

『協働』の時代、『フューチャーセンター』を知るべきメリット

三重県地方自治研究センター

主任研究員 栗田 英俊

1. はじめに

人口減少・超高齢化社会において、持続可能な自治体を創るために、全国で官民協働や地域間連携に向けて様々な施策が実行されている。

小さな拠点や小規模多機能自治では、住民が主体となり、自治体と共に地域を持続させるための合意形成を行う事が求められている。また、広聴の仕組みとして、首長が地縁団体などとテーブルを囲む懇談会を定期的に取り入れている自治体は多い。さらに、いわゆる「自治基本条例」には、協働のまちづくりに参加することを保障する基本的な取り決めが明記されている。

さて、ここで自らの地域に置き換えて考えてほしいのだが、果たして望むような協働の形は構築できたのだろうか。「住民参加の概念」には段階があるという。もし仮に、望むべき姿に達していないのであれば、原因は一体どこにあるのだろうか。

本レポートでは、なぜ今、協働が必要な時代なのかを整理し、本来望むべき協働にたどりつくための条件を、把握することで、「フューチャーセンター」という仕組みを考察していきたい。

住民参加の概念		
8	住民主導	住民の権利としての参加
7	部分的な権限移譲	
6	官民の共同作業	
5	形式的な参加機会拡大	形式だけの参加
4	形式的な意見聴取	
3	一方的な情報提供	
2	不満をそらす操作	実質的な民意無視
1	世論操作	

シェリー・アーンスタイン「参加の梯子」

「住民の権利としての参加」を目指しているにも関わらず、「実質的な民意無視」、「形だけの参加」になってはいないだろうか。

2. 協働の考え方

(1) 協働とは何を意味するのか

地方公共団体は、市町村合併における交付金の削減と、人口減少による財政難により、今までどおりの行政サービスを維持することが困難な時代に入っている。その前提において、今求める「協働」は、従前のコミュニティ政策の時代とは明らかに異なっている。

自治体職員のいう協働は、従前の単なる協力や参加、参画ではなく、行政サービスそのものを問い直し、住民に直接公的なサービスを担うことを求めている。政策的な意思の合

意形成であり、これは自治そのものであるといえる。

協働とは、広辞苑では「同じ目的のために、協力して働くこと」と示しているが、ここでは、行政学の範囲から以下の定義を採用したい。

協働とは、「主体の自立性・自律性を前提に相互にプラスとなること」、さらに「どちらかの領域に参じ加わるのではなく、主体同士が組織やセクターの違いを超えた連携協力(マルチパートナーシップ)によって何かを作り出していく作業であり、行政に協力して働くことではない。」(2009『よくわかる行政学』村上 弘・佐藤 満)

今求められる「協働」とは、この意味を含んだ非常に重い言葉であり、自治体職員の覚悟さえ試される政策でありながら、これからの時代に必要な考え方であるといえる。

(2) 円卓会議が目指した協働

協働を考えるに当たり、まず思い出してほしいのは、2009年10月、鳩山首相(当時)が所信表明演説で打ち出した「新しい公共」の構想である。これは、まちづくりや介護・福祉といった社会的課題の解決に、行政だけでなく企業やNPOをも取り込む構想であった。

2010年1月には、内閣府に「新しい公共」円卓会議が設立され、同年6月に『『新しい公共』宣言』が公表された。当時、合意形成を目指して意見調整を図る仕組みとして期待されたのだった。

円卓会議については、内閣府 Web では「多様な主体が対等な立場で参加し、政府だけでは解決できない課題に協働して取り組むための新しい枠組み」と表現されている。

重要なのは「政府だけでは解決できない課題」という表現である。まさに今、地方自治体が直面している人口減少・超高齢化社会において、持続可能な地域を創るために必要な構想であったと言えるのではないだろうか。

(3) 自治基本条例による協働の主体

自治基本条例とは、「住民自治に基づいた住民主体の自治運営のための理念や原則、そしてそれを実現していくための仕組みや制度について定める条例」(松下啓一 2007『自治基本条例のつくり方』)とされている。

この条例により、行政手続への参加が保障されることになる。三重県内において「自治基本条例」施行団体は次のとおりである。(調査：NPO法人公共政策研究所(2017年3月27日現在))。ここで注目しておきたい事は、多くの自治体が「市民・町民」の定義に「法人その他の団体」を含めていることである。

自治体			「市民」・「町民」の定義
伊賀市	条例名	伊賀市自治基本条例	市内に在住、在勤又は在学する個人及び市内で活動する法人その他の団体をいう。
	施行日	平成16年12月24日	
四日市市	条例名	四日市市市民自治基本条例(理念条例)	本市の区域内に居住する者をいいます。 (市民等) 市民のほか、本市の区域内に存する事業所等

	施行日	平成 17 年 9 月 1 日	に勤務する者及び本市の区域内に存する学校に通学する者をいいます。 (事業者) 本市の区域内に事業所、営業所その他の施設を設置し、事業活動を行うものをいいます。
名張市	条例名	名張市自治基本条例	市内に住む者、働く者若しくは学ぶ者、市内に事業所を置く事業者又は市内で活動する団体をいう。
	施行日	平成 18 年 1 月 1 日	
朝日町	条例名	まちづくり条例	町に住所を有する者若しくは町内に住む者又は町に通勤若しくは通学する者をいいます。
	施行日	平成 19 年 4 月 1 日	
志摩市	条例名	まちづくり基本条例	市内に住所を有する人(以下「住民」という。)、在勤又は在学する個人及び市内で事業を営む者又は活動する団体等をいう。
	施行日	平成 20 年 8 月 1 日	
亀山市	条例名	まちづくり基本条例	市内に居住し、在勤し、又は在学する個人及び市内に事務所又は事業所を有する個人、法人その他の団体をいう。 (事業者) 市内に事務所又は事業所を有し、かつ、営利を目的として事業を行う個人、法人その他の団体をいう。
	施行日	平成 22 年 4 月 1 日	
鈴鹿市	条例名	まちづくり基本条例	本市に居住する個人のほか、本市にかかわる個人及び法人その他の団体をいいます。
	施行日	平成 24 年 12 月 1 日	

今求められる「協働」とは、行政だけでは解決できない課題に、産官学民で組織の違いを超え、対等な立場で連携協力し、何かを作り出していく作業である。

3. 協働のための手法

これまでの会議の手法では、残念ながら新しい「何かを作り出していく作業」は困難であると言わざるを得ない。会議そのものを見直すことで、官民の共同作業、部分的な権限移譲、住民主導へと梯子を上る必要がある。

そこで、協働の場ではワークショップ形式を選択する場合がある。その違いについて、整理しておく必要があるが、下図の松下啓一氏がまとめたものが非常に分かりやすい。

ところで、ワークショップの手法を取り入れれば協働を進められていると誤解する場合がある。関係者ばかりが集まっても思考が片寄るし、年配の人が若者の意見に耳を傾けない場合もあるだろう。しかし、現場を観ていない者が報告を受ければ、「住民との協働が成立した」と捉えるだろう。これが「形式だけの参加」や「実質的な民意無視」であっても、課題として把握されにくい理由ではないだろうか。

	これまでの会議(説明会)	ワークショップ
基本的性格	一方向性	双方向性
行政と市民の関係	上下関係	水平関係。同じテーブルでの議論
議論の仕方	・行政からの説明に対して市民が質問し、行政が答弁する。 ・市民側からの要求に対して、行政が回答する。	・互いに意見を出し合い、互いの立場を認識した上で、共通の目標実現のためにより可能な案づくりの知恵を出し合う。

議論の内容	説明・質疑が中心	議論・作業をしながら
結論	答え(結論)が決まっていることが多い	答え(結論)は、意見を出し合いながら決まっていく
決定要因	<ul style="list-style-type: none"> ・多数決 ・事前の根回し ・声の大きさ ・権威や地位の高さ 	<ul style="list-style-type: none"> ・説得的な意見 ・オープンな場での議論 ・多様な選択肢
会議の雰囲気	<ul style="list-style-type: none"> ・堅苦しい雰囲気 ・意見が言いづらい ・一部の人のみが発言する 	<ul style="list-style-type: none"> ・明るく楽しい雰囲気 ・活発に議論できる ・均等に発言できる
職場内会議では	<ul style="list-style-type: none"> ・上司と部下といった上下関係 ・同一職場内での議論 	<ul style="list-style-type: none"> ・肩書に関係なく対等な関係で参加する。 ・職場を超えて議論ができる。

『政策条例のつくりかた 課題発見から議会提案までのポイント』松下啓一(2010)

これまでの会議は、すでに決まっている結論に向けての説明を行うもので、行政だけでは解決できない課題を取り扱うには不向きである。

どんなメンバーを集め、どのように問いかけ、どうワークショップを進行し、共有しまとめるのか。そのすべてをデザインする必要がある。

4. 事例紹介【静岡県牧之原市】

行政の役割は、協働のメカニズムを地域で作ることである。実は、その仕組みを地域に定着させた自治体がある。

静岡県牧之原市は、2012年度に津波防災まちづくり計画を策定した取り組みが、第8回マニフェスト大賞を受賞している。重要なことは、計画の策定方法が受賞した点であり、キーワードは「対話」であった。

(以下、『協働・協創のまちづくりシンポジウム ～対話(ダイアログ)による協働のまちづくり～ 住民と行政が一緒に取り組む「協働」を考えよう』基調講演 静岡県牧之原市 西原茂樹市長『市民との対話による協働のまちづくり』より。)

牧之原市では、2006年度に市民参加と協働の推進を目指し、『フォーラムまきのほら』を開設。「困っている人たちが集まって、みんなで望ましい解決方法を考える検討の場」として設置した。初回は、多くの市民が環境、教育、福祉の分野に関心を持って参加したが、回を重ねるほどに参加者は減っていった。

協働を目的とした話し合いの場合は、従前の会議と同じ手法では成立しない。西原市長がアドバイスを受けた釘山健一氏(会議ファシリテーター普及協会代表)によると、会議は本来、意見を言う場ではなく聴く場であり、人の意見を聴いて自分の意見を深めるためにおこなうものであるとしている。よくある事だが、「決まることを初めから決めている会議」では、どんな貴重な意見が出ても、斬新な発想が出ても、残念ながら意味を成さない。

この時、西原市長が着目したのがファシリテーターの存在であった。そこで、市民を対

象としたファシリテーター育成講座を開催し、実践の場として自治会の会議は市民ファシリテーターが進行を行うように仕組みを整えた。その結果、2008年度に生まれたのが「男女協働サロン」というワークショップであった。

これにより、自治会の会議は、「男女協働サロン」により話し合われていくようになる。その後「自治基本条例」や「津波防災まちづくり計画」などが、住民自らの手で作り上げるための土壌が完成したといえる。

牧之原市では、これまでの会議の問題点を次のように分析し、男女協働サロンにルールを設けている。



津波防災まちづくり計画男女協働サロン

「フォーラム牧之原」が上手くいかなかった原因	「男女協働サロン」
<p>① 一人だけが話す</p> <p>行政事務局からは資料を提示し説明を行う。「ご質問はありませんか？」の問いに、質問ではなく意見を語りだす人がいる。市長としてはその場で「そうですね。」とも答えられないので、結果否定に近くなる。するとまた反発の意見を話します。これが毎回続く。</p>	<p>(ルール)</p> <p>① 自分ばかり話しません ② 頭から否定しません ③ 楽しい雰囲気大切にします</p> <p>(考え方)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・男女、年齢、あらゆる世代層で、気楽に楽しく中身濃く ・重要なことは、市民と一緒に決める！ ・市民が主体的になり、皆でやる気を出して、まちづくりに取り組むため。 ・人は誰でも主役になれる。 ・一億総活躍社会は、国民が主役になってやる気になるようにしてあげること！
<p>② 頭から否定</p> <p>他人の困りごと、話を「ここはそういう話をする場ではない」と遮り、否定する人が出てきた。さらに発言する人が減る原因に。</p>	
<p>③ 楽しくない</p> <p>誰もが自由に発言できない環境になり「楽しくない」状況になると、当然参加者が減る。独占して話していた人も参加者が減ったことで話しても「楽しくない」と来ないようになる。</p>	

5 フューチャーセンター

(1) フューチャーセンターとは

「フューチャーセンター」という言葉を聞いたことはあるだろうか。フューチャーセンターとは、概念であり仕組みだと言える。「学校」という概念が、校舎、教員、生徒、講義などで構成されている事と似ている。

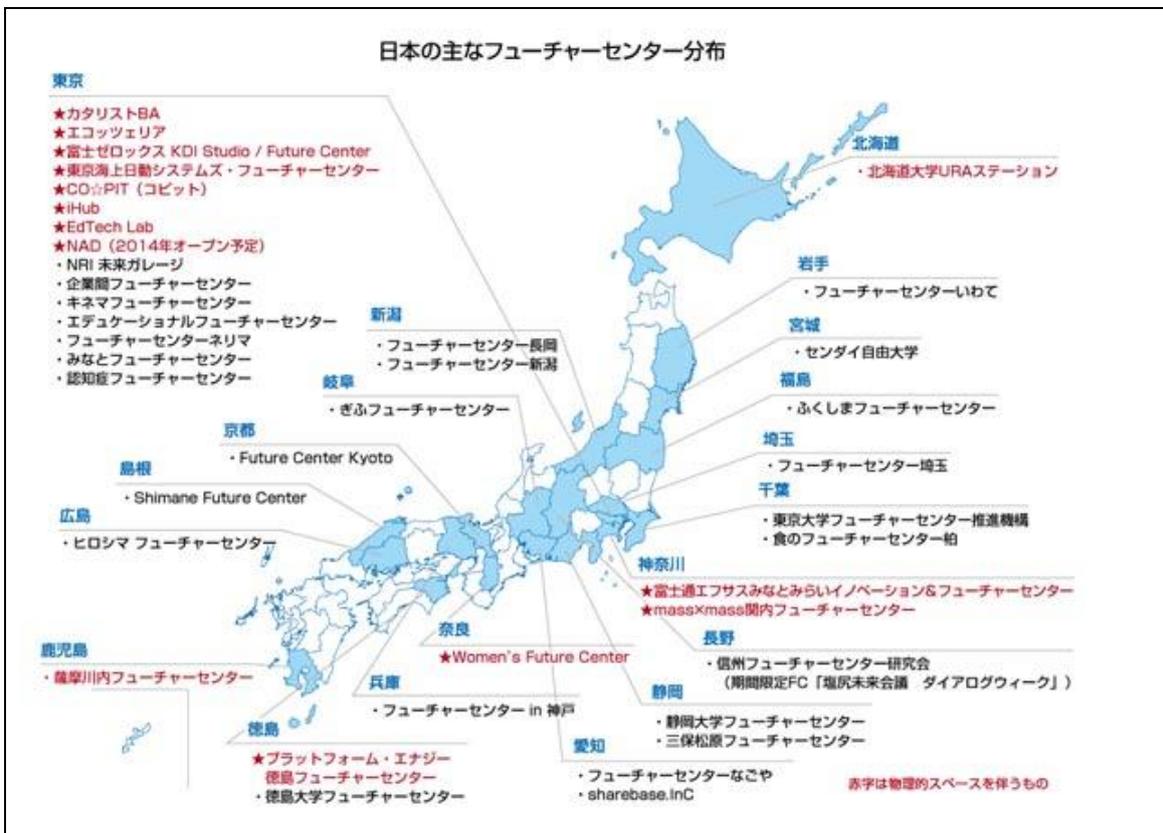
フューチャーセンターの定義は学術的には定まっていないため、野村恭彦氏（株式会社フューチャーセッションズ 代表取締役／金沢工業大学大学院（K.I.T.虎ノ門大学院教授／国際大学グローバル・コミュニケーション・センター主幹研究員）の定義を参考にする。

まず、三つの要件が必要であり、第一に当事者だけでなく立場の違う人を招き入れ、違

う視点から問題を考えること。第二に、組織や立場を超えて、対話による相互理解を行うこと。第三に、未来に向けての「新たな関係性」と「新たなアイデア」を生み出すことである。その結果として、それぞれのステークホルダーが認識と行動を変化させ、自分事として協力してアクションを起こせる状況を生み出せる仕組みである。

この一連のプロセスを「フューチャーセンター」と呼び、場所や会議のルールなどを部分的に捉えた手法を指すものではないといえる。

フューチャーセンターにおいて、もう一点重要と考えられるのがファシリテーターの存在である。ファシリテーターとは、合意形成を目的とする会議の進行役を指す言葉で、議事進行役だけにとどまらず、場の雰囲気を作り、対話を促す役割も担う。



フューチャーセンター研究会ホームページより (<http://future-center.org>) (2015)

(2) フューチャーセンターを自治体が入り入れるメリット

①『対話の場のデザイン』

フューチャーセンターでは、対話の空間を「誰もが発言しやすい場」として保つ必要があるため、ファシリテーターの存在は不可欠である。

自治体職員の公平性の原則は、時に変化を望まない者、突然持ち上げる陳情要望に耐えられない状況が起こりえる。進行は「信頼できる第三者」に任せ、自治体職員は事務局として外から眺めるのではなく、対話の場に入ること、押し付けでない協働に向かった信

頼関係が生まれるのではないだろうか。

②『課題を自分事として捉え、前向きな問いかけに』

フューチャーセンターでは課題を前向きな問いかけに置き換える。「問いかけ」は「未来思考」を大切にする。それは、三世代先の地域のことを考えて話し合うようなことである。「水道料金の値上げに反対する」意見と、「将来の子供たちに安全で美味しい水を残すために、今何ができるのか」の問いは、課題は同じでも明らかに質が違う。

③『多様性のあるメンバーから創造（イノベーション）へ』

問いかけが決まったら「誰を集めるか」である。よく見る文章にこんな表現がある。「20代から70代までの住民が集まって活発な議論が行われた」。この文章は、たとえ40代、50代の住民がいなくても成立するし、全員が男性でも成立する。

フューチャーセンターでは、多様性のあるメンバーを集めることに重きを置いている。対話による暗黙知（個人が持つ言語化やマニュアル化できない知恵や技術）の共有は、凝り固まった思考から脱却し、新しい気づきを得ることができる。そればかりか、新たな連携の可能性にも期待ができ、主体的な実践に繋がることも報告されている。

フューチャーセンターは、自治体においても新たな価値の創造（イノベーション）が求められる官民協働、政策間連携において非常に有効である。地域包括ケアシステムや、地域自治組織のようなシステムの構築段階においては、特に必要性を感じさせる。

6. 三重県での「フューチャーセンター」

私はこれからの「協働」は「フューチャーセンター」に答えがあると感じている。2016年7月、皇學館大学池山研究室と特定非営利活動法人Mブリッジに協力を依頼し、共同で『フューチャーセンターの社会実装に関する研究』共同研究会議を立ち上げた。その後、多様性に配慮しながら研究員を依頼し11月から研究を開始した。

研究会が目指すフューチャーセンターとは、「多様性のあるメンバーが対話による価値創造をすること（場）」である。“多様性”とは異業種（産官学民）や組織内の別の部署を指す。“価値”とはモノだけでなく共通理解や共感を含む。

フューチャーセンターでの「何かを作り出していく作業」の中には、数字で効果を計りにくいものが存在する。それ故に理解が得られにくく、行政や企業において採用に踏み切れない事は課題の一つである。

実は、フューチャーセンターが行う創造とはイノベーションである。政府は、2025年までを視野に入れた長期戦略指針として「イノベーション25」を発表している。その第一章には『イノベーションとは、技術の革新にとどまらず、これまでとは全く違った新たな考え方、仕組みを取り入れて、新たな価値を生み出し、社会的に大きな変化を起こすこと

である』とあり、『従来の発想、仕組みの延長線上での取組では不十分であるとともに、基盤となる人の能力が最大限に発揮できる環境づくりが最も大切であるといっても過言ではない』と明記されている。

県内でも、イノベーションに大きく挑戦しようとしている自治体が存在する。鳥羽市議会が昨年からは開始した「TOBA ミライトーク」は、フューチャーセンターと同じ発想が含まれており、議会報告会の一部の人の要望・陳情の場から、若者や女性も参加できる広報広聴の場として有効に活用され始めた。

また、桑名市が設置している「コラボ・ラボ桑名」(公民連携ワンストップ対話窓口)は、社会課題の解決を民間事業者等との対話の中に見出そうとしている。この仕組みがあることにより、対話の先にある実現性を強く意識できる。

このようなイノベーションの波紋は、一部の地域だけではなく、やがて県内全域に広がっていくことを期待させるものである。

フューチャーセンターの社会実装に関する研究	
座長	皇學館大学 教育開発センター 助教
研究員	三重テレビ放送株式会社 取締役副社長
	株式会社百五銀行 経営企画部 働き方改革推進室 室長
	井村屋株式会社 総務・人事部 課長 (2017年4月以降 内部統制・BCP室 課長)
	三重交通株式会社 人事部労務課 主事
	三重県戦略企画部企画課 課長
	三重県教育文化研究所 所長
	特定非営利活動法人 Mブリッジ 理事長
	三重県地方自治研究センター 理事長

7 これからの挑戦

三重県の経済を支える企業、共にまちを創っている NPO、そして新たな人材を育む学校などが一つとなり、地域を支える時代を迎えようとしている。あらゆる組織、個人に余力がなくなる前に、協働のための準備を整えておかなければならない。私はその役割を自治研究活動の中にも見出したい。

三重県で、フューチャーセンターを役立つものとして機能させるためには、やはり多様な人たちとの対話が必要だと感じる。そのための研究会である。

本研究は、2018年3月までに皆様に成果を示す予定である。フューチャーセンターを実装しようと考えたとき、多くのハードルに気が付くはずである。その時に本研究結果が皆様の後押しになれば幸いである。