

＊連載 「脱・中央依存」―自立へのシナリオ⑥・完

# 市民と「対等な関係」を築くために

―ビジョンを共有する「合意形成」への道のり―

福田 志乃 地域経営コンサルタント(地域政策プランニング代表/日本工営(株)技術嘱託)

## 市民が求める「政治・行政の責任」

本連載の初回でも触れたが、今、政治家の選挙公約としてのマニフェストが脚光を浴びている。ブームというより、やっと普通の民主的な選挙になつてきたのだと実感する国民も多いだろう。それが証明されたのが、九月二十日の自民党総裁選ではないだろうか。選挙に影響のある組織や団体だけが活発で目立ち、国民(市民)には「自分たちとは距離がある」選挙がずっと続いていたのがこれまでの日本だった。その日本で、多くの国民が「政策の是非」に注目して選挙の行方を見守った。その政策論議の味については厳しい評価もあるが、実質的に首相を選ぶ政権政党(国政)レベルとしては初めて本格的に「公約を公表」した者同士による選挙であったことは間違いない。

今後、党員だけが投票できる総裁選挙の仕組みから、大統領制のように国民一人ひとりが直接一票を投じることが出来る仕組みを求める声も出るかもしれない。一般国民の間では、議員が必ずし

も「国民の代表」の役目を果たしていないとの意見も多いのが現実だからだ。

筆者は、地方部に仕事で行き、住民参加型の政策・計画作りなどをサポートする機会が多い。その際、一般市民の方々からお話をうかがうと、必ずといっていいほど、「自分たち(一般市民)が政策や計画にモノを言える(影響力を与えられる)ものなのか」との不信や不安が出てくる。そこで、「Face to Face」で時間をかけて本音を聞き出していくと、地方議会や半公益的な組織・団体の意向で地域政治や行政施策が決まってきたため、自分たちには意見を出す権利がないとの本音が続々と出てくるのである。地域性にもよるが、日本では多くの地域で、こうした組織・団体と一般市民との感覚が、いかに乖離して来たかを筆者は体験として知っている。地域創り(地域経営)の現場では、実は、そうした「既得権」を得た発言力のある一部の市民と、「声の小さい」一般市民との距離を埋める、戦略的な調整(コミュニケーション)が特に重要だ。

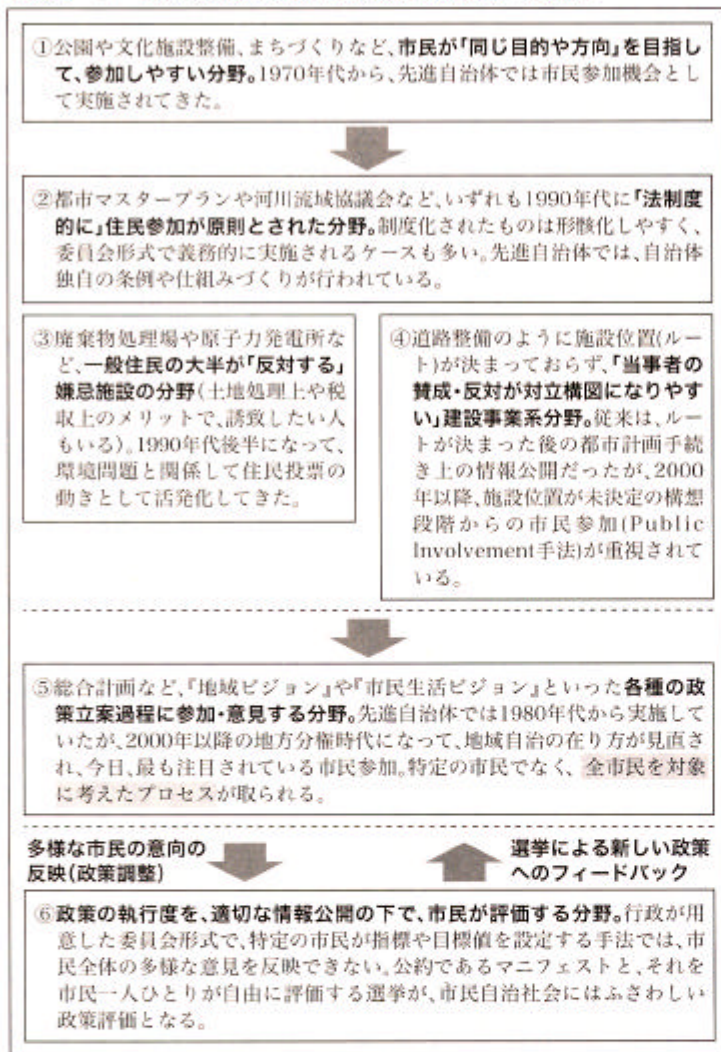
市民が求めているのは、決して、計画などに盛り込まれる「指標や数値そのもの」ではない。こ

を多くの専門家や行政関係者が勘違いしているようである。市民が求めるのは、多くの人々による意見調整、適切な判断力とPolitical Will(政治的意志)を持つリーダーの存在、政策判断(決定)した理由や考え方や目標を誠意を持って説明してもらえらること、だ。特に、このご時世では、財務・財政状況(使えるお金、借金の累積、借金返済計画等)が明確にされない政策説明などあり得ないことは、市民がいちばんよく知っている。財務・財政状況の透明性を抜きに、ホンモノの市民参加や協働・連携は実現できない。

## 「市民とのコミュニケーションの機会」の変質

地方自治体の間では、行政評価の大ブームの後、今度は行政と市民の「協働&連携」が盛んになってきた。行政が市民に目を向けるのは当たり前のことだが、とかく行政は市民を「一括り」にして「市民とは、みんなが同じ方向に向かえる(同じ

図表6-1 『市民と行政の新しい関係』の変遷と多様性



ビジョンを持てる)もの」と想像しがちである。この状況から、そろそろ卒業するための問題提起をしたい。筆者のように地域に泊まり込んで、Face to Faceで徹底したコミュニケーションを實行する現場派になると、行政の世界でブームとなつている協働論や連携論が、いかに現場を踏まえていないかが一目瞭然で分かってくる。これは、『行

政と市民の関係論』を四年間にわたり本誌で書き続けてきた筆者の考えをまとめたものである。地方自治における住民参加は、日本でも、実行する自治体では実にきめ細かく行われてきた。それは、先進事例として海外にも誇れるほどの実績であり、実行してきた自治体と、してこなかった自治体の間で、市民とのコミュニケーションスキルの格差となつて表れている。まず、そうした蓄

積や行政スキルをきちんと評価しなくてはいけないだろう。

地方分権時代の行政担当者には、「市民との関係」には以下に示すような多様な局面があるというように、まずは関心を持っていただきたい。

【①市民が同じ目的を持ちやすい参加&協働】

一九七〇年代、大都市部を中心に人口増加が始まり、郊外への居住地スプロール化とともに、旧コミュニティの崩壊が始まった。この頃、日本ではコミュニティの見直しや住民参加運動が活発化している。この時代に、「地方の時代」というキャッチフレーズが流行り、地方部でも個性豊かなまちづくりの取り組みが展開された。都市部では、市民の生活スタイルや価値観が多様化し、一つの施策・事業を実施するにも反対や苦情が多発するようになる。近隣社会の崩壊を受けて、「住民協議会」が多く自治体で設けられ、身近な地域を市民にもっと考えてもらう機会として、公園や文化施設など、多くの市民が利用し、建設に賛成が得やすい施設について、計画段階から参画してもらう取り組みが芽生える。住民参加・協働に関する先進自治体の多くも、こうした単独の事業計画への市民参加から取り組みを始めている。

【②制度化された参加&協働】

都市整備の手法が高度かつ複雑になるにつれ、都市部では市民と行政との軋轢が高まってくる。都市計画上の都市マスタープランを策定する際に市民参加を行うこと(九二年)、河川整備におい

て沿線地域の市民意向を聴くこと(九七年)が法律として定められたことは画期的だった。問題は、国が一律に定めた制度であるため、「義務的に」「形式的に」市民参加を行っている自治体が少なくないことだ。市民参加を多様な機会に行ってきた先進自治体では、逆に、「市民発意型」のまちづくり条例をつくり、都市マスタープランよりもきめ細やかな計画を策定・実施している自治体もある。

### ③ 嫌忌施設への市民意向の反映

「市民との関係」は、何も参加や協働に限るものではない。市民の大半が近隣への建設に反対する廃棄物処理施設や原子力発電関連施設といった嫌忌施設の是非を議論することもまた、市民との関係づくりでは重要な局面である。九〇年代になって、環境や健康への市民の関心が高まり、情報公開が不足している施設の計画に「No!」と言う市民が増えてきた。これを、国家レベルで見ると「市民エゴ」とする見方もあるが、筆者は、住民投票の活発化というのは嫌忌施設を沢山造り続けなければならない国の政策(エネルギー政策、廃棄物政策)を問うものだ、との見方をしている。今後の政策立案では、住民投票も大切な選択肢となり得る。

### ④ 当事者の賛成・反対が対立権限になりやすい参加

これも、九〇年代後半から大きくクローズアップされてきた視点である。道路建設やダム建設な

ど、どこに施設が造られるかによって、当事者の関心の度合いがまったく変わってしまうテーマである。例えば、道路整備の場合だと、立ち退きの対象になる場合でも、「当地に残りたい」とする意見もあれば、「土地や家を高く売りたい」との要望も出る。沿線地域であれば、「便利になるから良い」との意見もあれば、「環境が悪化する」との反対も出る。まさに、十人十色の意見が飛び交う分野である。

従来は、都市計画手続き上の縦覧や説明だけだったが、近年では、「造る必要性があるか」「どこに造るか」まで含め、構想段階から市民を巻き込む手法(Public Involvement)が実施されている。③と同様に、これからの公共事業政策には欠かせない市民との関係についての視点だ。

### ⑤ 全市民の意向反映を目指した参加&協働

総合計画をはじめとする政策作りへの市民参加で、ここ二、三年で急増している取り組みである(筆者も二〇〇〇年から本誌で先進的取り組みを数多く紹介)。先進自治体では、八〇年代から首長が産業界や市民に諮問する形で実施されてきた。ただし、近年では首長が依頼する特定の市民でなく、できる限り全市民の意向を反映させる手段(多様な参加機会、アンケート、ヒアリング、ホームページを通じて意見聴取、意見公募等)が採られ、市民の意向として情報公開され、政策決定の判断材料とされていることが従来とは違う点である。問題は、いかなる形式を用意しても、こう

人口減少社会における地域活性化とは？

## 「過疎列島」の孤独

人口が減っても地域は変わるか

類賀 信 徳島大学地域研究センター 教授

● 定価・本体 1,800円＋税

時事通信社

した政策立案過程に実際に参加する市民が限定的であるという、「地域政治への無関心」問題が一方向に解決できないことだろう。

### ⑥ 市民が政策の「評価」を通じて政治へ参画

首長からの委嘱という形で選ばれた特定の市民が政策目標(指標や数値)を決めるという手法は、先に述べた①や②といった旧来からの手法と類似している。特定の市民は「市民全体を代表する者」ではない可能性が高く、中立的な政策評価とは言えない。

いわゆるPDCA(Plan⇨計画、Do⇨実行、Check⇨評価、Action⇨改善)サイクルで考えるならば、筆者がずっと主張してきたように、日本には、真の「P⇨計画」が無かった。「では、何を「C⇨評価」するのか?」——という問いへの答えとなってくれたのが、マニフェストだ。候補者は、最初に公約としての具体的な「P」を示し、それを選挙を通じて市民一人ひとりが「自由」に評価し、投票する。その公約が守られた(「D⇨実行」された)かどうかは、市民が自由に多様に「C⇨評価」して当然だ。

一方、市民団体や民間非営利法人(NPO)等

による任意の政策評価も、今後は自由にできる時代となる。しかし、評価者は、評価基準や評価方法を明確にして公表することが大切で、一般市民がその評価を見て「どう判断するか」は、また自由である。要は、市民自治社会での政策評価の本質は、政策そのものの「P」と、その執行過程「D」の「情報公開」にある。

### 本連載のまとめに代えて

筆者は、図表6-11でいうと、③(禁忌施設等における住民投票)以外の分野では、現場を数多く踏み、行政と市民とのコミュニケーションの多様な局面を経験してきた。こうした体験から、政策判断における中立性や柔軟性の確保には、現場

### 合併反対の深層心理

人口約三十五万人の市と、周辺六町村(合計約八万七千人)との合併話が難航している。

周辺六町村の多くは、財政力指数が〇・四〇前後だから財政基盤は弱い。中心となる市は一・四〇余だから財政、行政基盤ともに安定し充実していて、周辺六町村は足元にも及ばない。

これを別な言い方をすれば、中心市では明らかな財政の持ち出しになるから割に合わない。それを承知で市が合併を進めているのは、六町村の住民の大半が、市内の工場や商店等に働きに来ているからだ。昔から経済、文化、風習など日常生活が融合して、ほ

とんどの住民の気持ちの中には村境、市境といった行政地図はなく、親近感強い。

一方、周辺町村のほとんどは山林が多くこれという企業もない。高齢人口も高い過疎地で、このままでは、財政、行政が行き詰まることは明らかで、傍目には、周辺町村には良い話だと思われる。

それが難航しているのは、町村の議員が失職するからだ。現在の六町村にはセンセイが計九十八人いる。合併で四十三万人余の市になっても、法定議員定数は四十六人だ。単純計算をすると、市には既に四十人の議員がいるから、合併前の町村からの枠は六となる。差



し引き八十四人が議員でなくなる。合併の形式によつては、在任特例で現議員のクビはつながらず、一定期間で任期が切れる。議員を続けたければ、合併後の新市での選挙に立候補しなければならぬ。

だが、地盤の「元町」や「元村」は人口が少なく、当選しにくい。こうした算術をするから、自らのクビを切る合併にはとても賛成できない。「伝統ある町や村の名前と文化が消える」「合併された町村部は寂れる」と言い続ければ、大義名分は立つ。

合併しないことで、近い時期に町や村の経営が行き詰まっても、そのときに町長、村長の責任を厳しく問えばよい、とするホンネも見える。

行政サービスの充実、向上は二の次というのだろうか。(副)

に入ることが最重要であるとの確信を持っている。即ち、コミュニケーションや関係づくりは、「経験(社会工)学」であると筆者は考えている。

ここで今回の連載のまとめに代えて、登場していただいた各自治体の取り組みを「地域経営」「自立・振興」「協働&連携」の視点から改めて評価してみたい。

神戸市では、阪神・淡路大震災の痛みを背負いながらも、企業(産)、大学(学)、行政(官)、住民・NPO(民)のみんなが「連携」を実行し、国際的な国家プロジェクトをスタートさせた。それは、固有の地域文化をベースにした発想ではなく、国際的・全国的な社会の潮流を先読みし、潜在的な人々の技術という資源を発掘したゼロベイスから考え出したプロジェクトだった。そのチャレンジ精神や構想力・行動力のベースには、かつての株式会社神戸の時代に培われた組織風土があり、職員スキルがあつた。地域経営や自立・振興には、こうした地域ぐるみの「攻め」の姿勢が大切であることを教えてくれた。

栄村(長野県)では、「この村が好きなら、これから村に住み続けよう……」という村長の想いこそが住民を動かした。筆者は、まずそこに、素直な感動を覚える。きつと当初は、村民の中にも「半信半疑」「不安」「諦め」があつたであろうからだ。しかし、村長や職員や村民が次第に一つになり、地域経済や地域振興、公共事業の在り方にまで、手探りで取り組むようになった。身の

丈……という言葉の響きの中に、全国の過疎地域の「道標」を見いだすことができる。

山梨県と勝沼町は、千三百年もの歴史・文化が築いた地域風土を、今こそ見直すターニングポイントに立たされている。その原因は、産業・物流・消費構造の変化であり、産業・経済界でのグローバルな競争である。これらが地域経営や自立・振興に多大な影響を与えている。地元で生産するワインをめぐる、首都圏という大市場からの需要や国際競争を重視するか、収益よりも「風土の魂」を重んじるか。もちろん、双方の視点とも大切であるが、農家やワイナリーや行政や研究機関や……といった人々の意識や相互関係の変化をみんなが受け入れられるかどうか課題だ。これは、全国の自治体に共通の悩みであり、行政主導による地域づくりが限界にきている(行政は調整役であるべき)ことを教えてくれる事例である。

高知県では、神戸市の「攻め」の取り組みとは対照的に、自然と歴史・文化に根差した地域づくりが模索されている。県土の84%が森林であるという特性を素直に見詰め直し、都市部と競争するのではなく、そこにしかない豊かさをみんなが大切にしている好事例だろう。さらに高知県の「森林環境税」は、導入したという結果よりも、その導入プロセスこそが重要だった。地方分権時代の自主課税には、単なる税取補填ではない、「地域がどう生きるか」「県民とどう地域を守るか」と

いう深い意味がある。このことを気付かせてくれたばかりでなく、『行政の説明責任と市民の公共性』という課題も投げ掛けてくれた。

本誌での筆者の連載は、二〇〇〇年の第一弾から始まり、今回で第五弾となった。自分では、いずれの連載でも、ずっと、現場での「実行」とはどういうことか、「結果」を出すまでのプロセスがどんなに大変か……という「こころ」や「哲学」の根底部分を、実践者の眼でとらえてきたつもりである。その頑固さ(?)に、全国の自治体職員の方々から多くのエールを頂戴していることは、大きな励ましとなっている。

また、今年からは、国土交通省国土計画局の「多様な主体による地域づくり戦略研究会」の委員を務めさせていただいている。この研究会の委員には、成功されたベンチャー企業の経営者、日本で初めてコミュニティビジネスを提唱された民間人、日本初の自治条例をサポートされた学識者といった方々がおられる。「挑戦」の経験や実績を積んだ民間人や、「地道」な研究を重ねた学識者らが、「単なる手法や理論に関する議論に陥らない」を合言葉に、「地域の自立とはどういうことか」「そこで、いちばん大切なこととは」についての議論を続けている。

数値目標についての議論が先行しがちな今の日本。数値目標は大切だが、「人の気持ちなくしては実現できない」ことを、地方分権時代の全国自

地方自治の現在を知り、  
参加するための一冊!

## 新地方自治の論点 106 恒松制治監修

地方の世紀をどう実現するか

知事、市長、中央と地方の実務経験者、  
議員、研究者、ジャーナリスト……

101人の論客による106の論点!

●定価 本体2800円+税

時事通信社

治体は現場で考え、学ばなければならない。今回の連載では、民間企業や大学や市民や行政が、何を考え、何を抱き所とし、行動してきたかを、読者にお伝えできたのではないかと考えている。

地域の将来についてのビジョンや目標を「共有するための合意形成に至る道のり」は多難だ。多大なエネルギーと時間が費やされる。しかし、「夢」と仲間を信じて諦めない……。それこそが、協働や連携の本質なのである。

本連載に関するご意見・ご感想は、[clao-shino@nwc.biglobe.ne.jp](mailto:clao-shino@nwc.biglobe.ne.jp)までお寄せください。

また、地域政策プランニング(福田志乃)のHP (<http://www.spica.biz/shino/>)で、本誌での筆者による過去の連載のリストを紹介していますので、ご覧ください。