

ひろ たに たか あき

廣 谷 貴 明

学位の種類 博士（教育学）

学位記番号 教博 第 211 号

学位授与年月日 令和 2 年 3 月 25 日

学位授与の要件 学位規則第 4 条 1 項該当

研究科・専攻 東北大学大学院教育学研究科（博士課程後期 3 年の課程）
総合教育科学専攻

学位論文題目 教育分野における地方政府の財政行動メカニズム
—2000 年代以降の学校統廃合を事例として—

論文審査委員 (主査)
教授 島 一 則 教授 福 田 亘 孝
准教授 後 藤 武 俊
准教授 井 本 佳 宏

〈論文内容の要旨〉

本論文の目的は 2000 年代以降の日本の教育分野における地方政府の財政行動の規定要因を解明することである。

近年日本では縮小社会化が進み、教育財政の歳出削減圧力が大きくなっている。歳出削減の一環として実施される政策の一つが学校統廃合である。小規模校を複数維持するよりも適正規模校を 1 校設置する方が、地方財政運営が効率的であるとの論理に基づき学校統廃合が実施される。

同様に適正規模の論理に基づき、歳出削減を企図して実施される政策が市町村合併である。財政学では市町村合併による地方政府の財政行動への影響に関して、市町村データの計量分析に基づく研究の蓄積がある。それによれば市町村合併後に短期的には歳出が増加するが、長期的には歳出が削減されることが指摘された。ユニットの統合がもたらす地方政府の財政行動への影響を分析する点に注目し、こうした研究の分析視角、分析手法を学校統廃合研究に応用する。特に、歳出削減を企図したにも関わらず、ユニットの統合によって歳出が増加するメカニズムの解明を分析課題とする。

先行研究の課題を克服するため、本論文では歳出削減を企図した政策実施前後での地方自治体の財政行動に関して、支出額の分析にとどまらず、支出額決定の背景にある政策変容を考慮に入れた分析モデルを提示する。このように量的分析及び過程追跡による質的分析を用いることで、教育政策の分析に適合的な地方自治体の財政行動モデルの再構築を目指す。さらに学校統廃合が教育に何をもたらすか、財政的側面に着目した知見を明らかにする。分析枠組みには財源制約や少子高齢化等の外在的要因に加え、首長と議会、教育委員会の影響といった政治要因を組み込む。

以上を踏まえ、本論文が解明する具体的な問いを「なぜ縮小社会の進行に伴い歳出削減圧力を受ける教育分野で、歳出削減を企図した政策実施によっても、歳出が増加するケースがあるのか。さらにどのような地方自治体で歳出の増加が起こるのか」と設定した。

本論文は全体で7章であり、序章に続いて第1章から第5章までの5章で実証を行い、終章で考察を行った。

第1章では市区町村データに対する時系列分析をもとに、地方自治体が学校統廃合を実施する規定要因を検証した。分析の結果、地方自治体内での総歳出に占める民生費割合の時系列的増大が学校統廃合を引き起こしていることを指摘した。学校統廃合の実施過程では、首長と議会による予算編成を通じた他政策領域の影響も受けることを明らかにした。

第2章では市町村別の地方教育費調査データの時系列分析をもとに、学校統廃合による教育費構造の変動を検証した。小学校の統廃合によって、児童1人あたりの人件費は削減されるが、児童1人あたりの管理費、資本的支出総額、建築費は大きくなることを指摘した。中学校の統廃合によっては生徒1人あたりの消費的支出総額が大きくなることを指摘した。支出額決定に関して、政治的意思決定よりも、地方自治体がコントロールできない財源制約や人口規模等の外在的要因の方が大きく作用していた。

第3章では学校統廃合前後での地方自治体の教育政策選択に関する独自調査データの計量分析をもとに、統廃合後の追加的な教育施策実施の規定要因を分析した。分析の結果、特別な教育課程編成等の予算額の小さい教育施策に関しては大規模な地方自治体で実施される傾向にあった一方、スクールバスの運行といった予算額の大きい教育施策に関しては統廃合に伴う通学距離の遠距離化の程度が大きく、かつ人口規模の小さな地方自治体で実施される傾向にあることを指摘した。さらに予算額の小さな追加施策に対しては政治的影響力が行使されるが、予算額の大きな追加施策に対しては政治的影響力が行使されないことを明らかにした。

第4章では人口規模の大きな神奈川県横浜市を事例として、学校1校の減少による教育費、教育施策への影響を分析した。分析の結果、学校統廃合によって学校施設1校分にかかる維持管理コストは削減され、さらに統廃合後に通学路の安全対策が実施されたことがわかった。統廃合後の追加施策にかかったコストは小さかったために、学校統廃合によって、統廃合直後、及びその後6年間の短期間のスパンでも歳出削減が実現したことを指摘した。

第5章では人口規模の小さな愛知県豊根村を事例として、学校1校の減少による教育費、教育施策への影響を分析した。分析の結果、学校統廃合によって学校施設1校分の維持管理コストは削減されたものの、統廃合後にスクールバスの運行や中学校寄宿舎の環境整備が行われたことがわかった。これらの統廃合後の追加施策にかかったコストが、学校施設1校を減少させることによる削減コストよりも大きかったため、横浜市で観察された期間と同程度の期間内では、学校統廃合による歳出削減が実現しなかったことを指摘した。

以上の分析を通じて、学校統廃合後に多くの地方自治体で追加施策が実施される傾向にあるが、予算額の大きな追加的教育施策を実施する必要がある場合、統廃合を実施しても歳出削減が実現しないことを明らかにした。特に人口規模が小さな地方自治体の方が統廃合による通学距離の遠距離化の程度が大きく、さらに教育施設整備の充実が必要となり、それらの施策

の実施コストを要するため、歳出が増加することを指摘した。これらの一連の過程で、首長や議会は自らの政治的利益が見込める学校統廃合自体や統廃合後の予算額の小さな教育施策に対して影響力を行使するが、統廃合後の予算額の大きな追加施策実施に対しては、政治的利益が見込めないために影響力を行使しない。本論文では、政治的意思決定に基づく能動的な財政行動よりも、人口規模の縮小や統廃合に伴う遠距離通学化等の地方政府がコントロールできない外在的要因によって制約された受動的な財政行動の帰結として、学校統廃合による歳出削減が実現しないことを解明した。

〈 論文審査の結果の要旨 〉

教育学で学校統廃合研究は主に地域社会に与える負の影響を指摘するものが多く、その地方財政への影響を理論的かつ実証的に分析したものは少ない。これに対して、本論文は財政学および政治学の理論を参照し、学校統廃合を事例として、教育分野における地方政府の財政行動メカニズムを解明した点に学術的貢献が認められる。

具体的には、次の3点が特に高く評価される。第1に地方政府の財政行動に関して、支出額に加え、支出額決定の背景にある政策選択に着目した分析視角の独創性である。本論文は、統廃合後の追加施策実施をも分析対象とすることで、学校統廃合に関する包括的な財政分析を行った。

第2に教育財政研究で用いられることがなかった市区町村別の地方教育費調査データや独自調査データを分析に用いた先進性である。これまで学校統廃合によって教育の質が低下するという教育学の通説的理解があったが、この分析を通じて、統廃合後に児童生徒1人当たりの教育費が中期的には増加すること、さらに教育の質の維持のための追加施策が実施される場合があることを示すことが可能になった。

第3に適合的な分析手法を的確に組み合わせた方法論上の適切性である。本論文はパネル・データ分析等の量的分析に加え、神奈川県横浜市と愛知県豊根村を対象とした質的分析を行う混合研究法を採用した。全国を対象とした量的分析により、小規模な地方政府の方が統廃合後に予算額の大きな追加施策を実施する傾向にあることを示した。その上で、小規模地方政府である豊根村の事例分析により、統廃合後の追加施策にかけた予算額が学校施設1校分の維持管理にかかる予算削減分を上回ることを明らかにした。

以上を踏まえ、本論文は学校統廃合が歳出削減を図って行われるものの、実際には統廃合に伴う遠距離通学化等の外在的要因によって歳出削減が実現しないことを解明した。これは学校統廃合による歳出額の変動は政治的意思決定の帰結であるという従来の理解を覆す。この知見は歳出削減圧力が大きい教育分野を対象とすることで得られたものであり、財政分析対象として教育分野を扱う意義を高める。さらに本論文の知見は教育行政に対する政治的影響力の限定性を指摘したのもでもあり、教育を扱う政治学的研究の発展にも寄与する。

ただし、本論文には学校統廃合による教育効果への影響の分析が今後の課題として残されている。とはいえ、これらのことは本論文の内在的な問題ではなく、今後の研究で学力、学

習意欲等の質的データの蓄積により解明が期待されるものであり、本論文の斯学に対する貢献は大きい。

よって、本論文は博士（教育学）の学位論文として合格と認める。