

はじめに

持続可能な地域コミュニティ論、 ガバナンスと決断科学をつなぐ

花松 泰倫

国境学

はじめに

本特集は、平成25年度から始まった決断科学大学院プログラムのなかで主に社会科学の側面から「決断科学」へ迫るモジュールとして組織された統治モジュールの活動成果を、学生と教員の論考や座談会という形で編んだものである。統治モジュールにおける3年間の活動とその蓄積を振り返りながら、自らの役割と到達点、これか

らの課題を再確認しつつ、新たな学問体系としての「決断科学」の構築にいかに関与することができるかを問う挑戦的試みである。本特集を始めるに当たって、まずは統治モジュールの目的とこれまで歩んできた軌跡について紹介したうえで、本特集の狙いについて述べてみたい。

福岡県八女市での実習で八女福島の街並み保存地区を歩く



撮影 花松 泰倫

統治モジュールが取り組む課題とねらい

統治モジュールではこれまで、主に持続可能な地域づくりやまちづくり、地域社会（ローカルコミュニティ）はどうあるべきかという観点から^{※1}、福岡県八女市、長崎県対馬市、および韓国での実習を行い、議論を重ねてきた。それぞれの地域に何度も足を運びながら、行政、民間事業者、NPO等の中間支援団体、地域住民、移住者など多様なステークホルダーにヒアリング調査を行い、現場における生の声に直に耳を傾けることを重視してきた。

これは、既存の研究やメディア等で流布する情報に左右されない徹底した現場主義の理念に基づいている。近年、地域や地方に関する著作や論考は枚挙にいとまがないが^{※2}、それらがすべて現状を正確に把握したものであ

※1 統治モジュールでは、「持続可能な地域コミュニティの構築」のひとつの具体的なあり方として、「まちづくり」や「地域づくり」を捉えている。

るとは限らない。また、特定の地域における分析を他の地域に安易に転用したり、一般化、模倣する例も見受けられる。このような誤謬を避けるためにも、まずは実際に自分の目と耳で確かめ、自らの考えを形成する足場を築いてもらうことを重要なプロセスと位置づけてきた。

統治モジュールでは全学生が同じ実習活動を行うだけでなく、各学生に個別のテーマを設定してもらい、それに沿って深く掘り下げるアプローチを取っている。そして、この過程を通じて、日本と韓国の地域、地方が直面する現状と課題を把握し、地域社会が持続可能な形で存続するためにはいかなる仕組み、人的・物的・財政的資源が必要かを自らの実習経験をもとに考え、地域の協力を得ながら解決に向けた具体的な働きかけや実践的取り組みにまで踏み込んできたのである。

※2 久堅哲之介（2010）『地域再生の罫…なぜ市民と地方は豊かになれないのか?』ちくま新書。薬谷浩介（2013）『里山資本主義 日本経済は「安心の原理」で動く』角川書店。増田寛也（2014）『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』中公新書。山下祐介（2014）『地方消滅の罫…「増田レポート」と人口減少社会の正体』ちくま新書。小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』、岩波新書などを参照。

成果をいかに「論じる」か

他方で、このような現場主義に基づいた活動を積み重ね、一定の成果を達成し始めるなかで、各学生の具体的な取り組みを相互に比較検証するために、何らかの理論的な整理が必要であることが次第に意識されてきた。個別事例の検討から一般的考察へと進むことが当初から期待されていたことを考えれば、流れとしては自然な成り行きである。そこで、これまで問題解決セミナーでの議論を通じて共有してきたそれぞれの活動を改めて振り返りながら、自らの考えと論拠に基づいて文章化し、論じるという作業を行うことを考えた。

その際、これまでの実習の実践や理論的検討の蓄積を踏まえ、自分なりの視点、専門、フィールド、実践、ケーススタディから、①持続可能な地域社会（ローカルコミュニティ）はどうあるべきか、②問題点はどこにあり、誰がいかなる形でどのようにアプローチすべきか、③地域コミュニティが持続可能となるための仕組みはいかなるものであるべきか、という共通のテーマのもとに小論と

いう形で問い直してもらったことを主眼とした。口頭で発表することと文章で論じることは、関連はするがまったく別の知的作業である。これまでの到達点を自己評価し、今後の課題を自分自身に可視化するためにも、文章化は必要不可欠な作業である。

このように本特集の第1の狙いは、統治モジュールのミッションである「持続可能な地域コミュニティの構築」というテーマに沿った理論的整理と文章化による振り返りにある。

地域コミュニティ論、まちづくりから決断科学へ

もうひとつの目的は、モジュール活動と決断科学との架橋にある。決断科学プログラム、あるいは学術的プラットフォームとしての「決断科学」のなかで、統治モジュールが果たす役割は決して自明ではなかった。当初は決断科学そのものには敢えて触れず、ともすれば地域の個別具体的な問題解決の域を出なかつたというのが実情である。また、統治モジュール内での個々の実践的取り組み

が決断科学そのものにどのような関わりを持つのかについても、これまで十分に議論されてきたとは言い難い。

こうしたなかで、単に地域課題解決の処方箋を探るに止まらず、決断科学という一般的、学術的プラットフォームに連結させることによって、他のモジュールや学生の活動と関連づけながら自らの研究活動の位置づけを探りたいというニーズが、モジュール内部で次第に高まってきた。プログラム開始から3年が立ち、実績を積み重ねるなかで、自分たちの研究活動をプログラム全体との関係性のなかでいかに把握するかという課題に、ようやく向き合えるようになってきたのである。

当初のプログラム設計の期待からすれば本末転倒なプロセスとも言えるが、ともかくにもこのような知的欲求が学生の側から出てきたことは率直に評価して良いと思う。

平成28年度から行ってきた統治モジュール問題解決セミナー理論編は、このような経緯で始まった。本セミナーでは、3名の博士課程学生が1年間の議論を通してこれまでの統治モジュールのすべての活動を振り返りな

がら、決断科学というプラットフォームに位置づけることを目的に独自の理論的整理を試みた。依拠する先行研究がまったくない中でゼロから始めた手探りの作業ではあったが、「統治モジュールが考える決断科学理論」の少なくとも一部を明確にすることができたのではないかと思う。その成果については、本特集の土中、徳永、古橋の論考を参照されたい。

ここで注意すべき点は、必ずしも決断科学の一般理論構築を目指していないことである。決断科学プログラムが対象とする 이슈、スケールは多様であり、単一の定義や理論的枠組みをア priori に設定することは非常に困難である。従って、ボトムアップ的にモジュール単位で扱う課題とスケールに応じてまずは整理した上で、モジュール間比較を経て一般化を試みるという段取りが必要となる。

このような理解に立ち、本セミナーでは、統治モジュールが扱う 이슈（地域づくり）とスケール（主に地域コミュニティ、および他スケールとの関連性）に特化し、そこで見られる決断プロセスの形態を検証した。その成

果は本特集の根幹部分を成すが、学生が主体となり実際のモジュール活動に基づいて決断科学理論の構築を試みたパイロットケースとして、注目に値する。

「社会」に目を向けるモジュールとして

このように本特集は、決断科学プログラムが中間地点を迎えた段階での統治モジュールの到達点と課題を整理し、さらに決断科学一般への架橋を目指すための足がかりを得ようとするものである。

決断科学プログラムが現時点で抱える最大の課題が、「決断」「決断科学」等の定義や対象、射程の特定に加え、自然や人間、集団とは区別された「社会」^{※3}への眼差しも含まれるとすれば、少なくともその一部は統治モジュールが主に担うべき領域であると言える。地域社会と数年にわたって関わりを続けてきた統治モジュール独自の視点から、社会と付き合うとはどういうことが、



統治モジュール問題解決セミナー理論編で「決断」を議論する

撮影 花松 泰倫

※3 富永健一（1995）『社会学講義・人と社会の学』、中公新書 pp. 13-17、見田宗介（2006）『社会学入門：人間と社会の未来』岩波新書 pp. 16-22。

地域社会の問題とはいかなるものか、解決にどのようなアプローチが考えられるのか、外部者（ヨソモノ）として自分自身にできることは何であるのかを改めて振り返り、持続可能な地域社会（ローカルコミュニティ）の構築に向けた手掛かりを示すとともに、地域社会における決断のあり方の一端を明らかにすることによって、新たな学問領域としての決断科学の構築に寄与することを目指している。

統治モジュールのガバナンス論

ここで、各論考の紹介に移る前に、統治モジュールを考える「ガバナンス」の捉え方、および「持続可能な地域コミュニティ構築」や決断科学との関係性について整理しておきたい。実はこのガバナンス論は、扱いが大変難しいクセモノなのである。

まず、「統治」とは一般に「ガバナンス」とほぼ同意と見なされることから、統治モジュールはガバナンスの一般的なあり方や、環境、災害、健康といった他のモ

ジュールが扱うありとあらゆるガバナンスの課題解決にも貢献することが求められる面もある。しかし、統治モジュールでは一貫して地域社会、地域コミュニティのガバナンス（ローカルガバナンス）に特化した研究活動を行ってきた。理由は2つある。

ひとつは実際的な理由である。ガバナンスと一口に言っても、たとえば環境ガバナンスや健康ガバナンス、あるいはコーポレートガバナンスなど、対象のイシューごとに多様なガバナンス論が存在している。また、スケールの観点から見た場合にも、中央政府や自治体、市場やネットワークなどを媒介項としながら総体として主に国家スケールで見るパブリックガバナンスから、国家を越えた主体間の競合・協調関係を見るグローバルガバナンス、さらにはそのような多種多様なスケールを横断するマルチレベルガバナンス論まで千差万別の様相を呈している。これらの無数のガバナンス論をすべて網羅し対応することは、実質的に不可能である。

もうひとつの理由は、現代の時代的要請に基づくものである。地球温暖化などのグローバルイシューや大規模

災害、疫病や健康問題は、実際にはローカルレベルで生じており、対応もローカルレベルでなされるべき部分が少なくない。そして、それらの社会的課題に対応するためには、ローカルコミュニティそのものが「持続可能なもの」である必要がある。しかし、現在の日本におけるローカルコミュニティの多くは、人口減少、少子高齢化、財政悪化、問題解決の担い手不足などの問題を抱えるために、これらの社会的課題に上手く対応することが極めて困難な状況にある。従って、現代の社会的課題を解決するためには、持続可能なローカルコミュニティをいかに構築するかという「ローカルガバナンス」論が極めて重要となる。

ローカルガバナンスとは何か

では改めて、「ガバナンス」とは何であろうか。この問いは非常に難しい。前述のように、イシューやスケールに応じて様々なガバナンス論とそれに基づく「ガバナンス」の定義があり、何に重点を置くかによってその内

容も異なるからである^{※4}。そこで、最も一般的に流布するマーク・ベビアの定義を見てみよう。「ガバナンスとは、政府によるものであるが、市場によるものであるが、ネットワークによるものであるが、また、その対象が家族であろうが、種族であろうが、公式の組織であろうが、非公式組織であろうが、地域であろうが、さらには、依って立つ原理が法であろうが、規範であろうが、力であろうが、言語であろうが、とにかく、ありとあらゆる『治める』というプロセスを示す言葉である。^{※5}」また河野勝は、ガバナンスを「状態としてのガバナンス」と「機能としてのガバナンス」に分ける^{※6}。前者はそれが成立していることによって何らかの公共財

※ 4 Levi-Faur, D.(2012). The Oxford Handbook of Governance, Oxford:Oxford University Press.

※ 5 マーク・ベビア（野田牧人訳）（2013）『ガバナンスとは何か』、NTT出版。

※ 6 河野勝（2006）『制度からガバナンスへ：社会科学における知の交差』、東京大学出版会。

(public goods) が提供されている状態を指すのに対して、後者は「ガバナンスされた状態」を導くための何らかのメカニズム、さらには「stakeholderの利益のための、agentの規律付けメカニズム」と定義する。

これらは、数あるガバナンスの定義を包摂することを意図した、特定のイシューやスケールに限定されない最も一般的な定義と言われる。そこで上記の河野の定義を統治モジュールの趣旨に合わせて構成し直すと、「持続可能な地域コミュニティが存在・実現・構築されることを目的とした、stakeholderの利益のための、agentの規律付けメカニズム」と定義できよう。メカニズムとは、システム、制度、プロセスや仕組み、人的・物的・財政的資源のあり方を指す。このように捉えると、統治モジュールが対象とする「ローカルガバナンス」のひとつまの定義を与えることは可能である。

一見、確かに分かるのであるが、しかし他方で、この定義から地域社会の具体的な問題解決、そこでの決断のあり方、ひいては決断科学の理論化を直接に導くことはできない。つまり、ガバナンス論とは本来、問題解決や

決断のあり方についての具体的な処方箋を与えるものではない。むしろ、問題解決や決断のプロセスを検討するに当たって、「何をどこまで、どのように見るのか」という視座や見方(レンズ)を提供することが最も重要な機能である。

ガバナンス論として論じることの意味

では、ガバナンス論として構成することでなにが見えてくるのであろうか。ここでは、地域コミュニティの持続可能性と決断科学の課題をガバナンス論として論じることの意味について考えてみたい。

決断／決定の多様な主体と局面への理解

第一は、決断／決定^{※7}の主体と局面が多元化している状況を把握できることである。従来の公的、社会的

※7 「決断」と「決定」の異同については、本特集の土中論文を参照されたい。



長崎県対馬市での実習で地元の漁師から話を聞く

撮影 花松 泰倫

決定について権限と責任をもつ主体は、専ら国家や自治体といった公的組織であると考えられてきた。これを「ガバメント」論と呼ぶとすれば、これと対比される「ガバナンス」論は、市民や企業、市場、中間団体、ネットワークなど多様な行為主体や組織形態が関与している現代の特徴を示唆する。つまり、国家というブラックボックスを開け、極めて多様な社会的権益と行為主体が、公的、社会的政策や実践、その効果を作り上げていくプロセス、行為主体間の相互関係に人々の関心を向けさせるのである^{※8}。

ここから言えることは、公的、社会的問題の解決に関わる主体とプロセスが多様化するのに合わせて、決断／決定を行う主体やその局面、プロセスも同時に国家以外の主体、スケールに拡散し、多元化していることである。公的、社会的決断／決定を行うのは、もはや公的機関のみではない。国家などの公的機関がまったく介在しない公的決断／決定も実際に生じている。ガバナンス論

※8 前掲・注[5]。

として論じていることではじめて、多様な主体やスケールが様々な決断／決定に関与している実態が理解されるのである。

このことは、決断科学プログラムが重要課題のひとつとする「リーダー」論にも大きな影響を与える。リーダーを一般的な意味で捉えた場合、「決断」と「リーダー」という2つのキーワードからは、「リーダーが（主語）決断すべき（述語）」という連想を生む。リーダーは決めることが役割であり、逆に言えば、決めること、決断することはリーダーにしかできないという考え方を想起させる。しかし、実際の社会において決断を行うのがリーダーであるとは限らない。また、前述のように決断／決定の主体が多元化するのに合わせて、リーダーの役割そのものも多様化しているのである。

たとえば、地域社会の様々な場面で近年注目されるのが「ファシリテーター」と呼ばれる人々である。地域住民の様々な意見を調整し取りまとめ、議論の方向性を定めるというファシリテーターの役割は、一般的な意味で

のリーダーの役割に含まれると考えられる。他方で、ファシリテーションの最も重要な役割は、問題の文脈と全体性を理解しながら議論の交通整理と誘導を行い、人々に「自分たちで決めた」という感覚を保持してもらうことにある[※]。つまり、ファシリテーターは必ずしも常に自分自身で「決める」わけではないのである。

さらに、社会におけるリーダーの役割と機能は局面や問題の文脈によって異なり、多様である。詳細については本特集の土中論文に譲るが、決断／決定プロセスの個々の局面で、リーダーと目される人がそれぞれどのような役割や機能を求められるのかという観点から、リーダー論を整理すべきである。このようなリーダー論へのアプローチも、ガバナンス論から見ることに由る帰結のひとつと言えよう。

※。まちづくりや地域コミュニティにおけるファシリテーションの意義については、荻原敬、宮台真司（2016）『まちづくりの哲学：都市計画が語らなかつた「場所」と「世界」』、ミネルヴァ書房を参照のこと。

プロセスとメカニズムへの着目

第二の意味は、決断／決定のフェーズを含めた問題解決プロセス全体とそのメカニズムへの注目である。ガバナンス論は、主体やその主体間関係に注目しながら、時間軸の視点を入れた問題解決の全プロセスを総合的に見た上で、総体としてのガバナンスの様態を説明する傾向が強い。つまり、個々の局面ごとで誰がどのような決断／決定を下すのか、その決断／決定がどのような影響を与えたかのみに着目するのではなく、すべてのプロセスの一部として決断／決定フェーズを捉えるのである。その意味で、ガバナンス論に依拠したからといって、プロセス全体の俯瞰は出来ても、個々の決断／決定のあり方を詳細に検討することには必ずしもならない。別途、決断／決定に着目する必要がある。

しかし、逆説的だが、ガバナンス論に依拠することによって、決断／決定のフェーズだけでなく、その前段階で行われる問題設定やフレーミング、関与主体の拡大・限定プロセス（ステークホルディング）、決断／決定

後の実施・実行・マネジメントのプロセス、評価と責任（アカウントビリティ）の段階まで射程に入れることが可能となる。決断／決定に着目する視点を相対化することによって、問題解決の全プロセスのなかで決断／決定フェーズを捉え直し、その機能や意味をより深く理解することに繋がる。

本特集において統治モジュールが提案する「プロジェクト型決定プロセス」では、このことが明瞭に示されている。この後の各論考に詳細は委ねるが、地域コミュニティの課題解決プロセスの中のひとつのフェーズとして決断／決定を捉えることによって、そこでの様態とプロセス、機能、関与する主体がより具体的に明らかにされるのである。

本特集の構成

以上の点を踏まえた上でそれぞれの論考をお読みいただきたいが、本特集は、以下の4つのセクションで構成される。

第1部は、先の問題解決セミナー理論編において、地域づくり、まちづくりと決断科学理論との架橋を試みた博士課程学生3名による論考である。まずはじめに、土中が本セミナーの成果である「プロジェクト型決定プロセス」の概要を説明する。決断／決定フェーズの移行に伴って、その主体と関与者、様態、リーダー像が変化するプロセスを、サイクル論（循環論）ではなくストーリーム論として描き出す。それをもとに古橋は、地域おこし協力隊の機能的分類を行い、それぞれのタイプとプロジェクト型決定プロセスとの対応関係を明らかにすることによって、地域おこし協力隊制度の運用に関する実践的提言を行う。次に徳永は、プロジェクト型決定プロセス内の各フェーズにおける特徴、および求められる主体像を明らかにすることで、地域づくりにおけるシテイズンシップ教育の意義を浮き彫りにする。この3名の論考は統治モジュールの活動と決断科学との接合を意図した議論であり、本特集の最も中心的な役割を担う部分である。

第2部は、修士課程学生2名がモジュールで個別に取り組み実習活動を基礎にしなが、持続可能な地域コ

ミュニティ構築のあり方を問う。須藤は、八女の伝統工芸のひとつである久留米緋の利活用を素材に、伝統工芸の立ち位置の推移という観点から「持続可能性」概念を問い直す。また小幡は、現在多くの自治体を取り組む「地域包括ケアシステム」の政策化の背景を探りつつ、本政策が持続可能な地域社会の構築に寄与するための条件を考察する。修士課程学生であるため、決断科学そのものとの関連性への意識は必ずしも高くはないが、独自のテーマと視点から持続可能な地域社会のあり方を考える。

第3部は、教員2名による海外事例の検討を通して、日本の地域コミュニティ論との国際比較への視座が示される。鄭は、統治モジュール海外実習で訪問した韓国全羅北道・鎮安郡で導入されている競争的まちづくり支援事業を取り上げ、日本の「選択と集中」論との比較を試みる。また江口は、フランスの地区評議会による住民参加型まちづくりの概要と具体例を紹介しながら、日本のまちづくりへの示唆について検討する。国によってコミュニティの社会的基盤が異なるとはいえ、海外のケースとの国際比較による相対化の作業は有効であり、この

点で本特集に広がり厚みをもたらす役割を果たす。

最後に第4部では、2つの座談会の模様を収録する。ひとつは、平成28年度から新たに統治モジュールに加わった5名の学生を中心に、実習経験から得たこと、地域との関わり方から、決断科学、リーダー論まで幅広いテーマで議論を行っている。またふたつ目は、産学連携研究員（九州労働金庫から出向中）として統治モジュール実習に参加する3名が、金融ビジネスの世界から見た地域の持続可能性を中心テーマとしてディスカッションを行っている。これらは全体として統治モジュールが持つ視点と限界、今後の方向性などに網羅的に触れる内容となっており、ぜひとも目を通して頂きたい。

以上の4つのセクションからなる本特集で、統治モジュールの現在の到達点と今後の課題を明らかにしていく。どの論考も1年間にわたって準備してきた力作なので、ぜひお読みいただけると幸いである。また、本特集が決断科学プログラム全体で取り組むべき決断科学の体系化と理論化に多少なりとも貢献することを切に願っている。



花松泰倫 はなまつ やすのり

九州大学持続可能な社会のための決断科学センター講師 統治モジュール

1977年鳥取県生まれ。総合地球環境学研究所、ジョージ・ワシントン大学、北海道大学スラブ・ユーラシア研究センターを経て、現在に至る。専門は国境学（ポードースタディーズ）、国際法学。著書に『国境の島・対馬の観光を創る』（共著、2014年）。