

◆連載 プロデュース&コミュニケーション型行政への転換 ④

政策形成や事業化プロセスで相互の責任を理解

―「市民参加」の今日的な意義と新しい可能性を検証―三鷹市

福田 志乃 日本工営株式会社地域政策開発グループ チーフプランナー(地方自治体実践ネット世話人)

総合的かつ多様な「論点」を提起

筆者が本誌の連載で東京都三鷹市を紹介するのは、2000年3月13日号に続き二度目である。しかし、全国的にも評判になった「総合計画づくりへの市民参加」や「論点データ集」の作成といった活動を単体として取り上げ、先進事例として報告するためではない。

「総合計画づくりへの市民参加」については、その提案者も、「三鷹が創る自治体新時代」(清原慶子著、三鷹市編集/ぎょうせい)の中で、「市民と行政と地元大学の三者で政策研究を行うまちづくり研究所で、九八年の研究テーマに、市民参加の新しいあり方」を選定。行政が提示したプランに市民代表者が意見・要望を出すという従来型の方法でなく、市民が自由に参加し、地域現状を調査研究しながら政策提言するスタイルを検討できないか……と市長に提案したのがことの始まり」と概説されている。

三鷹市に注目している全国の自治体関係者の一般的論点も、「政策立案過程に市民を巻き込む事例」である。しかし、全国数十の自治体を回り、総合計画のあり方そのものを模索している筆者は、三鷹市の取り組みを次のようなもつと具体的な観点からとらえている。

【自治体経営システム構築の一環】

①総合計画に市民の意思が入れば、最終的な事業実行主体決定や予算付け等の段階で、地域・市民との摩擦を小さくすることができるか。すなわち、行政サイドの説明責任実行や情報公開に置き換えられる。

②従来のみちづくりへの参加という概念や、施設運営、環境保全、コミュニケーション形成といった個別分野への参加を超え、今日的な自治体経営「地域経営と組織経営」構築(本誌2000年3月2日号で提案)の実践機会となり得るか。すなわち、縦割り行政の見直し、地域との問題意識・ビジョンの共有、施策・事業のプライオリテ

ィーの明確化などの方法論が含まれる。

【多様な関係論への展開】

③一九七〇年代から多くの自治体で模索されている「市民やコミュニケーションとの関係づくり」の限界を明確にし、それに代わる、新しい行政と市民の関係論、すなわち「相互の理解と責任の在り方」や新しいコミュニケーションの方法論を模索できる。

④地域社会崩壊が叫ばれる今日、市民と市民自身(同士)の関係論へと発展でき、市民自らが各種事業の主体として地域社会へ関与する機会を創れる。

⑤行政と市民、市民と市民の議論が進めば、行政当局への「非難」や特定の集団や地域の利益を代弁するのが活動の中心となっている地方議会の在り方を問い、パイプ役としての、新しい議会の役割を見いだせる。

【関係の熟度】は、経験の蓄積に比例する

ただし、これまで個別分野での「真の市民参加」

を経験していない自治体が、「政策形成過程に市民を参加させる」という三鷹市の手法だけを模倣しても、膨大なエネルギーを要する割には思うように展開できず、また最終的にまとめられた総合計画も効果的に機能しない恐れがあると指摘した。基礎自治体にはすでに、都市計画法上の都市マスタープラン策定等で市民参加が義務づけられ

ており、地域ビジョンづくりや構想・計画策定への参加が、形式的に行われている自治体は珍しくない。地区別や分野別の政策・計画策定への市民参加も、全国的に決して目新しい話ではない。市民参加で真に問われるのは、築き上げてきた行政と市民の「関係の質」「関係の熟度」なのである。

事件後の変化



米国で発生した同時多発テロ事件。高層ビルへの航空機の激突という衝撃のシーンに始まる悲劇に、多くの人が重い気持ちを引きずったままである。事件の影響は次第に身の回りにも及んできた。官庁街の霞が関でも各役所の玄関前に立つガードマンのチェックが厳しくなったようだ。

今月末まで未来博覧会を開催している山口県に住む知人から、自宅に「博覧会は盛況だった」と成功を伝える手紙が届いた。明るい話題にもかかわらず、書き出しは「二十世紀の動乱が終わりに、新しい世紀を迎え喜んだのに、この一大惨事。人間の社会がますます険

悪になりそうです」と世界の先行きを心配する文面だった。

取材先のスケジュールも大きく変わった。国連人口基金(UNFPA)が今月、世界の各都市で同時に「人口白書」を発表する予定だったのが、事件のために発表態勢が整わない都市が出てきたため延期になってしまった。

そんな中で、UNFPAの女性事務局長でサウジアラビア出身のトラヤ・オベイドさんが来日した。アラブ・イスラム地域では人口増加問題の解決に向けて家族計画に積極的に取り組んでいるだけに発言が注目された。米国政府が準備している報復目的の軍事行動

について聞くと「貧困克服や世界での先進国と途上国との地域の格差を解消するために開発を進めているのに……。戦争は開発と真向から対立します」と短く答えた。「国連が何も決めていない段階なので、国連の一員として公式的なことは言えない」と複雑な表情をのぞかせた。

筆者が茨城県の筑波研究学園都市への取材帰りにJR常磐線に乗ったところ、車内の数人の外国人に対して、日本人男性乗客が「アラブ人はこんな顔をしているのだ」と指さしながら仲間と笑った。外国人らは困惑とも憤りとも言えない表情となり、険悪な空気に包まれた。国籍はもとより研究者か旅行者か労働者かも分からないが、こうした出来事が国内で多発することを懸念する。(年)

今回取り上げる三鷹市の市民参加による総合計画づくりでは、行政側に、市民に対して行政の立場(Yes, No)を明確に示せる自信、参加した四百人の市民だけでなく各種団体や「三鷹のサイレント・マジョリティー」の考えをどう読むかのスキル、最終的にどう責任を分担するかという「関係をマネジメント」する行動力……があった。こうした「確固たる行政哲学と経験の蓄積、高度な行政スキルが基本にあるからこそ総合計画への参加は成功した」のだと、筆者はいちばん強調したい。

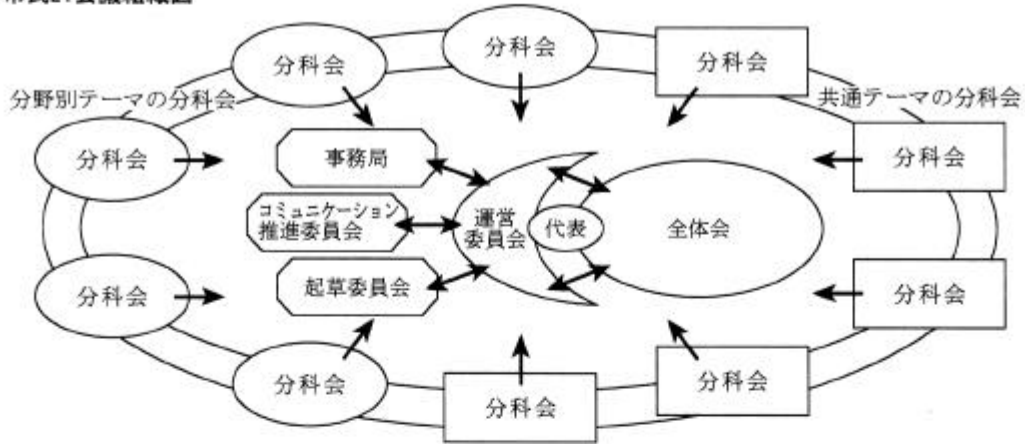
その意味で、今回の三鷹市での市民参加の意義や方法論を考えるには、まず第一に七〇年代からの市のコミュニティ行政を学ぶことが前提になる。それには、かつてのコミュニティ行政と今回の総合計画への市民参加の双方に関与した職員が書いた「計画策定過程における新たな市民参加の実験」(自治総研2000年8月号、財地方自治総合研究所)や、同市の三十年間の取り組みの概略を第三者の立場で紹介した筆者の「市民とのコミュニケーション手法を独自手法で確立」(本誌2000年3月13日号)などを参考にしていただきたい。

避けられない市民組織の形骸化

筆者は、「市民「顧客」論が流行り、「何のための改革か？」が見えないまま、行政内部だけで行革や行政評価がブームになっている現実を懸念

図4-1 会則・会議のルール・パートナーシップ協定の主な内容と意義

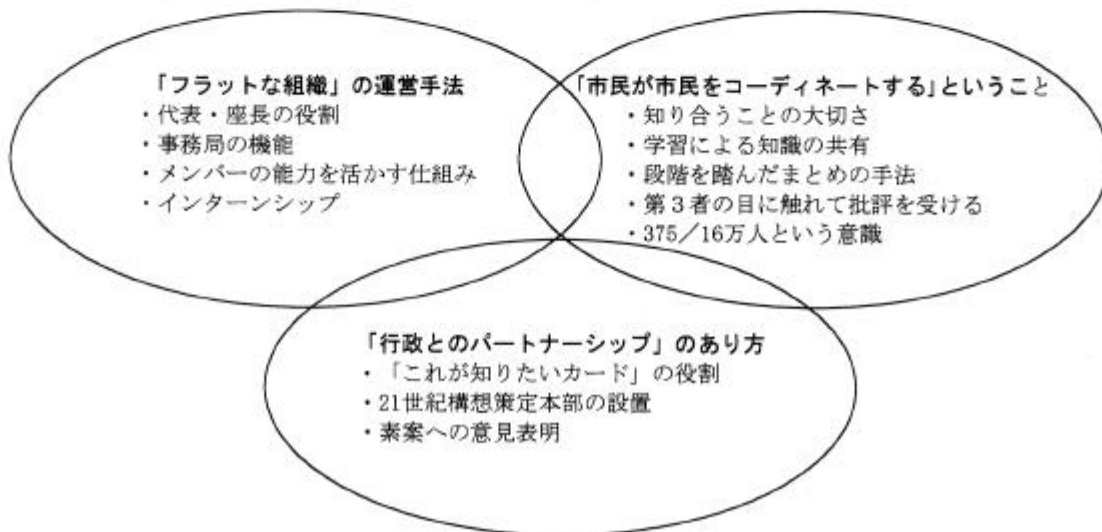
(1) 市民21会議組織図



(2) パートナーシップ協定に盛り込まれた「8つずつの約束」

市民21会議の役割と責務	三鷹市の役割と責務
① 自立的な組織として市民プランを作成する	① 市民21会議に対して情報を提供する
② 市民の意見や要望を幅広く集めて市民プランを作成する	② 市民21会議と市の各セクションとの間の連絡及び意見調整を行う
③ 市民相互の意見調整に努める	③ 市民21会議の活動に必要な場所を提供する
④ 情報を公開する	④ 専門家の派遣や調査活動などについて支援を行う
⑤ プライバシーを守る	⑤ 市は市民相互の意見調整を行うための支援を行う
⑥ 計画案案への意見表明を積極的に行う	⑥ 市民21会議が作成する市民プランを最大限、計画に反映する
⑦ 費用の用途を明確にする	⑦ 市民21会議に計画案案を提示し意見を求め、内容を調整する
⑧ 2000年10月末を目標に市民プランを作成し、市への提言を行う	⑧ 市は運営上必要な経費を予算の範囲内で負担する

キーワードで綴る市民21会議の特徴



し、「協働の地域自治への転換」(月刊地方自治職員研修01年1月号)などで、現代の地域社会やコミュニティ形成に関する全国共通の問題点を以下のように提起。自治体の改革は地域社会や地域人材の見極めから始めるのが重要だと指摘してきた。

今回の三鷹市の取り組みは、先に述べた自治体経営に関する「総合的な論点」に加え、こうした「新しい地域社会を築く論点」も解明できる貴重な事例である。以下に同市の取り組みプロセスに潜在する、地域社会の現実的な視点を筆者なりに整理する。市民と向き合う職員の方々はぜひ参考にしていただきたい。

① 既存組織(町会や自治会)の人材の高齢化や固定化、組織運営の形骸化が見られ、若い世代や新しい住民などの参加がしにくく、時代のニーズに合った新たに構築したい地域システムに柔軟に対応できない。↓自治会や町会の長老が、地域で開催されるあらゆる催しや取り組みのメンバーを兼任し、強い発言権を持つケースが多く、運営の仕組みも組織設立当時のままで硬直化している。

② 現代人は深いつき合いよりも、自己実現や仕事以外での充実感を求めて地域活動に参加するケースが多く、かつての近隣関係から自然に生まれる互助にはなりにくい。↓エコマナー(地域ボランティア通貨)のような「ドライな関係」——お礼やしがらみを残さない、フィフティ&フィフティの助け合い——が基本となる。

③ 都市部では匿名性への希望が強くてコミュニティの「しほり」が弱く、強制的な参加や責任体制づくり、互助義務が成り立たない。また、サイレント・マジョリティーに対して最大限に情報提供し、参加を呼びかけても、行政に関心を示す一般市民の割合は最大30%程度である。↓直接の利害が絡まない限り、一般市民は行政そのものに興味がない代わり、文句もない。逆に、市民参加や協働に積極的な市民ほど、行政に対する意見や指摘が細かい。

④ 行政サービスへの期待が資金や身体上の生活支援から、あらゆる世代(青少年、子育て、リタイア、介護……)の「精神面からの支援」へとシフトし、市民ニーズ(欲求)の複雑化・高度化・対個人化等に、どこまで応えるかが難しくなっている。↓かつては地域社会が支えていた領域で、市民サイドからNPOやボランティア活動の見直しが始まっている。行政は地域に根差した民間パワーを活用し、新しい「公共の範囲」を考える時期に来ている。

『みたか市民会議21』を多角的に読む

市民主体の計画策定会議である「みたか市民会議21」は、公募したボランティアらによる準備会議などを経て、九九年十月にスタートした。当初は、二百五十人の市民が参加し、「会則」「会議のルール」「パートナーシップ協定」が議決された。

一カ月後の十一月には、会議の存在を知り興味を持った市民を加えて三百五十人が参加し、図4-1に示すような体制で本格的な議論が始まった。

注目すべきは、「協定」には行政と市民の対等な関係と相互の責任(かかわる範囲)が示され、市民は要望や意見の言いっ放しで終わらないよう、「市政への提言」「関係機関への提言」を行うとともに、「市民自らの行動計画」を義務づけたことだ。「会議のルール」でも、市民が「時間の厳守」「自由な発言」「徹底した議論」「合意の形成」をお互いの約束として定めた。自立した市民を育成するのに、これらの「最初の約束」が、大きな役割を果たしたことは明らかである。

次に筆者の第三者的な視点で「みたか市民会議21」(以下、「市民会議」と表記)の本質的な意義をまとめていく。

「論点データ集」が担う職員育成

図4-2の7は、市民会議発足から現在までの取り組み経緯である。最初の半年は、分科会ごとに、基礎情報や知識を共有するための現状確認や課題抽出が行われている。この時に活躍したのが、全国の自治体で話題になった「三鷹を考える論点データ集」だ。

実は同市では、従来プロジェクト単位の市民参加を行っており、議論や計画のための基礎データ「わがまち三鷹の現況」等は既に作成・提供していた。

新しい「論点データ集」は、参加市民が有効に活用し現実を踏まえた実り多い議論ができるようにと、今回の総合計画づくりのために徹底的にまとめ上げたものである。また市が行政運営の説明責任を果たすため、厳しい財政状況、地域の現状と取り組みの成果、近隣市との比較の中での「強み」と「弱み」なども分かりやすく解説されている。それは、市民会議のキックオフの一カ月後(九九年十一月)には、市民会議の全参加者に配布された。

こうした地域の実情を詳細に分析した「データ集&解説」は、

①開示請求に応じるといふ制度上の情報公開や、アクセスを待つホームページ(H.P)上の公開とは性格を異にし、「積極的な説明・公開」の意義

②行政と市民とが地域の問題・課題を共有し、ビジョンの共有を図っていくのに有効なツールとしての意義

——などが大きく、今後、全国の自治体が市民と協働する際の基本的な取り組みになることも予想される。

しかし、「論点データ集」について筆者が何より重視したのは、これが二十〜三十代の若手職員プロジェクトチーム(P.T)によって作成されていることである。「地域や時代を分析して計画し、説明・説得し、実行・実現する」というのは三鷹市の先輩職員たちの優れた行政スキルだ。三

鷹市では、若手職員時代からこうした地域政策形成上の専門性を養うプログラムに参加する機会があることに注目したい。

運営事務局は市民自身が担う

ところで、二年間にわたる市民会議の事務局を担ったのは市民である。市民会議には計四百人が参加し、延べ四百回の会合が開かれた。毎日、十分科会のうち一つは開かれていた計算になり、準備や調整や欠席者へのフォローだけで、市役所職員の対応能力をはるかに超える。実はここで威力を発揮したのが「ルール」で、行政は運営に関与せず、をスタンスとしていたことが功を奏し、おのずと市民による事務局が稼働を始め、地元大学(国際基督教大学I.C.U)の学生たちがインテンシブとして事務局の事務にかかわる体制もできた。また事務局を担った市民は、他の会議参加市民に立場を明確にし、分科会の欠席者は自己責任でフォローをする(事務局に連絡をとり、分科会の事務連絡を把握する)よう義務づけ、事務局は議事録の整理・配布や「事務局だより」の定期的発行、事務連絡・調整等に専念するとした。

このように、会議の運営という実務面でも、議論を進めながら問題解決するという形で、市民間の決まりができた。さらに子育て世代が分科会へ参加したいと希望すれば、事務局を中心とする市民たちが、子連れ参加のサポート(子育て預かり)を担うという柔軟な動きも現れた。

一方、行政(市役所側)は、電話などで直接的に意見や質問を受け付けず、事務局に「これが知りたいカード」として提出してもらい、それを受け取る形をとった。参加市民からは、「行政はわれわれに任せきりだ」との不満も出た。しかし、「期限付き」で提言をまとめるとの「ルール」がここでも功を奏し、参加市民は「良い提言を出す」ことに集中した。

ここで新たな事実が浮かんでくる。こうした「行政は黒子、市民に任せる」という行政と市民との関係には、従来の要望型の参加(住民協議会等)を経験していた市民のほうが戸惑い、初めての参加者のほうが柔軟に動けたという。このように市民会議で、初めて行政への直接参加を経験する市民たちがパワーを発揮できたのは、従来の参加に慣れた市民の声が大きくなるのではなく、すべての市民が「責任」の下で「対等」「自由」であるということが三鷹市では大前提だったことが大きい。ここにも、七〇年代からの経験の蓄積が、行政側の「市民を黙って見守る自信」とノウハウとして生かされているのである。

全庁的な連携プレー体制

市では今回の市民参加の成功は、インターネット(メール)が功を奏したと見ている。ペーパー作業であつたら、事務局が郵送や電話で時間を費やし、四百部のコピー経費も嵩み、効率的な運営はできなかった。また庁内では二〇〇〇年にL A

図4-2 「みたか市民プラン21会議」発足から現在までの流れ

平成11年10月9日 第1回設立全体会		「みたか市民プラン21会議」発足 会則・会議のルール・パートナーシップ協定の承認・代表の選出
平成11年11月20日 第2回晩秋全体会	お互いを 知ろう	予算の承認 基礎知識の共有 西尾勝氏講演 メンバーによるパネルディスカッション
平成12年1月29日 第3回新年全体会		現状から学ぼう～分科会報告～ 各分科会がA4版1枚で現状をまとめ報告 コメンテーター：佐藤竺氏
平成12年3月18日 第4回花待ち全体会	現状を学ぼう	市と共催でシンポジウム～メンバー以外の市民へPR～ 講師：阿川佐和子氏 金子郁容氏 メンバーによるパネルディスカッション 分科会活動報告：模造紙1枚に分科会の活動状況をまとめ公会堂ロビーでパネル展示
平成12年4月22日 第5回お花見全体会	課題を学ぼう	予算・決算等の承認 分科会開催 分科会を越えた議論の場の設定
平成12年6月3日 第6回全体会	課題を選び出そう	政策提言中間報告案の発表 各分科会がA4版6枚に中間報告案をまとめ発表 コメンテーター：大森彌氏
平成12年7月8日 第7回七夕全体会	目標を設定しよう	中間報告確認 広報紙「プラネット21」を全戸配布 ハガキアンケートによる意見収集実施
平成12年8月26日 第8回ひまわり全体会	実現の方法を考えよう	総論についての意識の共有 財政的な背景等の検討
平成12年9月30日 第9回お月見全体会	まとめ	最終提言案のとりまとめ 最終提言書の構成の確認 総論の内容の最終的検討
平成12年10月28日 第10回爽りの秋全体会	市民へ報告	最終提言の承認 「みたか市民プラン21」を市長へ提出
平成12年12月9日 第11回全体会		市との共催でシンポジウム開催 最終提言について三鷹市民へ報告 講師：森まゆみ氏
平成13年2月17日 第12回全体会	構想への 意見表明	市から「基本構想第1次素案」の説明 構想第1次素案について質疑応答 分科会に分かれて議論
平成13年3月24日 第13回全体会		「基本構想第1次素案」への意見書とりまとめ 市民21会議としての意見を確認・とりまとめ 市長へ提出
平成13年4月21日 第14回全体会		市から「基本構想第2次素案」の説明 予算・決算承認 構想第2次素案について質疑応答 (5月8日運営委員会で意見書を市へ提出)
平成13年5月18日 第15回全体会	計画への 意見表明	市から「基本計画第1次素案」の説明 質疑応答
平成13年6月30日 第16回全体会		「基本計画第1次素案に関する意見書」の確認・提出
平成13年8月4日 第17回全体会		市から「基本計画第2次素案」の説明 質疑応答
平成13年8月31日 第18回全体会	まとめと検証	「基本計画第2次素案に関する意見書」の確認・提出
平成13年10月27日 第19回全体会		「第3次基本計画」の説明・市民21会議からの意見の反映 状況の説明(予定)
平成13年11月30日 第20回全体会		みたか市民プラン21会議解散式(予定)

図4-3 基本計画第二次素案

3つの最重点プロジェクト

- | |
|---|
| (1) すべての人がいいききと暮らせる、バリアフリーのまちづくりプロジェクト
すべての人、年齢や性別、障害の有無や国籍などにかかわらず、人権を尊重しあい、いいききと安心して暮らせるまちをつくるために、総合的な「バリアフリーのまちづくり」をめざします。
そこで、「バリアフリーのまちづくり基本構想」を策定し、各分野間での総合的な施策展開を図ります。特に、道路や公共施設・交通機関・住宅などのバリアフリーの実現に率先的に取り組むとともに、情報技術が急激に進歩する中、誰もが必要な情報が得られるような「情報環境のバリアフリー」など、多様な分野での展開を図ります。 |
| (2) 健やかに育ち笑顔がきらめく、子ども・子育て支援プロジェクト
まちの未来を担う子どもたちが健やかに育つまち、子どもを育む力のある地域社会の実現をめざします。
そこで、子どもの人権に関する三鷹市の基本的な考え方を示すため「教育・子育てのまち三鷹憲章(仮称)」の制定を検討するとともに、家庭・地域・学校・保育園等が連携し、子どもの成長を支援する仕組みを構築します。下連雀三丁目に建設される子育て支援施設を中心に、相談ネットワークの構築やファミリーサポート事業、子ども家庭支援センター機能の拡大など、子育て支援事業の充実に努めます。また、学校の地域拠点化や地域子どもクラブの設置・検討、総合的な学習時間の活用等による地域の人々との連携などに取り組みます。 |
| (3) ともに信頼し責任を担う、協働のまちづくりプロジェクト
計画の策定、実施、評価、見直しなどを、市民と行政の協働によって進めるまちをめざします。
そこで、協働を積極的に推進するための制度やしきみを確立し、パートナーシップを基調とした多様な市民参加を図るため、自治基本条例などの制定を検討するとともに、「NPO等市民活動支援センター(仮称)」を整備します。また、公園・道路・公共施設などにおける市民管理の促進や民間事業者との協働による事業実施、さらに、地域に新しい働きを生み出すコミュニティ・ビジネス、地域通貨導入の支援策の検討などを行います。 |

7つの重点プロジェクト

- | |
|--|
| (1) いのち・しごと・くらしが輝く、IT活用プロジェクト
「地域情報化計画」の改定と推進やSOHOの集積を目指すとともに、電子自治体の構築、積極的な情報公開と情報提供の強化、相談窓口の総合化・ネットワーク化など、ITを活用した行政の変革を進めます。 |
| (2) 地域のあらゆる資源を活かして進める、活性化推進プロジェクト
市内産業の育成に努めるとともに、再開発事業の促進、市立アニメーション美術館などの集客力のある施設の活用、SOHOの集積に代表される新しい働き方への支援など、さまざまな視点から地域の活性化の推進を目指します。 |
| (3) ふるさと三鷹の自然と文化をつなぐ、緑と水の回遊ルート整備プロジェクト
「緑と水の回遊ルートの整備」をさらに推進し、公園都市の実現をめざします。さらに、これまでの整備方針に加え、文化的な要素を重視したエコ・ミュージアムなどのソフトの考え方も加味し、より充実した回遊ルートの整備に努めます。 |
| (4) 地球環境を保全し持続可能な社会をめざす、循環型社会形成プロジェクト
「新ごみ処理施設整備計画」の策定と推進を行うとともに、省エネルギー対策の促進、グリーン購入の推進、ISO14001の導入、雨水利用や雨水浸透ます設置の促進、環境に配慮した交通体系への転換や環境学習の推進などを図ります。 |
| (5) いつまでも元気で安心して生活できる地域をめざす、高齢者施策推進プロジェクト
介護保険事業のさらなる推進とともに、介護予防や高齢者の自立支援事業の推進、元気に暮らす高齢者が地域社会で活躍する場の充実や高齢者いいきき事業などを推進します。また、「高齢者憲章(仮称)」の改定を検討するとともに、「新福祉総合計画(仮称)」の策定を推進します。 |
| (6) 学びと参加のしきみをつくる、「市民総合大学(仮称)」プロジェクト
「市民総合大学(仮称)」の設立と「生涯学習センター(仮称)」の整備により学習機会の拡大に努めるとともに、南部図書館(仮称)の整備や図書館とコミュニティセンター図書室、学校図書館などとの連携をさらに進めます。 |
| (7) 健康・長寿社会を実現する、スポーツの拠点づくりプロジェクト
「総合型地域スポーツクラブ」の設置を検討するとともに、健康・長寿社会を目指して「総合スポーツセンター(仮称)」の内容や時期・運営を見直し建設に取り組めます。また、民間を含めた市内スポーツ施設との連携や、保健・医療・福祉の連携により、地域での健康づくりに取り組みます。 |

■第二次素案での追加

「基本計画第二次素案」で追加して掲載したのものとして、総論では各コミュニティ住区の整備方針などが、各論では各施策の目標値を定めた「まちづくり指標」や計画期間内の主要事業の事業スケジュールなどがあります。これらを含めた計画の全文は、三鷹市ホームページなどでご覧になれますのでご参照ください。

N(構内情報通信網)を整備したため、事務局と行政窓口(企画経営室)間の質問や意見のやりとりに加え、市の基本構想や基本計画の素案の作成においても部局間でLANを活用した効率的な作業をすることができた。

一連のプロセスにおける全庁的なかかり方であるが、先に紹介した若手職員PTは「論点データー集」発刊と同時に解散した。その後、分科会の議論が形になり始めた二〇〇〇年六月、庁内に部課長を中心に公募職員を加えた六チームが編成され、市民会議と並走した議論を開始している。同年十月には市民会議から「最終提言」が出され、それを受けて〇一年二月には「基本構想第一次素案」が、また五月には「基本計画第一次素案」が、また五月には「基本計画第一次素案」が市から市民に提出されている。

今度はこれらの素案について分科会ごとに市民の議論が重ねられ、〇一年三月には、市民から「基本構想第一次素案」への意見書が提出され、四月には市側が二次素案の提出と一次素案意見書への質疑応答をした。そして五月には第二次素案への意見書が再度提出され、その検討を踏まえて六月の市議会に基本構想最終案が上程されている。

また五月に提出された「基本計画第一次素案」についても、二百三十六項目にわたる市民の意見書が六月に市へ提出されている。それに対して行政側として、「どのような形で実現できる」「何故できないと判断したか」を説明した「対応表」と

ともに、二次素案(図4-3、市報より「基本計画第二次素案」の重点施策を抜粋)を八月に市民に提示した。計画についても基本構想と同じやりとりを繰り返しながら、十月の最終基本計画策定を目指す予定だ。

今、筆者の手元には、三鷹市民がつくった専門家顔負けの「最終提言」と市の「基本計画第一次素案」がある。おそらく、これだけ多くの人々の熱意と夢を注ぎ込んだ計画案は、日本ではまだ存在しないだろう。完成品を見ただけでは、他の優れた自治体の総合計画との「差」は明確ではないが、今後実行していくプロセス——プライオリティー付けや予算化、横断体制構築、説明責任など——で、市民の大きな理解と協力を得ることができる……という成果を生むはずだ。これが、政策立案過程への市民参加の最大の意義だと、筆者は考える。

また、筆者は市民の「最終提言」を見て、多くの「プロ」(大学関係者、コンサルタント等)もかかわっていると推測する。目下、NPOの育成論議が盛んである。今後は「市民である各種専門家のノウハウを、地域のために、使ってもらおう」という視点も行政には不可欠で、これは二十一世紀の地域自治の原則として提起できそうである。

多様な市民をどう考える？

市民会議は、月一度の全体会議と任意に開催す

る分科会との二段構成である。全体会議は、図4-2にあるように、シンポジウムや専門家の批評会、分科会報告会として開催された。市民会議への参加者はいずれかの分科会に属する義務があり、各分科会は平均して二年間で四十回近く開かれていく。

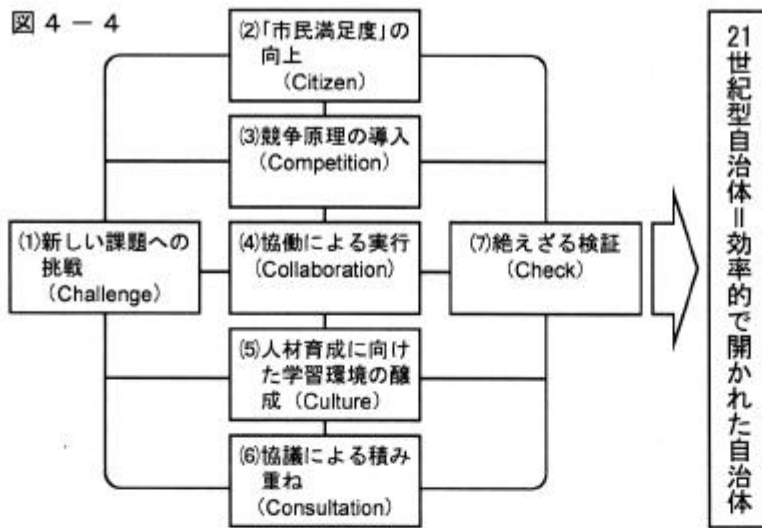
一方、四百人の参加が「全市民十六万人を代表したと言えるか」が、市民会議の新たな命題となった。市と会議事務局共同でアンケートを実施したり、市民会議の広報紙へはがきアンケートを付けたり……と多様な手段を試みたが、一般市民の参加(興味)は極めて低調のままだ。

しかしアンケート結果の分析から、三鷹市役所側は「サイレント・マジョリティー」と市民会議参加者の意向とは大差がないと判断したい」と考えている。

筆者から見ても、今回の取り組みプロセスの説明責任は、積極的な広報活動を通じて十分に果たせていると考える。どちらかと言えば、市民会議に参加してくる熱心な市民のほうが、「行政に厳しい！」(現実(全国共通だが……))も見えてきた。

市民会議は、この秋に解散する。市民から継続の要望もあるが、三鷹市は、サン・セット方式により新たな目的を持った市民組織を考えるつもりだ。例えば、個別のテーマでNPOを育成する、行政サービスを提供する新たな事業主体の可能性を探る、パートナーシップを「約束」する「自治基本

図4-4



21世紀型自治体Ⅱ効率的で開かれた自治体

三鷹市は今回の経験を踏まえ、新しい総合計画では、行政の「やる」「やれない」を明確にし、それについての市民の理解を得る責任があり、

新しい総合計画へのチャレンジ

条例」を市民参加型でつくることが念頭にある。

方で市民は行政の考えに疑問があれば意見し、理解し協力する責任があるという結論を得た。そのため、最終的に完成した総合計画(基本構想と基本計画)の進捗管理については、実施度合いを見守りながら市民の意見を取り入れ、基本計画を三〜四年で見直し、これまで策定していた短期の「実施計画」の取りやめも検討している。

これまで、主要施策は企画調整室(現在の企画経営室)がマネジメントしてきたが、今後は予算との連動を図りながら、全庁的(横断的)に進行を見守る仕組みを考えていく。

同市では、二〇〇〇年五月に「三鷹市行財政システム改革実施方策」効率的で開かれた自治体、二十一世紀型自治体を目指して」がまとめられ、自治体経営のスタンスが全庁的に示されている(図4-4)。市民とともにつくった総合計画(地域ビジョン)実現のために、行政が一丸となって取り組むプロセスに、大きな期待が寄せられようである。

手法論に陥らず、属性を見極める

「市民参加」の基本を見失わない

筆者が考える「総合計画への市民参加」の意義や論点、さらに、三鷹市での市民参加実現は、自治行政への数知れない経験蓄積があるからこそ実現できたということは、本稿の最初に整理した通

今、通信社の役割……

世界の動きを日本へ、日本の声を世界へ

時事
通信

りである。ここで筆者が主張したいのは、総合計画づくり一つをとっても、すべての自治体が三鷹市の手法が使えるわけではなく、「市民参加」には自治体ごとに異なる多様な意味とやり方があるということである。

例えば農林漁業で生きる自治体は、ビジョンの重点が地元経済の活性化であり、作物選定や生産体制の在り方、地域人材育成、消費者との関係強化やマーケット開拓、農林漁業者と流通業者の間の利害関係調整などが共通の議論となるだろう。観光で生きる地域は、観光関連業者や特産品生産者、流通業者、まちづくり関係者、一般市民が一体となって「どういう観光地を目指し、自分たちは何をすべきか」の一点に集中して市民参加議論を行うことが重要だ。先に本誌(2001年9月13日号)で紹介した東京都港区のように、日本の国際交流と経済のセンターを担う都市では、国際都市としての議論をする責任がある。産業の質、国際性の度合い、企業の集積度、定住志向度……などの地域の実態やポテンシャルにより、地域が生き残る(分権時代を勝ち抜く)「テーマ」は異なり、地域ビジョン構築のための、市民参加の範囲や、市民参加の方法は、おのずと異なってくるのである。自治体の方々は、こうした、見極めの重要性」を理解しておかないといけない。

三鷹市の自治に思う

三鷹市の場合、市自らが「集客力のある観光資源や優れた財源など、とりたてて発信するものがあつたわけではない」と言う。評価すべきは、その「地域経営」のポテンシャルを早いうちに認識し、自治体経営の力点をどこに置くか——「居住地」「生活都市」としての自立と魅力づくり——を地域政策の最上位目標に掲げたことである。生活都市として、行政の「質」がいちばん問われる福祉政策や環境政策に重点を置き、九〇年代前半には市民参加で「みたか福祉プラン21」を策定した。

また、生活を支える都市基盤は時代とともに変わるが、例えば情報化の潮流を先読みした職住近接型のSOHOオフィス「産業プラザ」の実現、世界のアニメーションの拠点となる文化施設「ジブリ美術館」の誘致など、数多くの時代に合った事業も成功させている。そうした一つひとつの魅力的な「彩り」を、地域に添えていく行政手腕（これこそプロデュース型行政）こそを、他の自治体の方々は学ぶべきである。

そして、こうした時代の潮流を、先読みするスキルを、若手職員が身につける方法があることに注目したい。三鷹市の「論点データ集」は、一般的にベンチマークの先進手法として取り上げられるが、筆者は、それを若手職員自らの手で作り上げていることの重要性こそを、論じてほしいと

思う。論点集の作成には、プロのコンサルタントと同様のデータ収集力と分析力が必要だ。三鷹市にすれば、一般に入手できるデータを加工しているだけ……という話かもしれない。しかし、港区の回でも述べたように、行政職員である限り、地域のあらゆるデータや情報を知り、ビジョンを考へ共有化することは、二十一世紀自治体の「基礎中の基礎」である。このご時世、自分の自治体プラスアルファくらいは基礎データは、自治体自身で収集・分析できて当然だろう。コンサルタントには、さらにマクロな分析、専門的な分析、高度で詳細な分析を任せればよい。

「政策立案過程への市民参加の必要性」といった観念論や、「データ集」は地域間競争を促すベンチマークといった二義的な手法論に陥っている自治体の方々への問題提起として、筆者は再度、三鷹市をクローズアップした。外部のコンサルタントなどに「データ集」を作らせて眺めている限り、地域の根本を理解し分析するスキルを持った職員は育たない。自分たちの自治体が最上位に掲げる「地域政策」や「地域経営」の見極めなしで、市民や関係者の「参加の範囲の適切性」は判断できない。まずは、「自分たちの自治体は何をもって生き残るか」「どうしたら生き残れるか」から地道に話し合いを積み重ねない限り、目標の共有化が図れず、真の市民参加はあり得ない……。三鷹市では、そうした基本的な行政スタンスが築かれていないと筆者は実感している。



霞が関
かいわい

目標は1万件（経済産業省）

政府はベンチャーなどの新規開業を五年間で倍増させる「開業創業倍増プログラム」を打ち出しているが、経済産業省が金融支援面の柱と位置付けるのが無担保、無保証人で開業資金を五百五十万円まで融資する新たな創業融資制度だ。

実は、現在でも無担保・無保証人による開業資金融資制度、通称「創業マル経」が国民生活金融公庫にあるのだが、「商工会議所の経営指導員による経営指導を六カ月以上受ける」などといった形式的な要件のしほりがきつく、中小企業庁幹部によると「利用は年間二百五十件程度にとどまっていた」という。

新たな制度ではこうした形式要件を外し、実質面での審査重視に転換。「事業計画（ビジネスプラン）さえ優れていれば融資を認める。しかもビジネスチャンスを見逃すことにならないよう審査は迅速に行う」ことにしている。

幹部は「こんな時代だから、中高年の間でも脱サラ新規創業希望者はかなり多い。雇用面でのセーフティネット構築にもつながるし、年間一万件の利用を目指す」と意気込んでいる。