

学校統廃合計画における 地方教育ガバナンスに関する研究

—秋田県美郷町を事例として—

小 野 まどか・植 田 啓 嗣
阿 内 春 生・時 田 詠 子

1. はじめに

(1) 本稿の目的と分析枠組み

本稿は、秋田県仙北郡美郷町における学校統廃合計画（以下、学校統廃合を「統廃合」、学校統廃合計画を「統廃合計画」という）の策定過程を事例に、市町村内における教育ガバナンスの在り方を探る。言い換えると、統廃合計画に市町村内の関係者は、どの場面でのどのように関わるのかを明らかにすることが本稿の目的である。

近年、少子化の影響は公立小中学校に及び、全国の市町村で統廃合は喫緊の課題となっている。学校基本調査によれば1950年代に4万校近くあった公立小中学校は2013年度では30,621校まで減少した。全国的に統廃合は市町村における重要な政策課題であり、行政の効率化の要請も相まって推進されてきた。一方、学校は義務教育の場としての性質とともに、地域文化の拠点としての性質も併せ持っている。このため、統廃合の議論は地域住民を巻き込んだものとなり、時に住民からの強い反対に遭う場合もある。このように、統廃合は住民の理解を得つつ、政策を推進しなければならないという

困難な性質を持った政策課題である。

本研究は、こうした市町村内で策定される統廃合計画に着目する。統廃合自体が難しい性質を持った政策課題であることを反映して、計画策定にあたっては、議論に慎重を期すため行政組織外部のメンバーを含めた委員会組織が設置されることが多く、先行研究でもその動向が論じられてきた（葉養2010）。しかし、委員会組織の関係者がどの段階でメンバーに入り、どのような役割を果たしたのかは明らかにされていない。つまり、ガバナンスの視点からの検討は行われてこなかったのである。本稿ではその事例として、町村合併に伴って統廃合を推進した美郷町に着目する。美郷町は統廃合を進めるにあたって、後述する三つの審議会を設定し、その都度外部の委員による意見を収集しながら議論を進めてきた。そこでは様々な外部委員が関わり、議論されている。このことから、統廃合をめぐる教育ガバナンスの在り方を探るために適した事例であると考えられる。

また、本稿では分析のために教育ガバナンスという枠組みを設定して、議論を進めていく。ガバナンスとは一つの政策形成にあたって、多様なアクター（関係者）が関わり、政策が練り

上げられていく過程をとらえる枠組みである。通常、ガバナンスは「統治」の訳語が与えられるように、組織の運営の意味で用いられることが多いが、本稿では先述したような特別の意味で用いることに注意されたい。このように多様なアクターが政策形成に関与する状態をガバナンスととらえ、その中でも教育分野における政策形成を白石（2012:3）に倣い、教育ガバナンスと呼ぶ。この意味でのガバナンスは「ネットワーク・ガバナンス」（Kooiman (ed.) 1993, Goldsmith & Eggers 2004）の概念に類似している。あえてこの言葉を避けたのは、政策形成に参加するアクター相互の関係に、つながりがあることを前提としていないことを強調する意図がある。

本稿ではこの教育ガバナンスについて美郷町の統廃合計画策定を事例に論述する。また、策定過程には様々なアクターが関与しているが、それらを性質によって、三つのアクターに分類する。まず一つ目は教育行政アクターである。教育行政アクターとは狭義の教育委員会、教育長、教育委員会事務局である。二つ目は、学校アクターである。学校アクターとは学校教育を日常担っている教職員の他、学校教育に直接の利害をもつ保護者をも包含する。そして、最後に政治アクターである。政治アクターとは、首長や議会議員など選挙を通じて選出されるアクターの他、首長の指揮監督下にある官僚組織を包含する。以上、3種のアクターを想定しこの分類に基づいて分析する。

なお、アクターを3種に分類するにあたっては、以下の二点に留意されたい。まずは、同一種に分類されるアクターであっても意見が同じであることを想定した分類ではないことであ

る。例えば、教員と保護者は統廃合にあたって必ずしも同種の意見を持っているとは限らない。次に、この3種にすべての関係者が包含されるわけではないことである。例えば、地域住民や、地元産業界関係者などこれら3種のアクターに分類されない関係者も重要な役割を果たす場合がある。本稿では、この分類に沿わない関係者も必要に応じて分析対象とする。

以上のように、本稿では教育ガバナンスに関与するアクターを3種に分類して検討する。また、これらのアクターが参加し議論した場所である三つの審議会を検討対象に設定している。本来、教育ガバナンスの枠組みは、審議会だけを対象とするものではないが、これらの審議会は会議録が残されており、実証性を確保できるため、この三つの審議会に焦点化して記述する。

（阿内春生）

（2）先行研究

次に、本研究に大きく関わる統廃合に関する先行研究を挙げていきたい。統廃合は、多くの場合、学校規模の縮小、学校改築のための財政効率化を契機にして行われる。統廃合を進める際、地方自治体では「学校統廃合計画」を策定することがあるが、策定の際の留意点として適正な学校規模や通学距離があげられる場合が多い（葉養 1998：180, 182）。ここでは、特に、近年の統廃合計画策定に関する先行研究を整理する。

葉養正明（1998）は、統廃合の意思決定過程をモデル化し、その過程には、現職教職員の参加が必要であるとしている。そして、統廃合は、量的概念である「学校規模」に反応すべき

でなく、「教育指導の改善」という質的な面で問われるべきだが、全国330市へのアンケート調査では、「教育指導の改善」の明確な証拠を見出すことはできなかつたと指摘している。そして、統廃合計画策定において、審議機関の重要性や教育委員会の関与についても指摘している。また、葉養（2009）は、統廃合を政治過程と捉え、全国市区町村教育委員会へのアンケート調査より、統廃合の意思決定過程での審議機関の有無、審議期間、審議機関のメンバー等についてデータを提示している。さらに、葉養（2011）は、統廃合の実態について、葉養（2009）の調査結果を活用し、人口規模別の統合の状況、統合の方式、統合新校のつくり方、財政効果等について言及し、離島や山間地等地域特性に対応した学校小規模化への対応策を提示している。

山下晃一（2007）は、「X市における学校再編計画策定」において、教育委員会が提示した二つの基本方針に言及している。一つ目の基本方針は一般行財政的諸条件の整備や適正規模という「量の議論」について、二つ目の基本方針は学校教育を今後どのように向上させるかという「質の議論」について書かれ、両者の比較から明らかに転換が見られると指摘している。その転換の理由として、教育委員会が諮問機関や市民との協議等を重ね、よりの確な対応を目指す中で形成されたものとして仮説的に捉えることができるとしている。つまり、葉養（1998）で見出すことができなかった統廃合の過程での「質の議論」を、山下（2007）では確認できたということである。

天笠茂（2012）は7市町村への事例研究を行い、学校規模・配置に関する政策形成におい

て、小中一貫教育、学校選択制、特認校等、全体状況を動かす「アイディア」の存在があったとしている。また、統廃合に関する審議機関及び答申の経緯を述べるとともに、影響力を持ったと思われる組織やアクターについても触れている。

一方、貞広斎子（2007）は、通学距離基準を超える児童生徒（＝既存不適格者）を含む自治体を人口規模別に算出した。その結果、既存不適格者を抱える自治体の割合は、人口規模縮小に伴って上昇するが、人口規模が5万人を下回ったときに著しく上昇すると指摘している。そして、通学距離から見た既存不適格の割合は、5万人未満の自治体の問題であり、全国一律に通学距離基準を根拠とした統廃合計画を策定することはあまり意味をなさないとしている。

以上の先行研究の整理を踏まえると、統廃合計画策定に関して、意思決定過程のモデル化、統廃合の根拠として「量の議論」から「質の議論」への転換、審議機関の実態、統合の状況や方式、教育委員会の役割、通学距離基準下にある児童生徒の実態についての知見を得られている。しかし、これらの研究は統廃合の経過について、多様なアクターがどのように関わってきたのか、すなわちガバナンスの視点は持ち合わせていなかった。統廃合に対する時系列的な理解だけでなく、どのアクターが、どの段階でどのような役割を果たしたのかを検討する試みが必要なのである。本稿は統廃合計画の策定について焦点化しているが、この枠組みは他の政策に拡大して適用することができ、政策の性質による比較研究にも道を拓くものである。その意味でも、ガバナンス論を援用する意味は大き

い。次節では、美郷町における統廃合計画の策定過程を辿っていきたい。

（時田詠子）

2. 事例研究

(1) 研究方法と調査概要

調査は①2011年2月24日、②2012年2月22日・23日、③2013年1月24日・25日の合計3回にわたって実施した。それぞれの調査において、町長、教育長、統合後の小学校教頭・中学校長へのインタビュー調査、統合学校への訪問を実施した。また、統廃合計画策定過程における教育委員会議事録等の資料を収集した。

美郷町は、平成の大合併で秋田県第1号として2004年11月に、旧六郷町、旧千畑町、旧仙南村の3町村が合併して誕生した。合併時には23,000人以上の人口があったが年々減少して2013年現在では21,500人を割る状態である。美郷町発足以降、町長は旧仙南村長であった松田知己氏（3期目）が務めている。

統廃合に関して、美郷町は諸アクターの参加する検討組織を設置した自治体であり、組織には教育行政アクターだけでなく、小・中学校長会関係者、幼稚園長会関係者、PTA役員、保護者といった学校アクター、首長、一般行政職員、議員の政治アクター、その他に学識経験者・有識者を構成員としていた。統廃合を検討する組織は三つあり、計画策定に関わった組織は「美郷町望ましい学校規模を考える委員会」（以下、「規模委」という）及び「美郷町学校将来構想検討委員会」（以下、「将来委」という）の二つであり、計画策定後の開校準備の検討を行った組織が各統廃校に設置された「〇〇校開校準備委員会」である。なお、複数ある開校準備

委員会について、本稿では町内唯一となった中学校開校のために設置された美郷町立統廃中学校開校準備委員会（以下、「準備委」という）を取り上げる。統廃合計画策定後は、旧六郷町の2小学校（六郷小学校、六郷東根小学校）を2010年に統合、旧千畑町の2小学校（千屋小学校、千畑南小学校）を2013年に統合、旧仙南村の3小学校（金沢小学校、仙南東小学校、仙南西小学校）を2013年に統合している。旧3町村に1校ずつあった中学校も2012年に町内1校に統合している。

（植田啓嗣）

(2) 美郷町望ましい学校規模を考える委員会

統廃合計画策定過程のうち、まず規模委について取り上げる。規模委は2007年7月2日より5回にわたって開催され、2008年3月3日に「美郷町立小・中学校の現状と望ましい学校規模について（意見書）」を提出した。この意見書は、統廃合に関する事務局からの説明、住民へのアンケートの実施、メンバーでの協議を経て出された。規模委設置の目的として①教員数の確保、②多様な学習指導・活動への対応、③適正な学校運営への対応を挙げ、適正な学校規模について「小学校では各学年で児童数50人以上、1学年の学級数は2～3学級、1校あたりの学級数は概ね12～18学級」、「中学校においては、各学年の生徒数が50人以上、1学年の学級数は2～4学級、1校あたりの学級数は概ね6～12学級を適正な学校規模とすること」を提言している（美郷町望ましい学校規模を考える委員会2008:2-5）。規模委が1年近くの時間をかけて説明や協議を行った背景には、同委員会を統廃合の「枠づくり」として位

置づけていたためである（美郷町教育委員会 2007）。

次に、規模委の構成メンバーを見ていきたい。委員会の人数は15名であり、その内訳は商工会会長1名、認定農業者・学校評議員1名、スクールガードリーダー1名、議会教育民生常任委員長1名、町内の旧中学校長1名、旧小学校長1名、連合PTA会長1名、社会教育委員長1名（規模委委員長）、母親サークル1名、スポーツ少年団指導者1名、保護者5名（町内旧小学校より3名、旧中学校より1名、認定こども園より1名）であった。委員の選出には、合併前の旧3町村からそれぞれ5名ずつ選出することを条件としたことや年齢層、各地域の小学校数が考慮された。例えば、保護者の選出の

場合、教育委員会は上記の条件に該当する学校長に保護者の選出を依頼した（美郷町教育委員会 2007）。委員の選出方法から、旧3町村それぞれのアクターの意見や保護者を多くメンバーとして加えることによって統廃合計画の策定を行ったことがわかる。

こうして設置された規模委は、表1の通り2007年7月から2008年3月にかけて会合と審議を行い、意見書を提出した。特に、これら5回の審議のうち計画策定において最も重要な位置づけになると考えられる2月開催の協議では、アンケート結果をもとに意見書作成に向けた協議が行われている。美郷町教育委員会（2008a:8）のアンケート結果では「学校はある程度の児童生徒数が必要であると思いますか」

表1 美郷町望ましい学校規模を考える委員会協議の経過

回	日程	審議内容	備考
1	2007.7.2	学校教育将来構想事業の概要について（説明） 委員長互選・副委員長指名	学校教育将来構想事業の概要、及び規模委の設置目的について事務局から説明。
2	2007.8.7	美郷町立小・中学校の現状と望ましい学校規模についての説明 学校の現状についての説明 就学前・学童保育の現状について、幼児教育課からの説明	美郷町の学校規模について事務局からの説明。
3	2007.9.14	地域・保護者アンケート案についての説明・協議	地域住民や保護者へのアンケートの案を事務局が提示し、内容について協議。
	2007.10.15～ 2007.11.5		地域住民や保護者へのアンケートを事務局が実施し集計。
4	2008.2.18	アンケートの結果についての説明・協議 美郷町における学校教育の課題についての協議 美郷町における学校の適正規模についての協議	アンケートの集計結果の説明、それを受けてどのような学校規模が良いのか話し合いが行われる。校長からは現場経験に基づいて具体的な学級数・児童生徒数の提案がある一方で、保護者からは具体的な提案は出されていない。ただし、アンケート結果などから全体的に「小学校の統廃合は避けられない」という認識や発言が表れている。
5	2008.3.3	意見書（案）についての協議 意見書を提出	第4回での協議をもとに意見書（案）を事務局が作成し、内容の協議。

※美郷町望ましい学校規模を考える委員会（2008a）、美郷町望ましい学校規模を考える委員会（2008b）より作成。

という間に「とてもそう思う」「どちらかと言うとそう思う」が60%以上を占めた。小学校は、1学級の理想的な人数は「21人から30人」と答えた割合が70%以上、1学年の理想的な学級数は2学級が50%を超えた一方で、中学校は1学級の理想的な人数は「21人から30人」が大半であり、1学年の学級数は「3学級」を希望する回答が60%を超えた（美郷町教育委員会 2008a: 8-9）。この結果をもとに、規模委のメンバーでさらに意見を1人ずつ出しあい、最終的に意見書がまとめられている。このようにして、意見書には協議の際に出された「小学校の場合は6学級でしかも人数は90人以上、中学校の場合は最低6学級あればなんとかなる」という発言や「20年30年は変えないというくらいの内容を十分検討して、地域の方とも話し合ってやっていかないと……中略……迷惑するのがそこで育つ子どもの方ではないか」などの意見がまとめられ、アンケート結果をもとに先述した小中学校の適正規模の提言が出された（美郷町望ましい学校規模を考える委員会 2008b）。

（小野まどか）

（3）美郷町学校将来構想検討委員会

次に将来委における議論を整理する。将来委は2008年6月20日から4回開催され、「美郷町学校将来構想の方向性について（提言書）」（以下、「提言書」という）をまとめた。将来委は「『望ましい学校規模を考える委員会』からの意見やアンケート結果をもとに、学校の将来構想について具体的な方向性を検討し、将来の学校教育環境について教育委員会に提言」（美郷町教育委員会 2008b）することを目的として

いた。将来委は秋田県の「学校教育将来構想策定補助金」を利用して50万円の補助を受けている。

将来委の提言書では①規模委が提出した適正な学校規模が妥当であること、②適正規模を維持する方策として小中学校の統合が望ましいこと、③適正規模を維持するために小学校を旧町村ごとに1校、中学校を町内全域で1校とすることが提言されている（美郷町学校将来構想検討委員会 2008b: 2-7）。

次に将来委の構成メンバーについて見てみる。構成メンバーは規模委から継続して委員となる者が7名（商工会会長、小学校長、社会教育委員長、スポーツ少年団指導者、保護者3名）、新たに委員として委嘱された者が3名（議会教育民生常任委員長、中学校長、保護者各1名）となっている。この構成を見ても、規模委との連続性が重視されていることが窺われる。将来委は2008年6月20日～10月28日にかけて4回の会合を実施している。会合日程と審議の内容は表2に示す通りである。

以上のように、将来委は規模委からの協議を引き継いで、適正規模を統廃合によって達成し、それを旧町村ごとの3小学校と1中学校に再編することを提言している。その後、統廃合の日程、統合校の設置場所は、美郷町教育委員会が「美郷町学校教育将来構想」に詳細を定めた。3小学校は旧町村の中心部に近い、従来の千屋小学校（千畑地区）、六郷小学校（六郷地区）、仙南中学校（仙南地区）とされ、中学校は美郷町の中心部に位置する従来の六郷中学校を利用することとなった（美郷町教育委員会 2009a:3）。以上のように、将来委が示した3小1中の統合案は教育委員会事務局において、統

表2 美郷町学校将来構想検討委員会協議の経過

回	日程	審議内容	備考
1	2008.6.20	美郷町学校教育将来構想検討委員会設置要綱について検討 委員会への依頼事項及び協議日程について検討	美郷町望ましい学校規模を考える会の示した適正規模を検討。適正規模をどのように達成するかを協議。事務局から①通学区域再編成、②学校選択制、③学校統合の③パターンがあることを説明。同時に①、②に否定的な見解も。
2	2008.7.25	望ましい学校規模適正化方法(案)の検討	小学校を3校、中学校を1校とすることに大筋で合意。
	2008.8.19 8.20 8.22		美郷町学校教育懇談会開催 町内3地区（仙南・六郷・千畑） ここでは町長が統廃合について説明を行う場面もあった。
3	2008.9.26	地区別学校教育懇談会についての説明 望ましい学校規模適正化方法シミュレーションを検討	説明会での議論を説明。 シミュレーションでは3小・1中案のみ示される。
4	2008.10.28	長期的な展望に立った学校適正規模の実現についての提言書について文案を協議	事務局作成の提言書案を協議。
	2008.11.27	提言書を提出	

※美郷町学校将来構想検討委員会（2008a:14）より作成。

合校の設置場所、設置日程などが具体化されている。

また、将来委が設置されていた期間には地区別教育懇談会も行われた。3地区で開催された懇談会にはそれぞれ60名を超える保護者・地域住民が参加し、教育長、学務課長など教育委員会関係者他、町長も出席している。懇談会では教育委員会側から説明があり、それに対し保護者、地域住民が意見を述べている。中にはもちろん、統廃合に否定的な意見も表明されているが、各地区とも議論が紛糾している様子は見受けられない。また、保護者からは「登校も下校も必ず子どもたちを送り迎えしてくれるという確証はあるのでしょうか」（美郷町教育委員会2008c:仙南地区部分）など、統合後を見据えた質問もでている。

将来委における議論では、統廃合を進め3小

1中とする提言書が決定された。議事録を見る限りその過程において、喧々囂々の議論は行われてはいない。ここには、規模委における適正規模の議論を構成メンバーの面でも、議論の出発点としても引き継いでおり、統廃合はやむを得ないという共通認識があったと考えられる。

（阿内春生）

（4）美郷町立統合中学校開校準備委員会

最後に準備委について取り上げる。準備委は、美郷町教育委員会の諮問に応じ、統合中学校における教育課程や学校、PTA組織等事務全般に関し必要な事項を調査、協議し、統合中学校の円滑な開校に資するため、設置された委員会である（美郷町教育委員会2009b）。2009年10月1日から2012年3月末にかけて中学校の開校に向けて検討が行われた。本稿ではこの

表3 美郷町立統合中学校開校準備委員会協議の経過

回	日程	審議内容
0	2009.10.5	準備委員会設置に関する事前打ち合わせ（中学校校長・教頭） 委員会設置要綱及び委員会組織について
1	2009.10.13	第1回美郷町立統合中学校開校準備委員会開催 委員会設置要綱，組織図，部会，委員会への依頼事項等
2	2009.11.30	第2回美郷町立統合中学校開校準備委員会開催 部会部長，副部長の報告及び部会スケジュール等
3	2010.3.8	第3回美郷町立統合中学校開校準備委員会開催 各部会協議内容及び第1次答申（学校名）案について

※美郷町教育委員会学務課（2010）より作成。

期間のうち，2010年3月8日に第1次答申案が出されるまでを取り上げていく。

町内における4校の統廃合のうち，美郷町立統合中学校に着目した背景としては，統合中学校を美郷町の町づくりの一環として新しいシンボルに位置づけようと力を入れたことが挙げられる⁽¹⁾。また，これまでの調査で4校の統廃合のうち統合中学校の準備委の資料を十分に集めることができたことも統合中学校に焦点を当てた理由である。

準備委のメンバーは統合対象である旧六郷中学校，旧千畑中学校，旧仙南中学校の各校長，教頭，小中学校のPTA役員複数名，および各中学校区の有識者1名ずつによって構成されている⁽²⁾。有識者には美郷町教育委員会が委嘱した者（学校評議員）が選ばれている。2010年開校の六郷地区小学校開校準備委員会の一環として統合中学校の開校準備委員会要綱をベースに統合中学校の開校準備委員会要綱がつくられたため，教育委員会の中でもスムーズに要綱が決定された。

準備委には事務事項について専門的に調査検討をする部会が設置されており，部会での詳細な議論をもとに準備委で意思決定を行う形態をとっている。部会は「総務」「生徒指導」「教

育課程」「給食・保健」「部活動」「教材備品」「PTA」に分けられている。部会には準備委の委員の他に3中学校の教諭およびPTA役員（小学校及び中学校），学校評議員も参加している。

部会の中でも統合中学校の方向性を決める上で重要な部会が総務部会である。総務部会は3中学校の校長，教頭および学校評議員2名ずつで構成されている。この部会において統合中学校をどのような中学校にするかについて検討された。2010年1月20日に開催された第2回部会では，統合中学校の名称を「美郷中学校」にすることで部員の意見を一致させた。校名決定理由として「（美郷町は）旧3町村が合併し現在の名称になった経緯も踏まえ，町と同一の名称であることが望ましい」ことが挙げられており（美郷町2010:15），2010年3月8日の準備委で承認され，翌3月9日に教育委員会に答申書が出された。また，校章と校歌については公募にすることを決定した。

準備委および部会は以上のような構成で統合中学校の設立に向けて議論を進めてきた。それぞれの協議では3中学校の校長，教頭，PTA会長を中心に各事項について決定しており，教育委員会事務局の関与は見られない。しかし，

教育行政アクターが全く関与していないわけではない。当時準備委の構成員だった校長は「教育委員会事務局がこの会（準備委員会）に対していろいろ提案してくる」ことを述べており、教育行政アクターが提案を出すことによって間接的に関与していたことが窺える⁽³⁾。

（植田啓嗣）

3. 考察

以上、美郷町における統廃合計画策定過程を取り上げてきた。ここまでの過程から、(1) 教育行政アクター、(2) 学校アクター、(3) 政治アクターのそれぞれの役割を考察したい。

(1) 教育行政アクターの役割

規模委・将来委・準備委（以下、「特設委員会」とする）での検討過程において、教育行政アクターの役割として一貫しているのは統廃合計画策定において特設委員会の設置、構成員や議会への説明、書類作成や通学区見直しなどの事務的な手続きを行う機関として関わっていることである⁽⁴⁾。また、特設委員会の開催期間中には地域・保護者へのアンケートの実施や地区別教育懇談会の開催などを行っている。これらの作業は特に教育委員会事務局によるものであるが、教育委員会事務局は、地域・保護者へのアンケート作成や適正規模実現のための方策について、また学校数の決定について、いずれにおいても資料作成を担当している。適正規模実現の方策については、学区再編や学校選択では適正規模の実現が難しく⁽⁵⁾、統廃合が必要であることを示した。また、学校数の資料としても、「小学校については、旧町村の枠組みで適正規模をおおむね満たすことができます」

（美郷町学校将来構想検討委員会 2008b:7）とされるなど、シミュレーションに基づいて適正規模との関係を示していた。つまり、教育委員会事務局は特設委員会への説明、シミュレーション、原案の作成を通じて特設委員会における議論を大筋で方向づけていったと考えられる。

このように統廃合の方針、統合校の学校数の決定について教育委員会事務局の果たした役割は大きかった。しかし、そのことがすなわち特設委員会に参加した他アクターの意見が取り入れられなかったことを意味するのではない。シミュレーションの原案を作成するにあたっては、児童数の予測に基づいて適正規模を教育委員会事務局が示しているが、それに同意し、学校数を決定する際は、特設委員会における委員長以下委員の話し合いによっている（美郷町学校将来構想検討委員会 2008c: 4-10）。決定に至る議論では、データに基づいた資料を教育委員会事務局が作成し、それに基づいて委員が協議により決定するという手順が維持されていた。

(2) 学校アクターの役割

前節で取り上げたように、規模委及び将来委では、美郷町における統廃合計画策定という重要な役割を担っていた。また、構成員には教育行政アクター1名、政治アクター1名、残りの半数以上は学校アクターによって構成されていることがわかる。しかし、その役割は(1)で述べたように特設委員会が最初から統廃合計画について検討するよりは、教育行政アクターが方向づけを行い、それに対する意見を出し合うことであつたと考えられる。もっとも、参加した学校アクター全員が教育委員会事務局の説明を受けて、その方向付けに沿うような発言をし

たわけではない。また、教育委員会事務局が作成した意見書案や提言書案を受けて、特設委員会において協議し最終的に議決したものであり、統廃合の意見書・提言書を出す特設委員会としての役割は十分に果たしていると言える。また、構成員の中には自身の現場経験から具体的な学級数・児童生徒数にまで言及している者もいたことから、窺い知ることができる。

この他に、規模委の設置期間には地域・保護者へのアンケートを実施、将来委の期間には地区別教育懇談会も行われていた。これらは教育行政アクターの仕掛けたアクションであるが、それらを通して特設委員会委員以外の学校アクターからも幅広く意見が収集されていた。

このようにして、統廃合計画の策定過程において学校アクターは関与していたが、準備委ではより一層その役割が増す。準備委の各部会では3中学校の校長、教頭、学校評議員、教諭、PTA会長等の学校アクターが参加しており、制服や校歌、部活動や教育目標等、学校を開校し運営していく上で様々な項目を検討していた。新たに設置する統廃合中学校開校に向けて様々な項目について検討されたことがわかる。

(3) 政治アクターの役割

最後に、政治アクターについて述べていきたい。政治アクターとしての関わりは一見統廃合には関与していないように思われる。しかし、その役割がなかったわけではない。まず、規模委・将来委には政治アクターである議会教育民生常任委員長が参加していた。また、美郷町学校教育懇談会等の「各住民と話し合う機会には、町長・議会には、積極的に学校統廃合について取り上げてもらったり、質問を受けてもら

うといった「スピーカー的役割」を町長・議会には担っていた⁽⁶⁾。つまり、町長や議会に対して広く政策に関して説明すること、併せて意見を収集することの二つの役割を担っていたと考えられる。

ここまで、策定過程における(1)教育行政アクター、(2)学校アクター、(3)政治アクターのそれぞれの役割を取り上げた。美郷町の事例分析からは、統廃合という難しい政策を実施する際に、三つのアクターそれぞれが可能な役割分担をすることによって実現に至ったことがわかる。統廃合は地域住民の反対を招くこともしばしばあるため、実施するには慎重を要する政策課題である。教育行政アクターは学校アクターが検討する会の設置や事務手続きを行うなどのサポートを行い、さらに政治アクターは「スピーカー的役割」を担うことによって教育行政アクターをサポートし、統廃合計画は学校教育の現場に直接関与する学校アクターによる話し合いが実現していた。

(小野まどか)

4. おわりに

ここまで述べてきたようにそれぞれのアクターが可能な役割分担をすることによって、政策を実現することが現代における教育ガバナンスの様態であると言えるだろう。本研究はこれまでの統廃合に関する先行研究で取り入れられてこなかったガバナンスの視点で分析することにより、統廃合計画策定過程における三つのアクターの役割を明らかにすることができた。

ただし、留意すべきなのは、学校アクターが話し合いをする際に、教育行政アクターが方向付けを行っていることである。特設委員会の構

成員のうち、校長は現場経験を基に具体的な意見を発言していたが、保護者の場合は学校運営や教育行政に関する知識がないために漠然とした意見となってしまうていた。保護者であっても客観的で具体的な知識の裏付けを基盤とした意見を発言することができるように、教育行政アクターの方向付けはある程度必要なものであったとも考えられる。しかし、その方向付けは政策の結論を決定づけてしまう要素もあり、慎重である必要があるとともに、保護者らのように教育に関する専門的知識が十分でなくとも発言できるようにするためにはどのような働きかけが有効なのか検討していくことが今後の課題である。

また、美郷町の事例は統廃合を推進することに対して地域からの合意が得られる状況の中で「円滑」に実施された事例である。その意味では、全国の市町村において同様に見られる傾向とは断言できない。選定理由においても述べた通り、三つのアクターが関わっている事例を取り上げたが、自治体によっては教育行政アクターが主導するケースも考えられる。また、統廃合に関しては時に、裁判紛争にまで至るケースも見受けられる。いかなるアクターのいかなる関与によって、どのような教育ガバナンスが成立するのだろうか。今後、他の事例への調査も行い、統廃合計画策定に関する教育ガバナンスの類型化を図ることが課題である。

（小野まどか）

付記

本研究は平成 21-23 年度科学研究費補助金基盤研究 (C) 「分権化時代における教育ガバナンスと地方教育行政システムに関する理論的・

実証的研究」(代表:白石裕)(研究課題番号:21530854)及び平成 24-25 年度早稲田大学教育総合研究所一般研究 B-9 部会「分権時代における地方教育ガバナンスに関する研究」(代表:小松茂久)による研究成果の一部である。

- 注(1) 美郷町教育長によれば「子どもは中学校を一堂に会することで保護者・町民の目が必然的に一か所に集中し、町唯一の中学校が町のシンボルになりうるのではないかという考えで中学校の方を先に着手したわけです」と述べている。後松順之助美郷町教育長へのインタビュー調査(2013年1月25日)より。
- (2) 有識者3名の属性は、民生児童委員、農業士、商店経営である。
- (3) 美郷町立統合中学校開校準備委員会副委員長(現美郷中学校長)へのインタビュー調査(2013年1月25日)より。
- (4) それぞれの検討委員会において、教育長や教育委員会事務局職員は構成員とされていないが、会議には出席し資料の説明を求められた場合の意見表明を行っている。
- (5) 第1回協議における学務課長の発言より。通学区域の変更に関しては「つまり、部分的な通学区域を変更することによっては、学校の小規模化を解決することは難しいというようなことを示してございます」(美郷町学校将来構想検討委員会 2008b:4)と述べ、学校選択制は「大都会のようなどころではメリットがあると考えますけれども、……中略……本町のような場合は学校の適正化の方策としてはそぐわないと言えるのではないかと考えてございます」(美郷町学校将来構想検討委員会 2008:6)と述べ、いずれも実現が低いことを示している。
- (6) 後松順之助美郷町教育長へのインタビュー調査(2011年2月24日)より。

参考文献

- 天笠茂(2012)『学校適正規模と適正配置に関する教育政治経済学的研究—第1次事例調査報告を中心に—(中間報告書)平成23年度～平成25年度科学研究費補助金(基盤研究(B))研究成果

- 中間報告書』。
- 貞広斉子（2007）「通学距離基準からみた公立小中学校の配置状況に関する研究」『千葉大学教育学部研究紀要』第55号，37-42頁。
- 白石裕（2012）『分権化時代における教育ガバナンスと地方教育行政システムに関する理論的・実証的研究 最終報告書 平成21（2009）年度～平成23（2011）年度科学研究費補助金（基盤研究（C）研究成果報告書）（研究課題番号：21530854）』。
- 葉養正明（1998）『小学校通学区域制度の研究—区割の構造と計画—』多賀出版。
- 葉養正明（2009）『「公立小中学校統廃合は政治過程」という視野の政策フレーム』『日本教育行政学会』第35号，42-59頁。
- 葉養正明（2010）『市区町村教育委員会による公立小中学校の統合と再編に関連する答申類リストと内容の分析（「教育条件整備に関する総合的研究」〈学校配置研究分野〉報告書）』国立教育政策研究所。
- 葉養正明（2011）『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。
- 美郷町（2010）『広報 美郷』2010年4月号。
- 美郷町教育委員会（2007）「平成19年6月28日美郷町教育委員会会議録」。
- 美郷町教育委員会（2008a）「学校将来構想のためのアンケート 集計結果」。
- 美郷町教育委員会（2008b）「平成20年度学校教育将来構想事業の概要」平成20年5月30日教育委員会配付資料。
- 美郷町教育委員会（2008c）「美郷町学校教育懇談会」。
- 美郷町教育委員会（2009a）「美郷町学校教育将来構想」。
- 美郷町教育委員会（2009b）「美郷町立統合中学校開校準備委員会設置要綱（美郷町教育委員会訓令第13号）」2009年10月1日。
- 美郷町学校将来構想検討委員会（2008a）「美郷町学校教育将来構想の方向性について（提言書）」。
- 美郷町学校将来構想検討委員会（2008b）「第1回美郷町学校将来構想検討委員会」。
- 美郷町学校将来構想検討委員会（2008c）「第3回美郷町学校将来構想検討委員会」。
- 美郷町教育委員会学務課（2010）「美郷中学校開校準備委員会審議経過」。
- 美郷町望ましい学校規模を考える委員会（2008a）「美郷町立小・中学校の現状と望ましい学校規模について（意見書）」。
- 美郷町望ましい学校規模を考える委員会（2008b）「第4回美郷町望ましい学校規模を考える委員会」。
- 山下晃一（2007）「市町村教育委員会における学校再編計画立案に関する予備的考察—X市の学校統廃合案を素材として—」『和歌山大学教育学部紀要教育科学』第57号，1-8頁。
- Kooiman, Jan (ed.) (1993) *Modern Governance*, SAGE.
- Goldsmith, Stephen & Eggers, William D. (2004) *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Brookings Institution Press.