

公共施設マネジメントにおける合意形成に関する研究

第1章では、持続可能な自治体経営を行っていくため、立地適正化計画(以下「立適」という)の現状と課題、公共施設マネジメントの現状と課題、合意形成の必要性を説き、本研究の目的について述べた。また、官民連携手法の類型の整理を行い、その類型イメージを示し、本研究において指定管理者制度とPFIの事例を分析する必要性について述べた。(図1-4)

第2章では、基本構想策定過程における「デザイン思考」の適用性を示すため、武蔵野プレイスにおける基本構想がどのようなプロセスで策定されたかを検証して、構想段階でデザイン思考のプロセスを経ることの重要性を示した。(表2-3)

第3章では、非常時として水害対策に着目し、その対策には立適でのコントロールと自治体における具体的な水害対策の2点が必要であると考え、近畿地方の立適を定める自治体を対象にアンケートを実施し、立適策定の際に市民や庁内他部局からどのような意見が得られどのように合意形成しようとしたか、また居住誘導区域に浸水想定区域を含むうえでの災害対策の実態などを明らかにした。(図3-1、図3-5)

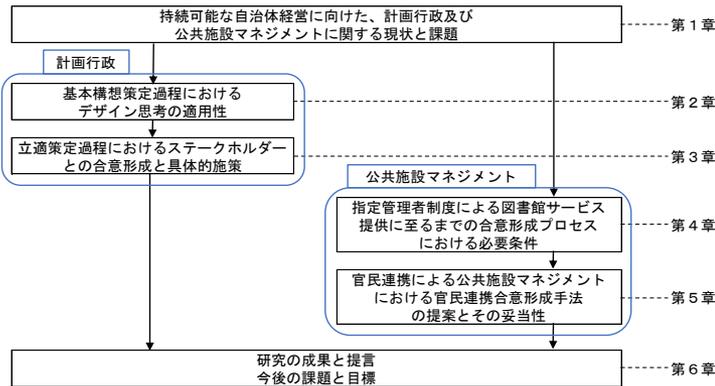
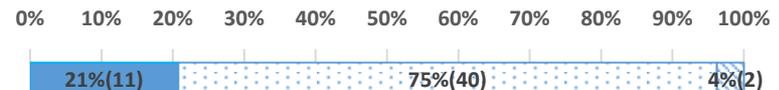


図1-4 研究の流れ

表2-3 基本構想ができるまでの経緯と4つのフェーズ

基本構想ができるまでの経緯		4つのフェーズ			
		理解	共感	アイディエーション	プロトタイプング
1973年	東京食糧事務所に払い下げの要望書提出				
1989年	食糧庁長官に随意契約による払い下げの要望書提出。				
1990年	倉庫が解体され、更地になる。				
1991年	食糧庁管理部長から、跡地の取得意思を文書照会。市議会全員協議会開催。市は「跡地をぜひ買受けたい」旨を文書回答。				
1996年	食糧庁から、市の利用計画策定および取得の見通しが立たない場合には、随意契約による払い下げの件を白紙に戻し、競争入札で処分する旨を通告される。				
1997年	食糧庁から、早急に利用計画を策定し、平成9年度中には売買契約を締結するよう催促される。市議会全員協議会開催。市議会農水省跡地利用計画検討特別委員会設置。「複合施設」建設が、提言される。同特別委員会報告書が市議会で承認される。特別委員会報告書を踏まえ、市が食糧庁に利用計画を提出。				
1998年	利用計画が大蔵省の協議を経て食糧庁に承認される。食糧庁と売買契約締結。残りの民有地を買収し、土地取得が完了。				
1999年	当該用地の北側2,162.1㎡都市計画公園に都市計画決定。				
2000年	南側半分に建設予定地の公共施設について一般からアイデアを募集する「アイデアコンペ」を実施。アイデアコンペ受賞者の表彰。				
2001年	第三期長期計画第二次調整計画において公共施設建設の方針を示す。				
2002年	農水省食糧倉庫跡地に建設する施設を考える「新公共施設基本計画策定委員会」を設置する。新公共施設基本計画策定委員会より、「これまでの議論のまとめ」が公開された。				
2003年	新公共施設基本計画策定委員会より、施設の基本構想となる「新公共施設基本計画策定委員会報告書」が提出された。				



■ 反映した □ 反映していない ▨ 回答不可

図3-5 計画への反映

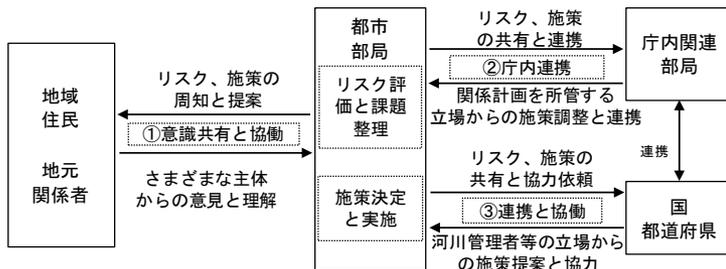


図3-1 指針及びガイドラインにおける合意形成フレーム

公共施設マネジメントにおける合意形成に関する研究

第4章では、平常時として指定管理者制度による図書館サービスの提供に着目し、実際に指定管理者制度を導入した多賀城図書館、海老名図書館、高梁図書館の3事例と導入に至ることのできなかった小牧図書館の事例を合わせた計4事例を対象に、合意形成プロセスにおけるステークホルダーの関わりについて比較検証を行うことで、合意形成プロセスにおいて経ておくべき具体的な段階と必要な条件を示した。(表4-6)

第5章では、我が国の官民連携による公共施設マネジメントにおける合意形成手法を開発するため、米国で生まれたコンセンサス・ビルディング(CB)手法をもとに「官民連携コンセンサス・ビルディング(PPPCB)手法」を提案し、その妥当性の検証に向けた第一段階として、官民連携の手法により公共サービスを提供している千代田図書館と指宿市道の駅の2事例に加え、官民連携手法の導入に至らなかった小牧図書館の3事例からその妥当性を検討し、その有効性を示した。(表5-12、5-13)

表4-6 合意形成プロセスにおいて経ておくべき具体的な段階と必要な条件

具体的な段階	合意形成の目標	必要な条件	多賀城図書館	海老名図書館	高梁図書館	小牧図書館
段階1 ※1 指定管理者制度導入に関する庁内の検討	指定管理制度の導入	市による民間事業者へのヒアリングや調査等の準備	③	③、④	①、⑤、⑥	①
段階2 ※1 指定管理者制度導入に関する意向の公表		庁内における指定管理者制度導入に関する意思決定	④	⑥	⑥	④
段階3 ※1 意向確認のための市長へのアンケート、WSの実施		市民から市に対して反対運動が起こらない状態という穏やかな合意形成	④、⑤、⑦	⑤、⑦	①、②、③	未達
段階4 議会における議決【導入議決】	指定管理者の指定	市と議会が導入議決(もしくはそれと同等の合意)という合意形成	⑦	⑨	⑦、⑪	⑥
段階5 指定管理者の選定		市と選定委員会等が指定管理者の選定という合意形成	⑪	⑬	⑬	⑨
段階6 議会における議決【指定議決】		市と議会が指定議決という合意形成	⑬	⑭	⑭	未達

多賀城図書館は段階1から6の順で進んでいる。
海老名図書館は段階1から段階3を経て段階2に至っている。
高梁図書館ではおおよそ段階3、1、2の順で進んでいる。
小牧図書館では、段階3を経ずに段階4の導入議決に進み、結果、指定議決に至らなかった。

必要条件

段階1、2、3は段階2の庁内の意思決定が市民アンケートの意見等に影響を受ける可能性があると考えられることから、段階の入れ替わりはあり得ると言える。
段階3を経ることは必須であり、順不同であったとしても段階1、2、3を経たうえで段階4の導入議決に進む必要があると考えられる。
段階4の導入議決の後には、段階5、6の順に進む必要があると考えられる。

表5-13 PPPCB 手法を適用するための必要条件

Each step and package draft	index 指標	Requirements 必要条件
各ステップとパッケージ案		
1st step "Identification of Stakeholders" 第1ステップ「ステークホルダーの特定」	A review committee including stakeholders is established. ステークホルダーを含む検討委員会等が設置されていること。	It is necessary for the local government to be a convener, to convene appropriate stakeholders at an appropriate time, and to conduct appropriate discussions. 自治体が招集者であること、適切なステークホルダーを、適切な時期に招集すること、適切な議論をおこなうことが必要である。
2nd step "Understanding interests and roles" 第2ステップ「興味と役割の把握」	The specific purpose of installing the target public facilities is clarified. 対象となる公共施設の具体的な設置目的が明確化されていること。	Private companies need to provide services that take advantage of their expertise and develop services based on free ideas, and local governments need to play a role in governance based on the premise of utilizing the ingenuity of private companies. 民間企業は専門性を活かしたサービスの提供と自由な発想でのサービス開発の役割、自治体は民間企業の創意工夫を生かすことを前提としたガバナンスの役割が必要である。
3rd step "Facilitation process" 第3ステップ「ファシリテーションプロセス」	Conflicts between stakeholders are resolved. ステークホルダー間のコンフリクトが解決されていること。	When a problem occurs, it is necessary to tackle the solution with the belief that all stakeholders will achieve the goal, and to work on the problem as a matter of course, rather than impose it as the responsibility of other stakeholders. 問題が発生した際に、全てのステークホルダーが目標を達成させるという信念を持って解決に取り組み、他のステークホルダーの責任であると押し付けるのではなく自分事として問題解決に取り組むことが必要である。
4th step "Achievement of agreement" 第4ステップ「合意の達成」	Stakeholders can agree, share, and publish the content. ステークホルダーが内容を合意でき、共有かつ公表できていること。	It is necessary for stakeholders to set individual minimum requirements for consensus building, and to make discussions with the goal of achieving consensus building in mind. ステークホルダーが合意形成をするために個々の必要最低条件の設定をし、必ず合意形成に至るという目標を念頭において議論をおこなうことが必要である。
5th step "Monitoring" 第5ステップ「モニタリング」	Stakeholders can participate in monitoring. モニタリングにステークホルダーが参加していること。	It is a mechanism that not only the public and private sectors but also stakeholders evaluate public services provided through public-private partnerships, that incentives work for private companies based on numerical evaluation, and that the evaluation results are linked to future policies. It is necessary to be. 官民連携して提供している公共サービスを官民だけでなくステークホルダーが評価すること、数値による評価から民間企業にインセンティブが働く仕組みであること、評価結果を今後の方針に繋げていく仕組みになっていることが必要である。
Package draft パッケージ案	The 1st to 4th steps are cleared step by step. 第1〜第4ステップが段階的にクリアされていること。	It is necessary to incorporate a step-by-step agreement and brush-up of a package plan that is created by local governments with citizens and experts, obtained through parliamentary decisions through the business selection process, and clarified role sharing in the public and private sectors. 自治体が市民や専門家とともに作り、専門家選定プロセスを経て議会の議決を得られ、官民における役割分担が明確化されたパッケージ案の段階的な合意とブラッシュアップを組み込んでおく必要がある。

表5-12 PPPCB手法を適用した際の主要な政策決定プロセスと5つのステップ

Characteristic time series 特徴となる時系列	5 steps				
	1st step	2nd step	3rd step	4th step	5th step
Identify stakeholders, understand interests and roles ステークホルダーの特定、興味と役割の把握					
Discussion on whether to adopt a public-private partnership approach 官民連携の手法を採用するか否かの議論					
Agreement to adopt a public-private partnership approach 官民連携の手法を採用することの合意					
Composition of a selection committee to select private companies, division of roles of selection committee 民間企業を選定するための選定委員会の構成、選定委員の役割分担					
The selection committee discusses and evaluates the proposed content 提案された内容に関して、選定委員会が議論および評価					
Private company decision 民間企業の決定					
For public-private partnerships that require voting, vote at this stage 議決が必要な官民連携手法の場合、この段階で議決					
Identifying stakeholders, assessing interests and roles to evaluate facility operations 施設運営を評価するためのステークホルダーの特定、興味と役割の把握					
Discussion of evaluation methods and indicators 評価方法および評価指標の議論					
Agreement on evaluation methods and indicators 評価方法および評価指標の合意					
Started in-service and monitoring of public facilities 公共施設の供用およびモニタリングを開始					

公共施設マネジメントにおける合意形成に関する研究

第6章では、研究の成果、提言、今後の課題と目標を述べた。ここで提言した合意形成プラットフォームが課題解決のスキームとして機能するよう、すべてのステークホルダーがその役割を理解し、貢献するという共通認識を持つことが重要であることを明らかにした。(図6-1)

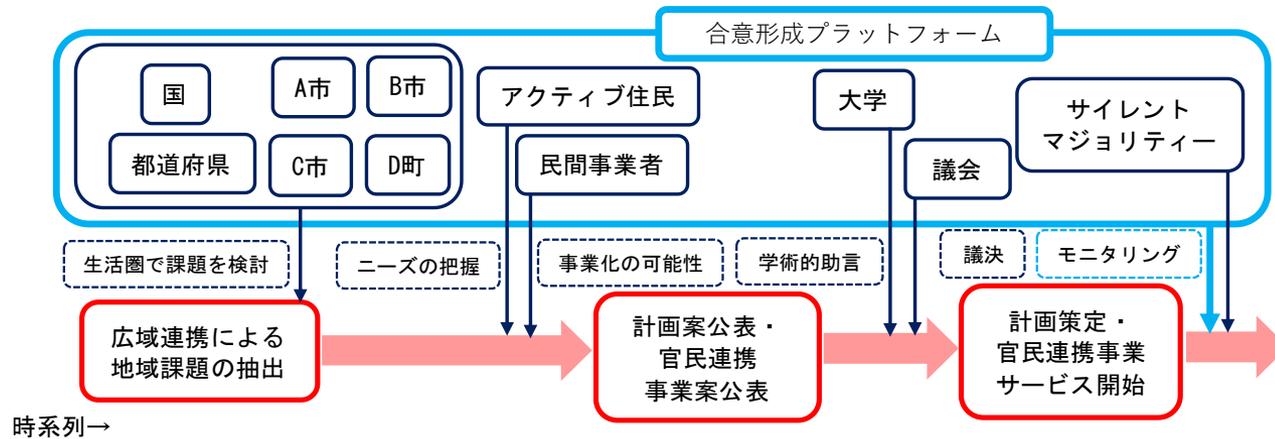


図6-1 広域連携による合意形成プラットフォーム

今後の課題と目標

第2章では、「デザイン思考」を引用したが、行政的な課題の合意形成の分野に合うよう再定義する必要がある。

第3章では、今後市民、庁内関連部局、都道府県及び国への調査を行って、様々なステークホルダーの視点を考慮した、フレームの更なる検証が必要である。

第4章では、指定管理者制度による図書館整備を対象としたが、他の公共施設や指定管理者制度以外の官民連携手法の対象事例の検証が必要である。

第5章では、公共施設において施設を利用しない納税者としての市民もステークホルダーとして考えられる。このようなステークホルダーとの合意形成フレームの構築も今後の課題である。

筆者は、地方自治体で建築技術職の職員として公共施設マネジメントの部署に奉職している。日々の業務における合意形成に関する問題意識から本研究を進めてきた。今後は上記の課題に対して研究を進めるとともに、提言で示した合意形成プラットフォームの実現に尽力する所存である。