

研究論文

鯖江市提案型市民役事業化制度の新たな可能性

A New Possibility of the Project System by Sabae Citizen's Suggestion

井上 武史*

はじめに

- I. 提案型市民役事業化制度の概要と展開
 - II. 提案型市民役事業化制度の新たな可能性
- むすびにかえて

鯖江市における提案型市民役事業化制度は、市（行政）と提案主体（市民）の双方が積極的な取り組みを進めたことにより、発足から引き続き定着と広がりを見せている。その重要な背景として、「斬新的提案」を審査基準に加えたことや実施年数の比較的短い事業を対象に加えたことなど、新たな提案を促す仕組みを取り入れたことが挙げられる。

こうした点は、筆者がこれまで挙げてきた提案型市民役事業化制度の課題克服にも寄与する可能性がある。以前、提案型市民役事業化制度の課題を克服するためには行政評価システムの機能強化と連携が必要だと述べたが、提案型市民役事業化制度における最近の取り組みそのものが行政評価システムの機能を強化し、提案型市民役事業化制度との連携を促進することで課題克服に寄与すると期待される。最近の取り組みは、提案型市民役事業化制度の新たな可能性と位置づけることができるだろう。また、地方自治の新たな潮流として地方創生の推進が国から地方に広がっており、このことも提案型市民役事業化制度の課題克服に寄与する可能性があると考えられる。

キーワード：提案型市民役事業化制度、斬新的提案、行政評価システム、地方創生、地方自治

* 福井県立大学 地域経済研究所

はじめに

2011年に筆者は「鯖江市民主役条例および提案型市民主役事業化制度の意義と今後の課題」と題する論文を、また、2013年には「鯖江市提案型市民主役事業化制度の新たな展開と課題」と題する論文を発表した¹(以下、それぞれ「2011年論文」「2013年論文」と省略する)。いずれも「市民主役」を市政の軸に掲げる鯖江市の先進的な取り組みについて、地方自治の潮流や行政評価システムとの関係を踏まえつつ意義と課題を述べたものである。

筆者は提案型市民主役事業化制度が開始された2010年²から審査委員を務めている。したがって、いずれの論文も審査の実践を踏まえつつ、その後の制度がより意義深いものになることをめざして論じてきた。本稿では、6回目となる2015年(2016年度予算計上予定)の審査を終え、これまで挙げてきた課題に関係する部分が新たな局面を迎えていると考えられるので、提案型市民主役事業化制度の新たな可能性を述べることにしたい。

新たな局面とは、次の3つである。第1に、提案型市民主役事業化制度そのものが新しい試みを積極的に取り入れていることである。第2に、地方自治の新たな潮流として「地方創生」の取り組みが全国的に本格化していることである。鯖江市でも地方創生にかかる総合戦略が10月末に策定された。第3に、これらのことが行政評価システムとの関係にも影響を及ぼすと考えられることである。以上の点が提案型市民主役事業化制度にも新たな展開をもたらすであろう。

本稿の構成は次のとおりである。第I章で

は、提案型市民主役事業化制度の概要と、これまでの展開について述べる。提案型市民主役事業化制度に類似した取り組みは各地に広がりつつあるものの今なお珍しいので、2011年論文や2013年論文と重複することになるが制度の基本的な枠組みについて必要最小限の範囲で述べる。そして、制度の展開については市における募集事業の広がりや市民における提案事業の広がりが見られることをデータで示し、その要因として比較的新しい事業が対象に加わっていることを挙げる。第II章では、提案型市民主役事業化制度の新たな可能性について述べる。提案型市民主役事業化制度で新しい事業が対象になっていることは、地方創生の推進など地方自治の新たな潮流も含めて、2011年論文や2013年論文で提起した課題の克服にも寄与することが期待される。

2011年論文と2013年論文では、行政評価システムの改善から提案型市民主役事業化制度の課題が克服されると述べた。本稿では逆に、提案型市民主役事業化制度の新たな局面が行政評価システムの改善をもたらし、提案型市民主役事業化制度にも影響を及ぼすような好循環をもたらすと捉えている。このことが、提案型市民主役事業化制度の新たな可能性と言えるだろう。

なお、2011年論文や2013年論文と異なり、本稿の表題には「課題」を入れていない。それは、これまで示した課題が依然として該当しており、しかも新たな局面が(意図の有無は別として)提案型市民主役事業化制度の課題を克服する可能性があることを重視したからである。筆者が提案型市民主役事業化制度の審査委員を引き続き務めるかどうかは分

からないが、今後の課題は本稿で示す新たな可能性の展開をみて、あらためて論じることしたい。

I. 提案型市民主役事業化制度の概要と展開

1. 提案型市民主役事業化制度の概要

提案型市民主役事業化制度の概要は以下のとおりである。

鯖江市は2010年4月に鯖江市民主役条例を施行した。その目的は「市民が市政に主体的な参加を果たし、未来に夢と希望の持てる鯖江の実現に向け、市民と市が共に汗を流すという意志と、それを実現するために市の施策の基本となる事項を定めることにより、自分たちのまちは自分たちがつくるという市民主役のまちづくりを進める」(同条例第1条「目的」)ことにある。

提案型市民主役事業化制度は市民主役条例の一環として始められ、「市が行っている各種事業について、可能なものについて市民が実施することにより、市民の市政への主体的な参画の実現と市民主役意識醸成を図ること」を目的としている。また、対象となる事業は「鯖江市における公共的な事業のうち、市民活動団体、地域のコミュニティ組織、事業所等が、自らの知恵と経験を生かし自立して実施することが可能な事業」である。

提案型市民主役事業化制度を実施する具体的な流れとしては、まず鯖江市が提案を募集する事業を示す。そして、この中から市民が提案したい事業を選択し、担当課との調整を経て市に提案書を提出する。提案の採否は、外部委員(学識経験者、市民代表)を含めた「提案型市民主役事業審査委員会」が以下の

基準に基づいて審査し、決定する。

- ①改善の度合い(費用対効果の向上、事業の広がりなど)
- ②役割分担(市民の誇りややりがい、市民の自立や自治力の高まりなど)
- ③実施体制(提案主体の規模や体制など)
- ④斬新的提案(既存の事業内容・形態にこだわらない斬新な提案)

このような趣旨で行われている提案型市民主役事業化制度の意義として、筆者は2011年論文でも2013年論文のいずれでも「平時における事務事業単位にまで住民自治の強化を取り入れる具体的な取組み³⁾」にあると述べた。

2. 提案型市民主役事業化制度の展開

次に、提案型市民主役事業化制度の募集と応募、審査の状況について述べる。制度が開始されて6度(6年分の事業)の運用が行われてきたが、これまでの推移をまとめたのが表1である。

表1 提案型市民主役事業化制度における提案・審査状況の推移

提案審査年度	募集事業数	提案団体数	提案事業数	提案件数	採択事業数	事業採択率(%)	採択実施団体数	提案団体採択率(%)
2010	67	15	24	29	17	58.6	9	60.0
2011	88	17	31	26	21	80.8	13	76.5
2012	96	19	35	32	31	96.9	15	78.9
2013	91	25	36	37	33	89.2	22	88.0
2014	93	30	39	43	38	88.4	26	86.7
2015	102	30	43	42	38	90.5	28	93.3

資料：鯖江市資料
注：「提案審査年度」は次年度予算に計上される事業の審査を行った年度である。

2013年論文でも同様の推移を示したが、いずれの項目でも現在まで増加基調にあると言ってよいだろう。募集事業数の増加は市が対象事業を拡大してきたことを意味するから、市が提案型市民主役事業化制度の普及に引き続き積極的であったと考えられる。また、提案団体数や提案事業数、提案件数が伸びてきたことは、提案する市民の側でも制度が広く普及してきたことを表す。採択事業数と採択実施団体数も増えており、多くの事業を多くの団体が担うようになったと理解できる。

このような推移の背景には、主に3つの要素があると考えられる。第1に、2010年の審査開始から現在まで継続して事業を提案・実施する団体の存在である。特定の事業を提案型市民主役事業化制度の当初から実施してノウハウと実績を積み重ねてきた団体は、制度の定着と広がりを支える安定的な基盤となっている。

第2に、新たな事業開拓への積極的な取り組みである。2013年論文では事前ミーティング型市民主役事業化制度などの追加的な取り組みを紹介したが、さらに2014年度の審査（対象は2015年度実施予定事業）から審査基準に「斬新的提案」が追加されている。これは「単に事業をそのまま委託したり、委託先を変更したりするものではなく、実際に市が実施をしている事業内容・形態にこだわらず、事業の目的を達成するための斬新な提案であるか」というものである。これまでも「改善の度合い」という審査基準があったが、「斬新的提案」ではより柔軟な提案が積極的に評価されることとなり、従来にまして幅広い提案が許容されるようになったと考えられる。

そして第3に、行政による実施年数の短い事業でも積極的に提案型市民主役事業化制度の対象となってきたことである。提案型市民主役事業化制度の要件は、行政が行ってきた事業を、そのまま担い手を変えて実施するのではなく、住民サービスおよび費用対効果の向上、事業の広がり等、改善が期待できるもの、ということであった。すなわち、制度の上では行政が主体となって実施してきた事業と市民からの提案を比較することが求められている。行政主体で実施された年数が長い事業ほど行政による改善が積み重ねられているとすれば、行政による改善の余地も小さくなり、提案型市民主役事業化制度による改善への期待が大きくなると考えられる。逆に言えば、行政による実施年数が短い事業は、まず行政による改善の必要性和可能性が相対的に高くなるだろう。行政による実施年数の短い事業が加わったことは当該事業が実質的に市民の提案からスタートすることもありうるので、行政による事業を市民からの提案と比較することも難しくなると考えられる。行政による実施年数の長短が提案募集の基準になっていたわけではないが、こうした対応が新しい提案を促進したものと考えられる。

以上の点から、提案型市民主役事業化制度の推移が引き続き増加基調にある主な要因は、制度当初の段階から継続して事業を実施する団体が定着の安定基盤となりながら、「斬新的提案」の審査基準への追加や実施年数の短い事業の提案募集などが新たな提案に結びつくことによって、広がりを見せていることにあると考えられる。

表2 提案型市民主役事業化制度の課題

分類	2011年論文の内容	2013年論文の内容	番号
制度に内在する課題	施策目的ごとに事務事業を分類して募集する 既存事業の趣旨を外れた新しい提案も積極的に採用する	行政評価システムで事務事業の改善提案を促すような施策目的の分類をあらためて行う	①
		総合計画の改定時に目的の再構成を行う	②
		一定の対応により事務事業の枠内では趣旨に沿った大胆な提案が可能になるかもしれない	③
		個々の事務事業の枠を越えた組み合わせを積極的に提案するには依然として限界があり、行政評価システムの課題として施策目的の分類があらためて必要	④
他のシステムとの関係における課題	行政評価システムとの連携を強化する	一定の対応がなされているが、詳しい説明の欄が必要	⑤
地方自治の潮流から見た課題		市による事務事業の提案能力を高める	⑥
		提案側の中心となるNPO間の連携	⑦
		市民の多様化・高度化する行政ニーズに対応できる仕組み	⑧

II. 提案型市民主役事業化制度の新たな可能性

前章で述べたように、鯖江市の提案型市民主役事業化制度は継続的な取り組みを基盤としながら新たな試みも積極的に導入し、行政と市民の双方で広がり続けてきた。この意義について、本章では2011年論文と2013年論文で示した課題との関係から論じ、提案型市民主役事業化制度の新たな可能性として位置づけることにしたい。

提案型市民主役事業化制度の課題として、筆者が2011年論文と2013年論文で挙げたものを整理すると、表2のとおりである。

提案型市民主役事業化制度の課題を大きく分類すると「制度に内在する課題」「他のシステムとの関係における課題」「地方自治の潮流から見た課題」の3つとなる⁴。また、2011年論文に挙げた「制度に内在する課題」「他のシステムとの関係における課題」については、2013年論文で対応状況を再検証し、十分とは言えない部分について、あらためて課題として掲げた。その際、「制度に内在する課題」についても行政評価システムとの関係が強いと考えられたので、行政評価システ

ムの機能強化を通じて提案型市民主役事業化制度の課題が克服されるとの見解を示している。したがって、2013年論文では「制度に内在する課題」「他のシステムとの関係における課題」のいずれも行政評価システムの機能強化を通じて克服されるものと捉えている。

行政評価システムは現在も実施されているが、一定の機能を維持しているものの提案型市民主役事業化制度の展開と比較すると顕著な強化には至っていないように見える。しかしながら、提案型市民主役事業化制度の最近の取り組みが、自らの課題克服にも寄与しうると考えられる。端的に言えば、鯖江市提案型市民主役事業化制度の新たな展開が行政評価システムの機能強化を導くことによって、これまでに挙げた提案型市民主役事業化制度そのものの課題克服に結びつく可能性がある。行政評価システムの機能強化を通じて提案型市民主役事業化制度の課題が克服されるのではなく、提案型市民主役事業化制度の新たな展開が行政評価システムの機能強化をもたらす、提案型市民主役事業化制度の課題も克服される可能性がある。

このことに拍車をかけると考えられるのが、

地方自治の新しい潮流としての「地方創生」の取り組みである。多くの場合、地方創生は地方自治に逆行する側面が強調され、批判の対象となっている。しかしながら、地方創生については地方自治の進展をもたらす部分もあり、それもまた提案型市民役事業化制度の課題克服に結びつく可能性を持つと考えられる。

本章では、提案型市民役事業化制度の新たな取り組みや地方創生の取り組みが、どのようにして行政評価システムの機能強化を導き、提案型市民役事業化制度の課題克服に結びつくことになるのか述べる。

1. 新たな試みによる提案型市民役事業化制度の課題克服の可能性 — 「斬新的提案」の審査基準への導入

表2の①から④に掲げられていることから分かるように、2011年論文と2013年論文で提案型市民役事業化制度の中心的課題として筆者が挙げたのは、「目的」に応じた「新しい提案」を促すことであった。提案型市民役事業化制度は事務事業を単位としているため、目的を広い視点で、複合的に捉えることが難しい。一方、行政評価システムでは事務事業単位の評価に加えて、事務事業よりも広い視点に立つ施策や政策からの評価も同時に行っている。そこで、多様かつ広い視点で行われている行政評価システムの結果を取り込むことが提案型市民役事業化制度の課題克服につながると指摘したのである。

現状では、行政評価システムは一定の機能を維持しつつ継続的に進められているものの、提案型市民役事業化制度の展開と比べれば大幅な機能強化には至っていないように見え

る。しかしながら、提案型市民役事業化制度で「斬新的提案」が審査基準に追加されるとともに実施年数の短い事業の提案募集がされたことは、行政評価システムの強化を通じて提案型市民役事業の課題克服に結びつく可能性がある。

この点を明らかにするために、まず、当初から提案型市民役事業化制度の審査基準に組み込まれている「改善の度合い」と、新たに追加された「斬新的提案」の内容を比較してみたい。「改善の度合い」では「住民サービスの向上」「費用対効果の向上」「経費の配分」「成果の向上」などが基準に含まれる。

これに対して、「斬新的提案」では「市が実施している事業内容・形態にこだわらず、事業の目的を達成するための斬新な提案」が軸となっている。

両者の違いは何であろうか。それは、市が実施してきた事業との関係にあると考えられる。すなわち、「改善の度合い」では市が実施してきた事業の業務内容や形態を基準にして、市民主体で提供される行政サービスの水準を引き上げることに主眼が置かれていると考えられる。例えば、これまでと同様のサービスで経費を縮減したり、これまでと同様の経費でサービスを拡充したりすることが考えられるであろう。

こうした提案は、事業の目的を実現するために有効な事業であれば、行政サービスの水準上昇による改善は望ましいものとなる。しかしながら、情勢の変化等によって事業が目的に沿わなくなった場合、あるいは目的が見失われてしまった場合などには、行政サービスの水準を引き上げて改善しても望ましいとは言えなくなる。こうした状況にならないよ

う、目的と事業の関係が行政評価システムによって検証される。したがって、提案型市民主役事業化制度にとっても行政評価システムの機能強化が不可欠となる。

ここで、行政評価システムの概要を簡単に述べておきたい。1990年代から行政評価システムが国内で普及するようになった⁵。その意義は、NPM (New Public Management) 理論に基づき住民(顧客)目線に立っていることや成果志向であることなどが挙げられるが、簡潔に言えば行政サービスの目的と内容が合致しているかどうかを検証し、その上で目的達成の状況を分析することであった。例えば、寝たきり老人対策として手当を支給する行政サービスは、結果的に手当の給付が誘因となって寝たきり老人の数を増やしてしまう可能性もある。こうした場合、手当の支給額を増やすことは行政サービスの水準向上に違いないが、目的からはむしろ遠ざかることになるだろう。そこで、行政評価システムが事務事業の目的と成果を明記し、目的に合致した内容の事務事業が実施されているかどうかを検証する手段として要請されたのである。

行政評価システムでは、事務事業の内容や成果を客観的に示すため、数値が用いられる。先の寝たきり老人対策の場合、行政サービスの内容を表す数値として手当の金額や対象人数などが一般的なものであろう。また、目的を表す数値として寝たきり老人の数などが考えられる。行政評価システムでは可能な限り両者を明確に区別し、行政サービスの水準を「アウトプット」、本来の成果を「アウトカム」と呼ぶことが多い。目的に合致した事務事業であるかどうかを評価するには、アウトプッ

トの水準上昇がアウトカムの水準上昇に結びついているかどうかを確かめる必要がある。

提案型市民主役事業化制度における「改善の度合い」は、基本的にアウトプットの水準上昇を指すことが多いと考えられる。目的との関係が明確になっているかどうかは行政評価システムに委ねられるため、上に示した寝たきり老人対策と同様の結果を招かないようにするためには、目的を明示する行政評価システムの機能を強化し、提案型市民主役事業化制度に取り込むことが不可欠と考えられる。

これに対して、「斬新的提案」では市が従前に実施してきた事業の業務内容や形態よりも、事業の目的を達成することの方が重視されている。少なくとも、「改善の度合い」と比較すると事業の内容や形態との関係よりも、目的に直結したものになっていると言えるだろう。先の例で言えば、手当の廃止という提案は(「廃止」が提案型市民主役事業化制度の審査対象になるかどうかは別として)「改善の度合い」という点では評価されないとしても、「斬新的提案」として評価される可能性があると考えられる。

では、提案型市民主役事業化制度で「斬新的提案」を審査基準に加えたことが、なぜ行政評価システムの機能強化に結びつくのか。それは、従来は主にアウトプットの水準上昇が提案型市民主役事業化制度における「改善の度合い」を判断する要素となっていたのに対して、新たに加えられた「斬新的提案」では事業の目的を直接捉えることが求められるからである。すなわち、提案型市民主役事業化制度の提案や審査の段階において、行政評価システムに示されたアウトプットだけでなく、目的とアウトカムの関係を考慮せざるを

得なくなる。行政評価システムは、提案型市民民主役事業化制度の審査基準と直接的な関係を持つことによって、提案事業を適切に審査するための機能強化がもたらされる状況になったと言えるだろう。

2. 新たな試みによる提案型市民民主役事業化制度の課題克服の可能性 —実施年数の短い事業の提案募集

次に、提案型市民民主役事業化制度に実施年数の短い事業が提案募集対象となったこともまた、行政評価システムの機能強化を通じて提案型市民民主役事業化制度の課題克服に寄与しうることを述べる。

行政による実施年数の短い事業は、比較的新しい事業と言える。行政評価システムが導入された背景として目的と事務事業の関係を検証する点があると先に述べたが、それは往々にして事業の継続にともない本来の目的が見失われ、事業を継続すること自体が目的と化してしまうためでもある。また、2011年論文と2013年論文では行政評価システムの機能強化として施策目的の分類を挙げたが、それは行政評価システムでさえ目的が必ずしも十分に意識されているとは言いがたいためである。すなわち、行政評価システムで設定されている目的は大半の自治体が最上位の指針として策定する総合計画の目的に合わせられることが多く、総合計画は形式こそ目的に応じて事務事業が集約されているように見えるが、実質的には事務事業を集約するために目的が設定されてしまい、必ずしも目的との関係が明らかでない事務事業が含まれがちとなる。したがって、行政評価システムにおいても目的と事務事業の関係が十分に検証され

ず、どちらかと言えば行政サービスの水準を示すアウトプットが、目的の実現を示すアウトカムよりも強く意識されてしまうことになるのである。

提案型市民民主役事業化制度で実施年数の短い事業について提案を募集することは、このような状況を打開すると期待される。すなわち、新しい事業ほど当初の目的が見失われておらず、またアウトプットの改善が蓄積されていないことが、むしろ目的を強く意識した提案への受け皿になりうるのではないだろうか。また、新しい事業ほど市民への広報や議会の予算審議等が重点的に行われる傾向が強いと考えられるため、市民の関心も高くなり、提案への意欲にも結びつくことも期待される。

さらに言えば、実施年数の短い事業は行政評価システムによる行政主体の評価が十分ではないことも、目的を意識した事業の提案に結びつきやすくなると考えられる。確かに、新しい事業ほど行政による改善が蓄積されていないことから、行政側のノウハウが事業に十分反映されているとは言えないだろう。このことは提案型市民民主役事業化制度にとってデメリットとなる。しかしながら、同時に、行政評価システムは行政による自己評価であるため、客観的な指標を軸にしているものの住民から見れば「やや甘いのではないか」と思われる部分が決してないわけではない⁶。提案型市民民主役事業化制度では、市民による提案に対して行政の事業所管部署との事前調整や、提出された提案書に対して行政による意見書作成が行われる。すなわち、提案型市民民主役事業化制度では行政による事業であると同時に、提出された提案について市民から見れば行政が第三者的な立場で評価するよう

な機会ともなるのである。そのため、実施年数の短い事業ほど行政評価システムによる内部評価よりも提案型市民主役事業化制度による外部評価の性格が強まると考えられる。さらに、提案型市民主役事業化制度によって市民が実施主体となった事業についても行政評価システムの評価対象となるから、実施年数の短い事業は行政評価システムでも行政が市民からの提案事業に対して外部的に評価するような様相を帯びることになるだろう。

こうして、行政評価システムはこれまで行政による自己評価の枠にとどまっていたのが、実施年数の短い事業が提案型市民主役事業化制度の対象に加わることによって目的への強い意識と外部評価の視点が組み込まれるとともに、行政評価システムでも外部からの評価としての性格が組み込まれる。これは、行政評価システムの機能強化に結びつき、2011年論文と2013年論文で筆者が指摘した提案型市民主役事業化制度の課題克服にも寄与することが期待される。提案型市民主役事業化制度の新たな可能性と位置づけることができるであろう。

3. 地方創生による行政評価システムの機能強化と提案型市民主役事業化制度への影響

2011年論文と2013年論文で筆者は、地方自治の潮流から見た提案型市民主役事業化制度の意義と課題についても論じた。その後、2013年末に日本創生会議から「地方消滅」の警告が提起されたことを機に、地方創生の取り組みが本格化している。そこで、地方創生の取り組みを地方自治の新たな潮流と位置づけた場合に、それが行政評価システムの機能強化と提案型市民主役事業化制度への課題克

服に寄与しうる可能性があることを述べる。

地方創生にかかる政策の経緯をごく簡単に整理すると、次のとおりである。2014年8月に日本創生会議による一連の調査などをとりまとめた『地方消滅』が中央公論新社より刊行され、同年9月に「まち・ひと・しごと創生本部」が内閣に設置された。また、同年12月には「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（日本の人口の現状と将来の姿を示し、人口問題に関する国民の認識の共有を目指すとともに、今後、取り組むべき将来の方向を提示するもの。以下「長期ビジョン」と省略する）と、「まち・ひと・しごと総合戦略」（「長期ビジョン」を踏まえ、2015年度を初年度とする今後5か年の政策目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめたもの。以下「総合戦略」と省略する）が策定された。国の長期ビジョンと総合戦略の策定を受けて、2015年から地方でも長期ビジョンと総合戦略の策定が本格化している。鯖江市でも地方創生にかかる長期ビジョンと総合戦略が10月末に策定された。

一般的に、地方創生の取り組みは地方自治の新しい潮流に位置づけられていない。むしろ、地方の長期ビジョンや総合戦略の内容が国に沿ったものであることや、補助金によって誘導されていることなど、地方自治に逆行する側面が批判の対象となっている。

このような批判は確かに妥当なものであろう。しかしながら、地方創生の取り組みから地方自治の前進について期待できる部分があることも確かである。第1に、客観的な指標の設定である。国の総合戦略では4つの「基本目標」にそれぞれ数値目標が設定され、個々の施策には重要業績評価指標（KPI）が

客観的な指標として設定されている。こうした指標は地方にも導入されることが推奨され、交付金の要件となっている。

これらの指標は行政活動そのものを示す「アウトプット指標」ではなく、政策の実施により結果として住民にどのような利益がもたらされたのかを示す「アウトカム指標」であることが原則として求められている。これは、行政評価システムの軸となるアウトカム指標と同じ趣旨と考えてよい。すなわち、地方創生と行政評価システムではアウトカム指標を共通化し、評価の軸に置くことができるのである。

鯖江市が策定した「まち・ひと・しごと創生総合戦略—世界にはばたく地域ブランド『めがねのまちさばえ』」では、4つの基本目標と18の基本施策が掲げられ、いずれも指標が設定されている⁷。鯖江市が実施する事務事業の数は約800であるから、1つの基本施策に多くの事務事業が関係していることが理解できる⁸。

さらに言えば、総合戦略は長期ビジョンを踏まえたものであり、長期ビジョンでは2060年の人口推計が行われている。地方創生の取り組みが「人口減少」の結果として「地方消滅」が起ころうることを想定して進められるものであるため、人口を（目標ではないとしても）最も重要なアウトカム指標として位置づけて差し支えないだろう。端的に言えば、総合戦略の究極的な評価は人口という1つのアウトカム指標に集約されることになる。

以上の点から、地方創生ではKPIを始めとするアウトカム指標の明示によって、客観的な成果を重視し、目標を実現するための事務事業の推進をより強く認識する契機となり

うる。もちろん行政評価システムも同様の趣旨で進められていたが、地方創生では人口を始め限定されたアウトカム指標に集約化され、さらに「地方消滅」という強い危機意識の下で具体的な成果を得ることが不可欠な状況に置かれるようになった。このことが総合戦略の推進だけでなく行政評価システムとの連携にも波及し、行政評価システムでもあらためて目的と事務事業との関連が問われるようになれば、提案型市民主役事業化制度でも目的に沿いながら従来の内容や形態にこだわらない新たな提案が今まで以上に増えることが期待される。

地方創生と地方自治の関係についてもう1点挙げるとすれば、多様な住民の参画による長期ビジョンや総合戦略の策定を求めていることである。国は都道府県知事にあてた通知のなかで、次の点を「基本的な考え方」の1つに挙げている。

まち・ひと・しごと創生を執行する上では、住民、NPO、関係団体や民間事業者等の参加・協力が重要であることから、地方版総合戦略の策定に当たっては、例えば、住民代表や産業界・行政機関・大学・金融機関・労働団体（産官学金労）で構成する推進組織で審議するなど、広く関係者の意見が反映されるようにすることが重要である。

地方自治体が実施する政策を体系的に示した総合計画の策定でも多様な住民が審議に参画しているが、人数や構成は地域によって異なる。総合戦略と総合計画は内容や策定手続き、審議の枠組みなどで共通する部分が多いかもしれないが、総合戦略では幅広い参加主

体が具体的に示されていることによって総合計画の場合よりも参加主体に広がりを持つ可能性が出てくる。そして、KPIなどの指標に基づく施策を盛り込むことで目的を重視した施策が求められるため、総合計画を策定する場よりも斬新な政策提案に結びつく可能性があるだろう。このこともまた、提案型市民民主役事業化制度の広がりを促進すると期待される。

むすびにかえて

本稿では、鯖江市における提案型市民民主役事業化制度の新たな可能性について述べてきた。2011年論文と2013年論文で筆者が指摘した課題の克服が、別の経路ではあるが期待できる状況になっている。この点を、本稿では新たな可能性と位置づけた。すなわち、新しい事業の開拓に向けて鯖江市と市民の双方が積極的な取り組みを進めていることに加え、地方創生を地方自治の新しい潮流として捉えることによって、提案型市民民主役事業化制度が行政評価システムの機能強化をもたらし、ひいては提案型市民民主役事業化制度の課題克服に結びつくことが期待される。

本稿を結ぶに当たり、1つの試案を示したい。すなわち、本稿で挙げた可能性の実現を促進するための制度として、「スクラップ・アンド・ビルド型」による経費の算定を創設することである。

現行の提案型市民民主役事業化制度では、経費の負担について委託型と民営化型の2つがある。委託型は、採択された提案事業の実施に際して、市が実施してきた事業の予算額や人件費相当分を加味した費用を委託費として

提案主体に支払うものである。また、民営化型とは、採択された提案事業の実施主体そのものが市から提案主体に移管されるため、市の施設や市が所有する一定の備品の無償貸与や資機材・設備等の現物支給を行うものの、市からの委託費は発生しないものである。実態としては、提案型市民民主役事業化制度で提案された事業の大半が委託型である。なお、事業の実施にともなう収入については、委託型では市の収入になるものの民営化型は提案主体の収入となる。したがって、委託型では提案主体の収入が市からの委託費によって確実に獲得できる半面、事業の実施を通じて収益性を高めるには限界がある。逆に、民営化型は委託費を確保することはできないが事業実施にともなう収入によって収益性を高める方策がある。委託型にするか民営化型にするかは、実施する事業や提案募集の内容に応じて提案主体がメリットとデメリットを勘案して提案できるだろう。

筆者が提案する「スクラップ・アンド・ビルド型」とは委託型にも民営化型にも属さない、新しい型の経費算定方法である。本稿で述べたように、今後は目的に応じた新しい提案が増える可能性が期待される。そこで、既存の事務事業のうち目的に沿わないと思われるものを挙げ、これを廃止するとともに目的に沿った新たな事務事業へと転換するような提案についても「斬新的提案」の1つとして審査するのである。また、既存の事務事業の内容を充実させるような提案であっても、目的に沿わない事務事業の廃止と併せた形にすることもありうる。こうした場合、提案が採択されれば委託型と同様に経費が市から提案主体に支払われるが、廃止する事業が組み込

まれることによって既存の事務事業が経費の基準とならない点が委託型とは異なるだろう。目的を強く意識しつつ既存の内容や形態にこだわらない斬新な提案をさらに促進する制度として、スクラップ・アンド・ビルド型の経費算定方法は一考の価値があるのではないだろうか。

提案型市民主役事業化制度は新しい取り組みに対する市と提案主体双方の積極的な姿勢と、地方自治の新たな潮流を背景に、今後も広がりを見せることを期待して、本稿を閉じることにした。

【参考文献】

- ・井上武史『鯖江市民主役条例および提案型市民主役事業化制度の意義と今後の課題』「福井県立大学論集」第37号, 2011年
- ・同『鯖江市提案型市民主役事業化制度の新たな展開と課題』「ふくい地域経済研究」第17号, 2013年
- ・増田寛也編著『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減』中央公論新社, 2014年

注)

- 1 井上 (2011), 同 (2013)
- 2 後述するように, 提案型市民主役事業化制度は次年度予算計上予定の事業について, 市民等から提案があったものに対して内容を審査し, 採択された場合に提案者が主体となって実施する制度である。したがって, 2010年の審査では2011年度予算計上予定の事業が対象となり, 以降も同様である。
- 3 井上 (2011) p.22, 同 (2013) p.35
- 4 2011年論文の「地方自治の潮流から見た課題」として「個別住民への対応」を挙

- げたが, 提案型市民主役事業化制度とは別に「市が新たな制度を用意しなければならない」としたので, 表2には含めていない。
- 5 システムの名称は各地で多様である。
- 6 鯖江市の場合, 2015年度の事務事業を対象とした評価で, 対象となった527(「終了」23を含む)のうち「維持」の結果となったのは476である。市の評価のなかから市民があらためて評価を行う行政評価委員会が設置されており, 筆者も委員を務めている。
- 7 筆者は鯖江市総合戦略推進会議委員を務めた。
- 8 なお, 第5次鯖江市総合計画(改訂版)には44の基本施策があり, 指標も設定されているが, 総合戦略よりも幅広い施策を盛り込んでいるので, 両者の施策の範囲を単純に比較することはできない。