

米国における行政と市民活動

東京都下水道局 堀井 美和

私が都庁に入りましたのは昭和六二年ですので、下水道について十分な経験を持っている訳ではありません。皆様の前で講義などとてもできない者ですが、昨年、都からアメリカに出張させていただきまして、その時調べてきたことについて報告していただいたということでしたので、「長期的・戦略的広報事業を考える」とタイトルをつけた出張報告に基いて、実際に見て来た事柄を説明し、下水道広報二年半の経験の中で、思っていることを交えてお話ししておきたいと思います。

調査は昨年十一月に、ここに出席されています谷

口部長と計画部の技術の方と三人でアメリカとメキシコを二週間にわたり行ったものです。訪問したところはロサンゼルスカウンティの下水道組合（CSD）とケンタッキー州ルイビルルのルイビル・ジェフ・アーソン郡下水道組合です。この他にメキシコのグアダラハラ市で下水道管きよの大爆発がありましたので、こちらの方にも行ってきました。

申すまでもありませんが、下水道のみならず行政の広報活動は非常に重要なものです。広報といいますと、一般に企業のPRといったイメージが強く、宣伝ということを思い浮かべてしまいます。下水道

で言えば、局が何を考えているかを都民に知っていただくということが先にたってしまいます。しかし、実際はこれだけではなく、広聴、すなわち、市民の方がどう思っているかを吸収することも広報には含まれます。

●「住民を巻き込む」攻めの公聴活動―

ロサンゼルス(CSD)の例―

まず初めに広聴活動についてですが、アメリカでは市民活動が活発で市民が行政に高い意識を持っており、自分の意見を明確に持っている人が日本よりも数多くいると思われました。

CSDは計画人口五百万人のロスアンゼルス郡をカバーしていますが、広大な面積を有しています。ここでは施策の変更や新規事業などを進める時に、公聴活動の一環として、市民諮問委員会というのが設置されています。この委員会の活動を処理場の臭気問題の苦情処理を例に紹介してみたいと思います。

アメリカは広大な国土がありますので、処理場は東京の区部のように住宅街に隣接しては造られません。しかし、開発が進み、住宅街が処理場に近接してきた例がCSDにあり、そこでは、お決まりの臭気問題が発生しました。このような苦情に対して、すぐに脱臭施設を設けるのは時間とコストがかかります。しかし、米国はすぐ裁判に訴える国ですから訴訟になるとまた時間とコストを要することになります。そこで、処理場を会場に住民との話し合いを精力的に続け、住民側の意見を入れた形で解決案をまとめることができたとのことでした。

しかし、これとて暫定解決であり、さらにこの説明会といましようか公聴会を通じて、特に意見を持っている人、この問題に興味を有する人、専門的な立場から話の出来る人、議員や市長など人望の厚い人に推薦していただいた何人かを含めて諮問委員会を発足させました。この諮問委員会の中で、住民からの意見を収集し、臭気問題を解決し、さらに、問題解決後も継続的に委員会を開催し、信頼関係を保ち、将来起きるかもしれない問題に対処しようとする。

しておりました。つまり、コトが起きてからではなく、常日頃から信頼関係を築いておいて、コトが起きてもスムーズに対処し得るようにしておこうというのが諮問委員会の目的と役割なのです。

●「ロサンゼルス」の例一

次に、ロサンゼルス市の例をご紹介します。ロスの大気汚染は話には聞いておりましたが、あの有名な白色のHOLLY WOODのサインが黄土色に見えてしまうほど進んでおります。また、都市が急速に成長したために、インフラストラクチャーの容量が成長について行けないという問題が生じておりました。

交通渋滞はその典型ですし、下水道もこのまま人口が増加し続ければ処理能力が不足するところまで来ておりました。したがって、交通、下水道のみならず環境、教育問題等を含めた総合的な都市計画を策定する必要性に迫られており、そのために、住民意見を取り入れる必要がありました。ここでは都市計

画を住民と一緒に作りあげるプロセスについて話を聞くことができました。

日本では考えられないことですが、ロスには沢山の人種から成り立っており、教育程度や言語も千差万別です。市民といってもとても一口では括れず、これが計画策定における難しさだということでした。

ロスの都市計画局は市域を六つの地域に分け、各地域毎にワークショップという研究集会を作っております。これらの地域は移住者が多く英語すら通じない地区、教育レベルは高いが個人意見が強くまとめにくい地区とかそれぞれ地域によって様々な特色があります。訪問したのは昨年十一月でしたが、九三年二月までにワークショップを設立しようとしておりました。

ワークショップのメンバーは地域のリーダー役と相談して決めるのですが、市も同時にプレス発表、パンフレット等によるPRを行います。ワークショップが設立されますと、意見収集、試案作成、ディスカッション、調整を行って九四年十一月に市全体の都市計画最終案を作り上げることになってお

りました。

担当者によりますと、この作業のキーワードは判り易さと親しみ易さということでした。そのため、担当職員はネクタイもせず、柄物の服装でいつでも住民の中に飛び込んで行けるよう心掛けているとのことでした。これは自ら飛び込むことで、相手側の考えや質問を引き出せるアットホームな雰囲気を作るための演出だとの説明でした。

都市計画のような難しい問題に対して多くの人々から意見を聞くこと自体大変だろうと思いますが、TVとか印刷物だけのPRだけでなく、まさに直接出て行く敏捷性というか、機動力といったものがワークショップを効率的に進めている下支えになっていると感じました。

●「ルイビル・ジェファースン郡(MSD)の例」

次に、ケンタッキー州ルイビルの事例をご紹介します。戦略的計画および財源検討委員会という組織があります。民間企業、公務員、労働者、環境問題

の専門家、高齢者(特に大切だと言っていました)等様々な市民を集めて委員会を構成します。ルイビル・ジェファースン郡広域下水道組合(MSD)は飲料水を除いて水に関して様々なことを扱っている自治体組織です。

MSDの長期計画策定・決定の場合がこの委員会です。もう少し具体的に申しますと、MSDは次のような課題を持っております。即ち

- ①老朽化した下水道管の修復および入替え
- ②雨水排除施設の維持管理および改善
- ③下水道施設の拡張
- ④浄化槽の下水道への接続に関する費用(財政)負担

この委員会をコーディネイトするのは広報担当者ですが、この検討委員会は単なる公聴会とは異なり、MSDの計画に直接関われる場になっています。委員は市民の中から選ばれるので、市民の声を直接施策に反映させることができます。また、担当者が強調していましたが、MSDの事業に否定的な意見を持っている人々、例えば、下水道工事に反対する

人々をメンバーに加えることが可能だと言っていました。そうすることにより、地域社会の抱える問題を話し合っていくプロセスで相互理解が生まれ、やがてはMSDの良き理解者になんていっていい効果があるというのです。

東京都下水道局の例では、工事説明会とか苦情対応なども各地域の建設事務所が行っています。これは公務員の職務に対する考え方の相違があるのかもしれませんが、都の場合は住民との折衝は土木職の人が専門的な立場から行っており、これも自治体の職員としての重要な仕事と受け止められています。アメリカではこれを明確に広報職の役割と割り切っており、土木職は土木の仕事についてのみ行うことになっていました。

したがって、住民説明会には土木担当者は技術の説明のみで、最終的なコーディネイトはあくまでも広報担当者です。このように、広報担当は常に地域に出かけて行くので、地域のリーダー役やオピニオンリーダー等と知り合う機会があり、それらの人々のリストを作っているとのことでした。何か事が起

きたり、ボランティア活動をお願いしたい時には電話、手紙等で何時でもコンタクトできる関係をつくっておくこと、これが広報担当者の財産なのだと言っていたことが大変印象的でした。

タイトルに「攻めの広報・広聴活動」と書きましたが、私の印象では苦情処理に止まらず、積極的な広聴活動を行うためにあらゆることをしようとしている熱意を感じ、「攻めの」という形容詞をつけた訳です。このような姿勢は日本の行政においても非常に大切だと思います。

●「行政の役割と市民活動」

次に市民活動についてお話ししたいと思います。日本では、何かあるとすぐに税金を払っているのだからそれは行政が行うべきだという考えが強いように見受けられます。アメリカはボランティアとか市民が自ら何かを行うといった活動の盛んな国です。それは単にそういう人々が多いというだけではなく、行政側もそういう働きかけや活動の場を作ろう

との姿勢が見られます。そこで、ケンタッキー州ルイビル の例をご紹介します。

・家庭内有害物収集運動

この運動はジェファーソン郡政府、ルイビル市、MSD が主体となって住民に家庭内にある有害物質（殺虫剤、除草剤、ペンキ、カーオイル、バッテリー等）を収集して安全に処理することを呼びかける運動です。一九九〇年のアースデーを記念して始められたものですが、それが市民にも評価されて継続されるようになりました。

各家庭で発生する有害物を市内のいくつかの収集場所に市民が自ら持参し、ボランティアの人々はそれらを整理します。そして、混ぜ合わせると危険な物質もありますので、専門家も交えて専門処理業者に引渡します。その後は、専門業者が安全に処分するわけです。収集する舞台は学校のグラウンドなどが使われます。

何かどのように危険なのかということやリサイクルが可能か否かについても行政側が適切なパンフを用意し、各家庭に配付しておりました。過去一年間

の実績では一一八トンもの有害物を処分したのとことでした。この活動をコーディネートするのは行政の広報担当ですが、地域のボランティアやリーダー役の人々と共にかなり時間をかけて準備を進めるとのことです。

次に、同じMSD の例ですが、オハイオ川浄化作戦というのもありました。オハイオ川はケンタッキー州を流れる大きな川で、ルイビルやジェファーソン郡を象徴する大切な川です。この活動は市や郡政府を始め、ボランティア団体等が参加して、オハイオ川をきれいにする運動です。

これはMSD が主体となって、まず呼びかけから始まってボランティアの募集、ゴミを拾うためのグローブや袋などの準備、配布がなされます。面白いのは先に述べました有害物収集運動の時もそうですが、MSD のトップの方々、例えば局長級の人や郡では最高裁判官、ルイビル市長といった地位と人望のある人々がTシャツを来て率先して作業に参加していることです。

このようなことを東京で行って行政と住民の間に

親近感が生まれるかどうかは疑問がないではないですが、米国では選挙で選ばれる人には熱烈なファンがおりまして、市長などもこのような関係を非常に大切にしているようです。また、地域で重要な役割を果たされている人々の参加がこの運動に大きな意義付けを与えているようです。

このような作業が行われるとMSDの広報紙「クロスカルレント」は必ずボランティア活動の成果を報告しています。事業の呼びかけだけでなく、報告という形でフォローし、それがさらにPRにつながるという点で上手な方法ですし、また大切なことだった次第です。この運動により、川がきれいになるという実質的な利点と皆できれいにする、自分も川をきれいにすることに貢献できるという意識を共有できることに大きな意味があるのです。川をきれいにすれば二度と汚すまいと思うようになる効果もあります。MSDは川の管理には直接関わってはおおりませんが、このような運動を興すことによりMSDの姿勢をまず判ってもらうことが重要な動機であったようです。

●「子供たちを育てる広報展開」

次に子供たちに対する広報活動について述べてみたいと思います。

米国でも日本でも下水道に対するイメージは悪いと思われており、今のままでは下水道についての意識が持たれないという共通問題があります。しかし地球環境についての市民意識が高くなってきており、東京でも下水道普及率が百％達成された後でも使う側に下水道について考えてもらわなければなりません。下水道は何でも飲み込んで処理できると認識されては困るのです。

これからは子供にたいしても早いうちから下水道の役割を正しく知ってもらうことが必要だと思えます。ここでロサンゼルスで使われている小学校向けの環境教育教材のビデオがありますので参考までにご覧になって下さい。(ビデオ「地球を考えよう」上映)

話は変わりますが、MSDはスモール・チェンジ・シアターという劇団を呼んで、子供向けに水の使い方から有害物を捨てないことなどを含めて水について考えることを訴える劇を上演しておます。毎年二十校づつ、将来は全校に拡大したいと言っております。

劇団の活動状況をビデオで見せていただきましたが、体育館に子供達を集め、たった二人の役者さんでしたが、簡単なセットを用意して良い使い方をしている人と悪い例の人に分かれて対比させながら演技しておりました。子供たちも興味を持って見ており、このような形で子供の理解を得る試みが大変印象的でした。学校に任せるだけでなく、そこへどんな入っていったって、広報活動を通じて環境について考える働きかけをしている珍しい例だと思います。

日本でも米国でも学校でもっと下水道のことを取りあげてもらいたいのですが、実際には先生自身が下水道のことをよく知っていないのが問題です。そこで、MSDでは「環境科学セミナー」と名づけて教師を対象にした勉強会を行っております。

以上が子供たちをターゲットにした広報活動の例です。特に私が驚きましたのは、先に紹介したビデオを含む教材のことです。CSDという下水道に関わる行政体のみならず環境保全に関連する団体が（二十団体ほどあるそうですが）共に出資しあってこういった教材を作成し、南カリフォルニアの全ての学校に配布していることでした。

子供達に教育することは家に帰って子供が親に学校で教わったことを伝えたりすることに大きな意味があります。そのため、ファミリーで行う教材も用意されております。そこには親へのメッセージも示されており、「子供が良いことを行ったときに親が褒めてあげましょう」といったことも書かれております。子供への教育は自然に親も巻き込まれるだろうと広報担当者は話しておりました。

● 日本の場合

日本でも環境問題を考えるボランティアとか市民活動が盛んになってきておりますし、行政が自ら市

民の中に入り込んでイベントを行うとかまちづくりに住民意志を活かそうといった動きも出てきております。例えば、新宿区のエコロジャー・レポーター、「江戸川にもっと愛を」という青年会議所の活動、その他にもかなりあります。

中でもとくに面白いと思いましたが、世田谷区の例です。これは公園を造る時に近所の全所帯にアンケート調査を行い、さらに自治会と区職員からなるワークショップを作って住民参加による公園造りをしようという試みです。区の広報誌にはその報告と同時に行政側の担当者のコメントが顔写真入りで掲載されております。担当者個人の顔がこのように形で出るというのは広報誌では珍しい例でしょう。

この公園造りは小さな話ではありますが、ローカルな話題であればあるほど住民にとっては分かり易いのです。両者のコメントが出るということで行政・市民の共同作業であったことの確認をフォローしている点で極めてユニークです。

そろそろまとめに入らなければと思います。市民参加が何故必要かということですが、それは行政の

最終目標が、市民が一体となって、よりよい環境、よりよいサービスを作り上げて行くところにあるのではないのでしょうか。それに対して、市民は行政に意見する権利もあるし義務を負っているとも言えます。この観点からみて、行政もそれを吸収しなくてはならないのです。このような視点から、様々な市民活動は大きな意味があり、それをバックアップする米国で見られたような運動も必要なのではないかと思えます。そういうものを作り上げるには、都政モニターを募集して意見を収拾するのも一つの方法ですが、それだけではなくもっとローカルなキメの細かい活動を行っていく必要があると思えます。

例えば、下水道事業を考えます時に区部の都民に広報誌などでPRしていますが、それはそれで大事です。しかし、同時に処理場などを核とした地域を大切にしたい別のPRも必要だと考えております。それは、先程も申し上げましたように、ローカルな活動は住民にとって分かり易いし、興味を持ち易い、顔を合わせることによって信頼関係が新たに生まれ

ということがあるからだと思うからです。ロサンゼルス都市計画担当者かいつても必要があれば地域に飛んでいって話をするということでしたが、これもローカルであればこそ可能なのだと思います。

これを日本で具体的にどう実現するかはそう簡単ではないかもしれませんが、例えば建設事務所を核にしてもよいでしょう。事務所の人達は建設工事を通じて住民との関係を既に持っておりま。これを一過性のもので終わらせるのではなく、イヴェントを行ってもよいし、処理場見学や一日開放でも行って、住民との接触機会を増やす工夫もできると思います。このような積み重ねにより醸成された信頼関係を通じて、最終的には互いに意見し合ってよりよい事業執行に反映できるならば、これこそ最終的なゴールが達成できることになると思います。

ローカルな活動を広げていくのは各事務所や処理場に勤務する私たち自身が考えなければならぬことです。このような土壌が作られるように呼びかけていくのが広報の仕事であると思います。

米国の事例をそのまま東京に活かすには国民性、宗教といった社会状況の相違などがあって、なかなか難しいでしょうが、今まで紹介してきました事例から学ぶことは多いと思います。東京でもローカルな広報活動を展開しようとする場合には、米国で実行されている効果ある方法が東京でも実現可能なものも多い筈です。最後に一緒に出張したというより連れていっていただいた谷口部長から補足がありましたらお願いいたします。

〔司会〕ご指名ですのでよろしく願います。

〔谷口〕米国で何故これほどにまで広報活動に力がいなければならないか、その背景について少し補足したいと思います。

一九七〇年代のアメリカはヴェトナム戦争の後遺症と不景気で経済的にも社会的にもかなり沈滞しておりました。それが八〇年代になりますと景気が回復し、活発な都市開発が行われるようになりました。ところが、八〇年代半ば以降、米国の住民達は都

市への活発な投資と開発が必ずしも自分たちの生活の向上へつながらないことに気がつきはじめました。この最初の動きはサンフランシスコとかシアトルといったアメリカでもとくに美しいまちにおいてでした。都市における開発は昼間人口の増加、交通渋滞およびそれに伴う大気汚染の進行、都市景観が損なわれるといった問題が生じることを心配したわけです。

自分達の生活をより豊かにするためには無秩序な開発は許されるべきではないとして、住民運動が起きました。その中から、オフィス床面積の増加を年間で総量規制するとか、もし開発を行うならば低所得層向けの住宅を付置しなければならないといった条件を義務付ける要求をしました。これは住民投票により可決され、プロポジションMという条例になりました。これが今米国の多くの都市で導入しようとしている「都市の成長管理」政策の端緒となったものです。

ロサンゼルスでは都市開発により下水処理場の能力に不足を生じ、雨天時にサンタモニカ湾の水質を

悪くして遊泳禁止措置が取られる事態を二度にわたって招いてしまいました。

このような経験から、行政側も野放しの開発は自分達の責任を全うできなくなると考え、環境容量から逆に都市計画そのものを見直すべきだとの考えが生み出されました。その為に様々な規制をするわけですが、米国の判例では、このまちをどうすべきか全体像が明確になされていること、即ちマスタープランの存在のもとではじめて規制が許されると考えられているようです。

住民運動はかなりローカルに出てくるものですが、米国の多くの行政マンが米国には弁護士が多すぎると指摘しておりましたが、何かあるとすぐに訴訟になるとのことです。しかし、訴訟になるのは当局側の意図や内容が良く知られていなかったり、理解されていないことから起こる例が多いことから無用のトラブルを防ぐためにはやはりよく知ってもらうことが大切だということです。

また、米国は情報公開の進んだ国ですから、情報は公開に耐えられるように理論武装されていなければ

ばなりません。私達が訪問した時に、日本では考えられないほど沢山の資料を下さいました。彼らは理論的にしっかりしておりますので、情報の内容に自信を持っており、この自信が公開を促すというように、良い循環があるように感ぜられました。このような背景から、住民に多くのことを理解してもらい、味方にするということに力を入れております。

それから、もう一つ米国の住民運動で素晴らしいと感じましたのは、住民運動は日本の場合、行政に對して反対したり、批判的に関わる例が多いのですが、ただ行政に要求するばかりではなく自分達で何ができるかを考え、実行してしまう行動力を持っていることでした。行政もそのことを評価しており、住民団体がある一定の条件を満たしていれば行政は補助金まで出して育成していこうとの姿勢があることでした。

環境保護運動を行っている団体は所属する会員数も多く、従って資金も豊かです。このような運動に寄付をする時、それは免税対象になります。従って税として出す一部を自分の意思表示として特定の目

的に使う寄附金も集まり易くなります。このように運動団体は力がありますので行政側もそれを活用しようとの動きが現実にある訳です。NPOとかNGOといっておりますが、民間の団体を認知して実質活動を委ねるといことが行われております。アメリカではこのことを「民間活力」の利用と言っており、日本における所謂「民活」とはかなり意味が違うことが判りました。

米国ではボランティアとして社会に何か貢献することが名譽なことで評価されており、このことも民間の活動を活発にする要因になっていると思われるます。日本においても、市民レベルにおける意識向上を図る必要がありますが、それは同時に行政側の意識改革も必要ではないかと思つた次第です。