



研究論文 県立高校再編過程における教育ガバナンス : 鹿児島県曾於地区3校再編の事例分析

著者	牧瀬 翔麻
雑誌名	筑波大学教育学系論集
巻	42
号	2
ページ	151-163
発行年	2018-03
URL	http://hdl.handle.net/2241/00151893

〈研究論文〉

県立高校再編過程における教育ガバナンス

——鹿児島県曾於地区3校再編の事例分析——

牧 瀬 翔 麻

県立高校再編過程における教育ガバナンス

——鹿児島県曾於地区3校再編の事例分析——

牧瀬 翔 麻

1. はじめに

高校への進学率は1970年代に90%を超え、これにともない、各自治体で高校の新設や定員の増加などの教育環境整備が進められた。しかし、その後的高校生徒数は1989年の564万人をピークに330万人（2016年）へ減少している。学校再編が急務となり、全国的に公立高校の再編整備計画の策定、実施が進んでいる。

公立高校再編に関しては、近年、「地域から何らかの正統性・同意を調達する必要が以前以上に増して」（横井 2003）おり、住民意思を調達したり、合意を得るために、地域住民参加の制度的保障が要請されている。このように、教育政策形成における参加主体を教育行政アクター（教育長や教育委員会事務局）に限定せず、首長や議会の政治アクター、校長や保護者の学校アクターなど、多数による調整や交渉への関与を想定した教育ガバナンスが注目されている。具体的には、「公教育を担う主体が行政機関のみから、その他の多元的な参加者を含むようになり、教育権限を含めた相互の関係は垂直的關係から水平的關係に代わり、政府間關係や行政機関と学校との關係は命令服従の集権的強制から自主性や自発性を重んじた自治を原則とし、規制ではなく協働を基本とした關係」と説明され（小松 2013）、本稿はこれにならって教育ガバナンスをとらえる。

まず、教育ガバナンスの先行研究として白石ら（1995）がある。白石は、埼玉県立伊奈学園単位制高校設置にかかる複数のアクター関与の様態を分析し、「政策形成のメカニズムは、程度

の差こそあれ、教育関係団体を含む多元的影響力關係の上に成り立っている」と結論づけた。ただし、アクターの関与を構造的にとらえる視点は欠落しており、「多元的影響力關係」をより丁寧に分析する必要は残る。

この克服を企図したものが阿内らである（阿内 2012, 2013, 小野ら 2014）。阿内らは、これまでの地方教育政策研究が教育行政アクターを分析の中心にすえ、他のアクターによる関与を捨象してきたと評価し、アクターによって影響力を発揮する政策アリーナが異なることを指摘した。導出した結論は全面的に首肯しうが、分析事例の政策イシューは市町村立学校の統廃合であり、本稿が着目する県立高校ではない。県立高校の再編は、市町村立学校のそれと比較して多元的アクターを背景とする複雑な利害構造の存在が予想され、意見集約・合意形成が困難になると考えられる。それは、県立高校教育政策という市町村にとっていわば「管轄外」の領域に対して、影響力の行使が限定されるためである。しかしながら、既述のとおり、地元住民の意思を調達し、民意を反映しつつ一定の合意を得ることが求められる背景のなかで、高校再編研究の焦点は、設置主体の都道府県と地元自治体の二項対立構造に収まりがちといえる。

この点で、栗原（2016）の研究が興味深い。栗原は、鹿児島県の高校再編に対する市町村長の関与を教育ガバナンスの視点から論じ、「守備範囲」ではない県立高校政策に市町村長が関与することで市町村レベルの関与を可能にし、「政策形成の多元化」をもたらすことを明らかにした¹⁾。しかし、栗原自身が認めるとおり、首長らによる関与の限界性は指摘せざるを得ない。

なお、ここでは政治アクターに焦点化するため、他のアクターの存在、役割は言及されていない。

都道府県立高校再編の事例研究として、横井(2002, 2003)は、都道府県と市町村／学校の関係構造に関心を払い、地方分権改革の進展を同時代的に踏まえたうえで、少なくとも高校教育政策領域においては従来の強固な垂直的統制にあった地方政府間関係に変容が見られることを指摘した。ここでは、都道府県－市町村／学校の構造に関心の軸をおくため、ガバナンスの観点を念頭に置いた考察へは至っていない。

先行研究を踏まえると、地方教育政策において多元的アクターの関与により形成される教育ガバナンスの研究蓄積は進みつつある。しかしながら、県立高校教育政策において市町村レベルで自治体内部のガバナンスが形成される過程の知見は乏しい。以上から、本研究は、県立高校再編政策をめぐる自治体内部の各アクターの影響力について、教育ガバナンスの観点から分析し、役割ならびに影響力行使の余地について明らかにすることを目的とする。

本稿は、鹿児島県曾於市に立地する3県立高校の再編を事例として取り上げる。県立高校再編過程への立地自治体の関与、参加が認められる場面で、市がいかに内部意見を調達、集約し、対外的に発信するのかに着目する。分析には、鹿児島県教育委員会 web サイトで公開されている再編検討過程の協議資料を参考にした。また、曾於市に対して公文書開示請求を行い、市内部の検討過程の議事録および会議資料の提供を受けた。本稿ではこれらを基に検討する。

2. 鹿児島県の高校再編整備計画の展開

一般的に、高校教育改革／再編整備の検討は、①審議会の答申(最終報告書)、②答申を踏まえた教育委員会による基本的方針(指針)の公表、③基本計画の策定、④計画に基づく実施計画の策定といった手続きをとる(屋敷 2008)。

鹿児島県の第一期再編計画は、公立高等学校再編整備に関する審議会答申を経て1996年に策定された「新公立高校再編整備計画」(1997－2002年度)である。同計画は、再編の指針とし

て整理統合基準を示し、全学年6学級の全日制学校で全校在籍生徒数が募集定員の3分の2以下の状態が2年続いた場合に廃止するとした。

第二期は、公立高等学校改革推進協議会の最終報告書(2003)を踏まえ「かごしま活力ある高校づくり計画—基本計画—」(2004－2010年度)を策定し、一学年4学級から8学級を適正規模とみなして小規模校を再編した。この結果、82校の全日制高校は71校へ減少した。しかし、統廃合をもってしてもそれを上回る生徒減少期に重なったために、定員充足率の県平均は依然1.0未満にとどまり、小規模校の占める割合は大きく変化しなかった。当時、県では、2006年から2015年までの10年間の中学校卒業者数が3561人減と推計され、40人学級で86学級相当の減少が見込まれていた。同期間の減少率では全国平均97.5%を大幅に下回る81.8%と全国最大^⑧であり、再編が喫緊の課題であった^⑨。

第三期は、2009年度末の公立高校再編整備等検討委員会による「今後の生徒減少に対応した公立高校の在り方について(答申)」に基づき、翌年度に「公立高校の振興方針(案)」(2011－2019年度)を策定した。同方針は従来の整理統合基準につぎの2項目を新たに盛り込んだ。①2学科設置校で一方の学科の在籍者数が定員の3分の2以下、②高校所在市町内中学校からの入学者が2分の1以下、以上のいずれかの状態が2年連続となった場合には廃止とする、実質的な基準の厳格化であった。

県議会文教警察委員会(2010年10月1日)で初めて発表された新基準案へは、廃止対象校の立地市町が反対運動^⑩や署名活動を展開し、地元紙が特集連載^⑪を組むなどして、議論を招いた。その後、伊藤祐一郎知事(当時)が「従来のものは完全に捨てて、地域間格差是正の観点から新しい形で編成をお願いしたい」^⑫と述べたのに続き、「今後は『公立高校の振興方針』にこだわらず、学校単位で高校の在り方を検討する」^⑬、「一定の基準に基づいて行うのではなく、学校単位で実情に応じて地元と協議」^⑭するとし、整備計画が見直されることとなった。

県教育委員会の方針転換によって第三期計画

は事実上廃案となった。これによって、県レベルの審議会答申に基づいていた従来の計画策定手続きを改め、高校立地市町の意見を調達する場として、2011年6月に「大隅地域の公立高校の在り方検討委員会」（大隅検討委）を設置した。大隅検討委は、大隅地域⁹⁾全13校の充実・振興を図り、特色ある学校づくりや大隅地域の活性化につながる具体的な方策の検討を目的とする。大隅検討委のもとに高校立地市町単位の7つの地区検討会をおき、各検討会が調整した高校の在り方を大隅検討委で集約、協議し、年度内の最終とりまとめ策定を目指した。

第1回大隅検討委では、県教育委員会事務局が、「これまでの手法と違い、当該高校のある地元にもまず考えてもらうということが原点」と述べ、県によって一点集中的に実施されてきたこれまでの再編手続きの修正が宣言された。同事務局は地区検討会に対して、「高校の活性化・魅力化」と「地域振興」の観点から在り方を検討するように要請した。ここでは同時に、高校存廃をめぐる地区検討会の「アイデア合戦」を意識した、「様々な議論を地域ごとに戦わせていけたら」（委員）の発言が観察された。大隅検討委の協議において「アイデア合戦」が展開されるなかで、上記2つの観点は在り方の妥当性・正当性の判断尺度として意味をもった。

3. 曾於市の地勢と3校の概況

曾於市は、鹿児島県大隅地域北端に位置し、曾於郡の末吉、財部、大隅の3町が2005年7月に合併して成立した。北側が宮崎県都市圏に面し、地理的、交通的にも都城都市圏内にあるために市民の日常的なつながりが深い。市域約390km²に人口36,885人（2017年10月1日時点）¹⁰⁾を擁し、2000年当時の44,910人（国勢調査。旧町合算）から2割程度減少している。行政機関は旧末吉町に集中しているが、均衡あるまちづくりを図るために総合支所方式を基本とし、本庁機能の一部を他の旧2町へ分散している。市内6中学校は2012年度に3中学校へ統廃合し、旧町区域に1校ずつ設置している。

曾於市の2010年度中学校卒業生が403人であ

るのに対し、2019年度は275人と見込まれていた。当然ながら、高校進学は市外との往来をともなう。しかし、曾於市は、県の北端に位置するために他学区からの大幅な流入が見込めず、また、新整理統合基準案にて立地市町の中学校からの進学者割合が一時的に問題視されていたこともあって、市内の大幅な生徒減少を無視できなかった。

市内には、県立末吉高校（旧末吉町）、県立財部高校（旧財部町）、県立岩川高校（旧大隅町）が設置されており、高校再編をめぐって旧町単位で意見が分かれた。表1は、2011年度における3校の在籍生徒数である。

市の大きな特徴として都城市との至近な距離が挙げられる。「曾於市役所本庁から都城市役所本庁まで15分で行ける環境」にあり、「都城と一体感が深い」という¹¹⁾。くわえて、都城市には、いわゆる進学校を含めた6つの県立高校、2つの私立高校、高等専門学校があり、設置学科を含めて選択肢が幅広く、越県入学が盛んであった。そのため、競合関係にある都城市内教育機関を無視して、3高校の在り方は検討できない状況にあった。2010年度曾於市内中学校卒業生403人のうち107人（26.5%）が県外高校へ進学しているが、反対に、県外から曾於市内3高校への入学者は46人であった。曾於市から市外県内高校への進学者も当然いるため、403人のうち、市内3校への進学者は144人とどまる。このように大幅な流出超過が続いており、新基準案において再編対象となる恐れがあった。

これに先立って、市は2007年に曾於市教育活性化対策委員会を設置し、小・中・高校の各部会を組織している¹²⁾。高校部会は当初から市内3校の在り方を協議するなかで、県教育委員会が提示した新整理統合基準案への危機感を契機に、2010年度末に「曾於市内の高等学校の在り方に係る提言」を答申した。ここに至る検討過程の詳細は市民へ公表されていない。同委員会設置要綱は構成委員として、校区公民館長／地域女性代表／市内小学校長／同PTA会長／市内中学校長／同PTA会長／市PTA連絡協議会母親代表／学識経験者の8号種を掲げている。

※平成22年度卒業生数を100とする

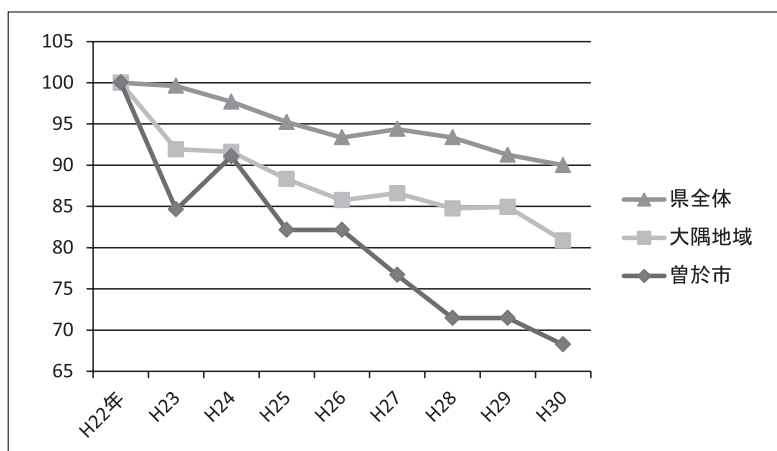


図1 中学校卒業生数（予定）の推移
 (出典：大隅検討委員会配布資料より筆者作成)

表1 2011年度における曾於市3高校の在籍状況

学校	1年			2年			3年			合計		
	学級数	在籍者数	充足率	学級数	在籍者数	充足率	学級数	在籍者数	充足率	学級数	在籍者数	充足率
末吉	3	107	0.89	3	103	0.86	3	110	0.92	9	320	0.89
財部	2	53	0.66	2	61	0.76	2	50	0.63	6	164	0.68
岩川	2	75	0.94	2	56	0.70	2	67	0.84	6	198	0.83

(出典：大隅検討委員会配布資料より筆者作成)

しかし、高校部会のみは「再編をにらん」のため⁽¹³⁾、利害関係者を除いた学識経験者5名(非公表)による協議、提言となった。新校名に踏み込んで3校統合を示した提言は、第1回地区検討会で初めて公開され、同窓会長を中心に強く反発を招いた。

また、再編協議の2011年度当時は、岩川高校が創立70周年、末吉高校が同90周年をそれぞれ迎え、同窓会が活発に活動して記念事業や式典を計画するなかでの在り方検討となった。これにより、学校存続を強く希望する同窓会との合意形成が難航した。

4. 曾於地区3校の在り方協議の経緯

再編結果を先取りして整理する。在り方を求められた地区検討会では、同窓会を中心に当初は3校存続が主張された。しかし、協議中盤以降は、継続的な定員割れの状況下で共倒れを避けるための戦略的な統廃合へと論調が修正さ

れ、最終的に「2校統合1校存続」案を大隅検討委へ提出した。提案した在り方案とは異なり、最終とりまとめは「早急に3校を統合」とされ、これを踏まえた県教育委員会は3校を募集停止、曾於高校を2014年度に新設した。地区検討会では、構成員間の意見が対立し、在り方案の調整、集約が困難ななかで、説得的な改革パッケージを大隅検討委へ提示できなかった。

曾於市は、既存の市教育活性化対策委員会高校部会を地区検討会に位置づけ、全5回の会議を開催した。検討会は、政治アクター3名(市長・議会議長・議会文教厚生委員長)、学校アクター6名(同PTA会長3名、財部北中学校長、財部北小学校長、市PTA連絡協議会長)、教育行政アクター2名(市教育長、教育委員会総務課長)、各校同窓会長3名、市企画課長の15名で構成し、市長が会代表と進行役を務めた⁽¹⁴⁾。教育活性化対策委員会の延長に検討会を置いたため、会事務局はそのまま教育委員会に残った。

表2 曾於地区在り方案の協議経過

	曾於地区検討会	大隅検討委
6月2日		検討の進め方 大隅地域公立高校状況説明・意見交換
7月19日	①県教育委員会からの状況説明 ②「曾於市内の高校教育の在り方に係る提言」公表・説明 ③質疑・意見交換	
8月19日	市内高校の在り方について意見交換	
9月5日		地区検討会の在り方案の聞き取りⅠ
10月12日		在り方案の審議・検討Ⅰ
11月22日	①大隅検討委の意見報告 ②3校の在り方アンケート結果報告 ③意見交換	
12月14日	市内高校の在り方について協議	
12月21日		地区検討会の在り方案の聞き取りⅡ
1月12日	市内高校の在り方について協議	
1月30日		在り方案の審議・検討Ⅱ・曾於報告
3月19日		「とりまとめ(案)」検討及び承認

小野ら(2014)は、町立小・中学校の学校統廃合計画策定におけるアクターの役割を考察している。教育行政アクターは、事務的な手続きを行うほかに、シミュレーションや原案の作成を通じて議論を方向づけ、学校アクターは、これら提供された案に意見を述べるのにくわえて、教育目標等の新たな学校の開校や運営上の項目について検討する。政治アクターは、「スピーカー的役割」として住民に広く政策を説明すること、併せて意見を収集する役割を担っており、総じて、情報資源ないし専門的知識を有する教育行政アクターによる協議の方向づけが行われるという。本稿では、上記を踏まえて考察する。

なお、大隅検討委で同様に活動した高山地区検討会は肝付町役場企画調整課に事務局を設け、総合行政の一部として在り方案を模索した。高山高校はのちに楠隼中高一貫教育校へ“衣替え”し、町内に高校を残している。両地区検討会で構成員のアクター比率に大差はない。検討会において、在り方案のたたき台を作成するのは事務局であり、それを基に協議がなされる。適切な情報提供や議論の方向づけの役割を負う事務局の設置部局・組織については、再編計画協議にあたって、論点のひとつとして注目される。

以降では、協議過程を3つの期間に区切り(表2)、在り方案がどのように修正されたのか、

経過を追う。大隅検討委との折衝、要求を踏まえた市内部のガバナンスに着目して検討を試みる。

4-1. 第一期

第1回地区検討会では、まず教育長が先述の「曾於市内の高等教育の在り方に係る提言」を公表、説明した。3校再編による仮称曾於高校新設の提言に対しては、同窓会長らによる抵抗が起こった。「怖いですよ、私たちは。(註一同窓会へ) 持って帰れない」(岩川高校同窓会長)、「こういうのが出回ると、また、来年は急激に(註一入学志願者が) 少なくなる」(財部高校同窓会長)といった意見に対して、教育長は提言書を「地域に関係ない方の理想的な意見」と表現し、弁明をくり返した。

第一期は、立場ごとの主張の相違について2つの視点から注目できる。

まず、各校同窓会長と保護者らのギャップである。前者が学校存続を期待し、創立記念事業を機運に高校魅力化を図る一方で、後者のPTA会長や中学校長らは数十年先を見据えた早期の統合を提起した。これは結果として、同窓会と保護者らの「世代間対立」としてとらえられ、意味づけされた。たとえば、市長は、第2回大隅検討委で、「とくに各高校の同窓会長から強い

(註一統合反対の)意見が出された。しかし若い世代の委員からは、(中略)存続は厳しいのではないか、(中略)ここで今考えるべきではないかと意見が出された」と、地区検討会の協議を報告している⁽⁴⁵⁾。また、同会議で別の委員が、アンケート調査で「若い世代の意見を聞き、それを創立90周年、70周年の世代の人たちの意見とどう調整していくのかが必要」⁽⁴⁶⁾と発言している。通常、学術的に世代とは、個々人のもつ同時代性といった状態に対する表示のひとつの意味で用いられる。しかし、本事例の協議過程からは、誤った意味での使用が指摘できる。すなわち、市長らが頻用する「世代」は、同時代性が担保されないまま、各属性の表層的な印象に基づき、価値づけられている。その後も、誤用に対する異議や修正はなされないままに「世代間対立」と度々表され、両者が二元的に固定されたため、高校の在り方の本質的な議論へは深まらず、意見の集約が難航した。

つぎに、旧町間の対立である。これまで旧3町に1校ずつ高校があり、また、合併後も旧町単位の意識は残っていた。市長は、大隅検討委において、「それぞれに高校があり、それをなくしたら地域が弱体化し、活性化に繋がらない」、「地域住民は学校があった方がいい、そうでないと町がいくらでも過疎化していく」と述べている⁽⁴⁷⁾。地区検討会で旧3町ブロック単位が幅を利かせていることがわかる。たとえば、第2回地区検討会に先立ち、旧財部町は、財部高校同窓会、校区公民館長4名、小中学校PTA会長を集めた旧町単位の検討会を催している。旧町単位の意識は、毎回報告を受けた大隅検討委も察しており、同委最終回にて、「市町村合併の中でいろいろな矛盾が地区の中で起こっていて、地域の困難さを辛うじて高校が見つけないという印象を受けた」と評する委員がいた。当該委員は、3校統合しても魅力ある学校づくりや地域振興につながらないと感想を述べている。

上記の2点の相違について、市長は、存続・統合のどちらにも与せず、むしろ、複雑な利害対立下における第三者的立場のような発言が看取され、それは地区検討会、大隅検討委双方に

一貫した態度であった。たとえば、地区検討会最終回でこれ以上の合意形成が困難な状況となり、委員が「後の対応は池田会長(註一市長)に一任するというところでどうですかね」と求めたのに対し、「この会での『私への一任』ということも非常に厳しい」と返答している。また、第5回大隅検討委にて曾於地区のみが再協議を打診された場面では、「非常に重荷を感じる。(中略)必ずその方向で結論が出るのか厳しさを感じている」と答えている。ここからは、市長の置かれた複雑な立場がわかる。市内部で調整が難航し、在り方を1つに集約できない、そして、3校統合を念頭に置く大隅検討委でくり返し再協議が要請され、板挟みにある市長の位置がうかがえる。地区検討会代表の市長が協議過程でイニシアチブを積極的に発揮しなかったために旗振り役が不在となったうえ、代役が登場しなかったことで在り方の調整・集約が困難となり、大隅検討委の「アイディア合戦」において劣位に置かれていく背景がうかがえる⁽⁴⁸⁾。

4-2. 第二期

大隅検討委の審議・検討Iは、曾於地区に対して住民から広く意見を聴取するように求めた。

その後、地区検討会はアンケート調査を実施した。市内小・中学校の在籍児童生徒の一部247人とその保護者392人から回答を得た。まず、保護者調査では、①「3校を存続すべき、存続できる」の設問に「はい」と回答したのは52%(204人)で、理由として、通学負担の増大、地域の衰退、選択肢の減少等が挙げられた。逆に、「いいえ」の回答は48%(188人)で、少子化・生徒の減少が最大の理由である。②「再編するなら、何校がよいか」の設問には、約6割(246人)が2校存続、約2割(92人)が1校存続と回答した。つぎに、児童生徒調査では、「地元の高校に行きたいですか」の設問には、「はい」が29%(71人)、「いいえ」が21%(52人)、「わからない」が50%(124人)と回答した。回答者のうち208人が児童であることから、「わからない」の回答が半数を占めている。「いいえ」と回答した児童生徒の理由は、「行きたい学校(学科)が

地元でない」が18人、「レベルの高い高校へ行きたい（地元は学力が低い）」が7人、「大学へ行きたい」が6人であった。

上述のとおり、曾於市3校の在り方は都城市の高校の存在を無視して検討できない状況にあった。従前より県境の学区特例措置をとり、鹿児島県教育委員会と宮崎県教育委員会の慣例的取り決めとして、旧末吉町・旧財部町中学校から都城市内高校の一部への受検が許可されていた⁽¹⁹⁾。これに関連して第4回地区検討会では、高校の具体的な方向性について、旧町間による考え方の相違がみられた。市南部に位置する旧大隅町（岩川高校）からは都城市への進学者が少なく、逆も稀である。それに対して、旧末吉町・旧財部町と都城市の越県入学は活発であった。このような状況で、岩川高校同窓会は、「地元から都城市に流れないことが先決」として、市全体で生徒流出を防ぐ取り組みを要望した。一方で、財部高校同窓会は、「都城から財部に生徒を呼び込む」ために魅力化を図り、都城市から生徒を確保する必要性を主張し⁽²⁰⁾、魅力化・活性化の目指す方向性にズレが生じていた。

また、財部高校を仮称曾於高校の分校に位置づけたいとする財部高校同窓会の考えに対し、県教育委員会からは分校制度は当該高校の魅力づくりに逆行するため、設置は考えていない旨が説明された。あわせて県からは、募集停止決定後に他校への統合はあり得ず、在籍生徒卒業後すぐに廃校となること、仮に3年後に3校統廃合の場合は5クラスを維持できるため、統廃合のタイミングが重要であり、地元の判断が子どもにとっての責任となるといった厳しい状況が説明された。このようななかで、地区検討会は在り方案をとりまとめるに至らなかった。

第4回大隅検討委では、上記アンケート結果ならびに審議状況が報告された。この時点で曾於地区のみが在り方案を提出できていない。市長は、存廃の賛否が分かれる微妙なアンケート結果と県教育委員会の姿勢を踏まえて、地区検討会では3校存続ではなく、現実的な方向性を示す必要性が認識されつつあることを説明し、「1～2年とか時間がかかるかもしれない」と述

べた。これに対して大隅検討委員長は、「3校がそのまま粛々と撤退するのがいやだというなら、しっかり案を出してほしい」と再協議を促し、次回へ持ち越した。他の委員からは、早期の段階で再編を行い、魅力的な学科や十分な学級数を確保することが望ましいと意見された。

4-3. 第三期

大隅検討委から再協議の要請を受けた翌日に、市長（地区検討会代表名義）から各高校 PTA 会長・同窓会長宛に依頼文書が送付されている。依頼状には、地区検討会として「何らかの方向性」を出す必要があること、各団体（実質的に各校）は「何年後を目途にどのようにしたい」のか具体的な方向性を提出するように記された。

再編統合へ基調が転換するなかで、市は当初、3校連絡会の場を設けて在り方案を事前に調整したうえで地区検討会の協議につなげる段取りを予定していた。しかし、短期間での開催を要請できず、同窓会長に依頼を出すに至った。

第5回地区検討会では、各校同窓会が考え方を説明した。端的には、末吉高校⁽²¹⁾と財部高校は統合、岩川高校は工業系の高校として当面（2～3年）の維持を主張した。岩川高校同窓会長は、当分は自助努力をし、「それ（2校統合1校維持）で持って行って鹿屋（註一大隅検討委）で『曾於市は何を考えているの。一つでいく』と言われれば、『参った』ということ」と述べ、生徒減少を踏まえて一縷の望みをかけた提案であった。岩川高校存続に対しては、3校統合を主張する末吉高校 PTA 会長から「それ（註一段階的統合）まで体力がもたない」と否定的な意見が出た。最終的に在り方案は、「第一段階として末吉・財部の再編統合、その間に岩川高校は活性化を図る」という妥協案へ收拾された。

上記在り方案を受け取った大隅検討委員長は、これを踏まえた私案を第5回検討委で示した。私案は地区案と異なって、「早急に3校を統合し、魅力ある高校づくりに取り組む」とし、今後の生徒数推計では岩川高校存続すら厳しく、「共倒れ」になるまえに5学級を確保し、魅力化・活性化を図る「攻めの統合」を促した。こ

表3 曾於地区検討会の在り方の変遷

第一期	<p>これまで2回の地区検討会を開催したが、今回とりまとめて提案するまでには至らなかった。ただし、次のような意見が出され、引き続き検討していくこととなった。</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 高校をなくしたら地域の活性化につながらないため、3校とも存続してほしい。 (2) もし1校に再編されるならば、新設校が置かれる以外の高校に校舎制(分校)を導入し、生徒がいなくなるまで維持してほしい。 (3) 今回の再編問題だけに限らず、今後10年後、20年後の市内高校の在り方について並行して議論を深める場として、この部会を市単独で継続していく必要がある。 (4) 成績上位の生徒が県外の進学校に流出していくことを煽ってきた嫌いがあるが、このことが市内高校衰退の一因ともなっていることから、市内高校を県外高校や私立高校に負けない魅力あるものにする必要がある。 (5) 今から高校に上がる保育園、小中学校の児童、生徒の保護者にも検討会に出席してもらい、意見を聞く必要があり、これらの意見を聞いたりして部会としての結論を見いだしていく必要がある。 (6) 3校を残しても共倒れになる可能性があるため、曾於市のことを考えて何らかの方向を考えざるを得ない。
第二期	<p>その後2回の地区検討会を開催し、協議したが、本地区の在り方案をとりまとめ、提案するまでに至らなかった。第4回会議では、主に次のような意見が出された。</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 「都城市からも多くの生徒を呼び込める」ではなく、「地元から都城市に流れないようにすること」が先決である。 (2) 曾於市内の子どもは、曾於市内で止めていくようなそういうシステムが必要だ。 (3) アンケートで出た結果を一つ一つ解決、実行していけば、地元に残る生徒も多くなるのではないか。 (4) 市内の3校をそのまま存続できるはずはないと思うが、議論にもう少し時間がほしい。 (5) 子どものためになる程度の規模をもつ学校を残す必要がある。10年先のためには、今ここで一つの方向性、再編という考えをもった方がいい。 (6) 3校共倒れよりも、1校に絞らざるを得ない。 (7) 「何年後を目途にどのようにしたい」という方向で持っていくのも一つの方法。 (8) 代表だけでなく、同窓会、PTAを交えた3校連絡会等を作って、本音で意見を出して、意見の集約を図っていく必要がある。
第三期	<p>第5回地区検討会でそれぞれ各校から「在り方(案)」についての発言があり、協議した結果、意見の統一が図られたので、次のとおり提案する。</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) まず、第1段階として、末吉高校と財部高校を再編統合する。 (2) 岩川高校は、ここ2、3年自らその自助努力を発揮し、生徒の確保等に係る振興策を充実、展開し、活性化を図る。 (3) 統合校については、農業系・看護福祉系・商業系・普通科などを有し、勢いがあり、市内外の中学生を引きつける魅力ある高校の新設を希望する。 (4) 岩川高校については、職業系と普通科で、現在の学級数を確実に確保し、さらにリニューアルしての存続を望む。

れに対して曾於市長は、「他の地区からすると、委員長は曾於市に対してかなり厳しい見方をしている。他の地区ではアドバイスや優しい言葉を掛けている」と反論した。委員長は、同窓会の努力に依存する市の姿勢に疑問を呈したうえで、他地区と比べると行政の取り組みや具体的支援策がみえないと述べた。会議では、他の委員らが発展的3校統合を促すも、市が抵抗する硬直状況で合意までは至らず、委員長は再度の地区協議を要求した。市長は、「地元だけに100%委ねて、違う方向であればもう一度検討

しなさいと言われるが、最終的には1校にしなさいということであれば非常に重荷を感じる」とし、市内部の調整の難しさへ理解を求めた。

その後、第6回大隅検討委前に地区検討会の再協議は開催されなかった。市長は理由として、「地区検討会は開いていない。というより開くことができなかったと言ってよい。(中略)開催を強行すれば、今度は末吉と財部がスムーズに行くのか不安な状況でもあったところだ」と、市内部の不安定な均衡状況を述べた。そのうえで、委員長は、前回の私案をそのまま最終とりまと

めに盛りこむ案を説明した。協議では、段階的統廃合について「早急に」、「3校統合を視野に入れる」などの文言のニュアンスを含めて意見が出され、委員長は1年間の協議の結果として「3校統合」と入れたい旨を述べた。3校統合あるいは2校統合1校維持の2つの立場で協議が膠着状態のなか、曾於市長の「私には発言できないような状況だ。委員長に一任させていただく」の発言をきっかけに、3校統合の流れが定まった²²⁾。

3月26日に県教育長へ提出された最終とりまとめは、他地区より丁寧な説明を付し、3校統合を提言した。以下がとりまとめである。

曾於市の平成32年3月の中学校卒業予定者数は、平成23年3月に比べて、147人減少することが見込まれており、この数は大隅地域で最も多い減少数となっている。また、曾於市から都市部の高校へ入学する生徒も多く、現状のままでは当地区の3校配置は難しいと考えられることから、地区内の中学生の進学先を地元で確保し、さらには、地区内の専門学科の多様性を維持するため、3校統合を視野に入れながら、魅力ある高校づくりに取り組むべきである²³⁾。

5. 県教育委員会の審議

県教育委員会は、とりまとめ提出翌年の2013年2月臨時会で、曾於地区3校の募集停止および新設校設置を議案とした。ここでは、新設校へ通学困難な生徒に対する通学手段の確保・充実が意見された。また、統合の地元理解について尋ねた委員に対し、事務局は、財部・末吉両校関係者が統合を理解している一方で、岩川高校は同窓会から存続の要望書が出ており、20回以上面会していることを説明した。事務局は、「全面的に賛同する発言は最後までなかったが、生徒数の減少などの現状を踏まえると、新しい学校に期待せざるを得ないというような意見は出ていた」と様子を伝えている。そして、小中学校PTA会長・PTA連絡協議会からは統合反対より新設校への期待が多かったことを補足した。会議の答弁をみても、地区検討会でみられ

た主張の相違がその後も継続していたことがわかる。議案は原案通り決定され、2014年度に旧末吉高校敷地に曾於高校が新設された。

6. おわりに

地区検討会では、同窓会と保護者等の「世代間対立」として両者が二項対立的に表現され、同時に、旧町単位の地域間ギャップが顕在化し、内部の意見集約・調整に難航した様子がかげえた。これによって、大隅検討委の「アイデア合戦」に出遅れ、不本意な3校統合へまとめられた。

小野ら(2014)によるアクターの役割を踏まえ、高校再編にかかる教育ガバナンスを考察する。まず、本事例で注目できるのが同窓会アクターである。これまでの統廃合研究では、同窓会は等閑視されてきた。本事例は、再編協議と同時進行で岩川・末吉両校が創立記念事業を控えており、同窓会の活発な活動のなかで統廃合を議論することは困難な状況にあった。同窓会内部の調整に目を向けると、第5回大隅検討委の曾於市長の発言が示唆的である。「ある高校の同窓会長さんが『もう疲れてこれ以上検討できない』とおっしゃっていた。自分の代で学校をなくしてしまうということは、本人にはかなりの負担だったのだろう」と述べている。ここで阿内(2013)に着目したい。阿内は、政治学研究の権力論の知見を地方教育ガバナンスへ援用し、市町村教育政策の形成過程に参加するアクターの影響力を分析した。市町村の教育ガバナンスにおいて、政策過程に直接参加せずとも影響力をもつ(黙示的権力を有する)アクターが存在し、直接参加するアクターが彼の意図を斟酌することで政策決定へ反映する可能性があるという²⁴⁾。これを踏まえると、地区検討会において、同窓会長の背後の歴代同窓会員が間接参加によって影響力を行使していることが推察される。地区検討会初回で3校統合の提言書をめぐる岩川高校同窓会長の「なかなか私たちが(註一同窓会長ら)が責任を取れない」、「怖いですよ、私たちは。(註一同窓会へ)持って帰れない」の発言からも黙示的権力が暗示されている。

小・中学校と比べて高校の場合は、再編計画策定過程において同窓会アクターの存在が大きかったことがわかったが、ここでの役割については、他事例との比較、分析を進める必要がある。

つぎに、教育行政アクターである。地区検討会事務局は教育委員会が担った。ゆえに、他地区と比較して教育行政アクターが関与する余地は制度的に残されていたが、積極的な関与は観察されなかった。小野ら(2014)は、教育行政アクターの役割を事務手続き機関と評価し、事務局が提供する情報・データによって議論が方向づけられる可能性を指摘している。本事例では、教育行政アクターが協議の土台となる在り方案を作成しているが、同草案は、地区検討会で出た論点の箇条書きのみであり(表3)、教育行政アクターの考えは一切反映されていない。一方で、高山地区検討会は役場企画調整課に事務局を置き、在り方案は行政アクターによって作成された。当該草案の内容(中高一貫校、県外公募、中途退学者受け入れなど)は、すべて事務局の発案であり、こうした具体的な改革パッケージを積極的に提示することで地区検討会に新たな論点を提供する働きをもった。また、児童生徒・保護者アンケートを実施することで、協議における素材の提供といった手続き的な役割は果たしたが、保護者アンケートの結果は再編に対する賛否が拮抗したため、これのみをもって、どちらか一方の方向づけに機能したとはいえない⁽²⁵⁾。以上から、本事例では、関与の余地や方向づけの機能ないし権限を付与されていた教育行政アクターが、自ら積極的にそれを行わず、地区検討会の場に政策決定を大きく委ねていたといえる。県立高校政策という「管轄外」領域に対して市町村レベルで関与するためには、「資源」をもつ行政アクターの適切な情報提供は必要不可欠であり、その点で曾於地区の教育行政アクターは政策立案主体として戦略的には機能していなかったと評価できる。丹間(2015)の指摘するとおり、行政と住民の調整役としての職員の役割論の究明という研究上の課題解決が求められる。

最後に、地区検討会で代表と議事進行の役を

負い、大隅検討委で市代表として調整にあたった政治アクターの市長について考察したい。本事例は、受験生確保をめぐる県外地域と競合関係にあり、かつ在り方の検討が3校同時に求められるなど、他地区と比べて環境・条件が厳しかった。各アクターや合併前旧町の考え方が複雑に交錯するなかで、市長がイニシアチブを積極的にとりづらい状況にあった。なるほど、首長は議決・決裁の場面で政策過程への関与が期待されている(阿内 2012)が、曾於市長は在り方案を一任された場面で自身が決定することに対して非常に消極的な態度を示しており、内部において自らの立場を利用した権限行使はみられなかった。これは、外部の大隅検討委の場面でも同様に観察され、市長の微妙な位置が再確認できる。いわゆる「管轄外」の県立高校政策に対して、本来権限をもたない市長が関与することで、地元の意見を一定程度反映でき、「政策形成の多元化」をもたらすことができる(栗原 2016)。しかしながら、市代表として交渉にあたった市長は、地区検討会の様子を報告するかたちで「関与」したものの、その曖昧な報告はかえって逆の印象を大隅検討委へ与えた。第5回大隅検討委で明らかとなった3校統合の委員長私案に対する曾於市長の反論について、委員長は、「曾於地区は案がなかなかあがってこなかったもので、ソフトランディング(註一段階的統合)ではなくハードランディング(註3校同時統合)したいのかさえ思った」、「ソフトランディングするためのルートの仕組み作りを提示していただきたかった。それがないということはハードランディングしたいのかなとつい思ってしまう」と述べ、これまでの市長説明が誤ったニュアンスで伝わっていた。市内部で先導的立場が期待された市長は、微妙な立場に立ち、一方の主張に与することないままに大隅検討委に臨み、そこでもなお具体的な方向性を説得的に示せなかった。政治アクターとして積極的に役割を果たさず、県立高校政策にプラスに「関与」できなかったといえる。結果として、大隅検討委での最終局面まで3校統合に抵抗したものの、結実しなかった。

上記を踏まえると、限定的な知見ではあるが、市町村立小・中学校統廃合におけるアクターの関与、影響力行使と県立高校再編のそれは異なることがわかる。本事例は、立地自治体内部の意見集約、そして設置自治体との交渉という二段階の調整が要請された。対象校1校の存廃論議であれば、前者の調整は比較的容易であるが、ここでは3校の再編がからみ、内部の調整が難航した。それと連動するかたちで、県との交渉も不利な立場に置かれることとなった。政治アクターの首長は、地区検討会代表ならびに大隅検討委の委員かつ市代表であり、積極的にイニシアチブをとることが期待されていたが、条件の複雑さを克服する言動は観察されなかった。また、学校アクターや同窓会アクターと比べて、情動的に優位に立つ行政アクターが方向づけの役割を十分に果たせず、また、魅力化・活性化の具体的取り組みを同窓会アクターの努力に依存したために、市としての具体的支援策が示されないままで在り方を示すこととなり、大隅検討委の賛同を得られなかった。当該高校の環境や条件によって左右されることは当然ながら、幅広い学科設定やそれにとまなう教育課程の用意が求められる高校教育は、その再編整備は複雑さを増す。本事例のような合併前の旧町間が複雑に利害対立する条件下の学校再編では、旧町単位による意見集約・調整の妥当性・適切性が再度検討される余地は残るだろう。そしてこの場合、旧町間の意見を調整する市長の役割は、通常の学校再編にまして重要であるといっていよい。少なくとも、再編協議の2011年度は翌年度の中学校3校統廃合(旧町に1校ずつ)がすでに決定しており、これも手伝って、旧町単位の意識を増幅させたことが推察され、政治アクターの積極的な関与が期待される局面であった。

今後は、他の高校再編の政治過程を事例分析し、本稿の知見との相違点を明らかにすることで知見を深める必要がある。

注

(1) 一方で、分析の前提である市町村長の関与が必ずしも積極的であるとは評価できない。伊佐

市を除けば、他事例は首長が機動的役割を遂行しているにとどまり、自発的アクションとはいえない。自治体として高校教育政策にいかに関与したのかといった課題設定が適切といえる。

- (2) 鹿児島県議会平成19年第3回定例会(2007年10月2日)会議録。
- (3) 近年、小規模校の特性を生かし活性化・魅力化を図る学校(山内ら2015,高嶋2017)が登場している。鹿児島県教育委員会は、小規模校では全教科・科目に専門の教員を配置できないこと、生徒同士の切磋琢磨の機会の減少、生徒会活動や部活動が困難であること等を理由に適正規模化を志向する傾向にある。
- (4) 「地方高校切り捨て」反対緊急県民集会(高校再編関係市町村長かごしま県連絡会)。県教育委員会への見直し要請等(垂水高校振興対策協議会、曾於市議会)、「県立高校廃止基準の撤回」を求める県民集会(民主教育を守る県民会議)。
- (5) 「鹿県高校再編一学びやはいま:「少子化」3学級以下が3割超」(『南日本新聞』2010年12月12日付朝刊)など。
- (6) 2011年2月14日県知事定例記者会見。
- (7) 原田県教育長(当時)の県議会答弁(2011年2月25日)。
- (8) 田淵敏彦高校教育課長(当時)の県議会文教警察委員会答弁(2011年3月11日)。
- (9) 大隅地域は香川県とほぼ同面積の4市5町が238,064人(2015年国勢調査)を有する。
- (10) 曾於市webサイト「曾於市の人口・世帯数」(2017年10月24日最終アクセス)。
- (11) 第1回大隅検討委会議録。
- (12) 中学校部会は市内6中学校の3校統廃合(旧町に1校ずつ)を提言し、後に実施された。
- (13) 第1回曾於地区検討会会議録。
- (14) 各アクターは阿内(2012)の分類に基づく。
- (15) 第2回大隅検討委会議録。
- (16) 同上。
- (17) 同上。
- (18) 市長の複雑な立場は、当初より宣言されていた。第2回大隅検討委では、「県の基準(註一新整理統合基準)があれば、前の提言書で取り組めた」、すなわち3校統廃合できたものの、大隅

- 検討委の設置により「地元の意見を聞いてくれるので、何とか存続できるのではとの気持ちに変わった」と同窓会の姿勢を表現し、「提言と地区検討会との板挟み」にある自身の立場を訴えている（第2回大隅検討委会議録）。
- (19) 大隅中学校生徒は本取り決めの対象外。鹿児島県立高校と宮崎県立高校（都城市内の一部）のどちらか一方しか受検できない。都城市対象校の推薦入試は鹿児島県在住生徒の受験不可。
- (20) 第4回曾於地区検討会会議録。
- (21) 新設校を末吉高校跡地へ設置するよう踏み込んだ戦略的提言を行っている。
- (22) 地元紙は曾於地区検討会について「活路を見いだせず、統合対象としてあぶり出された格好だ」と報じている（『南日本新聞』2012年3月20日付朝刊）。
- (23) 大隅地域の公立高校の在り方検討委員会『大隅地域の公立高校の在り方について』（平成24年3月23日）。
- (24) 直接参加が否定されるわけではなく、むしろ多様なアクターが参加することでそれぞれが影響力を発揮できることを付言している。
- (25) その後の協議は再編の方向で進んだが、それは教育行政アクターによる方向づけではなく、大隅検討委による外的要因が大きいと判断するほうが適切である。それは、その後の地区検討会でスムーズな立案に至らず、大隅検討委との折衝の都度で修正されたことから理解できる。

引用文献

- 阿内春生（2012）「教育振興基本計画と学校統廃合計画の策定過程にみる地方教育ガバナンス」『早稲田教育評論』第26巻第1号
- 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—」早稲田大学教育・総合科学学術院教育会『学術研究（人文科学・社会科学編）』第61号
- 小野まどか・植田啓嗣・阿内春生・時田詠子（2014）「学校統廃合計画における地方教育ガバナンス—秋田県美郷町を事例として—」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要（別冊）』第25号—2
- 栗原真孝（2016）「市町村による県立高校教育政策への関与の実態—鹿児島県を事例として—」鹿児島純心女子大学国際人間学部『国際人間学部紀要』第22号
- 小松茂久（2013）「第1章 教育行政のフロンティア」小松茂久編著『教育行政学—教育ガバナンスの未来図—』昭和堂
- 白石裕（1995）『地方政府における教育政策形成・実施過程の総合的研究』多賀出版
- 高嶋真之（2017）「ちょっと拝見学校訪問—羽幌町立北海道天売高等学校」『月刊高校教育』第50巻10号
- 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
- 屋敷和佳（2008）「高校教育改革・再編整備と新しいタイプの高校の設置」国立教育政策研究所（工藤文三研究代表）『今後の後期中等教育の在り方に関する調査研究（最終報告書）』
- 山内道雄・岩本悠・田中輝美（2015）『未来を変えた島の教育』岩波書店
- 横井敏郎（2002）「地方における高校統廃合の政策過程—北海道留萌第1学区の事例から—」『北海道大学大学院教育学研究科紀要』第85号
- 横井敏郎（2003）「地方における高校統廃合の政策過程（2）—北海道上川第3学区の事例—」『北海道大学大学院教育学研究科紀要』第89号

<付記>

本研究は科学研究費助成事業・研究課題番号17J00021の成果の一部である。

Educational Governance in the Process of the Consolidation of Prefectural High Schools: Case Study of Schools in Soo City

Shoma MAKISE

The purpose of this research is to clarify the role of actors inside the municipality and the scope of exercise of influence on the policy process of the consolidation of prefectural high schools from the viewpoint of educational governance. This paper focusses on the case of the restructuring of three schools in Soo city, Kagoshima prefecture.

First, in this case, the existence of alumni association actors who had not paid attention to previous research was significant. One reason is because the previous research focused on the case study of elementary and junior high schools. Moreover, it showed that alumni chairmen did not only just persist in order to continue the existence of their respective schools, but also laid claim to consideration of the implicit power of many alumni members.

Second, the educational administrative actors, who had been required to provide appropriate information and to support active discussions or direct discussions in Soo local area meetings, were unable to observe the exercise of authority from this case. Compared to other areas under the Oosumi conference, Soo city totally entrusted policy decision-making to local area meetings. In other words, it did not function strategically as a policy maker.

Third, the mayor as a political actor did not clearly demonstrate his position and did not take initiative proactively at both Soo local area meetings and the Oosumi conference. This was found to be from his complicated position in the background, and resulted in the wrong impression at the Oosumi conference.

Based on the above three points, the difference in educational governance from the case of the consolidation of municipal schools in contrast to high schools was observed. Issues regarding the leadership of political actors who assume the role of negotiators inside local governments and externally and the qualifications of the administrative actors who provide appropriate information to participating actors are of significant concern.