

早稲田大学ふくしま浜通り未来創造リサーチセンター

第 7 回創造的復興研究会 議事録

日時：2023 年 9 月 14 日（木）18:00-20:05

方式：Zoom

参加者：12 名

研究会メンバー（敬称略）：

研究会代表

松岡俊二：早稲田大学大学院アジア太平洋研究科・教授

研究会副代表

林 誠二：国立環境研究所福島地域協働研究拠点・研究グループ長

研究会メンバー

戸川卓哉：国立環境研究所福島地域協働研究拠点・主任研究員（報告者）

高原耕平：ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 人と防災未来センター・主任研究員

辻 岳史：国立環境研究所福島地域協働研究拠点・主任研究員

遠藤秀文：株式会社ふたば・社長、福島県富岡町（討論者）

（欠席メンバー）

小野田弘士：早稲田大学大学院環境・エネルギー研究科・教授

島田 剛：明治大学情報コミュニケーション学部・教授

林 裕文：福島県立ふたば未来学園中学校・高等学校教諭

小磯匡大：福島県立ふたば未来学園中学校・高等学校教諭

岡田久典：早稲田大学環境総合研究センター・上級研究員

除本理史：大阪市立大学大学院経営学研究科・教授

小松和真：福島県広野町復興企画課・課長

南郷市兵：福島県立ふたば未来学園中学校・高等学校副校長

豊田利久：神戸大学・名誉教授

阪本真由美：兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科・教授

佐藤亜紀：HAMADOORI 13 事務局長

佐々木俊介：早稲田大学平山郁夫記念ボランティアセンター・講師

吉田 学：HAMADOORI 13・代表、株式会社タイズスタイル・代表取締役、福島県大熊町

永井祐二：早稲田大学環境総合研究センター・研究院教授

李 洸昊：早稲田大学大学院環境・エネルギー研究科・講師

洪 恒夫：東京大学総合研究博物館・特任教授

大和田徹：福島県広野町復興企画課企画振興係・主任主査

池辺 靖：日本科学未来館科学コミュニケーション専門主任

高垣慶太：早稲田大学社会科学部・2 年

オブザーバー：

崎田裕子：NPO 法人・持続可能な社会をつくる元気ネット・前理事長（途中参加）

木全洋一郎：国際協力機構 JICA 北海道（帯広）・代表（討論者）

吉野元禪：株式会社ふたば
千田大介：東京電力HD浜通り廃炉産業プロジェクト室

討論者

遠藤秀文：株式会社ふたば・社長、福島県富岡町
木全洋一郎：国際協力機構 JICA 北海道（帯広）・代表

事務局

飯島 聰：早稲田大学レジリエンス研究所招聘研究員
任 羽佳：早稲田大学大学院アジア太平洋研究科・博士課程

司会：林 誠二（副代表）

講演「環境・まちづくり先進地域にみられる共創的プロセスの記述と展開」

戸川卓哉：国立環境研究所福島地域協働研究拠点・主任研究員
（報告内容は報告資料を参照ください）

【質疑・総合討論】（研究会は研究会メンバーの発言、オブザーバーはオブザーバー出席者の発言です）

遠藤：先進事例に基づいて学んだパターン抽出やパターン・ランゲージについての理解が深まった。富岡町の街づくりに関わってきた経験があるが、計画作成においてパターンを意識することはあまりなかった。

特に岩手県紫波町オガール・プロジェクトの事例について、宮城県女川町が紫波町のプロジェクトを参考にし、早い段階から柔軟に住民対話や公民連携などの手法取り入れたことが報告され、大変興味を持った。紫波町では町長のリーダーシップと地域社会のキーパーソンがしっかりと連携し、まちづくりのコンセプト作りから住民対話に至るまで、大きな相乗効果が生まれ、成功に繋がったと感じた。女川町に関しては、町長の話を直接聞いたことがあるが、町長のリーダーシップと住民との身近な関係性が復興のスピード感を高めた大きな要因だと感じた。宮城県日南市に関しては、既存のストックの改修が進み、まちづくり会社を立ち上げた木藤さんなどの中心的な役割を果たす人物が存在し、求心力が生まれている。どの事例を見ても、行政と住民の共創関係や信頼関係が共通しており、こうした関係性がまちづくりにおいて非常に重要なポイントだと思う。

福島県双葉郡、富岡町をみると、ステークホルダーは、現在、富岡に住んでいる住民と避難先での生活を選んだ人々、再移住を決めた人々である。このような場合、ステークホルダーのまちづくりに対する考え方や関係者の巻き込み方が難しいと感じる。特に富岡町では、震災前の人口が1万6千人であったのに対し、現在は人口が約2,300人。このうち外からの移住者が多くなっており、1,300人が移住し、1,000人が震災前から住んでいた人々の帰還者という構成である。このような状況を踏まえた、ステークホルダーの意向調査や取り込み方を考える必要があり、パターン・ランゲージを活用して、一度、富岡町のまちづくりを実践してみたら良いのではないかなと思う。

富岡町では駅前再開発の計画が進行中だが、復興予算はいつまでも使えるものではなく、今後の復興予算の確保に対して焦りを感じている様子もある。しかし、まだ前提条件がみえない中での計画進行には、将来の成果がどうなるか不透明な部分もあると感じている。現在の段階での焦りもあるし、将来の見通しを考える上での懸念が存在する。地域全体のパターン・ランゲージやフレームワーク形成を通じて、富岡町だけでなく、双葉郡8町村全体や被災12市町村との連携を強化し、信頼関係を築く必要がある。こうした地域別パターンの発展プロセスを、町村ごとと地域全体の視点との両面から並行して考え、今

後、どのようにパターン・ランゲージというまちづくり手法を応用していくか考えることが重要だと感じた。

戸川：ステークホルダーをどう巻き込むかについて、大熊町のワークショップの例で示したように、例えば、このページの資料の右上には、共創のためのコミュニケーションの場としてのインキュベーション・センターなど、すでに立ち上がっている既存の組織がある。そして、多様な状況にある住民の声を前提に、どのようにそれを拡張していくのかを検討することが出発点となる。そこで、将来の不確実性が高く、産業的視点や住民の期待が広範で、かつ変動が大きい中で、予算制約もあるという課題に対処するためには、ネットワークを通じて情報を共有できる取り組みが必要である。具体的なビジョンを最初から確立するのではなく、ビジョンを形成するための枠組み作りから始め、その過程でネットワークを広げながら段階的にビジョンが明確にしていくプロセスが重要である。宮城県の女川町の復興事例においても、こうした進行プロセスがみられた。

木全：実際の成功事例を踏まえて、まちづくりに重要な要素を実践者の視点からうまく抽出し、それをパターン化し、地域づくりに活用しようとしていることに大きな意義があると思う。私は戸川さんや遠藤さんと違って、土木工学とは真逆のローカル・ガバナンスや地方自治を専門としているので、私の中では「直接的」と「間接的」という言葉はまったく逆に捉えることになる。また、都市計画というのは、そのような意思決定を実現するための手段であるため、戸川さんが考えている間接的アプローチは、私にとっては直接的アプローチとなる。

1つ目のコメントは、JICA に所属しており、途上国の地域づくりに携わってきた自分の立場で言うと、途上国の国作りでは現状分析や課題分析、問題分析を行い、より良い方向に向けて進む目的を達成するためのプロジェクトを選定する。これが PCM（プロジェクト・サイクル・マネジメント）と呼ばれる計画手法だ。また、SWOT 分析を通じて、組織や地域の状況を客観視する作業があり、これはワークショップでよく行われる方法である。

戸川さんの話は、このプロセスに似ていると感じたが、戸川さんが提案する「パターン」は、このプロセスやその間にある要素を抽出したものであると考えられる。ただし、私は過去に現状や課題分析でさまざまな経験をしてきた立場から、戸川さんの提案でどこまで地域の実態が見えるようになるのかについては疑問もある。

一方で、実際のまちづくりでは、PCM のような形式的手法を使わずに、女川町や紫波町などでは、数百回もの高頻度の住民対話が行われ、合意形成プロセスが進行した。また、ファシリテーター選定や場の設定も非常に重要であり、これらが課題認識や分析の段階でも大きな役割を果たす。したがって、これからの福島復興の取り組みにおいては、どのような場で、誰がどのような議論を行うのかをよく考えて、適切な場を設定することが重要である。これが、パターンに入る前に大事なステップである。

また、今回、戸川さんが提示した要素、つまりパターンは、目指すべき姿に導くための変数であり、これをどのような方程式として組み立てるかは、地域ごとに異なるアプローチがあると考えられる。問題は、変数だけでなく、これを地域の文脈（ローカル・コンテキスト）に置き換えながら組み立て、地域ごとに適切な組み合わせを見つけ出すことである。さらに、このプロセスや場の設定において正しい組み合わせと誤った組み合わせが生じる可能性があることも考慮する必要がある。

典型的な例として、外部専門家が意見を持ち込み、プロジェクトを進め、パターンを組み合わせることが一般的だが、これが失敗に結びつくこともある。パターンを変数として示すだけでなく、その組み合わせ方が正しいかどうかにも考慮する必要がある。地域の歴史や特性、相対的な位置付けなどを考慮しながら、パターンをどのように組み立てていくかが重要である。

現在、復興が進む福島でも、外部の人々が入ってくる中で、地域社会の中で大事にされてきたものを取り残されないように出来るのかが懸念される。外部の視点が持ち込まれる中で、地域社会の文脈や歴史をどの程度考慮するのが重要であり、創造的復興を進める上で、現状と目指すべき姿、そしてそれを実現するためのパターンの組み合わせが鍵となる。例えば、自分のいた養殖漁業を中心とする陸前高田市と、サンマなどの採取漁業を中心とした町である大船渡市、気仙沼市ではそれぞれの地域特性の違いがあるように、今後のまちづくりで考えるべきパターンが異なってくる点に注意が必要である。

戸川：最初の「直接と間接」に関する指摘については、確かに視点によって、何が直接で、何が間接かは変わる可能性がある。用語の使用の仕方を見直したいと思う。

1つ目のコメントに関しては、地域づくりのプロセスにおいて、パターン・ランゲージの手法が、WHATとHOWの分析にどこまで使えるかという点は、現状の課題分析に特化するものではなく、また将来の目標を明確に示すものではないと思う。先進地域とその地域の現状を比較し、それぞれの地域でどのような取り組みができるかを考えるためのきっかけとなるツールが、パターン・ランゲージだと思う。現状を分析するためのPCMとか、SWOT分析などいろいろな分析方法があるが、こうした解析的手法には限界がある。視点を変えて、他の地域社会がどういうことをやっているのか、成功のエッセンスは何なのか、それらを見て、まちづくりの機会にいろいろと引き出していければ良いと思っている。

また、目指す姿についてはビジョンを持つことが重要であり、一部はパターンとして提案しているが、ビジョンをどの程度具体的に描くのかについては触れていない。ビジョン作成を直接的に支援するよりも、現状の課題認識から発見的にビジョンが生まれるプロセスを支援することが必要だと思う。

二つ目のコメントに関して、ワークショップは、地域社会の知見や地域社会のコンテクストが考慮され、シナリオを作るプロセスも一つの要素として想定される。例えば、先ほど指摘があったように、専門家の知見を得ようということだが、実は震災直後から外部の意見を得ており、逆に専門家の意見が多すぎるという指摘もある。専門家の知見を得るパターンから、それらを気にするだけではなくて、そうした知見を地域社会のコンテクストに落とし込む際に、逆に知見が多くありすぎて困っているとか、地域ではうまく活用できてない、などの課題がある。よ

オブザーバー：20年前から10年前まで、私はNPOで市民がまちづくりに取り組んできた。具体的な取り組みとして、市民が作る環境の町という制度を作り、素晴らしい取り組みを応援し、大賞を受賞した場所に翌年エコツアーを実施し、学び合うなどの支援活動を行っている。これにより、地域ごとに異なる参加者が現場に足を運び、実地で感じながら学び合うプロセスを通して、今日のお話にあるようなパターンの抽出を継続的に行ってきた。

今日の報告を聞きながら気づいたことは、行政が、自分たちの地域をどうしたいかというイメージに基づいて計画を立て、まちづくりを進めるという雰囲気が強く感じられることだ。予算や資金を確保する方法がないまま前進しているようにも感じた。市民のまちづくりでは、早い段階で地域資源を活用し、地域の課題を解決するための地域型の取り組みを展開する戦略がよくみられる。また、金融機関と連携して財源を確保する取り組みも多いという印象を持った。

今後、福島の双葉郡全体でのまちづくりを考える際に、市民や行政の協力が求められることや、地域の将来を語り合うようなワークショップを積み上げていく中で、地域の課題を地域資源で解決していく取り組みがみえてくることが期待される。地域全体でワークショップを通じて議論し、共有することで、地域の将来を考え、行動する機会が生まれると感じた。今日の報告を通じて、これらの研究が共有され、多くの人が納得して協力できる状況が生まれると、素晴らしいことだと思う。

戸川：質問にあった、市民が主体となり、対話を深めながらプロジェクトを進め、エコツアーを通じて経

験を積んでいくという取り組みに関して、私たちも同じように、最初のステップとしてこのようなパターンを取り入れ、そこで知見を共有することがスタートになると考えている。例えば、紫波町と富岡町の地域住民が直接交流するきっかけを提供することが、最良の方法だと思う。そうした交流を通じて、知識だけでなく実践的な活動にもつながることを期待している。

また、資金に関するパターンも出ているが、むしろ最後の段階で起業計画が具体的に進展していく中で、周囲の活動をサポートするための資金がどのように確保されているかといった、資金に焦点を当てたパターンが現れる。指摘されたように、資金の役割がより重要になり、金融機関がプロセスの初期から組み込まれていくことが重要になってくると思う。

研究会メンバー: 1つ目の質問は、パターンにおいて、カードとか、矢印とかが出てくるが、町が持っている重要な要素が全部そこに現れると考えていいのだろうか。

戸川: 今回のパターンの抽出プロセスは、実際に行ったインタビュー調査に基づいている。この視点から見ると、全部というよりも、どちらかといえば局所的な視点からパターンが導かれており、それが実際に正しいかどうかはわからないという意味で、局所的でありながらも具体的な知見のようなものになる。

研究会メンバー: お話をお聞きしていて、精神分析やカウンセリングのようなものに似ているという気がしている。人々が話す中で、パターンが徐々に浮かんでくるような状態で、患者さんは今、どういうことが大変なのか聞いていくと、その人が持っているいろんな構図がだんだん分かってきて、それを患者さんも理解してきて、いつの間にかそれがうまく配置し直されて健康になっていくような話だと思う。

その時に何が見えていて、何が見えないままなのかを知ることが重要なかもしれない。ここには見えないけど、モヤモヤと動いているものがあって、それが実は最終的にはいいエネルギーだったり、エンジンだったりすると思う。

戸川: 見えてこない要素はあるので、モヤモヤしたものを具体的に考察していないが、だからこそ人々の話を聞いて多角的な見方ができるようになれば面白いと思う。

オブザーバー: まず、例えば、異なる地域の階層レベルがあり、最も小さな単位では地方自治体ごとのレベル、それから、同じ地域内での連携というレベル、そして、周囲の大都市との関係性も考慮されるべきであり、更には国内の他の地域との連携や交流などのレベルがある。自治体の単位だけでなく、もう少し広範な地域との協力関係を検討することが、各レベルにおいてどんなパターンが有り得るかを描き出す上で重要であると思う。

1番最初の紫波町の話の中で、盛岡市と紫波町の間で市町村合併の話が出る中で、その後、紫波町は自律的に発展してきた経緯が述べられているが、紫波町と盛岡市の間で市町村合併がなされなかった理由について、具体的な連携や協力関係、お互いの考え方などが気になる点である。

戸川: 紫波町と盛岡市の合併構想とその中止についての詳細はわからないが、紫波町が盛岡市のベッドタウンとして住民の中には盛岡市へ通勤する者が多いという関係がある。一方、財政が逼迫しているのは多くの自治体間で共通していた点でもあるが、紫波町が独立維持の道を選択したのは、紫波町が財政的に比較的恵まれていた時期であった可能性もあると思う。

様々なレベルにパターンを適用するという話については、今回の研究では具体的な事業レベルに焦点を当て、市町村のレベルよりも、駅前再開発などの地区レベルの事例を紹介した。ただし、紹介しきれなかった他の事例も存在し、様々なレベルに適用できると思うが、まずは具体的なレベルの話題からスタートし、それを発展させていきたいと考えている。

【研究会代表・松岡の第7回研究会への感想メール(2023/9/16 9:41)】

1. 戸川報告を聞きながら、改めて、まちづくりや地域再生ということの面白さや難しさ、さらには総合的・学際的な研究の必要性を強く感じました。

岩手県紫波町(人口 3.3 万人)のオガールプロジェクトは、駅前の未利用地を対象とした新規開発事業、宮城県女川町(人口 6.3 千人)の復興まちづくりは、津波災害からの地域再生事業、宮崎県日南市(人口 5.1 万人)の油津商店街再生事業は、商店街の再開発事業です。それぞれの地域の性格や事業の特性は大きく異なるのですが、あえてそうした違いを超えて「先進的まちづくり」としての「共通の形」を読み込み、パターンランゲージとして表出することに、戸川さんの研究の大きな特徴とオリジナリティがあります。こうした知的作業は、あたかも暗黙知を形式知へ社会化するという野中郁次郎さんの SECI モデルを想起させ、とても知的好奇心を刺激されました。

2. その上で、紫波町、女川町、日南市から抽出されたパターンランゲージを、原子力災害の被災地・福島へ適用・応用することについては、かなり慎重に考える必要があると感じています。

遠藤秀文さんのコメントにもありましたが、1F 事故前に 16,000 人いた富岡町の現在の居住人口は 2,300 人、その半数以上の 1,300 人は新規の移住者や作業員です。11,569 人の現在の登録人口のうち、9,336 人は「避難者」です。避難者の多くは、いわき市や郡山市や茨城県に住居をもち、現在も富岡町民です。こうした状況の中で、新たなまちづくりを富岡町は進めています。浜通り地域のまちづくりは、統計学的には「外れ値」ともいうべき位置にあります。日本にも世界にも類例のないまちづくりをどのように考えたら良いのか、なかなか答えのみつからないとても「厄介な問題」です。

3. 元横綱の白鵬は「形を持って形にこだわらず」と語りました。

戸川報告では、タクティカル・アーバニズムや生命的システム論の考え方から順応的マネジメントの重要性を指摘されていました。そうした立場から、原子力災害の被災地のまちづくりにパターンランゲージを応用することはあって良いと考えます。少なくとも、UR などのどこにでもありそうな小洒落た空間デザインよりも、地道なまちづくりをパターンランゲージの応用で進める方が、木全さんのコメントにあったローカルコンテクストを踏まえたまちづくりになるように思います。

4. 戸川報告を聞きながら、その後、辻さんからメールをいただき、先進事例だけでなく失敗事例のパターンランゲージを明らかにすることも必要ではないかと考えています。

日本の「失われた 30 年」の地方のまちづくりは、青森市のコンパクトシティや北海道奥尻町の災害復興など、「失敗」事例が山のようにあります。国の補助金を注ぎ込んだ同じような失敗が繰り返され、赤字財政(未来世代への負担)が膨らみ、とても残念です。当たり前の話ですが、成功事例は大きな声で語られますが、失敗事例は誰も語ろうとしません。成功に学ぶことと同時に失敗から学ぶことが現在の日本社会には必要なように感じています。

5. 以下、辻さんのコメント・メールと戸川さんのリプライ・メールです。

(辻さんのメール)

木全さんの 2 つの質問は、戸川さんのご研究のスコープを拡張するものであり、非常に示唆的だと思いました。特に 2 つ目の質問「どのように変数を加除するかという方程式はあるのか」と関連して、私自身の専門である地域コミュニティにおけるガバナンスや住民参加にひきつけて、思い浮かんだ問いがあ

りました。以下です。

日本では 1990 年代以降、政府が市町村合併を推進するのと並行して、地方自治体のなかで市民団体や地域住民組織に政策権限を委譲する「自治体内分権（devolution of power to local communities）」が進展しました。公共施設等の建設、維持管理、運営等を行政と民間が連携して行う「公民連携（public private partnership）」を推進する自治体も数多くみられるようになりました。この背景には、紫波町の担当者のヒアリングにあったように、自治体を取りまく厳しい財政状況、人口減少・高齢化があります。「地域全体で財政規模とマンパワーが縮小するなか、民間との連携・協力なしには、政策の質を担保できない」という現状認識は、今日の自治体行政関係者が共通して持っているものではないかと思います。

ところが実際には、紫波町や女川町のように、自治体内分権や公民連携に熱心に取り組む自治体もあれば、依然として行政が主導して政策形成を進めている自治体もあります。なぜ同じように厳しい財政状況におかれ、同じように人口減少・高齢化が進行して、まちづくりの担い手確保が難しい状況におかれているにも関わらず、自治体内分権や公民連携の進捗（どの程度熱心に進めるか）が自治体によって異なるのでしょうか。

また、紫波町や女川町は住民との対話や住民参加を政策領域を問わず、頻繁に、継続的に進めています。このように住民との対話や住民参加を熱心に進める自治体ばかりではないのも現実です。なぜ自治体によって住民との対話や住民参加への態度（積極性）が異なるのでしょうか。

先行研究では、これらの問いに解答しうる、いくつかの有力な変数が提起されています。首長の政策志向（ポピュリスト志向の首長は議会に対抗しつつ、直接住民の支持を取りつけるため、住民との対話や住民参加に注力する。名古屋市の河村市長が代表例）、首長や行政職員のブレンとなる専門家の存在（東松島市の住民参加のキーマンの一人は行政学者の新川達郎教授（同志社大学））、住民との対話や住民参加の推進を下支えする制度の有無（自治基本条例など）、対話や参加の基盤となる住民自治組織の有無（まちづくり協議会など）など、複数の変数がぱっと思いつきます。しかも重要なのは、これらの変数がすべての自治体の取り組みを説明できるわけではないということです。

言いたいことはこういうことです。

戸川さんが抽出された一つ一つのパターンには、そのパターンがなぜ成立しえたのかという潜在的な変数（単一または組み合わせ）があるのではないのでしょうか。まちづくりの先進自治体が先進たりえたのは、まちづくり黎明期に初発的な位置にあるパターンを成立させる変数が、地域社会にもともと備わっていたか、偶然外部から付与されたか、地域のステークホルダーが獲得したからではないのでしょうか。もしこの見立てが正しければ、後発自治体にとっては、まちづくりを起動させる初発のパターンを特定したうえで、その初発のパターンを成立させる潜在的な変数を特定するという作業が必要になるのではないのでしょうか。

私の認識が間違っていたら恐縮なのですが、戸川さんが取り組まれている政策担当者を対象とするパターンランゲージ・ワークショップのプログラムは、まちづくりを起動させる初発のパターンの特定まではスコープに入っていますが、パターンを成立させる潜在的な変数の特定までは入っていないのではないのでしょうか。もしそうであれば、「各パターンを成立させる潜在的な変数を特定する」ことは、戸川さんのパターンランゲージ研究の政策支援的側面・社会実装的側面を考えると、将来的に取り組むべき価値のある作業になるのではと考えた次第です。

(戸川さんのリプライ・メール)

的確なコメントありがとうございます。Alexander (1977) で提案された、もともとのフォーマットでは、どのような時にパターンが適用できるかという背景を記述することになっているのですが、現状では、わかりやすさを優先して記述を簡略化しすぎていました。ご指摘を踏まえて、どのような潜在変数が相互作用して価値が生み出されているのかについて検討したいと考えております。この部分が明らかになると、パターン間の繋がりも明確にできてワークショップのアウトプットもランゲージらしくなるかと思いました。

以上