

平成 21 年 3 月 25 日現在

研究種目：基盤研究（C）  
 研究期間：2006～2008  
 課題番号：18530585  
 研究課題名（和文） 公立高等学校の設置者変更に関する問題史的研究 - 戦前 / 戦後の連続性に注目して -  
 研究課題名（英文） Study about transformation of public secondary school founder in Japan  
 研究代表者  
 大谷 奨（OOTANI SUSUMU）  
 筑波大学・大学院人間総合科学研究科・准教授  
 研究者番号：70223857

## 研究成果の概要：

戦後北海道をフィールドとして、市町村立高等学校が北海道立高等学校に移管される過程を主として北海道議会議事録の分析により検討した。北海道では 120 校近くの市町村立高校が 1960 年代を中心に道立へと移管されている。道議会議事録の発言からは、市町村が当初から移管を前提に高等学校を自前で開設し、道は施設設備が完備された段階でその寄付を認めることで、完成度の高い高等学校を初期費用なしに取得することが可能であったという側面がうかがわれる。このように実質的に道立学校の新築費用を市町村に肩代わりさせる道立高校整備方法は戦前における庁立中等学校のそれと連続したものであったこと、その背景に地域住民の道立志向（＝戦前における庁立志向）が存在していたことを明らかにした。

## 交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	900,000	0	900,000
2007年度	800,000	240,000	1,040,000
2008年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
総計	2,300,000	420,000	2,720,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：教育学、教育行政、新制高等学校、学校設置者、戦後教育史、設置者負担主義、設置者管理主義

## 1. 研究開始当初の背景

新制高校発足時から公立高等学校の整備が進められる過程をたどっていくと、既設の市町村立高等学校を都道府県に移管する、という設置者変更が頻繁に確認される。とりわけ研究代表者が申請当時居住していた北海道では多くの市町村立高等学校が、1950年代から70年代にかけて道立に移管されており、また岡山県や鹿児島県でも同様の傾向が見

られる。戦後昭和期は一貫して県立主体で公立高等学校の増加が続くが、この過程において、高校進学者の増加に対応するための純粋な県立高校増設に加え、基礎自治体立高校を移管することで県立学校が増設されていった側面を見落とすべきではないだろう。

研究代表者は、戦前の旧制中学校、高等学校の設立に際しては、道庁府県立であるにもかかわらず、その新設費用を設立される地

域住民に負担させており、北海道内ではこの費用捻出方法が自賄主義と呼称されていたことに注目し、自賄主義の定着過程とその変形過程について研究してきた。

この自賄主義による中等学校整備と戦後の市町村立高等学校の道立移管という設置者変更との間に何らかの連続性を指摘できないかと考え研究を構想するに至った。

さらに敷衍するならば、このような設立方式で確認が期待できるのは、学校財政、経営方式の連続性だけではなく、次に述べるように、大きな経済的負担を負いながらも地域住民が町村立ではなく庁立中等学校を選択した、庁立（道立）志向というメンタリティの連続性である。

昭和前期に道内の町村は自ら建てた中学校や高等女学校をさかんに道庁立へと移管することを試みる。移管が達成されるとそれは「昇格」と表現されており、そこには公立中等教育機関の設置主体として最も適切なのは道庁府県であるという暗黙の了解を看取できるのである。戦後の市町村立高等学校の道立移管の際にも同じような動機を確認することができれば、市町村立よりも都道府県立の方が格上である、というメンタリティの連続性も指摘できることになる。

## 2. 研究の目的

本研究は北海道の高等学校を主たる分析対象として、新制高等学校制度が定着していく際にみられる、市町村立から都道府県立への公立高校の設置者変更について分析し、移管の背景、移管条件をめぐる都道府県と市町村の交渉過程、移管に伴う財政処理などの考察を通じて、設置者変更の意味を検討しようとするものである。

本研究は、戦後高校教育制度史と地方教育行財政研究の文脈にひとまず置くことができるが、ここで取り扱う設置者変更は、費用負担者の変更といった財政的レベルの問題にとどまらない問題を抱えている。北海道においては、高等学校の道立移管を申し出る市町村に対し、道庁はその申し出を「寄付願い」を許可するという形で受け容れている。その際、許可条件として校舎整備等少なからぬ財政負担を町村に求め、市町村は費用の捻出に苦慮しながらもその要求に応じ自分たちの高校を北海道に手渡している。

単純に考えるならば移管の動機として、経常費負担からの解放がまず想起されるのであるが、この動向からは、むしろ移管により自分たちが設置した高等学校が「道立」として公認される、ということにより大きな意味を見いだしていたという側面があるように思われる。これは、道立移管を関係者がしばしば「道立に昇格」と表現していることから

も推察される。

この道立志向とでも表現すべきメンタリティには、戦前からの連続性を指摘することが可能である。戦前の道内中等学校は初発の敷校を除けば、校地取得や校舎建設といった設置費用を道庁はすべて地元負担させていたが、地域住民はそれに応じ、あまつさえ激しい誘致合戦を展開してまで道庁立中等学校の設立に尽力したのであった。

さらに戦前昭和期に至ると、町村立の高等女学校を道庁に寄付する、という新たな庁立学校の設立手法が見られるようになる。道庁はその寄付を受け容れるにあたり、無資格教員の排除や校舎の事前整備、移管後数年間の経常費用の寄付といった厳しい条件を付すが、地元はこれに応じて自分たちの学校の庁立化に成功している。

戦後の道立高校への設置者変更が、このような戦前の手法を参考にしているのは間違いない。その意味で、本研究は公教育機関、とりわけ都道府県立学校の設立手法についての戦前戦後の連続性の検討も意図している。

## 3. 研究の方法

### (1) 移管高校の数量的把握

まず新制高校発足時から、どの高校がいつ道立に移管されたのか、正確な数字と経過について把握する。道教委の『北海道学校一覧』、『北海道教育関係職員録』から移管経緯を持っている道立高校をピックアップして、時系列的に整理する。

### (2) 各高等学校の年史類の収集と整理

対象校の周年年史類を収集する。高校によっては移管記念誌を刊行したり、移管に伴い定時制から全日制への課程変更や学科変更している場合があり、その際には閉課、または閉科記念誌を発行しているため、道内の関係機関に流通していると思われる。本体の入手が可能なものについては購入し、不可能なものについては図書館等で検索、複写を行う。道立教育研究所には高校の開校記念誌類が所蔵されており、北海道教育大学では各校が近隣高等学校の年史、移管記念誌、閉課（科）記念誌を多く所蔵している。これらの分析を通じて、個別事例ごとに移管の経緯、動機、移管条件などについて検討する。

### (3) 行政文書の収集

上記(2)に平行して、道立文書館、北海道議会事務局に保管されている「北海道議会議事録」を整理分析し、議員や教育委員会の発言から移管の際の手続き（道教委関係者との事前折衝や事前視察など）、移管の理由（動機や思惑など）を明らかにする。この分析を

通じ、道教委が市町村立高等学校の移管についてどのような全体的プランを持っていたのか（あるいはいなかったのか）を明らかにし、同時に、移管の政治過程としての側面を検討する。

#### (4)報道資料の収集

(1)の作業によって、各高校の移管時期が確定できるので、その前後の地域の動向について当時の新聞報道から明らかにする。現在の所、道立移管は単発的ではなく、移管条件をクリアした市町村立高校を数校まとめて移管する、という手法が採られていたことがわかっている。道立移管は折々の道予算のいわば目玉事業として位置づけられ、政治的な意味合いも帯びていたことが伺われる。したがって新聞記事の収集は、地元の動向を探ると同時に、報道機関が道立移管をどのように評価していたのか、を確認する作業ともなる。

### 4. 研究成果

#### (1)移管に関する規定の整理

市町村立高等学校を円滑に道立へと移管するために、「北海道教育委員会市町村立高等学校を道に移管するときの基準」「市町村立高等学校（通常の課程）の設置認可方針」「市町村立高等学校（定時制の課程）の設置認可方針臨時特例」といった手続き規定が教育委員会告示によって整えられていた。

これらにより市町村は、既存の小中学校を間借りする形で定時制高等学校を発足させ、複数年度で独立校舎を建設し、定時制を全日制に切り替える。道教委は全日制市町村立高等学校が安定して運営されていることを確認してその移管を引き受けることができるようになっていたのである。

この方法は、戦前の庁立高等女学校の設置方法ときわめて類似するものである。すなわち、かつて市町村は、独立校舎が必要ない実科高等女学校を開設し、地域に女子中等教育を提供しつつ、同時に資力を養い独立校舎を建築する。その上で本科に組織変更した後これを道庁に移管していたのであった。

市町村立で簡易な教育を提供し、同時に独立校舎を整えてそれを北海道に提供する、という形式は戦前戦後で連続しているものであり、むしろ戦後は道教委の規定整備によって制度化されたといえるのである。

#### (2)道立移管高等学校数の把握

1980年代までに道立移管がなされた高等学校の数は、表1の通りである。北海道においては、1950年代に毎年数校が移管され、1960年代、とりわけ62年から64年にかけて多くの高等学校が移管されており、その後は五月雨式に移管が続く。

周知のように、戦後の公立高等学校の増設は、進学率の急上昇に伴い、1960年代から70年代にかけてピークを迎えるが、市町村立高等学校の道立移管もそれに歩調を合わせているといえる。以下、年代毎にその移管の特徴をまとめておく。

表1 1984年までに移管した高等学校

年	移管校数	年	移管校数
1948	6	1967	0
1949	2	1968	1
1950	4	1969	0
1951	3	1970	0
1952	6	1971	0
1953	8	1972	0
1954	4	1973	4
1955	4	1974	2
1956	4	1975	0
1957	3	1976	8
1958	3	1977	0
1959	0	1978	5
1960	0	1979	3
1961	2	1980	0
1962	9	1981	2
1963	16	1982	2
1964	6	1983	0
1965	1	1984	2
1966	7	合計	117

#### (3)1950年代の道議会における移管論議

1950年代の道政は、革新知事の田中敏文によって進められた。

終戦直後、旧制の市町村立中等学校が駆け込み的に道立移管を果たしているが、50年代になると、戦後に発足した市町村立高等学校が道立移管を要望するようになる。しかしそれに対して道側は北海道議会の席上、主として「財政その他諸般事情から考えて…（移管は）なるべく差控えていきたい」（田中知事）と慎重な姿勢であった。

先述のように道立移管を告示で「制度化」していた道教委も、首長部局に相当な配慮をしておき、移管を迫る道会議員には「（移管を含めた高等学校の）位置計画は一応立て、道立に移管できるようにいたしたい」という考えだが、「財政的な面も多分に」あるので「道側と慎重に話を進めて行きたい」と必ずしも積極的だったわけではなかった（以上、1952年3月12日道議会、以下同じ）。

その一方、各自治体での移管向けの陳情活動や運動は猛烈であった。たとえば、町長自らが教育委員の自宅にまで陳情に現れ、教育委員会事務局課長の自宅にも夕方日参していたという回想も残されている。

50年代の移管が五月雨式になっているのは、上記のように基本的に移管には消極的であった道庁の意向を伺いながら、猛烈な運動

に抗しきれなくなった道教委が毎年いくつかの高校の移管を提案したからではないかと考えられるのである。

#### (4)1960年代の道議会における移管論議

60年代以降、田中に変わり、町村、堂垣内といった保守系知事が続く。

1960年代は高校進学者の急増期であり、全国的にも県立高校新增設のため、地元負担、寄付の問題がクローズアップされる時期である。北海道でも移管問題に加え、道立学校の学級増設費を地元市町村が支出する、という「わかりやすい」地元負担問題が議論となる。

つまり、「道立の学校は、すべて道がまかなわなければならぬ」のに地元で「寄附金の形で負担させるということは」「地方財政法の規定に反する」のではないかと、という追究が議員から試みられるのである。それに対し道、道教委はこの寄付は「義務外」であるので直ちに地方財政法に抵触するものとは考えない、という苦しい答弁をしている(以上、1962年3月31日)。

道立移管も、市町村が高等学校を設立しそれを道に寄付していると捉えるならば、道立高校の設置費用を市町村が負担しているのではないかと批判も可能である。この時期には道立移管に際しては、「地元協力の名による負担の精神を一擲して」「移管の基準を下げ、道の支出によってこれを補う等諸般の措置を執るべき」と、道立高校設置を道自体が積極的になるべきではないか、という意見が示されるようになる(1962年10月10日)。高等学校標準法が公立高等学校の設置主体は都道府県を原則とすると規定したが、この主張を補強することになるのである。

その一方この時期から、移管問題は単純な財政問題の域を越えた側面を見せ始める。表1にあるように、1963年に移管数はピークを迎えているが、その前年の道議会では「来年は選挙があるが」「市町村立高等学校の道立移管というのは政策の上で非常に大きな政策とも考えられる。そのような一つの配慮から約束ではあるけれども今の情勢ではこれを選挙前に明らかにすることを避けていく」「巷間そのような方針であるとも伝えられている」という疑念を吐く議員が居た。改選前に骨格予算を組むことはよく採られる選挙対策であるが、移管する高校の決定が選挙結果によって変わるのであれば、道立移管は政治問題としての性格も帯びることになるのである(1962年10月20日)。

その一方、議会において比較的露骨に自分の関係する高校の移管を働きかけるような発言をする議員もあり、道立移管は選挙対策、集票に使用可能な課題となってしまったと思われる。

#### (5)1970年代の道議会における移管論議

しかし移管の正否は原則として、市町村が自分の高校を、道教委が満足できるレベルにまで整備できるかに依る。裏返すと、移管を熱望しながら、1970年代に入ってもなおそれを果たせない高校があったとすれば、その理由はひとえに市町村の財政問題にあった。

そのため、「基準が余りにも厳し過ぎる」ので移管が達成できない。「今後、そういうように道立移管を希望しているたくさんの高校に対して、この基準を緩和する」べきである、という財政基盤の弱い町村への配慮を求める意見が議会から示される。議会の発言からは、道立移管に要する市町村負担は、2億から5億にのぼっている。

それに対し、道庁はあくまで基準を墨守する態度を続ける。その背景に、道自体の財政難があったことは容易に想像できるのであるが、かつてのようにそれを告白することはせず、従前まで「道立に移管した学校は、大体この基準によって整備されたものを移管してきておるといふ経緯もございます」と述べ、基準を緩和するとこれまで移管経費を負担してきた市町村との均衡を欠くことになる、という公平論で乗り切ろうとしたのである(以上、1976年8月27日)。

80年代に入っても、「町村が高等学校を設置し、整備した後、道に移管するというやり方は、財政の基盤の弱い町村に多大の負担」をかけるので改められたい、と迫る議員に対し、堂垣内知事は「すでにこれまで移管を行ってきた他市町村との均衡」を理由の一つとしてそれに同意することはなかった(1980年3月18日)。

#### (6)戦前との比較

(1)で、移管方法が戦前の高等女学校のそれと極めて類似しており、連続性を認めて良いのではないかと述べたが、加えて以下の類似を指摘できる。

##### 移管条件の類似

戦前の公立中等学校の移管に際しては、道庁側に極めて有利な条件が設定されていた。例えば、移管後も数年間は町村が経常費を負担すること、移管後一定期間内に施設設備に不具合が生じた場合は町村が負担して修繕することなどである。

新制高校においても、町村には移管後一年間の経常費負担が課され、施設設備については五年間は営繕を必要としない程度まで整えることが求められていた。

道庁側がなるべく財政的負担を回避できる条件のもとで移管が進められていたという点で類似しているといえよう。

##### 動機の類似性

戦前の北海道では、明らかに道庁立の学校が格上であるという意識があり、市町村はそれを動機として、道庁はそれを利用して、設置者変更という形で道庁立学校の増設が進められてきた。

戦後はそれを払拭するため、北海道の公立高校には設置者名を冠しないことでその「学校差観念」を除去したはずであった。しかし移管を希望する市町村が後を絶たない状況が続いた。その理由のひとつとして道教委教育長自らが「卒業生の就職上の優位性」をあげており(1962年10月10日)、戦前の観念は容易に除去されるものではなかった。

逆に、「市町村立よりも道立高校という名前が欲しい」という道立志向を奇貨として、移管によって自らの費用負担を免れようとする道庁の姿勢もまた連続しているのである(1980年3月18日)。

#### (7)まとめ

以上、本研究の成果を掲げたが、本研究はその教育段階の国公立学校を運営するもっとも適切な運営主体はどこなのか、その議論を、非義務教育の中等教育機関(すなわち高等学校)をめぐる行つたものであった。

道立移管の過程とその際の論議から看取できるのは、われわれは、都道府県が最も適切な設置者である、という観念を持ちつつ公教育制度を運営している、ということである。

その観念が優先させるのは、設置者が都道府県であることであり、それが叶うならば費用負担といった設置方法は敢えて問われない。

この姿勢は、国立高等教育機関の設置の際にも通じていると思われる。国立高専や国立医大の新增設の際、都道府県や地元市町村が多大な費用を負担したことはよく知られているが、高等教育機関を運営する主体が国である、という観念が上述のものと同じ性質であるならば、だれが費用負担するのか設立当時にはさほど大きな問題とされなかった理由も想像できるのではないだろうか。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[学会発表](計 1件)

大谷奨、北海道における公立高等学校の設置者変更に関する考察、日本教育制度学会、平成20年11月8日、琉球大学

#### 6. 研究組織

(1)研究代表者

大谷 奨(OOTANI SUSUMU)

筑波大学・大学院人間総合科学研究科・准教授

研究者番号：70223857

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし