



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	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
Author(s)	横井, 敏郎
Citation	北海道大学大学院教育学研究科紀要, 89, 279-306
Issue Date	2003-03
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.89.279
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/28904
Type	departmental bulletin paper
File Information	89_P279-306.pdf



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 —

横井 敏郎*

A Study on Policy Process of High School Consolidation in Local Government (2): in Case of Hokkaido Prefecture, Japan

Toshiro YOKOI

【要旨】本稿は、北海道のある高校統廃合を対象にその政策過程を分析し、現在の地方における教育政策の形成・実施の実態を明らかにしようとするものである。まず地方教育政策過程研究の視点として、政策内容と政策形成・実施、政策類型、政策過程の位相、都道府県・市町村関係、正統性、ガバナンス、の6点が検討される。ついで上川第3学区の高校統廃合のプロセスと構造を分析した。その要点は、①生徒を送りこむ側の中学校・市教委・PTA・住民・北教組と生徒を受け入れる側の高校・高教組の対立という構図で議論が展開した、②地元の議論によって高校再編が実質的に構想・決定された、③道立高校再編成に富良野市教育委員会が主体的に行動していた、④北海道教育委員会は地元議論尊重という行政姿勢を取っている、の4点である。総じて地方高校教育政策は、中央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依存して進められつつあることが指摘される。

【キーワード】高校統廃合、政策過程、都道府県・市町村関係、ローカル・ガバナンス

はじめに

本稿は、1つの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・実施の実態を明らかにするとともに、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。筆者は、すでに前稿¹において、別の高校統廃合の事例を対象にして同様の政策過程分析を行っている。本稿はその続編である。

一 地方教育政策過程研究の視点

まず教育政策過程を研究するに当たって重要な視点を取り出し、簡単な整理検討を行う。ただし、ここでは地方における高校統廃合を対象にしているため、その視点には制約がある。

1 政策内容と政策形成・実施

近年わが国の教育改革には大きな動きが見られる。その方向は、この間の中教審答申や教育

* 北海道大学大学院教育学研究科教育計画講座助教授

関係法の改正を見れば分かるように、「個性化」や「多様化」、「自律性」といった言葉で表すことができる。しかし、この改革のもとでは、一部地方自治体の少人数学級の実施といった従来の教育制度の統制的・画一的な側面を緩和する現象と同時に、義務教育費国庫負担制度の見直しの動きという従来の教育制度の解体的傾向や国旗・国歌法制化を契機とする学校現場への日の丸・君が代の徹底といった従来以上に統制的な事態も生じており、複雑な様相を呈している。そのため、この間の改革の評価は分裂している。たとえば学校の自律性に関しては、この間の改革について二様の評価が出されている。1つは学校評議員制度などをとらえて近年の学校の自律性・主体性の確立という改革動向を「56年体制」（地教行法体制）変革の画期と把握するもの²であり、もう1つは主に校長権限強化と職員会議の補助機関化などをとらえてむしろ「90年代教育改革」を公教育解体の「スリム化」論として把握するもの³である。

荻原克男は、近年のわが国の教育政策基調の変化に対する肯定的評価と否定的評価の分岐は、「どちらかが完全に正しく、どちらかが全く誤りという関係なのではなく、それぞれが焦点を合わせる対象領域や局面の違い……、またそれを位置づけ、評価する視点や理論的背景の相違によるところが大きい」⁴といい、こうした評価の分裂を生む教育政策変容を「政策内容」と「政策実施形式」の乖離から説明している。それによれば、1990年代後半以降の日本の教育政策変容は、「政策内容」の基調転換として顕在化してきており、それは1980年代からの「政策形成形式」の変更をきっかけにして実現されたが、「政策実施形式」には「基本的な変化の兆候を見出すことは困難」であり、その中核をなす「指導」という教育行政コミュニケーション形式は「依然として強力」であるという⁵。この研究は、1990年代からの一連の教育改革の分裂的あるいは両義的な評価とその現実の様相を説明するための認識枠組みの提起として、参照されるべき重要なものと見たい。

荻原は「政策実施形式」に何の変化も認めようとしなく、総合学科、中高一貫教育校、学校評議員制度など、「実際にそれを採用するかどうかの最終的判断を地方団体に委ねるという形」にも目配りはしているが、結論的には、これら新たな政策メニューが「指導」による「規範化」・「標準化」を通じて現場に降ろされてきていることを強調している。地方行政の行動様式からみれば、「『国の動向』などの“上を見て”仕事をするという行政体質」は変わっていないというのである⁶。たえず上にお伺いをたて、国の判断を待つてことを進めていく地方教育行政の姿や地方の自主的な判断によって決定できることを逆に文部省から教えられるというありさまを筆者自身も見聞したことがある。

しかし、ここでは国・地方関係において「指導」行政が依然として機能しているという全般的な傾向をとりあえず承認しつつも、さらに「政策内容」の基調転換と地方における政策形成・実施の実態という2つの問題とその関連を深めることを試みたい。

2 政策類型

1つには「政策内容」の性格あるいは種差をどう視野に入れるかという問題である。

政策類型論ではセオドア・J・ロウィのものがよく知られている。ロウィは、①市民に直接義務を課すか市民に権能あるいは便益を与えるかという軸と、②個人行動に直接作用するか行動の環境に作用するかという軸、の2つの軸をクロスさせて、政策を「規制的政策」・「再配分的政策」・「分配的政策」・「構成的政策」の4つに分類した⁷（その内容の詳細は省く）。この政策類型論が現実の政策過程を分析するのに有効かどうかが問われなければならない。山口二郎は、

ロウィの政策論は政策を強制力の契機と結びつけてとらえる点に限界があるが、ロウィが政策を政治システムの単なるアウトプットではなく、因果関係を逆転させて、政策が政治を作り出す、政策の特質が政策の形成過程のあり方を規定するという逆の連鎖を指摘したことは、政策過程研究の緻密化にとって大きな意味があるという⁸。この指摘を前提にすれば、たとえばこの間の日の丸・君が代の掲揚・斉唱の徹底振りは「指導」行政の貫徹を裏付けするものであるといえようが、こうした全国一律に1つの行動様式を地方・現場に強制しようとする政策と、通学区域弾力化や総合的な学習のような地方・現場での創意工夫や多様な実践を要請する政策⁹では、政策実施の様態が異なる傾向を生じさせる可能性があるように思われる。

また山口は、政策の次元や重層性という視点を提起している。山口は、政策を①安定一適応と、②統合一個別、という2つの軸で分類し、前者に概念提示レベルの政策、基本設計レベルの政策、実施設計レベルの政策という3段階、後者に構造的政策、統合機能的政策、個別機能的政策という3段階を設定して9つの政策類型を作り、さらにそれら政策類型を3つの政治スタイル(政争過程・一元的意思決定・多元的相互調節)に結びつける枠組みを提示した¹⁰。これは多様で多層的な政策を大きく分類した見取り図であり、政策類型=政策過程論の視野を広げるといって大きな貢献をしたものと評価されよう。しかし、これでは、政策の段階性は明確になっても、その政策がたとえば人々の行動に対して規制的に働くものか自由化を促進するものかといった政策の性格というものは見えてこない。ロウィのような政策類型論が山口のいうように限界をもっているとしても、その政策が社会あるいは個人をどのような方向に転換、誘導させていこうとするものなのかという政策内容の性格あるいは種差というものを分類することが政策過程分析において必要になる。

山口自身、個別具体的な政策の類型化を試みている¹¹。そこでは、①財・サービスの標準化あるいは画一化の度合い(基準設定——大綱+裁量——個別ニーズ)と、②財・サービスの帰着する対象の規模の度合い(社会全体——同業集団+特定地域——個人)、の2つの分類基準によって政策の類型化を図っている。この枠組みにおいては、公教育が「個別ニーズ」と「同業集団+特定地域」の交差する位置におかれている。公教育は個人のニーズに応えるものであり、またある世代の子どもたちを集団化して提供するものであるからこの位置に分類するものもある程度は肯けるが、しかし果たして公教育には「基準設定」的な性格はないのか、またすべての子どもに提供されるという点では「社会全体」を対象にしているとはいえないのかなどの疑問が生じる。つまり特定領域の政策全体を「基準設定」あるいは「個別ニーズ」という特定の標準化度合いや、「社会全体」あるいは「個人」という特定の対象規模に分類することがそもそも無理であり、そういう意味でこの政策類型化の枠組みは問題をはらんでいる。ある時代の公教育政策全体の性格や公教育政策体系の中の個別政策の性格を分析するためにこそ、こうした類型化が行われるべきである。

本稿が対象とする高校教育政策の中でも、学科をどうするかという高校・学科配置政策は現在多様化の促進、個別ニーズへの対応を基本方向としてもっており、地方での創意工夫や多様な実践を要請するものと考えられる。中央が多様化を地方に要請しているという点、またある意味では所詮中央で決定された政策メニューから選択するほかないという点では、従来型の政府間関係のもとでの政策実施といえる。たとえば総合学科は普通科、専門学科にならぶもう1つの学科として創設されたが、3つの学科という選択肢の1つでしかなく、地方に独自学科創出の権限はない。しかし、他方でその系列をどう設定しようとも地方の自由であり、その点で

はカリキュラム構成の地方の裁量の余地は広がっているし、また総合学科は裁量を行使しなければ現実化しにくい学科であるため、こうした総合学科は地方の自律性を一定高めるという機能を果たしていると考えられる¹²。もっとも、教育政策の領域で、政策類型論を深め、政策過程を緻密化する作業は今後の課題とするほかない。

3 政策過程の位相

第2に、政策形成・決定・実施の位相の問題である。

小出達夫によれば、戦後教育行政における中央地方関係は、文部省＝企画事務、教育委員会＝実施事務という分化とその統合を構造的特質として構築されたとされる¹³。現在においてもこの構造の基本的骨格は変わっていないと筆者も考える。しかし、より仔細に見るならば、事務配分の基本的骨格がこのようでありつつも、この間の規制緩和や多様化という言葉に象徴される政策展開、中央の政策変容によって、地方の政策実施のあり方に一定の変化が見られるようになってきているのではないか。地方は基本的に実施事務を分担しているとしても、実施事務内容が多様性や特色を求められるようになってきたために、地方独自の政策開発が要請され、地方レベルにおける政策形成・決定・実施のあり方が変容してきている傾向がある。今日の教育政策、特に多様化が強く推進されている高校教育政策は、中央の政策能力や政治・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ることになるのである。当然都道府県によって差異が生じ、政策過程に関与するアクターも異なる。

この点に関わって、小川正人の教育行政改革論が参考になる。今般の地方分権と教育行政改革の動向を検討した小川は次のようにいう。いわゆる地方分権一括法により、地教行法から文部大臣又は都道府県教育委員会の措置要求(第52条)が前面削除されることになったなど、「機関委任事務制度に連動していた包括的一般的指揮監督関係や文部省の地方にたいする強い関与・統制を担保してきたとされる地教行法の『特例』的規定が後退することになった」が、「これまで行政運用においてハードな関与の手段に依拠してこなかった教育行政の文部省と教育委員会を通じた行政運用は、今回の分権改革によっても大きな変化を生み出すとは考えられない。しかし、包括的一般的指揮監督関係が無くなり、文部省の設定する諸基準の大綱化や弾力化がすすんでいくことを考慮すれば、文部省と教育委員会の関係は旧来の集権的な融合関係からより緩やかな融合関係に移行していく条件はつくり出されており、地方における教育行政分野の実務面での実践的改革、意識改革が重要な意味をもってくることは疑いない。」と。文部省・教育委員会関係では文部省の統制的関与が続くが、分権改革と文部省の教育基準「弾力化」政策によってその統制の度合いは従来よりも緩やかなものに変化していくというのである。そして、「このように旧来の文部省－教育委員会の『庇護』のもとにあった地方の教育行政や学校が一般行財政や政治の『舞台』に強く押し出されていくというのが今回の分権改革に連動した教育行政改革である」ととらえる¹⁴。

国・地方関係における一定の地方分権改革と「政策内容」の「弾力化」方向への変化が、地方の教育政策の実施プロセスと教育に関する地方の教育関係者の意識変容をもたらすという教育行政構造の変動の指摘は、筆者がいう地方の政策力量と政治・行政的な力学構造への着目と重なるものである。研究課題の1つは、地方でどのような構造とプロセスのもとにどのような政策が実現されたかを実証的に検討することである。

同様の見地に立った実証的研究として、秋田市における公立中高一貫教育の導入を事例に教育政策決定過程を分析した本多正人のものをあげることができる。本多は、結論的に以下の3点を指摘する。①「教育政策決定においては自治体内部での政治力学（たとえば首長選挙など）が大きな要因になりつつある」、②「従来のような都道府県を通じて行う統制に加えて、国と市との関係が先行していく政策決定のプロセスをも視野に入れる必要がある」、③「自治体間で同様の施策が受容、実施されていくプロセスを中央による統制・誘導といった枠組みに新たな視点を追加する必要がある」¹⁵。いずれも重要な指摘である。本稿はこの本多の指摘も参考にしながら、事例分析を試みるが、ポイントは都道府県と市町村の関係におく。上の3点は、つまるところ、〈国→都道府県→市町村〉という垂直的な統制関係が弱化し、政策伝達の媒介機関としての都道府県の役割が狭まってきていることを表している。国の基準「弾力化」政策のもとで、都道府県と市町村のそれぞれの自律性あるいは裁量性が高まり、その関係が流動化しているといえることができる。そこで、都道府県および市町村それぞれの自律性と両者の関係構造の質的把握が重要になるのである。ただし、ここではその関係の法制的な検討ではなく、地方内部での政策実現の構造とプロセスを分析する。

3 都道府県・市町村関係

都道府県と市町村の関係は、今次の教育行政改革でどのような変化を遂げるのか。再び小川正人の整理をみよう。小川は、今回の分権改革においては、「機関委任事務廃止に伴う権限委譲や自治事務化の多くは都道府県教育委員会にとどまるものが大半であり、市町村教育委員会へはせいぜい学期決定、就学事務程度である。国と地方の関係同様、都道府県の市町村に対する包括的一般的指揮監督関係は廃止されたが、……行政運用上は都道府県教育委員会と市町村教育委員会との関係も市町村主義を強化するものとは思われない。……しかし、他方では、分権改革によって市町村自治体が政令市、中核市、特例市、広域連合、一般市町村とその規模、行財政・政策立案執行の能力、権限委譲等で多層化していくことも確かであり、その分、都道府県と市町村の関係は複雑化・多様化していくことは必至である。」という¹⁶。都道府県と市町村の関係も垂直的な統制関係が弱化し、流動化が生じるとする筆者の認識と一致する。

さらに小川は、「教育行政における都道府県教育委員会の役割・機能は市町村に対して一元的ではありえないということを認識しつつ、いかなる役割・機能を担うべきかを問いながら都道府県教育委員会と市町村教育委員会との関係の在り方やルールを創っていくことが重要な課題となると考える」¹⁷と述べる。辻山幸宣の都道府県論研究¹⁸に触れながら、「都道府県(教育委員会)の性格を国の機関的性格と上位・中間団体的性格と捉えてその役割・機能を縮減し、市町村との対等・平等な関係を指向する」といった「機械的な都道府県と市町村の対等・平等性」を説くのではなく、「都道府県の高次性を認めた上で現存の市町村(教育委員会)の適正な行政活動を支援・援助していくための都道府県(教育委員会)の役割・機能を充実・強化していく方策を探ること」が重要である¹⁹というのがその含意である。こうした視点から都道府県教育委員会と市町村教育委員会との関係(権限関係、ルール等)を創っていくべきだといっているのである。

筆者は、この間の地方分権改革の中で、都道府県(教育委員会)の自律性の質こそが、その地方分権の成否を決める焦点の1つではないかと考える。〈国→都道府県→市町村〉という垂直的な統制関係の弱化のもとで、地方においては都道府県(教育委員会)と市町村(教育委員会)それぞれの自律性あるいは裁量性が高まり、両者の関係の流動化が顕在化してきている。とす

るならば、その中でもより上位の権限をもつ都道府県（教育委員会）の行動様式、都道府県（教育委員会）と市町村（教育委員会）の関係の質が、地方における教育実践の質を規定することとなる。こういう意味で都道府県（教育委員会）と市町村（教育委員会）の関係構造を探ることには十分な意義がある。

4 正統性

ここで、名和田は彦の「正統性」論を取り上げておきたい。名和田は、「工業化による大都市における集中と集権の過程は必然的なものであったが、しかしこのために『行政の透明性と効率性が失われ』てしまい、市民が公共的意思決定プロセスから疎外されるに至るという問題は、現代都市社会の『一般的問題』」であるとし、これを「現代都市型社会の正統性欠損」と呼ぶ。「社会の都市化、高度化、文明化によって、人々の行動範囲は広域化し、広域的に組織しなければ効率の悪い行政サービスも多くなり、また広域的に調整されなければならない公共的課題も増大する。したがって、自治体の区域も広域化しなければならない。しかし、それだけでは、人々は公共的決定から疎外され、正統性欠損状況が生ずる」という²⁰。狭義の政治参加・決定システム、特に通常の議会への議員選出という形態の民主主義システムだけでは必ずしも正統性は調達されず、現代においてはコミュニティ・レベルのようなミクロのレベルでも正統性は調達されねばならない、あるいは少なくとも中央政府レベルと自治体レベルに加えてコミュニティ・レベルで補完されなければならないようになってきている。正統性とは行政の存在根拠としての市民・住民意思という意味ととらえることができるが、特にこうしたコミュニティ・レベルの市民・住民意思の中央政府あるいは自治体政府レベルへの汲み上げ＝正統化がその意図する内容である²¹。そしてこの論理の延長線上で、名和田は自治体内分権制度に注目している。

都道府県（教育委員会）と市町村（教育委員会）の関係構造を検討する際にも、この正統性の視点を援用することができる。名和田は、「『行政の透明性』の民主的要請と『集中と集権』の必要性とのトレードオフを克服する道は、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であろう」²²という。この視点は、現代福祉国家の正統性をめぐる危機状況を乗り越えていくためのきわめて重要なものと筆者は考える。市町村合併や道州制が日本の地方制度改革策の具体的選択肢としてのぼってきている現在、単なる規模論や行政能力論、役割分担論に視野を限定されがちな世上の議論に対してこうした正統性論は、福祉国家の民主的再編にとってのそれこそ正統的な視点を提示するものである。

日本の地方制度に関して、都道府県と市町村の二層制ではもはや限界であると名和田はいう²³。名和田はその研究において、通常の地方公共団体の議会という狭義の政治参加・決定システムでは十分に正統性を調達することができないため、もっぱら正統性調達をコミュニティ・レベルのようなミクロのレベルにまで降ろしてくるものの必要性を強調してきているが、上の「多段階的多層的な民主的決定の審級」という視点から新たに創設すべき審級とは、必ずしもコミュニティ・レベルの自治体内分権制度（町づくり協議会に代表される）だけを指すものではなく、既存の地方公共団体の中間レベルや国家と地方の中間レベルの審級も含むものと考えてよからう。本稿で注目する都道府県と市町村の媒介過程も多層的な審級の1つとして含まれよう。

名和田は、コミュニティ・レベルでの正統性調達の必要性に住民参加の根拠をみる。そして、2つの形態の「住民参加」をあげる。1つは、「コミュニティ・レベルで地域住民の声を（なるべく「公平な」し方で）集め、その動向を分析したうえでこれを斟酌して行政が決定する形態」

であり、もう1つは、「コミュニティ自身が決定したものを、行政がそのままの内容で受け取って自らの意思とする形態」である（これを「決定権限の分散」と呼ぶ）²⁴。この2つのうち、コミュニティ、住民組織が何らかの意思決定権限をもつ後者が特に重要とされる。なぜなら、「意思」というものは、なんらかの主体の意思であり、一個の人間かまたは一個の団体の意思であり、したがって「地域住民が何らかの団体に組織されなくてはならない」からであり、それによって住民の意思すなわち「この団体の意思が国家意思に転換される」条件が発生するからである²⁵。

狭義の政治参加・決定システムの限界という現状のもとでのこうした「決定権限の分散」の主張には同意できる。ただし、「決定権限」をもった審級段階をどの程度設けるかはまた別にそれぞれの社会の特質や政策領域の差異によって具体的に考えなければならない。なぜなら1つには審級の多層化による政治・行政の重複、複雑化や各段階の意思疎通の非効率などの問題が考えられ、いま1つには審級が多層化してもその多層化された各審級が何らかの形で媒介されなければそれらが官僚制の重層化に転化しかねないのが現実的だと考えられるからである。

5 ガバナンス

上のことは、ガバナンスの問題といいかえることができる。つまり、「多段階的多層的な民主的決定の審級」を積み上げても、それが官僚制の重層化に陥らないためには、地方自治体をただ積み重ねても十分ではなく、多様な団体が政策決定に関与するガバナンスが重要になってくるというわけである。

社会科学の諸分野、特に広義の制度派で「ガバナンス・アプローチ」と呼びうる理論潮流が有力になりつつあるが、「ガバナンス・アプローチは、いまだ形成途上であり、概念整理も方法上の吟味も、始まったばかりである」²⁶。ガバナンス概念については、いくつかのとらえ方があり、確定していない論争的な概念である²⁷。ここでは吉原直樹のガバナンス概念の概括を借りておこう。ガバナンスとは、「国家の統治能力、いわゆるガバナビリティのあり様と密接にかかわっており、この諸決定をなす能力、それを遂行する力量が低下し、国家の役割、とりわけ経済的、社会的諸関係の管理に関するそれが低減するのとひきかえに立ちあらわれる社会調整の仕組み、すなわち多様な組織とかセクターの間でみられる、非ハイアラキーカルで複層的、相互連関的な調整の様式」である²⁸。ローカル・ガバナンスは、やや具体的には「地方政府、企業、NGO、NPOなどがさまざまな戦略をめぐる織りなす多様な組み合わせの総体——対立、妥協、連携からなる重層的な制度編成——のこと」と定義される²⁹。

ローカル・ガバナンスとは、国民国家の空洞化（国際化と地方分権化、NPO・NGOなどの台頭）に端を発し、従来のガバメントによる中央集権的・統制的な行政・社会運営の非効率性や正統性欠損の発生に対し、社会的課題・市民ニーズをガバメント以外の社会主体も関与することで解決・充足する必要が生じてきた事態を指すもので、規範的概念であるとともに、実態を分析する方法的概念でもある。

本稿は、先に述べたような国（文部省）・都道府県（教育委員会）・市町村（教育委員会）関係の流動化という事態のもとで、いわば教育行政あるいは教育政策過程におけるローカル・ガバナンスの実態分析を試みるものである。具体的には北海道のある高校統廃合を事例にその政策過程を分析し、どのようなアクターの関与のもとに高校統廃合が実現されたかを明かにすることによって、都道府県（教育委員会）・市町村（教育委員会）関係の実態の一端を切り出して

みたい。

二 事例分析——北海道上川第3学区高校統廃合の政策過程——

1 高校統廃合の背景

本稿が対象とするのは、北海道の上川第3学区での高校統廃合である。同学区は、富良野市を中心に上富良野町、中富良野町、南富良野町、占冠村の1市3町1村からなっている。同学区には、道立富良野高校（普通科・商業科）、道立富良野工業高校（機械科・電気科）、道立上富良野高校（普通科）、市立富良野農業高校（農業科・生活科学科）、町立南富良野高校（普通科）の道立高校3校、市立高校1校、町立高校1校の計5校があったが、少子化によって学級削減を迫られたことから統廃合が実施された。結果は、富良野高校の商業科が切り離されて、富良野工業高校、市立富良野農業高校と統合され、道立富良野高校（普通科）、道立富良野緑峰高校（園芸科学科・電気システム科・流通経済科・情報ビジネス科）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（上富良野高校と南富良野高校はそのまま）。

すでに前稿³⁰で述べたように、専門高校・学科の統合による職業学科集合型高校設置は、1988年の芦別市での芦別総合技術高校設置を皮切りに、夕張市（1992年夕張緑が丘高校）、留萌市（1998年留萌千望高校）、美唄市（1999年美唄高校）³¹、名寄市（2000年名寄光凌高校）で実施されている。本稿で取り上げる富良野市の事例もこれら道内各地の高校統廃合の1つとしてとらえられる。富良野市では1999年に統合新設校（富良野緑峰高校）が設置された。

これらの高校統廃合は、①急激に進む北海道の少子化と、②北海道教育委員会（道教委）の専門学科再編政策、の2つを共通の背景にしている。

前者については、1988年の全道の中学校卒業者数92,222人が2001年には63,800人となり、10年余りの期間に約31%という中卒者数の急激な減少が生じている。これが2010年ごろには50,000人前後にまで落ち込むと推計されており、道内各地での高校配置の見直しが必至の情勢である³²。

後者については、1979年の北海道職業教育審議会答申『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「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」が提案されたことが画期になって、道教委は学科間相互の交流連携を通して生徒が多様な学習コースの選択ができるような「複合的な職業学科」高校を追求するようになっていく³³。

上の高校統廃合は、こうした急激な少子化による高校再配置の必要性和専門教育の改善策としての専門学科集合型高校政策の2つが背景にあって実現されたものである。もっとも、本稿のポイントは、道教委の高校適正配置政策や専門学科再編政策によってのみこれらの高校統廃合が決定されたのではないということにある。

なお、この富良野市の事例のもつ1つの特徴は、市立富良野農業高校が道立高校との統合に組み入れられたという点である。筆者は、以前に北海道の市町村立農業高校とそれを設置する市町村教育委員会の連合組織である「北海道市町村立農業高等学校振興対策協議会」の活動と軌跡について検討したことがあるが、そこでこの富良野市での市立富良野農業高校の道立高校との統合について、「市町村がその高校の維持の意志を失った事例」³⁴という評価を行った。しかしその後の調査で、これは単に財政上の問題から市立高校の維持をあきらめたのではなく、富

良野市での高校再編を構想するプロセスの中で生み出されたポジティブな選択であったことが分かってきた。前の評価の不正確さを正しておことの本稿の目的である。

2 上川第3学区の人口・中学校卒業生数・高校学級数

上川支庁は北海道の中心部に位置し、北端の中川町から南端の占冠村まで24市町村からなっている。中核的な都市は北から名寄市、旭川市、富良野市の3つがあり、上川第3学区の5市町村は富良野市を中心においた形で上川支庁南部を占める。この地域は土地面積の7割以上が山林で占められ、道内有数の農業地域の1つである。農業生産額では、野菜が農業生産額の5割以上を占めている³⁵。冬のスキー、夏のラベンダー畑などが知られ、多数の観光客が訪れる。富良野市の観光客入込数は年々増加し、1998年度の入込総数は237万人にのぼる³⁶。1997年の産業生産額の内訳は、農業粗生産額176億3300万円、工業出荷額119億4352万円、卸・小売業販売額684億4351万円となっており³⁷、観光・サービス業を中心に第3次産業が中心になっている。富良野市の卸・小売業販売額は一貫して増加しているが、この10年間で農業粗生産額と工業出荷額は減少を続けている³⁸。道内他地域と同様に、農家戸数・農業従事者数が減少を続けており、5市町村の農家戸数で見れば、1985年3523戸から2000年2311戸へと66%に減少している³⁹。

5市町村の人口は〔表1〕の通りである。人口合計は、1985年を100とすると2000年は91で、約1割の減少を見ている。市町村別で見ると、富良野市が比較的減少率が小さく指数は93.7、南富良野町が最も減少率が大きく81.4と過疎が進行している。

中学校卒業生数の推移を表したものが〔表2〕である。5市町村の中学校卒業生数合計は、1985年に862人であったのが、高校統廃合が検討されたさなかの1995年には621人(72%)、統合新設校開校後の2001年には557人(65%)にまで減少している。上川第3学区から他学区への流出と他学区からの流入の差し引きはたえず流出が大幅に上回っており、流出者の多くは旭川市内の高校に入学している。年度によってばらつきはあるが、多い時にはその2割が流出しており、同学区内の中卒者数が急減しつつある中での多数の流出者の存在が同学区の高校学級数に与える影響は小さくない(〔表3〕参照)。

〔表4〕は高校学級数の変化を示している。富良野工業高校は機械科2学級・電気科2学級の1学年4学級校として1963年に開設されたが、1985年に電気科が1学級に削減されていた。中卒者数の減少が進行する1990年代に入ると、1991年富良野工業高校電気科1学級減、1992年富良野高校商業科1学級減、1994年上富良野高校1学級減と毎年のように学区内の高校のどこ

表1 上川第3学区の人口の推移

年 度	1975 年	1980 年	1985 年	1990 年	1995 年	2000 年
富 良 野 市	29,155	28,499	27,876(100)	26,665	26,046	26,112(93.7)
上富良野町	14,870	14,441	14,127(100)	13,265	12,881	12,809(90.7)
中富良野町	7,421	7,039	6,723(100)	6,331	5,931	5,833(86.8)
南富良野町	5,136	4,530	3,976(100)	3,650	3,331	3,236(81.4)
占 冠 村	1,804	1,601	2,097(100)	2,721	2,104	1,873(89.0)
合 計	58,386(106.5)	56,110(102.4)	54,799(100)	52,632(96.0)	50,293(91.8)	49,863(91.0)

資料) 国勢調査。

注) 括弧内の数値は1985年を100としたときの数値。

表 2 上川第 3 学区の中学校卒業生数の推移

年 度	1985 年	1986 年	1987 年	1988 年	1989 年	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年
富 良 野 市	443	440	442	429	427	427	402	331	349	362	315	332	302
上 富 良 野 町	240	223	213	225	232	213	220	179	190	188	183	147	150
中 富 良 野 町	85	82	97	97	90	93	91	97	86	98	78	71	74
南 富 良 野 町	67	63	40	52	45	49	37	39	33	44	29	34	29
占 冠 村	27	22	27	26	20	22	28	29	25	17	16	24	20
合 計	862	830	819	829	814	804	778	675	683	709	621	608	575
1985 年を 100 とした時の指数	100	96.3	95.0	96.2	94.4	93.3	90.3	78.3	79.2	82.3	72.0	70.5	66.7
	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	
	329	315	289	291	289	292	271	258	248	258	256	256	
	157	154	136	152	136	128	107	141	104	104	115	117	
	79	71	74	58	76	63	57	56	50	48	54	57	
	34	33	40	39	32	37	24	29	29	38	25	27	
	25	16	12	17	15	19	15	18	18	22	14	21	
	624	589	551	557	548	539	474	502	449	470	464	478	
	72.4	68.3	63.9	64.6	63.6	62.5	55.0	58.2	52.1	54.5	53.8	55.5	

資料) 1985～87, 1996 年度は北海道教育庁『北海道高等学校一覧』, その他の年度は『北海道高等学校適正配置計画検討資料』各年版。

注 1) 各年度 3 月末の卒業生数。ただし 1985～87, 96 年は前年度 5 月 1 日中学校在籍数。

注 2) 2002 年度以降は推計値。

表 3 上川第 3 学区の他学区との流出者・流入者数

年 度	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年
流 出	100	108	77	105	114	133	108	115	125	117	95	95
流 入	25	38	28	22	11	17	13	8	7	1	3	5
流出－流入	75	70	49	83	103	116	95	107	118	116	92	90

資料) 『北海道高等学校適正配置計画検討資料』各年版。

表 4 上川第 3 学区の高校学級数の推移

年 度		1985 年	1988 年	1989 年	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年
富 良 野 高 校	普 通 科	6	6	6	6	6	6	6(6)	6(-1)	5(32)	5	5	5	5	5	5	5
	商 業 科	3	3	3	3	3	2	2(-13)	2(-3)	2(-1)	2	2	2				
富 良 野 工 業 高 校	機 械 科	2	2	2	2	1	1	1(10)	1(2)	1(6)	1	1	1				
	電 気 科	1	1	1	1	1	1	1(7)	1(1)	1(7)	1	1	1				
富 良 野 農 業 高 校	農 業 科	1	1	1	1	1	1	1(11)	1(11)	1(3)	1	1	1				
	生 活 科 学 科	1	1	1	1	1	1	1(26)	1(10)	1(3)	1	1	1				
富 良 野 緑 峰 高 校	園 芸 科 学 科														1	1	1(0)
	電 気 シ ス テ ム 科														1	1	1(1)
	流 通 経 済 科														1	1	1(0)
	情 報 ビ ジ ネ ス 科														1	1	1(0)
上 富 良 野 高 校	普 通 科	3	3	3	3	3	3	3(-11)	2(4)	2(23)	2	2	2	2	2	2	2
南 富 良 野 高 校	普 通 科	1	1	1	1	1	1	1(0)	1(0)	1(6)	1	1	1	1	1	1	1
合 計		18	18	18	18	17	16	16	15	14	14	14	14	12	12	12	12

資料) 北海道教育庁『北海道学校一覧』各年版。

注) 1 学年当たりの学級数 (括弧内は欠員数, 富良野市教委資料による)

かで学級削減が実施されていった。

工業高校としては 1 学年 2 学級という学校規模は学校存立条件としてもはや限界にきており, 富良野高校商業科も 2 学級にまで削減されていた。富良野農業高校と南富良野高校は市立と町立であるため道教委が自由に学級削減を実施することはできない。上富良野高校も 2 学級にまで落ち込んだ。こうなると, 比較的規模の大きい富良野高校普通科を削減していくことで

しか、各校の存続を図ることは無理な状況に陥っていた。

1990年代の道内高校適正配置の方針を示した基本文書である道教委『高等学校配置の現状と展望』(1989年3月30日)では、上川第3学区は、中卒者数814人、総学級数18(普10・職8)の「現状」(1989年度)が、「中期展望」(1993年度)では中卒者数686人、総学級数14(普9・職5)に、「長期展望」(1997年度)では中卒者数583人、総学級数12(普7・職5)にまで落ち込むことが予想されていた。検討課題として、「中期展望」では、①大規模校の解消、②職業科の統合、再編成の検討、の2点があげられている。この時点で道教委は、上川第3学区の高校再編成を、普通科削減による大規模校(といっても1学年6学級校であるが)の解消をはかりつつ、職業科を統合・集約するという形で考えていた。

以上、上川第3学区における中卒者数、高校学級数の推移等から、同学区は1990年代半ばには各高校をそのまま残してどれもが小規模化していくか、あるいはなんらかの高校再編成を実施するかを迫られる状況にあった。

以下では、1994年6月に富良野市教育長に就任した澤井政義氏⁴⁰のヒアリング⁴¹と同学区高校再編資料⁴²を中心に⁴³高校統廃合の政策過程を再構成していく。

2 上川第3学区高校再編経過年表

まず、上川第3学区高校統廃合の政策過程の理解に便宜をはかるため、経過の概略を年表の形で以下に掲げる。[表5]を参照されたい。

表5 北海道上川第3学区高校統廃合に関する年表

年	月	日	事 項
1963	4	1	北海道富良野工業高校開校(機械科2学級・電気科2学級)
1966	5	1	富良野市発足(富良野町・山部村合併)
1967	4	1	富良野市立富良野農業高校開校(定時制農業科1学級・生活科1学級)
1971	4	19	富良野農業高校農業特別専攻科開設
1983	4	1	富良野農業高校全日制課程開設(定時制課程募集停止)
1985	4	1	富良野工業高校電気科1学級減
1991	4	1	富良野工業高校機械科1学級減
1991	4	1	富良野農業高校全日制生活科学科開設(全日制生活科募集停止)
1994	6		澤井政義氏、富良野市教育委員会教育長に就任
1995	2	14	北海道教育委員会『公立高等学校適正配置の課題と見通し』
	5	12	第1回富良野市内高等学校検討委員会
	6	23	第2回富良野市内高等学校検討委員会
	7	7	第3回富良野市内高等学校検討委員会
	7	18	第4回富良野市内高等学校検討委員会
	7	31	第5回富良野市内高等学校検討委員会
	9	19	第3回定例富良野市議会一般質問(教育長私見として、富良野高校は特進コースを含む6学級の普通科単置校、新設校は工2・商2・農1学級の集合型とすると答弁)
	9	28	第6回富良野市内高等学校検討委員会(報告書『富良野市高等学校の今後のあり方について』)
	10	2	庁議(市の幹部職員14名の構成)において市の考え方を決定
	10	9	市教委、市内3高校長との話し合い
	10	16	市教委、富良野市議会議員協議会で市の考え方を提案
	10	16	市教委、市内校長会で市の考え方を説明

年	月	日	事 項
1995	10	16	市教委, 市 PTA 連合会で市の考え方を説明
	10	17	市教委, 市町内会連合会会長会議で市の考え方を説明
	10	30	市教委, 北海道高等学校教職員組合 (高教組) 富良野支部と懇談会
	11	2	市教委, 山部商工会・山部商業共同組合と懇談会
	11	7	「高校再編を語る会」(40 名あまり参加, 高教組本部役員を招く)
	11	13	市教委, 山部地区連絡協議会と「高校統廃合に伴う対策会議」
	11	13	市教委, 高教組富良野支部と懇談会 (2 回目)
	11	15	第 1 回富良野市内高等学校再編協議会 (設立)
	11	15	道立富良野工業高等学校改築促進期成会の開催
	11	17	学校再編に伴う工業高校改築要望趣旨等の道教委との協議 (2 校再編, 新設 5 学級, 専攻科併設, 富良野普通 6 学級, 1999 年 4 月開校)
	11	24	第 2 回富良野市内高等学校再編協議会 (再編案決定)
	11	27	「高校再編を語る会」(30 名あまり参加)
	12	8	上川教育局より市教委に改築陳情への質問 (普通科単置校 5 学級, 統合高校 4 学級が適当と示唆)
	12	19	市教委, 再編計画の学科について道教委と打ち合わせ (市教委管理部長・管理課長→道教委高校配置係長・学校制度係長)
1996	1	22	市教委, 再編計画について道教委と打ち合わせ (次長・管理課長→道教委高校適正配置係長)
	1	29	第 1 回富良野市内高等学校再編協議会専門部会 (高教組欠席)
	2	2	市教委, 道立富良野工業高校の改築に関する道教委の質問に対する回答の事前協議 (市教委次長・管理課長→道教委高校配置係長・施設課課長)
	2	7	第 2 回富良野市内高等学校再編協議会専門部会 (高教組欠席)
	2	8	第 3 回富良野市内高等学校再編協議会専門部会 (高教組欠席)
	2	14	第 3 回富良野市内高等学校再編協議会 (専門部会中間報告)
	2	16	学校再編に係る統合高校建設を道教委に要請 (市長・市教委教育長・次長・道議→道教委企画室長・参事・上川教育局施設係長) (統合高校 5 学級を要請, 集合型と総合学科を検討中と報告)
	2	23	第 4 回富良野市内高等学校再編協議会専門部会
	2	28	市議会文教委員会との懇談 (経過説明)
	2	28	第 5 回富良野市内高等学校再編協議会専門部会 (結論に至らず)
	3	1	道教委に学校再編に係る統合高校建設陳情 (市長・市教委教育長・次長・道議→道教委教育長・企画管理部長・企画室長・参事) (統合高校は 4 学級総合学科, 農業特別専攻科併設要望)
	3	8	第 4 回富良野市内高等学校再編協議会 (理事者に一任)
	3	11	市教委, 道教委と道立富良野工業高等学校校舎改築に関する陳情書の内容調整 (総合学科の場合, 改築は 1 年延長と回答あり)
	3	15	富良野市内高等学校再編協議会, 『北海道立富良野工業高等学校校舎改築に関する陳情書』を道教委に提出 (商工農各 2 を 4 間口に, 新設は工業 1 (電子機械)・商業 2 (情報ビジネス・流通経済科)・農 1 (園芸科学科), 専攻科存置, 普通科 (富良野高校) は中卒者数に応じた間口数に, 1999 年 4 月開校。)
	4	1	富良野高校, 富良野工業高校, 富良野農業高校の各校長, 教頭, 事務長赴任
	4	15	第 5 回富良野市内高等学校再編協議会 (集合型の再編で了承)
	4	18	市教委から上川教育局長・道教委教育長に第 5 回富良野市内高等学校再編協議会会議報告書を送付
	6	10	第 1 回富良野市 3 高等学校検討委員会
	7	16	北海道富良野工業高校校舎改築工事着工
1999	3	10	校舎改築工事完成 (併せて農業特別専攻科棟完成)
	4	1	北海道富良野緑峰高校開校
2000	12	11	北海道富良野緑峰高校に農業特別専攻科設置認可 (北海道教育委員会規則第 19 条)
2001	4	10	農業特別専攻科開科式並びに第 1 回入学式

出典)『富良野市内高等学校再編協議会等経過目録』(富良野市教育委員会作成)を基本にし, 同市教委の文書『富良野市内高等学校再編綴』, 澤井政義富良野市教委教育長ヒアリング, 北海道高等学校教職員組合富良野支部執行部『富良野市高校再編問題と私達の取り組み(中間報告)』(1996 年度合同教育研究全道集会, 1996 年 11 月), 北海道高等学校教職員組合富良野工業高校分会田附豊『富良野の高校再編の経過報告』(1997 年度合同教育研究全道集会, 1997 年 11 月)などを合わせて適宜取捨選択した。

3 上川第3学区高校再編の政策過程

1) 問題の発端

1995年2月に道教委から出された『公立高等学校適正配置の課題と見通し』が、上川第3学区での高校再編論議が始まる直接的なきっかけであった。これは道教委『高等学校配置の現状と展望』(1989年)の「中期展望」である1993年度を過ぎて、改めて道内公立高校の適正配置の全般的な見通しと指針を示したものである。1991～92年度に中卒者第1次急減期があったが、1992年度に40人学級が実施されて学級減は緩和された。しかし1995～97年度に第2次急減期があり、これにどう対応するのが差し迫った課題であった。ただし、そこでの高校再編の基本指針も『高等学校配置の現状と展望』のものと大差なかった。

『公立高等学校適正配置の課題と見通し』とともに道教委より出された『平成8年度～10年度学区別公立高等学校配置等の見通し』が、個別学区の再編課題・方針を書いている。上川第3学区については、1998(平成10)年までは中卒者数と高校定員は現状を維持すると見込まれるが、「地域で検討が必要な事項」として、「小規模校が多数配置されており、平成11年以降も中学校卒業者の減少が見込まれることから、学区全体で将来的な学校・学科の配慮について、検討する必要がある。」とされていた。つまり1999年以降中卒者数の減少に対応して高校学級数の削減が行われる可能性が高く、ここで高校配置の見直しが求められたということである。

これをきっかけに、市内に3高校をかかえる富良野市(市教委)は、学級削減が実施される可能性のある1999年を目途に、市内高校再編論議を開始した。富良野市の高校再編論議は3段階に分かれる。①1995年5月に「富良野市内高等学校検討委員会」が設置されて高校再編の議論が始まり、そのまとめの報告書が出された同年9月まで、②その後「富良野市内高等学校再編協議会」とその専門部会が設置され、より広い参加者のもとで議論が行われたが、専門部会では結局職業学科集合型か総合学科かの結論が出せず、「理事者一任」となった1996年2月まで、③その後市教委と道教委の折衝の中で総合学科の1999年度実施が難しいと判明し、再編協議会で職業学科集合型が合意された1996年4月まで、である。以下、順を追って見ていこう。

2) 「富良野市内高等学校検討委員会」

高校配置見直しの提起を受けて、富良野市教育委員会は、1995年5月に富良野市内の高校・中学校関係者を中心に、「富良野市内高等学校検討委員会」を設置した。構成員は、[表6]の通りである。

設置要領には、この委員会は「富良野市高等学校問題協議会」の附属機関として設置され、この協議会を円滑に推進するために、主に市内高校配置のあり方について調査、検討し、その結果を協議会に報告するとされている⁴⁴。庶務は教育委員会管理部管理課である。なおこの「富良野市高等学校問題協議会」は、後に「富良野市内高等学校再編協議会」という名前で設置される。

「富良野市内高等学校検討委員会」は、1995年5月12日の第1回会議(設立会議)以降、計6回開催されている。富良野の高校再編論議の前提と各アクターの意向を整理しながら、この委員会の議論の概要を以下に示そう⁴⁵。

i) 富良野工業高校について

富良野工業高校は、1963年に設置されて30年以上が経過し、校舎改築期に入っていたが、1991年度から電気科1学級減で1学年2学級校となっており、現在のままでの改築が危ぶまれ

ていた。工業高校の校舎改築には巨額の費用がかかるので、学級数が少なく定員割れが続くような存続の見通しのはっきりしない工業高校の改築には道教委は慎重であった。実際1学年2学級の工業高校での改築例はない。

工業高校側は、「2間口（学級）では死んだようなもの」⁴⁶であり、将来的には1学年3学級に復活したいが、まずは現状維持を基本方針としていた。しかし、同高は1993年度17名、94年度3名、95年度13名の定員割れを抱えており、今後の中卒者減の中でさらに大きな定員割れを引き起こす可能性があった。また定員割れで1学級に削減されたり、条件付2学級校⁴⁷に指定されると、旭川市内の道立工業高校に統合され、富良野工業高校は廃校となる予測もあった。工業高校側が求める現状維持では、結局富良野市から工業高校が消滅するだけの事態を生じさせる恐れがあった。

ii) 富良野農業高校について

1966年に富良野町と山部村が合併して富良野市が誕生した。市立富良野農業高校は翌1967年に開校した。富良野市は農業を基幹産業とする地域であり、同高は農業後継者を育成する高校として開設された。1971年には農業特別専攻科が設置され、高校や大学修了後の青年層が専攻科で多く学び、富良野地域の農業後継者として巣立っていった⁴⁸。

しかし、時代が下るとともに、農家子弟が必ずしも農業高校に通うわけではなくなり、いわゆる成績による輪切りという現実のもとで富良野農業高校には不本意入学者も増えてきた。定員割れも、1993年37名、94年21名、95年6名と年によってばらつきはあるが、かなり大きかった。一方専攻科の方は定員30名に対して入学者が1993年13名、94年20名、95年13名と一定数は確保しており⁴⁹、また地域としても農業後継者育成のためには専攻科を廃止することは絶対に避けたいことであった。専攻科のためには農業高校を残さなければならず、「専攻科がなくなれば農業高校もありえない」⁵⁰というのが富良野市教委（教育長）の考え方であった。けれども工業高校維持、市内3校体制維持では農業高校の学級削減を受け入れざるをえない可能性があった。

iii) 富良野高校と流出問題

[表3]で見たように、上川第3学区から他学区への流出者は相当の数に上り、なかでも旭川市内の公立高校、次いで同市内私立高校への流出が大きく、両者を合わせた数は流出者全体の7割程度であった⁵¹。富良野市内の高校・学級数維持を図るためにはこの旭川への流出をくいとめることが課題とされた。

中学生の進路希望は65%が普通科であったが⁵²、富良野市内3校の普職定員の割合は5:5であった。これ以上の普通科学級数の削減は回避したくとも、3校体制維持を前提とすれば、学級削減が富良野高校普通科に割り当てられることが予想された。「富良野市内高等学校検討委員会」の会議では、成績上位層を中心に旭川市内の普通高校に流出しており、流出を止めるためには、富良野高校普通科が国立大学に進学可能となるような進学校化の必要が考えられた。そこで同校普通科に特進コースを設置するというアイデアも出された。富良野高校普通科の充

表6 富良野市内高等学校検討委員会委員（現職名等）

富良野高校教頭
富良野工業高校教頭
富良野農業高校教頭
富良野東中学校教頭
富良野西中学校教頭
山部中学校教頭
富良野東中学校 PTA 会長
富良野西中学校 PTA 会長
富良野農業高校 PTA 会長
富良野青年会議所教育青少年委員長
富良野東中学校教諭（進路指導員）
富良野西中学校教諭（進路指導員）
富良野市教育委員会教育長

注) 氏名省略。

実、すなわち1つには学区内中卒者の普通科進学要求に応えられるだけの学級数の確保と、もう1つとして大学進学校としての役割が求められていた。

iv) 総合学科案と職業学科集合型案の浮上

全体としては3校体制維持が望ましいとされながらも、それでは次のような2つの可能性、①富良野工業高校の学級削減＝廃校、②富良野高校普通科・農業高校の学級削減、が想定された。そこで、第5回富良野市内高等学校検討委員会会議(1995年7月31日)で教育長から、富良野高校から商業科を切り離して富良野工業高校と統合し、学校規模を回復した専門高校を設置する(学科転換も行う⁵³⁾、定員割れの比較的大きい富良野農業高校を学科転換して生徒に魅力ある学科⁵⁴を設置し生徒確保を図る、富良野高校普通科には特進コースを設置して流出を防ぐ、という考え方が示された。これは商工統合新設校を設置することで、変形した形で3校体制を維持するという案である。

この会議でその時、富良野西中学校教頭から、農商工を統合して総合学科とするのはどうかという提案が出された。富良野高校は普通科の「進学校」とし、高卒後就職希望者は総合学科に進学するという2校再編案である。同教頭は、総合学科ができれば中学校の進路指導もやりやすくなり、ニーズに合う系列を作ればうまくいく、道教委も北海道で初めての総合学科で力を入れてくれるはずだと、総合学科の利点と実施見通しを述べている。

また、次の第6回富良野市内高等学校検討委員会会議(1995年9月28日)では、農工商を統合した職業学科集合型高校も選択肢として取り上げられた。集合型は学級減が即学科廃止につながるのに対し、総合学科はそうではないというメリットがあるとして総合学科を推す意見や、高校卒業後の就職を考えて集合型を推す意見などが出された。

工業高校側は、総合学科では取れない資格があり、また講師を多数用意する必要があるなどの問題もある、集合型も商工に農業を入れるのは全道で例がなく、生徒指導上問題が生じるとして、3校体制維持を主張し、農業高校側も総合学科は難しいという姿勢であった。

しかしこの議論を受けて教育長は、統合は市立富良野農業高校の道立移管が必要であり、道教委が受け入れてくれるかどうか課題として残る⁵⁵が、農業高校も含めた統合の方がよいと判断し、工業2学級・商業2学級・農業1学級の集合型を有力な選択肢としてあげるようになった。教育長は、農業教育の存続という理由の他に、学区内の学校間格差の是正にもなるという教育上の判断でもこの集合型を支持したと見られる⁵⁶。

こうして、「富良野市内高等学校検討委員会」は、1995年5月から同年9月までの6回の会議で、3校体制維持から2校体制への再編もやむなしという方向に議論の大勢は傾き、農工商を統合する総合学科案と職業学科集合型案が浮上してきた。

v) 報告書『富良野市高等学校の今後のあり方について』

最終回の会議でまとめられた報告書『富良野市高等学校の今後のあり方について』は、以下のような内容となった。ポイントを箇条書きで示す。

- ・市内3校はそれぞれ学校の特徴を生かして魅力ある学校づくりに鋭意努力してきたところであり、現状の3校を学科転換しながら存続させることが教育的見地からは望ましいが、生徒数は着実に減少の傾向にあり、現状を維持していくことは困難である。
- ・よって、現状の普通課程と職業課程の両方を確保するためには、道立2校での再編成はやむを得ない。
- ・流出を防止するためには、富良野高校を普通科の単置校とし、うち1～2クラスを特別進

学コースとする。

- ・工業高校と農業高校の学科転換を時代や地域性に合わせて図る。
- ・工業と商業科を統合し、工業・商業併置型高校として存続させることを検討する。
- ・中長期的な展望に立ち、工業・商業・農業を整理統合して集合型または総合学科の設置を検討する（総合学科は、生徒に自己の進路について主体的に考えさせることなどを主たるねらいとして、普通教育及び専門教育を選択履修により総合的に施するものである）。

従来のまま3校を維持することは断念し、商業科を富良野高校から切り離して新たに職業学科集合型または総合学科の設置を検討するという提案である。農業高校を統合できるかどうかは不確定要素であったが、基本的には2校再編を実施する方向が示された。

vi) 報告書後の「市の考え方」

「富良野市内高等学校検討委員会」の報告書『富良野市高等学校の今後のあり方について』を得て、富良野市は10月2日に庁議⁵⁷を開催し、「市の考え方」を決定した。その後市教委は市内諸機関・団体に「市の考え方」を説明し、合意を得ようとした。諸機関・団体とは、市内3高校長、市議会議員協議会、市内校長会、市PTA連合会、市町内会連合会長会議、北海道高等学校教職員組合（高教組）富良野支部、山部商工会・山部商業協同組合、山部地区連絡協議会、であり、10月9日から11月13日にかけて懇談会がもたれた（〔表5〕参照）。

山部商工会・山部商業協同組合との懇談会で市教委より提出された「市内高等学校の今後のあり方について」で「市の考え方」を見ると、次の3点が市教委の方針とされている。

- ① 富良野高校商業科2学級、富良野工業高校2学級、富良野農業高校1学級の計5学級をもって道立高校を新設する
- ② 富良野高校は普通科6学級の単置校とする、
- ③ 新設高校の開校は1999年4月を目標とする、

報告書『富良野市高等学校の今後のあり方について』がまとめられる9月28日より前の9月19日の第3回定例市議会一般質問で市内高校再編についての質問があり、教育長は富良野高校は特進コースを含む6学級、新設校は工2・商2・農1の集合型とするという「私見」を答弁していたが、ここでは集合型に固執はしていない。

この「市の考え方」と市教委の合意形成の動きに対して、高教組富良野支部との懇談会では、教員との事前協議がなされるべきであった、学級減ではなく35人学級を要望すべきなどの意見が出された。同支部は11月7日に高教組道本部役員を呼んで「高校再編を語る会」（第1回）を開催し、またピラを新聞折込で配布して市教委の方針を批判した。この「高校再編を語る会」では、「市の考え方」があたかも決定案のように「1人歩き」していると高校再編の進め方の性急さが問題にされた。高教組は懇談会で、インフォーマルに「合意づくり」を行おうとしているとして市教委を批判し、公式に富良野市内高校再編協議会を設置して議論する場を作るよう要求した⁵⁸。こうして「富良野市内高等学校検討委員会」の親協議会である「富良野市内高等学校再編協議会」が設置されることになる。

3) 「富良野市内高等学校再編協議会」

i) 市教委の総合学科提案

1995年11月15日、「富良野市内高等学校再編協議会」（以下再編協議会）が設置され、第1回会議が開催された。設置目的は、「富良野市の高等学校の配置及び規模の適正化を目指し、高

等学校の在り方について協議する」ことである⁵⁹。構成員は設置要綱では市内各団体を代表する45名とされたが、全部は揃わず、同協議会の終盤において結局43名となった（[表7]参照）。会議の庶務は教育委員会管理部管理課である。

第1回会議では、市教委から「市内高等学校の今後のあり方について（検討の経緯）」が提出され、工商農5学級の総合学科高校新設、富良野高校普通科6学級単置校、の2点が提案された。「富良野市内高等学校検討委員会」では集合型か総合学科かは決定されていなかったが、ここで市教委より総合学科が正式に提案されたのである。

市教委が「市の考え方」（2校再編案）をもって市内各機関・団体との懇談会を開催したときのそれぞれの反応は次のようであった。市内校長会・市PTA連合会・市町内会連合会長会議・北海道教職員組合（北教組）は基本的に賛成、高教組は教員との協議が必要、市民のコンセンサスを得るには早急過ぎる、山部商工会は事前協議がほしかった、農業高校廃校の代替施設を山部地区に設置するよう要望する⁶⁰、山部地区連絡協議会は農業高校の農業特別専攻科の存続必要、というものであった⁶¹。

つまり、高教組と山部地区住民が異論を示していたわけであるが、この再編協議会の第1回会議でも両者から進め方が「性急」であるという反発が出された。高教組は「この地域にどのような学科、高校が必要か、市民レベルでしっかりと意見、考えを練り上げていくべきだ」、山部商工会は「市民の合意をきちんとすべきで、経済活性化の上でも高校がなくなるのは大打撃だ」と述べた。一方中学校側からは、「中学卒業生が減り、高校に入学しないというのだから地域にニーズにあった魅力ある新しい高校をどうやって作っていくかということを先に論じるべきだ。高校がなくなるから困るといった地域エゴを出しては先に進まない」という反論が出された⁶²。

表7 富良野市高等学校再編協議会委員（現職名等）

富良野市長（会長）
富良野市助役
北海道議会議員
富良野市議会議長（副会長）
富良野市議会副議長
富良野市議会文教常任委員会委員長
富良野市議会文教常任委員会副委員長
富良野市教育委員会委員長
富良野市教育委員会委員
富良野市教育委員会委員
富良野市教育委員会委員
富良野市教育委員会教育長
富良野市社会教育委員長
富良野高等学校長
富良野工業高等学校長
富良野農業高等学校長
富良野市校長会長
富良野市教頭会長
富良野市PTA連合会長
富良野市PTA連合会副会長
富良野市PTA連合会副会長
富良野市PTA連合会副会長
富良野高等学校PTA会長
富良野工業高等学校PTA会長
富良野農業高等学校PTA会長
北海道教職員組合富良野支会長
北海道高等学校教職員組合連合会富良野支部長
富良野市文化団体協議会長
富良野市商工会議所会頭（副会長）
山部商工会長
富良野青年会議所理事長
富良野市農業協同組合長
山部農業協同組合長
東山地区農業協同組合長
富良野体育協会長
富良野観光協会長
富良野市青年団体連絡協議会長
富良野市婦人団体連絡協議会長
新日本婦人の会富良野支部長
連合北海道富良野地区連合会長
富良野市町内会連合会長連絡協議会長
山部地区町内区会連絡協議会長
東山地区総合振興連絡協議会長

注）氏名省略。

11月24日の第2回会議では、高教組・新日本婦人の会から市民の声を聞く機会をもつようにという要望があったが、北教組も含めてその他は全体としては市教委の提案に賛成となり、今後この提案、すなわち総合学科案の方向で再編が進められることが了承された。そこで学科(系列)等の詳細を詰め、「魅力ある学校作り」のために、この再編協議会に専門部会を設置することとなった。

ii) 「富良野市内高等学校再編協議会専門部会」の設置

「富良野市内高等学校再編協議会専門部会」(以下専門部会)の構成員は、[表8]の通りである。1996年1月29日の第1回から2月28日の最終回まで5回の会議が開催された。高教組は、再編協議会に市教委から提出された提案が教育長の「私見」に過ぎないものであり、この「私見」を前提にした高校再編を促進するための専門部会に委員を送ることはできないとして、第1回から第3回(2月8日)まで欠席を続けている⁶³。

専門部会第1回会議の議論では、改めて総合学科案が提起された。富良野東中学校校長は、子どもと親の希望は普通科であり、

それを説得して工業、農業に行かせている状況である、単に3校を2校にするのではなく魅力ある学校を作って生徒を集める方法が必要である、例えば看護を入れるなど地域・環境にあった内容にした総合学科の形がよい、と述べ、これを受けて、次回以降の会議で総合学科の資料を集めて検討することとなった⁶⁴。

専門部会第2回会議(2月7日)と第3回会議(2月8日)では、総合学科の評価をめぐって議論が交わされた。中学校側からは、「現状の進学は選んで行くと云うのでなく学力的に選別されている、……不安をなくすような学校、高校で力を出せる配慮、多様性をもった学科が必要である」、「従来の学科を合わせたものでは魅力がなく、ほかの学校にはない物を作り、全道から集まるような学校とし、音楽科、体育科とか農業は蔬菜など地域に密着したものにすべき」、「観光のまちとして観光国際科、スキーインストラクターなど幅広いコースの多いものとすべき」、「個性化、ニーズの多様化に応える選択幅を多くもてるよう大きく変革す

表8 富良野市高等学校再編協議会専門部会委員(現職名等)

富良野市教育委員会教育長
富良野高等学校長(会長)
富良野工業高等学校長
富良野農業高等学校長
富良野高等学校教諭
富良野高等学校教諭
富良野高等学校教諭
富良野高等学校教諭
富良野農業高等学校教頭
富良野農業高等学校農場長
富良野東中学校長
山部中学校長
布部小中学校長
布礼別小中学校長
富良野小学校長
扇山小学校長
富良野西中学校教頭
富良野樹海中学校教頭
富良野東小学校教頭
富良野市PTA連合会会長
富良野東中学校PTA会長
富良野樹海中学校PTA会長
扇山小学校PTA会長
北海道高等学校教職員連合会富良野支部(富良野高校)
北海道高等学校教職員連合会富良野支部(富良野工業高校)
北海道高等学校教職員連合会富良野支部(富良野農業高校)
新日本婦人の会富良野支部
富良野市商工会議所
富良野市農協営農指導部長

注) 氏名省略

る時期、今までのイメージを脱却した複合学科に賛同」など、多様性や選択を高校教育に求める意見が多数出され、選択幅の広い総合学科が望ましいとされた。他方、高校側からは、地域に「商業科があることのメリットも大きい」、総合学科では専門科目の単位等から資格取得が困難となる、就職に結びつくか、多様なコースの設定となり、卒業まで一定しないなど、総合学科では結局生徒のためにならないという意見が出された。全体としては総合学科賛成の意向が圧倒的に多かったが、総合学科と「生徒が自由にカリキュラムを編成できる集合型」のどちらがよいかを再編協議会に対して問い、確認して議論を進めることとなった⁶⁵。

iii) 総合学科か集合型か

議論をもどされた再編協議会は、2月14日に第3回会議を開催した。高教組は市の庁議(1995年10月2日)で集合型としていたにもかかわらず、総合学科案が提示されてきたことは問題であると述べ、高校側も専門性の基礎が中途半端である、小都市では教員確保が困難、いまだ成果・評価が不明など、総合学科の問題点を指摘して、総合学科案に否定的であった。中学校側や教育長は、集合型で進めた場合は中卒者減少から学級(学科)削減が目に見えている、魅力ある教師が来るような総合学科を作れば見通しが立つと総合学科案を支持した。再編協議会でも総合学科案に否定的な高校・高教組と肯定的な中学校・地域住民・市教委・北教組という対立構図は変わらず、全体として総合学科案賛成が多数を占めたため、専門部会で総合学科案を含めて再度検討してもらうことが了承された。

これを受けて、専門部会第4回会議(2月23日)、第5回会議(2月28日)が開催された。高教組は総合学科案の実現を阻止するために第4回会議から専門部会参加を決めた⁶⁶。高教組からは3高校より1名ずつの計3名、他に小学校校長・教頭、小学校PTA会長、新日本婦人の会、農協代表がこの第4回会議から参加している。

この両会議でも高教組は、総合学科について、財界の使い捨て労働力政策の一貫である、全国で無理やり設置されている、単位制では学力がつかない、授業科目「産業社会と人間」の実施で授業時間数不足が生じる、専門教育のレベルが下がる、生徒会・ホームルームができない、教員定数が職業学科に比べてかなり少ない、コース制選択で生徒に悩みが生じる、資格が取りにくい、中途半端な教育で就職が困る、生徒がばらばらになり中退者が出る、などと問題点を指摘した。高校側も、総合学科では結果が出ない、就職では工業高校が一番であるなどと否定的であった。他方、中学校・小学校・PTA側は、子供と親は夢をもっている、生徒が来る学校づくりが必要である、現状維持では工業高校は校舎改築できず農業高校もなくなる、として総合学科を支持した。結局両論が平行線をたどり、専門部会では結論に至らなかった。そこで議論を再度再編協議会にもどすこととし、了承された⁶⁷。

3月8日の再編協議会第4回会議では、まず新設統合高校の学級数が、予定されていた5学級ではなく4学級とするとの道教委の意向が紹介された。集合型では定員割れでさらに学級(=学科)削減が生じる恐れがあり、学級数問題と学科問題は連関し合うものとの判断から、「市の理事者」に判断を一任して進めるのが良いとの意見が出されて了承された⁶⁸。こうして高校再編の焦点は、道教委と市教委の折衝に移った。

4 道教委と市教委の折衝

富良野市は、再編協議会が設置された1995年11月15日に「道立富良野工業高等学校改築促進期成会」を設置している(構成員は[表9])。市・市教委はこれ以降フォーマル、インフォー

マルに道教委と折衝の機会をもっている。

同年 11 月 17 日に市教委は、2 校再編、富良野高校普通科 6 学級、新設校は 5 学級で専攻科併設、1999 年開校という高校再編プランを示したが⁶⁹、12 月 8 日に道教委より市教委に送られた校舎改築についての質問の中で、富良野高校普通科は 5 学級、新設高校は 4 学級が適当、農業特別専攻科の併設は必要ない、園芸科は道立旭川農業高校に設置されているので再検討されたいとの意向が示された。12 月 19 日の高校再編計画の学科についての道教委と市教委の打ち合わせ⁷⁰では、10 年先の生徒数の状況の見通しによる学科・学級数配置の検討が道教委より要請された。

1996 年 1 月末より再編協議会専門部会が設置され、前述のように総合学科案が有力になってきていた。市教委は、専門部会、そして議論をもどされた再編協議会での総合学科案と集合型案の議論を踏まえて、1996 年 2 月 16 日の道教委への統合高校建設要請⁷¹では、①統合高校の学級数は 5 学級としたい、②学科は総合学科と集合型の両者を検討したい、との要請を行った。

3 月 1 日に、富良野市（市長、市教委教育長、同次長、道議⁷²）は再度道教委（教育長・企画管理部長・企画室長・参事）に統合高校建設の陳情に赴いた。富良野市側の陳情内容は、再編協議会では 4 学級ではば了承しており、学科は工商農の系列をもつ総合学科としたい、農業特別専攻科を残したいというものであった。道教委側は、4 学級で農業を残す場合は工業を 1 学級削減することになる、専攻科は農業を残すのであればセットで残すと回答したが、総合学科については了解の回答はなかった。道教委は、総合学科の実施について、2 月 16 日の要請でも「道としても施設内容等初めての取組で時間がかかる」とし、この 3 月 1 日の陳情でも、富良野市では総合学科がまだ十分理解されていないと指摘すると同時に、市の要請である 1999 年 4 月開校のためには総合学科はまだ詰めができていないので集合型の中で進め検討していく、総合学科は第 3 の学科で不安もある、現時点では集合型で進め 1999 年開校後 2、3 年後に総合学科にしてもよいのではないかという消極的な回答を示した⁷³。その後、市教委と道教委のやり取り（3 月 11 日）⁷⁴で、総合学科での校舎改築設計は 1996 年度では無理であり、開校は 1 年遅れて 2000 年 4 月となると明示があった。

市教委が 1999 年 4 月開校にこだわるのは、同年より中卒者数が顕著な減少傾向に入らため、高校再編が完了する前に学級削減が実施され、それが富良野高校普通科に割り当てられる恐れ（5 学級→4 学級）があったからであった⁷⁵。前述のように 3 月 8 日の再編協議会第 4 回会議では集合型か総合学科かは市の理事者に一任することとされた。上の道教委からの明示を受けて、市では総合学科をあきらめ、集合型の採用を決断した。1996 年 4 月 15 日に開催された再編協議会第 5 回会議（最終回）では、市長（再編協議会会長）と教育長より、総合学科では校舎改築に時間がかかりその間に富良野高校普通科の学級削減が実施される可能性があるとの間の道教委との折衝の経過を説明し、統

表 9 道立富良野工業高等学校改築促進期成会会員

機関・団体	職 名
富良野市	市 長
富良野市議会	議 長
富良野市教育委員会	委 員 長
富良野市教育委員会	教 育 長
富良野市社会教育委員会	委 員 長
富良野市 PTA 連合会	会 長
富良野工業高等学校 PTA	会 長
富良野市商工会議所	会 頭
富良野青年会議所	理 事 長
東山地区農業協同組合	組 合 長
富良野市婦人団体連絡協議会	会 長
山部地区町内区会連絡協議会	会 長
東山地区総合振興連絡協議会	会 長

合高校は商2・工1・農1計4学級、農業特別専攻科併設の集合型としたいとの提案がなされた。提案は了承され、これで再編協議会も解散となった⁷⁶。その後、6月10日に「富良野市3高等学校検討委員会」が、市教委次長と3高校の校長・教頭・事務長・教諭で設置され、施設部会・教育課程部会・庶務部会を置いて、統合新設校開校に向けて準備がなされる。1997年7月に校舎改築工事が開始され、1999年3月に完成、同年4月に新校富良野緑峰高校が開校した。新設校の学科は地元の希望通りに、園芸科学科・電気システム科・流通経済科・情報ビジネス科とされた。富良野高校普通科は6学級とはならず、5学級のまま単置校となった。

5 高校再編成過程の要点

あらためて、簡潔に上川第3学区高校統廃合のプロセスを各アクターの意向に注目しながら整理をしておく。

市教委は、地域の農業後継者養成に重要な役割を果たしている農業特別専攻科をもつ市立富良野農業高校の維持という点からも、地方交付税額の点からいっても、3校維持をまずは追求していた。高校側も、それぞれの学校の果たしてきた役割や今後の将来展望を描く中で各校の存続を望んでいた。しかし、中卒者数の減少による学級削減を避け得る見込みはなく、工業高校の廃校、あるいは農業高校の廃校、富良野高校普通科の縮小などが招来される高い可能性が生じていた。このため、学級数の削減を実施しながらなんらかの形で高校の再編成を行わざるをえなくなった。また、学区内の学校間格差の是正という点からも再編成を望んだ⁷⁷。

自校の存続の可能性を追求する高校側と違い、生徒を高校に送る立場の中学校側は必ずしも3校維持に固執せず、魅力ある学校づくりのための方法として総合学科への再編案を提示した。またPTAや地域団体代表、北教組なども総合学科を、生徒が進路を主体的に考えることができるような選択幅の広い形態の学科・学校として支持をした。これに対し、高教組は総合学科が財界の労働力政策の一貫として上から実施を押し付けられているものであり、生徒の出口問題、学習における専門性のレベルの低さ、生徒指導上の問題といった理由から総合学科実現を阻止する方向に動いた。高校長たちも、資格取得や就職の問題などから専門学科の維持が必要との主張を展開した。議論は高教組・高校側の集合型案と中学校・市教委側の総合学科案という対立を構図として推移し、地元の議論ではこの対立は最後まで解くことができなかったが、総合学科案が大勢を占めていた。

道教委は、総合学科について、「高校の個性化・多様化を図る観点などから積極的に検討していきたいと考えており、その設置については、学校の統合再編成や学科転換などの中で導入を図っていきたい⁷⁸」としていた。しかし、富良野市での高校再編成においては、道教委の準備期間と市教委・地元側のタイムスケジュールのズレから総合学科導入には至らず、職業学科集合型導入という結論となった。

ここでは、富良野の高校統廃合の政策過程のあり方に関して、以下の3つを要点として指摘したい。

第1に、生徒を送りこむ側であり、生徒や保護者の意向を日々汲み取り、その教育要求に応えられる魅力ある高校を作りたいとする中学校と市教委、PTA、住民、北教組と、生徒を受け入れる側であり、生徒の高卒後の出口問題を考える高校、高教組との対立という構図で議論が展開したことである。こうした構図が一般化できるものかどうかはさらに検討する必要がある。現在の高校統廃合が少子化のもとの高校の生き残り問題と直結して展開しており、高校側が

自らの存在意義が問われているだけに、その存在意義を主張しようとすれば現状維持的にならざるをえないという傾向が生じるが、また同時に生き残りがかかっているだけに積極的に現状を打開しようと行動する場合も考えられる。まず今回の事例は、地元での議論の構図の1つのタイプとして把握しておきたい。

第2に、紆余曲折があり、結果として集合型の実施となったのであるが、地域の議論の中で総合学科案が出され、議論の対立は解けなかったものの、地域で提起された総合学科の方向で地元の議論の方向がある程度まとまったことである。学級数などは道教委の示す枠内に限定されたが、高校再編成の枠組み自体は地元で提案されたものが道教委によって決定されている。道立高校の再編成が、高校とその存立する地域・地方自治体によって実質的に構想・決定されていることが指摘できる。もっとも高教組が論議の過程で主張していたように、高校教員や父母・住民が議論に十分参加できていたかという問題は残る。しかし、これがしばしば批判されるような都道府県の一方的、機械的な高校統廃合というあり方と異なるものであることも注目されるべきことである。道教委の姿勢については後述する。

第3に、市立高校が関わってはいたものの、道立高校の再編成の過程において、つねに富良野市教委が議論の中心にあって主体的に行動していたことである。道立高校であっても地元市町村がその地域・学区の高校配置のあり方に関する責任主体として行動するという姿が見られた。北海道の高校配置にかかわる教育行政、道教委・市町村教委関係のあり方の特徴として、市町村教委の自律性と責任の大きさを指摘することができる。

6 道教委の高校統廃合に関する行政姿勢

以上のような地域・市町村教委の自律性が一定存在することの表裏の側面として、道教委の高校統廃合についての行政姿勢を確認しておきたい。

すでに前稿⁷⁹でも述べておいたが、高校統廃合について道教委は地域での議論を尊重する姿勢を取っている。

たとえば、1995年2月に道教委から出された『公立高等学校適正配置の課題と見通し』では、地方中核都市とその周辺町村の間で学級削減をめぐる対立が生じ勝ちであるが「各学区ごとに状況が異なることもあり、一律の方針を打ち出すことは困難であるため、地域において市町村の枠を超えて議論を行うことが必要である」、小規模校の「統廃合の検討に当たっては、地元関係者等の理解を得るよう努めることとする」、同一の通学圏域に複数校配置されている場合には「各市町村はもとより、学区内でより広域的に学校配置の在り方について検討する必要がある」、などの記述があり、たえず地元での主体的な協議・検討の必要性が述べられている。

新たな学科である総合学科の導入についても、地域や学校との連携を通じて進めたいというのが道教委の姿勢である。たとえば、1996年2月14日の北海道都市教育委員会連合会委員長会教育長会合同会議で道教委企画管理部長は、「新たな学科である総合学科を定着させるためには、学校や地域において、総合学科の趣旨を生かす強い意志が必要であるので、設置に当たっては、各方面の意見をうかがいながら、とり進めたい」⁸⁰という。また、道教委教育長南原一晴は、1996年3月の第1回北海道議会定例会本会議での総合学科に関する質問に対して、「総合学科の設置については、地域や学校の十分な理解が不可欠であるので、今後、地域や学校と連携を深めながら早期に設置したい」、「地元と高校が十分に話し合いを深める中で、地域の高校の在り方についての方向性が一致することが望ましい」と答弁している⁸¹。

富良野の統廃合に関わっては、道教委教育長は、1996年3月1日の富良野市長・市教委教育長・同次長・道議による統合高校建設要請の場で、「皆で話し合うことが良い方向になる」、「今回汗をかいて頂いてうまく行けば、今後の再編のモデルになる。道も一緒に汗をかき、もめている学区に行きたい」と述べている⁸²。道教委は、地域・学校と連携しながら高校統廃合を進めていくモデルケースとして富良野の高校統廃合を位置づけていたことが読み取れる。本稿が取り扱った上川第3学区の高校統廃合のプロセスは、こうした道教委の行政姿勢と不可分であったといえる。

三 高校教育政策のローカル・ガバナンス

以上、1995～96年に問題化した北海道上川第3学区の高校統廃合問題のプロセスと構造を分析し、これを通じて近年の地方における高校統廃合の政策過程、高校教育政策のローカル・ガバナンスの実態の一部を明かにしてきた。

先の章で論じた地方教育政策過程研究の視点を踏まえていえば、本稿での高校教育政策のローカル・ガバナンスとは、北海道を1つの地方自治体としたときの自治体内分権の問題であり、それは都道府県（教育委員会）と市町村（教育委員会）の関係構造の問題でもある。都道府県（教育委員会）の政策決定に市町村（教育委員会）の政策決定がいかに関わっているか、都道府県（教育委員会）がいかに市町村（教育委員会）から正統性を調達しているのか、さらにはその市町村（教育委員会）レベルでどのような正統性調達・合意形成が行われているかを検討することがローカル・ガバナンス論の課題といえる。そして、本稿の高校統廃合事例においては、市教委・地域の自律性と地元尊重という道教委の行政姿勢が、高校教育政策のローカル・ガバナンスにおける要点として指摘できるとすでに述べた。

本来的に学校教育とは地域に依拠して存在するものといえようが、急激な少子化と高校多様化によって高校再編・統廃合が実施され、高校の存廃やあり方が地域の将来展望に大きく影響するようになってきている今日、都道府県の高校教育政策は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いる。こうした状況のもとで、本稿の事例は、都道府県立高校——これまで都道府県に整備義務が課せられてきた高校——であっても、市町村（教育委員会）・地域が高校教育政策決定に関与する可能性とその必要性を示唆するものといえることができる。

辻山幸宣は、従来都道府県に固有の役割論がなかったとし⁸³、市役所的性格、広域団体的性格、高次団体的性格、市町村連合的性格という現行の府県の基本的性格に対して、対中央では抑制・提案・補完、対市町村では支援・誘導・統制という新しい機能と、広域団体、国際化への対応、小規模市町村への支援・代行、環境問題への対応、科学技術政策・研究開発という新たな役割をもつべきであると提起している⁸⁴。このうち、対市町村関係での広域行政に関しては、「圏域行政」の視点の重要性を特に説いている。辻山は複合事務組合を念頭に置きながら、これまで「都道府県は、こうした圏域的行政について、何らの政策も持ち得てこなかった」、これからは「都道府県内の圏域行政について、市町村も含めた圏域経営の視点を確立すべきだ」、「そうでなければ、……地域は自治なき行政処理区域として食い荒らされてしまうことになる」という⁸⁵。高校教育行政は複合事務として実施されているわけではないが、辻山がここで提出している視点は高校教育政策についても適用することが可能であろう。換言すれば、本稿の事例は、高校

教育政策についての都道府県による「圏域経営」の必要性和可能性を示唆するものとして把握することができるのである。

筆者は、本稿の事例から北海道の高校教育政策のローカル・ガバナンスが十全なものという評価を導き出そうとは考えていない。それがいくつかの制度的課題をかかえていることも見逃してはならないだろう。

日本の従来の高校通学区には自治団体的性格はきわめて弱く、「自治なき行政処理区域」として設定されてきたといってもよかろう。現在道教委では通学区見直しのための審議会を設置し、審議を行っているが、これまで一定積み上げられてきた市町村（教育委員会）レベルの合意調達システムを破壊するような制度のあり方は本末転倒であろう。むしろ学区あるいはそれに類する範囲での住民からのより充実した正統性調達システムの構築が求められる。

辻山はまた都道府県の出先事務所に關して、「都道府県の総合出先事務所の所轄は、広域市町村圏の区域とそう違っていないのが普通だ。だが、その事務所は圏域のあり方を考えるために置かれているのではなく、県行政の地域的展開と管轄下市町村との連絡調整のために置かれている。……いまこそ地方自治ブロック同士の側面を重視して、市町村との関係を新しく発想しなおさなければならないのではないか」と述べている⁸⁶。ここでの出先事務所は、北海道の教育行政組織でいえば14の支庁に設置されている教育局が相当する。教育局を道教育行政の地域的展開と管轄下市町村との連絡調整の組織から、「圏域」のあり方を考えるための組織として位置づけ直すことも重要な検討課題となろう。

これに加えて、高校教育政策・行政の「圏域」とは本来どのような範囲たるべきなのか、またその範囲がこれまでのような通学区や支庁として固定的に設定しうるものなのかを問うという課題がある。「圏域」の必要性を叫ぶだけでは高校教育政策に関する地方制度の編成は十分なものとならないであろう。逆にそういう意味で、限界を有する制度を前提としながらもローカル・ガバナンスの構築という実践的意義をもつ本稿の事例は正当に評価されるべきであると考ええる。

おわりに

前稿と同様に本稿も1つの事例を扱ったに過ぎない。本稿の事例には、北海道の特殊性と上川第3学区の特殊性、それに高校統廃合という対象の特殊性が付着しているはずであるが、それを明示して叙述することができていない。本稿の事例が歴史的に見てどのような位置にあるのか、また同時代の全国的な視野で見て、また教育政策の他の分野と比べてどのような特殊性を有するものなのかを改めて検討しなければならない。また、中央の教育政策が十分叙述に組み入れられていないという限界も有する。これらについてはまた稿を改めて検討したい。

〈注〉

- 1 拙稿「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』85, 2002年。
- 2 小島弘道「現代の学校経営改革の視野」, 日本教育経営学会編『シリーズ教育の経営第2巻自律的学校経営と教育経営』玉川大学出版部, 2000年。
- 3 植田健男・石井拓自「自律的な学校経営と学校経営理論」, 日本教育経営学会編『シリーズ教育の経営第2

- 巻自律的学校経営と教育経営』玉川大学出版部, 2000 年。これにかかわって参照されるべきものとして, 渡辺治「90 年代教育改革の政治的・経済的背景」, 同『企業社会・日本はどこへ行くのか』教育史料出版会, 1999 年。
- 4 荻原克男「現代日本の教育政策変容——政策内容と政策形式との区別論から——」, 『北海道大学大学院教育学研究科紀要』85, 2002 年, 117 頁。
 - 5 荻原前掲論文, 129 頁。
 - 6 同上, 130 頁。
 - 7 次の2つを参照。大河原信夫「政策とその類型——ロウイの政策類型論——」, 同『政策・決定・行動』木鐸社, 1996 年, 61~62 頁。山口二郎「政策の類型」, 西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第5巻・業務の執行』有斐閣, 1994 年, 8 頁。
 - 8 山口二郎前掲論文, 10 頁。
 - 9 現実には, それが本当に現場に多様な実践や創意工夫を保障する政策であるかどうかが問われるわけであるが。
 - 10 山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店, 1987 年。同前掲論文。
 - 11 山口二郎前掲論文, 27~29 頁。
 - 12 前掲拙稿で触れたように, その自律性の内実は都道府県と市町村の関係のあり方によって地方でかなりの差異があるようである。
 - 13 小出達夫「戦後教育改革と行政機構——その分権原理と行政管理——」, 『北海道大学教育学部紀要』52, 1989 年。
 - 14 小川正人「分権改革と地方教育行政」, 『教育』648 号, 2000 年1月, 13~14 頁。さらに学校の自律性についての小川の言葉を引いておけば, 「学校の組織や管理運営の見直しは, そうした新しい『舞台』でその正統性を確保するための手段ともいえるものであって上意下達の学校管理強化という文脈とは次元を異にすると考えた方が妥当であろう」。首肯できる評価である。
 - 15 本多正人「公立中高一貫教育をめぐる政策課題——秋田市の事例を中心とした一考察——」, 『日本教育行政学会年報』25, 1999 年, 139~140 頁。
 - 16 小川正人「教育行政における地方分権の推進と教育委員会制度」, 日本教育経営学会編『シリーズ教育の経営第1巻公教育の変容と教育経営システムの再構築』玉川大学出版部, 2000 年, 113 頁。
 - 17 同上, 114 頁。
 - 18 辻山幸宣『地方分権と自治体連合』敬文堂, 1994 年。
 - 19 注17に同じ。
 - 20 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巻協働型の制度づくりと政策形成』ぎょうせい, 2000 年, 157 頁。
 - 21 名和田是彦『コミュニティの法理論』創文社, 1998 年, 13 頁。
 - 22 名和田前掲「自治体内分権と住民参加・協働」, 157 頁。
 - 23 同上, 170 頁。
 - 24 名和田『コミュニティの法理論』, 13 頁。
 - 25 同上。
 - 26 植木豊「ローカル・ガヴァメントからローカル・ガバナンスへ」, 吉原直樹編著『都市経営の思想——モダニティ・分権・自治——』青木書店, 2000 年, 284 頁。
 - 27 堀雅晴「ガバナンス論争の新展開——学説・概念・類型・論点——」, 中谷義和・安本典夫編『グローバル化と現代国家——国家・社会・人権論の課題——』(立命館大学人文科学研究所研究叢書第15輯) 御茶の水書房, 2002 年。吉原直樹「ガバナンスと都市・市民社会」, 同『都市とモダニティの理論』東京大学出版会, 2002 年。堀論文では, Rhodes の「政府なきガバナンス」という「ニューガバナンス」論と Peters & Pierre の政府のスティアリングを中心的内容とする「伝統的ガバナンス」論・国家中心アプローチが, 吉原論文では Jessop の「ヘテラルキーの多様な様式」, Stoker の「さまざまな相互調整様式」, Rhodes の「自己組織的な組織間ネットワーク」の3つが取り上げられている。
 - 28 吉原前掲「ガバナンスと都市・市民社会」, 99 頁。

- 29 同上, 96 頁。
- 30 前掲拙稿「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——」, 195 頁。
- 31 留萌市の事例については, 同上拙稿, 美唄市の事例については, 明田川千晶「北海道の高校再編と総合選択制の可能性」, 『公教育システム研究』1, 2001 年, を参照。
- 32 以上の数値は, 北海道教育委員会作成資料「北海道における中学校卒業(見込)者の推移(昭和59年～平成22年)」2001 年, より。
- 33 北海道の少子化と高校適正配置政策, 職業学科再編政策の詳細については, 前掲拙稿「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——」, 194～199 頁, 参照。
- 34 拙稿「高校教育における市町村連合の意義——北海道市町村立農業高等学校振興対策協議会の活動と軌跡——」, 『北海道大学大学院教育学研究科紀要』81, 2000 年, 27 頁。
- 35 農林水産省『生産農業所得統計調査』1994 年度。
- 36 富良野市ホームページ「富良野市のプロフィール」, http://www.furano.ne.jp/city/puro/4_2.html, 2002 年11月14日。
- 37 富良野市ホームページ「富良野市のプロフィール」, http://www.furano.ne.jp/city/puro/4_1.html, 2002 年11月14日。
- 38 同上。
- 39 北海道統計協会『北海道市町村勢要覧』1987 年, 2001 年。
- 40 1936 年生まれ。教育長の前は, 富良野市総務部長, 同建設部長を歴任。2002 年6月教育長を退任。
- 41 2001 年8月21日に実施。澤井氏には2002 年2月26日にも短時間インタビューした。
- 42 富良野市教育委員会文書『富良野市内高等学校再編関係綴』(3分冊, 1995 年5月～1998 年5月)。
- 43 他に, 新聞記事, 北海道高等学校教職員組合富良野支部執行部『富良野市高校再編問題と私たちの取り組み(中間報告)』(1996 年度合同教育研究全道集会, 1996 年11月), 北海道高等学校教職員組合富良野工業分會田附豊『富良野の高校再編の経過報告』(1997 年度合同教育研究全道集会, 1997 年11月), 統合新設校富良野緑峰高校北澤住人教頭インタビュー(2001 年8月21日)。
- 44 「富良野市内高等学校検討委員会設置要領」。「所掌事項」(第2条)は, 「(1)本市高等学校の今後の教育のあり方に関すること。(2)高等学校の配置及び規模の適正化に関すること。(3)社会の変化に対応した職業学科のあり方に関すること。(4)その他高等学校教育に関し必要と認めること。」である
- 45 前掲『富良野市内高等学校再編関係綴』中の富良野市内高等学校検討委員会会議記録より。
- 46 「第2回富良野市内高等学校検討委員会会議記録」(1995 年6月23日)。富良野工業高校教頭発言。
- 47 「条件付2間口校」という。道教委は1997 年度より, 1 学年2 学級校で入学者が40 名を切っても, 30 名以上であれば, 特例的に2 学級を配置する制度を設定し, 小規模校の活力の維持を図ろうとした。
- 48 北海道富良野農業高校『記念誌 創立十周年記念』1977 年, 同『創立二十周年記念誌 青雲』1987 年, 同校農業特別専攻科『20 年の歩み』1991 年, 参照。
- 49 富良野農業高校『学校要覧』1993 年, 1995 年版。同校『農業特別専攻科要覧』1994 年版。
- 50 「第2回富良野市内高等学校検討委員会会議記録」(1995 年6月23日)。
- 51 『北海道高等学校適正配置検討資料』1995 年版。
- 52 中学生1・2 年生へのアンケート。後の「富良野市内高等学校再編協議会専門部会」(第2 回, 1996 年2 月7 日)での中学校側説明より。
- 53 電子機械が候補としてあがっていた。
- 54 園芸と, 福祉が観光が候補としてあがっていた。
- 55 道教委は, 道内の高校教育の普及, 水準向上という観点から基本的に市町村立高校の道立移管は終了したという判断をしており, 道立移管は受け入れないというのを基本方針としている。たとえば前出道教委「公立高等学校適正配置の課題と見通し」1995 年2 月。
- 56 農工商の統合による工業高校の改築と農業高校の道立移管が実現すれば「市にもたらす経済効果は莫大」(第5 回富良野市内高等学校検討委員会会議)であることも3 学科統合案の判断の根拠にはあったであろう。しかし筆者の教育長ヒアリングからは, 財政問題よりも教育的見地からこの統合を支持したことが分かる。教育長が会議で再三述べているのは, 魅力ある学校をどう作るかということであり, ヒアリングで述べたこ

- とは富良野市内3校の学校間格差の問題を解消するということであった。「この富良野地方であってもわずか高校が5校しかないのに、ランキングが決まってしまうというところに問題があると、僕は思います。……子どもはやはり朝は早起きして学校にいけるのかと、親が送り出せるのかというのが非常に大きな問題、教育上の問題だと思います。」、「富良野農業高校が最も低くランキングされていましたが、新設統合高校、富良野緑峰高校ができて、職業教育を受ける子どもはみなこの高校に来るわけで、そうしたランキングがなくなりました。地域の評判もいいですよ。」と述べている。
- 57 富良野市の幹部職員14名の構成。
- 58 前掲北海道高等学校教職員組合富良野支部執行部『富良野市高校再編問題と私たちの取り組み（中間報告）』。
- 59 「富良野市内高等学校再編協議会設置要綱」第1条。
- 60 1966年に富良野町と山部村が合併するときに、山部地区に農業高校を設置するという山部村との合併条件として富良野農業高校が設置されたといういきさつがあった。
- 61 「各関係機関・団体の見解、意見について」より。
- 62 第1回会議については会議記録がなく、『日刊富良野』の記事（1995年11月18日）を用いた。
- 63 注58に同じ。
- 64 「第1回富良野市内高等学校再編協議会専門部会会議メモ」より。
- 65 「第2回富良野市内高等学校再編協議会専門部会会議結果報告」、「第3回富良野市内高等学校再編協議会専門部会会議結果報告」より。
- 66 注58に同じ。
- 67 「第4回富良野市内高等学校再編協議会専門部会会議結果報告」、「第5回富良野市内高等学校再編協議会専門部会会議結果報告」より。
- 68 「第4回富良野市内高等学校再編協議会会議記録」。
- 69 「道立富良野工業高等学校改築に関する要望趣旨」より。
- 70 道教委生涯学習部学校管理課高校配置係長・学校制度係長と市教委管理部長・管理課長。
- 71 市長・市教委教育長・同次長・道議（本間勲氏）が、道教委企画室長・参事・上川教育局施設係長と面会。「富良野市内高等学校再編に係る統合高校建設要請について」（1996年2月16日）より。
- 72 前出本間勲氏。
- 73 「富良野市内高等学校再編に係る統合高校建設要請について」（1996年3月1日）。
- 74 道立富良野工業高等学校校舎改築に関する陳情書の内容調整のため、市教委管理課長が道教委参事・企画室主幹・施設課長・上川教育局企画管理課長ほかと面会、打ち合わせ。
- 75 澤井政義教育長ヒアリング他。
- 76 この後、統合新設校の農業実習地について、道教委から市が取得・寄付するように要請がなされ（この統合は市立富良野農業高校の道立移管ではないが、実質的には道立移管であると道教委は考えており、実習地の用意を要望した）、市教委と道教委の間で折衝がなされている。結局、地方財政法に抵触するために実習地の寄付は不可能となり、市教委は代替措置を取った。
- 77 澤井政義教育長ヒアリング。
- 78 喜多龍一議員の質問に対する南原一晴教育長の答弁（1996年3月18日）。『日刊北海道通信』1996年3月21日。
- 79 前掲拙稿「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——」, 207頁。
- 80 『日刊北海道通信』1996年2月22日。
- 81 注79に同じ。なお、こうした道教委の地元尊重姿勢に対して、喜多議員は「教員をできるだけ刺激しないでやっていきたいという、これまでの道教委と教員との間の正常でない関係がそこから見える」、「総合学科については高校教育の新しい流れを創造していくという立場からも、この際、道教委は積極的に前に出てこの問題に取り組むべき」と批判している。
- 82 「富良野市内高等学校再編に係る統合高校建設要請について」（1996年3月1日）より。
- 83 辻山前掲書, 113頁。
- 84 同上, 219～231頁。

85 同上, 77 頁。

86 同上, 113 頁。