

〈論文〉

## 少子高齢化・人口減少下の学校統廃合政策の 社会的費用と COVID-19 下の学校閉鎖研究

葉 養 正 明

### 要 約

本稿は、我が国における中長期的な少子高齢化、人口減少の下、全国に広がる学校統廃合の「社会的費用」に焦点を当て進められる研究の一環である。特に、COVID-19感染症拡大の下国際社会でも広がる「学校閉鎖」のインパクト(特に、教育達成への効果など)に関する先行研究や国際機関による提言のレビューを行い、そこから得られる知見に基づき「学校統廃合の社会的費用」の研究フレームの再構築を進めようとしている。以上の観点に立ち、第一に、学校統廃合の効果に関する研究(ソーシャル・キャピタル調査)として長野県で実施された調査研究を踏まえ、「社会的費用」研究に発展させるための課題等について考察を加えるとともに、第二に、COVID-19下での学校閉鎖に関するUNESCOの提言やBrown大学(米国)を中心にした学校閉鎖の教育達成への効果に関する研究のレビューを進め、「学校統廃合の社会的費用」に迫る研究フレームについて考察を進める。

### キーワード

少子・高齢化 学校統廃合 社会的費用 新型コロナウイルス感染症 学校閉鎖

### はじめに

本稿は、我が国における中長期的な人口動態(少子高齢化・人口減少)に対応した学校統廃合政策の社会的費用に関する研究の一環として執筆されている<sup>1</sup>。その際、本稿では特に、COVID-19感染症の下、世界的に拡大している「学校閉鎖」が子どもの教育達成し対しどのような効果をもたらしているかに関する先行研究<sup>2</sup>のフレームワークや分析手法、結果などを援用する可能性を検討することにねらいを置き、筆者がこれまで取り組んできた学校統廃合の効果に関連する調査研究に言及しながら検討を進める。

なお、「学校統廃合の社会的費用」に焦点を置いて研究を進める際の問題意識については、過年度の研究成果で次のように説明している<sup>3</sup>。

戦後ほぼ70年間にわたる教育学研究として進められてきた学校統廃合研究は、その分析視点については二極化の傾向を辿ってきた。

---

はよう まさあき：淑徳大学 人文学部 兼任講師

第一は、地域社会学者、教育社会学者、社会教育学者などに多い論稿で、小中学校統廃合を契機とした地域紛争の発生や廃校に伴う当該地域の人口減少、衰退などに着目し、学校統廃合推進に当たる自治体とそれに対抗する住民等との運動過程に焦点を置いた立論を展開する。

それに対し、都市計画など地域開発、地域再編等を手掛ける分野では、廃校のネガティブな側面だけに着目せず、就学人口減少を契機にした公共施設再編やコンパクトシティー論などを導入した地域開発に活路を開こうとする立論等を展開している。

しかし、これまでの以上のような議論はいずれも、我が国の人口動態がいずれ人口置換水準を満たすようになり、中長期的な就学人口減少のトレンドは修正される、という「期待」を基礎にしていた面がある。少子化が中長期的に継続し総人口も減少傾向を辿り、かつこのトレンドは今後も持ち直すことが難しいという現況判断は、必ずしも基礎になっていない<sup>4</sup>。多くの自治体に中長期的には公共施設再編、その一環としての小中学校再編をどう進めるか、という課題解決が避けられない、という認識が広がっているものの、ではどのような枠組みを用意して課題を乗り越えるかについては、研究の蓄積はけっして多いとは言えない。

そこで、本稿では、「学校統廃合の社会的費用」という課題を設定している。学校統廃合に「社会的費用」がつきものだとしても、都市と農村部における学校統廃合への社会的費用に差異はないのか、差異があるとした場合には、その内実は何か、農村部での学校統廃合であっても、社会的費用を最小化する手法はあるのか、その方策と通学距離の延伸のコストとの関係性はどうか、などの問いの探究である。あるいは、学校統廃合に代替する新しい学びのシステムを開発する、という道筋の辿り方も探究の一部に加えられる。

次に、学校統廃合の社会的費用研究と関連して、COVID-19に起因した学校閉鎖が教育達成(educational attainment)にどのようなインパクトを与えるかに関する効果研究、に着目する理由については、次のように説明することができる<sup>5</sup>。

本稿の「II COVID-19による学校閉鎖研究の展開」でも触れているが、学校統廃合(school consolidation)と学校閉鎖(School closure)とは概念的な差異がある。にもかかわらず、ここであえて「学校閉鎖」に着目し、COVID-19に起因する学校閉鎖研究に着目するのは、COVID-19による学校閉鎖が世界各地に拡大し、少なくとも4億6千万人以上の子どもが就学機会を奪われている、という実態に対応してのことである(2020年8月のUNICEFの推計)<sup>6</sup>。

世界各地に拡大する「学校閉鎖」に対応して、わが国のみならず世界の少なくない研究者や国際機関などが、「学校閉鎖」の及ぼす教育達成に焦点を置き実証研究を進めている。それらの研究は、不登校や夏季休業等の通常の休みなども含め、子どもが就学できない(あるいは、就学しない)現象全般を視野に、COVID-19により学校閉鎖が子どもの成長発達にどのようなインパクトを及ぼすか、「学校閉鎖」中の学力補償等にはどのような方策が効果的であるか、学校再開時にはどのような配慮が必要かなどを解明しようとしている。子どもの不就学全体に焦点を当てた世界規模の研究の進展はおそらく初めてのことと言ってよいであろう。

他方、学校統廃合は、学校の立地する地域社会から永続的に学校を消滅させることを意味し、一時的な学校閉鎖とは異なる。にもかかわらず、児童生徒は母校とは異なる学校への移動を余儀なくされ、母校での就学の剥奪を伴うという点では、学校閉鎖と学校統廃合には類似した側面もある。そこで、これまで筆者が「学校統廃合」研究で築いてきた研究フレームや研究方法等を、COVID-19に起因する学校閉鎖研究を基礎に再検討しようというのが標題が設定された背景になっている。

## I 小中学校統廃合の効果研究

明治5(1872)年学制が制定され我が国の学校制度は出発するが、「學事獎勵ニ關スル被仰出書(學制序文)」にうたわれる国民皆学の施設としての学校は、紆余曲折を経ながらも学校が配置される地域社会との間で緊密な連携、協働関係を築き歴史を刻んできた。今日までの約150年の歴史を振り返ると、義務教育機関であるためとりわけ住民にとって身近な施設である小学校はその配置の変更、つまり、キャンパス移転、学校分割、学校統廃合等が連綿と繰り返され、学校史の一断面となってきた。

以上のように、学校が地域社会との間に不可分の関係性を持つほど、学校配置の変更等は地域社会との間に軋轢を強めることになる。特に学校統廃合は、学校とその地域的基礎である学区との関係の永続的再編を意味するために、激しい地域紛争やあるいは訴訟が生起することがまれではなかった。第二次大戦後の約70年間の以上に関わる事案を一覧にすると、多数の地域紛争を数えることができる<sup>7</sup>。

では、「学校と地域社会とが緊密な連携関係を持つ」ことが、何故紛争に発展するのか、その背後に介在するメカニズムはどう解釈すればよいか。この点に関連して筆者は拙著<sup>8</sup>で言及したことがありここでは次のように説明している。

小学校は、住民には地域社会の「共有」空間として認知されている。通学区域を介してのことである。なお、「共同所有」の概念については、民法上「総有(Gesamteigentum)」「合有(Gesamthandseigentum)」「共有(Miteigentum)」に3分類されるが<sup>9</sup>、小学校の場合には「入会地」としての視点から、「総有」の類型に属する、というのが筆者の見解である。小学校の廃止は「入会地」の廃止であり、学校統廃合案件が生じた場合、学校の存続か、または、学校の廃止かが先鋭的な地域紛争として生起することになる。

ところで、中長期的に少子高齢化・人口減少に直面する我が国社会では、小中学校の再編成、再構築は避けられない課題になってきている。第二次ベビーブーム(1971～74年生まれ)時に新增設された学校施設などが改築期を迎え、また、大震災続発、生産年齢人口の縮小と高齢者人口の拡大、COVID-19感染症の発生などの下、逼迫する国家財政、地方財政を踏まえた公共施設全体の見直しが必要とされてきているためである<sup>10</sup>。

そこで、少子高齢化が進行し学校規模の縮小が継続する地域では、学校統廃合を含め学校再編をどう進めるかが問われることになる。その際争点になるのは、ある地域での学校数の圧縮は一般論としては避けられないとしても、ではどの学校を廃校にし、どこを校地としどのように学校を持続させるか、地域社会の学びのシステムをどう設計するか、という問いである。

そこで、まず筆者がこれまで実施した学校統廃合前後の子どもを取り巻く学習と生活の環境のアンケート調査(ソーシャルキャピタル調査)<sup>11</sup>を手がかりに、「社会的費用」に関係すると想定される学校統廃合に対する効果のうち、特にマイナス効果に関連する項目を取り上げよう<sup>12</sup>。

3

### (1) 学校統合後の学校と地域との関係

- ① 旧清内路中学校在籍者の場合、「親や地域の人がよく学校に来る」度合いには低下傾向が見られる。
- ② 旧清内路中学校、旧富士見南中学校の在籍者の場合には、統合後「地域の人が学校の授業や行事をよく手伝ってくれる」度合いは低下している。

#### 〈まとめ〉

この項目を総括すると、学校統合に伴う通学距離の延伸の影響をどう緩和するかが課題になる。

## (2) 学校に対する生徒の評価

- ① 統合後は「学校が好きですか」という問いに肯定的に答える生徒の比率は低下している。
- ② 「先生の一人一人の生徒への目配り」の項目については、旧清内路中学校の在籍者の場合については、統合後の方が低下している。

### 〈まとめ〉

全体的に見ると、学校統合後の先生の指導のあり方や熱意、体制については、肯定的に見る生徒の比率が高まる傾向が見られる。半面、「学校が好きですか」という問いへの肯定的な回答は、3中学校すべてで低下している。

学校統合は生徒数増を伴うので、その緊張感や新しい人間関係などのストレスなどが現れているように見える。

## (3) 学校の中での成績

- ① 「学校での成績は、学年の平均と比べると、どのくらいですか」という問いへの回答分布を見ると、統合前の在籍校の成績水準や学校内での位置がそのまま現れているように見える。たとえば、旧清内路中学校の在籍者の回答を見ると、阿智中学校全体の中で上位層に位置すると考える生徒が多い。
- ② 半面、「学校の勉強に一生懸命取り組んでいるかどうか」に対する回答を見ると、旧清内路中学校在籍者の場合には、統合後の方が否定的な比率が高まっている。

### 〈まとめ〉

統合後半年の調査であることもあり、統合校での成績意識は、旧在籍校での学力の状態をそのままスライドさせた状況のように見える。そこで、学校によっては、「同級生たちが勉強に向かう姿勢等」を否定的に見る回答が、統合後に増加する現象も現れている。

## (4) 自尊感情

- ① 旧清内路中学校および旧富士見南中学校の在籍者については、「自分自身のことが好きですか」という問いへの肯定的な回答が若干低下している。
- ② 半面、「芸術、スポーツ、趣味、勉強、友人関係等々で、何か自信がもてるものがあるかどうか」については、3校とも統合後の方が肯定的な回答が増えている。
- ③ 「高校を卒業できるかどうか」、あるいは、「大学に進学できるかどうか」については、統合後、3校とも肯定的な回答が増加している。

### 〈まとめ〉

自尊感情の低下の背景にある要因については、今回の調査データのみでは読み取りに限界がある。前期青年期に属する中学生心理の複雑さ、揺れなどが感じられるが、それと学校統合に伴う生徒集団の規模拡大などどう関係するかについては、さらに調査研究が必要である。

## (5) 生徒同士の関係

- ① 「注意していないと、他の人は私を利用しようとする」という設問への肯定的な回答は、3校ともに増加している。
- ② 過去一年間に関わったことがある活動をたずねると、旧清内路中学校の在籍者については、「生徒会の委員やクラスの委員」「学校以外のスポーツクラブ、サークルの活動」の選択率が大きく低下している。

### 〈まとめ〉

旧富士見南中学校、旧飯山第二中学校の在籍者数に比すると、旧清内路中学校の在籍者は少ないため、生徒集団の規模拡大に伴う切磋琢磨の負の側面や出番の減少などが現れているように思われる。

## (6) 家族や世の中への意識

- ①「世の中のたいていの人は信頼できる」という項目に肯定的に答える生徒は、旧清内路中学校の在籍者は100%に達する。半面、旧富士見南中学校や旧飯山第二中学校在籍者については、統合後やや減少している。
- ②「自分の家族への信頼感」は、3校とも統合後の方が高くなっている。
- ③親や家族への悩み事等の相談に対する肯定的な回答は、旧富士見南中学校でやや低下しているが、他の2校では増加している。
- ④学校が引けた後での生徒の活動を親がどの程度掌握しているかについては、旧清内路中学校の卒業者の場合には、掌握の度合いが高まっている。半面、他の2校では統合後低下している。
- ⑤親が生徒の学校での成績や活動を理解しているかどうかについては、旧清内路中学校や旧富士見南中学校在籍者の場合には、やや低下しているが、3校を対比すると、旧清内路中学校在籍者の肯定的な回答は高い水準にある。

### 〈まとめ〉

学校統合に伴って、子どもが新しい環境の中で過ごすことになることへの保護者の心理、子どもへの接し方の変化が読み取れる。「自分の家族への信頼感」が高まっているのは、生徒のよりどころとしての家族意識の強まりとも読むことができる。

以上に紹介したこの学校統廃合調査で当初想定していた諸要因の連関図は、図1、2に示すことができる。

なお、過年度に実施した以上の調査研究は、学校統廃合を契機にした「ソーシャル・キャピタル」調査として位置づけられる。そこで、COVID-19に起因する学校閉鎖の効果の研究を、「社会的費用」の変化にかかわる研究と関わらせて論ずるには、「ソーシャル・キャピタル」と「社会的費用」との概念的関係性を掘り下げる必要がある。

そこで、まず「ソーシャル・キャピタル」概念に触れるとすると、この概念が「社会関係資本」や「人間関係資本」として翻訳され流布するようになるうえで有力な典拠となったのは、R. D. パットナム（ハーバード大学政治学教授）の一連の著作であった。この概念は次の3つのキーワードで説明される。規範（norm）、信頼（trust）、ネットワーク（network）。教育学分野でソーシャル・キャピタル論にいち早く着目した研究者に高野良一氏をあげることができるが、氏はこの概念の内包や教育研究への援用の可能性について注記に掲載する報告書で詳細に論述している<sup>13</sup>。

なお、「社会的費用」概念については経済学の専門用語として確立されており、テキスト類等には明快な解説が見られるので、ここでは詳説しない<sup>14</sup>。ただし、「社会的費用」という概念は、地域開発等に伴う潜在化した経済的コスト、財政的コストにも言及し、人間間の信頼関係や絆等の質的側面に着目する「ソーシャル・キャピタル」概念と同義ではないことに注意が必要である。

以上のように考察を進めると、上記の学校統廃合調査結果を「社会的費用」研究の文脈の中に置くには、学校統廃合政策に伴う財政効果や経済効果の分析を介在させる必要が生ずる<sup>15</sup>。しかし、注15で触れるように、各自治体の財政政策の中で「学校統廃合」絡みの支出がどのような状況にあるかについて、既往の教育財政研究で十分な実証データが蓄積されてきたとはいいがたい。換言すれば、学校統廃合政策に取り組む自治体で語られる「財政圧縮のためには学校統廃合が必須」という言辞が、確たるデータの裏付けに基づくものであるかどうかについては未だ定かとは言えない。

学校統廃合のコスト全体の解明は、短期的な会計学的費用についてもデータ収集自体が不十分な段階にあるが<sup>16</sup>、中長期的コストについては、顕在的に費目化された財政に加え、潜在化した財政については(「学校統廃合の外部不経済」など)、なおさら今後の解明に待つ面が大きい。本研究が、「学校統廃合の社会的費用」を標題にしながら、中間段階として学校統廃合前後のソーシャル・キャピタル調査に触れるのはそうした事情も背景にしている。

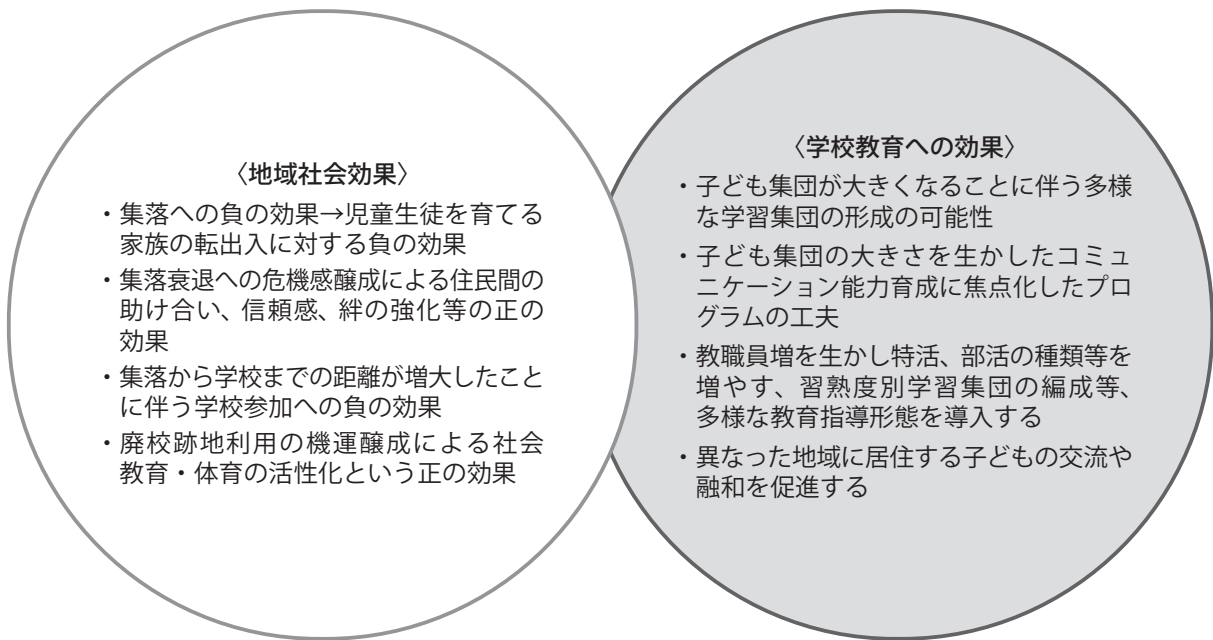


図1 学校統廃合効果をとらえる図式

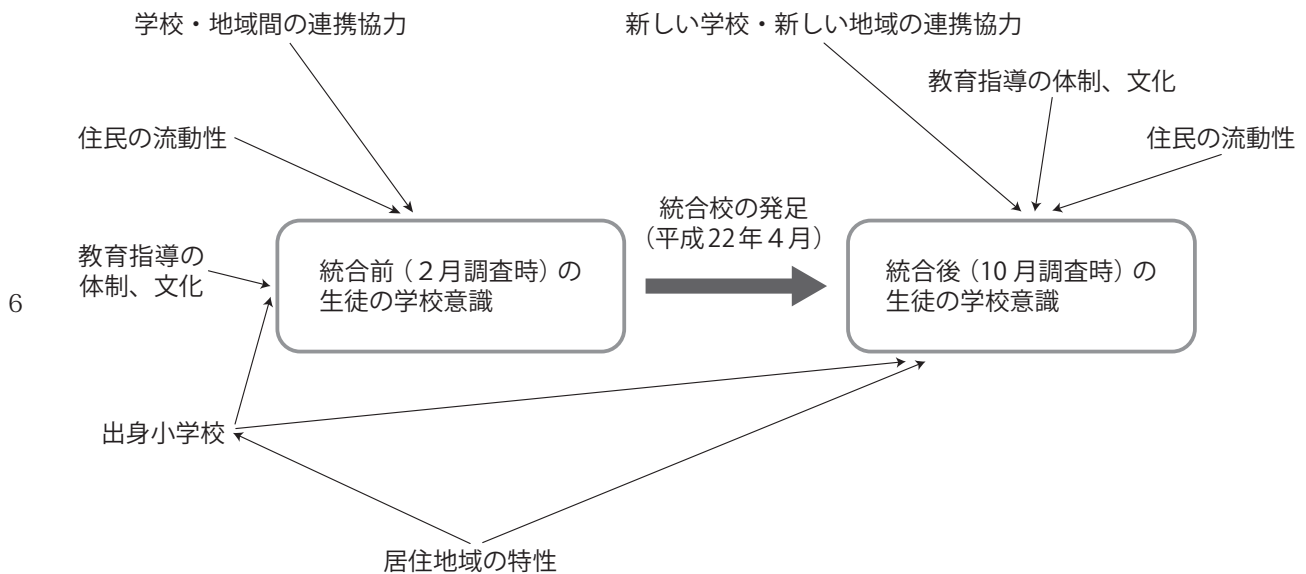


図2 諸要因の連関の想定

## II COVID-19による学校閉鎖研究の展開

以上、学校統廃合前後のソーシャル・キャピタルの変化を辿る調査の結果概要に平行して、調査の設計を示す研究フレームを図1、2に示してきた。

「学校統廃合の過程でのソーシャル・キャピタルの変化」を「社会的費用」の問題に結合するには、さらに、短期的、中長期的両面にわたる財政コスト、経済コスト面に拡張した分析が必要になる。

しかし、学校統廃合効果の研究も、学校統廃合過程でのソーシャル・キャピタル変化の研究も、我が国の場合極めて数少ないのが現状であり<sup>17</sup>、それが、「社会的費用」を焦点にしながら、学校統廃合実施過程の意識調査結果を活用している理由であるが、ただ、この調査についても、生データを列挙しただけに終わっているなど、未ださまざまな課題を含んでいる点があり、今後に残された課題は多い。

以上の背景を踏まえた上で、次にCOVID-19に起因する学校閉鎖の研究の展開やその研究フレーム、知見などに言及することにしよう<sup>18</sup>。

UNESCOにより公にされたCOVID-19に起因する「学校閉鎖の弊害」についての提言は、注2に掲載される。それらは、「網羅的とは言えない」とされながらも、世界各地での経験をベースにした説得力のある言及になっている。

ここで、COVID-19による「学校閉鎖」効果の研究を、「学校統廃合のソーシャル・キャピタル」研究を介し「学校統廃合の社会的費用」の研究に援用しようとするとき、即座に生起するのは「学校統廃合」と「学校閉鎖」との概念的な関係である。そこで、まず両者の概念的な関係性に触れることにする。別稿<sup>19</sup>で、次のように説明している。

「学校統廃合には、①複数の学校を既存の一つの学校に吸収する方式(条例上の学校名は、1校は残存するが、その他の学校は削除され、廃校となる)、②複数の学校全部を廃校とし、条例上新校を設置する方式(新設校は校名については新規となるが、校地は廃校となった学校のいずれかになることもある)、の二通りが考えられる。学校統廃合で廃校となった学校は「学校閉鎖」にほかならないが、「廃校」はCOVID-19下の「学校閉鎖」とは異なり、「学校の地域的基礎となっている「通学区域」からの永続的な学校の消滅である。反面、COVID-19下の「学校閉鎖」の場合には事態が沈静化すれば「学校再開」ということになる。」

つまり、「学校統廃合」は「学校閉鎖」の一形態であるが、「学校閉鎖」にはCOVID-19に起因する場合のように、常に「学校統廃合」を経由する、と言うことはできない。

ここで、上記UNESCOの提言を再掲すると、以下の10項目が列挙される。

- ① 学習の中断
- ② 栄養
- ③ 保護者の遠隔教育やホームスクーリングへの慣れ
- ④ デジタルな学習への機会の不平等
- ⑤ 子ども保育における家庭間の格差
- ⑥ 経済的コストの高さ
- ⑦ 健康や介護システムへの、意図せざる負担
- ⑧ 開校している学校や学校システムへの負担の増大
- ⑨ 学校閉鎖が長期化した際の学校再開時の不登校率の増大
- ⑩ 学校閉鎖による子どもの社会的孤立

以上の項目の中で、図1の学校統合の効果(ポジティブ、ネガティブ)に明示的ではない項目は、③保護者の遠隔教育やホームスクーリングへの慣れ、④デジタルな学習への機会の不平等など、家庭と学校

等をオンラインでつなぐ必要性の生起、という情報環境の問題と、⑤子ども保育における家庭間の格差、⑥経済的コストの高さ、⑦健康や介護システムへの意図せざる負担、⑩学校閉鎖による子どもの社会的孤立、などの学校が失われた地域における子育て環境の問題、である。

今後「学校統廃合の社会的費用」を焦点に研究を拡張する場合、「学校閉鎖の弊害」としてあげられる以上ふたつの分野の環境整備の側面を、新たに研究フレームに入れ込むことが考えられる。

次に、もう一例取り上げるのは、Brown大学(米国)の研究チームによる論攷である<sup>20</sup>。この論攷は、COVID-19による学校閉鎖が2020年秋口に継続した場合を想定して、教育達成への効果をシミュレートすることを意図した研究として進められる。研究チームが特に着目しているのは、児童生徒の学力面への効果である。

学校統廃合が学校規模の小ささに反応してのもの<sup>21</sup>だとすると、学校規模の小ささを補い、子ども集団を大きくすることで教育達成にポジティブな効果を生み出そうとするのが学校統廃合、ということになる。では、学校統廃合で大きくなった学級集団の出現で、学力などの教育達成は上昇するのだろうか。

Brown大学の学校閉鎖研究は、COVID-19による「学校閉鎖」の効果に着目しているため、学校規模や学級規模に言及することはないが、学力や教育達成に焦点を置き、全米の子どもの学力データを活用して計量分析を進めている点では、「学校統廃合の効果」研究のフレーム、さらには、「学校統廃合の社会的費用」研究のフレームに付与すべき重要な観点を示唆している。

## おわりに

はじめにで触れたように、本稿は、少子化・人口減少下における学校数圧縮へのトレンド<sup>22</sup>を背景に「学校統廃合の社会的費用」の解明、それを通じての「縮小社会」における学校再配置のモデル構築を進めようとする研究の一環として位置づけられている。

ところで、前述したように、「学校統廃合の社会的費用」という研究テーマに迫るには、学校統廃合過程で発生する統廃合費用にかかわる基礎データ(私的費用+外部費用)の収集が必要になる。本稿はその中間段階として学校統廃合の効果に関する意識調査結果を提示し、「社会的費用」研究につなげるためのフレームの構築を進めようとしている。

国際社会で広がっているCOVID-19に起因した学校閉鎖は、子どもの成長発達にどのようなインパクトを及ぼすか、という観点に立った多くの実証研究を生み出しつつあるが、COVID-19蔓延から日がまだ浅いこともあり、国際社会でも本格的な実証研究はこれからの課題という面もある。しかし、わが国の学校統廃合前後のソーシャル・キャピタルの変化の研究や社会的費用研究の推進の観点に立つと、UNESCOやBrown大学による知見は今後わが国におけるこの分野における研究推進にあたっての重要なものと考えることができる。

8

とりわけ注目すべき知見は、UNESCOの提言にあらわれる学校閉鎖による子どもの社会的孤立や成長発達環境の悪化、という側面やBrown大学グループによる学力形成へのインパクト(COVID-19による学校閉鎖が招く学力低下)などの側面<sup>23</sup>である。

わが国における学校統廃合過程調査を踏まえると<sup>24</sup>、教育長の廃校選定意識には学校規模重視が明瞭に現われている。不利益な生育環境に置かれる子どもの就学機会の保障を前面に出すよりは、学校規模の小ささが廃校選定で優先される傾向が強い。では、学校統廃合政策は、廃校となった地域の子どもの学力形成などにどのようなインパクトを与えるか。廃校地区の子どものキャリアパスはどう影響を受け、学歴形成や社会移動への影響はどのようになるか。さらには、生涯稼得賃金はどう影響を受けるかなど



の問題の浮上である。COVID-19による世界の学校閉鎖研究を今後も追跡し、わが国で深刻化の度合いを深めている「学校統廃合」の社会的費用の研究に発展させることを目指したい。

## 注

- 1 筆者が手がけてきた学校統廃合研究の公表成果はかなりの本数となるが、紙幅の関係もあり、ここでは、その一覧を提示することは控える。なお、次の図書などはその一環として作成された。

葉養正明『小学校通学区制度の研究－区割の構造と計画』多賀出版、1998年

葉養正明『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、2011年

なお、現在の学校統廃合研究は次の論稿の研究課題に沿って進められている。葉養正明：東日本大震災被災地における小学校統廃合の社会的費用－序論（文教大教育学部紀要第53集、2019年）

- 2 なお、UNESCOは、世界で広がる学校閉鎖に着目し、2020年3月に「学校閉鎖の弊害」についての報告を公にしている。そこでの提言は、UNESCOの長らくの経験に基づいたもので、「学校閉鎖」の措置が子どもの成長発達に対しどのような負のインパクトを発生させるかについて警鐘を鳴らしている。

「学校閉鎖の弊害」

学校の閉鎖は、一時的なものであっても、社会的・経済的に大きな費用を伴う。それがもたらす影響は地域社会全体に及ぶが、とりわけ不利な環境の中の少年少女たちやその家族に、深刻である。

学校の閉鎖が有害な理由のいくつかは、以下に示している。その指摘項目は網羅的では決していないが、学校の閉鎖が私たちすべてにとってなぜ問題なのかを示している。

① 学習の中断

子どもの成長発達の機会の剥奪、それは、不利益な環境にある子どもほど大きくなる。

② 栄養

学校給食がなくなり、適切な栄養の保障がおろそかになる。

③ 保護者は、遠隔教育やホームスクーリングになれていない

家庭での子どもの学習手当が親に求められるが、それになれていない家庭での子どもの学習機会の不平等。

④ デジタルな学習への機会の不平等

インターネット環境への家庭間格差による学習の阻害。

⑤ 子ども保育における家庭間の格差

働き続ける家庭では、学校閉鎖になると子どもが取り残される可能性があり、問題行動などに導かれる懸念も生ずる。

⑥ 経済的コストの高さ

学校が閉鎖された際に就業ができなくなることによる経済的な負担の増大。

⑦ 健康や介護システムへの意図せざる負担

学校が閉鎖された際に子どもの養育への負担が女性に重くのしかかり、(女性が担いがちな)介護領域における医療分野の専門家の負担の増大。

⑧ 開校している学校や学校システムへの負担の増大

開校している学校と閉鎖した学校とが共存することで、開校している学校には過度の負担を及ぼす。

⑨ 学校閉鎖が長期化した際の学校再開時での不登校率の増大

⑩ 学校閉鎖による子どもの社会的孤立

学校は社会活動や人々の間の交流のためのハブであり、学校閉鎖で子どもたちは、学習や成長に不可欠な社会的結びつきを失う。

- 3 注1の拙稿：東日本大震災被災地における小学校統廃合の社会的費用－序論（文教大教育学部紀要第53集、2019年）

- 4 社会の諸機能全体が「縮小」に向かいつつあるという認識を基礎に、それに抗するだけでなく、それを是認した上で人々の幸せが担保される社会を希求すべきだとして「縮小社会」(shrinking society)という用語

も用いられるようになった。2008年には、京都大学関係者を中心に一般社団法人「縮小社会研究会」が発足している。<http://shukusho.org/>

- 5 拙稿「東日本大震災被災地の小学校統廃合の社会的費用の考察—学校閉鎖の効果研究と関連付けて」（『埼玉学園大紀要』第20巻、2021年刊行予定）
- 6 <https://data.unicef.org/resources/remote-learning-reachability-factsheet/>
- 7 国立教育政策研究所『少子高齢化社会における小中学校の配置と規模に関する資料集（第二集）—附属資料一』平成22年（2010年）3月中には、①WEB調査による全国市区町村教育委員会の小中学校適正配置関係答申類の一覧、②WEB調査資料による小中学校適正配置計画の内容、③戦後の小中学校統廃合関係新聞記事の一覧が掲載される。第二次大戦後の小中学校統廃合に関する全国市区町村教育委員会の動向や学校統廃合関連の地域紛争や行政訴訟などの年次的な動向が一覧にされている。
- 8 葉養正明『小学校通学区域制度の研究—区割の構造と計画』多賀出版、1998年参照。
- 9 この点については、注5の拙書で言及しているほか、日本経済新聞で解説したことがある。
- 10 総務省等の依頼を受け、いずれの自治体でも公共施設管理計画を策定している。手元にある「習志野市公共施設再生計画—負担を先送りせず、より良い資産を次世代に引き継ぐために」（平成26年3月、習志野市刊）もその一つである。同報告書で「教育施設」と題する箇所を見ると、「小学校・中学校」については、次のような記載が置かれる。

(1) 課題

学校施設は、市の保有する公共施設において、最大の延床面積となっており、公共施設再生への取り組みの要となっています。直面する様々な課題を乗り越えて、次世代を担う子どもたちの教育環境の整備を図ります。建築後30年以上を経過する学校施設が、全教育施設の総延床面積の約87%となっており、老朽化対策が最大の課題になっています。・・・

(2) 基本方針

地域に開かれた学校を目指して、地域の拠点施設としての学校施設の複合化を進めます。

その際、教育現場の安全を確保する安全安心な施設のあり方を追求する基本的な考え方として、「学校施設4原則」に則り、学校施設の複合化を進めます。・・・

〈学校施設の複合化4原則〉

- ① 学校利用を優先し、教育現場の安全を守る。
- ② 児童と一般の動線を区分する。
- ③ 施設の管理区分を明確化する。
- ④ 特別教室等共用する場合は、利用者委員会等を設置し、適切な管理可能な状態とする。

- 11 調査の概要は以下の通りである。

- ① 平成22年2月の第一次調査は、長野県の統合前の3中学校（清内路中学校、飯山第二中学校、富士見南中学校）の生徒のうち、1年次、2年次の生徒対象に実施された（なお、清内路中学校については、1年次、2年次、3年次の生徒全員が対象となった）。
- ② 平成22年10月の第二次調査は、長野県の統合校である3中学校（阿智中学校、城南中学校、富士見中学校）の生徒のなかで、2年次、3年次を対象に実施された（飯山第二中学校は約半分が城北中学校へ、残りの半分が城南中学校に編入されている）。
- ③ 調査用紙については、第一次調査と第二次調査では、以前に在籍した中学校を聞く設問などの他は、同一である。中学生の生活と学習に関する環境調査として作成されている。
- ④ 第一次調査、第二次調査とも、校長宛アンケートを送付し、生徒に配布していただき、回答を返送していただく方式（留め置き法）をとっている。したがって、回収率はほぼ100%である。

10

\*この調査では、学校統合の前後で生徒の学習や生活の環境にどのような変化が生ずるかに解明の焦点が置かれている。それに迫る方法として、東京学芸大学教授朝倉隆司氏を研究代表とするグループ（筆者もメンバー）によって開発されたソーシャル・キャピタル調査用のアンケートが活用されている。

- 12 国立教育政策研究所『学校統合前の中学生を取り巻く学習と生活に関する意識調査—学校の統合効果に関する研究(その1)』2010年  
 国立教育政策研究所『学校統合前の中学生を取り巻く学習と生活に関する意識調査—学校の統合効果に関する研究(その2)』2011年、にその結果が紹介される。
- 13 高野良一：教育システムにおけるソーシャル・キャピタル形成の理論的及び実証的研究(平成14～15年度科研費萌芽研究研究成果報告書、平成16年3月)
- 14 「社会的費用」論の歴史は古く、公害の発生による外部不経済、地球温暖化に起因する外部不経済などを含め、「社会全体が負担しなくてはならない費用」(竹内健蔵)を意味する。そこで、この概念を学校統廃合問題に援用する場合には、学校廃止に伴う私的費用と外部費用の全体を算出することが課題になる。
- 15 本多正人氏(国立教育政策研究所)は、学校統廃合の財政効果の研究が未だ緒に付いたばかりの段階であることを以下のように指摘される。  
 「(学校統廃合が)支出削減に貢献したかどうか不明な点も多く、・・・短期的なコスト比較の視点で学校統廃合が自治体財政に及ぼす効果を検討するには限界があるというべきである」(本多正人：公立学校統廃合問題の一視角—自治体財務管理の側面からの考察(『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〉) p.41、2011年3月、国立教育政策研究所)  
 なお、希有な論放としては、次のものがある。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)同論稿は、学校統廃合の財政効果をテーマにした事例研究である。一自治体の事例分析にとどまるが、この分野での今後の研究を進める上での重要な論放である。  
 さらに、筆者が入手している自治体の会計学的費用に関連する資料には、高知県土佐町や東京都北区のものなどがある。
- 16 学校統廃合の過程では、短期的に見ても数々の費用を要する。学校統廃合の形態(吸収合併、新設合併、学校再編型合併など)によっても費用は異なってくるが、校歌・校名を新規にするための経費、校地取得に要する経費、通学バスの運営費、学校施設の新増設費、同窓会室建設費、制服代等々、学校統廃合の形態によってはそれほど財政圧縮にはつながらないこともある。
- 17 学校統廃合の研究は数多く蓄積されてきたが、社会科学分野や教育学分野では、学校統廃合の紛争過程に関心を抱いた研究が主流であった。学校統廃合は地域紛争に発展することが稀ではなかったために、学校統廃合をひとたび是認したうえでの「効果」分析には強い関心が向けられなかったことが理由と考えられる。そのような経緯から、本稿で紹介している「学校統廃合前後の追跡調査」の設計に基づく先行研究は、教育学分野を管見する限りほとんど見出すことができない。
- 18 なお、COVID-19の発生からまだ日が浅く、諸外国のCOVID-19による学校閉鎖の教育達成への効果に関する諸研究を体系的網羅的にレビューする段階にはないため、ここではUNESCOやBrown大学による成果などに限定して言及している。
- 19 拙稿「東日本大震災被災地の小学校統廃合の社会的費用の考察-学校閉鎖の効果研究と関連付けて」(『埼玉学園大紀要』第20巻、2021年刊行予定)
- 20 M. Kuhfeld, J. Soland, B. Tarasawa, A. Johnson, E. Ruzek, J. Liu: "Projecting the potential impacts of COVID-19 school closures on academic achievement", May 2020, Ed working paper No.20-226, Annenberg Brown University
- 21 学校教育法施行規則第41条には、「12学級から18学級を標準とする」という規定が置かれ、それを踏まえ「学校の適正規模」という観念が抱かれてきた。学校統廃合が全国に拡大している重要な背景はこの規定にあり、長年にわたり「小さな学校」の解消が行政課題とされてきた。
- 22 なお、少子化・人口減少が中長期的人口(2011年、2030年、2050年のシミュレーション)にどのような影響を及ぼすか、小中学校の児童生徒数規模は約1750の市区町村単位ではどのように変化することが予

測されるか、過年度の場合の市区町村の学校数圧縮政策はどのようなものであるか、その結果、児童生徒の通学距離・通学時間にはどのような状況が現れているか、等をテーマにした発表は、文科省学校施設複合化検討委員会で行っている。

葉養正明：人口減少社会、少子化の中での公立学校について（第1回 学校施設と他の公共施設等との複合化検討部会 於：文部科学省 2014・8・20）

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shisetu/013/008/shiryo/\\_icsFiles/afieldfile/2014/08/25/1351336\\_4.pdf](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shisetu/013/008/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2014/08/25/1351336_4.pdf)

- 23 Brown 大学グループの知見として、COVID-19による学校閉鎖は、毎年恒例の夏季休暇などに比すると数学や国語の学力低下を招くが、学力上位1／3層の生徒は該当しない、低学力層については学力低下の全般的傾向よりもさらに厳しいダメージが及ぶ、マイノリティや生活環境が不利益な状態にある層では、ダメージが大きくなる、などが示される。
- 24 国立教育政策研究所：公立小中学校統合に関する廃校の選定基準等に関する調査研究（平成22年度プロジェクト研究報告書、平成23年3月）参照