

◆連載 変わる行政・民間との新しい関係を築く ③—神戸市(下)

情報公開を民間のビジネスチャンスに仕掛ける

—福祉や地場産業振興も「地域・市民の理論」で—

福田 志乃 地域計画コンサルタント(日本工営(株)地域計画部)

前回の冒頭で書いたように、以前から神戸株式会社とのニックネームを持つほど、「都市経営」を看板に掲げた取り組みのセンス、民間事業者を巻き込んでいく手腕は、全国でも定評があった神戸市である。

独自の行政評価でも、「本当に公共がやる仕事か」という、事業の存在意義の問い直しから始めるように、民間委託や共同経営といった事業マネジメント手法も先読みしつつ、厳しい視点で事業を選択・決定していく。現場につながる部署の多くで、「完全に実行し、成果を上げてこそ事業」との声が聞かれるように、神戸市の現場部門の職員には気迫と情熱がある。そして、以下に紹介する具体的な取り組みを見ていただくと、行政に携わる読者の方々ならば、「事業とは何か」が、すなわち総合計画の体系で振り分けられた事務ではなく、「地域経営を見据えながら行政がプロデュースするものが事業なのだ」ということがお分かりいただけるだろう。

をめぐり、「民間事業者との連携が全国一」と評価されている保健福祉局と、伝統的な職人の技を生かした工業を復活するために、大都会・東京を相手に地元の民間事業者をエスコートする産業振興局に焦点を当てることにした。

福祉政策に行政の「優しさ」と手腕

民間に支持される秘訣

「地方分権の試金石」といわれた介護保険制度が、四月から全国一斉に施行された。その後、民間が思うように事業に参入せず、サービス供給体制をうまく築けない自治体の問題も明らかになってきた。サービスの量・質とも明らかにできないまま、介護保険料設定を進める自治体もある。神戸市は、全国のシルバーサービス事業者が「最も参入したい自治体」として、制度導入の一年以上も前から注目してきた。四月一日時点で、ホームヘルプサービスだけで全国から集まった百

三十九事業所が参入し、ヘルパー三千五百人を供給。サービスの質・量ともに、まずは満足なスタートを切ることができた。

なぜ、神戸市の福祉事業が、民間にとって魅力的なのか。それは、①既存の枠組みにとらわれず、地域で民間事業者にとってメリットのある仕

(図表3-1) 民間事業者関連の説明会の開催状況
① 神戸市介護保険制度説明会 (1999年度)

回数	開催日	参加者
第6回説明会	1999年5月12日	275事業所 約450人
第7回説明会	99年8月11日	282事業所 約416人
第8回説明会	99年10月18日	285事業所 約389人
第9回説明会	99年12月15日	335事業所 約480人
第10回説明会	2000年2月4日	420事業所 約650人

② 神戸市シルバーサービス事業者連絡会関係のもの

開催日	参加者	内容
1999.4.23	83事業所 約150人	介護保険のスケジュール、ケアネットワーク
99.5/26~27	64事業所 約65人	居宅介護支援申請強化事業
99.6/11,7/29	80事業所 約120人	居宅介護支援申請強化事業
99.10/5	49事業者 約63人	居宅介護支援事業の運営基準について
2000.2/22	開催予定	市の関連事項説明、部会意見交換会

(出典)介護保険準備室(当時)提供資料

組みを築き、幅広く事業参入の機会を与えていること②介護保険に関する民間への情報公開を徹底かつ、戦略的に「行ったこと」で、いわば民間誘導の秘訣であった。

迅速で的確な情報公開こそ

さかのぼって、国の介護保険法が成立（一九九七年十二月）した半年後の九八年六月に、市は民

実学重視

自治体職員の全国研修機関に自治体大学と市町村職員中央研修所（市町村アカデミー）がある。前者は都道府県、市町村いずれの職員も入校でき、半年または三カ月コースが主で、幹部向けの三週間コースもある。後者は、市町村職員が対象で十日間程度である。自治体大学は職員研修の大学院とでも位置付けられようか。

その自治体大学がこれまでの法学を主にした講義から実学、実務研修に重点を移すという。地方分権時代に即した対応で良い。自治体は常に住民と顔を合わせている。法学や経済学等の理論の習得も大事だが、目の前の住民の要



問事業者誘致活動として第一回の説明会を実施した。「最終的にどうなるか分からない」とか「全体的な動きを見てから決める」などという発想は一切持たず、震災復興の向かい風にありながらも、厚生省が自治体に示した会議資料を読み、解析して意図を探り、国の議論と並行して市独自の考え方や手法を詰めていった。そしてこれら国の資料と市のスタンスはもろろん、高齢化や福祉に関する

望にどうかたえ、確実に処理していくかが最大の課題である。学問レベルでの法解釈が必要ないとは言わないが、自分の机に戻ってすぐにでも役立つ知識や技法を学びたいと受講生は期待している。このことは市町村アカデミーも同じだ。ここでは実学、実務対応に重点を置いたコースが多い。講師も自治省を主にした中央官庁の行政官や市町村実務の経験豊かな専門家が多数。このほか各種の専門分野の学識経験者などによる多彩な講義がある。

「こんな処理や事例は監査請求され、さらには提訴される。そして今までの裁判例はこうだ」といったような、実務に結び付いた事例の研究と対応の知識を講義内容にぜひ加えてほしい。処理の仕方一つ間違えると、私人として多額の損害賠償を命じた判決を受けることになるからだ。これは、なにも職員の自己防衛のためではなく、むしろ各種の行政上の住民の権利を守るために重要だからだ。

市の実態データも積極的に公開していった。説明会には、県内外から六百〜七百もの民間事業者が集まるようになったほどだ（図表3-1）。国の方針が明らかになってきた段階では、市内の発生事業量や地域別の民間参入状況等の情報を既に公開し、ビジネスチャンスをおうかがう民間の意欲を引き出しつつ、「民間も地域づくりの担い手となってもらおう」という行政哲学も明確にしていた。利用者のサービス選択に役立つよう、介護サービスの内容を客観的かつ公正に評価し、情報提供するための第三者機関も八月に設置した。それは、事業者が実施するサービスを、一律に規格化しようというのではなく、「積極的な創意工夫を促進し、サービスの質の向上を図る」ことが大前提だ。

（図表3-2）神戸市シルバーサービス事業者連絡会



（出典）同連絡会事務局提供資料

説明会の回を重ねるにつれ、市の考えに賛同した民間同士の間で、話し合いや相互調整の動きも始まった。制度施行の一年前の九九年三月には、民間企業による「神戸市シルバーサービス事業者連絡会」が設立され、民間事業者による独自の勉強会も開催されるようになった。同連絡会の体制を図表3-2で見ると分かるように、行政は顧問

と参与としてかかわっているだけ。設立当初には、参加した民間は百十社であったが、今年六月には百七十五社まで増えているのにも驚かされる。

政策として福祉にかける

筆者も、厚生省の資料には目を通していたが、国の最終決定を待ったり、民間事業者が集まるのを待ったりと、待ちの姿勢が目立ち、結果的に、国の定めた標準的なサービス水準に達しない自治体も多い。そうした中、神戸市が民間との協働で、独自の上乗せ・横出しサービス(二十二億円。介護全体で五百億円)にも踏み切っているのは特記すべきだ。

庁内での激しい行革や意識改革は、事業を実践する時の「企画力・行動力」に鋭く反映されている。しかし、市が市民、とりわけ高齢者、子供、弱者等の福祉にかける「優しさ」もまた、「神戸市政」の最大の特徴だ。市は非常時の財政難の中にあっても、福祉関連事業に市全体予算の二五%を充てている。これは、他自治体と比較しても高い値である。

保健福祉局の関係で、もう一つ、子供に関する神戸行政の優れた取り組みを次に紹介しよう。

縦割りを超え、組織を超え

「こべっこランド」は八七年に、ハーバーランドに建設された八階建ての総合児童センターである。施設を計画した当初は年間二十四万人の利用

を見込んでいたが、利用者は毎年増加を続け、九年には三十六万人を突破した。平日は、ベビーカーを押したお母さんたちで最寄りの駅のホームがいっぱいになり、休日にはお父さんも一緒に二千人が来館する。これほどの人気を集めるのは、ここにしかない特色があるからだ。

それは、近年、社会問題化している母親の育児問題や、居場所のない「児童の問題、障害を持つ子供たちの問題にも抜本的に取り組み、母親のほか、幼児や小学生、さらには中・高校生までのあらゆる子供たちの「心のよりどころ」となっていることである。

施設構成を図表3-3に示すとともに、取り組みや運営の特記すべき点を挙げてみる。

▽児童相談所を併設(児童センターと入り口は別)し、専門的な相談判定機関と一体でカウンセリングを実施している。

▽運動や言葉の発達が遅れた子供たちのための療養機関で、「感覚運動指導」「障害幼児母子訓練」「行動療法しつけ指導」など、大学の研究室と連携し徹底したアメリカの医学療法を実施している。

▽実践の成果は、啓発冊子やビデオとして専門的にとりまとめ、同じ悩みを持つ市民や団体にもプログラムと情報を提供している。

▽運営は市単独事業で神戸市社会福祉協議会へ委託。利用者負担はなく、市外からの利用も受け入れている。

▽市児童家庭課と市社協、市内の児童センター



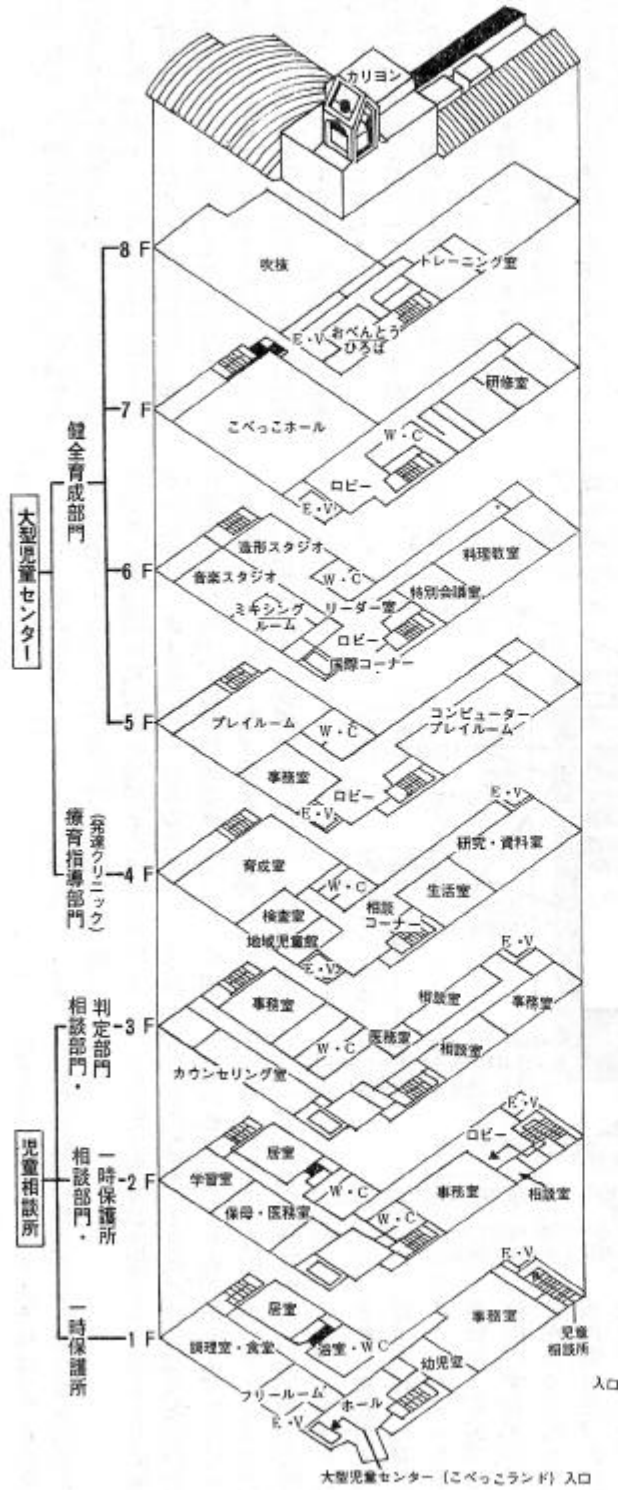
持論は曲げず(厚生省)

国民年金の未納・未加入者を個人年金の生命保険料控除の対象から外すとした厚生労働省の二〇〇一年度税制改正要望。この控除縮小という発想には、税制通を自任する津島雄二厚相も「こんなこそくなアイデアは、私の頭にはまったくなかった」と最初は驚きをもって受け止めたという。

というのも、津島厚相は過去に国税庁課長を歴任し、昨年末の税制改正でも自民党税制調査会小委員長を務めるなど税には一家言ある人物で、大蔵省と同様、各種控除制度の整理という大きな枠組みから生保控除そのものも縮小すべきだというのが持論。

「国民としての義務を果たさない人へのペナルティー」という厚生省年金局の懲罰的な表現とは立場を大きく異にするが、津島厚相も「それはそれで一理あることも確か」として、「最終的にはゴーサインを出しました」。ただ「あくまでも生保控除の在り方をめぐる議論へと発展することを期待しているんです」と持論を曲げたものでないことは念押しする。いずれにせよこの問題、生保業界などには波紋が広がっており、年末に向けた税制改正の作業でも大きな焦点となりそうだ。

(図表3-3) 「こべっこ」館内配置図



(出典)「神戸市総合児童センター2000年度事業概要」

・児童相談所・児童館(百六館)が縦割り組織を超え、横断で情報を共有化し、役割分担や相互支援を柔軟に展開している。

▽現場での各種プログラム遂行には、児童学専攻の学生(登録制、現在八十人)を交通費も自腹のボランティアとして活用。実践を通じた人材育成・研修の場として機能し、人件費の節約にも一役買っている。

▽正職員三十人はすべて市社協の職員で、土日曜日は半数がローテーション勤務。将来的には二十一時までの閉館を目指す。

▽時代を先取りし、変更して当たり前という経営感覚を持ち、ソフト面(プログラム・サービス内容、人材活用など)は常に厳しくチェックし、陳腐化させない。

本物の優しさを実践

なお、九九年の「こべっこ」委託費は二億六千万円である。内訳は、施設管理費六千万円、人件費(三十人)一億六千万円、健全育成・療育指導・研究開発(大学提携)などの事業費四千万円が主なものだ。それだけあれば、施設運営もソフト

の転換もできて当然との見方もあるだろう。しかし、展開しているソフトの内容を現場で体験すれば、決して高額な投資ではないことが分かる。

「なぜ、利用料金をとらないのか」「市外からの利用は、納税者(市民)に不公平感もあるのではないか」といった筆者の質問に、担当課長の答えが即座に返ってきた。「相手は子供。大都市・神戸しか持てない施設を、みんなが使ってもいいではないか」と。

大震災を経験した神戸だからこそ、ここは哲学として、財政的な苦しさを理由に有料化する予定

はない。

それだけではない。神戸市の提案で、近隣九市十二町(県外を含む)の子供たちが、今では「のびのびバスポート」を使い、フリーパスで互いに施設を利用し合っている。近年、税金の使途を説明するための行政評価や行政サービスに対する満足度向上の話だけが強調されているように思うが、数値化できないこうした取り組みこそ、行政本来の哲学(政策意思)や本来の「公共性」のあり方を考えるヒントがあるのではないだろうか。

大震災の時に、閉鎖された「こべっこ」を頼りに母子たちが小さな広場に集まり、職員が母子の心のケアや立ち直りに努めた話。そして当時生まれたプログラムが今も母子交流プログラムに生かされている話などには、「神戸市政」を担っている職員の方々の姿が、そのまま反映されていると言ってもいいだろう。

事業に成果を求め、地場企業を育成

戦略的にメーカー意識を転換

神戸市では、アパレルや靴、家具、パン、菓子などの伝統的な職人工房が、長年にわたってファッションのイメージを支えてきた。その職人の「まち」が、大震災で一瞬にして消えてしまったのである。特にケミカルシューズは四〇年代の後半に始まり、生産量で全国の八割を占める産地で

あった。

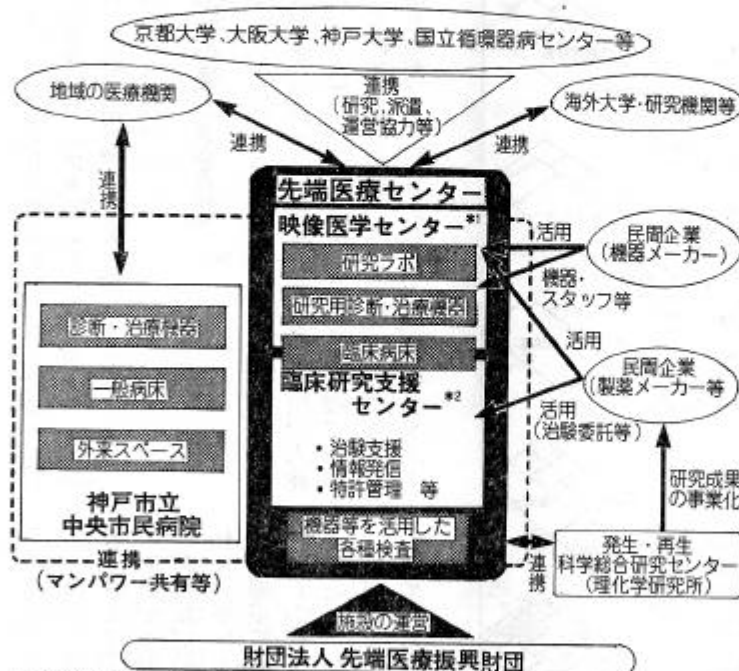
しかし、職人的なメーカーが大半で、これまで「卸のブランド」に依存してきた体質が、震災を機に地場産業の構造的な問題として浮かび上がった。メーカーは、自分たちのデザイン力や技術開発力、情報力、販路開拓などのすべての面で脆弱。そこで市は、従来の平等・弱者救済型の「一過性に終わる」支援ではなく、「本気で危

機を乗り越えるメーカーを伸ばす」ために、抜本的な地場産業の構造改革に取り組み始めたのだ。

メーカー自身が技術力も販売力も身に着け、ブランドになる——それには、職人たちの意識改革こそが必要だ。こう考えた市は、あえてマス・マーケットの東京・青山にアンテナショップをつくり、一流どころで神戸の職人がどこまで勝負できるか、「チャレンジできる場」を提供するという施策を打ったのだ。

施策を打ったのだ。インシャルコストは行政が負担するが、それ以外は出店するメーカーが自分たちで支払うため、本来に儲けなければ運営は続けられない。

〈図表3-4〉先端医療センターのコンセプト



- *1) 映像医学センター：映像・画像情報を活用した医療機器・治療技術等を備えた臨床指向の先端研究機関を整備します。
 *2) 臨床研究支援センター：地域医療機関、主要大学、研究機関、市民とのネットワークをベースとした共同治験・治験支援機関を整備します。

(出典)「神戸医療産業都市構想」2000年5月

青山の「神戸ブランド・ブラザ」(約七十平方メートル)は九九年四月にオープンし、ケミカルシューズ十一社と洋菓子一社が出店した。靴では、売れ筋や商品の問題点などの消費者の情報を毎日つかみながら、大量生産にはない「顔の見えるサービス」を提供する。

デザイナーに同ブラザを担当させて自社のブランドを確立し、これまでとは逆に「卸業者」に提案するメーカーも育ってきた。ブラザへの一年間の来店者は十万五千人を数え、売り上げも一億一千万円以上。独自の商品開発と販売実績を武器に、地元(阪神)の百貨店に進出するメーカー、地元直営店を出すメーカーも現れた。

しかし、青山のショップを行政が支援するのは三年間という約束。限られた時間の中で、職人たちも行政も成果を「もの」にしようと思命だ。

「ひと」ヤソフトあつての「施設」

市は九七年には、地場産業と観光振興のため、閉校となった小学校の施設を活用し、「北野工房のまち」をつくった。旧校舎は工房に、グラウンドは駐車場に、と大胆な施設転用で生まれ変わった。高い技能を持った職人(菓子・パン・靴等)を配して製造過程を見せたり、オリジナル商品やサービスを提供するのが狙いだ。職人たちの頑張りもあって、九九年度には、約七十九万人が工房のまちを訪れた。

この五月には、やはり小学校の施設を転用し、「ものづくりセンター」をオープンさせた。神戸を代表する靴、洋服、家具づくりの後継者を育成するために、「神戸ものづくり職人大学」を開講している。

さらに、東京・青山の取り組みと連携しながら、地元・長田地区にもシューズ・ブラザを整

備、七月にオープンさせた。施設の運営は第三セクター方式で「くつものまちながた神戸株式会社」が行い、市は販売・流通、起業、生産、人材育成などさまざまな面で積極的に支援していく。従来の第三セクターと違い、青山で学んだノウハウがある「メーカー自身が完る」ことを地元で生かすことが目標だ。

もう一つ、九九年に発足した機械・金属関連企業四十四社から成る「医療用機器開発研究会」も、神戸の行政と地元との団結力を語るのにふさわしい取り組みだ。図表3-4にあるように、将来的には「市ぐるみ」で、神戸大学、大阪大学、京都大学とも連携した「医療産業都市」を目指しており、既に民間と合同で研究を始めている。市に対する民間の信用がいかに厚いかがかうかがい知れる。

これまでのような「箱モノ」整備でなく、ソフトや人材があつての施設。すなわち、「成果があつてこそ事業」という言葉を、神戸市では現場部門の職員自らが実践しているのである。

神戸の「自治」に思う

神戸市の行財政改善は阪神大震災の打撃もあって、痛みを伴う改革にならざるを得なかった。それは、行政だけでなく、組合も議員も関係者が一体となるほど、「強い意志」の取り組みであったことが、お伝えできただろうか。前回触れたが、市の「行財政改善懇談会」がまとめた報告・提言

は、真剣に行財政改革に向き合おうとする他の自治体にとっても、哲学や精神で学ぶべきことが多いはずだ。

筆者は決して、組織の「スリム化」を進めることを奨励しているのではない。神戸市の取り組みで注目すべきは、仕事をするに当たり「本当に公共(行政)の仕事か」を問い直すことから始め、事業の存在意義までを真剣に考えていることだ。職員自らが、仕事の目的と手法を明確にするために、事業評価(自己分析)を徹底的に行っていることだ。

こうした行政スタンスこそが、現場部門での事業の企画・実践において、縦割りを超えたプロジェクト方式や、スクラップ・アンド・ビルド方式(既存施設転用と新規施設の比較検討、類似施設の廃止)の導入を促し、「地域・市民の理論」に基づいた現場部門改革と成果につながっているのである。現場部門の優れた企画力・行動力は、一部ではあるが紹介できたと思う。本物の「行財政改革」は、「職員意識改革」へ、さらに「現場事業改革」へと醸成していかなければ意味がない。「地域の理論」に基づいた、自治体による事業目的の明確化と実践方法論の構築——これが、筆者が提案する「自治体経営システム」の根底にある哲学である。そして神戸市が、多大な努力の末に、その「自治のメカニズム」を完成形にしつつあることを、今回の取材を通じてより強く感じるのである。