政策提言

歴史活用による地域活性化戦略

~先人を活かした心そだて、人づくり、まちづくり~

2020年1月 PHP「歴史まちづくり」プロジェクト



_	. •
	次
\mathbf{H}	<i>3 K</i> *
\mathbf{H}	

【はじめに】		
分析編		
1章 地域まちづくりの現状と課題1. 減る人口、縮む活力(まちづくりの課題)2. 地域の担い手の不足(人づくりの課題)3. モラルの低下(心そだての課題)4. 求められる地域づくりの内力	2	
2章 なぜ、歴史と先人に注目すべきなのか1. 「らしさ」の源泉2. まちづくりの火種3. 人を引きつける磁力4. 心そだて、人づくり、まちづくりの潤滑油	6	
3章 先人のレガシーと効果1. 先人のレガシー2. 先人のレガシーの活用効果		
4章 先人の政策的位置づけと活用への課題 1. 心そだて(ハートウェア)の取り組み 2. 人づくり(ヒューマンウェア)の取り組み 3. まちづくり(ハードウェア)の取り組み 4. 先人活用の政策的課題		
提言編		
提言 「先人を活かした心そだて・人づくり・まちづくり」のための10の政策 1. 先人を活かした地域まちづくりの3つの柱 2. 先人を活かした心そだて、人づくり、まちづくりの政策体系		
【提言1】「心そだて」をまちづくりの起点にする 【提言2】先人のレガシーを見出す 【提言3】「ふつうのまち」こそ、シビックプライドの醸成に力を注げ 【提言4】先人を活かした人づくりのメカニズムを構築する 【提言5】「コミュニケーションポイント」を戦略的に増やす 【提言6】自治体連携で歴史まちづくりを牽引する人材を養成する 【提言7】先人を活かす明快な政策体系を構築する 【提言7】先人を活かす明快な政策体系を構築する 【提言9】先人を活かせる組織マネジメントを確立する 【提言10】先人活用をテコに、より良質な教育・学習環境を整備する		

はじめに

混沌とする世界情勢、不透明感漂う国内情勢の下、各地で地方創生の取り組みが続けられている。その過程では、国、自治体による「○□△成長戦略、◇△×再興戦略」、「○×□活性化計画」等、既視感を拭えない計画が数多く生まれは消えていった。国が地方創生の推進を後押しするのとは裏腹に、地域自らがその特性を引き出し生き残っていこうという、主体的な意識や考動の機運が低下してしまうのでは本末転倒である。地域の現場でしか現状は打開できない。

行き着くところ、地方創生の成否のカギは地域、現場の「人」にある。地域への愛着、誇り、憧れ、共感、当事者意識を持って、主体的にまちづくりに参画する人材を一人でも多く育てることである。

その手がかりとして、しばしば指摘されるのが「歴史」に学ぶ必要性である。人の居住歴のないまち等ありえないのだから、まちづくりの立案や構想にあたって、そのまちが有する過去の履歴から出発するのは本来、至極当然のことである。しかし、この国ではこれまで、それが常識とはなっていなかった。

歴史は「人」によって切り拓かれ、継承されてきたということを、あらためて確認しておく必要がある。地域には、志を胸に世界へ羽ばたいていった人、国を案じ中央で活躍した人、そして、さまざまな分野で、地域に生き、地域を支えた人が必ずいる。また、史跡、文化財、景観、特産物、地場産業等のように、今日の地域特性や人々の地域に対する誇り、愛着、共感、憧れの淵源となっている例も多い。

先人に着目すれば、自分たちのまちの特性がどこにあり、いかに地域が切り拓かれ、それが今日の地域の経済社会とその強みや弱みとどう関係しているかというような新たな視座が得られる。このように、歴史に学び、活かすとは、今日の日本、地域と重なる部分から、「地域遺伝子」に気づき、未来に向けた課題解決策を着想することにほかならない。

たとえば、明治維新をふりかえってみよう。当時、経済成長と貨幣経済の発展によって全国 270 藩はほぼ例外なく、常識的には返済が不可能なほど莫大な借金を抱え、地域経営は困難を極めた。そうした背景のもとで、廃藩置県で藩が消滅した際、抵抗がほとんど見られなかったことからすると、王政復古という「外力」以上に、廃藩置県による新たな地域経営への期待という「内力」の方が、明治維新に対する影響は大きかったのかもしれない。

では、いったい何が、内力の「原動力」だったのか。全国各地に藩校、寺子屋があり、儒学等を通じて人々に徳とされる心が培われ、それを基に、地域の人々は考え、生きた。各地域における、そうした「心」と「人」が相まった内力が、明治維新というイノベーションを興す原点となったと考えられる。

歴史的資産に着目することで、住民らは、まちづくりの原点に気づき、愛着、誇り、共感、憧れ、当事者意識を持ち始め、ひいては「住み続けたい」「行ってみたい」「薦めたい」まちを実現していく原動力になるのではないだろうか。

そうしたまちづくりの手がかりの1つとして、ふるさとの「歴史」と「先人」に着目する。 そして、歴史と先人をまちづくりに活用する意義を確認し、そのための「人づくり」と「心 そだて」を具体的に進めるための視点、政策を提言する。

分析編

【1章】 地域まちづくりの現状と課題

<u>1. 減る人口、縮む活力(まちづ</u>くりの課題)

①経済社会の縮小

わが国の経済社会は今、長期的な少子高齢化と人口減少の進行とそれに伴う行財政、地域経済、コミュニティ活動の縮小・停滞が懸念されている。また、対外的には、グローバル化の進展に伴う地域間競争の強まりが見込まれている。

東京一極集中、地方の人口減少を抑制し、国全体の活力を上げるため、政府は平成26年 以降、自治体と連携して地方創生政策を進めてきた。この間、総額約8,800億円に上る地 方創生関係交付金(補正予算を含む)が創設されたが、地方の国への財源依存度や計画統制 が強まり、むしろ、地域特性が失われて地方分権に逆行しているという指摘もある。

地域内外の激しい環境変化の下で、自治体は経済・社会の活力を維持しながら、持続性の ある地域経営を行っていく必要性が高まっている。身近に存在する地域資源を基礎として、 多様な主体が連携・協力しながら活用し、身近な地域環境を漸進的に改善し、地域の活力と 魅力を高め、生活の質向上を実現していくことである。

②薄れる「らしさ」

全国各地では、開発が進み市街地等の更新が進んだ都市が多くなった一方で、まちの「らしさ」が喪失してしまったという批判も多い。ここで言うらしさとは、「まちの魅力」と「シビックプライド」である。まちの魅力とは、地域の多様な文化や経済活力を感じさせるもの、シビックプライド(以下、CP)とは、そのまちへの「愛着、誇り、憧れ、共感、当事者意識」のことである。これらを合わせたような、そのまちならではの存在感を、童門は「コミュニティ・アイデンティティ」(CI)と称し、「"なら"と言わせる"らしさ"」¹の創造が、まちづくりの要諦だと提唱している。

しかし、現在、人口減少等による地域社会の弱体化²に連動して、住民等の地域に対する 愛着、誇り、憧れ、共感の低下が懸念されている。さらに、これが引き金となって、身近な 地域の課題解決に貢献しようというような、まちづくりへの参加意欲や当事者意識が減退 し、経済の縮小、人口流出、地域の持続性低下という悪循環を生み出しかねない。そのよう な事態になれば、まちの魅力は一層、外部へ伝わりにくくなるだろう。

 $^{^1}$ 童門冬二は、「らしさ」を「生きがい」と「死にがい」と言う。生まれるのなら $\bigcirc\bigcirc$ 、学ぶのなら $\bigcirc\bigcirc$ 、働くのなら $\bigcirc\bigcirc$ 、暮らすのなら $\bigcirc\bigcirc$ 、生きるのなら $\bigcirc\bigcirc$ 、そして、死ぬのなら $\bigcirc\bigcirc$ 。ここに骨を埋めてもいいというような、地域に誇りと自信をもって愛情を注げることが、まちづくりの究極的目標と指摘する。

² 国交省国土審議会計画推進部会「住み続けられる国土専門委員会」(2019年)

③持ち腐れる公有財産

各地では、人口減少で余剰化したり、老朽化により将来に亘って施設者利用ニーズを充たせない公有財産が数多く発生している。学校施設等の教育財産も例外ではない。これは安易な目的外転用はできないが、「直面する地域課題の解決に資する」財産と位置づけて、新たな教育的活用を進める必要性が高くなっている。

2. 地域の担い手の不足(人づくりの課題)

①地域力の低下

わが国の経済社会は規模の面での縮退が確実視されることから、縮充のまちづくりが各自治体の課題である。つまり、都市構造や社会インフラといったハードウェアの量的再編を図りつつ、そうした状況にあっても地域の持続性を支えるための人材、経済社会システム、法制度といったヒューマンウェアの質的充実も図るまちづくりである。

自分たちの地域の課題を発見し、地域が主体的に対応していける「地域力」を高めることが肝要である。この力を高めるためには、時代の変化を見据えて、経済的価値、社会的価値を生み出す新たな取り組みが必要だが、そこで重要になるのは、地域で継承されてきた、あるいは、大切にすべき価値観に立脚しながら、そこに新たな変化を持続的に取り重ねていくことである。

②まちづくりを担う人材不足

同じような地理的条件下であっても、活性化している地域とそうでない地域の差を生じさせる要因の1つは、地域力にあり、それを支える「人」の力に依るところが大きい。

総務省の調査³によれば、自治体の人口規模が小さくなるほど、「地域リーダー力」「住民力」を地域力と捉える傾向がある。地域活性化の基本は、地域が大事にする価値観を共有した「人づくり」にあると見ることできる。地域を牽引するリーダーやそれを支える人々、協調しながら歩んでいく住民等の力を育てることが、まちづくりには重要である。

一方で、コミュニティの実情の理解、内外の連携を図る交渉・調整スキルを有し、地域を 牽引する人材は官民双方で求められるが、人口規模が小さな自治体ほど、こうした人材の 不足が深刻化しており、その確保対策も全体の8割以上の自治体で未着手だという⁴。

自治体は、住民らが生涯を通じて学び、活動し、多様な市民の経験や能力が地域課題解決 に活かされるような「人づくり」政策を推進することが重要である。

③人づくりに関する総合的な取り組みへの要請の高まり

2014 年に「地方教育行政法の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」(以下、地方教育行政法)が改正された⁵。首長部局(一般行政)と教育委員会(教育行政)という

³ 地域力創造に関する有識者会議『最終とりまとめ』(2010年)

⁴ 日本生産性本部『地方創生を推進する上で要請される人材像に関するアンケート』(2017年)

⁵ 法改正の要点は、①教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策の目標や施策の基本となる方針である「教育大綱」策定権が首長に授権されたこと、②首長と教育委員会の執行機関同士が教育条件の整備や重点的

執行機関同士が、人づくりの政策について、総合的かつ密接に連携していくことがより強 く求められるようになった。これにより、自治体の最上位計画である総合計画と、教育分野 の計画である教育大綱・教育振興基本計画との相互調整に絶えず留意していくことが必要 となったのである。

自治体は、首長部局と教育委員会の連携・調和を深めるため、より一層工夫し、態様を整 える必要がある。

3.モラルの低下(心そだての課題)

近年、住民らのモラル6の低下を伺わせる不祥事や事件が各地で頻発している。世論調査 によれば⁷、「社会全般のモラルが低下している」と感じる 20 歳以上の者の割合は、昭和 63 年は27.2%であったが平成17年には57.8%と倍以上に増加していた。同27年でも44.6% と高止まりしている。

こうしたことからも人材については、人口減少という量的問題もさることながら、心(ハ ート)という質的充実がより大きな課題であろう。

①道徳意識の低下

我が国と地域の経済社会が成熟化する一方で、グローバル化、急速な情報化や技術革新、 マクロ経済の大変動は、身近な生活も含め経済社会のあらゆる領域で影響し不確実性を増 幅させている。多様な主体が速いスピードで相互に影響し合い、1つの出来事が広範囲か つ複雑に伝播する。先を見通すことがますます難しくなっている。地域で暮らす人々の道 徳観、価値観は多様化し、生活も質的に大きく変化していく。

たとえば、政府が目指す Society 5.08が実現した場合でも、新技術を運用する側の人材 や企業等が道徳観を欠いていては、さまざまな事案を適切に判断できず、モラルハザード を引き起こし、社会的責任を果たし得ない。彼らが一時的に隆盛したとしても、地域との協 調的な発展は実現しえない。

学校現場も例外ではない。社会全体の道徳観、価値観に混乱が起きたことが学校内の秩 序崩壊、いじめ問題を惹起したという。また、自尊感情や自己肯定観の低い子どもの増加も 現代的問題とされ、近年、道徳教育の再構築が活発になっている要因となっている。

個々人が経済社会状況の中で起こる多様な事象を、適時適切に自律的に判断していくこ とが一層求められるようになるだろう。ゆえに、道徳的な資質や意識が重要である。そのな かで教育は、国、地域を担うという点でも人格形成期に重なるという点でも、重要である。 公共の精神、郷土を愛する心に通じる道徳観の涵養は、人づくり、まちづくりに通底する重 要な要素なのである。

に講ずべき施策等を対等に協議・調整する場「総合教育会議」が新設されたことである。

⁶ 通常表出してこない人それぞれの内部統制の状況を言う。

[『]平成 30 年版警察白書』

 $^{^8}$ IoT、ロボット、人工知能(AI)等の新たな技術を活用して、サイバー空間とフィジカル空間を高度に融合さ せることで、ひとり一人のニーズに合わせる形で社会的課題を解決するとともに、革命的に生産性を押し上げ られた、新たな社会のことを言う。

⁹ 柳沼良太『「生きる力」を育む道徳教育 デューイ教育思想の継承と発展』(慶應義塾大学出版会、2012 年)

②当事者意識の低下

住民らのモラルが低下している地域で、住民が愛着、誇りを持って、「このまち"なら" 住み続けたい」と感じるはずがなく、むろん、地域外の人々や企業が、「あのまち"なら" 住んでみたい、訪れてみたい、紹介したい、進出したい」という、憧れを抱き、共感することもない。

住民らのまちに対する自尊心、郷土愛的なメンタリティーを醸成し、住民らに当事者意識が動機づけられ、地域において涵養されることが「そのまち独自の存在感」を発揮する大きな内力となろう。

4. 求められる地域づくりの内力

以上を要約すると、まちづくりの持続性は危機に瀕しており、地域自らが課題を発見し解決できる力を高めていくことが必要である。そのためには、インフラといった「ハードウェア」に留まらず、当事者意識を持つ人という「ヒューマンウェア」、その与件として道徳観ある人という「ハートウェア」が作用し合うまちづくりが必要となってきている。自治体は今後、そのメカニズムをデザイン(設計、計画)する必要性が高まっている。

【2章】 なぜ、歴史と先人に注目すべきなのか

1.「らしさ」の源泉

まちづくりのメカニズムを構築するために、自治体は何を手掛かりにすれば良いのだろうか。大きな手がかりと考えられるのが「歴史」である。今日の地域問題の真因が過去に求められることは、多くの事例でも見られることだ。つまり、歴史は、地域特性を表す本質であり、地域に内在するそのまち「らしさ」であり、地域アイデンティティである。

「らしさ」が、自分たちのまちのどこにあり、今日の地域特性とどんな関係があるか。それらを現在、住民らがどう理解しているか。 どのようにまちや地域コミュニティが形成されたのか。なぜ、あのような人物や産業が生まれたのか。地形地物といったフィジカルな要素だけでなく、歴史のなかに、そのまちらしさと先人との関係性、必然性が分かってくる。これを掘り起こし活用していくまちづくりが求められる。

2. まちづくりの火種

歴史をまちづくりに活かすという考え方そのものは、過去にも見られたことであるが、本提言で強調したいのは、住民の肯定的な社会的アイデンティティ、地域への愛着を表す「シビックプライド(civiCPride。以下、CP)」と歴史との関連性である。

CP とは、日本語の郷土愛という言葉に似るが、そこで生まれ育った人でなくとも、そのまちに関わる多様な人々が愛着、誇り、共感、憧れを持つこと、そして、そこをより良いまちにするために、自身が何らかの形でまちづくりに関わっていくという「当事者意識」を伴う意識という点で、郷土愛とはニュアンスを異にする¹⁰。

イギリスでは1990年代以降、都市再生政策の一環として、「歴史」の参照を通じて CP を
醸成させようという機運が盛り上がっている¹¹。地域に対して CP を持つ住民の特徴として
は、地域の一員という自覚が強いこと¹²、年齢、居住年数、性別、宗教への所属等の個人的
属性のほか、治安等の周辺環境や近隣住民との日常的な接触¹³や QOL (Quality of Life) の
評価と関係性があること¹⁴、地域に高い愛着を持つ住民は、まちづくりへの協力に積極的で

政策シンクタンクPHP総研

¹⁰ 産業革命後のイギリスにおいて、激化する都市間競争を勝ち抜くために興った都市規範と言われる。それまで CP の証しとされていた宗教建築物の審美性等に代わり、市民等がお金を出し合って作った、市役所や音楽ホール、図書館等の公共建築が CP 競争の対象となり、都市の核としてデザインされるようになった。

¹¹ 伊藤香織『都市環境はいかにシビックプライドを高めるか』(日本都市計画学会、2017年)。多くの公共建築がさまざまな市民階級の CP に依拠する寄付や資金で整備されたことに因ると分析されている。

¹² Twigger-Ross, C. l. and Uzzell, D. L. 『Place and Identity Processes, Journal of Environmental Psychology, Vol. 16, 1996 年』

¹³ Brown B Perkins D .Brown. 『Place attachment in a revitalizing neighborhood: Individual and block levels of analysis』(Journal of Environmental Psychology, 2003 年)

¹⁴ Harris PB, Werner CM, Brown BB, et al. 『Relocation and Privacy Regulation: Across-Cultural Analysis』 (Journal of Environmental Psychology 1995年)

あること¹⁵、「Well-Being」 ¹⁶を高める可能性があるとされる。

CP の醸成と歴史との関係性については、物理的環境よりも社会的環境がより強い影響を与えるという研究成果がある。歴史的資産の価値が評価されると、住民は肯定的な社会的アイデンティティを獲得すること、資産と地域の営みの歴史的な関連性を認知されることで地域への愛着は強くなることから、歴史資産を整備し、それに関する歴史学習を行うことの必要性も明らかにされている¹⁷。

地域との心理的な一体感を形成し、住民らの幸福感を高め、地域コミュニティの安定性を向上させる等、地域の歴史資産の活用は住民らの CP の醸成に繋がり、それが地域の内発的発展の火種になると考えられる。それは、地域を選ぶ側(住民等)、選ばれる側(行政等) 双方にとって、居住地選択、関係人口¹⁸の構築に欠かせぬ要素である。

3. 人を引きつける磁力

第3章で述べるように、各地域にはさまざまなレガシーが蓄積され、そのまちらしさを 醸し出している。歴史の活用により、そのまち「らしさ」を強化することで、当該地域に人 や企業を呼び込む磁力になると考えられる。

問題は、「らしさ」の醸出する歴史資源としては、建造物といった有形資産に人々の目が向きがちで、無形資産にはなかなか向かないことである。国交省の調査¹⁹によると、自治体の約50%は、『わがまちの誇りとして大切にしている要素』として、「由緒ある歴史文化遺産等」を挙げている。

わが国の歴史的資産への関心や対象が有形資産に偏っている一方で、「有徳人、文化人の存在、市民の道徳・教養」は約5%しか評価しておらず、無形資産への評価は低い。なかんずく、人の生き方、考え方といった無形資産は目に見えづらく、そもそも住民らの関心、対象になりえていない。

このように、CPの要素として「歴史文化遺産」は大きな比重を占めるが、「人」への関心は極めて低い。先人の生き方、考え方の現代的価値を再評価することで、住民らの「人」への関心を高めていくことが、まちらしさを創ることに繋がる。

4. 心そだて、人づくり、まちづくりの潤滑油

火種とは、物的資産である「ハードウェア」(建物やインフラ)やまちの空間的魅力・活

¹⁵ 鈴木春菜、藤井聡『地域の愛着が地域への協力行動に及ぼす影響に関する研究』(土木計画学会研究本文集, 2008 年)

¹⁶ Well-being には、「福祉」「善き生」等、様々な訳語が当てられる。これらは精神的、健康、雇用等、多様な要因によって決定される個人の幸福感を示す指標として扱われている。

¹⁷ 引地博之等『地域に対する愛着の形成機構』(土木学会論文集,2009年)

¹⁸ 関係人口とは、総務省によれば、「定住人口でもなく、観光に来た交流人口でもない、地域や地域の人々と 多様に関わる人々のこと」とされる。

¹⁹ 国土交通省北陸地方整備局、新潟県上越市『村格・都市格の形成(郷土への誇りを育てるまちづくり)に向けた推進方策調査』報告書(2008 年)。「地域住民」が誇りとする要素は、「歴史文化遺産」が50%超と非常に多く、人口規模が大きな自治体ほどこの傾向が強く、小さな自治体では、「地域の助け合い」を誇りとする傾向がある。

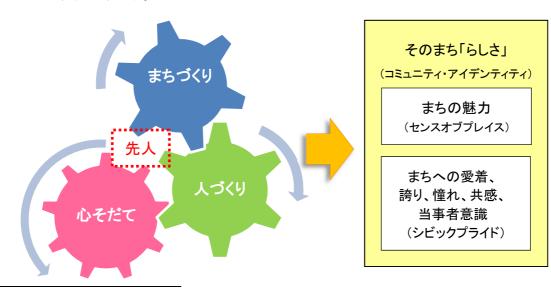
力を牽引する質的資産である「ヒューマンウェア」(人材、経済社会システムや法制度)だけではない。最も重要なのは、住民らの心に刺さる、まちづくりに主体的に関わろう、新しい地域社会を創っていこうという、個人の「心のあり方」(生き方、考え方)に関わる「ハートウェア」であり、それは社会の「道徳性」と言えるものである。

この点に関して松下幸之助は、「社会の互いの徳性が高まれば、単に人間関係が良くなるばかりではなく、日常活動も社会活動もスムースに運び、物も能率的に生産され物的にも豊かな生活がもたらされる」と述べ²⁰、人々の道徳性を育む重要性と功能を強調している。ハートウェア(心そだて)をまちづくりの起点とすることで、まちのハードウェア(建物やインフラ)とヒューマンウェア(人材、経済社会システムや法制度等)をより効果的に機能させるであろう。その結果、地域における住民らの幸福度を高め、地域コミュニティの自律性と持続性が保たれることに繋がる。

とはいえ、ハートウェア(心そだて)の価値に住民等が気づき、動機づけを得ることは容易なことではない。だからこそ、身近なところで住民等のハートウェアが醸成され、混迷する社会情勢下でもグローカル²¹な視点を持った「当事者意識」が涵養されることが重要になる。

その好素材が先人である。先人は、地域に必ず存在する資産でありながら、これまでまちづくりであまり活用されていない。先人の再評価、活用を通じて、地域の歴史文化を具現化し、住民等のこのまちに「住み続けたい」「行ってみたい」「薦めたい」「こんな地域課題解決に当たりたい」と思っている人々を触発する動機づけになる可能性がある。

要するに、これまでのまちづくりに決定的に欠けていたのは、住民らの心そだて(ハートウェア)を起点とし、これを人づくり(ヒューマンウェア)、まちづくり(ハードウェア)と連動させるためのメカニズムである。先人は、この3つのギアの組み合わせを促す「潤滑油」のようなものである。すなわち、動機づけたり(馬力)、住民らの地域課題に即した政策の選好を強めたり(瞬発力)、他地域の取組を自地域に合った政策にカスタマイズ(変速)させる役割を果たす。



²⁰ 松下幸之助『あたらしい日本・日本の繁栄譜』(1966年、PHP 研究所)

²¹ 元大分県知事の平松守彦が提唱。グローバル(Global、世界)とローカル(local、地域)を掛け合わせた概念である。まちづくりにおいて、「グローバルに考え、ローカルに行動せよ」という発想。

【3章】 先人のレガシーと効果

先人がまちづくりに活用されてこなかった原因としては、活用の「効果」が分かりにくく、政策化の「根拠」も曖昧だったからと考えられる。

そこで、本章では、先人を「文化や環境に関わる社会的遺産」=レガシー²²と捉え、その効果を、短期的な経済効果だけではなく、「長期にわたってまちづくりに与える、特にポジティブな効果」と捉えて整理する。

1. 先人のレガシー

先述の通り、これまでのまちづくりでは、先人の事績は古く、現代社会では通用しないという評価が多かった。評価が十分でなく事績も可視化されていなかったため、まちづくりへの活用が進んでこなかった。メリットの分かりにくさについては、その結果、多くの先人

のレガシーは、近代化とともに忘れ去られてしまったか、地域に埋もれたままとなってきたのが通 例である。

そうした情勢下で、日本遺産の第1号認定を受けた大分県日田市の咸宜園²³のように、史跡と精神的なレガシーを「近世日本の教育遺産群ー学ぶ心・礼節の本源ー」として一体的なストーリーに仕立て、創設者・廣瀬淡窓の教育思想の社会的価値を可視化したことで、観光客が増加したような好例も生まれ始めている。



写真: 史跡のレガシー例 「咸宜園」(大分県日田市)

こうした先人のまちづくりに資する資産、すなわち「先人のレガシー」は、目に見える「有形のレガシー」と目にみえにくい「無形のレガシー」に大別できる(表1)。

「有形のレガシー」とは、施設、インフラや住民の生活基盤の充実につながるもので、地場産業の振興、特産品の勃興、地場のコネクターハブ企業の成長等の「産業のレガシー」、

史跡、名勝、文化財、景観等の「史跡のレガシー」、 当該自治体の拠点的な文化・教育関連施設等の 「施設のレガシー」を言う。

対して、「無形のレガシー」とは、地域に対する住民らの愛着、誇り、満足感、地域の当事者意識等、それ自体、可視化しにくいレガシーである。当該自治体で継承されてきた伝統や行事等の「行事のレガシー」、先人の事績を活かした教育活動、同生涯活動等の「教育のレガシー」、CPや人々の心の拠り所等の「理念のレガシー」を言う。



写真:行事のレガシー例 「棒杭市」(山形県米沢市)

²² レガシーとは遺産を指すが、「価値のあるもの」だけが遺産になる。単に古くても遺産には該当しない。また、歴史的建造物等のモノだけではなく、「業績・成果」「仕組み」「軌跡」等、精神的なモノや概念を含む。 ²³ 江戸時代後期に生まれた儒学者・廣瀬淡窓が豊後・日田に開いた日本最大規模の私塾(学校)。

2. 先人のレガシーの活用効果

先人のレガシーを活用することにより、次の効果が期待される。

【1】心を育てる(道徳観、当事者意識の涵養)

- ○住む人々にとっては「ふつう」過ぎて見えていなかった地域の歴史資源の価値が、先人 を通して新たな観点や素材で再発見、再評価される。
- ○先人の事績と身近な地域との関わりを学ぶことを通じて、地域づくりに有為な手本、教材としての情報価値が得られ、個々人の道徳観、当事者意識が涵養され、生きる力、幸福度が高められる。

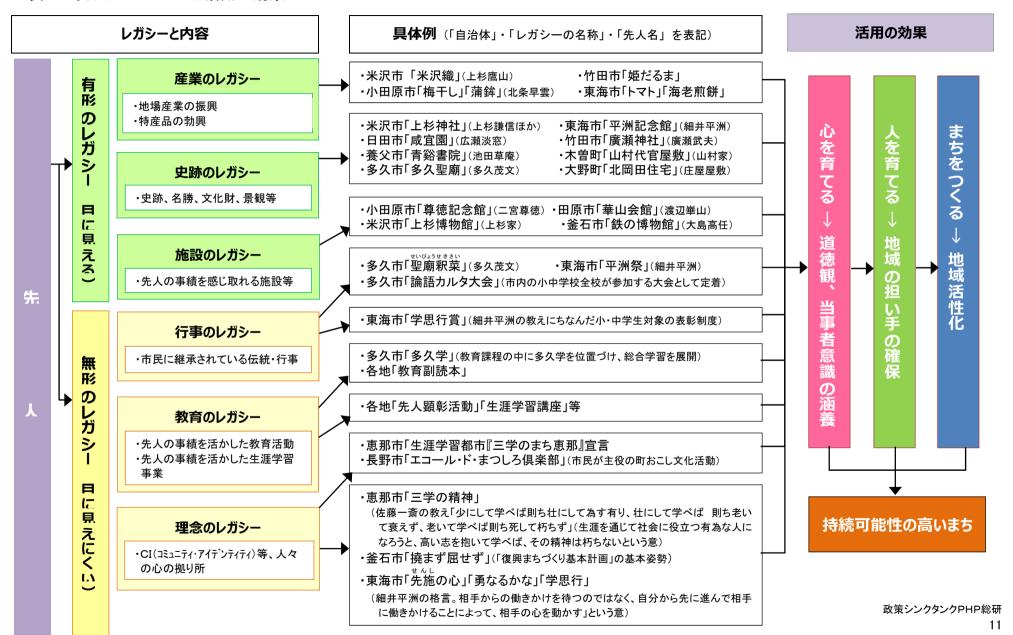
【2】人を育てる(地域の担い手の確保)

○歴史、先人への学びを通じて現代を生きる住民らに、地域に対する CP の醸成と主体的な考動を促し、地域の担い手を育む。

【3】まちをつくる(地域活性化)

- ○地域の今日に続く有形資産の根底を形作った先人たちの生き方、考え方といった無形の 価値への気づきを、住民らが得ることで、まちづくりの射程を「無形資産」へ広げられ る。
- ○光の当て方により先人の新たな存在価値を見出し、教育、観光資源と結び付けられる等、 新たな地域活性化への着想を得られ、主体的な活動を喚起する。

■表1 先人のレガシーと活用の効果



【4章】 先人の政策的位置づけと活用への課題

先人というレガシーが活用されてこなかったもう1つの原因としては、活用していく際の「政策的根拠」が明確ではなかったことが考えられる。

地域資源の1つとして、先人をどのように政策へ位置づけることがまちづくりに効果的なのか。本章では、先人活用の政策的位置づけと運用状況、課題等を、心そだて(ハートウェア)、人づくり(ヒューマンウェア)、まちづくり(ハードウェア)の3つのフェーズから整理する。

1. 心そだて (ハートウェア) の取り組み

住民等により、地域はより良いものに変わり得る。逆に言うと、住民はより良い地域づくりの担い手として期待されている存在であり、その心のあり方が問われている。

とはいえ、心は一時的で部分的な取り組みで醸成できるものではなく、普段からの家庭、 学校、社会での継続的な学びが重要である。とりわけ、人格形成期に重なる学校教育(義 務教育段階)での「心そだて」は、地域づくりの第1フェーズとして重要である。

本項では、教育政策における道徳教育での先人の位置づけと取り組み内容を見てみる。

(1) 充実が図られてきた道徳教育

教育政策は、1950~70年代の高度経済成長期、経済成長を担う人材育成に重点が置かれ、 能力主義が徹底された。その後、高度経済成長の終焉と、教育荒廃が社会問題化したこと を受け、国の教育政策は、ゆとりある人間性を重視した「知・徳・体の調和のとれた人間性 豊かな児童生徒の育成を図る」方向性へと向かい始め、そのなかで道徳教育がより重視さ れることになった。

さらに、1998年の学習指導要領改訂で「知・徳・体」の調和は、「生きる力の育成」という理念となって位置づけ直された。生きる力とは、「確かな学力」(知)、「豊かな心」(徳)、「健やかな体」(体)のバランスの取れた力を指し、その養成が以後の学習指導要領全体を貫く理念となった。

「豊かな心」の過度な強調、読み物資料を中心とした登場人物の心情理解を促す内容上の偏重、戦前の修身科に端を発する道徳教育そのもののタブー視化、国家による個人の心の支配といった、批判や懸念、葛藤に晒されながらも²⁴、道徳教育は充実が図られてきた。それはやはり、道徳教育の充実こそが、現代社会の多様な課題や変化に対応できる問題解決能力を育み²⁵、結局のところ、教育基本法に示す教育目的「人格の完成を目指す」ことに資すると考えられたからである。

先人というレガシーの活用は、そうした道徳の本質的な価値や地域特性に合った教育の あり方に人々の目を向けさせ、学校における教育活動を道徳教育から再構築することに寄

²⁴ 文部科学省『小学校学習指導要領 特別の教科 道徳編』(2015年)

²⁵ 教育再生実行会議 (2013 年)

与する。よって、現代的課題と調和的な道徳教育のあり方を模索することが課題である。

(2) 難しさをはらむ道徳的価値の同定

現在、教育政策では、校内の秩序崩壊やいじめ問題の発生、自尊感情や自己肯定感の低い子どもの増加等が問題とされている。それらへの適応の一環として、2015年3月、学校教育法施行規則と小・中学校の学習指導要領が一部改正され、「特別の教科 道徳」²⁶が成立した。道徳の学習指導要領では、子どもの心の豊かな成長、良き行動を育むために、「我が国の伝統と文化に根差す題材」が重視されている。

小学校第5、6学年を例にすると、「先人」については「我が国や郷土の伝統と文化を大切にし、<u>先人の努力を知り、国や郷土を愛する心をもつこと</u>」と位置づけられている(下線筆者)。これが、当学年で、先人に関する唯一の記述である。また、同指導要領には、「教えなければいけない価値」として、「国や郷土を愛する態度」等、「22の価値」(小学校高学年の場合)が示されている。

国のこうした道徳的価値の捉え方²⁷に対して、価値の押し付けだとする教育現場の反発は根強い。児童生徒の道徳的な価値判断は、自己の行為や生き方を問うもので、適正性²⁸と恣意性²⁹の課題がつきまとい、国が一律に評価し同定することは難しい³⁰。

対して自治体は、第1章で述べたように、地方教育行政法の改正をふまえ、まちづくり、 人づくり、そして心そだてを、地域と連携しつつ、教育行政を全庁的に進める必要性に迫られている。自治体に対する国の教育的統制が強まることを懸念する向きもあるが、教育 委員会の職務権限³¹は改正されておらず、市町村の裁量を認める条文となっている。

このことから、自治体は、全国的な制度と調和が取りつつ、地域の歴史文化的背景や実 状に即し、同定のプロセスを含めて議論された結果、住民等と合意形成されるならば、地 域ならではの道徳的価値を定立することができるだろう。

(3) 道徳以外でもニーズ高まる教育と地域との連携

次に、道徳科以外の教育を見てみよう。「総合学習」では、各教科を繋げた「ふるさと教育」の枠組みのなかで、地域の伝統行事への参加、特産品づくりの体験、校外学習等で先人を活用した学習例、「国語科」では、地域にゆかりのある先人にちなんだ漢字学習教材の

²⁶ 学習指導要領の「特別の教科 道徳」では、「C 主として集団や社会との関わりに関することー伝統と文化の尊重,国や郷土を愛する態度」が示されている。

²⁷ 道徳教育の充実に関する懇談会『今後の道徳教育の改善・充実方策について(報告)〜新しい時代を、人としてより良く生きる力を育てるために〜』報告書 (2013年)

²⁸ 学習指導要領に「大綱的基準」としての法的拘束力を認めつつも、思想・良心の自由に踏み込んだり、「大綱」を外れて過剰に詳細になっている場合は不適正であるという見解。

²⁹ 学習指導要領、道徳教科書検定の内容の決定者の恣意性が払拭できないというものである。道徳科は自然 科学等、科学的根拠に立脚する他教科と違い、道徳的価値の正しさを立証するのは極めて困難だし、もとよ り、それは手続きによって担保されるべきものでもないという見解。

^{30 「}道徳の教科化初の通知表に現場は困惑「いずれ点数化」の危惧も」(『AERA』、2018年7月26日号)

³¹ 地方教育行政法第23条。

作成・配布例が見られる³²。「社会科」では、地域社会の一員としての自覚、地域社会に対する誇りと愛情を育てることが掲げられ、そのなかで、地域の人々の生活向上に尽くした「先人の働きや苦心を考えるようにする」という記述が見られる³³。

このように、道徳とそれ以外の教科のいずれでも、先人を活かした具体的な学習内容、 手法を国が規定しているわけではなく、各自治体、各学校の創意工夫に委ねられている。 一方で、コミュニティスクール(学校運営協議会制度)はじめ、特色ある学校づくりに代 表されるように、問題解決型や体験型の学習等を取り入れていくことも求められている。

先人は、そうした道徳教育と地域課題の接点として、地域学習の中心的教材になり得る。 いかに幼少期や青年期に人格的素養が培われたか、地域との関わりは何であったか、その 事績が地域全体にどのように波及したか等の観点から先人を再評価することで、その教育 的要素をカリキュラム編成、独自教材等に取り入れられ、郷土教育の内容・手法の可能性 を格段に広げられる。

たとえば、盛岡市は、都市ブランド戦略の主要4事業の1つとして、『先人と文化の物語』 を位置づけ、「小中学校における先人教育の推進」(小中学校での盛岡の先人の生き方や業 績等を学ぶ、先人カレンダーの作成)等、17事業を推進している。

2. 人づくり(ヒューマンウェア)の取り組み

人格形成期(心そだて)を経た後も、絶え間なく変化する社会に応じて、人には生涯を 通じてさまざまな学習要求や具体的な考動欲求が湧く。人のこうした学習意欲と地域社会 双方の課題、ニーズを充たす学びが生涯学習である。

そこで心そだてに続く第2のフェーズとして、自治体には、人が生涯の何時でも、自由に学習機会を選択でき、学びの成果が地域課題の解決に活かされる社会の実現に取り組んでいくことが望まれる³⁴。

(1)「生涯学習」を地域の担い手づくりの柱に据える自治体は少ない

生涯学習という概念と基盤整備に果たす自治体の役割は、政府の『教育改革推進大綱』 (1987 年) ³⁵で初めて示された。その後、90 年の『生涯学習の振興のための施策の推進体 制等の整備に関する法律』の施行等を経て、現在、地域の特色を生かしたさまざまな生涯 学習施策が展開されている。

「生涯学習まちづくり」の都市宣言や、史跡にちなんで「論語学習」を進める等、まちを

. .

³² 福井県の場合、同県ゆかりの先人を活用した漢字学習副読本『白川静博士に学ぶ 楽しい漢字学習』や「ふるさと福井 古典音読・暗唱ノート』を作成し活用している。

³³ 宮城県「みやぎの先人集『未来への架け橋』」のように、地域の先人の事績を教材、副読本を独自に作成し、児童が学習する自治体も散見される。

³⁴ 国は、「第2期教育振興基本計画」に基づき、「自立」、「協働」、「創造」の3つをキーワードとする生涯学習社会の実現に向けて、学校教育はもとより、社会教育、家庭教育、その他様々な場や機会における学習の充実と環境整備に取り組んでいる。

³⁵ 文科省『学制百二十年史』,第三編 教育・学術・文化・スポーツの進展と新たな展開-第三編 教育・学術・文化・スポーツの進展と新たな展開-第二章 生涯学習

挙げて生涯学習を推進する自治体もあるにはあるが、総じて、生涯学習を地域の担い手づくりの柱に据える自治体は多くない³⁶。

(2) より実践的要素を伴う「地域学」を推進する自治体はさらに少数

住民らが学んだことを地域の持続可能なまちづくりに活かそうという運動的な面を備えた生涯学習も存在する。それが「地域学」である。

この文脈は多岐にわたるが、自治体等が主体となって市民大学等で行う「生涯学習事業としての地域学」とされる³⁷。ふるさと学と称する学説も見られる³⁸。だが、地域を学ぶことに加えて、「当事者意識」を持って地域で実践される³⁹ことを理念に掲げて、まちづくりを推進する自治体は少ない。

(3) 地域内で連動性のある学びが必要

このように、人は、ライフサイクルのなかで様々な行動、経験、学びを積み重ねながら、連続的に変化する存在である。にもかかわらず、学校教育、生涯学習、企業活動に必要な能力開発という学びは、互いに連続性に欠けている。その歪みは、たとえば、高大接続改革や社会人の学び直し等、ヒューマンウェアの質的向上のニーズとなって顕在化している。心そだてと人づくり連続性を高めるとともに、まちづくりと連動した教育空間や学習方法の構築が課題である。

3. まちづくり (ハードウェア) の取り組み

心そだて、人づくりに続く、第3のフェーズとして、歴史や先人を実際にまちづくりに 活かしていく上での課題を見てみよう。

(1) 例外的な扱いだった歴史

歴史に立脚することは本来、まちづくりの必須要素だと思われる。だが実際には、都市 計画に代表されるように、建築物やインフラの整備において歴史とは、高度成長期までは 自らの制度の枠外のものとして例外的に扱われてきた。下って歴史を尊重するといった意 識が社会に芽生えてきた高度成長期以降においても、多くの場合は、モデル的な措置に留 まってきた。

そのような経緯からすると、2008年に施行された『地域における歴史的風致の維持及び 向上に関する法律』(以下、「歴まち法」)の成立は、ハードウェアのまちづくりにおいても、

^{36 「}全国生涯学習市町村協議会」の加盟自治体数は71市町村である(2020年1月時点)。

³⁷ 横山幸司『生涯学習の視点から考える地域学の意義と今後の展望についての一考察』。地域学には、フィールドを多様な学問領域(政治学、経済学等)から研究する面もあるとする。

³⁸ 首相官邸『ふるさと学 全国各地の地域学の一覧』(教育再生会議第3分科会「第7回教育再生分科会<u>」)</u>

³⁹ 改正教育基本法 (2006 年)。「学んだことを生かすことまでを含んで、現代の生涯学習とする」という、 国の生涯学習政策の理念にも合致している。

歴史資源を評価し、これを活かした歴史まちづくりを自治体に求めるようになったという 点で、画期的であった。

歴史まちづくりには、①神社仏閣等の歴史上重要で価値の高い建造物等とその周辺の伝統的な家屋が建ち並ぶ既成市街地といったハードの整備、②その地域で継承されている技術、伝統行事等「人々の活動」⁴⁰の普及啓発等のソフトの整備、という2タイプがある。歴まち法によってハードとソフトが一体的に捉えられ、その活用等について、向こう5~10年の歴史まちづくりの取り組み方針が『歴史的風致維持向上計画』⁴¹として定められる。

一方で、同計画に基づく国の支援メニューの運用実態は、「歴史資源の拠点整備、復元、修理・修景」といったハード事業が大半で、「伝統文化の周知・意識啓発」のソフト事業は少数である。ハード面では、同計画の大半は国庫補助事業が活用されていることから⁴²、補助事業完了後の予算(単独事業費)の確保を含めて、事業継続性が懸念される。ソフト面も「伝統行事・祭礼」が大半で、「先人」に関する(顕彰)活動は、ほぼ皆無である⁴³。自治体が人々の意識と活動に先人を位置づけ、活用していくための理解向上、意識啓発を図ることが課題である。

(2) 活かしながら守ることで「先人のレガシー」の効果を発現

これまでの歴史まちづくりを顧みると、その取り組みは、古都や伝統的な建造物群が集中する地区を有する自治体が中心であった。歴史の活かし方という面でも、保存の指定地

域が限定される(古都保存法)、文化財が主目的で周辺環境が対象にならない(文化財保護法)、規制は可能だが歴史的資産を活用する措置がない(景観法や都市計画法)等、とかく歴史的環境の保全に政策の重心が置かれていた。

まちづくりにおいて歴史は、典型的な歴史都市を除き、都市を近代化するための計画技術(都市計画等)とは相容れぬ存在であった。しかし、時代の変化につれて今や歴史資源が地域の財産であり、観光等地域活性化の資源と見られるようになってきている44。



写真: 史跡のレガシー例 「恵那市岩村町本通り」(伝統的建造物群保存地区)

歴まち法は、歴史資源をまちづくりに活用することを前面に打ち出した事業法と言える。

⁴⁰ 人々の活動とは、伝統技術等による生産販売、地域伝承の芸能、鍛冶や大工等の民俗等と定義されている。

⁴¹ 78 自治体が同計画を作成し取組を進めている(2020 年 1 月時点、国土交通省調べ)。「善光寺御開帳」(長野市)、「旧竹田荘と豊後南画の祖田能村竹田顕彰活動」(竹田市)等の例がある。

⁴² 国土交通省所管の街並み環境整備事業、都市再生整備計画事業等。

 $^{^{43}}$ 国土交通省『歴史まちづくり法に基づく取り組みについて』。顕彰活動を含む「その他」の取り組み数は 3.6%に留まる。

⁴⁴ 2004年に施行された景観法は、「良好な景観は『国民共通の資産』(法第2条)」と謳い、その整備や保全のための規制に法的な根拠を与えたものである。

だが、事業の中核を成す「歴史的風致」⁴5は今、人口減少に伴う財政・人材的制約から、次 代への継承が困難になりつつある。それだけでなく、そもそも文化財指定されていない歴 史・文化は数多く、その価値が見出されぬまま失われるリスクも高まっている。

こうした危機的状況に対し、文化庁が 08 年に設けた『歴史文化基本構想』は、文化財指定の有無を問わず、周辺環境を含めて自治体が地域に存在する文化財を幅広く捉え,総合的に保存・活用する自治体を後押しするプログラム(以下、歴文構想)である。しかし、現在までのところ、先人を前面に出した歴文構想を策定した自治体は少ない⁴⁶。

"総合"とは、「文化財の類型の枠を超えて一定の関連性を持ちながら集まった総体」を指すから⁴⁷、歴史まちづくりには、有形・無形双方の資産活用、開発と保存等の利害調整、文化財保護部局と開発部局の相互連携等が不可欠である⁴⁸。先人は、こうした相反する要素を併せ持った素材であり、歴史まちづくりを推進する上で好素材でもある。

(3) 先人のレガシーを活かした新たなまちづくりの芽生え

先人のレガシーに着目し、これをまちづくりに活かし、新たな関係人口を創出しようという 意欲的な自治体が現れている。

岐阜県大野町の「北岡田家住宅のまちづくり サロン化」、長野県長野市の「エコール・ド・松 代」のように、歴史・文化資源を単に保存するだ けでなく、「地域・学校・行政の連携」によって、 国指定史跡等の貴重な文化財を趣味や生涯学習 の舞台として使い、自分たちの手で日常的に手 入れする等の実例も見られる。



写真:北岡田家住宅(岐阜県大野町)

さらに、人そのものを観光資源化し、ゆかりの地域の史跡、文化財を巡る「人物ツーリズム」の創出に取り組む自治体も見られ始めている。たとえば、第2次大戦中に多くのユダヤ人を救った外交官・杉原千畝にゆかりのある4県6市町村が『杉原千畝ルート推進協議会』を設立し、同氏にゆかりのある場所を巡る広域観光ルートを設け、イスラエル人等、ユダヤ人に人気の地域資源に特化したプロモーションを推進している。

こうした先人の事績を巡ることに加え、それを活かしたまちづくりに取り組む現地の個人、活動団体等に会いに行ったり、そこでしか見聞・体験・研修・実感できない人的交流を

⁴⁵ 「地域におけるその固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動とその活動が行われる歴史上価値の高い建造物及びその周辺の市街地とが一体となって形成してきた良好な市街地の環境」(法第1条)を言う。

⁴⁶ 稚内市『宗谷防人物語』等、少数に留まる。

⁴⁷ 文化庁文化審議会文化財分科会企画調査会報告書(2007年)には、歴史文化基本構想とは「文化財を核として、地域全体を歴史・文化の観点からとらえ、各種施設を統合して歴史・文化を生かした地域づくりを行っていくための地方公共団体の計画」とある。

⁴⁸ 横手市、宇治市、松江市、岐阜市のように、「歴史まちづくり部・課」といったセクションが市長部局に 設置された事例も多数生まれている。

組み合わせることで、新たな観光流動を創出できるだろう。それは文字通り、自らにとっての生き方や考え方という「光」を観に行き、訪問者の自分磨きを実現するという高い付加価値を持ったものとなるに違いない。

人物ツーリズムは、著名な観光地でなくとも「人」がいる限り、どんなまちでも実施可能である。そうであるがゆえに、自治体には、自分たちのまちが有する歴史や文化資源を多角的に見直し、先人のレガシーを歴史的風致と位置づけ、まちづくりに活用できる戦略や態勢づくりが望まれる。

戦略としては、先人のエピソードのストーリーテリング⁴⁹、来訪者の属性やニーズに合わせて先人の見せ方(視点)を変える、歴史オープンデータと観光資源との関連づけ⁵⁰といった工夫・活用により、着地型ツーリズム⁵¹として魅力的な人的交流にしなければならない。態勢については、文化財保護部局は、これまでの指定文化財至上主義的な見方ではなく、より広く文化財を捉え、先人のレガシーが地域に果たすべき効果を考えなければならない。並行して開発部局も、短期的なフロー効果(経済効果等)だけでなく、ストック効果⁵²に目を向け、それが観光や教育面で効果を生み出していくよう取り組むことが望ましい。

4. 先人活用の政策的課題

以上を整理すると、近年、自治体における歴史を活かしたまちづくり政策は、首長部局と教育委員会の所管領域にまたがり、相互の連携・調整の行政需要が高まっている。

双方を橋渡しする機関が総合教育会議であり、そこでは「地域に開かれた学校づくり」「学校と地域の連携」「地方創生」「ふるさと教育」が新たな協議事項として存在感を増している⁵³。心そだて、人づくりの推進を支える行政システムとしての義務教育と生涯学習は、名実ともに地域の課題に密着した内容とし、これを地域と連携しながら推進していくことが必要不可欠となっている。

そのために自治体では、元来、教育行政の枠外、つまり一般行政と考えられていた政策についても、教育委員会と首長部局が相互に連携・調整して取り組んでいかねばならない。 自治体は特徴のある学校の設置(管理、廃止含む)、教育課程の編成、独自教材の開発等、現場の学校が指導内容・指導方法等での工夫が不可欠である。

その過程で、先人を活かした心そだて、人づくり、まちづくり政策に関する協議・調整が、総合教育会議をより有効なものへと変え、全庁的な施策展開をもたらすトリガーとなる可能性がある。

⁴⁹ ストーリーテリングとは、伝えたい思いやコンセプトを、それを想起させる印象的な体験談やエピソード等の"物語"を引用することによって、聞き手に強く印象付ける手法のこと。抽象的な単語や情報を羅列するよりも、訪問者等相手の記憶に残りやすく、得られる理解や共感が深いとされる。

⁵⁰ 函館市では、市ホームページ『函館ゆかりの人物伝』に掲載されている先人と関連のある観光情報を結び付け、歴史的な発見を促す観光スマートフォンアプリの実証実験が行われている。

⁵¹ 旅行者を受け入れる地域で作られる旅行商品のこと。従来の旅行商品は、旅行会社が企画販売するいわゆる発地型が大半で、大都市圏に住む旅行者のニーズを把握し作られてきた。

⁵² 活用された歴史文化資源が機能することによって、活用直後から継続的かつ中長期にわたって得られる効果。生活の質の向上をもたらす効果等を言う。

⁵³ 国立教育政策研究所『地方教育行政の多様性・専門性に関する研究 報告書1』(2019年)。

提言編

【提言】「先人を活かした心そだて・人づくり・まちづくり」のための10の政策

以上の内容をふまえ、自治体の先人を活かした心そだて、人づくり、まちづくりに必要な「政策の柱」と「政策体系」を示し、その上で、具体的な「政策」を提言する。

1. 先人を活かした地域まちづくりの3つの柱

①心そだて

心とは「道徳心」である。それは、「慰」の精神™に代表されるような、時代や地域を問わず、どんな国の人でも、どんな時代の人が見ても、普遍的に徳とされる価値観である。さまざまな事象を適切に判断する際に必要となる。

「心がそだつ」とは、そうした道徳心が地域社会全体で涵養され、人びとが道徳心に したがった「生きる力」「考える力」を持つということである。その力が育てば、時代 が激変したり想定外の事態が起きても、柔軟に対応、判断できるようになる⁵⁵。

②人づくり

「人づくり」とは、心そだてを土台とし、地域に対する CP を持ち、具体的な考動によって地域を支える人材の教育・養成のことである。そうした人材の増加が地域活性化の原動力となる。

③まちづくり

「まちづくり」とは、先人を通じた教育、生涯学習政策を推進する自治体と、それらの学びを通じて CP がより高まった住民らがそれぞれ、あるいは官民連携して、地域が直面する少子高齢化、人口減少、産業や社会の衰退といった困難な課題を連携・協力して解消したり、地域の活力や生活の質を高める主体的な活動である。

活動の活発化を通じ、住民同士や官民との信頼関係が増し、経済社会活動がスムースに運び、物も能率的に生産され、豊かな生活がもたらされることが期待できる。

⁵⁴ 恕は、孔子の高弟・子貢が師に聞いた生涯守るべき一字で、「他人に対するやさしさと思いやり」を表す。童門冬二『恕一日本人の美しい心』(里文出版、2012年)等。

⁵⁵ たとえば、東日本大震災において、津波からの避難訓練を重ねていた釜石市では、小中学校の全児童・生徒約3千人が即座に避難し、ほぼ全員(生存率99.8%)が難を逃れたという成果を挙げた。これは一般に、「釜石の奇跡」と呼ばれている。釜石市教育長の談によれば、これは、防災に限った断片的な教育で生まれたわけではないという。

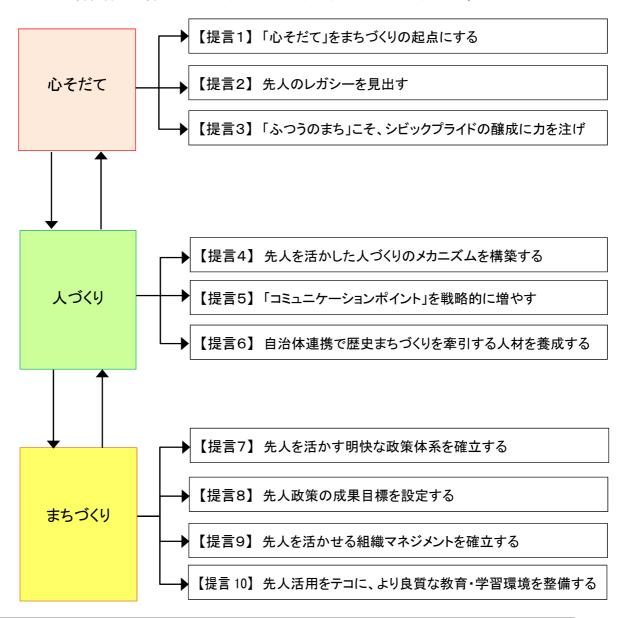
2. 先人を活かした心そだて、人づくり、まちづくりの政策体系

3つの政策の柱のもとにその体系を示したのが、下記の図である。

先人を活かした「心そだて」を起点とし、CPを合わせ持った「人づくり」、さらに、それらの知識、経験を地域社会の課題解決に活かす「まちづくり」に展開していくことが重要である。

心そだて、人づくり、まちづくりの展開方向は、決して単方向に定まるものではなく、 双方向であっても良い。まちづくり→人づくり、心そだて→まちづくり等、地域の事情、 歴史資源の特性、さらには政策目的に合わせて、自治体が独自に展開の方向性を定めれば 良い。

庁内連携、官民連携のある取り組みとして推進することが重要である。



(第一の柱)「心そだて」に関する政策

【提言1】「心そだて」をまちづくりの起点にする

歴史文化は、先人たちの知恵と経験の結晶である。地域の根底に流れ続けてきた先人の「心の遺産」=考え方、生き方に学びを求めることは、人の要となる「心」を育てる⁵⁶。これは、そのまち「らしさ」を知り地域を後代に繋いでいくという、まちづくりの原点と言っても過言ではない。

しかし、曖昧で捉えどころのない人々の「心」を掘り起し、まちづくりの火種として大きくするのは容易なことではない。道徳の教科化に見られる、国家が特定する価値観や倫理観、つまり、「善いこと」や「正しいこと」を公定し、教育現場にその受け入れを求めることへの根強い批判等から、まちづくりの前面に心そだて政策を出すことを憚る自治体は多い⁵⁷。地域住民らにとって、身近で、分かりやすい手本があれば、自治体は心そだてのまちづくりに取り組みやすくなるだろう。

その格好の手本こそが「歴史」と「先人」である。どんな地域の歴史にも、激変する経済社会情勢に柔軟に対応しながら数々の困難を乗り越え、世のため地域のために献身し、地域を支え、時にイノベーションを興した先人たちの存在が必ずあるからである。



写真:心そだての施設「嚶鳴広場」(東海市芸術劇場内)

-

⁵⁶ 心そだてとは、人間としての心情や道徳的な意識を養うための徳育(教育、学習)である。知育、体育と並んで教育、学習の重要な一側面を成す。

⁵⁷ 川崎市等「心のまちづくり」を謳う自治体も見られるが、総体としては少数に留まる。

【提言2】先人のレガシーを見出す

先人を活かすといっても、復古的になるべきということではない。先人の「レガシー」に着目し、その生き方、考え方の現代的、世界的意義を再評価することで、先人に対する価値観を広げ、心そだて、人づくり、まちづくりの着想のきっかけにすべきである。

先人の世界観の地理的広がりにはそれぞれ違いはあるが⁵⁸、各々の時代環境、地域情勢、 グローカルな価値観の下で、先人たちは遺伝子ともいえるような地域資産を数多く遺して いる。これらはレガシーと捉えられるべきである。

レガシーに、現代に生きる一人ひとりの考え方、生き方やまちづくりの着想を得ることは、至極自然な方法であり、そのための教材や資料の充実、郷土学習への利活用は、住民らの地域に対する CP を醸成する上で有効な方法である。しかし、第3章で述べた通り、現状、目に見えにくい無形のレガシーをまちづくりに活かす自治体は少なく、活用する政策領域も限定的である。

だが、科学技術が発展し、多様化した社会のさまざまな場面で、個々人がどんな価値観の下に物事を判断していくのか、また、グローバルな価値観が流布するなか地域とともにどのように生きていくのかが、より問われる時代環境となっている。

自治体もまた、歴史まちづくりを地域内だけに留めず、グローカルな視野からその取り組みの意義や価値を見出すことが問われる。具体的には、現在、普遍的な国際目標として各国で推進されている「持続可能な開発目標 (SDGs)」⁵⁹、及び、その下に掲げられた「住み続けられるまちづくり」をはじめとする 17 の大目標と先人の事績との関係性に目を向けることが考えられる。先人の事績を世界標準としての SDGs と突合して評価することにより、先人の存在意義や活用価値が一層可視化され、各地の歴史まちづくりに一層活用されるものと期待できる。

【提言3】「ふつうのまち」こそ、シビックプライドの醸成に力を注げ

これまでの歴史まちづくりは、文化財として価値づけられた「もの」(所産)を保持、継承し続けることが政策の中心で、保全対象も自治体内で選ばれた建物や区域に限定されていた。特別史跡や国宝級の文化財があるわけでも著名な先人がいるわけでもない、大半の「ふつうのまち」にとって、歴史まちづくりは縁遠い政策だったのである。

本提言で言う歴史を活かしたまちづくりとはそうではない。著名な先人の事績の顕彰、 保護に留まらず、地域で顧みられなかった歴史・文化をいかに現代に受け入れられるよう にするかという視点に立って、先人をまちづくりへ活用していくことが肝要である。

⁵⁸ 佐久間象山(江戸時代後期の思想家・兵学者)の世界観を示す言葉には、「二十歳にして一国(藩)に属するを知り、三十歳にして天下(日本)に属するを知った。四十歳にして五世界(国際社会)に属するを知った」というものがある。

⁵⁹ 持続可能な開発目標(SDGs)とは、2015年9月の国連サミットで採択された『持続可能な開発のための 2030 アジェンダ』に記載された国際目標である。17 のゴール、169 のターゲットから構成され、わが国でも 積極的に取り組まれている。

一見、歴史・文化のまちづくりの手掛かり(著名な歴史文化史跡)がない「ふつうのまち」であっても、その取り組みを価値あるものにすることができる。その価値こそ CP である。

CPの高まりは、「ふつうのまち」にとってもまちづくりの好機になるはずである。なぜなら、ふつうのまちが歴史まちづくりに取り組むということは、当然に、そこに長く暮らしてきた、普通の人たちの営みや社会的なつながりを大事にすることだからだ。尊重されることで、住民らがストレスやまちづくりへの不満を募らせることなく、地域の一員としての生きがいを保て、地域社会はより安定化し、その持続可能性は高められる。

先人に関する学術的評価(実像と虚像の線引き)が固まっていなかったため、まちづくりへの活用が進まなかった例は数多い。また、歴史的経緯や政治利用への懸念から、人づくりへの活用も容易に進まなかった。

史実と学術評価に基づくことは、教育現場での活用においては大前提だが、それ以外の、たとえば、先人の心、つまり生き方、考え方の部分については、多様な見せ方が可能であろう(提言7参照)⁶⁰。自治体は、時代の変化に対応しながら、事績の本質的価値を継承するという考え方を先人活用政策の根幹に据えるのが適切である。

実務的には、首長部局、特に企画系部門が主導し、市民参加を得ながら、教育委員会では気づかなかった先人の新たな道徳的側面を掘り起こし、まちづくりの観点からの先人活用の方向性を提起し、それらの成果を教育委員会主管の心そだて、人づくり政策と連携させることで、住民らの CP を効果的に醸成できるだろう。連携の際は、表 2 に示す点に留意すべきである。

■表2 先人の活用により CP を醸成する際の留意点

- ①その地域にしかない、その地域ならではの資産 (知恵や技量等) を有したことへの「誇り」 「憧れ」を強調すること
- ②先人の知恵や技量を知り、現代の地域に息づいていることを学ぶこと
- ③地域に暮らす人々が、実は世の中や地域社会を支えているという「誇り」を強調すること
- ④現在、地域に生きる人々や来訪者と同じように、先人も人であったということへの「愛着」 「共感」を持たせること
- ⑤自らが今生きているまちの空間を通して、そこに生きた先人の歴史を「共感」し、「当事者 意識」を感じられること
- ⑥先人の事績や言葉を通じて、自らの人生を歴史のなかに位置づけられること

⁶⁰ たとえば、ユネスコ (国際連合教育科学文化機関) が定めた無形文化遺産では、真正性は問題とされていない。古い文化を凍結保存するような保護ではなく、その文化が新たな存在意義をもって受け入れられ、それまでの時代とは異なった形で変化しながら活性化されていくことが期待されている。

(第二の柱)「人づくり」に関する政策

【提言4】 先人を活かした人づくりのメカニズムを構築する

まちづくりは、「開発か保全か」「保存か活用か」「生活か観光か」「過去か未来か」といった岐路に住民らを立たせ、地域に際どい二項対立を生じさせる場合もある。

こうした、パラレルでなかなか解けないまちづくりの課題を、「先人」という要素を加えて見ることで、自分たちのまちの歴史文化の特性がどこにあり、どう理解し、いかに形作られ、それが今日の地域特性とどう関係しているか、それらが先人たちによって、いかに継承されてきたかを理解しやすくなる。

理解の深まりは、歴史文化を「活かしながら守る」というパラダイムの転換を促すだろう。これによりたとえば、学校教育では、子どもたちの地域理解が深まるような教育課程、教育方法へ工夫されるだろうし、社会教育では、まちづくりに活かされるような生涯学習への充実を促進するだろう。こうして学校教育と生涯学習とまちづくりの連関性の高まりが、将来世代に亘って住民らのCPを高めることになる。

先人を学習コンテンツの1つとして、スパイラルアップ型の人づくりを進めているのが 神奈川県小田原市である。

市は、「歴史まちづくり」をはじめ、環境、福祉、子どもたちの育ち、農業、地域コミュニティ等、身近な暮らしや営みの現場での担い手不足という状況に対し、多彩な市民等

が集い、出会い、それぞれの関心や専門性を活かしながら、様々な実践現場で共に学び、課題解決を担いうるチカラを育む生涯学習事業「おだわら市民学校」を推進している。

講座は2年制で、卒業後は、「地域の現場」での実践・活動に繋ぐことを目的に、1年目は、基礎課程「おだわら学講座」で知識を深め、2年目は、「二宮尊徳の教えを継承する」をはじめ8分野のなかから、地域の担い手として自分の希望・選択した分野で学びをさらに深める。

こうした先人への理解の深まりは、 住民らの心を育て、地域に対して CP を 持つ動機づけとなり、自身と地域との 関係の再考、関与していく方法を再構 成させ、地域の担い手となる人をつく る。CP を持った住民らの増加が、多様 な二項対立を融和させ、協調的なまち づくりを前進させる。



写真:「おだわら市民学校」のしくみ(小田原市)

【提言5】「コミュニケーションポイント」を戦略的に増やす

先人は、住民らの CP を醸成する上で格好の素材だが、CP は住民らが自ずと持つものなので、それ自体を計画・設計することはできない。そこで、自治体は、CP の醸成に繋がる住民等とまちとの接点=「コミュニケーションポイント」となる気づきの機会や場を、先人を活用してデザイン(言語化、ビジュアル化等)し、その設置を推進するべきである。それにより、まちづくりの資源として CP のある人を増やすことができる。

「教育」はじめ、9つあるとされる⁶¹接点づくりの要点は、住民らがどのような条件、プロセスで、まちの特徴が創出されているのかを視認できるようにすることである。具体的には、先人を模した空間デザインやまちなかのバナー、ゆるキャラ等が考えられる。

コミュニケーションポイントでは、先人の事績を「見たり触ったり体験できるようにする」ことも大切である。先人のレガシーと観光とを結びつけたテーマ設定やストーリー化は、これまでにはない農商工連携を実現するかもしれない。

具体的な試みとしては、北海道稚内市の「林蔵まんじゅう」⁶²、福島県会津若松市の「会津サムライめし」のように、先人にちなんだ、そのまちならではの食やグッズの開発が挙げられる。歴史オンリーではなく、地域の誰もが幼少期から食べてきたソウルフードやB級グルメとの組み合わせは、世代を超えたキラーコンテンツになりうる。

最も重要なことは、「多様なコミュニケーション ポイントを組み合わせたり編集する」ことである。



写真:コミュニケーションポイントの例 「会津サムライめし」(福島県会津若松市)



写真:コミュニケーションポイントの例 嚶鳴協議会加盟自治体キャラクター 「ぬり絵作品展」(嚶鳴協議会)

魅力を捉え直したり、恒常的な要素に定着させる方法を組み合わせたり、順序を組み立てたり、長短時間軸の違う取り組みを織り交ぜたり、ポイント同士を結ぶことが重要である。たとえば、「イベント」は参加性が高く、非日常的な雰囲気のなかで都市の魅力を発見できるため短期的な効果は高いが、その効果をより持続させることは容易でない。そこで、自治体は、先人の「地域での受容のされ方」(理解する⇔体験する、共感する⇔アイデンティティを感じる)や「デザイン対象」(情報⇔空間、アクティビティ⇔シンボル)を感受する人々の能力(感度)に応じて効果的に組み合わせた、コミュニケーションポイントを設置し、効果の持続性を高めていくべきである⁶³。

⁶¹ シビックプライド研究会『シビックプライド2』(宣言会議、2008年)。教育のほか、広告、ウェブサイト、キャラクター、都市情報センター、グッズ、イベント、公共空間、都市景観等のコミュニケーションポイントを列挙している。

⁶² 宗谷岬を出発し樺太が島であること(間宮海峡)が発見されてから 200 年を記念し、間宮林蔵にちなんで 2009 年に商品化された菓子。

⁶³ イギリスの都市では、「シビックプライドキャンペーン」といわれるイベントが行われる。

【提言6】 自治体連携で歴史まちづくりを牽引する人材を養成する

提言5で述べたコミュニケーションポイントを自治体が単独で設け、運用するには、財源や人員、態勢の面で制約は多い。そこで、複数自治体が共同運営することで、こうした制約を乗り越えやすくすることも重要である。

その点で注目されるのが「嚶鳴協議会」の活動である。同協議会は、上杉鷹山の師・細井平洲をふるさとの先人とする愛知県東海市の呼びかけにより、2008年に設立され、全国各地の14自治体が加盟している(右頁図)。各地のふるさとの先人を通して、これからのまちづくり、人づくり、心そだてをともに考え、実現することを目指している。

嚶鳴協議会がまちづくりの手がかりと目しているのが先人のレガシーである。自治体連携により、先人の事績の現代的価値を再評価した上で、その成果を各自治体でのまちづくりに活用したり、それぞれの地域の魅力や個性を発掘し、より多くの人々の認知度を高めるように情報発信したり、コミュニケーションポイントを設けている。

嚶鳴協議会の自治体連携は、運用面の利点だけでなく、庁内外で次のような効果を創出しつつある。1つは、「政策立案能力の向上」である。一般的に、先人に関する政策は、学校教育、生涯学習、文化財行政等、複数所管に跨ることで政策の主目的が曖昧になってしまったり、対象領域が狭きに過ぎたり、金、ハコ(公共施設)に紐付けられているがゆえに、活用方法が硬直化してしまうケースも多い。

だが、それぞれに政策目的を持って参加している自治体間での議論や交流を通じて、単独では気づかなかった、あるいは、できなかった先人の活用方法等を学べる。それによって、自らの政策を客観的に評価できるようになり、その見直しや改良を促すことに繋がる。

2つは、「よりスピーディー、より効果的な政策の実現」である。首長、教育長、職員が直接、協議に参加しているので、各自が他自治体の好例や課題を学べ、それを自分たちのまちにフィードバックしやすい。さらに、首長、教育長双方が議論の成果を共有しているため、その後、相互調整の手間が省けるので、政策化、事業化までのリードタイムを短縮でき、サンクコストも低減できる。

3つは、「情報の共同発信が可能になる」ことである。人員、予算、ノウハウ、コンテンツの質の面で、個々の自治体の先人に関する情報訴求力には限界がある。複数自治体が共同すれば、各地の先人に関する情報を効率的に収集、集約でき、まちづくりのテーマや目的に応じたコミュニケーションポイントとして編集可能になる。嚶鳴協議会は、嚶鳴広場の設置、同協議会ホームページの構築を行っており、情報のコミュニケーションポイントの設置という点でも好例である。

4つは、「自治体連携の促進、強化」である。嚶鳴協議会の例では、協議会活動がきっかけとなって「防災協定」が締結される等、多方面で自治体間連携が促進されている。

最後に、最も重要な効果は、「職員自身が成長する」ことにある。上述の、政策を立案・ 実現する能力、他の自治体と連携する能力を培うとともに、他自治体職員との交流や先人 を介した自己観照により人間力を向上させ、公務員、そして地域の一員としての意識を固 める効果は大きい。歴史まちづくりを軸にした自治体連携は、実務能力と地域への想いを あわせもつ人材を養成する格好の場になりうるのである。

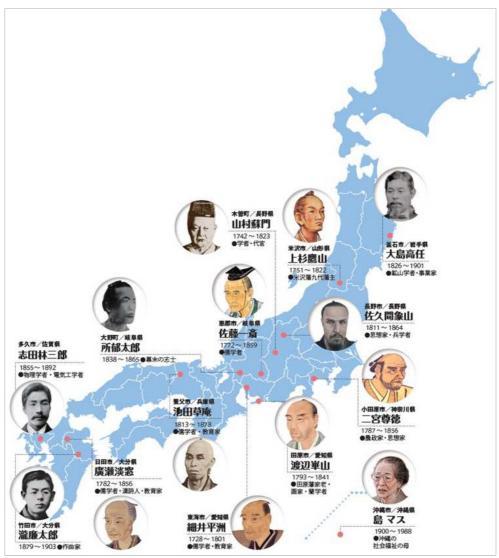


図 嚶鳴協議会加盟自治体と先人

【嚶鳴(おうめい)協議会とは】

- ・ふるさとの先人を地域づくりに活かす自治体が、連携と交流を通して、共に学び、教え、考え、実践することを目的に2008年に設立された協議会。毎年加盟自治体交代で開催する「嚶鳴フォーラム」のほか、年間を通じて意見情報交換や交流活動を行なっている。
- ・事務局は、愛知県東海市社会教育課に置かれ、PHP総研が協力。童門冬二氏(作家)を名誉会長に、 吉田公平氏(東洋大学名誉教授)を顧問に迎え、助言と指導をいただいている。

【加盟自治体】(2020年1月現在)

·恵那市(岐阜県)、大野町(岐阜県)、沖縄市(沖縄県)、小田原市(神奈川県)、釜石市(岩手県)、木曽町(長野県)、多久市(佐賀県)、竹田市(大分県)、田原市(愛知県)、東海市(愛知県)、長野市(長野県)、日田市(大分県)、養父市(兵庫県)、米沢市(山形県)

【嚶鳴協議会・嚶鳴フォーラム HP】https://www.tokai-arts.jp/oumei_forum/

(第三の柱) 「まちづくり」に関する政策

【提言7】先人を活かす明快な政策体系を構築する

先人をまちづくりに積極的に活用するという戦略を持った自治体はひと握りである。大多 数の自治体において先人政策は、個別分野の行政計画で章立て等、形式的なものに留め置か れ、施策もケースにより都合良く用いられているに過ぎない。

たとえば、学校教育では、学術的評価に立脚すること(真正性)、生涯学習では、個々人 が生涯、いつでも自由に学習機会を選択して学べること(主体性)、文化財行政では、変え ずに維持すること(保存性)というように、各政策の重心位置は政策分野によってバラバラ で、多くの自治体では、先人を全庁的にまちづくりへ活用していこうという共通理解も戦略

こうした事態の長年の放置が、先人に対する見方、考え方、つまりパラダイムを硬直化さ せ、活用可能性を狭めさせ、先人がまちづくりから取り残される結果を招いた面がある。

前述したように、自治体はまず、先人を心そだて、人づくり、まちづくりの「レガシー」 と捉え直した上で、これを学び~社会実装(成果を地域課題の解決に活用するまでのデザイ ン化)に至る、まちづくりの政策枠組みのなかに位置づけ、効果を発現させる中長期的な戦 略を確立する必要がある。戦略実現の過程で、住民らの地域に対する見方の変化や新たな価 値観を創出し、そのまちらしさが醸成される源泉となる。

具体的には、地域学の一種として、先人の価値=レガシーの活かし方を「先人学」64とし

て確立し、レガシーが長期にわたって、人々の 生活を豊かにさせる、または、させたという効 果等を学ぶことから始めるべきだろう。先人の 活かす意義についての理解を深めることで、政 治的軋轢、行政的葛藤を軽減させ、結果として、 地域主導の学校教育、生涯学習への先人活用が 進みやすくなるものと期待できる。

次に、先人学に立脚して、自治体はレガシー の効果発現をより積極的に促す政策体系を形 成していく必要がある。先人を活かしたまちづ くりを「総合計画」「生涯学習都市宣言」等65、 まちづくりの上位に位置づけることが望まし い。さらに、条例を制定し、政策の法的根拠を 明確にすることで、首長交代等に伴う政治リス クを軽減させ、先人を活かしたまちづくりの持



写真:生涯学習都市宣言「三学のまち恵那」 (岐阜県恵那市)

⁶⁴ 滋賀大学社会連携研究センターは、先人学を「地域の先人について学び、それをどう後世に伝え、さらに は、現代の教育やまちづくりに活かすことができるか、そのために必要・有効なシステムを考える学び」と定 義する。

⁶⁵ 岐阜県恵那市は、郷土の先人佐藤一斎が説いた「三学」(少、壮、老と生涯学び続ける) のまちの実現を理 念として、『三学のまち恵那』を宣言している。

続性を高めることも考えるべきだろう。

「個別行政計画」に先人の活用を盛り込むことも必要になる。教育政策を例にすると、自 治体は、総合計画と教育大綱・教育振興基本計画との関係を明快に整理することで⁶⁶、全庁 的な政策推進力が得られ効果発現が期待できる。先人の事績から何を抽出し、計画に盛り込 むかは課題だが、それも先人学として予め整理できていれば、円滑に位置づけできよう。

政策の「対象エリア」の設定も課題である。自治体の全域で先人を活かすことが望ましいが、地域の実情にも配慮を要する。歴史的資源が乏しいふつうのまち、市町村合併でコミュニティ・アイデンティティが希薄になってしまったまちのように、まち全体で先人を活用することが難しければ、旧町村単位、あるいは、より小さなコミュニティ単位での活用方法も考えていく必要がある。

活用にあたっては、エリアマネジメント⁶⁷の導入と組み合わせて、地域の住民、事業主らの地域への愛着や満足度の向上を促す。その結果、当該地域への参画意識が高まり、まちづくり活動の継続性を高められる。さらに、地域における住民の移住・定住促進や地域の魅力向上等の相乗効果が発揮されることも期待できる。

国においては、歴まち法における先人の位置づけを明確にし、自治体が先人を活かしたまちづくりに積極的になれるように後押しすべきである。地域に息づく先人の事績を「歴史的風致」の1つに位置づけることを推奨、支援すべきである。

【提言8】 先人政策の成果目標を設定する

現在、多くの自治体が、①市民参加、②定住人口、③関係人口の増加をまちづくりの目標に掲げている⁶⁸。これらの増加を、先人を活かした心そだて、人づくり、まちづくり政策の成果目標(アウトカム)に据えるのが適当と考えられる。

成果目標には、可能な限り定量的な指標を設定し、その成果や進捗を捕捉しやすくする工夫も望まれる。それにより、まちづくり政策に必需の戦略要素として先人が位置づけられやすくなる。ただし、先人を活かした政策の成果発現には相当の時間を要すことが想定されるため、息の長い取り組みが不可欠である。

具体的にはまず、「市民参加」に関する成果目標には、次の①~⑨ (表3) のようなものが考えられる。CP が高まることで「まちを育てる」という視点を住民等が獲得し、まちに対する当事者意識を高め、その地域らしさを実現していく原動力になると考えられる⁶⁹。

市民参加の高まりはさらに、人を引きつける磁力となって、人々や企業から居住地、立地先として「選ばれるまち」になることに繋がりうる。結果、レガシーは、官民双方で提供す

_

 $^{^{66}}$ 静岡県の総合計画の題名は、『富国有徳の美しい"ふじのくに"の人づくり・富づくり』である。この理念を受け継ぎ、教育大綱は『ふじのくに「有徳の人」づくり大綱』とし、大綱に目指す方向を示している。

⁶⁷ エリアマネジメントとは、住民、事業主、地権者等による自主的なまちづくりの取り組みのことを言う。良好な環境や地域の価値の維持・向上といったハードだけでなく、地域の伝統・文化の継承等のソフトの取り組みも含まれる。

⁶⁸ 嚶鳴協議会市町長会議、担当者会議による。近年、地域と多様に関わる者である「関係人口」に着目し、地域外からの交流の入り口を増やすことが必要だとする考え方がある。

⁶⁹ 一例として、「おだわら市民学校」(再掲)。提言4参照。

る財・サービスのコストと品質に影響を与え、自治体経営の改善等の「実利」に結びつく可能性もある。

■表3 先人の活用による市民参加への成果例

- ①投票や政治集会・地域集会への参加等の政治参加者の増加
- ②まちづくりへの参画機会の増加
- ③まちづくりにおける建設的な意見提案を行う住民の増加
- ④地域の人との繋がりやボランティアの活発化
- ⑤クリエイティブ・クラスの個人が公共精神をもって都市の振興を助ける動きの活発化
- ⑥地域イベントによる積極的な社会参加
- ⑦プロスポーツチームや巨大スポーツイベント、付随する施設の議論の活発化
- ⑧子ども世代のまちづくりへの関心の高まり、子どもから親世代への関心の広がり
- ⑨先人顕彰団体をはじめ、多様なまちづくり団体等の活動の活性化

次に、「定住人口の増加」に関する成果指標については、学校教育、生涯学習での先人活用を通じた住民らの CP の高まりが、U・I・Jターンを含む定住人口の増加の布石となる可能性がある。たとえば、多久市では、孔子廟の立地にちなんだ「論語カルタ大会」等の心そだて、人づくりの成果が一因と考えられる、U・I・Jターン者の増加の兆しが見られ始めているという。

最後に、「関係人口の増加」に関する成果指標としては、地域にルーツのある人、何らかの関わり(勤務、居住、滞在歴等)のある人の増加が考えられる⁷⁰。なかでも近年、多くの自治体が期待することは、行き来する人、なかでもインバウンド(訪日外国人旅行)による観光入込者数、同消費額の増加である。「ふつうのまち」へと観光客が大挙してやってくると考えるのは早計に過ぎるが、既知の先人や未知の先人の新たな観光的価値を「人物ツーリズム」として磨き上げることで一定の人的流動を喚起することを政策目標とすることも考えられよう。



写真:多久市「百人一首型論語カルタ」

⁷⁰ 総務省『関係人口ポータルサイト』等。

【提言9】 先人を活かせる組織マネジメントを確立する

先人を活用した住民等とまちとのコミュニケーションポイントを、まちづくりの方向性と整合させながら配置していくことが重要である。そのための戦略や企画の立案が、自治体には問われるであろう。

しかし、教育部局以外の庁内部課では、先人政策は門外漢という意識が強い。仮に、先人を扱う部課があったにせよ、嚶鳴協議会加盟自治体がそうであるように、所管は教育委員会、観光課、企画課等、バラバラである。

先人という地域素材を有効に活用するには、その狙いを明確にした上で、現在は教育委員会主導で行われている先人の活用のあり方を、まちづくり全体の方向性に照らして見直し、「先人の全庁的な活用」を図る戦略立案や組織・運営マネジメントが必要である。

「戦略立案」のポイントの1つは、まず、「先人への光の当て方を変える」ことである。 所管課の問題もあり、従来の先人への光の当て方は、人、あるいは、その一部分に留まるこ とが多い。先人を取り巻く、現在に繋がる当時の地域の空間・時代・社会状況を教えるとい った光の当て方をする必要がある。そのためには、教育以外の部局、特に企画系部門の関わ り、庁内調整を行うのが適当である。

2つは、「学びの成果を地域全体へ還元する」ことである。先人政策では一般に顕彰事業が殆どで、しかも、それへの参加者層は実質上、大人に限定される。加えて、学びの多くは個人の教養に留まる。そこで、市民全体への波及効果という観点から、地域全体で、多世代を対象に学習機会を充実させ、先人への学びの成果をまちづくりへ結び付けていくことが肝要である。

そのためには、地域課題を捉え、学習計画を組み立て、学びの成果をまちづくりの実践に繋げていく場をアレンジできる、「学びのオーガナイザー」⁷¹というべき人材の登用が不可欠である。自治体は、その役務に見合う予算措置を行う必要がある。

先人を活かしたまちづくりを行う個人、団体活動を、自治体が積極的に情報発信することも大切である。たとえば、「子どもたちに開かれた発表」 72 と「学びと研究の場づくり」と「情報発信の媒体活用(広報、SNS等)」を連携させることが必要である。

次に、「組織・運営マネジメント」については、新規部署の設置は困難だとしても、企画系部課が先人を活かした総合的なまちづくりの調整機能を果たすことが望ましい。

その第1のポイントは、最低限、まちづくり全体戦略(提言7参照)に先人活用を位置づけ、庁内実務者レベルで定期的に情報交換や協議の場を設けることである。

その要となる場は、首長と教育委員会で構成される「総合教育会議」であろう。教育の政治的中立性等を懸念する向きもあるが、見方を変えれば、この会議の設置で、首長・教育委員会が互いの心そだて、人づくり政策を切磋琢磨する機会を得たとも言える。両部局の共通理解と協議・調整が進めば、先人を活かした政策の実施条件が円滑に整う。

⁷¹ 文科省『人々の暮らしと社会の発展に貢献する持続可能な社会システムの構築に向けて 論点の整理』(2017 年)

⁷² たとえば、嚶鳴協議会は、2013年に沖縄市、14年に養父市で「こども嚶鳴フォーラム」を開催した。

そのための同会議の「機能向上」と「充実」が必須である。「機能向上」に関しては、同会議事務局を首長部局が主管するのが望ましい。なぜなら、自治体では今、「ふるさと教育」「学校と地域との連携」のような、地域活性化と教育との関係が強く意識されており、人づくり、まちづくりに繋がる CP の醸成を図る協議・調整が行われるケースも増えているからである。教育委員会(教育行政)と首長部局(一般行政)との連携・調整が緊要である。

このことは、協議・調整の如何によっては、総合教育会議が従来の各部局の政策枠組みを 超えた全庁的な取り組みの孵化器機能を果たす可能性がある。だとすれば、会議の事務局体 制についても、首長と教育委員会が十分な意思疎通、課題共有が図られるようにしなければ ならない。

よって、両部局の双方の事務に通ずる、関係調整ができる、あるいは、自治体全体の状況や課題をふまえて会議を企画・準備する能力や経験を備えた職員の配置が重要であろう。自治体は、併任発令を受けた職員の配置、会議事務担当局への職員出向、あるいは、双方から職員を出し合う共管体制を整えることを検討すべきである。

第2に、会議の「充実」に関しては、重要施策を取り上げて議論する工夫が必要である。 実状、同会議は年に1~2回しか開催していない自治体が大半である⁷³。首長のリーダーシップや、地域としての心そだて、人づくり政策に対する思いの強さや施策努力に比例して同会議の開催回数が増えると考えれば、会議の実態を検証する必要性も認められる。

むろん、回数そのものが重要ではないが、地域の教育課題や目指す人材像を共有し、民意 を反映した教育行政を推進するという会議の設置目的に見合う充実ぶり、全庁的な取り組み の進展度合を図る尺度にはなろう。

-

 $^{^{73}}$ 補注 53 再掲。2015 年度以降の 3 年間の総合教育会議の開催回数は、 1 自治体当たり年間 2 回までが最多となっている。

【提言 10】 先人活用をテコに、より良質な教育・学習環境を整備する

法制度改正により、自治体が独自に質量両面で教育・学習内容の充実を図るチャンスは広 がっている。自治体は、これを先人のレガシーを活用した地域づくりの好機と捉え、地域の 実情や課題と適合した高品質な内容へと再編成していく方途を追求すべきであろう。

好機の1つは、「選択的な学校制度の導 入」制度74を活用することである。国一律 ではなく設置者(自治体)の裁量により、 義務教育学校やそれに準ずる小中一貫型 小・中学校を設置できることで、中1ギャ ップのような教育上の主題の解消を図り つつも、学校に特色を持たせられる。

たとえば、佐賀県多久市では、義務教育 学校への移行に合わせて、児童生徒向け の「郷土学・ふるさと多久学」75という独 自教科を設置、9年間の系統性、連続性に 配慮した教育課程編成等により、子ども たちの心そだてが推進されている。地域 課題や教育目標に適応した新たな学校制 度を選択し、一貫教育導入に合わせて、大 胆な郷土学習を導入した有為な例と言え よう。

もう1つの好機は、「教育施設の統廃 合」に合わせて施設を再生することであ る。地域にもよるが、各地の学校施設には 児童生徒数が減少し空き施設が目立つ。



写真: 義務教育学校内に論語カルタを掲示した 「論語カルタ通り」(佐賀県多久市)



写真: 旧中学校を再生したふるさと教育センター (愛知県田原市)

また、並行して、学校施設の老朽化も進み、自治体経営のリスク要因として顕在化している。 教育内容の品質維持を担保するためにも、「学校の設置(管理・廃止を含む)」のあり方の 見直しを避けるべきではない。たとえば、愛知県田原市は、廃校となった学校施設を「ふる さと教育センター」に転用し、郷土学習資料の収集・整理、小中学校教員等への学習教材や 研修の場として利活用している76。地域課題の解決を図っていく人づくりのための施設とし て、教育財産を再生した有為な例である。

以上のような取り組みを自治体が実現するためには、提言9で述べた総合教育会議を経て、 地域課題解決に資する学校の選択導入、学校施設の設置見直しに向けた方向性を定めること が肝要である。その際、先人の活用に関する協議・調整がテコとなって、教育・学習の質的 向上というより大きな課題解決を導くことが期待できる。

⁷⁴ 学校教育法の一部改正 (2016年度)。

⁷⁵ 「多久学」は、1991 年以降、「東原庠舎・多久聖廟に代表される多久の歴史や、近世の儒学を中心とした教 育、またそこで育まれた文化・人物史から学び、郷土を知り、郷土の誇りと人格を育成する」多久市での取り 組みを総括した言葉である。

⁷⁶ 「ふるさと教育センター」では、本文中で紹介した機能のほかに、学校運営・就学相談の対応、文化財の収 蔵等も行っている。

PHP総研「歴史まちづくり」プロジェクト

【メンバー】

*取りまとめ責任者

佐々木陽一(ささき・よういち)政策シンクタンクPHP総研 主任研究員兼シニアコンサルタント

東京都立大学大学院都市科学研究科都市科学専攻修了。都市計画コンサルタントを経て現職。自治体資産の有効活用、地域経済活性化、都市・地域計画、行政・市民・企業による協働まちづくりに関する研究調査、政策立案等に取り組む。PHP公共イノベーション講座の講座長のほか、自治体等における行財政経営改革等に関する委員等も務める。

寺田昭一(てらだ・しょういち)政策シンクタンクPHP総研 シニアコンサルタント、月刊『歴史街道』特別編集委員

大阪外国語大学(現:大阪大学)ロシア語学科卒業。ビジネス書、文芸書等の一般単行本の編集を経て、87 年、月刊誌「歴史街道」 創刊メンバー。その後、同誌編集長等を経て現職。歴史を現代に活かすことをテーマに、編集者、ライターとして全国各地を取材するととも に、自治体等の歴史・文化を活用した地域づくりをプロデュースしている。

大山耕介(おおやま・こうすけ) PHP研究所、月刊『歴史街道』編集長

慶應義塾大学法学部法律学科卒業。小説誌、歴史雑誌、ビジネス誌、PHP文庫、文芸書の編集等を経て現職。その間、月刊『小説歴史街道』、月刊文庫『文蔵』(小説誌)等の創刊に携わる。企画した書籍では『去年はいい年になるだろう』(山本弘著)が星雲賞を、『白村江』(荒山徹著)が歴史時代作家クラブ賞作品賞を受賞している。

歴史活用による地域活性化戦略

~先人を活かした心そだて、人づくり、まちづくり~

2020年1月発行

政策シンクタンク PHP 総研

提言責任者:金子将史

PHP「歴史まちづくり」プロジェクト

担当:佐々木陽一、寺田昭一

株式会社 PHP研究所

〒135-8137 東京都江東区豊洲 5-6-52 NBF 豊洲キャナルフロント

Tel: 03-3520-9612

Fax: 03-3520-9653

政策シンクタンク PHP 総研ホームページ: https://thinktank.php.co.jp/

E-mail: think2@php.co.jp

©PHP Institute, Inc. 2020 All rights reserved ^{政策シンクタンク} PHP総研