

第3回 多様な主体による地域づくり戦略研究会

議事要旨

日時：平成15年9月2日（火）10：00～12：00

場所：国土交通省国土計画局13階会議室

出席者：内海委員、木佐委員、河内山委員、近藤委員、高委員（座長）、福田委員、渡部委員

（事務局）国土交通省 萩原審議官、佐久間課長、岡田課長、田口計画官、岩本企画官、高橋課長補佐、石井係長、佐藤、大川

（日本総研）金子、柿崎、矢ヶ崎、島川、入山

開会

河内山委員：

- ・ 市長になって足かけ11年になる。仕事として地域づくりに取り組んでいる立場である。地域では行政、NPO、企業、コミュニティなど多様な方が主役となって、地域をつくっている。いい議論ができればと思っている。

議事

1. 企業活動から考える地域づくり戦略

資料2の説明（高座長）

- ・ 企業の社会的責任（CSR）という概念と、それを整理して規格化する話を中心に企業の取り組みを説明する。規格化の動きは行政にも生かせるのではないかとと思っている。
- ・ p.1で企業とステイクホルダーの関係は「信任」としている。情報量の格差がある際は、相手を信頼せざるを得ない。市場の顧客とは契約関係と言われてきたが、情報量には圧倒的な格差があるので、これは信任関係であり、それ故に責任を負う。これは行政にも言えることである。
- ・ p.2はネガティブリスクを取り除くための規格である。「PLAN」段階では、基本方針を策定し、具体的な実施計画を立てる。計画や方針を立てるときにステイクホルダーの意見を吸い上げなければならない。この場合は社内であるが、様々なりスクを挙げてもらい、実施計画やコンプライアンスのマニュアルをつくる。「DO」の部分では責任者をはっきりさせ、社内外のステイクホルダーとコミュニケーションを行う。「CHECK」では、守るべきことが守られているか、実施計画の進捗や、担当部署が機能しているかどうかを確認する。「ACT」では、担当部署の見直しや、計画倒れがないかなどを見直す。これらを繰り返して、遵法意識が浸透しているか、パフォーマンスを見ながら進める。これがECS2000の考え方である。

- ・ AA1000 は英国のプロセスの規格である。担当部署を決めるのではなく、流れを決めるものだ。ステイクホルダーが誰かを決めるのが大事。AA1000 の特徴は全てのプロセスでステイクホルダーが関わることだ。「計画」段階ではステイクホルダーとビジョンを決め、課題を確定する。「アカウンティング」段階では改善計画を立てる。「監査と報告」段階で、一連の取り組みを報告書に書き、監査を受け、それをステイクホルダーにフィードバックする。英国ではこの規格を通して CSR の普及を図っている。

高座長：

- ・ 企業の CSR の取り組みは盛んになっているが、今回の研究会は別の意味で企業にとっても意義がある。つまり、どうすれば社会に貢献できるか手探りの状態で取り組んでおり、行政や地域のステイクホルダーから積極的に働きかけてもらいたいと思っている。企業は何をすれば評価されるのか分からない。誰がステイクホルダーなのか、という段階でつまずいてしまう。市民の活動と企業の活動がつながると面白い。ヨーロッパでは盛んに CSR が強調されているが、それはヨーロッパが社会的問題、特に失業問題を抱えているからである。これを解決するには企業の協力、例えば解雇しない、解雇する場合は教育プログラムをつくる、といったことが必要だ。そういうことを CSR としてステイクホルダーが評価する、という社会システムづくりを行っている。

2. 地域づくり戦略に不可欠な戦略（1）

地域の内在的資源について

資料 3-1、3-2、3-3 の説明（日本総研、国土交通省）

高座長：

- ・ 紹介されたケースはいずれも市民が運動している。行政の役割をどう考えたらいいのか。

河内山委員：

- ・ 地域資源活用の背景には、水俣市や朝日町のように、コミュニティに関わる不安や恐れや、行政への苦情など、住民の不満足につながるものがあると思う。市長として仕事する際、特に新しいことを始めるときに、きちんと反応しなければならないのはそうした点だ。市民から寄せられた怒りや不安などはノート 3 冊分になるが、市民からこうやったらいいのではないかという前向きな話は 1 冊分で、3 倍ぐらい恐れや危機感が多い。
- ・ 行政として対応策を出すのが難解な話に対して行政が関わる場合、現場レベルは萎縮してしまい、うまく反応できない。対立的な感情になっては物事は解決しない。水俣市も朝日町もその辺りをとらまえながら協働の仕組みをつくっているのではないか。
- ・ あるまちで古い学校をどうするかが大きなニュースになったように、地域の人はいいものだ、活用したいと考えるのに対して、行政が正面衝突型で対応する場合もある。行政

も、地域づくりをやっていく人たちがいるなら、それを資源にして、地域の誇りを高めるといったスタイルが増えてきたが、そうではないところもある。

- ・ 行政が無関心や無関係といった態度になってはうまくいかない。

高座長：

- ・ 行政の役割は、市民に発言する機会を設けるということか。紹介していただいたケースでは不満から起こっている。

福田委員：

- ・ それは自治体の規模に依存する。町村規模では住民や産業者が一緒になり、市民サイドで主導しやすいので、行政は口出しをしない黒子となることができる。しかし都市部では、市民の価値観が多様で、市民の流入も激しい。一つのテーマで議論するとしたら、行政がテーブルを用意する必要がある、必然的にワークショップ的手法になる。
- ・ 満足度調査は、数十年前からやられている。地域を一括りにして指標で満足・不満足とする従来手法に限界。地図とクロスさせたきめ細かな分析をしないと地域の政策は作れない。資料 3-3 では 4 都市が紹介されているが、横浜や神戸は市民参加が盛んで、結果は異なるだろう。千葉の幕張エリアは日本一住みたい地域になっているが、市内の他のエリアは違う。その要因分析のためには、地図とのクロスが必要だ。

渡部委員：

- ・ 小規模の地域では、誰かが問題提起して市民運動が始まるパターンだが、本委員会が対象とする 10 万、30 万の都市では、住民自体が問題そのものを把握できず、自分たちが何をしたらいいかわからない。そして手遅れになって問題が顕在化する。そうした場合は今回のケースにはないやり方が求められる。危機意識を植え付け、このままでは都市が駄目になると理解して頂いた上で、実質的に動ける人を募る、Launch のための運動が、行政の新しい役割ではないか。

河内山委員：

- ・ 全国的に市町村合併が進んでいる。合併を契機に、昭和の大合併以前の小さな村単位に住民意識が向いているのを実感する。広島県高宮町では児玉町長が頑張っている。これからは狭域自治をどう考えていくかが課題だ。地域の人々が直面している問題や願い、子供の健全育成、治安、環境、ひとり暮らしの高齢者の安心感など、これからの行政ニーズの解決の単位は 10 万、30 万という大括りではうまくニーズとシーズが対応しない。英国やスウェーデンなど強制合併を進めた国では近隣自治に取り組んでいる。そういうものを組み合わせないと地域の問題は解決しないし、魅力も高まらない。小学校区単位でお金を出して仕組みをつくることに挑戦したらどうかと感じる。

高座長：

- ・ 本研究会では、とりあえず 10 万～30 万の地域に焦点を当てたいとしている。その中の問題は、違った視点で議論していくということで合意して進めている。

河内山委員：

- ・ 多様な主体の一人一人のつぶつぶが現れやすい規模の方がいい。30 万規模は行政効率はいいが。

高座長：

- ・ 地域づくり戦略に不可欠な要素として内在的な資源がどこにあるか、地域そのものを高める種を探すためにどうしたらいいかを議論しているが、前向きに進むためには資源を見つけるだけではない。利害関係者の参加のためには、事実（リスク）を明らかにすることが重要。テーブルを用意してワークショップを開くときも、いいことだけでなく、問題もあることを開示した方が、参加者の意識が高まる。

内海委員：

- ・ 企業経営の資料と、内在的資源との関係をお教えいただきたい。内在的資源の話を知っていると、地域住民が中心になって、行政がサポートするということがあった。そうした場合、資料 2 の p.1 の右側の図（地域の総合力を発揮する仕組み）は、企業との仕組みと比較して、この形でいいのか。企業と地域では信任や責任の内容が違う。それを整理すべきではないか。「各主体が共有するビジョンに基づく」ということは必ず必要だと思うが、企業とは違う信任のあり方を、明確にしていけたらいいのではないかと思う。
- ・ 活発に活動されている状況をご紹介いただいたが、活動に伴うリスクやコストを誰が担っているのか。行政側がサポートしているのか。何か動くときには原動力が必要であり、それがこうした活動の活発化にあたって重要になると思う。例えば地域資源マップをつくるのはかなりの日数が必要で、住民の方の参加も必要だ。忙しい市民によって支えられているなかで、そういったものをどのように、そして、どれくらい住民の方々に負担してもらっているかが重要ではないか。

高座長：

- ・ 資料 2 の図はあくまでたたき台である。

福田委員：

- ・ ビジョンをどう共有するかによって、そのあり方が変わる。

木佐委員：

- ・ 10万、30万都市といった話が前回、前々回の研究会であり、都市の話をしなければいけないのに、小さな自治体の話ばかりになっている。

高橋課長補佐：

- ・ 地域資源の見つけ方はどこでもかなり小さなレベルで行われている。例えば仙台市宮城野区でも地元学が行われている。その背景には危機意識があると聞く。そうした点が共通すれば援用しようと思ひ、今回の資料を作成した。
- ・ 30万以下の都市ではなく、30万以下の「都市圏」を考えている。例えば智頭町は鳥取市都市圏の中にあるが、都市圏の中でも人口減少、高齢化を体験し、地域の存続といった問題に直面している。今後、そうした問題に都市圏全体が陥るのであれば、同じような考え方が援用可能かも知れないと思っている。

高座長：

- ・ 前回の議論では、最終的な成果物の一つとしてマネジメント・システムのようなものの規格の流れを考えると、小さな自治体では大きな枠組みを考えられないと思ひ、大きな規模の都市に焦点を絞りたい、とした。

地域ビジョンについて

資料 4-1、4-2、4-3 の説明（日本総研）

資料 4-4 の説明（福田委員）

- ・ 三鷹の市民参加の総合計画づくりを参考にするのは難しい。ここの参加の風土は20年、30年というスパンできたものであり、ビジョンの共有化はその最終段階と位置づけられる。また、事務局の資料は、ビジョンづくりでは「市民が同じ方向に向かう」という市民性善説が想定。このシナリオは現実問題として難しい。また、三鷹を20年引張っていた市民側のキーパーソンが今年4月に選ばれた市長。市民、市長、職員ともに、三鷹市は20、30年で学んできた相互のコミュニケーション・テクニックを持っている。それは簡単に他地域はまねできないものだ。
- ・ p.1 は自治の基本条件の説明である。第一に危機感。財政再建計画をどうオープンにするかが重要。第二に、行政の中でプロジェクト執行の機能、受け皿づくりとして、まず「組織ありき」の発想から「仕事ありき」の発想に転換することが必要。第三に、「実行すべき」シナリオとしてまとめ上げ、地域ぐるみで総合計画に位置づける。第四に、行政内の資源配分や、行政が抱え込む必要のない施策はアウトソースすることなどを考えるべき。第五に、サービス部門等は行政満足度の向上のための内部改善にとどまらず、多様な主体の関わり方の可能性を含めて検討する。第六に、行財政運営の情報公開もセ

ットに考える。

- ・ p.3 の自治体「PLAN」の考え方は、まず、自治体の心構えとして、補助金ありきの発想でなく、「あるべき像」から実現可能な政策を「ゼロベース」で考えるということ。
総合計画は、みんなが共有する心の拠り所と行動指針として打ち出すべきだが、これはきれい事。様々な人がステイクホルダーであり、それぞれ生活がかかっており、ここを調整するのは難しい。その手法としてアンケートやシンポジウム等もあるが、既得権問題などの根深い部分を聞き出すには、フェイス・トゥ・フェイスで1週間泊りがけで本音を聞き出すしかない。問題の背景にある法制度や既得権のネック等を専門的に分析・公開し、何が問題かをオープンに共有するプロセスが大切。キャッチボールの議論でつくるプロセスだ。それをトータルでまとめあげる人材が地域にいればいいが、そうでない自治体には政策調整する専門家が必要。成功している自治体はそういうプロセスを庁内や地域内で踏んでいる。そうすると、今まで縦割りだったものが全部関わらざるを得ず、個別部署や関係組織がどう関わるかまで見える戦略的なプランができてくる。そうした合意形成のプロセスを踏んでビジョンをつくる。
- ・ 次に「DO」では、責任の明確化が求められる。自治体が予算をどう使っていくか、情報公開する。今までは自治体ごとにも単独補助金を出してきたが、もうできないかも知れない。投資先の選択と、その選択の理由も考えなければならない。「選択的投資」は一部の市民が決める話ではなく、行政が担う責任がある。事業が動く・動かない理由は、関係者の利害対立や法制度的制約、合意形成の未熟さなどによる。それを全部透明にして、事業が進まなかった「真の理由」を理解すること。これがチェックである。必ずしも指標・数値で管理できるものではない。
- ・ p.4 は、「新しい総合計画の体系」を提案したもの。単年度で部署別に専門的に繰り返す政策と、地域政策として戦略的に総合・横断的に展開するもの（戦略プログラム）とがあることを説明している。
- ・ p.6 は戦略プログラムの説明。今まで「戦略」と言ってきたが、実態は縦割りで考えられている。縦割りを抜きにして、それぞれの部署ごとの施策がどう絡むのかを明確にするのが戦略的なプログラムの展開だと思う。また、複数の部署が絡む場合、どこの部署が進行管理の責任を持つのか。チーム制やマネジメント制を入れて、情報公開して、仕組みをつくる責任が行政にある。
- ・ p.8 の図は、市民参加のビジョン策定するプロセスにあっても、市民が都合の良いことだけ要望してはいけない。またコストの使い方だけでなく、計画事業の決定に意見をしたり参加する義務を示している。ビジョン執行のチェックは、できたかできていないかの達成度を数字を見るだけでなく、コスト用途の適正性・妥当性、進捗の背景を見るプロセスが重要だ。
- ・ 参考資料は、そのような組織風土をどうつくり、築き上げていくかの取り組みと考え方をまとめたものである。

高座長：

- ・ PDCA の流れの中で、DO と CHECK の部分までお話し頂いた。今日は PLAN の段階において、資源を取り出し、ビジョンを定めていくのか、という一般的な枠組みを合意いただければありがたい。事例はその参考という形で整理すればいいと思っている。
- ・ 共通して出てきたのは、資源の発掘だけでなく、危機意識の確認がいるという点ではないか。そこからスタートしなければならない。その中で出てきた問題毎に関与したいステークホルダーが出てくるのではないか。

河内山委員：

- ・ 掛川市長は森林組合長の経験を通して、山、川の問題に接したことから、向都離村、つまり教育をすればするほど都に行って、掛川に人が入ってこないということを感じた。そういう掛川では 100 年後、どうなるのだという危機意識から全てが始まった。これは全ての地方自治体共通の悩みだ。ダウンサイジングもやったし打つべき手は打った。自然減は仕方ない。しかし東京や地方の拠点都市は魅力的だし、魅力が魅力を産む善循環になっている。それ以外の地域では、地域づくりに取り組めば取り組むほど、人がいなくなる。学校が立派になるほど、地域への愛着を失う。中心テーマが何かということがないと、曖昧模糊になる。このままでは大変なことになるという意識がないと動かない。

福田委員：

- ・ 情報公開で、財政状況と地域衰退の実情を市民に状況を知らせないと、市民は行政に要望するだけになってしまう。

河内山委員：

- ・ 10 年間で職員数を 15% 削減したが、組合の機嫌はよくないが、市民は喜ぶ。

高座長：

- ・ そうした情報を公開することは大事だと思うが、実体的には抵抗があるのではないか。

河内山委員：

- ・ 行政は無謬、過ちがないことが期待され、それを誇りにしている。そのため、ちょっとした傷でもオープンにしたいくない。ましてや大きな傷はオープンにしない。
- ・ 予算の査定に大学生のインターンシップに参加してもらったが、何でこんなことをやるのかという視点が我々よりいい。

高座長：

- ・ 資源発掘は前向きな取り組みだと思う。マップを使うといった手法は小さな市町村であれば可能だと思うが、今回の議論ではどうか。

近藤委員：

- ・ 本研究会は、自立、つまり各主体が責任を持つことを、どれくらい加速できるかが大きなテーマではないか。行政が赤字を公開するのも自立である。危機意識を単に市民に煽るのでなく、行政が自立して情報公開して責任をとっていくということだ。危機意識というだけではだめだ。日産のゴーン社長はいい例で、リストラをしつつも、フェアレディZをつくるなど、夢の共有を行っている。両方取り組むことが必要だ。
- ・ みんなで話し合えばビジョンが出来るというものではない。強烈なリーダーシップがあって、生まれるものであり、皆はそれに共感するというのではないか。自立した個人の意見なり、背景があるのが前提だ。みんなで議論して誰かが決めるものではない。
- ・ 内在的資源の発掘として、NPOの「キャリナビ」の取り組みは面白い。これは、学生達が職人等に話を聞きに行き、ネットに記事をアップする活動だ。これには二つの意味がある。第一に、学生達は話を聞いて生き様を感じることで、自分で考え、自立していくようになる。一方、取材される側も、普段問われることのない「なぜその仕事をしているのか」といったことを話すことで、自分を発見し、自立していく。
- ・ このように、地域の職人や誇りを持っている人に、その地域出身の学生が取材するのも地域資源発見の手法ではないか。若い人達が自分の生まれ育った地域の魅力や人を再発見し、取材された側も自分がこういう人間で生きてきたということを再確認できる。学生達も、取材された側も自立する。そこに情報が起き、何かが起きる。地域ビジョンも同様で、ビジョンを出す人が責任を持って発言することが重要。各主体が何となく参加して発言するのではだめだ。各主体の自立を加速する仕組みを内在化させることが大事。

高座長：

- ・ これは結論を出すのは難しい。次回まで結論を伸ばしたい。DOやCHECKとも絡む。次回、DOの議論もさせていただきたい。

3. ヒアリング調査について

資料5の説明（日本総研）

- ・ ヒアリング先でこれ以外にもよいところがあれば、メールでお知らせ願いたい。

次回予定等

資料6の説明（国土交通省）

高座長：

- ・ 次回、今日の議論に決着を付けた上で、次回のテーマに取り組みたい。

渡部委員：

- ・ 研究会の進め方について意見したい。読み上げられる資料が多すぎる。読んで分かる資料は説明不要である。図など説明が必要なものだけにしていきたい。

木佐委員：

- ・ 時間をかけて研究会に来ているのだから、もっと発言する時間がほしかった。

以上