

ローカル・ガバナンス・システムとしての総合計画策定のあり方*

The way of decision system of master plan as local governance system *

久 隆浩**

By Takahiro HISA**

1. はじめに

近年、行政学・地方自治論の分野では、ガバメントからガバナンスへといった変化の必要性が謳われている。これは「新しい公共」や「協働」といった概念と同様に、行政主導から多様な主体の連携によるまちづくりへの変化と捉えられる。しかし、行政計画の策定はまだまた従来型のガバメント・システムのままであり、ガバナンス・システムとしての策定手法はまだまだ確立されていないのが現状である。こうしたなか、本研究では、大阪府交野市の総合計画策定を事例として取り上げ、ローカル・ガバナンス・システムとしての計画策定のあり方について分析・考察を行う。市民会議の提言から審議会による計画策定への過程や総合計画の記述方法などを分析対象としつつ、ガバナンスにおける計画の意味の変化や多様な主体の参画による計画策定手法について検討を加える。

交野市は、大阪府の東部・北河内地域に位置する郊外住宅地域である。面積は 25.55 平方キロメートル、人口は住民基本台帳ベースで 78,954 人（2010 年 3 月末）というコンパクトな都市である。現在は、平成 22 年度を目標とした第 3 次基本計画が動いているが、現計画が目標年次を迎える平成 22 年度の策定をめざし、第 4 次総合計画策定に向けて作業を進めているところである。

新たな総合計画策定にあたって、交野市では平成 20 年 7 月 1 日に「総合計画策定作業基本方針」を策定したが、この中でも共治を意識している。策定作業基本指針では、「留意すべき社会構造の変化」として次のように述べている。

「21 世紀に入って、急速に変化しつつある社会が指し示すもの、それは、あらゆる面で多面的な連携やネットワークによって生み出される、協働による共治の社会システムへの転換といえる。」

2. ネットワーク組織における組織行動

基本方針でも謳われているように、共治は多面的な連携やネットワークによって生み出される。そこでまず、

*キーワード：市民参加、都市計画、計画手法論

**正員、工博、近畿大学総合社会学部

(大阪府東大阪市小若江 3-4-1、TEL06-6730-5880(内)3276、

E-mail/ hisa@socio.kindai.ac.jp)

ネットワークにおける行動原理について考察を加える。

高木は、ネットワーク組織における組織行動の特徴として「個人の自律性」「協働活動」「価値観・ビジョンの共有」「オブジェクト指向」の 4 つを挙げている¹⁾。

ネットワーク組織では、マルチメディアの活用によって組織構成員ひとりひとりの「情報格差をなくして各自が仕事の達成に向けて自ら工夫し熱意を集中できるようになる。そして個人個人の持つ本来の能力発揮を促し、情報による上下関係や依存関係のない主体的で自律した個人の集まる組織として機能できるようになる。」「同時に、知識データベースを共有することで（組織構成員は）お互いに自由に援助しあいながら協働活動をする基盤が持てる」「しかも、そうすることは、協働活動は重要だという価値観と活動の方向性をビジョンとして共有することにもつながる。」そして、仕事のやり方として「オブジェクト指向」をもたらす。オブジェクト(object)とは対象・目的という意味であるが、マルチメディア、とくにそのなかでもグループウェアの活用によって目的が共有され、目的指向性の高い組織活動が可能になる。それに比べ、従来の「ピラミッド型の組織活動の場合、仕事の指向性は<分業>から来た。だから緊急な課題や案件を解決しようとしても生じるのはタテ割り組織による業務分担の硬直さであり、それが本来なされねばならないことを細切れにするのである。」一方、ネットワーク組織では「ひとかたまりの課題のまま横に通す<オブジェクト指向>の活動を可能にする。」

3. ネットワーク組織の性格

朴は、ネットワーク組織を「自律的な個人々が共感している目的や価値を実現するために緩やかにつながって協働する組織」だとしている。そして、ネットワーク組織をヒエラルキー組織と区分する中枢性格(必要条件)として、自律性、目的・価値の共有・共感、分権性の 3 つの要素を挙げている。²⁾

「自律性」とは、強制や義務ではなく、個人個人がお互いの価値や個性を尊重しあいながら、主体的にコミットメントしているということである。多様な主体が関わると見解や観念の違いから意見の対立や葛藤も起こりうるが、それらは組織発展や創造性の発揮に活かされ、自己組織化される原動力と

表-1 ヒエラルキー組織とネットワーク

ヒエラルキー組織	ネットワーク
他律性 与えられた目的 集権性	自律性 目的・価値の共有・共感 分権性

なりうる。つぎに、「目的・価値の共有・共感」とは、組織内の誰もが一定のビジョンや目的を共有、共感しているという事である。そして、共有されたビジョンや目的を達成する為に、すべての構成員が企画し、協力しあう。また、「分権性」とは、権限が集中されず、全ての人人に権限が委譲されるという事である。分権化によって、すべての構成員がネットワーク全体に対して責任を負う。そこでのリーダーの役割は、全体をコントロールすることではなく、ネットワークの諸活動を促進したり、サポートすることとなる。

上述の高木と朴の論考を整理すると、ネットワークによる活動では、ビジョンや目的を共有した構成員が自律的に行動することが重要であり、それらの行動が重なり合って効果が発揮されるということになる。

4. ビジョン共有のための総合計画をめざす

1章でも述べたように、交野市における総合計画は「共治」のためのシステム構築を指向したものである。「総合計画策定作業基本方針」では、「統治（ガバメント）から共治（ガバナンス）へ」と題して次のように述べている。「地方自治のあり方は、いまや行政中心の上から下への統治（ガバメント）から、多様な主体がネットワークしあって、必要に応じ連携し、まちという領域、ありたいと思う将来像を共有する中で、それぞれができることを担い合って自治を進めていく、共治（ガバナンス）へと転換が求められている。」

そこで、総合計画策定にあたって、まず第1の目標として「夢やビジョンを共有する新しい時代の総合計画」とすることをめざした。策定作業基本方針ではつぎのように記載されている。

「価値観が多様化し変化の早い社会においては、これまでのように、このまちが将来どうなるか、あるいはこのまちをどうするというを市民共有のものとして描き切ることは非常に困難であるが、どうありたいかという夢は描ける。夢を描き将来像（ビジョン）として共有することで、価値観が多様な中、それぞれができることを担い合う共治の環境創出を目指す。

時代の変革期の今、社会全体が大きく方向性を変えつつある。成熟期を迎え、人口減少、超高齢化、等々、従来とは違ったビジョンが求められている。また、格差社会、競争社会のゆがみをどのように受け止めていくかも問われている。こうした中、市民一人ひとりがどのように暮らしを見つめ、ビジョンを描いていくかを新しい総合計画で問い直す。

しかし、社会がどのように変わろうとも、地域のビジョンは地域に存する多様な資源を活用して実現していくものである。多くの市民が愛着をもち続けてくださる交野市。このまちの特性は、昔も今も、そしてこれからも大きく変わることはないと考える。このまちの特性を大いに生かしつつ、そこに暮らす暮らし方、その羅針盤となるべく、夢のある総合計画を策定するものとする。」

また、今回の総合計画は「プロセス重視の総合計画」をめざしている。「動的なプログラムを明示し、成長し続ける総合計画」と位置づけられたこの点について、策定作業基本方針ではつぎのように記述している。

「夢の実現に向けて取り組むときに、一人ひとりの価値観が多様であるとともに、社会は常に変化するということを前提として、その多様性や変化に対応して、だれとどのようにどの課題を解決し、価値を創造していくか、というプロセスそのものを、これまで以上に重要視してとらえる。

プロセスとはあらかじめ固定されたものではない。それにかかわる客体によって、さらには環境など、様々な要因によって、いかなる変化にも対応しうる動的なプログラムとして用意することを目指す。

まちづくりというものが、そこに暮らす人々の現状とありたいと願う姿とのギャップからくるものであることを前提とし、こうしたプロセスを大切にしたい動的なプログラムを有することで、多様な人が住まう地域をマネジメントする能力を強化して、自分たちで意思決定し、自分たちで実行する住民自治の基本的なシステムの構築を目指すものである。いわば、「成長し続ける総合計画」となるよう策定する。」

5. ビジョン共有を指向した総合計画の内容

では、こうした観点が具体的に総合計画の内容に反映しているのかを、具体的に見てみたい。

(1) ビジョンや基本理念・基本方向を記述

大きな特徴は、従来の総合計画にあった分野別の基本構想や基本計画がないことである。総合計画の目的をビジョンの共有に定めたことによって、具体的な政策・施策は書き込まず、基本的な理念や方向性にとどめた内容としている。

「基本構想の構成」の説明では、次のように記載している。「この基本構想は、“かたの”の基本的なものさしとなる【基本理念、行動指針】、ありたい姿や向かう方向を示す【みんなの“かたの”の夢、基本方向】、そして、具体的な計画へと導く【“かたの”のしくみ】から構成しています。

基本構想では、具体的な取り組みを進めるための詳細なことは定めていません。

どのようなことをするのか、どのようにしていくのかといった、施策やプロセスなどは、その実行を担う人などによって、それぞれの体力、能力に応じて、この基本

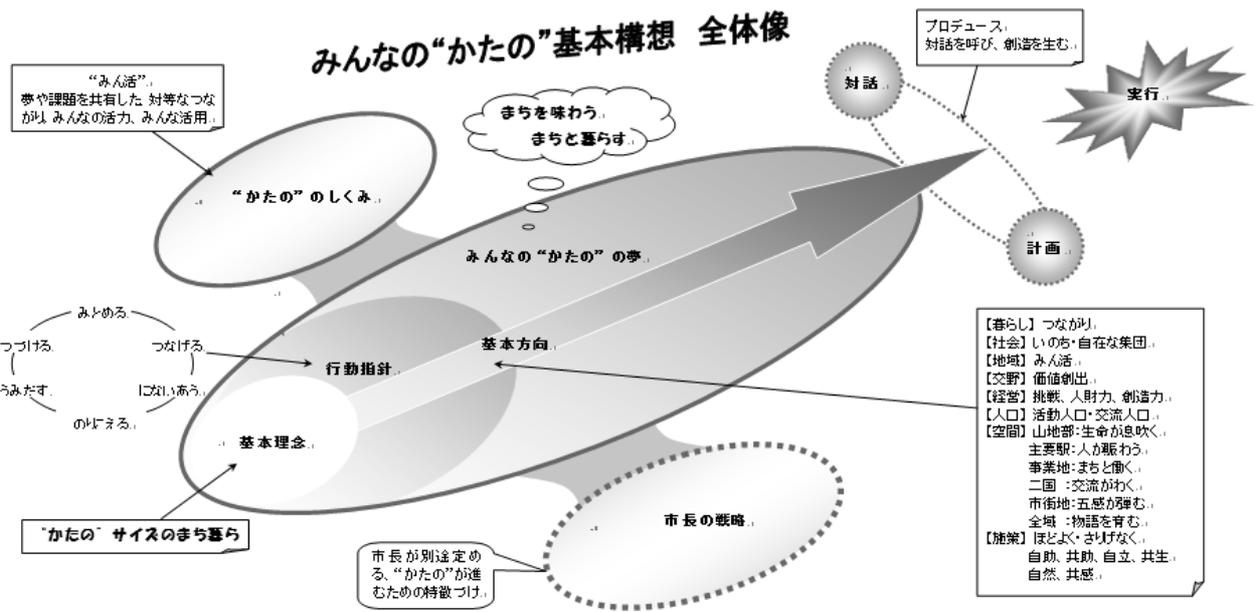


図 - 1 交野市総合計画の全体構成

構想のもとに対話が行われ、アイデアを出し合って計画などを定め、実行していくこととなります。」

(2) 市長の戦略

第 2 の特徴として、総合計画とは別に「市長の戦略」を位置づけたことである。総合計画では、「市長の戦略」について次のように説明している。

「この基本構想を実現するうえで、まちとして進んでいく重点的、特徴的な取り組みについては、選挙により交野の代表者として選出される市長が、その公約に基づき【市長の戦略】として、その任期の最初に別途定めるものです。

まちのいくつもの活動を補完し、市長のもとに“かたの”を総合的にプロデュースする役割を担う行政としては、この基本構想と市長の戦略を受け、行政を構成する組織ごとに毎年、ビジョンを掲げ、施策や事務事業を計画して、確実に役割を果たしていきます。」

総合計画を、公を担う多様な主体が共有するビジョンを記述したものと位置づけたことによって、行政が担う部分を別途「市長の戦略」として策定することとしたものである。

これは近年増加したマニフェスト選挙に対応する側面も持っている。市長が選挙時に掲げたマニフェストと総合計画をどのように関係づけるべきか、は議論のあるところであるが、交野市ではこれらを別個のものとして位置づけ、総合計画を上位に位置づけ、それを実現する手段として「市長の戦略」を策定しようとするものである。総合計画の記述内容をあくまでも多様な主体によるビジョンの共有に限定することによって、これを受けた行政側のビジョンや政策・施策を記述するものとして「市長の戦略」を策定する。

6. 総合計画の構成

先述したように総合計画は、「“かたの”の基本的なもののさしとなる【基本理念、行動指針】、ありたい姿や向かう方向を示す【みんなの“かたの”の夢、基本方向】、そして、具体的な計画へと導く【“かたの”のしくみ】から構成」されている。

(1) 基本理念

「基本理念」は「これから 12 年間の“かたの”の基本的な価値のもののさしとなる理念」を述べたものであり、具体的には「ほどよくさりげなく。」「みん活」でひらく、あじわいとなりわいのあふれる“かたの”サイズのまち暮らし」としている。「ほどよく」とは従来の成長・拡大指向ではなく、身の丈にあった計画をめざすということを意味したもの、「みん活」とはみんなが少しずつ活動したり、資源をみんな活用していくことを指している。また、「なりわい」は、経済として生活と経済活動が一体となった「人間のための経済」を目指すことを意味して

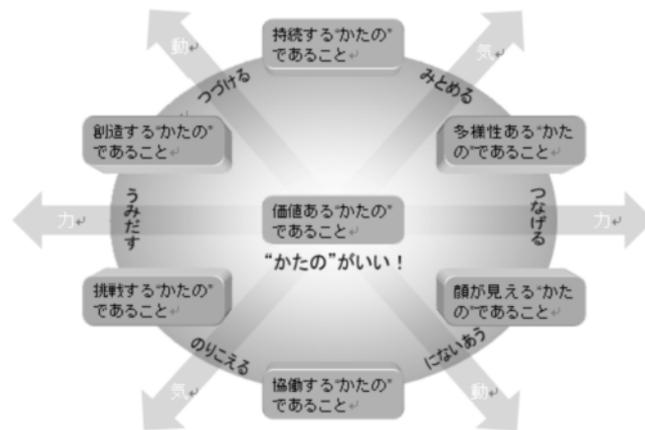


図 - 2 行動指針

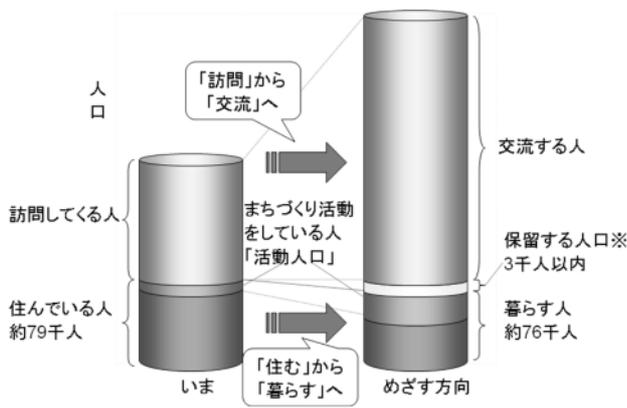


図-3 人口の基本方向

いる。

(2) 行動指針

つぎに「行動指針」は、多様な主体が個々の行動に当たって共有すべき基本的な指針を述べたものである。具体的には、「多様性ある”かたの”であること」「顔が見える”かたの”であること」「協働する”かたの”であること」「挑戦する”かたの”であること」「創造する”かたの”であること」「持続する”かたの”であること」「価値ある”かたの”であること」の7つの指針を記載している。

(3) みんなの”かたの”の夢

また、「みんなの”かたの”の夢」は、市民会議である「暮らしの夢づくり会議」の提言書である「交野暮らしの夢づくり白書」を基盤として共有した「暮らしの夢」が描かれたものである。

(4) 基本方向

基本方向は、「みんなが夢として描いた姿に向かって、これからどのような方向性をもって進もうとするのか」を指し示したものであり、「経営の基本方向」「人口の基本方向」「空間形成の基本方向」「財政の基本方向」「施策の基本方向」から構成されている。

「経営の基本方向」では、財政難や成熟社会への転換を受けて、現有の地域資源を有効活用するために「創造力」を重視する経営、そして、共治をめざした経営とすることをうたっている。

「人口の基本方向」では、従来記してきた将来人口といった量的な指標ではなく、どれだけの人々が公益活動を行なっているかといった質的な視点を入れた「活動人口」などを指標にしている。

「空間形成の基本方向」は、従来は土地利用構想として位置づけられてきたものであるが、ここでは自然環境を守る山地部を「生命の空間」、主要駅周辺を「賑わいの空間」、住宅地を「暮らしの空間」、工業地を中心とした地区を「事

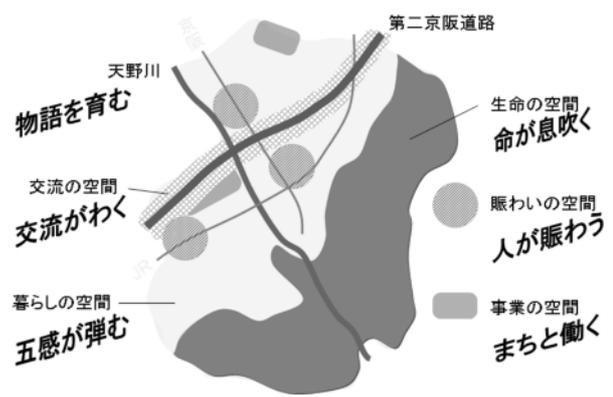


図-4 空間形成の基本方向

業の空間」、そして、2010年3月に開通した第二京阪道路とその沿道を「交流の空間」として、それぞれの土地利用の方向性について記述している。

「財政の基本方向」では、支出の縮減や施策の重点化などによる財政の健全化とともに、税収の増加に向けた努力を行なっていくことがうたわれている。

「施策の基本方向」では、従来のような分野ごとのとりまとめではなく、分野を超えて自在に連携し、多様な目的に柔軟に対応することのできるよう本質的な施策の考え方を持つことがうたわれている。

(5) “かたの”のしくみ

「”かたの”のしくみ」は、いわゆる推進方策の部分であるが、具体的な方策ではなく共治のシステムの方向性を示している。その基本は「共有するものを介して対等な関係」で「共に公を担いあう」ことである。共治の実現を目指して、「これまでのような上下の堅い関係である階層や、ピラミッド型、ツリー型ではなく、ネットワークにみられるような対等で、ほどよいつながり、夢や目的、課題の共有から生まれる円卓型での関係性を基本」とすることがうたわれている。

また、共治をプロデュースする主体として行政を位置づけている。ここでは、市役「所」からまち役「場」へ

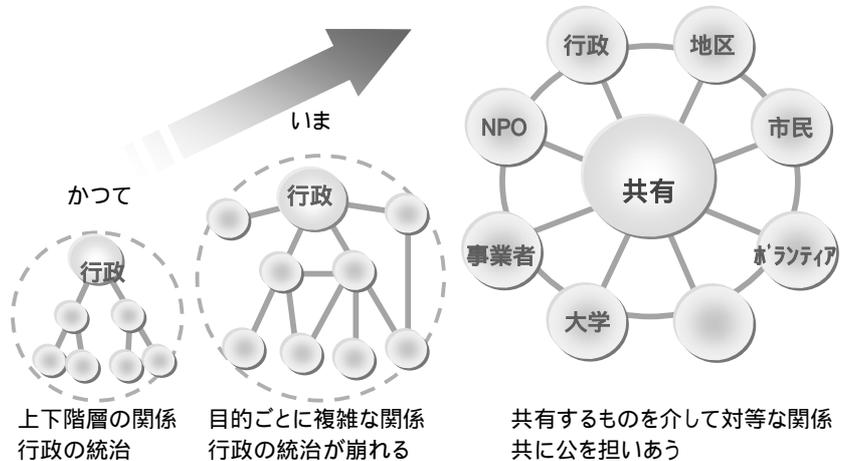


図-5 統治 (ガバメント) から共治 (ガバナンス) へ

の転換を目指している。「組織」としての市役所から、みんなが集まる「場」への転換ということである。「共治」やネットワーク構築のためには「場」が重要であることを表現したものである。

組織経営論の分野でこうした発想を展開しているのが、野中郁次郎³⁾である。ナレッジマネジメント(知識経営)では、経験や勘に基づいており言葉などで表現が難しい「暗黙知」が重要であり、暗黙知を共有する「場」の存在が鍵であるとするのが、野中の「場の理論」である。また、生命科学の分野から「場」の重要性を指摘しているのが清水博⁴⁾である。「場」の存在と複数主体による「共創」の行為の関係について清水はつぎのように述べている。「多様な人々が集まって、共創することができるためには、それぞれの間の差異をこえて、活動全体を包摂することができる大きい場所 - 共創の舞台 - が創出されることが必要である。逆に言えば、このような場所を創出する創造力があるから、多様な考えの人々が一緒に働くことができるのである。」

7. 暮らしの夢づくり会議から総合計画へ

じつは、この総合計画策定自体を共治の端緒としたいというのが事務局の思いでもある。策定作業基本方針には、「共治のデザイン」と題して次のように述べられている。

「総合計画において、このまちのありたい姿を描くといっても、一人ひとりの暮らし方、社会の構造的変化への対応そして地球規模な環境とのかかわりなど、実に多様な要素がある。そしてそれらはバラバラに存在しているのではなく、相互に複雑に絡み合っているわけである。この複雑に絡み合った要素を相互に関連付けて、総合的に計画するよう努める。

さらに、行政組織はもとより、地域組織や市民の動き方、相互の連携のあり方など、情報が共有された多様な主体と共に担い合う新しい仕組みの構築を目指すため、今回の、総合計画策定過程そのものを、共治の自治経営システム構築の端緒としたい。

この共治(ガバナンス)への転換は、まだまだ社会的にも試行錯誤の段階であるが、策定作業を通して、試行錯誤しながら、新しい総合計画の柱として、本市にふさわしい共治のデザインを描いていきたい。」

そのために、まずは「暮らしの夢づくり会議」で市民が夢を描き、それを基盤に行政が総合計画の素案を仕立てていく。そして、暮らしの夢づくり会議の代表も加わった審議会で総合計画を策定する。この過程で基本的なビジョンが共有されていく。

8. おわりに

本論文では、ローカル・ガバメントからローカル・ガバナンスへの転換の時代を迎え、ガバナンス(共治)の

プロデュース組織「まち役場」の創造



図-6 役場のプロデュース体制

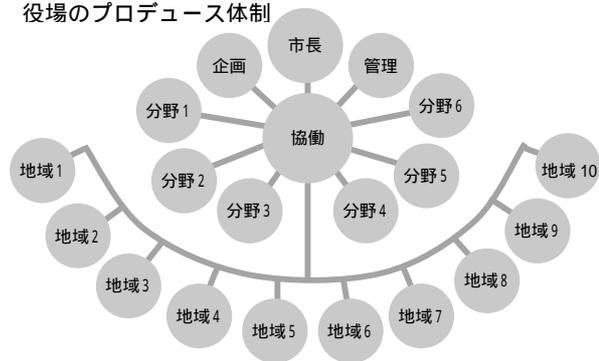


図-6 共治のプロデュース体制

システム構築のために総合計画はいかにあるべきかを考察してきた。共治では、まず、ビジョンの共有が重要であり、その重要な役割を担うのが総合計画であることが確認できた。また、総合計画を行政計画ではなく、多様な主体が共有する計画と位置づけることが必要であり、そのためには、交野市の試みのように「市長の戦略」といった行政計画を別途策定することが有効であるといえる。さらに、今後は、共治のためのシステム構築が求められること、その中で行政は共治をプロデュースする主体としての役割が求められること、を総合計画に位置づけることが大切である。

参考文献

- 1) 高木晴夫：「ピラミッド組織からネットワーク組織へ」『マルチメディア時代の人間と社会』日科技連，1995
- 2) 朴容寛：『ネットワーク組織論』ミネルヴァ書房，2002
- 3) Ikujiro Nonaka, Hirotaka Takeuchi: The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation, Oxford University Press, 1995
- 4) 清水博：『場と共創』NTT出版，2000