

過疎地域の高等学校再編課題

山 岸 治 男*

【要 旨】 日本では 1970 年代なかばの「第二次ベビーブーム」以後、少子化が続く。この過程で、進学率の向上を契機に増設された高等学校の再編課題が浮上した。再編の展開は、地域によっては、自宅から通学が可能な高等学校が消滅する事態を生み出す。他方、学卒労働市場では「高校卒業」資格を最低基準にする傾向が一層強まっている。過疎・少子化の進む中山間地域を広く抱える道府県では、当該地域の生徒に対する高校教育の保障をどのように実現するかが、教育・福祉にまたがる課題になる。本稿は、当該課題の解決策を秋田、福島、長野の各県の場合を事例に検討するものである。

【キーワード】 過疎地域 高校再編 教育福祉政策

I 問題の所在と本稿の課題

近代以後の学校教育は、国民国家形成の基本要件たる経済的・社会的に自立した国民を形成する機関として展開してきた。学校は、近代的産業及びその下で広がる諸種の近代的職業を支える知識と技術を教授する場になる。したがって、従事する職種と卒業する学校の段階・教育内容が次第に系列化し、学歴社会が出現した。この過程で、多くの国民が「せめて中等教育までは」と志向しはじめ、高校進学率を 97～98%水準まで押し上げた。

進学率がこの段階に達すると、進学しない行為に対してマイナスの烙印が押される可能性も生ずる。高校は、こうして、いわば「進学圧」とでもいうべき社会的圧力によって「卒業しておくべき学校」と受け止められる存在になった。高度経済成長、進学率の上昇過程において、高校は各地に増設され、かつて分校であった学校も独立校化をめざした。

しかし、この「右肩あがり」の状況は、少子化の進行によって急変する。増設された学校の統合再編や、小規模（分）校の廃止などが俎上に載る。他方、社会全体の動向や産業界の動きに並行した高校教育再編も浮上する。こうして、「少子化」と「産業界の動向」などを抱き合わせた高校教育改革が 20 世紀末から各地に起こった。この過程において、自宅から無理なく通える範囲に高校が無くなる生徒が現れ始める。これらの生徒にとって、「高卒」資格取得の可否は家庭の経済力に委ねられることが多い。取得できない場合は就職において不利になりやすく、ここに、あらためて教育福祉の課題が潜在することに気づくのである。

平成 21 年 6 月 1 日受理

*やまぎし・はるお 大分大学教育福祉科学部社会教育・教育社会学教室

本稿は、以上の認識から、次の点を解明しようとするものである。なお、事例として取りあげるのは、秋田県、福島県、長野県の公表された高校教育改革計画類である。

- 1) 進展中の高校教育改革が何を課題に展開しているか、全体像を探る。
- 2) 過疎・少子化地域に所在する小規模高校に対する改革案の具体化過程を検討する。
- 3) 具体化過程における、住民参画・参加、地域振興対策との関係を探る。
- 4) 高校改革計画における「地域社会との関係」に関する将来像を探る。

Ⅱ 高校教育改革の今日的課題

高校教育は、今日、多様な視点から検討を迫られている。産業界・職業界からは、システムや技術の革新に見合う教育内容が求められる。伝統的地場産業などのある地域からは地域の担い手育成が要請される。高等教育機関に進学予定の生徒からはそれぞれに多様な進学に即した教育が求められる。また、義務教育終了までに種々の理由で十分な基礎学力を習得できなかった生徒からは、その分の回復も暗に求められている。加えて一層進行する少子化である。では、こうした要請や状況は教育政策担当部署にどのような課題として認識されているか。

1 秋田県の場合

現在の改革は平成 17(2005)年 7 月に策定した『第五次秋田県高等学校総合整備計画―後期計画(平成 18～22 年度)―』による。「第五次計画」自体は平成 12 年 7 月に策定された。敢えて後期計画を立てざるを得ない理由を『計画』は次のように記す。

「…長引く不況による産業構造の変化や少子・高齢化に伴う社会構造の変化、国際化・高度情報化社会の更なる進展、巨大な負債を抱えた国や地方の財政危機状態等が、本計画を策定した当時には予想できなかったほどの状況になっております。とりわけ、中学校卒業生数の減少と財政問題は、本件の高等学校教育の今後の充実にとって無視できない状態にあります。」¹⁾

この状況認識に立ち、後期計画は次に示す 9 つの整備に関わる視点を提示する。

- 1) 主体性を生かした教育課程の編成…①授業改善による学力向上、②個に応じた教育、③体験的学習の推進、④高校と中学校、大学との連携
- 2) グローバル化に対応した教育の推進…①国際理解教育・国際交流活動の推進、②外国語教育の改善、③情報教育の充実、④環境教育の充実
- 3) 家庭・地域社会との連携の強化…①学校五日制への対応、②ボランティア活動、インターシップの推進、③地域と意見交換をする機会の設定
- 4) 教員の研修と資質能力の向上…①教員の研修、②教員の危機管理意識の向上、③カウンセリングの充実
- 5) 全日制の課程の適正な規模と配置…①1 学年の学級数、②学校の統合等再編計画、③女子校の共学化
- 6) 中高一貫教育の推進
- 7) 特色ある学科、コース、類型への対応…①職業教育を主とする専門学科の改善、②他の専門学科、コースの整備、総合学科の改善
- 8) 定時制の課程及び通信制の課程の改善と整備…①定時制・通信制の課程の将来構想、②フリー・スクールの空間の設置

9)少子化・学校の小規模化・統合等に係る学校の諸課題への対応…①社会性の育成と新たな学校における特色づくり, ②学校間連携による学校行事や部活動の実施, ③特色あるカリキュラムの編成, ④遠距離通学者への支援²⁾

2 福島県の場合

現在実施している内容を裏付ける計画書は平成11(1999)年に策定した『県立高等学校改革計画』である。本計画書は平成3(1991)年に福島県教育委員会が同学校教育審議会長に当てて諮問した「生徒減少期における高等学校教育の在り方について」を受け、平成5年に出された「答申」に基づき、第一次まとめを平成9年に、第二次まとめを同11年に行った結果を踏まえたものである。僅か2年の間に2回のまとめが必要であったことから今日的課題の大きさと広がりが見推測される。2次にわたるまとめに共通するのは、「生涯学習の観点、個性尊重の考え方に立った柔軟で多様な高等学校教育の充実及び地域に根ざした学校づくりの観点などを踏まえ、すべての県立高校における男女共学の実施や学校の適正規模の確保、学校・学科の適正配置、新しいタイプの定時制単位制高等学校の配置など、本県における今後の高等学校の在り方を取りまとめた…」とする見解である。³⁾なお、第二次まとめによる計画は平成19年度までを目標にしており、現在は次の計画を検討する段階に入っている。では、現在、福島県にはどんな課題認識があるのか。第二次のまとめから探れば、課題は次のように認識されている。

1)学校の適正規模化…広い県土という地理的条件を加味し、1学年4～8学級を適正規模とする(全国的には6～8学級が多いが)、9学級以上の学校は計画的に8学級に削減するが、他方、生徒減少が著しい高校は隣接校との統合もある、学級編成については国の動向や地域の実情などを踏まえて検討する…など。

2)学校の適正配置…原則的にどの地区にあっても希望校が選択できるよう課程設置などについて配慮する、生徒の今日的な多様なニーズに対応する定時制を配置する、県中地区に通信制高校を配置する…など。

3)学科の適正配置…普通科、普通系専門学科、職業系専門学科及び総合学科の各特色を生かした適正配置…など。

4)県高校教育の充実…中高一貫教育、学習施設・設備の整備、教員の研修、入学者選抜制度の改善、地域に開かれた学校…など⁴⁾

3 長野県の場合

県教育委員会が生徒数の減少を踏まえて「高校教育の改善充実について」を策定したのは平成10(1998)年6月である。この時点で、生徒数が激減する4校の定時制課程を廃止した。本格的検討は平成16年1月に「長野県高等学校改革プラン検討委員会」を設置した後である。

検討委員会は大学教員4人、高校教員1人、経済界2人、NPO法人1人、計8人で構成し、住民を対象に実施したアンケート結果も参照に、高校教育の理念・内容・方法などの検討を進め、その上で現実的対応策を提出する手順を採った。平成16年8月に「中間まとめ」を、同17年3月に「最終報告」を提出した。この報告を参照に、県教委は県民の合意を得るための対話集会を繰り返し、平成21年3月時点でほぼ最終的な再編計画の立案となる。

検討委員会の「最終報告」には、①高校教育の改善、教育開発機能の充実、②県民参加の高校づくり、③高校教育の柔軟化と多様化、④少子社会における高校教育の整備充実、⑤プロッ

ク単位の高校再編の検討，という5つの視点が示され，これらの視点から次のような「例えば」というアイデアが提言される。⁵⁾

①関連では，中退者を減らす対策の必要性，NPOや産業界との連携，教育プラットフォームの構築(学校支援のネットワーク化)，などが，②関連では，保護者や住民が支える学校づくり，コミュニティスクールの導入などが，③関連では，生徒の生活圏に学びのネットワークを作る構想，そのための連携型県立高校，総合選択制高校，ジョイント高校，中高一貫校，多部制・単位制高校の設置などが示される。

こうした提案を受け，県教委は再編計画を案出し，住民と意見のすりあわせを繰り返し行った。21年3月の計画では，当面する課題の認識とその解決を目指す対策の基本を次のように設定している。⁶⁾

○魅力ある高校づくり，については…1) 多様な学びの場の提供…①総合学科，②多部制・単位制，③中高一貫教育，④諸種タイプの学校，2) …専門高校の改善・充実…①基幹校の指定，②専門学科の特色校，③基幹校と特色校のネットワーク，④総合技術高校，3) 各校における魅力づくりの推進…①特色学科の改善充実，②普通高校の魅力づくり，4) 特別支援教育の推進…①校内体制の整備，②特別支援学校高等部分教室の設置，などが挙げられる。

○高校の規模と配置の適正化，については…1) 地域の高校教育を担う学校づくり，2) 地域における教育機会の保障，3) 学校の適正規模の確保，4) 定時制・通信制の適正配置，が挙げられる。

4 高校教育の動向と改革の課題

県土が広く，かつ広大な中山間地域を抱える3つの県が当面する高校教育課題について，県教委が認識するところを概観した。県による特徴的課題認識と思われる内容もあるが，3県に共通する課題も多い。共通面に焦点を当てれば，それは次のように整理される。⁷⁾

第一は，少子化の進行・生徒の激減する地域の出現である。県庁所在地や人口の多い都市所在高校の場合，生徒の減少は緩やかである。そこでは，生徒数減少は，学校規模「適正化」の好機になる。だが，中山間地域の場合，それは学校存続の可否を左右する課題になる。

第二は，多様な条件を背負う生徒の志望やニーズへの対応である。家族の経済力，本人の基礎学力，経験内容の心理的受容力，将来への希望の持ち方，希望達成への努力，努力を支える家族や地域の力…など，どの1つについても「格差」が拡大していることである。

第三は，教育課程や学校内外の連携，新システムの開発など，学校や教師，教育行政や関係機関・外部団体などに求められる課題が多いことである。

ところで，第二，第三については，全国的に共通する課題といえる。⁸⁾ここでは本稿の意図に即し，第一の課題に焦点を当てていこう。各県は，中山間地域の高校の小規模化をどのように受け止め，どんな対策を立てようとしているか。住民はどんな対応をしているか。

Ⅲ 過疎・少子化地域に所在する小規模高校対策

さて，3県の高校教育改革に関する今日的課題を『計画書』の類から垣間見た。では，こうした多様な課題が山積する中で，過疎・少子化が進行する中山間地域に点在する小規模の高校についてはどんな課題を認識しどんな対策を講じようとしているであろうか。

1 秋田県における小規模校対策

秋田県の場合、この課題については、前節に挙げた5)の②「学校の統合等再編整備」の第6番目に「小規模校」の課題を挙げている。さらに、9)少子化・学校の小規模化・統合等に係る学校の諸課題への対応、を9つの課題の1つとし、重点的に取りあげている。では、どんな対策が打ち立てられているのか。

『計画書』では、「…小規模校については、近隣市町村の中卒者を受け入れ、引き続き地域のニーズに応じた貴重な人材育成の場として、高校教育を保障する必要がある。そのために、市町村合併など地域の実態、高校の設置状況や学科のバランス、校舎の老朽化の度合、将来の児童生徒数等を勘案して、次のような将来構想案を示す」⁹⁾と方針を打ち出す。

方針は具体的には、隣接校が容易には得られない小坂高校、矢島高校の2校と、通える隣接校があると思われる他の7校とを分けて記述する。小坂高校については現在1学年が2～3学級である。この規模でも存続させ、将来的には中学校と高校が隣接するよう小坂町と協議したいとしている。矢島高校については1学年2学級規模で存続させ、小・中学校と高校が隣接する新しい形態の学校を作るべく、由利本荘市と検討することとしている。他の7校については「地域の実態に応じて、これらの学校を2学級規模校として存続させることも考慮し、更に生徒数が減少すれば『第五次秋田県高等学校総合整備計画』後期計画の新たな基準にしたがって検討するとしている。ここに記す新たな基準は次の通りである。

※1学年2学級規模で存続している学校において、入学者数が募集人員の2/3以下の状態が2年間続いた場合、学校や地域の実情を考慮し統合か募集停止を図る。¹⁰⁾

なお、9)については「…小規模校については、そのメリットを…生かしながら、デメリットを克服していくための手だてを講ずる必要がある」とし、次のような改善策を立てる。¹¹⁾

①「社会性の育成と新たな学校における特色づくり」のために…○校内における異学年交流、地域における学校間交流、○地域行事などへの生徒の参加促進、「みんなの登校日」を活用した地域住民の学校への招聘、総合的な学習の内容検討、特色ある教育課程や各種コース制の導入、総合性高校の設置…など。②「学校間連携による学校行事や部活動の実施」のために…○地域の学校間連携による文化祭などの実施、○地域の産業祭への参加、地域との合同運動会、○中高間の教員の交流、○他校と合同部活練習、○部活指導への地域人材の導入…など。③「特色あるカリキュラムの編成」のために…○学校外学習の単位認定、○地域有識者や社会人講師の招聘、○地域の福祉施設や近隣高校・大学などとの連携による単位認定…など。④「遠距離通学者への支援」のために…○奨学金制度や授業料の減免制度等の活用を検討する（統合等によって遠距離通学を強いられる場合）…など。

2 福島県における小規模校対策

計画書において小規模校対策として記されるのは、「学校規模の適正化」「学校の統合」「小規模校の分校化」「分校の生徒募集停止」の4点である。順に見ていこう。

学校規模の適正化に関する基本原則は次のように記される。「現在1学年9学級以上の学校については、生徒の志願動向などを踏まえ、計画的に1学年8学級以下にまで学級数を削減する。また、現在1学年8学級以下の学校については、適正規模の維持に努めるが、生徒減少の状況

によっては、学級数の削減、隣接校との統合及び分校化等を検討する。」¹²⁾

この基本原則を受け、学校の統合については「同一町内にある2校、又は同一市内にあり統合が可能と考えられる2校については、1学年の学級数が2校合わせて6～8学級になる場合に統合する。また、生徒減少の状況によっては、隣接する市町村にある2校についても統合を検討する。(隣接校の統合の基準)」とし、次の方針を立てている。「…生徒減少に伴う学級数減により、隣接する2校のうち、双方又はいずれかの学校が適正規模を維持できないと判断される場合には、学校規模の適正化を図るため、生徒の通学条件等を考慮するとともに、活力ある教育活動に必要な施設・設備などの教育条件を十分に整備して統合を図る。」¹³⁾

ところで、県土の広い福島県の場合、生徒数が減少する高校を原則通りに分校化した場合、隣接する学校がすべて分校という自体にもなりかねない。そこで考案したのが「校舎方式による統合」である。この方式の適用については「隣接する市町村にある1学年2学級規模の2校については、いずれかの学校において3年続けて、又は双方の学校において同時に2年続けて、入学者数が募集定員の1/2以下である場合、その翌年から統合し、それぞれの学校を校舎とする」基準を設定している。¹⁴⁾

小規模校の分校化については、「1学年2学級規模の本校において、入学者数が募集定員の1/2以下の状態が3年続いた場合、その翌年度から分校とする」基準を設ける。¹⁵⁾ 即刻統合しないのは、中山間地域の多い福島県の特徴から、生徒の通学を考慮するからである。平成20年度末までにこの基準によって分校化した学校はまだ無い。

とは言え、いよいよ小規模化した場合は廃校なども起こりえよう。分校の生徒募集停止については「1学年1学級規模の分校において、入学者数が募集定員の1/2以下の状態が3年続いた場合、その地域の進学を希望する生徒にとって通学可能な高等学校が他にあることなどを条件に、原則として生徒の募集を停止する」という基準が設定される。¹⁶⁾ この基準によって平成21年度の募集が停止されるのは富岡高校川内分校1校である。川内分校の生徒数は平成18年度入学生10人、平成19年度入学生4人、平成20年度入学生11人であった。

3 長野県における小規模校対策

小規模校対策に繋がる施策は、平成17年3月に出された検討委員会報告において、次のように記される。「…長期的な人口動態を見通した長期プランが重要になる。財政的に厳しい状況のもとでは、学校施設設備の整備充実を進めるにあたり学校施設の有効利用という観点が必要不可欠からである。…しかし、その際大切になるのは、長野県の地勢や高校配置の地理的側面への十分な配慮である。本件は広大な県域を有する上、山間部が県域全体の約80%に達するという特性がある。高校の配置を考える際には、地勢、学校の立地環境、近接校との距離等のきめ細かい検討が不可欠になる。」¹⁷⁾

こうして、検討委員会は県民を対象に実施したアンケート調査結果を参照に、「望ましい学校規模」として「1学年6学級」を挙げながらも、「3～6学級」を基準に学校数を算出することを提案する。その上で、「充実した青少年教育の保障という観点から、様々な方法を工夫して下限規模として1学年2学級を下回ることをしないようにしていくべきである」と考える旨、結論する。¹⁸⁾

検討委員会の報告を受け、県教委は平成19年6月に「高等学校改革プランの今後の進め方について」において、高校再編の方針・基準を次の通り提案した。

1) 1 学年 2 ～ 4 学級規模の学校の再編方針を設定し、魅力と活力のある新たな高校への再編を検討する。

2) 1 学年 5 学級以上の規模の学校についても、魅力と活力のある学校づくりという観点から、地域内での再編を検討する。

3) 「最終報告」のとおり、本校の下限規模は 1 学年 2 学級とし、その定員に満たない学校の再編基準を設定し、地域キャンパス化（分校化）等の再編を行う。より小規模となった場合は、募集停止を検討する。

この提案は県民一般に公表し、諸種の意見を聴取しながら、平成 21 年 3 月時点で、1 学年 2 学級規模の定員に満たない学校の再編基準として次の提案をするに到っている。

※ 下限規模 2 学級を下回る場合

以下の I または II の状態が 2 年連続した場合。

①地域キャンパス化（分校化）、②他校との統合（新たな高校をつくる）、③募集停止のいずれかとする。

I 全校生徒数が 120 人以下の場合

II 全校生徒数が 160 人以下で、かつ卒業者の半数以上が当該高校へ入学している中学校がない場合

※ より小規模になった場合

2 年連続して、全校生徒が 60 人以下の場合は、募集停止を検討する。ただし、卒業者の半数以上が当該高校へ入学している中学校があるときは慎重に扱う。

この案で「卒業者の半数以上」とは、当該学校が地域出身者にとって必要不可欠な高校になっている実態がある可能性が高いことに対する配慮である。

4 小規模校対策に関する県レベルの特徴

県レベルの小規模高校対策を検討すると、各県教委の「苦悩」の跡が伺われる。それ故に又、苦悩を克服したともいえる斬新なアイデアも伺えるところである。「苦悩」と「斬新なアイデア」が硬貨の裏表として不分離に結合しているところに、小規模化する高校問題解決の難しさが横たわっていると見てよいであろう。勿論、最終的には生徒募集停止（時間の経過に伴い廃校）という決断が存在する。問題は、廃校になった場合、「通える範囲に高校がない」地域が生まれることに対する課題である。この点を視野に入れ、3 県に見られる特徴を検討しよう。

特徴の一つは、通学区域ないし同一市町村という「地域性」を重視する点である。高校が義務制学校でないことは自明の理であるが、就職に際して「少なくとも高卒資格は求められる」というのが今日の日本人のほぼ共通の認識であろう。高校はいわば「準義務制学校」化しているのである。したがって、通える範囲に高校があるか否かは重要な課題になる。もちろん、家庭によっては「下宿して」も「寮に入って」もよいと考える経済力の家庭もある。そうした家庭の多くは、高卒後、更に大学などへの進学を予想している。問題は、地元の高校を卒業するのがやっとだという経済力の家庭の子どもである。通える範囲に学校がなければ、高校教育を受けられなくなる可能性が現れるのである。県によっては、奨学金制度や交通費補助制度などを講じている。

第二は、分校化（校舎化、キャンパス化）、募集停止と、段階を追って対応しようとする姿勢

である。また、その場合の1学年当たり生徒数や、学校全体の生徒総数などについて、一律40人と決めずに柔軟な対策を提案していることである。さらに、同一中学校からの入学者の比率が50%を超えているかどうかなどへの配慮もある。

さて、第三は、統廃合の場合は勿論、分校化、募集停止への過程に地域住民の意向を反映させようとしている点である。公立学校は、言うまでもなく公費によって運営されている。地域住民にどの程度地域の公立高校を支援する意志があるかは、高校存続を可とするか否とするかの鍵を握っている。地域の子どもがよその高校に進学し、よそから「やむなく当該高校へ来る生徒」が大半になるなら、当該学校は地域にとって不要な学校になったことになる。すなわち、県立高校であっても、すべて県の責任で解決するのではなく、地域の支援責任も問うのである。

さて、特徴の第三に取りあげた内容は、高校再編課題における住民の関与に関する特徴である。進学率上昇・生徒数増加が見られた、いわゆる「右肩上がり」期には殆ど予想もしなかった「高校問題への住民関与」が立ち現れていると言えようか。こうした関与は、従来は「県」対「住民」の二項対立図式になりやすかった。今日、必ずしもそうならないのは、課題が共有されているとする認識が浸透しているからであろう。したがって、もし、行政上において指導的役割を担う県教育委員会が「強行」する姿勢になれば、課題は共有されず、事態は旧態依然とする可能性もある。

では、取りあげた3県の場合、県教育委員会と住民の両者に課題が共有された背景には、どんな住民参加過程があったのであろうか。

IV 対策の具体化過程における住民参加

小規模高校対策は、高校の統合や廃止に直結する課題を内包する。したがって、当該高校の過去の実績としての卒業生や同窓会、設立当初に関わった関係者などが相応の説明を求めてこよう。また、今後、高校生の年齢になる若年地域住民としての子どもやその保護者にとっては、遠距離通学を余儀なくされることに対する説明も必要になる。その意味で、生徒数や学級数、教育予算の経済効率や生徒の多様な人間関係と教育・学習効果などの数値合わせと教育理念だけをもってトップダウン式の政策を立てた場合は、教育行政と住民などとの間に感情的亀裂を含むすれ違いが起りかねない。こうした事態を避け、十分な意志疎通を図って最終的意思決定を行う過程の一つが住民参加である。では、3県の場合、それはどのように行われたのか。

1 住民参加の実態と類別

計画書の類に記された記録と筆者による聞き取り調査による記録を合わせて検討すると、3県の場合、高校改革に際して採られた住民参加は次のように類型化される。

1) 検討会や審議会に委員として参加する場合。この場合は直接意見表明することが出来、かつ、会合における最終意思決定に意見を反映することが可能である。ただし、全住民による直接民主制を採るのでない限り、住民代表になる機会は僅かである。3県の場合、PTA役員、地元企業代表などが各種会合に参加していることが分かる。

2) パブリックコメントを送付して意見表明する場合。今日広く行われる一般住民の意思決定への参加方法である。コメントは委員会などに集約されるが、その内容がどう汲み取られるかについては委員会などに一任されるので、場合によっては一方通行になる場合もある。

3) 説明会・懇談会などを開催する場合。この場合は一種の集会になるが、説明と質疑応答に終始するか、交渉まで可能なのかによって内容に違いが現れる。また、交渉の場合は、参加者全員に、自由な意思表明と当該意思に関する責任が自覚されているか否かが課題になる。

2 「専門的視点」・「行政的視点」・「住民の視点」の調整

住民参加は課題の民主的解決にとって重要なポイントであるが、同時に、そこに「専門的視点」「行政的視点」を入れる必要もある。意思決定の過程と同時に決定内容を公正・妥当・効率・永続可能などの点から客観的に評価してこそ、選りすぐれた決定になるからである。この場合、「専門的視点」は、当該課題に関する専門家の「学理」を踏まえる立場である。また、「行政的視点」は行政全般とのバランスや他の課題などとのバランスなど「公正・公明性」を踏襲する立場といえる。したがって、専門的視点に立つべき研究者委員がいわゆる政治的判断に立ったり、行政的視点に立つべき教育行政マンが公正・公明性を欠いた「その場しのぎの判断」に立ったりすることは、形式はともあれ、実質的には民主主義に反する意思決定になる。

こうした前提を踏まえて3県の場合を検討すると、例えば長野県の場合、専門的視点がかかなり重視されており、また、秋田県、福島県の場合は、住民との対話集会を繰り返し持ちながら意思決定してきた形跡を読みとることが出来る。

こうした意思決定過程全体を調整するのが教育委員会である。教育委員会にはしたがって、県民全体の利益と、一人ひとりの地球市民としての個人の利益との利害を調整する機能と機能発揮能力とが要請される。3県に見る限り、この機能と機能発揮能力とが比較的順当に展開されているように思われる。それは、例えば、次のような教育委員会の判断に現れている。

例えば、秋田県では、「地域の諸条件から見て、小規模であっても存続しなければならない高校」をあげ、小中学校などとの連携も視野に入れた検討をしている。また、同一市内にあって、統合しても通学に困難をきたさない高校の場合も、高校創設時に住民や同窓生との関わりに特徴があり、機械的に統合することには適さない数地区の高校再編に対しては、「地元の意思優先」策を採用している。福島県では、特色ある高校にしようとする学校について、全県的な住民の賛同を得て行っている。また、遠距離通学になる場合の「奨学金」「通学手当」なども、相応の具体的内容として提案し実施している。長野県の場合は、学区を再編成したが、新学区ごとに具体案を検討し、検討過程に住民、専門家、行政が一定のバランスを取って参画している。

では、こうしたバランスは、どのような仕組みから生まれてくるのか。調査がまだ不十分な面があるので、これまでに解明できた結果のみによる見解であるが、若干の記述を試みたい。

3 高校再編課題の解決過程における住民と教育行政

専門的視点、行政的視点、住民の視点、の3つについて述べた。このうち、課題が錯綜しやすい関係は、行政と住民であろう。本来、社会が成熟すれば両者の間は「蜜月」になるものかも知れない。だが、そこに到る前段階の場合、時に、行政は「権限」を、住民は「対抗」を直接発揮してしまう場合がある。そうしないための叡智が、両者の協議・懇談などの調整である。

調整が順当に展開するには双方に「相互理解」と「共感」能力が問われる。例えば秋田県の場合、県教育委員会はA市内の複数高校の統合案を持っていた。市内全高校が学級減になったことを受けた対策である。しかし、数回に及ぶ地元との話し合いの結果、まだ十分な了解が得られないと判断し、現在、案を凍結している。「どれも市の中心部にあり、生徒の通学には影響

しないのですが、同窓会、PTAなどの了解がまだ得られないので」というのが行政の判断である。一方、統合すると通学に支障をきたす生徒が相当数出現すると判断した2校については、公立の(小)中学校との一貫校形態がとれることを指導して存続を決定している。

行政には勿論権限がなければならない。その場合は「公正性」が権限行使の基準になる。「公正性」を担保する基本の1つが「専門的視点」である。他方、住民には「受益者」の発想がある。納税し、公正な論理と手続きを経た結果得られる利益を享受する権利がある。この場合、問われるのは「公正な論理と手続き」である。行政がともすると手続きの公正性だけに傾倒しがちなのに対し、住民が論理の公正性を十分学習しないで協議に入る場合、両者はしばしば「モノ別れ」に終わる。その意味で、第三者的位置として「専門的視点」に立つ研究者・学識経験者・文化人などは「名誉職」ではなく、その役割と責任は大である。行政、住民の両者に論理と手続きの公正性について求め、学習の機会を用意することが必要かも知れない。また、行政が要請する専門家と住民が要請する専門家とが自由に専門的見識を表明し合える条件を作ること重要である。この点で、長野県の場合、多様な専門家を委員会に招聘している点に注目したい(信州大学のみでなく、東京や佐賀からも大学教員を招聘)。

V 都鄙共存を展望した教育と地域社会の関係

3県における高校改革、特に少子化に伴う生徒減少への対策に焦点を当てて記述した。過疎地域所在高校への対策は多々あるが、小規模校解消(廃止)の動向もなお鮮明なことに気づく。では、この事実立ち、あらためて教育と地域社会との関係の「作り方・あり方」を「人間・環境・生活」の視点から検討したらどのように将来像を描くことが出来るであろうか。また、どんな具体的展望が出来るであろうか。以下に探ってみよう。

1 近未来の「成熟社会」における「地域社会と教育」

巨視的に見て、日本の20世紀は政治・経済・社会などの諸構造を欧米先進資本主義国に近づける歴史を歩んでいる。この過程で、戦争、公害、経済格差、過疎化、家族崩壊、自殺者増大などの人間疎外も発生し、近未来を今までとは異なる視点から展望する必要性に迫られている。

新しい視点については種々の視点が論議されるが、本稿では人間と環境との「永続可能な関係」に着目したい。この視点に立つと筆者には次の3つの関係とその推移が浮かんでくる。

1) 人間が環境と戯れる関係…僅かな道具は使用するが、環境の「果実」で暮らす段階。戯れとは、子どもが「無邪気に環境と共生する活動」である。

2) 人間が環境を利用する関係…道具の利用から機械の利用へと変わる。更に利用システムのグローバル化が進むと、利用がエスカレートし、環境の略奪まで進むことがある。今日の経済先進国世界がこの段階にあるといえる。

3) 人間が環境を活用しつつも共存する関係…略奪が地球温暖化などの環境破壊を招く事実は周知のところである。環境と永続する関係が必要になるところであり、21世紀にこの段階に到達できるか否かが問われている。

さて、人間と環境との関係を3つに類別したが、その移行を精神分析的に概観すれば、1)から2)への移行に関しては「欲望」が、2)から3)への移行に関しては「反省」が関わっているように思われる。高度先進資本主義社会が人間の「欲望の到達点」であるとすれば、求

めるべき近未来社会はその「反省」に立つものであることが必要になろう。個人主義、都市一極集中経済、人間を部品のように見るシステムなどを根本的に変換する知的・精神的作業である。自然との関係については、自然資源を永続的に活用できる経済の仕組み、したがって、膨大な消費活動以外には経済が活性化しない現行システムの見直しが求められる。そこでは、これまでの産業分類で言う第一次産業部門の再興が暗に求められるであろう。農山漁村、とりわけ中山間地域といわれる里山一帯の保全なども大きく関係する。低エネルギー、そこそこで足りる低消費などが経済のサイクルとして定着することが必要になる。

それは、人類が現有する文明を放棄することではない。情報ネットワーク、IT器機、開発した流通システム、粋を極めた芸術感覚…、どれも活用するが、不要な利用をしない経済システムの開発である。直ちに具体的イメージを論ずることはできないが、仮にこれを「成熟社会」と命名するなら、私たちは、地域社会と教育の検討を、現行の経済システムに基づいて行うのみでなく「成熟社会」の経済システムという仮説を念頭に行う必要もあるのではなかろうか。その場合、教育と地域社会を、あらためて、どんな関係に置くかが問われよう。

2 「成熟社会」を目指す教育と地域社会～結びにかえて～

これまで、教育は地域社会の若い年代に知識と技術を与え、近代資本主義社会の「担い手」を養成し送り出す機能を担ってきた。「子どもを学校に上げると家がなくなる」とは久しく農村で聞く言葉である。この延長に「子ども達が大学まで行くと村に若者がいなくなる」とでも言うべき社会事象が発生して久しい。都鄙間の所得格差が拡大し、離村農家が増大した。この循環が続く限り、農村は「後退」するだけであり、集落は「限界」から「消滅」にむかう。それが地球環境にとって望ましくないことは論を待たない。

日本が「成熟社会」を目指すなら、私たちは農村にも環境循環型産業を興し、若い人口を含む一定人口が年代間循環を成して定住できる仕組みを開発しなければならない。輸出など外需に頼り切った結果としての2008年秋の経済不況を認識するなら、農業・農村にも焦点を当てた経済政策が必要である。その場合、農村に存立する高等学校には、地域課題を認識する学科・課程・コースなどが設置されてしかるべきであろう。たとえ小規模でも、地域づくり、農林漁業資源加工、人と物資の交流・流通システムなどを青年期の高校生に研究・実践課題として投げかける高校が必要である。都市からの移住人口を想定できる状況を創造する教育課程を検討することも必要であろう。

農村に産業が根付くには、①新鮮・安全な素材提供と、②加工して流通させる手法が問われる。旧時の「地場産業」からも汲み取り、時代ニーズを絶えず探る眼差しが必要になる。また、農村には品格あるリトルタウン（田舎町）の再生も必要である。人の流れが大都市に向く背景に、農村に品格や高質のセンスが感知できない事実があろう。この点を無視すれば、「自然が豊か…」と言っても人は振り向かない。今回はこの点を中心に論を展開したい。

註

- 1) 秋田県教育委員会「第五次秋田県高等学校総合整備計画～後期計画～」17年7月、序文
- 2) 秋田県教委、前掲資料、pp2-67
- 3) 福島県教育委員会「県立高等学校改革計画」平成11年6月、序文
- 4) 福島県教委、全割資料、pp11-26

- 5) 長野県高等学校改革プラン検討委員会「長野県高等学校改革プラン検討委員会最終報告」平成17年3月, pp2-23
- 6) 長野県教育委員会「高校生の明日をひらく県立高校の創造～第1期長野県高等学校再編計画(案)～」平成21年3月, pp1-6
- 7) 前掲した3件の諸資料及び筆者による各教育委員会担当官からの聞き取り調査結果による。なお, 調査は2009(平成21)年3月16日～18日の間に行った。
- 8) 山田昌弘『希望格差社会』, 筑摩書房, 2007年3月, 参照
- 9) 秋田県教育委員会, 前掲資料40頁
- 10) 同上40頁
- 11) 同上62頁
- 12) 福島県教育委員会, 前掲資料12頁
- 13) 同上14頁
- 14) 同上14頁
- 15) 同上15頁
- 16) 同上16頁
- 17) 長野県高等学校改革プラン検討委員会, 前掲資料15頁
- 18) 同上16頁

Problems of High School Reorganization in Depopulated Areas in Japan

YAMAGISHI, Haruo

Abstract

In Japan, the population of the young has been decreasing since the second baby boom in the mid-1970s. During this process we have come to face a various problems of high school reorganization. If we abolish small-scale high schools in depopulated areas, some students will not be able to attend school from their home in those areas. It is an important and urgent issue for consideration to reorganize high schools in both senses of educational guarantee and educational welfare.

【Key word】 Depopulated areas, Reorganization of High Schools, Educational welfare policy