

「NPOと自治体による 先進的構造改革」

—地域社会のリーダーたちの実践とその成果—

第2号



発行

龍谷大学大学院 NPO・地方行政研究コース

発刊にあたって

地方分権時代を迎えて自立と自己責任を基本とする地方自治の実践が地域社会において切実に求められています。中央集権によって地域社会は本来の活力を失ってきました。また公共サービスに過度に依存することで人々から社会的連帯と問題解決能力が失われてしまいました。そのような閉塞感を打破して、地域社会に住む人々が自らの能力を十分に生かし、安心して豊かな人生を歩むことができる地域づくりをすすめる基礎は、これまでばらばらであった住民・NPOと行政、そして企業の三者が協働・連携して共通の社会的公共活動の基盤を造り、行政に集中してきた公共活動を地域社会全体が担うものに代えて行くことでしょう。しかしそれはどのようにして実現できるのでしょうか。またその変革を支える地域社会が求める人材は、誰がどのように育て磨きあげるのでしょうか。

龍谷大学ではこのような時代的要請に応じて、大学院において職業的教育と研修を内容とする「NPO・地方行政研究コース」を2003年度に開設しました。このコースでは地域社会が求める新たな人材像を、NPOと地方行政の双方で協働型社会づくりの指導的役割を果たすことができる「地域公共人材」と定義しています。そのような人材像に対応してこのコースでは、一般の学部卒業生と社会人を受け入れるだけでなく、大学と個別の「地域連携協定」を結んだ地方自治体とNPOから推薦によって一定数の現職の職員を授業料全額免除で受け入れ、夜間と土曜日中心の講義の受講によって1年間で修士号を認定する制度を設置して、地方自治体とNPOが共通の意識や資質を持つことができるような場を造っています。

本書は、昨年にひきつづき龍谷大学大学院のNPO・地方行政研究コースにおける特色ある講義科目である「地域リーダーシップ研究」（全国の先端的な地方自治体の首長やNPOの代表による講演と討議）と「先進的地域政策研究」（全国の先進的政策を進めている自治体・NPOの責任者からその内容について具体的講演を受け討議する）の招待講演、シンポジウムを収録したものである。

本書が分権時代の市民自治と地域マネジメントの資料として活用されることを祈念するものです。

NPO・地方行政研究コース 運営委員長
高田 信良

Contents

発刊にあたって

NPO・地方行政研究コース 運営委員長 高田信良

1

第1部 自治体の先端的とりくみ

実行力をもった総合計画とマニフェスト～多治見市長の試み～	西寺雅也	1
志木市における行政システム改革～市民との協働はどこまで可能か～	穂坂邦夫	11
市長になって3カ月～箕面市で何がはじまろうとしているのか～	藤沢純一	25
ミニ公募債を考える～「びわこ県民債」の政策化プロセスとその実施状況～	戸梶晃輔	33

2

第2部 NPO・NGOの多様な挑戦

公開シンポジウム「行政とNPOとの協働」～その理念・現実・課題を探る～		
出丸朝代・富田雄二・中村順子・泰山義雄		41
市民メディアが今、熱い！～私の声を発信する～		
大山一行・鳥海希世子		69
公開シンポジウム「自発的人道活動の一層の発展のために」		
田中 宏・戸塚悦朗・臼井律郎・熊岡路矢		85

第 1 部

自治体の先端的とりくみ

実行力をもった総合計画とマニフェスト～多治見市長の試み～	西寺雅也
志木市における行政システム改革	
～市民との協働はどこまで可能か～	穂坂邦夫
市長になって3カ月～箕面市で何がはじまろうとしているのか～	藤沢純一
ミニ公募債を考える	
～「びわこ県民債」の政策化プロセスとその実施状況～	戸梶晃輔

実行力をもった総合計画とマニフェスト

～多治見市長の試み～

多治見市／市長

西寺 雅也

西寺 雅也（にしでら まさや）

1944年大阪市生まれ。

名古屋大学理学部卒業。岐阜県多治見市在住。

卒業後学習塾を経営する傍ら1971年27歳で市議に初当選。

その後1979年から1995年まで市議を4期つとめ、同年「多治見市を変える」を訴え市長に初当選。03年4月の統一地方選において、自身が策定した総合計画を発展させた形のマニフェスト（政策実行計画）を掲げて3選を果たした。

当選後マニフェストの基本である「持続可能な地域社会づくり」を柱とした総合計画の見直しを実施した。

「市民感覚を忘れない」を政治信条とし、徹底した市民参加、情報公開をすすめる。現在、全国市長会理事、岐阜県市長会副会長。著書に、多治見市の総合計画を基本とした計画行政を紹介した『多治見市の総合計画に基づく政策実行——首長の政策の進め方』公人の友社（04年）がある。

岐阜県多治見市はもともととは陶磁器の町です。昔から瀬戸が先進地で、その大衆品を焼き続けてきたまちです。1300年くらい、ずっと焼き物を続けてきた町は多治見くらいだと思います。現在では中国からの安い陶磁器が入り、厳しい状況にあります。多治見市は地場産業の町であると同時に80年代から名古屋のベッドタウン化し、名古屋市まで電車で30分ということで開発が進みまして、市域は盆地状に旧市街地があり、新しい住宅地が丘陵地に点在しています。バブル経済が崩壊した後、大都市周辺の都市に特徴的に現れていますが、地価が下落して、名古屋圏の住宅開発が縮んでしまっていて、開発圧力がなくなって人口が横ばいになっています。これからの多治見市を考える際、大きな課題になってくるだろうと思っています。そのへんも含めて考えていきたいと思っています。

実行性をもった総合計画づくり

総合計画について話をします。一般的に、市町村の総合計画を見ていただきますと大変立派な本になっていると思います。多治見市も前は分厚い本でした。今回、2001年から実際にはB5変型版約100ページの冊子になっています。新しく見直しをしてこれだけ薄いものになっています。これまでの総合計画のつくり方を変えたからです。

今までの総合計画はお飾りになっていることがありました。後で責任を問われることがないので、何でも盛り込んでおけと。いったん作ってしまうと棚に仕舞ってしまうというのが現実だったわけです。多治見市ではそういうことはやめようと。総合計画をつくる際に、実現可能性を、実行が可能である計画にしようと努めてきました。

実行可能な計画にするためには前の計画

を総括をしないとイケない。その時の多治見市の課題が何かをきちんと明確にして、そういう課題に基づいて議論するところから出発しました。

市民の皆さんに参加していただき、策定委員会をつくったわけですが、議論の中で、どうしても市民の皆さんは自分の関心のあるところだけに目が向いていて、多治見全体の課題に議論がおよばない。環境に興味のある人は環境のところ以外は黙っているということで、多治見市全体のことが見にくい、見えにくいということもありまして、議論を始める前に情報を共有化しないとイケないということになり、討議課題集を作成するところから出発しました。市民参加、職員参加、議員参加に努めて計画づくりをしまして、市民の策定委員と職員の策定委員とで合同でつくった計画です。

総合計画ははじめから今のような形を意図していたわけではありませんが、実行できる計画をつくらうということから職員たちが努力して、プログラム方式の計画をつくらうとしました。

まず、政策全体を樹形図にまとめる。政策全体を5つの視点に整理しまして、その下に第1レベル、第2レベル、第3レベルと実際に実行する計画があって、ここに一つひとつの施策がはりついてきます。この具体的な施策・事業を実行計画と言っていますが、1事業、1シートで表にまとめて、これで進行管理しようということです。構想から実行計画に至るまでシンプルに計画ができていうことです。

お役所の悪いところは、計画をつくる際に一つひとつのセクションごとに事業を当て、それに基づいてまとめることにしてしまう。そうすると都市計画のことは都市

計画部が見る、あとのところは見ないで仕事をしてしまうことになります。それではだめだということで、組織ごとの施策ではなく、5つの視点ごとに政策を関連づけていこうと考えてつくった計画です。

10年計画を前期（実施計画）

後期（展望計画）に分ける

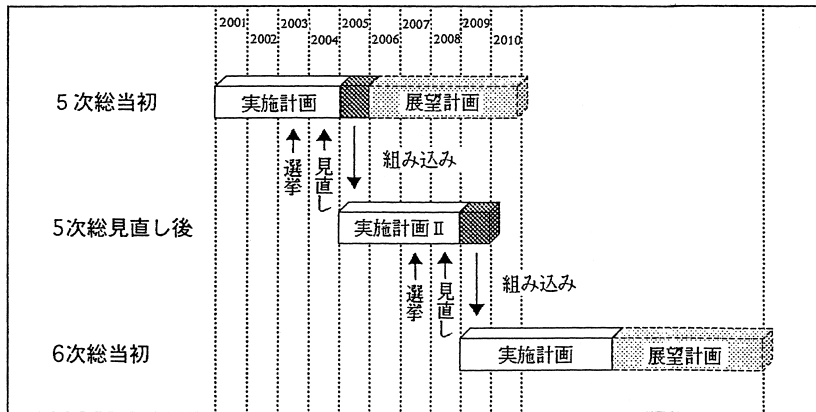
それから、首長の任期と総合計画の期間をきちんと整合性を保つことにつとめました。総合計画は10年計画でつくっていますが、前期の計画は基本計画の「実施計画」と名前をつけ、後期計画は「展望計画」としました。

10年ですので、実際には首長の選挙に合わせて計画をつくり、任期の2年目に見直しをするようにしています。首長が掲げた公約を総合計画に反映させるため、2年間で計画を見直して、後期5年の「展望計画」を「実施計画2」として見直す。4年たって選挙でまた見直して次の6次の総合計画としていく。このようにして、つねに任期の真ん中で見直す。

去年選挙がありましたので、選挙から2年たった来年4月1日からの計画を議会にはかっています。首長の公約を計画に反映できるようにする形で期間を設定しております。

具体的な施策を実施するための計画ですから、その経費は優先的に総合計画経費として予算化する。どの市町村でも財政当局は強いので、私が市長になってからも私がやれといったことも財政担当者がカットしてしまうことが平気で行われていました。市長査定の時、市長が財政課に折衝しないといけない。金額だけで財政課は施策の取

図1 実施計画の見直し



捨選択をしてしまうことが日常茶飯事でした。ほとんどの自治体はそうなっていると思います。それではだめだと、総合計画を担当している企画課が経費を調整する。計画だから100%できるとは限らない。その時は各部長、三役を含めて公の場で議論をして取捨選択して決めるようにしています。

実行計画の見直しはまず財政課と企画課、人事担当者、環境の4つのセクションの課長が毎年6月、「政策形成ヒアリング」をする。

これからどんな状況で仕事をやっていくか、人員配置はどうか、環境に配慮した事業内容になっているか、すべての課の調査表に基づいて政策形成ヒアリングをして実行計画を見直す。その後、私がすべての課長からヒアリングをする。

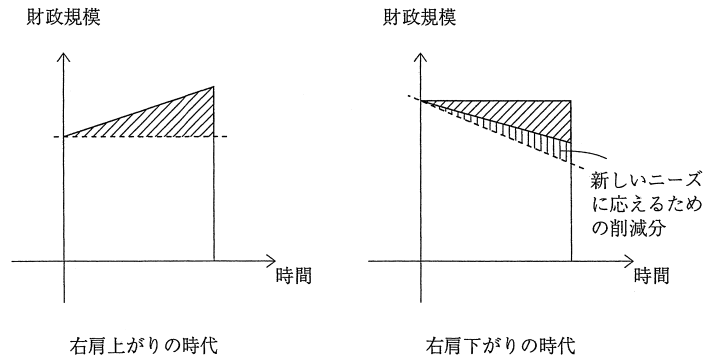
市長ヒアリングの調査表は、その課の組織目標に何か問題はないか、中心になる総合計画の下に施策がどこまで進捗しているかを表に作成し、それに基づいてヒアリングをする。行政改革についても同じかたちで2段階でヒアリングをするやり方でやっております。このように、実行計画に基づ

いて企画の担当者が予算化するやり方を多治見市ではとっています。

その結果は「市民懇談会」で市民に評価していただくルールをつくっています。総合計画というのはつくってもあまり有効でないと言われますが、その理由は政治家の思惑なんですね。多分そうだろうと思いますが、首長も議員も有力な議員と言われる人になればなるほど、その人が行政にやってもらいたいことを割り込ませないといけない。選挙の前だったりしますと、むりにでもこんな仕事をやってくれと。ある地域で支持をもらおうとすると、その地域でどんな要求があるか。選挙で支持をえるためには施策をやらないといけないということで俗にいうムシリ、タカリがはじまる。しかし、総合計画ががっちり決まっていますと、そうした施策を入れることができなくなる。

あまり計画をしっかりつくと、首長も議員も地域の有力者も、政策的に割り込みをすることができなくなる。きちんとつくとホンネとタテマエがばらばらになるということもあり、総合計画はちゃんとつく

図 2



らないというのが、どの自治体でもあたりまえになっています。多治見市のように財源も含めてきちんとリンクさせることは、ほとんどのところはやっておりません。

展望計画の見直しをマニフェストに

先ほど申し上げましたように、後期の「展望計画」について、計画を見直す際、市長選挙でマニフェストとして公表したのですが、それに基づいて総合計画を見直すことをやろうと。

総合計画の基本構想は議会で議決されるんですが、基本計画は議案として出さなくてもいいのです。今回の場合は多治見市の計画見直しをする時、人口がどうも減るだろうという予測がありました。財政が厳しくなる中で財政推計を計画の中に書き込んでしまおうということもやりました。

これからは財政が縮小してしまう時代です。多治見市も人口が横ばいで、今後、減り始めるでしょう。財政も市税が3億円くらいずつ減っています。地方交付税は6億円減っていますので10億円くらい収入が減る。その中で財政推計をしますと5年間で収入減はほぼ93億円です。

今年の予算で200億円くらいしか一般財源はありません。それが1年当たり20億円くらい減ってしまう。そういう推計を出しています。全体で93億円、20億財源が減ることは、ソフト事業で1,000万円の事業はそんなにたくさんあるわけじゃない。20億円というと、1,000万円の事業を200減らさないといけない。ものすごいことです。

図2のグラフをみていただきたいのですが、グラフの横軸は時間の経過、財政規模が右肩上がりに上がっている時は、ある程度市民の要求に応えることができる。しかし、今のように財政が縮小してくると仕事を減らさないといけない。新しいことをするためには、既存の事業をもっと減らさないといけない。多分、企業であれば製品の売り上げが100のものが80になったら生産ラインを止めたり、従業員をクビにする。しかし、行政はどんな小さな事業でもほとんど相手が市民です。また職員もいる。職員レベルでも市民の間でも利害が絡んでくる。それによって恩恵をこうむっている人たちが一つひとつの事業にはりついている。それを切っていくという話ですので、たいへんな反発がくる。

これからの時代、行政が何を減らすか。市民の皆さんが必要なこと、欲しているこ

とについて、原資となる金が減ったからといって、市民の要求が減るわけではないので、減った部分をどうするか。行政は「この事業をやりません」で終わりというわけにいかないところが企業と行政が違うところだと思います。普通の企業に比べてはるかに困難が生ずるだろうということです。

今まで、バブル期までは総合計画にしても、どんな計画も拡大していこうという傾向がありました。また多くの計画、事業を役所が抱えこんできたので、組織が肥大してきました。肥大してきた組織も徐々に落としていかないといけない。市民サービスを減らせば、「公務員の給料が高い。組織や人が多すぎる」という批判になってくるわけで、そこがこれから市の職員にとっても厳しい時代になってきます

人口が減少しかつ高齢化する。少子高齢化の時代ということですが、こうした状況のなかで財政推計を入れると、必然的にこの事務事業をやるのか、やらないのかを決めないといけない。一つひとつの事業をAからDまでランクづけしました。

Aは優先的に厳しくてもやる。Dはやらない。BCは、当初は事務事業をBまでは予算の範囲内でやりますと見直しをしたんです。しかし、集計してみると財政推計の枠の中で収まらなくなって、Bの中でも6割くらいしか事業をやれないということになり、予算を編成する際に切ることになります。Cは何らの要因で財政が余裕が出てくればやる。すっきりとは行かなかったんですが、このように優先順位をつけることをやらざるをえない状況になっています。

先ほども申し上げたように、公約と総合計画の見直しを時期的にリンクさせていますので、2年間で見直して計画を作るよう

にしています。

私は三期目の市長選挙にのぞむにあたり、マニフェストを提起しました。その中身は、まず一つは、総合計画に載っている事業の中で、これからの時代、少子化、人口が減少する時代にあって何を優先的にやらないといけないか。発展させていきたいものを重点的な課題として、マニフェストの中に位置づける。また、総合計画の中のさらに重要な課題を確認する作業をしたことと、総合計画には載っていないが、新しくやっていきたい仕事を載せました。それを表にして財源も含めて、どの程度の予算がかかるかを明記したマニフェストをつくったわけです。

マニフェストの中で長期計画を見直す視点として、人口減少、財政縮小については、2001年につくった第5次総合計画の際には誰も議論しなかったわけです。人口が減ることは全国規模では言われていましたが、多治見市で減少が起きることまでは読めなかった。そのために順調に右肩上がりて人口が増えていこうと想定していたわけですが、それを見直さないといけない。

団地ができて人口が膨らんだ訳ですが、団塊の世代に人口構成が偏っているわけです。これは多治見市だけではない。多治見市は名古屋から30キロですが、新たな住民の供給がないので特定の年齢層が一斉に歳をとっていく。多治見市でも団塊の世代がリタイアすると、その人口が大きいので10年くらいたつと、納税者が年金生活者になる時代がやってくる。

この人たちの能力をどう生かしていくか。これから高齢化していく中でも団塊の世代の経験を持った人たちの能力を引き出して、多治見市という地域社会で頑張ってもらいたいというのが大きな願いとしてあるわけ

です。財政も小さくなる、全体として高齢化していく中で、元気を持ち続けるためには何をしないといけないかということを市の政策でつくっていかうと「持続可能な地域社会づくり」を選挙時のマニフェストに書いたわけです。それを新しい計画を見直すキーワードにしていこうと。

その中の一つは「しごとづくり」。産業、雇用の場としての仕事の意味もありますが、財政がきびしくなり、行政がやれることが減っていく中で、市民の皆さんに、コミュニティビジネス、NPOなどの中で仕事ができるか。しかも多治見市の場合は高齢者が高学歴化していますので、能力のある人がたくさんいます。その人たちに地域の市民相互のサービスを供給できるような体制をつくってもらわないといけないのではないか。今まで行政がやってきたことをあたりまえだと思っていたことも、実は市民の皆さんがやっても何の不思議はない仕事はあるわけで、そういうことを進めていこうと。

例えば学校給食はこれまでセンター方式でやってきました。小さな都市では大きな施設を受ける能力を持った会社がない。民間委託しにくい。また民間委託に抵抗もある。センターのまま委託するのは難しいし、逆に不経済になる。そこで単独校方式に切り換えています。新しい小学校を今建てていますが、調理場を設置して、そこは一つの調理場で賄う。その時に正規職員がやることはないわけで、地域のNPOで地域で仕事としてやってもらってもいいと考えています。

指定管理者制度という新しい方式が制度化されました。企業でも公共施設の運営を管理してもいいと法律が変わったんですが、

多治見市では、この方式で学童保育をやろうとしています。自主運営していますので、その組織がNPOをつくる。児童館でNPOの人たちが学童保育もやる。今は社会福祉協議会に出していますが、そのNPOが受託すれば学童保育を児童館でできるようになります。いろんな仕掛けをつくっていく際にも仕事を市民にしてもらうことが、これからの課題ではないかと思っています。

一つは、いまのべたようにしごとづくり。もう一つは市民の皆さんが、自治体の政策で住む町を選ぶ時代になってきて、ここは環境がいいからそこに住もう、福祉や子育てにはこの町がいいから住もうという選択を市民の側からするようになってきた。多治見市にずっと住み続けてもらうためには安心と誇りを持てる町をつくらないといけません。町の景観をよくしていく、住みやすくしていくという施策を進めていく必要があります。この二つを大きな目標として、もう一度多治見市の全体の体系を見直しようとやった結果が、「後期計画」になります。

こういうふうにして総合計画をマニフェストに基づいて作り直したということですが、マニフェストについてもマニフェストの進行管理を行政がやっています、どういう進捗状況にあるかは「マニフェスト進行運理表」をつくり、まもなく公表します。行政が管理するとしています。

マニフェストの意義

マニフェストというのは二つ意義があると思っています。今回、やってみてはつきりしたのは行政と首長の関係がクリアになったことが大きい。首長選挙の時の公約を

職員もあまり信じていませんで、「あれはあれ、選挙の時の公約だ。首長になれば、それはその時のこと」ということで処理されている。市長が「あれはどうなったか」と聞かない限り、何もやらないということになっています。

職員は勤め続けるが、首長は4年ごとに変わる。だから市長在任中の間だけ首長に顔を向けているけれど、後は知らないということになる。最初に当選した時は、その人の力量を見極めるためにじっと見ていただけ、何もしないということは、役所ではよくあるわけで、2期目になると「この市長、3期目も当選するかもしれないから頑張らなくちゃ」となってきます。最初は首長が言っても職員は言うことを聞かないことがあります、ところがマニフェストをつくることによって、首長と行政の関係が変わってくるのではないかと。マニフェストに基づいて総合計画を見直す、マニフェストを実行している課について、市長ヒアリングでチェックすることで行政自体がマニフェストをきちっと施策化して実行しなければいけない。もともとそれがマニフェストが持っている意義だと思います。

もう一つは、マニフェストを提示して選挙を行う場合、対立候補があれば当然、双方がマニフェストを出さないと意味がないんですが、選挙をマニフェストに基づいて闘えば政策論争になる。どういうことに基づいてこの問題を提起しているかを比べて、選挙民が選択できる。日本ではこれまであまりきちっとした政策論議を経ないで選挙が行われてきたことを考えれば、マニフェストを提示して、互いそれに基づいて選挙運動をやることになれば、選挙のあり方も変わってくるのではないかと考えています。

職員は公務員から脱却してほしい

総合計画のお話はその程度にして、今、私は職員たちを見ていて感じるのは、公務員から脱却してもらわないといけないということです。多治見市は32歳まで受験資格があるので、最近は若い人たちで民間の会社で勤めていた人が受け直して多治見市にくる人が多くなってきていますが、「働いても働かなくても役所の中では何も変わらない」というのが若い人から出る感想です。

私は60歳ですが、50歳から上の人たちは、前の市長の時の話ですが、管理職になっていない人を探すのが難しいというくらい、次から次にポストをつくって管理職にしていきました。そのために中には、働いても働かなくても同じ給料をもらっている職員がいるわけです。そういう職員に対して、若い人たちが反発しているわけです。最近、若い職員で「働いても働かなくても変わらない公務員は嫌だ」とやめてしまった人がいます。もともと公務員制度は身分を保障する代わりに高いモラルで責任感を持って仕事をする。災害の時は最前線に立って困難に立ち向かうことを期待して身分が保障されています。モラルを低下させないようにするための一定の給料と身分を保障することが公務員制度の根幹であったと思いますが、今や公務員制度そのものが、モラルの低下を招いていると考えています。

多治見市では「目標管理制度」を導入して、それに基づき勤務評定、処遇への反映をしています。目標管理の際、総合計画で位置づけられたり、行財政改革で出されている課題、ISO14001シリーズで与えられている課題を、それぞれの課でマトリックスといっている表をつくって全員に配る。そ

れに基づいて組織目標をつくる。その際も総合計画で位置づけられている事業が最優先、それに行財政改革等の課題を行う。また、市長が指示したことについて、目標管理のなかに位置づけることをやっています。それに基づいて個人の目標を設定するというやり方をしています。それに基づき勤務評定をやって最近では勤勉手当に成績を反映させる。成績の悪い人は降格制度を設ける。6か月の猶予期間、教育期間を設けて、それでも改善しない人は降格する制度です。降格までは行かない人も昇給停止しています。手当を含めたものが給与ですが、公務員は給料表があって、それに基づいて基本給をもらう。

成績を給料にまで反映させようという構造改革特区を出しましたら見事に蹴られました。「給料は生活給だからそれに成績を反映させることはまかりならん」と。まだ実現していませんが、民間の企業ではあたりまえのことです。成績の悪い人に本俸は保障して手当だけ下げるということを企業はやっていない。給料に成績を反映させることを、今、やろうということで、また2回目も提出しましたが、そこまでやって公務員制度を変えていかないといけないと思っています。公務員制度そのものが制度疲労を起こしているのではないかと思います。

公務員は横並びで年功序列、ある年齢から上で管理職でない人はいないということまであったわけですが、給料は右肩上がり、しかも例えば、調整手当は地域間格差を是正するために調整手当があるんですが、国家公務員で多治見市に来て付かないんですが、バブル期まで、一斉に各市、各町が調整手当を付けたんですね。多治見市は3%付けていました。今度の議会で切りま

すが、一律に手当があるという、そういう給与体系になっています。給料表は上がる一方で、下がることはないですが、いっばう昇格してランクが上がっても給料が変わらない。

最近では若い人で管理職になろうとしない人が一杯いる。管理職は責任が重くなると。なるべく仕事も役所の中で分権化して課長や部長の権限を強めようとしています。が、課長が部下を指導することも含まれるので責任が重くなっています。若い人が課長になっても給料は変わらないから課長にならない。管理職試験を受けない人が出てくる。一種のモラルハザートが起こってしまいます。国家公務員改革をしたいというのが国の方針ですが、早く変えてほしいというのが、いま私が考えていることです。管理職試験、係長試験をやっていますので、年功序列は、少しずつ始めました。

ピンチをチャンスに きっかけづくりは首長の責任

公務員から脱却してもらいたい。首長の責任でもあるんですが、職員の意識改革を進めたいということを考える時、研修をやっても、なかなか変わらないということがあります。一つの経験からではありますが、多治見市に環境課があります。名古屋市の処分場があったり、産業廃棄物の処分場があったり、廃棄物の問題で少々悩まされてきたので、職員たちは暗い、下を向いているような課だった。

99年に環境庁から補助金をもらって循環型社会システム構想をつくった。名古屋市の処分場を名古屋港につくるはずだったのが、藤前干潟があって干潟を潰すのはけし

からんという運動があり、処分場の計画が挫折したんです。環境省が「干潟を守るために循環型システムをつくって、ごみを減らすことができると実証してほしい」と多治見市に頼んできた。当時、他の自治体では循環型社会システム構想はまだつくられていない時で、23種に分別収集を始めたんです。そうすると一躍有名になって、全国からいろんな視察がきたり、職員に原稿依頼は来るわ、講演依頼は来るわで、にわかに環境課が元気になってきた。最近でも京都の環境市民の環境首都コンテストで全国一位になった。

環境は多治見市という看板を掲げますと、職員は手抜きができなくなる。環境の率先行動などの提案をして率先して行動を起こすとか、その職員は多治見市を辞めて水俣に行ってしまったが、環境教の信者のようになりました。そういう職員も出てくる。何らかのきっかけで職場がガラッと変わる。課題を出して取り組んでいくことが起こってくる。

保健センターの保健師たちが動かなくて、大変不満の多い保健センターでしたが、健康づくり計画を厚生労働省から補助金をもらってやりました。ユニークな健康づくり計画をつくって、全国の学会で事例報告するなどの機会を経て、すごく変わってきました。中越地震にも「行ってもらいたい」と投げかけた時も、すぐにパッと手を挙げて「行ってきます」と積極的に取り組むようになりました。きっかけづくりは首長がやらなければいけない仕事なんだろうと思います。

職員たちも自分たちが直面している大変さが、ある意味ではピンチをチャンスに変えるという側面もあるわけですが、厳しく

なった中から新しいことを考えていく発想を身につけ、それをバネに組織全体が変わっていくことが起こってくるわけで、そういうきっかけづくりも首長はやらないといけないだろうなと思っています。

職員の意識を変えていくことは、なかなか研修では難しいわけですが、新しい先進的な施策を考えていく、施策開発することで、本に紹介されるという形で、全国から注目されるようになれば、現場の職員たちもやる気が出てきて、いい方向に進み出すことがある。そういうことを私自身も心がけています。

「多治見市ブックレット」を出版しています。研修に来ていただいた研究者の皆さんの講演をまとめた本です。また、多治見市の職員が率直に、いいところも悪いところも含めて、自分たちが今役所をどうやって変えることができたかを書いて出版することもやっています。10万くらいの都市で、こういう本を出すことはあまりないですが、そういうことをしながら、情報発信することを心がけていきたいと思っています。

多治見市の行政そのものも、私が考えてもまだ満足のいくものではありませんし、中越地震でも私の町で起きた時のことを考えますと、はたして危機管理ができるか。ボランティアの皆さんが来てくれた時、コーディネートして市民の皆さんに的確に対応するようなことができるのかなと心配になってくるわけですが、そうしたことも含めて、行政がこれからどれだけ仕事ができるか、本当に行政がやらなければならない仕事はどこまでかを含めて、市民との役割分担をもう一度、常に見直しながら、行政の果たす責任を考えていかなければならないと思っているわけです。

中越地震の被災地と神戸の大震災の時の雰囲気と、全然違うなという気がします。それは地域の力が神戸と中越では違うのではないか。企業にしても新たに中越の地域に再投資するのかなと思う。神戸だと企業は、もう一度投資しても取り戻すことができる地域であろうと。中越の地域で復旧はしても復興するのかなと、恐ろしいような気持ちでテレビを見ています。

中越だけではなく、太平洋ベルト地帯を除いた他の地域が中越と同じようなことに、これからますますなっていくのではないか。地域間格差が広がっているのではないかと考えた時、多治見市という町が、どちらに入ってしまうのか。非常に恐ろしいことだと思います。そういうことが起きないよう

なまちづくりに努めていかないといけないと最近、しみじみ思っています。

日本全体を考えた時に、これで本当にいい日本の社会ができているのかという疑問も持ちながら、最近、職員にそういう観点からもう一度、行政を見直すことを話をしながら進めているところです。

いま進行しています三位一体の改革がまだ不透明ですし、政治的にどういうふうに決着するのか定かではない状況の中で、この自治体も厳しい状況がしばらく続く。今後かなりの負担を強いられるだろうと思っていまして、そういう意味でも行政に携わるものは大変な時期を迎えると思っています。

[2004年11月24日]

志木市における行政システム改革 ～市民との協働はどこまで可能か～

志木市／市長
穂坂 邦夫

穂坂 邦夫（ほさか くにお）

1941年埼玉県生まれ

埼玉大学経済短期大学部卒業

特定非営利活動法人 地方自立政策研究所 代表（理事長）

埼玉県職員、足立町（現・志木市）職員を経て、志木市議会議長、埼玉県議会議長を歴任。

2001年、埼玉県志木市長に就任し、全国で初めての公立小学校（低学年）への「25人程度学級」の導入や不登校状態にある児童に自宅でも教育の機会を与える「ホームスタディ制度」、市民やNPOなど有償ボランティアが役所の業務を担う地方自立計画「行政パートナー制度」などの先進的な地方行政改革を促進。

2005年6月30日の任期満了にともなう退任後は、これまで培った全国の市民団体や地方議員、有識者とともに地方の自立をめざすNPO「地方自立政策研究所」を設立。

主な著書に『市町村崩壊―破壊と再生のシナリオ』スパイス、『教育委員会廃止論』弘文堂などがある。

はじめに

埼玉県志木市の市長をやっております。面積は9平方キロ、まさにミニ市です。人口が67,000人。有楽町から45分、予算規模が170億円、税収が92億円。典型的なベッドタウンです。私は市長に就任して3年目です。無投票で市長に就任させていただきました。はじめは県庁職員でした。勇んで公務員になったんですが、仕事に飽きて、やっと2年半持ちました。昭和41年に県庁に入ったのですが、同期は教育長、副知事になっている人もいます。私以外は優秀な人たちです。2年半の後、足立町役場に2年半、学習塾をやって市議会議員4期、市議会議長も務めさせていただきました。県議会5期。出たり入ったりして11回選挙を

やりました。10勝1敗、無投票3。30歳くらいから地方議員をやっていました。最後、県議会の議長をやり、政権政党の県連の幹事長をやりました。ただ政党といっても、もともと県議会では党派、会派を仲良しクラブと呼んでいたんです。地方自治にはイデオロギーはいらないという信念で、そういう気持ちでいました。今はまったくの無党派です。

県連の幹事長をやった時は森内閣の末期で、埼玉県が国と喧嘩しても負けますので東京と千葉と神奈川と共闘を組みまして、時の野中さんが自民党の幹事長で野中、鈴木ラインでしたが、そういう方と五分に地方をどうしたらいいかと丁々発止とやった記憶があります。そういう経験をしましたが、今は無党派として市長を務めさせてい

ただいています。

富野先生が逗子市長をやっておられた。当時、米軍の住宅問題で関東で報道が連日されていて、面白い方が市長になったんだなという記憶があります。好きなようにやっている市長さんだ、特に逗子という古いところでやっている。2期8年で辞めたと聞きまして、そうだろうなと。市長なんて長くやることないし、そんなに面白くもない。

私は学者じゃありませんので理論はわかりません。電車の中で富野先生の本を読んで、地方行政の限界とか、そうだなと思いました。やっていることと考えていることは違うという感じが致しました。「公共」の概念を分解することは今、必要だと思っています。

アウトソーシング、20世紀はそういう時代でした。アウトソーシング自体は、そう積極的に賛成とは思っていません。もっと行政というものの、官の役割を基本的に考え直すべきではないかと思います。そういう時代が来ているのではないか。

オリックスの宮内会長と私と慶応の先生と内閣府主催の「市場化テスト」というシンポジウムがありました。私は自治体代表で、宮内さんに「難しい話をするよりはオリックスの話をした方が面白いんじゃないの」と言いましたが、政府は市場化テストを日本で入れようとしています。93年、アメリカで仕事をどんどん外に出していこう、そうじゃないと金がかかってしょうがない。効率が悪い。連邦国家の仕事の担当者には、これは官でなければできないという実証責任を持たせるという法律です。それが実証されなければ全部原価を出して入札にかけて民間が安ければ民間にさせる、そういう法律です。効果が上がっているようです。

しかしそれは、富野先生がおっしゃるように、移すだけの話で、効率化の話だけで、果たして本当に一つの国の仕事、地方の仕事ができるだろうか。私も懐疑的に思っている一人であります。

官民の役割と協力社会

私は市長に就任した時、一つは市民がどう考えているか聞いてみようと思いました。議員30年やって今さら聞いてみようというのもへんな話ですが、議員はあちこちで、「これやってくれ」「はいはい」というのが仕事と思っている。市会議員も県会議員も国会議員もほとんどかわりません。要請を受ける、それをカッコよく議会でガンガン言って、なかなかできないときは、担当を呼んだり、知事を呼んだりして、「お前、これをやれ」と言ってやらせる。そういう仕事ばかりです。税収がどんどん上がってくる昔は要求を受け入れることで自己満足したのですが、最近は金がなくなったので、これをやれとなると、どれをやめるかという話になりますから、国会議員も政党政治も限界にきている。地方の議員も限界がきて制度疲労を起こして、大きく変わる時代がきたのではないかという印象があります。少なくともそういう議員活動をやっていたものですから市民のことがわからない。

そこで市民といっしょに市役所の仕事を徹底的に検証しました。本来、市民はタックスペイヤーであり、市役所は市民の税金で成り立っているはずであります。しかし、市民は、ほとんど自己責任を放棄して「市役所は何でもやってくれるものだ、あれもやれ、これもやれ」という形でした。これは大変なことになったなと。市民は市役所

にはお金があつて、言えば何でも可能になると思っている。こういうことで公務の領域がどんどん広がってきたんだと思います。

市民は自己決定なんて何もない。自己責任もない。言えば大丈夫だ。それは官主導の弊害でしょう。そういう印象を受けました。これじゃ、官のあり方、行政のあり方そのものを問わなければ、この時代にはやっていけない。経済縮小の時代になったし、縮んでくる時代ですから。だったら変わった方がいいという結論を市民の懇談会でやりとりしました。いろいろやってみよう。やってから考えようということで、いろいろなことをスタートさせました。助走的にはいくつかありました。

一つは官民の役割分担を見直そう。一つのテーマをどこにおこうか。私はもともと市長が副業で、本業は病院経営と専門学校の経営です。病院は3つやっています。そう大きくはありません。すき間産業です。リハビリテーション病院とかお年寄りの病院、老人保健施設。ただ特別養護老人ホームだけはやらなかった。なぜか。補助金があるから。どうも補助金がらみだと「あいつは議員やっているから優先して金でもとってくるのではないか」と言われるがシャクだから、それはやらない。

うちの家系はお寺です。真言宗智山派です。母が「病院をやられちゃ困る。兄貴が坊主で弟が病院では流れ作業のようだ」と。補助金もらうよりもっとひどい噂が出る。川越市という家光さんが育ったところですが、志木市から30分のところに病院と学校をやっています。専門学校は、こんな立派な大学ではありません。とてもお金がつかれない。何とかならないか。すき間産業を

やろうと思いました。

のんべえ横町が新宿にあります。紀伊国屋の田辺茂一さんという一世を風靡した方たちが飲みに来た。そこに大学の教授も来ていた。私は幼稚園もやっていたので「学校をやるに何かないかね」「薬剤師の教授をやっているけど、なかなか国家試験に通らない」「じゃ、それをやろう」というのがきっかけで30年たちました。そんなふうに民の方のウェイトが高いので、やってみなくちゃわからない。商売と同じだと位置づけました。やってから考えよう。しかし、少しの準備が必要です。

志木市の方向づけは「協力社会」です。神野直彦先生の真似ではないですが、協力原理が機能するのが地域社会だと。企業社会は競争原理だけです。相手をぶっ倒せば勝ちですから。行政は協力原理は守らないといけませんが、企業は競争社会ではない。国家を支える基盤となる地域社会は協力社会でなければいけない。それをすべての原点にしよう。

協力社会は抽象的でわかりにくいので、「21世紀型の村落共同体をつくろうと思えばいいでしょう」と議会に説明しております。私も自分自身をマネジャーと位置づけ、市民の皆さんはオーナーだと位置づけてスタートしています。

公務の検証・三つの視点

志木市は927の事業をやっている。「よし、それを公務の領域に入るのでどうかを調べて、入らないのはやめよう」と職員に指示しました。職員だけではつまらないので、議会にも「特別委員会はどうだ」と言いました。最初でしたから言うことを聞いてく

れて特別委員会をつくろう。三重県の北川さんがやったのは20くらいの大型の事業を議会に特別委員会をつくって見直したんですが、議員のみなさんに三重の研究会に視察に行ってもらった。

最初、市議会は「そんなことを言ってもむりだ。皆、俺たちが賛成してつくったものだ」。前の市長がやった仕事ですが、「そんなこといいじゃないの。時代が変わったんだ。もう一回やってみよう」。議会もしぶ927事業をすべて検証する。公務としてやるべきかどうかを検証する。さらにその事業の担い手は市民ではできないのか、公務員でなければいけないのか、この3つを論点にして検証をしていただきました。「棚卸し」と呼んでいますが、そういうことの準備はいたしました。それでスタートをして、市民がオーナー、私がマネジャー、それでいこうと。準備をしながら進めていました。

地方自治は単純といえば単純なんです。憲法で定められた住民自治をそのままやればいい。住民自治は別に市長なんかいらんない。市民がみんなやればいい。市民が主体でやればいい。国政の場合は外交とか防衛とか、専門性の高いもの、国の方向性を決めるものの権限を持っていますが、基礎的自治体はそれがほとんどない。公権力の行使なんて1割もありません。9割は市民でできる。よってたかって、今まで官主導でしたからできないようにしている。「どんどん担い手を取り替えて住民自治を実現しよう。協力社会を実証しよう」と考えた。

ただ、企業体には違いないが、一つだけ忘れてはいけないことがある。私の姉は目が悪かったということありましたが、行政は力の強いものと弱いものと舵取り役、理

論は飛び越えちゃうんですが、職員にも志本市は「非営利独占的サービス＋特殊性」を持っている。少数意見にいつも留意しなければいけない。そういう考え方で行こうということで、スタートしています。

なぜ変わらないのか「様々な権益」

60年近くたっても、理念は腐らないと信じている。平和とか、そういう理念は絶対腐らない。あるいは民主的な運営とか。考え方は腐らない。しかしそれを補完する制度は腐ってくる。

かつての松下幸之助さんは典型的です。「これでやろう」と電車に乗って帰ってくる。1時間たって「さっき言ったこと、新聞を見てたら間違っている。やり直そう」と。朝令暮改で朝のものを昼で直しちゃう。それくらい民間は平気なんです、役所は全く逆ですね。一度決めたことはずっと正しい。地方行政はずっと変わらない。

60年前は、私たちが生まれた頃です。60年前はこんなに都市化もしなければ、工業化もしない。都市集中もしていない。農家も元気だった、炭鉱も元気だった。そういう時代につくった地方行政システムがいまだに続いているなんてバカなことはありっこない。しかし依然として続いている。抜本的な改正はない。地方分権推進法で、機関委任事務をやめた。

諸井さんはその時の委員長でしたが、秩父セメントの会長です。「諸井さんね、分権というのはむりですよ。どこかに主権を移さなければとても分権なんてできませんよ」と当時、言ったんです。ところか諸井さんは「穂坂さん、そんなこと言ったって、第一歩から出発しないといけな。官僚の力

が強くて」。一杯ある主権のうち、親父がチョコボ、チョコボとやったのが分権の一括推進法なんです。今は市町村長がお世辞に「ずいぶん進んだ」というけど、お世辞だけなんです。ホンネはちっとも変わってない。一歩前進したんですが、地方の主権が確立されたということではありません。そういう意味では地方行政システムは変わらない。世の中はこんなに変わっているのに、と思うんです。

何で変わらないんだろうか。すぐわかると思います。「中央政府が地方に権限を渡したくないから」。官僚国家ですから、それも原因でしょうね。私は市民に言う時、官僚行政と言ってもわからないから「人の金だから変わらないんだ。自分の金だったら、企業だったら潰れたら大変だからどんどん変えるのに、国も市町村も人の金、税金でやっているからあまりピンとこない」。そう言うってから「どうも日本の役人はだめだ」と。塩野七生さんが、ローマ人のことを例にしていろいろ批判しているので「その人が言ってるんだよ」と言うんですが、全然変わらないという状況です。しかもあと2年ですよね、少子高齢化で人口減少国家になるのは。出生率が低く、人口減と出るものだから慌てているけど、こんなずっと前からわかっていた。ひたひた来る。しかし後の話だとして、お茶を濁してきた。これが官僚の限界かもしれません。

しかし2006年から人口が減ってくる。ずっと前からわかっていた。こんなに変わる、社会環境が変わる。経済環境が変わる。中国みたいな成長は日本ではもうありません。それなのに変わらないというおかしなシステムが今でもずっと続いている。これをどうにかしなくちゃならない。それじゃ、市

役所の思考を100%変えちゃおうよ、という気持ちです。

今の地方行政は典型的な護送船団方式です。銀行は埼玉銀行が、りそなになりました。大和銀行もそうです。俺たちの税金を入れて、ふうふう言ってる銀行の職員も大変でしょう。給料の6割、ボーナスだめ。全然元気ありませんよ。

護送船団方式も二つの見方がある。銀行が無能力、だめだったという説と、そうじゃない、大蔵省ががんじがらめにして護送船団方式にしないとだめだと縛ったから健全な銀行もヨタヨタ歩きになって、「はい、どうぞ」と縄をほどいてみると歩けない。だからガタガタになった。私は後者の説をとっています。地方の行政体が変わらない。護送船団方式でやってきた。市民が評論家になって「行政が悪い」と。でもそうは思わない。銀行と同様、官主導で長くやってきた、中央集権で縛りつけてきた。そのために市民と行政の間が乖離してしまった。つまんない。そういう形でどんどん離れてきた。非効率にした。思考停止状態になった。市長を含めて、すべてそうだった。

私は元来、あまり人のことを言わないという主義でしたが、知事選の選挙の責任者をやる時も、金のことは気をつけました。が、言うべきところは言っても細かいところは言わなかった。私は県の職員でしたから、仲間は教育長だ、副知事だ、部長だから、あまりやると職員いじめになる。県議になって一つだけ言ったことは「通信制、単位制高校をつくれ、教育事務所はやめろ」と。教育事務所は8つやっていたのが半分でお茶を濁されてましたが、単位制高校は埼玉県では成功して、あちこちやってます。しかし市長になって驚いた。全部予定が組

まれていて、こっち行って、あっち行って、挨拶は全部書いてある。原稿を読んで帰ってくればいい。何しているんだ、何もしなくていい。それでいて80万も85万円ももらっている。「はあ、これじゃ、飽きちゃってたまない」。

もう一つ、市長会に出た。皆、秘書がくっついてくる。不思議な社会だなと思いましたね。私は秘書はいらない。私は足腰しっかりしているから歩けるし、携帯電話があるし、どこに行くのか連絡はつくから秘書はいらない。公用車もいない。県議会議長の時からいない。自分が歩けるからいない。秘書を雇うなら自分の月給で雇った方がいい。こういうふうにやってきましたので、市長になって驚いた。

村も町も市も北海道から出てきたり、京都から出てきたり、皆、東京に泊まらせて秘書をつれてやっている。よくまあ、自分の金だったら絶対しません。秘書一人雇ったら給料高くてもしょうがない。泊まり賃も電車賃も自分で払う。絶対、つれてこないですよ。だってヨタヨタでは市町村長できないです。住民もおかしいけど、市町村長もおかしな社会だなと思いました。

ピンチをチャンスに変える「国力の基礎は住民力」

こういう二つの反省点がありました。とにかく変えちゃおうと思いながら、今でも進めています。今は絶好のチャンスです。住民の意識改革をするために「ピンチをチャンスに変える」と毎週土曜と日曜に集会をしています。ニュータウンで団地の人を集めて「ピンチをチャンスに変える」とやる。「このまま行ったら8億円赤字、赤字の解決法は3つしかありませんよ。一つは

全部値上げをやる。一つはサービスをやめる。市民病院をやめる。保育所8か所、学校、小学校8校、中学校4校を半分にしちゃう。値上げすれば簡単。できないでしょう。だから3つ目で志木市は行政と市民の一体化をはかり、市民の皆さんに有償ボランティアで役所に入ってもらう。そして職員はとらない。80億円くらい浮く。そのお金で毎年8億円の赤字を解消する。だから賛成してくれ」と、ズーっとやっています。アンケート調査もやったんですが、そういう説明会を今、開いています。

私は今が地方行政にとっては最大のチャンスだと思っています。国もそうです。国だって、700兆円の借金がある。80兆円の支出で40兆円の収入。世界中でどこもありませんよ。市民の人はわからない。400万の家計収入で800万の家計支出があって、ローンは7,000万円もある。これじゃ逃げ出したくなっちゃう、どこの家でも。

国は逃げ出さない。なぜか。人の金でやっていて、もたれ合いで、ぬるま湯に入っているから何とか保っている。正常な状態を考えたら、国がこういう状態なら行き場所がない。こんなふうに私は感じています。年金問題で参議院はそれだけやっていますが、これから憲法の議論も起こりかねないけど、経済や財政の考察も、私は必要だと思っています。

富野先生の話で「地方行政は黄昏にきている」と。行き止まり、真っ暗。行き止まり、真っ暗になると知恵も出てくる。国も考える、市町村も考える。だから小泉さんはバカだと言われても構造改革をやっているんですよ。誰かがどこかで、何かを言わなければ動かない。今まで歴代、誰も言わない。しかし国の存立というのは、今は経済面も、財政面から

も考察をしなければいけない。こんなふうにいるんです。

この間、パキスタンの役人の方がJETROの方と視察にきました。パキスタンは軍事政権と言った方がいい。5、6人の方が来ました。一つだけ意見が合いました。「国と都道府県と市町村のどこが肝心か」。私は「市町村だと思う。基礎的自治体だと思います。大体、市民力が基盤となって国の力になっていると思っています」といった。民心が崩壊する。それは市民力が崩壊する時、そういう危険性が起きる。市民力がしっかりしていればごたごたにならない。後から手紙が来て「そのことは痛切に感じた。私たちはもっともっと末端の力を強める、市民、住民の力を強める。そのことによってパキスタンの将来が出てくる」と。軍事政権だからあからさまに言えないのでしょうか、そういう言葉で返ってきました。

国の力はあくまでも基礎的自治体の市民力、住民力が基盤になっている。そういう誇りを持とうと思っています。国の小ぶりが都道府県、都道府県の小ぶりが市町村だと思わないでほしい。国の小さいのが都道府県、都道府県の小さいのが市町村、そういう認識だけは改めてもらえばありがたい。権能が違う。防衛や外交は大事です。あとのことは大したことない。大学の先生は知識の切り売りをするば間に合う。ところが市町村はそうはいかない。知識は必要ない代わりにゴタゴタのものが一杯ある、情報を共有するのが難しい。市民がどっちを向いているかしょっちゅう見ないといけない。なぜか。末端ですから。そういう意味では市町村の職員は大変だが、「誇りを持とうよ」と言ってます。地方自治体への認識をきちんと持っていただければありがたいと思っ

ております。

結論的には、志木市の行政体そのものをぶっ壊して、新しく変えていこう、そのことによって、きっと国も変わるだろうと思っています。しかし私はマネジャーですから、理論家ではありません。一つひとつ実践に移しています。テーマは「21世紀型村落共同体、市民が主体の市政をつくっていこう」。話はそう難しくない。

具体的にはどういうことか。すべての考え方を「供給者の理論ではなく、消費者の理論でやっていこう」、これが私たち職員間のテーマになっています。経済界であればあたりまえですよ。病院の経営も威張っていれば成り立たない。きちんと仕事をしなければいけない。お客さんのニーズに合わせてやらないといけない。しかし行政は独占体ですから、どうもそうはいかない。住民票など志木市で嫌なことがあったら新座市、京都市でとろう。そのうちとれるようになるでしょう。しかし行政サービスは受けるわけにいかない。まず供給者の論理から消費者の論理に変えていこうと考えて、実行しています。

第二の市役所づくりをめざす

—前例主義の排除と情報の共有—

もう一つ、独占的なものを直すにはどうしたらいいか。第二の市役所をつくろうと。「市政運営基本条例」。今ですと自治運営条例という言葉が使われます。そしてその条例に基づいて「第二の市役所をつくろう」と。

市議会から怒られました。「勝手に市役所をつくられては困る」と。市政運営基本条例は理念条例ですから「市民が主体の市政

をやる」と。「それだったらいいよね」と議会も賛成してくれた。その条例に基づいて「市民委員会」をつくる。行政組織と同じように部会をつくりました。企画部会、生活環境部会、教育部会、市の8つの組織と同じです。委員募集、広報とケーブルテレビで伝える。各部会12人ずつ。120人募集したら委員が30人しか来ない。

従来の方法じゃ集まらない。「じゃ、駅でビラ撒いたらどうだ」。選挙が近づくとビラを撒く。あとのビラ撒きはピンクビラが多い。職員が朝、駅に立って募集をやる。「職員が組合活動をはじめたんだ」「そんなことはない」「選挙かね」「選挙じゃない。今、委員を募集している」。そしたら集まりすぎて252人に集まった。サラリーマンが大半です。

私の後援会には一人も入っていない。年配の人から20代までばらばらです。252人集まった。全員ボランティアです。運営費は出しますが。機関紙の発行とか。「市長の言うとおりやったら、集まりすぎで252人をどうやって選別しよう」「252人集まったらボランティアだからいいじゃない」「規則で120人に決めたから規則に合わせないといけない」。

市町村の規則は簡単なんです。職員が考えて市長がハンコを押せば、それで規則になる。「だったら100人を252にすればいい」「一度決めたものを変えるのはおかしい」「ちっともおかしくない。折角252人も来てくれたら全員入ってもらう。全員でやろう。心配することはない」。市民のプライバシー以外は行政の持っている情報は全部開示していい。252人でスタートしたのが第二の市役所です。

さらに「前例主義というのだけはやめよう」。役所はどういうわけか、前例に従う。

前例は間違いないと思っています。不思議なんですね。やったことは間違いがない。神様じゃないから、間違いなんていっぱいあるんですよ。

三井物産から市長になった方が「穂坂さん、市町村は面白いですね」「なんで?」「商社ですと、一つのプロジェクトをつくる。プロジェクトをつくってそれが利益を挙げて初めてお前はなかなか優秀だ、ボーナスをあげようと評価される。役所は橋をつくったら終わりだ。つくって市長が出席して、いい橋をつくってくれた。その橋が年間どれだけの人が渡って、どれだけの住民サービスに貢献したか。行政経費をどれだけ投入してどれだけ対費用効率が上がったか、そんなの全然考えない。不思議なところですね」。

商社から市長になった方が言っていました。結果を見ない前に「橋をつくったことは絶対正しい」と思っちゃう。面白い人種の人たちです。これはやめよう。

さらに大事なものは情報公開と共有です。公開すればいいってものじゃない。一般財源と一口で言います。何でも使える経費が一般財源。特定財源は国から来て、そのまま裁量権なしで支出に行く。しかし勉強している人は別ですが、一般の人にはわからない。「やさしく書け」「何でも使えるお金」。心配だから「＝一般財源」「そんなの書かなくてもいいのに」「心配だから」。助役、法学部の学生はわかりますか。ある人が学生に聞いて「この間、まいったよ。助役は外して市長の次は部長、部長の次は課長と言う。私は助役は皆知っていると思ったけど、助役というと駅を連想する」。特殊用語なんです。人件費、常勤職だけで臨時職員の人件費は役所では入れない。役所の人件費は常勤の職員だけ。臨時職員は物件費です。

パートの方は「モノじゃねえ」と怒っちゃいますよ。こんなふうに役所は閉鎖性が高い。閉鎖性をなくした形で情報公開しなければ、一般人にわからない。それをやっついこうと思いました。

職員と住民の意識を変える

市長になって3年たちました。やっぱり飽きっぽい性格なんでしょう。早く4年でやめたいと思っている。ただし癪にさわることもある。「あの野郎、政策に行き詰まって辞めちゃうんじゃないか」。それが嫌なので、今、どうしようかと仲間とも相談しています。

市長は最大やっても2期だと思います。4、5期もやっている人はスーパーマン以上です。こんなに体力を使う仕事はありません。なぜか。毎日、文句を言われる。ほとんど褒めてくれない。市民病院で何かあってもドクターが何かあっても市長です。この間も病院で診療費を払ってなかった人がいた。死んだ人宛の名前で請求書を送ったから、俺が怒ってきて「何事だ、今頃」とカンカンになって1時間も怒られました。それくらい怒られる。褒めてくれない。私なんかはましです、小泉さんは誰も褒めてくれないだろうね。

でも「継続性をきちんとしよう、透明性を高めよう」、その為に志木市は条例化をしようとして職員に訴えました。職員は条例を嫌うんです。議決がいるでしょう。「市長、条例でなくて規則でもいいでしょう」「できるだけ条例にしよう」。私も少し欲がありますから、私が辞めても条例をつくっておけば、条例を廃止しないと変えられませんから、ものの価値がはっきりする。いいものだった

たら住民が反対するでしょう。悪かったらしょうがない。自分の不徳のいたすところです。条例化を徹底してやっています。

最後に職員の意識改革です。しかし、それよりも大事なのは住民の意識改革です。市長が変わる、職員が変わる、住民が変わる、50、60年かかって寄ってたかって住民を思考停止状態にしちゃった。それを早いところ生き返らなくちゃいけない。それをしなければこれからの改革はできない。徳富蘆花は「すべての改革は謀叛だ」と言った。謀叛とまではいかないけど、日本人はだいたい保守的ですから。職員は500～600人いるのでウィークリー講座と称して毎日20人ずつやっているんですよ。20人と私で2時間半やる。

どんどん指名する。前の日に勉強してくる。「私はこういうふうに考えるが、あなたはどうか考えるか」。予算だってわからない。「税金はいくら?」「私ね、ごみの係だから税金のことはわかんない」「ばか、自分の会社のことじゃないか」。ピンチをチャンスに変える。

今まで役所は聖域だった。民間とは違う、浮沈空母、景気が悪くなくてもボーナスは落ちない。給料も落ちない。別世界なんです。今、ざっと職員1人当りの人件費が3億1,000～2,000万円。生涯賃金です。退職金も入れて。民間は2億2,000～3,000万円。フリーターであれば、どう頑張っても6,500万～7,000万円で止まり。

しかし今の職員を「うんと給料もらっているでしょう」と批判しないでください。私は元公務員で知ってるけど「なんで県庁なんか行くのかね、給料あんな安いのに。お宅の仲間さん、変わってますね」と言われた。役場が変わったら県庁よりもっと安い。「怠け者だから安いところに渡り歩いてい

る」と言われたそうですが。私は学習塾で月に30年以上前で25万円以上稼いでいましたから。今で言うとも200万円以上稼いでいました。時効だから言いますが、給料を当てにしないでよかった。今の職員は可哀相なんです。バブルの時はボーナスを皆、こんなにもらったのに、公務員は低い。しかしこれから入る人はやや高すぎる。初任給は変えるべきだと思います。職員の意識改革はうまくいきました。

人事院勧告で2年続きで職員の給与が下げられる。ボーナスも削られる。東京都では退職金の乗率を下げるのが始まった。「俺たちもヤバイぞ。行政は冷たいよ。こんな冷たい社会はない。景気が悪くなったら、皆で給料下げれば恐くないといって給料下がっちゃうんだよ」。

宮城県の浅野知事、強い組合がある。組合交渉で3.5%の賃下げをした。組合が同意をしない。ガタガタやっているうちに条例を出した。県議会ですから「民間より高いのか。しょうがない」と条例を可決。組合との交渉は妥結しなくても、条例が可決したら、うやむやで組合も何となく、しょうがないかなとなった。結構冷たいものですね。勝負したらかなわない。うまくできているようで、できていない。労働者の権利がうまく守られない。妥結しないうちに条例が可決すれば、そのまま行くわけですから。組合がガタガタいってもしょうがない。

職員に言ってるんです。「皆で自分達を守ろうよ。だから工夫はしよう。職員をとらない代わりに市民をどんどん入れちゃう。俺たちの身を守るために」。職員の人たちも大部分は賛成してくれた。最初は反対でね、外部から人が入ると嫌なんです。受付に外の部の人を入れた。行政パートナーとし

て募集して入れた。ところがホテルの受付だった人がやるので、皆、立っている。役所では受付は座っているのが多い。サービス过剩だと。ホテルの受付では皆、立っている。新聞記者が来るとぶったまげる。のそのそ来ると「何かご用件でしょうか」と言われると答えられないそうです。

職員の意識改革と住民の意識改革が大事なので、「市民協働推進条例」をつくりました。

市民協働推進条例のねらい

「行政パートナー」を入れる。これは規則でできる。議会に「これから新しい行政体をつくる。デカイピラミッド型から小さいピラミッド型の職員構成にする。「行政パートナー制度」と呼んでいます。形は有償ボランティアです。時給700円＋グループ運営費70円。1割です。NPO、市民団体の人たちを対象にしてやる。株式会社には出しません。市民が皆、入って、職員は1割でいい。職員は480人に減ってきましたが、ざっと1割でいい。あとの90%は市民の皆さんに有償ボランティアでやってもらおうという方向です。

市民協働推進条例の制定には、3つの目標がある。一つは「行政と市民の一体化を図ろう」。百聞は一見にしかず。でもね、だけど百見は一触にしかず。百回見るより触った方がいい。市民に見てもらうより中に入ってやってもらった方がいい。市民の社会貢献活動と位置づけています。皆さんの余った力で有償ボランティアで、皆さんのノウハウをくれませんか。その代わり市も預かった税金の一部をお返ししますと。そのグループと業務委託契約を結ぶ。そのグ

ループと一緒にパートナーシップ協定を結ぶ。「あなたがやった仕事で、こうやればもっと効率的になる、このサービスはいらないという意見を出してください」。よけいなサービスをやめましょうという形です。同時に「ローコストの自治体をつくっていきましょう」。欲張りなんです。

もう一つは「元気な市民をつくっていきましょう」。ワークシェアリングはオランダで成功しています。それはオランダの地方行政体が出したからです。あんなこと民間でやったら成功しませんよ。民間は利益第一なんです。不正をやっちゃいけないのは絶対条件ですね。しかし利益が上がらないものに手は出しませんよ。コンプライアンス、隠してはいけないということはありますが、決して利益がないものはやりません。志木市も今、700円だけど、普通の職員だと3億1,000万円、行政パートナーなら2億6,000万円もの差がある。表をつくって飾ってある。

お金が落ちてでも行政サービスが落ちてはいけない。行政職員も少しずつ入れる。しかし50人くらいでいい。余ったお金はしっかり行政サービスをする。もっと余れば700円を1,400円、2,800円と挙げていこう。市民が全部、入って、市長なんかクビにして、経営者として優秀なマネジャーを選んで、あと議会が5、6人いればいい。そういうふう元気な志木市をつくらうということで、行政パートナー制度を導入しています。

927事業の検討も、市民委員会、議会、職員でやりました。一つだけ明らかによかった点があります。公用車の廃止です。職員は言えない。市長が乗っている、助役が乗っている。教育長が乗っている。「あんなものいらない」と上司に言えない。運転手だけで720万円いる。安いところで670万円。

市長の運転手、助役、収入役、議長の運転手だけで4台ある。もったいないと思っているけど、言えない。職員も議会も言えない。ひょっとしたら公用車に乗りたと思っている議員もいるかもしれない。市民は、そういうしがらみは関係ない。「公用車をどれくらい使っているか」「ほとんど使っていない」「こんなもの無駄だからやめよう。」3,000万円くらい浮きました。市民の目は、皆が言えないところを平気で言う。

様々な挑戦

「行政評価制度」もやっています。この頃、流行りですね。しかしね、行政評価制度の唯一の欠点がある。市民に関心がない。行政評価制度委員は全員公募ですが、委員は日本の中でも優秀な人材だと思います。もともとイギリスから出ているものですが、現役で国で行政評価制度の研究をやっている人、学者も入っています。志木市は人的資源は多いんです。皆、経歴を見たら立派で選びようがない。論文も長すぎてわからない。くじ引きにもできないので年代順になってもらった。優秀です。熱心です。「新しい行政評価制度を入れてほしい」とお願いをした。ある程度は進んだけど、評価を公表したら市民に関心がない。もっと市民にはわかりやすく、マンガチックにやらないとだめなのかなと思っています。

「ローカルマニフェスト」もつくりました。「公共事業市民選択権保有条例」もつくりました。これは面白いんです。1億円以上は全部市民の「民意審査会」にかける。市民が嫌だというと、市長は計画をやめる。これを条例化をしました。さすがに議会は怒りましたね。「議会があるのに。俺たちの仕

事がなくなっちゃうじゃないか」。

従来は「こういう事業をやりたい」と議事に提出します。事業は5億円かかります。議会はすべった、ころんだ、賛成しようか、反対しようかと議決をする。予算だけではありません。規模の大きいものは議決を要します。条例もそうです。市民の意志をときに聞くと議会はいらなくなる。「そんなことはないよ、執行権を縛るので、市長のやりたいことを民意審査員が市民の意見を聞いて、いいか悪いか決める」という条例です。

たった10人で決められたらかないませんから、「民意審査会が市民の意見を聞いて市長に答申する」としました。「今の議会は何をやっているか市民はよくわからない。市長がやりたいと思った。市民もいいと言った。しかし議会がだめだと言った。カッコいいじゃないか。そしたら議会が、嫌がらせでやめたということに、長野みたいにいかないでしょ。ちゃんと理論を示して言わないといけないから、その時は議会の権能が全国に示される」と言うと、議会も賛成してくれた。今になって文句言ってますが。

教育では日本で初めて「25人学級」や「ホームスタディ制度」をつくりました。あたりまえのことをやっているのに文部科学省はうるさい。「25人学級で26人になったら13人と13人で分かれる。それではクラスが小さすぎるでしょう」「25人程度学級が正式な名称ですよ、26人でも27人でも一クラスですよ」。今までは40人で、それ以上になると20と21に分かれる。私学でそんなことをやったら学校は潰れますよ。30人で行くと行って31人になったら15人と16人に分けて、先生を増やしたら潰れちゃいますよ。人の金だから平気でやっている。法律は2003年4月1日から「クラス人数は40人と

する。ただし特殊な事情があり、都道府県の許可があれば、その限りではない」。

埼玉県は「教育の機会均等が壊れる」と言った。同期生が教育長です。「やるよ」「文部省がうるさい」「機会均等なんかとっくに壊れているじゃないか。40人のクラスと20人と21人のクラスが同じ学校にあるじゃないか。学年で」と強引にやった。

「志木市は25人程度学級でやります。本当は補助金をもらいたいが、県もお金がなければしょうがない。志木市単独でお金を用意するから同意してください。仮に同意がなくてもやります。その時はペナルティを開示してください」県は「あまり嫌なことを言わないでよ」と言って許可してくれました。文部科学省の若手の官僚は「やれ、やれ」という。法律は守るものだという前提がありますから、嫌がらせはありますが、ペナルティはないんです。

「ホームスタディ制度」。これもあたりまえです。アメリカのホームスクール制度です。さらに最近では「チューター制度」「リカレントスクール」もやっています。今の家の中はばらばらですよ。子どもと一緒にいる時間はどれくらいあるか。志木市の教育委員会もだんだん新しいことに慣れて来た。大人と小さい子ども、お孫さんも一緒に勉強ができる、分数をやる。小学校の教科書を使って世代間で受ける教育。けっこう人気がある。この間、分数をやったらずいぶん出席してくれました。分数の割り算は何で引っ繰り返して掛け算でできるか。それだけで2時間は持つ。楽しんでやっています。チューター制度は進学塾みたいなものです。中学3年生に不得意科目を教える、中3の進学塾みたいなことをやっています。

環境、福祉の問題では「自然再生条例」。日本では初めてやった。カナダではとくにやっている。国も市町村も「環境を皆で守ろう。環境ほど大事なことはない」と言いながら、新幹線、高速道路つくっても山の中くり抜いて「あの壊した自然を再生する」なんて言わない。おかしいとずっと昔から、県議会の時から国に言ってきた。タバコのポイ捨てだめだと言って、言ってる本人が守らない。自然を壊したら、再生する。カナダではやっているじゃないか。何で法律化しないのかとしょっちゅう言っていた。

言っているだけでは悪いと思って、志木市でやろうと。「条例をつくろうと思う」というと役人は真似が好きだから「市長、何処か先例がないですかね」。新しいものをつくるのは難しい。国会議員の方々に超党派で頼んだ。「自然再生の条例をつくりたいんだけど」と共産党から自民党から環境庁に行ったんです。30人近く行ったけれども、環境庁は何も資料がない。それほど日本は遅れている。ある役人が「カナダでそんなのがありそうだ」と知らせて来た。「カナダだ、間違いない」とカナダの領事館まで行って原型をもらってきた。そうするとね、市の職員も優秀ですよ。2日間で日本語に訳して自然再生条例をつくりました。

おおむね、今は結構うまくいっています。ただうまくいかないのは二つあります。ドイツは生活道路がいっぱいあるが、車を出来るだけ入れない。志木市は通過交通車道が多いんです。スプロール化で4メートルにびったり家が張りついて歩道がない。生活区域に小さい子どもがいる。おじいさん、おばあさんがいる。バンバン通過交通車輦が通るのはおかしい。何とかシャットアウト

できないか。トラックも入ってくる。歩道をつくろうと。しかし一方通行でも朝は西から、夜は東から西に入ってくる。幹線道路の出口を、皆、一方通行の反対側に取り付けければ絶対に入らない。「これはいい考えだ。300路線を全部一方通行にしよう」と説明会を始めた。

ちょっと私も心配した。志木市に帰ってくる住民がなかなか帰ってこれない。あっち回り、こっち回りして。一方通行だから。さっと5分で帰れるのが15、20分かかる。それくらい辛抱してくれるだろうと思った。甘かったですね。全員反対。片っ端から反対。でも諦めない。大学の先生でドイツのことを調べている人がいる。諦めていない。必ず、あと何年かしたらやるから職員に諦めてはいけない。どこか1箇所でする。真ん中に芝生を植えて。あれはいいなと市民が理解してくれる。日本がアメリカの真似をして利便性だけを求めるのかおかしい。一方通行化をすることによって市民の環境を変えていこう。そんなふうに考えています。

営業時間の規制も失敗しそうですね。フランスのバリもロンドンも、日本みたいに朝から始めて夜までやっているところはないでしょう。シャンゼリゼ通りでも閉まる。日本もニューヨークの真似ばかりすることはない。志木市はやめよう。10時開店7時閉店。盛んに商工会から反対がある。「これじゃ食っていけない。そんなことやればセブンイレブンとか大企業にとられちゃう」「皆で志木市を変えちゃえばいい」「志木市と新座市がくっついている。こっちでやめたら向こうに行っちゃう」「こっちがすれば向こうは真似する」と言ってるんですが、これもあまり成功していませんが、諦めな

いでやろうと思っています。

新しい21世紀型の村落共同体をつくろう

形骸化した教育委員会の必置規定の廃止ですが、ひとことで言いますと、市町村、都道府県に誰も責任者がいない。佐世保の事件が起きた、実施主体が自己責任を持っていない。責任者は誰もいない。なぜか。江戸末期の老中制度みたいなもので教育長は「私は事務局長です」。教育委員長は「私は座長ですよ」。

誰が責任者なのか。教育委員会という機関が責任者です。理由はあるんです。教育の政治的な中立を担保する意味で。それはよくわかる。しかし教育の中立性を担保させて、誰かが責任者、自己責任をとれる体制に持っていけないといけないと思っています。

これからの課題はたくさんあるんです。議会の存在も変えていかなければいけないと思っています。さらには日本版ADA法をやる予定です。発表したのは千葉県の堂本さんですが、障害者の差別禁止を志木型でやっっていこう。それと地域内分権。67,000人で自治をやるのはデカすぎる。1万人ずつに分けて、そこで補修とかやってもらおう。今

はただ公金ですから、財務処理をきちんとやっていかなければいけません、少なくとも地域内分権に取り組んでいこう。企業型の事務管理体制をつくろう。これからはコスト比較も必要なんです。その時に今の予算書ではわからない。志木市は副読本をつくろう。民間並の管理体制をつくる。市役所の組織も事業部と管理部に分ける。スタッフ部門とライン部門をはっきり分けよう。そういうふうにしていこうと思っています。まだまだ挑戦しなければならないことも多いと思っています。

住民の皆さんと一緒に住民主体の行政を実施しよう。21世紀型の村落共同体をつくっていこう。そして志木市の行政を壊して、新しい21世紀型の市民が主体となる行政体をつくっていこうという方向で、志木市は今、改革に向かっています。市民との協働、市民の皆さんが自分たちの責任で地方のコミュニティをつくっていく。行政はその一翼を担っている、中心点でもいい。官民の役割を、今こそもう一度再検討しなければいけない時が来ているのではないかと思います。

長時間ありがとうございました。

[2004年7月10日]

市長になって3カ月 ～箕面市で何がはじまろうとしているのか～

大阪府／箕面市長

藤沢 純一

藤沢 純一（ふじさわ じゅんいち）

1948年富山県高岡市生まれ。73年大阪大学工学部応用化学科卒業

88年大阪外国語大学中国語学科卒業。

箕面市は大阪府北部にあって、人口約12万7千人、面積は約48km²で、その約60％を森林が占める。市域に国定公園があり、山麓の景観、農地が点在する大都市近郊の住宅都市として発展してきた。紅葉や滝の名所として、観光スポットもあるまち。

意識の高い市民が多く住み、「市民参加条例」「NPO条例」に応える市民参加、市民協働が進みつつある。

来年は市制施行50周年。この事業を多くの市民と職員が協働で実施することで、「小さな地方政府」実現に一步近づく。目標は「小学校区単位の市民自治区」「生涯青春のまちみのお」

市長になって3か月、現在は12月議会の真っ最中で、一昨日まで真剣な議論がありました。市長というのはそのまちの宣伝塔と思っているので、箕面市で今、何が起きているかを知ってもらいたい。またNPOの問題にも触れたいと思います。

2年前、ある有名な講師を東京から招いて講演していただきました。開口一番「みのも市の皆さん」と言われました。東京に挨拶に行った時、「箕面市からきました」というと、「岐阜から来られたんですか」。岐阜県美濃市だと思われたようです。箕面市より美濃市の方が有名になっている。以前、ある議員が海外視察に行った。海外視察はJTBの虎の門支店御用達で、議員の報告書はJTBがつくるんです、その当時は。報告書に「大阪府箕面市」と「大阪府」のところに張り紙がしてある。見てみると「兵庫県箕面市」になっていた。箕面市というのは大阪の北部です。兵庫県川西市と近接していますが、大阪府です。大阪府箕面市と

全国で知ってもらいたいと思って、あちこちで話をしています。

箕面市の昔といま

箕面市は昔の国道1号線である西国街道沿いに発達したまちです。箕面市の歴史を振り返りますと、旧石器時代から箕面には人が住んでいた。役の行者、修験道の開祖が箕面の滝で修行したということが古文書に残っています。12月、テレビで忠臣蔵をやっています。その中の萱野三平は箕面の萱野村から出た人です。墓は箕面市にあります。昭和31年、市制が施行されましたが、小林一三さんが箕面有馬電気軌道を箕面に敷きました。今の阪急宝塚線です。支線が箕面線です。そのため住宅街として発展しました。大正住宅博覧会のその時の家がそのまま残っているというまちです。江戸時代は、赤穂浪士の時代、酒米の第一級の産地でした。

箕面市の概略は東西7キロ、南北11.7キロ、結構広いまちだと思われるかもしれませんが、森林が約3分の2を占めている。国定公園、東海道自然歩道の西の起点のまちです。山林が3分の2でそれに農地があり、町中に市街化調整区域がある。緑の財産があるいまだ発展途上のまちだと思います。海拔があってアップダウンのきついまちです。若いうちはいざしらず、高齢化すると住みにくいまちかなと思います。

合計特殊出生率は全国平均よりはるかに低い、1.12です。これは府内最低です。高齢化率は府内平均より少し低い15.7%ですが、出生率が低いので加速度を付けて高齢化が進行するまちと言えます。市民の意識、高等教育卒業比率、専門学校以上を卒業した人が44.75。特異的に府内で高い数字です。府内平均が28.1%です。隣の吹田市も40%です。それと相関があるのかもしれませんが、人口1万人あたりの高額納税者は15.2人、府内最高です。市民1人あたりの担税額は全国で10位にランクされているまちです。世帯あたりの自動車の保有台数は0.8台。非常に多いんです。府内平均が0.61台。最高が0.85台の河内長野市。大阪に土地勘のある人は河内長野と言えば、わかると思いますが、交通の不便なところなんです。箕面市は車がなければ暮らせないまちになっているということです。町中にレンタカー屋が1軒しかない。

一定のランキングを挙げておきました。人口1,000人あたりの図書館の蔵書数、市と東京特別区を合わせて700ありますが、それでランキングを出していますが、箕面市はそれで42位。下水道普及率32位。31位までは100%です。99.9%。住民参加度が700都市中7位と高い。財力があるので交付税交

付金を受けていません。

箕面市の条例が3つあります。NPO条例。市民参加条例。全国で7位という市民参加度はこの条例があるからかなと思っています。

特記すべきことは平成9年、7年前に出た条例で、当時、私は2期目の議員でした。その3月議会に20何本の条例が出ました。条例の嵐の議会で、その中で市民参加条例が出たわけです。特記すべきことは2条、意思形成段階から市民の意思を入れていく。6条の会議公開の原則。議会が原則公開ではないことを除けば、ほとんどの機関、付属委員会は公開されています。第8条、市民投票の実施。市長は市民の意思を直接問う必要があると認めた時は市民投票を実施する。こういう条項があるのは初期の段階の条例では他にないかと思います。3つ目はあちこちの町で憲法という言い方で、まちづくり条例がつくられていますが、箕面市は7年前にできました。当時の市長は条例にこだわられた市長だったなという印象ですね。

私のプロフィール

箕面市でこれまで何が起って、これから何が起ころうとしているか、お話しします。藤沢純一プロフィール。1948年、富山生まれ。その後、大阪に移ってきました。大阪は猪飼野という在日朝鮮人が多いところで住んでいました。今はコリアタウンで観光スポットになっているという話ですが、当時、同級生が帰還運動で北朝鮮にどんどん帰っていく。お祝いのデモ行進をしながら渡っていった。あの人たちの一部が脱北をしているというニュースに触れて一種、感慨深いところがあります。そして大阪大

学を卒業して吹田市役所に就職したわけです。応用化学科で、化学企業の研究所に就職しようと思っていたのですが、当時、公害がひどくなった時期で、東大の助手の宇井純さんの、心ある学生は地方の都市へという呼びかけに応じて、大学のあった町の役所に勤めた。

以来19年間、吹田市の水質試験所におりました。専門は分析化学で、水処理を経験しました。水処理はオールマイティに近いかと思っていますが、淀川、桂川、木津川、琵琶湖の水を分析してきました。その時に思いましたのは、分析機が発達してくると、我々の飲む水の中に毒物が入っているということがわかってきた。高度処理を含めて研究したわけですが、なかなか取り除けない。それは実は私たちが消毒のために入れる塩素が原因であって、科学者として自己矛盾を感じました。思いの中で考えが大きく変わったのはフロンガスは正直、科学の勝利と思ったガスなんです。当時、冷やすと言えば冷媒はアンモニアだった。漏れると臭いが出て被害が出る。フロンガスは一切、人体に無害のガスです。細かい金属を洗浄するのに有機塩素系の発がん物質を使っていたわけです。それもフロンで洗える。スプレーはブタンという可燃性のガスを使っていた。それがフロンで済む。フロンは科学の力で人体無害なすばらしいものができたと思っていたんですが、その安定性ゆえ、大気圏外でオゾンホールをつくる。人類をはじめ地上の生命を脅かすものになってきた。科学の万能性を見事に粉碎した物質だったと思います。

当時、私は箕面市に住んでいまして、そこで子どもができて、消費者運動とか環境問題に携わっていました。自分たちの生活

を変えても世の中は変わらない。システムを変えないと変わらないという思いがありました。92年、箕面市議選がありまして、それに我々の仲間を出そうと準備したわけです。

当時、箕面市民ネットワークという組織を立ち上げ、女性を立てました。私が事務局長になって選挙に臨んだ。箕面のまちはおとなしいベッタウンで、運動もない。そこで初めていろんな考えを持った人たちが横断的に集まった。これで選挙を闘おうと。8月の暑い選挙で前年秋から準備していましたが、92年春、候補の女性が「私、やめた」と言い出しました。それでどうしようかと考えました。私も19年、公務員して、あと1年で年金がつく時代でした。退職金も上がる。私は辞めるわけにいかないという思いがあったんですが、ネットワークができたのに勿体ないと勝算もなく出ました。

たまたま当時、27人の定数で6位で当選しました。その時の公約が「議会、役所で起こったことをニュースでお知らせします」ということで、ネットワークニュースを4年間で43号、配付しました。数少ない公約のうちの一つでした。4年後、96年、2人の女性候補を立てて3人の市民派で選挙に臨んだわけです。運よく27人のうちに3人当選しまして「市民から議員を」という命題は実現できたかなと思います。地盤、看板、カバンが全くない市民派でも十分、議会選挙で闘って勝てるということを実証した選挙でした。

その後、会派をつくるまで2年近くの時間があります。市民派は一人会派が普通で、一人の部屋にそれぞれ別々にいた状態でした。1997年11月、京都のCOP3が行われ、

環境に対して世界的にテンションが上がっていた時、議員の海外視察が盛んでした。あれは税金の無駄遣いという批判をしていましたが、これは単に批判だけではなく対案を示さないといけないと市民と議員がお金を出し合って海外視察に行こうと。

環境首都のドイツのフライブルグに、呼びかけて市民派の議員が8人と箕面市民3人、11人で行きました。マスコミにも採り上げていただきました。事前学習、現場で毎日チェックをする。事後、報告会を開いて報告書を出す。あたりまえのことですが、実行したわけです。朝日新聞の記事など、全紙大きく採り上げてくれました。フライブルグの緑の党の議員と交流して、議会で自分の思いを言うだけでなく、議員が手を結んで政策実現をしなければならないと思ひまして会派をつくりました。会派政治を否定していましたので、会派の名前を「無所属」にしようと。それでは普通名詞すぎるからだめだということなので、「無所属クラブ」で届けました。今でもあります。

議会改革を進めたわけですが、私の3期目、妻は政治が嫌いな人間で、3期までという約束でした。これが最後ということで、前の選挙は箕面市議会選挙始まって以来の高得票で当選したということで、次はあまり応援がなくても大丈夫かなとプレーイングマネージャーで、一人で選挙準備をしていました。

市長選に敗れ、3つのNPOをつくる

市長選挙は1年後だったのですが、市長が急に辞められた。それで市民派は、市民が投票する選択肢を提供するのが任務という思いがありましたので、当時、組織代表

ばかり名前が上がっていたなかで、各会派を回って、候補を擁立しようとしたのですが、それが不調に終わり、さてどうしようかとなりました。

3人のうちの私が出ることになったわけですが。その時は次点に泣いたというか、選挙に敗れました。箕面市の夜明けが4年遅れたと、致命傷にならなければいいなと思いました。たしかにこの4年間は致命傷だったかと、私、今、市長になっての実感です。

2000年から2004年まで私は妻の扶養家族でした。社会に出て初めて扶養家族になって、びっくりしたのがクレジットカードがつくれない。びっくりしますよ。4年間に3つのNPOを立ち上げました。一つは「ゆうあいパートナー」。これは高齢者の職域開拓です。皆さんの住まれているところでもどんどん高齢者が退職されて地域に帰ってきていると思います。これを使わない手はないと。高齢者の職域開拓と言っても、今は、男の料理教室で男性が集まって料理をつくっていますが、料理をつくるのが目的なのか、それを肴に飲むのが目的なのか。それから剪定講座。公園を貸してもらって、剪定講座を何回もやりました。その人たちは今、個人の家の庭の剪定を引き受けて仕事になっています。

二つ目が「北大阪エコネット」。環境NPOです。私は環境問題からこの世界に入ったというか、その当時から廃油を使った石鹸づくりをやっていました。現在は北大阪エコネットとは違うところで廃油を使った石鹸づくりで年商300万円くらいの工場をやっています。このNPOは食用廃油を集めてBDF（食用廃油燃料）をつくっているところに持っていったりしています。選挙の時の肩書はNPO理事だったんです。

もう一つは「緑のまち市民会議」。箕面市ではとりわけこの4年間、マンションが多く建ちました。すると周辺住民と紛争が起きます。この活動の事務局をしていましたが、最盛期、10件くらいマンション問題をやっていました。マンション問題は、建ってしまう、建たなくなってしまうと運動は終わるのですが、もったいないという思いがあってNPOとして残して、箕面市のまちづくりを提案するNPOを立ち上げました。これは具体的な成果は上がっていませんが、新しく道路ができる、道路について自分たちの意見を言おうと毎週集まって専門家を交えて話し合いをしています。それ以外にもコミュニティシンクタンク「北摂まちづくり市民センター」をつくりました。また、この4年間で、もう一度海外視察をしました。商業者と市民がデンマークのニューケーピングという小さな町に行きました。福祉と環境で行ったわけです。

市民派市長として初当選

そういうことをしながら2004年の選挙を迎えたわけです。首長選挙は組織の足し算で決まるんです。公約も漠然としたもので市民には関心がないものですが、この選挙ではマニフェストというほどの数値目標は出していませんが、「まちづくりビジョン」を提案して戦いました。その時の母体になったのが北摂まちづくり市民センターです。そこでビジョンをつくりました。

表をご覧くださいなのですが、箕面市の選挙の動向です。市会議員のそれぞれの選挙の獲得票の推移です。保守系無所属、市民派無所属、自民党、社会党は96年から民主党、共産党、公明党、市民派は92年か

ら登場します。特徴的なのが自民党の動きです。88、89年、92年とどんどん増えている。都市化現象は政党化現象だと思います。私が登場する92年までは自民党のそういう都市化の流れがあったんです。しかし私が登場してから箕面市では無所属の方が有利だなど、自民党とか社会党は無所属に流れてくる動きがありました。無所属の票がドーンと上がってくる。市民派は92年、私が一人、96年、3人に増えました。2000年、市民派とグループ分けできる人は4人で、2人は落選しました。2004年、市長選に勝利した時、市民派は5人立候補しました。5人とも当選しています。

箕面市の市長選は何の争点もなかった。富野先生が逗子市に出られた時は米軍キャンプの問題がありました。地盤、看板、カバンがない候補が勝つには何か争点がある選挙です。あるいは田中康夫とか橋本大二郎とか名前が売れている場合は勝てるかなど。この選挙は争点がない、現職の市長で自公民が応援して、地域の医師会、商工会議所、労働組合すべて現職の市長を応援している。私も3か月市長をしています、挨拶回りが多いから毎日選挙運動しているようなものです。それだけ強大な現職市長に普通は勝てない。市民派が勝つパターンは名前が売れてないと共産党が相乗りして勝つということですが、共産党も候補者を出している。私はネームバリューもなければ普通の市民です。

私が選挙に当選した要因は、箕面市民は、ちょっと他と違う市民かなという思いを持っているんです。ただこういう状況で市長になりましたので、軋轢がありますが、多分、これを続けていけば、箕面市からその地域は変わっていくかなという思いを持

ちながら今、やっています。

箕面市の選挙の話はミニコミ誌が密着取材してくれました。

「人と自然と歴史が共生し、未来へ開かれた箕面市を」。これが選挙の時にかかわったマニフェストです。北摂まちづくり市民センターの仲間とともにつくりました。8ページにわたるものです。「生涯青春のまち箕面」「緑の中にある箕面」「勇気ある役所改革」。これが3本柱になりまして、それを支えるものとして、まちづくりの基本は循環と創造。「3つの循環、二つの創造」。循環は緑・水、防災・情報、ごみ。創造はエネルギーの創造と仕事の創造。こういう壮大なビジョンを持って私は選挙を戦ったわけです。

細かくはいろいろ書いています。具体的にどんなまちにしたいか、あちこちで訴えました。基礎自治体の単位はどういうものかということから考えました。富野先生が箕面市に来られた時、生徒として参加して学んだことですが、議員をされていて市民からよく言われるのは「ヨーロッパでは議員はボランティアでやっているのに、箕面では給料が高い」。箕面市でも1,100万円くらいの年収があります。「これは何や。お前たちもボランティアでできるのではないか」と言われて、なるほどヨーロッパではどんなことをしているのかなという思いがありました。そういう思いがあってフライブルグに出かけたわけです。

一つは、議会の仕組みが違うことがあります。二つめに基礎自治体の機能が違う。イギリスの教区、教会ごとに一つの地区があるわけですが、たかだか3,000人くらいです。3,000～8,000人で一つの基礎自治体がある。そこに議会がある。箕面市は人口12万

5,000人。小学校区が13あります。一つの校区で1万人。1万人の基礎自治体と考えれば、小学校のPTAの集まりかコミュニティセンターの運営委員会と同じようなものです。とすれば週末に集まって話ができます。Aさんの家の溝の蓋がないという話まで十分できる範囲です。それはボランティアで、しかも地域の住民が入った議会になっていく。

今、地方分権の時代、それをさらに地域分権が必要ではないかという思いがあります。「生涯青春のまち箕面」の中に「市民自治区」という言い方で書いています。住区協議会、まちづくり協議会、いろんな言い方をして、先駆的に走っているところはあちこちにあります。それを箕面市で実現できないかという一つの提案をしながら選挙を戦ったわけです。

基礎自治体は顔の見える範囲。歩いて行ける範囲ですべての生活が整うという範囲ではないか。その範囲で完結するようなまちづくり、これが高齢化社会にふさわしいまちづくりではないかと思っています。今、地域コミュニティが崩壊過程に入っているというのは、箕面市も自治会の組織率が58%、子ども会の組織率が30%を切っているという、その中で大人も子どもも含めて、その地域はただ生活する、働いている人にとって寝るだけの地域になっている。それを何とか本来ある姿に取り戻す必要があるのではないかという思いでマニフェストを書いています。基礎自治体を機軸にもう一度箕面市をつくりあげたい。基礎自治体をつなぐものとしてコミュニティバスを走らせたい。その手段を役所がしなければいけないのではないかと考えているところです。

今、箕面市の争点になっているごみ問題

も、コミュニティの問題、まちづくりの問題だと思っているわけです。ごみを技術的に減らすのは限界があります。ごみを本当に減らそうと思えば分別収集をする。それにはステーションが必要です。そのためにまちづくりを考えないといけない。ルールできっちり分別しようと思えば地域のコミュニティが確立しないとむりなんです。いろんな問題を考えても地域コミュニティを確立しなければ決して解決しないなと思いながら、この3か月来ました。

NPOへの期待と市民参加の新たな構想

NPOの問題、市民参加の問題についてお話しします。箕面市のNPOは社会貢献をすることが一つの活動の目的になっています。3つの法人格を持ったNPOを立ち上げるなかで、外国の例でもNPOと株式会社、営利団体との違いは利益を配分するかどうかだけなんです。そういうものとしてNPOをとらえていたんですが、しかし箕面市の条例に基づくNPOは社会貢献しなければならないという大きな大義がある。しかしこれからのNPOはそれを抜きに仕事をしていく、市民自治区の希薄になっているコミュニティを埋めるものは、このNPOではないかと思うんです。コミュニティビジネスではないかと思うので、それが社会貢献かなという思いもあります。植木の剪定の話、地域に帰ってきた人が小遣い稼ぎにやる、それで十分ではないかという思いを持っています。

市民参加条例について。箕面市は市民参加条例から今に至っていますので、市民参加には古い歴史を持っていると思います。審議会、委員会に市民委員が入っています

が、都市計画審議会という重要な審議会でも市民委員が入っている。傍聴もしますし、議員の時は審議会に入って市民委員と話をさせてもらいましたが、市民参加といいながら、Aという名前の市民、Bという名前の市民が入っているわけで、決して市民代表ではない。市民の意見をトータルに代弁している参加ではないと思います。基礎的な知識を持たずに審議会に入るので、周りの専門家や議員についていけない。市民参加をして施策を進めていますよとお飾りになっているのではないかという思いを、この間してきました。このあり方をそろそろ見直す時かなと思っています。

そのために来年度提案しようと思っていますが、高齢者向けの高齢者教養大学があります。100人単位、200人単位の大きな市民大学をつくりあげることで、大勢の市民に行政のことを学んでもらう。市民のパワーアップ、エンパワーメントを図っていく必要がある。そこを卒業した人を市民委員にしていく。そういう流れが必要ではないかと思っています。

別の言い方をすれば、専門家の会がある。ここに市民委員を入れます。市民委員は100人委員会があります、100人のワーキンググループがあるとして、その代表を市民委員として送りこむ。こういう構造がない限り、本来の市民参加とは言えないのではないかと思います。

私が市長になって、よかったなというのは何か。多分いま、どこの自治体でも財政危機です。財政危機になるとサービスが減ってきます。役所と市民は対立関係になります。税金を払っているのになんでサービスが下がるのか。私は市民から出た市長です。市民に対して説明責任があるので、そ

れを含めて市民に説明する。市民に役所の中に入ってきてもらう過程を通じて財政危機が市民と共有できる。職員の皆さんと3カ月話をして、市民と乗り越えるという手法については、少なくとも私の方が能力を持っていると思うんです。これからの市長、首長は役人出身ではだめだと、市民感覚を持った市民の立場から出る人間こそ必要かなと思っています。

役所と市民の関係について。

公僕、シビルサーバントという言葉があります。これをもう一度取り戻す必要があるのではないかと思います。異論はあるかもしれませんが、市民協働と言いますが、役人と市民とは今の状態では対等ではない。役人は税金として、市民から集めた金を持っています。さらに知識、技術を持っています。なかなか市民とは対等にならない。もう一度、シビルサーバントという言葉を取り戻す必要があるのではないか。

議員の時と市長になったとき、役所の様子が違うか。

議員の時は職員の力は見えないものです。3カ月、市長として職員と話していますが、率直に言って、優秀な職員が多いなという印象ですね。職員から市長をみたとき現職の市長を倒してきたわけだから、開発にブレーキをかける市長が来たわけだから、彼らにとっては180度方向転換をしなければならない。しかし当選した翌々日から「市長の公約実現のために」という。本来、役所はそういうものです。職員はあくまで市民の代表である市長の補助機関です。市長の公約のために動くのが本来の仕事なんです。しかし選挙になって振れがありますから、なかなかできないと思ったんですが、市長の公約実現のために動くという、優秀な職員が、少なくとも市長室の周りにはいるなという印象ですね。

[2004年12月11日]

ミニ公募債を考える ～「びわこ県民債」の政策化プロセスとその実施状況～

滋賀県総務部予算調整課／課長

戸梶 晃輔

戸梶 晃輔（とかじ こうすけ）

昭和48年生まれ。平成8年旧自治省（現総務省）入省。

滋賀県大津市在住。

地方自治に携わる身として、滋賀県での勤務も4年目となりました。

現在、全国の地方自治体は、三位一体の改革などにより厳しい行財政運営を強いられ、滋賀県も決してその例外ではありません。しかしながら、行財政改革に当たっては、決して縮小モード、後ろ向きになることなく、『『地域の自立と協働の自治』への転換』をテーマに前向きに取り組んでいます。

地域主権の時代の中で、自立して主体的に地域経営を担うという視点に立つとともに、厳しい財政環境の中で、県民の皆さんやNPO、企業など多様な主体との協働により、トータルとして地域サービスを確保、充実できるかが、地域力を高め、持続的発展につなげていくカギだと考えています。そうした観点から、「びわこ県民債」の発行を継続していきたいと思ひますし、平成18年度からは、予算ゼロ、もしくは最小限の予算で、職員が自ら汗と知恵を出して、多様な主体との協働を心がけて行う「チャレンジOMI」事業に新たに取り組むこととして、精一杯頑張っています。

バブル崩壊後の地方財政状況

滋賀県予算調整課長をしております戸梶です。予算調整課は県の財政管理、財産管理など財務的な仕事をやっているところですが、歳出面で来年度、様々な施策・事業にどう予算をふりあてていくか、歳入面でどう財源を確保していくか、県政運営全体を見ながらトータルな仕事を1年間やっているわけです。

最初に、最近の地方財政の現状と滋賀県の近年の状況について、次に県民債の位置づけと地方債制度の概要、市場公募債、県民債の位置づけについて、それを考えていくにあたっての論点、具体的な発行までのスケジュール、実務的な部分の説明をしたと思います。

まず、地方財政の状況と滋賀県の近年の状況からはじめます。国と地方をあわせ、国土開発、社会保障、教育など全体の事業が100兆円をこえますが、防衛、年金を除くと6割を自治体が担っています。国と地方で2対3になるということです。大半を地方が担っている。しかしながら、歳入と歳出の比でいえば、国と地方では逆転現象が起きています。地方分権、三位一体改革と言われている流れの中で、現状では実際に必要な事務に見合うだけのお金が措置されていない。その必要なお金を確保するため、の自由度が地方に認められていないというのが現状の問題だということで、お金の配分を見直していくことが大きな課題になっているわけです。つまり、歳出は3対2なのに、歳入のほうは2対3で逆転している

ということが問題になっているわけです。

地方財政の現状について申し上げますと、国の借金が700兆円を超えたということですが、同様に地方においても財源不足がすごい状況になっています。バブル崩壊後、税収が減ってきて苦労してるのが現状です。

平成16年度、地方財政計画を国でつくっているわけですが、全体で84兆円ほどに上がっています。各地方団体が予算編成をするベースになるものですが、地方財政の規模は84兆円くらいです。そのうち14兆円が財源不足、2割弱くらいお金が足りない。借金しながら地方債で事業を進めていくことが現状になっています。地方債は借金ですが、それを建設事業などに当てますから、事業をしていく中で将来の世代との間で負担を平準化していくという側面があります。しかし、最近はたちまち食べていくためのお金がないので食い詰めるために借金をしているという要素が大きくなっています。そういう中で、積み上げた借金が、地方団体全体で200兆円を超えている。それぞれの団体も厳しいということです。

金額的には微々たるものですが、県民債も借金としてその中に入っているということです。今の200兆円の借金は、平成3年のバブルの期間を過ぎてから、景気対策をしていくとか、予算を組んでいく上でお金が足りない中で借金がふくらんだということです。その結果、現在では地方で200兆円、国で700兆円という想像をこえた債務残高になっています。

全国の地方団体全体で今年度の予算総額は84兆円の規模になります。滋賀県の今年度の予算規模は5,450億円です。予算規模と近年の動きのグラフを見てみますと、平成8年、9年までは予算は増えて、平成10年

以降、マイナスになっています。人口は伸びていますが、平成9年以降は財源が足りないということで歳出削減を強いられて予算を抑えている。平成10年以降は、マイナス基調で、14、15、16年と3年連続マイナスです。平成14年度でマイナス2.5%、15年度マイナス3%、16年度マイナス0.9%と3年連続マイナスです。15年度から3年間、「財政構造改革プログラム」をつくって取り組んでいます。

なぜこれだけ厳しいか。税収も落ちていますが、三位一体改革の影響をモロに受けているからです。今年度は地方交付税が対前年度比8.8%減、国庫支出金が2.8%減。それに対応するために繰入金が増え、すなわち貯金として積み立てていた基金を崩しました。さらに、財政対策のための特別の県債を発行することで何とか予算を組んでおります。必要な税や地方交付税が不足しているので基金、貯金を食いつぶして借金をして予算を組んでいる現状です。

歳出の方もマイナス基調の中で厳しい状況になっています。税が平成13年から14年度でガクンで落ち込んでいるのはITバブルの影響です。この時、滋賀県は日本で全国一の落ち込み方をしました。税収が約1,500億あったものが1,200億円に落ちています。300億近くがダウンというのは大変大きなダメージです。16年度は税収も戻らない中で、三位一体の改革でさらに交付税が減らされたということで、自主財源が減ってきています。税収は昭和の終わりくらいのレベルになっています。

県債の発行額ですが、地方債、県債は借金ですから、建設事業、ハコものをつくる時に建設財源に当てています。単年度にすると負担がかかりますので、平準化するた

めに、20年～30年くらいに支払いを均等化していく主旨で発行するのが今までの流れでしたが、昭和の終わりくらいになると収支不足を埋めるための借金、赤字を埋めるための借金がどんどん増えてきているのが現状です。県債の残高もどんどん増えてきています。借金の残高が8,900億円になって厳しい状況です。基金、貯金はどんどん減ってきており、平成4年に1,400億円の貯金がいま500億円くらいに目減りしています。貯金を食いつぶしながら借金をして、予算を何とか立てているという状況です。

原因の一つには、税収がバブル崩壊後、落ち込んでいる中で戻ってこないことが挙げられます。景気対策の関係で事業をやってきたが、県債を発行して事業をやっていくことから借金が膨らんできています。今年度は三位一体の改革で、国の方で国庫補助負担金の改革が行われました。これまでの補助金は、紐付きで使い道も限られていたわけですが、地方の自由度を大きくするために、補助金を地方分権の中でなくしていくようにしています。16、17、18年度の3ヵ年でトータルで4兆円減らしていくようにしています。16年度初年度は1兆円削減。補助金を削除するのとひきかえに、地方が自由に使えるような自主財源を増やすということで税源委譲をする。国の税を地方の税に移しかえていくことをしっかりとしないといけないのですが、16年度の国庫補助負担金の改革額1兆円のうち、4,700億円が税源委譲で地方に委譲されてるものの、残りの5,600億円は廃止、縮減で削られっぱなしとなり、その負担が地方にふりかかっています。また、税源の格差を調整するために国の財源を地方公共団体に振り分けている地方交付税についても、これを圧縮し

ていこうとしています。圧縮した以上は、税源委譲で措置されていかないといけないのですが、オールジャパンで交付税を3兆円くらいガバッと減らされたということで、滋賀県でも交付税の中で180億円影響を受け、かつ補助金の関係で減らされたことも含めて、トータルで300億円くらい収支に穴があいて足りないという状況になりました。したがって、基金のとり崩しと県債を発行して300億円を賄っているということです。

来年度以降、状況はどうなるか。国庫補助負担金の削除も残り3兆円分をどうするか。今の段階で決めてしまおうと、具体的にどの補助金を削除するか地方で考えてくれと、政府は言っています。夏くらいまでに決めていくということですが、削られたということになると苦しくなりますので、どういう補助金をもらったらいいか、全国知事会をはじめ地方六団体で検討しているところですが、新聞で報じられていますように、三位一体改革もまさに正念場になっています。以上、地方債を考えていく上で、地方財政の現状、滋賀県財政の現状がどうなっているかを見てきました。

地方債制度について

—機能と運用—

次に、地方債の仕組みですが、まず地方債制度の概要、地方債の意義と機能についてです。地方債は地方公共団体の借金ですので、必要な資金を外部から調達するものです。銀行から借りたり、政府機関から借りたり、県民債のように県民の方から募集する、そういう借金です。2年以上、複数年度にまたがって借りるというものです。

地方債にはどういう機能があるのか。一

つは財政支出と収入との年度間調整です。ハコもの、例えば体育館とか学校を建てる時、建設にお金がかかります。全部その年度の予算で賄おうとすると大変なので、年度間で調整して負担を分けていきます。つくった時の人だけが便益を受けるわけではないので、体育館等についても、できた後に、実際使う人がいるわけで、施設が残っている限りは、将来にわたって住民も便益を受けますので、住民の負担も均等化する。

これが本来の地方債の機能ですが、最近、税収が落ち込んでいるために、国の制度で全国的なルールなのですが、それを埋めるための借金をする。その割合が高くなっています。滋賀県もお金がないので、ハコモノをつくることは減らしていますが、施設建設に当てるために発行する通常ルール以外の県債の占める割合が大きくなり、県債の残高が増えています。16年度当初予算では、県債発行額の7割がこうした収支不足を埋めるための借金になっています。本来の意義から言うと、ずれているのが現状です。苦しい財政をしのぐために地方債を借りてくる。こうした地方債は償還の際に全額国の財政措置があるものなのですが、後々のことを考えると、少々心配な面があります。

地方債を発行するには許可制度をとっています。市町村が借りる場合は都道府県、県が借りる場合は国、すなわち総務省から許可を得ないといけない。それによって借金を返すために必要な財源保障をし、かつ発行した債券の信用度を保つのですが、地方分権の流れの中で、平成18年度から協議制度に移行していく形になっています。より地方自治体の自主性を高めていく観点に立って、個別の許可はいらないということ

で協議を行うことになっています。公的資金を当てたり、借金の返済に交付税等の財源措置をして、国の地方財政計画に位置づけていくためには、国の一定の同意は必要になりますが、資金調達の手法も自由度を高めていこうということになっています。

地方債の資金と形態ですが、借りの時にどういう金があるか。地方債は自治体が発行するわけで、借りるためには、どこかに引き受けてもらわないといけないのですが、それには国内の資金と国外の資金があります。

国内の資金はどうなっているかというと、まず政府資金としては財政融資資金、郵貯や簡保などの郵政公社の資金があります。また、公営企業金融公庫資金は、公営企業金融公庫という中央の公共団体が共同で資金を調達する機関で債券を出してお金を集め、それを自治体に貸します。公益団体でするので政府資金と同様に、これも公的な資金調達です。

民間等資金としては、市場公募資金と銀行等引受資金があります。市場公募資金は、広く市場に債券の形で発行して、市場で引き受けてもらう。株式会社の中で社債を発行して流通させるのと同じように自治体が地方債という債券を発行する。投資家が引き受ける。この中に県民債も入りますが、受けるのが金融機関、投資家だけでなく県民からも、住民参加意識を持ってもらう視点で受けてもらう。市場公募債の中に県民債も入ってきます。

銀行等引受資金は地元の地方銀行、都市銀行に引き受けてもらう資金です。市場にオープンにして調達するのではなく、個々の銀行との取引交渉で受けています。そういう区分の現状を押さえておいていただき

たいと思います。

資金の動きがどうなっているか。最近の状況ですが、平成13年に、財政投融资の制度の改革がありました。省庁再編が行われて、国の機関が持っている特殊法人の資金をオープンにしていけないといけない。年金とか預貯金のお金を政府機関の中だけではなく市場に流通させる形でしっかりと運用しないといけないということで、政府機関に政府資金を貸す仕組みは徐々になくなってきました。その点で自治体も政府機関の一つですので、政府資金を他の特殊法人のように地方団体だけに優先して斡旋していくのはどうかということになったわけです。自治体側からいうと、政府資金、財政投融资、郵貯、簡保、政府資金、公的資金だけに頼るのではなく、自分たちで民間資金を含めてお金を調達してくることが必要になっています。それが地方の自主性を保つためにも必要であるということです。政府資金、公的資金の割合は減ってきていて、今年度は地方債計画は全体で17兆円ですが、公的資金は4割程度になり、半分以上は民間から自主的に調達するような流れになっています。市場公募債、県民債を含めての民間資金の比率が年々高くなっています。

地方分権の流れのなかで

地方分権の流れの中で、一つは地方債の発行自体、先ほどのべましたように、許可制から協議制に変わってきました。自分たちで自主性を持ってお金を調達することが、地方の自己決定の観点から必要になってきていることが一つの変化です。財政投融资の改革の中で、政府で集めた資金は政府で

回すという理屈が崩れてきていますので、政府機関の一つである自治体としても政府が持っているお金だけでなく、民間資金を十分調達してこないといけないという要請が出てきているということです。

県民債、市場公募債の位置づけは、地方分権、財政投融资改革の進展で、自己責任によってやっていけないといけなくなりました。これを原則にして自分で調達していかないといけない。市場公募債は、16年度で3兆円、去年と比べても増えています。その中で大規模と小規模なものに大別できますが、全国型の市場公募債、これは投資家などの証券会社を通じて大々的に資金を集めるというものですが、2兆8,000億円。もう一つは住民参加型のミニ市場公募債、地域住民の方に参加いただいてお金を集めてくるのが30億円。双方とも増えています。滋賀県は全国型の市場公募債は入っておりません。首都圏とかの大きな都道府県、政令指定都市が中心で、16年度からは福島県など4団体が新たに発行し、全国で33団体という状況ですが、滋賀県は手数料などのコストが余計にかかるということがあって、現在の厳しい財政状況の下では入っておりません。

びわこ県民債の考え方としくみ

滋賀県は、住民参加型ミニ市場公募債には14年度から参加しています。ミニ市場公募債は16年度で滋賀県も含めて70団体くらい発行予定しています。市場公募債より小さい形ですが、大規模な投資家ではなく、地方債の個人消化により、個人が持っている資産を有効に活用していく手法です。これによって資金調達手段の多様化と住民の

行政への参加意識の高揚が期待できるところです。

今までのように銀行だけを相手にするのではなく、個人を相手に自治体もお金を集めるということが一つの観点です。個人から見ていただいた時、こういう事業に使っているということで行政への参加意識も高めていただく。自分がお金を出していることが、こういうところに使われているということが見えやすいという考え方です。住民自治の視点に立って資金調達ができるということが発行の主旨であるということです。

びわこ県民債の発行の状況ですが、まず、発行額、県民債を発行する時トータルいくらを発行するかです。公募型で募集しますので、ある程度、どれくらいニーズがあるか押さえておかないといけません。あまりにも小規模ですとコストがかかります。事務経費もかかる仕事ですので、その点も留意しておく必要があります。また金額が大きすぎても集まりません。小さくてもコストがかかります。両面を予想して加味していきます。びわこ県民債は14年度10億円、15年度10億円。10億円のオーダーを設定しています。東京では250億円、神奈川は200億と人口規模も事業の規模にもよりますが、滋賀県では10億円です。

次に発行利率です。県民債を借りる時に利率をどうするかです。二つの要素がありまして、あまり安い利率にすると応募する側にとって魅力がありません。有利な商品として受け取られる形にしないといけません。いっぽうで、返す時には税金で返します。高い利率にしても何のための県民債かわからなくなります。利率の設定も双方の要請を考えないといけません。滋賀県

では同じ償還年数の国債の利率を参考にし、てちょうど同じくらいの利率です。14年は国債は0.254%でしたが、滋賀県は0.26%。15年は0.697%が国債の利率で、滋賀県は0.7%としています。

3つ目に、対象事業をどうするかです。これについては住民の方が行政参加していることがわかりやすい事業にしていきたいと考えています。100万円出したらそのお金が何に使われているかをわかりやすく示していきたいと思っています。道路整備等の大規模な規模にするとわかりにくいので、県民の参加意識を持っていただくように考えています。14年度は琵琶湖を預かる滋賀県として水質保全に役立つ下水道整備事業に10億円をあてました。15年度は県立大学に看護学科の短期大学を4年制の大学にして人間看護学部を全国ではじめてつくりました。人間看護という広い視点を持った中で「暮らし安心県」もキャッチフレーズにしていますので、そのために必要なものとして10億円を使っていくこととしました。具体的な施設、コンセプトがわかるような事業に当てていきたいですし、次年度以降も、見えやすい形のものを考えていきたいと思っています。

償還年限ですが、何年たったら返すかということです。他の県でもミニ公募債の償還年限は、多くは3～5年となっています。滋賀県は5年ですが、鳥取県では10年と長めになっています。あまり短い期間になると借りてもすぐ返さないといけないので、地方債の年度間の均衡からいうと、長くすれば平準化するんですが、県民の方から長くなると待ちきれないという意見もありましたので、県民債の主旨から妥当なところで5年間としました。

本県では普通、地方債を借りると10年で借りて、もう二回借り換えするのがパターンで、30年で償還するのが通常ですが、県民の方には5年という中期的なスパンでの発行年限です。元金部分については5年たった時点で一括で払う。利子は年2回小刻みに払っていく手法をとっています。

県民等購入限度額ですが、これも多くの住民の方に参加の機会を広げようとする購入限度額を下げていくことが必要だと思います。しかし、お金を集めることを考えると、購入限度額が高いと稼げますのでどちらがよいかということです。この点を勘案しながら滋賀県は購入限度額は一人最高14年度は100万円、15年度は200万円とし、1万円から1万円単位で購入いただけるようにしています。1万円、10万円、100万円の3種類の証券発行にしました。14年度は購入限度額は100万円でしたが、アンケートではもう少し買いたいという意見もあり、15年度では200万円にしました。証券を見たいと思います。利子を小払いに分割しています。

購入資格ですが、県内の方に限定するのか、広げるのか。思案した結果、県内在住者、県内在住の団体、それに加えて県内に通勤する人。本県とかかわりのある方としました。

次に引受機関の選定です。売ってくれるところが必要です。実際に県庁で直接売るわけではないので、金融機関とタイアップして金融機関の窓口に行って購入していただくこととしています。県内各地に支店がある滋賀銀行、びわこ銀行の2行にお願いして、滋賀銀行8億円、びわこ銀行2億円の計10億円としています。一部、参加したいという金融機関もありましたが、発行規

模が10億円ということで現時点では地元の地方銀行で県内に多く支店がある二行としました。

手数料は、利率以外に発行をお願いする金融機関に払うものです。このほか、通常の県債を借りる場合に比べ、リーフレットをつくったりして事前に広く募集しないといけない。ポスターをつくって、金融機関の窓口には張ってもらう。事務的な手続きも多いので、コスト面を考えて、現在のところ、発行規模10億円で参加意識を持っていたいのが現状です。

スケジュールは14、15年度は事業の会計区分の話で、実際の発行は15年と16年です。16年は4月から5月まで発行して15年度につくっている県立大学人間看護学部に年度をまたがってお金を使っております。4月に申し込み受け付けをして抽選会をやって当選者を選ぶ。発行は5月末。3月から広報して3か月くらい手間がかかります。住民参加をいただくことをメリットと考えながら、頑張っている取り組みです。

15年度ですが、応募状況、倍率、買われた金額、応募者は最初に発行した14年度と同じくらいです。応募者は約2,100人です。応募金額総額は14年度は22億でしたが、15年度は、一人が買える金額が2倍になりましたので、総額は32億円と増えています。平均応募金額も80万円が140万円に増えています。発行額は10億円で抽選倍率も若干上がってます。

年齢は50、60代、70代、高齢者の方が多くなっています。ある意味、資産の運用の観点で国債より利率もいいので、銀行での定期預金よりいいということもあるかと思っています。資産運用の面からか、県政への参加という面なのか、この分析は難しいので

すが、応募者の年代は50代以上の方が多いということです。150～200万円の方が多いですが、50万で買われている方も多い。半分以上は150万以上です。年代ともリンクしていると思います。

地域別分布では、人口の規模にもよりますが、大津市、彦根市、草津市、甲賀郡が多いです。

今年度の発行手続きですが、ハガキで応募していただき、応募期間中にパソコンにデータで入れ申込受付締切後に、抽選会を行います。今回は4月28日に行いましたが、引き受けていただい銀行に立ち会っていただき、公正さを保つためにマスコミにも公開して、パソコンで抽選をする手法です。

他の県では窓口での発売において、10億円になった段階で先着順のところもあります。滋賀県ではお年寄り、障害者に機会の均衡をはかるということで、窓口での先着順の募集方式ではなく抽選方法をとっています。応募して決定した後に往復ハガキで返しますので、「決まりましたよ」と言っても実際に買っていただけないところがあるとか、10億円で当選した方で8億円しか買っていただけない場合、残った2億円は追加で繰上当選者を決めるという2段階でやらないといけません。手間はかかりますが、機会均等という観点からみて、こちらの方がいいかなと思っています。

他府県でのミニ市場公募債の発行事例で

すが、発行額が大きいところ、小さいところもあります。対象事業についても色々ありますので、参考になるかと思います。上限も200万円で多くの方に目に見える形で当てていきたいと考えているのが我々のスタンスです。コストの面もありますので、現在のところ大規模にはやることは考えておりません。住民参加をいただくという主旨の中で、幅広い資金調達をしていきたいと思っています。

最後にIR活動についてです。広く資金調達を市場の中でやっていく上では財務状況のディスクロージャ等、県財政の情報開示を今後やっていかないといけません。現在でも財政事情を様々な媒体を用いて広報していますが、行政の責任として県民の方にどういうお金の使われ方をしているかという説明責任を果たすことを主眼としてやっています。

IRは投資家向けに、資金調達の観点から会計や財務の状況を広報していくものです。首長が投資家を前にプレゼンをする自治体もでてきており、今後は滋賀県の財務状況や重要施策を積極的にPRし、信用力や投資先としての魅力について、投資家に理解を得る手法を考えていかなければいけないと思っています。

[2004年7月3日]

第 2 部

NPO・NGOの多様な挑戦

公開シンポジウム「行政とNPOとの協働」

～その理念・現実・課題を探る～

出丸朝代・富田雄二・中村順子・泰山義雄

市民メディアが今、熱い！～私の声を発信する～ 大山一行・鳥海希世子

公開シンポジウム「自発的人道活動の一層の発展のために」

田中 宏・戸塚悦朗・臼井律郎・熊岡路矢

公開シンポジウム「行政とNPOとの協働」

～その理念・現実・課題を探る～

三重県生活部NPO室長

出丸 朝代

吹田市企画部長

富田 雄二

NPO法人・コミュニティサポートセンター神戸理事長

中村 順子

自治労大阪府本部組織局

泰山 義雄

出丸 朝代（いでまる あさよ）

北川前知事の下、設立されたNPO担当部署に1997年に配属されて以来、NPOとのパートナーシップの推進のための三重県「パートナーシップ宣言」づくりや「市民による事業評価システム99」開発など、全国的先駆けとなる優れた施策や試みのリーダーとして活躍。2004年4月、名称変更により、生活部NPO室長となる。業務のかたわら、講演活動も精力的にこなす。

富田 雄二（とみた ゆうじ）

市民活動促進の担当責任者であった市民文化部長の時に、NPO条例の策定やビジネスインキュベーターを手がける。現在、総合企画・自治基本条例・行財政改革を担当。共著に『NPO白書2004』（大阪大学大学院国際公共政策研究科）、同『現代日本のNPO－現状・政策・課題』（全労済協会）、論文に「協働による新たな公共の創出」（『LRL』全労済協会）、「まちづくり概念として文化と環境」（地域デザイン研究会）。

中村 順子（なかむら じゅんこ）

早くからボランティア活動のリーダーとして活躍。阪神淡路大震災時に「東灘地域助け合いネットワーク」代表として市民の手による被災者支援・復興活動を精力的に取り組む。1996年には中間支援組織「コミュニティサポートセンター神戸」（99年にNPO法人認証）を設立、数多くのNPOの立ち上げや運営サポートをおこなっている。共著に『火の鳥の女性たち』（兵庫ジャーナル社）、『コミュニティ・エンパワーメント』（CS神戸）など。関西学院大学講師など兼任。

泰山 義雄（やすやま よしお）

1988年、個人参加の北摂地域ユニオンを設立し、現在も執行委員長を務めながら、コミュニティユニオン関西ネットワーク事務局長、研究会「職場の人権」事務局長を兼任。

2003年から、自治労大阪府本部で地方公共部門の臨時職員問題や公共サービスを担う民間企業（受託企業）で働く労働者の組織化、労働条件の改善に精力的に取り組む。

司会 公開シンポジウム「行政とNPOとの協働～その理念・課題を探る～」を行います。行政とNPOとの協働がどの程度実施されているか、その形態はどんなものがあるか。全都道府県と66%の市町村で、行政とNPOとの協働が実施されていまして、自治体からNPOの事業委託をはじめ、緊急雇用を背景にして急速に広がってきています。こういうブームの中にさまざまな問題点を含んでいることもあり、今日は先進的な取り組みをされていて、現場を熟知されている4人の方をお呼びしました。

三重県／NPO室長の出丸朝代さん。吹田市／企画部長の富田雄二さん。お二人は行政側から。NPO側からはNPO法人コミュニティサポートセンター神戸／理事長の中村順子さん。自治労大阪府／本部組織局の泰山義雄さんです。行政とNPOの協働で事業委託が出てきていますが、職員組合からみて、NPOへの委託事業と民間企業への委託は共通の問題点があるのかどうか、そのへんを議論するため自治労から泰山さんをお呼びしました。そこがこのシンポジウムのユニークさの一つでもあります。早速、報告をいただきたいと思います。出丸さんからよろしくお願いします。

三重県の取り組みから

出丸 三重県では早い時期から行政の施策としてNPO推進を開始したということで世間の注目を得ていまして「先進的な活動をしている三重県」と言われますが、それは私たちにとっては迷惑な、おもはゆい話で、どうあるべきかを探りながら、いろんなことにチャレンジしながら、その中で道筋をつけるということの繰り返しをしてきて

いるというのが現状でございます。

先日もある方が「三重県はNPOに冷たい」と。「何に対してですか」「特別なNPO枠というものがないのでNPOに冷たい三重県だと世間では言っている」と。「それならほめ言葉としてお受けします」と申し上げました。

NPO室の設立

平成10年、NPO室ができたことで県庁の中に職員が5人、地域にある県の事務所に職員を10名、合計15名が配置されており、このスタッフを中心に県内くまなく活動している方と交流ができるようになり、どういことをやっておられるかお話を聞いたり、情報交換したり、交流会を開いてきました。

平成10年にNPO法が成立しました。この法成立をきっかけに各都道府県に衝撃が走りました。それまでNPO担当や市民活動支援室はなかったのですが、認証しなければいけないということで、各都道府県は平成10年に新しくNPO担当者を配置したわけです。中身はどうか、大方の都道府県では限りなく認証をするだけというのが多かったと思います。市民活動団体、地縁組織、各種の地域にかかわる「自律した団体」をNPOと言うなら、実際のところはそういう方々が活動しやすい環境をつくる、社会の目に見えない壁を壊す、行政が持っている意識をかえていくことが求められているのです。今では簡単に「公共的なサービスは行政だけがするものではない、官民が一体になって、民間でやれるものは民間でやらえればいいのだ」と言いますが、平成10年頃はそういう発想はありませんでした。

市民活動団体に事業を委託する場合、「実績もない、財産もないところに仕事を任せ

ていいのか」というのが行政職員の実感でした。私たちがきめ細やかに県内の方と意見交換していく中で見えてきた、何気なく日常的に当然のことにしていることが、地域のためになるということを知っていましたから、そういう方々が、今まで行政に冷たい目に合わされていたという現実を知っていました。平成10年、NPO室という組織になっていますが、私はすでに平成9年にNPO担当になっていました。

平成9年にスタッフ2人で、地域の事務所に担当者は配置されていない頃、県内の活動している方々の話を聞きに行きました。行政に批判的な方の話も聞きました。しかしほとんどが「よく来てくださった。これまで行政の方は私たちの話を聞こうとしなかった、聞いてほしいと思って出向いた時も聞いてもくれなかった。県庁の職員がわざわざ訪ねてきてくれて話を聞いてくれるのは初めてだ」と言って、すべての方々に歓迎されました。その体験が私の底にありまして、今のNPO室の理念になっているわけです。最初のルールが敷かれたということです。市民活動団体、NPOは公共の担い手だという旗を振る前に、三重県ではこういう方々の活動をきちっと支えて評価して、社会へのサービスに組み込んでいくにはどうしたらいいかということを、平成10年以来、ずっとやってきたということです。

チェックシートの必要性

NPOとの協働、市民活動の方々との行政の協働は、5年くらい前から一斉に流行りのように言われています。私たちは平成11年の段階で、これは問題であると思っていましたので実態調査をしました。

協働の事例集をつくるということで「う

まくいったか」「実態はどうだったか」「相手方についてどう思ったか」を書いていただくものでした。「うまくいった」というのもありました。「行政ではあんな発想は生まれなかったのでよかった」というのもありました。が、「意思疎通がうまくいかない」「ルールが敷かれただけだった」とかNPOの側からの不満も多かった。いっぽう行政側から「NPOに任せていいのか」という不信感もありました。

評価については行政職員にはアレルギーがありまして、評価しようという「点数なんかつけてもらいたくない」という反応もあるので、「評価」ということを「振り返りたい」という表現を使いました。実質は、振り返って問題点を抽出するということですが、研修を受けたコーディネーターが入って両方から問題点を引き出して、気づきを与える。そういう仕組みを考えまして、そのツールとして協働の自己チェックシートをつくりました。

「NPO自身の評価」「NPOが行っている事業の評価」「NPOが行政と協働で行う評価」の3種類の評価がいるということで、研究してもらおうきっかけを始めまして、地方行政研究会から協働に関する委託を受けて、助成金をいただきました。その研究の成果からチェックシートをつくりました。まだ改善の余地がありまして、よく使いこなせていませんが、NPOと行政の両方の方々にチェックシートを記入していただく。成果を見るのではてく、協働のプロセスを見るという趣が強く、今の段階ではチェックシートを振り返り会議までに記入していただき、事前にコーディネーターに読み込んでもらい、事業の内容も読み込んでいただいた上で、会議に臨むということをしており

ます。

昨年は20事業をやりました。生活部の中の一室なので全庁に影響を与えることはできませんが、問題であると思うものについて振り返り会議をさせていただきましたが、コーディネーターの意見にいいものがたくさんあります。その中からキーワードを拾い上げた上で、それを改善していくためにはどうしたらいいかという、質を高めるための作業に今、入っています。県庁の各部から職員を1名ずつ、それ以外に希望する者20数人でワーキンググループをつくっています。チェックシートから導き出された問題点を「では解決するにはどうしたらいいか」と考え「それを実施するためには何をどう変えればいいのか」という議論をしています。

協働には時間がかかる

「パートナーシップ宣言」。NPO法ができた時、議員提案でつくられましたが、三重県でも施行条例を皆でつくろうと、市民参加で4月から11月までやりました。その副産物として「公共は誰のもの？」ということで松浦さと子先生を中心に議論して、その中で出されたことをパートナーシップ宣言としてまとめたものです。その時の協働の理念が「互いに情報を共有しよう」「違いを認めあって」というもので、今にも通じる私にとっては感慨深いものです。

パートナーシップ宣言を理念にして、それを実践するためにセクター間相互の約束ごとに盛り込みたい。セクター間で相互に約束したらどうか。協働していく上でそれを互いに了解した上で事業に入っていく。1～7までの項目を挙げました。

望ましい協働事業を推進していくために必

要な取り組み。約束ごとを背景にして協働事業を推進していくために、契約書以前に事業個々に協定を口約束ではなく、文書で交わそうと。企画の段階から入って協働しようと思うと時間がかかる。

誤解を恐れずに言わせていただくと、行政のすべてが協働で成り立っていると私は思っています。協働の割合、度合い、役割が内容によって違うだけであって、すべては協働ではないかと漠然と思っています。協働事業をやろうとすると時間がかかるということを、行政の文化の中に入れないといけない。

三重県では県内各地にバランスよく中間支援組織が15、16あります。場所を持って、人がいて、情報を共有する。メーリングリストで意見交換する。専門分野の中間支援組織、地域をネットワークとしたところもあります。自治体が中間支援組織をバックアップし、中間支援組織が地域で活動する人たちの支援をすればいいのではないか。それによって市町村の目を覚まさせることができるのではないか。

それを実践していくために県の組織はどうあらねばならないか。どこか1か所で全体を見通せるところがあるのではないか。委託契約は最終的には県が責任を持たねばなりません。これは協働でも何でもありません。県がやらなければならないことを代わりにやっていただくのですから、あくまで県が責任をとらねばならない。

協働事業は、行政が100%責任を持つ、行政が介入してはいけない民間の部分、その間の兼ね合いの部分をABCと分ければ、Cが民間100%とするところ。Bのところはどちらかの兼ね合いの役割分担がある。それを決めた上で事業をやるのが協働事業と

言えるのではないかと。Aの行政が責任を持たないといけないものに、市民が企画の段階から参画することはあります。しかし最終的には県がやる。そればかりが協働事業だというのは違うのではないかとということが申し上げたいことです。

市民・行政の新たな関係構築

富田 以前、市民文化部長をやっているとして市民活動されている方と毎週、市民活動はどうやったら円滑にできるかと話し合ってきました。NPO 条例を2002年につくりました。今は企画部長なんですが、結果として何が足りないか。行政側の協働に対する意識が欠けている。大阪大学の大学院で研究させていただき、今のままだったら協働はイベント型で消えてしまうという危機感があります。このpptは、行政はなぜ協働しないといけないかを、行政職員ベースで書いています。

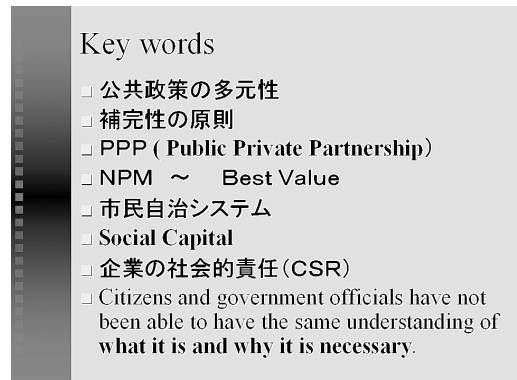
今までの協働に欠けていたもの

まずppt 1枚目ですが、協働についてベストバリューからのアプローチを試みているものです。NPMという言い方で、日本で20年前のNPMが流行して、気に入らんな～と思います。協働を語る時、何のために協働を語るかが必要だと思います。人間関係の豊かな地域社会を共につくる。目的性なくして協働はまとまらないと思います。次に2枚目ですが、協働のキーワードとして「公共政策の多元性」があると思います。公共政策を行政だけでなく市民もおやりになっている。これまでずっとやってきたことを素直に認めることが大切です。

「補完性の原則」ですが、妙に多用されて



ppt 1



ppt 2

ましてね、行政は面倒みなくていいということが補完性の原則と間違えられています、マーストリヒト条約、EUを統合する時の地方分権の考え方と同じで、地域の決定原則として、個人家庭や地域でやっていることを行政は尊重しようという考え方です。これが原則ではないかと思っています。そこにイギリスのブレア首相がコンパクト（協約）をつくるんですが、ボランティアセクターの代表者との間でサインし、コンパクト協約をつくる。ナショナル・コンパクトといいます。

ブレアが言うのはマーストリヒト条約的ではなく、相互に補完的な関係にある。もう一つブレアは重要なことを言っていて「補完的な関係、協働関係、パートナーシッ

ブを維持するための政策を促進する役割が行政にはある」とははっきり言っている。そういう意味では行政の職員は、この二つの面を正しく理解していった方がいいと思うんです。

PPP (Public Private Partnership) も、ある意味で市民との協約がコンパクトです。あとは経済関係で、たとえば建設工事などはPFI、PFIを関係事業者はよくPPPだといわれます。コンパクトを読んでもわかるのですが、ボランティアセンターとのPPPとPFIとの違いは何か。コンセプト、まちづくり、パブリックポリシーに対する考え方を共有することが、両者は全然違うと思います。単なる委託と、ミッションを共有した委託の違いだと思います。

「NPM」は1980年代、サッチャーから始まり、イギリス法系を中心にして、イギリスではベストバリューに移っているわけですが、新世代のNPMに移っている訳で、新聞を賑わしているようなNPMとは違うのではないかと思います。協働はどういう仕組みなのか。もともと政府の所有者は国民であると日本国憲法に書いてある。「国民主権」と書いてある。60年かかって、日本では市民自治ができていなかった。

協働というアプローチを政治学原理から言うと、市民が政府の所有者であるという政治原理、治めるものと治められるものは同じだと。これはアイデンティティの原則です。それと同じように今は経営学の観点から、市民、国民はステイクホルダーだと。利害関係者、オーナーとして政府を所有しているという考え方になっている。その重要なファクターが協働ではなかろうかと思います。

次のキーワードになるのは、どういう目的

で協働なのっていうと、Social Capital (社会関係資本) を意識したほうがいいのかなと思います。コールマン、パットナムとかの定義がありますが、一つは規範、文化、ネットワークが地域にとって重要なものであり、それが豊かな社会を形成しているということがキーワードになると思います。私自身もSocial Capitalをこれから研究していきたいと思っています。「企業の社会的責任、(Corporate Social Responsibility)」の考え方ですが、ジェンダー、雇用、社会的な不安定要因について、社会貢献活動をすることが企業に求められる時代だと。市民、事業者、行政の協働関係、多面主体の協働関係が出てくると思います。現実には始まっています。市民と公務員は、協働が何なのか、それがなぜ必要なのかということを理解していなかった。それが問い続けられないといけない課題かなと思います。

英国ブレア政権の改革から

次にppt 3 枚目です。地方制度改革の日英比較をしてみました。イギリスと日本は追っかけ、追っかけられる関係でやっていますが、1995年、阪神・淡路大震災からボランティアセクターが日本では盛んになります。

地方制度改革 日・英比較

- 1995年 阪神淡路大震災
- 1997年 (英) Best Value CCTの廃止
- 1998年 (英) National Compact
- (日) PFI法・NPO法・特定非営利活動促進法
- 2000年 (英) 英自治法・PDCA採用
- (日) 地方分権一括推進法
- 2001年 (英) Local Compact Guidelines
- 2002年 (日) 日本版PPPに向けて(経産省)
- 都市計画法改正・NPO・TMO提案が可能に
- 2003年 (日) 地方自治法・指定管理制度
- 27次地方制度調査会答申
- 2004年 (日) 地方自治法・地域自治制度



ppt 4

97年、ベストバリューを掲げて、ブレアが当選した。そこでCCTという強制競争入札を、日本では市場化テストとか言っていますが、イギリスではやめたんです。強制的な公共サービス入札をやることは公共サービスの低下を招くことになる。はっきり97年にやめたんです。次にナショナル・コンパクトが出てきて、日本ではPFI法、PPPの変形です。2000年に日本で特定非営利活動促進法。1999年にイギリス国会で改正するんですが、英国地方自治法で地方制度改革としてベストバリューを制度化し、そしてPDCAサイクルを採用する。日本は同じ年、地方分権一括法が成立する。2001年にイギリスの地方版で、ローカル・コンパクト・ガイドラインをつくります。これに準じてボランティアセクターと契約しながら市民社会をつくらうという考え方です。

2002年、「日本版PPPに向けて」を経済産業省が発表します。相前後して都市計画法が変わりまして、NPOとTMO（Town Management Organization）、都市計画の提案が法律上、可能になる。「PPPに向けて」の翌年には地方自治法が変わりまして、指定管理者制度ができる。「日本版PPPに向けて」の経済産業省の報告の中に指定管理者

Best Value 1997～

- The third way の脚光と没落
- 強制競争入札制度CCTは廃止
- 公共サービスの経済性から「質」への回帰
- ①市場原理・競争原理から
サービスの有効性と質の確保へ
- ②公共サービスは、自治体以外に質の高い 供給主体があるなら民間でもかまわない。民間でなければならないではない。

ppt 5

制度がすでに書いてあるんです。「公物管理権の開放」「公共経済の一般開放」と書いてある。そういう意味では世の中はすごいスピードで動いている。公務員はもっと必死になって勉強しないといかんと思います。

ppt 5 枚目ですが、ベストバリューを1997年にブレアがやります。「第三の道（The Third Way）」が脚光を浴びそして没落をする。新保守主義と社民主義でもない、新たな道を求めたものが第三の道だと。ロンドン大学のアンソニー・ギディンスというブレアのブレインの人が創設した考えです。それがまやかしのレトリックだと批判されて、99年以降、ブレアはこの言葉を使わないようになります。

ヨーロッパでは「第三の道」に代わって「Progressive Governance」、進歩的な統治という考え方になります。いまだに日本で第三の道ということを使っている人がいたら「意味はなんですか？」と聞いてみると面白いと思います。

次に強制競争入札を廃止しました。強制競争入札はサッチャーがはじめたんですが、ブレアが廃止したのです。これは指定管理に関係してくるんですが、経済性の原則だけではサービスの質が保てないことがわか

った。だからブレアが選挙で勝ったんです。公共サービスの経済性からサービスの質への回帰が始まった。古いNPM、サッチャーの市場原理、競争原理からサービスの有効性と質の確保へと動いた。費用と効率性の間に費用便益関係が証明されないとだめだと。そういうことになっていますから、協働を判定する時にも、指定管理を判定する時も、サービスが有効かどうか、質が確保できるかどうか、安ければいいというものではないよというのが、1997年にイギリスに出ている。日本はまだ競争しながら、ちょっと遅れてるな、ということです。

もう一つ、ベストバリューで言っているのは「公共サービスは自治体以外に質の高い供給主体があるならば、民間でも構わない」ということです。公共でもあるし、民間にはボランティアセクターがあり、企業もある。決して民間でなければならないということではない。

ppt 6 枚目ですが、行政職員に広めていきたいのですが、ベストバリューの4Cは1998年に言われています。まずは「目的の再確認」、日本でも外国でも一度決めたら同じことをやるという習性がある。目的が今の段階で意味があるかどうかを勇気を持って見直せとChallenge。次に自治体間の業績比較。業績内容を比較する、Compare。三つに、民間企業、ボランティアセクター、自治体間は競争関係におかれるよというのがベストバリューの考え方。Competeといいます。次に政府のステイクホルダー、所有者としての住民との協議、Consult。これが日本で言う協働に変化していくと思っています。Best Valueから位置づけるならば、協働関係は必要になってくる。コンパクトにはっきり出ているんですね。協議するこ

Best Value の4C 1998～

- ①目的の再確認(Challenge)
- ②自治体間の業績比較(Compare)
- ③民間企業・ボランティアセクター・自治体間の競争(Compete)
- ④政府のステイクホルダー・所有者としての住民との協議(Consult)

ppt 6



ppt 7

とによって所有者の満足度をはかる。行政執行するにあたってはそれをやらないとだめだと。

これからの協働関係に向けて

ppt 8 枚目ですが、次に協働の4つの類型について。①民間公益活動に補助金を行う形。②行政の事業や双方が創造した事業を委託する委託形式。③後援、共催など多様な支援を行う場合。④政策立案を相互協議で行う場合。1～4が複合的に多用されています。決してこの類型でなければならないということはない。4からいって1、2、3という感じになる。ミッションを共有することは絶対に必要だと思います。

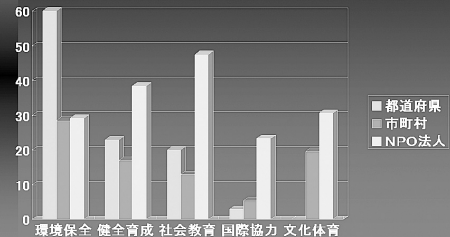
協働の類型

- ①市民公益活動に対し補助金の給付
- ②行政固有の事業や双方が創出した事業委託
- ③後援、共催など多様な支援
- ④政策立案を双方の協議で行う

ppt 8

協働と活動分野のミスマッチ

★市民活動の本来の姿？



ppt10

協働の現実と課題

- 協働の概念と必要性の共有
(社会的課題の共有)
- 公共サービスの多元性と補完性の原則
- 公共サービスの内容・方法の決定権と責任をサービスの受け手(市民)に近い組織へ、そのための組織改革(分権)
- 自治体は議院内閣制ではない。(英国系法制と異なり、自治体の意思決定は議会の議決によって行われる。)

ppt 9

ppt 9 枚目。協働の現実と課題ですが、協働の概念と必要性の共有。議論し続けなければならない問題だと思います。行政職員も変わりますし、ミッションを中核とするNPOについては、ミッションごとに存在目的が違いますから、課題ごとに議論し続けることが第一、絶対条件です。公共サービスは多元性がある。行政だけではないということと、補完性の原則を正しく使いたいと思います。

行政組織の問題ですが、公共サービスの内容、方法の決定権とサービスの受け手(市民)に近い組織に分権化することが必要です。ただ難しいのは、日本の地方自治体は議院内閣制ではありません。これがイギ

リス系法制と決定的に違う。イギリス系法制では担当部長は議員です。日本の場合、行政と協働しても、結果、最終的に意思決定するのは市議会です。その意味では日本とイギリスの違いは決定的にあることを前提にしながら協働関係を結んでいかないと「行政職員と話ができただのに結果が違うやないか」ということになることを、責めてもいけない、それを反省材料としてシフトしていくことが大事だと思います。

ppt10 枚目ですが、石川先生が出された資料と同じ調査ですが、2004年4月に発表された内閣府の国民生活局の調査。協働と活動分野のミスマッチ。都道府県、市町村、NPO法人。環境保全では都道府県はNPOに何を期待しているか。50%が「環境保全をやってほしい」。ところがNPO法人は30%。ここの違いを行政職員はきちっと認識することだと思います。これがある意味で「緊急雇用制度」の失敗の原因であった訳です。目的活動の市民活動と、行政の活動との目的設定の違いを素直に認めること、強制はしないということがあります。

ppt11～12 枚目ですが、指定管理の課題について。公の施設の設置条例の目的を再確認すること。民間開放というのがあります

指定管理の課題1

・・・協働領域の拡大・・・

- 公の施設の設置条例の目的の再確認
- 公共経済(サービス)の民間開放・・・PPP
- 公共サービスの経済性から「質」への回帰
- ○市場原理・競争原理優先から
- サービスの有効性と質の確保へ
- コミュニティに身近な施設を、コミュニティに身近な団体が運営することで、高い質を期待するもの。

ppt11

協働のポイント

- ①共通領域での社会的課題の共有
・・・協働事業のコンセプトの共有・・・
- ②協働の役割にはグラデーションがある。
- ③行政・NPO双方の特性を活かす。
- ④達成目標に対する効果的な補助・支援の効果的配分や時期
- ⑤地域でのNPO・地縁組織の公益活動特性を見極める。

ppt13

指定管理の課題2 NPO

公共サービスのパートナーとして

- ①公平性・透明性・説明責任
- ②財務体質の改善(たまごと にわとり)
- ③業務の安定的供給性
- ④民間事業者とNPOは競争関係

ppt12

真の協働による市民自治の実現に向けて

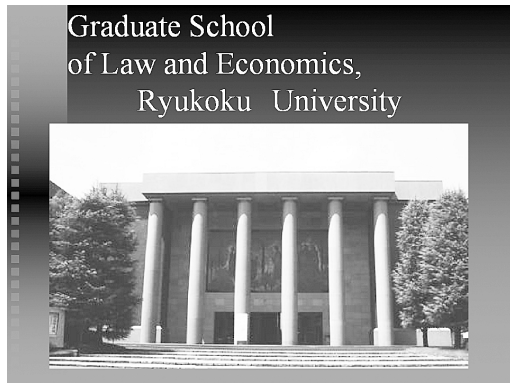
- 個々の市民活動は、市民自らが設定した目的活動であり、「行政からの過度の期待」は、協働関係を誤らせる。
- 行政との協働から多様な主体間の協働へ
・・・行政・地域・企業(CSR)・・・
- 地域コミュニティ内での協働
NPOと地縁組織は、相互に支援することで基盤が強化され、地域力(Social Capital)となる。

ppt14

が、サービスの経済性から質への回帰をはっきりすること。決して市場原理だけではなく、サービスの質を確保すること。大事なことはコミュニティに身近な施設を、コミュニティに身近な団体が運営することが地域に高い質をもったサービスの還元につながっていくということ。あとはパートナーですから説明責任が求められ、財務体制の改善。協働事業の委託契約など契約なくして実績を積み重ねなければ財務体制の改善はない。業務の安定的供給性。民間事業者とNPOは競争関係におかれますが、条例の目的をきちっと押さえるならば、コミュニティの身近な施設はコミュニティに任せるという判断が出てくると思います。

ppt13枚目ですが、協働のポイントとしたのは、協働の役割にはグラデーションがあるということ。パートナーシップは英語の語感では力関係みたいですが、協働は、行政の役割と市民の役割にはそれぞれ濃淡があってしかるべきである。それが現実だろうと思います。

ppt14枚目、市民との協働による市民自治の実現に向けてですが。行政からの過度な期待は協働関係を誤らせる。二つ目、行政との協働から多様な主体間の協働へ移りつつあります。そういう意味では企業と市民活動との協働概念の世界に移っていると。地域間協働もある。最後に地域コミュニティ内での協働については、NPOと地元組織



ppt15

が相互に支援することが大事で、基盤が強化されますし、それが地域のためになることであると思っています。

石川 出丸さんと富田さんのお話で、行政側に止まらず、ほぼ問題点が出てきたと思います。真の協働をめざすことの必要性。イギリスのコンパクトを含めて、支援条例よりも協約、協定という問題も出てきました。何のために協働するのか。目的意識、異質なものが同じ社会的目的の実現のために互いに持っている資源を持ち合って協力する。行政と企業のコラボレーションは聞いたことがないわけで、NPOと行政のコラボレーションは単に事業委託をするだけではなく、基本的にはミッションがいるだろうし、実際には評価をすることも必要だということだと思います。

その次にNPO側から、中村さんからお話をいただきたいと思います。

「ボランティア元年」から今日まで

協働の現状

中村 大震災から10年です。大震災で生まれた言葉が「ボランティア元年」、残念ながら兵庫、神戸が「協働のメッカ」とはな

っていない現実があります。10年前、私たちは地震という外圧で、いったん無意識のうちに協働をする場面に恵まれました。これは官民合わせて、皆が力を合わせなかったら命もなかったし、復興もなかったわけです。外から見られていると美しい協働の姿がその当時あったと思います。役所、庁舎の中に市民が入って調整をしたり、毎晩遅くまで協議をして、明日、明後日のボランティアの受け入れ、復興計画を議論してきました。しかし、落ちついてきますと、だんだん自分の立場の主張が始まります。領域を明確にしていくということだと思いますが、震災の時のグレーゾーンが明確になってきて、行政はもとの姿に戻っていくようになっています。

一見進んだように見えるのは若干のお金があるからです。震災復興の復興基金が9,000億円ございます。これを使いながらさまざまな復興支援事業が行われました。その中に何本かNPO支援のお金があります。NPOの家賃助成、NPOを行うコミュニティビジネスの支援、さまざまにありました。CS神戸でも復興基金がらみのものは、被災者復興支援のための仕事づくり、年間500～600万円の事業をさせていただいています。もう一つ1,800万円の事業は生き甲斐仕事サポートセンターという新しい公益的な働きを支援するセンターです。被災地に4か所ありますが、そのうちの1か所をさせていただいています。

多くのNPOは復興基金の支援を受けながら今日まであるわけで、その姿が行政と協働しながらやっていると見えるかもしれませんが、中身はそんなに美しいものではないということを、今からお話を申し上げます。

本日のテーマは「行政とNPOとの協働～

その理念と現実、課題を探る」ということで、理念は行政が言う言葉も、NPOが言う言葉も、横浜綱領に代表されるように、ほぼ変わりはないと思います。それをどう具体化していくかで互いの反省とつまずき、今後の展開もあると思います。

協働の現実、その問題点に入ります。被災地での協働のプロセスは無意識的に協働作業をしてきたレベルから始まります。その作業から、全国からボランティア元年とかNPOの動きについても評価があり、98年には神戸市で初めて市民活動支援課ができました。兵庫県には兵庫ボランタリープラザという、ともにNPOを支援する機関ができました。

神戸市の動きを見てみますと、協働作業から拠点の利活用ということで、NPOが入って中間的なNPOが地域のさまざまなグループの立ち上げ、指導にあたっていくという中間支援の育成から始まっています。しかし神戸市9区で5か所程度で実施されていますが、それきりになっていまして、私たちが中心に活動している東灘区でもまだ1か所も開設されていません。自力でしないといけない。これも途中でしり切れトンボになっています。NPOは中間支援団体の支援から始まったのですが、それが実績を挙げにくくなっていく中で、着目点は昔に帰っていきました。

新保守傾向かなと思いますが、やっぱり行政が頼りにし、情報を流し、育成するのは地縁団体だったわけです。ふれあいまちづくり協議会をつくりながら地域の支援センター、福祉センターの管理をさせていきます。協議会は自治会、婦人会、老人会、青少協、あらゆる伝統的な官製の団体で構成されています。ふれあいまちづくり協議

会に草の根NPOが入っている事例はいまだに聞いたことがありません。行政は協働と参画の条例の中にNPOは入れるんですが、実際の場面にはNPOの姿が見えないという状況があります。

2年前、「パートナーシップ事業助成」という助成制度ができました。NPOが提案した時、「周辺の地域団体の推薦がいる」と何とも奇妙な提案項目ができて「なんだこれは」と思うんですが、ことほどさように、行政の新保守傾向が強まってしまったのではないかな。それはNPOの反省でもあります。NPOが十分なマネジメント能力がない、しっかりと行政協働ができる団体が育っていないということはあるのではないかなと思います。地域団体と比べても遜色はないかなと思うんですが、片方には場所とお金を与えられ、NPOには場所もなければお金もない。年間2万円の助成金だけはいただいていますが。そういう状況の中で、この現況をどうしていけばいいか見出せないままにいます。

協定の締結をきっかけにして

委託事業をするNPO団体が増えてきました。震災以後の復興事業が当時は義援金で成り立っていたのが、もうその時代ではありません。それが自主財源的な有償事業に変わり、さらに委託事業に変わる。そういう変化にあります。委託事業に絡みまして、行政であったり、地方自治体であったりするわけですが、私たちが単なる事業者扱いにしかなくなっているという現実、何本も委託事業をする間に突き当たるようになりました。

何かおかしいと思っていたんですが、その打開策がコンパクトという概念だったと

思います。コンパクトの概念を入れるために、2002年、「神戸市で活動している非営利団体の総合的なデータをつくりたい」と企画提案して、その事業に取り組むこととなりますが、その事業をやろうとして行政と結んだ契約書は2枚の委託契約書だけでした。

何をするか、金額、委託料と基本的な仕様しか入っていません。これを見るにつけ「私たちはなんでそのようなマップをつくらうとしているのか。なぜ行政が助成金を出そうとしているのか。もっと深い、高い社会的な目標があるからこういう事業の提案をしている。協働する事業は成果物も共有すべきだ」と主張してできあがったのが「協働協定書」というものです。初めて神戸市とNPOが結んだコンパクトに該当するような、個別契約におけるコンパクトですが、「神戸NPOデータマップ事業」に関する協働協定書を結ぶに至りました。これでやっと行政と一緒に仕事をしたなという感じを持ちました。

協働協定には事業の目的、協働で実施していくための互いの役割分担、どういう資源を持ち合うか、責任の範囲と成果物の帰属を共有するということが盛り込まれています。計画、実施、評価というPDCサイクルについても定めております。こういうものは従来の業者と結んでいた契約書の上位概念としてあるべきものです。

CS神戸が受託する事業の一つひとつに「協働協定書を結びましょう」と行くんですが、ことごとくはねられています。「そんな、めんどくさいこと、ようせん。そんなことしたら、お宅だけと特別な随意契約をしているのではないと言われる」。担当者レベルで全く違う認識の壁に突き当たっていま

す。これをどう打開したらいいのかわからないのですが、個別のNPOが解決するのではなく、委託事業を受けているNPOの仲間が情報を共有しながらネットワークとして行政と話をしてつくっていかないといけないという認識をしているところでございます。

NPO支援の功罪

協働の現実、対等の現実は厳しいものです。協働の原則は対等である、果たして対等と言われても行政と対等に対峙できる体力があるのかどうか。「NPOの人は自主的に勝手にやられたらどうですか。行政の手助けというと面倒でしょう」といった発言がありますが、NPOはまだまだ生まれたばかりの赤子であるわけです。Affirmative Action、公益的な社会的団体として、組織の成長の過程を見てほしい、成人になるまでは別政策があっても当然ではないか。これは甘えではないと思います。新しい公益を生み、NPOが市民サービスを提供する団体として期待されてきた中でそういう枠組みでは当然、行政による支援のプロセスがいます。ただし甘やかしすぎてはいけません。ここもさじ加減が微妙ではありますが、NPOはまだまだ一人立ちできるような実態に育っていないのに地縁団体がいまだに育成されているのはなぜか。

NPOは全国で17,000できました。兵庫でも700近いNPOができて、公共サービスに関与し重要な一つのセクターになりつつあるということです。やっている人たちは粒は揃いませんが、自発性があり、自らリスクを背負う市民が出てきたのは歓迎すべきことだと思います。その人たちを大事に育てていただきたい。供給主体が多様化する

ことは、市民にとって歓迎すべきことです。ただし理念なき支援であれば下請化になってしまう。事業委託の契約書だけを出して成果物は行政のものと、そこに関与したNPOは全部かき消されています。これでは何のためのパートナーシップを組んでいるのか、新しい価値創造は何も見えない。

官製のNPOが多くなりました。5万～10万人のまちに行きますと官製NPOがいろんな施設の管理をするというスタイルが多く見えます。官製NPOのメンバーを見ていくと伝統組織に裏打ちされた立場の人ばかり集まっている。行政コントロールの効きやすい人たちを寄せ集めて、新しい旗をかけただけじゃないのというところが多く見えるということです。

問題は職員、議員の意識改革が後回しになっていることです。職員の方でもNPOのことを理解している人は少ない。私たちは7年前から神戸市にNPOの職員研修をしてまいりましたが、現場に来られると目からウロコのように意識が変わられますが、年間たった30人で、6年間で180人、神戸市の職員18,000人ですからまだまだ時間もかかります。職員の人たちが地域を見る時、見ているのは議員の顔色を見ていることが多いことに気づきました。私たちと話はしてくださいますが、最終の結論を出す時は議員の顔をみたり、やり方、意見を聞いて判断している方が多い。職員、議員は意思決定の重要なキーマンですが、NPO支援は経済的側面のみ強調されて意識が後なのです。

委託事業、指定管理者制度の議論についてですが、イギリスのコンパクトから多くのことを学びました。協働協定書もそれから学んでいます。協定だけでなく、そこに

裏付けられる意識があって初めて協働が成り立つのではないかと思います。リビング・ウェイジについては泰山さんがおっしゃると思います。

石川 行政は地縁団体とNPOとのつきあいで微妙な問題があるので、後半で議論していただければと思います。委託のあり方について、NPOと行政では意見が分かれている、スタンスにかなりの温度差がある。コンパクトの改訂版が出ていますので、後半の議論にしていきたいと思います。

最後に泰山さんから競争入札の話についてうかがいたと思いますが、日本では入札制度が問題になって、委託を受ける民間企業が、そこで働く労働者の労働条件に不利益を与えている。効率性だけでなくサービスの質の問題、市民参加など、新しい入札制度のあり方など問題になっていますので、リビング・ウェイジも含めてお話いただきたいと思います。

公正な労働基準の確立にむけて

泰山 ボランティアはすばらしいことだと思っていますし、3名の方の積極的なお話で十分だと思いますが、あえて労働組合を入れたということで、私の方は隠し味だと思って発言させていただきます。

自治体改革の一環として

自治労としても組合の立場から自治体改革をめざしてしまして、スローガンの「地域の労働基本権の確立」「公正労働基準の実現」を自治体改革として位置づけているわけです。しかし現実との乖離はさまざまありまして、典型的な例が8月末に日経ビジネスが、労働組合を「自民党の抵抗勢

力と双壁をなす巨大な抵抗集団」として大特集を組んでいます。キャッチコピーとしては面白いのですが、多くの自治労役員の方が協力して自治体改革の立場から説明しているわけですが、しかしながら編集段階になると巨大な抵抗勢力となってしまうわけです。そのギャップは現実にあると思うわけですが、そういうことを少しでも埋められればということで、今日、参加させていただきました。

自治体改革の必要性は、行政サービスが多様化してきたことと、国家の枠組みが揺らいできて、自治体にそのしわ寄せが集中的に来ており、場当たりの対応ではどうしようもなくなったというところから来ている。場当たりの対応で、多様なサービスがある意味では業務を拡大することを個々に押しつけてきた面もある。

80年、臨時・非常勤が9万人だったのが、昨年の統計では35.6万人。自治労が調査した数字で、総務省は恒常的、専門的な仕事には臨時・非常勤の方は基本的にはいないと、数字を出さないんです。地方公務員に想定されていないことなので数字を出さないという現実がある。劣悪な条件の中におかれている人が35.6万人いる。郵政では10万人を越えています。そういう現実があり、島本町では自治体職員は480人、そのうち200人は臨時職員です。4割強、そういう現実になっている。そういう問題を含めて自治体改革は必要だと思うんです。

現実の労働条件は

そうした状況の中で労働組合の役割は何かが問われています。質の高い、コストに見合うサービスを行う。働く人の立場から言えば、誇りを持って仕事ができる。そう

いうことをどう維持していくか、市民と労組の協働で政策の実現をと自治労は目指しているわけです。

今年の自治研究集会のテーマは「市民参加と協働によるまちづくり」です。その方針に基づいて具体的な取り組みとして従来の自治体職員組合を脱皮して、臨時・非常勤や、アウトソーシングの労働者、多様化した公共サービスの担い手の総結集を図る取り組みを始めています。自らの権益だけではなく、多くの公共サービスの担い手の人たちと同じ視点に立つ。組織的には地域公共サービス産業別組合を建設するのだということで、スローガンの「質の高いサービスを提供するためには働き続けられる職場をつくろう」と取り組みを始めています。

NPOについていうと、スタッフの労働条件、賃金が保障されていない場合が多い。きめ細かい丁寧なサービスをするという、それを担っている人たちの働く権利が保障されていない。このままでいけば、限られた方、志の高い方しか働き続けられない問題が起こっています。財政的に厳しくて、個人の献身性に頼っているところがあるわけで、特に介護職場などに多い。最近、介護職場に若い人たちが志を持って入っているのですが、労使関係が新しいこともあり、労働実態はむちゃくちゃです。「辞めたいが辞めさせてくれない」という相談もある。サービスの質と同時に人材確保のためにも、働き続けられる職場をどうつくって保障していくかということが、私たちの一つの活動だと思っています。

私は長年、地域における労働者の相談活動をやっているわけですが、具体的に委託事業について、富田さんから97年にイギリ

スでは市場化テストは廃止されているといわれました。しかし日本では市場化テキストの導入を含め、外部委託における入札制度が続いています。基本的に競争入札ですから最低入札価格で決まるわけですが、そこで働いている人の問題がある。最低賃金にも満たない入札がどんどん行われていて、そういうところは当然、社会保険にも入っていない。労働者としての何の保障もされていない。最低制限価格を設定した場合、入札業者がそこに張りつく。結果、抽選で決まる。そして、そこで働いている労働者は確実にクビを切られます。入札は1年契約なので、2、3月に解雇通告をする。4月に契約がとれたら、また雇用する。解雇された労働者は抵抗するすべがない。それが現実です。

リビング・ウェイジ・キャンペーン

これではだめだということで、大阪府が始めたのが「総合評価方式」です。入札がコストだけで決まっていたのを総合的に評価して、自治体の政策、福祉事業とか社会的価値を入札条件の中に折り込む。去年からモデルケースで2件やっていますが、コストは70点、残りの30点で価値をつける。環境問題が配慮されているか、シングルマザーを優先して雇用しているかという価値を30点でつける。14年度には9件のモデルケースをつくって、価格を62点に減らし、政策項目のところを膨らました。しかし、あくまで物凄い数の入札の中での一つの試みで、全体には大きな障壁がまだまだあります。

総合評価方式でも結局は1年契約は変わらないわけですから、働く人は1年でクビを切られる。新たに落札する時は前の額より

り低く落としますので、労働条件は確実に悪くなります。混乱を避けるために3年に1度、入札をやったりしていますが、基本的に日本での入札における企業の労働者は不安定雇用が続いているということです。

それに輪をかけて、指定管理者制度が入ってきている。まもなく市場化テストも出てくる。これまで公民館とか管理業務を委託していたのですが、それを管理権限を委託するということになる。富田さんは公の施設の民間開放につながるということで、指定管理者制度の積極的な側面を言われています。それはその通りですが、しかし一方で危険な面を感じています。独立行政法人にしても、指定管理者制度にしても、市場化テストにしても、規制緩和の流れの中で出ているわけです。行政サービスの市場化、コストの先行で進んでいるということの危惧です。

規制改革民間開放推進会議の議長は、オリックス会長の宮内さんです。「解雇はどんどん増やしたらいい。流動的雇用でいい。民でできることは民で」ということで進んでいるわけです。その流れに対して富田さんの言われるように、積極的な価値をどうつくっていくかということが、今後の課題だと思っています。

具体的には受託事業で働く人の最低保障賃金を設定していくべきです。最低保障賃金、生活保障賃金を自治体で決めていく。アメリカのリビング・ウェイジ・キャンペーンとは、そういうことです。いまの最低賃金制度では生活ができないということで、リビング・ウェイジ・キャンペーンが進んでいる。それを取り入れていこうという提案を、今、私たちもしているところです。

石川 臨時職員も含めて自治体発の低賃

金暫定雇用がすごく増えています。大阪市も庁舎の清掃の人は委託契約でスタッフは最賃以下です。自治体自身が最低賃金違反をしているという状況です。アメリカでは生活できる賃金を条例化しようとリビング・ウェイジ運動が始まっています。かなりの州で労働組合と一緒に条例をつくっています。NPOと行政がどう協働するかということと同時に、そこに働く人たちとの関係を考えるということです。この後、会場から意見と質問を受け付けますので、よろしくお願いいたします。

〔質疑応答〕

NPOの「育成」をめぐる

石川 行政がNPOと協働する時、真の協働につながっているか。職員の意識改革の問題。三重県は基本的には協働関係が進んでいる。環境整備の問題、評価の仕組み、行政とのNPOが社会的資源を互いに持ち寄って協働をどうつくっていくか、Plan Do Seeの工夫をしている。

一方、神戸の方は復興基金を使って、ごく一部ですが、他の地域に比べれば、その当座は豊かだった。しかし今年から切れると。行政の側がもとに戻ってきていると。中村さんから関係は対等だというけれども、という指摘がありましたが、いかにNPOを育てるという面について、少し議論を深めたいと思います。

出丸 中村さんがおっしゃった「赤子と丸腰で巨大な組織」というのは、ちょっと過度な表現とはいえ、言えなくもないなと思います。しかし私は「育ててほしい」というNPOの考え方は違うのではないかという気がするんですね。これからの社会にと

って、NPOと地縁組織が手を結べばもっと豊かになると。山岡さんが「NPOは社会の免疫力だ。これからの日本の社会はコミュニティの中でNPOと地縁組織が互いに近寄る必要がある。地縁組織はよっかかり型で、そこに住む人によって組織されている。NPOは住んでいなくても志を共通する人たちによってできている。その人たちが協働することによって地域力は強くなるのではないか」と。地縁組織と協働しなければならないわけではないですが、そういう可能性を持った団体の活動をどうやって引き出すかが行政の責任だと思います。それが中村さんの表現を借りれば「育ててほしい」という意味だと私は思うんです。

事業系のNPOと、社会課題の解決をミッションでやっていきたいと考えるNPOがある。収入の道を考える、稼ぐNPOをどうやってつくるか、行政から委託がなくなれば成り立たないということでは困るわけです。収入をどうやって確保して活動を維持していくかについても、NPOの力量が問われてくる。そこも頑張ってもらいたいというところがあります。

中村 「育ててほしい」というのは誤解を生む言葉だったかもしれませんが、私たちは「当面、活動の場所くらいは提供したらどう」と思います。人の生活が家がなければできないように、私たちの活動も自宅を事務所代わりにしている人は多いが、自宅で公益のことをやるのは無理です。プライベートな空間ですと、来にくいし、外から見えにくい。せめて第三者的な空間があって、そこを公益の交差点にしながら新しいものが生まれていく。そのためには場所がある。多くのNPOは家賃5万、10万払っているわけですが、場所を提供していた

だき、コストは払うにしても個人の家に見合うような空間、踏ん張れる場所を提供してもらえないかということです。

出丸 公共施設の設置条例に「目的の再確認」というのがあるんですね。公民館、市民センターとか人が寄り集まってくる場所はその可能性を秘めていると思います。三重県では協働事業をしている時、ミッションを共有している時、目的を共有している時、行政の建物、地域の事務所の建物、会議室とか。いろいろ公共に供されるもの、目的を共有するものなら公用車だって市民が使ってもいいじゃないかと議論しています。目的を共有している者同士、行政とNPOと協働している。目的使用だということで、限られた範囲ですが、デスクも共用できる。災害対策本部のマニュアルでは、NPO室はその時は開放になります。市民の方に座っていただき、電話していただく。市民の方がパソコンをやっている。目的利用に合えば公民館でも県の講堂でも使っていただく。県の地域にある会議室は開放される。県庁の講堂も300人収容できて駐車場もあります。空調もある。協働に使われるなら市民に開放していきます。首長の裁量で判断するように通達されていると思います。そういうことになれば、中村さんのような課題は解決されるのではないかと思います。

中村 区別して考えたいと思うのは、事業プロジェクトのレベルの話と、団体そのものが生きていく場所は違うと思うんです。プロジェクトを成功するには、団体という母体がしっかりと持続的に行われるものを確保しないとプロジェクト事業に手を出せない。団体をどうやってサポートしていただけるかということです。

石川 補助金の問題で、日本は事業費助成なんです。事業費に充当する。人件費とか家賃は入らない。事業費以外は出さないということが原則で罷り通っていることに疑問を感じていますが。

富田 団体補助はしないのが原則ですね。公益性がないと補助金は出ないのが原則なんです。団体が公益性があるかは行動しなにかぎり客観化できない。そういう意味では事業補助にならざるをえない。お二人の話に参戦しますと、5年とか6年の段階を経ていくべきではないか。いきなり対等というと、正確ではないと思うんです。支援型の補助金なり、プロセスに応じた段階に応じた支援型の委託契約に持っていく。次の段階で初めて自立したNPOとしての団体が出てくると思いますね。そこを一緒に議論してしまうと、実態と合わないですね。活動の場の提供の話でも同じですね。

本来の市民活動は行政の関与なくして自律的にやっていくことに価値があると思っていますが、それをどう支援していくかという問題ですね。行政として難しいと思うのは、市民活動をやっている人にアンケートをとると回答が返ってくるのが3割くらいです。「役所なんか当てにならない」「役所なんかあてにしたらえらい目にあう」と。本来、協働していきたいと思っているグループと、文化団体はそうですが、自分たちで自分たちのミッションを持って育てるという、グループによって違うミッションがあると思う。全部支援するという考え方はまちがいでしょね。

石川 全体に行政への警戒心があることは事実だと思います。これは地縁組織の問題との関係で、町内会とかに行政が戦後50何年、お金も場所も入れてきたわけです。

支援するほど行政側になる。それに対してNPO側の反論や警戒心が出てくると思う。

コンパクトの話で、もともとNPOがコミュニティサービスにシフトしたのはサッチャーからですね。NPOがいかに行政的なノウハウを身に付けていくか。一方で供給主体の力量も必要です。その実績を踏まえた上でコンパクトの概念を考える。ここはジクザクの試行錯誤を経ないといけないのか。今、コンパクトで言われているのは、NPOセンターの機能を発展させるためには政府セクターを多様な経費を組み合わせることによって、あらゆる経費を補填していく。コアコストですね。実際に事業をやるだけでなく、長期政策を考える、調査をやる、人材育成とかを含めて、コアコストまで補填していく。そのためには時間がかかる。NPOも成長しないとイケない。

NPOの自律とは？

質問 自律したNPOという意味ですが、人材のことなのか、お金のことか、場所のことか、理念なのか。どういう状態であれば自律したNPOであると考えておられるか。NPOは神戸の大震災でNPO元年だと言われますが、それまでは市民運動がいろんな形で動いていた。生協活動もあった。何をもってNPOなのかという基本的な問題ですが。伺っていると、ちょっとずつ違うのと思いました。わかりあえるための共通の理念を持てるのか、共通の目的がありうるのか。共通の目的は誰も持ちたいのですが、組織のあり方によっては持てないのではないかと、厳しく見ているのですが。誰が責任を持つかということについても。

石川 NPOの自律性について。経済的自立か、オートノミー（自律）に自分たちで

決められるということでの自律なのか。

出丸 私がいう自律と使わせていただいたのは、ミッションの形態だと思います。責任関係が明確になっている団体として組織が見える、姿として見える。責任体制がはっきりしている。経済的な自立。根幹的にはミッションと組織としての運営。責任関係、経済的自立でしょうか。

中村 独立した意思決定ができることが重要だと思っています。誰からも左右されず、自ら立てた理念にしたがって決定できる。しかもそれを実践できることだと思います。

石川 NPOは自律した団体であると。自分たちの活動を自分たちでみられること。自分たち自身が決定して実践していく力量を持つ。財政的自立もある。事業型NPOでは経済的に自立できる団体もある。外部から資金を集める。行政からも企業からも資源を集めてきてオートノミー（自律）を確保する団体もある。自律というのは使われられるとまずいと思いますが、社会貢献、ミッションだけなのかというのは難しいところです。

富田 一般論として協働と言いますが、個別課題については、目的は共有できるでしょうし、その方がわかりやすいと思います。共通の課題で共通の領域で、ともに汗をだすことが必要であって、そのためには行政が求められている説明責任も重要です。NPO、NGOはいろんな形態はあろうかと思いますが、協働のパートナーとして自律して、財務体質的にも安定化していること、この二つの問題は必要だと思います。協働にはグラデーションがあることを素直に認めないといけないと思います。

パートナーシップは完全に力関係として

対等であるという意味であって、コラボレーションという言葉が使われていますが、協働には濃淡あるということを認める。自律性は互いに認めることが必要であって、この二つがない非営利活動はいっぱいあると思うんです。非営利の社会貢献活動を行うあらゆる活動だというふうに考えて、広くとっていいんじゃないかと思います。ジョンズ・ホプキンス大学の国際非営利活動の定義があって、具体的なことを言わずに、その組織があって、公共活動をしているというふうに理解していますが、概念規定にこだわってはいないんです。これは独断です。

石川 すべて協働ではなくてもいい、行政は行政で、NPOはNPOで。監視型、告発型のNPOもあっていいわけです。行政との協働をイメージするとグラデーションがあって、それぞれの事業で一緒にやる部分の中でもグラデーションはあるのだろうと思います。

NPOは行政の安価な下請けか

質問 NPOで活動していますが、行政とNPOの協働というと美しく聞こえるんですが、NPOの側から行政を見て、何とか働きやすい環境を整えてほしいと。行政の側からみるとNPOはどう見えていたか。泰山さんのお話で、そういう見方もあるんだなと思いました。安上がりの行政の仕事を投げかけることができる団体だと。NPOとして自律しよう、働ける団体になろうと思って頑張っていくと、行政の安上がりの団体に成長していくのかなと思って愕然としたんですが、自律性という意味でも行政と距離をおいていかないといけないのかなと思ったんです。泰山さんがおっしゃったことを

私は誤解しているのでしょうか。

地震があるところにボランティアとして行きます。大変な時は無償で行くんですが、ある程度の時期になると、皆さんがやっているボランティア活動はただ働きですね。ブルドーザーを動かすとかの作業は、賃金で働ける人たちの職場を奪っているのではないかと思うのですが。

泰山 入札制度の矛盾をかかえたまま、指定管理者制度とか出てきて、民間ができることは民間でとなくなっていますが、今の流れはコスト論先行、安ければいいという流れです。市場化テストも2006年に導入するとなっていますが、要するに刑務所の民間委託はセコムとか、ハローワークはリクルートとかが手を挙げている。コスト論で、安上がりの下請け事業としてアウトソーシングされ、その先にボランティアがあるという危惧はあるわけです。それを公の施設の民間開放の流れの中でどう位置づけていくか。つまり評価システムの確立、事業者の選定や事業の報告のチェックを市民が直接参加して、外部で評価して企業に正しくコストが使われているかという評価するシステムをどうつくっていくのかということになるのではないかと。それを抜いては、下請け化になるのではないかと思います。昨日もNPOの方から労働相談を受けました。

石川 NPOは行政からすると都合のいい団体だとしてっているわけです。金儲けが目的ではなく喜んで働くだらう、ボランティアでもあるから安くてもいいだらう。市民参加ですから。そのへんギャップがあると思います。災害ボランティアについては震災の時にワッと来ます。被災地が復興してくる。店も開く。その時、災害ボランティアはタダでやるとすると、店の営業を邪

魔することになる。常に調査をして、この段階なら手を引こうとか、そういうものが阪神大震災の時も混乱したんですが、災害ボランティアに行けば行くほど、店は流行らないということになりますから、そのへんの役割分担はしておかないといけない。委託事業関係については？

富田 協働事業は下請け安上がりとは思っていないんですよ。市民自治なり、地域社会を担う重要なセクターなんです。現実を見ることで素直に認めざるをえない。それを肯定することが正しい。たとえば配食サービスにしろ、在宅介護にしろ、現実には地域で介護保険前にやっていた。ベンチャーであるNPOがやってきたことを、大企業である行政が取り込んできたという歴史的な経過があって、今、役所の方が行政改革で、一つは役割分担の見直しだと、それも否定はできません。ただ下請けと協働の違いは、ミッションを共有できるかどうかと私は思います。それは何か。配食サービスを委託したとします。「お弁当届いたよ」だけではなく「おばあちゃん、今日、どうだった？」という会話を交わすことが、行政が本来の配食に対して持っているミッションの一つです。それは市民活動をやっている方でないと理解できない。PPPの別れ道は二つあると。PPPはPFIで行くか、協働でいくか。ある意味では利益の最大化がコストの問題でどう変わるか。我々は市民福祉が最大化できるか。その差だと思います。外形的ではなく、協働に関するミッションが共有できて、もちろん役割の濃淡はありますが、協働のジャンルでは、ありうると私は思います。

石川 NPOと行政が協働した時にどんな意義を感じたかというアンケートで「自治

体だけで提供できないサービスが提供できるようになった」、これがトップです。公共サービスの供給主体の多元化。ニーズが多様化してきた。「住民の地域活動への自発的参加を促す」。地域住民が自分たちの暮らしの問題を解決していこうという、行政に依存するのではなく、地域自身が解決していくことに意義を見いだす。「委託で安売りされる」ことについては都道府県は2.5%です。市町村になると21%。基本的には安く下請けさせるということはメインではないんですが、一方で、この間、市民と行政がどうSocial Capitalをやっていくかという世界的な流れがあります。そうでありながら、他方で財政難の中でコストをどう減らすか。行政では金がかかる。金がないからやれない。安いところにアウトソーシングできないかという流れもある。二つ違うベクトルが動いていて、安上がりが強調されたり、一緒にやっていこうと強調される。そこがせめぎあいになっているのだと思います。

行政とNPOの意思疎通について

質問 9年間、ボランティア活動をしてきました。行政マンにお願いしたいのは民間と同じようなセンスを持ってもらうことですね。「町の中で十分支援できていないところがある。そういうことに積極的に取り組んでやっています」と盛んに言うんですが、納得してくれない。出丸さんのようなセンスを持っていないから動いてくれない。地域でボランティア活動を盛んにしようと町でやっている。結果的に自治会活動の支援になっている。自治会活動は元気な人ばかりの活動を支援している恰好です。困った人をどう支えるかが欠けている。それを行政マンは元気な人たちを支えている。ポ

ランティア活動では困っている人を支えるということで、私なりの教育をして地域を支えていこうと思っていますが、なかなか乗ってくれない。

石川 今日、20人以上、自治体の職員の方がおられます。NPOと行政の組織原理は違うんですね。行政マン個人個人が、こうやりたいと思っても行政マンとしての制約がある。そのへんがNPOは自由人ですから、わかってくれなくて、どうすれば連携できるか。NPOの自発的アソシエーションと地縁組織の実態とか、現場サイドでどう付き合っていくのか、自治体の方は悩んでいると思いますが。

質問 近江ネットワークセンターです。滋賀県職員で出向して6年目です。ネットワークセンターに行った時、何もしていない人間で、やればやるほど何をやらたいかわからないという状況でした。NPOの方と付き合いの中で、自分も市民活動をやらないとわからないということがありまして、あるNPOに入って活動を始めた。ある事業でつながりがありましたので、自らが市民活動をやっているということで、ある意味、行政職員は2足も3足もわらじをはかないと市民活動がわからない。市民活動をわかろうと思ったら相手と共感できないと共有化もできない。共感しようと思った時には自分自身が地域の課題を見つけられる、現場でやって初めて見えてくるので、そういうことから自治体職員もやり始めないと協働はありえないかなと思います。自治体の職員は2足も2足もわらじをはけますが、NPOの方は自治体での意思決定とか、なかなかわからない。

滋賀県でも協働事業をやる時、温度差があるので、担当課の課題と一緒にやってい

く時、NPO側の研修と、行政側の研修が必要ではないか。それを同じ単位でやっていくことが必要になってきているのではないかと思います。

石川 経験に基づいて的確なお話をいただきました。2足も3足もわらじをはくことをしないと、他の団体のことはわからないと思います。NPOは思いが強いので、思い込みになって「私たちが正義だ。行政は何をやっているのだ」となるのですが、市民運動は昔、そうでした。行政の方はやりたくても、できない仕組みもあるわけです。実りのある協働までいかなくても、意思疎通を、互いの立場を含めてわかるような出会いの場は必要ではないかと思います。

指定管理者制度の問題点

指定管理者制度について。今までは公的施設の管理は行政の直営か、行政が50%以上、出資した地方公共団体、農協とか公共的団体以外はできなかった。それが今度できるようになる。民間開放だと。同時に管理委託だけではないことになります。今までは仕事はNPO、民間にシフトするが、権限は行政でした。しかし指定管理者制度では管理代行業務をやる。イベントもやれる。利用料金も一定範囲の中では管理する民間側が決められる。権限委譲、パワーシフト、仕事のシフトだけではなくパワーのシフトも移る。NPO側にとすると魅力的だと。ただし指定管理者制度は学校、道路、住宅、個別法ではめられているもの以外は全部できますので、幼稚園、保育園、図書館、公民館、駐輪場とかほとんどできるようになります。かなりそれを安くやろうという動きがある。県も市も行革本部としてコストダウンを担当する部署がやっています。中村さんから神戸での指定管理者制

度について。

中村 被災地のNPOが来年、一斉に助成制度がなくなっていくと申し上げました。その時に指定管理者制度は魅力的にとらえています。2000年に介護保険が導入された時、NPOも一つの参加法人として介護保険の4、5%の事業高を占め、中には何億という事業団体も生まれています。ではそのNPOの人たちはミッションとどんどんと乖離していつているかという、そうではなく、介護保険で収益を上げながら、谷間にいる、狭間の人たちの支援にお金を回してやっている。収益事業と社会的な事業とを絶妙の両輪バランスで地域ニーズに対応しています。ただし悩んでいるところもある。事業性に傾いてボランティア性がなくなると。悩みを抱えるNPOもあります。

二つ目のチャンスが指定管理者制度ということで、今まで行政がおこなっていたサービスに、民間やNPOが参入できるチャンスがでてきた。ただし中身を見てみると、仕事自身が最低賃金に満たない人件費の積算であつたりということがあります。私も2000年から公募制で神戸市の文化会館小ホール、250人ホールの管理にあたることになりました。その時、従来どういうコストでやっていたかを公表してほしいと迫るわけですが、一切公表はないままに参入することになりました。約1,000万円の委託事業ですので、5人のうち1人は常勤でやっと生活できるくらいで、あとはパートにならざるをえません。あとになって委託総額は今までやっていた事業団の6割くらいでしかなかったという話があるわけですが、こういうことはあつては困るわけです。

アウトソーシングされようとしている事業は、どこが安いかということは社会的な

要素としては必要かもしれません。しかし、その事業の中で中心になる人の生活が持続する、つまり生活できる賃金がないと事業につながりません。ぜひ自治労がリビング・ウェイジというものを持ち込んで団体交渉をする。これがほんまの連帯だと思ふんですね。実際の現場で連帯していく。そこまでいかないとNPOは競争に負けると思います。

企業の方がもっと安く来るような気配を感じています。指定管理を本当の市民サービスにつなぐのは、公募の中身を価格の問題、社会的な評価、公共性、事業の内容など、評価を5割5割くらいの評価にしてほしいと思います。その5割の中に行政とは共通の夢というミッション、公益の実現者としてのミッションを語りあえると思います。しかし具体的にしなければなるほど、言葉では言っているが、どうなるんだという不安があるんですけど、富田さん、どうなんでしょうね。本当に解決されるんでしょうか？

富田 悩ましい問題ですね。二つの問題がありますね。現に委託を受けている方の雇用、NPOなり、その体質の問題。一番悩ましいのは、現に施設で働いている方の不安定要因をどう考えるか。条例の設置目的は何だったのか。管理運用されているのはコミュニティの協議会なり、伝統的に施設をつくる時に、受け皿の地域団体と協働しながら、運営の主体と施設を両方つくりあげてきた。これは無視できないですね。その問題と、NPOの競争力の問題。

競争力の問題は悩ましいですが、PFIの評価基準の時、要求請求基準の評価点と独自の加点配分をどう出すかという加点配分です。ここでミッションが共有できるかどうか

か。PFIの方々は企業の利益の最大化が最大目標ですから、そこで分かれてくる、限界点は出てきます。私どもで作業している要求請求基準を、施設向けに、ある意味で、なべてつくるのではなく、施設ごとに経過を見ながらつくってきて、加点配分をどうするか。それと雇用の不安の問題は大きい。指定管理者制度をとられたとしても3年か5年でどうなるかわからないということでは本当にいい仕事ができるのかはありますね。委託事業で実施事業をやられて収益事業としてやられないと、そんなの3年や5年でできるか、ということです。制度自身の矛盾点を3、5年で切るという考え方を、自治体として、分権社会ですから、公共事業の民間開放の側面と、分権としての自治体の考え方の見せ所やと思います。雇用の問題も地域雇用の不安定を起こしたら何ものならない。そこをうまく整理する詰め段階ですね。

出丸 三重県では指定管理者制度の議論は全くないまま、名古屋市民フォーラム21ではやっていますが、県が一つ、市が一つ、実行してしまっています。市の方が市民活動センターの管理運営ですが、指定管理者制度でNPOがやっています。三重県が注目してしまっていて、担当のNPOもデータなしということで、これからだと。私は、指定管理者制度は諸刃の剣だと思います。経済性を追及する、顧客満足度を上げるというのがふさわしい建物もあるでしょうし、それを導入してはいけないものもあると思うんです。自治体の見せ所はそここのころで、一様に、これで行かなければいけないということはないようです。各自治体で独自の裁量の道があるということで、真剣に議論しなければいけないのではないかと思います。

す。

市場原理の限界

石川 富田さんは「民間にできるものは来ても構わない」という「民間がしなければならないということではない」という判断のようですが。

中村 NPOから言いますと、指定管理者制度については今までの自治体はどうだったのか、数字も含めて何人の人がどれだけの費用やっていたかを公開してほしい。第1に行政が出すのは事業だけで、管理部門は一切見えない。おかしいですね。そのへんも含めて今までのコストを出して。

第2に新しく出す時の人件費のガイドラインもきちっとリビング・ウェイジのようにしないと果たして暮らせるのかなと思うくらいです。

第3に評価です。評価をきちんとしていく。この3つができれば、いい制度になるのではないかと思います。

石川 積算根拠が、行政はわからないと。直接かかっているから管理部門があるはずですが、今まで行政がいくらかかっていたか聞くと、出せないのか、わからないのか、よくわかりませんが。いくらで出したらいいかというのが。評価の問題も入れないといけない。リビング・ウェイジとか大阪市で、試みをやっていますよね。

泰山 リビング・ウェイジは、アメリカでもいまの最低賃金制度では生活できないということがあって、それで生活保障賃金運動ということで出発しています。今の最低賃金で生活したら生活保護基準より低い状態になる。ですから地域の公正労働基準をつくっていく、セーフティネットをつくっていくということで、自治体の関連のと

ころが最低保障賃金をセットして、それ以下のところは入札をさせない。そういう基準をつくっていく。そして地域全体の底上げを図りたいというのがリビング・ウェイジの取り組みです。

石川 入札制度は96年、関西空港の公共事業の時、アメリカはすごい圧力をかけまして、政府調達協定ができる。価格立一本でやれと。系列でアメリカが参入できないようにするのではなく、価格一本で入札は決めろとなったわけです。そこからあらゆるところがそうになっていって、競争公正入札になってきた。それが不安定雇用を生み出して、イギリスでは公共入札をやめたという経緯がある。日本はそういう状況の中で地方施行法が、価格だけではなく一定のことをやっているという条件で、大阪は最初にやったんですね。70%の金額で、30%は社会性、環境対応、障害者をどれだけ雇っているか。就職弱者をどれだけ雇用しているかを含めて総合的に見ていこうと。総合評価入札、政策入札、大阪で少し動いているということで、まだ広がってはいないということになります。

リビング・ウェイジはアメリカが最賃が5ドル10ナンセントとかで日本円では時間給600円です。一月12,000ドル。アメリカの生活保護の基準は17,000ドル。正規で働く人質が生活保護より低い。それを直そうと自治体の公共で請負、製品を納めている、補助金とかの企業についてはリビング・ウェイジ、生活できる賃金を払わないといけません。払わない場合は厳格ペナルティをかけて、一切取引を停止する。民間企業はほとんど政府や行政の仕事とかかわっています。パソコンも公共事業も。厳しい規定をつくることです。サンフランシスコで12ド

ルくらいで全国最賃の倍くらいに決めている。それを労働組合と貧困の人たちを助けようというNPOと一緒にやって運動をやっているということです。

質問 労働者協同組合で仕事をしています。訪問介護の事業所の責任者をしています。介護保険事業収入で事業を組み立てながら地域のボランティアを支える仕事をしています。私たちの組織も非力なので、指定管理者制度については興味を持っていますが、事業規模、中身によってはできるものとできないものがある。規模では何億という事業をNPOや私たちの団体が担うことは難しい。市場原理に委ねた方が公共のコストが安くあがるということで、一市民としてはありがたいという面があるので、考えの整理がつかないところですが。

一つの考えとして市場原理に委ねていいものと、競争原理にしては判断できないものに、私たちが担える部分があるのではないかと。もう一つは「質の高いサービスをするには働き続けられる職場づくりに」と飛んでしまうところに疑問があって、「質の高いサービスをするにはどうしたらいいか」がまずあって、「何が質が高いか」という議論があって、保障は後だと思います。自治体労働者たちの今の限界というか。指定管理者制度のような時、非常勤職員で働く人たちと、NPO法人で自分たち自身が、そこを担っていくということで協働する方向はないのでしょうか。

泰山 いいお話ですね。質の高い＝今の自治体が担っている仕事だとはならないと思いますね。今回の指定管理者制度も、自治体の労働条件に準拠しているところに対して、ある意味でターゲットが絞られています。そこはいい面と悪い面があって、市

場原理に委ねられていいものと、委ねられないものをはっきり分けていくべきだと思います。その意味では自治体政策、労働のあり方が問われることは、その通りだと思います。

質問 指定管理者制度でもそうですが、条例で指定の基準を決める。議会で議決するわけですね。指定管理者制度の指定をするには議会の議決がいる。行政とNPOの協働の間に議員が入ってくるのではないかと。行政という大きな組織を動かそうとするより、議員を一人ひとり説得して動いてもらうことがあるのかなと。

石川 議院内閣制の問題が出ていて、基本的に市民が選挙で選んだ議員がいる。行政とNPOは自治体職員と、NPOは市民全体の代表ではない、一部の代表です。一部の市民と行政が協働で議論することによってつくりあげる。議会民主主義はどうかという問題が出てきて、地縁組織は機能していないが、全員組織が入っているから、そこは難しい問題があるのですが。

富田 自治体職員の意識だと思います。確かに議員の力は強い。それを説得する意識をどこまで市民と協力できるか。失敗しても許してもらえるという。

中村 NPOの側から言っても「恰好はいいじゃないか、仕事がとればいいじゃないか」と、これではないと思うんです。そのプロセス、協働は互いの価値を高めていって新しい社会の価値をつくるわけだから、そこに重要な価値を見いだしているの、仕事がとればいいという話ではないと思います。議員とも協議はしたいと思いますが、そこを第一義的には考えていないということだと思います。

石川 政治家と癒着するというのはNPO

から考えると反対の側面ですから。

最後にお一人ずつコメントをお願いします。

泰山 自治体改革と同時に労働組合改革が急務なんですね。労働組合の改革は、ある意味では連合の外部評価委員会報告に明確に示されていて、いかに実行するかにかかっている。自治労を含めて組織労働者は「ボランティア春闘」くらいやって、働いても生活保護水準にもいかない賃金を、どう底上げしていくかということに意識を変えないと労働組合は潰れるという認識です。同時に、資本家の横暴に対しては労働組合しか対抗できないという自意識もあります。均等待遇とリビング・ウェイジの取り組みで、公正労働基準をつくっていきたいと思っています。

石川 外部評価は中坊さんが座長で連合評価委員会報告で連合のホームページに出ています。今、日本で最も遅れて保守的なのが労働組合だと明言しています。極めて当たっていると思いますので、それを踏まえて泰山さんの決意表明だと思います。

中村 今日は「行政とNPOの協働」ということでしたが、それぞれの立場が違う。しかし公益を担う団体の話があって、私なりの震災からの働きを振り返ってきたの認識としては、そう違ってないとはホッといたしました。結構、開いているという認識ですよ。開き方にも同じような問題点、使命感を持っていることにホッとしました。今後さらにどう縮めていくか。互いに知り合うことからはじめ、議論をしながら知り合って勉強する。もう一つは体験することだと思うんです。小さなテーマで互いに共同の場面をつくって体験する。行政はルールがないと動けませんから、ルール

をつくる。NPOは必ずしもそうではない。行政との折衝でも熱い人、覚めた人がいる。熱い職員はルール以上のことに反応されますので、私たちは気持ちいい。だけどその人が3年たって転勤すると何も残らない。冷たい人の場合、二者間の関係は非常にまづいものになって二度とやりたくないと思ってしまう。行政はルールをつくってルールと等身大のことをしていただければ一番いいのかなと思います。その新しいルールをつくる前に互いに知り合うこと、体験することがいま重要です。

NPOに対して期待があるにもかかわらず、NPOセクターが伸びないという実態があります。数は出たが、実質がともなわない。17,000法人のうち年間規模が100万円以下が25%、500万円以下が半分で、一家の家計にも満たない状況が半分もあるということは、社会的影響力はまだまだないと思うんです。私たちは震災以降、地域に根をはらす努力をしてきましたが、これからはネットワークの時代です。今日は白いリボンをつけました。ピンクリボンとちゃいまっせ。共同募金のNPO配分はたった0.7%です。NPOが広く市民の皆さんにキャンペーンを張りながら、白いリボン運動を市街地を中心に起こします。全国で共同していただける地方のNPOの方々とも連携してNPO自らが、広く市民からお金を集める仕組みをこのリボンでやりたいと思っています。皆さんに募金のお願いに行ったりすることがあると思いますが、ぜひ、一緒にやっていただきたい。自らも努力しながら、行政の支援を受けていきたい。成長過程ですが、今日は新しい関係が生まれそうで、楽しかったです。ありがとうございました。

富田 何点か言い残したことがあります。

大学院でも寄付とボランティアが緊急テーマになっていますね。NPOなりボランティアは誰に対しても根本的に脆弱性を持っていることを行政の側が認めることが一つ。二つ目は指定管理者制度でも、協働でも、委託する場合でも、経済学では費用便益分析で定量的な分析が可能な分野と、できない部分がある。駐輪場とか公共投資に対しての費用便益を計上可能なものと、社会的なファクターの強いものがあるという意味では、行政の限界性があります。ベストバリューのパフォーマンスも、インジケータで、それを応用する議論をしてみたいと思います。

もう一つ、議題に上がっていないものが一つあります。地域福祉計画です。地域福祉計画は協働行動に大きい影響をもたらします。地域福祉の理念的な計画と同時に各地域における協働のあり方まで言及しています。これはまた別の機会に。どうもありがとうございました。

出丸 2つのことを申し上げたいと思います。一つは中村さんが言われた「冷たいところの担当者がいてもルールさえきちっとあれば、まだしのげる」という話でしたが、まさにその通りで、その人がいるから回るというのは行政ではないと思います。どんな人が来ても、一定の手順を踏んで対応が流れていくように、三重県では行政の中に協働のルール、提案を受ける仕組み、政策提言を受ける仕組みを落とし込むことに私どもNPO室はチャレンジしています。17、18年の県政運営方針の中に位置づけされるところまで来ております。

もう一つはコアコストを獲得できそうです。提案事業を受け取った時、実現する時の事業費は担当するセクションで予算を獲

得します。提案したNPO、団体の企画費、人件費がいるはずで。一般企業では企画費として計上されるわけですから。事業費以外に進行管理から諸経費がいる、その部分を予算に認めさせることに、ほぼ行きつつあります。ほほとれるのではないかと。これで道が開ければ、提言を受ける仕組みが県にできますので、それが常識になることを定着させていくことができるのではないかと思います。

石川 中村さんが「行政向けの文書って大変なのですよ。企画費がほしい」とおっしゃってました。そんなことが実現できればいいなと思います。長野県では県民税、住民税を住民の意思で選択できて「このNPOに私の税金の1%は寄付する」という仕組みを長野県、松本市、市川市で始めようとしています。長野県はできないだろうということですが、松本市ではできるだ

ろうと。そうすれば行政にお金を依存するのではなく、市民が指示したお金が返ってくる仕組みになる。NPO側は自分たちのミッションをどう発展させていくか。自律をどう確立するか。行政は公的資金を使う限り、アカウンタビリティ、なぜこれを公的資金を投入したかという説明責任がある。行政のアカウンタビリティの問題とNPO側が堅持しないといけないミッションとのせめぎ合いですね。イギリスの話も出たように、ジクザグコースで試行錯誤しながら、何とかいい方向にということをおっしゃっています。

今日はこのテーマで4人の方々にお話していただき、テーマにふさわしい実りのあるシンポジウムになったのではないかと思います。皆さん、どうもありがとうございました。

[2004年11月1日]

市民メディアが今、熱い！ ～私の声を発信する～

NPO法人京都コミュニティ放送京都三条ラジオカフェ／理事

大山 一行

湘南市民テレビ局／事務局

鳥海希世子

大山 一行（おおやま いっこう）

特定非営利活動法人京都コミュニティ放送 設立者、初代事務局長

1954年 鹿児島県生まれ

京都市立芸術大学美術学部卒業、同美術専攻科修了。

京都市在住

1976年 画家として初の個展開催。以後、主として個展で作品発表

1996年 ギャラリー設立

2001年 特定非営利活動法人京都コミュニティ放送初代事務局長

2003年 日本初のNPO立放送局「京都三条ラジオカフェ」開局

2005年 長崎、鹿児島県大隅半島、奄美大島、宮崎など各地のNPO放送局設立支援

鳥海 希世子（とりうみ・きよこ）

東京大学大学院学際情報学府修士課程

1981年生まれ。慶應義塾大学環境情報学部卒業。学部在学中に湘南地域の活性化を考える市民活動団体「湘南市民テレビ局」の立ち上げに参画、2003年に住民によるインターネット放送局「湘南.tv」を開局する。現在もその運営に携わる一方、大学院では市民の実践的メディア表現（市民メディア）に集まる人々を日常生活の側面からとらえる試みをおこなっている。市民メディアに見出される人々の集まりを、民芸運動の思想と実践の批判的考察によって論じた『リトル・コミュニティ・プラクティス：市民メディアと民芸運動をつなぐ実践コミュニティの歴史文化研究』（修士論文）他、ケータイを含むモバイルメディアが作り出す地域的でコミュニティなコミュニケーション空間に着目したアスケ・ダムとの共同執筆論文に、*From Personal/Commercial to Communal: Citizens' Media Expression by Keitai as a new digital "Mingei movement"*, *Mobile Communication and Asian Modernities in Hong Kong, China*, 7. 6. 2005など。

京都三条ラジオカフェ

大山 特定非営利活動法人京都コミュニティ放送の理事をしております大山です。本業は画家でございます。九州の出身ですが、京都市立芸術大学に入りましてから京

都で過ごしております。社会人としてのキャリアを持っておりませんで、現在、画家としての活動をする一方、96年、三条御幸町の旧毎日新聞京都支局ビルの1階を借りて、同時代ギャラリーを開きました。それがラジオに至るキャリアなのですが、主として表現、文化ということにかかわって活

動してきております。

京都三条ラジオカフェというラジオ局ですが、コミュニティFMという放送のカテゴリーに入ると思いますが、現在、主として第三セクターによる放送局が全国に170局くらいあります。92年に制度化されたものですが、注目を浴びましたのは95年の阪神・淡路大震災からです。それまでも40局くらい開局していましたが、その後、災害時の地域に密着したメディアということでラジオが脚光を浴び、その後、開局ラッシュという状況になっていると思います。今も暫時、新しいラジオ局の開局が地方の小さな市町村で続いています。北海道に視察に行きましたが、北海道でも5つくらいコミュニティラジオが町や村で準備が進んでいるということでした。コミュニティFMだけであつてJCBAという団体がございます。詳細はホームページで見いただければと思います。

NPO法人のラジオ局

京都三条ラジオカフェ、数あるコミュニティFM局の中で、一般の圏域放送局も含めてNHK以外はすべて株式会社の放送免許を取得していますが、私どものところが注目を浴びたのは日本で初めてNPO法人の放送局ということで、今までの形態ではない新たな市民主体の電波メディアをつくれないうことを目標として活動してきました。時代の風、流れもありまして、当初はむりだろうと思っていました。「放送法はハードルが高いということではほとんどむりだよ。京都でやるなんて、有線とか放送にからむ政治家がいたりするのでNPO法人ではむりだ」というのが大方の見方だったんですが、鈴木宗男さんの問題でNGOが脚

光を浴びまして、以前は「NPO法人などに公共の電波の免許を与えることはできません」という郵政省の対応でしたが、その1年後、ガラリと風向きが変わりまして「NPOでやるなら近畿が一番乗りをしましょう」と役所の対応が変わるくらい流れが変わったということがあります。日本初のNPO放送局だということで注目を浴びました。

現在、正会員が80名、入会金が10万円。年会費が12,000円という高額の会費をちょうだいしています。賛助会員、運営に携わってくれるボランティアの皆さんを対象にしていますが、約150人程度。その他、理事16人、幹事2人、有給職員5人。私どものところはもう一つ協力会社として京都ラジオカフェ株式会社が別建てで独立した別の法人としてつくっております。

元来、NPOだけですべてが完結するのが望ましいのですが、開局にはかなり資金が必要です。設備だけで2,200万円、当初見積りは四千数百万円で、安く押さえてもNPOだけで資金調達するのは時間がかかる。主として時間を早めようという目的で株式会社をつくり、総代理店にして、セールスの事業をアウトソーシングしようと思いました。そのために株式会社をつくり、そこが資本金を集め、集めた資本金をNPO法人に前払い会費として払う。番組会員をつくっておりまして、京都ラジオカフェ株式会社の有力な番組会員として5年分の会費を前納してもらおうという仕組みをつくりました。その代わり総代理店の仕事を任せる。コミッションをとり、会社自体も事業として成り立つという関係をつくっています。そういう工夫で短い期間で開局することができました。

ラジオ局ができるまで

局のあります場所、京都中心部の三条御幸町角の旧毎日新聞京都支局ビルです。97年以降の経過を説明させていただきます。97年ビル建て替え計画が出されました。毎日新聞京都支局が建ったのが1928年で、老朽化ということもあり、新しいビルに建て替えたということでしたが、私がすでにギャラリーを借りて開設したこともあり、まだ十分使える、魅力に溢れた建物でした。京都市の指定文化財で、市役所を設計した武田吾一さんという方が設計した作品集の中にも出ている大変優れた建物です。老朽化のため取り壊されそうになったんですが、私どもの方で代案を出して、毎日新聞は別の土地に移って、私どもが新しい所有者を探して再生していこうとしました。これが後々のラジオにつながっていきます。

いい立地であったにもかかわらず、96、97年頃には閑散としていました。寺町通りの商店街もシャッター通りかと思ふくらい、閑散とした状況でしたが、私たちの目から見るとポテンシャルの高いところです。本来持っている価値がお気づきにならないということで、我々の方で潜在価値を生かして再生していこうとしました。早い段階で、ビルについては表現分野とか、新しい文化、情報が出てくる拠点にできればいいなど。個人的な夢もありまして、当時はラジオではなかったんですが、何らかの発信の場にしたいと思っていました。ビルの変遷も私たちのラジオ局の開設にかかわっておりました。

「社会文化」をキーワードに

設立から開局までの経緯。NPO法が98年に成立しました。99年、ビル再生プロジェ

クトが動く中で、経済学部の重本尚敏さんと仲間が、私の開いていた展覧会をごらんになり、お話をする中で「社会文化」という言葉があると。社会文化学会がありますが、その言葉に共鳴を覚えました。ドイツに著名な芸術家がいまして、その人たちの動きもかかわっていますが、70年代、社会文化センターという、京都市内にあります廃校になった学校跡地、パブリックな建物を住民が主体的に乗っ取って、地域に還元できる施設をつくっている。自転車をつくっていくとか、ギャラリーをやったり、福祉とかさまざまな市民活動に使う拠点として社会文化センターを運動として行われていました。

ドイツでは行政もバックアップしていく方向で20年以上の歴史があります。ならば我々もそういうものをつくろうではないか。ギャラリーの活動とか、一面では社会文化センター的な活動があります。98年、再生プロジェクトの中で、地下のスペースをストリートで演奏している人たちのライブ演奏ができるカフェ・アンデパンダンというのをオープンしました。いろんな表現をダイレクトに見せていける拠点がつくれたらいいなど。私が起案して、表現というジャンルで拠点づくりをしていきたいと。いろいろ話をする中で、ラジオの事業化も出てまいりました。

ぼんやりとした私の中ではわかっていなかったことが、社会文化というキーワードを切り口にすることで、拠点をどうやればいいか、いろいろな事例を見せていただき、かなりはっきりしてきました。その中にメディアの問題も出てきて、当初は社会文化センターの一つの事業としてラジオ事業を始めたいと提案したということです。

これに関しては京都ラジオカフェ株式会社と関連しますが、本来、NPOでなぜメディアをめざすかという話を設立趣意書に入っていますが、議論してまいりまして、設立に間に合わないからということで会社をつくってそっちが資本金を受けてやるということに異論が出まして、ならば独自にラジオ局だけをめざしていける別のNPO法人をつくろうと、そこから分かれて新たな組織づくりをしました。

当時は京都市内では私たちの他に、京都NPOセンターが初のNPO放送局をめざして研究会をやっていました。学生たちも中心になって環境FM、環境問題を中心に扱うFM局をつくろうと。千本通りの商店街も地域への活性化の対策として社会福祉協議会を母体にして、スポンサーに地域の郵便局、商店主が中心になって、突っ込んだ準備がされていました。

4つのグループが独自にFM局をつくろうという動きがあったんですが、電波の枠がない。首都圏では電波が混み合っている。京都で1局できるとしたら、それが終わりだろうということで、そこでその他のNPOセンターの方たちに呼びかけまして、どうせなら、一緒にやりましょうということで、2000年秋、10月1日合同でシンポジウムをしました。大学コンソーシアムのオープンしたてのキャンパスプラザでやったんですが、そこで初めて市民がつくるFM局の可能性というか、NPO法人でFM局をめざそうという方針が明確になりました。総務省の方もこれからNPO、NGOの時代だというふうに風向きも変わり、比較的順調に開局まで行きました。

その間、60回にわたり毎週月曜日夜、ギャラリーの休みの日に完全公開・参加自由

の形で月曜例会のラジオの勉強会をやりました。何で今、ラジオなんだという話も出ました。実際になるとしたらどうということかと活発な議論をしました。なんでNPOなのか、公開自由参加の例会を通じて毎回10～20人くらい参加されましたが、最も重要だったのは例会での議論だったと思っています。

ようやく昨年3月31日に開局にこぎつけました。京都市との関係では、アンテナの設置場所をスタジオとは別に高い適切な場所に設置しないとイケない。京都高度技術研究所、アステムのビルの所有者が京都市で、市にご協力をお願いして、快く引き受けていただいた。商工部長を窓口にしてアンテナ設置場所は使用料も提携代も実費程度でいいと。その後も申請にあたっては中京区、下京区長から総務省に推薦の文書もいただき、直接そのつど話をさせていただく中でスムーズに協力をえることができました。消防局からも防災放送の契約の締結もいただきました。消防局からはNPO法人の設立の時もおいでいただき、行政との関係は困ったことはほとんどございませんでした。

市民メディアの可能性

市民とメディアということですが、1925年、ラジオ放送が始まり、1953年に民放テレビ放送が始まり、92年、FMの放送法ができ、96年にNPO局による放送が誕生しています。このあたりから制度的にNPO局で放送免許を取得したいということでは大きなターニングポイントになったのではないかと考えています。NHKが築いてきた放送文化、民放が築いてきた放送文化、既存の放送局はある意味では金太郎飴なんです。番

組改変があっても大きく変わっていないのではない。芸術表現にかかわって実感することですが、市民の中にこそ無尽蔵の表現や情報が眠っている。その宝の山を掘り起こしてくればもっとすばらしい、第三の放送文化、市民が担う放送文化ができるのではないかと考えています。

NPO 法人が独立した形の、非営利であることの強み、今後、どんどん発展していく一つの切り口として、NPO による放送免許取得は大きいと考えております。いくつか複数の NPO 放送局ができた時には、JCBA、NPO 局による横のつながりを持った組織をつくって、そこがネットワークをつくっていく。NHK が年間 6,400 億円の受信料を取っていますが、その 1% くらいを NPO 放送の方に回してほしいと主張していくべきではないかと考えていまして、今後の新メディアに対する私の抱負です。

以上で報告を終わらせていただきます。

松浦（司会） 資料の番組表をごらんいただきながら番組紹介をしていただければと思います。

大山 知人が京都に来て、受信するには電波が弱いのですが、たまに聴いていただくと「こんなの聴いたことないね」と言われます。

松浦 大学生が出ている番組とか。

大山 最近、話題になったのは「ボンズカフェ」という番組がいろんなところで紹介されました。開局以後、週 1 回の事務局会議がありまして運営にかかわることだけで、日常的なことは優秀なスタッフがおりますので聞いていただければと思います。番組会員になった方、個人の方が難民問題に関心が高く、情報発信をされていた。3 分ですが、週 1 回、枠を持って月額 5,000 円

です。3 分間、難民に関する話題を知ってほしいと。他社にはないだろうと。あと、開局以来続いているのは土曜日 1 時から「ウォーキングカフェ」。NTT に協力いただき、携帯電話を持って 1 時間、町中を歩きながらナマでレポートする。ある意味で危険な部分もありますが、ラジオの特性を生かしてやろうと。ユニークな番組があるのでごらんいただきたいと思います。

松浦 「あなたも放送できます」ということで、環境番組を始めたいという NPO、NGO の番組。その他に日曜日の朝「ハッピー NPO」。NPO の方が代わるがわるゲストに参加される番組もあるということです。

それでは次に鳥海さんをお願いします。

インターネット放送・湘南テレビ局

鳥海 湘南市民テレビ局から来ました。インターネット放送をやっています。地域のためのメディアをつくりたいということは、京都ラジオカフェとめざしているところは似ていて、マネジメントというか、経営の観点が違いがあるかと思います。ゆるいコミュニティの中で、ビデオクラブでもない、市民の家庭のビデオでもない、ちょっと上、もうちょっと見る側を意識した映像がどうやって地域に広まっていくかということを考えています。

私は湘南市民テレビ局の事務局メンバーをやっています。代表ではなく事務局 6 名で運営しています。本職は大山さんのようにアーティストと言いたいのですが、学生です。修士 1 年ですが、映像制作を大学に入ってから映画を撮りたいなど。CG をつくったり、そのうち映像の関心がドキュメンタリーに移行していったら、映像が社会に与える

影響は何だろうと。その第三の道として市民テレビで考えているということです。研究の中から生まれたということもあるんですが、市民テレビをやりながら研究もしていくという立場にいます。自分のやっていることを分析することはつらいところもありますが。

慶応の湘南藤沢キャンパスを卒業して4月から東京大学大学院学際情報学府でメディア論をやっているかなと思っています。湘南市民テレビ局はインターネットで湘南の市民の情報を見る、地域の中で情報を発信する、情報が出会ったり、情報によって人がつながったりということを通じて、この地域の中に何らかの新しいつながりができるような、そのための情報プラットフォームを考えています。

今、何をやっているか。インターネット放送局。サイトを開いていただければ、そこでやっています（www.shonan.tv）。個人作品の制作と配信をやっています。映像をいきなりつくるのも難しいということで映像講座をやっています。「湘南市民ディレクター講座」という名前で、映像制作に関する基礎知識の講座を開設しています。他に地域の市民活動推進センターとの連携活動もやっています。

湘南市民テレビ局はインターネット放送局で、全国にインターネット放送局が出てきている中で、我々の特徴と思っているのは、最初は大学から始まったということです。大学の研究プロジェクトとしてそれが今、市民活動になっているという背景があります。そういうこともあって、学生から会社員、さまざまな職業、さまざまな年齢層のメンバーがいます。仕事を持ちながら来ている人もいます、退職されてボランテ

ィア活動をやりながらの方、いろんな方がおられます。マネジメントの視点で、今、ゆるやかな地域コミュニティとしての基盤の上に、この湘南市民テレビ局をやっているということなんです。

コミュニティ・メディアの始まり

話の流れは、概要、設立経緯と現状、実際、映像を見ていただく方が伝わるかなと思いますので作品を見ていただき、最後にコミュニティ・メディアとして湘南市民テレビ局がいま抱えてる問題意識をお話したいと思います。

湘南と聞くと海のイメージを持たれると思います。我々は藤沢市で主に活動しています。藤沢市は江の電で海まで20分くらいで行けます。東京に住んでいまして湘南藤沢キャンパスまで4年間通い続けましたが、東京から遠いという感じです。人口は約38万人、市民活動が盛んな地域です。始めたのは2002年4月、慶応の研究会の高橋恭子先生、特別招聘講師という期間限定の先生がやっておられたオルタナティブ・メディア研究会、ゼミがありました。その有志メンバーが立ち上げの中心になっています。もともとは市民メディアをインターネット上につくるというテーマで慶応大学湘南藤沢キャンパス（以下SFC）でも映像をつくるという授業があって、それをインターネット上にアップしたサイトをつくっています。その一方で、立ち上げメンバーの6、7人は、それに関与せず、地域にそういうサイトをつくったらどうかと別のサイトをつくりました。地域のメディアをインターネット上につくったらどうかという発想を春に持って、それで夏休みを使って映像講座をして、翌年2003年4月にインターネッ

ト放送を立ち上げました。開局して1年くらいになります。2003年、ほぼ毎月、新しい作品をWeb上にアップしているということをやっています。

そこまでは学生が主体で運営をやって考えてきましたが、基盤は地域メディアということで、学生は流動的なので、基盤を地域につくりたいと、事務所を設置して学生も地域の一員として一緒に支えていこうという体制を2003年夏から始めました。今年はメールマガジンをつくったり、技術講座をおこなっています。

設立の経緯はSFCが設備とスタートアップを援助したこと。次に熊本の住民ディレクターとの出会い。もともとゼミの研究会から始まったということで、インターネット上に市民メディアを載せていく。機材環境としてはVX2000というアマチュアが使うには一番いいカラメを50台、学部生に自由に貸し出しています。カメラ以外にマイク、DATという音声用の機材があります。編集機は100台以上あるのではないかと思います。編集機はプレミアというソフトが入ったコンピュータの編集機が授業の課題で、機材をとりあう時期がちょっと年間あるんですが、やりたい時に誰でも編集できるということです。

映像制作を行う授業はSFCはメディア、メディアと言われるんですが、メディア・リテラシーというのはいないんですが、何かにつけて建築系の授業で映像で作品を提出しなさいと、映像の授業でも最終課題は映像制作だったり、いろんな授業の中で映像制作を行うことがたくさんあります。学生は半分くらいはそういう授業に携わったことがあると思います。学生は実践型でフィールドワーク研究が盛んです。

なぜ地域メディアか

熊本の住民ディレクターとの出会いによる共有概念。住民ディレクターが自分で企画を考えて、撮影して編集して映像が熊本県の民放、ケーブルテレビ、CS放送、インターネット放送で映像をつくるまちづくりプロデューサーの人たちがいます。市民メディアの中では有名な事例で、96年くらいからやっておられて、地域に経済的な還元も出てきています。市民メディアの事例としては着目すべき成功例であるということです。熊本の有限会社とNPOがやっているんですが、そういうことがなされていると知って、我々はすぐ飛びました。熊本に行って住民の皆さんにお会いして、メディアを使って地域をどう活性化していくか。住民ディレクターは何かということがあって、当時学部3年生でしたが、イメージとして共有できていない部分があって、熊本に直接行って、ディレクターの方に会って、放送局に行って話している様子を体験することによって、住民ディレクターのイメージがメンバーの中に共有されたことは大きいことでした。

背景と問題意識。なぜ地域メディアか。そこで思っていたのは映像という道具を使うことによって個人、それからつながる地域を、何がしか元気にする可能性が映像にはあるのではないかなと思うんです。

その問題意識の背景としては、地域に対してよくしていきたいと市民の人が思っている時、問題意識を共有する仕組みがない、市民が発信するという仕組みがないのではないかな。市民のメディア・リテラシーの欠如。メディア・コミュニティに参加できない市民、伝えられないから、それを拾うことができない。それがまちづくりにつなが

らない。映像をつくってくださいというメッセージがある。誰でも言いたいことを日常の中で考えて、作品にしたいという意識は誰にもあるが、それが見えてくる仕組みが地域の中にあるのではないかと考えました。それが見えてくれば、見えて共有されれば、そこで議論が起こって地域を元気にする、エンパワーメントにつながっていくのではないかと考えました。

技術的な進歩があって、誰でも撮れる、カメラで撮ってコンピュータで簡単に編集できたり、インターネット放送に載せることができるということと並行していきたい。そういう意味では、湘南地域は市民活動が盛んで、藤沢市には市民電子会議室というのが設置されていて、そこに市民が自由にスレッドを立てて、まちについて議論をする場があります。電子会議室は問題意識を共有する場になっているわけですが、その映像版ができたかどうかということを考えてみました。誰でも自由に発言できて、それが映像に載ると、どういうことが起こるかを考えてみました。

実際に立ち上げのメンバー6、7人の学生の興味分野、モチベーションは多様で、メディアとかインターネット放送局、メディア関係的なものに興味がある人、まちづくりを考えてみたいという学生、医療、福祉とかいろんな問題意識を持った学生がいたことが大きいと思います。

映像の強みとしては、視点を可視化できる。皆の視点が共有化できること。それが問題意識の可視化につながって、地域を考えることにつながっていくということ。あとは映像作品をつくるのは、いろんな人に出会ってつくる。それは地域に住んでいるから知っていることがたくさんあって、そ

れを出していつつくるわけですが、取材を通して人と会ったり、新しい発見をするというつながりを、映像として発信して誰かに見てもらうことで、それに対するフィードバックをしていく。「こういうことがあるんだね」と話し合うきっかけになるということが強みではないかと思います。

それが市民ディレクターの発想につながっていくわけですが、市民ディレクターというのは、企画、取材、撮影、編集を一人でやる市民、そこに住んでいるから、知り合いだから聞ける、住んでいるからわかる。そういうものを伝えられる、メッセージ性のある作品をつくる。重要なのは楽しいという要素です。そこで皆で協力しました。これが2年前の話で、今はどうなっているか。

地域での基盤整備について

学生主導から今は地域の市民活動として、研究プロジェクトから市民活動として地域の主導へというところにあります。配信システムと運営システム、企画の協力体制について。学生というのは立ち上げメンバーは就職しているものもいますし、卒業していく面があります。そういう意味で地域に運営の基盤をつくりたい。いま現在、正会員は15名、そのうち4名が学生です。最初は学生が多くて、去年くらいから半数になって、今は学生が少ない状態です。事務所を設置したこともあって、運営会議と編成会議を隔週開催しています。毎週ミーティングをやります。多様な年齢と多様な職業の方がいます。運営費は会費と助成金です。これから地域に営業を開始しようかと考えています。

配信の流れ。毎月7～8分程度の映像作

品を2～4本サイトに載せます。2週、4週に企画会議、運営会議をやって、その他に編成会議をやります。企画会議はこういうことを撮っている、撮りたいと。ビデオクラブと違うところは、作品ができあがる前に上映会をやります。いいところはそれに対する批評も容赦なく言う。「ここはわからない、こうの方がいい」とワイワイ言いながら、作品を見る側を意識させるものになっていく。

事前鑑賞をして正式配信になります。最大のアクセス数は1日800。結構見られているなど。最終的にはインターネットの分散性を生かして制作者自らがサーバに作品をあげる仕組みをつくりたいということで、FTPでサーバにアクセスする作業を一人ひとりでできた方が、放映的にもスムーズにいきますし、一人一人がつくって配信するところまで考えていまして、地域の方も何名かの方が作るだけでなく、エンコーディングもします。60代くらいの女性がやっています。徐々にそういう体制はつくられつつあるという状況です。

外部との協力体制。一つはクララオンラインがサーバを援助する。これは慶応大学の学生がつくったベンチャーです。二つ目は藤沢市の市民活動推進センター。地域活動のサポートセンターですが、そこの方にも協力をしていただいています。一つは編集用のコンピュータを市民活動推進センターの一角においています。他に使えるコンピュータもあるんですが、編集できるようなコンピュータを2台設置させていただいています。湘南市民テレビ局メンバー以外の市民活動にかかわる方で編集したいという方には湘南市民テレビ局のメンバーがサポートする契約になっています。

市民活動推進センターは市民活動を推進するところですので、イベントをやっている、市民活動見本市、ブースをつくってイベントをやる時に撮影を記録することの協力関係もあります。湘南市民テレビ局で市民活動をやっている人たちは問題意識を持っているだろうと、こういう人たちに映像をつくってもらって配信したらいいのじゃないかと、市民活動に百何十団体にチラシを送ったんですが、反応が2件くらいしかなかったということがありまして、見かねた推進センターの方が「つくってみなさいよ」と各ブースに市民活動の紹介している映像を撮っております。

藤沢市と継続的に協力体制をくんでいることはありませんが、映像講座、湘南市民ディレクター講座をやる時には教育委員会から後援をいただいています。事業委託は生涯学習課の博物館準備担当がインターネット上に湘南の文化、人とか伝統を残そうと映像をアップしています。昔つくった映像で、変わっていない。新しくしたいので、湘南の映像をつくってくれと。人やイベント、職人さんでもいいと。

市民電子会議室などやっているとありますが、課によって市民活動に対する意識の差はあります。「そうだね」というキーパーソンがいてくれるといいんですが、そういう人が異動になったりします。映像講座に来てくれることもありました。最初の映像講座には情報推進課の方が来ていただき、カメラを持って作品をつくってきてくださいと外に出すんですが、そういうつながりはあります。

財政面について、助成金を2002年に3つとって、NPO法人なんですが、学生企業塾のコンペで、何十から選ばれて助成金をい

ただいています。企業塾という、立ち上げ当時は、ベンチャーになるのではないかと、という視点は一応持っていました。そういうところから助成金をもらっています。今も企業塾の支援は続けておられます。もう一つは研究関係です。2003年になって底をついてきて、講座を大きくやりたい、イベントをやらない時は資金は足りない状態です。皆さんがカメラを持って、パソコンを持って、サーバもありますので、つくってアップしていくという作業なので、お金は足りない。事務所があるので共同事務所の一角を借りていて1万円でパソコンが1台。それにお金がかかるというくらいです。

運営システム、配信システムを図にして全体を見たもの。立ち上げの頃は大学の機材を研究プロジェクトだからと借りたりしたことはあったんですが、市民の運営会議、編成会議、事務局があって、サイトがあるという状態です。作品を上映したりしています。講座はこのような流れになっています。市民ディレクターを養成するための講座。そのためにやっているのは技術的なことより「映像によって何を伝えたいか、メッセージをどういう切り口で、あなたなりの視点で何を撮りたいか」という問い掛けをしています。

企画会議は特に時間をかけてやりますが、重視しています。何時間もかけて一人ひとりの企画案について議論していきます。上映会が重要で、上映をして地域のお客さんもたくさん来て、そこの物理的空間が大事で、メディアのプロの方をコメンテーターとして呼んで、制作者も勉強になるという場にしています。実際に皆が見ている人がいる状態で上映会をします。

ミュージシャンに上映会に来てもらって

見てもらって後で演奏してもらいました。湘南の海の前に住んでいる人、ゴミが気になるという問題意識を持っている人々に「昔の空と海の青を知っていますか」と映像を通して伝えて、最後はフィクションの映像を上映しました。もう一つは高校生の作品です。ゆとり教育について生徒や先生にインタビューしています。放課後に高校生がだべっている（談笑している）のは高校生しか撮れない。その人たちしか撮れない。その人だから撮れる映像かなと思っています。

おわりに——地域メディアのさらなる可能性

最後にコミュニティ・メディアとして湘南市民テレビがめざしているもの。共有している我々の価値観、課題について、豊かなコミュニティネットワーク層について。参加している層があって、ディレクターズ・コミュニティはメーリングリストがあって、メールマガジンがあります。こういう活動をしていると、いろんな方がいらっしゃって、多様な方がいろんな問題意識を持って来られるんですが、それをマネジメントするのは難しい。問題意識を持った人がいるという状態が、映像にもつながって面白い作品ができたりする。その兼ね合いが難しいのです。以前はメーリングリストが激しい議論の場になって荒れてしまうことなどもありました。いろんな人が飛び交う場として積み上げられていく場が重要だなと思います。一回、湘南市民テレビにかかわった人が映像をつくれるスキルを持っていて、たまにつくったりしています。

正会員ではなく周辺にいる人の作品をくみ上げる仕組みも必要だなと思っていて、もう一つはメールマガジンをとってくれて

いる人たちの意見、地域全体としての意見、文化がその地域の中にある。今はこれを撮ってくださいというのではないですけど、地域の中で問題になっていることを採り上げると面白いという仕組み、地域の中の問題の汲み上げの仕組みを考えないといけないかなと思っています。

もう一つは地域メディアの役割としては、映像を通じた地域づくりをやりたい。サイト、インターネット放送局をつくって配信する活動だけではなく、他にも映像を使った地域づくりはできるのではないかな。映像祭なのか、総合学習の中で子どもたちと一緒にカメラを回すことなのか、生涯教育に関連したことなのか。これからそういうことも積極的にやっていかないといけないという話をしています。

ゆるやかなコミュニティの中で運営されているという自由度の高いこと、長い目では、ケーブルテレビと同列で考えているんですが、今の状態では毎週1本、何分何秒の作品を何本つくってくださいということに対応するようなコミュニティ・メディアではないかなという意識はあります。そういうマネジメントの中で、どういうふうに運営していけるかということを常に考えてはいます。

課題というのは、湘南市民テレビ局の課題でもあり、私たちの研究の課題でもあるんですが、学生たちがやってきていますので、学生がいるという魅力はあって、流動的ではあるけれども、いろんな年齢層の人がディスカッションすることは意味があると思っています。それは楽しいよというのが皆の共有意見であって、学生に継続的に参加してもらえる仕組みづくりができないかなと思います。メッセージ性の獲得に向

けてやっていく。会員を越えたつながりをつくっていくことが大事だろうなと思います。

映像に関しては、インターネットメディアはどっちかというドキュメンタリーに近い手法が見られるのではないかな。市民メディアがこれからやっていく上で、今まである既存の編集、撮影だったりする以外の、湘南市民メディアなりの表現が確立されていくべきではないかな。他の方法の表現方法、市民メディアなりの表現文法が出てくる必要性があるのではないかなと思います。

湘南市民テレビ局という、皆が考えながらやっていく営みが、どうやってパブリックな社会につながっていくか、その仕組みづくりがどういうふうに行われていくかということがあると思います。ゆるやかなコミュニティ・ネットワークを基盤とした多様な市民によるメディアの表現、発信の存在が、どうやって運営されていくか。それが、どんなふうに地域に貢献できるかということを考えていきたいと思っています。

[パネルディスカッション]

司会 続きましてパネルディスカッションに移ります。大山さん、鳥海さん、経済学部の松浦さん、NPO 地方行政コース院生の寺沢、田村、田中、西村です。

大山さん、鳥海さんから紹介していただいた三条ラジオカフェと湘南市民テレビ局を受けまして、院生から質問をさせていただきます。市民メディアというメディア媒体の可能性について話していきたいと思います。田村さんから質問をお願いします。

非営利であることの意味

田村 大山さんに質問です。なぜNPO法

人なのか。非営利の方が強みがあるということで、鳥海さんも立ち上げはベンチャーを考えていたが、現在は非営利であると。非営利であることの強みについてお聞かせ下さい。

大山 商業的なメディアの場合はコマーシャル、スポンサーの意向があるわけですね。そこに制約があります。株式会社でやると営利を追及することが目的に入ってきます。NPO法人も決算して報告しないといけないのですが、出資者に対する還元をしなければいけない。メディアとか表現とかに関して、営利ということがマイナスにならないか。そこを回避できるなら、より自由度の高い運営が可能になる。日本のみならず、アメリカでパブリックなメディアとしての発達があると思います。そういう意味でも私たちは株式会社でやってきたがゆえに、NHKであるがゆえに制約があるのではないかと考えています。設立趣意書の中にも書いておりますが、非営利という組織形態にする方が、中身が自由度が高くなるだろう。面白くなるだろうということが一つです。

もう一つの非営利法人である方が経営的に有利なところがあります。独断と偏見かもしれませんが、放送事業は立ち上げのところで初期投資にお金がかかります。設備に対して投資が必要です。しかしその後、ランニングコストはそんなにかからない。主として人件費になります。立ち上げさえうまくいけば、ボランティアだけで運営していこうということでもできなくはない。ボランティア労働にするのかとなりますが、設立する市民の側にそういう思いがあれば、運営は続けられるだろうと思います。結果としては営利法人である時も、営業コスト

はかなりあるわけですが、大きくカットできるわけで、運営コストが安くつく。まだ保証金、助成金はいただいていませんが。

自由度が高くなることによって面白くなるのではないかとということですが、既存のコミュニティFM局はかなりのところが赤字です。第三セクターのところが多くて、初期の頃は4億円とか2億円とか設備投資をしていますが、初期の設備投資が高いところはほとんど赤字です。減価償却ができない。

我々は小さく生んで育てていこうと。初期にできたコミュニティFM局は既存の大きなところを真似ているわけです。同じようにスポンサーを獲得できる内容にしようということで、既存のメディアと同じことをやっている。そのために違いがわからない。面白さがわからない。個性が出せないということで、結果として面白いものはそんなにない。悪循環で経営的に悪化していくというのが諸先輩の姿として見える。したがって、非営利である方が、より自由度が高い、それゆえに面白くなる、運営コストは安くなります。

市民に支持されて面白ければ、応援しようという人たちも出てくる。長期的に見れば面白いFM局が何らかの形で支持されれば経営のメリットに生かすことができます。他の既存のコミュニティFM局は初年度は売り上げがなく、資本金を食いつぶしながら2年目以降にスポンサーを獲得していくというのがほとんどですが、私たちの経営の形態では、最初から収入があります。番組会員からの収入ですが、すでに今月は開局1周年で、当初立ち上げは月額30万円くらいマイナスでしたが、今、ほぼトントンです。立ち上がりから黒字化ということ言えば成績優秀な方ではないかと思っています。

鳥海 ベンチャーというのは立ち上げる時、いろんな立ち上げの仕方があるので一つの案として事業として考えていたんですが、ただ面白いものをつくっていくためには楽しいという中で広めていくのが大切だろうと思います。それは営利というものとは違うんじゃないかなと。映像を使った事業としてはいろんな案があると思います。記録ビデオとか撮ってもいいのではないかいという人もいて、株式会社という区切りをつくってやっていくという案もあったんですが、今の現状のままでやっているということです。法人格もとっていないのですが、法人格をとることによって制約を受けるということもありまして、信頼が一番大きいだろうなと思っています。

地域ネットワークの拡大に向けて

寺沢 私は社会人入学で京都市役所に勤務しています。現在は区役所のまちづくり推進課で町内会や各種団体と地域振興に携わっています。そういう仕事に関して公務員についての関心から質問させていただきたいと思います。

インターネットとか映像をつくるのは皆さんがされている。発言したいと問題意識を持っている方が多い。そのため自ら発信することが十分考えられる。それによって人と人とのつながりとか、それを契機に大きな輪になっていくかもしれないという市民メディアが、より可能性を持っていると思いますが、コミュニティのネットワークを広げていくために、今、最も必要なことは何とされているかということを知りたいと思います。

鳥海 一つは伝えていく、市民メディアの可能性があると理解されていても、まだ

知られていない現状があって、一般の人がメディアを見た時に「面白い」と思うリテラシーがまだ社会の中にない。川中さんが写った瞬間に笑うじゃないですか。ああいうものが枠を広げていく。「この人はこういう人だったのか」と物理的に近い中でコミュニティ上映会をやると笑って見るというところがあります。そういうことがつながって、どうやって全体的なメディアという存在を伝えていけるかなと考えています。

杉浦 上映会に意味がある。市民メディアに共通しているのは伝達の機能よりも媒体の機能が高い。盛んに鳥海さんから、つながりとか、つなぐという言葉が出てきますが、メディアによって情報を伝える、教えることよりも、それを撮ったり、撮られたりする関係をつくったり、友だちが出ているという関係をつくったり、上映会をして「あんだ、こんな面もあるんだね」と話しあったりするような、家庭で、そこに出て写っている人も取材した対象と新しいつながりが出てくるところが、市民メディアの既存のメディアとは違う面ではないか。

媒介するものとしてメディアを見ているんですが、伝達期間、伝達の道具だと思っている人が、川中さんが画面で出て、ワッと盛り上がる。「なんだ自己満足的な」と思う人もいるでしょうが、メディアを伝達の機能の部分の部分を大きくとらえている部分だと思います。「川中さん、こんな人なんだ」と笑いが起きるメディアは面白いんじゃないと思った人は、市民メディアを媒介、つながる機能を大事にしていることに気づいた人ではないかということを思いました。コミュニティの中の新しいつながりに使えるのではないかと思います。

大山 三条ラジオカフェでは局自体で制

作する番組「ハローラジオカフェ」を午前中にやっています。その中に数珠繋ぎで市民が次に出演する人を指名していくコーナーを設けています。

三条ラジオカフェはコミュニティFMとしては特殊な事例で、コミュニティFMの組織は小さな自治体、コミュニティを想定している制度です。大都市であっても中京、下京区をエリアとしているのですが、電波はもっと広いところに出ているのですが、私が夢にみているのは、私の出身の町、人口1万人くらいのところに地域の中学校や高校の放送室を地域のラジオ局に変えて、そのくらいのレベルのところで数珠繋ぎに次々いろんな人が出てくるとなってくると、つながりそのままの姿で、どなたもトークする相手がいるという、どんどん思いが出てくる。それが見たり聞いたりできるようなところでやってみたいと思っています。チャンスがあれば素人でボランティアで育てた人もどんどん上手になっていきます。特殊な世界ではない。案外できるんじゃないか。ラジオの場合は難しい技術を必要としない。まずスタジオに来てみるのだと思います。

司会 湘南市民テレビで市民団体に募集をかけて2件しか応募がなかった。映像をつくることをどういうものかということが、市民活動をやっている人でもわかりにくいのではないかと思います。しかし、自分たちでつくりあげるメディアということが大事なことではないかと思います。会場の方から質問をいただいています。湘南市民テレビ局について、講座について詳しくお話ししてください。

鳥海 1、2、3期の講座は2か月くらいかけて行います。10～20人くらいの方が

参加されて、10分弱の単発の作品ができる。最初の1か月は毎週土曜日、4週にわたって、最初に、コミュニティ・メディアの話をします。ボタンを押せば録画できるでしょうと、外に出て「あなたにとっての藤沢駅の周辺」とテーマを決めて、撮影ワークショップをして、カメラで編集する。5秒で切るとか。次に企画会議をやって自分の持っているテーマを議論します。インタビューのワークショップとか、構成、編集のワークショップを紙面上で順番を変えながら学んでいきます。中間発表があって、そこから1か月弱で個人制作をする。一人サポートをつけて編集を一緒にやっていきます。サポートの負担も大きいですが、1か月くらいたって上映会をやります。40～50人くらいの方が来られます。コメンテーターを呼んでイベント的に上映会をします。

司会 自分たちの事業への評価について。三条ラジオカフェでは。

大山 まだ開局1周年ですが、その中で番組会議、主体的に自分で費用も工面して情報発信をやっているようにしています。番組会議の会員が、想像した以上に出てきました。3分間で週1回月5,000円が効をそうしまして、自分の好きな友人のミュージシャンを応援したり、短い番組が予想以上に出てきました。発信者側に関することです。ビルの玄関周辺で口頭でアンケートをやりましたところ、リスナーについては、開局1週間で、たくさんの方が三条ラジオカフェのことを知っていました。一度でも聞いた方は10%くらいでした。今後、発信者側の数、リスナーの数が具体的な評価になってくると思います。

鳥海 放送に関しては毎回、上映会をやってアンケートをとって、変化を見ていま

す。組織的な評価はやっていません。

司会 自分たちがやっていることをどういうふうに評価するのかということでは。

鳥海 事務局会議、編集会議、運営会議で出される意見を共有しています。年2回総会をやっています。総会をやって真剣に考え始めて「総合学習に協力してもいいよね」という意見も出てきます。今後のことを考える機会になっています。

地域ネットワークの媒介として

司会 会場から質問がありましたら。提案があれば。

質問 最新のラジオカフェの利用の状況について。

大山 事務局会議で話が出ていましたが、まだ利用は自発的のものは少ないです。数珠つなぎでゲスト出演された方が「こういうものもあるね、ちょっと言わせて」とワンポイントメッセージを500円で1分間。原則ナマです。編集もしない。パブリックラジオでもあるんでしょうかね。そういう報告もありまして「なにかやりたいね」ということで、内容についてはそんなに大きな縛りはかけていません。公序良俗に反さないというくらいです。最初にあったのは鳥インフルエンザのことで「正しくない情報で困っている」という焼きとり屋さんの親父さんが話したんですが、まだまだ知っていただけのところまで行かず、いずれキャンペーンしてスタジオの外に出て、ビルの入り口付近で、スタジオから町へ出ようということで、定例化できないかなと思っています。人材の問題、技術の問題もいくつかありまして、実行できていませんが、そうしたことができれば面白そうだと。知っていただいて、その場の思いつきで500円、1

分間しゃべるということ。まだこれからの段階です。

質問 地域メディアということで問題意識を持つことが皆に伝わるのが少ないと。それを解決するために、何か具体的にされていますか？

鳥海 具体的な例として、まだ作品になっていない案ですが、有料駐輪場ができたが、使われていないということがあります。それを映像にして発信することによって、意見が浸透して、何かが変わるのではないかな。つくりたかった主婦の方は、具体的に制作にはしなかったんですが、そういう具体的なイメージとして地域の人とつながっていくことはありうるのではないかと。全部どこまでできるかということはあるんですが。

質問 ラジオと違うのはインターネットを使っているから、つながらせるということではできるはずですね。媒体の持っているスキルなんですから、インターネット放送は。一方的な放送媒体ではないから。双方向性はあるのですかということですが。

鳥海 インターネットを双方向で意見をもろう仕組みをつくるということは、まだまだですね。物理的な上映会を主体にしています。地域メディアとしては顔が見える範囲でのつながりを大事にしたい。

質問 地域のメディアとして顔を見せる上でも双方向性は絶対必要だと思う。そのへんが放送という今までの一方向性のものとはインターネット放送は違うから、その仕組みはが、ヒントとしてないのかなと思っています。

大山 既存の大きな電波メディアは双方向性はありません。ただラジオは其中でリスナー参加が多いんですね。リアルタイ

ムで放送しているところにリスナーが入るということは、本来、ラジオが持っているやさしいメディアの部分で、それをもっとやっていけば、今、一部の受信者がリスナーとしての立場でのメディアへの参加をさらに進めて、制作者や発信者として入っていくようになるかもしれない。受信者がそのまま発信者になるという意味では、直接的ではないが、双方向性が成立するのではないかと思う。ラジオならではの、市民メディアならではのではないかということです。

もう一つインターネットの場合と違って、ラジオの場合、例えば病院、施設で4人部屋、6人部屋にいて生活時間帯が違うという場合、他の人が寝ている時に使うのはラジオが一番いい。実際、使う方が多い。ラジオは操作の場面も機材もないので敷居が低いメディアだと思います。インターネットはそれ相応の投資をして環境をととのえて一定の技術を習得しないとアクセスできない。

アメリカではラジオの市場が活況を呈していきまして、テレビと同じくらいの売り上げ規模だそうです。インターネットでのアクセスしてサイトをラジオを通じてネットのサイトを宣伝する。そこに親和性がある、うまく機能しているようです。それがラジオの売り上げが大きくなっている要因です。そういう形で補完しあえば、双方向性は今までとは違うもので、市民メディアであるがゆえに出てくるのではないかと思います。

杉浦 情報化社会の中で、以前と違ってデジタル放送が進んでいますが、双方向の機能で何がなされているかというと、相手の土俵に引き込まれてイエスカノーを言うだけになっている。投票するか、しないか

という相手の決めたところでの双方向性というのは地域おこしにはつながらない。実は市民メディアの表現している声は、右の端から左の端まで、いろんな小さなものがあって、私の意見はその中のどこでもないということを探しながら聞くようなもので、「あなたは賛成ですか、反対ですか」ということに答えるような形の双方向ではない。対話がなされることが、本当の意味での双方向化も知れない。私たちが思っているインタラクティブとは違う新しい情報化社会でのつながりをつくるための双方向ではないか。いずれの人も発信ができるということの中で語り合いができる。現場でマイクやカメラを向けたりすることの中で培えかわれる人間関係が、そこで双方向を生み出していけば、それこそ意味があるのではないかと思います。

鳥海 送り手と受け手の境がないんですね。送り手であって、受け手である状態で、その中での双方向性ということなので、インターネットで感想を出してもらって、イエスカノーに近いもので、どういう双方向性が地域メディアなのかということは、ミクロなものからいろいろあると思います。

司会 メディアについて、今回はインターネットテレビとFMコミュニティラジオという違う媒体ではありますが、コミュニティ・メディアというのは、当事者としてよりも、当事者との関係性をやさしく包めるような媒介となっていく形のものをめざしているのではないかということを思ったんですが。それではこれで「市民メディアが今、熱い」のディスカッションを終了させていただきたいと思います。ありがとうございました。

[2004年5月28日]

公開シンポジウム 「自発的人道活動の一層の発展のために」

経済学部経済学科教授

田中 宏

法務研究科法務専攻（法科大学院）教授

戸塚 悦朗

国境なき医師団副会長（当時）、医師

臼井 律郎

日本国際ボランティアセンター代表理事

熊岡 路矢

田中 宏（たなか ひろし）

生年月・出身 1937年2月生 岡山県

所 属・職 名 経済学部経済学科教授

最終学歴・学位 一橋大学大学院経済学研究科修士課程修了

修士（経済学）〔一橋大学〕

専 門 分 野 日本アジア関係史、在日外国人問題。

戸塚 悦朗（とつか えつろう）

生 年 月 日 1942年1月生 静岡県

所 属・職 名 法務研究科法務専攻（法科大学院）教授

最終学歴・学位 理学士、法学士、LLM

専 門 分 野 国際法学、社会法学

臼井 律郎（うすい りつろう）

国境なき医師団会長（シンポジウム当時は副会長）

1984年東北大学医学部卒業。外科医。

仙台赤十字病院などを経て、1994年国際赤十字よりパキスタンに派遣される。その後、国境なき医師団（MSF）日本より1996年、98年にスリランカ、2002年にブルンジなどに派遣され、現地にて医療活動に従事した。

2001年より国境なき医師団日本副会長、2005年より会長を務める。

なお、国境なき医師団とは、1971年にフランスで設立された営利を目的としない国際的な民間援助団体である。年間約3,500名の医師、看護師、助産師らが、世界約70カ国で医療援助を専門に活動を行っている。その長年にわたる人道援助活動が認められ、1999年にノーベル平和賞を受賞した。

熊岡 路矢（くまおか みちや）

日本国際ボランティアセンター代表理事

1947年東京生まれ。

東京外国語大学中国科中退（1970年）。同年より自動車修理工、のちに職業訓練指導員となる。

その後、1980年にタイにて日本国際ボランティアセンター（JVC）に参加。同年、タイのラオス難民キャンプで自動車修理学校を開設。翌年にはタイ国境のカンボジア難民キャンプで技術指導に従事、1985年から88年にはJVCカンボジア代表として、当時国交のなかったカンボジアに滞在した。以来、ソマリア、ルワンダ、ユーゴ／コソボ等世界各地で緊急救援活動に携わる。

ボランティア及びNGO活動の分野における第一人者であり、地域開発並びに環境保護の問題にも積極的に発言している。これらのNGO活動は国内外で高く評価されており、外務大臣表彰（1995年）等数多くの賞を授与されている。主要著作に『NGOの挑戦—JVC10年の記録』（共著、メコン1990年）、『カンボジア最前線』（岩波書店1993年）、『こどもたちのイラク』（岩波書店2003年）がある。

人道的活動と自発性

石川 今日のシンポジウムを開催したきっかけは大林先生と田中先生のお二人の間の話から始まりました。お二人の発案でNPOボランティアセンターが企画するということになりました。非常にご多忙中の中、東京から国境なき医師団の臼井さん、日本国際ボランティアセンターの熊岡さんに来ていただいたことに感謝したいと思います。このシンポジウムを皆さん方の積極的な議論の中で実りのあるものにしていきたいと思いますので、ご協力をお願いしたいと思います。では大林さん、よろしく願います。

イラク人質事件からみえてきたもの

大林 経済学部の大林です。龍谷大学のNPOボランティアセンターが、今回の主催をしていただくことは、大学としての一つの積極的な活動、発言であるということで、誇りに思いたいと思います。

今日の報道で、日本人ジャーナリストの方が2名、砲撃されて亡くなった可能性が高いとありました。もし死亡が事実であれ

ば、ご冥福をお祈りしたいと思います。現在もイラクその他の地域で犠牲にあっている多くの民間人、ジャーナリスト、援護活動を行っている方々のことを考えながら、この会を進めたいと思います。

4月6日、人質事件が起こり、人質に関してバッシングがありました。自衛隊の派遣についてはいろんな議論がありましたが、特に、国際協力に関与している私としては重大な危機感を持ったことが二つありまして、それは二つの重要な社会的な理念、価値に対する攻撃が、今回の事件を機に行われたと思います。つまり、NGO活動と言われているものに存在する価値「人道活動」と「独立性、自発性」の二つの大きな価値、理念に対する攻撃が行われたのではないかと思います。

今回の事件ではジャーナリストが含まれています。今朝の新聞では「真実の報道のために命を賭けた」と報道されています。ジャーナリストと人道活動家をどう考えるかは別にして、ジャーナリストは一つの社会的に認知された価値のために闘っていると思います。その点に関しては誰も異を唱えない。しかしNGO活動に対して「人道のために命を賭けた尊い行為だ」と聞こえて

こない。ひどいものになると「あさはかだ、自分個人の思いつきで」という攻撃が行われる。NGO活動の根幹にかかることで、危機感を覚えます。

もう一つの自発的活動の問題。当初から人道活動、NPO活動は、自律性、自発性を基礎にしています。当然、公権力から独立した行動であります。1999年、キルギスでJAICAと国際協力を行っている4人の方が人質になったことがありました。この際は「自己責任」という声は聞こえませんでした。政府は総理が直接現地の代表に電話を何回もしまして「全力を尽くして救出してほしい」と頼んでおります。この後、「こういう事件があって、危ないことが起きるから現地に行かないように」という報道は見られませんでした。

なぜかという、JAICAは公権力から独立していないんですね。日本政府の委託で行っている国際協力の一環だからです。イラクでもNGO活動を行っている「ジャパンプラットホーム」にはすでに20何億円の援助をしています。拠出は政府から確保されているのが17億円くらい、あわせて21億円くらいを核として活動を行っています。これに対しては何も言われません。

そもそもこうした人道活動が日本で出てきたのは阪神大震災の頃からだということは異論のないことだと思います。市民が誰も頼まれないのに、リスクも問わず、自分たちの命を賭けて駆けつける。龍大生も現地に駆けつけました。こうしたことが日本社会の中で行われ、人道的な支援が行われるということが日本社会の中に広がってきたわけです。こうした人道活動はかなり前から国際社会の中でも認知されていることであり、19世紀後半の国際赤十字の運動に

始まると思います。

しかし今回の人質事件からは、阪神大震災以来の自発的、自律的な発想にもとづく人道的活動の流れを押し戻そうとする動きが出てきたという気がいたします。そうした意味で、今回は人道活動を行っている国際的な活動のグループの方々、日本から始まった国境なき医師団と日本国際ボランティアセンターの二つの団体の方に来ていただきました。

最初にお話していただく本学経済学部の中田宏先生は『在日外国人一法の壁、心の壁』などの著書があります。在日外国人の人権問題に関して活動してこられ、先頃、外国人の人権保障の前進に貢献した活動で、人権擁護に尽くしたグループに与えられる東京弁護士会「人権賞」を受賞されました。

戸塚悦朗先生は本学法学部教授で、1973年、法曹資格を取得されています。弁護士、研究者として活動されてきまして東京弁護士会「人権賞」を1994年に受賞されています。精神衛生法改正の活動で受賞されています。また、1996年には韓国女性団体連合会、性奴隷、従軍慰安婦問題に関する貢献で「女性賞」を受賞されています。著書には『日本が知らない戦争責任』などがございます。

次に、国境なき医師団の白井律郎先生です。外科医でいらっしやいまして赤十字国際委員会よりパキスタン、ベトナムなどに派遣され、95年から国境なき医師団に所属され、スリランカなどに行かれています。2001年から国境なき医師団日本の副会長をされています。国境なき医師団は1999年、国際的な人道活動の貢献を讃えられてノーベル平和賞を受賞しています。

日本国際ボランティアセンターの熊岡路

矢さんはJVCの創設に参加された方です。インドシナの難民救援活動からシンガポール、カンボジア、ベトナムなどで人道活動に従事され、95年にはJVC代表になられ、人道援助で世界各国を飛び回っておられます。著書に『カンボジア最前線』などがあります。JVCは日本の人道活動の草分けということで、現在では最も活発に活動をしている団体です。

最初に田中先生から「人質問題をめぐる論調の分析と批判」としてお話をさせていただきます。

マスメディアの責任論

田中 外務省設置法の文書、朝日新聞、京都新聞などの社説を資料としてお話しします。4月19日付で京都精華大学教職員有志一同がアピールを発表して翌日の新聞に出ています。「私たちは、彼らへのバッシングをする小泉首相以下の政府への批判もなく、それらに同調し、垂れ流すメディア、卑劣な方法で誹謗中傷する人々を許しがたく思う。海外のメディア、アメリカのパウエル長官でさえ、3人の勇気と貢献を認めているのに、この冷淡極まりない不当な扱いは一体なんでしょうか」というのがその一節です。

大林さんと昼食時、精華大学のアピールが話題になって、その時、「アピールを出しても、始まらんのではないの」と議論して、教員がアピールを出すという形は精華大学がやったわけで、龍谷大学が後から追っかけるのも無様だなと。「議論する場をつくった方がいいんじゃないか」と言ったんですね。そしたら大林さんが実現しようとNPOセンターと相談されて、この会にいたった

ということなんです。そのプロセス自体に一つの意味があると思います。

報道内容の変遷

資料は簡単な動きを示しています。4月8日、拘束された日本人の人質3人の姿がテレビで放映される。その人たちは15日解放。14日、バクダッド空港で日本人2人が拘束される。この人たちは17日に解放。これが人質事件と呼ばれるものです。メディアの対応を新聞を中心に調べてみると、4月8日にテレビで流れて、4月9日の社説で各紙全てが書いています。

もう一回社説が出るのが4月16日。3人が解放された翌日です。「自己責任」がいつ出てきたのかなと思うんですが、調べた限りでは4月10日、「産経抄」で「国家には国民の生命や財産を保護する責務はある。しかし、ここでは“自己責任の原則”がとられるべきだ。危険地帯に自らの意思で赴くジャーナリストには、それなりの覚悟が、またNPOの活動家らにもそれぞれの信念があったはずだからである」。ここで初めて自己責任という言葉が出てくるようですね。それから再々出てくるようになるわけです。

16日付の「朝日」の記事。15日に3人が解放された直後、解放された時点からかなり賑やかに自己責任論が出てきて、「そのために使ったお金を賠償させる。調べてみると20億円くらいかかっている」ので、「賠償請求するかどうかは別として、政府は事件に使った費用を国民に明らかにすべきだ」という公明党の冬柴幹事長が言ったと、どんどんエスカレートしていく。

もう一つは、帰ってきた3人を待ち受けていたものに「家族は、まず迷惑をかけ、申し訳なかったというべきで、自衛隊撤退

が先に来るのはどうかと思う」。消息がわからない時期に、家族がテレビに出てきて発言した時、「迷惑をかけて申し訳ない」と最初に言わないのはけしからんという議論です。

外務省の対応

政治家の中でいろんなことを言うのはともかくとして、気になるのは昨日、2人が亡くなったのではないと言われる記事を受けて、今朝(04.5.29)、「京都新聞」の社説で「無謀非難を排したい」と違った論調になったことです。4月14日、まだ3人が解放されていない時に、「サンケイ」の社説に「外務事務次官が記者会見で自己責任の原則の徹底を求めた」。外務事務次官は外務省の役人のトップです。トップが「自己責任」ということを口にするのは注意すべきことです。

在外邦人の保護は法的にどうなっているかを調べてみました。突き詰めていくと、外務省設置法第4条の例えば9号に「海外における邦人の生命、身体の保護その他安全に関すること」とあります。外務省の仕事の一つです。これを具体的に執行する時の実定法はないようです。どういうケースはどこまで外務省がカバーするか、というガイドラインがあるはずですが、そのために予算も組んでいる。

大林先生と石川先生に「外務省を呼んでよ」と言ったんですが、行くと袋叩きになるのではないかと遠慮しているようです。外務省のトップが自己責任をこれだけ強烈に打ち出したことは、ちょっと押さえておく必要があると思います。

海外メディアの反応

「サンケイ」の社説検証では、他社と並べて我が社の社説がいかにか正しいかと書いています。最近、「サンケイ・読売」vs「朝日・毎日」という構図ができています。この問題についても「サンケイ」「読売」は自己責任論をベースに論陣を張っている。「朝日」「毎日」はそれほど違いはないですが、ちょっとズレはあるかなという気がします。

欧米と一括りにしない方がいいかと思いますが、日本での自己責任論の議論に欧米から見ると違和感を感じて、おかしいのではないかという意見が出てくるようになっていきます。人質が解放された後、日本で一斉に自己責任論が出てくる中、4月20日付、「朝日」が報じたフランスの「ル・モンド」は、自己責任を問う声が日本国内で広がっていることを紹介したあと「人道的価値観に駆り立てられた若者たちが、死刑制度や厳しい難民認定など国際社会で決してよくない日本のイメージを高めることを誇るべきなのに、政治家や保守系メディアは逆にこき下ろしている」と述べている。

さらに17日には「外国まで人助けをしに行こうとする世代が日本で育っていることを示した」と好意的に論評した。19日付では「解放された人質が今後も活動を続けた」と発言したのをきっかけに、謝罪や費用弁済を求める無理解と激昂の怒号が広がっている。「社会秩序を乱した者は、後悔の念を示さなければならないのが日本の習慣だ」と説明しています。

大林先生が、キルギスのケースと今回のケースを比べてお話されましたが、キルギスの場合はJICAが政府系機関で、今度の人たちはそうではなかったということです。「ル・モンド」はそのことを「社会秩序を乱

した、政府の言うことを聞かない」という形で書いている。「毎日」でパウエル米務長官が「危険をおかす人がいなければ社会は進歩しない、と人質に慰めの言葉を贈った」と報じています。そういう形で外との関係で見ると、かなりズレがあるということがわかります。

政府責任をはぐらかす便法として

人質の問題は自衛隊の派遣と密接不可分に関係している、これは避けられないと思います。自衛隊も「人道復興支援」と言う。これが自衛隊が派遣されている大義名分です。小泉さんは「いや、戦争に行くわけじゃない、復興支援、人道支援だ」と。NGOも人道復興支援です。もう一つ重要な論点は、3人の人質問題は、ことの真相がわからない面もありますが、今までのところは、自衛隊が復興支援に行ったことと、高遠さんたちの支援活動は大きく対立することになった。日本ではそういう議論になる。同じ復興支援ならば協力して一緒にできるのか、できないのか、わかりにくいですね。自衛隊も復興支援だということが、かえって3人が捕まる原因になっている。

次は、自己責任という議論がありますが、その前に「自己決定」がありますね。リスクはあるが、行こうと。高遠さんからしてみればサポートしていたストリートチルドレンのことが気になって出掛けて行った。その時、当然、自己責任は考えている。「自己責任」は政府の責任をはぐらかすために使われているのではないか。もう一つは、3人のうち一人はメディアの人だし、今回の2人はともにメディアの人ですが、メディアの問題がある。

最近わかってきましたが、日本の大手の

メディアは記者を送らないんですね。皆、フリーの人を使って記事を書いている。「毎日」の「記者の目」(04.4.28)によると、本社には外務省から何度か電話がかかってきて、「まだいるんでしょうか」と確認を入れているんです。外務省から毎日新聞に電話がかかってきて「藤生記者はまだいるのか。早く帰せ」となるわけですね。

そうするとイラクのさまざまな状況はわからない。辛うじてフリーの人が入って報道する。亡くなったとされている人は還暦を過ぎていてベトナム戦争以来ずっと行っている。辛うじてそういう人たちを通して情報が伝わってきている。その情報によって現状を知らざるをえない。そのことをどうするのか。ただ危険だから行くなと言うのか、メディアの持っている現場での責任の問題がある。

日本のメディアに欠けるもの

僕は日頃から日本のメディアは冷静にバランス感覚を持って行動してほしいと思っているので、今回の場合でも、一番知りたかったのは外務省の在外邦人の保護はどういうことになっているのかということです。毎年どれだけのお金を使って、増えているのか、減っているのか、どういうガイドラインで、どこからどこまでカバーすることになっているのか。それを調べて書いたジャーナリストはいない。きちっと押さえて議論してほしい。

拉致問題についても感じていることがある。拉致被害者が北に対して怒っている、北のやったことが大きな犯罪であることは間違いない。戦時中、日本に強制連行された中国人の問題に係わってきました。拉致被害者の死亡診断書が偽物ではないか、洪

水で遺骨が流れたというのがウソではないかと問題になっています。戦争中に日本に文字通り、強制連行、拉致された中国人について、日本政府は遺骨がどこにあるか、また死亡診断書1枚、中国政府や遺族に渡したことはありません。中国で、祭りの時、通りの入り口の両方を塞がれて、中にいる元気そうな男を掴まえて連れていく、日本で強制労働を強いたのです。他人の振り見て我が振り直せと言いたい。

日本のジャーナリストは、切々と訴えている拉致被害者の苦しみと、強制連行の被害者が戦後50何年抱えてきた苦しみを重ね合わせて報道したらどうか。5月24日、中国人強制連行福岡訴訟の高裁判決が出ました。国家は悪をなさずで原告敗訴です。北朝鮮も国家ですが、国家は悪をなさないのが前提で、国家には何の責任もないというのが、強制連行についての日本政府の公式の立場です。北朝鮮の方がそう言ったらどうするんですか。そういう目で、全体をきちっと見ていくことをしてこなかった日本のジャーナリズムの欠陥が、今回、出てきたのではないかと思います。

日本のジャーナリズムはどうしてそうなのか。1975年、サイゴンが陥落した時、難民がたくさん出ました。受け入れてどう処遇するかとなった時、日本はさまざまな制度が外国人を排除する仕組みだった。公営住宅に入れない。母子家庭の難民は児童扶養手当を受け取れない。全部日本人だけにしかいかない。朝鮮人は一切差別されていた。その時、フランスの「ル・モンド」の東京支局長がこういう原稿を書いています。「日本の難民政策が、なぜかくも後進的か。それは伝統的な朝鮮人差別の制度、これにメスが入らない限り、日本の難民政策に改善を期待することはできな

い」と。こういう論評ができるジャーナリストが日本にいない。

夜撃ち、朝がけでトクダネをあさる必要はない。朝鮮人が公営住宅に入れない。児童扶養手当ももらえない。税金だけ平等にとられる。この社会の現実を記者が知っているか、知らないか。外国の特派員はわかる。外国人だけ指紋を求められた。「ル・モンド」の特派員も在日朝鮮人も一緒ですから。このすけすけのことが日本のジャーナリストにはどうして見えないのか。ずっとつながっている問題だと思います。

大林 続いて戸塚先生に、今回の問題の基本的な論点についてお話していただきたいと思います。

占領下における国際法の観点から

戸塚 私の立場であります。一つはNGOとして国際人権活動を経験してきた者としての意見であること。2番目に国際法上の問題としては、開戦と国際法、戦争行為と国際法、占領と国際法の3段階に整理されるわけですが、そのうち今日は3番目の占領と国際法にかかわる問題をお話したいと思います^(注1)。イラク戦争の開戦の違法性については今日は省きたいと思います。

注1 戸塚悦朗「人道活動の正当性と保護の法的枠組み—『自己責任』と『国家責任』をめぐる—」龍谷法学第37巻第2号、2004年9月、130～158頁参照。

全体の印象ですが、自己責任論ということで人質になった被害者個人に責任が負わされる。そのために国家責任、国家としての責任が見えなくなった。これをもう一度整理し直す必要がある。国家責任は国際法上の狭い意味の国家責任だけでなく、国家

として起きている政治的、社会的な責任も含むと考えています。自己責任論が幅の広いものになっているので、対抗上、そうなるわけです。

誰に責任があるのか

最初に、誰にどんな責任があるのかを考えたいと思います。今回、人質の誘拐行為は日本刑法上の犯罪であることは間違いなことであります。その犯罪も極めて重い。刑法上の犯罪よりも重い特別刑法がありまして「人質による強要行為等の処罰に関する法律」の2条にあたります。世界中、どこでも誰が犯した場合でも、この犯罪は日本の刑法上、普遍的な管轄にある。法定刑も無期または5年以上の懲役という重い罪であります。拉致と比較しても重い。

2番目として、人質として誘拐された人々は違法行為を犯したのか。誘拐された5人の日本人は犯罪者なのか。人道支援、報道目的で相当の危険をおかしてまでイラクに入った善意の人であり、情勢が急変する当時のイラクでの安全性についての判断を誤って、人質にされたということを非難されていますが、それは違法行為であるかということ、どう考えても違法行為にはならない。

自分の安全判断は必要であります。しかしそれは法的な義務ではありませんし、判断を誤ったことは日本政府に対する違法行為ではないのであります。人質誘拐事件の共犯であれば全く別であります。そういう形跡もない。日本の出国、イラクの入国に違法行為があるわけでもありません。どう考えてもこの人たちは犯罪の被害者であって、その他の違法行為もないわけであります。

3番目に、犯罪の被害者に自己責任というのは適当なのか。犯罪の被害者である彼らに対して、日本では小泉首相をはじめとする政府関係者、一部のマスコミによって犯罪者、重大な反社会的行為を犯した者であるかのように非難されていますが、「自己責任」という言葉が濫用されまして、犯罪の被害者が日本全体によるいじめ、バッシングに晒されているように見えるのであります。

被害者が自己責任を負うことから始まって、日本政府に対して謝罪、損害賠償などの義務を負っているかのような異様な雰囲気がかもしだされていますが、実はそういう主張を裏付ける法的根拠はどこにも見つからないのであります。ごく一般的なことです。犯罪の加害者に対して訴訟費用の負担をさせることはあります。しかし、それ以外に捜査の費用、犯罪加害者の護送費用、刑務所での収容費用などの費用を加害者に対して請求しているか、そういうことではないだろう。ましてや犯罪被害者に対して被害者が治安状況についての判断を誤って犯罪にあったからといって、治安維持のための経費を自己責任として請求されるでしょうか。

たとえば被害者救出のため多数の警察官が出動して救出のために何らかの公共機関を使用したにしても、そのための人件費、交通費を負担させたという日本における事例があるでしょうか。私は寡聞にして知らない。治安維持、人権擁護のために必要な公的共通費用ですから、被害者に負担を要求すべき筋合いはないのであります。

治安を維持する責任者はイラク政府になるわけですが、現在イラク政府とは何なのかを考えてみたいと思います。人権保護の

責任、治安維持の責任は誰にあるのか。その国を統治している政府であります。現在のイラク政府は誰であるか。これはよくわからなくなってしまうわけです。

イラクを現在統治している連合暫定統治当局(CPA)は国連によって実効的な支配を認められていまして、イラクの統治者としての国家としての責任を負っております。米・英連合で、国連はイラク地位委員会の役割を高く評価していますが、国連がCPAに対してイラク人民に早期に政権を返還するように求めていることからわかるように、法的にはイラクはCPAが暫定的ではありますが、最高権力を掌握していることを認めているわけです。

開戦の合法性を認めたわけではない。国連が治安維持と安全の保障をCPAに対して求めているのであって、治安を維持する責任はCPAにあることは明らかであります。具体的にはCPAは人権保護の責任を最終的に負っています。人質被害者に対して一時的に人質保護の責任があるのはCPAであります。米国及び英国政府はイラクの暫定政府としてイラクが負う条約上の責任も治安維持及び人権擁護の責任、即ち人質被害者の救出義務も加害者処罰義務も負っているわけであります。

国家としての日本政府の責任

このような法的枠組みを前提にしますと、「米国はそれでも彼らを安全に救い出すことに全力を尽くす義務を負っているし、彼らのことを深く心配する義務も負っている」という米国の国務長官パウエルが発言は当然のことを言ったにすぎないわけです。その後で彼は「彼らは私たちの友人であり、隣人であり、米国の仲間同盟国の市民なの

だ」という理由をつけています。日米安保条約の責任を頭においているかもしれませんが、CPAの治安維持責任及びイラクが人質をとる行為に対する国際条約の加盟国であるということからくる当然の義務を認めたとにすぎないとも思われるわけです。

それでは日本政府の国家としての責任はどうか。自己責任を言う日本政府は、自らの国家としての責任に改めて思いを致すべきです。この点が議論がされていない。第一に日本政府はCPAの一員としての国家責任はないのか。日本政府はCPAのWebサイト情報ではそのメンバー扱いされているのであり、自衛隊を送っていることからくると思いますが、被害者の本国であるという理由だけではなく、米英両政府に率いられるCPAの一部として、CPAが負担している人質被害者保護義務に基づく国家としての責任を負っている可能性はあります。

次に自国民の外交保護権からの国家責任についてです。その上、日本政府には自国民を保護することができる外交保護権があります。したがって外国政府、この場合はイラク暫定政府であるCPAに対して日本人の人質に対しての保護救出を要求できます。米国政府に対して被害者の保護救出を求めたのは当然のことをしただけなんですね。それは被害者への特別の恩恵ではありません。国家としての責任の履行だと考えられると思います。日本政府は外交保護権という権利があるというだけでなく、被害者のためにその権利を行使して、直接人質被害者を救出する義務をもつイラクの政府、イラクのCPAに要求する国家としての責任があるのではないかと。

3番目に日本は人質をとる行為に関する国際条約に加盟しています。したがって自

ら加害者を処罰すべき国家としての責任もありますし、現在、イラク政府としてのCPAの一部として負担すべき義務としての、人質をとる行為の義務とは別の義務がある。CPAの一部であれば、政府として、状況に応じた国際法上の義務は世界中、どこに犯人がいようと処罰する義務があるわけです。

これらに基づいて新しい論点を付け加えたいのですが、日本政府はイラクの治安維持責任者である政府に対して加害者の処罰を要求できます。もし治安維持責任者である政府が処罰を怠りますと、処罰の国家責任を追求することができるわけです。

このことは日本軍性奴隷被害者の不処罰問題から明らかになったわけですが、ジェームズ事件という先例があります。内戦中のメキシコで犯罪被害者となった米国人に対する加害者の処罰を尽くさなかったということで、メキシコ政府に対して米国国民のために損害賠償請求権を米国政府は行使して国際仲裁裁判を起こしました。この事件で米国政府、被害者が勝訴した先例があります。

この先例が確立した不処罰賠償責任の法理は決して1例だけではなく、一連の国際仲裁裁判によって確立されたものであります。これは戦前のことです。ジェームズ事件の法理論を応用すると、処罰の場合には犯罪被害者の外交権を持つ政府は、日本は、加害者を処罰する権限を持つCPAに対して、不処罰のゆえに被害者が被った損害賠償の請求をすることになります。日本政府はCPA、米国、英国の連合国によって構成されているものに対して、外交保護権を行使して、人質被害者のために損害賠償すべき国家としての責任があると言えないでしょ

うか。この国家責任、国家としての外交保護権を行使をする責任、権利はほとんど論じられておりません。米国及び英国政府がこれに応じなければ、日本政府は国際司法裁判所に提訴ができるわけです。

NGOの独自の役割

人道支援は国家、政府だけが行うべきなのかという問題です。第一に、NGOの人道支援は間違った行動か。NGOが危険がある現地に入って非政府の立場で援助活動を日常的に行っていますが、それはなぜなのでしょう。人道支援や国際協力が国家だけでは手に負えないものだからであります。米英の場合、NGOの役割を肯定してCPAのパートナーと位置づけて積極的に人道復興支援に活用しようという姿勢が見えます。CPAのWebサイトを見ますとCPA指令がありまして、ここにNGOの地位が明記されています。

第二に人道支援への責任は国連、政府、NGOのパートナーシップによってなされなければならないことです。人道支援への責任は誰が負うべきなのか。私は弁護士として人権擁護活動に携わった後に、国際協力を目的とする大学で研究、教育に従事したことがあります。その中で考えてきたことですが、人道支援は国際協力の一部である。国際協力は国際法上の義務であると考えべきである。その根拠としてあげていえるのは国連憲章、国際人権社会権規約（A規約）です。日本はその両者を批准していて、その遵守の義務があります。国連憲章やA規約が加盟国に課している国際的な義務を憲法前文及び条約の義務を定めている憲法98条2項と合わせて読むと、日本国憲法は人道支援を含む国際協力を日本に義務づけてい

ると言えないでしょうか。

NGO、民間団体、非政府団体は国連憲章上、位置づけがされています。その基礎の上に国連の経済社会理事会はNGOとのパートナーシップを築いてきました。今でも国連とNGOの協力なしでは人道支援も復興援助も実施不可能だと思われます。イラクに対する国連安保理決議1483がNGOの人道復興支援への参加を求めていることもあります。それを奨励、保護する義務は人道支援、国際協力への国家の義務に含まれると考えられるので、日本政府を含むすべての政府がNGOの人道支援、国際協力を保護する義務を負っています。

ところで難民高等弁務官は難民保護のためのフィールド活動に対してNGOとともにフィールドガイドを出版しています。その中に難民保護、NGOの責任について論じている部分があります。そこには「難民発生直後に、その保護のために最初に現地に入るのはNGOであることが多い。NGOは緊急時に現地で効果的に難民のために活躍することが期待されている。難民保護の責任はNGO、政府、国際機関がパートナーとしてともに担うべきである」と述べられています。

阪神・淡路大震災のことはお話に出ましたが、ボランティア活動なしには救援活動はできなかったということを学んだはずで。外国で災害被害者が出た時はどうなるか。イラク戦争もイラクの市民にとっては災害と同じであります。そこに暮らす、苦しむイラク人がいるのですから、危険があってもその人たちを支援しようという日本人が現れたことは喜ぶべきことだろうと思います。日本政府は「危険ながら外国の災害被害者には日本の民間人は支援行動を控

えろ」と言っているように聞こえるのですが、それは内外の災害に対するダブル・スタンダードの罫に落ち込んでいるのではないか。人権保障、国際協力にあたってはダブル・スタンダードは禁物であります。

ジャーナリスト・NGOの国際法上の位置

実は、こういう政府の反NGO的態度は珍しいことではありません。多くの国でも起きております。とりわけ非民主的国家、全体主義国家、軍事独裁国家ではその傾向が顕著であります。そのために人権擁護者の権利を保障するための人権基準と国際機関が必要となります。そのため国連総会第三委員会は人権委員会の提案した原案をもとにして1998年12月9日、世界人権宣言採択50周年を記念して「普遍的に承認された人権と基本的自由を促進し、保護する個人、団体及び社会組織の権利と責任に関する宣言」(人権擁護者の権利と責任に対する宣言)を制定して国連総会に提案しました。翌年3月には国連総会の決議として国連の宣言となったのです。

この宣言は人権、人道支援、国際協力分野で活動するNGO活動をはじめ、人権問題の広報のために活躍するジャーナリストなどの国際法上の地位を定め、擁護するため根拠となる理論的な人権文書であると言っていいと思います。この宣言を採択した国連総会はこの宣言を広く知らせるように各政府、NGOに要請しました。日本政府は国連総会決議の主要な名宛人の一つであり、この採択に関与しております。十分な情報を持っていたはずで。

しかしながら、日本政府は国連の要請に従うべく、十分な努力をしたのでありましょうか。外務省のWebサイトをチェックし

ましたが、この宣言は載っておりません。ですから努力は顕著とは言えない。日本語への翻訳もWebサイトから入手できませんでした。今回の小泉首相以下の人質犯罪被害者に対するいじめ同然の言動はこの宣言に合致したものとは言えないだろうと思います。いじめに加担した政府関係者はこの宣言を読んだことがあるか、伺ってみたいと存じます。

今回の事件を契機に、私も遅まきながら市民に伝える必要性を痛感しています。総会決議はNGO関係者にもこの宣言の広報の努力を要請しました。NGOがもしこの宣言を知っていたならば、自己責任論が主張された時、すかさず反論ができただろうと思うのですが、今からでも遅くはないので、この宣言文^(注2)を十分普及させる必要があるのではないのでしょうか。

注2 戸塚悦朗「国際的人権擁護活動に従事するNPO活動家とジャーナリストの権利保障の重要性」添付資料、龍谷法学第37巻第4号、2005年3月、435～461頁。宣言文は末尾掲載。

2000年の準備委員会はこの宣言の実施のために事務総長特別代表の任命の決議を採択しました。事務総長特別代表は個人やグループが情報を提出した場合、これを受理して政府と協議する権限を与えられています。この事務総長特別代表による報告書が毎年、国連人権委員会に提出されまして、最近には今年の報告書も出ております。

今回の人質被害者の一次的被害及び解放後の日本政府によるいじめ、パッシングの二次的被害も、この宣言がカバーする範疇に入ると考えられますので、被害者の権利はこの宣言によって保護されるべきだろうと思います。

その被害は事務総長特別代表に対する報

告に値すると思われます。特別代表への被害情報の提供は誰でもできまして、そのためのガイドラインもありますので参考にさせていただきたいと思います。日本と日本人はダブル・スタンダードの罠から自らを解き放つ必要があるだろう。それに向かって人類的な視点を獲得することが必要であると思われます。人質の被害者になった方たちはそういう意味では私たちのモデルになりうると思われます。

(コメント)

臼井 僕たちから言うと、権力のある人たち、軍隊が政治的判断で自衛隊をイラクに送るのはそれなりの信念があると思いますが、そこに人道という言葉勝手に使わないでくれと。ヒューマニタリアン(humanitarian)からすると独立を侵害されていると考えていまして、その言葉のプリミティブな意味について質問させていただきます。

僕たちはパスポートを持って行きます。これは「この国の人間だから安全を保障するよ」と書いてある。それを保障されなかったから、日本の主権から国民の保護が保障されないのかなと思います。

戸塚 人権NGO、弁護士をやってきましたので、専門的な研究者の立場ではないです。今回もにわか勉強をして申し上げたので、必ずしも正鵠を得ているかどうかわかりませんが、最初のコメントについてNGOが人道援助で、軍隊がやるのは人道援助と言わないのではないかと。

研究者の立場としては慎重に調べてみたいといけないなと思いますが、直観的に申しますと、国際人権法は国連憲章以降、発展してきた国際法によって人権を擁護しようという一連の法です。一方、国際人道法

は古くて最初は赤十字から始まったわけです。戦争をやっている人道的であるというのはおかしいのですが、政府が人道に反することを一杯やるので、それを規制するために戦争のやり方を規制した。人道法に違反する戦闘行為をやった場合には、B.C級の戦争犯罪として一連の裁判がなされましたが、通常の戦争犯罪と言われるわけですが、そういう違反をするのが政府ですので、人道援助するのはおかしいじゃないかというのはよくわかるんですが、ただ難民高等弁務官事務所、これは国連機関でありまして、これをつくっているのは政府なんですね。へんなんですが、非人道的なことをやっている政府が人道的なことをやる機関をつくっている。先程の宣言によっても「一次的に人権を擁護する責任は政府にある」と書いてある。人道的な行為をするのも政府の責任である。国連憲章上の義務であると、憲法も合わせて読めばそうなるわけで、必ずしも政府がやることは人道援助ではないとも言いきれない。食糧援助なども人道援助です。

国際人権法は、実は、よその国の国家の内政に干渉することなんですね。以前はやっちゃいけないことだった。戦後に国際人権法ができて変わってきて、人権の分野は世界の関心事である、国際社会の関心事であると、他国がおこなった人権侵害も批判して人権を守れというようになった。その前は内政干渉になるのは困るので「人道」という言葉を使って国際紛争に歯止めをかけようとしてきたのではないかと思います。それをやってきた主体は国家だと思います。

第二のパスポートの問題ですが、おっしゃる通りだと思います。「この人間は国民だから保護してくれ」という、これが外交保

護権の行使である。国籍があるのだから国家の一部である。したがって、日本人の人権が侵害されれば、日本の主権が侵害された。国際的主権の行使として保護を要求する、外国政府へ損害賠償を要求する。先程のCPAがコントロールしているところは治安が維持されないから彼らは犯罪の被害者になった。治安を維持する責任は米英にあるのですが、被害を受けた以上、その被害を回復せよ、犯罪者を処罰せよと。処罰しないのなら、それは賠償しろと要求するのは主権の行使だと思います。

熊岡 自衛隊派遣の問題で、私たちは昨年、自衛隊派遣以前に軍隊的なものが人道支援することに反対してきた。国際人権法、国際人道法、言い換えれば国際戦争法とは次元の違う話だと思うんですが。

それには3つ論点があって、一つは、軍隊は国際協力や人道支援の訓練を受けているわけではない。敵を倒すことに専門性がある。2点目は、軍隊は人道支援が求められる中立性、公平性を実現しにくい。3点目に、軍隊及び軍隊的なものが人道支援を行うことによって、本来人道支援を行う国連の専門機関、国際赤十字、国内NGOの中立性が疑われて危険になる。これはまさにイラクで起きてしまったことで、8月19日、国連代表部で24人が犠牲になって、国連が引き上げるきっかけになったわけです。10月には赤十字国際委員会がやられる。戦前の法律等の関心から言うと、このことはどういうふうに位置づけられるのでしょうか。

戸塚 その点は私も全く賛成です。さっきの政府、権力が人道支援と言うのはおかしいのではないかと。政府が9条を厳格に守って自衛隊を海外に出さないという場合、それでも権力を持っているわけですね。そ

れが軍事的な手段を使わずに平和的な手段で援助する、国際協力をする、技術支援をする。それは政府の義務だと言っています。ただその中に軍事組織が、それをやるのがいいのかとなると、おっしゃる通りだと思います。あくまでも平和的な手段によって行うという場合に限るわけですから。自衛隊だったら軍事組織ですから、人道支援には適合しないと思います。

国境なき医師団の原点

大林 つづきまして、国境なき医師団(MSF)の臼井さんから話をいただきます。

臼井 国境なき医師団の臼井です。今日は話をする機会を頂戴しましてどうもありがとうございます。現場で汗かいて働いている方なので難しい話は苦手なんです。大林先生からお話があった時、政府と自衛隊以外は危ないところに行くなと。それ以外の人たちはどうなのか。農協のおばちゃんがいラク戦闘部隊のツアーに行きたいという話をしたとすると「危ないから行かないでください」と納得はできるんですが、それと皆一緒にたにされて「行かない方がいいんじゃないか」という話になりかかっていたので、僕たちの方から、ヒューマンタリアン(人道主義者)のアイデンティティを示して、その役割から話をしないとわかりにくいのではないかなということです。

ヒューマンタリアンとは、その下書きにあるのはジュネーブ条約です。ヒューマンタリアンとは人道主義者という意味ですが、80年代以降の現在的な意味では人道援助者と訳さないとおかしい。非人道的なことが行われているところがあって、それに苦し

んでいる人たちがいるということが最初にあって、それに対するリアクションとして人道援助ということがある。MSF(国境なき医師団)の究極の目標はMSFがいらないようになることだと。非人道的なことがなくなれば、MSFはなくなる。国境なき医師団がなくなる。苦しんでいる人たちがいることが、僕たちの存在する最初の原点だということです。この人たちの視点からなるべく離れないところで話を進めたいと思います。

MSFのアイデンティティ——独立・公平・中立

国境なき医師団(MSF)のアイデンティティ。活動することが最初にあって、活動する基本になるMSFの憲法、チャーター(charter)があって、その中でMSFは、独立で、公平で、中立であるボランティア団体であると定義されています。ジュネーブ条約を読まれた方は、赤十字と最初に出てきますが、ヒューマンタリアンという言葉が何回も繰り返されてくると思います。活動する、現地で活動することを僕たちはミッション、使命と言っています。現地に行って働くことが僕たちの仕事であるということです。

次に独立で、公平で、中立でというのは具体的にどういうことか。独立は具体的には精神の独立とリソースの独立——財源、人的資源も含めて独立していることを基本とするということです。MSFのインターナショナル・ムーブメントの中で自己決定する。イランに地震がありましたが、外科のチームが行くのか、内科のチームが行くのか。いつまで行くか。全部自分たちで決めます。独立を守るためにはどういうことが

必要か。すべての既存の機関や権力から独立し、どのような制度であったとしてもその外交政策に奉仕したり、その手段となることを拒否する。必ず権力から距離をおく、そうしないと巻き込まれてしまいます。また、財政だけではなくリソースの独立を厳格に言っています。そこまでは組織としての独立のことですが、組織の独立を守るために一人ひとりのボランティア自身も権力から距離をおいて独立することが求められています。

公平性はヒューマンитарリアンの活動のすべての基本になることですが、MSFとしては二つの要素に分けて考えています。差別しないこと、no discrimination、一番必要な人のところに行く proportionality。プライオリティを考えて、自分たちのスペシャリティなり、できる範囲の中ですが、MSFは守備範囲が広いので、一番援助を緊急に必要としている人のところがプライオリティが高い。状況がよくなってくれば、現地の人に続けてほしいと望まれたとしても、活動の優先順位に照らして撤退することもある。

今、世界中で一番危険なところ、西スーダン、パレスチナとかを考えてみると、「なぜMSFは危険なところを選んでいくんですか」と言われますが、僕たちとしてはそうではなくて、危険なところじゃなく、一番行かなければいけないところに行っている。行った先にMSFしかいなかったりするので、公平性を保つことを前提に自己決定していくわけですが、そういう危険と言われているところに入っていくヒューマンитарリアンの正当性、独立であるという意味では正当であると思いますが、公平性を実現するために入っていくことが、正当性を裏づ

ける一つの論拠になっていると思います。

中立性。言うはやすくしかし難しいのですが、武力紛争のどちら側にも与しないということです。

他にも活動の原則があるのですが、具体的にこういうことを守って活動しようとするとうどういうことが起きるか。一つは権力、パワーとの間に自然に緊張問題が起こる。

権力との関係。権力は本来的に人道的ではない。権力を守るために弱者を切り捨てることをしてきたわけで、人道的な目的で設立されたものではない。MSFは人道的な目的で設立されていますから、本来的に人道的であってしかるべきですが、権力はもともと違う目的で設立されてきたものですから、本質的には人道的ではない部分が少なからずある。権力が非人道的なことを行う可能性がある。弱者を切り捨てる、ホームレスをほおりだす。それを知らないと言ったり、知っていて見ないふりをしていることは、ヒューマンитарリアンとしての倫理にもとるという考え方です。

そういうことが起きたらそれはだめだといって、そこに行ってその人たちを助けることをしなくてははいけない。抵抗の倫理はそういうことだと理解しています。ヒューマンитарリアンとしての倫理があるならば、時には権力に抵抗しなければいけないということを含みます。そうすれば権力との間に緊張関係が起こる。だから喧嘩しろということではなく、それが基本的な考え方です。私たちはヒューマンитарリアンだと。軍人たちがヒューマンитарリアンだという時、僕たちの独立性が危機がある時、「それは違います」と言って、ちゃんと守ることが自分たちの義務だと考えています。

最前線の活動現場

MSFの活動は「人道精神を基礎として、法に基づく権利を基礎とはしていない」とはっきりポリシーで決めています。僕たちは人道に対する罪が起こっていて、そこで起こっている人たちのことを知っていて、人道的に見逃せないので行くわけです。結果として国際人権法に違反するようなことが起こっているかもしれないが、人道に反していないかどうかはまず判断の基本となる。私たちの目的は危機的な状況を改善することであって、正義を実現することではありません。正義が実現されるまで行くということではなく、危機的な状況で死にそうな人を一人ひとり助けてくるということです。法律関係についてはこういふふうに考えています。

MSFの場合はボランティアであるということです。異論はあるかもしれませんが、ヒューマニタリアンとは、独立で、公平で、中立な活動をしているということです。

現地に入っていく上でのファクター。行動する、行って手術する、もし僕が怪我したり、死んだりすると手術する人が誰もいなくなる。セキュリティが僕の活動にとってプラスになるわけです。権力からの独立も同じことで、そういう人たちは権力に痛い目にあっていきますから「君たちの側だ」ということはセキュリティにとっても大事です。公平性ももちろん同じです。中立性も、ゲリラの兵士も政府軍の兵士も手術する。どちらの側にしても僕らがいないと困るということは僕の安全にとって大切になってくるわけです。ヒューマニタリアンのアイデンティティを持って示していることがセキュリティにとって大事だということです。そういうものがあつた上で、技術的

な側面、常識的な行動をとる、ルールを守る。患者や家族、スタッフに情報を常に提供する、僕たちが入っていけるのはヒューマニタリアンの意識を持っているから入っていけるわけです。

ランドクルーザという車を使いますが、大きなアンテナが立っていて、ベースと15分ごとに連絡しながら、バンパーの真ん中にMSFの旗があつて、横にもステッカーがある。フロントガラスに「車の中に武器はない」というステッカーがある。装備は大事ですが、「僕たちはMSFです、中立です、ここの人たちを治すために来ました」と宣言しながら走っている。自分たちのアイデンティティを示しながら通れるわけで、もしアメリカの旗を掲げていけば行けないわけで、装備も大事だが、アイデンティティはもっと大事だということです。

危険地域を決めるという話は「誰にとって危険なのか」というのが僕たちの質問です。世界中の人たちが軍人、政治家も行けないところを僕たちは安全に行って帰ってくる。僕たちの実感としてはMSFしか来ないじゃないか。国連も来ない、政治家も軍人も来ない、ヒューマニタリアンしかいないところばかりです。その根拠になっているのは、自分たちのアイデンティティを確立して、それを守りながら動いているということです。

あなたのヒューマニタリアン度。「人々を恐れさせたり、傷つけたりする武器を持っていません」「そこに生きる人たちに役立っていますか」「行動していますか」「いかなる権力にも属していませんか」「あなた自身の判断でここに来ましたか」「命令できたのではない、ここに来たのは援助を必要とする人たちがいるからで、政治的な判断やこ

こは戦闘がなさそうだというあなたの都合ではなく、必要とする人たちがいるから来たんですか」「武力紛争のどちらの立場でもありませんか」。

採点表ですが、これに当てはまらない人はヒューマニタリアンではない。チェックした数が2～5の人はヒューマニタリアンにぜひなってください。全部チェックの方はあなたは立派なヒューマニタリアンです。ヒューマニタリアンとほんやり思っている、なれないのですが、こういう意識を持っていればなれるということです。

「人道」を侵犯する政治・軍事

武器はだめ。今、日本や世界で起こっていることを僕なりにいくつか書いてみました。明らかに起こっているのはヒューマニタリアンの独立性、公正性、中立性が危機に晒されている。今、日本ではヒューマニタリアンの活動に対して、場合によっては渡航制限をする。日本から出発する、ここが必要だから送ろうというのに、僕たちの自己決定の独立が侵害されるということですね。独立した活動、考え方がどんどん萎縮していくようなことになると、政治目的に合ったものが増えてくることになり、価値観の多様性がなくなってしまう。そうすると公正性が失われていくと思います。そうすると、NGOに対して具体的な戦闘地域の一部として活動するように求めたりするんですね。実際にイラクの中ではCPAがNGOの活動を制限するようなことをしていますし、現地調査をしたいという「危ないからアメリカ軍が合流してやるから一緒にやりましょう」と。中立や独立性を権力は侵害してくるということです。

自衛隊が「人道援助で派遣」とプレスリ

リースして、それを載せているのは日本のマスコミだけだと思いますが、人道活動と政治活動、軍事活動を混同するようなことが世界中で平気で行われています。これはヒューマニタリアンの独立への侵害でありますし、ヒューマニタリアンのセキュリティに悪い影響があることは明らかです。銃をさげた人たちが「自分たちはヒューマニタリアンだ」と言いふらすと、僕が「ヒューマニタリアンだ」と言った瞬間に「あいつらの仲間か」という話となると、危ないんですね。悪影響があると思います。

政治目的のものを人道とわざと呼んでいると思いますが、「人道」という範疇で人道に出す予算をイラクに出すことをしている。国連の11月に出したプリスリリースをイギリスの『エコノミスト』が「イラクにこれだけお金が出ているが、アフリカにも世界にもこれだけヤバイところがある」と載せています。アフリカに17か所、チェチンとか、パレスチナ、北朝鮮もそういうところが見捨てられて、イラクとかアフガニスタンにテロとの戦争という名目で人も金も集まっている。政治的援助は人道的ではないということのわかりやすい証明だと思います。人道的にヤバイところを無視しても政治的に価値のあるところに出していく。

BBCのWebで、イギリスのチャリティ団体が、アフリカとか貧しい人たちに出しているお金が、テロとの戦争名目で政府が人道と軍事のものに出しているものと、わざとごっちゃにしていると言っています。アフガニスタン、イラクで再建援助と言っているイギリス人の金と同じ「人道」というポケットから出ている。そのためにヒューマニタリアンとミリタリーの区別をわからなくしている。多くのアフリカの難民キャ

ンプでは子どもたちにはMSFの医療援助しかない。水もない。5キロくらい歩かないと飲める水がない。自給だしマラリアもすごいところです。世の中にこういう人たちが何千万人、何億もいる。この人たちに何かをすることのほうがプライオリティは高いと思います。だから誰かがしないといけない。少しでも何かできるのはヒューマンитарリアンしかいないわけです。だから行くしかないと思います。言葉はわからないけど「またきてね」と言っている。この子どもたちのところにMSFでなくても、ヒューマンитарリアンの精神を持った人たちが行くべきではないかと思います。

NPO活動の立場から

熊岡 1979-80年前後、ベトナム難民は海を越え、カンボジア難民は地雷で覆われた国境を越え、悲惨な状態で隣国にたどり着いた。その過程で命や手足を失う人も多かった。自国の保護を失うという最も弱い立場の人々（難民）への人道支援の必要性は、それ自体として明らかだった。「人道の心」はある1枚の写真やある映像に触発されて動くこともある。

日本ではJICAという大きな政府援助機関があって、昨年は日本ODAの50周年になりますが、その歴史の中で、紛争に関係する人道支援に携わったことはあまりありません。

政府から距離をとることの重要性

欧米その他の国の経験でも、紛争地域での人道支援において、緊急救援、医療等も含みますが、自発性、中立性、人道性においては、民間の方が比較優位にある。NGO

の方が柔軟にかつ有効に動けると、政府機関も判断している。多くの国では政府機関が人道支援に近いことを行うこともありますが、一般的に人道的支援や開発協力についてはNGOに委ねられることが多い。

私自身、現場で活動しているからわかるんですが、タイ・カンボジア国境、ソマリア、エチオピアの国境、戦争や紛争の地域では、刻々と状況が変わっていくわけですね。その変化する状況の中で、NGOでは一人もしくは数名のメンバーで状況の変化を理解し、分析しながら、今日・明日、活動をどのように展開しようか判断し進めるわけです。紛争（戦争や内戦）で苦しんでいる難民や地元の人々がいる。最近ではイラク等、その他の地域でのさまざまな困難があるのですが、一人ひとり、一家族の困り方、小さい村社会の困り方に的確に対応できることも、NGO、国際ボランティア団体に優位があると、政府機関も含めて認めています。

今回のイラクにおける「自己責任論」の問題ですが、紛争地において退避勧告が出ることがあります。一般的にはその国の観光客、ビジネス等一般の人々にあてはまると考えているケースが多い。一昨日、日本人のジャーナリストが事件に遭ったわけですが、紛争地で活動するジャーナリストとNGOについては、直接、この避難勧告を自動的にあてはめることは欧米では考えていないと思います。イギリス政府の例ではクリチャンエイドやOXFAMなどのNGOの活動を評価し、それらがあえて紛争地に入ることを認めて、政府機関等ができない部分をおこなってくれるという意味で、積極的に認める。一般の観光客、ビジネスマンとは同じに扱わない。今度の日本の論点は自

衛隊派遣という政治的な課題の真ん中に、高遠、今井、郡山さんの3人の人たちが入ってしまったので、自己責任論、バッシングという、歪んだ方向に行ってしまったのだと思います。

私が属している団体でおこなった難民救援について、日本社会では多くの関心がよせられた。難民側で働く部分では資金・関心が集まってくることもあったのですが、JVCなどは、あえて日の当たらない、難民を出している元の国、カンボジア、ラオス、ベトナムの復興協力に入っていた。アフリカでも似たようなケースがあります。そこはまさにNGOだからできたと思っています。今でこそ、カンボジア、ラオス、ベトナムには気楽に旅行に行けますが、当時はカンボジアは日本を含めて多くの国と国交がありませんでした。ベトナム、ラオスは日本やアメリカにとって悪い国というイメージがありました。国交のないカンボジアは、今で言うところと北朝鮮に行きって活動するような部分があったという意味で、物理的にも心理的にも入りにくかった。そういう中で難民問題を究極的に解決する(難民を出さない、あるいは一度出た難民がもどれる)ために、難民を出している元の国に入ること、そこをあえてやろうと思って入ったということにNGO(JVC)の特徴と価値がありました。

ポイントは日の当たらないところのニーズを、いかに自分で究めるかということです。政府やビジネスセクターから独立しているがゆえにできることでしょう。人道の中身を法的のみならず、心と感性の中で、どれくらい深くとらえられるかという繊細さの問題であると思います。

人道支援においては、二重に政府との距

離を意識的にとることが必要です。まずJVCの国際協力も日本政府や日本の政党との関係において中立性を保つことが必要だということです。そうでないと相手国に色がついて見られる。二番目にサダム・フセイン政権下のイラクで働くような場合、サダム・フセイン政権と同調することなく、その印象の悪さの中で、同じ色で見られる、2,500万人の人々や子ども的人道的必要については(政府の問題と)分けて考える。そういう政治との距離をとる努力の中で人道支援ははじめて意味をもち成立します。

人道支援の付随的意義

人道支援はそれ自体が目的ですので、そこに余計な意味を持ち込むといけませんが、多くの紛争地で働いてきて、人道支援という活動をもとにできうことは多いことが分かりました。

①紛争地(戦争の地、独裁政権の地)において、(アムネスティとかヒューマンライツウォッチと異なり)人権を前面に出す団体ではないので、限界はあるのですが、「そこに在る」ことによって一般の人々、女性、子どもを含めて、さらに弱い立場の人がいじめられかねないところで、私たちが第三者として、また国際社会、外国人という「よそ者」として、一種の「目撃者」効果、「よそ者」効果を持って人権侵害状況にいくらかでもブレーキをかけることができう。(人権団体には、提言、キャンペーンで大いに活躍して頂きたい)。

国連の人権委員会やアムネスティのようなことはできませんが、一定程度、人権侵害に対する具体的なチェックポイントになりうる。これはMSFなど世界の難しいところでやっておられることと同じで、直接に

は活動中心なのですが、医療活動をしなから、「そこに在る」ことによってできることがあることに気がつきました。

②イラク、パレスチナ、スーダンもそうですが、紛争地にいる人たちは水がない、食べ物がない、住むところがないことも含めて苦しんで困っているわけですが、同時に彼らの気持ち、声、考えていることが、外に伝わらないことに苦しんでいる場合があります。ジャーナリストも来ない、ジャーナリストもある意味で、ある種、焦点のあたったところに集中する。NGOもそうで、ジャーナリストだけを批判するわけではないですが、ジャーナリストも来ないところで活動するNGOがいる。NGOが、「声をなくされた人々」の声を受けて、日本に届ける。国際社会に届ける、そういうことができるし、役目として意味がある。しかしこれはあくまで付随的なものです。人道支援というものができて初めて言える部分だと思います。

③もう一つは紛争地で、世界から忘れられてしまったところにいる人々は、物質的な欠乏のほかに、精神的に孤立感、孤絶感を持っているわけです。それに対してNGOの人たちがそこにいて活動することを通して、孤立している人たちに「関心を持つ人たちがいるんだ」と伝えることが、彼らを励ます効果を持つこともあります。

④カンボジアで現場型のNGO15団体（欧米、オーストラリア、日本など）が集まり、「カンボジア国際NGOフォーラム」をつくり、平和アドボカシー（政策提言）を行いました。

1）カンボジアの孤立を解き、国際社会に受け入れられるべきだと主張しました。これが一つのポイントです。

2）難民側には何億ドルも集まって、難民には一人年間150ドルのお金にあたるものが援助されました。かたやカンボジア国内には一人1.5ドルというアンバランスな状態がある中で、援助の不均衡があることによって紛争が長引いたり、激化することも含めて「援助を均衡すべきだ」と要求しました。

3）もう一点は、当時冷戦構造の東西対立の中で、和平交渉その他が暗礁に乗り上げて進まない時、北欧などのより中立的な国々、また国連・NGOなどが動くことによって、少なくとも内戦が終わる交渉につながるような、ピースアドボカシー、平和への、内戦停止へのアドボカシーをおこなったということがあります。これもあくまでも現場での活動があって初めて聞いてもらえる。現場の声を伝えることによって、日本社会や国際社会に提言できるという流れをつくることができたのではないかと思います。

今、述べたことは本来の人道支援から言えばプラスアルファの部分なのですが、実際の活動ができているかどうかの基本です。岩波『世界』6月号に「人道支援とは、自己責任論を含めて」を書きました。UNOCHAという国連の人道支援事務所も含めて、軍と人道支援の関係、紛争地における人道支援の中での軍とNGO関係の一定の基準、スタンダードをつけたものを付記しております。

現地での安全確保について

安全については私たちは3つの基本的な考え方を持っています。

①私たちは「よそ者」であるわけですが、地域の社会に溶け込んで、地域の人々と信

頼関係をつくることが最大の安全保障と考えています。技術的には武装したガードをつけるとか議論になりますが、その地域社会、地域の人々と信頼関係を持つことが最大の安全であると考えています。地元の人々によって守られる。活動にかかわる一番いい情報を、安全にかかわる情報・アドバイスを地元の人からもらえる。そこが基本だと思います。

②武器を持たないこと。逆説的かと思いますが、武器を持てば武器を持っている人を吸引してしまうことになります。今回、4月、高遠さん、郡山さん、今井さん、その後2名(安田さん、渡辺さん)の彼らのうちの1名でも武器を持っていたら、それだけで結末が変わっていたと思います。悲劇的な結末(命を失うということ)になっていた可能性があったと思います。

③武器を持っている組織、軍隊や軍隊的な組織に近づかない。イラクの文脈で言うと、CPAという米軍を中心にした占領軍行政がありますが、それに100団体以上参加しているNCCI、イラクにおけるNGO調整委員会があります。CPAのもとで登録しろという要求に対して、いくらか再建されつつあるイラクの行政、警察署に登録したいということも含めて、できるだけ占領軍と距離をとろうとしています。2003年8月19日の悲劇(国連ビルの爆破により、デ・メーロ国連特別代表など二十数名が殺され百名以上がけがをした。)からのことだと思いますが、国連は中立で、公平な存在だということで人道支援、復興支援にかかわっていたと思いますが、結果的には米軍、占領軍と協力していると見られてしまったために攻撃されたという面があると思います。そのことで人道支援の基本である中立性、公

平性、独立性にかかわる問題ですが、徹底的に軍隊的なものから距離をとろうとしています。

[質疑応答]

大林 龍谷大学の学生からコメントを3人からもらいます。法学部山根さんから。

山根 法学部の山根です。国際協力関係のNGOのボランティアスタッフとして活動しています。今回の事件は人ごとではないし、メディアに多少踊らされてるところもあり、まだ自分の中で整理できていない状態です。カンボジアに行ったときの体験を含めてお話をさせていただきます。

今のカンボジアはイラクと違うと思いますが、現地のNGOにいくつか訪問させてもらいました。「バックパッカーがNGOにアポなしでやってきて支援物資を勝手において帰ることが困る」と聞きました。残念だなと思って、現場での支援の仕方、あり方に難しいと改めて考えさせられました。思いは皆一緒だと思うし、市民活動が政府や軍にできない面をしてきたということで、NGOの支援については大切だと思います。これが制約されることによって市民活動がこれからどうなっていくのか、国が関心を持たないような国の人は、これからどうなっていくか、不安で仕方がありません。神戸出身で、阪神大震災の被災者だったという経験からも強く訴えていきたいと思います。

岩尾 経営学部です。国際協力関連のNGOで学生スタッフとしてボランティア活動をしています。NGOのスタディツアーで海外に行きました。今回のようなことがあり、政府がおこなう支援とNGOがするものは別物だと思います。NGOの支援は日の

当たらない場所に行けるということではないかと思います。日の当たらない場所の人たちはジャーナリストや政府が行かなかったりするところで、本当に困っている人たちが多いと思います。その人たちに支援をするのは重要なことだと思います。NGOの団体だからできることだと思います。危険を犯してまで現地に行く。安全が保障されていないことはわかった上で、困っている人のために何か一つでもできることはないかという強い思いがある。そういう思いに対して、政府側は渡航制限をしたり、自己責任を追求したりする発言をするのは残念な話だと思います。パウエル長官が言うように、同じ国の人たちが危険をおかしてまで困っている人たちの助けに行くのを誇りに思うべきではないかと感じました。NGOのスタディツアーに行って、政府がNGOの活動を、もう少し勉強してもらえたらと思いました。

朴 法学部3年生です。主催している龍谷大学NGOセンターの学生スタッフをしています。今回これまでの自己責任に関する報道等聞いた中で考えたこと。自衛隊は人道支援のためにイラクに派遣されたと政府は言っていますが、派遣されている自衛隊550名の中で人道支援を行うという人数は130名しかいない。残りの420名は警備、他国の軍を支援していると聞きました。このような現状の中で政府が人道支援をしていると言っても十分ではないと思いますので、市民が人道支援で積極的に参加することは大切ではないかと思います。

劣化ウラン弾の被害の実態を調べて絵本にしようという目的で行った今井さんは「今回の経験で自分に自己責任が生じたことは、今回の体験とイラクの現状を人々に伝

えることが責任だ」と言っていました。それを聞いて思ったのは、今現在、メディアで報道されている情報は、イラクで起きている現実のほんの一部だと思います。それをどこまで信用していいのか、いつも新聞を見たりテレビを見たりしながら不安に思い、少し恐くなることもあります。私たちはイラクで起きている真実を知る権利もあると思います。知る権利は法的な意味での知る権利なのかどうか、私たちは知るべきだと思います。そのためにも市民が現地に入って活動し、その体験を多くの人々に知らせることは重要なことだと思います。

大林 NGOボランティアセンターは、一昨年、イラクの劣化ウラン弾の写真展を開きました。それでは今のコメントと、さらにフロアからも意見をいただいておりますので、それぞれレスポンスをいただきたいと思います。

白井さんと熊岡さんに「活動を始めた個人的な動機について。どういうきっかけでこの仕事をされるようになったのか。ご家族の反対はありますか」「NGO同士の関係は協力してやっているのかどうか」「自分から何かすることはできなかったが、今回の話を聞いて、自分にとって何かできることはあるのではないか」ということを熊岡さんに。白井さんに「個人が自分が思ったことを素直に言ってバッシングがない風土はどうしたらできるか」。田中さんにも。「イラクの治安の問題について、実際に自衛隊が現地でどう受け取られているか。役に立っているのか、撤退することはできるか。イラクは軍隊がなくて治安は維持できるか」「現在のイラクの状況を見て、日本のようなバッシングがあると現地に行くことは難し

くなっているか」。

ジャーナリズムの本質について

質問 毎日新聞京都支局長です。ジャーナリストに対してご批判がありましたので、それも含めて。熊岡さんとは12年前、カンボジアのホテルで話をしたことがあります。当時大阪本社の社会部におりました。伊丹から京都の自衛隊が初めてカンボジアに行きました。その時も同じように軍隊が出ていくことの是非について国内で反響があったと思います。毎日新聞大阪本社では1979年から、難民報道をやっています。2年半前まで東京の政治部にいたんですが、外国の報道は東京発の原稿が多いと思います。記者は各本社に散らばっていますが、東京にいと権力側から取材することが多いわけです。大阪は大阪で本社機能があるわけで、そこで何ができるか。権力側からネタをとってくるのがない。地べたをはって何かないかと考える。調査報道と言われています。そういうことをしない限り書けないというのが地方にいる新聞記者の悩みでもあります。何とか世界とかかわっていきたくて社会部が中心になって難民報道をやっています。毎年、カメラマンと記者が世界に散っています。その中で12年前、カンボジアに春2か月、秋2か月、PKOの自衛隊派遣に絡んで行ったわけです。

大阪のジャーナリストは、権力から聞いた話をそのまま書くのではなく、自分で調べたことを積み上げて書くという取材方法しかないわけ。2年に難民取材があって、社会部がブカレストに入りました。東京からも取材が入っています。二つ続けてデスクワークをやったんですが、東京の記者は知識もあり、英語もうまい。難民キャ

ンプに行くとか会議をしている政府の役人がいて、そこで話を聴くと難民キャンプの状況がわかる。そういう形で記事が書かれている。それなりに面白い記事にしてある。それから先が大阪から行った記者の見せ場です。そこに埋まっている子どもたちの声を聞いていくのが大阪のジャーナリストであるということを立証したような記事が何本か出ました。毎日新聞も昨年、アンマンでのカメラマンの事件がありました。奢りや特権意識があったのではないかと批判されました。確かにその通りだと思います。

私は難民取材の時、子どもと話をする時、最初に「君たちは世界で長生きする人類なんだよ。1,250人の子どもたちが世界中で死んでいく中で、どういう形で君たちは生きていくか。まず勉強しなさい。困っている子どもたちを助けることができる大人になるために勉強するんだ」と話したりします。すると子どもたちは極めて正直で、目が輝くというシーンに何回も会いました。ジャーナリストという、ある面で特権的な部分があることを自戒しながら、読者の代表として行っていることを思いながら取材しなければいけないと思います。私は支局長として若い記者を育てる立場にありますが、そのことは最初に話をしなければいけないことだと思っています。若い記者はしんどい取材を厭う人もありますが、それでは新聞記者の仕事はできないと話をしています。

誰のための責任か

質問 責任というものについての的を絞って考えてみたい。人質になった人のことを考えてみたい。NGO活動には責任がともなう。今までの話は責任論が出ているかと思

うと、責任論を否定する形で極端に走るわけです。責任があるところと責任を追求しないところをきちっと分けて考えないといけない。「人質になった人は責任がないのか」ということについてどのようなお考えを持っているかをお聞きしたい。

私の意見は、日本の政府の対応はけしからんと思っています。NGOの仕事は責任ある仕事です。白井さんから説明があったように重要な仕事なんですね。重要な仕事に携わっている人々は必要不可欠な存在の人です。その人たちが働いている。自分の価値がわかってくる。誇りを持って自己実現できる。責任ある仕事をやらないといけないと思う。ところがそれをしようとすると、人に指示されていたのではできない。JAICAの人々は責任は問われなかった。責任はないんですね。命令されて動いているからです。しかしNGOの方は命令されて動いてるわけではない。自主的に動いている。尊いことです。自主的に動こうとすると自由がないと自主的な判断はできない。独立ということを言われたのだと思います。自由がなければ自分で決定できない。決定する以上は責任は出てくる。相手に対する責任もあります。相手にマイナスにならないように、プラスになるために、周辺の人々、社会に対して、いらぬ心配をかけないということも配慮しないといけない。そういう責任はともないます。

今回の人質の人々はアンラッキーだったと思います。自分で自由に選択して決定して、支援しようとバクダッドに向かった。そして捕まった。自由に自己決定したが、行動が失敗したわけです。誰が悪いかは省きます。他のNGOの活動についても問い合わせました。成熟したNGOの人々は自衛隊

が入ってきた時期に撤退しています。残っていても表面に出ない。連絡等についてかわり、現地のイラク人のNGOが活動をしていると。いくつかの成熟したNGOは行動を自粛した。なぜなら自衛隊が入ってきたことで、日米共同派遣とイラクにとられるわけです。従って危険だと。外務省が言ったから自粛したわけではない。にもかかわらず3人は危険な状態で自分で行った。その配慮は反省しなければならぬ。失敗したのですから。失敗したから、自己責任だ、人質が悪いとは思いません。たとえどんなことがあろうとも、その人たちが危険な状態にある時は日本政府は安全なところまで運ぶのは当然の話です。どこの自治体も赤信号を無視したからと、交通事故を起こした人を交通違反したからと助けないということはありません。救急車に乗せて安全な病院に運ぶ。タクシー代を請求したところはありません。日本政府だけです、後でドバイまで行った航空機代を払えというのは。

こういうことでは若い人たちを萎縮させてしまいます。これは危険なことで、若い人たちは常識をはるかに越えた自由を与えるべきで、責任ある仕事をしようと思えば、もっと大きな自由を与えないといけない。同時に責任があるのだということを教える。判断が誤ったからといって全力をあげて助けるのは政府の責任です。政府が責任を果たさないことに対して、我々市民は、政府にもっと追及すべきだろうと私は考えています。

質問 国家責任をごまかすために自己責任論を言っている。これは間違っていると思います。一般のマスメディアでも、安全の判断を間違ったと。一般に市民活動でも

市民の教育力を高める。福祉力を高めると言われます。近所で子どもが被害者になっても、知り合いでない限り関係ないんですね。地域で自分の問題としてとらえることが、その人にとっての地域レベルでの自立ではないか。そういう人たちが多いほど地域力が高まる。日本の食糧自給率、エネルギー自給力は40%だと。それは問題ではないかと考えることが自己責任であって、そういう人たちが増えることが国レベルでの自立だとするならば、海外で起こっている問題、地震が起こったとって酒を飲んでいる状態ではいけない。それは気の毒やということで神戸に駆けつけたような気持ちでなければ国際レベルでの自立ではない。そういう個人が数多い国が国家として自立している。魚が乱獲される。それに対して涙することが地球レベルでの自立ではないか。そういう人が増えた時、地球が自立して、人間だけが万物の霊長であるということと言わない人が増えるほど地球は自立的、持続的に存続していく。こういうふうに整理したわけです。

安全を見損なったという意味では自己責任を問われるわけですが、彼らは今、日本で数少ない地域レベル、国レベル、世界レベルで自立をはかろうとしている先駆者であると私は見えています。そういう人が一人でも増えないといけない国際情勢にあるわけですから、自分の安全をミスジャッジした点では自己責任を問うべきだと思いますが、トータルとして考えたら、他の日本人が、しないことをやっているということでは、パウエルではないが、「日本の誇り」としても、バッシングはあってはならない。政府は政府で、国家責任を逃れるために自己責任を利用し、いくら人道と言っても、

国自らの自己責任が逃れられるわけではないと思います。

大川 白井さんにお聞きします。貧しい国での医療活動が多いと思いますが、環境問題で気になったのは、アフリカなどでの人口増加をどうお考えなのか。目の前で苦しんでいる人を助けようというのは当然の気持ちだと思いますが、人口が増えて食糧危機の問題について、どうお考えかを伺いたと思います。

大林 それではパネリストから質問、コメントに回答をお願いしたいと思います。

ジャーナリズムに期待したいこと

田中 マスコミに文句を言ったのですが、頑張っしてほしいと思っているんですね。拉致問題では、マスコミも総動員です。記者に期待したいことの一つは、今、外国人無年金者問題で裁判が行われています。制度的に年金をもらえない在日朝鮮人がいるからです。拉致被害者は23年、北につれていかれていたのに、その間は年金がかけられない。このままでは無年金になる。そこで「拉致被害者支援法」をつくった。いない間は年金に入っていたことにする。特例を設ける。その間の掛け金は日本政府が出すので年金がつながるという国民年金の特例を設けた。

理屈は、自己の意思によらずして無年金になったケースなので、政府の責任で出すということです。在日朝鮮人はなんで無年金になったか。年金法をつくった時に「国籍条項」をつくって在日外国人は一切、年金に入れないようにしたからです。ベトナム難民のおかげで、難民処遇改善とのからみで、日本政府は難民条約に加入して国籍条項を外し、外国人でも年金に入れるよう

にした。しかし年金は25年間かけてないとだめなんです。制度ができてから20年くらい外国人は加入したくても加入できなかった。法律的に排除した。在日朝鮮人の無年金は彼らの責任ではありません。日本政府の責任なんです、法律をつくって外したわけですから。拉致問題の記事で、そういうことを書ける記者になってほしい。

パウエル長官の発言がどうして生まれるのか、米国だって小泉首相に言って自衛隊を送っているわけです。「自衛隊は送ったが、彼らが危険をおかして行っていることも評価されるべきだ」と、日本の政治家は言えない、残念ながらジャーナリストも言えない。ものを見る視点が内向き、一面的なんです。

「毎日」の人に、いい機会だから言いましょう。外国人学校の問題は今日の話に関係ないように見えますが、日本は海外に95の日本人学校があります。日本国内には減っていますが、100校くらい外国人学校がある。その中で大きなグループは朝鮮学校です。関西は朝鮮人が多いですからあちこちにあります。そこでは従来からいろんな問題があります。今ではブラジル学校も多い。京都支局がカバーしている滋賀県にブラジル学校ができています。ブラジル人はプレハブ校舎をつくってまで、なぜそこで授業を受けているか。日本の学校教育に問題があるからです、いじめられる。

「毎日」の若い女性記者が滋賀でブラジル学校と朝鮮学校の両方を訪問していい記事を書いた（03年4月20日）。日本の一般紙で唯一の記事だと思います。毎日新聞は滋賀県版に載せた。深草でも読めない、瀬田校舎でとっている毎日新聞だけで見られる。全国版で毎日新聞に流すべきではないか。

長い歴史をもつ朝鮮学校と、30万人の日系ブラジル人を移民労働者として受け入れ、その結果つくられたブラジル学校です。近畿では滋賀県にだけ学校があります。

トヨタの周辺では300人が通っているブラジル学校があります。ブラジル学校卒の入学資格を認めた文部省告示は19校です。朝鮮学校は11校です。どんどん変わっている。海外になぜ日系人がいるか。昔、貧しい時に移民した人たちがたくさんいました。私は1937年生まれで、ときの特種合計出生率は4.37です（いまは1.29）。人間が余る。それがフジモリ大統領になり、今のブッシュ政権のノーマン・ミネタ運輸長官でしょう。東海地区に日系人がどうして多いか。日本のトップ企業トヨタの下支えをしているからです。そういう歴史の循環でものを見る視点をジャーナリストに期待したい。そのことと今度の問題をつなげて見ると、一面的で、内向きであるということを感じます。

特別な動機ではない

白井 専門外ですが、目の前で苦しんでいる病気の人を助けることと、人口を増やさないようにすることは全く別の問題で、アフリカで人口政策はエイズのこともありませんが、私自身は発言する立場でもない。目の前にそういう人がいれば助けるということと、人口政策について賛成か、反対かということは、お答えはできないと思います。

毎日新聞の方の話にはエンパワーされました。東京にいと外務省とかプレスリリースをそのまま記事にしていることがある。外務省が自分の言いたいことを書かせているわけではなく、情報で縛っている。アフリカの話をするとうアフリカに支援しないと

いけないという話になるので情報を出さないという場合もあるように見えています。関西で、反権力の立場で、自分の足で歩いて書かれているという気概にはエンパワーされました。頑張ってください。

個人的な動機は特別なことはないんですが、もともと医者なので、医者の仕事をやれば人道的にならざるをえない。日本の国内と国外でやることに違いはない。学生時から将来、人道支援のために命を賭けると思っていたということでは全くない。一般の動機は何もないです。モチベーションは大事ですが、僕たちのところに来てくれる人たちにはモチベーションレターで「どんなにやる気があるかを書いて誰も読まないから、自分は何ができるかを書きなさい」と言います。モチベーションは図れない。何の仕事をするかしか図れないということをお答えしています。

NGOは組織レベルでは喧嘩するけど、現地では喧嘩するより一緒に頑張るしかないという、現地のチーム同士、助けあってやっています。同じ目的で来ているので喧嘩になるのは不思議だと思います。人材のレベルでは、実際、出できているもの同士が助け合うのは当然だと思います。

自分がしゃべった中で「責任」とか「自己責任」という言葉は一回も使わなかったと思います。岸田さん、山内さんが若い人に自由を与えるべきだと。自由は誰が与えるものではなく、もともと自由なのではないかと思います。次に石田さんに噛みつくわけではないですが、成熟したNGOについて。MSFは成熟しないようにしようと。なぜかというところ「リスクを恐れず、成熟して大人になって、危ないから行かないという話をするのは、官僚的になるだけだから逆

ではないか。これでOKと思ったらお終いだ」と自分たちで言っています。何かができたとした瞬間に安心せずに、次のステップをとっていきこうという気持ちでないといけない。社会の方から言えば、そういうことをしている人たちに対して、自分たちにできないが、一生懸命やっている人たちを茶化したり、足元をすくうことは失礼だと思います。日本はそういう意味ではル・モンドの記事のように言われる点があるのかなと思います。日本だけ分けて考えることも違うのかなと。成熟したNGOとか、自立と自己責任の話は正しいと思いますが、アフリカで何かをしないといけない、たまたまそこに僕が行っているわけで、ボランティア精神は崇高だという話は持っていない。僕という人もいるし、小泉さんも世の中にはいる。自衛隊もいる。僕たちはダイバーシティから外れているかもしれないが、ちゃんと仕事をしていればいいでしょうと言っているだけで、それを逆に、責任や自立で何かで縛っていくことには反対です。

人質にとられた人たちは責任があるかどうか。僕はわかりません。実際、彼らを知らないです。一生懸命になっていただろうし、自分たちで、まずかったと反省するのなら、それでいいし。人質にとられたことを批判することは、違うと思います。「死んでもいいの?」と言われて死に損ねて帰ってくるのは悪いという判断の基準はおかしいと思います。ああいう人たちもいて、一生懸命やっている。少なくとも敬意を持って見えています。多様性を否定する方向には反対です。

どういきっかけてNGOの世界に

熊岡 ①個人的な動機が大きかった。私

の母は、早く両親を失い姉に面倒をみてもらったんですが、1945年5月29日、横浜の大空襲でその姉を失っています。母からは戦争中空襲について多くのつらい話を聞いています。アジアでも世界でも日本の中でもたくさん亡くなっているのですが。高校生、大学生の頃はベトナム戦争があって、一言で言うと、紛争、戦争や内戦において、兵士が死んでもいいとは思いませんが、非戦闘員（一般市民）、女性や子どもたち、老人たちが犠牲になることに納得できない部分があって、自分の活動とつながっていると思います。ライフテーマになっているかなど。

家族は、亡くなった父も含めて、ほとんど何も言いませんでした。反対しなかった。僕自身がない時は心配だったと思うし、何かあったらショックだったろうと思いますが。

②NGO同士の関係はいいも悪いも、個人も団体も、いろいろ関係はありますが、情報交換・協力のためのネットワークが組まれている。京都では京都NGO協議会、ほかに関西NGO協議会、名古屋NGOセンター、イラクにおけるNGO調整委員会（NCCI）にはMSFも一緒に加盟しています。保健医療部会ではベルギーとかフランスと一緒に活動しています。分野別、国別の組み方もあります。

NGOとの関わり方としては、いきなり長期に働きたいと言っても無理な場合が多いので、短期のボランティアやスタディツアーなどで学んでいくことがいい方法かと思っています。ワークキャンプとか、体を動かして理解するパターンもあります。

③イラクでの自衛隊の受け入れられ方。インテリ的に言えば外国軍隊に来てほしく

ない。武器を持ち、アメリカを支援しに来ているということで嫌だという人もいれば、日本が好きだということで問題を感じない人もいます。誤解もあって自衛隊と一緒に日本の企業が来ると思って、経済効果や雇用を期待していた人もいます。それもどうなるか。治安維持に警察とか軍隊的なものは必要なのですが、イラクでは、この1年半、外国軍がいることで治安は悪化している。悪くなっているのではないかという疑問を根本的に持っています。外国軍を増やせば治安がよくなるということにはならない。イラク人および国際社会に認められるイラク政府が成立し成熟することが大事です。国連と言いたいですが、イラクでは国連も8・19のショックを引きずっていますし、国連とイラクの人の関係は必ずしもよくない（90年代国連軍が関わり経済制裁をおこない約100万の人々・こどもが栄養不良・医薬品不足で亡くなった）。米軍よりはいいが、国連によって本格的な治安ができるかなという疑問はあります。

この間、日本の外交官奥さんや、井上さんなど身近に知っている方が亡くなり、今回5人拘束された方とも、今回の二人の方ともコンタクトがありました。次々に知っている人が亡くなって。日本の米国への協力政策のために奥さんと井上さんが亡くなったと思っています。私達は、自衛隊派遣以後の、対日感情の悪化という前提をもとに安全対策を強めています。

④「自己責任」の問題について。怪我も病気も事件も事故も、（私は24年間活動してきて）責任を人のせいにすることはありえないので、当然、自己責任だと思います。そういう言葉を使う必要がないくらい、あたりまえのことだと思います。石田さん、

山内さんの言われる、安全管理の部分だと僕も思います。ただし、3月以降は陸路より飛行機を選ぼうとNCCIの間で勧告がありました。一緒に動く運送会社とは2年くらいつきあっていて、危険区出身のドライバーなので安心して動けてきました。

安全の問題はイラクでは紙一重で、何が起きるかだれも保証できない。自分たちに起きるかもしれない。動いている立場で「絶対大丈夫だ」と言い切れないことはあります。全体として知っている範囲では欧米のNGO等々も含めて、ジャーナリストの方が危険です。ドーンと音がして煙が上げれば我々は行きません。ジャーナリストの人たちは大きな組織の人であれ、フリーの人でもそこまで行って戦闘であれ、爆発であれ、記事をとったり写真を撮る。20倍、30倍、危険です。カンボジアでは100人近いジャーナリストがすでに亡くなっています。イラクでは40数名。今回、NGOは危険なところにわざわざ行くという印象を与えているかもしれませんが、紛争地でも一般市民の人たちが食事をつくったり食べたり、洗濯物を干したり、生活自体の空間がある。そこに外国人が安全を確認しながら入って

いく。それを見極めるかどうかは問われていると思いますが、危険度が低いという前提で動いていると思います。ジャーナリストは危険なところに行くので、1月くらいからジャーナリストの人に会うたびに「気をつけてください」と言ってきました。

大林 ありがとうございます。最初の貧しい問題意識から始まった会議ですが、パネリストの方々、フロアの皆さんから広い視点で、議論が立体的に浮かび上がってきたと思います。いろんな視点、知識を得ることができました。今までなかった行動へのモチベーションを持ちました。国連の宣言に今回の人質事件のことについて訴えていくことなど短期的にやらないといけないこともあります。皆さんと一緒にやりたいと思います。長期的にも外務省の問題だけでなく、一人ひとり世界の中で自立した個人として、どうやって生きていくかということも含めて、いろんな刺激を受けたと思います。今日得た議論はボランティアセンターからホームページに載せて発信したいと思います。皆さんどうもありがとうございました。

[2004年5月29日]

資料 P.9

2 個人、団体、施設及び非政府機構は、民主主義を擁護し、人権及び基本的自由を促進し、そして民主的な社会、施設及び過程を促進し、前進させることについて貢献すべき重要な役割があり、かつそれらに対する責任を負っている。

3 さらにまた、個人、団体、施設及び非政府機構は、世界人権宣言及びその他の人権文書により定められた権利及び自由が完全を実現され得る社会的及び国際的な秩序への各人の権利を促進することについて、適切な範囲で、貢献すべき重要な役割があり、かつそれらに対する責任を負っている。

第19条

この宣言のいかなる部分も、いずれかの個人、団体あるいは社会組織又は国に対して、この宣言に掲げられた権利及び自由の破壊を目的とする活動に従事し、又はそのような目的を有する行為を行う権利を認めているかのように示唆するものと解釈されてはならない。

第20条

この宣言のいかなる部分も、諸国に対して、個人、個人の集団、施設又は非政府機構による国連憲章の規定に反する活動を支援し、促進することを認めているかのように解釈されてはならない。

©Copyright 1996-2000

国連人権高等弁務官UNHCHR スイス・ジュネーブ

資料 P.8

第15条

国は、教育の全段階において人権および基本的自由に関する指導を促進し、容易にすること、及び弁護士、法執行官、軍に所属する者及び公務員のための訓練を担当するすべての者が、そうした訓練の課程に人権指導に関する適切な要素を取り入れるよう確保することについて責任を負う。

第16条

個人、非政府機構及び関連施設は、それらの人たちが活動を行う社会や共同体の様々な背景を念頭に置きつつ、特に諸民族間の及びすべての諸人種並びに諸宗教集団間の理解、寛容、平和及び友好関係をさらに強化するため、人権及び基本的自由に関する教育、訓練及び研究などの諸活動を通して、すべての人権及び基本的自由に関わる問題に関する一般公衆の間の認識を深めることに貢献する重要な役割を有する。

第17条

この宣言に掲げられている権利及び自由を行使するに際しては、何人も、個人でまた他の者と共に、他の人々の権利並びに自由の適正な承認及び尊重を確保するためであって、かつ民主的社會における道徳性、公共の秩序及び一般の福祉の正当な要求を満たすために必要であるという目的のために限り、適用可能な国際義務にしたがいかつ法律で定められた制限にのみ服する。

第18条

1 何人も、その中にあるのみ自らの人格の自由かつ完全な発展が可能である社会に対して、その中において義務を負う。

資料 P.7

なる場合及び団体又は個人によって加えられる暴力で人権及び基本的自由の享受の妨げとなる場合に、個人でまた他の者と共に、平和的な手段によってこれらに対応し又は反対するに際し、国内法による実効的な保護を受ける権利を有する。

第13条

何人も、この宣言第三条に従い、個人でまた他の者と共に、平和的な方法により、人権と基本的自由を促進し、保護するために目的を明示して資源を求め、受け取り及び活用する権利を有する。

第14条

1 国は、市民的、政治的、経済的、社会的及び文化的権利について、その管轄内におけるすべての人による理解を促進するために、立法上、司法上、行政上又はその他の適切な措置を取る責任がある。

2 そのような措置には、特に以下が含まねばならない。

(a) 国内法並びに規則及び適用され得る基本的な国際人権文書を出版し、かつそれらが広く入手可能であること。

(b) 国際人権条約の締約国である国により、その条約によって設置された機関に提出された定期的報告及び討議の要約記録とその公式報告書などを含め、人権分野における国際書類を完全かつ平等に利用可能にすること。

3 国は、適切である限り、その管轄下にあるすべての領域において人権と基本的自由を促進し保護するため、それがオンスマン、人権委員会又はその他の形態の国内機関であるかどうかを問わず、さらなる独立の国内機関を設立し、発展させることを確実にし、支援しなければならない。

資料 P.6

5 国は、その管轄内のいずれの領域内においても、人権及び基本的自由の侵害が起こったと信すべき合理的な理由がある場合には、迅速かつ公平な捜査を行わなくてはならず、又は調査が行われることを確保しなくてはならない。

第10条

何人も、作意により又は作為義務に違反する不作為により、人権及び基本的自由を侵害する行為に参加してはならず、そのような行為を拒否したために、処罰を受け、又はいかなる不利な措置をも受けることはない。

第11条

何人も、個人でまたその他の者と共に、彼／彼女の職業又は専門職に関わる合法的活動に従事する権利を有する。何人も、彼／彼女の専門職の故に、他の人の尊厳、人権及び基本的自由に影響を与え得る者は、それらの者の権利と自由を尊重し、かつ専門職上の綱領又は倫理に関する関連の国内的及び国際的な基準に従わねばならない。

第12条

1 何人も、個人でまた他の者と共に、人権及び基本的自由の侵害に反対する平和的活動に参加する権利を有する。

2 国はその権限ある当局によって、何人であろうとも、個人でまた他の者と共に、彼／彼女がこの宣言に掲げられた権利を合法的に行使したために加えられるいかなる暴力、脅迫、報復、事実上あるいは法律上の有害な差別、圧力又はその他の恣意的な行為から保護することを確保するため必要なあらゆる措置を取らなければならない。

3 これに関連して、何人も、怠慢による場合を含め、国に責めを帰すべき活動及び行為であって、人権及び基本的自由の侵害と

資料 P.5

第9条

1 この宣言に掲げられている人権の促進及び保護を含め、人権と基本的自由を実行するに際しては、何人も、個人でまた他の者と共に、実効的な救済を享受し、かつこれらの権利が侵害された場合には、保護を受ける権利を有する。

2 この目的を達するため、権利や基本的自由が侵害されたと申し立てる者は、何人も、本人が直接又は法的に権限を与えられた代理人を通じ、独立の公平な権限のある司法機関又は法律で設置されたその他の当局に対して不服を申し立て、その面前での公開聴聞によりその申し立ての迅速な審査を受け、申立人の権利及び自由の侵害があった場合は、法律に従ってその当局から補償を含む救済決定を受け、且つ最終決定及び補償の執行をすべて不適切な遅滞なく受ける権利を有する。

3 同様の目的を達するため、何人も、個人でまた他の者と共に、特に次の権利を有する。

(a) 権限のある国内の司法上、行政上又は立法上の当局あるいはその国の法制度によって設けられたその他の当局に対し、人権及び基本的自由の侵害に関して、請願あるいはその他の適切な方法によって、個別の公務員及び政府機関の政策及び行動に関する不服申し立てをなすこと、その場合、当局はこの不服申し立てに対して不適切な遅滞なく決定をなすこと。

(b) 国内法及び適用可能な国際的責務と約束の遵守に関して意見を述べる目的で、公聴会、審議手続及び裁判に出席すること。

(c) 人権及び基本的自由の擁護にあたるため専門の資格を有する法的援助あるいはその他の適切な助言及び援助を提供及び供与すること。

4 同様の目的を達するため、適用可能な国際文書及び手続に従い、何人も、個人でまたその他の者と共に、人権及び基本的自由の問題について通報を受け且つ考慮する一般的な又は専門的な権限を持つ国際機関に対し、妨害されることなくアクセスし、かつ情報交換する権利がある。

資料 P.4

第6条

何人も、個人でまた他の者と共に、以下の権利を有する。

(a) 国内的な立法上、司法上又は行政上の制度のなかで、これらの権利及び基本的自由がどのように作用するのかについての情報へのアクセスを持つことを含め、すべての人権と基本的自由についての情報を知り、求め、入手し、受け取り及び保持すること。
(b) 人権及びその他の適用可能な国際文書により定められているとおり、すべての人権と基本的自由に関する意見、情報及び知識を自由に出版し、他の者に伝え又は広めること。
(c) 法律上も実行上もともに、すべての人権と基本的自由の順守について学習し、議論し及び意見を形成し、保持し、これらを通じてまたその他の適切な方法により、これらの問題に対して一般公衆の関心を集めること。

第7条

何人も、個人でまた他の者と共に、人権についての新しい考え方及び原則を發展させ、議論し及び支持を求める権利を有する。

第8条

1 何人も、個人でまた他の者と共に、差別を受けることなく自国の政府に参与し、また公務に携わる実効的権利を有する。

2 これは、とりわけ、個人でまた他の者と共に、政府機関及び行政庁ならびに公務に関わる諸機構に対し公務への批判並びにその機能の向上に資するための提案を提出する権利及び人権並びに基本的自由の促進、保護並びに実現を阻害し、妨げるそれらの職務に関するいかなる観点についても注意を喚起する権利を含む。

資料 P.3

第3条

国連憲章及びその他の人権及び基本的自由の分野における国の国際的責務に合致する国内法制とは、その中で人権及び基本的自由が実施されかつ享受されるべき、またその中でこれらの権利と自由の促進、保護及び実効的実現のためにこの宣言に掲げられているすべての活動が行われるべき司法的枠組である。

第4条

この宣言中のいかなる部分も、国連憲章の目的と原則を損なうものと、若しくはこれと矛盾するものと、又は世界人権宣言、国際人権規約及び同分野に適用されうるその他の国際的な文書並びに約束を制限するものと、あるいは適用除外するものと解釈されてはならない。

第5条

何人も、個人でまた他の者と共に、国内的及び国際的レベルにおいて、人権及び基本的自由を促進し、保護する目的のために以下の権利を有する。

- (a) 平和的に集い、又は集会を持つこと。
- (b) 非政府機構、結社又は団体を組織し、これに加入し及び参加すること。
- (c) 非政府及び政府間機構と情報を交換すること。

資料 P.2

すべての人権及び基本的自由は、普遍的で、分割できず、相互依存的で、かつ相関性があるものであって、これらいずれかの権利と自由の履行に偏ることなしに、公平で公正な方法で促進され、実施されなければならないことをあらためて表明し、

人権及び基本的自由を促進し、保護する第一次的な責任と義務は、国家にあることを強調し、

国内的及び国際的レベルにおける人権及び基本的自由に関する尊重を促進し、知識を養うことに関する個人、団体及び組織の権利と責任を認識し、
宣言する。

第1条

何人も、国内的及び国際的レベルにおいて、個人でまた他の者と共に、人権及び基本的自由を促進し、保護し実現するために努力する権利を有する。

第2条

1 各国は、とりわけ、その管轄下にあるすべての人々が、個人でまた他の者と共に、実際にすべての人権及び基本的自由を享受することができていることを確実にするために必要な法的保証と共に、社会的、経済的、政治的及びその他の分野で必要なすべての条件を整備するために必要であるような措置を採ることによって、すべてのこれらの権利と自由を保護し、促進し、実施すべき第一次的な責任及び義務を負う。

2 各国は、この宣言に掲げる権利及び自由が実効的に保障されることを確実にするために必要であるような、立法上、行政上及びその他の措置を採らなければならない。

〔資料〕

第八五回全体会議 一九九八年一月九日
付属文書

普遍的に承認された人権及び基本的自由を促進し、保護する個人、集団及び社会組織の権利及び責任に関する宣言

総会は、

世界のすべての国におけるすべての人々のために人権及び基本的自由を促進し、保護している国連憲章の目的及び原則を遵守することの重要性を再確認し、

また、人権及び基本的自由の普遍的な尊重を促進するための国際的な努力の基本的要素としての世界人権宣言及び国際人権規約（決議2200 A (XXI), 付属文書）の重要性ならびに国連組織内で採択された人権文書及び地域レベルの人権文書の重要性を再確認し、国際社会のすべての成員は、人種、皮膚の色、性別、言語、宗教、政治的意見若しくはその他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位等にもとづく、いかなる差別もなしにすべての人々のために、人権及び基本的自由の尊重を促進し、奨励するという厳粛な義務を共同にまた個々に履行しなければならないことを強調し、また国連憲章に従ってこの義務を履行するための国際協力を達成することが特別に重要であることを再確認し、

アパルトヘイト、あらゆる形態の人種差別、植民地主義、外国による支配若しくは占領、国家主権、国民的統一若しくは領土保全に対する侵略あるいは脅迫、及び人民の自決への権利ならびに各人民の富及び天然資源への完全な主権行使への権利の承認拒否の結果として起こる侵害など大量、重大又は組織的な侵害に関わるものを含む、人民と個人の権利と基本的自由のあらゆる侵害を実効的に廃絶するために国際協力が重要な役割を果たしていること及び個人、団体ならびに組織が価値ある仕事をなしていることを承認し、

国際の平和と安全及び人権と基本的自由の享受の間の関係を認識し、また国際の平和及び安全の欠如は不遵守の理由にならないことを心にとどめ、

NPOと自治体による先進的構造改革—地域社会のリーダーたちの実践とその結果— 第2号

発行日	平成17年（2005年）3月
編集・発行	龍谷大学大学院 NPO・地方行政研究コース 〒612-8577 京都市伏見区深草塚本町67 Tel. 075-642-1111
印刷	株式会社 田中プリント 〒600-8047 京都市下京区松原通麴屋町東入石不動之町677-2 Tel. 075-343-0006

「NPOと自治体による先進的構造改革」

—地域社会のリーダーたちの実践とその成果— 第2号

龍谷大学大学院 NPO・地方行政研究コース