

## 「まちづくり計画」と行政広報の役割

——広島市安佐南区を事例として——

松 井 一 洋\*

経済資本のみで何かを考える時代は終わった。文化資本、社会資本、より素朴で身近な資源を、社会自らの存続のために使用していくこと。そしてそのために人々の小さな問題解決能力を引き出し、応援していくこと。こうしたことを徹底的につきつめていく段階に、日本社会はすでに到達している。

(山本祐介)

### 1. は じ め に

ここ数年来の出口の見えない閉塞感が漂う現代社会にあって、「あなたはどんなまちに住みたいですか」という茫漠とした質問に即座に応えられる人は稀有であろう。多くの市民は、日々の生活において、自分をとりまく半径数メートルの「親密圏」(intimate sphere)の安寧と日常行動範囲における都市風景の概観以外には、顧みて地域コミュニティのありようや将来像を構想する余裕を持たない。そういう意味では、市民参画の「まちづくり計画」の策定という企ては、当然かつ容易なように見えて、いかにも非日常なのである。ましてや、行政当局、コンサルタントや研究者が、「望ましいまち」として「安心・安全で、市民の自己実現の機会の多い空間(場)」とか、「多様性の共生を実現した自律(自主)的地域コミュニティ」というような格調の高い表現をするが、それ自体は妥当であるとしても、そこから演繹的に、具体的かつ現実的な望ましい「まちのすがた」を描き出すというような作業は、一種の言葉遊びか幻想でしかないように思う。従って、実効性のある「まちづくり」計画の策定とは、「生産のコミュニティ」と「生活のコミュニティ」に分断されながら、日々を一途に生きる無辜の市民たちが、「自分の住む地域コミュニティ

---

\* 広島経済大学経済学部教授

（生活コミュニティ）と人びと」に目を向け、ともに過ごす「共通の未来空間」を構想し、思いを共有するという、まさしく「住民主権」の原理に立ちかえるべき、非常に困難な意識改革の作業から始めなければならないのである。

たまたま、筆者は広島市の第5次基本計画（計画期間：平成21年度～平成32年度）の策定にあたり、安佐南区の「まちづくり懇談会」委員（座長）として、基本計画の一部である「区の計画」（安佐南区）の策定作業に参画する機会が与えられた。漸く、平成21年10月16日に広島市議会の議決を経たのを機に、足かけ3年（平成19年12月10日から平成21年11月20日まで全8回）に及んだ懇談会を振り返りつつ、今後の「区の計画」の実現に向けたいくつかの課題整理と提言を行いたい。<sup>(2)</sup>

いうまでもなく、「地方自治」そのものが、平成11年の地方自治法改正と平成12年4月1日に施行された地方分権一括法によって、機関委任事務と地方事務官制度の廃止や、課税自主権、自治基本条例制定権の強化などに代表される変化の時代に入っている。あわせて、政令指定都市には、都市計画決定にかかわる一次的判断について、原則として、都道府県と同等の権限が与えられた。従って、広島市の「第5次基本計画」の策定は、第4次計画（平成11年度～平成22年年度）よりもさらに現実性を帯び、実現可能性を有する。また、成熟化社会と少子化、超高齢社会の到来によって、20世紀型の「公権力の行使」と「先導性・啓蒙性を発揮」する行政主導の都市経営そのものが時代錯誤なものになりつつある。特に、数年前から『2007年問題』と騒がれた「団塊の世代」のリタイア（定年）現象は、熟年者の「帰去来兮（かえりなんいざ）」<sup>(1)</sup>というトレンドもあって、地域コミュニティに、従来にない「知の集積」をもたらし始めている。すなわち、20世紀後半の産業主義時代と比べると明らかに地域コミュニティにおける市民の知性と行動の様式が変わり始めようとしているのである。

そのような変化のさなかにある社会トレンドとのマッチングを図りつつ、当該地域の近未来像を設定する「区の計画」の策定は、区内の主要な地域団体の代表者が集うまちづくり懇談会の場において一定のコンセンサスを得るだけでも、至難の技であると思われた。それが、事前に想定したほどの論議や混乱もなくスムーズに決定したことにはいささかの驚きを感じているところである。

本稿では、根底のテーマに「地域コミュニティの現実と未来のありよう」を据えながら、「区の計画」が策定されていくプロセスにそって、「まちづくり」計画の策定を通じて、何があきらかになり、何が課題なのかを抽出する。そのうえで、第5次基本計画が実施されていく10年あまりの所与の期間に、どのようにして「区の計画」が実現されていくべきかを展望したい。

なお、本稿において、以降は、市とは広島市を指し、区とは安佐南区を指す。市民とは特別な断りのないかぎり安佐南区住民を指す。また、地域コミュニティとは、市民が日々の生活を営む（区の内部に具体的もしくは仮想的に想定する）一定のエリア<sup>(3)</sup>を指し、それらの集合体（コミュニティのコミュニティ）が行政区分としての安佐南区であるとする。また、地域団体とは、「まちづくり懇談会」の委員として参加された、地域保健対策協議会、女性団体連合会、防犯組合連合会、体育団体連合会、社会福祉協議会、民生委員児童委員協議会、老人クラブ連合会、自主防災会連合会、身体障害者福祉協会連合会等の各種団体<sup>(4)</sup>を指す。

## 2. 「まちづくり計画（区の計画）」の策定

### (1) 市の基本計画と区の10年計画

地方自治法第2条第4項は、「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない」と規定している。このたびの市の基本計画策定は、本条に定める基本構想を達成するための計画である。また、基本計画については、「基本構想」の中の第3「第5次基本計画の策定」において、「この基本構想を達成するため施策の大綱を総合的・体系的に定める第5次広島市基本計画を策定する」と記述している。すなわち、市の総合計画は、「基本構想－基本計画（区の計画を含む）－実施計画」という内容で構成される。基本構想及び基本計画の改定は、「広島市総合計画改定要綱」に基づき行うことになっており、今回の総合計画改定にあたっての基本方針は、表1のように定められている。

表1 計画の改定の基本姿勢（広島市総合計画改定要綱より）

#### <計画の改定の基本姿勢>

- (1) 核兵器廃絶と世界恒久平和の実現を目指した計画づくり
- (2) 「人をひきつける力」をさらに大きくするための都市基盤整備を目指した計画づくり
- (3) 地球環境の改善・地域環境の向上と経済の世界化に対応した計画づくり
- (4) 「人が優しい」街の実現を目指した計画づくり
- (5) 広島型「市民自治」の確立を目指した計画づくり

従って、「区の計画」とは、あらかじめ市によって決められたこの基本姿勢（これは基本構想に定められた内容と同じ）に基づいて基本計画が定められ、そこからブレークダウンされる筋書きである。「基本計画」には、「区の計画の趣旨」として、「区におけるまちづくりについては、住民の自主的な取組や行政への参画意識を生

かし、市民と行政が協働して、地域特性を生かした個性豊かで魅力あるまちづくりを進める必要がある」とされている。しかし、先にも述べたとおり、あらかじめ決められた観念的かつ概括的な市の計画姿勢から、区の具体的計画を演繹的に立案していくことは現実と乖離し、区の特長や市民の意見がほとんど反映されない画餅となる。21世紀型の「地方自治」は、「まちづくり計画」策定において、「統治」行為と同様にトップダウン方式で決定すべき事項ではない。後段で詳述するが、これからの地方自治は、「広聴」という Input を経て、「政策」が Output される住民意思決定システムが、実態をとって遂行されるべきである。先にひとことコメントしておけば、「区の計画の要旨」にある「市民と行政の協働」という精神は、計画の実施段階（実施計画）における手法であって、計画の策定に行政の意思が主導的ないしは積極的に介入するべきではない。それは、「補完性の原則」に反することになる。

また、本来の地方自治が、市民の「自主的、自律的」なものだという原則からは、市（政令指定都市「広島市」を前提とする）とは、8区の集合体であり、区とは、さまざまな地域コミュニティと各種団体の重畳的集合体である。「区の計画」策定においても、この事項は「市の範疇である」とか、「区では如何ともし難い」という発想ではなく（計画策定に当たっての行政専門機関としてのアドバイスを全面的に拒否するものではないが）、複数の地域に跨るような事項については、市が調整機能を発揮する補完的役割を果たす位置づけが正しい。都市計画の策定においては、プロセスとして最初に「区の計画」ありきというシステムが今後は採用されるべきであろう。これこそが、わが国の地方自治のパラダイム転換である。市の政策策定において、審議会方式や懇談会（諮問委員会）方式によって、市民意思の「広聴」を果たしたとする（これは「首長公聴<sup>(4)</sup>」）ことではなく、本来的な住民意思「広聴」システムの確立を望みたい。ただし、いずれ稿をあらためて論じるが、これはそれほど困難なことではない。なお、21世紀の ICT 化は、このような「広聴」システムを強力にサポートしうるはずである。ポストモダンの高度情報化とは、地方自治に関しては、そのような、いわば直接民主主義への潮流を示唆している。

## (2) 区の計画審議のプロセス

まちづくり懇談会は、基本計画の一部である「区の計画」の改定にあたり、安佐南区まちづくり懇談会設置要綱に基づき設置した、いわば区長の諮問機関である。委員は、「広く市民の意見を反映した計画づくりを行うため、各界各層の中から安佐南区長が依頼する」（安佐南区まちづくり懇談会設置要項第3条）ことになって

おり、今回の委員構成は表2の通りであった。なお、まちづくり懇談会が検討した区の計画は、「広島市総合計画審議会」（市長の諮問に応じ、広島市総合計画の策定に関する重要な事項を審議する）によって審議された後、議会に諮られる。

すなわち、まちづくり懇談会は、「区の計画」策定におけるサポートという位置づけであるから、事務局（区役所）のリーダーシップのもとで、まちづくり懇談会の議論と後述の「地区別まちづくりワークショップ」における市民意見の聴取という形式を取りながら、市の基本計画や方針と調整（摺り合わせ）するという方式である（表2）。

表2 まちづくり懇談会委員

<まちづくり懇談会委員>

- ・地域団体関係者 10名
- ・経済団体等 2名
- ・まちづくり団体等 3名
- ・学識経験者 2名
- ・外国人 1名（平成20年度に個人的理由により辞退）
- ・市民委員（公募） 2名

\*事務局：安佐南区区政振興課

ところで、まちづくり懇談会での「区の計画」策定に資するため、「地区別まちづくりワークショップ<sup>(5)</sup>」を開催してそこに市民の参画を促すという仕組みが構成された。ワークショップの意見は、区計画の中身である地区別まちづくりビジョンに生かされているということだが、いささか曖昧である。まちづくり懇談会の委員の大半は、各種団体の代表者であるから、この地区別ワークショップの果たす役割は、非常に大きい。地域コミュニティの発想や意見こそが（なんの団体にも属さない）市民の生の声であり、まちづくり計画の一方の幹をなす。しかし、全8回にわたったワークショップを傍聴して感じたのは、ワークショップの運営において、「市の総合計画の改定」作業の一貫としての「区の計画」策定にあたり、市民の意見を反映させるための機会であるという位置づけが、リーダーにも参加者においても曖昧であったようだ。市民の自由な討議を尊重しながら、最終的に計画への反映が図られなければ、単なるブレインストーミングとなり、意見や苦情の表明や思いつき、陳情や請願の域を出なくなる。また、それを「区の計画」の大筋が確定しない間に、具体的な「地区別の具体的プロジェクト構想」に落とし込むことは、「どんなまちに住みたいか」という概念的な基本テーマの認識から市民の目をそらせてしまう可



能性がある。従って、今後は、まちづくり懇談会に、各種団体代表と同数の市民が参画することにしたほうがバランスの取れたものになるだろう（表3）。

表3 地区別まちづくりワークショップ

＜地区別まちづくりワークショップ＞

- 第1回 地区の特性と課題の把握～困ったこと、困ったもの（地区の問題点）
- 第2回 地区の資源と魅力の抽出～これが宝だ（まちづくりに生かせそうな資源）
- 第3回 地区の特性や課題等を踏まえた魅力を高める取組の検討  
～こんなことしたい、あんなことしよう
- 第4回 地区の特性や課題等を踏まえた魅力を高める取組の検討  
～私たちの提案（プロジェクト）
- 第5回 魅力づくりプロジェクトを深めよう1
- 第6回 魅力づくりプロジェクトを深めよう2
- 第7回 地区別構想案の検討～モデルプロジェクトの検討
- 第8回 地区別まちづくり構想のまとめ

■発表会

あわせて、平成19年11月に「安佐南区市民まちづくり意識調査」（18歳以上の市民から、1000人を無作為抽出した。回答数495）<sup>(6)</sup>が実施された。このアンケート調査は、前回（10年前）にも実施されている。なお、下に示すように、「将来のまちのイメージ」についての市民意識に、10年間の社会変容が如実に反映される興味深い結果になった（表4）。

○著しく増加した質問項目

- 「災害に強く、犯罪がない安全なまち」（45.5%→56.0%）
- 「高齢者や障害者が安心していきいきと暮らせるまち」（27.0%→31.5%）
- 「子育てが安心してできるまち」（22.0%→30.5%）
- 「だれもが参加できる地域活動が活発なまち」（7.9%→12.5%）

○著しく減少した質問項目

- 「水辺や緑などの自然とふれあえるまち」（44.8%→37.6%）
- 「散乱ゴミや落書きのない清潔なまち」（32.8%→19.4%）
- 「芸術・文化、スポーツが楽しめるまち」（26.5%→12.3%）
- 「交通網の発達した便利なまち」（23.1%→12.1%）
- 「誰もが学べる生涯学習の環境が整うまち」（14.0%→4.6%）

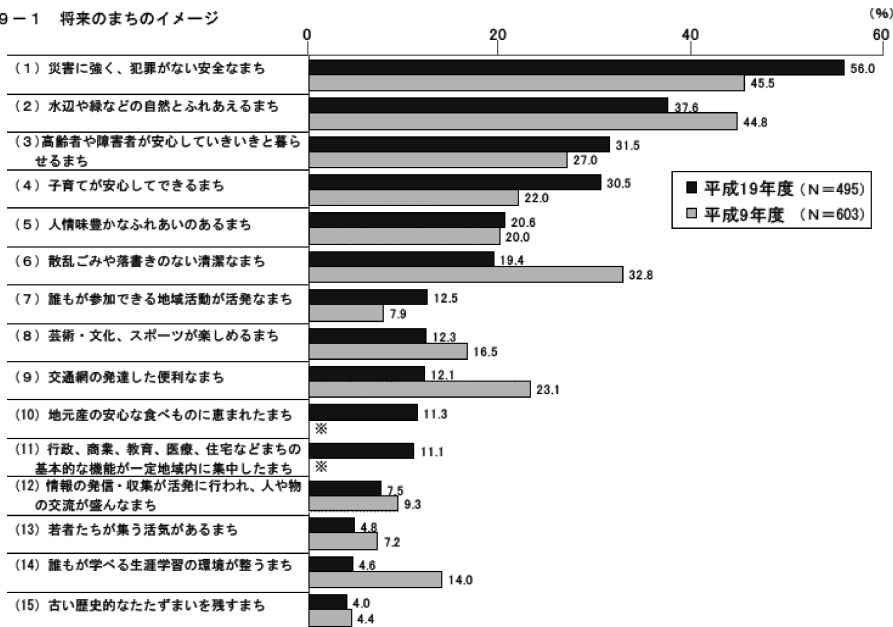
現代の世相を反映して、治安、福祉や地域活動に市民の要望が移っていることがうかがえる。一方、自然や生活環境については、行政施策の充実（インフラ整備）もあり、市民満足度が高まったためと思われる。この意識結果から導き出される顕著な特徴は、多くの市民は、いわゆる通常の都市機能としての治安や福祉の向上を要望しており、地域文化や生涯学習などの自己実現項目に対する興味が減少していることである。いまだに市民レベルの「まち」に対する期待は、やはりシビル・ミニマムの確保優先という段階であるかもしれないが、判断はしばらく置きたい。

表4 安佐南区市民まちづくり意識調査より

問9 あなたは、将来、安佐南区をどのようなまちにしたいと思っていますか。（複数回答）

### （1）安佐南区の傾向

図Ⅱ9-1 将来のまちのイメージ



### （3）まちづくり懇談会

まちづくり懇談会のタスクは、先に述べたように市の総合計画の「区の計画」部分の改定検討であるという趣旨から、各回にあらかじめ事務局による原案が用意された。従って、会議の運営（座長）は、各委員の発言機会と時間を満遍なく配分しながら、時に委員同士の討議を交えて最終的な落としどころを探ることになる。一般的には、この国の国民は、自ら創造するよりも批判の方が得意であるから、その批判をどの範囲と深さまで受容していくかがポイントである。

表5 まちづくり懇談会の日程と主な議事

回	年 月 日	主 な 議 事
第1回	平成19年12月10日	○広島市総合計画の改定について ○安佐南区の現況と特性について *1 講演 テーマ：現代社会の落しものと忘れもの—これからのまちづくりへの想い— 講 師：松井一洋（広島経済大学経済学部教授）
第2回	平成20年1月24日	○「安佐南区の現行計画を振り返って」について
第3回	平成20年3月24日	○「安佐南区の将来像，魅力を高める取組」について
第4回	平成20年5月19日	○「地区別まちづくりワークショップ」について ○各地区から「地区別まちづくりワークショップ」の成果を発表してもらう
第5回	平成20年6月23日	○キャッチフレーズについて *2 キーワードの抽出と議論をおこなう
第6回	平成20年8月11日	○「区の将来像」，「キャッチフレーズ」及び「魅力を高める取組」について ○「安佐南区の計画素案」について
第7回	平成20年12月8日	○「区の計画」（概要版）の承認
第8回	平成21年11月20日	（最終）「区の計画」の決定（市議会議決）報告

## \*1 講演の内容（松井）

第1回の懇談会において，筆者に一時間ほどの講演をする機会が与えられた。これから「まちづくり」について議論を始めるにあたっての委員の共通認識をつくらうという試みである。筆者（座長）としては，21世紀の地域コミュニティは，大きくは20世紀の産業社会（もしくは近代＝モダニズム）の反省の上に立った，新しい「ふるさと」に回帰（再帰）していくという認識をしている。そのためには，市民がふたたび「わがまち」を見直す機会を徐々に増やししながら，現代の「私的（個的）」生活を超えて，新しい地域共同体を形成していくというベクトルは誤らないようにしたいと考えた。

先にも述べたように，この国の地方自治制度は，現在，大きな転換点を迎えている。地方行政自体が，従来通りの「住民啓蒙（啓発）思想」による統治を維持継続しようとし，一方で，住民が社会生活上の安寧秩序（社会的ルール）や相互扶助について，「お上」に対する全面依存意識から脱却していくプロセスである。今回，「区の方針」そのものが果たす役割は，現在の行政システムの中では，そう大きなものではないとしても，地域住民自身が変わり始めなければ，大きな社会構造を変える



ことはできない。そういう願いを込めたまちづくり懇談会とその委員が、二年間かけて「区の計画」をどのように策定していくのかについて、おいおいに期待と関心を持ちながらの講演であった。内容は、表6のとおりである。

表6 講演のテーマ

<p>テーマ：現代社会の落しものと忘れもの—これからのまちづくりへの想い—</p> <p>1. 現代社会の落しものと忘れもの  今なぜ、まちづくりというテーマがここにあり、それはどんな意味を持っているのだろうか。</p> <p>2. これからのまちづくりの視点  21世紀の新しいまちづくりの課題から</p> <p>3. あとにくる人々へ—  まちづくり構想に取り組む想い。</p>
---

## \*2 キーワードの抽出と議論（キャッチフレーズの策定）

「区の計画」においては、キャッチフレーズが大きな役割を果たす。マーケティング論というキャッチコピーであるとともに、企業の企業理念にも匹敵するだろう。キャッチフレーズは、今後、それ自体がさまざまな印刷物等により露出していくから、市民の目に触れる機会が多く影響力も大きい。注意しなければならないのは、「区の計画」としてのキャッチフレーズの目的は、第一義的には市民が「わがまち」をどう認識するか、そして、これからの「まちづくり」にどのような姿勢で向き合うのかということの指針（方向性）をしめすということである。耳触りのよい観光キャンペーンのようなコピーでは、まったくその意味をなさない。（もちろん、あわせて観光キャンペーンにも使用できるような優れたものであるべきだが）。また、策定にあたっては委員一人ひとりの思いをどのように盛り込むのかに苦心した。各団体の代表者としての意見は、それなりに重い。そこで、会議の席上でそれぞれ望ましいキーワードを提出していただき、ひとつのキャッチフレーズに合成することにした（表7）。実際には、各委員のキーワードは不思議なくらいに一定の方向に収斂し、そこからキャッチフレーズを作成することに大きな困難はなかった。キャッチフレーズについては、第4次に引き続いて安佐南区では、「みんなでつくる」という、方向性を示すすばらしい文言が挿入された。ただし、この文言をどう理解するかは、それぞれの立場によって異なるので、広報的には今後、いささか留意する必要がある。

筆者の思いとしては、あくまでも住民自治という基本的な発想のもとで、住民の願いが結集して「まちづくり」の理念がつくられていくということである。典型的

なりべらる発想としての「公権力の乱用に対する危惧」としてではなく、市民が自ら住むまちの「かたち＝ありよう」に対して、あらためて自己責任を自覚していくことが重要である。いや、そもそも「行政主体（主導）のまちづくり」理念などというものはあり得ないし、あっても空虚である。「区の計画」の実施計画も含めて、今後継続的な市民参加の実体をつくることはたいへん意義のあることであろう。

#### 決定したキャッチフレーズ

『心かよわせ みんなでつくる 緑豊かなふるさと・安佐南』

表7 第5回まちづくり懇談会で各委員から出されたキーワード（6／23）

・自然	… 6 票	＜その他＞
・ひと	… 4 票	コミュニケーション、都市、輝く、住みたい、心ゆたかな、人と人のつながり
・夢	… 4 票	
・心がかよう	… 3 票	みんなが集まる、安心、ゆとり、歴史、未来、私、あなた
・緑	… 3 票	
・みんな	… 3 票	■表現として、行動の方向が見えるベクトルを示したい
・やさしい	… 2 票	→する。つくる。・・・など
・ふれあい	… 2 票	
・笑顔	… 2 票	

#### （4）区の計画（第4次計画と第5次計画の比較）

第4次計画と第5次計画を比較することは、10年（One Decade）の時代と社会の変化を見通すという意味で興味深い。安佐南区の総人口（いずれも3月31日現在）は、平成11年197,605人であったものが平成21年には227,284人と大幅に増加（15.0%）している。広島市全体では、平成11年1,116,672人、平成21年1,167,963人（4.6%）であり、安佐南区は、8区中最も高い伸び率を示している。わが国全体のトレンドとは異なり、今後とも、さまざまな発展が期待される地域である。

「区の将来像」については、第4次計画に比べると第5次計画では、表現が具体的になった。第4次計画にあるような観念的、概念的な言葉が少なくなったことは、今後の実施計画上のフィルター（もしくは鏡）としての機能を十分果たしうるのである。ただし、いまだ、「快適さ」、「ゆとり」、「つながり」、「安心」、「喜び」などの曖昧かつ定性的な用語が使用されていることには複雑な思いがある。市民の「まちづくり」計画についてのコンセンサスというのは、このような緩やかな含意を持った言葉でしか得られないものだろうか。いずれ、このような定性語に、一定の目標数値を持たせることができるのだろうか。いや、そうすべきなのかについては、

筆者としては、今は判断を保留したい。このような用語は、個人によって著しく評価が異なるし、それが「自由の本旨」だとも考えられるからである。「自由」と「民主主義」の相克のひとつの場面である。

また、キャッチフレーズに広島市8区中、唯一挿入した「ふるさと」という語の概念は、決して近代＝モダニズムが破壊した地方（田園）を指しているものではない。「人間が集団で生きるエリア＝地域」をより「善（good）」くするための理念として、もしくは「場」としてのモディファイなのである。「ふるさと」という語の採用は、21世紀型の地方地域コミュニティのあるべき姿を先取りした傑出した取り組みである。市民がわが住むまちを、もう一度、「ふるさと」と再認識していくことは重要である（表8）。

表8 【参考】8区のキャッチフレーズの比較

中 区	いき 生き 中区
東 区	みどりと歴史ともてなしの街―東区
南 区	陸と海 人が行き交いふれあう みんなの南区
西 区	川風 潮風 緑の風 地域の力を未来につなぐ―西区
安佐南区	心かよわせ みんなでつくる 緑豊かなふるさと・安佐南
安佐北区	みんなが支え合う 自然と歴史の安佐北区
安 芸 区	人・まちつなぐ 明るい安芸区
佐 伯 区	コラボシティ・佐伯区

「安佐南区市民まちづくり意識調査」の結果は、「将来像」づくりに生かされている。特に、今回の調査で第一位を占めた「災害に強く、犯罪がない安全なまち」については、第4次の計画にはまったく触れられてもいない。ここ数年の自然災害の多発や子どもが被害者となる犯罪報道が反映した結果であろうが、今後欠かすことのできない非常に重要な指針である。前回の「区の計画」の改定が、阪神淡路大震災（平成7年）の直後であったにもかかわらず、なぜこの発想が脱落したのか不思議なくらいである。この地の市民の防災意識はかくも低かったのだろうか。

次に、第4次計画に挙げられた「内陸十字路」という表現は、一般の市民が使用する用語ではなく、そのような地域構造が市民生活に何をもたらすのか具体的に明らかではないため削除した。第4次の安佐南区市民まちづくり意識調査にあった「交通網の発達した便利なまち」という要望が示すように、この10年間に、ある程

度改善された結果であるともいえよう。ただし、ワークショップでもかなり話題に上ったが、安佐南区は、全般的に道路整備が十分であるとは言いがたい。道路整備は、区の担当ではなく国、県や市の担当であるという行政権限の有無という理由で削除したものではないことは明記しておきたい。

さて、「芸術・文化、スポーツ」に対する要望が減少していたが、その理由は不明である。後で述べるように、都市の魅力のひとつとして地域の文化性は欠かせない要素である。従って、今回の将来像から「市民文化」という語が消えたことは残念である。「大学との連携」という表現が新たに挿入されたといえども、芸術や文化は、大学のみで地域貢献できるものではない。大がかりなものでもなく、美術館、博物館や各種資料館などの建設やさまざまなイベントの開催は、市民生活の真の豊かさにとって必須の要素である。

表9 第4次計画と第5次計画の比較

	第4次計画		第5次計画（今回）	
キャッチフレーズ	夢いっぱい みんなでつくる 安佐南一人・自然・まち		心かよわせ みんなでつくる 緑豊かなふるさと・安佐南	
将来像	「自然・都市・人が調和した魅力あるまち」を将来像の基本とし、次の4つをまちづくりの柱とする。	(筆者分類)	1. 都市の快適さと自然のゆとりが調和したまち	(筆者分類) 快適さ ゆとり
			2. 人と人のつながりを大切にし、笑顔と安心をつくり出すまち	交 流 安 心 安 全
	①自然に憩い、親しむまち	自 然	3. 土と緑に親しみ、自然の恵みと環境を大切にするまち	自 然 環 境
	②内陸十字路に発展する快適なまち	快 適 さ		
	③学ぶ喜びと市民文化が育つまち	学 習 (文 化)	4. 地域と大学の交流と連携を育み、学ぶ喜びがふれるまち	学 習 (文 化)
	④誰もがいきいき主役になれるまち	生き甲斐		

#### (4) 今回の計画の評価

太田修治は、『都市政策論』(1999)<sup>(8)</sup>において、独自の都市文化経済論からの都市の魅力进行分析している。都市づくり(8種)は、「都市づくりやまちづくりの基本的な哲理や理念や都市像」により導き出された指標であり、その内容を形成し、都市の魅力形成する「魅力の資性(40種)」、これらの魅力の資性を具体的に表す指

標（18種）に分けられるという。この指標をベースにして、「区の計画」を見直し、新しい「まちづくり」に取り組むことも大いに意義がある（表10）。

表10 都市づくりと都市の魅力

都市づくり	魅力の資性の指標	安佐 南区	考えられる追加施策 （筆者のコメント）
ぬくもり	①福祉・福祉交流	○	
団らん	②家族・親戚・連帯	○	公園の整備
やさしさ	③高質住居・住環境 ④医療・介護等人にやさしいサー ビス・装置 ⑤リサイクル・公害対策等環境に やさしい	○	高齢者見守りネットワークの設置
安心	⑥生活空間安心確保 ⑦都市生活安心確保	○	防災設備（要援護者対策）の充実 防犯ボランティア
楽しさ	⑧自己実現（収入・名誉・スポー ツ・参加） ⑨グルメ・ショッピング・生活文 化・観賞	○	文化施設の創設・誘致 大学図書館の有効活用 市民大学の充実
賑わい	⑩便利（生活、学校、職場） ⑪コミュニケーション・ネット ワーク ⑫まつり・伝統 ⑬先導性・先験性		中小企業活性化施策の実現 まちなみ整備の独自性 まつり・イベントの活性化
ゆとり	⑭ボランティア・社会参加 ⑮遊び心・意外性・創意 ⑯求高質・求高環・生き甲斐・美品 ⑰緑・花・イメージアップ	○	ボランティアに関する積極的施策 （ネットワーク）
美しさ	⑱個性的	○	まちなみ整備運動

表10にてらして考えると、今回の「区の計画」の不足点は、「賑わい」と「文化」に関する視点である。都市にとって「賑わい」という要素は重要である。すでに、わが国では、産業都市と住宅都市というような区別は解消しつつあるという認識にたてば、「まち」の「賑わい」が、これからのわが住む「まち」の姿として外してはならない。もちろん、「賑わい」とは、混雑した都会の雑踏を意味するものではない。社会関係資本という最近の新しい発想は、「地域コミュニティの人びとのネットワークや紐帯」を重視するが、逆接的であるが人と人の繋がりと笑顔は、「賑わい」の中に生まれることも忘れてはならない。

次に、「産業振興」という視点について述べたい。おそらく、長いあいだ農村として、そして、その後は、都市核を取り巻く住宅地域として発展してきたこの地域の歴史が、「地域における産業の育成・繁盛」という視点を喪失ないしは拒絶しているのではないだろうか。全国的に見れば最近のさまざまな地方が、生き残りをかけて地域産業の育成を推進していることからみると、このままでは少なからず後手にまわる気がする。ちなみに、筆者は、平成20年6月から11月にかけて、区内の中小企業の経営者たちと経営に関する勉強会を数回開催した。そこでは、ご他聞にもれず「中小企業の人材不足」、「中小企業の後継者不足」そして「中小企業の経営や広報」について真剣な議論が交わされた。足下の地場産業に対する認識について、今こそおおいに改善されなければならない。

また、「観光」という視点は、歴史的、自然的、文化的観光資源の保存や発掘、そのプロモーションが重要である。勘違いしてはならないのは、既存の資源のみが観光の目的ではないことである。長い時間をかけて市民が作りあげるそれぞれの地域における景観や文化が、訪れる人びとの心を癒すのである。その意味では、市民にも、観光客にも喜ばれる「まちづくり」というのは、決して二兎を負うものではない。今後10年間の計画の実施に、そのような長期的視点をしっかり植え込むためには、地域コミュニティの存在意義を、より市民が前向きに考えるための情報提供や議論は欠かせない。

最後に、広島には、市の基本構想や基本計画にあるように、他には例を見ない「平和の求心力」という特色がある。「国際平和文化都市」<sup>(9)</sup>の精神は、「区の計画」においてどのように生かされているのかについては、不分明である。市の方針というものは、最前線（フロント）の行政についてこそ、生かされることが必要なのではないか。まっすぐにそういう趣旨に向き合うとき、区政において、市民文化としての「平和」はどう生かされていくのであろうか。今回のまちづくり懇談会においても、「平和」という語は一度として聞かれなかった。未来に向かって、かなり深刻かつ慎重に考えなければならない課題である。

なお、地域コミュニティを論じるときにしばしば使用される言葉や項目として「活性化」がある。「活力ある」とか、「能動的な」という意味で使われる。しかし、まちづくり懇談会の議論においても、委員から一度として「活性化」と言う言葉を聞かなかった。思うに、活性化とは、具体的には、市民参加、自己統治、産業振興やまちの賑わいのことをいうのであろう。このような曖昧な言葉の不用意な使用は今後とも控えたい。



### 3. 「まちづくり計画（区の計画）」の実現

#### (1) 区の計画の実現プロセス（評価と責任）

「区の計画」を含めた基本計画は、基本構想を達成するための施策の大綱を総合的・体系的に定めたものである。この計画の実行について、法的に拘束されるということはないが、基本構想は議決案件（前述地方自治法第2条第4項）であることから、基本計画の実施のために必要な事務事業の計画などを定める中期的な実施計画を策定し、計画的に進めていくことになる。

まちづくり懇談会においては、実施の優先順位は議論していない。しかし、「魅力向上プロジェクト」や「主要施策」は、「図る」、「進める」、「取り組む」、「深める」などの精神的な用語で結ばれており、実施に関しての具体的な到達度の評価はかなり難しいだろう。これは、行政にとっても「両刃の剣」である。もちろん、各事業の推進には予算措置が必要であることは言うまでもないし、市の全体調整も必要であるが、常識的に考えても「区の計画」に対する具体的実施に関する住民の協議は必要であると思う。

なお、区独自の事務事業については、各区においてベンチマークを設定し評価を行うことになっている。しかし、事業に対する責任については、行政的責任は発生することになるが、法的な責任を問われることはないし、罰則などの規定はない。しかし具体的にどのような計画が実行に移され、どのような成果を生んだのかについて市民に明らかにすることが必要である。行政責任を追及するという趣旨ではない。「区の計画」を策定しなさい、そうすれば「あとは任せなさい」というようなスタンスが、すでに21世紀の新しい「地方自治」でないことは先に地域コミュニティにおける「知の集積」で述べたとおりである。

関東などの自治体で実施されている「区民会議」<sup>(10)</sup>のような常設の広聴組織によって、当面は「まちづくり」というフィールドに限定しても、市民に開かれたフランクな意見交換の場を設置してはいかがだろうか。市民と行政の「協働」や「パートナーシップ」の具体化である。今回のまちづくり懇談会において、一部に議論の乱れはあっても、市民が一定の秩序に基づいて整然と発言したことは大きな成果である。地域には、他にもさまざまな課題もあるし、「上命下達」になれた行政担当者にとっては、このようなころみは「火中の栗を拾う」ことになると考える向きもあろうが、実は、自らも、地域コミュニティに帰れば市民の一員として自己実現を目指す時代であることを忘れてはならない。

10年間の計画というのは、10年後のあるべき姿を想定したものではなく、10年間

の行政活動の指針もしくは方向性というほどの意味である。だからこそ、実施計画と実施のプロセスが特に重要である。筆者は、今後10年にわたりこの地で継続してその推移を見守りたいと考えている。<sup>(10)</sup>言うまでもないことだが、後に述べるように、施設の整備や改良計画が順次実行されていくことだけで『みんなでつくるふるさと・安佐南』の実現につながるわけではない。今回の議論を通じて市民と行政が共有した「ふるさと」への熱い思いが具現化される行動が必要である。

## (2)「区の計画」の市民広報

「行政はそれ自身が目的ではなく、政治によって権威づけられた社会的価値の配分に実効性を与え、それを通じて『公共の福祉』を具体化するための努力」<sup>(11)</sup>（井出嘉憲）であるから、行政自体が「自己目的化」することは正しいことではないし、ある決定をいかに障害少なく、スムーズに実行するかというような管理思考に拘泥するべきではない。今回のような「区の計画」策定プロセスは、これからの望ましい行政「広聴」の取組みとして高く評価できる。これが十分機能すれば、地域団体の意見も、それに属さない一市民の意見も集約されたかたちで区の将来像が描かれる。まだまだ、政策そのものの位置づけ（基本構想－基本計画－区の計画）にも従来型のヒエラルキー発想が残存していることは明らかだし、「まちづくり懇談会」の下部組織的だと筆者が感じたような「ワークショップ」が設置されたことも微妙な問題である。なお、本稿では深く触れないが、そのほかにも市主導で「広島未来市民会議」<sup>(12)</sup>が開催されている。行政として、何らかの新しい発想の糸口を求めようとする意欲は理解するが、これは屋上屋を架すものであったという感は拭えない。

さて、行政広報に関して論じたい。

これまで本稿では、しばしば「広聴」という言葉を使用してきた。そもそも広報というのは、本質的にコミュニケーション作用であり、コミュニケーションとは双方向であるという原則からも、広報が一方通行のお知らせ（インフォメーション）のみならず、広聴という市民側からの情報ベクトルを包摂したものであることに異論はないであろう。特に、政策決定で、広報はその基盤を形成する重要なコミュニケーション活動である。しかし、この国における広報（Public Relations）が、連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）によってもたらされてからの歴史的な経緯や民主的自治行政の経験不足から、いまだに決定事項を「広く（市民に）知らせる」ことを意味すると考えている向きも多い。「よろしむべし。知らしむべからず」<sup>(12)</sup>という旧態然とした「統治」思想のままである。このように、行政がなかなか抜本的な意識改革を行えないで情報発信型広報（お知らせ広報）に終始している間に、この国

ではマスメディアの飛躍的な発達に伴って（を利用して）、企業がマーケティングと広報を融合する新しい現代広報理論を構築していったのである。

ここでは、企業広報が到達した現代広報理論を参照しながら、行政がどのようにして、今回の「区の計画」を住民に周知し、実施（実現）していくため市民との協働関係やパートナーシップを構築すべきかを考えたい。そもそも、企業広報と行政広報の本質的な差は、それほど大きなものではない。基本精神やその構造は、ほとんど同じである。外部社会（企業は自社をとりまくステークホルダー、行政は区画に住まう市民）という一定の範囲の外部に向かって、その考え方（企業は製品やサービスのクオリティや特性、行政は政策の有効性・必要性）を発信することも同じである。しかるに、現代の成熟社会の企業経営では、すべての企業活動に先だって、マーケットのニーズを把握（調査）することが重要であるとされている。企業が一方的に開発した製品を世に問う「プロダクト・アウト」の発想では、すでに新しいマーケットを開発できなくなったため、マーケット・ニーズを生産活動の前提として調査する「マーケット・イン」へのパラダイム転換が叫ばれて久しい。この考え方は、一部の研究者から「都市サービス・マーケティング論」として行政サービスにも適用できると主張されている<sup>(13)</sup>。企業のマーケティング・リサーチ（市場調査）が、行政における「広聴」というわけである。

いうまでもなく、「区の計画」の内容を市民が十分周知し、日常的な地域コミュニティ内での継続した議論によって、その優先順位を自ら決定していくことが理想である。現在の住民への「区の計画」周知方法としては、広報紙による配布（新聞折り込み等）、ポスターや看板の掲出が主であり、次に、タウン・ミーティング等の説明会開催、その他の市民イベント等で行政がレクチャーすることになる。「区の計画」の内容は、市の広報紙に掲載され各戸に配布されたが、小さな字でびっしり書かれた計画の詳細は、大多数の市民にとって、それを読み解き正確に理解することは困難であろうと思われる。

行政広報の軛（これは市民側の誤りでもあるが）は、原則として、すべての市民に同一の印刷物を配布することが「平等」であるという思い込みである。言い換えれば、この形式的平等は、行政のリスクマネジメントのひとつでもある。しかし、その広報内容が市民のすべてに十分に周知徹底されることは至難の技である。そこで、今後は、一律の情報発信は、コストのほとんどかからないインターネット（HP）にとどめ、紙媒体による広報については、企業広報が行うようなステークホルダー別の情報発信が有効かつ必要であると考ええる。市民それぞれの興味も便益志向も異なるのであるから、同じ形式と内容の広報刊行物の配布は必要ではあるまい。それ

も行政のパラダイム転換のひとつである。表11に、企業広報と行政広報の比較をしておく。

表11 企業広報と行政広報の比較

	企 業 広 報	行 政 広 報
組織の目的	利益・存続	安寧・秩序・福祉
基本的戦略	競争優位（競合他社）	補充性の原則
基 本 発 想	合理性・効率性・有効性 →限界事例における判断基準？	機会と結果の平等
組 織 形 態	フラット型	ピラミッド型
広 報 対 象	ステークホルダー	住民／地域外市民
基 本 手 法	パブリシティ 自己メディア（対象別）	パブリシティ 自己メディア（総覧的）
主たる思想	マーケティング レピュテーション IR	政策説明 合意形成（住民参画） シティプロモーション
キーワード	共生	協働（パートナーシップ）

#### 4. おわりに～10年後の「まち」を展望する

「どんなまちに住みたいか」という質問に対して、多くの市民が「安心・安全」、「自然」、「環境」や「ゆとり」というような漠然とした定性的な言葉でしか応えられないのは、「まちづくり」についての一定の計画や目標があっても、それを特色づける地域コミュニティとしての「文化」がないからである。また、人を愛し、喜び、諍い、哀しみながら生まれ、そして老いていく自分たちの「まち」が、これからどこに向かって歩むのか、どんな変化をとげてほしいかの思いを、市民は、それぞれの言葉で上手には語れない。

広島市には、人類が未来に語り継ぐべき「悲劇」の物語が存在する。しかしそれは、今回のまちづくり懇談会を通じて、各区の市民が語りつぐべき、紡いでいくべき地域コミュニティの身近な物語ではないという印象が強い。いや、市民の日々の生活の中に根付く「物語」とは、そのようなおおきな思想ではないのである。多くの市民は、日々の暮らしに役立つような利便性向上や生活の安心のために「何をしたいか」は語れても、「なぜそうあるべきか」は語れない。それを創り出すことが「ふるさと」づくりである。一般的な社会的正義を説くこと、人びとの思いや

りや自助・共助を教示的に説くことはたやすい。しかし、「区の計画」に魂を入れていくことこそが、市民が行政に委任した本当のタスクなのではないだろうか。

筆者は、平成18年度の「あさみなみ区民大学」において、地域を知るコース『わがまち再発見』という講座を約半年間担当し、市民聴講生のみなさんとともに『わがまちベスト100選集』を作成した。安佐南区の歴史や文化を掘り起こすという興味深い試みであった。実は、そこから区のイメージアップやブランド化につながるような物語が、発見できないかと期待した。いくつかの神社や旧跡、都市インフラなどを見学したが、残念ながらその時点では、21世紀の「ふるさと・安佐南」につながる「物語」を見いだすことはできなかった。ちなみに、ここでいう「物語」とは、文学的な作品をいうのではなく、一種の都市伝説であり、まちの神話である。例えば、この地域の自慢が「緑」であれば、それを慈しみ、育てる人びとの多くの「愛の物語」が存在するはずだ。このコミュニティのすばらしいところが「人びとのつながり」であれば、きっとどこかに誰の心もうつような美しい「愛の物語」があるだろう。「子ども見守り」のボランティア活動が、地域コミュニティの高齢者たちに新しい生き甲斐をもたらしていることが「愛の物語」でなくてなんだろう。この地域が他地域と比べて「大学が多い」ということは、大いなる他の地域との「競争優位」であり「差別化」と伴った「物語」ではないか。わがまちのささやかな銀杏並木に誇りを感じ、コスモスの咲きみだれる歩道に美を感じる市民が、わがまちを新しい「ふるさと」として認識していくためには、市民の目に見えるランドマークと語り継ぐべき「物語」が必要なのである。誤解を恐れずに言えば、もしそれを探し出すことができないならば、市民と行政が「協働」してつくりあげていかなければならないのだ。それが「地域文化」である。

現代の企業広報論において、パブリシティ（マスコミに対する情報発信）の重要なポイントのひとつは、メッセージの「物語性」であることは、つとに筆者が強調してきたところでもある。

マッキーヴァーは、「地域コミュニティ」を「地域性」と「共同体意識」二つから位置づけた。また、近年の地域コミュニティ論が強調しているのは、「互惠」や「互酬」といった地域コミュニティの規範的な側面である。「制度をデザインするにあたって、人びとが自然のおよび社会的環境の偶然をあえて利用しようとするのは、ただそうすることが共通の便益となる場合だけにかぎられる」というロールズの言説<sup>(14)</sup>にも合致する。しかし、筆者の経験からすると、この国では、自由主義が「個人」主義に大きく変節を遂げ、さまざまな格差の拡大や ICT 化などによって地域コミュニティそのものが拡散したり、バーチャル化したりしている現代の都市においては、



日常において「互酬」というような迂遠で相互依存的な発想は、現実的ではない。地域コミュニティの基本的要件である「安全」や「安心」についても、現代の市民は、ボランティア精神の発揮による相互の「みまもり活動」の推進よりも、専門処理機関である警察官の増員を要求する。これは、この国のボランティアニズムが現在直面している大きな困難でもある。いまや、相互扶助（共助）という思想は、大災害時等の異常時（災害ユートピアというべきか）をのぞいて、人びとの日常行動としては具現化しない可能性が大きい。それは、団塊の世代の回帰によっても、当面、解消しないだろう。20世紀の日本社会の変容は、あまりにもドラスティックだったのだ。

最後に、少し厳しいことをいえば21世紀の「まちづくり」とは、「三丁目の夕日～向こう三軒両隣」のような懐かしい地域コミュニティへの回帰などではありえない。町内会システムの完全復活もすでに果たし得ない夢であろう。「多様性の承認」や「共生」という理念は、ある地域に否応もなく、もしくは偶然に、ともに住んでいるというフィジカルな事実を美化し、形容する俯瞰的、客観的な言葉であり、現代の「個化社会」に生きる人びとに、自ら実際に手をくささなければならない、そのような煩雑さや忍耐の強要を意味するだけかも知れない。

旧い時代から、「ふるさと」は決してすべての市民に暖かいものではないし、寛容でもあるまい。それでも、日本人の心には、帰るべきところとして存在し続けるだろう。<sup>(15)</sup>しかし、そのような「ふるさと」への思いが、幼児期の淡い記憶なのか、それとも一時期にビジネスとして滞在したひとときの思い出であるのかなどは、これからの「ふるさと」創造への何のベンチマークにもならない。昨日この地にやってきたばかりの若者が、わがことのように胸を張って友人に語れるようなこの地の新しい「物語」をこの際、見事に用意しようではないか。それが『心かよわせ みんなでつくる ふるさと・安佐南』のこれからの10年間の最大の課題である。

## 注

- (1) 陶淵明「……歸去來兮 田園將蕪胡不歸 既自以心爲形役 奚惆悵而獨悲 悟已往之不諫 知來者之可追……」
- (2) 広島市安佐南区 HP  
<http://www.city.hiroshima.jp/icity/browser?ActionCode=genlist&GenreID=1195444796575>
- (3) 神戸都市問題研究所（1982）『地域コミュニティ行政の理論と実際』p. 69  
 地域コミュニティとは、「通常は、小学校区とか、1～2万人規模が妥当だとも言われる市民の集合体」をイメージする。
- (4) 広島市安佐南区 HP



<http://www.city.hiroshima.jp/www/contents/1195722990552/index.html>

マッキンヴェアーは、このような団体をコミュニティと区別して、アソシエートと呼ぶ。

- (5) 「公聴」という概念は、地方公共団体が地域住民の意見、要望、苦情などを直接聞き、計画策定や行政運営のうにそれを反映させること。アンケート調査、モニター調査、広聴はがき、市政懇談会、市長と語る会等の方法がある。なお法制度上の公聴会や聴聞会は、特定の事項につき地方議会など公的機関が利害関係者や学識者等から参考のための意見を聞くためのものである。
- (6) 広島市 HP  
<http://www.city.hiroshima.jp/www/contents/1206948234839/index.html>  
<http://www.city.hiroshima.jp/www/contents/1242020017644/index.html>
- (7) 広島市 HP  
<http://www.city.hiroshima.jp/www/contents/1206669593409/files/bettenn1.pdf>
- (8) 太田修治 (1999) 『都市政策論』 p. 137
- (9) 広島市は「国際平和文化都市」を都市像とし、その一環として、世界中から人々が集い、交流する、世界に開かれたまちを目指している。
- (10) 「区民会議」は、「地域の課題を自ら発見し解決する」という基本的な考えのもと、区民の参加と協働によって、区が抱える様々な課題の解決に取り組むことを目指して、すでに関東のいくつかの区で実施されている。まちづくり懇談会が終了しても継続して今後の推移を見守る仕組みづくりは、筆者自身がつねづね求めていたこともあり、まちづくり懇談会の最後に、安佐南区長から設置の検討に前向きの発言が出たことは、おおいに評価できるし期待したい。
- (11) 井出嘉憲 (1971) 『行政広報論』 p. 3
- (12) 人民は為政者の定めた方針に従わせることはできるが、人民全てになぜこのように定められたかという理由を知らせることは難しい。出典：「論語－泰伯」
- (13) 太田修治『都市政策論』 p. 146-172
- (14) J. ロールズ *A Theory of Justice*, Harvard U.Pr., 1971, p. 102
- (15) 室生犀星 「小景異情 (その二)」 ふるさとは遠きにありて思ふもの…。

## 参 考 文 献

- Cutlip, Scott M.; Center, Allen H.; Broom, Glen M. (2008) *EFFECTIVE PUBLIC RELATIONS*, 9th Edition, Pearson Education, Inc (日本広報学会監修『体系パブリック・リレーションズ』)
- 船津衛 浅川達人 (2006) 『現代地域コミュニティ論』 日本放送出版協会
- 猪狩誠也編著 (2007) 『広報・パブリックリレーションズ入門』 宣伝会議
- 池田徳真 (1981) 『プロパガンダ戦史』 中央公論社
- 井手嘉憲 (1967) 『行政広報論』 頸草書房
- 井之上喬 (2006) 『パブリックリレーションズ』 日本評論社
- 河井孝仁・遊橋裕康 (2009) 『地域メディアが地域を変える』 日本経済評論社
- 神戸都市問題研究所 (1982) 『地域コミュニティ行政の理論と実際』 勁草書房
- 神戸都市問題研究所 (1980) 『広報・公聴の理論と実際』 勁草書房
- Kymlicka, Will (2002) *CONTEMPORARY POLITICAL PHILOSOPHY AN INTRODUCTION Second edition*, (千葉真・岡崎晴輝『新版現代政治理論』 日本評論社)

- MacIver, R.M. (1924) *COMMUNITY A Sociological Study; Being an Attempt to Set Out the Nature and Fundamental Laws of Social Life*, Macmillan and Co., Limited, (中久郎, 松本通晴監訳『コミュニティ』ミネルヴァ書房)
- 松尾洋司編著 (1997) 『地域と情報—メディアと住民の関係』兼六館
- 岡満夫・渡辺武達 (2001) 山口功二『メディア学の現在』世界思想社
- 太田修治 (1999) 『都市政策論』NOMA 総研
- 佐伯啓思・柴山桂太編 (2009) 『現代社会論のキーワード』ナカニシヤ出版
- 齋藤純一 (2009) 『公共性』岩波書店
- 佐藤卓己 (1998) 『現代メディア史』岩波書店
- 田村紀雄・白水繁彦 (2007) 『現代地域メディア論』日本評論社
- 竹内郁郎・田村紀雄 (1992) 『新版—地域メディア』日本評論社