

# 有人島嶼における学校の存在意義と存続政策に関する調査研究(1)

## ～北海道桧山地方 奥尻島調査の予備研究～

阿部二郎

(北海道教育大学函館校)

### A Study on the Significance of School and Policy of Survival of School in Manned Islands(1) —Preliminary study of Okushiri Island survey of Hiyama area in Hokkaido—

Jiro ABE

(Hokkaido University of Education Hakodate Campus)

#### 論文概要

北海道にある5つの有人島嶼(離島)の現況を明らかにして課題を整理することは、北方領土問題を抱える北海道のへき地教育振興を総合的に検討する上で重要な意味がある。同時に、沖縄県・長崎県・島根県・鹿児島県と共に有人外海島嶼(離島)の地域社会の維持問題とも関わり、国策レベルで課題を検討するためのデータを提供するという意義もある。

そこで、本稿においては、予備研究として学校統廃合に関して地方中核拠点都市函館市の現況を述べつつ、島嶼(離島)と離島振興法、淡水湖にある有人離島の事例、瀬戸内海の内海離島、外海離島、「離島へき地」教育実践の歴史と特性、北海道の離島へき地、奥尻島の状況調査結果について大まかに整理した。

#### 1 はじめに(研究の意図と目的)

北海道教育大学へき地・小規模校教育研究センター及びその前身組織においても、北海道内の全離島へき地の学校教育状況について調査報告した先行研究は見あたらない。その意味で、北海道にある5つの有人島嶼(離島)の現況を明らかにして課題を整理することは、北方領土問題を抱える北海道のへき地教育振興を総合的に検討する上で重要な意味がある。同時に、沖縄県・長崎県・島根県・鹿児島県と共に有人外海島嶼(離島)の地域社会の維持問題とも関わり、国策レベルで課題を検討するためのデータを提供するという意義もある。

#### 2 地方中核拠点都市函館市の現況と学校統廃合

少子化や、都会への人口流出現象の加速等による、全国各地における地方自治体(地域社会)の過疎化現象が急速に進行する中で、学校規模の縮小化と共に統廃合が進んでいる。

例えば、地方中核拠点都市扱いを受ける函館市(令和元年6月現在 約25.6万人 北海道内3番目の人口)の場合、平成24年度から平成29年度までの6年間に旧函館市(「過疎地域自立促進特別措置法」に則って、平成16年12月に行われたの周辺4自治体との合併以前の函館市)に設置されていた公立中学校を例に取り上げると、平成24年3月末段階

で22校存在していた公立中学校が15校にまで減少している。6年間で31%の中学校が統合によって廃校になっているということは、単純化して考えれば、小学校に入学した児童が卒業した時には、周囲にあったはずの中学校の1/3が廃校になっているということであり、小さいこととは言い難い状況である。

これは、平成24年3月に策定された「函館市立小・中学校再編計画」に沿った施策の結果であるが、東京都と全国に20市存在する政令指定都市を除けば、地方中核拠点都市は全国で58市にすぎない。その地方中核拠点都市の函館でさえ、義務教育諸学校が急激に減少しているということを意味している。

策定した政策に合理的根拠と正当性があるにせよ、急激で大規模な学校統廃合政策は、義務教育諸学校勤務の教職員の過員化現象を引き起こし、教職員の大量異動を伴うことになる。そして、時にはその家族も函館市外に転出するという結果を引き起こしかねない。その場合は、結果的に教職員の子供(学齢児童・学齢生徒)も市外に転出することにもなり、そのことで学校規模の縮小に拍車がかかることにもなる。

こうした、負のスパイラル現象とでも呼ぶべき現象とは真逆の現象が、昔から「へき地学校」では見られている。我が子が学齢児童・学齢生徒であり、子だくさんの教員は「へき地学校」からは大歓迎されるということである。

近年では、インフラ整備の結果として交通移動の効率化

が進み、へき地及びへき地学校に教員が単身赴任（家族とは別居）する事例が多くなっているが、一昔前までは一家揃って赴任（転居・転入）するという事例も珍しくはなかった。

例えば、筆者の叔父が学齢児童3人の父親であったため、教員として「へき地の小学校」に異動した時に、家族揃っての転居によって「村」の人口が一気に6名も増加し、統廃合が懸念されていた小学校の全校児童数が3名も増加することになったため、地元住民から大歓迎されたことがある。

学校統廃合という問題を考える時に、ややもすると児童・生徒数の増減や、学校数の増減、学校区の拡大や通学距離の延長など、直接的な影響の側面が目立ちがちである。

けれども、学校規模の変化に伴って配置される教員数は、「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」（昭和33年法律第116号）によって算出・定められることになる。結果的に、廃校になった教員すべてが自治体外に転出するわけではないにせよ、その家族も含めて相当数の人口が一気に転出する可能性があるということであり、過疎化に悩む自治体にとっては小さな問題ではなく、今後はこうした学校統廃合に伴う間接的な影響の問題にも目を向けていく必要がある。

地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号）の一部改正により、平成29年4月から教育委員会に対して地域運営学校（コミュニティスクール）制の導入が努力義務化された現状では、こうした間接的な影響も看過するべきではないだろう。

### 3 島嶼（離島）と離島振興法

日本国の「本土」の概念として、本稿では北海道、本州、四国、九州、沖縄本島＝沖縄島の5島を「本土」として扱うことにする。

「本土」という概念定義において、沖縄本島＝沖縄島を含むべきかどうかは各種法律によってその扱いが異なっている。地理学上の区分というよりは、法律の趣旨や行政上の区分によって曖昧なままで使い分けられているのが現状のようである。

例えば、沖縄の復帰に伴う特別措置法に関する法律第1章総則（定義）第2条2項では「この法律において「本土」とは、沖縄以外の本邦の地域をいう。」と定義しているし、離島航路整備法第2条では「本土（本州、北海道、四国及び九州をいう。）」と定義しており、沖縄本島＝沖縄島を「本土」とは見なしていない。

これに対して、内閣府措置法の第4条3項25では「本土（北方地域以外の地域をいう。以下同じ。）」と定められており、前述の離島航路整備法を管轄している国土交通省が、地域公共交通確保維持事業実施要領第2章 離島航路（定義）第26条では「本土（本州、北海道、四国、九州及び沖縄をいう。）」と定めているなど、同一省庁内での定義にも

ばらつきがみられる。

「本土」の定義について取り上げたのは、本稿の研究対象が「島嶼（離島）」だからである。

日本において、「離島と本土、離島相互間の交流推進と相互理解を図り、離島住民や行政関係者はもとより、広く一般の方々に対する情報の提供なども含め、引き続き各種事業を実施」するために設立された、公益財団法人日本離島センター（全国町村会館内）のWebページ「知る・調べる」の「知る－基本情報－「島」とは何か」において「一般的に、これら4つの大きな島に沖縄島を加えた5島をいわゆる「本土」とし、それら以外の小さな島々を「島」とすることが多い。」と述べられてもいることから、本稿では北海道、本州、四国、九州、沖縄本島＝沖縄島を「本土」と限定することにしたのである。

日本国の「本土」以外の領土は、島嶼（島嶼部、離島）ということになる。日本は、「本土」も含めて地理学的には「すべて島」で構成されている「島国」である。海上保安庁によれば、日本国領土は前述の「本土」を含めて6852の島嶼で構成されているとされる。

国土交通省国土政策局離島振興課がまとめた「離島の現状について」（平成24年2月）のp.1では、離島振興法による離島対策実施地域は257島（76地域）で、該当面積は全国面積の1.38%、人口は約42万6千人で全国人口の0.33%に相当すると述べている。

法律上の区分を詳細に述べると、「本土」を除いた6847離島の内、無人島は6426島、有人島は421島で、振興法などの法律の対象となるのは308島であり、離島振興法の対象となっているのが257島、その他の法律の対象が51島で、内訳は沖縄振興特別措置法が39島、奄美群島振興開発特別措置法が8島、小笠原諸島振興開発特別措置法4島となっている。（同p.1）

後述するが、注目すべきは有人島でありながら振興法の対象となっていない離島が113もあり、有人島の26.8%を占めていることである。

前述した、本土（事例としては地方中核拠点都市の函館）における、過疎化や少子化に伴う学校統廃合の傾向は、日本国内の島嶼（有人離島）においても無縁ではない。放置すれば、学校維持が困難となり、島内に義務教育諸学校が不在となりかねない。仮に島内に義務教育諸学校が皆無ということになれば、子育てをしようとする夫婦は島外に去る可能性が高く、新たな子育て層が島に移住してくる可能性も低くなってしまふ。その後は、島民の高齢化が進み、産業活動も停滞して、日本各地の「限界集落」の多くがそうであるように、やがて地域社会が自然消滅（離島の場合は、無人離島化）することになるだろう。

前述した、有人島でありながら振興法の対象となっていない離島が存在している。この状況を理解するためには、離島の位置している地理的環境を考えなくてはならない。

離島の場合は、外海離島と内海離島に大別する必要がある。例えば、瀬戸内海の島嶼は内海離島で、近年は高齢の島民が島を去ることによって無人島化する島が増えてきているようである。

とはいえ、島内に義務教育諸学校が設置されていない島も多いけれども、海上バス（艇）等による交通手段が確保されており、後述するように、瀬戸内海の島嶼の大半が短期間の内に過疎化して無人島化してしまうと危惧する必要は全くないであろう。

#### 4 淡水湖にある有人離島の事例

滋賀県の琵琶湖にある、沖島（沖ノ島）は、日本国内で唯一淡水湖にある有人離島（以前は同様の淡水湖にある離島であった島根県中海（汽水）の大根島や江島、静岡県浜名湖の弁天島があるが、架橋されたために徒歩、車や電車での移動が可能となっているため「離島」とはみなされなくなっている）であるが、国土交通省によって離島地域として承認されたのは新しく、平成25年の離島指定基準の見直し契機となっている。

産経WESTの2019.5.13の記事では、「沖島 琵琶湖の沖合約1.5キロにあり、周囲約6.8キロ、面積約1.5平方キロ。琵琶湖にある3島の中で最も広く、全国で唯一、人が暮らす湖上の島。人口は令和元年5月時点で約120世帯約250人。主な産業は漁業。アユやゴリ、モロコ、スジエビなどがとれ、琵琶湖全体の漁獲水揚げ量の半分を担う。漁業と農業を兼業する世帯が多い。かつては資源を生かした石材業が盛んだったが、戦後衰退した。」と紹介されている。若干の補足をすると、「本土（ここでは琵琶湖湖岸地域）」との間は船での移動（所要時間10分程度）となっている。猫の数が多くことで知られ、「猫島」とも呼ばれるそうである。警察官の常駐もない離島であるが、近江八幡市立沖島小学校が設置されている。その歴史は古く、明治8年に澳津学校（西福寺本堂）が開設されてからの長い歴史がある。昭和22年4月に新制中学校として島村立沖島中学校を併設し、昭和33年には八幡中学校沖島分校に改称、昭和39年4月からはスクールボート「わかば」で全員が八幡中学校に通学開始、平成20年3月で通学船「わかば」運航停止、平成20年4月には小学校校舎内に沖島幼稚園が開設されるものの、平成26年度末からは休園となっている。

令和元年度（平成31年度）の在籍児童は14名で、内訳は1年1人、3年2人、4年2人、5年4人、6年5人。3・4年生が複式学級でその他は単式学級となっている。教職員は、校長、教頭を含め計10人。

在籍児童14名の大半が、島外からの「越境通学」をしている。これは、平成26年4月から近江八幡市通学区域の弾力化制度（平成23年4月試行）により児童就学が開始されたもので、「沖島小が島外からの入学を受け入れるようになったのは、平成20年度から。昭和35年度に129人いた児童が、平成14年度には5人にまで減少したことがきっかけだった」

（産経WEST 2019.5.13）という。

「明石誠校長（58）は『沖島にはいろいろなところからきた子供たちを受け入れる優しさがあるんやろうね』と話す。

『じゃあ、また明日ね!』。夕方になると、下校する子供たちの声が沖島港に響いた。島の外から通う子供たちは、毎日午後4時の船に乗って帰る。」（産経WEST 2019.5.15）<sup>1)</sup>

こうした学校区・通学区の弾力的な運用や廃止は、有人離島に設置されている高等学校の「島留学」制度として重要な在学生数確保の手段となっている。もともとは、「山村留学」制度に端を発する政策であるが、学校存続のための取り組み方法として注目されるだけでなく、学校が設置されている地域社会の維持・活性化の手段としても期待されているものである。この、地域社会と高等学校の存続の問題については後述する。

#### 5 瀬戸内海の内海離島

沖島について多くの紙面を割いたが、かつては同様の淡水湖（汽水湖）の離島であった3つの架橋された島の現況にも言及しておく。最も人口の多い大根島では、松江市立義務教育学校八束学園が開設されて小中一貫教育が試みられている。江島には公立小学校は設置されておらず、松江市立江島保育所のみが設置されている。弁天島にも小学校は設置されておらず、保育園のみが設置されている。

架橋されることによって、天候に左右されることなく、徒歩、車、電車などによる移動が可能になるが、その結果として、維持コストのかかる小規模校や極小規模校は廃止され、小学生でも公共交通機関を利用した通学をするようになり、長い目で見れば、地域社会の人材が別の地域に流出していく道筋をつけていることにもなる。

前述した瀬戸内海に多数存在する「小規模な内海離島」の多くも、同様の状況に置かれつつある。

ただし、瀬戸内海は古くから水運・造船の盛んな地域であり、山間へき地や外海離島とは地理的環境が大きく異なっている。加えて、瀬戸大橋に代表される架橋施策によって「本土」と接続され、「離島」としては扱われなくなった島も少なくない。淡路島や因島、江田島などは実質的に本土と陸続きとなっている。同時に、全国的にも知名度はあるものの過疎化に歯止めのかからない島嶼、例えば、小豆島や大三島などがあり、小豆島は平成25年6月に離島振興法による指定を受けるに至っている。

内海離島が多数存在する瀬戸内海の島嶼の状況は、決して一様ではなく、きわめて個別である。「山間へき地」に比べて個別性が際立っている。目視できる距離にある隣の島なのに、歴史的経緯や島の風習や文化、産業が大きく異なることは珍しくない。それが「離島へき地」の特徴なのである。

離島振興法と瀬戸内海の内海離島との関連は、鈴木勇次「離島振興法と瀬戸内海島嶼」<sup>2)</sup>で取り上げられている。そ

の中で、離島振興法成立までの経緯や改正毎の第1条の文言の変化や推移などについて比較検討を加えると同時に、「瀬戸内海離島の指定」の詳細について述べているので、本節ではこれ以上当該の問題については触れない。

## 6 外海離島

近年の日本国を取り巻く国際情勢に大きな変動が生じ、地政学的にも「東アジアの東端にある紛争とは無縁の国」とは言えなくなりつつある。国家の安全保障について見直す必要が生じている。

もともと日本は「島国」であることから、サンフランシスコ平和条約が発効（昭和27年4月28日発効）して主権回復した1年後に、離島振興法（昭和28年7月22日法律第72号）が成立している。この法律の成立の背景について、国土交通省は「離島振興法は、昭和28年に議員立法により制定されました。法制定当時の離島は、本土との隔絶性に起因する生活環境等の後進性が問題となっていました。離島を有する地方公共団体等では、これらの後進性の排除や島民生活の向上等を目的とした法律の制定に対する要望が高まり、離島振興法の制定に結びついたものです。」と説明している。現行の離島振興法については「この法律は、10年間の限時法として制定され、以降10年ごとに議員立法により改正されてきました。現在の離島振興法は、平成24年6月27日に公布、一部施行され、平成25年4月1日に全面施行されたものです。」と説明し「これまでの離島振興法と大きく異なる点としては、[1]目的規定への「居住する者のない離島の増加及び離島における人口の著しい減少の防止並びに離島における定住の促進」の追加 [2]様々なソフト施策等に関する配慮規定の追加 [3]ソフト施策等を総合的かつ着実に推進するための離島活性化交付金等事業計画の創設 [4]関連施策の充実を図るための主務大臣の追加」などが挙げられます。なお、現在の離島振興法の施行に伴い、国では離島振興法施行令の所要の改正（平成25年4月1日施行）を行うとともに、今後10年間の離島振興の在り方を示す離島振興基本方針（平成25年3月29日告示）を策定しました。

また、都道府県では、本基本方針に基づき離島振興計画を策定するとともに、離島の活性化に資する事業等について離島活性化交付金等事業計画も併せて策定しました。」と説明する。

離島振興法は、外海離島と内海離島双方を対象としているが、外海離島は、公海と領海の境界問題に直結する「国土」としての大きな意味を持っている。

先に引用したように、昭和28年に成立した離島振興法の第1条の文面では、「本土との隔絶性に起因する生活環境等の後進性が問題となっていました。離島を有する地方公共団体等では、これらの後進性の排除や島民生活の向上等を目的」とすることが謳われ、安全保障としての国土保全の表現は見られない。

けれども、昭和27年1月に、所謂「李承晩ライン」が大韓民国によって強引に主張されて、竹島が武力で実行支配される事態が引き起こされている。当時の竹島は、漁民が季節定住する外海離島であったが、この事態によって日本国民への人権侵害（臨検、拿捕、接収、銃撃による死亡）や内政干渉を受けることになったことが全く意識されていなかったとは言いがたい。

前述のように、平成25年に離島振興法の一部改正が行われたが、第1条（目的）は昭和28年に成立した第1条とはかなり変更されている。時限立法であるため、10年おきに延長されてきているが、第3回目の延長を行った昭和58年5月までは条文に変化が見られない。ところが、延長4回目の平成4年4月の改正からは、従来の条文の冒頭に「国土の保全、海洋資源の利用、自然環境の保全等に重要な役割を担っている離島について」という文章が加えられ、延長第5回目の平成14年の改正では「我が国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用、自然環境の保全等に重要な役割を担っている」と、離島と領海・排他的経済水域などの関係が強く意識された表現に変更されている。前掲の鈴木勇次は、平成14年の改正による文章について「離島の領海等での役割、自立的発展表現が導入され、隔絶性、後進性除去表現が削除される。」と評価する。

そして、第6回目の延長、改正が行われた平成25年の条文では「我が国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用、多様な文化の継承、自然環境の保全、自然との触れ合いの場及び機会の提供、食料の安定的な供給等我が国及び国民の利益の保護及び増進に重要な役割を担っている離島が」と改訂されている。以前の、離島と領海・排他的経済水域などの関係が強く意識された表現だけではなく、多様な文化継承と共に食料の安定供給に寄与していることを謳いあげている。そして、条文の末尾にも新たな文章が付け加えられている。つまり「地域間の交流を促進し、もって居住する者のない離島の増加及び離島における人口の著しい減少の防止並びに離島における定住の促進を図り」という、無人離島の増加と有人離島の減少の防止と定住促進を図るという意味が示されているのである。

こうした改正・改訂の背景には、平成11年3月に発生した能登半島沖不審船事件（朝鮮民主主義共和国の不審船による領海侵犯）、平成13年12月に発生した九州南西海域工作船事件（朝鮮民主主義共和国工作員による非違行為＝排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律への抵触）、平成16年11月に発生した中華人民共和国人民解放軍海軍の漢型原子力潜水艦が石垣島周辺海域を領海侵犯した漢級原子力潜水艦領海侵犯事件、平成22年9月に発生した尖閣諸島中華人民共和国漁船衝突事件とその後に繰り返されている中華人民共和国海警局公船による接続水域への侵入、平成24年8月の大韓民国李明博大統領の竹島上陸等々が間接的な影響を及ぼしていたと考えられる。

そして、平成28年4月に離島振興法とは別の法律である、有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る

地域社会の維持に関する特別措置法(平成28年法律第33号)が成立した。これは、「国境の有人離島の保護と振興を目指す特別措置の立法化構想」の結果として成立したもので、平成29年4月から令和8年3月までの10年間の時限立法である。

立法化の背景として①外国資本による日本国土の合法的な買収の多発、②大韓民国資本による離島(対馬)の土地買収への懸念、③過疎化が進む対馬では、外国資本による土地買収に対抗する資本を確保することが困難である、④既存の離島振興法では事態に対処しきれない状況がある等々が挙げられる。

有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法によって、「有人国境離島地域」が定義され、8都道府県計71島が「特定有人国境離島地域」として指定された。

この中には、既存の特別措置法である、沖縄振興特別措置法、奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法の適用地域は含まれない。

北海道からは、「特定有人国境離島地域」として、礼文島、利尻島、奥尻島の3島が指定されている。

前述の離島振興法によって「離島振興対策実施地域」が指定され、「有人指定離島」として北海道からは礼文島、利尻島、焼尻島、天売島、奥尻島、厚岸町小島の計6島が指定されている。この中で、通年の居住者(通年居住の島民)がいるのは、厚岸町小島を除く5島である。

「離島振興対策実施地域」の振興計画実施のための公共事業実施予算の策定は国土交通省国土政策局が担当しているが、北海道の6島だけは国土交通省北海道局が担当している。これは、かつて北海道と沖縄に開発庁が置かれ開発庁長官が任命されていた名残であろう。両開発庁は廃止されたが、北海道と沖縄の開発担当大臣は引き続き任命されている。離島振興法の「離島振興対策実施地域」に沖縄県下の離島が含まれないのは、別に沖縄振興特別措置法が定められているためである。

## 7 「離島へき地」教育実践の歴史と特性

北海道が「戦後のへき地教育研究」の中心的役割を果たしてきたことは間違いない。

昭和57年(1982)6月刊行の『へき地教育30年―その歩み 成果と展望―』は、全国へき地教育研究連盟が結成されてから30年を経過したことの記念として編纂されたものであった。巻頭の「刊行のこぼれ」では、「戦後の混乱なお続昭和27年7月、全国のへき地・複式・小規模学校の教職員1,000人は、同志的連帯感を抱きつつ北海道・十勝に結集した。そして全国へき地教育研究連盟を結成するとともに」と、同連盟の結成の地が北海道の帯広市であったことを述べている。参加者の大半は、おそらくは「へき地勤務の教員達であった」と推測される。

全国へき地教育研究連盟会長の市川明治(当時)の手に

よる巻頭の『『原点』に帰って』では、へき地教育振興法(昭和二十九年法律第百四十三号)成立に先立つ、昭和27年(1952)年7月に、全国へき地教育研究連盟第1回全国大会が文部省と北海道教育委員会後援により、北海道・十勝の帯広市で天野預祐文部大臣(当時)の臨席の下で開催されたと述べられている。

今日においてさえ、へき地校勤務をしている教員が「へき地」から別の都道府県に旅行するのは手間がかかる。

この記念誌の中に、「全へき地連加盟当時の思い出(pp.330-331)」として前・沖縄へき地連会長の平識善福が一文を寄せている。昭和47年に旭川で開催された第21回全へき研〔ママ〕北海道大会への参加の回顧文であるが、沖縄から北海道旭川までの移動について次のように書いている。「那覇空港から2時間で東京羽田に着き、上野駅から急行「はくつる」で青森につき、青函連絡船で函館、そして急行「おおとり」で旭川駅に着くまで18時間と11分かかり〔後略阿部〕」

昭和47年は、東京オリンピック、大阪万国博覧会、札幌冬季オリンピック開催後であり、それなりにインフラ整備が行われた後の時期である。それに先立つ昭和27年当時の交通事情を考えると、全国から参加者が集いやすい地域を考えれば、少なくとも帯広ではない。国内での飛行機移動が考えられにくい時代に、文部大臣の臨席も求めるなら、合理的に考える限り北海道の帯広ではない。

それにも関わらず、連盟結成のための記念すべき集会を開催する地として北海道を選んだことには、それなりの理由があった、即ち、へき地教育のメッカとしての象徴的な地であるということに参加者が一様に認めていたことに他ならない。いくら文科省と北海道教育委員会が後援したとしても、それだけで全国各地のへき地から1,000人もの参加者を集めることは困難である。

このような経緯で、全国へき地教育研究連盟が結成され、全国組織としての働きかけも功を奏して「へき地教育振興法(昭和29年法律第143号)」が成立していくことになる。

『へき地教育30年―その歩み 成果と展望―』をつぶさに見ていくと奇妙なことに気が付く。30年間の全国研究大会の開催地を確認すると、30年間で北海道が3回、東北が6回、九州が3回、中国地方4回、四国3回、関東3回、他8回開催されている。単一県開催としては北海道の3回が抜きんでいるが、東北は全県で開催しており、東北・北海道のへき地学校比率の高さをうかがわせる。それに対して、四国・中国地方は瀬戸内海沿いの県と、日本海側で領海線と関わる県で開催されていることも確認できるが、離島や島嶼へき地校をテーマに掲げた部会開催をしているのは第14回岡山大会(昭和40年)くらいである。

第15回富山大会(昭和41年)のシンポジストとして鹿児島県から「離島における進路指導と学校経営」という講演が行われているが、鹿児島県では30回大会まで1度も全国大会は開催されていない。

同書の第IV章は「地域に根を下ろして-各都道府県団体の歩

み」が掲載されている。この中で、島嶼（離島）へき地を抱えている都道府県においてさえ、活動記録の中には島嶼の文言も離島という表現も確認できない。唯一確認できたのは沖縄県のレポートのみである。北海道でも全く触れられていない。さらに驚くのは、外海島嶼（離島）へき地の多い長崎県と佐賀県のレポートが欠落していることである。ブロック大会の記録では、長崎県と佐賀県も大会開催を担当したことは確認できるが、30年間の活動記録の俯瞰レポートが欠落しているのである。

全国へき地教育研究連盟の全国大会に参加した経験から推測すれば、大会のテーマとして「島嶼（離島）」を据えることの困難さがあることは十分に理解できる。先に述べたが、離島振興法の対象となる人口は全国の0.33%にすぎず、全国的に考えれば「へき地教育課題」としてのニーズが高いとは言えないだろう。また、島嶼（離島）へき地の教育実践公開をしようとする場合、会場校への移手段（船舶）が天候に大きく左右されるため、実施計画が極めて立てにくいだろうし、不確定要素が大きい。仮に予定通りに移動ができたとしても、宿泊施設の確保は山間へき地以上に困難であろう。

山間へき地での公開授業参観者は、宿泊施設が不足している場合には、移手段として利用したバスでの宿泊をすることも多い。けれども、離島内ではそうした方法による宿泊場所を確保するのは、はなはだ困難であると予想されるからである。

結局、「離島へき地教育実践」研究に対する「へき地学校教員」からのニーズの低さと共に、物理的に授業公開されないために認知度も高まらず、認知度が高まらないために課題解決方法の研究もなかなか前に進まないという悪循環に陥っているようにも思われる。

インターネット（INT）に代表される、「ほぼリアルタイムの下での双方向性の大容量情報通信システム」の登場は、物理的に隔絶されている地域や遠く離れた地域間を結びつける有効な手段となった。特に、ここ10年程の間に動画像処理速度が劇的に進化し、双方向でのリアルタイムでの動画通信は、一昔前のSF映画が描いた世界観を具現化している。

こうしたインフラ整備に伴って、離島へき地を多数抱えている自治体間の連携活動が試みられるようになるのは必然なことでもあった。

「離島へき地」を数多く抱える県である、長崎大学、鹿児島大学・琉球大学が連携研究を進めるのは必然なことでもあっただろう。長崎大学、鹿児島大学・琉球大学の共同研究は、平成19年3月に長崎大学教育学部によって『新しい時代の要請にこたえる離島教育の革新』という名の分厚い冊子にまとめられて刊行されている。

同年、これとは別に『日本教育工学会論文誌31』に、「ショートレター 三大学の連携による離島の複式学級を結ぶ遠隔共同学習の実践」（pp.137-140）が掲載された。

長崎大学では、その後も「離島へき地教育」に深くかか

わりつつ、平成28年4月からは教育学部小学校教育コースを対象とした推薦入試に離島教育推薦枠を追加し、県内の離島地区で教職に就くことを強く希望する教員を養成することを試みている。<sup>3)</sup>

鹿児島大学も同様に、平成9年度から奄美大島で学校環境観察実習を行っている。「鹿児島県内の小学校・中学校は約40%がへき地にあり、その約70%が離島に位置しています。そのため、鹿児島県の公立学校教員に採用された後は、概ね小学校教員で1回、中学校教員で2回の離島勤務が求められます。しかしながら、離島を含むへき地の学校や地域の様子を知らないままでは赴任に際して多くの不安があると予想されます。鹿児島大学教育学部では、こうした現状を受け、在学中に奄美大島の小規模校及び奄美少年自然の家での学習や生活を通して離島を肌で感じることを目的とした「学校環境観察実習」を行っています。」<sup>4)</sup>

琉球大学教育学部には、沖縄島嶼教育コースが設けられており「沖縄地域について、他の島嶼地域との比較を交えつつ、歴史・地理・環境・政治・経済・法・社会・教育・文化・思想等の主に社会科学諸分野にわたって、広い見識と専門知識を持ち、実情を把握、課題を発見し解決を図っていく、実践的な力を持った地方自治体職員、NPO職員や学校教員等、地域づくりの中心を担える人材を育成」する事が目指されている。<sup>5)</sup>

これら3つの大学では、卒業生の就職先と県の地理的条件を踏まえて、「離島へき地に対応できる人材育成」を行ってきた。

この他、北方領土の択捉島と国後島を除けば、沖縄本島に次ぐ面積を持つ佐渡島を抱える新潟県の新潟大学教育学部の教育実習にも特色があり、学部のWebページでは次のような説明がある。

「4年一貫の段階的教育実習は、1年次から履修できる体験的実習の「入門教育実習」、「フレンドシップ実習」、「佐渡実習」、2年次の事前体験的「観察・参加実習」と「介護等体験実習」、3年次の本格的「教育実習」（春2週間・秋2週間）、そして4年次の「副免許実習（春2週間）」と卒業研究に関わるような専門的「研究教育実習」です。他に、新潟市等の学習支援ボランティア事業なども連携しており、これらによって実践的力が涵養されます。」<sup>6)</sup>

このことから、佐渡ヶ島での離島実習が組み込まれていることはわかるが、なぜそのような実習が組み込まれるようになったのかまでは説明されていない。この辺の経緯については、新潟大学教育学部教員養成フレンドシップ事業推進室が平成26年3月に刊行した『平成25年度 新潟大学教育学部「フレンドシップ事業」報告書 離島をフィールドとする教育実習カリキュラム「佐渡実習」の開発研究（第1年次）』で述べられている。

巻頭言の中で『佐渡実習』は通称であり、授業科目としての正式な名称は『教育実践体験研究Ⅳ』です。当初は『佐渡コース』つまり、『入門教育実習』（『教育実践体験研修Ⅱ』）

の新しいコースとして構想されていましたが、検討の結果、新たな授業科目として独立させることになりました。同じく1年生を対象とする『フレンドシップ実習』（『教育実践体験研究Ⅰ』）では、『地域における教育活動への参加』が一つのポイントになっています。『入門教育実習』のポイントは、『学校における教育活動への参加』です。これに対して、『佐渡実習』は、佐渡ヶ島をフィールドとして、『学校』における教育活動と『地域』における文化活動を、両者の相互関連を含め、ともに実習するカリキュラムです。」と述べられているが、同書p. 8にはシラバスも示されており、この授業科目が「教員の免許状取得のための選択科目」2単位であることが分かる。p. 9には参加者募集ポスターが掲載されており、それによれば定員が5名で、参加希望者が定員を上回る場合は抽選、実習期間は3泊4日であることがわかる。

以上のような、複数の大学での先進的な試みには、大変貴重な知見が含まれているように思われるが、残念ながらそうした「離島へき地教育」についての知見が、全国的に共有されるには至っていない。それは、「へき地教育」では圧倒的に「山間へき地が多い」ことと無縁ではないだろう。知見の共有化という問題について、より正確に述べるなら、前述の3県（長崎・鹿児島・沖縄）の取り組みは決して3県でのみ共有化されているわけではない。

例えば、北海道教育大学が平成21年3月に刊行した『特色ある大学教育支援プログラム テーマ例5 主として大学と地域・社会との連携の工夫改善に関するテーマ 平成17年～20年度採択事業報告書 へき地・小規模校教育実践プログラムの開発～地域と未来を開く教師教育～』の「IV へき地教育研究のネットワーク 1) 他大学との研究交流」pp.91-103で、長崎大学・鹿児島・琉球三大学連携事業について詳細に報告されており、特に長崎大学の事例と琉球大学の事例の報告がなされている。従って、決して「閉じた世界の情報」ということではないが、ここからのさらなる広がりを持たないというところが「離島へき地教育」の課題なのだろう。

前述のような、「離島へき地教育」の事例でも、その内容を吟味しながら学べば、「山間へき地教育」の場でも転用可能なアイデアが多数あることに気づくのだが、多くの場合、「離島」という文言が付いただけで読み手が読み続ける意思を放棄する傾向があるということである。どうやら、「離島」という地理的環境やそこで形成された社会性に対して、特別視する傾向が強いようなのである。確かに、昭和30年代半ば頃までの外海島嶼（離島）社会の特殊性（個別性）は看過できるものではなかったようである。第1報告の本稿ではこれ以上立ち入らないが、例えば、稲井広吉『漁村教育社会学—漁村教育の理論と実際—』（東洋館出版、昭和32年）、刀禰勇太郎『日本の漁村—その生きる道—』（海文堂、昭和34年）、海後宗臣他2名編集代表『講座 教育社会学9 へき地の教育』（東洋館出版、昭和34年）等を見る限

り、「山間へき地」で暮らす人々とは異質の価値観の下で生活していることが伺われるのである。確かに、毎日携わっている生業が、常に命を懸けることにつながっている厳しさを持っており、目の前に見える他の島の人々は、漁場の権利・縄張りめぐって競う（争う）相手であり、地域の共存者というよりは競争者としての意識の方が強くなるのであろう。「山間へき地」の農作業では「協力と協調」が欠かせないということとは大きく異なっているのだろう。

陸地にある「山間へき地」とは異なり、よほどのことがない限り、通過者としての訪問者すら訪れることのない離島社会とその社会のルールが、島ごとに特徴のあるものになっていくのは必然的なことであつたのかもしれないが、島外の立場からは理解しがたい要素も多く、頭ごなしに「特殊」であると否定的にとらえようとする傾向が生まれたともいえるだろう。

北海道教育大学に目を転ずれば、へき地教育に対応した教育実習は展開されているが、「離島へき地教育」を目的とした指導や実習は行われていない。研究活動に目を転じて、昭和28年から刊行され続けている『僻地教育研究』・『へき地教育研究』の掲載論文の中で「離島」を取りあげたものは、以下に示す10本のみである。

（なお、昭和20年代末から昭和30年代にかけて、渡島地方での「漁山村へき地」への調査研究が行われていることが確認できる。ちょうどこの時期、「職業・家庭教科書」などでは、都市工業地域用、都市商業地域用、農村（漁村）用の3種類が作成されていた時期であり、戦後の日本社会の中で大きな差異が生じていたことが伺われるのである。その後は、この差異が短期間で急速に平準化されていったのは間違いなく、その後は「漁山村へき地」についての調査研究は行われていないようである。）

「僻地教育研究」第35号 昭和56年（1981年）1月  
瀬戸内海の離島僻地小規模校と北海道の離島僻地小規模校との学力向上要因の比較分析的研究 木村 士郎  
「僻地教育研究」第36号 昭和57年（1982年）3月  
瀬戸内海の離島僻地小規模校と北海道の離島僻地小規模校との学力向上要因の比較分析的研究 木村 士郎  
「僻地教育研究」第37号 昭和58年（1983年）3月  
瀬戸内海の離島僻地小規模校と北海道の離島僻地小規模校との学力向上要因の比較分析的研究 木村 士郎  
「僻地教育研究」第38号 昭和59年（1984年）3月  
瀬戸内海の離島僻地小規模校と北海道の離島僻地小規模校との学力向上要因の比較分析的研究 木村 士郎  
「僻地教育研究」第39号 昭和60年（1985年）3月  
瀬戸内海の離島僻地小規模校と北海道の離島僻地小規模校との学力向上要因の比較分析的研究 木村 士郎  
「僻地教育研究」第41号 昭和62年（1987年）3月  
瀬戸内海の離島僻地小規模校と北海道の離島僻地小規模校との学力向上要因の比較分析的研究 木村 士郎  
「僻地教育研究」第47号 平成4年（1993年）3月

情報供給量からみた僻地教育環境の問題点(1)－離島の情報化の実態と子どもの学習意欲との関係－中森千住子 他1名

「へき地教育研究」第53号 1999年3月

奥尻島・戦前と戦後の子どもと教育 相原 政義

「へき地教育研究」64号 2009

離島の教師の専門的成長への支援－北海道奥尻島における英語教師の授業改善の軌跡－ 木塚 雅貴・木村 吾勝

「へき地教育研究」第65号 2010

離島の英語教育に関する一考察－その現状と課題－木塚雅貴

それぞれが貴重な研究成果ではあるが、離島における学校教育環境の改善と維持（経費）と法律との関係について言及した先行研究は『僻地教育研究』『へき地教育研究』の中には見当たらない。

## 8 北海道の離島へき地

他の媒体に発表された論文の中で、北海道の離島教育に関する論文は1本だけ確認できる。

高嶋真之他7名「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16』（北海道大学大学院教育学研究院教育行政学研究室・学校経営論研究室2017）pp.119-156。

この論文で呈された、重要な課題がある。長文になるが引用する。

今日、地方の公立高校はその重要さと裏腹に、非常に厳しい上記用に置かれているが、人口減少と少子高齢化が進む地方において、高校の「重要さ」は具体的にどのような点に見出せるのだろうか。〔中略 阿部〕天売高校の全校生徒はわずか5人（2016年7月現在）であり、いつ統廃合の対象となってもおかしくはない。もはや「小規模校」ではなく、それを超える「超小規模校」と呼ぶべき小さな高校である。それにもかかわらず、天売高校が羽幌町立の定時制普通科高校として長年維持され続けているのは、高校が地域に果たす役割と機能が大きく、どれほど小規模であったとしても地域から高校をなくしてはならないとする強い思いと、それを支える様々な取り組みがあるからだと考えられる。では一体、義務教育でもない超小規模高校を、北海道ではなく羽幌町が、なぜ/どのように維持し続けているのか。この点を、天売高校の教育実践や自治体・地域住民の取り組みから明らかにすることを通して、地域における高校の存在意義について検討していく。（p.118）

この研究では、「地域の高校」としての「天売高校」の存在意義について小括として3点示している。（p.145）

第一に、島の子どもたちの学ぶ権利を保障する重要な役

割を果たしている。

第二に、高校が地域の生涯学習センターの役割を果たしている。

第三に、地域の活性化という面において高校が果たしている役割がある。

当該調査のまとめでは（p.156）、次のように結論付けている。示された結論を筆者なりに解釈し整理して示す。

天売島の中で天売高校が果たしている役割・機能は多岐にわたっており、学校は地域にとって不可欠な存在となっている。同時に、地域からの協力がなければならず、天売高校と天売島は相互の支え合いの上に成り立っている。

筆者が研究テーマとして掲げているのは、高等学校だけではなく、島嶼（離島）における学校全般の存在意義とその存続政策について調査することである。従って、この先行研究との大きなアプローチの違いは、へき地教育振興法による交付金も検討対象に入れるということである。そしてまた、海外離島の国政上の位置づけの変動を「国家の安全保障」の問題としても考え直そうとするところにある。そしてまた、数年後には高校在学生の1/3が子供ではなく大人として在籍するようになるということを前提に考えようとしていることである。

改めて北海道の外海有人離島を考えると、通年で居住者のいる有人離島は5島であり、嘗てはその全てに北海道立の高等学校が設置されていた。

焼尻高等学校、昭和23年村立焼尻高等学校設置、昭和54年統廃合。

（羽幌町立）北海道天売高等学校が昭和29年設置。

（利尻町立）利尻高等学校が昭和32設置、昭和40年3月道立に移管。

北海道奥尻高等学校が昭和49年設置、平成28年から町立に移管。

北海道礼文高等学校。昭和53年設置。

設置時期を見ると、最初に閉校することになった焼尻高等学校が村立で、天売高等学校と利尻高等学校が町立として昭和32年までに設置されており、奥尻高等学校と礼文高等学校は、全国の高校進学率が9割を超えた時期（昭和47年）よりも遅れて設置されている。

先行研究によれば、高等学校が地域に存続すれば地域社会は活性化するし説明されていたが、閉校になった焼尻高等学校の場合、最盛期には生徒数が160名を数えたという説明も散見されるが、結果的に地域社会は縮小し、人口も激減している。地元の高等学校に通って卒業しても地元への回帰志向をあまり示してはいないということになるのだろう。地場産業との関連も大きな要素であろうが、最も早い時期に高等学校を設置し、最盛期には160名もの在籍生徒がいたにも関わらず、地域社会の活性化が失われ、最も早くに高等学校が消滅するに至った理由は何であったのだろうか。



現在、北海道の有人外海離島5島の内、礼文島、利尻島、奥尻島の3島に空港が整備されている。外海離島という地理的条件を考えれば、航空機を使える生活環境は極めて重要であるのだが、平成31年3月5日に北海道庁が管理している6空港すべてで赤字決算となっていることが発表された。離島に関しては、奥尻が1億4700万円の赤字、利尻が3億7000万円の赤字、そして礼文が600万円の赤字であった。今後、こうした事態が続けば、北海道の離島空港はすべて閉鎖されかねない。

けれども、有人外海離島の価値を単純な経済的理由だけで判断するべきではなく、国家の安全保障という観点をきちんと組み込んで判断を下すべきであろう。

有人離島ではなく、漁船の避難場所、休憩所として整備されていた外海離島の「渡島小島」では、領海侵犯した上で不法上陸した朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）の漁民によって破壊行為が行われ、施設用品の窃盗被害にもあっている。日本国にとって、まさに青天の霹靂であったが、国境線付近にある外海離島の安全保障上の価値をしっかりと見直すべき時が来ている。

## 9 奥尻島の状況調査結果

奥尻島には、国境付近の有人離島の機能として山には航空自衛隊北部航空警戒管制団奥尻島分屯基地があり防空識別圏の監視を続けており、島民の人口数の安定化には、いくばくかの寄与をしている。

筆者は、冷戦時代の昭和51年9月6日、旧ソビエト連邦軍ヴィクトル・ベレンコ中尉操縦のMiG-25迎撃戦闘機が、日本の領空侵犯をした後に函館空港に着陸・亡命を求めた事件を地元人としてリアルタイムで経験しており、国家の安全保障のための方策整備は絶対に必要であると考えているが、その意味でも、有人外海離島の果たす役割は決して小さくないと考えている。

平成5年7月12日に発生した北海道南西沖地震では、津波によって奥尻島の青苗地区が壊滅的被害を受け、島民人口の4.3%に当たる200人の死者を出した。この被害による人口流出などがあり、島民人口は減少傾向にある。

こうした状況の中で、近年になって積極的に取り組まれている奥尻町の「街おこし」の努力は賞賛されてよい。

平成26年からは、参加型観光客の誘致として、満月の月灯りのもと走るマラソン大会「奥尻ムーンライトマラソン」が行われていて、参加者からは高い評価を得られつつある。ところが、島内の大型ホテルの閉館の影響が大きく、新聞報道によれば、平成31年4月と令和元年5月のハートランドフェリー奥尻航路の団体利用客がゼロという状況になっている。また、奥尻と本土を結ぶ2つのフェリー航路の内1航路が廃止され、料金も14%値上げされるなど、観光業にとっては大きな打撃となっている。

こうした、奥尻島にとっては厳しい状況がある中で、奥尻高等学校をめぐるさまざまな好ましい話題が島外にまで

伝わってくるようになった。

道立奥尻高等学校が、平成28年から町立に移管されることになっていた。義務教育諸学校ならへき地教育振興法の対象となるが、高等学校は同法の対象外である。町立移管ということは、教員の給与全額が町負担となる。

道立時代の平成21年当時は、正規教員が11名、期限付き教員が2名の計13人体制であった。町立移管後の、令和元年では、正規教員が14人体制となっている。

教員給与の平均値には、様々なデータがあり特定が困難であるが、比較的若年層教員が多いので、仮に30歳の北海道教員の平均給与額を年間552万として換算すると、町立に移管することで教員の給与7728万円相当が持ち出しになりそうである。町立移管の理由は、島内の高等学校の廃校を避けるためと思われるが、町議会議事録の確認ができていないので、移管理由と決定までの経緯については追加で調査する予定である。

同じ町立高等学校であるのに、教員給与は北海道が支出しているのが天売高等学校である。天売高等学校は、町立で定時制高校であるため、市町村立学校職員給与負担法(昭和二十三年法律第百三十五号)第2条規定により、北海道教育会が負担することになる。この指摘は、高嶋真之らが論文(p.129)で指摘したことである。

高等学校の町立への移管に合わせて、平成29年度から奥尻中学校との連携型中高一貫教育校となり、島留学生の受入を開始し、現在では、在校生の半数以上が島外出身となっている。奥尻高等学校の生徒誘致である「島留学制度」が、上手く機能しつつあるということである。この試みは、前述した「偶然でも訪問者はほとんどいないのが離島へき地の特性である」という問題点を解決することにもなる試みということになるだろう。

スカイプ、SNSの有効利用によって、離島にいながらにして有名大学の学生による個別指導が受けられる試みも続けられており、その成果が確実に出てきているようにも思われる。

奥尻高等学校に関しては、平成31年2月の訪問取材に際して学校長の俵屋俊彦氏から懇切丁寧な説明を受けているが、筆者の「財政面からの裏付け調査」が不足しているため、本稿ではその報告を断念した。今後、追加調査をした上で報告する予定であるが、取材に際していろいろと伺った中で印象に残った考え方として、「(高等学校の場合は)島内の最高学府として何ができるのか・・・これを意識することはとても重要だと思います。」というものがあつた。

これは、先行研究者の高嶋真之らも指摘していることであるが、「高等学校のできる社会貢献、地域社会とのかかわり方を常に意識すべきこと、そうした精神性の価値を理解したうえで、実効ある実行を心掛けることの必要性の指摘」ということである。

## 10 おわりに

時間不足のため調査活動が遅滞してしまい、まとめ方が荒くなった反省をしつつ、本稿を「奥尻島調査の予備研究」成果として報告した。今後は奥尻島についての、へき地教育振興法、離島振興法、有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法による交付金がどのように使われているのかを明確にしたいと考えている。

へき地教育振興法による交付金と、離島振興法による交付金の使い分け区分については、国会でもその曖昧さが取り上げられたことがある。町議会においても、具体的にどのような審議が成されたのか議事録で確認しつつ、合わせて予算編成を担当する国土交通省北海道局での取材も並行して行いたいと考えている。

## 謝 辞

取材活動に際して、奥尻高等学校教職員の皆様と学校長（当時）俵屋俊彦氏に懇切丁寧な説明及び貴重な資料の提供をしていただいた。この場をお借りして厚くお礼を申し上げます。提供された貴重な資料は、続報で活用させていただく予定である。

## 注

- 1) 〈<https://www.sankei.com/life/news/190515/lif1905150023-n2.html>〉(2019.9.23最終アクセス)
- 2) 鈴木勇次（長崎ウエスレヤン大学 教授）平成22年10月27日 香川大学瀬戸内圏研究センター学術講演会配布資料
- 3) 長崎大学教育学部教育学研究科 CUMPUS GUIDE
- 4) 〈<http://www2-du.edu.kagoshima.ac.jp/news/%e5%a5%84%e7%be%8e%e5%a4%a7%e5%b3%b6%e3%81%7%e3%81%ae%e5%b9%b3%e6%88%9030%e5%b9%b4%e5%ba%a6%e5%ad%a6%e6%a0%a1%e7%92%b0%e5%a2%83%e8%a6%b3%e5%af%9f%e5%ae%9f%e7%bf%92%e3%82%92%e5%ae%9f%e6%96%bd>〉(2019.9.23最終アクセス)
- 5) 〈[http://www1.edu.u-yu.ac.jp/gakubu/gakubu\\_okinawa.html](http://www1.edu.u-yu.ac.jp/gakubu/gakubu_okinawa.html)〉(2019.9.23最終アクセス)
- 6) 〈[https://www.ed.niigata-u.ac.jp/?page\\_id=16](https://www.ed.niigata-u.ac.jp/?page_id=16)〉(2019.9.23最終アクセス)