



三鷹市における アカウンタビリティの取り組み

三鷹市長 きよはら 清原 けいこ 慶子



1. はじめに

「アカウンタビリティ」という言葉を聞いて一般の読者の皆様は、一体どのくらい明確なイメージを描くことができるでしょうか。

アカウンタビリティとは、通常「説明責任」などと訳されて使われていますが、この考え方には、「国民・市民本位」の立場に立って、それぞれの施策は展開されなければならないという理念があります。この基本的考え方に立って、アカウンタビリティの使われ方の変遷をみると、昔から言われてきたまちづくりにおける説明責任に加えて新しい内容が含まれてきているように思います。また、最近特にアカウンタビリティが重視されてきた背景には、行政に対する国民・市民からの期待があることについても指摘した上で、三鷹市の取り組みについて報告し、考察したいと思います。

2. 行政におけるアカウンタビリティに関する歴史的変遷

- (1) アカウンタビリティが求められる社会的認識の変化
戦後60年余を経過し、日本は戦争による廃墟の

中から世界的にも例を見ないような短期間に大きな社会的発展を実現し、それを享受してきました。この戦後の時期を、「アカウンタビリティ」に注目して、大きく3段階に分けて考察してみたいと思います。

まずその第一は「復興の時代」ともいべき戦後の出発の時点です。この時代には戦争により失ったもの、足りなかったものは明らかでした。豊かな社会のモデルが例えば欧米の先進国にはあり、それらを目指していわゆる「キャッチアップ」するための取り組みが国民・市民の共通の目標とされました。まさに社会基盤の整備がまちづくりのすべてであった時代です。

こうした段階においては、いわば官民総ぐるみで必要な道路を造り、足りない下水道を整備し、未整備であった公共サービスの拠点としての施設づくりを次から次へと推進しました。こうしてこの時期は誰の目にも目標が明確であった分、アカウンタビリティはそれほど強く求められることはなかったと言えます。

そして、その復興は急速な成長の第二段階に入ります。その頃になると、こうした基盤整備やまちづくりの取り組みが相当程度進捗して安定化する一方で、公害や交通事故を始めとする数々の社会問題が顕在化し、急成長のヒズミとも言えるような負の現象が現れ始めてきました。結果としてこれらは人々に「社会問題」と認識されるように

なりました。

そこで、開発がもたらした社会問題が認識されたこの時代にあつては、住民は行政が進めてきた結果に対して厳しくアカウンタビリティを求めたり、行政の取り組みに対して結果が出る以前から積極的にかかわろうとしたりするケースも増えてきました。このように社会の発展の一方で生じてきた社会問題の存在によって、復興の時代に人々が認識していた社会やまちづくりに対する意識には大きな変化が生じてきたと言えます。

例えば、地球環境や地域の環境の保全を尊重する機運が生じ、施設づくりやまちづくりを進める上でも、それらの「質」や「過程」に関して適正さや透明さを総合的に評価する動きが見られるようになりました。こうして少しずつ公共事業やまちづくりに関する新しい社会的認識が形づくられるようになりました。

(2) 現在の状況

そして現在は、社会の基盤整備という点ですらで一定の条件が整い、都市への人口集中の段階から次第に都市の「成熟化の時代」ともいえるべき第三の段階へと移行してきたと言えます。人々の公共事業への問題意識はさらに高まり、またバブル経済の崩壊による財政危機の到来などもあり、事業の「選択と集中」が厳しく求められるようになりました。それとともに、生活水準の向上に見合った事業の内容と質であることが厳しく問われるようになりました。

このように、私たちが現在直面している第三の段階にあつては、行政だけで目標に向かって強引に事業の推進を図ることは適切ではない時代となりました。限られた財源と人的資源の中で、サービス享受者である国民・市民に満足される事業展開を図るためには、行政が「あれか、これか」の厳しい選択を行った上で、積極的に情報を公開し、事業の各段階において参加を求め、要望や意見を聞き、公共サービスへの人的な支援・協力を国民・市民に求めることが不可欠になってきています。

今私たちが生きている時代は、まさにアカウンタビリティが行政に当たり前に求められる段階にあるとの認識こそが、このテーマを考える上での基本的な出発点と言えるのではないかと思います。

3. 行政のアカウンタビリティを考察する際に意識すべき視点

アカウンタビリティの歴史的展開を振り返ってみると、日本語としては「説明責任」という言葉で言い換えることが可能だとしても、現在求められているアカウンタビリティは、質的には以前とは随分と変わってきていることに気付かされず。簡単に言えば、「パッシブ（受動的）な説明責任からポジティブ（積極的）な説明責任へ」という質的な変化であると考えられます。つまり、「行政本位」ではなく、より「国民・市民本位」であるべきだという大きな社会的潮流の変化です。

従って、現在のアカウンタビリティとは、何らかの問題が発生した時に、住民から求められて仕方なく行うような消極的な説明責任ではなく、むしろ、サービスの享受者から満足されるような事業展開を図るために、積極的に情報を開示し、参加を促し、相互の理解の上で協働関係を築くために行うといったポジティブなアカウンタビリティであると言えます。

その上で、さらに行政のアカウンタビリティの問題を考える際に留意すべき点として、常に具体的な事業や対象との関係性を考えることが必要です。すなわちアカウンタビリティとは決して抽象論ではなく、具体的な実践論でなければならないという点です。

例えば、同じアカウンタビリティと言っても、①行政が国民・市民全般の理解を促すために情報の発信を行う場合と、②個別の施策や事業に関して関係者の理解や具体的な協力を求める場合とでは、随分と説明の内容や質が違ってきます。そこで、アカウンタビリティがいかにあるべきかにつ

いては、具体的な事例に即して考えることが有用です。

本稿では、一般的な市民を対象とする広報やPRといったレベルの話ではなく、一歩踏み込んだアカウンタビリティの実際について、三鷹市で長い時間をかけて市民と行政との間で試行を重ねながら歩んできた事例をご紹介しますことによって、この問題を考える際の一助としていただければと願います。

4. アカウンタビリティ実践の歴史であつた市の基本計画づくり

(1) 市の基本計画づくりへ住民参加方式の導入
三鷹市は昭和48年に日本一早く公共下水道を100%完備し、日本で初めてコミュニティセンターを住民管理に委ねるなど、昭和40年代から自治体としての先駆的な取り組みを行ってきました。特に、市民参加とそれに伴う行政の説明責任という新たな課題に直面したのは、昭和53年に三鷹市で初めての総合計画（三鷹市基本計画）策定に際して設置した「まちづくり市民会議」でした。

当時、私は学生代表委員として指名され、57人の委員の1人として参加しましたが、まだ「市民参加のまちづくり」という言葉が新鮮に響く先駆的な取り組みであつたと言えますし、私にとってはその後の多くの「参加と協働の体験」の第一歩でした。現在は行政が計画を立案する場合に、パブリックコメントを行った上で確定する方法はかなり一般的なものとなっていますが、三鷹市ではすでに30年近く前から、このような積極的な市民参加を始めていたと言えます。

ただ、この時点の市民会議では、行政が行政内部で作成した計画素案の説明を行い、それに対し各専門分野の市民委員が意見を述べ、素案に対する修正意見をまとめていくといった形式で進んでおり、どちらかといえば行政主導の取り組みであり、行政は素案内容の背景や必要な範囲での参考資料などの説明をすれば事足りていました。

(2) 地域のまち診断・地域のまちづくりプランづくりでの実践

その後、この基本計画の前期・後期の間で、市内の七つの住区ごとに市民自身の手による「コミュニティカルテ（地域診断書）」の作成を行って、その結果を基本計画の改定等に反映させる取り組みが始まりました。

市はこの際、職員に本務とは別に各住区の担当を任命し、チームでこの作業に当たるなど、組織的な対応を行いました。そして、この取り組みが発展する形で、平成4年に策定された第2次基本計画では、市がつくる計画素案の前に、七つの住区ごとに住民の手で「まちづくりプラン」が作成され、市に提出された上で基本計画づくりが進められました。

この段階になると、実際にまちに住む市民が日々感じている生の課題や問題点が市の職員に向けられ、職員は自分が直接に担当していない業務についても説明できることはもちろんのこと、市民の求める事業が簡単には進められない理由なども含め、直接的な担当以外の幅広い行政分野について、詳細な説明責任を果たさざるをえなくなっていました。

なお、後で紹介するように、当時のまちづくりプランで市民から提案されたプロジェクトは、その後、今日まで営々として続けられている事業も少なくありません。

(3) 基本計画の白紙の段階からの市民参加

平成13年に確定した第3次基本計画の策定過程では、市が計画素案を作成する前段階の「白紙段階からの市民参加組織」として「みたか市民プラン21会議」が組織され、NPO的な自主運営により基本計画に向けた提言書のとりまとめが行われました。

市は、1年かけて作成された提言書「みたか市民プラン21」を受けて市としての素案を作成し、市の素案に対して同会議から意見書が提出されるといったキャッチボールのプロセスを2回繰り返して、最終的な「第3次基本計画」が完成しまし

た。登録人数375名の全員公募の市民による同会議と三鷹市との間でパートナーシップ協定が結ばれ、市民による素案作成の1年、市民と市とのキャッチボールの1年、合わせて2年余りの間に、延べ773回もの会合がもたれました。

私自身はこの会議に委員として参加し、最初の全体会で3名の共同代表の1人に選出され、運営に大いにかかわりながら活動しました。この会議によるプラン作成段階において、市は、長期計画期間中の厳しい財政状況、職員配置のあり方、他市の優れた事例との比較検討など、会議の求めに応じて三鷹市にとってマイナスの情報も公表する冊子を刊行し、市の苦しい状況についての説明も求められるなど、緊張感のあるアカウンタビリティの現実を経験しました。

今振り返ると、三鷹市がこうした基本計画策定において白紙段階から市民との協働を進める取り組みが可能となったのは、市民参加、アカウンタビリティ等についての30年にわたる積み重ねがあればこそだと、改めて継続的な取り組みの意義を感じます。

なお、この市民プラン21会議からの提言を受けける形で、私が市長就任後に制定に取り組んだ「三鷹市自治基本条例」は、これもまた多様な市民参加、学識参加を経て平成17年9月に市議会で可決され、平成18年4月1日に施行されました。この条例の中には、三鷹市の長年の実践を踏まえながら、情報公開、個人情報保護、パブリックコメント等の項目に並んで、説明責任という項目が条文として明記されました。

5. ハードなまちづくりにおけるソフトな実践

(1) 市民が望んだ「丸池復活プロジェクト」の取り組み

先ほど、第2次基本計画の策定に向けて市内七つの住区からまちづくりプランが提出され計画に反映されたことを述べましたが、こうしたプロジェクトの一つとして提案され、市民と市との協働

で取り組まれたものに「丸池復活プロジェクト」があります。市の東部に位置する丸池は、かつて仙川の水源の一つである湧水池でしたが、周囲の宅地化が進み、昭和40年代には池は完全に埋め立てられ、名前にのみ名残を残す小さな児童公園がある状態でした。

ところがこのまちづくりプランの作成に携わった地元の皆さんから、昔、魚釣りをし、泳いだ丸池を復活したいという夢のようなプランが市に提出されました。市は地元の皆さんと何度も話し合いを持ち、このふるさと復活プランが三鷹のまちづくりのシンボルにもなり得る有意義なものであることを確認して、当初は困難と思われた「丸池復活プロジェクト」が実現に向けて動き始めました。

周辺部の土地公有化への努力、丸池に向かう地下水脈の流れを考慮した市中央部を中心にした約5,000基に及ぶ雨水浸透ますの設置、鉄筋3階建ての寮3棟を公有化し取り壊して公園化するなど、市民の協力も得ながら実行できる事業から一つ一つ実施していきました。この丸池復活プランづくりの過程では、大人から子どもまで、古くからの居住者だけでなく新しい住民も含めた多くの人々の参加を得て、4次にわたるワークショップを実施しながら事業が進められました。

(2) ハードなまちづくりにも有効だったアカウンタビリティの実践

この住民参加の過程では、当然のように市の方針や財源、事業計画の進め方など、行政サイドの情報を可能な限り開示し、住民との間で信頼関係を構築した上で事業の進捗がはかられたと言えます。まさに、良い結果を現出するためにポジティブなアカウンタビリティを行い続け、住民要望に対しソフトに対応し続けたことが、成功への最も確かな土台となりました。

まちづくりプランの提出を受けた平成元年から実に17年を経た平成18年5月、当時500m²ほどの小さな児童公園が、2万m²を超える丸池の里として事業完了の時を迎えました。また、長い間の

市民参加の結果として生まれた「丸池の里わくわく村」という市民組織の活動は、秋祭りや田植えなどといった市民のいこいの場を提供するとともに、子どもたちのふるさと体験の場として活用されるに至っています。市民の皆さんには自分たちが参加し創り上げた体験を通じて、高い満足度を感じていただいております。新しい協働のまちづくりやアカウタビリティの意義と成果を見せてくれた事例として位置付けることができます。

(3) 外環道計画こそアカウタビリティと協働手法のモデルケースに

三鷹市が現在ハードのまちづくり面において、この丸池以上のスケールでまちづくりにおける協働の必要性と可能性を感じているものに、三鷹市東部を南北に貫通する東京外かく環状道路計画があります。

現在、都市計画変更の手続き中であることを踏まえると、まだ多くを語るわけにはいきませんが、本線が地下方式に変更されると言っても三鷹市内には中央道とのジャンクションが計画され、2カ所の換気所を含め約19haにも及ぶ施設面積が計画されているものですから、市民の間ではコミュニティの分断や環境悪化への懸念が大変強いのも事実です。

そこで、三鷹市としては、これまで、国および都に対して、多数の項目に及び意見書や要望書を提出してきました。これらが、最大限反映される取り組みを期待しています。

そこで、当該地域の緑豊かな住宅地で農地も残る良い環境を守るため、外環計画を進める場合には、国や東京都にも是非三鷹市と同様に徹底したアカウタビリティを実施していただきたいと思っております。具体的には、ジャンクション部には可能

な限り蓋を掛け、市民の危惧や不安については逆転の発想でくつがえすように、広々とした丘あり森ありのジャンクション、いわゆる「ふるさと」と感じられる公園として創造できないかと考えます。

またこうした計画づくりを、ワークショップなどの手法により、外環によって大きな影響を受ける周辺住民の皆様や幅広い市民の参加と協働を基本に進められないかと考えています。これが実現できれば、内容や規模だけでなく、その創造過程、またその後の運営までを含めて、21世紀型の公共施設整備として世界に誇れる先進事例となるのではないかと思います。

6. むすびに

国のような大組織のピラミッドとは違って、市の行政は行政サービスのユーザーたる市民に近く、現場の感覚が市長から新入職員に至るまで自らの肌感覚として伝わってきやすい条件にあります。それだけに現場での事業の成否は、行政への評価にも直結しやすいという特徴を持っています。逆に言えば、市の行政はそれだけに、日々サービスの享受者たる市民の皆様の目に晒され、その分日常的に丁寧なアカウタビリティが求められる状況にあると言ってよいと思います。

地方分権が叫ばれる時代の中で、現在のアカウタビリティという行政の新しい説明責任のあり方に関する議論を真に内容のあるものとするために、今回ご紹介させていただいたような、一自治体の地道な取り組みがお役に立つとすれば、これに勝る喜びはありません。