

協働化イノベーション —京都市の取り組みを事例として—

福士 久美子[†] 原 良 憲^{††}

[†] 京都大学経済学部 〒606-8501 京都市左京区吉田本町

^{††} 京都大学経営管理大学院 〒606-8501 京都市左京区吉田本町

E-mail: [†] fukushikumiko@gmail.com, ^{††} hara@gsm.kyoto-u.ac.jp

あらまし 本研究では、公民連携における市民参加について論じる。官と民が連携を強め、行政サービスが行き届き市民の活力を反映したよりよい社会を創っていくプロセスを協働化イノベーションと呼び、実現のための指針を提供することが本研究の目的である。事例分析として、京都市の政策評価および事務事業評価の実証分析を行ない、現行の評価システムの問題点を検証、適切な市民参加のあり方を論じる。京都市ではこれまで市民参加に関して定性的な分析しか行われていなかったが、本研究では蓄積された 1400 件に及ぶデータを数値化し、さらにプロジェクトの性質を 3 つに分ける「政策重要度別段階分類」の上、相関分析・回帰分析を行なった。これらの結果、市民満足度を目的評価指標として活用し、市民の実施段階での参加をすすめ、プロジェクトの性質分類ごとに適切な官民関与のバランスをとる必要があることが明らかになった。協働化イノベーションに向けて、行政評価制度への反映と、プロジェクトに応じた適切な市民参加が望まれる。

キーワード 公民連携、協働化イノベーション、実証研究、市民参加

Cooperative Innovation

- with the Example of Kyoto City Policy Projects -

Kumiko FUKUSHI[†] and Yoshinori HARA^{††}

[†] Faculty of Economics, Kyoto University Yoshida-Honmachi, Sakyo-ku, Kyoto 606-8501, Japan

^{††} Graduate School of Management, Kyoto University Yoshida-Honmachi, Sakyo-ku, Kyoto 606-8501, Japan

E-mail: [†] fukushikumiko@gmail.com, ^{††} hara@gsm.kyoto-u.ac.jp

Abstract This paper proposes the concept of Cooperative Innovation, a process of making a better society with the citizens' power, and discusses how citizen participation influences the result in a public-private partnership project. As an empirical study, we have analyzed the evaluation data of the Kyoto city policy projects, pointed out the issues, and found the best way of how the citizens should participate. First, we have classified the projects into three categories, according to the importance level of the policies. Then, we have applied quantitative analysis to the data on the Kyoto city policy projects, and analyzed the interrelation among the indices, etc. We have concluded the following results: 1. The citizens' satisfaction is useful as an evaluation index; 2. Citizens' participation should be encouraged, in particular, on an operational phase; and 3. the degree of public-private participation should adjust to the importance level of a project.

Keyword Public-Private Partnership, citizen participation, empirical analysis, cooperative innovation

1. はじめに

1.1. 背景

現在、100年に一度の不況といわれる中、官主導の事業予算の見直しが加速している。効率の悪い事務事業の廃止や、無駄な公共事業が縮減される中、注目したいのが公民連携の取り組みである。限られた予算

の中でコストを抑えながら、よりよい行政サービスを行う仕組みであり、ますます重要になってきている。

日本では10年ほど前から民間の活力を生かすPPP(パブリック・プライベート・パートナーシップ)が提唱され[1]、地方自治体でも特色ある公民連携が取り組まれてきている。

1.2. 公民連携の種類

公民連携の形には様々なものがあり、業務運営形態の違いから、直営、PFI、第三セクター、指定管理者、業務委託、補助金、市場化テスト、民営化などがある。また広くPPPをとらえると、NPOとの協働、産学連携、市民協働なども含まれる。その市場規模は積み上げ式の概算でも1兆5000億円、マクロ的な潜在市場規模は10兆円とも言われる[2]。

重要性が増す公民連携において、官と民が連携を強め、市民の活力を反映したよりよい社会を創っていく、本研究ではそのことを協働化イノベーションと呼ぶこととする。

1.3. 本研究の目的

本研究の目的は、公民連携において協働化イノベーションをおこし、官民のパートナーシップを強め、行政サービスが行き届き、市民の活力を反映した社会を創っていくための指針を提供することである。

本研究では、協働化イノベーションの事例分析として、京都市の政策評価・事務事業評価・市民生活実感調査をもとに、行政の評価方法を検討する。公民連携は、今や一部の取り組みではなく行政全般に関わる可能性のあるものである。広く行政評価制度を検討することにより、どのように事業が評価されフィードバックされているかを理解し、協働化への足がかりとする。また、評価制度にメスを入れ、客観的な事業評価とフィードバックを行う必要がある。さらに、公民連携が行政全般に関わるものであることから、行政評価制度を横断的に見る必要がある。

京都市においては、個別のデータの蓄積はされているが現時点で、政策評価・事務事業評価・市民生活実感調査の各項目の相関分析等はされていない。本研究により、資料の相関関係が把握され、よりよい評価制度へ繋がるのが期待される。また、協働化イノベーションのプロセスを明確化することができる。

2. 京都市行政評価システム

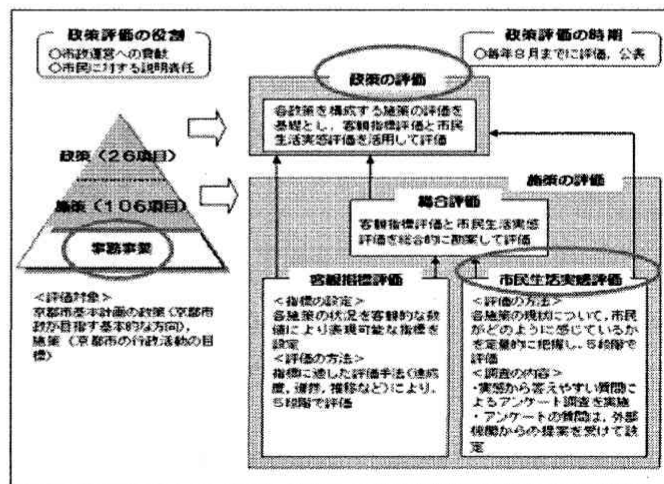
2.1. 分析対象

データ分析の対象は京都市で現在行われている政策評価および事務事業評価、市民生活実感評価である(図1参照)。これら3種類のデータを横断的に分析し、公民連携の方法を研究していく。

- ☆ 政策評価:ピラミッド型の政策体系の中の「政策」について政策目的がどの程度達成されているかを評価するもの
- ☆ 事務事業評価:政策目的の実現手段である「事務事業」が適切に執行されているかどうかを評価するもの
- ☆ 市民生活実感評価:京都市が取組を進めている

様々な分野において、市民がどのような実感をもち、また何を重要と感じているのかについて調査を行ったもの

事務事業評価票、政策評価、市民生活実感度調査の3つの資料から、業務運営方法、市民参加度、政策評価、施策の目標達成度・効率性評価、市民満足度のデータを抽出し、数値化して分析を行う。(付録A参照)



(図1) 京都市行政評価システム

2.2. 基礎データの数値化

事務事業評価票、政策評価、市民生活実感度調査の3つの資料から、業務運営方法、市民参加度、政策評価、施策の目標達成度・効率性評価、市民満足度のデータを抽出し、数値化して分析を行った。

具体的には、

- ① 事務事業評価票の項目のうち、業務運営方法、市民参加度のデータを取り、数値化する。
 - ・業務運営方法:直営4,一部委託3,全部委託2,補助等1として入力・
 - ・市民参加度:企画、実施、評価の評価段階ごとに高3、中2、低1、無0として入力。
- ② 26項目の政策評価は、A~Eを4~0として入力。
- ③ 106項目の施策の目標達成度と効率性の五段階評価は。かなり良い~かなり悪い、を4~0に対応させ入力。また、市民生活実感評価は五段階1~5に対応させ入力。

以上のデータをもとに、統計分析を行う。

2.3. 政策重要度別分類

一方、公民連携の手法の選択には事務事業の性質を明らかにすることが役立つと考えられる。本研究においても、事務事業の性質ごとに分けることでそれぞれに適した連携方法を検討できると考え、京都市の基本構想に基づいた分類番号に関わらず、政策重要度別集計表(付録B参照)による整理を行うこととした。この

アンケート調査での重要度と対応関係があると考え、現在重要視されているものから順に基礎的事業とする。27施策あるので9個×3のグループに分け、重要度の高い(%の高い)ものから基礎的施策、中間段階施策、高次施策とし、27の施策は以下のように分類された。

✧ 基礎的施策

交通基盤、消防、防災、しごと、子育て、健康、学校教育、福祉、生活安全

✧ 中間的施策

生涯学習、行政評価、歩いて楽しいまちづくり、観光、市政改革、美しいまちづくり、情報公開、人権文化、環境

✧ 高次施策

高度情報化、国際交流、大学、文化、青少年、個性と魅力あるまちづくり、産業、市民参加、区役所を拠点とする地域づくり

3. 分析結果

多変量解析（クロス集計、相関、回帰分析等）手法を用いて分析した結果を以下に示す。

3.1. 評価指標間の相関分析

政策評価、目標達成度評価、効率性評価等の指標間の相関分析を行なった。主な知見は、次の通りである。

- ・ 目標達成度評価や効率性評価は、行動属性（業務運営方法、行政関与の妥当性）との相関がないか、もしくは、弱く、適切な評価基準とはなっていない。
- ・ 目標達成度評価と業務運営方法とは負の相関である。
- ・ 市民生活実感評価は、プロジェクト単位でないが、およそその市民満足度を示している。政策評価、市民参加度（実施）などと有意な相関がある。

上記の分析により、プロジェクトの目標変数として、目標達成度評価や効率性評価よりも、市民生活実感評価が望ましいことがわかる。 しかも、市民参加度（実施）を制御変数として、評価を高めることができる。

3.2. 市民参加度（実施）と市民生活実感評価の関係

次に、プロジェクト実施段階の市民参加度が、どのように市民生活実感評価と関係があるかを分析した。図2に示すように、市民参加度（実施）の程度が高くなるにつれて、市民生活実感評価が高くなっている。これは、公民連携プロジェクトにおいて、実施段階での市民参加度がよい影響を及ぼしていると説明できる。ちなみに、市民参加については、企画段階、実施段階、評価段階と3段階に規定されているが、実施段階での参加が、最もよい影響を及ぼしている。

3.3. 政策重要度別分類の効用(1)

－ 行政関与の妥当性と市民生活実感評価 －

また、本論文で提案した政策重要度別分類が有意義な結果をもたらしている。図3に示すように、行政関

与の妥当性と市民生活実感評価との関係において、高次施策ほど行政関与の要請が高いことがわかる。すなわち、高次施策ほど、行政がじっくり取り組む必要性がある。

この分析結果は、当初予想していた結果と異なったが、おそらく、高次施策のプロジェクトほど、まだ市民に認知されておらず、結果として、行政関与が必要とされるフェーズなのであろうと考えられる。

3.4. 政策重要度別分類の効用(2)

－ 市民参加度と目標達成度との関係 －

さらに、別の視点からも政策重要度別分類が有意義な結果をもたらしていることがわかる。図4に示すように、市民参加度と目標達成度との関係を詳細にみると、基礎的施策のプロジェクトほど正の相関が強く、高次施策のプロジェクトになるほど、目標達成に対する影響が得られなくなる。

この分析結果は、3.3.で説明した行政関与の妥当性の傾向と矛盾していない。すなわち、高次施策のプロジェクトほど、まだ市民に認知されておらず、目標達成にたいする影響が不明確であると解釈できる。

このように、従来の効率性評価のような定量的出観測されやすいが、プロジェクト遂行者が達成しやすい指標を用いても、プロジェクト運営の質の向上につながらないことがわかる。本論文で提案した政策重要度別分類の指標は、質の向上（市民の満足度向上）に対して、より意味のある指標であるとみなすことができる。

3.5. 回帰分析

意味があると想定される変数間の関係を分析するために、被説明変数を、市民生活実感評価、説明変数を、市民参加度（実施）、並びに、政策重要度別分類とする回帰分析を行なった。これらの指標は、他の評価指標の分析と比べて、回帰分析での傾向が明確に現われたものである。

分析の結果、回帰分析の式は、下記の通りであった。

$$Y = 0.024 X_1 + 0.524 X_2 + 2.592$$

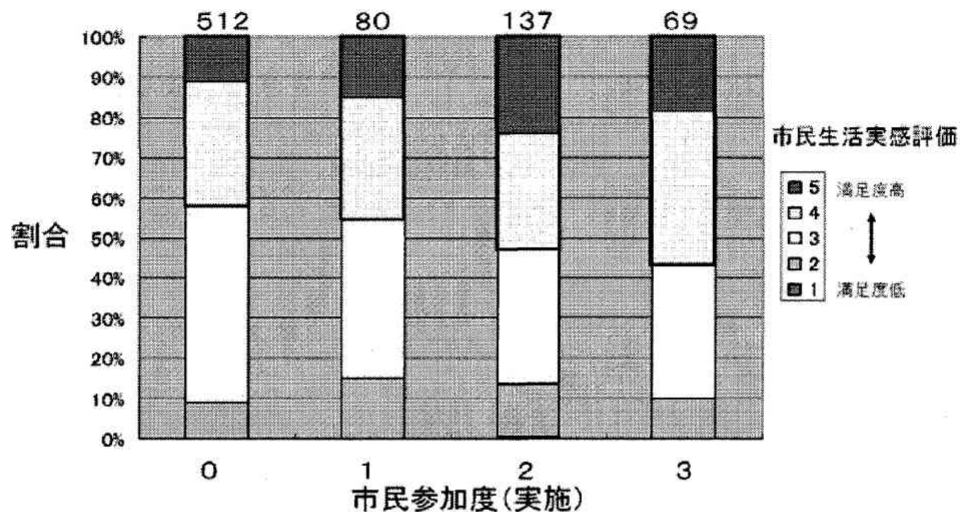
ただし、Y: 市民生活実感評価

X_1 : 市民参加度（実施）

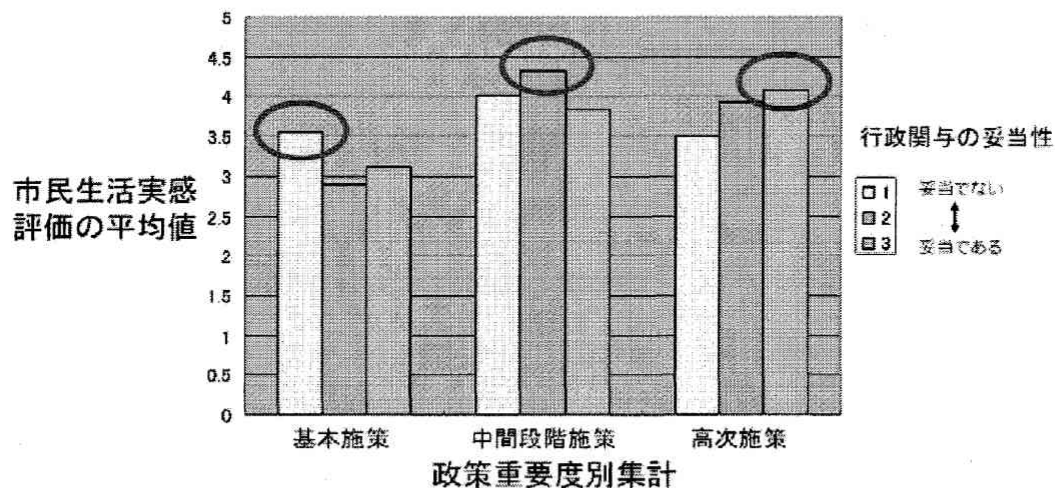
X_2 : 政策重要度別分類

(R^2 値は 0.245)

この分析結果から、実施レベルの市民参加の程度や、政策重要度別分類（基礎的施策、中間的施策、高次施策によるプロジェクト分類）は、市民生活実感評価に対して、プラスの寄与を行い、プロジェクトの質の向上により影響をあたえる指標であることが、知見として得られた。

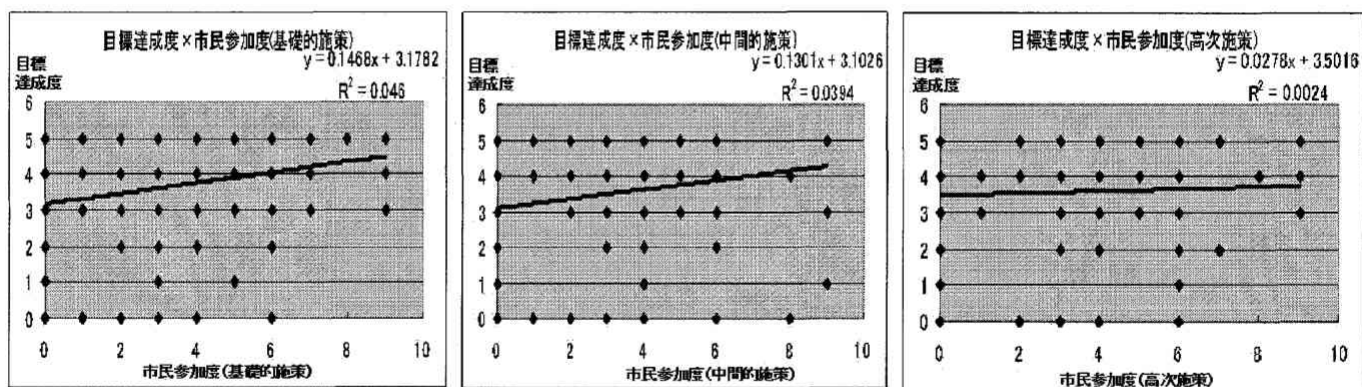


(図 2) 市民参加度(実施)と市民生活実感評価との関係



(図 3) 政策重要度別分類の効用 (1)

— 行政関与の妥当性と市民生活実感評価との関係 —



(図 4) 政策重要度別分類の効用 (2)

— 市民参加度と目標達成度との関係 —

3.6. 現評価システムへのフィードバック

上述の分析を行なったことにより、現状の京都市の事務事業評価においては、目標達成度評価、効率性評価などの評価指針に対して、改善すべき点も明示された。

たとえば、事業 No. 1712006「観光宣伝パンフレット作成」では、入浴観光客数を目標達成度評価の指標としている。入浴観光者の増加と観光パンフレット作成との因果関係が不明である上、観光客増加により単位あたりコストが下がったことで、効率性は「かなり良くなった」と評価されている。また、事業 No. 1704003「異業種交流等連携支援事業」の事務事業評価票を見てみると、目標達成度評価の指標を事業の開催回数としている。目標値を「当クラブ本体での活動が月に1回、特定のテーマに基づいて事業を行う部会での活動が月に1回、行なわれることを目標とする」ことから年24回の開催と設定した上で、実績値25回の開催をもって目標達成度は104.2%、「かなり良い」と評価されている。事業の目標値として会議の回数を設定すること、そして年24回という定例会のようないわば義務としてこなすべき値を目標値とすることも評価方法としてふさわしくない。これらのような評価指標を用いて前年よりよい活動ができたとの主張がされるのは適切ではない。

真に行政サービスの向上をはかるために、現状の評価制度を改善し、本論文で提案したような、市民参加度や、プロジェクトの政策重要度指標なども活用することが望ましいのではないかと結論づけられる。

4. まとめと今後の展望

協働化イノベーションにより官民パートナーシップを強め、行政サービスが行き届き市民の活力を反映したよりよい社会を創っていくためには、市民の実施段階での参加をすすめ、欲求段階別にプロジェクトを分類し、その各々の段階により適切な官民関与のバランスをとる必要がある。

今後、市民参加の定量的な評価を導入した評価制度が整備され、市民の活力を活かした社会を協働で創っていく足がかりとなることを期待したい。

なお、先に述べた目標達成度、効率性評価の評価指標を改善し、市民参加度や市民満足度による評価を充実していく一方で、協働化イノベーションにつながる評価方法として、多様性に関する評価指標を導入することも提案したい。そもそも公民連携とは行政だけで事業を行わず広く企業や市民団体に門戸を広げ協働をめざすことであり、「行政」という1つの属性に民間からの様々な属性を加えて、パフォーマンス向上をはかる取り組みとも言える。

多様な入居企業とともに産官学連携に取り組んでいる京都リサーチパーク、および市民協働を積極的にやっている京都市東山区役所へのヒアリングにおいても、活動主体に多様性があるほうがよい、という見解が示された。例えばリサーチパークでは、行政機関と民間企業が同地域に入居することで起業の手続きや各種の相談がワンストップでできるだけでなく、入居企業同士の交流が生まれたり、地区のブランド価値が高まったりしているという。東山区役所のプロジェクト「東山まち・みらい塾」においては、初年度のメンバーは紹介で集まった地元商工会の関係者であったが、2年目からは公募に切り替え、区内から様々なメンバーが集まったことにより充実した活動が行われたという。

多様性を定量的に評価する指標を導入することにより、今までの評価指標だけの場合より有意義な評価とフィードバックが行えることになるだろう。

謝 辞

本研究において京都市産業観光振興課森永様に格別なご高配を賜り、ヒアリング調査では京都市財政課天野様、京都リサーチパーク産学公連携部木村様、東山区役所まちづくり推進課高畑様に貴重なお話をいただきました。ご協力いただいた皆様に心から御礼を申し上げます。

文 献

- [1] 東洋大学大学院経済学研究科編著, 公民連携推進研究会協力「公民連携白 2006~2007「官から民へ」の次を担うもの」, 東京, 時事通信社, (2006), p.127
- [2] 東洋大学大学院経済学研究科編著, 公民連携推進研究会協力「公民連携白書 2007~2008 生み出される地域の知恵」, 東京, 時事通信社(2007), pp.28-29
- [3] 東洋大学大学院経済学研究科編著, 公民連携推進研究会協力「公民連携白書 2008~2009 地域を経営する時代」, 東京, 時事通信社(2008)
- [4] 木更津市 P P P (官民連携手法) 導入指針, 第二章, p7
<http://www.city.kisarazu.lg.jp/about/plan/ppp/document/shishin-1-2.pdf>
- [5] 京都市版行政評価システムについて
<http://www.city.kyoto.jp/somu/gyokaku/hyouka/shisutemu.pdf>
- [6] 京都市市民生活実感調査
<http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000040365.html>
- [7] 事務事業評価票総括票「観光宣伝パンフレット作成」
<http://www.city.kyoto.jp/somu/gyokaku/hyouka/kensaku/kohyo/h20/1712006.pdf>
- [8] 事務事業評価票総括票「異業種交流等連携支援事業」
<http://www.city.kyoto.jp/somu/gyokaku/hyouka/kensaku/kohyo/h20/1704003.pdf>

付 録

(A) 京都市事務事業評価の帳票例

評価票の種類	評価年度	今後の方向性	目標達成度 評価	効率性 評価	市民参加度								備考
					事業No.	主たる上位 概念	従たる上位 概念	業務運営 方法の妥当性	行政側与 の妥当性	企画	実施	評価	
一般型	20年度	現状のま ま継続	-	-	1105001			3	3	0	0	0	
一般型	20年度	充実	良い	変わらない	1106001	3110		3	3	0	1	1	市政 総合 アンケート H15.1 1
一般型	20年度	効率化等 による見 直し	普通	変わらない	1106002	3110		3	2	0	1	1	市政 総合 アンケート H15.1 1

(B) 政策重要度別集計表

