

# 高校教育改革における都道府県と市町村との関係構築に関する一考察

— 島根県の「高校魅力化」事業を手がかりに —

公立鳥取環境大学 川口有美子

【キーワード】 都道府県, 市町村, 高校魅力化, 地域協働

## 1 問題の所在と研究の目的

高校教育改革(主として都道府県立高校が改革対象(以下, 県立高校, または, 高校))の今日の特徴を端的に表すと, 各高校における地元地域との協働を通じた特色化・魅力化の推進で, それが地方(域)創生に寄与するという構図になっているといえる。中央教育審議会初等中等教育分科会ほか「新しい時代の高等学校教育の在り方ワーキンググループ(審議まとめ)」(2020年11月)によれば, 「各設置者においては, 高等学校が持続的な地方創生の核としての機能も有するとの意識を持ちつつ, 地元自治体をはじめとする地域社会の関係機関との丁寧な意見交換を通じて地域における高等学校教育の在り方に関する検討を行い, 教育水準の維持と更なる向上に向けて高等学校への伴走支援に取り組むことが必要であり, 「地元自治体においても, 市町村の教育振興基本計画や市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略等において地元の公立高等学校に関する記述を盛り込むなど『地元の学校』として位置付けた上で, 特色化・魅力化の実現に向けた支援・協力を行っていくことが望まれる」と指摘されている<sup>(1)</sup>。これに先立って文部科学省(以下, 文科省)は2018年8月, 「地域との協働による高等学校改革の推進について(通知)」を発出し, 「高等学校と市町村・産業界・高等教育機関・社会教育施設(公民館等)等とが協働し, 地域課題の解決等を通じた探究的な学びを実現する取組を推進」するよう都道府県教委等に要請していた。

これらに共通してみられることは, 高校が所在している「地元自治体」という主体がクローズアップされていることである。高校の設置者に対しては, 地元自治体を関係機関と位置づけた上でともに高校教育の在り方を検討していくこと, 地元自治体に対しては, 管内の公立高校の特色化・魅力化に支援・協力していくことを要請している。そして, 教育活動の実際レベルでは, 高校は市町村はじめ地域の諸機関と協働した探究的な学びに取り組むよう要請している。「地域社会の中で高校が果たす役割は, 地方創生政策の中でも軽視できないようになってきていることは間違いない」(本多2019)といわれるように, 高校のプレゼンスや高校教育への役割期待が従前と比べ変容しているとともに, 地方創生の文脈において, 地元自治体, つまり, 「市町村」という主体が高校教育改革のフィールドにアクター, すなわち, 当事者として登場するようになってきた。

地方創生と教育施策をめぐる先行研究をみると, 「事例として目立つのは, 高校を核としての地域活性化を目指す動き」(村上2020)と指摘されているように, 高校は他校種と比較して早くから地域活性化や地方創生に寄与してきた実態がうかがえる。島根県立隠岐島前高校が地元海士町の活性化に寄与した取組は, その嚆矢である(山内ほか2015, 地域・魅力化プラットフォーム2019)。高校はとくに過疎地域であると, 当該地域唯一の後期中等教育機関で, かつ, 最高学府であったりする。当該高校が教育改善の結果, 生徒数が増えるなどして統廃合の危機を脱し存続することは, 当該自治体にとっても人口流出の食い止めをはじめ, もたらされる効果は小さくない。

地方創生と自治体の教育行政をめぐる、村上(同上)は「自治体内部での価値・規範の共有をどのように行っていくか、より具体的には総合行政と教育行政における価値・規範を分けて考えるべきかどうかは、個別政策領域独自の難しい問題」と指摘している。それを裏付けるような先行研究として、例えば、広島県大崎上島町における県立高校を活用した「教育の島づくり」を事例分析した牧瀬(2018)によれば、「町教委の消極的姿勢は高校教育政策が管轄外であり」、「県教委が過疎地域における高校振興に消極的であることも影響していると思われ」、「その一方、総務企画課が積極的姿勢を持ち得ていたのは、高校振興の意義を『町づくり』である点に見出した」とあるように、県立高校の設置者である県教委と同町の首長部局・教委事務局の姿勢について論じている。これまでも、県立高校と地元自治体との関係性については、屋敷・高橋(2017)が市町村はどのように県立高校を支援しているのか事例調査を行っている。それによれば、県立高校に対する財政的支援(通学費補助や寮運営費等)、及び「関わり方の構造」(中高一貫教育や市町村の施策対象に県立高校の役割を明確に示す等)を明らかにする中で、「県との連携・協力関係が、地域創生を視野に入れた市町村の施策推進に欠かせなく」、「県教育委員会としては、県の施策として新しい提案をしても市町村の理解や協力なしには成果が望めない」と指摘している。

以上をふまえるならば、県立高校の設置者である都道府県教育委員会(以下、県教委)と高校の所在する地元自治体＝市町村との連携・協力関係の構築が問われ、それは重要な実践・研究課題であるといえる。県教委としては市町村の理解や協力を得たいし、市町村としては県立高校の存続が自地域の維持・発展に大きくかかわっており、高校教育を活かしながら“わが町”の教育機能を維持・向上させていきたいと考える。市町村は高校教育(県立高校)の公式・直接の管理運営者ではないものの、既述の通り、高校教育改革の当事者にならざるをえなくなっている。市町村が当事者としてどのようにかかわっていくのが問われるとともに、一方で都道府県は、管下の市町村にいかにして「共同推進者」としての当事者になってもらうのか、その方策が問われる。アクターとしての都道府県と市町村間の関係性及びその構築の様相を問う、すなわち、地方政府間関係を高校教育改革の文脈から問うことになる。地方政府間関係とは、地方政府(都道府県)と地方政府(市町村)との垂直関係が想定されるが、これまでは義務教育領域の政策をめぐる論じられることが多く<sup>(2)</sup>、高校教育改革の今日の特徴をふまえた新たな地方政府間関係の分析枠組の構築・研究が求められるといえる。

そこで、本稿では、島根県における「高校魅力化」事業を事例に当事者の語りを手がかりにししながら、県立高校の特色化・魅力化を推進する県教委と共同推進を要請された市町村との関係構築の態様について、探索的に明らかにすることを目的とする。

## 2. 島根県の「高校魅力化」事業概要

島根県の「高校魅力化」事業を手がかりにする理由は、全県的に管下の市町村を巻き込みながら先駆的に「高校魅力化」に取り組んできたからである。文科省が示す「高校魅力化」先進3事例のうちの一つにもなっている<sup>(3)</sup>。

同県の「高校魅力化」事業の嚆矢は、「離島・中山間地域の高校魅力化・活性化事業」で、2011年度に県立隠岐島前高校を含める5校で始まり、2017年度以降「教育魅力化推進事業」として市部の高校にも対象が拡充された<sup>(4)</sup>。当該事業のシンボリックな取組は「しまね留学」という県外

生徒の募集である。県外生徒の増加により、当該高校の生徒数減少が食い止められ廃校の危機を脱するほか、「多様な価値観の共有や生徒同士の切磋琢磨・コミュニケーション力の向上」、並びに地元生徒にとっても「地域の魅力の再発見・地域への肯定感や地元愛の深まり」が期待されている<sup>(5)</sup>。また、「地域と連携・協働した教育活動に取り組むことにより、「高校や地域の活性化、生徒による地域の魅力の再発見、主体的に学習に向かう姿勢の醸成など様々な効果が生み出されつつある」と捉えられている<sup>(6)</sup>。同県の「高校魅力化」の定義・目的の見解は、2019年2月に県教委が公表した「県立高校魅力化ビジョン」で確認でき、表1の通りである。なお、同県の高校設置状況は、2022年度現在、全日制県立高校35校（ほか分校1校）、私立高校10校である。

表1 2020年代の鳥根県立高校における魅力化

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>鳥根県における高校魅力化とは</li> </ul>   |
| <p>生徒一人一人に、自らの人生と地域や社会の未来を切り拓くために必要となる「生きる力」を育むことを目指した、地域社会との協働による魅力ある高校づくりのことで。これは、「社会に開かれた教育課程」の実現を通して、資質・能力の三つの柱の育成を目指す、新学習指導要領と同じ方向性を持つものです。</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>誰にとっての魅力なのか</li> </ul>  |
| <p>ここでいう魅力とは、なにより、生徒たちにとっての魅力です。また、その生徒たちの保護者、教職員、そして生徒や学校を支える地域社会の人々にとっても魅力ある高校づくりを鳥根県は目指します。</p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>高校魅力化の目的とは</li> </ul>   |
| <p>生徒一人一人に、自らの人生と地域や社会の未来を切り拓くために必要となる「生きる力」を育むことです。また、それを通して、子供を含む若い世代が、この地域で「学びたい」「生きたい」「子供を育てたい」と思う、魅力ある地域づくりを推進していくことです。</p>                     |

(鳥根県教育委員会「県立高校魅力化ビジョン」2019年2月、p.3をもとに筆者作成)

### 3. 調査の方法

本稿の目的に迫るため、都道府県と市町村の担当者に対するインタビュー調査を実施した。都道府県については、2018年7月に鳥根県教育委員会事務局の課長級担当者1名(教員経験無。以下、県担当者)に対し、半構造化インタビューを2時間程度実施した。当該インフォーマントにインタビューを依頼したのは、筆者が参観した同年の「高校魅力化」に関する全国フォーラムにて事例報告するなど、当該事業に精通する担当者であったことによる。市町村については、県担当者からの情報提供を受け、同年8月、同県X市教育委員会事務局社会教育課の課長級担当者1名(教員経験有。以下、市担当者)に対し、半構造化インタビューを2時間程度行った(主任級職員も同席していたが、分析対象は当該課長級担当者のみとする)。X市選定理由は、首長部局と連携を図りつつ「高校魅力化」に取り組んでいたことによる。インタビューに際しては個人情報保護等の倫理的配慮を行うことを説明し承諾を得た。承諾の下、インタビューを録音し、後日テキスト化した。両名ともに「高校魅力化」にかかわる同県内の実態のみならず全国的な動向にも精通しており、勤務自治体について俯瞰的・省察的に捉えることが可能なインフォーマントであると判断した。探索的な本研究において、まずは、両名の語りを丁寧に解釈することを重視した。

### 4. 調査の結果

以下、調査の結果を示す<sup>(7)</sup>。なお、語りの引用にあたって筆者が補足する場合は( )に示す。

#### (1) 都道府県からみた市町村

鳥根県における2018～2019年度の「高校魅力化」事業の取組は、内閣府の「地方創生推進交

付金(横展開タイプ)」(以下、地方創生交付金)を活用した「学校を核とした官民協働による地方創生プロジェクト」に取り組んだことと同義である<sup>(8)</sup>。県は地方創生交付金の申請にあたり、県内19市町村のうち県庁所在地の松江とそれに隣接の出雲・安来の3市を除く16市町村と連携を図った。なぜ市町村を巻き込んで「高校魅力化」に取り組もうとしたのかといえば、「学校(教育)をテコにした地方創生は、島根県海士町(県立隠岐島前高校所在;筆者註)のように全国の意志ある市町村において散発的に行われてき」ており、「日本の公教育は教員の人事権等を含め県の責任と権限によるところが大きく、本プロジェクトの政策効果が高まり、広がりあるものとなっていくためには、県として一歩踏み込んだ対応が求められる<sup>(9)</sup>」という認識による。「意志ある市町村」を増やすべく、県と市町村の「共同性」を担保するかたちで、市町村を巻き込む戦略を取った。具体的には、地方創生交付金を県と上記16市町村とで共同申請した。財政が厳しく、かつ、教育分野に予算がつきにくい市町村であっても「ハードルを下げて」もらいつつ、結果的に県と共同することにより教育予算の支出を市町村に促した。この点について、以下のように県担当者は語った。市町村に「高校魅力化」への取組を促しつつ、共同性を担保するため「親分」や「兄貴分」のような県の上位性を認識し、県としての役割観の下、市町村との関係構築を行っていた。

県担当者：市町村の中の財政課を説得するために、例えば1,000万(円)かかれば全額1,000万くださいという、なかなか市町村のハードル、財政課のハードルも高いんだけど、「いや、何とか頑張って半分500万は国からとってきますから自前は500万円で済みますよと、だからこれをやらせてください」という感じでいけば、市町村ごとの財布も緩むだろうという仮説のもとで、〈中略〉〇〇市とか××市だとかそれぞれが国に(予算)取りに行っても迫力不足だし、なかなか市町村さんにこれだけの申請書を書いて国に向かっていくようなスキルもないので、今、市町村と県は並列だと言われてますけれども、やっぱり県は親分、兄貴分なので、県が取りまとめて島根県の連合チームをつくって、県が中心となって(予算を国に)取りに行くのがやっぱり県の仕事。

また、県担当者は「高校魅力化」事業にかかわり、「まずは一義的に高校の魅力的な教育をするというのは県の役割なので、ましてや教育の魅力化と言っとるんだから〈中略〉市町村さんのやる気もうまいこと取り込みながらやらんといけんと」と語っていた。県立高校における教育の魅力化(「高校魅力化」)とそれを活かした各地域の振興・創生に、県がどのようなスタンスでかかわっていけばよいのかについて、県は「伴走」という態勢を取っていた。具体的には、県内を17地区に分け、各地区に担当者(伴走者)を配置し、県教委事務局教育指導課の指導主事や社会教育課の社会教育主事を充てたりしたが、「伴走」の本質的な考え方には、県が市町村から「学ばせてもらう」というスタンスが含まれていた。そのねらいは、市町村の実態や得られた情報をもとに、市町村に対する次の支援につなげるためである。なおかつこれは、以下の県担当者の語りにあるように「高校魅力化」事業に限ったことではなく、同県では県として伝統的に採用してきたスタンスであった。

県担当者：長い伝統の中で、現場で頑張るのは市町村、県は後方支援で、後ろから人材なり財政支援を供給する。〈中略〉でも、県はやっぱり市町村さんを後方から支えるにあたって、現場を知らなかったらいい支え方もできませんわね。だから、決してこの伴走というのは、市町村さんを支援するとかいうよりも、要は県が県の役割を果たすために、現場で学ばせて

もらうというスタンスなんです。〈中略〉何か伴走というと、何かよちよち歩きの人に横で何か支えてあげるようなイメージなんですけれども、そうじゃなくて、県がしかるべき自分の役割を果たすために、現場に行って市町村さんに学ばせていただくというのがまず一義的なスタンスとしてあって、〈中略〉それは別に今回、教育の魅力化が始まったことによってこの伴走システムができたわけじゃなくて、もう伝統的にそういうリズムでやっとなつちゅうことなんです、島根県は。

県担当者は上記のように「伝統的にそういうリズムで」と言及したが、次のようにも述べていた。「長い間、島根県の伝統的な行政文化として、市町村とのパートナーシップ、信頼関係の中から、そもそもあったやつ(関係性)を『教育の魅力化』に当てはめたというだけのこと」と語り、県と市町村間の「パートナーシップ」が基盤にあっての「伴走」である。

そして、市町村においては、小・中学校での学びをいかに高校に接続させるかという「市町村の教育」認識が涵養されていき、実施体制としても市町村教育委員会事務局が「高校魅力化」を所管するようになってきたという。「高校魅力化」が地方創生目的の色合いが濃かった以前と比較しながら、以下のように県担当者は語った。

県担当者：以前は(「高校魅力化」は首長部局の担当)、だけん、市町村の教育委員会が、何ていうか全然我関せずみたい、自分たちは小・中(学校教育を)やっとなつちゅうんだと。〈中略〉どちらかというと、やっぱり地方創生的な視点なので首長部局(の担当)だったんですけども、今はやっぱり教育委員会の方が(「高校魅力化」を)持つところが増えてきましたよね。それはなんでかという、当然地方創生の視点もあるんだけれども、やっぱり小・中での学びをいかに高校に接続していくかという教育的視点というところに、ようやく気づいてもらえたんで、県も教育委員会が旗振り役、当然、脇に地域振興を従えていると。市町村も教育委員会が主役になってきて、脇に地域振興セクションを従えているという感じですね。

## (2) 市町村からみた「高校魅力化」

### ① X市の概要

X市の人口は30,000～50,000人で(2022年3月末現在)、市内に高校は県立・私立ともに1校以上ある。私立高には全国レベルの強豪部活動や寮があるなどして、県外から進学してきた生徒が多く在籍している。市としても「他県出身の高校生の地域活動を充実させることで、『関係人口』の拡大と深化を図り、若者のIターン増につなげることを目指」している<sup>(10)</sup>。

### ② 市町村の「高校魅力化」に対する構えと役割

「高校魅力化」に「市町村が関わることに従来は大きな壁がある」ものの、「市町村が主体的に関わること」で、「地域創生・地域活性化の観点からも意義が大きくなって」と指摘されている(地域・魅力化プラットフォーム2019)。市町村にとっては、管理運営していない県立高校やその設置者である県教委とともに「高校魅力化」の当事者にならざるをえないことは、既述の通りである。X市は当事者になりながらも非「主体」に徹していたが、それは消極的なものではなく、むしろ、市の自律性による積極的なものであった。市担当者は、「高校魅力化」による人口増加や地域の活性化が期待できるという市のねらう利害(利益)と一致するとみなしていた。県内先進事例を引用しつつ「利害(利益)の一致」について、次のように市担当者は語った。

市担当者：高校をなんで魅力化するのかっていうことですよね。じゃ、高校の魅力化っていうことの裏側に見えることは何かというと、今まで地域に目を向けなかった高校が、魅力化することでその地域の活性化であったり、地方創生というフレーズで言うと、移住定住を促進しますよというのが(県立) 隠岐島前(高校) が示した事例ですよ。だから、地域に目を向けなかった高校が魅力化することで、地域・フィールド全体を教育の場とすることで「変わります」っていう一つの提案をされたわけですよ。市町村からしたときにそれをどう感じるかっていう。(中略) (県立) 隠岐島前(高校) が成功したのは(中略) 高校を残すためには存続ではなく魅力化することで、外から人が来るような可能性が市町村の利害と一致したわけでしょう。

上記のように市担当者が先進事例の成果に触れつつ、「地域・フィールド全体を教育の場とすること」と言及していたが、X市においても同義の態様がみられた。それは、「高校魅力化」を脱して自市の「教育の魅力化」へと変換を図り、「地域・フィールド全体を教育の場」と捉えていたことである。具体的には、X市で行われている義務教育段階での取組を高校まで連結させていくことを試みていた。X市ではとくに、保幼・小・中学校と積み上げてきたキャリア教育を高校段階で途切れさせたくないと望んでいた。その理由は、人口減少(消滅)問題がX市にとっては極めて切実で、「教育の魅力化」を通じて人口(Uターン者の)増加に繋げていきたいからである。市担当者は次のように語った。

市担当者：うちがなぜ小・中・保育園含めてこだわっているかという、うちは地方創生の中の人口消滅化の問題の中において、まずはUターン者を増やしたい。Uターン者の問題は何かと言ったら、ただ一点、子どもたち自身がXで生きることのすばらしさをしっかり種まきされないまま高校で、進学だとか就職だとかという煽りの中で子どもたちは(他地域へ) 出ちゃってる、すなわち、Xに帰るとい選択肢を持たないまま飛び出している。これが(X市) に帰らない原因に多いんじゃないかというのが僕たちの問題意識です。そこを高校も理解してくれて、保育園、小学校、中学と培ったものをさらに積み上げましょうと言ってやってくれるならば、X市の教育の魅力化は完成するわけですよ。

そして、「教育の魅力化」の完成に向けて県に対する要望も有していた。以下の語りにもみられるように、県教委がX市の方針や思いを汲み取り、保幼・小・中学校で積み上げてきた実践(地元の良さについての学習やその理解促進等)を高校においても継続するよう、高校を指導してほしいという主旨の要望であった。県立高校であってもX市に所在する学校であり、高校卒業までを射程に入れて子どもたちの教育を一貫して考えているX市の取組に高校も参画してほしいものの、それを促すのは県教委の役割であるとして、市は非「主体」的な構えを取っていた。市が高校に対して直接的に依頼・要望することは基本的には困難で、市としての思いや要望は県教委が高校に対して伝えるべきであるという県の主体性を期待しているが、それが現状では不十分であるとの認識が示された。以下のように市担当者は語った。

市担当者：主体は(県か市) どちらか、うちではないですよ。X市の方針を県教委が、設置者が、X市の県立高校に対してX市のこの方向性の中で高校をどう積み上げるかって命令せないけんでしょう。「それをするのか」って話ですよ。(中略) それぞれ市町村でそういう積み上げをしながら高校卒業までは(と) 考えている(市) 町(村) に対して、設置者がX市の思い

をしっかり汲んで、積み上げをさらに伸ばすような教育を学校の中で実現しなさいって命令せないけんでしょ。それをしてるかどうかですよ。

このような要望とともに、市町村の前に立ちほだかる制度的な障壁は、高校における教育課程編成権の所在である。言うまでもなく、教育課程編成の主体は個々の高校であり市町村が関与することはできない。従って、X市では「X版カタリ場」<sup>(11)</sup>の実施など高校から市に要請があり、市と高校間で目的や思いの共有が図られた実践については、ともに取り組んでいるに過ぎない。

市担当者：「カタリ場」も（高校で）やってもらってます。さらに、いろんなことも（高校から市へ）オーダー来るようになりました。向こうがこうやりたいって言うんだったら、うちの思いを共有しながらやることはします。けど、うち（X市）があそこ（県立高校）の教育課程の中に手を突っ込んでできるわけないでしょう。

また、市町村が県立高校に対し「支援する」ことについても疑問を呈していた。あくまでも市町村と高校による共通の目的達成に向けた「共同」による取組でなければならないという認識である。以下のように市担当者は語り、市と高校との関係性は並列関係であるべきだと捉えている。

市担当者：（市町村が）「高校に支援する」というのは考え方がわからないですよ。だって、同一目的だったら支援じゃないでしょ、共同でしょ。そこに市町村の支援があつてよかつたなんて、それ（「高校魅力化」）はもう間違いですよ。だって、市にとってそれをやるのが大事な目的であり、高校にとってもそれを運営することで高校がよくなることで。

そして、「高校魅力化」を脱した市町村の「教育の魅力化」を具現化していく過程に関して、市政と教育行政との一体化をいかに図るかが問われるとの認識を示していた。市担当者は、「県教委もXを言う（推す）のはそこなんです。うちは首長部局としっかりつながっているから」と自己評価していた。事実、X市においては「ひとつづくり」の理念の下、キャリア教育に力を入れている。X市は2015年12月に「X市の未来を担うひとつづくり計画」（以下、「ひとつづくり計画」）を策定した<sup>(12)</sup>。市担当者は「市行政のど真ん中なんだから『ひとつづくり』は。だから、『ひとつづくり』の本丸は教育でしょって話になるから。その中に『ライフキャリア』という看板を書きました」と言及したように、X市の市政基盤は「ひとつづくり：ライフキャリア教育」となっている<sup>(13)</sup>。ただし、他地域の「高校魅力化」の今日的動向をふまえつつ、「高校魅力化」と市町村の施策・教育行政との一体化が困難であることを、次のように市担当者は語っていた。裏を返すと、同市では上述の通り市政・教育行政の一体化が図れていることの証左である。

市担当者：高校の学校長と教員に理解があるところだけが（高校魅力化が）進んでいる。明確に（市町村の）教育行政でくっついてやっているところは少ない。（「高校魅力化」に積極的であるのは）どっちかという（市町村の）首長部局で。なんで（市町村の）教育行政入らないのって、だって（高校の）所管じゃないから。一部意のある方たちの属人的な動きになりつつあるのが課題ですよ。市の施策、市の教育行政の施策、県教委の方針というのが一体化せないけんに、そのところ一体化があるんですか、ということですよ。

さらに、「高校魅力化」を積極的に推進しようとする経費の問題が生ずる。市の財政に余裕はないため予算執行における裁量を県に求めることもある。しかしながらそれは、県への依存ではなく、市が県を手段として「活用」している。以下の市担当者の語りにある「県を大事にする」という口述に象徴されるように、県を「活用」しつつ県から依頼された「高校魅力化」にかかわ

りながら自市での成果創出のために、主体的に県とコミュニケーションを図っていることがうかがえる。

市担当者：(市町村が)金がないということはやっぱり県を大事にせないけませんよ。だから、「魅力化(やってほしい)」って(県が)言えば「やるよ」って言って、その代わりうちがここでしっかり実績つくるから、こういうお金を使わせてねって言って、(予算の使い方の)形どんどん変えてもらって、うちにとって使いやすいようにやってる。それはもう金がないから、県を活用させてもらってる、僕たちは。

## 5. 考察

市町村は高校教育(県立高校)に対する公式・直接の管理運営者ではないものの、高校教育改革の当事者にならざるをえなくなっている。屋敷・高橋(前掲)が「県との連携・協力関係が、地域創生を視野に入れた市町村の施策推進に欠かせなく」、「県教育委員会としては、県の施策として新しい提案をしても市町村の理解や協力なしには成果が望めない」と指摘していたが、本研究の意義は、市町村が当事者としてどのようにかわっていくのか、一方で都道府県は、管下の市町村にいかにして共同推進者として当事者になってもらうのか、その方策が問われる中で、都道府県と市町村間のアクターとしての関係性の状況及びその構築の様相を、探索的に事例を通して明らかにしたことである。調査の結果をふまえ、(1)都道府県からみた市町村、(2)市町村にとっての「高校魅力化」の観点より、本研究で得られた都道府県と市町村との関係構築に関する知見を示し、最後に、(3)今後の研究課題を述べる。

### (1) 都道府県からみた市町村

県担当者の語りからは、市町村との「パートナーシップ」を基盤に、県としての役割観を明らかにすることができたといえる。既存の「パートナーシップ」を構成する要因として次の2点を指摘することができる。第一に、「共同性の担保」であり、第二に、「伴走」である。いずれも共通するのは、県が上位の行政機関として、また、県立高校の設置者：「高校魅力化」の第一義的責任者として、果たすべき役割を実現するための方策であるといえる。

前者を裏付けるのは、例えば、島根県においては、県が中心となって市町村との“連合チーム”をつくり、地方創生交付金の申請を共同で行った。それは、単に予算を確保して市町村を財政的に補助することにとどまらず、市町村の財政担当課が納得の上で教育予算の支出を認めてくれるよう促し、「高校魅力化」を全県的に促進させるための戦略であった。後者は、高校教育が行われている現場の市町村を県が「学ばせてもらう」というスタンスで「伴走」することによって、市町村が必要とする次の支援につなげていきたいとの認識があった。このような「共同性の担保」や「伴走」を通じ、「高校魅力化」は高校教育に限った事業ではなく、小・中学校での学びをいかに高校に接続させるかという教育の一貫性に関する認識の確立を市町村に促したほか、行政体制としても首長部局から教育委員会事務局に「高校魅力化」の所管が移行していることも垣間見えた。「高校魅力化」は直接的には高校教育改革の問題であるが、それを經由して自地域(市町村)における「教育の魅力化」、そして、地方創生が実現されるという論理を市町村が持ちえたとすれば、「高校魅力化」の当事者たるべく大きな前進であるといえる。

加えて、県と市町村の「伝統的な行政文化；パートナーシップ」が基盤となつての「高校魅力



化」における両者の関係構築であったといえるが、既存の両者の関係性がいかなるものであるのか極めて重要である。教育行政は一般行政から独立しているものの、県の広域行政のありようも問われるといえる。

## (2) 市町村にとっての「高校魅力化」

X市担当者の語りをふまえると、最重要点は「『高校魅力化』から自市の『教育の魅力化』への変換・取り込み」であったといえる。「『高校魅力化』から自市の『教育の魅力化』への変換・取り込み」は、高校存続のために市町村として「支援」することでもなかったし、強調されていたのは、市町村が第一義的責任を有している小・中学校での学びを高校に連結させるということであった。X市では「X版カタリ場」や「ひとつづくり」施策にみるように、子どもたちの「キャリア教育」に注力している。地域学習のさらなる充実や子どもたちの地域理解促進によりUターン者を増やしたいと望んでいた。その一環として「高校魅力化」事業を活用していたといえる。それには、第一に、非「主体」性、第二に、高校との共同性、第三に、市政との一体化促進に伴う県の「活用」、の3つの要因を挙げることができる。

第一に関して、「高校魅力化」にかかわり、市町村は「主体」にはならないという「非『主体』」性がみられたことである。高校教育への関与権限は市町村にはないため、市町村は「非『主体』」的な態勢を取るほかないのである。別の言い方をすれば、県教委が「主体」的に高校を指導し、高校が市町村の意向等を汲むべきだという課題が示されたということである。

第二に関して、「高校魅力化」の当事者としての市町村は、高校との「共同性」が必要であった。自市の「教育の魅力化」を完遂させるためにも、高校との「共同性」は欠かせないといえる。

第三に関して、X市では「市行政のど真ん中」が「ひとつづくり」であった。それと連動させて「教育の魅力化」を促進するために必要な予算執行の裁量について、県と積極的にコミュニケーションを図り、いわば県を「活用」していた。その結果、県の「高校魅力化」事業においても、市の「教育の魅力化」においても、両にらみで成果を創出しようという認識を持っていた。自市の「教育の魅力化」に必要な資源調達にあたり、実務(行政事務)レベルでの戦略を考え、実際に県に働きかけることができるのかが問われる。

これらの要因は、X市が「高校魅力化」に消極的・受動的でもなく、あるいは、県に“巻き込まれて”いるのでもないからこそ見出されたといえる。ただし、市町村が「高校魅力化」の当事者として位置付けられるにあたり、たちまち当事者になれるのではなく、自市にとっての「高校魅力化」とは何であるのかという意味付けを注意深くしなければ、X市のような認識や構えは取れないといえる。

## (3) 今後の研究課題

本稿では、「高校魅力化」事業における都道府県と市町村の関係構築の態様に着眼した。しかしながら、「高校魅力化」事業にかかわる「地方政府間関係」を精緻な分析の枠組や多角的な視点から迫ることは十分にできなかった。これらをふまえ、次の2点を今後の具体的研究課題として提示する。第一に、「高校魅力化」事業以外の他の政策領域・分野における都道府県と市町村との関係構築の異同について分析を行う必要がある。第二に、島根県内X市以外の市町村の事例、あるいは、他都道府県事例について、横断的に検討していく必要がある。これらの検討を経た後、市町村と県立高校の関係構築に迫り、「高校魅力化」を取り巻く諸関係の構造解明を試みたい。

【注】

- (1) 中央教育審議会初等中等教育分科会ほか「新しい時代の高等学校教育の在り方ワーキンググループ(審議まとめ)」、2020年11月, p.15.
- (2) 例えば, 青木栄一, 2004, 『教育行政の政府間関係』多賀出版。
- (3) 文部科学省「地域との協働による高等学校教育改革の推進」>関連施策・活用可能な支援スキーム>全国の先進的な事例 [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kaikaku/1407659.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kaikaku/1407659.htm) (2023年2月16日最終アクセス)
- (4) 島根県教育委員会「県立高校魅力化ビジョン」2019年2月, p.4.
- (5) 一般財団法人地域・教育魅力化プラットフォーム主催・島根県教育委員会共催「全国高等学校魅力化フォーラム」(2018年6月, 東京)における島根県教育庁プレゼンテーション配布資料。
- (6) 同上。
- (7) データの分析にあたっては, 教育経営学を専門とする研究者2名より助言を得るなど, 分析結果の信頼性・妥当性の向上を図った。
- (8) 県教委におけるインタビュー調査に基づく。
- (9) 島根県「地域再生計画: 学校を核とした官民協働による地方創生プロジェクト」, 2018。
- (10) X市「地域再生計画: 『ひとづくり』を核とした持続可能な地域づくりプロジェクト」, 2018。
- (11) X市ホームページによれば, 「子供と地域の大人が, 1対1で対等に自分自身のことを語り合う授業です。これまでの成功者による講演や職業講話ではなく, 地域で前向きに生活している大人と子供が, これまでの人生を失敗談を含めて等身大で語り合います。2時間の授業の中で本音で話合うことによって, 子どもと地域の大人が繋がり, その後も気軽に話し合える関係になります」とある。
- (12) 人口拡大課, 産業支援センター, 教育委員会事務局学校教育課と社会教育課から担当者が集められ, 策定委員会事務局が編成され策定。
- (13) 「ライフキャリア教育」とは, 「ひとづくり計画」によれば「自分の人生を能動的に生きていくことができる力を育む」ことで, 「ワークキャリアも包含」すると定義されている。具体的には, 「保幼・小・中・高など, すべての年代を通じて, 活動の軸に『ライフキャリアを体現しているひと』との出会いを位置づけ, 「子どもたちが, 各年代で『ひと』との出会いを積み重ね, 『ひと』との出会いの輪を広げながら成長していくことを, プログラムとして体系立て」ている。「ひと」との出会いの段階は4つ設定され, 「1. in: 地域の中で体験する・浸かる/ 2. about: 地域について知る・伝える/ 3. for: 地域のために行動・貢献/ 4. with: 地域と共に未来を描く・結ぶ」となっている。

【引用文献】

- ・本多正人, 2019, 「地方創生と高校」平成28~30年度国立教育政策研究所プロジェクト研究『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—』, pp.79-84.
- ・村上祐介, 2020, 「地方創生と自治体行政」『日本教育行政学会年報』No.46, pp.21-37.
- ・山内道雄ほか, 2015, 『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.
- ・地域・教育魅力化プラットフォーム編, 2019, 『地域協働による高校魅力化ガイド: 社会に開かれた学校をつくる』岩波書店.
- ・牧瀬翔麻・山中拓真, 2018, 「教育施策を中心とした地方創生戦略に関する一考察: 『教育の島づくり』を掲げる広島県大崎上島町を事例として」『筑波大学教育行財政学研究室紀要』29, pp.17-35.
- ・屋敷和佳・高橋望, 2017, 「自治体による高校支援と地域創生」天笠茂研究代表『小・中・高等学校の再編整備と地域創生を視野に入れた教育施策』平成26~29年度科学研究費補助金(基盤B)研究成果報告書, pp.20-28.

【付記】本稿はJSPS 科研費(19K14243)「高等学校と地域との協働を促進する組織的要因に関する研究」(代表: 川口有美子)及び2018年度公立鳥取環境大学特別研究費助成「市町村と県立高校の連携・協働に関する研究—『高校魅力化事業』の促進要因—」(代表: 川口有美子)による研究成果の一部である。調査協力に快く応じてくださった方々にこの場を借りて厚く御礼申し上げたい。