

◆連載 変わる行政…民間との新しい関係を築く⑥—最終回

## 民間のようになく、民間との協働を

—先進事例からつき合い方を学ぶ—

福田 志乃 地域計画コンサルタント(日本工営㈱地域計画部)

今回の連載では、「変わる行政…民間との新しい関係を築く」というタイトルをつけて、行政が「地域経営」の中でどう民間と連携し、お互いの良いところを生かしながら、地域に根差した事業プロジェクトをいかに展開しているかを眺めてみた。つまり、行政と民間との協働の姿にスポットを当てたのである。

### 民間論議に惑わされるな

ここで一つ問題提起をしたい。

今日の行政を取り巻く環境の中で、「民間」との関係については、次のように多様な切り口で議論されることが多い。すなわち、①事業プロジェクトにおける民間との連携(第三セクター、BOT(ビルド・オペレート・トランスファー)、PFI(プライベート・ファイナンス・イニシアチブ)、その他の協働の形)②アウトソーシング(既存事務事業の民間委託による事業効率化、組織スリム化)③民間経営手法の導入—である。

しかし、地域政策(ビジョン)に基づいて、まず語るべき①の議論(民間との連携・協働)より、どちらかといえば行政組織の運営手法にかかわる②(民間委託)や③(組織経営)の話が、全国的に先行していかないか、ということである。そこで、民間というキーワードに関するこれらの取り組みに、行政はどういうスタンスで向き合えばよいかを整理してみた。

### 委託は事業評価の次

まず、アウトソーシングについて。

行政運営を今後、効率的、かつテーマごとにより高度で専門的なものにバージョンアップするためには、アウトソーシングは有効な方法である、と筆者も考えている。しかし、行政の基本スタンスとして必要なのは、「スリム化のためのアウトソーシング」を前提に庁内で議論することではない。ある業務を、行政内で自分たちがこなす場合と民間委託した場合とで、どちらが「対価として」あるいは「質的に」有効かの綿密な比較検

討を行うことが重要であり、その結果としてスリムになるという認識が不可欠だ。

また、比較検討するためには、アウトソーシングしようとしている業務について、目的も手法も行政内できっちり理解していなければならぬ。判断基準がなければ、競争原理もうまく働かず、外部に委託したとしても、委託のメリットが十分に得られないからである。ところが、こうした認識は、残念ながら乏しいようだ。そもそも事務事業評価で目的や手法が示せずして、なぜアウトソーシングの議論が可能なのか、疑問を抱かざるを得ないケースも少なくない。

これは、管理職が「部下の適性をきちんと把握して、動かすことができるか」という話にも共通するし、民間同士の委託でも同じことが言える。業務のポリシーやクオリティや多様な方法論を経験し、見極めをつけることができなければ、委託した業務について内容の是非を判断したり、管理したりできるはずはない。

今回の連載でいえば、アウトソーシングについ

ては、神戸市が「公共性の評価」を実施していた。同市は、①市民全員が共同的に消費するものなのか、特定の受益者に対し社会全体でコストを負担するものなのか、など「公共財的性格の有無」②社会保障、所得の再配分、公共関与による社会便益の向上、市場整備(公正な取引)が困難なもの、などの諸要素に基づき「公共関与の必要

性」といった事業主体を考える上での視点を明確にしていた。こうした基本的な視点は、事業をアウトソーシングすべきか否かの判断に、直接つながってくるものだろう。また、千葉県市川市では、先進事例を研究し、「なぜ、市川市ではやっていないのか」や「実施可能か、できないのはなぜか」を、各単位で比較検討する機会が、全

## 「尊敬」から「信頼」へ

首相の諮問機関である「教育改革国民会議」がまとめた中間報告がいろいろと話題になっていきます。中でも、「社会奉仕の義務化」は、各方面から批判を招いているようですが、私はそこにマスコミが言うような「右傾化の兆し」ではなく、国民会議の「迷い」をみます。

教育の多様化を打ち出す一方で、やはりトータルな人間像を目指すことが教育なのではないか、という迷いです。そこにあるのは、古典的な全人格教育への執着でしょう。それは、社会的に立派な、だからからも尊敬される人間を育てるといって、正論に基づくものなの



ですが、私はそれに疑問を感じます。これからの社会に必要なのは、「尊敬」される人間ではなく、能力・技術という具体的なものを持つ人間として社会から「信頼」される人間ではないでしょうか。

あらゆることに、市場原理が働く社会となることが予想される中で、一人一人の能力に応じた特性を持たせることが今後の教育には必要だと思えます。重要なのは、漠とした他人からの「尊敬」ではなく、具体性に基づく社会からの「信頼」なのです。具体的なスキル(技術)こそが、個人の自立を保障するのです。どのような個性、能力、技術を有しているかを

自分で把握するとともに、社会にもしっかり知ってもらおう、それが他人からの、社会からの「信頼」を得ることになるのではないのでしょうか。

その際、問題なのは「尊敬される人間」を育てることを教育の至上価値とする人がいまだ多くいることでしょう。特に、教師にそうした傾向が強いようです。大体、教師自身、戦前の「聖職」から戦後は「労働者」へと変わったはずなのに、今でも子供や親から「尊敬」されたいと思っている人が多くいます。教師自身が自らを「教育」という専門技術を持った技能労働者としてあることに誇りを持ち、その「技術力」故に生徒や親から「信頼」を得る、という考え方にまず変わることが必要でしょう。(直)

庁的に設けられている。

このように、アウトソーシングで重要なのは、従来の行政組織が苦手としてきた、結果を出す事業の見通しを含め、検討段階での多様な事業展開のシナリオを構築すること、選択に当たって、事業評価によりしっかりと判断を行うことではないのか。

## サービス業か、プロデューサーか

次に、民間経営手法との比較について。

近年、行革等を進めるに当たり、「行政は民間を見倣うべきだ」とする考え方もあるが、行政本来の理念を深く考えず、経営手法だけをもって短絡的に「民間優位論」を唱えるのは、筆者は長く行政にかかわってきた者として好ましくない現象と考えている。

こうした行政と民間との比較論には、「市民を顧客」とし「行政はサービス(業)」であるというところや、行政も民間的な発想で仕事をすべきだとの考えに立ち、「庁内での意思決定のスピードアップ」や「自治体間の競争原理導入」などを狙いとして民間経営手法を入れようとの考え方が含まれている。

まず、「市民は顧客」「行政はサービス」という考え方についてであるが、筆者も前回連載で「行政と市民との協働」を取り上げたように、行政と市民との協働のワークは、今日では、まちづくりを超え、政策形成にまで踏み込んでいる。こうし

た中、「市民は、行政や他の市民と議論することが必要なのだ」と気付いている市民たちほど、自分たちを「行政の顧客」とは思っていない。

地方分権一括法や介護保険制度が施行されてからこの半年の間の流れも注目に値する。

例えば、情報公開を徹底し、あらゆる機会をとらえて意見収集や議論の場を設ける自治体や、行政の「説明の責任」と市民の「参加の責任」という双方の対等な関係を明示した条例をつくった自治体、民間非営利団体(NPO)育成のための部署を庁内に設置した自治体など、全国的に多くの自治体が「行政と市民の新しい対等な関係づくり」を目指して動き始めている。一方、市民サイドでも「NPOやボランティアへの参加」の志向が急速に高まっており、行政をサポートする市民の話も当たり前になってきた。こうしたマクロな動向からも、行政と市民との関係を表すキーワードは、やはり「協働(パートナーシップ)」と考えるべきだ。

もちろん、「市民は顧客」「行政はサービス」という言葉の中には、民間ビジネスが消費者のニーズを先読みして迅速にサービスを提供するように、行政も市民ニーズを読んで素早く動くべきだ、との意図が込められているのは確かだろう。しかし、そうした表現は、首長が市民に対して掲げるスローガンとしては「聞こえ」がいいが、一部の行政サービス(窓口)部門のキャッチフレーズを、全庁的な行政スタンスとしてはならないだろう。

### 民間経営が「優位」ではない

そもそも、行政と民間の経営哲学は全然違う。

この議論は一般的に、株主vs議会と市民、代金vs税金と受益者負担……という比較論もあるようだが、基本的に、民間は収益を追求するものであり、たとえ市民向けサービスや福祉事業にかかわり、多大な社会貢献をしているような民間であっても、利益が見込めない事業には手を出さない。民間は、利益が見込まれるところへ集中投資し、利益が上がらない事業はカットするのが普通だ。

しかし、行政には、市民生活全体を隔たりなく守り活性化する「公共の福祉」という視点が最も重要となる。市民サービスの「公平性」を考え、市域全体での「均衡性」を考え、幅広い分野の施策・事業を「総合性」を持って展開しなければならず、また広域および総合計画(ビジョン)との整合性、国や県との調整、法規制への対応などもあり、民間企業よりはるかに「高度で複雑」かつ「多角的でトータル」な経営理念と技術力(手法)が求められる(図表6-1)。

こうした行政の経営哲学を顧みることなく、民間経営の「スピード」や「競争原理」……という、一部の手法論だけを持ってきて、「民間優位」の理論を唱えるのは大きな間違いだろう。特に、自治体間の「競争」を促す考え方には、「行政として(競争することよりも)大切なことは何か」を、改めて問い掛けたい。



### 秒読み開始(国土庁)

国土、建設、運輸など四省庁が統合する国土交通省の発足まで百日を切った。木下博夫事務次官は「この百日間をどう過ごすかが、次の時代へのバトンタッチという点でも重い意味を持つ」として、自分の部屋に日めくりのカレンダーを配置。新組織移行に向けた準備も秒読み段階に入った。

調整官庁だったこれまでの、「情報の入ってくるのも他省庁に比べて遅れるのが常」(幹部)だったそうで、国の施策の前面に出る機会も多くはなかった。しかし、日本の公共事業費の大半を所管する巨大な事業官庁の一部となれば甘えは許されない。「新組織の中で『国土庁は今までいったい何をやってきたんだ』と言われないように、日々心掛けていく」(同)ことが、今後求められるという。

二〇〇一年度予算の概算要求の際にも、国土交通省としての一体的な施策を盛り込むことに力が注がれた。「日めくりカレンダーを一枚破くごとに、きょう一日何があったか確認するようにしたい。二十一世紀への転換点にいるという大きな気概を持って仕事に取り組むべきだ」と、木下次官はハッパをかけている。

図表6-1 行政と民間の経営理念の相違

～～組織経営だけを見ると、共通に「スピード」「成果志向」だが～～



確かにこれまで、国は政策立案機関、地方自治体は補助金を受けての政策執行機関と言われてきた日本社会では、自治体の中に競争原理が働かないのは必然といえた。しかし、地方分権型社会を目指す今、自治体に必要なのは、外部に目を向けて「競う」ことよりも、内部に目を向けて自分たちで築く「自治」と「厳しく向き合う」ことだ。

具体的には、インカム(収入)やアウトプット(事業量)やアウトカム(成果)などの数値化された指標により、自治体と比較し、ランクづけし、競争する——といった、安易な発想は持たないでいたいただきたいということである。民間では「数値は結果、競争の手段」となっても、行政の場合は数値はあくまでも「比較の手段」にすぎない。行

行政が担う「公共の福祉」

民間も「地域と連携」する時代

今回の連載では、これまで述べてきたような手法論に偏った民間でなく、「地域経営」の一端を担う民間にスポットを当ててみた。地域・市民のために、行政と協働体制をつくらうとする民間の動きを読み取っていただけただけではないか。こうした動きは、前述した「行政が民間を模倣する議論」とは全く逆のベクトルであり、今まで経済志向にひた走ってきた民間が、収益性を言いつつも彼らの付加価値として、「地域のために」というキーワードを使い始めたということでもある。こうした視点から、以下に連載で取り上げた「民間との協働ワーク」の概要を、改めて整理してみる。

▽「いかにして民間が参入しやすくなるように情報を的確かつ迅速に提供するか」を介護保険の導入時点で実践し、民間同士の運営組織やルールづくりまでに発展した例(神戸市)

▽行政内では対応できない「時代に適合した柔軟なソフト面の変更と、きめ細かなサービスの提供」を行うために業務を委託。公共の福祉を目標に掲げながら、市民と同様に広域の子供たちまで優しいサービスを実践する児童福祉施設「こべっこランド」の例(神戸市)

▽地場産業のファッション業者を大都会・東京で育成したり、国立大学と連携した大きな医療プロジェクトに地元の民間業者の技術を連携させたりと、行政が陰のプロデューサーとなって地場産業界を動かす例(神戸市)

▽民間の全国ネットワークに着目し、民間にも「地域のサービス拠点」となるメリットを示しながら、全国先駆けのコンビニ活用行政サービスを成し遂げた例(市川市)

▽独自のレベルの高い文化にこだわり続け、地域密着型の民間と連携し、第三セクターの収益事業と公共福祉事業の双方のメリットを、うまく調整しながら「地域経営」にまで発展させていった例(滋賀県長浜市)

このようにみると、行政と民間との「地域密着型」の連携・協働のワークは、民間サイドにとっても、今後の重要な経営戦略となっていくだろうと期待させられる。

### 新世紀の自治体政策に期待

二十世紀の後半は、日本全国が右肩上がりの経済トレンドを追い続け、物質的にはとても豊かに

なった。国民は学校でも会社でも地域社会でも横並びで競争し、自治体も例外なく「先進自治体があったことは、わがまちでも……」という発想で動き、国からの画一的な補助金も抵抗なく受け入れてきた。その一方で、地域では、環境や地域文化が喪失し、近隣コミュニティが崩壊し、人々の「心の豊かさ」が失われ、果ては「地域に無関心な市民層」が形成されてしまった。

二十世紀から二十一世紀への節目であり、中央集権社会から地方主権社会への転換期にある今、自治体は、まず横並び的な発想と競争志向をやめ、地域の文化と市民の「文え合う心」の復活を図ることが何より重要だろう。

転換期だからこそ、自治体には①自らが目指したい独自の都市(地域)のビジョンを、自分たちの言葉で表現すること②自分たちの個性を輝かせるために、地域の現状をよく知り、政策や事業のプライオリティー(優先度)をきちんと見極めて一歩一歩実行に移すこと③戦略的な「地域経営」手法として、市民やNPOや多様な団体とよい形でサポートし合い、大学や民間とも連携を深めていく体制を築くこと④こうした自分たちの「地域経営」が実現できるよう、行政組織のあり方をも市民と共に議論し、再構築すること——が求められているのである。

すなわち、「自立型」「協調型」「連環型」地域社会への「発想の転換」である。こうした気持ちで「自治体ぐるみ」で持てるかどうか、分権

時代の自治体や地域の格差にもつながっていくのではないか。

目前に迫った二十一世紀の初頭には、これまでの連載で紹介した自治体のように、行政も市民もみんなが自然やコミュニティを大切にし、福祉政策、環境政策、文化・教育政策、地域振興政策、まちづくり政策などのソフト分野に比重を置き、「公共の福祉」について一緒に考えながら、協働で実行する時代へ——と急速に変わっていくだろう。行政の説明責任と市民の参加責任の議論も、今以上に当たり前のこととして活発になってくるだろう。そんな「変わる時代」だからこそ、ぜひ自治体は、プロデューサーとしての手腕を発揮し、市民や民間と一緒に、その地域にしかない魅力的な「地域経営」にチャレンジしていただきたいと願ってやまなう。

連載も今回で二度目になりました。企画に関するご意見・ご感想をお聞かせください。

今年三月には、これまでの連載に登場していた自治体の方々を中心に「基礎自治体による、基礎自治体の実践ネットワーク」を発足させました。「住民協働システム」「政策・計画づくり」「行革・評価」など、「自治」の実践に基づいた意見・情報交換や交流の機会を設けています。興味をお持ちの方は、筆者あて下記までご連絡ください。

E-mail: ciao-shino@awwe.biglobe.ne.jp

▽行政内では対応できない「時代に適合した柔軟なソフト面の変更と、きめ細かなサービスの提供」を行うために業務を委託。公共の福祉を目標に掲げながら、市民と同様に広域の子供たちまで優しいサービスを実践する児童福祉施設「こべっこランド」の例(神戸市)

▽地場産業のファッション業者を大都会・東京で育成したり、国立大学と連携した壮大な医療プロジェクトに地元の民間業者の技術を連携させたりと、行政が陰のプロデューサーとなって地場産業界を動かす例(神戸市)

▽民間の全国ネットワークに着目し、民間にも「地域のサービス拠点」となるメリットを示しながら、全国先駆けのコンビニ活用行政サービスを成し遂げた例(市川市)

▽独自のレベルの高い文化にこだわり続け、地域密着型の民間と連携し、第三セクターの収益事業と公共福祉事業の双方のメリットを、うまく調整しながら「地域経営」にまで発展させていった例(滋賀県長浜市)

このようにみていると、行政と民間との「地域密着型」の連携・協働のワークは、民間サイドにとっても、今後の重要な経営戦略となっていくだろうと期待させられる。

### 新世紀の自治体政策に期待

二十世紀の後半は、日本全国が右肩上がりの経済トレンドを追い続け、物質的にはとても豊かに

なった。国民は学校でも会社でも地域社会でも横並びで競争し、自治体も例外なく「先進自治体があったことは、わがまちでも……」という発想で動き、国からの画一的な補助金も抵抗なく受け入れてきた。その一方で、地域では、環境や地域文化が喪失し、近隣コミュニティが崩壊し、人々の「心の豊かさ」が失われ、果ては「地域に無関心な市民層」が形成されてしまった。

二十世紀から二十一世紀への節目であり、中央集権社会から地方主権社会への転換期にある今、自治体は、まず横並び的な発想と競争志向をやめ、地域の文化と市民の「文え合う心」の復活を図ることが何より重要だろう。

転換期だからこそ、自治体には①自らが目指したい独自の都市(地域)のビジョンを、自分たちの言葉で表現すること②自分たちの個性を輝かせるために、地域の現状をよく知り、政策や事業のプライオリティー(優先度)をきちんと見極めて一歩一歩実行に移すこと③戦略的な「地域経営」手法として、市民やNPOや多様な団体とよい形でサポートし合い、大学や民間とも連携を深めていく体制を築くこと④こうした自分たちの「地域経営」が実現できるよう、行政組織のあり方をも市民と共に議論し、再構築すること——が求められているのである。

すなわち、「自立型」「協調型」「連環型」地域社会への「発想の転換」である。こうした気持ちで「自治体ぐるみ」で持てるかどうか、分権

時代の自治体や地域の格差にもつながっていくのではないか。

目前に迫った二十一世紀の初頭には、これまでの連載で紹介した自治体のように、行政も市民もみんなが自然やコミュニティを大切に、福祉政策、環境政策、文化・教育政策、地域振興政策、まちづくり政策などのソフト分野に比重を置き、「公共の福祉」について一緒に考えながら、協働で実行する時代へ——と急速に変わっていくだろう。行政の説明責任と市民の参加責任の議論も、今以上に当たり前のこととして活発になってくるだろう。そんな「変わる時代」だからこそ、ぜひ自治体は、プロデューサーとしての手腕を発揮し、市民や民間と一緒に、その地域にしかない魅力的な「地域経営」にチャレンジしていただきたいと願ってやまない。

◆ ◆

連載も今回で二度目になりました。企画に関するご意見・ご感想をお聞かせください。

今年三月には、これまでの連載に登場していた自治体の方々を中心に「基礎自治体による、基礎自治体の実践ネットワーク」を発足させました。「住民協働システム」「政策・計画づくり」「行革・評価」など、「自治」の実践に基づいた意見・情報交換や交流の機会を設けています。興味をお持ちの方は、筆者あて下記までご連絡ください。

E-mail: ciao-shino@unwe.biglobe.ne.jp