

## 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—

牧 瀬 翔 麻

山 中 拓 真

### 1. はじめに

本研究の目的は、「地方創生」<sup>①</sup>の一環である地方版総合戦略の中核に教育を位置づける自治体を事例に、計画策定の背景と経緯、実施過程の分析を通して、条件不利地域の教育政策ならびに地域振興について示唆を得ることである。本稿は、瀬戸内海にある離島の広島県大崎上島町を検討対象とする。後述のとおり、大崎上島町は年少人口急減のなかで人材育成を重点課題に位置づけ、「教育の島」を特色とした地方創生の戦略づくりを進めてきた。2016年には同町の「教育の島創造事業」が内閣府地方創生推進交付金交付対象<sup>②</sup>に選定され、これまでの取り組みの発展、拡充を図っている。本稿の一部は政策実施の実況中継的レビューに留まるが、ネットワークやアイデアを活用しながらの人材育成や定住人口増加への試行錯誤の実践は、「限界集落／限界自治体」(大野 2008)の登場が懸念される地方にとって参考事例のひとつになる。

次節で述べるとおり、2014年以降に国策として「地方創生」が推進されている。関連施策の基本方針は、①東京一極集中の是正、②若年世代の就労、結婚、子育て環境の整備、③地域の状況に応じた地域課題の解決であり、このために政府は、①財政支援(地域活性化型・地域住民生活等緊急支援交付金ならびに地域消費喚起・生活支援型)、②情報支援(地域経済分析システム(RESAS = Regional Economy and Society

Analyzing System)の整備)、③人的支援(地方創生人材支援、地方創生コンシェルジュ制度)の三本の矢を軸とした支援を進めている。一方で、「地方創生」が志向する地域活性化に類似する実践は、草の根レベルで広く行われてきた。地域づくり、町おこし、あるいは地域振興、地域再生といった名称の従来の取り組みは、地域経済学や地域社会学の研究対象のひとつとして論考が蓄積されている<sup>③</sup>。こうした研究のなかには、政府の掲げる「地方創生」の目標や具体的施策に説得的根拠が乏しいとする批判的な論陣もある。たとえば、山下・金井(2015)は、国主導によって経済理論が貫かれた「地方創生」政策は、「選択と集中」により地方自治体が過度な競争にさらされ、淘汰、排除を生み出す恐れがあり、国と地方の補助金交付—受給関係のなかで国への依存を強めかねない<sup>④</sup>と指摘する。そのうえで、地域における自治と協働の視点を主張する。また、平岡(2015)は地方財政制度の観点から「地方創生」を考察している。平岡によれば、農山村を支持基盤とする保守政権にとって地方交付税制度は堅持すべきものであったが、財務省サイドからは廃止、抑制を図るべきものとされてきたこと、そして、新自由主義的な財政自立論からは、農村などの自治体の非効率な行政を温存させるものとして交付税制度が問題視されてきたという。このようななかで、「地方創生」にかかる新交付金の上乗せは、特

定の政策方向への財政誘導として機能した。平岡は、これへの対案として地方の内発的発展を主張する。内発的発展は「地域の総合性と集落・コミュニティ自治を何より重視し、地域の人材、資源、技術を生かした、自律的かつ地域内経済循環を重視した地域産業振興を含む地域の総合的発展をめざすもの」(平岡 2015: 185)である。この点は、山下らの主張と重複する部分である。

内発的発展の意義が改めて提起されるなかで、地域振興の場では「よその」「わかもの」「ばかもの」がキーワードになっている。高齢化が進行し、人材流動性が硬直化する過疎地域などでは、これらを備えた人材、すなわち新しい発想や情報、ノウハウを有する人材が町おこしのカギとなるためである。高校活性化、魅力化の成功事例として全国的に注目される島根県立隠岐島前高校<sup>4)</sup>では、高校魅力化ひいては地域振興を推進する力として島外出身者の存在が大きかった(山内ら 2015)。

以上を踏まえつつ、本稿は地方創生における教育の町づくりについて論究する。それは、人口減少社会において、地方創生における教育の取り組み事例の研究蓄積が一層要請されると理解するためである。検討対象とする大崎上島町は、地域資源や外部人材を積極的に活用した教育振興を推進している。同町の取り組みの経緯や運営の状況を整理しながら、地方の教育について考察を深めたい。本稿は、第2節で、教育と地方創生の関連について政策の展開を整理し、政府主導の「地方創生」政策が教育にとってどのような意義を有するのかを検討する。第3節では、大崎上島町の取り組みを整理し、環境・組織や運営の工夫について若干の考察を加える。方法として、行政資料や同町総務企画課職員へのインタビュー<sup>5)</sup>で得られた情報、関連する行政文書に基づいて分析する。

## 2. 教育にとっての地方創生の意義

近年、地方創生が多く場で喧伝されている。政府主導による省庁横断型の「地方創生」は、いわば「マジック・ワード」<sup>6)</sup>として用いられ、既存の事業・施策<sup>7)</sup>と組み合わせられて複合的か

つ重層的に推進されている。本節では、政策動向や施策の整理を通して、教育にとって地方創生がどのような意味をもつのかを確認したい。

「地方創生」の源流をたどると、2014年9月の第二次安倍改造内閣発足に端緒がみられる。「地方創生」の事務を所管する組織として、まち・ひと・しごと創生本部(通称、地方創生本部)を新設し、地方創生担当として石破内閣府特命担当大臣を起用した。これを起点に「地方創生」のプログラム化が加速する。安倍首相は、同年9月29日の臨時国会所信表明演説で同国会を「地方創生国会」と表現し、人口減少や超高齢化などの地方が直面する構造的な課題への対応として、若者にとって魅力ある、町づくり、人づくり、仕事づくりの推進を発表した<sup>8)</sup>。同国会は、地方創生がキーワードとなり、各会議・委員会で複数の発言が観察された。

安倍政権が「地方創生」を国策として掲げる背景には、2014年5月公表の日本創生会議・人口減少問題検討分科会(増田寛也座長)「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」(通称、増田レポート)がある<sup>9)</sup>。増田レポートは、2040年時点で20~39歳の女性人口が半減する自治体(「消滅可能性都市」)が全市町村の49.8%(896市町村)に達し、29.1%(523市町村)が人口一万人未満規模となる推計を示した。レポートは、「地方元気戦略」を基本目標のひとつとし、東京一極集中に歯止めをかけ、「選択と集中」<sup>10)</sup>の徹底による投資と施策の推進を提言する。ここでの関心の中心は人口減少対策にあるため、具体的提言の大部分は都市部から地方部への人口移動に関するものが占める。「スキル人材」を地方にシフトすることで「知の偏在」を解消する、あるいは新たな集積構造を地方に構築するといった地方への人口流入の発案の多くは、地方にある「資源」の存在の軽視と同時に、いま暮らす地域住民への視点の欠如を指摘せざるを得ない。なお、レポートは、雇用創出の観点から若者の地方就職に対するインセンティブの検討を提起するが、総花的内容の性質もあって、地方で学ぶ児童生徒を対象とした人材育成に関連する言及はない。

増田レポートの公表を受けて、安倍内閣は「地方創生」を政権課題に据え、地方創生担当大臣職の創設、内閣官房へのまち・ひと・しごと創生本部設置など、地方の人口減少の食い止め、地方活性化の対応等の制度設計を短期間に進めた。2014年11月の「まち・ひと・しごと創生法」制定を経て、同年12月には「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」ならびに「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015年度～2019年度）」を閣議決定し、①東京一極集中の是正、②若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現、③地域の特性に即した地域課題の解決の3つを基本的視点に掲げた。また、同法第10条は、国および県が策定するまち・ひと・しごと創生総合戦略を勘案した、当該市区町村の基本的な計画（「地方版総合戦略」）の策定を努力義務として規定している<sup>(11)</sup>。策定にあたっては、内閣府地方創生推進室が手引きを公表しており、住民・産官学金労言の参画による意見の反映、数値目標・重要業績評価指標（KPI）<sup>(12)</sup>の設定、PDCAサイクルの確立による必要に応じた総合戦略の見直しなどの留意点を示している。このような国の急ピッチの改革によって地方自治体は早急な対応を求められ、数値目標を盛り込んだ計画の作成が全国で進められた。すべての地方版総合戦略は、まち・ひと・しごと創生本部 web サイトから一覧できる<sup>(13)</sup>。

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」は教育についても言及している。簡単に列挙すると、地方大学の強化・活性化、高等教育機関・専門高校における高度な専門的職業人材の育成、地域に根ざしたグローバル・リーダー育成に関わっての海外留学支援制度「トビタテ！留学 JAPAN 日本代表プログラム」推進や2020年までの国際バカロレア認定校200以上の普及拡大、幼児教育無償化をはじめとする教育費負担軽減、ICTを活用した遠隔地教育の促進、公立小・中学校の適正規模化、小規模校の活性化、休校した学校の再開支援、地域の実情に応じた活力ある学校づくり、「ふるさと」に対する誇りを高める社会教育等の機会の活用等々、幅広い領域の施策を提言している。本稿の関心に寄せると、

学校を核とした地域との連携・協働による取り組み、地域資源の活用による教育活動の推進、地域を担う人材の育成につながるキャリア教育や、地域に誇りを持つ教育の推進に注目できる。

「地方創生」政策による新規事業だけではなく、多くが既存の実践の延長に位置づけられており、それは、地域資源を活用した森林環境学習の実践事例からキャリア教育を検討した小宅ら

（2016）の研究からも裏づけられる。このように、教育分野については、「地方創生」の推進によって新たに施策が講じられるというよりは、現行の取り組みの拡充、あるいは実践の見直しの過程で地域－学校の関係を再考する契機となっている。

つぎに、教育行政関連サイドからの発信を整理し、地方創生と教育の関係の検討を試みる。教育再生実行会議は、2015年3月に『学び続ける』社会、全員参加型社会、地方創生を実現する教育の在り方について（第6次提言）を公表し、提言の三本柱のひとつに「教育がエンジンとなって『地方創生』を」と掲げた。提案された施策は、上記の総合戦略と大きな違いはみられないものの、具体的な既存の制度名を挙げ、すべての学校のコミュニティ・スクール化の促進、地（知）の拠点整備事業の支援の強化など、より一層の制度の活用、拡充を促している。くわえて、中央教育審議会は同年12月に「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について」を答申し、上記第6次提言を踏まえた具体的な制度設計、施策の計画を意識した提案をまとめている。ここでは、学校と地域の連携・協働を念頭にしたコミュニティ・スクールの拡大、学校支援地域本部から地域学校協働本部への発展などの体制整備、強化を要請した。答申は、地方創生には学校と地域による相互連携・協働が求められるとして、地域と学校の「接続」の視座から「地方創生」の実現を志向している。なお、これに先立って2015年6月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015」は、学校を核とした地域力強化の観点から、全公立小・中学校のコミュニテ

表1 文部科学関連の地方創生事例（出典：文部科学省 web サイト（[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/chihouseisei/index.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/chihouseisei/index.htm)，2017年11月17日最終アクセス）を参考に筆者作成）

専門高校における社会の第一線で活躍できる専門的職業人の育成	
<p>（文部科学省の事業の内容） 社会の変化や産業の動向等に対応した、高度な知識・技能を身に付け、社会の第一線で活躍できる専門的職業人を育成するため、専攻科を含めた5年一貫のカリキュラムの研究や、大学・研究機関等との連携など、先進的な卓越した取組を行う専門高校（専攻科含む）を指定し、調査研究を行う。</p>	<p>○Be the CEO Project（「生徒全員が社長」プロジェクト）（岐阜県立岐阜商業高等学校） 会社の設立登記、経営活動など実践的なビジネス諸活動（利益追求・コスト削減・経営分析・商品開発等）を行い、地域の産業の発展を図る創造的な能力、課題発見力・課題解決力、さらには、起業家精神を育成する教育プログラムを実施。</p>
地域を担う人材育成のためのキャリアプランニング推進事業	
<p>地域を支える人材の不足等が指摘されており、子供たちが地元の企業や産業等について正しい知識をもつとともに、地元へ愛着をもてるようにする必要があり。このため、「キャリアプランニングスーパーバイザー」を配置し、地域を担う人材育成・就労支援により、地域の活性化につなげる。</p>	<p>○自分づくり教育（宮城県仙台市） 小学校から高校まで系統的に取り組んでいる仙台市の「自分づくり教育」において「職場体験活動ディレクター」が中心となり、学校、公的機関、事業者と連携し、受け入れ先の調整など地元指向のキャリア教育・就労支援の充実を図っている。 ○島前高校魅力化プロジェクト（島根県海士町） 魅力化プロジェクトの事務局を島前高校に配置し、その中に魅力化コーディネーターが高校を中心に他の町村の小中学校を含めた地域全体のキャリア教育の連携を推進している。</p>
コミュニティ・スクールを核とした地域活性化の促進	
<p>人口減少等による地域コミュニティの衰退といった差し迫った課題に直面している中、学校を核とした家庭・地域との協働の取組を通じて、地域コミュニティの形成・活性化を図ることが重要である。このため、保護者や地域住民が学校運営に参画するコミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）を地域の基盤として、地域住民等が学校の教育活動を支援したり、学校と地域が一緒になって地域の課題解決を図ったりするなど、学校が子供の学びの場のみならず、地域コミュニティ活性化にとっての核となることを目指す。具体的には、本事業において、コミュニティ・スクールを導入し地域の力を学校運営に生かす「地域とともにある学校づくり」を推進するため、コミュニティ・スクール未導入地域への支援の拡充や、学校支援等の取組との一体的な推進により、一層の拡大・充実を図る。</p>	<p>○高校生のアイデアをもとにした地域課題の解決（高知県立大方高等学校） 平成15年に廃校した学校を新しい高校として生まれ変わらせ、地域活性化の拠点とすることが課題。大方高校の開校に向け、教職員や地域住民等の協議を重ね、17年の開校後、18年にはコミュニティ・スクールに指定。学校運営協議会の意見から地域の資源を活かした「砂浜美術館」や「潮風キルト」を学校設定科目に設定。生徒の発想力やコミュニケーション力、地域理解の育成を図るとともに、学校及び地域活性化を目指した取組として、高知大学と連携して開発した「自立創造型課題解決学習プログラム」を実践。地域と連携した授業展開等により生徒の地域理解が深まるばかりでなく、地域の課題解決や活性化に大きく寄与。自立創造型課題解決学習プログラムで開発された「かつおタキバーガー」や「流木を活用したベンチ」等々の様々な商品がヒットし、地域のPRに。</p>
地域の課題解決に取り組む若者の育成及び地元への定着促進	
<p>中山間地域等においては、若者の流出や高齢化等によるコミュニティ構成員の高齢化、構成員数の減少等により、地域コミュニティの弱体化が進んでいる。これにより、世代間や地域間の交流が減少し、地域に対する住民の愛着の喪失につながっている。このため、地域課題の解決や特色あるまちづくりを推進し、地域コミュニティの維持・活性化を図るために、従来コミュニティによって担われていた様々な活動や行政サービスの新たな担い手となるよう、生涯学習活動を通じ、地域を担う人材を育成するとともに、その定着を促進する。地域の自治体で産学官民からなるコンソーシアムを形成し、大学生等の若者からの提案に応じ、地</p>	<p>○やまなし若者中心市街地活性化協働事業～ワイワイ（YY）協働事業～（山梨県） 山梨県教育委員会において、大学生を中心とする若者の柔軟な発想と活力ある行動力を活用し、魅力ある街づくりや中心市街地の活性化とともに、将来の地域リーダーとしての人材育成を図るために、産学官民等からなるコンソーシアムを組織し、県内の大学生等若者から、地域の活性化を実現させるアイデアを募集し、採用されたアイデアを実施。育成されたリーダーが中心となって立ち上げた「やまなしの翼プロジェクト」が創業支援を行い、地場の織物産業やジュエリー産業を活性化し、商店街に店舗を2件出店。取組を進める商</p>

<p>域課題解決のプロジェクトを審査し、各プロジェクト実行委員会がこれをコンソーシアムの支援の下で実行することにより、課題解決型学習（PBL）と地方自治体との取組の連携を促進する。若者は地域課題解決に向けて自発的に地域について学ぶとともに、地域住民と関わることで地域への愛着が生まれ、まちづくりに必要な人材育成及び学生の地域への定着等につながる。</p>	<p>店街の空き店舗率が減少。</p>
<p>文化・芸術を中核とした地域活性化の推進</p>	
<p>○地域の特色ある文化芸術活動や劇場・音楽堂等の活動を推進し、文化・芸術を起爆剤とする地方創生の実現を図る。 ○文化芸術による地域活性化・国際発信推進事業 地方公共団体による地域の文化資源等を活用した計画的な文化事業、訪日外国人でも鑑賞・体験できる文化事業等を支援する。 ○劇場・音楽堂等活性化事業 地域の文化拠点である劇場・音楽堂等が行う実演芸術の創造発信や専門人材の育成、普及啓発、劇場・音楽堂等間のネットワーク形成等に対し支援する。</p>	<p>○香川県「瀬戸内国際芸術祭 2013」 美しい瀬戸内海を船で巡りながら、島の自然や文化に溶け込んだアートを体感する現代アートの祭典。平成 25 年に開催された第 2 回となる国際芸術祭には、26 の国と地域から 200 組のアーティストが参加。開催期間は、春期 3 月 20 日～4 月 21 日、夏期 7 月 20 日～ 9 月 1 日、秋期 10 月 5 日～11 月 4 日（計 108 日間）・来場者は約 107 万人に上り、約 132 億円の経済波及効果があった。直島町では、首都圏から若い世代が移住し、年 2% 強の人口減少率が 1% 程度にまで改善しており、下げ止まり傾向が見られる。</p>

ィ・スクール化や学校支援地域本部等の取り組みの一層の促進を盛り込んでいた。

文部科学省は公式 web サイトにおいて「文部科学省における地方創生の推進」のページを設け、実施する施策や地方自治体・関係団体の取り組み等の情報を提供している<sup>(4)</sup>。サイトでは、地方創生に資する文部科学省の予算事業一覧

(44 項目、最新情報は平成 27 年 4 月 15 日時点)、地方創生に資する文部科学省関係の制度 (3 項目、最新情報は平成 27 年 2 月 20 日時点) を整理している。あわせて紹介されている実践事例の一部が表 1 である。

上記を再度整理すると、政府発信の「地方創生」提言や施策の大部分は、新たなパッケージやプログラムを地方へ移転し、従来の東京一極集中型から地方への人材還流に方向転換を図るものであった。これに関連して山下 (2015:64-83) は、「長期ビジョン」ならびに「まち・ひと・しごと創生総合戦略」における補助金事業メニューの多くが、ベンチャー創出、ロボット、再生エネルギーなどの経済産業省の分野に偏っており、農林水産省関係や総務省関係のコンテンツに乏しいことを指摘している。これについては、毎年度に策定、閣議決定されている「まち・ひと・しごと創生基本方針」は、PDCA サ

イクルの徹底に基づいて施策の方向性および内容の修正を適宜行っており、目指す具体像 (目的) とその対応 (手段) が明確になりつつあると評価できる。各省庁は、「地方創生」関連の戦略・基本方針を踏まえて担当領域内の事業のプランニングが求められたが、文部科学行政では新規事業の創設よりも既存制度の拡充、発展の契機となった。背景には、地域と学校 (教育) の連携・協働の意義が以前から認識されており、各地で取り組みの実績があったためである。学校と地域、家庭の連携や協働は、教育分野では目新しいトピックではなく、「地域とともにある学校」、「開かれた学校」における学校ガバナンス (意思決定) や教育活動等に対する保護者・地域住民の参加のかたちは長らく模索されてきた。こうした実践や学術研究に依って立ちながら制度化されたコミュニティ・スクールは、「地方創生」推進以前より一定の役割が評価されてきた。ゆえに、その延長線上に「地方創生」が突如として登場し、より一層の拡大が推奨されていると理解できる。同様に、地 (知) の拠点整備事業は「地方創生」に先んじて 2013 年度から制度実施されてきた。「地方創生」の声掛けを発端に、教育や研究における大学と地域の関係・在り方を再度位置づけなおしつつ、制度の

充実化が図られることとなった<sup>(15)</sup>。これまでの実践を土台としながら、「地方創生」の目指す方向性と合致したことにより、地（知）の拠点大学による地方創生推進事業（COC+）として発展した（2016年度に公募終了）<sup>(16)</sup>。

一方で、教育領域にとって「地方創生」が効果的に機能しただけではない。文部科学省は、2015年1月に「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引—少子化に対応した活力ある学校づくりに向けて—」を公表した。同手引は、地方自治体が学校統廃合の検討・判断について参考資料や先行事例の提供を国に求めている<sup>(17)</sup>として、通学距離の目安見直しにくわえて通学時間の目安を新たに提示したものである。「まち・ひと・しごと創生総合戦略」は、「公立小・中学校の適正規模化、小規模校の活性化、休校した学校の再開支援」を項目として盛り込んでいるのに対して、同手引の章構成は、「適正規模・適正配置／学校統廃合に関して留意すべき点／小規模校を存続させる場合の教育の充実／休校した学校の再開」となっており、総合戦略を多少なり意識した策定であることがわかる<sup>(18)</sup>。

最後に、「地方創生」における教育について近年の研究や実践レビューを整理する。

地方創生の射程は大きく、地域と教育については長年の研究の蓄積がある。近年の動きに限れば、たとえば島根県立隠岐島前高校を中心とした隠岐諸島の取り組みがよく知られるところである（山内ら、前掲）。研究としては、たとえば岩淵ら（2017）による岡山県和気町の事例分析がある。同町は、2016年4月の無料公営塾開講をはじめとして、翌年度には小学校統廃合（7校から3校へ再編）をきっかけに町内全小中学校の教育課程特例校（英語特区）指定を受け、外国語指導助手（ALT）を全校配置するなど、教育施策を積極的にすすめてきた。これらの施策<sup>(19)</sup>は、地方創生人材支援制度を利用した財務省職員の総合政策監への任用の効果が大きい。岩淵らのレビューからは、理念やビジョンを有する町長と具体的な政策マネジメントの知識やノウハウを有する総務省職員を目指す方向

性が合致し、機動的に施策を打ち出す様子がうかがえる。その他に、総務省の地域おこし協力隊事業を活用した放課後学習教室の運営事例として東京都神津島村に着目した木村（2017）がある。木村の関心の中心にある教育／児童福祉政策にかかる首長部局および教育委員会の在り方については、事務手続きの役割が分担されたうえで、小規模自治体であるからこそ行政部門間の連絡調整がスムーズに行え、迅速な政策実現が可能であるとする。一方で、岩淵らの公営塾運営と共通して、安定した運営のために必要な人材の質的・量的な確保にはいまだに課題が残ることを指摘している<sup>(20)</sup>。また、地方創生とは若干異なるが、隣接する文脈として、人口減少社会における県立高校の「魅力づくり」に着目した小粥（2017a, 2017b）がある。そこでは、高校の「既存の魅力」から「目指す魅力」を創出し、それが「既存の魅力」へ変化する繰り返し「魅力づくり」であるとして、つねに課題を発見し、変化し続ける必要性を唱える。

地方創生と親和性が高いと考えられる社会教育学の領域において、西川（2015）は、自身が参画した地方版総合戦略策定過程の経験を踏まえ、それが社会教育とリンクしているとはいいたいと述べる。理由として、①戦略策定の主担当者が首長部局であること、②戦略策定までの期間が極めて短かったこと（政府は2015年度中の策定を努力義務として求めていた）、③戦略策定過程への住民参加（政府が示す手引きに従った多数関係者の参加によって調整や集約が困難となり、結果として承認機関にとどまること）といった構造的な課題を指摘する。また、「地方創生」の文脈で地域と教育の接続を意識した実践としては、福島県富岡町の取り組みのふるさと学習の取り組み（石井2015）や岐阜県立可児高等学校によるコミュニティ再生の取り組み（浦崎2015）などがあり、その他にも目的の一部を共有する類似の実践は、全国各地に存在すると思われる。中西（2015）は、「地方創生」政策を契機に社会教育主事の役割を再考し、彼らの目をもっと10代に向けるべきと提案する。西川が指摘する戦略策定部局の課題と共通

し、総合行政主導の計画策定過程において教育委員会との連携が要請され、この場面できくに社会教育主事の活用が期待される<sup>(21)</sup>。

「地方創生」政策がパッケージ化し、本格実施される以前から研究は蓄積されてきた。次節では、上記を参考にしつつ、「地方創生」の潮流のなかで制度を活用しながら教育の町おこしを進める大崎上島町の取り組みについて検討する。

### 3. 大崎上島町の教育の取り組み

本節では、近年の大崎上島町における教育施策の変遷を跡づけたうえで、最近のその取り組みの模様を概観する。

#### 3-1. 大崎上島町の概要

大崎上島町<sup>(22)</sup>は、大崎、東野、木江の旧3町が2003年に合併して誕生し、瀬戸内海中央の芸予諸島に浮かぶ大崎上島と生野島、長島、契島などで構成される。広島県本土へは竹原・安芸津港と高速船・フェリーで結ばれており、その他に大崎下島、大三島、今治への航路がある。主要産業として、温暖な気候を生かした柑橘栽培、造船などがある。総人口は7,743人(2017年10月末現在)で、1985年国勢調査時の14,101人(旧3町合算)から45%程度減少している。2010年国勢調査当時には、年少人口割合8.0%、生産年齢人口割合49.2%、老年人口割合42.8%であり、将来的には緩やかな減少が推計されて

いる<sup>(23)</sup>(表2)。

町内には、旧町単位で置かれる3つの小学校と1つの中学校、県立大崎海星高校と広島商船高等専門学校の教育機関がある。740人の学生を有する広島商船高等専門学校はその関係者が町総人口の約1割を占めており、人口減少を食い止める観点からも重要な位置づけとなっている<sup>(24)</sup>。人口減少傾向のなかで、これに起因する地域活力の低下、交通インフラ維持の懸念、高齢者問題等への対応等が喫緊の課題であった。

#### 3-2. 大崎上島町教育施策の変遷

町が「教育の島」を謳い、教育施策に特化しているのは、2011年4月に初当選した高田幸典町長が長らく教育長を務めていたことが大きく寄与している。この点につき、総務企画課のX氏は次のように述べている。

“政策過程論的な話で言うと・・・町長が教育長だったことが非常に大きい話だと思っています。・・・あくまでもこれくらいの規模の町ですので、意志決定プロセスっていうのはやはり町長の持っているウェイトが大きいというか、そこは非常に強く色濃く出るという形ではある。”<sup>(25)</sup>

町は、定例会ごとに町議会広報誌「おおさきかみじま議会だより」<sup>(26)</sup>を刊行している。

表2 大崎上島町の人口推移(出典:各年国勢調査結果を基に作成)

区分	人口	年少人口	生産年齢人口	老年人口
1985年	14,101	2,399	8,915	2,787
1990年	12,190	1,605	7,442	3,143
1995年	10,854	1,146	6,254	3,454
2000年	10,131	945	5,465	3,651
2005年	9,236	796	4,774	3,666
2010年	8,448	674	4,154	3,616
2015年	8,037			

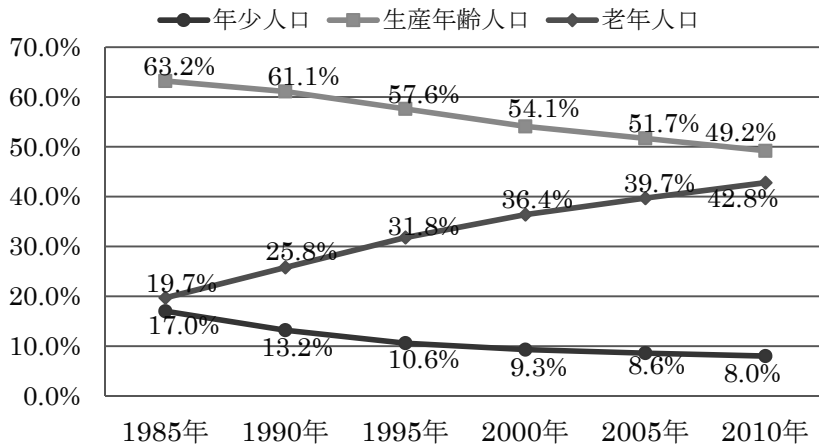


図1 大島上島町の区分別年齢人口割合推移 (出典：各年国勢調査結果を基に作成)

その中でも毎年議長が寄稿する「新年のごあいさつ」は、昨年までの施策を総括し、今後の重点施策を予告するものとして重要と思われる。

「新年のごあいさつ」のうち「教育」または「学校」の語が何回使われているか確認すると、2010年から2016年までの「新年のごあいさつ」にはそれぞれの語が全く登場しない(議27・31・35・39・43・47・51号)。ところが、2017年には、「教育」が6回、「学校」が7回登場する(議55号)。このことから、2017年時点で、教育施策に重点を置くことが議会の共通の認識となっていたといえる。

2009年6月、広島県教育委員会(県教委)は「県立高等学校再編整備基本計画(平成21年度～平成25年度)」を策定する。この中で県教委は、生徒の在籍状況や地元中学校の進学状況等を勘案しつつ、1学年1学級規模の高校の統廃合を進める方針を示した。これを契機に町当局は県立大崎海星高校の振興策を進める。例えば、9月総務福祉常任委員会で大崎海星高校校長が「高校存続にはもっと地元入学率の向上が必要である。学校の環境整備で、エアコン設置を考えており町の支援」を要望したのを受け、2010年3月同委員会で町教育委員会(町教委)はエアコンの設置や学力向上のための教科指導等に補助金を出す方針を示した(議26・28号)。その間の2009年12月定例会では、広島商船の存続に向けた町による支援が議論される。2010

年9月定例会では、大崎海星高校との連携の進展状況を問うた中村修司議員に対し、高田教育長は「学校の特色づくりに町を挙げての支援が必要」と答弁した(議30号)。2011年3月定例会において、総務福祉文教常任委員長は地元中学校からの大崎海星高校への進学率を課題として、町立大崎上島中学校の進路状況を報告している。「近い将来統廃合の対象になるのではないかという懸念」を抱いた町議会は2012年3月定例会において、「県立高等学校再編整備計画」の慎重な取り組みを求める意見書を採択した。

また、この定例会では、大崎海星高校が福祉系や工業系の選択科目の廃止決定を町教委に通知したことが問題となった。それは、廃止決定にあたって町教委に何ら相談がなかったこと、当該科目の履修を希望する生徒が遠方への通学を余儀なくされること、単なる普通科になれば周辺の高校との違いがなくなることが理由であった。町議会は工業系の教育課程の復活を高校に申し入れたものの、教員人事や設備等の理由で復活できないとの報告を受けた。(議36・38号)

2014年2月に県教委は「今後の県立高等学校の在り方に係る基本計画」を策定する。この計画は、1学年1学級以下の学校に対し、学校活性化地域協議会を設置して活性化を促すものである。活性化策を実施後2年連続して在籍生



徒が 80 人を下回る場合、①近隣の県立高等学校のキャンパス校への改組、②地元中学校と緊密な連携による一体的な学校運営を行い、活力ある教育活動を展開する「中中学園構想」への移行、③統廃合（市町村立学校としての存続を含む）のいずれかを選択するものとしている。

当該計画の策定に先立ち町議会は、在籍生徒 80 人という条件を満たすことが極めて困難であると予想し、県教委に対し、高校への支援を強化するよう要望している。大崎海星高校の定員は各学年 1 学級 40 人であり、入学者数（定員充足率）は 2010 年度 25 人（62.5%）、11 年度 25 人（62.5%）、12 年度 28 人（70%）、13 年度 24 人（60%）、14 年度 17 人（42.5%）、15 年度 20 人（50%）であった（町 86・98・110・122・134・146 号）。在校生徒が 80 人を超えるには継続的に入学者数（定員充足率）が 27 人（66.7%）以上となることが望ましいものの、2010 年度から 15 年度入学のうちこの数値を上回ったのは 12 年度しかない状況であった。

3 月定例会では、地元からの入学率を上げるための具体的取り組みを問うた赤松良雄議員に対し、教育長は「高校の取り組みは高校自身で行うべき」旨の見解を示す（議 44 号）。12 月定例会では、高校を支援する必要性を訴える道林清隆議員に対し、町長は「危機感を持ち思い切った施策が必要」と述べ、高校がなくなれば「過疎化が一層進む」恐れがあり、全生徒 80 人を確保するには町外や県外からの生徒を迎え入れることが重要であると答えている（議 47 号）。

2015 年 3 月に本町が策定した「第二次長期総合計画」（以下、二次計画）は 2005 年に策定された「第一次長期総合計画」（以下、一次計画）に比べて明らかに教育施策を重点化し、大崎海星高校を存続させようとする意図に出ている。

「まちづくりの主要課題」において、一次計画では「経済基盤の確保」の項目に「教育・福祉の充実」があったのに対し、二次計画では「生活環境の維持・向上と防災のまちづくり」の項目に「学校の存続」が確認できる。「まちづくりゾーン」中の「教育・情報ゾーン」を見ると、

一次計画は「島の個性と魅力を活かした学校教育、社会教育、文化活動等の推進・・・特に、高等教育機関である広島商船高等専門学校との連携を図る」とある一方、二次計画では「大崎海星高等学校の魅力を高めるための支援」を付け加えている。

特筆すべきは、重点プロジェクトの変化である。一次計画では筆頭に「元気で暖かい健康福祉の島プロジェクト」が挙げられ、教育施策は最後である 5 番目の「島を愛して支え合う人の和 構築プロジェクト」にある「豊富な人材の確保と実践・活動のできる」「人づくりと活用のしくみづくり」に表れているにとどまる。これに対し、二次計画が一次計画の筆頭であったプロジェクトを 2 番目に後退させ筆頭に位置づけたものは「教育の島プロジェクト」であった。ここでは、高校と連携して「大崎上島学」のカリキュラムを体系化し、農業・漁業・工業・観光・商業など各産業との連携を強化することが強調されている。

2012 年 3 月定例会において、町長施政方針の一つである活力あふれるまちづくりの一環として体験型修学旅行の受け入れ施策の推進が表明され、2013 年度から実施された。2013 年から 2016 年までの「新年のごあいさつ」では、体験型修学旅行が「明るい事業展開」とあるとの期待が語られている（議 39・43・47・51 号）。フェリー会社の収入や地元産品の購入、ホテルの飲食などの経済効果があったとの認識が示されている（議 41 号）。しかし、2016 年 9 月定例会では「学校が生徒に本町で土産物を買う」という指示を出している事例」が問題視される（議 54 号）。

大崎海星高校の魅力化を推進する事業として 2015 年度主要・新規事業となったのが次のように紹介されている公営塾運営事業である。

“地域活性化の取り組みに関する知見やノウハウを有する外部専門家や地域おこし協力隊を招へいし大崎海星高校魅力化を図り将来的には県外募集を行い高校までは地域で学べる環境づくりに取り組み地域力の向上を図る（議 48 号）。”

この点、2013年6月定例会において、「地域力の維持・強化を図る」制度である地域おこし協力隊の活用について問うた信谷俊樹議員に対し、企画振興課長は「集落支援事業」に期待を寄せていることを表明し、地域おこし協力隊については「協議・検討」と述べるに留めている。その際、課長は集落支援事業と地域おこし協力隊の違う点として、前者が「地域の実情に詳しい身近な人材の活用をすること」を挙げている。（議41号）

2015年10月、「大崎上島町 まち・ひと・しごと総合戦略」が策定される。この中では、政策分野1に「多様な人材を育てる教育の島づくりを進める」ことが挙げられ、そのための施策が「大崎上島学等による町への愛着に富む人材の育成」「既存の後期中等教育学校及び高等教育学校（原文ママ）の活性化」「多様な人材の受入れによるグローバル人材育成」とされている。この総合戦略を具現化するため、2016年3月には「大崎上島町 瀬戸内学びの島リベラルビジョン」が策定される。ここでは、最も重要な政策課題は「教育」であり、それはまちを活性化させる最も効果的な取組みの一つであると明言されている。そして、総合戦略のさきの3施策を通して、「グローバルに活躍できる多様な人材の育成」を目指すとしている。

2017年度の「主要・新規事業」は7つあり、そのうち4つ（「学習交流センター整備事業」「広島県立大崎海星高等学校活性化支援事業」「グローバルリーダー育成校誘致事業」「教育の島創造事業」）を教育事業が占めている。

2017年に入ると、町議会の施策関心は公営塾に代表される大崎海星高校の活性化からグローバルリーダー育成校（GL校）へ移転していったように思われる。2月定例会では、前田太議員がGL校誘致は「教育の島」プロジェクトの中心であると述べ、町長も「画期的なこと」と応じている（議56号）。6月定例会では、教育の島構想の具体的なプランを尋ねる閑田大祐議員に対し、町長は先進的な学校であるGL校を活用し、教育の島をアピールしたいと答えている（議57号）。

もっとも、このような施策関心の移転が生じたのは、公営塾事業が一定の成果を上げたからと認識されたことによると思われる。公営塾事業を開始してまもない2015年6月定例会では、大崎海星高校の次なる活性化策を求める閑田大祐議員に対し、町長は公営塾の体制整備がまだ十分でないことを理由に留保していた（議49号）。2017年2月定例会ではそれとは対照的に、町長は「大崎海星高校の魅力化への取り組みも入試の定員を上回る応募など効果が出てきたと理解」を示している（議56号）。

### 3-3. 大崎海星高校活性化事業

越智（2017:55）は、町から高校がなくなると、「生産年齢人口の多くが流出する可能性」があるから、高校を存続させるために魅力化を図ることが重要であり、その方策として町が公営塾と生徒の全国募集、大崎上島学カリキュラム開発等について支援を行っていると述べている。

高校の魅力化推進策を検討するにあたって町は、地元の私塾経営者を通じて教育企業を紹介してもらい、そこから、①公営塾、②地域独自のカリキュラム、③教育寮の3点セットで高校魅力化を図るアイディアを得たという<sup>(27)</sup>。

2015年6月、大崎海星高校内に公営塾「神峰学舎」が開設される。神峰学舎は大崎海星高校に在籍する生徒を対象とし、地域おこし協力隊員が講師を務めており、受講料は無料である。英数国を中心とする教科だけでなく、課題発見・解決学習、AO・推薦入試対策も行われている。設立当初2名だった地域おこし協力隊員は現在4名体制になっている。生徒ごとに個別のカリキュラムを作成し、高校と共有している。公営塾の課題として、越智（2017:57）は講師の安定確保を挙げている<sup>(28)</sup>。

2016年度から生徒の全国募集を開始するのに伴い、「大崎発電所の職員寮の一部を町が借上げ、生徒に貸付できるように」し、生徒は朝食と夕飯、光熱水費を含めて月3万円で入居できることになった（越智 2017:56）。町は生徒一人につき毎月約8万円を負担しているという<sup>(29)</sup>。

高校では、町立幼稚園・小中学校で開発実施

している大崎上島学を継承した学びも行っている。それは、変化が激しく予測不能な時代の法則性を学び直面する問題への対処法を考える

「潮目学」、自分の価値観や信念を見定めて将来の方向性を描く「羅針盤学」、自分の描いた夢を仲間とともに達成していく「航界学」である。

定住・移住支援の一環として、生徒が島内の事業所で働くI・Uターン者にインタビューをし、その仕事を紹介する「島の仕事図鑑」が作成された。島の仕事図鑑第4弾では、広島商船からも有志が参加している。2016年度の総合的な学習の時間では、島の特産品であるしいたけを使用した「海星バーガー」を生徒が考案し、町の産業文化祭「すみれ祭り」や「オキウラマルシェ」に出品されるなど、地域行事へ生徒が積極的に参加している。2017年11月12日のオキウラマルシェでは、「海星バーガー」のほか、「みかんスムージー」を販売している。後者の開発目的は、「商品にならず、廃棄しなければならない果物がある」という課題を解決するためのものであった(町177号)。

高校魅力化を推進する際に様々な人や機関を結びつける役割を果たすコーディネーターの存在も見落とせない。公営塾のフォローや全国募集業務の補助、視察の受け入れ、地域課題解決事業における受け入れ企業の調整等を担っている。地元の私塾経営者がボランティアでそれを担っていたが、2017年度からは町が費用を負担するようになった<sup>(30)</sup>。

全国募集に伴って開始された「大崎海星高校見学ツアー」では、関東や関西圏等から中学3年生や保護者が参加し、生徒が主体となって考えたプログラムに基づいて学校を見学した。「地域に根差した教育が充実していることや公営塾といった生徒へのサポートがしっかりしていることが分かり、参加して良かった」と、参加した保護者は話している(町162号)。

これらの取り組みによって、2017年度入学者は39名(町外からは14名)、全校生徒は88名となった(町170号)。廃校の危機を脱したことになる。しかし、この影では、高校教員の負担が増えるという問題があることを総務企画課

のX氏は以下のように指摘する。

“大崎上島学という学問を作ってふるさと学を作って地域課題解決をやっていきましょうとか、それをコーディネーターがフォローしようって言うてくれたから、いいですよって、楽だねって話ではなくて、それに先生方がついていかなくちやいけない、・・・プラスアルファの勉強をしなきゃいけない、・・・楽ではなくてしんどいと思いますよ、正直。”<sup>(31)</sup>

フェリーに30分乗って海を渡った先には、大崎海星高校よりも偏差値の高い県立高校がある。X氏は大崎海星高校に進学し公営塾を利用すればその県立高校に進学した場合と同程度の学力が保証されるという機能を公営塾に期待している<sup>(32)</sup>。

### 3-4. 学校誘致・連携事業

「大崎上島町 まち・ひと・しごと総合戦略」では、政策分野1の政策目標として、「新たな教育機関の誘致」が挙げられている。高田町長は2017年の「新年のあいさつ」で、広島県立中高一貫校グローバルリーダー育成校(仮称)の誘致に成功したことを「とても素晴らしいニュース」と称え、さらに大学の誘致活動を行っていると述べている(町166号)。大崎上島町に当該校が設置されることは2016年5月に決定された。

グローバルリーダー育成校の名称は広島県立叡智学園と決定された。誘致が成功した背景には、広島県が世界の人々と協働して新たな価値を生み出す人材を育成することを掲げる『『学びの変革』アクション・プラン』を策定しているとき、町がこの情報をいち早く入手したことも影響しているようである<sup>(33)</sup>。

町は同時並行的にAshoka U認定の大学を誘致する活動にも乗り出していた。Ashoka Uとは、社会変革やイノベーション、地球環境保全に価値をおく社会起業家を育成するカリキュラムを持つ大学のことであり、コーネル大学やジョンズ・ホプキンス大学を含む37校からなる

大学連合である。大崎上島町では2016年7月、Ashoka U 認定大学の学長推薦を受けた大学生16名、日本の大学生8名を参加者として、過疎化が進む地域課題と世界的な課題の双方の解決に挑戦するサマー・スクールを開催した。町とAUST（東アジア初のアショカU発足・設立を支援する会）が主催し、町教委と広島商船高等専門学校等が共催した。この取り組みは「米アトランティック大学のサテライトキャンパスを島につくるという目標を達成するための第一歩」であった（町160号）。大学の誘致には様々な規制があり、その規模や費用負担主体をめぐって問題を生じるので、Y氏はサマー・スクールを「お試し」として実施したのだと述べている。しかし、この取り組みがあったからこそ、県教委はグローバル人材を育成する土壤があると評価したのだという<sup>(34)</sup>。

このほか町はN高等学校の誘致・連携を推進している。N高等学校はインターネットを活用した通信制の単位制高校である。2017年3月にはN高等学校から6名の生徒が来町し、職業体験の一環として料理研究家体験をしている。

### 3-5. 教育の島創造事業

現在、教育の島推進事業として6つの事業が実施されている。それは①教育の島創造協議会の開催、②教育の島創造コーディネーターの設置、③教育の島交流基本構想の策定、④教育交流実施検証事業、⑤定住プログラムモデルツア一の実施、⑥町の魅力発見発信事業、である。

教育の島創造協議会は、地方創生推進交付金6000万円をもとに2017年3月設置された。当該協議会は世代や枠組みを超え、さらに海外を含めた町外の教育機関等との交流連携を通して、「教育の島プロジェクト」や「多様な人材を育てる教育の島づくり」を実現することを目的とする（大崎上島町教育の島創造協議会設置要綱第1条）。町内外の教育機関との連携交流を促進し、調整するための教育の島創造コーディネーターが1名設置された。

教育の島創造事業の中には、「地域解決事業に似かよったものもあり、事業の実施にあたって

参考にする、あるいは事業を集約すべきだという意見」が9月定例会の総務福祉文教常任委員会で委員から出されている（議58号）。

### 3-6. 小括

大崎海星高校は第11回キャリア教育優良教育委員会、学校及びPTA団体等文部科学大臣表彰の受賞が決定した。推薦理由は、「大崎上島町からの多大な支援」を受けた高校魅力化のための地域課題発見・解決型キャリア教育の展開が、少子高齢化という課題にとって優れたモデルになるとされている。このように教育施策を重点化するにあたり、これを担当したのは町のどの部課だろうか。

X氏によると、「町の活性化という視点」を町長が持っており、高校の魅力化も学校の誘致策も「町づくり」の一環として、総務企画課の管轄であるという。Y氏も義務教育であるかいか町教委と総務企画課の間で事務を「すみ分けする」基準であると述べている<sup>(35)</sup>。

確かに、町教委は高校の要望に応じてエアコン設置の財政支援等をすることはあった。しかし、県教委が策定した「今後の県立高等学校の在り方に係る基本計画」によって高校が存続の危機に直面したにもかかわらず、高校支援に関して、町教委は「高校の取り組みは高校自身で行うべき」といい、ある種消極的な姿勢を示していた。これは積極的な姿勢をとる総務企画課と対照的である。

町教委と総務企画課の姿勢の対照性は、町教委にとって後期中等以上の教育機関を対象とする教育行政は管轄外であることだけに由来するのだろうか。

2012年4月19日の広島県議会文教委員会で、野村常雄議員は次のように述べている。

“今、島根県がすごく活発にやっているでしょう。例えば、学校に寮をつくったり、・・・スクールバスを動かしたりして、必死で生徒を集めています。・・・ただ現状を見て、そのままほうっておいて、自助努力が足りないから廃校にするのだという方向に持っていかれたのでは、過

疎対策のことも含め、これから中山間地域は大変なことになると思うのです。”<sup>(36)</sup>

県教委に対する寮整備の要望は「この委員会でも我々が随分前からやっている」とする野村議員に対し、学校経営課長の答弁は施設整備費等を踏まえて検討すると述べるに留まっている。ここで引き合いに出された島根県の場合、2014年11月、県知事と県議会議長は国に対し、地方に所在する高校等への県外からの生徒受入れのための学生寮整備等支援制度の創設を含む「人口問題対策に関する提案」を提出している。

町は広島県との人事交流を行っている。例えば、町は2010年度から、総務企画課（旧総務課）課長補佐（2016年度から政策企画監）ポストに広島県からの派遣職員を充てている。現在の総務企画課職員の中には、広島県過疎対策課、過疎・地域振興課への派遣を経験した者もいる。（町86・98・110・122・134・146・158・170号）。

町教委の消極的姿勢は高校教育政策が管轄外であるだけでなく、高校の寮整備にみられたように、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る。その一方、総務企画課が積極的姿勢を持ち得ているのは、高校振興の意義を「町づくり」である点に見出したこと、広島県との相互派遣を通じた人事交流によってネットワークを構築した点があるものと思われる。

#### 4. おわりに

政府が積極的に推進する「地方創生」は、東京一極集中の是正、若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現、地域の特性に即した地域課題の解決といった基本軸で強力に実行されている。地方自治体は、国が決定した地方創生総合戦略を参酌した地方版総合戦略を短期間のうちに策定することが求められ、「地方創生」に組み込まれていった。こうしたなかで、教育領域において少なくとも中央レベルに限っては、既存制度の拡充の契機としてとらえられた一面が看取できた。人口減少に直面する地方自治体では、

人材育成の観点からキャリア教育と絡めて関連事業を活用する事例も観察できる<sup>(37)</sup>。

大崎上島町は、町政の最も重要な政策課題として教育を挙げており、教育支援がまちの活性化、社会経済活動の活性化を図るために最も効果が期待できると認識している。そして、若者の人口流出の要因のひとつとして、限定的な後期中等教育段階の選択肢を挙げる<sup>(38)</sup>。こうした理解のもとで、前述の施策を積極的に打ち出してきた。これには教育長経験のある町長の存在が影響していることが、聞き取り調査からうかがえた。しかしながら、教育を中心としたまちづくりは、首長のビジョンのみでは実現可能性に乏しい<sup>(39)</sup>。そこで、第3節の整理を踏まえ、町内部（“ウチ”）の接続と町外部（“ソト”）との接続に注目し、実際の取り組みとその運営組織・体制について考究する。

まず、町内部の接続については、人材育成のための体系的・連続的な体制づくりがある。これまでの取り組みについて同町は、「人材育成が町全体にとって重要であることが当然だが、どのような人材が求められるのか、どのように育成していくのかが明確にできていなかった」<sup>(40)</sup>と、姿勢を総括している。こうしたなかで、町内教育機関が町政の理念を共有し、一体的な取り組みのなかで子どもたちを育成する柱として「大崎上島学」が位置づけられている。それは、町政の最高計画たる「第二次長期総合計画」へも反映されている。地域探究的カリキュラムや郷土学習を学校教育、生涯学習へ組み込み、幼小中連携プロジェクトとして運営体制を整備した。これは、大崎海星高校の「地域課題発見解決型キャリア教育」と連動して実施され、2015年度以降は同校の学校経営計画へも盛り込まれている。こうした「大崎上島学」は、町教育委員会を担当部局としながら、義務教育諸学校における実践では教員が担い、大崎海星高校では地元紙塾経営者を魅力化推進コーディネーターとして活用し、取り組みをフォローしている。

くわえて、大崎海星高校は、2014年に高校活性化地域協議会（事務局は高校設置。町長が会長）を立ち上げ、他校にみられない取り組みを

強化することで魅力化を進めている。全国公募型の導入(2016年度開始)、公営塾の開設(2015年6月)などが一例である。これらの原動力として魅力化推進コーディネーターや地域おこし協力隊などの外部人材の存在は欠かせない。前者は、そのネットワークを活用して「大崎上島学」の地域課題解決学習に関連した学校外の学びの場としての受入れ企業の調整を行うとともに、発表準備等の生徒への細かなフォロー、全国募集の説明会準備を教員と協力して行っている。また、後者は、公営塾の運営・指導など多岐にわたる業務を担っている。しかし一方で、既述のとおり、学校のなかに外部人材が入り込み、新しい実践を創出する過程には困難がともなう<sup>(41)</sup>。教員側が、上記の取り組みの理念や具体的方法を適切に把握し、理解しなければならぬ。あわせて、人事異動により教員に流動性があることから、これは毎年度繰り返す必要がある。そこで、校長あるいは教頭等による役割遂行が期待される。地域おこし協力隊という外部人材がおり、町が積極的支援の姿勢を示すなかで、高校(教員)側がそれらをチャンスと認識し、学校教育へ落とし込む試行錯誤の環境を整えるうえで、彼らがいかに態度・姿勢を明らかにするかが肝要といえる。また、県教委が大崎上島町の姿勢に理解を示し、本来「管轄内」にある県立高校教育への町の取り組みを積極的に評価し、必要に応じて適切な支援(財政・人的・情報等)を進めることが望まれる。

つぎに、町外部との接続では、広島大学や広島文化学園大学などの高等教育機関や角川ドワンゴ学園が設置する通信制高校と連携協定を締結し、双方の交流が期待されている。また、外部有識者を教育政策アドバイザーとして任命し、教育全般にわたる政策について助言やアドバイスを得ている。体験型修学旅行誘致事業を実施し、受け入れ環境の整備をすすめるとともに、観光ガイドブック等の充実を図りながら、交流人口の拡大につなげている点も注目できる。これらは地方創生と連動しており、役場総務企画課や地域経営課が協働して推進している。新たな教育機関の誘致活動として、町長の海外視察

時に随行したのは同課職員であり、Ashoka Uとの連携を模索してきた。このような取り組みを土台として、広島県教育委員会が『学びの変革』アクションとして公募した「グローバルリーダー育成校」の立候補へとつながっている。立候補自治体は大崎上島町の他に複数あったものの、Ashoka Uや「教育の島」事業などの前史が評価され、誘致に成功した。国際バカロレアDP導入を目指す広島叡智学園は、併設型中高一貫教育校として2019年度に開校予定であり、現在は校舎の建設を進めている。これらの取り組みは、町政の中心に教育を位置づけ、町長と連動して活動してきた総務企画課によるものである。2017年度には、これまで取り組みをより強力にかつ体系的に推進するために、地方創生推進交付金事業の採択を受け、「教育の島創造事業」を推進している。今後は、新たに設置された大崎上島町教育の島創造協議会において具体的な構想が詰められる予定である。なお、同協議会は、総務企画課が庶務を担っており、町内関係者、広島叡智学園新設を見込んだ広島県教育委員会教育部学びの変革推進課等を交えた調整が進められる。町教委ではなく、首長部局の総務企画課が諸々の調整を進めることで外部との連携がスムーズに進んでいると評価できる<sup>(42)</sup>。

最後に、「地方創生」における教育振興について、その構造的問題について試論を示す。本事例の「大崎上島学」における探究プロセスに着眼すると、地域をフィールドとしながら児童生徒自らが課題を発見し、現状を分析、解決策を検討、対外的に発表(プレゼンテーション等)する学習であり、これらの能力ないし技能の習得を狙っていることが理解できる。地域を題材としながら同時に郷土も学ぶことを通して、将来的に子どもたちが島へ戻り、人口減少に歯止めがかかることが期待されている<sup>(43)</sup>。類似の取り組みは注37からも確認できる。このような取り組みに対しては、「子どもの進路選択の自由を拘束する」、「内閣府採択事業(注37など)がキャリア教育の理念をかならずしも反映していない」といった否定的な意見の存在が考えら

れる。たしかにこれらの指摘の一部は首肯しうる。「地方創生」事業としていわゆる「キャリア教育」、「郷土教育」を行い、KPIとして学習者のUターン率、卒業後の定住人口を採用することの正当性・適切性は再度問われてよい。一方で、「限界自治体」として人口対策が喫緊の課題に挙がり、「地方創生」政策のもとで補助金獲得のために独自事業やKPIを練りながら交付金事業へ応募する地方自治体の「合理性」は無視すべきではない。国が「地方創生」に関して具体的かつ実効的なアイデアを有さないなかで、地方は自主性・自律性を建前とした自治体間競争にさらされている。こうした環境にあつては、国の補助金事業を“都合よく”活用するといった程度の姿勢・態度が適切な場合もある<sup>(44)</sup>。あわせて、「村を捨てる学力」といったフレーズが広く知られるとおり、上記と同様の批判は古くから存在していた。批判の矛先を地方自治体に向けるよりは、その背後にある国の姿勢や施策を吟味し、問い直していくほうが、より建設的である。真に地方創生、地方自治を追求するのであれば、相当の財源や裁量を地方へ委ねることの是非、方策や効果も今後検証されてよい<sup>(45)</sup>。

自治体によって条件・環境の相違はあるものの、人口減少という課題を共有するなかで、本事例に類似した取り組みを行う自治体が今後登場することが予想される。その際に、内部人材のみでは活動に限界が生じる場面もある。こうした状況においては、現行の「地方創生」を“適当に”利用しながら、外部人材や外部機関の資源を活用した柔軟な自治体の姿勢が求められる。また、推進体制についても組織と組織、人と人をつなぐコーディネーターの役割、存在が重要となる。社会教育主事等の専門性や地域おこし協力隊制度などの効果的な活用のかたちを模索する必要がある。

## 注

(1)本稿では、政府主導の政策として実施されているものをカギ付きの「地方創生」、これを含み、従来から取り組まれてきた類似の実践など広義のものをカギなしの地方創生と表記する。

(2)地方創生推進交付金制度は、地域再生法の一部改正（2016年4月施行）により創設された地方支援事業である。地方自治体は地域再生計画を作成し、内閣総理大臣の認定を経ることで「まち・ひと・しごと創生交付金」（地方創生推進交付金）が交付される。対象事業は、雇用の創出、移住・定住の促進、結婚・出産・子育て支援、まちづくり等の地方創生事業全般にわたる（地域再生法第5条第4項第1号イ）。

(3)たとえば、日本地域経済学会年次大会のシンポジウムテーマには関連の議題が度々挙がっている（大会報告は地域経済学会編『地域経済学研究』で確認でき、第14回大会は「まちづくりと地域経済の再生」を共通テーマとして設定している）。また、日本地域社会学会は『地域社会学会年報』第22集（2010）で「地方から見た地域再生の現実」を特集している。

(4)同校については、地方創生を象徴する例として国会で名前が度々挙がっている。衆議院地方創生に関する特別委員会（平成29年4月6日）では、山本幸三地方創生相（当時）が二度の海士町への訪問を踏まえて、「地方創生モデルとして大変素晴らしいものだと考えております」と答弁している（国会会議録検索システム <http://kokkai.ndl.go.jp/>を利用）。

(5)本稿の執筆にあたり、2017年10月5日に聞き取り調査を実施した。調査は、牧瀬・山中が大崎上島町役場を訪問し、総務企画課担当職員3名に対して半構造化面接法で聞き取りを行った。この際に、関連する資料やデータの提供を受けた。

(6)教育の「マジック・ワード」については広田（2011）に詳しい。

(7)2002年以降の行政改革・規制緩和による構造改革特別区域制度、2009年度に開始した地域おこし協力隊制度は周知のとおりである。

(8)首相官邸 web サイト「第187回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説」（[https://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement2/20140929shoshin.html](https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20140929shoshin.html)、2017年11月14日最終アクセス）

(9)金井（2015:16-17）は、「地方創生」が国の

政府レベルの政策課題として2014年8月ごろに急浮上したと述べる一方で、増田レポートの話題提起という周到な準備が素地にあったとする見方も提示する。

(10)限られた財政を全国の市町村へ一律にまんべんなく振り分けるのではなく、県域単位に有望な産業や雇用の芽を見だし、若者の雇用の場の開拓に集約して用いることとする(増田2014:201)。

(11)法令上努力義務規定ではあるが、実質的には全自治体が策定している(内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局『地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況』(平成28年4月19日)によれば、平成27年度末までに女川町、常総市、中央区、足立区の4市区町村が未策定であったが、筆者がweb上で調査したところ、すべてが策定を終えている)。

(12)重要業績評価指標(KPI): Key Performance Indicatorの略称。施策ごとの進捗状況を検証するために設定する指標。

(13)まち・ひと・しごと創生本部 web サイト(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/moving/>, 2017年11月10日最終アクセス)

(14)文部科学省 web サイト「文部科学省における地方創生の推進」([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/chihousousei/index.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/chihousousei/index.htm), 2017年11月17日最終アクセス)

(15)小早川(2010)は、「地域社会」に着目し、地域—大学の連携関係について考察している。ここでは、空間的範囲に基づいた地域概念の構築、求められる地域連携の具体像の整理の必要性を主張している。

(16)一方で事業目的や申請要件に「地方創生」の理念を反映して大きく修正が加えられている点は注目しておきたい。(下記表3)

(17)文部科学省「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引—少子化に対応した活力ある学校づくりに向けて—」のなかの「本手引の位置付け」より。

(18)山本(2016)は、効率的なマネジメントの不足や予算削減をも背景とする「地方創生」は、「選択と集中」の論理のなかで財政難に陥る地

方自治体の学校統廃合を促進させていると主張する。一方で、今野(2015)は、極端な少子化社会では学校統廃合は避けられない問題であるとして、統廃合計画策定過程における地域関係者の熟議、または統廃合と小中一貫教育を組み合わせて実施することで、評価を高めた結果、転入人口増加へとつながり、小学校新設に結実したケースを紹介している。いずれにせよ、学校統廃合が人口減少社会の課題として広く認識され、実際に地域紛争化していた背景を鑑みると、必ずしも総合戦略のみが手引策定に直結したとは言い切れない。

(19)また、和気町唯一の高校である県立和気閑谷高校は、地域おこし協力隊がキャリア教育プログラム「閑谷學」をコーディネートするなどの町全体の取り組みが評価され、第7回キャリア教育推進連携表彰(文部科学省・経済産業省共同実施)で最優秀賞を受賞している。

(20)地域おこし協力隊事業を活用した地域振興は各地で取り組まれ、一定の評価がある。しかし、隊員の活動に要する経費は3年間に限り特別交付税の算定対象とされ、国の財政的バックアップを受けることができるが、それ以降の雇用の場合は自治体負担となる。

(21)同様の指摘として清國(2015)は、社会教育主事の養成・研修の充実や配置の拡充などを課題提起している。

(22)基礎データは大崎上島町 web サイト(<http://www.town.osakikamijima.hiroshima.jp/>, 2017年11月9日最終アクセス)ならびに大崎上島町『大崎上島町地方人口ビジョン』(平成27年10月)を参照した。

(23)大崎上島町『大崎上島町地方人口ビジョン』(平成27年10月)

(24)川本亮之(2016)「広島県大崎上島町 多様な人材を生み出す『教育の島』の創造に向けて」日本離島センター『しま』第61巻4号

(25)前注6の聞き取り調査による(以下同様)。

(26)大崎上島町議会事務局「おおさきかみじま 議会だより」と大崎上島町住民課「広報 大崎上島」を用いる場合は、前者を議〇号、後者を町〇号と表記し、出典を明示する。



(27)前掲聞き取り調査による。

(28)2015年の求人票 (<http://shigoto100.com/2015/12/osakikamijima.html>) では、応募資格に「教員免許を有する方が望ましい」、選考基準に「学生時代も含めて塾や学校で講師経験あり」「理数系の教員免許あり(必須でない)」がみられる。また、「3年の任期終了後のキャリアプランも委託業者がサポート」とある。なお、大崎海星高校のHP上では現在の講師4名が紹介されており、公営塾のスタッフになった動機等が語られている。

(29)前掲聞き取り調査による。

(30)同上。

(31)同上。

(32)同上。

(33)同上。

(34)同上。

(35)同上。

(36)広島県議会議事録の閲覧と検索システム (<http://www.pref.hiroshima.dbsr.jp/index.php/>) を利用した。

(37)地方創生推進交付金制度(注2)で採択された事業には、たとえば下記表4がある。

(38)大島上島町『大崎上島町 瀬戸内学びの島 リベラルビジョンー教育の島 グローバルマイルド戦略ー』(平成28年3月)

(39)義務教育を中心とする教育事務の担当部局は町教育委員会であり、活性化を図る高校は県教育委員会の「管轄内」である。また、同町は、社会教育行政事務についても町教育委員会が所掌している。

(40)大島上島町『大崎上島町 瀬戸内学びの島 リベラルビジョンー教育の島 グローバルマイルド戦略ー』(平成28年3月)

(41)隠岐島前高校の展開過程でも当事者(外部人材)が同様の指摘をし、当初の高校職員室の冷やかな雰囲気や島根県教育委員会の姿勢について言及している(山内ら,前掲著)。

(42)なお、同町総合教育会議の事務局は教育委員会事務局に置かれている。

(43)大島海星高校の大林校長(当時)は、「最終的には、この島に帰ってきてもらって、島に貢

献できる人材を育てていこうという大きな目標のもと、『大島上島学』を高校で取り組んでいます」と述べている。(web記事:森田陽光(2015)「“教育×地域”を先駆ける」日本仕事百貨webサイト<http://shigoto100.com/2015/12/osakikamijima.html>, 2017年12月8日最終アクセス)

(44)山下・金井(2015)と今井(2017)は、同様の指摘を繰り返している。

(45)関連して、内閣府地方分権改革有識者会議(平成29年9月8日開催第30回会議)では、委員の戸田善規氏が、国から地方に対する種々の調査・照会事項、要請・努力義務の計画策定が大きな負担となっていることを指摘している(<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kaigi/doc/30gijiroku.pdf>, 2017年12月11日最終アクセス)。国と地方の関係についても再考する必要が残る。

## 参考・引用文献

- 石井賢一(2015)「原発被災地の学校の取り組みとこれから」日本青年館「社会教育」編集部『社会教育』第70巻第12号
- 今井照(2017)『地方自治講義(ちくま新書)』筑摩書房
- 岩淵泰・吉川幸・長宗武司(2017)「教育による地方創生戦略ー教育の町『和気』構想を一例にー」岡山大学経済学会『岡山大学経済学会雑誌』第49巻第1号
- 浦崎太郎(2015)「まちにつなぐ・まちで育つ・まちが変わる」日本青年館「社会教育」編集部『社会教育』第70巻第12号
- 大野晃(2008)『限界集落と地域再生』京都新聞企画事業
- 越智悠子(2017)「大崎上島:大崎海星高等学校 高校存続に向け、町と高校の連携による魅力化を(特集 島の教育と地域づくり(2))」日本離島センター『しま』第62巻3号
- 小宅優美・小山田健太(2016)「地域の特性を生かしたキャリア教育の可能性ー岩手県気仙沼郡住田町における森林環境学習を事例にー」『筑波大学キャリア教育学研究』第1号

- 川本亮之 (2016) 「広島県大崎上島町 多様な人材を生み出す『教育の島』の創造に向けて (特集 離島創生の動向 (2))」日本離島センター『しま』第 61 巻 4 号
- 木村康彦 (2017) 「小規模自治体の教育委員会及び首長部局による政策形成の特質に関する研究」早稲田大学教育・総合科学学術院教育行財政研究室『教育行財政研究集録』第 12 号
- 清國祐二 (2015) 「地方の再生に寄与する生涯学習・社会教育実践と研究」『日本生涯教育学会年報』第 36 号
- 小粥俊輔 (2017a) 「人口減少社会を見据えた県立高校の『魅力づくり』に関する研究—地域との連携による高校改革に着目して—」『日本高校教育学会年報』第 24 号
- 小粥俊輔 (2017b) 「人口減少社会を見据えた高校の『魅力づくり』」『月刊高校教育』第 50 巻第 12 号、学事出版
- 小早川倫美 (2010) 「地域社会と大学との連携の現状—近年の地域連携の在り方をめぐって—」三上和夫・湯田拓史編著『地域教育の構想』同時代社
- 今野雅裕 (2015) 「地方創生と教育の動向」日本青年館「社会教育」編集部『社会教育』第 70 巻第 12 号
- 中西茂 (2015) 「地方創生と人づくり—地域課題に目を向けさせよう—」日本青年館「社会教育」編集部『社会教育』第 70 巻第 12 号
- 西川一弘 (2015) 「地方創生と社会教育の接続に関する一考察」『和歌山大学地域連携・生涯学習センター紀要・年報』第 14 号
- 平岡和久 (2015) 「地方財政と『地方創生』政策」岡田知弘・榊原秀訓・永山利和編著『地方消滅論・地方創生政策を問う』自治体研究所
- 広田照幸 (2011) 『教育論議の作法—教育の日常を懐疑的に読み解く—』時事通信出版局
- 増田寛也 (2014) 『地方消滅—東京一極集中が招く人口減少— (中公新書)』中央公論新社
- 増田寛也・富山和彦 (2015) 『地方消滅—創生戦略篇— (中公新書)』中央公論新社
- 松下勇雄 (2017) 「大崎上島：広島商船高等専門学校《人財》育成の充実をめざす高等専門学校 (特集 島の教育と地域づくり (3))」日本離島センター『しま』第 62 巻 4 号
- 森川洋 (2017) 『人口減少時代の都市システムと地域政策』古今書院
- 山内道雄・岩本悠・田中輝美 (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
- 山下祐介 (2014) 『地方消滅の罨—「増田レポート」と人口減少社会の正体— (ちくま新書)』筑摩書房
- 山下祐介・金井利之 (2015) 『地方創生の正体—なぜ地域政策は失敗するのか— (ちくま新書)』筑摩書房
- 山本由美 (2016) 『『地方創生』のもとの学校統廃合を検証する』自治体研究社『住民と自治』第 639 号

〈執筆分担〉

牧瀬が「1. はじめに」、「2. 教育にとっての地方創生の意義」、「4. むすびにかえて」、山中が「3. 大崎上島町の教育の取り組み」の執筆をそれぞれ担当した。全体の調整は共同で行った。

〈付記〉

本研究は「小規模自治体における実効的な教育行政モデルの研究」(平成 29 年度～30 年度科学研究費助成事業 (特別研究員奨励費) 研究課題番号 17J00021) の成果の一部である。調査にご協力いただいた大崎上島町総務企画課関係者の皆様に感謝を申し上げます。

表3 文部科学省による主要な大学の地方創生関連事業（注釈16 関連）

名称	地（知）の拠点整備事業（大学COC事業）	地（知）の拠点大学による地方創生推進事業
事業目的	地域のニーズと大学のシーズ（教育・研究・社会貢献）マッチングによる地域課題の解決	地方の大学群と地域の自治体・企業やNPO、民間団体等が協働し、地域産業を自ら生み出す人材など地域を担う人材育成を推進
最終目標	地域再生・活性化の核となる大学の形成	若年層人口の東京一極集中の解消
申請要件	①全学的な取組としての位置づけを明確化 ②大学の教育研究と一体となった取組 ③大学と自治体が組織的・実質的に協力 ④これまでの地域との連携の実績 ⑤自治体からの支援の徹底	大学COC事業の要件（左記）に以下を追加 ⑥自治体の教育振興基本計画等への新制大学の役割の記載 ⑦地域の複数大学、中小企業やベンチャー企業、NPO等との連携
成果指標	取組に対する連携自治体の評価	連携自治体の企業等への就職率・雇用創出数 取組に対する連携自治体・中小企業等の評価
予算	平成26年度34億円／平成25年度23億円	平成27年度予算額44億円

（出典：文部科学省高等教育局大学振興課大学改革推進室「地（知）の拠点大学による地方創生推進事業（COC+）事業説明会資料」（[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/kaikaku/coc/\\_icsFile/s/afiedfile/2015/02/12/1354716\\_02.pdf#search=%27COC+%E4%BA%88%E7%AE%97%27](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kaikaku/coc/_icsFile/s/afiedfile/2015/02/12/1354716_02.pdf#search=%27COC+%E4%BA%88%E7%AE%97%27)、2017年11月17日最終アクセス）

表4 地方創生推進交付金制度採択事業のうち教育に関連する主な取り組み（注釈37 関連）

小千谷市 (新潟)	<b>地元企業融合キャリア教育と技術力のミクロンパレー形成プロジェクト</b> 概要：小・中学生、高・大学生に対してキャリア教育を拡充支援し、地元就業への意識づけ KPI：15～34歳の転入者数 H26年度…398 H28…400 H29…410 H30…420
池田町 (岐阜)	<b>池田町版キャリア教育の深化プロジェクト</b> 概要：中学生の企業体験、高校生のインターンシップ、キャリア教育を深める教員研修等 KPI：卒業時に地元企業に就職希望又は就職する高3生徒数 H29年度…5% H30…10% H31…15%
小松市 (石川)	<b>地場産業の成長に向けた一貫した人材育成事業</b> 概要：地域産業を担う人材の確保・能力向上のため、幼少期からの科学教育、高等教育機能の強化、専門人材育成など、一貫した人材育成と就労支援を一体的に行い、地元進学・就労促進と地域産業の創出 KPI：高等教育充実による若者転入出 H28年度…転出超過50 H29…転出超過50 H30…転入超過50 H31…転入超過50 H32…転入超過50
南伊勢町 (三重)	<b>小中高大連携型人材育成を核としたグローバルビジネス創出・若者定住プロジェクト</b> 概要：小中学校でふるさと教育による郷土愛を醸成し、南伊勢高校における三重大学や事業者との連携による地域活躍人材の育成、子どものうちから町に誇りを持ち、地域にコミットする機会を得られることで、地元に残り、主体的に地域を支える人材育成、人材のUターンを図る。魅力ある高校に向け、高大連携を柱として、H29年度から新たに地方創生・進学コースを設置するための取組を進めており、町独自の南伊勢高校活性化に向けての支援施策を実施 KPI：学校評価における「自分の町が好き」と答える児童・生徒の割合（申請時）89.8% H29年度増加分…1.2% H30年度…1% H31年度…1% 町内中学校からの南伊勢高校南伊勢校舎への進学率（申請時）24% H29年度増加分…2% H30年度…2% H31年度…2%

（出典：内閣府地方創生推進事務局「地方創生推進交付金の交付対象事業の決定」（平成28年度第1回、平成28年度第2回、平成29年度第1回の各回）より作成）