

瀬戸内市長としての16年間のあゆみ — 市長の意思決定 —

前瀬戸内市長

武久 顕也*

1. はじめに

瀬戸内市は2004年11月1日に牛窓町、邑久町、長船町の三町合併により誕生し、2024年には市制施行20周年を迎えた。筆者は2009年から2025年まで16年間にわたり市長として、この新しい市の基盤づくりと発展に取り組んできた。本稿では、これまでの市政運営を振り返り、主要な政策決定とその背景について述べ、その中で行った意思決定で、どのような情報を集めながら、どのように意思決定の質を高めることをめざしたのか、そのために行った行動についてまとめる。なお本稿は、市長自らのこれまでの市長在任中における行動についての参与観察的な位置づけになるため、極力主観的な表現は避け、客観的事実に基づいて振り返ってみたい。

2. 瀬戸内市の概要とあゆみ

瀬戸内市は岡山市に隣接する人口約3万6千人の都市である。市制施行時には約4万人の人口を有していたが、自然減少により年間約200人ずつの人口減少が続いている。しかし、転入者が多いという特徴もあり、岡山市へのアクセスの良さや交通インフラの充実により、比較的住みやすい都市として評価されている。

瀬戸内市の歴史は1950年代の町村合併から始まる。1952年に邑久町、1954年に牛窓町、1955年に長船町がそれぞれ誕生し、2004年の三町合併により現在の瀬戸内市が成立した。その後も合併の効果を生かしながら継続的にインフラ整備が進められ、市民サービスの向上が図られてきた。

財政面では、筆者が市長就任時は厳しい状況にあったが、合併算定替えの有利な財源を活用し、基金の積み立てと新規事業への投資の両立を試みてきた。この期間における財政健全化の取り組みが、後の大型プロジェクトの実現のための基盤となった。

*武久顕也 略歴

1968年生。

筑波大学農林学類卒業後、家業の農業経営を経て邑久町(現瀬戸内市)議会議員を1期務める。

その後渡英し、英国バーミンガム大学公共経営管理学修士取得。

その間、バーミンガム市役所でのインターンを経験する。

帰国後、監査法人トーマツ大阪事務所パブリックセクターで自治体コンサルティングや外部監査を担当。

その間、関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科准教授としても実務家の立場から自治体職員の指導に当たる。

2009年、前瀬戸内市長の病気による退職を受けて瀬戸内市長に初当選し4期16年務め、2025年6月に退任。

2025年9月から、英国ノッティンガムビジネススクール客員研究員として渡英中。

3. 主要政策と意思決定プロセス

市長就任後、多くの意思決定を行ってきた。その中には日常的な定型型の意思決定と、特定の事業などに関する非定型型の意思決定があった。Simon(1979)では、組織が意思決定を行う際、そのプロセスは大きく二つに分けられるとされる。一つは「プログラム化された意思決定」で、これは同様の問題が繰り返し発生し、対応手順があらかじめ整備されている場合に用いられる。もう一つは「プログラム化できない意思決定」で、これには初めて直面する課題や、その本質や構造が明確になりにくい複雑な問題への対応が含まれる。市長の業務には様々な意思決定が含まれ、その内容は多岐にわたる。そして、単に与えられた情報をもとに判断するだけではなく、収集した情報をもとにさらに目的の達成に向けて行動することでさらなる意思決定へつなげていく必要がある。

ここでは、様々な要素を勘案しながら複雑な判断の繰り返しを試行錯誤で行った「プログラム化できない意思決定」の中で、意思決定の連鎖によってゴールを目指したいくつかの事業について振り返り、事例として記す。

3.1. 国宝「太刀無銘一文字（山鳥毛）」の取得

筆者の市政における最も記憶に残る事業の一つが、クラウドファンディングによる5億円の国宝「山鳥毛」の取得であった。この刀は鎌倉時代に瀬戸内市で作られ、上杉謙信の愛刀として知られていた。

瀬戸内市長船町を中心とした「備前長船」地域は、歴史的に日本刀生産量が全国一を誇り、国宝・重要文化財指定刀剣の約半数を産出する「日本刀の聖地」として知られている。しかし現実には厳しく、市内の刀工は数名しか残らず、備前長船刀剣博物館にも国宝・重要文化財が一口も所蔵されていないという、伝統文化継承の危機にあった。

この状況を打開するため、岡山県内の所有者が売却予定であった、上杉謙信公の愛刀にして備前刀最高峰とされる国宝「太刀無銘一文字（号・山鳥毛）」を購入し、生誕地に里帰りさせる「山鳥毛里帰りプロジェクト」が立ち上げられた。しかし、この取り組みには数多くの困難があった。

3.1.1. 購入価格5億円の妥当性検証

当初、新潟県上越市が購入を目指し、3億2千万円の鑑定評価額を所有者に提示したものの、所有者から5億円で購入の提示を受け断念せざるを得なかった。その後、瀬戸内市に取得の話が巡ってきた際、筆者は全額寄付金による購入しかないと判断した。しかし、通常の鑑定評価では5億円の正当性を示すことは困難であったため、顧問弁護士と相談し、第三者評価委員会を設置する手法を採用した。

この委員会では鑑定評価額ではなく、地元への里帰りによる経済効果や地域への文化的意義を総合的に評価し、5億円以上の価値があるという判断を得た。これにより2018年の6月議会において、5億円の購入資金の全額を寄附金で集めるための「山鳥毛里帰りプロジェクト」は、その活動予算が承認された。

3.1.2. 市民世論の分裂と反対運動の激化

市民意見は大きく三つに分かれた：①市税使用でも購入すべき、②市税不使用なら賛成、③市税不使用でも反対。特に③の声は署名活動、街頭プラカード抗議、デモ行進など組織的な反対運動に発展した。

マスコミでも頻繁に取り上げられ、「瀬戸内市が欲しいのなら自己資金で買えばよい」、「近隣では災害が起きているのに刀を買うための寄附が集まるのか」、「他にもっとやることがあるのではないか」といった批判的意見が寄附金の伸びに影響した。

一方で反対運動に触発される形で、刀鍛冶ら職人、刀愛好家、支持者らが「山鳥毛里帰り応援団」を結成し、市民主導の独自活動が展開され話題となった。しかし、7月の西日本豪雨災害によりプロジェクト開始が11月に延期され、さらに国のふるさと納税制度の厳格化が重なったこともあり、年度末の目標達成は困難となった。

3.1.3. 議会承認の綱渡りと活動継続

単年度の目標達成が困難になる中、所有者から売買契約を求められ、やむを得ず翌年度当初予算に刀購入予算と継続募金予算を計上せざるを得なくなった。しかし、当初楽観的だった議会も状況悪化により反対意見が相次ぎ、募金継続のための予算可決は困難な情勢となった。

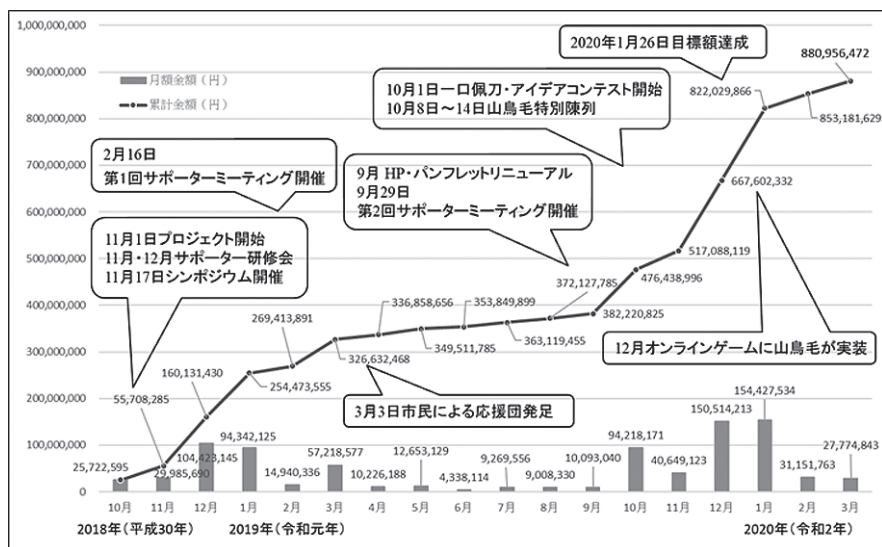
その後、所有者に対し、筆者自ら議会での厳しい状況を説明したところ、所有者から、「売買契約なしで寄附金が集まるまで待ってもよい」との猶予が得られた。そこで急遽、すでに議会に上程していた予算案を撤回し、刀購入予算を除いた活動予算を再計上した。しかし見通しを悲観する厳しい意見が多く聞かれた。筆者自身が議員宅を訪問し最後の説得により、「募金活動はもう一年限り」という条件で予算常任委員会と本会議で活動延長が1票差で承認された。

3.1.4. 転機となった実物展示と最終達成

しかし、募金活動延長後も寄附金は伸び悩み、市民から「もう募金活動は終わったのではないか」といった誤情報も流れ、職員からも「いつまでこんなことをやるのか」との声が上がった。

転機は、所有者の協力を得て2019年10月に実現した、1週間限定の山鳥毛の借用展示だった。瀬戸内市の刀剣博物館で展示することで、多くの市民が本物のすばらしさに触れる機会ができたとともに、その来館者の長蛇の列を見た人たちからも支援の輪がもう一段広がっていった。それらの一連の寄附金額の推移と主な活動を時系列で図表1に示した。

そして、女性を中心として人気のオンラインゲームに山鳥毛が登場する好機も年末に重なり、新型コロナウイルス感染症が「指定感染症」指定直前の2020年1月26日に、経費を除く目標額5億円を達成し、その後も寄附が継続し、その年の3月末最終集計では8億8千万円余りの寄附金が集まり、2020年3月22日に瀬戸内市が山鳥毛を取得した。



図表1 寄附金額の推移と主な活動

3.2. 錦海塩田跡地の活用（太陽のまちプロジェクト）

市長就任直前、500ヘクタールもの広大な錦海塩田跡地を保有していた事業者が経営破綻した。この土地は海水の浸入が絶えないため、排水ポンプの継続運転と堤防の維持強化が不可欠であった。加えて、塩田跡地の一部が産業廃棄物処分場として使用されており、地域住民や漁業関係者は住宅や農地の浸水被害、さらには汚染水の流出による環境汚染を懸念していた。

当初は、「手を出すとろくなことにならない」との判断から、市としては状況を見守ることとしていたようであった。しかし、筆者は「放置すればより悪い状況になる」との判断から、解決策を模索した。

3.2.1. 塩田跡地の取得

近隣地域からも強い要請を受け、土地の維持管理責任と防災上の義務を果たす立場から、市は破産管財人および債権者との交渉に着手した。市では、この土地を長期保有することで発生する堤防や排水ポンプの維持管理費用、また適正廃止が完了していない110ヘクタールの産業廃棄物処分場に関わる費用など、土地の維持管理コストを詳細に算出し、これを「負の遺産」として数値化した資料を債権者に提示した。そして、交渉の結果、塩田跡地については無償取得、その他の工場跡地等については有償取得とし、2010年12月に総額約2億4,000万円で土地を取得することとなった。

3.2.2. 塩田跡地活用事業者の公募

市が土地を取得後、塩田跡地の有効活用について検討が始まり地元検討委員会での協議を重ねた。ちょうどその頃、再生可能エネルギーの固定価格買取制度が開始された時期と重なったことを好機と捉え、太陽光発電所の誘致を核とした跡地活用基本計画の策定を決定した。

事業者選定では、単なる発電事業者ではなく、地域活性化も含めた基本計画を策定できる事業者を

プロポーザル方式で募集した。2000万円の委託料を支払い、基本計画策定後に同一事業者が発電事業を実施することにした。議会からは、活用する事業者の負担で基本計画を策定すべきという意見もあったものの、法的なリスクとして、市としての基本計画の策定を寄附として受けることは問題が残るとの見解から有償でのプロポーザル方式とした。

その後、地域の協力と事業者の努力をはじめとする様々な成功要因が重なり、500ヘクタールの約半分を利用して日本最大規模となる235メガワットの太陽光発電所建設に必要な1100億円のプロジェクトファイナンスが成立した。

3.2.3. 自然との共生

土地活用については全面開発ではなく、自然保護団体や県との自然保護協定を結んだ上で事業を進めた。塩田跡地500ヘクタールのうち、生態的に価値の高い動植物の生息地であった約半分を、開発をせずにそのままの自然環境として保全した。また、そのうち16ヘクタールを「錦海ハビタット」と名付け、希少な猛禽類を守ることを目的に、ヨシ原や既存の樹林帯、クリークの水辺環境を活かして餌場を豊かにする工事を、事業者の費用負担で行った。

3.2.4. 塩田跡地の安全確保と資産価値の創出、そして継続的な効果

送電網への接続に要する期間や接続地点の制約から実現困難と思われた事業が、多数の関係者の努力により完成し、2018年に太陽光発電所の運転が開始された。市がこの事業から得られる収入は、主に施設に対する固定資産税と土地賃貸料であった。特に土地賃貸料は税外収入として地方交付税の基準財政収入額に算入されないため、交付税の減額を招かない利点がある。市は20年間にわたって年額4億6,500万円の借地料を受け取ることができ、施設稼働前の賃貸収入も含めて約100億円の収入を見込んでいる。

これを「太陽のまち基金」に積み立て、堤防の維持管理や排水ポンプの運転のほか、子育て支援事業や駅前広場整備など基金の目的に応じて活用し、残余分は将来の災害対策のために積み立てている。また、太陽光発電所の保護のために事業者が約32億円相当を投じて強化・新設した堤防、排水ポンプ、排水路、非常用発電機等の施設は、周辺住民の生活を守る重要なインフラとしても機能しており、市が維持管理を担当している。

現在ではさらなる展開として、この太陽光発電所周辺を含む玉津地区とその近隣の裳掛地区を、環境省の補助事業に採択された「脱炭素先行地域」に指定し、その推進主体として「瀬戸内市民電力株式会社」を設立して、「ゼロカーボン・シティ」の実現に向けた政策の連鎖的な展開を図っている。

3.3. 瀬戸内市民図書館の建設

図書館建設は、一般的な図書館が存在しなかった瀬戸内市民に対して、その必要性を理解してもらうことから始まる困難な事業であった。

そこで、まず、図書館建設を求める市民から図書館建設の陳情を議会に提出してもらい、住民の声として議会承認を得るというプロセスを採用した。これによりその後の図書館の建設を進めやすい環境がある程度できた。

建設推進体制では、図書館長を事前公募し、その館長候補者が図書館準備室長として設計段階から参画する方式を採用した。これにより運営者の視点を建築設計に反映させ、完成後そのまま初代館長として就任してもらうことができた。

そして図書館長が中心となり、設計の段階から市民との協働によって協議を続け、2016年6月に瀬戸内市民図書館「もみわ広場」として開館した。そして市民による図書館支援団体も設立され、市民との協働による図書館運営が行われ、2017年11月には、先進的な活動を行う図書館などを称える「ライブラリー・オブ・ザ・イヤー」の大賞に瀬戸内市民図書館が選ばれた。

3.4. 瀬戸内市民病院の建設

瀬戸内市には合併当初、2つの公立病院があった。しかし、どちらも建物が老朽化し経常的に赤字の状況が続いていた。近隣には岡山市内を中心として民間病院が複数あり、3次救急を担う中核病院も岡山市内のそれほど遠くない位置にあるため、市民からは「公立病院が必要なのか?」といった意見が常に出されていた。そのため、経営状況をまず改善しながら、将来の病院施設の建て替えに備える必要があった。筆者が市長に就任した際にはその取り組みが進みつつあり、一つの病院を入院機能のない「診療所」として合理化を図ろうとしていた。

そして、市長就任後さらにその診療所を施設の老朽化と経常的な赤字を理由に閉鎖することを決めた。これによって年間3,000万円程度の赤字を削減でき、その代わりに利用者の方へはバスの無料送迎を一定期間提供しながら、不安を口にしている利用者に理解を求めた。これによって経営のスリム化を図ったうえで新病院の建設に進んでいった。

病院建設では、国からの補助金や有利な起債が利用できたものの、設計会社からは当初50数億円の事業費が提示された。これでは減価償却費や施設の維持管理費がかさみ、110床の病院の医業収益で賄うにはあまりに負担が重すぎた。筆者は外部の専門家からも意見を聞きながら最終的に「病院は地域のシンボルではなく事業用建物である」として、収支を考慮した設計への変更を求めた。

そして、設計が完了しているにもかかわらずCM（コンストラクション・マネジメント）契約を新たに第三者と結び設計を見直してもらい、不要な装飾や過剰な耐震基準を排除し、機能重視の「箱」のような建物として約40億円で完成させた。病院経営は決して楽なものではないものの、この判断により毎年の減価償却費を抑制し病院経営の安定化に貢献している。そして、世界が震撼したコロナ禍において公立病院が果たした役割は大きく市民の命を守る重要な役割を果たした。

2020年度には、瀬戸内市民病院はコロナ禍に対応するため、「新型コロナウイルス感染症陽性患者専用病床」を設置し、重症・中等症患者の受け入れ体制を確保し、周辺医療機関との連携を図りつつ地域内での診療機会を維持した。

3.5. 企業誘致

企業誘致は、将来的な税収を見極めながら、地権者と誘致企業との交渉にあたるリスクの高い事業である。企業誘致には様々な手法があるものの、瀬戸内市では都市計画制度を導入していないこともあり誘致できる場所は基本的に農地である。農地を転用して産業用地とするためには、これまでの公共による農業投資の有無、農家に対する雇用面での貢献や、誘致企業の確度、そして、その場所の農

地でなければならない理由など、高い公共性が求められる。行政が主体となると工事単価は決して安いものにはならないものの、農地転用や住民説明の場面では、行政が前面に出ることによって市民や地権者からの協力は得られやすくなる。また、民間主導の開発では、常に事業者の利権という側面が排除できないだけでなく、後になって道路の接続などの公共投資が必要になる場合もあり、開発事業者のための公共投資とみなされ禍根を残す可能性もある。実際、農地を新たに造成しようとしたとき、地権者に「行政の後ろ盾がないと安心できない」という声を何度も耳にした。そのたびに公共の責任として補償や用地取得を確実に進める必要性を痛感した。

また、公共で進める場合には、造成のための盛土では、他の公共工事で出たものを流用する「工事間流用」が可能な場合がある。公共工事における「工事間流用」とは、ある工事現場で発生した盛土用の土砂を廃棄せずに、同一自治体内や他の公共事業の別現場へ再利用するしゅみを指す。これにより、土砂の採取・運搬・処分にもなうコストと環境負荷を低減し、資材循環と公共予算の効率化を図ることができる。この手法を使い、行政側の負担を抑えながら、最終的には土地の鑑定評価を行ったうえで売却を行う。

プロジェクトの組み立てでは、固定資産税や地方消費税の将来見込みを軸に収支バランスを考えながら、税の減免などの企業への優遇措置などを考えると同時に、税収の増加による地方交付税の削減も考慮に入れながら試算する必要がある。したがって投資額に基づく固定資産税や法人利益に対する法人市民税などを考慮し地元の雇用などが期待できるものを選定する必要がある。これらの様々な情報を基に市長は最終的な意思決定を行う。

企業誘致は常に「不確実性」との戦いでもあり、達成できた際には得られるものも大きいだが、地権者や住民との利害調整、プロジェクトの収支見通し、契約までの長期交渉などリスクもともなう。職員に全幅の信頼を置きながら、最後に市長が責任を取るつもりで地権者や企業との交渉に覚悟を持って臨む必要がある。

4. 市長としての意思決定論

筆者は市長の意思決定において、相反する価値観の中でのバランス感覚の重要性を強調している。財政状況の現在と将来、個人の利益と全体の利益、支援者への配慮と市全体への責任など、常に複数の価値観のはざまに立たされる中で判断を下すことが求められるからである。

重要なことは、コミュニティリーダーシップの発揮であり、多様な市民の声を聞きながら自らの信念を形成し、それに基づいてリーダーシップを発揮することが必要である。例えば、筆者自身、当初は刀にはあまり興味がなかったが、多くの市民や関係者の話を聞く中で、山鳥毛取得の意義を理解し推進した。

また、意思決定にあたっては可能な限り多くの情報を収集することを重視する必要がある。コスト面、将来的な財政負担、利害関係者への影響、法的リスク、類似事例の研究、制度の活用可能性など多面的な検討を行った上で、なお残る不確実性に対して最終の決断を行うことが重要である。

4.1. 行政運営における法務の重要性

16年間の市政運営において、法的問題の解決は不可欠な要素であった。そのため、特に顧問弁護士との連携体制を重視し、毎週火曜日午前中に市役所内で法律相談を受けられる体制を構築した。さらに、法科大学院出身の職員を採用し、法務知識を有する職員との日常的な議論を通じて、新しい取り組みに対応してきた。例えば、山鳥毛の取得における評価手法の検討、錦海塩田跡地の土壤汚染リスク対応、太陽光発電事業者との契約書作成など、重要な政策判断には必ず法的検討を伴った。

4.2. 自治体市長の意思決定に求められるもの

自治体が自治体として存在する価値はこれまでの先行研究によって議論されてきた。例えば、Wilson and Game (2011) では、自治体が自治体として存在する価値を以下のように定義している。

- ① コミュニティアイデンティティの構築と明確化 (Building and articulating community identity)
- ② 多様性の重視 (Emphasising diversity)
- ③ 革新と学習の促進 (Fostering innovation and learning)
- ④ 迅速で適切な組織的対応 (Responding swiftly, appropriately, corporately)
- ⑤ 市民性と参加の促進 (Promoting citizenship and participation)
- ⑥ 政治教育と訓練の提供 (Providing political education and training)
- ⑦ 権力の分散 (Dispersing power)

これらの価値を高めることが自治体としての存在意義であり、それに沿った政策や事業の実施が自治体には求められていると言える。それは中央政府では扱うことが困難であり民主的かつ住民に身近な組織であるからこそ実現できるものである。例えば、①のコミュニティアイデンティティの構築と明確化は中央政府の立場では、国全体として他地域とのバランスや整合性を見ながら画一性を重んじた政策がとられやすいが、地方自治体の場合は「その地域をどうしたいのか」の判断基準によって決められる。したがって、市長の意思決定もこれらの自治体の価値を高めるための価値判断基準に基づいて行われる必要がある。

4.3. 自治体の価値を高めるための意思決定の主要基準

これらの自治体の存在価値を高めることを前提として、前述したこれまでの瀬戸内市における様々な取組に関する意思決定を行った際の判断に共通する、意思決定の10の主要基準 (Key Decision-Making Criteria) をここに示す。

1. あるべき姿への到達可能性 (目的達成への貢献度)
2. 代替案との費用便益試算比較
3. 一般財源の支出
4. 職員の負荷
5. 継続的財政負担の可能性
6. 利害関係者の納得可能性
7. 第三者の納得可能性

8. 他団体での先行事例とそれに基づく評価
9. 他制度との競合、重複
10. 法的、財政的リスク など

4.3.1. あるべき姿への到達可能性（目的への貢献度）

これは、事業を行ううえでなぜそれを行う必要があるのか、この事業によってどのような状況の改善を期待するのか、またどのように貢献するのかを吟味する必要性である。例えば、「山鳥毛里帰りプロジェクト」では、①国宝などの国指定の重要文化財としての刀剣類が一振りも残っていない状況で、山鳥毛の購入によって地域の活性化と大きな誇りになることが期待されたこと。②わずかとなった刀職にとって、国宝が身近になることにより作刀意欲と技術の向上につながる可能性、③瀬戸内市が購入することによる、岡山県からの文化財の流出を防ぐこと、などが挙げられた。

4.3.2. 代替案との費用便益試算比較

代替案と比較することも市長の意思決定に関する説明責任を果たすうえで重要である。例えば、図書館の建設においては、全国的に図書館の公設民営方式による指定管理者制度が導入されるケースが見られる中、公設公営方式と比較検討した結果、立地条件、貸出を無償で行う図書館業務が市場原理になじみにくい点、図書館で果たすべき役割がコミュニティや人材の育成である点が公設民営でコントロールする難しさなどの将来的な費用と便益を考慮して公設公営方式とした。

また、費用便益を試算・比較することは、どこまで精緻に行うかは案件によって異なるものの、比較の視点を持ちながら意思決定する必要性は常にある。例えば、英国では「BATNEEC 原則」という考え方がある。「BATNEEC 原則」とは、「Best Available Techniques Not Entailing Excessive Cost」の略であり、「過度な費用を伴わない最良利用可能技術」という意味である。つまり、過大なコストを発生させることなく実施できる、最も効果的で実用的な手法を採用するという考え方である。首長の意味決定においても同様で、実務的な視点に立って比較検討しながら合意形成を目指す必要がある。

4.3.3. 一般財源の支出

事業を行う際、自治体の財務指標に大きく影響を受けるのは一般財源の支出である。事業のために支出する一般財源を税収によって補充するためには地方交付税の交付団体の場合、税収の増加額の4分の3は地方交付税が削減される計算になるため、支出額の3倍の税収を確保しなければ元の財政状況には戻らない。したがって、補助金や税外収入、特定目的基金の活用など様々な手段を講じて財政状況への影響を最小限にする努力が求められる。

4.3.4. 職員の負荷

新たな事業を始める場合、職員への負荷がどの程度があるかは慎重に考えなければならない課題である。理想としては、職員の補充などを行ったうえで新たな事業に臨むことが望ましい。しかし、実際には年度途中などから始まる事業などは職員の配置が難しいケースが多い。その場合は事業構想の段階から担当課のみならず、人事や財政を含めた担当課と協議しながら、人員とそれにとまう様々

な負荷をどのように考慮していくかを検討する必要がある。また、錦海塩田跡地の活用（太陽のまちプロジェクト）のような大掛かりな事業は、機構改革によって専門のチームを編成してそれ以外の業務から解放して事業に集中できる環境を作るようにすることも意思決定の中に含まれた。図書館の建設においても、決して豊富とは言えないぎりぎりの人員で図書館業務を行っている状態で新たな図書館を建設することは現実的ではなかった。そこで公募によって図書館建設の経験のある外部人材を図書館長候補として採用し、人員と専門性を補充することを併せて行ったことも事業を前進させるうえで重要な判断となった。

4.3.5. 継続的財政負担の可能性

ハード事業や扶助費などの継続的なソフト事業は後年度負担をとまなう独自事業として、その実施には慎重な議論が必要である。どちらの事業も実施に当たっては国や都道府県、その他の財源が活用できる場合が多いものの、その維持管理や事業の継続にあたってはそうした外部からの財源の補助はあまりない。したがって、ハード事業の場合は、止める事業や解体・統合する施設を同時に検討したりしながら、人口減少と施設の老朽化が進む中での見直しによって影響を受ける利用者のことも想定しながら、新たな事業を検討する必要がある。また、ソフト事業の場合には、ふるさと納税や新たな財源の確保を図りながら持続可能性を確保していくか、有期の事業としてその事業効果を検証しながら継続の検討をしていく慎重な姿勢が求められる。

4.3.6. 利害関係者の納得可能性

利害関係者の納得可能性は、議会で審議を受ける際にも問われる点である。特に住民サービスの低下につながる場合には、その代替案を示したり、第三者との公平性などを示すことが必要である。さらに、コスト情報を提示することによって、住民が受けている便益とかかるコストの比較によって理解を求めることも意思決定を行ううえで検討しなければならない点である。また、過去をさかのぼって経緯を調べ、現在に至るまでの状況を説明することによって納得を導き出したりすることも重要な手法である。

4.3.7. 第三者の納得可能性

納得可能性は、利害関係者に対してだけではない。言わば、公共に対する説明責任ともいうことができ、地域の公正を保障していく視点が政権を維持していくうえでも欠かせない。この納得可能性を保持していくためには日々の住民との信頼関係も欠かせないし、対話によって第三者の立場を市長としてどの程度理解しているかが問われる点である。

4.3.8. 他団体での先行事例とそれに基づく評価

他団体の状況を調査することは、自らの置かれている状況を知るとともに、議会や市民に対してどの程度取組が進んでいるかを伝えるうえでの重要な情報になる。また、単にいいとこ取りのつまみ食いにならないような調査は、自治体職員同士ならでは可能な部分である。本音を聞くことによって、課題認識と取組の評価につなげ、その情報をもとに学習する部分を明らかにして、自らの自治体の特

色に合った事業にしていくことで意思決定の質を高めることにつながる。

4.3.9. 他制度との競合、重複

事業の実施を検討する場合には、国や都道府県の類似の事業との整合性、関連性を把握すると、すでに制度が存在する場合がある。その場合には既存の制度に沿って事業を実施することを検討するとともに、どの事業を選択するのが最も財政的に有利なのかを財政当局からも情報を入手して判断する必要がある。また、国の省庁の縦割りによって、地方創生などの交付金が他省庁の補助金との重複利用ができないものや、様々なケースがあるため、担当課、財政担当、企画担当などがそろって協議する場をしくみとして設定することも、市長が意思決定をする上で大切な役割である。

4.3.10. 法的、財政的リスク など

リスクは、目的を達成するために発生する恐れのある損失ととらえることができる。法的なリスクは、法や規則に抵触したり訴訟に発展したりする恐れを未然に防ぐための予防措置を講じるためにも、意思決定の前に法律の専門家や会計の専門家などと協議しておくことが必要である。例えば、顧問弁護士や、会計士、都道府県の市町村課などと事前に協議しながら合规性を高める手段を講じておくことが、自治体としてのみならず、市長個人の訴訟リスクを抑えるうえでも重要であり、慎重に意思決定を行うことが法的なアカウンタビリティを保持することにつながる。

5. むすびに：持続可能なまちづくりへの取り組み

16年間の市政を振り返ると、人口減少という構造的課題の中でいかに持続可能な都市運営を行うかが最大のテーマであった。山鳥毛の取得、錦海塩田跡地の活用、図書館・病院の建設、企業誘致はいずれも、将来世代への投資という視点で実施したものであった。

特に錦海塩田跡地からの賃貸収入は、人口減少下での貴重な自主財源として、今後の市政運営を支える基盤となっている。また、山鳥毛の取得により、瀬戸内市の知名度向上と文化的価値の向上がいくらか図られた。

筆者は56歳という比較的若い年齢での退任を選択した。これは「市民との信頼関係があるうちに次の世代にバトンを渡すことが、市の安定的発展に必要」との判断だった。長期政権によるマンネリや後継者育成の困難を避け、新しいリーダーシップによる市政発展への道筋をつけることを重視した。

今後の瀬戸内市には、さらなる人口減少、少子高齢化、地域経済の縮小などの課題が待ち受けている。この16年間で市民や職員と積み上げてきた財政基盤、インフラ整備、そして市民協働のしくみを基盤として、新たなリーダーシップの下での持続可能なまちづくりを進める必要がある。

筆者の16年間は、合併後の新しい市の基盤づくりと、将来への投資に重点を置いた期間でもあった。それが今後の瀬戸内市の発展にどのように寄与するかは、まだわからない。ただ、市民との協働、適切なリスク管理、そして将来を見据えた政策判断の重要性を、後継者をはじめとする全国の自治体関係者に伝える機会になれば幸いである。

※本稿は2025年8月2日に岡山大学で開催された「第40回岡山行政法実務研究会」における講演内容を基に作成した。

参考文献

- 1 : Simon, H. A. (1979). 意思決定の科学 [The science of decision making] (稲葉元吉&倉井武夫, 訳). 産業能率大学出版部.
- 2 : Wilson D. and Game C. (2011). Local Government in the United Kingdom. Palgrave Macmillan.
- 3 : 瀬戸内市統合報告書2024年版 <https://www.city.setouchi.lg.jp/uploaded/attachment/123045.pdf>
- 4 : 瀬戸内市公式ホームページ「国宝太刀無銘一文字（山鳥毛）について」
<https://www.city.setouchi.lg.jp/site/token/109319.html>
- 5 : 瀬戸内市人口ビジョン（2020年3月改訂版）
<https://www.city.setouchi.lg.jp/uploaded/attachment/106109.pdf>
- 6 : 瀬戸内市立図書館
<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%80%AC%E6%88%B8%E5%86%85%E5%B8%82%E7%AB%8B%E5%9B%B3%E6%9B%B8%E9%A4%A8>