

「公共私連携」から考える自治体行財政運営の課題

沼尾 波子

NUMAO, Namiko

(東洋大学国際学部教授)

はじめに

人口減少と財政難のなかで、自治体には、限られた資源を有効活用しながら多様化・複雑化する行政課題に応えることが求められている。そこで近年期待されるのが、多様な主体との連携である。第32次地方制度調査会は「公共私連携」を掲げ、行政が多様な主体と連携を図りながら、地域課題に対応することを提起する。また厚生労働省は「地域共生社会」を掲げ、多様な主体がつながり、ともに地域を創っていくための体制を構築することを謳う。

だが、行政と多様な主体との間にどのような連携が必要であり、行政にはどのような対応が求められているのだろうか。本稿では、多様な主体との連携に向けた行財政運営上の課題について考察する。なお、ここでは大都市自治体を念頭においた考察を行う。

1. 行政に求められる連携・協働

日本では1980年代後半より、年々拡大する財政赤字と、高齢化に伴う社会保障給付費増大に対応するために行政改革が推進されてきた。自治体においても1990年代以降、行財政運営の効率化・合理化などの民営化とともに、職員の定数削減が推進された。

自治体の行政改革は、国からの指導や働きかけに応じる形で進められてきた。2005年の総務省「地方公共団体における行政改革のための新たな指針」では、数値目標による定員の管理、給与の適正化、事務・事業の民間委託の推進などを主な内容とする「集中改革プラン」の作成が求められ、行政の簡素化・合理化のための対策として、経費・人員削減、事務事業の見直し、組織・機構の統廃合、外部委託など、削減型の改革が進められた。

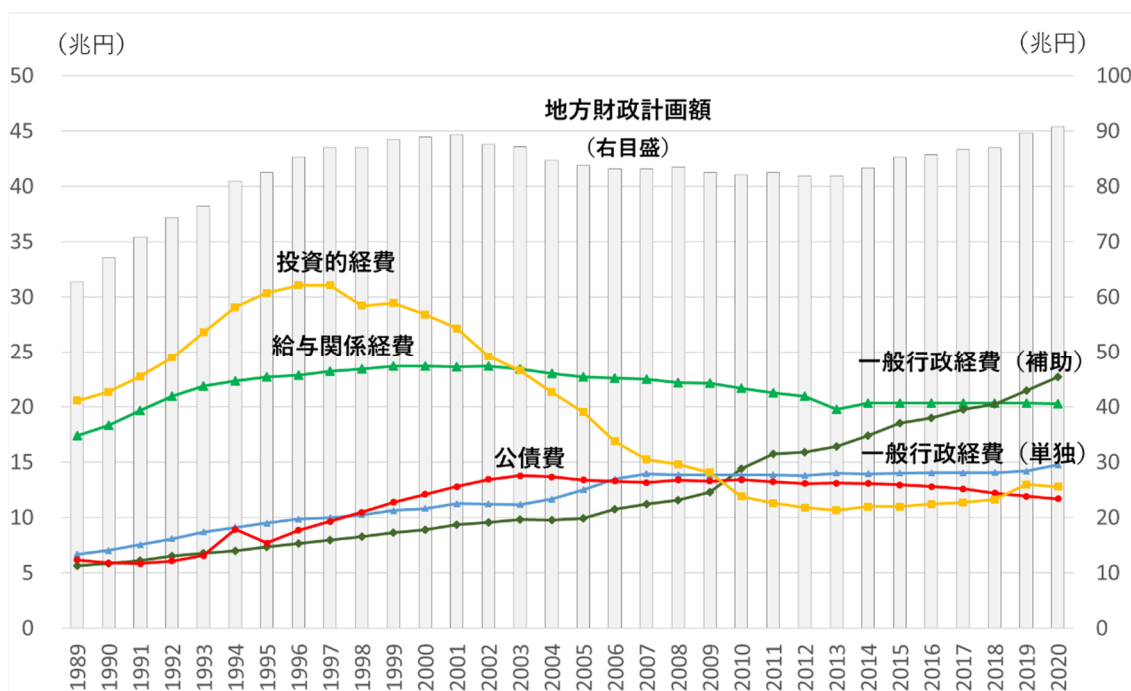
行政運営の見直しとともに目指されたのが民営化である。NPM（ニューパブリックマネジメント）による改革手法が導入され、1999年のいわゆるPFI法、2003年の指定管理者制度の導入、2005年の市場化テスト導入など、自治体でも民間資金を活用した施設整備や、民間による公の施設の維持管理などが推進された。さらに、行政活動の業績の向上と、説明責任の確保等に向けて、政策評価制度、情報公開、意見公募手続き制度の導入も図られている。民間委託などを通じて、より少ない費用でサービスを確保することへの期待とともに、行政需要についての意見収集の機会などが設けられ、多様な形で行政と民間との役割分担や連携の形が模索されてきた。

この間、地方公務員数は大幅に減少し、1994年に約328万人だった地方自治体の職員数は2019年に274万人にまで落ち込んでいる（総務省2019）。また地方財政計画額の推移（図

1) をみると、2001 年度の 89.3 兆円から 2012 年度の 81.9 兆円まで、その規模は投資的経費の大幅削減と、給与関係経費の削減により、縮小が進んでいる。

2012 年度以降、少子高齢化と人口減少への対応などにより、医療、介護、福祉、子ども子育てに関する一般行政経費（補助事業）の水準が増大するとともに、社会資本の更新需要への対応も課題となるなど、地方財政計画額は再び増大する。しかしながら、給与関係費は横ばいから微減の傾向にあり、限られた職員数で、増大する行政需要に対応する必要が生じていることがうかがえる。

図 1 地方財政計画額の推移



資料：総務省（各年度）『地方財政白書』をもとに作成。

一方、1990 年代には、民営化論とは異なる視点から、「公共私」「自助・共助・公助」という考え方や「新しい公共」という概念が台頭した。コミュニティや非営利組織などのサードセクターが、「公共」目的のために行う活動領域に着目するものである。阪神淡路大震災に多くのボランティアが参加し、1995 年はボランティア元年と言われた。以来、市民セクターの意義が主張され、1998 年には特定非営利活動促進法（NPO 法）が成立、施行された。さらに、2000 年の介護保険法施行により、ボランティア団体や NPO 法人も居宅サービス事業者として参入することが可能となった。2003 年には特定非営利法人活動促進法の改正により、活動の種類が追加され、認証 NPO 法人数は年々増加し、2020 年 11 月には全国で 51,040 団体にまで拡大している。「新たな公」という考え方も台頭し、2008 年の国土形成計画では、コミュニティレベルでの課題について「新たな公」を基軸とする地域づくりが掲げ

られた。多様な民間主体が「目的を相互に共有して緩やかに連携しながら活動を継続することを促す」とされ、まちづくりの場面でも多様な担い手による連携が期待されてきた。

このように、1990年代以降、小さな政府を志向する行政改革の動きを通じた民間事業者との関係構築に加え、多様な形での市民参加の動きが相まって、行政と多様な主体との連携・協働が模索されてきた。

2. 公共私連携とプラットフォーム構築

人口減少と超高齢化、財政状況の悪化が進む状況のもと、2020年6月に第32次地方制度調査会の最終答申が出された。答申では、2040年問題として人口減少と高齢化、インフラ老朽化、Society5.0、ライフコースの多様化、大規模災害を掲げる。資源の有限性を踏まえつつこれらの課題に対応するために、ネットワーク型社会を構築し、「新たな技術を基盤として、各主体の持つ情報を共有し、資源を融通し合うことなどにより、組織や地域の枠を超えて多様な主体が連携し合う」ことを提起する。その対応策のひとつとして掲げられたのが公共私連携であった。

「今後、様々な資源制約に直面し、住民ニーズや地域の課題が多様化・複雑化していく中において、地域で住民が快適で安心な暮らしを営んでいくことができるように」するためにも、地域社会において、行政、コミュニティ組織、NPO、企業等、多様な主体によって住民が快適で安心な暮らしを営んでいくために必要なサービス提供や課題解決がなされているとしたうえで、家庭や市場、行政が担ってきた様々な機能について、これらの主体が組織の枠を超えてより一層関わっていくことが必要とされた。

答申では、市町村について、地域の多様な主体のネットワーク化を図り、積極的に地域の「プラットフォームを構築していく役割を担うことが期待される」と説明する。そのうえで、プラットフォームを運営する主体として地域協議会をはじめ地域運営組織などの存在を指摘するとともに、地方公務員が地域運営組織等で事務局として従事することを推奨し、地域運営組織に対して指定管理者等での業務委託や運営交付金、クラウドファンディングの手法等によって活動資金の確保など、組織的基盤の強化が重要と整理している。

ここで「公」「共」「私」が何を差すのかについては、必ずしも明確に定義されているわけではない。また「公」「共」「私」相互の関係や役割分担、連携の形についても明確には示されていない。しかしながら、記述を踏まえるならば、「公」は政府部門という概念であり、「公」の縮小に伴い、それを代替または補完する「共」の必要性を謳っていると読むことができる。

第32次地方制度調査会では、総務省の自治体戦略2040構想研究会の成果を踏まえて、検討を行っているが、この研究会報告では「公・共・私のベストミックス」との整理がなされており、そこでは「公」「共」「私」が相互依存関係の中で、役割分担や連携の形を模索することが謳われており、「公」の代替や補完を「共」が担うという整理が行われているわけ

ではない。また、公共私連携を支える地方自治体の役割として、連携・協働のプラットフォーム、コミュニティ組織の活動基盤の強化(地域人材の確保・育成、外部人材の活用、地方公務員による地域活動への参画、活動資金の確保・多様化)を掲げ、コミュニティ組織に対する法人制度の創設を謳っている。ここでいうプラットフォームが何を指すかが問われることになる。

堀内(2020)は「公共私連携」について、高齢者割合がますます拡大する中で「共」の必要性が拡大するが、「共」の能力が減退することを踏まえ、答申ではそのギャップを埋める方策について論じていると整理する。また、上林(2020)は、「公共私連携」について、財政難のなかで、行政が本来担うべき役割を地域コミュニティや住民、民間事業者などに投げるとすれば、人口減少時代の安心安全な暮らしの確保につながる改革にはならないと指摘する。こうした点からも、行政の役割、そして住民、企業、コミュニティをはじめとした多様な主体による「プラットフォーム」のあり方や、その創出の仕方が問われている。

3. 地域共生社会

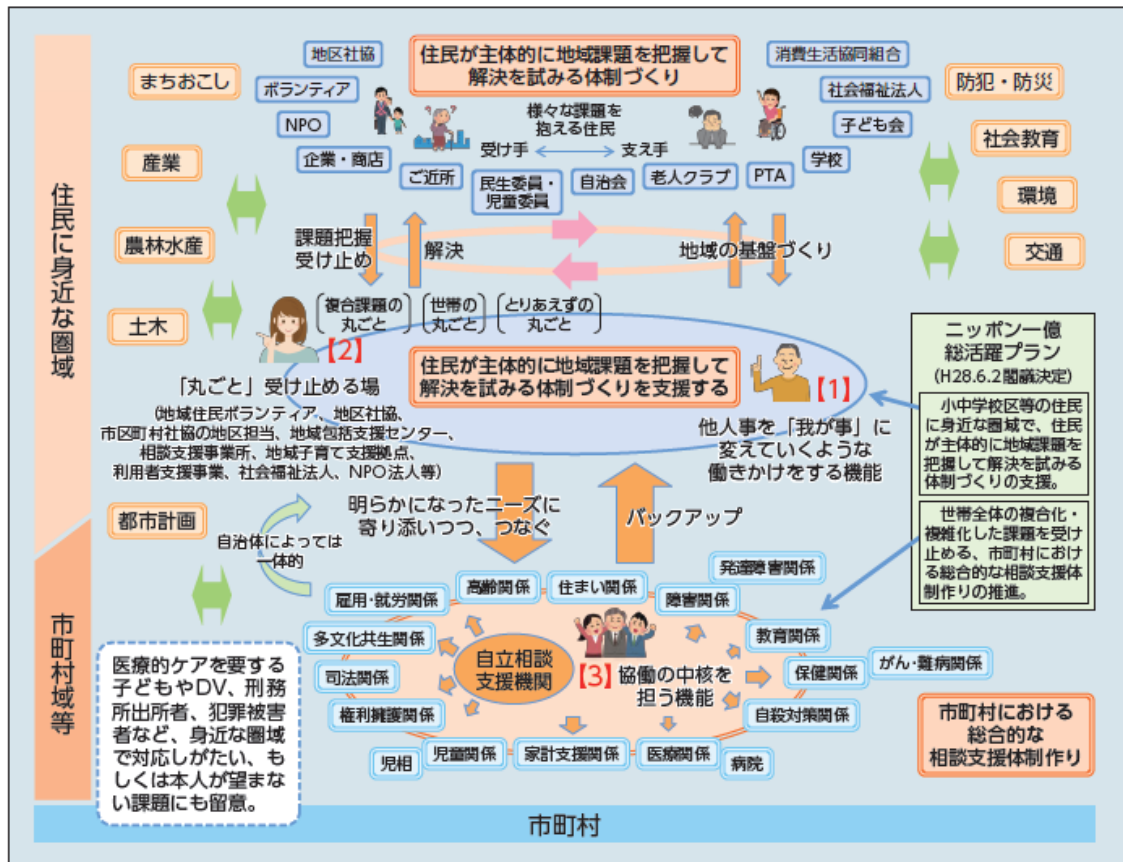
いっぽう、厚生労働省は「地域共生社会」を掲げて、多様な担い手による連携・協働の形を掲げる。厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部(2017)によれば、「かつて地域の相互扶助や家族同士の助け合いなど、地域・家庭・職場といった人々の生活の様々な場面において、支え合いの機能が存在」しており、「社会保障制度は、これまで、社会の様々な変化が生じる過程において、地域や家庭が果たしてきた役割の一部を代替する必要性が高まったことに対応して、高齢者、障害者、子どもなどの対象者ごとに、また、生活に必要な機能ごとに、公的支援制度の整備と公的支援の充実が図られ、人々の暮らしを支えてきた。しかしながら、人口減少と高齢化が進むとともに、「地域・家庭・職場という人々の生活領域における支え合いの基盤が弱まって」おり、「暮らしにおける人と人とのつながりが弱まる中、これを再構築」することにより、「人生における様々な困難に直面した場合でも、誰もが役割を持ち、お互いが配慮し存在を認め合い、そして時に支え合うことで、孤立せずとその人らしい生活を送ることができるような社会」を目指すことを謳われている。また、同時に、地域における社会経済の担い手の減少を背景とした耕作放棄地や、空き家、商店街の空き店舗などの課題が顕在化していることから、持続可能な地域社会の構築に向けて、特定の領域を超えたつながりのなかで、地域社会全体を支えていくことの重要性が掲げられた。

それを踏まえ、福祉における「対象者別・機能別に整備された公的支援」について、複合的な支援を行う体制構築とともに、「制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会を目指す」とされる。

そこで目指される改革として、地域課題の解決力の強化、地域丸ごとのつながりの強化、地域を基盤とする包括的支援の強化、専門人材の機能強化・最大活用が掲げられ、そのための改革が推進されてきた。具体的には複合化した課題を抱える個人や世帯に対する支援や「制度の狭間」の問題など、既存の制度による解決が困難な課題の解決を図るため、地域住民による支え合いと公的支援が連動した包括的な支援体制の構築を目指し、社会福祉法改正が行われた。

図2は厚生労働省が示した「地域共生社会」における多様な担い手の連携を図式化したものである。ここでは、行政のほかに地域の様々な担い手が緩やかに結びつき、一人ひとりの困りごとを拾い上げて支援につなげることや、多様な地域課題について情報を共有し、その解決に向けて連携を図りながら対応することが目指されている。いわば「私」(個人)から始まり、家族や近隣、コミュニティ、そして行政の役割が示され、「自助・互助・共助・公助」を組み合わせるプラットフォームが描かれる。しかしながら、ここにおいても、「私」「共」「公」がどのように連携・役割分担を担うのかについては必ずしも明示的に述べられているわけではない。だが、行政の各部門、多様な専門職、地域コミュニティ、民間事業者、

図2 地域における住民主体の課題解決力強化・包括的な相談支援体制のイメージ



資料：厚生労働省資料

個人や家族など、多様な担い手が複合的に関係を構築しながら、情報が伝達され、必要などころに必要な支援が届く仕組みの構築が模索されており、ある地域において、人・モノ・カネ・情報が適切に流れることで、暮らしの安心安全が確保される体制作りを図るための場として、プラットフォームが描かれている。

4．行政を取り巻く状況変化と連携プラットフォーム

「公共私の連携」によるプラットフォーム構築がいわれるのは、以下のような理由によると思われる。

第1に、多様化する行政課題に対応するための行政資源の不足への対応である。財政難を背景に職員減が進められ、指定管理者制度や民間委託、PFI事業の実施など、民営化の手法が導入された。NPMによる民営化手法は、企画部門と執行部門を切り分け、執行部門をアウトソーシングするという考え方である。そこでは、執行部門に予算や人事などの権限を委譲するとともに、目標管理型で契約を行い、現場の創意工夫を通じて少ない費用で最大の効果を上げることが目指される。行政には、計画策定と事業の進捗や成果を把握しながら、執行部門との調整を図ることが求められることとなった。

第2に、行政サービスの高度化を通じて専門人材・知識の必要性が高まっていることである。とりわけ近年のICTやAIの導入を始め、様々な政策分野において効率的・効果的な方法を考える上で、各分野においてそれらの事柄に精通した専門的知識が求められている。数年単位で人事異動が起こることが通例である自治体の現場において、専門的知識を公共目的の達成のために発揮できる環境の構築が求められており、民間人材の活用や、民間経済主体との連携が求められている。

第3に、住民ニーズの多様化とそれへの対応である。とりわけ1990年代以降の社会保障制度改革を通じて対人社会サービス部門における行政の役割は大きく変容を遂げている。2000年の公的介護保険制度導入、社会福祉法の制定等により、福祉サービスは「措置」から「利用」へと大きな転換を遂げた。増大する多様な福祉ニーズに適切に対応するためには、供給主体を多様化して、利用者中心の制度に転換することも期待された。措置制度は、福祉サービスを受ける要件を満たしているかを判断し、また、そのサービスの開始・廃止を法令に基づいた行政権限としての措置により提供する制度であった。行政が社会的「ニーズ」を定め、利用者に対する行政処分として、サービスを提供する体制のもとで、利用者には「反射的受益権」のみ認められた権利であって、自発的な意志決定が希薄であった。これに対し契約制度は、利用者が福祉サービスの提供者（事業者）との契約に基づいてサービスを利用する制度である。契約制度によって供給主体の多様化が期待され、民間活力を導入して競争原理を働かせながらサービスの向上を目指すことや、利用者が主体的にサービスを選択できるようになることで、利用者主体の福祉が実現されることなどが期待された。むろん、契約型の場合でも、地域で住民ニーズを満たすためのサービス確保が求められ、自治体には、

保険料負担や財政状況をにらみながら、対応を図ることが求められてきた。介護保険制度であれば、保険者としての市区町村には、地域特性に応じた介護サービスを、地域の共同負担によって賄う仕組みを、事業者やコミュニティと連携し、住民ニーズを把握しながら運営することとなる。

このように、自治体には少ない人員で多様化する行政課題に対応するために、人・モノ・カネ・情報を効果的に活用する環境の構築が必要とされている。多様化する住民ニーズを把握し、その解決に向けた対応を考え、行政ニーズとして施策や事業としていくことを含めた判断を行う場と関係の構築にむけて、行政と民間事業者や住民等による連携の形が模索されている。

5. これまでの参加・協働では足りないのか

むろん、自治体は従前から、地域住民や、民間事業者との連携・協働による行政運営を模索してきた。

政策形成段階では、総合計画や総合戦略、個別の計画策定における審議会やワークショップ形式の導入、パブリックコメントの導入など、専門家や市民の意見を聞き、計画に反映する手法が多くの自治体で採用されている。

計画策定後の予算化・事業化段階においても、事業の内容や方法、予算額などについて、関係者の意見を聞きながら事業内容や予算の検討が図られている。各地の自治体で協働事業提案制度の導入も進められており、行政と市民や民間事業者が連携して事業を構築する例も増えている。

さらに、事業実施段階における参加・協働がある。指定管理者制度やPFI方式などを活用して事業を実施する際には、契約による目標管理を前提に、現場の創意工夫を通じた業務の効率化が期待される。このほか、民間経済主体やコミュニティが現場で事業を実施しながら、事業の実施方法や内容について調整を図りつつ、アウトカムの改善を目指すことも考えられてきた。

最後に、評価・フィードバック段階における参加・協働が挙げられる。これは、事業実施後に、その事業や施策の効果について評価を行うとともに、次の計画や事業・予算に反映させるものである。外部評価制度の導入や、評価指標の設定における住民参加の手法が取り入れられている。

このように、計画策定から事業化・予算化、執行と評価のプロセスにおける参加・協働は、基本的に行政が設定した枠組みのなかで、多様な市民の声を吸い上げ、また、関係する事業者との連携を通じて調整が行われてきた。(三菱UFJリサーチ&コンサルティング自治体経営計画室(2020)などを参照。)

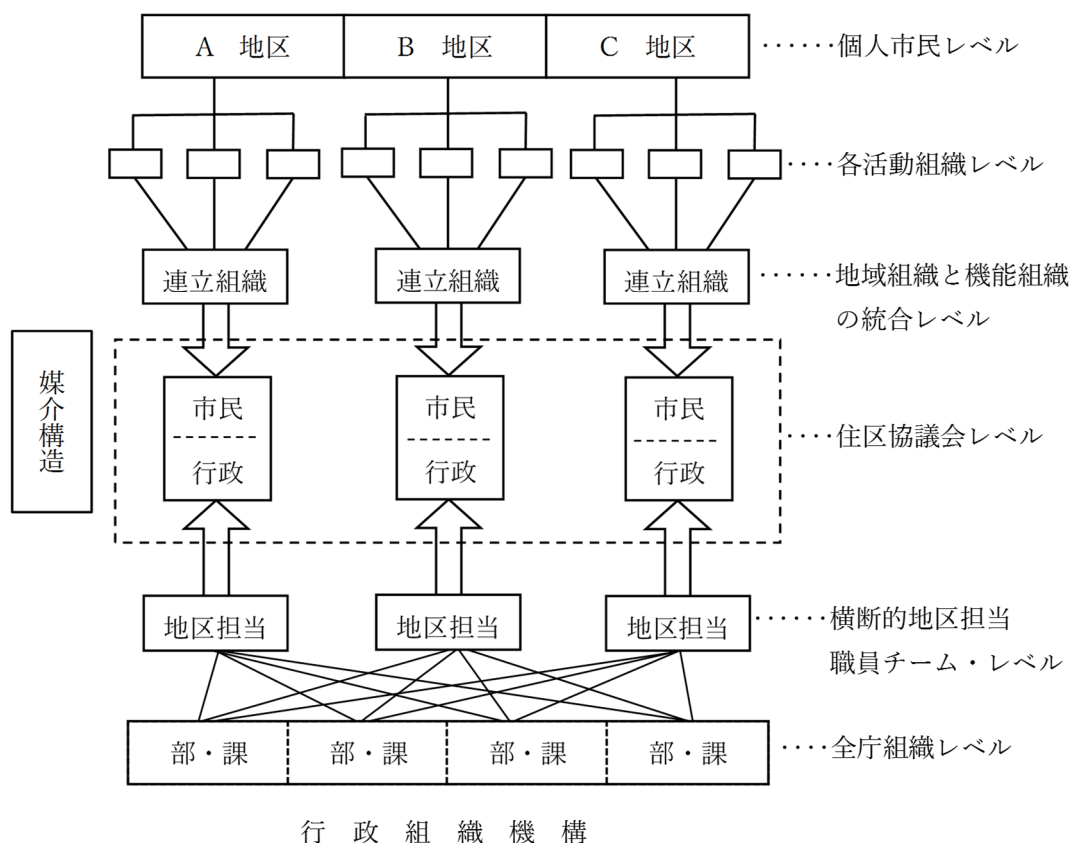
ここには参加と協働の2つのスタイルをみることができる。1つは、行政が計画策定、施策や事業を実施するにあたり、専門家や住民などの意見を聞き、適宜、計画や事業に反映さ

せていくというものである。過去の経緯等を踏まえて、行政内部で策定された枠組みにそって参加・連携・協働のプログラムが運営される。住民は、町内会・自治会や各種団体の代表として会議体に参加する方法や、無作為抽出によって選出された住民がワークショップなどで意見を提出する方法、パブリックコメントを提出するなどの方法で意見を発信する。

もう1つは、町内会自治会などの地縁団体や、NPO、民間事業者などが、それぞれの立場にたって行政と協議を行いながら、地域の課題やその解決策等について議論を交わし、対応を図り、時には専門性を発揮してサービス提供を行うというものである。

荒木(1990)は自治体とコミュニティの協働の形態としてひとつのモデル(図3)を示し、組織化された市民が町内会・自治会などの組織としてのまとまりをもって、行政と協議や検討を行う「協働」の姿を描いている。そこにあるのは、制度化された組織体であり、対等な立場と役割分担のなかで、地域の諸課題に取り組む姿が描かれる。

図3 協働の仕組みの構図



出典：荒木(1990) p.242.

世田谷区においても、区長公選制が復活した1975年以来、当時の大場啓二区長のもとで、住民参加による地域行政が推進されてきた。町会などの住民組織とのつながりとともに、1982年の街づくり条例、1992年のまちづくりファンドなどによって市民活動団体との連携

も推進されており、世田谷区と市民活動団体との協働は1970年代後半からのコミュニティ行政による長年の蓄積のもとに成り立っている。区では、市民活動団体等に対し「地域の絆推進事業」「地域の絆ネットワーク事業」などによる補助金交付し、活動を支援しているほか、一般財団法人世田谷トラストまちづくりが市民活動に対する助成も行うなど、層の厚い支援体制が旧来から構築されてきた。(武岡 2012)(鈴木 2010)(世田谷トラストまちづくり 2018)

しかしながら、世田谷区内の町会加入率は年々低下しており、2003年の60.93%から2016年には54.40%にまで下落している。これに対し、区内のNPO法人数は年々増加し、特定目的のために活動する団体は増加をみせる。コミュニティへの参加率の低下とともに、特定目的のためのつながりは生まれているが、これは地域と関わりがあるとは限らない。このように「地域の個人化」(武川 2004)が進んでいる状況であり、行政サービスと市場サービスを利用しながら生活する、いわば「むき出しの個」の集合体が暮らす状況について考える必要が生じている。

1982年における全国初のまちづくり条例を始め、世田谷区では住民参加のスキームは早くから形成されており、総合支所・出張所体制により住民に身近な行政が目指されてきた。また、世田谷トラストまちづくりの活動にみられるように、主体性を持って行政と関わる強い専門性をもった市民による取り組みも成果を上げてきた。しかしながら、地域に強いつながりを持った市民を前提とした連携・協働の形だけでは、多数のいわば「むき出しの個」の状態にある住民のニーズを把握することはもちろんのこと、参加と連携を通じた効率的、効果的な行政運営につなげることは難しい。

さらに、世田谷区(2010)では、市民活動に対する各団体の意見として「これまでは、行政とNPOとの協働といっても、実質的には、行政の事業の一部をNPOが委託されているだけであった。昨年度から始まったNPO協働提案型事業の提案数の多さを、行政はもっと重く受け止める必要があるのではないか。」と、行政主導による上意下達型の関係を取り上げている。従来型の連携の仕組みについても、見直しが考えられてよい。

以上のように、多様な参加のしくみを確保できる場と関係のあるプラットフォームづくりが求められている。渡戸(2009)は、地域において、地縁集団から個人が離脱し、従来の世帯単位の町内会参加とは異なるボランティアの原理による結合が促進されると指摘する。そして「この原理に基づく新しい団体の登場は、地域における団体編成と団体間関係を大きく変えるだけでなく、「目的や利害の異質性を前提しなければならなくなる」という意味で、「ローカルな水準において市民社会が誕生する」こと、「しかしそこには、一定の時間と知識・技能をもち、何らかの社会的コミットメントを求める人々の増加がなくては」この仕組みは成立しないと論じる。多様な市民参加のかたちに対応した連携の仕組みを構築することが求められているといえる。

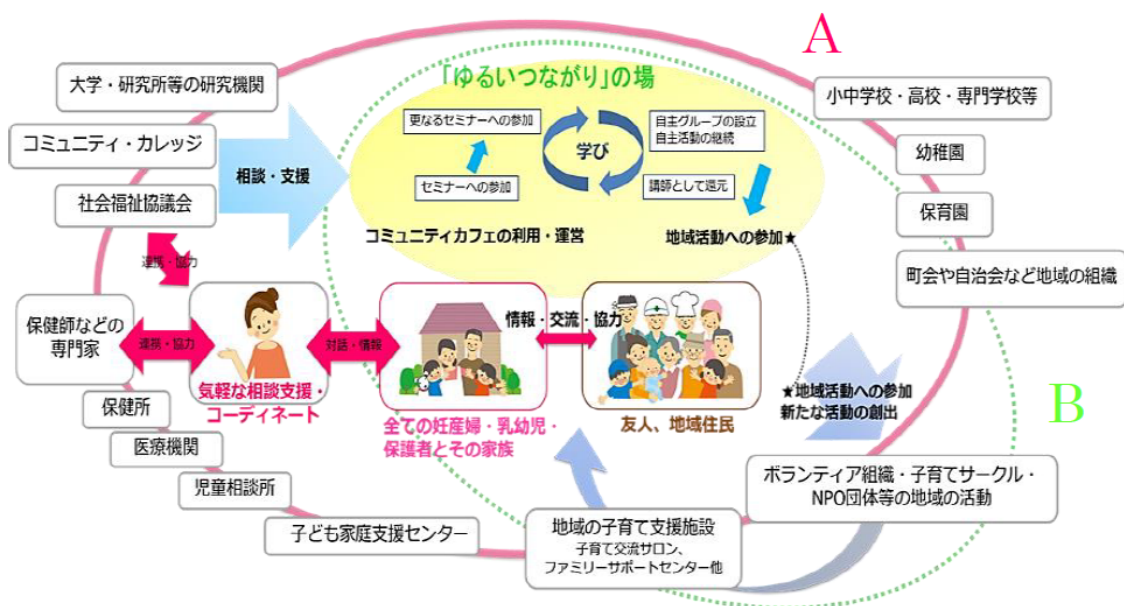
6. もうひとつの市民参加 ～「弱い専門システム」

福祉や教育などの対人社会サービスの確保が、基礎自治体の大きな役割とされる状況にあって、多様な住民ニーズを把握しながら、施策や事業を構築することが、自治体には求められている。そこでは、町会や地縁団体などとの連携・協働に留まらず、多様な人々の声を汲み取りながら、行政ニーズを把握する体制を構築することが求められている。また、組織や団体との連携・協働の形についても、多様化・複雑化する行政課題にスピードを持って対応するには、これまでとは異なった対応についても考える必要がある。

こうした視点から、公共私連携を通じた安心安全な地域の暮らしの確保について2つの視点から考えてみたい。第1に「弱い専門システム」を通じた参加の場づくり、第2にプロセスデザインを通じた柔軟な仕組みの導入である。

はじめに、大江・駒井編(2008)・大江(2010)による「弱い専門システム」という考え方を紹介する。大江(2010)は「1990年代に入るまで、大都市郊外地域の住民は行政と市場という専門システムに多くを依存していた。また旧来の地域社会組織は、行政の施策実施に協力し、あるいは地域住民の利害が一致する要請を行うことが主な活動であって、地域において問題解決をめざす当事者を支援するという機能は乏しかった」と論じる。しかしながら、いわゆる団塊世代の高齢化に伴い、「慢性疾患に伴う行動制約、調理への意欲減退と栄養バランスの偏り、買い物や外出の困難など、孤独感や生活全般に対する不安を感じる場面が多くなっていく」が、こうした問題に対応する医療や介護などのシステムは、制度的基盤の上に用意されており、また市場によるサービス供給がその一部を構成している。これらの専門

図4 荒川区における子ども子育てのネットワークイメージ



資料：荒川区自治総合研究所(2019)より

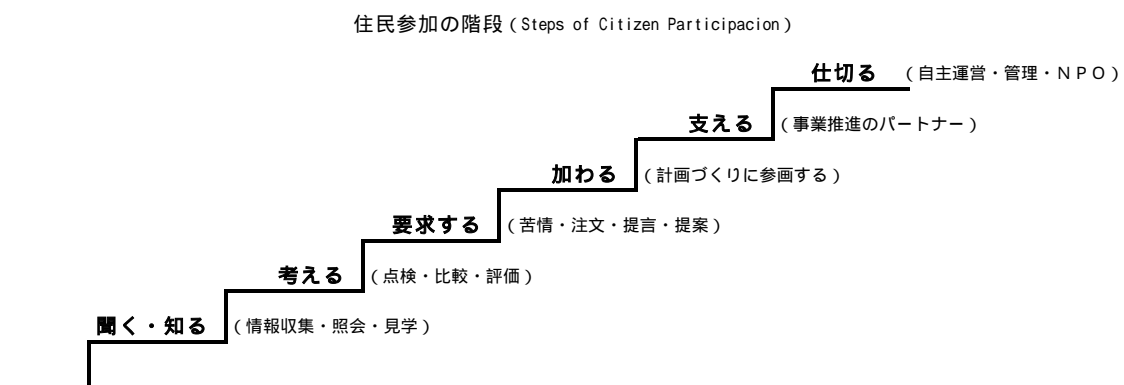
システムは、家族によって補完されることで、当事者がそれを十全に受け止めることができるが、単身高齢世帯や、老々介護世帯の増加とともに、家族の補完が難しい状況にあって、それに対応する「弱い専門システム」が必要であると論じる。

大江のいう「弱い専門システム」につながるしくみとして、荒川区自治総合研究所(2019)が示した子ども子育てのプラットフォームが考えられる(図4)。ここには、関係機関等の協力・ネットワーク(A)と、地域の「ゆるいつながり」の場(B)の2つが描かれている。「ゆるいつながり」の場が用意されることで、地域の間人関係が緩やかに育まれることと併せて、相談につなげることもできる。気軽な相談をきっかけに、支援やコーディネートにつなげる関係機関の協力・ネットワークがあることが、力強い専門性に支えられた安心安全へと結びつく。

換言すれば、住民の健康や暮らしの安心を考えるにあたり、課題解決に向けた特定のサービスを、専門的な知見に基づいて提供するだけでは、必ずしも課題解決に結びつかないということであり、トータルな暮らしの安心安全を考えるには、「強い専門システム」に裏付けられた施策や事業と併せて、「弱い専門システム」による対応が求められるということである。大江・駒井編(2008)では「弱い専門システム」の一例として、横浜市のコミュニティ・カフェ「フラットステーションドリーム」の事例を取り上げている。人々が緩やかにつながることのできる場であるとともに、参入退出が自由で緩やかな関係が成り立つ場である。いわば「緩やかなプラットフォーム」と言い換えることもできる。

アーンスタインの「参加の梯子」(図5)に示されるように、多様な段階の参加を用意しながら、トータルにつながりを用意することが安心安全な暮らしに結びつく。また、こうしたゆるやかなプラットフォームとしての場を運営する中間支援組織が必要である。特定の個人が、責任と権限が明確化された制度のもとで参加するハードルは高い。参入退出がゆるやかな「場」で、できるときにできる人ができることを担うというプラットフォーム型の仕組みが必要であろう。

図5 アーンスタインの住民参加のステップ



7. プロセスデザインを取り入れた行政経営

弱い専門システムが機能する場づくりと併せて、組織や団体との連携・協働の形について、多様化・複雑化する行政課題にスピードを持って対応するには、これまでとは異なった仕組みが求められている。そこで近年、各地で導入が始まっているのがプロセスデザインの考え方である。

これまで、自治体が施策や事業を推進するにあたり、計画策定、財源・人材等の資源確保、施策・事業の実施、評価とフィードバックといういわゆる PDCA サイクルを回しながら、効率的、効果的な行財政運営を行うことが求められてきた。しかしながら、未曾有の豪雨災害や感染症拡大など、想定外の事態が発生すれば、計画は大きな変更を求められ、中期計画に基づく前年度踏襲型の事業や予算の仕組みは歯が立たない。今後の人口動態や、国の制度改革などの影響もあり、線形計画による前年度踏襲型の発想だけでは、多様化・複雑化する住民ニーズに応えることは難しくなっている。

また、多様化する地域課題に対し、様々な主体が関わり、アイデアを出しながら、議論を積み上げることで、その時の状況に対応した事業提案が提示され、実現に向けた取り組みが推進される動きが起こっている。ハッカソンやアイデアソンなど、課題に対し、多様な人々が知恵を出し、議論を重ねながら政策をブラッシュアップする取り組みがある。ハッカソン（Hackathon）とは、ハック（Hack）とマラソン（Marathon）を掛け合わせた造語であり、エンジニアやデザイナー、プランナーなどがチームを作り、与えられたテーマに対し、技術やアイデアを持ち寄って、短期間でサービスやシステムの開発を行い、成果を競うイベントである。アイデアソン（Ideathon）は、アイデア（Idea）とマラソン（Marathon）を掛け合わせた造語で、ある特定のテーマについて多様性のあるメンバーが集まり、対話を通じて、新たなアイデア創出やアクションプラン、ビジネスモデルの構築などを短期間で行うイベントのことを指す。台湾では「総統杯ハッカソン」として、地域課題の解決策を自治体職員や民間事業者が連携しながら提起し、優れた政策には政府が補助金を交付する制度も導入されている。

総合計画策定や事業計画策定段階では、審議会形式による専門家の参加のほか、ワークショップやパブリックコメントなど、住民の声を聴く機会を設ける自治体は多い。また原案策定に際し、住民意識調査の結果などを踏まえて作業を行うことも良く行われている。また予算過程を通じた具体的な事務事業の実施方法の検討においても、関係する住民や事業者の声を聞いたり、意識調査や外部評価などの結果を踏まえて、調整を図ることも行われている。いわば、PDCA サイクルの各場面において、住民や事業者などの参加と連携の仕組みが導入されている。いっぽう執行過程においても、PFI、指定管理者制度、業務委託などサービス提供段階で、民間のノウハウを活かしたサービス提供体制を構築することも推進されている。

しかしながら、PDCA サイクルによるマネジメントには課題もある。吉村（2019）は、

PDCA サイクルによる取組自体が形式的になったり、サイクルを回すことが目的となったり、PDCA サイクルによるマネジメントを何のためにやっているのか分からなくなることや、評価が目的化してしまい、「上手く評価結果や成果が出るようにする」「達成しやすい評価指標や項目にする」ことで評価が行われることを指摘する。また、他の先行研究を整理しながら、「事業や施策の実施主体が明確であれば、そのサイクルは明確であるが、多様な主体の協働が求められる時代に、計画の立案と実施主体が異なったり、入れ替わったりする場合に的確に対応できるのか」という指摘や、「PDCA サイクルは、目標や環境が安定している場合において有効な考え方」であり、「外部環境の変化を柔軟に取り入れることは難しく、想定外の事態への対応も十分にできず、さらに、これまでにない全く新しい取り組みを始める場合には、あまり機能しない」とする意見を紹介している。

吉村(2019)はさらに、今日の変化が激しく、不確実で、複雑で曖昧な状況を前提とした時代であって、「明確な青写真が事前確定的にどこまで描けるのか、あるいは描くことどこまで意味があるのか、そしてそこで描いた青写真に基づいて事業を実行するにしても、変化が激しい時代において、その時点で事業がどこまで有効にあるのかもはっきりしない」と論じる。

こうした状況下で、近年、OODA というアプローチが都市計画やまちづくり分野で言われるようになった。Observe(観察) Orient(状況判断) Decide(意思決定) Act(実行)というプロセスである。PDCA サイクルは計画から出発するが、OODA ループは現場の観察から出発する。現場で生じていることを観察し、状況判断を踏まえて、課題解決に向けた意思決定を行い、行動に移すという流れである。

この方法は、地域の現場で生じた課題に対し、素早く柔軟に対応することを可能とする点では実効性の高いものである。また、目標達成に向けた、新たな技術やノウハウを導入しながら、最適な方法を模索することもできる。

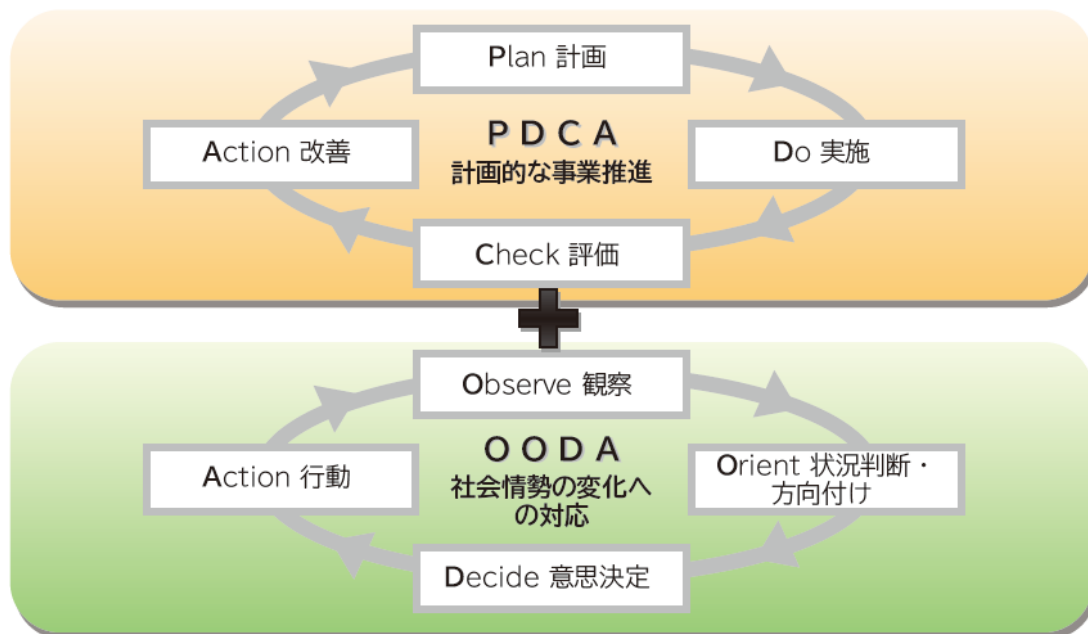
OODA ループは、指定管理者制度や民間委託など、執行現場において、状況を素早く判断し対応するための仕組みとしては有効であろう。しかしながら、公共部門において、施策や事業の執行と予算支出において議会での決定プロセスを経る必要があることを考えると、現場での意思決定には限界もある。その場合には、行政がビジョンや計画を策定し、ゴールと予算について議会での議決を経たうえで、執行部門との間で目標管理型の「契約」を結ぶ方法が考えられよう。また、現場の状況を見据えながら、計画についてローリングで見直しをかけていくことも求められる。

いっぽう宮内(2017)は、順応的ガバナンスを掲げる。順応的ガバナンスとは、環境保全や自然資源管理のための社会的しくみ、制度、価値を、その地域ごと、その時代ごとに順応的に変化させながら試行錯誤していく協働のガバナンスのあり方と説明される。いわば、目標を設定しながら、継続してモニタリングを行い、その結果によって目標や計画を柔軟に変化させていくという管理手法である。こうした柔軟な仕組みが機能するには、第1に試行錯

誤とダイナミズムを保証すること、第2に多元的な価値を大事にし、複数のゴールを考えること、第3に市民による調査活動や学びを軸としつつ、地域の中での再文脈化を図ることが必要と論じられている。

このように、多様化・複雑化する行政課題に対し、多様な担い手の連携・協働を通じて対応することを念頭においた行政マネジメントの形は、柔軟かつ臨機応変であるとともに、議会や住民に対する説明責任を果たしうるものであることが求められる。吉村(2019)は、こうした仕組みを取り入れた計画策定の例として、いくつかの自治体における都市計画マスタープランの例を紹介している。台東区都市計画マスタープランでは、PDCAサイクルを回しながらも「OODAループによる評価を取り入れ、柔軟かつ計画的にまちづくりを展開」することが示されている。(図7)

図7 PDCAサイクルとOODAループの組合せ



資料：台東区(2019)「都市計画マスタープラン」

世田谷区においては、行政がPDCAサイクルを回し、計画的なまちづくりを推進することと併せて、世田谷トラストまちづくりなどの団体が、現場の状況を判断しながら、OODAループで、地域課題の解決に向けた対応を担ってきたことが考えられる。行政による制度化されたルール作りや行政サービス提供とは異なり、現場のニーズを汲み取り、それを制度化しながら、柔軟に対応する団体や組織が存在することで、行政と民間との連携・協働を通じた豊かな公共空間の構築が可能となる。

8. これからの時代の公共私連携に向けた行政改革

では、これらの対応を考える上で、求められる行政の形は何だろうか。

それは、行政におけるデュアルシステムの構築である。自治体は様々な地域課題に対して、分野ごとに、関係する民間事業者等とも連携を図りながら、強い専門性を発揮し、縦割りで施策や事業を推進してきた。そこには国の省庁を単位とした制度や政策がある。しかしながら、各地域や地域住民という視点に立ってサービスのあり方を考えると、機能横断的な取組みも出てくるだろう。すでに社会保障分野においても高齢者、子ども、生活困窮者など対象を区切って「扶助」するという発想ではなく、支援が必要な人は誰でも集えるようなプラットフォームを用意し、支援できる人が支援できることを行っていくことで、様々な可能性が広がると言われる。単なる「福祉」の場ではなく、誰もが気軽に集える場を用意し、子育て相談や、近隣の見守り・声掛け、日用品の買い物ができたり、リサイクル用品の回収、花を育てたり、様々な教室を開くなど、多様な取組があることで、地域における顔の見える関係が構築できるよう、多目的で柔軟に運用される「場」も創出されている。このように特定の専門性と結びつかないゆるやかな場の存在は、人々の地域でのつながりを容易にするとともに、地域の情報を把握するゲートウェイとなる。強い専門システムを通じた行政サービスとあわせて、分野横断的なプラットフォームを、地域のなかで用意することが必要である。地域に身近な出張所などが、このような「場」を運営することも考えられる。

そのためには第1に、強い専門システムと弱い専門システムの組合せによるプラットフォームの構築が必要である。強い専門システムを持った縦割り型のネットワークと、弱い専門システムに支えられたゆるやかな横ぐしのプラットフォームが、行政や専門職を始めとする人々によってデザインされ、運営されることで、人・もの・カネ・情報のネットワークを回すことが考えられる。図5に示したあらかわ子ども応援ネットワークの場合、社会福祉協議会が事務局機能を担いながら、行政の複数にわたる関係部局、社会福祉法人、NPO法人、子ども食堂運営団体、子どもの見守りに関わる人々などが集い、情報共有と連携を図りながら、ゆるやかな関係を構築している。行政は、会合で出た意見を受け止めながら、対応策を模索するとともに、困りごとなど相談しやすい関係を構築している。法制度化され、財政措置された「強い専門システム」領域については区役所が対応するが、そこからはみ出してしまうケースへの対応や支援の形について議論し、ネットワークのなかで議論を重ねながら、行政も弱い専門システムの状況を把握し、多様な住民ニーズの全体像を考えながら、施策や事業のあり方について検討を重ねている。

第2に、強い専門システムと弱い専門システムをつなぎ、施策や事業を検討し、評価を行うための庁内体制の構築である。世田谷区をはじめ、区民提案型協働事業の仕組みの活用や、既存の公共施設を多目的に活用できる仕組みなどを通じて、機能横断的な取組みは各地で行われている。世田谷区では、事務事業評価においても、他部署や他機関との連携・協働について確認する項目が設けられている。しかしながら、強い専門システムをベースとした取

組みのなかで施策や事業、予算が紐づけられ、その枠組みで業務が回っている状況を前提とすれば、職員が、改めて連携・協働という視点で何かを考えることは難しい面もある。

いっぽう、地域の現場で生じている課題から出発し、その解決に向けた対応を図るという OODA ループでの思考は、自ずと部局横断的な対応を必要とすることになる。総合支所や出張所などを単位とした地域において、課題解決に向けた対応を複合的に考えるための施策や事業が考えられてよい。その際には、地縁団体や NPO などとの連携・協働による対応が求められると同時に、コミュニティ・カフェのような弱い専門システムに支えられた場を通じて浮かび上がった課題について対応していく機会を設けることも考えられる。

その両方の体制を制度化することで、計画に基づく管理と、現場課題への対応を図る体制を確保することが可能となる。例えば、地域包括ケアシステムでは、強い専門システムに支えられたケア会議や事業者連絡会などのネットワークとは別に、弱い専門システムによるつながりを把握する中間支援組織を軸に、行政がトータルで状況を把握する体制を構築することが考えられよう。

第 3 に、専門性を超えた複合的な課題について評価を行うためのアウトカム指標を設けることが考えられる。荒川区や熊本市などでは、幸福度指標を設定しており、計画策定や施策評価、事業評価において、幸福度調査結果を指標として用いている（荒川区自治総合研究所 2018）（荒川区 2019）。幸福度という主観的なものを指標化することについては議論もあるが、住民の幸福追求を支えるという行政の役割にかなうものであると同時に、強い専門システムの枠組みを超えて、「住民の幸福」という視点で目の前の施策や事業の改善策を考えることによって、職員は制度の枠組みを超えた発想をすることが可能になるという。目の前の施策や事業は、市民の幸福実現に向けた手段にすぎないということを意識しながら業務にあたることで、幸福追求という目的達成に向けて、ときには部署を超えた連携や調整に結びつくことにもなる。このように、現場の課題から発想する OODA ループと、住民の幸福というアウトカムを意識した施策や事業の検討を通じて、課題解決を意識した情報収集や、事業見直し、庁内や他機関との連携について考えることができるだろう。

第 4 に、人材育成と職員研修である。多様で複雑化する地域課題に対応するために、住民ニーズを把握し、価値観の異なる立場の人々と対話を重ねながら解決策を模索することが求められるなかで、自治体職員に期待される役割も多様化している。こうした点で、庁内で部局間を超えた議論の場を設けることや、様々な団体の人々も加わりながら、学びあう場が求められよう。

第 5 に、データプラットフォームの構築と、それらのデータを活用した議論の場づくりである。地域の実情を丁寧に捕捉し、住民のニーズ、そしてサービス事業者等の地域資源を丁寧に把握しながら連携を図るという政策立案の前提となる情報資源と連携のための環境構築が必要である。戦略を立てるために必要な情報収集とデータベース化は自治体にとって基本となる資源のひとつである。だが、個々の部署で実施した調査結果が、必ずしも全庁で

共有されているとはいえない。個人情報保護の問題はあるが、公開可能なデータをオープンにし、それらを活用しながら、地域の様々な課題について検討を行うことや、アイデアソンやハッカソンなど、政策提案の場を構築することも考えられよう。さらに、地域のさまざまな「弱い専門システム」による出入りの自由な場に、専門性を持った人々がつながることで、個人の様々な情報の把握につなげることもできるだろう。町内会自治会の加入率が下がるなかで、SNS などを通じた情報伝達やネットワーク構築も求められる。制度化された参加の枠組みに加わることが難しい一人の個人が、制度化された行政窓口とつながるには、ハードルが高いところもある。多様な情報伝達のチャンネルを用意することが必要であろう。

9. むすびにかえて

ダーレンドルフ(1982)は「ライフ・チャンス」をオプションとリガチュアの関数と論じる。オプションとは「社会構造が付与している 選択可能性 行為の選択肢」を意味する。リガチュアとは、もともとは外科手術で縫合する際に用いる糸のことだが、ここでは社会関係としての構造的な「結びつき」や「つながり」を意味している。ライフ・チャンスは両者の相互作用の結果として決まるもので、ダーレンドルフによれば「オプションを欠いたリガチュアは抑圧的であり、リガチュアを欠いたオプションは無意味」とされる。住民の暮らしの安心安全を考えようとすれば、ただ行政サービスの選択肢を増やせばよいということでもなく、ただコミュニティなどの信頼関係やネットワークだけがあればよいというものでもない。その両者がバランスよく存在することが必要であるということである。したがって、行政ニーズに応えるには、多様なサービスを増やせばよいわけではなく、それらを有機的に結びつけていく環境や資源の確保もまた必要となる。多様な選択肢の提示とともに、人々がそうしたオプションと結びつくためのつながりの場が重要な意味をもつ。

従前から構築されてきた地縁型、目的型の組織との連携・協働による地域づくりとあわせて、弱い専門システムの構築を通じたゆるやかなコミュニティプラットフォームが構築され、強い専門システムとネットワークでつながることにより、新たな連携の形を模索していくことが必要であり、そのための人員と財源の確保が課題である。

なお、本稿では公共私との連携について、市場原理に基づいて行動する民間経済主体の参加の手法については十分に触れられていない。福祉や介護についていえば、公定価格のもとで専門人材を確保することには課題があり、別稿での検討が必要であろう。

多様な参加と連携の仕組みを創出するために、行政運営のあり方が見直されること、そして連携・協働を通じて、住民の行政に対する理解と共感が生まれることを期待したい。

[参考文献]

荒川区(2019)「幸福度指標を行政評価と基本計画に活かして区政を推進」『ガバナンス』238号、pp.29-31.

- 荒川区自治総合研究所（2018）「荒川区民総幸福度（GAH）に関する調査研究報告」
- 大江守之／駒井正晶編（2008）『大都市郊外の変容と「協働」』慶応義塾大学出版会。
- 大江守之（2010）「大都市郊外の人口変動と家族の「解体ステージ」 弱い専門システムの必要性」『調査季報』第167号、pp.37-42、横浜市政策局政策課。
- 上林陽司編（2020）『未完の「公共私連携」 - 介護保険制度20年目の課題』公人の友社。
- 厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部（2017）『「地域共生社会」の実現に向けて』
- 鈴木智香子（2010）「財団法人世田谷トラストまちづくりにおける『地域共生の家づくり支援事業』制度の運用実態」『日本建築学会計画系論文集』、第75巻第650号、pp.873-882。
- 世田谷区（2010）「世田谷区地域活性化に向けた指針」
- 世田谷トラストまちづくり（2018）「世田谷トラストまちづくりの経営計画2018-2021年度」
- 総務省（2019）『公務員定員管理実態調査報告書』
- 総務省（各年度）『地方財政白書』
- 武岡明子（2012）「市町村の支所・出張所改革～札幌市及び世田谷区の事例から」『札幌法学』第23巻2号、pp.39-68。
- 武川正吾（2004）「福祉国家と個人化」『社会学評論』第54巻4号、pp.322-340。
- ダーレンドルフ,ラルフ（1982）『ライフ・チャンスー「新しい自由主義」の政治社会学』（吉田・田中・加藤訳）創世記。
- 堀内匠（2020）第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」を読む『自治総研』502号、pp.58-88。
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング自治体経営改革室（2020）「令和元年度自治体経営改革に関する実態調査報告書」
- 宮内泰介（2017）『どうすれば環境保全是うまくいくのか～現場から考える「順応的ガバナンス」の進め方』新泉社。
- 吉村輝彦（2019）「地域まちづくりのプロセスデザインの今後」『日本福祉大学経済論集』第59号、pp.93-124。
- 渡戸一郎（2009）「インナーシティ自治体における『協働』政策の構築と課題 豊島区と新宿区のケーススタディ」『グローバル都市研究』第2号、pp.107-124。