



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	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
Author(s)	横井, 敏郎
Citation	北海道大学大学院教育学研究科紀要, 85, 193-210
Issue Date	2002-03
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.85.193
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/28853
Type	departmental bulletin paper
File Information	85_P193-210.pdf



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 —

横 井 敏 郎

A Study on Policy Process of High School Consolidation in Local Government : in Case of Hokkaido Prefecture, Japan

Toshiro YOKOI

目 次

一 本稿の課題	193
二 北海道の高校配置計画と職業学科再編論	194
1 北海道の少子化と中学校卒業生数	195
2 北海道の高校配置計画	196
3 北海道職業教育審議会の方針	197
三 留萌第1学区高校統廃合の政策過程	199
1 北海道教育委員会の「高校適正配置計画」の手法	199
2 留萌第1学区の人口・中学校卒業生数・高校学級数	200
3 留萌第1学区高校再編論議の経過概略	201
4 1989～1993年の高校再編論議	203
5 1994年の高校再編論議	205
四 考察	207

一 本稿の課題

本稿は、ある高校統廃合を対象にしてその政策過程を分析し、地方における教育政策の形成・実施の実態を明かにするとともに、それを通じて現在の教育政策領域における政府間関係について若干の示唆を得ようとするものである。

本稿が対象領域とする高校教育では、近年の高校教育改革において、単位制、総合学科、中高一貫校など新たなタイプの高校の設置が認められ、また授業科目の選択幅拡大や職業教育・普通教育へのインターンシップ・地域連携の導入が提起されるなどによって、多様な教育の実施が地方に要請されている。従来わが国の教育行政は文部省—教育委員会—校長ラインを通じた「指導行政」による統制システムとされてきたが、高校教育改革の進め方は都道府県によって多様であり¹⁾、都道府県内での高校教育政策に関わるアクターも多様化してきている。つまり、現在の高校教育改革は、文部省の政策能力や中央の政治・行政的な力学構造だけでなく、それとは位相を異にする地方の政策力量と政治・行政的な力学構造に大きく依存して進められてい

るのである。それゆえ、現代の教育行政がアカウンタビリティを果たすためには、地方における教育政策の形成・実施の過程とシステムのあり方を問う必要がある。そこで本稿は、高校教育政策がいかなる過程とシステムのもとに形成・実施されているのかについて実証的に検討を加える。

近年の全国各地の高校再編は、1つには社会経済的变化を背景とする国の多様化政策を推進要因とし、また少子化による生徒減をもう1つの推進要因としている²。この2つの要因が絡まりあって、各都道府県で高校再編プランが作成され、実施に移されている。高校統廃合を対象に選ぶのは以下のような理由による。

管見では、都道府県の審議会・協議会レベルで基本方向が決定され、それをもとに教育委員会事務局により実施計画が策定、実施されるトップダウン型の教育行政・政策システム³をもつ都道府県⁴と、フォーマル、インフォーマルな交渉・協議の場が設定され、地域や学校の意向が再編計画・実施計画に比較的良好に反映される教育行政・政策システムをもつボトムアップ型の都道府県、の2つのタイプの高校再編のあり方が見られる⁵。こうした差異は、高校統廃合に端的に現れる。前者の場合は地域や学校の意向とは無関係に、またそれらと情報交換も十分になく都道府県レベルで決定された高校統廃合プランが降ろされてくる。後者の場合には地域や学校と都道府県教育委員会の間に交渉・協議の機会があり、それを踏まえて統廃合プランが決定され実施される。高校統廃合はその高校が存立している地域社会にとって大きな問題であるだけに、多様なアクターが関心をもつものである。高校統廃合プランがどのようなアクターによって形成され、決定されるのかを見極めることは、その都道府県の教育行政・政策システムの特徴を表す格好の手がかりとなる。

本稿の先行研究として、白石裕編『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、1995）があげられよう。これは、初任者研修、単位制高校、生涯学習政策や小学校統廃合についての教育長や議員などのアンケート調査の他に、埼玉県での単位制高校（伊奈学園）設置の政策過程の詳細な分析を行っている。そこでは、知事、校長会、組合、議会などの関与の実態が明らかにされ、「伊奈学園の設置にかかわる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の上に成り立っている」と結論されている。基本的にこの結論は首肯しうるものであるが、これを前提としつつも今後はさらにその「政策形成のメカニズム」の構造や特質を問うていく必要があると考える。つまり、諸アクターの「多元的影響力」は前提としながら、政策形成・決定・実施のシステムを把握することや、その「メカニズム」を全国的な視野や歴史的視野、別の政策との比較で見ること、埼玉県のこの事例がいかなる構造、特質を有するものなのかが見えてこよう。本稿も一つの事例を扱うに過ぎず、不十分さはまぬがれないが、同書が言うごとく、「教育政策過程研究は、当面の間、仮説—検証型の事例研究をつみ重ねることが重要」であり、実証分析の積み重ねを通じて現代の教育政策過程や政府間関係の把握を試みる研究の一環としたい。

二 北海道の高校配置計画と職業学科再編論

本稿が対象とするのは、北海道の留萌第1学区での高校統廃合である。同学区は、留萌市、増毛町、小平町の3市町からなっている。同学区には留萌高校（普通科・商業科）、留萌工業高校、増毛高校（普通科）の道立3校があったが、少子化のため、学級数減が迫られたことを契

機に統廃合⁶が実施された。それにより、留萌高校の商業科が切り離され、留萌工業高校に統合された。結果は、留萌高校（普通科）、留萌千望高校（工業科・商業科）という形になり、普通科単置校と職業学科集合型高校に再編された（増毛高校はそのまま）。

同様の再編は道内の他の地域でも見られる。1988年に芦別総合技術高校、1992年に夕張緑ヶ丘実業高校がすでに商業科・工業科集合型高校として設置されており、近年では美唄市、富良野市、名寄市でも職業学科集合型高校が統廃合によって生まれている。留萌第1学区の高校統廃合はこうした道内各地の統廃合の一つとしてとらえられる。

これら一連の高校統廃合が実施されるには共通の背景があった。第一に少子化であり、第二に近年の高校の特色化、特に道の職業科再編の政策である。本章ではまずそれを見ておきたい。

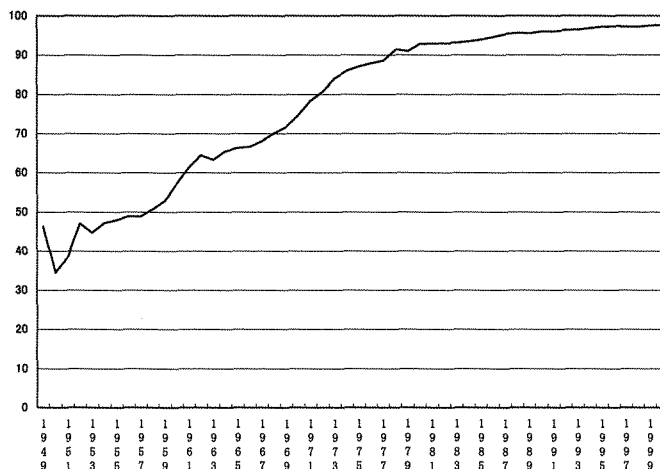
1 北海道の少子化と中学校卒業生数

〔グラフ1〕は北海道の高校進学率の変化を表している。進学率は新制高校が発足して以降一貫して上昇を続け、1978年に90%を越えた。1980年以降はわずかに上昇はしているものの横ばいといってよい。高校教育はほぼ普及を終え、高校数、学級数が進学率によって左右される時代は終わった。これ以後、高校数、学級数を変動させるものは、中卒者数とその地域的移動となった。

〔グラフ2〕は戦後北海道の中学校卒業生数の推移を表している。1981年の落ち込みは丙午の影響である。第二次ベビーブームにより1988年をピークとする山があるが、1990年以降中学校卒業生数は急減する。2000年の卒業生数は67,180人で、2009年の卒業生数は50,548人と推計される⁷。2000年は1988年の約72.8%、2009年は同じく54.8%である。年平均で約2000人の中学校卒業生、50学級の減少が20年以上にわたって継続する見込みである。

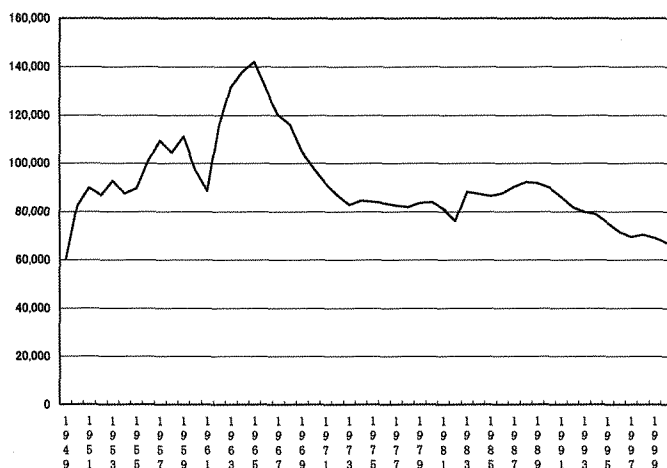
もちろん道内においても地域的な差異がある⁸。1975年以降で見ると、札幌、旭川、函館、苫小牧、帯広、釧路、北見、岩見沢などの都市とその周辺市町は人口が増加しており、一方それ以外の地域では一部を除いて人口の減少が激しい。高校も1975年以降札幌市、旭川市、函館市、苫小牧市、北見市、釧路市とその周辺地域で高校が多数新設されているが、炭坑閉山の影響で

〔グラフ1〕北海道の高校進学率の推移



資料)『北海道統計書』各年版より作成。

〔グラフ2〕北海道の中学校卒業生数の推移



資料)〔グラフ1〕と同じ。

産炭地では廃校が出ており、その他の人口減少地でここ数年間に上述のような統廃合が生じている。

2 北海道の高校配置計画

1) 『北海道高等学校長期収容対策について(答申)』(1984年)

こうした少子化に対して、道教委は高校配置計画を立てて高校再編を図ろうとした。

北海道で最初に立てられた少子化に対応した計画は、1984年12月に出された北海道高等学校長期収容対策検討協議会『北海道高等学校長期収容対策について(答申)』である。これは、今後の中学校卒業生数の見通し、教員採用、施設、公私収容定員調整、職業教育、定時制通信制教育などについて検討している。本稿との関係での要点は以下の通りである。

①中学校卒業生数の推移は地域によって異なり、三つの類型に分けられる。A一時的に増加し、その後緩やかに減少していく地域(札幌市、苫小牧市)、B一時的に増加し、その後急激に減少する地域(函館市、旭川市、北見市、帯広市、釧路市)、C増加することなく減少する地域、の三つである。②A・B地域では一部高校新設も検討するが、学級定員増と既設校の学級数増によって対応し、減少期に学級定員の引き下げと学校規模の適正化を行う、③C地域では早急に学校配置の将来計画を立てる、④入学定員に占める職業学科のシェアは低下してきているが、現状比率を維持するように努める、⑤職業学科の配置については、小規模な併置校を見直して集約化を図り、そこを職業教育の拠点校として普通科を含めた職業教育の充実を図る、⑥職業学科においては、コース制、学科間交流、くくり募集、単位制、選択科目の増加、学級編成の弾力的運用などを促進、検討する、⑦新しいタイプの学校、特に職業学科集合型モデル校の設置と、既存学科の見直しを含めて地域の特性や社会のニーズに対応した新しい学科の設置を検討する。

答申では、中学校卒業生数の減少地域については高校配置の将来計画を立てることとされ、特に職業学科の再配置と新しいタイプの職業学科集合型高校、新しい職業学科の設置、学科間交流の検討が提示されている。具体的にどう学校配置を見直すかは全く述べられていないが、

中卒者数減少を契機に小規模職業学科の統合と新しいタイプの職業高校・学科の設置という形で学校再配置の提案がなされているのが特徴である。

2) 『高等学校配置の現状と展望』(1989年)

『北海道高等学校長期収容対策について(答申)』に次いで出された高校配置計画が、北海道教育委員会『高等学校配置の現状と展望』(1989年3月30日、以下『現状と展望』)である。これは、中学校卒業生数の減少に対して、各学区での相当の学級数の調整、学校・学科の再編成を進めるために、『北海道高等学校長期収容対策について(答申)』やこの時期の北海道産業教育審議会答申、『北海道新教育長期総合計画』(1988年3月)の方針を踏まえて、「各学区における高校配置の現状と中長期的な見通し」についてまとめたものである。

「中長期」とは4年後および8年後をいう。学区制度や公私比率については現行のままとし、学級編成についても現行基準(当時は学級定員45名)を前提としている。本稿との関係での要点は次の通りである。

①学校規模は4～8学級を標準とするが、地域的な特殊性を考慮して、最大10学級、最小2学級とする。②1学年1学級校は通学不便地等の特別の事情がある場合に認める。③入学定員に占める普通科、職業科の比率は現状を維持する。④新学科集合型モデル校の設置を推進する。⑤単位制課程の設置を推進する。⑥校舎改築等を勘案しつつ、新しい履修の形態等を取り入れた学校を検討する。⑦社会、経済情勢の変化、地域の要請、産業構造の変化等に対応した学科・コースの設置、再編成を積極的に推進する。⑧異なる大学科の小規模な職業高校が近隣に複数存在する場合は、新学科集合型モデル校の理念等を勘案した学科構成による統合を推進する。⑨普通科に併設されている小規模職業学科は原則として近隣職業高校に集約する。⑩職業高校は学科ごとに全道的な配置を勘案した再編を考慮する。⑪通学可能な地域に複数の小規模校が存在する場合は学校数の調整を進める。

普・職の比率は変えないことを前提に、小規模職業高校・学科の統合・集約を図り、その際職業学科については既存学科を見直して、新しい学科・コースと新しい履修形態を導入する方向が述べられている。『北海道高等学校長期収容対策について(答申)』にあった「職業学科集合型モデル校」が「新学科集合型モデル校」に変更されているが、これは従来型職業学科を併置した高校ではなく、新しい職業学科を併置した高校というイメージを明確化したものである。『現状と展望』ではこうした方向のもと、学区ごとに「中長期」的な高校配置についての具体的な見通し、検討課題を提示している。

『北海道高等学校長期収容対策について(答申)』と『現状と展望』の検討から、北海道の中卒者数減少に対応した高校配置計画において、職業高校・学科の統廃合・再編成が1つの重要な方策であり、焦点として浮上していることが分かる。

3 北海道職業教育審議会の方針

1) 高校教育の普及期から整備拡充期まで

以上のように、北海道の高校配置計画は、単純な学校・学級数の削減ではなく、これを契機に職業学科の見直しを進めていこうとするものであった。これを理解するためには、北海道での職業学科見直しの論議の動向を見る必要がある。北海道の高校職業教育については、産業教育振興法に基づいて1951年に設置された北海道産業教育審議会が数年おきのサイクルで答申

を出している。同審議会は産業界や道の代表の他に、農業、工業、商業など各学科の高校校長会会長が参加しており、各時期の職業学科・高校のあり方についての方針が集約されている。ここでは本稿に必要な限りで同審議会答申における職業学科見直しの方向性を見ておこう。

先行研究⁹によれば、1952年に成立した「北海道教育計画」は、社会改造の理念がセットになった教育計画という性格をもった「独創的」なものであったが、その後教育計画から社会改造理念は抜け落ちていき、「北海道教育計画」で確立した「人材需要方式」（産業界の人材需要をもとに各職業学科の必要人数を割り出し、そこから普・職の比率や高校・学科配置を決定していくという方式）だけが北海道教育委員会・北海道立教育研究所に教育計画の技術として移転されて、1960年代には中央政府レベルでの人的能力開発計画を模倣する形で北海道の教育計画は作成されるようになった。北海道職業教育審議会答申を追ってみても、1950年代から60年代にかけては、産業発展・地域開発に必要な産業人材を養成・確保するために職業学科の比率を5割に高めるといった論調が続く。

高校進学率が30%台から50%台へと上昇するこの時期はいわば高校教育の普及期といえ、各地に小規模な職業高校や学科併置校が設置されていたが、高校進学率が65%に至り、また産業近代化が進行してきた1965年ごろになると職業教育の整備拡充が課題とされ、小規模な職業学科や、普通科・職業学科併設の「総合制高校」が問題とされるようになる。1965年の答申では、「総合制高校」から職業学科単置校¹⁰へと移行すること、それが困難である地域でも職業学科のみの併置校を設置すること、特に工業高校を新設することが提案されている。高校を普及させるために小規模でも設置がなされた普及期から、職業教育を近代化・大型化していこうとする整備拡充期に入ったのである。その後、国の高校教育多様化政策に対応して北海道職業教育審議会でも高校職業教育の多様化推進の答申が出され、そこでも小規模校や普職併置校では専門教育の充実と多様化推進が困難であるとされる。1970年代中頃になると多様化の弊害を是正する必要から小学科の統合が提案されるようになるが、職業学科単置校化と小規模職業学科統合の方向は継続している。

2) 職業学科集合型高校構想

しかし、高校進学率が90%を越える1980年ごろから答申の論調に変化が見られるようになる。1979年11月に出された『今後における本道高等学校の職業教育のあり方について(中間報告)』では、初めて「職業教育に関する集合型モデル高等学校(仮称)」の新設が提案される。「最近における高等学校の進学率の上昇に伴ない、職業教育についても生徒の能力、適性、進路、興味、関心などの多様化に対応し得る教育の必要性が生じてきた。このような教育の推進のためには、職業に関する学校・学科の施設、設備の効率的な利用に配慮し、複数の学校・学科間において相互交流を図る」ことが必要であるというのがその理由である。ここでは、道央地域に工業、商業、家庭の各学科の単置校を設置し、「学科間相互の交流連携を通して、多様な学習コースの編成、選択にこたえる職業教育の集合型高等学校」と、「これらの学科を有する職業教育のモデル校」の2つの選択肢があがっている。

また上と同様の理由から、既存の職業高校でも「生徒の選択履修の幅の拡大を図った多様な学習コースの選択」ができるように、「学科間の相互乗入れを考慮した職業教育を積極的に推進する」とされた。

この段階でも職業学科単置校化と小規模職業学科統合の必要性が依然として述べられていた

が、職業教育の内容の見直しという観点から職業学科を併置することの意義が積極的に打ち出されたのである。その背景には、「新しいタイプの職業高等学校」、「集合形態をとる高等学校」など6つの「新しいタイプの高校」を提案した都道府県教育長協議会高校問題プロジェクトチーム専門家会議の1976年の報告があると思われる。職業学科集合型高校はその後埼玉県などで大きく導入され、北海道ではその導入は遅れる。しかし筆者たちが芦別総合技術高校初代校長高橋淳一氏にヒアリングしたところでは、上述のような相互乗入れ型の職業学科集合型高校は北海道の職業教育関係者がスウェーデンの総合タイプの高校をヒントに先駆的に独創されたものであったという。こうした素地があり、そこに高校多様化の時代が追い風になって先の北海道職業教育審議会答申に職業学科集合型モデル校案や相互乗入れ型職業学科併置校案が出てきたといえよう。

1987年2月には北海道職業教育審議会として初めて進路指導のあり方を中心テーマとした答申『本道高等学校における職業教育の振興を図るための進路指導のあり方について（答申）』が出される。そこではまた「時代の進展に対応した学科の新設」や「既存学科の見直しと充実」がいわれ、1988年7月の『経済社会の進展に対応した本道高等学校における職業学科のあり方について 中間報告』では、「時代の変化に柔軟に対応するため、問題解決能力や創造力などを養うとともに、学科間の枠を超えて専門領域の知識・技術を学習させ、職業に関する幅広い能力を育成することが大切になってきている」ため、相互乗入れ型の「複合的な職業学科」高校を新設し、あるいは既存学校・学科で展開する必要があると述べている。生徒の興味、関心や進路に配慮して選択幅を拡大するという観点とともに、獲得すべき知識、技術や能力が問題解決能力などを含めた意味での総合的なものでなければならないという観点からも、相互乗入れ型の職業学科集合型高校の設置要請がなされるようになっている。

以上の流れをみると、北海道の高校職業教育のあり方をめぐる論議は、職業学科単置校を基本とする方針は一貫しているが、高校教育の普及期から整備拡充期には見られなかった「複合的な職業学科」高校の設置の方針が、高校進学率が90%を越えたいわば高校教育の飽和期に提起されるようになったことが分かる。

この飽和期への移行は、同時に少子化の時期への移行に重なっていた。そして、職業学科の統合・併置はもともと職業教育の改善という点からその意義が認められてきたものであったが、中学校卒業生減少への対応策にもなり得るものであった。こうして高校・学級数調整の方策という側面と職業教育の改善という側面の両面から、職業高校・学科の統廃合・再編成が少子化期の道の高校再編政策の重点の1つとして追求されることとなったのである。

三 留萌第1学区高校統廃合の政策過程

1 北海道教育委員会の「高校適正配置計画」の手法

以下では、留萌第1学区の高校統廃合の政策過程を具体的に検討する。

まず、北海道教育委員会の「高校適正配置計画」決定の手法を簡略に見たい。道教委は単年度ごとに「高校適正配置計画」を策定する。これは翌年度の高校の新設・統合・廃止と学級数の増減を決定するものである。毎年秋に道教委は「高校適正配置計画」を発表するが、その1、2ヶ月前に市町村と市町村教育委員会に原案を提示する。市町村・市町村教委は原案に対して要望をあげることができる。道教委はその要望を配慮の上、「高校適正配置計画」を正式決定し、

公表する。これが手順である。

道教委の適正配置計画に対しては、機械的な間口削減や地元の意見を十分に尊重していないという批判が出されている。自由民主党北海道支部連合会教育振興特別委員会が行った全道市町村長・市町村教育長・公立高等学校長に対するアンケート¹¹では、適正配置計画の手法、進め方に関する問いに対して、「現状の手法、進め方でやむを得ない」56%、「現状では問題があり、改める必要がある」32%、「どちらとも言えない」7%、「分からない」0%、無回答5%であった。記述回答で改善すべき点として多いのは、より早期の計画決定、地元の意見の尊重、中長期的な計画の策定の3点であった。記述回答でもやむを得ないとする意見が多いが、この3つの改善要求は、道教委の適正配置計画が地元側にとっては唐突で、地元の意見を十分に主張する機会も時間もなく、将来の予期もしにくいものであることを述べている。単年度での計画決定は早めつつ、地元の意見を主張する機会と時間を保障し、それを踏まえた中長期的な計画を立てることが地元市町村や高校から求められているといえる。

しかし、道教委はこうした改善要求にまったく背を向けているわけではないということが本稿の事例分析にとって重要である。先に見た『現状と展望』は次のように述べている。

各学区では相当数の学級数の調整を行うとともに、学校・学科の再編成を進める必要性が増大していくものと見込まれるが、これらを適切かつ円滑に進めるためには、予め、各学区における高校配置の中長期的な在り方について、関係市町村や学校関係者等の間で議論を深め、コンセンサスを得ることが望まれる。(中略) 道教委としては、この「展望」を契機として、地元関係者等の間で将来を見通した各学区の高校配置の在り方について一層議論が深まることを期待するとともに、そうした議論の方向や結果なども勘案しながら、今後の適正配置計画を検討していくこととしたい。

道教委は少子化期の高校再編について各学区の市町村間、学校間での議論を否定するのではなく、むしろ推奨し、そこでのコンセンサスを尊重すると述べている。そして事実この『現状と展望』で示された「各学区における高等学校配置の現状及び中長期展望」をもとに、いくつかの学区で高校再編をめぐって議論が行われたのである。留萌第1学区の事例もその1つであった。道教委はすべてを各学区の議論に預けてしまったわけではないが、各学区の自治体と高校の自主的論議を促すことによって高校再編を推進しようとする姿勢を示していることは注目に値する。

2 留萌第1学区の人口・中学校卒業生数・高校学級数

留萌支庁は北海道の北西部に位置し、西部は日本海に面している。留萌第1学区の3市町は南北155キロメートルという南北に長い同支庁の南端を占める。留萌支庁の基幹産業は農林水産業であるが、米の減反や農業の近代化による省力化、木材不況、漁業経営の不振などから第1次産業の就業者は大幅に減少し、第3次産業の従事者が増加している¹²。留萌市は港湾施設をもち、ロシア貿易の拠点の1つとして、同支庁の中心都市である。

留萌第1学区の人口、中学校卒業生数、高校学級数の変化は[表1]の通りである。1985年を100とすると、2000年の3市町の人口合計は78.8にまで減少した。中学校卒業生数は1985年818人から2000年には481人(58.8%)にまで減少している。1987年の場合、同学区中学校

〔表1〕留萌第1学区の人口、中学校卒業生数、高校学級数の変化

			1985 年	1990 年	1995 年	2000 年
人 口	留 萌 市		35,542	32,429	30,060	28,323
	増 毛 町		8,011	7,166	6,652	6,168
	小 平 町		6,012	5,334	4,855	4,566
中学校卒業生数	留 萌 市		596	578	392	367
	増 毛 町		118	113	80	56
	小 平 町		104	73	52	58
高校学級数 (1学年あたり)	留 萌 高 校	普 通 科	8	8	6	6
		商 業 科	2	2	2	—
		定時制普通科	1	1	—	—
	留萌工業高校	電 気 科	2	2	1	—
		土 木 科	1	1	1	—
		建 築 科	1	1	1	—
	増 毛 高 校	普 通 科	3	2	2	2
	留萌千望高校	電気システム科				1
		建 設 科				1
		流 通 経 済 科				1
		情報ビジネス科				1

資料) 北海道留萌支庁地域政策部振興課『平成13年度留萌の統計』, 北海道教育委員会『北海道学校一覧』各年版。

注1) 中学校卒業生数は中学校3年生前年度在籍数である。

注2) 2001年度より増毛高校普通科は1学級, 2002年度より留萌高校普通科は5学級となっている。

卒業生 837 名中 715 名が学区内 3 高校に進学し, 122 名 (14.6%) が学区外へ流出している¹³。道教委は 1 学年 4 ～ 8 学級を適正規模と考えていたので, 当初は大規模校であった留萌高校の普通科の学級削減で対応していたが, 1992 年度より留萌工業高校の電気科 1 学級を削減し, 留萌工業高校は適正規模を下回る状況になった。

『現状と展望』での留萌第 1 学区の「中長期」展望によれば, 中卒者数 763 人, 総学級数 16 (普通 10・職業 6) の「現状」(1989 年度) が, 「中期」(1993 年度) には 573 人, 12 学級に, 「長期」(1997 年度) には 516 人, 11 学級にまで落ち込むことが予想されていた。検討課題としては, 「中期」では①大規模校の解消, ② 2 学級以下校の配置, ③職業学科の集約, 再編成, の 3 点を, 「長期」ではさらに 2 学級以下校の配置をあげている。普職の学級数は, 「中期」には普通 8・職業 4, 「長期」では普通 7・職業 4 という数字があがっている。つまり, この時点で道教委は同学区の高校再編成を普通科削減による大規模校の解消をはかりつつ, 職業学科を統合・集約するという形で考えていたといえる。

以下では, 1994・95 年度に留萌高校校長をつとめた後藤敬氏のヒアリング¹⁴ と同学区高校再編に関する資料¹⁵ をもとに再編の政策過程を再構成していく。

3 留萌第 1 学区高校再編論議の経過概略

まず留萌第 1 学区高校再編論議の経過の理解に便宜を図るため, 経過概略を年表の形で以下に掲げる。

1989. 2.21 「留萌高校問題懇話会」設立
- 1989.10.26 「留萌第1学区高校問題研究会」(「三高研」)設置
1990. 8.27 「三高研」第8回 『平成2年度 中間報告』決定
1990. 8.28 「留萌高校問題懇話会」第2回 『平成2年度 中間報告』審議
1992. 2.29 「三高研」15回で解散 「留萌高校問題懇話会」に『最終答申』提出
1992. 3. 6 留萌市P連, 留萌高校への進学コース設置申入れ
1992. 4. 1 留萌工業高校電気科1学級募集停止
1992. 5.21 「校舎改築(留萌工業高校)促進期成会」設立
1992. 6.26 「校舎改築(留萌工業高校)促進期成会」陳情(道庁・道議会)
1993. 8.24 留萌工業高校内「校舎改築設計委員会」発足
1993. 1.14 「校舎改築(留萌工業高校)促進期成会」陳情(道庁・道議会)
1993. 6.14 留萌工業高校の留萌教育局長に対する事情説明 「留萌工業高校校舎改築に関わる本校の方針」(佐藤俊治教頭)
1993. 7. 1 留萌工業高校「留萌工業高校校舎改築に関わる留萌市の高校適正間口について」(佐藤俊治教頭)
1994. 5.20 留萌高校・留萌工業高校両校長協議
1994. 5.31 両高校長協議 留萌工業高校「本校の将来展望について——本校の活性化と地域の発展をめざして——」
1994. 6. 2 留萌工業高校長による教育局・市教委への事情説明 「本校の将来展望について」提出
1994. 6. 6 両高校長協議 留萌高校後藤敬校長「留萌第1学区高校問題に関する一考察」,「二高研」の設置・委員選出について
1994. 6. 6 留萌高校長による教育局・市教委への事情説明 「留萌第1学区高校問題に関する一考察」提出
1994. 6.27 「留萌高校問題懇話会」第7回 両高校長出席「留萌第1学区高校問題に関する一考察」提出
1994. 6.30 「留萌第1学区高校問題研究会」(「二高研」)発足
1994. 8.31 「二高研」第4回 『報告書』決定
1994. 9. 2 「留萌高校問題懇話会」第8回 「二高研」『報告書』審議
- 1994.11.29 「二高研」7回で解散
- 1994.12.22 留萌工業高校内「校舎改築設計委員会」第1回
1995. 7.10 「校舎改築(留萌工業高校)促進期成会」陳情(留萌教育局)
1995. 7.16 「校舎改築(留萌工業高校)促進期成会」陳情(道庁・道教委・道議会)
1995. 7.24 「留萌職業高等学校(仮称)開設準備委員会」設置
1996. 6.27 校舎改築工事着工
1996. 9.30 「校舎改築(留萌工業高校)促進期成会」解散
- 1996.11.26 「留萌職業高校記念事業協賛会」設立総会
1998. 4. 1 北海道留萌千望高校開校

4 1989～1993 年の高校再編論議

留萌第1学区の高校再編論議は大きく2つの段階に分かれる。①1989年に留萌市で留萌第1学区高校再編問題を検討する組織が発足したが、結論を出せなかった段階と、②1994年に議論が大きく進展して結論が導き出され、高校統廃合にむけて動き出した段階、である。本節ではまず第一段階の経緯を追うこととする。

1) 「留萌市高校問題懇話会」と「留萌第1学区高校問題研究会」(「三高研」)

道教委は留萌第1学区の1988年度適正配置計画案について、1学級削減を提案し、増毛高校が3学級から2学級に削減された。1988年4月27日、3高校の校長は中卒者数減少、高校問題検討「準備委員会」の設立、将来見通し、について協議をもった。同年7月に留萌市教育長より校長に翌年からの3年間での同学区2学級削減案について意見が求められ、8月には留萌市教育長と校長の協議で「検討組織」の設立準備が検討された。11月・12月に校長側より留萌市長および留萌市教育長に「留萌市高校を考える組織」設立の要請がなされ、こうした経過を経て、1989年2月21日に、「留萌市高校問題懇話会」が発足した¹⁶。これが同学区での高校再編論議の出発点である。

「留萌市高校問題懇話会」の設立目的は、「本市における高等学校の適正間口、普通課程及び職業課程のあるべき姿など、本市高校教育の中長期的な展望に立ったあり方について協議し、その実現を期すること」である。構成員は、留萌市・増毛町・小平町の市町長と教育長、留萌市小中学校長会会長、留萌市内中学校長代表、留萌高校・留萌工業高校・増毛高校の校長、留萌市内中学校PTA代表、留萌市内高等学校PTA代表、留萌商工会議所会頭、留萌青年会議所理事長、留萌市漁業協同組合長、留萌市農業協同組合長、の17名である¹⁷。

次いで、1989年10月26日に「留萌第1学区高校問題研究会」(略称「三高研」)が設置された。設置目的は、「『留萌第1学区』の3高校が、生徒急減期にむけて『地域に期待される高校教育』の創造をするため、共通の改善方策について研究するとともに、研究結果を『留萌第1学区高校問題懇話会』等に報告すること」であり、「『高等学校配置の現状と展望』及び『北海道産業教育審議会の答申』等をもとに、留萌第1学区における高校配置の中・長期的なあり方を具体的に研究する」とされている。構成員は、留萌高校6名(教頭、普通科3名、商業科2名)、留萌工業高校4名(教頭、建築科1名、電気科1名、土木科1名)、増毛高校3名(教頭、普通科2名)の13名であり、運営責任者は3高校の校長である¹⁸。「三高研」は「留萌市高校問題懇話会」のいわば諮問機関であり、ここで学校関係者によって同学区高校再編の具体的なプランが作成されることが期待された。

2) 「三高研」の論議

「三高研」は1989年11月16日に第1回の研究会を開催して以降、2年4ヶ月にわたって15回の研究会を開催し、1992年2月29日をもって解散される。

道教委『現状と展望』が発表されたのは1989年3月であるが、その直前の2月に北海道教育庁企画調査課が留萌を訪問し、高校側に校舎改築問題、10年後の学区学級数は12学級、そのうち職業学科は4学級となること、および学科再編成について示唆を与えている¹⁹。直後の『現状と展望』では1997年の学区学級数が11学級とされたさらなる削減案となっており、職業学科の再編成案が検討課題として提示されていた。また1989年2月には北海道産業教育審議会答申

『経済社会の進展に対応した本道高等学校における職業学科のあり方について』が道教委に提出された。相互乗入れ型の「複合的な職業学科」導入の方向が提示されている。「三高研」の論議はこうした道教委の政策提起を受けて始まった。「三高研」の研究活動も、『現状と展望』と北海道産業教育審議会答申を読むことから始められ、『現状と展望』の再編案とそれ以外の選択肢を検討していくのである²⁰。

「三高研」は1990年8月に『平成2年度 中間報告』をまとめる。そこでは、『現状と展望』案にもとづいて、商業科と工業科を統合するかどうかは結論が出なかった。ただ『現状と展望』案でいく場合には、①3校を存続させる、②増毛高校は当面2学級校とするのが妥当である、③工業科は3～4学級とし、地域活性化と結びつけた学科の新設を考慮する、④商業科は2学級とし、教科・科目を地域ニーズに対応した構成とする、⑤普通科は適正規模に改編する、を原則とすることが述べられ、また『現状と展望』案と異なる再編案として、①1校統合3校舎案、②1校統合分校案、③2校案（普商総合高校と工業高校）、④2校案（普通高校と新しいタイプの職業高校案）の4案が考えられるというものであった。

翌年9月にまとめられた『平成3年度 審議経過報告』でも、商業科と工業科の統合については結論を出すことができず、統合を望む意見と統合を懸念する意見の両論併記にとどまった。

「三高研」は予定の研究期間を1年延長して、結局1992年2月に『最終答申』をまとめ、「留萌市高校問題懇話会」に提出した。結論は、「3高校はその期待される特色を十分発揮し、地域に存在意義を見い出される学校を目指して努力すること」というものであった。1992年度より北海道では40人学級が導入されることとなったため、1997年度の留萌第1学区の学級数は12学級になることが予想され、それを前提にした高校・学科配置の試案が6案提示されている（〔表2〕）。いずれも増毛高校普通科2学級を存続させ、そのうち4案は留萌高校と留萌工業高校の学級数を7：3から5：5までとしたパターンであり、残りの2案は留萌高校商業科を留萌工業高校または増毛高校に移管したパターンである。3校の学科配置を現状のままとする4案と商業科を移管する2案が並列しており、統一案が作成できなかった。また答申は、1校統合案、2校案もありうるとしている。答申は、「最終結論の多くは、地域や父母に委ねるものとなった。自らの存在を自ら問わざるを得ないものの限界である。」と述べている。結局、職業学科の配置が決まらず、さまざまな可能性を併記したにとどまったといえよう。

3) 各アクターの意向

ここで、こうした各論併記となった背景として、留萌第1学区高校再編問題の主要なアクターの意向、事情を整理しておきたい。

まず道教委は、先に見たように中卒者減少に対応して学級減を推進する立場にあり、それを職業学科の統合・再編による新しいタイプの高校の設置という形で実現したいという方針をもっていた。

〔表2〕「三高研」『最終答申』の高校・学科配置案

	第1案	第2案	第3案	第4案	第5案	第6案
留萌高校	7(普5・商2)	6(普4・商2)	6(普5・商1)	5(普4・商1)	4(普4)	4(普4)
留萌工業高校	3(工3)	4(工4)	4(工4)	5(工4・情報処理1)	6(工4・商2)	4(工4)
増毛高校	2(普2)	2(普2)	2(普2)	2(普2)	2(普2)	4(普2・商2)

学級減を突きつけられた留萌市は人口3万人都市の担い手づくりのためにも、また地域経済の観点から言っても高校を2校残したいという意向をもっていった。増毛町も地域がこれまで守り育ててきた増毛高校をやはり同様の観点から維持したいという意向をもっていった²¹。

一方留萌高校内には商業科の切り離しに反対する意見があった。同校商業科は、これまで十分な学習成果と就職実績をあげている、生徒が学力・学習意欲に困難をかかえる職業学科の統合によって指導上の困難が拡大する、普商併置で普通科生徒も商業科設備を利用できる、などの理由で工業科との統合に強く反対していた²²。留萌工業高校は、留萌支庁で唯一の工業高校であり、また地域産業のための人材育成という理由から、むしろ学級増をして単置校でいきたいという要望をもっていった²³。

市内のPTAは中卒者の同学区からの流出現象をとらえ、留萌高校(普通科)を進学校として位置づけてほしいという要望をもっていった。1992年3月6日には留萌市PTA連合会が留萌高校に対して、普通科学級減を避け、進学コースを導入して進学校化を図ってほしいとの申し入れを行っている²⁴。

また3校とも校舎改築の時期が迫っていた。少子化とともに校舎改築問題が留萌第1学区の高校再編を急がせていた。特に施設設備のあり方で大きく改築構想が変化する留萌工業高校の改築が最も大きな問題であった。しかし、職業学科統合案は学校側の支持を得られず、論議は膠着状態に陥っていたのである。

5 1994年の高校再編論議

1) 「三高研」解散後

こうして高校再編の見通しが立たなくなった中、地元自治体等は見切り発車的に留萌工業高校の改築運動の推進に乗り出した。「三高研」『最終答申』提出後の1992年5月21日、「校舎改築(留萌工業)促進期成会」が、3市町長・教育長・商工会議所会頭・PTA会長・同窓会長らによって設立された。同会の留萌市長他6名は同年6月、1993年1月に道庁・道議会に改築の陳情を行った。留萌工業高校も1992年に道教委による校舎改築のための構造調査を受けており、翌年8月には校内に「校舎改築設計委員会」を設置している。

留萌工業高校は1993年度より電気科1学級減となったが、将来の工業科学級定員減(32名)の予測も根拠に、機械系学科を設置して1学年4学級とし、入試は一括募集で2年次より選択となる「専門コース制」を導入した「新しいタイプの工業高校」(単置校)というプランを作成して留萌教育局長に対して提示した(1993年6月)²⁵。商業科の統合問題については、留萌高校商業科が分離を望んでいない状況では「共通の意識で新しいタイプの学校づくり」に取り組むことはできないと判断していた²⁶。

増毛高校は1989年にすでに校舎改築のための構造調査を受け、1992年より2学級を前提にした校舎改築に着工していた。これにより、同校は普通科2学級が確定したと見なしてよく、留萌の高校再編論議から外れることとなった。

2) 「留萌第1学区高校問題研究会(二高研)」の発足

現状の学科配置のまま、留萌工業高校は4学級での校舎改築構想を立てた。しかし、留萌工業高校案は少子化の中での学級削減論議に逆行するものであった。電気科1学級を削減されてもまだ同校は欠員を抱えている状況であった。少子化の中、同校が単置校案を固守すれば、場

合によっては廃校問題すら生じかねないのが現実であったと思われる²⁷。増毛高校が2学級での校舎改築を実施し、留萌高校と留萌工業高校の再編に議論の焦点は移った。

1994年5月20日に両校校長の間で高校再編問題再考の協議がもたれた。留萌工業高校の学科増設案に対して、4月に着任した後藤敬留萌高校校長は疑問を提示し、5月31日の第2回校長間協議では吉谷啓一留萌工業高校長から反論がなされた。6月6日には3度目の校長間協議がもたれた。この3回の校長間協議で、工業高校側の学科増設単置校論と留萌高校商業科分離反対論の再考にむけて双方が乗り出す申し合わせがなされ、改めて「留萌第1学区高校問題研究会（二高研）」（略称「二高研」）設置を提起することが決まった。

同日、留萌高校長より留萌教育局、留萌市教委に事情説明がなされ、6月27日に「留萌高校問題懇話会」（第7回）が開催され、出席した2高校の校長の提起を受けて、「二高研」の設置が決定された。「二高研」は6月30日に発足した。委員長は留萌高校長、副委員長留萌工業高校長、委員は留萌高校5（教頭、教諭4）、工業高校5（教頭、教諭4）、監事2（両校事務長）であった。

3）「二高研」『報告書』の結論と各アクターの意向

「二高研」は短期間で集中的に議論を重ね、1994年8月31日に『報告書』をまとめた。そこでの結論は、留萌高校から商業科を切り離して工業高校に統合し、コース制を敷いた新しいタイプの職業高校（仮称「留萌総合技術高校」）を作るというものであった。1998年の予想学級数は留萌高校（普通科）6学級、「留萌総合技術高校」4学級（工2・商2）とされている。新高校は、入試ではくくり募集を行って1年次は共通履修とし、2年次から学科とコース（両学科4コースずつ）を選択する、生徒は「多様な科目を自由に選択履修できるようにする」という履修形態が提案されていた。

1994年の再編論議では後藤留萌高校校長がリードしたが、この『報告書』の提案が最初から後藤校長の唯一のプランで、それがすんなり採用されたというわけではない。「二高研」設置を提起した後藤校長の文書「留萌第1学区高校問題に関する一考察」では、留萌高校普通科・留萌総合技術高校案の他に、商業学科を分離しない現状維持案、1校統合案（普工商併置）、1校総合学科案、1校普通科・総合学科併置案、などが提示されていた。当時は第三の学科として総合学科が制度化され、全国で設置が推進され始めた時期であり、留萌での高校再編論議においても総合学科案が検討の対象として浮上していた。しかし、「二高研」で総合学科についても研究を進める中で、設置基準や人員配置の問題、魅力的な総合学科を作るための地域での連携機関の不足といった点から、総合学科の設置は困難と判断された²⁸。

また両校の職員会議は商工統合案に反対しており、両校校長は職員会議の説得にかからなければならなかった。職員会議レベルでもかなりの議論があったようであるが、時間的に切迫している状況のもと、地域の誰もが望まない「最悪の構図すなわち、工業高校が閉校になり、留萌高校1校になること」²⁹を避けるためには商工統合しかないという考えに両校の意見もまとまった。

こうして、留萌高校は商業科を切り離し、留萌工業高校は学級減の統合案を受け入れ、増毛高校も留萌2校体制の確保により場合によっては定員を割って1学級校となる可能性があることを容認することで³⁰、留萌の高校再編論議は落着いた。9月2日の「留萌高校問題懇話会」（第8回）で『報告書』案が審議、了解された。

この間、道教委は総合技術高校案（相互乗入れ型商工併置校案）を推奨してきていたが、国の方針を受けて総合学科の設置も推進する立場にもあった。しかし、当時道教委は総合学科に着手する高校・地域があればそれを支援するという姿勢であり³¹、地域や高校の同意抜きに総合学科設置を強要・強行することはなかった。留萌第1学区に対しても、総合技術高校案を打診してはいたものの、地元の協議を「静観」³²するという姿勢で一貫していた。つまり、同学区の高校再編は、道教委の一方的な押し付けによって計画が策定され実施されたのではなく、地元自治体・高校の協議・検討の上に決定・実施されたのである。それも高校間の協議、とりわけ校長の果たした役割が大きかった。このような地域での高校・校長間の協議によって留萌の高校再編、新しい総合技術高校が実現したことが、この留萌第1学区の高校再編をめぐる政策過程に関して適切に把握されるべき点である。

4) 『報告書』以後

以後、「二高研」は新高校の学科・コースを検討して、1994年11月29日で解散される。留萌市などの「校舎改築促進期成会」は留萌工業高校（＝新高校）校舎改築の陳情活動を改めて開始する。留萌工業校内の「校舎改築設計委員会」も改めて開催されるようになる。1995年7月24日に「留萌職業高等学校（仮称）開設準備委員会」が設置される。校舎改築は1996年6月に着工され、1998年4月1日、新高校留萌千望高校は開校された。

新高校の学科・コースは、電気システム科（電力技術コース・情報技術コース）、建設科（環境土木コース・建築施工コース）、流通経済科（経済流通コース・国際経済コース）、情報ビジネス科（情報処理コース・簿記会計コース）である。1年生はミックスホームルーム、「工業基礎」・「流通経済」は共通履修とされ、2年生から学科ごとの学級、コース制となり、3年生では専門教科・普通教科ともに一部選択制が導入される³³。

四 考察

近年全国で公立高校の再編が進められ、その中で高校統廃合が多数実施されている。特に東京都や大阪府など大都市圏では大規模に高校統廃合が実施されつつある。そこでの高校統廃合計画・実施の手法は生徒、父母、住民、教師らの要望を踏まえない一方的なものだといわれている³⁴。しかし、他方で本稿で扱ったような地域での協議を踏まえた高校統廃合も存在する。都道府県によって計画・実施手法には差異があり、高校教育のあり方は国の教育行政・制度によって基本的骨格が作られるにしても、それが現実にはいかなる形で実現されるかは地方の教育行政・政策システムのあり方によって大きな違いが生じる。

本稿での高校統廃合の政策過程の要点は次のようなことである³⁵。

第一に、北海道教育委員会は地元での議論を踏まえて統廃合の実施を行っていることである。高校配置については、たとえば4～8学級を適正規模とするなど、道教委はいくつかの基準をもっているし、新しいタイプの学校や学科を設置したいという方針ももっている。しかし、大局的には道教委は地元自治体・教育委員会や学校の意味と協議を尊重する姿勢を取っている。

第二に、地元自治体・教育委員会が道教委の高校適正配置案に反応して、自主的に検討協議機関を作ったことである。地域の高校問題解決のために、地元自治体がイニシャチヴを取って協議する場を生み出した。これによって高校間の研究・協議の場も作られた。

第三に、高校間の意向の違いから、議論は一時頓挫したが、校長のリーダーシップによって高校間の協議がまとまったことである。学校側が実現可能で教育的に望ましいと判断できる実施内容を構想することではじめて統廃合が実現したのである。

本稿の観点からは、道立高校であっても市町村がそのあり方をめぐって協議をし、また高校が政策的結論を生み得たというこの事例は、現代教育行政が地域と学校の自律的な活動を媒介として成立しうる構造を有していることを示しているといえることができる。本稿の事例をもって簡単に現代教育行政の構造や特質をいうことはできないが、高校教育においては都道府県教育行政と市町村・学校の関係が従来強固な垂直的統制のもとにあったとするならば、それが一定の変容を見せているととらえられる³⁶。高校教育政策は、道レベルの決定のみでは正統性を調達できなくなっており、市町村レベルで議論の場が作られ、また学校（校長・教員）の自律性と専門的な政策立案能力の一定の発揮によってその政策形成がなされた³⁷。北海道の地域的特性（広域性）、過疎化と地域経済の困難など、地域の動きを活発にさせる要因が背景にはあり、本稿の事例の史的、社会経済的意味を検討する必要があるが、ここではひとまず現代の教育政策過程の一つのパターンを示した。

事例では公立・私立比率、普通科・職業科比率、学区制度、学級編成基準（40人学級）などは現状維持であり、また道教委の職業学科集合型高校プランが結果的に実現されていることは、本稿で見た政策過程も道教委の制度的・政策的枠組みの中のことでしかないといえるかもしれない。また国の高校教育多様化政策の枠内の現象であるともいえよう。元井一郎は、白石らの研究を念頭に置きながら、地方教育政策過程研究に対して、「教育政策」とは「国家的教育機能あるいは教育支配の構造の一環」であり、「地方教育政策」は「その本質において国家的な教育政策形成を担保し、その実施過程を促進するもの」であり、「国家的な教育政策形成における国家意思を貫徹する重要な要素でもある」という観点から、その意義を理解すべきだと指摘する。「地方政府の教育政策とは、実質的な政策形成でなく、国家的な教育政策の枠組みの中において実行される行政施策あるいは教育政策の実施過程が中心的な内実」であり、「教育政策の実施過程において地方政府がその独自な環境を前提にある程度の修正を行ったり、中央に対して修正を許容させることが可能であるということを示している」のであって、「地方政府が独自な教育政策を形成することが可能であることを示すものではない」とされる³⁸。

確かに、地方の教育政策活動がすべて中央の教育政策活動からまったく独立して行われているという意味で現在の地方に「自律性」があるということとはできない。しかし、私たちは相互に結び合った重層的な政府体系のもとに生きているのであり、そこでの政府間関係を問うという視点に立てば、「自律性」はまた違った概念として有効なものとなろう。現代の政府間関係を把握するためには、政策の形成と実施を分離するトップダウン・アプローチを批判し、政策は実施を通じて形成、決定されるととらえるボトムアップ・アプローチ³⁹や、多層的な政府体系の各レベルで統治主体の多元化という現象を見出す研究⁴⁰が有益である。教育政策過程はそれらを参照しつつ、実証的に解明される必要がある。

[注]

- 1 すでに、スティーヴン・R・リードは高校教育を対象として、都道府県によってその政策のアウトプットにかなりの差異があることを指摘している。スティーヴン・R・リード『日本の政府間関係——都道府県の政策決定——』木鐸社、1990。

- 2 これに地方自治体の財政悪化が拍車をかけている。
- 3 「教育行政・政策システム」とは、ここではとりあえず、都道府県内で教育政策が形成・実施される際の、それに関係する教育行政機構、制度と公私の多様な組織のネットワークを意味する。
- 4 このタイプとして東京都をあげることができよう。
- 5 前者のタイプが多いと思われるが、全国的な調査ができていない。より詳細な類型化が必要である。
- 6 廃止された学校はないので、再配置とか再編という方が正確であるが、統廃合の方が事態がイメージしやすいので、この言葉を用いる。
- 7 2000年5月1日現在の学校基本調査より。
- 8 北海道立教育研究所『平成6年度研究報告』1995、参照。
- 9 佐藤修司「1950年代から1960年代の北海道教育計画の展開——生産教育計画から人的能力開発へ——」(文部省科研報告書『1960年代「高度経済成長」期におけるわが国教育構造の変動に関する地域比較研究 アンケート調査の分析・北海道・岩手の地域研究および資料』代表浦野東洋一、昭和63年3月)。
- 10 答申では「単独校」といういい方がされている。
- 11 自由民主党北海道支部連合会教育振興特別委員会『公立高等学校適正配置に関するアンケート調査結果』同連合会、1993。
- 12 北海道留萌支庁地域政策部振興課『留萌の概要2001』2001、4頁。
- 13 「三高研」資料(後述)より。
- 14 1999年6月1日に行ったもの。後藤氏は町立えりも高校、道立釧路北高校の校長を経て、留萌高校校長に着任、その後単位制の道立有朋高校校長を務めている。
- 15 後藤敏氏と濱口政義氏(1997年度より留萌工業高校教頭、1998年度より留萌千望高校教頭)から提供を受けた。
- 16 留萌工業高校所蔵資料「留萌第1学区高等学校適正配置について」1990。
- 17 「留萌市高校問題懇話会設置要綱」より。
- 18 「留萌第1学区高校問題研究会会則」より。
- 19 注16に同じ。
- 20 「三高研」議事録より。
- 21 「三高研」『最終答申』。
- 22 留萌高校商業科「工業高校と商業科の合併に反対する趣意書」1988年12月19日。当初は北海道高等学校教職員組合(分会)も商業科分離に反対で、職員会議は分離反対が大勢であった(後藤ヒアリング)。
- 23 後藤ヒアリングから。
- 24 「留萌市P連申入れ事項について」留萌高校。
- 25 留萌工業高校「留萌工業高校校舎改築に関わる本校の方針」1993年6月14日。
- 26 留萌工業高校「留萌工業高校校舎改築に関わる留萌市の高校適正間口について」1993年7月1日。
- 27 少子化時代の道の適正配置計画において学級増の実施がなされることはふつうまず考えられない。また後藤敏氏によると、道立浦河高校(普工併置)の工業科が2学級に削減され、その後結局閉課となったように、工業科が2学級となれば閉課の危機に陥ることとなるということである。
- 28 後藤ヒアリングより。1994年9月2日の「留萌高校問題懇話会」(第8回)での後藤校長の説明原稿には、「総合学科については、道でも未確定の部分があり、地元が相当の覚悟と育てていくビジョンを持って、強く道に設置を働きかけていくのでなければ成功しないであろう」とある。
- 29 同上説明原稿。

- 30 後藤氏は、これを「三方一両損」でおさめたと表現した（後藤ヒアリング）。
- 31 後藤ヒアリングより。
- 32 後藤ヒアリングより。「道の方から積極的なアクセスはなかった」とのこと。なお後藤氏は、「道は（地元協議が）つぶれるのを待っていたのに、私が余計なことをしたのかな」という思いがあったが、後で道から「先生にやってもらって非常によかった」という評価を聞いたという。
- 33 留萌千望高校『平成10年度新入生のしおり』。
- 34 東京都の高校統廃合については、都立高校のいまを考える全都連絡会編集委員会編著『都立高校の統廃合——私たちが望む高校改革——』高文研、2001、参照。
- 35 本稿の事例分析にはいくつかの限界がある。一つには、今回はヒアリング対象が校長を中心としたため、筆者の実証にバイアスがかかっている可能性があることである。第二に白石らの研究で用いられたアンケート分析を採用すればより多くのアクターの「影響力」を明かにできたかもしれないが、そういう意味では視野が限定されていることである。
- 36 その背後には中央地方関係の変容があろう。
- 37 なお実践的な関心からは、広域的な行政と実質的な住民自治の対立、あるいは正統性危機を克服するには「多段階的多層的な民主的決定の審級を有機的に積み上げること」が重要であり、そうした視角から本稿の事例の意義を評価したいと考えている。名和田是彦「自治体内分権と住民参加・協働」（人見剛・辻山幸宣編『市民・住民と自治体のパートナーシップ第2巻』ぎょうせい、2000）、157頁、参照。
- 38 元井一郎「地域・自治体の教育政策——教育政策研究の理論的一視角——」（『日本教育政策学会年報』6、八千代出版、1999、41～48頁）。
- 39 今村都南雄「政策実施研究の再検討と課題」『組織と行政——行政体系の編成と管理——(4)』（財行政管理研究センター、1990年、今村『行政学の基礎理論』三嶺書房、1997、に収録）。真山達志「政策実施の理論」（宇都宮深志・新川達郎編『行政と執行の理論』東海大学出版会、1991）。
- 40 江藤俊昭「地域事業の決定・実施をめぐる協働のための条件整備」（前掲人見・辻山編『市民・住民と自治体のパートナーシップ第2巻』）。