

北教組高校教育問題対策委員会 報告

# 北海道におけるゆたかな高校教育の実現のために

— 道教委「これからの高校づくりに関する指針」批判と運動の展望 —



北海道教職員組合

## はじめに

北海道教育委員会（以下、「道教委」）は、2006年8月に策定した「新たな高校教育に関する指針」（以下、「旧指針」）の検証を行い、2018年3月、新しい指針「これからの高校づくりに関する指針」（以下、「新指針」）を策定した。

道教委は、「旧指針」の検証を行った理由を、「広域分散型の本道において、人口減少社会への対応や地方創生の観点から地域の教育機能を確保することは重要であること、時代の進展や生徒の幅広い学習ニーズに対応した多様なタイプの高校のあり方について検討が必要であることなど」としている。

また、策定にあたっては、①多様なタイプの高校などに関して「活力と魅力のある高校づくり」、②職業学科の在り方などに関して「経済社会の発展に寄与する人材を育む高校づくり」、③地域キャンパス校の在り方などに関して「地域とつながる高校づくり」の3つの視点にもとづき行ったとしている。

しかし、「新指針」の趣旨は「望ましい学校規模を1学年4～8学級」とし、1学年3学級以下の学校を再編・統合の対象とするなど、その基本的な考え方は「旧指針」と変わらず、地域で充実した高校教育を受ける権利を保障してほしいという子ども・保護者や地域の願いを受け止めたものとはなっていない。

本稿は、憲法、「47教育基本法」（注1）が保障する教育の機会均等の理念にもとづいた北海道におけるゆたかな高校教育を実現するため、道教委「新指針」を批判し、今後の運動を展望する。

（注1） 1947年制定の旧教育基本法。国民の教育権を保障する国家の役割を規定していた旧教育基本法は、2006年、第1次安倍政権により、「国家の教育権」を前面に出す内容に改悪された。私たちは、教育基本法を元にもどし、国民の教育権を明確にしなければならない。

## 目 次

### はじめに

第1章	北海道における「高校教育改革」の変遷	
第1節	高校3原則「小学区制・総合制・男女共学」と選抜制度	1
第2節	高度経済成長期の偏差値ピラミッド	2
第3節	低成長期の「高校教育改革」	3
第4節	日経連「新時代の『日本的経営』」の労働力養成モデル	4
第5節	複線化の拡大にすぎない「新しいタイプの高校」	6
第6節	「学区制」の推移	8
第7節	「高校入試の多様化」で受験競争は緩和せず、高校中退者も減らなかった	9
第2章	階層的格差と地域間格差を拡大した「旧指針」	
第1節	36校を閉校に追い込んだ「旧指針」	11
第2節	地域から唯一の高校を無くされた実態	11
	(1) 浜益高校の場合(1学級校の閉校)	
	(2) 熊石高校の場合(地域キャンパス校の閉校)	
第3節	都市部の「輪切り」と通学時間の増大	12
第4節	高校再編は少子化を助長した	13
	(1) 背景にある新自由主義	
	(2) 新自由主義にもとづく経済政策がもたらした人口減少社会	
	(3) 子育て環境の悪化を防止するための高校配置を	
第3章	「新指針」批判	
第1節	4～8学級は望ましい学校規模か	17
第2節	「多様なタイプの学校」「新たな特色ある高校」と高校の階層化	19
第3節	地域キャンパス校の再編基準の変更	20
第4節	遠隔授業は対面式授業の補完以上のものではない	21
第5節	「高等学校生徒遠距離通学費等補助制度」の拡充を	22
第6節	定時制高校の再編、通信制協力校の問題	23
第7節	「地域とつながる高校づくり」をバックアップせよ	23
第4章	私たちの考える高校像	
第1節	すべての子どもたちに高校教育を保障する	25
第2節	再び、「高校3原則」の実現を	25
	(1) 男女共学	
	(2) 小学区制	
	(3) 総合制	
	(4) 高校入試選抜制度の廃止	
第3節	地域合同総合高校とは	27
第4節	地域合同総合高校の実現の可能性	28
第5章	当面の処方箋	29
おわりに		31

## 第1章 北海道における「高校教育改革」の変遷

### 第1節 高校3原則「小学区制・総合制・男女共学」と選抜制度

道教委の「新指針」を検討・批判するにあたり、道教委「新指針」の歴史的な位置を明らかにするために、まず、今日に至るまでの高校教育改革をめぐる経過をふり返しておく。

戦前の学校制度は、旧制中学・旧制高校・大学へと続く少数エリート育成コースと、義務教育後の高等女学校・実業学校・師範学校等の閉じられた大衆教育コースとが分裂した複線型学校体系による階層的教育であった（階層化の弊害については後述）。いずれのコースも学校ごとの選抜試験を前提としていたが、とりわけ旧制中学は「入試地獄」と称されるほどの厳しさだった。

しかし、1946年11月3日に交付された日本国憲法と教育基本法の理念にもとづく戦後の民主教育は、戦前のような後期中等教育段階からのエリートを選別する学校制度を退け、新たなスタートを切った。学校制度は、六・三・三・四制と呼ばれる単線型とし、1948年4月に発足した新制高等学校は、「小学区制・総合制・男女共学」の高校3原則と高校入試の廃止を打ち出した。戦後民主教育には教育を望むすべての者に開かれた教育制度が相応しいと考えたからである。

「小学区制」とは、高校1校につき1通学区とし、地域の子どもが地元の高校で学ぶことを保障することによって、下宿や遠距離通学が余儀なくされることのないようにする制度である。「小学区制」は、地域の中学校卒業生数の把握が容易で、敢えて競争試験による選抜を行う必要がない。

「総合制」は、普通科と専門学科の区別を廃止し、一つの学校で統一した単一の教育課程による共通に履修する普通教科を土台に、子どもたちの希望と必要に応じて専門教科を履修することができる制度である。高校入学後に、自分の希望と必要に応じた教科の選択が可能であるため、高校入学段階で普通科か専門学科かを決める必要がないことから、競争試験による選抜試験を行う必要がない。

「男女共学」は、旧制中学校以来の男子校・女子校の男女別学を改め、「両性の平等」に基づく高校教育の機会を保障する制度である。

北海道における戦後の旧制中学校の入学選抜は、1946年道庁通達「北海道公立中学校及高等女学校入学者取扱ニ関スル件」に従い、筆記試験を行わず、内申と口頭試問によった。当時の文部省もまた、「高校3原則」を受け入れ、競争試験の廃止を展望していた。

1949年に出された「新制中学校・高等学校『望ましい運営の指針』」で、文部省は、「入学希望者をできるだけ多く収容することが望ましい。選抜しなければならない場合も、それ自体望ましいことではなく、やむを得ない害悪であって、経済が復興して、新制高校に学びたい者に適当な施設を用意することができるようになれば、直ちになくすべきもの」と述べ、選抜は学校施設が整わない間に限るべきであり、学校施設が整備され次第中止する方針を明言した。

1950年、道教委も、「1校1通学区、男女共学、15単位程度の実業教育を実施する最小限

度の総合制」を含む、「高校配置整備決定案」を発表した。

権利保障としての高校教育を考えると、かつて文部省が「選抜不要論」を打ち出したことは極めて重要である。現在、高校の学校施設は高校進学希望者に対し、充足しているという意味では、高校入試選抜を止めても問題はない。

## 第2節 高度経済成長期の偏差値ピラミッド

高度経済成長期（注1）に差し掛かると、文部省は、「高校の教育課程を履修できる見込みのない者を入学させるのは適当でない。」（1963年「文部省通知」）、「高校教育を受けるに足る資質と能力を判定して選抜を行うものとする。」（1966年「文部省通知」）などと、「高校適格者主義」への転換を図った。

これは、高度経済成長期の鉄鋼・造船・石油化学・大型機械工業といった重化学工業を中心とした「重厚長大産業」による大量生産・大量消費型の経済を推進するために必要とされた、国やリーディング企業の幹部となる3～5%の「ハイタレント」を発見するとともに、ベルトコンベアの流れ作業などに対応する勤勉で従順な中堅技術者を大量に養成することを目的とした。（注2）

その際、「知識量」をもって「学力」を測定する選抜によって、東京大学を頂点とする偏差値ピラミッドを構築した。その結果、当時の高校教育は、「受験戦争」と呼ばれるような知識偏重の詰め込み教育となっていった。

「小学区制」は「ハイタレント」の養成にとって非効率とされ、「大学区制」を採用して「ハイタレント」を集める、いわゆる「進学校」が作られた。「総合制」の方針も捨て去られ、普通科と専門学科を別の学校として再編・分離し、とりわけ高度経済成長を支える理系の中堅技術者の養成のための「工業科」「理数科」が増設され、工業高等専門学校が設立された。「男女共学」も都道府県によって進捗状況にばらつきを残し、旧制中学校や旧制女学校の流れを汲む「男子校」「女子校」が現在も維持されている県がある。（注3）こうして、「高校3原則」は後景に退くことを余儀なくされた。

（注1） 飛躍的に経済が継続して拡大すること。日本の高度成長期は、朝鮮戦争特需をきっかけに経済状況が好転した1955年から第1次オイルショックの1973年までの約19年間である。この期間の実質経済成長率の平均は9.1%であった。

（注2） 1963年、内閣の諮問機関「経済審議会」の答申「経済発展における人的能力開発の課題と対策」は、経済成長のためには人間の能力を「開発」することが必要であるとし、これをマンパワー・ポリシーと呼んだ。この政策により、教育は経済成長の手段とされ、その後の校内暴力（子どもたちの抗議の表現）等の「教育荒廃」を招く背景となった。同答申の中で、同一年齢層のうち上位3～5%程度をハイタレントとした。

（注3） 公立の男子校は全国で約20校、同女子校が約40校ある。

### 第3節 低成長期の「高校教育改革」

第2次オイルショックを経た1970年代半ばから、高度経済成長が行き詰まり、低成長期(注1)に入る。高度成長期の「重厚長大産業」による大量生産・大量消費型の経済は、電子工業・IC産業・情報サービス業等の知識集約型産業を中心とした「軽薄短小型産業」による多品種・少量生産の経済へと変化していった。

企業は、1973年のオイルショックによる戦後初めてのマイナス成長を徹底したコスト削減による減量経営合理化で克服しようとした。ME(マイクロエレクトロニクス)化と呼ばれた生産現場への工業用ロボットの導入による工場の無人化や事務労働へのコンピュータの導入による事務労働者の削減が急速にすすめられた。1985年、米国の貿易赤字を解消するために先進5か国蔵相・中央銀行総裁会議で合意されたプラザ合意による円高誘導という危機も、さらなるコスト削減で乗り越えようと、多くの製造業が安価な労働力を求めて、アジアの近隣諸国へ生産拠点を移行する海外への直接投資を拡大し、国内産業の空洞化を招いた。

単純労働力は海外で調達することから、労働者養成の中身も、同じ商品を大量に生産するベルトコンベアに対応する勤勉で従順な労働者の養成から、低成長時代に対応する「新たな発想で商品開発ができる労働者づくり」がめざされた。(注2)これは、欧米に追い付き追い越す(キャッチアップ)までの高度経済成長期を卒業して、「成熟社会」への転換が迫られ、それまでの欧米の先行する技術やシステムを利用できた後発国の利益が尽きたことから、自力で独自の技術や生産システムを開発していける能力の育成が課題となったということの意味した。

文部省も、高度経済成長を支えた「東京大学を頂点とした知識量で差別・選別する偏差値教育」を転換し、低成長期の経済を支えるための「労働力の多様化」を図ろうとした。80年代初頭、中曽根康弘首相時代の「臨時教育審議会」(以下、臨教審)は、「激しい社会の変化に対応するために」「国際化」「情報化」「個性化」「自由化」「過度の受験競争の緩和」などのスローガンを掲げた。

臨教審が掲げたこれらの考え方は、1991年の第14期中央教育審議会に引き継がれ、後期中等教育の関連では、①「総合学科高校」「全日制単位制高校」「中高一貫校」などの新しいタイプの導入による「高校教育改革」と、②推薦入試や面接試験等の「高校入試の多様化」、③「学区の拡大」や「学校選択制」(注3)などの規制緩和を打ち出した。

臨教審・中教審の「高校教育改革」の真のねらいは、低成長期に対応する労働力養成を実現することにあった。しかし、この改革に国民世論を動員するために、高度経済成長期の弊害とされた「偏差値教育」や「受験競争」を緩和し、その負の結果としての高校中退者を減らすための改革だと文部省は宣伝した。

(注1) 1973年10月、第4次中東戦争を発端としたアラブ産油国からの原油輸出制限によって物価が上昇、1974年には-1.2%の実質経済成長率となった。以後、税収不足から赤字国債が発行される恒常的な財政赤字となった。バブル崩壊後の低成長期の実質経済成長率が1.0%であることから、1974年から1991年までを安定成長期と呼ぶこともある(この期間の実質経済成長率の平均は4.2%)。

(注2) 労働力養成のあり方を批判するのに、『一部エリート』養成と『従順な国民づくり』と表現すること

があるが、低成長時代の労働力養成は「新たな発想で商品開発ができる労働者づくり」であることから、『従順な国民づくり』の意味するところも高度経済成長期とは大きく変化していることに注意が必要である。高度経済成長期はベルトコンベアのスピードに合わせて文句を言わずに単純作業を繰り返すことであったが、今日ではパートやアルバイトにも①同時に二つ以上の仕事ができる、②創造力のある仕事の仕方、③コミュニケーション能力などを求めている。教育において「自ら課題を見つけ、自ら解決する能力の育成」が強調されるのも理由がある。

(注3) 学区外の高校への志望枠の拡大や、中学校段階における学区外の中学校への入学制限の緩和などがある。後者について、北海道では江別市と岩見沢市が「学校選択制」を実施している。

#### 第4節 日経連「新時代の『日本的経営』」の労働力養成モデル

もし、本気で「偏差値教育」や「受験競争」を緩和し、高校中退者を減らすことをめざすなら、競争試験による選抜試験を廃止して高校への不本意入学をなくし、「小学区制」による地域と保護者に見守られた高校教育の保障と、「総合制」の復活による希望と必要に応じた専門科目選択の保障をすべきであった。つまり、戦後民主主義教育が掲げた「高校3原則」に立ち返るべきであった。しかし、文部省は、「知識量」という単一の尺度による教育を否定するのに、「高校3原則」とは正反対の、「高校教育の階層化」へ転換する道をたどった。

文部省が「高校教育の階層化」へ転換した背景には、低成長期以降の労働力養成を求めた財界の強力な意向がある。1995年、日本経営者団体連盟（以下、「日経連」。2002年5月、日本経済団体連合会、略称「経団連」に統合）は、「新時代の『日本的経営』」を発表した。それによると、21世紀の労働力養成を、①「長期蓄積能力活用型グループ」——これまでの長期雇用正社員に近いタイプで、基幹社員となる。月給制または年俸制。キャリア・政府・大企業の経営者などの幹部職はここから養成する、②「高度専門能力活用型グループ」——コンピュータ関連技術者など特定のプロフェッショナルを有期で雇用するもので、年俸制または業績給。昇給や退職金なし、③「雇用柔軟型グループ」——その他、安くて使い捨て自由な労働力。パート、アルバイト、派遣労働者などの非正規雇用。時給制、昇給や退職金なし、の3つの類型に分類する必要があるとした。

これを臨教審・中教審の「高校教育改革」に当てはめると、「長期蓄積能力活用型グループ」は、いわゆる「進学校」や「中高一貫校」などの一部エリート校から偏差値の高い大学への進学者から輩出され、「高度専門能力活用型グループ」は、いわゆる「進学校」から専門大学へすすむ一部と、工業・商業・農業・水産等の専門学科高校の出身者の一部、「雇用柔軟型グループ」はいわゆる「進学校」以外の普通科高校や総合学科高校、専門学科高校の出身者から供給されるとイメージしたと思われ、高校の卒業生の進路もほぼこのような傾向にあった。確かに、大学卒業者からも「雇用柔軟型グループ」に属する非正規雇用となる者はいるが、大卒者・高卒者・中卒者と学歴が低くなるにしたがって非正規雇用となる者の割合は高くなる。(注1) 臨教審・中教審の高校入試選抜制度は、中学校卒業生をこれら3つの労働力類型へ階層化していく機能を果たすこととなった。

また、「新時代の『日本的経営』」が企図したのは、高度経済成長期に主流であった「終身雇用制」「年功序列型賃金」という日本型雇用制度を捨てることでもあった。

高度経済成長期に、ベルトコンベアの流れ作業に象徴される忍耐を要する単純作業のくり返しを担った労働者や、家庭や地域のことを顧みる余裕なくひたすら会社のために働かされる労働者の不満は、「同じ会社で働き続ければ年齢が上がるにしたがって賃金が上がる」ことで抑えられていた。労働者の年齢が比較的若かった高度成長期には、平均人件費を低められることから企業にとって日本型雇用制度は強みであったが、低成長期には労働者の年齢が上昇するにしたがって労賃コストが上昇したため、重荷となった。そこで、正規雇用労働者には業績給の導入と過労死にいたるほどの長時間労働を強い、他方、非正規雇用労働者は雇用の調整弁として雇い止めを容易にすることで、経営を安定させようとした。

また、東南アジア・中国等との人件費の内外価格差を理由に、製造業の国内工場が次々閉鎖し、海外へ移転するにつれて、国内の労働者の賃金はいっそう抑えられた。

結果として、非正規雇用は、1995年の20.9%から2017年の37.3%（2018年度総務省『労働力調査』）へと急増した。

2008年のリーマンショックでは、工場労働者の雇い止めによって行き場を失った非正規雇用労働者が「年越し派遣村」に殺到した。非正規雇用労働者の増大は、その他にも、年収200万円以下の労働者層である「ワーキングプア」（注2）、ネットカフェ難民、相対的貧困率の増大（注3）、ブラック企業やブラックバイトの出現などの要因となっている。平均年収の減少に、子育て環境の未整備、社会保障費の削減による老後の不安なども加わって出生率が低下し、2045年以降は10年ごとに約1000万人減少することが予想される人口減少社会となった。（注4）

高度経済成長期は、経済成長が労働力需要を拡大したため、受験競争の成果に応じて、それなりの職業に就くことが期待できる社会であったが、「新時代の『日本的経営』」発表以降は、一生涯にわたる際限のない競争と労働力の階層化した社会へと移行した。貧困が後の世代にまで連鎖することによって教育の機会均等が実質的に突き崩されるとともに、子どもたちの学ぶ意欲を低下させた。それは、子どもたちの将来不安や自己肯定感の低さとなって表れる。

（注1） 学歴別フリーター（アルバイト・パート）比率は、2006年時点で、大卒・大学院卒男性が約4.5%、高卒男性が約10.5%、中卒男性が約18.5%。（宮本みち子『若者が無縁化する——仕事・福祉・コミュニティでつなぐ』ちくま新書、2012年、73ページ）

（注2） 年収200万円以下の「ワーキングプア」は、男性298.4万人（男性全体の10.5%）、女性833.9万人（女性全体の41.6%）を占める（2016年度12月、国税庁「民間給与実態調査」）。正規雇用と非正規雇用の格差とともに、男性と女性の格差は深刻である。「雇用柔軟型グループ」は、従来から女性に押し付けていたパートなどの非正規雇用を男性にも拡大し、「男性も女性同様に安く使う」ということをも意味した。

（注3） 「相対的貧困率」とは国民の所得格差を表す指標で、年収が全国民の年収の中央値の半分（貧困ライン）に満たない国民の割合をさす。厚生労働省の2016年度「国民生活基礎調査」によると15.6%の高水準。貧困ラインは122万円（2012年）。

（注4） 10年ごとの人口減少予測（出所 日本人口問題研究所ホームページより作成）



年	人口予測（万人）	10年間の減少（万人）
2008	12,808	（ピーク）
2015	12,709	▲99
2025	12,066	▲673
2035	11,212	▲854
2045	10,221	▲991
2055	9,193	▲1,028
2065	8,156	▲1,037

## 第5節 複線化の拡大にすぎない「新しいタイプの高校」

高校教育の階層化の具体化が、「新しいタイプの高校」の新設、「高校入試の多様化」、「学区の拡大」等の規制緩和である。「新しいタイプの高校」とは、「中高一貫校」、「全日制普通科単位制高校」、「総合学科高校」の3つである。

「中高一貫校」には、①設置者が各県教委で中学部と高等部6年間一体型の「中等教育学校」、②設置者が同一である1校ないし数校の中学校と高校が接続する「併設型中高一貫校」、③市町村立の中学校と県立または市町村立の高校とが、簡便な入試によって接続し、授業の乗り入れなどを行う「連携型中高一貫校」の3種類がある。

北海道の公立高校では、①の「中等教育学校」が道立の登別明日（あけび）中等教育学校と札幌市立の札幌開成中等教育学校の2校、③の「連携型中高一貫校」は8地域（注1）に設置され、②の「併設型中高一貫校」は設置されていない。

「中高一貫校」の3種類のうち、③の「連携型中高一貫校」は地域の少数の中学校と高校の連携を図るもので、エリート校化する懸念はない。しかし、①の「中等教育学校」は中等部への入学段階で入学者選抜を実施するとともに、6年間一体型の教育を実施することから、中学部段階で、発展学習と称して高等部段階の学習を先取りするなど、大学受験の準備教育を強化することが可能で、エリート校化することが懸念される。しかも、高校選択の時期を中学校入学時まで引き下げ選別の低年齢化をはかったことは、前期中等教育を複線化し競争的教育を助長したという意味で問題が大きい。

従来の普通科が、学年ごとに定められた単位をすべて修得できなければ進級を認めない、いわゆる「学年制」を敷いていたのに対し、「単位制」は、学年の枠を取り除いて、3年間で合計74単位を履修すれば卒業を認定できるようにした。「学年制」をやめることで、原級留置（いわゆる「留年」）を契機に中途退学に至ることを回避できることから、中途退学者の縮減に寄与すると、文科省が大いに導入を推進した。こうした目的で設置された「単位制」には、北海道においては有朋高校単位制がある。

ところが、学校独自の「学校設定科目」等、多様な選択科目の開設などを条件に教員定数の加配が受けられ、大学受験科目の演習などを授業として実施できることから、全日制普通科からの転換が相次いだ。これが「全日制普通科単位制高校」である。中途退学者を減らす

という「単位制」の当初の目的に反して、「進学型単位制」を標榜するなど、競争を強化する方向に利用されることとなった。北海道では、現在、道立で27校、市町村立で2校が単位制を導入している（注2）。また、「全日制普通科単位制高校」は、学区内のいわゆる「トップ進学校」には導入されず、偏差値でその「トップ進学校」に次ぐ高校や、地方都市の中心校に主に導入されるという特徴がある（注3）。

「総合学科高校」は、普通教科から専門教科にわたって科目を多く開設することで、子どもの進路希望等にもとづく科目選択を可能とすることを条件に、教員の定数加配を措置する高校である。北海道では、道立で15校、市町村立で1校に設置されている（注4）。

「中高一貫校」「全日制普通科単位制高校」「総合学科高校」の他に「学年制の全日制普通科高校」が、道立で112校、市町村立で9校の合計121校と、農業・水産・工業・商業・家庭・看護・福祉の専門学科が75校に設置されている。

さらに、定時制課程が普通科27校に、農業・工業・商業の専門学科16校に、通信制課程が有朋高校1校（通信制協力校32校）に設置されている。

戦後の「高校3原則」では、普通科と専門学科の区別を廃止し、一つの学校で共通に履修する普通教科を土台に、子どもたちの希望と必要に応じて専門教科を履修することができる「総合制」をめざしていた。これを「単線型」と呼ぶ。それに対し、普通科と専門学科を分離させるあり方を、「複線型」と呼ぶ。

「新しいタイプの高校」は、すでに普通科と専門学科とに分離した「複線型」であったところを、普通科をさらに「中高一貫校」「全日制普通科単位制高校」「総合学科高校」「その他の普通科」に分けたもので、高校教育のさらなる複線化にほかならず、ますます「総合制」から遠のくこととなった。

ここで、「総合学科高校」を、「高校3原則」にいう「総合制」に照らしてどう評価するかが問題となる。総合学科高校自体は総合制の趣旨をほぼ実現しているが、他のタイプの高校の存在とともに細分化の一端をなしており、全体としては、総合制を原則とする高校制度とはかけはなれている状況にある。また、教員の加配が不十分で、専門教科・科目の開設数には難がある。現行は、教員の敢闘精神に頼り切っていると見え、改善の必要がある。

なお、北海道教育委員会が「旧指針」で「普通科高校の特色づくり」として導入した「フィールド制」（注5）は普通科のコース制を拡大して、教員定数加配を措置せずに選択科目を増やそうとした北海道独自の制度である。「総合学科」の亜種と言えなくもないが、財政と定数の措置なく、総合学科に近い選択制を導入しようとしたもので、評価に値しない。事実、道教委は今回の「新指針」で、「学校によっては開設科目数が限られているといった課題も見られるため、生徒の多様な学習ニーズに応える観点から、総合学科や単位制への移行など、制度の見直しを含めてその在り方を検討」と事実上の撤退を表明した。

（注1） 「連携型中高一貫校」が設置されているのは、鶴川・えりも・奥尻・上川・湧別・鹿追・広尾・羅臼の8地域。

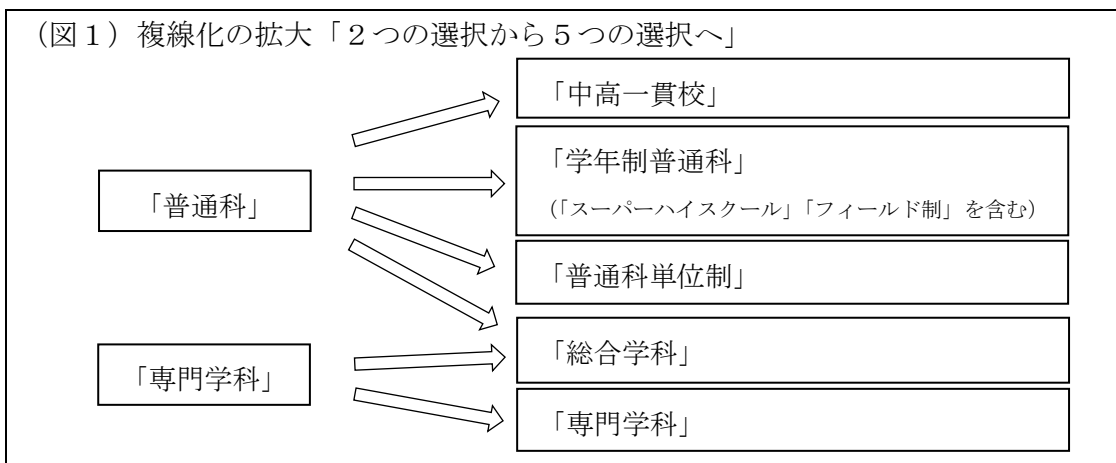
（注2） 「全日制普通科単位制高校」が設置されているのは、道立が岩見沢西・砂川・札幌白石・札幌白陵・札幌東陵・札幌英藍・札幌手稲・大麻・北広島・小樽桜陽・岩内・倶知安・室蘭清水丘・苫小牧南・静内・江差・旭川北・旭川永嶺・富良野・留萌・北見柏陽・網走南ヶ丘・遠軽・帯広三条・音更・釧路江

南・根室の27校、市町村立が市立札幌旭丘・市立函館の2校。

(注3) いわゆる「トップ進学校」は、文科省の「スーパーイングリッシュハイスクール」や「スーパーサイエンスハイスクール」の指定を受け、大学・研究機関等との連携や予算措置がなされるなど、スーパーエリート養成のための施策がとられている。また、札幌白陵は、「義務教育段階の教育内容を学び直しする」ことを目的に「単位制」を導入し、例外的である。

(注4) 「総合学科高校」が設置されているのは、道立が美唄尚栄・札幌厚別・石狩翔陽・余市紅志・室蘭東翔・浦河・森・檜山北・旭川南・留辺蘂・斜里・清水・池田・釧路明輝・標茶の15校、市町村が釧路の1校。

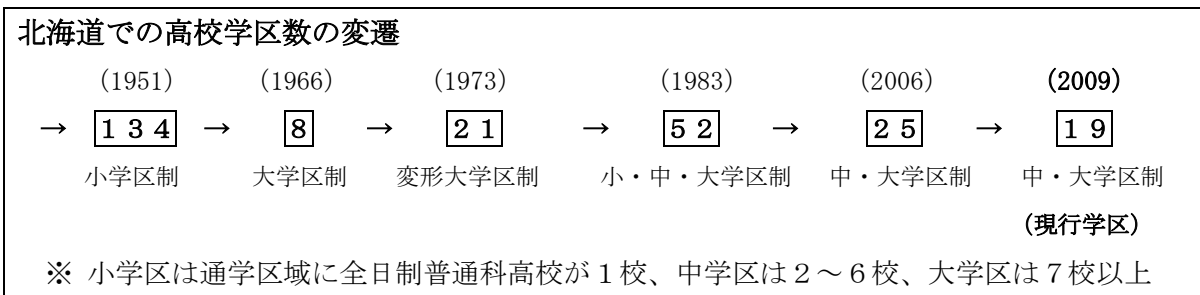
(注5) 「フィールド制」が設置されているのは、道立が札幌平岡・札幌丘珠・札幌あすかぜ・野幌・千歳北陽・北見緑陵の6校、市町村立が釧路北陽の1校。



## 第6節 「学区制」の推移

第14期中央教育審議会は、教育の多様化・自由化の一環として、「通学区域（学区）」の拡大をおしすすめた。全県一学区に転換した県も25県ある（注1）。

北海道においては、小学区制から大学区制まで、大きく変遷をくり返してきた。



1951年は、まだ「高校3原則」の小学区制が維持されていた頃である（134学区）。それが、高度経済成長期には、「高校適格者主義」に転換したことから、1966年に、一転、全道を大学区に編成した（8学区）。ところが、偏差値による高校の序列化が問題視されたことから、行き過ぎた大学区制を改め、1973年以降、変形大学区制から小・中・大学区制へと徐々に学区が縮小していく（21学区から52学区へ）。それが、低成長期に差し掛かり、高校の階層化

をすすめるのに合わせて、2006年以降は再び学区の拡大期になっている(25学区)。2009年、石狩7学区を一学区に統一し、現在の19学区になった。

低成長期以降、文科省は、子どもたちの「学校選択の自由」を理由に学区の拡大をおしすすめた。しかし、学区の拡大は、地方の子どもたちの都市部の中・大規模校への流出増大と、それに伴い、都市部の子どもたちが周辺町村へと押し出される「逆流現象」を招いた。その結果として、遠距離通学の増大や下宿代などの身体的、精神的経済的負担が押しつけられた。

(注1) 学区を撤廃する全県一学区は、2003年度の東京都、和歌山県以降、2018年度の岐阜県までの25県で実施されている。神奈川県高等学校教育会館教育研究所の本間省吾研究員によると、東京・埼玉・神奈川・大阪などの公立学校復権型、滋賀・奈良・宮崎などの他県流出防止型、石川・大分などの名門私立並み全国区型などに分類できるとしている。また、22道県が通学区を拡大した。現在、鳥取等、学区の在り方を検討している県もあり、学区外枠を大きく変更するなど実質的に全県一学区化は拡大している。

## 第7節 「高校入試の多様化」で受験競争は緩和せず、高校中退者も減らなかった

1984年、学校教育法施行規則第59条4項「都道府県及び市町村の教育委員会は、相互に協力して、同一の時期、同一の問題により、学力検査を行うように努めなければならない」が削除された。この改正を受けて同年7月20日、文部省は「公立高等学校の入学者選抜について」(初等中等教育局長通知)を出したが、その内容は以下のようなものであった。

①公立高校の入試は、同一時期、同一問題で行う必要はない。②各高校・学科等の特色に配慮しつつ、その教育に足る能力・適性などを判断して行う。③受験機会を複数にする、調査書の重視、学習の成績以外の記録の積極的利用、普通科の推薦入試を積極的に行う、面接の利用。④特色ある高校の学科等については、可能な限り広い範囲から受験できるようにする。

この通知により、全県一学区や全国募集などの学区の拡大が可能になり、「推薦入試」「面接」「傾斜配点」「学力検査と個人調査書の比重の変更」「英語のリスニングテスト」などの「高校入試の多様化」がもたらされた。

高等学校の入学者選抜は、あくまで設置者及び学校の責任と判断で行うものであることを明確にし、一律に高校教育を受けるに足る能力・適性を有することを前提とする考え方を採らないことを明らかにしている。ただし、一律ではないだけで、「高等学校教育を受けるに足る能力・適性等を判定」する学校ごとの「高校適格者主義」にもとづく入試選抜を継続するとした。そして、そのためにこそ、「可能な限り広い範囲から受験できるようにする」、つまり学区の拡大が必要であるとした。

また、この通知を発出する際、文部省はその後の生徒の急減期を当然予想していたはずである。生徒急減期にはすべての高校進学希望者を既存の学校施設で受け入れることが可能であり、高校入学者選抜の必要のないことが明白となるが、そうした時期になっても、高校入試は決してやめないという強固な意志を文部省は示したと言える。

「高校入試の多様化」は、「受験競争」を緩和し、不本意入学者の減少を目的として掲げていた。しかし、入試制度の複雑化によって中学校の教育は「受験対策」により傾斜し、受験産業を興隆させ、「受験競争」は緩和しなかった。それどころか、道教委は、2009年度以降、「学校裁量問題」を導入し、「学校裁量問題」を採用する学校としない学校という更なる階層化をすすめた（注1）。

高度経済成長期の「高校適格者主義」による行き過ぎた「受験競争」を緩和し、「高校中退者の増加」を食い止めると宣伝してきたが、中途退学者は、2007年以降微減しているものの、1.6%程度で推移し、依然として多い。

さらに、1999年の中央教育審議会答申「初等中等教育と高等教育との接続の改善について」においては、「後期中等教育機関への進学希望者を盲・聾・養護学校高等部も含めた後期中等教育機関全体で受け入れられるよう適切な受験機会の提供や、高等学校の整備、盲・聾・養護学校の高等部の整備などの条件整備に努める必要がある」と述べている。これも、入学者選抜を温存しても、後期中等教育全体で希望者を受け入れるのであれば改善であると言わんばかりの主張で、その実、高等学校と特別支援学校の分離別学を積極的に肯定することから、全体としては、「高校適格者主義」をさらに強固にしたことに注意すべきである。

（注1） 「学校裁量問題」とは、高校入試選抜における国語・数学・英語の3教科の入試問題に出題される、標準問題より難易度の高い問題のこと。教科60点中、裁量問題は10～15点分。標準問題を採用するか、学校裁量問題を採用するかは、毎年5月に高校ごとに決定する。2019年度は45校が採用。

北海道における公立高校中退者数の推移 道教委「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」より抜粋

年 度	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
中途退学者数(人)	2,390	2,149	1,934	1,880	1,735	1,721	1,764	1,465	1,648	1,534
中退率(%)	2.0	1.8	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6	1.4	1.6	1.5

※ 中退率は各年度の全学年の在籍者数に対する割合であって、同期入学者のうちの3年間（定時制は4年間）の中退者の割合ではないことに注意が必要である。公立高校の同期入学者約31,000人のうち、中途退学者が概数で1,500人とするると退学率は約4.8%となる。私立高校を含めると更に高くなると推定される。

## 第2章 階層的格差と地域間格差を拡大した「旧指針」

### 第1節 36校を閉校に追い込んだ「旧指針」

道教委は、「旧指針」に基づく「取組の現状」として、「毎年度、配置計画を策定して、適切な高校配置に努めてきたところであり、高校進学希望者数に見合った定員を確保することを基本として、募集定員の調整や学校の再編などを行うとともに、総合学科の設置、単位制、普通科フィールド制、中高一貫教育の導入など多様なタイプの高校づくりに取り組むほか、地域の教育機能の維持向上のため、地域キャンパス校の導入などを進めてきました。」（「新指針」P. 2）と述べた。

ここで述べられているのは、第一に、「多様なタイプの高校づくり」によって階層的格差を拡大してきたこと、第二に、地方の小規模校の入学人数の減少によって地域の教育機能が維持できなくなるなど地域間格差が拡大してきたことである。そして、その両方に学区拡大が大きくかかわってきた。

「旧指針」のもと、2008年から2017年の10年間で実施されてきたのは、機械的な再編統合であり、募集停止が23校、統合による廃止が13校、合計36校が減少した。これにより、遠距離通学、下宿等の身体的・精神的・経済的な負担が増大し、地方の子どもたちの教育条件は、確実に悪化した。また、地方の人口減少を助長するとともに、地元就職する機会が減少するなど、地域の担い手不足を加速させたことで、地域を疲弊させ、「地方創生」に逆行している。

JRの路線廃止を始め、地方から公共の出先機関や民間企業の支店が次々撤退している。高校までが閉校になると、住んでいる地域による教育格差がますます拡大し、教育の機会均等が崩壊する。そのことは、唯一の高校を無くされた地域の実態が明らかにしている。

### 第2節 地域から唯一の高校をなくされた実態

#### （1）浜益高校の場合（1学級校の閉校）

2009年度に募集停止にされた浜益高校は、2011年3月に閉校となった。その結果、地域の中学生は遠距離通学で50km以上離れた石狩市内の高校へ通うか、下宿するかしなければならない。それを続ける子ども自身の負担と、それを懸命に支える家族の苦労は並大抵のものではない。あまりの負担に、高校進学が近づく和家人で石狩市や札幌市へ引っ越すケースが出ている。現在、浜益から石狩への通学をかるうじて可能にしていた路線バスも廃止された。高校の廃校は町の人口減に直結し、過疎化が進む。

また、中学生は浜益の地域の文化を支える重要な存在で、毎年の祭で演舞の踊り手であったりする。若い人が減ることは地域の文化の継承者がいなくなることを意味する。地域から高校がなくなることで、いかに大きな影響があるかがわかる。

「高校進学のパロネ者との相談で、学力でも、本人のやりたいことでもなく、まず、『どのよ

うに通うのか』を聞かねばならないことがつらい」と、中学校教員は語っている。

## (2) 熊石高校の場合（地域キャンパス校の閉校）

2011年6月、道教委は八雲町の熊石高校の2014年度募集停止を発表した。地域キャンパス校初の募集停止であった。ただちに、高校のPTA、学校後援会、同窓会の三者は、「北海道熊石高等学校の存続を求める会」を結成し、署名運動を開始した。署名は他の地域キャンパス校の地元でも集め、小規模校がある他市町村と連携した初のケースとなった。

「存続を求める会」は、「道は道民のための組織で、地方や少数、経済的に低位のものへの寄り添いがベースになればいけない。『人の少ないところは切り捨て』は公の仕事ではないはず。」と述べている。また、「せっかくの活動もその市町村だけに止まるなら、行政のとてつもなく大きな壁には到底太刀打ちできません。」として、①地域別検討協議会を道教委と地元が意見をすり合わせより良い方向を見出す真の協議の場へ、②小規模校の所在市町村の首長がその存続を目的に連携し再編案の安易な提示や決定に対し防波堤となる組織の創設、③道議会の議員連盟の結成などを提言している。（『北海道自治研究』2012年5月第520号 北海道熊石高等学校の存続を求める会会長 新谷大造著「押し寄せる高校再編の大波」）

## 第3節 都市部の偏差値「輪切り」と通学時間の増大

2009年、石狩学区が一学区とされた以降、学校の序列が一層歴然となった。

7学区に分かれていたときは、学区の境界にある中学校に特例として隣接学区への進学が認められていたのを除けば、原則として学区外の高校への進学はできなかった。ところが、「石狩一学区」となって以降、石狩管内の中学生は管内のすべての高校を受験することが可能となった。このため、各高校の出身中学校数は7学区制の頃より大幅に増加した。これによって、石狩学区に属する学校の入学合格点やその偏差値の序列がはっきりとしてきた。また、合格者の最高点と最低点の幅も狭くなって、いわゆる偏差値「輪切り」の実態は顕著になった。

これは、同一学校に似たような「学力」の子どもたちを集めて教育することが効率的であるとの考えにもとづくのであろう。しかし、同質集団にするとということは多様性の排除でもある。様々な個性を持ち、勉学に対する志向や進路の多様性のある子どもたちと交流することで、人格は健全に磨かれていく。偏差値「輪切り」は多感な成長期に子どもたちからその貴重な機会を奪う。

また、石狩一学区化は、子どもたちの通学距離を増大させた。石狩学区の面積は東京都の1.7倍あり、たとえば浜益から千歳までの距離は100キロ以上ある。自らの希望する高校へ通学する場合でも遠距離通学は子どもたちの時間と体力を奪うが、不本意入学の場合はどれほどの精神的負担がかかっていることだろう。7学区であったときにはなかった、人為的なストレスである。

## 第4節 高校再編は少子化を助長した

### (1) 背景にある新自由主義

「旧指針」は、低成長時代に対応する労働力養成のために能力主義によって高校を階層化するとともに、少子化に対応するとして学区拡大で高校を集約する施策をとったものである。

「旧指針」策定後の10年間で、階層的格差と地域間格差が拡大したことを述べた。この「旧指針」の背景にあるのは、「新自由主義」「競争至上主義」「市場原理主義」などと呼ばれるいわゆる新自由主義の思想である。

新自由主義は、1970～80年代にソ連・東欧などの社会主義や北欧などで確立した福祉国家の存在やそれに影響を受けた各国の思想や運動に対抗するものとして生まれた。イギリスのサッチャー政権（1979年）とアメリカのレーガン政権（1980年）が政権としては端緒であった。そこでは、政府による規制や労働組合の抵抗力が産業の競争力を弱め、企業や高所得者への重税が活力を削ぐ一方で、社会保障は福祉へのただ乗りによって怠惰がはびこるとした。したがって、めざすべきは「個人および企業の自由競争」「弱肉強食・優勝劣敗」「労働組合の弱体化と労働者保護規制の撤廃」「自由化」「民営化」「規制緩和」「小さな政府」であった。経済政策としては、不況時に政府が介入して需要を追加し調整するというケインズ主義的政策を否定し、減税と規制緩和によって企業活力が高まり、経済は拡大し税収は増えるという供給重視の考え方をとった。日本では、中曽根政権（1982年）が同様の考え方の下、「法人税率の縮減」「国鉄分割民営化」「公務員バッシング」「補助金漬け農業の改革」「大規模小売店舗立地法による地場商店街のシャッター街化」「バス・タクシー・トラックなどの運送規制の撤廃」等々の行政改革路線の施策が行われた。社会のあらゆるところで「自助努力」「自己責任」が強調され、民間活力の導入を主張する「小さな政府」論が跋扈した。

しかし、今や国民の所得格差が広がり、JR北海道は赤字によって経営破たん寸前に追い込まれ、医療費の自己負担が病院から患者を遠ざけ、近所の商店街が衰退し交通弱者が買い物にも行かぬ、大型観光バスの運転手の労働規制の緩和によって死亡事故が多発するなどのひずみを生じた。

### (2) 新自由主義にもとづく経済政策がもたらした人口減少社会

高度経済成長期の終焉以降、日本企業は人件費削減を中心とするコストカットに依存した。正規雇用を削減し非正規雇用にシフトする一方、残った正規雇用労働者には過労死に至るほどの長時間労働による無限定の敢闘を求める精神主義を続けた。個別（マイクロ）的にはこの横並び競争は企業利潤を確保する方法であった。しかし、すべての企業が同じように人件費削減競争を行った結果、全体（マクロ）的には、労働者（消費者）の購買力が低下して、売り上げが落ちるデフレ経済を招来した。このデフレを解消しようとして、安倍晋三政権がすすめる経済政策（アベノミックス）が採用したのが異次元金融緩和である。マイナス金利政策によって日銀からの市場へ貨幣供給を増やそうとしても、需要が高まらないので企業が新規設備投資を渋ることから市中銀行から市場への貨幣供給がすすまないというジレンマに陥った。購買力を上げようと官制春闘で賃上げを実現しても、「働き方改革」で高度プロフェッ



シヨナルの労働規制を解除したり、同一労働同一賃金を唱えながら正規雇用労働者の労働条件を非正規雇用労働者並に引き下げることが画策したりして、労働者の将来不安を解消しないことから購買力が向上するような成果が上がらない。物価上昇率2%の目標は5年を経過しても達成できず、今や、466兆973億円（2018年8月16日付『北海道新聞』）を買い上げた国債もこれ以上の買い上げができない限界が見えてくるにつれて、国債市場の暴落を避けつつ金融緩和をどう終了させるかという舵取りの難しい段階に至っている。

そして、現在の日本の経済・社会の停滞し閉塞した状況の最大の現象は、人口減少である。2008年の1億2808万人をピークに、今後10年に1千万人ずつ減少していく、人の再生産ができない社会となっている。一組の夫婦から生れる子どもの数の減少以前に、そもそも結婚ができない状況である。有配偶率は、男性の30歳代後半で正規雇用が71%、非正規が32%、女性は逆で、正規雇用が55%、非正規雇用が72%である。男性の非正規雇用は結婚ができず、女性は正規雇用として働き続けようとするとう結婚をあきらめなければならないという傾向が見て取れる。（注1）

日本社会は、高度経済成長の終焉以降、新自由主義によってひたすら「効率化」を追求してきた。「効率化」、つまりコストを削って利潤を確保しようとするすべての企業が努力した結果、労働者の所得を減らし、消費を縮小して、社会全体が停滞する共倒れに陥っている。ほぼゼロ成長が20年以上続く、日本社会の「失われた20年」である。それは社会が維持できないほどの社会の破壊であった。そして、今になって、「地方創生」を唱えて地方の競争力の向上を訴えたり、JR北海道への救済策を手当てしたりしているが、要するに、「効率的」と考えたことが、実は「非効率」であったことに他ならない。

### （3）子育て環境の悪化を防止するための高校配置を

道教委の高校教育政策に話をもどそう。道教委は、「旧指針」の趣旨を「国際化、高度情報化の進展など社会の変化や、生徒の能力・適性、興味・関心、進路希望等の多様化、中学校卒業生数の減少など高校を取り巻く環境の変化に対応し、未来を担う人材を育むための高校教育の基本的な考え方と施策を示した」としている。ここに述べられているのは、新自由主義に対応する高校教育の階層化の全面的な肯定であり、少子化については環境の変化としかとらえていない。

高校入試の多様化や学区拡大をすすめる際に、有力な圧力となった「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」（2000年12月22日）が、「特に公立学校は、努力しなくてもそのままになりがちで、内からの改革がしにくい」との認識を示し、競争が改革を促すとして、「通学区域の一層の弾力化を含め、学校選択の幅を広げる」ことが必要だとしたように、道教委も基本的にはこの路線を踏襲した。（注2）

底に流れている考え方は、「小学区制は学校選択の自由を阻害する悪しき規制であることから学区拡大は是とされる」「小学区制は悪しき平等主義、保護主義であって、地方の高校に危機意識を持たせるためには学区を拡大すべきである」「『特色ある学校づくり』のスローガンの下に学校間の生徒獲得競争を煽り、生徒の集められない学校から再編整理するのは合理的である」「高校を複線化し労働力の階層化を図ることは効率的である」「生徒の集まる高校に

重点的に投資し、生徒の集まらない高校を淘汰する弱肉強食的施策によって、財政支出を抑制することは効率的である」といったものであろう。「地域キャンパス校」の設置と「遠距離通学費等補助制度」の創設も、競争主義の施策が劇薬であることから激変緩和措置として用意したものと言える。

これらの結果は、第3節で述べたとおり、都市部においては偏差値「輪切り」による生徒の多様性を失った教育と石狩学区内の通学時間の増大を生むとともに、地方の高校を廃校に追い込み、地方の経済文化の縮小の招来であった。地方では高校がないということが子育て環境の悪化となり、こうした生活条件の悪化がさらなる人口減少を招く悪循環に陥っている。都市部の高校へ子どもたちを誘導して、小規模化した地方の高校に「地域キャンパス校」を導入し、遠隔授業システムを予算化して設置するなど、「効率化」をめざして「非効率」となった典型である。大規模校は生徒会活動や部活動が活性化するなど宣伝し都市部の高校に子どもたちを集中させておいて、遠距離通学で放課後活動が十分できなかつたり、部員数と部活動数が多いために、練習時間や活動場所の確保が難しかったり、試合に出る機会が少なかつたりすることも、同様であろう。都市部の高校ばかりが全道大会に出場し、地方の高校の合同チームが増加することも目立つようになった。こうしたリアルな事実をよく考えてみる必要がある。

今回策定された「新指針」は、公立校の配置の課題として「人口減少社会への対応や地方創生の観点からも、地域における教育機会の確保や教育機能の維持向上が重要」と記述した。これは、道教委としても、人口減少社会への対応は無視できない課題であることを多少なりとも意識したものと言えよう。

この10年間、道教委はその少子化を理由として、高校を機械的に削減してきたが、今後もそれを繰り返していくなれば、一層の少子化と人口減少社会というアリ地獄へ落ち込んでいくことになる。したがって、「人口減少社会への対応」というよりも、むしろ、北海道の存立基盤である第一次産業を支える地方自治体の生活条件の悪化、子育て条件の悪化を助長し、道庁自らが人口減少社会へ落ち込んでいく施策を推進していくことになってしまっている。

人口減少社会への対応としては、コンパクトシティ化をすすめることも議論されているが、あくまでも対症療法に過ぎず、人口減少社会の根本的な解決をめざすものではない（注3）。

社会の縮小・閉塞状況が日本全体の経済社会の直面する課題であることから、道としてはどうしようもないと言いたいのもかもしれないが、そう言い訳している間に、北海道の都市部と地方の格差拡大や地方自治体の縮小、地域崩壊は確実にすすんでいく。国に対して地方を再生するための予算を要求していくことは当然であるとしても、北海道が国全体の趨勢に追随するのではなく、独自のあり方を模索する時に来ているのではないか。

したがって、子どもを産み育てる環境の悪化を防止する少子化対策としての高校政策をすすめる必要がある。少子化を理由とする高校再編・廃校ではなく、少子化を押しとどめるための地方の高校の積極的な維持が必要である。地方の高校を維持するためのあらゆる施策の導入を考えるべきである。学区を拡大して中卒者を都市部の高校へ誘導する施策を再考し、反対に地方の高校へ生徒を誘導するよう方向転換すべきである。

そのために、地方の高校へ教員をより厚く配置し、地方の文化や課題を積極的に教育課程

にくみこんで、学ぶことと地域のあり方とを結び付けることによって、地方の高校で学ぶ楽しさを生み出すとりくみを道教委が全面的にバックアップすることが必要である。地方の高校からでも生徒の多様な進路希望を実現する条件を確保し、子どもが遠距離通学や下宿など多くの負担を感じながら都市部へ流れる現状をくいとめることである。

(注1) 男女・雇用形態・年齢層ごとの有配偶（既婚）率（出所 総務省『就業構造基本調査』2012年度）

		25～29歳	30～34歳	35～39歳
男性	正規雇用	33%	62%	71%
	非正規雇用	13%	26%	32%
女性	正規雇用	22%	47%	55%
	非正規雇用	31%	59%	72%

(注2) 「教育改革国民会議」は、2000年3月27日に小淵恵三内閣総理大臣が招集した私的諮問機関。座長はノーベル物理学賞受賞者の江崎玲於奈。報告は森喜朗内閣総理大臣に提出された。「学校は道徳を教えることをためらわない」「奉仕活動を全員が行う」「問題を起こす子どもへの教育をあいまいにしない教育を」「記憶力偏重を改め、大学入試を多様化する」などを議論したが、「教員免許更新制の導入」を提起したほか、「教育基本法の改悪」を先導した。

(注3) 中心部から郊外に人口が拡散し居住区が点在した状況では、人口減少問題と相まって財政的な負担が大きくなることから、都市機能を中心部にまとめることで徒歩や公共交通での移動がしやすい都市形態をつくり、福祉サービスなども効率化させることで財政悪化に歯止めをかけようという施策。この考え方を追求していくと、小規模な自治体そのものが、周辺の自治体に吸収されることになる。

### 第3章 「新指針」批判

#### 第1節 4～8学級は望ましい学校規模か

「新指針」は、「配置の基本的な考え方」（P. 3）において、「全日制課程については、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から、可能な限り1学年4～8学級の望ましい学校規模を維持できるよう、再編整備などをすすめます」としている。

そして、「望ましい学校規模の利点」として、「多様な個性を持つ生徒と出会うことにより、お互いに切磋琢磨する機会が得られる」「生徒の学習ニーズに応える多様で柔軟な教育課程が編成できる」「より多くの教職員の指導により、多様な見方や考え方が学べる」「生徒会活動や部活動が活性化し充実する」の4点を挙げている。

確かに、小規模校の子ども数は少ないが、道教委が述べるように、「限られた教員数の中で生徒一人一人に対するきめ細かな指導を行うなど、小規模校の特性に応じた特色ある教育活動を展開している」ことを評価すべきである。「多様な個性を持つ生徒と出会う」機会は、別途設けることができることから、学校規模だけを問題にすべきではない。道教委自身も、「小人数であっても、生徒の学習ニーズに対応した教育課程の編成を工夫するとともに、他校との積極的な交流を通じて、可能な限り切磋琢磨できる環境を整備します。」と述べている（「新指針」P. 17）。

小規模校が教育課程に制約があるのは、教員を標準定数法にもとづく人数しか配置していないことから生じている。国に標準定数法を改正して30人以下学級を実現するよう強力に求めるべきである。しかし、標準定数法の改正がかなわなくても、道の単独予算で定数増すれば解決する問題である。少なくとも「標準定数法があるから定数増ができない」と弁解するのではなく、「道の単独予算で定数増ができない理由」が説明されなければならないだろう。

また、生徒会活動が充実するか否かと学校規模とはどのような関係にあるのか。学校生活を改善充実する自主的な活動は学校規模とは無関係であろう。学校行事も人数が少ないなら少ないなりに工夫が可能で、小人数だからといって必ずしも活動が停滞するとは言えない。「生徒会活動の活性化」が何を意味するのか明らかにすべきである。

そもそも、小規模校が閉校になり他町村の高校への遠距離通学が強いられば、放課後の「生徒会活動や部活動」に参加する時間はない。それらの子どもたちにとっては、保障されない「生徒会活動や部活動」が充実すると言われてもまったく説得力はない。「部活動」は子どもたちの自主活動であって教育課程ではないことから、それを再編整備する際の観点として取り上げること自体が誤りである。教育課程でない「部活動」であるにもかかわらず、都市部の大規模校と地方の小規模校の「部活動の平均設置数」や「サッカーや野球、吹奏楽などの多人数の部活動の設置率」を比較して、都市部の大規模校が有利であることを強調しつつ、子どもたちを都市部へ誘導する姿勢が露骨である（注1）。

ところで、「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」第5条には、「公立高等学校における学校規模は、（中略）本校にあつては二百四十人、分校にあつては政

令で定める数を下回らないものとする」と定めている。つまり、「標準法」は一学年2学級以上を適正と定めており、道教委が4学級以上を「望ましい規模」と定める法的根拠はない。また、同条で「本校における生徒の収容定員については、(中略) その他政令で定める特別の理由がある場合は、この限りでない」としており、道条例で定められた地域キャンパス校(「新指針」では「地域連携特例校」と名称を変更)を含め一学年1学級校も「望ましくない規模」との誹りを受けるいわれはない。

したがって、考慮しなければならないのは、子どもたちの通学時間が学習や放課後の自主活動が可能な範囲であるかどうか等々であって、初めから「望ましい学校規模」などは存在しない。

ただし、「新指針」においては、「可能な限り1学年4～8学級の望ましい学校規模」として、「旧指針」にはなかった「可能な限り」という文言を追加した。これは、「1学年4～8学級」が法的な根拠を持たないことを明らかにしている一方で、3学級以下の学校も認めざるを得ないことをにじませたものであろう。地域間格差の拡大が地域の教育機能を低下させ、地域の縮小につながる現状に対し、道教委としても軌道修正を余儀なくされていることの反映ではないかと思われる。

一方、道教委の「高校教育改革」は、財政問題を口実とした小規模校の整理という側面もある。道財政の赤字を解消するために策定された「道財政立て直しプラン」には、削減目標の一つに高校の再編・統合が挙げられている。(注2) 全道の3学級以下の高校は、夜間定時制を除く公立高校231校中113校(1学級65校、2学級34校、3学級14校)で、約49%を占める。これらを整理統合することで、財政の立て直しを図りたいという思惑がある。法的根拠がないにもかかわらず、「望ましい学校規模」を「1学年4～8学級」と定めた本当の理由は、財政問題であろう。

限られた財源であることから、より効率的な支出を図ることは当然であるが、高校の再編統合が地域の子育て・教育条件の悪化をもたらし、その結果として少子化を助長し、地域が縮小する悪循環を招来しているということは、結局は非効率であったということである。たとえば、高校を廃校にすることで人口が減少し、JRに乗車する通学生の減少がJR路線の廃止をもたらすといった負のスパイラルに陥っている。北海道にとって、地域経済・文化を維持することに高校配置の政策がどれだけの重みをもつか、じっくりと考えるところに来ている。道・道教委は、高校統廃合による予算の削減ばかりを考えていないで、高校を残すことによる地域の経済効果や税収を試算して、高校を無くすことによってどれだけの経済効果を捨てているかを示すべきではないか。少なくとも、予算削減効果と高校存続による経済効果の両面を比較検討しなければ、公平とは言えない。

(注1) 見方を反転すると、「望ましい学校規模の欠点」として「遠距離通学では放課後の活動が十分にできない。部員数が多くて試合への出場機会が少なく、多数の部活動があつて練習場所や時間が限られる。」と述べ、「地元の小規模校の方が放課後の活動が十分確保され、試合への出場機会も多い」など言うこともできる。そうしないのは、道教委には最初から都市部へ子どもを誘導したいという結論があつたわけである。

(注2) たとえば、2004年度の「道財政立て直しプラン」には、「(2) 対策の内容」の⑤ 教職員の適正配

置」に「標準法に基づく教職員の適正配置と、高校教育を取り巻く環境の変化や生徒の進路動向を踏まえた道立学校の適正配置を進めるとともに、道単独配置教職員数の削減を行うほか、適切な人事管理に努めます」とある。

## 第2節 「多様なタイプの学校」「新たな特色ある高校」と高校の階層化

「新指針」は、「第2章 社会の変化や時代の要請に応える高校づくり」の「1 活力と魅力ある高校づくり」において、「社会の変化や生徒の多様な学習ニーズなどに対応するためには、特色ある高校づくりを推進することは重要であり、学校や地域の実情に応じて、総合学科や単位制、中高一貫教育などの多様なタイプの高校づくりを進める」としている。

これは、「旧指針」が「新しいタイプの高校」と定義した「総合学科や単位制、中高一貫教育など」を「多様なタイプの高校」と定義し直したもので、第1章で述べた「高校教育の複線化による高校教育の階層化」に他ならず、教育の機会均等と「総合制」による子どもの希望と必要による科目選択が可能な教育制度からますます遠ざかっている。

また新たに、「新たな特色ある高校」として、「義務教育段階の学習内容を含めた基礎的・基本的な知識・技能の確実な定着を図るとともに、一人一人の社会的・職業的自立に向け必要な基盤となる能力や態度を育む新たな特色ある高校づくりについて、他都府県の事例などを参考にしながら検討」することを打ち出した。

他都府県の事例とは、「指針」に「義務教育段階の学習内容が十分に定着していない生徒などを対象に、基礎的・基本的な学力を身に付けさせるとともに、社会的・職業的自立に必要な基盤となる能力や態度を養うことに重点を置いた教育課程を編成・実施している高校」と注記されている、東京都の「エンカレッジスクール」、神奈川県「クリエイティブスクール」、大阪府の「エンパワーメントスクール」のことである。

「新指針」は、「新たな特色ある高校」を検討する根拠として、中・高校生やその保護者などを対象に2016年11月に道教委が実施した「高校教育に関する意向調査」（以下、「意向調査」）で、「高校に望む教育」について、高校生および保護者が「理解が不十分な教科・科目の内容を基礎からわかりやすく学べる教育」を、最も多く選択していることを理由に挙げている。しかし、この調査項目は、「在籍している高校に望むこと」という前提条件があったことから、「理解が不十分な教科・科目の内容を基礎からわかりやすく学べる教育」が、必ずしも他府県のようなそれをもっぱらとする高校を新たに設置することを求めているとは言えない。むしろ、調査項目どおり、現在在籍している高校で「理解が不十分な教科・科目の内容を基礎からわかりやすく学べる教育」を求めていると素直に取るべきである。他都府県のようなそれをもっぱらとする高校の設置を求めているかどうかを知りたいければ、明確に「理解が不十分な教科・科目の内容を基礎からわかりやすく学べる高校の設置を求めるか否か」を聞かない限り、正確なデータは得られない。道教委の分析はきわめて恣意的である。

また、「新たな特色ある高校」は、中等教育学校、スーパーハイスクールと対極の、偏差値による差別・選別の複線化の拡大に他ならず容認できない。むしろ、道教委が「新指針」で

述べているとおり、「必履修教科・科目について標準単位数を超えて配当する」「基礎的・基本的な内容を扱う学校設定科目等を履修させた上で、必履修教科・科目を履修させる」等、現行の普通科高校でとりくみがより一層柔軟かつ充実して実施できるように、定数改善等の支援を強化すべきである。

### 第3節 地域キャンパス校の再編基準の変更

「新指針」は、「旧指針」における「地域キャンパス校」を「地域連携特例校」に名称を変更した。

「地域キャンパス校」は、「地理的状况等から再編が困難」である地域の子どものための高校教育を保障するために設置されてきた。これは、どこの地域に居住していても高校教育を受けることができるという教育の機会均等を保障する必要性があったからである。したがって、「地域キャンパス校」を設置したことは、ある意味当然の施策であった。

ところが、「地域連携特例校」は、あくまでも「望ましい学校規模を1学年4～8学級」とした上で、規模がこの基準に満たない例外的な学校であると規定したもので、「例外」扱いとしたことは後退であり、単なる名称変更ではない。「旧指針」において、「地域キャンパス校」の再編基準を「第1学年1学級の地域キャンパス校については、5月1日現在の第1学年の在籍者が20人未満となり、その後も生徒数の増が見込まれない場合は、再編整備」としていた。「新指針」も、「地域連携特例校取扱い」について、同様の再編基準を示しており（「新指針」P. 4）、20人未満であっても存在意義が十分にあると考える私たちの立場からは評価できない。

しかし、「新指針」地域連携特例校は、「旧指針」地域キャンパス校と同様の再編基準に加えて、新たに「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、地方創生に取り組む地域との連携のほか、地域において、本道の基幹産業である一次産業や安心な暮らしを支える医療・福祉を担う人材を育成する観点から、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た上で、再編整備を留保」とした（「新指針」P. 5）。

この「地域連携特例校」の「特例的取扱い」で、「5月1日現在の第1学年の在籍者数が2年連続して10人未満となった場合には、再編整備」と存続要件を緩和したことは一定評価するものの、これを「特例的取扱い」としたことは評価しない。「地域連携特例校」の「特例的取扱い」とは、平たく言えば「特例の特例」ということで、高校存続を求める地域の不安の解消にならない。

また、道教委には、北海道のどこに生活している子どもたちにも高校教育を保障する責任があるにもかかわらず、「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た上で、再編整備を留保」としたことは、道が市町村の高校存続に向けての努力を高みから査定するが如き姿勢であり、高校教育を保障

する責任の放棄であるとともに、地方自治の精神にも反する。

1999年から市町村合併が始まったが、旧市町村に所在して高校がそのまま存続していたため、合併後の市町村に複数の高校が所在するようになったところがある。そうした市町村では、合併後により小規模な高校が閉校に追い込まれている。たとえば、函館市の市立恵山高校（旧恵山町）と戸井高校（旧戸井町）、八雲町の熊石高校（旧熊石町）、洞爺湖町の洞爺高校（旧洞爺村）、石狩市の浜益高校（旧浜益村）などである。合併後の市町村が複数校を支援するには、財政的な負担感があることなどが考えられる。

現状、町村に1校の「地域連携特例校」に対しては、当該町村がさまざまな支援策を講じて、学校存続に努力している。しかし、同じ市に複数の高校を有する、北見市（常呂高校）、釧路市（阿寒高校）、函館市（南茅部高校）の3つの市部においては、「地域連携特例校」に対する市による財政的、その他の支援が町村部と比較して小規模である。「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た上で」として、この3校を道教委はどう取り扱うつもりなのか。高校存続の責任を当該の市に転嫁することは断じて容認しない。

私たちは、「10人未満」となった場合であっても、直ちに再編整備が必要であるとは考えないことから、存続要件の緩和を手放しで評価するものではないが、少なくとも、特例的取扱いではない「(b) 地域連携特例校の取扱い」の項に、「5月1日現在の第1学年の在籍者数が2年連続して10人未満となった場合には、再編整備」とすべきで、「特例的取扱いによる留保」とすべきではない。

#### 第4節 遠隔授業は対面式授業の補完以上のものではない

「3 地域とつながる高校づくり」（「新指針」P. 17）において、「地域連携特例校」は、協力校からの「出張授業や遠隔授業による授業支援」を実施するとしている。

「北海道立高等学校地域キャンパス校・センター校連携実施要綱」（2007年10月1日教育長決定）において、「地域キャンパス校及びセンター校間の距離が50km未満の場合は、出張授業及び遠隔授業を行うが、出張授業を主とするものとし、遠隔授業は出張授業の補完的役割を担うものとする。」と規定されている。

ところが、地域キャンパス校の再編基準の変更を検討する考え方の基本をまとめた「地域キャンパス校の教育環境の充実に向けて」（道教委 2017年3月策定）において、「少人数であるメリットを最大限に生かした教育活動を展開するとともに、遠隔授業等を活用した教育内容の充実などにより、少人数であることのデメリットを極力少なくするなど、先駆性のある教育実践に取り組むとともに、その成果を発信することが求められること。」としている。

この「地域キャンパス校の教育環境の充実に向けて」が出されて後、学校現場には、各教育局からの遠隔システムの活用を促す「指導」が頻繁となり、年間総時数の一割程度の実施が「義務」とされている。

しかし、教育は本来、対面式であるべきである。現場は「定期テスト答案の返却と解答」



などを、連携校と協力校の双方で、授業者以外に遠隔システムの実施にかかわる作業を担当する教員を1人ずつ配置しながら苦し紛れに実施している。まさに、遠隔システムを利用することだけを目的にした遠隔授業の実施を押しつけられている。そもそも、出張授業が可能であり、授業者が対面授業を希望しているにもかかわらず、それを制限してまで遠隔授業を実施する必要がどこにあるのか。遠隔授業は天候の関係等で出張授業が困難な場合や、センター校とキャンパス校の交流授業など現場が希望する場合に限るべきである。

「地域キャンパス校の教育環境の充実に向けて」において、「地域キャンパス校」の存続条件として、「遠隔授業」の活用を掲げたことはとんでもない誤りである。これが、「指針」に採用されなかったことは当然である（注1）。

（注1） 「新指針」の検討を審議した「北海道教育推進会議高等学校専門部会」の2017年3月21日開催の第3回会議において、副部会長の篠原岳司（北海道大学大学院教育学研究院准教授）は、「地域キャンパス校の教育環境の充実に向けた遠隔授業の在り方について」の意見の中で、「非現実的かもしれないが」と断ったうえで、「遠隔授業の配信元を逆に考えてみる」ことを提唱している。「地域キャンパス校に遠隔授業での受験指導等に長けた教員を追加で配置し（その分、大規模校の教員数を削減）、通常の小規模校での業務につきながら、特定の教科科目について大規模校に授業を配信するというアイデアである。これにより、地域キャンパス校での通常科目が、地域の実情に合わせた教育として展開でき、さらにセンター校からの派遣授業を得なくとも十分な科目数を開講できるかもしれない。」と述べている。私たちは、遠隔授業が対面授業の代替になるとは考えないことから、この意見に賛成するものではないが、もし遠隔授業を有効だと考えるなら、地域キャンパス校に限らず、大規模校にとっても当然有効であるはずだということを指摘しており、道教委にとっては痛いところを突かれている。地域キャンパス校のみが遠隔授業を受ける側に終始するのは差別的ではないかという素朴な論理を含んでいる。

## 第5節 「高等学校生徒遠距離通学費等補助制度」の拡充を

道教委「新指針」は、道立高校の再編等に伴って「通学費や下宿費などにかかる保護者の経済的負担を軽減し、生徒の就学機会を確保する」ことを目的に、2008年度から「高等学校生徒遠距離通学費等補助制度」を創設した。しかし、この制度には、5年間という年限がある（注1）。「もともと高校が設置されていない町村との均衡上、あくまでも激変緩和措置」としている。道教委の言う「均衡」とは、「下方平準」そのものであり、経済的、身体的、精神的負担を強いられる子どもたちやその保護者への権利保障の観点がない。

道教委が道立高校を再編した地域はもちろんのこと、高校のないすべての町村の子どもたちに、高校教育を受ける権利を保障するよう制度を拡充すべきである。

（注1） 下図のように、年限が5年間といっても、対象学年は募集停止前年に中学生であった3学年分である。

「高等学校生徒遠距離通学費等補助制度」の対象学年						
募集停止 決定時の	制度 1年目	制度 2年目	制度 3年目	制度 4年目	制度 5年目	制度 終了
中3	高1○	高2○	高3○			
中2		高1○	高2○	高3○		
中1			高1○	高2○	高3○	
小6				高1×	高2×	高3×

## 第6節 定時制高校の再編、通信制協力校の問題

道教委は、「入学者数が減少傾向」にあるとして、第1学年1学級の高校について、「5月1日現在の第1学年の在籍者数が10人未満となり、その後も生徒数の増が見込まれない場合は再編整備を進める」としているほか、複数学科設置校は、「いずれかの学科において5月1日現在の第1学年の在籍者数が10人未満となり、その後も生徒数の増が見込まれない場合は、学科の再編を進める」としている。

しかし、働きながら学ぶ子どもたちのための学校である定時制高校には、中学校の時に学校に通学できなくなったり、何らかの理由で全日制高校を中途退学したりして編入する子どもたちも多く在籍する。また、中学校卒業後、就職し、高等学校教育を受ける機会がなかった高齢者や、夜間中学を卒業し、高校へ進学する生徒にとって、働きながら学べる定時制高校は、依然として存在意義が大きい。

したがって、少なくとも定時制高校については再編基準を引き下げ、各地域に存続させることが必要である。

また、「新指針」には、北海道有朋高等学校の通信制地方協力校32校についての記述がない。地方協力校は、土日のスクーリングの多くを定時制教員がほぼ強制的に担わされており、長時間労働の温床となっている。必要な教員定数の配置など、責任ある体制の整備が不可欠である。

## 第7節 「地域とつながる高校づくり」を全面的にバックアップせよ

「新指針」は、「3 地域とつながる高校づくり」(P.17)において、「広域分散型の本道において、人口減少が急激に進む中、地域の教育機能の維持向上を図ることが求められており、高校においては、生徒が、家庭・地域における多様な活動や企業等と連携した活動を通じて獲得した経験を学校における学習活動の中で生かしていくことで、より豊かな学びにつながるよう、地域の教育資源を積極的に活用し、地域に根差した教育活動を推進することが大切です」と述べた。学校の教育課程が子どもと地域の実態を踏まえたものにするのは当然のことながら、道教委が地域とつながる高校の教育を志向していることを評価する。

ただし、人口減少社会が進行する中、地域の教育機能の維持向上を高校現場のとりくみに丸投げするのでは無責任のそしりは免れまい。道教委が全面的にバックアップすることを求めておく。たとえば、「地域とつながる教育」を実施している、またはこれから実施しようとしている1学年2学級以下の学校には、自治体や企業、NPO 法人などと連絡調整したり、関連資料を収集したりするコーディネート機能を強化するための教職員の定数増・加配を行うなど、目に見える支援をすべきである。

これまでのように、機械的な高校再編・閉校をくり返すなら、地域とつながる教育は断ち切られる。高校を維持する施策をすすめた上でこそ、「地域とつながる高校」は成り立つ。まして、「地域とつながる教育」の推進度合で高校の存廃を差配するようなことは断じて容認しないことを付言しておく。

## 第4章 私たちの考える高校像

### 第1節 すべての子どもたちに高校教育を保障する

1952年、道教委は、高校入学者選抜の学力検査の復活を提案し、中学校長代表、高校長代表およびPTA、北教組代表による『入学者選抜方法協議会』を設置し、意見の具申を求めた。高校側は、前年までの中学校で実施されていた学力検査を批判し、「中学に任せきりでは適切な選抜はできない。高校生の学力低下を防ぐため、選抜は高校で行うべきだ。」と主張し、中学校側は「中学校の報告書に信を置いて選抜することが妥当、高校の学力検査は試験地獄の再現だ。入試復活は義務教育を破壊する。」と反発し、真っ向から対立した。この対立は、1956年に高校側が選抜することに決定するまで、保護者、道民を巻き込んで続いた。高校入試復活に反対するたたかいは、その後、高校全入運動として継続された。

当時、中学校長代表が、「入試復活は義務教育を破壊する」と主張していたことを今日十分に噛みしめるべきである。高校入試は、子どもの「人格の完成」にどんなプラスの効果があったというのか。中学校の教育をどれだけゆがめてきたかを直視すべきである。

また、入試選抜制度によるいわゆる「輪切り」は、高校進学率が上昇するにつれてますます深刻な影を高校教育に落とした。高校は地域ごとに高校入試の難易度によって序列化され、ほぼすべての子どもたちが、その序列化されたどこかの高校に身を置くことになり、不本意入学や遠距離通学を構造的に生み出した。

少子化の現在、高校は実質的に全入の条件が整っている。中学校教育をゆがめる高校入試は廃止すべきである。

1学年4学級以上の高校だけを維持し、そこに通えない地域の子どもは、親元を離れ下宿するなり、アパートを借りて生活すればよい、もしくは、家族が暮らす拠点を変更すればよいというのは、乱暴な話である。広大な北海道に分散して暮らしているすべての人たちが、それぞれの場所で健康で文化的に生活していくことを保障されなければならない。そのためには、どの地域に暮らしていても常識的な通学時間で通えるところに高校が存在し、希望するすべての子どもが高校教育を受けられる環境を整備する必要がある。

広域な北海道において、すべての子どもたちに高校教育を保障するには、地域の高校を存続することが必要である。そのためには、小学区制に戻すことである。

### 第2節 再び、「高校3原則」の実現を

#### (1) 男女共学

北海道においては、新制高校発足以来のすべての公立高校は男女共学となった。しかし、女子のみの必修科目とされた家庭科等は長らく維持され、共修になったのは1994年である。

男女別名簿は多くの高校で残っており、性別役割分業の刷り込みによるジェンダーギャップは依然として再生産されている。また、近年LGBTの人権の尊重が広く主張されるに至り、

性的指向による不当な差別そのものをなくしていくと取り組みをすすめることが必要である。

## (2) 小学区制

北海道のどこに居住していようと、高校教育は保障されなければならない。都市部と地方の高校で、教育課程において、選択の自由に差が生じていること自体が、教育の機会均等に反する。したがって、道教委が、4～8学級の「望ましい学校規模の利点」として、「生徒の学習ニーズに応える多様で柔軟な教育課程が編成できる」ことを挙げ、3学級以下の高校がその点において制約があることをもって、「再編整備」の根拠としていることは、教育の機会均等の保障という自らの責任を放棄して顧みない暴論である。

道教委は、小学区制を否定し、子どもたちの「選択の自由」を保障するためだと言って、学区の拡大を推進している。しかし、教員定数の改善等の施策を実施し、どこの高校であっても、多様で柔軟な教育課程が編成できるようにすれば、大学区制は意味をなさない。小学区制で、通学時間を短縮し、余裕を持った学校生活を保障するとともに、他校の生徒との交流などは別途方法を用意すればよい。

## (3) 総合制

道教委は、「経済社会の発展に寄与する人材を育む高校づくり」として、職業学科を設置する高校において、「本道の産業の発展に寄与する有為な人材を育成するため、時代の変化に対応した専門的な教育を行っており、地域産業の担い手の育成にも重要な役割を果たしています」としながら、地方の職業学科を次々と閉科している。地方の高校の「地域産業の担い手の育成」は投げ捨てられている。普通科と専門学科を融合した単一の教育課程を編成する「総合制」にこそ優位性がある。

## (4) 高校入試選抜制度の廃止

現在の日本における高校進学率は98%であり、高校の学校施設は高校進学希望者に対し充足していることから、高校入試選抜はその必要性を失っている。公立高校で学びたい者は、そのすべてを受け入れるべきである。

「地元の高校が定員割れしているので、子どもたちが勉強しない」「いっそのこと入試で一定の点数がとれない子どもは落としてくれたら、子どもたちも勉強すると思う」という声を、中学校の教員から聞くことがある。これは、中学校の現場で、高校入試を学習の動機づけにしているということであろう。文科省・道教委の「学力向上策」によって多忙化がすすみ、目の前のことをこなすことで精一杯であるのが今の中学校教員の実態である。目の前の子どもを進路を実現することを迫られて、初めは本意でないと思いながらも、そのうち受験対策の是非を考えないようになって、本来の「学び」を見失ってしまっていないだろうか。

すでに、地方の定員割れをしている高校は実質的に全入であり、入試は学習の動機になっていない。本当の意味での「学び」や「学力」が求められている。したがって、入試に向けて仕方なくやらされている「入試対策」ではなく、本当の意味での「学び」を追求した授業実践が可能であるし、必要とされている。地元の中学校と高校の教員が連携して、高校での

「学び」につながる質の高い授業を追求すべきであろう。

「高校入試」を廃止すべきである。少なくとも定員を超えていない場合には直ちに廃止することを求めたい。

### 第3節 地域合同総合高校とは

「高校3原則」と「高校入試選抜の廃止」を実現する高校として、北教組は、「地域合同総合高校」を提唱してきた。しょうがいのある・なしにかかわらず、希望するすべての子どもたちが地元の高校でゆたかな後期中等教育を受けられるようにするためには、地域の小規模校を存続するとともに、近隣の高校間で学校間連携による単位互換を活かした「地域合同総合高校」（仮称）を実現することが有効である。

「地域合同総合高校」とは、地域の近隣の数校が合同し、一つの「総合高校」を構成するもので、1年生は地元の学校で共通科目を学び、2、3年は自分の興味関心や進路に合わせて科目を選び、科目を開設する近隣の高校にスクールバス等で移動し授業を行うシステムである。少し離れたところに学部のある大学に似たイメージの学校で、既存の専門高校（農業・商業・工業・水産・福祉など）と普通科の高校の校舎を有効に活用することが可能である。

この学校は「地域」に根ざしていることを第一の特徴としている。これはしょうがいのある・なしにかかわらず、地域の高校で学びたいと希望している子どもたちすべてを受け入れるインクルーシブな学校を意味する。したがって、高校入試選抜は行わない。

また、「合同」とは、一つの学校では人的、物的に限られ、十分な選択科目が開けないことを複数の高校が連携することで克服し、多様な科目を用意することを意味する。高校間の連携だけでなく、地域の人々との連帯、大学等の高等教育機関、企業等との協力づくりによって、地域の教育力の回復をめざす。

さらに、「総合」とは、普通課程と専門課程との分離をなくし、普通科科目も専門科目も要した単一の教育課程による教育を行うことである。

これは、日教組が1970年代から提唱する高校の在り方であるが、本道においても、北海道高等学校長協会の特別委員会「夢のある高校像検討委員会」が2009年に最終報告した学校像の中の「広域連合型高校」として、かなり類似した在り方を答申している（注1）。

地方の小規模校を残す一つの在り方として、「地域合同総合高校」についての検討を開始し、その実現への道筋を具体的に論議すべきである。

「地域合同総合高校」とは

- ・「地域」とは？ → 小学区制。地元地域の高校に通学する。
- ・「合同」とは？ → 複数の現存する高校の、比較的広い地域でのネットワーク型運営。
- ・「総合」とは？ → 普通科・職業科の教育課程を融合する。

（注1） 北海道高等学校長協会特別委員会「夢のある高校像検討委員会」最終報告（2009年1月6日）所収、「北海道における夢のある高等学校教育の在り方について」で提案している「広域連合型高校」。

#### 第4節 地域合同総合高校の実現の可能性

「地域合同総合高校」はいまだ実現を見ていない。

上記「地域」「合同」「総合」のうち、「地域」は「小学区制」を意味し、「地域合同総合高校」は、高校入学者選抜の廃止を基本とする。現行の中・大学区制においては、地元を離れ都市部に進学する子どもはなくなるもの、地方小規模校には、地域の子どもたちが進学しており、40人の定員を満たしていない高校が多数である。また、「地域連携特例校」は、その再編基準を「2年連続10人未満」とすることから、入試選抜を実施していても、実質的に全員が合格する。したがって、高校入試を全面的に廃止するまで、当面は「志願者が定員を割っている高校」の高校入試を止めるべきである。

「総合」は、専門高校を含む近隣の複数の高校が連携することで、「総合制」が実現する。これには、道教委または、市町村の協力によるスクールバス等の移動手段の確保が不可欠で、地域における論議が必要である。

このうち、もっとも障壁となっているのは、「合同」である。それは、現行および告示された次期「学習指導要領」では、教育課程が極めて過密にならざるを得ないことが要因である。過密な教育課程では、近隣の高校へ生徒が移動する物理的な時間を生み出すことができない。また、生徒数が多ければ多いほど、生徒の移動手段の確保の困難性が増す。

道教委が「新指針」で、地域連携特例校の再編基準とした「5月1日現在の第1学年の在籍者数が2年連続して10人未満となった場合」を、私たちは、絶対的なものとは考えない。たとえ10人未満となっても、近隣の高校との連携を実現すれば、教育の充実は十分可能である。また、少人数である分近隣校への移動は比較的容易になる。したがって、地域連携特例校で「10人未満」という規模となった時にこそ、「地域合同総合高校」の実現の必要性和可能性が高まる。

私たちは、地域の高校を存続するために、まずは当面、地域連携特例校が設置された市町村へ「地域合同総合高校」の導入を提案する。

石狩学区においても、1年次には普通科の高校へ通学し、2・3年次に工業高校や商業高校へ通学するなど、単位互換の制度を導入すれば、現行の2～4校を1校とする「地域合同総合高校」は実現可能であろう。そうすれば、石狩学区の偏差値「輪切り」と遠距離通学は解消できるが、まずは、石狩学区の生徒・保護者・行政等の関係者が現状を分析し、議論を始めることが必要である。そこで議論すべきことは、後述する（第5章「当面の処方箋1」）。

2014年、熊石高校が2年連続1学年20人未満となり、その後の回復の見込みがないとして募集停止とされた。これにより、地域キャンパス校が設置されている自治体は、危機感を持ち地域の高校存続に向けた活動を強力にすすめることとなった。単独での要請では限界があることから、地域キャンパス校のある16町で構成される「地域キャンパス連携会議」を結成し、道教委に対して要望書を提出するなどの活動を実施してきた。連携会議に対し、地元の高校が存続するために、入学者数の減少に苦慮している高校へ上記「地域合同総合高校」の導入を提案したいと思う。私たちは、今後とも高校を存続させる運動を地域住民とともに作っていく決意である。

## 第5章 当面の処方箋

私たちは、すべての子どもたちに教育の機会均等を保障しなければならない。そのために、「地域合同総合高校」の実現を目標とするが、まずは、不本意入学による遠距離通学を解消することと、北海道を人口減少による地方の停滞・閉塞状況から脱出させるために、地方の子育て環境の悪化をくいとめることが重要と考え、それに向けた当面の施策を提案する。

### 1 石狩一学区の見直しについての議論を開始する

石狩一学区については、石狩学区内の遠距離通学による経済的負担、身体的・精神的負担、通学時間の浪費等の困難な状況を充分調査する。その際、不本意入学によって遠距離通学を余儀なくされている子どもたちの気持ちに充分寄り添う。偏差値による細かな「輪切り」状態によって子どもたちの多様性が排除されている。大規模校ほど体育館の割り当てが少ないなどの放課後活動の制限が多い、部活動は生徒が多すぎて試合に出場する機会が減少する等、必ずしも自主的活動が充実しているとは言えない状態であることを考慮する。一学区によって、「学校選択の自由」を享受する子どもがいる一方で、不本意な入学によって負担を感じている子どもがいることを考慮する。以上のことに鑑みて、「石狩7学区制に戻す」「総合選抜制」(注1)「地域合同総合高校」「8学級までは原則高校入試を廃止して全入とする」などによる石狩一学区見直しの検討を開始する。

### 2 教職員を地方の高校へ誘導する

地方の高校への教員配置の傾斜配分を実施する。1学級校であっても、1教科2人制を導入する。これによって、開講科目数を増やすとともに、各教科の引き継ぎの充実を図る。ベテラン教員と新人教員のペアの実現。都市部より授業時数が少なく、余裕をもって教育に当たれるようにして、地方の高校の教員配置を厚くする。

### 3 子どもたちを地方の高校へ誘導する

地方のまちづくりなどの地域を生かした特色あるカリキュラム実施を道教委は全面的に支援すべきである。教員を誘導することで、余裕があつて、わかる授業、魅力あるカリキュラムによって、地方の高校へ子どもを誘導する。地方の高校への30人学級を先行導入する。都市部の高校は地方の中学卒業者の入学を当てにせず、都市部の中学卒業者の入学を保障すべきである。教育内容は、地域づくりと教科教育を総合したカリキュラムを編成する。子どもたちの多様な進路希望の実現のために近隣の高校が連携したカリキュラムが編成できる条件ができた場合は、「地域合同総合高校」の導入も考慮する。

### 4 倍率が1.0倍に満たない学校の入試廃止

将来的には、全面的な高校入試の廃止をめざすが、当面、1次募集の志願者数が確定した段階で、入学志望者が定員を割り、倍率が1.0倍に満たない高校において、高校入試を廃止し、全入とする。高校入試対策としての「学力」向上ではなく、中高で連携した練られたカ



リキュラムを策定し、学ぶことが地域づくりになり、地域づくりにとりくむことが学ぶ意欲を刺激するような、真の学びを作り上げることで、「入試を廃止すると子どもたちが勉強しなくなるのではないか」という子ども・保護者・教職員の不安を払拭するよう努力する。

#### 5 学区を漸進的に縮小する

地方の高校への生徒の誘導の進展に合わせて、学区を少しずつ縮小する。その際、学区外入学枠が定められたとしても、その漸進的縮小を図る。

#### 6 階層的格差の拡大を打ち破るために、ワークルール教育等の労働者教育を重視する

子どもたちを無防備なまま労働市場へ送り出すことは、職場におけるパワハラ・セクハラなどの人権侵害や、劣悪な労働条件による過労死・過労自殺などを放置することに通じる。将来の同じ労働者として働く仲間である子どもたちとの連帯を大切にする。

(注1) 複数の高校が応募者を一括して選考し、通学距離などを参考にしながら合格者を各校に配分する制度で、教育委員会が就学すべき学校を指定する通学区域制の一つの形態。京都府、岡山県、長崎県などにおいては、郡部における小学区と都市部での総合選抜制の組み合わせが長く続いた。長崎県や岡山県では最大5校間の総合選抜が行われた。東京都、愛知県、山梨県などで受験競争の過熱化を抑制することを目的に新たに導入され、1980年前後をピークに最大22都府県に及んだ。その後、総合選抜制から単独選抜制に移行する都府県が増加し、2008年度入試で実施したのは京都府と兵庫県の2府県だけとなった。(参照『通学区域の見直しと高校の特色づくり—総合選抜制を中心に—』小川洋、国立教育政策研究所紀要第138集、2009年)

おわりに

「高校3原則」が否定されてから、60年が経過した。中学卒業生数に対して、高等学校の施設は充足しているにもかかわらず、高校入試選抜は継続されてきた。そうした中で、目の前の子どもたちの進路を実現するために、不本意でも受験指導をやらざるを得なかったであろう。

しかし、たとえ不本意だとしても、子どもの学ぶ動機に、高校入試選抜を利用してきたことを認めねばならないであろう。あるいは、生徒指導においても、「そんなことでは高校に受からない」と子どもに迫るようなことはなかったであろうか。

地方の多くの高校は、定員を割っている期間が長くなり、中学校では高校入試選抜はもはや学ぶ動機にはなっていない。いや、むしろ、高校入試選抜は始めから、学びの本質ではなかった。真の学びを実現するために、高校教育をめぐる本質的な転換への努力が必要であったが、根本的な見直しを論議するよりも、当面目の前の子どもたちの進路を実現するため、ひたすら受験対策に終始してはいなかったか。

目の前の子どもたちの進路を実現するために努力することは放棄できないとしても、勤勉にそれだけに打ち込んで、地域が衰退しつつある北海道の行く末を考えないならば、北海道の社会の基盤そのものが崩れていくことになる。私たちは、今こそ、もう一度、「なぜ、高校教育が必要なのか」、「高校教育はどうあらねばならないのか」という原点に立ち返るべきではないだろうか。

また、道教委には、地域衰退をくい止め、北海道の社会を維持していくためにも、国に追随するのではなく、北海道にふさわしい高校教育の独自のあり方を追求していくことを求めたい。

「はじめに」に述べたように、「新指針」は、「新指針」策定の目的について、「広域分散型の本道において、人口減少社会への対応や地方創生の観点から地域の教育機能を確保することは重要であること、時代の進展や生徒の幅広い学習ニーズに対応した多様なタイプの高校のあり方について検討が必要であることなど」とした。「人口減少社会への対応や地方創生の観点から教育機能を確保する」とは、地域間格差によってもたらされた教育の危機のことであり、「時代の進展や生徒の幅広い学習ニーズに対応した多様なタイプの高校のあり方」とは、階層的格差を生み出した差別的な学校制度のことであり、「地域の存続」と「経済的効率性」とは両立し得るとするのが、「新指針」の核心である。

しかし、これまで述べてきたように、階層的格差を生み出す差別的な教育制度は、学区拡大による広域化によって徹底されてきたし、そのことによって、地域間格差は一層深刻度を増してきたのである。つまり、「経済的効率性」こそが「地域の存続」を危うくしてきたのである。

山下祐介（首都大学東京）は、「人口減少にどう対応していくかの問題を突き詰めると、『経済的効率性』と『地域の存続』のどちらの論理を大切にすべきかの争いになってくるのではないかと述べている（『北海道自治研究（540号）』2014年）。

私たち北教組は、「経済的効率性」を追求し階層的格差を生み出した差別的な学校制度を改め、「高校3原則」にもとづく地域合同総合高校の実現を要求する。しかし、道教委が我々の提案を受け入れて「経済的効率性」の追及を直ちに止めることができないとしても、せめて「地域の存続」の論理を大切にすべき制度を作り出したり、予算を措置したりしなければ、今後北海道の地域は急激に縮小する。子どもを都市部に誘導するこれまでのやり方を転換し、反対に地域に誘導するための制度の再構築と予算措置こそが喫緊に必要なのである。人口減少社会においては、そのことがとりもなおさず、教育の機会均等を保障する具体的な政策となるであろう。

2018年10月



(参考文献)

- ・伊藤修『日本の経済——歴史・現状・論点』(中公新書、2007年)
- ・伊藤修『日本経済《悪い均衡》の正体—社会閉塞の罨を読み解く—』(明石書店、2016年)
- ・大内裕和『ブラックバイトに騙されるな!』(集英社クリエイティブ、2016年)
- ・小川洋『通学区域の見直しと高校の特色づくり—総合選抜制を中心に—』、国立教育政策研究所紀要第138集、2009年)
- ・金沢信之『高校入試制度の変遷——明治から現代までを概観する——』(神奈川県高等学校教育会館研究所、『ねぞすNO. 48』、2011年)
- ・黒沢惟昭『教育改革の言説と子どもの未来——教育学と教育運動の間』(明石書店、2002年)
- ・斎藤美奈子と大内裕和の対談(青土社、『現代思想』2017年4月号「特集・教育は誰のものか」所収『『日常の戦争化』に抗する』)
- ・中島栄一『これでいいのか教育改革——学校再生のための12章』(同時代社、2002年)
- ・増田寛也編著『地方消滅——東京一極集中が招く人口急減——』(中公新書、2014年)
- ・宮本みち子『若者が無縁化する——仕事・福祉・コミュニティでつなぐ』(ちくま新書、2012年)
- ・藻谷浩介・NHK広島取材班『里山資本主義——日本経済は「安心の原理」で動く——』(角川書店、2013年)
- ・山下祐介『地方消滅の罨——「増田レポート」と人口減少社会の正体——』(ちくま新書、2014年)
- ・山下祐介「2013自治講座基調講演『人口減少下のまちづくりを考える——世代・家族・コミュニティから見通す地域の未来——』(北海道地方自治研究所『北海道自治研究(540号)』2014年1月)
- ・日教組『民主教育確立の方針討議資料』(1960年)
- ・北教組『ゆたかな高校教育と進学制度改革を道民の手ですすめよう—高校教育改革検討委員会報告—』(1996年)
- ・北教組『高校教育改革検討委員会報告書—地域のすべての人々に「ゆたかな学び」を保障する「地域合同総合高校」をめざして』(2001年)
- ・北教組『高校教育改革検討委員会第2次報告書—地域のすべての人々に「ゆたかな学び」を保障する「地域合同総合高校」の具体化に向けて』(2006年)

# 高校教育問題対策委員会 報告

北海道におけるゆたかな高校教育実現のために

—道教委「これからの高校づくりに関する指針」批判と運動の展望—