

Title	地方自治体とNPOの協働ガバナンスによる地域に根ざしたイノベーションの実践：デザイン思考を媒介とした探究的な学びの制度化プロセス
Author(s)	ヤング吉原, 麻里子
Citation	年次学術大会講演要旨集, 40: 254-259
Issue Date	2025-11-08
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	https://hdl.handle.net/10119/20258
Rights	本著作物は研究・イノベーション学会の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japan Society for Research Policy and Innovation Management.
Description	一般講演要旨

地方自治体と NPO の協働ガバナンスによる 地域に根ざしたイノベーションの実践 ーデザイン思考を媒介とした探究的な学びの制度化プロセスー

○ヤング吉原麻里子（スタンフォード大学、東北大学）
marikoy@stanford.edu

1. はじめに

人口減少や高齢化、若年層の地域離れといった構造的課題に直面する日本の地方自治体にとって、教育は単なる次世代育成の手段に留まらず、地域再生を支える重要な政策領域と考えられる。とりわけ、学びの場が地域の資源や人材と結びつき、未来志向の対話や創造を促進する「媒介」として機能する場合、教育は社会的イノベーションの基盤としても重要な役割を果たしうる。

本稿では、地方自治体 A 市が、グローバル化を見据えた人材育成を目指し、NPO と協働しながら革新的な学習プログラム「Lab（仮称）」を実施した事例を取り上げる。本プログラムでは、海外で発展した「デザイン思考」をフレームワークに据え、地域産業文化の担い手と連携し、英語環境下で中高生が地域課題の解決に挑む探究的な学びを提供した。さらに A 市は、地域内外の専門家と連携して「市が育てたい人材像」の明確化にも取り組み、政策的な議論と教育実践の接続を試みた。

本稿の目的は、A 市と NPO 法人 B が相互補完的な専門性を活かしながら、「委託」の関係を越えて「共創」へと連携のあり方を進化させたプロセスを、「協働ガバナンス」の理論的枠組みに基づいて分析することである。こうした取り組みが、教育政策および社会的イノベーションに対していかなる示唆をもたらすかを考察する。

2. 理論的枠組み：協働ガバナンスと教育イノベーション

社会課題に向けて地域の資源や人材を活かし、未来志向の対話と創造を促すための「媒介」という視点で教育を分析し、協働ガバナンスとの接点を探る。

2.1 協働ガバナンス

Ansell & Gash (2008) は協働ガバナンス (collaborative governance) を、公共政策の意思決定において、官・民・地域社会の多様なステークホルダーが対等な立場で参画し、合意形成を行う枠組と定義する。その成否は、①初期条件、②リーダーシップ、③制度的設計、④対話的过程 (collaborative process) に依存する。ことに対話的过程においては、対面での対話、信頼の構築、プロセスへのコミットメント、共通理解、中間成果の共有といった側面が指摘され、その合意形成は直線的に進むのではなく、反復的 (iterative) で非線形 (nonlinear) に展開することが強調されている。

Emerson, et.al. (2012) は協働ガバナンスを「体制 (regime)」として捉え、リーダーシップ、動機、相互性、不確実性といった要因に、相互創発のプロセス (collaborative dynamics) を司るいくつかの構成要素が作用して、協働ガバナンスの継続性と効果を左右すると指摘する。またその関係性を入れ子構造で示し、構成要素が複数の次元で非線形・双方向的 (interactive) に作用する形で連携し、取り巻く環境へのインパクトや適応につながる「行動 (action)」を生み出すと仮定している。

2.2 教育と社会的イノベーション

Mulgan et.al. (2007) は、社会的イノベーションを社会の課題構造に変革をもたらす新たなアイデアと定義し、教育を主要成長分野の一つと位置付ける。教育が地域課題と結びつき、従来の学習環境とは異なる形で若者の主体性と創造性を育むならば、それは単なる学び方の改革ではなく、社会の在り方そのものに変革を促す実践と捉えることができる。

3. 事例の概要と方法

分析対象は、人口約 5 万人の A 市が実施した「グローバル人材育成事業」の一環として、2022 年度から 2024 年度までの 3 年間、夏季休暇期間に実施された教育プログラム「Lab」である。プログラムは「地域を起点に、世界ともつながりながら課題を解決する力」を育むことを目的として企画された。

A 市教育委員会は、デザイン思考を活用した探究学習の実績をもつ NPO 法人 B と連携し、中高生を対象としたワークショップ形式の学習プログラムを実施した。NPO 法人 B は、日英バイリンガル環境において人間中心の発想法を学ぶプログラムの設計および進行を担い、自治体は、地域資源や人材との接続を通じて、プログラムの持続可能性と制度化を図った。1 年目には、NPO が「デザイン思考」を導入するための雛形（プロトタイプ）を提示し、基礎的な探究プロセスの実践が行われた。2 年目以降、自治体はプログラムを制度的に発展させるために、地域産業文化の担い手をパートナーとして、子どもたちの現地訪問を手配した。また地域内外の有識者を集めた検討会を設置し、「市が育てたい人材像」の明確化に取り組んだ。これを踏まえて、2 年目および 3 年目には、デザイン思考と地域学習の要素を統合する新たなフレームワークが検討された。

本稿は、3 年間の取り組み事例を協働ガバナンスの視点から分析する。主な分析資料は、自治体作成の事業関連文書、検討会等の会議記録、プログラム参加者のフィードバックなど公的な記録とした。

4. 分析

4.1 初期条件と連携の立ち上げ

本事例の出発点には、社会構造や教育環境が急速に変化するなかで、A 市が地域固有の価値を尊重しつつも、従来の枠組みにとらわれない新たな学びのあり方を模索していたという、明確な課題意識と危機感があつた。とりわけ A 市は、高等教育機関を有していないことから、高校卒業後の若者の約 9 割が市外へ流出し、うち 3 割にも満たない低い回復率が続いていた。こうした若年層の流出と、それに伴う生産年齢人口の減少は、自治体にとって喫緊の課題であった。また、学びの多様化に対する市民のニーズや、技術革新に伴う急激な社会変化にも対応する必要が高まっていた。

このような課題認識のもと、A 市教育委員会は 2012 年度に「学校教育改革構想」を策定し、保育・幼稚園から小中学校までの 10 年間を対象とした一貫教育の導入を進めてきた。その過程で、地域の実情に根ざしながらも、グローバルな視点や思考法を取り入れた、持続可能な学びの仕組みづくりが模索されていた。そうした流れの中で、A 市はグローバル人材育成を目的とした新たな教育事業の検討を開始し、2016 年に海外の大学に所属する研究者によって設立された NPO 法人 B との連携が実現した。法人 B は、イノベーションが盛んなシリコンバレーを拠点とし、「人間中心の問いの立て方」や「共感から始まる課題解決」を重視するデザイン思考を学習ツールとして位置づけ、日本の中高生に対して探究的な学びの機会を提供してきた実績を有する。

そして 2022 年、A 市と NPO 法人 B、さらに同法人の代表が所属する海外の研究大学との間で部局間協定が締結され、「これまでになかった新たな取組」として、3 年間にわたる教育プロジェクトが正式に始動した。NPO 法人 B は、人間中心の発想法と言われるデザイン思考の体験プログラムをバイリンガルの言語環境で構築し、その有用性を地域文脈に応用できる形で提示した。一方、教育委員会は、それに応答するかたちで地元の人材や資源を巻き込み、4 年目以降の事業の自走を見据えて、プログラムの設計を補完していった。こうして、外部の専門性と地域の資源が相補的に機能しながら、信頼に基づく連携関係の土台が徐々に形成されていった。

4.2 リーダーシップによる推進力

Mulgan et al. (2007) は、社会的イノベーションの多くが混沌とした、予測困難なプロセスから生まれると指摘し、そうした状況においては、明確な方向性を示すリーダーシップが重要な役割を果たすと述べている。本事例においても、A 市が実施した教育プログラム「Lab」の立ち上げと展開にあたって、自治体側のリーダーによる働きかけが推進力となったことが確認できる。

教育は主要な成長分野である一方で、制度的な変更や効果測定に長い時間を要する特性をもつ (Lee & Lee, 2016)。加えて、他国の事例では、教員によるリスク回避の傾向が報告され (Bowen et al., 2015)、改革を阻む可能性も示唆される。こうした教育行政の困難を前提としながら、A 市教育長は、急速な社会変化に対応するため、既存の教育の枠組みを見直し、「まったく新しい教育のあり方」が必要されるとの認識を示し、私企業からの人材受け入れなど、外部との連携を通じた新たな可能性を模索してきた (PwC Japan グループ)。教育長自身、1990 年代後半に複数年にわたり海外の教育機関で研修を受けた経験を有し、その経験が、探究的な学びやグローバルな視点の重要性に対する理解を深める契機になったと考えられる。また、副市長として 2020 年に A 市に着任した人物も、海外留学中に法人 B の活動に触れており、着任後にその情報を教育長に提示したことが、両者の間で問題意識が共有され、連携につながる契機となった。

教育長と副市長の双方が、それぞれの経験を通じて得た視点や課題認識をもとに、外部との協働を模索したことが、A 市における教育イノベーション立ち上げの推進役を果たしたと言える。

4.3 「共有の場」を構築する制度設計

Lab の 2 年目から、プログラムを制度化しながら継続的に改善していく仕組みを整備する目的で、自治体主導で有識者検討会が立ち上げられた。この検討会は、A 市の「新たな教育・人材育成のあり方」を共に探る場として設計された。まず、構成メンバーには教育関係者だけでなく、地域の商工会や工業協同組合など産業界、さらに域外から大学研究者や教育 NPO の実務者といった多様なステークホルダーが含まれていた。論点は「A 市が育てたい人材像」「必要な資質・能力」「学びの場の構成」など広範にわたり、年間を通じて対話が深められた。2023 年 2 月から準備回を 2 度実施したのち、4 月、6 月、7 月、8 月、10 月、さらには翌年 1 月まで、計 8 回の定例オンライン会議が開催された。会議時間はおおよそ 2 時間～2 時間半で、座長 (教員育成の専門家) を中心に、域内 9 名・域外 8 名、さらに 3 名のゲストスピーカーが加わり、議論に多様性をもたせた。

この制度設計において、特に重要と考えられる特徴は次の二点である：

1. 現場観察と知見の共有

検討会の座長は初年度から Lab を継続的に観察し、子どもや教員の学びの様子をメンバーに共有していた。これにより、実践の観察と議論の場が、橋渡しされた。

2. カリキュラム改訂への反映

NPO 法人 B が検討会のメンバーとして毎回参加し、議論で浮かんできた「危機感・課題」(A 市検討会資料, 2023) を Lab カリキュラムの改訂に反映するためのチャンネルが設けられた。

これにより、制度的議論と教育実践との間にループ構造が生じた。

この構造は、政策決定と実践現場をつなぐ「共創の場」の制度設計を担保したと考えられる。Ansell & Gash (2008) が協働プロセスの要因とする「共有理解 (shared understanding)」が、ループを通じて往還され、自治体と NPO との関係は、単なる委託型から対等な共創型へと変化していった。検討会の第 3 回に配布された中間まとめに向けた資料において、既に、Lab を基盤として地域に根ざした新しいカリキュラムを構想するという市の意思が示されている。2024 年 1 月に実施された最終回では、法人 B が Lab の成果報告を行い、『最終まとめ』では A 市が目指す教育・人材育成の方向性が示され

た。検討会における一連の議論を反映させるため、法人 B は最終年度の Lab 授業案を改訂し、これにより政策的ビジョンと実践現場との整合性が担保された。

また、教育委員会内部でも複数の職員がプログラム運営に関与し、人的・物的リソースの確保が図られた。なかでも、実施を担うメンバー全員が 3 年間にわたって継続的に関与したことは、プログラムの質と安定性を確保するうえで極めて重要であった。このような体制により、Emerson et al.

(2012) が協働ガバナンスの持続性と効果の鍵とする「動機の共有 (shared motivation)」が、教育委員会内でも形成・維持されたと考えられる。さらに、これまで地域学習を担当してきた職員が「Lab」という新たな教育プログラムにも参画したことで、探究的な学びに対する理解が教育委員会内でより広く共有された。このことは、教育委員会の中で部門横断的な連携を促したと考えられ、教育改革の方向性やアプローチに対する共通認識と足並みが育まれた。

4.4 対話的プロセスによる段階的な信頼形成

信頼関係の構築とプログラムの質的向上は、実証データと対話に基づく協働的なプロセスによって段階的に進展した。教育・研究の両面を担う NPO 法人 B (代表は博士号保持者) は、Lab の実施ごとに参加生徒を対象としたデータ収集・分析を行い、その成果を『インパクトレポート』として自治体と共有してきた。レポートがプログラムによる変化や課題を明確化し、翌年度の授業案に反映することで、実証に基づいた改善プロセスが構築された。生徒への事前・事後アンケートやフォーカスグループ調査を通じて、1 年目から「地域への愛着の強化」や「地元への貢献意識の芽生え」といったポジティブな変化が観察され、こうした中間成果 (Ansell & Gash, 2008) が自治体職員・NPO 間での「共有された動機」を高める要因ともなった。2 年目からは、プログラムの多角的効果を把握するため、域外・国外から参加する大学生コーチにもフォーカスグループ調査が行われ、分析の対象と視点が拡充された。

プログラムは一貫して「完成品」ではなく、「プロトタイプ (試行的実践)」として位置づけられた。NPO 法人 B は、自治体との定例ミーティングの頻度を高め、前年度の成果や課題を率直に共有しながら、次年度に向けた改善策を共に検討する対話のプロセスを重視した。こうした姿勢は、協働パートナー間における信頼の醸成と、役割の柔軟な再定義を可能にした。プログラムの設計自体も年ごとに段階的に発展していった。1 年目に自治体が独自に実施していた地域課題に関する事前学習は、2 年目には Lab プログラムに正式に組み込まれ、実施期間も 3 日間から 5 日間へと拡大された。さらに 3 年目には、NPO が担当するデザイン思考ワークショップと、自治体が主導する地域学習が、一つの統合的なカリキュラムとして構成された。このような 3 年間にわたる協働のプロセスは、Ansell & Gash (2008) が指摘するように、直線的ではなく、反復的かつ有機的に展開されたものである。実践を通じて段階的に共創の場が確保され、自治体と NPO の間に相互学習と信頼に基づく関係性が形成された点は、協働ガバナンスにおける重要な示唆を含んでいる。

4.5 協働による地域参画とレガシー形成

Lab プログラムでは、自治体と NPO が共創する枠組みのなかで、地域人材を「学びのパートナー」として参画させることで、プログラムの成果とレガシー (持続性) を支える構造が設計された。教育委員会の働きかけにより、地域産業・伝統文化を担う人材が、子どもたちにデザイン思考を体験させる「パートナー」として参画した。毎年、9 名のパートナーが自らの職場を開放し、子どもたちと直接交流を重ねた。プログラムに参加した生徒たちは、観察や対話を通じて通常は接点の少ない地域の産業・文化に触れ、パートナーの視点から町の未来を構想する活動に取り組んだ。たとえば、300 年の伝統を持つ工芸職人、地元産業を代表する機械・金属工業の CEO、古民家再生に関わる建築家など、地域を代表する人材が 3 年間継続してプログラムに関わり、新しい学びの取り組みを地域が支える牽引役となった。

参加した子どもたちからは、「身近な所にすごい技術を持った人たちがいるって知れて、もっとみんなに伝えたいと思った」「A 市にはまだ可能性がある。魅力を世界に発信したい」「誇れるところがいい

っぱいある」「IT 企業があることにびっくりした」といった発言が聞かれた。こうした子どもたちの気づきや地域への愛着の深まりは、『インパクトレポート』で詳細に取り上げられ、共有された。

さらに、協働の成果を長期的な施策へとつなげるために、自治体は積極的な情報発信を行った。2 年目には、グローバル人材育成事業の一環として「A 市教育フォーラム」を開催し、Lab プログラムの成果が広く市民に公開された。フォーラムでは、まず教育委員会が参加者の声を紹介し、続いて法人 B との対談形式でプログラムの背景や実践内容が紹介された。当日は学校関係者や市民など多くが参加し、事後アンケート（63 件中）でも「今後の A 市の教育の方向性がよく理解できた」との肯定的な回答が複数寄せられた。こうした情報発信に加え、学校現場との接続も並行して進められた。3 年目には教員研修が開始され、Lab プログラムの常設化に向けた動きが教育委員会内で具体化しはじめた。これにより、NPO が 3 年間にわたりカリキュラムの設計・運営・改善を主導してきた体制から、2025 年度には自治体主導の自走体制へと移行した。教員研修も継続されており、初期の参加者が支援側として関与する仕組みも整いつつある。さらに、過去に Lab に参加した生徒が運営チームの一員として関与する事例も生まれつつあり、教育プログラムが地域社会を巻き込む「媒介」として機能しはじめている。このように、行政・教育現場・地域住民・若者が循環的に関わる構造が育まれつつあり、持続可能な共創の基盤が形成されつつある。

5. 考察：教育を媒介とした協働ガバナンスの可能性と条件

以下に、地方自治体と NPO の協働が社会的イノベーションの実践につながった要因を三点挙げる。

① 地理的制約を起点とした外部専門性の戦略的活用

A 市は、「東京から最も遠いまち」という地理的・構造的制約を背景に、地域外の専門性を積極的に導入する戦略をとった。特に、国外とのネットワークを有し、デザイン思考を教育に応用する実績を持つ NPO 法人 B との協働は、地域の教育課題に新たな知見と人的交流をもたらした。特筆すべきは、法人 B が海外発の教育フレームワークを単純に移植するのではなく、地域の文脈に即した翻訳・適応を行った点である。これにより、革新的な学習アプローチと、従来の地域学習との整合性が保たれ、新旧の学びが統合される形でのプログラム設計が可能となった。

② 制度設計と実践を往還する「共創」のガバナンス構造

制度レベルにおいては、検討会等の対話の場を通じて、NPO と自治体の関係性が従来の委託型から対等なパートナーシップに基づく共創型へと移行した。このプロセスでは、NPO の専門性に対して一定の裁量と発言権が認められ、意思決定の共同行為が実現された。その結果、政策的に策定された「市が育てたい人材像」と、教育プログラムにおける具体的な学習設計との間に高い整合性が確保され、制度と実践を接続するループ構造が構築された。これは、政策の理念が実践に還元されるだけでなく、実践から得られた知見が制度にフィードバックされる双方向的なプロセスを可能にした。

③ 信頼を土台とした反復のプロセスと、社会的イノベーションの可能性

協働の過程では、行政職員、教育専門家、NPO、地域住民、生徒といった多様なステークホルダーが対話に参加し、信頼に基づく協働関係が段階的に形成された。教育プログラムの構築プロセス自体にもデザイン思考が応用されて、完成形を前提とせず、プロトタイプとしての運用と継続的な改善が繰り返されることで、柔軟な協働プロセスが維持された。さらに、本事例は、教育が単なる学力向上の手段にとどまらず、地域課題を社会的イノベーションにつなぐ媒介として機能することを示唆する。教育を通じて地域内外との対話の文化が形成され、新しい学びの取り組みが持続可能な地域づくりの基盤として位置づけられた点は、今後、教育やイノベーションなどを対象にした政策設計において注目すべき成果である。

6. 結論と示唆

本事例は、教育という公共性の高い政策領域において、地方自治体と NPO の協働によって実現された取り組みが、教育を媒介とした協働ガバナンスの形成へと展開し得ることを示している。そこでは、

①外部専門性の戦略的活用、②制度設計と現場実践の往還的連携、③信頼を土台とする反復的プロセスが、協働を持続可能なものとする鍵となった。教育という「時間がかかる公共政策分野」において、段階的に築かれた協働の形成プロセスを理論に沿って提示することは、有用である。教育政策にとっては、自治体が相互補完的な専門性を有する外部ステークホルダーとの協働を「共創」として位置づけることの重要性が浮き彫りとなる。またイノベーション政策にとっても、教育を地域再生につながる「媒介」と捉える視座は、政策設計の新たな可能性を開く。

参考文献

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Bowen, D. H., Buck, S., Deck, C., Mills, J. N., & Shuls, J. V. (2015). Risky business: An analysis of teacher risk preferences. *Education Economics*, 23(4), 470-480.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Lee, J. W., & Lee, H. (2016). Human capital in the long run. *Journal of Development Economics*, 122, 147-169.
- Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R., & Sanders, B. (2007). *Social Innovation: What it is, Why it Matters and How It Can be Accelerated*. London: University of Oxford, Young Foundation.
- 一般社団法人スカイラボ. (2022). 「どこまでも広がる 未来のまちを創造する Kyotango Sea Labo プログラム 2022 インパクト評価レポート」.
- 一般社団法人スカイラボ. (2023). 「どこまでも広がる 未来のまちを創造する Kyotango Sea Labo プログラム 2023 インパクト評価レポート」.
- 一般社団法人スカイラボ. (2025). 「どこまでも広がる 未来のまちを創造する Kyotango Sea Labo プログラム 2024 インパクト評価レポート」.
- 京丹後市教育委員会, 2024. 「京丹後市の新たな教育・人材育成の在り方に関する検討会最終まとめ」, 京丹後市ホームページ, (2025年9月29日取得, https://www.city.kyotango.lg.jp/material/files/group/40/arikatakentoukai_saisyumatome.pdf).
- 京丹後市教育委員会, 2024. 「京丹後市保幼小中一貫教育事業 令和5年度 京丹後市教育フォーラムの開催について(報道資料)」, 京丹後市ホームページ, (2025年9月29日取得, www.city.kyotango.lg.jp/material/files/group/3/20240116_n256.pdf).
- 京丹後市教育委員会, 2025. 「子どもたちの育ちと指導の一貫性を 目指した教育を進めるために 保幼小中一貫教育推進基本計画 <令和7年度版> 保幼小中一貫教育推進基本計画」, 京丹後市ホームページ, (2025年9月29日取得, <https://www.city.kyotango.lg.jp/material/files/group/40/hoyoshochu.pdf>).
- 京丹後市教育委員会, 2025. 「京丹後市保幼小中一貫教育モデルカリキュラム: 丹後学 ” 探究的な学び” の実現・充実によるグローバル人材の育成【令和7年度改訂版】」, 京丹後市ホームページ, (2025年9月29日取得, <https://www.city.kyotango.lg.jp/material/files/group/40/abc.pdf>).
- 京丹後市教育委員会. 「グローバル人材を育てるために」, 京丹後市ホームページ, (2025年9月29日取得, https://www.city.kyotango.lg.jp/material/files/group/40/global_202503.pdf).
- PwC Japan, 2005. 「出向経験から見てきた課題と可能性: コンサルタントは教育行政に何を提供できるのか」, PwC Japan グループホームページ, (2025年9月29日取得, <https://www.pwc.com/jp/ja/knowledge/column/consultant-and-educational-administration.html>).