HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	北海道の高校再編に見る人口減少社会の学習権保障 ： 「地域キャンパス校」制度の検討を中心に
Author(s)	篠原, 岳司
Citation	公教育システム研究, 17, 159-171
Issue Date	2018-07-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/71433
Type	departmental bulletin paper
File Information	040_AA11562857_17.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

北海道の高校再編に見る人口減少社会の学習権保障
－「地域キャンパス校」制度の検討を中心に－

篠原　岳司*

――目　次――

はじめに　背景と課題
第 1 章　北海道の高校再編政策と「地域キャンパス校」の導入
(1) 北海道における公立高校数の減少と小規模校の増加
(2) 2006 年 8 月「新たな高校教育に関する指針」以降の高校再編政策
(3)「地域キャンパス校」制度の特徴
(4) 小括　−2016 年以降の動向にも触れて
第 2 章　「地域キャンパス校」制度の現状と課題
(1) 教員配置の特徴
(2) センター校との連携と遠隔授業
(3) 地域キャンパス校における今後の課題
おわりに　人口減少社会における学習権保障の問題

キーワード：北海道の高校再編、地域キャンパス校、高校標準法、設置者移管、学習権保障

はじめに　背景と課題

本稿は、北海道における極小規模の高等学校とその存立自治体における学習権保障について考察し、2016 年の日本教育学会の大会シンポジウムにて報告した内容を改稿したものである[1]。

本稿において注目するのは、高校標準法により最少の基準で運営される北海道独自の学校類型「地域キャンパス校」の制度である。そこで学ぶ生徒、働く教職員、そしてその学校経営と教育課程の状況、地域との関係について明らかにし、この制度の現状と課題について考察を行う。また、全国的課題である人口減少社会の到来に際し現在および未来において求められるべき学習権、そしてその保障のあり方を問うことを目的とする。

本研究は北海道大学大学院教育学研究院の研究チーム（代表：浅川和幸）[2]の成果に依るものである。当研究チームは、2015 年度から北海道内 19 校（2016 年度時点）の「地域キャンパス校」の現状に注目し、学校経営および教育課程の特色と課題、そして人口減少社会における地域格差、

* 北海道大学大学院教育学研究院准教授（学校経営論研究室）
[1] 報告は、日本教育学会第 75 回大会（2016 年 8 月 25 日・北海道大学）のシンポジウムⅡ「新自由主義国家による地域再編と教育」でのもの。
[2] 北海道大学大学院教育学研究院の研究推進経費の助成を受け浅川和幸教授を中心に組織された。研究チームには、他に近藤健一郎准教授、姫野完治准教授、そして篠原が参加した。

さらには高校の存立する地域社会の存続との関連において調査を進めた。筆者は、上記研究チームに属し 2015 年度に「地域キャンパス校」7 校を訪問し聴き取りを行った[3]。加えて、2016 年度には「地域キャンパス校」ではないが同様に極小規模である町立の高等学校 2 校にも調査を行っている[4]。本稿は、これらの調査研究の知見によって構成される。共同研究の成果を一部で用いているが、本稿での主張の責任は執筆者が負うことを断っておく。

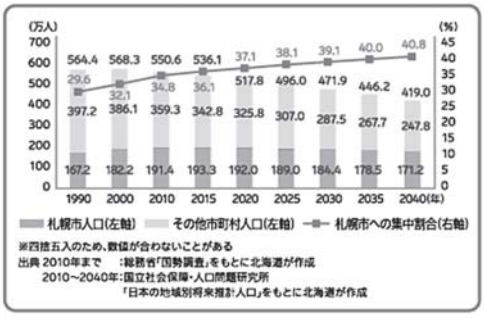
第 1 章　北海道の高校再編政策と「地域キャンパス校」の導入

(1) 北海道における公立高校数の減少と小規模校の増加

北海道はこの 2000 年以降において最も急速に高校が減少してきた都道府県の一つである（高校の減少率は 14.4%で全国 5 位、減少数は 46 校で全国 1 位：浅川和幸の調べ：浅川 2016)。筆者が北海道教育委員会の「公立高等学校配置計画（平成 29 年度～31 年度)」に基づき小規模高校の実態を明らかにしたのが図表である。図表によると、2016（平成 28）年 5 月時点での北海道における 1 学年 1 学級（1 間口）の道立高校は 53 校ある。そのうち 10 校が、2016 年度の入学者数の減少で当初募集の 2 学級を編制できず、結果的に学級減となり 1 間口編成となった学校である。市町村立の 1 間口校は 13 校（うち定時制単置校 8 校）ある。したがって、北海道における 1 間口の公立高校数は、道立と市町村立を合計し 66 校であり、北海道における公立高等学校（通信制を除く）232 校の 28.4%をしめ、4 校に 1 校以上という割合になる。この他にも、募集定員は 1 学年 2 学級の 80 人でありながら、いわゆる入学者数の減少傾向により本来の規模を維持するに困難を抱える高校は少なくない。2016 年度における 2 学級（2 間口）校の数は道立と市町村立を合わせて 32 校（13.8%）にのぼる。

一方、人口 190 万人超の札幌市を含む石狩学区では、2016 年度において 4～9 学級規模の高校のみで 45 校（札幌市立を含む。私学を除く。）ある。石狩学区の高校のみが道教委が設定する 4 から 8 学級の「適正規模」を維持できている状況である。石狩学区がその学校規模を維持できる背景の一つに、北海道全体における札幌市への人口集中があげられよう[5]。図 1 および図 2 に示されるように[6]、北海道における札幌圏への人口集中とその他地域における人口減少は、北海道庁の推計において今後も進むと考えられている。また、人口 3 千人以下の自治体数は 2010 年の 24 団体から 2040 年には 69 団体へと増加す

図 1　札幌市への人口集中割合(1990~2040 年)



[3] 筆者が訪問したのは、北海道虻田高等学校（2015 年 9 月 1 日)、北海道厚真高等学校（2015 年 9 月 8 日)、北海道平取高等学校（2015 年 9 月 8 日)、北海道常呂高等学校（2015 年 10 月 27 日)、北海道佐呂間高等学校（2015 年 10 月 28 日)、北海道津別高等学校（2015 年 10 月 28 日)、北海道苫前商業高等学校（2015 年 12 月 11 日）である。

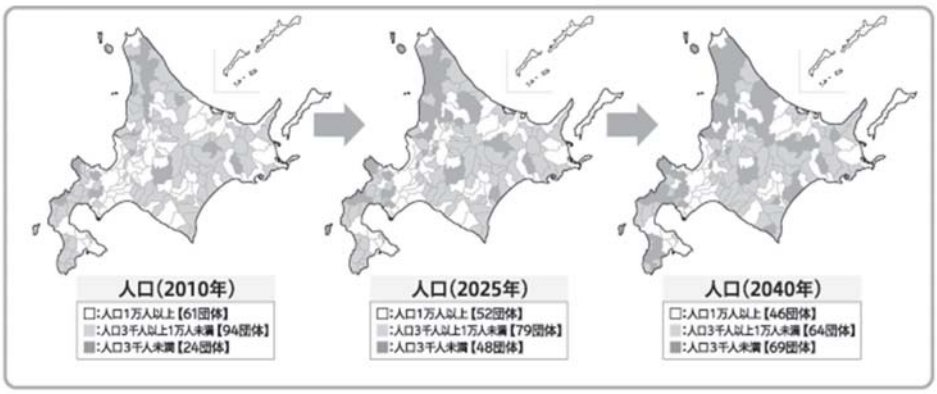
[4] 2016 年度より羽幌町立北海道天売高等学校（高嶋他 2017)、奥尻町立北海道奥尻高等学校を調査している。

[5] 「北海道人口ビジョン」（2015 年 10 月）北海道庁総合政策部人口減少問題対策局地域戦略課より。

[6] 北海道庁総合政策部政策局計画推進課ウェブサイト「都市部への人口集中と地方の過疎化の進行」より（最終更新日 2016 年 7 月 12 日)。

る予測が出されている。しかも、それらの自治体が多い地区は、宗谷、留萌、オホーツク、後志、檜山であり、今日において既に3学級以下の小規模高校を多く抱える学区域である。これらから、今後の北海道における札幌への人口集中と地方の人口減少は、当該学区において既に小規模化した高校の存続に、更なる影響を及ぼすことが予想される。

図２　北海道内市町村の人口推移(2010~2040 年)



(2)2006（平成 18）年 8 月「新たな高校教育に関する指針」以降の高校再編政策
～特例２間口制度の廃止と適正規模論の徹底～

21 世紀に入り、北海道において道立高校再編（統廃合）が進むきっかけとなったのが、北海道教育委員会が 2006（平成 18）年 8 月に公表した「新たな高校教育に関する指針（以下：「2006 年指針」と略す)」である。この「2006 年指針」は全 6 章の構成で、第 1 章にて基本的な考え方を示した後、「高校教育のあるべき姿」を第 2 章から第 5 章までに示している。また、その「あるべき姿」を踏まえた配置のあり方を検討するとして、第 6 章に「教育水準の維持向上を図る高校配置」でその方針をまとめている。

ここで示された高校配置の基本的な考え方は、以下のア）～エ）に項目立てされている。

ア全日制課程　**１学年４～８学級を望ましい学校規模とした再編整備**
イ定時制課程　多部制など単位制定時制高校の設置検討
ウ学級定員　**高校標準法に基づき 40 人とし、「特例２間口」校の廃止**
エ公私関係　私立高校に配慮し、中卒者数に応じた一定比率に基づく定員調整

この 4 点において本稿では、ア全日制課程における高校配置の基本的な考え方と、ウ学級定員における「特例２間口」校の廃止について注目したい。

第一に、ア全日制課程の注目点は、高等学校の適正規模を 1 学年 4 から 8 学級とした 2000 年 6 月の「公立高等学校配置の基本指針と見通し」（以下、「2000 年指針」）に基づき、その基準に満たない高校の再編を進める方針を明確に打ち出したところである。北海道教育委員会が示した高等学校の適正規模とは、「選択幅の広い教育課程の編制をはじめ、特別活動や部活動などを効果

的に展開する観点」（「2000 年指針」5 頁）から４～８学級を望ましい規模と定義づけたものであり、これに満たない学校を「適正化」するための再編の基準となるものであった。その後の 2006 年指針は、当時の状況を「生徒の能力・適正、興味・関心、進路希望等が多様化するとともに、学校の小規模化が進み、幅広い教育課程の編成が難しい状況になっている」（「2006 年指針」62 頁）と捉え、特に全日制課程においては「一定規模の生徒及び教職員の集団を維持し、活力ある教育活動を展開する観点」（「2006 年指針」63 頁）が求められるとし、学校の小規模化による課題状況が強く示される内容だった。そのため、2000 年指針以来の適正規模が踏襲、徹底されることになり、それに満たない高校の再編整備方針がより強く打ち出される結果となったのである。

第二に、この再生整備方針を「より強く」表したものが、ウ学級定員で示された「特例２間口」校の廃止である。通常 2 間口校（定員 80 名）の場合、入学者が 40 人以下となると 2 学級を維持できず学級減となるのだが、2000 年指針が定めていた「特例２間口」制度は、入学者が 31 人以上 40 人以下の場合、1 学級定員を 30 人に引き下げ、道独自に教員を加配し 2 学級 60 人標準として取り扱うものとした制度である。この「特例 2 間口」を適用された高校は、仮に入学者が 40 人だとしても、学級の標準が 30 人であるため 2 学級を維持でき、その分の教員は道から配置されることになる。ただし、「特例２間口」制度は同じ高校に 2 年連続で適用されることはなく、つまり 2 年連続で入学者数が 40 人以下となった場合は特例扱いとならず、1 学級に減となることも定められていた。

このように、2006 年指針は 2 学級以下の小規模校への特別な条件整備をおこなってきた同制度の廃止を決定し、それ以後は 1 学級への学級減および再編対象となる高校が著しく増えていくこととなった。ここに、従前の「適正規模」に基づきより強く高校再編を進めようとした当時の北海道教育委員会の方針が表れていたと言える。

(3)「地域キャンパス校」制度の導入とその特徴

一方で、2006 年指針は、1 学級の小規模高校を維持するための新たな制度を打ち出していた。それが本稿の主題である「地域キャンパス校」の制度である。この制度は、2 間口以下の高校で、地理的事情により他校との再編が困難であり、かつ地元からの進学者の割合が高い高校に適用される、小規模高校への支援政策である。「地域キャンパス校」に指定された高校は、同一通学区域 50km 圏内に設定される「センター校」（通例は「適正規模」サイズの高校）とペアリングし、センター校からの出前授業または遠隔授業を導入することで、小規模の人員で教育課程を充実させ

図３　地域キャンパス校の導入状況一覧（2015 年度まとめ）

通学区域	後志		胆振西	胆振東		日高	渡島		
導入年度	H20	H21	H26	H20	H21	H20	H20	H21	H22
地域キャンパス校	蘭越	寿都	虻田	厚真	穂別	平取	福島商業	熊石	南茅部
センター校	倶知安	岩内	伊達	苫小牧東	苫小牧西	静内	函館商業	八雲	函館中部

通学区域	上川北		留萌	宗谷	オホーツク中			オホーツク東	オホーツク西	釧路
導入年度	H20	H20	H20	H21	H21	H24	H27	H21	H21	H25
地域キャンパス校	下川商業	美深	苫前商業	豊富	常呂	津別	佐呂間	清里	興部	阿寒
センター校	士別翔雲	名寄	留萌	稚内	北見北斗	美幌	北見柏陽	網走南ヶ丘	紋別	釧路湖陵

ることが目指されている。北海道教育委員会は、この「2006 年指針」を受けて、2008 年度に 7 校を「地域キャンパス校」に指定し、2016（平成 28）年までに 19 校（普通科 15 校、商業科 4 校）へと増加させている。図 3 は、2015（平成 27）年度の時点で道教委がまとめた地域キャンパス校の導入状況一覧である[7]。

ところが、地域キャンパス校に指定された高校であっても、今日において学校の存続が安泰なわけではない。2006 年指針は、入学者（5 月 1 日現在の第 1 学年の在籍者）が 20 人未満となり、その後も生徒増が見込まれない場合には再編整備を進めることも示していた。2015 年度末は、2009 年度から地域キャンパス校の指定を受けていた北海道熊石高等学校（渡島学区）が閉校している[8]。道教委は、北海道における今後の中学校卒業者数の推移から、今後 10 年以内に約半数の地域キャンパス校で 20 人を恒常的に下回る見込みも示しているように、既に地域キャンパス校の指定を受けても再編対象化を免れないほど、北海道の郡部における少子化は進行している。

(4) 小括　−2016 年以降の動向にも触れて

このように、2006 年指針は従前の適正規模論に基づき厳格に高校再編整備の方針を打ち出すものであり、それ以後高校再編、特に郡部の小規模高校の閉校が増加していく。一方、地方の小規模高校の固有の事情に配慮する形で、特例的な極小の学校類型である地域キャンパス校が新たに設けられ、高校再編整備の強化と共に極小規模校の救済の両輪が示された指針であったと言うこともできる。ただし、2006 年指針から 10 年が経過し、地域キャンパス校でさえも再編を免れ得ないほどの厳しい現実も見られてきている。今後、この制度の趣旨が北海道の郡部における子どもの学習権保障にあるならば、現存する極小規模校への救済・支援にむけてその機能の改善を検討することが必要である。

そこで、本章の最後に同制度をめぐる 2016 年以後の動向をまとめたい[9]。北海道教育委員会は 2016 年 3 月に庁内研究の中間まとめ「地域キャンパス校の教育環境の充実に向けて」を公表した。そこでは、「地域キャンパス校」の再編基準（第 1 学年の在籍者 20 人未満が 2 年連続等）の緩和、そして遠隔授業の拡充を含めた教育環境の更なる充実に関わりさらなる検討の必要性が述べられている。その中間まとめを踏まえる形で、2016 年 12 月には「北海道教育推進会議」[10]に高等学校専門部会が設置され、道内の自治体関係者、教育関係者、PTA、企業関係者、有識者等を集め、2006 年指針を見直し新たな指針を作成すること、その中で特に小規模高校等の存続に向

---

7 出典は北海道教育委員会「地域キャンパス校の教育環境の充実に向けて」2016 年の表 1（1 頁）より。その後 2016 年 3 月に北海道熊石高等学校が閉校となり、北海道長万部高等学校が新たに地域キャンパス校に指定された（センター校は北海道八雲高等学校）。2018 年度からは、新たに北海道雄武高等学校（オホーツク西）と北海道上ノ国高等学校（檜山）が、地域キャンパス校から改称された「地域連携特例校」に指定されている。

8 北海道熊石高等学校の閉校については、旧熊石町（2005 年に八雲町と合併）の助役で「北海道熊石高等学校の存続を求める会」の会長として存続運動に取り組まれた新谷大造氏の論稿を参照されたい（新谷 2012）。そこでは、2009 年の地域キャンパス校指定の 2 年後の 2011 年 6 月に道教委から閉校の方針が出され、すぐに存続に向けた署名活動や説明会の開催などを行ったが、3 ヵ月後の 9 月 6 日の教育委員会会議にて道教委の当初計画通り閉校が決定されたと、その経緯がまとめられている。

9 2016 年 8 月の日本教育学会大会では報告に含んでおらず、本稿用に加筆した内容である。

10 「北海道教育推進会議設置条例」に基づき設置、運営される。所掌事項は、1）地教行法 26 条 1 項「点検及び評価」に関する調査審議、2）教育振興基本計画の策定又は変更に関する調査審議、3）教育振興に関する政策について教育委員会への意見、である（条例第 2 条）。

けて具体的な議論を進めていくこととなった。

この高等学校専門部会での議論を経て、新たな指針である「これからの高校づくりに関する指針」が 2018 年 3 月に策定された。ここでは、これまでの「地域キャンパス校」の名称を「地域連携特例校」と改称し、再編基準については「地域の取組を勘案した特例的取扱い」として、**「第 1 学年 1 学級の高校のうち、地域連携特例校及び農業、水産、看護又は福祉に関する学科を置く高校については、所在市町村をはじめとした地域における高校の教育機能の維持向上に向けた具体的取組とその効果を勘案し、再編整備を留保」**するとした。加えて、**「5 月 1 日現在の第 1 学年の在籍者数が 2 年連続して 10 未満となった場合には再編整備」**を進めるとし、2006 年指針の 20 人基準からさらに再編基準を引き下げたものとなっている。

この新たな指針が示す基準によって、入学者数が 20 人以下へと減少している旧「地域キャンパス校」においても、しばらくは再編整備が留保されることになるだろう。したがって、新「地域連携特例校」制度に基づく極小規模校への救済機能は、以前の 2006 年指針より強化されたと言うことは可能である。ただし、新たな指針が示す 2 年連続 10 人未満という基準においても、北海道全体の少子化傾向と急速な過疎化を前にしてその有効性をいつまで保てるかは不明である。北海道の厳しい財政状況の中、地域における高校教育の維持と向上に関わる具体的な検討を、いかなる規模および体制で進めうるか、特に道立の極小規模校が存立する各自治体は、引き続き難しい局面に立たされていると言える。

第 2 章　「地域キャンパス校」制度の現状と課題

本章では、2006 年指針に基づく「地域キャンパス校」制度による小規模高校への支援施策について、その現状を明らかにし、課題を検討していく。資料は、筆者を含めた研究チームの調査データおよび北海道教育委員会が公表した中間まとめ「地域キャンパス校の教育環境の充実に向けて」（2016 年 3 月）（以下、「道教委資料 2016」とする）掲載のデータを用いる。

(1) 教員配置の特徴

「地域キャンパス校」の制度で最も特徴的と言えるのは、その教員配置の仕組みである。北海道教育委員会は従来から通常の 1 間口の高校の教員配置を、**「公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律」（以下「高校標準法」）**に基づく［校長 1 名・教諭 8 名・養護教諭 1 名・事務職員 1 名］と、北海道単独の加配措置 3 名［教頭 1 名・教諭 1 名・事務職員 1 名］の計 14 名としている。一方、地域キャンパス校は、出前授業等で連携するセンター校に 1 名の加配教員を置くかわりに、地域キャンパス校への道単独の加配教員［教諭］を 1 名減らしている。そのため、地域キャンパス校の教員数は、校長、教頭、教諭 8 名、養護教諭、それに事務職員 2 名を含めた計 13 名で、通常の 1 間口校より教諭が少ない配置となっている。図 4 は、地域キャンパス校とそれ以外の小規模高

図 4　地域キャンパス校とそれ以外の教員配置状況の比較

学校規模 ＼ 職名	地域キャンパス校	うち加配	地域キャンパス校以外の第1学年1学級校	うち加配	第 1 学年 2 学級校
校　長	1		1		1
教頭・教諭	9	1	10	2	16

校との教員配置状況を比較したものである[11]。このことから、地域キャンパス校は通常に比べ極めて厳しい人員配置の中で学校運営を行わなければならないことがわかる。一方で、連携を行うセンター校からは週に 8 時間程度（2〜3 科目）の出張授業や吹雪等で出張が困難な場合の遠隔授業が行われ、これによって教諭 1 名減に伴う教育課程編制上の穴を実質的に埋めることが目指されている。その教育課程編成に関わり重要なポイントとなるのが、次に説明する「センター校」[12]との連携である。

(2) センター校との連携と遠隔授業

地域キャンパス校とセンター校との連携について、まずは図 5 の一覧[13]を参照されたい。

図 5　センター校と連携した教育内容の一覧

授業による連携・関連	出張授業	センター校の教員が地域キャンパス校に出向いて行う授業であり、1 週間に 8 時間程度実施。2〜3 科目の実施を基本
	遠隔授業	両校間における双方向通信の機能を活用して行う授業であり、出張授業の補完的な役割を担うもの
授業以外の連携		両校の生徒会の交流や合同の部活動、教員の研修や情報交換会などを実施
連携委員会		両校の代表により組織する委員会であり、連携の在り方などについて協議
連携研究協議会		両校の代表者が一堂に会して、連携の在り方について研究協議を行い、地域キャンパス校の教育環境を充実

はじめに授業に関する連携である。地域キャンパス校の授業は、センター校からの出張授業と遠隔授業によって、通常よりも複数の科目展開を実現し、小規模校が抱えるハンデを埋めるよう取り組まれている。授業以外の連携では、センター校との間で、生徒会や部活動、教員の研修などの交流が試みられている。その円滑な連携のために、両校の管理職と主任教員たちは、年に数回「連携委員会」を開催し、授業および授業以外の連携状況の確認や課題の共有、次年度に向けた議論と調整を行っている。

遠隔授業は、導入当初にあったとされる機器のトラブルも減り、機器の性能が向上したことで、不便さを感じにくくなったとされている。加えて、2015（平成 27）年 4 月 24 日付けの「学校教育法施行規則の一部を改正する省令の施行等について」（文部科学省初等中等教育局長通知）によって遠隔授業への単位認定が公認されたため、遠隔授業による新たな科目の開講を進めようとする「地域キャンパス校」は今後も増えていくことが予想できよう。北海道では 2013 年から 2016 年までに文部科学省の研究指定を受け、既に遠隔授業に関する各高校の研究開発を進めていた。その研究開発学校の教科・科目及び授業実施時数等については、図 6 を参照されたい[14]。

11　「道教委資料 2016」の表 2（2 頁）より。
12　2018 年 3 月の新たな指針ではセンター校から「地域連携協力校」へと改称している。
13　「道教委資料 2016」表 3①（2 頁）より。
14　「道教委資料 2016」表 8（5 頁）より。

図 6　北海道における遠隔授業に関する研究開発学校と教科・科目・授業実施数等の一覧

研究開発学校	研究協力校	教科名	科目名	授業実施時数 総時数（遠隔）	単位数	学年
礼文高校	岩内高校	国語	古典A	70 (35)	2	2
	倶知安高校	数学	数学B	105 (53)	3	3
	釧路湖陵高校	外国語	英語表現Ⅰ	70 (70)	2	3
	有朋高校	芸術	書道Ⅰ	70 (35)	2	1
南茅部高校	紋別高校	数学	数学Ⅱ	105 (90)	3	2
	岩内高校	公民	政治・経済	70 (35)	2	3
常呂高校	倶知安高校	理科	物理	140 (140)	4	3
平取高校	稚内高校	数学	数学Ⅱ	70 (35)	2	2
阿寒高校	函館中部高校	外国語	コミュニケーション英語Ⅱ	70 (70)	2	2

(3) 地域キャンパス校における今後の課題

以上を受けて、地域キャンパス校における今後の課題をまとめたい。「道教委資料 2016」によると、地域キャンパス校は通常の 1 学級校に比べ、出張授業・遠隔授業を利用することで、約 3 時間多い科目展開が可能となっている（地域キャンパス校：34.9 科目、通常 1 間口校：31.7 科目）（「道教委資料 2016」4 頁の表 6）。ただし、適正規模とされる 4 学級の高校の平均科目数（43.0 科目）と比べれば約 8 科目少ない。地域キャンパス校における特徴的な教員配置とセンター校との連携においても、少人数の教員で「適正」な規模による教育課程を編制する困難は残されたままだと言える。

センター校からの出張授業を編成するためには、派遣されるセンター校教員の業務内容の調整が両校の間で丁寧に行われなければならない。特にセンター校が学区内で有数の進学校である場合、地域キャンパス校とは学校の特色が極めて異なることが多く、出張授業を行うために派遣される教師の授業負担は多くなる。さらに週に 1 日ないし 2 日、50km 先の遠方の高校に自家用車を利用して移動せざるを得ない現状は、特に積雪のある冬場においては過酷を極めることになる。特に両学校の校長および教頭から、派遣される教員の勤務状況について適切な配慮がなされることが、この制度を機能させる上で極めて重要な点に違いない。

遠隔授業の充実は、小規模校の教育課程の充実を図るために今後も更なる条件整備と実践研究が必要となるだろう。特に、対面式授業と同等以上の教育を実現するためには、実践する教師の指導技術の熟達が求められると共に、受信校である地域キャンパス校において生徒の授業中の学習を直接見て回ることができる人員配置が必要である。受信校側の教室にも教師が必要であり、小規模校の教員負担の軽減を目的にするわけではないため、遠隔授業とはむしろ複数教員によるチーム・ティーチング（TT）によって、いかに受信側の小規模校における授業の質を向上させられるかを追求課題としなければならない。

また、地域キャンパス校において推進される遠隔授業の実例は、これからの北海道ならびに日本の高校教育の有り様を大きく問い直すものになる。特に問われなければならないのは、公立高校間で実施される遠隔授業が、大手予備校等や民間企業が配信する様々な映像配信授業といかに区別されるかである。もし小規模校への遠隔授業が民間の映像配信授業等でも代替が効くのであれば、小規模化する学校教員の労働負荷は軽減される代わりに、公教育としての高校教育が民間教育産業のサービスに代替されることを容認することにもなる。一方で、小規模校化し、充分な

教員配置が難しい高校の教育水準を確保するというよりも、それ以上に充実させる目的を掲げ、遠隔授業の実践的研究を重ねていくことも必要だと思われる。遠隔授業は、いかなる条件で、いかなる内容と方法においてなら、教師により対面式で直接的な教授を超えるものとして成立しうるのかを問うていくべきである。最新技術の活用による後期中等教育機会の更なる充実を探究する文脈において、今日実験が進む遠隔授業のあり方が問われる必要があるだろう[15]。

最後に、地域キャンパス校の教育条件整備が、学校が存立する市町村からの多大な支援によって補完されていることを強調したい。例えば、遠方から通学する生徒のための通学費補助、そして大都市の札幌や旭川から生徒を受け入れる場合の下宿費補助、また生徒の医療費の補助など、道立高校に在籍する生徒のための市町村からの経済的な支援が手厚い。また、そのような地域では、地元自治体や商工会からの応援協力を得ながら、インターンシップや総合学習、そして学校祭などの学校行事を地域ぐるみで充実させている（高橋 2011）。このように、学校設置者が異なりながら地元市町村が道立高校の存続と充実を期待し経済的かつ人的な支援を続けている状況から、郡部に存立する小規模の道立高校の学校経営は、これまで以上に地域に根ざし、教育課程を地域に開き、地元自治体にとっての公的な使命を帯びるものでなければならなくなっている。

一方、地域キャンパス校の中には不登校経験者や発達障害を抱える生徒を受け入れている高校があることにも触れておきたい。通常の特別支援学校であれば教員配置もより多くなるわけだが、地域キャンパス校やその他の小規模高校で特別なニーズを持つ生徒が通う場合に、そのような加配や特別な条件整備が行われるわけではない。今日において、生徒への手厚い教育を実現すべく小規模高校の教職員が常にフルスロットル状態で勤務している状況について、教育行政は実態をよく掴み必要な対応することが重要であろう。

地域キャンパス校における学校経営は、北海道からの条件整備だけでは必ずしも十全な教育を実現できているわけではない。高校標準法によって教員配置が極めて厳しい状況にありながら、目の前の子どもたちのために献身する教師たちの手によって、また地元の学校を残したいと願い、高校を地域活性化の要としたい基礎自治体の鋭意によって、ほとんどの地域キャンパス校が実質的に支えられている。そのことを踏まえ、国による教育条件整備の拡充について、課題が先鋭化する北海道の実態から現行制度の問題点を指摘していくことが、地域キャンパス校が示唆する今後の高校教育の課題と言えるだろう。

おわりに　−人口減少社会における学習権保障の問題

これまでに見てきたように、北海道における小規模高校の増加の現状、そして特に地域キャンパス校に見られる教職員の献身と、地元の高校を維持しようと支援を惜しまない地元自治体の熱意は、来る人口減少社会においていかにして子どもの学習権を保障していくかの具体的な課題を問いかけてくれる。ここで言う子どもの学習権とは、日本国憲法より導き出される幸福追求権や生存権の価値を自らの意志で求めていく自由権的性格と、それを尊重し下支えする社会権的性格

15 たとえば道立学校の遠隔システムでは、道独自のイントラネット回線が整備され活用されているが、その回線では道外や海外の学校や機関と遠隔システムでリアルタイムに交流することに制限がある。今後は、遠隔システムを活用した教育の可能性を拡大させるために、必要な条件整備（セキュリティ、回線速度、ルールづくり）について早急な検討が必要であろう。

の両輪で定義されるものである。今日、選択と集中の国家政策と経済システムによって周辺化させられる地域経済およびその学校教育と社会教育は、本稿でも検討してきたように子どもの学習権保障において困難に直面していると言える。しかしながら、学習権保障を求められた時、適切な財政出動によって都市部と同質の教育条件を地方で実現させることさえ考えれば良いわけではない。それでは、地方およびその地域の教育が主体性を取り戻すことにはつながらず、地方の周辺化を生み出す現状の経済システムおよび中央政治のメカニズムへの適応が強化されるばかりである。その地域自らの内発的な発展を学習権保障においても志向し、加えて既存の枠組みを脱構築可能な自立した市民の育成を図る目的で、地域の高校教育を再考することが求められよう。本稿では、学習権保障に関わる以上の問題意識に立ち、北海道の高校再編の現状と地域キャンパス校の課題の検討から、次の 2 点を今後の課題として提示する。

(1) 高校標準法が示す教員配置基準の改善の必要性

第一は、高校標準法が今日の北海道に見られる小規模高校の教育の維持および活性化にとって、その最低条件の保障をするに充分な機能を果たせていないことである。先に示したように、高校標準法が定める 1 学級校の教員配置は［校長 1 名・教諭 8 名・養護教諭 1 名・事務職員 1 名］とされている。しかし、定数である教諭 8 名だけでは、英・数・国・理・社（地歴・公民）・保体・家庭科・芸術（音楽・美術・書道）・情報の全てに専任の教員を配置することは不可能である。実習助手も配置できず、学校図書館の司書を専任で配置することもままならない。一部で取り組まれている工夫では、普通科の小規模高校においても商業の科目を開設し高校標準法に基づく加配を受ける例や、道教委の「道立高校間連携」の制度を用いて近隣高校同士の教員の相互派遣（出張授業）を行う例があり、どの学校も限られた教員配置の中で様々な手を尽くしている実態がある。しかし、地域キャンパス校の現状を見れば、生徒の学力差による習熟度別の授業編成の必要性、そして進学を希望する生徒のために理数系の上位科目を開講する必要性は非常に高い。また、北大の研究チームによる複数校の教育課程表の比較からは、特に芸術系科目においては美術や書道など、開講されない科目を多く生んでいる現状も明らかになっている。それらをふまえれば、現在の高校標準法に基づく教員配置のみで、生徒への学習権保障を十全に保障することは極めて困難であることは明白である。

現行では道教委が 1 間口校に教職員 3 名（教頭、教諭、事務職員）の加配を行うことに加え、地域キャンパス校に指定されることで出張および遠隔授業の実施が可能とあり通常の 1 間口校より約 3 時間多い科目展開が可能になっている。ただし、道教委においてもその現状認識は厳しく、なお教育課程編成上の制約として捉えられている（道教委資料 2016、4 頁）。小規模高校においてより多くの科目展開を目指すには遠隔授業の更なる導入が検討されるべきだろうが、この授業方式は遠隔授業に熟達した教師と、生徒の近くで学びの伴走者となる人員の配置も求められ、急な拡充はそれほど現実的ではない。また、遠隔授業の拡充が受信側の地域キャンパス校の教職員の負担増に繋がるようでは本末転倒である。

以上から、根本的な課題として、人口減少社会をうけた小規模高校の教育課程編成上の困難の克服のために、現行の高校標準法を教育的必要充足の原則にもとづき改善を求めていくことが筋

である[16]。これが第一の課題である。

(2) 学校設置者移管の検討とその事例研究

第二に、高校の存立する基礎自治体および地域との関係を、学校設置者の「移管」の可能性も含めて再考することである。小規模化する北海道の地方の公立高校は、設置者が北海道でありながら存立する基礎自治体が設立する教育振興会等の中間団体より財政的な補助を得る場合が増えている。また、地域の産業や歴史、環境などを直接の学びの対象とするなどして、教育課程においても地域との密接な関係の中で学校経営を進める例が多い。生徒たちはこのような地域からの支援を受け、高校を含めた地域社会の中で学ぶ実感を得ることができ、そこでの経験を自らの成長の糧としている。

このように、基礎自治体やより身近な地域の支えによって高校が維持され、教育活動が展開する現実を踏まえれば、今後は北海道立ではなく、市町村立、あるいは基礎自治体の枠組みによらない組合立への学校設置者「移管」が、どれほど現実的な方策として構想しうるかを検討する必要がある。北海道の近年の例では、道立として当時閉校が決まっていた北海道三笠高等学校が、道の所有する校舎施設等を引継ぎ、2012 年 4 月より三笠市立北海道三笠高等学校として新規開校をした。また 2016 年 4 月には、道南の奥尻島にある道立の北海道奥尻高等学校が奥尻町立の高校へと設置者を「移管」している。奥尻高校は、道教委が再編の方針を出す前から基礎自治体が高校の移管を求め実現させた最初の例である。今後はこのような市町村立への学校設置者移管の事例研究を進め、1)都道県教委からの学校設置者を移管する行政手続きの細部を解明すること、2)高校設置と運営のための基礎自治体の財政負担について特に地元の持ち出し額がいかほどかを綿密なシュミレーションを元に明らかにすること、3)高校の教育行政経験がある他の市町村からその学校経営および教育条件整備の実例を学び比較検討を行うこと、そして 4)地元市町村が地域の持続的発展と高校の存立を関係づける論理とその合意を形成する過程を解明することが課題となる。それすなわち、その地域で暮らす人々がそこで生活し続ける未来のイメージを高校教育と共に描いていくことができるか、そしてその地域の未来を生きる子どもたちや高校生たちと共にその構想を描いていくことができるかが問われているのである。

今後は、市町村立ないし組合立移管による高校教育の保障においては、以上の問い直しこそが各地域における必要条件となるだろう。このような地元自治体と高校教育の協働による地域教育と地域生活の総合計画を立てていくために、その地域に存立する高校教育の位置づけを「移管」によって見直すことが果たして可能なのか、また、その運営の主体性を地元自治体において確立することが果たして可能なのか、これらは人口減少社会の学習権保障にむけて、教育行政学および学校経営論が取り組むべき、理論的および実践的課題であると考える。

---

16 高校標準法が抱える教育条件整備基準立法としての不十分さは世取山により指摘されている（世取山 2012、32 頁）。世取山は、1949 年に文部省が起草しとりまとめた「学校基準法案」および「学校財政法要綱案」を検討し、当時の法案および要綱案が「学校教育の水準の維持向上を図る」目的のために「学校において正常な教育を行うため」の「必要且つ最低限度」の基準を設けるとした「教育条件整備基準の教育的必要充足原則」を現代において紐解いている。本稿は、少子化と過疎化か進行する地域での学習権保障として高校教育の保障の問題を論じているが、世取山の研究にもとづけば、郡部の小規模高校における教育的必要充足の議論から高校標準法の基準性の改善策を構想していくことが必要となる。

＜参考文献＞
・浅川和幸「北海道における『地域キャンパス校』の現状と課題」北海道教育学会第 60 回研究発表大会自由研究発表Ⅴ資料、2016 年 3 月 6 日。
・新谷大造「押し寄せる高校再編の大波　–熊石高校の存続を求める会の活動を担って」『北海道自治研究』520 号、38-39 頁、2012 年 5 月。
・高橋亜希子「北海道の高校統廃合をめぐる状況：「新たな高校教育改革の指針」後の動向」『北海道教育大学紀要　教育科学編』62(1)、237-246 頁、2011 年。
・高嶋真之、岩瀬優、大沼春子、木村裕、寺本一平、平子裕、森田未希、篠原岳司「離島地域における超小規模高校の教育と地域おこし：羽幌町立北海道天売高等学校・天売島を事例に」『公教育システム研究』北海道大学大学院教育学研究院教育行政学・学校経営論研究室、第 16 号、pp. 119-156、2017 年 6 月。
・辻村貴洋、大久保良次、他 5 名「小規模高校に関する基礎的研究　–北海道での調査から–」『公教育システム研究』6 号、33-54 頁、2006 年。
・宮口侗迪、池俊介、山本隆太「過疎地域における高校の存在意義について」『早稲田教育評論』（早稲田大学教育総合研究所）28 号、43-67 頁、2014 年。
・世取山洋介「教育条件整備基準立法なき教育財政移転法制　成立、展開、そして、縮小と再編」世取山洋介・福祉国家構想研究会『公教育の無償性を実現する　教育財政法の再構築』大月書店、2012 年。

＜北海道教育委員会資料＞
・「公立高等学校配置の基本指針と見通し」2000 年。
・「新たな高校教育に関する指針」2006 年。
・「地域キャンパス校の教育環境の充実に向けて」2016 年。
・「公立高等学校配置計画案（平成 29 年度～31 年度）」2016 年。
・「これからの高校づくりに関する指針」2018 年。

（付記）
添付資料にある図表は、共同研究者であり「地域キャンパス校」研究の研究代表者である浅川和幸（北海道大学大学院教育学研究院）作成の資料に筆者が 2016 年の最新のデータを反映させて作成したものである。

図表　2016(平成28)年度の学区別高等学校募集学級(間口)数一覧　(出典：北海道教育委員会公立高等学校配置計画案（平成29年度～31年度）より)

	1間口	2間口	3間口	4間口	5間口	6間口	7間口	8間口	9間口	計
空知南学区	南幌、夕張、月形(2→1)、三笠(市立)	栗山、長沼、美唄聖華(看護)	美唄尚栄(総合)	岩見沢西	岩見沢東	岩見沢緑陵(市立、普4、商2)	岩見沢農業(農7)			
	4	3	1	1	1	1	1	0	0	12
空知北学区	新十津川農業(農1)、奈井江商業(商1)	滝川工業(工2)	深川東(農1、商2)、砂川(4→3)、芦別	深川西		滝川	滝川西(市立、普3、商4)			
	2	1	3	1	0	1	1	0	0	9
石狩学区				札幌真栄、札幌白陵、札幌開成(市立、中等)	当別(普3、農1、商1)	札幌南陵、札幌平岡、千歳北陽、札幌啓北商業(市立、商6)	札幌西陵、札幌厚別、札幌稲雲、野幌、大麻、恵庭北	札幌東、札幌西、札幌南、札幌北、札幌月寒、札幌啓成、札幌北陵、札幌手稲、札幌丘珠、札幌白石、札幌東陵、札幌東豊、札幌あすかぜ、札幌英藍、札幌国際情報(普4、工1、商3)、江別(普5、商2、家1)、北広島、北広島西、石狩南、恵庭南、札幌工業、札幌琴似工業、札幌東商業、石狩翔陽(総合)、札幌旭丘(市立)、札幌藻岩(市立)、札幌平岸(市立)、札幌清田(市立)、札幌新川(市立)、札幌大通(市立)	千歳(普7、商2)	
	0	0	0	3	1	4	6	30	1	45
後志学区	*寿都*(キ)、共和、*蘭越*(キ)、倶知安農業(農1)、余市紅志(総合2→1)、ニセコ(町立・定時)、留寿都(村立・定時)、真狩(村立・定時)		小樽商業(商3)、小樽工業(工3)	小樽水産(水4)、岩内(普3、商1)、倶知安		小樽潮陵、小樽桜陽				
	8	0	2	3	0	2	0	0	0	15
胆振西学区	*虻田*(キ)、壮瞥(町立)	登別明日(中等)	伊達	室蘭清水丘、登別青嶺、伊達緑丘	室蘭東翔(総)、室蘭工業	室蘭栄				
	2	1	1	3	2	1	0	0	0	10
胆振東学区	*厚真*(キ)、*穂別*(キ)、追分	鵡川(連)	白老東	苫小牧西、苫小牧総合経済(商4)	苫小牧南	苫小牧東、苫小牧工業(工6)				
	3	1	1	2	1	2	0	0	0	10
日高学区	富川、*平取*(キ)、日高(町立・定時)	静内農業(農2)、えりも(町立、連)		浦河	静内					
	3	2	0	1	1	0	0	0	0	7
渡島学区	上磯(2→1)、松前(2→1)、*南茅部*(キ)、*福島商業*(キ)、*長万部*(キ)	森(総合3→2)、知内(町立)	函館稜北、七飯	函館西、函館水産(水4)、大野農業(農4)、八雲(普3、商1)		函館中部、函館工業(工6)、函館商業(商6)		函館(市立)		
	5	2	2	4	0	3	0	1	0	17
檜山学区	上ノ国、奥尻(町立移管)		江差、檜山北(総合)							
	2	0	2	0	0	0	0	0	0	4
上川南学区	鷹栖、上富良野、上川(連2→1)、南富良野(町立)、*幌加内*(町立・定時)	東川、美瑛		旭川農業(農4)、富良野、富良野緑峰(農1、工1、商2)		旭川西、旭川北、旭川南(総合)、旭川商業(商6)	旭川東、旭川工業(工7)、旭川永嶺(新設・旭川東栄と旭川凌雲の統合)			
	5	2	0	3	0	4	3	0	0	17
上川北学区	下川商業(キ、商1)、美深(キ)、剣淵(町立、総合)、士別東(市立・定時)、おといねっぷ美術工芸(村立)			士別翔雲(普3、商1)、名寄、名寄産業(農1、工2、家1)						
	5	0	0	3	0	0	0	0	0	8
留萌学区	*苫前商業*(キ、商1)、遠別農業(農1)、天売(町立・定時)	留萌千望(工1、商1)、羽幌、天塩		留萌						
	3	3	0	1	0	0	0	0	0	7
宗谷学区	*豊富*(キ)、礼文	浜頓別、枝幸、利尻(普1、商1)			稚内(普3、商1、看1)					
	2	3	0	0	1	0	0	0	0	6
オホーツク中学区	置戸(福)、留辺蘂(総合)、*佐呂間*(キ)、*常呂*(キ)、訓子府、*津別*(キ)			北見緑陵、北見工業(工4)、北見商業(商4)、美幌(普2、農2)		北見北斗、北見柏陽				
	6	0	0	4	0	2	0	0	0	12
オホーツク東学区	女満別、*清里*(キ)、小清水、東藻琴(町立・定時)	斜里(総合)		網走桂陽(普2、商2)	網走南ヶ丘					
	4	1	0	1	1	0	0	0	0	7
オホーツク西学区	*興部*(キ)、滝上、雄武、湧別(連2→1)			紋別(普3、工1、商1)	遠軽					
	4	0	0	1	1	0	0	0	0	6
十勝学区	幕別、新得、本別(2→1)、広尾(連)	上士幌、士幌(町立、農2)、鹿追(中等)、更別農業(農2)、大樹、池田(総)、足寄		帯広緑陽、帯広工業(工4)、音更、芽室、清水(総)	帯広農業(農5)、帯広南商業(市立、商5)		帯広柏葉、帯広三条			
	4	7	0	5	2	0	2	0	0	20
釧路学区	白糠(2→1)、弟子屈(2→1)、*阿寒*(キ)	標茶(総)、厚岸翔洋(普1、水1)、霧多布(町立)	釧路東	釧路商業(商4)	釧路明輝(総)	釧路湖陵、釧路江南、釧路工業(工6)、釧路北陽(市立)				
	3	3	1	1	1	4	0	0	0	13
根室学区	羅臼(連2→1)	根室西、標津、中標津農業(町立、農2)	別海(普2、農1)		根室(普3、商2)	中標津(普4、商2)				
	1	3	1	0	1	1	0	0	0	7
道立高校	53	27	14	36	12	22	12	24	1	201
市町村立高校	13	5	0	1	1	3	1	7	0	31
合計	66	32	14	37	13	25	13	31	1	232

※道立高校数は、北海道有朋高校（通・定）を除く　※学校名の*斜体*は「地域キャンパス校」、下線は市町村立高校。　※私立高校は表から省略

※募集学級（間口）数は第2次募集後の学級減を反映した後の数字(2→1等と表記)。その一部は次年度に元の募集学級に復帰する計画。