

「市民と総合計画」講演録

テーマ：「市民と総合計画」

講師：アドバイザー会議 今川 晃 会長

日時：平成21年5月23日（土）

場所：芦屋市消防庁舎3階 多目的ホール

ただいま御紹介にあずかりました、同志社大学の今川と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

時間的には50分ぐらい話をさせていただいてから、皆さん方と質疑応答といたしますか、逆に私がいろいろ学ばせていただこうと思っておりますのでよろしくお願いいたします。

ちょっと自己紹介しますと、私の専門分野は行政学です。よく政治学の隣接学問であるとか、政治学の一分野であるとかいろんな言い方がされますが、行政学というものを専門にしております。その中で特に地方自治について取り組んでいるところです。

総合計画という名称自体が非常に難しいんですけれども、まさに総合という名称がついていますので、私ども研究者サイドで言えば行政学だけでおさまるものではなく、あらゆる諸科学が必要になってくるわけですし、またそれぞれ地域におきましては、それぞれの地域で生活されている方が御専門でありますし、あるいはそれぞれの方々がそれぞれの御職業、あるいは生活をされている中で得意分野というのがあり、主婦業を専門にされている方はその方は地域の事情については最も詳しい専門家であるということです。したがって、そういう能力を結集しないと総合計画はできないものなのです。

また、一部の我々の研究者の中には、「総合計画などもう要らない。」と言う専門家もいます。要らない理由として色々ありますが、要するに計画をつくっても計画倒れになってしまって何ら実効性がない、あるいは共有化されない。共有というのは市民、そして行政、議会ですね。であるならば、むしろ特定の分野でばんばんやった方がいいんじゃないかという、そういう主張をされる方もいらっしゃいます。

しかしながら、計画にもいろんな分野があります。今、私も、やや畑違いで、滋賀県の栗東市で食育推進計画づくりに携わっております。地域福祉計画なり、都市計画な

り、さまざまな分野の計画があります。しかしながら、そういった計画がばらばらに進行していくとすれば、行政に対しては多少失礼なんですけれども、行政部局、縦割りのままそれぞれの計画が個々ばらばらに進行していただくであって、このまちが本当にどういう方向に向かっていくのかどうか、あるいは開発と環境、あるいは健康もすべて同じ方向に向かわない限りは、一定の調整のとれた豊かな人間社会、あるいは地域社会が形成できないのではないのかという問題があります。したがって、私自身はやっぱり総合計画がないとまちの方向性、あるいはみんなが共有できる方向性をもとにして、それぞれの専門分野、あるいはそれぞれの市民の方々が共有しながら、どうしたらいいんだろうかということを考えながら、一つのすばらしいまちづくりに向けていく必要があるのではないかと思います。そういう意味で総合計画の大前提としての意味を感じているところです。

この画面のテーマに、総合計画の意味と書かせていただきましたが、実際には画面の中には意味については語っていないんです。今、申し上げた、いわゆるみんなで共有して、どういう方向に向かっていこうかということがない限り、それぞれの専門分野、あるいは行政でいくと各課、各係がばらばらで進行していただだけではまとまりがある、あるいはいいまちができないし、あるいは無駄なエネルギーを使ってしまう、あるいは専門分野、あるいは課同士で違う方向を向いてしまうということです。したがって、いかに共有できるまちをつくるかというところに大きな総合計画の意味があるのではないかと思います。

芦屋市の場合には、市民会議、そして職員会議がそれぞれの立場で議論されて、そしてそこでもまれて素案ができ上がっていくという過程を踏んでいますので、いわゆる市民の立場から市民会議としての問題提起、あるいは提案と、そして行政、いわゆる実際には主要な部門をつかさどることになりますけれども、行政の立場としての職員会議と意見を戦わせながら、あるいは調整しながら、よりよい素案ができるというのは、まさに共有するという点で非常に私はすばらしいシステムだろうと考えています。これ決して芦屋市を持ち上げるわけではなく、実際にはなかなか難しい面もありますけれども、でもきちっとフローチャートに落として、これからやるんだぞという姿勢を示す自治体さんは少ないのではないのかなと、これは体験の中からも感じているところです。

さて、地方自治法という法律のもとでは、既に１９６９年に市町村が基本構想を策定

する、一定の部分は議会の承認を得るという規定がありますが、まだ当時はどちらかというと、法律が定めたからつくっておこうかという形式的なものでありました。あるいは、一部自治体においては、つい最近まで形式的なものであったのかもしれませんが。いわゆる丸投げなんていうのもありました。しかしながら、本当に生きる計画をつくらなければ何も意味がないわけですから、まさに自ら、あるいは自治力でどう策定していくかということが問われる時代になってきたと思います。そういう意味においては、先ほど申し上げましたように、まちのバイブルとしてどう生かしていけるか、というのが総合計画の真価が問われるところだろうと思います。

また従来、よく公共サービスは行政が担うものだと言われた時代がありました。ただ、これはもう既に古き時代の話でありまして、もう皆さん方がいろんな場面で体験、あるいは御活動されておられますように、一つの事柄を実現するために、一つの目的を実現するためにも行政だけでは動かない。もちろん私たちは税金を払って、そのもとで行政運用しているわけですから、行政の役割においてはきちっと責任をとってもらわなくちゃ困るということもありますが、ただ、行政がやりましょうといったって、行政だけでできるものではなく、そのもとにおいてはNPOさん、自治会、あるいは個々の市民の方々の活躍があって、初めて一つの目的が達成できる、そんな時代になってきました。申し上げるまでもなく、環境問題一つとりましても、行政だけが音頭をとり、笛を吹いたとしましても、市民の方々が動かない限り環境問題は解決できない、あるいは地球規模の問題ですけれども、一人一人の市民が動かなければ解決できないという時代になってきたわけですね。そういう分野においても、芦屋における行政はどんな役割なんだろうか、市民はどんな役割を果たせばいいのかとか、あるいは、方針、あるいは政策を決めるときにも、行政が勝手に決めるのではなくて、市民の方々とどう話し合いながら進行させていくのか、そういったことを前提にして役割の分有とか、あるいは共有するものもあるでしょうし、そういう中で責任の分有、共有というのが生まれてくるように考えられるようになってきましたし、実際にもそのように現実には動いていると思います。

従いまして、それぞれの立場で、市民は市民の立場で、一定の役割があるわけですから、その中で何らかの対策、最近ではPDCAと言われますが、Planを立てて、実施をするDoがあって、そして評価をするCheck、Cがあって、そして改善をするという一つのAct、アクションがあるわけですね。そういったPDCAサイクル

も、市民自らどう自分たちの活動を、あるいは行動を評価するか。そうしたサイクルがあって、初めて行政もその役割の中で自らのPDCAサイクルをどう考えるか、議会ももう少し大きな立場で、政策的な議論の立場でPDCAをどう認識しているか、そうしたものが順次うまく相互に協調し合いながら、あるいは相互交流しながら進んでいかないとどうもうまいかないということですね。したがって、これは一言で言うと、総合計画はみんなで作くらなくちゃいけない。そしてつくった限りは、みんなそれぞれの役割を認識しながら、一定の目的に向けて活動しましょうということになるのではないかと考えております。

ここで何をどのように変えていくのかという話を少しさせていただきましたが、先ほども申し上げましたように、これまで多くの自治体では各課単位で策定していたものを合本するというのが一般的な総合計画のつくり方であったのではないかと思います。つまり行政だけでつくってしまうと、いわゆる構想にしる、計画にしる、実施計画にしる、各課単位でできたものを合本するだけになってしまいます。したがって、そこにおいては市民会議が重要な意味を持つと私は思います。市民の方々に、私は福祉課の立場から言うんだとか、私は建設課の立場から言うだなんて方はまずいらっしゃらないと思いますね。まずどんな御職業の中で専門があるとしても、やっぱり市民として総合的な立場でお話をされると思います。したがって、市民会議が初めて前提になってきて行政を総合化したり、あるいは何に比重を置いて行なうんだということが、行政の役割として大きな影響力を与え得るものだと考えております。したがって、総合計画というのは市民会議が前提になって、その上で行政の各課の専門的な立場で協議をしながら、より総合的に本当に生きた計画をどうつくるのかということが問われているのではないかと思います。

さらに現状もやや否定はできない部分もあると思いますけれども、中央省庁、地方分権とはいいいながらも、やっぱり財政的にはまだ中央省庁がいろんな権限を握っており、お金をめぐる実質的な力を握っております。したがって、優先順位がこれまでも混乱してしまう、せっかく計画つくったんだけど、どうも混乱しちゃうんじゃないかという話もありましたし、実際に補助金、あるいはそれにセットでついてくる起債、借金できるということになりますので、そういうことに魅力を感じてしまって、総合計画がやや壊される、そういう自治体もこれまではありました。そういう意味において、仮に補助金をもらうということにおいても、果たして何が重要なのかということ考

える上においても、総合計画が一つの羅針盤的な役割を果たすわけです。そうしたときにやっぱり市民会議、市民の皆様の話し合いの中によって、このまちはこの方向に持っていくんだという、きちとした方針を立てられることによって、また補助金をどう選ぶか、あるいはどのようにして利用していくかということも考える一つの指針を市民会議が行政の方に提供できるのではないかと、そうしたことを前提にして、総合計画をよりよいものにしていけばいいのではないかと考えているところです。

さて、そういう中において、近年はいろんな動きが出てきております。従来は各課を合本したもののたったけれど、総合性を高めていくためには、もう一つ、尊重すべき価値は何かということが問われてくるはずで。当然、今で言えば環境であり、福祉であり、あるいは芦屋らしさを維持していくためには景観というのがあるのかもしれませんが。そうしたことを前提にして、例えば各課があるとすると、今度は「横ぐし」に、環境という観点から見たときに、それぞれの行政の役割をどうすればいいのか。行政だけではなくて、市民の活動も含めてどういう活動をしたらいいのか。道路一つとっても、環境という観点からどういう道路のあり方が考えられるのか。あるいは福祉という観点から見たとき、道路とはどういう構造であるべきなのかということですね。当然、景観という観点もあるわけです。いわゆる「横ぐし」にどういう価値観を投入するかということが、一つの総合化を導く大きな役割を果たしていくと思います。

近年は観光もそうですが、従来ですと経済開発とか、あるいは経済領域における位置づけがされていましたが、近年は観光は福祉だとか、いろんな言い方で言われることがあります。要するに観光客だけが享受するのではなくて、市民の皆さん方が、とりわけよく語られるのは高齢者の皆様方が観光の中において大活躍される、そういう舞台をどんどん提供することによって、市民が作り上げていく観光政策となり、観光は福祉だということが専ら言われます。これも一つは従来の縦割りの仕組み分けではなくて、横割りに一つの価値観を共有する、それがマトリックス的発想となっています。

そうしますと行政の中においても、当然それを中心に扱う主管というのは当然出てきますが、しかしながらそれに関連する、分担する、あるいは連携する各課がどういうふうに位置づけられるか。そうした各課までも総合計画の中に明記する自治体さんもあります。これもただ、組織再編成も必要に応じて行なわれますので、明記するところまで必要かどうかという議論があります。しかしながら気持ち、あるいは時勢と

しては、行政の中においても総合的に取り組めるような何らかの仕組み、あるいは総合計画による仕掛けがないと、また実際の動きが縦割りのようになってしまうと、尊重すべき価値というのがどうも見失われてしまう。尊重すべき価値というのは、そのまちをつくる最も重要なものだと思うんですね。先ほど市長さんが、芦屋といえば全国のあこがれのまちだと、そしたら全国のあこがれのまちという点で、果たしてどういう価値をこれからの芦屋づくりのために投入していけばいいのかということも、ぜひそれぞれの分野で議論され、また分野を超えた議論があることによって見出されていくのではないかと考えているところです。したがって、そういうことをしながら、生活における総合化というのが行なわれていくのではないかと思います。

お配りしている資料4は、守山市の方で発言させていただいた発言をテープ起こしたものを守山市のホームページから一部だけ取り出したものです。

これ何を言いたいのかといいますと、課題の発見というところです。これは皆さん方、議論していただきたいところではある、一番重要なところですけども、例えば滋賀県の守山市といいますと、守山市は自然が破壊されているということが環境に関連する市民グループの方々から問題提起されました。他方では、守山市は環境がいいんだ、緑あふれていいまちだなという意見がありました。そうなってくると、この二つ、両方議論してたって埒があかない、なかなかうまくいかない。じゃあ守山としてどんな方向でこれから取り組めばいいのか、なかなか見えてこないわけですね。そういったときに、いろんなデータをとりながら、あるいは住民の方々のお話を聞きながら、どこに課題があるのか、何を解決すれば双方の主張が一致していくのかということも焦点を絞っていかなくちゃいけないわけです。近年で言いますと、よく当事者の声を聞きましょうという話もありますが、市民会議だけではやや十分に声が反映されないとするならば、そうした当事者の声をどう反映させていくのか。あるいはデータが必要であるならば、行政の方にこうしたデータが必要なのではないかと要望しながら、よりよい、あるいはより適切な課題を発見しながら、次の芦屋をどうつくっていくのかという議論が進んでいけばいいのかな、そんなふうに感じているところです。

後でまたアウトプット、アウトカムの話をしていただきますので、この画面ではこのままで終わりたいと思います。

総合計画ということになりますと、いわゆる統計的に全国の計画の傾向はこんなことがあるというような話をされる場合もありますが、私自身はどちらかというと、余り

そういう話をしても意味がないのかなと思っていて、むしろ自分の実体験した自治体さんを参考にしながら、何らかの芦屋のこれからの計画づくりの御参考になればというふうに思いますので、体験した自治体さんを例に挙げながら、少しお話をさせていただきます。

最初は水俣市の総合計画です。実は、私は以前、熊本県立大学におりまして、まだ年も10歳以上若い時代で、私の研究生活においては非常に重要な刺激を与えてくださったところです。水俣病というのがありましたので、水俣病の教訓をどう生かすかという問題があった。ところがまちの中においては、水俣病被害者を支援するグループ、市民グループの相思社というグループがあったりしました。他方では水俣経済を支えていました、いわゆるチッソという会社の関連するグループというのがありました。この両者のグループが対立していたわけですね。当時の吉井市長さんという方が、対立しては何もいいものが生まれないと、もう一度新しいまちをつくるためにどうしたらいいかということをお悩みに、「もやい直し」ということを展開しました。

「もやい直し」というのは、もつれた関係をもう一度もとに戻そう、人間関係の再生というふうに考えていただいていたと思います。

そこから水俣病の教訓を生かしたまちづくりをしましょうということで、いわゆる対立した市民がいるわけですが、市長さんは公募の市民会議をやるべきだと主張されて市民会議をやりました。成功した理由というのは、さっきも言いました、まちの中が二分されていました。チッソという会社を支援するグループと、そして被害者を支援するグループということで二分されていましたから、いわゆるどうも市民会議をやってもけんかしちゃうんじゃないかという話ですね。だけど、当時、市長さんは、そうじゃなくて、お互いがお互いの違いを認め合うことから始めないといけないんだ。なぜ違うかということをお互いが知り合うところからスタートしなくちゃいけないと考えられた。これは、水俣という話を、ある意味では顕著な事例かもしれませんが、別にそういう公害ということ関係なく、どこの自治体さんにおきましても、あるいはどこの地域においても、当然、生活、経済、職業、それぞれ様々ですから、お互いが違うというのは当然ですね。その違いをいかに認め合うかということからスタートする、先ほど自己紹介カードに書いてくださいと言われて、私はこれもまたすばらしいなと思って、なかなかある意味ではすぐ思い浮かぶことかもしれませんが、実際にはやられるところ少ないですね。これも最初にお互いがお互いの立場、あるいは考え

方とかを知り合おうということですね。あるいは今、芦屋をどう認識しているのかお互いを知ろうという、やっぱりここからスタートすることによって共有するものが出てくるわけです。

話を戻しますと、実際には水俣市民の市民会議を始めたって、けんかは始まりませんでした。みんながいいまちをつくりたいというのは当然のことですし、その意味で考え方が違ったとしても、お互いの考え方を知りながら、共通して手を結んで進める道を探っていきましょうという姿勢をとっていただいていたので、決して仲たがいというのは生まれなかったということもあります。

そういう中で、一番、私の記憶ではこの「不便さを受け入れるまち」ということが一番議論になりました。何で健康にいいまちとかという、もっと前向きな表現をしないのか。それはあえて水俣という教訓を生かすんだという理念のもとで、不便さを受け入れるんだということを理念として取り組まれたんですね。これが共有されていきますと、実際にこれは市民の方から活動が始まっていきました。そのもとで少し総合計画が後で乗かっていく形になりましたので、まさに認識の共有というのが非常に重要だなと感じたところです。実際、自販機を減らすというのは、これ営業妨害になりますから、自主的に市民の皆さんが協力してもらえない。今は自販機は節電効果が高いんですが、当時、もう15、6年前、当時は自販機1台あったら家が1軒あると考えた方がいいと言われた時代でしたので、電気の消費量ですね。今は全然違います。そういう不便さを受け入れるまちからもう一度考えていこうということです。

これはちょっと誤解があるといけませんから言っておきますと、議論としてはコンビニの目の前にどうして自販機があるのかという議論からスタートしたものです。当然、不便な地域に自販機があることについてとやかく言おうという問題ではなくて、人間生活にとって、今、便利さを味わっている生活において、別に店の中に入って買えるものであるならば、あえて設置する必要はあるかないかという議論からスタートしています。ともあれ、こうした生活に関連するちょっとした疑問からみんなが共有する、そうしたことからまた方向性も生まれてくるということから、そういうことで水俣の場合は進んでいきました。

次、豊田の話をさせていただきますが。豊田の場合は、これは合併と絡んでおりますので、余り参考になるかどうか分かりませんが。合併議論のときに、合併して930平方キロという広大な面積のまちになりました。芦屋の何倍かちょっとわかり

ませんが、相当広いまちになりました。合併のときに一番大きな柱だったのが、都市と農山村との共生というのが一番大きな柱でした。もちろん総合計画ですから、いろんな分野、ジャンルの計画が当然並んでいきますけれども、その柱となっている都市と農山村の共生という事柄について特に比重を置いて議論がされたということです。そうすると多様な交流促進はどうか、学校間の交流とか、あるいは今は都市部と農山村部で2地域居住などの言葉もありますが、そうしたことを促進した方が過疎地域にとっては活性化になるのではないのかとか。

ところが実際には、そんなこといったって、そこで活躍できる行政職員がいないといけないし、そこで活躍できる市民の方がいないと動かないんじゃないかと、これコーディネート体制の確立ですね。実は豊田市の事例で言いたかったのはこの分野なんです。

芦屋でもどんな計画をつくったとしても、本当にそれを動かしてくれる行政部局があるかないか。それから本当にそれを動かす市民の方、いわゆるコーディネート役、あるいはリーダー役をする市民の方がいらっしゃるか、いらっしゃらないか。ないとすれば、そこからきちっと議論をして計画をつくらないと、これがコーディネート体制の確立、あるいは公共人材養成とか、あるいはさっき組織の話を少ししましたが、主管課があれば、それに関連する関連課もきちっと歩調を合わせて動いていけるかどうか、これもやっぱりコーディネート体制の問題ですね。そうしないと目的というのは達成できないし、ばらばらになってしまっていて、結局、無駄なエネルギーを使うけれども、何か進展は見られないなという社会状況が出てしまうということになるのではないかと思います。

実際にはこういう成果指標、そして現状値、目標値というのを定めていきたいと思います。この体制で動いていきました。これちょっと後で、また尾張旭市との関係で比較をさせていただきます。

次に尾張旭市、これは名古屋市の北部にあるまちです。尾張旭市も合併計画もありましたが、自立していくんだということで、今動いているまちです。名古屋市近郊のまちで自然環境が非常に豊かである、名古屋と比較しては自然環境豊かであるというまちで、非常に健康とか環境に比重を置いているまちです。したがって第4次総合計画につきましても、健康、環境を柱にしたいろんな仕組みがつくられていきました。その中で、少し健康の分野だけを書き出しているわけなんです。例えば健康増進事業

の推進と書かさせていただきましたけれども、目指す姿は健康増進事業の推進により、市民の健康増進に関する意識が高まり、健康づくりに取り組む市民が増えていますというのが目指すべき状況であるはずですね。そこで役割分担は、このまちは非常にざっくりばらんで、市民と行政がそれぞれ入っています。

ちょっと余談ですけども、詳細になりますと、愛知県の東海市というところがございまして、これ役割分担値ということで、市民、行政、自治会、NPO、企業、それぞれの役割分担値をそれぞれの項目で定めているまちがあります。自治会は23%、行政は30%とか、例えば健康増進なら健康増進の分野でそれだけの役割を果たすんだ。その役割分担値がどこから出てきたのか、どういうふうに算定されたのか、私もよくわかりませんが、しかしながら一つの目的を達成させるためには、一つの主体だけではもう目的が達成できないということは認識してもらいたいということですね。そういう詳細に決める愛知県東海市の場合もありますが、尾張旭市のように、市民と行政、ここは市民の方々も頑張ってもらわないと目的が達成できませんよということで、示す総合計画もふえてきたのではないかと思います。

ただ、問題は次の基本事業、成果指標というところですね。健康づくり教室・元気まる測定への参加者数、これがいわゆる健康診断への参加者数と考えてもらったらいいと思います。それがいわゆるどれぐらいの目標を設定するかとか、あるいは健康増進に取り組んでいる市民の割合はどれぐらいなのかということで目標値を設定することなんです。ここでこの議論はもっと後の議論になりますが、ただ、議論するときに何を指すのかというところ、そうするとここで健康づくり意識してるとか、豊田市の場合ですと、意識している市民の割合ですから、恐らく何かアンケート調査をとって、現状は61%なんだけど、平成24年には70%まで意識している人をふやそうと。これは何だか目に見えないものなんですけど、効果を何か測定しようという努力をされているわけですね。

ところが、例えば上の参加者数になりますと結果です、健康診断に参加した数、結果です。ここがちょっと重要なのは、結果と効果はどういうふうに考えるかということです。例えば道路渋滞になって道路を拡張しました、道路は計画どおりできました。だけど拡張したらますますそこに車が集まってきて、道路渋滞がさらに進行しましたとなると、効果は生まれないわけですね。したがって、ここにまたさっきも言った総合化、総合性って非常に重要なわけなんですね。しかも、効果を見据えて議論をする

ということになりますと、特に市民会議の皆さんがさまざまな専門分野に御所属ですし、さまざまな職業、生活をされておりますので、まさに総合的に議論ができるようになります。したがって、市民会議の方からこういう観点からどうなんだろうか、こういう観点はどうなんだろうかということで、できる限り効果というのはどういうふうに生まれるのかということも想定しながら、少し議論していただくといいのかなと思います。

もちろんそれに対して、最後といいますか、きちっと仕上げていただくのは、行政の方が今のデータを駆使しながら、目標値を調べていただくというのではないかと思います。しかしながら、市民の皆さん方がこんな方向でこんな観点から議論したら、もっと違う効果が期待できるのではないかとか、視点とか方向性とか、そうしたものをきちっと定義していただくことによって、この総合計画の基盤というのが確立されていくのではないのかと考えているところです。

ちょっとまとめになるんですけども、住民参画と総合計画ということになりますと、参画というのは、当然これは行政のさまざまな政策形成過程に参加することになりますが、こういう総合計画づくりへの参画、非常に重要な位置づけになってくるわけですね。ここに参画の一番のポイントは、やっぱり利害調整ではないかと思います。利害調整というのは変ですけども、言葉としては、お互いが手を取り合って、一つの目的に向かって進んでいくためには、お互いが共有し合いましょうと、納得できるところできちっと調整しましょうということであるかと思います。したがって、そういうことができるがゆえに、決定の協働化とか責任の分有化ができるんだと考えております。

繰り返しになりますが、市民会議と職員会議が協働で歩調を合わせながら、最後は素案をつくり上げていくということになりますので、そういう素案づくりというのも、まさに行政の役割と市民の役割を含め、さまざまな決定の共同化なり、あるいはその責任の分有、共有というのが認識されていくのではないのか、そういう意味ですばらしい仕組みが考えられると感じているところです。

先ほどの繰り返しになりますが、こういう住民参画、あるいは市民参画で進めるというのは、結局、一つの目的を達成するためには、いろんな主体が参加しないとでき上がらないということですので、したがって、こういうことが重要だということなんです。ただ、ちょっと注意として法令による正統性、住民参画の正当性をちょっ

と書かさせていただきました。

これはちょっと心の片隅に残しておいていただきたいわけなんです、さまざまな価値、さまざまな考え方というのは市民の間でぶつかり合います。調整がつく場合は、まさにさっき言った役割分担、認識も高まっていくわけですね。ただ、一定の話し合いはして、あるいは市民でせっかくつくったのに、何か行政の方で少し変えられちゃったんじゃないかと思うこともないわけではないと思います。私自身は、これは一つ法令に基づく統一の「統」の正統性ですね。これは私たちが選挙によって市長さんを選んで、選挙によって議会の議員さんを選んでいきます。しかも法律上、そのまちをまとめるために、一定の最終的な決定権をその方たちに付与しています。だけど、市長さん1人じゃやっぱり決められない。あるいは議会だけでは決められないし、適正な判断ができないがゆえに、当を得た判断をしてもらうために、できる限り参考となる意見を言いましょう、参考となる提案をしましょうというのが市民会議であるわけですね。だから、より最終の決定に結びつく、決定されるまでの間には、さまざまな紆余曲折がある。あるいは最終的にはパブリックコメントというような、市民全体に対してもう一度意見を聞きましょうということを設けたりして進んでいくことになると思います。そういう意味において、多少変化があると思いますが、しかしながら、ちょっと誤解を招くといけませんが、基盤はこの市民会議が基盤になって初めて成り立つわけです。したがって、この市民会議を基盤にして、より決定権を持っている行政部局、あるいは市長さん、あるいは議会に対して、より適正な判断ができるような、「当」を得た判断を最初に投入するという市民会議の役割が重要なのではないかと思います。

さて、そういうような取組のためにということで、若干まとめをさせていただきますと、もう1番目は先ほど申し上げましたように、サービス提供主体相互の役割尊重ということです。そして問題は2番目に一番あるのではないかと思います、いわゆる議論するとき、行政による情報公開、情報提供、これはもう当然の事柄ですね。何らかのまちづくりをするときにおいても、行政と同じ情報を持つ、そのもとで議論しなければ、どうもいい議論ができないし、あるいは責任の分有化もできないということになります。

ただ、もう一方で、今度、市民主導の地域課題情報の発信、共有が必要なはずなんです。基本的な情報というのは、生活をしていく方、市民の方が一番持っています。

生活をしていて、この点で今不便を感じているとか、どうもこうした面ではやや芦屋市が弱いんじゃないかとか、あるいは芦屋の特色を生かすためには、この面をもっと強調した方がいいんじゃないかという、生活レベルからの発信というのは、これは行政ができないものなんです。したがって、市民主導で地域課題をどういうふうに発信していくかということです。この面は市民会議の中で、ぜひ余り遠慮されずに、むしろこういった生活のレベルからすると、こういった課題があるんだとか、あるいはひょっとして御自身では若干判断に苦しむところがあれば、市民会議が始まるまでに、どっかのサークルに所属してれば、サークルの皆さんの御意見を聞いてみるとか、あるいは周辺の方々の御意見を聞いて、市民会議の場でその意見を反映していただくとか、そういう地域課題情報の発信というのは、市民にしかできない問題ですので、この点はぜひ御協力、あるいはまたお互いが指導し合い、お互いが学び合うという関係ができれば、すばらしい市民会議になっていくのではないかなと思います。

先ほども少し出しました当事者参画ということがよく言われます。学校教育の問題で言えば、じゃあ先生から見たらどうなのか、あるいは生徒さんから見たらどうなのかということもあります。あるいは福祉で言えば、福祉サービスを受けておられる方から見たらどうなんだろうかというのがあります。そうしたまさに情報提供できるというのが、まさに市民会議の一つの意味でもあるかと思います。そういう意味で、市民主導の地域課題、情報発信ということが一つの重要な私は位置づけになるのではないかなと考えています。

そういう意味で、よく市民による資源といいますが、人的な資源をできる限り活用してって、よりよい知識の共有化ができて、そして計画に反映されればと考えているところです。

さらにそのためにも、市民相互の交流・学習機会、これがまさに市民会議の持つ大きな意味だろうとも思いますけれども、お互いがお互いのことを知り合いながら、そして情報を共有し合いながら、それぞれ具体には分かれるものの、具体の中においてこういった方向性が導かれるのだろうかということですね。あるいは具体的に分かれるというのは、これは議論をする場合の一つの手段として、物理的にある意味でやむを得ないところですね。議論としては具体の領域を超えて、ほかの領域に議論が発展する可能性があります。私自身は余り越権行為まで思わずに、その具体を基軸にして、ほかの領域にまたがってもどんどん議論されることによって、より総合的な判断、あ

るいは総合的な判断を導く市民からの行政への影響力につながっていくのではないかと考えております。そうして、ぜひ総合的にこのまちがよりよいまちになるような方向が導き出されていけば、素晴らしいことではないかと考えているところです。

もう一つは、市民が育てる仕組みの構築と書かせていただきました。もうコミュニティ自体は、芦屋の場合にはいろんな形で活性化されている話も聞いておりますし、あるいは人と人をつなぐ、行政だけでは無理ですし、あるいは市民の方々もばらばらでは無理かもしれません。そうしたときに人と人とをつなぐ役割というの、こういう話し合いを通じて恐らく生まれてきますし、あるいはまだ十分でないというところがあれば、どうしたらいいのかということも含めて、また議論していただければと思います。

そうなっていきますと、政策を話し合う基盤ができてきますと、今度、政策ができた後に、じゃあ市民によって評価する、市民によって見直しをするということも、総合計画の後の仕組みになってきますが、やっぱり自分たちがつくった事柄であるから、自分たちで責任を持ってやりましょう。あるいは多少、行政がちょっと自分たちの考えと違うところに行けば、自分たちでもう一度、行政について評価しましょう、自分たちの活動も評価しましょうという方向に向かっていくのではないかと考えております。

こんなふうにして進んでいきますと、総合計画は一つの素晴らしいものとして成り立っていくのではないのかなと考えているところです。

やや雑駁ではございましたけれども、すべて網羅したとは思ってませんが、いろんな自治体さんを拝見させていただく中で感じたことなどを中心に、少し御報告させていただきました。ちょっと話が余り長くなるとつまらなくなってしまうので、この辺で中座をさせていただきます、意見交換をさせていただこうと思いますので、ぜひ御質問、御意見ございましたらよろしくお願いします。

【質疑応答】

○司 会 ありがとうございました。

先生のお話、あるいはそれに関連してということで御質問がありますでしょうか。挙手をお願いいたします。

○市民委員 A お話の中で、「住民自身による利害調整責任」ということを上げておられたんですが、初めて聞く言葉なので、もう少し詳しく、具体的なお話も含めて教えていただけますでしょうか。

○今川会長 「住民自身による利害調整責任」とは、従来であれば基本的に行政が、あるいは権限を持っている主体が、権限の範囲内で一方的に進めるということが過去にはあったんですね。ところがそうした権限を持っておられる方々が「決めた」といっても、実際にはそこで影響を受けるのは住民の方であるわけですね。従って、住民の方々が納得をして一定の方向性を先に導くというところから決定権をもっておられる方が決定するという方向に変えなくちゃいけない、というように考えています。

住民参加でいいますと、古くはごみ処理場建設とか、迷惑施設問題などがありました。一定の範囲で住民が利害調整をして、その上で一定の方針を住民自身が出していきたいと思います。その方針に基づいて行政が最終的に権限を持っている範囲内で、最終的な調整決定をしていきたいと思いますということですね。そうなってくると、当然ごみの出し方、あるいは出しているごみの減量のしかた等も含めて、一応住民の方々も利害調整の上で納得しているということです。全体として目的達成ができるのではないかと、というようにいわれてきました。従ってここでは、まず住民自身によって、例えば福祉なら福祉の分野で、芦屋市はどういう方向に向かうんだ、ということから、あるいは今どこに芦屋の福祉に関連する課題があって、その課題を解決するためにはどうすればいいのか、ということをも市民会議の方で議論していただくことがひとつの利害調整です。利害調整というとなにか、経済的なぶつかり合いというように誤解されるかとも思うんですが、いわゆるお互いの考え方、価値観を調整するということですね。それで初めて、市民会議で福祉なら福祉の方針が出されたときに、それを元にして、じゃあ今度、行政の、まあ専

門部局と議論しながら「どうなんだろうか」ということを行なっていくことによって、市民会議に参加している市民の方自身も、一定の納得をされた上で計画策定へと向かうのではないのか、ということです。その意味で、この「利害調整」、「水平的調整」という言葉を使わせてもらっています。

ですから、いわゆる福祉なら福祉の領域で総合化を果たせるのは市民会議、市民の力の議論だろうと思います。もちろん広い意味では、福祉に限らず環境、経済活性化も含めて、市民生活、市民の立場から総合的な意見をやり取りしながら、一定の方向性を出し、あるいは中によっては具体的なものも出てくるかもしれませんが、そうしたものが市民の中で共有されることによって、行政が計画を作るときの枠組み、方向性にも結びついていくだろうということですね。そういった、個々の行政がこれから枠組みや（個々の行政に限らずNPOとかでもそうですが、）具体的に行動していくときの指針となるのはその総合計画ですので、従って総合計画を作る過程においては、できる限り利害調整、まあ価値観、考え方、地域関係といいますが、そういった調整をしながら総合計画のより良い方向性を、総合計画の個々の分野の方向性、あるいは全体のより良い方向性を総合計画の中に盛り込んでいく必要があるのではないかと考えています。そういった意味で使わせていただいた言葉です。

○司 会 よろしいでしょうか。他にございますでしょうか。

○市民委員B お話どうもありがとうございました。ひとつ質問があるんですが、ここで紹介されている水俣市の総合計画、それから豊田市の総合計画の例をうかがっていてですね、気になったというか、関心を持った点があります。

それは、水俣市の場合は「エコポリスみなまた」という都市像を描かれているという風に私は理解したんですけども、これはまた、豊田市についても同じくコアになる都市像等を築かれたのかなと思いますが、それぞれのケースでその都市像を作ったのは、市民のほうですか。それとも行政の方が、いわゆる先ほどの、行政の決定権を行使されて作られたのか。そこだけちょっと教えていただけないでしょうか。

○今川会長 都市像を作るときの、まさに情報提供の役割を果たしたのは、あるいは強い影響力を与えたのは、市民の場でありました。例えば芦屋市さんの場合ど

ういうステップを踏むかはわかりませんが、いきなり全体で都市像をどうしましょうかというのはなかなか難しいので、いわゆるこういう部会、芦屋さんが計画されているような部会に分かれて、部会ごとにいろんな議論をしていただき、一定の、それぞれの部会で成熟させた後に、じゃあ全体としてどんな方向へ持っていこうかという、いわゆる部会間の話し合い、部会を超えた話し合いがあって、その中で一定の都市像を導きだしていこうということが、これまでの議論であります。

ただですね、これまでというのは、先の水俣市や豊田市ですね。ただそのときに、議事録を取ったり色々していきますので、そうしたことを元にして、おそらく事務局のほうで、五つとか六つとか、あるいは十個かもしれませんが、例示を出していただいて、その例示を元にして議論をしていくとか、何か仕掛けが必要になってきますけれども、基本的には市民の議論をステップにしながら、共通する都市像を描いていくという形をとっていくのが、水俣市であり、豊田市でありました。

ただまあ、最終的にはなかなか決まらないときには、まあ行政部局といいですか、あるいは市長さんの最後のご決断があるか、という尾張旭市のようなところもございましたが、基本的には市民の方々に、こういう都市像の積み上げをしていく、話し合いをしていくという、そういう過程を踏んでいます。またそういう仕組みについても、部会で議論しながら、こんな風な仕組みの方がいいのではないかというご提案も、おそらく事務局のほうに出していただきますと、また事務局も悩みながら、より良い方向性を導いていただけるものと思っております。

○ 司 会 他にございませんでしょうか。

○ 市民委員 C 総合計画というものがどういうものかという点で、非常に勉強になりました。最初にですね、P D C A、プラン・ドゥ・チェック・アクション。総合計画というのは、まあ、ひとつの市政の指針、ガイドラインというか、ひとつの価値観を与えるという説明をされたと思うんですけど、例えばそれが実際に行政の場とか、色々な先生の携わられた豊田市とかいろんなところで、それが行政の中で、実際に生かされているというか、それに沿って、例えば直されているとか、というようなことに対しての、特にチェック・アクショ

ンですね、そういったものってというのは、どういう風にいままでされているのかなと。もしくはそういうものに対してどういう風な取組というか、考え方っていうのがあるのかな、というのをもし教えていただければ助かるんですけれども。

- 今川会長 あの、具体的なPDCAのやり方については、これは総合計画の中で盛り込むということはまずないですけれども、そういうものを方針として、行政運営というような項目の中で、PDCAサイクルのことを総論として書き込むことはありますし、また市民の役割としてそういうことを書いていることもあります。具体的にどういう風にやっているかということ、結局各自治体さんは政策評価、行政評価、ちょっと機能が違いますけれど、いろんな言葉で語られますが、そういう評価の中において、どういう価値観を優先させるか、ということがやはり重要だとされていますね。そうしたときに、従来ですと、価値観を導く柱がなかった。それは、多くの自治体さん、という誤解を招きますが、やっぱり総合計画自体が共有化されていなかった。やっぱり一番大きな問題だと思います。総合計画における価値観あるいは方向性が共有されていれば、もちろん総合計画の中身が100パーセント守られることはありえないとしても、その導く価値観というか方向性が共有されているまちにとっては、評価の場においても、そうした価値観や方向性というのが生きていくといっても過言ではないと思います。そういう意味においては、豊田市における都市と農山村との共生とか、水俣市における環境という記述とか、それが評価の中において生かされているという風にいえると思います。それが100点満点かどうかは別にしても、生かされている。それを生かしていくためには、総合計画というのが最も重要な位置づけだろうと思います。あらゆる計画のバイブルであるし、行政運営のバイブルでもあるし、市民活動でもやはりバイブル的な位置づけにならないといけない。そういうように、市民会議での熱心な議論というのはやっぱり重要だろうと考えています。

- 司 会 よろしいでしょうか。そのほか、ございませんでしょうか。

- 市民委員D どうも、ありがとうございます。

今川先生の話はよくわかったんですけれども、今川先生の理念といいますか、今の地球環境とか、芦屋市以外の、日本の総合計画というものは持って

いますか。もし持っていたとしたらどういうものでしょうか。また、一個人としての総合計画はどういうものでしょうか。以上です。

- 今川会長 非常に難しいですね。かつて日本では、全国総合開発計画とか作ってきましたけれども、あまりその目的が達成されているとはいえないという状況があったと思います。その中で、理念とは一体何なのかということですね。非常に難しいんですが、国の理念は政府がつくるしかないし、アメリカもそうですが、最近は環境を非常に重視して動き出してきましたけれども、それはまあ、選挙を通じてひとつの国民が選択する面について動くしかないと思います。

ただ、自治体の場合には、自治体のほうからきちっと国を揺さぶってやる場合もありますので、芦屋市から発信することによって賛同する自治体が増え、そしてこの国を動かしていくということもありうるのではないかと思います。

環境問題でいえば、水俣市を中心として、色々な国際会議を展開したり、あるいは働きかけることによって仲間を作って、環境への自治体間の連合体ができいくということもありましたけれども、そういう意味においては、やはり市民生活からスタートして、そして芦屋としての特色を発信するのが重要な、と思います。

で私個人における理念は何か。これは非常に難しいんですが、基本的には環境や福祉ですね。ただ芦屋の問題はやっぱり芦屋市民の方々が話し合いながら、こんなまちにしていけることが重要なんだという方向性を、それぞれの部会で議論して、そしてまた全体の中で調整しながら共有していくことが重要な、と思っております。ちょっと回答にはなりませんけれども、非常にストレートなご質問だと思っています。

- 市民委員 D すみません。こういう形の会議は初めてなんですけれども、よく教授の方々が難しい言葉をいわれるんですけれども、実際にやってるんだと思うんです。

ある教授の方で、挨拶はしない、返事はしない。おかしいな、と僕思ったんですけれども。もう30年前ですけれども、ちょっとやってることと言うてること違うかなと思ったんで。だから個人的な総合計画ってなんだろうな

と。市の計画はいいけれども、じゃあ実際にやってるの、というところが問題だと思うんですよ。だから頭だけでやるんじゃないしに、体でやってほしいんです。というのはね、教授の方はね、前にごみがあるのに拾わないんですよ。僕拾いますよ。ちょっとおかしいなと思ったんですよ。なんか、地球環境をみんな考えているけど何もしてないじゃないかという風に思ったんです。一応。ちょっと大人気ないですけども。それぞれ一応、先生の意見というのを聞いてみたんですけど。

ただあの、先生の意見ね、話長くなってすみませんけれど。守山市に友達がいたんで、確かに守山市きれいになりましたと。駅もきれいになりましたし、環境は良くなったと思います。あと、京都も少し住んでたんですけども、京都もきれいですね。よかったです。芦屋もそうなってほしいと思います。以上です。

○今川会長 教授の人というのは、私あまり他の人のことをは知らないんですが、今お話を聞いていて、ちょっと言ってなかったのが、当然個人には個人の行動範囲というのがありますので、私の心の中では環境とか福祉だといいましたけれど、実際私が具体的に、汗水流してという表現を使うならば、活動しているのは地域にいかにか活性化、活力を与えるかということで、今は市民チャンネル協議会とかですね。市民の作ったビデオをケーブルテレビで流すという中間役を果たす、まだ法人格を持っていないNPO団体です。そしてあと、地域においては、地域課題を整理して、これはまちづくり委員会を地域で作ってるんですけど、課題に基づいて解決するために自治会とネットワークを作ったりしてやっています。これは幹線道路のごみ拾いから始まって、ごみの分別、そして最終処分場まで持っていくというのを小学校と連携しながらやる活動もやったりしています。

すべてのことは人間できませんので、その地域で住民の方々とどんな課題があるのかというのを出したことがあるんですね。そのときは、子育て支援についてどこにいったら談話できたり、お互いの悩みを打ち明けられるのかがわからないというような結果も出ましたので、敢えて市がやっている子育て支援のサービスと、そしてNPOがやっている、あるいは自治会がやっているサービスを冊子にまとめて配ったりもしたりする。少しでも、地域課題

からどう解決するかということで、細々とやっているというのが私自身の活動です。

今やっているのはそういう地域の活性化、課題解決に向けては細々と、私の地域で取り組んでいるところです。

○司 会 ありがとうございます。ほか、よろしいでしょうか。

○市民委員 E 今先生のお話を伺ってありましたら、先生がタッチされた計画の骨子というのは、それぞれがテーマ、問題提言というか、それは水俣であれば環境と公害、それからおっしゃったように住民との対立とか、そういうネガティブなファクターがあって、もしくは豊田市であれば合併が市のテーマであったり、尾張旭市であれば健康づくりとテーマを定めていますけれども、芦屋ではどのように、テーマというか、何か計画だとかそのようなイメージをお持ちなのでしょうか。

○今川会長 私からそういうものをどんどん、ということではなくて、どこでも最初からこれだ、ということで提示したわけではありません。ただ豊田の場合には合併協議会なので、総合計画もそれに引きずられたきらいはありますけれど、あるいは水俣も確かに水俣病がありましたので、その教訓を生かすというのは当然のことです。でできたところもあります。ただ、あとの尾張旭市とか守山市とか、そんなに顕著なテーマはいわゆる第三者から見るとわからないということもありましたが、市民の方々が話し合ってくると見えてくるんですね。従って、おそらく最初は自己紹介的なものから審議会って始めますけれど、みんながどういうことを課題に感じているかってことを出し合ってくることによって、テーマで共有されてくるものが出てくると思いますので、そういう中でテーマというものは設定されていくのじゃないかと思います。

勝手なことといいますと、例えば芦屋でいいますと「芦屋らしさ」を維持していくにはどうしたらいいのかとかですね、そういうような「芦屋らしさ」とは何なのかとか。当然、芦屋が対外的に持っている価値というのはものすごく高いものがありますから、それを壊してしまうとおそらく芦屋らしさはなくなるかもしれない。そういう意味で、芦屋特有のテーマというのが、意見交換をしてくる中で私は出てくるんじゃないかと思っています。そういう点では、最初からあまり他の方を意識せずに、まず本当に思っている事柄を

発言していただくのと、あとは改めて申し上げるまでもありませんが、水俣で行なった「とりあえず相手の意見を尊重する、その上に立って意見交換する」というルールづくりが必要なのかもしれませんが、意見交換をし合ったら、テーマというものはだんだん共有化されてくるのだと思っています。

○市民委員 E わかりました。

○司 会 他、よろしいでしょうか。

長時間にわたり、どうも今川会長ありがとうございました。（拍手）