HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	沖縄県における教育機会の保障を目指した取り組み ： 沖縄県立離島児童生徒支援センターの設置に注目して
Author(s)	佐々木, 貴文
Citation	北海道大学大学院教育学研究院紀要, 130, 99-115
Issue Date	2018-03-30
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.130.99
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/68858
Type	departmental bulletin paper
File Information	060-1882-1669-130.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

沖縄県における教育機会の保障を目指した取り組み

― 沖縄県立離島児童生徒支援センターの設置に注目して ―

佐々木　貴　文*

【要旨】 本稿は，経済活動の一極集中や，グローバル化による国際的なコスト競争が激化するなか，経済的条件不利地になりやすい地方部が衰退することにともなって発生する教育機会の格差や不均衡に注目し，これを解消しようとする具体的な施策を展開している沖縄県の事例から，“周縁”の教育の実態と課題を表出させることを目的とした。そして，産業ならびに財政基盤が弱く，高校のない離島を数多く抱える沖縄県が取り組んでいる，沖縄県立離島児童生徒支援センターの設置事業に焦点をあて，施策展開の背景にある地理的・経済的要因や，設置までの議論，入所対象者の置かれている状況などを分析した。その結果，新設された離島児童生徒支援センターは，離島出身者の進学時の経済的負担を軽減するとともに，家族離散や離島からの人口流出を防ぎ，過疎化にブレーキをかける離島振興機能も期待されていることが明らかになった。
【キーワード】条件不利地，離島振興，沖縄県，教育機会の保障

1．問題意識と研究の目的

教育機会の保障問題は，教育学の重要テーマでありつづけてきた。戦後の混乱期や高度経済成長期では，生きるために早くから家計を支えることを求められた若者に対し，教育の機会をいかに提供するかが問題であった。高度経済成長を経て，日本経済が世界有数の規模となった現代では，その問題構造がより複雑化し，いじめ被害を受けた子どもやひきこもりの子ども，障がいを持つ子ども等，様々な困難に直面する児童・生徒に対する教育保障も見過ごせない問題となっている。

そして近年，なにより注目されるようになったのは，「格差社会」[1]の顕在化による家庭の経済事情に起因する教育機会の格差と，それを埋め合わせるための保障策であろう。格差社会の形成要因でもある，経済活動の一部地域への集中や，グローバル化の進展による相対的に競争力の弱い産業の衰退などが生じたことで，経済的条件不利地であることが多い地方部が疲弊し，均等な教育機会の提供が容易ではなくなっている[2]。この現実は，少子化が進み人口減少社会の到来が確実となった今日のわが国では，人口や富の偏在，経済活動の一極集中，そして地域社会の変容に伴った教育機会にみる格差や不公平感の拡大に，十分な注意が必要になっていることを意味している。

「格差社会」という言葉自体は，2000年以降に使われ始めた比較的新しい言葉であるけれども，今日では根深い病理との認識のもとに国民の間に定着した。富の再分配機能の低下と表裏の関係にある格差社会の到来は，バブル経済が崩壊してからの“失われた20年”を生きる

* 鹿児島大学
DOI：10.14943/b.edu.130.99

若者を直撃した。とりわけ，資本蓄積が十分でなかった階層の子どもたちにとっては，親世代のリストラ，終身雇用や年功序列といった日本型雇用慣行の形骸化などが，受けられる教育投資の縮小を意味することになった。また成長した子どもたち自身も，「労働者派遣法」が雇用を不安定化させる方向に次々改定されるなどして，劣悪な雇用環境に身をおくことを余儀なくされた。“正社員”は非正規労働者へ置き換えられ，サービス残業の増加や福利厚生費の削減など，表出しにくい労働環境の劣化も含め，負担が労働者となった彼ら彼女らにのしかかった。

この間の政府・日銀による景気刺激策・量的金融緩和策[3]は，建設業界などの一部産業と資産効果を享受した富裕層，ならびに富裕層が集まり東京オリンピック特需を取り込む東京都心部を潤したものの，全国への波及・トリクルダウンは期待通りとはいかず，疲弊する地方や実質賃金が上がらない（もしくはマイナスの）家庭は，格差を強く実感するにいったっている[4]。

そして保護者の所得格差が，子どもへの教育機会の提供や教育投資に小さくない落差を生じさせ，また同時に「地方」の衰退（人口減少や財政難）が，学校や図書館などの教育関連施設の統廃合を加速させ，都市部との間で教育機会の均等実現を難しくさせている。かかる現状においては，公的部門による教育機会の確実な保障が，格差の固定や貧困の連鎖を断ち切る一つの方策となっている。

ただ，その保障策は一様ではない。奨学金制度の整備から，学校までの交通費の助成まで多様な施策がある。また，種々の格差に直面する「地方」といっても一括りにするのは難しい。中核都市の近郊部と僻地の「過疎地域」[5]とでは問題の背景や構造は違うだろうし，「過疎地域」といっても半島部や島嶼部ではまた違う。すなわち，教育保障の具体的な実態や，課題を考察する場合，対象を限定した事例の分析を積み重ねることが欠かせないといえる。

そこで本稿では，地理的要因，経済的要因の両面から条件不利性に直面する沖縄県に注目する。沖縄県は，①産業蓄積が乏しく全体として不安定な経済状況が継続しやすいこと，②教育機会の保障が困難な離島を数多く抱えていること，そして③財源確保の部分で県政が国内外の情勢変化の影響を受けやすいことなど，他の都道府県とは小さくない差異が認められることから分析の対象とした。

この3点に関しては後述するとして，沖縄県は，かかる条件不利性に直面しているために，教育機会の保障に関して公的部門が具体的な施策を展開している。その一つが2015年度の「沖縄県立離島児童生徒支援センター」の設置である。本稿では，この離島児童生徒支援センターの設置背景を中心に現状をまとめることで，注目されることの少ない“周縁”の教育の実態と課題を表出させることを目的とする。なお分析する資料は，総務省統計局「労働力調査」などの政府統計や，離島児童生徒支援センターの設置準備に際して沖縄県庁が作成した行政文書などとした。加えて，沖縄県教育委員会や沖縄県立高校の教員など，関係者へのヒアリングの結果も踏まえた。

なお，就学支援や教育機会の保障に関する研究は多い。日本経済が，外国人労働力に依存する傾向を強めている今日，その外国人労働者の子ども達に関する就学支援の研究も数多い[6]。教育福祉学分野などでは，貧困問題に直面する子どもや発達障がいを持つ子どもへの就学支援に関する研究蓄積もある[7]。直近では，「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律案」（いわゆる「教育機会確保法」）の可決・成立にともなっ

た議論も展開されつつある。しかしながら過疎地域の，とりわけ今般の沖縄県の島嶼部のおかれた現状に注目し，教育機会について検討した論考は管見の限りほとんどみられない。

2. 沖縄県の経済と地理的教育環境

地理的および経済的な要因から生じた，沖縄県の条件不利性はいくつか指摘することができる。すなわち沖縄県は，産業蓄積・資本蓄積が困難な数多くの離島[8]を抱える一方，雇用能力が高く付加価値を創造する力の強い製造業がほとんど集積していない。製造業の拠点がほとんど存在しないことで，観光業以外の競争力は十分でないと指摘されることが多い。サービス業では，国内最低水準の人件費を目当てにコールセンターの設置などがみられるけれども，そもそも人件費の低さを目当てとした投資であり，賃金上昇につながりにくい。その結果，県庁や政府の出先機関での公務労働や，米軍基地での準公務労働に従事することが，沖縄県民にとってある面での「理想」となっている。

以下ではまず，離島児童生徒支援センターの設置背景にある沖縄県の経済や地理などについて概観する。なお，労働力・雇用情勢については，各年度に公表された総務省統計局「労働力調査」や内閣府沖縄操業事務局『沖縄県経済の概況』（2016年10月）を，そして沖縄県の島嶼については，沖縄県「離島関係資料」（2016年1月）を参考資料とした。これ以外の資料を用いる際には，そのつど注記した。

（1）労働力・雇用情勢

沖縄県の人口は，2016年7月1日現在の推計で約143万4千人となっており，1972年の沖縄復帰時点の約97万人から5割近い増加となっている。対1972年の人口増加率は，全国が18%ほどであるので，沖縄県の増加が突出していることがわかる。県内人口は，那覇市がある南部圏域や，宜野湾市がある中部圏域に集中している。南部・中部圏域に総人口の83.7%が集まっている。那覇市だけでも22.4%が集中している。

人口増加が著しい一方で，沖縄県の雇用情勢は復帰後一貫して厳しい。完全失業率は，全国平均より常に2ポイントから4ポイント高く，バブル崩壊後は長期にわたり7%から8%の高水準で推移した〔図1参照〕。

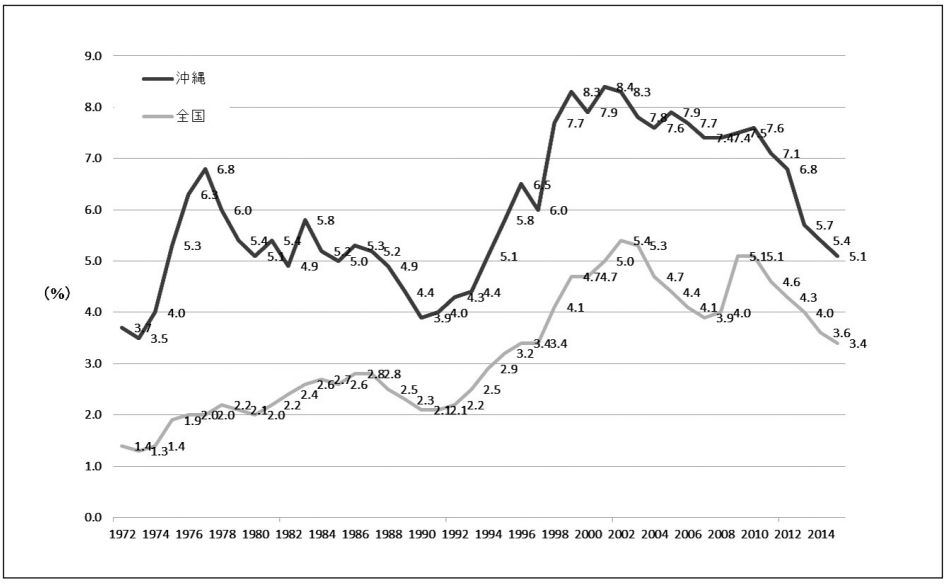


図1　沖縄県と全国の完全失業率の推移

注）内閣府沖縄総合事務局『沖縄県経済の概況』（平成28年10月），5頁より作成。

沖縄県の労働力人口は，2015年の平均で約70万人であるものの，同時期の完全失業率は5.1%と，全国平均の3.4%より1.7ポイント高かった。沖縄県の失業の特徴は，15歳から29歳の若年層の占める割合の大きさであると指摘できる。2015年の完全失業者全体に占める若年層の割合は，全国平均が26.4%であるのに対して沖縄県は30.6%となっている。高校や大学を卒業した若年層が，安定した就労の場を確保することが困難であることがわかる。

賃金も低い。厚生労働省が公表している「都道府県の平成28年度地域別最低賃金額及び発効年月日」によると，沖縄県の最低賃金時間額は714円（2016年10月1日発効）であり，全国加重平均額の823円より100円以上低い。最も高い東京都の932円（2016年10月1日発効）と比較すれば，その差は218円にも広がる。沖縄県の最低賃金が700円台となったのも，2016年10月の改定以降であり，この10年間ずっと600円台で低迷していた[9]。

最低賃金時間額が全国最低であるため，月間平均賃金（現金給与総額）も低位で推移することになる。厚生労働省「毎月勤労統計調査」により，事業規模30人以上に限定してみた月間平均賃金は，2015年現在，沖縄県が27万1,818円で全国の35万7,949円よりも率にして24.1%少ない。事業規模にかかわらず，年間一人当りの沖縄県民所得と国民所得を比較すると，2013年は沖縄県民所得が210.2万円，国民所得が282.1万円となる。いずれにしても，大きな経済的格差があることがわかる。

（2）沖縄県の産業構造

雇用・所得環境の厳しさは，沖縄県の産業構造に起因する部分が大きい。沖縄県の2013年度の県内総生産は3兆8,818億円で，内訳は第一次産業が595億円（構成比1.5%），第二次産業が5,383億円（13.9%），第三次産業が3兆2,774億円（84.4%）となる〔表1参照〕。第一次産業の

構成比は全国水準であるものの，第二次産業の比率が著しく低く，その分第三次産業が高くなっている。比較的賃金水準の高い第二次産業の規模が小さいことが，沖縄県の賃金水準を押し下げている一つの要因といえよう。

表1　2013年度の沖縄県と全国の名目総生産にみる産業構成比較（単位：%）

	第一次産業		第二次産業			第三次産業		
		うち農業		うち製造業	うち建設業		うちサービス業	うち政府サービス生産者
沖縄県	1.5	1.3	13.9	4.2	9.5	84.4	26.5	16.0
全国	1.2	1.0	24.4	18.4	5.9	73.9	19.7	9.0

注）内閣府沖縄総合事務局『沖縄県経済の概況』（平成28年10月），15頁より作成。

なお，第三次産業で注目できるのは観光業ではなく，「政府サービス生産者」の割合である。この「政府サービス」には，国家安全保障や治安維持にかかわる施策，経済対策，社会福祉サービスなどが該当し，政府以外によっては供給されにくいものをいう。「政府サービス生産者」には，こうした機能を担う中央および地方の行政庁のほか，社会保険団体や事業団など，政府の監督や補助を受ける特定の非営利団体が含まれる。

沖縄県では，この割合が2013年度で16.0%であり，全国平均の9.0%を大きく上回る。生産額（名目）をみれば，第三次産業3兆2,774億円の内，6,221億円を占めることになる。この背景には，内閣府の沖縄総合事務局や防衛省の沖縄防衛局などの公的機関が数多く所在していることもある。また，県民総所得に占める軍関係受取（米軍等への財・サービスの提供および米軍基地からの要素所得の合計）の割合が5%程度あることからわかるように，基地に関係する「政府サービス」支出も厚みがある。

この他沖縄県の特徴としては，第二次産業に占める建設業の大きさが指摘できる。製造業が未発達であることから，公共工事に依存する建設業が第二次産業の中核となっている。

雇用情勢の厳しい沖縄県のなかでも，農業を中心とした第一次産業比率の高い一部の島嶼部[10]は，より大きな経済的課題を抱えている。

離島で得られる一人当りの市町村民所得平均（2012年度）は，沖縄県全体の2,035千円に対して2,279千円と20万円ほど高いものの，建設業等が盛んな北大東島などの一部離島が押し上げ要因となっており，周縁の少なくない離島市町村で沖縄県全体を下回る所得となっている（伊平屋村：1,670千円，伊是名村：1,950千円，伊江村：1,994千円，粟国村：1,837千円，久米島町：1,906千円，宮古島市：1,889千円，多良間村：1,898千円）。こうした島々では，若年層の就業に関する選択肢は狭く，雇用の機会も限られる傾向がある。最低賃金に近い給与水準での雇用が常態化しており，その結果，正規雇用者でも社会保険料を引かれた手取り賃金が10万円/月を下回ることもある。

（3）沖縄県の離島と高等学校

沖縄県の文化や産業構造を特徴付ける要素に，広範囲に広がる多くの離島をあげることができる。沖縄県庁企画部地域・離島課によると，沖縄県の東西約1,000km，南北約400kmの広大な海域には，160の島嶼[11]が点在しており，この内，49島が有人，111島が無人となる（2015

年1月現在)。49島には沖縄本島1と沖縄本島に橋等で連結されている島9の計10島が含まれていることから，いわゆる「有人離島」は39島となる。

これら島々は一般的に，いくつかの「諸島」として区分される。すなわち，沖縄本島とその周辺離島からなる「沖縄諸島」，渡嘉敷村および座間味村の中核である渡嘉敷島・座間味島等からなる「慶良間諸島」，宮古島と宮古島に伊良部大橋でつながる伊良部島等からなる「宮古諸島」，石垣島・西表島を中核とする「八重山諸島」，そして国際情勢に翻弄されている魚釣島・大正島などの「尖閣諸島」(無人）[12]に大別され，この区分によって多彩な歴史や文化が形成されている。

沖縄県の離島人口は，復帰以来，県全体の人口が急増する一方で，減少傾向にある。「国勢調査人口」によれば，1955年の17万51人から徐々に減少し，2010年には12万7,766人となった。後景には，沖縄本島や本土への継続的な転出がある。2005年および2010年の国勢調査の比較では，北部圏域[13]は人口が8.4%減，中南部圏域[14]は6.7%減，宮古圏域[15]は2.9%減，八重山圏域[16]は2.5%増となっている。八重山圏域を除いて人口は減少する方向にある。

例外的な八重山圏域での人口増加を，沖縄県企画部市町村課「住民基本台帳人口の概況（平成27年12月）」からみると，2011年3月31日現在5万3,627人であった人口が，2015年1月1日現在5万4,303人へと増加しており，2010年の国勢調査以降もやはり増加がみてとれる。背景には，石垣島を中軸として，海外からの観光客が増えインバウンド消費を取り込むことができていることや，石垣海上保安部を尖閣諸島警備の拠点として活用し，保安能力拡充（大型巡視船と職員の増配）が続いていることなどがある[17]。

こうした例外を除き，一般的な傾向としては，若年層の島外流出が継続しているといえる。島嶼部は，産業が十分発達しておらず，雇用の場が限られる。この結果，高齢化が進み，島の活力は失われつつある。2010年国勢調査では，沖縄県全体の65歳以上人口の占める割合は17.3%であるのに対して，離島部は21.3%（北部圏域26.6%，中南部圏域25.2%，宮古圏域23.3%，八重山圏域17.4%）と4.0ポイント高い。

若年層の島外流出要因は多岐にわたる。就業機会が限られているという弊害はもちろんのこと，病院などの社会資本整備の未熟は，住民の定着を妨げている。離島では無医地区はめずらしくなく，急患救命は自衛隊や海上保安庁の協力によるヘリコプター搬送に頼らざるを得ない。日本全体で深刻な問題となっている産婦人科や小児科などの医師不足は，離島ではより大きな問題となりやすく，離島人口の増加を阻む要因とされている。

病院不足・医師不足とならんで社会資本整備の課題としてあげられるのが，教育問題となっている。高等学校は，久米島に1校（沖縄県立久米島高等学校），宮古島に3校（沖縄県立宮古高等学校，沖縄県立宮古総合実業高等学校，沖縄県立宮古工業高等学校），伊良部島に1校（沖縄県立伊良部高等学校），石垣島に3校（沖縄県立八重山高等学校，沖縄県立八重山農林高等学校，沖縄県立八重山商工高等学校）があるのみで，周縁部の大多数の有人離島に高等学校はない。平成27年度学校基本調査によると，沖縄県の高等学校進学率は96.4%（中学校卒業者数1万6,774人）となっており，中学校卒業後に島を離れることを余儀なくされる生徒が確実に存在している。

3. 沖縄県立離島児童生徒支援センターの設置経緯と運用

(1) センター設置の法的根拠

沖縄県の離島で高等学校が存在するのは，久米島，宮古島，伊良部島，石垣島の4島に限られている。その他の有人離島には高等学校が未整備であり，そうした島の生徒に高等学校進学という進路を保障するためには，島を離れるハードルを下げる必要がある。すなわち，経済的な余力の小さい沖縄県の離島において，高等学校進学という教育機会を保障するためには，各家庭の進学費用負担を軽減することが不可欠となる。島を離れる進学には，後述するように往来に必要な交通費や進学先での家賃・食費・光熱費といった負担が授業料以外に求められる。

沖縄県は，こうした負担を軽減し，進路を保障するために沖縄県立離島児童生徒支援センターを設置し，2015年度末から運用を開始した。沖縄県が2015年2月9日に制定した「沖縄県立離島児童生徒支援センターの設置及び管理に関する条例」第1条には次のようにその設置理由が明示されている。

陸上交通による通学することができる高等学校が所在していない離島の中学校を卒業した高等学校（特別支援学校の高等部を含む）の生徒の宿泊の用に供するための施設並びに離島の児童生徒の諸活動及び交流のための施設を提供することにより，教育の機会均等及び教育に係る経済的負担の軽減を図り，もって離島の振興に資するため，沖縄県立離島児童生徒支援センターを設置する。（下線：引用者）

すなわち，沖縄県は，高等学校のない有人離島を多く抱えている状況にあり，しかもその離島の経済環境は必ずしも良好でないなかで，生徒保護者の経済的負担を軽減するとともに，教育の機会均等を目指すために離島児童生徒支援センターを設置したとする。そして設置により，離島振興に資することに期待を表明したものとなっている。

この条例の「離島」とは，「沖縄振興特別措置法施行令」（2002年，政令第102号）第1条の規定により定められた島をさす。そもそもの「沖縄振興特別措置法」（2002年，法律第14号）は，「沖縄の置かれた特殊な諸事情に鑑み，沖縄振興基本方針を策定し，及びこれに基づき策定された沖縄振興計画に基づく事業を推進する等特別の措置を講ずることにより，沖縄の自主性を尊重しつつその総合的かつ計画的な振興を図り，もって沖縄の自立的発展に資するとともに，沖縄の豊かな住民生活の実現に寄与することを目的」（第1条）としたもので，「国及び地方公共団体は，沖縄の振興に関する施策の策定及び実施に当たっては，沖縄の地理的及び自然的特性を考慮し，並びに産業活動及び住民の生活における基礎条件の改善，沖縄固有の優れた文化的所産の保存及び活用，環境の保全並びに良好な景観の形成に配慮するとともに，潤いのある豊かな生活環境の創造に努めなければならない」（第2条）と謳われている。そして同法における「離島の範囲」としては，施行令によって「宮古島，石垣島その他内閣総理大臣が関係行政機関の長に協議して指定した島」とされた。

いわゆる「指定離島」とされるこの規定に該当する島は，2016年現在54島で，うち有人指定離島が39島，無人指定離島が15島となっている[18]。そして詳細は後述するように，この有人指

定離島で高校がなく中学校があるのは，15市町村23離島であり，そこには27の中学校が設置されている。

(2) センター設置にいたる経緯と背景

沖縄県の離島に住む中学生は，高等学校への進学の際，①単身で移住するか，②家族そろって移住するか，もしくは③家計支持者（主に父親）を残して母親と移住するかの3パターンから選択することが多い。親戚を頼るケースなども散見されるけれども，3つが主要な選択肢となる。

いずれのケースでも，進学費用の負担は大きな問題となる。特に①と③の場合は，二重生活となることで生じる家賃・食費等の生活費が重くのしかかる。②の場合は，家計支持者の転職が円滑におこなえるのかという別の問題も生じる。さらに②のケースが頻出すると，離島からの人口流出が加速し，地域社会の崩壊，離島の定住性悪化を早めることにつながる。

家族そろって移住することになる背景には，進学と家計支持者の転職のタイミングが一致したことなど多様な理由があろうが，少なくない場合，二重生活をする経済的負担に，離島での所得では耐えられないことがある。すなわち，二重生活にかかる費用より，新天地で暮らしを再構築する方が“安上がり”となりうる現実が存在している。

高等学校を設置できない離島市町村では，家族そろっての移住につながる進学事例を減らすため，進学にともなう家庭の経済的負担を縮小する取り組みを離島振興策の一環として県に求めた。沖縄県の教育委員会としても，地理的・経済的な要因によって公平な教育機会の提供が阻害されることを避けるため，2006年頃より宿泊施設「離島会館」の設置を県の財政当局とともに検討した。2008年には久米島町および南大東島から「寄宿舎の建設促進に関する意見書」が，2010年には南部離島町村長議長連絡協議会から「沖縄南部離島町村学生宿舎（学生寮）整備に関する要請書」が，さらに2011年には同協議会から「沖縄南部離島町村学生宿舎（学生寮）整備を求める要請書」が提出された。

この間の沖縄県教育委員会の「離島会館」や「寄宿舎」に関する考え方を，県議会議事録より確認すると以下の通りとなる。

平成20年第2回沖縄県議会（定例会）：7月8日
発言者：教育長（仲村守和）
「次に，離島振興についての御質問で，離島会館の建設についてお答えいたします。離島出身の生徒が安心して学習や生活ができるよう支援することは大切なことであると考えております。現在，県立高等学校11校に寄宿舎を設置し，離島出身の生徒の入寮を優先した配慮を行っております。学生寮を備えた離島会館の建設については，事業主体や用地・建設費の確保，管理運営などの課題があります。県教育委員会としましては，離島出身の生徒の入寮につきましては，他の学校の寄宿舎にも入寮できるシステムづくりで対応しているところであります。」（下線：引用者）

平成23年第2回沖縄県議会（定例会）：2月22日
発言者：教育長（金武正八郎）
「次に，離島・過疎地域の振興についての御質問で，「離島児童・生徒支援センター」の設

置についてお答えいたします。これまで離島町村や沖縄県離島振興会等から学生寮を備えた離島会館や合同寄宿舎等について要請があり，県教育委員会では関係部局や関係団体等と情報交換を行い検討を重ねてまいりました。今回，「新たな沖縄振興のための制度提言」の中で，寄宿舎と宿泊施設等を備えた複合施設である「離島・へき地支援のための離島児童・生徒支援センター（仮称）」の設置を国へ要望しているところであります。同センターは，那覇近郊に設置し，沖縄県の全離島関係市町村が合同で管理運営する施設として，離島に住む児童生徒の沖縄本島内での生活や行動の拠点を目指すものであります。具体的には，離島・僻地出身の高校生や専門学校生の寄宿舎として，また，文化系・体育系の各種大会における小学生・中学生・高校生の宿泊施設等，多様なニーズにこたえられる複合施設であります。県教育委員会としましては，沖縄県の離島・僻地の振興に寄与し，どこに居住しているかにかかわらず公平に教育の機会が享受できるよう，その実現に向けて関係団体等の協力も得ながら取り組んでいきたいと考えております。」（下線：引用者）

2008年の議事録では，従来の県の離島振興策としての取り組みとして，県立高等学校11校に寄宿舎を設置し，離島出身の生徒の入寮を優先して実施していることを説明し，そのうえで，「離島会館」の設置に向け検討を重ねていることに理解を求めた。これに対して，2011年の議事録では，「離島・過疎地域の振興」策に関する質疑のなかで「離島児童・生徒支援センター」の名称が登場し，その設置を国に要望していることがわかる。さらに，センター設置の目的を，①沖縄県の離島・僻地の振興に寄与すること，②居住地にかかわらず公平に教育の機会が享受できること，の2点をあげた。

「離島会館」の設置から，「離島児童・生徒支援センター」の設置に舵を切った理由は，保護者も宿泊できる「離島会館」を公費で設置することは民業圧迫の懸念があったためとする[19]。

(3) センター設置までの取り組み

上記の県議会議事録にあるように，2015年度に沖縄県立離島児童生徒支援センターが設置されるまでは，沖縄本島の高等学校に寄宿舎を整備することが，対策の柱となっていた。そもそも，離島の中学生が進学先に選択することが多い沖縄本島の高等学校は，那覇市など都市化が進んで人口が集中する中南部に多い。その数は2012年度現在，①寮を併設していない那覇市内もしくは那覇市近郊にある県立高等学校17校[20]，②寮を併設していない那覇市外の中南部にある県立高等学校9校[21]，③寮を併設している南部の県立高等学校4校の計30校となる。しかし，離島の中学生が進学先に選ぶことの多い，これら沖縄本島中南部の高等学校で，寄宿舎を整備しているのは13.3%にとどまる[22]。

寮を併設しているのは，開邦高等学校，沖縄工業高等学校，向陽高等学校，沖縄水産高等学校の4校となる。開邦高等学校に付設されている寮は，102の部屋（男子55室，女子47室）を持ち，1年生のみ1室2名で，2・3年生は1室1名で利用されている。沖縄工業高等学校の付設寮は，12の部屋（男子12室）を持ち，原則1室2名で利用されている。向陽高等学校の付設寮は，50の部屋（男子25室，女子25室）を持ち，原則1室2名で利用されている。沖縄水産高等学校の付設寮は，52の部屋（男子42室，女子10室）を持ち，原則1室2名で利用されている。

これらの付設寮には，離島出身者を含めて遠隔地に居住する生徒が入る。上記①②③の計30校の学校には，2012年度では25,984人の在学生がおり，この内，離島出身者の総数は622人[23]

であった〔表2参照〕。決して無視できない数の生徒が，地元を離れて沖縄本島で学んでいることがわかる。また622人の内，高校の無い離島の出身者は439人（1年生：156人，2年生：140人，3年生：143人）であり，高校のある離島出身者は183人[24]であった。

表2　2012年度現在における離島出身生徒の進学動向（人，%）

学校名	学生総数（A）	全離島学生（B）	全離島出身者比率（B/A）	高校の無い離島からの進学（C）	高校の無い離島出身者比率（C/A）	離島出身者内における高校の無い離島出身者比率（C/B）
浦添高校	1196	46	3.85	39	3.26	84.78
那覇国際高校	1091	23	2.11	13	1.19	56.52
陽明高校	686	14	2.04	13	1.90	92.86
首里高校	1313	19	1.45	16	1.22	84.21
首里東高校	819	2	0.24	1	0.12	50.00
那覇高校	1326	23	1.73	18	1.36	78.26
真和志高校	670	12	1.79	12	1.79	100.00
小禄高校	1198	45	3.76	36	3.01	80.00
那覇西高校	1060	45	4.25	36	3.40	80.00
豊見城高校	926	18	1.94	15	1.62	83.33
豊見城南高校	623	8	1.28	6	0.96	75.00
南風原高校	941	10	1.06	10	1.06	100.00
南部農林高校	534	12	2.25	9	1.69	75.00
浦添工業高校	791	23	2.91	14	1.77	60.87
那覇工業高校	742	9	1.21	8	1.08	88.89
浦添商業高校	905	32	3.54	22	2.43	68.75
那覇商業高校	1022	41	4.01	31	3.03	75.61
開邦高校	714	32	4.48	9	1.26	28.13
沖縄工業高校	890	37	4.16	30	3.37	81.08
向陽高校	719	54	7.51	21	2.92	38.89
沖縄水産高校	669	41	6.13	30	4.48	73.17
知念高校	1078	3	0.28	3	0.28	100.00
糸満高校	1070	8	0.75	7	0.65	87.50
南部工業高校	222	2	0.90	2	0.90	100.00
南部商業高校	477	4	0.84	1	0.21	25.00
西原高校	916	26	2.84	8	0.87	30.77
宜野湾高校	708	5	0.71	5	0.71	100.00
普天間高校	1197	2	0.17	2	0.17	100.00
北中城高校	832	6	0.72	4	0.48	66.67
南部商業高校	649	20	3.08	14	2.16	70.00
合計	25984	622	2.39	435	1.67	69.94

注）沖縄県教育委員会「離島児童・生徒支援センター（仮称）整備事業」，2012年，54頁より作成。

高校のない離島からの進学者のなかで，寮併設高等学校4校に在籍しているのは90名であり，残りは寮以外の民間のアパート等を借り受けるか，親戚宅に身を寄せるなどして通学した。寮以外で生活している離島出身者の居住形態は，沖縄県教育委員会の調査によって485人分が明らかになる。すなわち，160人が「兄弟，友人と同居」，113人が「保護者と同居」，88

人が「一人で入居」，71人が「親せき，知人，保証人の家」，50人が「持ち家」，3人が「その他」となっている[25]。これらの事実は裏返せば，離島出身者の14.5%の生徒だけが寮で暮らしており，その他大勢は，後述するような経済的負担に直面するか，血縁を頼って暮らしていることを意味している。

（4）高校の無い離島の中学生の進学と費用

沖縄県の離島で，中学校があって高校の無い離島は，15市町村の23離島となる。その23離島には27校の中学校が設置されている〔表3参照〕。27校には2015年5月現在，1年生205人，2年生203人，3年生234人の計642人（1校平均23.8人）が在学している[26]。既述のように，2015年度学校基本調査によると，沖縄県の高等学校進学率は96.4%であることから，これら離島においても，中学校卒業直後に島内就業をしない200人ほどが毎年進学に際して島を離れることになる[27]。

表3　高校のない離島の中学校（2015年5月現在）

	市町村名	離島名	中学校名
1	本部町	水納島	水納中学校
2	うるま町	津堅島	津堅中学校
3	南城町	久高島	久高中学校
4	伊江村	伊江島	伊江中学校
5	伊平屋村	伊平屋島	伊平屋中学校
6		野甫島	野甫中学校
7	伊是名村	伊是名島	伊是名中学校
8	渡嘉敷村	渡嘉敷島	渡嘉敷中学校
9	座間味村	座間味島	座間味中学校
10		阿嘉島	阿嘉中学校
11		慶留間島	慶留間中学校
12	粟国村	粟国島	粟国中学校
13	渡名喜村	渡名喜島	渡名喜中学校
14	南大東村	南大東島	南大東中学校
15	北大東村	北大東島	北大東中学校
16	多良間村	多良間島	多良間中学校
17	竹富町	竹富島	竹富中学校
18		小浜島	小浜中学校
19		黒島	黒島中学校
20		波照間島	波照間中学校
21		鳩間島	鳩間中学校
22		西表島	大原中学校
23			西表中学校
24			船浦中学校
25			船浮中学校
26	与那国町	与那国島	与那国中学校
27			久部良中学校

注）沖縄県教育委員会資料より作成。

故郷を離れ進学することで必要となる家賃や食費などの負担は軽くはない。沖縄県教育委

員会では，2012年度に故郷から離れて進学した生徒161人（那覇国際高等学校15人，浦添高等学校29人，小禄高等学校38人，那覇西高等学校21人，那覇商業高等学校26人，浦添商業高等学校21人，浦添工業高等学校11人）に対してアンケートを実施した。その結果，161人の内，賃貸アパート・マンションに暮らす者は121人（75.2%），親戚の家で暮らす者22人（13.7%），持ち家に暮らす者16人（9.9%），知人・保証人の家で暮らす者2人（1.2%）であることがわかった[28]。賃貸アパート・マンションの平均家賃は52,120円/月であり，食費は23,174円/月であることもわかった。水道光熱費や携帯電話料金などを含めた平均支出額は実に89,841円/月に達しており，相当の負担が各家庭にのしかかっていることが明確になる。

（5）センターの施設・設備と運用状況

沖縄県立離島児童生徒支援センターは，2016年1月，那覇市東町に設置された。建物の敷地面積は1,272.69平方メートルで，鉄筋コンクリート造の5階建てとなっている〔写真1参照〕。1階には食堂，交流室，事務室が配置され，2階から4階までが寮室，5階が倉庫となっている。1階の交流室は，寮生以外も使用可能で，「離島の小中学生の諸活動（本島での社会見学の際の学習等）」，「伝統・文化の継承活動」，「NPO・その他団体の離島交流を目的とした活動」，「入寮生同士のレクレーション等」に用いられることが想定されている。センター設置・建設予算は，沖縄振興一括交付金があてられており，学生寮としての機能のみで設置した場合，「沖縄振興」の意義が薄れると判断され，交流室が配された。

沖縄振興一括交付金は，沖縄の振興に資する，沖縄の特殊性に基因する事業を対象とする使途の自由度の高い国庫支出金であり，沖縄振興特別推進交付金（いわゆるソフト交付金）と沖縄振興公共投資交付金（いわゆるハード交付金）に区分されている。2015年度は，ソフト交付金が806億円，ハード交付金が811億円となっていた。

沖縄県立離島児童生徒支援センターの総事業費は，11億2,047万円であった。設計業務に6,236万円（うちソフト交付金4,989万円），工事・工事監理に9億9,525万円（うちソフト交付金7億9,620万円），備品購入に5,400万円（うちソフト交付金4,320万円）などが計上されており，沖縄振興一括交付金で事業費の8割がまかなわれた[29]。

2階から4階までのそれぞれの階には40の寮室（個室）があり，定員40名となっている。センター全体では，120名の定員となっている。それぞれの階には，談話室・洗濯室・シャワー室・トイレもある。基本的には，1学年ごとにそれぞれの階を用いるように運用されている。

入寮には，①寮のない高校への入学，②高校のない離島の中学校を卒業，③秩序ある共同生活が可能，という3つの要件を満たすことが求められている。応募者が定員を下回った場合，①②を満たさない生徒にも対象を広げて募集するという運用基準が設けられている。入寮後は，原則的に高等学校卒業まで利用することができる。なお初年度募集では，定員40名に対して50名が応募した。あらかじめ決められた市町村別の枠に応じて割り振ることで入寮する40名を決めた。辞退者がでた場合は，辞退者がでた市町村から同性の補欠者を充当し，同性の補欠者がいない場合，または補欠者のいない市町村から辞退者がでた場合は，県の作成するリストの順に充当することとしている。

月額の寮費は，36,700円となっている。内訳は，センター使用料として18,700円，食材費として18,000円となっている。使用料とは，①光熱水費，警備委託料，パソコンリース料等，②厨房器具等，使用料を財源として更新する備品にかかわる費用，③施設の維持修繕にかかわ

る費用を含んでいる。月額寮費の他は，入寮費として10,000円が徴収される。

なおセンター職員は，本務3名，臨時任用2名，嘱託5名（うち事務嘱託1名）が配置されている。



写真1　沖縄県立離島児童生徒支援センター正面（筆者撮影：2017年1月9日）

6. おわりに

2016年6月1日，映画『旅立ちの島唄～十五の春』（吉田康弘監督）が封切られた。沖縄は南大東島[30]に暮らす14歳の中学生，仲里優奈（三吉彩花）が高校進学のために島を巣立つまでの1年間を描いた家族の物語である。この映画で強調されたのは，ずっと父・利治（小林薫）と二人で暮らしてきた優奈が，卒業コンサートで島と家族を思い，別れの島唄「アバヨーイ」（地元の方言でさよならを意味する）を歌う場面であった。そして強く印象に残るのは，優奈の母・明美（大竹しのぶ）が那覇の高校に進学する姉に付き添って島を離れて以来，島に戻らないという設定であった。本稿で指摘した，高校進学が離島家族の離散につながる現実をはっきり可視化した意味においても，興味深い作品であったように思う。

離島児童生徒支援センターは，こうした家族離散だけでなく，人口流出を防ぎ過疎化にブレーキをかける離島振興機能も期待されている。ただ一義的には，「高校のない離島出身者の経済的負担を軽減する」[31]ことをその設置目的として開設されたものであった。これは，全国的にみても賃金水準などの面で雇用環境が良好とはいえない沖縄県の，そして沖縄県の離島の現実を踏まえたもので，支援センターは教育機会の保障に小さくない貢献をすることが使命となっているといえた。

政府も，2012年6月に成立した「離島振興法の一部を改正する法律」（法律第40号）において，「子どもの修学の機会の確保に資するため，（中略：引用者）離島の区域内から当該離島の区域外に所在する高等学校等へ通学する場合又は当該離島の区域外に居住して当該高等学校等へ通学する場合における当該通学又は居住に対する支援について適切な配慮をするものとする」（第15条第1項）と明記した。教育機会の保障の観点から，経済的負担を軽減し，すべての意欲ある子どもが安心して就学することが重要になっていることを政府が認めた証であり，同時に進学の経済的負担の大きさを認識していることを表している。

少子化の流れが続く日本社会は今後，急速な人口減少に直面すると想定[32]されており，国土の均衡ある発展を望めるような状況にはなくなっている。過疎地域を中心に，現在進行形で高等学校の統廃合が進められており，離島に高等学校を新設することは現実にはほとんど不可能といえる環境にある。経済的負担の緩和策として，交通費や居住費の補助が取り組みやすい施策として展開されてきたのはそのためであった[33]。

保護者の所得格差が拡大したことで，子どもへの教育機会の提供や教育投資に小さくない落差が生じている現代において，沖縄県立離島児童生徒支援センターの設置は，かかる従来施策からの新たな展開策として注目されるとともに，今後，ニーズや効果の検証を踏まえ，他の自治体での導入が可能かといった検討が待たれる取り組みであるといえよう。

付記

本稿は，平成28年度科学研究費補助金「学校教育の“周縁”の現代的可能性に関する複合的研究」（基盤研究（B），研究代表者：上原慎一，課題番号：15H03466）による研究成果の一部である。

注

1 「格差社会」という言葉自体は，2000年代中頃から使われ始めた言葉とされ，主に個人・各家庭の経済格差に起因する諸問題を指摘するために用いられる。しかし今日，経済格差が家庭の文化資本形成に及ぼす影響や，地域間の格差を指摘するために用いられることも多い。

2 例えば僻地で進む教育機関の統廃合は，通学時間や通学費用を増加させうる。これへの対策としては，スクールバスの導入や，通学費用の公費補助などがあげられる。

3 日本銀行は，2013年4月4日に政策委員会・金融政策決定会合において「量的・質的金融緩和」策の導入を決定し，「長期国債の保有残高が年間約50兆円に相当するペースで増加するよう買入れを行」い，また「ETFおよびJ-REITの保有残高が，それぞれ年間約1兆円，年間約300億円に相当するペースで増加するよう買入れを行う」ことなどで，「消費者物価の前年比上昇率2％の「物価安定の目標」を，2年程度の期間を念頭に置いて，できるだけ早期に実現する」ことを目指した。2014年10月31日には，長期国債の買入額を80兆円，ETFを3兆円，J-REITを900億円に増額した追加緩和策を打ち出したものの，「2％の「物価安定の目標」」を達成するにはいたっていない。日本銀行「量的・質的金融緩和」の導入について」（2013年4月4日）および日本銀行「「量的・質的金融緩和」の拡大」（2014年10月31日）より。また政府は，日銀の追加緩和策の展開と同時に，年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）の各資産の運用比率を変化させる「運用改革」案を認可し，国内外の株式運用比率を倍増させ，株式市場を刺激した。

4 厚生労働省が2016年2月に発表した2015年の「毎月勤労統計調査」によると，賃金の伸びから物価変動の影響を差し引いた実質賃金は前年比0.9%減少した。減少は4年連続となった。また，2017年5月23日に発

表された2016年度の毎月勤労統計調査（確報値）では，実質賃金は前年度比0.4％増で，6年ぶりのプラスとなったものの，その伸び率は誤差の範囲ともいえる程度にとどまっている。東京オリンピック関連の巨額インフラ投資や，日本銀行の大規模な量的緩和策が講じられてきたにもかかわらず，である。

5 ここでの「過疎地域」とは，「過疎地域自立促進特別措置法」（2000年3月31日，法律第15号）の第2条により，「総務大臣，農林水産大臣及び国土交通大臣」により公示された市町村単位の地域とする。一般的に，「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し，生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域」（同法第1条）とされる。なお，2015年4月1日現在，「2条1項」に該当する市町村は616となっている。総務省「過疎関係市町村数の変遷（平成27年4月1日現在）」より。

6 小内透編著『在日ブラジル人の教育と保育の変容』，御茶ノ水書房，2009年など。

7 鳫咲子『子どもの貧困と教育機会の不平等－就学援助・学校給食・母子家庭をめぐって』，明石書店，2013年など。

8 観光業や建設業で潤う離島も一部にはあるものの，一般的な離島では，小規模で補助金に依存する農業や漁業があるにすぎない。

9 2006年10月1日発効の改定額は610円で，2011年11月6日発効の改定額は645円であった。厚生労働省「平成14年度から平成27年度までの地域別最低賃金改定状況」より。

10 2012年度の離島地域の産業別純生産額は，第一次産業が15,791百万円で構成比は6.2%，第二次産業が42,680百万円で構成比は16.6%，第三次産業が198,276百万円で構成比は77.2%となる。合計は256,747百万円であり，同年度の沖縄県全体2,657,353百万円の約9.7%を占めている。離島産業の特徴は，農業を中心とした第一次産業の比率の高さといえる。

11 ここでの島嶼とは，面積が1ヘクタール（100m×100m）以上の島をいう。

12 尖閣諸島は，沖縄県石垣市に属する魚釣島，北小島，南小島，久場島，大正島の5島と沖ノ北岩，沖ノ南岩，飛瀬の3岩礁からなる島々の総称である。石垣島からは北北西に約170km，沖縄本島からは西に約410㎞の距離にある。

13 伊平屋島・野甫島・伊是名島・伊江島・水納島の各島。

14 津堅島・久高島・渡嘉敷島・前島・座間味島・阿嘉島・慶留間島・粟国島・渡名喜島・久米島・奥武島・オーハ島・北大東島・南大東島の各島。

15 宮古島・池間島・大神島・来間島・伊良部島・下地島・多良間島・水納島の各島。

16 石垣島・竹富島・西表島・鳩間島・由布島・小浜島・黒島・新城島（上地）・新城島（下地）・波照間島・嘉弥真島・外離島・与那国島の各島。

17 2012年の日本政府による尖閣諸島の「国有化」以降，中国公船による尖閣諸島領海内への侵入が相次いでいる。海上保安庁は，2013年以降，尖閣諸島周辺海域の警備のため，第11管区海上保安本部の能力拡充を急速に進めた。保安本部は，石垣海上保安部を主要な拠点として「尖閣諸島専従体制」を構築し，1500トン級の最新型巡視船10隻を含む12隻体制で警備にあたっている。この能力拡充にともなって，職員は500人程度増員されており，宿舎の整備などがおこなわれた。

18 「指定離島」の人口は，2014年1月1日現在の住民基本台帳によると13万1,546人で沖縄県人口143万8,472人の9.1％を占めており，1平方キロメートルあたりの人口密度は，沖縄本島の1,081人に対し，有人離島は128人となっている。また指定離島の面積は，1,025.09キロ平方メートルで，県全体2,276.72キロ平方メートルの約45％を占める。

19 2016年に筆者が実施した沖縄県教育委員会へのヒアリング調査による。

20 浦添高等学校，浦添工業高等学校，浦添商業高等学校，陽明高等学校，首里高等学校，首里東高等学校，

那覇高等学校，那覇西高等学校，那覇国際高等学校，那覇工業高等学校，那覇商業高等学校，真和志高等学校，小禄高等学校，豊見城高等学校，豊見城南高等学校，南風原高等学校，南部農林高等学校の17校。

21 知念高等学校，糸満高等学校，南部工業高等学校，南部商業高等学校，西原高等学校，宜野湾高等学校，普天間高等学校，北中城高等学校，中部商業高等学校の9校（中部地区にあっては，宜野湾市，西原町，北中城村に限る）。

22 沖縄本島には，この4校以外にも寮を持つ学校が存在する。例えば，名護高等学校や沖縄工業高等専門学校である。名護高等学校の付設寮は，60の部屋（男子30室，女子30室）を持ち，1室1名で利用されている。沖縄工業高等専門学校の付設寮は，558の部屋（男子416室，女子142室）を持ち，1室1名で利用されている。

23 沖縄県教育委員会「離島児童・生徒支援センター（仮称）整備事業」，2012年，53頁。

24 同上，58頁。

25 同上，59頁。なお，「兄弟」との同居場合，高校に進学している兄弟ではなく，大学生や就職している兄弟との同居が多い。

26 沖縄県教育委員会資料より。

27 2011年度学校基本調査で，沖縄県の中学校卒業者の進路を確認すると，卒業生数16,756人の内，15,913人が沖縄県内の高等学校への進学，141人が沖縄県外の高等学校への進学，64人が専修学校等への進学，29人が公共職業能力開発施設での訓練，91人が就職，518人がその他となっている。高等学校進学率は95.8%となる。高等学校進学率についてさらにみると，高校のある離島の進学率は96.2%，高校の無い離島の進学率は98.3%であった。

28 前掲「離島児童・生徒支援センター（仮称）整備事業」，75頁。

29 沖縄振興一括交付金の沖縄振興特別推進交付金（いわゆるソフト交付金）は，「交付率：8/10」となっている。

30 南大東島は，沖縄県で6番目に大きな島で，2015年1月1日現在，住民基本台帳人口は1,261人，世帯数は642となっている。沖縄本島から東に約360kmの距離にあり，サトウキビ栽培で生計を立てる島民が多い。那覇までは飛行機で1時間ほどであるものの，船では13時間もかかる。

31 沖縄県「沖縄県立離島児童生徒支援センター施設概要」（パンフレット）より。

32 国立社会保障・人口問題研究所人口動向研究部が，2012年1月30日に発表した「日本の将来推計人口（平成24年１月推計）」によれば，2060（平成72）年の人口は8,674万人，65歳以上人口割合は39.9％になるという。

33 「離島振興法の一部を改正する法律」にもとづき実施されてきた離島高校生修学支援事業は，「高等学校等が設置されていない地域に住む高校生に対して，通学費や居住費などを対象に就学支援に要する経費の援助を行う都道府県及び市町村に対し，国がこれに要する経費の1/2を補助するものであり，平成24年度においては，四九自治体に対して約1.1億円を補助」し，「また，改正離島振興法の趣旨に鑑み，高校未設置離島の高校生の就学支援の実情などを踏まえ，平成25年度予算においては，対前年度比約二倍となる約3.2億円」が計上された。文部科学省初等中等教育局財務課「「離島の公立高等学校等に対する教職員定数の加算措置」及び「離島高校生修学支援事業」について」，日本離島センター『しま』（第59巻第1号），2013年，58頁。

An Approach to Securing Educational Opportunities in Okinawa Prefecture: Establishment of Okinawa Prefectural Support Center for Children and Students of Remote Islands

Takafumi SASAKI

Key words

disadvantaged areas, remote islands development, Okinawa Prefecture, securing educational opportunities

Abstract

With the overconcentration of economic activities and the growing importance of cost competitiveness in the international market due to increasing globalization, remote areas liable to become disadvantageous economically tend to decline and suffer from disparity and imbalance of educational opportunities. This study aims to reveal the realties and problems of education in peripheral areas with reference to Okinawa Prefecture, which is developing policies to eliminate the disparity and imbalance of educational opportunities in peripheral areas. Okinawa Prefecture, which is weak in industrial power and a financial base comprising many remote islands where no high schools exist, worked on a project to establish Okinawa Prefectural Support Center for Children and Students on Remote Islands. With a focus on this project, we analyzed geographical and economic factors that underlay the development of the policy, discussions that culminated in the establishment, and the boarding students' current situations and needs. Analysis of the results clarified that this center is expected to prevent the division of family and population outflow from remote islands in addition to promoting measures to mitigate depopulation, as well as reducing the financial burden that students from remote islands face when they continue to higher education.