

市町村における学級規模縮小政策の政策形成と政策参照 —長野県下自治体における30人規模学級編制事業を事例として—

小泉一磨¹⁾ 貞広斎子²⁾

¹⁾安曇野市立穂高南小学校 ²⁾千葉大学・教育学部

A Study of Making and the Propagation of Educational Policy on Class Size Reduction by Local Government in Japan

—Analyzing the Process of Propagation of Class Size Reduction in Nagano Prefecture—

KOIZUMI Kazuma¹⁾ SADAHIRO Saiko²⁾

¹⁾Hotaka-Minami Elementary School ²⁾Faculty of Education, Chiba University, Japan

本研究の目的は、市町村の協力金方式という独自の制度をもった長野県下の30人規模学級導入を対象に、政策導入を左右する諸要因について、空間的伝播や類似規模自治体間の参照といった市町村の相互参照の実態を実証的に分析するとともに、政策決定の内的要因である財政的要因を析出することにある。質的・定量的分析を組み合わせ、まず、政策担当者を対象とした質的調査を基に、教育委員会連絡協議会（15地域：平成自治体合併前）という地域内での政策参照が存在する可能性を析出した後、各自治体の財政的要因と併せて、特定地域内での政策参照の実態をロジスティック回帰分析を用いて定量的に分析した。その結果、同一地域内で政策参照を行っていた可能性が定量的に示され、財政的視点からは、財政力があり（財政的自律性を持ち）、債務が少ない市町村において、30人規模学級を導入する傾向があることが検証された。

This paper discusses the propagation of educational policy on class size reduction. Policy propagation is often found in educational administration. It is a critical issue, especially where the political power is decentralized, because every local government adopts policies by its own decision. Existing studies show that policy reference plays an essential role in administrative decision making in Japan. Proximity and similarity in size of administration have been pointed out as key elements in such policy reference, though it has been necessarily examined neither quantitatively nor objectively in educational policy field. This paper aims to reveal the process of educational policy propagation in a quantitative way in order to make it more operational in educational administration. To this end, the paper analyzes the process of propagation of class size reduction in Nagano prefecture. Propagation process is discussed in relation to geographical proximity, units of educational organizations, and the level of administrative units. Findings show that the latter two are statistically significant in the propagation of school size reduction.

キーワード：政策参照（Propagation of Policy） 少人数学級（Class Size Reduction）

協力金方式（Fund Cooperation System between Prefecture and Local Government）

1. 課題設定

本研究の目的は、市町村の協力金方式という独自の制度をもった長野県下の30人規模学級導入を対象に、政策導入を左右する諸要因について、空間的伝播や類似規模自治体間の参照といった市町村の相互参照の実態を実証的に分析するとともに、政策決定の内的要因である財政的要因を析出することにある。

従来、我が国において、公立義務教育諸学校の学級規模は「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（義務標準法）」によって定められ、条件整備のスタンダードを設けることによって全国的な

教育の質の確保がはかられてきた。しかし現在、地方分権化が進む中で、様々な地域課題に対し、各地方自治体レベルでの課題解決の努力が求められており、教育政策もこうした潮流から独立ではなくなっている。後述するとおり、現時点でも、独自の学級規模政策をとる自治体は市町村レベルでも少なくないが、今後ますます地方分権化が進行する中で、各自治体は様々な工夫を凝らし、またそれぞれが互いの政策を参考にし合いながら自分たちの課題に対処する政策形成を模索していくことが予測される。こうした中で、基礎自治体である市町村レベルでの教育政策決定の要因や参照関係を明らかにすることは、今後ますます進む地方分権化の流れのなかで、自治体の優れた政策立案やその波及をより効果的・効率的にするために重要な意義があると考えられる。

連絡先著者：貞広斎子

Corresponding：

2. 政策参照に関する先行研究の検討

政策過程研究では、自治体の個体レベルでの政策決定要因は内的要因と外的要因に分けられる。内的要因とは社会経済的要因と政治的要因、外的要因とは国の補助、他自治体の動向、マス・メディアによる報道などである。伊藤（2002）は個体レベルと総体レベルでの政策決定要因の仮説を統合した動的相互依存モデルを提唱し、理論化を図っている。

内的要因に関する研究として、山下（2006）は、全国の市レベルで実施される少人数教育の地域間格差について財政的観点から計量的に分析を行っている。そのなかでは、少人数学級導入に影響を及ぼす財政的要因として財政力指数と実質収支比率が統計的に確認された。

外的要因として他自治体の動向が挙げられることは述べたが、伊藤（2002）はこのような「自治体が政策決定に際して、他の自治体の動向を参考にする行動」を相互参照と呼んでいる。矢作ら（2007）では相互参照の一つとして、空間的近接性のある市町村の影響という面から、茨城県及び千葉県におけるコミュニティバスの導入過程について、政策導入と空間的伝播の分析を行っている。また、伊藤（2003）では、景観条例における相互参照の対象としては、空間的近接性がある自治体よりもむしろ規模が類似している自治体を対象としているという仮説が支持された。これは政策の相互参照は地理的に近いところを対象とするだけでなく、自治体規模が近いところを対象とするという傾向を明らかにしている。本研究が対象とする政策領域や地域との異同が注目される。

3. 学級規模をめぐる国および長野県の政策動向

次に、実際の検証作業に入る前に、学級規模を巡る政策動向を確認しておきたい。

戦後、全国で同一のスタンダードの達成・維持が重視されてきた学級規模政策であるが、平成13年4月に「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（以下、義務標準法）」の一部が改正され、1学級40人を基本としつつ、都道府県が地域や学校の実態に応じて特に必要があると認められる場合には、1学級40人を下回る学級編制基準を定めることができるようになった。学級規模政策における地方分権の要素の導入である。

その後、平成22年度以降、既にすべての都道府県において何らかの学級編制の弾力化を実施されている。更に、平成23年4月に義務標準法の一部が改正され、小学校1年生の学級編制の標準が35人に引き下げられた。

長野県においても、ティームティーチングや習熟度別授業を行う少人数指導等を国に先駆け実現し、田中県政下の2002年度には、小学校第一学年から段階的に30人規模学級の導入が開始されたが、2004年度以降、第4学年～6学年へ事業を拡大する際には、市町村の協力金制度が用いられ、県は予算の一部負担を協力金として市町村に求めた。これに対して市町村は市町村立学校職員給与負担法や地方財政法に抵触するとして反発したが、県側はあくまで「任意の協力金」であることを強調した。

予算編成ぎりぎりまで議論が伸びたために、市町村は2004年度に関しては協力金の負担を認めたものの（市は4学年のみ承諾）、2005年度以降は全額県負担の形を強く求めた。しかし、その後の協議の末に2005年度以降は4学年まで県が全額負担、5・6学年は県と市町村との協働方式という形で、市町村が任意の協力金を拠出するという条件付きで30人規模学級の導入が実現するという構造は残ることとなった。従って、2004年度以降、30人規模学級を4～6学年に導入するか否か（2005年度以降は5・6学年）の裁量は各市町村に委ねられた。実際には、図1に示す様に政策が導入されている。なお、2007年以降は、既存の学校が既に30人規模学級という実態を持つ小規模自治体以外は、大部分の自治体で導入されるに至っていた。すなわち、30人規模学級の導入は4年間という短い期間で波及し終えたことになる。

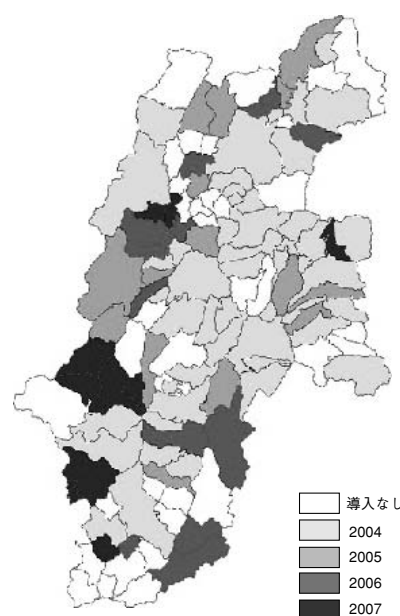


図1 年度別30人規模学級導入自治体

4. 研究の枠組み

本研究では、上記の教育政策を対象に、以下の様な枠組みで研究を進める。

〔研究の対象と観測範囲〕

- ・対象：長野県下の市町村
- ・観測範囲：2004～2007年度（協力金負担を条件に4～6学年への導入が行われた年度）

〔研究の方法〕

- ・質的分析：政策担当者への聞き取り調査（電話質問調査）
- ・定量的分析：ロジスティック回帰分析

〔仮説〕 2つの仮説を検証

- ・仮説Ⅰ：市町村の30人規模学級導入の有無は、他の市町村の導入動向に影響を受ける。
 - ①市町村の30人規模学級導入の有無は、近隣の市町村の導入動向に影響を受ける。
 - ②市町村の30人規模学級導入の有無は、同規

模の市町村の導入動向に影響を受ける。

- ・仮説Ⅱ：30人規模学級導入には自治体の財政的要因が影響をあたえる。

〔期待される知見〕

- ・30人規模学級編成事業が波及していった過程を分析することで、長野県下における教育政策導入に際する自治体相互の参照関係が明らかになる。
- ・30人規模学級編成事業を事例とし、導入に影響を与える財政的要因を析出することで、市町村レベルで教育政策を導入する際に、財政状況としてどの要因が有意に影響するかが明らかになる。

上記で本研究が提示している仮説ⅠとⅡのうち、特に本研究では、政策参照の参照先に関わる仮説Ⅰに注目したい。参照先に関しては、既存研究から、空間的近接性がある自治体を参照する場合や、むしろ規模が類似している自治体を対象としているという場合が想定されるが、今回対象とする地域と政策領域に関しては、どのような政策参照の構造が認められるのかについて、検討を目指す。

5. 仮説の質的検証

本研究では、まず、政策を導入した自治体の教育委員会を対象に、聞き取り調査を行うことによって、何らかの政策参照の有無と参照先の検証を試みた。聞き取り調査によっては十分な成果が期待できないことは伊藤（2003）も指摘している通りであるが、調査によって参照の様子が明らかになることや、政策を形成する上での独自の取り組みなど、新たな知見を得ることもできると考える。

対象としたのは、全9自治体である。4つの地域（北信、中信、南信、東信地域）から、合併自治体を除いて各1市町村以上を抽出し（信州新町、飯山市、池田町、南木曾町、御代田町、駒ヶ根市、松川町）、長野・松本両市を加えた。長野・松本両市は、互いに初年度に導入しているため、先行自治体が存在しないが、初年度以前に他自治体の動向を意識したかを代替質問とした。

30人規模学級導入に関しては、どの自治体の回答結果からも「自らの現状に応じて導入した」ことや「他の自治体を参考にしたことはない」ことが伺え、類似自治体や隣接自治体など、特定の参照対象の存在を認められなかった。しかしながら、着目したいのが、長野市、南木曾町の回答から「地域内の教育委員会（教育長）が集まって話し合いをもった」という内容の回答が得られたことである。

そこで、「地域内」に相当する長野県市区町村の広域区割りを調査したところ、教育に関わっては①教育委員会連絡協議会（15地域：平成自治体合併前）（参考・図2）、一般的には②4広域（東信、中信、南信、北信の4地域）（図3）と、それらを細分した③10広域（中信を松本・大北・木曾に、南信を諏訪・上伊那・飯伊に、北信を長野と北信にそれぞれ分けた10広域地域）（図4）が存在し、各々、土地の構成や歴史的な領土区分、文化の影響等を受けていることが明らかになった。特に、市町村教育委員会連絡協議会は、一般的に用いられている

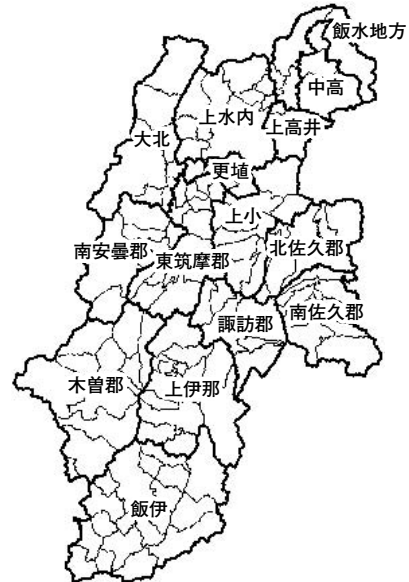


図2 長野県市町村教育委員会連絡協議会



図3 4広域



図4 10広域

10広域よりも狭い郡単位を管轄としており、より地域に根差した形で存在していることがわかる。

これらのことから、緩やかではあるものの、政策参照がこれらの同一地域内で行われているとの仮説を導出し、以下の定量的分析の変数とすることとした。

参考：

- 〈長野県市町村教育委員会連絡協議会〉
- ・目的：県下市町村の教育委員会の連絡・調整
- ・構成員：各市町村教育委員
(但し、主に教育委員長、教育長の2名)
- ・活動内容：年1回、研修総会を実施。県下全市町村の教育委員会の代表が集まり、講演会の開催や、テーマ別に分かれた協議を行う。
- ・運営状況：各協議会によって異なる。たとえば、上小市町村教育委員会連絡協議会は上田市が事務局となって運営を行っているが、佐久地区では事務局は固定ではなく各市町村で持ち回りになっている(南北佐久郡の協議会も同様)。開催頻度も各連絡協議会によって異なる。
- ・その他：連絡協議会の規模が小さくなるほど、教育行政に携わる首長同士の相談・話し合いの場という側面が強くなる。そのため連絡協議会は基本的に議事録などの公表はしておらず、現在問い合わせ先を持たないものもある。

6. 仮説の定量的検証

(1) 分析枠組

次に、上記の質的検証から導き出された枠組みに基づき、30人規模学級の導入に影響を及ぼした要因について統計的手法を用いて定量的分析を行った。本研究では、被説明変数に導入の有無を1 or 0のダミー変数を用いた二項ロジスティック回帰分析を採用する。説明変数は、地域的要因として①同一教育委員会連絡協議会内での前年度採用率に加え、人口要因および類似規模自治体の参照可能性として②同レベル(市町村)自治体での前年度採用率、加えて、山下(2006)と小泉(2011)の知見を参考にして、財政的要因として、③人口一人当たりの歳入額、④財政力指数、⑤経常収支比率、⑥起債制限比率、⑦実質収支比率、更に、年度によって何らかの特別な事情があり、それが導入を促した可能性を考慮して、⑧2006年度制度導入ダミーと⑨2007年度制度導入ダミーを設定した。なお、政策参照については、隣接自治体の政

策を参照する可能性もあるが、この点に関しては、本研究で別途行った小泉(2011)によって、近接する市町村の前年度導入実態とは関係がないことが立証されたため、今回の分析の説明変数から除いている。

〈変数一覧〉

- (1) 被説明変数
 - 対象年度(2004年度～2007年度)の第4学年～第6学年30人規模学級導入の有無(1 or 0)
- (2) 説明変数
 - ①同一教育委員会連絡協議会内での前年度採用率
 - ②同レベル自治体での前年度採用率
 - ③人口一人当たり歳入額
 - ④財政力指数
 - ⑤経常収支比率
 - ⑥起債制限比率
 - ⑦実質収支比率
 - ⑧2006年度制度導入ダミー
 - ⑨2007年度制度導入ダミー

(2) 分析モデル

山下(2006)は回帰分析(Tobit model)を用いて少人数学級導入に影響を与える財政的要因について分析しているが、本研究では以下の二項ロジスティック回帰分析を採用する。山下(2006)が、被説明変数に「1学校あたりにおいて単独予算を用いて採用する教員数」という連続変数を設定しているのに対し、本研究は「協力金を拠出して30人規模学級を導入したか否か」を問題としたダミー変数(1 or 0)を説明変数に設定するためである。

ロジスティックモデル：

$$\log(p/(1-p)) = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_p X_p$$

(3) 結果

表1は、ロジスティックモデルを用いた際の推定結果である。変数増加法による推定結果であるため、①～⑨の説明変数のうち、統計的に有意な結果が出たもののみが提示されている。

まず、地理的要因としては同一協議会内での他自治体の導入比率と、同一レベル自治体内(市町村)での他自治体の導入比率がいずれも5%有意であることが明らかになった。すなわち、政策参照は同一教育委員会協議会内及び同一レベル自治体内で行われている可能性が高い。

同時に、山下の知見同様、自治体の財政力による影響

表1 30人規模学級政策導入の規定要因(ロジスティック回帰推定結果)

	B	標準誤差	Wald	自由度	有意確率	Exp(B)
①同一連絡協議会内前年度採用率	1.498	0.749	3.997	1	0.046	4.474
②同一レベル自治体内前年度採用率	2.771	0.856	10.488	1	0.001	15.971
③人口一人あたり歳入額	0	0	5.684	1	0.017	1
④財政力指数	3.292	1.402	5.509	1	0.019	26.887
⑥起債制限比率	-0.74	0.063	7.742	1	0.005	0.84

力は小さくないことも明らかになった。財政力指数（財政の自律性）、起債制限比率（債務状況）が規定要因として統計的に確認された。とりわけ、財政力指数が影響を及ぼす度合いが大きい。

7. 考察および得られる知見

長野県下市町村の各教育委員会は、郡単位という小さなまとまりの中で、教育委員会連絡協議会という機関を媒介にすることで、教育課題について協議し、同圏域内で定期的に情報を交換し合っている。ロジスティック回帰分析の推定結果からは、30人規模学級導入に関しても、同様の政策行動があり、同一地域内で政策参照を行っていた可能性が定量的に示された。また、市町村合併が進み、教育事務所が統括された後も郡単位での連絡協議会は引き続き残り続けていることを考え併せると、本研究知見からは、従来から提起されてきた空間的伝播や、類似規模自治体間参照という政策参照行動とは性質の異なる、地域内のネットワークという地縁的結合に根差した相互参照の形態が示唆される。これは自治体の政策参照行動における新しい知見であるといえる。

同時に、財政的視点からは、財政力があり（財政的自律性を持ち）、債務が少ない市町村において、30人規模学級を導入する傾向があることが指摘できる。

すなわち、各自治体が財政的状況に少なからず規定されながらも、地縁的結合内で相互に政策参照しあい、政策の足並みを揃えつつ、教育課題への対応を進めている構造が析出される。

8. 残された課題

今回は、教育政策を対象とした分析であったため、政策参照先の地理的まとまりとして教育委員会連絡協議会を採用して分析を行ったが、教育政策といえども、実際には別の地理的まとまり（前述の4広域・10広域）が政策参照先となっていたり、政策領域によってそれが異なっていたりする可能性が考えられる。

従って今後は、政策の特質や内容によって政策参照先としての地理的まとまりが異なるのか否か、異なるとするならばどの様に異なり、その要因は何かという分析を行い、自治体の政策参照行動のより詳細な分析を行う必要がある。そのためには、複数の地理的まとまりを対象とした推定モデルを比較対照し、モデルの説明力が最も高いものを選択・分析する必要がある。この分析結果については、他稿にゆずりたい。

<引用・参考文献一覧>

- ・伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態—政策イノベーションと波及』慶応義塾大学出版会
- ・伊藤修一郎（2003）「自治体政策過程における相互参

照経路を探る—景観条例のクラスター分析—」『年報公共政策』3号 79-90頁

小泉一磨（2011）「長野県下自治体における教育政策形成の過程分析—30人規模学級編成事業を事例に一」千葉大学教育学部卒業論文

- ・河出書房出版編（1988）「図説 長野県の歴史」（1988年）
 - ・議会報告 第337回定例県議会議事録
http://www.muraishi.jp/katsudo_bn/200311_01.html
 - ・社団法人斜面防災対策技術協会
<http://www.jisuberi-kyokai.or.jp/kenbetu/nagano/nagano.htm>
 - ・総務省「都道府県歳出比較分析票」
http://www.soumu.go.jp/iken/saishutsuhyo/saishutsuhyo_h18.html#LinksKen
 - ・総務省「市町村歳出比較分析票」
http://www.soumu.go.jp/iken/saishutsuhyo/saishutsuhyo_h18.html#LinksKen
 - ・総務省（2007）『平成18年版（平成16年度決算）地方財政白書』
 - ・塚田正腕（1974）「長野県の歴史」山川出版
 - ・長野県教職員組合「県民教育署名」
<http://www.ntu-net.com/30nin.htm>
 - ・長野県情報教育研究会
<http://www.ncai.jp/>
 - ・長野県統計情報データベース
<http://www3.pref.nagano.jp/toukei/>
 - ・総務省「平成16年度決算状況（市町村）長野県」
http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-5_20.pdf#search
 - ・総務省「平成18年度決算状況（市町村）長野県」
http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-7_20.pdf#search
 - ・総務省「平成20年度決算状況（市町村）長野県」
http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-9_20.pdf#search
 - ・矢作雅広、小山雄資、大澤義明（2007）「地域政策の導入と空間的伝播」日本オペレーションズ・リサーチ学会2007年秋季研究発表会
 - ・山下絢（2006）「自治体における教育政策形成—財政的観点からの計量分析—」日本教育学会第65回大会報告資料
- ※Webページの最終アクセス日は、全て2011年8月30日。

謝辞：本研究にご協力を頂きました長野県下の自治体のご担当各位に感謝申し上げます。

本研究成果は、科学研究費（基盤C）「小中学校再配置計画における政策参照と立案支援に関する研究」（研究代表：貞広斎子・課題番号：23531044・平成23年度～平成25年度）の研究結果の一部である。