

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(2) —奥尻島、天売島、焼尻島に高校を設立した理由とその背景 (中間報告) —

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(2) — Reasons for setting up high schools on Okushiri Island, Teuri Island, and Yagisiri Island and their background(Interim report) —

Jiro ABE

(Hokkaido University of Education Hakodate Campus)

概 要

北海道所属の5つの外海「有人島嶼（離島）」の現況を明らかにし、抱えている課題を整理することは、北海道のへき地教育振興政策を総合的に検討する上で重要な意味がある。同時に、外海「有人島嶼（離島）」の地域社会維持・振興政策とも関わり、国策レベルで課題検討をするためのデータを提供するという意義もある。第2報告では、COVID-19感染爆発現象と「島嶼（離島）」の関わり、北海道教育史文献上の「島嶼（離島）」の取り扱い方、過去5年間の「島嶼（離島）」に関する各種報道傾向の概要、羽幌町町議会議事録と奥尻町議会議事録の調査結果の中間報告を行った。

1. はじめに

1-1 第1報告の概要と補足

第1報告（『へき地教育研究 75号』 pp.9-18）においては、先行研究事例の数少ない北海道所属の5つの外海「有人島嶼（離島）」の現況を明らかにして、各種課題を整理することの意義と共に、以下の4点について言及した。

- ① 過疎化に悩む自治体にとって、学校統廃合に伴う間接的な影響に起因する問題にも目を向けていく必要があり、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（2017）年4月から地域運営学校（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を看過するべきではない事。
- ② “本土”に対する、島嶼（離島）の生活環境（インフラの完備度）・教育環境と有人島嶼（離島）政策の基盤となる離島振興法のかかわり、外海離島と内海離島の環境の違い、有人と無人の意味や過疎化による義務教育諸学校維持の課題について整理した。「有人島嶼（離島）」が行っている「学校区・通学区の弾力的な運用や廃止」の実態、高等学校の「島留学」の実態も述べた。
- ③ 離島振興政策の根拠となる、「離島振興法」の制定経緯と運用経過の概括、有人外海離島と国土安全保障上の課題や限時法の「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）」の制定意義について。

- ④ 同法による、「特定有人国境離島地域」として礼文島、利尻島、奥尻島の3島指定、離島振興法の「離島振興対策実施地域」指定における、「有人指定離島」として礼文島、利尻島、焼尻島、天売島、奥尻島、厚岸町小島の6島指定、その6島の公共事業実施予算の策定は、例外的に国土交通省北海道局が担当しているという事実について。

以上を踏まえつつ、「島嶼（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希少な先行研究である高嶋、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に着目し、同論文で述べられた「島嶼（離島）における高等学校の意義」に賛同しつつも、今後は、国境線付近にある外海「島嶼（離島）」の価値を経済的観点だけではなく、「国家の安全保障」という観点を組み込んで判断すべきであると指摘した。

本節では、この問題について若干の補足をしておく。

筆者は、「上記の問題は看過するべき小さな問題」ではなく、「主権国家における主権者としての意思の新たな形成時期に至っている。」との認識を持つに至っている。それは「主権者としての次世代を育成する国民教育の課題である。」という認識でもある。敗戦後、「国家の安全保

障」と「国土（領土・領海）保全」を絡めた問題を「教育課題として検討する事」は、「暗黙のアンタッチャブル（untouchable）テーマとしてタブー視され、棚上げされてきてしまった。」というのが筆者の主観的感想である。

このような「検討忌避の傾向」は、国際社会の常識から見れば極めて例外的な傾向と言えそうである。近年の日本国を取り巻く国際情勢の激変を踏まえつつ、国益を前提として「離島振興」を考えようとする限り、「棚上げして避けて通る」ことができない問題となっている。少なくとも、「国家安全保障の観点」から国益を前提とした「離島振興」を考え、その問題を検討することは「軍国主義」「帝国主義」の復活を目指すものなどではない。「軍国主義」「帝国主義」の復活を目指すものであると解釈するような、浅薄で短絡思考の中にこそ「今後の国家の安全保障を揺るがしかねない危険性が内包されている」と筆者は考えている。

かつて日本は、大日本帝国憲法下で日英同盟により第一次世界大戦に参戦し、大正11（1922）年のヴェルサイユ条約締結の結果、国際連盟からの委託により旧ドイツ領ニューギニアの赤道以北地域を統治した。後に内南洋とも称された南洋諸島（群島）の統治に伴い、南洋庁を新設し、南洋興発株式会社、南興水産株式会社の設立によって南洋水産業の振興を図り、沖縄県民を中心とした移住政策も積極的に推進した。要するに、国際連盟の委託による国境線の拡大に伴い、海洋（漁業）権益の拡充を目指した結果、南洋諸島は後の絶対防衛圏の一翼を形成することとなる。

佐々木貴文の指摘によれば¹⁾、南洋における遠洋漁業奨励策の胎動は、明治期の農商務省による「遠洋漁業奨励法」の制定と、漁師職員資格の創設とそのため水産教育機関の設立に端を発している。（注：明治期以降の漁業振興政策と領土・領海圏域については、伊藤康宏他『帝国日本の漁業と漁業政策』（北斗書房 2016）に詳しく述べられている。）佐々木は濱田武士との共著『漁業と国境』（みすず書房 2020）も上梓しているが、同書では外洋漁業の近現代史から紐解き、北方水域・日本海・東シナ海・南洋について論じつつ、領土と資源を巡る近年のナショナリズムの状況について要領よく的確に言及しており、「教育課題としての離島振興政策」を検討する際の示唆に富む内容となっている。

第1報告では、外海有人島嶼（離島）の「奥尻島」を訪島して予備調査研究を行い、その概要を報告したが、各種法律に基づく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た。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については、かつて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た。

1-2 第2報告のための調査活動で発生した問題

奥尻島への訪島調査を継続する予定で、奥尻高等学校設置の経緯、高等学校管理者移管の経緯、へき地教育振興法

とは別の離島振興法による経済的な振興政策の具体的な事例の確認等を町議会議事録調査で行う予定を立て、令和2（2020）年2月以降に2回の訪島調査を行う予定であった。同時に、焼尻島と天売島の所在自治体である羽幌町議会での議事録調査も予定していた。

ところが、新型コロナウイルス（SARS-CoV2）による感染症（当初は武漢ウイルスと呼称され、後にWHOがCOVID-19と名付けた）の世界的大流行が発生し、治療薬もワクチンも無い状況下で諸外国では非常事態としてLock Downが実施され、日本でも非常事態宣言により自治体間の移動制約が強く求められるに至った。

詳細は後述するが、上記のような状況に陥った時、「離島」は島全体が「運命共同体としてのカプセル」とでもいうような発想に立った行動統制と管理運営を厳格化せざるを得なくなる。「離島」という「本土」との「距離」は、感染症への防御としてのアドバンテージとなる。

大陸国家と海洋国家（島国）の関係を「本土」と「島嶼（離島）」の関係を置き換えることは可能であり、海洋国家（島国）である「日本」や「ニュージーランド」、「オーストラリア」、「アイスランド」、「グリーンランド」、「フェロー諸島」、「台湾」等は、令和2（2020）年7月時点では比較的感染症の拡大抑制に成功しているように思われる。ただし、海洋国家（島国）であっても、「UK（連合王国＝英国）」のように防疫に成功しているとは言い難い事例も発生している。海洋国家（島国）の場合の地理的条件を考えれば、完璧に人や物資の出入りを遮断すれば「感染ルートが人から人への感染」である限り、その防疫率は極めて高くなる。

けれども、グローバル化が進んだ今日の世界においては、「国」としてのインフラを高い水準で完備している場合でも、長期にわたって人的交流と物流を国内にだけ限定し続ける「自給自足体制（ブロック体制）」で経済活動や社会生活を維持し続けることは甚だ困難であろう。

まして、「島嶼（離島）」規模の場合は、インフラがぜい弱で各種の資材・資源（生活消費材）の備蓄も限定的であるため、長期間にわたって「遮断・自給自足」することは困難である。

「島嶼（離島）」では、医療インフラが極めてぜい弱であることが多いため、感染症の侵入を許せば「島嶼（離島）」の自然の防壁として有効に機能するはずの“他地域との距離”が、治療や救命活動にとっての“大きなリスク”に転化してしまうのは自明のことである。

そのため、筆者が訪島を希望しても「防疫への協力依頼」という形での婉曲な受け入れ辞退の意思が伝えられることになるのは必然的なことでもある。筆者自身も、万が一の「ウイルスの持ち込み」の可能性を考えると、訪島に対して逡巡せざるを得なかった。

同様に、「島嶼（離島）」ではなくても、タイミング的にCOVID-19禍の最中に他の自治体間との移動をすることについては抑制的にならざるを得ず、訪問の受け入れ側からも「可能であれば、訪問時期を変更してほしい」という要

望を示されることになった。

以上の理由により、第2報告をまとめるまでに、奥尻島での追加調査は実施できず、焼尻島・天売島のある羽幌町町議会事務局での調査、焼尻島や天売島の調査も実施できなかった。どちらの地域共、調査活動の受け入れと協力そのものについては快諾されているので、今後タイミングを見計らって相談しつつ実施する予定である。

そのため、第2報告では、世界規模でのCOVID-19感染爆発という「世界史上に記録されるできごと」における「島嶼（離島）」の状況や特異性について報告するとともに、中間報告として奥尻島や羽幌町での調査状況とその概要を述べるにとどめる。

2. COVID-19感染爆発が投げかけた教育課題

2-1 学校教育が対処する上での未決課題

令和2（2020）年に発生した、COVID-19に起因する一連の騒動において、世界規模で同時多発的に「ほぼ全ての学校の閉鎖や休業が長期間実施される」という人類史上初の現象が生じている。

大正7（1918）年から大正9（1920）年にかけて感染爆発が発生した「H1N1亜型インフルエンザウイルスによるパンデミック、いわゆるスペイン風邪〔以後、「スペイン風邪」と表記する。〕」は、今回のCOVID-19に先立つ「感染症による世界規模での大事件」であったが、学校教育を巡る100年前のできごとと今回のできごとの決定的な違いは、①学校在籍者層の年齢幅の広さと、学校在籍者数の規模の違い、②罹患してからの学校閉鎖であるのか、罹患予防としての事前の学校閉鎖であるか、この2点に集約されると思われる。

100年前の「スペイン風邪」では、医療技術や医療環境の稚拙・劣悪さと共に、「広報すべき情報」の拡散や迅速な伝達が行われなかったことよって大きな社会問題（国際問題）が誘発されることになった。

これに対して、今回のCOVID-19の感染爆発では、特に令和2（2020）年2月以降はリアルタイムでの情報拡散と伝達が行われており（注：中華人民共和国からの情報提供の遅れ、WHOの初動の不適切さ等）に対する様々な疑問は呈されている）、今回発生している社会問題（国際問題）の核心は、日本国内に限定してみる限り、罹患患者数や死者数の増加そのものではなく、むしろ罹患予防（防疫）を目的とした政策・各種制限に起因した問題の方である。

当然、強力な罹患防止・予防政策は必要不可欠であるが、今回のできごとを学校制度や組織運営方法から検討していくと、大変大きな問題を孕んでいることが分かる。

例えば、学校保健安全法における「学校感染症」指定がCOVID-19が適用された時点で、罹患患者については「出席を要しない日」としての処理が可能になる。

けれども、「罹患している」と診断されない限り、それはただの欠席扱いにしかならない。今回のような、全国規

模での同時多発的な感染爆発現象への対処が必要になると、まともに「医師の診断を受ける事すらおぼつかなくなる」ことが明らかになった。

予防的に、学校閉鎖を広域で一律に行った場合は、「出席を要する日数」自体を一律に変更すれば良いから、そのこと自体では問題が無いけれども、果たして何日まで減らすことが可能であるのかという問題は、義務教育課程においては大きな問題となる。

文科省が標準授業時間数を告示している以上、変更についても文科省は告示しなければならないはずであるが、予見が不能な経過措置の段階にあるためか、未だに変更が告示されていない（2020年7月末現在）。

結局、上述の問題は各都道府県や自治体に判断が丸投げされ、委ねられている状況がある。そして、その事による自治体間の差異が生じつつある。

今回のCOVID-19感染爆発禍の下で、SNS等を利用した在宅でのオンライン（On line）授業受講が全国展開されている。現時点では、何をもって受講したと承認・認定するのか（単位認定できるのか）という基準すら存在していない。

30歳未満の若年層（学校在籍者の大半を内包する）は、COVID-19に罹患しても顕在化する症状が比較的軽く済むということが判明しつつある。つまり、仮に罹患していても在宅で授業を受講することが可能であり、その場合は「出席を要しない日」ではあるものの「出席した」ことになる。つまり、学校感染症に罹患していても出席日数は確保することになる。反対に、「罹患しているとの診断」が下されていない場合でオンライン（On line）授業も受講出来ない症状の場合は、形式的には欠席扱いにせざるを得ない事になる。

今回の場合、罹患患者と濃厚接触した可能性があることと認定されると、自宅待機処置が強く求められることが考えられる。これは学校保健安全法第19条に基づいて学校長が命ずる「出席停止」ということになるのだろうが、「医師からの診断」が下されない段階で「出席停止」を求めるという行為が適法行為であるのかどうか懸念される。

仮に、最終的に「罹患していない」ことが明らかになった場合、何を根拠として「教育を受ける権利＝学習権（日本国憲法第26条第1項）」に制限を加えたのか合理的根拠を示し得ない事態に陥ることも予想される。つまり判断基準の揺らぎと、指示・強制性の法的根拠の曖昧さが予見されるのである。この問題は、法定表簿「指導要録」の記載方法に大きな差異を生じさせることになるし、準公簿に相当する出席簿の運用・管理上の“温度差”も生じさせることになる。

今回の場合は、極めて例外的で特殊な状況下で生じている記載内容判断上の些細な問題にすぎないけれども、義務教育の課程認定の在り方や授業を履修したと見做す条件とは何かという問題として、いわゆる「教育機会確保法」との関係では無視しえない課題の1つと言えそうである。

また、学校保健安全法の趣旨に照らした時に、罹患防止策を学校が主体者としてどこまで行わなければならないのか、感染爆発状況の下での学校感染症罹患者の診断認定方法はどうか、学校内で消費する消毒薬や衛生環境維持資材・用品の確保及び配布の優先順位やそのための予算措置をどのように講ずるべきであるのか等々、未決問題が多数存在している。

学齢児童・学齢生徒の中には、消毒薬に対するアレルギー症状を示す体質の子供達も存在する。アレルギー疾患対策基本法の趣旨に沿えば、こうした子供達に消毒行為の強要は困難であるが、そうした状況下で児童・生徒集団の罹患予防・防止がどの程度可能になるのか不明であり、万が一、集団罹患が発生した場合の責任は誰がどのようにとるのかも未決であるが、学校長が免責される可能性は低い。

こうした感染爆発の予防と回避を試みる段階で、学校給食法の趣旨を達成するために、学校給食はどのように調理して提供することが妥当であるのか、これも手探り状態で模索しつつ行っているのが現実であろう。学校給食の調理作業員の罹患が発覚した場合、学校保健安全法及び学校給食衛生管理基準に基づいて調理作業から当該者を外すことが予想されるが、今次COVID-19の場合は、濃厚接触者全員を自宅待機とする対処が大半である。その結果、調理作業員集団が何日間も調理作業に携われなくなり、結果として給食提供が不能になってしまいかねない。しかし、その代替策を急遽講じるのは甚だ困難を伴うだろう。

2-2 感染爆発現象と「島嶼（離島）」の関わり

2-1で縷々述べてきた問題は、「島嶼（離島）」の学校にも同じように突きつけられている。「島嶼（離島）」の教育行政組織が、指揮命令系統の上位に位置する「本土」側からの指示を受ける立場であるとしても、「島嶼（離島）」の場合は、公海上にある航空機や船舶のように、状況に応じた個々別々の決断と行動も求められるはずであるから、独自の決断権を許容し容認しなければならないものであろう。

ところが、「本土」側と異なるのは、問題解決に当たる人材の数、組織力の規模の違いであり、前述した諸問題に「島嶼（離島）」だけで対処するには限界があることも自明のことである。

従って、フェイルセーフ (fail safe) の発想に立ったハザードマネジメントとリスクマネジメントを徹底しようとするならば、時には過剰と思えるほどの防御施策を講じざるを得なくなるのも道理である。そうしておかなければ、万が一クライシスマネジメントの段階に陥った時には、実は無力に近い状況が生じかねないからである。

ただ、そうした徹底した防御施策の維持期間にも限界があり、今回のCOVID-19禍のように半年以上の期間を耐えなければならないとすれば、経済状態の悪化以前に生活環境の維持自体が困難とならざるを得ない。どの段階でどの程度の防御策を解除すべきなのかという難しく大きな課題が「島嶼（離島）」に突き付けられている。

第1報告でも述べたが、「島嶼（離島）」は近隣にあって

も個々別々の歴史と文化を有する場合が多く、地理的環境だけで「島嶼（離島）」という括り（枠）を当てはめて、歴史経緯や人口規模などを無視した一律の施策基準の順守を求めても画餅と化すだけであり、実効性も低く留まらざるを得ないと予想されるのである。

3. 北海道教育史上の「島嶼（離島）」の扱い

「北方領土」を除く、北海道所属の5つの「有人島嶼（離島）」は、人口規模も地政学的な価値にも大きな差異があり、形態としての「島嶼（離島）」という括りだけで一律に論じる事には大きな問題があることを第1報告でも指摘した。第2報告では、その指摘に立脚しつつ、過去の各種北海道教育史文献で「島嶼（離島）」がどのように論じられてきたのか調査した結果を述べる。

3-1 山崎長吉の著作物における「島嶼（離島）」

北海道教育史の文献としては、山崎長吉の著作物を看過できないため、以下3冊の単著文献の内容を調査した。

ア)『北海道教育史』（北海道新聞社 昭和52年）

イ)『北海道教育史 昭和編』（北海道新聞社 昭和56年）

ウ)『北海道戦後教育史』（新北海道教育新報社 昭和55年）

ア)における「島嶼（離島）」に関する記述は皆無であり、「島嶼（離島）」とは呼べない「島」に関する記述は次の1か所のみ確認できた。

「明治七年江差にできた尾山塾は、漢学の素養のある松前藩士尾山徹三が開いたもので、明治十一年公立の柏樹学校ができては柏樹学校に通学するより。江明学校（七年尾山塾改名）に通学する子弟が多かった。明治十四年函館支庁が「私学開学規則」を設けたため、一時休校し、許可を得て鷗島学校を開校した。鷗島学校は明治二十二年尾山の死去とともに廃止された。」（同書p.71）

この記述からは、明治7（1874）年に塾として設置したものを同年に学校へと改名したことになるが、その理由が不明である。また、名称こそ「鷗島学校」となっているが実際に「鷗島」に設置されていたのかどうか不明であり、「島嶼（離島）」の学校」とは断定できない。明治期初頭までに、北海道に所属する5つの「島嶼（離島）」には住民が居住していたが、同書ではそうした「島嶼（離島）」での教育実態についての言及は皆無である。

イ)の「第三章 昭和戦後記の教育」から「第六章 昭和激動期の教育」を調査した結果、「島嶼（離島）」に関するいくつかの記述内容を確認できた。

同書p.195では、「へき地家庭は農家が圧倒的に多いことはいままでもないが」と述べており、農家以外の事例については一切取り上げていない。しかし、同頁では「政府はへき地振興策として、二十七年十二月「農山漁村電気導入促進法」を、二十八年七月、「離島振興法」を、さらに四十年五月、「山村振興法」を公布したが、北海道は特に恩恵を受けた。」とも述べているのである。そして、山崎はこれ以外の「島嶼（離島）」に関する記述は一切していない。

第5章では「高等学校の急増」について項を起こし「高等学校の設置計画は三十年ごろから本格化し」(同書 p.241)と述べているにも関わらず、それに先立つ時期に設置されていた「島嶼(離島)」の高等学校について、完全に看過している。つまり、第1報告でも提示した、焼尻島、天売島、利尻島の動向については全く触れられていないのである。

- ・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。

前述したように、山崎は明治初期の私塾設置についてまで取り上げているのに、戦後の新制高等学校設置という大きな教育政策、それも「島嶼(離島)」という極めて厳しい物理環境下での先行的事例について一切目を向けていない。こうした「島嶼(離島)」に対する山崎の認識の程度をよく表しているのが、同書p.246及びp.267に掲載されている北海道地図(図1)である。

2枚の北海道地図の記載内容は異なるが、海岸線を示す地図としては共通で、「北方領土」である国後島の一部は示されているのに、北海道に所属する「有人島嶼(離島)」の内、利尻島しか示されていないのである。これを見る限り、山崎の認識においては「島嶼(離島)」は看過して構わない対象であったという事であろう。地図の事例以外にも、山崎が「島嶼(離島)」を看過していた証拠としては、同書巻末に掲載されている「北海道教育史略年表(昭和2年～昭和55年) pp.284-296」を詳細に確認しても、「島嶼(離島)」がらみの掲載事項が無いことも挙げられるだろう。前述したように、本文中で「離島振興法」について触れていながら、年表では欠落させている。「山村振興法」についても同様の扱いをしているが、この年表は教育関連法規のみを掲載しているわけではないので、山崎の「島嶼(離島)」や「山村」に対する関心が高くなかった1つの証になると言えそうである。



図1 山崎長吉『北海道教育史 昭和編』(北海道新聞社 昭和56年) p. 267から引用。

ウ)は、時期的にはア)とイ)の間に刊行されたもので、500頁を超える著作となっている。本文が3部構成、巻末に資料編を加えたもので、第1部 総合編では10項目に整理しているが、その中に「高等学校教育」の項目が設けられている。第2部 領域編では8項目を設定し、冒頭に「へき地教育(pp.185-202)」を配して内容を・単複教育からへき地教育へ、・振興の総合的着眼、・へき地性解消の対策、・指導の変容、の4つに分けて論じている。

この中の「へき地性解消の対策」では、「へき地性解消とへき地手当の創設」の項を起こし「へき地学校の規定は固定的ではなく、時代と共に変わったが、二四年の時点では、/ 1 現在へき地手当を受けている学校/ 2 鉄道駅またはバス停留所までの距離が四キロ以上ある学校/ 3 島にある学校/が指定条件とされた。」(同書p.194)と述べているが、本文において「島にある学校」への具体的な言及は見られない。

「高等学校教育」の項目では、著作イ)の当該項目よりも詳細に記述されている。特に、昭和23(1948)年1月に制定された「高等学校設置基準」、北海道教育委員会による昭和24(1949)年5月の「新学制実施のための学校再配置計画の基本方針」について多くの頁が割り当てられており、再配置に関して「道立移管については、条件の整ったものから移管する。市町村立高等学校が道立高等学校に移管することによって、貧弱な予算で賄われてきた市町村立高等学校は改善される。」(同書p.95)と述べているにもかかわらず、昭和23(1948)年の段階で早々に設置された焼尻高等学校や移管事例の1つである利尻高等学校などについては取り上げられてもいない。同書巻末には40頁を超える資料「北海道戦後教育総合年表」(pp.465-507)が添付されているが、「離島に関する記事」は一切確認できない。ただし、著作イ)の年表では確認できなかった「離島振興法」や「山村振興法」の公布などを記載していることから、この資料年表の内容を削減して著作イ)の年表を作成したものと推測できるが、わずか2つの単語を削除しなければならないほど紙面に余裕がなかったようには思われず、前述したように削除の背景には山崎の価値意識の反映があったと考えるのが妥当であろう。

3-2 北海道立教育研究所の著作物における「島嶼(離島)」

北海道立教育研究所編集発行の文献に目を転じて、「島嶼(離島)」が取り上げられる頻度が低い実態がある。

本稿の1-2 第2報告のための調査活動で発生した問題で述べた事情により、急遽調査内容の変更をせざるを得ず、関連資料の悉皆調査を行うまでには至っていないが、3つの文献をサンプリング的に調査した結果について報告する。

- ア)『北海道教育史 昭和33年～58年 資料編第二巻 学校教育』(北海道教育研究所 平成8年)
- イ)『北海道教育史 昭和33年～58年 資料編第四巻 社会教育』(北海道教育研究所 平成7年)
- ウ)『北海道教育史 昭和33年～58年 記述編第一巻 教育行財政』(北海道教育研究所 平成18年)

ア) は、700頁を超える内容を9部構成として、それに年表、索引、参考文献、編集者名を加えた総計800頁を超える文献である。第4部 (pp.247-326) に「へき地教育」が充てられている。約80頁にも及ぶ資料提示の中で、「離島」に関わる内容はかなり稀少・限定的である。

「離島」の名称が冠された資料は、D-11 離島及びへき地から道立高等学校に志願する者の取り扱いについて (通知) 37教学第345号-2 昭和38年1月28日があり、書面に当時既設であった利尻高等学校、天売高等学校、焼尻高等学校の名前が確認できる。

これ以外では、D-5 第1回北海道へき地学校音楽の集い開催について 学第257号 昭和33年4月18日の地区大会開催地として、離島である檜山支庁の奥尻村、宗谷支庁の利尻町の名前が確認できる。D-6 第1回全道へき地学校音楽の集いの優秀校について 33教学第758号昭和33年8月18日 でも檜山支庁 奥尻郡奥尻村奥尻小学校、宗谷支庁 利尻郡利尻町仙法志中学校の名前を確認できるが、「へき地学校音楽の集い」と謳いながら成績優秀校10校の内、「へき地指定級が無し」が5校、1級が3校、5級が上記の2校であるという理解に苦しむ記録となっている。

この他に、「島嶼 (離島)」について触れられている部分は、第5部 (pp.327-414) 「高等学校教育」であるが、ここでも「島嶼 (離島)」に関わる内容は稀少・限定的である。E-1 公立高等学校の通学区域に関する規則 (昭和41年度) 昭和40年6月28日 北海道教育委員会規則第12号 第4条、E-2 公立高等学校通学区域規則 (昭和48年度) 昭和47年11月16日 北海道教育委員会規則第13号 第3条第1項、E-3 公立高等学校通学区域規則 (昭和57年度) 昭和56年7月20日 北海道教育委員会規則第12号第4条第1項、以上の条文において離島振興法及びへき地教育振興法とに関わる趣旨が述べられている。

この他には、具体的な記述は見られない。資料編の年表においても、「島嶼 (離島)」の高等学校に関する記述が欠落しており、昭和50 (1975) 年の奥尻高等学校開校、昭和55 (1980) 年の札文高等学校開校しか記載されておらず、焼尻高等学校・天売高等学校・利尻高等学校の動向については一切記述が無い。

イ) は、580頁を超える内容を10部構成として、それに年表、索引、参考文献、編集関係者名を加えた700頁を超える文献である。学校教育以外の社会教育全体を網羅したものであるが、これほどの分量の文献でありながら「島嶼 (離島)」を冠した記述部分は見られない。表のところどころに、「島嶼 (離島)」の自治体名が散見されたり、「島嶼 (離島)」に設置されている公民館名、郷土資料館名が複数回登場しているにすぎず、少なくとも「島嶼 (離島)」における社会教育」という観点で記述された内容を確認はできなかった。

ウ) は記述編であり、「島嶼 (離島)」についての記述が多数確認できると予想していたが、具体的な記述内容は

全く確認できなかった。400頁程の文献であり5部構成となっている。第1部「経済発展と教育」、第2部「教育行政」、第3部「教育財政」、第4部「教員養成」、第5部「教職員研修」、これに参考文献と北海道教育史編集委員一覧が加えられている。

北海道は、沖縄と共に専任長官 (国務大臣) の任命と配下に開発庁が設置されていた歴史があり、その自治体財政に占める国庫補助金の大きさは無視しえないものである。教育費に関しても、学校教育予算におけるへき地教育振興法に基づく国庫補助金と離島振興法に基づく国庫補助金の総額としてどの程度の金額が計上されているのかを明らかにしたいと考えているが、本文献において細かなデータは記載されていない。ただし、国庫補助等と地方の超過負担の事例として、昭和28 (1953) 年制定の「公立学校施設費国庫負担法」に基づく昭和38 (1963) 年度の高等学校生徒急増対策として行った新築及び増改築事業の予算総額内訳などは示されており、教育長期計画と財源確保、教育費の実態と私費負担・・・学校教育費における私費負担の状況、地方財政法の改正と教育予算の適正化への取り組みとして、昭和38 (1963) 年の地財法改正に伴う第二十七条第三項の新規定「都道府県は当該都道府県立の高等学校の施設建設事業について、住民に対し直接であると間接であるとを問わず、その負担を転嫁してはならない。」の果たした意義について肯定的に述べている。

けれども、北海道所属の「島嶼 (離島)」に設置された高等学校の過半数が「村立・町立」として開校されており、地域住民の経済的負担に依拠していたという事実については触れてはおらず、そうした問題を取り上げる事自体が「鬼門」であるかのようでもある。

今日では、もともと町立高等学校であったものが道立へ移管された後、道予算の関係から再び町立に移管されるという動向も見られるようになっており、公立高等学校の維持財政問題は複雑化してきているが、文献ウ) はこうした動向が顕在化する以前に刊行されているため、関連内容は一切述べられていない。

3-3 教育実践団体の著作物における「島嶼 (離島)」

北海道では、昭和51 (1976) 年以降に「平和を守り現実をつらぬく民主教育の確立をめざして」45年間に渡って合同教育研究全道集会 (通称: 全道合研) が開催され、毎回その報告集が刊行されてきている。合同教育研究全道集会加盟団体実行委員会一覧²⁾ では、46団体を確認することができるが、その内訳を見る限り、北海道における最大の民間教育研究集会と見做して問題が無いだろう。毎回その記録を公にしてきており、著作物として集積された価値は大きい。

従って、その中で「島嶼 (離島)」がどのように扱われてきたのか探ることは意味がある。今回は、偶然入手できた以下の5冊の著作物を無作為サンプリングと見做して内容を確認した。

ア) '76合同教研研究収録編集委員会『'76北海道の教育』

- ('76 合同教育研究会全道集会の成功をめざす実行委員会 1977) 総計289頁。
- イ) 北海道合同教研研究推進委員会編『北海道の教育 '87 教育実践の集約と理論化』(北海道合同教育研究会実行委員会 1987) 総計368頁、284本の事例報告。
- ウ) 北海道合同教研研究推進委員会編『1992北海道の教育 教育実践の集約と理論化』(北海道合同教研研究推進委員会 1992) 総計497頁、315本の事例報告。
- エ) 北海道合同教研研究推進委員会編『1993北海道の教育 教育実践の集約と理論化』(合同教研研究全道集会実行委員会 1993) 総計486頁、349本の事例報告。
- オ) 北海道合同教研研究推進委員会編『1995北海道の教育 教育実践の集約と理論化』(合同教研研究全道集会実行委員会 1995) 総計370頁、325本の事例報告。

毎年、20以上の分科会が開催され、多数の事例報告が行われていることが確認できるが、上記5つの著作で確認できる1273本の事例報告(イ～オの総計)の中で「島嶼(離島)」からの事例報告はわずかに1本だけであった。

具体的には、平成5(1993)年度の「地域と学校の文化・スポーツ活動」分科会における「⑥子どもが生き生き活動する運動会の創造-『集団演技「礼文の四季」に取り組んで』館野薫 宗谷・船泊小」である。分科会討議のまとめ(稲村正・檜山厚沢部小学校)では、以下のように述べられている。

もう一つは、集団演技『礼文の四季』に取り組んで(宗谷船泊小 館野 薫)は、民謡(ソーラン節)と組み体操を大胆に取り上げ、地域の祭典としての運動会をより感動的に、させにより高い表現力を育てることを課題とし、生き生きと取り組まれた学校行事の実践であった。(同書p.371)

サンプリングした5冊の文献を見る限り、分科会として「へき地教育」分科会とか「小規模・複式教育」分科会が設けられていないことが分かった。当然、「島嶼(離島)へき地」を主題とする分科会も設けられていない。サンプリング文献の時期が平成11(2000)年以前に偏ってはいるが、これを見る限り、合同教育研究会においても「島嶼(離島)」が注目されたり意識されたりはしてきてはいない様である。

3-4 北海道内のその他の著作物における「島嶼(離島)」

北海道内で刊行された文献における、「島嶼(離島)」の扱われ方についての調査はまだ不十分な状況であるが、以下の2冊では「離島」についての記述が確認できている。

- ア) 北海道へき地教育振興会編集『へき地の教育事情 第一号』1954

※礼文島・利尻島・天売島・焼尻島についての言及在り。
奥尻島についての言及はなし。へき地の問題指摘あり。

- イ) 高柳晃『複式教育の理論と実践』北海道教育新報社出版局 1978(昭和53年)

※礼文町の事例についての言及あり。

この他、北海島教育大学へき地・小規模校教育研究セン

ター編『へき地・複式学級における学習指導の手引き』(2019)では、山村留学や極小規模校の説明が記載されている。しかし、近年になって「離島」で開校されている高等学校でも山村留学制度を導入しているということへの言及は無く、「島嶼(離島)」についての記述も見られない。

以上のように、過去の文献における「島嶼(離島)」の扱いを見る限り、無視されているわけではないけれども、それほど注視されているわけでもないというのが北海道所属の「有人島嶼(離島)」が置かれている状況のようである。

4. 「島嶼(離島)」に関する各種報道の事例

本章では、平成27(2015)年5月からの約5年間に集積した「島嶼(離島)」に関する北海道内の報道記事と、全国的な「島嶼(離島)」に関わる報道記事を集積した内容の一部から、「島嶼(離島)」報道の傾向の概括を試みることにする。

集積方法は、インターネット上に流れた報道記事や紹介記事をDLして蓄積したものと、主に北海道新聞に掲載された記事をスクラップしたものである。特に後者の場合は、筆者の居住地が道南であるため、地方版掲載の奥尻島記事が他の4島と比較して圧倒的に多い傾向(情報収集に際して地理的バイアスがかかっている)がある。

記事内容をカテゴリ分けすると、おおよそ次の3つに分類できる。①領土・領海、海洋権益、国家安全保障にかかわる内容の記事、②人口減・移住による過疎化現象の結果として極小規模の住民によって維持されている離島生活の紹介、③本土(本島)とは異なる島嶼(離島)環境の紹介と併せて、地場産業や観光資源の紹介記事。①はさらに、有人離島の場合と無人離島、岩礁の3つの記事に大別される。

4-1 領土・領海、安全保障にかかわる報道事例

北海道所属の「島嶼(離島)」ということになると、戦後、一貫した報道内容の1つとして「北方領土」問題が挙げられる。しかも、その報道される内容と傾向は、その時々ロシア連邦政府(ソビエト連邦政府)との関係で大きく変動している。北海道所属の「有人島嶼(離島)」ではあっても、日本人は1人も居住していないという極めて特殊な「島嶼(離島)」である。この「北方領土」記事にしても、少し前までは「ビザなし渡航(墓参)」が毎年の記事であったが、平成30(2018)年になると「日ロ共同経済活動」が主たる記事となり、令和2(2020)年になるとロシア連邦憲法改正による「領土の割譲禁止」明記問題が中心となっている。このロシア連邦憲法改正により、事実上、「北方領土」は二島返還も含めて「交渉による返還」の可能性が全くなくなったと断言できる。

今後、日本からの交渉によって憲法改正を求め、仮に改正されるようなことが生ずるとしたら、それは正に内政干渉であり、独立国家として他国からの内政干渉を公然と認めるような政府は国民から支持されるはずもないからである。かつて、領土拡張主義で国土拡大を目指して来た旧ソビエ

ト連邦の中核としてのロシア連邦が、憲法改正によって「領土割譲禁止」を謳うのは道理でもある。このことは、日本政府や日本国民、北海道民も明確に認識しなければならないが、なぜかこうした「領土・領海、主権問題」についての日本人の意識は希薄である。

他の北海道所属の「有人島嶼（離島）」の内の3島は、国境線の「島嶼（離島）」であり、極めて重要な意味を持つものであるが、何故かそうした指摘を北海道新聞等などでは見ることができない。ただし、北海道新聞で、平成30（2018）年から「海と国境」（4部作シリーズ）が170回を超えて連載された。この中では、竹島問題を含む日韓問題、漁業協定問題、拉致・不審船問題など、国家安全保障上の問題について様々な面から論じられている。

平成22（2010）年9月7日に、所謂「尖閣諸島中国漁船衝突事件」が発生し、それ以後、日中間での尖閣諸島をめぐる様々なできごとが生じたが、平成28（2016）年8月には数百隻の中華人民共和国の漁船が尖閣諸島付近に侵入するという事態にまでなった。ところが、これに先立って「離島の歴史、将来考える 奥尻で日本島嶼学会大会」（2015.9.11報道）、「離島保全法が成立 礼文、利尻、奥尻など選定」（2016.4.20報道）という記事が確認できる。後者の見出し表現はかなり不正確で、正式には「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）」であり、平成28（2016）年4月20日に成立し、同27日に公布され、平成29（2017）年4月1日から施行された10年間の限時法であるが、この法律の成立を見越したり、成立を根拠としたさまざまな政策が矢継ぎ早に展開されてきている。

例えば、「離島振興へ人材派遣 政府 利尻・礼文、奥尻など71島」（2016.7.26報道）という記事が確認できる。そして「領海保全 離島に交付金 政府方針 船・航空運賃に助成」（2016.10.6報道）、「無人の273島 国有化 政府 領海、経済水域保全狙う」（2017.4.7報道）、「沖縄 離島定住支援で国が補助金 中国海洋進出を警戒」（2017.5.9毎日新聞報道）、「離島船舶・航空運賃値下げ 出身学生も対象に」（2017.9.1報道）、「内閣府は離島フェア 利尻ホッケなど提供 12日から都内料理店」（2017.10.11報道）と続く。この離島フェアは内閣府によって「日本の国境に行こう!!」プロジェクトの取り組みの一環として、特定有人国境離島地域の食材（知られざる島の宝）を魅力あるメニューとして提供する『国境離島グルメフェア』を平成29（2017）年10月12日（木）より期間限定で、都内の有名飲食店24店舗で開催したものである。つまり、特定有人国境離島の認知度を高める目的で開催されたものであった。³⁾ なお、これに先立って、「全国の離島集まれ「島の宝観光連盟」発足」（2017.5.9報道）という「島嶼（離島）」テーマの民間の活動も報道されている。

そして、平成29（2017）年11月に松前小島への朝鮮民主主義人民共和国の漁民の侵入と設備破壊・設備収奪事件が発生したため、多数の報道が行われている。その後、「無

人国境離島設置の監視カメラは75台 不法上陸監視用のカメラなし」（2017.12.12報道）、「松前小島 盗難被害 全国から支援の声 町と漁協 寄付受付へ」（2017.12.27報道）、「奥尻基地60人減検討 道防衛局 町は維持を要望」（2018.2.16報道）、「復旧の小屋 20日お披露目 北朝鮮船漂着 松前小島へ全国から寄付」（2018.7.5報道）、「松前小島 子や復旧に感慨 コンブ豊漁祈り島開き 関係者ら再出発誓う」（2018.7.21報道）、「離島奪還を想定 日米が共同訓練」（2018.10.15報道）、「松前小島に人工漁礁 道が整備方針 不審船監視にも期待」（2018.12.1報道）、「国境離島保全に衛星活用 政府検討 画像集め監視強化」（2018.12.30報道）、「奄美・宮古に陸自配備 中国念頭に南西防衛強化」（2019.3.27）、「海洋開発の拠点 南鳥島 日本最東端EEZ守る最前線 調査や補給へ港湾整備」（2020.7.19報道）、「沖の鳥島「岩でなく島」強調 政府、中国の海洋調査に不快感」（2020.7.21報道）と続く。

以上のような一連の報道を俯瞰すると、外海「島嶼（離島）」や北海道の「有人島嶼（離島）」は、望むと望まざるとにかかわらず「国土安全保障上の重要な拠点」とならざるを得ず、一昔前のような、どちらかと言えば穏やかな国境周辺状況とは大きく変貌しつつあるという認識が必要であろう。

このほかにも、「小笠原返還50年 節目祝う 父島で式典パレード」（2018.7.1報道）、「猿払沖の島消えた エサンベ鼻北小島 1管調査へ日本の領海狭まる可能性も」（2018.10.31報道）、「ニュース虫めがね 消えた無人島 領海に影響は 低潮時の存在がカギ 領海の範囲に影響する、名前の付いた道内の無人島」（2018.12.2報道）、「日本最西端260メートル北北西へ 与那国島の岩 満潮時も海面上2万5千分の1地形図 国土地理院が記載」（2019.6.11報道）、「平成29（2017）年の噴火から令和2（2020）年まで面積の拡大をし続ける西ノ島の報道など、近年では領土・領海と島や岩礁にかかわる報道は定期的に確認することができる。

こうした報道内容とは質の異なる報道も多く、平成27（2015）年以降だけでも島の人口減、過疎化対策としての観光客の誘致やフェリー利用金の割引、入島税論議、天売島での空き店舗利用の取り組み、離島空港の赤字問題、フェリー航路の休止、島内大型ホテル閉館問題等々が報じられてきている。

また、「島嶼（離島）」ゆえの様々な特徴的な報道も見られる。例えば、選挙に関しては「利尻町長選43年ぶり選挙戦へ 「マチ考える」町民歓迎 分断の過去と決別 過疎と向き合う」（2017.4.16）、「天売・焼尻で繰り上げ投票」（2019.4.5報道）、「天売島から出馬なしか 羽幌町議選、55年以降初 [1955 注]」（2019.4.9報道）、「天売島の議員ゼロに 人口287人・・・64年続いた島在住町議の歴史途絶える 北海道羽幌町」（2020.4.22 HBC報道）等、規模が小さく近い間柄によって形成されているコミュニティであるが故の課題や、過疎化の影響が直に反映されるという環境に起因する、解決困難な問題もある。

4-2 「離島」であるが故の危機管理に関わる報道事例

「焼尻島の土砂災害想定 留萌開建など離島で初の合同訓練」(2015.7.30報道)、「利尻50年に一度の大雨 宗谷管内河川氾濫、避難指示も」(2020.8.7報道)、北海道南西沖地震によって青苗地区が壊滅的被害を受けた奥尻島の25年目の特集報道が平成30(2018)年7月~8月に組まれているが、これらは一度自然災害の被害が生じたら孤立無援状態に陥る「島嶼(離島)」の困難さを良く表している。

害獣問題では「106年ぶり、利尻島にヒグマ出現? 砂浜に足跡」(2018.5.31報道)、「利尻上陸のクマ島外脱出と推測 2町警戒縮小へ」(2018.11.1報道)、「利尻島 クマ存在せず 痕跡確認1年対策会議が終息宣言」(2019.6.29報道)がある。これも、「島嶼(離島)」という狭く孤立した空間に危険な害獣が侵入した時の対処の難しさ(鳥獣保護法との関わり)を表していると言える。

人間に対する危機管理とは異なるが、国指定天売島鳥獣保護区、天売島特別保護地区に指定されている天売島においては、「オロロン島の現在地 中野良猫対策 営巣に効果」(2018.7.4報道)も隔絶された空間としての「島嶼(離島)」における危機管理の一環と考えることもできるだろう。

こうした「島嶼(離島)」の物理的環境は、前述したように今般のCOVID-19のような特效薬やワクチンのない感染症の爆発的拡大に対しては「他地域との隔絶性による防御の優位さ」を示し得るが、自給自足が不能であれば、いつまでも人的・物的交流を行わずにはいられない。そして、一度でも感染症の侵入を許せば、医療インフラの質と量の問題から「離島」全体が危機に瀕することになりかねない。

「島留学」による高等学校定員の充足を計り、そのことで「島嶼(離島)」における高等学校の存続を図ろうとしている場合、他地域からの入学生をいつまでも入島させないわけにはいかない。利尻島のような比較的人口規模の大きめの「島嶼(離島)」の場合は、島内で入学定員をある程度まで充足可能であるため、「職業の魅力 利尻高生に届け 札幌・6専門学校初オンライン説明会」(2020.6.6報道)のような取り組みも行えるのだろう。

翻って、積極的に「島留学」を推し進めながら、高等学校の存続と活性化を図ってきた「奥尻高等学校」のような事例では「奥尻高で入学式 道内公立高で唯一延期」(2020.6.2報道)、「やっと奥尻高生に 2か月遅れの入学式 島留学生も感激」(2020.6.2報道)という状況に追い込まれざるを得なくなる。

先に、「島嶼(離島)」は島全体が「運命共同体としてのカプセル」とでもいうような発想に立った行動統制と管理運営を厳格化せざるを得なくなると述べたが、今回のCOVID-19禍に際して「奥尻高野球部出場辞退 道内独自大会 感染リスク考慮」(2020.6.14報道)という英断があった。以下、記事(北海道新聞2020.6.14 16版[第2社会]28)から部分引用する。

「同町内で感染者は出ていないが、医療体制が十分でない離島に感染が広がるリスクを考慮した。」「大会に出場し

た場合、移動中や宿泊先などで感染する恐れがあり、感染症指定医療機関がない島内にウイルスを持ち込めば、町民に迷惑をかけてしまうと判断。」「[前略] 気持ちの整理のつかない部分もあるが、他の部員とも話し合い、島のことを一番に考えた前向きな決断だと思っている」と話している。

こうした「島嶼(離島)」住民の英断や努力と、観光客の入島規制(あくまで自粛の協力要請)によって「感染」を防御することに成功しているが、今度は観光客数の大幅な減少により、交通機関の維持・継続までが問題になる。夏場に入島してくる多数の観光客の消費によって大きな収入を得ている奥尻島でも、「江差-奥尻1往復継続ハートランドフェリー利用減で今夏」(2020.6.16報道)というように、減便状況に追い込まれている。こうした「島嶼(離島)」の苦境解消・改善を目指して、北海道庁からは「道内離島で「抗原検査」提案 鈴木知事5町長へ」(2020.7.7報道)という働きかけがあったようである。ただし、続報はなく、提案だけで収束した可能性もあり、それ以後「島嶼(離島)」に関わる北海道庁からの行政支援活動の報道は見られない。

いずれにせよ、こうした「島嶼(離島)」外部との交流を限定し、一時的にせよ「原則入島禁止」とする対策を取ると、今度は移動手段などとは別の副次的問題が誘発されることになる。「外部との隔絶期間」に、島内で必要な工事等があっても、島内業者だけでは対応ができない事例も多い。そのため「入島が解禁」されると、数多くの島外の工事業者等が一気に入島するため、地域の宿泊施設のキャパシティを超える混雑ぶりとなる。次章で述べるように、筆者が調査継続のために奥尻島へ再度訪島しようとして果たせなかったのは、まさにこの現象による影響であった。

5. 町議会議事録調査の結果

5-1 羽幌町町議会議事録調査について

筆者が、北海道内の5つの「有人島嶼(離島)」の内でも最も着目しているのは、昭和23(1948)年に村立として開校され、昭和54(1979)年に天売高等学校に統廃合されたと説明されることの多い焼尻高等学校である。(注:天売高等学校の沿革を確認しても焼尻高等学校との統合という記録や記述は確認できない。単に焼尻高等学校が廃校され、以後の焼尻島出身の高校進学者も受け入れてきたという方が正しいかもしれない。追加調査して明らかにしたい。)

戦後、「高等学校設置基準(昭和23年文部省令1号)」が制定されたのは昭和23(1948)年1月である。北海道教育委員会が発足したのは同年11月であり、同委員会が「新学制実施のための学校再配置計画の基本方針」と「高等学校整備統合計画実施要領」を決定したのは昭和24(1949)年である。そして、昭和25(1950)年度からの完全実施を想定していたのである。

筆者が、焼尻高等学校に着目しているのは、敗戦直後の混乱期にあつて、大変に厳しい経済状況の中、北海道教育

委員会が設置される以前の段階にもかかわらず、小さな離島に村立として新制高等学校を設置しようとする意図はいかなるものであったのかを探る必要があると考えているからである。それは、焼尻高等学校の成立背景と経緯を明らかにすることで、「島嶼（離島）における高等学校の果たす意義」を検討する際の重要な観点を提供してくれると考えられるからである。

焼尻村は、その後の合併により羽幌町に編入されているため、当時の村議会議事録は羽幌町に移管されていると予想された。そこで、令和2（2020）年2月に羽幌町町議会議事事務局に町議会議事録の閲覧について事前承諾を得る連絡をした際に、昭和23（1948）年当時の焼尻村議会議事録の閲覧可能性について打診した。その結果、非公式ではあるものの事務局員の方から「当時の村議会議事録の所在が分からない」という回答を得ることになった。

その後、COVID-19感染爆発禍による混乱があり。調査を中断せざるを得ない状況に陥った。焼尻村と同様に、過去の天売村の村議会議事録も羽幌町に合併された時点で移管されていると予想されるので、状況が改善され次第、調査を再開したいと考えている。

5-2 奥尻町町議会議事録調査報告（中間報告として）

平成31（2019）年2月の予備的訪島調査（奥尻高等学校への取材を基にして、令和2（2020）年2月に第1回目の奥尻町議会議事事務局での町議会議事録の調査を行った。当初、2/17-19の2泊3日で調査を実施する予定であったが、天候不順で移動手段のフェリーが2日間欠航したため、実際には2/19-21の2泊3日で実施している。このように、「離島」の場合は移動手段が限定されると同時に、運航自体が天候に大きく左右されたりするため、日常生活における移動計画なども不確実なものとならざるを得ないという「離島の厳しい生活環境」を改めて認識させられることになった。

第2回目の調査活動として予定していた日程は、前述したように島内での宿泊先確保が困難であったため訪島を断念せざるを得ず、その後は再びCOVID-19感染爆発禍の影響により訪島すること自体への懸念と逡巡があって調査が実行できていない状況にある。

そもそも、訪島して奥尻町議会議事録を閲覧することで調査しようとしたのは、昭和50（1975）年に奥尻高等学校が開校された経緯と、平成28（2016）年に道立から町立に移管された経緯についてであった。奥尻高等学校は、北海道所属の5つの「有人島嶼（離島）」に存在した5つの高等学校の中で4番目に開校されたものである。

奥尻島は、昭和35（1960）年の7908人をピークに人口減に転じているが、奥尻高等学校が開校した昭和50（1975）年当時は6000人を少し下回る規模で⁴⁾、利尻島よりは少ないけれども焼尻島や天売島よりもはるかに島民人口規模が大きかった。それにもかかわらず、どうして高等学校の開校が大幅に遅れたのか、その背景と経緯を明らかにしたいと考えていた。

現時点では、調査作業の途中であるため、日付を含めた

詳細な議事録の記録転載は次回の報告に廻し、議事録を閲覧した中で確認できた事柄の概要について言及する。

今回実施できた調査では、奥尻町議会議事事務局の厚意により「へき地教育振興法」が成立した昭和29（1954）年以前から、昭和40年代半ばまでの期間の議事録を閲覧したが、島への滞在時間との関係から、追加調査をせざるを得ず、昭和40年代半ばから奥尻高等学校開校の昭和50（1975）年までの記事録閲覧・調査確認と、平成28（2016）年度からの北海道奥尻高等学校町立移管の経緯は追加調査で行う予定であったが、現時点では前述のように1回の調査しか実施できていない。

第1報告においては、「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。」と述べたが、実際の議事録を確認すると、議会審議に際して参照されたであろう「予算書」の類や関連資料などは一切添付されておらず、議会内での発言内容のみが文章として残されているに過ぎなかった。そのため、予算額の使い分けの実態などについては確認が不能であることが明らかになった。

特に、50年前や60年前の予算資料は行政文書保持期間との関係で残されている可能性はなく、議会議事録に綴じ込まれていなければ確認することが困難であることが判明した。少なくとも、奥尻島に関してはそのような状況にあることが判明した。第1回目の調査で、議会内での発言記録を約20年間分閲覧し、以下のことが確認できている。

- ① へき地教育振興法や離島振興法などの法律名は散見されるが、「役立っている」という以上の言及はなく、また予算上の使い分けなどについては一切触れられていない。少なくとも今回調査した期間内でのそうした発言や説明は皆無であり、各種予算額も言及されることなかった。
- ② 限時法である「離島振興法」の改正要望発言（継続希望）も散見されるが、踏み込んだ発言は確認できない。
- ③ 奥尻町の場合、昭和30年代の中心議題は「高等学校開校」よりも、島内のインフラ整備が喫緊の課題であった。現在は島の周回道路が完備されているが、それ以前は円滑な島内移動も困難な状況であったようである。
- ④ 昭和50年代まで、島内には青森県三沢市駐留米軍の分遣隊も駐屯していたが議事録には一切登場しない。また、陸上自衛隊も駐屯しているが、議事録の数カ所に土木機械（ブルドーザ）の借用協力に関する部分で触れられているだけである。先に、「奥尻基地60人減検討 道防衛局 町は維持を要望」（2018.2.16報道）の報道事例を示したが、人口減・過疎化に悩む「離島」にとっては、

こうした駐屯している人員の価値は今も昔も変わるものではないが、当時は議会で言及されることはなかった。

- ⑤ 高等学校開校に関する議会内での議論は、昭和30年代はほとんど確認できず、昭和40年代に入ってから散見されるようになるが具体性に乏しい状態であった。

昭和40年代半ばになると、唐突に高校開校の議論が確認できるようになるが、どうも奥尻町の行政中枢の人々が水面下での調査・調整を試みていたことが伺われる応答記録が確認できる。また、当初案では南茅部漁業高校のような水産系高等学校の開校も模索していたようであるが、水産系高等学校にする場合は生徒募集の不調さが懸念されており、開校の際の学科設定方針で色々な可能性の模索と検討を進めていることが伺われる応答記録が確認できている。この応答記録において、予算レベルでの質疑応答は確認できていない。追加調査の段階で確認できる可能性を否定しないが、万事が大まかな質疑応答に終始している。あくまで筆者の推測に過ぎないが、生活空間が狭く、近い人間関係で構築されている「島嶼(離島)」社会であるが故の「以心伝心」的な感覚、もしくは「議会外での非公式議論」も含めて「阿吽の呼吸で物事を進めていく」という状況があったのかもしれない。

6. おわりに

民主主義国家の地方自治体における公的記録として、最も重要な議会記事録でも、自治体の合併による編入と公文書の移管、70年という時間経過によって、所在が確認できなくなることもあるということが確認できた。

また、議事録記録者によって記載方法や内容記録の詳細度がかなり異なるということも確認できた。同じ議事録でも、国会の衆・参議院議事録とは記録精度の面で大きく異なるという状況をつぶさに確認することができた。同時に、議会内での発言を議事録で確認する事で、発言者の「思い」のような感情に触れることができ、発言の背景について理解を深める際の助けになることも実感できた。COVID-19の感染爆発禍のため調査を中断せざるを得なかったが、引き続き議事録調査と「予算編成担当の国土交通省北海道局での取材」も進めたいと考えている。

謝 辞

議事録調査に際して、奥尻町議会事務局 紺谷吉伸氏、羽幌町議会事務局 杉野 浩氏には大変お世話になった。この場をお借りして厚くお礼を申し上げたい。

注

- 1) 佐々木貴文「第10章 明治日本の遠洋漁業開発と人材育成」、伊藤康宏、片岡千賀之、小岩信竹、中居裕『帝国日本本の漁業と漁業政策』(北斗書房 2016) pp.279-301。
- 2) 合同教育研究全道集会加盟団体実行委員会一覽。
<http://goken-hokkaido.jp/wp/wp-content/uploads/>

2015/02/

%E5%90%88%E5%90%8C%E6%95%99%E8%82%B2%E7%A0%94%E7%A9%B6%E5%85%A8%E9%81%93%E9%9B%86%E4%BC%9A%E5%8A%A0%E7%9B%9F%E5%9B%A3%E4%BD%93%E4%B8%80%E8%A6%A7.pdf

- 3) 内閣府ホーム>内閣府の政策>海洋政策>国境離島WEBページ>有人国境離島>国境離島グルメフェア
<https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/yuuujin/h29gourmet.html>

- 4) 奥尻町人口ビジョン 平成28年3月 奥尻町
<https://www.town.okushiri.lg.jp/hotnews/files/00003000/00003007/20160325132055.pdf> p.1。

引用文献(引用部分は文中で表示)

1. 阿部二郎「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)」『へき地教育研究 第74号』(北海道教育大学学校・地域教育研究支援センターへき地教育研究支援部門 2019)
2. 山崎長吉『北海道教育史』(北海道新聞社 昭和52年)
3. 山崎長吉『北海道教育史昭和編』(北海道新聞社昭和56年)
4. 山崎長吉『北海道戦後教育史』(新北海道教育新報社昭和55年)
5. 北海道立教育研究所『北海道教育史 昭和33年～58年 資料編第二巻学校教育』(北海道教育研究所平成8年)
6. 北海道合同教研研究推進委員会編『1993北海道の教育 教育実践の集約と理論化』(合同教研研究全道集会実行委員会 1993)
7. 北海道新聞2020.6.14 16版第2社会28面

参考文献

1. 佐々木貴文、濱田武士『漁業と国境』(みすず書房 2020)
2. 北海道立教育研究所『北海道教育史 昭和33年～58年 資料編第四巻社会教育』(北海道教育研究所 平成7年)
3. 北海道立教育研究所『北海道教育史 昭和33年～58年 記述編第一巻教育行財政』(北海道教育研究所 平成18年)
4. '76合同教研研究収録編集委員会『'76北海道の教育』('76合同教育研究会全道集会の成功をめざす実行委員会1977)
5. 北海道合同教研研究推進委員会編『北海道の教育'87教育実践の集約と理論化』(北海道合同教育研究会実行委員会 1987)
6. 北海道合同教研研究推進委員会編『1992北海道の教育教育実践の集約と理論化』(北海道合同教研研究推進委員会 1992)
7. 北海道合同教研研究推進委員会編『1995北海道の教育教育実践の集約と理論化』(合同教研研究全道集会実行委員会 1995)