

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和元年6月18日現在

機関番号：13801

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K21050

研究課題名(和文) 地方圏の持続的なローカル・ガバナンスに向けた公民間の信頼構築に関する地理学的研究

研究課題名(英文) Geographical study for constructing sustainable local governance system in provincial regions

研究代表者

佐藤 正志 (Sato, Masashi)

静岡大学・教育学部・准教授

研究者番号：00599912

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：2000年代中盤の地方自治制度改革から10年余りが経過する中、地方圏では公共サービスの維持のあり方が問われている。本研究では、地方圏で行政と企業・NPO法人間での連携を構築する際の地理的要素の影響を解明し、持続的な公共サービス供給を実現するローカル・ガバナンスのあり方を展望した。合併した地方都市や縁辺地域の成功事例では、行政と企業・NPO間での情報共有や事業運営上の擦り合わせが特徴であり、長期的に安定したサービス供給に結実していた。こうした運営体制を構築する上では、高頻度な対話や協力関係を実現できる、地理的距離の短縮や組織間の近接性向上が重要になることが示唆された。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の社会的意義として、地方圏での生活を支える公共サービス運営のあり方を提示できた点があげられる。従来公共サービス供給に関して連携関係や参加の側面が強調されたが、主体間の連携関係を構築できる距離や組織の関係性の構築のあり方を提示できた。特に少子高齢化が進む、地方圏ではより狭域での公共サービス運営を考えることが重要になる。

学術的には、ローカル・ガバナンスにおける空間的側面に新たな議論の視角を提示できた点が成果である。ローカル・ガバナンスでは関係主体間での相互関係や参加と交渉、民主主義的側面に着目されたきたが、この議論に距離や近接性等の地理的観点を付加する意義を新たに示せた。

研究成果の概要(英文)：Municipalities in Japan need to make efforts to maintain the provision of public services. However, local governments in provincial areas have difficulties in maintaining the provision of public services due to the absence of organizations and lack of financial resources. This study examines the influence of geographical factors on the establishment of public-private partnerships(PPPs) and argues the most effective form of local governance in provincial areas. From a nationwide analysis of trends in PPPs and lessons from practices, information sharing, formal and informal conversations to promote operational agreements, and cooperative contracting resulted in stable service provision. In other words, the mutual and obligational relationships among organizations play a key role. Subsequently, in constructing sustainable service provision systems in provincial areas, geographical and institutional proximity that enables frequent communication and effective partnerships will be important.

研究分野：人文地理学

キーワード：ローカル・ガバナンス 公民連携 地方圏 市町村合併 指定管理者制度 信頼

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

2000年代中ごろに進められた地方制度改革では、分権化と市場化が主な争点となった。また2010年代に入ると「新しい公共」の議論に表れる多様な主体の参加と交渉を通じた地方自治への取り組みが大きな課題となった。こうした中で、地方自治をめぐる「ローカル・ガバナンス」の研究について多様な分野から蓄積が進んでいる。

しかし、地方自治を取り巻く制度改革や「平成の大合併」を中心とした基礎自治体再編から10年近くが経過する中、地方圏の自治体では財政逼迫や少子高齢化といった問題が浮上し、その運営のあり方が問われている。現実には公共サービス供給において、地方圏では担い手の不足や、合併地域での一体的な運営といった課題に対する解決のあり方が問われることになる。

加えて、公民連携が公共サービスの持続性を展望する上で重要な考え方となるが、アクター間の関係性の基盤となる距離や地理的關係については議論がなされていない。サービス担い手不足や少子高齢化、多様なニーズの発生の下、地方圏では域内外のアクターの関与が不可欠であるが、空間的關係の下でのサービス維持・発展のあり方を模索することが重要になる。

### 2. 研究の目的

本研究では地方圏の自治体の事例を通じて、継続的な公民連携の実現や公共サービスの維持発展を促す組織間の連携関係構築において、アクター間の距離や域内外関係といった地理的要素がもたらす影響を解明する。そして、公共サービス運営における組織間関係と空間的關係の解明を通じて、地方圏における今後の持続的なローカル・ガバナンスの実現に向けた公共サービス供給のあり方を示すことを目的とする。

特に本研究では、公民連携への転換が図られ、住民を中心としたサービスの維持や向上が叫ばれる、社会教育系の分野を中心にして取り組もう。

### 3. 研究の方法

#### (1) 全国的な公民連携の長期的実態の解明

本方法では、全国的な公民連携の動向について、特に企業やNPO法人の選定先の状況についてその動向を把握する。具体的には、2 指定管理者制度の公表データから、都市の地域区分と選定先の状況、選定した団体との空間的關係（同一市区内外の関係および自治体と管理団体の距離）、選定先団体の地理的集中動向について検討する。

距離の測定にあたっては、指定管理者制度で管理団体として選定された企業・NPOの住所を特定した上で、東京大学空間情報センターの提供するアドレスマッチングサービスで緯度経度を割り出した。その上で、GISの距離計測機能を用いて全国の市区役所と管理する企業・NPOの距離を算出し、その結果を集計した。合わせて、選定された企業・NPO法人について、その所在地と個別団体の管理施設数よりジニ係数を算出し、全国的な管理者分布の集中動向を確認した。

#### (2) 事例研究を通じた公民連携の構築とその空間的關係の実証

(1)を踏まえて、地方圏の自治体のうち、同一自治体内のNPOや企業との間で公共サービス供給をめぐる連携を図る事例について、管理運営におけるサービス内容や経費の変化、長期的な行政・監理団体間の事業運営上の関係（施設運営に限定されず、緊急時の対処や長期的な運営方針の構築）、他の団体との連携やサービス上の取り組み、を中心に、団体および地域で共通した設問に基づきヒアリングを実施した。

具体的な施設として、体育施設を中心に取り上げる。体育施設は、企業・NPO法人とも選定率が高いが、一方で特定の団体による地域的管理が進みやすい傾向も示される。また、体育施設は市町村合併や財政の逼迫化の中で、施設の統廃合や縮小などが取り沙汰されている分野でもある。

なお、対象地域として、合併を経験した地方都市でNPO法人が主となって管理する自治体（島根県出雲市）縁辺地域で域内のアクターと連携を組む自治体（北海道小清水町）を取り上げた。いずれの自治体も指定管理者制度導入当初から、域内に所在する企業やNPO法人と継続的な連携を構築しているケースとして取り上げられた。

### 4. 研究成果

#### (1) 長期的な公民連携を取り巻く視点

まずローカル・ガバナンスを見る上で、組織間での資源依存パースペクティブに基づいた交渉や資源交換について着目する必要性を論じた。特に、公共施設を中心としたサービス運営においては、資金やサービス運営に関する専門的人材に限定されず、施設を用いた独自のサービスの設定や管理運営に関する権限などの配分についても重要になる。

次に、資源依存パースペクティブを長期的な視点から考察する際、資源交換が繰り返し実施されることになるため、長期的にはアクター間での機会主義的な行動を抑制するための信頼の構築が不可欠となる。この信頼は、「能力に対する信頼」と「相手の意図に対する期待としての信頼」といった側面に分かれる。この両者を公共サービスで成立させる上では、サービス運営能力の獲得と共に、相補的なサービス運営に向けた協力関係の構築が必要になる。

一方で組織間での信頼を構築するためには、高頻度での接触や利害関係の一致、組織の性格の近似性といった要素が不可欠になる。こうした関係は、実距離に代表されるような空間的近接性のみならず、組織間の認知的近接性や文化的近接性といった側面からも構築される。従って多様な近接性を阻害する上での組織間関係の構築に着目することが、長期的な連携を促す上では必要になると考えられる。

## (2) 全国的な公民連携の動向

全国的な公民連携の動向に関して、2003年に導入された指定管理者制度の公表データ（総務省自治行政局「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」（2012年11月6日公開、2012年4月1日調査）市区の個票データ）から、連携先の動向を把握した。結果、2012年では同一自治体内の団体を選定する率が高まっており、地域に密着した関係に基づいた運営になっていることが示された。また、企業・NPO法人とも選定率が高まっており（企業24.9%、NPO法人4.6%）、公共サービス供給で多様なアクターの関わりが増加しているといえる。

ただし、企業では依然として大都市（都市類型1）での選定が高まる反面、地方都市（都市類型4～6）では企業選定率は低い。一方で、地方圏ではNPO法人の選定が高まる傾向にあり、地方圏ではNPO法人が公共サービス供給の担い手として位置づけが高まりつつある状況にある（表1）。

またサービスの分野の選定状況は、企業・NPO法人選定率が高まるスポーツ・レクリエーション分野、企業選定率が著しく高い基盤施設分野、NPO選定率が高い福祉施設など、分野により大きく異なることが示される。

次に、選定先企業やNPO法人との空間的關係について、同一自治体内外と距離から把握すると、企業・NPO法人ともに同一自治体内部からの選定率が高まり、特にNPO法人では90%以上が同一自治体内での選定となっていた。従って、指定管理者制度においては同一自治体を中心に域内でサービス供給者を完結させる動きへと転向している。

ただし、施設分野では基盤施設を中心に遠距離に所在する企業の選定が高まる傾向にある点も示され、大都市圏を中心とした大手企業が全国的な進出をしている点が示される（図1）。

特に個別団体あたりの管理施設等については、ほとんどの場合少数の施設を管理する傾向が示されるが、基盤施設を管理する企業やスポーツ施設を管理するNPO法人など、一部の団体が管理施設数を増やす動きもみられた。ジニ係数を算出した結果についても基盤施設やスポーツ・レクリエーション施設で高い値を示す。従って、施設分野によってはサービス提供主体が著しく限定される傾向にあると言える（表2）。

以上の結果から、現状の地方圏における公民連携の動向として、特に社会教育や福祉の分野を中心にして、企業やNPO法人との連携を図る分野として位置付けられている。特に体育施設では、公民連携を担うアクターとして、企業・NPO法人とも想定される。

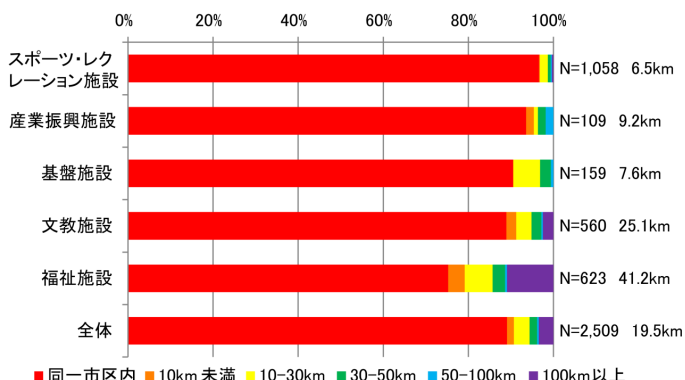
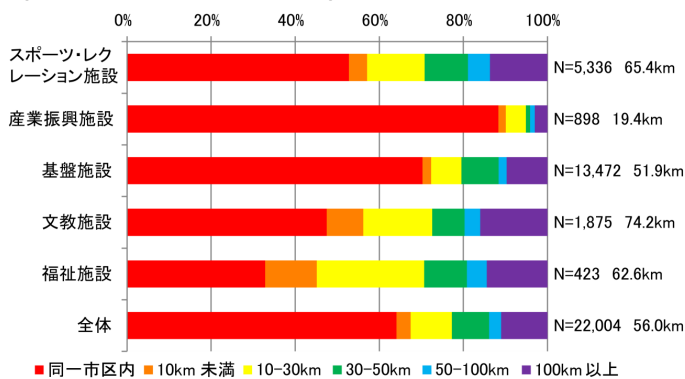
反面、基盤施設などを中心にし

表1 都市類型別の指定管理者制度における企業・NPO法人の選定動向

	都市数	施設数	企業		NPO法人	
			選定数	割合(%)	選定数	割合(%)
都市類型1	240	15,989	5,388	33.7	746	4.7
都市類型2	67	6,437	1,467	22.8	264	4.1
都市類型3	54	8,300	1,919	23.1	246	3.0
都市類型4	72	6,720	1,391	20.7	390	5.8
都市類型5	163	8,251	1,826	22.1	433	5.2
都市類型6	211	8,054	1,415	17.6	414	5.1
合計	807	53,751	13,406	24.9	2,493	4.6

（総務省自治行政局「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」（2012年4月1日調査により作成）

図1 施設分野別の自治体選定団体間の距離関係（上：企業 下：NPO法人）



（総務省自治行政局「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」（2012年4月1日調査により作成）

て管理運営に限界がある点が示される。体育施設についても、企業では大都市圏を中心とした大手企業が、NPO 法人では従来の地縁的団体を母体とした団体が多数の施設を一体艇に管理している状況にあり、合併や財政難に苦しむ地方圏での運営体制の構築を具体的に明らかにする必要があると指摘できた。

### (3) ケーススタディによる地方圏での長期的な公民連携の構築とその要因

#### 合併地域での体育運営をめぐる長期的関係性と地域的一体化

島根県出雲市では平成の大合併に伴い、都市部から中山間地、また複数の市を含む多様な地域条件から構成される。また、全国的な動向の中でも示された、NPO 法人による体育施設管理運営に合併前から取り組んできた。

こうした状況下で、出雲市では合併後も旧市町村単位で合併前から自治体内の団体を母体とした、NPO 法人が携わっており、新自治体での一体的な運営には切り替えていない。長期的なサービス運営において、長期的に旧自治体に根差した法人の選定と運営を図っていると言える(図2)。

体育施設管理運営における、自治体と NPO 法人の関係の変化を把握すると、施設運営について初期の運営において管理運営体制をめぐる交渉がみられた。しかし、各法人で長期的な運営が進む中で、計画的に行う自治体 NPO 間では定期的に利用状況の報告やサービス需給の報告などが、年単位では事業計画の相談などの定式化された交渉が実施されている。

一方で、こうした公式の関係だけでなく、施設修繕や事故対応、専門的なサービス情報の交換などの非公式な関係を通じた情報共有などを進めている。これらの関係を通じて、管理する施設方針や運営体制の一体化を出雲市では進めている。

しかし、特に被合併地域での受け止めとして、関係は非対称で行政との協力的な関係は合併前よりも弱まったと指摘する。この背景には、NPO が抱える財政的基盤の脆弱性、合併後の物理的・心理的距離の遠隔化といった感覚に起因している。特に物理的・心理的距離の拡大は、被合併地域の NPO 法人で共通に抱えている意識であるが、この背景には施設運営に関わる役所の部局が域内に所在していないこと、また即時対応が現実にならなくなったことを示している。現実には、各体育団体は一部の連携を除けば市全体でのスポーツ運営の一体化には至っておらず、合併前の旧市町村を基盤とした活動となっているのが実情である。

従って、市全体としては安定的な関係性を構築し、情報や運営方針の一体化を進めることがサービス供給の安定化にはつながっているものの、その一体化までは進んでいない点が合併地域をめぐる問題として出てくること示される。

#### 縁辺地域でのスポーツ施設運営をめぐる長期的関係性の構築

縁辺地域では行政以外のアクターの不在や、都市との生活水準の格差から地方自治体が社会教育サービスの運営の担い手となってきた。縁辺地域での公民連携の確保として、北海道小清水町では、域内で新たに設立された企業組合との長期的な連携の構築が進められており、域外のアクターへの依存を回避したサービス供給へと転換を進めている。

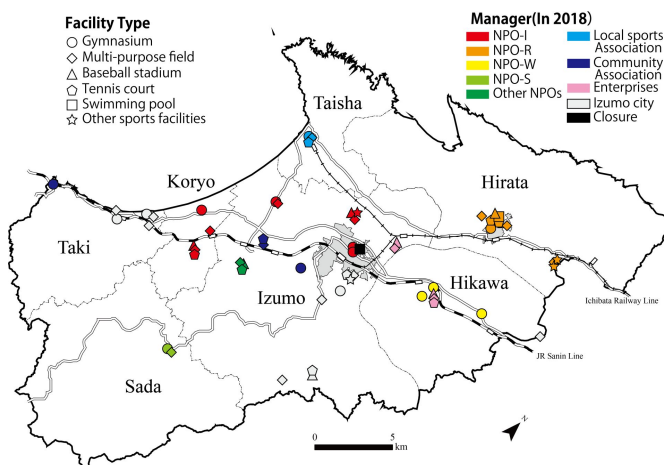
北海道小清水町では、スポーツ施設運営を進めるにあたり域内で設立された企業組合との間での連携を進めている。企業組合は、元々別業種の中小企業が参入したもので、事業拡大の一環としてスポーツ施設運営を手掛けている。また、小清水町では指定管理者の定期的な公募による運営団体の選定手続きを導入しており、その中で企業組合は事業を継続して手掛けている。

表2 選定団体別および団体所在地別の施設管理者のジニ係数

	管理団体		団体所在地	
	企業	NPO	企業	NPO
全体	0.77	0.49	0.83	0.56
スポーツ・レクレーション施設	0.6	0.51	0.69	0.53
産業振興施設	0.22	0.09	0.41	0.15
基盤施設	0.85	0.4	0.89	0.47
文教施設	0.51	0.26	0.71	0.42
福祉施設	0.44	0.49	0.56	0.59

(総務省自治行政局「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」(2012年4月1日調査により作成))

図2 出雲市における合併後の分野別体育施設の分布と指定管理者の状況(2018年)



(出雲市資料により作成)

こうした中で小清水町のサービス運営の状況についてみると、サービス水準や利用の可能性については、指定管理者制度導入を図る前と変わらない形で維持する方向で定められていた。また、管理団体についても、一部の施設で管理者の交代や、公募を通じた管理団体の選定があったが、同じ団体を継続して選定の上、導入していることが示された。

この点を、行政・企業組合間を中心とした運営をめぐる事業支援や契約関係、および財政運営から把握すると、まず契約においては期限を限定した管理期間を前提としている。しかし、運営面では信頼関係の構築を目指した行政と企業組合の共同事業や、「手伝い」などを通じた協力関係、随時行われる相談や報告を通じて運営を進めている。

また、指定管理者制度による運営を開始した直後に、属人的な支援も含めた事業支援が現状の施設管理運営にも繋がられている。

また、指定管理者制度をめぐる行政・企業組合間の関係に限定されず、企業組合は独自に町内のスポーツ系団体との間で良好な関係構築を目指した取組を進めている。企業組合では町内の体育団体や文化団体との協力関係、生涯教育を中心とした自主事業も視野に置いた事業運営に着手している。

こうした背景には、指定管理をめぐる背景として、運営可能な代替企業が不在である点といった地域条件のみならず、管理施設が町内の中心地区に集中し、行政との打ち合わせや管理が容易になっているという地理的条件、他の事業も含めて行政・企業組合・利用者が近隣に所在することが理由としてあげられた。また、行政と企業組合の間で相互依存的な関係をめぐっては、運営する企業側の運営の裁量を拡大する支援も進められている。

一方で、経費面では指定管理料の減額などにみられる運営の逼迫化が進んでいる。企業組合では町内の他事業委託を含め、事業収入を得るための手立てを講じ、指定管理者制度のみの収入への依存を回避している。

#### (4) 地方圏における公民連携の持続性と空間的關係

資源依存パースペクティブの観点と、その継続的な関係性が公共サービス維持においてどのように影響するか、主体間の空間的關係と地域条件の点から考察する。

まず、全国的な動向において、地方圏においても同一自治体内部で完結したサービス運営と主体間関係の構築へと転換を進めている。すなわち、距離的には近接した関係に根差したサービス運営への移行が2000年代後半以降進んできたと言えよう。ただしその状況には施設分野により大きな差があり、特に体育施設ではその状況から域内外を含めた多くのアクターの関与が考えられる。

この状況の下で、地方圏のうち合併地域、および縁辺地域のケーススタディから、域内アクターとの関係に基づいたサービス運営に本研究は着目した。その結果、長期的な事業運営の継続を念頭においた管理者の選定と運営初期の支援、事業運営や管理施設に対する情報交換と共有および事業改善、事業企画や運営に対する協働化の進展、旧来の市町村を対象とした利用者や関係団体との利害調整といった面が共通していた。

これらの共通点は域内アクターの不在といった地方圏固有の問題を回避するための手立てであると同時に、組織間での地理的近接性のみならず公共サービス供給に対する認知的近接性を埋める手段として位置づけられている。すなわち、契約や事業期間に限定した事業関係を構築するのではなく、高頻度で事業改善を軸とした運営体制や協働的契約の模索が、サービス運営指針の一体化を図る上で重要であると考えられる。

一方で、合併自治体の例より、組織間の地理的近接性の克服に関して同一自治体内よりも狭いスケールに限定される可能性がある点も示唆される。市町村合併後の同一自治体であっても、合併前の自治体行政と企業・NPO法人間の関係に対する認識や運営手法が残存する中では、同一の自治体となっても地理的な近接性のみならず組織構成員の認知的近接性を向上させるのは容易でなく、一体的な運営が困難な状況に置かれることも示される。

以上のような運営体制や相互関係に基づいたサービス運営は、競争原理の働きづらい地方圏の持続的なサービス供給のあり方を示すものであり、市場化や契約内容にのみ依拠したサービスへの転換が一義的に導入できるわけではない点を示している。従って、2000年代に進められてきた市場化や契約内容の明確化といった運営体制の変化は、地方圏での実施が困難であり、市場原理だけでなく互酬性や共同原理を組み合わせたサービス運営への転換が必要になると考えられる。この点は、契約や仕様の明確化だけでは補足できない、運営体制や期限の設定を自治体の裁量でできる仕組みを構築するという制度的な側面はもとより、行政と企業・NPO間で連携を組む際の自治体内外の関係に応じた運営、組織的近接性を向上するための運営方法の確立が求められる。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計0件)

〔学会発表〕(計3件)

佐藤正志(2019) 全国的な公民連携の中長期的動向とその地域差 指定管理者制度を事例に、日本地理学会 2019 春季学術大会 「新しい公共」の地理学研究グループ研究会、専修大学。

2019年3月21日。

SATO, Masashi(2018) “Results and issues for turning to local governance in public service provisions: Experiences from Japanese provincial areas ”. World Social Science Forum 2018 . Fukuoka International Congress Center . 2018年9月28日

佐藤正志(2016)「地方分権下の地域産業政策形成における政府間関係の意義と役割 四日市市・北上市の企業立地促進法の対応を事例に」2016年人文地理学会大会・第19回政治地理研究部会。京都大学。2016年11月12日。

[図書](計4件)

佐藤正志・前田洋介(2017)「ローカル・ガバナンスとは何か」佐藤正志・前田洋介編『ローカル・ガバナンスと地域』ナカニシヤ出版。P.1-17

前田洋介・佐藤正志(2017)「ローカル・ガバナンスを捉える視角」佐藤正志・前田洋介編『ローカル・ガバナンスと地域』ナカニシヤ出版。P.56-81

佐藤正志(2017)「縁辺地域における公共サービス供給維持に向けた公民連携」佐藤正志・前田洋介編『ローカル・ガバナンスと地域』ナカニシヤ出版。P.175-196

佐藤正志・前田洋介(2017)「日本におけるローカル・ガバナンスの実態と地理的含意」佐藤正志・前田洋介編『ローカル・ガバナンスと地域』ナカニシヤ出版。P.240-262.

## 6. 研究組織

(1)研究分担者 なし

(2)研究協力者 なし

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。