北海道自治体学会

News Letter No.110

特集　自治とは何か、どうつくるか

Contents

● 特集　**自治とは何か、どうつくるか**　p3

～全国初の政策を打ち出す新城市の取り組みから見えてきたもの～
- オンライン研究会特別セミナー報告 -

対談

穂積　亮次　**前新城市長**

×

松下　啓一　**元相模女子大学教授**

● 学会員寄稿　**カタストロフィーの地点に立ち、レジリエンスに臨む**　p28

私たちは、レジリエント社会を創る

加藤　知愛（北海道大学公共政策大学院 非常勤講師／パイロット・プラクティス株式会社代表）

● 現場から　**希少種の町立夜間定時制単置高校事務の私**　p38

髙橋　健（北海道日高高等学校　事務長）

● 編集後記　p42

表紙

「マッチョポーズ」
撮影者｜藤原　弘昭（1962 年生まれ。イトウ研究家、野生愛好家）
撮影日｜2021/12/4

初めて立ち寄った公園の林地を散策すると 3 匹のエゾリスが出迎えてくれた。人慣れしているのか２ｍほど手前まで近寄ってくるが、それ以上近づくと逃げていく。まるでボディービルダーのようなポーズをとってくれた。

（写真の無断転載禁止）

■特集　自治とは何か、どうつくるか

～全国初の政策を打ち出す新城市の取り組みから見えてきたもの～

対談
穂積　亮次　前新城市長[1]
×
松下　啓一　元相模女子大学教授[2]

- オンライン研究会特別セミナー報告 -

■　はじめに

〇松下さん

初めに、私と穂積さんでやり取りをしながら、制度の概要を説明していきたいと思います。その後、皆さんからいろいろな意見をいただきながら議論をできればと思っていますので、よろしくお願いします。

最初に自己紹介をさせていただきます。私は相模女子大学に勤めていました。大学を辞めてから肩書きがなかったのですが、友人の今井さんが「地方自治研究者・実践者」と付けてくれました。その実践者の中身をもう少し詳しく言うと、「政策起業家」なので、最近は、そのように名乗っています。簡単に言うと、市長さんなどに会って、政策を提案し、その実現に向けたサポートをしています。市役所をやめてから、ずっとそういうスタンスで研究や実践をしてきていますので、ぴったしの肩書だと思っています。

私は横浜市役所に 26 年間勤めていましたので、役所のことは大体わかります。できることもできないことも、本当のこともちょっと違うなということもわかります。役所では、総務、環境、都市計画、経済、水道など、それぞれの部署で企画や調査などを担

---

[1] 穂積亮次（ほづみ　りょうじ）氏
2005 年、３市町村合併で誕生した新・新城市の初代市長に就任。以後４期 16 年市長をつとめる。在任中は、市民自治社会の創造（同市第１次総合計画）をめざして多くの政策形成に励む。著書に『自治する日本　地域起点の民主主義』（萌書房）など 。

[2] 松下啓一（まつした　けいいち）氏
地方自治研究者・実践者（元相模女子大学教授）、現代自治体論。「励ます地方自治」を展開。26 年間の横浜市職員時代には、総務・環境・都市計画・経済・水道などの各部局で調査・企画を担当。近著に、『自治するまちのつくり方・愛知県新城市の「全国初の政策づくり」から学ぶもの』（イマジン出版社）。穂積氏との共著で、『選挙はまちづくり　わかりやすく・おもしろく　公開政策討論会条例ができるまで』（イマジン出版社）、『自治体若者政策・愛知県新城市の挑戦　どのように若者を集め、その力を引き出したのか』（編著・萌書房）。

当しました。最後は水道の企画の課長でした。

26 年勤めて、職員として６年、係長・課長補佐として 13 年、課長として７年務めましたが、このままいても降格されることはあっても部長になることはないだろうと思い、大阪の大学に移りました。そのような経歴です。

ですから、役所の経験や研究者としての経験を踏まえて、政策起業家として活動しています。

私のスタンスは「励ます地方自治」です。これに対するのが「監視の地方自治」です。励ます地方自治をやっていまして、これは学会では全く相手にされていません。こんなことを言っているのは私だけですね。

本もたくさん書いていまして、最近では「自治するまちの作り方―愛知県新城市の『全国初の政策づくり』から学ぶもの―」という本を書きましたので、今日はこの本に沿ってお話をしたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

〇穂積さん

今日、初めてお目にかかる方が多いと思いますけれども、私は、昨年の 11 月まで、愛知県新城市というところで市長を務めておりました。2005 年から新城市の市長をしておりますが、ちょうどその 2005 年は、私どものまちが合併した時期にあたり、旧新城市（しんしろし）、鳳来町（ほうらいちょう）、作手村（つくでむら）の３市町村が合併して誕生した新しい新城市の初代市長となりました。

合併前には、鳳来町の町長を１年務めておりました。４期 16 年の中でいろいろな仕事をさせていただきましたけれども、今日のテーマである地方自治、あるいは市民自治、住民自治、地域自治ということについては、自分なりのこだわりというか、理念めいたものを持ってやってきたと思っています。その中で、様々な課題に挑戦をしたり、あるいは途中でなかなかうまくいかなかったりした事例などございますけれども、昨年の 11 月で４期 16 年の任期を終えたところです。

今日のテーマである「自治するまちの作り方」という松下先生の書籍の後半で、私も松下先生と対談をさせていただいているのですけれども、その他にも、若者議会・若者政策に関することや市長選挙の公開政策討論会条例についても松下先生と共著を出版させていただいたり、単著で「自治する日本」という本も出版をしておりますが、これらは全て松下先生が「書いてみよう、一緒にやろう」と声をかけていただいて、初めてその気になったものばかりでして、今日も松下先生の先導によってお話をさせていただくことになるかと思いますので、よろしくお願いしたいと思います。

〇松下さん

私は、26 年間市役所に勤めていましたけれども、課長どまりなので、正直に言うと自治経営の本当のことはわからないのです。副市長などやったことがないし、部長にもな

っていないからです。その辺は穂積さんが、市長経験が長いので、それを合体してお話ができればと思っています。

穂積さんとは 2009 年に初めてお会いしました。今でも覚えていますが、自治基本条例の時です。講演会の前にお話をして、長い付き合いになるなと思ったのを覚えています。実際に長い付き合いになりました。

■　新城市（愛知県）の紹介

〇松下さん

最初に新城市の紹介をします。豊橋から飯田線に乗って、30～40 分のところにあるまちです。

穂積さんからお話がありましたように、平成 17 年に旧新城市、鳳来町、作出村の３市町村が合併をして今に至っています。

この３つの市町村が合併したということが、いろいろな制度の枠組みになっています。この３つの市町村を均等にとか、あるいは３つの市町村に必ず行こうとか、そういう行動になってきます。では、穂積さんから新城市の紹介をお願いします。

〇穂積さん

新城市の人口は去年の９月現在で４万 5000 人弱です。合併した時点が５万 3000 人ほどでしたので、この 16 年間で１年間に約 500 人ずつ人口が減っているという計算になります。やはり社会的な流出と自然減の両方が、大体 200 対 300 ぐらいで、入れ替わりはありますが、そのような形で人口減少が続いております。

何年か前に日本創生会議が消滅可能性都市を発表して、各地でいろいろ話題になりましたが、愛知県は皆さんご存知のとおり、大体において自治体の財政力が豊かで、市民所得も全国水準から比べれば比較的豊かなところが多いのですが、愛知県にある市の中では唯一、新城市が消滅可能性都市に挙げられまして、市内外でショックが広がりました。

ただ、地域全体は非常に自然が豊かで、面積全体の約 80％を山林が占めております。ちょうど新城市の中央部から中部山岳地帯がはじまります。ここから上流部に向かっていよいよ天竜奥三河国定公園が始まっていくというところに新城市が位置しております。

歴史的に振り返ると、学校の教科書で有名な長篠合戦の行われたところが新城市です。戦国の世を大きく分けた合戦の地でありますので、それに応じた様々な史跡があります。それより古く、1300 年続いている鳳来寺や温泉地なども豊かにあります。

元々、山の経済が豊かであった時代は、山林の経済を背景にしながら、山側と海側とを結ぶ交通の結節点、また商業の集積地として発展しましたが、戦後は林業の衰退とともに内陸工業地帯へとポジションを変えて、今日に至っています。

新東名高速道路が数年前に開通しまして、大きく交通関係も変わってきています。

■　**新城市の政策・施策**

〇松下さん

消滅可能性都市と言われたこのまちで、新しい政策が始まってきたということです。今日、紹介する政策・施策について、最初に簡単に概要を紹介したいと思います。

１つは公開政策討論会です。「そんなことはどこでもやっているじゃないの」「うちはJC（青年会議所）がやっている」と言われるかもしれませんが、新城市で作った公開政策討論会条例は、JC ではなく市の公設です。市役所が設営をして、市の予算でやっていくということです。これは後ほど詳しく説明しますが、公職選挙法は非常に縛りが厳しい法律なので、その法律に抵触しないように、しかし市民ニーズに応じた形で作ったものです。市長選挙の立候補予定者が、選挙の前に市民の前で政策を論じる。その機会を市が設営して、市の事業の中に組み込んでやっていくという事業です。穂積さん、予算はどのぐらいですか。

〇穂積さん

そんなにかからないと思いますね。かかっても数百万円だと思います。

〇松下さん

次に、若者政策・若者議会です。若者議会というと、よくあるのが模擬議会です。中学生が議場で議員の真似をするような感じなのですが、そうではなくて、新城市では若者に 1,000 万円の予算提案権を付与します。お金をあげるというわけではなく、その金額の範囲で政策の提案ができるという制度です。それが新城市の若者政策・若者議会の

ポイントです。

３つ目が、市民まちづくり集会です。新城市では、市民・議会・行政が一堂に会します。議員が全員参加する、それから市長以下も参加する、そして市民も参加する、それを市民まちづくり集会と言っていますが、これは年一度、必ずやらなければいけないことになっています。

４つ目が、自治振興事務所（地域自治区）の所長が市民から任用される。地方自治法では、この地域自治区の事務所の所長は、長の補助機関である職員をもって充てると規定されています。長の補助機関、つまり役人を充てるというのが地方自治法の規定だけれども、ここでは公務員に市民を充てて、市民任用をしているということです。穂積さん、市民任用の方は現在何人いますか。

〇穂積さん

10 の自治区があるのですけれども、そのうち、旧新城市は５地区、旧鳳来町で４地区、旧作出村で１地区となっていますが、市民登用の所長は、旧作手村に１人、旧鳳来町に１人、そして旧新城市に３人おりますので、計５人です。

〇松下さん

今日はこの４つの制度、特に前半の２つを中心に説明したいと思います。

■　**新城市の政策の視点**

〇松下さん

これらの政策に共通する問題意識、新城市の政策の視点を抽出してみました。これは私の意見ですけれども、１つは、住民自治の観点から政策化するということです。住民自治には２つあります。１つは役所をチェックするという住民自治、もう１つは住民自身がまちづくりの主体・当事者となってまちを作っていくというという住民自治、その２つがあるわけですけれども、ここでは後者の方です。住民・市民がまちの当事者となってまちを作っていく、そういう観点から政策を作っています。

先ほど紹介した自治振興事務所の所長が市民であるということは、市民自身がその自治区の運営の要になるということです。若者政策も公開政策討論会も、こうした住民自治の観点から政策化されたものであり、私が非常に共感するところです。

２つ目は、理念にとどまらず、制度や仕組みに落とし込むということです。よくあるのは、特に県の仕事に多いのだけれども、綺麗な言葉や理念をいっぱい並べると、なんとなく先進的なイメージになりますが、制度・仕組みがないから、結局は何なんだろうという政策が多くなります。新城市の場合は、理念にとどまらず制度・仕組みに落とし込むというところが私が評価しているところです。

３つ目は、ここ数年、特に感じるのですけれども、制度・仕組みにとどまらず、その担い手である人の問題に踏み込んでいくということです。例えば、コロナもそうでしたけれども、いろいろな制度があるけれども人手がいない。福祉もそうです。地域のまちづくりもそうです。自治会や町内会、新城市の場合は行政区ですが、その担い手がどんどんいなくなっていく。制度や仕組みはあるけれども、それを担っていく人がいない。その人を育てていく、人を後押ししていくという視点が、新城市の政策の視点だと私は思っています。

特に３つ目の人の問題に踏み込むということについて、穂積さんは、最後に、福祉従事者を励ます、応援する条例づくりをしましたよね。

〇穂積さん

「福祉従事者がやりがいを持って働き続けることができるまちづくり条例」という条例で、条例のタイトルとしては長いのですけども、少子高齢化社会の中で、特に我々は過疎地でもありますので、福祉が市民生活を支える重要な役割を果たしていると思うのですが、制度もある、お金もあるが、人がいないためにできないサービスがどんどん増えています。福祉従事者がやりがいを持って仕事に励める地域づくりが必要だと考え、様々な福祉分野で働く女性たちを中心としましたけれども、現場の人たちに集まってもらって、福祉円卓会議を作り、それぞれの課題を取り上げながら、あるいは大規模な福祉従事者へのアンケートも行いながら、どうしたらやりがいを持って働き続けることができるのかということを２年間かけて議論をしました。最終的にはその会議の皆さんの

発案で、条例化をしてほしいというところまで行き着きまして、条例を作ることになりました。持続可能な福祉社会のための人づくりといいますか、もう少し地域全体でそれを支えていこうという機運を作っていきたいと思ってやってきました。

〇松下さん

私もこの条例づくりには参加させてもらいましたけれども、今までこういう制度の検討などしたことのない人たちが集まって円卓会議を開いて、それで積み上げていった制度づくりなんですね。これはいかにも新城らしい。市民の中から素朴な意見を出しながら作っていった。担う人の問題に焦点を当てて、その担い手が当事者になって制度をつくっていく。この人づくり、当事者づくりこそが新城市の政策の魅力だと思っています。

■　「住民自治の観点からの政策化」とは、どういうことか

〇松下さん

先ほど、住民自治の観点からの政策化と言いましたが、もう少し詳しく説明しますと、地方分権改革が 2000 年に始まりましたけれども、これは地方自治法の枠中の改革ですので、団体自治改革にとどまっています。国・県・市という関係の中で、国の権限を県や市に落としていく、県の権限を市に落としていくという、この団体間での改革がメインです。

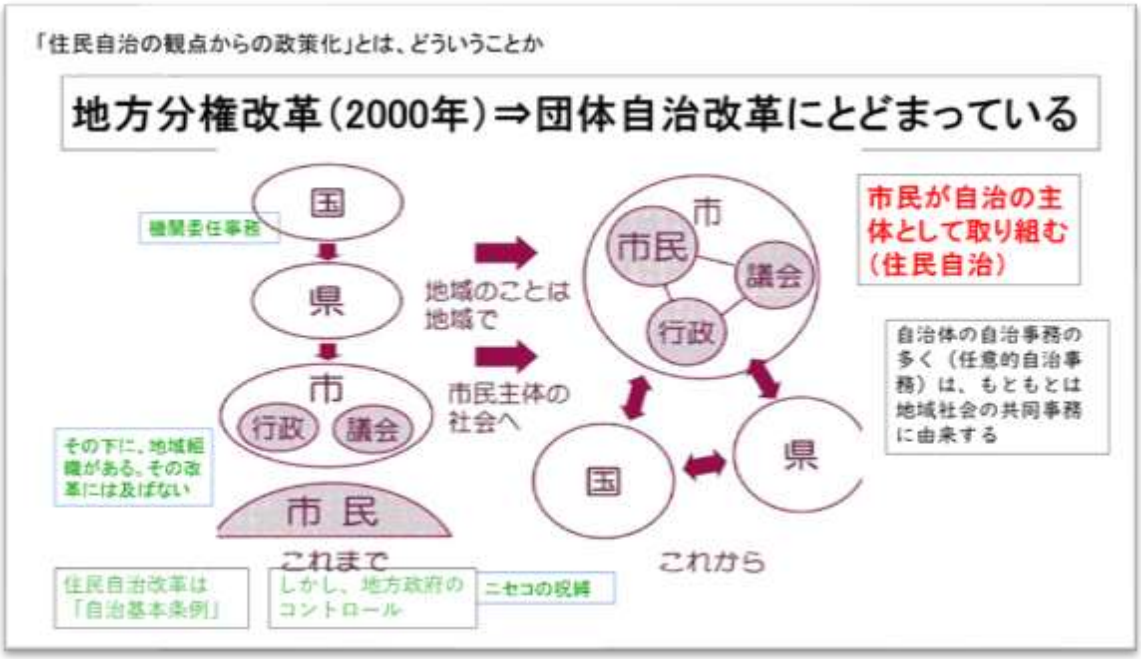
機関委任事務をやめて、法定受託事務や自治事務に変えていくということです。それが、市の権限を増やしていくということに結果的にはなったと思うのですれけども、実は、この市の下に、市のそれぞれの縦割りの下に、紐付きで地域組織がありますが、そこには分権が及んでいないわけです。そこの分権も本来は必要です。

それから、地方分権改革では、市民・住民が置いてきぼりになってしまっている。国・県・市の中での分権改革なので、住民が後景に引っ込んでしまっています。

それを乗り越えようという試みが自治基本条例なんですね。ニセコ町から始まり、自治基本条例ができてくるわけですけれども、その当時の住民自治というのは、権限が大きくなった、あるいは市民に身近になった市役所を地方政府と位置づけ、その政府を市民の政府としてコントロールする、自分たちは主権者なのだから、自分たちの意のままに動いてほしいという改革として自治基本条例がスタートするのです。

私はニセコの町長さんもよく知っているのだけれども、これをニセコの呪縛と言っています。確かにそれも大事なことだけれども、特に東日本大震災以降、すっかり局面が変わりました。要するに、人と人の繋がりや、地域の人たちが当事者として、例えば、防災をするということによって、生き残っていけるという事例が頻発しました。そういう中で、役所をコントロールするだけで、市民は本当に幸せになれるのかという問題意識です。私は役所にいたので、特にそれは痛感します。役所をいくらコントロールしたって、それはできないと率直に感じるところです。

そこで市民が自治の当事者として、主体として行動していく、そういう観点が大事なのではないかと思っていました。新城市ではそういう観点から、広い意味では市役所も国の機構の一部なので、それをコントロールするということももちろんあるのだけれども、市役所は本当にそれだけで済むのかというのが、これは穂積さんと議論していていつも出てくることなんです。自治体の自治事務には、任意的自治事務と法律上やらなければいけない必要的自治事務があるけれども、とりわけ任意的自治事務は、例えば、若者政策やまちづくりの事務などですが、それは元々地域社会に由来する事務なので、国に対する論理、つまり地方の政府をコントロールするという論理だけでは、地域を十分に捕まえることができないというのが、私も穂積さんも、感じていることです。そこから、新城市における政策が生まれてきます。



■　**市長選挙立候補予定者公開政策討論会条例**

〇松下さん

それでは、それぞれの制度について説明したいと思います。まず、市長選挙立候補予定者公開政策討論会条例です。これは、市長選挙の前に候補者がそれぞれコーディネーターになって、他の候補者に質問をし、討論をするという制度です。JC が行う公開政策討論会の場合、別の人が司会をするケースが多い。そうすると、どうしても中立で、公平にしなければならないので、「それはちょっとおかしいな」と思っても、そこを突っ込まない運用をされることが多くなります。他方、新城市の場合は候補者が順にコーディネーターになるので、例えば、ある立候補予定者が、「10 万円を配ります」と言ったとすると、「10 万円を配るのはいいけれども、どうやってその 10 万円のお金を捻出するのか」という、突っ込んだ話になっていきます。

実際に私も参加しましたが、こういうやり取りがあるので、すごく面白い。２時間も話していると、その人の人となりが出て面白いですね。この公開政策討論会については、自治の基本なので、自治基本条例を改正しています。自治基本条例は、作ったきりで変えないところも多いですが、新城市では条文を追加しています。

それから、この制度は、選挙のための制度ではなく、市民参加のための制度という点が重要です。つまり、市民がまちの情報や判断材料を得るという市民参加のための制度だということです。

公職選挙法は非常に縛りが厳しい法律で、たとえば事前運動が禁止されています。だから年賀状を出してもいけない。これは社会の常識に反していますよね。だから普通の人にとっては怖い法律です。公職選挙法が、市民にとって選挙を遠いものにしている効果はあると思います。

そういう法律だけれども、よく読むと、政治活動はできる。だから政策討論会は、選挙運動ではなく、あくまでも政治活動です。だから、「私に投票して」なんて絶対言ってはいけない。条例だから法律の範囲内で作るということで、選挙のためではなく、あくまでも市民参加のためという観点からつくられています。

市長がこの制度を運営します。「選挙に出るかもしれない市長が運営して大丈夫なのか」ということですが、新城市では、公開政策討論会の運営を市民が集まって実行委員会を作り、自分たちでやっていくというやり方をとっています。市民が、開催日や討論のテーマを決めます。

■　**制度化の理由**

〇松下さん

なぜこのような制度を作るのかということですが、主権者が主権を行使できるようにするということです。日本の選挙の投票率はどんどん下がっています。これで本当に間接民主主義、大丈夫なのかということです。選挙の活動というと、笑顔と握手、それから名前の連呼です。そういう選挙でいいのか。これでは、主権の行使がしようにもできません。その対応策として、マニフェスト選挙もいいですが、本当に実行できるのかというようなマニフェストが出てくる。

それから、JC も政策討論会に取り組んでいるわけですけれども、それはそれでいいのですが、なかなか候補者自身も参加しないという課題があります。

それで新城市ではどうしているかというと、これは去年の選挙のときですが、３つのテーマを設けました。「安心して暮らし続けられるまちづくり（生活安心政策）」「人が集まる活力あるまちづくり（産業政策）」「人口減少と少子高齢化に負けないまちづくり（人口政策）」という３つのテーマを設けて、元々３市町村が合併しましたので、３つの地区を巡回して開催する内容です。ただ、昨年はコロナで対面開催できず、オンライン開催になってしまいましたが、そういうやり方で皆が関心のあるテーマについて開催されました。

それでは穂積さん、なぜこういう制度をやろうと思ったのか、補足をお願いできますか。

〇穂積さん

元々、旧公職選挙法の中では、立会演説会というものが昭和 50 年代までありました。候補者が一堂に会してそれぞれ主張を述べあって、皆それを聞いているという立会演説会がありましたが、いろいろな理由から廃止になって以降、選挙から、候補者がお互いに議論を交わす場がなくなって、一方的な主張・公約、そしてあとはお願いにまわるという選挙になってきたと思います。

そこから、JC の皆さんが公開討論会を始めた、ちょうど全国でマニフェスト選挙が伝播をし始めた時期だったと思います。つまり、旧来の一方的な候補者からのお願いだけの選挙ではなくて、候補者が市民にどういう政策を提示していくのか、その政策を巡って議論を交わして、それを有権者が見て判断の材料にする。そういう高い志で、JC の皆さん、あるいはリンカーンフォーラムなどの NPO の皆さんが公開討論会を始めたと思いますが、どうしてもその中に１つの大きなネックがあって、政治活動の自由ではあるけれども、あくまでも公正中立でなければいけないということです。その中立をどう理解するかという点では、結局、時間配分を平等にするというふうにしかできない。第三者がやる場合はどうしてもそうなってしまいます。

それが、５年前、私の４回目の市長選挙ですけれども、ちょうど JC が、人数が少な

くなって公開討論会ができるような体制でなくなったという偶然も重なったのですが、３人の立候補者が「やはり討論会が必要だ」ということになり、それぞれの陣営から代表者を送って実行委員会を作って、そこで政策論争をしようじゃないかということを候補者同士が合意をして、公開討論会をやりました。

そこには多くの市民が運営に参加をしていただきましたし、それから、どうしたら公平になるかという点では、先ほど松下先生から紹介があったように、各候補者がそれぞれ与えられた時間の中でコーディネーター役を務めて、他の２人と議論を交わして、それを何度か回していくという形で、その問題をクリアしたわけです。

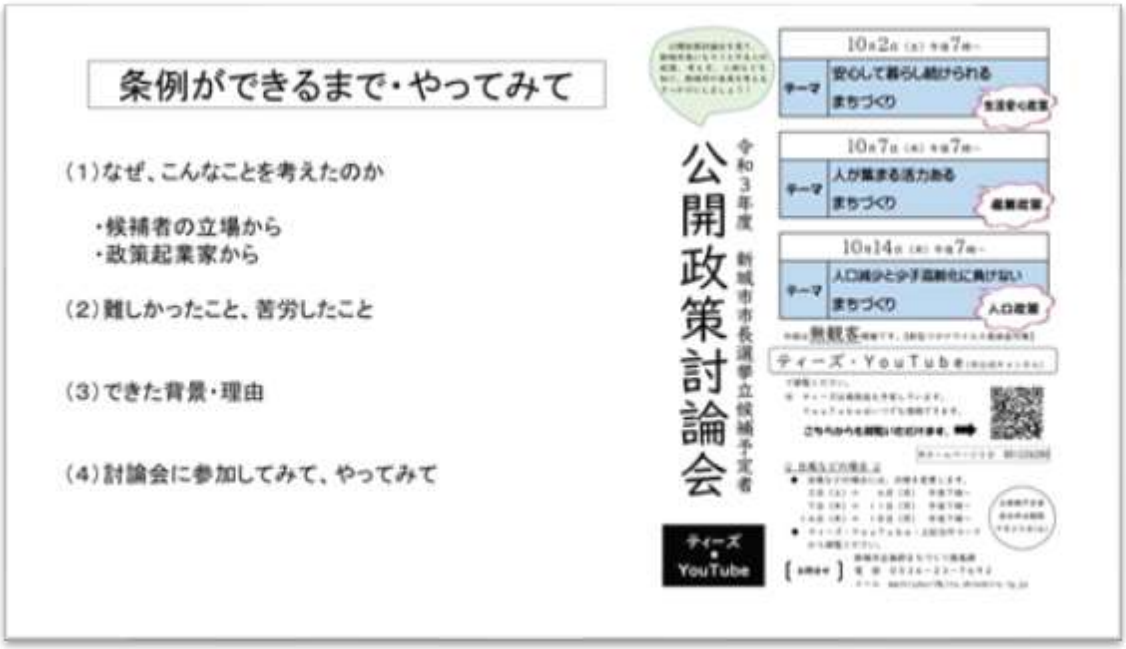
市民の皆さんの関心も非常に高く、立派に運営できて、新城市でやってきたいろいろな市民自治の試みが凝縮した素晴らしいものになったと実感をしたわけですけれども、終わった直後に松下先生から「これは条例化したらどうか」というお話をいただきました。私も最初はちょっと懐疑的なところがありまして、こうした選挙に関わる公開政策討論会が市の条例という形に馴染むのかなぁという疑問が自分の中にありつつも、ただこれを１回限りのエピソードに終わらせたくないという思いもあって、では条例化を検討しようということになりまして、有識者も含めて様々な方に議論をお願いしました。

有識者の方の中には、どちらかというとやはり否定的な考え方が多かったように思います。政治活動の自由を逆に縛ることになるのではないか。それから、市がやるものですから、市長が運営者になるということでの公平性や中立性の問題、それからやはり、公職選挙法が規制する事前運動ということの問題等々、いろいろな課題が浮き上がってきて、その面から非常に多くの課題があるということが、議論の中で明るみに出ました。市民自治会議の皆さんにこの条例化について検討をお願いしたところ、本当にいろいろな議論がありましたが、結局どこで決着をつけたかというと、これは市民の側から見ると、選挙のための集まり、選挙のための行事ではなくて、市民が市政に参加をする、あるいは市民として代表者を選ぶにあたって当然知る権利がある。これを充足させるための１つの試みとしてやってみようじゃないかという角度からの議論が大勢になって、従来の疑問点を乗り越える立脚点、足場ができて、このような制度になりました。

昨年の 10 月に行われた市長選挙が、私が退任をしたときの選挙ですけれども、お２人の方が立候補されて、コロナの関係で無観客の、YouTube とケーブルテレビでの配信になってしまったのですけれども、非常に視聴者が多かったし、前回よりも投票率が若干アップした。ただ、もちろんこれは国政選挙と一緒になったものですから、その相乗効果があったので、それをもって投票率が上がったということの実証にはならないのですけれども、少なくとも低下することには歯止めがかかったと思いますし、これからさらに多くの市民の皆さんが自由闊達に参加をして、より良いものにしていくと、選挙の文化も変わっていくのではないかなと思います。

やはり、今の選挙制度の中では、どうしても支持基盤が固定化して棲み分けになってしまいますので、自分たちの支持基盤を固めて、運動熱を上げて、そしてお互いに盛り

上げていく。そういうエネルギーが多くの場合、選挙で使われていますけれども、そうしていくと、投票に行く人はそれでいいのですけれども、投票に行かない50%以上の人々は、選挙に対してある種しらけた気持ちで見ていく。それが更にまたどんどん再生産されていくというのが今の選挙の状況なのではないかと思うのです。こういう選挙のやり方をしていると、政治の信頼性というものがなくなっていくし、民主的な代表者の正当性というのも、ひいては疑われていくのではないか。５年前の公開政策討論会で、それを何とか突き抜ける足がかりのような、ヒントみたいなものが生まれて、それを条例化することで、市が事務事業としてこれを組み込んで予算措置をし、市の職員が下働きをしてそれを支えていく、そういうサイクルになってプラスに働けばというふうに思っています。



〇松下さん

ありがとうございます。最初に公開政策討論会をやったときは、３人の候補者がそれぞれ３名の人を推薦して、９人で制度設計を考えたわけですよね。普通は、呉越同舟みたいな感じだから、まとまらないのではないかと思ったけれども、非常にいい議論になったと皆さん言っているんですね。これはどうしてでしょうか。

〇穂積さん

そうですね、その候補者陣営からそれぞれ３名の代表者を出していただいたのですが、その方たちが、やはりこれは候補者のための行事ではなくて、あくまでも聞いている側の市民を主体として考えていこうと。市民にとって、よりよいわかりやすい制度、そして、選挙に行くことが何か偏ったふうに見られたり、後ろ指をさされたりすることのな

いような、開かれた場にしていこうということでは、この最初の集まりのところから共通していたと聞いております。また、私どもの市は人口的に規模が小さいものですから、お互いに顔見知りであったり、市民自治の会で一緒になっている人たちが多いこともあって、あまり突飛なことはできないし、してもいけないというようなことがあったと思いますが、要は、どのサイドに立ってこの制度を考えようとしたかの出発点から共通項ができたことが大きかったのではないかと思います。

〇松下さん

そのことが、今回の制度において、市民が集まって運営していくということに繋がってくるわけですよね。

こうした公開政策討論会がないと、役所の職員が候補者の意見を聞きに行く機会がない。演説会に出かけると、あいつは候補者の支持者じゃないかとか、逆にスパイじゃないのかみたいな、そういうことになって、役所の人がどんどん政治から遠ざかっていく。自分たちのトップが誰になるか、自分たちの政策はどのように考えているかということは当然関心事であるはずですが、今までそういう人たちを除外してきてしまったということですね。

〇穂積さん

そうですね。５年前にやった公開討論会で目立ったのは、市の職員が一聴衆として参加することが多くみられました。今までは、公務員にとって選挙はアンタッチャブルで、触れるべからずというか触れない方が得という、そういうような暗黙のものがあったと思うのですけれども、しかし本音で言えば、誰がトップになるかは非常に大きな関心はある、関心はあるけれども、その関心を具体化して実際にその場に踏み込んでいくというチャネルが全くなかったというふうに思います。それが、３候補が一致して共同してやっている場ですから、３人の候補者の主張をそれぞれ聞き比べることもできる。そしてそこに行ったからといって、「現職に与するのか」と言われる心配もないと、そういうようなものがありました。

それから、この討論会の条例を作るときに非常に大きな力になったのが、若者議会の参加者の方々が審議会に入って議論に加わったことです。その若者議会の経験者が言うには、どうしても選挙というと親は「あまり関わるな」と、政治に関わって欲しくない。狭い古い地域ですから、どこどこの個人演説会に、どこどこの息子さん、娘さんが来ていたよというのはすぐにわかってしまうので、関わらないようにと言われたけれども、自分としては候補者の話を聞いてみたいし、それから自分が関わっているまちづくりとの関連を知りたい。そういう意味で、５年前の政策討論会は自分にとって非常に安心できる場だったと。そのような体験談も出て、公開討論会を公設でやることにも踏み切れたと思います。

○松下さん

５年前の討論会は、話がまとまるまでに３ヶ月ぐらいかかったじゃないですか。そのためにエネルギーを使うのは馬鹿みたいな話なので、すぐにスタートできるように、そういう制度があっていいのではないかと思って、条例化を提案したのですね。

あとこの制度は、現職が有利なのか挑戦者が有利なのかということがあるじゃないですか。一般的には、現職だったらわざわざ顔を売る必要がないから、あるいは、「なぜそれができないんだ」と言われるのが嫌だからといって、都会だと公開政策討論会に現職が出てこないですね。かといって、情報量から言えば、現職とその挑戦者を比べたら現職が強いので、やはり挑戦者より現職が有利ではないかという、どっちもあるなと思うけれども、どうでしょうか。

○穂積さん

どちらが優位か不利かという議論に迷い込んでしまうと、この制度はできもしないし、運用もできないと思います。結論を決めるのは市民の投票行動ですから、それに対して、可能な限り公平であるように心がけ、そして参加する立候補予定者自身もそのことを心得て参加してもらう。それを実行委員会の皆さんが、主催、コントロール権を持ってきちっと運営するという、そういうルールが必要だと思いますし、その中であれば、有利不利というのはどっちにしたって出てくることですし、こういうものがあろうとなかろうと、知名度ではどうかとか、それから逆に市政で重要な欠陥があった場合にはどうなんだとか、この場があろうとなかろうと、有利不利の問題はどっちみちつきまとうものですから、そこで公開討論会の一部分を切り取って、そこだけで有利不利を論じるということは、むしろもうあまり意味がないかなと思います。

市がやるということは、逆に言えばそれだけ市民の皆さんから見られて、議会も関心を持っている、そこであまり下手なことは当然できませんから、市長が恣意的な運用を強権的にやれば別ですけれども、それもまた１つの審判の材料になってしまいます。そうでない限りは、非常にプラスの方が大きなものだというふうに私どもは考えてやってまいりました。

○松下さん

市民の知る権利から構築するということになると、候補者が１人しかいなくても、これをやるということですよね。

○穂積さん

そうです。条例上はそうなっています。去年の 10 月のときは、実は２人の候補者が揃うのがかなり直前になって、１人の方はかなり前から出馬表明されていたのですが、

もう１人の方が出ると決めたのが、かなり直前になってひと月ぐらい前だったと思います。それで実行委員会の皆さんはあたふたとしまして、これが果たして他に候補者がいなかった場合に、条例上はやることになっているのですけども、どういうやり方でやったらいいか。それからもう１人の方が参加を拒否した場合ですね。そうした場合にも、参加を表明したものでやることになっているのですけれども、１対１の選挙で、１人の人が「私は参加しませんよ」と言ったなかで、もう１人は「参加します」と言ったときに、どういうやり方ができるのか、ちょっとこれは次の３年半後の市長選挙に向けて、おそらく現在の市民自治会議の中でまた議論がされていると思うのですが、大きなテーマですね。

〇松下さん
　これはもう善意の制度ですね。

〇穂積さん
　そのとおりですね。

〇松下さん
　最後に、実際に討論会に参加されて、どんな感じですか。

〇穂積さん
　最初は、運営を第３者に任せようということで、そもそもは出発しました。５年前の時です。その第３者を誰にするかでまた議論が難しいことになるんですね。それで、実行委員会の中から今のやり方が出てきた。それから私自身も、いざとなったらこういうやり方があるじゃないかと思っていたものですから、ちょうどテレビの政治討論会で、かなり踏み込んだ有能な方がコーディネートすると面白くなるのだけれども、そうでないと形の上の決まりきったものになってしまうことがあると思います。その運営者の能力いかんで良くも悪くもなるというのを超えようと思えば、実は候補者自身が運営に責任を持ち、そして議論を回していく役割を果たすことで、逆にそれぞれの人の特色、あるいは政策のアプローチの仕方もよりあらわになっていくのではないか、そんなふうに思うので、その中立性というのを形の上だけの中立性から、実際上の本当の公平性に裏付けるための１つの試みでもあったと思います。
　これから、いろいろまたやるたびに、どういうやり方が一番いいのかを議論しあっていくと思いますが、１つの風穴は開けられたかなと思ったところです。

■　なぜ、若者参画なのか

〇松下さん

次に、若者参画ですけれども、概要を簡単に説明します。1,000 万円の予算提案権を付与しているということですけれども、なぜそうするのかというと、若者が参加しないのがそもそも不合理、理不尽だからです。若者の定義については議論がありますが、全体の２割から３割の若者がいるわけです。この人たちが参加をする機会がない、社会的に排除されているのは不自然だということです。

50%いる女性が参加しないのは不自然だということで男女共同参画ができた。５%いる性的少数者がきちんと認められないのはおかしいということでパートナー制度ができた。30%いる若者が参加する仕組みがないのが理不尽ではないかというのがそもそもの背景です。

もっと怖いのはこれです。これからますます高齢化が進み、社会保障費がどんどん多くなっていって、これからは、１人の高齢者を 1.2 人が支える肩車型になっていく。これを背負っていくのは若者ですから、若者が背負っていくには、なぜ背負うのか、どんなふうにしたら軽くなるのかという若者の意見を聞かなければ、背負うほうはたまったものじゃないですよね。

そういう意味で、この社会保障費の増加という中で、若者の出番を作っていかなかったら、もう日本の仕組みそのものが成り立たなくなっていくのではないかと恐怖です。

新城市の若者政策は２つの柱からできていて、１つは若者総合政策です。これは、若者が活躍できるまちを実現するための政策集で、その根拠となるのが若者条例です。もう１つは、若者議会というものを作っています。これは若者議会条例で作るので、市長の附属機関です。そして、議会に参加する若者は非常勤特別職の公務員になるわけです。１回の出席につき 3,000 円の報酬が支給される。こういう制度を作っています。

それで若者に、1,000 万円の予算提案権が付与されている。今、若者議会のメンバーは大体高校生が中心になってきています。新城市の人口動態を見ると、18～19 歳になると、大学や就職で外へ出ていってしまう。そういう人口構造になっているので、７割５分のメンバーが高校生になっています。こういう人たちに 1,000 万の予算提案権を付与するという制度を採用しています。

■　**若者参画の効果**

〇松下さん

どんな効果が出てくるのかというと、例えば、新城市ふるさと情報館リノベーション事業。今までだと、年間数十人の利用しかなかったところが、若者が提案して、若者が使える場所、皆が使える場所にすると利用者が 4,000 人になった。あるいは、ふるさと納税を若者が取り上げると、それ以降急速に納税が増えた。

つまり、若者がやると儲かるということです。若者がやると開店休業状態の施設が使えるようになる。

これが新城市でやっている若者の様々な事業です。30 以上の事業をやっています。私は、25 歳成人式というのを特に気に入っていまして、先ほど新城市の人口動態を見ましたが、18～19 歳で市外に出ていってしまう。なかなか仕事がないので戻ってこられないわけです。その人たち、外に行っている人をターゲットとする政策です。それが 25 歳の成人式です。

これすごいなと思うんですね。25 歳、大学を出て２、３年後、自分の仕事はどうしようかなと、ちょうど考えるときです。そのときに故郷で 25 歳成人式がある。そして集まって、皆と会う。こっちに戻ってこようかな。あるいは戻ってこないまでも、新城市のことを忘れない機会になる。関係人口と言いますけれども、寄付しようとか、あるいは「新城はいいよ」と、応援しよう、PR しよう、そういう効果になると思います。若者のうち、外に行っている若者をターゲットにする政策です。

■　シビック・プライドの醸成

〇松下さん

　それから、まちが有名になると教科書にも載ります。公共という科目が高校でできるわけですけれども、それに新城のリノベーション事業などが載りました。マニフェスト大賞もとりました。それから、朝日新聞の一面に大きく出ました。こういう効果もあります。

一番大事なのは、シビック・プライド、まちの誇りですね。自分のまちがこんなに有名なのだと思う、こういう効果があるということですね。

穂積さん、今の説明について補足なり、あるいはこれを考えた理由や難しかったことについてお願いいたします。

〇穂積さん

はい。この若者政策については、ここ 10 年ほどの間にいろいろな識者の方、あるいは行政側からもアプローチがたくさん出てきていると思います。

その背景にあるのはやはり、現在の若者と言われる世代の置かれた社会環境が、かつての高度成長期と比べると様変わりをしてしまっている。ロストジェネレーションとか、ワーキングプアという言葉も 20 年ぐらい前から出てきていますように、若者の置かれた状況が、非常に厳しい状況が続く。非正規雇用が増えていく。そういう中で、かつ、これからの高齢化社会の中で、実際の社会保障を支えていくのは若者世代であるけれども、その若者たちの声、自分たちが何をしたいのか、何をして欲しくないのかを政治や社会に的確に反映しているかというとそうではない。この現状をそのまま放置しておくというのは、どう考えてもプラスではないし、我々のような大人世代から見れば、罪悪であるとさえ思えるんですね。

そういう中で、若者たちの声を何とか反映できるようにという思いは私自身、心の中では持っていましたが、なかなかきっかけをつかめなかった。そうした中で、「新城＝ニューキャッスル」という名を持つ世界各国のまちとの繋がりがあるのですけれども、新城の若者たちをヨーロッパでの会議に参加させたところ、ヨーロッパ各国には若者議会、ユースカンファレンスというものがあって、予算がついていたり、行政にアクセスができたりする制度がある。そういう中でまちづくりを、他の国の若者たちが活発に話し合う場面を新城の若者が目の当たりにして、非常にショックを受けて帰ってきました。その中で自分たちも同じようなことをやるべきじゃないのかと。彼らと比べて自分たちが特段劣っているとは思えないので、むしろそういう機会を作ることが重要なのではないかということを思ってくれて、若者政策のコアになる部分が生まれました。

そうしたところに、松下先生たちの若者政策の提案、それから国でもぼちぼちそういう議論がされてきたこともあって、若者政策をマニフェストの事項に、9 年前の選挙のときに掲げて、若者政策に取り組みました。

これはやはり、今の状況の中ではどうしても必要なものだけれども、なかなかまだ取りかかりができない、どこから始めていくべきかの突破口も見えない中での手探りではあったけれども、少なくとも私どもの新城市では先ほど言ったように、10 数名でしたけれども、最初に「新城ユースの会」が立ち上がってくれて、その若者たちがまちづくりに参加をすると、まちづくり集会とかの雰囲気もガラリと変わって、すごく建設的な未来志向の議論になってくる。25 歳の成人式も、実は市民まちづくり集会の中で、若者

のぽろっと漏らしたことがヒントとなって出てきた政策なのですけども、その他もろもろ、非常にポジティブに前向きに考える若者の目線が、ともすれば閉塞感の中で、自己収束しがちな大人世代にも大きな刺激になって、まちを活性化することに寄与することも実感をされました。

そういう中で始めましたけれども、実は私の最初のマニフェストには、若者議会までは書いていなかった。市民自治会議の中で議論をしていく中で、若者たち自身から若者議会を作りたいという声が上がって、若者議会の創設をぜひ考えてほしいという市長への答申まで出てきた。当時市庁舎の建設問題で市を二分する運動が起こりまして、住民投票や市長リコールの運動などもあり、市長リコールは成立しなかったのですけれども、そういう動きもあった中で、若者議会、若者条例の議論も同じ時期に進んだものですから、若者たちが「もしリコールで今の市長がいなくなっちゃったらどうなるの」ということになり、それに対して市の職員が「そういう場合は条例というのを作れば、市長が変わってもできるんだよ」というので、「ぜひ条例を作ってほしい、作るべきだ」ということが若者、そして市民自治会議の中から発案されて、若者議会にまで発展しました。

もちろんこの中では、議会でもいろいろな議論がありました。若者議会という名称について、あるいは先ほど言いました非常勤特別職の公務員の身分を与えていますので、そういうことが適当かどうか。それから有償でやっていますので、本来無償でやるべきではないのかというような議論、それから若者だけに 1,000 万円もの予算提案権を付与するということについての議論もいろいろありました。バラマキじゃないかというようなこともありましたし、不公平じゃないかという議論もありましたが、新城市の置かれた状況を見れば誰しもが、若者がもっと定着したり、職を得たり、まちづくりに参加をしたりすること抜きに、これからのまちの活力はないということは、誰しもが感じているところですので、そのための１つの大きなステップとして、若者議会、若者条例があることについて、議会や市民の皆さんの理解も得てできたのかなと思っています。

まだ、この若者議会のあり方については議論の尽きないところです。選出母体というのも、学校、職域、地域、いろいろありますけれども、選挙で選ばれるべきじゃないかという議論もありますし、市長が任命するというのはおかしいのじゃないかという議論もあります。私の本音を言えば、実は市長の附属機関であるよりも、議会がこういうものを設置するのが一番いいのだというふうに思っていますけれども、今の制度上、それがなかなかできない。これもジレンマであります。そういう矛盾を抱えたものでありますけれども、そもそもが、制度のないところ、政策のないところから始めたこともあり、また今の若者が置かれた環境自体が矛盾に満ちているので、この制度も矛盾に満ちたものでありますけれども、だからこそ、いろいろな議論の中から、一歩一歩前向きな、より良いものを作っていくことができるのではないかなというふうに思っております。

〇松下さん

よく覚えていますよ。私、政策起業家として、いろいろな市長さんに「これからは若者ですよ」と言ったんですね。市長さんの皆さん「そうですね」って言うけれども、誰１人として政策にする人はいなかった。何かの会議の前でしたよね、お弁当食べながら穂積さんと話していて「これから若者ですよ」と言ったら、「私もそう思っている」と言われた。それでトントン拍子に政策や条例になりました。私も、1,000 万円の予算提案権を付与するまでは正直考えなかったですね。それを若者たちがどんどん考えていたっていうことですね。

これはまだまだ欠点を挙げるといくらでも出てくる制度だけれども、とにかくこういう実績が出てきている制度です。

■　市民まちづくり集会

〇松下さん

市民まちづくり集会というのは、市民、議会、行政が集まって皆でやっていくんですね。もう何回になりますか。

〇穂積さん

11 回です。

〇松下さん

自治基本条例を作るときからやっていたので、もう長い実績があります。

■　**自治振興事務所長の市民任用**

〇松下さん

それから、自治振興事務所長に市民を任用しています。穂積さん、補足していただけますか。

〇穂積さん

地域自治区という制度があると思いますが、これは元々が平成の合併の折に、合併した市町村で、合併前の旧の市町村の区域の中に、地域自治区を置くができるというのが、そもそもの出発でした。

これは国が合併を旗振りする中で、どうしても旧市町村の意識と合併というものが結びつかない、あるいは中心部でない市町村からはどうしても役場が遠くなる。それによって地域がどんどん寂れていくんじゃないかというようなこともあったと思いますし、住民の声が届かないというような危惧もあった。それに対するある種の緩衝材として地域自治区制度が合併市町村に対する特例として設けられたのが初めだったと思います。

それに基づいて、合併市町村で地域自治区を採用した市町村も一定数あったと思いますが、その後、自治法が改正されて、合併いかんに関わりなく全ての市町村で一般制度として地域自治区を設けることができることになりました。

私は、新城市ができるときの合併協議の中で、この地域自治区制度、その当時はまだ一般制度としてではなく合併の特例としての地域自治区制度でしたけれども、地域自治区制度が必要ではないかということを、旧鳳来町長として何度か発言をしてきました。というのは、平成の合併は、非常に広域の合併になったのが大きな特徴です。私どもも人口はわずかですけれども、市域が非常に広く、名古屋市よりもさらに大きな市域になっていく中で、広域の合併と同時に、もっと身近な単位での自治の仕組み、住民参加の仕組みがないと、この合併というのは片肺になってしまうのではないかという思いから、そういうことを何度も発言をしましたが、当時の合併協議の中ではその制度の採用までには至らなかった。

たまたま地方自治法が変わって、一般制度としての地域自治区制度ができてきたこともあって、私としては地域自治区に踏み切っていこうという判断をして、合併から８年経って制度がスタートするわけなのですけれども、これも非常に大きな議論が沸騰したところです。地域に余計な負担を押しつけることになるのではないかという議論もありましたし、元々ある行政区と二重三重の行政になるのではないかという反発もありました。

元々が地域自治区制度は、市長の権限を地域自治区の事務所長に分掌させることができるという、いわゆる域内分権の制度として出発をしましたけれども、大規模な政令市等では特別区制度が設けられているのですが、人口わずか５万人程度のところで、そうしたいわゆる政令市の中の区のようなものまで設けるような必要はそれほどない。単な

る行政の円滑、効率的な運営のための域内分権としての地域自治区ということでは、本来の役割は果たせないと思っていました。

やはりもっと住民自身が、身近な行政サービスを自分自身で決定に参与する、あるいは近隣政府的なものを自分たちで直接差配していく、そういうことに手がかりになる、足がかりになるような制度として、この地域自治区を設けるべきじゃないかというふうに考え、また庁内でも議論を交わしながら、この地域自治区制度を始めました。

先ほどの松下先生の説明にありましたように、旧来の地域自治区制度では、地域自治区はあくまでも行政内の域内分権の仕組みですので、自治振興事務所長は、当然、行政の職員、市長の附属機関がなるわけですけれども、私としては、一つの突破口としてそれを市民自身に担ってもらうことで、一般の市民の指揮監督を行政職員が受ける。そしてまた、その中で一緒になって働いていく。また、役所内の調整にも参加をしてもらう。こういうことを通じて、行政と地域、あるいは住民との垣根を可能な限り低くして、協働といいますか、一緒になってまちづくりをしていく制度設計にしていきたいなというふうに思ってきました。

これに至るにはいろいろ複雑な議論もありましたし、話せばきりのないようなこともたくさんありますけれども、私としては、市長が、一般の行政以外の中から、行政の幹部職員を登用していく、いわゆるポリティカルアポイントメント、政治任用の１つの制度であるとともに、それから一般の素人の市民が行政をコントロールする、いわゆるレイマン・コントロール、教育委員会制度なんかもそもそも出発の時代にそれがあったと思うのですけれども、そういうものを併せ持った試みとして、自治振興事務所長の市民任用を始めました。

それから、多くの市民活動をしている方が新城市にもおられますけれども、その中で、どうしてもこの人にもっと活躍してほしい、あるいは行政の中に踏み込んできてほしいと思う方が何人もおられます。その方々に活躍の場を提供するという意味でも、この自治振興事務所長の市民任用を始めました。

現在、副部長級の人事給与等々を適用してやっています。これには決裁権限がないものですから、予算の決裁権限をどうしていくか、予算の決裁権限になっていくと当然、議会対応も事務所長の役割に入ってきますので、そこまで踏み込むのか、それから地域の中でリーダーの人材が枯渇をしていくのも事実ですので、役のなり手がいなくなる中で、もう少し機動性のある小回りの利く自治振興事務所のマネージャー制度のようなものも検討すべきではないかということもまだ宿題として残っていますが、そういう自治区制度を単なる行政の中の事務分掌としてではなく、もう少し住民自身が行政体をコントロールするといいますか、差配することも含めた制度として考えたいということがございました。

■　**奮闘する職員**

〇松下さん

時間もなくなってきたので、１つだけ、職員との関係で、やはり、やるのは職員じゃないですか。私が感心したのは、福祉従事者の条例づくりの会議で、例えば「これはどういう趣旨ですか」という質問が委員からあったとして、課長さんや係長さんがうまく答えられなくても、穂積さんはずっと黙っているんだよね。穂積さんが答えたら簡単なのに、答えないですね。そこに何か、秘訣を垣間見るようなものを感じたのですが、職員との関係、職員との仕事の仕方をどんなふうにしたか教えてください。

〇穂積さん

そうですね。一言で言うのは難しいですし、意図したとおりになっていないこともたくさんあると思うのですけれども、今日、松下先生に例示していただいた色々な制度・政策も手探りの中で作ってきたものです。制度を運用するのは実際の職員だし、地域の住民の方々です。私は指揮者と同じで、自分はピアノもひけないし、笛も吹けないし、太鼓もならせないのですけれども、プレイヤーは職員自身です。その職員が納得して、あるいは自分の考え方、自分の言葉で書かれるような制度でなければ、これは実効性のないものに終わると思うんですね。

その職員が答えを探して探して、何度も市長と議論を交わし、修正案を何度も作っていくということの繰り返しの中で、これらの制度を作ってきました。これからもきっとそうだと思うんですね。

究極のところ、やはり職員がどういう行動原理で動いていくのか、市民との関係をどういうふうに築き上げていくのかというところに、地方自治の今後の帰趨が決せられる。そういうことを継続的に、また市の職員が、一つの伝統、気風として伝えていくためには、自分たちの言葉、自分自身の考えを自分自身で咀嚼をして消化をしていく以外にないと思うんですね。そういう機会をたくさん作ること、そうしていくと、職員自身の中で勉強会が始まったり、あるいは、地域自治区では、地域担当制の他に、地域自治区の中に住んでいる職員がある種のメンター職員としてそこに関わるのですけれども、これも全部、最初は手上げ方式で、職員の中で自発的に始まって、100 人単位の職員が名簿を出してくれたのですけれども、若者議会でも若手のメンター職員がいます。

そうした重層的な関わりの中でしか展望できないことが多いと思います。地域自治区制度を作る過程で私が担当職員に求めたことが１つありました。少なくともこの地域自治区制度は、ひと世代、30 年はもつように制度設計をしてくれと。最後に制度を仕上げるときに「これがひと世代もつようになるかね」と聞いたら、その職員が、いみじくも私の３期目の市長選挙の直前だったのですけれども、「市長があと１期当選してくれれば、30 年もちます」と言ってくれたので、そういうやりとりができるように、職員も自分たちで考え、また市長という役割をうまく使いこなすすべを得てきたのかなと思います。

〇松下さん

市民も同じですね、市民との関係でもね。お仕着せだったり、無理なことをやってもらおうとしても駄目なので、さきほどの円卓会議でもあったけれども、自分たちの内発力で、課題を取り上げて進むべき方向を決めていくというような、そういう後押し方式というか、それでやってきたのだと思う。そこはすごく共感するところです。

長くなりましたので、話はこれぐらいにして、皆さんから質問をいただきながら、また補足できればと思います。

（文責：安田あきの（運営委員））

開催日｜2022 年 4 月 9 日（土）オンライン開催

カタストロフィーの地点に立ち、レジリエンスに臨む
私たちは、レジリエント社会を創る

北海道自治体学会　運営委員　加藤知愛
北海道大学公共政策大学院 非常勤講師
パイロット・プラクティス株式会社代表

イントロダクション

内閣府が令和 4 年 3 月 22 日に公表した日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震による震源断層モデルと震度分布・津波高等に関する報告書[1]によると、北海道沖の千島海溝で最大マグニチュード（M）9、東北沖の日本海溝でM9 の地震で、最高約 30m の大津波が東日本の広範囲を襲うとされる[1]。太平洋の沿岸部に位置する自治体は、この想定に対応する防災政策と地域防災計画の見直しを始めている。これまでに遭ったことのない現象が起きても、柔軟に対応する能力を備えた政策担当者、事業を持続できる地域の企業経営者、新しい風を吹き込む起業家が、各地で求められている。

異なるセクターに分かれて存在してきたそれぞれの実践者たちが、色々なソリューションを編み出すために集まり、学び、制作するラボラトリィがあれば、そこでは、既存の制度的な境界を架橋して、災害時にも平常時にも地域社会を支え、かつ、産業を創造するアプローチを体験し、それを共有することができる。ラボラトリィでは、実践者たちが、そこで得た学びを、成果物（レポート/提言書/ビジネスプラン）にまとめる訓練を積むことができ、災害後の新しい世界を想像し、それを言葉や行動で表現するコンテンツを制作することができる[2]。

本稿では、そのようなプロトタイピング・クラスのコンセプトについて、「レジリエンス」をめぐる概念の理論的・方法論的背景とともに、紹介する。

1　レジリエント社会とは何か

筆者が「レジリエンス（Resilience）」という言葉を、日常の暮らしと研究や教育のメインテーマに据えることになった直接のきっかけは、文科省 EDGE-NNEXT 共通基盤事業「災害復旧・復興を担うレジリエント社会を牽引する起業家精神育成プログラム（レジリエンスプログラム）」[3] の開発と教育カリキュラムの設計、実施と評価に携わることになった 2019 年で、コロナパンデミックの前年だった[4]。国・自治体レベルに、また大学教育でも公共教育でも広く定着している「持続可能性（Sustainability）」と、似ているようで同じではない「レジリエンス（Resilience）」は、国土強靭化法の制定と自治体における地域防災計画づくりに伴って浸透した「強靭化・強靭性」というややハードな響きをもつ日本語の他には、国内で

は馴染みの少ない言葉であった。しかし、国際防災協力の分野では、危機（ハザード）を克服することを意味する極めて積極的な言葉として国際法規に明記され、プロジェクトや行動計画ではゴールと方法論の両方で頻繁に登場する。この秋に、北海道大学の公共政策大学院で開講する臨時科目の「レジリエント社会論」では、世界で多発する複合的でかつ甚大化する災害に対して、「発災時に素早く立ち直るしなやかな地域社会（レジリエント社会）」を形成する方法論を、公共政策と産業創造を接合して検討し、「政策形成過程のシステムを形成するプロトタイプ」に組み立てるのだが、本講座でも、IPCC 第 6 次報告書（2022）の定義に依拠して、レジリエンスを、「相互に関係する社会・経済・生態系が、危機的な災害、傾向、引き起こされる混乱に対処し、本質的な機能、アイデンティティ、構造を維持する方法で、対応または再構成する能力」と定義する[5]。つまり、レジリエンスとは、「適応し、学習し、あるいは、再構成して新しいシステムを創造する能力」であり、その能力を備えて持続させることができる時に、「積極的（肯定的）な特性」[6] を表すのである。筆者は、そのプロセス：適応、学習、再構成の中で、最も重要な要素は、「学習」だと考えている。

ここで少し、レジリエンスに備わる意味に触れておきたい。「持続可能性（Sustainability）」という言葉が、SDGs の社会的認知の広がりを経て、国内外である程度の共通理解をもって使われていることに対して、国際的な文脈で登場するレジリンスの言葉には、（国内で定着している「強靭化」を含みつつも）多義的な意味がある。研究領域ごとに存在するレジリエンスの概念と論理は、今尚更新を続けている。それゆえに、議論をする時には、「どのレジリエンスに焦点を当てているのか」都度確認し、概念を揃えてから議論に入らなければ、話が「噛み合わない」こともしばしば起きる。そうではあっても、レジリエンスが、「危機を克服して、脆弱な人々やコミュニティや組織や地域や国の環境を良好なものにして、暮らしや命を守ることをめざす」概念として存在感をもって現実社会で使われてきた過程を鑑みる時、国連防災世界会議（World Conference on Disaster Risk Reduction : WCDRR）におけるレジリエンスの論理・方法論の体系が、基本的な共有概念の 1 つであるという認識に間違いはないと思われる。国連防災機関 (UNDRR)[7] が事務局となり、これまでに、およそ 10 年ごとに世界会議が開かれ、国連加盟国が参加して、防災・減災対策の指針が策定され、進捗評価されてきた。1994 年に横浜市で初の国連防災世界会議が開催されて「国際防災戦略」が採択され、2005 年第 2 回国連防災世界会議（神戸市）で、2005 年～2015 年のガイドライン「兵庫行動枠組（Hyogo frame）」[8] が策定された。2015 年第 3 回国連防災世界会議（仙台市）では災害による死亡率や被災者数の削減目標を盛り込んだ「仙台防災枠組（Sendai frame）」[9] が策定された。現在、世界銀行と日本政府が開発国で実施する 100 カ国以上の開発セクターで取り組む防災共同プロジェクトを始め、気候変動リスクへの対応策の事業のフレームは、言うまでもなく仙台防災枠組（Sendai frame）であり、アクションプランは「気候変動行動計画 2021-2025」である。先にあげた IPCC 第 6 次報告書に定義されたレジリエンス（2022）の定義は、これらのコンテクストとケーススタディを包含した上で、統合されて整理された概念であるといえるのである。

２　レジリエンスを学び、めざす社会をプロジェクトデザインする学生たち

ラテン語の re（後に）salire（跳ねる）を語源とするレジリエンスには、はじめにあった形に力が加えられて変形した時に、跳ねて元に戻ろうとする「Back Better」の意味がある。６つの大学のコアメンバー8 名の研究者で開発したレジリエンスプログラムでは、レジリエント社会を、①災害からの早期回復、②被害の最小化、③被害の最小化かつ早期回復、④災害以前よりもより良い社会に回復する、と定義し、①②③よりも、④を重視して起業モデルを立案することを奨励している。④は、言うまでもなく、仙台フレームの「Build Back Better」である。そのために求められる 4 つのスキル（①社会システムの背景の理解、②極度の状況変化の予測、③自助・共助・公助からの経営資源の調達、④社会的価値と経済的価値の両立）を習得し、レジリエンスビジネスを設計するプログラムで構成される。レジリエンスビジネスは、災害時と平常時の両方で機能するビジネスであり、状況に合わせて災害時と平常時の機能を切り替えるビジネスになる。2019 年度のレジリエンス起業家は 4 類型（①公共政策的なサービスを補うビジネス、②避難所に関するビジネス、③研究開発したシーズ活用するビジネス、④NPO 的な人の命を守るビジネス）見られ、特許出願や特定の自治体で事業化することを検討したケースが含まれている[10]。

図１　レジリエンス プログラム

レジリエンスプログラムを修了された翌年度に国交省に入省されて「特定都市河川浸水被害対策法の一部を改正する法律」の立案にも携わった小野寺聖さんは、当時北海道大学公共政策大学院（Hops）の修士課程の 2 年生だった。最も基礎的な交通インフラである道路に注目し、災害時の物資不足を可及的速やかに緩和するための一方法として、「避難者の合理的判断に基づく自主的行動による交通ネットワークの復旧」をめざすビジネスモデルをデ

ザインされた。また、現在栗山町で情報発信プランナーをされている望月貴文さん（当時：Hops M2）は、防災士の立場で、防災を擬似体験したい人に、地元の技術者、防災士が専門的な知識を教える事業「(防災を擬似体験できる場=箱庭」）を考えられた。また、民間企業勤務を経て 2022 年に厚生省に入省された清水孝文さん（当時：Hops M2）がプログラムで提案された「公共交通機関のない地域のおけるヒッチハイクビジネス」は、平常時は観光事業、災害時にはボランティアを運ぶモビリティになるアイディアで高い評価を受けた。コロナ感染による影響を受けた 2020 年に北大からの参加者はいなかったが、2021 年には、藤若燈さん（当時、環境科学院 1 年）と米田夏輝さん（当時、Hops M1）が参加された。藤若さんは、胆振東部地震の際に、日本人のコミュニティの秩序が不安定になり、留学生に確かな情報が届かなかった経験から、このギャップを超えるプロセスの重要性をテーマにした社会的な活動が必要だと考えた。米田さんは、自治体の防災政策の立案に役立つ「DPES（Disaster Prevention and Evacuation System：防災システム構築ツール)」を開発し、プロトタイプ段階のビジネスプランを発表された。「DPES」は、現在、登別市の防災担当グループの担当官と一緒に避難計画づくりを起案する際に活用されている。

図 1　藤若燈さんと米田夏輝さん

図 2　北後志広域防災連携ワークショップの様子

一方、2021 年から 2022 年にかけて立ち上げられた北後志広域防災連携プロジェクトを推進するために開催されたワークショップ [11]には、北大生だけでなく、札幌大学生、青山学院大学の MBA 専攻生、名古屋工業大学の人工知能を専攻する大学院生が参加し、余市町、仁木町、古平町、積丹町、赤井川村の 5 町村と担当職員、I T 企業のベル・データ株式会社とサツドラホールディングスの防災グループの皆さんと、複合災害における物流システムを適正化することに役立つ行動計画を考えた。学生による行動計画は 3 つのタイプ（公共政策アプローチ、技術とビジネスにより課題を解決するアプローチ、意識を高めるアプローチ）に類型化できる[12]。類型 2 に属する、北大工学院で建築環境学を専攻する研究生の中野佑美さんの「災害弱者のための北後志広域避難センターのデザイン（北後志 E-center プロジェク

ト)」は、類型 1 に属する米田夏輝さんの「QGIS コンテンツ開発と行政・住民への提供（北後志 DPES プロジェクト)」とともに、自治体と企業の力だけでは解決できない課題を解決するプロジェクトに育つ可能性があり、着目されている[13]。

北後志広域防災連携プロジェクトは、「まだ災害が起きていない広域的な地域における避難システムを構築する」という新しい試みであるため、その事例研究を開始し、2022 年 10 月 2 日に京都大学で開催された日本災害復興学会で、北後志ワークショップで表出した課題とその解決アプローチの仮説を提示した（加藤知愛、米田夏輝、中野佑美「コマンドコード：すべての被災者を安全に避難させる–北後志広域防災連携プロジェクトの事例研究」)。中野さんは発表後に、関西大学の山崎栄一教授より、「避難所でエネルギー効率が高く暖かい環境を整備することはずっと課題だった。あなたの研究のニーズは高い。制度論を学んでぜひ実現して下さい」とのアドバイスを受け、「建築環境学」を防災・減災政策に活かすアプローチの研究を深めようとしている。若い学生が、自らの専門性と異なる領域で発表することには勇気がいる。しかし、「レジリエント社会を創造する」ためなら「専門領域の違い」はそれを躊躇う理由にはならない。なぜなら、過去と現在、既存の制度と構築すべき新しい制度、政策と技術やビジネスなどの、異なる分野、異なるセクター間のあらゆる関係の距離を行き来して、既存の領域の壁を乗り越えて「自分にとってのレジリエント社会」の価値を伝えていくことがとても大切なことだからだ。そして、自分にない専門性を有する優れた他者の声を聞いて今あるチームを再編することは、更に大切である。

今回の研究発表では、自らの専門領域の学会だけでなく、異なる領域の学会で、新たな研究領域の実践者に積極的に出会い、自らの研究を相対化することは、実践を伴う研究の場合には、特に重要だと実感した。

複数の多様な大学から集まった、全く違った専攻分野を持つ学生とともに、レジリエンスプログラムや北後志プロジェクトに参加し、道内の地域の「災害復興ランドスケープ」を描く体験をした学生たちが、その体験をバネにして、研究やプロジェクトの形にし、その力を試そうとしている。それは、「適応し、学習し、再構成する」レジリエンスのプロセスそのものを表しているともいえるだろう。

3　コミュニティ・レジリエンス～レジリエンス社会を定義する主体

レジリエント社会を論じる、Towards Resilient Organizations and Societies[14]では、「レジリエンスは、変化と安定性のバランスが取れた状態に成立する」とされる。変化が激しすぎるとレジリエンスは成立せず、安定性が強固すぎると、次の変化を受け止めることができず、レジリエントな状態ではなくなる。都市づくりの観点からレジリエンスを捉える「レジリエンストレードオフ」[15] では、既存のシステムと新しいシステムの間の 3 つの段階（危機から①回復する、危機に②適応する、③新しい状況を作る）を規定し、エンジニアリングが①の役割を担い、社会的環境づくりが②と③の役割を担う。そして、レジリデンスを作り出す条件に、「Technological システム」は必須である。イノベーションの世界で、新技術「シーズ」

と呼ばれるものは、これにあたるといえるだろう。また、筆者は、IPCC 6 次報告書のレジリエンス概念に Towards Resilient Organizations and Societies で示されたレジリエンスの 3 の段階のレジリエンスを加味して「レジリエンスを構成する 4 つの R と 7 つの要件」に整理し、これらの要件を満たすと、レジリエンス社会に近づくというアプローチを提示している。4 つの R とは、以下の 4 つの性質であり機能である。①Robustness（頑健性）：災害に対する強さ、耐久性、②Redundancy（冗長性）：災害によって失われる機能を代替する備えがあること、③Resourcefulness（臨機応変性）：災害時に資源と人材を合理的に動かすことができること、④Rapidity（迅速性）：災害のダメージから早く回復し、本来の目的を達成する（加藤：2021）。7 つの要件とは、以下の、4 つの R から分化する 7 つの特徴である。①災害が起きても事業を持続できる資金力などの経営資源がある、②災害が起きても、指揮系統やオペレーションにおいて複数の機能代替手法がある、③緊急事態時のコマンドの体系がある、④緊急時のサプライチェーンマネジメントシステムがある、⑤Build Back Better を定義している、⑥許容期間内に事業を再開できる、⑦復興の先にめざす世界に到達することができる[16]。

復興の過程では、元のシステムに戻ろうとする力と、新しいシステムに移ろうとする力がせめぎ合う現象が多局面で生じることを覚悟しなければならない。様々な予想外の状況に直面した時に、コンフリクトを減らしながら変化を受容し、新しい状況を学びながら、立ち戻る世界を定義し、その状態に移行させていく（transform）わけだ。レジリエント社会とは、こうした揺れ動きに「耐えられる」コミュニティであるといえる。そうすると、そのような試行錯誤を継続して、やがて到達するレジリエント社会のイメージを、帰属する人々が共有できるエリアを規定する必要がある。その単位は、ローカルな自治体であることが多いが、複数の自治体の集合体であることもある。歴史的、地理的に結びついたコミュニティであるかもしれない。このコミュニティは、彼らが有する統治能力によって、コミュニティの基盤となる社会インフラを、災害後にどのように復旧するのかを決定する主体となる。この時に、危機よりも前の状態に回復することを選ぶことも、新しい状態を創造することを選ぶこともできるが、緊急時にシャットダウンするインフラや、新しい現実に適応しないインフラは、災害対応や社会的に連帯することを困難にし、また、経済成長の妨げとなる。また、変化する世界に適応できるよう構築されていないインフラを維持することに、膨大なコストが必要となる。一方、持続可能性とレジリエンスを念頭に置いて新しいインフラを構築し、既存のインフラに新しい運用モデルを適用すると、さまざまなメリットが得られる[17]。レジリエントなインフラに作り変える（インフラレジリエンス）選択ができるか否かは、そのコミュニティがレジリエントであるか否かにかかっているのである。

4　カタストロフィーの地点に立ち、レジリエンスに臨む若い人へ

阪神淡路大震災や東日本大震災や胆振東部地震の被災直後に広がった光景の中に自らが存在していたとしよう。また、世界各地で起きるジェノサイドの現場に生まれ落ち、そこで生きていたとしよう。瞬間的には、自らの生命が根底から揺るがされて、生きていることさえ

信じられない精神状態に陥ることだろう。このような状態を、カタストロフィーと呼ぶなら、レジリエンスとは、このカタストロフィーの状態を受け止め、その恐怖を乗り越えて（ある意味適応し）、自らを取り巻く環境を、生命が守られる状態に戻したり、つくり直したりして、「ストレスなく暮らしていける状態になること」であるといえる。それゆえ、『レジリエントな人間』とは、カタストロフィーな状態をレジリエントな状態に、ある時は戻し、ある時は適応し、そしてある時は、自らの思考と行動で「レジリエンスビジョン」を示して形づくることのできる人間である。

カタストロフィーをレジリエンスに変えるための方法やツールには、公共政策やビジネス、ボランタリーやパートナーシップなど、色々ある。ここでは、その別は問わない。なぜなら、それらは、既存の世界のシステム（時代遅れかもしれない）に内在するフレームと手段であるため、秩序を回復するためには威力を発揮するが、新しいビジョンを形にするためには、あまり助けにならないばかりか、分立する考え方を捨てない限り、トランスフォーメーションを阻害することさえあるからだ。だから、私たちは、既存の社会のフレームやツールに、（それが何であっても）新しい現象をあてはめて解釈し、その分析モデルでそれらの現象を説明するという方法論をとらない。そのかわりに、各セクターに分かれて組み込まれているそれぞれの機能をつなぎ合わせて制作した思索や試作品を、世の中に生み出すことによって、私たちが暮らすべき世界の一端を構成する。これらの一連のプロセスに現れる特徴は、いわゆる「変革」という言葉が表すそれとは異なって、普通の暮らしの中に昔からある、地味なものであるものが多い。華やかなイメージがつきまとうイノベーションやインキュベーションとも、微妙に一致せず、公共サービスでもマーケットメカニズムでもカバーできないものさえある。しかし、それらのアプローチは、人間の生命を根底から支えるためになくてはならない営みであるゆえに、そのニーズが消えてなくなることはない。

たった一度の人生においてさえ何度かは、巡り合わせによっては何度も、否が応に、望むと望まざるとにかかわらず、カタストロフィーの状態に投げ込まれることがある。そのようなカタストロフィーの状態を（それがどれほどのシビアアクシデントであっても）受け止め、その状態に適応しながら生きてゆかざるを得ない。いざという時に、自分や周囲の人々を、直面する苦難から救うことができるだろうか。この問いに、自信を持ってイエスと答えることができる人は少ないだろう。あなたが、ここで自分や周囲の人々を助け出す術を、普段から身につけておきたいと思ったとしよう。それは極めて本能的な欲求に違いない。

新しい資本の調達の方法が見えない時に、既存のフレームと手段に落とし込んで、現実に対処することに意味はある。でも、新しい別の何かの資本をたくさんの人の善意を集めて調達するフレームと手段を見出したなら、古い着物は脱ぎ捨てた方がいい。当たり前だと思っている既存のフレームと手段は、数ある資源の中の１つの要素にすぎず、絶対的なものではな

く、新しいビジョンを実現するためにとるべき方法論としては十分なものでもないのだ。成長した身体に合わなくなって脱いだ着物をもう一度着るよりも、新しいビジョンをデザインした着物を仕立てた方が、ずっと楽しい。私たちは、そんな楽しい試みを助けてくれる適切なフレームと手段を選び、それらを使って、新しいビジョンを実現する試作品（まちづくりや、大学教育など）を制作してきた。

カタストロフィーの地点に起ち、レジリエンスに臨んだ時、あなたにはどのような世界が見えますか。それがどのような世界であっても、そこには私たちの未来のコミュニティが存在します。私たちは、いつか必ず直面するシビアアクシデントを予測し、発災時にとるべき行動コードを設計し、危機よりも良い世界に到達する（Build back better）アプローチ（災害復興ランドスケープ）を、きっと見出す。何度失敗しても、何度やり直しても、何度出戻っても。
私たちは、レジリエント社会を創る。なぜなら、その営みから生まれる私たちとコミットしてくれた人々の経験知のすべては、実践知の集合体であるだけではなく、レジリエント社会というコモンズの共有財産になり、やがて、長い時間をかけて、社会全体の様々な種類の資本を形成することになるからである。

参考文献

[1] 内閣府（2022）「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震による震源断層モデルと震度分布・津波高等に関する報告書」.

[2] 加藤知愛（2021）「災害復旧・復興を担う人材育成プログラムの構築」年報公共政策学，第15号,p63-85.

[3] EARTH on EDGEコンソーシアム事務局 EDGE-NEXT企画推進室（2020）「復興プロセスを振り返って考える未来のレジリエンス－神戸・東北・北海道を巡る－報告書」東北大学院工学系研究企画室.
EARTH on EDGEコンソーシアム事務局 EDGE-NEXT企画推進室（2021）「復興プロセスを振り返って考える未来のレジリエンス－“眼前の事態”を捉えて新しいレジリエンスを提案する－報告書」東北大学院工学系研究企画室.

[4] 加藤知愛，武田浩太郎，祇園景子（2019）「防災・減災/復興を牽引する起業家育成プログラム開発と評価デザイン」日本評価学会第20回全国大会（高知大学，2019年12月）

[5] IPCC（2022）IPCC 第 6 次報告書.
https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf

[6] 原文は以下.
“The capacity of interconnected social, economic and ecological systems to cope with a hazardous event, trend or disturbance, responding or reorganising in ways that maintain their essential function, identity and structure. Resilience is a positive attribute when it maintains capacity for adaptation, learning and/or transformation” (Arctic Council 2016, IPCC 2022 report).

[7] United Nations Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR. https://www.undrr.org

[8] Hyogo Framework for Action 2005-2015
https://www.undrr.org/publication/hyogo-framework-action-2005-2015-building-resilience-nations-and-

communities-disasters
兵庫行動枠組2005-2015プログラム成果文書暫定仮訳
https://www.bousai.go.jp/kokusai/wcdr/pdf/wakugumi.pdf

[9] Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030
https://www.preventionweb.net/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030
仙台防災枠組 2015-2030 内閣府仮訳
https://www.bousai.go.jp/kokusai/kaigi03/pdf/10sendai_kariyaku.pdf

[10] 発災後からレジリエント社会の実現までの間には、３つの段階：①国の政策の関与のフェーズ、②被災地の自助努力マーケットの活用フェーズ、③新しい経済循環が生まれるフェーズ、がある。レジエンス 起業家は、②の終わりから③の段階で活躍の場が訪れる。

[11] 北後志広域防災連携事務局（2022）：北後志地域での産官学による広域防災連携の目指す姿、第２回ワークショップ資料.

[12] 加藤知愛，米田夏輝，中野佑美（2022）「コマンドコード：すべての被災者を安全に避難させるために」. 日本災害復興学会大会予稿集. p1-p4.

[13] 加藤知愛，米田夏輝（2022）：北海道の自治体で考えるレジリエンス 社会：地域防災と地理空間情報，地域経済経営ネットワーク研究センター年報,11,42-49.

[14] Romulo Pinheiro, Maria Laura, Frigotto Mitchell Young (2021) Towards Resilient Organizations and Societies: A Cross-Sectoral and Multi-Disciplinary, Perspective Palgrave Macmillan.

[15] Lorenzo ChelerI, James J Waters, Marta Olazabal and Guido MInuccI (2015) Resilience trade-offs: addressing multiple scales and temporal aspects of urban resilience, Environment & Urbanization Vol 0(0): 1–18.

[16] 加藤知愛（2021）「災害復旧・復興を担う人材育成プログラムの構築」年報公共政策学，第15号, p63-85.
「４つのRと７要件」を組み込んだ事業計画に従って平常時の事業を推進し、災害時には、危機管理フローを起動して、早期に平常時に戻るマネジメント能力を身につけたレジリエンス起業家が地域社会で復旧・復興事業に参画し、地域社会のレジリエンスを高めることに貢献することを期待している。

[17] https://intelligence.weforum.org/topics/a1Gb0000000LiPXEA0?tab=publications

プロフィール

加藤知愛（かとうともえ）Ph.D Resercher（国際広報・メディア）

北海道大学公共政策大学院 非常勤講師（レジリエント社会論/レジリエント人材育成/政策形成過程/フィールドワーク/政策イノベーション/公共合意形成/公共伝達）. 北海道大学国際広報メディア・観光学院研究員、産学・地域協働推進機構学術/博士研究員、広域複合災害研究センター研究員を経て、公共政策大学院公共政策学研究センター研究員。防災・減災に関わる研究・社会実装・人材育成アウトリーチに従事。文部科学省 Edge-Next 共通基盤事業「レジリエント社会の構築を牽引する起業家精神育成プログラム」（2019-2021）の立案と実施、プログラム/プロジェクト評価、教育効果分析を元に、レジリエンス社会に関する理論及び方法論の研究を行う。他方、他分野横断型、多セクター協働型アプローチで地域を再生するプロジェクトデザインとアクティブ・ラーニングのアウトリーチを支援するパイロット・プラクティス株式会社を 2022 年 4 月に設立。自治体や企業のコンサルティングサービスや BCP 策定サポートも行う。

■現場から　希少種の町立夜間定時制単置高校事務の私

髙橋　健（北海道日高高等学校　事務長）

１　はじめに

私は、埼玉県で生まれ育った。風土の違う北海道に憧れ、都内の大学在学中に、大雪山縦走登山やカヤックによる釧路川全流航下、置戸町で住み込みの農業体験、置戸町中央公民館で社会教育実習をする機会を得た。社会教育というと文化やスポーツ体験などに限定された活動を想像する方が多いが、社会教育法第５条の市町村教育委員会事務に、「職業教育及び産業に関する科学技術指導のための集会の開催並びにその奨励に関すること」が明記されている。置戸町では、地域産業である林業を学ぶ公的社会教育活動からオケクラフト（木の器）が生まれ、地域産業として育つと共に、オケクラフトを学校給食に用いてその器に入れる農産加工品を地域で生産し、学校給食で提供、食育に発展している。

置戸町での体験から地域活動の重要性、それを支える社会教育行政の役割への気づきを与えてくれた北海道の農山村で社会教育活動にかかわりたいという想いが生まれ、北海道大学教育学部社会教育研究室研究生を経て、縁あって 1994 年に（平成大合併前の）旧日高町（以下「日高地域」という）教育委員会（以下「町教委」という）に社会教育主事補として専門職採用され、翌年に社会教育主事発令があり７年間、社会教育行政に従事した。その後町長部局へ異動して 13 年間、観光・地域振興、移住促進行政等に携わり、７年前に教育部局へ戻り日高地域の教育行政を担当する町教委生涯学習課主幹職と、日高町立の北海道日高高等学校（以下「本校」という）の事務長職を兼務している。事務長と「長」の付く職名であるが、私は非管理職である。ちなみに私の前任は管理職であった。

２　２つの事務職を遂行

前述のとおり私は二つの組織に属し、各々、条例規則に基づき職務を遂行している。

一つは「日高町教育委員会事務局の組織に関する規則」であり、同規則第７条の規定に基づき、主幹（上司の命を受け、課(館)の主管たる事務を処理する。）と事務長（上司の命を受け、高等学校所掌事務を処理する。）に命ぜられ、町教委での上司は生涯学習課総括主幹、生涯学習課長、教育長となる。もう一つは「日高町学校管理規則」であり、同規則第８条の「高等学校に特別の事情のある場合を除き、事務長を置く。」、同条第３項の「事務長及び事務主任は、それぞれその学校の事務職員をもって充てるものとし、その学校の校長の意見を聴いて委員会が命ずる。」同条第４項の「事

務長及び事務主任は、校長の監督を受け、事務をつかさどる。」の規定に基づき、本校では教頭、校長が上司となっている。私と元公務補の再任用技師職の 2 名が町教委兼務職員である。

そのため文書処理は、町教委発出の場合は、主幹の私が起案し、教育長決裁を受けて本校へ発出し、本校では事務長の私が文書を収受し、本校から町教委へ報告する場合は、事務長の私が起案し、校長決裁を受けて町教委へ発出し、町教委主幹の私が収受して町教委としての処理と二重人格のようである。

さらに本校は、町立夜間定時制単置高校のため、市町村立学校職員給与負担法第 2 条の規定に基づき、教員 9 名は道費負担となっている。この法令の適用を受けている道内の高校は、本校と羽幌町立天売高校の 2 校のみという希少種である。その希少種の内、事務長設置を条例制定しているは本校しかない。私は超希少種の事務長という立場にいる。

本校教員は形式上、町教委発令となるが、道費負担のため、給与や旅費等は道教委から直接支給となるため、これらに係る事務は町教委を経由することなく、事務長の私が校長決裁を経て、直接、道教委との事務に従事している。

また町教委と道教委とでは、文書書式等に相違があり、異動当時は校長から文書訂正指導を何度か受けたが、今は、発出先で文書書式を使い分けている。私は、この職に就く前は、企画系の職務が多く、人事・給与・諸手当・共済といった事務は、本校に来て初めて経験したと言っても過言ではない。本校での事務職は私一人のため、道教委や町教委に教示を受けながら事務を遂行している。

実態としては、私の机は町教委にはなく、本校にしかない。事務割合は町教委 3：本校 7 という具合である。

３　日高地域と本校

本校は日高地域にある。日高地域は日高地方西北端に位置し、門別地域にある町役場本庁舎から 65 ㎞離れた陸上では国内最遠の飛び地で、飛び地面積 563.94k ㎡は国内最大面積ながら人口 1,287 人（2022 年 8 月住基データ）の超過疎農山村である。人口ピークは 1960 年の 6,747 人、本校卒業生のピークは 1965 年の 30 人である。1960 年代の国有林伐採量は年間 20 万立方メートルと道内随一の原木生産があり、林産工場も 11 カ所もあったが、現在は一カ所もない。

日本の定時制高校制度は、1948 年に教育機会均等の理念に基づき、勤労青少年が高校教育を受ける機会を拡充させるために始まったが、同年、日高村立の北海道静内農業高校（現在の静内高校の前身であり、現在の静内農業高校とは別の高校）日高分校として開校し、1952 年に日高村立高校として独立している。当時から夜間定時制普通科単置高校である。道内の公立高校は 222 校（定時制併置も 1 校とカウント）あるが、前述のとおり夜間定時制単置高校は本校と羽幌町立天売高校と 2 校しかない。

開校当初から、道立高校への移管、また全日制への転換を要望していたが、地域人口減少や 1964 年の国鉄富内線「鵡川・日高町」間全線開通に伴い隣接の全日制高校へ生徒流出があり、移管や転換が叶うことがなかったばかりか、1970 代終わりからは急激に入学者が減少し廃校の危機を迎えることとなった。

４　日高地域活性化策と本校存続のための独自教育システム創設

日高地域は、山村へき地ゆえ戦前から独特な取り組みの多い地域だ。1936 年、道内初の地域自家発電事業開始（最後は北海道電力が施設を買収）。日高地域全体が難視聴区域のため 1977 年、民放テレビ中継所を日高町役場が建設し、現在も日高町が所有し民放へ無償貸し付け。1981 年、道内で初めて道外の高校生が修学旅行で農家に宿泊し農作業体験するファームスティを始めたが、受け入れ農家の高齢化により 1997 年に事業終了。1987 年、道内で初めてとなる山村里親留学制度を開始するも対象校が統廃合のため 1997 年度に制度終了。このようにさまざまな独自事業を取り組んできた地域故、直ぐに本校を廃校とする選択はしなかった。当時、1980 年代のバブル期にあたり、1987 年に総合保養地域整備法（リゾート法）が制定され、日高地域も 1989 年度に承認された北海道富良野大雪リゾート地域整備構想に含まれ、大規模なスキー場やゴルフ場整備が計画された。

本校を大規模なスキー場やゴルフ場整備計画を進めるうえでの人材養成機関と位置付け、存在価値を見出し存続させようと考えたのであった。リゾート計画の前段として本校に隣接して、1972 年に開設された日高国際スキー場があり、日高スキー連盟事務局が日高地域にあったこと、1982 年に開設された国立日高青少年自然の家があったことがある。

そこで 1987 年に、「高校の存続」と「大規模リゾートの人材養成」を目指し、町内の教育関係者、産業関係者が構成員の「産業学習教育充実促進協議会」が設置され、町教委からの諮問を受けて制度内容を検討した。その結果、日高町「産業学習」推進制度は、「高等学校教育とあわせ、地域のもつ教育力を活用して未来ある産業教育を推進し、時代の変化に対応しうる青年人材の育成を推進する」ことを目的に創設することが答申された。昼間、スキーを中心としたスポーツや文化サークルメンバーが講師となる文化活動を学ぶという町独自の教育システムである。寮を整備して全国から受講生を募集し、受講生は夜間に本校に通学することで高校卒業資格を得ることが出来る仕組みである。

そして 1990 年に第 1 期産業学習制度受講生 14 名が入講し併せて本校にも入学した。しかしこの数年後、日本のバブル景気は終焉を迎えることとなり、日高地域での大規模なスキー場やゴルフ場整備計画は撤回され、「大規模リゾートの人材養成」という目的は、制度開始直後に失われることとなった。この年の日高地域出身の勤労生徒の入学者は 5 名で、ここから占冠村を含む「勤労・自宅生」と地域外の「産業学習・

寮生」混合時代が始まった。それから 32 年が経過し、さまざまな制度改革が行われ今や、勤労生は皆無となり、「産業学習・自宅生」もいるが、それは後々、別な場面で述べたいと思う。

５　私の経験を生かす

私の生活の柱には、常に北海道移住の原点である地域活動、社会教育活動がある。それは職務ではなく、地域住民として日高連合自治会、日高地域活性化協議会（以下「協議会」という）、日高町文化協会日高支部、日高山脈ファンクラブ等々の活動である。これら地域活動は本校事務になる前は職務にも生かしてきた。それを本校でも生かしたいという気持ちが異動時点からあった。しかし、学校には教員が行う教務と事務には見えない高い壁があると常々感じてきた。学校の主役は生徒と教員であり、事務は縁の下という脇役であると教員が思い行動しているからだ。私には 20 年以上、ここに居住し活動してきた経験がある。一方、教員は数年しか居住していない。居住地に関係ない教科教育は問題ないが、「総合的な探究」の科目で「日高の活性化」を掲げて取り組んでいる割には、教員が地域を知らなすぎると感じていた。そのため校長に生徒への効果的な教育のために、協議会員（地域住民）の活用を説き、今年から「総合的な探究」に協議会員が定期的に参画できる仕組みを構築することができた。

現在、本校生徒の 95％が町外出身である。生徒は地域文化伝承活動、小中学校活動やイベント支援などを行い、人口 1,300 人弱の日高地域にとって生徒の存在は大きく、地域に無くてはならない存在であり、彼らの存在が地域力を高めている。

一方、本校教員が地域活動に取り組めていない実態がある。私の現在の課題は、いかに教員が地域活動に自主的に参加するかである。これからも教員の地域活動参加を促し、事務職員としてだけではなく地域住民としても課題解決に取り組んでいきたい。

編集後記

・当学会のニュースレターは会員の皆様にメールで配信しているところですが、学会の活動について広く知っていただくため、試行的に本号を一般公開することにしました。具体的には当学会ホームページの「トップページ」及び「公開データ」ページに掲載します（通常は、「会員専用ページ」に掲載しています）。今回の試行の結果を検証し、学会の広報や宣伝のあり方を検討していきます。

・読者アンケートにご協力ください（11 月 30 日期限）。
【読者アンケートフォーム　https://forms.gle/D9MqX1Xh3zCreNtM8】

・会員の皆様からの寄稿を募集しています。現在取り組んでいる活動の紹介や近況、「自治」「まちづくり」に関するレポート、勉強会の参加報告などなんでも結構です。文字数は問いません。どうぞよろしくお願いいたします。（安田）

北海道自治体学会ニュースレター第 110 号 2022 年 10 月発行
発行：北海道自治体学会
住所：〒069-8555 江別市文京台 11 番地 札幌学院大学法学部 石井和平研究室内
連絡先：jichi.hokkaido@gmail.com HP：http://jititai.net/hokkaido/