

地域まちづくりのプロセスデザインの今後

Perspectives of Process Design in Area-based Machi-zukuri

吉村 輝彦

Teruhiko YOSHIMURA

要 旨

少子高齢化や人口減少の進展による社会構造の変化に伴い、また、価値観やライフスタイルの多様化が進み、地域社会のあり方が変化してきている。これまでは当たり前であったアプローチがこれからを見据えた時に、どこまで通用するのか、あるいは、課題解決や未来創造に向けてどのようなアプローチをとっていく必要があるのかが問われている状況にある。全国各地における多彩なまちづくりの実践を踏まえると、今後の地域まちづくりの進め方（プロセスデザイン）やマネジメントの仕組みそのもののあり方を見つめ直す必要がある。ここでは、今後の地域まちづくりのプロセスデザインのあり方について、理論的な枠組みや実践事例のレビューを踏まえて検討した。従来から行われてきた計画的・戦略的な取り組み、あるいは、PDCA というマネジメント・サイクルとは異なるアプローチ（タクティカル・アーバニズム、プレイスメイキング、OODA ループ他）が求められる局面が増えている。特徴的なのは、地域における状況の観察を踏まえた実験から始まるアクション志向にある。また、多様な主体が、緩やかにビジョンを共有しながら、より弾力的な（柔軟な）プラットフォームから動き出し、状況に応じた展開をしていくことが大事になる。合わせて、計画論あるいは計画観自体が問われている。

キーワード：地域まちづくり、プロセスデザイン、タクティカル・アーバニズム、プレイスメイキング、OODA ループ

1. はじめに

少子高齢化や人口減少の進展による社会構造の変化に伴い、また、価値観やライフスタイルの多様化が進み、地域社会のあり方が変化してきている。これまでは当たり前であったアプローチがこれからを見据えた時に、どこまで通用するのか、あるいは、課題解決や未来創造に向けてどのようなアプローチをとっていく必要があるのかが問われている状況にある。そのような中、コミュニティデザインやプレイスメイキング、公共空間の利活用、エリアマネジメント、リノベーションまちづくり等全国各地において多彩なまちづくりの実践が行われている。ここでの新しい

発想に基づく実践を踏まえると、今後の地域まちづくりの進め方（プロセスデザイン）やマネジメントの仕組みそのもののあり方を見つめ直す必要がある。ここでは、今後の地域まちづくりのプロセスデザインのあり方について、理論的な枠組みや実践事例のレビューを踏まえて検討する。

2. プロセスデザインという考え方

地域まちづくりを進めていく上で、計画策定や事業実施においては、成果としての計画やハードとしての空間や施設整備等のアウトプットやアウトカムだけではなく、そのプロセス自体が重要であることは広く認識されてきている。そして、「プロセスデザイン」や「プロセスマネジメント」、あるいは、「プロセスプランニング」という言葉が、まちづくりの文脈で使われるようになってきた。また、プロジェクトマネジメントの分野等においても異なる文脈で「プロセスデザイン」という言葉が使われている¹⁾。とはいえ、実際には、「プロセス」を含めてそれぞれに明確な定義がなされ、使われているわけではない。「プロセス」の「デザイン」、「マネジメント」、「プランニング」を、それぞれ、「プロセスデザイン」「プロセスマネジメント」、「プロセスプランニング」と言う場合が多い。そして、プロセスの対象が何であるのか、また、どのような射程を持って、プロセスという言葉を用いるのかによって、「プロセスデザイン」の意味合いは大きく異なってくる。

例えば、佐藤滋²⁾は、「まちづくりは結果ではなくプロセスである」とし、ここでのプロセスを、様々な出来事が組み立てられるまちづくりの時間的な流れとする。そして、「まちづくりの成功例では、実験と試行錯誤とチャレンジを繰り返しながら、可能性や限界を学び、長期的なビジョンとプロセスをデザインし、一定の方向が見えてきたのである」と指摘している。さらに、まちづくりのプロセスを、おおよそ、課題解決突破型、プログラム進行型、コミュニティづくり型、まちづくり支援組織型という4種類に大別している。その上で、基本的なプロセスとして、初動期と実践期という2つの段階に分け、前者を、まちづくりを起動する、予備的検討により見通しをたてる、組織を立ち上げるとし、後者を、まちづくりを試行する、戦略的なプログラムを検討する、まちづくりを持続的に展開すると細分化して捉えている。

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の「2019年とりまとめ（2019年5月）」³⁾には、「内発的發展に向けた地域のプロセスデザイン」という項目がある。ここでは、「地

1) 例えば、芝本秀徳（2017.11）「プロセスデザインアプローチ～誰も教えてくれない『プロジェクトマネジメント』」日経 BP 社

2) 佐藤滋（2004.3）「まちづくりのプロセスをデザインする」日本建築学会編「まちづくり教科書 第巻 まちづくりの方法」pp.52-57, 丸善

3) 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（2019.5）「2019年とりまとめ～新たなコミュニティの創造を通じた新しい内発的發展が支える地域づくり～」(<https://www.mlit.go.jp/common/001289113.pdf>)（最終閲覧：2019年8月）

域における課題解決や内発的発展に向けた取組については、時間を費やせば費やすほど、問題解決の広がりや深さが前進していくものと捉えると、コストを投資に読みかえることができる。このような考えを地域が共有し、推進するためには、段階的にプロセスデザインを描くことが重要である」としている。合わせて、段階的な地域づくりとしてプロセスデザイン概念図を示している。ここでは、いくつかの想定される、そして、ステップアップしていく段階を全体として捉えたのがプロセスである。

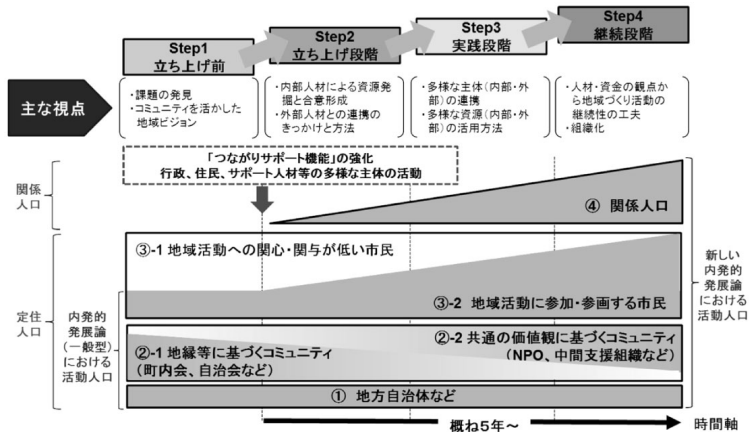


図1：段階的な地域づくり（プロセスデザイン概念図）

出典：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（2019.5）「2019年とりまとめ」

清水義晴⁴⁾は、トータルワークショップデザインという捉え方をし、基軸デザイン、組織デザイン、プロセスデザイン、場と手法のデザインに分けている。その中で、学習・立案・協働の成果が高まるような思考と活動のプロセスを工夫するプロセスデザインを、「計画づくりのための手順設計であり、『程（みちのり）』の設計」としている。そして、思考プロセスのデザイン「考程設計」と活性化プロセスのデザイン「活程設計」の2種類があるとする。考程とは、頭脳による情報処理ステップとしての行程をいい、活程とは、生命化原理にもとづく集団の活性化ステップとしての行程をいう。

「にいがたまちづくり事典 マチダス（matidas）」では、まちづくり計画の作成に向けては、組織のデザイン、考程のプロセス、総合的なプロセスデザインという3つがあるとしている。その中で、プロセスデザインとは、考程にしたがって、どのような日程で、どのような会議やワークショップを何回開いて住民参加の場を設けていくのかをデザインすることとする⁵⁾。また、「machidas マチダス」では、まちづくりを、基軸デザイン、組織デザイン、プロセ

4) 清水義晴監修（2002.8）「集団創造化プログラム～ワークショップの可能性を探る」博進堂

5) ニューにいがた振興機構（1999）「にいがたまちづくり事典 マチダス（matidas）」まちづくり学校

デザイン、場と手法のデザインという4つのステップで考えている。基軸デザインは、まちづくりを進める上で「根幹となる要素」を設定することであり、要素とは、目的、達成目標、前提状況、予算・実施機関である。組織デザインとは、まちづくりに関わる「人」と「情報」のあり方を整理・設定することである。プロセスデザインとは、目標を達成するための手順を組み立てることである。具体的な作業・行動をどんな手順で行うのかを組み立てる。場と手法のデザインとは、一つひとつの作業・行動・参加の場の内容や運営の仕方を設定することである⁶⁾。

大沼進⁷⁾は、「議論の枠組みづくりから計画づくり、そして施策の導入に至る一連の流れのなかで重要な段階を整理し、その段階ごとの市民参加の役割を考えていくこと」をプロセスデザインと呼んでいる。そして、札幌市の事例をもとに、計画づくりの段階、計画決定後・実施前の段階、導入後の協働の取り組みの段階に分けて整理している。

より計画策定に焦点を当てたものとしては、日本建築学会による「建築設計資料集成」には、「プロセスデザイン」という項目がある。ここでは、ワークショップに着目し、計画の対象や計画の段階に合わせ、ワークショップの技法を組み合わせたまちづくりのプロセスが設計（デザイン）されるとする。そのプロセスは、まちづくり導入の段階、地域の情報を収集・調査する段階、計画案を作成する段階、対案を検討する段階、実験を行う段階、案を決定する段階に分けられている。そして、地域の状況やまちづくりの状況、参加者の構成に合わせてフレキシブルに技法を選択し、また、技法の一部を状況に合わせて改変するといった姿勢が大切であるとする⁸⁾。また、屋井鉄雄他は、こうした計画プロセスを含むより一般的なプロセスとして、技術検討プロセス、計画検討プロセス、コミュニケーションプロセスという3つの並行するプロセスを提案している⁹⁾。

いくつかの段階を想定し全体として捉えるプロセスデザインの捉え方に対して、個々の段階に着目したプロセスデザインの捉え方もある。「まちづくり百科事典」では、プロセスデザインを、「まちづくりなどの会議の場でさまざまな意見が積極的に出されるのは喜ばしいことであるが、会議の進め方がはっきりしないと発言の方向性が分散し、意見集約が困難になることがある。そのため、会議の目的やアウトプットの形態、スケジュールや役割分担などのプロセスについてファシリテーターがあらかじめデザインし、最初の段階でこれを示して参加者間で同意を得ておく

6) まちづくり学校 (2018.6) 「まちをつくるひとをつくる machidas マチダス」まちづくり学校

7) 大沼進 (2017.3) 「家庭ごみ減量化政策にみる市民参加と手続き的公正～札幌市における計画づくりから実践のプロセスデザイン」宮内泰介編「どうすれば環境保全はうまくいくのか～現場から考える『順応的ガバナンス』の進め方」pp.30-58, 新泉社

8) 卯月盛夫・饗庭伸 (2004.3) 「プロセスデザイン」日本建築学会編「建築設計資料集成 [地域・都市設計データ編]」pp.184-187, 丸善

9) 屋井鉄雄・泊尚志 (2014) 「事実と価値との関わりを考慮した計画プロセスの新たな理論的枠組み」土木学会論文集 D3 (土木計画学), Vol.70, No.1, pp.9-27, 土木学会

円滑な進行が可能になる」としている¹⁰⁾。田坂逸朗他は、ファシリテーションの文脈で、プロセスデザインを、「手順、方法論、手法のうち、場との共同作業として、経過の調整修正舵取りをしながら、スタートからゴールまでを動的に支援（メンテナンス）する、柔軟な計画行為のこと」としている¹¹⁾。

このように、プロセスデザインは、いくつかの段階を想定し、全体として捉える見方と個別の特定の段階を想定し、その詳細を捉える見方に、大きく分けることができる。また、どんな視点で、どこまでのプロセスを見るのかによっても変わってくる。計画策定から計画（事業）実施といった流れから捉える場合から、特に段階ごとの市民参加との関係で流れを捉える場合まで、射程は多岐にわたる。

そのような中、地域まちづくりの文脈で先駆的な議論は、世田谷まちづくりセンター（当時。現在は、世田谷トラストまちづくり）による概念の整理である。世田谷まちづくりセンター¹²⁾⁻¹³⁾は、参加のデザインという概念を提起し、また、その重要性を指摘している。参加のデザインは、

参加のプロセスデザイン、参加のプログラムデザイン、参加形態のデザインの3つの要素から構成されているとする。参加のプロセスデザインは、個々のプロジェクトで計画や設計策定作業をどのような思考プロセスにより進めるのか、そして、そのプロセスの中にどのような住民参加の場を設けていくのかを構想することである。参加のプログラムデザインは、個々の集まりの進め方を検討することである。それぞれの目的や状況に対応した、適切な形式と進め方を考える必要がある。参加形態のデザインとは、誰に参加してもらうのかを検討し、次にどのようにし

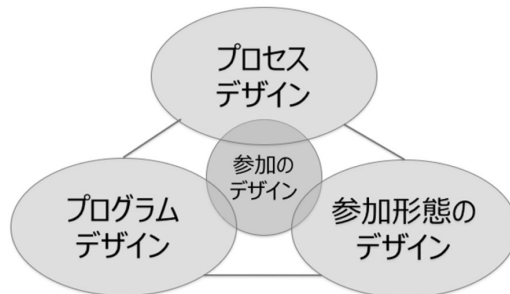


図2：参加のデザインの3つの要素

出典：浅海義治他（1993.8）「参加のデザイン道具箱」世田谷まちづくりセンター（世田谷トラストまちづくり）

10) 清水亮（2008.7）「プロセスデザイン」似田貝香門・大野秀敏・小泉秀樹・林泰義・森反章夫編「まちづくりの百科事典」pp.574, 丸善

11) 田坂逸朗・木原一郎（2016）「空間デザインとプロセスデザイン、その相乗効果～地域活性化拠点としての都心型フューチャーセンター研究～」ひろみら論集, 第2号, pp.77-99, 広島修道大学

12) 浅海義治他（1993.8）「参加のデザイン道具箱」世田谷まちづくりセンター（世田谷トラストまちづくり）

13) 浅海義治他（1996.3）「参加のデザイン道具箱 PART-2 プロセスデザイン：事例とワークブック」世田谷まちづくりセンター（世田谷トラストまちづくり）

て集まって（参加して）もらうのかの工夫をすることである。

さらに、まちづくりの文脈でプロセスデザインのあり方を詳細に検討しているのが、真野洋介である。真野¹⁴⁾は、まちづくりのプロセスには様々な局面が存在する中で、多主体協働まちづくりの独自のプロセスを議論しており、例として、地域を運営するためのビジョンや戦略を様々なアイデアやイメージをもとに描き出すプロセス、既成の枠組みや組織、利害関係を解きほぐし、協働まちづくりを進める下地づくりを行うプロセス、一定の時間的区切りを持ちながら政策や計画、プロジェクトをあたためていくプロセス、を挙げている。このように、プロセスデザインには多様なカタチがあり、必要な局面を踏まえつつ、適切なデザインを行い、それをもとにマネジメント（運営）をしていくことが求められる。

なお、宮内泰介¹⁵⁾は、プロセスデザインという言葉からは、「何か中心的な担い手や組織があって、そこが指令を出しながら計画を立て実行をしていくというやり方を想像してしまうかもしれない」としている。重要なことは、事前にプロセスがデザインされ、それに基づいてしっかりとマネジメントされているということではなく、「誰かが指令を出しているというより、全体としてプロセスデザインされている」ことが望ましいと指摘しているように、プロセスデザインだけではなく、マネジメントの観点を含めて捉えていくことが重要である。

3. まちづくりの進め方のあり方が問われる状況

(1) 都市計画の典型的なアプローチ

都市計画の典型的なアプローチは、行政主導で、地域において何が課題であるのかを特定し、課題を解決するために、計画として、青写真やビジョンを描き、明確な（確定的な／固定的な）目標を設定し、その達成のために、目標を個別要素に分解し、事業を組み立て、資源を動員して事業を実施することである。その際には、行政が上意下達的に受け皿組織を使いながら事業を展開することになる。地域における課題やニーズが特定化され、それを踏まえてビジョンが構想され、また、計画が立案され、さらに、将来像や目標の実現のために、事業や活動が計画的・戦略的（ストラテジック）に実行されることになる。時には、パブリックインボルブメント（Public Involvement）として、市民の意見や意向を聞きながら、計画策定や事業立案を進めていく。こうしたサイクルは、「計画（Plan）」 「実行（Do）」 「評価（Check）」 「改善（Act/Action）」というPDCAによるマネジメント・サイクルにより進めていくことでもある。策定した計画に

14) 真野洋介（2005.11）「多主体協働まちづくりのプロセスデザイン」佐藤滋・早田宰編著「地域協働の科学～まちの連携をマネジメントする」pp.160-175, 成文堂

15) 宮内泰介（2017.3）「順応性を発揮するプロセスデザインはいかに可能か～持続可能な環境ガバナンスの進め方」宮内泰介編「どうすれば環境保全はうまくいくのか～現場から考える『順応的ガバナンス』の進め方」pp.332-340, 新泉社

基づいて、事業や施策を実行し、指標等を用いて客観的に評価し、その結果に基づき改善につなげていくことになる。

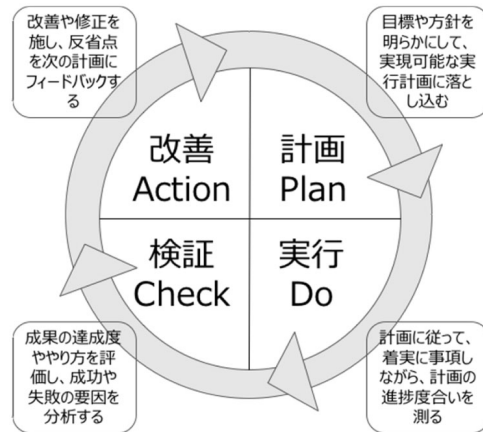


図3：一般的なPDCAサイクル

出典：堀公俊（2013.8）「ビジネス・フレームワーク」日本経済新聞出版社

ここでは、国の施策、特に、国土交通省の関連ガイドラインから、PDCAによるマネジメントサイクルに対する認識を見ていく。

「都市計画運用指針第10版（2018.11）」¹⁶⁾では、「マネジメント・サイクルを重視した都市計画」として、「個別の都市計画についての適時適切な都市計画の見直しにとどまらず、さらに発展的に、マネジメント・サイクルを重視し、客観的なデータやその分析・評価に基づく状況の変化や今後の見通しに照らして、都市計画総体としての適切さを不断に追求していくことが望ましい」としている。

また、「都市・地域総合交通戦略のすすめ～総合交通戦略策定の手引き～（改訂版）（2019.4）」¹⁷⁾では、「PDCAサイクルによる持続的な施策展開」とし、「総合交通戦略では、PDCAサイクルによる持続的な取組みが大きな特徴の一つであり、そのサイクルは、戦略を策定する（Plan）、戦略に基づき施策を実施する（Do）、実施効果や進捗状況进行评估・管理する（Check）、必要に応じて戦略を見直す（Action）というステップで構成されている。一連の施策に対して適切な評価を加えて、その評価結果に応じて改善してゆく Check, Action を加えることで、継続的にスパイラルアップを図ろうとするのがねらいである」としている。

16) 国土交通省（2018.11）「都市計画運用指針第10版」（<http://www.mlit.go.jp/common/001261808.pdf>）（最終閲覧：2019年8月）

17) 国土交通省（2019.4）「都市・地域総合交通戦略のすすめ～総合交通戦略策定の手引き～（改訂版）」（<http://www.mlit.go.jp/common/001285588.pdf>）（最終閲覧：2019年8月）

さらに、「都市再生整備計画事業 評価の手引き (2017.3)」¹⁸⁾ では、PDCA サイクルについては、「対象地区や地域のまちづくりの課題や将来ビジョンを踏まえて、まちづくりの目標や数値目標を達成するために必要な事業を記載した都市再生整備計画の作成と客観的評価基準に基づく事前評価を実施し (Plan)、成果を意識しながら事業を実施する (Do)、交付期間終了時に成果の達成度を評価する (Check) とともに、必要な改善点は速やかに改善を図り (Act)、次のまちづくりに経験を活かしていく一連のマネジメントサイクル」としている。

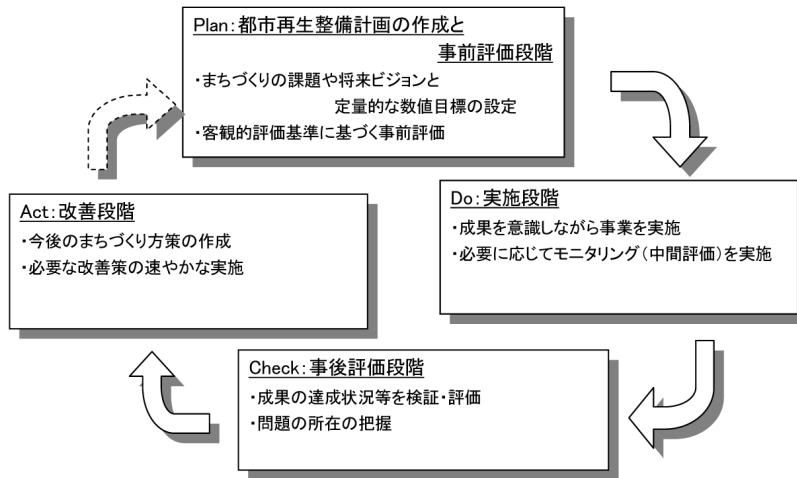


図4：都市再生整備計画事業におけるPDCAサイクルの考え方

出典：国土交通省 都市局 市街地整備課 (2017.3)「都市再生整備計画事業 評価の手引き」

このように、マネジメント・サイクルやPDCAサイクルによる事業評価を重視していることが見てとれる。国土交通省では、こうしたPDCAサイクルによる事業展開を行いながら、同時に、道路や水辺空間等公共空間の利活用の分野を中心に、社会実験の必要性を認識しており、1999年度からは積極的に様々な取り組みを行ってきた¹⁹⁾。社会実験は、「新たな施策を本格的に導入する前に、場所や期間を限定して地域の方々とともに試行する取組み」と定義され、「社会実験の実施により、新たな施策の課題や効果等を、本格導入の前に把握することができる」としている²⁰⁾。そして、社会実験の目的としては、「社会実験は、地域におけるにぎわいの創出、まちづくり、または、道路交通の安全の確保等に資するため、社会的に影響を与える可能性のある

18) 国土交通省 (2017.3)「都市再生整備計画事業 評価の手引き」(https://www.mlit.go.jp/toshi/crd_machi_tk_000036.html) (最終閲覧：2019年8月)

19) 国土交通省 道路局 環境安全・防災課 (2019)「社会実験 パンフレット」(<https://www.mlit.go.jp/road/demopro/about/pamphlet.pdf>) (最終閲覧：2019年8月)

20) 国土交通省「社会実験の推進～道路施策の新しい進め方～」(<https://www.mlit.go.jp/road/demopro/index.html>) (最終閲覧：2019年8月)

道路施策の導入に先立って、関係行政機関、地域住民等の参加のもと、場所や期間を限定して当該施策を試行・評価し、もって新たな施策の展開と円滑に事業を執行すること」を挙げている²¹⁾。社会実験のプロセスは、図5にあるように、「企画立案」「計画策定」「実験実施」「評価」のサイクルを踏まえ、結果の公表を通じて、「本格的に施策の導入」「実験の継続」「中止(導入の取りやめ)」となる。

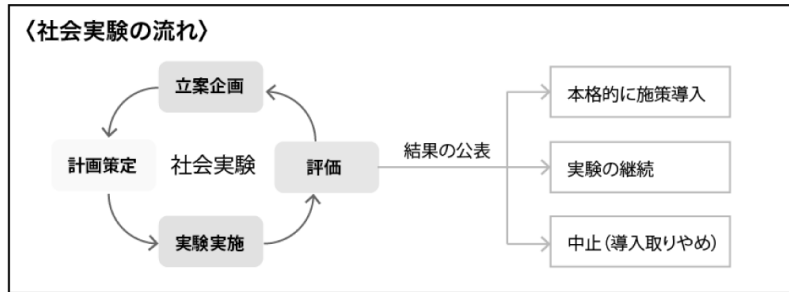


図5：社会実験の流れ

出典：国土交通省「社会実験の流れ」(<http://www.mlit.go.jp/road/demopro/about/about01.html>) (最終閲覧：2019年8月)

社会状況が変化する中で、事業が本当にその地域に必要なものであるのかどうかについて、本格的な事業実施の前に確かめる社会実験を行うことの意義を認識している。安定した状況を前提とする従来の計画策定から事業実施のPDCAサイクルの流れにおいて、社会実験は、実験的なPDCAサイクルをビルトインしているとも捉えることができる。なお、こうした社会実験が短期間に限定して実施される場合、一過性のイベントに終わってしまう可能性があること、社会実験が市民の行動にインパクトをもたらすには長期的なスパンも必要であり、短期的な実験からわかることには限界があること等課題もある。

こうした社会実験の動きを踏まえて、泉山壘威は、社会実験を、「新たな制度や技術などの政策を導入する際、場所と期間を限定して試行することで、効果を検証したり課題を抽出し、時には政策の導入を検討または見送るかを判断する材料を出す枠組み」と定義し、さらに、デザイン思考を踏まえた創造的な社会実験のプロジェクトデザインのあり方を図6のように整理している²²⁾。

なお、近年、エリアマネジメント、リノベーション、水辺空間の利活用等を積極的に推進している和歌山市は、「前もって合意形成を図った上で物事を進めるのではなく、小さく成功事例を積み重ねていくことによって、地域の意思決定を行う者たちの間でコンセンサスが得られていく

21) 国土交通省「社会実験とは」(<https://www.mlit.go.jp/road/demopro/about/about01.html>) (最終閲覧：2019年8月)

22) 泉山壘威(2019.4)「社会実験のつくりかた・つかいかた」建築ジャーナル, 2019年4月号, no.1289, pp.4-7, 企業組合建築ジャーナル

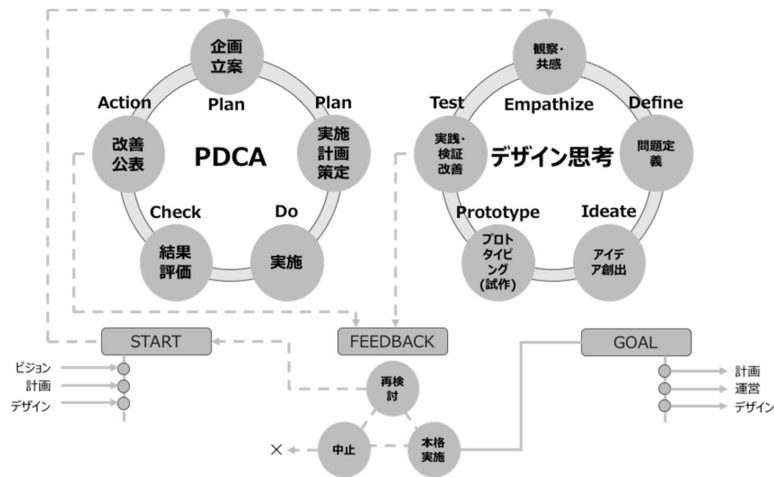


図6：社会実験のプロジェクトデザイン

出典：泉山壘威（2019.4）「社会実験のつくりかた・つかいかた」建築ジャーナル，2019年4月号，no.1289，pp.4-7，企業組合建築ジャーナル

手法」を，社会実験的アプローチとしている²³⁾等，社会実験（的）アプローチは，事業展開において今後ますます必要不可欠になってくるだろう。なお，これまでに社会実験以外にも，構造改革特区や国家戦略特区の取り組みもあり，全国各地で様々な取り組みを受けて，規制緩和を含めて制度を時代に合うように変えてきている。

（2）PDCA サイクルが問い直されている状況

近年，こうしたPDCAサイクルによるマネジメントに対して，様々な課題が指摘されている。過剰評価の時代において²⁴⁾，PDCAサイクルによるマネジメントが重視されることで，場合によっては，取り組み自体が形式的になったり，サイクルを回していること自体が目的となったり，結果的に，PDCAサイクルによるマネジメントを何のためにやっているのかわからなくなってしまったりすることもあるだろう。特に，評価の観点からは，評価をしなければならないということから，「(どのような形で) 評価する」，また，事業の結果や成果を見せるときに，あるいは，事業を継続させるために，「(どのような形で) うまく評価結果や成果が出るようにする」「達成しやすい評価指標や項目にする」といった評価が行われることが懸念される。結果として，評価しやすい内容の計画にする等，計画そのものがどのような役割を担っていくべきであるのか

23) 和歌山市（2017.3）「水辺空間を活かしたまちづくり手法検討・調査事業報告書」（<http://www.city.wakayama.wakayama.jp/shisei/1009206/1016013.html>）（最終閲覧：2019年8月）

24) 谷口守（2015.2）「過剰評価の時代に～持続可能性評価指標の持続可能性から考える」都市計画，64(1)，pp.10-13，日本都市計画学会

が曖昧になってしまう可能性がある。意味ある評価が本当にできているのかどうか。PDCA の本来の目的に鑑みれば、評価を通した学習こそが鍵となる。実際に、社会状況の変化の影響も受けて、事業の結果や成果が当初とは異なってきた場合、結果として計画自体の見直し、修正が必要になるが、そうした柔軟で、かつ、機動的に対応できるのかどうかが問われる。

また、森田紘圭他らは、事業や施策の実施主体が明確であれば、そのサイクルは明確であるが、多様な主体の協働が求められる時代に、計画の立案と実施主体が異なったり、入れ替わったりする場合に的確に対応できるのかと指摘している²⁵⁾。

さらに、計画を策定して、それに基づいて事業を実行するという行為自体が、周囲の環境が変化せず、ある安定的な状況や容易に計画策定や事業立案ができることを前提としている。篠原清志は、PDCA サイクルは、目標や環境が安定している場合において有効な考え方であるとし、外部環境の変化を柔軟に取り入れることは難しく、想定外の事態への対応も十分にできず、さらに、これまでにない全く新しい取り組みを始める場合には、あまり機能しないとしている²⁶⁾。

今後を見据えた時に、VUCA (変動 (Volatility), 不確実 (Uncertainty), 複雑 (Complexity), 曖昧 (Ambiguity) の頭文字をつなぎ合わせた造語) という言葉があるように、多様な価値観や不確実性を前提とし、また、将来をなかなか見通せない時代において、明確な青写真が事前確定的にどこまで描けるのか、あるいは、描くことにどこまで意味があるのか、そして、そこで描いた青写真に基づいて事業を実行するにしても、変化が激しい時代において、その時点で事業がどこまで有効であるのかもはっきりしない。

佐宗邦威²⁷⁾は、こうした時代背景を踏まえ、カイゼン思考、戦略思考、デザイン思考、ビジョン思考という4つの思考を、クリエイティビティ及び動機の2つの軸から整理している。前者は、「0 → 1」の創造であるのか、あるいは、「1 → 1」の効率であるのか、そして、後者は、外的な動機としてのイシューであるのか、あるいは、内的な動機であるビジョンであるのかである。その上で、ビジョン思考のアプローチの必要性を提唱している。

こうしたPDCA に対する様々な議論の中で、近年、「観察 (Observe)」 「情勢判断 (Orient)」 「意思決定 (Decide)」 「実行 (Act)」というループで進めるOODA アプローチ²⁸⁾⁻³⁰⁾が注目されている。PDCA サイクルでは、計画が重視されるのに対して、OODA ループは、事実の観

25) 森田紘圭・村山顕人他 (2016.10) 「地域主導型低炭素まちづくりにおける発展的循環プロセス～錦二丁目低炭素地区まちづくりプロジェクトの事例分析～」都市計画論文集, vol.51, no.3, pp.444-450, 日本都市計画学会

26) 篠原清志 (2019.5) 「OODA ループ vs. PDCA サイクル」 (http://www.pref.shizuoka.jp/kikaku/s_talk/20190509.html) (最終閲覧: 2019 年 8 月)

27) 佐宗邦威 (2019.3) 「直感と論理をつなぐ思考法」ダイヤモンド社

28) チェット・リチャーズ著・原田勉訳 (2019.3) 「ウーダーループ～次世代の最強組織に進化する意思決定スキル」東洋経済新報社

29) 入江仁之 (2018.11) 「『すぐ決まる組織』のつくり方～OODA マネジメント」フォレスト出版

30) 田中靖浩 (2016.5) 「米軍式 人を動かすマネジメント」日本経済新聞出版社



図7：4つの思考の整理

出典：佐宗邦威（2019.3）「直感と論理をつなぐ思考法」ダイヤモンド社

察が出発点となる。そこから何らかの判断をし、決断し、行動に移していく。共有される大きな方向性や大枠のようなものが実際にはあることが多いが、緻密に構成される計画とは異なる。原田勉は、PDCA サイクルと OODA ループを対比的に整理している³¹⁾。まちづくりの文脈では、計画に基づき事業を実行することではなく、まずは、まちや人の行動をよく観察することを通して、具体的な方向づけを判断し、その上で何を行うのか決定し、実行していくことになる。安定的ではない状況の中で、課題解決に向けて柔軟に、かつ、機動的に対応することになる。OODA

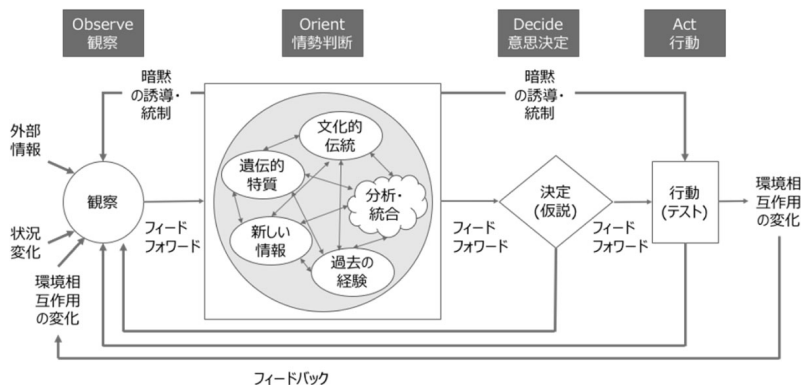


図8：OODA ループの概念図

出典：チェット・リチャーズ著・原田勉訳（2019.3）「ウーダグループ～次世代の最強組織に進化する意思決定スキル」東洋経済新報社

31) 原田勉（2019.3）「訳者解説 いま、なぜOODA ループなのか」チェット・リチャーズ著・原田勉訳「ウーダグループ～次世代の最強組織に進化する意思決定スキル」pp.313-350、東洋経済新報社

表 1：PDCA サイクルと OODA ループの体系的な比較

	PDCAサイクル	OODAループ
不確実性	低い	高い
命令のタイプ	タスク型命令	ミッション型命令
タスク	反復的	創発的
対応の重点	事前対応	事後対応
データ	予測データ	事実データ
専門性・特殊性の要求	低い	高い
行動に対する判断	上位判断	現場判断

出典：原田勉（2019.3）「訳者解説 いま、なぜOODA ループなのか」チェット・リチャーズ著・原田勉訳
「ウーダループ～次世代の最強組織に進化する意思決定スキル」pp.313-350, 東洋経済新報社

ループは、PDCA サイクルと対比され議論されることが多いが、PDCA サイクルに対する相補的な位置づけがされる等 PDCA サイクルの運用上、直面する課題の解決に向けた一つのアプローチである。

矢田明子³²⁾は、「アイデア (Idea)」 「実行 (Do)」 「点検 (Check)」 「改善 (Act)」というループで進める IDCA の考え方を提起している。矢田は、「まずは小さく始めてみる。そのとき、『関わる人たちがよい関係性で実行しているか』に目を向ける。そして、『人好密度』（お互いを信頼して好きだと感じる心の密度）が高まるように、本音を言えているか？出番がなくて尻込みしていないか？ということに関心を向け、自然と声をかけたり頼ったりしながら、誰もがちゃんと『関わりしろ』が持てるように関わります。そうすると、自然に『みんなで振り返ろう！改善しよう！もう一度やってみよう！』というよいサイクルが回り始めます」と指摘し、必ずしも計画ありきではないプロセスを提起している。

4. まちづくりのオルタナティブなアプローチ

社会状況が変化していく中で、今後どのようなプロセスが必要とされるのだろうか。近年、全国各地で取り組まれているプレイスメイキング、ストリートデザインマネジメント³³⁾、エリアマネジメントを含む公共空間の利活用の実践に注目する必要がある。こうした取り組みでは、タクティカル・アーバニズムやアクション志向型プランニング等、従来とは異なるアプローチに基づいて実践が行われている。ここでは、従来の考え方とは異なるオルタナティブなアプローチを整理していく。

32) 矢田明子（2019.2）「コミュニティナース～まちを元気にする“おせっかい” 焼きの看護師」木楽舎

33) 出口敦・三浦詩乃・中野卓編著（2019.3）「ストリートデザイン・マネジメント：公共空間を活用する制度・組織・プロセス」学芸出版社

(1) タクティカル・アーバニズム (Tactical Urbanism) やプレイスメイキング (Placemaking) タクティカル・アーバニズム (tactical urbanism: 戦術的まちづくり) のアプローチの特徴は、「仮設空間思考」であり³⁴⁾、アイデアを構築し、プロジェクトを計測し、データから学習するという一連のサイクルを回していくことになる³⁵⁾⁻³⁶⁾。短期的な実験からプロジェクトを開始し、実験結果の評価や学習を通じて、プロジェクトがステップアップしていくことになる。まず市民がアクションを起こして、道路や公園等の身近な公共空間を市民にとって有益な楽しい空間へと改変する試みを通じて、そのまちとの相性を確かめ (検証し)、その反応を踏まえ、実態に合った計画検討等段階的プロセスを踏んでいくことである。同時に、タクティカル・アーバニズムの本質は、長期的変化のための短期的アクション (short-term action for long-term change) であり³⁷⁾⁻³⁸⁾、ある種の共有されたビジョンがある。

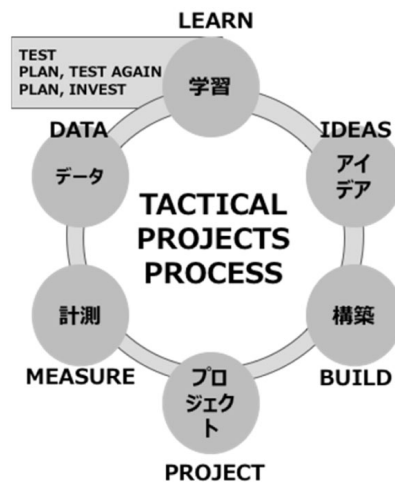


図9: タクティカル・アーバニズムのプロセス

出典: Mike Lydon & Anthony Garcia (2015), "Tactical Urbanism -Short term Action for Long-term Change-", Island Press

34) 荒井詩穂那 (2016.5) ソトノバ「『タクティカル・アーバニズム』とはなにか。アクションから始まる仮設空間指向のプロセスとは？」(2016-5-26) (<http://sotonoba.place/tactical-urbanism>) (最終閲覧: 2019年8月)

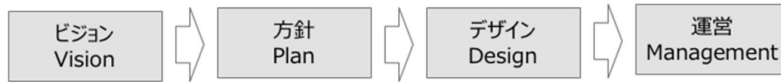
35) Mike Lydon & Anthony Garcia (2015), "Tactical Urbanism-Short term Action for Long-term Change-", Island Press

36) 建築ジャーナル (2017.10) 「特集 タクティカル・アーバニズム～合法的都市ジャック!」建築ジャーナル, No.1271, pp.4-21, 企業組合建築ジャーナル

37) 泉山聖威 (2017.10) 「連載=タクティカル・アーバニズム 5 タクティカル・アーバニズムのロングタームチェンジとは何か?」ランドスケープデザイン, 第116号, pp.106-111, マルモ出版

38) 泉山聖威 (2017.12) 「連載=タクティカル・アーバニズム 最終回 タクティカル・アーバニズムの日本における展開可能性: 戦略と戦術を補完しながら都市・地域再生につなげる」ランドスケープデザイン, 第117号, pp.108-113, マルモ出版

これまでの都市デザインプロセス：ハード志向



タクティカルアーバニズムプロセス：仮設空間志向

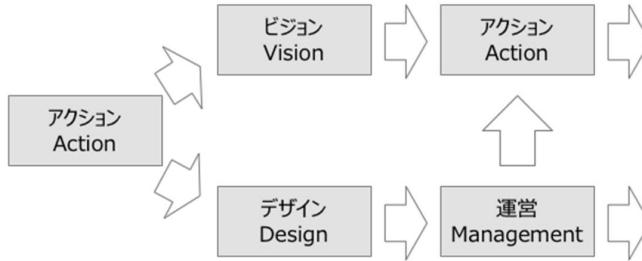


図 10：これまでの都市デザインプロセスとタクティカル・アーバニズムプロセス

出典：荒井詩穂那（2016.5）ソトノバ「『タクティカル・アーバニズム』とはなにか．アクションから始まる仮設空間指向のプロセスとは？」（2016-5-26）（<http://sotonoba.place/tactical-urbanism>）（最終閲覧：2019 年 8 月）

プレイスメイキング (placemaking) は、Project for public spaces (PPS)³⁹⁾の取り組みが先駆的であり、示唆に富む。PPS 他の議論を踏まえて、例えば、園田聡は、プレイスメイキングを、「都市空間において愛着や居心地の良さといった心理的価値を伴った公共的空間を創出するボトムアップ型の計画概念」と定義している⁴⁰⁾。プレイスメイキングは、コミュニティと知合い、ステークホルダーを特定する、場所を評価し、問題を明らかにする、プレイスビジョンをつくる、短期的な実験、継続的な再評価と長期的な改善という5つのステップ（図 11 参照）を提唱している^{41) - 44)}。ステークホルダーを特定していくところから出発するのが特徴である。また、タクティカル・アーバニズムと同様に、短期的な視点と長期的な視点を持つ。

39) Project for Public Spaces, WHAT IS PLACEMAKING ~ (<https://www.pps.org/article/what-is-placemaking>)（最終閲覧：2019 年 8 月）

40) 園田聡（2015.2）「日本の公共的空間の整備・活用におけるプレイスメイキングの展開に関する研究」工学院大学大学院工学研究科建築学専攻 学位論文

41) Project for Public Spaces (2017.12), "THE ~ PLACEMAKING ~ PROCESS" (<https://www.pps.org/article/5-steps-to-making-places>)（最終閲覧：2019 年 8 月）

42) 小仲久仁香（2018.2）「Project for Public Spaces が提唱するプレイスメイキングの5つのステップ」(https://sotonoba.place/20180207placemaking_5steps)（最終閲覧：2019 年 8 月）

43) 泉山聖威（2018.3）「シビックプライドを育むパブリックスペース～愛着を育むプレイスメイキングとタクティカル・アーバニズム～」Thinking, 第 19 号, pp.25-31, 彩の国さいたまづくり広域連合

44) 三浦詩乃（2019.3）「プレイスメイキング～気軽に迅速に安価に都市の居場所をつくる」出口敦・三浦詩乃・中野卓編著「ストリートデザイン・マネジメント：公共空間を活用する制度・組織・プロセス」pp.122-123, 学芸出版社

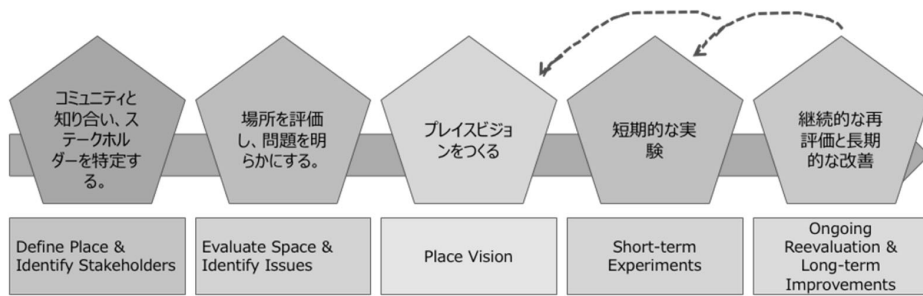


図 11: プレイスメイキングの5つのステップ

出典: Project for Public Spaces (2017.12), "THE ~ PLACEMAKING ~ PROCESS" (<https://www.pps.org/article/5-steps-to-making-places>) (最終閲覧: 2019 年 8 月) を踏まえ筆者作成

また、泉山壘威によれば、タクティカル・アーバニズムやプレイスメイキングの考え方には共通点があり、テスト(実験)をする(Lighter, Quicker, Cheaper)、自ら場をつくる(Do It Yourself)、場を運営する(プレイス・マネジメント)が挙げられている⁴⁵⁾。"Lighter, Quicker, Cheaper"は、"Simple, Short-term, and Low-cost"と同様に、「手軽に、素早く、安価に」活動に取り組むことが特徴である⁴⁶⁾。

このタクティカル・アーバニズムのプロセスのベースになっているのが、デザイン思考のプロセスであり、また、リーンスタートアップのフィードバックループである。

(2) デザイン思考 (Design Thinking) やリーンスタートアップ (Lean Startup)

近年、注目されるデザイン思考は、「人間中心の発想で問題の発見・解決を行い、現状をより良い状態へとする方法論」である⁴⁷⁾。このデザイン思考のプロセスは、図 12 にあるように、「共感 (Empathize)」「問題定義 (Define)」「アイデア創出 (Ideate)」「試作 (Prototype)」「検証 (Test)」という5つのステップからなる。そして、そのアイデアが人々にとって本当に有用であるのか(「有用性」)、人々のニーズを満たすアイデアであったとしてもそれを技術的に実現することができるのか(「実現可能性」)、持続できるものか(「持続可能性」)を大事にする。

45) 泉山壘威 (2017.8) 「連載 = タクティカル・アーバニズム 4 市民やコミュニティ主導のプレイスメイキングとタクティカル・アーバニズムをいよいよ取りで使おう! 2 概念の整理からみるタクティカル・アーバニズム」ランドスケープデザイン, 第 115 号, pp.100-105, マルモ出版

46) Project for Public Spaces, THE LIGHTER, QUICKER, CHEAPER TRANSFORMATION OF PUBLIC SPACES (<https://www.pps.org/article/lighter-quicker-cheaper>) (最終閲覧: 2019 年 8 月)

47) 大橋修吾・島村浩太・関根由香 (2016.3) 「まちづくりのためのデザイン思考ガイドブック」一般社団法人デザイン思考研究所 (https://designthinking.eireneuniversity.org/index.php~design_thinking_regional_issues) (最終閲覧: 2019 年 8 月)

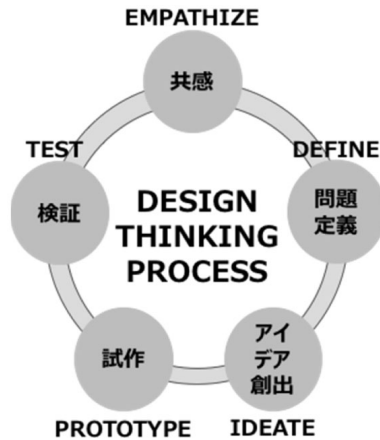


図 12：デザイン思考のプロセス

出典：Mike Lydon & Anthony Garcia (2015), "Tactical Urbanism -Short term Action for Long-term Change-", Island Press

デザイン思考の5つのプロセスを詳細に示したのが図 13 である⁴⁸⁾。

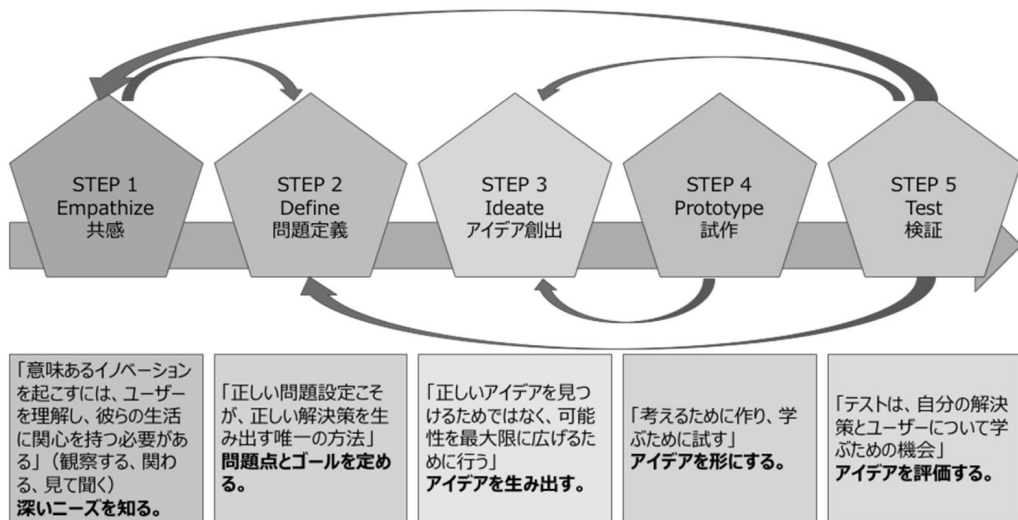


図 13：デザイン思考のプロセス

出典：スタンフォード大学ハッソ・プラットナー・デザイン研究所 (2012.9)「スタンフォード・デザイン・ガイド デザイン思考 5つのステップ ver1.00」を踏まえ筆者作成

48) スタンフォード大学ハッソ・プラットナー・デザイン研究所 (2012.9)「スタンフォード・デザイン・ガイド デザイン思考 5つのステップ ver1.00」(<http://www.nara-wu.ac.jp/core/img/pdf/DesignThinking5steps.pdf>) (最終閲覧：2019年8月)

また、近年、起業において注目されているリーンスタートアップは、「構築 (Build)」 「計測 (Measure)」 「学習 (Learn)」のサイクルとなっている。すなわち、まずは、アイデアから最低限実用に足る製品 (Minimum Viable Product: MVP) を作り、顧客の反応を検証しながら、改良・軌道修正を行なっていく。構築 計測 学習というサイクルを短期間で繰り返すことによって、無駄を最小限に抑えて、成功に近づいていくというスタートアップ手法である。なお、リーンスタートアップのフィードバックループのアイデアは OODA ループからとされる⁴⁹⁾。

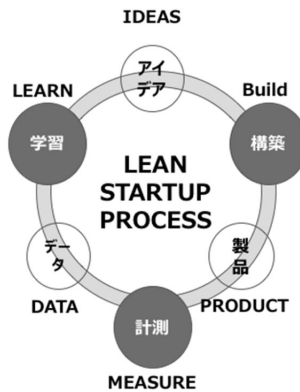


図 14：リーンスタートアップのプロセス

出典：エリックリース (2012.4) 「リーンスタートアップ：ムダのない起業プロセスでイノベーションを生み出す」日経 BP 社

このように、タクティカル・アーバニズムは、デザイン思考やリーンスタートアップのプロセスを意識したものである。以下の図は、これらに対比的に示したものである。

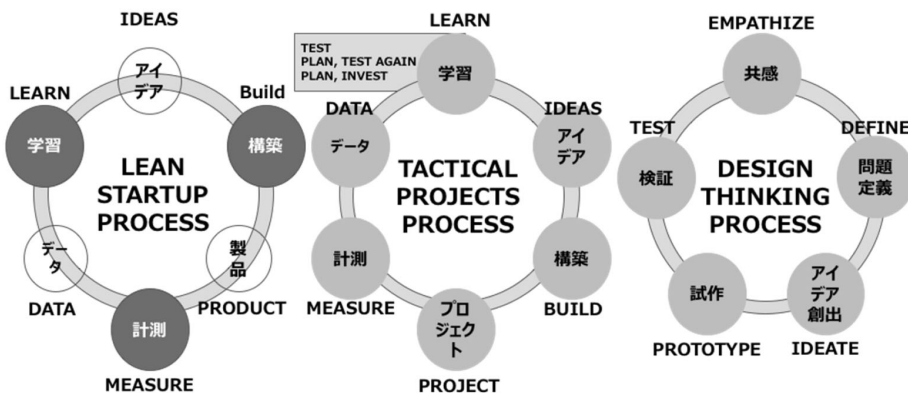


図 15：リーンスタートアップ、タクティカル・アーバニズム、デザイン思考のプロセスの対比

49) エリックリース (2012.4) 「リーンスタートアップ：ムダのない起業プロセスでイノベーションを生み出す」日経 BP 社

(3) アクション志向型プランニング (Action-Oriented Planning)

パブリック・ライフ (public life)⁵⁰⁾を実現するためのアクション志向型プランニング (Action-Oriented planning) というアプローチがある。ゲール・スタジオ・サンフランシスコ⁵¹⁾によって提唱されたものであり、ニーズ (Need) を特定し、それに対応するデザインを考え (Design)、実施する (Implementation) という伝統的なプランニングではなく、アクション志向型プランニングのプロセスは、「測定 (Measure)」 「実験 (Test)」 「改善 (Refine)」というステップを踏んでいく。泉山壘威によれば⁵²⁾、アクション志向型プランニングには、5つの主要な要素がある。すなわち、 一対一 (1:1: ヒューマンスケールでの体験)、 ユーザー主導 (User-powered: 一般に公開されたアイデア)、 フィードバックループ (Feedback loop: 反復プロセスには、評価からの教訓が組み込まれる)、 多分野 (Multidisciplinary: 様々な視点が古い課題に新しい解決策をもたらす)、 解決策の迅速な実験 (Rapid testing of solutions: 実験は常に将来の解決策のためのプロトタイプである) である。そして、タクティカル・アーバニズムが、戦略的なプロジェクトが硬直した時にコミュニティとともにアクションや実験を行い、ムーブメント化し、プロジェクトを動かしていくアプローチであるのに対して、アクション志向型プランニングは、戦略の測定と評価に重点を置き、行政主導の戦略的なプロジェクトで行政と市民がパートナーとなり進めていくアプローチが特徴的であるとする。

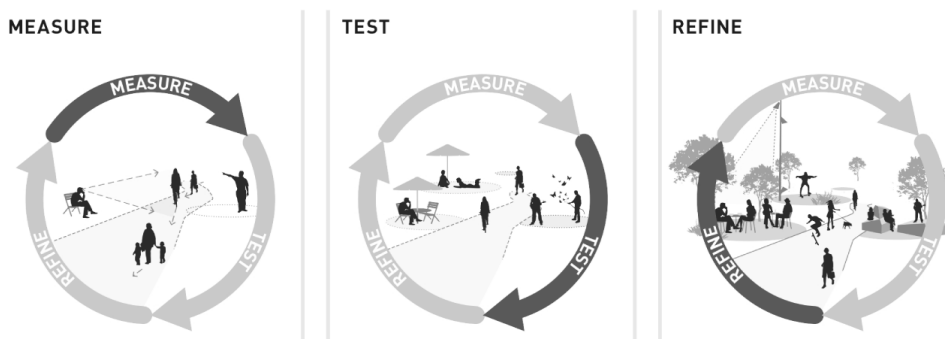


図 16: Action-oriented planning の3つのステップ

出典: Gehl Studio San Francisco (2016.2), "Planning by Doing: How Small, Citizen-Powered Projects Inform Large Planning Decisions"

50) ヤン・ゲール, ビアギッテ・スヴァア著・鈴木俊治他訳 (2016.7) 「パブリックライフ学入門」 鹿島出版会, 原著は, Jan Gehl (2013.10), "How to Study Public Life".

51) Gehl Studio San Francisco (2016.2), "Planning by Doing: How Small, Citizen-Powered Projects Inform Large Planning Decisions"

52) 泉山壘威 (2019.3) 「アクション志向型プランニング: 測定 実験 改善のループで課題を解決」 出口敦・三浦詩乃・中野卓編著 「ストリートデザイン・マネジメント: 公共空間を活用する制度・組織・プロセス」, pp.124-126, 学芸出版社

(4) 発展的循環プロセス (Flexible and Communicative Local Planning)

森田紘圭他⁵³⁾は、EcoDistrict Toolkit⁵⁴⁾の「関係主体の組織化 (Organization)」「地域の現状と計画の査定 (Assessment)」「実現可能性の評価 (Feasibility)」「展開 (Development)」「モニタリング (Monitoring)」という5段階のプロセスやタクティカル・アーバニズムのプロセスを紹介しながら、そして、村山顕人⁵⁵⁾も、Amdam⁵⁶⁾が提案する学習を内包した発展的循環プロセス (flexible and communicative local planning) を地域での取り組みの仮説設定として採用している。すなわち、共通した文脈と相互作用 (Context-Interplay) のもと、「関係者の巻き込み (Mobilization of Stakeholders)」から「プロジェクトの組織化 (Organization and Tactics)」、そして、「プロジェクトの実行 (Implementation)」が進められ、その結果を地域の主体が「学習 (Learning)」し、「フィードバック (Feedback)」が生まれる発展的循環プロセスである。森田紘圭他は、このアプローチについて、EcoDistrict Toolkit が重視する新たな関係者を巻き

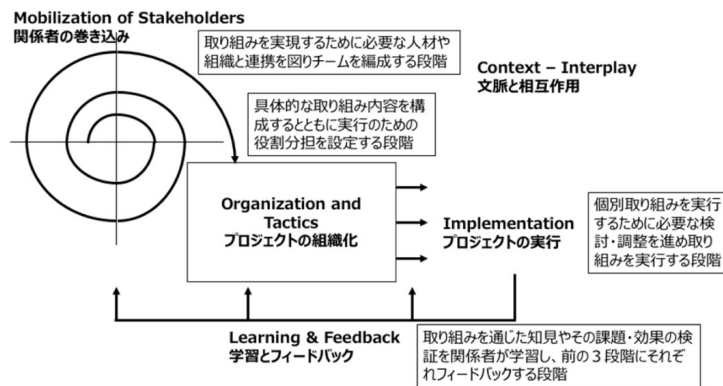


図 17：発展的循環プロセス

出典：Jorgen Amdam (2016.4), "Flexible local planning: linking community initiatives with municipal planning in Volda, Norway", Nick Gallent, "Community action and planning", pp.281-299, Policy Press 及び森田紘圭他 (2016.10)「地域主導型低炭素まちづくりにおける発展的循環プロセス～錦二丁目低炭素地区まちづくりプロジェクトの事例分析～」都市計画論文集, vol.51, no.3, pp.444-450, 日本都市計画学会を踏まえ筆者作成

- 53) 森田紘圭・村山顕人他 (2016.10)「地域主導型低炭素まちづくりにおける発展的循環プロセス～錦二丁目低炭素地区まちづくりプロジェクトの事例分析～」都市計画論文集, vol.51, no.3, pp.444-450, 日本都市計画学会
- 54) 村山顕人 (2018.1)「エコディストリクト：既成市街地を持続再生させる新たな挑戦」BIOCITY (バイオシティ), No.73, pp.35-43, ブックエンド
- 55) 村山顕人 (2019.3)「名古屋市の長者町ウッドテラス～地域主導型社会実験の発展的循環プロセス」出口敦・三浦詩乃・中野卓編著「ストリートデザイン・マネジメント：公共空間を活用する制度・組織・プロセス」, pp.130-133, 学芸出版社
- 56) Jorgen Amdam (2016.4), "Flexible local planning: linking community initiatives with municipal planning in Volda, Norway", Nick Gallent, "Community action and planning", pp.281-299, Policy Press

込むプロセスとタクティカル・アーバニズムが重視する実験の実装と評価による学習プロセスの両者が内包されていることを指摘している⁵⁷⁾。

(5) 順応的ガバナンス (Adaptive Governance)

宮内泰介は、これまでの順応的管理 (adaptive management) の取り組みを踏まえ、環境保全や自然資源管理のための社会的しくみ、制度、価値を、その地域ごと、その時代ごとに順応的に変化させながら、試行錯誤していく協働のガバナンスのあり方を、順応的ガバナンス (adaptive governance) として捉えている。宮内によれば、順応的管理は、目標を設定しつつ、継続してモニタリングを行い、その結果によって目標や計画を柔軟に変化させていく管理手法である (図 18 参照)。これに対して、不確実性を有するものを対象にする時、確実なデータを集めて確実な計画を立てること自体が無理であり、重要なことは柔軟なプロセスであり、状況に応じて手法も担い手も目標も変えていく順応のプロセスであるとする。こうした順応性を持ったガバナンスのあり方を順応的ガバナンスとしている⁵⁸⁾。

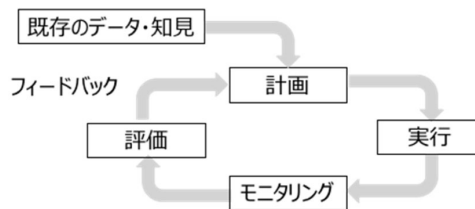


図 18：順応的管理の方法

出典：宮内泰介 (2017.2) 「歩く、見る、聞く 人びとの自然再生」岩波新書

こうした順応的ガバナンスが機能するための要件として、試行錯誤とダイナミズムを保証すること、多元的な価値を大事にし、複数のゴールを考えること、市民による調査活動や学びを軸としつつ、地域の中での再文脈化を図ること、の3つを挙げている。そして、現実との「ズレ」を、いかに、何かを「ずらし」ていくことで対応していけるのか、その柔軟性が鍵になるとし、その柔軟性が社会の強靭さ (レジリエンス) を生むとする。ここでいう柔軟さとは、第一に、視点や価値の柔軟さ、何を大事と考えるのか、何を目標としているのか、といった視点や価値にかかわる部分を、固定化させないで、変化してもよい、というふうにしておくことである。第二に、計画が柔軟であること。プランを立てるとしても、そのプランは硬直的なものではなく、状

57) 森田紘圭・村山顕人他 (2016.10) 「地域主導型低炭素まちづくりにおける発展的循環プロセス～錦二丁目低炭素地区まちづくりプロジェクトの事例分析～」都市計画論文集, vol.51, no.3, pp.444-450, 日本都市計画学会

58) 宮内泰介編 (2017.3) 「どうすれば環境保全はうまくいくのか～現場から考える『順応的ガバナンス』の進め方」新泉社

況に応じて変化させてもよい、ということを経験から織り込んでおく。最初から明確な目標と道筋を決めるのではなく、状況に応じて柔軟に目標やプロセスを変化させていくことが大事になってくる。第三に、担い手の柔軟性、つまり、担い手が固定されないこと。どこが中心に担っていくのか、誰が中心的な担い手か、ということを経験に応じて柔軟に変化させていくことを意味している⁵⁹⁾。

さらに、順応的なプロセス・マネジメント、すなわち、不確実性の中で順応性を保証し、プロセスを動かし続けるための諸要件として、複線性の担保：「余地」をつくる、共通目標の設定：合意可能な、そのつどの目標、評価：プロセスの確認や課題の発見、学び：価値の再発見や地域潜在力の顕在化、支援・媒介者：外部者・専門家の順応的な役割が挙げられている。その上で、プロセス駆動のためのツールとしての多様な「仕掛け」が不可欠であるとする⁶⁰⁾。

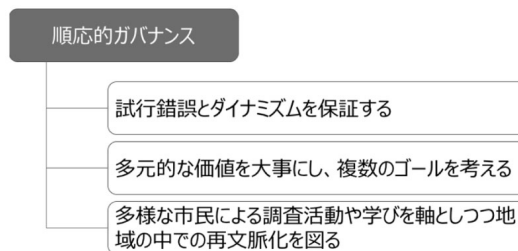


図 19：順応的ガバナンスの3つのポイント

出典：宮内泰介（2017.3）「どうすれば環境保全はうまくいくのか」宮内泰介編「どうすれば環境保全はうまくいくのか～現場から考える『順応的ガバナンス』の進め方」pp.14-28, 新泉社

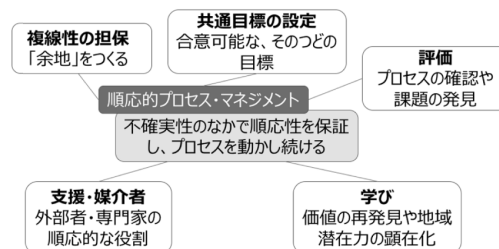


図 20：順応的なプロセス・マネジメントの諸要件

出典：宮内泰介（2017.3）「どうすれば環境保全はうまくいくのか」宮内泰介編「どうすれば環境保全はうまくいくのか～現場から考える『順応的ガバナンス』の進め方」pp.14-28, 新泉社

59) 宮内泰介編（2013.2）「なぜ環境保全はうまくいかないのか～現場から考える『順応的ガバナンス』の可能性」新泉社

60) 宮内泰介編（2017.3）「どうすれば環境保全はうまくいくのか～現場から考える『順応的ガバナンス』の進め方」新泉社

この順応型ガバナンスの考え方は、今後の地域まちづくりのプロセスのありようを考える上で、重要な視点を提示している。

(6) トランジション・マネジメント (transition management)

オランダにおいて提唱され、実践されてきた方法論に、トランジション・マネジメント (transition management) の考え方がある。松浦正浩によれば、技術ニッチを特定し、それらを現場において小規模ながらも試行することで、新たな技術ニッチを社会に対峙させることで、ステークホルダーを支配する構造的要因に再帰性 (reflexivity) をもたらし、最終的に、新たな技術と構造的要因が均衡する持続可能な社会へと導く、という考え方である⁶¹⁾⁻⁶³⁾。そして、トランジシ

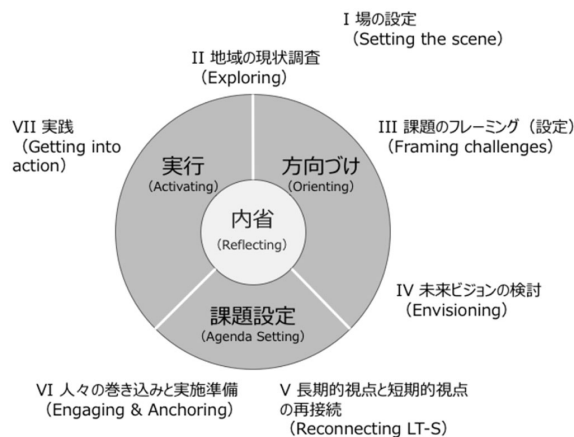


図 21：トランジション・マネジメントのプロセス

出典：Frantzeskaki, N., Bach, M., Holscher, K., and Avelino, F., (Eds), (2015), Urban Transition Management, A reader on the theory and application of transition management in cities (松浦正浩訳：都市のトランジション・マネジメント～都市におけるトランジション・マネジメントの理論と実践の読本～), DRIFT, Erasmus University Rotterdam with the SUSTAIN Project, Creative Commons. 及び松浦正浩 (2017.12) 「トランジション・マネジメントによる環境構造転換の考え方と方法論」環境情報科学, 46-4, pp.17-22, 環境情報科学センターを踏まえ筆者作成

61) 松浦正浩 「トランジション・マネジメント」 (<https://www.mmatsuura.com/research/transition/index.html>) (最終閲覧：2019 年 8 月)

62) 松浦正浩 (2017.12) 「トランジション・マネジメントによる環境構造転換の考え方と方法論」環境情報科学, 46-4, pp.17-22, 環境情報科学センター

63) Frantzeskaki, N., Bach, M., Holscher, K., and Avelino, F., (Eds), (2015), Urban Transition Management, A reader on the theory and application of transition management in cities (松浦正浩訳：都市のトランジション・マネジメント～都市におけるトランジション・マネジメントの理論と実践の読本～), DRIFT, Erasmus University Rotterdam with the SUSTAIN Project, Creative Commons. (<https://www.mmatsuura.com/research/transition/Combined-20150319.pdf>) (最終閲覧：2019 年 8 月)

ン・マネジメントは、社会実験等の先駆的な活動を徐々に拡大（スケールアップ）することで、目標とする構造改革を緩やかに進めていくための手段でもある⁶⁴⁾。漸進的な対応ではなく、バックカスティング的思考を持つトランジション・マネジメントは、ビジョンの位置づけやそのあり方、そして、ビジョンと個々の実践の関係を考えていく上で示唆に富んでいる。

再帰性（reflexivity）に対して、柔軟性（flexibility）という言葉がある。塩原良和⁶⁵⁾は、再帰性（リフレキシビティ）を、自己の以前の行為の帰結を振り返り、次に行う行為を修正する人間の能力を指すとし、また、柔軟性（フレキシビリティ）を、個人や組織が経済や社会の急激な変化に対応するために、自らの思考や行動を絶えず変化に適応させていくこととする。両者は、社会状況の急変に対応して自己のあり方を変化させることを意味するが、柔軟性（フレキシビリティ）は、必ずしも、目標そのものの変更を伴わず、目的追求のために自己を柔軟に変えるように求める。また、フレキシブルであることは、時にスピード感を求めるのに対して、リフレクションには、時間がかかる。この再帰性（reflexivity）と柔軟性（flexibility）の議論は、プロセスデザインやそのマネジメントを考える上で、重要な示唆を与えている。

このように、必ずしも事前確定できない未来を見据えていかなければいけない時代に、これから何をしていくのかをどのように構想していくのか、あるいは、具体的な実践（アクション）をどのように起こしていくのか、まちづくりのプロセスデザイン及びマネジメントのあり方とともに、そのためのビジョンのあり方が問われている。

5. 計画に取り入れる動き

こうした近年の地域まちづくりの動きを自治体行政として計画他に取り入れていく動きがある。ここでは、都市計画分野における動きを見ていく。実際に、PDCA サイクルを補完するものとして OODA ループの考え方を取り入れるところ、そして、タクティカル・アーバニズムの考え方を取り入れるところが出てきている。以下では、いくつかの自治体における取り組みを見ていく。

(1) 平塚市都市マスタープラン

平塚市では、2008 年 10 月に策定した「平塚市都市マスタープラン（第 2 次）」策定以降のまちづくりの進捗を踏まえ、社会情勢の変化と新たな課題に対応するための「平塚市都市マスタープラン（第 2 次）別冊」⁶⁶⁾を 2017 年 10 月に策定した。都市計画マスタープランを実現するためには、多様な主体の連携、各地域の個性を際立たせる地域のビジョン、それらを推進する体制や

64) 松浦正浩（2017.12）「トランジション・マネジメントの時代 方法論としてのトランジション・マネジメント～オランダの事例から学ぶ～」地方行政, pp.2-5, 自治通信社

65) 塩原良和（2012.7）「共に生きる～多民族・多文化社会における対話」弘文堂

66) 平塚市（2017.10）「平塚市都市マスタープラン（第 2 次）別冊」（http://www.city.hiratsuka.kanagawa.jp/machizukuri/page55_00011.html）（最終閲覧：2019 年 8 月）

仕組みが必要との認識のもとで、これからのまちづくりを推進していくために、「戦略的なまちづくりの推進方針」がある。「まちづくりの基本戦略」「まちづくりの推進体制」「戦略的なまちづくりの実践」から構成され、その中の「まちづくりの基本戦略」では、以下の図 22 にあるような 5 つの戦略を出している。そして、「戦略 2 実験的取組から始める」は、タクティカル・アーバニズムの考え方を示している（図 23 参照）。

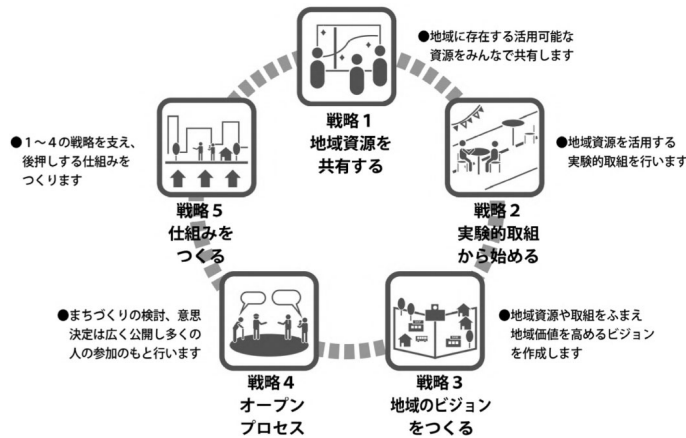


図 22：5 つの戦略

出典：平塚市（2017.10）「平塚市都市マスタープラン（第2次）別冊」



戦略 2 実験的取組から始めるータクティカル・アーバニズム

- 本市の豊かな都市空間や空地などの有効に利用されていない空間を生かし、それをより良くし、多くの人に利用してもらうため、短期的な「実験的取組」を通じて新たな活用方法、再整備のあり方を考えていきます。
- この社会実験を繰り返すことで、より多くの人を使い、喜べる空間のあり方を模索し、最終的な整備に繋げていきます。
- このような都市の改善の手法を「タクティカル・アーバニズム」と呼び、近年世界各地で実践されはじめています。本市のような豊かな公共空間を有する都市では実践しやすい手法と言えます。
- そのためには、道路や公園を使いたい市民が自ら手を挙げ、具体的な利用提案を元に社会実験を行うしくみが必要になります。

図 23：戦略 2 の考え方

出典：平塚市（2017.10）「平塚市都市マスタープラン（第2次）別冊」

(2) 安城市都市計画マスタープラン

2019年2月に公表された「第三次安城市都市計画マスタープラン」⁶⁷⁾では、「第5章 本計画の

67) 安城市（2019.2）「第三次安城市都市計画マスタープラン」(<https://www.city.anjo.aichi.jp/kurasu/machidukuri/toshikeikaku/toshimasu.html>)（最終閲覧：2019年8月）

運用」において、都市計画マスタープランを柔軟で機動的な進行管理を行うこととし、また、「新しいまちづくり」の考え方を導入している。「新しいまちづくり」は、「まちの課題解決に向けて、『いかにまちをつくり・つかうのか』を共有、実践していく必要がある」とし、「刻一刻と変わりゆくまちの課題へ柔軟に対応できるしくみであるべき」であり、「まず行動することで事業とまちとの相性を検証し、反応を踏まえよりまちに合った計画検討（まちづくりプランの共有）を行うなど、一般的なPDCAよりもより機動的となるよう『不断の見直し』によってまちづくりを進めていく」としている。

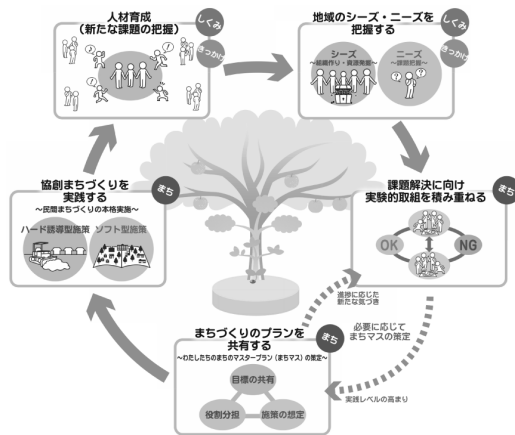


図 24：協創のまちづくりの基本的枠組み・流れ

出典：安城市（2019.2）「第三次安城市都市計画マスタープラン」

「第三次安城市都市計画マスタープラン」では、「わたしたちのまち」の目指す将来像・ビジョンを実現する上で想定される事業・施策の本格実施に向けては、長期的ビジョンの共有の元、市民や民間事業者が主体となって短期的な『実験的取組』を実践し、積み重ねていくことで、これまで築いてきた社会資本ストックの新たな活用方法や再整備のあり方を模索していくことが重要となる」「民間主体の社会実験の繰り返しは、今以上にまちの魅力を高めるとともに市民意識の醸成にもつながり、最終的な整備や整備後の“わたしたちのまち”の質的向上を後押しすることもある」「長期的ビジョンを共有しながら地域がやれることをどんどん実施し、小さな積み重ねで大きな改善につなげる戦略的取組を進めていく」とあり、タクティカル・アーバンニズムを意識した取り組みをしていくことになる。

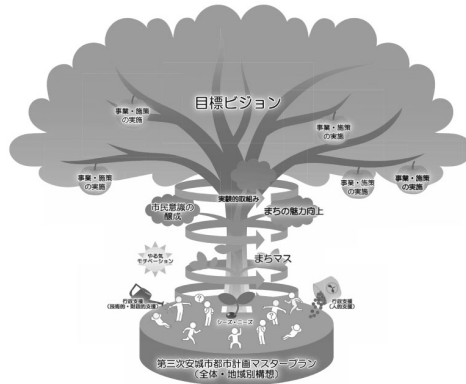


図 25：新しいまちづくりの考え方の導入効果イメージ

出典：安城市（2019.2）「第三次安城市都市計画マスタープラン」

(3) 台東区都市計画マスタープラン

2019 年 3 月に策定された「台東区都市計画マスタープラン」⁶⁸⁾では、「第 6 章 まちづくりの実現に向けて」において、「都市計画マスタープランの適切な運用・評価・見直し」があり，そこでは，PDCA サイクルと OODA ループに触れられている．すなわち，PDCA サイクルを回しながらも，「まちづくりは刻一刻と変化するまちを対象に展開していくものである．その変化する状況を的確に捉え，効果的に展開させるため，計画を踏まえながらも状況にあわせて，柔軟かつ機動的に対応する必要がある．そこで，観察 (Observe)，状況判断・方向付け (Orient)，意思決定 (Decide)，行動 (Action) といった，OODA ループによる評価も取り入れながら，柔軟かつ計画的にまちづくりを展開していく」としている．

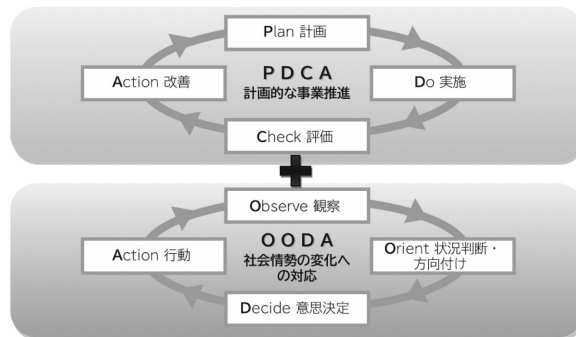


図 26：PDCA サイクルと OODA ループ

出典：台東区（2019.3）「台東区都市計画マスタープラン」

68) 台東区（2019.3）「台東区都市計画マスタープラン」(https://www.city.taito.lg.jp/index/kurashi/kenchiku/keikaku/toshikeikaku/urban_masterplan.html)（最終閲覧：2019 年 8 月）

(4) 沼津市立地適正化計画

2019年3月に策定された「沼津市立地適正化計画」⁶⁹⁾では、タクティカル・アーバニズムについて言及されており、ここでは、タクティカル・アーバニズムを、「道路や公園などの身近な公共空間を市民にとって有益な空間へと小規模に改変する試みを通じて、公共空間の利用法や規制について市民と行政の双方が議論する契機としようという考え方、取組等の総称のこと」としている。

(5) 行橋市立地適正化計画

2019年3月に策定された「行橋市立地適正化計画」⁷⁰⁾では、「計画の評価と見直し」において、OODAサイクルの考え方を踏まえた事業の進行管理が提案されている。図27は、OODAサイクルによる事業の進行管理のイメージを示したものである。

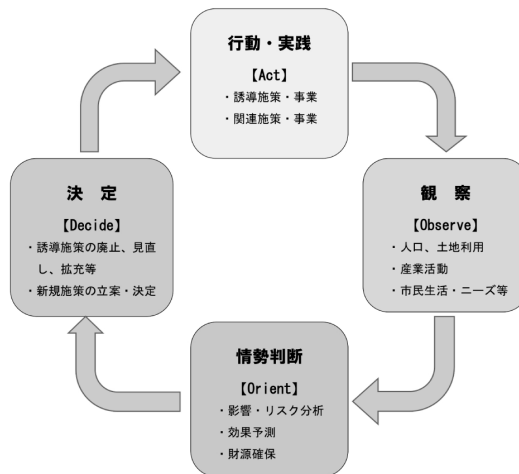


図27：OODAサイクルによる事業の進行管理のイメージ

出典：行橋市（2019.3）「行橋市立地適正化計画」

(6) 横浜州市街地整備におけるエリアマネジメント計画策定の手引き

2017年10月に作成された「横浜州市街地整備におけるエリアマネジメント計画策定の手引き」⁷¹⁾では、「エリアマネジメント活動を、様々な関係者に対し共通の理解を得てもらうために計

69) 沼津市（2019.3）「沼津市立地適正化計画」（<https://www.city.numazu.shizuoka.jp/shisei/keikaku/various/ricchitekiseika/index.htm>）（最終閲覧：2019年8月）

70) 行橋市（2019.3）「行橋市立地適正化計画」

71) 横浜市（2017.10）「横浜州市街地整備におけるエリアマネジメント計画策定の手引き（第1版）」

（https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/toshiseibi/plan-rule/areamanage/areamanagement.files/0022_20190322.pdf）（最終閲覧：2019年8月）

画という形でまとめることは、大変重要である」「その計画を元に、事業を実行し、検証を踏まえ、次の計画に反映させることで、事業効果がより一層高まる」とする一方で、「エリアマネジメントは、社会情勢や立地店舗等の状況が刻一刻と変化するまちの『エリア』を対象に活動を展開する」「その『エリア』での課題を解決し、『エリア』の価値の向上に持続的に取り組むにあたり、変化する状況を的確に捉え、効果的に展開させるため、年次の事業計画は柔軟かつ機動的である必要がある」とし、「定期報告においては、PDCA サイクルと合わせ、OODA ループによる点検を推奨する」としている（図 28 参照）。

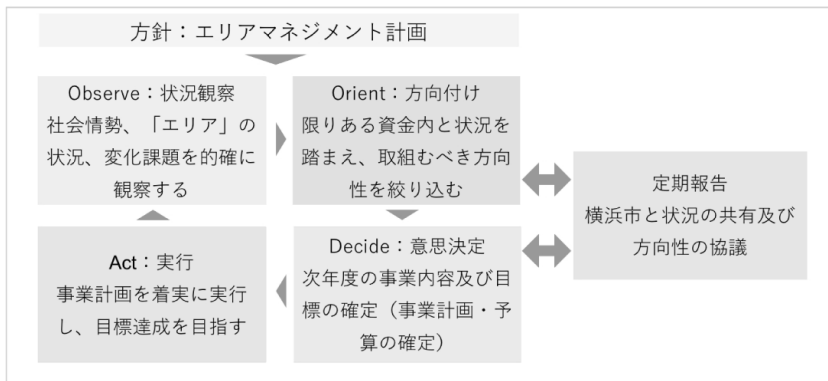


図 28：エリアマネジメントの推進における OODA ループの適用イメージ

出典：横浜市（2017.10）「横浜州市街地整備におけるエリアマネジメント計画策定の手引き（第 1 版）」

6. 計画のあり方が問われる状況

地域まちづくりの進め方が多様化していく中で、都市計画の分野では、都市計画マスタープランを含めてマスタープランの必要性が議論されてきた⁷²⁾⁻⁷³⁾。合わせて、社会状況が大きく変化の中で、改めて漸進的プランニング（計画）への関心が広がっている⁷⁴⁾⁻⁷⁵⁾。漸進的プランニングに関わり、例えば、阿部大輔は、漸進主義的マスタープランを挙げ、「ビジョンを固定的に示すのではなく、地区ごと、時代ごとのコミュニティの現実に即して漸進的にプランニングを進めて

72) 姥浦道生他（2014.6）「都市計画にマスタープランは必要ですか？」蓑原敬他「白熱講義 これからの日本に都市計画は必要ですか」pp.118-126, 学芸出版社

73) 小泉秀樹・村山顕人・高鍋剛（2017.9）「JSURP まちづくりカレッジ「人口減少社会を読む」特別企画『マスタープランは必要か？』実施報告書」

74) 瀬田史彦（2016）「人口減少局面の漸進的プランニングと国土計画の役割」土地総合研究, 第 24 巻第 2 号（2016 年春）, pp.46-51, 土地総合研究所

75) 阿部大輔（2019.5）「デザインスキーム～低成長期の都市を変える空間的技法」日本都市計画学会 都市空間の作り方研究会「小さな空間から都市をプランニングする」pp.169-176, 学芸出版社

いく」としている⁷⁶⁾。地域まちづくりのプロセスデザインが多様化していく中で、計画のあり方自体が問われる状況にある。

川原晋⁷⁷⁾は、行政が主導して進める都市計画では、通常、都市や地域の目指す生活像や空間像を示す「ビジョン (Vision)」を定め、さらに、「基本計画 (= マスタープラン: Master Plan)」、実施計画 (Plan)」と計画を具体化・詳細化させ、「建設やルール整備 (Construction)」 「実践 = 管理・運営・利用 (Management)」と進むのに対し、住民が主体となるまちづくりでは、進み方は様々であるとし、実験的あるいは運動的に都市計画を利用したり、改善したりしていくこと (Management) を通して、ビジョンが生まれる場合もあるとする。今後は、さらに、社会実験を通して、取り組みの事業性や事業主体を確認し、ビジョンを鍛えていくことになる。ここでも、作る時代から、都市施設や公共空間を使いこなす時代において、「実践 = 管理・運営・利用 (Management)」が鍵になっており、事業性と実践性を重視したビジョンの生成やまちづくりのプロセスのありようを提示している。

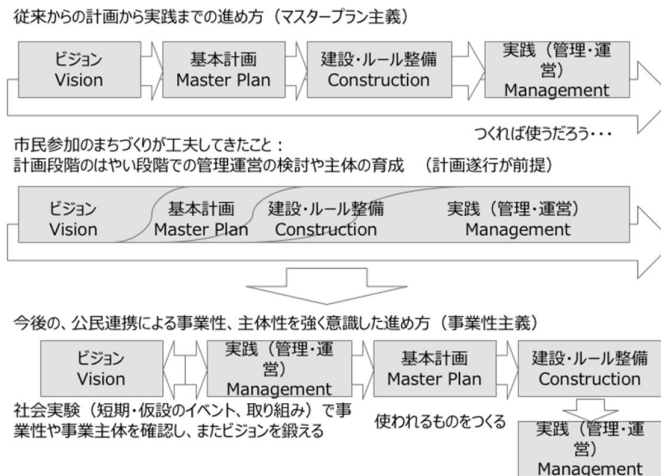


図 29: 都市の計画から実践までの多様なプロセス

出典: 川原晋 (2016.3) 「文化ツーリズムの基礎としての都市計画とまちづくり」 菊池俊夫他編著 「文化ツーリズム学」 pp.56-69, 朝倉書店

また、阿部大輔⁷⁸⁾は、部分が全体を構築することによって創造される価値を示すビジョンづく

76) 阿部大輔 (2018.5) 「スモールアーバンイズム」 前田英寿・遠藤新・野原卓・阿部大輔・黒瀬武史 「アーバンデザイン講座」 pp.245-262, 彰国社

77) 川原晋 (2016.3) 「文化ツーリズムの基礎としての都市計画とまちづくり」 菊池俊夫他編著 「文化ツーリズム学」 pp.56-69, 朝倉書店

78) 阿部大輔 (2019.5) 「デザインスキーム～低成長期の都市を変える空間的技法」 日本都市計画学会 都市空間の作り方研究会 「小さな空間から都市をプランニングする」 pp.169-176, 学芸出版社

り必要であるとし、マスターコンセプトという考え方を提示している。阿部によれば、「静的で柔軟な対応が構造的に難しい従来のマスタープランではなく、対話を通じた枠組みそのものの再検討の可能性を見据えながら、公共事業や民間開発、市民活動の調和を図りつつ、どのアクターも何らかの利潤を享受できるプラットフォームとしての機能を備えることが不可欠である」とし、「多様な主体が動かす計画や開発事業を束ね、ある程度の方向性を統合する、マスターコンセプト（あるいはプランより弾力性に富むスキーム）が求められる」としている。

こうした議論を踏まえると、個々の活動や事業を全体とどのように結びつけていくのか、あるいは、個々の活動や事業はビジョンや計画との往還的な進め方になっていくのか、短期的な取り組みと長期的な変革（視点）をどのように重ね合わせるのか、ボトムアップからの取り組みがどのように社会の変革へとつながっていくのか等伝統的な計画論あるいは計画観のあり方自体を改めて問い直していく必要がある⁷⁹⁾。「そもそも計画は必要であるのか、必要でないのか」「どのような場面で、計画が必要であるのか」「必要であるとすれば、計画の役割や意義は何であるのか」「その計画はどのような構成すべきであるのか」「その計画はどのように生成（策定）されるべきであるのか」「策定された計画の実現に向かって、どのような進行管理やマネジメントをしていくべきであるのか」と言った問いかけに向き合う必要が出てくる。もちろん、ミクロから、地区スケール、メゾレベル、マクロまで計画単位をどのように考えていくのか、また、短期間であるのか、長期間であるのか等時間軸をどのように捉えていくのかによって、計画の意味合いは異なってくる。なお、ビジョン、構想、将来像、計画、目標、方針といった言葉にどのような意味合いを持たせていくべきであるのかも考える必要がある。

7. まとめ

地域まちづくりの展開において、社会状況が変化していく中で、従来から行われてきた、還元主義的で、直線的なアプローチによる計画的・戦略的（ストラテジック）な取り組み、あるいは、PDCA というマネジメント・サイクルとは異なるアプローチが求められる局面が増えており、実際に、様々なアプローチが実践されている。ここでは、ビジョンを共有しながらも、小さな事業（アクション）を実験的に展開し、市民主導のボトムアップ的に実践的・戦術的（タクティカル）にまちを使いこなす、育くんでいく。

特徴的なのは、地域における状況の観察を踏まえた実験から始まる自発的なアクション志向にある。「自分ごとのまちづくり」を進めていくためには、地域において、多様な主体が、緩やかにビジョンを共有しながら、より弾力的な（柔軟な）プラットフォームから動き出し、状況に応じて、「まずはできることからやってみる」という取り組みを展開していくことが大事になる。

79) 日本都市計画学会 都市空間の作り方研究会（2019.5）「小さな空間から都市をプランニングする」学芸出版社

持続的に地域まちづくりを進めるためには、既存の制度や仕組みに事業や活動を合わせる（絞り込まれる）というよりも、個々の想いをベースに、主体性を大事にした（それぞれが選びとれ、それにマッチした）事業や活動を実現していくための仕組みが大事になる。そして、こうした地域まちづくりのプロセスには、何らかのフィードバックやリフレクションがあり、学習（learning）プロセス⁸⁰⁾そのものである。今後、そのような動きをどのように支援していけるのかが問われている。

計画も、計画の意味合い、そして、計画の編み方自体を見つめ直す必要がある。確定的・固定的なものではなく、アクションを誘発する柔らかなビジョンのようなもので十分かもしれない。まさに、計画論あるいは計画観自体が問われている。

参考文献

- ・吉村輝彦（2018.9）「公共的空間の日常に根ざした利活用による地域づくりの推進～東海市太田川駅前広場における「まちなかピクニック」の実験的な取り組みから～」日本福祉大学経済論集, 第 57 号, pp.23-58, 日本福祉大学
- ・吉村輝彦（2017.9）「マネジメント・アプローチによる地域まちづくりの展開」日本福祉大学経済論集, 第 55 号, pp.89-105, 日本福祉大学
- ・穂坂光彦・平野隆之・朴兪美・吉村輝彦共編著（2013.3）「福祉社会の開発：場の形成と支援ワーク」ミネルヴァ書房

80) David C. Korten (1980), "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach", Public Administration Review, Vol.40, No.5 (Sep.-Oct., 1980), pp.480-511