

小規模校（高等学校）における 課題・対応策に関する研究

東京大学公共政策大学院

公共管理コース

学籍番号：51218010

氏名：中川玄

■目次

第1章	序論	p.2
第2章	小規模校の統廃合に関する課題及び対応方針	p.8
第3章	これまでの取組の分析	p.12
第4章	フィールド調査	p.15
第5章	政策提言	p.16
第6章	まとめと今後の検討課題	p.23

■本文

第1章 序論

第1節 本稿の目的

本稿では、日本の総人口の減少傾向並びに都道府県内の都市部への人口移動が予測される中で、公立高等学校における小規模校が維持・発展していくための施策について検討する。なお、本稿では、特別に言及しない限り、「小規模校」という用語を用いて、公立高等学校における小規模校を指す。

第2節 背景

第1項 高等学校の減少傾向

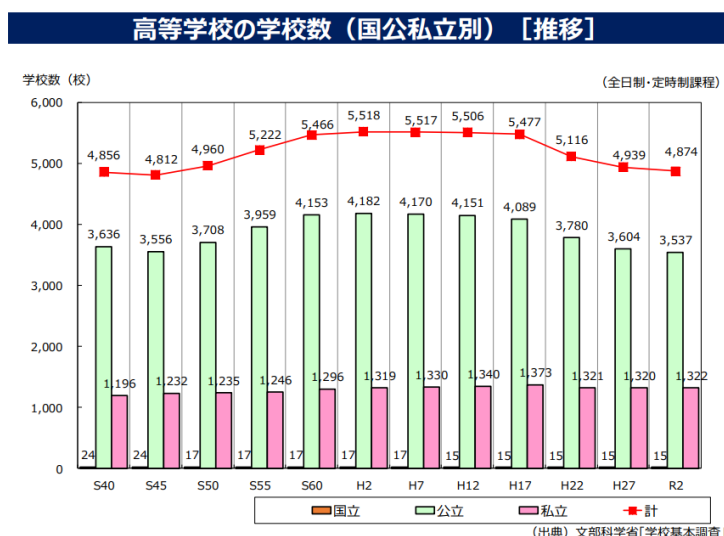
政府による人口推計¹によると、2060年の年少人口は951万人（2021年の年少人口の約64.3%）になると予測されている。年少人口と高校の生徒数は連動するため、高等学校の生徒数は長期的に減少する見込みである。

公立高校の全日制・定時制課程は、私立高校に比べて、学校数が大幅に減少している。図1のとおり、昭和60年から平成17年まで、公立高校は約4,100校で推移しており、そのピークは1990年の4,182校である。その後、2020年の3,537校まで減少²しており、この30年間で約15.4%減少したことになる。一方、私立高校は概ね1,300校前後で推移している。

¹ 令和4年度少子化社会対策白書 https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2022/r04webgaiyoh/html/gb1_s1.html

² 高等学校教育の現状について https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kaikaku/20210315-mxt_kouhou02-1.pdf

図 1 高等学校の学校数の推移



(文部科学省作成)

第 2 項 学級及び学校規模に関する規定

学校規模は、1 学年あたりの学級数及び 1 学級あたり人数により決定される。1 学級あたりの人数に関して、「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」に 40 人を標準とすることが定められている。1 学年あたりの学級数は、都道府県が標準的な学級数を定めており、4～8 学級としている場合が多い。標準を定めた上で、中山間地域・離島等では状況を鑑みて、生徒数に応じて学級数を 3 学級以下とすることを認めている都道府県もある。

第 3 節 小規模校に関する定義・政策動向・先行研究

第 1 項 小規模校とは何か

高等学校における小規模校の定義について、適正規模を下回る学校と理解できる。例えば、福島県『県立高等学校改革基本計画(2019 年度～2028 年度)』において適正規模の下限である 4 学級を下回る、過疎・中山間地域にある 1 学年 3 学級以下の学校を小規模校と呼んでいる。

第 2 項 小規模校に関する政策動向

2021 年 1 月中央教育審議会答申では、“中山間地域や離島等の地域に立地する複数の高等学校を含めたネットワークを構築し、遠隔授業を実施するなど、ICT も活用してそれぞれが強みを有する科目を選択的に履修することを可能とし、様々な教育資源を活用することによって、小規模校単独ではなし得ない教育活動を行う”ために、必要な財源を確保する旨が盛り込まれた。また同様の方向性で、2021 年 6 月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針 2021」において、生徒の多様な進路実現希望に応じた指導を実現するため、ICT を最大限活用する旨が記載された。

上記の方向性を具体化していくため、文部科学省は「CORE ハイスクール・ネットワーク構想」に 2021 年度より取り組んでいる。詳細について本稿の「第 1 章第 4 節第 2 項 ICT 技術の活用」に記載する。

第 3 項 小規模校に関するこれまでの研究

小中学校における小規模校に関する研究は一定の蓄積がある。福井県の小中学校において、へき地複式を採用している複数の学校をオンライン会議システムで常時接続して児童の交流を行う実践があった。(岸、田中及び吉田 2015) また、宮崎県五ヶ瀬町の 4 つの小中学校では、G 授業と呼ばれる合同授業が展開され、複数校の教員がチームを組んで、音楽、体育及び総合に関して授業実施されている。その効果に関して、同じ学年の教員が勤務校にはいないという背景もあり、生徒の学びの充実だけではなく、教職員の指導力向上にも寄与していると評価されている。(竹内 2020) なお、北海道をフィールドとした小規模校やへき地教育に関する論文は多数ある。

小中学校段階と比較して、高等学校段階の小規模校に関する研究は乏しく、北海道における地域協働に関する事例研究、合唱部活動に関する事例研究がある。高等学校段階の小規模校を取り巻く環境の分析、課題及び解決策に関する研究は見当たらない。

第 4 節 小規模校を取り巻く状況

第 1 項 探究学習及び地域協働

①目指す資質・能力の定義

2013 年第 2 期教育振興基本計画が公表され、自立・協働・創造に向けた一人一人の主体的な学びが目指されることとなった。策定の背景として、2011 年に発生した東日本大震災からの復興において、児童・生徒が地域の状況及び課題について自ら考え、プロジェクトを立案する事例³が数多く見られた。計画の本文において、「東日本大震災からの教訓」について紙面が割かれ、“困難に直面しようとも、諦めることなく、状況を的確に捉えて自ら考え行動する力の重要性”等が挙げられている。

第 2 期教育振興基本計画を踏まえ、学習指導要領では、「学びに向かう力、人間性等」、「知識及び技能」並びに「思考力、判断力、表現力等」をバランスよく育むことが定められた。平成 29・30・31 年改訂学習指導要領の改訂への思い⁴について文部科学省ホームページでは、“これからの社会が、どんなに変化して予測困難な時代になっても、自ら課題を見付け、自ら学び、自ら考え、判断して行動し、それぞれに思い描く幸せを実現してほしい。”と述べられて

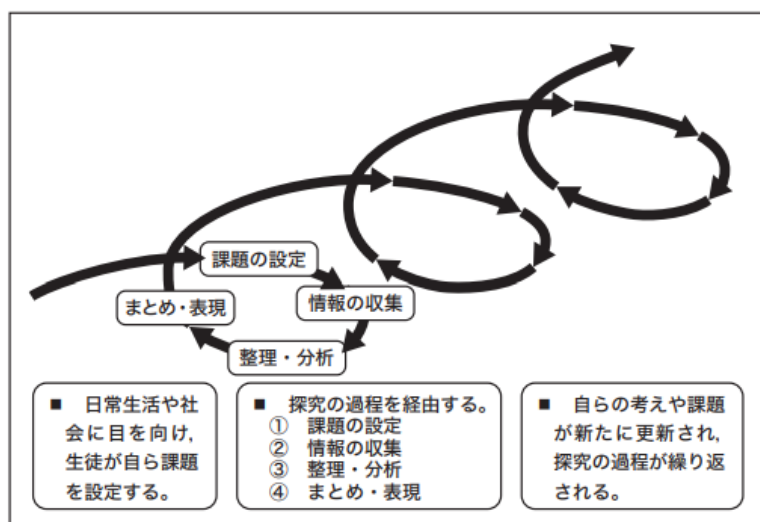
³ 『希望の教育』文部科学省創造的復興教育研究会 2014 年

⁴ https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/1383986.htm#section3

いる。学び方としては、アクティブラーニングの導入が推奨された。

この改訂により新設された「総合的な探究の時間」⁵では、探究の見方・考え方を働かせることが目標の冒頭に掲げられた。探究プロセスについては、図2のとおり、「課題の設定」、「情報の収集」、「整理・分析」、「まとめ・表現」という段階を繰り返していくことが想定されている。

図2 探究における生徒の学習の姿



（文部科学省作成）

②地域協働

高校生の探究活動における課題設定のため、地域課題の発見を促すことが1つのアプローチである。また、地域として幼保小中高の連携を図り、学習内容を定着させる動きが幾つかの自治体で実施されている。文部科学省「地域との協働による高等学校教育改革推進事業」⁶において、“小中学校までは市町村立の学校が多いが、高校は都道府県立が多くなることもあり、立地する市町村と切り離されがちである。市町村としても、12年間の学びをつなげていく視点を持つことが必要である。”と述べられている。⁷

⁵ 『高等学校学習指導要領（平成30年告示）解説 総合的な探究の時間編』文部科学省
https://www.mext.go.jp/content/1407196_21_1_1_2.pdf

⁶ https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kaikaku/1407659.htm

⁷ 「高校と地域をつなぐ人材の在り方に関する研究会」報告書

第2項 ICT技術の活用

①CORE ハイスクール・ネットワーク構想

文部科学省は、中山間地域や離島等に立地する小規模高等学校においては、地域唯一の高等学校として、大学進学から就職までの多様な進路希望に応じた教育・支援を行うことが必要であると認識している。この課題認識に基づいて、文部科学省は「同時双方向の遠隔授業」並びに「地方自治体等の関係機関との連携・協働」に関する実証研究を実施している。2021年度より開始し、原則3年間、北海道及び12の県の学校が参加している。

②アダプティブ・ラーニング

アダプティブ・ラーニングとは、学習データ等を活用した学習状況の「見える化」等による個に応じた指導を行うことであるという定義⁸がある。全国の中学校及び高等学校において、数多くの事例がある。全日制普通科である長野県坂城高等学校の事例では、英数国の3科目に導入され、教員による生徒サポートの充実、生徒の学習意欲の向上が可能となった。なお、2019年度の坂城高等学校の卒業生は卒業生の約6割が就職、約4割が進学している。⁹

③私立通信制高校の台頭

全日制・定時制課程の高校数が減少する一方、通信制高校過程を置く高校は増加している。公立通信制は概ね横ばいだが、私立通信制は、この20年程度、学校数が2倍以上に増加している。¹⁰

私立通信制高校において、N高等学校及び系列校のS高等学校は最大規模の生徒数を有する。両校合わせて23,013名の生徒が在籍している（2022年9月30日時点）¹¹。特徴としては、オンライン授業やVR技術等を最大限活用し、高校卒業資格取得のための効率的な学習ができる。必修授業を効率よく学習することで、自らが学びたい領域（プログラミング教育や課題解決型の授業

⁸ 文部科学省「Society5.0におけるEdTechを活用した教育ビジョンの策定に向けた方向性」

⁹ 株式会社すららネット「未来の教室」実証事業成果報告2019

¹⁰ 文部科学省「高等学校通信教育の現状について」

https://www.mext.go.jp/content/20210226-mxt_koukou01-000013082_04.pdf

¹¹ 角川ドワンゴ学園N高等学校・S高等学校

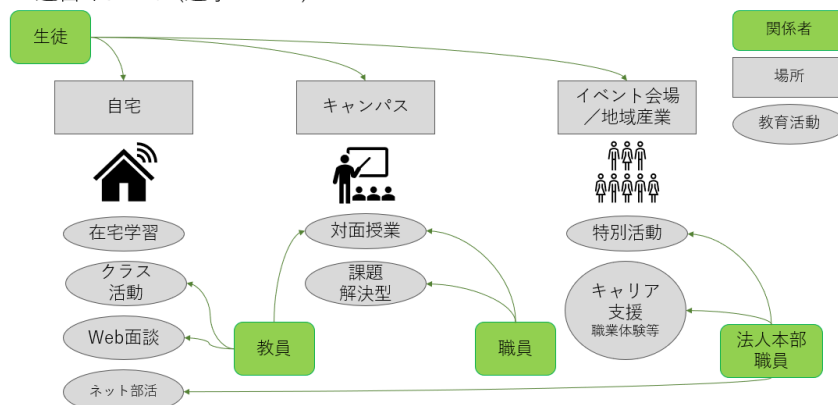
<https://nnn.ed.jp/#:~:text=%E6%96%B0%E3%81%97%E3%81%84%E3%83%8D%E3%83%83%E3%83%88%E3%81%AE%E9%AB%98%E6%A0%A1%E3%81%A7%E3%81%99,9%E6%9C%8830%E6%97%A5%E6%99%82%E7%82%B9%EF%BC%89%E3%80%82>

等)について学習する時間が増加する。また、学校運営に関して、教員、職員及び法人本部職員という 3 つの職種¹²が役割分担し、学校運営を行っている。N 高等学校の通学コースにおける運営イメージを図 3 に示す。

図 3 高等学校の運営イメージ

学校法人角川ドワンゴ学園N高等学校（通信制高校・広域）

・運営イメージ(通学コース)



第 5 節 本稿の構成

第 2 章において、小規模校の統廃合に関する課題を分析するとともに、都道府県毎の対応方針の違いについて考察する。第 3 章において、小規模校を維持・発展させるためにこれまで取り組まれた施策について分析する。第 4 章において、筆者が小規模校及び統廃合に関して、フィールド調査を行った内容から得られた考察について述べる。第 5 章において、調査・検討を踏まえた政策提言を行う。

¹² 角川ドワンゴ学園キャリア採用 職種紹介

<https://nnn.ed.jp/recruit/work/job-categories/#teacher>

第2章 小規模校の統廃合に関する課題及び対応方針

本章では、小規模校の統廃合に関するプロセスを明らかにした上で、統廃合に関する課題、並びに都道府県の対応方針を分析する。

第1節 統廃合に関するプロセス

各都道府県教育委員会は、名称は異なるものの、概ね10年程度の学校再編計画を含む、高等学校改革に関する基本計画を定めている。例えば千葉県では「県立学校改革推進プラン」、茨城県では「県立高等学校再編整備の基本計画」という名称で、両方とも10か年計画である。この中で、全日制高校の適正規模・適正配置についても言及されている。策定時は、都道府県の高等学校審議会答申や公立高校の在り方に関する検討会の提言に基づき素案を作成し、パブリックコメント(意見募集)を反映することが一般的である。

適正規模を満たさない高校に対して、どのように対処しているかは都道府県毎に異なり、本稿の「(イ) 統廃合に関する都道府県の対応方針の違い」において詳述する。ここでは統廃合に至る過程を確認するため、広島県教育委員会の事例を取り上げる。広島県教育委員会では、2013年3月、「広島県における今後の高等学校教育の在り方を検討する協議会」による最終報告書が公表された。学校規模及について、“生徒の希望する進学や就職に対応できるだけの選択幅のある教育課程”や“教員の教科指導力向上のための自校内での日常的な研鑽や校外研修への参加が可能であること”を理由とし、一定の学校規模を確保する必要性が述べられる一方、中山間地域・島嶼部の県立高等学校において、地域の高校に進学するしかない子どもがいることを踏まえた学校の活性化が必要とも言及された。

2014年1月～2月のパブリックコメントを経て、広島県教育委員会は2014年2月26日に『今後の県立高等学校の在り方に係る基本計画』を教育委員会会議において決定した。その中で学校の適正規模について、1学年6学級を標準とし、通学時間の現状等を考慮し、中山間地域は2～6学級の範囲内を基本とし、中山間地域以外の地域は4～8学級を基本とするとされた。

広島県の大崎上島町にある大崎海星高等学校では生徒数数は減少の一途を辿っており、2014年度開始時の生徒数は3学年合計で67名だった。上記の計画に基づき、広島県教育委員会から大崎海星高等学校を含む統廃合検討対象校に対して、以下のとおり通知が行われた。

- a. 学校関係者と学校が所在する市町で「学校活性化地域協議会」を設置して、活性化策を検討すること
- b. これより3年間、その活性化策を実施し、生徒数80人以上を目指すこと

c.活性化策を実施しても、その後2年連続して80人未満の学校については、以下のいずれかを決定

- ・近隣の県立高校のキャンパス校化（分校化）
- ・地元中学校との一体的な学校運営に移行（中高一貫校化）
- ・統廃合（県立校から市町立校への移管・存続）を含む

『高校魅力化&島の仕事図鑑』より引用

一定の猶予期間を与え、基準とする学校規模を満たさない場合には、分校への格下げ、中高一貫校化、若しくは統廃合を実施するというものであった。なお、この通知の直後に赴任した大林校長や地域コーディネーター、高田町長等の関係者の努力により、1学年80人という基準を満たすことができたので、大崎海星高等学校は統廃合を免れることができた。

第2節 統廃合に関する課題分析

高校統廃合に関する主要なステークホルダー(利害関係者)である高校生、教員、都道府県教育委員会及び市町村に関して、「公立高校の統廃合」若しくは「小規模校の維持」を選択した場合の課題を図4のとおり整理した。どちらの選択肢にも課題が存在し、意思決定者である都道府県教育委員会にとって、容易には選び難い状況であり、葛藤があると認識している。

図4 高校統廃合における主要ステークホルダーが直面する課題

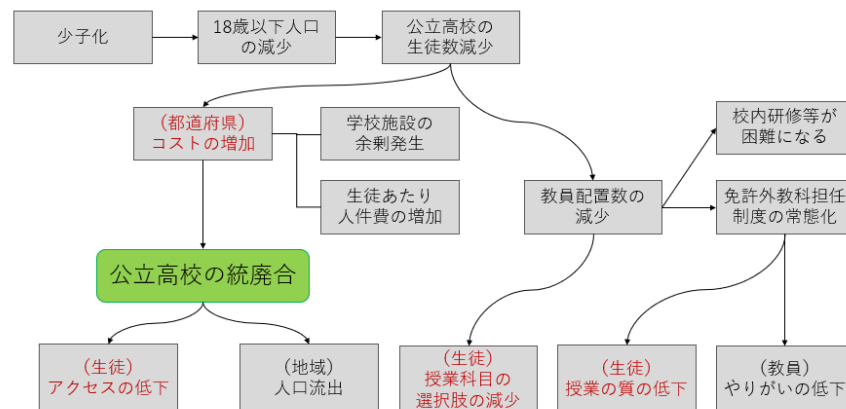
関係者	公立高校の統廃合	小規模校の維持(高校の存続)
高校生	・統廃合の対象地域の生徒は、通学距離が伸びる＝アクセスの低下	・他者とのコミュニケーションの機会 ・授業の質の低下に関する懸念 1) 授業の選択肢が少ない 例：理科は化学のみで、物理の授業は受けられない 2) 免許外教科担任制度が用いられる場合、専門性の高い授業を受講できない。
教員	(大きな課題はない)	・教員数が少ないため、学校運営事務等の1人あたりの負担が大きくなる。 ・教員同士の学び合いが起こりづらい。
都道府県教育委員会	・地域住民への説明・対応 ・議会対応（対象高校の地域より選出された議員からの質問等）	・小規模校の学校維持コストが発生し続ける
市町村	・高校生以下の子どもを育てる家庭が引っ越すことにより、人口及び税収が減少する	・（都道府県の要請に応じて、）学校維持コストの一部負担

*『地域協働による高校魅力化ガイド: 社会に開かれた学校をつくる』、教職員ヒアリングより作成

図4のような状況が生じている背景について、課題同士がどのように結びついているのかを図5のとおり整理した。本稿の序論でも示したとおり、若年人口の減少によって、競争倍率が高い進学校等の高校を除いて、生徒数が減少する。生徒数の減少は、生徒数当たりの教員数の増加に繋がり、行政コストの増加に繋がる。公立高校の統廃合を行わない場合、免許外教科担任制の常態化を招き、授業の質の低下や、教員のやりがいの低下が懸念される。現在、都道府県教育委員会は、免許外教科担任が増えないように当該科目の講師を採用する等の対策を講じている。

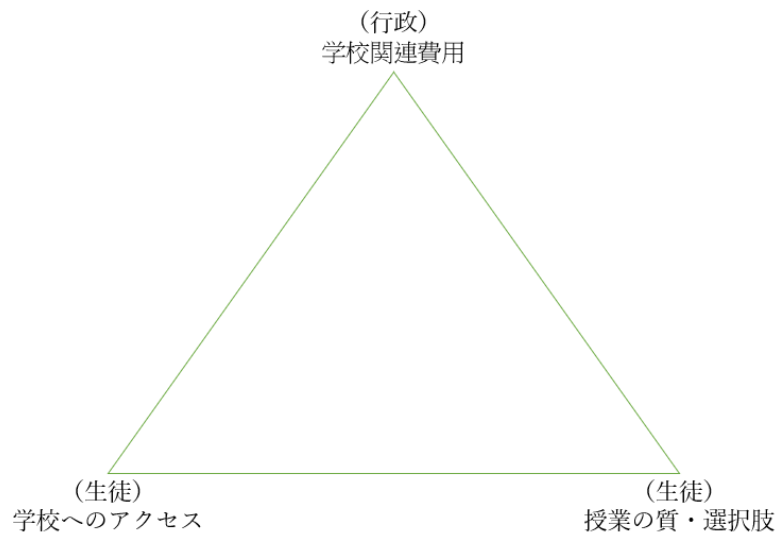
一方、公立高校の統廃合を実施した場合、生徒にとっての学校へのアクセスの低下を招く。都市部と比べて地方の小規模高等は他校との距離が遠い傾向があるため、統廃合が実施された場合、影響が大きい。なお、地域にとっては、高校に進学する際に長距離通学が必要となる場合、子どもへの負担を減らすため、子育て世代が流出する恐れがある。

図5 高校統廃合に関するコアイシューマップ



課題を整理していく中で、公立高等学校の配置におけるトリレンマの存在を推定できる。生徒にとっての「学校へのアクセス」及び「授業の質・選択肢」、行政にとっての「学校関連費用」という3点のうち、どの2点を重視するかを決めて、政策立案を行う必要がある。公立高等学校の配置におけるトリレンマについて、図6に示す。例えば、学校関連費用及び授業の質を重視した場合、学校統廃合を進める方針となり、一部の生徒の学校へのアクセスを保障することが困難となる。なお、学校維持費用には、学校施設等に係るハード費用、授業等の教育内容に係るソフト費用、並びに教職員人件費が含まれる。

図6 公立高等学校配置におけるトリレンマ



第3節 統廃合に関する都道府県の対応方針の比較

都道府県によって、小規模校の統廃合に関する対応方針並びに小規模校の活性化施策は異なる。前述した広島県を含め、4つの都道府県における対応方針¹³について、都道府県が策定した基本計画を要約し、図7に示す。熊本県は統廃合に関する対応方針について、他都道府県と異なり、一定期間は統廃合を行わない方針を示している。2021年3月、「県立高等学校あり方検討会」が再編統合を留保することを提言し、それを受けて現在、再編計画は策定されていない。

その背景として、平成2007年度から2015年度を対象期間とした『県立高等学校再編整備等基本計画』に基づいて推進した高校統廃合に対して、国の地方創生政策と逆行しているという批判があったという関係者の声もある。小規模校の活性化施策に関しては、どの都道府県も大きくは変わらず、地域協議会等の設立による学校・地域連携の強化、ICT技術の活用による遠隔授業、他校や教育機関等の連携について言及している。上記のような批判はどの都道府県でも表明されると想定されるが、熊本県が何故、意思決定できたのかという点は今後の検討課題とする。

¹³ 北海道『これからの高校づくりに関する指針改定版（素案）』

福島県『県立高等学校改革基本計画』

広島県『今後の県立高等学校の在り方に係る基本計画』

熊本県『県立高等学校再編整備等基本計画』

熊本県『県立高等学校あり方検討会（提言）』

図 7 都道府県の対応方針

都道府県	統廃合に関する対応方針	小規模校の活性化施策
北海道	第 1 学年の在籍者数が 2 年連続で 20 人未満となった場合は、再編整備を進める。 * 離島及び地域連携特例校及等は 10 人未満	・コミュニティ・スクールの導入、コンソーシアムの整備（地学協働の推進） ・地域連携協力校や他の特例校との連携による教育活動の充実 ・遠隔授業の配信機能の強化
福島県	1 学年 3 学級以下の高等学校について、学校の魅力化を図りながら、都市部も含めて統合を推進する。なお、生徒のアクセスを鑑みて過疎・中山間地域では、1 学年 1 学級規模を特例的に認めるが、入学者数が定員の 1/2 以下になる等の場合は存続について検討する。	・コミュニティスクールの推進（所在市町村の支援と協力のもと、地域と学校の連携） ・ＩＣＴ機器の活用による生徒の学習支援や遠隔授業 ・近隣の学校との様々な連携
広島県	生徒数 80 人以上を目指すこと。活性化策を 3 年間実施しても、その後 2 年連続して 80 人未満の学校については、分校化・中高一貫校化・統廃合のいずれかを決定。	・授業交流等による学校間の連携や地域と連携した特色づくり等 ・学校活性化地域協議会による教育活動や部活動等において他校に見られない取組の強化等の検討
熊本県	（再編整備の考え方） 入学者が 3 年連続して収容定員の 2 分の 1 未満の場合であり、かつ今後も入学者の増加が見込まれない 1 学年 1 学級の学校にあっては、原則として統廃合を行う。 （県立高等学校あり方検討会） 適正規模の考え方は一旦留保し、これまでの再編統合の考え方から、提言期間中は、社会や地域のニーズに応じた魅力ある学校づくりに向けて集中的に取り組んでいく必要がある。	・他の高校や教育機関等を結んだ遠隔授業 ・スーパーティーチャーを活用した確かな学力の育成 ・教職員の資質向上のための研修

第 3 章 これまでの取組の分析

本章では、小規模校の維持・発展のためにこれまで実施された施策について、分析する。

第 1 節 高校魅力化プラットフォーム

高校魅力化の取り組みに関する主要な目的の 1 つとして、地方創生や地域活性化が据えられる。これは、島根県隠岐島前高校における成功ストーリーに大きく影響を受けている。高校魅力化の構成要素としては 3 つの柱があり、地域資源を活かした教育カリキュラム、公営塾による学力向上、教育寮という 3 点がある。一般財団法人地域・教育魅力化プラットフォームが運営主体であり、県外からの高校生が地域に留学するというコンセプトで、3 年間又は 1 年間(高校 2 年次)という 2 つのコースが設定されている。

島根県の高等学校を事例とした高校魅力化の社会・経済的評価について、以下の 3 点の効果等が報告されている。以下、「島根県の高校魅力化の社会・経済効果の分析」より引用する。（地域・教育魅力化プラットフォーム、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング、2019 年）

- ・高校魅力化により地域の総人口は 5%超増加（2017 年）。
- ・高校魅力化により地域の消費額は 3 億円程度増加（2017 年）し、歳入も 1.5 億円程度の増加（同）。
- ・高校魅力化に伴う町村の財政負担を加味しても、3,000~4,000 万円程度のプラス効果。

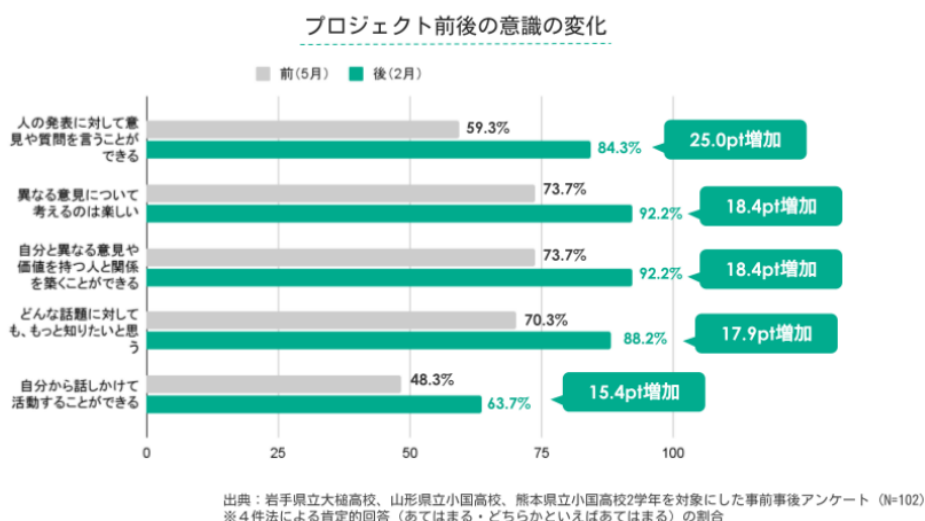
第2節 学校横断型探究プロジェクト

小規模校をオンラインで繋いだ遠隔授業について、CORE ハイスクール・ネットワーク構想の事業費を活用し、13 道県の高校において実証されている。発足の趣旨から、文部科学省の遠隔授業の分類によると、「教科・科目充実型」に該当する取り組みが中心である。

小規模校の生徒にとって、多様な出会いが乏しいという課題があり、今後は「合同授業型」や「教師支援型」の遠隔授業の事例が増えていくことが予測される。小規模校におけるオンライン合同授業の事例として、「学校横断型探究プロジェクト」¹⁴がある。認定 NPO 法人カタリバが運営主体であり、2022 年度は 8 つの高校(公立高校 7、私立高校 1 校)が参加している。2 年次の生徒に対して、総合的な探究の時間(教育課程内)の合同授業の提供を行い、生徒同士の交流や外部専門人材による探究伴走支援が実施されている。

学校横断型探究プロジェクトに取り組む効果として、生徒は多様な意見に対する寛容さや自分の意見を表明することができるようになる等が挙げられる。事前事後アンケート調査の結果について、図 8 に示す。また教員にとって、総合的な探究におけるマイルストーン設定に役立つ。さらに、他校との合同授業や勉強会を通じて、探究授業に関する知見不足の教員が学ぶ機会を得るという効果がある。

図 8 2021 年度取り組みの効果



(認定 NPO カタリバ作成)

¹⁴ <https://www.katariba.or.jp/activity/project/ohdantankyu/>

第3節 学校間連携

小規模校と同じ地域にある小学校・中学校等との連携により、教育内容を充実させようという取り組みが全国各地で行われている。例えば、山形県小国町は、2001年度より小中高一貫教育を推進している。2018年度からは保小中高一貫教育を推進している。地域学習、キャリア教育を複合したプログラム「白い森学習」が実施されている。また、連携型中高一貫教育を実施する小規模校の校長先生にインタビューを実施した处、中高での連携授業について、高校生が日頃の学習成果を発表する場として活用し、中学生はその姿から学ぶという効果を期待しているという意見があった。また地元中学校との連携は、小規模校への入学者を増やすという目的が発端だが、教育効果を第一に考えながら両立していく必要があるという意見もあった。

小規模校以外にも調査対象に含むが、中央教育審議会初等中等教育分科会「学校段階間の連携・接続等に関する作業部会」で紹介¹⁵された、「中高一貫教育に関する実態調査」の調査結果では、公立中高一貫校の回答のうち、「異年齢集団による生徒の育成」、「学力の定着・向上」や「教職員の意識改革・指導力の向上」に成果があったとする学校が過半数を占めた。

第4節 学校施設の多目的利用

小規模校の施設を地域に開放することにより、市町村としては公共施設の適正配置を進めることに繋がる。公共施設面積の約半分を学校が占める¹⁶ため、学校が複数の施設の機能を統合できることは、公共施設の有効活用に繋がる。また小規模校の生徒にとって、地域住民との接点が増えることで、地域学習のきっかけが得られる可能性がある。

なお、英国では、PFI方式による学校が行われている事例もある。¹⁷経営的な視点から、維持費用の一部を稼ぐために、放課後は地域住民のカルチャーセンター等の用途として貸し出している学校もある。

第5節 まとめ

前述した取組について、各施策の主な効果及びコストについて、図9に示す。

¹⁵報告「中高一貫教育制度に関する主な意見等の整理」2011年7月

¹⁶『統廃合だけでは対応できない！ポストコロナ社会の公共施設マネジメント』南学 2021年

¹⁷同16

図9 これまでの取り組みに関する効果・コスト

対応策	効果	コスト ()は負担者
1. 高校魅力化プラットフォーム	・生徒：都会と田舎の異文化交流 ・学校：他県からの入学による生徒数の増加	増加 ・寮等の施設整備費用（市町村） ・プラットフォームへの参加費用（市町村）
2. 学校横断型探究プロジェクト	・生徒：異なる意見への寛容さ、意見表明への抵抗感の減少 ・教員：探究学習に関する教員間コミュニケーションの活性化、不安解消	増加 ・コーディネート業務費用（学校） 削減 ・外部講師への謝金（学校）
3. 学校間連携	・生徒：発表機会による学び	増加 ・コミュニケーションコスト（教員）
4. 学校施設の多目的利用	・市町村：公共施設の適正配置 ・地域：ウェルビーイングの向上	増加 ・対応コストやリスク（学校）

*文献調査、教職員ヒアリング等より作成

第4章 フィールド調査

第1節 全国小規模校サミットへの参与観察・教員へのインタビュー

2022年7月、山形県立小国高校が企画する「全国小規模校サミット」に参加した。全国小規模校サミットとは、“同じような課題を抱える小規模高校の生徒が交流、各学校の特色ある取組みを発表し合い、意見交換を行うことで高校生として何ができるかを考え、これから一層求められる人間関係構築力などを向上させるとともに、将来それぞれの地域を支えていくための資質を育むことを主な目的とした活動”¹⁸である。

山形県の会場には、全国から10校の小規模校が集まった。参加校の中には、沖縄県や高知県等の遠地の学校もあり、交流に対する熱意を感じることができた。また、小規模校の若手教員と探究について対話するワークショップがあり、探究学習に取り組み始めているが、生徒の自発を促す声かけ方法がわからない等の課題に直面していることが伺えた。

第2節 学校横断型探究プロジェクトへの参与観察・職員へのインタビュー

2022年8月より、当該プロジェクトに参画し、オンライン合同授業の実施補助、参加校募集を目的とした都道府県教育委員会への企画説明等を実施した。オンライン合同授業等を通じて、小規模校の生徒像として、明るく元気な生徒が多い一方で、論理的に考察を深めていくことに苦手意識がある生徒もいると感じられた。また、認定NPOカタリバの職員へのインタビューを通じて、「小規模校には、興味

¹⁸ <https://shiroimori-ryugaku.com/>

関心を共有できる同級生が少ない」という環境面の制約があることや「人間関係がある程度固定化した中で、高校まで進学している子がいるのでシャイ」等の生徒像への考察を得られた。

また、学校と地域を繋ぐコーディネーター業務を行う人材を登用している小規模校が一定数いることや「総合的な探究の時間」のカリキュラム内容や授業時間数は、小規模校の中でもばらつきが大きい一方、地域でのフィールドワークを取り入れているという共通点も把握できた。

都道府県教育委員会との意見交換等を通じて、教育委員会主催で複数校を纏めた合同授業の実施を行うには、授業日程の調整に苦勞するということがわかった。一方、小規模校の教員が複数校の合同授業を企画することは業務負荷がかかると認識した。認定 NPO カタリバ職員へのインタビューでは「都道府県教育委員会では、学校間の連携を促したいという意味はあるものの、連携調整を行うリソース面に課題がある。また、行政がつなぎ役を行う難しさがあり、教育委員会側と学校側で指示する・される関係になり、学校の柔軟な対応を引き出しづらい面もあるのではないか」との意見があった。このことから、小規模校同士の学校間連携を促進するためには、教育委員会と NPO 等のコーディネート業務を行う組織・個人が協働し、お互いの得意分野を活かす必要があると思われる。

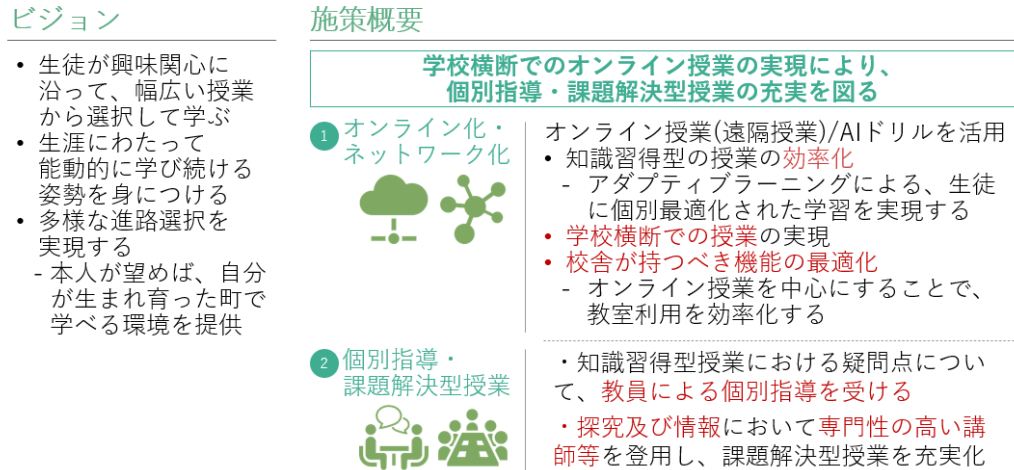
第 5 章 政策提言

第 1 節 概要

本稿「第 2 章第 2 節 統廃合に関する課題分析」において論じたとおり、「公立高等学校配置におけるトリレンマ」があり、従来の学習スタイル・学校運営形態を前提とした場合、行政の費用負担を重視した学校統廃合の推進、又は生徒の学校へのアクセスを重視した小規模校（高等学校）の維持という二元論に陥ってしまう。この二元論を脱却するため、民間の通信制高校等を参考として、学校運営の在り方を見直す必要がある。

本稿では、小規模校(高等学校)において幅広い授業から興味関心に沿って選択することも可能とするとともに、学校関連費用を効率的に利用するため、学校横断のオンライン授業による個別指導・課題解決型授業の充実を提案する。(以下、本施策という。) 本施策のサマリについて、図 10 に示す。

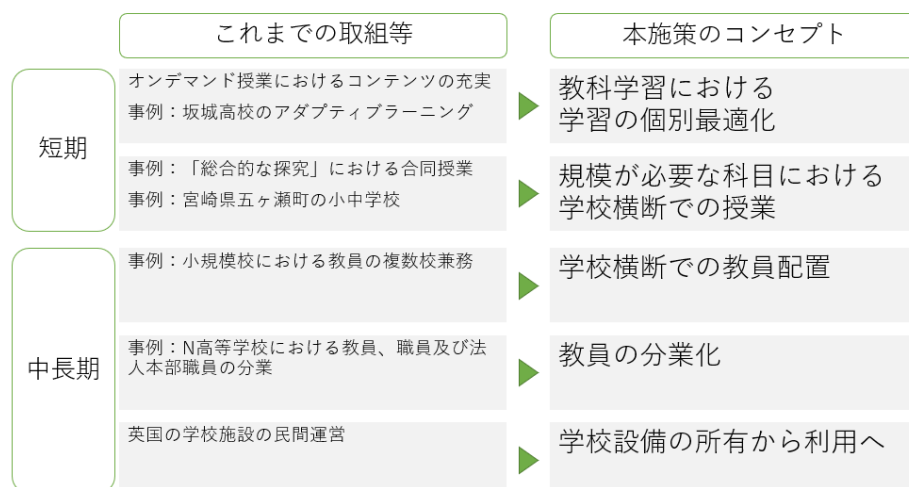
図 10 本施策のサマリ



本施策は、本稿で調査した取組等を踏まえて導出した5つのコンセプトを包含している。本施策のコンセプトについて、図 11 に示す。

短期的に実施できるコンセプトは、学校長の許可があれば、実施できる内容である。一方、中長期的に検討が必要なコンセプトは、都道府県教育委員会における検討が必須であると想定している。なお、小規模校の校長先生にインタビューした際、「音楽の教員は、週1回は本校に勤務し、週4回は別の学校で勤務している」という話があったので、学校横断での教員配置が今後はさらに進展させていく必要があると感じられた。

図 11 本施策のコンセプト



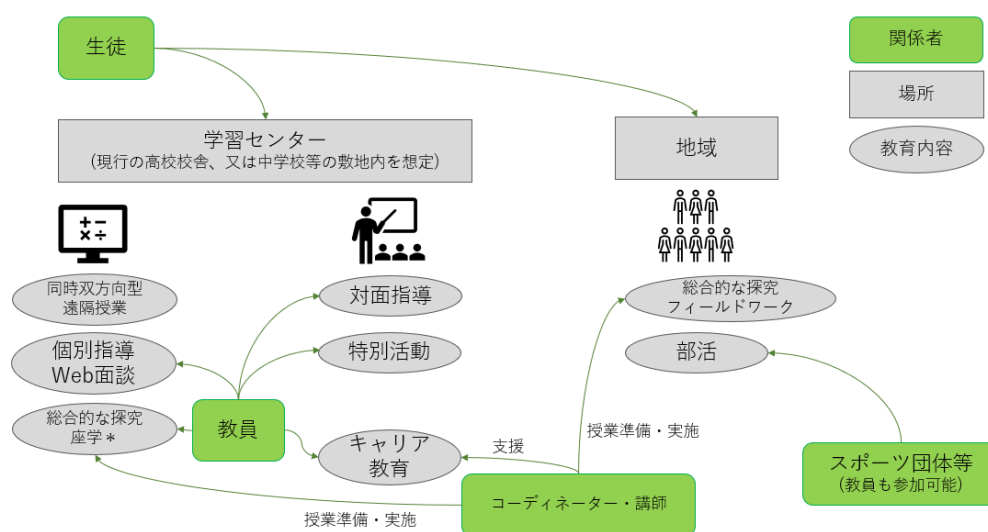
第2節 提案内容

本施策において、生徒は知識習得型の授業について、学習センターにおいてオンラインで授業を受ける。また、課題解決型の授業（総合的な探究）については、教員は、対面で行うことで学習効果が高まる授業（理科の実験等）を行うとともに、個別指導によって生徒の学力向上を図る。特別活動・クラス活動については対面の方が効果を発揮しやすいと考え、学習センターにおいて実施する。なお、部活について、教員も参加可能な活動団体を地域につくり、参加機会を保障することを目指す。本施策における教育内容を図12、運営イメージを図13に示す。

図12 本施策が提供する教育内容



図13 本施策の運営イメージ



本施策の導入により、生徒の学習方法は、学習センターにおけるオンライン学習が増え、生徒は自分が分からない点を重点的に学べるようになる。生徒の時間の使い方は、従来に比べ、自分のペースで学習することが可能となる。導入前後の変化について、図 14 に示す。一方、教員の時間の使い方は、授業実施に費やす時間を大幅に削減し、授業あたりの準備時間を増やせると想定している。また、授業実施時間が削減されることにより、生徒の個別指導に時間を充てることが可能となると想定される。さらに、部活動について地域への移行に関する議論が進んでおり、教員の部活参加を任意化し、労働時間の削減に繋げることが可能だと考える。教員の時間配分の変化について、図 15 に示す。

高等学校における小規模校では、他校へのアクセスが難しい場合は、地域の中学生が殆どそのまま進学するため、生徒の学力の幅が大きい。そのため、個別指導の時間が増えることにより、生徒は各自の学習到達度に合わせて、学習目標を立てることが可能となり、学習の個別最適化に寄与する。

図 14 生徒の学び方の変化（学習の個別最適化）

導入前

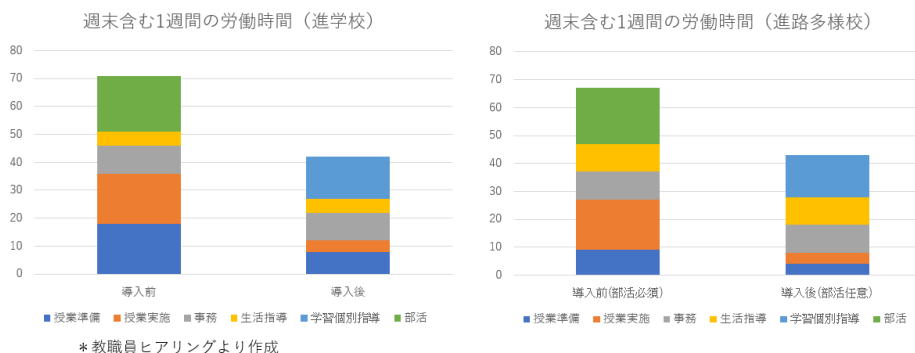
- ・集団授業
- ・決められた時間割

導入後

- ・自分のペースに合わせて、学習を進める
- ・実験や課題解決型授業(探究)など一部を除き、オンライン授業/AIドリルを活用する
- ・学習の効率化によって捻出された時間を、自分の興味に沿った課題解決型学習等に充てることが可能となる

図 15 教員の働き方の変化（個別学習指導の充実）

- ・授業実施時間を削減し、生徒への学習個別指導を充実させる
- ・部活を任意参加とすることにより、労働時間を削減する



本施策の実施により、生徒は「授業の質及び選択肢」を得られる。教科・科

目充実型の遠隔授業やオンデマンド配信授業により、生徒の学習ニーズに応じた、各教科の教員からの授業を受講することが可能となる。また、オンライン合同授業を通じて、他校の生徒や外部専門人材との多様な出会い提供することが可能となる。さらに生徒は自宅から近い場所で学ぶことにより、「学校へのアクセス」という価値も享受することができる。さらに、本施策の副次的な効果として、図 16 の効果が挙げられる。例えば、都道府県教育委員会は「学校関連費用」を削減可能であり、詳細について、次節において説明する。

図 16 本施策の副次的効果

行政：高等学校に関する経費(主に施設に関する経費)を削減できる。
教員：免許外教科担任制度の利用解消により、教員の専門性を活かせる。
教員：学力差が大きい傾向にある小規模校において、各生徒の学力に合った授業を行い易くなる。
地域：高校が存続し、進学を機に高校生及び保護者が転出することを防ぐ。

第 3 節 三重県及び長野県への提言

三重県教育委員会の教育次長等に対して、本稿の政策提言を三重県に適用した場合の効果や行政費用試算について説明した。県立の通信制高校の改革を検討しているタイミングなので、提案内容については参考にするというフィードバックを頂いた。また、長野県教育委員会にはアポイントは取れなかったものの、同様の提案資料を作成した。長野県への本施策の導入効果概要について、図 17 に示す。

本施策によって増減する行政費用の試算の考え方について、図 18 に示す。三重県及び長野県ともに、「高等学校教職員の人件費」、「高等学校非常勤講師等の報酬」及び「高等学校施設に関する建設・工事費用」の 3 つの費目が削減し得ると考え、検討対象とした。また、本施策の実施に伴い、「専門人材や支援員への委託」が必要であると想定した。なお、試算を行う前提は、県下の全ての全日制高等学校に適用することとした。

図 17 本施策の導入効果（長野県）

- **行政コストの削減**
学校施設維持に係る費用及び高等学校報酬等を一部削減する。詳細は「行政コスト試算」を参照下さい。
- **生徒の通学時間の短縮**
近所の中学校等に設置する学習センター等に通うことになり、生徒の通学時間は短くなる。長野県では、通学時間41分以上の生徒も一定数いるため、一定の効果を見込むことができる。
- 課題解決型授業（探究的な学習、情報）について、**講師又は支援員（首都圏で働く専門性の高い人材等）の登用**により、教員負担を軽減するとともに、生徒の学習成果を向上させる
- 免許外教科担任制度の件数を削減できる
- 地域の特色を活かした課題解決型授業
農林業、商工業、観光業等の幅広い産業が立地する等の地域特色を生かした課題解決型プログラムを実施できるようになり、生徒が自分の興味関心に沿った経験を積みやすくなる。
- 課題解決型授業を複数の高校で、オンライン授業を同時配信できる

図 18 行政費用の試算の考え方

費目	効果	試算の考え方
高等学校教職員の人件費	変動なし	・教職員の時間の使い方が変化するが、現在と同等の人員を雇用する前提とする。
高等学校非常勤講師等の報酬	削減	・知識習得型の授業について、動画等を用いた学習を活用することにより、R3当初予算の当該経費の25%を削減可能とする。
高等学校施設に関する建設・工事費用	削減	・現行の校舎については、市町村又は民間に無償で譲渡。運営経費の一部を利用料として支払う前提とする。 ・運営経費1,000万円(*)の70%を負担し、1校あたり年間必要経費を700万円とする。 ・R3当初予算の当該経費のうち全日制高校にかかる経費を70%とする。
専門人材や支援員への委託	増加	・教員の負担軽減・生徒の学習への貢献のため、専門性を有する講師、ボランティア支援員等の外部人材を登用する。 ・部活動の支援員を登用する。 ・1校あたり年間必要経費を500万円とする。

* 市町村教育委員会より廃校を譲渡され、運営している企業へのヒアリング結果より推定

第1項 三重県において本施策を適用した場合の費用試算

三重県の高等学校において、本施策を実施した場合の行政費用に関して、どの程度削減できるか試算を実施した。本施策を三重県の全ての全日制高校(分校含めて54校)に適用した場合、R3年度予算を基に試算すると図19のとおり、12.3億円削減可能である。

図19 本施策を全日制高校において実施した場合の行政費用試算（三重県）

・ R3当初予算（県費）

種類	費目	R3当初予算（県費）
高等学校人件費	高等学校教職員の人件費	231.9億円
高等学校報酬等	高等学校非常勤教職員の報酬等	10.4億円
学校施設に係る経費	修繕費用・光熱水費等	23.2億円

・ 本施策の導入による効果 12.3億円

費目	効果	金額
高等学校教職員の人件費	変動なし	0円
高等学校非常勤教職員の報酬等	削減	-2.6億円
修繕費用・光熱水費等	削減	-12.4億円
専門人材や支援員への委託	増加	2.7億円

第2項 長野県において本施策を適用した場合の費用試算

長野県の高等学校において、本施策を実施した場合の行政費用に関して、どの程度削減できるか試算を実施した。本施策を長野県の全ての全日制高校(分校含めて78校)に適用した場合、R3年度予算を基に試算すると図20のとおり、2.2億円削減可能である。

図20 本施策を全日制高校において実施した場合の行政費用試算（長野県）

・ R3当初予算（県費）

種類	費目	R3当初予算（県費）
高等学校人件費	高等学校教職員の人件費	339.9億円
高等学校報酬等	高等学校非常勤教職員の報酬等	3.1億円
学校施設に係る経費	高等学校施設に関する建設・工事費用	15.6億円

・ 本施策の導入による効果 2.2億円

費目	効果	金額
高等学校教職員の人件費	変動なし	0円
高等学校非常勤教職員の報酬等	削減	-0.8億円
高等学校施設に関する建設・工事費用	削減	-5.4億円
専門人材や支援員への委託	増加	4億円

第6章 まとめと今後の検討課題

第1節 まとめ

本稿は、公立高等学校における小規模校が維持・発展していくための施策について検討することを目的とした。本稿における検討結果として、「第5章 政策提言」において、生徒にとっての「学校へのアクセス」及び「授業の質・選択肢」、行政にとっての「学校関連費用」という3点を満たすための提言を纏めた。

本稿の提言を都道府県教育委員会において実行できた場合、統廃合する又はしないという二元論から脱却できると考える。また、統廃合の対象となる公立高等学校の生徒だけではなく、都市部の一定以上の規模の高校に通う生徒にとっても個別最適な学びに向き合う時間が増えるという効果がある。

第2節 今後の検討課題

第1項 小規模校の統廃合に関する政策形成プロセス

小規模校の統廃合の推進に関して、どのような関係者の相互作用により、対応方針が決定されるかを明らかにする。そのために他都道府県と異なり、統廃合の推進を保留している熊本県において、知事、教育長及び地域それぞれの立場の意向がどのように影響し、意思決定に至ったのかを分析する必要がある。

第2項 小規模校の教員の学びに校外ネットワークが及ぼす影響

幾つかの都道府県の学校再編計画では、統廃合を推進する理由として、一定規模の教員集団が教員の学びを確保する上で必要であることが挙げられている。小規模校では教員数が少ないという不利を克服するため、境遇に近い小規模校同士の教員がネットワークを構築し、学び合うことが有効かを検証する。校外ネットワークについて、“似た環境、似た目標を持つ学校同士のネットワークを持つこと、広げることの重要性に目が向けられてきた”（2019 小柳、P.3）¹⁹とされている。

¹⁹ <http://hdl.handle.net/10105/00013215>

■参考文献等

- ・『小規模校における多様な人間関係構築のためのネット会議システムを用いた学校連携プロジェクトの実践と問題点』岸、田中、吉田 2015 年
- ・『小規模高校における合唱活動の展開』石原 2017 年
- ・『公教育としての学校を問い直す：コロナ禍のオンライン教育・貧困・関係性をまなざす』日本教育方法学会編
- ・『第 2 期教育振興基本計画』文部科学省
https://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/detail/1336379.htm
- ・『希望の教育』文部科学省創造的復興教育研究会 2014 年
- ・『地域協働による高校魅力化ガイド：社会に開かれた学校をつくる』地域教育魅力化プラットフォーム
- ・『高校魅力化&島の仕事図鑑』大崎海星高校魅力化プロジェクト
- ・『人口減少社会と高校魅力化プロジェクト』樋田大二郎・樋田有一郎
- ・今後の県立高等学校の在り方に係る基本計画（平成 26 年度から平成 35 年度） 広島県
<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/118862.pdf>
- ・高校魅力化プロジェクトとは
<https://miryokuka.com/#about>
- ・魅力ある高校づくり（高校魅力化）の社会・経済効果に関する分析結果（ニュースリリース） 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング
https://www.murc.jp/publicity/news_release/news_release_191122/
- ・専門的な学習ネットワークが授業改善に向けた教員の指導性と主体性の構築に及ぼす影響に関する基礎研究
2019 年小柳 和喜雄
<http://hdl.handle.net/10105/00013215>