

地方自治体の公聴機能の現状と課題

埼玉県久喜市と茨城県潮来市を事例に

指導教官 中村祐司

宇都宮大学国際学部
国際社会学科
学籍番号：110124C
氏名：菅谷祥太

目次

はじめにー本研究の目的ー	1
第一章 前提知識	2
1-1.公聴機能の性質の変遷について	2
1-2.東日本大震災と液状化現象	3
第二章 久喜市の公聴機能と住民の無関心	5
2-1.埼玉県久喜市南栗橋地区	5
2-2.埼玉県久喜市都市整備課 A 氏へのインタビュー	5
2-3.久喜市の公聴機能の現状	8
第三章 茨城県潮来市日の出地区を事例に	10
3-1.茨城県潮来市日の出地区	10
3-2.茨城県潮来市秘書政策課 B 氏へのインタビュー	11
第四章 終わりにー由らしむべし知らしむべからずからの脱却ー	13
あとがき	15
資料 久喜市液状化対策検討委員会「南栗橋地区の地層」	16

図表目次

図 1 液状化現象のメカニズム	4
図 2 日の出地区の造成履歴（左が明治初期から中期、右が 2011 年 3 月の震災当時）	10
表 1 南栗橋地区と日の出地区の被害比較	13

要約

高度経済成長期以降、財源に頼ったクレーム処理型の施策では住民からの支持を得られなくなった現代では、住民の意見を吸収し、施策に反映することが必須となった。

本論文では、自治体の公聴機能が実際にどのように機能するのか埼玉県久喜市南栗橋地区と茨城県潮来市を事例に、東日本大震災の際に発生した液状化現象による被害からの復興事業を行う二つの自治体を比較調査した。この二つの自治体はどちらも同じ工法を採用しており、その事業の実行のためには地権者の3分の2以上の同意を得る必要があるため説明会や意向調査などを行っており、本論文ではこの説明会・アンケートの実施方法や参加率などにより自治体が市民への説明・意見吸収をどのように行っているのかを調査する。

久喜市南栗橋地区では事業に関して行ったアンケートでは返答率が非常に低く、説明会の参加率などからも市民の関心は薄いことが伺えた。一方潮来市日の出地区では被害が南栗橋地区よりも大きく、住民の生活に直接的な影響を与えていたために市民の復興への関心は高く、アンケートや説明会などへの参加、復興事業への関心も高いことがわかった。

久喜市と潮来市では市の事業自体は同じであるものの、説明会の実施方法や被害規模などの差がいくつかあり、その差によって市民の関心が変わるものであることがわかった。結論として、今後の公聴機能の課題は「市民の関心」が大きな要因であるといえる。

今後の公聴機能に求められることは多いが、それ以上に施策に対する市民側の意識改革が重要な課題となる。

はじめに—本研究の目的—

公聴機能は自治体と市民との間を持つ重要な機能である。施策の理想と現実のギャップ、地方行政と市民間のギャップがどこにあるのかをはかり、適宜調整するためのいわばハンドルの役割を果たしている。時代や景気に合わせて変化する市民のニーズに合わせて、多様な住民の本音を聞き出し、住民の真意を探り、そしてその住民の声を施策に反映するというサイクルの確立はどの時代にも必要不可欠である。

少子高齢化社会への突入、税収減少からくる財政力不足解決のための市町村合併など、停滞する経済は自治体の施策にも大きな影響を与えてくる。さらに住民のニーズも様々に多様化し、これまでの「クレーム処理」的な対応では的確な行政サービスの運営が果たせなくなってきていることから、自治体における公聴機能はより高度で繊細な情報収集能力としての役割が求められていくこととなる。

しかし、「お役所仕事」という言葉で揶揄されるような、たらい回しや画一的・マニュアル主義的な市民への対応が問題視されているように、かつて求められていた後手に回る行政活動と、それに合わせてこちらも住民との密接な関係が築かれているとはいえない公聴・広報活動の現状と、課題が多く散見される。

本論文では、公聴機能がこれまでどのような変遷を経て、どのような性質で機能してきたのか、またその変化の要因などをまとめ、そこから今後公聴機能において必要となってくる要素を予測する。その上で現在の公聴機能が実際にどのように稼働しているのか、東日本大震災によって被災し、家屋にダメージを受けた埼玉県久喜市南栗橋地区と、茨城県潮来市日の出地区の復旧事業を具体例に調査する。また、その調査を元に、これから自治体に求められていく機能が備わっているのか、備わっていない場合にはどのようにして改善をしていくべきかという提言を目的とする。

以下第一章では前提知識として公聴機能の性質の変遷についてまとめ、同じく今回のキーワードである液状化現象について説明する。

第二章では久喜市の事例を調査し、アンケート結果や市民の関心度などを市役所役員へのインタビューで調べる。これによって本事業での公聴機能の実態を追求する。

第三章では潮来市役所へのインタビューを行うことで、同じく関心度を調べ、潮来市の公聴機能の実態を調査する。

第四章では終わりにとして、問題はどこにあるのかを明らかにし、その改善点について検討する。

第一章 前提知識

1-1.公聴機能の性質の変遷について

事例に入る前に、地方自治体の公聴機能がどのような変遷を経て性質を変え、そして今後どのように変化していくことが望まれているのかを整理しておく。

高度経済成長期の自治体について、馬場健氏は

この時期、特に都市への人口流入により発生した様々な公共的課題、例えば保育施設の不足などに対して、多くの自治体は潤沢な財政状況を背景として住民から出されるほとんどすべての要求を実現させてきた。この典型例として挙げられるのが「すぐやる課」に代表される行政の住民の要求への無定量的対応であった。このような手法による支持の調達は、住民間に潜在的に存在する利害対立（例えば、子供がいる家庭といない家庭の間では学校給食をめぐる利害は本来一致しない）を顕在化させないという効果も有していた。（中略）あくまでも行政サービスの実施に関する住民への情報伝達（「お知らせ広報」）及び住民からのいわゆる「苦情」に応じて、その処理に当たる体制を整えておけば済む状況にあったといえる。¹

と説明する。つまり潤沢な財政の上になりたつ手厚いサポートにより、ただただクレーム処理をしていればよかった時代、言い換えれば特に施策戦略を立てる必要もない時代が20年弱続いたのである。この時期に確立された「クレーム処理体制」、「お知らせ広報」などの公聴機能の骨子は、潤沢な資源によって確立されたものであるにもかかわらず、今現在の公聴機能の基本として根深く残っている機能である。言い換えれば、この当時から公聴機能は大きな進歩をしていないともいえる。

もちろん高度経済成長期が停滞すると同時に、この性質も変化する。馬場氏はバブル崩壊後の公聴機能の変化とそれにたいする住民の判断について、以下のように述べている。

この税収不足に起因する財政逼迫は、自治体の運営に関しても、従来想定されなかった改革を迫っており、それは、行政が担ってきた直接活動の縮小と行政活動に対する評価という形をとって現れている。（中略）従来型の支持が、行政サービスの無定量的拡大（オンディマンド型行政）によって調達・維持され、この場合の広報・公聴の役割も限定されたものであったことは前述のとおりである。この支持調達を支えたオンディマンド型行政が、財政逼迫により維持不可能となったことは、行政側からすれば従来型の支持調達が不可能になったことを意味する。住民の理解と納得を得るためには、住民が必要とする情報を伝達しつつ、行政による当該活動に対する十分な説明が必要となる。もし、住民が必要とする情報を住民が理解できる形で伝達できなければ、住民は行政の判断とは逆の判

¹ 馬場健『自治体経営改革 第10章 広報・広聴行政と自治体経営改革-お知らせ型広報から戦略的政策的広報・広聴論へ、自治体経営へのインパクト』p296 ぎょうせい 2004

断を下す可能性が高まることはいうまでもない。

行政内部においてどのような伝達経路をたどって処理されるのかが明示されていないと、住民は自分の伝達した情報がないがしろにされたのではないかという不信感を持つであろうし、この不信感は支持の調達を阻害する重要な要素となる。逆に、もし住民の意見行名が受け入れられなかったとしても適正な手続のものでその決定がなされ、また意見表明の内容が将来の行政活動に役立つ資料としてストックされるということを住民が認識できれば、少なくとも行政に対して住民が不信感を抱く危険を避ける事は可能であろう²。
(下線筆者)

つまり、これまでのような潤沢な財源を失った自治体はそれでもなお住民のニーズに可能な限り応える必要があるが、要望全てを応えることができない。そこで求められる公聴活動が寄せられた要望を取捨選択しなくてはいけないし、その意思決定には全ての要望が活かされなくてはいけない、そしてその意思決定の過程は全て公開されるべきであり、下線のうような広報活動が必要となってくる、というものである。現在の公聴活動はクレーム処理係としての性質を踏まえた上で、この意見吸収、意見反映、フィードバックの三つを要素として機能している。

1-2. 東日本大震災と液状化現象

東日本大震災は 2011 年 3 月に発生した大地震を元にする大規模地震災害である。約 16000 人の死者を出したこの災害の一つとして、液状化現象による家屋の損壊がある。液状化現象とは、家屋の地盤の土や砂の粒子と、粒子と粒子の間にある水（間隙水）が地震によって揺られることで発生する災害である。この粒子は普段噛み合っていて、地下水位以下の地盤では、その隙間のなかに地下水がある。しかし、地震によって揺られることでこのかみ合わせが徐々にはずれ、最終的にはばらばらになり地下水の中に浮いた状態になる。このように地盤があたかも液体になる現象を「液状化現象」と呼ぶ。

最も液状化する可能性がある地盤は、砂地盤で、それもゆるい砂地盤が特に可能性が高い。また、地下水が地表面付近の浅い深さに存在している地盤は液状化の可能性を高める要因となる。液状化による被害は主に、噴砂・噴水等による被害と、地盤の支持力の低下による建物などの沈下や傾斜の被害である。

南栗橋地区における東日本大震災による液状化現象には、南栗橋地区を土地造成する際

² 同上 p299

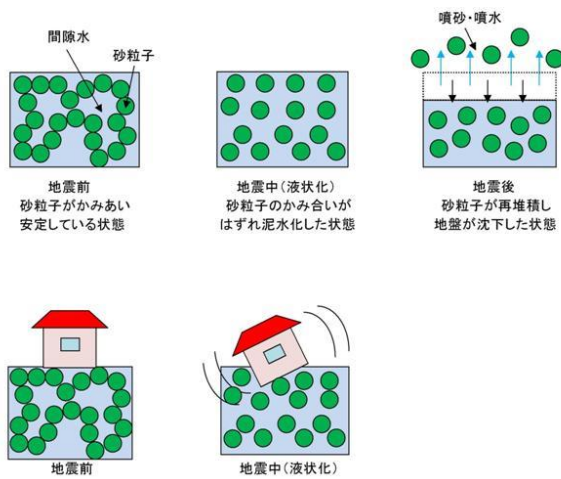


図 1 液状化現象のメカニズム

に利用した浚渫土砂の、液状化が起きやすい砂の性状（地下水位以下に砂地盤がある、粒子の細粒分が少ないなど）や、地下水が高いことなどが原因である。また、明治初期から中期頃までこの土地は水田として利用されていたため、水分が豊富で粒子分布の勾配が急（粒が揃っている）なため、この条件に合致しており非常に液状化が発生しやすかった。

川口市役所

<http://www.city.kawaguchi.lg.jp/kbn/40200087/40200087.html>

0087.html

第二章 久喜市の公聴機能と住民の無関心

2-1.埼玉県久喜市南栗橋地区

埼玉県久喜市栗橋地区(旧栗橋町)は、埼玉県の最北部にある人口 27000 人ほどの街である。その中でも南栗橋地区は東武日光線、JR 宇都宮線・湘南新宿ラインなどの交通網の利便性などから通勤・通学しやすく、家屋が立ち並ぶベッドタウンとして機能している。このベッドタウン計画は旧栗橋町主導のもと、「豊田地区区画整理事業」により土地形成をし、住民の誘致を行ったことによって栄えてきた。東日本大震災によって、この埼玉県久喜市南栗橋地区の一部地域では液状化現象によって家屋の傾きや沈下をはじめ、道路、上下水道などのライフラインにも甚大な被害を受けた。

これをうけて久喜市では震災により滅失または損壊した住宅の固定資産税の軽減、り災証明書の発行などの各種サービスを開始すると同時に、「久喜市液状化対策検討委員会」を設立、2012年5月10日の市長からの委託を皮切りに活動を開始した。この委員会の目的は久喜市の液状化対策であり、今後再び地震が発生した際に液状化が再発しないように適切な工法で対策をするものである。具体的には「地下水位低下工法」と呼ばれる工法での処置を行うが、復興交付金事業として認可されるためにこの工事を2015年度までに着手しなければならない、またその着手のためには宅地関係者の3分の2以上の同意が得られなければならない。

久喜市では地区ごとに説明会を行い、住民と対策実施の判断と広報の選択についての話し合いをし、液状化対策検討委員会の会議も市民へ傍聴席を設けることで開放している。また個別の相談窓口での応対も行うなど事業内容の広報や、逆に住民からの質問、要望などを受け入れる努力を行っているものの、先述の会議の質疑応答では「事業の条件で2/3以上の地権者の方が同意しないとそもそも事業化申請ができないし、実際事業化するにはほぼ100%の方の賛成を得る必要があるということに鳴っております。他の自治体で先行している事例のお話などでも伺うとなかなか賛成していただくのが難しくてなかなか事業に入れないという状況を聞いております。」(第11回久喜市液状化対策検討委員会内、古関委員による質問より抜粋)との声もあがっており、また説明会の頻度の低さや告知などから住民への説明不足が否めない点多々あるが、事業担当者はどのように考えているのか、聞き取り調査を行った。

2-2.埼玉県久喜市都市整備課 A 氏へのインタビュー

これまでの調べから、本液状化問題について市民の立場から特に重要なのは、①埋め立て整備を行った南栗橋の今回の土地への不備に対する責任、②対策事業における工法・工事期間、③個人所有の宅地は保証対象となるのか否か、の三点である。また、今回の論文のテーマである公聴機能について、④住民の意向調査やアンケート結果などはどうなっていたか、という点も加え、今年度数回行われた説明会を主催する久喜市都市整備課の担当者に話を聞いた。

一つ目の責任については前述したとおり、湿地帯という液状化の起こりやすい地形に、液状化浚渫土砂³を利用した埋め立てを行うという、非常に液状化を誘発しやすい土地形成をしたこと⁴について言及している。一部の住民側は今回の液状化は、土地形成の過程で想定、防止できたものとして久喜市（埋立施工当時当時南栗橋）に責任があるとし、「液状化の危険性が分かっていたにもかかわらず、市（当時の栗橋町）が整備した土地。今の時点で補償の内容がはっきり決まっていない。市の対応に不満を感じている」⁵という意見も出ている。これに対して久喜市は説明会の中で「工事計画の時点では、特に液状化のことに十分な認識がなかったのではないかと思います⁶」と、ある程度の認識不足は認めているものの、その後これを補填する形での補償は打ち出していない。

二つ目の工法・工事期間は、今回久喜市は広域的に地下水そのものを抜く「地下水位低下工法」を採用した件とその施工期間についてである。久喜市はこの「地下水位低下工法」を採用した理由として、「①液状化の発生原因を直接的に除去できる。②道路の下の工事だけで宅地下も効果が見込まれるため、原則、ほとんど宅地内での工事が発生しない。③地下水を排水するための水路が整備されている。④過去の地盤沈下において家屋の構造系に影響をあたえるような不等（不同）沈下が報告されていないこと。⑤対象となる砂層厚さが薄く水位低下量も少なく済む。⑥維持管理費のみを住民負担とすることで、他工法に比べ、一度に多額の費用負担が生じない。⁷」ことを根拠として挙げている。

しかしデメリットとして、この工法により最大 7.8cm の地盤沈下が発生しうることが実証実験から懸念されている。この沈下により家屋の使用への影響を及ぼすような傾斜は生じないと市は説明しており、また万が一が一本事業により生活に支障をきたすほどの傾斜が発生した際には復旧資金を全額負担するとしているが、この補償制度も事業終了から 2 年までと期間が限定されており、これについても住民から不安の声が上がっている。

三つ目は一つ目に挙げた、土地そのもののダメージの責任はどこにあるのかという点の延長で、南栗橋が施工した埋立地のダメージはどこかが補償してくれるのかどうかという点である。つまり、個人での復旧が困難な場合、内閣府の「被災者生活再建支援制度」や、県・市などのどこかから補償はしてもらえないのか、極端に言えば、もともとこの土地は南栗橋が責任をもって面倒を見るべきではないかというもので、家屋が倒壊・損壊していない世帯でも、今後の液状化対策のために補助金を要請しているケースもある。

四つ目は本論文の趣旨である、公聴機能がどのように作用しているのかという点であ

³ 治水のために川底から掘り出された土砂のこと。砂の粒の大きさが均等で液状化を引き起こしやすい。

⁴ 別紙資料 1 「南栗橋地区の地層」参照。Bus 層が浚渫土砂層

⁵ <http://www.saitama-np.co.jp/news/2014/05/19/10.html> 埼玉新聞 久喜液状化対策で検討委が工法提案 市の対応に市民から不満も 2014 年 5 月 19 日（2014 年 10 月閲覧）

⁶ <https://www.city.kuki.lg.jp/section/toshiseibi/ekijoka/kentoiinkai.html> 久喜市液状化対策検討委員会 中間報告会(第六回久喜市液状化対策検討委員会)平成 24 年 12 月 23 日 若松委員の発言より（2014 年 10 月閲覧）

⁷ 久喜市液状化対策検討結果報告会 概要書より

る。土地の整備の責任、施策担当者としての責任などのみを考慮すると、今回の一連の災害については市が加害者、市民が被害者という構図が見て取れる。そのような市民に、市役所はどのように担当者がアプローチし、意見を聴き、リアクションを起こしているのかという点について調べる。

以上の四点を踏まえ、2014年10月11日に久喜市都市整備課のA氏に話を聞いた。

まず一つ目の市の埋立事業への責任と、三つ目の宅地補償については個人所有のため、基本的に今回の液状化対策内での補償制度は適用できないとのことだった。これは市のホームページの「市街地液状化対策推進事業」の項に明記されており⁸、全国的に家屋の液状化に対する補償は内閣府の被災者生活再建支援金によるものが一般的である。しかしこの支援金は家屋が全壊、もしくは大規模損壊の判定をされない限り支給されず、一部損壊や部分損壊の場合には「地方公共団体において対応を検討⁹」することとなっており、またその地方公共団体である久喜市が今回行うのはあくまで液状化の再発防止事業であるため今回の事業での支援金の捻出が難しい。

現在久喜市は復旧支援金として、2011年の10月から「久喜市被災者住宅再建支援制度¹⁰」を設立、100万円を限度額に半壊、一部損壊の家屋の復旧のために支援を行っているため、復旧支援金はそちらの利用を促している。また、今回の事業は地下水を広域的に抜くことで、本来保証対象外の個人所有の家屋の地盤となっている土地の補強にもなる。これは地下水位低下工法を選択した大きな要因の一つであり、A氏のいうできるだけ市民個人の負担額を減らしたいという指針によるものである。

二つ目の事業内容については、設計・調査段階から委員会の定期的開催し、またその委員会のたびに住民へのビラ配りやポスティング、意見交換などを重ねてきた。2011年12月と2013年9月に中間報告会、同じく2013年9月に実験結果報告会、2014年6月に事業説明会を開催した。しかし、地権・借地権所有者が1200名ほどなのに対して市民の参加者は総計120名ほどと、およそ一割にとどまっている。これは4つ目の公聴機能の現状の話にもつながる話だが、A氏曰く住民の意見を吸い上げることや意見交換の活性化などよりもまず、市民の無関心さを解消することが第一の問題となっている状態である。市民の意識の低さが数字となって表れたのは本事業について久喜市が2013年に行った世帯ごとの個別アンケートの返答率で、42%ほどしか返ってこなかった¹¹という。

⁸ 「基本的な考え方公共施設（道路部分）の液状化対策費は公費で負担 民間家屋の液状化対策費は所有者が負担」

<https://www.city.kuki.lg.jp/kurashi/bosai/bosai/mk/suishinjigyo.html> 市街地液状化対策推進事業 埼玉県久喜市（2014年11月閲覧）

⁹ <http://www.bousai.go.jp/taisaku/seikatsusaiken/pdf/140612gaiyou.pdf> 被災者生活再建支援制度の概要 内閣府（2014年10月閲覧）

¹⁰ <http://www.city.kuki.lg.jp/download/hisai/pdf/saikentebiki.pdf> 久喜市被災者住宅再建支援制度 久喜市（2014年10月閲覧）

¹¹

https://www.city.kuki.lg.jp/section/toshiseibi/ekijoka/pdf/iinkai11/kentoiinkai11_shiryō

このことから A 氏は南栗橋地区の実地での聴きこみを重ね、問題点を共有することや、区長との話し合いを行い地元との問題点を解消していくことを心がけていると話していた。また、市の事業を行うために 3 分の 2 以上の同意を得る必要がある意向調査書では、返答率を高めるために個別ではなく区毎で回収を行うようにし、区内でのコミュニケーションを活性化させた。その結果意向調査書では 90%以上の返答率を獲得し、そのうち 81%の同意を得ることができ、今後事業に着手していただけることだった。

A 氏は事業に係る際に心がけることとして、内容の難度を下げ、わかりやすさを追求すること、住民の負担をできるだけ減らせるようにすること、そして何よりも住民の無関心を解消することを強調していた。これまでの調べで、一方的に市が独裁的に事業を行っているものに見えた事業が、しかし住民との意見交換を強く求めている姿勢があることが判明した。

2-3. 久喜市の公聴機能の現状

第一章で述べた高度経済成長期以降に求められる公聴機能として、行政の判断に市民の声を正確に反映すること、また、取捨選択が明確で、市民から寄せられたあらゆる意見が行政の判断材料になっているという意味決定の過程が市民へのフィードバックとしてなされていること、などの条件を挙げたが、この件において、果たしてこの二つは達成できているだろうか。

まず、市民の声が行政に反映されているかどうかという点については、姿勢としては最大限反映しようという試みがみられる。今回の聞き取りや、説明会における市民との質疑応答では基本的に市民の要望に最初から不可能であるという受け答えはせず、説明を重ねた形跡がある。また市民からの意見である意向調査の折にはその意向調査に市民ができるだけ意識を向けるように働きかけていたことも市民側への意見反映の場の提供といえる。

しかし、十分な意見吸収ができていないかという点もそうでもなく、例えば第 6 回久喜市液状化対策検討委員会の際に開かれた中間報告会では、市民からの質問に「まずは埼玉県の結果を待つことになる¹²⁾」、「国の方も検討してございまして、まだはっきりした答えが出ていないというのが現状¹³⁾」という、いわゆる「より上流」の行政団体の意思決定を待たなければ市民の意見に回答できない場面が散見された。

地方分権化が叫ばれ、地方自治体の独自性と独立性が促進されている中で、やはりまだ上流判断を待たなければ行動できない、市民への意見を十全に活かさない対応状況が露呈している。また、意向調査書の前段階に行われた個別アンケートからの市民の意見の反映も、その返答率自体の低さから市民の意見の絶対数自体が少ない結果に終わっている。

pdf 久喜市液状化対策検討委員会第 11 回資料より 埼玉県久喜市(2014 年 11 月閲覧)

¹²⁾https://www.city.kuki.lg.jp/section/toshiseibi/ekijoka/pdf/iinkai06/kentoiinkai6_giji.pdf
中間報告会(第 6 回久喜市液状化対策検討委員会)会議録 埼玉県久喜市役所(2014 年 11 月閲覧)

¹³⁾ 同上

後の働きかけによって返答率は向上したが、今回のように市からのバックアップが意見吸収に不可欠であれば十分に機能しているとは言い切れない。

意思決定に関する市民からの意見に対するフィードバックという点については、議事録における質疑応答やアンケート、意向調査書の重視などによりその責務は十分に果たせているように考えるが、改善点の残る対応であった。

例えば最大の意思決定である、施工開始に先駆けた意向調査での調査方法などは最も市民からの意見を吸収できる場であったにもかかわらず、その用紙は一枚の紙に工事に対し賛成か反対か、という二者択一的な返答が第一にきて、そのあとは自由記入というテンプレートをとっていた。折角の重要な意思決定の調査でこのような方式での採決を行うというのは、潜在的な市民の意見を引き出すチャンスを不意にしまう結果となった。賛成反対の根拠を反映できる項目を任意回答として設け、きめ細かな意見吸収を行う紙面の余裕と期間があったように見えたからである。

一方、説明会の参加率の低さや、アンケートの返答率の低さなどから、市政に対して盛んに情報を発信すべき市民全体に無関心が広がっているように思えた。例えば、2013年に実施され、全体の42%しか返答されなかった個別アンケートでは、返答された回答の40%ほどを「宅地の液状化対策については考えていない」及び「市の事業に合わせる・参考とする・委ねる」が占めていた。この「考えていない」という回答は、経済的、またはその他やむを得ない諸事情によるものではなく、単なる無関心に起因するものに思える。また、全体的な市民の事業に対する緩慢な姿勢は、事業対象が非常に広域であること、対象者全てが家屋に損壊を受けたわけではないことなどから、実感が湧きにくいためではないだろうか。

そこで、この無関心があらゆる自治体で普遍的に起こりうるものなのかどうか、同じ液状化対策事業として地下水位低下工法を利用し、また既に工事にとりかかっている茨城県潮来市に目を向けるものとする。

第三章 茨城県潮来市日の出地区を事例に

3-1.茨城県潮来市日の出地区

茨城県潮来市日の出地区は、内浪逆浦(うちなさかうら)と呼ばれる沼地を埋め立てた土地で、外浪逆浦とつながる沼地(入江)の一部であった(図2)。利根川と霞ヶ浦に合流する位置に当たるこの一体は、土砂の堆積によって砂州が形成され、近世初期より新旧開発が行われてきた。しかし、明治時代に入っても一帯の低湿地は水害が絶えず、政府による食糧増産政策のもと、水害対策の干拓事業が行われた。その後昭和43年に米の生産過剰による減反政策が発表され、地元住民の声もあり改めて昭和44年から52年にかけて、当地区の浚渫工事が行われ、「日の出ニュータウン」として近代的な住宅地として改良がなされた。



図2 日の出地区の造成履歴(左が明治初期から中期、右が2011年3月の震災当時)

潮来市 日の出地区液状化対策検討委員会

http://www.city.itako.lg.jp/cms/data/doc/1385542213_doc_1_0.pdf

潮来市も南栗橋地区と同じく2011年3月の東日本大震災によって液状化被害を受け、日の出地区では、地区全域が液状化現象による甚大な被害を受けた。上下水道、ガス、電気等のライフラインは壊滅的な被害を受け、道路については、地区内の至る所で陥没、隆起、亀裂が入り、震災発生後は車での通行は困難な状況であった。公共施設についても被害は甚大であり、小・中学校や中央公民館、地区集会所などが被害を受け、避難所として機能しない施設もあった。住家等においても、2,925棟の被害が発生している。(日の出地区世帯数2,680世帯)¹⁴。

これを受けて潮来市では修繕事業を開始した。潮来市では今回の事業を「復旧事業」と「復興事業」の二つに分けている。「復旧事業」では損壊したインフラの整備を、「復興事業」ではそれに付随するさらなる災害対策を行うが、どちらも事業を行うにあたり道路の通行止めや、インフラの使用禁止などの住民への説明を必要とする。潮来市では復旧事業はもちろん、今回の液状化対策のメイン事業である復興事業についても説明会を数多く行った。

¹⁴ http://www.city.itako.lg.jp/cms/data/doc/1332900119_doc_42_0.pdf 潮来市「復興交付金事業計画」(2014年11月参照)

復興事業については、地質調査・試験施工を経て、工法に久喜市と同じく地下水位低下工法を採用した。潮来市日の出地区は幹線道路を基点に、細い街区道路が細かくつながっている街であるが、この各道路の地下に排水管を埋設し地下水を川へ流すことで、常に地下水位を低下させるシステムを造る。このシステムによって地下水位を平均して 3m ほど低下させ、地盤の強化をすることで液状化対策を狙うというのが今回の事業である。

住民への説明会を行い、2013年4月末には事業要件である対策区域内の地権者の3分の2以上の同意を取得し、液状化対策事業に着手した。なお、復興交付金による液状化対策の施工は潮来市が全国で初めての試みとなる。

3-2.茨城県潮来市秘書政策課 B 氏へのインタビュー

2014年11月20日に日の出地区の液状化対策事業を担当する潮来市秘書政策課の B 氏に話を聞くことができた。今回は論点として、「潮来市民がどの程度の関心を示しているのか、意向調査やアンケートの返答率、説明会への出席率や手応えについて」と「これを受けて説明している側としてどのような印象を受けたか」を基点に聞き取りを行った。

アンケート結果は以下のとおりである。

2011年11月「日の出地区における震災の被害・影響に関するアンケート」

2562人を対象に、返答は939人（72人には宛先不明で届かず）

2014年2月 自治体代表に対するアンケート

120人を対象に、返答は93人

「日の出地区における震災の被害・影響に関するアンケート」は、震災直後の混乱期であったこと、内容がマルバツ式のものではなく記述式でボリュームがあったことなどの要因から、返答は困難な状態であったためにこの返答率となっている。担当の B 氏の感想としては、混乱期のさなかに行ったアンケートとしては返答が思ったより返ってきたため、市民の事業への関心は高いと感じている。

説明会については日の出地区の1丁目から8丁目まである地区ごとの説明会を、合計で19回行った。B 氏は地区ごとに異なる被害状況や市民の意見などにあわせた、綿密な説明会を行うことができ、また市民の参加率も高く、多くの意見を得ることが出来たと語っていた。この参加率の高さの要因として B 氏は、同じ被害を受けている他の自治体に対して被害を受けた地域がまとまっていることと、それによるコミュニティの高さを挙げた。

また、潮来市は久喜市に比べて震災の被害が大きかったことも事業への関心につながった。震災による道路の被害は日の出地区だけでも被害延長は約 33.6km に及び、インタビューにいった 11月20日現在でも道路の歪み、陥没、コンクリートの剥がれなどが多く見受けられた。また住家への被害も久喜市に比べて大きく、久喜市が全壊・大規模半壊・半

壊・一部破損合わせて 178 件¹⁵⁾に対し、潮来市では液状化被害によるものは 2,577 件ある。また全壊(倒壊、埋没などにより住居として機能しなくなる状態)だけでも久喜市が 11 件に対して、潮来市では 72 件と被害の規模に大きく差がある。こうした現状が身近にあるからこそ、改善のための事業はどのように行われるのかと市民からの注目が集まった。

このように潮来市では被害が大きかったものの住民からの関心は高く、素早く日本で初の液状化対策事業へつながった。

¹⁵⁾https://www.city.kuki.lg.jp/kurashi/bosai/bosai/mk/pdf/kofukin_jigyokeikaku3.pdf 久喜市 「復興交付金事業計画」(2014 年 12 月参照)

第四章 終わりに—由らしむべし知らしむべからずからの脱却—

本調査によって明らかになったのは、同じ液状化被害を受け、同じ地下水位低下工法によって復興事業を行おうとしている二つの自治体の活動に対して市民の反応に差があるという点で、この差こそが自治体による活動の差に直結しうる、市民の無関心の表れである。まず埼玉県久喜市では、事業そのものについての関心が低く、説明会への参加率、アンケートの返答率のどちらをとっても非常に低い。2013年の世帯ごとに集計するアンケートの返答率が42%と半分を切り、説明会への参加率もおよそ一割程度にとどまっている。

一方で潮来市では混乱期であったためにアンケートの返答率こそ低かったものの、説明会の参加率は担当者が手ごたえを感じるものであった。担当者によると住民の関心は高く、事業に対して前向きな姿勢であり、説明会では多くの意見を聞き問題を共有することが出来た。この差はどこから生まれてくるのか。

表1は、南栗橋地区と日の出地区の被害の比較である。

表 1 南栗橋地区と日の出地区の被害比較¹⁶

	南栗橋	日の出
全壊	11 件	72 件
大規模半壊	41 件	634 件
半壊	54 件	1,207 件
一部損壊	72 件	664 件
道路被害延長	1,470m	約 45km
上水道	約 130～140 戸が断水	被害延長 25.4km 漏水 251 ヶ所
下水道	本管損傷 6 ヶ所 マンホール破損	被害延長 21.5km マンホール破損 約 800 個

一つは被害の規模の違いである。埼玉県久喜市南栗橋地区は、路肩からの砂の噴出や軽度の陥没はあったものの規模はそれほど広くなく、また上下水道、家屋の損壊率などでも潮来市ほどの被害は受けていない。特に久喜市では自治体の管理下にある道路に関しては修繕が迅速で、震災から一年もしないうちに南栗橋地区の道路修繕はほぼ完了した。もちろん地域によっては全壊などの家屋への大きな被害を受けたところもあったが、全体的に見れば震災の傷跡は薄れつつあるなかで、事業への説明を開始したために市民としては実感が湧きにくく、必要性も感じにくかったために関心が低かったのではないかと推察される。

一方で日の出地区では震災直後から道路の歪曲や噴砂、家屋の倒壊などにより避難生活を余儀なくされたことなどから市民が危機感を持ち、また震災後もその被害の大きさから

¹⁶ 久喜市「復興交付金事業計画」(注 14) 潮来市「復興交付金事業計画」(注 15)より筆者作成

長い期間抱いた危機感を保つことにつながった。この危機感は復興への期待となり、スムーズな事業開始へ至った。

以下は南栗橋地区と日の出地区の被害の比較である。

二つ目は潮来市と久喜市における、住民内で形成されるコミュニティの違いである。潮来市の担当者によると、日の出地区では被害を受けた地域がまとまっていたために「隣のAさんが説明会に行くなら私も行く」というような、地域コミュニティが活かされていたという。埼玉県久喜市では被害を受けた家屋が散在していたために、こうしたコミュニティは形成されなかった。

そしてなによりもこの差を助長しているのは、この被害の薄さから来る久喜市南栗橋地区の住民の「市に任せれば何とかしてくれる」という意識である。自分の家屋が被害を受けなかった場合に都合を合わせてまで説明会には行かず、アンケートも地区ごとに集計しないと返答率は伸び悩む状態である。結果液状化対策事業はなかなか進まず、同意形成に時間がかかりすぎてしまっているのが現状である。

高度経済成長期後、行政側が「クレーム処理」的対応をするだけで事足りた時代は終わり、行政側は市民からいかに意見を求めるか、そしてその意見がどのような過程を経て施策に活かされたのかという事後報告にまで注力しなくては支持を得られない時代になった。だがしかし、今はそれに加えて施策に対する市民の関心を集め、行政活動そのものの動きに常に意識を向けさせることも求められている。特に今後少子高齢化や人口流出に伴う人口減少により、各自治体の市民の総数は格段に減少する。人口の減少した自治体では、市民一人一人に課せられる市政における役割は非常に重要となる。特に、今回のような一定割合の同意を得なくてはいけない場面に直面した場合市民一人あたりの意思決定の重要さは増す一方で、それでも現在の無関心が解消されずに残留し続けると自治体の意思決定が遅くなり、施策そのものが麻痺する恐れすらある。

こういった事態を回避する為には、市民の側から市政について情報を得る努力をする必要がある。今回の久喜市のような、自分に関係が薄い事例になると関心を示しにくく、意思決定をせずに黙したままの状態では、行政はただ市民への説明に右往左往して終わるだけである。市民側の意識こそが、今後の公聴機能をめぐる課題となる。

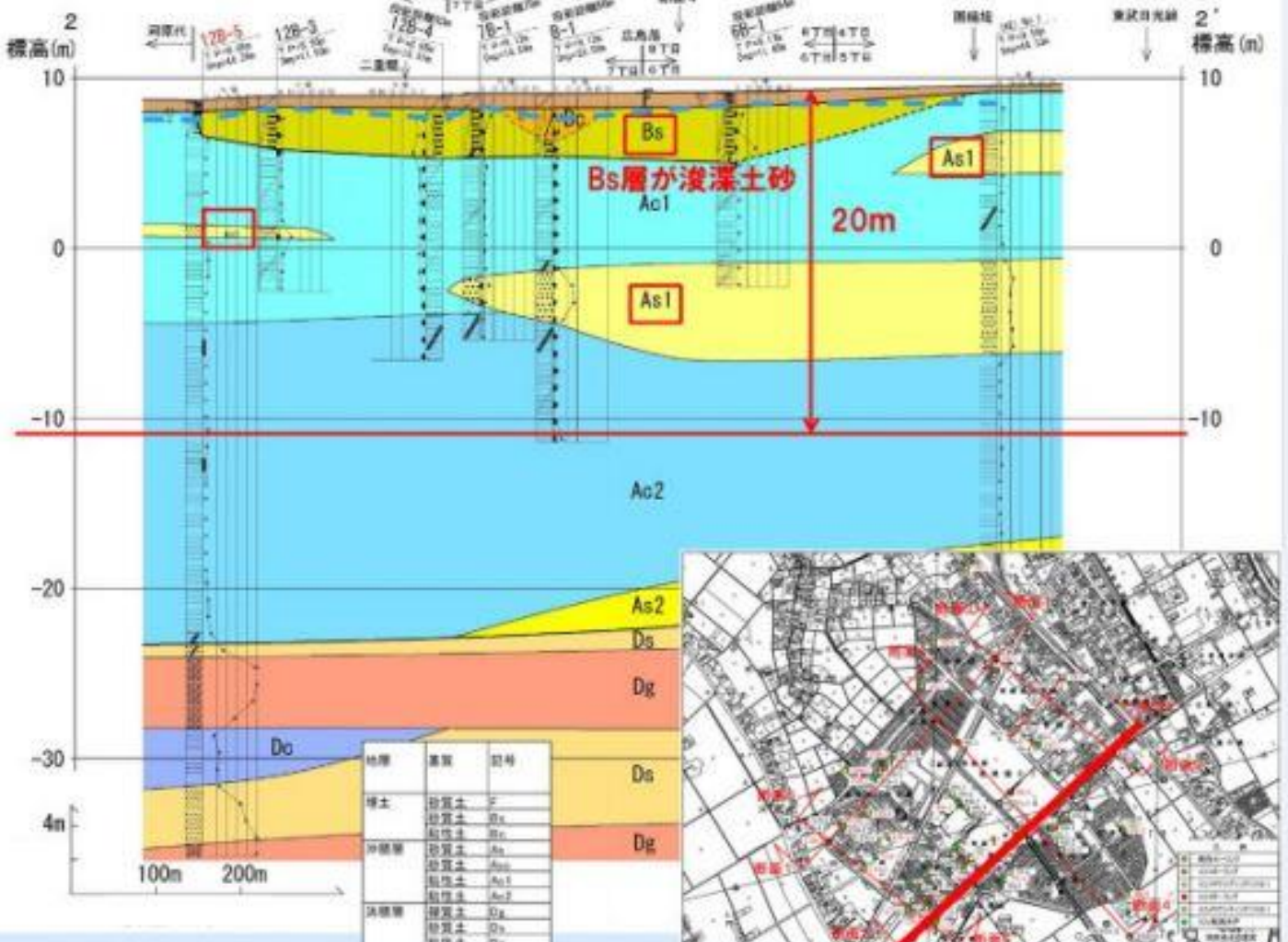
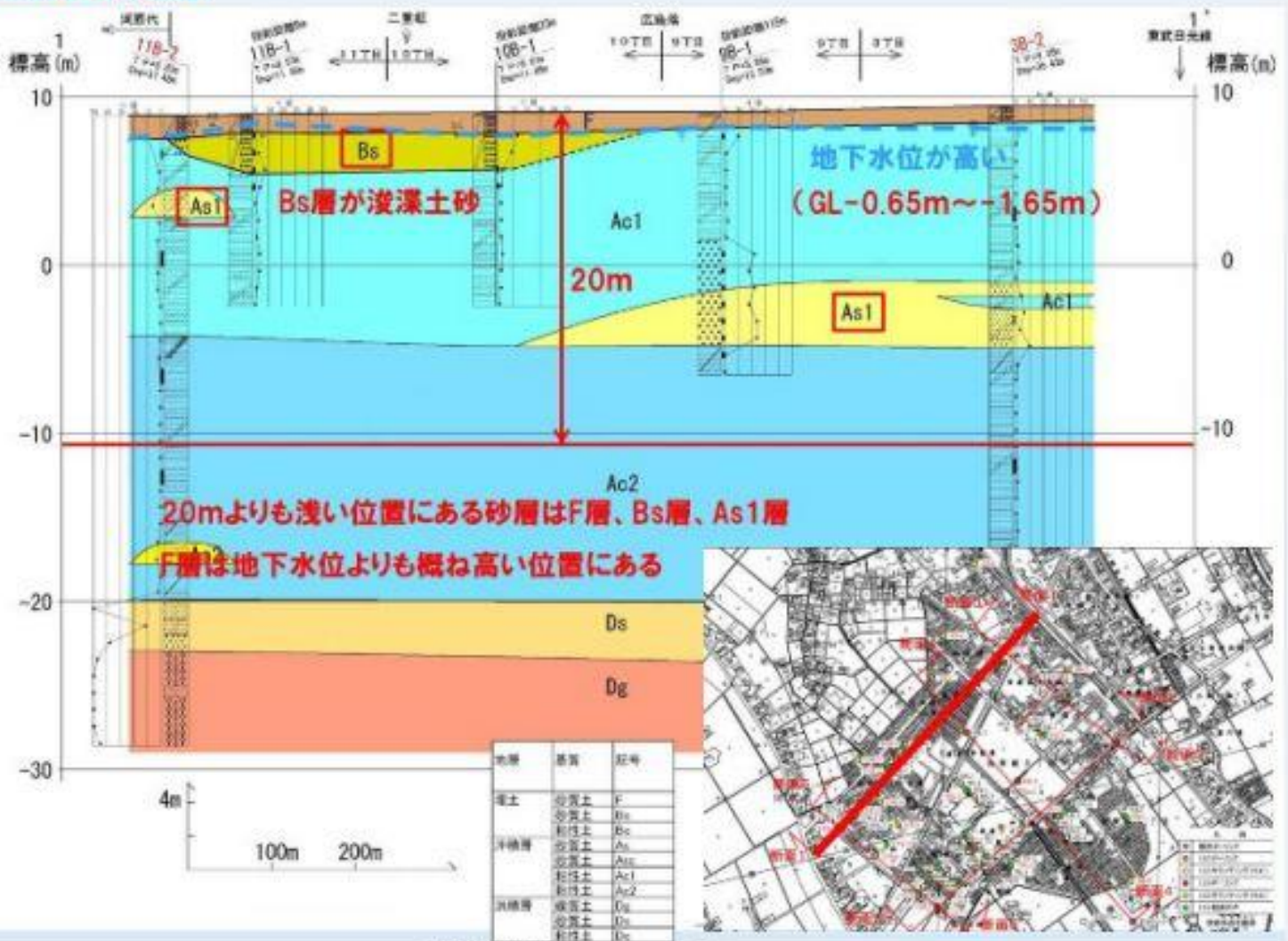
あとがき

今回の卒業論文でなによりも苦戦したのは、書くことが見つからないことでした。行政学研究室ではまちづくり提案、ジョイント合宿などに参加して好奇心の湧くテーマはいくつももっていたつもりで、自分にはそれに見合うだけの鮮やかな結論を出せるという自意識がありました。いざ書くとなるとなかなか手が進まずにいるものばかりでした。また計画性の欠如から根拠となるデータ集めには難航し、書き終えた現在でも、根拠の甘さや、その甘さ故の結論の鈍さなどに歯がゆい思いをしています。

良かった点を挙げるとすれば、今回のテーマは生まれ育った南栗橋をテーマに取り上げることができたため、自分の実感として調査を進めることができとても身近に感じる内容に出来上がったことです。論文の体裁などが甘かったことが心残りではあります。

最後になりましたが、ゼミ生の仲間、ゼミに入ってくれた後輩、そしてここまで見守って下さり、色々ご指導いただいた中村先生にこの場をお借りして感謝申し上げます。

[南栗橋地区の地層]



参考文献

増田寛也『地方消滅』中公新書 2014年

馬場健ほか『自治体経営改革 第10章 広報・広聴行政と自治体経営改革-お知らせ型広報から戦略的政策的広報・広聴論へ、自治体経営へのインパクト』ぎょうせい 2004