

＊連載 国と自治体と地域—三者の「関係」を変える(中)

国と自治体がフラットになる

—「バラバラ」あるいは「重複」の調整—

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)

本連載の初回(4月7日号)で、国の現場事務所である嘉瀬川ダム工事事務所(以下、嘉瀬川事務所、**図表2-1**参照)の調査設計課からの投げ掛けにより、地元佐賀市と「両輪」となった地域振興への取り組みが始まったと書いたが、それは行政スタンスとしても取り組み手法としても全国的に新しい(珍しい)プロジェクトであるため、今回と今回の二回にわたってその取り組みを紹介していききたい。連載の最後には、今後の地域経営で欠かせない、現場における「国と自治体の関係のあり方」を提案できればと考えている。

スタートは「絵に描いた餅にしたくない」

二〇〇六年夏、佐賀市に拠点を置く嘉瀬川事務所から、流域全体の地域振興に寄与していきたいとの話があった。そのココロを伺うと、〇一年に「ダム周辺の地域では、地域の自立的かつ持続的な活性化のための行動計画を策定すること」を指示した通達が出され、同事務所でも数年後には、

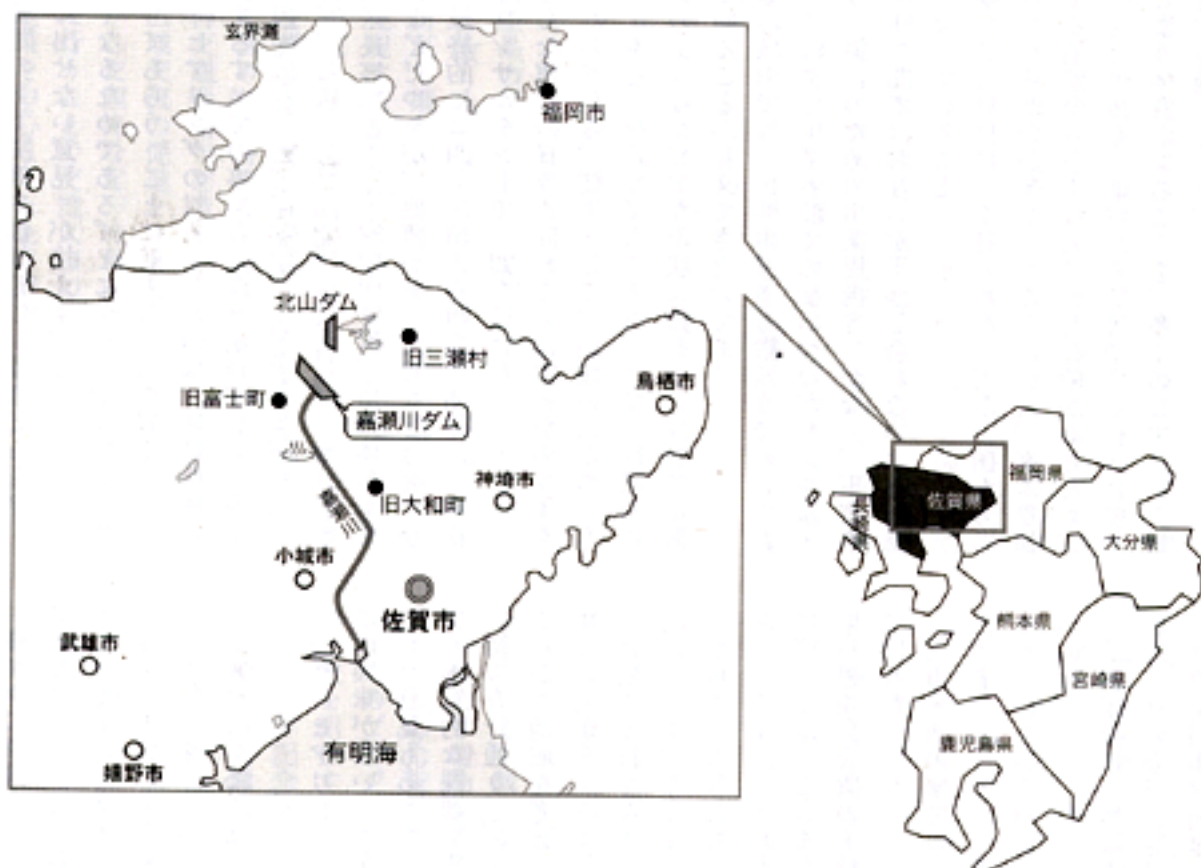
地域の自治体や住民、ダム事業者や管理者とが一緒になって「水源地域ビジョン」づくりに取り組みなければならぬから、とのことだった。その背景には、これまでのダム整備は、流域の治水や利水等を目的に行われてきたが、家屋の移転等に伴い地域コミュニティが崩れるなど、昔ながらの原風景やそこでの生活スタイルまでもガラリと変えてしまう事業であったということがある。〇一年の法改正では「環境」と「住民参加」に対する視点が追加されたものの、変わってしまう地域の社会生活や産業・経済というソフト面への支援を実施する制度は、明確にされていない。

また、「ビジョン作り」の話なら、全国どこでも、自治体関係者や地域組織の代表者、公募住民から組織された会議を立ち上げ、ワークショップ形式にしたり正式な協議会としてみたりと、盛んに行われている。美辞麗句のまとめやお絵描きだったら退屈だな……と筆者が感じた時、事務所の方々が突然、国とは思えない言葉を発したのである。「ビジョンは、絵に描いた餅にしたくない」。

驚いたことに、嘉瀬川事務所からは、「従来のようなワークショップを行うことに意味があるのか?」「そもそも「地域の参画」で得るものは何か?」「行政(国&自治体)は有効に何をすべきか?」など、本来なら地域づくりの現場で自治体が悩んでいるような本質的な疑問が示されたのだ。それを聞いて、筆者が即座に考えたのは、「そもそも地域振興は、自治体の産業部署や観光部署やの事務事業なのだから、いくら国がやりたいと言っても、自治体業務との調整が真っ先だろう(ある意味では自治体優先)」ということだった。

地域経営のコンサルタントの立場から言えば、「自治体や地域の主体性を重んじるならば、国は(制度や補助金を含めて)関与しないのがBest」という確固たるスタンスがある。しかし、よく考えてみれば、国も自治体も民間事業者も地域住民も、本当は、みんなが地域のことを考えている。だが、みんなが、それぞれの分野やテーマや立場で、それぞれの方法で「地域のこと」を考えているから、地域にとってみれば一見「地域振

図表2-1 嘉瀬川ダムとその周辺の位置関係



興」という共通の目的に向かつて進んでいるようなのに、現実にはバラバラな主体たちがバラバラに事業を進めているのだ。そこで筆者も考えた。

今回のケースは、主体としては国と自治体と地域が絡み、分野としては建設と農林業と観光とまちづくりなどが総合性を発揮しなければならぬケースとなる。もちろん、目指すはお絵描きでなく、地域を動かす。ための人の心の調整だ。そんなワケで、筆者の中にも、「一つの地域づくりを考えるに当たり、縦割り・横割りをなくして見る絶好の機会かもしれない」との下心がふつふつとわき始めた。

地元自治体や地域の立場に立ってあれこれ模索しながら、嘉瀬川事務所が、水源地域(流域)の振興ワークをスタートさせ

せるに当たって掲げた方針は、以下の通りであるが、国のスタンスとしては、全国的にも前例がないものだった。

◆まず、「絵に描いた餅」からの脱却を図るため、同事務所は制度上のビジョンづくりの話は横に置く。

◆「現実」の地域振興につなげるため、ワークは、「誰が」「どう動けそうか」の、地域の主人公探しから始める。

◆「主人公」は、「これから何かをしたい」という人たちでなく、「(我こそは)地域を考えている!」という、既に「何かを始めているフットワークが良い人たち」、かつ、迅速な意思決定権と実行力とを兼ね備えた人たちから探す。

◆国が事務局としてお膳立てした「長」の集いや協議会でなく、そうした主人公たちが、基本的には自主的に意見・情報交換できるステージを設置し、その自主的な運営を支援する。

◆同時に、ステージの設置に際しては、地域振興やまちづくりに取り組んでいる地元自治体(佐賀市)との調整を最重視する。

地域の主人公たちは、一本釣り！ ——『夢舞皆』の誕生——

「主人公探し」のワークは、個別訪問による徹底した対話——「対象(事業者ら)」について一時間半〜二時間のヒアリングから始まった。ヒアリングを個別に行った理由であるが、集会の場だと

参加者間の上下関係や価値観の相違などもあり、「声に出せない意見」が拾えず、キレイ事の意見が多くなるためである。とにかく、「本音(本心)」を語ってもらう」ことに最大の目的を置くことにした。ヒアリングの対象としたのは、地域振興に関係するすべての事業者(森林組合、農協、商工会、観光協会、温泉旅館等)や事業を営む個人(農家、お店、「食」関連、NPO等)、地元自治会(区長等)、すべての小中学校、自治体の関係部署などだったが、他薦があった時などは必ず赴き、最終的には四十を超える組織や団体に、事務所とコンサルタントで訪問を続けた。

そんな連日の昼夜を問わない体力勝負のワークだったのだから、結果として、地域の人たちにも本音(本心)を語ってもらえたようで、地域内には次のようなシビアな現状(振興上の課題)が潜んでいることが見えてきたのである。

◆地域内では、民間事業者も縦割りでお互い、これまで事業者間での横のつながり(協議・交渉、集客のための事業提携等)がなく、事業者(組織)間ではお互いが干渉し合わないような風土になっていること。

◆小さな町村に多く見られがちだが、国からの交付金や補助金が多かったことに加え、ダム整備による補償金も多く投入された経験があるため、市町村合併後も、地域が要望等ですぐ行政に頼ってしまう体質があることを、多くのヒアリング対象者が指摘したこと。

◆個々の事業者としては自立的な意識を持った個人や団体が多く、彼らは共通して地域衰退を心配し、地域内にある「縦割りの風土」を変えたい(変える方法が分からない)と思い、新しいダム(湖)整備を一つの「変わるチャンス」として期待を寄せていること。

当然、ヒアリングの回答の中には、「地域振興には興味がない」とか「行政が旗を振るべき」といった意見もあった。だが、嘉瀬川事務所は潜在する本質的な課題解決に込めるワークを目指して、当初の方針通り、「行政依存から脱却したい」「(我こそが)地域を考えている」「他事業者と一緒に、新しい何かを生み出したい!」という三つの意識(意欲)を持った人たちを集めた懇談会の設置を決定。自主的な意見・情報交換のステージに乗ってもらおう主人公たちには、組織の「長」か否かにかかわらず、「一本釣り」で声掛けし、その声掛けに際しては、これまた一人ひとりにヒアリング結果や懇談会設置の主旨を報告&説明しに足を運んで回った。

同事務所の横でコンサルタントとして動いていた筆者には、そうした地域に対するきめ細かな国の動きにも目を見張る驚きがあったが、特記したいのは、

①懇談会は「地域の主人公」たちが中心だから、お決まりの委員長等は置かない。

②嘉瀬川事務所は、主催者や運営主体とはなら

ずに(集会でも前面に出ずに)「場を用意する裏方役」に徹する。

③コンサルタントも、前もって議題を用意せず、「地域から出された課題の解決方向を議論する進」に努める。

④懇談会の回数も内容も、必要に応じて柔軟に開催(対応)する。

⑤もし、懇談会で「個別に事業化の検討をした」といった意見が出た場合は、即、小グループでの事業化ワークを検討する(国は、自主的な個別議論の場を用意するだけ)。

——など、設置する懇談会についてはあくまでも地域発意であることを大切に、実際に立ち上がる新規事業の数も内容も白紙状態から走りながら考え、事務所は振興事業を現実の形にしていこうと支援に徹するという懇談会運営を、国の事務所自身が試みたことである(図表2-2参照)。業務の「落としどころ」も行政サイドのリスクも見えない状況の中に「漕ぎ出す」という仕事の仕方は、地域のことを仕事としている自治体でも容易に実行できるものではなく、同事務所で当業務を担った実質的な責任者である調査設計課長に相当の「覚悟」があったことは、読者の皆さんも想像できるだろう。

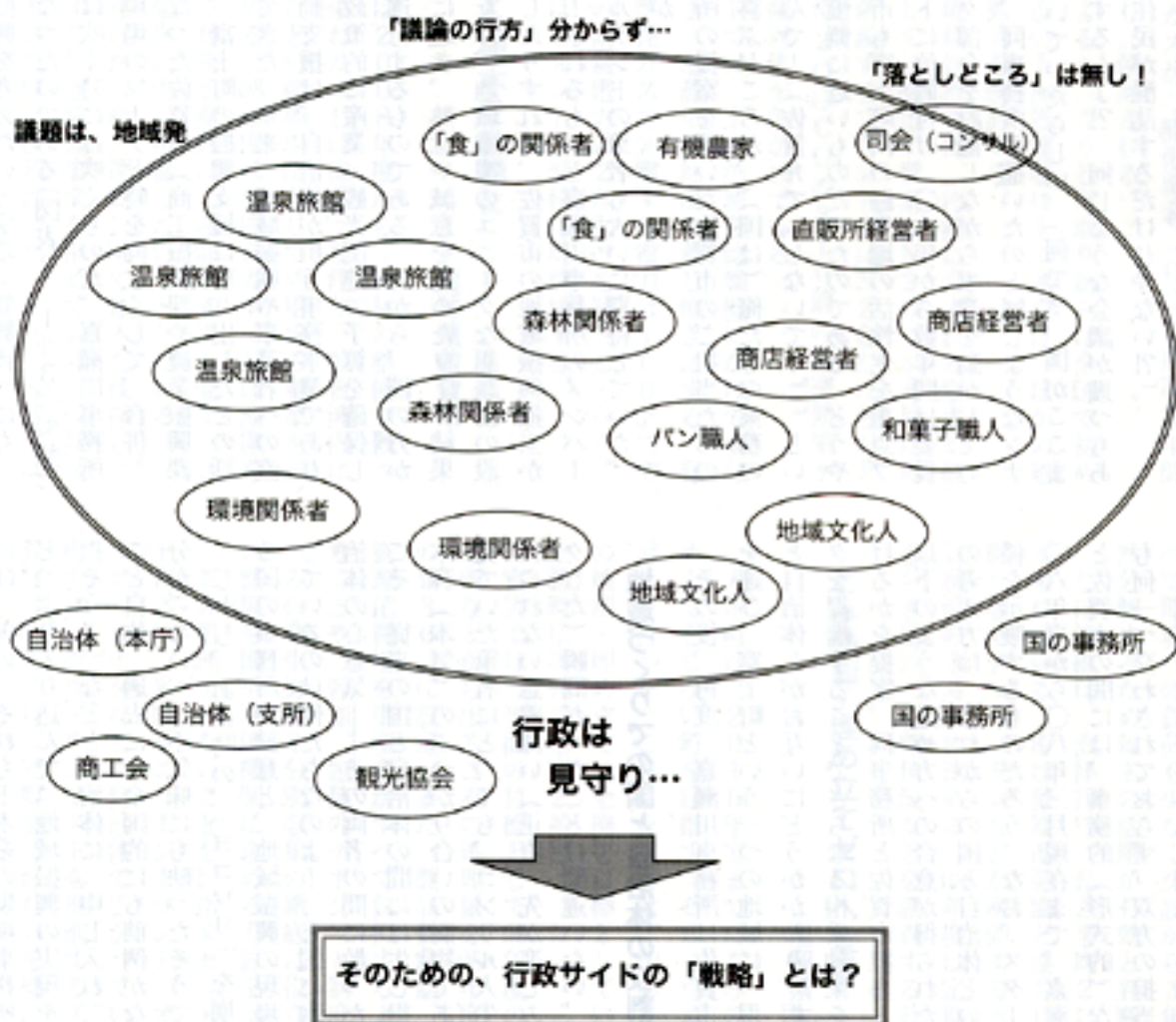
こうした模索の中から生まれた「地域の主人公」たちの懇談会は、「皆の夢が一つになる舞台」の意味を込めて、「ふじのまち夢舞台」(以下、「夢舞台」と名付けられた。

図表2-2 地域の自主的な議論は、どこまで可能か？

- すべてを、白紙状態から進める。
- 行政サイドのリスクも見えない中での、「走りながら考える」運営にチャレンジ！
- 目指すは、ただ一つ。「地域発意」で、振興の動きをつくること。

【嘉瀬川事務所の方針】

- ★やる気を示した“地域の主人公”たちが、「どこまで自主的に話し合えるかを見守る」。
- ★「話し合いたいこと」は、地域の発意で。議題の発掘は、地域の中から。
- ★懇談会の回数も、内容も、地域の気持ち次第。
- ★“座長”も不在。コンサルタントがあらかじめ資料を用意しない。
- ★国の事務所は、議論の「場」の用意。コンサルタントは、議論の進行をサポートするだけ。
- ★自治体たちには、オブザーバー参加を願う。



地域振興は、行政間の「マッチング」を取り除くことが国から自治体への「逆提案」

ここで、当プロジェクトの現場となつてい

る佐賀市富士町(以下、富士町)をご紹介したい。富士町は、百万都市の福岡市から自動車で一時間、佐賀市(の中心部)からは同四十分のところ

に位置し、森林面積が85%を占める農山村——それも、多くの都市に近接しながらも、湧水や井戸水で生活するという風情ある地域である。ところが、○五年十月一日に周辺の一市二町一村と合併し、佐賀市となった。合併前までの佐賀市は有明海に面する平野部の中核都市、富士町は森林に抱かれた山里とあって、筆者が調べる限り、生活形式も産業・文化的にも共通した点はあまり見られなかった。さらに、合併以前の五市町村の中でも、転出による人口減少や30%を超える高齢化率、温泉街等の入り込みの減少など、同町は社会・経済面からも多くの課題を抱えていた。しかし、この合併によって「水源——山間部——都市部——有明海——佐賀市」というユニークな圏域が形成され、嘉瀬川という一級河川(国が管理者である河川)が一つの基礎自治体だけを貫流するという、全国でも珍しいケースが生まれることになった。この合併は、山と森と川と海という「自然」や「環境」を基軸とする新たな地域づくりのコンセプトの誕生を意味し、まさに、国と自治体が一緒に(流域

の)地域振興を考えたとする「夢舞皆」にも、追い風となったのである(図表2-1-3(参照))。

追い風は吹く時には吹くものだ。嘉瀬川事務所

の膨大な現場のワークと時を同じくして、合併して新市となった佐賀市(商工振興課や農業振興課など)が、富士町の振興支援に乗り出したとの話が聞こえてきた。本来、地域振興や事業者への直接的な活動支援は、自治体が担う事務事業であり、自治体が政策的に産業・観光関連の予算を確保し、計画的に遂行するものである。だから、国の方から佐賀市に赴き、熱意や誠意を込めたワーク結果を提供したり、地域重視のユニークな懇談会の設置を提案したりすれば、佐賀市の地域振興担当からは歓迎!されるものと嘉瀬川事務所のメンバーもコンサルタントの筆者も大いに期待していた。ところが。

同事務所の提案を聞いた佐賀市のご担当たちの反応は、喜ぶどころか、「(国は)俺たちの業務の邪魔をせんで! (佐賀弁で「しないで!）」という困惑と憤慨に近いものだったのである。どうやら、佐賀市も富士町内の温泉地の活性化を重点プロジェクトに位置付け、○六年から数年間は委員会やワーク部会を設置しながら事業を動かしているという、同事務所が描いたのと同じようなシナリオを描いていたらしい。「何で? 国がこま

で深入りするんよ?! 同じような会議が幾つもあったら、住民が混乱するだけじゃない?!」。

今では笑い話だが、当時の佐賀市のご担当たち

には、国の、それも土木系の現場事務所が地域へどつぶり入り込んで「地域振興の実現を一緒に目指そう!」などと自治体に「申し入れ」してくること自体、過去にも全国的にも前例がなく、「ワケ

分らない」と不気味にも映ったそうである。

しかし、あの時の、「ヨコワリ」を崩そうとする国の事務所の誠意と、地域振興の現場で汗を流しているのは俺たちなのよ! と国に胸を張る自治体の心意気——その両者の間に散った「火花」。こそ、従来の国と自治体の間には生じ得なかった本音(本気)のぶつかり合いの賜物であり、傍で見ていた筆者にとっても、コンサルタ人生の中で忘れられない意義深い(正直、先が楽しみでワクワクした)瞬間だったことは間違いない。

地域づくりの国と自治体の役割分担

その後、再度、嘉瀬川事務所は佐賀市役所に足を運び、富士町という一つの地域に、現場事務所と自治体とがお互いにどうかかわり、相互のワークを提携することでさらなる相乗効果を出しているかを提案。同事務所と佐賀市担当との間で、以下のような進め方への合意が得られた。これらの考え方は、これからの国と自治体との新しい関係を示唆するものだろう。なお、スタート時点の○六年夏から○八年三月現在まで、嘉瀬川事務所と佐賀市の間には、事務的(形式的)な行政文書も何一つ交わされておらず、双方の担当レベルがきめ細かに動きながら、人間味のある連携体制

を築いていったことも補足しておきたい。

①嘉瀬川事務所は佐賀市を「邪魔しない」

笑い話のようだが、佐賀市のご担当の威勢のよい岐河(きがわ)が、嘉瀬川事務所のワークの方針となった。自治体が本来業務として行っている地域振興に関する動きを、国は最大限に尊重することを基本とした。

②国は「面」(広がり)、市は「点」(奥深さ)

そうはいっても、現実的には佐賀市は、補助金などで予算化できた単体プロジェクトから動かざるを得ないため、温泉街など単体の地区や施設の取り組みなど「タテワリ」で取り掛かることになる。一方の国は、市の単体の動きとの整合を図りつつも、地域を広域的かつ総合的に眺めることができるため、主人公たちの「夢舞皆」での議論から生まれた多分野にまたがる地域振興事業については、「タテワリ」を超えて迅速に支援していくことができる。

③バラバラ、あるいは重複をやめる

相互のプロジェクトが連携できなかつたり競合したりすることがないよう、佐賀市と事務所の動きはお互いに知らせ合う(お互いが開催する地域での会議に出席し合う、情報やノウハウや実績を常に共有するなど)。

「潜む」やる気を迅速に実現に導く 「夢舞皆」が目指したこと

さて、ここからは、嘉瀬川事務所が設置した

「地域の主人公たち」の議論の場Ⅱ「夢舞皆」に関する二年間の取り組みを紹介したい。図表2-3(9頁)は、地域の主人公たちが振興について自主的に話し合う「夢舞皆」と、同会のメンバーの中から提案された個別プロジェクトとの進行状況を整理したものである(この図表2-3は非常に重要なので最終回の次回でも取り上げる)。

まず、「夢舞皆」の構成であるが、①既に地域振興にかかわる「何かを始めているフットワークが良い人たち」②迅速な意思決定権と実行力とを兼ね備えた人たち——という、同事務所が人選の要件と考えて声掛け(一本釣り)したメンバーは、温泉や森林関係者、「食づくり」を手掛ける人たち、環境問題に取り組む地区のリーダーなど、約二十人。全員が「事業者」という構成になった。なぜ、コミュニティの代表である区長や区役等(一般住民)がメンバーにならなかつたか? なのだが、それは、富士町の振興を広域的・総合的に考え、「お互いが協力し合って新しい事業創出をしていこう」といった事業者の視点と、「人口減少を防ぎ、高齢者にも元気な町にしたい」というコミュニティの視点とは、「実現性の面で目的の共有が難しい」と判断したからである。事業者と一般住民は、地域づくりの総論では同じ土俵に乗れたとしても、各論となると、前者は経済や経営からシビアに突き詰めなければならぬ立場、後者は社会福祉やまちづくりなどの理念から考えなければならない立場となる。長い時間をかけて

新しい公共の視点で考える「まちづくり」

中心市街地の成功方程式

HOSONO, Sukehiro
細野助博[著]

シャッター通りを解消し、
オンリーワンのまちづくりを
目指して。

日本各地で中心市街地の再生を目指して、関係者の新たな取り組みが始まった。魅力ある「オンリーワンのまちづくり」実践のためのユニークなアイデア、そのための成功方程式を掲載した、関係者必読の書。

【主な内容】

- はじめに
- 序章 中心市街地活性化と地方経済の再生
 - 第1章 まちは再生するか
 - 第2章 持ったなしの中心市街地活性化
 - 第3章 大規模店舗は中心市街地に回帰するか
 - 第4章 まちづくりの成功方程式
 - 終章 「まちづくり機関」に期待すること
- おわりに



●四六判・220頁●定価2100円

時事通信社

時事通信出版局
営業企画部

〒100-0011東京都千代田区内幸町2-2-1 日本プレスセンタービル1F
Tel: 03-3501-9855 Fax: 03-3501-9868 URL: <http://book.jiji.com/>

理念を話し合う議論の場ではなく、「地域振興として、今、やりたい(やれる)こと」を実現させる場とするには、地域低迷を直接的に感じている民間事業者たちを対象とし、事業者(組織)間の協同体制の構築や、個々の事業者が持つ既存事業の提携による新規事業の創出など、事業化の具体の動きを迅速に起こすことを「夢舞皆」の役割とする必要があった。

「地域が主人公」となるための工夫

次に、「夢舞皆」の運営についてだが、先述したように当会議は開催回数も議題も、「場」を用意した嘉瀬川事務所やコンサルタントがあらかじめ決めておくのではなく、基本的には参加者の意思に委ねた。正直、結果としては、「地域の自主性」とはキレイ事で、これまで協同で事業化を考えたことがない事業者たちから、「みんなで一緒に考える議題」が積極的に挙がってきたとは言えない。しかし、参加者が提案しやすいような工夫を凝らしたことで、「夢舞皆」で議論したい、あるいは、「夢舞皆」発で行動を起こしたいといった提案が現れ、図表2-13に示すような四つの個別プロジェクトが、わずか一年の間に次々と実現できたことは評価に値すると思う。

参加者が提案しやすいように凝らした工夫と、それにより得た結果とは以下のようなものである。

①「お互いの活動を知る」

実は、地域の事業者たちは、お互いの活動や事

業内容をよく知らない。そこで、「夢舞皆」では「お互いの活動を知ろう」というテーマを設け、例えば、森林関係者に「今、どういう事業を持っているか」「どんな事業展開をしたいか」「事業展開上の課題」等について話をしてもらおう機会を設けた。もちろん資料は、発表する事業者自身がすべて用意する。結果、「お互いを知った」とことで、他の事業者から「自分たちの事業と連携できそう」というイメージが出てきた。

②悩みを抱え込まないサポート

常時、「夢舞皆」参加者とコミュニケーションを図っていると、話をするたびに、事業者を取り巻く状況が変化しているのが分かる。そこで、「地域振興に影響する課題を抱えていそう」なメンバーがいると察知したら、直ちに訪問し、Face-to-Faceで話を聴く。すると、単独の事業者では解決できない悩み(＝他分野の事業者と提携すれば解決できる悩み)も第三者的に見えてくるため、次に、その悩みを客観的に議論しやすいテーマに置き直し、多分野の事業者から成る「夢舞皆」に語る。

③即、現実のプロジェクトとする

主人公たちが挙げたテーマの中で、事業化に向けた具体的な検討が急がれるものについては、即、個別プロジェクト化の議論の場を用意し、参加者の本気度やモチベーションを維持する。また、個別プロジェクトで議論するメンバーは、必要があれば、「夢舞皆」参加者以外の人材(例えば、地

新自治体学入門 市民力と職員力

ワーキングプアの増大、開票されない住民投票、衰弱する地域経済、廃棄物処理問題等々、山積する課題にどう対処するか。

自治体改革の「壁」 に挑むすべての人へ

●西六刊・194頁●定価2415円

時事通信社

城内で調整が必要な人、地域内の専門家、佐賀市の該当部署など)にも参加を要請し、実現化に向けての本格的な体制を整える。

最終回となる次回(4月21日号に掲載予定)は、こうした①③のような運営によって動き出した嘉瀬川事務所の成果(個別プロジェクトの紹介)と、実質のパートナーとなった佐賀市商工振興課の温泉地活性化の成果を紹介するとともに、現場発意の動きに迅速かつ柔軟に対応するため同事務所が予算的あるいは実務的にとった「秘策」についても紹介したい。

それにより、国の現場事務所の裁量で、自治体と地域との「三者の関係」を従来とは少しだけ変えるだけで、有効な地域経営がいかに実現できていくかを実証(提案)したいと考えている。

図表2-3 『夢舞音』における全体会合と個別プロジェクト(PJ)のマネジメント【常につなげる、さらに育てる】

	『夢舞音』全体会合	農産物直販所の経営PJ	温泉街のサインPJ	まちづくり勉強会	『名水のストーリー』PJ
2007年1月	設立の準備(関係者を訪問、主旨説明)	※突然の提案に、即、対応	女村会からサイン設置の相談を受け、PJ第1号が始動		
2月	会の運営についての議論		女村会での勉強会開催(設置場所、表示内容等)		地域のヒアリング調査から、『名水の資質性』を認識、PJ化へ
3月					
4月					
5月	『お互いを知るう1』 ・森林組合からみんなへ		温泉組合の全体会合へ発展 自費でのサイン整備が決定	●「スピード」 ●「人(心)」をつなぐ、 ●「PJ」を転がす、	本格的な『名水調査』の開始 ・地域へのアンケート、ヒアリング ・行政関係の資料、文献調査
6月			佐賀北高校の「文字入れ」決定(佐賀市が校長と交渉)		
7月	『お互いを知るう1』 ・直販所関係者からみんなへ		自治会と一緒に「通りの愛称」を決定		
8月	※個別PJ化へ		旅館自らがサイン版を用意		『名水の現地調査』(70カ所)
9月		『経営コンセプト』についての協議(経営者たちの会議)	佐賀北高校の「文字入れ」実施 旅館自らがサインを設置		
10月	『ふじの名水を知る』 ・名水調査の中間報告	現地見学。佐賀市本庁(農業振興・農工振興)との連携	※佐賀市との連携ワーク	※サインPJと並行して、 佐賀市の『街並み協定』 策定ワークが進行。 (12月策定、1月住民に承認)	『夢舞音』への中間報告 ・『ふじの名水を知ろう1』
11月		地域の「直販所の抱え方」の検討⇒事業者がつながるう			
12月		各事業者の年次計画の突き合わせと、『つなぎ事業』の構築			
2008年1月		『つなぎ事業』の具現化方策(工程と役割分担)の検討		※12月、『夢舞音』と佐賀市とが、勉強会の共同企画に入る	ふじのPR戦略へと発展 =『名水のまち』のストーリーの作成
2月	まちづくり勉強会開催(佐賀市商工振興課と共催)			佐賀市の『協定』を待って、	まちづくり勉強会で、 名水のストーリーを公表
3月	全体会や個別PJへの反省、意見交換、今後について	4～5月に、事業者らによる『つなぎ事業』の実現決定 それに向けて、個々の事業者が準備開始		まちづくり勉強会を共催	