

【論文】

市町村合併における学校教育の事後変化とその要因

- 青森県十和田市立 Y 中学校を事例として -

西村 吉弘*

Post-Change of School Education in Municipal Merger - The Case of Y Junior High School in Towada City , Aomori Prefecture - NISHIMURA Yoshihiro

昨今、地方分権改革の流れの中で市町村合併が推進され、自治体再編が進行している。1999年に施行された市町村合併特例法改正以降、自治体数は2015年4月時点で1,718に減少した。

市町村合併による影響は学校教育でも指摘され、学校再編を促進する可能性を帯びている。教職員にとっては、合併前の学校経営や地域との関係性を考慮しつつ、合併後の新たな方針も踏まえ学校の教育活動の充実に取り組むことが求められる。また、周辺の学校間や各地域との関係も変化し、合併後に再構築する必要が生じる。これらの点から、市町村合併に直面した学校の実態を踏まえ、区域外就学や通学区域の拡大による学校運営への影響を周辺の学校との関係や学校と地域との関係の再構築の観点から検討し、新たな教育環境整備に向けた学校支援方策の在り方を考えることが重要となる。

以上から、本稿では青森県十和田市立 Y 中学校を対象とし、第1に合併を経験した管理職へのインタビュー調査結果を示し、対象者に内在化する意識を抽出する。そして、第2に市町村合併が学校運営にもたらす影響を踏まえ、市町村合併後の事後変化と要因について考察することを目的とする。

キーワード：市町村合併、学校統廃合、学校再編、学校と地域の連携

I. はじめに

昨今、地方分権改革の流れの中で市町村合併が推進され、自治体再編が進行している。1999年の市町村合併特例法改正以降始まった「平成の大合併」により、当時3,232あった自治体は2015年4月時点で1,718に減少している。市町村合併は多くの事後変化をもたらすが、合併政策は単なる行政区域の機械的統合に留まらず、凡そ市町村行政と関わりを持つ全てのアクターに何らかの利害をもたらす「総合政策」としての側面を有している(新垣 2010, 66)。そのため、市町村合併を巡る自治体の政策過程や市町村合併後の地域を巡る動向や(ex.岡田 2005、津川

2012)、それを契機とした新たな住民自治の在り方(ex.藤田 2007、米田 2011)という観点からの研究蓄積が見られる。

市町村合併が進行する中、合併がもたらす影響は学校教育でも指摘され、合併後の自治体にとって小中学校の学校統廃合政策は教育費削減策と位置付けられるとの指摘があるように(境野 2005, 85)、学校再編を促進する可能性を帯びている。これまで、教育行政の視点から合併後の自治体の学校再編計画が考えられ、生活圏域と生活サービス手法の再編から学校再編の背景要因を論じたもの(友清 他 2009)や、都道府

*越谷保育専門学校 非常勤講師 (文部科学省 国立教育政策研究所)

県と市町村の各教育委員会の役割から自治体と学校統廃合過程を論じたもの(金井・宮腰 2008)が見られ、合併自治体の教育政策に関する学校再編が論じられてきた。

先行研究におけるこれらの視点も重要ではあるが、合併における学校再編は必ずしも統廃合に直結するわけではなく、岩手県宮古市¹の「四葉事業」のように、合併後も小規模校の存続を選択する場合もあり²、各自治体の中で学校の存続か統廃合かという学校再編に対する姿勢は様々ではない。その上、合併後の学校再編が定まっていなかった場合、市町村教育委員会の役割や支援方策も変わってくると考えられる。屋敷によれば、旧市町村間の調整に労力を要した事項のうち、予算措置や社会教育・スポーツ関連事業では比較的早く調整が可能となり、「いずれも各市町村において特色を出しやすい事業」に着手しているが、対照的に統廃合や通学区域、区域外就学の分野は調整が進まず、「学校統合をはじめ、学校教育関係の多くの該当率は低い³。…性急に調整をすることには課題が残ることが理由」と指摘する(屋敷 2007, 28)。このように、自治体の教育政策の中で学校再編の可能性はあるものの、上記の統廃合や通学区域等の分野は旧市町村間の調整が困難な場合もある。そのため、合併後に学校再編が行われない場合、行政区の広域化によって生じた区域外就学等の制度の適用範囲が拡大し、学校は合併後の自治体の教育方針に対応しつつ、子どもの教育環境をより充実させる学校運営を行うことが要請される。

教職員にとっては、合併前の学校経営や地域との関係性を考慮しつつ、合併後の新たな方針も踏まえ学校の教育活動の充実に取り組むことが求められる。また、周辺の学校間や各地域との関係も変化し、既存の学校のネットワークや地域との関係を合併後に再構築する必要が生じる。これらの点から、市町村合併に直面した学校の実態を踏まえ、区域外就学や通学区域の拡大による学校運営への影響を周辺の学校との関係や学校と地域との関係の再構築の観点か

ら検討し、新たな教育環境整備に向けた学校支援方策の在り方を考えることが重要ではないだろうか。

小中学校の統廃合の進行状況を示した屋敷(2012)によれば、青森県は1998年から2011年の期間で小学校の減少割合が最も高い都道府県であり、7割を切る状態にある。また、中学校は全国的に「学校数の減少割合は生徒数の減少割合を下回り…中学校の統廃合が今後、全国的に課題となることも予想される」と指摘するように、青森県内の中学校の減少割合は全国上位で、1割以上の減少である。そのため、統廃合や学校再編が進行している県だと言える。

以上から、本稿では青森県十和田市立Y中学校を対象とし、第1に市町村合併を経験した管理職のインタビュー調査結果を示し、対象者に内在化する意識を抽出する。そして、第2に市町村合併が学校運営にもたらす影響を踏まえ、合併後の事後変化と要因について考察することを目的とする。

II. 青森県の市町村合併の動向

2-1. 県内の市町村合併の状況

青森県では、「市町村の合併の特例に関する法律」(旧合併特例法)に基づき、2000年10月に「青森縣市町村合併推進要綱」が策定された。その後、県の支援方針や具体的支援策を決定し、自主的な市町村合併の取り組みが支援されてきた。また、2005年4月施行の「市町村の合併の特例等に関する法律」(現行合併特例法)に基づき設置された「青森縣市町村合併推進審議会」の意見を踏まえ、2006年10月に「青森縣市町村合併推進構想」を策定し、市町村合併が更に推進された。

2000年度以降、図1に示したように、合併前の67市町村のうち44市町村が17市町に再編され、現在40市町村(10市、22町、8村)となっている⁴。合併区分は、新設合併は14件であり、そのうち3件は飛び地合併である。編入合併は、3件である。一方、合併しなかった市

町村は23あり、そのうち人口1万人未満の小規模町村は12である⁵。

図1 青森県市町村合併一覧

合併期日	市町村名	合併方式	合併関係市町村
2004年7月1日	五戸町	編入	五戸町、倉石村
2005年1月1日	十和田市	新設	十和田市、十和田湖町
2005年2月11日	つがる市	新設	木造町、森田村、柏村、稲垣村、車力村
2005年3月14日	むつ市	編入	むつ市、川内町、大畑町、脇野沢村
2005年3月28日	五所川原市	新設	五所川原市、金木町、市浦村
2005年3月28日	外ヶ浜町	新設	蟹田町、平館村、三厩村
2005年3月28日	藤崎町	新設	藤崎町、常盤村
2005年3月28日	中泊町	新設	中里町、小泊村
2005年3月31日	八戸市	編入	八戸市、南郷村
2005年3月31日	深浦町	新設	深浦町、岩崎村
2005年3月31日	七戸町	新設	七戸町、天間林村
2005年3月31日	東北町	新設	上北町、東北町
2005年4月1日	青森市	新設	青森市、浪岡町
2006年1月1日	平川市	新設	平賀町、尾上町、碓ヶ関村
2006年1月1日	南部町	新設	名川町、南部町、福地村
2006年2月27日	弘前市	新設	弘前市、岩木町、相馬村
2006年3月1日	おいらせ町	新設	百石町、下田町

※青森県「合併市町一覧」(2008)に基づき筆者が作成。

2-2. 十和田市の概要と合併経緯

十和田市は、県南部地方内陸部に位置し、人口64,041人、面積725.67km²、世帯数27,174の市である。2005年1月1日に、旧十和田市と十和田湖町が合併し市制を施行した。主に旧町に位置する西側は、山地が広がり国立公園にも指定され、一部地域は特別豪雪地帯に指定されている。旧市に位置する東側は、台地が広がり農地と市街地で形成されている。

市町村合併については、2003年2月に旧市町の首長が任意の合併協議会を設置することで合意する。同年3月に、「旧市・旧町任意合併協議会」を設置し、翌4月から10月までに計6回の協議を重ねた。その後、11月に「旧市・旧町任意合併協議会(法定)」を設置し、2003年12月から2004年7月にかけて、計11回の協議を重ねた。その間、第2回協議会(2004年1月)で、①合併方式は新設合併とする、②事務所を旧市役所に設置する、ことが決定された。そして、第5回協議会(2004年2月)で、合併期日は2005年1月1日とし、第8回協議会(2004年4月)では新市名が決定された。

2-3. 基本構想と教育改革

十和田市では、2004年7月に合併協議会で策定した「新市まちづくり計画」を基本構想と位置付けた。この中で、合併の必要性について①地球社会の到来への対応、②少子・高齢社会への移行への対応、③成熟社会への転換への対応、④産業構造の再編等への対応、⑤居住地選択の多様化への対応、⑥住民主体のまちづくりへの対応、⑦効率的・効果的な行財政運営への対応、⑧地方自立の強化への対応、の8点を挙げた。そして、これらを具体的に計画策定するため、「新市将来構想」を基本として、旧市町の総合計画やまちづくりの推進が計画された。計画では、行政組織の効率化・合理化や公共施設の統合整備の推進と共に、観光や産業を踏まえたまちづくりが掲げられた。計画期間は、2005年度から2014年度までの10年間と設定した⁶。

これらの基本構想を踏まえ、新たなまちづくり⁷の一環として「教育・文化よこび都市」として「生涯学習の推進」⁸と「文化・スポーツの振興」の2点を教育改革の柱にした。この「生涯学習の推進」の中で、①個性を重視した教育、②特色ある学校づくりの推進、③体験学習の充実が掲げられた。そして、各地域の特性を踏まえ「少子化に伴う小中学校の適正配置を検討すると共に、老朽化した施設・設備の計画的な整備や耐震化を進める」と明記し、学校統廃合を含む学校再編にも着手することが示された⁹。

十和田市は、市町村合併後の2005年度以降、小学校の統廃合が3件行われた(2011年度に2校を1校に吸収統合、2013年度に3校を1校に新設統合、2校を1校に吸収統合)。閉校する4校は、全て複式学級のある小規模校であった。中学校は、現在は統廃合計画はないが、市内10校¹⁰中4校が単学級で構成され、1校は複式学級となっている。

2-4. Y中学校の現状

対象としたY中学校は、1981年に旧町立中学校2校の新設統合によって誕生した。2015

年4月時点で生徒数は81名、教職員は14名、学級数は普通学級3学級、特別支援学級1学級で構成されている。合併前の旧町では、小中学校全6校の中心校で(合併前の2004年度時点で旧町立小学校4校、中学校2校)、連合PTAの事務局も設置され旧町内の学校教育を推進する核となっていた。

Y中学校は、十和田市内を横断する国道沿いにあり、市の中心部まで30分程度で移動可能な立地にあり、旧市との行政区界に位置する。近隣に、特設校制度を導入した小規模校や、県立高校附属中学校があり、比較的アクセスの良い位置関係にある。この国道沿いには、他にも旧市内の中学校が点在しており、地理的には最遠でも15km圏内である。

Y中学校の校長(以下、A校長と称す)は、2005年の十和田市の合併時に旧町立Y中学校の教頭として赴任しており、市町村合併時の状況を把握し合併後の学校教育の変更を主導的に行った経緯がある。また、市立中学校になってから3代目の校長である。

Ⅲ. 事例分析

3-1. 分析手法

本稿では、PAC(Personal Attitude Constructの略)分析を用いる。PAC分析は、個人別に態度構造を測定するため開発された研究手法である。分析法の手順は、①当該テーマに関する自由連想(アクセス)、②連想項目間の類似度評定、③類似度距離行列によるクラスター分析、④対象者¹¹によるクラスター構造のイメージや解釈の報告、⑤筆者¹²による総合的解釈、を通じて、個人の態度やイメージの構造を測定・分析する方法である(内藤 2009)。各手順において、対象者と共に分類しクラスター分析からその分析結果の解釈まで行う。それにより、筆者の解釈のみで結果を分析せず、対象者の考えに基づく分析を行う。

PAC分析の活用は、「臨床における診断・治療に活用できるが、個人の現象的世界を分析する

技法としての特色は、社会学、政治学…等、より広範囲の分野での利用可能性を示唆する¹³としている(内藤 1993)。これまで、学校再編や統廃合を経験した学校教育への影響に関するPAC分析による研究はまだ僅かであるが、教育実践¹⁴等の分野ではPAC分析が応用されている。したがって、市町村合併を経験した管理職の意識調査結果自体の信頼性・妥当性を担保し、個人の意識変容を客観的に捉えるための手法としてPAC分析を用いる。

本稿では、分析手順を次の通りとする。第1に、A校長に刺激文を提示し、説明を行った。刺激文は、「市町村合併後の学校教育に関して、合併前と比べて変化があったと思うことは何ですか?」である。第2に、連想項目間の類似評定を行ったが、8段階尺度で2つの連想項目がイメージとして直感的に互いにどの程度近いかをA校長自身が評定した(尺度は、近い場合:7、遠い場合:0)。評定は、PAC分析支援ツール「PAC-assist」(土田 2008)を用い¹⁵、連想項目の評定を総当たりで行った。第3に、項目間の評定結果は非類似度行列を「R」を用いクラスター分析(ウォード法)にかけ、デンドログラム(樹形図)を作成した¹⁶。第4に、デンドログラムをもとにA校長が各クラスターの解釈を述べ、それに対し筆者は補助的に質問しクラスター同士の関係や全体的な見解を得た。この対象者の見解に基づき、総合的な解釈を筆者が行った。

3-2. 十和田市立Y中学校A校長の分析

- 提示刺激 -

A校長の連想項目及びクラスター分析の結果は、図2の通りである¹⁷。連想項目数は12であり、「自由連想語(文)」は図2中の「T1」から「T12」までとなっている。クラスター数の決定は、デンドログラムを見ながらA校長と話し合い、まとまりの良いクラスターを示してもらった。

次に、クラスター内の共通点を尋ね、イメージや解釈の報告を踏まえ、それに基づきクラスターの分割を行った。その結果、5つの群で分

割する事を妥当と判断したため、5分割となった。(クラスター1：T2,T5,T6,T12、クラスター2：T9,T7,T10、クラスター3：T8,T3,T4、クラスター4：T1、クラスター5：T11)。12の連想項目を見ると、プラスイメージは無し、マイナスイメージは4つ、中立は8つであり、市町村合併後の学校教育の状況は中立の感情が比重を占めるものとなっている。

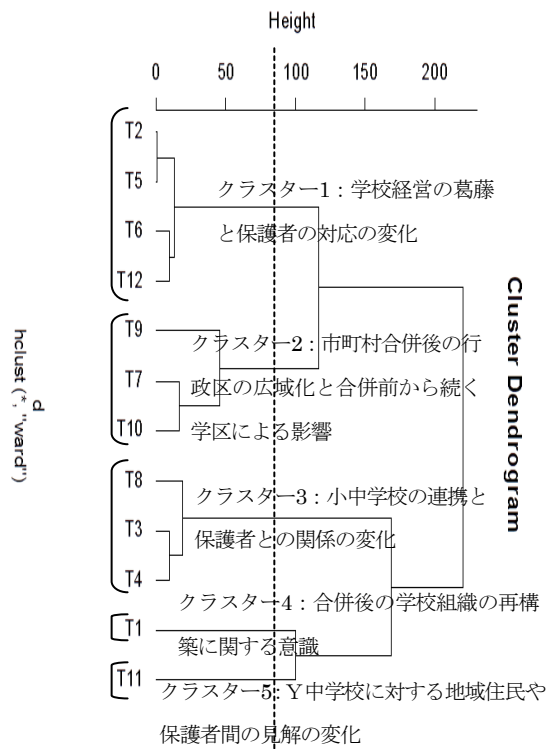
クラスター1 学校経営の葛藤と保護者の対応の変化

クラスター1は、「毎年度、新入生数が年度末近くまで判断できず、学校組織・運営に影響があった(T2)」、「合併して、親が学校を選べるようになった(T5)」、「部活動がらみで、生徒の流出があり、学校統廃合に繋がるかもしれない(T6)」、「合併後に、親の視野が広がってきたように感じる(T12)」の4点である。

A校長は、「(T2について)合併してから、隣の(旧市立の)特認校や県立附属中に通う子どもが出てきて。毎年、約5名学区外に出ていきます。今は、少子化の影響もあり(小学校)6年生が全員進学してきても1クラスしかできません。ただ、合併当時はまだ学区の子どもが全員進学すれば42,3名になり2クラス作れた。でも、2クラスのつもりで(学校経営や教職員配置を)検討しても、いざ蓋を開けると進学するのは38名だったり。そうすると、単学級となり(次年度の経営方針に)見通しが立たないんです。」「(T5について)合併後に、親御さんの選択肢は増えました。うちのような小規模校だと、限られた人数(教職員)でやり繰りするの、大規模校と比べると制約がある。例えば、生徒会活動や委員会活動¹⁸も、今まで2つあったものを1つにするとか、あとは部活動¹⁹。顧問が足りないと、やはり限界があります。」「(T6について)小学校の部活動と、本校の部活動の種類が違うんです。例えば、同じ学区内の小学校は卓球とバスケットボールの2つですが、本校にはない。そうすると、本人や親の希望で、指定校変更してしま

うと。親同士で話をしている、他校が良いと思ったら行くわけですから。ゴソッと生徒数が減る可能性がある」と述べ、指定校変更を行う保護者について指摘している。

図2 A校長のデンドログラム



自由連想語(文)	
T1	加配教員が削減され、生徒数の自然減もあり、学校組織に影響があった。(－)
T2	毎年度、新入生数が年度末近くまで判断できず、学校組織・運営に影響があった。(－)
T3	旧町連合PTAが市連合PTAに移行し、旧町内のPTAの繋がりが希薄になった。(－)
T4	PTAが市連合になったことで、小中学校間の繋がりが薄れた。(－)
T5	合併して、親が学校を選べるようになった。(0)
T6	部活動がらみで、生徒の流出があり、学校統廃合に繋がるかもしれない。(0)
T7	合併しなかったら、部活動や就学校指定変更で抜ける子どもはいなかったと思う。(0)
T8	合併後に小中の繋がりが薄くなったため、小中連携事業を独自に始めた。(0)
T9	学校の近くの保護者から、統廃合に関する話題が聞かえてくる。(0)
T10	地域の中にはすぐに合併後の学校の状況が伝わらなかった。(0)
T11	年配の方の中には、合併後も旧市と旧町の意識がある。(0)
T12	合併後に、親の視野が広がってきたように感じる。(0)

※ 表中の小括弧は、連想項目単独のイメージを表す。肯定：＋、否定：－、中立：0の3段階で示してある。

「(T12について)兄弟で本校と他校と別に通わせている親の場合、割と学校を比較します。学力面だと、特認校は少人数教育に力を入れているし、県立附属中は学校自体のレベルが高い。設置の条件が違うので、我々としては何とも言

い難い。もう1つは、意外と金銭面で比較されます。『この学校は、これ位費用がかかる』と。それで、例えば修学旅行も近隣中学と合同にし、費用を抑えて(保護者の)負担軽減を考えたりしました」と、合併後の学校運営の状況と保護者対応の変化をふり返っている。

クラスター2 市町村合併後の行政区の広域化と合併前から続く学区による影響

クラスター2は、「学校の近くの保護者から、統廃合に関する話題が聞こえてくる(T9)」、「合併しなかったら、部活動や就学校指定変更で抜ける子どもはいなかったと思う(T7)」、「地域の中にはすぐに合併後の学校の状況が伝わらなかった(T10)」の3点である。

A校長は、「この群は、学校としてもどうしようもない部分です。『学校の特色を出せ』と言いますが、教員も(学校経営をする上で)ぎりぎりの人数で生徒も90名程しかいなくて、何を出せと言うのか(という気持ちがある)。」一方で、「(T7について)合併後に、旧町内の学校も同じ市立になり、特認校制度を活用した進学も就学校指定変更もできるとなれば、最後に選択するのは親なので」と述べている。「(T9について)本校は、まだ1クラス30人強いるし、統廃合の対象ではありません。でも、本校の近所の親から『(次年度)うちの子1人しかこの地区から入らないでしょ?』と(言われる)。そうすると、近所に同級生がいませんから、親としては最初から大きな学校に行かせ良い条件で教育を受けさせたい(と思う)。いずれ、統廃合に繋がるのではと思う」と述べ、保護者の学校に対する意識について指摘している。

「(T10について)合併後2年程は、地域でトラブルもありました。自転車の乗り方を注意しても、生徒が無視すると(苦情が出た)。それで、どの生徒か調べたら本校の生徒ではなく隣の学校に進学した生徒だった。地域の方は、本校の生徒だと思っているけど、我々は(他校の生徒を)把握できない。同じ地域で遊ぶ子なら一緒に

指導しますが、そうでないとなかなか(難しい)」と、述べている。

クラスター3 小中学校の連携と保護者との関係の変化

クラスター3は、「合併後に小中の繋がりが薄くなったため、小中連携事業を独自に始めた(T8)」、「旧町連合PTAが市連合PTAに移行し、旧町内のPTAの繋がりが希薄になった(T3)」、「PTAが市連合になったことで、小中学校間の繋がりが薄れた(T4)」の3点である。

A校長は、「この群は、合併してすぐに本校とPTA、小学校との活動が無くなり。『あれっ』で思い、周りのことも分からず、1年程で各々の関係が切れてしまった。その時の考えで、まとまっています」と述べている。「(T3, T4について)本校は、地域に根差した学校で、町連合PTAの時は小中学校の管理職・PTA会長・保護者で集まり計6校で一同に話し合っていた。我々も、小学校の先生とも情報交換し、今度進学する子はこんな特徴があるとか、オフレコの話まで。保護者も学校の状況を質問し、私達も保護者の不安に対し細かく説明し、小中の保護者同士でも『これって何?』と情報交換した。それらが、合併後にブツリと切れてしまった。」

「(T8について)合併後の市連合PTAでは、30数校の学校が集まっても、なんとなく話を聞いているだけで情報交換がほぼ無い。PTA同士の関係も、学校同士の関係も薄まりました。それで、もう一度まず学校間で連携しようと考え、小中連携事業を独自に始めました」というように、PTAや学校間の変化について指摘している。

補足

筆者：小中連携事業は、十和田市の事業として始めたんですか？

A校長：いえ、本校独自のものです。私が、同じ学区の小学校2校に声をかけて始めました。9年間同じ視点で指導を継続できたら良いと考え、生活・学習・生徒指導面で取り組んでいます。2012年度から授業も見合って、評価するんじゃなくて、

何が必要かを考え合う(取り組みである)。

クラスター4 合併後の学校組織の再構築に関する意識

クラスター4は、「加配教員が削減され、生徒数の自然減もあり、学校組織に影響があった(T1)」の1点である。

「この群は、合併後に本校から加配教員1名がいなくなった²⁰ことと、丁度私が教頭として赴任した時に学校組織を改革した時を意識したものです」とふり返っている。「教職員が10名程度の学校では、常勤で校務分掌を担える先生(の存在)は、非常に大きい。でも、合併して加配が削減され、1名減るだけで学校経営が非常に大変になる。どうしても、学校組織自体を見直す必要が生じる。」

「合併当時、他校への進学や生徒の自然減が重なり、私が教頭として赴任していた当時の校長の指示で、学年単学級になった時を想定し組織づくりを行いました。あれもこれも、まとめた組織。教員数自体が少ないので、校務分掌をギュッとまとめ生徒会活動も削減し、2年かけて変えました。現場の先生から、『活動できない』と批判されることもあった」と述べ、合併によるY中学校自体の位置づけの変化と、合併と共に生徒の自然減に対応する組織づくりの両面が語られている。

クラスター5 Y中学校に対する地域住民や保護者間の見解の変化

クラスター5は、「年配の方の中には、合併後も旧市と旧町の意識がある(T11)」の1点である。

A校長は、「最近も、地域の集まりに出て、旧市内の方に『Y中学校ってあるの?』と言われ(認識されない)」と現状に触れている。他方、旧町内の年配の意識を次のように述べている。「一般論で言えば、統廃合計画が出たら地域の方は抵抗すると思います。ただ、(Y中学校は)年配の方にとって自分の学校じゃないので意識が弱い(と感じる)。30年程前に、統合で設置された学校で、昔と校名も違い愛着が弱いかもしれな

い。」「保護者は、合併したら教育が変わると意識しますが、年配の世代は直接学校に関わりがないとあまり無いと改めて感じます。」このように述べ、旧市町間の意識差と同時に世代間の見解の差異を意識していることが伺える。

3-3. クラスターの総合的解釈

クラスター1は、保護者の意識がY中学校に対して連携の対象から評価の対象へと変化した点が示されている群である。学校経営の混乱や生徒の進路の選択肢の増加(T2,T5)、就学校の指定変更を行う保護者の状況や要求に向き合う学校運営(T6,T12)というように、クラスター1は学校経営の状況と保護者の態度の変容が対応関係を成しながらまとまっている。Y中学校は、学校と保護者・地域の連携を踏まえた学校運営を行っていたが、合併を機に保護者は就学校指定変更、特認校制度、県立附属中学校、という条件を背景に選択肢が広がった。そのため、保護者は合併前のY中学校との協働関係を前提とした教育環境から、他校と比較しその中でY中学校の教育環境の充実の度合いを評価することへと関心が推移したと考えられる。

これらの解釈の内容は、保護者は合併後の変化として把握しやすい部分を新たな選択肢として認識し、それに基づく保護者からの評価をY中学校が受けたことが意識されている。そして、合併によってY中学校を取り巻く学校経営の環境が変化したことで、保護者や地域との連携に対する目的意識の見直しや連携の在り方等に、多くの葛藤が表れていると言える。

クラスター2は、合併後の行政区の広域化と合併前から続く学区による影響を保護者や地域の視点から捉えている群である。Y中学校は保護者の評価対象となる一方、「最後に選択するのは親御さん(T7)」との発言にあるように、選択肢の広がりには保護者や子どもにとって、より適した教育環境を選択する機会の増加へと繋がり合併後のプラスの効果とも考えられる。連想項目単独のイメージがいずれもゼロを示し、中立

の意識で群が構成されており、A校長は客観的にこれらを受容していることが伺える。

ただし、保護者や子どもの状況については「地域の方は、本校に通ってると思っているけど…隣の学校に進学した生徒だった(T10)」とあるように、必ずしも学区内の地域住民に伝わっていない。そのため、地域住民の学校に対する見方も変化し、子どもの状況を共有する難しさも実感していると考えられる。

クラスター3は、合併後の学区内の小学校や地域との関係の変化を示している群である。「市町村合併したら、関係がブツリと切れた」という発言に見られるように、A校長の想定以上に学区内の小中学校間やPTAとの繋がりが希薄化したことが語られている。そのため、合併後の変化に対し受動的な立場に置かれることになるが、Y中学校自体に起因するものでない中で改革を迫られ、改善策の検討が進められた。このような状況下で、独自に小中連携事業を展開し他校に働きかけることで、Y中学校の教育条件面を新たに整備し、且つ、学区内の小学校との繋がりを再構築する姿が見受けられる。

クラスター4は、学校内部の組織の再構築に関する群である。生徒数の自然減に対応する組織づくりに着手し、校務分掌や学校行事等の改革に取り組んでいたことが伺える。他校への進学と生徒の自然減の中で、生徒や教員の希望を踏まえた活動の展開が困難になり、分掌等の統合を余儀なくされた。クラスター5は、Y中学校に対する地域住民と保護者の見解の相違を指摘している。合併後のY中学校の存在や学区内の地域性と、保護者と地域住民との現状の学校教育に対する意識差があることを認識している。合併後に、旧市町の間で認識のずれがあり、またY中学校周辺の保護者と地域住民の学校の捉え方の意識差を目の当たりにしたことが示されている。

クラスター4,5は、生徒や保護者の希望を踏まえた教育活動の展開や、保護者と地域住民の学校観の相違から、学校運営の課題を感じてい

ることが伺える。A校長は、それらの課題を認識し、且つ、改善するために、クラスター3に見られる独自の事業に着手する必要性を感じたとと言える。そのため、クラスター4,5はクラスター3の背景要因だと考えられる。

IV. 考察

十和田市の合併後の学校教育を取り巻く状況について、A校長に内在化する意識を見てきた。これらの要因について、以下で考察する。

第1は、市町村合併後の学校教育の展開に対する背反性が挙げられる。中学校区内に属する小学校との連携が自然消滅し、また、Y中学校と学区域の地域との連携や連合PTAも解消され、Y中学校は一時孤立状態に置かれた。更に、加配教員の配置が無くなり、特任校、就学校指定変更、県立附属中等により、制度的な側面でもY中学校にとっては逆風となった。このような中で、学校運営の再考を迫られていったが、一方では市立学校への移行に伴い「新市将来構想」に掲げられた教育改革として、新たな特色ある学校づくりを要請され、他方では制度的な側面の転換を背景として、Y中学校の主体性の範疇を超えた教育条件整備が要請され、受動的な立場に位置付けられた。この背反性がある中で、小中連携事業に見られる独自性のある事業を展開していくが、学校間の連携の再構築の点に留まり、保護者や地域との関係性の再考にまで至らなかった。そのため、合併後の取り組みは限定的になり、早期に保護者や地域からの学校理解が進展しなかったと言える。

第2は、保護者や子どもにとってのY中学校の位置付けの変化である。特任校等の選択肢の増加により、新入生の予測が困難になり、また、PTAも市連合に変わり、保護者との連携にも変化が生じた。そのため、合併前までの「地域の学校」という枠組みの中での協働的な関係が、合併後は「評価対象としての学校」へと変化し、協働関係の停滞を招くことに繋がったと考えられる。ただし、これらの点に関してA校長は連

想項目単独のイメージは中立で一貫しており、保護者や子どもにとっての合併効果の側面を客観的に受容していると考えられる。

以上、合併後のA校長の意識を追ってきた。連想項目単独のイメージ全体を見ても、合併に対するプラスの意識は見られず、肯定的には捉えていない。だが、保護者や子どもの言動に対しては一定の理解を示していると考えられ、そのため合併自体に対する不満よりも事後変化によって生じる個別具体的な事象に対して受動的な立場で臨まざるを得ない状況に対し負担を感じていると言える。

これらを勘案すると、合併を機にそれ以前まで「地域の中の学校」として学校や保護者・地域が共存してきた関係が、時に対立する関係へと変化していくことを示唆している。A校長の意識に見られる「統廃合への懸念」は、このような関係性の変化が要因となっていると考えられる。即ち、市町村合併が統廃合の直接的な要因となるのではなく、Y中学校のように保護者や地域との良好な関係を築いてきた学校にとって、合併後に関係性が急激に変化することに対し受動的な立場に置かれることによって、その可能性が懸念事項として浮上してくるのだと考えられる。

市町村合併後の学校や学区の再建は、学校のみならず教育行政全体の問題である。学校と保護者が時に対立する関係性を有したとしても、多くの葛藤を経て連携の意義を踏まえその必要性の有無を再考していくことが、「新市将来構想」の理念に掲げられた新たなまちづくりを目指すことへの第一歩となると考えられる。そして、必要に応じて学校と地域が新たな連携を選択するのであれば、早期の段階から学校が能動的な立場で環境整備に着手できるよう配慮していくことが、合併後の学校教育への支援のあり方として必要であると考えられる。

V. おわりに

現在、全国各地の自治体で市町村合併が行わ

れ、学校は統廃合を含む学校再編に晒されている。合併後の学校教育の事後変化を踏まえた検証は、未だ十分であるとは言えず、これと向き合う教員の意識から実態を丁寧におさえなければ、市町村合併と学校再編との関係性は抽象的な議論に終始する可能性がある。

合併後に生じる効果は、学校と保護者の間で相反する場合があります、ともすれば二項対立の関係になる可能性がある。一方で、Y中学校の小中連携事業に見られるように、新たな取り組みの模索は、合併を機に学校の独自性や学校間のネットワークづくり、地域との関係性の再構築等、有益な変化への契機となる可能性もある。特に、学校と地域の連携については慣習としての連携を踏襲するのではなく、当事者間で目的意識を持った連携を展開していくことが重要であり、そのような変革への支援が今後必要性を増すのではないかと考える。

今回は、管理職1名を対象に検討したが、学校の実状は多様であり、更に学区内に存在する地域性も多様であることを踏まえると、事後変化の内容もより複雑なものとなる。今後、既存の制度が合併を機に各学校に与える影響や、保護者や地域住民の意識実態を踏まえた、より詳細な検討が必要となろう。

謝辞

本稿の作成にあたり、資料提供及び調査にご協力頂いた学校関係者の方々に、ここに記して感謝申し上げます。

参考・引用文献

- 新垣二郎 2010 「市町村合併政策の形成過程 - 『昭和の大合併』期の分町・分村に着目して - 』『ソシオサイエンス』16:66。
- 岡田浩 2005 「自治体政策過程と住民 - 北海道釧路地域における市町村合併の事例の検討 - 』『釧路公立大学地域研究』14。
- 金井徹・宮腰英一 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 - 』『教育ネットワークセンター年報』8:33。
- 境野健兒 2005.2 「学校統廃合にみる『地域と学校』』『教育』:85。
- 津川康雄 2012 「市町村合併に伴う住民意識と地域的

傾向 - 高崎市を例として - 』『地域政策研究』14(4)。
 友清貴和・長谷部裕子・境野健太郎 2009 「小中学校再編の動きにみられる自治体の課題 - 人口減少と市町村合併に伴う生活圏域と生活サービス手法の再編 - 』『鹿児島大学工学部研究報告』51。
 内藤哲雄 2009 『PAC 分析実施法入門 改訂版』: 27-28,35,70。
 中村良平・渡邊喬 2011 「岡山県の市町村合併効果に関する研究』『岡山大学経済学会雑誌』43。
 長谷夏哉・斎尾直子 2009 「小規模小学校における特色ある学校運営を通じた地域づくり活動への展開と課題 - 全国の小規模特任校制度を活用した学校運営事例を対象として - 』『日本建築学会計画系論文集』74(642)。
 藤田安一 2007 「ポスト市町村合併の地域づくりと地方自治体』『地域学論集』4(1)。
 屋敷和佳 2007 「市町村合併に伴う教育行政の変化と課題に関する質問紙調査』『市町村合併に伴う自治体行財政構造の変容と学校教育体制の再編に関する研究』平成 17~18 年度科学研究費補助金基盤研究(C)研究成果報告書:28。
 屋敷和佳 2012 「小・中学校統廃合の進行と学校規模』『国立教育政策研究所紀要』141:26 - 27。
 米田誠司 2011 「市町村合併による『住民自治』の変容 - 大分県湯布院町を事例として - 』『熊本大学社会文化研究』9。

十和田市関係資料

十和田市合併協議会「新市まちづくり計画」(2004)
 青森県総務部「新法下で休止・解散した合併協議会」(2008)
 十和田市市町村振興課「旧市・旧町合併協議会」(2008)
 青森県市町村振興課「青森県における平成の合併のとりまとめ」(2010)
 十和田市都市整備建築課「都市計画マスタープラン」(2011)
 Y 中学校「平成 24 年度 教育計画」(2012)
 青森県教育政策課「学校別集計 中学校」(2012)
 青森県教育委員会「平成 24 年度『東青の教育』」(2012)
 十和田市・十和田湖町合併協議会「新市まちづくり計画 - 平成 26 年 9 月変更」(2014)
 十和田市「市立小・中学校学級児童生徒数」(2015)

- 1 宮古市は、旧宮古市、田老町、新里村の 3 自治体で 2005 年 6 月に合併した。その後、2010 年 1 月に川井村との合併を行った。
- 2 「四葉事業」は、文部科学省の研究委託事業「新教育システム開発プログラム」によって 2006 年から実施され、旧新里村の小学校 4 校で実施している。
- 3 屋敷(2007)の教育委員会対象の質問紙調査によれば、「調整にあたって労力を要した事項」のうち、該当率の高かった事項は「予算措置」60.8%、「社会教育」55.0%、「スポーツ」47.6%であり、学校教育に関連するものは「通学区域」は 11.6%、「学校統合」9.5%、「域外入学」5.3%となっている。
- 4 現行の合併特例法の施行後、2005 年 6 月 20 日に「北通り 3 町村合併協議会(大間町、風間浦村、佐井村)」が設置されたが、2006 年 5 月 31 日に廃止となった。
- 5 「青森県における平成の合併のとりまとめ」(2010)を参照。
- 6 その後、2014 年 9 月に「新市まちづくり計画」が変

- 更され、計画期間を 2019 年度までと 5 年間延長した。
- 7 十和田市のまちづくりに関しては、2011 年に「都市計画マスタープラン」が計画され、2011 年から 2030 年までの 20 年間で推進されることになった。
- 8 基本構想の分類上は、このような表記で示されているが、内容は生涯学習、学校教育、の両者に関わる内容が併記されている。
- 9 学校教育の充実に関しては、次の 6 つの事業を推進する事が示されている。①幼稚園就園奨励費補助事業、②すくすく子育て支援費補助事業、③就学援助事業、④遠距離通学用スクールバス運行事業、⑤奨学金貸与事業、⑥学校施設整備・改修事業。
- 10 合併後に新設された、県立高校附属中学校 1 校を含む。
- 11 内藤は、調査対象者を「被験者」と表記しているが、本稿では「対象者」に統一して表記する。
- 12 内藤は、総合的解釈を行う者を「実験者」と表記しているが、本稿では「筆者」に統一して表記する。
- 13 適用の限定条件について、次の 3 点を挙げている(内藤 2009)。①適用は原則として、自由連想できるものに限定される。しかし、対象者に表現・報告の能力さえあれば、ほとんど全ての対象(連想刺激)に対して適用可能である。②類似度の評定ができること。評定尺度は、通常は 7~9 段階であるが、少なくとも 2 段階での評定ができること。ただし、言語的に応答できる必要はない。③クラスターを刺激とした時に生じる、イメージや解釈の報告ができること。
- 14 例えば、今野博信・池島大「個人別態度構造分析で比べる教師の学校イメージ』『教育実践総合センター研究紀要』18 巻(2009)、松崎学「学級機能と子どもの学級適応に関する研究(Ⅲ): 小学校教師の STEP 受講による自分の変化』『山形大学教職・教育実践研究 6』(2011)、今野博信「PAC 分析による小学校教職員の学校イメージ比較』『奈良教育大学紀要, 人文・社会科学』59 巻 1 号(2011)、等が挙げられる。
- 15 土田義郎「PAC 分析支援ツール ver. 20080324」(2008)。尚、土田からは使用許可を得ている。
- 16 The R project for Statistical Computing, 本稿では、「R-2.14.0」を使用した。
- 17 第 1 回調査を 2012 年 10 月 16 日に行い、追跡調査を同年 11 月 10 日に実施した。
- 18 委員会は、①生活、②図書、③広報、④給食、⑤環境奉仕、⑥保健、⑦生徒会、の 7 つである。委員会、部活動共に、教諭以外に教頭、養護教諭、事務職員も顧問として担当している。
- 19 部活動は、①野球、②陸上競技、③バレーボール、④サッカー、⑤吹奏楽、の 5 つである。
- 20 中学校の生徒指導専任教諭は、「学校規模が 14 学級以上の学校を有しない市町村で、かつ、6 学級以上の学校を有する市町村に、生徒指導専任教諭 1 人を配当する」と規定している。旧町立時、Y 中学校はこの規定に該当し、市町村合併前は上記教諭 1 名の加配があった。合併後、この規定の対象外となり加配が削減された。「平成 24 年度『東青の教育』」を参照。