

まちづくりにおける シティズンシップ教育の効果に関する考察

徳永 翔太

政治学

1. まちづくりの本格化

——よそ者・若者・馬鹿者と「よそ者・若者・馬鹿者」のコンセプト

2014年、民間機関「日本創生会議」の試算（通称増田レポート）で、2040年に日本の896もの市町村が消滅する可能性があることが明らかとなった^{※1}。確

^{※1} レポートの内容を詳しく紹介したものとして増田寛也編（2014）『地方消滅—極集中が招く人口減少—、中央公論新社。

かに、地方の疲弊は小学校の統廃合や空き家の増加、耕作放棄地の増大などから認識されていたが、明確な数字によつて示される疲弊の度合いは現状認識を改めさせるものであった。このレポートの結果をもとに、生き残る地方と消滅する地方を選別し、地方中核都市にインフラを集中すべきだとする増田寛也の「選択と集中」論には

議論があるが^{※2}、増田レポートがまちづくりを促進させ、わが国の地方創生政策に大きな影響を与えたのは確かである。

2014年より本格的に始動した地方創生政策だが、まちづくりを推進するにあたって、増田を筆頭に多くの論者が重要だと考えるコンセプトがある。それが「よそ者・若者・馬鹿者」である^{※3}。「よそ者・若者・馬鹿者」とは具体的には、外からの目線で地方の現状を客観視できる人、地方の高齢化による停滞を打破する若い人、常識では想像がつかないような起業精神を持つ人のことを指している。その基本理念は、停滞・消滅へ向かうまちに対し、地域にしがらみのない若者が、既成の枠組にとらわれず、従来のまちづくりにイノベーションをもたらすことにある。まちづくりの起爆剤としての役割を「よ

そ者・若者・馬鹿者」は期待されている。

「よそ者・若者・馬鹿者」のコンセプトを体現している制度の1つとして地域おこし協力隊がある^{※4}。当該制度は、地方自治体が都市住民など地域外の人材を地域社会の新たな担い手として受け入れ、地域力の向上を図るものである^{※5}。協力隊員は一年以上3年以下の期間、地方自治体の委嘱を受け地域で生活し、各種の地域協力活動を行う。協力隊員を馬鹿者とするのは失礼かもしれないが、よその若者による常識にとられない活動を求められている点では、「よそ者・若者・馬鹿者」のコンセプトを体現している存在である。実際、制度理念に沿った地域おこし協力隊による先進的なまちづくりの事例が数多く報告されている^{※6}。

^{※2} 例えば山下祐介は、地方消滅は本当に既定路線なのか、選択と集中以外にも方法があるのではないかと問う山下祐介（2014）『地方消滅の罠「増田レポート」と人口減少社会の正体』、筑摩書房。

^{※3} たがえばコラム「地方創生の切り札は「よそ者」「馬鹿者」そして「若者」—増田寛也氏インタビュー—」、プレジデントオンライン（<http://president.jp/articles/16320>）、2017年1月10日閲覧。G中々々G「マップが明瞭に見て取れる。

^{※4} 詳細については本特集の古橋論文を参照のこと。

^{※5} 地域おこし協力隊HP（<http://www.jij-join.jp/chikokoshi/>）2017/1/10閲覧。

^{※6} 椎川忍、小田切徳美、平井太郎、地域活性化センター、移住・交流推進機構（2015）『地域おこし協力隊—日本を元気にする60人の挑戦』、学芸出版社。

2. まちづくりの2段階仮説
——プロジェクト型決定プロセスの観点から

2. 1. 第1決定フェーズ

確かに、「よそ者・若者・馬鹿者」はまちづくりの起爆剤として非常に優秀な人材である。彼らによって数多くの新たなプロジェクトが生みだされている。しかし、持続可能性という観点から見ればどうであろうか。彼らも次第によそ者ではなくなってくるし、活動の枠を広げようとするれば地域に住む人たちとの協働が必要になってくる。まちづくりのプロジェクトを持続可能なものにするようにするとき「よそ者・若者・馬鹿者」ではカバーできない範囲が生じてくる。

まちづくりにおける活動を一つのプロジェクトと捉え、その決定プロセスを見ていくことで、この点を明らかにしていく(図1)。^{※1)}

※1) 詳細については本特集の土中・徳永・古橋論文を参照のこと。

めの根気強さ、若い情熱が求められるだろう。以上までのプロセスを成立させて初めてプロジェクトを開始させることができる。それが図1にある第1決定フェーズ、公的事業の開始である。プロジェクトの実行者は、地方に山積する社会問題に対応するようなプロジェクトの実施を決定する。

以上、社会問題から始まり、公的事業の開始である第1決定フェーズまでの流れを見てきた。ここまでの段階では、「よそ者・若者・馬鹿者」が社会に新たな風を吹き込み、地域の起爆剤たる役割を担っていることが理解できる。

2. 2. 第2決定フェーズ

しかしながら、その成功をより大きなものにするための次のフェーズ、第2決定フェーズでは様相が異なってくる。第1決定フェーズと全く異なる性質、すなわち他者の介在が加わるためである。

社会問題の発見から第1決定フェーズに至るまでの

まちづくりには様々な活動があるが、それらは地方が抱える深刻な問題への対応から生じる。例えば、伝統工芸の衰退、鳥獣被害の増大、空き家の増加などがそれである。自らがコミットすべき社会問題を同定することで初めてまちづくりの活動が始まる。この段階ではよそ者の、地域の問題を客観的に把握し易い立ち位置がアドバンテージになる。

問題を同定した後、解決の方法やビジョンを構築していく。まち並み保全活動を例に取れば、空き家の改装によって街全体の調和を図り、多くの人が訪れるようなキレイなまち並みを復活させたい、といったような問題解決の道筋である。ここでは常識にとらわれない新たな発想が社会に変化を与える。

さて、問題の把握、解決のビジョンを立てることでプロジェクトの全体の概要がおぼろげながら見えてくる。そこでプロジェクトの実行者は、協力者を増やし人員を確保したり、NPOを立ち上げ法律面の整備をしたりすることで事業が実際に開始できるだけの地盤を築いていく。ここでは新しいプロジェクトを軌道に乗せるた

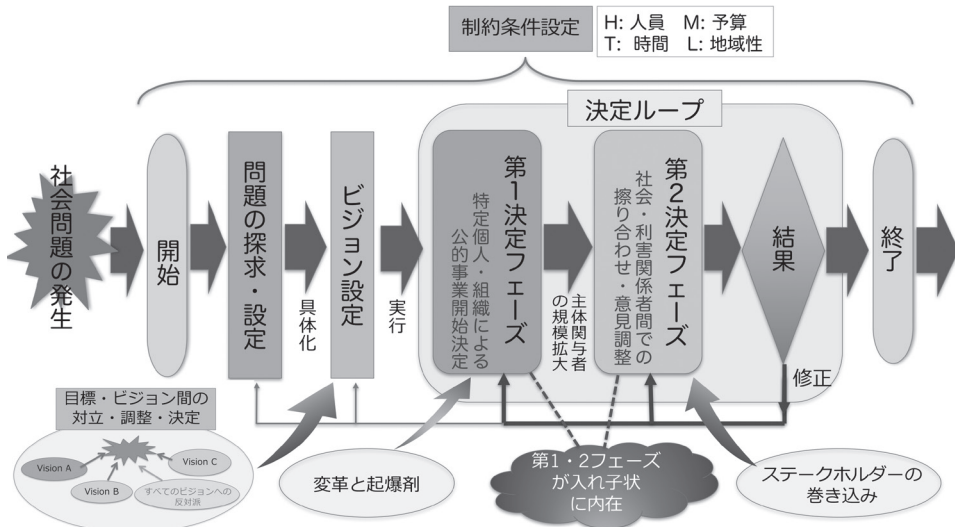


図1. 統治モジュールが考えるプロジェクト型決定プロセス

プロセスは、主にプロジェクトの実行者、ないし組織内部での活動が主であった。しかし、問題解決の核心にせまり、プロジェクトの内実を豊かなものにしていくためには、事業の規模を大きくする必要がある。そのためには、地域住民や他の市民団体、行政などプロジェクトに関係する多くの人々と協働（＝ガバナンス）^{※9} する必要がある。

先程から上げてきたまち並み保全活動を例に取れば、まち並み保全を行おうとする団体が、旧城下町の色彩残るまち並みという一貫したコンセプトを体現しようと思えば、当該地域の住民と交渉しなければならぬ。道路の舗装を行ったり、歴史資料館の委託運営を行ったりする場合には行政との交渉が必要である。まち並み保存の法令化を請願する場合には数多くのステークホルダーの協力なしには成功しないだろう。

以上見てきたように第2決定フェーズの特徴は、^{※8} 政府——市民の関係から捉えられるガバナメント（government）ではなく、市民と行政の連携や市民相互の協力など従来の政府——市民の関係では捉えられない多様なアクター相互間の協働という意味でガバナンス（governance）を使用している。ガバナンスには他にも多様な意味があるが、詳細は猪口孝（2012）『ガバナンス——グローバル化の奔流と国家主権の動揺』、東京大学出版会を参照のこと。

プロジェクトの実行者が関係各者と協働し、地域を巻き込んで、プロジェクトの規模を大きくしていくところにある。実行者単独ではなく、数多くの関係者を巻き込んでいき、最終的にはコミュニティ全体までその影響力を拡大させていくことがここの目標である。

この協働という営みが第2決定フェーズと第1決定フェーズまでのプロセスを分岐させる^{※10}。第1決定フェーズはプロジェクト従事者内部での決定を主としており、社会に新たな変化をおこす突破力が求められていた。しかし、第2決定フェーズでは、数多くのステークホルダーとの交渉が必要である。そこで第1決定フェーズと異なる能力が求められる。多様な利害を交渉や妥協によつて調整する能力である^{※10}。

実行者内部の決定は目的を共有しているためコンセ

※9 あくまでも決定の性質による分類であり、現実では第1決定フェーズと第2決定フェーズの順番が前後したり同時に行われたりすることがよく起こりうる。また第2決定の結果から新たな第1決定が行われそして新たな第2決定が生じるといった往復も考えられる。その意味で両者は入れ子状の関係にある。

※10 多様な利害を交渉や妥協によつて調整を行っていく活動に政治の重要な意義を捉えよう（John Bernard Crick (2013). In *Defence of Politics*, London: Bloomsbury, 6th edition. — (1969) 『政治の弁証』、前田康博訳、岩波書店）。

ンサスを得やすい環境にある。しかし、関係者との交渉はそのようにはいかない。利害や目的が完全に一致することはめずらしい。そのため必然的に、ビジョンの共有や、相互の利害調整、そして役割分担などの決定を要するため、第2決定フェーズは時間がかかる。協働していくための信頼関係を構築していく作業でもあるからだ。

まちづくりを一つのプロジェクトとして捉え、第1決定フェーズと第2決定フェーズを対比することによつて「よそ者・若者・馬鹿者」の限界が見えてくる。社会変革の起爆剤として優秀な「よそ者・若者・馬鹿者」だが、第2決定フェーズでは不利な面も多い。よそ者だからこそ常識にとらわれない行動ができるということは、交渉で重要な信頼関係がまだ築けていないことの裏返しでもある。さらに妥協や交渉といった調整は難しい局面が多く、大人な対応が求められる^{※11}。

また、コミュニティ全体に影響をおよぼすためには、よそ者だけではなく地元の人々の協力が必要になつてく

る。「まちづくり」として機能するためにはまちの人々が主役にならない。彼らの主体的な協力なしには大規模プロジェクトの完遂は不可能であろう。

第2決定フェーズでは「よそ者・若者・馬鹿者」の突破力だけでは決定を効果的にすることがむずかしい。彼らの成果をより拡大させていくためには、多様な利害関係をもつ関係各所との協働を成功させていかねばならない。そのためには、地域に住む多くの人を巻き込む必要がある。さらに交渉の際は、お互いに思慮のある大人な対応が求められる。第2決定フェーズでは、第1決定フェーズの「よそ者・若者・馬鹿者」とは対比的に、「地域住民・大人・思慮ある人物」が求められる人材像である。「地域住民・大人・思慮ある人物」がどれだけ活躍できるか、地域力そのものが問われているともいえるだろう。

2014年から本格的に始動した地方創生事業だが、「よそ者・若者・馬鹿者」もすでによそ者ではなく地域の住民になりつつある。さらに多くの「よそ者・若者・馬鹿者」によるまちづくりプロジェクトも事業規模を拡

※11 中野剛志・柴山桂太（2011）『グローバル化の真実』、集英社のpp.55-56.を参照のこと。

大していく段階にきている。まちづくりを持続可能なものとしていくためには、地域住民の主體的な関わりに視点をシフトする時期にきているのではないだろうか。

3. 持続可能なまちづくりのために

3. 1. シティズンシップ教育の可能性

これまでまちづくりは、外の視点に注目がいきがなかった。しかし、まちづくりのプロジェクトを進展させる第2決定フェーズにおいて求められるのは地域力である。まちづくりの持続可能な発展のためには、外から内への視点の変更が求められるだろう。

では、地域力を高め、第2決定フェーズで求められる「地域住民・大人・思慮ある人物」が活躍できるような環境を整備するためにはどうすればよいだろうか。この問いには様々な解決策が考えられるだろう。たとえば、住民相互の信頼関係構築（＝社会関係資本）にアプローチ

する方法や^{※12}、共同体での活動をおとした絆の形成に着目する方法が考えられる^{※13}。他にも、シード・スコッチボルによれば、かつてアメリカでは階級を越えたつながりをもつ自発的結社が数多くあり、その内部では高い交渉力を備えたリーダーの育成が行われていたとい^{※14}。

本稿では紙幅の制限上すべての解決策を扱うことができないが、地域力を高める1つとしてシティズンシップ教育の可能性について考察したい。

シティズンシップ教育とは、「社会の構成員としての『市民』(citizen)が備えるべき『市民性』(citizenship)を育成するために行われる教育であり、集団への所属意

※12 社会関係資本（＝ソーシャル・キャピタル）については、Robert D. Putnam (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press. — (2001) 『善治と民主主義—伝統と改革の市民的構造』、河田潤一訳、N-T-T出版。

※13 ソーシャル・キャピタルやコミュニティリズムの観点から地域づくりを考えるものとして菊池理夫 (2011) 『共通善の政治学—「コミュニティ」をめぐる政治思想』、勁草書房。

※14 Theda Skocpol (2003). *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. Norman: Oklahoma Press. — (2007) 『失われた民主主義—メンバーシップからマネージメントへ』、河田潤一訳、慶應義塾大学出版会。

識、権利の享受や責任・義務の履行、公的な事柄への関心や関与などを開発し、社会参画に必要な知識、技能、価値観や傾向を習得させる教育」^{※15}のことである。近年、若者の政治離れや社会に対するシニカルな態度に対する危機感から世界的に取り組まれるようになってきている。日本でも2016年に投票年齢が18歳に引き下げられたことからシティズンシップ教育への取り組みが徐々に始まっている。

日本でも参考にされることが多いシティズンシップ教育の先進国イギリスでは、シティズンシップ諮問委員会が提出したレポート「シティズンシップの教育と学校における民主主義の教授」^{※16}をもとに、2002年にシティズンシップ教育が必修化されている。当該レポートは、委員会の座長を務めたバーナード・クリックの名前をとってクリック・レポートと呼ばれることが多い。

クリック・レポートは、多様な諸利害や価値観を交

渉や妥協によって平和裏に調整を行うことに重きをおいたクリックの政治観がその根底に流れている^{※17}。シティズンシップ教育が目的とするのは、クリックが想定するような政治に必要な能力を身につけた市民を育成することである^{※18}。

ここにシティズンシップ教育とまちづくりの共振点を見いだせる。シティズンシップ教育は、市民生活の中で必要な政治的調整能力を涵養するものであるが、その能力はまちづくりの第2決定フェーズでまさしく求められているものである。

シティズンシップ教育が行われるべきは、地域コミュニティの中心を形成し、かつ地域に住む若者すべてを巻き込む教育を行う小・中学校、高校である。さらに、市民として身につけるべき政治的な調整能力の涵養は、思慮ある行動を促し、一人の大人、社会を形成する一個人

※17 蓮見二郎 (2008) 『クリック・レポート』(木村俊道・岡崎晴輝編『はじめて学ぶ政治学—古典・名著への誘い』、ミネルヴァ書房、pp.240-252)所収。

※18 クリック自身がシティズンシップ教育について論じたものとして Bernard Crick (2000). *Essays on Citizenship*. London and New York: Continuum. — (2011) 『シティズンシップ教育論—政治哲学と市民』、関口正司監訳、法政大学出版局。

まちづくり学習は、その名の通り、まちづくりを学ぶ学習である。筆者の目的は、まちづくり学習を通して、生徒に政治的調整の重要性を理解してもらい、社会を形成する一人前の大人に、また思慮ある行動のできる市民になる準備の機会を提供することにあった。

まちづくり学習では、生徒は学校の外に飛び出し、現実社会の中で政治的活動を学ぶ。たとえば、まちづくりに従事している地域住民に聞き取り調査を行ったり、多くの地域住民の前で将来のまちのあるべき姿について政策提言を発表したりする。生徒はまちづくり学習を通して、まちづくりに必要な能力、ひいては市民として身につけるべき政治的能力を獲得していく。

私立Y高校では授業後、生徒から、「授業をする前は、政治と聞いても、漠然としたイメージ（お金とか）しかなかったのですが、授業を通して、多くの人の意見をまとめ、より良い決断をすることだということがわかりました。」といった声が聞かれた。生徒は授業をとおして、第2決定フェーズの性質を理解し、その積極的な意義を見出すことができたといえるだろう。まちづくり学習を



私立Y高校で筆者が行ったシティズンシップ教育授業の様子

撮影 花松 泰倫

としての育成を促すものである^{※10}。シティズンシップ教育は、まちづくりの第2決定フェーズで求められる「地域住民・大人・思慮ある人物」という人材を育成する環境づくりに貢献することだろう。

3. 2. まちづくり学習の可能性

現在、筆者は前述の観点から、高校生を対象にまちづくりをテーマとしたシティズンシップ教育を実践している。2016年度は、長崎県立K高校の総合的な学習の時間で行われたまちづくり学習の補助を行った。また同年、福岡県の私立Y高校では、選択教科である公民の時間で、授業内容の組み立てから、地域住民への訪問のアンケートポイントに至るまで授業全体のコーディネートを行い、また実際に教壇に立つてまちづくり授業を実践した（上記写真）。

※10 実際、シティズンシップは子供が大人になる成人期への移行としても捉えられている。小玉重夫（2003）『シティズンシップの教育思想』白澤社のpp.102-104.を参照のこと。

通したシティズンシップ教育の実践は、まちづくりに必要な能力を育成する点において、一定の成果が見込める。

現在、まちづくり授業は体系的に行われているとは言いがたく、それぞれの学校が手探りでやっている状態にある。多様な観点から研究が行われることで、効果的なまちづくり学習法が構築される必要があるだろう。

4. おわりに

まちづくりのプロジェクトを2段階に分けることで、まちづくりの持続可能性について考察してきた。まちづくりの初期段階では、社会の変革のために「よそ者・若者・馬鹿者」の突破力が求められていた。しかし、第2決定フェーズでは協働が重要になるため「地域住民・大人・思慮ある人物」が求められる。

まちづくりが持続可能なものとなるためには、地域力の向上が必要である。本稿では第2決定フェーズで求められる能力を涵養する1つの方法としてシティズンシップ教育に着目した。まちづくり学習を通じたシティズン

ズンシツ教育は、まちづくりで重要な第2決定フェーズで求められる資質を磨くものであった。

確かに教育による解決は非常に時間のかかる方法だといえる。しかし、地域力を高める即効性のある手段が望めないことを考えれば、少しずつ、しかし着実な、持続可能なまちづくりのための環境整備が必要だろう。

韓国釜山広域市・甘川洞文化村の路地集落を歩く



徳永翔太 とくなが しょうた

九州大学大学院地球社会統合科学府地球社会統合科学専攻 博士課程2年
決断科学大学院プログラム 統治モジュール

1990年福岡県生まれ 九州大学法学部を経て現在に至る。
イギリス政治経済学を中心に、新自由主義による政治の空洞化の問題に取り組む。

撮影 花松 泰倫