

学校統廃合をめぐる効果と規範について：教育行政 学の理論基盤の再考による問題提起

佐藤, 晋平
九州共立大学：非常勤講師

<https://doi.org/10.15017/1498393>

出版情報：教育経営学研究紀要. 17, pp.97-101, 2015-03. 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：

学校統廃合をめぐる効果と規範について —教育行政学の理論基盤の再考による問題提起—

佐藤 晋平
(九州共立大学／非常勤講師)

- I はじめに
- II 学校統廃合に関して重要性が指摘される研究—効果に関する研究
- III 効果に着目することの限界—規範の問題
- IV 統廃合問題が示す規範の葛藤—教育行政学を支えてきたもののゆらぎ
- V まとめにかえて

I はじめに

昨今、自治体による学校統廃合が各地で進展するなか、学校統廃合に対する批判的言説がある一方で、学術研究としてはその効果に関する実証的な研究の不足が指摘され、研究蓄積の必要性が訴えられてきた(新藤 2012: 135; 葉養 2014e: 27)。筆者も、学校統廃合の効果を知るために実証研究の蓄積が重要であるということについては全く異論はなく、実際に費用効果分析のモデルを作成し本特集のメンバーを中心とする共同グループにおいて研究も行った(元兼・波多江・畑中・藤原・金子・佐藤 2014)。学校統廃合が教育や地域に何をもたらすかという効果を知ることは統廃合施策を考える上で大きな意味があり、そうした研究の有効性については疑いのないところだろう。しかし、そうした実証研究が学校統廃合のあり方をその是非を含めて考える議論に繋がるためには、同時に別種の研究が必要になるのではないかと思われる。筆者が想定している別種の研究とは、規範に関する研究である。ここでは、学校統廃合をめぐるこうした研究の二側面について、先行研究の状況を踏まえて考察することにしたい。

II 学校統廃合に関して重要性が指摘される研究—効果に関する実証研究

これまでの日本国内の学校統廃合研究では、市町村合併や財政的側面などから、その原因やプロセスが説明されてきた(若林 1999; 金井・宮越 2008)。一方で、すでに述べたように学校統廃合の効果をめぐる実証的研究というのは少ない。

学校統廃合研究をレビューした新藤によれば、その理由は学校統廃合研究では「学校統廃合の負の側面に注目するものが多いため、「いかに問題が多いか」、「いかに食い止められるか」という点に主眼が置かれやすく、学校統廃合後の状況へ着目がいかないためであるとされている(新藤 2012: 133-134)。

海外に目を向けて見ると、K. Cotton (1996) がレビューして述べているように、学校規模により生徒の成績や規律にどのような影響があるかということなどについては、一定の傾向を示唆することが可能なほどの先行研究が存在する。こうした先行研究が示唆するところでは、カリキュラムの充実には一定の学校規模が必要であること、成績や生徒参加、非行発生率などについては小規模校が大規模校よりも優れていることなどが明らかであるという(Cotton 1996: 12)。もっとも、これらの研究では小規模校や大規模校の生徒数上の定義が曖昧であるが、初等学校では 300~400 人、中等学校では 400~800 人という規模が適正であることが述べられている(Cotton 1996: 11)。

この Cotton のレビューについては葉養正明が詳細に紹介しているので(葉養 2013; 2014a; 2014b; 2014c; 2014d) ここではこれ以上触れないが、こうした実証研究は学校統廃合政策の妥当性を検討する上で一定程度のメッセージをもっていることは疑いない。これらの研究は、学校統廃合や学校規模・学級規模について先入観として我々が抱いている印象を研究結果によって覆したり、「予期せぬ効果」(ポジティブなものでもネガティブなものでも)を発見することで、学校統廃合という現象を現状よりも複層的な構造をもつものと

して深く考察することを可能にする。その意味で、新藤が言うように統廃合後の状況に視点を向ける研究が少ない我が国において、学校統廃合の効果に関する実証的研究が蓄積されることはすでに述べたように重要ではある。

Ⅲ 効果に着目することの限界－規範の問題

しかし、果たして学校統廃合がもたらす効果を詳細に分析すれば、そのみによって学校統廃合政策の是非を論じることができるかという、そうはいかない。例えば、複式学級が通常となっているほどの過小規模校において、仮に同校の維持が多大な財政支出を必要としていることや児童・生徒の学習面のパフォーマンスが低いことなどが明らかにされた場合、当然それが学校統廃合の誘因となることもありうるが、近隣に他に容易に通学できる学校が無いことや地域社会が同校を維持してきた歴史などを重視して、反対に廃校するという選択肢に踏み切らない場合も現実にはありうるだろう。またよくある別のケースとして、特に効果に関する研究や指標が何も存在しない状況でも、当該の地域社会における学校の存在意義に関する議論などを行政が軽やかにかわし、統廃合を施策として進めている場合もある。

このような現象を研究者が見た場合、実証科学的なある種の距離感を重視する研究者群からすれば、これは単なる政策決定者の選好や政策選択の問題として、研究の対象外の問題であると考えべき事柄とされるかもしれない。しかし見方を変えれば、上記の現象は効果について考えることで政策決定へ影響を与えようとするものの限界として捉えることもできるだろう。統廃合によるある効果が明らかにされたとして、それが重視されるとは限らない。かたや、何の効果も明らかでない状況においても、統廃合は進展している。このようなことが実際にありうるのは、そもそも学校統廃合の効果を実証研究というものが、政策決定者に対してなぜその効果を重視しなければならないのかということまでをも示すものではないということと関係している。何らかの効果が あるということを示せても、それはその効果が重要であることを意味してはいないということである。

このことは、次のように考えることもできる。学校統廃合については、それがもたらす多様な効果の種類に応じて政策選択にも大きな幅がある。学校統廃合の効果に関する実証研究は、それらの効果の詳細を政策決定者に対し示すことにはなるが、政策選択の幅を狭めることに単純に貢献するのかがどうか不明な部分がある。むしろ、実証研究が統廃合による「予期せぬ効果」を数多く発見してしまえば、それだけ政策決定者は政策選択を迷うかもしれない。過小規模校を統合することによる学習パフォーマンスの向上という効果と地域社会が学校を失うことのマイナスの効果が同時に明らかになったなら、政策決定者の決定を助けることにはならない。どんなものであっても事実を示し決定を迷うほどの選択肢があることを示すのが実証研究の役割だと考えることもできるが、仮にメリットとデメリットが相殺関係にあるとか、もしくはどういった効果もそこそこのものでしかないということが明らかにされるだけなら、それは政策決定を助けるものではありえないし、ましてや学校統廃合の是非を論じるということからは程遠い。

これらの状況を考えると、学校統廃合に関する効果を実証研究によって提示することは、統廃合計画の進展／停止にももちろん一定の影響はあるものの、決定的なものとはなりえない可能性もあると言うべきである。

このとき、より政策決定の是非に対し直接的な影響を与えようとすることを志向するならば、それを可能にする研究とは効果が「どうであるか」という事実に関する指標ではなく、「どうすべきか」という規範に関する指標でしかありえない。D. ヒュームの存在／当為の二元論を持ち出すまでもなく、事実がどうであるかについてどれだけ情報を積み重ねたところで、その中からどれを重視すべきかという規範的判断が導かれるわけではない。もし学校統廃合の研究というものが、実際に政策決定に影響を及ぼしうるほどのものであることを欲するならば、事実に関する実証とは別個に、規範について考察することが必要になる。

こうした論理的な理由以外にも、現実的な課題として規範に関する思考は重要になってきているようにみえる。現在、国内で学校統廃合の効果に関する実証的研究は多くないが、葉養によればそ

の原因は、学校統廃合の効果はどこに見定めるか、その優劣をどう考えるかということに関する次のような問題に由来する。

「学校統廃合の効果の研究が困難なのは、「効果」の検証には、あらかじめ「学校の機能」の細目をつまびらかにすることが必要なことにも原因がある。

人口減少社会下でさらに問われるのは、学校の適正規模維持と適正配置との折り合いという解がでないような場合、義務教育のシステムやプログラムをどう描き、学校統廃合政策がそれらの構想推進にどう寄与するか、という問題である。学校は地域核という観念からすれば、この問題は人口減少社会下での村落や都市のつくりかた、あるいは産業基盤をどうするか、などの問題にも絡む」（葉養 2014e : 27）。

つまり、効果の研究を実施するにはそもそも学校の機能とは何かと同定されなければならないし、また適正規模と適正配置の関係に折り合いをつけることが難しいなら、義務教育のシステムやプログラムについて原理的などころから考察しなければならなくなるということである。

これは、現代の学校統廃合問題について有効な対策を示そうと考えるなら、もはや学校統廃合の効果について考える際にも、効果を及ぼす特定の事柄を論じることがなぜ重要であるのかという規範や理念の考察を避けては通れないということの意味しているだろう。

IV 統廃合問題が示す規範の葛藤

—教育行政学を支えてきたもののゆらぎ

こうした実証研究と規範の関係については、すでに貞広斎子（2012）が重要な論点を提示している。貞広は統廃合が財政的分配などの問題として数値化された指標による評価が行われうるものであることを述べた上で、その指標の利用については、「一見、一般性と客観性が担保されている「装い」があっても、それが前提とする個別の規範や原則によって、指標の在り方と結果は異なることに絶えず留意をするべきである」と指摘する。そして、統廃合の際に問題となる教育条件の差異に関する規範・原則としては、学級・学校規模や通学距離などの条件確保のスタンダードによる公平

性（equity）、学力達成や不登校率、満足度など、適切な教育環境の積み上げや（adequacy）、排除される人や地域への保障（fairness）などがあることを述べている（貞広 2012 : 157）。

貞広は、こうした規範と向き合う研究者の役割を、規範選択に関する「納得性獲得を手助けするために、個別の原則に基づいた結果を整理して可視化し、言説化していくことにある」（貞広 2012 : 157）とするが、筆者もこの点には大きく共感する。

もっとも、ここで貞広は規範としてマクロな平等性から議論を始める用意を行っているようにみえるが、筆者は教育行政学の性格からして、学校統廃合についてはこれと同時に異なる論点・規範の刷新から始めることも重要だと思っている。それは教育行政学の地域重視の伝統に関するものだが、以下ではそのことについて問題を提起したい。

学校統廃合のもたらす効果・影響として頻りに言及されるものとして、児童・生徒に対する教育効果と地域社会にとって学校を失うことの影響というものがある。このどちらも、統廃合の効果・影響としてその重要性が指摘される問題である。しかしこの教育効果と地域社会への影響という二つの事柄について、それらがどのような関係性を築くべきものであるかという点から整理されることは少ない。この論点整理が行われてこなかったのは、一つにはその関係性の整理が非常に難しい問題であるためだろう。ただ同時にもう一つの理由として、その関係性の整理がある種の教育研究の存立基盤に大きな影響を与えてしまうからということがあるのではないと思われる。

ここからは、教育行政学の性格について考えた。伝統的に近代市民社会理論や直接民主主義と親和的であった教育行政学は、教育を自治や分権という問題と関連付けて論じてきた。地域社会を母体とした教育経営の実現は一つの理想であり、それは目指されるものであっても疑われるものではなかったと思われる。そうした教育行政学にとって、昨今の学校統廃合問題が提示する現代的課題はあまりに根源的でクリティカルなものにみえる。というのも統廃合においては、過小規模校となった学校の統廃合によって地域社会は「地域の教育」の拠点としての学校を失う一方、児童・生徒は統廃後の学校において学級規模が確保されより高い学習効率を保障されるという、皮肉なゼ

ロ・サム的情況がありえるためである。

この場合、児童・生徒の学業的達成を重視するのか、それともあくまで「地域の教育」を重視するのかという問題が、相互排他的なものである可能性を含め考察されなければならないことになる。しかし、教育の理想形態をそもそも地域ベースに考えてきた教育行政学にとって、そうしたある意味「割り切った」考え方を選択することは非常に難しかったかもしれない。

また、仮にこの「割り切った」前提を受け入れたとしても、19～20世紀的な思想的バックグラウンドをいまだ色濃くもつ教育行政学には、現代の地方社会が向き合う困難の中で児童・生徒の学業達成と「地域の教育」理念の比較考量を可能とするような理論的用意があるようにも思えない。教育行政学が研究の視野に収めてきた近代以降の時代において、地域社会によって子どもの教育を行うという理想は、そもそも人口増加と近代化により成長し続ける国民経済を想定しうる状況において育まれてきた。都市部と農村・漁村部間の機会均等という規範は、メリトクラシーを伴って国民経済全体の発展に貢献しうる要素があった。19～20世紀的情況において地方社会は、もちろん育てた若者が地元に残ってくれば良かったが、同時に流出してしまったら絶対的に利益を得る道を断たれるというような状況でもなかった。たとえ有能な若者に施される「地域の教育」がその地から出て行くための後押しをすることになってしまっても、そうした者たちの活躍が総和として生み出す果実が、再分配政策によって地方社会へ還元される道があった。古典的な「地域の教育」の理念は、こうした19～20世紀の事情においては複数の側面から支持されうるものだったと思われる。

しかしそれらの事情は、人口減少とグローバル化、低経済成長を同時に迎えた現代日本において次々と変質してきた。過疎化した地方社会にとって、若者を外部へ送り出すことが将来的な利益の還元に関わりうるというリアリティはもはやないように見える。このとき、子どもの学業的・職業的達成の機会の保障と「地域の教育」という理念は大きな緊張を孕みうる。一見すると、出て行ってしまう子どもに対する地域での教育投資は、回収の見込みが全く無い試みであるように見えるからである。

過疎化が著しい地方では、もはや地域社会が子どもの達成をシンプルに支持するメリットが見えにくくなっている。そうした状況においてなお「地域の教育」を支持するには、すでに述べたゼロ・サム的情況に対して何らかの理論的・規範的な解が必要だろう。過小規模校に今いる子どもの将来的な可能性（職業選択や居住地域選択の可能性）のサポートという視点を重視すれば、「地域の教育」の拠点としての学校をなくしたとしても、彼／彼女らの学業達成を保障するよりよい環境醸成のための統廃合は、正当化されうる。しかし、一方で「地域の教育」の価値を従来とは別様に再考する道がないわけではない。過小規模校に今いる子どものみならず、将来生まれてくるであろう子どもたちのことも含め長いタイムスパンで地域社会のことを考えるなら、特定の世代の学習効率保障とは別の尺度から学校を残していくという選択肢が正当化されうる余地がないわけではない。このとき重要なのは、コミュニティアニズム的思考によって個々の子どもの将来的な可能性の幅を狭めることを意味しうるこの選択肢がなぜ正当化されうるのかについて、地域と教育の関係性というものを根源から理論的に考察し直すことである。

教育上の達成や地域社会への影響など、現代の学校統廃合が生み出す諸効果をどのように考えるかについては、いまや個々の人間の生き方の選択肢や世代間の関係というものをどう捉えるかという問題についての理論的・規範的な対応が必要であるだろう。教育行政学も、教育の自治や分権に強い関心をもってきた学問であるだけに、こうした問題を無視しては通れないところまできていると思われる。

V まとめにかえて

ここまで、学校統廃合の効果を研究することと規範的判断に関する問題について述べてきた。学校統廃合に伴い発生する効果の研究は、どういった効果を明らかにしても、なぜその効果の有無を重視しなければならないのかというところにまで言及できるものではない。過小規模校統合のメリットと地域社会が学校を失うデメリットの双方が示されるとき、学術研究にはそのどちらがなぜ重視されなければならないのかに規範的に言及する

ことまでもが求められてくるのではないか。

教育行政学がそれをなしえていないのは、現在学校統廃合により葛藤が発生しつつある諸規範の幸福な共存状況にいまだに依拠しているためであるかもしれない。子どもの学業的な達成を保障することと「地域の教育」の理念は、緊張関係を孕むものとなりつつある。教育行政学が「地域の教育」という自らが依拠してきた規範的な足場を見返したとき、学校統廃合問題に対し現在よりもさらに有効な見解を示すことを可能にする条件が開かれるように思われる。

【参考文献】

- Cotton, K. (1996) "School size, school climate, and student performance". School Improvement, Research Series, Close-up #20. Retrieved January 4, 2015 from <http://educationnorthwest.org/sites/default/files/SizeClimateandPerformance.pdf>
- 葉養正明 (2013) 「人口減少社会の学校設計－学校の適正規模問題再考(その1)」『週刊教育資料』no. 1279 教育公論社 pp. 26-27
- (2014a) 「人口減少社会の学校設計－学校の適正規模問題再考(その2)」『週刊教育資料』no. 1281 教育公論社 pp. 26-27
- (2014b) 「人口減少社会の学校設計－学校の適正規模問題再考(その3)」『週刊教育資料』no. 1282 教育公論社 pp. 26-27
- (2014c) 「人口減少社会の学校設計－学校の適正規模問題再考(その4)」『週刊教育資料』no. 1284 教育公論社 pp. 26-27
- (2014d) 「人口減少社会の学校設計－学校の適正規模問題再考(その5)」『週刊教育資料』no. 1286 教育公論社 pp. 26-27
- (2014e) 「人口減少社会の学校設計－学校統廃合の効果(その2)」『週刊教育資料』no. 1290 教育公論社 pp. 26-27
- 金井徹・宮越英一 (2008) 「市町村合併に伴う学校統廃合のプロセス－秋田県 A 市の事例から」『東北大学大学院教育学研究科教育ネットワークセンター年報』8 pp. 25-34
- 元兼正浩・波多江俊介・畑中大路・藤原直子・金

子研太・佐藤晋平 (2014) 「教育行政における費用効果分析の可能性－学校の統廃合問題に焦点をあてて」『大学院教育学研究紀要』16号九州大学大学院人間環境学研究院教育学部門 pp. 37-62

貞広斎子 (2012) 「学校のダウンサイジングと教育財政における再分配原則の検討に向けて－初等中等教育財政の視点から」『日本教育行政学会年報』38号 日本教育行政学会 pp. 156-159

新藤慶 (2012) 「学校統廃合研究の動向と今後の課題－2000年以降を中心に」『群馬大学教育学部紀要 人文・社会科学編』62巻 群馬大学教育学部 pp. 125-137

若林敬子 (1999) 『学校統廃合の社会学的研究』御茶の水書房