書店, 65 - 99頁。
- 出雲明子(2019)「特別職の議会同意と人事行政—なぜ議会は同意しないのか—」大谷基道・河合晃一編『現代日本の公務員人事—政治・行政改革は人事システムをどう変えたか—』第一法規, 179 - 196頁。
- 伊関友伸(2013)「公立・公的病院の統廃合の実態」『病院』72(7), 532 - 537頁。
- 井手英策(2013)『日本の財政—転換の指針—』岩波新書。
- 伊藤和衛(1956)『学校財政—その理論と実態—』有斐閣。
- 伊藤和衛(1965)『教育の機会均等—義務教育費の財政分析を中心として—』世界書院。
- 伊藤敏安(2017)『2000年代の市町村財政—「平成の大合併」と「三位一体の改革」の影響の検証—』広島大学出版会。
- 伊藤正次(1998)『公立高等学校入学者選抜政策の比較分析—高度成長期・革新自治体期の京都府と東京都を対象として—』東京大学都市行政研究会研究叢書。
- 貝ノ瀬滋(2010)『小・中一貫コミュニティ・スクールのつくりかた』ポプラ社。
- 河村和徳(1998)「地方財政に対する首長選挙の影響」『選挙研究』13, 130 - 139頁。
- 北村亘(2009)『地方財政の行政学的分析』有斐閣。
- 桑原美香(2005)「公共施設の維持・管理面から見た地方財政制度に関する一考察—広島県科の市町村を事例に—」日本地方財政学会編『分権型社会の制度設計』勁草書房, 146 - 168頁。
- 齋藤仁(2011)「公立小学校教育費における非効率とその要因分析」『会計検査研究』(44), 41 - 53頁。
- 櫻井直輝(2012)「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』(38), 99 - 115頁。
- 砂原庸介(2011)『地方政府の民主主義—財政資源の制約と地方政府の政策選択—』有斐閣。
- 砂原庸介(2012)「地方政治と教育委員会—革新の退潮と無党派の台頭は何をもたらすか—」日本教育行政学会研究推進委員会編『地方政治と教育行財政改革—転換期の変容をどう見るか—』福村出版, 49-70頁。
- 高橋興(2014)『小中一貫教育の新たな展開』ぎょうせい。
- 田中宏樹(2013)『政府間競争の経済分析—地方自治体の戦略的相互依存の検証—』勁草書房。
- 丹間康仁(2015)『学習と協働—学校統廃合をめぐる住民・行政関係の過程—』東洋館出版社。
- 中澤克佳・宮下量久(2016)『「平成の大合併」の政治経済学』勁草書房。
- 中澤渉(2014)『なぜ日本の公教育費は少ないのか—教育の公的役割を問い直す—』勁草書房。
- 橋野晶寛(2016)『現代の教育費をめぐる政治と政策』大学教育出版。
- 葉養正明(2011)『人口減少社会の公立小中学校の設計—東日本大震災からの教育復興の技術—』協同出版。
- 廣谷貴明(2018)「財務データを用いた学校統廃合の歳出削減効果分析」『日本教育行政学会年報』(44), 139 - 155頁。
- 廣谷貴明・青木栄一(2019)「制度移行前の首長調査データと制度移行後の教育委員会調査データの比較による新教育委員会制度の運用実態—日本教育新聞社・東北大学調査と文部科学省調査の二次分析—」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』67(2), 137 - 162頁。

藤沢昌利(2004)「地方自治体における政権交代と財政規律—『権腐十年』の実証分析—」『公共選択の研究』(42), 20  
- 33頁。

町田俊彦編(2006)『「平成大合併」の財政学』公人社。

村上祐介編(2014)『教育委員会改革5つのポイント—「地方教育行政法」のどこが変わったのか—』学事出版。

持田信樹(2006)『地方分権の財政学—原点からの再構築—』東京大学出版会。

矢野眞和・濱中淳子・小川和孝(2016)『教育劣位社会—教育費をめぐる世論の社会学—』岩波書店。

【欧文文献】

Allers, M. A. & Geertsema, J. B. (2016) “The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation and Service Level: Evidence from 15 Years of Municipal Consolidation”, *Journal of Regional Science*, 56(4), pp.659-682.

Duncombe, W. & Yinger, J. (2007) “Does School Consolidation Cut Costs?”, *Education Finance and Policy*, 2(4), pp.1-18.

Gronberg, T.J., Jansen, D. W., Karakaplan, M. U. & Taylor, L.L. (2015) “School District Consolidation: Market Concentration and the Scale Efficiency Trade off”, *Southern Economic Journal*, 82(2), pp.580-597.

Reingewertz, Y. (2012) “Do municipal amalgamations work?: Evidence from municipalities in Israel”, *Journal of Urban Economics*, 72, pp.240-251.

Oates, W. E. (1972) *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich (ウォーレス・E・オーツ (米原淳七郎・岸昌三・長峯純一訳) (1999)『地方分権の財政理論』第一法規出版) .

## Which Education Policies Are Chosen by Local Governments as a Result of School Consolidation?

Takaaki HIROTANI

(Graduate Student, Graduate School of Education, Tohoku University)

This paper will examine what types of education policies are chosen as a result of school consolidation. In Japan, the constraints of fiscal resources, the aging of society and the declining birthrate have led to the reduction of educational expenses. Due to the reduction of educational expenses, school consolidations are occurring in local governments. It was thought that consolidations would reduce education costs, but some previous. Some of this variation is due to additional education policies implemented before and after the school consolidations. The findings of previous studies are based on single case analysis and do not reveal which local governments implemented additional education policies and which did not. In order to overcome this problem, this paper analyzes the actual condition of the implementation of additional educational policies as a result of school consolidations and clarifies the determinants of the implementation of those policies especially after school consolidations by using complete survey data of local governments.

The survey was conducted from January to March 2019. Response rate was 75.0% (1,306/1741). A total of 373 of the 1,301 local governments implemented school consolidations. This survey also asked not only the actual condition of the implementation of additional educational policies before and after school consolidations, but also what types of policies implemented instead of school consolidations.

The following six results were obtained. First, soft education policies tend to be implemented before school consolidations (e.g. exchange programs among students). Second, many local governments operate school buses. Third, exchange programs between schools tend to be implemented instead of school consolidations. Fourth, There was a tendency for local governments with strong finances to implement additional education policies (e.g., employment of teachers using independent financial resources). Fifth, school buses tend to be operated by local governments that are financially weak. Sixth, the organization of special curricula for consolidated school tends to be carried out under the mutual decision of the mayor and the assembly.

Keywords : School Consolidation, Education Policy, Policy Choice, Fiscal Behavior, Complete Survey