



Title	都道府県立高等学校の学校設置者移管に関する研究：北海道奥尻高等学校を事例に
Author(s)	篠原，岳司；高嶋，真之；大沼，春子
Citation	北海道大学大学院教育学研究院紀要，135，77-111
Issue Date	2019-12-23
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.135.77
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/76402
Type	departmental bulletin paper
File Information	08-1882-1669-135.pdf



都道府県立高等学校の学校設置者移管に関する研究

北海道奥尻高等学校を事例に

篠原 岳 司*・高嶋 真 之**・大沼 春 子***

【目次】

はじめに

第1章 研究の背景と課題

第2章 奥尻町・奥尻高校の概要

第3章 道立奥尻高校の町立移管過程

第4章 町立奥尻高校の財政と学校づくりの模索

第5章 考察 ―町立移管によって実現できたこと―

おわりに ―今後の課題と合わせて―

【キーワード】 学校設置者移管, 町立高校, 奥尻高校, 奥尻町, 地方教育行財政

はじめに

本研究は、北海道奥尻高等学校（以下、奥尻高校）の町立移管の事例から、都道府県立高等学校の学校設置者が町へ移管される過程を明らかにし、高校が「町立化」することの意味を探究するものである¹。北海道南西部の奥尻島にある奥尻町は、地元の北海道立奥尻高校を2016年4月に町立に移管した。奥尻町は地元道立高校の学校設置者移管を決定、実行したことで、旧設置者である北海道との関係は残しながら、これまで全く未経験であった高等教育行財政の実務に取り組んでいる。また、町立移管後の奥尻高校は校長を中心に新たな教育ビジョンを掲げ、町の高校として教育活動の充実を目指し動き出した。本稿の焦点は、道立高校を町立化するという奥尻町の重大政策の実態と、高校教育にかかる教育行財政および学校経営の動態に当てられる。

本稿の構成は次の通りである。はじめにに続き、第1章では先行研究の整理に基づき研究課題の設定を行い、調査方法を示す。第2章では、事例となる奥尻町と奥尻高校の概要を説明する。第3章では、奥尻高校の町立移管の実態に迫る。移管決定前から実行に至るまでの政策過程を明らかにし、北海道教委と奥尻町・町教委との関係を紐解きながら、奥尻高校の町立移管の全容を解明する。第4章では、町立移管後2年における町の財政支出について検討し、

* 北海道大学大学院教育学研究院・准教授

** 北海道大学大学院教育学院博士後期課程

*** 北海道大学大学院教育学院修士課程

1 本研究では、町立移管と町立化を次の意味で使い分ける。町立移管は、移管決定後から実際に移管が行われた時点までの過程、町立化は町立移管後の町立高校としての歩みを含めた未完のプロジェクトの総体を表す。

町立化に伴う奥尻町教育行財政の変化と高校における新規事業の展開を明らかにする。その上で第5章において、奥尻高校の町立化の意義を考察し、おわりににおいて今後の課題を述べる。なお、はじめにと第1章、第5章、おわりにを篠原、第2章と第3章を高嶋、第4章を大沼が担当する。

第1章 研究の背景と課題

1. 研究の背景

まずは本研究の問題背景を述べる。続いて、先行研究の整理より研究課題を設定する。

奥尻町も含め、わが国の過疎化と人口減少に伴う地域の学習権保障の危機的状況はここで述べるまでもない。教育行政学では、近年のこれらの課題を教育条件整備と学校教育の規模縮小問題として捉えてきた。例えば、少子化における学校の維持・統廃合をめぐる政策の適切性に疑義を唱える研究（川上2015）²がある他、僻地において小規模化する学校の実態に即し学校経営特性を研究する必要性が指摘されてきた（玉井2010）³。特に高校の統廃合は、過疎地域や郡部に生活する子どもの学習権保障の問題に留まらず、今日ではその地域社会の住民生活の保障、いわゆる地域の持続可能性の問題としても捉えられている。たとえば浅川は、広域で多くの過疎地域を抱える北海道の高校統廃合の実態を調査しているが、それによると2005年度から10年間ににおける高校の減少割合が14.4%（全国5位）、そして高校の減少数は48校（全国1位）という結果であった。浅川はこの調査結果や北海道内の複数の自治体調査を経て、人口減少の「先進地」である北海道にとって地域の高校の存立とは地域から都市部への「教育逃散」⁴を防ぐ意味を有しており、故にその存続や活性化に向けた策を講じる必要性があることを論じている（浅川2016）。

こうした過疎地域の厳しい現実と危機意識に呼応するかのように、各地で小規模化する高校⁵をその地域の持続的な発展や今日的な地方創生施策との関連で論じる研究も見られている。宮口らは、国内の離島や過疎地域に存立する小規模高校の存続と魅力化の取り組みを例に、その地域に高校が存在することの意義を主張していた（宮口他2014）⁶。過疎地域における高校改革の事例については、島根県の海士町にある島根県立隠岐島前高校の「魅力化」（山内・岩本・田中2015）が知られ、同校や島根県の高校と地域を対象にした樋田らは、その高校魅力化の過程を地域と学校のアクターの特性と関係性に基づき分析し、地域と教育の関係を考えるための枠組みの構築を行っている（樋田・樋田2018）。

2 たとえば、川上泰彦は学校維持・統廃合の判断における「合理的基準」の不明確さを指摘すると共に、今後さらに少子化が進行する中では、統廃合後の学校においても再び学校の維持・統廃合がイシュー化する可能性があり、少子化ゆえに統廃合するという方法は問題の先延ばしに過ぎないことを指摘していた（川上2015）。

3 玉井康之は、僻地や山間地域において小規模化する学校経営の特性を明らかにする必要性を主張し、僻地校に勤める校長への意識調査を進めることでその学校経営課題の析出に取り組んでいた（玉井2010）。

4 よりよい教育条件を求めている家族ごと転出・転居する現象を表している（浅川2016）。

5 本研究では1学年1～3学級で構成される高校を「小規模高校」「小規模化した高校」などと表している。

6 宮口らはこれまでに多くの過疎地域を訪れる中で、関係者ヒアリングから地域にある高校の存続問題の話題に触れることが増え、その存続が地域の活力に影響を与えうる事例、そしてその存続のために町村単位で多大な支援や連携を進めている事例に出会うことが増えたと述べている。

ただし、これらの研究は社会学的な現状分析や高校と地域との関係論に傾斜するものが多く、それ自体は示唆に富むのだが、教育行政学の関心に基づくものではなく、地域と高校の教育ガバナンスの様態には十分な焦点が当てられてはいない。自治体の教育行財政、そして高校をめぐる学校制度との関係から、過疎地域における小規模高校の存立に関わる問題状況を検討されたものには限りがあるが⁷、宮口らは北海道の音威子府村立の北海道おといねっぶ美術工芸高校にかかる音威子府村の2012年度の教育予算分析を行い、村立高校の運営に関わる村費負担の実態を明らかにしていた⁸。この分析は村立で高校を設置し運営するための村の財政支出の大きさと、それを実現させるだけの村内の合意形成あるいは覚悟とも言える心理的要素を描き出すもので、示唆に富む。ただし、1953年の開校⁹以来一度も道立に移管することなく村立高校の運営を続けてきた音威子府村の事例は、地域における高校存立の意義それ自体に迫る上では重要であるが、現在の日本各地で現象化する都道府県立高校の小規模化に対し、都道府県との政府間関係の中で地域の高校存続に頭を悩ませている多くの市町村の実情を考えると、それと同列で考えることは難しいところがある。むしろ、都道府県立高校が過疎地域において小規模化する現状に対し、その地域の持続的発展との関係から、高校の存続や活性化に取り組む市町村に注目し、具体的な取り組み例や、それを支える諸条件の解明に迫ることが必要だろう。その意味で、宮口らの音威子府村での分析も参考に、近年の特に高校を運営する町村に焦点を当て、高校の運営にかかる財政支出および行財政運営の実態を明らかにすることは、教育行財政ならび学校経営研究における喫緊の課題だと捉えている。

2. 本研究の課題

そこで本研究では、都道府県立高校の設置者を町村に移管することで、高校設置と運営の主導権を当該町村に移し高校存立を実現させる手法に注目したい。北海道において道から町村への学校設置者移管は、2006年8月に北海道教育委員会が発表した「新たな高校教育に関する

7 このように小規模化する高校についての研究の不足を指摘はしたが、児童生徒の激減期に伴う変化に注目し公立小・中学校の統廃合政策が当該自治体の財政にいかなる影響をもたらしたかを分析した櫻井直輝の研究は、対象は高校ではないが学校設置に関わる市町村教育財政分析の要点が示されており参考となる（櫻井2012）。また、篠原は北海道の1学年1学級規模の高等学校を「地域キャンパス校」として存続させてきた北海道の教育政策の現状を考察し、そのような極小規模高校の教育条件を考える上で現行の高校標準法が定める教職員配置基準が極めて不十分な規定であることを指摘している（篠原2018）。同様に、小規模高校の意義を調査から析出しその学校経営を支えるための重点的な予算配分と交付税改革の必要性を論じた辻村らの主張も示唆的だろう（辻村2006）。

8 論文によると、村費の持ち出し支出が約1億779万円、そのうちの大部分が教職員給与費（約8990万円）である。その背景には、高校の教職員12名（約8600万円）については高校標準法に基づき交付税措置されるものの、村はさらに村費で教員3名と職員5名を増員している実態がある。この自主財源での教職員の増員の目的は、美術工芸高校としての教育の向上、そして多くの機械や道具を使用することによる雑務の増加に対する対応であるとされ、宮口らは「村の手厚い支援により高校の価値を高め、遠くから多数の生徒を引き寄せることに成功している」と評価している（宮口他2014）。

9 北海道教育庁学校教育局高校配置グループによると、正確には1950年に北海道名寄農業高等学校音威子府分校として当時の常盤村（1963年、音威子府村に村名変更）が設置者となり開校、同年9月に北海道名寄高等学校に移設、1953年に定時制高校として独立。同校の教育についてはあわせて石塚（2010）も参照されたい。

指針」の中でそれを奨励する記述¹⁰が見られていた。ただし、その後多くの道立高校が再編統合される中でも、町村への移管が行われた例は奥尻町が唯一であった¹¹。また、日本の戦後の歴史の中でも、市町村立ないし一部事務組合立の高校が都道府県立に移管された例は各地で見られるが¹²、その後の歴史の中で逆の移管が行われた例は確認できていない。その理由には、2001年に高校標準法第3条が削除されるまで、1961年成立の同法第3条が、都道府県が高校を設置することを規定していたことが考えられる¹³。したがって、都道府県立高校の市町村移管は、奥尻町を除き今日の日本国内のどの市町村にも例が無く¹⁴、その決定と実行の過程に迫る研究も限られ、研究上也十分な分析が行われていないことが指摘できる¹⁵。

急速な人口減少と過疎化に直面するわが国では、今後も多くの自治体で都道府県立高校が小規模化し、それゆえその存続が困難になることが予測される。それがもし、町や村、あるいは一部事務組合等が学校設置者となり高校の存続と活性化を図れるとするなら、都道府県立高校の学校設置者移管が今日の地方教育行財政システムの中でいかなる条件で成立し、いかなるプロセスで行われるのかを明らかにすることが必要となる。また、その移管の決定と実行のプロセスが、学校と教師、地元自治体の住民、そして学校に通う生徒たちにどのように受け止められているか、移管によっていかなる可能性が新たに広がったのか、教育の質が低下したり教育条件整備で不利が生じることはないかなど、移管による変化の有無やその意味を検討することが求められる。そこで本研究では、全国でも唯一の例となる奥尻高校の町立移管の過程を明らかにし、町立移管後の奥尻町と奥尻高校の状況と旧設置者である北海道との関係にも焦点を当て、地方教育行財政と高校教育の保障のあり方を論じていくこととする。

10 2006年のこの指針では「地元市町村から高校を核とした地域振興や特色ある学校づくりを進めるため、市町村立高校として設置の要望がある場合は、当該市町村と移管について協議を進めます」と示している。

11 2012年4月の三笠市立北海道三笠高等学校の開校が奥尻と類似する事例として考えられるが、三笠の事例は学校設置者を道から移管させたものではない。詳しくは第3章【図表3-2】を参照。

12 大谷奨が戦後の北海道における市町村立高校の道立移管にかかる歴史的背景を明らかにしているが、大谷の研究の主眼はむしろ大正期や昭和前期における公立中等学校の北海道庁立への設置者変更の事実解明におかれている（大谷2007, 2009）。

13 加えて、旧高校標準法第3条2項および同法施行令第1条では、「人口がおおむね一〇万人以上であり、かつ、高等学校を設置するのに十分な財政上の能力を有すると認められる市町村（市町村の組合を含む。）は、高等学校を設置することができる」とあったが、この規定も2001年の法改正で削除されている。文科省通知では、その削除理由を「地方分権の推進の観点」からとしている。

14 なお、1947年の学校教育法成立から1961年の高校標準法成立以前で、都道府県立から町村立へと移管された高校が存在するかもしれない。ただし、本研究ではそれらの有無を確認しきれていない。

15 なお、本研究と同時期に、奥尻高校の町立移管過程のアクター分析（小入羽・本多2018；2019）やそれを地方創生の文脈において意味づける行政学研究（徳久2018）が発表されており、それらが明らかにする町立移管に関する事実認識は本研究と同じである。しかしながら、第3章以後で詳述するように、本研究の視点はそれらと一部で異なる。町立移管を可能にさせた背景要因に迫ると共に、高校教育行財政の変化に伴う学校づくりの展開を関係的に描き出すところに本研究の独自性が認められよう。なお、別稿では、町立化に伴う奥尻高校と奥尻町の変化について検討しているので、あわせて参照されたい（高嶋他2019）。

3. 調査概要

本研究の調査経過は【図表1-1】で示すとおりである。奥尻町教委、奥尻高校、奥尻町役場等の関係各位には半構造化面接による聞き取り調査を実施し、町立移管に関わる数多くの資料提供を受けた。また、島外入学生に下宿先を提供する奥尻ゲストハウスimacocoの外崎オーナー、奥尻高校生の保護者でもある町議会事務局の職員、その他ここではすべてを挙げられないが町内の飲食店や商店等で町民との交流機会を得て、町立移管前と後の高校に対する認識、また奥尻町にとっての奥尻高校の認識の変化について話を聞き記録している。

【図表 1-1】調査の経過

2016年9月20～21日	奥尻町教委（石島孝司教育長）、奥尻高校（俵谷俊彦校長、井上壮紀教頭）
2017年9月21～22日	奥尻町教委（石島教育長・桜花幸久主幹兼総務課長兼学校教育係長） 奥尻高校（俵谷校長、井上教頭）、奥尻町議会事務局長
2018年7月2日	北海道教育庁学校教育局高校教育課高校配置グループ（職員3名）
2018年7月12～13日	奥尻町役場（田中敦詞副町長）、奥尻町教委（桜花幸久事務局長、干場洋介総務課長）、奥尻高校（俵谷校長、井上教頭、教諭2名、生徒の皆さん）、奥尻ゲストハウスimacoco外崎雄斗オーナー
2018年9月21～24日	奥尻町役場（新村卓実町長）、奥尻町教委（石島教育長）、奥尻高校オープンスクール（俵谷校長、井上教頭、町教委職員1名、教諭1名、生徒8名）
2019年3月13～15日	奥尻高校（俵谷校長、井上教頭、生徒の皆さん）
2019年7月5～7日	奥尻高校（石島教育長、清水校長、井上教頭、生徒の皆さん）

第2章 奥尻町・奥尻高校の概要

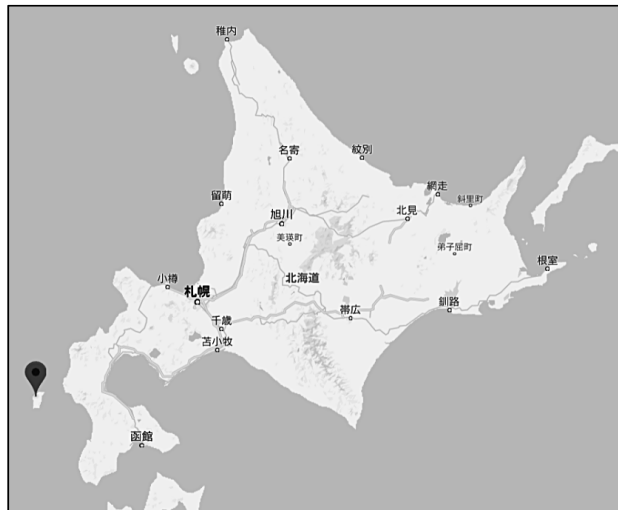
はじめに本章では、次章以降の記述の理解を助けるため、本研究の対象である北海道奥尻町（1節）と北海道奥尻高等学校（2節）の概要を整理する。

1. 奥尻町の概要

奥尻町は、人口約2700人（2018年9月末現在）、面積142.97km²の四方を日本海に囲まれた北海道南西部に位置する離島の1つである（【図表2-1】）。

基幹産業は、漁業・水産業や観光業となっている。1993年に発生した北海道南西沖地震では、津波や土砂災害により当時の人口の約4%にあたる約200人が死亡・行方不明となり、多くの建物が被害を受けたが、5年後の1998年には「完全復興宣言」をするに至っている。現町長である新村卓実は奥尻町出身で、村議会議長を経て、2009年2月の町長選挙で当選し、現在3期目である。

現在、町内には、小学校2校（奥尻小学校・青苗小学校）、中学校1校（奥尻中学校）、高校1校（奥尻高等学校）があり、全て町立学校である。



【図表 2-1】奥尻町の位置（出典：Google Maps）

2. 奥尻高校の概要

(1) 奥尻高校の沿革

奥尻高校の沿革は以下の通りである（【図表2-2】）。

【図表2-2】奥尻高校の沿革（出典：奥尻高校HP、奥尻町（2003）に近年の出来事を筆者が加筆）

年	月	出 来 事
1974	12	北海道江差高等学校奥尻分校として設置認可（全日制普通科1学級）
1975	4	北海道江差高等学校奥尻分校として開校許可
		開講式及び入学式挙行（入学生：43名（男子25名／女子18名））
1976	12	北海道奥尻高等学校設置認可
1977	4	北海道奥尻高等学校開校許可
		開校式挙行
1995	4	生徒数124名，学級数6学級，教職員数24名
1996	10	再入学制度の導入
1997	4	特例2間口校となる
2001	4	生徒数100名，学級数6学級，教職員数20名
2002	4	1間口校となる
2016	4	町立の高等学校へ移管
2017	4	奥尻中学校と連携型中高一貫校教育開始
		島留学生受入事業開始

奥尻高校は、1975年度に北海道江差高等学校の分校として開校した。それ以前は、離島地域という地理的条件から、高校進学時には島外へと出ざるを得ず、保護者の経済的負担の大きさが問題となっていた。そこで、当時の町長の決断の下、道教委に対して高校誘致活動を行い、分校設置を実現させた（町長インタビュー発言より）。その後、1977年度に北海道奥尻高等学校となり、本校へと格上げされた。長く2間口校の状態が続いていたが、生徒数の減少に伴い、1997年度には「特例2間口校」に、2002年度には1間口校となった¹⁶。

開校当初から2015年度までは道立高校として運営されていたが、次章で詳論するように、奥尻町の要望を受けて町立移管が実施され、2016年度からは町立高校として運営されている。そして2017年度から、奥尻中学校との連携型中高一貫教育や、島外からの入学生を受け入れる「島留学生受入事業」が開始され、新たな取り組みが次々に行われ始めている。

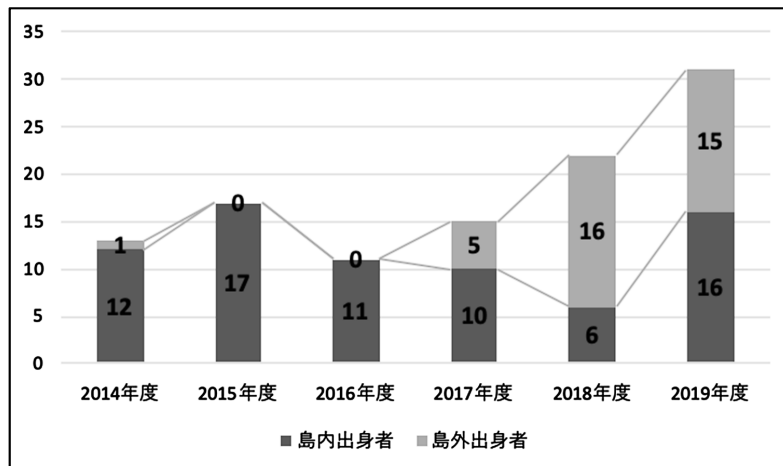
(2) 近年の奥尻高校の生徒について

近年の生徒の動向について確認していく。

まずは、奥尻高校への入学者数である（【図表2-3】）。いま述べたように、2002年度以降は1間口の状態が続いており、近年の入学者は10～15名であった。しかし、2017年度から開始

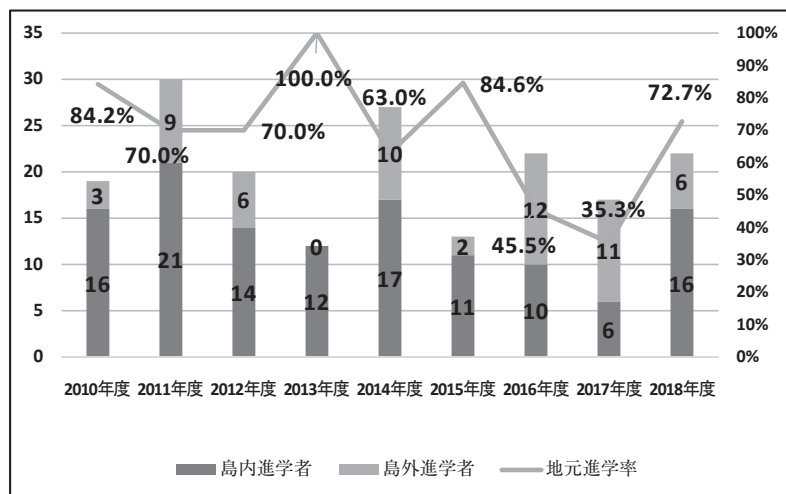
16 道教委は、第2次募集後の入学者が31人以上40人以下となった場合に、学級定員を30人に引き下げて特例的に2間口を維持する「特例2間口校」制度を独自に設けていた。しかし、2006年8月「新たな高校教育に関する指針」にて新たに「地域キャンパス校」制度（現：「地域連携特例校」制度）が創設されたことにより廃止された。なお、「間口」とは、1学年当たりの学級数のことを指す。

された「島留学生事業」により、島外からの入学者が増加しており、2017年度には5名、2018年度には16名、2019年度には15名となっている。これに伴い入学者数は、2018年度には22名、2019年度には31名と近年で最も多くなっている。



【図表 2-3】 奥尻高校入学者の内訳（出典：道教委提供資料より筆者作成）

次に、奥尻高校への地元進学率である（【図表2-4】）。大雑把に読み解くと、①卒業生数が多い年度は、それに比例するように島外進学者の数も多くなっている。②2010年度～2015年度の地元進学率は70%±10%くらいのところで推移しており、これは「中卒者進路の町内外比率は平均で7：3」（町教育長提供資料より）という奥尻町の認識と合致しているが、2016年度・2017年度の地元進学率は大幅に下がっている。③しかし、2018年度は従来水準である約70%に地元進学率が戻っている、という3点を指摘することができる¹⁷。



【図表2-4】 奥尻中学校卒業者の進路先（出典：町教委提供資料より筆者作成）

17 ただし、そもそも卒業生の人数がそれほど多くはなく、年度毎で生徒たちの特徴が大きく異なる場合もあるので、一概に傾向を論じることはできない。

(3) 奥尻高校の特色ある教育活動

最後に、奥尻高校にとって重要な位置づけをもっている2つの取り組みを簡単に整理する。

1つ目は、奥尻中学校との連携型中高一貫教育である。次章で詳論するように、中高一貫教育は町立移管と同時に提起され、そのあり方について中学校・高校・町教委で議論されてきた。その成果が「奥尻中学・高等学校の6か年シラバス」としてまとめられている。ここでは、①「タスク・ベースドで6年間系統だった連携型中高一貫教育」、②「高校入学後からでも大丈夫 最先端の高校カリキュラム」、③「上級生からのサポートを軸とした奥尻独自のメンタリング・システム」の3つを柱として、「特色ある教育の具体的な活動と流れ」と「各教科の特色」が一覧となって提示されている。なお、両学校の校舎は渡り廊下でつながっており、必要に応じて、生徒や教師が行き来している。

2つ目は、「まなびじま奥尻プロジェクト」である。これは、「「奥尻島」をまるごと学校とみなし、地域と連携を取りながら様々な実践を進めて」いくものであり、具体的には以下のプログラムで構成されている（「北海道奥尻高等学校 生徒募集パンフレット」より）。

- ・スクーバダイビング：基本資格（Cカード）から国家資格（潜水士）まで取得可能
- ・奥尻パブリシティ：奥尻島の課題の探究・解決、自分たちの活動や島の魅力の発信。
- ・Wi-Fiニーネー：インターネットを通した大学生による個別指導
- ・メンタリング・システム：高校生による中学生へのサポート活動
- ・まなびづけ：年間を通して定期的に実施されている集中勉強合宿
- ・ピア・サポートプログラム：コミュニケーションスキルを学ぶ
- ・English Saloon：学校外で地域の人々と共に英語でコミュニケーションを行うサロン
- ・寺子屋：平日や土日の部活動修了後に開催される数学の特別講義
- ・北の「巖流島」プロジェクト：島外のチームやコーチを招いて行う文化・スポーツ活動
- ・町おこしワークショップ：奥尻島で活躍する様々な分野の専門家を招いた課題解決学習
- ・奥尻版防災教育「オクシリD×S×L」：北海道南西沖地震の教訓を次世代に繋げる教育¹⁸

以上のように、今日の奥尻高校では、学校内外で多様な特色ある教育活動を行っており、島にいなながらも（あるいは、島にいるからこそ）、生徒たちは数多くの学びや成長の機会が保障されている。

第3章 道立奥尻高校の町立移管過程

前章では、奥尻町と奥尻高校の概要を簡単に整理してきたが、では一体、どのようにして現在に至ったのか。本章では、道立奥尻高校が町立奥尻高校へと移管されるプロセスを解明していく¹⁹。以下では、「町立移管」とのみ表して記述を進める。この課題を遂行するため、

18「北海道奥尻高等学校 2020 年度版生徒募集パンフレット」から「まなびじま奥尻プロジェクト」の1つとして新たに加わった。

19 脚注15でも触れたように、奥尻高校の町立移管の分析・検討を行ったものとして、小入羽・本多（2018；

これまでの調査から得たインタビューデータや提供資料の他、議会議事録や新聞記事などを適宜参照していく。

あらかじめ確認しておく、町立移管過程は、①町長による議会発言以前（1節）、②町長による議会発言とその受容（2節）、③道教委に対する町立移管の可否の確認（3節）、④町立移管と町立高校開校に向けた検討と準備（4節）、の4つの段階に大別できる（【図表3-1】）。そのため以下では、各段階での議論や交渉の様子を分析・検討し、最後に、なぜ・どのようにして奥尻高校の町立移管が可能となったのかを考察していく（5節）。

【図表3-1】道立奥尻高校の町立移管過程（出典：奥尻町教委提供資料を参考に筆者作成）

	年	月	アクター	出来事
	2006	8	道教委	「新たな高校教育に関する指針」の策定
①	2011	7	町教委	「奥尻町立小・中学校適正配置基本方針」策定
				「町立移管」という政策アイデアの登場
		3	町教委	「奥尻町立小・中学校適正配置計画」策定 中学校2校の統合決定（※校舎の新設方法は未定）
②	2012	6	町議会 町長	2012年第2回奥尻町議会定例会の開催 議会答弁にて町長から道立奥尻高校の町立移管への言及
			メディア	北海道新聞による報道（見出し：「奥尻高、町立移管の方針」）
③		7	町教委 道教委	町立移管に向けた初打ち合わせの実施
		8	町教委	新しい高校づくり推進室室長に「道立奥尻高等学校の町立移管について（照会）」を送付
		1	町教委	道教育長に「道立奥尻高等学校の町立移管について（要望）」を送付
	2013	2	町長	町長選挙の実施 新村卓実町長が町立移管と中高一貫教育を公約に掲げて再選
		3	道教委	町教育長に「北海道奥尻高等学校の町立移管について（回答）」を送付
④	2014	5	中学校 高校 町教委	「高校移管に係る中高ワーキンググループ」の設置
		8 ～ 10	町教委	中高一貫教育について地域住民と関係各所に説明
		12	町教委	中学校統合後の校舎新設の方針決定
	2015	4	町教委	道教育長に「北海道奥尻高等学校の町立移管について（要望）」を送付
		6	道教委	「公立高等学校配置計画案（平成28年度～30年度）」を公表 平成28年度に道立奥尻高校を奥尻町に移管することを公表
		9	町議会	学校設置条例を改正し、町立奥尻高校の設置を決定
		11	町教委	道教育長に「北海道奥尻高等学校の町立移管に伴う支援について（要望）」を送付
	2016	4	町教委 道教委	道立奥尻高校の町立移管完了
			高校	奥尻町立北海道奥尻高等学校の開校
	2018	3	町教委	「これからの高校づくりに関する指針」策定

2019）が挙げられる。事例についての事実認識に大きな違いはないが、これらが主に町立移管という政策選択に関わるアクターの役割に着目するのに対して、本稿では町立移管のより詳細なプロセスの記述・解明と、町立移管を可能とさせた背景や要因の考察を主眼としている。

1. 町長による議会発言以前

後述するように、奥尻高校の町立移管に向けた動きは、2012年6月の町長による議会発言を受けて開始される。そのため本節では、それ以前に「町立移管」という政策アイディアがいかにして形成されることになったのかを論じていく。また、当時の奥尻町から見た道立奥尻高校に関する政策的な優先順位について簡単に確認していく。

(1) 「町立移管」という政策アイディアの形成

当時、町教委は小中学校の適正配置計画の作成を行っており、2011年7月に「奥尻町立小・中学校適正配置基本方針」を、そしてその後の議論を経て、2012年3月に「奥尻町立小・中学校適正配置計画」（以下、「適正配置計画」と略記）を策定した²⁰。これにより、町内に2校あった中学校（奥尻中学校・青苗中学校）を統合し、2017年4月を目途に新設することが目指されることになった。町教委は、統合後の新しい中学校と道立奥尻高校の連携交流や、生徒が利用する通学バスのことを考慮し、「可能な限り奥尻高校へ近い場所」を中学校の新設予定場所としていた。

ただし、中学校を「新設」するとは書かれていたものの、その具体的な方法については、まだインフォーマルな形で町長と町教委の間で検討されるに留まっていた。この段階では、3つの方法が考えられていた。1つ目は、校舎・体育館・グラウンドなどを全て新設する方法である。しかし、これには10億円以上の費用に加えて、補助制度のない土地造成費用も必要であり、現実的ではなかった。2つ目は、道立奥尻高校の教室を町立中学校が借りる方法である。これは、道知事の協議を経た後、「加算料金」（いわゆる、年間使用料）を支払えば利用可能ではあった。しかし、習熟度別学習の実施や特別支援教室の確保を考えると、空き教室に十分な余裕があるとは言えなかった。3つ目が、道立奥尻高校を町立移管して中学校を入れる、あるいは、中学校棟を新設して渡り廊下でつなぐ方法である。ここで初めて、「町立移管」という政策アイディアが登場する。しかし、道立高校を存続させたまま市町村へと移管した前例はなく、そもそも可能なのか否かというところからハードルの高さが予想された。

以上のように、第一段階の奥尻町にとっての政策的な懸念事項は、中学校統合後の校舎新設であり、あくまでも、町立移管はそのための一手段に過ぎなかったと言える。「適正配置計画」には、中高の連携交流や通学バスの効率的運営について挙げられてはいるものの、それは道立高校のままでも校舎が近ければ可能であることから、町立移管を推し進める理由にはなっていなかったと考えられる。

(2) 当時の奥尻町から見た道立奥尻高校

ところで、確かにこのときにはすでに道立奥尻高校の入学者数は定員を下回っており、そう遠くない将来に再編対象となるだろうことは明らかであったが、当時の奥尻町にとって、政策的な優先順位はそれほど高くなかったと思われる。理由は次の3つに整理できる。

1つ目は、奥尻高校が町立高校ではなく道立高校であり、あくまでも、町教委の管轄下にあったからである。今日でこそ、政府主導の「地方創生」政策の流れを受けて、地域における高校

20 以下、「適正配置計画」の内容は、「『奥尻町立小・中学校適正配置計画』の概要」（『広報おくしり』2012年5月号）を参照する。

の存在意義が見直されている²¹が、当時はまだそこまで意識されていなかった。2つ目は、道立奥尻高校が離島地域にある高校だったからである。道教委が2006年に策定した「新たな高校教育に関する指針」では、離島地域にある高校の場合、その地理的条件の不利を考慮して再編基準を緩和していた。そのため、しばらくの間は道立奥尻高校が再編対象とならない可能性が高く、相対的に政策的な優先順位は低くなっていた²²。その代わり、3つ目として、政策的な優先順位の高い課題が山積していたからである。例えば、町役場や病院の新改築をはじめ、町内の公共施設の老朽化が現在でも奥尻町の政策課題として挙げられている。

2. 町長による議会発言とその受容

では、このように困難が予想される状況下で、いかにして町立移管に向けた動きが開始されていったのか。本節ではまず、その発端となった奥尻町議会での質疑応答を整理し、次にその翌日の新聞報道と合わせて分析・検討を行う。その後、一連の動向に対する関係各所の反応を論じていく。

(1) 町議会での質疑応答

2012年6月19日の奥尻町議会定例会にて、いま述べてきた中学校の統合後の校舎設立に関する質疑応答がなされた²³。ここではまず、制野征男議員が提案と質問を行い、石島孝司教育長がそれまでの町教委内での検討過程を踏まえて応答する形となっている。

このとき制野議員は、「いっそのこと道立高校を町立高校に移譲する方法もあります」と述べて、町立移管を念頭においた道立奥尻高校の校舎活用を提案している。その理由は、次の2つに整理できる。1つ目は、町財政にとってのメリットである。中学校を全て新築する方法に必要となる金額（＝10億円以上）と比べたとき、費用が相対的に安くなることの意義が強調されている。そして2つ目が、「一番私が懸念する」こととして述べられている、奥尻高校の存続問題である。この点に関して、制野議員は次のように述べている。

制野議員：「道立高校のままであれば、近い将来、生徒数の減少が見込まれる中で、閉校という高校の配置問題が発生してくることが念頭をよぎります。町立高校としていた場合、町民の意向を相当町側に反映させることができるということもあります。」

制野議員：「一番私が懸念するのは、生徒数が減少していく場合、道が高校の配置計画で閉校という問題が出てくるんです。そのときに、有無を言わず道はやってきます。その場合に、どれだけ住民が頑張ってもなかなか抵抗がでにくい状況になって、閉

21 2018年6月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2018」では、「高等学校は、地域人材の育成において極めて重要な役割を担うとともに、高等学校段階で地域の産業や文化等への理解を深めることは、その後の地元定着やUターン等にも資する」(p.23)と、その意義を挙げている。

22 現町職員である干場洋介(2017)は、「大半の住民に「離島だから、生徒が少なくなっても高校がなくなることはない」という認識があった」(pp.78-79)と述べており、こうした住民意識も政策的な優先順位を低くしてきた要因の一つとして考えられる。

23 以下、町議会での質疑応答の内容は、「平成24年第2回 奥尻町議会定例会会議録(平成24年6月19日)」(奥尻町議会事務局提供資料)を参照する。

校に追い込まれるのでないかなと思うんです。そういう場合に、道立高校の譲渡を受けて町立高校として活用していた場合に、最後まで、ぎりぎりまで生徒数の減少になるまで高校として存続することが可能だというふうに思うんです。」

つまり、道立高校のままでは、奥尻高校の存続に関する主導権が道教委にあるが、町立移管することで町教委が主導権をもち、より直接的に地域住民の意向を反映できるようになると考えていたのである。けれども、議事録で確認する限り、ここで想定されている「地域住民の意向の反映」が、奥尻高校の存廃という最終局面のみに限定されている点には留意が必要である。

また、制野議員から、奥尻高校を町立高校として運営した場合のメリットとデメリットについて質問が出された。これに対して石島教育長は、メリットとして、①中高の教育課程の連携が可能となり、町独自の教育の実現や学力向上につながること、②中高生や教職員の交流促進、③スクールバスの効率的な運営の3点を、その一方で、デメリットとして施設の維持管理費の増加を挙げた。

この提案と質疑応答の後で、制野議員と新村卓実町長により、次のような質疑応答がなされた。

制野議員：「町長の現時点での、奥尻高校の活用、無償譲渡、そして町立高校への移管、この辺のことを考えていただきたいというふうに思います。」

新村町長：「中学校の統合についてでありますけれども、現在のところ平成29年に統合を計画しております。議員のご指摘の通り、やはり財政の問題もありまして、単独での中学校の建設というのはなかなか難しい状況にありますので、道立高校を町立に移管をしてもらって中高一貫教育というのが現行では望ましいと、そういうことで内部では協議をしております。」

制野議員：「中学校の奥尻高校校舎の活用で、町もそういう意向を持っていることがわかりました。」

これにより、町長によって初めて「町立移管」という政策アイディアが公言された。この発言について、確認しておくべきことが2点ある。1つ目は、答弁作成段階では、「中高一貫教育を視野に奥尻高校を町立移管する」という文言はなかった点である（町教育長提供資料より）。そのため、この発言は元々予定されていたものではなく、町長自らの判断でなされたと考えられる。けれども、町長の発言を議事録で確認する限り、あくまで「内部では協議しております」という検討経過の中間報告に留まっている。これは教育長の発言も同様である。つまり、この時点では、中学校統合後の校舎設立に関して、正式な最終決定として発言しているわけではない。この点が2つ目である。

(2) 町議会での質疑応答に関する新聞報道

その翌日（2012年6月20日）の北海道新聞にて、町議会での質疑応答の様子が報じられた。以下が、その記事の内容である（「北海道新聞」（2012年6月20日朝刊）より）。

見出し：「奥尻高、町立移管の方針」

「【奥尻】新村卓実町長は19日開会した定例議会で、道立奥尻高（石戸谷亮校長、生徒58人）の町立移管を目指していく考えを明らかにした。一般質問への答弁。新村町長は「中高一貫教育を視野に奥尻高を町立へ移管する形を内部で検討していく」と述べた。町教委は今後、道教委と協議する。……町教委によると、生徒減で教室に余裕がある奥尻高を町立にし、同校校舎を使って学力向上や部活動の交流などで利点がある一貫教育の実施を目指すという。」

ここで注目すべきは、議事録と新聞記事の間にある言葉の微妙な変化である。すなわち、町立移管と中高一貫教育について、あくまでも、議事録では「内部で協議している」という検討経過の中間報告だったのに対して、新聞記事では「目指していく」「内部で検討していく」「協議する」「目指す」という表現になっており、あたかも正式な最終決定であるかのようにも読める。このような形で、元々インフォーマルに検討されていた内容が、いきなり世間に伝えられたことにより、町立移管と中高一貫教育は既成事実として構築されていった。

以上のように、第一段階から第二段階にかけて、町立移管に関する議論はほとんど進んでいない。にもかかわらず、第二段階にて、結果的には町長のトップダウンのような形で、町立移管を中高一貫教育と共に検討していくことが決定した。なお、その後の関連業務は、町教委が担うことになった。

（3）新聞報道を受けた関係各所の反応

この新聞報道は、関係各所に驚きをもって受け止められた。当時の様子を振り返り、石島教育長は「皆（町立移管について：筆者補足）考えていることなんて知らないから、もうあっちこっちから電話が来た」と述べている。その内の一つが、道立奥尻高校を管轄している道教委と道教育庁檜山教育局であり、これまでの事実経過に関する確認が行われていった。

また、議論の対象となっている道立奥尻高校の教職員の間では、町教委に対する批判が噴出していた。道立高校時代から奥尻高校で勤務している教員たちは、次のように述べている。

「町立移管について当時の校長は全く聞いていなくて、「え？」っていう感じだった。校長でそうなら、職員室だってそうなるよね。」（俵谷校長インタビュー発言より）

「「自分の上司が勝手に変えられる」とっていうのはあったんじゃないかな。」（A先生インタビュー発言）

「最初は、「自分たちの上司は町教委になるのか？ なんで町教委に従わなければならないんだ」となる。」（俵谷校長インタビュー発言より）

「「なんで町立移管の準備を、道立高校の教員の自分たちがやらないのいけないのか。そんなん町教委でやればいいでしょ」というのがずっとあった。」（同上）

「あのときは、不安が大きかった気がします。見たことないことだったので、そしてそれが、道立から町立という大きなレベルの変化じゃないですか。不安は結構大きかった。」

「「なんじゃこりゃ」みたいな不安は、皆に渦巻いていたのかな」とって気はします。」（B先生インタビュー発言より）

つまり、ここでは町立移管に関して、①道立奥尻高校にとっては寝耳に水の状況であり、事前に町教委から説明がなかったこと、②管轄が道教委から町教委に変更されることへの反発、③実際に町立移管が進められていった場合、教職員（しかも、町立高校ではなく道立高校の教職員）の業務負担が増加することへの懸念、の3点が主な批判となっていたことが伺える。そして、この背景には、前例のない町立移管と、その当事者になることへの漠然とした不安があったであろうことが推察される。

しかし現在では、このような町教委に対する批判や不安はなくなっている。

「(町立移管公言当時の：筆者補足) 中心メンバーたちが異動になって、今までの腹立っていた経緯をちゃんと知っている教員たちがいなくなった。それで高校に残ったのは、1年目・2年目の教員たちだったから、そういう恨み節みたいなものが少しずつ消えていったのかもしれないね。」(俵谷校長インタビュー発言より)

「なんだったんですかね、あのときは。……いまはもう(批判や不安は：筆者補足) 全然ないですよ。町立高校になって、町教委がすぐ近くにいてくれるので、お願いするのもそうだし、助けてくれるのもそうだし、町の方もいらっしゃるので、何かあったら色んなところにつないでくれるので、幸せなことだらけで「やったね」って思っている。」(B先生インタビュー発言より)

つまり、その理由として、①異動に伴う教員の入れ替えに加えて、②形式的に町立移管をするだけに留まらず、町立奥尻高校となった後も継続的に町教委が手厚い支援を行っていること、の2点が、奥尻高校と町教委の良好な関係構築にとって大きな役割を果たしていることが伺える。

3. 道教委に対する町立移管の可否の確認

このようにして、奥尻町は町立移管に向けて動き始めることになり、ここからは町教委と道教委による具体的な交渉段階へと移行する。本節では、町立移管の可否が確定するまでのプロセスを解明していく。

(1) 道教委との町立移管に関する初めての議論

町長による議会発言と新聞報道から約3週間が経った2012年7月10日に、町教委と道教委(新しい高校づくり推進室(2018年4月に学校教育局高校教育課へ移管)・総務政策局施設課・学校教育局高校教育課)で町立移管に関する初めての打ち合わせが実施された。このとき、町教委は具体的に、①新しい形態の高校の模索、②町立移管の可否、可能の場合の無償／有償譲渡、有償の場合の金額、③町立移管の結論の遅れが、中学校統合後の校舎新設に影響を与えること、④北海道としての明確な判断、の4つを検討・依頼を行った(町教育長提供資料より)。

これまでも類似する事例は極僅かにはあったが、道立奥尻高校の町立移管については、2つの特殊な事情があった。1つ目は、道立高校として存続状態だった点である。北海道内で学校設置者移管に最も近いものとして、三笠高校の事例が挙げられる。経緯を要約すると、道立高校として募集停止が決まり、そのまま一度閉校させた後、市立高校として新たに開校し

直しており、厳密には「市立移管」とは言えない（【図表3-2】）。先に述べた通り、奥尻高校は離島地域にある道立高校であったことから、しばらくの間、再編対象とはならない可能性が高かった。そのため、道立高校として存続している状態のまま学校設置者移管を実施することは、北海道全体の高校教育行政を担う道教委の責任放棄とも捉えられかねない事態であり、改めて、これが果たして認められることなのかが問題とされた。

【図表3-2】道立三笠高校の「市立移管」の経緯（出典：北海道教委提供資料を参考に筆者作成）

年	月	アクター	出来事	設置者	在籍学年
1945	4	町教委	北海道三笠工業高校の開校	三笠町	1年
1949	3	町教委 道教委	道立移管（翌月から道立高校へ）		
2007	9	道教委	「公立高等学校配置計画（平成20年度～22年度）」を公表し、道立三笠高校の募集停止を決定。	北海道	1・2・3年
2009	12	市長	市立三笠高校としての存続検討を表明		
2010	4	道教委	道立三笠高校募集停止		2・3年
	9	市議会	「三笠市公立学校設置条例の一部を改正する条例」が議決され、2012年4月から市立三笠高校の開校を決定。		
2012	3	道教委	道立三笠高校閉校	三笠市	3年
	4	町教委	市立三笠高校開校		1年
2018	10		現在		1・2・3年

2つ目は、北海道が設置している点である。北海道内の高校には、元々市町村が設置したものを北海道へと移管したものが多数含まれており、いま挙げた三笠高校もその一つである（大谷2007）。その場合、道立高校としての募集を停止して閉校になったときには、その土地や建物などは市町村へと返還される。しかし、奥尻高校は元々北海道が設置した道立高校であり、同様の取り扱いとはならないことから、町立移管を進めるためには返還という形ではない別の方法を模索していく必要があった。

これらの点を考慮すると、初めての町立移管の事例であることに留まらない、解決が求められる課題があり、町教委と道教委の双方で慎重な議論を要するものであったと言える。

（2）町立移管に関する町教委の照会と要望

しかし、そこで議論は一度止まってしまう、町教育長は道教委に電話で進捗状況の確認を行った。当時道教委は、毎年9月に公表される「公立高等学校配置計画」に関わって町立移管の協議を行うものと認識しており、町教育長や道庁総務部財政局財政課（＝道の保有する資産を管理する部署）には、7月の町教委との初打ち合わせについて報告されていなかった（町教育長提供資料より）。しかし、繰り返し述べているように、これは再編対象となる前に町立移管を実施しようとする特殊な事例である。そしてまた、奥尻町にとっては、中学校統合後の校舎新設に関わる大きな問題でもあり、結論を急ぐものであった。この意味で、これまでの事例とは全く異なることを、道教委は十分に理解し切れていなかったと考えられる。

このときから、町教育長と道教委関係部門の担当者間でコミュニケーションが密に取られるようになり、その中で、町立移管に向けた様々なアドバイスを受けるようになっていった。まず、2012年8月に、町教委は新しい高校づくり推進室室長に「道立奥尻高等学校の町立

移管について（照会）」を改めて送付し、奥尻町の現状と考え及び照会事項を伝えた。この内容は道教育長にも伝えられ、同年10月には、道教育長が奥尻町に訪問し、奥尻高校の視察も行っている。

そして、翌2013年1月に、町教委は道教育長に「道立奥尻高等学校の町立移管について（要望）」を送付した。その内容を確認していくと、まず奥尻町の現状として、①2017年度を目途に中学校を統合予定であること、②道立奥尻高校の再編の可能性が否定できない状況であるため、島内に在住していても安心して高校教育を受けることが可能となるよう教育環境を維持・発展させていきたいこと、の2点が述べられている。その上で、以下の3点に内容を絞り込み、道教育長に要望事項を伝えている。その内容は以下の通りである。

要望事項

- ①道立奥尻高校を平成26年度から町立高校として移管していただきたい。
- ②移管にあたっては、校舎の土地建物等を無償譲渡していただきたい。
- ③上記に係る可否について平成24年度末までに回答いただきたい。

基本的に、要望事項はこれまで検討・照会してきた内容を引き継いでいるが、町教委は中学校統合後の校舎新設を念頭におきながら、①無償で、②可能な限り早期（＝2014年度）の町立移管を、③短期間で早急に（＝約2ヶ月）回答するよう、道教育長に求めている。この要望を受けて、町教委では町立移管に向けた協議を開始した（町教委提供資料より）²⁴。そして、同年3月にその要望に全て応える形で回答を行った。その内容は以下の通りである。

- ①所定の手続きを経た上で、北海道奥尻高等学校を平成26年度から町立高校として移管することは可能である。
- ②上記移管の際には、校舎の土地建物、備品等を譲与することは可能である。

以上のような過程を経て、町長による議会発言と新聞報道から約9ヶ月という非常に短期間で、奥尻町の事情を斟酌しながら、町教委は「無償で町立移管は可能である」という結論を出したのである。

4. 町立移管と町立高校開校に向けた検討と準備

以上のように、奥尻町教委は町立移管が可能であることを町教委から確認した。これに加えて、2013年2月に行われた町長選挙にて、現職の新村卓実町長が、道立奥尻高校の町立移管と中高一貫教育の実施を公約に掲げて再選を果たした。これにより、奥尻町の政策として、町立移管と中高一貫教育を推進していく正当性がさらに高まっていった。このような背景を踏まえながら、本節では、町立移管が完了するまでのプロセスを解明していく。

24 とは言え、2012年8月に町教委から照会を受けて以降、町教委内部では町立移管に関わる議論や関係部門との協議が徐々に進められていたと考えるのが妥当である。そうでなければ、後述するように、約1ヶ月半という短期間で町立移管という重大事項に関する要望に対して回答が行えるはずがない。

(1) ワーキンググループの設置による具体的検討

町立移管の可否が確定したことを受け、2013年度は、町立移管に関わる今後の具体的な課題の整理が行われ、その翌年の2014年5月に、旧奥尻中学校・旧青苗中学校・奥尻高校・町教委の代表者による「高校移管に係る中高ワーキンググループ」（以下、「中高WG」と略記）が設置された。中高WGは、同年6月・7月・8月の計3回実施され、そこでは施設と教育課程の大きく2つに関する議論が進められていった。前者については、主に、①道立奥尻高校の空き教室だけでは十分ではない不足教室をいかに確保するか、②中学校統合後をどこに増築するか、③町立移管前に道教委に要求すべき校舎などの修繕事項、④硬式・軟式のグラウンド併用禁止についての解決方法などが検討された。一方で、後者については、主に、①中高一貫教育の基本理念、②連携の柱、③目指す生徒像などが検討された。

ここでの検討内容は、地域住民や関係各所に説明・周知され、町全体での合意形成が図られた。施設については、旧奥尻中学校と旧青苗中学校を統合し、町立移管予定の奥尻高校敷地内に校舎を新設することが決定し、そのまま設計・工事が進められた。教育課程については、これまでの道立高校としての伝統を引き継ぎながら、一層地域に密着した特色ある学校づくりを行うと共に、中高の「6年間」というまとまりの中で、奥尻中学校と奥尻高校が協力・連携し、計画的・効果的な教育が目指されることになった。

(2) 町立移管の最終段階

これにより、町長による議会発言時から中心的な課題として検討され続けてきた、中学校統合後の校舎新設・町立移管・中高一貫教育の3つに一定の方向性が見出された。そこで、毎年9月に道教委が公表している「公立高等学校配置計画」に向けて、改めて2015年4月に、町教委は道教育長に対して「北海道奥尻高等学校の町立移管について（要望）」を送付し、以下の2点を要望している。

要望事項

- ①北海道奥尻高等学校を平成28年度から町立高校として移管していただきたい。
- ②移管にあたっては、高校の土地・建物・物品等を譲与（無償）していただきたい。

この要望を道教委が認め、同年6月に公表された「公立高等学校配置計画案（平成28年度～30年度）」の中で、2016年度に道立奥尻高等学校を奥尻町に移管することも公表された。この日程に間に合わせるため、奥尻町では同年9月の学校設置者条例改正をはじめとして、関連条例・規則の改正に着手していった。その中で、同年11月に、町教委は道教育長に「北海道奥尻高等学校の町立移管に伴う支援について（要望）」を送付し、「移管前と同等の教育環境の維持や特色ある学校づくりを推進する」ために、以下の3点を要望している。

要望事項（※一部略記）

①校地・校舎等の譲与

移管に当たっては、高校の土地・建物・物品のほか、教職員住宅について譲与（無償）していただきたい。

②教職員配置のための支援

町単独で3名の教職員加配を予定していることから、必要な教職員の配置とあわせて、町単独加配に要する経費について支援をいただきたい。学年進行により中高一貫教育が軌道に乗るH32年度までご支援いただきたい。なお、それ以降については、教職員配置に係る要望はいたしません。

③ 中高の生徒が交流活動を行うための支援

中高の生徒が交流活動を行うための施設・設備の整備を予定しており、当該経費のほか、中高一貫教育実施のために必要となる備品の整備についてご支援いただきたい。

これまでの要望事項が、中学校統合後の校舎新設を念頭に置いたものだったのに対し、特に、②教職員配置のための支援、③中高の生徒が交流活動を行うための支援は、より学校教育活動に焦点が当てられた支援の要望となっている。これを受けて、道教委は関係各所と協議を重ね、最終的に以下の支援を決定した（【図表3-3】）。

【図表3-3】北海道による奥尻町への支援（出典：道教委提供資料）

区分	支援の概要		
土地・建物等の無償譲与	・道から町への無償譲与（2016年度）		
	区分	数量等	
	施設等	土地	41,842km ²
		建物	校舎・体育館ほか8棟、公宅7棟19戸
		工作物	屋外給水設備他40点
	物品	ピアノ・卓球台ほか備品1,150点、図書4,333冊等	
人的支援	・移管当初の業務量増に対する支援（～2020年度） 教職員派遣（上限）：教諭2名・事務職員1名		
	・町立高校の教員は道立高校教員の割愛により配置 （市町村立高校を設置する他の市町村と同様の取り扱い）		
施設改修等支援	・移管に伴い町が実施する、施設改修、備品購入等への支援（2016年度） 上記目的のため町が設置する基金への補助 2100万円		

ここで注目すべきは、「人的支援」の理由が変更されていることである。この点について、町教委は教育活動の実施を理由として掲げていたが、道教委は移管に関する業務負担の軽減を挙げている。このように教職員加配の理由を変更することで、経費の支援を得られるように財政当局と交渉を進めたのだと推測できる。しかしその一方で、「施設改修等支援」は、町教委が当初要望していた金額よりも減らされてしまっている（町教委インタビュー発言より）。

最終的に、このような道からの支援も受けながら、道立奥尻高等学校の町立移管は完了し、2016年4月から町立奥尻高校として開校された。

(3) 市町村による学校設置者移管に対する道教委の姿勢

最後に、道教委の学校設置者移管に対する姿勢について確認しておきたい。

道教委は2006年8月に「新たな高校教育に関する指針」を策定し、道立高校の配置に関する基本的な方向性を示している。その中に「道立高校の市町村への移管」という項目があり、そこでは次のように書かれている。

第6章 教育水準の維持向上を図る高校配置

5 道立高校の市町村への移管

地元市町村から高校を核とした地域振興や特色ある学校づくりを進めるため、市町村立高校として設置の要望がある場合は、該当市町村と移管について協議を進めます。

このように、このときすでに道教委では、道立高校の学校設置者移管を一応想定しており、奥尻高校の場合（そして、三笠高校の場合も）、この「指針」に沿って協議が開始されたと言える。なお、2018年3月に「これからの高校づくりに関する指針」が新たに策定されており、この中では、「移管にあたっては、魅力ある高校づくりに向けた市町村の取組に必要な協力を行います」（p.7）という一文がさらに追加されており、新設した市立三笠高校や移管した町立奥尻高校の事例から得た経験が反映されている。

市町村から学校設置者移管に関する要望があった場合、道教委は「賛成でも反対でもなく「どういうふうになれば、市町村の要望に沿って上手く移管できるだろうか」という観点」（道教委インタビュー発言より）で協議に臨んでいる。なぜなら、仮に学校設置者移管が成立したとしても、道教委が北海道全体の高校教育行政を担っていることには変わりがなく、「移管後においても、生徒の教育条件の低下を招かないよう配慮する必要がある」（道教委提供資料より）からである。特に奥尻高校の事例の場合、「道立高校に入学したのに町立高校の生徒になった途端、いままで使えた備品が使えないとか、校舎が壊れたままだとか、そういう環境の変化には配慮しなければいけなかった」（道教委インタビュー発言より）という点も考慮されていた。また、道教委は、市町村による移管を「大きな判断」（同上）と捉えており、それに対して可能な限りの支援策を講じようとしている。

道教委による市町村への学校設置者移管に対する姿勢は、道立奥尻高校の町立移管を進めていく中で徐々に形成されてきたものであるだろう。このような道教委の町立移管に対する肯定的な理解なしには、全国的に見ても極めて例外的と言える町立移管はなしえなかったと考えられる。

5. 中間考察——奥尻高校の町立移管はなぜ可能だったのか？

以上、これまで本章では、道立奥尻高校の町立移管過程について詳述してきた。では、なぜ町立移管は可能であったのか、という点について、プロセスを振り返りながらその理由の考察を試みたい。

1つ目は、首長の影響力の大きさである。本事例では、町長による議会発言が新聞で報道されたことが、町立移管に関する議論の発端となった。また、町長が選挙公約に町立高校を位置づけたことにより、その後の議論を後押しし、動きが円滑になったと言える。町立移管のように前例がなく、多額の支出を伴う不確定要素の多い事案については、議論が上手く深まらず、最終的な合意まで至らない可能性も考えられる。そのため、町立移管にあたっては、このような強力なリーダーシップに基づいた「勢い」が必要となる可能性は否定できない。

2つ目は、財政的な効率性と政策の緊急性にある。一般的に、都道府県から市町村へと学校設置者を移管することは、市町村の負担を大きくするものと認識される。しかし本事例では、町立移管が、中学校の校舎新設（＝10億円以上）と比較して相対的に低額であった。これに加えて、町立移管は、将来の政策課題となり得る高校の存続だけではなく、当時の喫緊の政

策課題であった中学校の校舎新設という複数の課題解決にアプローチするものであった。そのため、議会や地域住民から大きな反発を受けることなく進めることができた。しかし今後は、町立高校の維持を正当化する説得的な理由が問われ続けることになるだろう。これは特に、島内出身生徒が減少し、島外出身生徒が増加した場合により先鋭化することになる。

3つ目は、関係機関との緊密な連携である。本章で整理したように、町立移管の実施に至るまでに、奥尻町教委と道教委の間で確認や交渉のやり取りが公式／非公式に数多くなされている。また、町立移管の決定後は、これに関わる大量の事務処理が奥尻高校と檜山教育局の間で行われている（中西2016）。このような教育行政組織間の緊密な連携なしには、全国初となる高校の町立移管は達成し得なかったに違いない。一方で、奥尻高校の事例から示唆されることとして、移管対象となる高校と事前に合意を図ることの重要性が挙げられる。これにより、町立移管に対する教職員の不安を軽減し、理解と協力を得られるだけでなく、移管後の高校と地域の良好な関係構築にもつながると思われる。

4つ目は、モデルケースとしての位置づけである。人口減少社会の真っ只中にある今日、高校の存廃に関わる主導権を握るために、都道府県から市町村へと学校設置者を移管しようとする要望は、今後も寄せられる可能性が高い。そのため奥尻高校は、全国初となる高校の町立移管の事例として、道教委による手厚い支援の下で「成功」へと導かれた可能性が多いにあり得る。そのため、さらに数年経ってから、奥尻高校の教育の質が条件整備の影響を受けて低下していないかは、今後も注意深く見ていかなければならない。

なお、今回は調査の制約から、北海道の主要アクターに関しては道教委の担当者に対するインタビューを行うのみになってしまった。実際に、北海道による奥尻町への支援（【図表3-3】）を見ると、北海道の組織内でも交渉が行われたと推測することができ、町立移管をめぐる見解は決して一枚岩ではないと考えられる。そのため今後は、道教委だけではなく、道庁や道議会での議論も検討し、町立移管過程のさらなる解明が求められる。

第4章 町立奥尻高校の財政と学校づくりの模索

奥尻高校は、2016年度に町立高校となってから2018年度で3年目を迎えた。本章では、町立高校として歩み始めた奥尻高校と、それを支える奥尻町がどのように取り組みを進めているのか、主に行財政の視点から検討していく。なお、本章の記述は、主に北海道と奥尻町の各教育委員会におけるインタビューデータや提供資料、「まなびじま奥尻—離島の町立高校の挑戦—」（俵谷2018）に基づいている。

本章では、まず、町立移管後の奥尻町における高校教育財政の現状を確認する。町立の高校を運営維持することは、町財政にとって多大な負担となることが予想される。奥尻町にとって高校の町立化はどのような財政的負担を伴うものであったのか、また、どのように運営されているのか、確認しておく必要がある（1節）。続いて、奥尻高校の島留学生受入事業について、その仕組みづくりがいかにして行われてきたのか確認する。島留学生受入事業は町立化に伴い始動した取り組みであり、町と高校の協力のもと実現された。その内実についていく（2節）。それらを通して、町立移管後3年目時点での奥尻町と奥尻高校の取り組みを、その課題と可能性から考察する。

1. 奥尻高校町立化に伴う教育財政状況

高校の町立移管には、町の財政負担が伴う。小さな自治体にとっては特に、町立化による維持管理費や人件費等の財政負担が増えることは死活問題であることが予想される。一方で、高校を町立化することで、町としての教育政策のもと町の高校に予算をつけることがより容易になるといえる。

奥尻高校は、北海道から奥尻町へ設置者を移管し、町立高校となった。町立の地方小規模高校として、教育環境整備のための工夫を凝らしながら、地域との連携をより重視した取り組みが行われている。

(1) 道の試算と町の決算額

奥尻町が奥尻高校の町立移管を目指すにあたり、道教委は移管後の必要経費の試算（以下、道試算と略）を奥尻町に示していた（【図表4-1】）。なお、図表4-1には2012年度と2016年度の二つの道試算を提示しているが、奥尻町が移管協議初期に参考に使っていたのは2012年度試算の数字である。2016年度試算は、筆者が2018年7月に道教委を訪問した際の提供資料である。以下では、特にことわりがない場合は、移管協議時に奥尻が使用していた2012年度の方の数字を使用する。

奥尻高校と同規模の市町村立高校運営の市町村負担額は2,100万円と試算されていた（【図表4-1】「4. 負担額」）。これは、1学年1学級、1学級20名の普通科高校をモデルとして算出された数字である。これらの試算と前章で述べた道からの支援の見通しのもと、奥尻町は町立移管を進めていった²⁵。

25 道からの支援については、【図表3-3】を参照。

【図表4-1】市町村立高校の経費について（出典：道教委提供資料より筆者作成）

1. 試算モデル

学校規模等		普通科1学年1学級校 生徒数60人 教職員11人
歳入		地方交付税, 国庫負担金, 入学検定料, 入学料を想定
歳出		道立高校に係る経費から算出
人件費	2012年度	単価：8,152千円×11人
	2016年度	単価：8,235千円×11人
運営費		教科指導などのための経費, 光熱水費などの維持費, 施設設備の管理経費などについて, 1学年1学級規模の経費を試算
その他		市町村ごとに異なる交付税の補正係数は考慮していない

2. 歳入

区 分	積 算	充当 経費	2012年度		2016年度	
			金額 (百万円)	単位費用 (千円)	金額 (百万円)	単位費用 (千円)
地方交付税	標準法定数に基づくもの 単位費用×教職員11人	人件費	78	7,096	73	6,599
	★生徒数に基づくもの 単位費用×生徒数	運営費	5	81.2	4	56.6
授業料等	★授業料不徴収交付金 118.8千円		6		7※	
入学検定料	★2,200円×第1学年人数					
入学料	★5,650円×第1学年人数					
		合計	89		84	

※ 2012年度との差額については不明

3. 歳出

区 分	概 算	2012年度		2016年度	
		金額 (百万円)	単価 (千円)	金額 (百万円)	単価 (千円)
人件費	単価×11人	90	8,152	91	8,235
運営費	教科指導等のための経費, 光熱水費の維持費, 施設設備の管理経費などについて, 1学年1学級規模校の経費を試算	20		21	
合計		110		112	

4. 負担額（単位：百万円）

年度	歳入 (A)	歳出 (B)	負担 (B-A)
2012年度	89	110	21
2016年度	84	112	28

★：生徒数により変動する金額

したがって、当モデル（普通科1学年1学級校、教職員数11名）の限りでは、生徒数が多くなるほど単独負担費は軽減される。

それでは、奥尻高校の町立化に伴う町の教育財政は実際にはどのようなものとなったのか、内実を確認していく。奥尻高校が町立化して2018年度で3年目となる。2年分の決算が出ているため、それらを見ながら確認していく。高校教育に関する2016年度と2017年度の決算額は【図表4-2】のとおりである。

【図表 4-2】奥尻町立移管に伴う一般財源負担見込みについて（出典：奥尻町提供資料より筆者作成）

1. 歳入関係

(千円)

区分		2016年度決算額	2017年度決算額
普通交付税			
高等学校費	教職員数	94,486	93,063
高等学校費	生徒割	3,374	3,271
計		97,860	96,334
特定財源（決算見込額）			
道支出金	町立移管整備支援交付金	21,000	
道支出金	奥尻高校ICT教育推進事業	3,900	900
道支出金	北海道市町村高等学校等就学支援事業	63	60
地方債	島留学生受入推進事業		2,300
使用料	高等学校使用料	4,913	4,838
手数料	各種証明手数料	5	10
財産収入	教員住宅貸付収入	369	2,300
繰入金	高等学校教育環境振興基金	6,965	1,660
雑入	太陽光発電売電量	8	
雑入	留学生学校給食費負担金		191
計		37,223	12,259
歳入合計		135,083	108,593

2. 歳出関係

人件費	高等学校教員人件費	96,510	100,071
維持管理費	学校管理費	43,631	34,716
維持管理費	教育振興費	3,965	8,405
基金積立	高等学校教育環境振興基金	21,000	
計		165,106	143,192
歳出合計		165,106	143,192

3. 一般財源充当見込み

	30,023	34,599
--	--------	--------

2年分の決算額を見ると、2016年度と2017年度のどちらも、歳入・歳出ともに道の試算よりも規模が大きくなっている²⁶。また、実質的な町の負担額は、2016年度、2017年度ともに道試算を上回っていたことがわかる（【図表4-2】「3. 一般財源充当見込み」）。2016年度の決算では約3,000万円、2017年度の決算では約3,460万円が町の負担額であった（万の位を四捨五入）。道試算における町負担額（2,100万円）に比べると、奥尻町の負担額は2016年度は約900万円、2017年度は約1,360万円の増額となっている²⁷。

奥尻町の決算額は歳入・歳出ともに増額しており、町負担額の道試算とのズレも、単に歳出が増えただけではないことがわかる。以下、歳入・歳出の内訳についてそれぞれ確認していく。

（2）歳入の内訳

まず、奥尻町決算の歳入をみてみると、普通交付税の教職員分、道支出金、繰入金が歳入増加に大きな影響を与えていることがわかる。

このうち、教職員数に応じた普通交付税による歳入は、道試算（標準法定数11名分）よりも1,600万円ほど増加している。この増加は、へき地手当分が大きな要因となっている。普通交付税は使途の指定されない一般財源であるため、詳しい内訳は町財政を検討する必要があるが、本稿では捕捉しきれていない。

道支出金に関しては、ICT教育推進事業の補助金を獲得している。さらに、道支出金のうち、2016年度の町立移管整備支援交付金2,100万円は、移管時の道からの支援のうち、施設改修等支援の名目で補助されたものである²⁸。この2,100万円はそのまま基金として積み立てられ、必要に応じて繰入金として使用されている。2016年度には約700万円、2017年度には約170万円が上記基金からの繰入金となっている²⁹。

また、2017年度には島留学生受入推進事業費として230万円の歳入（地方債）がある。この事業は、過疎対策に資するソフト事業として認可されており、過疎対策事業債（以下、過疎債と略）が用いられている。過疎債の充当率は認可された事業費の100%であり、そのうちの70%は普通交付税の基準財政需要額に算入される。したがって、町の実質持ち出し額は事業費のうち30%分となる³⁰。奥尻町は過疎対策の文脈で島留学生受入事業を構想することで、

26 【図表4-1】「4. 負担額」、【図表4-2】「1. 歳入関係」「2. 歳出関係」より

	〈歳入〉	〈歳出〉
道試算	8,900万円	1億1,000万円
2016年度決算	約1億3,510万円	約1億6,510万円
2017年度決算	約1億860万円	約1億4,320万円（万の位を四捨五入）

27 道教委より2018年提供の「市町村立高校の経費について（2016年度）」によると、1学年1学級、1学級20名の場合の町負担額は2,800万円とされている。奥尻町の実負担額に近くなっているが、歳入・歳出別にみるとどちらも奥尻町の決算額よりも小さい規模となっている。道の試算額の変化の大きな要因は、地方交付税収入のうち、教職員の単位費用が50万円ほど減少していることによっている（【図表4-1】参照）。

28 施設改修等支援は、移管に伴い町が実施する施設改修、備品購入等の目的のために町が基金を設置することを条件として補助された（【図表3-3】参照）。

29 【図表4-2】「1. 歳入関係」繰入金 高等学校教育環境振興基金 を参照（万の位を四捨五入）。

30 「過疎対策事業債について」（総務省自治財政局財務調査課作成資料、2017.4）

総務省HP（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain4.htm）参照

過疎債の獲得に至っている。

これらを総合すると、2016年度の歳入は約1億1410万円（基金積立金である町立移管整備支援交付金2,100万円は除く）、2017年度の歳入は約1億860万円となっている³¹。

(3) 歳出の内訳

これに対し、奥尻町決算の歳出において着目すべきは、維持管理費（道試算における運営費に該当）である。この部分が道試算に比べて大きな額となっている。

奥尻町決算の維持管理費が道試算に比べて増大している理由として以下の二点があげられる。一つは、維持管理費のうち学校管理費に関することである。公務補や町採用の事務職員（高校標準法定数外）の人件費は、費目としては学校管理費に含まれている。その分学校管理費が膨らんでいると考えられる。

もう一つは、先述の島留学生受入事業費も含む、教育振興費の増加である。奥尻町は島留学生だけではなく、島内進学者も含めてすべての高校生に見学旅行費やスクールバス料金、スタディサブリ使用料など、教育に関する費用の助成を行っている。島留学生受入事業費だけではない町独自の出費が教育振興費に含まれている。

また、高校標準法定数内の教職員の人件費も、普通交付税で全額賄うことはできないため、超過分が町の持ち出しとなっている。

さらに、町の決算額に表れないものとして、道から3名の教職員加配がある（【図表3-3】参照）。道からの加配教職員は、道の職員として派遣され、給料も道が支払っている。2019年度、2020年度は教員1名に減り、2021年度以降は道からの加配は行われないということになっている。奥尻教育長は2018年6月に道教委へ人的支援延長の相談に訪問しているが、延長は難しいという回答を得ている。道からの加配終了後の案としては、中高一貫教育につく加配を利用³²すること、時数の少ない科目での中高の教員の相互乗り入れなどが考えられている。ただし、道による人事配置が実現を左右するものであり、町教委としてもハードルは高いと認識している（町教委インタビューより）。町は教育水準の確保の視点から、町費での採用も選択肢に入れて検討していくとしている³³。新たに町で教職員を採用することになれば、町の財政的負担は今後さらに増えることが十分に考えられる。

加えて、国からは計3名の加配（離島加配2名、初任者加配1名）が行われている。ただし、初任者加配は初任者が2名いる場合に1名の加配が付くものであり、初任者が1名であった2018年度は初任者加配は得られていない。規模の小さい学校ほど教員1名の増減が大きな影響を持つといえる。人事の影響を受けやすい部分である。

以上みてきたように、奥尻町教育費のうち人件費については、交付税では賄いきれない分の町負担や、町採用による独自の人件費がある。また、今後も人件費の町負担が増える可

31 【図表4-2】「1. 歳入関係」歳入合計より（万の位を四捨五入）

2016年度：1億3,508万3千円 - 2,100万円（基金積立金）≒ 1億1,410万円

2017年度：1億859万3千円 ≒ 1億860万円

32 加配のためには高校で45科目以上を開設するなどの条件がある。

33 「いいいようちも、ほんとに高校の先生が足りなくて、教育水準維持できないっていうんだったら、町が負担して、教員採用っていうのも選択肢のなかには入れなきゃなんないのかもしれない」（町教委インタビューより）

性能が十分にある。一方加配などで決算額には現れていない数字もあることが確認できた。

また、将来的には、大きな改修等のための資金の積み立てがなされていないことが課題となる。現在の予算では、経常経費に含まれない臨時の出費のための積み立てなどが想定されていないものとなっている。校舎の大規模改修や教員住宅の更新、ボイラーの配管整備など、大きな予算を必要とする工事も数十年単位で行う必要があり、これらの予算確保をいかに行うかが課題となっている³⁴。

このようにみると、道試算は地域ごとの条件の違い³⁵を十分に反映できるものではないことが顕著となる。学校規模を基準としたモデルケースによる算出であり、高校運営の最低ラインでのケースを示した目安にとどまるものであることがわかる。

奥尻町教育予算は、独自の予算確保や高校への予算設定などを行った結果として、道試算よりも歳入・歳出ともに規模が大きくなっていた。奥尻高校町立化に伴う町の財政負担については、試算を確実に出すことの難しさや、実践の中で増減することもあることから、流動的な部分が多いことがわかる。しかし一方で、予算規模拡大の背景には、町としての取り組みや教育水準保障のための工夫があることも確認できた。

次に、町独自の予算措置がなされ、町立奥尻高校にとって中心的な取り組みの一つとなっている島留学生受入事業について検討する。

2. 島留学生受入事業

奥尻高校の町立移管後、奥尻高校の課題の克服と価値の向上を目指した取り組みの中で重要な要素の一つとなっているのが、島留学生受入事業である。当事業は町立化2年目となる2017年度入学者から、定員の50%を上限に全国からの入学を受け入れているものである。初年度の2017年度には5名、島留学生募集の取り組みが拡大した2018年度には16名の生徒が島留学生として奥尻高校に入学した。

(1) 町立奥尻高校の学校づくりの始動

町立移管の議論がなされていたとき、高校教育に関する議論は、島内の子どもを対象とした中高一貫教育に焦点が当てられており、この時点で生徒の全国募集はまだ想定されていなかった。「まなびじま奥尻プロジェクト」のもと、島外の子まで対象を拡大した島の高校教育の具体的な取り組みが本格的に開始したのは奥尻高校町立化初年度であった。

火付け役となったのは、町立化初年度から校長に就任した俵谷校長である。俵谷校長は、道立教育研究所の教員研修の企画・運営担当だったが、2015年9月に道立奥尻高校に教頭として着任し、翌年の2016年度、同校の校長に就任した。

町立移管が完了したことで、高校の存続の主導権は町が握ることとなった。しかし、町で高校の存続を保障できるようになったとしても、町立移管の事実だけで学校が変わるわけではない。奥尻高校への入学者は近年減少傾向にあり、町内の小中学校の生徒数や出生数から

34 「高校に対する文科省の施設整備の補助メニューっていうのがなくて、大規模改修とかっていうのも、十年二十年とか間隔でやっていかなきゃなんないなかで、それらの補助制度を…高校をもってるような連絡協議会なんかで制度化するようにしていくだったり、っていうのは今後ないと、…」(町教委インタビューより)

35 加配の有無や交付税の補正係数など。

も、今後も奥尻高校への入学者が10名を切る状況が予想された。それに加え、町内の中学生は、島という環境ゆえの固定化した人間関係を避けて島外の高校に進学したり、地元進学者も自身の高校に「仕方なく」入学したりしている状況もあった³⁶。

俵谷校長は、生徒が自分の学校に誇りを持てるようにすること、島の人間関係の多様性を生み出すことの必要性を痛感していた。その実現のためには、奥尻高校を島外からも選ばれる高校とし、島留学生として島外からの生徒を受け入れることが不可欠であると確信した³⁷。

島外からも選ばれる高校であるためには、現時点での学校の課題を克服し、さらなる価値向上を目指す必要がある。俵谷校長は、前任の山下雅巳校長や町民とのやりとりの中から課題を明示化する。でてきた課題は、奥尻高校の教育水準や、地元地域と高校の関係の希薄さなどを問うものであった。それらを踏まえ、俵谷校長は「奥尻島をまるごと学校にして、地域を担う人材を育成し、高い進路希望も実現できる最先端の教育の実践」(俵谷2018)に着手した。この取り組みは、俵谷校長のリーダーシップと「まなびじま奥尻」というビジョンのもと、次第に学校を巻き込みながら拡大していった³⁸。

島留学生の受け入れに向けた取り組みは、「まなびじま奥尻プロジェクト」による学校づくりと同時に並行で進められていった。

(2) 島留学生受け入れ体制の構築と全国募集の開始

島留学生の受け入れを開始するのに最も課題となったのは、下宿先などの受け入れ体制が整っていないことと、事業のための費用の確保であった。俵谷校長は2016年5月下旬、石島教育長の承諾を得て、新村町長へ事業の説明を行ったが、受け入れ先の宿舎が確保できないこと、新たに教育予算を高校につけることの難しさから、説得は難航した。しかし、島外から生徒が来るようになると、高校だけではなく町全体に新たな人の流れがもたらされることが期待できる。島留学生の受け入れを町の活性化にもつながるものとして考えることができるということで、町から下宿先へ補助が出ることが決定した。

下宿先の確保や、町からの補助など、島全体として島留学生を受け入れる体制を整えることとなり、島留学生受入事業を進める母体として、学校と町教委、役場の地域政策振興課が連携した「島の房暖ロッジ取次団」が組織された。これ以降、「島の房暖ロッジ取次団」が下宿先の確保を筆頭にした受け入れ体制の整備、全国募集説明会の広報・企画などを進めていくこととなった。

全国募集を行っても、どの程度の募集があるかは未知数である。生徒が来るかどうかはわからない状況で予算措置することはできず、寮を新設することはできなかった。奥尻は観光

36 「例えば町立移管したけれども、…地元の子しかいない奥尻高校のまんまだったとしたら、当然、そういう交友関係とかの面で不満ある子は、どんどん流れていくし、部活だって限界あるわけですから、ジリ貧だったんじゃないかな」(町教委インタビューより)

「～何よりも、自分の学校に対する誇りがなかった。経済的な理由などさまざまな事情で「本当は島外の学校に行きたかったが、『仕方なく』入学した」と、何のためらいもなく話す生徒もいた。」(俵谷(2018)連載②より)

37 「そういう姿(現在の奥尻高校の姿:筆者補足)を見て(島の:筆者補足)中学生がどう思うかっていうのが、一番説得力あるし、彼らが卒業して奥尻の3年間ですごくよかったって言ったら、たぶん、島留学考えている島外のいろんな生徒にも影響与える。」(町教委インタビューより)

38 取り組みの経緯・詳細については俵谷(2018)を参照。

の島でもあることから、島内にある民宿や旅館に下宿を受け入れてもらうこととなった。俵谷校長をはじめ、町の職員が直接島内の民宿や旅館を回り、交渉を行った。宿泊者用の部屋を3年間下宿として使用することになるため、最初はあまりいい返事を得られなかった。しかし、高校に協力したいという思いで手を挙げてくれるところも次第にでてきて、8月初旬には4宿舎14部屋を確保することができた。その後もいくつかの下宿・旅館が島留学生の受け入れを表明し、下宿への受け入れ体制を整えることができた。早速、町は募集要項を改訂し、新年度へ向けた全国募集を開始した。

初年度で、しかも受験までは半年を切っていたこともあり、説明会などに来た生徒や保護者はほとんどいなかった。それでも2017年度には5名の島留学生を迎えることができた。

町は島留学生に対する支援を、「まなびじま奥尻」島留学応援条例を設置し、制度化している。これらの財源となっているのが、前節で確認した島留学生受入推進事業費である。地域振興として事業を設計することで過疎債の使用が可能となっている。そのため、町の実質持ち出し額は事業費の3割分となっている。

(3) 島留学生受入事業の展開

島留学生受入事業を始めるまでの動きの速さには、目を見張るものがある。本格的な動き出しから半年もせずに町は募集要項を改訂して全国募集を開始し、受入体制を整えて支援の制度化も行った。

さらに、町は2018年度、寮の新設に着手した。2017年度の時点では寮の新築は全く想定されていなかったことである。しかし、島留学生を受け入れている下宿先の数が頭打ちとなっていること、オーナーの高齢化や諸事情により現在の島留学生が卒業したあとの新規の受け入れは難しいというところがいくつかあること、一方で全国募集開始2年目ですでに入学者が16名になったことなどから、急遽寮の設置が決まり、着工している。2019年度入学の島留学生から、寮に入る見通しである³⁹。

寮の新築費は、当初1億2,000万円の予算が付いたが、設計過程で変動し、最終的には1億3,500万円となった(2018年7月時点)。寮の建設にあたって町は補助金メニューを探したが、急だったこともあり、過疎債をあてることとなった。過疎債だと3割は町の負担となるが、補助金を使用した場合のような制約は受けないため、今後の増築も見据えたフレキシブルな設計となっている。

このように、島留学生受入事業は、「まなびじま奥尻」の重要な要素として位置づけられた教育的な視点と、新たな人の流れの創出という町の地域振興政策の視点とが合流していくなかで形成されてきた。そして、その実現を目指した双方の視点の連携から、制度を支える仕組みづくりや予算確保がなされてきたのである。

3. 中間考察 一町立奥尻高校の財政的課題と学校づくりの可能性一

ここまで、町立移管後の奥尻町と奥尻高校の取り組みを、それを支えている仕組みや背景から確認してきた。最後に、そこから見えてきた課題と、取り組みの可能性について述べておく。

高校の町立化に伴う町の財政負担は、道の試算よりも大きなものとなった。それに加え、

39 2019年度に入学した島留学生は15名であり、全員新設の寮に入居している。

道の裁量による人的・財政的支援は町立移管後も町の高校運営に大きな影響を持っていることがわかった。また、奥尻町の教育財政からは、高校の町立化に伴う財政の見通しが立ちづらいことが明らかになった。それは、奥尻町が参考にできる事例が極端に少なかったことや地域によって条件の違いが大きいこと、実際の町立化の過程において様々な模索が行われてきたことなどが影響していると考えられる。

町の教育財政の安定は市町村立高校の運営において根幹にかかわる問題である。どのように見通しを立てていけばよいのか、より安定し、かつ余裕のある運営を行うにはどのような条件整備が必要かといった点の解明が今後の課題となる。

一方、奥尻町の取り組みの可能性についても確認しておく。奥尻町では、町独自の予算確保や高校への予算設定などを行ったことにより、新たな取り組みを展開することができた。このような大きな変化の推進力はどこにあったのだろうか。

ここでは、奥尻町における教育部門と地域振興部門との連携に着目する。奥尻町では、地域の課題に根差した教育実践や町立の高校を担っていく教育政策、町の活性化へ向けた地域振興政策が重なり合い、取り組みが進んでいた。町立移管が町長の政策であったことは推進力の一翼を担っていたとはいえる。しかし、それだけではなく、広く部門をこえて町の課題に向き合うことができたからこそ、奥尻町の取り組みが実現していたといえる。町立移管を契機に進められてきた奥尻町と奥尻高校の取り組みによって、奥尻高校は町立の高校としての存在感を示し始めているのである。

第5章 考察 ―町立移管によって実現できたこと―

本章では、第3章で明らかにした奥尻高校の町立移管の過程、そして第4章で明らかにした町立化に伴う町財政の変化を受けて、奥尻高校の町立移管と町立化が持つ意味を考察していく。はじめに奥尻高校の町立移管によって可能になったことは何かを確認し、その関連で奥尻町と奥尻高校の関係性にいかなる変化が生じていたのかを考察する。続いて、町立移管によっても変わらない点を描き出し、奥尻町にとっての町立移管の意味を複数の観点で追求する。

1. 町立移管によって可能になったこと ―生徒の全国募集とクラウドファンディング―

はじめに、奥尻高校の町立移管によって何が実行可能になったかを確認する。

第一に、2017年度入試から実施された生徒の全国募集である。第4章で明らかにした経緯があり、奥尻高校は町立化初年度の2016年に、次年度から募集定員の50%を上限として通学区域外からの生徒募集を全国から行うことを決定した。この入学者選抜における全国からの生徒募集は、道立高校では農業科など一部の専門学科高校のみで進めていたことだった。全日制普通科の奥尻高校も、道立高校時代には北海道の入学者選抜要項に従うことが求められていたため、生徒を全国から募集することは難しかった。しかし、町立移管は、入学者選抜にかかる規定を奥尻町独自に作成することを可能にさせた⁴⁰。町立移管は、道の慣習や規定

40 なお、町立移管後の奥尻高校においても、入学者選抜では北海道教育委員会が作問したものを使用することから、入学試験日を他の道立高校と同一とするなど、道の入学者選抜要項との調整は細部にあたり行われている。

に則らずに、奥尻町独自に入試要項を作成し実施する権限を付与したのである。

第二に、2017年度に実施されたクラウドファンディングによる部活動遠征費支援の取り組みである。この取り組みについては先に背景説明を行いたい。

奥尻高校の生徒たちは、離島という条件のため、部活動で他校との練習試合や大会に出場する際には、常に船とバスでの移動、そして遠征先での宿泊が強いられる。その費用を各家庭が賄うには限度があり、奥尻高校では各部活動が他校と交流することを望んでも自ずと制限せざるを得ない状態が続いていた。そのため、町立化2年目の2017年、生徒たちの中から奥尻高校の部活動遠征費の問題を解決したいという声が上げられた。遠征費の負担問題を解決し、中学校卒業後も島に残った者たちが高校で部活動を存分に行えるように、高校教員と役場職員の協力を得て、遠征にかかる経済的な負担を軽減する方法を模索し始めたのである。

その結果、クラウドファンディングで遠征費を生徒自身が集める方法をとることになった。離島経済新聞社⁴¹の助言と役場職員のサポートがあり、顧問の教員と有志の生徒3名がこの活動の中心になった。生徒たちは、ウェブサイト上で寄付を募るために、部活動遠征費の補助を訴える文書作成とウェブサイト用の広報写真の撮影、そして返礼品となるオリジナルTシャツのデザインを手がけていく。生徒の諸活動は顧問の教員が支援し、役場職員が会計面でのサポートを行い、寄付金の管理は地元の一般社団法人が担う体制をとった。結果、多くの寄付金が集まり、生徒たちのプロジェクトは大成功を収めた。2018年度には生徒たちのクラウドファンディングの経験を次につなごうと新たな部活動が発足した⁴²。そこには複数の新入部員が集まり、返礼品となったTシャツのカラーバリエーションを追加して遠征費支援事業を継続すると共に、地元の日本酒「奥尻」のラベルデザインや町内の工事用防壁の壁画作成などを手がけ、町民からの依頼も受け付けて様々な事業活動を続けている。

奥尻高校生によるクラウドファンディングの成功は、町立移管を行ったことで、町と高校が道に伺いを立てることなく、自律的に、迅速に判断できたことが背景にあると当事者たちは捉えている。たとえば、町立化により町役場との関係が密になっていなければ、高校生たちはクラウドファンディングの手法に出会えていなかった。また、道教委への相談の必要なく高校が素早く意思決定を行えたことで、生徒たちは十分な準備期間を得て寄付を募ることができた。これらが2017年度中に事業を成功させるために必要な条件であったと捉えられている。

このように、町立移管は、町と高校が学校経営にかかる意思決定の主導権を得ることで、権限のレベルで町が新たな改革や新規事業の可能性を広げたと共に、旧設置者である道の判断や指導を受ける必要性がない事業においては決定と実行の迅速さをもたらしていた。

2. 町立化による奥尻町と奥尻高校の関係性 ―心理的距離の接近と未来への期待感―

町立移管によって可能になったことを考えるために、町立化による奥尻町と奥尻高校の関係性にも注目したい。結論的に述べれば、奥尻高校の町立化は、奥尻島の奥尻町民と高校と

41 東京都を拠点に活動するNPO法人。島に根ざした専門メディアの発行を軸に、北海道・本州・四国・九州・沖縄本島の周囲にある「有人離島」約400島の情報を集め、伝え、支える活動を行っている。詳しくはウェブサイト (<http://www.ritokey.org/>) を参照。

42 名称を「奥尻イノベーション事業部」といい、略してOIDと呼ばれている。

の心理的距離を以前より近づけたことは疑いようがない。その要因を整理すると、①町長の選挙公約の中で奥尻高校の町立化の方針が表明されたと共に、町立移管にかかる条例制定や予算化を通じて町の高校になることが広く町内で合意されたこと、②島留学生事業における入学者の下宿先の確保に向けて町と高校から町民に協力を得ていく過程があったこと、③「まなびじま奥尻プロジェクト」の開始から地域の方々が高校を訪れて生徒と共に地域課題を考える機会がつけられたこと、④逆に奥尻高校生が島外からの入学生も含め、ムーンライトマラソンの運営ボランティアやイングリッシュ・サルーンなど学校外で町民と交流する機会が増えたこと、⑤町内で過疎化が進む地区にも島留学生が下宿し、町民が日常生活の中で高校生の存在を身近に感じられるようになったこと、があげられる。

町長、副町長をはじめ、複数の町民に聴き取りをおこなったところ、町立移管以前の奥尻町民は道の高校であるがゆえに高校に関心が及ぶことが少なく、保護者を除く多くの町民は高校と関わる機会をほとんど持っていなかったようだ。町民は奥尻高校の教員の顔も名前も知らないことが多く、一方で町役場から高校にむけて地元の祭りへの誘いや生徒のボランティア活動の依頼を行っても、道立高校時代の高校側の返事は決して積極的なものではなかったらしい。それが、2016年4月の町立移管を契機に変わった。ある町民は高校の先生の顔を知るようになったと言い、別の町民は高校生の存在が地域を明るく元気にさせていると語っていた。これらの変化は、町立移管後の「まなびじま奥尻プロジェクト」などの教育活動を通し、奥尻高校と奥尻町の町民の交流機会が増えたことによって生じたものだと考える。

高校生の存在が地域を明るく元気にするという声と関連して、町内で飲食店を経営する奥尻高校の卒業生の話も紹介しておきたい。その卒業生は「今の高校生たちも自分たちの頃のように放課後や休日には町で遊ぶなどして青春して欲しい」と語り、高校生が店舗スペースを活用しやすくなるよう店内環境を配慮したり、島内の30代前後の町民で組織する「チーム島おこし」のメンバーにもなり、島全体の活性化に向けて少しずつ行動を起こしているとのことであった。町立移管以前に存在していたという過疎化が進む町への閉塞感や将来への否定的な感情は、現在では未来への期待感へと変わり始めていると、その卒業生ははっきりと述べていたところである。

これらの話からも、町立化による奥尻町と奥尻高校の心理的距離の接近は、町立移管という行政決定によってもたらされ、町立化に伴う教育の諸活動によってさらに促進されていると理解することができる。そのことが、奥尻町の町民の活気につながり、一部では島に対する未来展望の形成にも結びついている。道立高校の町立移管という学校設置者の変更は、学校経営管理および教育行財政上の諸事項の変更としてのみ捉えられるのではなく、町の高校として地域に開かれた教育活動の展開を受けて、また高校生が地域で目に見える存在として生活することを通じて、町民と高校の関係性を変え、心理的距離を近づけ、その地域の未来展望を拓くものとしても捉えられることが、奥尻高校の町立化から示唆されることである。

3. 町立移管によっても変わらないこと ―その限界と可能性を問う―

最後に、町立移管によっても変わらない点を明示し、その意味を探る。それは、町立移管という手法の可能性と共に、その限界を認識する必要から検討するものである。

奥尻の事例から見てくる、町立移管をしても奥尻高校が道立高校時代から変わらないこととは、北海道教育委員会による教職員の広域人事の適用と、教育事務所（檜山教育局）か

らの指導主事訪問および指導助言である。広域人事については紙幅を割くことができないが、町独自で高校の教職員を採用し雇用することの難しさは言うまでもなく、旧設置者の北海道教委による広域人事の中で教職員配置を継続することは当然のことと考えられる。また、道教委の指導主事による指導助言は、特に学習指導要領の基づく教育課程の点検や若手教員の研修および指導機会の保障として、道教委側が責任を持たなければならない項目である。そのため、これらは奥尻町にとっては変わらないことというより変えられないことと表した方が正確だろう。ただし、これらの要素は、奥尻町と奥尻高校にとって旧設置者である北海道に管理される関係が続くことも含意する。そのあり方次第では、町立化した奥尻高校の学校経営が支えられるのではなく、むしろその自律性が阻害されることもあり得るだろう。

この懸念に対し、教職員人事について道教委の方針を公に明らかにすることは難しい。それゆえに、奥尻高校が町立高校として町との密接な関係の中で特色ある教育活動を展開する時に、少なくとも町と高校にとってその主導権を制約する可能性は否定できない。この問題は、町立移管という手法でもなお残される限界性として捉えておく必要がある。奥尻町と奥尻高校は、この限界性、つまり必ずしも町と高校が望む人事が実現するとは限らないことを前提に、学校経営を計画することが求められる。また、人事上の限界を克服する観点では、町独自の教職員ないし別の職員の登用を検討することも今後の課題として浮上する。

一方で、町立移管後も続く道教委の指導主事訪問の機会は、本来は非権力的な行為である指導助言でもあり、直ちに町と高校の自律性を阻害するものと断じるのは拙速だろう。指導助言は実質的な教育行政からの権力的作用の行使として新制度論的に懸念を述べることもできるが、むしろ町および町立高校が道の指導主事が持つ専門知や人的物的資源を活用する発想を持つことで有効に作用する可能性もある。それによって、町立移管後も道から指導を受けなければならないのではなく、必要な支援を道に求めるという対等な関係性へと転換を図ることができる。いみじくも北海道教育委員会は、道は市町村立高校に対する認可権がありその権限の範囲で学校設置基準等の国が定める基準に則っているかを確認する責任があるが、教育課程の構成や教育内容に関わって道が市町村立高校に何かを強制する権限はないと認識している（道教委インタビューより）。そのことから、町立移管が、都道府県と市町村の間の指導助言関係を転換させ、町側が主導権を発揮し、都道府県の指導主事訪問を町立高校の自律的な学校経営戦略に活用する道筋は充分にあり得ることである。

おわりに ―今後の課題と合わせて―

本研究では、奥尻高校の町立移管の過程、町立化に伴う町のエデュケーション行政上の変化、そして町と高校の関係性の変化を明らかにし、考察を進めてきた。その考察を通し、都道府県立高校の学校設置者移管の可能性と限界を追求してきたところである。

都道府県立高校の学校設置者移管は、特に本事例のような町への移管の例で考えれば、従来の市町村教育委員会を対象とした教育行政研究では扱われなかった高校教育行政への関心と呼び起こすものと捉えられる。また、その関連で、現在および過去における高校教育行政を含めた市町村の地域教育計画の策定と実行の実態について、今日的な過疎化と人口減少の文脈を視野に入れ、一般行政と教育行政の双方から研究を進めていく必要性が確認された

と言える。

一方、市町村に学校設置者を移管した後も、旧設置者である都道府県との関係が一部では継続することも確認されたことから、市町村立高校の教育行政をめぐる政府間関係研究の必要が新たに想起された。特に教育行政の地方分権の観点から見ると、奥尻の事例は、人事についてなど、旧設置者である都道府県と現設置者である町との関係性において不明な点も残されている。法制度上の権限関係に着目し、具体的に両者が関係し作用する場面を引き続き検討していくことが必要である。そこでは、町立高校の自律性と、都道府県からの支援の獲得および不必要な干渉を制限するあり方が論点となるだろう。

あわせて、奥尻が中高一貫の教育課程を模索する中で高校の町立移管を検討したように、学校設置者の移管の議論を、1つの自治体で幼稚園から高校までを一体的に運営する地域教育計画の問題として注目していくことも重要である。そこでは、設置者は異なりながら1つないし複数の自治体の中で多様な事業者の元で公教育を組織化し、移管スキームに頼らない連携型の教育ガバナンスを追求する可能性もありえよう。いずれにしても、教育の地方自治の様相は今日の過疎化と人口減少を前にして、地方や郡部にこそ教育を通じた課題解決が見られていくに違いない。今後も、市町村における教育ガバナンスの構造とそのプロセスの状況、またそれを専門技術的に政策と経営につなぐ問題、加えてそれらを教育実践へと結実させていく課題について、奥尻町の事例に基づき研究を継続させていく予定である。

参考文献

- ・浅川和幸「北海道における『地域キャンパス校』の現状と課題」北海道教育学会第60回研究発表大会自由研究発表Ⅴ資料、2016年3月6日。
- ・石塚耕一『奇跡の学校 おといねっつの森から』光村図書、2010年。
- ・大谷奨「昭和前期の北海道における公立中等学校とその移管問題——設置者変更による庁立学校の設立法に注目して——」『日本教育行政学会年報』第33号、2007年。
- ・大谷奨「大正期北海道における庁立中等学校整備政策——設立法の転換に注目して——」『日本教育経営学会紀要』第51号、2009年。
- ・奥尻町『新奥尻町史〔下巻〕』、2003年。
- ・川上泰彦「地方教育委員会の学校維持・統廃合判断に関する経営課題」『日本教育経営学会紀要』第57号、2015年。
- ・小入羽秀敬、本多正人「高校存続の政策選択——地方創生下における公立高校の移管を中心に——」『国立教育政策研究所紀要』第147集、2018年。
- ・小入羽秀敬、本多正人「第3章第3節 高校存続のスキームにみる政治行政過程」国立教育政策研究所『地方教育行政の多様性・専門性に関する研究 報告書5 地方創生と教育行政』、2019年。
- ・櫻井直輝「学校統廃合政策の財政効果——基礎自治体に着目した事例分析——」『日本教育行政学会年報』第38号、2012年。
- ・篠原岳司「北海道の高校再編に見る人口減少社会の学習権保障——『地域キャンパス校』制度の検討を中心に」『公教育システム研究』第17号、2018年。
- ・高嶋真之、大沼春子、尹景慧、淡路佳奈実、川村睦月、杉谷真実、田宮弘貴、松尾奈緒、篠原岳司「北海道奥尻高等学校の町立化に伴う変化——教職員・生徒・地域住民へのインタビュー調査より」『公教育システム研究』第18号、2019年。
- ・玉井康之「山間・遠隔地における学校統廃合と学校経営の課題——北海道を事例にして——」『日本教育経営

学会紀要』第52号, 2010年。

- ・ 俵谷俊彦「まなびじま奥尻 ―離島の町立高校の挑戦―」『教育新聞』連載1～10 (2018.3.12 - 4.19)。
- ・ 辻村貴洋・大久保良次・佐坂真由実・佐藤結実・豊沢淳子・長井梓・月居由香「小規模高校に関する基礎的研究 ―北海道での調査から―」『公教育システム研究』第6号, 2006年。
- ・ 徳久恭子「高校を核とする地方創生の試み ―奥尻高等学校の実践をてがかりに―」『立命館法学』380号, 2018年 (4号)。
- ・ 樋田大二郎, 樋田有一郎『人口減少社会と高校魅力化プロジェクト 地域人材育成の教育社会学』明石書店, 2018年。
- ・ 干場洋介「町立化と離島留学で魅力的な高校に」『しま』2017年1月号, 公益財団法人日本離島センター, 2017年。
- ・ 中西雄一 (2016)「町立移管業務について」第35回北海道公立学校事務長研究協議会 研究発表Ⅱ (檜山支部) 配布資料。URL: <http://www.jimutyokai.hokkaido-c.ed.jp/zendoutaikai/35shiryou2.pdf>
- ・ 宮口侗迪, 池俊介, 山本隆太「過疎地域における高校の存在意義について」『早稲田教育評論』(早稲田大学教育総合研究所) 28号, 43-67頁, 2014年。
- ・ 山内道雄, 岩本悠, 田中輝美『未来を変えた島の学校 ―隠岐島前発 ふるさと再興への挑戦』岩波書店, 2015年。

謝辞

本研究の調査にご協力いただいた奥尻町の関係者の皆様に厚く感謝を申し上げます。

付記

本研究は日本学術振興会の科研費16K17370および17J02059の助成による成果である。

Study on transfer of school established institutions of prefectural high schools Case study of Hokkaido Okushiri High School

Takeshi Shinohara, Masayuki Takashima, Haruko Onuma

Key words

school established institution transfer, town high school, Okushiri High School, Okushiri Town, local educational administration and finance

Abstract

This study clarifies the process of transfer of prefectural high school schools to towns from the case of Hokkaido Okushiri High School and searches for this meaning. Okushiri Town transferred the prefectural Hokkaido Okushiri High School to the town in April 2016. First, why was the town transfer possible? Our findings are 1) mayor's influence, 2) financial efficiency and policy urgency, 3) close cooperation with related organizations and 4) position as a model case. Next, the financial burden of the town was larger than estimated, and in addition, the human and financial support from Hokkaido had a major impact on the high school management of the town after the town transfer. Meanwhile, Okushiri Town's own budget was effective in supporting new high school initiatives. As a result, the psychological distance between Okushiri Town and Okushiri High School is getting closer, and the townspeople are beginning to evoke expectations for the future of the town. The point that is not changed by the town transfer is the relationship managed by Hokkaido, the former installer. Specifically, it refers to the application of wide-area personnel for faculty and staff, visits to supervisors from educational offices, and opportunities for guidance advice. In the future, the guidance and advice relationship between prefectures and municipalities will change, and it is expected that the town will take more leadership in high school education. For that purpose, it is important to utilize the prefectural instructor's visit to the autonomous high school management strategy of the municipal high school.

