

## 第3章 ESD地域拠点形成の成功要因と課題

### I 飯田市

#### 1. 学校教育における成果と課題

増田 直広 ・ 小玉 敏也

##### 1) 保育園

視察や意見交換を通して感じたことは、遠山郷の上村保育園と和田保育園、および千代地区の千代保育園は既に地域資源を活かした自然保育を実践していることである。それは、長野県が創設した「信州型自然保育認定制度」（信州やまほいく）と飯田市が進める「いいだ型自然保育」が後押しをしているからであろう。実際に3園は信州型自然保育認定制度の「普及型」（1週間で5時間以上の自然保育を行う）に認定されている。

各園の取り組みの詳細を聞くと、裏山や近所の河原など自然の中へ出かけたり、ソバやお茶など地域ならではの農業体験などを行っていることがわかった。遠山郷の2園では、国指定重要無形文化財である霜月祭にも触れている。地域との関係も良好で、散歩の際には地域住民からの声かけがあり、上村保育園の裏山の整備は地域住民と共に行ったという。日々の取り組みは通信にまとめられ、保護者にも共有されている。

しかし、意見交換を重ねていく中で、各園共に実践はしているが、「これで良いのか？」という疑問を持っていることも見えてきた。改めて、地域資源を活かした自然保育の意義を確認し、保育者や保護者、外部関係者と共有することで、各園の自然保育の取り組みはさらに充実したものとなると感じた。

園児対象のプログラムでは身近な自然の観察や自然遊びを行ったが、園児の自然が好きな様子や自然に触れることに抵抗がない様子が見えた。自然豊かな遠山郷の地域性や自然保育への取り組みの成果と言える。同時に、保育者からは園児だけでなく保育者にとっても気づきの時間だったと評価いただいた。筆者のような外部指導者が各園の自然保育に関わることは、園児にとっても保育者にとっても意義あることと感じた。

今後の課題としては、保育園関係者に自然保育の意義を伝えていくことの必要性を挙げることができる。前記の通り、各園は自問自答しながら自然保育に取り組んでいる。筆者は、地域資源を活かした保育や幼児教育には①子どもの育ちの側面、②環境教育の側面、③地域づくりの側面、があると考えているが、それらを保育園関係者が意識していくことは、飯田市におけるESDによる地域創生につながると考える。2020年2月には上村保育園で園児対

象プログラムの実施と保育者研修をする予定がある。また、創立の経緯が地域創生につながる千代保育園は自然保育のためのフィールドづくりに関心を持っており、遠山郷と同様の環境や課題を持つこの園での関わりは意義あるものとなるだろう。

さらには、小玉研究員が働きかけを行っている上村小学校と上村保育園のESD面での連携を視野に入れていきたい。遠山郷の各保育園の自然保育を充実させていくことと、保育園と小学校との縦の連携を強化することによって、ESD地域創生拠点形成に寄与できると考える。

2020年度以降も上記の視点で飯田市遠山郷への関わりを続けていきたい。

## 2) 小・中学校

- ・遠山3校は、ユネスコスクールに加盟することを見据えて、従来よりESDの観点から教育課程を編成してきた。2020年度から、その教育課程に基づいて各教科・領域の授業を実践していくが、人事異動によって様々な課題が生じるものと思われる。今後、各学校と協議しながら、どのような教員研修や学習の場が必要なのか検討していく必要がある。また、3校が、南アルプスエコパーク・ジオパーク圏にあるという特性を生かして、独自性のある教育活動を創り出していけるよう支援が必要である。
- ・上村保育園と和田保育園は、いいだ型自然保育に取り組んできた。研究所は、これまで通り支援を継続していくが、在籍児童数が減少しているために、各保育園の諸行事を地域の行事と統合して実施する案も検討されている。つまり、教育内容への支援は行えても、その前提となる教育条件への関与のあり方については、園の存立にも関わる問題になるために慎重に検討する必要がある。
- ・和田地区は、2020年1月に「1500人委員会」が発足した。これは、同地区の公民館、学校、保育園、まちづくり委員会、にぎやかし隊の各代表者で構成する自主的・横断的組織である。これは、主に和田保育園、和田小学校の将来的な児童数減少による学校のあり方を議論していく場である。当然、遠山中学校及び和田地区全体の持続可能性についても議論の俎上にあがっている。今後、この委員会が、一般住民との対話と合意の機会を創り出しながら1園2学校の存続を図っていくかが課題である。また、そこに研究所がどのような関わり方をしていくのが望ましいのか、これも慎重に検討しなければならない。
- ・上村・和田地区とも、公民館が地域づくりの中心的な位置を占めている。とりわけ、実践現場で仕事をする公民館主事の役割と、全体を見通して計画を立てる館長の役割は重要である。今後も、他地域にはない学校教育と社会教育のつながりを活用して、研究所の関与の仕方を検討していきたい。

(こだま・としや 立教大学ESD研究所客員研究員／麻布大学生命・環境科学部教授)  
(ますだ・なおひろ 立教大学ESD研究所客員研究員／財団法人キープ協会主席研究員)

## 2. 社会教育における成果と課題

朝岡 幸彦 ・ 小玉 敏也

### 1) 学校を支える「小さな自治」と公民館

「公民館」という社会教育施設がある。ふつう「公民館」は施設（ハコモノ）を指す言葉として使われるが、長野県飯田市では（公民館）活動を指す言葉として使われている。市内に20の地域自治区が設置され、自治振興センター（支所）と公民館が必ずセットで配置されている。地域自治区は、地方自治法と合併特例法に規定のある域内分権のシステムである。ここに、自治体は一定の予算と権限を委譲して、地域内の自治を促そうとしている。飯田市は、平成の大合併以前から旧町村を単位に地域自治区及びそれに準ずる制度を導入してきた。その自治の要として、公民館が住民の集会と学びの場となってきたのである。

飯田市では、2011年から9つの中学校区ごとに「小中連携・一貫教育」を導入し、2016年度末には市内のすべての小中学校28校に「飯田コミュニティスクール」を立ち上げた。「飯田市学校運営協議会規則」（2016年12月14日、教委規則第2号）には、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地方教育行政法）第47条の6に規定する学校運営協議会（第1条）を置く学校の名称を、「飯田コミュニティスクール」とすると定めている（第3条の3）。この協議会は、毎年度、校長が作成する学校運営の基本的な方針（グランドデザイン）を承認し（第4条）、学校が行なった自己評価の検証を行い（第5条）、それを公表することとしている（第5条の2）。委員は校長の推薦によって教育委員会が任命するものの、①地域住民、②保護者、と並んで③公民館長又は公民館主事が選任されることとなっている（第7条）。また、委員は非常勤特別職の地方公務員としての職責を担うものとされている。飯田市教育委員会は、こうした制度のあり方を次のように説明している。「国の進める『コミュニティ・スクール』は地方教育行政法に基づいて教育委員会が設置します。従って、コミュニティスクールに関わり何か問題が生じた場合、最終的に教育委員会が責任を取ることが規則に明文化されているため、責任の所在が明確になります。一方、長野県の進める『信州型コミュニティスクール』は、運営委員会という組織をつくるだけでなく、その役割も『学校運営への参画、学校評価、学校支援』と取り組みやすいものとなっています。飯田市では、国型を基本としながら信州型のよさを取り入れました。」

ここに、「飯田コミュニティスクール」の大きな特徴があると言える。文科省が進めるコミュニティ・スクールが「学校運営方針の承認」と「職員任用への意見具申」の機能を持つ一方で、信州型コミュニティスクールが「学校評価」と「学校支援」の機能を持つものに対して、飯田コミュニティスクールは国の制度から「職員任用への意見具申」を外しながら信州型の制度をそのまま取り込むというハイブリッド型となっている(図1)。その鍵となる「学校支援」機能を担保するものとして、公民館長及び公民館主事が委員(コーディネーター)として位置づけられているのである。

◆国(文科)型、飯田、信州型コミュニティスクールの特徴

	国(文科)型	飯田	信州型
①学校運営方針の承認(*)	○	○	—
職員任用への意見具申(*)	○	—	—
②学校評価	—	○	○
③学校支援	—	○	○
協議会の委員の構成	—	公民館館長(主事)	—

①②③は、飯田コミュニティスクールの3つの機能

図1 飯田コミュニティスクールの特徴

こうした特徴をもつ飯田コミュニティスクールは、「善い学校づくりに向けて、学校、保護者、地域住民が共に活動することで、善い地域づくりにつながっていきます」というメッセージに見られるように、学校の基本方針(グランドデザイン)の「承認」を行うことで学校運営に対する当事者意識を地域全体で共有するとともに、「市民の感覚を大切に、地域や保護者の視点で学校運営を考えてみるからこそ、意義があります」と学校を核とした地域づくりに取り組もうとしている。

## 2) 学校を存続させるための地域ESD戦略と公民館

この遠山郷プロジェクトの発端は、2018年度に飯田市とESD研究所との間で結ばれた交流協定である。協定の締結に際して飯田市は、市内でもっとも児童数の少ないK小学校(上村地区)を統廃合しないために、児童数を増やす取り組みに研究所が協力してほしいとの条件を出した。ひとまず、特認校指定を受けて市内全域から児童を集めることで児童数の減少に歯止めをかけたものの、市域全体の児童数が減少している状況のもとではカリキュラムそのものを特色あるものとして組み立てる必要があると思われた。その特色こそ、「カリキュラムのESD化」と呼びうるものである。

学校(とりわけ小学校)の存続が地域創生の不可欠の条件であるにも関わらず、政府や都道府県の政策によって大規模な統廃合が進められようとしている。その背景には、文科省の『公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引』の改定や総務省が地方自治体

に求める『公共施設等総合管理計画』の策定による公共施設延べ床面積の削減方針がある。実際には負担額の少ない市町村が、財政問題を理由に公立小中学校の統廃合を進めようとする等のねじれも見られる。とりわけ過疎地域における地域ESD戦略の基本は、「小さな自治」（域内分権／地域自治区）を基礎とした子育て施設としての保育所・学校・医療機関が地域に存在することであることは間違いない。

いま2040構想によって平成の大合併を超える大きな自治体再編が進められようとしている中で、社会教育・生涯学習はどのような位置を占めるのか。その鍵の一つが、学校との連携を通して「小さな自治」と深く結びついた社会教育のあり方にあると思われる。現在の基礎自治体（区域に基づく地方自治）を超える機能的自治を実現する「圏域行政」には、広域行政にともなう問題がつきまとわざるをえない。その典型が教育・医療・福祉における住民との「距離」の問題である。子どもたちが毎日通う学校が徒歩生活圏にあるのか、スクールバスで片道1時間のところにあるのかは、子育て世代の住民にとっては大きな問題となる。物理的・心理的に学校との距離が遠くなることで、学校のない地域はよりいっそう衰退と消滅の道を歩むことになる。基礎自治体（市町村）にとって学校の存続が、大きな財政的な負担を伴わないことは明らかである（朝岡・石山、2018年）。学校と社会教育施設を地域の自治の拠点として維持することが、地域の存続の鍵となっている。

学校の統廃合が進められている状況のもとで、小さな基礎自治体から学校教育が圏域マネジメントの対象として切り離される可能性は少なくない。ましてや社会教育施設や事業が基礎自治体から広域行政の枠組みに移され、民間委託の対象となりやすいことは容易に想像される。いま改めて基礎自治体を支える「小さな自治」に深く依拠した社会教育の可能性を追求する必要があるだろう。

### 3) コーディネーターとしての公民館主事

遠山郷プロジェクトを推進するにあたって、重要な役割を果たしてきたのが公民館主事である。本プロジェクト担当は、上村公民館はK氏、南信濃公民館はM氏が務めるが、両者とも30代の若手の主事である。その業務は、公民館、学校、地域団体等をつなぎ、住民主体の地域づくりを積極的に推進する役割を果たしている。たとえば、公民館では、乳幼児学級、子育て支援会議、人形劇フェスタ、サマーキャンプ、文化祭、霜月祭り横笛教室、放課後児童健全育成事業、世代間交流事業等の業務を企画・運営している。ESDプロジェクトの関連で言えば、東京農工大学による地域調査実習、子ども見守り事業：自磨の時間（春季・夏季）、遠山郷スタディツアー（飯田市内高校生の地域人教育と4大学学生）等も担当し、その業務ごとに、関係者とコミュニケーションをとりながらよりよい取り組みになるように努力をされている。

飯田市の公民館主事が、これらの業務を遂行する背景は、以下の飯田市の公民館の基本理

念「4つの運営原則」（1973年策定）に基づいている。

**(1) 地域中心の原則**

まちづくりを考えると、日常的に身近な地域から出発することが大切である。地域ごとに設置された公民館は、常に地域を中心としてとらえた学びの場であるべきである。

**(2) 並立設置の原則**

地域の規模や特徴は異なっても、公民館は20地区に対等に配置され、それぞれの活動が等しく尊重される。この原則は地域中心の原則を保障するものである。

**(3) 住民参画の原則**

公民館を設置し、そこに職員を配置することは行政の役割であるが、公民館の事業の企画運営は、地域住民によって組織された専門委員会や運営委員会、より身近な住民の単位である分館活動など、それぞれの事業が自発的な住民の意思に基づいて行われることが大切である。このような組織や活動は、飯田市の公民館活動の原動力になっている。

**(4) 機関自立の原則**

教育行政が一般行政から一定の独立性、中立性を保っていることに鑑み、公民館が地域の社会教育機関として住民の主体的な学習活動を保障することは大切である。その意味で、公民館が自立した体制を持っていることは重要である。

現在の上村・南信濃公民館でも、この原則を踏まえて年度毎の重点目標と事業計画が立てられている。たとえば、2018年度の上村公民館の重点目標(2)では、「各地区の地域づくりの担い手を育むために、小・中・高校生・若者と地域を結ぶ学びの場を提供します」と設定し、その下位目標に「①地域と学校が協働して子どもを育てる仕組みとしての飯田コミュニティスクールを地域から支えるとともに、地域での子どもたちの豊かな学びの機会を充実させ、大人と子どもの育ちをつなげる地域学校協働活動を進めます、②地域を愛し、理解し、地域に貢献する人材を育てる「地域人教育」及び「高校生講座」に取り組むとともに、各地区における高校生との連携事業をLG飯田教育の視点で展開します、③青壮年世代が地域の将来を考え、切り拓いていくための自治の意識と力を育む学習活動に取り組みます」と設定している。

本プロジェクトが本格的に始まる前に、このような公民館の体制とそれを支える住民の活動が数十年にわたる伝統の基盤があったことは、ESDを推進していく上で非常に有利であった。加えて、上記②のLG飯田教育は、LocalとGlobalを一体的に学ぶという飯田市独自の教育実践であるが、それが下地となってESDを受け入れやすい土壌にもなっていた。2019年現在では、各地区や各学校で、SDGs 17目標と結びつけながら学習する機会も増えている。

図2にあるように、2018年から現在にかけて、和田地区では、地域の持続可能性に危機感を持っていた一部の住民が中心となって、移住者や地元の若者を巻き込みながら、学校の



つであり、町が位置する豊かな自然環境は国際的に高く評価されている。ESD に関しては、2009年に知床ユネスコ協会が設立され、2012年に羅臼町内のすべての学校（幼稚園、小学校、中学校、高校）がユネスコスクールに加入するなど、比較的早くからESDに取り組んでいた。その中心は2007年に始められた中高（当時3中学校と1高校）一貫教育の柱として開発が始まった「知床学」である。知床学はその後、幼稚園から高校までの一貫した総合学習教材、ESD教材に発展し、今日に至っている。羅臼町における本研究プロジェクトのコーディネーターを務めている金澤裕司氏は、羅臼高校教員時代から、知床学のカリキュラム開発に取り組み、その後、教育委員会主幹としてESD・知床学を担当し、町内外の多様なステークホルダー・個人と連携しながら、羅臼におけるESDに従事している。

本研究プロジェクトの代表者である阿部が2013年の羅臼訪問時に教育委員会で金澤氏と出会ったことが、本連携協定の始まりだった。金澤氏によれば、当時はESDが地域の課題を解決するという認識はなかったとのことである。しかし、連携協定以降、羅臼町が直面している地域の衰退、地域課題解決に果たすESDの役割への理解を徐々に深めてきたとのことである。それは、本プロジェクトが主催した羅臼町での学習会（2017年6月）、ESD連携自治体会議間の合同学習会（2017年2月）、ESD地域創生国際シンポジウム（2017年11月）、羅臼町におけるESDプロジェクト主催による学習会（2018年）などへの参加によってなされてきたのである。メンバーによる羅臼町におけるESD地域創生は、湊屋町長、山崎教育長（当時）という首長部局と教育委員会のトップダウンにより、主に知床学を通じて行われてきたといえる。

このような中、2017年8月、阿部治ゼミ3・4年生が羅臼における4日間のフィールドワークを行った。羅臼での自然体験と北方領土学習をベースに、小学校や高校を訪問し、児童生徒と交流を行った。これは日常接している自然や生活環境とかなり異なる異文化体験に近い体験であり、学生たちからは驚きの感想があがった。本フィールドワークは継続的に実施することを予定していたが、阿部の時間確保の問題などで、この1回にとどまったことは残念であった。

自治体会議などのプロジェクト主催によるESD地域創生会議への継続的な町長、教育長、担当者らの参加によって、ESD地域創生に対する行政の認識はこの5年間で高まってきた。しかし、各学校や地域住民、観光協会や漁業協同組合などのステークホルダーなど地域創生の担い手の認識は十分とはいえない。このため2019年度において、地域のステークホルダーに対するESDの普及啓発、ESD地域推進協議会（仮称）といったボトムアップ型のESD推進組織設立の可能性を文科省ユネスコESD推進事業（2019年度）に取り組んでいるESD-Jと共に探ってきた。その結果、町会議員、ユネスコ協会、町内漁業関連事業者などによるESD学習会を組織することができ、2020年度以降の継続も確認している。羅臼町におけるESDのトップダウンとボトムアップを結びつけ、ESD地域創生として成果を生み出すシナリオがようやく見えてきたといえる。

### Ⅲ 西伊豆町

上田 信

#### 1. 概要

西伊豆町はその町名が示すように、伊豆半島の西海岸に位置している。半島の東部が首都圏からのアクセスが良いのに対して、西部へアクセスするためには、修善寺までは鉄道が通っているものの、その先の公共交通機関はバスしかない。名古屋市・静岡市方面からはフェリーで清水から土肥まで渡ることができるものの、便数が限られている。近年は新東名高速道路、伊豆縦貫道路などの整備が進んではいるものの、西海岸へは山越えをしなければならない。また冬期には西から寒風が吹き寄せ、温暖な春をイメージして訪問すると、その期待は裏切られることになる。こうした地理的条件が、地域創生への取り組みを必須としている。

町域は北部から宇久須・安良里・田子・仁科、天城山中の大沢里という5つの地区から構成され、それぞれの地区が山地によって区切られており、戦後に新道が建設されるまでは海上または峠越えをして往来していた。行き来が少ないこともあって地域ごとの個性が際立っている点が、町の魅力である。1956年に宇久須と安良里が合併して賀茂村、田子・仁科（大沢里を含む）が合併して西伊豆町となり、2005年に賀茂村と西伊豆町が合併して、現在の西伊豆町が誕生した。住民の一体感をどのように形成するかが、地域創生の課題ともなる。

住民は子弟の教育に熱心ではあるものの、町内には高校以上の教育機関がない。高校に進学するには、松崎高校か土肥高校（現在は伊豆総合高校の分校）に通学するか、寄宿・下宿して遠方の高校で学ぶことが必要となる。大学に進む場合は、町外に出るしかない。このことが人口の高齢化を招く、一つの要因となっている。

産業としては仁科地区の堂ヶ島温泉を中心とする観光業が挙げられるが、近年では団体客が減少し、宿泊せず回る観光客も多く、民宿の廃業が増加している。ホテル・旅館の経営には、あらたな発想が求められている。田子・安良里は鰹・サンマ漁の基地として栄えたが、オイルショックによる燃料費の高騰が契機となり、廃船が相次ぎ、2000年には最後の鰹漁船が姿を消し、サンマ漁船は1隻を残すのみとなっている。これらの地区の経済は、船員年金で支えられているという一面がある。宇久須の芝山ではガラスの原料となる珪石の採掘が行われ、高度経済成長期には国内需要の大半をまかない、鉱業関連の雇用が多かった。宇久須は「ガラス文化の里」としてガラス工芸家に移り住み、ガラス工芸に触れる機会を提供する黄金崎クリスタルパークなどの施設もある。しかし、近年は生産量が減少し、雇用機会はほとんどない。大沢里の主要産業は林業であったが、輸入木材に市場を奪われ、住

民の高齢化もあり、現在はほとんど行われていない。

町の人口は減少傾向にある。国勢調査人口で**2015**年総人口は**8,234**人であったが、国立社会保障人口問題研究所が**2018**年に出した推計人口によると、**2040**年には**3,499**人へと減少すると予測されている。**2015**年の人口を**100**とすると**42.5**と半減以下となる。しかも、**2015**年の推定人口よりも、**2018**年に出された**2040**年の推定人口は**1,041**人も少なく、人口減少のペースが上がっていると考えられる。

**2014**年に日本創成会議が**2040**年に消滅する可能性の高い自治体のリストを発表した。この報告のなかで、西伊豆町は静岡県内のワーストランクに位置づけられ、町の危機意識が高まる。町役場でもさまざまな取り組みが行われるようになった。

## 2. 地域創生の成果

町では**2005**年**9**月に「夕陽日本一宣言」を出し、「“ふるさと”と言いたくなる夕陽のまち」をキャッチコピーに観光を軸とする活性化をはかった。その初期は箱物中心で西天城高原の宿泊施設「牧場の家」、廃校した小学校分校の校舎を改修した「やまびこ荘」、夕陽を眺望する黄金崎の整備などが行われた。しかし、観光客は夏季に集中し、冬期の経営は困難を伴った。

**2009**年から箱物から人へと重点を移し、「夕陽のまちづくりマスタープラン」を策定し、町民・事業者・NPOと行政が一体となり、協働によりまちづくりを進めていくこととし、その主体として「まちづくり協議会」が編成された。

宇久須地区まちづくり協議会では簡便に炭焼きができる道具を導入し、間伐材や建築廃材を炭にし、休耕田にすき込んでヤーコンや無農薬野菜の栽培に取り組み取り組みが始まり、その後に**CO2**を吸収し無農薬野菜を「クールベジ」として販売する構想へと、つながっていく。

仁科部会では**2012**年に旧医院「山田医院」の一棟を借りて、地域の寄り合いの場「よってって山田さん」をオープンした。毎週、金曜日・土曜日に地域住民が集い、そのメンバーを中心として「街歩き」が企画され、地域の魅力を掘り起こして地図にまとめるという活動が行われた。産直の場としても地域住民に歓迎された。**2014**年には静岡新聞社「第**4**回ふるさと貢献賞」を受賞するなど、ひとつの地域創生のモデルとして注目された。

「各地区の郷土料理を継承する」「新たな料理を開発する」ことを目的として立ち上げられた「食部会」は、各地区の協議会から数名の代表者が選出され、町内外のさまざまなイベントなどで活躍し、地域の活性化に大きく貢献している。

これまで縦割りで横の連携が乏しかった役場内で、組織横断的な若手職員の提言に基づいて、「ふるさと納税」を活用した地域創生資金の確保が行われたことは、その一例となる。**2014**年**2**月に「ふるさと納税プロジェクト」が発足し、ふるさと納税で町を活性化したいと

いう有志職員が**25名**ほど集まり、お礼の品プランの検討などを進め、**5月**に西伊豆町のふるさと納税が開始された。現在、ふるさと納税は過剰な返礼品が問題となっているが、西伊豆町の場合は当初から、急激な人口減により減少する収入源の確保、西伊豆町の魅力を発信して地域を活性化することを目的に据えており、町内のさまざまな生産者や業者との交渉を重ねて進められており、返礼品が地域産業活性化に貢献している。ただし、ふるさと納税に応募する人が増加すると、地域の物産では対応しきれなくなるという矛盾も抱えていた。そのため町内でお金の循環を生み出すことを目的に、町内限定で使える地域通貨「ふるさと納税感謝券」を寄付に対する返礼品の1つに加え、特産品を出品していない宿泊施設や飲食店、シーカヤック、ダイビングなどのアクティビティなどで使用できるようにしている。

町長がまちづくりに専念する職員を特定し、継続的にその職務を遂行するように指示したことも、その後の地域創生の推進力を高めた。それまで企画防災課の「係」であった地域創生の部局が、「まちづくり課」として昇格した。

新規移住者を募集する活動も本格的となり、空き家バンクによる空き家情報の発信、役場で借り上げた民家を整備した「お試し移住」制度などがスタートし、首都圏からの引き合いも増えた。都心にアンテナショップが開設されるとともに、首都圏在住の町出身者や観光で訪れたファンが集う「西伊豆町・町民の会」も定期的に行われるようになった。このイベントでも、食部会が活躍している。

町には「手火山式焙乾製法」という伝統的な方法で鰹節の生産に取り組む経営者が、伝統食材「潮鰹」をイタリアに本部を置く「スローフード協会」から「味の箱船」の認定を受けるなどの取り組みを行っている。マスコミでの露出度も高い。潮鰹を用いた加工品の開発などを、有志が「しおかつお研究会」として行っている。町では「しおかつお研究会」等に対する積極的な人的支援等を行っている。

「クールベジ」による地域創生へ取り組むチャレンジャーは、ヤーコンの**6次産業**を企画した。ヤーコンは害虫が付きにくく、除草の手間も他の野菜に比べて負担が少なく、休耕田の再生に適している。その葉で造ったヤーコン茶は血糖値を下げるとされ、根茎はオリゴ糖が多く含まれ、便秘にも有効とされ、加工まで地域内で行うことができると一つの産業となることが期待される。

**2014年**の水害の復興にボランティアとして関わった**NPO**「国際ボランティア学生協会（**IVUSA**）」の大学生が、継続して地域活性化に取り組んでいる。松林の清掃事業、ヤーコン栽培、夏祭りへの協力などに、毎年数回百人規模で学生が町を訪れている。

総務省管轄の「地域おこし協力隊」の活用も本格化している。現在は協力隊員の一人は、多品種少量生産の無農薬野菜を都内の飲食店に直送するシステムの構築に取り組んでいる。ダチョウを飼育し、精肉の販売をあらたな産業とする試みが行われている。人口減とともに増えて農作物に被害を与えるシカをジビエの食材として、町内でレストランを開業するプ

ランも現在、模索されている。

町では人口流出対策の基礎データの一つとして、町内の学童・生徒に対して町に定住する希望などのアンケートを実施している。こうした調査は地域創生の進捗度を測定する上で、貴重な指標となりうる。これまで数回にわたり行われたアンケート調査の結果、小学生では町に定住する希望が多いのに対して、中・高校生と学年が上がるとその比率が下がる傾向を認めることができる。

西伊豆町の生徒も多く通学する松崎高校を中心に、連携型中高一貫教育「西豆学」が**2008**年に少子化に対する対応策の1つとして導入され、現在も発展しながら継続されている。合い言葉「西豆の子は西豆で育てる」を掲げて、松崎高校と松崎町・西伊豆町の中学校の教職員が連携して、中学1年から高校3年まで通した6年間のシラバス（学習内容・指導計画）を編成して、教育を進めている。実際に西伊豆町の中学校の関係者からは、「西豆学」の一貫で総合学習の枠内で、西豆の自然と文化を知るプログラムが進められていることが確認されている。また、年一回、松崎高校の体育館において、中高生による合同発表会が開催され、地域について調査した成果報告などが生徒主体に行われている。

**2016**年には「立教大学**ESD**研究所と静岡県賀茂郡西伊豆町との**ESD**研究連携に関する覚書」が交わされ、町と立教大学との連携がスタートした。翌年には「西伊豆町**ESD**推進委員会」が設置され、町内の小中学校校長と松崎高校校長、観光協会・商工会の代表者、まちづくり協議会の各部会代表などを網羅し、横の連携を発展させることが協議された。**2018**年には「西伊豆町**ESD**推進計画（案）」（参考資料）が作成された。ただし、役場の担当者の交代などがあり**2019**年度は開催されなかったが、次年度以降の再開が期待される。

### 3. 地域創生の課題

政府は**2014**年に「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し、**2015**年から**2019**年まで第1期地方創生が始まった。地方でもさまざまな取り組みが展開してはいるものの、**5**年間に東京一極集中の流れは止まっていない。**2019**年**12**月に政府は第2期「まち・ひと・しごとの創生戦略」をまとめて、地方圏での創意工夫により地域産業が活性化され、魅力ある仕事が創生されることで、地方から首都圏への人口流出を食い止め、地方の人口減少と日本全体の人口減少の両方を緩和することがめざされている（「幻想の地方創生：東京一極集中は止まらない」『Wedge』**32-2**）。これまでの創生の取り組みがなぜ効果を挙げていないのか、西伊豆町の上記のような取り組みから見える課題を、創生の主体ごとに整理し検討しておきたい。

地域創生のキーパーソンとして、「若者」「ばか者」「よそ者」が重要だという指摘がある。

「若者」として町の若年層の定着率が課題となる。西伊豆町と松崎町などの小中学校では、半島西部の自然や社会・文化を総合的に学ぶ「西豆学」を行っており、松崎高校でも生徒によ

る課題発表会を開催し、これらの取り組みは一定の成果を上げており、地域に対する愛着を醸成している。しかし、先に述べたように町内には高等教育機関がないために、進学希望者は町外に出ざるを得ない。そのまま都市部で就職するものも少なくなく、若年層の流出を招いている。また、子どもたちの両親が「町には仕事がない」という意識が強く、町外に出ることをよしとする傾向が強い。この子育て世代の意識を変えることが、重要な課題となる。

町では安良里のサンマ漁船を子どもに参観させるなどの取り組みを行い、町にも就職の場があるという認識を拓けようとしているが、効果を発揮していない。若年層の流出を緩和するために諸政策を行うターゲットは、子どもだけではなく、その父兄を含める必要がある。しかし親の世代は、多忙のために町が主催するイベント型の企画に参加するゆとりが限られている。特に、就職を意識し始める中学・高校の父兄への働きかけ方の工夫が必要となるろう。

地域における「若者」の比率を高めるためには、流出を抑制するだけではなく、一度は地域の外に出た若者を、地域に呼び戻すことも求められる。大学進学・就職を契機に町外に出た若者が、Uターンで戻ってきた場合、深い学識と広い視野、さらに多方面にわたる人的なネットワークを携えていることが考えられる。町では都内で西伊豆町出身者が集うイベントを開催しているが、Uターンに結びつける企画にはなっていない。

「よそ者」としては、地域おこし協力隊に参加した青年がいる。現在、そのなかには町内での起業に取り組む青年がいる一方で、生計を維持する十分な収入を得る目処が立たず、協力隊の期間が終わると、移出する方もみられる。町での活動に**IVUSA**の学生が多く来町するものの、活動に参加した青年が必ずしも大学卒業後に町で働き場を見つけたり、創ったりという方向に進まないことも、ひとつの課題となるだろう。

「ばか者」とは、地域の常識にこだわらず、あらたな発想でチャレンジする人を指す。まちづくり協議会の各種の活動は、少数のチャレンジャーの提案から始まったものが少なくない。宇久須で試みられたヤーコンの**6次産業化**、仁科の「よってって山田さん」開設などがそれにあたる。こうした活動が始まって**5年以上**を経過するなかで明らかとなったことは、深掘りはされるものの、横への広がり結びつけることの難しさである。チャレンジャーが始めた活動に、地域の内外の人々を巻き込むためには、さまざまな利害を調整して活動をサポートする社会的プラットフォームが必要である。また、活動を発案しリードしてきたチャレンジャーも、時間の経過とともに高齢化し、その意志を後継者に引き継げないという難しさも顕在化している。

若者・ばか者・よそ者を連携させ、地域の一般住民も巻き込みながら地域創生事業を、イベントではなく持続的に展開することが、地域創生を進める上で鍵となる。西伊豆町におけるこれまでの地域創生の歩みを観察するなかで、各主体の方向を整えることが必ずしもうまくいっていないことが明らかになった。住民の取り組みと町の企画とが、事前の調整が十

分でないためにバッティングして、相互に不信感を持つなどの事例が散見される。

#### 4. 地域創生への提言

地域創生と地域再生とは、その目的と方法とが根本的に異なる。再生とはある時点の地域の状況に戻ることを目的とし、その時点の人口に水準を上げるために産業を復興し、社会を補修するところであり、その方法は現存しているものを起点に、経済や社会を活性化することになる。他方、創生は減少した人口を認めながら、新たな産業を創出し、社会の構成も組み替えて、地域が持続的に存続できるようにすることが目的となる。人口増加ではなく人口構成の刷新が重要となる。再生は量的であるのに対して、創生は質的である。再生は伝統の維持であるのに対して、創生は新たな価値の創出こそが目指される。その方法は現状の枠組みに疑いを持ち、新しい連携のありかたを模索するものとなる。

##### (1) 広域連携：

これまでの調査のなかから、西伊豆町枠内で地域創生を模索することの限界を強く認識するようになった。政府が進めてきた「地方創生」の施策は、市町村という地方自治体の枠組みで行われてきた。そのために地方に魅力を感じて移り住む希望を持つ人を、地方自治体が奪い合うという状況が生まれた。地方移住が可能でその意欲を持つ人には、おそらく一定のボリュームがあり、そういった人々を自治体のあいだで奪い合うというゼロサムゲームとなっていた可能性がある。こうした消耗戦から抜け出すためには、複数の自治体が共同して、外からみて共通性を有する複数の自治体が協力し、多様な魅力を創出することが必要である。

西伊豆町は伊豆半島の西部に位置しており、伊東などの半島東部や下田市などと比較して、首都圏からのアクセスが良くない。また、静岡市や名古屋市などの都市圏とも、交通の便が良くない。地域創生の成功例として取り上げられる島根県海士町、本プロジェクトで協定を結ぶ対馬市・羅臼町などのように、地域の個性を際立たせることで地域創生への関心を喚起することも、困難である。地域の魅力を対外的にアピールし、**ESD**を通じて地域住民が住み続けたり、いったん外に出た上で回帰したりすることを促したり、新規移住者を惹きつけたりするために、伊豆半島西南部全体のイメージを向上させる必要がある。こうした広域には、もともと「西豆（さいず）」という言葉が与えられている。

静岡県は下田市を含む賀茂地域全体を対象として地方創生の施策を進めているが、地域的条件の類似性からみて、西豆という枠組みが有効となる局面が考えられる。具体的な範囲としては伊豆市土肥地区、西伊豆町・松崎町・南伊豆町が含まれる。

土肥地区には文人が多数来訪しているという文化的な吸引力を持つ。西伊豆には鰯を軸にした個性的な食文化が根付いている。また、合宿などを収容できる旧田子中などの拠点が

存在する。松崎町には三聖人として顕彰される幕末の漢学者・土屋三余、明治期実業家・依田佐二平、十勝平野開拓者・依田勉三を出した。養蚕業を地元で興した依田佐二平の邸宅は、現在「旧依田邸」として一般公開されているが、その規模と意匠に特色があり、西豆の拠点として活用を図ることが期待される。南伊豆には地元の食材をフリーズドライにしてビジネスにするという企業など、ユニークな取り組みを進めているひが多い。

こうした各自治体の社会的な資産を結び合わせることで、地域創生を支えるプラットフォームを創出することが可能となろう。これらの町では、それぞれ地域創生の動きがある。自治体の枠を越えて、経験を交流するところからはじめるべきであろう。たとえば、西豆の地域おこし協力隊が集うフォーラムを立ち上げるなどの施策が考えられる。

また、伊豆半島に視野を限定するのではなく、駿河湾の対岸の清水地区などとの連携を深め、「環駿河湾」という形での広域連携も発想としては追求すべきであろう。駿河湾は世界的に見ても特異な海域であり、独自性を有する自然・文化が存在する。すでにこうした特性を対象とする「駿河湾学」が提唱されている（村山司編『駿河湾学』東海大学出版会、2017年）。環駿河湾という枠組みを立てることで、半島よりも西側の静岡・名古屋・大阪などの中部・関西圏での存在感を高める道が拓かれるものと思われる。この際に、東海大学清水分校の教員から協力を仰ぐとよいだろう。

## (2) まちづくりカレッジ構想：

西伊豆町には高等学校以上の教育機関がなく、そのことが中学卒業後の人口流出を招く要因の一つになっている。高等教育を受ける場を創出することで地域に在住しながら、視野を広げて地域創生に貢献できる青年を育成することを考える必要がある。

正規の学校法人として大学などを創建することは、不可能であるところから、都市部の大学などに進学している大学生が帰省できる夏季および春季の休業期間に、集中講座型の学びの場として「まちづくりカレッジ」（仮称）を開設してみてもよいだろう。

元田子中学校舎で合宿しながら、座学・ワークショップ・フィールドワークなど多様な形態で展開し、集中講座の成果は、エコツーリズム・アグリツーリズム・食育・地元伝統文化再発見などのテーマごとに整理し、「西豆学」「駿河湾学」の体系化を図り、さらに地域創生の提言としてまとめることを目指す。講師陣は西伊豆町とすでに協定を結んでいる静岡県内の大学ならびに覚書を交わしている立教大学の教員や関係者、地元の事業者やジオパーク関係者などが想定される。

将来は5G時代の到来を織り込み、遠隔地の大学とのネットを介した双方向的な授業・演習の開設といったことを検討してもよい。西伊豆町では2014年度から、国語力（読解力）向上にむけて、通信添削大手で静岡県内企業のZ会（本社 長泉町）と連携し、国語基礎力検定、通信添削、テキスト、弱点克服プリントを活用した民間連携型の授業に取り組んでいる。こうした

経験を活かして教育関連企業との連携を図り、あらたな学習環境の創出を他に先駆けて進めることも可能であろう。立教大学はオンデマンド授業（現在は中止）を立ち上げるという経験を持っており、総合大学の授業を地方に配信するという道も拓けるかも知れない。

(3) ローカルベンチャー創出：

近代日本の産業構造は、地方が都市部に対して、一次産品・二次産品および人材を供給することで成り立っていた。地域が持続するためにはこの関係を逆転させ、地方が主体性を獲得して都市部を従属的な立場に置くことが求められる。

一例として農産物を例にすると、従前は都市部の需要をまかなうために、地方は都市の消費者の嗜好に合わせて均一で見栄えの良い農産物を、価格を安く抑えるために単一品目を大量に、安定的に生産することが求められてきた。こうした農業は季節変動などの影響を受けやすく、経営が行き詰まることが多く、高齢化のなかで後継者が育たないという状況をもたらした。

この関係を逆転させる一つの方法として、地方が季節や土壌に合わせて多品種少量生産した農産物を、都市住民に直接に届けることで、地方の事情に合わせて都市住民の嗜好を開発することが挙げられる。季節に合わせて地方で生産される良質で旬な農産物を、都内の特定のレストランに届け、シェフが届いた食材を用いてその日のメニューを考えて、来店者に提供するといったビジネスモデルが考えられる。こうした流れを形作ることで、その土地ならではの味を、都市住民に浸透させることが可能となる。

西伊豆町では、**2016**年度に超高速ブロードバンド利用環境の格差是正を図るため、町内全域において光ファイバ網等による超高速ブロードバンドサービスが利用できる環境の早期整備を進めている。こうしたネット環境を活かして、価値創造型のしごとを展開するための施策を検討すべきであろう。

西伊豆町は**2016**年**4**月以降、町立の保育園、幼稚園の保育料と給食費を完全無料にしている。これは静岡県によれば、保育料と給食費をあわせて無料にする制度は県内で初めだという。海・山・里のある町は、感性豊かな子どもを育てる場所として最適な条件を備えており、ネットを介して価値創造型のしごとを行う在宅勤務者には、魅力的な居住地となるだろう。

価値を創造する環境を形成するためには、文化資本の蓄積が求められる。現在、多くの大学教員などは膨れ上がる蔵書の処分に苦慮している。こうした書籍から地域の側が必要とするものを選別し、寄贈を受けて廃校となった学校の校舎などのスペースを利用して収蔵することなども試みてもいいだろう。先に述べた「まちづくりカレッジ」は、こうした文化資本の中核に位置づけられる。

在宅勤務型の住民が孤立せずに、地元住民や新住民などとの交流を活性化することに、配慮する必要がある。創造的な営為を行う人が日常的に集まり、語り合うスペースを、使われ

なくなった店舗などを活用して設けることも一案である。

現在、町内ではローカルベンチャーに対する関心が高まっており、私的な勉強会のほか、町が主催する「ローカルベンチャー塾」が開催されている。都内でコンサルタント会社を経営する町出身者を橋渡し役として、地方が主体となって首都圏を巻き込むようなビジネスモデルの模索が進められている。

#### (4) 地域創生の司令塔：

現在、町では地域創生につながるさまざまな取り組みが行われているが、相互の連携が十分には取れていない。まず役場のなかで地域創生に関わる司令塔を作り、部局で進められている施策を網羅的に把握する必要がある。その際に国連が提示するSDGsの項目を参照して、各事業を仕分けることができよう。現在の役場の機構のなかでは、まちづくり課のなかの企画調整係・観光係・商工係などのあいだでも、連携が必ずしも十分に行われていないように見受けられる。防災課・環境課・産業建設課などの行政部門や教育委員会でも、SDGsに関わる業務が行われている。また役場内では人事異動のために、地域創生の動きが中断される事態が生じやすい。地域創生については、どの部署に異動しても、その部署の業務のなかで地域創生の可能性を探り、関心を持ち続けて主体的に考えて活動する姿勢を醸成する必要があるだろう。

まちづくり協議会の活動のなかで、役場の若手職員が各地区の協議会のサポートに当たっていたことは、主体性を養う上で有効であった。「ふるさと納税」を立ち上げるときに、部局横断的に検討会が生まれたことも、ひとつの参考すべき事例となる。役場職員の三分の一程度が、若いときから地域創生に関わる経験を持ち、所属部署の枠を越えて連携するようになれば、あとは自己組織的に事態が進展すると予測される。

また、町には観光協会・商工会・農協・漁協などのアソシエーションや、「西伊豆町の自然に親しむ会」「西伊豆町夕陽ボランティア」「西伊豆町グリーンツーリズム」「伊豆自然学校」などのNPOでも、地域創生に関わる事業が行われている。これらの事業についても、いつ・どこで・誰が・何を行うのかを把握し、それぞれの主体性を尊重しながら相乗効果が生まれるように調整することも司令塔の重要な役割となる。

もっとも重要なことは、町長が替わってもこうした司令塔がゆらがない体制を、町民自身が支える意識を持つ必要がある。

地域創生の要点は、地域に関心を持つ町内外のさまざまな主体者が、それぞれが進めている事業を互いにつなげ、互いにつながるところにある。地域創生のキーワードは、「つなげる」「つながる」にある。

(うえだ・まこと 立教大学ESD研究所所員／立教大学文学部教授)

## IV 対馬市

阿部 治

ESD 研究所は対馬市との間で『ESD 研究連携に関する覚書』を 2016 年 6 月 6 日に提携し、ESD 地域創生に関する連携に着手した。本連携に先立って、プロジェクト代表の筆者は対馬市と島外大学とが共同で進める「対馬市域学連携地域づくり実行委員会」の副委員長として 2013 年から対馬市での持続可能な地域づくりにおける人づくり事業に取り組んできた。そして、折に触れて、ESD に言及し、対馬における ESD の推進を提案してきた。対馬を学びのエコアイランドにしようという ESD の提案は雑誌 BIOCITY の特集号「対馬モデルへ域学連携のエコアイランド構想」(第 58 号、2014) で多方面から報告されている。これらのことが、2016 年の覚書として実を結んだのである。

対馬市の ESD 地域創生のコーディネーターとして活動されている前田剛氏(対馬市しまのちから創生課)によれば、ESD に関心を持ったきっかけは 2012 年に市としてユネスコエコパーク登録の可能性をさぐった時であったという。そして ESD の推進拠点として長崎県立対馬高校をユネスコスクールにできないかとの相談を筆者が受け、ユネスコスクール登録の手続きを支援する中で 2014 年に長崎県内初のユネスコスクールとして登録された。同校にはユネスコスクール部というクラブが設立され、同島の固有種であるツシマウラボシシジミの保全活動など、多彩な ESD に取り組んでいる。

また、域学連携事業の成果として設けられた 2015 年に始まった対馬学フォーラムは島内の小・中・高校生、市民、さらには島外の大学生や研究者などが参加し、対馬の資源の見える化・つなぐ化、地域活性化などにかかわる研究や実践活動が発表され、まさに ESD による地域創生の取り組みが実施されている。このような対馬市でのアクションリサーチとして、立教大学阿部治ゼミの学生・院生が 2016 年から毎年、対馬アクションリサーチ合宿として訪問調査を行っている。本調査では特に小学校が地域の資源の見える化・つなぐ化に大きな役割を果たしているのではないかという仮説を検証するために、毎年、島内の学校における ESD の取り組みの調査や、統廃合で学校が無くなった地域住民への聞き取り調査などを継続的に行ってきた。

さらに立教生と対馬高校ユネスコスクール部生徒とのツシマウラボシシジミ保全活動に関する交流、ツシマヤマネコの観察など、対馬固有の貴重な自然についても極力触れるように努めた。2019 年度からは海岸におけるプラスチックごみの実態調べなど島嶼における課題についても調査を行っている。これらの学生によるアクションリサーチの成果は本プロジェクトの各年度別報告書に掲載している。

このような調査と共に、地域おこし協力隊員（さらには OB/OG）として対馬の地域づくりを主体的に担っている青年との積極的な交流も図ることで、参加学生のキャリア形成にも努めた。毎年行われている対馬学フォーラムには、ゼミを代表して2名の学生がポスター発表による島民へのフィードバックを継続して行っている。このような活動の結果、2名の学生が卒業論文のフィールドとして対馬を選んでいる。

この2名の学生の卒論テーマは次の2つである。

「グリーン・ツーリズムによる地域資源の活用について—対馬での民泊を例として—」

「対馬市民の「誇り」は移住推進政策によって取り戻せるのか」

また、島内の小中学校における ESD 連携プログラムの開発を教育委員会・島内の中間支援組織 MIT と連携しながら、2017 年度に実施し、ESD に取り組んでいる島内の小中高校の ESD 実践発表会も実施した。本事業は継続的に実施することを意図していたが、ESD という言葉が学校現場に普及していないことから、教育委員会の判断で単年度での終了となった。さらに社会教育の視点で、対馬へのアイデンティティを醸成する意図で写真家宮島康彦氏を講師にした写真ワークショップをパイロット事業として 2017 年に実施した。これは研究プロジェクトメンバーの野田研一（立教大学）がコーディネートし、地域住民の対馬に対する「場の感覚」を掘り起こそうというものであった。ESD は地域創生のベースにある「誇り」の醸成にもつながる活動である。しかしながら、参加者が少なく、単年度のみの実施になった。

以上がプロジェクトメンバーによる対馬での主な活動であった。しかし、筆者は対馬市の地域づくりに関する検討会メンバーとして現在にいたるまで何度も訪問し、そのたびに市役所をはじめとする多くのステークホルダーと ESD 地域創生に関する意見交換を行っている。また前田氏は本プロジェクトを通じて、羅臼町や飯田市などを訪問し、あるいは本プロジェクト主催の研究会を通じて、ESD 地域創生の経験交流などを行っており、そのことが対馬市での取り組みに大きな刺激となっている。このことは、市長や関係課職員にも同じように影響を与えており、その結果、2020 年度の SDGs 未来都市を申請するにいたっている。また、2019 年度は対馬高校から筆者（ESD 研究所）に要請されていた羅臼高校との間のユネスコスクール交流が ESD-J（持続可能な開発のための教育推進会議）のサポートを得て、実現した。

このように、本研究プロジェクトが対馬市の ESD 関係者と外部の関係者をつなぐ役割を果たし、その成果が対馬市の ESD 地域創生に現れていると言える。しかし、対馬市の課題としては、市役所内を横断した組織、さらには市役所と外との多様なステークホルダーを含む組織がまだ発足していないことがあげられる。現在、市役所内に域学連携にかかわる協議会を発展改組することなども一案かと思われる。今後の積極的な SDGs の推進という観点から、17 目標を貫くものとして ESD を位置づけ、学びのエコアイランド実現に向けた取り組みを期待したい。