

第4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11月11日（水）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、岡部委員、河内山委員、近藤委員、高委員（座長）、福田委員、松本委員

（事務局）国土交通省 薦田局長、萩原審議官、田口計画官、富士原参事官、酒巻企画官、高橋課長補佐、坂田補佐、佐藤、大川

（日本総研）金子、柿崎、矢ヶ崎、島川、入山

開会

資料1の説明（日本総研）

議事

1. PDCA プロセスについて

資料2、3の説明（日本総研）

高座長：

- ・ 資料2でPDCAの流れで整理できるとの案を出した。あまり厳格な議論はこの段階では必要ないとは思っているが、自由にご意見を頂きたい。
- ・ 事例はいずれもCHECKとACTIONがあまりなされていないということであった。

福田委員：

- ・ 自分たちだけでやると言っただけで、地域を知らない外部の目を否定する動きがある。資源の発見に外部の目が重要なだけでなく、しがらみや既得権を切る意味でも外部の目や口が必要。また、制度的な問題では外部のプロが必要。
- ・ 主体が多様になると、価値観がいろいろあり、一つの数字で評価できるものではない。多様な主体がコミュニケーションを重ね、判断して分析するといった、バトルのようなコミュニケーションと情報公開・共有が重要ではないか。数値化できるものもあるが、できないものもある。行政の金（税金）が入っているなら、それを評価する必要はあるが、民間の動きは出来上がったシステムで評価すべきではない。

内海委員：

- ・ 宮原では、大学研究室の学生や、由布院の条例をつくったコンサルタントなど、外部的な刺激が非常に重要だった。PLANのところ、そういう内容を強調して書いてもよい

のではないか。

岡部委員：

- ・ 3つの事例は、PDCAの先進的な優れた例ということなのか？彼らはPDCAを意識しているのか？

高橋課長補佐：

- ・ そうではないと思う。この資料は、それぞれの地域をPDCAの枠で評価したということだ。ヒアリング先がPDCAを意識していたわけではない。七尾の若い世代は意識しているが。

岡部委員：

- ・ なぜPLANがふりだしなのか。新しいPLANをつくる時には、その前のものに対するCHECK、ACTIONがあるはず。CHECK、ACTIONがあつてこそ、PLANが出てきたはずだ。

河内山委員：

- ・ 大型の工業団地をつくったり、農業の大規模な補助事業をしたり、地域を元気にしようという、従来型、20世紀型の政策を過去にどの地域でもやってきた。この方法では(例えば)七尾はうまくいかない、という考えが80年代や90年代にあったのだろう。
- ・ 滝沢村のように、ベッドタウンとしての発展という成功の方向性がある地域では、具体的なものがすぐには出ないで、行政改革のようなものから始まったのではないか。タイムラグがあるのではないか。

岡部委員：

- ・ その前段階の評価は、何となくうまくいかなかったから新しいことをやろう、というレベルのものが多いのでは。それではPDCAを導入してもうまくいかないのではないか。

日本総研 金子：

- ・ きっかけの部分はPDCAプロセスの外に位置づけられるのではないかと感じている。
- ・ 七尾ではJCの若手が勉強会で随分勉強し、あちこち視察に行った。それが一種のCHECKなのかとも思う。その上でPLAN段階に入っている。

高橋課長補佐：

- ・ PLANの中の「1.共通課題を確認する」に全て入れてしまっているのが分かりにくくなっている。これはPDCAサイクルの外に出すか、あるいはCHECKやACTIONに位

置付けるべきかもしれない。

- ・ 七尾では、今まで港町として発展してきたが、能登半島や金沢との関係が強くなって、七尾が置いて行かれる、という分析はしていた。ならば次にどうするかを考えている。

福田委員：

- ・ 資料2の「CHECK」の中味が本当にCHECKとして適切なのか疑問だ。PLANの「1. 共通課題を確認」「2. リーダーを発掘」「3. 内在的資源を発掘・再評価」は、CHECK、ACTIONに入ると思う。地域のCHECKとして社会的潮流の分析などはかなりする。リーダーも発掘するのではなく、彼らがなぜ活かされないのか、それを分析する。それがまさにCHECKやACTIONの行為である。CHECKやACTIONの内容が、計画通りにいっているかの外部の評価や公表だけというのでは違うと思う。

高座長：

- ・ PDCAは何度もぐるぐるまわるもの。CHECKやACTIONがあったからPLANがあるのはまさにその通り。練り直しながら考えていきたい。

松本委員：

- ・ CHECKの「10. 地域住民及び外部の人による評価」と「11. 評価結果を公表」は形式的な話だ。中味の話としてはPLANの1～3がCHECKに該当するのではないか。
- ・ 私は評価みえというNPOを立ち上げている。三重県は行政評価に取り組んできたが、その中からNPOが誕生した。行政との協働の地域づくりが行われる一方で、知事が行政評価として内部評価を行った。地域の担い手として住民も関わっているのに、評価を行政の視点でやることに違和感があったのがきっかけである。評価は通信簿ではなく、違和感の抽出だ。それをお互いに行う。言い換えればコミュニケーションだ。私達は行政との対話の中で違和感の抽出をして、私達の価値観からの評価を産みだしてきた。
- ・ 第一に行政が評価に取り組んだのが起点になった。第二に、協働という形態による地域づくりの試みがなければ、こうした動きはなかった。第三に、情報公開。内部評価を内部のためだけに使ってもよかったのかも知れないが、それを公開した。それによって違和感に気付くことができた。評価、協働、情報公開の三点が私たちの組織の背景にある。
- ・ 地域づくりの中でNPOに期待されたり、地方都市にそうした人材がないという問題もあるが、そうした評価や協働が一つのきっかけになりうる。
- ・ 資料2ではPLANが頭でっかちという印象を受ける。PLANが頭でっかちになった弊害については共通の認識があると思うので、見せ方としても、今まで見落としがちだったCHECKやACTIONの重要性を見せていくのがいいのではないか。
- ・ ただ、評価や協働は時間やコストもかかる。これを地域の役割分担としてどうするかは各地域の問題。また、CHECKの11に関しては、行政の人は形によって協働かどうか

を判断しようとするが、それは不毛だ。この形（例えば審議会）なら協働なのかというマニュアルや正解を求めがち。行政は、根本的なあり方、制度改革が求められている。

高座長：

- ・ 研究会の意義は、PLAN が頭でっかちになっているところを改めることにある。
- ・ ネガティブなものを取り除くことが PLAN に入るといった意見だったと思う。その分析も入れていく必要があるのだろう。ポジティブなものを発掘するだけでなく。

近藤委員：

- ・ 単純に PDCA を地域に入れたらいいという発表だとつまらない。
- ・ 会社を経営していても、計画を立てて評価して見直すのは当然であり、それだけが重要なわけではない。このプロセスを通じてどれだけコミュニケーションが深まっているのか、これがどう加速しているのか、参加者が増えているのか、といったことが重要だ。PDCA は箱であり仕組みでしかない。これにより何が起きればいいのか。ただ儲かればいいのか。誇りを持てた、自己実現できたということが実感できることが重要ではないか。その本質が公表されるとこの研究も意味があるのではないか。

内海委員：

- ・ 評価との関係で気になるのは、何を目指した評価なのか、ということ。事例の中でも知りたいことだが、それを研究会の中でどう表現していくのか。

河内山委員：

- ・ 今まで行政がいろいろ資源を沢山持っていたので、評価もずっと一面的なものだった。多様な主体が参加するほど、思ってもいないような多様なモノサシ、価値観が出てきて、多様な評価方式や評価結果が出てくる。これが地域づくりの中で大事だと思う。
- ・ 農村部の道路整備はなかなか行政ではできない。柳井市では、重機などだけ予算化して、地域の人が道路を整備する仕組みを持っている。地域の人からは、道路ができることはもちろんだが、助け合いをして気持ちよかった、コミュニケーションができた、防災について取り組むようになった、など思っても見なかった評価が出てきた。多様な主体が参加する地域づくりにおいては、これができたら 100点という評価を最初からセットするのではなく、それによって誇りが生まれることなども重要ではないか。
- ・ 評価段階こそ、住民参加や外部の目を入れ、多様な主体によって、時間もかけてコーディネーターも入れて進めると、次の PDCA サイクルが奥深いものになるのではないか。

岡部委員：

- ・ 評価には 2 つあるようだ。一つはあらかじめ指標を定めておく「客観性の高い評価」。

もう一つは次の計画を決める「戦略的な評価」。後者には思いもかけなかったよいことができた、変なことがおきた、ということが入る。今の資料では、戦略的な評価が PLAN に入っている。これを CHECK に入れていくと、ACTION も太くなる。それが多くの人を巻き込む、加速していく仕掛けのモーターになっていくのではない。

近藤委員：

- ・ プロセスをどう見るかだと思う。今期の利益をどうするかは極めて重要な客観的な指標だが、それに向けてのプロセスの評価も重要。地域ではみんなが誇りを持つなどのプロセスの方が大事ではないか。お上に任せればいいと言う人たちが、自分で意見を持ってぶつけて分かり合うという、「自立の成長のプロセス」の共有が大事ではないか。つまり、地域が変わってきた実感などを随時集めながら、参加の濃度を測れるような工夫をし、かつそれが見えることが必要だ。それは地域財政が潤うということとは別である。

高座長：

- ・ あらかじめ定めたモノサシも重要だが、プロセスの評価、戦略的な評価を行い、それを公開するということが。

近藤委員：

- ・ 例えば出版社にとっては、雑誌の発行部数や利益が重要な指標であるが、読者やクライアントのつながりという意味では、読者がどれくらい参加してくれるのか、書いてくれるメールの文章の深みなどを考えて、濃密度を測る工夫をしている。例えばメールの長さなどを数値化する。数値化できないものは、アンケートなど定性的なものをもとに評価している。これを通じて、雑誌を出す喜び、誇りを持つこともできる。

福田委員：

- ・ 資料では DO が薄いと思う。DO の時点でどういう主体がどう関わっていくのかが見える資料がない。今までの PLAN は行政がつくるものであったが、実際は DO のときに、多様な主体がどれだけ出てくるかを PLAN の時点で見込んでおくことが重要である。枠組みをつくって実行するのではなく、実行できる主体がどう PLAN にも関わることが重要。それがあって、DO におけるプロセス評価ができる。動く中で誰がリーダーになったか、地域の気持をどう盛り上げたか、などいろいろな評価がある。

高座長：

- ・ 議題の 2 はまさに DO である。続けて議論をしていきたい。

2. 地域づくり戦略に不可欠な戦略(2)

地域づくりの実践 (Do) について
資料 4、5、6 の説明 (日本総研)

内海委員：

- ・ 特に DO の段階において、自治体における PDCA との関係が重要ではないか。協働というものを整理する意味でも、議論する必要があるのではないか。

高座長：

- ・ PDCA をまわす主体は誰なのかという問題提起か。

内海委員：

- ・ 多様な主体による PDCA を前提とすると、自治体の PDCA との関係をどのように考えればよいかという意味である。

高座長：

- ・ 行政を中心とする PDCA なのか、多様な主体による PDCA なのか、という問題だと思う。それは誰が調整するのかということとも関係する。

福田委員：

- ・ 活動したいという潜在的なニーズを抱えている人がいるが、情報がなくて参加できないとか、自分が指導的な役割はできないと思っている人も多い。行政が情報を出してテーブルに載せる役割、いろいろな活動の情報を集めてキッカケの旗を振る役割があると思う。その能力があるかどうかは別だが。
- ・ 地域をつくる主体には、市民や NPO といったコミュニティ活動とともに、民間企業のように地域で経済活動している存在もある。阪神大震災後、神戸では住民やハード面は復旧しているが、経済は 8 割復興のまま回復できていない。もはや地場産業だけでは駄目だと神戸市は考え、先端医療産業という新たな産業を考えた。まず市立病院が動き、その思いが自治体に飛び火し、その国家的、国際的プロジェクトに参加したいという地場産業の人や研究者が、大阪や京都からも集まり出している。経済で考えた場合、自治体を超えたこうした動きも重要。資料の主体は NPO 等に視点を置きすぎ。もっとダイナミックな主体の活動もあると思う。

河内山委員：

- ・ 多様な主体が行政とどういう関わり合いを持つかを考えると 3 パターンぐらいある。
- ・ 一つは、公共性のある仕事、分野について、なるべく民間の人に関わってもらい、起業やビジネスにつながる分野がないかと考えている自治体は多い。高浜市では行政の仕事

自体をアウトソースしたり、コミュニティビジネスを活性化してひとり暮らしの高齢者の暮らしを支える仕組みをビジネスでやれないか考えている。柳井市でも中心部の商店主の人が高齢者向けの宅配サービスを始めている。

- ・ 二つ目は、方法論がはっきりしているものを行政がどうまきこむか。環境行政はやり方も方法論も分かっているが、企業にも家庭にも自治体にもやってもらわなければならない。これは掛川の自治会活性化にも関係する。これはどうしても自治体を取り引きしている自治会でないとできない。個人の家庭では進まない。
- ・ 三つ目は我々の悩みの種である。反行政あるいは未着手の分野について、何か課題発見があって、あっと驚く活動が始まるといったこと。何かは分からないが、どんどんアイデアを出して、補助金を差し出すという市民活動支援。これが一番難しい。

岡部委員：

- ・ バルセロナの中心部では、今の3番目の取組があった。人間はどこか一つに属している、というイメージがある。しかし実際は一つの組織、例えば大学だけに属しているわけではない。いろいろな主体の癖を知っている人がキーになる。バルセロナでは市の役人がNPOを2つ起こしている。一つは中心市街地の小劇場、一つはその地区に関わる自治会から商店会、慈善活動のグループなどをプラットフォームに載せるようなNPO。その人達をお見合いさせると、思ってもみないアイデアが出てくる。彼は行政の癖を知っているの、どう行政を突っつけばいいかを知っている。複数の主体を駆けめぐるようなリーダーが必要ではないか。

高座長：

- ・ PLANにおいても癖を知ったリーダーの発掘が重要か。

河内山委員：

- ・ 確かにそのほうが早いだろう。

高座長：

- ・ PDCAを動かす主体がいると思うが、それをどう考えるか。

高橋課長補佐：

- ・ 七尾の問題はJCが中心に動いていて、商店街や住民の意見は吸い上げないこと。吸い上げないからうまくやってきたというぐらい対立している。それをつなぐ人たちが、多様な主体という意味では重要になる。次のリーダー、つなぐ人の話は次回議論したい。

内海委員：

- ・ 河内山委員の一つ目の分類の、自律的なビジネスの活性化においては、公共に転化させるという話もあるが、掛川でも指摘されている代表制の問題がある。しかし、この段階では代表制をどこまで必要とされるかは議論を要する。場合によっては、過度な代表制を要求することは活性化を阻害する恐れもある。
- ・ 二つ目の、自治体が市民団体に関わるという段階では、代表制が重要となる、また意思決定のプロセスなどの公開性が重要になる。
- ・ 三つ目の市民の活動を受け止めていく場合は、受け止めていくシステムが必要となる。例えば自由な発想を受け入れる提案制度のシステムなどが考えられる。大和市は新しい市民参加を創造する条例をつくっているが、そこでは提案制度を設けて、市民団体が提案するプロセス自体を見守って、それを提案に反映する仕組みにしている。
- ・ つまり、多様な主体による PDCA のあり方は多様であり、そのあり方は段階あるいは局面によって違うのではないか。

高座長：

- ・ 多様な主体が関わってもらう方法や仕掛けに面白いものはないか。

河内山委員：

- ・ 志木市長はシティマネージャー制を提案しているが、志木市では市議会で審議するのと同じように予算を市民代表が査定をし始めているらしい。

高橋課長補佐：

- ・ 今は市民委員会が予算案をつくっている段階で、役所の予算案とともに議論する予定と聞いている。

河内山委員：

- ・ 志木市長は第二市役所と言っているようだ。私も市役所は独占だから駄目だ、パーチャルにやらなければ駄目だという話をしていた。

松本委員：

- ・ 志木市は、NPO の仕組みを使って、行政の仕事を 9 割は民間に委ねられるという判断で、行政パートナー制度を始めている。500 人の職員を 50 人に減らして、残りは全部 NPO に任せると言っている。NPO を受け止め取り組むという方向・ベクトルとは別に、NPO に出していくという方向もある。
- ・ 志木市の穂坂市長は NPO を本質的にご理解されているのでいいが、形だけを導入すると行政と市民が従属関係となり、軋轢も生まれて難しい。
- ・ 「多様な主体」と言うほど、いろいろな主体を想起させるのではなく、逆に主体が見え

なくなっていく。この文章は行政が主体になっているという印象を受ける。自分が NPO であるという自覚をもつと、自分がどうするのが文章から読みとりにくい。多様な主体と言ってしまうと、主語抜きに語らざるを得ないが、主語抜きに語ることの難しさがあると思う。それぞれの主体が読んだときに、自分たちの活動がイメージできるようにしたい。誰もが私ではない誰かと思ってしまうのではよくない。

岡部委員：

- ・ 多様な主体の中に行政は入るのか。

高座長：

- ・ 入る。調整するのは行政ではないかというイメージではあった。邪魔をするのではなく、引き出すような、枠組みとして理解していたのだが。

福田委員：

- ・ 一番最初に自治体向けという話があったので、そうだと思っていたが。

高座長：

- ・ ただその辺りは揺れ動いている。

高橋課長補佐：

- ・ 我々も迷っていて、主語が誰なのかが難しい。そこも議論していただければと思っている。そうすると行政の役割が見えてくるかも知れない。

高座長：

- ・ 行政の役割の 3 番目が、ここでは分かりやすく使えと思った。

河内山委員：

- ・ 生まれたばかりの NPO や市民グループに対する支援は、行政に対するニーズとして大きいと感じている。深入りしすぎると何のための NPO なのかということになるが、期待されているのは、経理処理等の七面倒くさい事務的な雑務や、事務所をどうするか、といった点だ。どの自治体でも、市民活動支援センターに真に求められる機能が、行政との役割分担につながるのではないかとと思っている。

松本委員：

- ・ 今の指摘はバックオフィスのサポートという業態である。これは市ではできないと思う。何百もの市民活動支援センターが既にあり、民にも官にもある。官の場合は、直接サポ

ートできないのではないか。また、(コミュニティビジネス的に)経営支援的なことが求められるなかでそうした人材が行政にいるのか。さらに、行政を批判する、運動性の強い団体も含めてあまねく支援できるのか。こうした点を考えると、そうした支援は民間の役割ではないか。

- ・ ただ、NPO が動きやすくなる環境をつくりたいときに、阻害要因や制度を行政側が受け止めて整理する、ということは必要。まちづくりをやろうとしている人にとって、縦割の領域は関係ない。それをコーディネートする機能は、官ができるのではないか。

河内山委員：

- ・ 行政内部にもコーディネータ的役割が必要ということなのだと思う。
- ・ 構造改革特区推進室の職員は、古巣のことは考えずに、地方の立場に立って頑張っている。時代の変わり目なので、官の中の NPO 推進担当だけでなく、中間領域部分について、自由に動ける引退された方や、現職でもカメレオンのように振る舞える方が求められているのではないか。反行政施策的なことも上手に扱うことを含めて。

岡部委員：

- ・ バルセロナの人がはっきり言っていたのは、中にはできないということだった。

松本委員：

- ・ 杉並区では NPO 推進室を置くのをやめて、各部署に担当委員を置くという形にしている。そういう考え方だと思う。

近藤委員：

- ・ カメレオンという言葉があったが、処世術的なことではいけない。大切なことは、コーディネーターが「思想」「哲学」を持っているということ。多様な主体をつなぐための高次元の考え方が必要。
- ・ オランダ・ロッテルダムではアーティストの作品をまちに置くプロジェクトに力を入れている。ある実績のない日本人アーティストの作品が置かれることになった。そのアーティストは、NPO にこういう作品をつくりたいということを登録しておいたら、行政がその NPO から情報を得て、予算をつけて彼女に任せることになったという。同じことが日本でできるかどうか。日本の役人も同様のリスクテイクをしようとするだろうか。オランダでそれが出来た理由は、「プレミア」という「思想」があったからだという。初めて出てくるものを発掘して、世にプロデュースすることに価値を置くという思想が、NPO にも役所にもあるのではないか。世の中で既に評価されているものを持つてくるだけでは誇りが持てないと言う。両側のリスクがなくなるようなコーディネーションでなく、両側を高めるコミュニケーションが必要ではないか。

高座長：

- ・ PLAN 中の「3 . 内在的資源の発掘」は、外からでも持ってくるということだと思う。

福田委員：

- ・ プロデュース能力を行政が持つべきと最近書き続けている。過疎地では私はプロデューサー的役割を持って入る。「1 . 共通課題」「2 . リーダー」「3 . 内在的資源」を徹底的に調べ、既得権者の反対を押し切り、意見を出しにくいいろいろな住民を巻き込みながら、計画プロセスをオープンにしていく。そうしたことは、反対や圧力があるので行政内部ではできないことであり、外部の人間だからこそできる。結果として、プランの内容として、8割の人がそれぞれ80%満足できるものは必ず書ける。それは、1~3を反映して、プロセスをオープンにすること。そのためには強い意志が必要である。
- ・ 小笠原に関わっているが、一般の島民の人たちから「初めて島が変わると思った」というメールをもらった。8月に新任された村長は強い意志をもって住民参加の仕組みを作ってきている。地域のプロデュースには、意思が強い人間が動く必要がある。

高座長：

- ・ それは計画の中と言うよりは、外にあるということか。

福田委員：

- ・ そうだ。DOを見込んでPLANも行う。それは言葉で「戦略」などという甘いものではない。人と人との間のワーク、それぞれの「想い」(思惑)の調整が、地域のプロデュースである。

岡部委員：

- ・ それがCHECK、ACTIONだと思う。DOとPLANの逆方向と考えるとややこしい。

福田委員：

- ・ 最初のきっかけを考えると、そうした人と人の調整を乗り切らないと、まわっていかない。

高橋課長補佐：

- ・ 「地域特性によるPDCAの基本形とバリエーション」という論点は、導入の仕方をPDCAの外に出した方がいいのかどうか、ということの意味している。
- ・ 七尾の場合、一部のリーダーがぐいぐい引っ張り、反対の声など聞かない進め方だったが、それでは次のステップに行けなくなった。逆に宮原やニセコは枠組みから入ってい

て、住民意識や行政意識を変えるということから始めている。PLAN のなかでも今示している順番でやっていくのか、議論が必要と思う。

高座長：

- ・ PDCA はスパイラルを描きながら上がっていく。「1 .共通課題」「2 .リーダー」「3 .内制的資源」が PDCA の下の段階、スパイラルに入る前段階におけるのかも知れない。
- ・ 企業をコミットさせるためにどうしたらいいか、意見を頂けないか。企業も何をしたらいいか分からない。

松本委員：

- ・ 大企業は助成団体をつくるなどの社会貢献活動に取り組んでいる。一方で、まちの小さな中小企業は地元の花火大会などを習慣的に支援している。この両者の間がすぼっと抜けている。企業の地域貢献の調査をみると、寄付、協賛、地域のゴミ集めに人を出す、でとどまってしまう。企業の本体活動とは別のことに別予算で地域活動に取り組むのでは、本体活動がしんどい時期になると続けられなくなる。私達は、企業自身の経済活動の中でそういった価値をつけられないか、一緒に考えたいと提案している。別枠での活動はやめまじょうと。

河内山委員：

- ・ 企業からお役に立てることはないかという話はよくあるが、私はこう答えている。まず本業をしっかりとやって欲しい。次に人気取りではなく、企業活動や従業員の仕事の中でモデルや模範となるような存在になって欲しい。3 番目にそうなれば視察が来るようになるので、交流人口が増えて市として助かる。
- ・ 企業はお祭り気分、花火大会の気分である。わざわざ田舎に進出するのだから暖かく迎えて欲しいというのが企業の本音だろう。ただそうは言えないので、何かできることはないかとなり、では運動場が欲しいと要望する癖が、行政にも住民にもついている。市内に火力発電所があるが、企業も自治体も議会も金が落ちると考え、増設するなら目に見える社会貢献を求めがちだ。そうではなくて、本業をしっかりとやり、手本になるような会社になって欲しい。

内海委員：

- ・ 例えば、大丸有エリアマネジメント協議会では、三菱地所などの企業等が中心となって、自分たちのまちをマネジメントしようとする試みがされている。これらの活動は単なる管理ではなく、芸術家の作品を置く「カウ・パレード」などまちを活性化するための様々な取り組みが試みられている。こうした取り組みに対して、地域への貢献を評価することは、企業にプラスになるのではないか。また、積極的な取り組みの弊害となる規制を

緩和することなども重要ではないか。

次回予定等

国土交通省説明

以上