

第 18 号  
2005 March no.18

# 政策情報

Review of public policy, KAWASAKI CITY

# かわさき

## 特集① 新たな公共管理の可能性

座  
談  
会

### 新たな公共管理の可能性を探る

～行政サービスの外部化と指定管理者制度、委託・契約における課題から

武藤博己／小金井勉／渡辺元久／三枝正孝／佐々木元行／[司会]木場田文夫

### 民間化の動向と委託契約手法の変容

～日本におけるPFIと指定管理者制度を中心として

前田成東

### 入札・契約制度改革検討委員会の 検討結果と今後の方向性

渡辺元久

### CSRにおける

総合評価型入札制度(政策入札)導入の可能性

廣岡真生

### 市民が管理する公共施設にかける

市民自治社会の発展への期待

加治屋淳一

特  
集

## ② 政策形成過程における 参加のデザイン

座  
談  
会

### 参加技法のイノベーション

～科学技術政策とコンセンサス会議

若松征男／小島聰／高山正太郎

### 水づくりをテーマにした市民参加の社会実験について ～新たな合意形成手法・コンセンサス会議の可能性を探る

川添文夫

**成** 熟社会を迎える、戦後社会を形成してきた「成長型」の社会システムの転換が求められています。こうした時代にあって、自治体現場でも、行政改革をめざす政策・制度の開発・研究の取組が、あらゆる職種を通して、職員一人ひとりの課題となつてきています。そのためには、職員個人の自由な発想による創造的意見・提案がなによりも重要な位置を占めます。本誌の刊行の狙いもそこにあるのです。行政改革をうながす多様な意見の発表・交流の“ひろば”として、本誌に発表された職員の論稿は、原則として職員個人の意見・提案であることをご理解ください。（編集部）

# 新たな公共管理の可能性と市民協働のまちづくり

川崎市長

阿部 孝夫

わが国の経済は、長引く景気低迷から、景況感の高まりや雇用情勢にもやや改善が見られるなど、景気回復への明るい兆しが現れてきています。しかしながら、本格的な少子高齢社会の到来による社会保障費等の増大など、国も地方も歳出構造の硬直化が懸念される状況にあります。

こうしたなかで、公共サービスを取巻く環境も大きく変化してきています。地域社会が都市化の進行などにより大きな変貌を遂げるなかで、地域における防災・防犯のしくみづくりや地域での子育て、高齢者介護の問題など、行政による従来の手法だけでは解決できない様々な課題が生じており、これまで、ややもすると行政が一元的に担つてきた観のある「公共サービス」の提供の枠組みが揺らいできているのです。

また、その背景には、市民社会の成熟に伴つた、自ら地域で主体的に活動する市民の活発な活動があります。今後もますます多様な担い手が地域に主体的に関わり、それぞれが連携を深めながら、ともにまちづくりを行つていくことになるでしょう。そうした意味で、いま、公共サービスのあり方、あるいは「公共」概念そのものがあらためて問われていると言えます。

「官から民へ」という動きが国・地方を問わず加速していくなかで、これまでも公共事業におけるPFIの導入や民間企業への事業委託が積極的に進められてきましたが、最近では、自律的に活動する市民活

動団体の役割を積極的に評価し、協働型の事業委託を行うケースも全国で増えてきています。また、地方自治法の一部改正により、平成一五年度から公の施設の管理運営について、民間事業者等の参入を可能とする「指定管理者制度」が導入されていますが、今後はこのような地域を主体とした施設の管理運営や、公共サービスの提供手法がますます増えていくことになります。これらの動きにただ流されるのではなく、川崎の地域特性を考慮した、新しい公共管理の手法を、地域の市民の皆さんとともに考えていく必要があります。

川崎市では、平成一七年度から、「新総合計画」「自治基本条例」、「行財政改革」の三つを市政運営の大きな枠組みとして、施策を展開していきます。

川崎を再生し、「活力とうるおいのあるまち・川崎」を創造するためには、成長を前提としたこれまでの行財政運営を見直し、限られた財源や資源を最大限に活用しながら、効率的で効果的な行政運営を行うとともに、市民の皆さんとの協働を推進して、地方分権時代にふさわしい行財政制度を確立していくことが不可欠です。

今回の特集では、このような本市の取り組みと、成熟した地域社会における具体的な自治体現場の実践をふまえ、これからの中長期的な参加と協働のまちづくりの実現に向けて、解決していくかなければならぬ課題に正面から向き合いながら、今後わたしたちが進むべき方向性を確認する作業を行いたいと思います。

特集企画にあたって ⑥

# 特集① 新たな公共管理の可能性

## 新たな公共管理の可能性を探る

行政サービスの外部化と指定管理者制度、委託・契約における課題から

- ①これまでの公共サービスの現状と課題
- ②民間の力の活用への具体的な取り組み
- ③いま何が問われているか。支援、連携、評価と選定
- ④まとめ 新たな公共管理への展望

法政大学法学部教授

**武藤博己**

/ 総務局行財政改革実施本部内部改革担当主幹

財政局管財部契約課主幹 渡辺元久

市民局地域生活部地域生活課主査

二枝正孝

健康福祉局地連福祉部地域福祉課長

佐々木元行

/ [司会・編集長]

総合企画局政策部長

木場田文夫

8

## 民間化の動向と委託契約手法の変容

日本におけるPFIと指定管理者制度を中心として

## 入札・契約制度改革検討委員会の検討結果と今後の方向性

東海大学政治経済学部教授 前田成東

財政局管財部契約課主幹 渡辺元久 31

## CSRにおける総合評価型入札制度(政策入札)導入の可能性

收入役室出納課指導係 廣岡真生 33

## 市民が管理する公共施設にかける 市民自治社会の発展への期待

まちづくり局計画部都市計画課主査 加治屋淳一 36

# 特集② 政策形成過程における参加の「デザイン」



# 参加技法のイノベーション～科学技術政策とコンセンサス会議

東京電機大学理工学部教授 **若松征男** / 法政大学人間環境学部助教授 **小島聰** / 水道局経営企画担当主査 **高山正太郎** 39

～新たな合意形成手法・コンセンサス会議の可能性を探る  
水づくりをテーマにした市民参加の社会実験について

～新たな合意形成手法・コンセンサス会議の可能性を探る

## 『本市の政策展開から』

### 市民活動への資金支援のあり方

～かわさき市民公益活動助成金をはじめとする本市の資金支援施策

三枝正孝 54

### 川崎市における地下室マンション問題と条例制定

まちづくり局指導部建築指導課 増田香菜子 56

## 『研修の窓』

### 平成五年度政策課題研究Aチーム

～市民のまちへの誇りと愛着、連帯感を育むスポーツ文化の振興にむけて

高橋慎一 60

### 平成五年度政策課題特別研究Aチーム

～スポーツとまちづくり

田中知子 64

### 地域コミュニティビジネスによる地域自立型の経済再生に向けて

経済局産業振興部産業振興課 島村敏孝 66

### 平成五年度政策課題研究Bチーム

～「まちづくり」の行方を探る

田中知子 64

### 協働のルール～新しい公共サービスのあり方とその手法を探る

多摩区役所区民生活部市民税課 井川秀雄 66

### 平成五年度政策課題特別研究Bチーム

～都市における景観設計と水辺のアートの可能性

神谷正恒 68

### 水の環境技術とウォータースケープ

多摩区役所区民生活部地域振興課 田中創 84

### 平成五年度政策課題研究Bチーム

～都市における景観設計と水辺のアートの可能性

齋藤蘭 / 水道局工務部水運用センター 88

## 大学院派遣研修

### NPM手法による公共サービス提供の効率化とその問題点に関する考察

～民営化・民間委託・PFIをめぐる議論を中心として

総合企画局都市再生・臨海部整備推進室 鈴木勇二 72

### シドニーでの二年間を振り返って オーストラリア通信

総合企画局企画部広域企画課 自治体国際化協会シドニー事務所派遣 川村昌子 76

### 市民の目① 子どもたちに夢と職業意識をはこびたい

特定非営利活動法人キーパンジー理事 大枝奈美 78

### 市民の目② かわさき自然調査団とは

特定非営利活動法人かわさき自然調査団事務局 田中創 84

### 現場の目 住民税の仕組みと市民税課の仕事

多摩区役所区民生活部市民税課 田中創 84

### 記者の目 川崎らしい国際交流を

NHK川崎記者室 若槻真知 85

### 川崎元気商店紹介⑤ 川崎発「個性を發揮する顧客密着店」

経済局産業振興部商業観光課主査 若松秀樹 86

特集

1

# 新たな可能性の公共管理

特集企画にあたって

低成長時代の税収の減少や財政システムの破綻、構造改革の進展など、行財政システムは疲弊している一方で、地域社会では市民の主体的な活動が活発になり、まちづくりへの市民の参加が深まるなど、市民社会の成熟期に入っていると言えます。

公共サービスのあり方も、指定管理者制度の導入に代表されるような全国的な「官から民へ」の流れの一方で、自助・共助・公助という補完性の原理から導き出された、地域課題を改めて公共課題として捉えなおす動きも出てきています。そして、それらを支える枠組みも、市民と行政の対等な関係を基本とした協働関係へと変化してきています。



# 参加のデザイン ににおける政策形成過程

特集 2

このように、社会システム全体がゆらいでいる中、従来の行政による一元的なサービスの提供、政策立案から、多様な価値観に基づき多元的な主体がかかる新しい「公共」のあり方が模索されています。さまざまな主体によつて支えあい、担われるものへと地域は変化してきています。

そこで、今回の特集では、これまでの「公共」概念を問い直し、地域社会をより豊かなものにしていくために、「新たな公共管理の可能性を探る」という企画で、わたしたちが進むべき方向性はどのようなものかを読み解きつつ、本市が現在抱えている公共サービスをめぐる問題、市民との協働を進めていくための課題について、さまざまな取り組みの報告を通じて明らかにしていきたいと思います。



# 新たな公共管理の 可能性を探る

行政サービスの外部化と指定管理者制度、委託・契約における課題から

現在さまざまな分野で公共サービスの民間委託化が進み、その委託先も一般企業からNPO法人まで、幅広いサービスの扱い手が存在しています。すでに各自治体で取り組み実績のあるPFーをはじめ、具体的に指定管理者制度の導入に向けた議論が本格的になっていますが、外部化にあたっては新たな手法開発が進むと同時に、その選定方法や選定基準をどう設定するか等、さまざまな課題も発生しています。

この特集では、自治体の公共サービスを取り巻く環境の変化をふまえ、どのような公共管理手法が自治体現場に導入されているのか、またこれから自治体の政策開発にあたってどのような手法の導入が考えられるのかを、指定管理者制度や、委託契約制度の取り組み状況の報告を受けながら、自治体現場の現状と課題を明らかにし、これから協働社会に向けた公共管理のあり方に、ひとつの視座を提供していきます。

## 座談会

**武藤博己**  
法政大学法学部教授

**小金井勉**

総務局行財政改革実施本部内部改革担当主幹  
財政局管財部契約課主幹

**渡辺元久**

市民局地域生活部地域福祉課主査

**三枝正孝**

健康福祉局地域福祉部地域福祉課長

**佐々木元行**

木場田文夫  
综合企画局政策部長



# これまでの 公共サービスの 現状と課題

はじめに

**木場田** 本日はお忙しいなかお集まりいただきありがとうございます。司会をつとめさせていただきます木場田です。今日は「新たな公共管理の可能性を探る」行政サービスの外部化と指定管理者制度、委託・契約における課題から」というテーマで座談会を開催させていただきます。それぞれ関連のある仕事をされている職員の皆さん、そして本市の市民活動推進委員会委員長として、また、今回の中でも造詣の深い法政大学の武藤教授にご参加していただきています。まず私から現在の公共サービスにおける大きな流れについてご説明し、そのあと、皆さまから具体的な業務の取り組みから見えてくる現状をお話いただきたいと思います。

## 公共サービスを巡る論議の状況

現在、公共サービスのあり方に関しては、様々な角度から議論されています。わが国でも、国・地方を通じた財政改革の一環として、あるいは、地方分権改革や規制緩和、民間への市場開放として、また、高齢者介護の

分野などにおける制度改革としても議論されてきています。

また、こうした論議は、わが国に限ったことではなく、PPPやVFMの考え方を理念とする改革として、むしろ欧米において先んじて論議され、具体的な改革が行われてきていました。例えばイギリスではより大胆な改革を行い、官から民への取り組みが積極的に行われてきました。ただし、行き過ぎた改革への反省から、最近のブレア政権では「第三の道」という考え方を打ち出し、新しい官と民のパートナーシップのあり方に向けての議論の蓄積が進んでいます。こうした点から言えば、公共サービスのあり方を巡る論議は、高度経済成長が終焉し、安定成長期に入つた一方で社会の成熟化や人口の高齢化が進展するなか、先進諸国における共通の課題となっているということが言えると思います。

本市においても状況は同様で、「このままでは財政再建団体に転落する危機的な財政状況にある」との認識に立つて平成一四年九月に策定された「行財政改革プラン」においても、「市民が求める質の高いサービスを、効率的かつ多様に享受できる環境をつくり上げる」とを目的に、「民間活用型公共サービス提供システム」の構築を目指した改革を推進していくとしており、実際にこの三年間の取り組みによって具体的な成果も挙げられています。また、もうひとつ大きな転換として挙げられるのは、本日も具体的に議論していただきますが、これまで官が独占してきた観のある公共施設の管理運営に関する大きな制度改革として導入された「指定管理者制度」です。本市においても現在平成二八年度の指定管理者制度の導入に向けた検討が進んでいます。さらに、自治基本条例が制定され、地域社会の抱える課題を市民との協働によって解決することを目指した「区行政改革」も来年度から本格的にスタートするなど、本市における公共サービスのあり方を様々な角度から検討することは、時にかなつたテーマではないかと考えております。

## 国・地方を通じた 危機的財政状況からの要請

第一には、言うまでもなく、国・地方を通じた厳しい財政状況を背景にして、公的主体における「効率的で効果的なサービス提供」が強く求められている点です。国・地方を通じて七〇〇兆円を越える起債残高や、長引く景気低迷による税収の落ち込みなどにより、行政の提供するサービスについても徹底した財政状況にある一方で、市民生活の厳しい現状を考えれば、それを安易に「増税」という形で補填することはなかなかできない。ましてや、本格的な高齢社会の到来により、医療、年金等の諸制度の維持そのものが困難になってしまっている現状では、このような状況が今後も続くということを念頭において、新たな公共サービスのあり方が求められているのです。

本市においても現在平成二八年度の指定管理者制度の導入に向けた検討が進んでいます。さらに、自治基本条例が制定され、地域社会の抱える課題を市民との協働によって解決することを目指した「区行政改革」も来年度から本格的にスタートするなど、本市における公共サービスのあり方を様々な角度から検討することは、時にかなつたテーマではないかと考えております。

## 地域社会の現状からの要請

第二の点は、日本社会の現状、とりわけ一番地域社会に近いところで取り組んでいる基礎自治体である私たちが日々その対応を迫られている地域社会の現状が、これまでの官を中心とするサービス提供によっては解決できない、もしくは効果的に解決できない課題を抱え込んできているという点です。

例えば、子育ての現状を考えても、従来であれば「保育に欠ける」児童を、家庭に代わってどのように守り、育していくかが大きな課題とされ、特に、高度成長の過程で若年労働者を大量に受け入れてきた本市にとっては、この課題にどのように迅速に応えていくかが市政の最重要事項のひとつであった時期もありました。当時を振り返って考えてみれば、若い労働力が川崎市に流入するなかで、保育園という公の施設を年間に最大で一〇園つくり、また、今では考えられない人手不足の状況のなかで、必要な保育士を大量に全国各地から採用しなければならなかつたわけです。こうしたことは、当時の高度経済成長と人手不足のなかでは行政しか担えないという側面もあつたのではないかと思います。

## 地域社会の変貌と行政の役割の変化

ところが、今、地域社会における子育ての問題は、「保育に欠ける児童」をどのように守り、育てるかということに止まらず、女性の社会進出に伴う待機児童の増加や、核家族化の進行など、地域社会の変貌によつて、子育ての孤立化、密室化が進行し、その中で育児ノイローゼ、虐待など様々な問題が発生して

います。そこまでいかなくとも、家庭や近所に相談相手もなく、育児不安に陥っている家庭も多いのではないかと思います。

しかも、こうした課題は、その課題が家族や地域社会のあり方の変貌に由来するものであり、行政が施設をつくり、人員を配置して解決するといった従来の行政手法の枠組みを超えた課題であつて、その解決は、行政の力を強化するという方向性ではなく、市民や地域社会がこうした課題を解決する力を付けていく、あるいは再生していく、そうした取り組みを通してしか生まれ得ないのではないかと思ひます。

## 新たな公共領域と その担い手としての市民活動

三点目は、一方で、こうした認識に立つて地域社会を見つめ直した時、そこに私たちは、すでにこのような地域社会が抱える課題の解決に向けて、日々活動を行つていてる市民の姿を見い出すことができますし、こうした様々

な市民の自立的な活動、もしくはその活動と行政との緊密な連携なくして、課題解決はできないということです。「新たな公共領域」、あるいは「新たな公共サービスの担い手」等として議論されている地域社会と市民活動を巡る状況がここにあると思います。そういう人たちとどのように行政が連携していくといふ点が課題であつて、どの領域を行政が担当していくのかは微妙な問題でもあります。これらの議論をどう蓄積していくかはこれから我々の課題であるとも思います。

## 揺れ動くサービスの境界線と 「市民社会サービス」

武藤 まずなぜ改革が必要なのかについて、もう一度確認しておきたいと思います。いまのお話の中では、財政危機と拡大する公共サービスの供給方法についてのご指摘がありましたが、その点についてはまつたくその通りだと思います。

少し補足的に述べれば、財政危機についてのあり方を求める「自治基本条例」が本年四月から施行されます。分権改革は、国から地

方への権限移譲が最終目的ではなく、これまで述べてきたような地域社会の現状認識に立つたうえで、「地域のことは地域で決めて実行していく」という地域社会の仕組みを、市民との協働により創造していくことにその終着点があります。

そうした意味で本日の議論は、地方分権改革の具体的な課題でもあり、また、この間本市が取り組んできた行財政改革、自治基本条例、新総合計画あるいは区行政改革の取り組みのいずれにも関連した、多岐にわたる議論になるかと思いますが、皆さんそれぞれの担当業務をベースにしながら、地域社会の変貌に私達自治体職員がどのように向き合い、対応していくことが必要なのか、忌憚のないご意見を頂きたいと思います。それではまず、武藤先生から、これらの方向性について包括的なお話をいただきたいと思います。

ばならない状況が拡大していること、他方で経済の飛躍的拡大が期待できず、政府の財政も拡大が期待できないという状況が生まれてきていることを認識する必要があると思います。財政危機という見える現象にとどまらず、見えない部分にも大きな改革が必要であることを確認したいと思います。



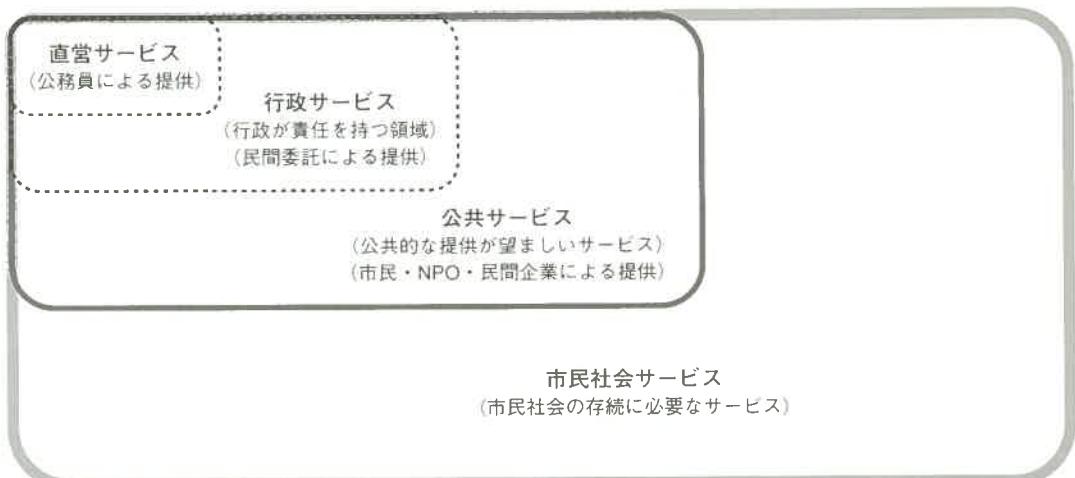
武藤博己氏

とと同じで、行政による公共の独占と言い換えてもいいでしょう。ところが、公共サービスの一部に行政サービスがあるのであって、公共サービスのすべてが行政サービスではありません。行政のかわらない公共サービスが存在しているのであり、行政が公共を独占することはないのです。行政サービスと公共サービスの境界線が揺れ動いているのです。このことも確認しておきたいと思います。

また、行政サービスのなかでも変化が生じてきています。行政サービスは、直営サービスと非直営の行政サービスに分けられますが、直営サービスが縮小されつつあり、民間委託

などの外部化が進み、非直営サービスが拡大しています。私は市民社会の存続に必要なサービスを「市民社会サービス」と呼んでいますが、そこにおける公共サービス、行政サービス、直営サービスを図示したものが、左の図です。

#### 市民社会サービス、公共サービス、行政サービス、直営サービスの関係



武藤 見えない部分の改革が必要だと述べましたが、政府の仕組みは全体として見えにくいものになっています。国から自治体への財政移転はその典型で、現在三位一体の改革が進行中です。分権化の動きですが、上に述べた大きな流れの中で、二一世紀にも通用する政治システムの改革として分権化が進められました。経済システムについては、グローバリゼーションとIT化の中で経営化・効率化の動きが追求されています。競争に勝つためという大義の下に進められていますが、その結果について、本当に豊かな社会になつていいのどうか、確認が必要だと思います。社会システムにも大きな変化が生じています。家族と地域社会の自助・共助の力が弱つていく中で、社会サービスを担う新たな人間の集合的営為が必要とされてきています。市民活動やNPOの拡大は政府や企業に不足していた人間の集合的営為を補完するものとして位置づけることができるでしょう。公共サービスをめぐる政府と企業と市民の協力関係を社会システムの協働化と呼ぶことができるのではないかでしょうか。

社会システムのゆらぎとNPM改革  
武藤 このように社会システムが大きく変化し、従来のままでは存続が難しい状況が現出してきました。このような状況を社会システムの「ゆらぎ」と表現する人もいます。このゆらぎに対応する動きの一つとして、NPMと呼ばれる流れがあります。日本語で言えば、新しい公共管理（New Public Management）

のか、その全体像をつかむことができたのでないかと思います。

となります。現在、日本で行われている様々な改革をすべてNPMと呼ぶのは正しくありませんが、現実にはそうした使い方がされている場合があります。私は、公共管理にかかる官僚制の民主化のような伝統的課題は、NPMの対象とはなっていないわけですが、日本では依然として重要な課題です。

社会システムのゆらぎの中で、NPM以外の動きも重要です。上に述べた協働化を進めること、分権改革を進めることが、教育改革や社会保障制度改革などを進めることは、部分的にはNPMを超えた改革課題であり、経営的な効率化を進めるだけでは解決できない問題です。

とはいって、NPM改革も範囲を問わずして確に進める必要があります。戦前においては官吏・公吏は身分でした。戦後改革によつて役人は身分であるという考え方は否定されましたが、役人の行動様式の中に根強く残っています。家族制度や農地改革のようにある程度徹底された改革もありましたが、中途半端に終わつたものも多数あります。公務員制度になりきれていない日本の官僚制度はその典型です。この官僚制の改革は、民主化という手法と同時に、NPMの改革も必要です。

## 民間の力の活用への具体的な取り組み

2

木場田 それでは、職員による座談会に移つていただきたいと思います。まず始めに、民間の力の活用に関する最新の具体的な取り組み事例をご紹介いただきたいと思います。トップバッターとして「指定管理者制度」をめぐる状況などを中心に、総務局行財政改革実施本部の小金井さんから、よろしくお願ひします。

民間の力の活用の手法としての  
指定管理者制度

小金井 現在私は行財政改革の担当という立場から、行財政改革プランの方向性に沿つて、市民が求める質の高いサービスを、どのように効率的・効果的に提供し、かつ享受できる環境を作り上げるか、これまでの施策体系やサービス提供体制を見直すとともに、適切な民間委託やPFIなど、民間の力を導入した公共サービスの新たな提供手法を探っているところです。本日お話をさせていただく指定管理者制度は、公の施設の管理について民間の力を導入していくものであり、本市の行財政改革プランともその方向性について考えが一致していることから、積極的に活用していくたいと考えています。そこで私からは、公共

木場田 どうもありがとうございました。先生のお話で、私たちがいまどきに立つている

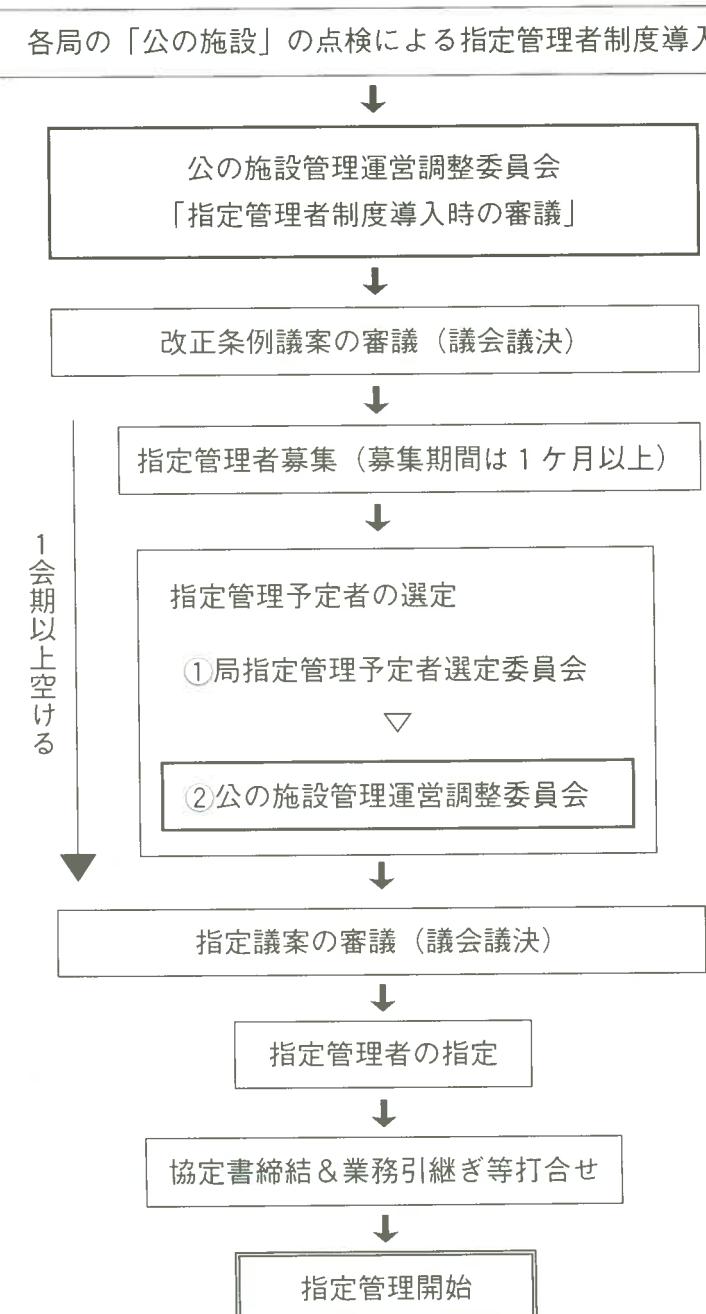


小金井勉氏

サービスの扱い手を官から民へと進めていく大きな流れの一手法として、現在導入に向けて検討を行っている指定管理者制度の具体的な進捗状況について、まず簡単にご説明したいと思います。

すでに皆さんもご存知のように、平成一五年六月の地方自治法の改正により、指定管理者制度が導入されています。これは、従前は公の施設の管理運営について、出資法人（三分の一以上自治体が出資しているもの等）や公共団体、公共的団体に限定されていた管理委託制度に替えて、出資法人等以外のNPO法人や株式会社でも、議会の議決を得て指定管理者として公の施設の管理を代行できるようになります。すでに本市ではシンフォニーホール（ミューザ川崎）、葬祭場、デイサービスセンター、保育園など、指定管理者制度を導入している施設が六箇所あります。また、昨年四月に指定管理者制度の導入にあたって、指定管理者制度の導入に関する

## 川崎市の指定管理者制度導入の流れ



基本的な考え方や指定管理者の選定手続などを定めた「公の施設」管理運営主体に関する方針」を策定し、取り組みを進めていところです。

特に、管理運営を委託している公の施設については、地方自治法上、一八九年九月までに移行を完了する必要があります。現在は方針に基づき各局で公の施設を今後も継続して管理運営していく必要があるのか、施設の譲渡

や廃止を含め公の施設の総点検を進めるとともに、指定管理者制度の導入に向けた検討をしていただいているところです。

## 指定管理者制度導入にあたつての課題 選定基準と説明責任

※指定管理者は、毎年度終了後、事業報告書及び利用状況報告等を提出する。

選定過程が大きな課題ではなかつたかと思ひます。現行では、施設の目的、態様に応じた選定基準を定め、その選定基準に基づき評価項目を定めて、評価項目ごとの点数に基づいて指定管理者の選定を行つています。局の選定委員会の審査と市の調整委員会で確認・調整を行つていますが、その選定過程をいかに応募者に説明していくのか、指定されなかつた相手方にはなぜ指定されなかつたのか、説明責任についてまず課題としてあげられると思ひます。また、指定後において、指定管理者が公の施設を適切に管理しているかを確認し、指導していくことも大きな課題です。これまで、市との関連のある出資法人が管理運営していたため、指導・指示がしやすかつた面がありますが、指定管理者と結ぶ協定書などに具体的な規定を設けるなど、今後さらに検討していく必要があると考えています。

また、指定管理者制度の導入により、公の施設の管理運営を行つている出資法人については、民間事業者等と同等の立場で競争することになるため、より一層の経営効率化に取り組む必要がありますが、出資法人が指定管理者に指定されない場合には出資法人のプロパティ職員の雇用問題などが今後の大きな課題になると考へています。

木場田 指定管理者制度について現在各局で検討作業に入つていただいているところで、管理者の選定過程と応募者への説明責任が難しいというお話をでした。これは、何を基準にして管理運営をまかせるか、という市の側の明確な基準についての意思表示の問題でもあります。効率性（費用が安い）に重きをおくのか、別の観点で評価をするのか、個別の公の施設の役割についての市のコンセプトがはつきりしているかどうか、ひとつひ

とつ議論をしながら市が考える指定管理導入に関する基準を定めていかなければならない、非常に難しい課題です。また、この基準をクリアした次の段階では、今度は施設の管理運営についての基準をどう定めるか、これについても大きな課題があるとの問題提起をいたしました。

さて、指定管理者制度は国の法律改正とうかたちで全国一律での導入が図られているわけですが、大きな流れとして、公共サービスの担い手を行政だけではなく、より一層民間に広げるとともに、民間についても、営利法人だけではなく、非営利法人へも指定の可能性を広げるわけで、この方向性は川崎市の方向性であると同時に日本全体の方向性でもあります。

しかしながら、川崎市では試行錯誤しながら、市民とのパートナーシップを築きながら互いにどのような役割を担いながら公共サービスを提供していくのか、長年にわたつて現場で取り組んできたという実績がありまして、このような方向性についても、以前から少しずつ明らかになつてきていたのだと思ひます。

そこで、現場でこれまで見えてきていたこと、感じていたことを整理すれば、どのような方向性として具体的に整理できるのか、川崎という地域における市民と行政との関係の現状を、ここで少し振り返つてみたいと思います。まず福祉の分野での取り組みから見えてきたことについて、地域福祉計画の策定作業などに関わってきた佐々木さんから少しお話をいただき、続いて地域の成熟という観点から捉えた場合の、市民活動団体や市民事

## 地域における福祉システムを構築する

佐々木 先は、地域福祉計画は、地域において市民と行政が協働し、厳しい財政状況をふり

まえながら、ひとりひとりの個人が自立と尊厳をもつて生涯にわたり暮らし続けられるよう、自助、共助、公助のバランスがとれた地域福祉システムの構築を目指すものと考え策定作業を進めてきました。これは、新総合計画のめざす「誰もがいきいきと豊かに暮らせる持続可能な市民都市かわさき」と同じ方向性であり、福祉に限らず、教育、環境、災害対策など、まちづくり全般に共通する枠組み、考え方となるものと想ひます。今回の座談会は、公共サービスの外部化、民間委託化などについてのテーマとなつていますが、このテーマは、行政と市民、ボランティア、N



佐々木元行氏

P.Oとの協働のまちづくりと両輪をなしていって、これらの両方から今後の方向性を検討していくことが、まちづくり、地域福祉づくりにとつて重要なと考えています。

ただし、行政の側から、民間の力を活用する方向性を推進し、自助、共助、公助のバランスを保つた地域社会をつくりましょう、と

市民に呼びかけた場合、現実的に自治体の財政状況が厳しい中、結果として二つの誤解、不安が生じてくるのではないかと思います。

一つは、自助、共助、公助を強調することで、行政の役割を限定してしまい、このまま縮小、撤退してしまうのではないかということと、もうひとつは、本来行政が担ってきた役割を市民に肩代わりさせようとしているのは、という不安です。

しかしながら、これらは、事実を見れば誤解であるということが分かります。例えば、地域の子育て、虐待、ひきこもり、高齢者介護の拡大、ホームレス、災害から市民を守る対策、駅周辺の環境改善など、地域における公共サービスは縮小どころかむしろその必要性が拡大、多様化し、取り組みも随所で進んでいるというのが現状です。

### 問題の解決方法を改めて問い合わせ直す

例えば児童問題を見てみると、冒頭で司会の方からもお話をありました、これまでのサービスが想定していたのは、昼間就労している親のために保育園が必要というシンブルなものでした。福祉の対象が限定され手厚く援助していた。しかし現在は、子育てのしかたそのものや子育てに伴うストレスをどう解決するかなど、従来なら家族や隣近所で解決する問題にまで、公共サービスの守備範囲

が拡大しているというのが現状です。家族や地域のあり方が大きく変容している今日では、虐待をはじめ、公的な支援をしなければ、児童の健全な発達が阻害されたり、次世代のあたり方に影響が出ると思われています。

大切なのは、この低成長で財政状況が厳し

くなり、また少子高齢化の進展に伴い、公共サービスの受け手が増大する一方で負担を支える層が減少しているなかで、拡大しかつ多様化する福祉サービスに、行政がどう対応し問題を解決していくのかを問い合わせ直す視点が必

### 老年人口が年少人口を上回る

年齢階級別	平成16年			平成12年 総数	構成比(%)		増加率(%)
	総数	男	女		平成16年	平成12年	
総 数 (歳)	1,306,021	675,919	630,102	1,249,905	100.0	100.0	4.5
0～4	63,416	32,375	31,041	62,620	4.9	5.0	1.3
5～9	58,604	30,202	28,402	54,803	4.5	4.4	6.9
10～14	53,624	27,453	26,171	53,247	4.1	4.3	0.7
15～19	60,238	31,304	28,934	65,957	4.6	5.3	▲ 8.7
20～24	96,124	51,535	44,589	101,644	7.4	8.1	▲ 5.4
25～29	120,615	66,295	54,320	128,576	9.2	10.3	▲ 6.2
30～34	131,973	70,234	61,739	125,650	10.1	10.1	5.0
35～39	117,905	63,695	54,210	100,459	9.0	8.0	17.4
40～44	92,932	50,463	42,169	78,371	7.1	6.3	18.6
45～49	76,025	40,417	35,608	80,136	5.8	6.4	▲ 5.1
50～54	83,253	43,592	39,661	94,754	6.4	7.6	▲ 12.1
55～59	87,110	45,110	42,000	80,934	6.7	6.5	7.6
60～64	78,336	39,650	38,686	67,174	6.0	5.4	16.6
65～69	62,085	30,271	31,814	56,258	4.8	4.5	10.4
70～74	49,299	23,185	26,114	41,741	3.8	3.3	18.1
75～79	35,087	15,850	19,237	27,295	2.7	2.2	28.5
80～84	21,219	7,975	13,244	16,794	1.6	1.3	26.3
85以上 (再掲)	17,300	5,700	11,600	12,616	1.3	1.0	37.1
15歳未満	175,644	90,030	85,614	170,670	13.4	13.7	2.9
15～64歳	944,511	502,295	442,216	923,655	72.3	73.9	2.3
65歳以上	184,990	82,981	102,009	154,704	14.2	12.4	19.6

\*総数には年齢不詳を含む。平成16年は推計人口、12年は国勢調査結果 (『平成16年版川崎市統計データブック』より)

### 自然増加数、社会増加数ともに減少傾向

年次・区分	人口増減	自然増減			社会増減		
		計	出生	死亡	計	転入	転出
平成11年	9,625	6,404	13,590	7,186	3,221	106,963	103,742
12年	11,165	6,800	13,755	6,955	4,365	108,528	104,163
13年	16,929	6,786	13,931	7,145	10,143	110,726	100,583
14年	13,942	6,675	13,861	7,186	7,267	108,200	100,933
15年	11,710	5,949	13,379	7,430	5,761	108,850	103,089
15年区別内訳							
川 崎 区	2,463	104	1,806	1,702	2,359	14,651	12,292
幸 区	1,344	307	1,325	1,018	1,037	10,028	8,991
中 原 区	844	1,112	2,316	1,204	▲ 268	19,604	19,872
高 津 区	2,629	1,221	2,211	990	1,408	18,106	16,698
高 宮 前 区	1,765	1,398	2,280	882	367	17,487	17,120
多 摂 区	1,041	1,237	2,143	906	▲ 196	17,085	17,281
麻 生 区	1,624	570	1,298	728	1,054	11,889	10,835

(『平成16年版川崎市統計データブック』より)

員にとつては厳しいものですが、端的に言えば、市役所機構を簡素化・効率化して機能強化をするとともに、公の施設の管理運営などについては外部化、民営化を図る、そして地域の市民活動団体と行政の役割を再確認し、連携と協働を一層強化することだと思います。これらすべてを総合的に進めることで、自治体財政の強化、公共サービスの充実、民間市場の拡大、雇用創出などの効果が、初めて得られるのではないかでしょうか。第一次、第二次財政改革プラン、新総合計画、そして地域福祉計画もこのような考え方立っています。今後もいかにサービスの質を確保しながら拡大するニーズに対応していくか、新しい公共サービスの提供手法の開発は、職員をはじめとした努力と研究が必要です。

三枝 それでは、私からは行政の外部化の流れのなかで、「市民」として新たな公共サービスの担い手に想定されている地域コミュニティイにとつては、この方向性はどのような意味を持つのか、という観点からお話をみたいと思います。

一般に、地域コミュニティと言った場合、町内会、自治会等の地縁的つながりを持つ団体と、環境、福祉などのテーマ型の市民活動団体が含まれます。よく言われるのは、地域と職場が離れている川崎のような大都市では、住民意識が希薄化しているなか、自治会・町内会などの地縁型の団体が十分に機能できなくなってきており、定年退職される方が町内会・自治会、あるいはボランティア団体や市民活動団体などの活動を通じて今後は地域の中に大量にはいるといつてくるということです。

### 地域「コミュニティ」と 公共サービスの外部化

す。このなかでも、最近協働の相手方として盛んに言われるようになってきたNPO団体等の市民活動団体は、市民のニーズの多様化に行政が柔軟に対応できない場合に、市民が自分たちの取り組みとして先駆的に活動を始め、さまざまなニーズに対応して、機動的かつ

効率的なサービス提供のしくみを作り上げつつあります。このような多様な地域における活動主体に対して、新たな公共の担い手として期待が高まっているのです。佐々木課長のお話にもありましたように、福祉の分野ではこのような市民活動団体の活動には既に

南部の区で定住の度合いが高い

区別	総 数	出生時から	移 動 者						(単位：人) (平成12年10月1日)
			総数	1年未満	1～5年未満	5～10年未満	10～20年未満	20年以上	
川崎市	1,249,029	120,664	1,103,034	137,743	349,923	179,097	193,030	243,241	
	100.0%	9.7%	88.3%	11.0%	28.0%	14.3%	15.5%	19.5%	
川崎区	193,929	23,665	164,620	17,987	43,376	25,273	30,493	47,491	
	100.0%	12.2%	84.9%	9.3%	22.4%	13.0%	15.7%	24.5%	
幸 区	136,400	15,458	118,905	11,564	31,175	17,456	23,079	35,631	
	100.0%	11.3%	87.2%	8.5%	22.9%	12.8%	16.9%	26.1%	
中原区	198,273	20,015	171,985	24,198	59,513	27,022	23,417	37,835	
	100.0%	10.1%	86.7%	12.2%	30.0%	13.6%	11.8%	19.1%	
高津区	182,062	16,819	162,515	21,941	53,737	28,345	27,892	30,600	
	100.0%	9.2%	89.3%	12.1%	29.5%	15.6%	15.3%	16.8%	
宮前区	199,832	17,350	180,402	22,706	60,360	30,898	31,732	34,706	
	100.0%	8.7%	90.3%	11.4%	30.2%	15.5%	15.9%	17.4%	
多摩区	196,485	17,364	175,578	23,949	60,730	29,873	29,311	31,715	
	100.0%	8.8%	89.4%	12.2%	30.9%	15.2%	14.9%	16.1%	
麻生区	142,048	9,993	129,029	15,398	41,032	20,230	27,106	25,263	
	100.0%	7.0%	90.8%	10.8%	28.9%	14.2%	19.1%	17.8%	
全 国	126,697,282	20,266,671	105,075,634	10,034,410	25,012,649	16,205,040	20,832,999	32,990,536	
	100.0%	16.0%	82.9%	7.9%	19.7%	12.8%	16.4%	26.0%	

\*上段は実数、下段が構成比

\*総数に居住期間「不詳」を含む

(国勢調査、『平成16年版川崎市統計データブック』より)

39万人が市外へ流出

区 別	常住人口	流入人口	流出人口	流 入 超過人口	昼 間 人 口	昼 夜 間 人 口 比 率	(平成12年10月1日)	
							平成7年 昼夜間 比率	
川崎市	1,249,029	236,239	388,178	▲ 151,939	1,097,090	87.8	88.8	
市内流動全区		103,214	103,214					
川崎区	193,929	114,669	47,389	67,280	261,209	134.7	140.2	
幸 区	136,400	41,092	54,312	▲ 13,220	123,180	90.3	90.3	
中原区	198,273	59,990	79,580	▲ 19,590	178,683	90.1	91.8	
高津区	182,062	45,793	78,119	▲ 32,326	149,736	82.2	81.6	
宮前区	199,832	23,197	87,116	▲ 63,919	135,913	68.0	66.5	
多摩区	196,485	33,517	84,586	▲ 51,069	145,416	74.0	73.9	
麻生区	142,048	21,195	60,290	▲ 39,095	102,953	72.5	68.5	

(国勢調査、『平成16年版川崎市統計データブック』より)



三枝正孝氏

多くの蓄積がありますし、最近では、ブリ  
ースクールやDVシェルターなどが、少數の  
市民活動団体の活動から公共サービスへと認  
定されてきて、行政施策にもなっている事例  
もあります。またITが市民に浸透すること  
により、行政が情報を独占していた時代と比  
べれば、市民も格段の情報量を持ち、かつ發  
信していくことも可能となつてきており、行  
政の対等な相手となる素地は出来てきたと思  
います。

## 市民活動支援施策の展開

今年度から財團法人かわさき市民活動センターにおいて、新たに市民公益団体への助成事業を始めたところです。この助成方法については、別に詳しく紹介をしておりますのでそちらをご参照いただければと思いますが、学識者、市民活動団体代表者、公募委員で

りうる、という問題があります。行政の政策目的によって、どのような団体を選定対象とするのかも大きく異なってきます。この選定基準の置き方がやはり難しいと思います。指定管理者制度の導入によって、市民活動団体の活動領域が広がり、資金確保につながるという意味では、今回の制度導入はひとつの大きなステップだと思いますが、まだ制度の形

多くの蓄積がありますし、最近ではアリースクールやDVシェルターなどが、少數の市民活動団体の活動から公共サービスへと認定されてきて、行政施策にもなっている事例もあります。またITが市民に浸透することにより、行政が情報を独占していた時代と比べれば、市民も格段の情報量を持ち、かつ発信していくことも可能となつてきており、行政の対等な相手となる素地は出来てきただと思

受け取て代われば損傷主義となるていく傾向があるいは市民の側の負担だけが増えることになります。川崎市内では現在NPO法人の認証を受けている団体が一〇〇団体以上あります。まして、法人格を取得していくとも活動している任意団体や、広く社会福祉法人やボランティア団体、ワーカーズコレクティブなども含めればこの数倍の数になりますけれども実際にこれまでの行政と同等のサービスを提供しようとすれば、組織力も財政力も、とても一般的なセクターとは比較にならないというのが現状

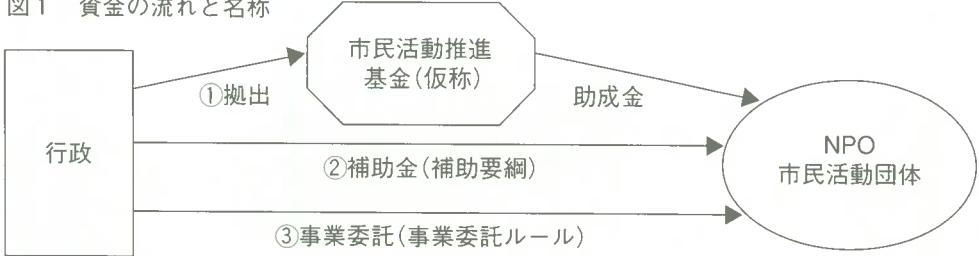
指定管理者と市民活動団体の  
コラボレーション

応が難しい分野やサービスを担うことがで  
きる点ですが、安定して継続したサービスを提  
供しなければならない行政の側から見れば  
それらが不安定要素でもあります。公共サー  
ビスのあり方が大きく変化していくなかで、  
行政からの一方的な外部化だけでは、それを  
受け取つて代わりに提供主体となつていく地

査委員会を構成し、審査基準を設けて、書類審査や公開プレゼンテーションによる審査を点数化し、点数の高い団体を助成対象に決定する、という方法をとっています。また、プレゼンテーション及び活動終了後の報告会を公開することで、透明性を確保するようになります。

**木場田** 今、三枝さんの助成金制度の話で審査基準の話が出ましたが、確かにこの基準をどのように定めていくか、ということは大変難しい問題でもあります。冒頭の指定管理者制度でも同様の問題が生じてきているわけですが、NPO団体とのかかわりでみたとき、どのような課題が実際にあるのでしょうか。三枝 指定管理者の指定を受ける際に、民間事業者では、その業務が利益につながるかどうかが重要な判断基準となります。これがNPO法人にとっては、団体の活動ミッションと施設の管理の目的が合致しているのかどうか、というのが判断基準になります。地域での活動の実践が豊富だからといって、安易に指定管理者として業務を受けてしまうと、存続が立ち行かなくなってしまうこともあります。

図1 資金の流れと名称

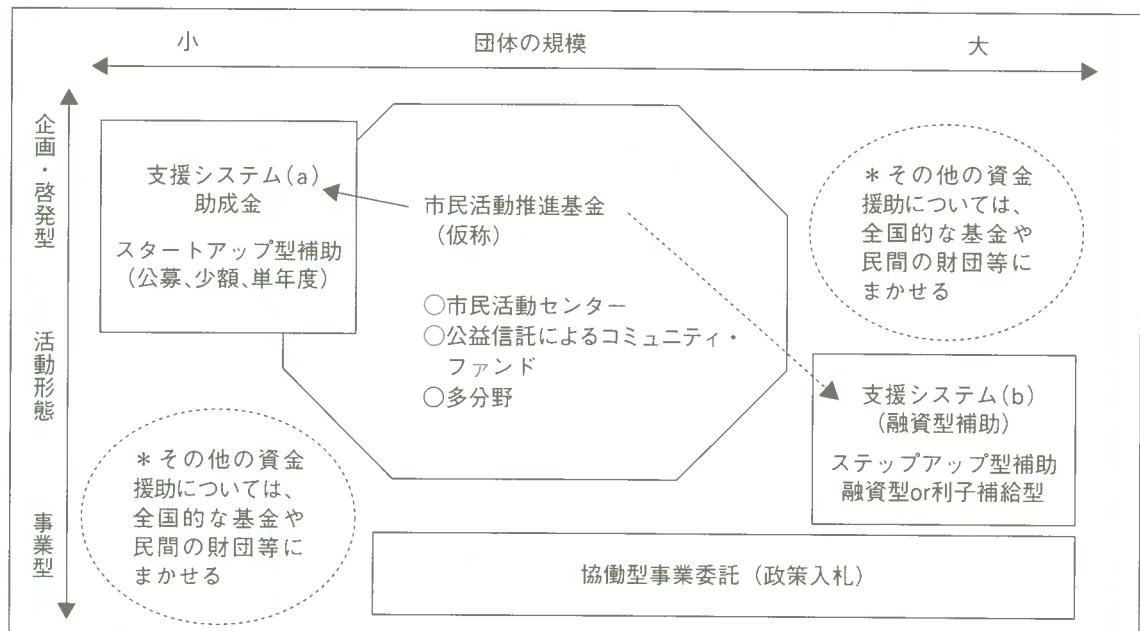


②は行政が補助要綱などに基づき、一定のルールに従って、推進したいと考えている活動に対して資金を提供し、事業実施後に事業報告などを受ける方法です。また、補助金とは異なりますが、基金から補助する方法として、助成金があります。補助金と助成金の違いは実際には明確ではありませんが、本報告では行政からの直接的な支出を補助金、基金を通じての支出を助成金と呼んでいます。

③は、行政が行っている事業や行政が行いたいと考える事業について、市民活動団体と対等な立場でどのような事業を行なうべきかを検討し、市民活動団体に委託して実施してもらうが、行政はその経費を支払うという方法です。以下、それについて、細かく検討してみたいと思います。

がはつきりと見えないなかでは、NPOへのメリットもはつきりしないとも言えます。公の施設として既に設置目的が決定しているなかで受けると、NPOが本来持つミッションが生かせるのかどうかという疑問はあります。したがって、行政側だけでなくNPO側も、継続的かつ一定のサービス供給を行わなければならぬというこの判断基準を明確にしておかないと、単なる公共サービスの下請けと

図2 市民活動推進のための資金支援の概要



(図1・図2とともに、川崎市市民活動推進委員会提言「市民活動の活動資金の確保に向けて」2003年11月より)

なつてしまい、市民社会の成熟、市民活動団体の成熟にはつながっていかないと思います。助成金制度は恒常的に助成を行うものでは

なく、最長でも三年間と、資金確保の支援としては期間を限定したものとなっていることから、事業者が資金をより長期的、恒常的に確保できるような施策を開発していくことが求められていると思います。

木場田 本市では現在、補助・助成金の仕組みを見直ししているところでは、市民活動に関するものについては、従来の団体支援型の補助金から、活動支援型の補助金へと移行できるものの洗い出しをしているところです。かわさき市民活動センターの助成制度も、新年度は市民活動団体の活動を促進していくという観点から予算額を増額し、協働型社会の取り組みとして一層の拡大を図っています。

今もお話をあつたように、民間の力を最大限導入していくためには、同時に市民活動団体に限らず、広く民間の事業者の方々に公共サービスを効果的・効率的に行つていただきための公共サービスの提供手法について、多角的に検討することが必要です。そのひとつに、委託契約制度の見直しがあります。従来 地方自治法では、契約の際、最低価格者と契約することが原則でしたが、平成二年二月に地方自治法施行令（第一六七条の一〇の二）が改正され、総合評価競争入札により契約を締結

することができることになりました。これにより、委託元である自治体の政策目標を、より委託事業に反映させることができるようになりました。

本市でも、平成一五年度に大学教授、弁護士等の外部委員八人により入札制度改革に関する検討委員会を設けて、平成一六年一月に入札・契約制度の今後の方向性についての答申をいただいております。この取り組みについて、渡辺主幹のほうからご説明をお願いします。



渡辺元久氏

### 入札制度改革の取り組みと 総合評価型競争入札

渡辺 まず、入札・契約制度の原則についてですが、検討委員会の設置目的は、入札・契約制度の公正性、透明性、競争性の向上を検討していくことでした。検討委員会では、一般競争入札を原則とともに、品質が確保できる制度について検討をいただき、検

前公表などにより、入札の公正性、透明性、競争性の向上は図れたと考えています。後者の品質と価格の考慮については、具体的な入札・契約方法として総合評価型競争入札、V-E方式、C-M方式、プロボーザル方式、コンペ方式などがありますが、入札方法、契約履行状況の監督、検査体制、評価方法等について、今後検討していく必要があります。

今盛んにとりあげられている総合評価型競争入札についてですが、これまでの最低価格を入札した事業者と契約するという原則に対し、自治法施行令の改正で、その例外として新たに導入されたものです。価格のみを落札基準とする入札では、発注者の設計が標準的な設計であることから、品質も標準的な出来でよいとされていましたが、総合評価型競争入札では、民間の技術力を利用することにより、同じ価格で、標準以上の品質を求めることができるようになります。また、価格だけでなくその他自治体が求める政策条件に則して、委託先を選定できるようになります。

ただし、総合評価型競争入札の実施にあたってはいくつかの課題があります。一つは、あらかじめ評価基準を定め、公表しなければならない、ということです。評価基準には公平性、適正性が求められ、その評価には公正

討委員会の提言では、「求められている良質のサービスをより効率的に、従つてより小さな行政コストで実現する制度とすることが求められなければならない。」という指摘をいたしました。財政局契約課で行う入札は、從来大部分が指名競争入札でしたが、検討委員会の提言を受け、三千万円以上の工事については一般競争入札を拡大実施し、委託、物品調達については一千万円以上を一般競争入札としました。このほか、工事の予定価格の事前公表などにより、入札の公正性、透明性、競争性の向上は図れたと考えています。後者の品質と価格の考慮については、具体的な入札・契約方法として総合評価型競争入札、V-E方式、C-M方式、プロボーザル方式、コンペ方式などがありますが、入札方法、契約履行状況の監督、検査体制、評価方法等について、今後検討していく必要があります。

木場田 このまで入札とすると、建物をつくるための一定の基準や素材などの仕様を決めて、価格で競争するという割り切りでしたが、今後の公共サービスの流れの変化を考えたときに、指定管理者制度をはじめ、PFI方式など、施設建設と管理運営を通して民間にまかせる契約手法が可能になるなど、今までの尺度で測れないものについても契約を結ばなければならなくなってきたという背景があります。しかし、価格以外の条件は何か、といふことになると非常に難しく、これをあいまいにしておくと「市の政策目的にかなう」という、大雑把なくくりの中での結果的に市にとって都合のよいところに委託されてしまうという危険性もでてくる恐れもあるのではないか。

性、透明性が求められます。また、評価のための審査委員会を設置しなければならず、外部の学識者二人の意見を聴かなければなりません。先ほどから課題として出てきている選定基準の問題は、やはり大きなものだと思います。

今後は、総合評価型競争入札について実際の契約方法を検討していきたいと考えていますが、案件としてもなかなか出てこず、本市での実績は現在のところはまだありません。

国では国土交通省が主導的に公共工事で多く採用しているほか、従来から電子情報システム開発で実施されています。総合評価型入札の課題は、公正性が求められるなかでその条件設定をどうするかということです。いろいろな事業で求める条件も変わってきますが、品質だけを考えたものもあれば、地域貢献などのような品質に関係ないものもありうる。

このような条件設定を課題に応じてどう定めるかが今後の検討課題でしょう。

木場田 これまで入札とすると、建物をつくるための一定の基準や素材などの仕様を決めて、価格で競争するという割り切りでしたが、今後の公共サービスの流れの変化を考えたときに、指定管理者制度をはじめ、PFI方式など、施設建設と管理運営を通して民間にまかせる契約手法が可能になるなど、今までの尺度で測れないものについても契約を結ばなければならなくなってきたという背景があります。しかし、価格以外の条件は何か、といふことになると非常に難しく、これをあいまいにしておくと「市の政策目的にかなう」という、大雑把なくくりの中での結果的に市にとって都合のよいところに委託されてしまうという危険性もでてくる恐れもあるのではないか。

## 「政策入札」と評価基準

渡辺 発注者である自治体が事業者に対し、市の施策に沿うよう誘導する方法として、契約を利用する方が検討されています。しかし、契約の主目的は業務の履行であって、業務の履行が損なわれない範囲で利用されなければなりません。また、いわゆる「政策入札」を実施する場合に付ける条件は、価格、品質以外のものであり、従来の入札に付す条件とは別の発想となることから、新たな事業手法と呼ぶべきものかと思います。

「政策入札」は、市の施策に合致する業者を選定条件とすることから、施策の正当性、合理性、妥当性が重要になります。価格、品質以外の要素を重視して契約者を選定することについては、従来と異なる基準となりますから、その必要性について市民（議会）に周知する必要が出てきますし、本市としても、従来と異なる基準により契約者を選定することを公式に表明することが必要となります。ですから、市としての方針を確立しなければならない、ということになるわけです。

評価基準を考えた場合、多様な評価項目が想定されますが、一つの案件についてそれらの全てを評価対象とすることは、実務上は現実的ではありません。また、どのような事業を対象とすべきなのか、という問題もあります。評価項目として想定されるものについてはあることとから、公正な評価をどう行うかについての検討を行う必要があります。

また、NPO等を受託者として想定する契約は、価格や品質だけではなく、事業目的に適合した契約者を選定しようとしています。

委託対象の事業目的がNPO等の活動目的と適しているとしても、事業が民間事業者と競合するものである場合、受託者の選定は、公正性、透明性が求められます。NPOの優位性を客観的に評価しなければならないわけです。このように、「政策入札」を実際に導入するにあたっては、まだまだ整理しなければならない課題はたくさんあると思います。

## 従来型行政管理と新しい管理方式

武藤 指定管理者制度と市民活動の推進、入札改革の話が出てきましたが、どれも従来型の行政管理の発想では捉えられなかつた新しい問題と思われます。公共施設は民間施設とは異なり、公務員か公務員に準じるもののがその施設の利用目的から外れないようにつかりと管理すべきものという考え方が従来の発想だったと思うのですが、それが民間企業を含めた団体に委ねることができるということになりました。新しい制度は過去の反省の上に成り立つものだと思いますが、指定管理者制度については従来の反省点が見えないまま、規制緩和を行つたように感じています。従来の管理制度のどこに問題があつたのかをもつと明確にしないと、新しい制度を導入しても従来の問題を引き継いでしまうように思われます。すなわち、国の役所の縦割りに限定されていましたことやその管理が中央集権的に決められていましたことなどの弊害を再確認し、公設施を市民の利用という観点から再編することが必要なのです。単に民間企業が管理すればよくなるというものではありません。

その意味では、管理経費を削減すればよいという問題ではありません。民間企業が管理すれば安くなるというのは、多くの場合、人件費の問題ですが、公務員制度が相対的に高コスト化したことは事実としても、民間企業の人事方式が優れているのかというとそうでなく、パート化などの人件費圧縮の手法を徹底していることに求められます。しかしながら、一部の人件費の抑制という観点から公共サービスの永続性・安定性という観点から問題が予測されます。NPM的な効率化の推進だけではなく、公共サービスの目的は何かという観点から新しい管理手法を考える必要があるのではないか。

## 競争原理から政策的価値の競争、「政策入札」へ

また、そのことは、競争の意味を考え直すことにも通じていきます。従来の競争は、価格競争でした。競争といえば、価格の競争であつて、価格絶対主義とも呼べるほどに価格が重視されていました。しかしながら、私たちが日常生活の中で大切にしているものは、価格よりも安全であるとか、環境にやさしいとか、障害者にも配慮があることなど、価格以上の価値がたくさんあります。こうした価値は、政策目的として追求されていますので、政策的価値と呼ぶことができます。価格競争から政策的価値の競争へと転換することが必要なのだと感じています。

川崎市も入札改革に取り組んでおられます  
が、談合という違法行為が蔓延しているため、

その防止のための対策に追われているのが一般的な自治体の現状です。違法行為の排除、すなわちコンプライアンスの確保という問題ですが、その実現はなかなか難しい状況があります。談合にかかる業者を排除するという方法から、むしろ発想を逆転し、政策目的となる価値を積極的に追求している事業者を優遇する方法に転換したらどうでしょうか。「政策入札」という言葉には、政策的価値を入れの基準にするという意味と、入札という手続きを政策手段にするという二つの意味を込めています。政策的価値をどのように客観化するかなど、課題はあります。価格だけの入札から複合的な社会的価値を判断する入札へと転換されていくことを期待しています。

### 自治体の役割、自治体職員の役割

民間企業が社会的価値を追求することは社会貢献として先進的な企業では取り組まれつあります。企業のこうした活動を評価して、それを入札制度の中に取り込んでいくということは、発注者の側の問題となります。すなわち、自治体の役割となります。自治体の役割だということは、自治体職員が制度開発をしなければならないという意味になります。

## いま何が問われているか。 支援、連携、評価と選定

3

ついで、小金井さん、佐々木さんから、そしてそれを受けた新しい公共サービスの提供をめぐる手法の可能性を三枝さん、渡辺さんから伺つきました。また、武藤先生からは新たな公共管理の手法としての入札改革のお話や、それを担う人材についての幅広いご指摘をいただきました。

三枝 今後も市民活動支援は基本的には、民間支援組織であるかわさき市民活動センターを通してやっていくようになります。ただし、市民活動団体等についてはかわさき市民活動センターにおける利用登録団体としてのとらえ方にとどまつていてことから、市民活動の状況を十分把握しきれないという課題があります。したがつて、どのような支援が求められているかが明確ではなく、既存の支援施策の効果を測ることも困難であるのが現状です。印象としては、まだ支援の効果は小さいものであると感じています。

また、市民活動団体をどこまで支援していくか、というのも課題です。助成金制度は三年で打ち切りのサンセット方式ですが、全市的には恒常的に出している補助金もあります。そういうものをどう整理し、どの段階まで支援していくのかという課題があります。見方によつては行政の支援なしに自立して活動しているところの方がよくやつていると思われているところもありますし、あるいは助成など受けずに自分たちの活動で自立していくたい、という団体もあるでしょう。こうしたことから、団体の発展段階に応じて支援方法



木場田文夫氏

### 市民活動支援のこれから

型競争入札など、行政が何を民間に求めていくのか、その評価基準をどう設定するのかをより明確にさせたいと思います。皆さん議論から、最終的には、これから自治体職員のあり方、自治体の進むべき方向性について議論をいただきたいと思います。

まず三枝さんから、今市民活動団体とどうつきあつて、どういう状況にあるか、どういうことが課題かをお話ください。

を変えながら、どのような目的で支援を行います。

また、当然のことですが、行政にとって、市民活動団体は単なる支援の対象として存在するのではなく、同時に協働のパートナーとしての存在もあるわけです。ですから、財政的支援においても、支援する側、される側といつた固定的な構図の中で向き合うだけではなく、限られた社会資源を、公的セクターから市民セクターにシフトさせ、そして豊かな市民社会を育みながら、市民による公共管理の領域を拡大していくのだという構想とともに抱きながら、やりとりを重ねていくという姿勢も求められていると思います。

### 市民参加の拡大とネットワーク形成

佐々木 私の問題意識としては、民間委託だけではなく、新しい公共管理の取り組みが、地域福祉も含めたまちづくりを、いかに効果的に進めることができるか、ということになります。地域福祉の推進については大きく言つて、①市民参加の拡大をどう図るか、②地域における連携と協働をどう強化するのか、という二点が中心的な課題だと思います。

まず、地域福祉において市民参加を拡大する意義について、また、その拡大はどうしたら実現できるのか、という問題です。地域の現状についての大きな変化のままで、社会の成熟化とも関連しますが、介護保険や支援制度などで在宅福祉サービスが充実し、在宅で暮らせるシステムが整つてしまっているという現状です。これはいわゆる福祉施設での生活とは全く異なります。施設は、通所施設も含めて、主として専門的サービスで完結し、地域との接点はほとんどない場合

があります。しかし、在宅で暮らすといったときには、専門的サービスのみに頼るだけでなく、まず自助があり、身近に相談体制があり、見守りと緊急時にかけつけてくれる人がいることがあってはじめて機能します。家族・親族の相互扶助機能が弱まっている現在、地域で機能する福祉システムをどう作つたらよいかという課題になります。二つ目には、高齢化、核家族化の進行の中で、子育て支援のようないくつかの問題が浮上してきました。地域課題が多様化しているとき、行政の画一的サービスではうまく解決できない、また営利事業者も少数ニーズにこたえきれないといったとき、地域への志をもつたボランティア団体や、NPO等が、機敏にきめ細かなサービスで対応できる範囲が広がつてきているということがあります。これらの地域での新しい福祉への取り組みを確認しておく必要があります。

市民参加の拡大と福祉のネットワークづくりについては、いろいろな課題があると思います。地域には大きいくらい、ボランティア、NPOなどの自主的かつテーマ別、縦型に組織された団体と、町内会・自治会、民生委員、保護司、地区社会協議会など、地域を代表し横断的に組織された団体と、二つの地域福祉を推進する市民活動団体があります。これらの市民活動団体が、それぞれ縦横の特色を認め合い、協力し合えば大きな力を發揮しますが、実際はまだまだ課題が多い状況だと思います。市民参加の拡大については、参加している実数は増えていますが、地域での広がりでみると、ボランティアやNPO等の市民活動団体はまだ点としての存在として見られています。実状があると思います。しかし一方で、地域の代表団体は、役員の高齢化、組織率低下という問題を抱えていますし、社会的に定年

の延長が進んでいて、女性の就労が増えていながらで、地域福祉の比較的若い層の担い手が減少している現状があります。これらの現状をきちっと認識した上で、行政、市民活動団体が協働して、市民が自主的に地域活動に参加できる環境を整備するとともに、福祉ネットワークをつくり、また、担い手としての人材養成を推進していくことが必要だと思います。現在、地域において、福祉の推進役を担う社会福祉協議会と、ボランティアの育成、ネットワークづくりを行うかわさき市民活動センターは、当然のように協力・連携していますが、もっと一体となつてこの目標を明確にしていく体制が必要なのではないかと思います。

同時に、行政の役割の再考も必要です。地域福祉において行政の役割は、今まで事業的なヒト・モノ・カネという直接的援助が大きかったのですが、これだけでなく、役所としての強いところ、例えば情報が集中しますから、そのような情報を集約し整理して、公開し発信していくことがあります。また、市が関わることで市民活動がより市民に認知されることもあります。市民活動団体は、市が協働のコーディネートをすることに、強い期待を抱いている場合も多くあります。また福祉人材、地域福祉コーディネーターの養成などを含め、行政が引っ張っていくのではなく、いろいろな手法で市民活動をバックアップしていく、という行政の役割、新しいリーダーシップを構築していくことが必要だと思います。

木場田 先ほど佐々木さんの説明のなかで、地域での在宅介護の制度が整いつつあるという話でしたが、それは本当にそうでしょうか。また、介護保険制度と地域での支え会いの関

係はどう整理したらよいでしょう。

## 制度的サービス提供の限界

### 市民活動団体と行政のサポート

#### 地域コミュニティにおける 多様な市民活動団体の連携

討していく必要があると思います。

佐々木 現実にそういうサービスや力が、地域に提供されてきていると思います。介護保険制度の最も大事なインパクトが、そこにあります。在宅で暮らせるという状況になつてきているのは事実ですし、実際ホームヘルパーなどの介護事業者やケアマネジャーの数も当初の想定を上回つて増えています。

介護保険等の在宅の制度だけでは地域における福祉システムは完結しません。制度的な専門的サービスに加えて、自助、まず自分が暮らしを管理することがあり、次に身近に相談体制があることが重要です。精神的な安心があつて、バランスよくサービスを活用すること。また、まさかのときや、ちょっとと一時的に弱つたときに対応できること。これらを制度の枠内のサービスでやろうとする、恒常的で無駄なサービスが発生することになります。行政による制度的サービス提供は、多らす、常に人員を配置してサービスを提供できる状況にしておかなければなりません。しかし、地域を軸足とした市民活動団体は、必要に応じて臨機応変に対応することが可能であります。こうした地域における取り組みが、在宅で暮らせるようになる環境をつくつていきます。今後さらに、地域の取り組みが重要ななると思います。財政危機の中で地域の問題を解決し住みよい地域をつくつていくことと、成熟した社会の中でどうしたら効果的な行政ができるのかは、実は、表裏の関係なのだと思いますし、こうした点で議論を深めることが重要と思います。

木場田 これまでには介護サービスが公的主体によってのみ提供され、施設と地域との間が断絶していたのが、介護を受ける人たちが地域のなかで安心して暮らしていけるよう、住宅サービスへの切り替えが始まつた。地域で幸運に生きるには、行政サービスにはなじまないようなものを地域で支えあうということが重要だ、ということですね。福祉の分野における地域と、地域の果たすべき役割について、ずいぶんと深い話になつてきました。そうすると、ボランティア、市民事業者、NPOは地域でどのような役割を期待されていて、また行政はどのようなサポートができるのでしようか。皆さんのご意見をお聞かせください。

佐々木 先ほども申し上げましたが、地域福祉を推進するためには、まずは市民参加そのものを大きくする、ということが重要です。市民活動自体を大きくしないと次につながらない。例えば、社会福祉協議会も市民活動センターもボランティア支援を行つていますが、また実感としては、社会福祉協議会は、地縁・地域代表団体中心、市民活動センターは、環境・まちづくりなどの自主的な市民活動団体中心、という住み分けになつてゐるようになります。これら從来からの関係を大事にしながらも、自主的な市民活動をどのように大きくし、またお互いにどう理解しあうのか。これらの理解が進んでいないのではないかと思ひます。この二つの志向性を持つ市民活動団体同士が有効に地域課題につながつていくには、中間支援組織として、そして行政としてどう支援していくのかについてもあわせて検

木場田 NPO法人も指定管理を受けられるなど、市民活動団体がより地域で公共サービスの担い手として積極的に活動できるような土台は整いつつあるけれども、実際に地域社会の中では、貴重な動きだけれどまだ点としての存在としか考えられない、という現状は確かにあります。また、地域の活動とテーマ型の活動も対立的に捉えられたりもしますが、相互に活発に連携しあうこと、これがからの地域における市民活動の高まりには不可欠でしょう。

三枝 市民活動の特色は、例えばニーズにいち早く対応していること、サービス受け手と目線が近い人がサービスを提供していること、少人数への対応も得意であることなどであり、相対的に質の高いサービスを提供できます。一方地縁団体の特色は、地域と行政をつなげる役割を担つてきたという実績があります。また市域をくまなくカバーしており、川崎市では世帯の約七割が町内会・自治会に加入しているという現状もあります。しかも構成員は住民として自分が住んでいる地域への責任感もあります。したがつて地域コミュニティで両者がいかに連携していくかが確かに重要なと思います。そしてそれらを結びつけていく仕組みを用意していくのが行政の役割であると思います。

木場田 両者が互いを刺激し合つて活動を活発にしていくのが今後の地域力のエンパワーメントの方向性として確かにあります。そして行政として地域の活動のなかからテーマを見つけていく市民の取り組みというのは川崎市のなかでも

数多くあると思います。例えば川崎区のまちづくりクラブでは、町内会をベースにまちづくりを推進するまちづくりクラブを組織し、まちの課題解決に取り組んでいますし、多摩区の三田では、やはり町内会・自治会とNPO法人とが協力しながら市と協働して三田地区の地域福祉計画の策定に取り組んできた実績があります。

**佐々木** 三田地区の取り組みは、ミニディサービスの活動から始まつて、現在は三田地区全体のまちづくりの取り組みにまで広がっています。しかしその過程では、地域代表団体や自主的な市民活動団体の間で、いろいろな食い違いもあり、何度も話し合い、実践を重ね経験し合いながら、お互いに信頼関係をつくってきたと聞いています。町内会・自治会の役員の仕事や民生委員の仕事は非常に大変であり、地域全体の高齢化が進み、積極的に活動している層も高齢化している一方で、いわゆるサラリーマン的な仕事に就いていては、町内会や民生委員等の活動はできないという状況があります。新たなテーマ型の自主的活動を行う市民層に対して、地域を支えてくれることはありがたいが、実際は必ずしも地域に密着した公益活動を行っていない、とする各種の市民活動への支援施策もあるけれども、地域の実状を見たうえでどうしたらいいかと考えていく必要があるのではないかと思います。ただ基本は参加する人を増やし、実状を知った上で、地域での活動の経過や文化の違いと一緒に活動することで認識し、変わるべきいいと思います。私たちを取り巻く社会が変わっていくなかで、日常が忙しくても、他分野の取り組みや他者への理解への地道な努力をするべきだと思いますし、その仕

事を、社会福祉協議会と市民活動センターが互いに補完しあいながら担い、行政が側面から支えていくところに私たちの役割があると思うのです。

### 指定管理者制度と行政の公的責任

**小金井** 指定管理者を地域の方々にお願いするということはあるでしょうが、例えば、地域のNPO等が指定管理者に指定された場合に、途中で目的が違うとかということで投げ出されてしまつては困ります。管理していただけのは公の施設ですので、行政としては指定管理者に安定的に施設を管理していただき、併せて住民サービスの向上とコストの縮減を図つていただく必要があります。行政が公的責任をきちんと果たさなければいけない部分と、地域主体で取り組んでもらわなければならぬ部分とを、どうバランスよく組み合わせてきちんととした管理をしていただくかが非常に重要なポイントになるのですが、そのバランスの基準がない。新たな公共サービスの提供のあり方を考えると、結局はその問題に行き着くのではないかでしょうか。

### 分離するソフトなサービスと施設型サービス

**佐々木** これまで、市が社会福祉法人や出資法人に職員を派遣し、委託料や補助金を支出する、というやり方が一般的で、行政、委託団体、補助団体、その他の団体と、公共サービスの提供と地域への支援を合わせた一連の枠組みが整理されていました。しかしながら、指定管理制度はこれとは異なり、施設福祉型の公共サービスの管理に集中し、多くの場合、市民参加の拠点としての役割を併せ持

住民組織状況一覧表（平成16年度）

区名	団体数	総世帯数 H16.4.1 (A)	団体加入世帯数 (B)	加入率 (B/A)	平均加入世帯数	規模別団体数（加入世帯数ランク別団体数）					
						100世帯まで	101～500	501～1,000	1,001～1,500	1,501～2,000	2,001世帯以上
川崎区	92	93,463	68,388	73.2%	743	5	23	45	13	4	2
幸 区	64	61,868	47,186	76.3%	737	1	19	26	16	1	1
中原区	77	100,858	77,082	76.4%	1,001	6	12	27	18	9	5
高津区	103	88,155	60,562	68.7%	588	18	44	22	11	3	5
宮前区	71	82,972	55,316	66.7%	779	16	29	13	3	2	8
多摩区	109	93,934	60,102	64.0%	551	48	29	16	10	1	5
麻生区	115	60,874	42,156	69.3%	367	44	44	18	5	2	2
全市計	631	582,124	410,792	70.6%	651	138	200	167	76	22	28
						21.9%	31.7%	26.5%	12.0%	3.5%	4.4%
前年度	625	571,529	408,493	71.5%	654	137	198	165	73	24	28
						21.9%	31.7%	26.4%	11.7%	3.8%	4.5%

つことは困難になるといえるかもしれません。これからは、人やお金が、施設と分離していくというのが公共サービスのあり方の方向性なのではないでしょうか。実際、公共サービスの領域は広がり、多様化しています。ソットとしての公共サービスと施設型サービスの提供が混在し、地域支援というものがそれに対してどう機能していくのか、別々にネットワーク型でこのシステムを地域でどう動かしていくかが問われていると思います。

**小金井** その意味では、指定管理者制度の枠組みの中では、地域の事業と結びついて、新たな公共の手法として展開していくのは、まだ一部分の分野に過ぎないのかもしれません。

現在の法の定めなかでは、業務の範囲を超えたところまで指定管理者にやつてもらうというのは別の問題です。例えば保育園事業では、業務に関して細かな仕様を詰めていかなければならず、管理運営とあわせて地域の課題も解決するなどといふあいまいなかたちでは、業務の範囲を定めることはできません。

### 指定管理者制度と選定基準のあり方

**木場田** これから指定管理者制度を導入していくなかでは、たとえばわくわくプラザや市民活動団体の交流の場の管理・運営など、施設の設置目的と市民活動団体の活動目的が一致している場合には、本市でも地域の団体や市民活動団体に管理運営をお願いすることは十分可能性としてはありうるのではないでしようか。

実際に公共サービス提供の手法が変わることでいく流れのなかで、この指定管理者制度を含め、先ほどからみなさんの話の中でも出ている、選定基準の問題がやはり一番大きな問題で、市はどういう目的をもつて市民にその施設を使ってもらいたいのかの基準を明確にすることが大事なのではないでしょうか。

**小金井** 公の施設については設置目的がありますので、その目的を達成するためには市が直営で行うべきか、指定管理者制度を導入すべきか、施設の目的や態様などの視点から現在各局に検討をお願いしているところです。川崎市では、原則として指定管理者を限定せず、公募することにしています。地域住民

に政策的に公の施設を管理していただきたいと思えば、評価項目でその点を高く評価することは可能ですが、これについては、他の自治体では現在委託をしている団体にそのまま指定管理者制度導入後も一定期間管理させることを、条例で定めているところもあります。

**木場田** 施設の設置目的の検討にあらためて入ったというご説明でしたが、それだけで設置目的が見直されたが、それだけで設定はないかと思います。例えばブルの施設管理を考えた場合、何を指定管理者の業務とするかは従来の事業の委託内容がひとつつの基準となるわけですが、そもそもその際に、それまで行っていた事業内容を維持することが指定管理の大前提としてあるのか、それとも違うポイントに重点をおくのか、実際にやつてみると、この選定基準がひとつの基準になります。今までは公の施設の条例を設けて個別に開館時間、サービス内容を決めていたのが、指定管理者に任せると段階でその内容を自由化すると、施設によって仕様内容に差も出てきます。また、医療サービスでは何が品質とされるのか、どのようなものさしで品質を測るのか難しい。これらをどう判断して効率性を求めるかが指定管理者制度の大きな課題かと思います。結局、完璧なものはありえませんから、選定基準を細かく設けて品質を確保していく必要がある。

**小金井** 現在はその選定過程について情報の公開のやり方を検討しているところです。

**木場田** そこを担保するための試みが必要でしょう。指定管理者の決定は、最低限事業局の選定委員会を経たものを、さらに財政局などの関連局がチェックし、あるいは専門的な第三者の委員会が見るようになります。最終的には議会の議決を得なければなりませんから、

公開性はもちろん担保されています。ただ、議会の関与を受けることは、選定過程の透明性を高めることになりますが、そのことは、

一方で別の権力の影響を受ける可能性もあるとの指摘もあります。官が公共サービスを独占していたときには、特に必要なかった配慮が、サービス提供の外部化に伴つて必要になつたり、あるいはより細かな選定基準の設定が求められたりすると言えます。

選定過程の問題と、選定後の管理運営が適正に行われるのかどうかの問題にやはり議論が戻ってきました。もちろん適正管理ができる、という前提で外部化を行うわけですが、この施設の管理・運営の進行管理について、市は具体的にどう関与できるのでしょうか。

**小金井** 指定管理者を指定した後、市と指定管理者の間で細目的な事項を定めた協定書を結ぶことになりますので、その中で管理状況を随時報告させたり、管理業務に関して監督又は検査を行い、指示することができるようになります。公の施設を安定的に管理するためには常に監視、指導をしていく必要があると考えています。病院などの場合は住民によるモニタリングなども有効かと思います。現段階では、各自治体のよい事例も参考にしながら、同時に監視、指導をしていく必要があると考えています。病院などの場合は住民によるモニタリングなども有効かと思われます。現段階では、本市の制度へ取り込んでいく必要があると思っています。

**木場田** 今後、モニタリングをどう協定書のなかに盛り込んでいくのか、この点は大きな問題点だと思います。手続き論としては、議会の議決が必要になつてくるので、これまで

の委託契約と比べると外部化のハードルは高くなっていますが、指定管理者制度では、一般的に指定期間が三年から五年と長期になるため、いかに政策目的に合致するように管理できる民間の力の導入を担保するのかが大きな問題でしょう。そうすると、長期間にわたって安心して地域の住民が利用できる施設を管理するには、将来的に考えると、いかに地域の住民の皆さんの参加を得るか、その機会を広げるかが重要ですね。

小金井 まず、地域施設の場合、先ほどもご説明したように、管理者の指定について、例えば社会福祉法人でなければいけないなどの一定の条件を条例で定めることはできますが、現時点では管理者の公募を考えているので、原則として応募できる事業者等を排除することはありません。今後地域がますます成熟し、十分力のある市民活動団体が育つてくれれば、ゆくゆくは地域主体で活動を行っている団体へ指定するということも出てくるでしょう。

また、評価項目において、地域性に比重を置いて指定対象団体の差別化を図ることも考えられます。しかし現行では、地域主体とするかどうかは事業内容を熟知している所管局の主体的な判断におまかせしようと考えています。仙台市は現在管理を委託している法人を指定管理者としていますし、横浜市でも施設によっては特定の団体を指定管理者として指定しています。そういう意味では、川崎市は、地域や分野の特性にあわせて、フリーハンドで制度を導入していくるという可能性を持つっています。

木場田 いまのところはまだほとんどそのような事例は全国の自治体でもないようですが、差別化を図ることは十分可能かと思います。政策目的をいかすためには、単に効率性を追

求するのではなく、地域社会の要請を受けた上でどのような施設の管理を行っていくかを考えていかなければならぬし、またどのような手法を用い、どのような協働体制をもつて地域で公共サービスを提供していくのかについても、同様に考えていかなければならぬと思います。

うな手法を用い、どのような協働体制をもつて地域で公共サービスを提供していくのかについても、同様に考えていかなければならぬと思います。

地域での市民参加のイメージをさらに具体化できればと思っています。

#### 協働のひとつの形、あいまいな公共

### 4 まとめ――

## 新たなる 公共管理への展望

木場田 さて、長時間にわたりお忙しいところ、みなさんにこれから公共サービスのあり方について、率直なご意見をうかがつてまいりました。最後に、座談会を通じてどのようにことを感じられたか、一言ずつお願ひします。

佐々木 新しい公共サービスのあり方、地域での協働のあり方も変わることとは分かれますが、具体的にどう変わるか、というイメージがまだ漠然としています。現在の公共をめぐる大きな流れのなかで、地域福祉を取りあげたとき、市民活動団体に対する中間支援組織としての社会福祉協議会と在宅福祉公社の機能を一本化し、全市的な取り組みを推進していくこうとしています。同時に、市民活動センターとの役割分担もつめていきながら、

#### 中間支援組織としての機能拡充

#### 施設管理の効率化と サービスの質的向上

小金井 行政サービスの外部化が進むなかで、その一つの手法として指定管理者制度が導入されました。しかし、他都市も含め試行錯誤の状態です。所管局とともに検討を行い、指定管理者制度の導入を進めていきたいと思いますが、その際、施設管理の効率化と地域におけるサービスの質の向上を両立させ、また地域の主体性を尊重していけるような指定管理者を、いかに適切に選定するか、今後の大きな課題であることを再認識しました。

## 求められる契約の公正性、透明性

渡辺 事業委託として考えたとき、市民活動、NPOの活動に対する財政的支援と、指定管理者制度等の公共部門の民間委託とは異なるものだと思います。市民活動等への支援は、その活動が市の目的に沿うものであることから、その活動に対しても支援するということだけ思うのですが、行政サービスを事業委託する場合は、その事業を実施するのに適した者を選定し、業務を委託するということになるわけです。事業者を選定する条件についても、適正な設定が求められます、その条件設定が難しいと思います。また、そこには契約としての公正性、透明性が求められなければならぬと思います。今後はこの課題についての検討も行つていきたいと考えています。

## 協働型事業委託、市民提案型の協働事業の可能性

武藤 座談会を通じて、川崎市の現状がよくわかる説明と議論が行われ、大変勉強になりました。私は市民活動推進委員会の委員長を務めさせていただいておりますが、今日の話のなかでは関係しないものがないほど、重要な委員会であると再認識しました。例えば、市民活動の支援方法とその限度・限界、行政と企業と市民との協働の推進、公的責任の確保と行政の役割などの論点は、まさに委員会で議論していることです。指定管理者制度の運用と選定基準の問題は、市民活動・NPOの評価に通じる問題ですので、今年中に委員会としての意見をまとめたいと考えています。一見、技術的な問題のようですが、実は本質にかかわる重要な問題として捉えています。

最後に、市民参加の拡大という点に触れておきたいと思います。一九六〇年代から市民参加の必要性が指摘されてきましたが、かつては行政の意思決定に関する市民の参加に重点が置かれてきました。今日では、行政のP-DCAのすべての段階で市民参加が議論されていると考えられます。また、指定管理者制度に見られるように、パートタイム参加からフルタイム参加までの幅広い多様な参加が議論され実行されつつあります。公共サービスの行政による独占はもはや過去のものとなり、市民・企業・行政の協働による公共サービスの充実が求められ、部分的に実現されてきています。こうした流れの中で、行政が直営で行つていることをどのように協働の対象とするかという論点が浮かび上がってきますし、市民が独自に行つていてることに行政・行政職員の参加を求めるということも考えられます。前者については、協働型事業委託という考え方を実現することが必要でしようし、後者については市民提案型の協働事業をどのように実現するかという問題になります。とすれば、企業が行つていて公共的活動に市民や行政がどのように参加するのかという論点も出てきます。既に実行されている部分もありますので、今後の動きを見守りたいと思います。

## 市民協働社会へのスケッチ

木場田 どうもみなさん、ありがとうございます。本日の議論の内容は、公共サービスをめぐる時代の流れは、指定管理者制度の導入によつても明らかなように、公の施設の管理は行政にしかできないという時代が終わり、公共サービスの担い手が実は官の独占事項ではなく、むしろ民間へ任せた方が効果的で市

民の受益が大きいのだ、という秘密の扉が開いたのだ、そういう時代に入ったのだ、ということをきちんと認識する必要があるということだつたと思います。この流れは、決して行政の役割を排除し、あるいは行政の責任を放棄するものではなく、われわれ自治体職員にとつても、自ら効率的かつ効果的なサービスを提供する主体として常に磨きあげていく時代になつたのだ、ということを改めて明確にしているのだと思います。

また、地域課題への取り組みについても、市民活動団体の存在の重要性は、地縁型、テーマ型を含め非常に高く、また活性化の必要も疑いようがありません。福祉分野でも施設から在宅への流れのなかで、制度的整備とともに、地域のなかで互いに支えていく仕組みも同時につくられてきました。これは今後福祉の分野にとどまらず、どの分野においてもこれから行政の重要な目的になつてくるということを自覚しなければならないと思います。

その際の行政職員の役割は、直接施設をつくり管理をしていく、というこれまで慣れ親しんだものではなく、むしろこれからは、コーディネーター的な役割を演じながら、地域社会のなかでの支えあいの仕組みをつくり、しかもそれを地域の中で市民とともに創つていかなければならないということではないかと思います。そういう課題を避けて通れない時代に私たちはきているのだと思います。地域の課題に目をそむけずに、市民と一緒に市民協働社会を創っていく、ということが必要なのだということを改めて認識しました。

本日は大変有意義な時間をみなさんと共有できました。本当にありがとうございました。

# 民間化の動向と委託契約手法の変容 日本におけるPFIと指定管理者制度を中心として

東海大学政治経済学部教授

前田成東

## はじめに

社会環境の変化にともない、住民が行政に充足を期待する行政需要は常に変化する。その需要は多様化し、量的には拡大傾向にある。しかしながら一方で、継続する行政改革における要請は、行政組織の規模、公務員の数、サービスの範囲等を縮小することに主眼を置いている。自治体レベルでこのことを考えれば、サービス供給の仕組みに関与しながらも、直接的に供給する分野を限定していくことが求められることになる。このことは、その是非はともかく、一連の行政改革の流れをみれば明らかである。

ここ数十年、行政改革は各国の重要な政策課題であり続けてきた。その際に、改革の理論的背景としてしばしば紹介されるのが、NPM(New Public Management)である。NPMの概念には、市場原理の導入、顧客中心主義など様々な意味合いがあるが、誤解を恐れずにひと言でまとめるならば、「公共サービス供給における民間化の推進」ということができよう。

NPMにもとづく行政改革先進国として、しばしばイギリス、ニュージーランドが紹介される。たとえばイギリスでは、一九八〇年代以降のサッチャー、メージャー両保守党政権の改革において、行政における業務執行部門のエージェンシー化（外庁化）、後述するPFIの導入、民間委託が可能なサービスについての強制競争入札制度の導入などが実施された。なお、その後のブレア労働党政権では、急激な改革に対する反省から、いくつかの点で修正が行われている。たとえば、PFIに代替する概念としてのPPP(Public Private Partnership)がそれである。これは「公共と民間とのパートナーシップ」という意味で、PFIだけでなく民営化、サービスの外部化、ジョン・ベンチャなどの多彩な手法をも含む概念ととらえられている。

NPMにもとづく行政改革先進国として、しばしばイギリス、ニュージーランドが紹介される。たとえばイギリスでは、一九八〇年代以降のサッチャー、メージャー両保守党政権の改革において、行政における業務執行部門のエージェンシー化（外庁化）、後述するPFIの導入、民間委託が可能なサービスについての強制競争入札制度の導入などが実施された。なお、その後のブレア労働党政権では、急激な改革に対する反省から、いくつかの点で修正が行われている。たとえば、PFIに代替する概念としてのPPP(Public Private Partnership)がそれである。これは「公共と民間とのパートナーシップ」という意味で、PFIだけでなく民営化、サービスの外部化、ジョン・ベンチャなどの多彩な手法をも含む概念ととらえられている。

近年その見直しが急務とされる民間との委託契約のあり方にどのような変化をもたらしつつあるのかを、PFIと指定管理者制度を素材に検討していくことにしたい。紙幅の都合もあり、一面的な考察になることをあらかじめお断りしておきたい。

## PFIの導入と委託の変容

### (1) PFI制度の導入

日本の自治体においては、従来から事務事業の民間委託が積極的に行われてきた。限定された資源の範囲内で多様な公共サービスを供給するために、運営におけるコスト・ダウンを図ることが求められてきた。また近年では、とくにNPO法(特定非営利活動促進法)の制定以降、市民活動団体に対する委託が容易になったことを背景とする。

日本においても、一九八〇年代以降、継続的に行政改革が推進され、規制緩和、地方分権改革、中央省庁改革などが実施された。これにも、意識的であるかはともかく、NPM的な思考の反映を読み取ることができよう。この小論では、日本の自治体レベルの委託は、基本的に個別事務事業ごとに実施されるのが通例である。これに対し、新たな委託の手法として位置づけられるのがPFI(Private Finance Initiative、プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)である。これはイギリスなどにおいて積極的に導入された仕組みであり、従来行政が直接的に供給してきた公共サービスや公共事業について、それを一括して民間業者に委ね、行政がそれを購入することによって住民にサービスを供給するという手法である。イギリスでは、一九八〇年代以降、とくにサッチャー、メージャーの両保守党政権時代に拡大し、医療機関、有料道路、刑務所等の分野に積極的に導入された。

日本では、一九九九年七月に「PFI法」(正式名称「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」)が制定され、導入された。法律の目的は、国、自治体の双方において、民間の資金、経営能力および技術的能力を活用した公共施設などの建設、維持管理および運営を促進することである。対象となる施設は、①道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設、②庁舎、宿舎等の公用施設、③公営住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等の公益的施設、④情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設(廃棄物処理施設を除く)、観光施設及び研究施設、⑤前各号に掲げる施設に準ずる施設となっている。後述する指定管理者制度と一部重複している。また、PFI事業の原則として、公共性のある事業であること、民間の資金、経営能力および技術的能力を活用すること、効率的かつ効果的に実施するものであること、特定事業の選定および民間事業者の選定においては公平性が

担保されること、特定事業の発案から終結に至る全過程を通じて透明性が確保されねばならないことの四点が掲げられている。

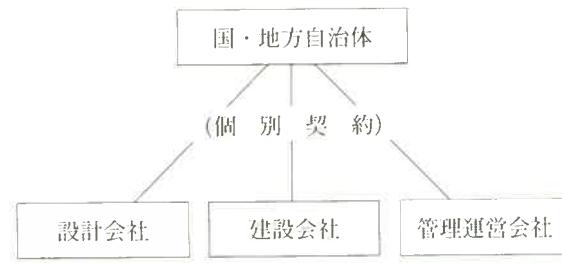
## (2) 委託関係の変容

PFIは従来型の民間委託とは異なる部分が多い。ここでは、委託関係の変容という点に焦点を合わせ、主な点を指摘しておきたい。

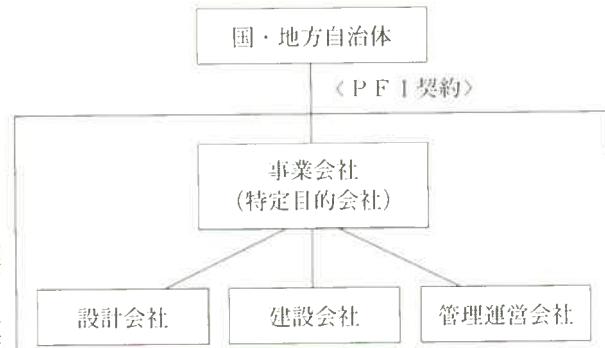
まず第一に、複数事業単位の一括契約が可能になった点である（図参照）。従来は、事務事業ごとにそれぞれ委託契約を締結することが原則であったが、この方式から大きく変化することになった。自治体がある公共施設を建設し、管理運営することを事例として考えれば、その差は明らかである。従来型では、まず施設の設計について、そして次に施設の建設について、さらに建設後はその管理運営について、それぞれ個別の委託契約を締結するため、各段階で入札を実施することが通例である。PFIでは、各段階の事業を実施する特別目的会社（グループ企業）と一括契約を締結することが可能となつたのである。東京都内のある自治体では、小学校の統廃合とともに校舎の新築について、校舎の設計、建築、管理運営を一括してこの方式で入札を行うなど導入が行われてきている。

第二に、入札内容の実際が変化したことである。従来型の委託契約においては、基本的には入札価格によって委託先が決定されていた。たしかに、自治体と委託先民間企業との関係という点でいえば、金額という観的な判断基準による決定は公平であるかもしれない。しかし、裏を返せば、この金額至上主義が談合という不合理な伝統を

【従来の公共事業発注方式】



【PFI】



(資料) 富士総合研究所作成  
(出典) 富澤幸弘・藤森克彦『知っておきたいPFI法』  
財務省印刷局、2001年、25頁

育んでしまったことも否めない。この点については、PFIの導入如何に関わらず、各自治体で改革が模索されているところであります。PFIでは、いわば「総合的評価」が求められるため、各自治体が当該事業についての評価項目を多面的に設定しなければならない。そのような項目を通じて質的な評価が行われることになる。従来型の委託契約が金額中心による決定であつたのに対し、PFIでは事業の質も厳しく審査されることになり、総合的な評価によつて事業会社が決定されることになる。

第三に、行政の関わり方の多様化である。一般的に、主な事業形態としてサービス購入型、ジョイント・ベンチャー型、独立採算型があげられる。サービス購入型では、民間が施設の建設と運営、住民に対するサービスを供給し、行政がその対価を民間に支払う。ジョイント・ベンチャー型では、民間が行政とともに資金調達、

施設の整備と運営を主導し、行政は補助金の付与などを通じて財政的に支援を行う。そして独立採算型では、民間が資金調達、施設の整備、管理運営を全面的に行い、料金収入で事業コストを回収し、行政は事業の認可を下すにとどまり、基本的に負担はない。

PFI事業については質の評価も行うこととで、その際には評価項目等の積極的な情報公開が期待される。また、事業形態によつて差はあるものの、民間に相応のリスク負担を求めるところから、事業が行き詰つた際の危機管理についてもあらかじめ明確にしておく必要であろう。

## ● 指定管理者制度の導入と委託の変容

### (1) 指定管理者制度の発足

PFIの後にも、公共サービスの供給方式に関する複数の大きな制度改正と制度の構築が行われた。代表的なものとして、二〇〇三年における指定管理者制度と翌二〇

〇四年における地方独立行政法人制度をあげることができる。ここでは、委託・受託関係の変容という観点から、とくに前者について紹介しておきたい。

指定管理者制度は、公共施設の管理運営に際しての新しい手法として、二〇〇三年における地方自治法の一部改正によつて制度化された（六月六日に可決・成立、同一三日に公布）。制度構築の趣旨は、公共施設の管理における従来型の「管理委託制度」から新たな「指定管理者制度」への転換を図ることである。従来の管理委託制度においては、いわゆる第三セクターなど自治体の出資法人や公共団体が限定的に公共施設の管理の受託者として認定されていた。これに対し、指定管理者制度においては、その受託者について民間事業者を含めた範囲に拡大しているのである。なお、公共施設の範囲は、住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設とされ、戸舎以外の道路、水道、文化施設、体育館（サッカーフィールド）、保養所、保育所、老人養護施設等の諸施設が対象となつてている。前述したように、一部PFIの対象施設と重複している。

この転換は、自治体が設立に関与している第三セクターにも多大な影響を及ぼしている。総務省の調査にもとづく『最新地方公社総覧二〇〇二』によれば、日本におよそ一万の第三セクターが設立されており、それらの一定の部分は民法を根拠とする施設管理型の公益法人である。基金の全額を当該自治体が出資している事例も少なくない。この種の法人は、まさに管理委託の受け皿として設立されていることが多い。今後組織の見直し、統廃合が検討されるこ

とは必ずしも、自治体から法人へ派遣されている職員についての対応も定数条例との関係で困難な問題をはらんでいる。

また、地方自治法改正の際に、民間事業者を含む指定管理者への移行を早期に検討させることを目的として、同法および総務省の通知により、法改正から三年以内（二〇〇六年まで）の移行を原則としている。このため、多くの自治体においては対象施設をリストアップし、移行の検討、実施が段階的に進捗している。

## （2）委託関係の変容

このようないくつかの指定期間管理者制度への移行によって、自治体と受託先との関係は大きく変化することになった。主な点を指摘しておきたい。まず第一に、委託の対象組織が拡大したことである。前述した管理委託制度の時代では、委託先の出資法人についても当該自治体の出資比率が五〇パーセント以上という条件が付されており、その他、土地改良区等の公共団体、農協、漁協、生協が段階的に移行が中心となる可能である。

第二に、対象組織の拡大にともない、委託の手法自体も変化したことである。従来は、いわば外郭団体への継続的委託であつたが、新制度においては別の仕組みが考案された。指定管理者の指定手続、指定基準、業務の具体的範囲、管理基準等については条例により制定することとし、議会の議決

を必要とするという条件を設定した上で、指定管理者は施設の使用許可が可能となり、利用料金もその収入とすることができる」とになった。これは大きな転換である。

第三に、競争原理の導入である。指定管理者の募集は公募が原則となつた。その際には、明示事項として、施設の概要、申込資格、申込期間、選定の基準、管理の基準、管理業務の範囲及び具体的な内容、利用料金に関する事項、指定管理者を指定して管理を行わせる期間（指定期間）などが含まれている。選定の基準としては、①市民の平等な利用の確保、②計画書の内容が、施設の効用を最大限に發揮するものであること、③計画書に沿った管理を安定して行う人員、資産その他の経営の規模及び能力を有しており、または確保できる見込みがあること、④收支計画書の内容が、施設の管理経費の縮減が図られるものであることなどの諸点が考慮されることになっている。なお、公募時点で事業を受託している団体を排除するものではない。

すでに全国各地で移行およびその検討が開始されており、それとともに、統廃合される外郭団体も拡大しつつある。また、受託についての研究を積極的に行っているNPOも増加してきている。この制度改革は、自治体の行政改革と軌を一にするものであり、委託業務の効率化が重視されていることは論を待たない。受託団体の変化にともなうサービスの質については厳しく監視が行われなければならない。

「送り手」である自治体のサービス供給における効率化については、質の確保という側面とも密接に関連する。本稿で検討したPFIや指定管理者制度においては、自治体と事業者との契約にあたって「金額とともにサービスの質」についても検討するところが原則になっている。質の問題と採算性の問題をどのように両立していくかといふ課題について、行政はよりいつそう説明責任を果たすことが求められる。新しい制度によって、仮に質の低下や負担の不当な増加が生じることがあれば、それは住民にとっての不利益であることは明白である。

う自治体と民間事業者の委託・受託関係の変容について素描してきた。いずれの制度についても、導入されてからそれほど時間が経過しておらず、その成否を判断することは時期尚早であろう。

しかししながら、これらの民間化についても、導入されてからそれほど時間が経過しておらず、その成否を判断することは時期尚早であろう。しかし、現在の柱の一つに「顧客中心主義」があるが、このことと民間化の動向を関連づけて考えてみよう。民間企業が「お客様」の要望に応えた商品開発を行うことと同様に、自治体が「住民」のニーズに適切に対応したサービスを供給するべきだという考え方 자체には問題はないであろう。しかし、現在の日本の自治体をめぐるNPM的改革は、住民を過度にサービスの「受け手」として考え、「送り手」側の効率化に議論が集中しがちではないだろうか。納めた税金を原資としてサービス受けける権利を有する住民は、同時に自治の主役でもあるはずである。いま一度、NPM的改革と「住民による自治」との関連を十分考える必要があろう。

「送り手」である自治体のサービス供給における効率化については、質の確保といふ側面とも密接に関連する。本稿で検討したPFIや指定管理者制度においては、自治体と事業者との契約にあたって「金額とともにサービスの質」についても検討するべきではない。本稿で考察した委託・受託関係の変容についても、それは住民サービスの向上という目的のための一手段であるはずである。目的と手段が転倒することだけはさけるべきであろう。

●参考文献  
今村都南雄編著「公共サービスと民間委託」敬文堂、一九九七年  
大住莊四郎「ニュー・パブリック・マネジメント」日本評論社、一九九九年  
クリストファー・ワード（森田朗訳）「行政活動の理論」岩波書店、二〇〇〇年  
富澤幸弘、藤森克彦「知つておきたいPFI法」財務省印刷局、二〇〇一年  
武藤博己「入札改革 談合社会を変える」岩波新書、二〇〇三年

野田由美子編著「民営化の戦略と手法」PFIからPPPへ 日本経済新聞社、二〇〇四年

に」という方針のもと、NPOなどの市民団体を不適に「安く使う」ことがあつてはならないことも重要である。

NPMとともに地方分権の文脈で考えるこことも必要である。指定管理者制度の導入における国の姿勢に明らかのように、三年以内での移行を「一」的に推進しようとしている。もとより、この制度に一方的に異議をとなえるものではない。制度の構築は、地域レベルにおける公共サービス供給の選択肢拡大という意味では相応の意味がある。しかし、画一的な適用は分権時代に反するのではないだろうか。どのような選択を行なうかは、自治体が住民に対して受益と負担に関する情報を最大限公開した上で、決定すべきものである。地域の公共サービスの供給にあたって、国が設計した制度に過度に依拠することがあれば、もはや分権ではなく集権であろう。

公共サービスという住民にもつとも関心度の高い分野での改革は、画一的に行なうべきではない。本稿で考察した委託・受託関係の変容についても、それは住民サービスの向上という目的のための一手段であるはずである。目的と手段が転倒することだけはさけるべきであろう。

# 入札・契約制度改革検討委員会の 検討結果と今後の方向性

財政局管財部契約課主幹

渡辺元久

## ● 検討委員会設置のきっかけ

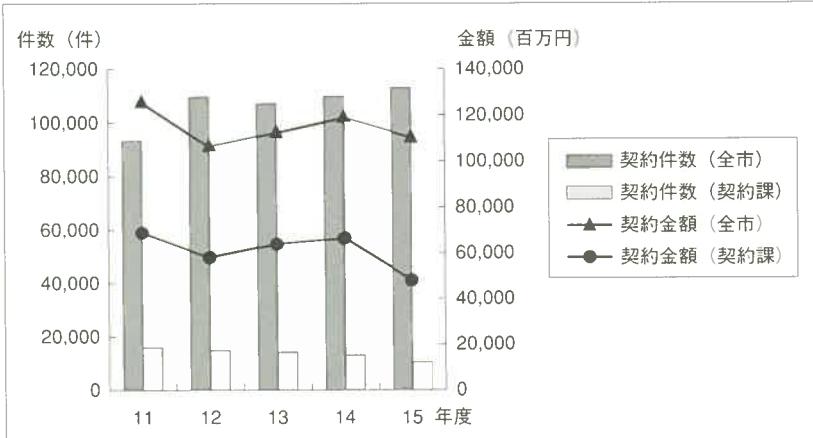
川崎市は、住民のために公共サービスを提供すると同時に、工事、業務委託、物品購入等によりさまざまな事業を創出しており、その事業は、地域経済の活性化に役立っています。一方では、その執行金額が巨額（表1）であることから、不適正な行為が行われないよう、常に契約手続の透明性、公正性、競争性の確保が求められています。そこで、制度の透明性等の向上を図るため、平成一五年六月に、外部委員八名による川崎市入札・契約制度改革検討委員会を設置し、入札・契約制度の改革について検討を行い、二回の議論を経て、平成一六年一月に提言がなされました。（注1）

## ● 検討委員会の提言が目指したもの

検討委員会は、入札・契約制度の基本的なあり方について幅広く議論した結果、入札・契約制度改革の基本原則として次の二つを掲げています。

1. 入札・契約制度の目的は、良質で安価なサービスを調達することであり、その

表1 川崎市の契約状況



件数、金額は、官公需契約額実績調査による。

目的を達成するため、良質なサービスの調達手段、安価な調達を阻害する違法行為等を排除する手段を講ずること。

2. 市経済の活性化を図るため、「よりよき企業市民」であることを前提に、真に受注意欲と技術力のある企業が育ち、公共サービスの提供に関して、地域行政のよきパートナーを得られるような配慮が必要であること。

具体的な改革としては、仕様書、設計書等を適切に設定でき、品質の確保等に問題が生じる可能性が低いものについては、一般競争入札を原則とし、行政の効率性に配慮しつつ、競争性と透明性の高い入札制度を構築することとし、他方、高度な技術力を要する案件や品質を重視すべき案件、民間の技術力等を積極的に活用することが適當な案件等については、競争性を重視しつつ、価格のみならず、性能や品質を総合的に評価できる制度の構築を図ることとしました。

## ● 契約制度改革の現状

当課では、検討委員会の提言を受け、改

革に取り組みました。提言された事項には、実施方法について更なる検討が必要なものもあるため、直ちに実施可能なものについて平成一六年四月から実施しました。

まず、工事請負については、従来は予定価格六億円（一部業種は三億円）以上の案件についてのみ一般競争入札とし、他は指名競争入札としていたものを、予定価格三千万円以上のものについて一般競争入札を原則とし、予定価格の事前公表や電子入札の実施、指名競争入札については指名業者数の増加を図などの改革を実施しました。

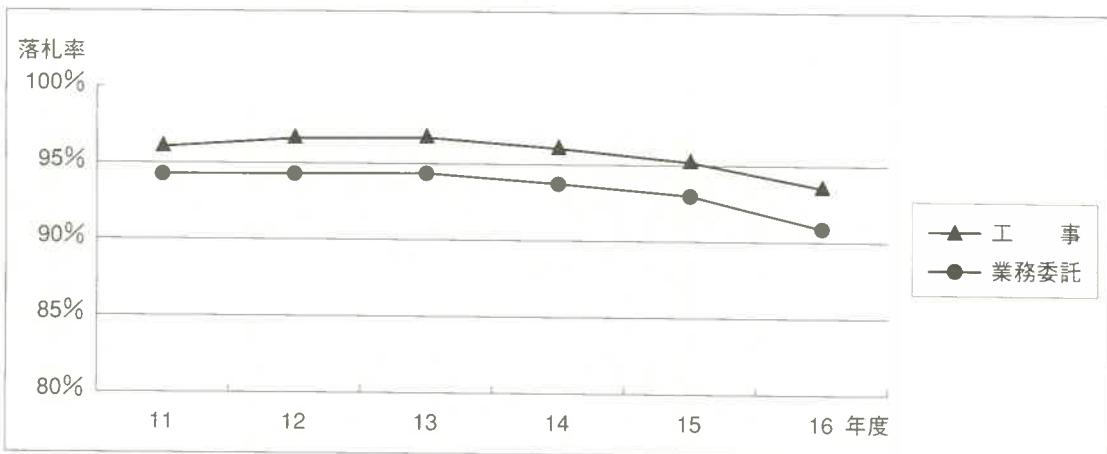
また、提言の一つに掲げられた価格重視型の提案として、一六年一二月中に、価格提案型発注方法（注2）を実施しました。

さらに、業務委託については、一六年九月から最低制限価格を設定するとともに、一〇月から一千万円以上のものについて一般競争入札を導入し、物品調達については、一七年一月から一千万円以上のものについて一般競争入札を導入して競争性等の向上と品質の確保を図りました。なお、業務委託、物品調達についても電子入札を実施しています。

そのほか、独占禁止法違反や競売入札妨害等に対する指名停止期間の延長、これらの不正行為に対する損害賠償金の率の加重などペナルティを強化しました。

制度改革は、今後も継続していく必要がありますが、現在のところ、前年度に比べ予定価格に対する落札金額の比率（落札率）が低下するなど、特に透明性、競争性の向上に一定の効果を上げていると判断しているところです（表2）。

表2 財政局契約課における落札状況（16年度は、12月末現在）



特に、工事や業務委託等の請負においては、良い品質を確保することが重要であることから、良い品質と低い価格の両立を図らなければなりませんが、これは大変に難しいことです。現在の入札・契約制度においても、総合評価競争入札（注3）、入札時VE方式（注4）、プロボーナル方式（注5）等の方法がありますが、時間やコストがかかること、評価方法の策定や第三者の意見を聴くこと等の課題があることから、全案件について実施することは難しい状況です。

特に、技術評価を重視するものや品質を重視するものは、総合評価競争入札等によるものとし、その他のものは、通常の指名競争入札、一般競争入札と契約履行の監視や検査等の実施により、品質を確保していくことになると考へています。そのためには、監視や検査のための体制づくりが重要になります。

## 今後の入札、契約制度

入札・契約制度は、その発注金額の大きさから、工事請負について検討されることが多い、工事請負に関しては、品質を確保するための多様な入札・契約方法が検討され、すでに国等において実施されている事例もあります。本市においても、品質を確保するための入札・契約方法の実施に向けて、さらに検討していく必要があります。

業務委託については、公共サービスの分野において、サービスの提供を効果的、効率的に実施していくため、指定管理者制度の導入や官民パートナーシップの活用が検討される等、事業手法が多様化しています。これにより、事業目的にふさわしい受託者を選定するため、価格以外の要素を考慮す

る契約方法の検討が必要になってきています。また、入札を政策目的の追求手段として捉える政策入札という考え方も出てきています。政策入札（注6）は、総合評価競争入札により価格や品質以外の要素を評価するものであることから、実施に当たっては、

市民の理解を得ること、公正性を確保するための客観的な評価基準を定めることなどに向け、今後、関係局を含めて検討していくことが必要と考えています。

入札・契約制度は、今後も、透明性、公正性、競争性の一層の向上が求められるとともに、多種多様な事業目的に合わせ、その目的に適した制度を構築していくなければならないと考えているところです。

注1 檢討委員会の議論及び提言は、川崎市ホームページ「入札情報かわさき」（<http://keikaku.city.kawasaki.jp/eponikkai/repage.htm>）を御覧ください。

注2 働格提案型発注方法、建設工事請負契約について、受注を希望する業者がから予定価格の九割以下の価格の提案を受け、審査の上、当該提案を行った者と契約することを可能とする発注方式「実施要綱を財政局契約課ホームページ「入札情報かわさき」に掲載しています。

注3 総合評価競争入札…価格に加え、技術、性能等価格以外の条件も含めて入札させ、予定価格の制限の範囲内にある者のうち、価格以外の条件と価格を総合して評価し、地方自治体等にとって最も有利な者を契約者として選定する方式

注4 入札時VE方式…民間の技術力の活用により、公共工事のコスト縮減を図るために、事業者がからコスト縮減が可能な技術「Value Engineering」の提案を受け付け、審査した上で、各業者がそれぞれの技術提案に基づいて入札を行う方式

注5 プロボーナル方式…複数の候補者に、業務の履行体制、実施方法、プロジェクトに対する考え方などについての技術提案を求め、受託者を選ぶ方式

注6 政策入札…「環境、福祉、男女共同参画、公正労働条件などの価値は、行政が政策・施策・事務事業を通じて追求すべき「政策目的」といえるものである。この政策目的を追求するための手段として、総合評価型入札を使えるのではないか。すなわち、総合評価型入札の枠組みの中に、右に列挙したような社会的価値を判断基準として組み込めば、入札制度そ

のものが社会的価値を追求する政策手段として機能することになる。」（武藤博己「入札改革 談合社会を変える」）（岩波書店二〇〇三年）一三一頁）



現在実施している制度改革は、制度の透明性等の向上に有効ですが、その反面、品質の確保に関しては、更に検討が必要であると考えています。

現在実施している制度改革は、制度の透明性等の向上に有効ですが、その反面、品質の確保に関しては、更に検討が必要であると考えています。

# CSRにおける総合評価型入札制度(政策入札)導入の可能性

収入役室出納課指導係 廣岡真生

## はじめに

昨年五月、「環境と経済の好循環まちづくり」に向けた企業の社会的責任等検討会議(CSR検討会)が府内に発足し、本市国際環境施策参与で、国連環境計画・金融インシアティブ「UNEP-FI」特別アドバイザーである末吉竹二郎氏の助言を受けながら議論を進めてきた。

CSRに関する本市施策についてはまだ検討の段階であるが、これから行政運営には現在民間企業を中心に行われているCSRの取り組みを、行政手法にも導入していくことが求められてくる。本稿は、このような議論の場に参加した筆者が、企業も含め市民との協働のまちづくりを進めにくために、今後CSR関連施策を推進していくことが必要であるとの一念から、個人的見解も含めて記述させていただいたものであることをお断りしておく。

## 我が国の経済界で流行するCSR

最近、CSRの担当部門を設置する企業が増えている。我が国でCSRが注目され

紙面には、連日「CSR」「SRI」「企業の社会的貢献」の文字が躍つた。監査法人やマスコミ等が主催するCSR関連セミナーはいずれも定員を超える応募が殺到し、どの会場も各企業のCSR担当者の熱気で大盛況である。

CSR(Corporate Social Responsibility)、企業の社会的責任と訳される」の言葉は、八〇年代に日本の企業が取り組んだ「メセナ」「フィランソロフィー」などとは少々その内容を異なる。現在この分野の第一人者、一橋大学教授の谷本寛治氏の定義を引けば、「経営活動のプロセスに社会的公正性や環境への配慮などを組み入れ、アカウンタビリティを果たしていくこと」となり、余裕のある企業だけが片手間で行う性格のものではないことがわかる。

## 大企業のCSR、中小企業のCSR

では、各企業が取り組んでいるCSRとは、具体的にはどのようなものなのだろうか。

東洋経済新報社が主催した第七回環境報



告書賞で、サステナビリティ報告書最優秀賞を受賞したイトーヨーカドーの「企業の社会的責任報告書」は、約七〇ページに及ぶしつかりとした構成の作りになつていて。その内容は、「コーポレートガバナンスと販売」「子育ての応援」「女性の働きやすさ」「地域社会との連携」と多岐にわたつており、中でも環境分野への取り組みについての記述に全体の三分の一以上を割いており、環境配慮を重視していることがうかがえる。

## 企業がCSRに取り組む理由

これまで述べてきたように、CSRとは超優良企業のみがその余力を活かして取り組むものではない。ISO「四〇〇〇シリーズ(環境マネジメント規格)」がこれだけ日本企業に広く浸透した理由として、企業が環境問題への取り組み姿勢を外部にアピールする必要に迫られたことに加え、取引先企業からの取得圧力の存在も見逃せない。とりわけ中小企業においては、取引継続の条件としてISO「四〇〇〇シリ

この他にもイオン、リコー、キャノン、積水化学、損保ジャパンなど、優良日本企業における環境報告書やCSR報告書の発行が進んでおり、とりわけ流通・メーカー・損保などの分野での傾向が顕著である。では、このような社会的責任を求められるのは、大企業に限られるものであろうか。昨年、本市職員研修所が企画した企業等合同研修の報告書「CSRと地域社会」によれば、大企業のような全方位型のCSRは難しいものの、それぞれの得意分野における中小企業の取り組み事例がいくつか報告されている。プラスチック成型加工企業の工場の屋上緑化、音響機器メーカー下請け企業による安価な高齢者向け携帯音声拡張機の製造、市内信用金庫における地元中小企業育成塾の開催など、その多くはCSRという明確な位置づけこそないものの、本業を通じて立派な社会的責任を果たしているといえるものばかりである。

ーの取得を求められた例が多い。製造業のチエーンサプライ（原材料調達・生産管理・物流・販売までを一つの連続したシステムとして捉える考え方）により、もはやステークホルダー（取引先を含めた株主・消費者などの利害関係者）の意向を無視して企業活動を継続することは考えられないものである。

大企業のCSR担当者のもとには、毎年膨大な量の質問書が国内外のCSR評価機関から送りつけられてくる。大手乳製品会社や大手自動車会社の例を引くまでもなく、社会的責任をおろそかにする企業が生き延びられる時代は、既に過去のものとなつたのかもしれない。

## ●自治体が求めるCSR

さて、前置きが長くなつたが、ここで自治体が企業に求めるCSRについて考えてみたい。

これまでの行政における企業へのアプローチは、環境問題に見られる規制型が中心であった。臨海部に重化学工業地帯を抱える本市においても、企業への環境対策は重要な施策であり、現在の日本の製造業が環境技術面で世界のトップを走るのは、このような厳しい規制に対応するために積み重ねた努力の賜物であるともいえる。しかし近年、各企業におけるいわゆる環境問題への取り組みは、オフィスの省エネやリサイクルペーパーの活用、植林や自然環境保護などに見られるように、各社独自の取り組みを競い合つており、法的な規制を意識したものとはいえないものが多くなっている。環境以外の分野に目を転じると、障害者の雇用については、一定規模以上の企業に

対して法定雇用率一・八%が定められており、未達成企業については障害者雇用納付金が課せられている。男女共同参画や子育て支援については、雇用者に対する努力義務が課せられている。

このように、今後企業に求められる各分野における取り組みは、必ずしも規制行政の手法が馴染まないものが多く、勧奨・奨励や努力義務を課すといった緩やかなアプローチとならざるをえない。そのような中、注目を集めているのが総合評価制度による政策入札である。この手法は、企業との間で結ぶ契約行為に注目し、ステークホルダーとしての自治体の立場をいかして、企業のCSRに対する取り組みを促進するよう誘導するものといえる。

## ●大阪府の実施した政策入札

### ○総合評価制度による政策入札

ここで政策入札に先鞭をつけた大阪府の取り組み事例を見ておきたい。

平成一五年度のモデル事業として出発した政策入札は、大阪府庁舎と門真運転免許試験場の二施設における清掃業務委託で始まっている。

一般に自治体における入札は、価格による評価が中心になつておらず、最も低額で応札した企業がその事業を受注することができる。これに対し総合評価制度による政策入札とは、総評価得点一〇〇のうち、何割かを福祉や環境分野における取り組みに振り分けるものである。大阪府においては価格点が七〇、清掃業務に関する技術点が一二、障害者雇用や環境問題への取り組みなどの公共性が一八となつていて、なお平成一七年度からは、価格点のウエイトはさら

に下がり五〇、技術点一四、公共性が三六となる。

大阪府庁者管理課契約業務改善グループ

の担当者によれば、府では四年前から「行政の福祉化」を進めてきており、政策入札導入もこの一環であり、既に全序的な意思

大阪府ホームページ

統一はできているため、府内調整や議会対応は比較的スムーズであった。また、契約の相手方であるビルメンテナンス協会においても知的障害者の雇用促進を進めており、政策入札導入後も応札状況に大きな変化はない。本市同様、府の財政状況も厳しく、出来るだけ低額での契約が望ましいのではないかという問い合わせに対しては、「仮に知的障害者をはじめとした雇用困難者の雇用促進を、別の施策として展開するすれば、政策入札における価格面でのコスト負担と比較して、必ずや財政負担は大きくなるだろう」との回答であった。

### ● 政策入札導入までの課題

ここで本市における政策入札導入までの課題を整理しておこう。

まず法的には、総合評価入札を行う場合、平成二年に改正された地方自治法施行令第一六七条の一〇の二において、価格以外の落札基準を明確にし（同条第三項）、その基準が妥当であることを学識経験者などに意見を聞くこと（同条第四項）となつており、これらの手続きを踏むことが求められている。

基準の作成にあたつては、本市が契約の相手方となる企業に対してどのような取り組みを求めるのかを決めなければならぬが、まさに政策の方向性が問われることになる。

## 『1000の意見から条例へ— 自治基本条例検討委員会記録』

川崎市自治基本条例検討委員会記録編集会議編

川崎市自治基本条例検討委員会の市民委員による記録編集会議がまとめた記録集が完成しました。A4判317ページ頒価1000円で500部を発行。購入についてのお問い合わせは川崎市総合企画局政策部へ（電話 044-200-3708）

### 【主な目次】

#### 第1章 1000の意見から条例へ

1000の意見／検討委員会中間報告書（2004年4月）／委員の思い～それぞれの前文／検討委員会報告書条例案（2004年8月）／行政素案（2004年9月）／市議会提出条例案（2004年11月）／川崎市自治基本条例（2004年12月22日公布）

#### 第2章 市民意見・市議会討論

タウンミーティング・パブリックコメント／市議会討論

#### 第3章 検討委員会に関わって

感想集／市民委員意見アンケート／考察

#### 第4章 経緯資料

自治基本条例検討委員会概要と経緯／「かわさき自治ニュース」No.1～11／新聞報道記事等

業が持つ環境技術のノウハウは、広く世界に発信できるものと考える。

もちろん障害者雇用や、男女共同参画、子育て支援など、今後企業における取り組みが期待される分野も重要である。とりわけ、昨年行動計画「かわさき☆かがやきプラン」が策定された男女共同参画の分野では、まず企業に求める具体的なメニューの検討が急務となる。

### ● 新たな企業価値と新たな施策の展開

現代社会における市民ニーズの多様化が進む一方で、厳しい財政状況が自治体の新しい施策展開に大きな足かせとなっている。このようなか、多くの自治体が標榜する「協働型社会」の担い手である企業に、社会的公正性や環境への配慮を求めるることは、お互いにとつての新たな価値創造への一步となるはずである。

すでに本市においては、府内で使用する物品購入でグリーン購入（環境負荷に関する基準を満たした製品を購入する）の事例があり、一定の成果を収めている。この考え方を、物品購入から業務委託等の他分野に広げ、取引先・ステークホルダーの立場で、企業にプレッシャーをかけ、企業を政策的に誘導することは、社会全体への新たな価値の提案という側面も持つ。

政策入札の導入が、直接・間接に企業のさまざまな社会的な取り組みを後押しし、経済・社会のよりよい循環のきっかけとなることが期待される。新たな予算措置ではなく、予算の使い方によつて政策目標を達成する。いま求められているのは、このような行政手法なのではないだろうか。



# 市民が管理する公共施設に かける市民自治社会の 発展への期待

まちづくり局計画部都市計画課主査 加治屋淳一

## ● ここはカワサキ?

はじめて訪れた人のほとんどはまずそのロケーションのすばらしさに驚くはずです。登戸駅からほど一〇分、駅前の雑踏を抜け堤防の上に立つと、眼前には東京の街なみを背景にして、広々とした河川敷に満々と水をたたえた多摩川の流れが現われます。ここは川崎市域の北西部で、多摩川の中流域に位置し、春の桜花を振り出しに四季折々の表情を見せながら市民の身近な散策ゾーンとしても親しまれ、豊かな自然環境とのできる、誇れるカワサキの地です。

そのひやかな空間の一角に赤いかまぼこの屋根の建物を捉えることができますが、そこにはいつでも届けのない会話と笑顔があり、市民の来訪を待ちながら、悠久の多摩川の流れを望みつつ佇む「二ヶ領せせらぎ館」があります。

## ● 多摩工コと二ヶ領せせらぎ館

二ヶ領せせらぎ館は、国土交通省京浜河川事務所が二ヶ領宿河原堰を改修した際に

その管理所として建設された施設の一部が、

約  
業務内容

二ヶ領せせらぎ館の施設の維持管理及び多摩川エコミュージアム

ジアムプランの推進にかかる事業の企画と実施

（以下「NPO多摩工コ」）の皆さんなのです。

NPO多摩工コは、川崎市が市民と協働で策定した多摩川エコミュージアムプラン（以下「プラン」）の推進を目的に様々な活動を行なうプロジェクトチームの集合体であり、平成一四年六月にNPO法人として認証を受けました。プランの成立とNPO多摩工コの関連事項を時系列で整理する

契約方法  
特命随意契約  
契約期間  
毎年四月一日から一年間

委託先  
特定非営利活動法人 多摩川エコミュージアム

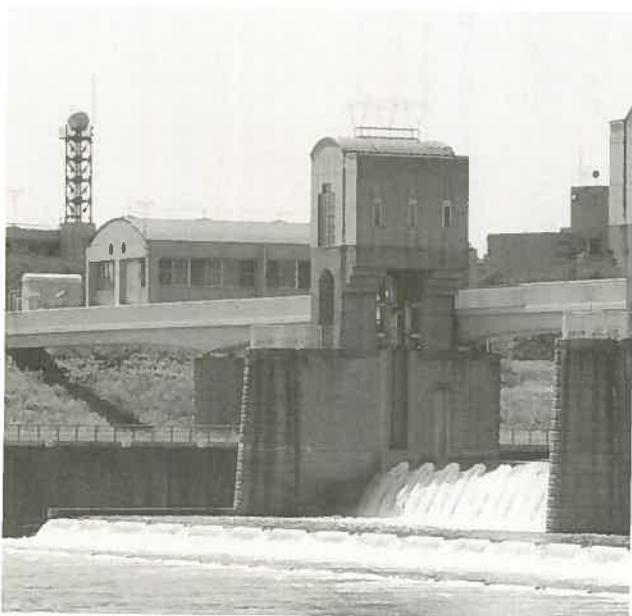
受託者であるNPO多摩工コは、開館日における館の運営と、専従の管理責任者を中心とした常時三人体制で来館者へプランや館内展示物の説明を行なっています。また、プランの推進に向けた事業の企画・実施については、館内の展示事業や市民の環境学習等への対応及び情報紙「エコ・たまがわ」の発行等の広報事業を行なっています。

この業務の委託契約は次のとおりとなります。

## ● 市民活動の現状と課題

二ヶ領せせらぎ館は、国土交通省京浜河川事務所が二ヶ領宿河原堰を改修した際に

業務名称  
二ヶ領せせらぎ館管理運営等業務委託契



せせらぎ館と宿河原堰

このような状況において日々活動を行っているNPO多摩工コですが、受託者として

## 多摩川エコミュージアム関連年表

1995（平成7）年2月	川崎市制70周年記念事業「地球市民会議 水と緑の分科会」において「多摩川エコミュージアム構想」が提言される
同11月	多摩川エコミュージアム構想研究会が発足 (市民団体懇談会(24団体)、事業者・団体懇談会(17人)で構成。イベントの開催、交流誌「エコ・たまがわ」の発刊等)
1997（平成9）年3月	「多摩川エコミュージアム構想」策定
1999（平成11）年2月	「エコ・たま博覧会」が2ヶ月間開催される (20イベント、約3,000人が参加)
同年4月	「二ヶ領せせらぎ館」が開館(注1) 「二ヶ領せせらぎ館運営委員会」が発足(注2)
2001（平成13）年3月	「多摩川エコミュージアムプラン」(基本計画)策定
同年4月	「二ヶ領せせらぎ館運営委員会」が「多摩川エコミュージアムプラン推進委員会」に改組 同上推進委員会の支援のもとに「かわさき水辺の楽校」が開校
同年7月	二ヶ領せせらぎ館内に国土交通省による「多摩川リバーミュージアム(TRM)」がテストラン、業務提携を始める
同年11月	「多摩川エコミュージアム連絡協議会」が発足(注3)
2002（平成14）年7月	二ヶ領せせらぎ館の管理運営等について特定非営利活動法人多摩川エコミュージアムと川崎市が業務委託契約を締結
2004（平成16）年3月	「二ヶ領せせらぎ館」の来館者10万人達成 (記念セレモニーを同年4月に開催)

注1：国土交通省京浜河川事務所が建設した宿河原堰管理所の一部に、川崎市が多摩川エコミュージアムに関する市民活動の運営活動拠点および情報センターとして設置

注2：二ヶ領せせらぎ館の管理運営について川崎市と業務委託契約を締結。7プロジェクトチームが事業活動。市民団体への活動支援が行なわれる

注3：市民活動を主体に進められる同プランの推進と調整に関する検討および活動報告を市民代表、企業、学識経験者、行政機関により行なう



せせらぎ池で魚とり

てさまざまな課題を抱えていることも事実です。例えば、現在あるいは今後行なう諸活動に関して必要な資金の確保や、活動を継続し発展させていくための幅広い世代の機会を得つさらに多くの事業を執行していくためのスキルの向上を図ることな

どがあげられます。

委託側でもこれまでには初動期の市民活動に対する育成支援という側面も多分にありました

ような内容とボリュームの支援を行なつていくべきなのか、また委託方法とその形態は現状どおりでよいのか等検討を要するところです。

### 今後の施設管理の在り方

人材の確保と育成、あるいは諸事業を受託する機会を得つさらに多くの事業を執行していくためのスキルの向上を図ることな

どがあげられます。  
委託側でもこれまでには初動期の市民活動に対する育成支援という側面も多分にありました

本業務の成果として、これまで行政が担

つていたサービスの部分を、受託者は市民ならではの感覚と実践により、多いに魅力的なものにしていると言えます。「せっかくやることだから楽しくなければならない。また楽しくなければ続かない」ということを宣言し実行しており、そういう市民感覚には多いに学ぶところがあると思います。

そこに事業執行上の安全性や効率性及び事業完成までの自己責任が存在しているのは当然のことです。

その点において行政が自ら行なう施設管理はまず施設利用上の公平性や安全性を考え、そのあとに何か楽しくする方法を見つけて付加することになり、しかも従事者の笑顔は乏しく会話も弾まないという画一的で面白みのないものとなつてしまいがちです。

本委託を通して、何よりもそれぞれの市民が持つてゐる能力の豊富さと行動力には、改めて驚くところであり、このパワーを活用しない手はないと痛感しています。

今後できる市民利用施設などの管理運営等について、NPO法人等への業務委託が広がっていくことを期待しています。それは、委託管理される施設において受託者自らと利用する市民のそれぞれが市民自治社会について考え方主体的に取り組むのに格好の場面であり、分権時代にふさわしい市民と自治体の良好な関係を構築し、明るい未来に向けた確かな足取りが感じられる市民生活とそれをサポートする均衡の取れた行政の発展に関する実証の場として、またとない窓口になると考えられるからです。

上空からみた多摩川



# 参加技法の イノベーションヨン

科学技術政策とコンセンサス会議

座談会

若松征男

法政大学人間環境学部助教授

小島聰

東京電機大学理工学部教授

高山正太郎

水道局経営企画担当参事

多様な市民ニーズに対応し、さまざまな地域課題を解決していけるおないと活力のある地域をつくりしていくためには、いかに地域課題を市民と行政が共有し、市民参加を保障して合意形成を行っていくか、またその合意形成を施策化につなげていくための制度をどう整えていくかが重要となってきます。本市では市民参加の歴史も長く、さまざまな手法をこれまで導入してきましたが、主にまちづくりの分野での実践が中心となっています。この特集では新たな参加技法の取り組み事例を紹介し、これまで市民参加が行われてこなかった分野での応用の可能性を探るとともに、あらためて参加の「デザイン」の意味について考えていきます。



司会 本日のテーマは「参加技法のイノベーション」です。広く行政計画の策定や施設建設への市民参加については、川崎市におきましても、ある程度ノウハウの蓄積、実践もございますし、それなりのさまざま実験的な試みを行つてまいりました。しかししながら、科学技術政策分野についてはどの自治体もそうですが、具体的にその参加のやり方、ノウハウもございませんし、これからどうのようにならぬかと想えておなことが最大の課題ではないかと考えております。

若松先生たちが取り組まれております

「コンセンサス会議」という手法がござりますが、これを受けて小島先生と本市の水道局がいろいろと社会実験を行つています。そこで今日は、ここに少しスポットを当てて、自治体現場における科学技術政策分野の具体的な参加の手法として、「コンセンサス会議」の可能性を探つてみたいと思います。そこで今日は、ここに少しスポットを当てて、自治体現場における科学技術政策分野の具体的な参加の手法として、「コンセンサス会議」を市民参加手法のひとつとして、議論を進めさせていただければと思います。

## 科学技術政策と参加

若松 平成一六年版『科学技術白書』には「これから科学技術と社会」というタイトルがついています。このタイトルをもつた第一部の末尾で、科学技術の運営に市民あるいは国民を関与させるということの必要性が述べられています。一九九五年に科学技術基本法ができて、『科学技術白書』のなかに「科学技術を国民に理解してもらう



若松征男氏

ことの必要性」というような言い方が始まつたのだと思いますが、この白書を見ますと、「参加型テクノロジーアセスメント」というキーワードが「コンセンサス会議」という言葉と共に登場しています。そこでは、専門家・行政だけではなく一般社会の国民の関与あるいは参加が必要であるという内容が述べられています。「参加型テクノロジーアセスメント」についての言及はつても、具体的にどうすればよいのかは必ずしも明確にはなっていませんが、しかし「コンセンサス会議」という手法があつて、

という紹介をしているのです。

科学技術への市民・国民参加ということでは皆さんご存じなのは、原子力に関することだらうかと思います。一般社会の考え方や選好 (preference) をどう反映させるかというところで参加型手法は必要になつてきている。しかし、科学技術という専門的な事柄に一般の人人がなぜ関わらなければいけないのかという議論は、し始めると難しいことです。

地域の行政のなかには、環境問題という非常に大事な問題がありますが、これについては、かなり住民・市民参加の経験もあ

れば、実績もあるのではないかと思います。これが一般的の科学技術という話になるとなかなか難しいと思います。アメリカ、ヨーロッパでは政策づくりに何らかのかたちで国民あるいは一般市民が関与しなければならないという方向になつてきてることは確かにあります。それがどの程度行われているかというのは、国によって少しずつ違つてゐる。日本ではこの参加というのは、まだ制度というには程遠いと感じています。

## 地方自治と参加

小島 まず、地方自治全般における市民参加についてお話ししたいと思います。地方自治のここ四、五年を見渡しますと、全国的に市民参加という掛け声があちこちで起きてきています。これには、複数の理由があると思います。一つは、若松先生がおつしやつたように、個別政策の展開として、地域の中での環境政策の比重が高まつてしまつたということです。九二年に「国連地球サミット」がありました。環境問題といえばどちらかというと従来は公害問題など、非常に限定された捉え方だつたわけですが、環境問題の「幅」というものが非常に広がつてきました。特に地球サミット以降、生物多様性の問題や地球温暖化の問題などと、さまざまな環境問題が、二十一世紀の人類の生存環境問題として重要な潮流になつてきて、その波が地域社会に押し寄せてきています。

環境問題は当然地域社会の市民にとって非常に重要な問題でありますし、その環境政策に多くの自治体が本格的に取り組むようになつてきた。結果的に「市民と対話を

しながら環境政策を進めていく」ということにつながつていつたと思います。

一つだけ環境政策で付け加えれば、九二年の地球サミットで提唱された「グローバルに考え、ローカルに行動する」という「ローカルアジェンダ21」があります。その後「ローカルアジェンダ21」を策定する自治体がヨーロッパで急増しますが、市民やNPO・NGO、事業者と対話をしていくという非常に重要な原則がそこにはあります。

次に福祉の点から言うと、やはり介護保険制度の導入が挙げられます。これも地域の市民にとってみると非常に重要な生活に密着した問題でありますし、介護保険制度を導入する時に、それまでは福祉が「措置制度」、つまり行政が一方的にサービスを提供するかどうかを決定するシステムだったものを、「契約のシステム」に置き換えました。



小島 聰氏

そこで市民は、今度は介護サービスについて権利主体である、というふうに変わっていくわけですね。これは福祉改革の中でも非常に重要な意味を持つている。単にサービスを享受する客体としてだけではなくて、サービスを受ける以上はそれに対しても声を出す権利主体という考え方が出でてくるわけであつて、そのことがやはり福祉の世界でも市民参加というものの重要性を浮上させたということだと思います。

そのような個別政策レベルでの広がりとともにもう一つ、社会の変化があると思います。誰と対話するのかと言ったときに、実は日本社会の大きな変化、つまり市民社会の台頭があつた。とくにNPO、NGOと言われる市民活動団体が日本社会の中でどんどん増えてきました。日本社会の変化と個別政策の変化がちょうど同時に並行で進んでいったのです。

日本のNPOは国の調査によれば六割以上は地域密着、市町村のレベルで活動しています。そうすると自治体は市民参加で誰と対話するのかといったことを確認する時に、この社会の変化をふまえる必要があるということが考えられますね。

さらに制度改革という点で言いますと、情報公開制度の普及もあります。情報公開制度は自治体レベルで先行し、やがて国も「情報公開法」を作りました。そしてその動きが、まだ情報公開制度を作っていない自治体に波及していくわけです。情報公開制度の原則については、もともとは「知る権利」という言葉を法律に入れようとしましたが法的な概念として成熟していないといふことで、「説明責任ニアカウンタビリティ」という考え方が情報公開法で打ち出

されました。そしてこの言葉が、一気に全国に広がっていく。そうすると、説明責任を果たすことと参加を進めるということは当然連続しているので、自治体の参加への取り組みが広がることになったのです。

あともう二点挙げるとすれば、ひとつの大きな流れは地方分権改革です。九〇年代の地方分権改革は、制度改革としては参加に関する改革にほとんど手をつけなかつたわけです。ただし、そこでは「参加」という問題は提起されました。国から地方に权限を渡すというよりは、国のコントロールを外した上で、地方政府である自治体をどうやって市民がコントロールするのか、それは地域社会で考えるべきことだという問題設定だったのです。当然それを受けて、それぞれの自治体で市民と向き合う方法を考えいく必要性が出てきました。

もう一つは行政改革の流れです。市民を顧客としてとらえ、お客様に対するサービスを充実させるという「ニュー・パブリック・マネジメント」という欧米の行政改革の考え方に基づく実践が近年導入されています。そうすると、顧客の満足度を高めるためにはその声を聞かなければいけない、それは市民参加を進めることにつながつていくのです。

いま申し上げたように、いくつかの流れが複合しながら、今日の市民参加の潮流を作り出しているのかなと思っています。

## ■水道事業における参加

高山 私は、水道事業に携わって二七、八年になるわけですが、当初は、業務のなかでは市民参加という言葉は一度も聞いたこ



高山正太郎氏

うがなかつたのかなと思います。ところが特に近年になりまして、私ども川崎市の場合、水道事業は急速な成長をたどった後に急速に需要が落ち込んできています。大きな原因是、人口は一定程度伸びてはいるものの、工場などの産業系がどんどん撤退して需要が落ちてきていることです。水道事業は非常に大きな資産(注)を抱えたまま、その負担がいずれ市民に大きく影響してくるのではないかという状況になつてきました。川崎市は、現在、一〇〇万トンに近い水源の水利と施設を持っていますが、実は半分程度しか現在需要がない。いわゆる利益を生まない資産を抱えている状況です。数年前に、この資産を抱えていたときにいかないということで、中長期の展望(注2)を定めまして、この状況をどうするかを最大の課題に掲げました。今度はそれを実際に計画に移して実施していくわけにはいかないということで、中長期の展望(注2)を定めまして、この状況をどうするかを最大の課題に掲げました。今度はそれを実際に計画に移して実施していくというところですが、行政で昔からやつてきた手法で一方的に変更してしまうとか、単純にやめてしまうとかはできません。長い間市民の方に水道料金をお支払いいただいてつくりってきたこの資産を、一行政の判断でただ効率性だけばつとやめてしまっては、話になりません。有効活用の方法や、市民も行政と一緒に相当議論をしなければ解決しようがないと考えています。

今まで役所がやつてきたことは全部正しいんだ、と過去に間違つたことをやつてもなかなか認めないというのが行政の実態だつたと思うのです。需要自体が低迷している中で、もう今後は、正しいと思つて議会が承認したからつくつたのであって、行政は悪くないんだ、という言い方をしていても、解決しません。

そういう右肩上がりの時代から、今度は逆に量ではなく質というものを市民が求める時代が来たのかな、というのが一つ考えられると思います。いわゆる行政に対する需要が変わって来ています。今までは決まったことを決まったように、悪い言い方をすればばらまき型で、水道もとりあげ出してやろうとしてきたわけですが、環境の問題、人体に対する影響、安全への意識の高まりなどを背景に、量から質へという転換をしてきました。

そうなりますと、水道事業というのは非常に地域特性がありまして、水源が非常に近くでいい水を持っているところ、遠くて足りないところ、河川の上流に下水処理場があつて、そこで下水処理した水が流れ、またそれを下で水道水として使うところになると、個々の地域ごとにそれぞれ市民の要望や考え方に基づいて、水をつくって提供していくことが求められるようになつてきました。市民の負担とサービスの関係をきっちり整理していかなければならぬ状況になつてきたのかと思います。行政ができる範囲、市民ができる範囲をきっちり決めてお互いにやつていきましょうと。

こうした中で、実は職員を通じて小島先生をご紹介いただき、このコンセンサス会議という手法を知ったわけです。「市民参加」と言つても、何をすればよいのか、職員の中には、「そんなんの市民に聞いても分からぬ、専門的な知識、技術が必要だ」という意見もあります。それでこのコンセンサス会議の話を聞かせていただき、昨年度模擬実験を行うということで参加させていただきました。

今まで水道行政というと、これまで行政の一部という考え方だったのですが、最近は経営という側面が非常に強調され、供給のバランスをとらなければならず、当然行政改革の対象もあり、効率的な経営が求められています。それもやはりサービスと負担というものは裏腹で、ただ安ければいいとか、負担が軽ければいいということではなくて、市民が求めるサービスを提供して適正な負担をしていただくような仕組みというのを市民と話し合わなければならぬと思います。幅広く市民の参加を頂くような場面が水道事業においても非常に出てきています。水道事業としてもそのようなところへどんどん参画して、一般行政と一緒になつて市民参加の取り組みへ積極的に入っていきたいという気持ちであります。

■問われる参加の手法

小島 参加が重要だということになつてくると、ではどのような参加なのかという問題が次に出てきます。例えば、「市民参加条例」が各地でつくられています。市民参加の基本的手続きを制度化していくわけですが、多くの「市民参加条例」では、いくつかの参加の手段を講じることについての原則が全然見えてこないという自治体も出てきてしまうかもしれません。そのようなことをどう解決していくのか、それには参加手法の問題に切り込まなければならない。そういう時代なのだと思います。

## 代表制民主主義の補完機能として

若松 なぜ参加が必要かという話をするとには、日本の事例で言えば、一つは成田空港がいい例だうと思います。それからもう一つ、NIMBY (Not In My Back Yard, 私の裏庭にはイヤ) 問題といいま

すが、迷惑施設の建設というのがいい例でしょう。そこで前もつて準備をして合意しておこなうことが、政策を立案しそれを実施する評価するという一連の流れを考えたときに重要な要素となる。立案、実施したのはいいけれど実施の過程でとんでもなくたくそのことが活かされないということもあります。また、比率で言えば「〇人の委員のうち一人市民の方が入つて、あとは専門家ばかり。そうするとその二人の方は市民的な感覚でものをおっしゃるけど、政策立案にはほとんど反映されずに置き去りにされてしまう」というようなことだつて起きかねないわけです。市民参加で政策課題を明確にしていく、あるいは政策を立案していくことが原則になれば、非常に意欲的な自治体は参加手法の開発に向けて汗をかき、そして多様な経験を積み重ねていくでしょう。しかしながら、中には形式的な参加の域を出ないまま、参加の効果が全然見えてこないという自治体も出てきてしまうかもしれません。そのようなことをどう解決していくのか、それには参加手法の問題に切り込まなければならない。そういう時代なのだと思います。

なぜ参加か。ほんとうに必要に応えた政策を立て実施するという時に、参加を得ておかないと、ことが先に進まない、あるいは動きにくいという事例が具体的にたくさん出てきている。こうした状態が参加を求めさせている理由の一つです。それからもう一つあるのは、大きく言えば民主主義のあり方です。私たちは代表による代表制民主主義を持っているわけですから、それがどうもうまく機能していないなというのがあつて、それを補完する、あるいはしなきやならないという流れの中で「参加」と、そのための手法が生まれてきた。ただし、これは市民が参加したら、その結論が議会の代わりになるかというと代わりになるわけではありません。でもそういうふうな民主主義のありよう、つまり統治、ガバナンスのあり方についての大きな流れが参加を必要

としているというか、呼びこんでいるという面がある。これは日本だけのことじやなくて世界的にそうだろうと思います。

小島 おっしゃるとおりで、民主主義の成熟が問われているわけです。先ほど申し上げた地方分権改革で突きつけられた課題

ですし、日本が成熟社会に入していく非常に重要な課題です。では民主主義の作法とかスタイルとは、といったときに、その基本的な問題はやはり人々の間で行われる、議論の方法であると思います。そのあり方が、自治体の政策形成における具体的な手法というレベルで問われるようになつたのだと思いますね。

司会 先ほど高山参事の方から「コンセンサス会議」との出会いというお話をいただきましたが、若松先生の方でこれまでの活動の中で、なぜコンセンサス会議に着目したのか、まず具体的な手法の紹介とか特徴、日本での実践例などを紹介していただけますか。

## コンセンサス会議とは その手法の実際

若松 まず強調しておきたいのは、「コンセンサス会議」というのは「一つの」手法だということ、つまり他にも手法はあるということです。課題のあり方によつてはコンセンサス会議じゃない方がいい場合もあるでしょうし、課題を考えるときには、一

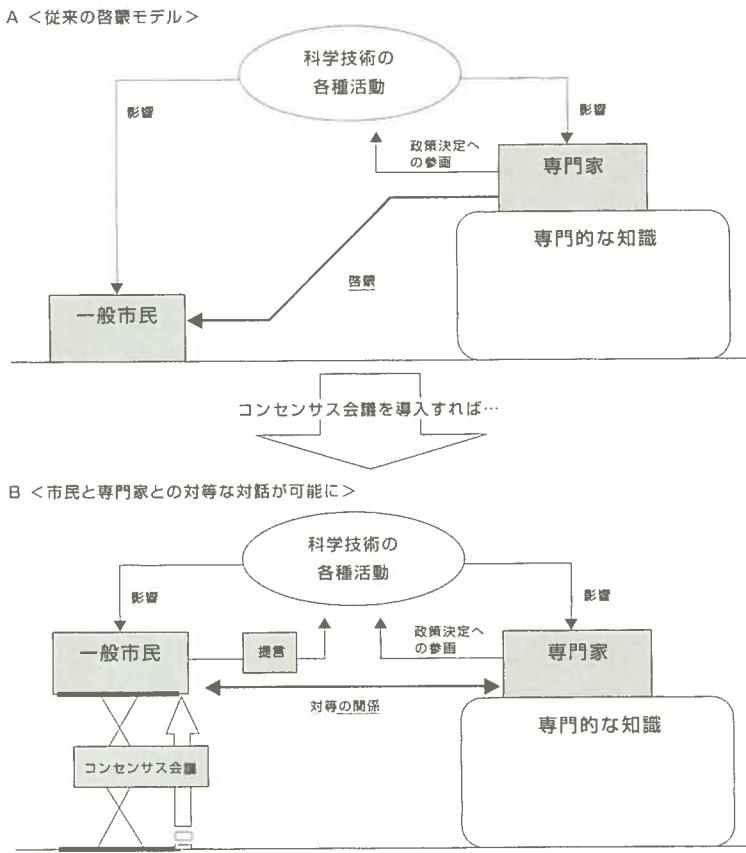


図1 市民と専門家との関係の変化

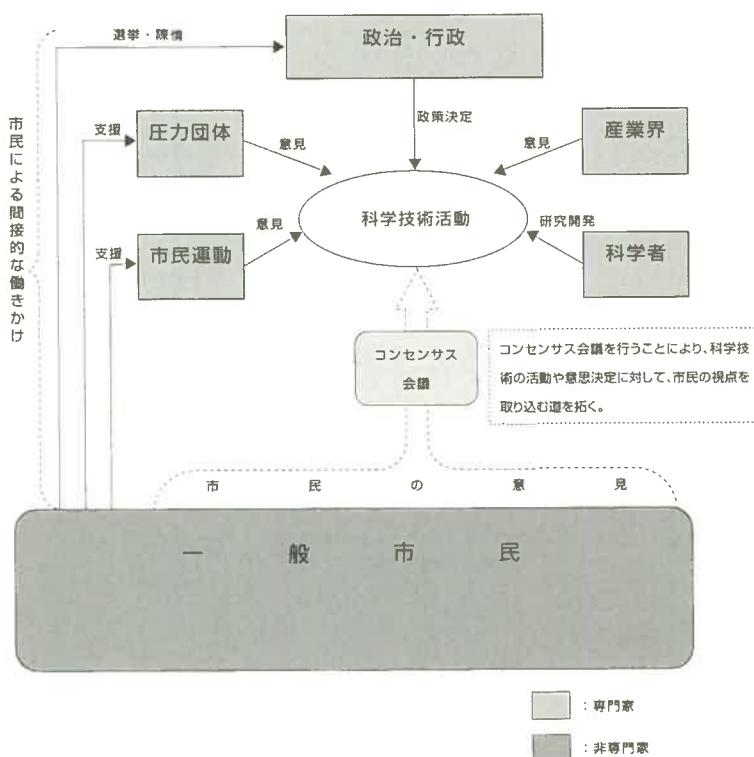


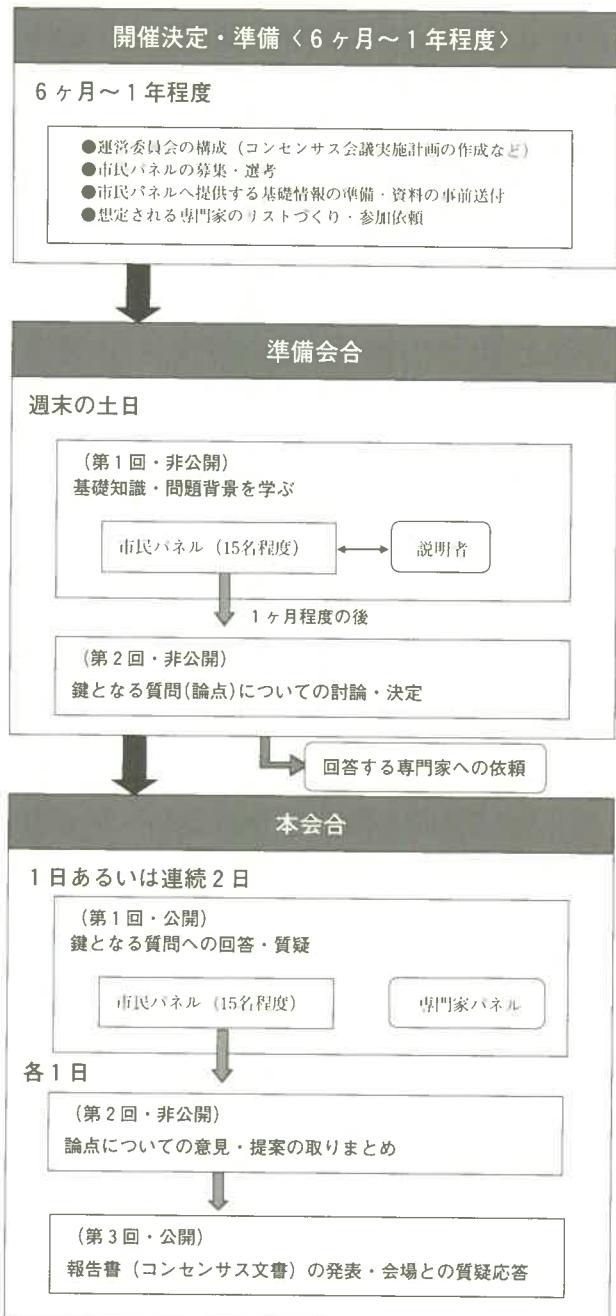
図2 社会の中でのコンセンサス会議の位置付け

(科学技術への市民参加を考える会「コンセンサス会議実践マニュアル」2002年3月より)

このことを前提として、「コンセンサス会議」の話をしましょう。一九七七年に、アメリカのNIH (National Institutes of Health、米国立衛生研究所) が、新しい医療技術を社会の中に持ちこんでいいかと云ふことを、医師を中心とした評価パネルに評価してわざわざConsensus Development Conference (コハセッサ) なるであります。最初の一回は、専門家ではなくて有識者を集めてパネルを作りましたが、一九八七年にそれを全部普通の市民にしてやつたことで、コンセンサス会議という手法が生まれました。

コンセンサス会議はさまざまな分野の専門家あるいは意見を持っている人たちから多くの手法をやれば終わりじやなくて、例えば、まず、政策マーケティング的なことがあつて、その上で、みんなで考えるなどといふ積み重ねのプロセスがあります。コンセンサス会議や他のいろいろな手法は、そのいろいろな段階に行なわれる一つの手法なんだと、ぜひ考えていただきたいのです。

図3 「コンセンサス会議」開催の流れ



若松征男「市民の熟慮を問題解決に生かす」「日経エコロジー2002年3月号」、科学技術への市民参加を考える会『コンセンサス会議実践マニュアル』（2002年3月）を参考に事務局にて作図

情報を聞いて、市民パネルがある課題について、例えば食品に放射線を当ててもいいかなどという課題もあれば、遺伝子操作についてどう考えるかというようなこともあります。ですが、こうした課題について考えて、コンセンサス＝合意を得るべく努力するというやり方です。

デンマークやヨーロッパで行われているやり方だと、準備のために二回の週末の集まりを持ちます。一回目の週末はある種の勉強をやる。その勉強を背景に、では私はちは課題を考えるためにどんな情報が必要なんだろうかということを考え、鍵となる質問というのを二回目の週末で作ります。それから一定の時間を置いて本会議をやります（スケジュールは、二泊三日か三泊四日）。まずはその鍵となる質問に専門家に

答えてもらう。それから質疑をするという時間を持ちます。これが一日とか二日。その上で市民パネルの四五、六人の人たちは、受けとめた情報を基に議論して課題についてのコンセンサスに至る努力をする。そして次の日にそれを発表する。これがコンセンサス会議のやり方です。

もう一つ言うと、コンセンサス会議は単に一つの会議のやり方に過ぎないわけです。これを例えればテクノロジーアセスメントの機関がやる場合は、デンマークではDBTがやるわけですが、行政や議会にその結果を送り届けます。もう一つはその得られたものを、記者発表もしますけれども、一般の人たち、社会に向けて発表する。そういうことを通じて、その後の対応や政策形成に間接的に影響を与えていく、こうした

目的に向かって、この会議方式は生まれたわけです。

このコンセンサス会議というやり方は、いまや世界で十数か国で行われていますし、東アジアでは韓国もやっています。これは、ちょうど私たちが遺伝子治療をテーマにした第一回目をやったばかりのときに、コンセンサス会議を準備している人たちが、私たちの経験を聞きたいというので、ソウルに行つて話をできました。これは韓国ユネスコ協会がお金を出してやっています。彼らは一九八八年、一九九九年と続けてやっています。

日本では、一九八八年、一九九九年に、私が関わって、実験的に行いましたが、二〇〇〇年に農水省の外郭団体が開催しています。これは公的機関がやった初めてのコンセンサス会議で、遺伝子組換え農作物をテーマに開催されています。二〇〇〇年には、もう一つ、科技府のプロジェクトがヒトゲノム研究というのをテーマにしてやっています。付け加えておきますが、私たちは、デンマークで行われている方式をそのまま使ったわけではありません。日本の状況に合わせるために、スケジュールなど、変更を加えています。

### 【市民パネル】の意味 専門家が判断するということ

高山 「コンセンサス会議」そのものが、科学技術に対する評価ということで広がりを見せていました。新たな科学技術、それに対する安全性であるとか、さまざまな課題があり、そこは逆に国民や市民の目から見えた場合、やはり専門家の目で判断した方が安心感を持つてゐるのではないかと普通は感じます。市民をパネルにしてさまざまな専門的な知識を理解いただいた上で判断をしていただぐということを、どういう目的で行うのかということが、私たちにはまだ理解しきれないところがあります。

若松 まず第一に、市民パネルという、例えば人数は四五、六人とか、もっと多くても構いませんけど、この人たちがほんのわずかな日数で、三日、四日あるいは一週間であつてもですね、専門家と同じような理解ができるかというとそれは無理です。できません。一週間や一〇日でもし素人の市民が分かるんだつたら専門家なんか要らないわけです。その点から言うと、では、そこには、専門家が専門家として判断すれば、それで終わりか、あるいは、私たちが、専門

家の判断を受け入れられるか、なのです。非常に分かりやすい例は、癌の宣告です。

私が末期癌になつておらず、選択肢の一つに、チユーブを体いつぱいにつなげれば、何日生き延びられるか分からなければ、どう延びるというチャンスがあるとします。もう一つ、でもそういうことをしないで、本サービスへ行つて私のこれから余生、一ヶ月か、二ヶ月か、三ヶ月か知らないけれど過ごす。この二つの選択肢があつたとしますが、これは医者が選ぶのではなく私が選ぶことだらうと思うのです。もつとこれが複雑になつてくると、例えば遺伝子組換え食品というのがあります。これは立場によつてもずいぶん違いますし、専門家の間で異論もあります。つまり違つた意見がある場合がありますね。専門家が必ずこうだとだと言い、また別の専門家は左だと言う。こういう問題は実は少なくないのです。私がどう生きるか、私たち社会がどう生きるかということを、専門家は決められないし、それを任せる気はないといふ人たちに専門知識が必要な部分もありますけれど、価値判断をどうするか、つまりどんな生活を望むのかとか、どんな未来が私たちにとってよいと思うかということは、社会の側、あるいは個人の側が判断せざるを得ない。実は専門家の判断というものは、そのような価値判断を多く含んでいます。ところがそれを含めて、あたかも専門的判断ですよと言つているのが、現実だと思います。

専門的知識によって、これは明らかに死

に至る、とはつきり分かつてゐるもの、これは場合によつてはこの判断を取りなさい」という提案を専門家がすることもできるでしょう。けれども敢えて言えば、そういうことも含めて、何を選び取るかというのは個人であり、社会であり、場合によつては家族であるということです。ですから、社会全体に関わつてくるような問題であれば、そこに市民パネルという人たちが出て、市民の常識で考えるとどうなるか、この判断は、政策を作つたり決めたりする時に役に立つ作業だと考えるのです。

## 政策決定と市民のコモンセンス

小島 専門家によつて判断の道筋や争点が明確化され、選択肢が序列化できるならばいいのですが、実際にはそうなるとは限りません。専門家の間でも、いろいろと判断が分かれ、選択肢を序列化しきれないケースも多いのが実態です。そのような場合には、政治家が結果責任を覚悟して最終的に決断するのが民主政治の常道です。ただし、最終的な決断をする時に、その政治家の内なる世界に全てが委ねられることでいいのだろうかという問題があります。もちろん、代表制民主主義というものを否定するのではなく、それの新たなあり方を模索していくことが必要だと思います。つまり、選挙という手続きで選ばれた政治家が、内なる声だけで最終的に結果責任を負うという覚悟のもとに決断をするのではなくて、もう一度、市民の判断あるいは市民のコンセンスとは何かということを確認する、その作業が民主政治の質を引き上げていくと思います。その時にコンセンサス会議と

いう手法が非常に重要な意味を持つのかもしません。

若松 ここで課題としてよく問われるのは、わずか一五、六人のコンセンサス会議の市民パネルが、議論したもののがいつたいどんな意味のあるのかということです。つまりその人たちがいつたい私たち市民の代表なのかという議論です。少なくとも地方議会の議員が代表であるような意味での代表ではないと思います。コンセンサス会議は、ヨーロッパなども、無作為抽出して市民パネルを集めるやり方を取つていますが、それが市民の代表だとは言えないと思います。コンセンサス会議の一五、六人の市民は、いったい何なのかということになります。

## コンセンサス会議の自治体への応用

小島 私は、コンセンサス会議で出てくるアウトプットというものは、コモンセンスの固まりとして理解をした方がいいと考えています。実はそのことと非常にかかわりがありますが、なぜ私が地方自治において、コンセンサス会議の可能性に着目したかと申します。実はそのことと非常にかかわります。ところが地域政治は、政策を決定して動かしていくということを考えた場合には、国民全体を相手にした対話よりは、構造的にスマートに行きやすいわけです。しかも市民との距離という点で言うと、国よりもアレンジが可能だとして基本的なルールがあつてその中で進めていくというものであつて、地方自治の現場で必ず出てくる、市民参加の運営が恣意的だというような批判に対して応えることができるのではないかとを考えました。

また、コンセンサス会議という枠組みは、アレンジが可能だとしてても基本的なルールがあつてその中で進めていくというものであつて、地方自治の現場で必ず出てくる、市民参加の運営が恣意的だというような批判に対して応えることができるのではないかとを考えました。

そして、参加のために情報提供、政策情報を公開することが大切だと思います。さまざまな情報があるなかで、争点情報とさまざまな課題を同時に含みこんでおり、多様な要素が絡み合つてひとつの争点を形成しています。ですから、コンセンサス会議という手法を、実験的に試行錯誤しながら進めいくことが必要だと考えました。さらに、有効だと判断した理由は、国と地方の政治構造の違いです。国の内閣は合議制であつて、また中央省庁が分立しています。そして政党政治と非常に強く結びついていますから、ある中央省庁のレベルで行われたコンセンサス会議の成果がそのままストレートに政治決定に結びつくということは、非常に難しい。複雑な政治のメカニズムの中で、参考情報としてせつかくコンセンサス会議で成果が出ても、それが捨てられてしまうというリスクが高いと言えます。ところが地域政治は、政策を決定して動かしていくということを考えた場合には、国民全体を相手にした対話よりは、構造的にスマートに行きやすいわけです。しかも市民との距離という点で言うと、国よりもアレンジが可能だとして基本的なルールがあつてその中で進めていくというものであつて、地方自治の現場で必ず出てくる、市民参加の運営が恣意的だというような批判に対して応えることができるのではないかとを考えました。

センサス会議の話をうかがった時に、これはまさに社会に対して、今この問題について争点は何なんだろうかということを情報として提供していく、そういうアウトプットを出していくためには優れた手法であると思いました。恣意的に争点を操作したら市民は判断を誤るかもしれません。ところがサンプル的ではあるけれども一五、六人の市民のコモンセンスから生まれてきた争点整理は、それは千人、一万人が見てもだいたい同感できるものだと思います。実はそこにコンセンサス会議の強みがあるのでないでしようか。

しかも専門家が争点を整理すると分かりにくいわけですよね。ですから、新聞を読むのと同じ感覚で一定程度の教養があれば理解可能なレベルで争点が整理されている。ここにコンセンサス会議の意味があると言えます。

また、実は「コンセンサス」という言葉に何か魅力があり過ぎて誤解を生んでいる側面もあるのではないでしようか。確かにコンセンサス会議は合意形成の手法なのでしょうが、コンセンサスというこのみを重視してしまうと、誤解をしてしまうと思います。コンセンサスに至るプロセスで、参加した人たちが、お互いに敬意を払い、考え方を違つても、相手の声に耳を傾けようとする努力をする。結果的には一つの答えが出なくとも、合意に至ろうという努力する行為そのものにこの手法の核心はあるといえます。これは信頼性のある争点整理の仕方ではないでしようか。対立的な構造の中で、敵対的な発言が空虚に積み重ねられ、人間的な信頼感の醸成もなしに、仕方なく最後に何かドキュメントを作らなければい

けないとしてなされた両論併記と、お互いに合意に至ろうという努力を積み重ねる中で、しかしながら結果的には二つに分かれただという争点整理の仕方では、その質はまったく違うものになると思います。

北海道の遺伝子組み換え作物の規制問題をはじめとして、科学技術に関連した問題は自治体レベルでもありますし、コンセンサス会議が使える場面はこれからますます増えていくと思います。

そこで、自治体の抱える課題に応じて多様な手法があると思いますが、二〇〇三年度秋に、法政大学の私のゼミと川崎市水道局のコラボレーションでコンセンサス会議を実施しました。ゼミの時間を使い、水道料金をどう設定するかという争点と、水道の処理方式の選択という科学技術の問題をリンクさせながら、いろいろ手法をアレンジして実施しました。また、職員のトレンディングの一環としても位置づけ、日常的に行政に携わっている職員が市民と対話をする力をつけるための場としました。

そこで感じたことですが、専門家中心の会議では、確かに効率的な議論によつて論点が絞られていく。しかしながら、同時に論点を絞り過ぎてしまうというリスクがあると思います。専門家というのは、だいたいこの問題についてはここが論点だねということを理解をしていて、結果的に論点を絞り過ぎてしまうということもあり、そこに一つ限界があると思います。また、答えを導く時に、専門家同士ですと、落としどころと云うか、一種の「相場観」が働いてしまう。だいたいの相場観で、落としどころへの模索を始めてしまいます。それがそれで答えを導く時には生産性はあるわ

けですが、そこに落とし穴があると思います。私たちの社会実験では学生による市民パネルは、論点を絞り込むというよりは、たとえば議論を進めていました。そこでは、当初設定されたテーマの枠組みを乗り越えていく可能性が生まれてきます。例えば、議論を重ねる中で、どんどん水道行政をはみ出していくわけです。水の問題は水道行政の方針に限らないと。おいしくて安全な水を作るためには河川環境が大切なんだとかですね。つまり、地域にある水を総体的に捉えて、水の問題は総合的な政策でなければ駄目なんだというところに彼らの議論は進んでいきました。これがもし、水道行政の専門家だけで議論していたら、そこまで幅を広げた総合的な水政策が大切だという結論にはたぶん行かないのではないかと思います。水道行政の専門家ばかりが集まれば、水道行政という枠の中で答えを出してしまう。そのような発見は非常に面白かったし、ここに市民参加の可能性があるのだなということを実感した次第です。

## ■コンセンサス会議の課題、運営

### ■主体は

若松 コンセンサス会議を実際に運営する時の運営主体が、何處に設置されるべきかという課題があります。私はできるかぎり独立した、行政外の事務局ができることが、あり、そこに一つ限界があると思います。また、答えを導く時に、専門家同士ですと、落としどころと云うか、一種の「相場観」が働いてしまう。だいたいの相場観で、落としどころへの模索を始めてしまいます。しかし、できればNGO、NPO的なもの、すから、行政に事務局を置くことで、コストを内部化することが考えられるでしょう。しかし、現実には予算の問題があつたりしますから、行政に事務局を置くことで、コストを内部化することが考えられるでしょう。

あるいはシンクタンクが運営を担うというものが望ましいと思います。

もう一つは、もし行政の中に事務局を置くとしても、外部の人たちを、さまざまなもの組織運営委員会のようなものを作ることが、とても大事だらうと思います。

## ■政策立案。プロセスに位置づける

小島 コンセンサス会議の位置というものをまずはつきりさせるということも重要です。自治体で活用していく時にこの手法の意味は、やはり、政策情報の形成のための手法だということになります。行政、議会、そして多くの市民の方々にとって、これに関する争点は何であつて、その争点に絡む論点は何かということを考えるための場であるということ、つまり、情報提供手段であり、かつ情報を作り出す場なんだということを、参加する市民の方々も、そして自治体の側もきちんとお互いに了解し合わないで進めてしまうと、いわゆる「ガス抜き」だという批判が出てきてしまうかもしれません。

そして、会議終了後の課題としては、その結果をどのように利用していくかということがあります。コンセンサス会議はオンラインなのですが、例えばそれをオンラインにしていくことが考えられます。オフラインで出てきたアウトプットを、EメールやLINEとも言われますが、オンラインで利用していく、そしてさらに議論を進めていく。あるいはアウトプットをふまえて、次の政策立案に入つていくプロセスに接続をしていくということです。つまり、前さばきとしてコンセンサス会議を位置づけ、そ

して次に、それをふまえた政策立案プロセスがスタートするというように、二段階に切り分けてやつていくことが考えられます。仮にこれは政策情報の形成の場で

すよと言つても、それはそれでは批判が出でます。そのような確認をまずした上で、成果をどう使っていくかということについても、きちんと自治体は考えるべきだと思います。そのような道筋を戦略的に考えていくことが必要だと思います。

若松 これはなかなか難しい考え方だと思います。今おっしゃったお互いが了解し合うということが、課題課題で違うものであり、これはとても大変なことなんだと思うんです。ここで課題は、社会の、コミュニケーションの信頼をどう得るかということだと思うのです。例えば川崎市の場合は、今までの市民参加の伝統があつて役所がやることについてはかなり市民の信頼は厚いといふ背景があるのならば、それに乗つてやると

いうことになると思うんですね。信頼を得るには、もう一つ、実際にやつて参加のサンプルを見せていくことが重要だと思いません。この場合、他の人の論文や他の人の事例を見ただけでやつても、実際に運営していくうとするところでも細かなことがあり、やつてみないと分からぬことがあります。実践の中で、みんなの目に見える、あるいは見ようと思つたら見えるという状態にして、信頼をそこで築き上げてい

くことを通じてでないと、なかなか難しいと思います。

## ■ 参加のコスト

若松 参加のコストの課題もあります。こ

こでは、参加を運営する側のコストではなく、敢えて、参加者の側のコストについて触れます。仮にこれは政策情報の形成の場で

どんな参加型手法でも、やる側はものすごくエネルギーを使います。しかし、参加する側も例えばコンセンサス会議で言えば何日もの間、朝から晩まで使つてもらいます。

それは参加者には相当な負担です。ですから、参加者には、参加の結果がどうなるか

ということを、常に示す必要がある。もつと言えば、これも主催者が思い描いていた通りになるかどうか分からぬでけれども、参加がある目的をもつたプロセスの中でも、参加が一体何のために活きるのかという、そのところを

きちんと示さないで、ただ参加してくださいといふのは、それは市民、参加者に対して失礼というものだと思います。

小島 参加の場を設定する側にもコストの問題が問われています。参加の密度は高めようと思えばいくらでも高められます。しかし、密度を高めるほどコストがかかるでしょう。そしてそんなにコストをかけてどうするのかと言う納税者の立場が一方ではあります。この場合、他の人の論文や他の人の事例を見ただけでやつても、実際に運営していくうとするところでも細かなことがあり、やつてみないと分からぬことがあります。実践の中で、みんなの目に見える、あるいは見ようと思つたら見えるという状態にして、信頼をそこで築き上げてい

くことを通じてでないと、なかなか難しいと思います。

小島 メディアは、その結果について結構取り上げるのでしようか。

若松 会議の場へは、テレビも、新聞各社も来ていますし、報道もされています。大きな記事を使って報道しているケースも結構ありますし、メディアはそれなりに注目しています。

小島 ローカルなジャーナリズムによって、参加手法の成果から生まれた争点情報が発信されるのは、望ましいことだと思います。

## ■ アウトプットはどう扱われるの

若松 デンマークの例では、直接立法化して、EU指令の中はどう扱うかということ

についての事例が一件あります。国会議員へのヒアリングでも、かなり参考にすると書いていましたし、議会での質問、委員会での質問などにもかなり使うという言い方をしていました。全体の雰囲気としては、DBTの出す報告書は、かなり存在感を持つてデンマーク国内で受け取られています。

また、コンセンサス会議という名前を知らない、国民の間ではそういうことをやっているというのは、かなりの認知度だと思います。

どのようになつているのでしょうか。

若松 デンマークの例では、直接立法化して、EU指令の中はどう扱うかということ

についての事例が一件あります。国会議員へのヒアリングでも、かなり参考にすると書いていましたし、議会での質問、委員会での質問などにもかなり使うという言い方をしていました。全体の雰囲気としては、

DBTの出す報告書は、かなり存在感を持つてデンマーク国内で受け取られています。

また、コンセンサス会議という名前を知らない、国民の間ではそういうことをやっているというのは、かなりの認知度だと思います。

小島 メディアは、その結果について結構取り上げるのでしようか。

若松 会議の場へは、テレビも、新聞各社も来ていますし、報道もされています。大きな記事を使って報道しているケースも結構ありますし、メディアはそれなりに注目しています。

小島 オフショアとおりで、どうやつて翻訳していくのか、情報ファシリテーション機能というのを誰が担うのか、これが非常に重要なことだと思います。地域レベルでのコンセンサス会議では、その争点にかかる一次情報を行政が持つているから出します。

小島 ローカルなジャーナリズムによって、参加手法の成果から生まれた争点情報が発信されるのは、望ましいことだと思います。

■ コンセンサス会議と情報提供の仕方

若松 情報提供する時の提供の仕方も問題になります。例えば行政が持つている情報が出すという時に、これをそのまま出してもむしろ見えない、水道局の一次的な情報を出されても、私たちには分からんといふ

いうことが起こり得るわけで、その時に、その情報をどう表現すればいいのかという問題があるわけですね。そして、その情報素材の加工を、誰がやるのかというところに難しさがあります。また、公開でいる情報だつたらそれをどう読み得るのかが問題です。外部の専門家でもいいですし、あるいはNPO、NGOでもいいでしょ。

しかし、もし行政がそれを行うとすれば、行政は問題解決のための最大のアクターではあるけれども、アクターの一人という形でそこに参加していて、市民もNPOもそこに関わつてもらうというふうにやつていて、批判はいつでも起こり得ると思います。

小島 おつしやるとおりで、どうやつて翻訳していくのか、情報ファシリテーション機能というのを誰が担うのか、これが非常に重要なことだと思います。地域レベルでのコンセンサス会議では、その争点にかかる一次情報を行政が持つているから出します。

小島 オフショアとおりで、どうやつて翻訳していくのか、情報ファシリテーション機能というのを誰が担うのか、これが非常に重要なことだと思います。地域レベルでのコンセンサス会議では、その争点にかかる一次情報を行政が持つているから出します。

小島 おつしやるとおりで、どうやつて翻訳していくのか、情報ファシリテーション機能というのを誰が担うのか、これが非常に重要なことだと思います。地域レベルでのコンセンサス会議では、その争点にかかる一次情報を行政が持つているから出します。

後々の検証に耐える、あるいは評価に耐えるだけの、情報処理プロセスについての記録を残しておくこと。これがとても大事なことだらうと思います。

司会 コンセンサス会議の課題について、代表性や正統性の議論から始まり、具体的な争点情報の提供の仕方とか、運営の信頼醸成のポイント、そして運営そのものの課題、それから前提となるような具体的なアウトプットの取扱いについて、プロセスの中でどうきちんと位置づけてやるべきか、運営のコストのお話もいただきました。最後に、具体的なヒントとして、いくつかの手法を紹介していただければと思います。

## 手法としてのコンセンサス会議

若松 コンセンサス会議は、手法の一つに過ぎないという言い方をしたのは、手法は実に多彩、多様にあるということです。コンセンサス会議と似たやり方ですと、「市民陪審」というやり方、それから、ドイツのディーネル(Prof Peter C. Dienel)といふ人が作り出したものだ、「Planning Cell」、計画細胞」というやり方があります。

先ほど申し上げた代表性の話で言えば、できるかぎり無作為抽出で集めようという考え方でやっているのがこの「プランニング・セル」というドイツのやり方です。これは一つのグループを作つてやる。また、手法の細かい話で言えば、コンセンサスを得る際のやり方がコンセンサス会議とは異なります。それは「シナリオワークショップ」(注3)で

「市民陪審」、「プランニング・セル」、「コハーセンサス会議」では、市民一〇数人が中心になりますが、これ以外に、利害関係者(Stake Holder)を入れていくというやり方もあります。シナリオワークショップというのは、二〇〇三年にあるプロジェクトの中で試みましたが、そういうやり方の一つです。これ以外にもまだいろいろなやり方があります。

それから、参加型手法を越えることになるでしょうが、社会の声を広く聞く手法まで広げてみると、マーケティングの世界で使われている「グループインタビュー」という手法があります。これは多くの場合、

やつているのと同じように、いろいろな論点を出して、それに対して自分はこれがいいと思うところに投票していくというやり方です。そうするといろんなアイデアが出たのに対し、それぞれのグループの選好が順位で示されます。一番から三〇番までアイデアがある中で、どういうアイデアが何票取ったかというよう。それも一つのグループじゃなくて三つも四つも、場合によつては一〇もあるグループから出た点数が足し算されると、それなりに社会としての選好の傾向が見えてくるわけです。「合意」の一つの形、あるいは議論した結果のまとめ方の一つだらうと思います。「コンセンサス会議」とか「市民陪審」というのでは、その人が有罪であるか無罪であるかを決めるような、最後のところ、いわば右か左というのを決めていきますけど、「プランニング・セル」のようなそうでないやり方ももちろんある。ただこのデータをどう使うかというのは課題としてあるわけですが。

「市民陪審」、「プランニング・セル」、「コハーセンサス会議」では、市民一〇数人が中心になりますが、これ以外に、利害関係者(Stake Holder)を入れていくといつたいこれは何なんだろう、どうも心配だ」と、いうような課題が地域の中にあるとします。近くの大学に行くと「サイエンスシヨップ」というお店が開かれています。このお店はどういうものなのかといふと、大学院生が数人いて、指導教授もいたりしますけれども、そこへ行くと、その問題について、今、得られる科学的な知識を、そこに当てはめて整理してみようと、情報を集めてみる。場合によっては、お金があれば現場へ行つて何か調べるということまでやり

話しやすい雰囲氣にするために、同じ属性の人、例えば一〇歳代の女の子とか、二〇歳代の男性とかいうふうに属性を揃えて、五、六人あるいは七、八人集めて、それをアイデアがある中で、どういうアイデアが出てきたときに、それぞれのグループの選好が順位で示されます。「Focus Group Interview」という手法もその一つです。そのやり方は、議論して考えてもらいたい論点を出しておいて、それについて集団インタビューをやるというやり方です。そうすると自由に答えが出てきますから、それをこちら側がどう読むかというのが次の課題になるわけです。これはむしろ「政策マーケティング」の手法と呼ぶべきでしようが、私たちは、この方法も二つのプロジェクトの中で試みてみました。

それからもう一つ、「サイエンスカフェ」というのがあります。これは簡単に言えば、喫茶店で科学者が何かしゃべるのを市民がお茶飲みながら聞いてあればこれしゃべるという形式のものです。それから、少しみたいが違うものに、「サイエンスショップ」というのがあります。これは、例えば「」の辺、最近変なにおいがする」ということがあったとします。「どうもそれを吸つていると体の調子がおかしくなる。いつ

ますけれど、そこで課題を少し明確化する。地域の人たちの要求に応えて問題を整理して科学的なデータも出し、問題を定式化する、あるいは解決の方法があり得るかどうかを探つてみる、というようなことをやるのがサイエンスショップです。これは専門的知識を地域の人たちに供給する場であるというわけです。オランダ、アイルランド、イギリス、それからデンマークなどで実践されています。

私はいま、具体的な単一の手法を個別に紹介しましたが、実はこれは例えば大きな紛争になつてゐる問題や、あるいは長いタイムスパンで考えなければいけないような問題になると、その組み合わせを考えなければいけないということになります。実際の課題について言えば、やはりそういう手法をどのように組み合わせていくかということが次の課題であろうと思います。ですから、コンセンサス会議をやればそれで終わりということではないのです。それを使って次に何をやつて、またさらにその次に何をやつて、ということが、政策づくりあるいは実施に当然に関わってきます。

## 具体的な実践に向けて

若松 これ以外にも、手法は実にたくさんあります。こういう手法のことを考えるときには、やり方はいろいろあるのだ、そして、こうした手法を日本で使えるのだとうことはもう見えているわけです。ですからこれからこの課題は、「コンセンサス会議ってすごいんだつてね、じゃあやってみようか」ではなくて、「ここに課題があるから、どういう問題として、何を目的とし

て、どういう参加を得て、やつたらしいかを考えようよ」という、「課題のための手法設計」をいかにしていくかだと思います。われわれにはそれほどたくさんの経験があるわけではありません。どんどん紹介はしていきたいと思うけれど、実際にやつてみないと分からぬことがたくさんあるのです。ですから、いまはもう自分でどんどんやつてみるという段階に来ていると思いります。私は、コンセンサス会議も、シナリオワークショップも、先ほど申し上げたフオーカス・グループ・インタビューもそうですし、やつてみたらこうなりますよといふことを、皆さんにお見せしてきました。ですからもう方法自体をあれこれ勉強する時ではなくなつていて、実際にやつてみるところに来ているというのが私の理解です。

小島 今までは、市民委員あるいは公募委員ということについては、他の自治体に比べればはるかに経験をお持ちだろうと思います。そこで経験、細かいノウハウというものは、参加を設計する上で、とても大事だと思います。これを、いろいろなところで使えるように、外に向けて出していくということがとても大事なのではないかと私は思います。

な都市づくりのために使われたということも確認しましたので、これを日本の持続可能な地域社会づくりに応用しようと思つて、ゼミレベルで実験を今やつてしているところです。その取り組みの中で私もこういつた手法に習熟をしていくためには、経験を重ねていくしかないと痛感しました。

## 人材の必要性と自治体職員

小島 今後、手法として確立していくためには、基本パターンをある程度熟知していく、こういうふうに応用してくださいといふようなアドバイスができたり、具体的な課題に対して、手法を設計し運用することができるような人材が求められていると思います。

小島 自治体の現場で導入可能な手法はたくさんあります。それを実践の中で使っていくとなつた場合、ワークショップで言えばファシリテーターと呼びますが、参加の設計能力と現場で運営していく能力が必要です。最近、まちづくりの分野では、建築家などの専門家が市民参加の中でのいろいろなアドバイスをしています。そういうことができるような人材が自治体職員にも必要です。

## 社会技術、社会実験としてのコンセンサス会議

小島 それともう一つは、自治体職員の能

POのスタッフが一緒に学ぶような場があるかもしれません。またサイエンスショップでの大学との連携というような話がありました。大学教育ないしは大学院教育でそういうことを理解し進めていくようことがあります。大学教育ないしは大学院教育でそういうことを理解し進めていく必要があります。コンセンサス会議をはじめとした手法は、参加という政策形成の技術であると同時に一種の社会技術だと考えてもよいでしょう。社会技術としてとらえるならば、なおさら多様な場で担い手となる人材養成が今後の課題としてあると思います。

若松 今のお話で、社会技術だとおっしゃったのは、そのとおりだと思います。ただ残念ながら、小島さんがおっしゃるように、まだ、人材が育っていないのが実情です。

ですからさまざまなところで人材を育てていく必要があるだろうと思います。いろんな場でそういう社会技術を持っている人たちが育っていく必要がある。しかし、人材養成はそう簡単には進んでいかないのが現実で、人材養成を進めるためにも、まず参加の場面を作つて、そこに多くの人に関わつて貰う以外はないということです。ですから、少しずつ試行錯誤を繰り返して、前進していくことを提案しているわけです。

しかし、同時に、社会の信頼を失うような重大な失敗をしてはならないのです。

## 「神は細部に宿る」

若松 私はここまで足掛け八年参加手法の実践的研究をやってきて、実は参加のデザインの細部こそ重要ではないかと思うようになりました。参加者をどうやって選ぶか

一ですよ」というふうに言っています。大事なポイントは、参加者は大事なパートナーであるということです。そして、信頼を裏切ることです。もうひとつ、実際にやつてみて気がつくことは、参加に對して過剰な期待を持つ人がいるということです。われわれが決めたことは政策づくりにそのまま使つてもらわなきゃ困るというふうに過剰な期待を持つわけです。ですから私たちが今ここでやろうとしていることは、こうしたことですよ、という枠組みについての理解を得るということがとても大事なことだと思います。

すなわち、プロセスの透明性を確保しながら、参加への信頼を勝ち取つて、作り上げていく、醸成していくことが重要であるとともに、参加の限界があるということを理解してもらうことも重要です。まだまだ私たちは参加をあれこれと試行錯誤するべき段階なんだろうと思います。

「神は細部に宿る」

若松 社会実験をやつていると、市民参加者のことを「被験者」と呼ぶ人たちがいます。つまり心理学の実験でいうような被験者というわけです。私は「それはおやめなさい、参加者でしょう」、「大事なパートナ

論しても意味がないと思います。おそらく実際にやつてみて、そこで出てくる経験値みたいなものが一番大切なんだろうと思います。ですから私も若松先生から「シナリオワークショップ」という手法を聞いて、またまたこの手法がヨーロッパの持続可能

とは起こりうるわけです。

小島 私も参加の場では、言葉の使い方に気をつけるようにしています。たとえば

「皆さん」と言う時と、「私たち」と言う時を意識するなど、主語をどう使うかということは大切なだと思います。非常に小さなことにも重要なことがあるなと実感しています。そして、これも経験を重ねる中で分かつてくる問題なのかなと思いました。

司会 もうだいぶ予定の時間も過ぎてしましました。今日の座談会では、当初、私どもも、コンセンサス会議、特に科学技術の

政策形成に関わる参加の技法としての側面

に注目して、そこからアプローチしていくわけですが、先生方のお話をお聞きして

コンセンサス会議も単なる手法の一つに過ぎない、むしろ相対化して、多様な手法・

技法と組み合わせて考えていくことが必要だという「示唆をいただきました。資源あるいはコストという言葉が出てきましたけ

れども、これからも自治体現場で参加を考えていくときに、人的な資源を含めた既存の資源など、行政が保有しているさまざまな資源を前提条件として整理した上で、全

体の参加をどう設計するかが問われていると感じました。そして同時に、これらの参加のあり方のみならず、自治体のあり方

や市民、地域と自治体の関係を考える際の重要なキーワードについても、多くの示唆もいただきました。本日は忙しいところどうもありがとうございました。

注1

水源地からの導水施設、水をつくる浄水施設、各家庭に水を配る配水施設などの資産のこと。水道事業は施設産業と言われるよう、大きな資産を抱えている。

注2

川崎水道の今後進むべき方向性を示し、施策を体系付けることにより、健全な経営管理の継続を明確にしたもので、平成一三年に策定された。具体的な内容は、質的・量的に良好な水の供給、環境保全に対する取り組み、市民ニーズの高まりに応えるための取り組みなどを積極的に実施していくこととしている。

注3

デンマークのテクノロジー・アセスメント機関、D B T (Danish Board of Technology) が、一九九一年から二年にかけて生み出した参加型手法の一つ。その特徴は、その名前にあるように、課題についての未来像を作るために複数の「シナリオ」を叩き台として用意することにある。  
なお、日本での SW 試行についての記録は次で見ることができる。  
<http://sw.sys.mgmt.waseda.ac.jp/>

