

平成 30 年度 地域づくり海外調査研究事業調査報告書

## 住民を主体とした協働の在り方

～オランダの文化と未来志向の共創の場に学ぶ～

調査地：オランダ アムステルダム市・ユトレヒト市

調査日：平成 30 年 10 月 3 日～10 月 11 日

平成 31 年 3 月

(一財)地域活性化センター

振興部 地域創生業務課

副参事 圓田 空美

## 目次

1. はじめに	1
(1) 背景	1
(2) 協働について	1
2. 調査対象	3
(1) オランダの概況	3
(2) オランダの特徴	3
3. 実地調査	6
(1) まちの未来を語るプラットフォーム「Pakhuis de Zwijger」(アムステルダム市)	6
(2) クリエイティブ・コミュニティ「De Ceuve1」(アムステルダム市)	9
(3) イノベーションの場をデザインする世界最大のフューチャーセンター「LEF」(ユトレヒト市)	12
4. 地域に生かす要素	15
(1) 公共空間の利活用	15
(2) ビジョンの明確化	15
(3) 場の重要性	16
(4) 場をデザインする	16
(5) バックキャストで考える	16
5. 結び	16
(1) オランダの教育と働き方	16
(2) おわりに	17
参考文献	18

## 1. はじめに

### (1) 背景

近年我が国の地域社会は少子高齢化・人口減少の進行により、多種多様な問題を抱えている。これらは個別の問題ではなく相互に関連したいわば複合的なものであり、その解決がより困難となっている。これまでわが国では地域社会の問題の解決を試みる主体は行政であるという認識が一般的であったが、社会情勢の変化に伴う問題の複雑多様化により、そのシステムが機能しなくなっているのが現状である。

人口の問題に目を向けると、我が国の総人口は、2008 年より減少を開始した。また、国立社会保障・人口問題研究所の日本の将来推計人口（2016 年 1 月推計）では、2050 年には 1 億人を割り込むと予想されている。また、生産年齢人口の割合も、1995 年の 69.4% をピークに減少しており、2060 年には 50% になる見込みである。生産年齢人口の減少による経済の縮小、税収減が予想されており、この点からも行政だけで地域社会の問題を解決することは困難になると考えられ、そこで、公共の問題を公以外の主体の力も活用して解決しようという流れが注目されている。

このような中、近年様々な形で官民協働の必要性・有効性が叫ばれており、総務省が発表した「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」も、「行財政システムが集権型から分権型に転換することが求められるなか、市民活動、NPO 活動の活発化など公共的サービスの提供に関して住民自らが担う役割が拡大するという認識が広がりつつある。このような状況の中で、公共サービスの提供主体となり得る意欲と能力を備えた多様な主体（住民団体、NPO、企業等）が、先進的、開拓的、創造的に公共を担う仕組みの萌芽がみられる。この多元的な主体により担われる公共をいかに豊かなものにしていくかが重要となってきている」としている。

また、内閣府が毎年実施している「社会意識に関する世論調査」によると、住民の意識は徐々に「個人志向」から「社会志向」へ変化してきており、そこから社会への貢献意欲が高まっていることが読み取れる。社会課題の解決に取り組む NPO も年々増加しており、その数は 5 万を突破している。民間企業でも CSR（企業の社会的責任）を果たすための社会貢献活動が一般化しており、仕事で培った専門性を活かして社会貢献を行うボランティア「プロボノ」の活動も広がりを見せている。しかし、自治体の政策は必ずしもこうした住民の意識や流れの変化に対応できておらず、住民自らが参加できる場を広げていくことが自治体に一層求められている。

### (2) 協働について

協働の概念は、アメリカのインディアナ大学の政治学教授 Vincent Ostrom が、1977 年著作『Comparing Urban Service Delivery Systems』の中で主要概念として、Co-production

という用語を用いたことから生まれた。日本で注目されるきっかけとなったのは地方分権改革を契機として、協働に関する政府の方針が出されてきた時期である。具体的には、1995年の地方分権推進法、1999年の地方分権一括法、三位一体の改革などの流れの中で自発的な協働の必要性が示されている。また、阪神・淡路大震災を契機に市民活動が活発化し、1998年にはNPO法が施行された。以後、1999年のパブリックコメント制度の創設や2001年の情報公開法制定等、1990年代後半以降、市民参加や協働を推進するための国の動きが加速した。

このような国の動きを受けて地方においても住民参加や官民協働を推進することとなり、条例や方針等が整備された。制定の経緯や対象、形式は様々ではあるものの、目的や理念、定義、関係アクターの役割、手続き等を明確に定めている点は共通している。近年では、鯖江市の「鯖江市民主役条例」や占冠村の「占冠村むらびと条例」など、「まちのことは住民が決める」ことが具体的に明記された条例も制定されており、それらの地域ではこれらの条例をもとに全庁的に住民を巻き込んだ施策に取り組んでいる。さらに、こうした条例・方針の整備とあわせて、「協働推進課」など協働に関する部門を設置することにより運用体制やルールの整備が行われている。また、「協働推進会議」など有識者会議が設置され、こうした場で施策の検討が進められるケースも見られるようになった。

このように地方分権改革のもとで、行政と住民の協働は急速に広がりを見せている。これに伴い、行政と住民の新しい関係について多様な研究がなされてきた。以下に主な研究における協働の定義を示す。(表1参照)

表1：協働の主な定義

研究者	定義
Ostromand Bish (1997)	地域住民と自治体職員とが協働して自治体政府の役割を果たすこと
荒木昭次郎(1990)	地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意思に基づいて判断した公共的性質を持つ材やサービスを生産し、供給してゆく活動体系
松下啓一(2005)	「対等な関係を基本としつつ共同事業を行う行為・行動に着目した言葉」であり、「合作や共同行為といった言葉」がこれにあたる
森啓(2003)	自己を確信した行政と市民による協力
世古一穂(2009)	お互いを理解し合いながら共通の目的を達成するために協力し活動すること
早田吉伸(2017)	お互いを理解し合いながら、目的を共有し、積極的に連携・協力すること

出所：早田吉伸(2017)「社会課題解決のための協働の場の研究」を参考に筆者作成

このように、過去からある協働の定義も、社会の変容に合わせて少しずつ変化しており、その時代にあった協働の在り方を先進地域に学ぶことで、地域に生かすヒントを得られるのではないかと考え、本研究のテーマとした。

## 2. 調査対象

オランダは、国土の 3 割が海面より低いという厳しい条件を克服して着実に経済成長しており、国民の幸福度も高く、今後の日本の在り方を考えるうえで多くのヒントが隠されているのではないかと考えた。また、多様性を受容し、納得するまで議論する文化が定着していることにも着目し、調査対象に選定した。

### (1) オランダの概況

表 2：オランダの概況

国・地域名	オランダ王国 Kingdom of the Netherlands
面積	41,528 km <sup>2</sup> (日本の約 9 分の 1)
人口	1,708 万人 (2017 年、出所：オランダ中央統計局)
首都	アムステルダム 人口 135 万人 (2017 年、出所：同上)
言語	オランダ語
宗教	カトリック、オランダ改革派教会、カルヴィン派

オランダは国土の約 30%は海面より低く、また 20%以上は、13 世紀以降の干拓事業によって「自力で造り出された」土地である。1200 年代初頭から 1900 年までの 700 年間に 4,625 km<sup>2</sup>が干拓され、今世紀に入ってから、さらに 2,500 km<sup>2</sup>の土地が生み出され、合計約 8,100 km<sup>2</sup>に及んでいる。「世界は神が造りたもうたが、オランダはオランダ人が造った」という言葉もあるほど、オランダ人は自分たちが国を作ったと自負している。

### (2) オランダの特徴

ここで、協働の在り方を考えるうえで注目されるオランダの特徴を関連性が強い順に紹介する。

#### ① オランダモデル(ポルダー・モデル)～合意形成文化～

政府、企業、市民社会団体(NGO/NPO など)の 3 つのセクターが対等な立場で話し合い、合意を形成し、三者が一体となって社会経済の仕組みをつくることを「オランダモデル」といい、オランダ型ワークシェアリングを含む、「オランダ経済の奇跡」をもたらしたモデルである。雇用を改善し、不況・失業を克服するために労、使、政府の代表が協議して、労働側、使用者側それぞれにとって不利な政策をも含む政策パッケージを作成し、これに労、使、政府の代表が合意して、パートタイムと常勤雇用との時間あたり賃金と社会保険の差をなくす、一種のワークシェアリングを全国的に実行したことは世界的に注目されている。

これは、一か所でも堤防が決壊すれば被害が広大な地域に及ぶ状況では、洪水が来るまではいくら激しく議論しても、洪水が来るまでには必ず合意形成を図らなければならなかった歴史に由来すると言われている。このオランダ人が作り出したモデルは、オランダで

は「ポルダー（開拓地）・モデル」と呼ばれており、オランダの社会づくりに国民一人ひとりが参加してきた歴史でもある。

また、オランダでは ODA 予算の 2 割以上が開発 NGO に提供<sup>1</sup>されており、福祉も NPO が実施主体であることが多い。NGO や NPO などの市民社会団体はニーズの変化をいち早くキャッチし、ニーズを満たす新たなアイデアをすぐに試すことができ、それが成功すれば、政府や自治体が制度化する。そのような住民を主体とした仕組みがオランダにはある。

## ②多様性を受容する文化

異文化に寛容で世界と調和できる国民性を育てるため、オランダの学校では異文化理解の重要性を徹底して教育する。歴史的に被迫害者や亡命者を進んで受け入れた結果、その者たちがオランダ経済を大いに活性化してきた歴史もあり、異文化との出会いが新たなエネルギーを生み、革新を生み出すという考え方が定着している。そのような文化のためか、国民のほとんどがネイティブレベルで英語が話せ、イギリスを除いては、欧州一英語が通じる国としても知られている。

また、思想・信条の自由の発信地でもあり、他人の思想・信条は尊重するという価値観と差異を受容する文化が大切にされている。これはアメリカ独立宣言にも大きく影響を与えたと言われている。

## ③高い経済競争力

オランダは日本よりも早く経済成長が頭打ちになり、80 年代には深刻な不況も経験している。そこから成長拡大路線ではなく、持続可能かつ豊かな社会を作ることへ舵を切り、早くからワークシェアリングや IT による効率化、環境保全などに重点的に取り組んできた。また、2008 年の金融危機とそれに続く欧州債務危機は、貿易依存度が高く、経済の国際化が著しいオランダ経済に深刻な影響をもたらしたが、オランダは他のユーロ圏よりもいち早く立ち直りつつある。欧州委員会の 2015 年秋の経済予測では、オランダの向こう 3 年の経済成長率はユーロ圏平均を上回り、ユーロ経済の牽引車であるドイツをしのごとしている。

オランダ経済の特徴を細かくみると、オランダは金融センターや物流基地などを持つ欧州のゲートウェイ国家（玄関口）であり、世界各国からオランダに財・サービスが集結している。輸出の GDP 比率は、2001～2010 年の 10 年間で 56%に及び、再輸出は輸出全体の 44%を占める。貿易相手国は EU 諸国が中心で、そのウエイトは輸出で約 75%、輸入で約 50%である。最大の産業セクターは銀行、保険、輸送、商業を始めとするサービス業で、GDP の約 3 分の 2 以上を占める。金融サービス、企業サービス、情報通信サービスは国際

---

<sup>1</sup> オランダでは、開発 NGO が政府から予算の交付を受け、それを開発途上国の NGO に直接供与している。NGO による ODA の代行実施システムモデルとして知られている。

競争力が高く、銀行はその利益の半分以上を、保険業界は保険料の 4 分の 1 を国外から得ている。物流では、世界最大の内陸航行船を持ち EU 域内水上輸送のおよそ 40%、陸上輸送は EU 域内で 25%のシェアを確保しており、EU 域内物流のリーダー的地位にある。

製造業では、金融・電機（代表的な会社はフィリップス、ストークなど）、石油・化学品産業（シェル、アクゾー、ノーベルなど）、食品産業（ユニリーバ、ハイネケンなど）が主要業種でいずれも高い国際競争力を有している。また、ヨーロッパの玄関口としての地の利を生かした世界最大の石油化学コンビナートがロッテルダムに立地している。農業は、付加価値の高い酪農、園芸に特化しており、農産物の輸出額はアメリカに次いで世界第 2 位である。特に園芸産業は、最先端のバイオ、環境、省エネ、物流技術を総合した工業的様相を呈するほどに先進的である。

また、様々な機関が調査している「国の国際競争力」をみると、世界経済フォーラムの調査では 144 か国中 8 位、スイスのビジネススクール IMD の調査では 61 か国中 15 位、日本経済研究センターの潜在競争力の調査では 50 か国中 7 位と、いずれの調査機関の調査でも上位にランキングされ、その国際競争力は高く評価されている。

#### ④その他

##### a. 寛容度の高さ

オランダは、売春や大麻を合法的に認めていること、同性愛者に世界一寛容であること、また安楽死をいち早く合法化したことなどで知られており、そこから寛容度の高さが伺われる。一定の管理下におくことで、少数者の状況が一層深刻になることを防いでいる。これは、選択肢を用意したうえで、自分で真剣に考えて選択することができる国民性にもよるものである。例えば、アメリカのハイスクールの大麻吸飲者が 38%であるのに対してオランダは 13.6%と低く、ソフト・ドラッグ政策についても一定の評価を受けている。

##### b. しあわせ先進国

ユニセフによる先進 31 か国を対象にした「子供の幸福度」の国際比較(2013 年)では、2008 年に引き続き、子どもの幸福度が一番高かった(日本は 6 位)。また、国民の幸福度を指標化して発表している国連の「幸福度報告書(2018 年)」では 158 か国中 6 位にランキングされている(日本は 54 位)。少し古いが、2005 年の幸福度の国際調査比較の中で、幸せと感じると回答したオランダ人は 93.9%であった。

幸福感には、文化的伝統や人々の価値観など様々な要素が影響を与えると考えられるが、先述の高い経済競争力をベースとした充実した福祉政策で社会的セーフティネットが手厚く整備されているため、生活の不安がないことが幸福感を支えていると考えられる。

##### c. 高福祉国家

オランダは、福祉国家として有名な北欧諸国と同水準の高福祉システムを採用しており、高齢者・障がい者・子育て支援の全般にわたって国家による社会保障制度が充実している。

### 3. 実地調査

以下の 3 か所を実地調査した。

表 3：実地調査先一覧

市民が運営するまちのプラットフォーム（アムステルダム市内）		
1	Pakhuis de Zwijger	倉庫をリノベーションしてまちの未来を考えるプラットフォームとして機能
2	De Ceuvel	汚染された土地を住民のアイデアでシェアオフィスにした地域のクリエイティブ・コミュニティ <sup>2</sup>
プラットフォームのデザインについての研究・実践の場（ユトレヒト市内）		
3	LEF	世界最大のフューチャーセンター

#### (1) まちの未来を語るプラットフォーム「Pakhuis de Zwijger」（アムステルダム市）

##### ①組織概要

Pakhuis de Zwijger は、アムステルダム市とは独立した民間の文化的プラットフォームとして、2006 年の開業以来スマートシティ関連の問題（プライバシー、データ保護、住民参画など）に関するプログラムを提供するなど、住民の知識共有、アイデア形成の重要な情報センターとなっており、現在 100 以上のパートナー（メディア、銀行、市当局など）と協働している。

5 階建の建物は、1 階のカフェと 320 席の大ホール、5 つの会議室など合わせて 900 人が収容でき、会議、フェスティバル、テレビ収録、ラジオの録音、コンサート、イベント、プレゼンテーション、ショー、展示会用に部屋を貸している。

Pakhuis de Zwijger の創始者兼ディレクター Egbert Fransen 氏、同じく創業者で副所長の Hester Tiggeloven 氏、マーケティング&コミュニケーション責任者 Maurice Selekty 氏に話を聞いた。

##### ②経緯

かつて冷蔵倉庫であった Pakhuis de Zwijger は、建物の向かいに East Dockland 地区のジャワ島と都市部をつなぐ交通橋があることで知られている。築 100 年の倉庫の利活用について市が公募した際、コミュニケーション KPMG マネジメントコンサルティングの責任者であった Egbert Fransen 氏とレストランマネージャーや様々な会社の会議プロデューサーとして働いていた Hester Tiggeloven 氏が「まちの未来を考えるプラットフォームを作りたい」という想いを実現しようと応募したことが始まりである。創業者 2 人は、持続可能性を念頭に置きながら、大学や研究機関、不動産業者と協働し、倉庫をリノベーションして現在の形に作り上げた。リノベーションの費用は市が負担し、建物を市から賃借する形

<sup>2</sup> 創造性の高い、活力を醸成することができるコミュニティのこと

で運営を開始した。

### ③取組内容



【Pakhuis de Zwijger (外観)】



【大ホール】

#### a. 貸し部屋

2階にある大ホールは、300㎡の多機能な空間として、会議やフェスティバル、ファッションショーからディナーなど様々な企画で活用されている。座席を設置する場合は320人、設置しない場合は600人まで収容可能だが、柔軟に対応できるように、固定座席や台は設置していない。また、プログラムの前後で、大ホールから建物内の他の5つの部屋に600人を分散することもできる。そのほか、機能面やハード面でそれぞれが特徴をもつ5つの部屋(80㎡~150㎡)があり、多様な目的で活用できるようになっている。

#### b. プログラム (ライブトークショー)

Pakhuis de Zwijgerでは、年間600以上のライブトークショーなどのプログラムを制作しており、そのほとんどが無料で誰でも参加でき、またwebで世界中にLIVE公開されている。持続可能な社会の実現のために、複雑化した都市の問題解決への創造的かつ革新的アプローチが不可欠であるとの考えに立ち、都市の問題について未来志向で考え議論する機会を提供している。全てのプログラムの共通テーマは「都市の未来」であり、それに派生してイノベーション、テクノロジー、写真、サステナビリティ、建築などまちの中で起きていることをサブテーマにしており、まちの未来をつくっていかうという人のためのプラットフォームとしての機能を果たしている。

#### c. Pakhuis de Zwijger コミュニティ

プラットフォームとしての機能を強化するため、web上に独自のコミュニティを持っており、全てのプログラムの参加者は、自動的にこのコミュニティに加入するシステムになっている。コミュニティの全員をPakhuis de Zwijgerのメンバーと見なし、自分自身で自由にプロフィールを編集、削除することができる。コミュニティ内では基本的に自由な議論が可能であり、またPakhuis de Zwijgerの活動情報を容易に共有できる。

#### d. WeMakeThe.City プロジェクト

「WeMakeThe.City プロジェクト」は、Pakhuis de Zwijger が提供する期間型プロジェクトの一つで、まちをより良くするためのお祭りである。「自分たちがどのようにして、全ての人にとってのまちを、全ての人によって作ることができるか」というテーマに対して、誰もが関わることができ、誰もが参加でき、誰もが平等にコミュニケーションすることができる。まちの住みやすさや公正さ、持続可能性、気候、アクセス、安全などのために、まちに関係するすべての人々（ブルーカラー、活動家、ハッカー、船主、船長、少数派、多数派、政府）に参加を呼びかけ、未来のまちをつくる機会を創出している。視察中、建物内外の至るところに「WeMakeThe.City」の掲示があり、「自分たちのまちは自分たちでつくる」というこの組織のビジョンがこのプロジェクトに凝縮されているように感じた。



【建物中に「WeMakeThe.City」が掲示】

#### e. その他

Pakhuis de Zwijger は、40名程度の従業員が、独自のプログラム準備・実行のほか、部屋の貸出やオンラインキャンペーン、コミュニティの管理、フリーペーパーの作成、その他広報活動など、まちのための機能的なプラットフォームになるために尽力している。カフェや会議室などの収入をベースに活動しており、経常的な補助は受けていないが、個々のプログラムごとに必ず助成を受けている。また、公的機関のほかに協賛企業からも助成を受けている。基本的には、昼間稼いで夜間やりたいことをやるとのことであった。基本的には自分たちのアイデアや技術で自由にプログラムを組んでいるが、費用がかかる大規模なプロジェクトは、企業や市当局と協働して組むこともある。例えば、現在市と協働している「ロンリネスアットザ・シティ」という都市の孤独をテーマにしたプロジェクトでは、コミュニティづくりなどを目的として、それぞれの得意とする分野を分担して、協働して取り組んでいるとのことであった。

#### ④成果と課題、今後の展望

Pakhuis de Zwijger の成果としては、まちを自分自身のアイデアや方法でつくろうとする人々のための拠点としての役割を果たしていること、国や市のオープンデータの推進な

ど様々な政策分野における市民セクターとしての役割を担っていることがあげられる。また、各プログラムによる学習の機会提供だけでなく、議論を続けることによって偶発的にまた違う企画が生まれるなど、従業員チームだけでなく、関わる人たちによって作り上げられているコミュニティこそが、Pakhuis de Zwijger であると語っていたことが印象的だった。

課題としては、2 人で立ち上げたことから創業者の負担が大きい状態で運営を続けているため、組織として自立できておらず、必ず他者に依存しなければ存続できないという点が挙げられる。持続可能なコミュニティにするため、今後自力で運営できるような組織にしていきたいとのことであった。

## (2) クリエイティブ・コミュニティ「De Ceuvel」(アムステルダム市)

### ① 組織概要

De Ceuvel は、アムステルダム北地区の土壤汚染により未利用となっていた一帯に作られたクリエイターたちのシェアオフィスである。De Ceuvel ではクリエイターたちが土壌浄化や循環型環境システムの構築、慈善活動など、持続可能な社会を目指す様々な実験的取組を行う一方で、カフェやホテル、貸しスペースなどが併設され、地域に開かれた賑わいの場が形成されている。ハウスポートで形成されているシェアオフィスには、持続可能性というテーマのもとに、建築家やアーティスト、クリエイター、エンジニアなどが入居している。ホテルには、世界中から宿泊客が訪れる。理事の一人である Toon Maassen 氏に話を聞いた。

### ② 経緯

近年、アムステルダム北地区は開発が進み注目度が高まってきたが、長年の石油の流出や重金属などの化学薬品によって土壤が汚染された一帯は未利用となっていた。市は住宅エリアとして高層ビルの建設を検討したが、2007 年のリーマンショックで開発業者の投資が延期され、2014 年の完成計画を 2024 年に延期した。アムステルダム市は 10 年間の期限付きの土地利用コンペを募集したが、50 cm 以深は汚染エリアで掘削不可で基礎が築けず、下水管も埋設できないことから 2 件の応募しか得られなかった。2012 年にコンペにより選ばれた若手建築家たち (space&matter 等) が、土地を無償利用する権利を得て、彼らの考えに共感する仲間を増やししながら知恵を出し合ってシェアオフィスをつくり、2014 年にオープンした。

発案者たちは、もともと持続可能な住宅コミュニティの形成を意図していて、その実験としてタイミングよくコンペが募集された DeCeuve1 を活用しようと考えた。汚染土壌対策としては、ハウスポートを再利用して土地に設置することで基礎の構築を不要とし、またそれぞれのハウスポートをつなぎ合わせる栈橋を設置し、汚染土壌に触れることなくハウス

ボート間を移動できるようにした。また使用されなくなったハウスボートを利活用することで、廃棄費用がかからないという利点もあり、現在 DeCeuve1 には 15 のハウスボートが設置されている。



【De Ceuve1 全体図（航空写真）】

【ハウスボートで創られたシェアオフィス】

### ③取組内容

#### a. 協会

管理・運営の主体は DeCeuve1 協会（以下「協会」という。）で、コンペ参加時のメンバーのほか、オフィスの事業者や従業員により構成されている。持続可能性というテーマのもとに、建築家、ランドスケープアーキテクト、エンジニア、芸術家、職人、社会起業家、写真家、メディア関係者、ケータリング事業者といった多様な職業の人々が集まり、2 ヶ月に 1 回のミーティングでは、「DeCeuve1 の未来をどうしていきたいか」などを議論している。

構成員が協会に支払う必要があるのはテナントの賃借料だけだが、そのほかに会員には年間 40 時間のボランティア活動が義務付けられており、草刈や掃除、イベントの企画、メンテナンスなど各人の得意分野を生かしたボランティア活動を行っている。

#### b. 持続可能な開発に向けた取組

アムステルダム市から土壌汚染の浄化が義務付けてられており、協会は汚染された土壌を改善するために植物を植えている。これは植物でどれだけ重金属を取り除けるかというワーヘニンゲン大学との共同実験も兼ねている。

また、コンポストトイレ、生物濾過装置、アクアポニックス<sup>3</sup>の温室菜園、太陽光発電パネル、ヒートポンプなど、循環型環境システムを利用した持続可能な開発に向けた仕組みを多く取り入れている。DeCeuve1 で採用している環境システムには簡素で初歩的な技術が用いられており、低予算で実現可能なものとなっている。この持続可能な開発の取組には、興味関心を抱く人が多く、有料ツアーが実施されるなど市民を呼び込む一つの観光コンテ

<sup>3</sup> 魚の排出物を微生物が分解し、植物がそれを栄養として吸収、浄化された水が再び魚の水槽へと戻る、生産性と環境配慮の両立が可能な生産システム

ンツにもなっている。



【アクアポニックスの温室菜園】



【 CafeDeCeuvél 】

#### c. カフェレストラン

広場には、廃材を再利用して建設したベジタリアン向けのカフェレストラン (CafeDeCeuvél) があり、営業日には多くの来訪客で賑わう。不要となった船床材や柱などの廃材を再利用して建てられており、建物自体がこのエリアのテーマである持続可能な開発の象徴にもなっている。

メニューに使用する野菜は近郊の農家などから仕入れており、飲料も自家製ビールや自家製ソーダ×オーガニックシロップを利用している。これらの環境に優しいメニューを家計に優しい価格で提供している。

このカフェは、Maassen 氏の個人投資によるものであり、ほかに動物保護系の映画のスクリーニング、1,000 人規模の音楽フェスティバル、視察受入などのガイドツアーを DeCeuvél と関係づけて行っているとのことであった。

#### d. 来訪者同士の開かれたコミュニケーション

カフェのテラス席を中心とした屋外空間はワークショップやイベントにも活用されており、それぞれのシェアオフィスやレンタルオフィス空間などに加え、日常的にクリエイティブな人たちが集う場となっている。来訪者を対象に行った調査では、その 3 割がクリエイターとのコミュニケーションの機会があったと回答、また半数が他の来訪者とのコミュニケーションの機会があったと回答している。同調査では来訪者の多くが造船所跡地であることや持続可能なシステムを目指していること、汚染された土地の再生に取り組んでいることなどを理解していることも判明している。すなわち、多くの来訪者は持続可能性などをテーマに運営されている公共空間であることを認知したうえで、クリエイターや他の来訪者とコミュニケーションを求めて訪れていると考えられ、ビジョンに共感した人たちの集いの場として機能していることが伺われる。

### ④成果と課題、今後の展望

2015 年にステークホルダーが合意し、「このエリア全体を最も持続可能な地域にするプ

ラン」というアジェンダを掲げているため、大多数の住民と合意形成ができていることから、市としても連携した取組が可能となっている。

4~5人で始めたコンサルティング会社も大きなオフィスを設けるまでに成長し、今では持続可能性について市当局などにアドバイスをするほどの存在となっている。このエリアの価値が高まり、更には共感した人々が同じようなエリアを他の地域に形成するなど様々な形で波及している。

今後は持続可能性や環境に対する考え方を、子どもたちにも伝えられるような教育プログラムを市と協働して組んでいきたいとのことであった。また、市に対しては土地の貸借のほかに、許可申請などの行政手続関係で日常的に深く関わっており、行政にはより柔軟な対応を求めると共に、自分たちは行政が柔軟に動きやすいよう一緒に考える必要があるとのことであった。

### (3) イノベーションの場をデザインする世界最大のフューチャーセンター「LEF」(ユトレヒト市)

#### ①組織概要

道路水管理庁の LEF フューチャーセンター (以下「センター」という。) は、世界でも最大級のフューチャーセンターで、7人の専任事務職員と、約40人の外部ファシリテーターが在籍している。職員以外のステークホルダーを招いたセッションを年間1,000回以上行っている。セッションの企画主体は職員に限られており、外部からの企画は受け付けていない。

「想像力と直観力」に重きを置いており、役所にありがちな固定的な発想を取り払い、複雑な問題に対して創造的にアプローチするために、ファシリテーターのスキルなどのソフト面だけでなく、発想転換を図るための映像やブレインストーミング専用の空間、ブレインスタイルという内省のための専用空間などハード面からのアプローチによる効果を追求しているのが特徴である。

フューチャーセンターは、知識経営 (knowledge management) の分野で有名なスウェーデン・ルンド大学のレイフ・エドビンソン教授が提唱した「未来の知的資本を生み出す場」である。現在では、企業、政府、自治体などの組織が中長期的な課題の解決、オープンイノベーション、ソーシャルイノベーションによる創造を目指し、様々な関係者を幅広く集めて対話を通じて新たなアイデアや問題の解決手段を見つけ出し、相互協力の下での実践につなげる場として、欧州を中心に広がりを見せ、日本でも同様の取組事例が見られるようになった。アドバイザー兼プロジェクトマネージャーである Robert Verheule 氏に話を聞いた。

#### ②経緯

オランダでは国土の特性上、洪水や渋滞といった複雑な問題を解決するためのプロセスを重要視しており、年間 40 億ユーロに及ぶインフラ建設・維持コストを削減することに関して、効果的かつ効率的に意思決定するために、政府と事業者などが立場を越えての創造的な議論・対話を行うことを目的に当センターが設立された。

### ③取組内容

庁内の職員を対象としてファシリテーターが主導するセッションを開催し、治水や渋滞といった国全体の問題に対して既存のインフラ設計、施工、管理、保守などの枠を超えての議論を促すとともに、実際の利用者、工事業者、外部専門家の意見なども集約することにより、従来の手続に捉われない革新的な解決方法の立案と実践を促進している。センターでは年 1,000 回以上のセッションがあり、参加者は延べ 10,000 人を超える。セッションは単発のものもあれば、2 年間など長期にわたるものもあり、目的やテーマに応じてファシリテーターがコーディネートしている。

火災が発生した化学工場の汚染土壌の回復方法とその後の利用方法を扱ったプロジェクトでは、3 回のセッションにより 1 か月以内に課題解決策の策定に至った成果が報告されるなど、ハード面からのアプローチとファシリテーターを活用した対話を併用した研究と実践を重ねる中でノウハウを蓄積し、その効果を証明している。

### ④ファシリテーションを巡る工夫

セッションは脳科学と行動学を参考にして行われ、実践を重ねることで検証結果を蓄積し、それらに基づいたより効果的なセッションの在り方について研究を続けている。セッションの手順は、①参加者相互に自分のことを伝え合うアイスブレイク段階、②課題に対して赴くままに意見を言う問題発見の段階、③課題に対して解決策を見つけるためのブレインストーミングの段階、④解決策を実行するために戦略を共有しあう決断の段階の 4 段階が基本である。

#### a. 人間の領域について



【L 字型のイスを活用した領域の調整の体験】

人間の行動は潜在意識の中(思慮のない状態)で開始され、そのあとに思考が追従することが長年の研究で判明している。人間が最初に潜在的に意識するのは「自分の領域」であり、領域争いが解決すると、爬虫類的な(原始的な)脳から脱出して、知覚的な脳として機能し、解決策を見つけていくことができる。領域に関して喧嘩をしている間は解決に向けた具体的話には進まず、解決策を見出すことは不可能とのことであった。

#### b. 創造性と本音を引き出す工夫

人間は集団の中では、真ん中より少し上でいたいと考えており、また非常に適応力があり、自分自身で様々な行動を選ぶことができるが、実際にはその時その場所の期待に沿うような行動をとる習性がある。それでは革新は生まれなため、環境を変え刺激を与えると同時に、ファシリテーターが「ここで期待されているのは創造的であるということだ」と強調することにより、参加者が自分の脳に「創造的であって良い」と命令を出すように促している。それにより、瞬時にコミュニティを作ることができるという。環境次第で創造性を膨らませ判断を促進することもできれば、逆に創造的な思考を妨げることもあり、ファシリテーターの一言は非常に重要な要素であるとのことであった。また、チャレンジャー号爆発事故<sup>4</sup>を例に、当事者が自身の立場を理由に言いたいことや気づきを発言できずにいる場合、その場は何も意味のないものになってしまうため、ハード面からのアプローチとファシリテーターによって、立場を気にするような堅い感覚をリセットすることが重要とのことであった。



【対話を促進する空間デザイン】

#### c. 意見の違いを受け入れる

アイスブレイクは、まずは参加者個人にとって重要なことや興味があることなどを明らかにし、意見を共有するところから始める。人は他人の顔色を伺いながら話す傾向があるため、赤暗い部屋で行うなど率直な意見を言いやすいように工夫している。また、否定的な意見が出た場合も、ホワイトボードに書くことで、個人の否定ではなく意見の否定だと認知できるようにすると、率直に受け入れやすくなり、違う解決法を探ることができるよ

<sup>4</sup> 1986年1月28日、アメリカ合衆国のスペースシャトルチャレンジャー号が打上げから73秒後に分解し、7名の乗組員が死亡した事故。事故後の調査で、打上げ前のミーティング時点で2名の技術者は事故が起こる可能性が高いことを予知していたが、上部の圧力により発言できなかったことが判明した。

うになる。ファシリテーターは、このような対立しやすい場面でも効果的な話し合いができるよう努めているとのことであった。

#### d. ファシリテーターについて

オランダには政府、企業、NPO の 3 セクターの意見をまとめ、調整する役割を担うコーディネーターという職種がある。本施設でファシリテーターの役割を担っているのは、そのような調整役を専門としている人がほとんどである。コーディネーターは、必要に応じて役所を動かし議会に働きかけ、法律を作るようなこともあるとのことだった。住民と行政が向き合い、合意形成していくプロセスにおいて活躍する専門人材が当たり前のように存在することで、市民、企業、行政間の利害対立が緩和され、柔軟に合意形成を行うことができるのである。

## 4. 地域に生かす要素

調査を踏まえ、「住民を主体とした協働の場」の形成や運営に生かすことができる要素を以下の 5 項目に整理した。

### (1) 公共空間の利活用

Pakhuis de Zwijger と De Ceuvel の 2 事例は、いずれも行政が公共空間の利活用主体を公募することにより実現したプロジェクトである。公募により、創業者の想いが実践され、そのビジョンが共感を呼んで、コミュニティが形成されている。活用できていなかった公共空間の活用を、民間や住民を巻き込んで考えることで、行政だけでは考えつかないような効果が生まれている。現在日本でも官民連携の代名詞として公共空間の利活用が叫ばれているが、行政側の規制が多いことが問題であると聞く。行政が利用方法やテーマを予め決めるのではなく、広く事業案を募集することで更なる可能性が見込めるのではないだろうか。

### (2) ビジョンの明確化

Pakhuis de Zwijgerhha 「まちの未来を自分たちでつくる」、De Ceuvel は「創造的で持続可能な社会を目指す」というビジョンがいずれも明確にされており、そのビジョンに共感した人達の活動プラットフォームとして機能している。ビジョンやテーマに共感した多様なバックグラウンドや能力を持つ人たちが集まり共感の連鎖が起こることで、新たなプロジェクトができるなど創発につながるような共創の場となっているのである。また、参加のハードルを下げることで、少しでも興味のある人が関わりやすいようにしている。また、いずれも行政や企業と協働して政策課題の解決に向けたプロジェクトに参画する市民セクターの役割も担っている。

### (3) 場の重要性

これは 3 事例全てに当てはまるが、集う場、対話の場、学習の場、実践の場があることにより、多様な当事者間で直接的なコミュニケーションが行われる空間であると同時に、価値を共創し増幅させるプラットフォームが形成されている。このような場があること自体が重要な要素であることを再確認したい。

### (4) 場をデザインする

創造性と本音を引き出し、対話を活性化させるためには、ハード面からのアプローチとファシリテーターによる場のデザインが重要となる。参加者を日常の感覚からリセットするためのハードの工夫と、その空間を有効活用するファシリテーターの存在がポイントである。ハード面については、LEF のようなノウハウと効果が蓄積されているところから学ぶことが可能であろうが、その場を活用するためのファシリテーターの育成が必要不可欠である。行政職員のファシリテーター能力の向上はもちろんだが、オランダのコーディネーターのような行政と住民の間に立てる専門人材の育成及び登用も併せて行う必要がある。

実際には、相当の時間を割いているにも関わらず、場が成立していないというようなことは少なくない。場をデザインすることで対話が生まれることを理解したうえで、できることから実践していくことが重要である。

### (5) バックキャストで考える

現地調査先の共通点として、未来志向であることが挙げられる。持続可能な社会を見据えたときに、現在世代の視点から将来を展望するだけでは限界があり、将来世代の利益を踏まえた意思決定が求められている。そのためには、未来志向が必要不可欠である。現在、過去のデータから未来を考えると、あくまで予測可能な問題に対していかに対処するかという発想に縛られてしまい、発想の転換が起きなくなってしまう。視点を未来に置いて、そこから現在を振り返る方法である「バックキャストで考える」ことで、多様な発想が生まれるのではないかと。

## 5. 結び

### (1) オランダの教育と働き方

オランダでは、学校は、産業社会の歯車づくりや競争で子どもを振るい分ける場から、人間を育てる場、すなわち学び続けることを学ぶ場、知識の詰め込みではなく情報を批判的に考える力を養う場、また、価値観の異なる他者との共生を学ぶ場として編成しなおすことが大事だとされている。日本では、集団型詰め込み教育により、自分が置かれている立場について考える習慣がなく、それにより序列型社会が維持強化されている側面もある。

人がそれぞれの能力を発揮して、成長の段階に応じて課された問題に取り組むためには、自ら考えて社会に関わることが重要であり、オランダに学ぶべき部分は多い。

また、オランダは、パートタイムで働く国民が多く、男性 26.8%、女性 76.6%がパートタイマーである。パートタイマーが増加した理由は、時給や社会保険、雇用期間、昇進などの労働条件に格差をつけることを禁じ、フルタイム労働者との格差を是正したからである。

オランダの教育や働き方が、本調査で触れた住民参加や多様性受容、合意形成文化に大きく関連しており、日本の地域レベルでも取組可能なヒントが多く隠されているように思う。

## (2) おわりに

オランダの合意形成文化には、人はみんな違って、正解はないという考え方が前提にあり、現状に自分たちがどのように対応したらいいかをみんなで考えることを大事にしている。筆者の派遣元である鹿児島県鹿屋市では、地域で頑張っている人たちや何かしたいという思いがあるが行動に移せていない人が少なからずいる。また、頑張っている行政職員も多くおり、それぞれの立場を認め合い、一緒に協働していくことで見えてくる可能性が広がるのではないかと考える。また場を設けることや場をデザインすること、場を目的に沿って機能させることで協働を加速することができるのではないか。今回の調査はその実現に向けて、様々なヒントを与えてくれた。今後は、それらを踏まえ、既にある場や新たな場の可能性を模索していきたい。

また、調査先のような場に、行政職員は住民として関わることもできるが、仕事として本質的な協働マインドを持つ職員が増えれば、行政でできることやまちの未来は多くの広がりを見せるだろう。民間と行政が目的を同じくし、共通のビジョンをもって、本音で語り合うことで、お互いの立場を認め合い、歩み寄りながらまちの未来を創造することが今後ますます必要になってくるであろう。

最後に、今回このような貴重な機会をくださった鹿屋市と一般財団法人地域活性化センターに感謝を申し上げたい。また、現地調査に当たって多大なご協力をいただいた Pakhuis de Zwijger の Egbert Fransen 氏、Hester Tiggeloven 氏、Maurice Seleky 氏、De Ceuvel の Toon Maassen 氏、Future Center LEF の Robert Verheule 氏、通訳の濱野貴子氏、関係機関との調整をしてくださった JCE の中條永味子氏にお礼を申し上げて結びとさせていただきます。

## 参考文献

- 飯盛義徳 (2015) 『地域づくりのプラットフォーム：つながりをつくり、創発をうむ仕組みづくり』 学芸出版社
- 紺野登 (2012) 『幸せな小国オランダの智慧』 PHP 新書
- 野村恭彦 (2012) 『フューチャーセンターをつくろう』 プレジデント社
- 山納洋 (2016) 『つながるカフェ：コミュニティの〈場〉をつくる方法』 学芸出版社
- リヒテルズ直子 (2011) 『祖国よ、安心と幸せの国となれーオランダ型成熟・市民社会を日本復興のビジョンにー』 ほんの木
- レイ・オルデンバーグ (2013) 『サードプレイスー コミュニティの核になる「とびきり居心地よい場所」』 みすず書房
- 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会 (2005) 「分権社会における自治体経営の刷新戦略」 総務省
- 田口陽子 (2015) 「創作活動の場を核とした複合空間における共創と集客拠点形成ーオランダの De Ceugel における空間マネジメントの実態調査ー (研究番号 1505)」 一般財団法人住総研 2015 年度研究助成
- 早田吉伸 (2017) 「社会課題解決のための協働の場の研究ー先導的市民大学とフューチャーセンターに基づく統合モデルの提案ー」 慶應義塾大学大学院博士論文
- 「主要統計 - OECD」 < <https://www.oecd.org/tokyo/statistics/> > (参照 2019-1-10)
- 長坂寿久 「新しいシステムはオランダから生まれる」  
< <https://www.worksight.jp/issues/599.html> > (参照 2018-8-27)