

これからの公共のあり方 ～海外事例との比較の視点から～

静岡大学人文社会科学部 教授
(海外研修：これからの公共のあり方～国際比較の視点から～ コーディネーター)

日誌 一幸



はじめに

近年、日本社会は、少子高齢化や人口減少をはじめ、様々な社会課題をかかえている。これまで、日本において社会課題解決の主体は主として行政機関がその役割を担ってきた。しかし、今日顕在化している社会課題は複雑化し専門化していることから、行政機関だけで解決することが困難な状況となっている。

このような状況の中で、最近日本社会において注目されるようになってきたのが、市民活動団体やNPO法人（Nonprofit Organization：非営利組織）の活動である。それらの組織が行政と連携することにより、社会課題解決の仕組みを新たに構築しようと試みている。つまり、「ガバメント」（政府）が主体となる社会課題解決の仕組みから「ガバナンス」と呼ばれる体制への転換が起こっているのである。つまり、日本におけるガバナンスの仕組みをとらえる際にも、市民活動の台頭を抜きにして考えることができないのである。したがって、これからの公共のあり方を検討する際にも、行政と市民活動団体やNPO法人との連携は不可欠な要素になったといえよう。

1 「公共」のとらえ直し

これまで公共的活動は「官」と「民」によって担われてきた。「官」は、国や地方自治体などの行政機関を指し、住民から徴収した税金をもとに様々な活動やサービスの提供を行ってきた。一方、「民」は市民が主体となった多様な団体（NPO法人を含む）、地縁型組織、共益団体、企業等を指し、これらの組織が社

会に対して様々な働きかけを行ったり、サービスの提供を行ったりしている。

これまで「公共」といえば、まさに「官」の活動を意味していた。ところが、20世紀後半以降、そのとらえ方に変化が起こったのである。

公共のとらえ直しの背景として考えられることの一つとして、1980年代後半以降なされた「日本の国の形」に関する議論がある。

日本は明治国家の形成以降、中央集権型の国の形をとってきたが、それが80年代後半以降機能不全を引き起こすことになった。その要因として考えられるのは、高度情報技術の発展によりもたらされた、経済社会構造のグローバル化が挙げられる。高度経済成長をけん引するにあたり、日本の中央集権型体制はうまく機能したのであるが、そのような国の形がグローバル化の波の中で大きな変容を迫られていたのであった。

こうして、日本の国の形を「中央集権型から地方分権型」へと構造転換するような流れが生じたのである。その画期となったのが、1993年衆参両院での「地方分権推進決議」であった。そして、その年の夏の総選挙では自民党が敗れ、1955年以来38年間続いた自民政権が幕を閉じ、非自民連立政権が誕生した。この政権交代は、まさに日本の国の形の見直しの象徴となる出来事であった。

そして、1995年には地方分権推進法が制定され、国が地方を統制する仕組みとなっていた「機関委任事務」の廃止が検討された。この検討を通じて、国の地方への関与の大幅な縮小と地方自治体の裁量の増加を図ったので

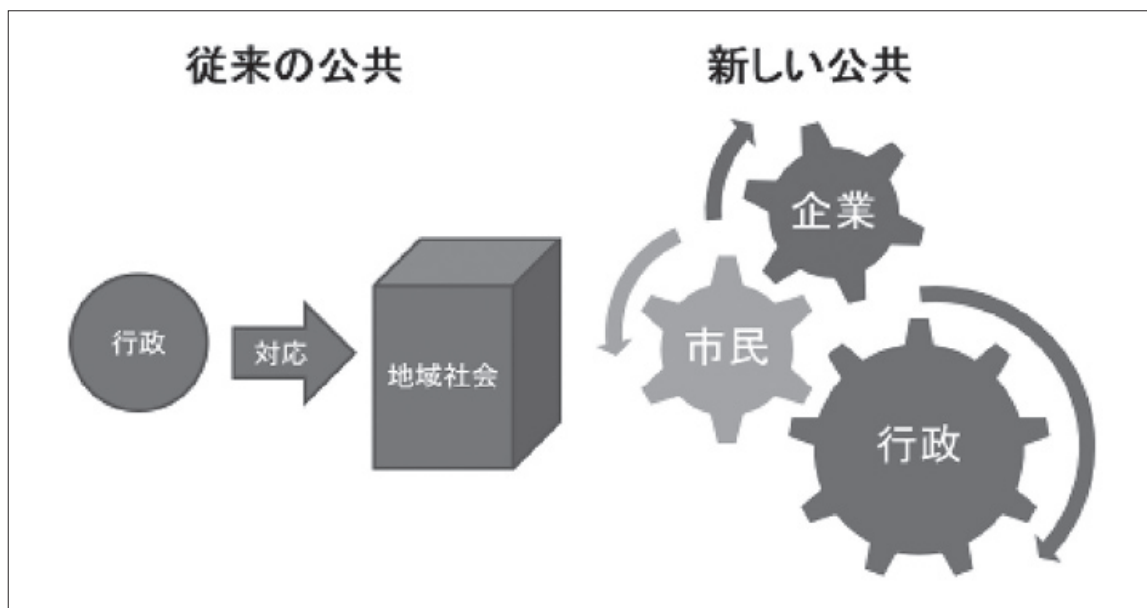


図 これからの公共の概念

ある。このような検討の成果が2000年の地方分権一括法の施行に結実した。こうして、機関委任事務制度が廃止され、地方自治体の自立の方向がめざされることになったが、一方で自治体の裁量が増加することから、自治体間競争が生まれる結果ともなった。

2 「新しい公共」概念の展開

日本における地方分権の推進と軌を一にするように、市民社会での活動が活発化していった。その果実として、1998年「特定非営利活動促進法」（通称「NPO法」）が制定された。この法律は、それまで任意団体として活動を行っていた市民活動団体に法人格を与え、その組織の活動を社会的に認知していこうというものであった。NPO法施行後、NPOの役割や機能に関する議論が進められた。その際、NPOの機能に関し、二つの側面があるという認識も新たにされた。つまり、文字通りの非営利組織（Nonprofit Organization）というところと、もう一つは「新しい公共の組織」（New Public Organization）というものである。後者を唱えた山岡義典は、「従来の公共＝官による公」だとし、これからはNPO等が担う「新しい公共＝民による公共」が必要とされ、「ボランティアとNPOによる活動は『民』に

よる新しい公共」だと述べた。つまり、NPO法が引き金となり、従来型の公共と「新しい公共」とが対比されるようになり、後者の重要な担い手として市民活動団体やNPO法人が位置づけられていくようになった。

ところで、NPO法が施行されたのち、自民党小渕政権では、「21世紀日本の構想」懇談会が設置され、21世紀日本社会を展望する検討がなされ、その報告書が2000年に公表された。実は、その中にも「新しい公」という言葉が盛り込まれた。「新しい公」という言葉の背景には、従来「お上」や「官」によって独占されてきた公共領域の営みが限界に達しているため、住みやすい地域社会を築くためには、新たな仕組みを構築することが求められているという認識があったものと考えられる。

その後、2004年に公表された国民生活白書には、「人のつながりが変える暮らしと地域～新しい「公共」への道」という副題が添えられていた。つまり、2000年以降「公共」という概念が「新しい公共」を意識した概念に変化をしていったのである。

3 政治的シンボルとしての「新しい公共」

自民党政権で使われだした「新しい公」と

という言葉は、2009年夏の総選挙で勝利を収めた民主党政権で「新しい公共」という言葉でシンボリックに使われるようになった。

2009年10月26日鳩山首相は所信表明演説の中で「『新しい公共』とは、人を支えるという役割と、『官』と言われる人たちだけが担うのではなく、……地域で関わっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観」だと述べた。そして、その理念のもとに、2010年1月27日から6月4日にかけて、有識者や活動家を中心に「新しい公共」円卓会議が開催され、計8回開催された会議の成果は「『新しい公共』宣言」（2010年6月4日）として公表された。

この宣言で明らかにされた「新しい公共」の概念は図に示したようなものである。つまり、これまでの社会課題解決の枠組みを従来型の公共から「新しい公共」へと転換することをねらったものであった。

鳩山・菅両政権では、「新しい公共」という言葉がシンボリックに使われたが、同時に「新しい公共」を担う主体の活動環境の整備についても検討が進められた。検討された内容は次のようにまとめることができる。

- ①「新しい公共」の基盤を支えるインフラ整備～寄附税制の見直し、認定NPO法人基準（特に、Public Support Test）の見直し、NPOバンク等小規模金融制度の見直し、休眠預金の活用等。
- ②地方自治体とNPOとの関係性の再構築～日本版コンパクト（NPOと政府の連携に関する包括協定）、フルコストリカバリー（直接費のみならず間接費も含め、事業に要するコストの回収）による質の高いサービスの実現等。

4 社会課題解決と「協働」

「新しい公共」という概念が一般化するとともに、地方自治体において、地域社会がかかえている課題を解決するための枠組みとして

「協働」という取り組みを提示するようになった。協働は「新しい公共」が含意するところを手短かに言い当てた概念であることから、今日においても一般的に多用されている。従来、社会課題解決の主体は行政であったため、他の組織・団体との連携は必要ではなかった。しかし、今日かかえている社会課題は多様化し複雑化している中で、行政が活用できる諸資源（財源や人的資源等）が減少するとともに、従来のように行政が機動的に対応することが困難になった。一方、市民側においても、社会課題解決に向けてオルタナティブ（代案・対案）の提示やそれに基づいた継続的活動が展開されることになった。そのため、行政が組める相手方としての市民活動が地域社会でも存在することになり、行政と市民活動との連携の枠組みが多数みられるようになっていったのである。

実は、行政と市民活動の連携は双方にとって利点があるためになされるのである。つまり、行政にとって、市民活動と連携することは、行政だけでは生み出すことのできなかった新たな価値を創造することができ、それが社会課題解決に結びついたり、市民満足度の向上に寄与することになる。

一方、市民活動側にとっても、行政との連携は、活動の幅や領域を拡大させ、組織基盤（財政、企画力、人材育成等）の充実を図る機会とすることができるのである。

つまり、行政と市民活動（NPO法人を含む）との連携＝協働は、両者が得をする関係＝Win-Winの関係をもたらすのである。

ところで、「協働」ということが言われ始めてから15年以上経過したが、課題も顕在化している。課題として多いのは、本来「手段」のはずの協働が、「目的」となってしまうことである。特に行政においては、市民活動団体とかかわればすべて「協働」になるという意識が働き、その件数を増やすことが目的化してしまうということが起こった。これでは、本来目指すはずの地域課題解決という

目的が希薄化してしまう。一方、市民活動側にも、行政の下請けとして都合よく使われているのではないかという意識が生まれ、両者の信頼関係が損なわれるということも起こった。加えて、これまでの協働の枠組みの中では、「企業」の存在が比較的薄く、行政－市民活動－企業といった枠組みの構築が遅れてしまった。この点、欧米諸国においては、マルチステークホルダーによる社会課題解決という枠組みが多数存在しており、今後日本においてもこのような仕組みの構築が必要とされることであろう。

さらに、2008年以降、公益法人改革がなされ、従来の「社団法人」「財団法人」が一般法人（一般社団、一般財団）と公益法人（公益社団、公益財団）に制度変更が行われ、そのことにより、新たに法人を設立する際に、NPO法人ではなく、非営利型一般社団を選択するケースも増えている。そのことから、非営利・公益的活動のすそ野も広がり、この部分を「サードセクター」として位置づける議論が主流となりつつある。

5 社会課題解決と企業

最近の傾向として、地域の社会課題解決に企業も参入するというケースがみられるようになった。企業の活動そのものが地域社会と密接にかかわっていることから、当然のことであろう。古くは近江商人の商いの理念の中に「三方よし」（売り手よし、買い手よし、世間よし＝「みながともに得をして幸せになる」）という考え方がある。これは、まさに企業の社会貢献の源流をなす理念であろう。その現代版がハーバードビジネススクールのマイケル・ポーターが提唱したCSV（Creating Shared Value：共創ないし共有価値の創造）という考え方であろう。これは、地域社会と企業が共通（共有）する価値を、事業を通じて実現しようとするものである。

これまで日本の自治体においては、市民が主体となって生み出される活動が活発化した

ことにより、行政と市民との連携が一般化しつつある。そのため、「協働」を語る場合にも、行政と市民活動との協働ということが、よく語られる。しかし、行政と企業ないし市民活動と企業との連携は十分に取られているとはいえないのが現状である。そこで、今後必要となるのは、行政と企業との連携であり、その枠組みの中に市民活動も加わり、セクター間連携の枠組みを構築することにより、社会課題の解決が目指されることが重要である。その際、前述のCSVという概念は、企業にとってCSR（Corporate Social Responsibility：企業の社会的責任）を越えて、地域社会における市民的価値を追求する新たなビジネスモデルとしての位置を占めるものとなる可能性がある。実はそこに行政が追求すべき地域経営のパラダイムも内在しているのではないだろうか。なぜならば、今後行政の取り組みとして重要なことは、市民的価値への接近とその価値を実現することにあるからである。

最近日本においても、CSVの取り組みがなされるようになった。その一例として、ヤマトホールディングスが取り組んでいる「プロジェクトG（Government）」（<http://www.yamato-hd.co.jp/company/newsletter>）がある。この取り組みは、宅配便を通じて構築された物流・情報・決済システム機能を行政・地域住民・生産者・NPO等と連携し、新たな地域活性化のインフラとして活用しようとするものである。このプロジェクトは、全国約4,000拠点、約6万人のセールスドライバーを活用して、地域の見守りや安否確認、そして地域住民の買い物支援等を行うものであり、現在、高知県大豊町等で取り組まれている。

ヤマトホールディングスと行政の取り組みは、総案件数554件、運用中の案件150件、協定締結数は109件（2014年3月）にのぼっている。ヤマトホールディングスは行政との連携をめざすのではあるが、民間企業であることから、基本的にはビジネスベースでの取り組みになる。しかし、通常のヤマトの配送ビ

ジネスをもとに社会課題解決（高齢者見守り、買い物支援、復興・災害支援、農産水産物の販促支援等）を行政や地域の企業、さらには住民と連携して実施するところに、収益性だけを重視した従来の企業の取り組みとは異なる側面を有している。

6 市民社会が主導する資金調達

これまで社会課題解決は行政が主導して進めてきたが、その際の財源の原資は税金であった。「新しい公共」（2009年の政権交代以降、自民党政権では「共助社会」という言葉を使用するようになった）や「協働」という概念が一般的に使われるようになり、社会課題解決に取り組む主体も増加した。その結果、社会課題解決の資金をどのように調達するのか、ということが大きな関心事となっている。そのような中で、最近検討され始めたのは、税金以外から資金を調達するという仕組みである。

その一つ目として挙げられるのが、NPOバンクや市民主導型基金等の取り組みである。市民社会が地域で活動するNPO法人や市民活動団体へ資金を融資するという民間主導型ファンドが日本各地で創設され、活動を展開している。社会課題解決に取り組んでいるNPO法人や市民活動団体にとって、その活動資金をどのように調達するのかということは重要な課題であった。このような組織にとって、寄附や行政の補助金や民間からの助成という選択肢があったが、資金調達の限界があった。そのような中で登場したのが、社会課題解決に取り組むNPO法人等を支援する役割を担うNPOバンクであった。日本では、1994年に設立された「未来バンク事業組合」が先駆けであったが、その後も各地で様々な取り組みが展開されている。

二つ目は、休眠預金口座の活用である。これは、金融機関などに預金したまま、預金者により長期間にわたって口座への入出金などが行われなくなった預金口座のことであり、総額は毎年800億円程度にのぼるといわれている。

そこで、自民党政権では、この休眠預金を社会課題解決の資金として活用しようという検討が始められている。このような取り組みは、すでにイギリスや韓国では実施されており、日本での今後の展開が注目される。

そして三つ目の取り組みは、インターネットを活用した資金調達の方法である。今日多様な方法が活用されているが、そのような事例の一つとして、「クラウドファンディング」がある。インターネット上に組織の企画や活動を掲載し、それに対して出資を募るものである。現在、日本でも多くの取り組みがみられるようになった。

最後に日本では未だ実験段階であるが、ソーシャル・インパクト・ボンドの取り組みがある。この仕組みは、一般市民や投資家から資金を集め、それをもとに社会課題解決を図ろうとするものである。その際、行政はNPOや民間事業者に委託して事業を実施するが、事業が所期の成果を収めた場合、削減された行政コスト相当額を投資した人・組織に還元するという官民連携の仕組みである。この制度はイギリスで始められたが、現在、世界9カ国で実施されている。

このように、市民社会における資金調達の方法は、今後も多様性を帯びて進化を遂げていくものと考えられる。

7 海外の事例から学ぶことの必要性

本稿では、これからの公共のあり方を、「社会課題解決の仕組みの構築」という点に焦点を絞り言及してきた。地域社会がかかえる課題を解決するために、行政やNPO・市民活動、そして企業がどのような連携を図ることができるのか、この点を海外に赴いて、様々な取り組みを調査することを通してヒントを得ることは有意義であると考えられる。

その際、NPO活動の盛んなアメリカから多くの示唆を得ることも大切である。

アメリカでは、公共サービスの提供にあた

り、NPOは行政の重要なパートナーとして位置づけられている。そのため、これまで行政はNPOへの委託契約を通じて様々なサービスを提供する仕組みを構築してきた。アメリカのNPOの平均的な収入構造をみると、政府資金（連邦、州、市等）の割合が40%、民間寄附が20%、そして自主事業が30%でその他が10%となっている。このことから行政にとって、NPOがどのような存在であるかが理解できる。こうして、アメリカ社会において、様々な社会課題を解決するための仕組みを構築する際、NPOは不可欠な存在となっているのである。

NPOには事業型のNPOが存在すると同時に、NPO活動を支援する中間支援型のNPOも存在し、これらのNPOが相互に連携し合うことにより、NPOの社会課題解決に要する力量が大幅に増大するのである。とりわけ、アメリカ社会において重要なことは、市民社会で活動するNPOに対して、市民や企業から持続的な資金の提供がなされ、その受け皿として助成財団が活発に活動をしていることである。日本社会に決定的に欠けているのはこの点であろう。アメリカの事例を日本に移植することは困難なことではあるが、今後のあるべき方向性を展望する際には、かなり参考になるはずだ。



Tides Foundation (2015.9.25)

2015年9月に、JIAMの研修を通じて、サンフランシスコにおける有力な助成財団の一つ、Ties Foundationでヒアリングを行った。その際、アメリカにおけるNPOの活力の源泉に気づくことができた。それを筆者なりにまとめ

ると、ACTという略語にまとめることができる。AはAdvocacy（政策提言）。NPOが公共政策にアクセスし、常に社会における変革をめざしていること。NPOは課題発生の現場に近いところで活動をしているので、課題解決に向けて政策提言をすることが可能である。そして、それがNPOの活力を生み出すことにつながる。CはCollaboration（協働、連携）である。特に強調されるのは、社会課題解決におけるMulti-sector Collaborationである。セクター間の連携の枠組みを構築することにより、それぞれが有する諸資源やネットワークを活用することが可能となる。そして、TはTrust（信頼）。組織間の信頼関係の構築こそ社会課題解決の仕組みの構築には重要になるということである。

今後、日本の自治体職員にとって、アメリカにおける社会課題解決の事例を構造面から調査し、それを理解することは有意義だと考えられる。アメリカにおいて取り組まれている事例の多くは、少なからずわれわれの疑問を解く糸口を与えてくれるはずだ。ある面で、課題解決の仕組みを構築することは、創造的であるとともにイノベティブなものである。そのような仕組みづくりに果敢に挑戦する日本の自治体職員にとって、アメリカの事例は今後多くの示唆を与えてくれる機会となることだろう。

著者略歴

日誌 一幸（ひづめ・かずゆき）

1955年長野県生まれ。1991年名古屋大学大学院法学研究科博士後期課程中途退学。現在、静岡大学人文社会科学部教授。2000～2001年ニューヨーク市立大学都市調査センター客員研究員。専門は行政学、地方自治論、NPO論。静岡県社会福祉審議会副会長、静岡市市民自治推進審議会会長、掛川市政策アドバイザー他。2014年よりNPO法人フードバンクふじのくに理事長。

最近の論文に、「e-デモクラシー～大人数で討議するアメリカの21世紀タウンミーティング」篠原一編『討議デモクラシーの挑戦』岩波書店、「協働による地域づくり～静岡県協働の底力の事例」『静岡大学法政研究』18巻3・4号ほか。