

# 21世紀フォーラム

No.80



財団法人 政策科学研究所



カラコルム前衛峯群Ⅰ：空撮／山田圭一



21世紀コラム

ジャズの魅力 — “譜面のない世界” を歩む	野村 明雄	2
「全球化」時代と内なる国際化	柴田 昌治	3
センス・オブ・ワンダーへの誘い	武部 俊一	4
ODAの評価について	牟田 博光	5

特集 21世紀の地域づくりにおける総合計画

鼎談 地域がめざすべき方向とは — 地域政策の課題をめぐって	大滝 精一 大西 隆 小澤 一郎	6
総合計画の現場から① 白紙からの市民参加による計画づくり	「みたか市民プラン21会議」との 協働による計画策定	小林 裕 14
総合計画の現場から② NPOによる計画づくりの課題と展望	山田 晴義	19
総合計画策定におけるこれからの行政の役割	佐々木信夫	25
問題提起 地域ベクトルを生みだし協働する総合計画づくりを	政策科学研究所地域問題研究会	32

電力自由化をめぐる視点 — マネーゲームと国家セキュリティ	永野 芳宣	38
電気事業の公益性と自由化のあり方	西野 真樹	44

<第6回「グローバル・システムと文明」研究会> 政策決定過程の再考	和気 洋子	48
<第4回 木田宏部会> 大学改革の現場から	山岸 駿介	56
<第46回 今井隆吉部会> シベリアのエネルギー・原子力	今井 隆吉	64
<第47回 今井隆吉部会> 石油から天然ガスへ	石井 彰	72

プラスチックフィルム・シートのリサイクル	猪瀬 秀博	80
思いをかたちにできる社会 — 「第3回実践的NPOマネジメント米国研修」に参加して	藤澤姿能子	86

# ジャズの魅力

## 「譜面のない世界」を歩む

野村明雄

(大阪ガス(株)取締役社長)

無数のスポットライトに照らし出されたステージ。期待感に満ちた聴衆の熱気が最高潮に達し、いよいよライブが開演した。バンドメンバー全員による演奏の後、やがてトランペットの独演が始まり、次いでピアノ、ベースとソロ演奏が繰り広げられる。ライブハウスならではの迫力が私の心を一層高揚させ、終演後も何とも言えない余韻に包まれる。あの独特の雰囲気の中で酒も飲み、手拍子を打つことは私にとって日頃の慌ただしさをしばし忘れ、ゆったりとくつろぐことのできるひとときである。

——今でも時間の合間を見つけては知人が催すホームコンサートやライブハウスに足を運んでいる。そう言えば社長就任時に、ある人から「社長になると忙しくなり、ジャズの店にもなかなか行きづらくなるね」と尋ねられ、「いや、どんなに忙しくても、この時間だけは最優先で……」と答えたことが懐かしく思い出される。

言うまでもなくジャズの醍醐味の一つは「即興演奏(インプロバイゼーション)」である。メンバー全員によるテーマ・メロディーの演奏の後、個々の演奏者によるアドリブであり、い

わば「譜面のない世界」でのパフォーマンスである。演奏者は与えられた数の小節で個性を發揮し、即興でオリジナルかつユニークな音楽表現を創造しなければならぬ。そこにはスピードとフレキシビリティが大いに要求される。

超一流のミュージシャン同志によるジョイントライブともなると、直前まで顔を合わせることもなく、したがって事前の打ち合わせをすることがなくとも、いざ演奏を始めると素晴らしい即興の妙味が披露されるといふ。だからジャズメン同志のお互いの評価も厳しいものだ。そして、こうした卓越した演出に聴衆は一層魅了され、会場も一段と盛り上がる。この「譜面のない世界」で個々の演奏者による技の競演が全体として見事に調和していること、いわゆるコレクティブなインプロバイゼーションが私の心をとらえて離さない。

思えば、今日、私たちは時代の大きな転換期に直面している。エネルギー業界においても規制緩和の進展や地球環境問題の高まりなどを背景に、これまでに経験したことのない変革の波が

押し寄せている。

このような先の見えない、まさに「譜面のない世界」の中では、過去の成功体験や前例の踏襲にこだわったり、上からの指示を待っているだけでは、もはや時代を切り拓くことはできない。まさに一人ひとりがジャズの演奏者のように、スピーディーかつフレキシブルに変化に対応し、新たな知恵を創造していかなければならない。そして、「顔の見える会社」「顔の見える社員」として、自らの強みをいかになく發揮し、優れたパフォーマンス、いわば「即興演奏」を展開していくことが不可欠である。

もっとも「即興演奏」とは、勝手気ままなプレーを意味しているわけではない。ジャズにおいても、演奏者は一定のリズムや和音の進行を守って演奏しなければならぬ。つまり、ある曲をどのように演奏するかというベクトルを定める約束事がある。個々の演奏者はこうした共通の方向性のもとに個性溢れる技を最大限に發揮し、そのことが全体としてジャズの魅力を何倍にも高めている。

企業においても進むべきあり姿をしつかりと描き、それを社員全員が共有

し、各人の取り組みの総合が単なる足し算の「和」ではなく、掛け算の「積」の効用を生み出していくことが重要である。そして、このような組織風土づくりに努めることこそ、リーダーたる経営者の使命であると確信している。

これからの企業は「共通ビジョンのもと、その具現化に向けた『5W2H』を實踐する役割を担い、自立自走する個の集合体」へと変貌を遂げていかなければならない。混沌とした「譜面のない世界」においては、グループの各会社、その各組織、さらには組織の個々人の「即興演奏」が全体として大きな相乗効果を發揮し、お客さまや株主さま、地域社会に対する新たな価値を創造していくことが求められる。私にとってかけがえのないリフレックシブメントであるジャズの「全員が即興で奏でる主張の調和」は、今後の企業経営に貴重な示唆を与えてくれるように思う。

(のむら あきお)

# 「全球化」時代と内なる国際化

柴田昌治 (日本ガイシ㈱代表取締役社長)

中国・河北省からの依頼を受けて、

五月下旬に北京と天津の間にある廊坊(ろうほう)市を訪問、講演を行ってきた。河北省の唐山市には当社のガイシ製造工場があり、その縁もあって私は河北省の高級経済顧問を務めている。高級経済顧問としての講演は二度目であるが、今回要請のあったテーマは「全球化時代」。中国語で「グローバルゼーション」という意味である。経済のグローバル化と経営戦略についての話を是非とも聞きたいという中国側の意向に、並々ならぬ意欲を感じていささか驚いた。

今、中国は世界の生産工場として大きく変貌しようとしている。豊富で安い労働力を背景にした急成長ぶりには目を見張るものがあるが、これまで安物の代名詞であった中国製品が品質やデザインなどの点においても先進国の製品と闘うまでに成長し、国際競争力を身に付けてきているのである。また、粗鋼やテレビなどの品目では既に生産シェアで世界の第一位になっているし、昨年の国内総生産は一兆ドルを超え、貿易総額も四千億ドル台に達するなど、その規模は世界第七位の経済大国とな

っている。日本経済にとって、中国は巨大なマーケットであると同時に、強力な競争相手でもあるのだ。

急成長を支えるのは中国人民のアグレッシブな活力だ。まさに「高度成長期」を迎えている中国の人々は、かつての日本の高度成長期と同様に学習意欲に燃えている。海外へ留学して先端技術や専門知識を修得しようとする人々が溢れ、修得した技術や知識を還元すると同時に世界に太い人脈のパイプを築いている。知識の吸収は科学技術分野に留まらない。企業経営や金融など、あらゆる分野でエネルギーに行われている。世界の製造工場としての地位を確固たるものにしつつあるだけでなく、多種多様な分野での人材育成でも世界レベルに達しようとしているようだ。人も、企業も、政府機関も皆こぞってその先に広がっている世界市場を見据えながら、「全球化」、グローバルゼーションに取り組もうとしているのである。

ここでは真のグローバルゼーションとは言えない。外国から投資先や訪問先として魅力ある国にすること、つまり「内なる国際化」も重要なグローバルゼーションである。かつて米国の製造業が空洞化し始めたとき、州政府は知恵を絞って外国企業の誘致合戦を行った。知事の最重要課題は雇用の確保とされ、自ら海外へ出向いては熱心な誘致活動を行ってきた。こうした努力が外国企業の投資を促し、米国の企業が海外へ出て行く分にはば見合った投資が海外から行われたのである。

日本を魅力的な投資先とするには、経済的な規制の撤廃や高コスト構造の是正、外国人にとって暮らし易い住環境や教育環境の整備など、「内なる国際化」が不可欠なのである。グローバルゼーションによって国境という垣根が低くなり、企業が国を選ぶ時代になった。自分達の魅力が何なのか、何が自分達の常識と違うのか、何が不足し何が求められているのかなどを真剣に考えて、日本を魅力ある国に改造しなければならぬ。

一方でまた、人的な交流を通じた相互理解による「内なる国際化」も重要

である。異質な考え方を受け入れることは、同質社会である日本の閉鎖性を打ち破って新しい発想を生み出し、世界のパワーを日本のパワーとする可能性を拓く。

私が「全球化」というテーマを与えられていささか驚いたのは、「内なる国際化」を不可欠と考える中国側の認識を感じたためである。一三億の民をかかえ、共産主義国家でありながら海外からの投資を積極的に受け入れている中国が、その柔軟な発想で内なる国際化に取り組めば世界経済におけるプレゼンスはいっそう高まるであろう。日本がメガコンペティションに勝ち残るには、何よりも先ず内なる国際化、真のグローバルゼーションを成し遂げなければならぬ。そのためには我々の意識を変え、異質の文化を受け入れるホスピタリティを持つことなど、さまざまな改革が必要となる。躊躇している猶予はないことを、中国の全球化への取り組みが警告しているように思った。

(しばた まさはる)

# センス・オブ・ワンダーへの誘い

武部俊一

(日本科学技術ジャーナリスト会議副会長)

大のおとなたちがいっせいに瞳を輝かすときがある。

ことし六月二日、南部アフリカの一角で、刻々と欠けていく太陽を追う人々もそうだった。若い歯科医、老大学教授、その娘さん…みんな、まさに始まらんとする「天上のドラマ」の登場人物になっていた。

午後三時九分すぎ、一瞬のダイヤモンド・リングのあと、太陽が完全に月に隠された。周囲に白いコロナが広がる。真昼の闇に木星が姿を見せる。背筋がぞくぞくする光景は、文字や映像ではとても伝えられない。「宇宙との一体感」といったらいいか。

たった三分半ほどの皆既日食だったが、日本から二四時間の空の旅をしてきたかいたがあった。お祝いのシャンペンを飲みながら、みんなの瞳はますます輝いていた。

年をとると、なかなかこうはいかない。人生のうちでもっとも瞳の輝きの強いのは四歳児だといわれる。なににでも好奇心を示す。これが人間としての知を養い、科学や芸術に向かう原点

となってきた。

それが、昨今では若いうちにたちまち輝きを失っていく。いつ、どこへ消えるのか。ひょっとしたら、小学校から始まる学校教育の場が瞳の光を吸い込んでしまっブラックホールになっていくのではないか。

若者の「理科離れ」が懸念されてから久しいが、これも単なる理科離れではなくて、学校や家庭で「知への憧れ」が乏しいことが背景にあると思われる。大学入試のため、お金もうけや出世のための知が重視され、人生を豊かにする「知」そのものへの憧れがおろそかにされている。「憧」という字も、「瞳」と同じく「童」にからんでいるから好きだ。

『沈黙の春』で化学物質による環境汚染に警鐘を鳴らしたレーチェル・カーソンさんは名著『センス・オブ・ワンダー』を遺している。ニューイングランドの自然のふしぎに幼い甥を誘う珠玉の作品だ。この心情が彼女の告発の底流にあったのだろう。

「憧れ」に通じる「センス・オブ・

ワンダー」も魅力的なことばだ。「驚異感受性」あるいは「ふしぎをふしぎがる感性」と訳したらいいか。人類だけがこれを分かち合う脳を進化させたと考えたいが、犬山のチンパンジー、アイちゃんにも負ける種族がふえていくとすれば、悲しいことである。

知の世界こそ、構造改革が求められるのではないか。まず教育者、研究者、お父さん、お母さん、おとなの心の中に、「センス・オブ・ワンダー」をよみがえらせなければならぬ。

今秋公開の龍村仁監督のドキュメンタリー映像「地球交響曲第四番」で、ガイヤ思想のJ・ラヴロック博士が「いまの科学は、人びとの心のときまきにこたえていない」と訴えていた。

科学ジャーナリズムでも、とかく実用面に目を奪われ、人生を知的に楽しむための情報がおろそかにされているような気がしてならない。

昨今、学力低下のことがさかんに話題になる。あるいは計算能力や推理力が落ちているのかもしれない。

たとえばπ(円周率)の話。三でも

三・一四でも、どうでもいい。大まかなら三でいいし、細かい計算なら電卓でやればいい。この数の面白いところは、まったくでたらめに何億けたでも続くということ。そうした「超越数」のふしぎを感じる脳を育てることが、数学教育の基本ではないか。

いまほんとうに深刻なのは「学力低下」より「楽力低下」である。知を楽しむ力をつけることは、すぐには学力の向上に結びつかないかもしれない。しかし、小泉首相流に言えば、「知の構造改革なくして、知の成長なし」である。それなくして、独創的な研究体制も、社会と科学技術の好ましい関係も生まれまいだろう。

「役に立つ、役に立たない」から、「面白い、面白くない」への知の座標変換。そのかぎを握るのは「センス・オブ・ワンダー」だ。いくつになっても、この感性で瞳を輝かしたい。

(たけべ しゅんいち)

# ODAの評価について

牟田博光 (東京工業大学教育工学開発センター長)

## 1. 政策評価とODA

二〇〇一年六月に政策評価法案が制定され、各府省庁が行う政策、施策、事務・事業はすべて評価されることになった。各府省庁では組織的対応も進んでいるが、政策評価の具体的手法、内容、その利用についてはまだ十分な検討がなされていない。

一方、日本のODA(政府開発援助)については、評価の重要性が早い時期から認識され、評価体制についても整備が図られてきた。ODAは国民の目から見えにくいいため、昔から評価が求められてきたこともあろうが、ODAの活動舞台は海外であり、他の国々や国際機関との共同作業、競合関係などがあることも、国際的基準に基づく評価が古くから行われてきた理由の一つであろう。一九九六年のOECD-DAC(開発援助委員会)の対日審査でも、日本はODA評価を非常によくやっていると高く評価されている。これまでのODA評価の経験と蓄積が国内の政策評価のモデルとなることが期待されている。

## 2. 事前から中間・事後に至る一貫した評価システムの確立

評価活動を効果あるものにするためには、事前から中間・事後に至る一貫した評価システムの確立を目指す必要がある。プロジェクトを始める前に、事後評価をするための諸々の指標や資料が揃っていないと、事後評価も十分できない。事後評価と同じ視点で事前に評価しておけば、事後に評価した時に、最初に評価した指標がどう変わったか見ることで、実際のプロジェクトのパフォーマンスを測ることができる。

二〇〇一年五月に国際協力事業団は一般無償案件及び水産無償案件、プロジェクト方式技術案件、国際協力銀行は田借款案件のそれぞれすべてについて、個別プロジェクトの計画段階において、目的、指標、達成目標、評価計画、フィードバックのあり方までを網羅した、事前評価表を作成し、公表することを発表した。目標は数値で書き込まれる。

## 3. 評価結果の利用

問題はこうした評価の動きが期待し

た成果を挙げるかである。評価といえ

ば、水戸黄門が諸国を回って、悪い奉行を見つけて「こら」と言って、葵の御紋の付いた印籠を出すことと同じだと思っている者も多い。マスコミの論調にもそのような意見が見受けられる。人目を引き、一般にも分かりやすい。評価には確かにそのような不正な行為を戒めるといふ機能もある。監査機能である。しかし、評価の機能がそれだけであれば、関係者にとってはできれば評価されたくないと思ひ、適当に取り繕おうとするのが人情である。評価といえは重箱の隅をつつくような行為を一般には想定し、良いイメージを持たれない。

ODAは元々さまざまな未確定で困難な環境の下に行われるものであり、非の打ちどころがない完全なプロジェクトは皆無である。どのように科学的に将来予測を行い、可能な限りの努力をしても、これで十分ということはない。たとえ当初の目標は達成できても、効率化の余地は必ず残される。改善の余地のないプロジェクトはあり得ない。完全であり評価は不要と思えば進歩は

ない。

大事なことは完全ではないことを声高に言う事ではない。評価結果を基にして当該プロジェクトなり次に行われる類似プロジェクトがどのように改善されたかを「評価」することが重要である。あれが悪い、これが悪いと言ひ募るのではなく、評価結果を生かしてどれだけ良くなったかに評価結果の利用の焦点を当てていくのでなければ、評価活動はやがて形骸化する。

政府が政策評価を導入したことによって、地道な存在であった評価活動に日が当たるようになったことは喜ばしい。しかし、ODA評価活動の拡大はODAの質を高めるだけではなく、ODAの世界を息苦しいものにしてしまう可能性もある。ODA評価はあくまでもODAの質を高めるのを助けるものでなければならぬ。

評価の役割の中でも、結果から学んで改善していくという学習の役割を大きくしていくような努力と意識の改善が一段と求められている。

(むた ひろみつ)

## 21世紀の地域づくりにおける総合計画

地方分権推進法の施行など歴史的な環境変化を受けて、各地域は自治体を核に新たな歩みを模索している。グローバルな産業構造の転換や国全体の構造改革、とくに厳しい財政改革の要請の中で、いよいよ地域の底力が「生き残り」をかけて試されている。

近年、自治体行政では住民に行政活動の成果をわかりやすく示し、より効果的な政策を実施するための行政評価・政策評価がさまざまな形で試みられ、まちづくりや福祉・健康などの分野では住民・NPO・民間企業の参加の重要性が認識され、新たな行政参加が広がってきたが、地域の展望をもたらす成果は十分でない。横並びでキーワード先行の上滑りの取り組みも少なくない。情性や疲弊あるいは焦燥の中で、それぞれの地域のあり方や今後の方向性を見出せないまま新手法を取り入れるだけの行政計画すら増えつつある。

本特集では、地域の方向性を示す自治体総合計画に焦点を当て、新たな局面を迎えた地域づくりを主導する計画体系や策定過程のあり方をめぐる視点を提起し、総合計画を取り巻く各主体（行政や市民、NPOなど）の役割について考える。

大滝、大西、小澤氏による鼎談では、地域の課題の新しい質を論じつつ、対応する方策について示唆に富んだ指摘をして頂いた。

続いて、総合計画策定の注目すべき協働事例として、市民公募型の計画づくりを進めた東京都三鷹市（小林論文）、宮城県でのまちづくりへのNPOの本格的参加（山田論文）のケースを通じて、実践的な成果と課題を紹介して頂いた。

佐々木論文では、総合計画策定を歴史的に整理したうえで、行政の役割や策定時のポイントをまとめて頂いた。

最後に財政政策科学研究所地域問題研究会から、現在の総合計画のかかえる課題を踏まえ、地域ベクトルを軸に地域の協働で柔軟な計画を生みだし、地域の問題解決力を高める運動論の視点を提起した。

地域固有の全体性と先見性、求める価値を踏まえた方向性とプログラム、地域の構成主体の役割を示すとともに、多様な主体が協働する地平を切りひらき、地域が自立的に問題解決を図る基軸として、自治体総合計画がつけられることを期待している。そのための方策を検討する一助になれば幸いである。

# 地域がめざすべき方向とは

## — 地域政策の課題をめぐって —

地域づくりの座標軸を示す総合計画

は、社会環境の変化を受けて、その位置づけやつくり方を再考する時期を迎えているのではないだろうか。地域の

新たな変化から今後の地域がめざすべき方向性を探るべく、地域政策にかかわ

っておられる大滝、大西、小澤氏に、

### 地域固有の問題に 真正面から取り組み！

地域をめぐる課題とこれからの地域政策のあり方についてご議論いただいた。

千葉 これまで、地域づくりは自治

体が従来の成長路線の延長上で主導的

大滝精一  
（東北大学教授）

大西 隆  
（東京大学教授）

小澤 一郎  
（都市基盤整備公団理事）

司会

千葉 勝  
（助政策科学研究  
所 研究部長 主席研究員）

に計画をつくり、さまざまな事業を進めてきました。しかし、都市化社会から市民社会への移行という構造的な環境変化の中で、計画がうまく機能しなくなり、現場ではみな非常に苦勞をしている状況にあります。地域がいろいろな意味で疲弊していく中で、地域づ





くりの主役であった行政自身が目指す方向を見失い、何を課題とし何を論ずべきか、その打開策も見えないという悪循環に陥っていると感じます。

いま地域はどんな課題をかかえているのか。何を考えていかなければならないのでしょうか。

**大西** 地域にはそれぞれ固有の課題があり、それに真正面から取り組むべきであると思います。東京とニューヨーク、ロンドンの比較でお話ししましょう。

ニューヨークは、市内の安心・安全の確保が長年の懸案事項であったのですが、ジュリアーニ市長がBIDという仕組みを入れたことで、安心の町づくりに取り組み、成果をあげています（政策科学研究所ニュースレター第一九号（二〇〇一年九月）を参照）。

東京は、混雑・空間の貧困が大きな問題であると思うのですが、残念ながららきちんとした取り組みがなされているとは言えません。

イギリスのドックランドと東京の臨海副都心を比較した研究があるのでご紹介いたします。ドックランドはロンドンにとって臨海副都心に相当し、新しい地下鉄もでき、高層ビルが建ち並んでいます。地価は平米二万円です。一方東京の臨海副都心は、一〇年前の開発当初の地価で平米二五〇万円、現在は下がって一〇〇万円ぐらいになっています。ここは、東京都が平米四〇万円

（埋立会計から臨海開発会計への譲渡価格）で埋め立て、インフラ投資をして開発業者に売る方式が採られており、おそらく平米百数十万で売れないと都は採算が取れないという状況にありまます。そこにはドックランドと同じように高層のオフィスビルが建てられ、同じような企業が国際的な活動の場で競争をしています。しかし、ロンドンでは土地代は問題にならないほど小さいのとは異なり、東京では土地を買うところすでに大きなハンディを企業は背負うことになりました。

イギリスは島国で、置かれている状況も日本と似ていると思いますが、開発の出发点でこれほど大きな違いがあるということとは、東京のウィークポイントとして認識して、その対策をあらためて考えるべきだと思います。

**結局**、高地価が前提となった発想のもとに経済が動いています。その原因は、高密度、混雑にあります。都市再生をしようとしても、まず土地代に化けていくのが、現在の手かせ足かせとなるわけです。まずそこに正面から取り組むということが大都市政策としては必要ではないでしょうか。

情報通信技術を使ったテレワーク、業務核都市、首都機能移転などにより、一箇所に巨大集積を作らないことが、日本では必要だと考えます。最近の都市再生の動きの中で、都心居住の推進は職住近接の実現という意味では必要

だった面があると思いますが、オフィスの立地については全国を見渡して分散していくことを、長期的視点として確立していく必要があると思います。

政策担当者は結果の見えやすいうちに集中投資をする傾向があります。

八〇年代の内需拡大期にも、結局手近にあった臨海の埋立地に内需拡大をすべて結果するという話になってバブルを生むことになりました。長期構想として日本全体の土地の使い方をどうするかを考えていくことが欠けていたと思います。

**千葉** 大都市といえども、フルセット型で何でもかんでもナンバーワンをめざすのではなく、たとえばニューヨークが社会病理を含めてスラム化から脱しながら再生したように、これからは、独自性、個性追求型であるべきということですね。

**大西** 人々が何のために経済活動を行うのか、何を目標として日々暮らしているのかという発想から考えていくことが大事ではないでしょうか。人生には働くだけでなく、さまざまな要素があり、それを実現する方法も多様です。西欧へのキャッチアップの時代から成熟社会に入り、価値の転換が当然行われて然るべきなのに、不況になると「もっと頑張らなければ」とか、「東京の地価が下がると「ビルを建てて頑張らなければいけない」という議論がすぐ出てきてしまします。



▲小澤一郎 氏

## コミュニティの再生と競争優位性 地域の背負った二重の課題

大滝 いま地域は二重の課題を背負っているのではないかと思います。

一つは、急激に少子・高齢化が進む中で、いかに地域を暮らしやすいところとして維持・再生していくのかということと、これは何も日本固有の課題ではなく、二一世紀の世界的な課題で、「コミュニティの再生、新しいコミュニティの創造」という問題です。他方で、暮らしやすい場所をつくるだけでは地域政策は濟まない現状があります。地域間競争が厳然として存在し、しかも何らかの意味で「全国レベルあるいは、グローバルなレベルで特徴や優位性をつくっていく」ことが問われています。

理想的なのは、よい地域、よいコミュニティをつくり、地域のクオリティ・オブ・ライフを上げていくことが、ダイレクトに全国レベルあるいはグローバルな競争優位性につながっていくことでしょう。しかし、この二つの課題は一気にきれいに解くことは難しく、当面は、違った方法論・政策論の中で長い目でみて解いていかざるを得ないと思います。

コミュニティ再生と競争優位の確保を大前提として、地域のあり方を考えていくべきなのですが、いまの日本では、力点の置き方やとらえ方が少しず

れているのではないかと感じます。小泉内閣の構造改革でも、都市再生と地方活性化・地方の自立自助が柱として掲げられていますが、実際の議論では都市再生に大きなウエイトがかかっている、地域の再生が日本の再生だという意識が、政府レベルでも国民レベルでも希薄になってきているのではないのでしょうか。

欧米の構造改革をみると、たとえばアメリカのこの一〇年間の経済的な繁栄は、ニューヨークやロサンゼルスに集中投資が行われた結果だという話ではない。各地域、各州に新しいタイプの成長性ある産業の拠点ができ、それがネットワーク型で、自立的なものとしてできあがってきたのだらうと思います。おそらくヨーロッパも同じではないでしょうか。地域の再生という方向で国を再生したことが、本当の構造改革の教訓だと思います。

大西先生の、東京一箇所への巨大集積は何か方向が違っているという意見に、私も賛成です。都市の再生は非常に大事なテーマですが、それが東京や三大都市圏に対する集中投資に結び付くのは二〇世紀に逆戻りしている感が否めません。二一世紀型の地域政策はそうではないことを押さえておくべきでしょう。

コミュニティの再生には、非営利からの発想を強化することが必要です。地方では地縁や血縁の持っているコミ

ュニティの力が大きいのですが、意外なほど形骸化してきていることも事実です。

これまでの地縁・血縁や町内会や自治会の中から新しいものをつくる努力はもちろん必要ですが、新しい器の中で新しい課題解決の方法、協働の仕組みをつくりあげる努力を積み重ねていかなければならないと感じますし、実際にさまざまな試みが始まっています。単に相互扶助しあうだけでなく、地域の課題を見つけ出し解決していくテーマ・コミュニティや、課題解決のためにプロジェクトや事業を興すことなど、NPOだけではなく、企業や行政も巻き込んで進める新しい動きが、やがては大きな流れになっていくと思います。雇用状況が厳しくなってきた状況では、好むと好まざるにかかわらず、地域の自立・自助の方策を見つけていかなければなりません。失業者が増えるという危機感がとくに現場で強くなってきたらと思います。それをNPOや住民レベルで共有し、バネにして地域を変えていく動きが、この五年から一〇年で急激に広がってくるのではないかと、ある意味でそういうエネルギーに期待しています。

競争力確保のためには、地域に新しい産業集積やクラスターをつくっていくことが必要です。「クラスター」は、ハーバード大学ビジネス・スクールのマイケル・ポーター教授が使いはじめ



▲大滝精一 氏

た言葉で、葡萄の房という意味なのですが、さまざまな産業の連関を地域のなかにつくっていく、その全体のかたまりのことを指しています。

**千葉** たとえば石油化学コンビナートなどをイメージすると、いわゆるプロダクト側の発想で形成されているのがこれまでのクラスターだったと思います。大滝先生が言われているのは、むしろある一つの用途、市場からの発想で、技術、製品、地域資源をどう生かし、連関を拡げていくかが出発点になっていますね。

**大滝** 大企業の生産拠点を誘致し、その周辺に中小企業が出てきて取引をやっているという集積も一つのクラスターです。しかし最近ではクラスターのつくり方がかなり変わってきました。例えば、エコタウンのような環境をめぐる集積、とくに日本は住環境が貧困ですが、エコロジーに配慮した新しい住産業の展開も考えられます。また、循環型の農業で、地産地消といった新しい集積のあり方などもあります。

最近、われわれは地域の中で、たとえば、農家で有機認定を受けたタマネギを作り、それを使って肉まんを作り、その過程のなかで出てきた廃棄物を処理してリサイクルすることを考えています。それぞれは第一次産業、第二次産業、第三次産業ということになるけれど、産業の流れを地域の中に連関としてつくっていく試みです。

二一世紀型の新しいタイプの集積をつくりこむためには、従来の二〇世紀型の大企業対中小企業の図式を崩していく必要があるのではないのでしょうか。

**千葉** 相互扶助、コミュニティ再生、福祉型社会の構築という面と、市場原理の中で競争力をつけたいと活性化しないという面があり、これらは対立軸で描かれているようですが、矛盾すると思われるものを、どうやって地域に同居させていくかということが、これからの大きなテーマですね。たとえば大田区の産業コミュニティも、相互扶助の仕組みの中で、インキュベーションする仕組みがあり、相互に競い合う場面もある。そういうものを共存させながら頑張ってきた地域です。

**知を集めてコンテンツをつくる**

**大学への期待**

**大滝** 大学あるいは大学を中心とした知的クラスターや産業クラスターをつくりあげることも重要です。新規創業者や新産業創出を担う人材として、やはり大学の力は大きいものです。欧米の成功もそこにあるのだと思います。アメリカでは、毎年二五〇から二六〇の新会社が大学から出てきていますし、ヨーロッパでも、ドイツでは千社弱が大学や研究所から出てきています。

制度のあり方を検討する必要がありますが、地域や住民との交流の接点をつくり、そこから知恵を出してくる仕

組みをつくるために、大学のパワーアップやオープン化を進めていくということが非常に大切ではないでしょうか。

**小澤** 大学発ベンチャーや産業創出に注目が集まっていますが、医学や工学系など、先端科学技術の面への支援に力点が置かれているように感じます。社会科学系への支援状況はどうですか。

**大滝** 日本の場合、科学技術面への期待が強すぎることは事実でしょう。しかしベンチャーを起こそうとすると、経営についての知識が必要になります。工学系の技術をもった学生の起業や、地元の企業への技術移転の教育には、社会科学系が貢献するべきです。ただ大学も、これまでタテ割りになっていましたから、大学自身の持っているパワーを横につないで新しいものをつくっていくという力がまだ弱いですね。文部科学省などの政策を見ていると、文理融合型のユニットにはかなりの予算がおりています。東北大学の場合は、工学研究科と経済学研究科が一緒にやって起業するためのサポートをするユニットを構想しています。

大学は、まちづくりにもおおいに関わっていかないと考えます。NPOなどと提携し、プランニングをサポートしたり、大学にとって最も大事な資産である学生や大学院生をインターシップのようなかたちでまちづくりに参加させていくという貢献もあるでしょう。

**小澤** 地方都市の中心市街地問題を



▲千葉勝(司会)

手がけた経験から感じていることなのですが、東京の臨海部の再生、密集市街地の再生、いずれの場合も、決定的に欠けているのはコンテンツなのです。コンテンツを考えないと計画はできない。しかも、あるものを計画化していくのではなく、ないものを創造して社会の課題を解決しなければなりません。

学生を商店街の空き店舗に常駐させて活動してもらうとか、イベントをするなどの試みがありますが、新しい産業やビジネスの創造をターゲットに大学を中心としてシステムチックに取り組んでいくことが必要です。これからの地域政策を考えるうえで、社会科学系の大学の役割におおいに期待したいと思います。

<b>モデルのない社会実験</b>
<b>政策統合力、目標設定の重要性</b>

小澤 中心市街地活性化の問題は、

市民生活や経済活動や交流というようになささまざまな施策をタテ糸に、まちづくりをヨコ糸にして施策を編み上げるプロセスの中で、新しいコンテンツを見つけ出し、それを空間的にも中心市街地の中に展開して解決を図っていくことが必要です。各施策が関わり合いをもって一つに構成され物事が動いていくようにしなければ、解決できないし、効果はあがらないでしょう。

政府の都市再生の流れの中でも、大

都市だけでなく、中心市街地問題を柱にして地方都市の問題に取り組みようとしています。しかし地方では、都市の中心市街地の再生・再構築の問題（国土交通省管轄）と田園郊外の問題（農林水産省管轄）があって、これらがうまくリンクできていないという問題があります。地方都市圏の中の田園郊外にある集落に農業基盤投資を利用して夜間人口をはりつけようとする、これは中心市街地に夜間人口を誘導して再生・再構築しようというものと矛盾してしまうわけです。これはほんの一例ですが、このように中央省庁の施策が矛盾した状態で自治体に提示されませんが、地域ではそれらを一つにまとめていかなければなりません。現場の地域力、施策の統合力がこれまで以上に求められます。おそらく、いちばん戸惑っているのは自治体の現場ですが、これは大きな社会実験の場でもあるとも言えます。

千葉 自治体はますます政策能力を問われるようになりますね。国はタテ割りであっても、地域で事業を進めていくためには、知恵を結集して地域にとって横断的総合的に進めていけるように考えていかなければなりません。地域の中で都心と郊外をどう位置づけるかは、ブランドデザインを含め検討していく必要があります、まさに総合計画とからんでくる話ですね。

大滝 地方の活性化・自立も、社会

的実験です。画一的な方法やモデルはこれから通用しません。自分たちの活性化のモデルは自分たちで実験しながらつくっていかねばなりません。中心市街地活性化はその大事な試金石だと私も思います。

しかし、実験を許容すると言っても、それに適した財源が現状では確保されていません。中央からくる資金は、やはりひも付きであり、なかなか新しいことができないのです。

交付税の問題も、地方は過保護になっているということがよく言われます。逆に言うとう過干渉になっているということです。結局、本当にやりたいと思っていることができない枠組みになってしまっている。そういう過保護と過干渉が同時に存在しているというのが、いまの地域の活性化の問題を考える場合に非常に難しい問題で、そこをどう解決していくかという議論をしなければならぬと思います。

これからは、地域の豊かさが地域ごとと違ってくるから、それを示す「私の町の豊かさ指標」をきちんとつくっていくことも大事になってきます。宮城県の鳴瀬町の総合計画づくりのお手伝いをしているのですが、若い職員たちと一緒に、町の百年先を考えています。百年先をまず考え、そこから一〇年先を考えるのです。岡山にある企業で経営計画を五〇年のスパンで作っていると聞いて衝撃を受けたという



▲大西隆氏

話をしたところ、自分たちも長い視点で考えてみたいということになったのです。一〇年先を見てもよくわからないことが沢山あるので、まず百年先を考えて、そこから違った切り口で、一〇年を考えたという発想です。そして、自分たちの進むべき方向性、目標を設定したうえで計画づくりを進めていこうという試みです。

**参加型の計画づくりの潮流**

**ものごとの決め方が変わってくる**

**千葉** 分権化、地方の時代と言われますが、計画のつくり方にも変化がみられますね。

**大西** 総合計画との関連で言うと、計画が分権化されたうえに参加型になってきています。最も進んだ例が東京の三鷹市の総合計画で、原案を住民参加でつくりました。これは今のところ特殊な例になりますが、徐々に参加型で計画そのものをつくっていくという流れになっていくと思います。

従来であれば、国が大方針を決め、その方針のもとに機関委任事務を行い、交付税を使って意思決定と財源を手当てし、それをブレイクダウンしていったものが基本構想なり総合計画になっていた。それが、一票持っている市民が意見を言う。みんなが自己主張し、それが程度盛り込まれるようになると、計画は平準化され、集中や重点化が難しくなります。

そこで最近私が注目しているのが、アメリカのTIFという制度です。これは自分の開発しようとしているところに自分の投資によって生じる財産税を使えるという投資者に受益があるしくみです。たとえば中心市街地は、そこに暮らしている人にとって活性化は重要ですが、郊外の人にとっても、人が集まって出会い何かを生み出すことができるという意味で一般の場所とは違って重要だと考えることができます。そう考えた人がアイデアを出し、プロジェクトをつくり、自分たちもその成果の恩恵を受けることができるわけです。これは民主主義的な計画づくりの中で、何か旗を立て、個人的なプロジェクトを実現するしくみとしては、有効だと思います。

**千葉** 郊外にとつての都心をどう考えるか、その仕組みを考える必要がありますね。都心を市民の共有財産としてどうもつのか、重点投資されたところとそこから取り残されたところで、コンセンサスをどうつくるかが問題です。

**大西** 三鷹市では中心市街地に取り組み、産業プラザという総合施設を中心市街地活性化施策のなかでつくりました。そこでは、雇用機会の創出が中心市街地の活性化につながるという考え方で参加型の計画づくりを行っています。

中心市街地は、どんなに地方都市で

あっても雇用の場が生まれる、つまり産業の集積が生まれる場所です。人が勤めに行き集まってくるということに派生して、商業は付いてくるわけです。そう考えると、もうすこし雇用機会・産業というところに中心市街地活性化の焦点を当てるといことも必要です。

**千葉** 地域自身が、既存商業をどうやって再生するかということにしか発想がいかないのですが、その壁をどうやって崩してあげるかだと思いますね。

**役割分担の再考**

**国は自治体の後方支援を**

**大西** 参加型の計画づくりは、自分が見える計画づくりです。身近な自分の周辺がどうなるか、自分にとってのメリット、デメリットを考えて発言がなされるので、議論がなかなか収束しなかったり、専門的な事項については、適切な決定ができないという事態が起こってきます。

たとえば都市計画マスタープランづくりに関わって感じるのですが、参加型では非常に生活に根ざした意見が出てきます。しかも、それは都市計画という従来の枠を超えていて、「まちづくり」という言葉から直観的に考えた発言が出て、結果として、総合計画と都市マスタープランとの境がなくなってくるという現象が起こってきます。



道路をつくるときにも、騒音はどのくらいで減衰するのか、大気汚染はどう拡散するのか、その結果、道路の規格はどうあるべきかとか、などという問題は、住民が議論して適切な解がそこで出るわけではありません。その場合、専門家が見解を示すということも必要になります。

したがって、市民参加を進めるからこそ、そこには専門家の知恵が重要になると思います。その意味では国も人材を結集して世界の情報を集めるといふ力を発揮できるポジションにあり、シンクタンク機能を担っていくのだと思います。これまでのように、計画のひな型をつくって示すのではなく、適切な方針提起する、イギリスのようにガイドラインを示すのが国の重要な役割となっていくのだと思います。

資金のかかる研究や調査を全ての自治体で担うことは不可能です。国が政策提案したり、技術的見解を示したりすることになれば、新しい国と地方の関係ができてくるのではないのでしょうか。いまはその過渡期だと思います。

千葉 国、あるいは都道府県、市町村の役割分担の見直しが必要ということですね。

大西 地域にかかわる政策は、当然のことながら自治体と切り離すことはできません。とくに土地がからむ場合は、住民、土地所有者との調整が必要です。市町村も能力アップしながら最

前線でがんばってもらわなければなりません。国や都道府県はやや後方支援ということになり、何がいちばん効果的かを考えて、役割を果たす必要が出てくるでしょう。

小澤 いい計画をつくるための制度のあり方を考える必要がありますね。いまの入札制度が本当に適切なのかどうか検討する必要があると思います。質のよいものをつくり出すためには、シンクタンクやコンサルタント会社も含めて、最後は担当する人材の質にかかってきます。よい人材を適正に評価するしくみ、そして彼らが十分に力を発揮できるしくみを担保しなければなりません。

いくらお金をかけて計画をつくっても、それが形骸化しては全く意味がなく、地域は動かない。実効性があり、お金も集まるようなプロジェクトを企画し立ち上げていくことこそ大切です。それではじめて総合計画の中身の意味が出てくる。

繰り返しになりますが、無から有を生むための知の結集をするしくみの構築が喫緊の課題だと思います。

### シンクタンクの 政策形成機能への期待

小澤 これからは、政策を一つの共通認識のもとによく練られた体系で制度化し、実行していくための新しい試みをしななければならないのです。

従来型では、霞が関で立案し、政治がそのまま鵜呑みをして実行していくという状態だったわけです。アメリカでは、政党に所属するシンクタンクがあって、十分な政策立案機能を持っている。日本もそういう意味のシンクタンクが必要なのです。

都市再生について、実効性のある、しかも、あまり矛盾のない政策を立案して、それをきちんと実行していくプロセスをちゃんと描ききるといふチャレンジをしなければなりません。それはタテ割りのしくみでは出てこないと思っています。

現実の政策決定過程をみると、最初の立案意図が、必ずしも反映されずに、その時の社会状況、政治状況などの力で決まってしまうことが多い。結果としてできあがったものが、最初の哲学とはかけ離れてしまうということは決してめずらしいことではありません。一つのグループが最初から最後まで制度設計ができるようになっていないのです。

都市再生は重要な緊急課題ですから、総合力をもって実効性のあるプログラム・制度をつくらうとすると、やはり知恵の結集をしなければなりません。単に審議会で意見を聞くという話ではない。そういう意味で、シンクタンクの機能を果たせるような仕組みが構築できるか、それがうまく機能するかが問われています。自治体の総合計画



# 白紙からの市民参加による計画づくり

小林 裕  
(三鷹市企画部企画経営室長)

## 「みたか市民プラン21会議」との協働による計画策定

「行政が『たたき台』を示さずに、まったく白紙の状態での基本構想・基本計画を市民参加でつくることは可能か？」

この問いに「YES」と答えるのは、たいへん勇気のあることであると思う。三鷹市では、この課題に取り組むべく、一九九八年暮れに、市長自らそのスイッチを入れた。その後の約三年にわたる、市民と行政の取り組みの経過（悪戦苦闘の日々？）をその現場から報告する。

三鷹市は、東京都の二三区に隣接する、都市機能と武蔵野の面影を残す比較的緑豊かな環境を有する住宅都市である。自治体運営では、市民参加の手法をいち早く取り入れた自治体であり、今回の取り組みもその下地があっ

### 市民参加の歴史

三鷹市では、全国に先駆けて、昭和

四十六年からコミュニティ行政に取り組んできた。施設の建設計画の段階から市民参加で検討を重ね、竣工後は、市民が自主的に管理運営するという進め方は、現在の三鷹市における市民参加の礎となっている。その後、基本計画策定に際して、コミュニティ住区を基礎にして実施してきた「コミュニティ・カルテ」や「まちづくりプラン」づくりは、「みたか市民プラン21会議」へとつながっていったといえる。

### 白紙からの市民参加という提案

職員と学識者・市民が協働で研究を進める機関として「まちづくり研究所」を設置し、その時々に応じたテーマで研究を行ってきた（このまちづくり研究所は、現在、取り組んでいる「SOHOCITYみたか構想」など新しい施策を提言し、実際に大きな成果をあげている）。今回の試みも、このまちづくり研究所からの提言がきっかけとなっているが、「極端な方

向に偏ったものになるのではないか」「行政計画としてまとめられるのか」「要求型の提案ばかり出てくるのではないか」など多くの心配・危惧があったのも事実である。

しかし、三鷹市がこれまで培ってきた市民参加の土壌や市民の意識の高さ、また、都市としての熟成期をむかえるといった時代背景も考慮し、あえてこの徹底した市民参加―三鷹市における市民参加の次のステップ―を選択したわけである。

### 市民プラン策定までの徹底した準備

今回の試みは、市民自らが、組織をつくり、運営する中でプランづくりを進めるといふ組織の自立をめざした点特徴的である。組織をつくる前に準備会（21世紀市民プラン検討会議準備会）をつくり、メンバー自ら研修を実施するとともに、会議の運営方法や、市との関係のあり方、提言までのスケジュールといった事柄を綿密に検討し、

基本方針を明確に示した。このことは、今回、市との約束の時までに市民プランを提示するという成功の一つの大きな要素といえる。

つまり、考えられる事柄をできるだけ丹念にシミュレーションし、限られた時間の中で何をいつまでにやり、市との関係を事前に取り決めるという用意周到ともいえる準備が、市民自らの知恵によって構築されていたという点こそ、特筆すべき事実であると思う。

### みたか市民プラン21会議の誕生

一九九九年一〇月九日に「みたか市民プラン21会議」（以下21会議）は、準備会の呼びかけに応じた二五二人の市民の参加のもと、設立全体会を開催し、誕生した。ここで特筆すべきことは、その規模だけでなく、メンバー全員が個人の意思にもとづく公募であったということである。これまでの「市民会議」は、おもに行政の呼びかけにより、各種団体からの推薦や学識者な



特集●21世紀の地域づくりにおける総合計画

表1 各分科会・委員会等の活動内容

名称	テーマ（活動内容）	名称	テーマ（活動内容）
分科会		委員会・グループ等	
第1分科会	都市基盤の整備（道路・開発・交通など）	運営委員会	活動全体の進行と調整（代表・分科会座長・事務局局長等で構成）
第2分科会	安全な暮らし（環境・ごみ・消費生活・防災など）	四役会	運営委員会の進行・議題調整（代表・事務局長・次長・コミュニケーション推進委員会正副委員長）
第3分科会	ひとづくり（教育・生涯学習・芸術文化・スポーツなど）	コミュニケーション推進委員会	広報誌の作成、ホームページによる情報提供等
第4分科会	安心できる生活（保健・社会福祉など）	事務21	各分科会の事務担当連絡会議、議事録の作成や全体の準備事務
第5分科会	都市の活性化（農業・商業・工業・地域情報化など）	21はいくクラブ	メンバーによる保育ボランティア
第6分科会	平和・人権（憲法・平和・国際交流・人権・男女平等など）	作業グループ	事務21の有志による資料の電子化、検索機能の整備等
第7分科会	市民参加のあり方・NPO支援など	起草委員会	市民プラン21の総論の起草及び、市の素案に対する意見書のまとめの起草等
第8分科会	情報政策（行政の情報化・情報公開・広報公聴など）		
第9分科会	自治体経営（財政政策・政策評価など）		
第10分科会	地域のまちづくり		

などによって構成されていたが、21会議は、この常設も覆して、全員公募による独立した市民の組織として設立されたわけである。その後、メンバーも増えつづけ、最終的には、三七五人という大所帯となった。

一年という限られた時間の中で、四〇〇人近い市民が、行政全般にわたる市民のプランをつくるということは、たいへんな事業である。しかし、その実現にむけて、まず、組織を一〇の分科会に分けて、それぞれのテーマについての検討を進めることとした（表1）。そして、市との役割分担を明確にし、それぞれの責任を確認しあう意味で、パートナーシップ協定を締結した（参考資料1）。

市民プランの検討

設立から、約半年の間に、各分科会は、驚異的なパワーで会議を重ね、七月にその成果として中間報告をまとめた。そして、このエッセンスを機関誌『プラネット21』に掲載し、広く市民に報告し、また、アンケートにより意見を求めた。ここで、会議の中で代表が何度も繰り返し言いつづけたのは、「21会議は、市民から選ばれたわけではなく、一六万分の四〇〇にすぎないということをつねに自覚しなければならぬ」という言葉であった。プランづくりも終盤にさしかかり、具体的なイメージが見えてきた段階で、この

ことを意識して進めていく姿勢を示されたのは、たいへん意義深いことであった。

そして、二〇〇一年一月二十八日、ついに「みたま市民プラン21」（以下市民プラン21）は、全体会で承認され、市長は、「自治体の歴史の中で、大きな転機となる事柄である。」という感想を述べ、このプランを受け取った。この間四〇〇回近い分科会が開催され、そのまとめのために、運営委員会では、白熱した議論が戦わされた。もちろん全体会もセレモニーとは程遠い、議論があったことはいうまでもない（参考資料2）。

提言後の21会議の活動

市民プラン21提出後の、21会議は、これを受けて市が作成する基本構想・計画の素案に対して意見を表明することとし、二〇〇一年五月に基本構想素案に対する意見書提出から、同年八月三〇日に基本計画第二次素案への意見書を提出し、パートナーシップ協定で取り交わされた役割をおえた。これからの活動については、後述することとする。

パートナーシップと情報公開

先にも述べたように、今回の取り組みの中で、21会議と市が、お互いに対するパートナーとして、協定を結んで進めた点が大きな特徴といえる。協定

の中で、市の役割として、21会議の運営に対する助成と場所の提供、そして、なによりも積極的な情報提供を約束している。

具体的には、三鷹市の現状をいろいろな視点から比較できる「三鷹を考える論点データ集」を作成し、全メンバーに配布した。これは、数値化されたデータをできるかぎり収集し、取捨選択せずに作成したもので、三鷹市の長所・短所が誰にでも読み取れるようになっていた。また、「三鷹を考える基礎用語辞典」を発行し、市の施策や事業をわかりやすく解説している。

このように、まず、三鷹市の現在の姿をあらさまに示すことによって、市民と行政が対等な関係であるという姿勢を明らかにし、また、多くの情報を市民プランの参考資料として提供することになった。このことは、白紙からの市民参加によるプランづくりの前提となるものであり、行政も、このような資料を作成することにより、客観的に自らを見つめなおすことができたといえる。ここで集められた資料は、今後の行政評価の指標の参考として活用するとともに、とくに論点データ集は、定期的に発行することで、積極的な情報公開（提供）の手法としても活用できるものとなった。ちなみに、データ集は、市の有料頒布刊行物で初めて売り切れとなった。

## みたか市民プラン21からの計画づくり

平成十二年一〇月のみたか市民プラン21の提出を受けて、市では、基本構想・基本計画づくりに着手した。市民プラン21は、限られた時間の中で、四〇〇人近い人たちがつくったプランであり、全体としての統一化や、計画としての体系化がなされているわけではない。つまり、分科会で検討された多くの提案を凝縮した形で構成される各論部分とそれをまとめた総論で構成されており、施策がすべて網羅されているわけではない。それを行政計画として形あるものにまとめるという作業が必要である。もちろん、基本構想・基本計画は、行政が主体性をもって、新たな世紀への姿勢を明確に示すということによってはじめて成り立つわけであり、市民プラン21を最大限取り入れながら、主体的な計画づくりを進めるということは、前提である。

三鷹市の計画づくりは、市民参加と職員参加が徹底されており、21会議の検討と並行して庁内組織「討議要綱検討チーム」が組織され、若手職員が中心になり、中間報告への対応など、同時並行的に職員も計画づくりに当初からかかわってきた。市民プラン21が提出された後、このチームと担当課である企画経営室が全庁での検討素材となる討議要綱（構想・計画の骨格案）を、かなりのハイペースで作成した。この

討議要綱を素材に、実際に計画を実施する主管部・課との調書作成・ヒアリングを繰り返して、市の素案をまとめた。

基本構想、基本計画の第一次・第二次素案という形で、それぞれ21会議へのフィードバック、そして市内での説明会（まちづくり懇談会）、アンケート調査、電子市民会議など、多くの手法を用いて市民の声を聴き、平成十三年六月に基本構想を議会に上程した。基本計画については、現在（平成十三年九月）最終案の策定作業にとりかかっている。

## 市議会と21会議

徹底した市民参加というとき、よく聞かれるのは、議会との関係である。いうまでもなく選挙で選ばれた住民の代表として議会と市長がある。今回の試みは、市長が基本構想・計画を策定するにあたり、市民参加の手法を用いて、市民の意見を反映させるということであり、それをもとに策定した基本構想案を議会に上程し、議決を仰ぐことになる。つまり、21会議は、二元代表制における執行機関たる市長の諮問機関的位置づけという理解がわかりやすい。

パートナーシップ協定にあるとおり、市民プランの最大限の反映を約束するとともに、反映できない場合の説明責任を明確に示しており、そのことを前提としてこの取り組みは、始まったと

いえる。

## 21会議のこれから

今回の試みの中で、事務局長・次長ともボランティアで活動し、「事務21」や「21はいくクラブ」という内部組織が、手弁当で活動するというこれまでにない取り組みが実践された。そして何より、多くの人が、初めて出会い、多くの議論が戦わされ、難しい組織運営を自ら切り開いていったという事実は、語り継がれるべきであると思う。しかし、パートナーシップ協定にもとづき、21会議は、その役割を終えて解散することになる。

しかし、この活動の中で、生まれた萌芽は、いろいろな形をとって、今後のまちづくりの大きな力となることは、まちがいないと思う。

## 協働のまちづくりに向けて

白紙からの市民参加を目指し、四〇〇人近い市民が四〇〇回に及ぶ会議を重ねてきた今回のみたか市民プラン21会議の取り組みは、市民が自ら自分たちのまちをつくっていくという意志の表われである。代表をはじめ関わった市民のみなさんが、提言をまとめたという事実は、パートナーとして市民は十分な力を持っていることを証明したわけで、そのことをあらためて行政に関わるものが認識しなければならぬ。

市も、この取り組みの中で、徹底した情報提供、パートナーシップ協定による対等な関係にもとづく事業展開など多くの新しい経験を通して、大きな変化を遂げようとしている。

市民プラン21は、「協働のまちづくりに向けて」という宣言で締めくくられている。新しい三鷹市の基本構想案も「協働」という考え方に貫かれている。「みたか市民プラン21会議」というまさしく協働の実践の中で、協働という考え方を二一世紀の三鷹市の新たな方向として打ち出したという事実こそ、今回のもっとも大きな成果といっ

てよいのではないだろうか。  
(こばやし ゆう)

参考資料1

みたか市民プラン21作成に関する  
パートナーシップ協定

市民の自立的な組織である「みたか市民プラン21会議」（以下「市民21会議」と略します。）と三鷹市（以下「市」と略します。）は、二〇〇一年に予定されている市の基本構想・基本計画の策定に向けて「みたか市民プラン21作成に関するパートナーシップ協定」（以下「パートナーシップ協定」と略します。）を次のとおり締結します。

1 パートナーシップ協定の目的

このパートナーシップ協定は、市の政策形成や三鷹のまちづくりに市民の意見を反映させるための「みたか市民プラン21」（以下、「市民プラン」と略します。）を作成するにあたり、市民21会議と市との間の関係や役割分担、相互協力の内容などを定めるものです。

2 市民プランの構成

市民プランは「三鷹市への提言」「関係機関への提言」「市民自らの行動計画」という三つの要素を含んでおり、三鷹市基本構想の見直しと第三次基本計画の策定へ反映されるための提言として市長に提出されるものです。市民プランの作成から実現に至るまでの過程は別添の図（参考資料2参照）のとおりです。

3 協働に関する三つの原則

市民21会議と市とは、協働の精神に基づいて、互いに次の原則を遵守します。  
(1) 対等な立場に立って議論や意見交換を行うこと。  
(2) それぞれの自主性を尊重すること。  
(3) 進捗状況について相互に連絡を密にし、互いに協力すること。

4 役割と責務に関する八つの約束

市民21会議と市とは、市民21会議の活動と市民プラン作成に関連して、以下に示すそれぞれ八つずつの役割と責務を持つものとしします。

(1) 市民21会議の役割と責務

① 市民21会議は自立的な組織として市民プランを作成します。

市民プランの検討・作成・実現に向けて、自ら進んで積極的に参加し、行動します。

また、市民プランを作成するために、検討内容に関する情報の収集、市民プランの起草などのさまざまな取り組みを行います。

② 市民21会議は市民の意見や要望を幅広く集めて市民プランを作成します。

幅広い市民の要望をできる限り多く収集するために、各種フォーラム、ワークショップ、アンケート、学習会などを開催し、極力公正で実現性のある市民プランを作成します。

③ 市民21会議は市民相互の意見調整に努めます。

多様な意見を集約して市民プランに反映するために、既存の団体との情報や意見の交換、相互調整などを行います。

④ 市民21会議は情報を公開します。

市民プラン作成の経過・内容・成果などについて、より多くの市民の目に触れるように広く一般に情報公開や情報提供をするよう努めます。

⑤ 市民21会議はプライバシーを守ります。

市民プランを作成する過程で知り得た情報のうち、プライバシーに関するものなどについては、市の個人情報保護条例に基づいて個人情報保護に努めます。

⑥ 市民21会議は計画素案への意見表明を積極的に行います。

市民プランに基づいて市が作成する計画素案等に対しても、その反映の度合いなどについて報告を受け、検討する機会を積極的に設定し、速やかに意見表明を行います。

⑦ 市民21会議は費用の用途を明確にします。

市民プランの作成にかかる費用のうち市が補助したものについては、その用途を明らかにし、適宜その額および内容を市に報告します。

⑧ 市民21会議は二〇〇〇年一〇月末を目標に市民プランを作成し、市への提言を行います。

二一世紀に向けて市の基本構想・基本計画が策定されるために、市に対す

る市民プランの提出は、二〇〇〇年一〇月末を目標にして作業を進めます。  
(2) 三鷹市の役割と責務  
① 市は市民21会議に対して情報を提供します。

市民プランの検討に必要な情報を収集、提供、公開します。

② 市は市民21会議と市の各セクションとの間の連絡及び意見調整を行います。

具体的な検討に関して、市民21会議と市の各セクションとの連絡及び意見調整を必要に応じて行い、その結果を報告します。

③ 市は市民21会議の活動に必要な場所を提供します。

市民21会議が自立的な活動を行うための場所を提供します。

④ 市は専門家の派遣や調査活動などについて支援を行います。

市民プランの作成に関する専門的立場からの知識や情報の提供、各種調査活動の支援、講師などの人材の斡旋・派遣について、(財)三鷹市まちづくり公社のまちづくり研究所等の協力を得て、市民21会議を支援します。

⑤ 市は市民相互の意見調整を行うための支援を行います。

市民21会議による市民相互の意見調整について、その情報交換や意見調整を行う際の支援を行います。

⑥ 市は市民21会議が作成する市民プランを最大限、計画に反映します。

ンについて、その提言内容を最大限反  
映して、基本構想・基本計画の素案を  
作成します。

⑦市は市民21会議に計画素案を提示し  
意見を求め、内容を調整します。

市民プランに盛り込まれた提言内容  
が基本構想・基本計画の素案に反映さ  
れているかどうか、反映できないとす  
ればその理由について、市は市民21  
会議に対して提示し説明します。また、  
素案に対する市民21会議からの再提案  
を受け、相互に意見調整を行って最大  
限反映するよう努めます。

⑧市は運営上必要な経費を予算の範囲内  
で負担します。

市は、市民21会議が市民プランを作  
成するために必要な、会議の開催や調  
査、講師などの人材派遣、事務局人件  
費など、運営に関する諸経費を予算の  
範囲内で負担します。また、この経費  
のうち市民21会議に補助金として支出  
する部分については、その用途のチェ  
ックを行います。

### 5 相互の連絡調整について

市民21会議と市は、相互の連絡調整を  
円滑に行うため、全体の運営に関して調  
整を必要とする事項については、適宜、  
連絡調整会議を開催して協議します。

### 6 パートナーシップ協定の有効期限

パートナーシップ協定は、市民21会議  
と市との合意を以って発効し、新しい基

本構想・基本計画の策定までをその有効  
期限とします。

7 市民プラン作成後の検証・評価につ  
いて

市民21会議を構成する市民と市とは、  
基本構想・基本計画策定後も、三鷹のま  
ちづくりに対して共に責任を持ち、協力  
を続けます。また、市民プランの着実な  
実現を図るため、市はその実施状況を市  
民に報告する義務を負うものとします。

### 8 その他

パートナーシップ協定に定めていない  
事項で、今後パートナーシップ協定を遂  
行する上で必要と認められるものについ  
ては、市民21会議と市との合意を得て、  
パートナーシップ協定に加えることがで  
きるものとなります。

一九九九年（平成十一年）十月九日

みたか市民プラン21会議

代表

代表

代表

三鷹市長

(以上)

## 参考資料 2 みたか市民プラン21会議 発足から現在までの流れ



# NPOによる計画づくりの課題と展望

山田晴義  
(岩手県立大学教授)

## はじめに

### 特集●21世紀の地域づくりにおける総合計画

NPOが地域づくりのさまざまな分野で期待され、活躍を始めたことは大いに歓迎したい。NPOが受け入れられ歓迎される理由は、もちろん真の市民民主権に基づく社会づくり、地域づくりをめざして、公益性・社会性のあるミッションをもって政策提言や行動を展開してきたことであり、行政や企業がなし得なかった壁を突き破り、新たな可能性を切り開く担い手として期待されているからである。もう一つの理由は、地域づくりなどの過程でNPOが真の市民参加を実現するために必要なアクターとしての認識が高まってきたからである。しかしながら、地域づくりにかかわる計画の取りまとめと、ましてや総合計画の策定となると、一般にNPO側にも専門的でも高度な資質が問われることになる。

つい先日(1)の新聞記事で、認証されたNPO法人の四割が義務とされている事業報告書などの提出が行われていないなどの報道があり、基本常識さえ備わっていないNPO法人が多数存在することを知って驚愕したが、これではとても総合計画への参加は望めない。一方、自治体のほうもNPOの本来的な意味や価値を適正に理解しないまま、ブームだからということでの参画を求める例も少なくない。いずれにしても、両者とも正しい理解をもってもらわないと、お互いに不幸である。もちろん、誤解から始まった仕事であっても、優秀なNPOならば、発注者に対して認識を変えさせていくこと自体重要なアドボカシーとなることは確かだが。

このようにNPOの総合計画への参画は、大きな期待がもたれると同様に、課題も少なくない。そこで、本稿ではまず、NPOのどんな能力が総合計画策定にとって有効であるか、言い換えれば発注者は何をNPOに期待すべき

であるかを論じてみたい。その上で、筆者らがNPOの理事として総合計画などの計画策定から実施にまでかわってきた経験の中から、NPOの対応のあり方と可能性について触れ、さらに今後の問題や課題についてまとめてみる。

## なぜNPOが計画策定にかかわるのか

今わが国でNPOが求められている大きな理由は、これまでの社会の諸システムに行き詰まりが見えて混沌とす

つと認められつつあるとみてよからう。このことは、NPOがセクター間の仲介役として期待されていることを意味している。これまでの市民活動は、行政や企業に敵対するか取り込まれるかの両極が多く、市民と行政・企業のもつ資源や能力が統合されることは少なかった中で、この両者の力を最大に引き出して結びつけていく能力をNPOがもっていることが認められてきたのである。両者の不幸な歴史はそう簡単に合意し、パートナーシップを組むことは難しく、その作法が双方に身についていない中で、仲介者が必要であることは当然であり、市民と行政その他のセクター間の意見を取りもつノウハウをもつNPOに期待が寄せられるようになるのは当然といえよう。

感覚から遊離した、わかりにくい計画内容になっているのを見れば、これらを変えていかなければならないことは当然である。中には、優しげに語りかけるような表現は採っていても、何が大切なのかさっぱりわからない計画書も結局は同じ誇りを受けるべきである。また、市民参加といっても、多くは形ばかりの参加で、結局行政の用意したシナリオに基づいて編集され、その枠組みから外れた提案は排除されるか、さしやわりのない内容に歪曲されてしまふことも少なくない。こうした中で、NPOが市民の代弁者として期待されているのである。

さらに、多様な意見をもつ市民間の合意形成を推進する役を果たしてきたこともNPOが期待されることである。利害や主張の異なる市民がいり混じって地域づくりなどの計画にかかわるとき、どうしてもそれぞれの立場からの意見がぶつかり合い、合意形成が難しいケースが少なくない。このようにときに、ワークショップなどを通して、お互いの主張の着地点を模索しつつ議論や作業を進めて合意にたどり着かせることのできるNPOの役割は大きい。

以上のようにみると、各種の計画づくりの過程でNPOによる仲介・調整能力の重要性が確認されるが、単に異なるセクターの縁を取り結ばよというものでもない。市民相互やセ

クター間の発言にはどうしても矛盾が出てくることも少なくなく、これらを一つの方向や結論を見つけ出していくための創造的な編集能力、解決能力が求められることになる。また、市民の発想や発言を、行政と対等に渡り合いつつ、市民感覚にもとづいた政策提言や社会サービス・事業に結びつけていくためには、課題にかかわる専門的な知見や技術も必要になる。

たとえ市民感覚に優れた発言を得ても、これを政策や事業として形成できなければ意味がないのである。市民の発言だからといって、すべてそのまま鵜呑みにして盛り込むようなことをすれば、ポリシーに欠けた、財政計画と帳尻の合わない、使い物にならない計画書にもなりかねない。さらに、総合計画のような多様な知見や技術を必要とするケースでは、総合性が求められることになる。多くのNPOはそれぞれ専門的なノウハウを有しているが、総合計画にNPOがかかわっていくためには、多様かつ専門的なネットワークをもっていなければならないことも確かである。自治体側としては、NPOの得意分野を踏まえて、その参画範囲と行政の対応方法を考えることも必要であろう。

以上のような資質は、本来地域計画にかかわるコンサルティング会社についても求められるのであるが、NPOは発注者などの意見だけに支配されるこ

となく、市民民主権を基本としつつ、中立的かつ客観的な政策提言や地域づくりの支援を遂行することを最優先のミッションとする点で、コンサルティング会社と異なる。その上、コンサルティング会社が一般に発注者の意向と採算性を重視せざるを得ないことから、市民からの信頼を得てその代弁者としての役割を發揮することや、市民間の合意形成にかかわるノウハウを蓄積することは難しい。

また、市民とのネットワークの形成、ボランティアの参加と信頼を得ること、さらにボランティアに対してその育成やコーディネートする力を蓄積することが難しい、などの点でNPOに及ばない。反対に、NPOも自治体などからの仕事を受託することに懸命になりすぎ、NPOとしてのミッションを見失うようなことになれば、その資格を問われることになる。また、NPOが上記の課題を実現するためには、NPOとして自立できる経営力が求められることも明らかである。

## 総合計画策定とNPOのかかわり方―策定事例から

### 1 地域づくりのためのNPO法人「まちづくり政策フォーラム」

平成十一年にNPO法人の認証がはじまって以来、さまざまなNPOが設立されてきたが、上記のような地域づくりにかかわる政策提言を主たるミッ

ションとしたNPO法人はそれほど多くない。つまりNPOが応用編で地域計画の策定にかかわることはあるが、そのための専門家集団としてのNPOはそれほど見当たらない。ここでは多少手前味噌になるが、筆者らが設立した「特定非営利活動法人・まちづくり政策フォーラム」の役割とその活動内容等について紹介したい<sup>①②</sup>。

「まちづくり政策フォーラム」の出自を簡単に紹介する。この組織はもともと市民参加を基本としながら地域計画、地域づくりのあり方を見直そうという目的で平成二年につくられた「東北のむらとまち研究会」が発端で、その専門部会として設けられた「都市農村計画研究会」と「仙台NPO研究会」から展開したものである。「仙台NPO研究会」は、東北における民間による最初のNPO中間支援組織である「せんだい・みやぎNPOセンター」<sup>③</sup>設立の母体となり、「都市農村計画研究会」はこれから紹介する「まちづくり政策フォーラム」の母体となったのである。

このように、宮城県、仙台市のNPO中間支援組織は、一朝一夕にできあがったものではなく、NPO法の必要性が叫ばれるようになる以前から、社会や地域の問題に取り組みつつ、さまざまなネットワークや行政との協働<sup>④</sup>などを積み重ねながら成長してきたのである。このことから、NPOがな

せ冒頭に述べたような能力を身につけてきたかをうかがい知ることができよう。

「まちづくり政策フォーラム」のミッションは、市民主体の地域づくりを実現するために必要な政策提言や、市民による地域づくりの活動支援を行うことであり、具体的には地域における新たな課題を捉えて研究会を組織するとともに、人材や活動資金のほか事務局機能などを留意して、研究会が成果を生み出せるような活動環境を整える事業を行っている。メンバーは筆者らのような、地域計画にかかわる研究者のほかに、コンサルタント会社並びにシンクタンクの職員、自治体職員などが自主的に集まったものである。研究者の専門分野にしても、理事会メンバーだけでも筆者の建築から都市計画、農業経営、農業土木、行政学が含まれ、「まちづくり政策フォーラム」が開設している後述のいくつかの研究会には、さらに多様な分野出身の専門家が所属している。

現在「まちづくり政策フォーラム」には、①都市近郊地域の土地利用調整システムの研究をしている「都市農村計画研究会」、②農村空間の有効活用による環境教育を推進している「水辺里山空間研究会」、③遊休農地を活用しながらこれを媒介として都市近郊農家の活性化や都市農村交流の推進に取り組んでいる「アースワークス研究

会」、④都市の歩行者を優先した交通のあり方を考える「新しい交通システム研究会」などがあるが、これらは、理事会などで、地域づくりに関する新しい課題が発見されると、資金調達の検討と人材の確保など研究会が運営できる環境づくりを行う。資金調達は、研究会の趣旨に適合する助成金や受託の獲得につとめる。助成金の確保が難しい場合でも、「まちづくり政策フォーラム」の受託する事業収益の中から充当することもある。

「まちづくり政策フォーラム」の資金源は、助成金以上に自治体からの地域計画にかかわる各種受託の占める割合が大きい。これらの受託にしても、自治体や地域に対する政策提言や市民参加手法の発展に結びつく計画づくりが中心で、単純に資金獲得や下請けのような作業は受託しないよう理事会で合意されている。受託事業と研究会育成事業は、ともに非常勤の理事会メンバーと専従スタッフがチームを組んで対応するケースが多い。

## 2 NPOと行政のパートナーシップ方式

事例のMi町は、人口六五〇〇人程度の中山間地域を含む農村である。町はNPOと共同で計画策定に取り組む前提で、「まちづくり政策フォーラム」と随意契約により総合計画策定事業を発注した。そこで、「まちづくり政策フォーラム」は、非常勤理事と常勤ス

タッフの計二名を派遣し、町企画課の担当職員二名を加えた四名で策定組織の「事務局」を編成し、計画策定業務の運営にあたることを町に提言してこれが実現された。

ここでの特徴は、事務局がファシリテーターの役を果たして、「住民会議」（地区別に三地区で各二回、全体で一回）と各課の中堅職員からなる「策定本部会議」（全体会議と部会それぞれ月一回）を運営して、計画案の策定を行ったことである。また、町会議員を含む住民代表からなる「総合計画策定審議会」についても、単なる形式審議の場としないで、上記の組織で策定した提案をワークショップ方式で検討した。各課の課長からなる「課長会議」や三役との協議、並びに議会はすべてチェック機関として位置づけ、事務局がこれら組織からの注文を受けて計画を調整した。

このように、従来の策定組織とは実質的に異なる体制で計画づくりに取り組むことができた背景には、町行政当局とくに企画課がNPOに信頼と期待を寄せるとともに、これにまかせつきりになることなく、事務局としてNPO派遣スタッフが共同で計画策定に取り組んだことによる。

本計画の策定過程の中で重視すべき点は、とくに重点プロジェクトが「住民会議」でのワークショップの結果から組み立てられ、住民参加を単なる形

式にとどめることなく、計画に盛り込むようにしたことである。その上、「策定本部会議」が「住民会議」の発言内容やその姿勢に刺激されて活性化されたこともこの方式の効果といえよう。

このように、NPOが行政の一部と一体となって事務局を編成し、全面的に計画策定の運営にかかわる体制がとれたことにより、住民意向を十分に引き出し、これを計画に盛り込むことができたと同時に、策定本部会議に参加した職員の実践的な研修の機会にもなったものと考ええる。

反面反省すべき点もある。それは、二名のNPOメンバーが重点的に計画策定にかかわることによって、「まちづくり政策フォーラム」の理事や専従スタッフが並びにボランティアなどの関与が薄くなり、理事会で経過報告をする程度にとどまり、NPOのもつ総合的な力を投入できなかった点をあげることができ。その結果、「住民会議」や「策定本部会議」への参画も若干手薄になり、企画課以外の職員に対して十分な意識改革を促すに至らなかったことが反省点としてあげられる。

## 3 NPOへ提案を委託する方式

S市はやはり中山間地域を含む人口約四万人の小都市で、Mi町と同様に「まちづくり政策フォーラム」に総合計画の策定を委託して計画を取りまと

めた。Mi町と同様、市では企画課職員による事務局と各課中堅職員による「策定チーム」が編成されたが、計画の原案作成は「まちづくり政策フォーラム」が行い、事務局は調整役に終始した。計画体制の中で「まちづくり政策フォーラム」の理事メンバー五名は「計画策定懇談会」として位置づけられ、専従スタッフ二名、その他の協力者二名が作業班となり、組織をあげて計画の取りまとめに取り組み、理事メンバーはそれぞれの専門分野を担当するという方法をとった。

計画策定にあたって、やはり地区ごとに「住民会議」をワークショップ形式で三回ずつ開催したが、地区数が多いことから、「住民会議」のファシリテーターは「策定チーム」に所属する市職員が担当した。「住民会議」に先立ち「まちづくり政策フォーラム」専従スタッフが、市職員に対するワークショップの研修会を二度開催して対応した。担当した職員はワークショップの手法を学習し演習することができ、さらに「住民会議」終了後もその意義を認め、総合計画策定の後も地域における市民との活動を継続したいという意見を述べているものも少なくない。このように、関係した市職員の市民参加方法にかかわる実践的な研修の場となった意義は大きい。

ここでのNPOと行政との関係は、計画策定にあたってNPOから計画案

の提示と進め方の指導を得ることに重点が置かれたことが特徴である。結果的に、多様な専門家集団としてのNPOから、それぞれ専門的な提案を得ることができたという点では市当局の意向したとおりであったといえよう。また、Mi町の場合と同様に、「住民会議」の実施をNPOが提案して実施され、また職員による「策定チーム」の会議の一部をワークショップ形式で行うことが事務局の了解を得て実施され、計画策定方法についても行政に対して影響を与えることができたと考えられる。しかし、計画案の取りまとめにあたっては、NPOと事務局が共同で作成するのではなく、あくまでNPOからの提案を受けて、行政側がこれを検討して決定するという方式が取られ、最後までNPOとの共同で結論が導き出されたわけではないことから、Mi町における方式と異なる。

また、分野ごとに理事メンバーが計画原案の策定に取り組んだことと、「住民会議」の実施地区数が多かったために、Mi町の場合のように「住民会議」の発言や成果を、直接的かつ具体的に重点プロジェクトなど総合計画の根幹にかかわる部分に盛り込むまででいたらず、地区別計画に盛り込まれるにとどまったことは今後の課題となるう。

#### 4 NPOをアドバイザーとする方式

人口約七万人の農村中心都市F市の総合計画は、現在企画課が事務局となつて市の職員による「プロジェクトチーム」を組織して策定が行われているが、「まちづくり市民会議」（以下「市民会議」）のメンバーを市民から公募して四九名で組織した。これを四つの部会に編成して、それぞれ総合計画策定の基礎となる提言書を平成十三年七月に取りまとめた。「市民会議」が提言書を取りまとめるにあたって、筆者が「市民会議」のアドバイザーとして依頼され、初期に二度計画づくりのあり方などを講義した上で、各部会の進行に合わせて月一〜二度の助言を行ってきた。各部会は平成十三年の四月から七月まで月二回程度の集まりの結果、案の策定にこぎつけた。本市ではこれまで公募市民による計画策定の経験もあり、また、各部会における検討結果の整理や必要な資料提供のために、企画課職員が各一名ずつはりついていたことから、一部を除いてアドバイザーがすすめたワークショップなどの方法を適切に採用し、期待どおりの成果が取りまとめられた。この成果が計画にどのように生かされるかは今のところわからないが、市民の参加能力と行政の対応能力が高い地域ではこうしたアドバイザー方式も効果的であることが確認された。

一方、平坦農村地域で人口約六千人のMa町ではその総合計画策定にあつて、アドバイザーを「まちづくり政策フォーラム」の理事一名（筆者）に依頼し、ワークショップにかかわる町職員の研修を「まちづくり政策フォーラム」の専従スタッフに依頼するという方式をとった。計画策定にあつた事務局が上記の二つの業務を関連づけることなく別個に、また場当たりに依頼し、アドバイザーの派遣も二回の講演を依頼するという形式的なものとなつた。自主的活動などに実績のある住民によるプロジェクトチームが組織され、筆者の提案があつたにもかかわらずNPOとの本格的な接触機会が用意されなかったことを含め、プロジェクトチームの力を生かすための活動が用意されず、結果的にNPOの能力も十分に生かすことはできなかった。

この二つの事例はその成果で大きな差が出たが、両地域における市民の能力面に大差がないことを考えると、市民参加のあり方とNPOのノウハウに対する行政の認識の差が分かれ目となつたと考えられる。

#### 5 NPOメンバーによる市民委員会方式

以下は総合計画策定にかかわる事例ではないが、総合計画策定にも参考にあり得ると考え紹介する。仙台市では平成八年に前出の「仙台NPO研究会」に市民活動にかかわる支援策の提



案を委託して策定し、その成果を踏まえて平成十一年には支援拠点として「仙台市市民活動サポートセンター」を整備したが、その計画策定にあたって、筆者やNPO関係者などを含んだ「市民活動サポートセンター整備市民委員会」（以下「市民委員会」）を設置し、その提案をほとんど受け入れて実現した。この過程で、「市民委員会」が一〇カ月に一四回の夜を徹しての検討会議開催のほかに、広く市民を対象とした三回の市民フォーラムを開催して、市民意向の把握を行うとともに、市民と行政との中継・媒介機能を果たすなどNPOと同様の役割を果たしてきた。その結果、サポートセンターの空間整備のみならず、管理運営をNPOに委託するという「公設市民営方式」を、しかも公開コンペ・公開審査の方式を経て実現させた。このように、公共の事業を市民が実質的に決定し実現させたという事実は、これまでの市民参加方式を大きく発展させたといえよう。

その成果は、宮城県が設置した「みやぎNPOプラザ」にも波及した。宮城県では平成十年の「NPO活動促進検討委員会」の提言をうけて「みやぎNPOプラザ」の設置を考えた。その実現のために、引き続き設置された検討委員会では、計画策定後、提案されたような人的環境を整える財政盤が県にないことを知り、委員会メンバ

ーが自ら課題別にワーキンググループを編成し、県とのパートナーシップ型の運営協議会に加えて、実際の活動を行う「地域NPO学会」、「みやぎNPO情報ネット」、「コミュニティ・ビジネス研究会」のほか、インキュベートルームに同居するNPOからなる「NPO町内会」などを組織し、平成十三年に施設整備とともに実現させた。もちろんこれらの委員会やワーキンググループのメンバーは、その多くが筆者らを含めたNPO関係者であった。

以上のように、NPO関係者による市民委員会やワーキンググループなど期間限定型の組織が、市民と行政の中継役を演じながら、新しい運営方式などのシステムを提案・構築して、施設整備後も運営に参加していくことは、市町村の総合計画などの計画策定とその実現を市民参加で行う上でも参考となる。そしてこの二つのケースでは、それぞれの市民活動にかかわる多様な専門家が高度かつ豊富な知見を持ち寄り、自主的に期限限定でグループをつくり、状況によっては新たな組織づくりに加わり、あるいは目的を達成した後、それぞれの活動の場に帰っていくという形態は、一つの成熟した市民活動の姿なのかもしれない。

### おわりに

以上、総合計画の策定などへのNP

Oの関与の形態はさまざまであるが、いずれにしてもNPOが市民参加方式による計画づくりの運営に力を発揮し得ること、また市民参加にかかわる行政職員の実習機会としても有効であったこと、さらに計画策定後の行動に向けて市民や職員意識づけをすることが可能であることなど、NPOがかかわることの意義が明らかにされた。一方では、行政のNPOに対する適正な認識と信頼が必要であることも確認された。

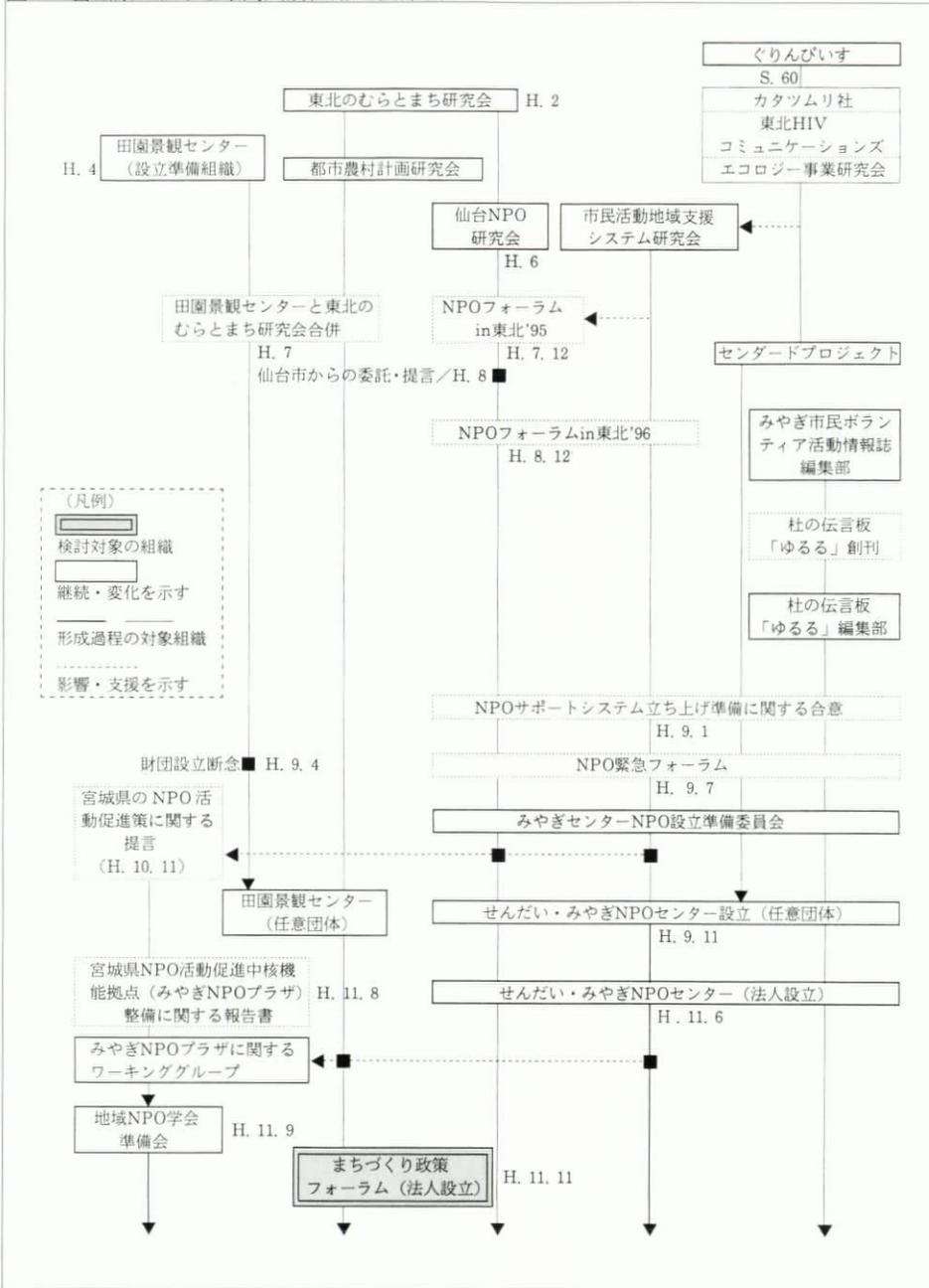
NPOとしては、どれだけ多様な専門家を擁する組織やネットワークを構成できるかが課題であることも確認された。本来的にはNPO間のネットワークをどのように築いていくかは、つなぎ手となり得るNPOがどれだけ進化し、高次化していけるかにかかわっている。紹介した中間支援組織としてのNPOも、時間をかけて自ら発育してきたのである。つまり、NPOは自分達の当初設定したミッションの実現だけにとどまるのではなく、目標をより効果的かつ高度に達成できるように取り組むことにより、ミッション自体も進化すると考えたい。

しかし、多様な専門家集団による優れたNPOやそれらから構成される市民委員会の存在を期待できるのは、現状では比較的大きな都市圏に限られ、その他では個々のNPOや関係の専門家自体は優れていても、多様性、総合

性という点で条件が整いにくいことも否定できない。その上、農村部ではNPOが正しく理解されず、活動の足を引っ張られるという状況から脱していない地域も少なくない。これらの問題が解決されないと、NPOによる総合計画への参加といっても実現は難しい。そこで、こうした地域では、地域外とのネットワークや地域外の支援システムがどうカバーしていくかが課題になり、そのための研究が重要になる。

最後に、研究という視点からは、総合計画のみならず地域づくりのあらゆる分野で、NPOの参画を前提とした計画技術・方法の研究が重要になるが、これを支える研究者の動向も気になる。先般、ある大学の都市計画部門と農村計画部門の学術講演を聞く機会を得たが、NPOにかかわる計画研究が数多く発表されており、この分野でも一つのブームとなっていることを知って大変喜ばしいことだと思った。しかしながら、肝心のNPOに対する基本認識が間違いだらけの研究発表もあり、これでは、NPOという概念が我が国で新たにとりあげられてきた意味はなんであったのか、甚だ疑問を感じる。研究者が客観的な視点を持たなければならぬことは言うまでもないが、NPOにかかわる体験やNPOとの直接的な交流がなく、外側から遠巻きに観察をするだけで本当にNPOの発展に寄与する研究ができるか疑問である。

図1 宮城県における中間支援組織の形成過程



先に示した「みやぎNPOプラザ」運営組織の検討過程で生まれた「地域NPO学会」は、上記の問題意識から、NPOと研究者が協働でNPOの有り様を探り、研究のための研究から脱却することを目的として、任意団体として創設されたものである。こうした活動を機に、NPOと他のセクターとのネットワークやパートナーシップの輪

の中に、研究者やプランナーがしっかりと位置づけられるよう、われわれ自身の意識改革と努力が求められる。(やまだ はるよし)

〔注〕  
① 平成十三年八月二七日(月曜日)、河北新報  
② 詳細は、山田晴義「地域計画基礎としてのNPO中間支援システム

の形成方法について、その1. 民間によるNPO中間支援組織の形成過程と構成」、二〇〇〇年三月、『総合政策』第二巻第一号(岩手県立大学総合政策学会)、を参照のこと。  
③ 注2と同様  
④ 山田晴義「地域計画基礎としてのNPO中間支援システムの形成方

法について、その2. 行政による支援策とその策定方法」、二〇〇〇年十一月、『総合政策』第二巻第二号(岩手県立大学総合政策学会)  
⑤ 総合計画にかかわる事務局である企画課は、自治体によっては企画財政課、企画調整課などと名称が異なるが、ここでは読みやすくする目的で企画課に統一して表現する。

# 総合計画策定における

## これからの行政の役割

### 第一期「計画の時代」の終焉

地方自治体においても「計画の時代」といわれた時期がある。一九六〇年代後半から七〇年代にかけての高度成長華やかりし頃がそれだ。社会全体のパイが増え、財政の伸びを背景に新規事業が次々と打ち出された頃、とりわけ都市自治体では国のナショナルミニマムに対抗して、それぞれが自分のまちの最低整備水準を独自に設定してまちづくりを行う、シビルミニマム論が盛んであった。事実、東京都や横浜市など大都市の自治体ではそれが総合計画の中心をなすものであった。地方都市においては地域開発型の計画論が盛んで、国の補助事業と起債をフルに活用した計画事業が総合計画に散りばめられたのであった。

だが、七〇年代の終わり頃からそれも影を潜めて久しい。もとより、バブ

ル経済期にはひととき「あだ花の計画論」が華々しかったが、まさにそれはあだ花でしかなかった。リゾート開発をめぐる計画論などはその典型であったが、バブル経済崩壊と共にしりすばみに終わった。否、計画を実行に移した自治体では、今日まで過剰債務に苦しんでいる。

一方、八〇年代初めの第二次オイルショック以降は、都市経営論が盛んに展開された。もとより都市経営論が盛んになったから「計画の時代」が後退したと短絡的に結びつけるものではない。しかし視点が、計画論より経営論へ傾斜していったことは間違いない。

当時の都市経営論には二つの流れがあった。一つは神戸市型の都市経営論で、第三セクターを活用し民間の資金を導入しながらまちづくりを行おうという「地域経営論」がそれだ。もう一つは、行政の民間化を進めることで効率よい行政を展開できる、そのために

減量経営、民間委託を進めるべきだという自治省型の「減量経営論」である。もとより、財政危機が深刻化する中で多くの自治体には神戸市型の都市経営論を展開できる余裕などなく、後者の自治省型の都市経営論へ傾斜していった。

確かに「一方を立てれば他方にしわ寄せの及ぶ」、いわゆるゼロサムゲームの社会にあっては、かつての計画論など不向きであったかもしれない。花より団子を求めたからだが、じつはバブル経済崩壊後の失われた一〇年といわれる九〇年代も似た様相で推移してきた。その間、自治体で政策マンは育っていない。人材空白の一〇年という点も見落とせない。

こうしてみると、自治体行政における計画の話は財政状況によって一変する性格しかもち合わせていないことがわかる。あえてこれを経済動向に左右される計画の時代と呼ぶなら、わが国

佐々木信夫

(中央大学教授)

の第一期「計画の時代」は右肩上がり  
経済の崩壊と共に終焉したといえよう。

## 第二期「計画の時代」へ

これからは地方分権が進む中で政策  
と財政を視野に入れた、哲学をもった  
第二期「計画の時代」が始まる。それ  
には政策経営という視点はもとより、  
企業経営という視点も地域経営という  
視点も織り込んだ「自治体の政策戦  
略」という概念が重要となつてこよう。  
分権時代の自治体行政は自己決定・自  
己責任の原則により運営される。そこ  
での自治体総合計画は行政レベルの計  
画であると同時に、公選首長の政治公  
約を実現するための政治レベルの計画  
であるという性格づけにある。

総合計画は各自治体のもつ最高位の  
政策を意味する。それにはつねに経営  
マインド（哲学）、経営システム（体  
系）、経営ノウハウ（知恵）の三点  
セットが語られ用意されていなければ  
ならない。どんな考え方のもとに地域  
経営を行おうとするのか、どんな地域  
像を目標とするのか、そのためには現  
状を変えるどんな戦術（政策手段）が  
必要なのか、それに要する財政資源の  
設計はどうか、十分書き込まれ  
ていなければならない。その点、従来  
よく見られた哲学なき計画、体系なき  
計画、知恵なき計画は次世代の計画論  
としては不的確である。

地方分権を進める意味は、わが国行  
政の七割を担っている自治体に政策形  
成、政策決定、政策実施、政策責任の  
主体になることを託することである。  
これまでの政策官庁が国であり、その  
指揮下で事業官庁の役割を果たすのが  
自治体だという構図とは大きく異なる。  
総合計画も事業レベルから構想し各補  
助事業を束ねるような「積み上げ型」  
の計画ではなく、地域づくりの哲学を  
軸に据え、目標を実現するための政策  
レベルから施策体系を構想するといっ  
た「末広がり型」の計画でなければな  
らない。

そうした政策主体たりうる自治体を  
創っていくには、従来の政治機能と事  
業機能の二機能が中心であった事業自  
治体タイプからの脱皮が必要である。  
そこには新たな政策機能の加わった三  
機能をもつ自治体タイプ、すなわち政  
策自治体が構想されなければならない。  
それには政策形成の能力やシステムが  
再構築されなければならないし、政策  
設計のできる政策マンの育成も必要だ  
し、政策在庫の蓄積が可能なシネクタ  
ンクの機能も創られていかなければな  
らない。政策自治体づくりはわが国行  
政史にとって初めての営みとなる。  
財政が厳しければそれですべて思考  
停止といった「サイフ中心の経営」で  
はなく、ニーズのマーケティングをし  
っかり行い、まさに総合行政を展開  
できるよう骨太の政策設計を行い、実

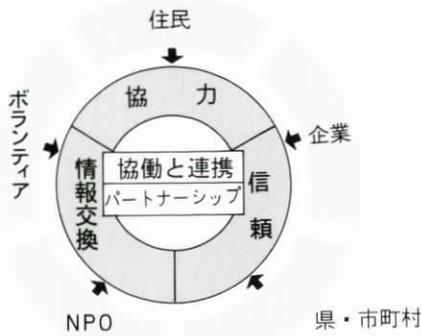
施結果について住民の満足度を定點観  
測する政策評価をきっちり行う、しか  
も自らの行政行為について説明責任を  
しっかりと果たせるような、「政策中心  
の経営」へ転換していかなければなら  
ない。そこでは当然、政策実力が問わ  
れていく、政策レベルの競争関係も成  
立していく。それに打ち勝てるよう各  
自治体には本格的な構造改革の実践が  
求められよう。そのポイントは、自治  
体政府として政策機能をどう高め定着  
させていくかである。

## コーディネータ役が行政の役割

こうした政策機能を育てていく際、  
自治体の組織風土の改革が避けて通れ  
ない。これまで自治体の計画行政を阻  
む要因として、①漠然性の構造、②帰  
納法思考、③結果中心主義、④細目中  
心主義、⑤受容中心主義などが見られ  
るが、これを克服することが先決とな  
る。その上に立って政策官庁をめざす  
組織風土の醸成やシステム構築が求め  
られよう。

分権時代の自治体には、従来の国家  
権力のお先棒をかつぐような権力行政  
のスタイルは通用しない。NPOや各  
種団体、ボランティア、民間企業も地  
域ガバナンス（協治）の主体である。  
自治体が上で各種団体や住民は下だと  
いう、従来の役所然とした発想では良  
い計画はできない。地域を構成する自

図1 パートナーシップによる協働と連携



治体とこれら諸団体、そして住民は水平的関係として互いに協働し合う。パートナーでなければならない。その中で自治体に求められる役割はコーディネートタの役回りを演ずることである。資金と公権力をもち専門家集団を抱えた役所は、さまざまな意見をコーディネートしそれをまちづくりに反映していく。決して国のような権力集団であってはならない。こうした新しいパートナーシップによる協働と連携イメージを図示すると、図1のようになる。

現代のように都市化された社会においては、価値観も地域特性も多文化・多様化している。そこで行政を進めようとする場合は権力ではなく、権威・説得力が求められる。合意形成に向けての説得力を高めるには、自治体職員に理論的な学習努力が不可欠となる。

総合計画づくりに関連して一つ感想を述べるなら、これまでの時代は、計画づくりにしても地方自治ということに対する哲学のない技術論がほとんど展開されてきたように思う。むらおこしといえはモノづくりであり、交流とかが先行する、政策評価といえはみななせそれを必要とするのかを吟味することなくそれに飛びつく、バランスシートが必要といえは総合計画にまでそうした記述を盛り込もうとする。これらは住民の幸せとは何か、そのために何をするか、行政の役割とは何かを

論理的に追求しないままの技術論であったと思う。もっとも手間をかけなければならぬことをじつは省いてきたのではないか。

これからは、地方自治の哲学を構築する必要がある。自治体の憲法にあたる自治基本条例を自分達の力で制定する。そしてまちづくり条例を制定し、その精神を踏まえながら自分達のまちづくりに取り組むべきである。その中には参画の仕組みについてもしっかりと定義づけと位置づけを盛り込みたい。加えて専門家として雇われている自治体職員には、よりプロ意識の高い意識の高揚を望みたい。地方自治の確立は、職員の自分づくりから始まるものであるという向上心を全職員がもつてこそ地方自治は前進する。実際、自治体職員の考えたこと、彼らが提供していくサービスの質なり量がその地域の地方自治につながっていくのである。要は自分達が変わる、自分達の力量を高めることがまち全体の力量を高めることにつながる。この点を十分銘記してコーディネータ役を演じなければならない。

経験と勘で行政現象を捉え、国の法律と通達を杓子定規のように振り回す権力行政は、これまでの中央集権体制下では通用しても、今後の地方分権体制下では通用しない。自前の言葉と自前の理論で説明し納得を得てこそ行政は前に進めるのである。総合計画の策

定はその一つの集約でなければならぬ。そして仮に役所の計画づくりであっても市民が主役であることを忘れてはならない。市民参画という点で三鷹市の市民公募型市民会議による計画づくりが話題となっているが、それはまさに都市型社会での計画づくり、分権体制下での計画づくりを体現しているからこそ話題になるのである。

### 行政企画に求められるもの

行政における計画機能には、①目標を示す機能、②技術としての機能、③手段としての機能の三つの機能がある。とされるが、これからの行政企画はそれ以上に「創造する機能」が主たる内容をなさなければならない。政策を創造する、それが行政企画の真髄である。それは五つの要素からなる。

- 第一 気体から液体を創造していく
- 第二 精神の理念化
- 第三 調整による統合化
- 第四 デザインによる芸術化
- 第五 ビジョンの計画化

まず第一の「気体から液体を創造する」行為とは、高齢化とか情報化、グローバル化などさまざまな動きから生じてくる矛盾、問題を発見し、それを構造化し、解決策を一定の施策体系として形成していく行為である。ここには極めて知識集約的な営みが求められる。投げ

込み型の委託調査でこれを創り得るとは思えない。

第二の「精神の理念化」は、政策の精神つまり哲学をきちっと理念のレベルまで高めていくことだ。先述したように、地方自治の哲学、まちづくりの哲学を構築していくことである。

第三の「調整による統合化」だが、施策間にみられる重複や二重行政的なことがらを極力なくする調整を行うべきであるという意味だ。長らく県、市町村の企画部門は企画調整課という組織名をつかっていたが、ここでの調整は本来企画段階での調整の重要性をあらわしたものである。最近では総合政策課とか経営企画課という組織名が増えているが、名称はともかく調整という行為は行政企画において極めて重要である。国の補助金を意識するあまりに、それを獲得することが優先され、総合的な政策を編むという視点が欠落しがちになる。これを理念と力をもって自ら調整することは極めて大切である。

地方分権を進める価値は、行政の世界に迅速性と多様性、総合性を実現できるからである。現場ニーズにもっとも応え得る形で総合性を自ら実現できなければ分権を進める価値は半減してしまう。自治体自ら分権の価値を減ずるようでは、何のための地方分権なのか。

第四は「デザインによる芸術化」だが、これからの自治体行政は文化的な

芸術性をもつ施策展開が必ず要求される。質が高く、個性的な顔のある政策づくりが必要とされる。それには感性とセンスを磨く努力が必要とされる。モノマネ行政では決してうまくいかない。

第五はビジョンの計画化だが、そこには必ずしも壮大なビジョンは必要ないが、しかし全体を鳥瞰できる明確なビジョンをもった行政企画は不可欠である。しかも、財政の設計も必要不可欠で、財政と計画機能を一元化する組織づくりも必要となろう。いま始まった分権時代は、これまでのような与えられたものを消化するといった、国の下請け官庁的な仕事のしかたでは決して成功しない。

分権時代の自治体は、社会環境の変化、住民ニーズの多様化、複雑化の中でも明確な羅針盤を掲げ、住民のコンセンサスの上に形成された戦略をもって行政を展開していかなければならない。地域にとってその羅針盤に当たるものがまさに総合計画なのである。

## 民間活動に対する

### 行政のかかわり

総合計画はその自治体にとって、最高位の行政プログラムであると同時に政治プログラムである。その形成過程はオープンでありかつ多元的主体の参画からなることが望ましい。

もとより、総合計画は行政組織がも

つ計画であるという意味で一定の限界をもつ。なぜなら地域や社会の問題解決に果たす行政の役割も限定的なものだからである。ややもすると住民も行政職員も役所万端論に陥りがちである。現代は景気が悪いのも役所の責任、学生が就職できないのも役所の責任、子供が勉強しないのも役所の責任といった具合に何でも役所の責任に押しつけようとする風潮が強まっているが、これは誤りである。自由主義社会において役所のやれる仕事、守備範囲と考えられる領域は四分の一程度ではないか。

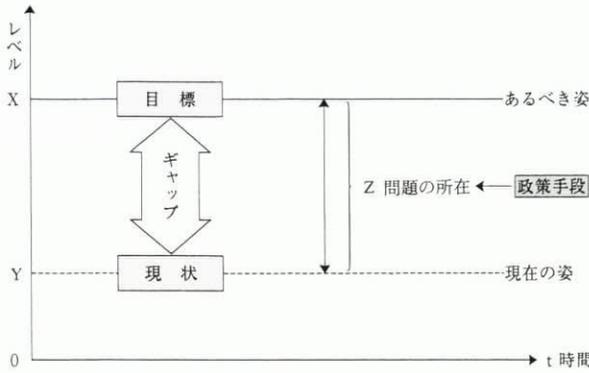
最高位の政策形成にあたる総合計画の策定を考える前提として、民間活動と行政の関わりについて整理しておく。住民の活動や企業の活動（これらを民間活動という）に対する行政の関わりは以下のように類型化することができる。

第一は、民間活動を規制する行政活動である。例えば公害防止であるとか、排ガス規制、ないし建築規制などがそれである。

第二は、民間活動を助成する行政活動である。例えば農業に対する各種の保護措置とか、中小企業の助成、補助金の提供がそれである。

第三は、民間活動ではサービス供給が不十分な場合、それを補完する行政活動である。例えば民間によって供給されている医療、福祉、教育サービスに対して、補完的に行政がこれを供給

図2 政策の立案



する場合である。公立病院、公立福祉施設、公立学校などがそれである。

第四は、民間活動では供給されることが期待できないサービス分野、ないし供給することが望ましくないサービス分野について、行政がサービスを直接供給する行政活動である。例えば国防や警察、治山治水などがそれである。

もっとも現在では、こうした国・自治体による民間活動への関わりについて次のような批判がある。例えば行政の規制活動については、その規制の行き過ぎを問題視する観点から「規制緩和」がいわれ、行政の助成活動については、その助成の行き過ぎを問題視する観点から「過保護見直し」がいわれ、また行政の補完活動についてはそれが民業を圧迫しているとして「民営化移行」が主張される。さらに直接サービスの提供活動については「非効率」がいわれ、可能なものは民間依託を進め、能率アップを図れと主張される。いずれも、あたっている部分が多い。

とはいえ、だから公共分野の活動に民間分野の活動がとって替わることが望ましいという訳ではない。行き過ぎを問題にしているのである。もとより、行政が事業主体化したものを手放したくない性は極力排除すべきである。地域ガバナンスの議論はたとえ公共の問題であってもその解決主体は官独占ではない、多くの公的・民的主体が解決主体として参画することが望ましい

と言っているのである。公共問題イコール行政問題と捉えてきた捉え方を変える時代がきている。また公共問題は時代と共に公共問題でなくなったりしていきし、逆に私的问题とされてきたことも時代と共に公共問題に浮上してくる。

前者の例は一般的な大都市における公団などの住宅供給の問題が当てはまる。他方、後者については公的介護保険制度の創設に見るように高齢者介護は私的ではなく公的な問題となったのである。さまざまな環境問題もかつては一工場の問題であったが、いまや複合汚染として公的空間の問題となっている。従ってこれからの自治体行政においては、何を公的問題と捉えるのか、しかも公的関わりを濃淡をどう見定め、いくのかを自分らの哲学に基づいて設定していかなければならない。

これまでの性癖からか、自治体職員は総合計画に盛り込む内容はすべて行政が直接サービスとして手をさしのべること網羅しがちである。政策をつくるというのには決してそうしたものでない。間接的にはあるが民間活動に影響を及ぼすもの、行政が民間活動を規制し誘導することも含むのである。

**総合計画の立案ポイント**

こうしたことを念頭に置きながら総合計画という最高位の政策づくりにつ

- ① いかなる状態を創り出そうとするのか、その政策目的の明示である。
- ② 政策目的の実現のためにはいかなる政策手段が利用可能なのか。
- ③ これらの政策手段の実行には、どのような資源を用いることが可能なのか。
- ④ それらの資源を動員し政策を実施する場合、その実施体制をどうするか。
- ⑤ 政策形成過程での利害関係者や反対者にどう対応するか。

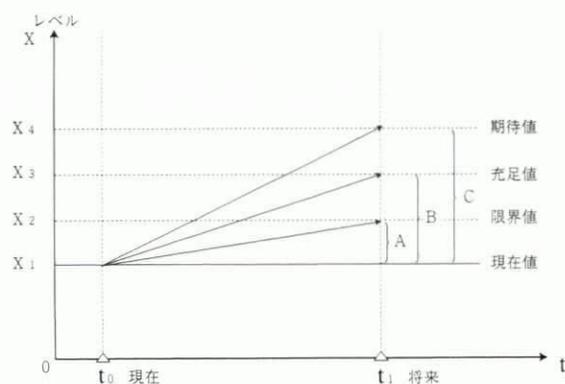
**◆政策立案のステップ**

これらを踏まえ政策の形成を説明すると、その立案過程は大きく三つのステップから成り立っている。総合計画づくりのステップも同様の過程にあると考えてよい(図2)。

第一は、政策目標の設定である。この目標設定の考え方については後述するが、ともかく一般にはどの自治体でも現状より、より良い暮らし、より良い地域づくりが到達目標として掲げられることが多い。これを図で示すとXという高さで表すことができる。

第二は、現状分析の作業である。これは客観的に当該地域の暮らしの水準や教育、文化などの水準を科学の力で明らかにすることである。その手法としては、統計分析などの定量的把握や

図3 政策目標の設定



ニーズ調査などを踏まえた定性的把握が取られよう。また他の自治体水準、外国の諸都市との比較といった比較法的把握も取られよう。いずれにせよ、政策の立案には客観的な現状を把握・評価する作業が必要で、これを図で表すとYという高さで示されたでしょう。

第三は、政策手段を用意する作業である。ここで注意して欲しいのは、政策手段の用意は独立して存在するものではないという点である。そもそも問題解決のために政策手段を用意する訳だが、それは現状と目標との間に存在するギャップが問題の所在であり、その問題を解決する方策の用意が政策手段だということになる。問題の所在と政策手段は図のZで表現することができよう。

この政策手段については、大きく五つに大別されるように思う。

①権力的手段によるもの（法律や条例を定め、めざすべき方向に民間活動を誘導する。それに従わない場合、罰則を課すというもの）。

②経済的誘因の提供によるもの（補助金や減税などプラスの誘因を提供することとめざす方向に誘導する、逆に負担金、課徴金、特別課税などマイナスの誘因を提供することでめざすべき方向に反する行為が生まれないう措置すること）。

③情報の提供によるもの（めざすべき方向へいくようPRを強めるとか、

相手を説得する行政指導を行うなど、情報力によってめざす方向へ誘導すること）。

④物理的制御によるもの（道路の中央分離帯や進入禁止をねらいに障害物を置くといった方法のように、物理的に行動が行われる環境を変えることによって対象者の行動を制御しようというもの）。

⑤直接サービスの供給によるもの（民間活動では不十分なし民間ではできない分野について、行政が直接サービスやモノを供給することであるべき方向へ近づけようとするもの）。

もっとも、これら政策手段はそれぞれ個々に独立して行使される訳ではなく、一般には①と②、あるいは②と③、あるいは①と④の組み合わせといった具合に複数の手段に組み合わせからなることが多い。

◆政策目標の設定

総合計画の策定において、全体の目標となる地域像をどう設定するかといった場合もそうだが、各個別の政策分野（事務事業毎まで）においても政策目標をどう設定するかで問題の所在も変われば、それを解く政策手段も大きく変わってくることに注意しなければならぬ。従って総合計画の策定という政策の立案において大事なものは、まづどんな目標をどのレベルに設定する

かである（図3）。

①限界値目標

まず第一は限界値目標である。この政策目標は、これ以下の状態に陥ることだけは絶対に避けなければならないという最低限度の目標値を指している。裁判所や会計検査院、監督官庁などに違法不当と指摘される事態だけは回避したいとか、住民やマスコミ、あるいは議員から厳しく批判されることだけは避けたいという目標水準がこれである。

これは、災害や事故が発生し、行政機関が改善を約束する場合など新たな目標設定などに使われることが多いし、政策選択の優先順位が低い行政領域での基準設定にも使われる。限界値目標は図のX2で表され、その場合、問題の所在はX2 - X1 = A、すなわちAの高さで表される。財政措置を含め政策手段はAということになる。

②充足値目標

これは、この政策水準までの目標が達成されれば、一応住民の八割以上が満足してくれ、よしとされるであろうと思われる目標値を意味する。自治体では一〇カ年の総合計画を前期、後期にわけ、五カ年計画として実施することが多いが、ここで定められる目標値は多くの場合、それが意識されているかどうかは別として、おそらく充足値



目標を達成水準に考えているものと思われる。図でこれをX3という高さで表すと、問題の所在はX3—X1—B、すなわちBという高さで表される。ここで政策手段はBということになる。

### ③期待値目標

もう一つ高いレベルの目標設定を考えてみよう。それが期待値目標である。これは、住民が満足するだけでは政策目標の達成は不十分だと考え、できることならこの水準まで到達したいという理想の目標値を定める場合がこれである。この期待値目標は、各種の専門学会で設定した安全基準とか、先進都市ですでに達成されている水準とか、国が定めた二〇一〇年の達成基準とかを参考に設定されることが多い。図でこれを表すと、X4の高さで示され、X4—X1—C、つまりCが問題の所在であり、政策手段はCということになる。もとより、この期待値目標をめざして政策が立案され実行に移されていくと、それまでの限界値目標や充足値目標は次々とクリアされ期待値目標に近づいていく計算になる。すると今度は住民の要求も水準が上がってきて、次の一〇カ年計画を策定する時は、期待値目標自体の水準も上にシフトするよう働くことになろう。その意味で、理想の目標とされる期待値目標は、目標達成前につねに変更されていく運命をもつといえるかもしれない。

## 未来志向の総合計画の策定を

基本的なこととはいえ、少し計画策定の技術的な側面まで踏み込んでしまっただが、最後に一つ各自治体に注文したいのは、総合計画は大いに未来志向であってほしいということである。総合計画は一〇カ年計画であるかもしれないが、二〇年、三〇年先まで議論した上での一〇カ年計画であって欲しいのだ。市町村においては法定計画とされて約四〇年、府県でも任意とはいえ五〇年の歴史をもつ総合計画の策定史だが、いずれもが一〇カ年計画に固定してしまつた関係からか、それ以上の長期ビジョンを構想しなくなつてしまつた。一〇年先は判らないといった風潮が企画部門に定着してしまつている。そうであつてはならない。各自治体で二五年委員会とでも呼ぶような、超長期構想の委員会を設置し、老若男女各界各層から委員を集め大いに未来の姿に夢をはせて欲しい。自動車に代わる交通手段はあるのか、何が当該地域のリーディング産業か、高齢社会の豊かなイメージとは、子供達の教育はどんな姿が望ましいのか、といった具合にだ。少子高齢化を暗く捉えるのではなく、明るい豊かな社会構築につなげていくにはどうすべきなのか、こうした議論が失われてしまつたところに現在のわが国の景気低迷、社会の停滞現

象があるように思われてならない。それを変えていく役割を行政が計画づくりを通じて先導していけるなら、これがもっとも大事な総合計画策定における行政の役割かもしれない。

(ささき のぶお)

### 《参考文献》

佐々木信夫『地方分権と地方自治』  
 (勁草書房、一九九九)  
 佐々木信夫『自治体の公共政策入門』  
 (ぎょうせい、二〇〇〇)

# 地域ベクトルを生みだし

## 協働する総合計画づくりを

(財)政策科学研究所

地域問題研究会

### はじめに

総合計画は、自治体が策定することを法的に規定されている（都道府県には法的規定はないが全ての都道府県で策定されている）。その目的は、長期の地域政策の方向性を示し、総合的・計画的に自治体、地域を運営していくための指針である。

総合計画は一般的に「基本構想」「基本計画」「実施計画」の三層構造で、基本構想が一〇年のスパン、基本計画が五年のスパンであるものが多い。これは、昭和四一年に自治省が『市町村計画策定方法研究報告』によって提唱した計画のスタイルが定着しているものである。すなわち、三〇年以上に渡ってこれを維持しているのである。しかし、その間、社会は激動の変化を遂げたといっても過言ではない。にも

かわかわらず、この計画のスタイルは三〇年前と同じなのである。

もちろん、総合計画にまつわる多くのことが研究・実践され、環境も変化しつつある。「地方分権」「地域間競争」「市民参加」「政策評価」などのキーワードでその変化は想像し得るであらう。

本稿では、まず社会や地域の変化と総合計画の流れを踏まえた上で、さらに新たな総合計画に向けたいくつかの問題提起を行いたい。

### これまでの総合計画

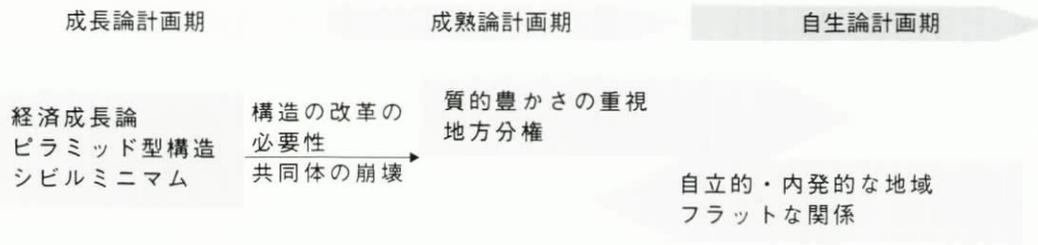
#### ●社会・地域の変貌と総合計画

戦後、日本は経済的・物質的な豊かさを求め、経済は右肩上がりの成長を続けてきた。経済の成長は大都市圏へのヒト・モノ・カネの集中を助長し、

大都市―中小地方都市―農山漁村というピラミッド型の構造と、都市型ライフスタイル・物質的豊かさを追求する価値観がたちづくられた。そして、日本全国どここの地域も同じような顔をもつようになった。これを本稿では〈成長論計画期〉と呼ぶことにする。

しかし、経済は低成長時代に入った。これまでひたすらに追い求めてきた経済的成長は、大いなる負荷（環境問題や財政破綻、学校崩壊など）をもたらす、いま、われわれの肩にかかっている。ようやく人々は、経済的価値や物質的豊かさよりも、質的な豊かさ、生きがいや心の充実感が重要であることに気づきはじめたのである。これを本稿では〈成熟論計画期〉と呼ぶ。

そして二一世紀を迎え、地域が自立して生き残ることを本気で考えなければならなくなっている。本稿ではこれを〈自生論計画期〉と位置づける。現



在は成長論計画期から成熟論計画期への転換を實行しつつ、自生論計画期への展望を開かなければならない時、小泉内閣風に言えば「痛みを伴う」時期とも言えよう。

さて、成長論計画期から成熟論計画期への変化によって生まれた地域の課題として、次の二つのポイントがとくに重要であろう。まず一つは、地域を取り巻く主従関係的なピラミッド型の構造改革の必要性である。国と地方自治体の関係、大都市と中小都市・農山漁村の関係、官と民の関係などであるが、それら構造の改革の必要性はすでに広く社会に認められているといってもよいだろう。これまで国のメニューに従って行われてきた地域づくりは終焉を迎えつつある。

もう一つの課題は、大都市への集中や都市型ライフスタイルの浸透、人口の流動化により、これまで地域を支えてきた共同体（地縁組織）は崩壊し、再構築が求められている点である。ここまで崩壊してはじめて、われわれは地域の共同体の重要性に気づかされ、現場ではNPOやボランティアなど、地域の共同体を補完する活動が広がっている。自治体総合計画にとってもこの新たな動きは重要な意味をもつ。

それではこれから、自生論計画期に向けて社会・地域はどのように変わらなければならないのか。それは、それぞれの地域が自立的・内発的に地域づくりを考え、行動し、フラットな関係（国―地方自治体、大都市―地方都市）のようなピラミッド型構造における主従関係ではなく、互いのネットワークが関係を構築する対等な関係を競い合い、認め合うような地域像へと変換することが必要なのである。これからの自治体総合計画は、こうした地域像を描けるものでなければならぬ。そして、テーマ型コミュニティ、すなわちNPOやボランティア団体、さらには民間企業などを地域づくりの担い手としてしっかりと位置づけ、そしてここでもそれぞれがフラットな関係を築くことが必要とされているのである。

### ●地方行政と総合計画

成長論計画期における地方行政は、大都市と同じ水準の社会基盤、生活環境を求め、市民の所得や総生産額の向上、人口の増加が成果として現れることに力を尽くしてきた。いわゆるシビルミニマムな政策は、補助金や交付金に依存することでそれを可能にしようとし、結果、地方自治体は自立性を失

ってしまった。国の補助金を獲得し、その施策・事業が本当に必要なのかという視点が欠けていたことは否めない。「補助金獲得」、「予算獲得」、この耳慣れた単語は地域の非自立性を象徴している。あるいは、地域の、主体である市民も自らの地域のあり方について無頓着であったため、自治体が「補助金獲得」して「お役所仕事」をせざるを得なかったのかもしれない。

ともかく結果として、地域のニーズや潜在力を無視した国主導の地域開発が実施されるという事態を招いた。しかし、国主導の地域開発は地域を疲弊させるという結果を招いた。地域の内発的な力を引き出すことができなかつたからである。

こうした課題に対し成熟論計画期には、行政評価や情報公開の推進、市民参加手法の導入などの変化が大きくなりとして現れている。

### ●市民と総合計画

前項でも述べたように、これまで市民は地域のことに無頓着な傾向にあったことは確かである。行政は苦情・要望をぶつける対象として存在し、市民自身も地域づくりの主体であるという意識は低かった。しかし、成熟論計画期に入り、市民も変化してきている。阪神・淡路大震災を契機とした市民活

動・ボランティア活動に対する社会的認知も市民の変化の一因であるともよく言われる。

そして、総合計画の策定過程においても市民参加が非常に重要な位置づけとなっている。とはいえ、自治体の総合計画の存在さえも認知していない市民がマジョリティであることは紛れもない事実である。

### ●総合計画の変化と課題

成長論計画期を通じ、総合計画の位置づけ、体系、策定体制、活用方法などさまざまな面で計画自体の形骸化と、一方では総合計画と連動性の薄い個別計画の氾濫が見られるようになった。しかし、成熟論計画期に入って総合計画も変化に対応しようとしている。成熟論計画期における総合計画のトレンドは重要な意味をもちながらも、自生論計画期に向けて未だ警鐘を鳴らしつづけないければならない課題を含んでいる。

ここでは成熟論計画期におけるトレンドを簡条書きで示すにとどめておくことにする。

- ・評価の視点の導入
- ・市民参加手法の導入
- ・重点プロジェクトの設定
- ・役割分担の明文化
- ・行財政改革の実行

本章では自生論計画期に向け、問題提起を行いたい。

## 新たな総合計画に向けての問題提起

### (1) 行政内部計画から協働の地域計画へ

これまでの総合計画は、「行政の、行政による、行政のための計画」であったと言える。しかし、市民参加やパートナーシップの必要性、NPOやボランティア活動団体の社会的役割の増大により、総合計画の位置づけが見直されつつある。現に、行政・市民・企業それぞれの役割を明示した計画もみられる。また、計画策定に市民やNPOが直接関わるものも現れている（小林論文・山田論文参照）。すなわち、これからは「多様な主体の、協働による、地域づくりのための計画」が求められている。

協働による地域計画策定についての課題と展望については小林論文、山田論文に譲るが、自立性のない協働の濫用には大いに警鐘を鳴らしておきたい。キーワード的に導入するだけだったり、先進事例を真似するだけだったりでは、逆にさらに地域を疲弊させるに違いない。先進事例が成功したのは、行政と市民双方が自立的・内発的に協働を欲

した結果であり、同じことを別の地域で手法だけを小手先で使っても、決して地域の力にはならないからである。

### ●骨太で揺ぎない地域ベクトルを示す

これまでの総合計画は絵花的なものが多かった。どの地域でも同じ構成、似たような体系、似たような目標で、地域独自のビジョンという視点が薄い。どこの総合計画にも「希望」「緑」「安心」など、漠然とした口当たりのよい単語が使われることが多い。これまでの総合計画の目標を改めて見直すと、漠然とした目標が多いのではないだろうか。もちろん、それらの言葉が地域の目指す方向やあり方としっかりと結びついているのであれば問題はない。問題なのは、そうでない場合が多く見られることである。

これからの総合計画は、多様な価値観に基づくさまざまな活動が行われながらも、地域としてひとつの目指すべき方向性（本稿ではこれを「地域ベクトル」と呼ぶ）を共有するための指針とならなければならない。地域ベクトルを明らかにし、そこに向かって多様な主体が多様な活動を行う。地域ベクトルがしっかり共有されていれば、プロセスに多様な選択があってもよいのではないか。

計画の中に重点プロジェクトを設定

する自治体も増えているが、中にはただ大きなプロジェクトを選んだだけという場合もある。重要なことは、重点プロジェクトが地域の目指すべき方向性に導くためのメインエンジンとなるようなものであることではないか。

これからは、骨太で揺ぎない地域ベクトルを示し、肉づけ（プロセス）には荒削りで複雑でも構わないという柔軟さをもつことが必要ではないだろうか。

### ●行政評価のあり方を改めて考える

総合計画を協働の地域計画として捉えると、行政評価の重要性はさらに増す。とはいっても、現在、行政評価の本質的な目的よりも、手法として行政評価を導入することが目的となってしまう例が多く見られることに、疑問を持たざるを得ない。もちろん、効率的・効果的で成果志向の計画は大前提であり、そのためには評価の視点は欠くことのできないものである。

問題は、評価は手法に過ぎないにも関わらず、多くの自治体で行政評価手法の導入ありきという風潮があることである。総合計画は、評価を行ってそれぞれの主体がコミュニケーションするための基軸として捉えられるべきであり、行政評価手法の導入よりも先に（あるいは同時に）地域ベクトルを定

めた上で評価を位置づけることが最も重要ではないだろうか。その上で、改めて評価の理念や目的、手法等を考えるべきであろう。

### ●ネガティブな情報も協働の原動力に

総合計画には概して「よい情報」しか描かれないが、協働の活動の指針として位置づけるためには、地域のネガティブな情報を盛り込むことも必要であろう。負の情報を盛り込み、地域の強みと弱みを踏まえた戦略的な地域ベクトルを参加主体が共有することのできる計画を示すべきである。

大切なことは、全ての人に当り障りがないように焦点をぼかした計画ではなく、ネガティブ・ポジティブな両方の情報に基づいて共有できる地域ベクトルを提示して、戦略的に地域内外で多様な活動を展開できる計画である。もちろんその前提として、主体同士がフラットな関係で、互いの価値観や挑戦を認め合える関係が不可欠である。

### (2) マニユアル通りの総合計画からの脱却—総合計画の構成の転換—

これまでの総合計画は、漠然とした目標であるがゆえに、変化があっても応用できる「計画であった」と言えよう。逆に言えば、総合計画が形骸化してしまっただけその効用とも言える。し

かし、もはや三〇年前と変わらない総合計画の構成にこれからも従っていくことはナンセンスである。協働の地域計画として総合計画を位置づけるためにも、自生論計画期に向けて総合計画の新たな構成を模索する時期が来ているのではないだろうか。

### ●地域ベクトルに合わせた柔軟な構成

総合計画は一〇年の基本構想、五年の基本計画が定着している。しかし、それがベストなのであるか。地域の個性や成熟度合によって期間も違わずである。計画の期間も市民と共に、自分たちの地域の現状や課題に合わせてながら検討してみてもどうだろうか。結果として、三〇年の基本構想と一年の実施計画となる（「基本計画」をもたない）地域もあれば、三年の基本計画と一年の実施計画となる（「基本構想」をもたない）地域もあってよいのではないか。

そして、期間を定めたからといってその間に変更できないような硬直的な考え方からは脱すべきである。これまでにも期間終了前に計画を改定した例もない訳ではないが、多くは首長の交代がきっかけで、地域環境の変化や市民の要請などで改定された例は少ないであろう。

地域ベクトルさえしっかりしていれば

ば、そこへの肉づけは柔軟に考え、構成や期間も柔軟に対応できるはずなのである。

### ●わかり易い施策体系の提示

これまでの総合計画は地域の現状と重点課題、将来に向けての主要課題をふまえた上で、基本方針・将来都市像・将来フレーム・土地利用構想等から構成され、それを達成していくための施策の大綱が体系化されていた。さらには、施策は都市基盤、地域産業・経済、教育、医療・福祉、生活環境・コミュニティ、行財政などに細分化され、基本計画としてまとめられていた。

しかし、このような施策体系は、行政の部署ごとに縦割りのに体系化されたもので、行政の人達にはわかりやすいかもしれないが、市民にとっては目指す都市像や基本方向と施策体系との関係がわかりにくく、自分が求める施策内容がどこに位置づけられているのかを探すだけでも一苦労である。結果として、計画書が行政から配布されても目が通されないといった問題があった。

市民との協働型の計画づくりを意図すれば、施策体系は行政職員向けではなく、市民向けの視点から整理しなおすことが必要となるであろう。市民にとってわかりやすい計画、つまり自分

の地域が目指そうとする都市・地域像や将来方向と施策の繋がりがわかりやすい体系、自分たちが果たすべき役割が見える体系に変えていくことが必要ではないだろうか。例えば、「福祉のまちづくり」や「循環型社会形成」など、目指す方向を達成していくための手段（主要な施策）と、官と民の役割分担等を連動させるとか、これまで総合計画で総花的に扱われてきたシビルミニマムとして基本的に必要な行政サービスに関する施策は別立ての行政計画として作成するなどの工夫が必要ではないか。

また、これまでの施策体系は国、県、市町村の垂直的な補助事業の流れから縦割りのに施策が体系化されていた。例えば、快適生活環境の創造を目指す公園整備といっても、公園事業には都市公園、児童公園、農業公園などいろいろあり、それぞれの施策が部署ごとに分かれていた。しかし、公園が必要な市民にとってはどの公園整備事業であれ、一つにまとめ、その公園の性格としてそれぞれの性質が記述されていた方がわかりやすい。市民の視点から施策体系を組み替えるということは、これまでの縦割りのな体系から施策横断的な体系に変えていくということではないだろうか。

### (3) 市民参加が形式的なものにとどまっていないか

総合計画を策定する過程で、市民参加手法を取り入れるのは当たり前となりつつある。市民満足度調査なども活用されはじめている。以前のような団長を集めて承認を得るためだけの審議会方式や形式的な市民意識調査では、市民の意見を取り入れているとは言えないという反省からである。

成熟論計画期になり、多くの自治体でさまざまな市民参加手法（ワークショップ、電子会議室、市民投票など）が競うように取り入れられるようになった。しかし、市民参加を行っているという「言い訳」や、名称はワークショップなどと言いつつもこれまでの審議会と何ら変わりのない「ご意見伺い」となっている例も少なくない。その理由を推察すると、手法のみが先行して、何を目的に、なぜその手法を使い、何を成果として位置づけ、どのように総合計画に反映していくのかを考慮せずに実施されていること、結果的に行政が「与える」形となってしまうこと、などが挙げられるであろう。市民参加を取り入れたが、これまでの総合計画と何も変わっていないという例は多いのである。この意味でも、市民が主体的に市民会議の準備・運営

から市民プランの提言まで行った三鷹市市民プラン21会議は新たな市民参加の姿と、行政のコーディネーターとしての役割の重要性を提示するものである。

形骸化した市民参加から脱却し、地域の自立性と内発性を高めることに繋がる市民参加のあり方を模索することが必要なのである。

### ●市民参加を市民参加で考える

まず、「総合計画の策定において市民参加を実施するためにどのような手法やプロセスを設定するか」ということから市民参加で考えていくことが必要だろう。総合計画策定に向けて市民は何かができるのか、行政は何かができるのかを共に考えることで、その後の本番も骨のあるものになるに違いない。

また、総合計画を市民参加で策定しようとしたとき、必ず問題になるのが分野が多岐にわたるといふ点である。市民の生活にあまり馴染みのない課題についても検討しなければならぬが、どうしても身近な問題に市民の関心は偏りがちである。この点についても市民自身が策定に参加する前に互いの関心を確認し合い、関心や知識が薄い部分をどう補っていくのかを考えてもらうことが必要であろう。そして、市民参加の場において、行政のコーディネ

イト力、マネジメント力の必要性が高まることは言うまでもないであろう。

### ● 生の情報を得るための市民参加

市民参加を行う理由はいくつかあるだろうが、行政側からすれば、市民のニーズや地域の現状を知りたいという意向も大きいはずである。ところが現状では、行政はワークショップの進行や計画案づくりに手一杯になっている例が多い。あるいは、出された意見が漠然としていたり散漫になってしまったりして、捉えどころがないように思うことも多いのではないかと。しかし、市民の生の声や地域の細々とした情報は、行政の政策形成において大変重要な意味をもっており、こうした情報をいかに活用できるかがこれからの総合計画の課題である。

もう一つの課題として、サイレントマジョリティ、つまり参加しない市民をどのように位置づけるかということがある。市民参加に関わる市民、特に公募型市民会議に参加する市民などは、地域や行政に対しての関心が高く、活動意欲も高い。しかしこうした積極層はまだマイノリティである。マジョリティである関心の薄い市民をどうやって参加層へと移行させるのかは大きな課題である。

そこで、この二つの課題にポイント

を置いて新たな市民参加について提案してみたい。例えば、市民会議等に参加するメンバーが、計画策定のための調査を行うことを提案する。つまり、市民会議メンバーが、あるいは市民会議メンバーと行政が共同でフィールドの情報を収集し、それをベースに議論を進めるのである。総合計画のための調査チームをNPOとして位置づけることも可能であろう。そうすることで、市民会議のメンバーがサイレントマジョリティと行政の媒介となる可能性も高まり、かつ生の情報も集めることができる。

また、電子会議室形式の参加手法ならば、会議室の発言者に対して地域通貨でポイントを与えるなど、何らかのインセンティブを与えることも考えられるだろう。

#### まとめ

### 自生する地域に向けた総合計画運動論

総合計画は、計画書としての意義よりも、総合計画の策定・活用プロセスにおいて自立的な問題解決能力の向上に繋がるのが重要なのである。市民が参加し、行政とコラボレーションすることによって、地域の力や市民・行政双方の政策形成能力は高まる。これまでのような計画書や手法にこだわ

る総合計画から、総合計画策定の場合を基盤にして、互いに尊重・協調しながら地域課題に取り組み、活動を展開し、さらに新たな人材や資源を発掘していくとするプロセス重視型の運動論的な総合計画へと変化することが必要ではないか。

この運動論的な総合計画は、揺ぎない地域ベクトルがあり、かつ、これまでの枠組みにはまらない柔軟さをもつことが必要であることを示唆する。行政も市民も計画書という形にかかわらず、互いを認め合う場として総合計画策定があるのだという思い切りも必要である。

社会は複雑さを増し、変化のスピードも速い。価値観も多様化している。地域課題も非常に複雑である。これまでの総合計画の考え方には「揺ぎない地域ベクトル」がなかったために、複雑な課題もきれいに体裁を整えてきた。しかしこれから、揺ぎない地域ベクトルを示すためには、複雑な課題は複雑なままで、多様な価値観や活動は多様なままで捉え、それを互いに共有し、認め合うプロセスを経ながら「地域ベクトル」を導き出す姿勢が必要ではないか。

言い換えれば、地域というフィールドで起こっているさまざまな現象や事実に向から取り組んでいく姿勢が、

ひいては地域ベクトルを導き出すように思われる。そしてそこに、市民参加や行政評価などの手法を加えながら柔軟な計画づくりを行い、そこを起点として多様な活動を引き出し、地域に「運動」を巻き起こす。これからの総合計画はそのスタートポイントとなつて欲しい。

地域は主従関係的なピラミッド型の構造を脱し、そして、運動論的総合計画づくりをひとつの契機として、それぞれの主体がフラットなネットワーク型構造に向けて、地方分権を本格化し、協働と連携を推し進め、地方同士が協調・競争しながら新たな地域へと変化を続けていかなければならない。また、計画策定場における学習と交流と連携を、地域のコミュニティ力の再生につなげることも重要である。このことが自生する地域づくりにつながっていくのではないだろうか。

\*本稿は、当研究所地域問題研究会のメンバーである研究員前屋敷史子が代表執筆したものである。

# 電力自由化をめぐる視点

## マネーゲームと国家セキュリティ

永野芳宣

(財政策科学研究所所長)

夏の参議院選挙は小泉人気に支えられた自民党の圧勝となり、いよいよ骨太の経済運営方針に基づく聖域なき構造改革が具体的に展開され出した。この「痛みをともなう改革」は、決して日本経済を急激に持ち上げるものではなく、しかも世界同時に消費不況の様相がますます深まりつつある。そのため、当面の景気や雇用、自分の懐具合にといった関心が向いてしまいが、果たしてそれだけでよいのだろうか。このような時期にこそ、消費不振の原因を探り、さらには国の安定・安全についても考えるべきではないだろうか。ここでは、電力自由化をめぐる内外の情勢を事例にとりあげてみたい。

### マネーゲームに引きずられる日本

昨今、IT革命による電子取引化などにより、デリバティブのような金融

商品が世界を駆けめぐり、株価や為替レート、金利に激しく影響しながら、実需の何十倍もの正にゲーム化した商取引が隆盛を極めている。平均的なアメリカ人は、金融資産の多くをこうしたマネーゲームの商品の形で保有しているというが、それが徐々に日本にも浸透しそうな気配である。なぜなら、小泉政権が進める聖域なき構造改革を極端に表現すれば、日本人をして市場競争に身を任せ、アメリカ人と同じように自主的に身を処していく方向に、あらゆる仕組みを変えていくということになるからだ。

このような従来の日本型システムからの転換が決して悪いといっているのではない。しかし、わずか十数年前に起きた事実を、是非思い起こしてもらいたい。双子の赤字に悩むレーガン大統領は、キャンペーンビッドに中曽根首相を呼んで、「赤字解消のため同盟

国日本の内需拡大に是非努めてもらいたい」と強く要請した。民主主義の原則と自主性を重んじるアメリカ人の代表者から、日本と同じ競争のスタート台にアメリカ経済を戻してくれと懇願されたのである。日本は国民民をして輸入と内需の拡大に懸命に取り組み、その果てにバブルを引き起こしたのである。

ところが、小泉首相は、競争力二五番目以下と全く弱くなってしまった日本経済をスタート台に戻すために、欧米諸国の首脳に助けを求めることはしなかった。むしろ自らが懸命に努力して、皆さんに迷惑をかけるようなことはしないとジェノバサミットをはじめとする公式の場で言い切ったのである。したがって、今後日本は、どこの国にも頼らずに市場経済のルールに則り立ち直っていかなければならない。湯水の如く湧き出てくる不良債権を食い



止めるために必死に株価を維持し、新たな需要を創出し、同時に失業を増やさないように労働時間を短縮して雇用を分かち合いながら、マネーゲームを続けるしかないのである。いまや圧倒的な人気の小泉内閣が、このような大変な約束をしてしまったことを国民のどれくらいが理解しているのだろうか。

## 経済問題と切り離せない 外交問題

国際情勢について見落としてはならないことがある。

その一つが、アメリカが打ち出した新たなミサイル防衛構想や台湾海峡・朝鮮半島を中心とした軍事的緊張関係、対中国政策見直しの雰囲気など、アジアの安定と防衛に関するイシューが次々に浮上していることである。同盟国アメリカの新政権による外交展開であり、また日本周辺国との関係だからこそ、われわれはもっと関心を持つ必要がある。防衛問題を含む、国家間の外交が行き詰まれば経済も巧くいかなくなる。経済問題と外交問題は決して別物ではない。二一世紀の「最初の十年」での重大な課題であると思われる。小泉内閣におけるわが国の外交姿勢が、本当に国益を考慮したものであるかについては、専門家からの厳しい指摘もあり（中西輝政「国の座標軸」

『諸君』八月号）、とくにアメリカの外交政策の変化を見逃してはならないだろう。

ブッシュ政権は、「エネルギー資源策動戦略」ともいべき課題を提起し始めている。共和党の現政権は民主党の前政権と異なり、明確な保守路線を打ち出しており、これをユニラテラリズム（片務主義）の台頭と称したり、新帝国主義の現れと表現するマスコミもある。世界唯一の超大国となったアメリカのこうした動きに対し、欧州各国は批判的な目を向けており、他国も懸念し始めている。

これから始まる日米新経済協議においても、規制緩和の重点課題として電力をはじめとするエネルギーが挙げられており、ブッシュ政権がエネルギーと環境問題を中心に新たな国家セキュリティ戦略を推し進めようとしていることがうかがわれる。その意味で、ここでは「策動」といったのである。

## アメリカ新政権による 新たなエネルギー資源戦略

新政権のエネルギー資源策動戦略には以下のようなものがある。

第一は、五月一六日に発表された「国家エネルギー政策」である。今まで凍結気味であった国内の天然ガスを積極開発し、同時に敬遠していた原子

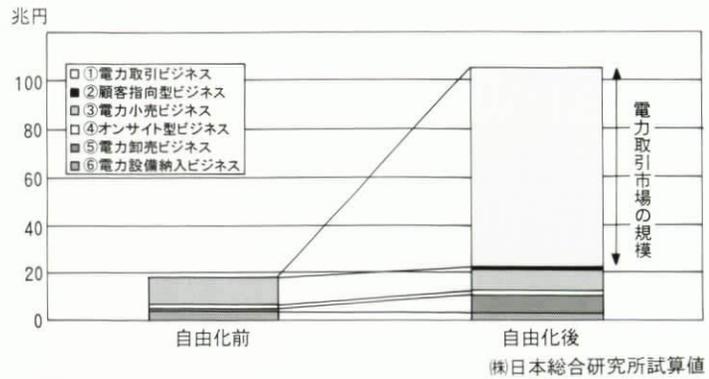
力発電の開発を大幅に進めるといふ、新たな前向きな路線が示されている。

OPECの石油価格高騰戦略に悩まされてきたクリントン政権と異なり、新政権は巨大な石油資本をバックに、積極的に世界のエネルギー資源の配分と活用を含めて、自ら競争に挑戦していく果敢な姿勢を打ち出している。その基本は、あくまで世界に展開する大国アメリカの「攻めの戦略」と考えるのが正しい見方だと思う。

第二に打ち出したのは、京都議定書の一方的離脱宣言である。これも本質的に地球温暖化防止に反対しているのではなく、枠組みの造り方への抵抗だと感じられる。さらに第三は、CTBT（包括的核実験禁止条約）を事実上死文化させようという動きである。最近米ロの交渉が報じられている。

このような新たな主張を「米国の独断先行・おごり」（日本経済新聞七月四日）と見るか、エネルギー資源戦略を踏まえた対ロシア対中国の政治的戦術かは、もう一段の分析がいるだろう。いずれにしても、重要なことはアジア地域の外交・防衛問題での緊張増大という状況を想定した場合に、アメリカがいざとなればエネルギー資源を自給できるという方向を自ら明確に示したことである。新政権が国家セキュリティの一角にエネルギー資源問題を掲

図1 [電力ビジネスの市場規模]



げた事実を踏まえ、日本のエネルギー問題と政策を同じ座標軸の上で、早々に検討する必要があると思う。

また、九月に起こった同時多発テロ事件も考慮してゆかなければならない。戦闘行為を含むアメリカの対応は、経済にも大きな影響を及ぼすこととなり、日本はこれまで以上に経済面での協力を要請されることは必至であろう。国際テロに対抗するための協調支援については同盟国としてできるかぎりのことをするのは当然であるが、それと両国間にある経済問題、エネルギー問題とは別の判断があると考えたい。果たしてどうなっていくだろうか。

### マネーゲームに適さない電力の特殊性

こうした一連のアメリカの動きを踏まえて、これからの日本はどうすべきであろうか。市場経済に則って突き進む米国式マネーゲームの渦と、新政権から発信されているエネルギーを含めた外交・防衛上のセキュリティ問題、さらに国際テロ事件とが複雑に絡み合う状況の中で、日本の安定と安全に齟齬を来さないようにしなければならぬ。

ここでは、主題にしたがい日本人が使用するエネルギー源の中で、とくに重要な電力について取り上げてみたい。

すでに昨年から、政府の規制緩和措置に従い約八〇〇の大口需要家を対象

に部分的な自由化が行われ、新規参入者を含めて、どの電力事業者とでも自由に取引が可能になっている。これは全体の電力取引高の三割程度に相当する。今後は残りの七割についても、できるだけ早く自由化を進めるといふ方針が示されており、数千兆円にのぼる全国すべての顧客が、自由な取引を誰とでもできるような新たな市場取引の枠組みを作ろうというのである。

しかし、果たしてこの仕組みがうまく機能するのだろうか。商品は一般に需給の量・質、価格によって取り引きされるが、生産者はより高く、需要家はより安く売りたいと考えている。

深刻な電力危機に見舞われているカリフォルニアでは、供給量がもともと不足がちで、生産者が高く電力を売れる条件が整っていたこともあり、市場取引によるゲームの結果、例えば新規参入権と関係のあるといわれる新規参入会社が大もうけしたという。しかし一方で、電力不足により、一般家庭を含めた需要家は輪番停電などの直接的な影響を受け、現地企業は経済的損失を被った。ところが電力不足で停電する事態が生じてても、市場のルールでは消費者に対する経営責任は直接には無いのである。このような事態が日本にお

いて起こっては困る。

そもそも電力という商品がマネーゲームの対象とすることは二つの問題があると思う。

第一は、空気や水と同じようにいまや日本人の生活に欠かせない電力という特殊な商品に、単なるヘッジファンドの域を逸脱して巨大な架空商品市場が出現することへの疑問である。日本の電力利用率はアメリカより数%高く、四〇%に達する。最近ではイギリスやアメリカの先行する事例を紹介しながら、電力のビジネス取引を解説する書籍が氾濫しているが、実需（現在の電力全体の売上高）一五兆円に対して、「自由化されれば、百兆円という先物取引の巨大マーケットのビジネスチャンスが多くある事業者にもたらされる」というデータもあった（図1）。

しかし実需とは関係ないデリバティブなどに、電力という特殊な商品は向いていない。電力は生産即消費の商品であり、「見えない」「触れられない」「貯められない」という「三無い」商品であるため、常に意識せずに使える状態が求められる。むろん時には、先物買いのヘッジは必要であろうが、その証券がファンドとなって市場を流通することは、電力需給の本質に対してはほとんど意味がないことだし、日本のように電力供給予備力が少

ない場合に、実需を伴わない金融商品的な取り引きは、電力価格を安定しない引き下げるといふ本来の目的を離れ、むしろ市場を攪乱してバブルの相場を招き、価格が逆に上昇する恐れさえあるのだ。にも関わらず架空の取り引きが金融商品として市場を駆けめぐるのである。正にマネー「ゲーム」である。

日本の電力需要が今後も大きく伸びていくとは考えにくい状況下にあつて、実需の何倍以上もの規模をもつ取引市場を新たに創設し、その市場動向が電力供給そのものに大きく影響を与えてしまうような仕組みをつくってしまつてよいのだろうか。

日本で株の売買はもちろん、金融商品取引を行っている人は果たしてどれくらいの割合なのだろうか。個人株主を増やす等の市場安定化政策は重要かつ必要であるが、それでも、株や証券の取引ゲームを目的にこうした商品を取得する人が今後爆発的に増えるとは思えない。そこが、アメリカの社会風土とは異なることを強調しておきたい。これは失敗を許さない日本の風土気質とも深く結び付いている。如何にモードなどの発達で、身近に情報が入ってくる仕組みができたとしても、気質はそう簡単には変わらないだろう。

## 公益性とセキュリティの確保

もう一つ重要なのは、電力は通信や鉄道、ガスといった公益的な商品ではあるが、それらとは少し異なり、国家のセキュリティそのものにかかわっている面が大きいことである。

電力を商品として瞬時に使うためには、発電・変電・送電・配電という一連の設備が必要不可欠で、代替手段はない。それらが一体とならなければ機能しないことから、セキュリティの確保は必須である。

万一電力が途絶えてしまえば、国民生活はたちまち混乱をきたす。産業はもちろん、通信、鉄道、ガスなども機能しなくなる危険性がある。その意味で、電力は日本人の動脈でありライフラインの基本である。日本人と敢えて言うのは、その気質・気風に関係があると思うからだ。「三分間」も電気が止まればたちまち大騒ぎになる。普段は全く意識しない電力会社の存在を突然思い出す人が大勢出てくる。いざとなると会社組織や公共機関に頼ろうとする日本人独特の風潮であり、欧米人とは異なる点ではないだろうか。欧米では停電が起きて、一日ぐらいいならそれほど大きな騒ぎにはならず我慢するという話さえあるくらいだ。つま

り、日本では「公益性」がことのほか強調され、電力会社も公益性を重要な事業使命の一つに掲げてきたのである。

これとは別に、自由化により新たに参入してくる対象が拡大することへの危惧もある。万一仮に政治的混乱を目的とした資本参加であったとしても、それらを自由市場で見分けコントロールすることは不可能に近いだろう。無制限なマネーゲーム市場の創出を目的としたような電力自由化は、セキュリティに関する国家的リスクを思わぬところで生じさせる可能性をほらむことになるのだ。こうしたリスクを負つてまで、利益第一のマネーゲームを、日本の電力事業に取り入れてもよいか、大いに疑問のあるところである。

前述のように、国際テロ事件をはじめ日本の周辺で国家の安全にかかわる外交や防衛上の問題が生じている折、わが国の電力自由化の問題は、単に日米の通商政策や市場ゲームの問題としてだけでは、すまずこのできないことを関係者は十分に考えて対処すべきだと思う。

## 日米での影響力の違い

電力市場に自由競争原理を導入し、新規参入者の恒常的な刺激により、電力関係者が電気料金の国際水準価格並

みへの引き下げとサービスや品質の向上に、一層たゆまぬ努力をしていくことは必要であり、その意味で今回の部分自由化の効果は非常に大きい。エネルギー資源の原料すべてを輸入に頼る無資源国日本では、電気料金が高いのはしかたないといわれることがあるが、そこは電力関係者が技術革新と経営の効率化、多様な事業の工夫などを推し進めると同時に、顧客への徹底したサービス向上によって、それをカバーし信頼性を深めていく必要がある。新規参入者が活動できる仕組みを作ることは重要であろう。

しかし国家のセキュリティを真剣に考えれば、すでに日本人のライフラインとして必須である電力の現在の形態、すなわち発電・変電・送電・配電のいわゆる系統一貫体制を崩す必要はないと考える。もちろん、今後は電力事業者が公益的なサービス産業だからといって、顧客や国民の側から官僚的かつ独善的だといわれるようなことがあってはならない。

自由化を推進する論調は、カリフォルニア州での問題は、料金を含めいろいろな規制があったからで日本では完全自由化すれば問題ないとか、すでにアメリカでは多くの州が自由化に踏み切っておりペンシルベニア州のように成功しているところもあるということのようだ。しかし一方で、電力のような公益性の高い事業を完全自由化する

ことには、これほどグローバル化に熱心で自由化を推奨するアメリカでも慎重な意見があり、最近のアメリカの間でも、電力自由化の問題点が大きく報じられ、電力の商品特性やその重要性への言及がなされている。また、アメリカの場合、電気料金が安いという状況があるにせよ、未だに小売りに関しては五〇州のうちの約半分が自由化をしていない事実も客観的に受け止めるべきだろう。

さらに付け加えれば、日本は供給信頼度が高いこともあり、欧米に比べて供給予備力が非常に低く、このような条件下で完全な自由化を行えば、問題が生じることは予想に難くない。最近アメリカのエネルギー政策を調査した折、「カリフォルニアの電力危機は五〇州の一つに過ぎないが、日本で同じような事態が発生すれば、日本列島全体の危機に直面することは必定である」と、ニューズウィーク誌の元編集長で日本滞在の長いR・N記者が真剣に述べていたのが、実に印象的であり、重要な指摘であると感じた。

繰り返しになるが、やはり一般消費者にとっては、安心して電力消費ができることが重要であり、安定して安全にかつ効果的な電力供給のためには、日本の電力事業が自由化によって細切りにされないほうが有効ではなからうか。自由化でマネーゲームを指向する立場もあるが、ライフラインである

電力の安定供給は、現在のわが国の最大の問題である消費不況を払拭するためには欠かせない基盤であると考えられる。

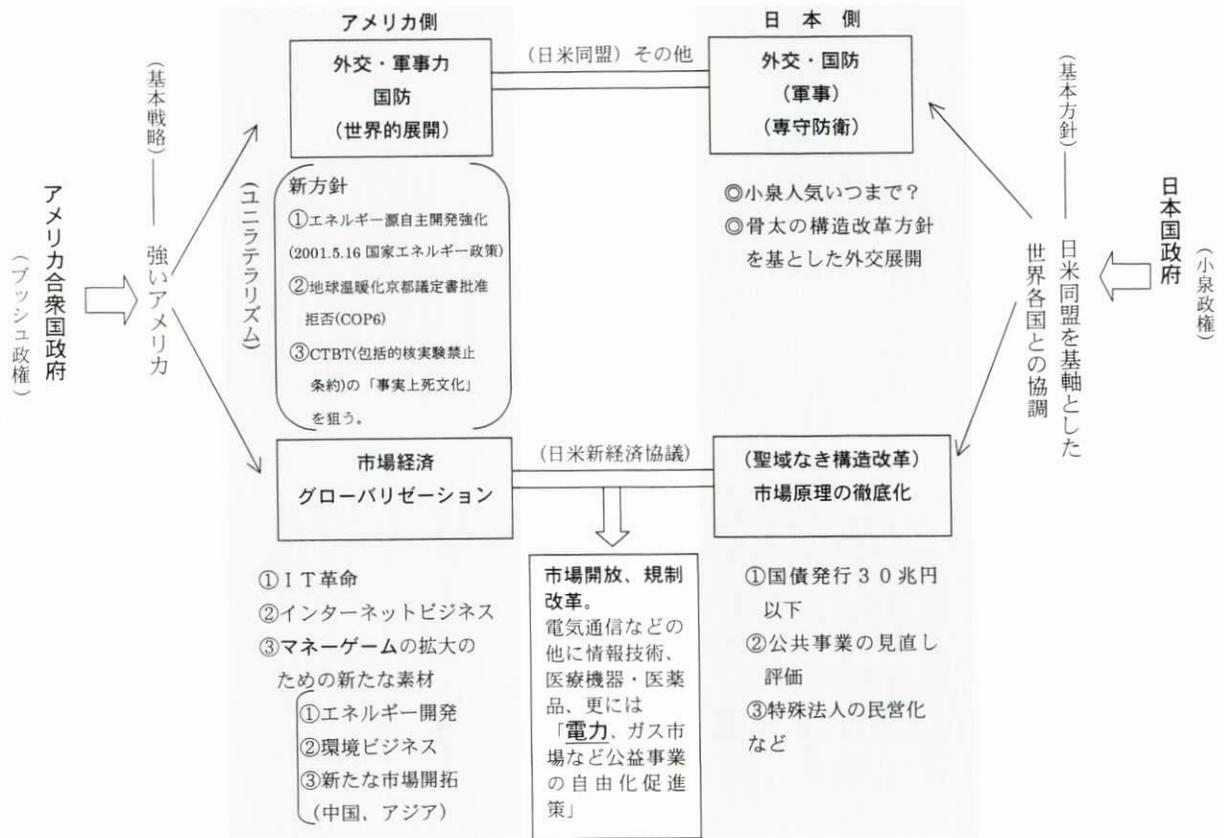
## クレマー大佐の名言

五六年前の終戦直後、占領軍総司令部（GHQ）がホワイトハウスの指令を受けて有無を言わず徹底的に行った、いわゆる財閥解体、理由なき「自発解体」の要請に、徹底的に抵抗した三菱コンサーンの当主・岩崎小弥太のドラマを書くため、当時の状況を調査した（拙著『外圧に抗した男―岩崎小弥太の懺悔拒否―』角川書店、平成十三年四月）。

その過程で、財閥解体は戦後の日本経済再生を大幅に遅らせることになるという理由で、日本側で反対を表明していた人物が、岩崎以外に二人いたことを発見した。一人は当時の外務大臣である吉田茂、もう一人は東洋経済新報社社長で、第一次吉田内閣の大蔵大臣を経て、後に吉田と同じく総理大臣になる石橋湛山である。

さらに興味深い事実が残っている。それはGHQ側責任者経済科学局長であったレイモンド・クレマー大佐が解体業務をほぼ完了し、終戦の年の十二月下旬、早々に帰国する際に、「これほど徹底的に「日本の屋台骨」を解体すれば、少なくともこれから「二〇年間」は、日本の産業界はわれわれに

[日米関係と電力関係展開図]



決して追いつけないだろう」という名言を残して、日本を去っていったのである。もっとも、クレイマーの予言は、直後の朝鮮戦争によって、日本経済と産業があまりにも早く蘇ったことによって、幻の予言に終わっている。

結局、三井・三菱・住友・安田保全の旧財閥をはじめ、一〇三社が解体されたが、それでも電力事業だけは絶対的権限を持っていた占領軍でさえ細切れにすることはできず、逆に純民営の九つの電力会社に統合された。これによる電力の生産から販売までの一貫体制を維持した効果は大きく、今日の日米協調を実現できるまでに日本経済の繁栄の土台を築いてきたといえる。

ところで、現在の日本も、グローバルイゼーションと株式市場主義の進行という経済的「外圧」によって、日本の産業界はある意味での解体のプリンクス上にあると思えてならないのだが、それは筆者だけの思い過ごしであろうか。ここにきて、あえて電力などの日本のライフラインを担う屋台骨のような産業をマネーゲームのために崩してしまえば、へたをすると財閥解体時にクレイマーが予言した以上の打撃を日本経済に与える危険性があるということをおそれている。

(ながの よしのぶ)

【関連文献】

- ・ 永野芳宣 「電力のマネーゲームで得をするのは誰かーブッシュ政権の外交経済対策とエネルギー問題」 電気新聞、平成十三年八月六(八)日
- ・ 永野芳宣 「電力のゲーム化は国家の危機をもたらす」 『正論』平成十三年十一月号

# 電気事業の公益性と自由化のあり方

西野真樹  
(財政策科学研究所主任研究員)

## わが国の電力小売自由化の状況

電力小売市場の活性化が進んでいる。契約電力二千キロワット以上の大口需要家を対象とした小売自由化が導入されたのは、二〇〇〇年三月二日であるから、すでにスタートから一年半以上が経過したことになるが、この間、電力小売市場では、商社系、ガス会社系、外資系などの新規参入者が登場し、官庁や流通業などのビルに対する供給を始めている。既存の電力会社もこれを迎え撃つために経営効率化を進めており、二〇〇〇年一〇月一日には、各社とも平均五パーセント強の電気料金引き下げを実施している。また、組織を見直し、販売力の強化にも取り組んでいる。

ただし、自由化の成果に関しては評価が分かれている。否定的な評価としては、新規参入者のシェアが低いこと

から、成果が十分あらわれていないという意見がある。したがってさらなる競争促進策が必要だという立場である。他方で、新規参入の可能性が出てきたことで既存の電力会社も変わりつつあるのだから、一定の成果は得られたという評価もされている。今回の制度改革では、スタートから三年後を目処に「制度の検証」が行われることが、あらかじめ決まっており、現状の評価を踏まえて、自由化対象範囲の拡大等、制度面の検討が行われ、二〇〇三年までには結論が出される予定である。

自由化対象範囲の問題については、実は、制度改革に先立って行われた電気事業審議会でも主要な検討テーマの一つになっている。今回導入された「大口需要家のみを対象とした部分自由化」という制度が選択されたのは、競争導入による効率性の追求と、ユニバーサルサービスや供給信頼度維持、エネルギーセキュリティなどの公益

的課題の達成とを両立させるためには、部分自由化の方が望ましいという結論が出されたからである。今後進められていく「制度の検証」にあたっては、効率性と公益性の両立という問題は避けて通れない論点だと考えられる。

## 電力の公益性的課題の概念

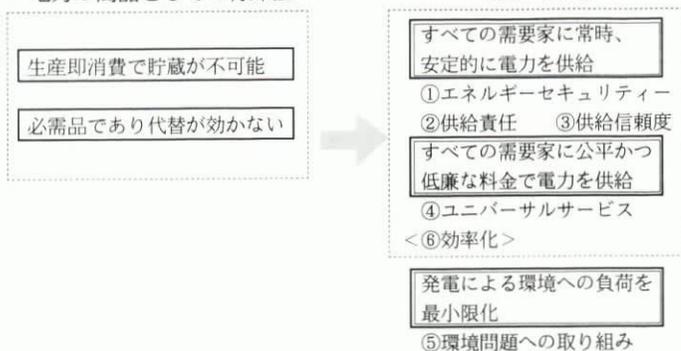
電力自由化と公益性をめぐる問題を理解するためには、「電力の公益性的課題」がどのようなものであるかを把握しておく必要がある。

電力は他の商品と同じように扱うことのできない特殊性を持った財である。電力の特殊性とは、大まかに言って次の二点に集約することができる。

- ①生産即消費で貯蔵が不可能
- ②必需品であり代替が効かない

このような特殊性があるため、電力会社には、電力を供給する際に守らな

図1 公益的課題の整理  
電力の商品としての特殊性



ければならないいくつかの課題がある。これが「公益的課題」だと考えることができる。

第一に、電力はすべての需要家に対して、一瞬も途切れることなく常時安定供給されなければならない。そのために電力会社は、資源の少ない日本において、常時必要なだけの一次エネルギー供給源を確保しなければならない。これは「エネルギーセキュリティ」と呼ばれる課題である。

さらに、年間で最も大きなピーク電力に対応できるだけの発・送・配電設備を常時保有しておく必要があり、予測される電力需要の伸びに対応した計画的な設備投資を実施しなければならない。これが「供給責任」である。

また、供給が突発的な事故等によって途絶えることがないように、送・配電ネットワークの信頼度を向上させ、かつ十分なバックアップ体制を整えなければならぬ。これが「供給信頼度」である。

第二に、電力はすべての需要家に対して、公平かつ低廉な料金で供給されなければならない。そのために、家庭用、業務用など、同一の種類の需要家に対しては、原則として同一の料金・条件により電力が供給されなければならない。これが「ユニバーサルサービス」である。

また、電力会社は、投資、燃料調達、設備運用などの無駄を省き、経営効率

の改善を図ることで、可能な限り低廉な料金で電力を供給しなければならない。これが「効率化」である。「効率化」は本来公益的課題の一つだと考えられるが、電力自由化の議論などにおいては、他の公益的課題とは別扱いされることが多いようである。

第三に、これらの課題に加えて、環境問題への対応が必要である。これは前の二つのような電力固有の課題ではなく、すべての産業に求められているものではあるが、エネルギー転換部門を担っている電力会社は、環境への負荷を下げることに關してとりわけ重い責任を負っていると考えられる。

環境問題への対応は「地域環境の保全」と「地球環境問題への取り組み」との二つに分けることができる。

まず「地域環境の保全」は、硫酸化物や窒素酸化物の排出量抑制、温排水対策など、発電所周辺の環境負荷低減に努力するというところであるが、この点について日本は早くから非常に厳しい規制を設けて対応しており、世界でも有数のレベルに達している。

さらに、ここ一〇年ほどの間にクロースアップされてきたのが「地球環境問題への取り組み」である。具体的には、原子力の推進、発電所の熱効率向上、国際協力活動などを通じて二酸化炭素排出量の削減に貢献するというところである。

以上に挙げた、①エネルギーセキュ

リティ、②供給責任、③供給信頼度、④ユニバーサルサービス、⑤環境問題への取り組み、⑥効率化が、一般的に公益的課題として議論されているものである(図1)。

### 欧米諸国における自由化と公益性をめぐる状況

電力の自由化と公益性が両立するかどうかを検討するにあたっては、自由化と公益性のどの部分が矛盾するのか、どのような問題が生じうるのかを整理しておく必要がある。以下では、すでに小売自由化が進められている欧米諸国の実態をみながら、それぞれの公益的課題ごとに、自由化との関係をまとめてみた。

#### ① エネルギーセキュリティ

国内にエネルギー資源を持たない日本は、これまで国家の安全保障の観点から「エネルギーセキュリティ」政策に力を入れてきた。電力会社も、電源の多様化、特に原子力開発の推進を軸に据えて、国の政策と一体となった「エネルギーセキュリティ」に取り組んできた。

ところが、欧米で電力の自由化を実施している国をみると、イニシャルコストが膨大で建設のリードタイムが長い原子力発電は、財務面でのリスクが大きいという理由で敬遠される傾向に

図2 アメリカの天然ガス井戸元価格の推移

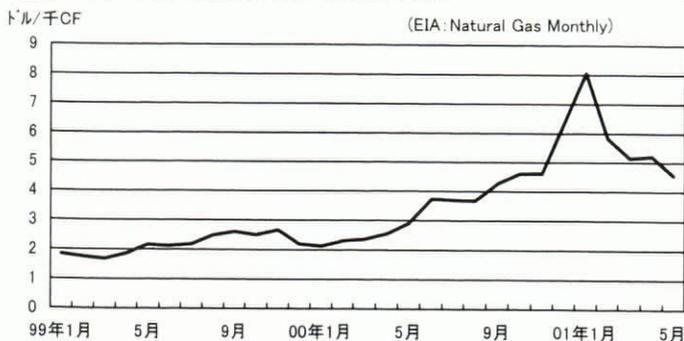


表1 各国の発電電力量に占めるガス火力ウエイト

(単位: 億kWh、%)

	1990年			1998年		
	電力量 (火力)	電力量 (全体)	火力の ウエイト	電力量 (火力)	電力量 (全体)	火力の ウエイト
イギリス	36.1	3170.4	1.1	1159.8	3566.2	32.5
ドイツ	404.9	5476.2	7.4	543.1	5523.8	9.8
フランス	30.3	4167.8	0.7	49.8	5069.3	1.0
アメリカ	3816.7	31815.5	12.0	5577.7	38037.1	14.7

「IEA、エネルギー年報」

ある。イギリスやアメリカなど自由化が進んだ国においては、原子力発電所の新設は全くみられず、建設コストの低い天然ガス火力発電のウエイトが急激に上昇している(表1)。

これは、アメリカの好景気によるエネルギー需要の増加と合わせて、二〇〇〇年後半からの天然ガス価格高騰の原因となっている(図2)。

このような状況を受けてアメリカのブッシュ政権やイギリスのブレア政権は、エネルギー政策を見直し、原子力の推進にも力を入れる方針を明らかにしている。日本においても、自由化市場で原子力開発を停滞させないためには何らかの政策が必要との観点から、経済的インセンティブの導入などが検討されている。

### ② 供給責任

短期的にみれば、既存の電力会社が引き続き供給責任を負えば問題は生じないのだが、長期的に考えると、既存の電力会社自身が、競争市場に適應するため、短期の収支を重視せざるを得なくなり、将来の安定供給を考えた設備投資を実施する余裕がなくなる恐れがある。特に供給予備力が十分でない場合は注意が必要である。

アメリカのカリフォルニア州で発生した電力危機の原因として、そもそも供給予備力が小さく、電力需要の伸びが大きい地域であったことや、他州から電力融通を受ける際に送電系統のボトルネックが存在することなど、設備上の問題点がいくつか挙げられている(表2)。

イギリス、ドイツなどではそもそも供給設備が過剰気味で、予備力が十分にあることから、電力危機発生の可能性は低いと考えられている。また、アメリカのペンシルベニア州では、かねてよりPJMと呼ばれるパワープール(発送電設備計画や系統運用の面での協調を目的として作られた電気事業者のグループ)が存在し、メンバーに対して一定水準の供給予備力確保を義務づけていたこと、他州との間の送電線にボトルネックが存在しないことなどから、これも供給力不足といった事態は起こりえないと考えられている。

### ③ 供給信頼度

供給信頼度はそれ自身が「商品としての電力」の付加価値となり得るものであり、必ずしも自由化とは矛盾しない。しかし、ネットワークへのアクセス増大や、技術的に未熟な発電事業者の参入、あるいは発・送電の一元管理ができなくなることなどから、電力系統の運用が困難になり、結果的に信頼度の低下につながるのではないかとはいえない。また、ペンシルベニア州ではコストダウンのための要員削減により一部の電気事業者で信頼度が低下しているという報告が、公益事業委員

員会によって出されている。このような事態を防ぐためには、制度設計上の十分な配慮が必要だと考えられる。

例えば、イギリスにおいては事業者に対する強力な規制やインセンティブ制度によって、信頼度の低下を防止している。イギリスの送電ネットワークに接続するすべての発電事業者、供給事業者、需要家は、電力供給・運用にかかわる規約であるグリッドコードと、技術的な要求基準であるディストリビュションコードを守らなければならない。さらに各供給事業者は、停電復旧時間などをはじめとする需要家サービスレベルの基準として保証基準と総合基準の二種類を達成することが求められており、達成できない場合には当該需要家に対する違約金制度も定められている。

これに対して、伝統的に強い強制力を持った規制当局を置いていないドイツでは、垂直統合型の六大電力会社に送電ネットワークの運用を独占的に委ね、責任を負わせることで、信頼度を維持している。

### ④ ユニバーサルサービス

ユニバーサルサービスは供給区域内における一律料金を保証しようという考え方であるから、供給者を選択することが主眼の電力自由化とは、明らかに両立し得ない概念である。

日本では現在、交渉力のある大口の



表2 ペンシルベニア州とカリフォルニア州の電力制度の相違点

(ペンシルベニア州公益事業委員会資料)

ペンシルベニア州	カリフォルニア州
<ul style="list-style-type: none"> <li>・自由化以前からプール制度が存在し、PJMはプール運用の経験を有していた。</li> <li>・1998年に自由化のパイロットプログラムを導入しており、本格的な自由化も1999年と2000年で段階的に実施。</li> <li>・水力の比率が2%、ガス火力の比率が9%に過ぎず、渇水や天然ガス価格高騰の影響を受けにくい。</li> <li>・電力需要の伸びは緩やかで、供給予備力も19%確保されている。</li> <li>・他州との間の送電線にボトルネックがほとんど存在しない。</li> <li>・電気料金は1997年の水準でプライスカップがかけられた。</li> <li>・自由化の制度設計に当たって、政治的介入を極力排除した。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自由化後はじめてプールを導入。</li> <li>・1998年から一挙に自由化を実施。</li> <li>・水力の比率が23%、ガス火力の比率が45%ある。</li> <li>・電力需要の伸びが大きく、2000年の供給予備力は0%であった。</li> <li>・他州から電力融通を受ける際に送電系統の強いボトルネックが存在する。</li> <li>・電気料金は1998年の水準でプライスカップがかけられたか、もしくは10%の引き下げが実施された。</li> <li>・自由化の制度設計に当たって、強い政治的介入を受けた。</li> </ul>

需要家だけを自由化対象にしているが、仮に全面自由化をするのであれば、交渉力を持たない家庭用需要家をどのように保護するかという点が問題になる。

イギリスでは、家庭用需要家と小口需要家のみを対象としたプライスカップ規制が実施されており、ペンシルベニア州では、既存の電気事業者は規制料金による供給が義務づけられている。ただし、カリフォルニア州においては、小売電力価格にプライスカップがかけられた状態で卸電力価格が高騰したことが、電力危機を招いており、安易な料金規制にはリスクが伴う。

また、ドイツのようにプライスカップが設けられていない国もある。ドイツの場合は、不当と思われる料金については、需要家がカルテル庁に審査を請求することで対応されることになっている。

### ⑤ 環境問題への取り組み

本来は、自由化によって環境負荷が増大するとは一概にはいえない。海外では、自由化によって石炭火力発電から小型ガス火力発電への転換が進んだり、風力・太陽光などのグリーン電源を売り物にする供給事業者が現れたりするなど、むしろ環境問題に対してプラスの影響も与えている。

ただし、電気事業者の環境対策がすすんで進んでいる日本では、自由化を進めると、新規事業者の増加や火力発電

への傾斜によって環境に悪影響がでる可能性が指摘されているので、注意が必要である。

### 望ましい制度設計に向けた議論の重要性

自由化後の電力制度については、先に行っていたイギリスでの制度見直しや、アメリカのカリフォルニア州での電力危機などもあって、どういった形が望ましいのか、欧米諸国においても結論が出ていない。自由化と公益性の両立という観点でも、例えばエネルギーセキュリティに関しては、多くの国が十分に検討をしないまま見切り発車をしている印象はぬぐえないし、需要家保護に関しては、強い規制によって料金を抑制するというような、市場原理というよりも政治的な解決に頼ろうとしている面が強い。

殊に日本の場合、エネルギー資源を持たず、電力系統的にも他国から独立していることや、地震や台風などの災害が多く、一年をとおしての気候の変化も大きいこと、高度にシステム化され、停電に対して脆弱な社会であることなど、市場としての特長性があることから、制度設計には他国以上の慎重さが必要である。

「制度の検証」にあたっては、自由化と公益性の望ましいバランスがとれるように、また、市場原理を生かした

公正かつ効率的な競争が導入できるように、十分な議論が尽くされることが望まれる。

(にしのみまき)

(本稿は、当研究所で取り組んでいる電力の公益性に関する調査研究での文献調査および海外調査を基にしている。)

和気洋子 (慶應義塾大学商学部教授)

出席者

茅陽一

(財)地球環境産業技術研究機構副理事長/研究部長

小宮山宏

(東京大学大学院教授)

近藤駿介

(東京大学大学院教授)

佐和隆光

(京都大学経済研究所教授)

友野勝也

(東京電力㈱顧問)

横堀恵一

(産業創造研究所専務理事)

和久本芳彦

(国際交流基金日米センター所長)

大橋忠彦

(東京ガス㈱専務取締役)

橋本重彦

(機住友シックス(株)代表取締役会長)

永野芳宣

(財)政策科学研究所所長

# 政策決定過程の再考

最適な政策が  
必ずしも適用されない現実

和気 今回は、学問の方向性、特に社会科学の方法論の話をしたいと思って、「政策決定過程の再考」というやや大きなタイトルを付けてみました。

まず、「最適な経済政策が、国内にも国際的にも、現実に採用、実施されるのがほとんどないのはなぜだろうか」という問いかけからはじめたいと思います。

これについては、さまざまな観点からの議論があります。

第一に、よく取り上げられるのが貿易政策の議論です。日本でもアメリカでも多くの場合、経済の効率性という視点から見ると適当でない政策、手段が使われています。また、産業を保護

する手段として、輸入規制のような貿易政策を採用すると、価格上昇による消費者のコスト負担と、保護される産業の生産量や雇用といったベネフィットを比較すると、明らかにネットのコストが高すぎます。したがって、産業を保護するのであれば、貿易政策よりもっと効率的な政策手段があるのでないかと、理論家はよく言います。ところが現実はそのようになっていません。

それについては、例えば集中便益と分散費用という考え方で説明できます。何か政策を実行したときに、便益は特定の集団に集中して発生しますが、費用は広く分散して負担されます。このため、どうしても費用負担の認識が低くなり、政策に対するネガティブなリアクションが出にくく、他方で、便益が集中する側のロビイングが強く出て

くるわけです。確かにそういう面はあるのですが、それゆえ経済効率性から見て最善の政策は実際に実行されないのだと言っているのかどうかについては、明確な答えはまだありません。

第二に、GATT・WTOのフレームワークの議論があります。GATT・WTO体制の大きな特徴は「最恵国待遇」と「拘束力」です。GATT・WTOのメンバーになってしまえば「最恵国待遇」を受けられるというところが、システムの大きなインセンティブになっている一方で、メンバーは、例えばある一定の関税引き下げを約束すると、基本的にはもう関税は引き上げられないという強い「拘束力」を受けます。コミットメントの利益と拘束力がこのシステムの大きな軸となっています。



▲和气洋子 氏

しかし、拘束力はあっても、システムが安定的に多くの国々の支持を得るためには、ある種の柔軟性措置が導入されなければなりません。そこでセーフガード規定等が設けられています。これは使い勝手のよさを考えた、システムの安全弁とも言えるのですが、一方で、抜け穴にもなってしまうという非常にやっかいな代物で、評価が分かれるところですよ。

当初、GATT・WTOでは、関税政策は国際的に認められた手段でした。ところが、貿易自由化交渉の多くの部分は、結果的に関税引き下げ交渉であり、しかも拘束力があるので、自由度がどんどんなくなっていきます。すると、それ以外の政策手段に頼ろうというモチベーションが起き、非関税障壁の議論が出てきます。関税をいったん引き下げるともう上げられないという拘束力を、認めなかったほうがよかったのかもしれないという議論もあり、これもやっかいな話です。

第三に、アメリカの財政構造改革が議論されたときに、予算編成の権限が分散されると効率がよくなるという考え方がありました。しかし、権限が分散された結果何が起ったかという点、各セクションが予算編成をした結果、いわゆる「囚人のジレンマ」によって、集計された予算が結果的に拡大して、非効率性を生んでしまいま

た。

第四が、政策評価に関する議論です。日本ではこの四月一日から政策評価制度を各省庁で導入しました。政策評価のマニュアルでは計画の達成率が前面に出てきます。本来、計画は常に見直されるものなのですが、各課では、実は計画の達成はある意味義務なのです。したがって、義務である計画がどれだけ実行できたかが評価の対象になるという、非常に社会主義的な仕組みを作ってしまうことになりました。旧東側諸国の工場に行くと、達成率九五%などと張り紙がしてありますが、達成率だけがわかっていて、生産性が見えてきません。このような評価方式は慎重にやらないと、政策評価が効率性に結びつかない可能性も出てくるのです。

第五に、ブラザ合意後は、G7やサミット体制が有効か否かという議論がよく行われました。マクロ政策運営を国際協調的に行うことに期待が持たれた一方で、こういう体制は現実には有効ではないかもしれないという議論も出てきました。

その最大の理由は、基本的に情報が共有されておらず、それぞれの国がそれぞれ違う前提のマクロモデルでシミュレーションをして、出てきた最適政策運営を調整するために、結果として世界経済に対してあまり有効ではなかったということですよ。これは国際マク

ロ経済学をやっている先生方の共通した考え方です。

### 政策決定アプローチへの期待

政策提言は単に、すべての段階において政治的である政策決定過程の第一歩にすぎないのであり、意思決定アプローチという分析手法が、一つの期待できる領域なのではないかと考えています。つまり、政策提言から政策決定過程までを全部一つにくるめた形で理論体系化するという方向に学問が移っていけば、単に理論と実践が違うという説明だけで終わらせるのではなく、もう少し力のある理論が展開できるのではないかと考えているわけです。

ある時期までは、マーケットメカニズムなのか、政府の規制によるガバナンスなのかという、「市場」対「政府」という二分法で議論が進められ、市場メカニズムのほうが強いという色彩で展開されてきました。しかし、もうこういう議論はおしまいにすべきではないでしょうか。マーケットと政府を対立させるような二分法構図は、ほとんど意味がないのではないかと考えています。市場は市場の役割、政府は政府の規制の役割をどう展開できるかをたとえば組織論的・ゲーム論的に考察していくことが重要だと考えます。IPCC（気候変動に関する政府間

パネル)の第三次評価報告書が出ますが、その作業グループⅢの最後の章に「意思決定枠組み」が独立にあります。しかし、日本の同種の報告書にはこのような章はあえて立てないのではないかと思います。これは意思決定の枠組みは自明であり、そこまで踏み込んで研究報告書は出さないというようなところがあるからではないでしょうか。実際に温暖化を阻止するにはどうすればよいかを議論するためには、政治的・社会的な面で、意思決定のフレームワークもきちんと提供しなければならぬという趣旨は重要であると思いません。

平成十三年度の環境白書には国立環境研究所のアンケート調査結果が掲載されていますが、その中に非常に興味深いものがあります。それは日本とドイツの環境意識とアクションとのギャップを調査したもので、ともに環境意識は高いのですが、実際に「あなたはアクションを起こしていますか」という設問に関する回答の分布は、ドイツが高いほう(アクションを起こしている)に偏っています。つまり、わかっているけれども、行動にまでは結びつかない、そのところは意外と気にしない、というのが日本の特徴だと言えます。

## 実効ある ガバナンス構造の設計の視点

基本的に意思決定の枠組みにおいては、その社会がどういうガバナンス構造にあるかということが、前提条件として非常に効いてくると思います。日本の場合、良かれ悪しかれ、官僚制度が生き生きと力を持っています。官僚制度のもとで、政府や省庁はエージェント(政策決定者)であり、国民、あるいは選挙民、ロビイストといった、あるプリンシパル(主権者)から付託を受けて、それを実行するという役割を果たしていると、国のガバナンス構造を考えています。

このとき、不確実性と情報の非対称性という二つのキーワードが、ガバナンス構造の問題の根本にあります。情報がみんなに同じように共有されていないという社会の構造をベースに考えなければいけないのではないかと思います。

また、国家のガバナンスの議論をするときには、複数のプリンシパルが存在して、エージェントは共通だということが特徴です。つまり、いろいろな価値観を持った、あるいは利害が対立する国民や選挙民がいて、その付託を受けて実行する政府は一つです。

このような、情報の非対称性や共通エージェントといったガバナンス構造

によって、経済学では「取引費用」と呼ばれるさまざまな不都合が出てきます。この概念については、友人が最近翻訳したデイキシットの著書『経済政策の政治経済学』(日本経済新聞社刊)に貴重なヒントが見い出せます。そういう不都合を何とか解決する制度設計をしておかないと、ただ最適な政策シナリオを提示しても、実現にまでは結びつきません。

「取引費用」の最大のもは、利害が対立する関係者が自らに有利になるように制度を操作しようとして、ルールや手続を繰り返し変更しようとする政治的緊張です。また、エージェントである政府のほうがプリンシパルよりも情報をたくさん持っており、国民は政策を十分に評価できるだけの情報を持っていないため、モラルハザードが起りやすいことも問題です。逆に、エージェントである政府が、国民個々の効用等に関する情報を充分持たずに政策決定してしまった場合、プリンシパルの側が逆にそれを利用して利益を得る可能性がでできます。それによって起こる問題を逆選択問題といえます。例えば固定相場制の頃、政府が為替を公定レートに設定することをコミットすると、それを見込んでマーケットで投機が行われるということがありました。

この他としては、エージェントが裁

量的に行動する誘惑に駆られやすいということを指す「機会主義」、限られた情報をもとにしてモデルを組み、マクロ経済政策を行ってしまう「操作合理性の欠如」、即ち、自分は合理的だと思っけていても、実は合理的ではない、といった問題があります。

このようにガバナンス構造の中にある、さまざまな不都合から発生する「取引費用」が無視できないほどに大きい場合、これを最小にするような制度設計はどうしたらいいのかということを考えなければいけません。対処方法としては、基本的にはコミットメントとインセンティブという二つのキーワードが重要でしょう。

理論的にはエージェントがコミットすることによって、そのコミットされたプリンシパルはすべて便益を得るはずだから、政府はコミットメントをしなさいという考え方です。それから、ネガティブなインセンティブである懲罰も含めて、インセンティブを与えるということが重要だろうと考えられます。したがって、コミットメントの仕方とか、あるいはインセンティブの方法をそれぞれ工夫して作り上げていく努力が必要なのではないかと思えます。

## 専門家の役割

### 中立とコミットメント

最後に、私も研究者の端くれなので

すが、こういう枠組みの中で専門家や研究者はどういう役割を担っていったらいいのかを考えてみたいと思います。ノーベル賞受賞者であるブキャナンが、その記念講演の中で、「経済学者は社会全体の厚生に配慮する独裁者に雇われて政策提言をしているような態度は終わりにして、政治的決定がなされる構造そのものに着目すべきだ。ウィクセルの遺志を継いで、私（ブキャナン）も公共経済学や厚生経済学でいまだに主流になっているアプローチに挑戦してきたのである」という言い方をしたそうです。

経済学を持っている力が弱まってきているというところを踏まえながら、新しい経済学の方向性を述べているのではないかと思います。この方向性とは、政治と経済を、ただ二つを合わせた加法的分離性のあるものではなくて、理論を組み立てる時点で、それぞれが協力し合うような分析枠組みを作っていくということでしょう。

今回、慶應義塾で新塾長が誕生いたしました。新塾長のあいさつの中に、大学研究者の中立とコミットという言葉がよく出てきます。研究者、大学は中立でなければならぬが、コミットもしなければいけない。中立的な情報提供者でもあり、政策立案の直接参加者でもある。それぞれ研究者、専門家がこの両面を認識することが大事な

ではないでしょうか。

## 現実を踏まえた 理論統合の必要性

茅 研究者にとって中立とコミット  
の両方が大事だということは当然なのですが、どうやってバランスをとるのかということが常に問題になります。過去二〇年間の日本の政策決定にあたっては、大学研究者がいろいろな形でコミットしてきているのですが、これに対して、批判とプラスの評価の両方  
があって、どちらも本当のような気が  
します。

批判は、いったん政策決定に取り入れられてしまうと、今度は違った立場  
でものが言えなくなってしまうという  
ことです。プラスの評価は、社会科学  
者というのは一種の実験的なプロセス  
として、やはりコミットメントをしな  
ければ本当のことはできないという見  
解があります。

今の話では、両方とも大事だとい  
うことでしたが、この件に関して問題提  
起にとどまるのか、あるいは何らかの  
答えをお持ちなのでしょうか。

和氣 現実には理論を実践するという  
意味ではなく、理論の統合が必要であ  
るとい主張です。ある最適な経済政  
策のシナリオを、経済学の純粋理論の  
中で導き出した時点で、答えが見つか  
ったというのが通常の経済学のフレ

ムワークです。しかし、実はそれは答えではなく、純粹理論上の最適なシナリオに、今度は意思決定の、これも理論的なフレームワークを入れて、現実の社会の構成員を前提に考えなければなりません。そこから出てくるのが、ある種の現実的な解、理論的な解なのだということ。

**永野** 日本の政治で言えばエージェントである小泉内閣は、プリンシパルである選挙民と非常にうまく波長が合っていて、支持率が八五%を超えています。しかし、現実には日本の状況はどうもおかしいのではないかと思われまます。学者はこの点をもう少しはっきりと言わないといけないのではないのでしょうか。

**和気** 今の状況は、表面的にはエージェントとプリンシパルがうまく合っているように見えるのですが、両者の間に情報のギャップがあり、複数のプリンシパルは政策を評価する情報を握っていないと思います。

**佐和** 経済学者には、一つの大きな流れとして、ハイエクとかフリードマンという市場を万能視する立場があります。彼らが、例えばケインズ経済学を批判するにあたって、理性の乱用という言い方をします。つまり、人間というのには社会を設計したり、計画したりする能力がない。だから、結局市場に任せるしかないということにな

るので。

それに対して、日本人には、政府が政策によって市場に介入するというところによってよい方向に持っていくことができるということを固く信じている人が多いのです。官僚などもある意味ではそうでしょう。

官僚も学者も、無意識のうちに何かにコミットしているのです。つまり、何かのイデオロギー、あるいは一つの勢力にコミットしている。だから、例えば学者の意見を聞けといっても、都合のいい意見だけを聞いただけです。おそらく意見が合うというのは同じものにコミットしているものだけなのだと思えます。

経済学者は合理的なことしか言わないと思うのは大変な間違いです。経済学には、フリードマンのマネタリズム、ケインズの経済学など、水面上に理論というものがある一方で、それを水面上で支える思想構造のようなものがあるのです。欧米の経済学者はその思想構造も含めて、その理論にコミットするかどうかを考えていると思いますが、日本の経済学者はおおむね水面上しか見ていません。だから、思想構造は考慮に入れず、流行廃りで理論に飛びつきます。その辺がまったく無定見なのです。そういう意味で、プリンシパルとかコミットメントという姿勢がなさすぎるのが問題だと思います。

## 多様な価値観の中での 政策決定に必要な枠組みとは

**横堀** G A T T ・ W T O に関する先生の評価については、私自身が、一九七八年から八〇年に東京ラウンドの交渉に直接携わった印象からいうと、当時の通念として、セーフガードを発動して輸入制限をしたときには、相手に補償措置、代償措置を提供しなければならぬという考え方がありました。さもなければ相手から制裁を受けても仕方がないというのが共通認識でした。

セーフガードはみんなが見ているところでやるもので、二国間だけで行う輸出自主規制のようなもの比べると好ましくないが、少なくとも透明であるという感覚があったわけです。

また、当時の自由化も、関税引き下げだけでなく非関税障壁の分野までほとんどオープンにしていって過程ではなかったかと思うのです。

**和気** 関税政策は、ある意味で価格政策として他のさまざまな非関税障壁より有効に機能するだろうと思います。今までの W T O ・ G A T T の成果は、もちろん成果として認めるスタンスなのですが、関税引き下げ交渉が W T O ・ G A T T の言うところの安定的なシステムに結びつくのかどうかということが、どうもよくわかりません。

**横堀** かつての通産省等では、多く



の人々は数量制限信奉者であり、価格メカニズムはあまり信頼していなかったように思います。だから、米の輸入自由化の問題で制限手段が数量制限から関税に振り替わったというのは、心理的に相当なショックだったと思います。

**茅** 和気さんの掲げている最初のテーマの立て方はこれでよいのでしょうか。「今とられた政策は最適であるが、それが実際にうまく機能しないのはなぜか」となっていますが、今のGATT・WTOの議論を聞くと、むしろ、「今ある政策が最適であるだろうか」という問題であって、理論と実践の差の問題なのではないという気がします。

例えば、京都議定書がなかなかうまくいかないということを考えたとき、「京都議定書のような数値目標を与えている方式が最も効率的な方法なのか別の方法はないのか」という議論が大変よくわかります。数値目標を与えらるということが最適であるという前提は、簡単には言えないのではないのでしょうか。

**和気** 京都議定書の中の経済的措置の最適性を議論するときに、純粋な経済理論の枠組みで評価するのではなく、意思決定理論のフレームワークで見たとまざまな不都合が存在するということを前提にした、政治経済理論の枠組み

で評価した方がよいというのがこの問題定義のニュアンスです。

**大橋** 最適にもいろいろある価値観があります。例えば、日本にとっての最適と世界秩序のための最適、都市にとっての最適と農村にとっての最適、あるいは、規制型社会での最適と、マーケット化・グローバル化を前提とした最適という価値観もあると思います。

そういうふうな価値基準が一億人の国民一人ひとりにある時代なのだとすれば、結局はパワーポリティクスで最後は腕力の強いところに落とし込まれると考えると、それですむのではないかという気がするのですが、いかがでしょうか。

**和気** その選択肢もあるのかもしれませんが。むしろ、そういう多様な価値観の枠の中である政策決定がなされ、実行に移されるということをきちんと考えるべきです。社会的効用関数が一本だけあるというような純粋経済理論の枠で、独裁者的に最適なシナリオを決めることはやはり難しいだろうと思います。

**橋本** プリンシパルとエージェントというモデルの中で議論がなされているように思うのですが、最初の問題提起を聞いて、おそらく集中便益を期待する特定の勢力、あるいは圧力団体といった勢力が、プリンシパルとエージェントの間に入ることによって、意思

決定がゆがめられてしまう。それをどういうふうな排除しないといけないのかというような議論につながるということでしょうか。

**和気** そうだと思います。例えば、エンヴィフリーという議論があるので、ウィナーとルーザーはいるが、だれも妬まないですむ。「自分だけが一番ひどい」という被害者意識をだれもが持たないような、そういうゲームの解もあり得るだろうと思います。

**小宮山** 大橋さんのおっしゃるような多様な価値観という問題もあると思うのですが、やはり科学的な事実の明白度という問題があると思います。例えば、ブッシュは京都議定書に対して、科学的な知見が不十分であると主張しています。CO<sub>2</sub>による温暖化が起こり、その影響が明白になった上での論理であり、今はそこが不十分だということの方です。

### 日本で政策議論が展開されないのはなぜか

**小宮山** 先ほどドイツ人と日本人との環境意識調査の例が紹介されました。ゴミの問題をきちんとやろうということには、おそらくほとんどの日本人が賛成するのですが、現実には動かないそれはやはり、動けるようなシステムが作られていないからです。

例えば、ペットボトルでも最後まで

きちんと議論を詰めていけば、回収してマテリアルリサイクルするという方法の他にも、燃やしても発電すればよいという方法もあるわけで、トータルとしてみんなが合意できるような答が出せると思うのです。しかし、実際はそこまで議論を尽くさないで、結局動けないのです。

**近藤** それは日本にはどうも本来の政党政治がないからでしょう。ドイツでは、選挙で選ばれた代議士は公約を実現するために必死で政策論議を行う。衆知を尽くす以前に党知を尽くして官僚を指揮して政策を作成し実行する。それが人気を失えば次の選挙で負けるのです。

**佐和** 選挙が何年かおきにある限りは、それが民主主義で、政権を委ねることになるわけです。

**近藤** 小宮山先生が言われたようなことが、なぜドイツでできるかということ、政党が公約でコミットしているからです。

ところがわが国の場合、公約が極めて希薄で指導原理にならず、代議士も個人として選ばれたかの如く、勝手に離合集散する。だから政策は行政が国民によかれと思って設計されている、その意味で官僚に住みやすい社会です。しかし、選挙を通じて指導原理を負託されていないから、国民の利害が分かる政策を避けざるを得ない、それが

現在環境政策で困難に直面しているゆえんだと思います。

**和久本** 官僚制度のもとでは、政府・省庁などが政策決定者（エージェンツ）であるかのように位置づけられていたが、実際に官僚制度のもとで、政策決定者も官僚だというのは、かなり日本的な話ではないのでしょうか。

**和気** 官僚制度という言葉を使わないほうがよかったです。国によってガバナンスが違いますので、官僚機構が実質的に政策決定している「政策行政」以外にも、近藤先生がおっしゃったように、政治立法府が政策論議を行いながらやっていくようなガバナンスの場合もあります。

**和久本** この場合のプリンシパルは、政策のコストを負担するタックス・ペイヤーであると同時に、エージェンツの成果の受益者でもあるわけで、政治過程においてその辺をどう分けて考えたいのでしょうか。

**和気** 基本的にはプリンシパル同士の競合性や補完性、ベネフィットの共有関係があり得るか、それとも他のベネフィットを排除してしまうような関係なのか、その部分が非常に重要だと思います。実はいろいろなゲームの解があって、ベネフィットをプリンシパル同士で移転しあうとか、再分配の仕組みがプリンシパルの中にあるかとか、おそらくそういう議論に展開していくのです。

**永野** 日本の政策決定は非常に未熟というご意見がありました。これは価値観の問題だと思います。例えば、グローバルゼーションというのを考えたとき、アメリカ人などが考えるグローバルゼーションは他国へ関与することであり、自分の考え方が正しいということが前提です。

ところが、日本人が考えるグローバルゼーションは、市場開放、規制緩和、自由化など、全部受け入れるという思想です。だから、政策決定もその場に合わせ変わるのではないのでしょうか。未熟ということだけでは片づけられないのではないかと気がします。

### 意思決定プロセスをどうやって導入するかが最大の課題

**友野** エージェンツが一人で、はっきりしているとわかりやすいのですが、現実には、エージェンツの定義が非常にあいまいです。例えば、日本の役所の場合、縦割り行政だと言われますが、どこもまともなエージェンツの役割が果たせないような場合が出てきます。地球温暖化の話でも、だれがエージェンツなのかを決められないという気がしてしかたありません。地球温暖化問題というのは、だれもがあまり身近に感じないわけですから、情報の非対称性が非常に大きいのです。このような問題には、先生のおっしゃるモデルを



適用するのは難しいのではないかと思  
いますが、いかがでしょうか。

**和気** この理論のフレームワークで  
は、ご指摘のように、見えにくいエー  
ジェントや補完性や競争性を持った複  
数のエージェントなどが存在するとい  
う議論もあり得ます。日本の場合はそ  
ういうモデルで議論したほうがいいの  
かもしれません。エージェント・プリ  
ンシパルの議論を、あまりクリアな形  
で、それこそ理論の傲慢さでやってし  
まうと、現実の問題が見えにくくなる  
可能性はあるかもしれません。

ただ、私の中では意思決定プロセス  
をどういうふうに導入するかというこ  
とが最大の課題ですので、多様なガバ  
ナンス構造の中の代表的ないくつかの  
構造で議論を展開しているということ  
です。

**横堀** 例えば、地球温暖化のような  
問題を考えると、例えば、プリンシパ  
ルが消費者であると同時に、重厚長大  
産業で働く労働者であるというような  
状況になっています。そして、それぞ  
れの立場でエージェントを選んで、そ  
のエージェント同士がまた戦う。そう  
いう局面というものがあるのではない  
ですか。

**和気** そうですね。だから、一人の  
個体ではなくて、ファンクションだと  
捉えるのです。消費者としてのファン  
クション、投資家としてのファンクシ

ョン。理論では、一人の人間が多様な  
ファンクションを持っているというこ  
とがあり得ます。

**横堀** 個人として、どれが一番大事  
かというプライオリティを付けられな  
いという状況もあるのではないですか。

**和気** 社会全体として、各ファンク  
ションがどれぐらいの力を持っている  
かというのが理論的なフレームワーク  
で、それぞれの人間が、消費者として  
あるいは投資家としてのプレゼンスを  
どのくらい持って、社会に対して行動  
するのかまでは議論しないのです。

たぶん現実には一人の人間が、ある  
ときは消費者的、あるときは労働者の  
あるときは投資家的な行動をとるとい  
うことは十分にあります。

**大橋** 先生が提起されている問題を、  
経済学的にアプローチするのか、社会  
学的にとらえるのか、政治力学として  
解析するのか、いろいろな切り口があ  
ると思いますが、これから進めていか  
れるのは、その合成したものになるの  
でしょうか、それとも、どこかに純化  
した形でのアプローチになるのでし  
ょうか。

**和気** 社会を規定しているものが何  
なのかという議論に入っていくと、た  
ぶん社会的なアプローチになるのだ  
ろうと思います。

社会を規定するものの中の政治的な  
部分に議論を限定すれば、政治経済学

のアプローチである程度のこととは言え  
ると思います。ただ、あるところで国  
際社会という言葉を使ったら、外務省  
のある局長さんに「あなたにとって、  
国際社会とは何ですか」と聞かれまし  
て、「確かに無意識に使っている」と  
答えたら、「国際社会が現実はどうい  
うものか議論せずに、国際社会論の議  
論はできないのではないか」と言われ  
てしまいました。確かにそういうとこ  
ろまできちんと気配りしながら議論を  
しないといけないと思いました。

今われわれは、ガバメントや、NG  
Oや、国際機関といった、いくつかの  
ファンクションを持った主体が動いて  
いるものを国際社会と規定しています  
が、必ずしも、そうとも言い切れない  
社会的アプローチもあるかと思っ  
ています。

(六月二三日)

# 大学改革の現場から

講師

山岸駿介

(教育ジャーナリスト／多摩大学客員教授)

出席者

木田 宏

(東亜大学学園顧問)

天野郁夫

(国立学校財務センター  
研究部長)

木村治美

(共立女子大学教授／  
エッセイスト)

下山晴彦

(東京大学大学院助教授)

田村哲夫

(学校法人英学教育学園  
理事長)

牟田博光

(東京工業大学  
教育学部助教授)

永野芳宣

(助政科学研究所長)

## 改革への取り組みと 教授会の関係

山岸 これまで取材をしてきたことを基に、「大学改革の現場から」というテーマでお話をさせていただきます。大学の分類についてはいろいろな考え方がありますが、ここで対象としたのは研究重点の大学ではなく、研究と教育をともに担っている、いわゆる教育型の大学であるとご理解ください。

まず現場を見てきて感じることは、「大学改革」ということばの意味が非常に拡散していることです。そして、いわゆる大学改革をしていると思われる大学と、改革とはほとんど無縁な大学とがあること、さらにその違いは教授会がどう動いているか、あるいはトップが教授会をどう動かすかで決まっているということです。

大学審議会の答申にもあるように、文部科学省も省令を改正して、学長の

権限強化、評議会の重みの問題、教授会の権限の範囲の制約等、若干の制度を変えています。とくに強調されたのが、学長のリーダーシップです。これは教授会の力があまりにも強いのか、学長が弱すぎるのか、いずれにせよ大学全体をうまく運営できないという実態が背景となって出てきたものです。

私立大学の場合は、役所との関係も含め自律的に、かなりフレキシブルに大学改革に対応し、進展もあるのではないかとイメージが一般的にあるようなのですが、実際はそうではありません。とくに改革への関心があっても個々人の知識は必ずしも十分ではなく、非常に意識が固いと感ずることがあります。それは情報を伝えるシステムが未整備であることが一因です。結局、大学改革を含めて、世間の情報があまり大学教員の耳に入っていないという状況があり、自ずとフレキシブルな対応も難しいということなのだと思

われます。

もちろん、私立の中でも関心の高いところはあって、私学の代表的存在である早稲田や慶應は、どちらも大学改革について学長が辣腕をふるっています。しかしその中身を見てみると、それは教授会とは一線を画したところで行われています。

慶應では湘南藤沢キャンパス(SFC)を作ったのを契機に三田の学部も改革を図る意図があったようですが、うまくいかなかったと聞いています。カリキュラム改革や、自己点検外部評価の実施についても、明らかににはなっていない。

早稲田の場合は総長が全学部に対して自己点検評価、第三者評価をするという方針を打ち出して、動き始めています。しかし、自己点検評価をしなければならぬという切実感、必要性を認めるという空気は薄いのではないかと思います。学部によってはこれをや



▲山岸駿介氏

表1 2001年度のテーマカレッジ一覧（早稲田大学）

	テーマカレッジ名		テーマカレッジ名
1	アート〔創造と鑑賞〕	9	資本主義と福祉社会の共生
2	ITネットワーク：技術と作法	10	身体の表象について学ぼう
3	アイルランドの文化	11	地中海
4	英語「で」学ぶ	12	奈良美術研究
5	オーストラリア研究	13	20世紀文化研究
6	科学と技術のエジプト文明	14	ネイチャー
7	国際コミュニケーション	15	ビジュアルサイエンス
8	コリア研究	16	ユネスコ・ユネスコの文化と技術活動への参加

ることにとっても抵抗感が強い。カリキュラム改革も簡単ではなく、実践的な語学に取り組もうとしても、学部毎に独自の主張が出てきて、全学的な協調体制を進めることは難しいようです。

しかし、紆余曲折を経て、今年四月にオープン教育センターを開設しています。全学の学生を対象として、学部の枠を越えて聴講を認める教養の講義をするテーマカレッジをつくりました。たとえばアイルランドの文化などといったテーマを立て、このテーマで授業をする先生を全学から募集します。比較的少人数で、アイルランドの音楽、政治、等々の講義をします。受講希望者はとても多く、抽選をしなければならぬほどだそうです。学部の壁を取りはらって、ある程度、問題意識を持った教養教育をする試みです。学生にとっては、所属する学部での勉強の他に、副専攻とでもいうべきものを修得する機会が与えられることになりました。また、教員にとっても従来の学部を越えた教育を行うということで意識改革、ひいては教育改革につながることをねらいとしているようです。もちろん課題もあります。テーマカレッジを担当する教官への負担の増加で、従来の一人当たり平均担当科目五コマから七コマの他に、このテーマカレッジで講義をしなければなりません。

結局、改革を推し進めている大学は、かなり優れた学長、理事長がいて、教

授会をリードしているところが多いように感じます。さらに、組織の大小を問わず、リーダー、事実上は学長、理事長ですが、その人たちが支えるメンバーがいることも重要です。リーダーばかりいてもだめで、実現するメンバーがしっかりしていなければ、改革は進みません。サポートしている先生方は自身の研究時間をかなり割いて、改革に取り組んでおられるのだと思います。

改革を推進するためには、明快なプラン・戦略が示される必要があります。成功例をご紹介します。

#### ケース1.. 関西外国語大学

#### 留学を足がかりに学力の向上を

関西外国語大学（以下関西外大）には、山本甫教授・国際交流部長がおられます。講義ももちろんされますが、三〇年以上を姉妹校づくりを手がけてこられました。

私が去年取材で行ったときに、うかがった話では、海外の三二カ国二四校と姉妹校、提携大学を結んでいて、これは早稲田を上回る数です。ちなみに早稲田は大型大学の中では提携校が少なかったのですが、現総長の奥島さんがとくに力を入れて増やしています。海外への短期留学が早稲田の教育を強くするという信念をお持ちです。

関西外大では早くからこれに狙いをつけて、取り組んでこられました。も

もとは短大で、そのときには姉妹校提携依頼の手紙を出しても全く反応がなかったそうですが、昇格して四年制大学になったときに、少しは状況が変わるだろうとアメリカの大学に軒並み手紙を出したそうです（笑）。大阪万博のころに初めて四年制の卒業生が出た大学で、山本教授も卒業生です。

もともと外国語学校だったわけですが、語学だけで商売ができるような時代でなくなってきたことは英語科、英文科に対する志願者が減っていることで証明されている。経営や情報、あるいは法律などを教育するには大学の規模として無理がある。簡単に言えば、資金がないし、教員を雇えない。そこで、外国の大学を利用しようという戦略を立てたわけです。学生に対しては、外国に留学する意欲を持たせるよう勉強させ、レベルアップをさせる工夫をしています。

提携校は三二カ国にあります。これは、アメリカの大学にばかり集中するのではなく、英語で開講している大学であり、内容がニーズと合致すれば、アメリカの大学であっても、北欧や南米の大学であっても、提携をしていくという方法を取ったそうです。留学期間も、二年、一年、半年、大学が補助する費用面も、全額、旅費のみ、学費のみ等々設定は多様です。学生は、留学のために努力をせざるを得ないような状況に追い込まれます。勉強量は相

表2 関西外国語大学の海外提携校 (2001年8月)

国名				国名				国名				
交換	提携	協定	国別合計	交換	提携	協定	国別合計	交換	提携	協定	国別合計	
1	アメリカ	120	10	130	15	シンガポール	1				1	
2	オーストラリア	19		19	16	タイ	2				2	
3	カナダ	9		9	17	中国	3			2	5	
4	イギリス	7		7	18	フィリピン	1				1	
5	ニュージーランド	2		2	19	リトアニア	1				1	
6	スペイン	3		3	20	台湾	1				1	
7	メキシコ	4		4	21	エクアドル	2				2	
8	フランス	2		2	22	マルタ	1				1	
9	スウェーデン	4		4	23	ドイツ	2				2	
10	デンマーク	1		1	24	コロンビア	1				1	
11	アルゼンチン	3		3	25	南アフリカ	1				1	
12	オランダ	3		3	26	エジプト	1				1	
13	フィンランド	2		2	27	ノルウェー	1				1	
14	韓国	2		2	28	モロッコ	1				1	
					計				213	10	14	237
					総計40カ国・地域				237	大学 (2大学連合体含む)		

当なものらしいです。また、選抜も、半年以上、あるいは一年近くをかけて丁寧に行っています。

山本さんはその全部を取り仕切っていて、アメリカの大学ではアドミニストレーターという専門職なのだと思えます。国際学会もあって、かなり有名な存在になっていくようです。彼のようには三〇年以上取り組んでいるような人と、二年、三年交替で教官が国際交流委員会の委員をするという国立大学方式としては、全く勝負にならないだろうと思います。私立でもこれほど徹底しているところは他には聞いたことがありません。大学の方針を実現する中核人材が非常に重要だという例です。

### ケース2 大阪女学院短期大学

#### カリキュラム編成の工夫

学生をマスとしてとらえないで、一人ひとりの学生に合った教育をするところが、教育改革・大学改革になるということなのだろうと思っています。

何十人かの学生を集めて、教壇の上から講義をするというのではなく、個々の学生の興味や学力、あるいは言っていること、やっていることに対応していくことは、学生からのニーズがあったとしても、いまの大学ではなかなか実現できません。しかし、それに取組んでいるところもあります。比較的スケールの小さい短大の例ですが、大阪女学院短期大学をご紹介します。

四年前に取材をして本当に驚いたので、今回の報告のために、もう一度取材をしてきました。

ここでは英語のカリキュラム編成に特徴があります。読む、話す、聴く、書くの授業を効率的に進めるために、入学すると学力別の学級編成にして、一クラスを四人の先生が担当します。月曜日どのクラスもリーディングを置くようにして、そこで取り扱ったテーマは、火曜日以降の会話や作文の授業にも引き継がれるようにします。壁には大きな紙が張ってあり、月曜日のリーディングの先生が何か気が付いたこと、あるいは自分がポイントとしたことが書かれていて、他の先生に対する注文などがあわせて記述されています。担当する先生たちのコンビネーションが非常によくなる。毎月一回、最終の土曜日にはメンバーは必ず集まって、一カ月の反省と次の月の内容の検討をしています。専任でもこれだけのことはなかなかないと思うのですが、ここでは、非常勤まで入れて、熱心に取組んでいます。ミッシェンで、クリスチャンコードが厳しい学校ですが、非常勤もクリスチャンなのかどうかは聞きそびれてしまいました。しかし、「よく非常勤がそれで文句を言いませんね」とコメントし、その分お金をたくさん払っているのかどうかと聞いたら、「いや、短大ですから、払える金額は変わりありません」という答えで

した。これが三、四年前の話です。

今回行ってみたら、さらに進んで、カリキュラム全体の編成を変えています。まず三学期制を導入し、三学期目はオープンで空けておいて、一学期と二学期(春学期と秋学期)に、コアカリキュラムを設定します。例えば一学期目は「平和の追求」、その後、「科学と宗教」、二年目は「現代と人権」、「生命の危機」として、そのテーマに関係する英文を読み、聴き、書き、話し、それ以外の教養科目についても、平和への課題、紛争の構造、第三世界の政治、国際社会の変容など、コアテーマに沿って授業科目を並べています。英語による教養教育をすることがこの短大の性格付けということで始めたのだそうです。

この学校の恐るべきところは学生の満足度の高さです。今年三月の卒業生に実施したアンケート調査には五割が回答しています。「大学の雰囲気がい」八六・四%、「学生はリーダーシップ養成の機会に恵まれている」八五・八%、「大学は学生の能力や個性を生かす機会を与えている」八一・八%となっています。

ネガティブの質問に対しては、「一生懸命勉強しなくてもたいの科目は簡単にパスできる」に「はい」と答えたのが七・四%です。「学生は授業中、指されるまで進んで発言しない」と答えたのは一六・五%です。つまり

図1 2001年度大阪女学院短期大学カリキュラム構成図

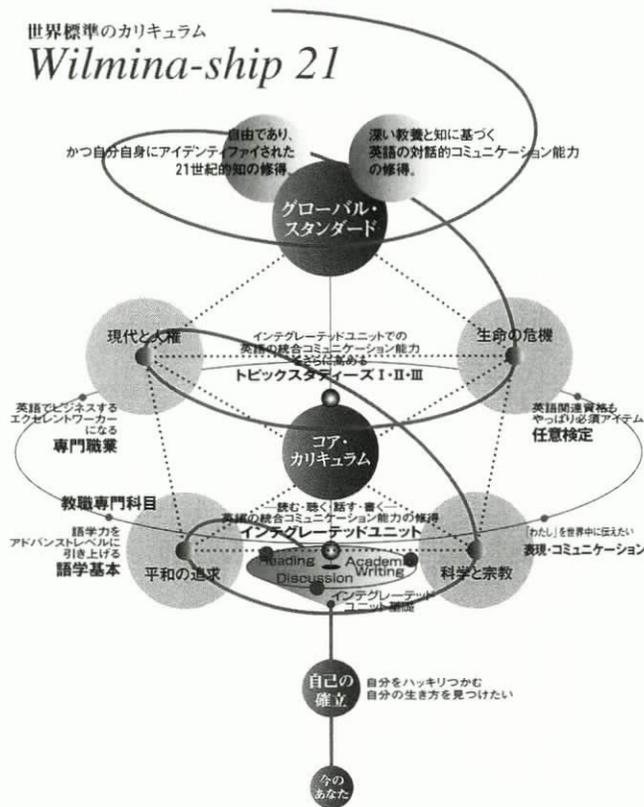


表3 専門教育と教養教育の統合 (大阪女学院短期大学のカリキュラム群)

1. 自己の確立群
2. 語学基本群
3. 語学統合群
4. コア展開群 (1テーマ5週間)
  - 「平和の追求」専攻
  - 「科学と宗教」専攻
  - 「現代と人権」専攻
  - 「生命の危機」専攻
5. 表現・コミュニケーション群
6. 専攻科群
- \* 専門職業群、教職専門群

授業では発言するものだと思っている。「教科書だけ勉強しておけば、ほとんどの試験に間に合う」と答えたのが一八・二%です。カッコよく見せるにしても、いささかパーセンテージが違いすぎると思いますね(笑)。アンケートは毎年やっていて、私が三年前に行ったときも、その数値の高さに仰天したのですが、今回も変わりませんでした。「たいへんよかった」が六二%で、

「よかった」が二九%ですから、九〇%以上が肯定しているわけです。

### 短大の社会的状況と学生の満足度と

#### 裏腹な社会の反応

実際に二年生の学生三人に満足度などについてインタビューをしましたが、その結果にもたいへん驚きました。

一人は近畿大学付属高校から来ていました。理数系のコースに入っていたが、大阪女学院短大を何かで知り、オープンキャンパスに見学にきました。この学校のオープンキャンパスは年に一〇回近くの回数を開いています。見学者にはリピーターが多く、多い人と七回ぐらい来るそうです。いろいろ考えた末、大阪女学院短大を受けたいと親に言うわけです。付属高校だったから、そのまま短大に入れたんだそうですが、それはイヤだ。しかし、決めた時点で一般入試が受けられない状況だったのと、英語に自信がなかったという二つの理由で、この短大を受験するために浪人をしたそうです。いまだ

きこんな例は、医療短大か何かは別ですが、非常に稀なケースだろうと思います。親が大反対をして、結局、彼女は昼アルバイトして、夜、英語学校に通い一年浪人して入学したそうです。なかなかしっかりしていました。いま四大編入を目指しているそうです。

次は府立高校の卒業生です。専門学校に行くか、短大に行くかと悩んだん

だそうですが、「四大は長すぎるから短大にしよう」と決めたそうです。これは昔は親が言う言葉だったと思うのですが、自分がそう思って、専門学校を後回しにして短大に行くことにした。これも親はかなり反対したけれど結局自分の意志を通したそうです。

もう一人は大阪女学院短大付属高校出身です。ここは武蔵高校と武蔵大学のような関係で、高校は進学校です。方々の大学を受験したが、合格できずここに入ってきたと彼女は言っていました。親は浪人をして有名大学をめざせと言ったそうですが、自分はこの大学に入っても成長できそうだから入学したと言っていました。

いずれの生徒もしっかりした意志をもって、非常に熱心に勉強していますし、講義に対する満足度も高いと思います。しかし、話を聞いてみると、いまや短大を成立させる社会的な意識はないのかもしれないという気がしました。三人とも全員、親の反対がかなり厳しかったと言っていました。短大に行くのに父母や社会の短大に対するネガティブな目が相当ネックになっているように感じます。

高校の教師の意識も、短大よりも四大へという流れだそうです。これは大で聞いた話ですが、大阪女学院短大は高校の英語教師にとってはよく知られている学校で、ナマな四大に入るよりも、あそこに入って力を磨いたほう

がいいと推薦してくるのですが、進路指導やクラス担任にしてみると、四大に何人入れたかということで、その学校、そのクラスが測られる。この短大に入る学力があれば、四大に行けるということですから、結局、あまり働めない、短大を受けさせないというような状況らしいのです。

しかし、短大そのものはものすごい努力をしていて、一割が四大に編入するそうです。しかも、トップ層は京大や阪大などに入るような高い学力を持っています。また、就職をしてから、何年かたってアメリカの大学に留学する人がかなりいます。この学校の卒業生で、プリンストンやハーバードを出て、母校の教員になった方もおられます。前回取材したときは、前の学長、アメリカ人だったのですが、卒業生から推薦状を書いてくれというのが、その当時、毎年十人をくだらないというふうに言っていました。この女子短大の實力はたいへんなものだなと思いました。

## 大学が抱える矛盾

### ターゲットは誰か

これからお話することは、改革をするうえで考えるのか、大学をつくるうえにおいて考えるべきなのか、運営するうえにおいて考えるべきなのか、わかりませんが、一つだけ気になることを申しあげておきます。

最近開学した地方の大学で、学科の性質上、数学ができないと入学してからの授業がわからないにもかかわらず、入試で数Ⅲを必須にできなかったところがあります。結局、数学ができない学生がかなり入学することになってしまった。先生の話では、大学院レベルの数学力があるものもいるし、二次方程式がわからないものもいるらしい。

見学に行ったときに、研究室を通りかかったらば、何人かの先生がわいわいと、補習の打ち合わせをしている。学生たちがついにたまりかねて抗議をしたらしい。「自分たちは大学に入ったんだから、大学の授業をしてくれ」と。学生のレベルに幅があると、先生は、まさに小学校や中学校の教員と同じように学生の真ん中のレベルをターゲットに教えることになります。つまり高等学校の復習みたいな講義をしていたらしいのです。そうすると、上のレベルの学生はつまらないし、下のレベルの学生は理解できない。それで、三クラスに分けて補習を始めた。最低のクラスでは中学校の数学からやっているそうです。

学長にどうして数Ⅲを必須にしないのかと聞いたところ、地元でこの大学に学生を送ってくれるレベルの高等学校は、いわゆる地元のナンバーツーで、三〇〇人の生徒定員があるなかで、数Ⅲを履修している生徒は七〇、八〇人。そのレベルの子どもはほとんど東京の

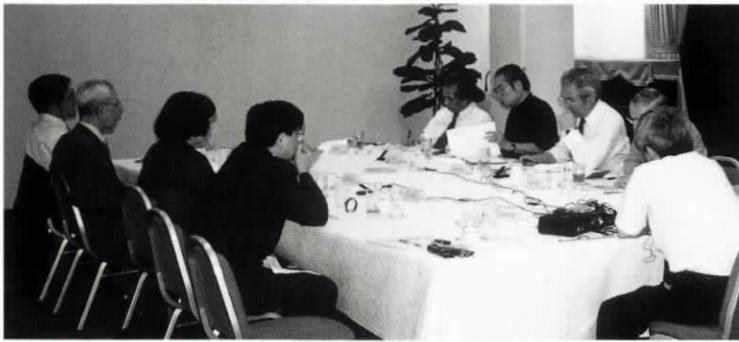
大学に行ってしまう、地元には残らない。つまり自分の大学には来ないという。数Ⅲを必須にしたら、入学希望者が減ってしまい、選抜ができなくなる。それを考えると、自分としては数Ⅲを必須にできないという。経営面を考えるとそうならざるを得ないですね。

しかし一方で、ある年輩の教員が若手の教員に向かって、「君たち、研究論文をしっかり書かないとだめだ。教育も重要だろうけれども、研究ができないとなると困る。後々のことを考えなくてはいけない」と叱咤激励しているわけです。研究を志向している教官は、そこでずっと働こうと思っただけでいるわけではない。将来のことを考えると、教育に専念していたのでは立ちゆかないという現実がある。

教育改革・大学改革が声高に叫ばれています。現場でおきていることを見ると、いったいどこから手を付け、どう直さなければいけないか、本当に惨憺たる思いがします。

天野 最近の新設学部・学科をみると、本来大学院でやるのがふさわしいような専門教育を学部レベルに下ろしてカリキュラム化しているところが少なくありません。院生でも難しい専門教育を学力の低い学部生を対象にやるという、最初の設計自体が間違っているのではないかと。

アメリカのことがいろいろ引き合いに出されますが、アメリカでは学部レ



ベルで高度な専門教育をやるうとは考  
えていない。日本ではきわめて専門的  
な新設学部や大学を次々つくって専門  
の研究者を集め、高い目標を掲げてい  
ますが、結果的にあまり学力の高い者  
を集められないという実態がある。そ  
れはだれの責任なのか。学生の学力が  
低いのが悪いんだと言ったのでは、気  
の毒だという気がします。

**山岸** それは間違いなく、設計した  
人間の責任であり、設置認可を通した  
ものの責任であると思います。

新しく大学をつくるのに、導入期教  
育をきちんと考慮しないでカリキュラ  
ムを設計するなどということは、私は  
信じられない気がします。

昔からある古い大学が従来のものに  
しがみついているというのは、わから  
なくもないが、新しい大学でも意外に  
考えていないのが実態のようです。

最近、文部科学省が高大連携を言い  
始めています。文部科学省が言う趣旨  
は間違っていないが、現場は哲学で  
動くわけではありません。結局、高校  
の先生は生徒に大学の授業を聴かせる  
ことしか考えないし、大学の先生は高  
校へ出かけて自分の専門の話をするこ  
とでくらくらしか考えないという結果  
になるでしょう。

いろんなところで無防備で、矛盾だ  
らけのまま事が進んでいます。なんで  
も文部科学省に頼るのはいけないから、  
設置認可の窓口にもあまり多大な期待

をしてはいけないのかもしれないが、  
それにしても対応がなすすぎます。

**木田** 設置審査が、後ろ向きな姿勢  
で行われ、矛盾がひどくなる方向で進  
められているのですね。

### 大学教員の使命とは

### 研究か教育か

**木村** 短大から四年制に移行する際  
に課題となっていることの一つに、教  
官の業績認定の問題があります。私自  
身もいくつかのケースを知っているの  
ですが、文部科学省の業績審査基準で  
は、四年制の教官になれない方が出て  
くるのです。そういう場合の処遇をど  
うするかがとても難しい。基準を満た  
していないからといってクビにするわけ  
にはいかないし、付属高校の教員とい  
う選択肢もありますが、現場では大反  
対が起こったそうです。業績をどう定  
義し判定基準をつくるかの問題です。

**木田** 教育に熱心に取り組んだ人の  
業績を、現状ではうまく反映するしく  
みになっていないですね。

**天野** 実際問題として、教育に専念  
すればするほど研究の時間はなくなっ  
てきます。大学からすれば、教員には  
学生をきちんと教育してもらうために  
給料を払っている。しかし、教員の異  
動や採用は、研究重視で行われていま  
す。その矛盾がどんどん深刻になり、  
表面化してきているのが大学の現状だ  
と思います。ここを改善しない限り、

「教育が大事だ」といくら言ってもし  
かたない。

**牟田** 教育を一生懸命やっているこ  
とが昇進や異動に有利になるというよ  
うな例はないのでしょうか。

**天野** 最近、東大の工学部が教育専  
任の教授、助教授を採ることにしたと  
いう話を聞いています。

しかし、任用にあたって教育で評価  
する場合と研究で評価する場合という  
ダブルスタンダードを大学の教員は非  
常に嫌いますね。

しかし、考えてみれば、教授会の構  
成員が一枚岩ではなくてはいけないと  
いう前提そのものがおかしいのと同じ  
になります。学部から大学院を出て助手  
タキャリアだけでなく、民間企業、新  
聞社、研究所など、いろいろなバック  
グラウンドをもった人から構成される  
教授会が実際に増えてきています。現  
状はそうよに変わってきているのに、  
業績評価だけは依然として、研究重視  
のスタンダードにこだわっている理由  
は何かが問われ、議論される必要があ  
ります。そうでない限り評価のしくみ  
は変わってはいかないのではないでし  
ょうか。

**牟田** いわゆる研究大学ではなく、  
学生の教育にもっと力を入れるべきだ  
と思われような大学でさえ、研究だ  
けが重視されているというのはおかし  
いと感じています。

山岸 研究者の育ち方の違いもある

と思いますが、アカデミックキャリアの人はやはり最終的には研究大学的なところに戻ろうと思っっているのではなにかと思います。では、研究大学で大学院生をたくさん養成して、その人たちが就職先を探す段になって、果たしてどういう選択があるのか。

そもそもポストが少ないという問題もあるし、行き先によっては教育で手いっぱいになって研究ができなくなることもままある。キャリアを考える上でも相当の混乱が起きてしまうことは想像に難くありません。

天野 アメリカでも、三〇年ぐらい前に同じような問題が起こりました。

コミュニティカレッジが急成長を遂げた七〇年代に、同時に大学院が大量のドクター（Ph. D.）を輩出して、かれらがコミュニティカレッジの教員となりました。その彼らが教育に不熱心だというのが問題になった時期がある。そういうプロセスを経て解決されたのかフォローしていないのでわかりません。Ph. D.を持つ人たちが適応したのか、それとも逃げ出して、教育に熱心になったコミュニティカレッジの教員が多数を占めるようになったのかもしれません。その大拡張期に入ってきた世代が管理職層になり、いずれにせよいま、定年の時期を迎えどンドン辞めている。コミュニティカレッジはリーダー層を失ってたいへんだという話を

を読みました。

日本の場合には、いま短大はどんどん減るなかで、Ph. D.が増えて、リサーチ志向がこれまで以上に強い人たちが、新設の学部や大学、短大に流れ込んでいる。教育に熱心でない教員の増加という、アメリカと同じ問題が起こっているのかもしれない。いい方向に行って、その人たちがアメリカのように教育熱心になる可能性もあるわけですが。

山岸 しかし、就職を薦める側として、研究志向の人に、教育が中心となる大学を紹介できるでしょうか。

天野 研究重視の大学に大量のPh. D.、優秀な研究者の卵たちが全員入るだけのポストがない以上、仕方ないという面があります。どこかには就職しなければならぬ。

田村 自身、大学改革を試みている学校からいろいろ相談を受けた体験から考えてみると、先生に合わせて改革をすると失敗するのではないかと思います。むしろ学生が何を望んでいるかということを前提にして改革すると、成功していますね。

もちろん、研究を志向することも重要ですが、大学自体の経営が成り立たなければ、元も子もありません。これは、先生方の意識改革を促す講演に行ったときのエピソードです。

入試方法を工夫したらどうかという話をしたところ、「私は研究をして、

どういう研究成果を上げるかということとを問われて、自分の人生を送っている。そのために大学の先生になった。もしあなたが言うようなことをやらざるのだったら、私は大学の先生にならなかった。」という話になりました。私は仕方がないので、「それはあなたは道を間違えたんだ。これをやらなかったら、この大学はつぶれてしまうのだから、やらざるを得ないのではないですか。もし嫌なら辞めて、ほかの道に行ったほうがいい。」と言ったのですが、非常に難しい問題ですね。

### 何をめざした改革なのか

永野 大学改革とは何を目的にしているのでしょうか。民間企業や役所と同様、要らないものを削ろうという、いわばリストラということなのですか。

山岸 いわゆる、人を削るというようなりストラではないでしょうか。多数の大学の場合は、学生たちに納得できるような教育をする。つまり満足感を与えるということだと思います。

下山 大学改革の目的は、おそらく大学のなかでもまだはっきりしていないのだと思います。国立大学では独立法人化が始まるので、なんとかしようという危機感が出てきたのですが、何のためにやるのかという点は必ずしも明確ではありません。

学生の望む教育をということですが、



いまの学生が何を大学に望んでいるかという、望んでいるものはないのかもしれないと思います。(笑)

五年ほど前まで学生相談を担当していた経験から、学生たちは大学に入っただけで勉強しようという気はそれほどないのです。やっと大学に入ったのだからサークルをやって、友だちをつくってということがまずあって、大学の先生にこれだけ教えてくれという意識はあまりないのではないのでしょうか。

つまり、日本の学生に、「何を求めているんだ。それに合わせてやろう」と言っても、答えが見えてくるかどうかという問題はあると思います。

山岸 最初に私が大学改革の意味が非常に拡散していると言ったのは、要するに訳がわからないということなのです。もちろん改革に対する思いはそれぞれあるのだから、改革のイメージは各々違うかもしれない。

学生は依然として、「話が違う。勉強しなくても済むと思って大学に入ってきたのに」と平気で言うでしょう。そういう学生を勉強させるための改革だと私自身は思っています。

研究大学の場合は別な意味での改革が必要で、教育改革ばかりしているわけにはいかないのですから、いろいろな問題があると思います。

天野 大学にとって、学生というお客さまが普通に来ているあいだは、それほど危機感はない。総合大学は今の

ところ安泰ですし、新設の大学はそれぞれ独自に工夫をこらして、新しいお客さんを集める努力をしている。しかし、あと五年ぐらいの間に、学生を十分に集められない大学が確実に出てきます。短大はもうそういう事態になっていますし、いずれ四年制大学にも及んでくる。そのときに初めてリストラ問題が出てくる。先が読めている大学は、すでに学部を改編したり、さまざまなかたちで努力を始めています。まさに「リストラ」を始めているわけです。

ただ、その数がまだ少ない。そのなかで山岸さんが紹介された関西外大や大阪女学院短大は例外的によくやっている。しかし、ここまでコンシューマー・オリエンティッドになった大学は限られている。

木田 大学問題を考えるうえでは、勉強したいという人間に対して、どうこたえるかというのが教育の責任です。大学が多すぎるんじゃないか、遊びすぎているんじゃないかと、いろいろなことがあります。しかし、本人や親御さんに「あなた、勤めますか、大学へ行きませんか」と言ったら、「大学へ行く」と言います。ところが大学へ来たなら、ミスマッチが起こっています。しかし、それは相手を見てものを言うというふうな教育の体制を変えなければ、お客さんがうるうるしているのにお客さんの希望しない商品をつくって

いる。これが大学の実情です。

大学はもっと高度なお客さん、研究をしたいという人を相手に高度なことをやればいい面もあるでしょう。しかし、もう少し安い、使いやすい知識を買いたいと言って、楽しみながら、大学へ行って友だちを得ようという人もいます。それに対して、教育の体制をどう整えて対応させていくか。それぞれ対応できるような教育のシステムにしておかなければいけない。

いまは過渡期でかなり混乱しています。高齢者がお金を持って、暇を持っているのだったら、「高齢者をもう少し勉強させるような大学」というのができた方がいい。介護にお金をかけているぐらいだったら、彼らにあった大学をつくって、少しでも頭脳を刺激してやったほうが社会のためになる。

教育を基本的にどういうものとして考えるか。本当のお客さんは誰でも、どこにピントを合わせなければならぬか。おそらく国民全体にピントを合わせ時期が来てしまったのだと思います。いままでは経済的な制約から、義務教育を課し、その後の教育は入学試験で絞っていたわけです。しかし、もう絞る必要はなくなりました。ただ、それぞれのニーズにどこが適切であるかというところを選択できるように時代になったのだと思います。

(七月四日)

今井隆吉

(原子力委員会委員・杏林大学教授)

出席者

内山洋司

(筑波大学教授)

竹下寿英

(麻布大学教授)

伊東慶四郎

(郵政科学研究所  
主席研究員)

坂田東一

(文部科学省  
大臣官房審議官)

武部俊一

(科学シヤナリスト)

下山俊次

(日本原子力発電機顧問)

藤目和哉

(財団法人エネルギー経済研究所  
常務理事)

# シベリアのエネルギー・原子力

今井 今回の視察は三月一日から二週間、経済産業省の中央アジアプロジェクトの一環で、中央アジアの石油とガスのパイプラインと、資源が本当にどれくらいあるかについて調査することが目的でした。

中央アジアの石油ガスについてはいろいろな話があり、規模はだいたい北海と同じだと言われていますが、海中ではないため、やぐらをまず陸地の真ん中まで持って行って掘り当てなければなりません。その後は、通過料を払いながら、どこのパイプラインを通すかについての検討が必要になるために、今回の調査をすることになりました。

これに加えて、せっかくロシアへ行くのだから、原子力施設の現状を見てみようということになったわけですが、

## 複雑な

## パイプライン・ポリテイクス

まず、シベリアに行く発端となった、

パイプラインのお話をしましょう。

黒海に面してノボロシースクという積出港があるのですが、私が行った日か、その前日に、この港とカスピ海の油田、テンギスとの間に一日五六万バレルの新しいパイプラインがつながりました(図1)。ノボロシースクには

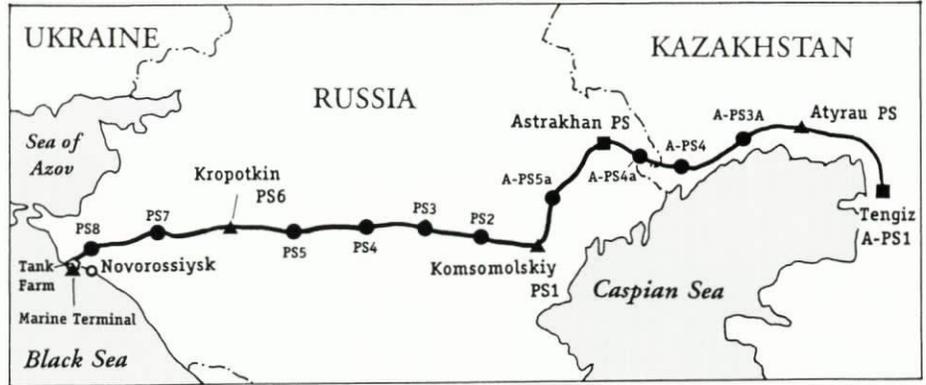
アゼルバイジャンと結ばれている既存のルートがありますが、これはチェチエンのグロズヌイという、紛争の絶えない危険な地域を通るので、非常に問題になっていました。新しいパイプラインはテンギスよりカスピ海の北を通り、ロシアを通過して、ノボロシースクに出ます。いまやこの港は黒海のパイプラインのターミナルで一番大きいそうです。しかし、ここは軍事機密だそうで、中へは入れてくれず、写真も外から撮らざるを得ませんでした。

ノボロシースクに新たなパイプラインがつながったのは非常に結構なのですが、黒海から地中海へ出るにはダー

ダネルス海峡を通らなければなりません。この海峡は現在でもタンカーが二〇隻ぐらい沖待ちをしている状況ですから、黒海にこれ以上パイプラインが集まって、石油が集まってくると、どうやって地中海へ出すが難しい問題になってきます。

一方、地中海に面したトルコのジェイハンにはイラクからのパイプラインが既につながっていますが、ここを同じく終着点とした別の大きなプロジェクトが現在動いています。これはアゼルバイジャンのバクーからクルド地区を通り、ロシアを通らず、トルコを通過してジェイハンへ出ることにより、地中海へ直に石油を出すことができるというものです。昨年ジェイハンを訪れたときには、もうパイプラインの据え付けがだいぶ終わっていました。しかし、この地は本来イラクからのパイプラインが通っているところであり、ここに、この界隈のパイプライン・ポリ

図1 カスピ海周辺の新しいパイプライン（カザフスタンから黒海まで）



▲今井隆吉 氏

ティクスがやっかいであることが窺えます。

他方、イランが一番望んでいることは、イランからインド洋へ出ることで、そうすれば、ホルムズ海峡を通らないで海へ出られるわけです。しかしアメリカにとってそれは好ましくなく、何とかして、ジェイハン経由で地中海へ出してしまおうとしています。

このように、この界隈のパイプラインはだれがどこを通過して海へ出るかということがいろいろと問題になっているし、ジェイハンへ出るラインについては日本の商社やいろいろなマルチメジャーが絡んでいるという現状です。

### 姿が見えてきた ロシアの秘密都市

これからがシベリアの話になります。アメリカも実際は似たようなものなのですが、ロシアの場合は図2に示すように核兵器のための秘密工場が二〇ほどありました。どこにあるのかについては長い間隠されていて、いずれも郵便番号しか持っておらず、例えばチェリアビンスク70は、チェリアビンスクの近くではあるらしいのですが、70という郵便番号に意味があるだけで、チェリアビンスクとは別のところにあるのです。

今回の視察では、核爆弾の設計開発を行っているアルザマス60、プルトニ

ウム生産を行っているチェリアビンスク65、クラスノヤルスク26などを訪問してきました。

核兵器の施設はそれぞれに機能があり、たとえばトムスク70には非常に大きなプルトニウム生産炉があって、爆弾用のプルトニウムが作られています。その他ウラン濃縮工場、弾頭の組立工場、核弾頭の試験場という具合に分かれており、ソ連はこれらの施設をワンセットにして、非常に力を入れてつくりました。これは一九五〇年代から六〇年代のことですので、まだ核兵器というものがあまりよくわかっていないときに、非常に多くのお金と手間をかけて、こういう工場をつくり、それこそ何千発というような勢いで核弾頭を作っていたわけです。

アメリカの核兵器関連施設の従業員数は、少し古い数字になりますが、一九八五年で約一〇万人です。ソ連の場合、人数はわからないのですが、一つの工場に何千という人々が働いていたようです。そして家族が全員その秘密都市に閉じ込められて、秘密都市で生まれ、学校へ通い、働き、死んでいくというかたちで、何もかもすべてがその秘密都市の中にあつたようです。ですから、二〇の町で、家族を含めて一〇〇万人以上の人が、核兵器の製造にかかわっていたということになります。

### シベリアまでの長い道のり

シベリアへは、まず成田を出て十数時間かけてモスクワへ行き、次にバイカル湖まで七、八時間かけて引き返します。飛行機の便も四通八達というわけではないので、いったん遅れてしまうと、簡単に他の便があるわけではないし、他の旅行の方法があるわけではないので、乗るはずの飛行機が来るまで、ひたすら待っているより仕方がないわけです。今回は最長で一三時間も飛行場で待たされました。(笑)

二週間の視察期間でホテルへ泊まったのは確か三晩ぐらいで、あとは研究所の宿泊施設と夜行列車で夜を過ごしました。夜行列車で二〇時間ぐらいかけて移動をするわけです。広軌の汽車なのでそう狭くはないのですが、夜行ということで、いつ走って、いつ止まっているのか、外はどんな景色なのかは全くわかりませんでした。そして夜行列車の中ではお酒を飲んではいけないことになっています。これはゴルバチョフが決めた規則がそのまま残っているのだそうです。ただ、実際にはそんな規則を守っている人はいなくて、みんな当たり前のようにウォッカを買い込んで乗っていて、車掌が回って来ると、車掌にも「一杯飲み」とすすめます。すると車掌も一杯飲み、すつと

行ってしまおうという具合なのです。

なぜ三月などという寒い時期の視察になったかというと、訪問許可がおりるまでに三カ月から六カ月という非常に長い時間がかかったためです。核兵器工場というのは冷戦後も一般開放されておらず、いまだに軍事機密で、立ち入り禁止です。私の場合昨年の六月頃に依頼をしたのですが、結局行くことができたのは今年の三月でした。

先ほどお話ししたようにバイライン関連の施設は軍事施設であるために、写真を撮ることはできませんでしたが、核兵器工場の場合はなおさらで、設備の中に入る前に写真機は取り上げられてしまいました。手元にある写真はすべてロシア側から提供されたものです。

### 停止できない

#### クラスノヤルスタのプルトニウム生産炉

クラスノヤルスクは、地下だというのですが、実際は、大きな花崗岩の塊の中に穴を掘ったような状態になっているところ。そこに熱出力一六〇万キロのプルトニウム生産炉を三台据え、さらに再処理工場をつくってしまっています。現在もプルトニウム生産炉の一台がまだ動いています。

「プルトニウム生産炉は全部やめたのではないのか？」と尋ねたところ、

「本当は、アメリカとの約束では二〇〇〇年一月三十一日で全部を止めるこ

とになっている。しかし実際問題として、

クラスノヤルスクのプルトニウム生産炉は地域暖房の主力である。主力暖房は、いまの花崗岩の塊を熱交換器に使っているため、原子炉を止めてしまおうと、花崗岩が冷えるだけでなく、クラスノヤルスク26全体が冷えてしまいい、とても暮らしていけるものではない」という答えがかえってきました。

私が訪れた三月はマイナス二五度でしたが、一月にはマイナス五〇度まで下がるそうです。一軒一軒の暖房ではなく、地域暖房で全体を暖めているので、寒くていられないという状態ではないですが、決して暖かいとも言えません。

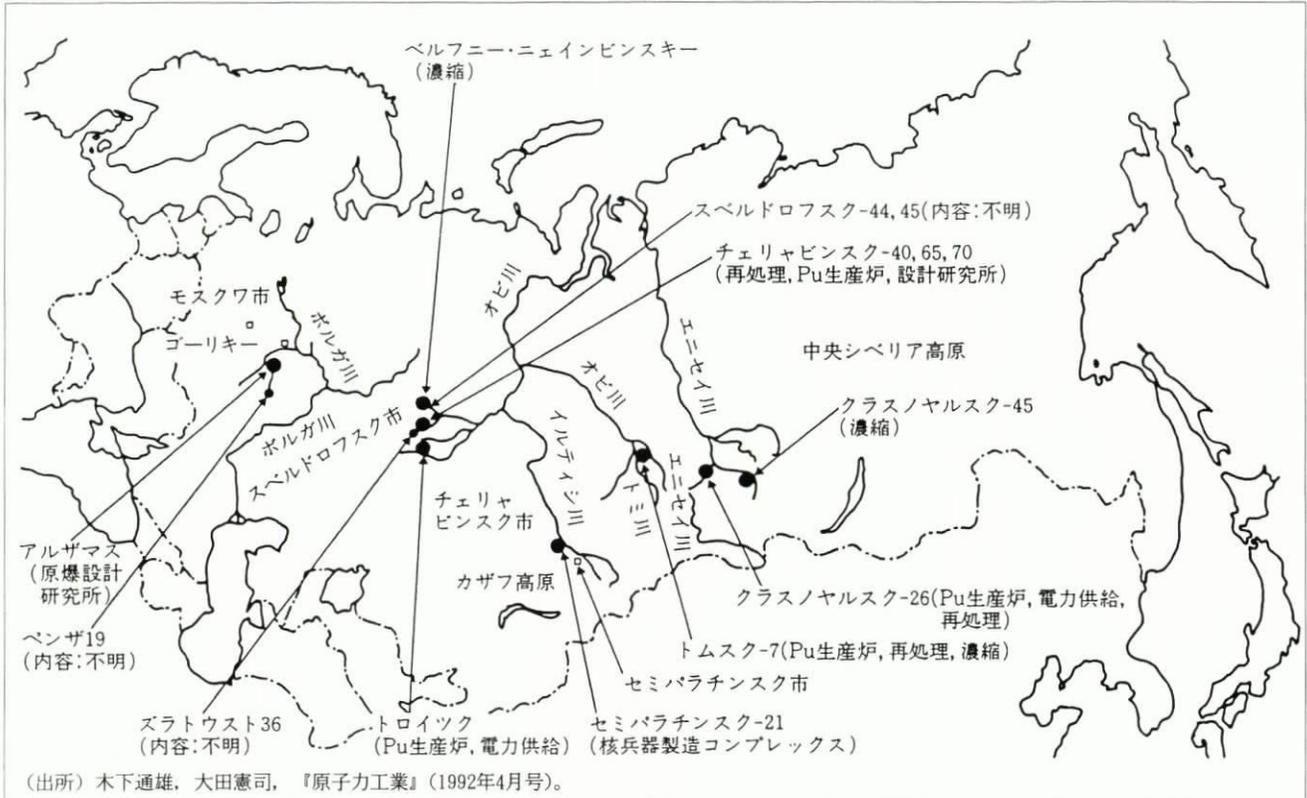
このような状況の中で、金属天然ウラン炉を何とかして重油発電か石炭発電に切り替えるというのですが、なにしる花崗岩の大きな塊が地下にあるようなもので、それを全部温めるだけの熱交換をできる設備はとてできません。「困った、困った」と言いながら、プルトニウム生産炉は稼働しているわけです。

天然ウランの金属を用いて、千メガワット・デイ・トンぐらいで、プルトニウム239の割合が九十パーセントのものをつくっているため、再処理をしてプルトニウムを出さないと、コールドホールなどと同じようにアルミ被覆などが全部腐り、そこから中を汚染してしまいます。そのために仕方なく再

処理をしてプルトニウムを取り出しています。これは非常におかしな話なのですが、ロシア人に言わせると、「核兵器を解体しているだけで、既に三九トン純粋の爆弾用プルトニウムができているのだから、年に一、二トン余分にできてもいいではないか」ということなのです。しかし、そういうわけにはいかないと思います。

クラスノヤルスクは、一九五〇年代の終わりから六〇年代にかけて、バイカル湖のすぐそばの、シベリアの広大な雪の林の中につくられたプルトニウム炉です。この時代ロシアは核兵器を多くつくっていたわけではありませんが、今後の戦争の主体は核兵器だと考え、他よりも優先して、これに大金と大勢の人を注ぎ込んだのだと思います。聞いてみると、さまざまな施設は、すべてを労働者がつくったのではなく、収容所列島の囚人たちがかり出されたという話もあります。最初に穴を掘りましたが、それを使ってこのような大きなものをつくるのは、さぞ大変だったと思います。当時のソ連が核兵器にどれだけ入れ込んでいたかということの証しのようなものだと思います。現在クラスノヤルスク26は、軍事都市ではあるのですが、秘密都市ではなくなり、だいぶ自由になったようです。出入りが自由とまではいかないのです。

図2 旧ソ連の主要核兵器施設



が、生活は以前よりもずっと楽になり、大きな教会も建てられました。ロシア人というのは立派で、自由になったとたんに、このような立派な教会をつくったのかと感心しました。またかなり大きなマーケットもあり、品物も豊富に並んでいました。通貨もドルではなく、ルーブルが使われ、市民が普通に買い物ができるようになっていました。

### 初の原爆がつくられたアルザマス16

アルザマス16は最初の核兵器がつくられた最先端の研究施設です。ロシアの最初の原爆は、いまや有名な話ですが、アメリカのブルトニウム爆弾トリニティーと同じ設計者、クラウス・フックスによるものです。彼はドイツ人で、アメリカのロス・アラモスでブルトニウム原爆の設計の責任者でした。彼が設計した最初の爆弾の手書き図面が、アルザマスの爆弾主任のユリ・ハリントンの手に渡り、ユリ・ハリントンはそれを見て第一号爆弾をつくったというのです。つまり、クラウス・フックスがロシアのスパイだったわけです。図面の写真が『原子爆弾の誕生』という本に載っており、こと細かに書かれています。この第一号爆弾の模型を見てきましたが、あまり大きなものではなく、同じ設計図から作ったためでしょうが、長崎に落とした爆弾と見た

ところ全く同じでした。

### ホットセルが立ち並ぶ原子炉科学研究所

ディミトログラードにある原子炉科学研究所はブルトニウム燃料を専門にしているかなり大きな研究所です。BN 600という高速炉の開発に取り組んでいて、小型高速炉BR 60の燃料の振動充填法については、日本の核燃料サイクル機構と提携して行われることになっています。

クラスノヤルスクと同様、この研究所にも小さいのぞき窓のついた非常に大きなホットセルが千メートルか千五百メートルという規模で、ずらっと並んでいます。ロシアのやることというのはとにかくスケールが大きく、非常にたくさんの設備をつくって、それを全部動かそうとしていました。今はこちらも動いていませんし、これから取り組もうとしているのは振動充填法で燃料をつくり、BR 60を動かしてみようという程度なのですが、とにかくクラスノヤルスクのブルトニウム生産炉にしても、ディミトログラードのブルトニウム加工工場にしても、その規模には驚きます。非常に大きな爆弾のための仕掛けをつくっていたということです。

## 巨額投資の一方で 考えさせられること

ここから先はロシアの原子力省で聞いた話です。いろいろと考えさせられる事例です。

ウラジオストクにあるスズラン丸という原子力潜水艦の放射性廃棄水の汚水処理をする設備についてです。これは、日本が何億円かを出してつくった廃棄物を煮詰めるための設備で、原子力省のパンフレットにも「スズラン丸は日本の援助でつくられた」と書いてあり、写真まで載っています。しかし、実際は壊れていて動きません。全く稼働した実績はないようで、つまり、原子力潜水艦の放射性汚水の処理というのは全く行われていないわけです。

原子炉の燃料取り替えについては、たとえば、東海の一号機などと同じで、上から燃料を取り上げ、持ち上げて、池へ落とします。しかし、燃料交換機に遮へいが付いていないため、交換をしているときは、作業者は何かの陰に隠れているのです(笑)。それが全部ではないと思いますが、ロシアの原子炉、あるいは原子力の多くの場合は、非常に大規模なものを、非常に力を入れてつくっているのですが、全てをそう丁寧に、きちんと扱っているわけではなく、非常に大ざっぱな部分もあると、今回見学をして感じました。

## 軍縮交渉下でも 作り続けた核兵器

表1は世界の核兵器の数を示しています。一九四五年にアメリカが六つ持っていました。四九年のロシアに一つ数えられているものが、ユリ・ハリントンのつくった第一号爆弾です。

五〇年代以降、ロシアは懸命につくりませんが、アメリカとは桁違いでした。六〇年代になると、アメリカはもう三万発にまで及んでいます。他方のロシアは囚人を駆り立て、大工場をつくり、懸命に爆弾をつくったところ、ようやく一萬発に追い付いた。そして七〇年代後半に、ロシアは数においてアメリカの核兵器を追い越しています。すなわち七〇年代に、米ソがSALT(戦略兵器削減条約)など核軍縮の交渉を行っていたとき、どちらも三万発ぐらいの爆弾を持っていたわけです。それでも、もっとたくさんつくろうと競争をしていたのです。

破壊力をみると、アメリカは、ミサイルの命中精度が上がったために爆発力は落ちていきます。あまり大きな爆発力で壊しすぎても困るので、ミサイルは小さくなっていきます。それに対してロシアは大陸間弾道ミサイルSS18、SS19という大きなミサイルをつくり、それに大きな爆弾を乗せました。命中精度がよくなって、爆弾が小さくなっ

てくるのは八〇年代のことです。米ソの核兵器技術には、かなりの差があったということになります。

他方で七〇年代には、ユーロミサイル問題に登場するSS20というロシアの非常に優秀な中距離ミサイルも出てきました。これに対しアメリカ、NATOはパーシングIIという精密誘導の核ミサイルで対抗し、これらのヨーロッパへの配備を巡って、八〇年代前半、米ソ間の核軍縮交渉は最も緊張した時代を迎えます。その頃の核兵器の保有量を見ても、七九年から八〇年代には、米ソを合わせると六万発にもなっています。

今日、ヘルシンキのSTART III条約の原案を見ると、アメリカとソ連は両方で四千発核ミサイルがあれば世界中を破壊することができるとされています。それなのに、七〇年代には、米ソはともに核兵器を夢中になってつくり、五万発とか六万発とかというような数の核兵器を持ちながら、軍縮交渉をやっていたわけです。

## 軍縮交渉の移り変わり — 上限値設定から削減へ —

当時の軍縮交渉の話を読んでみると興味深いものがあります。アメリカの軍縮交渉について、ホワイトハウスからポール・ニツツェ大使にどういう指令を出していたかが、『タイム』の支

局長で後に国務副長官になったストロープ・タルボットによりかなり細かく書き残されています。そこには、資金を多く必要とするのに役に立たない兵器を作ることには不満をもらしつつも、「ロシアがやめないからこっちはやめるわけにはいかないのだ」というアメリカ側の思いが記されています。

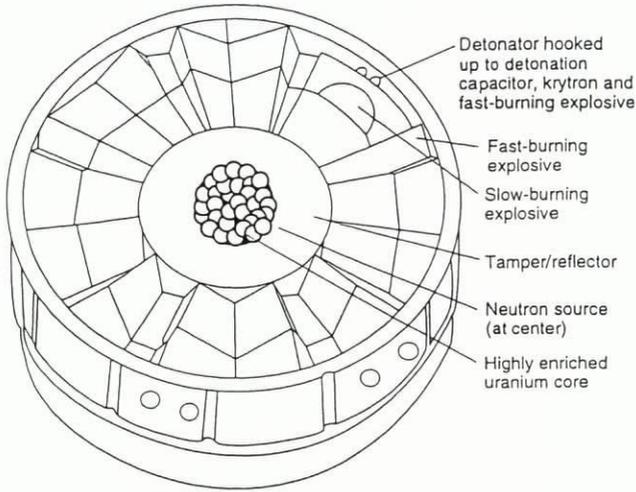
他方、当時のロシア側の記録として、ニツツェと交渉をしていたカルポフに指令を出していた人々が、モスクワで議論していた内容を英語に訳した本があります。その中にはアメリカと同様、兵器をつくることへの不満とともに「相手がやめないのだから、つくるよりしょうがない」という話が書かれているのです。このようにアメリカもソ連も同じことを思いながらも、全く無駄なことをしていたということが明らかになっています。

その後、ゴルバチョフが共産党第一書記に就任した八五年に、ロシアは経済的に破綻します。原因は核兵器にあるとして、同年のジュネーブサミットで、米ソ間で核戦争をしないという有名な共同声明を出しています。今まで彼らが内心無駄なことだと思っていたことが、八〇年代になって、やはり無駄だったということがわかったのです。そして八七年INF条約により中距離核ミサイルの製造が中止されました。

八七年までは軍縮交渉とはいっても、

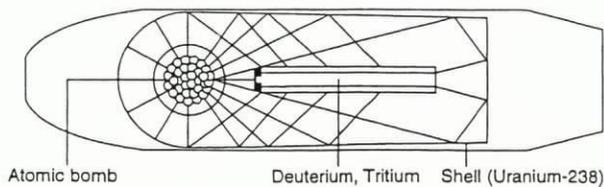
図3 核兵器のしくみ

(a) Interior view of an atomic bomb



Source: Richard Rhodes. *The Making of the Atomic Bomb*.

(b) Drawing of a hydrogen bomb



Source: *The New York Times*, Jan. 3, 1990.

表1 世界の核兵器の歴史 (数の推移)

Year	U.S.	Russia	U.K.	FR	CH	Total
1945	6	0	0	0	0	6
1946	11	0	0	0	0	11
1947	32	0	0	0	0	32
1948	110	0	0	0	0	110
1949	235	1	0	0	0	236
1950	369	5	0	0	0	374
1951	640	25	0	0	0	665
1952	1,005	50	0	0	0	1,055
1953	1,436	120	1	0	0	1,557
1954	2,063	150	5	0	0	2,218
1955	3,057	200	10	0	0	3,267
1956	4,618	426	15	0	0	5,059
1957	6,444	660	20	0	0	7,124
1958	9,822	869	22	0	0	10,713
1959	15,468	1,060	25	0	0	16,553
1960	20,434	1,605	30	0	0	22,069
1961	24,173	2,471	50	0	0	26,694
1962	27,609	3,322	205	0	0	31,136
1963	29,808	4,238	280	0	0	34,326
1964	31,308	5,221	310	4	1	36,844
1965	32,135	6,129	310	32	5	38,611
1966	32,193	7,089	270	36	20	39,608
1967	31,411	8,339	270	36	25	40,081
1968	29,452	9,399	280	36	35	39,202
1969	27,463	10,538	308	36	50	38,395
1970	26,492	11,643	280	36	75	38,526
1971	26,602	13,092	220	45	100	40,059
1972	27,474	14,478	220	70	130	42,372
1973	28,449	15,915	275	116	150	44,905
1974	28,298	17,385	325	145	170	46,323
1975	27,235	19,443	350	188	185	47,401
1976	26,199	21,205	350	212	190	48,156
1977	25,342	23,044	350	228	200	49,164
1978	24,424	25,393	350	235	220	50,622
1979	24,141	27,935	350	235	235	52,896
1980	23,916	30,062	350	250	280	54,858
1981	23,191	32,049	350	275	330	56,195
1982	23,091	33,952	335	275	360	58,013
1983	23,341	35,804	320	280	380	60,125
1984	23,621	37,431	270	280	415	62,017
1985	23,510	39,197	300	360	425	63,792
1986	23,410	45,000	300	355	425	69,490
1987	23,472	43,000	300	420	415	67,607
1988	23,236	41,000	300	415	430	65,381
1989	22,827	39,000	300	415	435	62,977
1990	21,781	37,000	300	505	435	60,021
1991	20,121	35,000	300	540	435	56,396
1992	18,340	33,000	200	540	435	52,515
1993	18,831	31,000	200	525	435	48,991
1994	15,456	29,000	250	485	435	45,626
1995	14,111	27,000	300	485	425	42,321
1996	12,937	25,000	260	450	400	39,047
1997	12,000	23,000	260	450	400	36,110

Natural Resources Defense Councilによる統計

### 核兵器のしくみ

核兵器の数の上限をつくっていただけでしたが、それ以降は核兵器を減らす話を始めています。しかし戦略兵器削減条約において二千から二千五百発に削減するなど掲げられているのは、あくまでも大型の戦略兵器の数で、これに小型戦術兵器などを足していくと、アメリカもソ連も依然として一万発ぐらいの核兵器は持っています。

図3は核兵器のしくみを示しています。上はプルトニウム爆弾で、真ん中の黒いかたまりがプルトニウム五キログラム、その回りに火薬があって、これが中身をつぶします。これは古い、初期のボンチ絵ですから、真ん中にベリリウム・ポロニウムの中性子原があることになっているのですが、現在は重水素と二重水素を用います。水爆と同じ原理ですけれども、押しつぶすことで大量の中性子を発生させて、核爆発を起こします。

下は水素爆弾です。これはスケールがだいぶ違うのですが、左側の丸いものがプルトニウム爆弾で、これを爆発させて、その衝撃波が右側の二重水素と三重水素のかたままりへ届く前に、中のものを全部プラズマ状態にして、二重水素と三重水素の核融合を起こさせるとい原理です。

**藤目** よく原子力から水素爆弾に発展したと言われますが、水素爆弾というのは核兵器の中に入るのでか。

**今井** それについては、核兵器とは何かということ去年インターネットで調べられるだけ調べてみました。すると、われわれが常識で考えていた原子爆弾や、プルトニウム爆弾、水素爆弾など、この図でお見せしたようなものは昔の話であって、現在のものは第四世代の核兵器になっています。当然、核融合爆弾なのですが、構成物の詳細などは全くわかりません。

また、どの種のプルトニウムでどの程度の爆発するかについて調べたところ、一九四六年にロス・アラモスの人が熱力学の確率計算として書いた論文が見つかるだけで、しかもこれは実際の数字ではなく、相対的な数字を用いて隔離地の計算がされているだけです。ですから今日の爆弾のつくり方や構造などに関する情報は、少なくともアメリカのデータからは何も出てきません。

## アメリカの核兵器と防衛システム

アメリカ最大の ICBM (大陸間弾道ミサイル) である MX には三七五キロトンの弾頭が一〇個搭載されています。さらに強力なのは、これと同じ弾頭を一四か一六搭載した SLBM (潜

水艦発射弾道ミサイル) でトライデント D5 といえます。現在アメリカはこれを一八隻持っています。海中に潜ったまま、水蒸気で海面へ押し上げて、海面上上がった途端に、そこで位置決めをして、発射します。命中精度は陸上から打つ ICBM に負けないものです。アメリカはトライデント D5 を一八隻から一四隻に減らすことを検討しているようですが、要するにこれが一四隻あれば、他の核兵器はなくてもいいのです。

これは、現在問題になっているナショナル・ミサイル・ディフェンス (NMD) と関係があります。アメリカが先制核攻撃をしようと思わなければ、例えばロシアが先制核攻撃をしたときに、これを NMD で落とし、あとはこのトライデント D5 が海の中から、相手には見つからないうちに発射すれば、ロシアを全滅させるだけでなく、北半球から南半球まで全滅させることができるのです。今後いろいろな議論が必要なのですが、実際問題として、NMD をつくることは、ABM (弾道弾迎撃ミサイル) をつくるよりは意味があり、これによってアメリカ自身が先制核を必要としなくなります。

## 先の見えない核軍縮の行方

問題になるのは、米ソが新しい核兵

器を今後もつくりたいのかどうかということですが、ブッシュ大統領のこの間の声明を見ると、アメリカは新しい核兵器をつくらなければいけないと思っ

ている節があります。他方ロシアは、保有している最新の核兵器である SS 18、SS 19、SS 24、SS 25 は古いので、現在 SS 27 をつくっていて、これを一五〇〇持ちたいわけです。ですから、クラスノヤルスクの原子炉で兵器用プルトニウムをつくっているなどという話があったり、どこかの工場を日本人一人に見せるのにも、あれだけ厳重に取り締まるのだと思います。おそらくロシア自体は核兵器をつくるのをやめるつもりはないでしょう。

冷戦が終わったので、アメリカもロシアも数はいらないけれども、最新型の核兵器はつくりたいと思っ

ています。決して技術競争をやめたわけではないということですが、竹下 核軍縮を進めるに伴い、ロシアの秘密都市の人々の失業を救済するために、各国が資金援助をしています。この資金をもとに民生技術へ転換するなど、各国が協力しているいろいろな技術協力のテーマを出しました。

今井 ご指摘のとおり、アメリカもロシアも相互脅威削減計画を核不拡散のために進めています。しかし、どのようなことが行われているか実体は把握されていません。

たとえば、ソ連に関しては、国際科学技術センターに対して日本も資金を出しているのですが、そこでの実施内容については自らの分担金の範囲内ではわかりません。

また、アメリカのいくつかの工場でも、一応、相互脅威削減計画を進めていて、不拡散を目的に四〇億ドルほどの大きな予算がついているのですが、大部分はアメリカの中で使われ、さらにその詳細はわかりません。それについては、互いの利害関係に及ぶため公表しないのです。

以前、ソ連の核兵器の解体についてどこまで見ているのかとアシュトン・カーターなどに聞いたところ、実際の保有数や、ピットというプルトニウムの塊がある部分に至るまでの解体法など、一番微妙なところは互いに言いもしないし、聞きもしないとのことでした。それがわかっ

てしまうと、お互いの核兵器のつくり方がわかってしまうからです。ましてや新型の核兵器がどのようなものかについては、これこそ軍事機密であって、表には出てこないわけです。



## 難しい解体後の プルトニウムの処理

内山 核兵器を増やすときよりも、減らすときのほうが非常に大変な問題を伴うように思います。

工場の失業者の問題もありますし、核兵器削減により解体した核弾頭から出るプルトニウムはどんどん余って行くわけです。そのプルトニウムは結局どうなってしまうのか、非常に不安に感じます。

今井 表向き公認されているのは、アメリカもソ連も核兵器を解体することです。核兵器を解体してできるプルトニウムはロシアだけで三四トンと言われています。実際問題としてロシアの核兵器の解体を始めたときに、真っ先に問題になったのは、取り出した塊のプルトニウムの保管場所でした。

そこらへごろごろと置いておくわけにはいかないので、ニュートロンアブソーバーを置いて、一フィートの距離をおき積み上げて、安定して保管できる設備を建設するというプロジェクトが最初に立ち上がりました。設計や資金の問題が解決するまでに六、七年かかり、ようやく二、三年前に建設が始まりました。しかしその間にも解体によりプルトニウムが出てきています。

武部 これは純粋なプルトニウム239ですか。241なども含まれているので

すか。そのままプルトニウム専焼炉などに使えないのでしょうか。

今井 239が九二、九三%。241が三%というものです。ですからそれ以上の分離はできません。

ロシアの計画の一つはプルトニウムでMOX燃料をつくり、プルスーマル利用することです。さらにそれを外国へも売りたいと考えている。もう一つは、バイプレトリ・コンパクトンを用いて高速炉で使うことです。しかしどのようにどのくらいの量を使うのかはだれも言わないし、全くわかりません。

武部 アメリカなどはその方向で、全部合意しているのですか。

今井 ロシアの処理分については合意していますが、アメリカのプルトニウムをどうするのかははっきりさせていません。

下山 一応、アメリカのDOE（エネルギー省）の内情措置としては、プルスーマル工場をDOEがつくることになっています。この計画の一部は議会で予算的に了解を得ていますが、プルトニウムサマーの燃料の成形加工は高コストであるため、ウラン燃料との差額を国が出すことにより、使用を促そうという話をしています。しかし、工場の建設場所など詳細はわかっていません。

竹下 以前、プルトニウムをガラス

固化して捨てるという議論がありました。が、その後どうなったのでしょうか。

今井 ユッカマウンテンの話も生きてはいるわけでしょう。

武部 アメリカの中ではもちろん生きています。すけれどもね。

下山 地中に埋めることについてソ連はだめだと言っています。掘り返せばまた使用できるのだから、それは廃棄にならないと思うのです。

武部 確かにそれはひとつの資源です。

下山 しかしロシアもプルスーマルにあまり積極的でなく、高速炉BN600で燃やすのが本命ではないかなどと言われています。要するに勝手なことをお互いに言い合って、どちらもあまりやる気がないようです。（笑）

もっともロシアにとっては、プルトニウムを燃やすだけなら、高温ガス炉が一番いいのです。

今井 ロシアはかなりの数の原子炉を持っていて、建設中のものもあります。今後これらはどうなるのかとロシアの原子力省に聞くと「今後も大いに原子力をやるのだ」と言います。しかし、エネルギー省に聞くと「原子力よりは、ロシアは無限の天然ガスがあるのだから、今後の主力は天然ガスになるだろう」と言っています。

最初に言いましたように、中央アジアの天然ガス、石油が今後どうなるの

か、私にはよく分かりませんが、ロシアはとにかく世界の天然ガスの三割ほどを持っています。ですから、いまさらあえて原子力発電をやめてしまう必要はないけれども、一生懸命やらなければならぬという状態でもありません。そのような中で、パイプラインの建設については実際に資金を投入して進んでいるというのがいまの現状だと思います。

（六月一三日）

# 石油から天然ガスへ

講師

石井 彰

(石油公団企画調査部部长)

出席者

今井隆吉

(原子力委員会委員  
杏林大学教授)

内山洋司

(筑波大学教授)

下山俊次

(日本原子力発電機顧問)

竹下寿英

(麻布大学教授)

藤目和哉

(財団法人エネルギー経済研究所  
常務理事)

永野芳宣

(郵政省材料研究所所長)

川又民夫

(日本COM機相談役)

武部俊一

(科学ジャーナリスト)

坂田東一

(文部科学省  
大臣官房審議官)

十市 勉

(財団法人エネルギー経済研究所  
常務理事)

## 可採埋蔵量が減らない 化石燃料

本日は「石油から天然ガスへ」というテーマでお話をさせていただきます。私は石油公団の企画調査部で、主に石油や天然ガスの上流ないし中流のビジネス環境の調査分析をしています。

最初にこれまでのエネルギーの長期的な変遷を大雑把にみてみると、木炭の時代から石炭、石油、それから天然ガス、あるいは一部途中で水力や原子力が入ってきます。重量当たりエネルギー資源は、どんどん高カロリー化してきたと言えます。具体的に、カロリーを数字でみると、キログラム当たりでは、木材が二千キロカロリー、石炭が七千キロカロリー、石油が一万キロカロリー、天然ガスになると一万三千キロカロリーとなっています。

一方で、特に化石燃料の場合は、炭素の含有量がどんどん下がる、つまり水素が上がるような方向にきています。使い勝手の面からは、固体の非常に運びにくい、使いにくい燃料から、液体の比較的運びやすい、あるいは扱いやすいものに移り、さらに今は、電気やパイプラインを使ったガスなど、いわゆるネットワーク化されたエネルギーに、どんどん移ってきているということが言えます。

今までエネルギーの主役だった石油は、三〇年前から「そろそろ三〇年以内に枯渇する」と言われながら、全く枯渇しておらず、埋蔵量自体はむしろ増えています。使った分以上に、あるいは同じくらい新しい埋蔵量が追加されているということです。現在確認されている可採埋蔵量を現在の年間生産量で割って何年持つかを示すR/P指

標をみると、第一次石油ショックのときは二八年くらいまで下がりましたが、今は約四十年です。石油の消費量はものすごく増えていますが、新しく見つけてくるもの、新しく埋蔵量として組み込まれてくるものも増えているという状況です。統計によって若干ばらつきがあるのですが、石油の埋蔵量の枯渇化は、数字のトレンドとしては全く出てきていません。

将来的にこのような状況がいつまで続くのかということですが、これは投資と密接な関係があります。石油会社にとっての確認可採埋蔵量は、いわば普通の製造会社における在庫と同じで、これをあまり積み上げるのは経営上、資金効率が悪いということになります。R/Pで約一〇年分が望ましいとされています。

個別の油田の話になりますと、たと



▲石井彰氏

えばR/P四〇年の場合、最初が一番圧力が高く、生産すればするほど圧力は落ちていき生産能力は落ちていきます。これを維持するためには、追加で水を圧入したり、ガスを圧入したりする必要があり、そうしなければプラントといままで同じ水準の生産を維持できません。しかしそれでも一〇年から二〇年くらいたてば、その後はやはり落ちてきます。そのかわり四〇年で枯渇するのではなく、百年くらい細々と続くというパターンができます。ただしこれは一つだけの油田の場合で、世界の埋蔵量というのはいろいろなレベルの油田の合計です。石油地質学者の中には、世界の埋蔵量をあたかも一つの油田というように考えて、いずれどんどん生産能力が落ちていくということを言われる方が一部におられます。一方、オイルエコノミストは実際は無数の油田が集まっているのでそういう議論はおかしいと主張しています。今ではこちらの方が正しかったとされています。

では本当にいつまでもつのかということですが、二、三〇年後に生産能力は落ちていくという見方が一般的です。ただ、需給がひっ迫するようになってくると、たとえばオイルサンド、ヘビーオイル、ウルトラヘビーオイルなどの非在来型のものを使うように開発が進むと思います。しかしこれらは通常の原油と違って環境的には非常に好ましくありません。ですから、生産量が十分確保できる、二一世紀半ばまでは問題ないでしょうが、環境への影響に関する問題が相当出てくるだろうと思われまます。

ところで、石油の用途ですが、日本では石油というと「産業の血液」というイメージがかなり強く、実際に、石油需要の半分以上が産業用や発電用に使われています。しかし、アメリカなどをみると、白物化と呼ばれますが、輸送用の用途がほとんどを占めており、世界全体で見ても約五割くらいが輸送用で占められています。つまり「産業の血液」というよりは「交通の血液」になってきています。

### 流れは石油から天然ガスへ

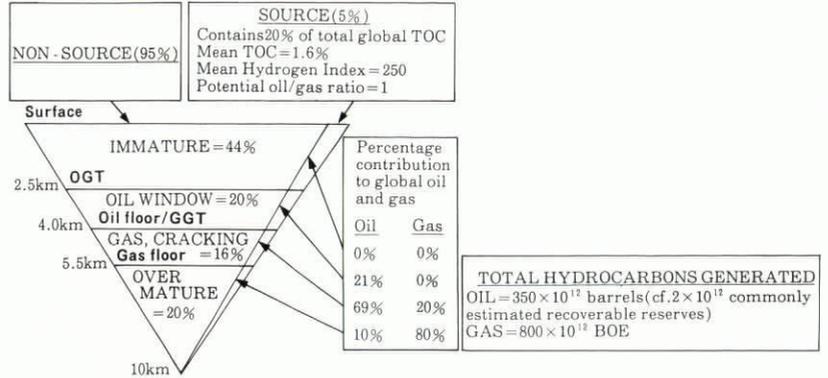
石油会社は基本的には新規の探鉱開発を行って、新しい埋蔵量を追加していくわけですが、最近投資の内容が少し変わってきています。まさに「石油から天然ガスへ」という流れなのですが、エクソン、シェル、BPなどの大手石油会社の収益も、四割くらいがガスからのもので、投資割合も半分以上になっていきます。探鉱段階では、石油が天然ガスとは区別できないケースが多いので、正確な数字は出ませんが、現在、探鉱投資額あるいは開発価格の約半分はガスと考えてよいのではないかと思います。

アメリカの石油や天然ガスの動向を見れば、世界全体の将来の上流の動向がだいたいわかるのですが、稼働リグの約八割が、ガスを対象としています。先日BP統計の発表会がありました。プレゼンテーションで配られた資料のうち「石油」とタイトルされたものは一つもありませんでした。もはや大手の欧米の石油会社は、明らかにガスねらいで、特にヨーロッパ系にその傾向が強いようです。ガスのバリエーション展開、つまり、井戸元から下流まで一貫通貫で利益を上げようとしています。

石油とガスは性格が違い、石油は基本的に国際商品で、上流だけで単独に存在することができます。昔は、上流と下流をつないだ垂直統合が一般的でしたが、今はほとんどありません。エクソンやシェルなどは、上流も下流も一応持っていて、ファイナンシャルのつながりがありますが、事業上のつながりは全くありません。生産した原油はほとんどマーケットで売ってしまいい、精製する原油はマーケットで買ってくるのです。

しかし、ガスの場合はそうはいきません。基本的にはパイプラインでつながなければ売れない。逆に言えば、つながっているところにしか売れないものです。LNGもあります。石油単価に比べると非常に硬直的です。石油会社側としては、上流から下流まで全

図1 堆積盆の模式図



部をpushしておかなければ、たとえは上流だけしか持っていない場合に、そこで大きく課税をされてしまうとぜんぜん動かないということになって非常にリスクがあります。したがって、すべてをpushするバリューチェーン展開を進めているのです。

さらに、ガスは特に中流、下流で、石油よりかなり高度な技術を要するの、それを売り物にして上流利権まで押さえるという発想になります。中流では、一番伝統的なものはパイプライン、LNGがあり、なかなか実現化しないのですがGTL（ガス・ツー・リキッド）、最近ではジメチルエーテルなどがあります。

パイプラインの場合は、自分で掘ったガスを使って下流でIPPを作るところもありません。BPやシェルは新たな戦略部門としてGas & Powerという部門を作っています。

### ガスの生成過程と成分の特徴

「ガス」の成因は基本的に石油と全く同じです。大昔のプラントンや植物が、海や湖沼に流れ込んで、それが深く沈み地圧と地熱が高くなって石油が最初にでき、そのあとさらに深く沈むと、ガスに分解されていきます。

図1は、昔、海や湖だったところに土砂がたまり込んで堆積盆になってい

るところの模式図です。三角形全体がいわゆる堆積盆で、二千五百メートルを過ぎると、地圧と地熱の関係で石油が形成され、四千メートルを超えると石油がガスに分解されます。さらに五千五百メートルを超えると、石油は全くなくなってほとんどがガス、いわゆるメタンになってしまいます。

これはあくまで生成された深さで、たまっているのは、もう少し浅いところ。比重の関係で上に移動していき、たまたま堅い地層があったり、おわん型のシールされた地層があったりするとそこにたまります。したがって、実際の石油は二千から三千メートル、ガスは、三千から四千メートルくらいが非常に多いようです。

石油やガスは、生成される段階では一対一でできるのですが、その後深くなっていくと石油は分解されていくので、トータルで作られた石油とガスの比率は、石油の倍のガスがあるはずだといわれています。ただ、深くなるとコストがかかるので、実際にコマースベースでみると、そこまではいかないかもしれません。

これとは違ったプロセスでできるガスもあります。例えば、ダムの流木が沈んで何週間かすると腐ってメタンガスが発生します。これはバイオジェニックガスと言いますが、バクテリアによって発生させられる水溶性のガスで、地中の浅いところに閉じこめられています。

千葉県の茂原の関東天然ガスがその例です。

それから必ずしも証明はされていませんが、コーネル大学の地質学者トーマス・ゴールド氏の地球深層ガス説というものがあります。木星や土星の大气の主成分はメタンで、地球上に降ってくる隕石にもメタンガスが含まれており、メタンという資源自体が宇宙に普遍的にある。四六億年前に宇宙のチリが集まって地球ができたときに、大量のメタンが閉じ込められたはずであるという説です。

生物起源のガスと宇宙起源のメタンガスは、ヘリウムの放射性同位元素と比べると一応わかるということで、深く掘ってそれを調べようとしたところ、ありますが、結論として今のところ、それが本当にあるかどうかは必ずしも証明はされていません。ただ、ロシアのガス田のいくつかは、地球深層ガスではないかと言われています。

天然ガスの成分は、メタンが主成分で、他にブタン、エタン、プロパンが含まれている混合物です。また、炭化水素だけではなく、CO<sub>2</sub>がかなり含まれているものがありますが、これはガス田によって違います。インドネシアのナツナ・ガス田はCO<sub>2</sub>の比率が七〇%あり、出てきた二酸化炭素をコンプレッサを使って地中に埋め戻す作業をするので非常にコスト高になります。逆に東シベリアにあるようなメタ

ン一〇〇%に近いようなガス田は、出てきたガスがそのまま使えますので、コストは比較的安いということになります。

ガス田により差がありますが、一般的にはCO<sub>2</sub>は石炭の五五%、石油の七五%、NO<sub>x</sub>は石炭の二五%、SO<sub>x</sub>はほとんど無視できるくらい小さいということと言われています。

### 天然ガスの メリットを活かすには

ガスは環境面や発電効率などでメリットが多いのですが、気体であるために輸送コストが非常に高いという問題があります。特にLNGにした場合には、出てきたガスの約一二%を燃焼させて使ってしまう上、タンカーで使うものも含めると最大一五%を失ってしまいます。失われた分は全部CO<sub>2</sub>になるわけですから、この分の環境メリットは減ってしまいます。

これに対してパイプラインの場合、条件によって違いはありますが、三千から四千キロメートルを想定した場合好条件の場合三%くらいの自家消費で済みます。したがって、天然ガスの環境メリットを生かそうとするには、パイプラインで持ってきて、アドバンスト・コンバインドサイクルや分散型によるコージェネレーションなどで使わなければならないと思います。

また、メタン自体は非常に強力な温暖化効果ガスであり、数パーセントでも漏れると、メリットはなくなります。西側スタンダード、特に新しいシステムでは、〇・〇一%から多くても〇・二%くらいです。ただしアメリカでは、特にテキサスとかオクラホマあたりのパイプラインというのは非常に老朽化しており、若干漏れている可能性があります。旧ソ連も、最近では状況が改善されたかもしれませんが、冷戦終結後何年かでは、一%以上漏れているということが事実でした。このように大量に漏れますと、環境メリットというのは、まったくなくなってしまうことになりそうです。

天然ガスの用途をみると、日本では大型発電所用が三分の二以上を占めています。欧米では、これまで、産業用や暖房用、商業用がほとんどで、発電用は極めて少ないものでした。特にEU諸国では、九一年くらいまで大型発電所に天然ガスを使うことが禁止されてきました。これはクリーンで貴重な資源を、発電に使うのはもったいないという考え方があったためです。最近では、コンバインドサイクルなどの技術が発達してきたということ、さらに資源が非常に豊富になってきたということもあって、発電用は急増しています。

一次エネルギー中のガスのシェアは、日本は一二%程度ですが、欧米で平均

で二五%、オランダではほぼ五〇%、ロシアでは五〇%を超えています。

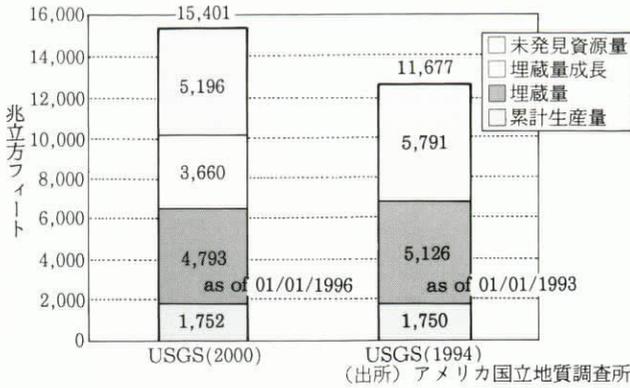
需要の伸びは、ここ一、二年は石油の伸びの三倍から四倍で、世界全体で年間五%くらいです。今後も、環境規制の強化や電力自由化の進展により、このトレンドはおそらく続くだろうと思います。特にアジアなどでパイプラインのインフラがどんどん整備されており、需要が伸びています。昨年一年間のアジアでの天然ガスの需要の伸びは九%と、大きな伸び方になっています。

最近の技術の進展をみると、分散型技術では、アドバンスト・コンバインドサイクルの発電効率は約六〇%と従来では考えられなかったような高い発電効率のものが出てきました。また、固体電解質型の燃料電池にマイクロガスタービンを付けたハイブリッド型の技術開発が進んでいます。アメリカのDOEが「ビジョン21」で、三年から七年間の技術開発プログラムを組んでいます。そこでは発電効率の目標が七〇%、最終的にはコージェネにして九〇%の総合効率に持っていくということです。

### 十分ある天然ガスの資源量

現在の天然ガス確認可採埋蔵量は、R/Pで六五年分くらいです。埋蔵量の絶対量では、石油と熱量換算がほぼ

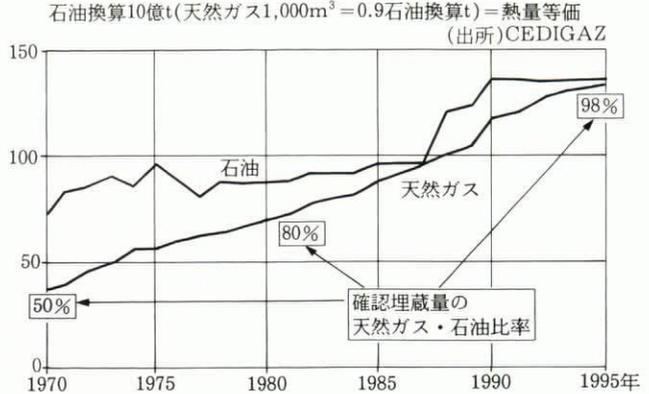
図3 世界全体の天然ガスの埋蔵量の変化



等しくなっています(図2)。ただし伸び方は石油よりも急です。石油の伸びは中東湾岸諸国の埋蔵量の評価替えによるもので、帳簿上の数字が上がっているだけで、実際にはあまり増えていません。それに対して、ガスは実際に伸びています。石油に比べて探鉱の成熟度が低く、探鉱のステージからいと石油より五〇年以上遅れていますから、新しいものがこれから見つかって来るだろうと思います。究極的に、どのくらいあるかについては諸説紛々ですが、世界エネルギー会議などで示されている数値をみると、石油のトータル資源量は、二九五ギガトン、オイルサンドなどアンコンベンショナルが五二五ギガトンあります。それに対して天然ガスのコンベンショナルは石油よりもかなり大きく四二〇ギガトン、アンコンベンショナルのガス、つまり構造性のガスが四五〇ギガトンです。ガスの場合、メタンハイドレートというもう一つのアンコンベンショナルがあり、一万八五〇〇というとてもないう数値です。しかしこれは本当に資源化できるかどうかは、わかりません。

もう一つ、アメリカの国立地質調査所が三年に一度の世界石油会議の際に、世界全体の埋蔵量の変化についてのデータを出しています。世界の堆積盆のパラメータを全部入れて、非常に膨大な作業をして、推定している数字で、精度が高いといわれています(図3)。

図2 天然ガス確認可採埋蔵量の推移



ガスの埋蔵量は、毎年増加修正の評価がされています。今後三〇年間ぐらいの技術進歩や、産ガス国の財務条件の改善によって、会計上評価替で追加埋蔵量として入ってくるものが埋蔵成長量です。それに全く新規に発見されてくるものも足されています。

基本的には一つの数字ではなく、悲観的ケースと楽観的ケース、中庸ケースの三つの数字を出しております。これをR/Pで換算すると、悲観的なケースで二三四年分、楽観的ケースでは二〇八年分、中庸で一六三年分となっています。ただこの値は、世界エネルギー会議の数字は、五〇〇年と、これよりずっと大きいので、少し悲観的過ぎるという意見もあります。

探鉱する側の石油会社のインセンティブからいうと、パイプラインがあればコストが低く、非常に安く売れるものですから、探鉱ドライブがものすごくかかるわけです。LNGという方法もありませんが、鉱区ごとに基地をつくらなければならぬのでシナジー効果がありません。この地域はロシアとの正式契約はまだですが、BPとテキサコ、エクソン・モービル、シェルが持っています。しかし彼らは他にも世界中に開発場所をもっているため、条件が悪いところに投資はしません。したがってインフラが整わなければ永久に開発されない可能性があります。

### ガス利用の浸透のために パイプライン整備の重要性

天然ガスは石油と違って、世界全体の話をしても、日本にとってどうかという話とはつながりません。ガスは長距離の輸送になるとコストが非常に高くなるからです。

次に近いのが東シベリアです。イルクーツク州のコビクタのガス田で、サハ共和国のチャヤンダ・ガス田などがあります。かなりの埋蔵量があると推定されています。残念ながら、イン

表1 諸外国の輸送導管延長距離

(単位: 千km)

国名	米 国	カナダ	イギリス	フランス	ドイ ツ	イタリ ア
距離	409	77	18	34	57	30

国名	豪 州	韓 国	台 湾	日 本
距離	14	2	2	3

(出典) 平成12年度版ガス事業便覧

※ただし、日本の数値には一般ガス事業者の高圧導管の導管距離を加算

フラが全くないので、ほとんど商業生産されていませんが、中国東北部まで持ってこようという話もあります。

LN G資源としては、最近、特にオーストラリアの北側や西側で新しい大ガス田が続々と見つかっています。深海が多いのでコスト的には必ずしも安くはないのですが、量的にはかなりあり、インドネシア、マレーシア、オーストラリアの現在の確認可採埋蔵量二〇〇TCFが、今回の発見で二五〇から三〇〇TCFくらいになる可能性ががあります。

天然ガス利用には、インフラ整備が重要です。基本的にガスはパイプラインがないと浸透しません。日本には、現在、一〇地域で二二カ所のLN G基地があり、これは世界でダントツの数ですが、ガス浸透率は一二％くらいしかありません。ガスの幹線ラインのストックが世界に比べると非常に貧弱です(表1)。

国内ラインなりサハリンからのラインがなければ、本格的なガス浸透はないと思います。LN Gは浮かぶパイプラインだと言われる方もおられますが、それだけでは限界であることは明らかです。したがって、ガスの時代に乗り遅れないためには、パイプライン整備が必須です。それによりはじめて、ガス業者間の競争が始まり、ガス価格が下がってくるのです。物理的基盤を作って競争を促進し、ガスが浸透しな

れば、電力自由化も「仏作って魂入れず」ではないかという気がします。

### メタンハイドレートの可能性

残る可能性としては、メタンハイドレートがあります。かご状の構造の、水の結晶の中にメタンが取り込まれているもので、日本の付近では、静岡県以南から四国沖にかけてある南海トラフに相当量があると言われています。メタンハイドレートは、一立方メートル当たり、メタンガスが一気圧にして一五〇立方メートル入っていると知られておりまして、南海トラフ全体で、日本全体が現在使っているガスの年間消費量の四〇から五〇年分あるだろうとのことでした。

ただ、残念ながらメタンハイドレートは、本当に資源になるのかどうかについては、まだ未知数です。生産方法が確立されておらず、さらにメタンハイドレートは地盤を支えている部分があって、圧力を下げて抜いてしまうと、連鎖反応的に崩壊が止められなくなっ地球規模の大災害になる可能性が捨て切れません。そこで大量のメタンガスが大気中に放出されてしまうと、地球温暖化に悪影響を与える可能性があります。これは海底の問題だけではなく、シベリアやアラスカの地中でも同じことです。シベリアで森林開発をすすると、太陽光あたり永久凍土が溶け

て、中に入っているハイドレートのメタンがどんどん出てくる危険性も指摘されています。

### 国内資源と愛わらないサハリンからのパイプライン輸送コスト

内山 サハリンの計画で、パイプラインが合理的だというのはいまもどだと思います。一方で、国内にパイプラインが整備されていない中で、インフラ全体を整備していくのは大変だと思いますし、漁業権の問題もあります。

例えばサハリンの場合一番南側にLN Gの基地を作って、そこまでをパイプラインで送るという方法もあると思います。そうすると必ずしもパイプラインのほうがいいということにはならないではないでしょうか。

石井 敷地や港湾は共用できますので、当然そのほうが経済的です。

結局はコストの問題です。アメリカでは、四〇インチの高圧の長距離輸送パイプラインで一キロ一億円、高くても二億円くらいです。日本でも今はかなり下がり、うまくいけば四億円くらいまで落ちるのではないかと思います。海底の場合はいくら落ちます。

たしかにLN Gは日本だけでなく、韓国でも中国でも売れますから、マーケットイングからするとLN Gは有利で石油会社にとってはやりやすいわけですが。しかし長期的にみて、特に地域開発ということを考えるとパイプライン

のほうがやはり有利だろうと思います。

十市 LNGはかなりのエネルギーを使って運んでくるわけです。マイクログスタービンやCNGなどで末端で使うときには、また圧力を上げなければならぬので、無駄なことを何回もやっています。

石井 高圧ラインでそのまま運んでくると、おそらくそのまま使えます。

十市 つまり、そういう使い方をしなければ、多段階で無駄なことをしてしまう恐れがあるということですね。

内山 それはLNGでも同じです。

気化させるとき海水をかけるだけで、何百気圧にもなってしまうので、都市ガスはほとんどエネルギーを使っています。ただ、液化のロスはどうしようもありませんが、気化のときに一部は回収しています。エネルギー損失は一二%程度で、輸送を入れると一五%です。

川又 実務経験からいうと、LNGがいいかパイラインがいいかというのは、具体的なケース、需要の規模に応じて検討しなければ、一般的には言えません。ガス事業法だと安くできそうですし、鉱山法だともっと安いですね。

サハリンから持ってくるのは、内陸に近い海底まで持ってきて、需要地に近いところで少しずつ上げていくとよいのではないのでしょうか。

石井 海底ラインは、石油資源開発

の意見では絶対安いということですが、ただ、漁業保障がどうなるかがよくわからないところです。

## 中国の需要も視野に入れたサハリンのガス開発

下山 サハリンはメジャー系が全部押さえているから、開発するかどうかわからないという話でしたが、日本が自由になるものはないのですか。

石井 鉱区が設定されているところは、サハリン1から5までありますが、契約として成立しているものは1と2だけです。1については伊藤忠、丸紅、石油資源開発が入っています。2については、三井物産、三菱商事が入っています。ただ、これから探鉱しようというところは、いわゆるメジャー系しか入っていません。

今井 サハリンは、かなり有望だという話ですが、インフラ整備というのは誰がするのですか。

石井 輸送業という独立した業態がアメリカにはありますが、基本的には上流側の仕事です。

今井 現在考えられているパイラインは、サハリンから海を通って回ってくる話と沿海州を回って来る話があるようですね。

石井 東京付近あるいは新潟まで持ってくるということしか、具体的な話はありません。ただしエクソンとしては、日本に売る必要は必ずしもないの

で、日本が買わないなら中国へ持っていくということを行っています。

今井 中国には、大量なエネルギー需要がありますが、石油を使うのはなかなか大変だから、結局ガスを使うということになり、南シナ海のガスに期待することになるのではないのでしょうか。

石井 南シナ海には中国が目指しているような量はないと思います。

今井 そうすると必要なガスというのはどこから調達するのでしょうか。

石井 南部の広東あたりはオーストラリアかインドネシアからLNGにして持ってくる。北部は東シベリアから上海あたりは、西のほうから東部にガスを引いてくるという「西気東輸」という大プロジェクトをやろうとしています。

竹下 サハリンから日本に持ってくるパイラインは、公的な側面があるわけですから、政府が支援するという位置付けはできないのですか。

石井 石油公団として債務保証や利子補給というアイデアもあったのですが、公団がどうなるのかということもあり、その話は立ち消えになってしまいました。

竹下 本心に国民的なニーズが存在するのならば、何か受け皿的な新しい組織化が必要ですね。

石井 ただ、エクソンなどいろいろな制約が出てくるので公的資金を使う





## 電力・ガスの自由化進展に 欠かせないパイプライン

ことについては非常に否定的です。

**内山** 油田の過去の生産量を調べてみると、プラトリー曲線にならないのですが、それはどうしてですか。

**石井** 開発した油田は、最初は少し抑え、減退してきたときに圧力を維持するために水やガスを圧入したりケミカルを入れたりして、なるべく生産量を一定にしようとする、いわゆるプラトリーになるようにしています。

**内山** 実績データはそうなっていませんね。

**石井** いくつか要因があると思います。技術の改良や段階開発をするということもありますが、むしろ資金効率をよくするために、先にたくさん取ってしまい、あとは減る一方ということが多くなっているのではないのでしょうか。

**坂田** メタンハイドレートですが、実際にエネルギーとして使うための研究はどこがやっているのですか。

**石井** 世界で一番進んでいるのは日本です。ほかの国は資源がたくさんありますので、あまり興味がないのです。  
**坂田** 実際に使われる見通しはどのような感じですか。

**石井** 早くても二〇から三〇年先ではないでしょうか。

**坂田** それは技術的問題なのですか。

**石井** 取り出すだけならそれほど難しいことはないのです。基本的には井戸を掘って、圧力を抜いてしまえば、自動的にどんどん出てきます。問題は、ハイドレートの崩壊をうまくコントロールできるかという話です。地盤が崩壊してどうしようもないことになってくる可能性があります。

**坂田** 本当にエネルギーがなくなってしまう場合は、そういうリスクのあるものを使わなければならないとしたら、本当に大変ですね。

**竹下** ただ、ここ一〇〇年間は天然ガスで大丈夫ということですよ。

**石井** ガスの資源量が相当あることは、ほぼ間違いありません。したがって石炭代替をするという方向で使えば意味があると思います。しかし、好きなように使えば大変なことになるだろうと思います。実際には化石燃料の使用については、いずれ何らかの形で規制がかけられてくるでしょう。

ガスの使い方としては、コージェネを始めとして、燃料転換や効率を上げるというところに意味があると思います。

**永野** 電力自由化のためにはパイプライン整備が必要とのことですが、具体的にはどういうことなのですか。

**石井** 欧米を見ると、新規の発電所のほとんどが、ガスの、特にコンバインドサイクルです。電力の自由化は、新規参入が来なければ競争は起きません。日本ではガス価格が高いので

ペイしません。パイプラインをつくり、安いガスが供給できなければ、そのライン上にコンバインドサイクルを作ったり、分散型を入れたりという話にならないということですよ。

(七月一日)

# プラスチックフィルム・シートのリサイクル

猪瀬秀博  
(財政策科学研究所 主席研究員)

## はじめに

本研究所では、一九九九年から二〇〇一年にかけて、プラスチックフィルム・シートのリサイクルに関する調査研究を実施した。本稿では、三月に発表した報告書の概要を中心に報告する。周知の通り、家庭から排出される主なプラスチック製の容器包装は、容器包装リサイクル法（以下「容リ法」）によって、リサイクルに向かう新たな道が創設された。調査研究は、これらプラスチック製の容器包装の中でも、プラスチックフィルム・シートから製造される容器包装を主として取り上げ、その製品としての特性等を明らかにした上で、容リ法に基づくリサイクルシステムにおける課題を多側面から検討した。

ところで、一般に「プラスチックフィルム・シート」とは、製造段階における素材形状、すなわち、二次元に製膜加工された原材料のことをいう。これらの原材料が箱やケース、カップ形の容器、コップ、皿、袋等に製品化され、家庭等で消費され、廃棄物として排出されることになる。フィルムとシートは、厚みによって区別されるが、調査研究では一つの素材群として捉えて議論を進めた。

プラスチックフィルム・シートとその製品を取り上げた理由は、リサイクルする上での課題のいくつかが端的に現れていると考えたからである。具体的には、分別・収集・保管・再生といった一連のリサイクルシステムの構築や、既存の廃棄物処理システムとの軋轢、再生品の製造に代表される技術的問題、再生市場における需給調整や容リ法によって負わねばならない関係者の費用負担といった経済的問題、リサイクルすることによる便益と費用にかかわる環境経済学的な問題等である。例えば、容リ法が対象とする家庭からのプラスチック廃棄物のリサイクルシステムは従来構築されていなかった。その最も大きな要因の一つは、プラスチックが種類毎に異なる物質だということにある。よく知られているように、産業廃棄物は、均一の物質として出されることが多いことからリサイクルしやすい。プラスチックも産業廃棄物については、ある程度の市場によるリサイクルシステムができあがっている。しかし、家庭系の多種のプラスチックが混合してしまった、しかもそれ以外の不純物をも含む排出物を、既存の産業廃棄物のリサイクルルートに乗せることはできない。

もちろん、排出物を不純物を取り除き、プラスチックの種類毎にほぼ完璧に分離できれば、同じようにリサイクルしやすくなるが、容易ではないし費用もかかる。結局、分離せずに再生しようとする、ヴァージン素材に比べてはるかに質の劣る素材になってしまっている。いわゆるカスケードリサイクルの中でも非常に低品質の製品しか製造できないことになる。わが国は、長年にわたって国や地方自治体が企業と協力し、プラスチックリサイクルに対する試行の経験を持っている。しかし、結局それらは大きな果実を生むことなく終わった。容リ法は、このような技術



◀詰め替え用のスタンディング・パウチ容器の例

面の大きな壁に対峙したことになる。

経済的な問題は、ガラスなど他の素材群に比べても際立って深刻である。

リサイクルするための費用は大きく、今後、リサイクル率が高まれば、比例して負担も大きくなる。

プラスチック、とりわけフィルム・シート類製品をリサイクルする上での課題は、一部では指摘されていたものの、社会的に見れば関心は薄かった。

しかし、実際には、容リ法を施行する上でも、多角的な検討が早急に必要とされていた。もちろん本調査研究でも検討しなければならない重要な課題を網羅できてはいない。ただ、見逃しがちな課題は、できるだけ検討するよう心がけたつもりである。

## 得られた知見から

調査研究から得られた主な知見を次にまとめる。

### プラスチックフィルム・シート類の生産・消費・処理動向

プラスチックフィルム・シート類全体の生産量統計はないが、各種統計から推測すると、生産量も包装資材に占める割合も増加傾向にある。容器包装に多く使用されているのはポリエチレン、ポリプロピレン、ポリスチレンであり、これら三樹脂でプラスチックフィルム・シート類の約八五%を占める

と推定されるが、それ以外にもさまざまな樹脂が使われている。一方、塩素系の包装材は明らかに減少傾向にある。生産者側では、ポリ塩化ビニルや塩化ビニリデンの素材特性を高く評価しているものの、ダイオキシン発生のリスク等の社会的圧力によって脱塩ビに進まざるを得ず、家庭に入る多くの包装材等からは姿を消している。

消費される具体的な製品群では、厚みを減らす薄肉化の進展、お惣菜・お弁当といった中食の増加等に伴う小型化・小袋化が進み、詰め替え用の容器などでも使われている材料の使用効率が高い軟包装のパウチが増加している。

廃棄に関しては、事業系を含むプラスチックの一般廃棄物全体量は、九八年で約五〇〇万トンという推計値がある。これは一般廃棄物全体の一〇%に該当する。九六年から九八年の二カ年で約一〇%増加したとされている。これら一般廃棄物は市町村で処理されるが、処理方法の推計値をみると、九八年では、焼却処理が最も多く三八〇万トン（七六%）であり、とりわけ電力回収を行う発電付き焼却施設での処理が増加し、九八年では約一六〇万トン（全体量の約三分の一）になっている。再生利用は、最近、増加の傾向にはあるが九八年では六万トン、固形燃料化は三万トン程度であり、両者あわせてもプラスチックの一般廃棄物全体の二%以下である。埋立処理は、増加傾向

にある。なお、産業廃棄物は、一般廃棄物とほぼ同量排出されていると推計されているが、埋立処理が四五%、再生利用が二四%、発電付きの焼却が少ないなど、一般廃棄物とは処理形態が大きく異なっている。

家庭ごみに占めるプラスチックごみの比率は、重量比で一〇%程度でありそのうちフィルム・シート状の容器包装製品は、その二分の一の五%程度と推定される。また、フィルム・シート状の廃棄物は、他のプラスチック系の廃棄物に比べて不純物が付着するなど汚れ率が高く、異なる素材を多層化した複合素材の含有率も高いことがわかっている。

### 容器包装リサイクル法と

#### その他プラスチック製容器包装

容リ法では、このような容器包装材のうち、家庭からの排出物をその他プラスチック製容器包装（以下、「その他プラ」という一群で括ってリサイクルしようとしている。主となる方式は、次の通りである。分別収集は市町村の役割、それら収集物を再生するのは再生事業者、ただし再生品の価格が低く、費用を補填しなければ再生事業は行えない。そこで、その補填にかかる経費を、生産者側、すなわち該当する容器包装材を製造する製造事業者と、それを包装材として使用する利用事業者とが分担して負担する。負担金は、これらの生産者側から指定法人に

再生を委託するという形で支払われる。また、指定法人は、市町村毎の分別収集物を再生する事業者を入札により決定する。

さて、二〇〇〇年度におけるその他プラの生産者側から指定法人への再生委託契約事業者数は、約二万であり、契約量は一四・四万トン、指定法人に支払われた金額は約一五〇億円であった。びんやPETボトルなど全容器合計で、二八七億円であったから、その他プラで五二%を占めたことになる。

また、単価は、トン当たり一〇万五千円である。最も生産量が多いポリエチレン樹脂の資材価格の三分の一ほどにもなる。

その他プラの再商品化技術も告示によって定められている。すなわち、国が定義するところのマテリアルリサイクルに限定されており、材料リサイクルとケミカル・リサイクルに分けられている。後者のケミカル・リサイクルは、油化、高炉還元剤、コークス炉化学原料化、ガス化の四手法が認められている。固形燃料化とセメント燃成は含まれず、エネルギー回収を目的としたサーマル・リサイクルは認められていない。

二〇〇〇年度のその他プラの入札参加再生事業者は、四一社であり、九九年十一月の官報によれば材料リサイクルが二二、油化が九、ガス化が一、高炉還元が五、コークス炉が二事業所に

なっている。処理量の見込みは、高炉還元が五六%で圧倒的であり、次いで材料リサイクルと油化が各一六%であった。最近の実績報告によれば、コークス炉が二二%で予想よりも多く、材料リサイクルが一・六%、油化が八%と予想を下回った。

### ドイツにおける動向と影響

わが国に先立って、九〇年代前半から容器包装廃棄物のリサイクルを強力に押し進めたドイツのその後を見ておくことは、わが国の今後を考える上で参考となるはずである。以下は、ドイツの関連業界にインタビュー調査した石川東京水産大学助教授の報告に基づく。

ドイツでは、リサイクルシステムの導入により、プラスチック容器包装は樹脂価格の七〇%にもなるリサイクル料金を課された。しかし、ドイツ国内での消費量は横ばいであり、大規模な素材転換は起こらなかった。また、重量あたりのプラスチック容器包装の価格が低下した。これは、軽量化のための設備投資によって生産効率が上がったことと、リサイクル料金を支払う容器包装の使用事業者が料金の一部の転嫁をはかったことによると思われる。同時に海外輸出が伸び、ドイツのプラスチック容器包装製造業の国際競争力が強化された。

新たなリサイクルシステムを導入し

た当初は、リサイクルを包括的に管理するDSD社が分別廃棄物の収集を自治体と契約して行っていた例が少なくなかった。このときの契約条件が自治体に有利であったことは、DSD社の財政危機の一つの要因となった。その後も自治体の収集と、DSD社の契約業者による収集の間では、収集ステーションの管理、DSD分別廃棄物に混入する雑誌・新聞紙などの非包装紙の取り扱いなどの問題が生じた。

自治体の廃棄物行政上の問題としては、容器包装のリサイクル以外に、六年の廃棄物政令の改正があった。同改正で、事業系の廃棄物の民間処理が認められたため、自治体の焼却工場の経済性に問題が生じている。

また、ドイツにおいても分別収集システムで適切な行動をとれない市民が存在し、分別ごみが収集ステーションに放置され問題を起こしている。

### プラスチックフィルム・シート

#### 容器包装の趨勢

容器包装は、時代とともに、そのおかれている環境条件の下でダイナミックに変化してきた。ここ十年のドイツと日本の容器包装材の動向をみると、共通して起きている大きな変化は、容器包装材の軽量化である。これは、強力なリサイクル制度が導入されたドイツでも、制度が導入されていなかった日本でも起きている。容器包装形態を決める要因として、リサイクル制度の

導入はそれほど大きく働かない、それ以上に市場からのニーズが強く働くと考えられる。

実際、日本における容器包装の軽量化の動きは、既に七〇年代から食品メーカー、トイレットメーカー等で始まっていた。九〇年代前半と後半を比べると、むしろ前半の方が軽量化が実質進んでいたとも見られる。軽量化の要因としては、包材コストの削減が最も大きいと考えられる。現在では、ある一定以上の中身製品の安全性や品質の確保を考えると、これ以上の軽量化はできないという認識を持っている生産者もいるし、さらに軽量化に取り組もうとする生産者もいる。

#### 容器包装リサイクル法による

#### 各事業者への影響

#### ■製造・利用事業者

生産者側に対する影響としては、利用事業者が金銭的な負担感が大きい。現在はまだリサイクル率が低いが、それでも大手企業では億単位の負担になっている。製造事業者は、利用事業者に比べて一桁低い支出であり、大手企業ではそれほど負担感はない。しかし、差別性の少ない製品を多く製造している中小企業にとっては、少額であっても経営上の負担は大手企業に比べて相対的に大きいと考えられる。生産者側では、現状の市場構造下では、消費者への価格転嫁はできないと強く考えている。このことは、容リ法

の基本的な考え方とされる拡大生産者責任（EPR）の狙いの一つである、一般税で廃棄物処理やリサイクルを行うということからの脱皮ができないことを意味する。今後、リサイクル率が大幅に高まり、支出額がそれに応じて大幅に高まらないかぎり価格転嫁は起きそうもない。

支出額が増大した場合、素材や形態などを変える可能性がある。ただし、利用事業者にはそれができても、製造事業者の現状をみると、素材、技術ごとに特化した専門メーカーが大半を占めており、そこでの転換は非常に難しい。

#### ■市町村

容リ法では、市町村は廃棄物と同じように分別収集すればよいのではない。実際には、市町村は、リサイクル素材の原料として分別し、リサイクル素材にするための「分別収集適合物に合致させるための処理」といわれている中間処理も同時に求められている。再生に向けての「材料精製」と「品質管理」と言い換えることができる工程であり、この工程は、材料生産という業であり、廃棄物処理とは全く性格が異なる。

多くの市町村は、これまで廃棄物処理の経験は持っているが、リサイクル、とりわけプラスチックフィルム・シート類については未経験である。市町村

に求められているのは、質を意識した新たな事業であり、必要な施設等を物理的に整備すること、職員自身や住民の、廃棄物処理ではなくリサイクルであるという意識・行動の変革である。にもかかわらず、多くの市町村は、これまでの廃棄物処理の延長線上でリサイクルにあたって思うように思われる。

市町村のおかれている条件は多様であり、リサイクルによってどれだけ効果や費用が生じるかは、それぞれに大きく異なる。平均的に見れば、その他プラをリサイクルすることで焼却量を削減することができ、次いで、埋立量を削減することができる。その代償として、分別収集に必要な多大な費用と、それ以上に大きいかもしれない選別や保管といった質の確保に関する費用が求められている。ただし、回避される埋立処分費用があまりに大きいので分別収集や選別や保管といった費用は相殺されるという試算もある。

市町村が抱える問題はその他にも多い。例えば、高い熱量を持っているその他プラを焼却から減らしていくと、ごみのカロリーが低下し、廃棄物発電がしにくくなるなど、焼却処理に支障が生じる可能性が出てくる。

#### ■再生事業者

廃プラスチックのリサイクル手法は、容リ法で認められていないものを含めて、いくつかの技術が提案されている。

当然ながらそれぞれ最終製品も費用も異なっている。材料としての再生をめざすマテリアルリサイクルは、多くの素材が含まれる廃棄物では、著しく困難である。ケミカルリサイクルのうち油化は、現在のところプラントにおける油分の回収率が低く、コストも割高である。

とりわけフィルム・シート類からの製品は、異物の混入、複合素材の多さ、塩素系プラスチックの混入のために、マテリアルリサイクルだけでなく油化などでも、多くの前処理工程が必要であり、リサイクル費用も高いものになっている。

一般廃棄物のプラスチックの処理方法に関する環境・経済評価の既存文献によれば、分別が難しいものについては、サーマルリサイクルの方が、マテリアルリサイクルやケミカルリサイクルに比べて、環境的にもコスト的にも有利であるという結果になっている。

## 今後の課題と提言

以上の調査結果から今後の課題と若干の提言をまとめる。

### ①前提としての市場の流れの重視

これまで容器包装の材質や形態を決定してきたのは、最終消費者の生活の変化を背景とした小売業等の商品・容器包装の選択と、供給側の技術開発等

のイノベーションという市場のメカニズムであった。結果として、容器包装の製品市場におけるプラスチックフィルム・シート製品のシェアの拡大や、容器包装全般の薄肉化・軽量化・小口化・軟包装化が起き、塩ビ系の包装材離れが起きた。リサイクル促進制度の導入という政府の介入は、このような市場における流れを変えられるものではない。大きな問題が生じない限り、流れに沿った制度やシステムを組み立てていくことが合理的かつ効果的である。

今後、プラスチックフィルム・シート類からの容器包装材は、薄肉化・軽量化・小口化により数単位あたりの重量は減少するが、数的には増えていく可能性が極めて大きい。このときの望ましい処理・リサイクル形態は何かが問われている。

### ②質を担保するシステムの必要性

リサイクルを成功させる最も大きな鍵の一つは、再生品の材料となる素材の質の確保にある。従来、市町村は、廃棄物処理を担ってきたのであり、体的にも思想的にも、また物理的なシステムとしても、適正処理・処分という廃棄物処理の概念から抜け出すことは難しい。ところが、このような下では、質の確保は達成しがたい。市町村の行う事業を質という観点から見直すことが必要なのである。さらに、市民

の協力には限界があることも忘れてはならない。

### ③分別収集等の主体

このとき、一つは、分別収集の主体の問題がある。従来通り、市町村があたりとすれば、市町村に新たに事業が加わったと言える。しかし、今、新たな事業を公共に委ねることは妥当なのだろうか。

市町村が担っている役割に関し、その責任と実施の問題は、容リ法の見直しの焦点となっている。質の確保や経営効率の程度、また現実に多くの市町村で既存の廃棄物処理や、新たなリサイクルの分別収集に民間委託が増加していることを考えあわせると、責任と実施の両方について、その移管時期はともかく、方向は民営化にあるように思われる。

### ④望ましいリサイクル手法

もう一つは、適切なリサイクルとは何かという問題である。現状では、多様なプラスチックを含むその他プラを材料リサイクルすることは技術的に非常に難しいことは既に述べたとおりである。従って、現実的な材料リサイクルは、特定の容器包装材だけを選別することである。例えば、収集後の選別段階で特定のボトル類などを分ける作業になる。そして残されたフィルム・シート状のものなどは、材料以外のリ

サイクルを行えばよい。そこでは、サーマルリサイクルを視野に入れることも十分考えられるはずである。

さまざまなリサイクル方式は、それぞれに長所と短所を併せ持っている。何を選択するのは、地域のおかれて

いる条件によっても異なる部分があり、全国一律である必要はないだろう。ただ、現状では高炉還元材が五〇%を超えており、今後、市場にまったく委ねるとするならば寡占による問題が起こる可能性もある。

### ⑤ますます大きくなる

#### 利用・製造事業者と市町村の費用負担対策

現在の容り法の下では、リサイクル量に応じて生産者側や市町村の負担が決まる。従って、リサイクルが増えるほど生産者側も市町村も、支出は年々大きくなる。生産者側では、概して、事業規模が小さく、企業体力が弱いところにますます厳しい負担となる。従って、今後、リサイクル量が増加した場合、企業が価格転嫁をできる限り避けることを考えると、容り法によって淘汰される中小企業が発生する可能性と、同法が業界再編のトリガーになる可能性がある。

一方、市町村の支出、すなわち納税者の支出も大きくなり、埋立処分費との比較がなされるべきとしても、大きな負担になっていくだろう。市町村に

とっては、今後の財政難を考えると深刻な問題である。ここでも民営化は必然的な方向といえるのではないだろうか。

### ⑥インセンティブを働かす改革

容り法は、市場等のインセンティブを活用したEPRの考え方に基づいているといわれる。しかし、現状は、生産者のさらなる軽量化努力を除けば、EPRで発揮されるはずのリサイクル率の向上や効率的な収集・再生を達成するためのインセンティブが発揮されにくいシステムになっている。逆に、生産者は、リサイクル率が高くなればなるほど費用負担が増加してしまうからリサイクル率を高めるインセンティブを持たない。市町村も、多く集まるほど費用が増大してしまうし、質も低下する。

したがって、もし、本気でリサイクル率を高める、あるいはシステム全体を通して効率的なリサイクルを行いたいと考えるなら、インセンティブが発揮できるシステムに現在のシステムを改変していかなければならないはずである。

### ⑦情報開示の必要性

その他プラのみならず、容り法は、最初から費用対便益という概念を考えていないシステムであったとしても、関連した調査があまりにも不十分で

あったように見える。従来は、あまりに定性的な説明だけで終始し、科学的な調査がおざりにされていたのではないだろうか。国や市町村は、これらを明らかにし、情報を開示していくことが不可欠と考えられる。また、生産者側であれ再生側であれ、事業者は、関連する基本的な情報を国などとともに整備していかなければならない。

### おわりに

本稿は、調査研究の事務局の一員である筆者が各執筆者や委員の方々の意見を取りまとめた報告書を元にしたものであるが、この原稿を書くにあたって補筆等しており、文責は筆者にある。また、報告書には、ここで取り上げた以外にも、多くの紹介できなかった検討が含まれている。

本調査研究は、財団法人政策科学研究所とクリロン化成株式会社との両者の協力によって実現した。クリロン化成株式会社に感謝したい。調査に当たっては、研究会を設置し検討を行なうと共に、外部の多くの方々にご協力とご指導を受けた。関係者に謹んでお礼申し上げる。

(いのせ ひでひろ)

(注) 報告書は本研究所とクリロン化成株式会社に有料で配布している。

# 想いをかたちにしてできる社会

藤澤姿能子

(郵政科学研究所主任研究員)

「第三回実践的NPOマネジメント米国研修」に参加して

## アメリカのNPOを 見てみたい!

わが国では、一九九八年のNPO法成立から三年あまりを経て認証を得たNPO法人は五千を越えている。二〇〇一年十月一日からは、NPO支援税制もスタートした。NPOの活躍の場が広がり、成熟社会の形成の牽引力となることにおおいに期待をしたい。

NPOが対象とする分野は多岐にわたっているものの、共通して必要となるマネジメント、すなわち望ましい結果を得るための組織資源の活用方法や効果的・効率的な組織運営方法があり、またスタッフとしての共通の基盤能力がある。わが国でもNPOマネジメントに関連する各種のセミナーが開催され、日本に適した組織のあり方、組織運営のあり方が模索されている。

一方アメリカでは、現実社会の要請に応えた学問分野としてNPO経営に関する研究が進められ、実践的な運営

ノウハウの教育・交流が進められている。その実態をこの眼で見てみたいという思いから、「実践的NPOマネジメント米国研修」に応募し、参加の機会を得た。本稿ではその概要を紹介してみた。

研修を主催した「日本太平洋資料ネットワーク」(Japan Pacific Resource Network)は、一九八五年にカリフォルニア州で設立されたNPOで、サンフランシスコ・ベイエリアのオークランドと東京を基盤に、日米両国の人権の擁護、企業の社会的責任の推進、市民セクターの強化のために、調査研究、セミナー等の各種事業を実施している(<http://www.jpnr.org/>)。

本研修は、日本でNPO活動にかかわっている人を対象としており、今回は二〇〇一年がボランティア国際年であることから、ボランティア・マネジメントを中心とした内容構成で、NPO活動が活発なサンフランシスコ地域での、セミナー、NPO視察、ボラン

ティア体験と報告会が組み込まれた二週間のプログラムであった(表1)。

## NPOマネジメントセミナー

これまで議論の対象であったNPOが、実際の運営の対象に変化している現在、法人格や税制優遇などの制度的基盤の充実ももちろんであるが、NPO運営を適切に行うには、NPOマネジメントへの理解が不可欠である。

市民活動に長い歴史をもつアメリカのNPOマネジメントは、日本でのNPO経営指導のトレーニングにも役立つものであると思われる。セミナーの詳細については、別途報告書を作成する予定であるが、ここでは提供されたアイテムについて紹介してみたい。

### ● NPO 概論

アメリカにおけるNPOシステムの概説により、NPOの定義、構造、実態を理解することをねらいとした講義。



▲セミナー：ケースを用いたわかりやすい解説



表1 「実践的NPOマネジメント米国研修」プログラムカレンダー 2001.4.23~5.6

月	火	水	木	金	土・日
23	24	25	26	27	28/29
到着	オリエンテーション	セミナー② ファンドレイズ	視察① Senior Companion Program	報告会① セミナーのまとめと討論	自由行動
歓迎会	セミナー① NPO概論	セミナー③ ボランティア・マネジメント	自由行動	報告会② 視察のまとめと討論	
30 セミナー④ 理事会とスタッフの関係	1 視察② Volunteer Center of San Francisco	2 報告会③ セミナーのまとめと討論	3 ボランティア体験① Alameda County Community Food Bank	4 報告会④ 視察のまとめと討論	5/6 自由行動/帰国
セミナー⑤ プログラム企画 戦略計画	視察③ East Bay Resource Center	視察④ The Tides Center	ボランティア体験② Berkeley Emergency Food & Housing Project	反省会・お別れ会	

NPOを支える法人格制度と税制優遇制度の説明、NPOの組織形態の分類（相互扶助型・請負型/寄付型・事業型）、政治活動との関係（草の根ロビー、ロビー活動、政治活動の違いについて）、NPOの現状（団体数・規模・収入源）の説明。

● **ファンドレイズ**

NPOの運営資金は、助成財団などからの援助の他に、地域社会からの寄付がある。これを効率よく得るための方策についての講義。

ファンドレイズとは何か、その戦略（マーケティングの必要性）、資金援助の種類、NPOと寄付者の原則、ケース・スタートメント（寄付のための資料づくり）、ファンドレイズを成功させるための秘訣の紹介。

● **ボランティア・マネジメント**

ボランティアの定義やボランティア活動参加の理由、NPOとボランティアの関係などをふまえて、サービス・ボランティアをNPOが受け入れる際のトータルプロセスについての講義。

ボランティアには、政策ボランティア（組織の意思決定を行うNPOの理事）、サービスボランティア（スタッフの指示で働く、専門ボランティアと一般ボランティア）があること。信念型から参加型のボランティアが増えたことでマネジメントの重要性が認識さ

れるようになってきていることなどの解説。ボランティア活動は自主的なものであるが、組織に受け入れられることによって活動の場を与えられる。したがって、受け入れるNPOは、ボランティアの希望とNPOのニーズを合わせ、適切なマネジメントを行う必要があることが強調された。

● **理事会形成と理事とスタッフの関係**

NPOの責任母体は理事会である。理事会は、ボランティアの理事によって構成され、集団として、意思決定を行う。しかし、ボランティアという関わり方であるために、NPOの管理や指導が適切に行えなかったり、スタッフとの間で軋轢を起したりすることもある。したがって、理事会の存在理由、役割、スタッフとの関係などについて、明確な理解を理事にもたせることが重要であるという講義。

講師のNPOマネジメント指導の経験から、理事会が適切に機能しない理由と対応策、理事への動機づけ、理事会とスタッフの間で生じる典型的な問題とその原因、解決策などについて具体的な事例の紹介。

● **プログラム企画運営**

企画手法の概説とプログラム企画のシミュレーションによる講義。プログラムの定義、プログラムの企画の意味と重要性、プログラムの企画プ

ロセスの解説と成功の秘訣の紹介。NPOの活動は、プログラムを通じて実施されるので、プログラム企画は組織の意義を対外的に示す内容を決定する最も重要な部分である。問題を設定し、リサーチ、企画、実施して評価するという過程をいかに円滑に進めて、大きな成果を引き出すかがポイントとなる。

● **戦略計画の策定**

戦略計画の定義、メリット、プロセス（準備から監視・評価までの七段階）についての解説。組織の長所短所をリストアップし、社会的機会・脅威を照らし合わせ、組織を取り巻く環境を査定するSWOT法の解説。

NPOが内外の環境変化を考慮しながら継続的に事業を進めるためには、戦略計画を立てる必要がある。運営に関わる関係者間で優先順位に関する合意を形成し、それに応じた関与を求めていく系統だったプロセスであり、意思決定をするための方策の一つで、環境変化に伴う計画の修正を前提としている点で、ダイナミックな性格をもっている。

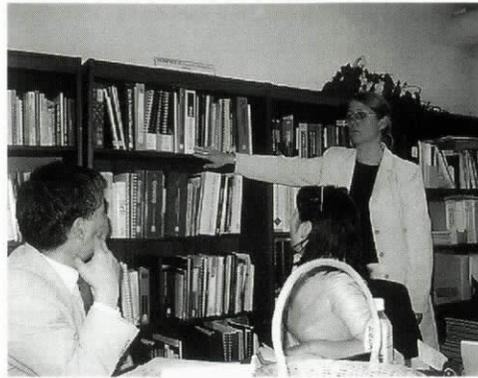
**NPO視察**

— **中間組織充実への驚き**

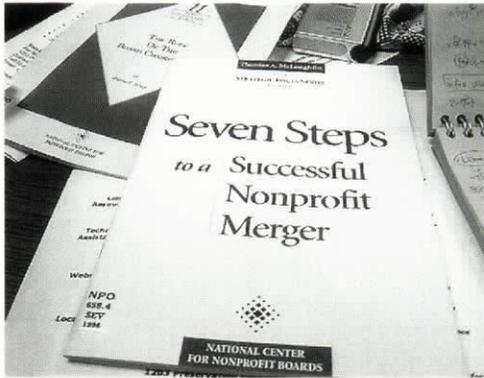
サンフランシスコ周辺は、アメリカの中でも、とりわけNPOの活動が盛んな地域である。視察の対象は、地域



▲写真1



▲写真2



▲写真3

のNPOのコンサルタントやインキュベーションを行っていたり、ボランティアとNPOをマッチングさせたりする、いわゆる中間組織と呼ばれるNPOであった。日本各地にあるNPOセンターのあり方を考えるうえで、参考になる事例であろう。それぞれの概要を紹介してみたい。

**NPOの経営指導をするNPO**

**東湾岸地域リソース・センター**

East Bay Resource Center

for Nonprofit Support (EBRC)

オークランドのダウンタウンにある歴史的建物を移築保存した公園の中に東湾岸地域リソース・センターは事務所を構えている(同じ建物の中にはコミュニティファンドなどのNPOも入居している)。

NPOの経営指導を行うNPOであり、一九八六年に設立された。サンフランシスコの東湾岸にある二千三百あまりのNPOに対し、その経営能力の向上と運営の安定化を図ることをねらいとして、資金調達やマネジメントに関する情報提供・セミナーの開催・トレーニングを提供している。

一三名の理事、事務局長を含む四名のパートタイムのスタッフで運営され、予算は年間二〇万ドルで、政府や財団からの助成金と個人の寄付を得ている。資金調達の困難から、運営危機の時期もあったが、コンサルタント(現在の事務局長)が入り、理事会の再編等に

取り組み再出発して成功している。主な事業は次のとおりである。

◎ファンドレイズ用の図書館

NPOがファンドレイズを行うために必要な情報を集めた図書館を平日の正午から午後五時まで開館している。

NPOマネジメント・マニュアル、助成財団の年次報告書、連邦や州のファンディング・レポート、ビジネス関係の雑誌等があり、インターネットも使用できる。小さなNPOでは揃えられない資料が閲覧できるので、来訪利用者は年間約千五百人と多い。資料の見方など細かなサポートもしている。電話や電子メールでの問い合わせにも応じている。

◎技術的なトレーニング

政府や財団の助成金を得て、NPO経営に役立つ無料のワークショップを開催している。年間四百団体が参加し、経理、理事会の形成、ファンドレイズ、マーケティング、NPO経営と法的問題、助成金申請の方法等のトレーニングを受けている。参加者のアンケートによって、トレーニング内容の評価・改善を行っている。

◎技術サポート(コンサルティング)

各NPOがかかえている問題を解決するための支援を行っている。一対一で対応し、チェックリスト等を使って団体の問題状況を把握し、解決の意思があるかサポートの必要があるかを判断し、支援方法を決めていく。他の

コンサルタントとの連携で対応することもある。

**NPOのインキュベーター  
タイドセンター**

The Tide Center

進歩的な社会変革のために資金を提供したい人々と、資金を必要とするNPOの橋渡しをするために「タイド財団」は一九七六年に設立された。タイド財団は表向きは単一の組織であるが、実態は多数の助成者(基金)の集合体であり、財団はこれらの基金の管理、コンサルタントの役割を果たしている。これまで一億ドルを超える助成金を提供してきた。

同じようなアイデアにより、NPOの立ち上げ期を支援するインキュベーター(孵化装置)機関として一九七九年には「タイドセンター」が作られた。生まれたばかりのNPOはマネジメントにも疎く、正式の法人登録をするのも難しいので、タイドセンターの法人資格のひししを借りて税制優遇など特典を受けられるようにするのである。これも表向きはタイドセンターという単一組織だが、実は「プロジェクト」と呼ばれるNPOの集合体なのである。

視察したタイドセンターの事務所は、サンフランシスコのゴールデンゲイトブリッジが見渡せるブレジディオ公園(日米安保条約が結ばれた陸軍基地跡)の中にあるソーロー持続センター

写真1：EBRCのオフィスがある歴史的建物

写真2：ファンドレイズ関連資料が充実した図書館。説明しているのが、事務局長のBebe Bertoletさん

写真3：コンパクトでわかりやすいテキストが揃えられている

写真4：タイドセンター前で記念撮影。左から3人目が渉外担当のVance Yoshidaさん



▲写真4

内にある。旧陸軍病院を省エネ設計、太陽エネルギー利用など環境に配慮して改修した建築として有名であり、他には十数の環境関係のNPOが入居している。

タイドセンターでは、傘下のプロジェクト（NPO）の行う事業のうち、会計、税理、給与計算などのマネジメント作業を代行し、各プロジェクトから六〇九〇%の手数料を得て、全体を運営している（年間約三五〇億ドル、スタッフ八〇人）。NPOも立ち上げ期の困難に対して貴重な支援が得られるし、信用あるタイドセンターがバックに付くことで助成金集めもやりやすくなる。起業家経済活性化に大きな役割を果たしている「ビジネス・インキュベーター」の市民団体版といえる。

現在傘下の団体は三五〇あり、活動の領域は世界一二カ国、アメリカ国内の四〇州にまたがっている。

傘下団体となる条件は、①タイドセンターのミッションに抵触しないこと、②ビジネスプランがあること、③資金が入ってくる目的があること、④事業を担うディレクターが優秀であることなどがあり、申請書をスクリーニングして、年間五〇団体程度を選定している（問い合わせ五百件、申請は百五十件程度）。無駄な投資は決してせず、事業として成立し、成長が見込める団体を選定している。同時に年間二〇〜二五団体が独立したり、団体を維持で

きずに解散するなどして、入れ替わっていく。

各プロジェクトにスタッフがつき、パートナーシップを組んで、プロポーザルの作り方など密にアドバイスをしていく。

プロジェクト成功の秘訣は、①良いアイデアをもつこと、②お金をもつこと、③技術的知識があること、④物理的な場所（事務所）をもつこと、⑤活動の場をもつことだといわれているが、タイドセンターは③から⑤を支援することになる。

#### 自立支援の有償ボランティア制度

#### シニア・コンパニオン・プログラム

#### Senior Companion Program

一九九三年、連邦レベルのボランティア・プログラムを管轄する機関として、国家奉仕局（Corporation for National Service; CNS）が設立された。管轄下のプログラムには、全米高齢者奉仕隊（National Senior Service Corps; NSSC）とアメリカ（American Corps）、アメリカ学習奉仕隊（Learn and Service America; LSA）がある。

一九七三年にスタートしたシニア・コンパニオン・プログラムは、NSSCの中に組み込まれている。研修では、オークランド市のシニア・コンパニオン・プログラムを視察した。

このプログラムのミッションは、高齢者への在宅サービスと退職者へのボランティア機会の提供であり、財源は、

連邦、州、市からの助成金である。内容は、六〇歳以上で低所得であるボランティアが、自立生活が困難な高齢者に対して、友好関係をつくりながら、援助を提供するというもので、一種の有償ボランティア制度であり、低所得者の自立支援制度でもある。

健康で六〇歳以上、独身者で年収約一万ドル以下、既婚者で約一万五千ドル以下という所得がボランティアになる条件である。登録したボランティアは、活動前に四〇時間のオリエンテーションを受けなければならない。一日四時間、週最多で二〇時間の活動が可能で、時給二ドル五五セントの手当が支給される。これは課税対象外となる。さらに交通費や食事代も支給される。現在約二二〇人が登録しており、一人のボランティアが五〜六人の高齢者の日常生活のアシスタントや生活援助を行っている。

オリエンテーションでは、高齢者の理解やプログラムのシステムを理解するための講習が行われるが、活動中にも月に二回のトレーニングプログラムがある。

派遣先は地域のNPOを通じて決められるが、アダルト・デイ・ヘルプ・センター、シニア・センター、高齢者の自宅などがある。援助の内容は、請求書の支払い、買い物への同行、医者とのアポイントの際に交通手段を確保することなどがある。



▲写真 5



▲写真 6



▲写真 7

この制度は、高齢者をナーシングホームで介護するのにくらべて年間三万ドルのコスト削減効果があると試算されており、また、ボランティアに参加する高齢者にとっても、健康維持に役立つなど、ボランティア活動をする側と受ける側の双方にメリットがあるとのことだった。

### ボランティア・プログラム開発 サンフランシスコ・ボランティア・センター

*Volunteer Center of San Francisco*

一九四六年にボランティアに関する情報を市民に提供する目的で設立されたNPOで、ボランティアを必要とする側とボランティアをしたい人との情報交流を中心に行ってきた。しかし、

一九八〇年代後半からミッシジョンを再定義し、特定のターゲットに対するプログラム開発に絞り込み、個々人の成長を促すプログラムづくりを手がけた。楽しみながら、学びながら新しい価値を創造する提案が、新しいコミュニティづくり大きく貢献し、一九九〇年に予算一五万ドル、スタッフ五人から、この一〇年で飛躍的に成長して、年間予算一二〇万ドル、スタッフは二五人となった。

プログラムには以下のようなものがある。

◎ボードマッチ・プラス  
理事（ボードメンバー）になることを希望している人に研修を受けさせた

り、関心のあるNPOの理事に斡旋したりするプログラム。

◎ユース・エンパワメント・プログラム  
学校、青少年育成団体、地域団体などと連携を図り、青少年にボランティア活動を通じて地域社会に参加させることを目的としたプログラム。

◎企業サービス  
企業が従業員にボランティア活動の機会を提供する際の支援をするプログラム。サンフランシスコ地区にある大企業を対象にボランティアプログラムを提供している。企業にとってもイメージアップとなる。

◎コミュニティ・サービス・プログラム  
一般からボランティアを募集してサンフランシスコの九百以上のNPOに照会するプログラム。ボランティア希望者の目的を確認し、適切なボランティア機会を提供するようにしている。

◎トランジショナル・ボランティア・プログラム  
身体的、精神的に障害をもつ人をサンフランシスコのNPOにボランティアとして派遣し、職業訓練サービスなども行いながら、彼らが地域と関わりをもつて生活できるように支援するプログラム。

◎ケースマネジャー・ボランティア・プログラム  
犯罪を犯したり問題を抱える青少年の更正・育成のために、ケースにあわせたメンターを募集し、必要な団体に

派遣するプログラム。

### 貴重だったボランティア体験

#### アラメダ郡

#### コミュニティ・フード・バンク

*Alameda County Community Food Bank*

コミュニティ・フード・バンクは、一九八五年、アラメダ郡の低所得者に対して、栄養価のある食料を提供することを目的にして設立された。

提供される食料は、企業や個人、団体からの寄付によるもので、集められた食料は仕分けされて、フード・パントリーやスूप・キッチン、食事プログラムを実施している団体、シェルター、政府機関などネットワークを形成している約三百の団体に配布される。提供する食料は、重量にして千ワポンド、月間六六万七千食分に相当するものになるという。年間予算は、二六〇万ドルあまりで、財源はアラメダ郡からの補助金や事業委託、個人からの寄付による。

ボランティアを積極的に活用していることでも知られ、年間約三千人のボランティアがのべ二万五千時間の労働力を提供している。低所得者に対しては、三時間のボランティア活動と引き換えに、一五ポンドの食料を支給している。

主なプログラムは、以下のとおりで



▲写真8

写真5：スーパーマーケット跡を利用したフード・バンク

写真6：提供された食料を選別して、陳列する

写真7：食事プログラムを実施しているNPOが食料を購入していた

写真8：クォーター・ミールのボランティア体験中。ベジタリアン用メニューもある

ある。

### ◎食料提供プログラム

地域の食品製造会社、食料生産者、食品販売業者などから、冷凍食品、缶詰、生鮮食品などさまざまな食料を集め、アラメダ郡内で低所得者向けに食べ物の提供を行っている団体に送られる。

私たちはこのプログラムに参加し、集められた食料の賞味期限、形状を確認して種別に分類し、陳列する作業を行った。

### ◎フード・ドライブ・プログラム

学校や企業、ボイスカウト、労働組合、宗教団体などと連携して、食料や寄付を集めるための活動を行うプログラム。このプログラムを通じて集まる食料の三分の二は、クリスマス前後に集中する。しかし、食料は年間を通じて必要になるため、他の時期の食料収集活動の活発化につとめている。

### ◎緊急食料箱プログラム

アラメダ郡からの委託事業として実施しているもので、栄養価のある食料を緊急に必要とする家庭に食料を提供するもの。対象者は、月間四千人にのぼる。

### ◎食料教育プログラム

FEST (Food, Education, Alternatives, Skills, Techniques) と呼ばれているプログラム。緊急食料をしばしば受けている人々を対象に、七週間にわたり、調理教室と栄養教育を実施する。

### パークレイ

### 緊急食料住宅プロジェクト

Berkeley Emergency Food & Housing Project

一九七〇年に、Berkeley Emergency Life Line という名称でスタートした団体が二五セントでホームレスに食料を提供する「クォーター・ミール」事業を始めた。その後、地域の教会などの協力を受けて事業を拡大し、食事プログラムに加えて、メンタルヘルスに問題をもつホームレスの女性に対する緊急時のシェルターを提供するプログラムも開始している。これに伴って名前を改称した。

一九九〇年代に入ると、自治体や連邦政府の補助を受けて、さらに事業を拡大して、母親と子どものホームレスのためのセンターを開設したり、ホームレスの自立促進のための新聞配布事業も行うようになった。

貧困やホームレス問題を生んでいる経済的、社会的な仕組みを変えようと、地域での教育活動や政策提言活動にも力を入れている。

私たちは、パークレイの教会で行われている食事プログラムの「クォーター・ミール」でボランティア体験をした。フード・バンクなどから提供された食材も利用しながら、暖かく栄養価の高い食事を月曜から金曜の夕方に提供している。年間に食事サービスを受けた人は四万人にのぼるといふ。ス

タッフの他に地域からのボランティアも参加していた。

他に、ホームレスが日中に休憩したり資料センターとして利用できるマルチ・サービス・センターがあり、家がない人々が無料で郵便を受け取ったり、医療、住宅、雇用、アルコールや薬物依存症から更正するためのプログラムに関する情報照会や相談が受けられるようになっていく。

### 想いをかたちにするには…

オークランドの町をちょっと歩けばNPOに当たる…、クリニック、リサイクルショップ、シェルター、サポートセンター等々、本当にたくさんNPOが地域に根ざして活動をしている。それは想像以上にアメリカ社会が多くの問題を抱えていることの証でもある。しかしその解決のために、市民自らが試行錯誤を重ねて取り組んでいること、それを支援するシステムがあることにあらためて驚かされる。

“It's up to you.”

自分次第、自分の想いがあれば、道はひらかれている社会である。学ぶべきことが多い研修であった。

(ふじさわ しのこ)

\*本研修は、当研究所の自主研究制度を利用して参加した。

部会および本誌掲載の研究会メンバー一覧

加藤秀俊部会

チーム日本の村の将来

- 加藤 秀俊 中部高等学術研究所所長
川喜田二郎 東京工業大学名誉教授
神崎 宣武 旅の文化研究所所長
佐々木高明 国立民族学博物館名誉教授
須藤 護 龍谷大学教授
高橋潤二郎 慶應義塾大学教授
舛田 忠雄 山形大学教授
宮本 千晴 マングローブ植林行動計画スタッフ

- 米山 俊直 大手前大学学長
小浜 政子 郵政科学研究所主席研究員

加藤芳郎部会

チーム日本のサイバール

- 加藤 芳郎 漫画家
青空うれし テレビタレント
青空はるお テレビタレント
天地 総子 俳優 歌手
大山のぶ代 俳優
大和田 獏 俳優
岡江久美子 俳優

- 加治 章 NHKアナウンサー
川野 一宇 NHKアナウンサー
黒川 和哉 元NHKディレクター
小島 功 漫画家
砂川 啓介 俳優
鈴木 義司 漫画家
壇 ふみ 俳優
坪内ミキ子 俳優
富田 純孝 NHKディレクター
中田 喜子 俳優
轟目 良 俳優
松平 定知 NHKアナウンサー
水沢 アキ 俳優

木田宏部会

チーム日本の教育を考える

- 木田 宏 東亜大学学園顧問
天野 郁夫 国立学校財務センター研究部長
木村 治美 共立女子大学教授
齋藤 諒淳 常葉学園大学学長
下山 晴彦 東京大学大学院助教
田村 哲夫 渋谷教育学園理事長
牟田 博光 東京工業大学教育学部開発センター長

- 山岸 駿介 多摩大学客員教授
永野 芳直 郵政科学研究所所長

小松左京部会

チーム大正文化研究

- 小松 左京 作家
河合 秀和 学習院大学教授
中村 隆英 東洋英和女学院大学教授

向坊隆部会

チーム科学技術をめぐる 新たな視点

- 向坊 隆 郵政科学研究所理事
石田 寛人 チェッコ大使
北沢 宏一 東京大学大学院教授
高橋 洋一 中央大学教授
鳥井 弘之 日本経済新聞論説委員
橋本 久義 政策研究大学院大学教授
林 幸秀 文部科学省大臣官房審議官
伴 保隆 元富士通㈱ストレージ部ロダクト事業本部技師長

- 平澤 冷 政策研究大学院大学教授
増川 重彦 西武文理大学教授

- 森 英夫 三菱電機(株)社友
山田 圭一 筑波大学名誉教授
山内 繁 国立身障者リハビリセンター研究所長

- 米田 幸夫 東京大学名誉教授
読谷山 昭 (助野)研究所以長
大熊 和彦 郵政科学研究所主席研究員

大石泰彦部会

チーム21世紀の日本を考える

- 大石 泰彦 東京大学名誉教授
梶 秀樹 慶應義塾大学教授
金本 良嗣 東京大学大学院教授
金森 久雄 (社)日本経済研究センター顧問
加納 貞彦 早稲田大学大学院教授
川野 毅 エンバラ大学客員教授
神田 秀樹 東京大学大学院教授
岸本 周平 経済産業省文化情報関係産業課長
木村 佑介 東京都医師会理事
古城 誠 上智大学教授
南部 鶴彦 学習院大学教授
西部 邁 評論家
波頭 亮 経済評論家
坂東眞理子 内閣府男女共同参画局局長

- 藤原淳一郎 慶應義塾大学教授
横川 浩 日本貿易振興会理事
永野 芳直 郵政科学研究所所長
猪瀬 秀博 郵政科学研究所主席研究員

今井隆吉部会

チーム21世紀のエネルギーを考える

- 今井 隆吉 原子力委員会参与
杏林大学教授
内山 洋司 筑波大学教授
川又 民夫 日本COM(株)相談役
北村 行孝 読売新聞論説委員
坂田 東一 文部科学省大臣官房審議官
下山 俊次 日本原子力発電(株)顧問
竹下 寿英 麻布大学教授
武部 俊一 科学ジャーナリスト
十市 勉 (助)日本エネルギー経済研究所常務理事
藤目 和哉 (助)日本エネルギー経済研究所常務理事

- 伊東慶四郎 郵政科学研究所主席研究員

科学技術と人間、社会、文化をめぐる懇談会

- 岸田純之助 (助)日本総合研究所名誉会長
川崎 雅弘 宇宙開発委員会委員
清水 洋一 毎日新聞客員編集委員
竹内 敬人 神奈川大学教授
武部 俊一 科学ジャーナリスト
鳥井 弘之 日本経済新聞論説委員
中川 学 拓殖大学教授
中村 桂子 JT生命誌研究館副館長
中村 政雄 (助)電力中央研究所研究顧問
佐竹 誠 東京電力(株)企画部長
村上陽一郎 国際基督教大学教授
葉師寺泰蔵 慶應義塾大学教授
山田 圭一 筑波大学名誉教授
横山 裕道 毎日新聞論説委員
吉田 夏彦 東京工業大学名誉教授

「グローバル・システムと文明」研究会

- 茅 陽一 (助)地球環境産業技術研究機構理事/研究所長
市原 新吾 中部電力(株)取締役副社長
大橋 忠彦 東京ガス(株)首席エグゼクティブスペシャリスト

- 小島 順彦 三菱商事(株)取締役副社長
小宮山 宏 東京大学大学院教授
近藤 駿介 東京大学大学院教授
佐々木 元 日本電気(株)代表取締役会長
佐和 隆光 京都大学経済研究所教授
築館 勝利 東京電力(株)取締役原子力本部副本部長
橋本 重彦 (株)住友シチックス(株)代表取締役会長

- 横堀 恵一 産業創造研究所専務理事
和久本芳彦 国際交流基金日米センター所長
和氣 洋子 慶應義塾大学教授
渡邊 浩之 トヨタ自動車(株)専務取締役
永野 芳直 郵政科学研究所所長

- 内田 忠夫 (故人)
加藤 秀俊 中部高等学術研究所所長
加藤 芳郎 漫画家
茅 誠司 (故人)
小松 左京 作家
東畑 精一 (故人)
中山伊知郎 (故人)
松本 重治 (故人)
向坊 隆 郵政科学研究所理事

発起人

- 内田 忠夫 (故人)
加藤 秀俊 中部高等学術研究所所長
加藤 芳郎 漫画家
茅 誠司 (故人)
小松 左京 作家
東畑 精一 (故人)
中山伊知郎 (故人)
松本 重治 (故人)
向坊 隆 郵政科学研究所理事



カラコルム前衛峰群Ⅱ：空撮／山田圭一

■21世紀フォーラム 第80号

発行：2001年11月20日

発行所：(財)政策科学研究所

東京都千代田区永田町2-4-8

東芝EMI永田町ビル5階 〒100-0014

tel 03-3581-2141 fax 03-3581-2143

E-mail forum@ips.or.jp

URL <http://www.ips.or.jp>

編集：小浜政子，藤澤安能子，高取明香

印刷：(株)ニッポンパブリシティ

