

沖縄県の義務教育教科書採択地区を通してみた平成の大合併と広域行政

——八重山地区の教科書問題を中心として——

山 田 光 矢

- 1 沖縄県の地域区分の変遷
- 2 沖縄県の地方分権改革と広域行政
- 3 教育の民主化および教育委員会設立と教科書無償配布
- 4 沖縄県の教育委員会制度と義務教育教科書採択地区
- 5 八重山地区教科書問題の経緯
- 6 八重山地区教科書問題を通してみる広域行政と市町（村）

1 沖縄県の地域区分の変遷

沖縄県は、沖縄本島と三つの諸島から構成されている。その三つの諸島とは、慶良間諸島や久米島を含む沖縄諸島、宮古諸島と八重山諸島と尖閣諸島からなる先島諸島、そして大東諸島である。それゆえ沖縄県は島だけで形成されている県といえる⁽¹⁾。沖縄県の面積は二二七六・六平方キロメートルで、国土面積の約〇・六%でしかなく、全国第四位、すなわち香川県、大阪府、東京都に次ぐ、下から四番目の小さな県である。ただし地形からみた場合の沖縄県は、「琉球列島は日本の九州の南から台湾手前の与那国島までおよそ二二〇〇キロメートルに及び弓のような形で点在する島々です。琉球列島と大東諸島及び尖閣諸島を総称して南西諸島といます。沖縄県はこの琉球列島のほぼ南半分と大東諸島・尖閣諸島からなり、島々だけで構成される県⁽²⁾」であるとの説明からもわかるように、「県域は、北緯二四度から二八度、東経一二二度から一二三度にまたがり、南北約四〇〇キロメートル、東西約一〇〇〇キロメートルという広い範囲に及ぶ⁽³⁾」という特徴がある県である。それゆえ沖縄県では【沖縄県の面積】のなかで、「沖縄県の地図を、那覇（名は）市と大阪市が重なるようににおいてみると、沖縄がどんなに広い海の中にかぶ島々かということがわかるでしょう。東西約一〇〇〇キロ、東西約四〇〇キロにもなる沖縄の面積は、本州、四国、九州を合わせた広さの半分にもなるのです⁽⁴⁾」と、地図を重ね合わせた図を示すことで、領海や排他的経済水域（EEZ）を含んだ場合にはかなり広い空間に点在する、一六〇の島によって形成されている県であることを強調している⁽⁵⁾。

日本の国土面積は約三八万平方キロメートルで、国連加盟国の中では六二番目となっている。現在存在する国家数

は一九六カ国であるが、国連加盟国は一九三カ国であり、日本が大使館を設置国は一三五であり、第三国に存在する日本の大使館が兼轄している国が六〇カ国であることから、北朝鮮を除く一九五カ国を承認していることになる。⁶ 最大面積のロシアが約一千七百万平方キロメートルであり、カナダ、アメリカ、中国が九百万平方キロメートル台、オーストラリアが七百万平方キロメートル台、インドが三百万平方キロメートル台、他五カ国が二百万平方キロメートル台、十七カ国が百万平方キロメートル台であり、百万平方キロメートルを超える国家は二九カ国である。⁷ 全体の三分の一以内に入ることから、日本はさほど面積が狭い国家ではないことになる。

日本の領海面積は約四三万平方キロメートルであり、陸地の一・一六倍となっており、日本の領域は陸地の二倍強の面積となる。日本の国土を取り囲んでいる領海とEEZの面積は約四四七万平方キロメートルであり、そこまでを領域と考えれば、日本は世界で六番目の領域を持つ国家となる。海洋の管理は国の責任のため、領海やEEZを含んだ各都道府県の面積は明確になってはいないが、同じ視点からいえば日本で最大の領域を有する都道府県は東京都であり、沖縄県はそれに続く領域を有する県となる。ここからも沖縄県の特殊性をみる事ができる。⁸

沖縄の海域は、「北東から南西へ弓状に延びた形を持ち、長さは約一五〇〇キロメートルで最大幅は約三〇〇キロメートルであり、面積は約二二万八五四平方キロメートル」⁹であり、本州と大差ない空間ということが出来る。「那覇市と大阪市を重ねた場合、大東諸島は伊豆七島に、久米島は瀬戸内海に、宮古島は四国西端に、与那国島は九州西端（長崎市）に重なる」¹⁰のであり、広い空間に島々が点在する特殊な条件を備えた県ということになる。沖縄県に帰属するのは、沖縄本島とその周辺に位置する慶良間諸島や久米島を含む沖縄諸島、宮古諸島や八重山諸島や尖閣諸島から構成される先島諸島、そして大東諸島の三諸島である。¹¹ 地理的に沖縄県は、これらの三諸島から構成される区域

に大別されるのである。

こうした地理的区分とは別に、沖縄県には、一八九六(明治二九)年に、那覇区と首里区の二区と、国頭郡(国頭各間切と伊江島)、中頭郡(中頭郡各間切)、島尻郡(島尻各間切と久米島・慶良間諸島・渡名喜島・伊平屋諸島・鳥島・大東島で形成)、宮古郡(宮古諸島)、八重山郡(八重山諸島)の五郡が設置された。単純に言えば、沖縄県の行政区画は、沖縄本島を含む沖縄諸島と大東諸島を合わせた地域と先島諸島に二分され、前者には二区と三つの郡が、先島諸島は宮古諸島と八重山諸島にそれぞれ一つずつ郡が設定されたのである。その後、一九〇八(明治四二)年の「沖縄県及び島嶼町村制」において、島尻郡に一町(糸満町)・二二村、中頭郡に一一村、国頭郡に一〇村、宮古郡に四村、八重山郡に一村(八重山村)の、合計(二区)・一町・四八村が設置され、伝統的な地域区分であった間切等は廃止された。また、一九一四(大正三)年に八重山郡八重山村が、石垣村、大浜村、竹富村、与那国村の四つの村に分割された。一九二一(大正一〇)年には那覇区と首里区に市制がひかれて那覇市と首里市となり、市町村制が確立されたのである。沖縄県の市町村数が最多となったのは戦後のことである。一九四九(昭和二四)年の沖縄県の市町村は、五市・九町・五二村の合計六六市町村となった。¹²⁾その後、昭和の大合併が行われたが、沖縄県の市町村は五市・九町・四八村の六二市町村であり、四村が減少しただけであった。アメリカの施政権下におかれていたこともあり、積極的な合併は行われなかったことが理解できる。一九七二(昭和四七)年の本土復帰にともない、市制や町制への移行などによる市町村の編入や新設が行われ、沖縄県の市町村は一〇市・一六町・二七村の五三市町村となった。平成の大合併の後、一一市・一一町・一九村の四一市町村となった。

一九九九(平成一一)年三月三二日に、全国の六七〇市、一九九四町、五六八村の合計三三三二市町村を対象に実

施された平成の大合併は、二〇一四（平成二六）年一〇月六日に、七九〇市、七四五町、一八三村の合計一七一八市町村となり、市町村数を四六・八%（ほぼ半減）に減少させて終了した。市町村の割合も、全国には二一%存在した市が四六%になり、六二%であった町が四三%、一八%であった村が一一%となり、市が二倍以上になったのに対して、町村はほぼ三分の二程度に減少したのである。しかし沖縄県の平成の大合併は、一〇市（一九%）、一六町（三〇%）、二七村（五一%）の合計五三市町村が、一一市（二七%）、一一町（二七%）、一九村（四六%）の合計四一市町村となつて終了したのであり、減少率は全国平均の半分に満たない二二・六%であった。ただし、小規模町村が残存したことは、島嶼地域で構成される沖縄県の地理的な条件が生み出した結果ともいえる側面がある。¹³

2 沖縄県の地方分権改革と広域行政

戦後日本の地方自治制度の改革は、日本国憲法第八章に「地方自治」がおかれ、地方自治法を中心とする「地方自治関連法規」が制定されることで、憲法と法令によって保障されるものとなった。しかし地方公共団体の規模の相違と戦後復興から高度経済成長期にかけての過密過疎現象の顕在化が、その対応策としての広域行政制度の拡充をもたらした。地方自治法においては一部事務組合がその代表的なものであり、同法には一九九五（平成七）年に広域連合が追加された。また地域間の均衡ある発展を目的とした六次にわたるいわゆる「全国総合開発計画」においては、広域市町村圏や地方生活圏（新全総）、モデル定住圏（三全総・北海道と沖縄を除く）、地方拠点都市地域（四全総・東京都、大阪府、神奈川県を除く）、定住自立圏（六全総・国土形成計画）などが設定された。それと並行して昭和の大合併や平成の大合併が実施されてきたのである。

戦後の地方自治制度改革の結果、沖縄県には、現在一市一町一九村の四一市町村が存在している。人口では那覇市が三十一万人強で最大となっており、人口一〇万人台が沖縄市、うるま市、浦添市の三市、一万人以上は七市・八町・四村の一九市町村となっている。他方人口一千人未満が五村、一千人以上二千人未満が一町五村、二千人以上五千人未満が一町二村、五千人以上一万人未満が一町三村存在している。この全市町村の四四%にあたる人口一万人未満の三町一五村のうち、五村は国頭郡の沖縄本島に位置している国頭村(五二九四人)、大宜味村(三三九八人)、東村(二九四六人)、今帰仁村(九五八一人)、宜野座村(五六四七人)である。残りの三町一〇村は島嶼部に位置している。国頭郡には伊江村(四八四〇人)が、島尻郡には久米島町(八五四一人)と渡嘉敷村(七〇五人)、座間味村(八九八人)、粟国村(八〇七人)、渡名喜村(四〇八人)、南大東村(二二六三人)、北大東村(五二四)、伊平屋村(二三一七人)、伊是名村(一五九一人)の一町八村が、宮古郡には多良間村(一三〇三人)が、八重山郡には竹富町(三九三三人)と与那国町(一五八一人)がおかれている¹⁴。島嶼地域が多いことや自然の中の集落単位に町村が展開されていることがこうした結果の一因となっているといえる。

現在の沖縄県には二七の一部事務組合と二つの広域連合が設定されている。その中で、ほぼ旧来の郡を単位として設定された広域市町村圏の実施主体として設定されているものが、四つの「広域市町村圏事務組合」である。一九八九(平成元年)に設定されたものが、中頭郡の領域に位置する沖縄市、うるま市、宜野湾市、北谷町、嘉手納町、西原町、読谷村、北中城村、中城村の三市三町三村で構成されている「中部広域市町村圏事務組合」である。一九九二(平成三)年に設定されたものが、八重山郡の領域に位置する石垣市と竹富町、与那国町で構成されている「八重山広域市町村圏事務組合」である。一九九三(平成四)年に設定されたものが、伊平屋村と伊是名村を除く、島

尻郡の領域に位置する那覇市、浦添市、糸満市、豊見城市、南城市、与那原町、南風原町、渡嘉敷村、座間味村、粟国村、渡名喜村、南大東村、北大東村、久米島町、八重瀬町の合計五市・四町・六村から構成されている「南部広域市町村圏事務組合」と、国頭郡の領域に位置する名護市、国頭村、大宜味村、東村、今帰仁村、本部町、恩納村、宜野座村、金武町、伊江村の一市・二町・七村と島尻郡に位置していた伊平屋村と伊是名村の合計一市・二町・九村で構成されている「北部広域市町村圏事務組合」である。¹⁵

一九八九（平成元年）に、旧宮古郡に位置した平良市、城辺町、下地町、伊良部町、多良間村で設定された「宮古広域圏事務組合」は、平良市、城辺町、下地町、伊良部町の合併によって宮古島市が誕生した二〇〇五（平成一七）年九月三〇日（合併の前日）に廃止された。また「八重山広域市町村圏事務組合」を構成する一市二町は、二〇〇二（平成一四）年六月に「八重山地域合併検討会」を設置し合併に向けての検討に入った。しかし住民投票の結果与那国町が離脱したことから、二〇〇五（平成一七）年に「石垣市・竹富町合併協議会」を設置し活動を継続したが、同年三月二五日に竹富町議会が合併案を否決したことから活動を停止した。その結果「八重山広域市町村圏事務組合」は存続することになった。また宮古島市と多良間村で構成される旧宮古郡には現在広域市町村圏事務組合は設定されていない。現在宮古郡には多良間村だけが残っているのである。¹⁶

3 教育の民主化および教育委員会設立と教科書無料配布

戦後日本の民主化の要の一つが教育の民主化であり、教育の機会均等を中心に改革が推進された。¹⁷一九四六年三月に来日した米国教育使節団は、四月に「教育課程や教授法、人事に対する文部省権限の廃止、内務省と文部省の断絶、

視学官制度の廃止、公立初等・中等学校の教育行政権限の都道府県・市町村への移管、都道府県と市町村に一般民衆の公選で選ばれた委員からなる、政治的に独立性の保障された教育委員会をもうけるべきこと」などを中心とした「報告書」をまとめた。⁽¹⁸⁾ 報告書にそって設置されたものの一つが、レイマンコントロール「素人支配(統制)・レイマン(地域住民の代表)」を基本制度としている教育委員会制度である。⁽¹⁹⁾ 教育委員会のレイマンコントロールという形態はアメリカ独特のものであり、その起源はニューイングランド植民地とされる。⁽²⁰⁾ アメリカにおいて教育委員会制度の拡充に寄与したものの一つが、アメリカ合衆国憲法第一〇修正の「本憲法によって合衆国に委任されず、また各州に對して禁止されなかつた権限は、各州それぞれにまたは人民に保留される」との規定である。それゆえアメリカ合衆国では、連邦憲法が教育に関する整備の権限を連邦議会に与えるとは定めていないことから、公教育の法的管理は州の主権の一つとして州におかれることとされたのである。アメリカ合衆国では、州が教育の管理責任を負うが、具体的な実施・運営はほとんどの場合地方でなされている。ハワイ州を除くすべての州では、州教育機関に加えて地方教育委員会を作り、そこに学校についての一定の行政権限を委ねている。⁽²¹⁾

この教育委員会制度は一九四六(昭和二二)年のアメリカ教育使節団(「使節団」)報告書に基づいて我が国に導入された。その提案の趣旨は、一、文部省が従来保有していた地方教育行政の統制的管理権を大幅に地方公共団体に移譲すること、二、教権の独立を図るために独立した地方教育行政機構を整備すること、三、公立学校管理に素人支配の原則を適用すること、四、地方行政事務は教育の専門家によつて執行されることなどであった。⁽²²⁾ 一九四六(昭和二二)年に公布された「日本国憲法」には第二六条に【教育を受ける権利、教育の義務】が規定され、翌年三月に「教育基本法」と「学校教育法」が公布・施行され、九年間すなわち小中学校教育の義務化と、公立学校における義

務教育の無償化が規定された。日本国憲法と同時に施行された地方自治法・第二款・教育委員会には第一八〇条の八【教育委員会の事務】がおかれ、教育委員会は一九四八（昭和二三）年に制定され一九五六（昭和三一）年に廃止された教育委員会法によつて設置された。この結果、公選の教育委員会によるレイマンコントロールが保障されることになったのである。教育委員会は日本国憲法第九三条第二項の規定にある行政委員会として設置された。

アメリカの教育委員会の設置単位は学区であり、既存の普通地方公共団体と必ずしも一致しているわけではない。これは教育の特殊性に鑑み、地方の一般行政と教育行政の分離を前提にしたためである。日本では使節団の勧告を受けて教育委員会を設置することとし、政府は一九四八（昭和二三）年の第二回国会に教育委員会法案を提出した。法案は教育委員会を「都道府県並びに市（特別区を含む）、人口一万人以上の町村及び特別教育区に設置」することとした。しかしこの規定は「都道府県及び市（特別区を含む）町村にこれを設置する。但し、町村は、必要がある場合には、一部事務組合を設けて、その組合に教育委員会を設置することができる」と改正された。この結果、原則としてすべての市町村に教育委員会がおかれることになった。地方教育委員会の設置基準を人口一万人以上とした理由は、小学校、中学校及び高等学校を包含する地域で、その財政負担力においても十分な地方公共団体に限るものと考えた民間情報教育局の意向を尊重したものであったとされている²³。

一九四八（昭和二三）年制定の教育委員会法第七三条二項の、「都道府県及び五大市の教育委員会は、昭和二十三年一月一日に成立するものとする」との規定と、第七〇条の「大阪市、京都市、名古屋市、神戸市及び横浜市（五大市という。以下同じ。）並びに既に教育委員会を設置しているその他の市以外の市は昭和二十五年二月一日又は昭和二十七年一月一日に、町村（既に教育委員会を設置している町村を除く。）は昭和二十七年一月一日に、それぞれ教育委

員会を設置しなければならぬ」との規定を受けて、教育委員会はすべての都道府県と市町村及び特別区に設置されることとなった。ただし、一九四八(昭和二三)に教育委員会の設置が義務づけられたのは都道府県と五大都市だけであり、他の市区町村は任意設置とされた。この時期に教育委員会を設置したのは四六市だけであり、都道府県と五一の市において教育委員の半数の選挙が実施され、教育委員会が設置された。教育委員会選挙の投票率は全国平均五六・五%、東京都では二九%であった。同時期の地方議会選挙の投票率が八〇%強であったことから、教育委員選挙の投票率の低さが問題とされた。

一九五〇(昭和二五)年に第二回の教育委員選挙が実施されたが、一般市町村の教育委員会の設置が一九五二(昭和二七)年まで延期されたことから、任意設置した一五市が増えただけであった。この選挙における投票率は全国平均が五二・八%であり、東京都は二二%、特別区は一七・五%であった。一九五二年一〇月には、全市町村に教育委員会が設置されたことを受けて、第三回の教育委員選挙が全市町村で実施された。投票率は五九・八%であった。⁽²⁴⁾選挙前の八月に政府は「全市町村での教育委員選挙を取りやめ、教育委員会を広域設置とする教育委員会法の改正法案」を提出したが、吉田首相の「抜き打ち解散」で廃案となり、教育委員選挙が実施された。⁽²⁵⁾その後、一九五六(昭和三一)年は「教育委員会法」が廃止され、かわりに「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」が制定され、教育委員会の委員は公選制から首長が議会の同意を得て任命する制度へと改革された。⁽²⁶⁾

なお、教育行政の地方移管にともなう市町村の行財政能力を問題とする、人口一万人以下の町村への「特別教育区」設置問題は、一部の市町村での一部事務組合の設置を行ったことと、一九五三(昭和二八)年から一九六一(昭和三六)年にかけて実施された昭和の大合併によってある程度解消できたと判断できる。また、教育委員会が合議制執行機関

であり、教育政策の決定とその失効をあわせて行う行政委員会であることから、規則制定権が認められ、経費の自己負担も求められた。ただし当時の日本の経済状況の問題もあり、一部は国庫によって補助することも認められた。⁽²⁷⁾

市町村を単位とした地方教育委員会のあり方に一石を投じたものは、一九六二(昭和三七)年に制定された「義務教育諸学校の教科用図書は無償措置に関する法律」であった。同法は、公立学校の義務教育における教科書の無償配布に関しては、第一二条【採択地区】に「都道府県の教育委員会は、当該都道府県の区域について、市町村の区域又はこれらの区域を併せた地域に、教科用図書採択地区(以下この章において「採択地区」という。)を設定しなければならない。②都道府県の教育委員会は、採択地区を設定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ市町村の教育委員会の意見をきかなければならない。③都道府県の教育委員会は、採択地区を設定し、又は変更したときは、すみやかにこれを告示するとともに、文部科学大臣にその旨を報告しなければならない」と規定し、市町村ではなく単数あるいは複数の市町村を単位とする「採択地区」単位での教科書の無償配布を実施することとしたのである。二〇〇三(平成一五)年四月当時の日本には五四四の採択地区が設置されていた。当時の市区町村数は三二二三であったので、各採択地区は平均五・九の市区町村(教育委員会)で構成されていたことになる。現在の二七四一市区町村数で判断すると、各採択地区は平均三・二の市区町村(教育委員会)で構成されていることになる。⁽²⁸⁾

また、「都道府県教育委員会の地方出先機関であり、都道府県教育委員会の管理機能を補完しながら市町村教育委員会への指導・支援等の役割を担っている組織である」教育事務所は、平成一六年六月一日現在、滋賀県、奈良県、徳島県を除く四四都道府県に二五九設置されていた。二〇〇四(平成一六)年七月一日当時の四四都道府県の市町村数は二九五二であることから、平均一一・四市町村で構成されていたことがわかる。その後、二〇一〇年前後から、

長崎県、三重県、和歌山県、山口県などが教育事務所を廃止している。その理由としては「①市町村合併の進展にともなう教育事務所の役割分担の見直し、②行財政改革の推進、③学校事務の執行態勢の改善」などがあげられている。⁽²⁹⁾ 教科書の「採択地域」や「教育事務所」ばかりでなく、「教育委員会」そのものも平成の大合併によって区域変更を中心とした変革を余儀なくされてきていることがわかる。

4 沖縄県の教育委員会制度と義務教育教科書採択地区

沖縄県の郡と市町村の関係を見れば、表1からもわかるように、五つ存在する広域市町村圏のうち三つは沖縄本島を中心に設置されている。沖縄本島は県の六四%の面積を有し、宮古・八重山は三六%であり、ほぼ三分の二と三分の一の関係にある。また沖縄本島の人口は県の約九二%を占めており、宮古・八重山はそれぞれ約四%となっており、沖縄本島への人口集中の強さがわかる。その人口も南部にほぼ五〇%の人口が集中しているのであり、県庁所在地一極集中化傾向が沖縄県でも強いことがうかがえる。

こうした旧「郡」や「市町村」の歴史的変遷を前提に、沖縄県教育委員会は「義務教育諸学校の教科書用図書は無償措置に関する法律」第十二条の規定に基づいて、表2のように六つの採択地域を設定した。「国頭地区」は、名護市、国頭村、大宜味村、東村、今帰仁村、本部町、恩納村、宜野座村、金武町、伊江村の一市・二町・七村で構成されている。「中頭地区」は、沖縄市、うるま市、宜野湾市、北谷町、嘉手納町、西原町、読谷村、北中城村、中城村の三市三町三村で構成されている。「浦添・那覇地域」はその名の通り那覇市と浦添市で構成されている。「島尻地域」は糸満市、豊見城市、南城市、与那原町、南風原町、八重瀬町、渡嘉敷村、座間味村、粟国村、渡名喜村、伊平

沖繩県の広域市町村圏

表1

広域市町村名	構成市町村	構成市町村数	面積	人口	備考
北部広域市町村圏	名護市、国頭村、大宜味村、東村、今帰仁村、本部町、恩納村、宜野座村、金武村、伊江村、伊平屋村、伊是名村	1市・2町・9村	824.64km ² (36.2)	129110 (9.1)	伊平屋村と伊是名村は島尻郡に帰属する村である
中部広域市町村圏	沖縄市、うるま市、宜野湾市、北谷町、嘉手納町、西原町、読谷村、北中城村、中城村	3市・3町・3村	261.69km ² (11.5)	496739 (35.1)	
南部広域市町村圏	那覇市、浦添市、糸満市、豊見城市、南城市、与那原町、南風原町、八重瀬町、渡嘉敷村、座間味村、粟国村、渡名喜村、南大東村、北大東村、久米島町	5市・4町・6村	371.37km ² (16.3)	678081 (48.6)	島尻郡の伊平屋村と伊是名郡を除いた地域で構成
宮古広域市町村圏	現・宮古島市（平良市、城辺町、下地町、上野村、伊良部町）、多良間村	1市・3町・2村	226.48km ² (10.0)	56023 (4.0)	現在は1市1村で構成
八重山広域市町村圏	石垣市、竹富町、与那国町	1市・2町	591.97km ² (26.0)	53627 (3.8)	
平均		9市町村	455.23km ²	282,717	現在は平均8.2市町村

注：人口と面積は沖縄県HP「市町村の人口・世帯数・面積」(<http://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/shichoson/2431.html>)を参照して作成した。

屋村、伊是名村、南大東村、北大東村、久米島町の三市四町八村で構成されている。「宮古地域」宮古島市と多良間村で構成されている。「八重山地域」は、石垣市、竹富町、与那国町の一市二町で構成されていた⁽³⁰⁾。

旧「郡」との関係からいえば、「採択地域」は、那覇市と浦添市を独立した採択地域とした以外は、法律に従い、旧郡内から市となって独立した地域表示となった「市」と「郡」を一体した地域、単純に言えば旧郡を単位として設

沖縄県の教科用図書採択地区(旧)

表2

採択地区名	構成市町村	構成市町村数	面積	人口	備考
国頭採択地区	名護市、国頭村、大宜味村、東村、今帰仁村、本部町、恩納村、宜野座村、金武村、伊江村	1市・2町・7村	787.48km ² (34.6)	126202 (8.9)	名護市と国頭郡で構成(旧国頭郡の区域)
中頭採択地区	沖縄市、うるま市、宜野湾市、北谷町、嘉手納町、西原町、読谷村、北中城村、中城村	3市・3町・3村	261.69km ² (11.5)	496739 (33.1)	3市と中頭郡(旧中頭郡の区域)
浦添・那覇採択地区	那覇市、浦添市	2市	58.33km ² (0.26)	427598 (30.2)	
島尻採択地区	糸満市、豊見城市、南城市、与那原町、南風原町、八重瀬町、渡嘉敷村、座間味村、粟国村、渡名喜村、南大東村、北大東村、久米島町、伊平屋村、伊是名村	3市・4町・8村	350.20km ² (15.4)	136635 (13.2)	旧島尻郡から、那覇市と浦添市と合併した町村を除いた区域内の市町村で構成
宮古採択地区	現・宮古島市(平良市、城辺町、下地町、上野村、伊良部町)、多良間村	1市・3町・2村	226.48km ² (10.0)	56023 (4.0)	
八重山採択地区	石垣市、竹富町、与那国町	1市・2町	591.97km ² (26.0)	53627 (3.8)	
平均		7.5市町村	379.36km ²	235,597	現在は平均6.8市町村

注：人口と面積は沖縄県HP「市町村の人口・世帯数・面積」(<http://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/shichoson/2431.html>)を参照して作成した。

定された。言葉をかえていえば、那覇市と浦添市に併合された地域をのぞいて、一八九六(明治二九)年に設定された五つの郡の区域にある市町村を単位として採択地域を設定したことになる。広城市町村圏との関係からいえば、島尻郡に帰属するものの地理的には国頭郡に近い伊平屋村と伊是名村を、南部広城市町村圏ではなく北部広城市町村圏に帰属させ、地理的要件を中心とした広域行政の推進を図ったのである。島尻採択地区は、南部広城市町村圏から外

れて北部広域市町村圏に帰属することになった伊平屋村と伊是名村、独立して浦添・那覇採択地区を形成することになった那覇市と浦添市を除いた市町村で構成されることになったのである。宮古採択地区は宮古広域市町村圏と、八重山採択地区は八重山広域市町村圏と同じ地域を対象として設置された。法律に添った形で採択地区の設定がなされたことがわかる。

沖縄県では全市町村に教育委員会が設置されている。その外に、複合一部事務組合として、糸満市、豊見城市、南城市、南風原町、八重瀬町、渡嘉敷村、座間味村、粟国村、渡名喜村、座間味村、南大東村、北大東村の与那原市と久米島町をのぞいた島尻郡全町村と、中頭郡の西原町の三市・三町・六村で構成されている「南部広域行政組合」の中に、教育に関する「1. 視聴覚教育システム整備及び管理運営（西原町を除く）」と、「2. 教育研究所の設置及び管理運営（西原町と南北大東村を除く）」の二つがおかれている³¹。

また、沖縄県教育委員会は県内に六の教育事務所を配置している。それは、伊江村、伊是名村、伊平屋村、大宜味村、宜野座村、金武町、国頭村、今帰仁村、名護市、東村、本部町の一市・二町・八村からなる「国頭教育事務所」、うるま市、沖縄市、恩納村、嘉手納町、北中城村、宜野湾市、北谷町、中城村、西原町、読谷村の三市・三町・四村からなる「中城教育事務所」、浦添市、北大東村、久米島町、那覇市、南大東村の二市・一町・二村からなる「那覇教育事務所」、粟国村、糸満市、南城市、八重瀬町、座間味村、渡嘉敷村、渡名喜村、豊見城市、南風原町、与那原町の三市・三町・四村からなる「島尻教育事務所」、多良間村、宮古島市の一市・一村から成る「宮古教育事務所」、石垣市、竹富町、与那国町の一市・二町からなる「八重山教育事務所」である。これらは当時のいわゆる（旧）教科用図書採択地区とは若干異なるものの、人口や面積に一定の配慮をした、沖縄県の広域的な教育事務の実施主体と考

えられた地域であるといえる。⁽³²⁾

沖縄県には人口一千人未満が五村、一千人以上二千人未満が一町・五村、二千人以上五千人未満が一町・二村、五千人以上一万人未満が一町・三村存在している。この全市町村の四十四%にあたる合計三町・一五村のうち、五村は国頭郡の沖縄本島に位置している国頭村(五二九四人)、大宜味村(三三九八人)、東村(一九四六人)、今帰仁村(九五二八人)、宜野座村(五六四七人)である。残りは国頭村の島である伊江村(四八四〇人)と、島尻郡の一町(久米島町・八五四一人)・八村(渡嘉敷村・七〇五人)、(座間味村・八九八人)、(粟国村・八〇七人)、(渡名喜村・四〇八人)、(南大東村・一二六三人)、(北大東村・五二四)、(伊平屋村・一三一七人)、(伊是名村・一五九一人)と、宮古郡の多良間村(二三〇三人)と、八重山郡の竹富町(三九三三人)と与那国町(二五八一一人)である。⁽³³⁾ 島嶼地域が多いことや自然の中の集落単位に町村が展開されていることは理解できるが、教育行政においても少し広域化を考えることも必要だとわざるをえない。

5 八重山地区教科書問題の経緯

こうした中、(旧)教科用図書採択地区の一つである八重山地区で、「二〇一二年から使用される中学校の教科書について石垣市、竹富町、与那国町からなる沖縄県八重山採択地区協議会は二一年八月二三日、A社(育鵬社・著書註)発行の公民教科書を採択すると多数派が答申した。ところが、これに反発した竹富町教育委は、それとは別に独自にB社発行の公民教科書の採択を決定する。これに対して沖縄県教委は、採択教科書の一本化を図るよう八重山地区の三教委に働きかけ、その結果、九月八日に三教委の全教育委員による臨時会議が開催され、先の答申を覆してB社

(東京書籍・同)教科書を採択することが賛成多数で決まった。しかし、今度はこの決定に対して、石垣市教委と与那国町教委の教育長が文部科学省に直接異議を申し立てたことから事態はさらに複雑化していくことになった⁽³⁴⁾という混乱が生じた。この対立は「義務教育諸学校の教科書用図書の無償措置に関する法律」が、第一三条で「当該採択地区内の市町村の教育委員会は、協議して種目ごとに同一の教科用図書を採択しなければならない」と規定に反することから問題となったのである。

二〇一一(平成二三)年八月二三日の八重山採択地区の採択地区協議会において育鵬社を選定した。二六日には石垣市と与那国町が採択地区協議会の答申どおりの教科書を採択した。しかし二七日に竹富町では採択地区協議会の答申とは別の東京書籍の教科書を採択した。その後九月八日に三市町の全教育委員による議論によって東京書籍を「選定」することを多数決で可決した。これに対して石垣市教育長と与那国町教育長が、九月八日の協議が無効である旨の文書を文部科学省に提出した。これをうけて文部科学大臣は二月二日に沖縄県教育委員会に対して、「現時点の状況では、八月二三日に出された八重山採択地区協議会の答申及び八月三十一日の再協議の結果が無償措置法の規定による『協議の結果』であり、それに基づいて採択を行った教育委員会(石垣市、与那国町)に対しては、教科書の無償給与をすることになる」、「『協議の結果』に基づいて採択を行っていない教育委員会(竹富町)については、国の無償給与の対象にはならないが、地方公共団体自ら教科書を購入し、生徒に無償で給与することまで、法令上禁止されるものではない」と文書で通知した。

これを受けて、二〇一二(平成二四)年二月二三日に竹富町教育委員会が臨時教育委員会会議を開き、「国に対して、引き続き東京書籍版の公民教科書の無償給与を求める」、「篤志家からの支援を受けて、公民教科書を調達する」、「新

年度の授業に間に合うように、竹富町として教科書を配布する」ことを決定し実行した。これに対して文部科学省は二〇一三（平成二五）年四月三日竹富町と沖縄県に文書で指導したが、竹富町教育委員会は「地方教育行政法第二三条第六号に基づいて教科書採択権を正当に行使している」等の回答をおこなった。これに対して文部科学大臣は一〇月一八日に沖縄県教育委員会に対し「竹富町教育委員会に対して是正の要求を行うように指示」した³⁵。対立の背景には、「教科書採択に関しては、教科書無償措置法が採択地区協議会で決めた同じ教科書を使うと定める一方、地方教育行政法は各市町村に採択権限を与えるという『矛盾』が生じており」、「民主党政権は、無償措置法違反の状況を解消するように三市町に求める一方、『竹富町の採択を無効とはできない』という考えだった。しかし、自民政権は『違法状態は認められない』と竹富町の採択のやり直しを求めていた」ところにあった³⁶。

一市二町による採択教科書の決定は、単純に言えば各教育委員会の意思を尊重した多数決ということになり、教育長の行動からみれば二対一の多数決によって育鵬社の教科書の採択ということになる。また市町村の独立性を尊重した場合にも、二対一の多数決で育鵬社の教科書を採択すべきということになる。さらに各市町の人口を比較した場合には、石垣市の人口が約四万八千人、竹富町は約四千人、与那国町は約千五百人であり、石垣市の人口が全体のほぼ九〇%であることから、石垣市の意向を尊重すべきということになる。ただし、教育委員全体の投票では東京書籍の教科書採択が決定されている。教育委員の間の意見は分かれており、それぞれの市町単位の多数決とは異なる結果になるような委員構成であることがわかる。採択地区協議会における教育委員全員での投票は、一市二町の対等性を前提とし、かつ各委員の自主性を尊重していることがわかる。しかし、石垣市と竹富町の委員はそれぞれ五人であり与那国町は三人であることから、一票の格差の視点からいえば、石垣市の強大な人口が軽視されていることになる。本

来行政委員会であることから、教育委員が公選であれば少し異なった判断も可能となるが、任命制の委員である以上、ともすれば政治性を帯びやすいという問題がそこには残る可能性が高い。とはいえ、いたずらに「住民投票」を用いても、そこに法的拘束力がなければ混乱を増幅させるだけになる可能性がある。

また沖縄県が採択地区や地方事務所の設定単位を八重山地区としているのは、日本の財政危機問題に起因する行政の効率化の問題が、広域行政のメリット（スケール・メリット）を考慮しているためともいえる。教育は誰が行うべきかという問いに対しては、単純には①両親や家族、②地方公共団体、③国家という答えが考えられる。ただし、国家であればこうした地方的な問題が前面に出てくることは少ないはずである。また両親や家族では、教育の質と量の確保が困難となる、結果的には両親や家族を中心とした本来の子どもの教育の義務を負う住民の声を反映させながら、地方公共団体が担当するほかないのである。そのための制度として導入されたものが教育委員会制度であり、教育機会の均等の一つの手段としての教科書の無償配布に関しては、財政力の観点から国家が協力することは必要不可欠な要件といえる。ただし、教科書の採択地域問題では、本来義務教育の実施主体である市町村とその教育委員会ではなく、複数の市町村とその教育委員会が協議会を設置して行うことになったことから生じた問題であるといえる。

八重山地方でこうした問題が起こった背景には、若干の政治的対立があったことも否定できない。八重山地域の一体化を目的とした合併計画や、石垣市と竹富町の合併計画があったことは、少なくとも石垣市と竹富町の間には、広域行政の展開に関する種の共通認識が存在していたことを示している。石垣市では一九九四（平成六）年に市長に当選した大濱長照氏が二〇一〇（平成二二）まで四期にわたって市長を務めていたが、同年二月から中山義隆氏（現職）が二期にわたって市長を勤めている。革新系から保守系へと市長が交代している。他方竹富町では一九九六

（平成八）年以降四年ごとに町長が交代していたが、二〇〇八（平成二〇）年から二期（現職）、革新系の川満栄長氏が町長を勤めている。与那国町では二〇〇五（平成一七）年から三期（現職）、保守系の外間守吉氏が町長を勤めている。³⁷こうした政治的な対立が問題の背景の一つであったことは推測できる。

6 八重山地区教科書問題を通してみる広域行政と市町（村）

八重山地域の総面積は五九一・八平方キロメートルで、沖縄県の総面積（二二七一・五平方キロメートル）の約四分の一に相当する地域である。八重山群島は有人島一二島と無人島二〇島から構成されており、有人島は石垣市一島、与那国町一島、竹富町一〇島であり、無人島は尖閣諸島を含めて石垣市一三島、竹富町一三島となっている。最大面積の島は竹富町にある二八九・二七平方キロメートルの西表島（沖縄本島を除く沖縄で最大の島）で、竹富町の総面積三三四・〇二の八七％を占めている。また人口は二二二一人で竹富町の総人口四一七四人の五六％を占めている。このことから西表島が竹富町の中心となっていることがわかる。第二位は二二一・六三平方キロメートルの石垣島（沖縄県第二位の島）であり、四万八二一人の人口を誇っている。第三位の島が二八・九一平方キロメートル（沖縄県第七位）の与那国島であり、そこには一五〇三人が居住している。竹富町の残り九の有人島はいずれも与那国島より小さく、人口も五〇〇人台の二島から二人の下地島までさまざまである。竹富町の由来となった竹富島には三六四人しか住んでいない。³⁸

八重山地方は那覇市から四一一キロメートル（石垣島を基準とした場合）の距離に有り、地理的には独立した県となってもおかしくないほどのところに位置した地域ともいえる。台北のほうが約二八〇キロメートル（石垣島との距

離)と近く、尖閣諸島の西側で中国と国境を接している地域でもあり、独自の外交を展開する必要性すら認められてよい地域ともいえる。本来、石垣市と竹富町は石垣島と西表島を中心とした、海を介してはいるが隣接する市と町ということになる。両方の島は約三〇キロメートルの距離にある。ただし、竹富町の町役場が石垣市におかれているように、密接した関係にある地域でもある。石垣島から見ると竹富島は約六・五キロメートル、小浜島は一七・七キロメートル、西表島の大原港は三一・四キロメートル、上原港は二七・二キロメートル、波照間島は五六キロメートルの距離にあり、最大でも船で一時間ほどで結ばれた隣接した市と町ということになる。これに対して与那国島は、石垣島から一二七キロメートルの距離にあり、台湾の花蓮市とは一一・一キロメートルしか離れてはいないところに位置する島である。石垣島からは飛行機で三五分、船で四時間三〇分の距離にある。地理的な視点からいえば、与那国町も独立した県となるような位置に存在する島ということになる。³⁹このように、地理的には石垣市と竹富町は近接しており、与那国町は二つの市町とは若干独立しているともいえるような距離にある地域である。

こうした地理的な条件の中で、複合一部事務組合である「八重山広域市町村圏事務組合」を設立し、協力して広域事務を推進する体制を整えてきているのである。教科書問題はこの一市二町の協力体制をゆるがす問題となっていたのである。石垣市と竹富町の近接した関係から見ると、与那国町は石垣市や竹富町とは若干異なった伝統や文化を持つ、少し独自性を強調すべき地域ということになる。竹富町の町役場は石垣島におかれている。竹富町役場は石垣市役所の隣接地に立地しており、職員も石垣市に在任している。これは那覇市や東京都との交通の便を考えてのことであつたとされているが、両者の関連性の高さを物語っている。⁴⁰義務教育教科書採択地域の設定が、生活圈に含まれる広域圏を前提に設定されたことから見た場合、石垣市と竹富町が同一の教科書の採択をすべき圏域にある市町という

ことになり、与那国町は独自の教科書選択の機会を与えられても良い地域ということになる。八重山地域が平成の大合併の際に合併を模索したが、結局一市二町のまま残ったのも、こうした地理的条件や若干政治的な制約が存在したためと推測できる。

八重山地区の教科書採択問題は、二〇一四（平成二六）年四月一六日の「義務教育諸学校の教科書用図書は無償措置に関する法律」の改正によって一挙に解決されることになった。国は同法の改正によって問題解決を図ったのである。同法第一二条【採択地区】では、「都道府県の教育委員会は、当該都道府県の区域について『市若しくは郡の区域又はこれらの区域をあわせた地域に』との規定を、「都道府県の教育委員会は、当該都道府県の区域について『市町村の区域又はこれらの区域を併せた地域に』」に改正したのである。⁽⁴⁾ これを受けて沖縄県教育委員会は、表3のよう、竹富町を八重山採択地区から独立した採択地区とすることで問題の解決を図ったのである。

沖縄県において、県面積の約一五%にあたる三三四平方キロメートルを占める竹富町は、沖縄県最大の面積を有する基礎自治体である。その点からは竹富町が独立した採択地域となることは考えられる。しかし人口は沖縄県民の〇・二%の四千人強にすぎず、行財政力の小さい地方公共団体である。他方、石垣市は沖縄第三位の面積（三三三平方キロメートル）を持つ石垣市と尖閣諸島からなる、県面積のほぼ一〇%の二二九・二七平方キロメートルの市であり、人口も沖縄県民の三%の四万八千人であり、竹富町から見れば大きな行財政力を有する市ということになる。こうしたことから見て、石垣市と竹富町と与那国島を一体とする旧来の八重山採択地区を一つの教育圏とする広域連合による教育委員会の設置を考えてもよい地域といえる。沖縄県教育委員会の教育事務所も旧来の一市・二町による八重山採択地区と一致した範囲を行政領域としているのであり、平成の大合併を含めた効率性を重視する広域行政の立場か

沖繩県の教科用図書採択地区(現在)

表3

採択地区名	構成市町村	構成市町村数	面積	人口	備考
国頭採択地区	名護市、国頭村、大宜味村、東村、今帰仁村、本部町、宜野座村、金武村、伊江村、伊平屋村、伊是名村	1市・2町・8村	773.77km ² (34.0)	118,675 (8.4)	恩納村が中頭地区に転出。伊平屋村と伊是名村が島尻地区から転入。
中頭採択地区	沖縄市、うるま市、宜野湾市、北谷町、嘉手納町、西原町、読谷村、北中城村、中城村、恩納村	3市・3町・4村	312.56km ² (13.7)	507,174 (35.9)	恩納村が国頭地区から転入
那覇採択地区	那覇市、浦添市、北大東村、南大東村、久米島町	2市・1町・2村	165.50km ² (7.3)	437,929 (31.0)	北大東村、南大東村、久米島町が島尻地区から転入
島尻採択地区	糸満市、豊見城市、南城市、与那原町、南風原町、八重瀬町、渡嘉敷村、座間味村、粟国村、渡名喜村	3市・3町・4村	205.87km ² (9.0)	240,155 (17.0)	北大東村と南大東村と久米島町が浦添・那覇地区に転出
宮古採択地区	宮古島市、多良間村	1市・3町・2村	226.48km ² (10.0)	56,023 (4.0)	
八重山採択地区	石垣市、与那国町	1市・1町	257.95km ² (11.3)	49,704 (3.5)	竹富町が分離・独立
竹富採択地区	竹富町	1町	334.02km ² (14.7)	3,923 (0.3)	独自の採択地区となる。竹富町は沖縄県で最も面積が広い市町村
平均		5.8市町村	325.16km ²	201,940	

注：人口と面積は沖縄県HP「市町村の人口・世帯数・面積」(<http://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/shichoson/2431.html>)を参照して作成した。

ら見た場合には、教育行政の対象範囲もある程度広域的であるべきといえる。それは教科書採択地域設定時の目的の一つであったはずである。それゆえ今回の「義務教育諸学校の教科書用図書の無償措置に関する法律」の改正は、八重山採択地区の混乱を一応解消したものといえるが、その場しのぎといったものであった面を有していることも否定できない。

類似した状況は、宮古島（旧平良市、旧城辺町、旧下地町、旧上野村）、伊良部島（旧伊良部町）、下地島（旧伊良部町）、池間島（旧平良市）、大神島（旧平良市）、来間島（旧下地町）、多良間島（多良間村）、水納島（多良間村）の八島（一市三町二村）からなる宮古諸島にも見られる。宮古島と伊良部島と下地島と池間島が橋で結ばれ、他の二島はさんご礁などを挟んだ隣接地域に存在することもあって、平成の大合併の際に大神島と来間島を含めた六島で宮古島市となった。宮古島から六七キロメートル、石垣島から三五キロメートル離れている多良間島と水納島は、多良間村として宮古郡に残った。面積二〇四・五七平方キロメートル（沖縄県第四位）で人口五万四七二〇人の宮古島市は人口では八重山地域に近く、高い行政力を有している市ということになる。宮古島市は一市三町一村の合併で誕生した市であることから、平成二二年三月三〇日に中心市宣言をおこない、合併一市圏域で定住自立圏を形成し、平成二二年九月二八日に協定を、平成二三年三月一九日に共生ビジョンを策定し、新しい市の一体性の拡充に向っている。多良間村は面積二一・九一平方キロメートルで人口一三〇三人であり、与那国町を若干小さくした程度である。宮古島市と多良間村は距離の関係もあり、石垣市や竹富町と与那国町の関係と類似した関係となるように思われる。なお宮古諸島では市と村の間に大きな地域間の対立は存在してはいない。⁴²

先島諸島に位置する八重山地域と宮古地域は共に国境周辺の島々ということになるが、沖縄本島に近く台湾ともあ

る程度離れた宮古地域と、台湾と中国と隣接している国境の島々である八重山地域ではその性格は大きく異なる。さらに八重山地域でも尖閣諸島の西で中国と国境を接している石垣市と、台湾を肉眼で確認できる与那国町と、両市町に挟まれある程度平穏さが感じられる竹富町ではその位置づけが大きく異なる。石垣市は明確な領土問題の主体なのであり、与那国町は中台関係の変化に翻弄される可能性を持つ国境の町なのである。こうした地理的な相違も一市二町の性格の違いに現れているといえると思われる。とはいえこの一市二町は、合併しなければ本来の市となる要件である人口五万人以上を満たすことはできない。平成の大合併においても町村の最低人口を一万人以上とする提案がなされていた。この条件を考えた場合には与那国町は石垣市や竹富町と合併するか合併に代わる広域連合や定住自立圏などの設定を考慮する必要がある。教科書問題が提起した八重山地方の広域行政について三市町は、将来に向けた検討を再度住民の視点に立つて行う必要があるといえる。

註

本論文は日本大学法学部政経研究所の、二〇一三(平成二五)年から二〇一五(平成二七)年の三年計画で実施されている共同研究「東アジアと日本政治」の中で、二〇一四(平成二六)年三月に沖縄県八重山地方の石垣市と与那国町で実施した聞き取り調査の中の「広域行政と教科書問題」と、二〇一五(平成二七)年五月に宮古地方の宮古島市で実施した聞き取り調査の中の「定住自立圏の実情」を中心に整理したものである。調査の機会を与えてくれた日本大学法学部の関係者に深く感謝する次第である。

本文においては、数字は各資料の表記にかかわらず漢数字に直して表記した。また単位を表す記号もカタカナ表記に直して記載した。

- (1) 沖縄環境経済研究所『琉球諸島を世界遺産へ』沖縄県文化環境部自然保護課発行「琉球諸島の範囲について」(http://www.pref.okinawa.lg.jp/site/kankyoshizenryokuka/koen/documents/h162_pamphlet) (p16-p30). 参照。ただし沖縄本島を本土の一部とする見方もあり、対島市は対島を日本で二番目の面積の島ととらえている。
- (2) 「Nature on Okinawa 沖縄の自然ガイド 森と海の不思議な生き物たち」(冊子) (http://www.pref.okinawa.lg.jp/site/kankyoshizenryokuka/hogo/nature_in_okinawa.html)。なお環境省、九州地方環境事務所発行の「奄美・琉球諸島の生物多様性」では、「奄美・琉球諸島は、九州から台湾に繋がる弧状列島で、奄美諸島、沖縄諸島、宮古諸島、八重山諸島などが含まれますが、これ以外に大東諸島、尖閣諸島などを含めれば、九〇〇以上の島々からなり、このうち七〇程度の有人島があります」と記載されており、西南諸島出を琉球列島(諸島)と奄美諸島に分けていることがわかる。その他の書物にもさまざまな規定があり、これらの諸島に対する明確な定義がないことがわかる (http://kyushu.env.go.jp/naha/wildlife/data/tayousei_131017)。
- (3) 沖縄県文化環境部自然保護課、前掲冊子
- (4) 沖縄県庁ホームページ「沖縄の姿／面積」(http://www.pref.okinawa.jp/kodomo/sugata/al_02z.html)
- (5) 沖縄県庁HP「島しょ別面積」をみると、そこには一平方キロメートル以上の島が四七、〇・〇一平方メートル以上の島等が一・二の合計一六〇の島を標記している。ここでは〇・〇一平方キロメートル以下を岩礁等とし、それが含まれていないことから、一六〇の島々の面積を合計しても沖縄県の面積より小さいことを明記している。(<http://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/tochitai/tousho.html>)
- (6) 外務省「世界と日本のデータを見る(世界の国の数、国連加盟国数、日本の大使館数など)」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/world.html>)、国際連合広報センター「国連加盟国加盟年順序」(http://www.unic.or.jp/info/un_organizations/member_nations/chronolt...2015_05_25)
- (7) 公益財団法人矢野恒太郎記念会編『世界国勢図会第二五版 二〇一四／一五』同記念会、二〇一四年九月発行、「第一章 世界の国々」参照

- (8) 山田吉彦著「農政トピック TPPが我が国の海洋安全保障に与える影響」『月刊JA』(二〇一一年一月)、山田吉彦著『日本の国境』新潮新書
- (9) ブリタニカ国際百科事典・「本州」参照
- (10) 沖縄県HP「沖縄こどもランドHP」【沖縄県の面積(めんせき)】(<http://www.pref.okinawa.jp/kodomo/index.html>) 参照
- (11) 沖縄環境経済研究所『琉球諸島を世界遺産へ』沖縄県文化環境部自然保護課発行「琉球諸島の範囲について」(http://www.pref.okinawa.lg.jp/site/kankyo/shizenryokuka/koen/documents/h162_pamphlet) (p16-p30). 参照
- (12) 市区町村変遷履歴情報、都道府県別一覧【沖縄県】(<http://uub.jp/upd/>) 参照
- (13) 各市町村の人口は沖縄県HP「市町村行政の状況」、「市町村の人口・世帯数・面積」(二〇一二年八月九日更新) (<http://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/shichoson/2431.html>) 参照
- (14) 沖縄県HP「市町村の人口・世帯数・面積」(<http://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/shichoson/image/img24310.jpg>) 参照
- (15) 沖縄県HP、県政情報「沖縄県内の一部事務組合等一覧」(<http://www.pref.okinawa.lg.jp/site/kikaku/shichoson/11061.html>) 参照
- (16) 宮古五市町村合併推進協議会「これから確認すべき協定項目(六市町村・5市町村 比較表)」平成一六年
- (17) 徳久恭子著「教育政策におけるマクロ・トレンドの変化とその帰結」『政策科学』一四卷一号、二〇〇六年。一三―二六頁
- (18) 新藤宗幸著『教育委員会 ―何が問題か』岩波新書一四五五、二〇一三年、八九頁
- (19) 堀和郎氏は、「教育行政におけるレイマンコントロールとは、『教育行政の官僚統制』にとって代わるべき仕組み、教育行政の主体における『官』から『民』への移行を意味するものであり、教育を職業としない、地域住民を代表する人々の合議(審議と決定)を通して教育行政をおこなうという考えであり、『素人統制』というよりも『住民統制』というべき仕組みであり、文字通り、教育行政における『草の根民主主義』の表れにほかならない」と説明している(堀和郎・柳林信彦著『教育委

員会制度再生の条件 ―運用実態の実証分析について―」筑波大学出版会、二〇〇九年六月三〇日、一七六頁。

- (20) レイモンドE. キャラハン著、中谷薫彪・中谷愛訳『アメリカの教育委員会と教育長』晃陽書房、二〇〇七年九月三〇日、第一章参照

- (21) マーサM. マッカーシー・ネルダH. キャブロン・マカベ著、平原春好・青木宏治訳『アメリカ教育法 ―教師と生徒の権利―』三省堂、一九九一年六月一〇日、第一章参照

- (22) 教育委員会は、アメリカ教育使節団報告書の「市町村および都道府県の住民を広く教育行政に参画させ、学校に対する内務省地方官吏の管理行政を排除するために、市町村および都道府県に一般投票により選出させる教育行政機関の創設を、われわれは提案する次第である。」との提言に沿って設置されたものである (http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317998.htm)。箇条書きの部分は、中山太郎著『戦後日本教育制度成立史』岩崎学術出版社三八四―三八五頁を参照し整理した。

- (23) 中山・前掲書・四六三頁

- (24) 投票率等に関しては、安田隆子著「教育委員会 ―その沿革と今後の改革に向けて―」国立国会図書館『調査と情報』第五六六号、二〇〇七年、一頁と、日本PTA全国協議会 (Adibe PDF)「教員(組合)と親の軋轢」(http://nippon-pta.or.jp/ayumi/pdf/2_1_3.pdf)を参照し整理した。

- (25) 新藤 前掲書 一一三―四頁

- (26) 安田 前掲論文 二―三頁

- (27) 中山・前掲書・第七章「地方行政制度の改革」参照

- (28) 都道府県の教科書採択地区の数については、文部科学省「教科書制度の改善について」検討のまとめ(概要)(抄)平成一四年七月三十一日「第一部教科書検定の改善について」表三 (http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/gaiyou/03062701/007.htm)を参照。また当時の市町村数については総務省HPの「広域行政・市町村合併」の「都道府県別市町村数の変遷(平成一一年三月三十一日以降の全てを収録)」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000283332.pdf)参照し

整理した。

(29) 小川正人「教育事務所廃止の動向と地方行政の課題(1)―和歌山県、長崎県、徳島県、滋賀県の訪問調査報告―」『教育行政研究』二二号、放送大学大学院文化科学研究所八五頁。なお、教育委員会の地方事務所の数については文科省の(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo1/003/gijiroku/04070701/006/001.pdf)を参照して整理した。

(30) 教科書用図書採択地区(採択地域)の二〇一四年五月までの旧採択地区に関しては、文科科学省「採択地区一覧 沖縄県(六地区)」初等中等局教科書課 (http://next.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/saitaku/1282212.htm)、沖縄県教育委員会編『沖縄県教育年報 平成二五年度版』沖縄県教育委員会 (<http://www.pref.okinawa.lg.jp/edu/somu/edu/koho/nenpo/h25.html>)、沖縄タイムス「沖縄県の教科書採択地区、六町村が変更へ」(二〇一四年五月二五日：<http://www.okinawatimes.co.jp/article.php?id=70599>)を参照して整理した。

(31) 沖縄県HP、県政情報、「沖縄県内の一部事務組合等一覧」参照
この南部広域事務組合を文科科学省は、「3. 一部事務組合の例」のなかの「③南部広域行政組合(教職員関係、視聴覚教育関係)」の見出しで以下のように紹介している。

○概要…教育研究所の設置運営(教職員の研究)等を共同実施。

(沖縄県内一五市町村、うち六村は離島)

○経緯等…視聴覚のライブラリの設置に当たり、衛生関係の施設を共同設置すると併せて複合事務組合方式とした。
教職員研修のための教育研究所は、平成六年に共同で設置

○効果…県教委の教育事務所の管轄と、組合の構成市町村の範囲が重なっているため、事務所内の人事と研修の連携が図りやすい。

○課題…構成市町村が多数のため、日程調整が困難であり、意志決定に時間がかかる。
また、構成市町村の教育委員会が、組合の事業内容を十分認識せずに、重複した内容の事業を実施することがあるなど、構成市町村の教育委員会との連携が課題。

沖縄県の義務教育教科書採択地区を通してみた平成の大合併と広域行政(山田)

六三二(七二二)

さらに文部科学省は「5. 広域化は必要でないと考え理由」として、「なお、指導主事の配置をはじめ、指導上の課題を有する一方で、広域化を考えていないとしている市町村教育委員会もあり、その理由は以下のとおりである」としてその理由を示している。それは、

○ 指導主事の配置は課題ではあるが、広域化による場合には、指導主事の担当地域が広がり、同時に指導体制の弱体化を招くことも危惧されるため、解決策として広域化は考えていない

○ 指導主事の配置は課題ではあるが、広域化によるばあいには、各兆村ごとに指導方針や教育環境が異なるため、実際には困難と考える

○ 学校教育の観点からは、一町に二小学校、一中学校は小規模であり、広域化も必要と考えるが、生涯学習・生涯スポーツの分野については、町民のニーズに応えるためには、現在の教育行政の規模が良いと考える
 といったものであることを紹介している。（文部科学省 http://next.go.jp/a_menu/singi/chukyo/）

(32) 沖縄県教育委員会HP「教育事務所」(<http://www.pref.okinawa.jp/edu/madoguchi/jimusho/index.html>) 参照。なお、市町村の並びは教育事務所の所管区域の表の順序に従った。

(33) 各市町村の人口は沖縄県HP「市町村行政の状況」、「市町村の人口・世帯数・面積」（二〇一二年八月九日更新）(<http://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/shichoson/2431.html>) 参照

(34) 斎藤剛史著「教科書の採択県は誰にあるのか―沖縄・八重山地区教科書問題をめぐって」内田洋行・教育総合研究所「学びの場.Com」(<http://www.manabinoaba.com/index.cfm/6,17520,13.html>)

(35) 文部科学省「資料―三沖縄県八重山教科書問題の経緯」(http://www.mext.go.jp/b_menu/singi/chukyo3/siryo/attach/1345141.htm) 参照

(36) 「朝日新聞デジタル」教科書採択、文科省が初の是正要求へ 沖縄・竹富町に」(<http://www.asahi.com/National/update/0930/TKY201309300038.html>) 参照

(37) 日本経済新聞二〇一四年二月二日「石垣市町選、現職の中山氏再選 与党が勝利」、「竹富町のあゆみ」(<http://www.>

- town.taketomi.lg.jp/town/index.php?content_id=9) 琉球新報八月二日「与那国町長選 複雑な民意受け止めよ (http://ryukyushimpo.jp/news/storyid-210914-storytopic-11.html) を参照して整理した。
- (38) 沖縄県HP「八重山地域の概要／沖縄県」・「市町村の人口・世帯数・面積」(http://www.pref.okinawa.jp/site/norin/norin-yaeyama-nosui/keikaku/yaeyamanogaiyou.html) 参照
- (39) 石垣島と竹富町の各島との距離や船舶(フェリー等)による移動時間については、「安楽観光―運行案内」(http://www.aneikankou.co.jp/liner/haterumajima.html) を参照して整理した。
- (40) 石垣市と竹富町の関係については石垣市での聞き取り調査等の内容を整理した。
- (41) 文部科学省HP「義務教育諸学校の教科書用図書の無償措置に関する法律の一部を改正する法律案」(http://www.mext.go.jp/c_menu/houan/an/detail/1344707.htm) 参照
- (42) 宮古島市HP『平成二六年度版 統計みやこじま』(第一〇号) (http://www2.city.miyakojima.lg.jp/toukei_m_2014/)

最後に

私が藤原先生に初めてお目にかかったのは一九七二(昭和四七)年四月に、日本大学大学院法学研究科修士課程政治学専攻に入学した時でした。社会人生活を経験した後に大学院に入られた藤原先生の学問に対する厳しさに接することができたことが、今日の私を作り上げる上で大きな影響を与えていただきました。このような浅学菲才の後輩を前にした藤原先生の思いを考えると今でも赤面するばかりです。

とはいえ先生のご薫陶のおかげで私も今日まで大学の教壇に立てております。これからも藤原先生のご指導を忘れず研究と教育に励みたいと思っております。

最後になりましたが、先生のご健康と、ますますのご活躍を祈念して、本論文を閉じさせていただきます。ありがとうございます。これからもよろしくお願いいたします。

