

# 福祉国家から見る日本の都市政策に おける“公”と“民”のあり方

---

「指定管理者制度」に対する  
神戸市および日本政府への政策提言

神戸大学 石原享一研究会 地域政策分科会

大坪 奈緒 重岡 諒一

谷口 友梨 矢作 彰悟

2009年12月

## 要約

本稿の目的は中央政府と神戸市に対して国民に対する福祉の意識付けを行う上での“公”と“民”のあり方に対する政策提言である。昨今のリーマン・ショックに見られるネオ・リベラリズムの世界的影響力の大きさを考慮しても、日本は従来に対米追従スタイルから今後脱却する必要があると私たちは考える。そこで参考としてデンマークの社会学者 G・エスピン＝アンデルセンが 1990 年に提唱した「福祉国家レジーム論」を用いる。彼が提唱する同論は、福祉国家とは①自由主義的福祉国家（北アメリカ・イギリス）レジーム、②社会民主主義的福祉国家（北欧）レジーム、③保守主義的福祉国家（ドイツなど大陸ヨーロッパ）レジームという三つの類型に分類できるとされている。日本が今後対米追従路線から脱却し福祉国家としての道を歩んでいくためにはどういった道をたどればよいか。私たちはそのことに対して神戸市・および日本政府に政策提言を行いたいと思う。以下各章の紹介を行う。

第 1 章「問題意識」では、日本におけるネオ・リベラリズムの影響だと私たちが考える「小さな政府」を標榜した小泉政権時代に行われた「地方自治法の改正」について紹介し、改正に伴い導入される「指定管理者制度」の概要について説明し、更に指定管理者制度のはらむ問題点についても言及する。

第 2 章「現状把握」では、「指定管理者制度」について更に具体例を踏まえ見ていく。指定管理者制度に頼らざるを得ない神戸市の阪神・淡路大震災の公債費などに起因する切迫した財政状況についても触れ、神戸市の指定管理者制度の具体例、ここでは神戸市北区における観光名所「異人館」における指定管理者制度について「ラインの館」を見た上で、指定管理者制度とは異なるが私たちが最も“公”と“民”が協働している事例と考える「スターバックスによるコンセプト・ストア」について紹介し、“公”と“民”が協力する可能性について触れたい。

第 3 章「分析・事例」では、「福祉国家レジーム論」を提唱するアンデルセンの母国で福祉先進国であるデンマークのコペンハーゲンにおける「地域再生事業」を事例研究に用いる。また日本の神戸市以外における指定管理者制度の取り組みの具体例、ここでは熊本県の事例を紹介し、2 章の神戸市の例も加えて「地域再生事業」と「指定管理者制度」の比較・検証を行い、地域再生事業を模範モデルとして指定管理者制度の改善点について詳しく見ていきたい。

第 4 章「政策提言」では神戸市と日本政府に対して政策提言を行う。神戸市に対してはデンマークの地域再生事業を参考に、地元住民・市役所・民間企業の 3 者が協力し合うことで、神戸市という街をより活性化させる案を提言する。また日本政府に対しては、デンマークの地域再生事業を模範に「指定管理者制度」の見直しを求める。その上で現在の指定管理者制度における問題点に対する改善案を提示していきたいと思う。

以上が本論文の内容紹介になるが、本論文を通して、私たち一人一人が福祉の気持ちを持つことの重要性を少しでも説くことができればと思う。

## 目次

### はじめに ～福祉国家レジームにおける日本の位置付け～

## 第1章 問題意識

- 第1節 日本における「地方自治法」改正
  - 1-1 改正の背景
- 第2節 指定管理者制度について
  - 2-1 指定管理者制度とは
  - 2-2 指定管理者制度に対する地方自治体の思惑
  - 2-3 指定管理者協議会の登場

## 第2章 現状把握

- 第1節 神戸市の指定管理者制度
  - 1-1 阪神・淡路大震災による神戸市の財政への影響
  - 1-2 神戸市の指定管理者制度の事例
- 第2節 神戸市の例 ～異人館～
  - 2-1 「ラインの館」
  - 2-2 スターバックスによる「コンセプト・ストア」

## 第3章 分析・事例研究

- 第1節 デンマークの事例
  - 1-1 なぜデンマークか
  - 1-2 コペンハーゲンにおける「地域再生事業」
- 第2節 日本（神戸市以外）の事例
  - 2-1 熊本県の事例
- 第3節 「地域再生事業」と「指定管理者制度」の比較・検証

## 第4章 政策提言

- 第1節 神戸市に対する政策提言
- 第2節 日本政府に対する政策提言

## 先行論文・参考文献・データ出典

# はじめに ～福祉国家レジームにおける日本の位置付け～

リーマン・ショックに始まる一〇〇年に一度と言われる未曾有の金融危機によって今年は世界的な大不況に陥った。「モノ」を「モノ」で取引する原始時代の物々交換の市場制度から、貨幣の登場によって「カネ」と「モノ」との制度に代わり、ついにはそれ自体が価値を持たないデジタル貨幣などの、「カネ」を「カネ」で売買する不可思議な市場制度が現代社会を取り巻いている。先進国各国の“いきすぎた”欲求によって世界的に多くの国々が被害をこうむり、先進国各国もいかにこの不況を乗り切るか四苦八苦している。今まさに世界は大きな転換期を迎えているのではないだろうか。

私たちが研究を行っている「福祉国家論」について研究を進めるデンマークの社会学者 G・エスピン＝アンデルセンが 1990 年に提唱した「福祉国家レジーム論」によれば、福祉国家は①自由主義的福祉国家（北アメリカ・イギリス）レジーム、②社会民主主義的福祉国家（北欧）レジーム、③保守主義的福祉国家（ドイツなど大陸ヨーロッパ）レジームという三つの類型に分類できるとされている。この福祉国家レジームにおいて、それぞれのレジームの特徴から現在の日本は②社会民主主義レジームと③保守主義レジームとの折衷型に属していると私たちは考えるが、今後この福祉国家としての日本の位置づけは、徐々に自由主義レジーム、つまりはアメリカ的な自由主義的福祉国家にシフトしていくであろうと予想される。その理由として日本は先ほどあげたようにアメリカを中心としたネオ・リベラリズムが支配的な国々との関係性が非常に強いということがある。

しかし、昨今のリーマン・ショックの影響を考慮するとネオ・リベラリズムにこのまま追従する日本の現状には危機感を覚える。こうした現状を踏まえ、今後日本はどのような方向性を持ちながら国民に対して福祉を広めていくべきであるか、この点について国を挙げて深く考えるべき時期に入っていると私たちは考える。本稿における政策提言はこうした問題意識に沿ったものである。

福祉とは何か。また社会において役所と民間企業と地域住民がいかに協同し安心できる地域社会を創りあげるか。利潤ばかりを求めてきた資本主義社会から脱却し、国民にとって本当の「幸せ」とは何かについて国が考えることはできないだろうか

私たちは本稿を通してこの可能性を探っていきたいと思う。なおこの場を借りて、私たちに福祉に対する問題意識をゼミの講義の中で与えてくれた神戸大学国際文化学部石原享一教授、および本稿を作成するにあたってインタビューをさせていただいた神戸市異人館「ラインの館」館長坂本様、神戸市市役所国際交流課小泉様には感謝の意を表したい。

# 第1章 問題意識

## 第1節 「地方自治法」改正

### 1-1 改正の背景

上述のように、アメリカのネオ・リベラリズムのイデオロギーが日本に影響を及ぼした例として「地方自治法の改正」について考察したい。「小さな政府」を標榜する小泉純一郎時代に行われた同改革は、従来の「管理委託制度」から「指定管理者制度」への移行を行ったものである。同改革の趣旨を総務省は「公の施設のより効果的・効率的な管理を行うため、その管理に民間の能力を活用するとともに、その適正な管理を確保する仕組みを整備し、住民サービスの向上や経費の節減等を図ることを目的とする」としている。指定管理者制度が制度化された背景は、日本が直面している社会・経済事情の大きな変化の中で、行政が主となって進めてきた公共サービスでは、多様化する住民ニーズや財政危機に対応しきれなくなったことから、行政の役割の転換、社会システムの再編を余儀なくされていることにある。これまでのような行政が管理していることで保証されていた「公」は、今や維持できない時代となった。指定管理者制度は、このような危機的な状況に対応し、地域に必要なサービスを維持するために住民と行政、官と民の新たな連携を構築するための手法の1つであるといえる。

導入目的である「管理運営の効率化とサービスの質の向上」を達成する過程や目的を達成したことで得られる二次的な効果として、指定管理者制度への移行のプロセスにおいて、施設の再評価を行うことによってまず、施設の政策目的を明確に示すことが求められ、コスト意識が高まるとともに施設の整理の検討されることになる。また、現に施設管理を受託している団体にとっては、競争に勝ち抜くために組織のスリム化を図るなどの自己改革を迫られる。民間事業者も指定管理ビジネスに参入するには経営効率や営利追求のみならず公益性の高いサービス意識が必要になる。さらに地域の課題解決のための公益的な活動を担っているNPOにとっても活動の幅を広げる機会が増えることになるだろう。以上のような効果が二次的な効果として期待できる。

## 第2節 指定管理者制度の概要

### 2-1 指定管理者制度とは

2003年9月施行の改正地方自治法により「指定管理者制度」が導入されることとなった。これはこれまで地方自治体の出資法人や公共団体、公共的団体に限定されていた「公の施設」の管理運営を民間事業者やNPOなどの幅広い団体が行うことを可能とする制度である。総務省通知によれば、この制度の導入目的は「多様化する住民ニーズに、より効果的、効率的に

対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減を図ることを目的とするもの」とされている。すなわち、公の施設の管理運営を民間に開放することによって、民間のノウハウや経営感覚を活かして住民においては公の施設のサービスの質の向上、地方自治体にとっては、管理運営の効率化・経費節減を図ろうというものだ。さらに民間事業者にとっては、新たな事業への参入機会の拡大といった効果が期待されている。

<管理委託制度と指定管理者制度の違い>

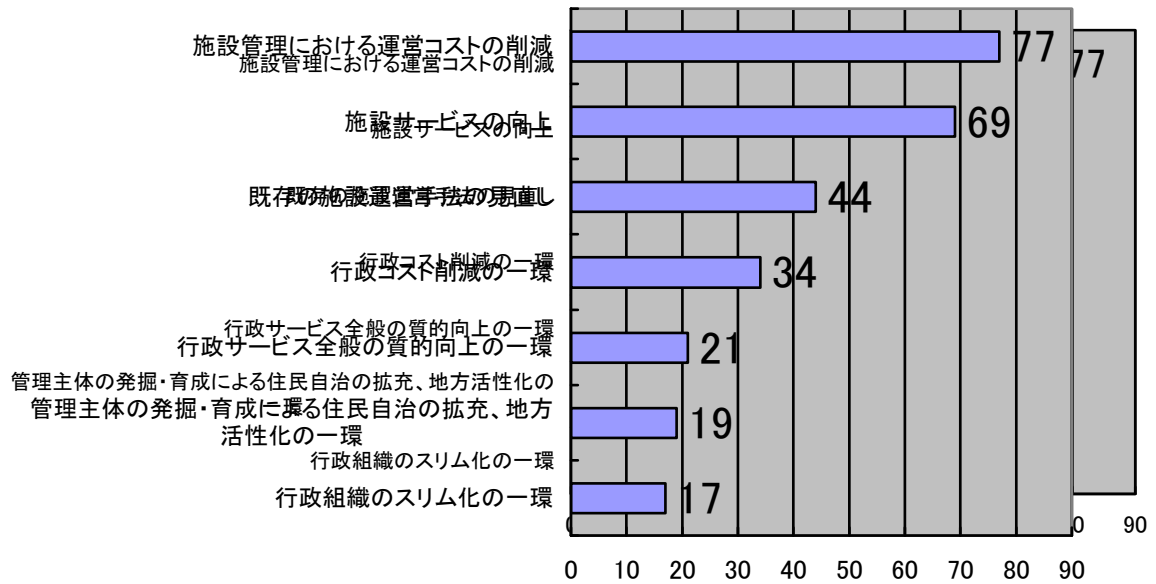
管理委託制度	指定管理者制度
<p>●制度の概要 管理委託制度は、委託と受託という法律・条例に根拠を持つ公法上の契約関係である。</p> <p>●メリット 町から指定した基準により一括管理を行うため、町との連携が図りやすい。</p> <p>●デメリット 処分性のある行為「使用の許可」などは認められず、管理者のサービスの質の向上、経費削減に限界がある。</p>	<p>●制度の概要 管理の代行という形で、最終の管理権限を町に残したまま、管理を指定された法人等(指定管理者)に委ねるという行為である。</p> <p>●メリット ・ 処分性のある行為「使用の許可」などが可能となる。 ・ 質の高いサービスが提供できる。 ・ 経費の縮減が図れる可能性が高い。</p> <p>●デメリット 業務の範囲、仕様等を詳細に協定しなければならず、弾力的な運営ができにくくなる可能性がある。</p>

## 2-2 指定管理者制度に対する地方自治体の思惑

先述のとおり、総務省によると、この制度の導入目的は「多様化する住民ニーズに、より効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減を図ることを目的とするもの」とされているが、実際に地方自治体はこの制度に対してどのような思惑を抱いているのだろうか。(財)地方自治研究機構と(社)地方行政調査会が2005年2月以降に行った地方自治体へのアンケート結果(図表1)からそれが伺い知れる。アンケート結果によると、上位二点である「施設管理における運営コストの削減」と「施設サービスの向上」がその他の項目から大きく差を抜けている。

このことからわかるように、指定管理者制度導入におけるねらいは、民間の力を活用することによる公共サービスの質の向上を図りながらも、「行政コストを削減していく」ということにまとめられるであろう。

図表1 指定管理者制度導入のねらい



資料：(財)地方自治研究機構

### 2-3 指定管理者協議会の登場

指定管理者制度が始まり官民双方の潤滑油また、地域住民への説明役として指定管理者評議会が2008年に発足。以下同評議会HPのパンフレットより抜粋。

この5年あまり、自治体も指定管理者も初めてのことでゆえに、さまざまな戸惑いや試行錯誤を重ねて今日まで参りました。官民双方の慣習や認識の違い、意思疎通の不足などがあり、そのことによって生じるさまざまな問題は、自治体や指定管理者だけの問題ではなく、我々の顧客である地域住民の方々が、質の高いサービスを受けることを阻害する要因にもなっています。制度運用の現場に解決すべき数々の課題が残されていることを、現在では民間企業に限らず多くの関係機関が認識されていることでしょう。

こうした課題に対処し、地域の方々へより優れたサービスを提供するためには、官民双方が情報共有を推進し、対話を重ねる場が不可欠であるとの認識に立ち、2008年11月に本協議会が発足いたしました。本協議会では、一方通行の関係でなく、共通の課題に向かって双方が協働していくことこそが、指定管理者制度、ひいてはPPP (Public - Private Partnership) の真骨頂であると考えており、そのための仕組みや器づくりに邁進する所存であります。本年も、昨年度に引き続き、制度の円滑な運用と公共サービスの一層の向上のため、各種セミナーや研究会、また官民対話のためのラウンドテーブルなどを開催して参ります

現在この評議会は事業所は東京都のみであり、正会員団体も35団体、準会員も4団体と小規模である。このような評議会や団体は官民だけでなく、地域住民を取り込む意味で非常に重要な意味を持っており、こういった評議会が全国的に広がる必要があると考える。

## 第 2 章 現状把握

### 第 1 節 神戸市の指定管理者制度

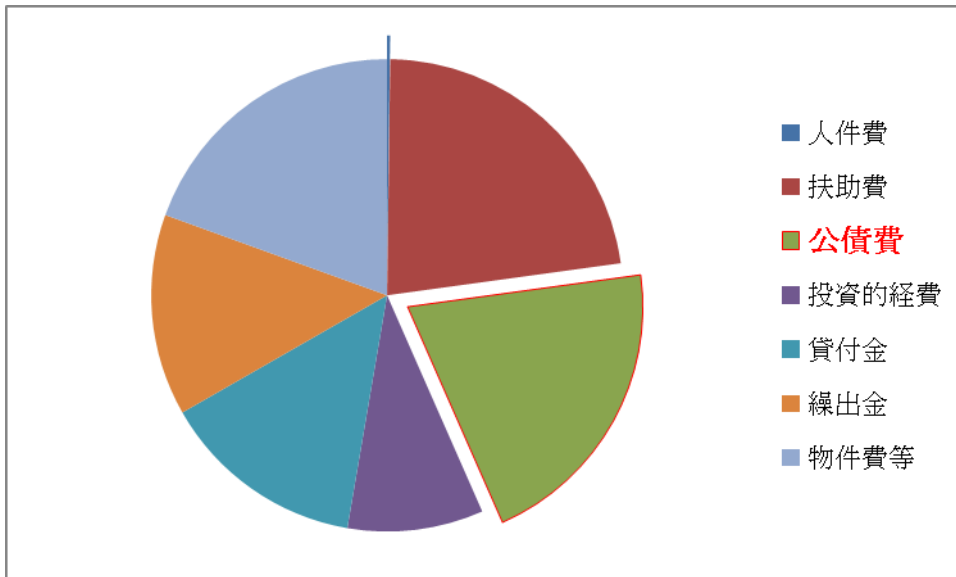
#### 1- 1 阪神・淡路大震災による神戸市の財政への影響

1995年（平成7年）1月17日に起こった阪神・淡路大震災による公債費が現在も神戸市の財政を圧迫している。以下の図 1 は09年度の神戸市の歳出分類であるが、公債費が全体の17・0%であることが分かる。また神戸市の公債費に関する経常収支比率は30.7%、公債費等の人口1人当たり決算額は30,736円と他の類似団体（他市など）に比べても非常に高い水準にあると言え、神戸市が未だ震災の影響から抜け出せていないことを表している。

その影響もあり図 2、および図 3 に示すように神戸市の財政状況は毎年歳入が歳出を下回るという非常に厳しい財政状況となっている。

以上のことから神戸市は地方自治体としての管理運営能力には財政的に限界があり、市だけでは市における施設を運営する余裕がないことが分かり、ここから神戸市の指定管理者制度が財政的に避けられないものであると判断できる。

図 1 神戸市の歳出分類（%）

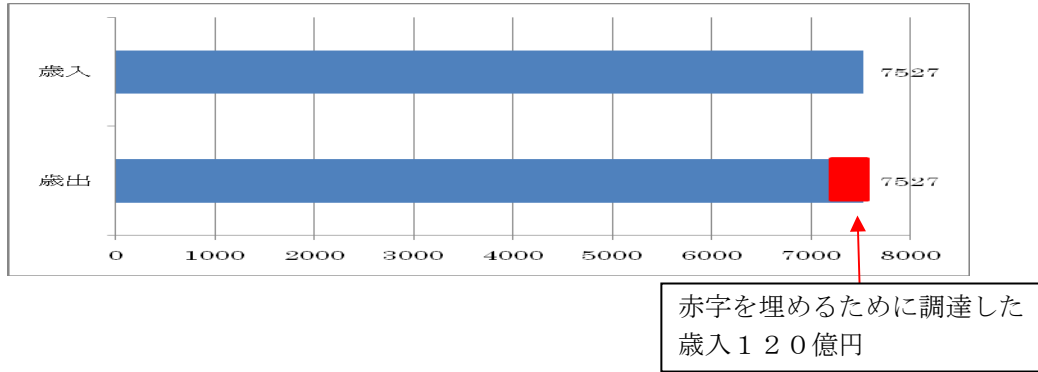


人件費	扶助費	公債費	投資的経費	貸付金	繰出金	物件費等	全体
17.00%	18.70%	17.00%	7.70%	11.60%	11.40%	16.10%	7527億円



神戸市HP 2009年度 予算パンフレット (09年9月14日更新) を基に作成

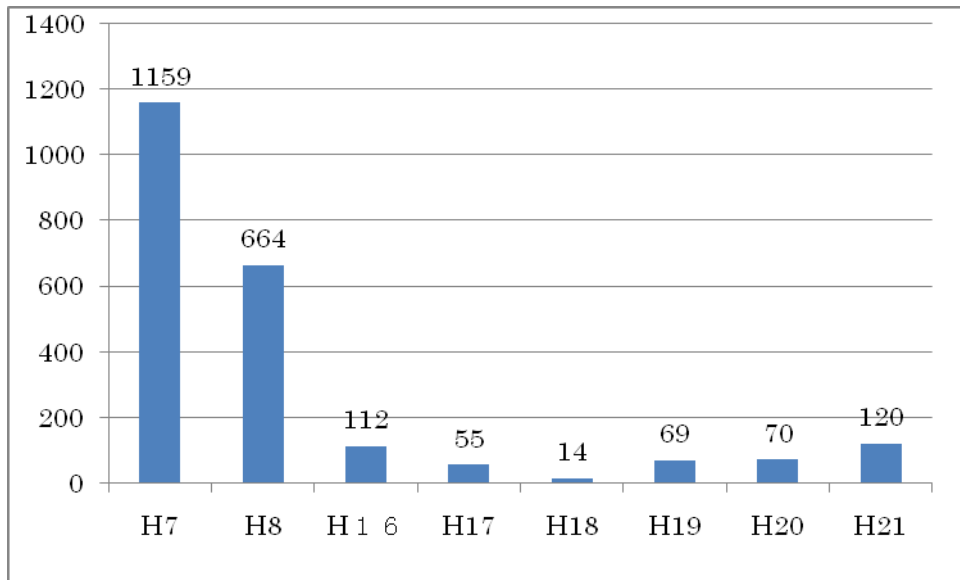
図2 神戸市の歳入と歳出



平成21年度予算では、景気の悪化により市税収入が前年度を約100億円下回る見込みとなり、非常に厳しい状況です。しかし、その中において、市民の暮らしと安全・安心を守るため、福祉の充実及び生活密着型投資の確保等による経済の下支えに重点をおき、予算を編成しました。その結果、経常的経費の徹底した見直しなどを着実に進めたものの、収支不足額は120億円に拡大しました。(神戸市HPより)

神戸市HP 2009年度 予算パンフレット (09年9月14日更新) を基に作成

図3 収支不足額の推移



神戸市HP 2009年度 予算パンフレット (09年9月14日更新) を基に作成

## 1-2 神戸市の指定管理者制度の事例

全国で指定管理者制度の利用施設数が3番目に多い県である兵庫県であるが、以下の図4は神戸市の指定管理者制度を公募している施設と公募外施設の表である。神戸市の指定管理者制度導入施設数は全国平均に比べても非常に高く文化都市ならではであると言える。またその一方で導入施設数の多さから“公”の影響力が低いという点も否めない。

図4 神戸市指定管理者制度概要

		公募	公募外	計
導入施設数		188	354	542
指定管理者となる団体種別	株式会社など	96	271	367
	外郭を含む共同事業体	11	-	11
	外郭団体	81	83	164

## 第2節 神戸市の例 ～異人館～

### 2-1 ラインの館

神戸市北区にある異人館とは「明治時代に作られた」、「外国人が設計した」、「外国人が住んでいた」の3点を満たした建物のことを指しており、現在では神戸市の代表的な観光名所として知られている。

その中で「ラインの館」は神戸市公開異人館として、神戸市と神戸市教育委員会と神戸市民生活協同組合との三者の間に、管理運営業務について協定を締結している、指定管理者の神戸市民生活協同組合は、条例及び規則、ラインの館指定管理者応募要領における指定管理者が行う業務の管理基準及び神戸市民生活協同組合が提出したラインの館指定管理者事業計画書に記載する事業提案に従って、ラインの館の指定管理者として、次の4点の業務を行っている。①施設の維持管理業務、②施設の運営業務、③文化的啓発事業、④その他ラインの館の管理運営に付随する義務、である。

ここで異人館が観光名所として発展した経緯について触れておきたい。約30年ほど前にNHKの連続朝ドラマ小説「風見鶏」の撮影場所として使われたことに起因する。当時は観光地区としての施設（トイレや休憩場所、売店など）が全くなかったため、急速な観光熱に対応することができず、異人館街はゴミなどが散乱し、周辺住民が大きな被害を被ったとラインの館館長の坂本氏は話す。

そしてそこで動いたのが北野坂および山本通などの周辺住民が市に対策を要求したことが観光名所としてのスタートであるという。現在もその周辺住民は「北野・山本通を守る会」として異人館地区の維持管理に努めている。ただ坂本氏の話によるとこの「北野・山本通を守る会」は周辺地区の事情に最も精通しているが、あくまで地域住民の団体のため市と交渉などをする場が無く、活動の幅が限られてしまっているということである。私たちはこの点



を神戸市に政策提言の内容にも盛り込んでいきたい。“公”と“地域住民”この両者はもっと近い存在である必要があると考える。

ラインの館に関して、ラインの館の名前は市民の愛称募集で入選した名前である。“この館の下見板の横線（ライン）が美しいから”というのが入選者の言葉である。ただこの館には永らくドイツ人が住んでいた。庭には蘇鉄や楠の大樹があり、心地よい緑陰をつくっており付属屋は一部改造して市民トイレが設けられ、庭は昭和 53 年の修理の際、新しく整備された。現在は、1 階に休憩室・展示室・お土産物コーナーを配置し、2 階には北野異人館街の歴史や震災関係の展示などを行い、皆様が気軽に入館いただける雰囲気づくりに努めている。（館長坂本氏談）

ラインの館の指定管理者は神戸市民生活協同組合であるが、坂本氏によると神戸市民生活協同組合は来る 2012 年にラインの館の指定管理者から身を引くということである。そのことに関して坂本氏は「長年管理運営団体としてやってきてもらってるだけに残念。今後館がどのようになるかが不安」であると述べている。

指定管理者制度は 4 年毎に審査を行い、最適な管理者を公募により選定するが、「この 4 年という年数限定が果たして施設のためになるのかが疑問」と坂本氏は述べている。ラインの館に限って言うならば審査最低基準の 70 点の基準を満たしているのは神戸市民成果いっ共同組合のみで、他の立候補した 2 つの団体は 50 点にも満たないという。

## 2-2 スターバックスによる「コンセプト・ストア」

スターバックスが北野坂の異人館街に 2009 年より新たに異人館の建物の景観を維持しつつコーヒーショップとして異人館の建物を利用した例がある。スターバックスではこれを「コンセプト・ストア」として呼んでいる。

以下スターバックスの HP より抜粋

「北野物語館は、1907 年（明治 40 年）に建築された木造 2 階建ての住宅で、建築当初は米国人が所有していたもので、1995 年（平成 7 年）の阪神・淡路大震災の被害を受けた後、取り壊される予定だったが、神戸市が建物の寄贈を受けた上で解体・部材保管し、その後、民間事業者が部材を譲渡して、平成 13 年に現在地に再建・移築されたものである。元々の建物を残し、当時を感じることができる建具やフローリングを活かしながら、ラウンジ、ダイニングルーム、ゲストルームなどの各部屋に合わせた調度品を配置しているので、部屋ごとに趣の異なる空間を楽しむことができる。」

当店の店長にインタビューを行ったところ、

「北野の景観を保ちながら、幅広い年齢層に愛される店を目指す」ということを述べていた。

明治時代から作られた建物が登録有形文化財として守られるべきものでありながら、市から援助を受けずに、民間企業の工夫一つで現代に形を残している。このスターバックスのコンセプト・ストアは私たちは非常に素晴らしいアイデアであ



この店舗のために作られた、木製の店舗ロゴサイン



入口上部のプレートで、部屋名をご案内しています



ると考える。まさに“公”と“民”が共に協力し合い文化保護を実践しているのである。

指定管理者制度では地方自治体が公募している施設に民間企業およびNPOなどが応募することが原則であるが、多くは応募した団体の思惑によってその施設のコンセプトが変わることが多い。ラインの館の館長の坂本氏もその点を危惧しているが、このように民間企業と役所の利害関係が一致する例は珍しい。このような例をいかに増やせるか。次章ではデンマークの「地域再生事業」について触れ、日本の「指定管理者制度」の改善について考えてみたいと思う。

## 第3章 分析・事例研究

---

### 第1節 なぜデンマークか

日本にはない「共同市民性 (Medborgerskab)」という概念がデンマークにあるためである。デンマークは、19 世紀後半以降の独自の近代化によって高度な福祉国家を構築し、世界でも最高水準の生活レベルを実現しているが、その過程において大きな役割を果たしたのは独自の民主主義理念であり、その制度化への努力であった。この理念は、現在、「共同市民性」(Medborgerskab) という言葉で表現されており、「私」と連携した公的諸制度、および、その運営に協議の形態で参加する多様な諸個人の共同関係を、を意味している。この「共同市民性」は、特に戦後史の歩みとともに徐々に構築され、1970 年代を画期として大きな成長を遂げるが、1990 年代以後、今日に至るまで新たな展開を見せている。その特徴は、マクロな関係からミクロな関係への展開であり、特に大規模とは言えない都市計画事業などの個々のプロジェクトを通じて展開されている。つまり、都市計画事業の中での対話や地域運営をめぐる協議は、単に個々の住民や住民組織の利害の妥協だけでなく、参加する諸個人の間で共通利益を認識させ、相互理解を促進すること、つまり共同社会の一員であるという意識を育てているのである。次節で紹介する「地域再生事業」は、このデンマークの「共同市民性」を最も表している事業であり、統合的な持続可能性を迫る取り組みであり、「意志決定をいかに民主的に行うか」という古く新しい命題をも持っている。現在人と人のつながりが薄れつつあると感じざるを得ない日本にとってもこの「共同市民性」の概念を学ぶ必要性は大いにあるのではないだろうか。

### 第2節 デンマークの事例

#### 1-1 デンマークにおける「地域再生事業」

デンマークの首都であるコペンハーゲン十五の地域に区分された都市であり、その各地域は独自の個性を持ちながらコペンハーゲンを形成している。そこには地域ごとに宗教や民族の異なる住民が集住しているという傾向が強い。そのため、各地域ごとに文化的な要素から発生する問題というものを抱えている。

このような都市社会問題に対する解決策として、政府は 1997 年から建物の改修改築に焦点を当てた住宅改良事業とともに、「地域再生事業」を押し進めてきた。この事業は住宅、道路、その他インフラなどの空間整備というハード面だけでなく、地域住民の社会参加、互いの信頼関係の創造などといった社会関係資本の再構築といったソフト面における充実まで目指した包括的な取り組みである。

この事業が実行に移されるまでの流れとしては、まず政府が各地方自治体（コムーネ<sup>1</sup>）に、地域再生事業が必要と思われる地域があれば、その再生目標、理念、事業案などを提出するよう働きかけが行われ、それをうけた国内のコムーネからの提出案のうち、合わせて12の案件が選定された。

この「地域再生事業」の特徴として、それまでのトップダウン的な“ハコモノ”事業の性格が強かった都市開発から社会計画へと転換している点が挙げられる。つまり、住宅、道路、広場、その他諸施設の整備事業のプロセス全体を通して住民参加を促し、住民による相互の連携を保持しながら、地域の総合的なレベルアップを最大の目標とするのである。その具体的な事業としては、

- ①薬物、アルコール中毒、精神病疾患に関する社会問題の解決
- ②地域産業との共同による雇用の創出
- ③住宅改良や余暇空間の創出
- ④住宅、建築物の環境への配慮
- ⑤社会文化的機能の創造

という大きく五つの点があり、これらの事業を都市委員会<sup>2</sup>が管理しながらも、地域住民の自主性、そして参加を優先、促進させながら遂行していった。

そしてこれらの事業の遂行を可能にした要素として、次の重要な要素が関わってくる。それが事業の合意形成プロセスである。このプロセスにおいては、住民参加や地域のネットワーク構築、公私連携などによる様々な団体との協働、協議というのはもちろん、各事業のプロジェクトリーダーを公募により選出し、その際には地方自治体、地域住民の代表者らによる面接を行うなど、事業当初から事業の透明性を高める努力、また地方自治体と地域住民の協力体制をとるための試みが行われてきた。この住民の間での合意形成というのは、それぞれの事業が行われる地域の性格が異なるため、計画通りに進んだわけではなく、それぞれ試行錯誤が行われた。そんな中で大きな役割を果たしたのが各地域のプロジェクトリーダーである。

先述の通り、公募によって選出されるが、このプロジェクトリーダーは必ずしも建築や都市計画の専門家であるわけではなく、その役割としては住民参加にあたって、住民にわかりやすく興味を持てる情報を提供し、公私の協議における合意の取りまとめを行う役割を果たしてきた。

これら合意形成プロセスによって、どの地域においても話し合いによる意思疎通と共通理解が得られた上で事業を行われ、トップダウンや強制の手段が採られることはなかった。確かに住民参加や公私連携による協働関係の構築は決して容易ではなく、決まった手法も存在しないが、その分その地域や自治体の特徴、住民の気質や風土にあった事業・政策を行うことができる。このことは多種多様な住民が集住することによるコンフリクトが集中する地域の持続可能性を追求する取り組みであり、短絡的な解決や目先の利益によってではなく、住民一人ひとりが共同市民としての政治的共同感覚を持つことによって初めて可能になる取り組みであるといえる。

<sup>1</sup> デンマークの公共セクターは、2006年12月31日までは、国と、地方自治体である14の アムト（amter；県に相当）及び271のコムーネ（kommuner；市に相当）に分類されていた。そして2007年1月1日からは、「2007デンマーク自治体改革」の一環として、県は5つのレギオナ（regioner；広域行政機構）に再編され、コムーネは人口3万人以上を目処に合併・統合されて98に減らされている。

<sup>2</sup> 1993年に発足し、内務省の後援のもとに12の省の大臣から構成されている。

## 第3節 日本（神戸市以外）の事例

### 2-1 熊本県の事例

1998年に施行された（旧）中心市街地活性化法では、TMO（タウンマネジメント機関）による中心市街地の活性化が政策的に奨励された。中心市街地活性化法ではTMO となりうる組織を、商工会議所・商工会、第三セクターの特定会社、第三セクターの公益法人に限定しており、全国の多くの地域では、商工会議所が中心となり TMO を設立した。全国津々浦々で、中心市街地活性化基本計画が策定され、TMO がその実施主体と機能し、中心市街地は活性化するはずであった。しかしながら、成功事例と言われる長野市や青森市などでは、TMO により基本計画にもとづいた効果的な事業が展開され、TMO は中心市街地活性化の強力な担い手となったものの、多くの TMO では組織力や人材不足、事業見通しの甘さ、地権者の巻き込みの失敗など反省点は多い。

熊本市では中心市街地活性化法に沿って、若手企業家の斡旋や誘致を行い河原町の旧問屋街の再生策が進められたり、熊本大学工学部と連携して「熊本大学工学部まちなか工房」を開設したりしている。この「熊本大学工学部まちなか工房」では、月例のまちづくり学集会を開き、「まちなか整備のビジョンとアクション」の作成を行う。さらに熊本市中心商店街等連携協議会と地元の百貨店や企業、大学と行政が参加して「すきたい熊本」を形成している。これは官民共同でまちづくりについて考え、活動を展開していくことを目的としたコンソーシアムである。また、熊本城東マネジメントではアメリカの BID 制度やイギリスの社会企業のまちづくりを参考に、日本型のシステム構築の試みを行っている。衰退していく商店街を対象にした地域活性化や伝統的建造物の保存において問題となるのは、まちづくりのための資金を調達することの難しさである。行政から交付される資金だけでは十分な活動ができないため、民間からの資金調達が必要になってくる。熊本城東マネジメントでは、店商街再生のためにまちづくり会社がプログラムを提供することでコストダウンをはかり、削減した部分の一部をまちづくり事業への投資にまわすという方法をとっている。

2006年12月26日に中心市街地活性化協議会の設置者である「(株)まちづくり熊本」(資本金11,500,000円、熊本市、商工会議所他。熊本市1株250万円21.7%、熊本商工会議所1株250万円21.7%、熊本県1株500万円4.4%、地元商業、交通、金融、その他の企業者12株600万円52.2%)が設立され、同日、「熊本市中心市街地活性化協議会」が法定化される。中心市街地活性化協議会を構成する幹事会の構成員をみると、幹事長は「国立大学法人 熊本大学工学部まちなか工房」、副幹事長は「(株)県民百貨店 くまもと阪神」、監事に「学校法人熊本学園 熊本学園大学」「上通商栄会」「西日本電信電話(株) 熊本支店」「九州産業交通ホールディング」「(株)鶴屋百貨店」「熊本市経済振興局」「熊本市整備局」が担っており、旧法時代でのまちづくりの担い手が中心的地位を担っている。このように熊本市のまちづくりは、新旧中心市街地活性化法に対して、その法律上の改正点に対して、これまでのまちづくり事業の蓄積を柔軟に活かし、大型再開発と各種イベントのソフトを連携させたまちづくり計画を企画し、着実に実現の方向に進んでいると言える。

この熊本の事例はデンマークの事例にとっても類似しており、地域住民・役所・民間企業の三者が協力している点など神戸市も学ぶべき点があると考えられる。

## 第4節 「地域再生事業」と「指定管理者制度」の比較検証

これまでデンマークの「地域再生事業」と日本の「指定管理者制度」について見てきたが、ここからこの両者の共通点と相違点が見えてくる。

共通点：・多様な一般市民の意見を取り入れながら、その生活の質を向上すべく、公共性の強い事業の維持・運営を“公”から“民”へと転換させている。

- ・“公”から“民”への転換によって、地方自治体は財政コストを削減しながらも、元の公共事業・サービスの質の維持・向上を目指している。

相違点：それぞれの事業・政策においての地域性の有無がみられる。つまり地域住民による社会参加が、各事業・政策の遂行に至るまでのプロセスに組み込まれ、またそれらが行われる地域や自治体の特徴、住民の気質や風土などが反映されているかどうか異なっている。

ここからさらに「指定管理者制度」がはらんでいる自らの矛盾点も浮かび上がってくる。それは上記の共通点として、「多様な一般市民の意見を取り入れながら」としながらも、「地域再生事業」のような住民参加型の特色は薄く、実際にはこの共通点として挙げた点はおざなりになっていることが多いということである。

デンマークや熊本の事例では地域住民・役所・民間企業の三者が協同している点が特色としてあったが、神戸市の事例を見ても「指定管理者」と「市役所」だけが施設を運営する上での関係者になっており、地域住民の意見は全くと言ってよいほど取り入れられていない。神戸市の異人館のラインの館のように今後管理者の変更により、従来のコンセプトが大きく変更され、市役所や地域住民の要求とは異なる形態になりかねない。そしてこのような事例は神戸市だけでなく、日本政府が「指定管理者制度」を標榜している以上多々あると考えられる。福祉国家として政府と民間企業だけでなく、地域住民もかかわり合える場を作る。その点について次章で政策提言を行っていきたいと思う。



## 第4章 政策提言

---

### 第1節 神戸市への政策提言

神戸市への政策提言として、以下3点を挙げる。

- ① 指定管理者制度を導入した施設への地域住民の積極的な人材雇用による人件費削減。
- ② 指定管理者制度を利用する際の施設の地域住民との話し合いの場の設置
- ③ 観光都市として文化保護のインセンティブを図る

①について、現在神戸市は歳入に対して歳出が120億円オーバーしている状況である。これへの対策案として指定管理者制度を導入した施設への地域住民の積極的な人材雇用を行う。またこれは公募によって高齢者のボランティアに近い方法を取る。今後高齢化が進む中で、リタイアした人材をいかに社会に適用するか、またその中でいかに高齢者に「生きがい」を与えるか。異人館などの文化施設の管理運営維持（ゴミ拾いや掃除、施設内案内）、およびお土産ものの販売などの簡単な業務であれば高齢者でも可能であると考え。高齢者に「仕事」を与え、「人件費を削減する」、地域性を生かすものである。

②について、現在指定管理者制度において指定管理者の決定は選定委員による格付けによって決められており、地域住民の要望などは無視されている状況である。第1章の2節3に示したように指定管理者評議会のような団体が神戸市のにも必要であると私たちは考える。なぜなら異人館のある神戸市北野地区の「北野・山本通を守る会」など、地域の発展に貢献してきたような地域団体とは密接につながる必要があると考えるためである。またそれによって民間企業の地域性を無視した事業展開を防ぐことを目的とする。スターバックスのコンセプトストアのような官民双方に利益があるような事例が地域住民との話し合いの間で作られることを期待したい。

③について、神戸は日本でも有数の観光都市として人気を博している。5月の新型インフルエンザ騒動以後もその人気が続いている。その神戸が上の①、②を実践的に行うことにより地域住民と民間企業と共に地域性を重視した登録有形文化財など昔から伝わる文化財を保護する政策を取り、神戸における文化を保護していく。それらが日本の中で先駆的に行われることによって他の都市に対するインセンティブを図るのである。

これらの提言案は全て“公”と“民”と“地域住民”の新たな連携の形を提示したものである。

## 第 2 節 日本政府への政策提言

日本政府に対して私たちは「指定管理者制度の見直し」、すなわち地方自治法の更なる改正を要求する。具体的には先の神戸市への政策提言案でも挙げたように「デンマーク型の地域住民参加型プロジェクト」を推進する。従来の「指定管理者制度」は地方自治体の公募による民間企業の公的施設の運営を目的としており、コスト削減など財政面でのメリットはあるもののデンマーク型の地域再生事業と比べると、地域色が取り入れづらい点が難点であり、地域住民の声が反映されないというデメリットが大きいと考えられる。今後日本は少子高齢化が進み、福祉国家として安心した社会を作り上げるためにも、また国民一人一人に福祉の意識付けを行うためにも、このように地域住民が参加できる要素を取り込むべきであると考えます。

よってまず、指定管理者制度の中に公募された施設を選定するに当たっての選定委員会に地域住民も参加する場を設けること。また反対意見があった場合には慎重に検討する必要があると考えます。

“公”と“民”のつながりが大きくなりつつある現代の中で私たちは“公”と“民”と“地域人民”のつながりをより重視します。





## 先行論文・参考文献・データ出典

- ・ G エスピン・アンデルセン 岡沢憲英・宮本太郎監訳 (2001 年) 『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態』 ミネルヴァ書房  
Gøsta Esping-Andersen (1990) , “The Three Worlds of Welfare Capitalism “, Polity Press
- ・ 小池直人・西 英子著 (2007 年) 『福祉国家 デンマークのまちづくり 共同市民の生活空間』 かもがわ出版
- ・ 「行政経営方針の中間検証 現状分析と今後の方向性」  
<http://www.city.kobe.lg.jp/information/economy/management/img/houkokusyokakutei.pdf>
- ・ 矢部拓也、木下斉著「中心市街地活性化法と地区経営事業会社—熊本城東マネジメントによる地区経営の試み」  
神戸市 HP  
総務省 HP

### 引用文献：以下の形式で記入して下さい

[http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/09/dl/s0928-8e\\_0004.pdf](http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/09/dl/s0928-8e_0004.pdf)  
<http://www.starbucks.co.jp/community/index.html>  
<http://www.kobe-kazamidori.com/rhine/index.html>  
<http://www.inouetsutomu.jp/how-to-change.html>  
<http://shitei.infodnn.com/list/tabid/59/Default.aspx>

### データ出典：以下の形式で記入して下さい

<http://www.mizuho-ri.co.jp/research/economics/pdf/report/report06-1116.pdf>