

政策の継続性と市民参加のデザイン

桒森隆一

嘉悦大学教授

「行政の継続性」という言葉について市民の間には「どうせ前例踏襲ことなかれ主義の言い訳だろう」という見方と、もうひとつは「前任者ということがちがうのは困る。担当が代わっても首尾一貫した対応をしてほしい」という2つの見方がある。

それでは「政策の継続性」についてはどうか。選挙による市長交代によって、実施設計まで完了していた有名建築家のプランが破棄された小田原市（神奈川県）の文化施設建設の事例を基に考えてみよう。

小田原市文化施設建設の経緯

小田原市では昭和37年に建設された市民会館の老朽化が進み、市民の間では新たな施設の建設への要望が高まっていた。平成11年2月に庁内に「（仮称）城下町ホール建設検討委員会」が設置され、平成12年3月には「（仮称）城下町ホール建設市民委員会」が発足、平成15年3月には同委員会による報告書が提出された。計画策定への市民参加はここで終わり、平成17年6月には「（仮称）城下町ホール基本構想」が庁内で策定され、1200席～1300席のシューボックス型ホールが想定された。同年9月には「（仮称）城下町ホール設計者選定委員会」が設置され、エスキースコンペが実施された結果、山本理顕氏が設計者に選定された。

平成18年1月には基本設計に着手（5月完了）、同年9月に実施設計に着手（平成19年3月完了）した。ところが平成18年度に10回行われた市民及び文化団体に対する設計案説明会で市民から反対の声があがった。平成19年度には年内着工を目指して山本氏出席のもとに7回の説明会が行われた

が反対の声が高まり、運動になっていった。

反対運動はホールの建設そのものに反対するのではなく、山本氏の設計案に対する反対であり、運動が広がるにつれて著名な劇作家である故井上ひさし氏や舞台美術家の妹尾河童氏、小田原市出身の俳優阿藤快氏も反対を表明した。ちなみに筆者は、平成20年4月に小田原市民会館で開催された反対派市民によるシンポジウムに井上ひさし氏とともに登壇し、コンサートを制作する立場からホールの欠陥を指摘した。

この問題は平成20年5月に行われた市長選の争点となった。設計案の見直しを掲げた加藤憲一氏が当選した。加藤氏の得票数は4万4108票、市長選前に行われた設計案の見直しを求める署名運動には3万3346人が署名していた。新市長は既に1億5750万円を支払っていた山本氏の設計案を破棄し、基本構想の策定からやり直すことを宣した。平成21年12月、新たに「市民ホール建設準備会」が設置された（翌年4月筆者が委員長就任）。

一度はじまって税金も投入されている事業が、市長の交代によってゼロから見直されることは、それまで粛々と計画を進めてきた職員にとっては青天の霹靂だったかもしれない。しかし市長には法令に反しない限り、また議会の議決を必要とする事項でない限り、そうする行政上の権限がある。

もちろん有権者は市長に白紙委任しているわけではないが、はっきりと示された民意にもとづいて市長が指示するのは（日本の地方自治では今まであまり例がないが）ガバナンスの観点から見れば当然のことである。市長には民意の負託に応える義務がある。問題は、なぜ政策を継続すること

できなかったのか、ということだ。一体何が悪かったのだろうか。

なぜ政策は「継続」されなかったのか

(1)設計案と設計者の問題

山本氏の設計案がホールの建設を望む市民の期待とはかけ離れたものだった。市民は市民会館の建て替えとしてオーソドックスなホールを望んでいたが、山本氏はそこに「都市の中の広場」というコンセプトを持ちこみ、大ホールを可変性の高いアリーナにしてしまった。山本氏は市民への説明で「市民の要望も実現できる」としたが、サーカスもプロレスもできる多目的ホールだという山本氏の説明に市民は納得しなかった。市民の考える多目的は演劇、音楽、ダンスが一定水準以上で使える多目的であり、アリーナでしかできない演目は入っていない。アリーナの要素を入れれば演劇や音楽の機能が損なわれることは、日ごろアマチュアとして実演芸術に関わっている市民にはすぐわかることだったのだ。

もうひとつの問題は、いわゆる「アトリエ系」と称する著名建築家の「勘違い」である。バブルの時代、全国各地にハコモノが作られた。首長や行政は、著名建築家にとってあたかも絶対王政時代の王侯貴族のパトロンのように思われた。首長と個人的関係を築けば建築家は自分の芸術を好きなように表現でき、当時の首長もあたかもパトロン然として接した。しかし首長も行政も王侯貴族ではなく、市民から負託を受けた代理人にすぎない。本当の施主は市民である。今ではこのガバナンスの原則は自明の理になっているが、まだまだ多くの著名建築家が理解しているとは言えない。

(2)市の仕事の問題

なぜ山本氏の設計案が選ばれてしまったのだろうか。少なくとも、「(仮称)城下町ホール建設市民委員会」の報告書では市民の要望からかけ離れた要素は見当たらない。ところが庁内の「(仮称)城下町ホール基本構想」策定を終えたあたりから、コンセプトがずれ始める。著名建築家を起用したいという当時の市長の意思により、著名な建築家が名を連ねる設計者選定委員会が設置され

たのだが、市民の要望のもっとも重要な点であるホールの形状については、委員会に充分徹底されなかった。そこが重要なポイントであることを当時の市担当者は把握していなかったことになる。

原因はおそらく、市の担当者の専門知識の不足により、アマチュアながらまがりなりにも実演家である市民の真のニーズに気づけなかったことと、建築家が市民ニーズも把握する専門家であると思いこんで丸投げしてしまったことだろう。市の担当者は市民ニーズを自らのものとして、選考委員や建築家に彼らが間違いなく理解できる言葉で伝えなければならなかったのだ。

(3)問題は文化政策の継続性でなく「不在」

文化施設は何のためにあるのか。それは文化政策を実現するための手段である。文化政策とはすなわち文化に関する目標（どのような文化を形成するのか、あるいは文化によって何を実現しようとするのか）である。目標が明確になればはじめてそれをもっとも効果的かつ効率的に実現する施設とはどのようなものを具体的に考えることができる。それが明示されれば、専門家である建築家はよりよく実現するための形状や機能を提案できるのである。もちろんそこにはそれぞれの建築家固有のアイデアが盛り込まれ競い合うことによって、施主である市民は目標を実現するために最適な手段としての施設を手にすることができるのだ。

つまり今回の問題は文化政策の継続性ではなく文化政策の不在、すなわち施設を作ることが自己目的化してしまっていたことだろう。これは政治家として政策＝目標を決定する立場にある首長の責任が大きい。

その後の経緯

平成21年12月から始まった専門委員5名、市民委員5名（主として利用者としての文化団体関係者）による建設準備会の会合は17回に及び、平成23年3月には市民ホール基本構想が策定された。

平成23年5月からは市民ホール基本計画策定専門委員会（6名）と公募による市民検討委員会（51名）が発足しそれぞれおよそ8回の会合が行われた。市民検討委員会はワークショップ形式で

図表1 平成23年度・基本計画策定専門委員会メンバー

委員長	桒森隆一	学識経験者	嘉悦大学副学長（文化政策・アートマネジメント）
副委員長	桑谷哲男	ホール管理運営	座・高円寺館長
委員	市来邦比古	舞台技術	世田谷パブリックシアター前技術部長
委員	伊藤由貴子	音楽系	神奈川県立音楽堂館長
委員	勝又英明	学識経験者	東京都市大学教授（建築学）
委員	三ツ山一志	展示系	横浜市民ギャラリーあざみ野館長、横浜市民ギャラリー館長

行われ、そこで出た課題を専門委員会で検討し取り入れる形で市民ホール基本計画が策定された。基本計画は平成24年4月に完成した。また同年度には市民参加により小田原市の文化政策の基本となる文化振興ビジョンが策定され、その中で市民ホールの役割も明示された。

平成24年度は管理運営計画専門委員会（6名）及び市民委員会（41名）が発足しそれぞれ（合同委員会やシンポジウムを含めて）6回の会合を行い、管理運営基本計画をまとめた。それと並行して設計者選定委員会が発足し8回の会合の最後（平成25年3月）は公募市民委員13名も含めた公開プレゼンテーションを行い、設計者が選定された。

管理運営と設計者選定を並行して進めたのは、「ホールで誰が何をするのか」ということを明確にしてそれを設計者選定プロセスに反映させるためである。

また、市民ホールから芸術文化創造センターへの名称変更が確定した。単なる建て替えではなく、新たな創造の拠点であるという意味合いである。

平成25年度には芸術文化創造センター整備推進委員会（建設計画専門分科会、管理運営分科会）及び市民ワーキンググループが発足し、設計者との協議により市、及び市民の要望を基本設計に反映させるとともに、管理運営実施計画を策定した（平成26年4月）。計画では、小田原市芸術文化創造センターが単なる施設（ハコ）ではなく、芸術文化の力で地域の社会的課題を解決する「社会文化機関」（インスティテュート）であることが明言された。

平成21年12月以降のプロセスの特徴は、専門委員を活用したことである。例えば平成23年度の基本計画策定専門委員会のメンバーは図表1の通りである。これらの委員はほぼ全員が今も関わっている。専門委員の役割は、市民の要望（潜在的、

顕在的）を具体的な形にしたり専門用語に「翻訳」したりすることである。それは文化施設の素人である行政や建築家にとっては不可欠な機能である。ここに芸術家が入っていないことに注目してほしい。彼らは演じることの専門家であっても施設運営の専門家ではないのである。

これからの行政と市民のガバナンス

市民参加については市民、行政、政治家の間でも様々な誤解がある。市民は政策形成に参加できるが、政策決定はあくまでも選挙で選ばれた政治家（首長、議員）にしかできない。そして政策を実現する段階では行政だけでなく広く市民が責任をもって担うことがこれからは求められるのではないだろうか（そのことはこれからの小田原市芸術文化創造センターの課題でもある）。

行政の役割は政策形成と政策決定をサポートし、決定した政策を様々な手段を駆使して実現することと、市民の参加をコーディネートすることであろう。このような政策過程にこそ一貫した対応が求められると思うのである。その概念を以下に図示する（図表2）。

図表2 政策過程における市民参加と行政の役割

