

ジャパン・スポットライト2019年3/4月号掲載（2019年3月10日発行）（通巻224号）

英文掲載号 <https://www.jef.or.jp/jspotlight/backnumber/detail/224/>

吉岡律司氏（矢巾町企画財政課 課長補佐）

コラム名：Cover Story 3

（日本語版）

矢巾町におけるフューチャー・デザイン

1 はじめに

矢巾町の水道は、1966年に供給を開始し、現在普及率が96%となっている。普及率が示すように大多数の住民が水道を使えるようになった一方、創設から50年以上経過し、水道施設の老朽化は確実に進行しており、今後大量更新の時期を迎えることが明らかになっている。

しかし、水道はあって当たり前のインフラであり、通常時あまり意識される存在ではないため、老朽化した水道管の更新や耐震化のように、それを行ったからと言って日常の給水サービスから使用者がその政策の恩恵を実感できないものについて、理解してもらうのは難しく、その財源となるべき水道料金の値上げも行うことが困難な状況にあった。

また、人口減少により縮小する社会環境の中で、水道を将来にわたって当たり前の様使用し続けるためには「地域で支える水道事業」という意識を醸成し、負担のあり方等も含め住民自身がこの問題点を把握し、将来のまちづくりの方向性を考える必要がある。水道事業を維持していくためには、水道政策について住民と合意形成を図るとともに、水道管等の構築物の寿命からも100年単位で事業を考える必要があり、単に現在の事業の最適化を考えるだけでなく、将来水道を使用する人々の利益も考慮する必要がある。

2 一般的な住民の水道に対するニーズ

矢巾町では重層的住民参加（重層的住民参加の仕組みは①パブリックコメント手続き、②アウトリーチ手法、③アンケート調査、④需要者直接参加（水道サポーター）の手法で構成される）という考えに基づき、サイレントマジョリティのニーズを把握すべく、アウトリーチ手法を採用した。

アウトリーチ手法とは、対象者がいる場所へこちらから出向きコミュニケーションを図る方法であり、矢巾町はアンケートのように予め項目を用意するのではなく、即時的なニーズの聴取を1,000名に対し行い、うち954名から回答を得ることができた。

アウトリーチで聴取した結果を、集計したところ「水道料金の値下げを主張する一方で水道の安全性やおいしさについても求める」という構図が明らかになった。

3 水道事業における社会的ジレンマ

住民ひとりひとりにとって水道料金は安い方が良くと思うのは経済的な利益から考えて当然であるが、もし全員がそう考え行動した場合、値下げ圧力は強まり議会はそれを可決してしまうであろう。しかし、個人の経済的な利益を住民の多くが追求したことで、財源不足が生じ、結果として施設の更新は進まない等、長期の視点で見ると安全性に大きなリスクを抱えるばかりか、再構築のためにさらに負担が増してしまう。すなわち、水道の安全性という公共の利益が長期的にみると失われてしまうというパラドキシカルな結果を招いてしまう。

社会的ジレンマは「長期的には公共的な利益を低下させてしまうものの短期的な私的利益の増進に寄与する行為（非協力行動）か、短期的な私的利益は低下してしまうものの長期的には公共的な利益の増進に寄与する行為（協力行動）のいずれかを選択しなければならない社会状況」（藤井聡『社会的ジレンマの処方箋』ナカニシヤ出版2003年、12頁）を指す。

一般的な住民の水道に対するニーズは、将来世代の利益を慮るどころか、現世代の水道の利益さえも失う非協力行動を知らずに選択している現状にある。

4 水道サポーターワークショップ

次にこの社会的ジレンマは、どのようにしたら解消することができるのかについて水道サポーターワークショップにおける意識変化について考察する。

水道サポーターは、住民が自らの意思で直接参加する機会である。初回のワークショップではアウトリーチと同じ要領で、項目を設けず自由に意見を聴取したところ、アウトリーチの対象の住民と同様に「値下げを主張する一方で水道の安全性やおいしさについても求める」といったニーズを持っていることを確認できた。

矢巾町では、ワークショップにおける議論が本質的なものとなるよう浄水施設見学、そして利き水体験といった具合に体験型ワークショップを開催し、水道を実感してもらう。そして、それ以降開催するワークショップでは、映像資料を中心に議論を重ね、その内容はファシリテーショングラフィック手法を用いて記録し、それをワークショップの際に毎回、会場に掲示し議論の過程を可視化している。

また、ワークショップに提供する資料については、具体的かつ分かりやすさが求められる。矢巾町ではアセットマネジメントから得られる情報に加え、それを応用してどんな影響やリスクが予測されるかについても可視化して議論の材料としている。その議論の中では、施設更新を考えるうえで、予防保全をするべきなのか事後保全でよいのか、最終的にどんなリスクがあるのかというような項目まで議論された。このように議論が深化してい

く過程では、水道の安全安心をどのようにしたら維持できるのか、許容できるリスクはどのような水準なのかといった内容が中心となり、それに伴う負担については、水の持つ不可欠性の視点から当然であるとの認識が広がっていた。そして、回数を重ねるたびに水道サポーターが水道について理解を示し、自ら水道料金の値上げの提案を行った。すなわち、短期的な私的な利益を優先するのではなく、長期的な公共の利益を選択する協力行動をとるようになることで社会的ジレンマの関係が解消されていた。

5 社会的ジレンマの解消

協力行動をとるようになった水道サポーターと一般の住民の差異は第1に「水道事業を考えるための判断に足りる情報を持っていること」、第2に「水道事業体との双方向コミュニケーションがとられていること」をあげることができる。

判断するための情報を持たない一般の住民が、個人に有利な選択をするのは当然であり、水道の場合は、そもそも安全が当たり前という意識のもとに使用されているため、個人の負担を増やして安全性を高めようなどという選択がなされることはない。

これに対し、水道サポーターは、ワークショップで体験型学習、映像資料を活用した自由討議等の双方向コミュニケーションを図った結果、すべての参加者が上下水道課に協力的になったと感じている。また、上下水道課が最も取り組むべき事項を調査したところ、「安全性」と「老朽管更新」がその大半を占めるようになり、「水道料金の値下げ」といった私的な利益ではなく公共の利益が選択され、ジレンマが解消されていた。

この提案は、ワークショップを通じて水道サポーターの意識が大きく変わった結果であり、他の自治体からも注目されたが具体的な内容として、水道料金の値上げの方法は現行の水道料金の体系は変えず、将来のための積立てとして200円を上乗せするという提案であった。

老朽化した水道管の更新を例にあげて考えてみたい。現状を知ることによって水道管の更新やその財源となる水道料金の値上げの必要性が理解され仮に200円の値上げが実現した場合、そこから得られる財源を基に老朽管の更新を行えるのは数百メートルであり、現状の問題すら改善できない内容である。水道サポーターが水道事業を考えるための判断に足りる情報を持っていたとしても、あくまで現状の制約の中で議論されているため、そこから導き出される結果は必ずしも将来の使用者の安全性まで考慮されたものではなかったのである。

6 フューチャーデザインの実践

現世代の生活者の近視眼的な選択は、将来世代に対して不利益をもたらす可能性があるものの、将来世代は存在しないため実際には交渉することができない。そこで、今注目されているのがフューチャーデザインである。この手法の大きな特徴は、将来世代の利益を代弁するグループを現代に創出するというアプローチにある。すなわち、将来世代を代弁し、現世代との交渉や意思決定に臨む役割を担う仮想将来世代を創出し、将来世代の利益も踏まえ、世代間利害対立をのり越えた意思決定を導く手法である。

矢巾町では、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」や「公共施設等総合管理計画」の策定にあたってフューチャー・デザインを実践した。「まち・ひと・しごと創生総合戦略」のワークショップでは、将来世代の利益の代弁者として仮想将来世代グループと現世代グループで討議を行ったところ、現世代は、現状の課題や満たされていないニーズから議論が展開され、現在の制約の中からアイデアが出される課題解決型の思考が見られた。一方、仮想将来世代の議論は、長所伸長型やバックキャスト型の思考が見られた（原圭史郎、西條辰義（2017）フューチャー・デザイン：参加型討議実践から見える可能性と今後の展望、水環境学会誌40巻，4号pp. 112 - 116）。また、この実践が行われた約半年後に仮想将来世代としてワークショップに参加した人々にインタビューが行われ、彼らが現代人としての自分と仮想将来人としての自分の間で何らかのコンフリクトを起こしているのではなく、両者を社会的な視点から眺めていることが発見されている。さらに、仮想将来人として考えることそのものが「喜び」であり、彼らがその後の日常生活においても、自然に仮想将来人として考えていることが明らかになった（西條辰義「フューチャー・デザイン」『学術の動向』2018年2月pp. 2 - 5）。

水道事業においては、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」のワークショップ終了後にその成果である2060年の矢巾町の姿を活用し、経営戦略の策定につなげている。経営戦略の策定の議論の中で、水道サポーターに仮想将来世代になってもらい「2060年の矢巾町の姿から導き出した水道」について議論を行った。ここでは、水道料金の改定について抜本的に内容を見直し、70年サイクルで水道管を更新するための財源を確保するための考えが議論された。また、水道管の選択については単なるコストや管種の議論にとどまらず、今後の舗装復旧や道路維持まで考慮した意見が出された。このような意見は、経験上、通常のワークショップの議論の中から見たことはなく、仮想将来世代が創出された時、その後の生活の視点等から明らかになっている特徴的な意見であると考えている。

7 おわりに

フューチャー・デザインについては、実際には交渉することができない将来世代の利益を代弁するグループを現代に創出するという技術的な点に目が行ってしまう。

しかし、注目すべきは仮想将来人を経験した人々が、現代人・将来人としての自分を社会的な視点から眺め、仮想将来人として考えることそのものを「喜び」としてとらえてその後の日常生活を送っていることであろう。

水道のように生活必需的需要を供給する極めて公共性の高いものは、行政が一方的に水準や方向性を設定するものではなく本来「形成」されるべきものであり、それは一次的に住民の生活基準として住民によって形成されるべきものである。

矢巾町の水道サポーターワークショップの例から分かるとおり、いくら考えるための情報を持っていたとしても、現状の制約の中で議論されているため結果として、そこで形成されたものは、将来世代にとって望ましいものではなかった。

一方、経営戦略を策定する際の議論は、仮想将来人を経験することによって単に水道の議論ではなく町づくり全体の視点から、しかも将来世代の利益を慮ったものであった。

矢巾町ではこれまでの経験を踏まえ、こうした人々を増やす取り組みを継続して実施するため、フューチャー・デザインによる総合計画の策定を進めるとともに未来戦略室を設置し、重要政策の立案の際は、将来世代の視点で助言する体制を整備し、持続的な町づくりを進めることとしている。

(了)