

協働による社会的課題の解決

—市民的公共性と地方自治体の果たす役割—

舟橋 拓・工藤 聡・木村 忍

目 次

はじめに	2
第1章 社会的課題の多様化と公共の概念	2
1 社会的課題の多様化	2
2 公共の概念	3
3 近年注目されてきた「公共哲学」	3
4 民主制国家における公務員の本質	4
5 「官から民へ」から「官も民も」へ	5
6 これからの行政の役割—「公共を担う民間主体を豊かにする」—	5
第2章 市民的公共の「担い手」の動向	6
1 協働による社会的課題解決の必要性	6
2 社会的課題解決を担う民間主体	7
3 社会的企業とソーシャルビジネス	7
(1) 社会的企業、社会起業家	7
(2) ソーシャル/コミュニティビジネス	9
3 企業の社会貢献活動	12
(1) 企業の社会的責任（CSR）	12
(2) ISO26000	13
(3) 社員のボランティア活動	14
(4) プロボノ	14
4 NPO の質の向上	15
第3章 地方自治体による協働政策のありかた 15	
1 地方自治体が社会的課題解決において役割を担う必要性	16
2 施策の実施に当たっての方向性	16
3 施策1 ～環境整備～	17
4 施策2 ～支援策～	17
5 地方自治体の自己変革 ～意識改革～	18

はじめに

これまで、身近な地域で起こる各個人に共通するような社会的課題、すなわち「公共」に関わる課題について、その解決を行政機関、特に、地方自治体に委ねるということが当然のように行われてきた。

しかし、時代の変化とともに社会的課題が多様化している昨今、こうした「公共」の課題の解決主体や手法に変化が生まれつつある。例として、従来のボランティアや市民活動のように、基本的に無償でなされる活動ではなく、ビジネスの発想を取り入れて社会的課題の解決を試みようとする社会的起業家といった人たちの活躍が挙げられる。

本稿ではこうした現状を踏まえ、今後、地方自治体が多様な社会的課題の解決に当たって、新たな「公共の担い手」と協働してどのような取組みができるかを論述することを目的とする。

そこで、本稿では、まず、第1章において、「公共」の概念をその「担い手」と「手法」の観点から整理し、行政に加えて多様な主体の参画による「協働による社会的課題解決」という枠組みの必要性を模索していく。その背景として、市民起点であるはずの「公共」の概念が、官が主導の立場に君臨する「国家の公共」へと矮小化されてきたことを歴史的な経緯を踏まえ指摘する。次に行政職員は、国民主権・民主制原理に基づく憲法・公務員法、ひいては新しい学問として又は行政職員が身に付けるべき思想的基盤として「公共哲学」の学習の必要性にふれている。そして、本来の公共性である「市民的公共性」の追求こそが公務員の使命であり、存在意義であると結論づける。

第2章では、市民的公共を担う民間の主体との協働による社会的課題解決の必要性を提示し、その活動や動向を個別に事例紹介する。これら多様な主体が様々な手法を編み出し、社会的課題に対し、積極的にアプローチしている事実を知ることで、「協働による社会的課題解決」という枠組みの実現可能性を模索していきたい。

第3章は、本稿のまとめとして、今後の地方自治体による協働政策のありかた及びその是非、地方自治体への施策提案を述べることとする。

なお、本稿は、東京都の全庁的な職員研修である「平成 21 年度都市政策研修」に参加したメンバー有志 3 名による、本研修終了後も継続的に実施してきた研究の成果である。それ故、文中意見にわたる部分は、筆者らの個人的見解であることをお断りしておく。

第 1 章 社会的課題の多様化と公共の概念

1 社会的課題の多様化

進む少子高齢化、雇用情勢の悪化、環境問題への対応など、現代社会が抱える課題は多様化している。厚生労働省等の取りまとめの結果によれば、待機児童は依然として増え続け¹、児童虐待やドメスティックバイオレンス（DV）も増加傾向である²。また、総務省等によれば、世界で他に類を見ない超高齢社会は年金・医療・福祉などの財源を圧迫し³、現場を支える医師の不足や、

-
- 1 待機児童数は 26,275 人で 3 年連続の増加。この 1 年間で増えた待機児童数は 891 人。4 月時点での数としては、過去最多だった平成 15 年（26,383 人）とほぼ同水準。増加の伸びは前年（5,834 人）に比べ鈍化した（厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成 22 年 4 月 1 日現在）」平成 22 年 9 月 6 日付け公表）。
 - 2 平成 21 年度中の児童虐待相談件数は 4 万 4,210 件で過去最悪を更新。前年比 1,546 件の増加となっている（厚生労働省「児童虐待相談対応件数等及び児童虐待等要保護事例の検証結果（第 6 次報告概要）」平成 22 年 7 月 28 日）。また、平成 21 年度中の配偶者からの暴力事案の認知件数をみると、前年比 11.7% 増の 2 万 8158 件。6 年連続の増加で、5 年前の倍近くになっている（警察庁「平成 21 年度ストーカー事案及び配偶者からの暴力事案の対応状況について」平成 22 年 3 月 18 日）。
 - 3 2010 年 9 月 15 日現在の推計人口によると、65 歳以上の人口は前年より 46 万人多い 2944 万人となり、総人口に占める割合は 23.1% と過去最高を更新した（総務省「統計からみた我が国の高齢者－敬老の日にちなんで－」平成 22 年 9 月 19 日）。平成 20 年度の社会保障給付費 94 兆 848 億円のうち、高齢者関係給付費（年金保険給付費、高齢者医療給付費、老人福祉サービス給付費及び高齢雇用継続給付費の合計）は、65 兆 3,597 億円となり、69.5% を占める（国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費（平成 20 年度）」平成 22 年 11 月 12 日）。

彼ら彼女らの労働条件も厳しいものとなっている⁴。さらに、文部科学省等によると、「就職新氷河期」と言われるように新規学卒者の就職内定率は過去最悪⁵であり、失業者の増加など雇用情勢は非常に厳しい⁶。加えて、大気汚染や水質汚濁、土壌汚染や地球温暖化などの環境問題は、誰もが無視出来ない問題へと進展してきている。

このように、社会的課題は複雑・高度・多様化している。経済のグローバル化やIT技術の進歩は生活の質や利便性の向上をもたらした反面、対人コミュニケーションの減少要因となり、その結果、人と人とのつながりが見えにくくなりつつある。また、個人の価値観が多様化した結果、市民一人ひとりが主体性を持って生きることが求められている社会になってきたと考える。

多様化している社会的課題の解決を試みるに当たって本稿では、担い手、手法、枠組みといった観点から論述を進めていく。社会的課題とは公共に関わる課題であるという基本的認識に立ち、次項では「公共の概念」について掘り下げていく。

2 公共の概念

公共の持つ性質について代表的な見解として、まず斉藤によると、「公共性」(publicness)という言葉が使われる際の主要な意味合いを次の3つの側面から整理している。すなわち、①国家に関係する公的(official)なものという意味、

4 平成20年12月31日現在における全国の届出「医師数」は286,699人となっている(厚生労働省「平成20年 医師・歯科医師・薬剤師調査」平成21年12月17日)。なお日本の人口千人あたりの医師数は2人と米英独など主要7カ国では最も低い(経済協力開発機構(OECD)「ヘルスデータ」2007年版)。

5 大学の就職内定率は57.6%であり、昨年同期比4.9ポイント減となっている(文部科学省「平成22年度大学等卒業予定者の就職内定状況調査(10月1日現在)について」平成22年11月16日)。

6 完全失業率(季節調整値)は5.1%、完全失業者数は318万人となっており、回復の兆しは見えつつも、過去最悪(総務省「労働力調査(基本集計)平成22年11月分(速報)結果」平成22年12月28日)。

②すべての人々に関係する共通のもの（common）という意味、③誰に対しても開かれている（open）という意味、と捉え、この3つの意味での「公共性」が互いに拮抗する関係にもあることを指摘している⁷。

次に、晴山によると、①国家の公共性、②事物・事務の公共性、③公共空間としての公共性、と捉え、3つの公共性概念に共通する公共性の一属性として、公開性を捉えている⁸。

最後に、長坂によると、明治政府が近代化した日本を建国するに当たって、「public」という言葉に「公共」（公と共に）という訳を意図的とも思われる程に、誤訳または誤用を行ってきたと指摘する。同氏は「public」を英語で「皆のこと」という意味であると捉えている。その上で、「public」すなわち「皆のこと」は全て政府の責任であり、政府が全て行うから国民は関与しなくてよいという考えの下に、近代国家としての憲法や民法を制定し、倫理を規定し、日本の社会の仕組みを作ってきたとしている⁹。

以上のとおり、「公共」を巡る捉え方や議論は多義かつ多様であり、混迷を極めているのが実情である。本稿では特に、長坂による問題提起に視座を受け、「皆のこと」という本来の公共性が官主導を意味する「国家による公共性」へと意図的（政府にとって）または無自覚的（市民にとって）に収斂させられてきたことを歴史的事実と捉え、論述を進めていきたいと思う。すなわち、齊藤が言うところの②に当たる「市民による公共性」概念が本来的かつ第一義的な公共性であり、国家が応えるべき公共ニーズとはあくまでも市民が起点となるものであることを明らかにする次第である。

7 齊藤純一『公共性』岩波書店、2000年、Pviii

8 晴山一穂「公共性概念に関する一考察」『専修法学論集』第106号、2009年7月、P65～P70

9 長坂寿久「公共哲学と日本の市民社会（NPO）セクター－「公・公共・私」三元論と3セクターモデルについて－」『国際貿易と投資』季刊68号、2007年夏号、P127

3 近年注目されてきた「公共哲学」

第166回国会における国家公務員法改正の審議では、公共哲学と公務員倫理に関する議論の重要性について行政改革担当大臣がその認識を述べているなど、近年、公務部門において公共哲学と公務員倫理に関する議論の重要性が指摘されている¹⁰。公共哲学とは何かについて、山脇によると、「哲学、政治、経済、その他のもろもろの社会現象を公共性という観点から統合的に論考する学問」であると定義している¹¹。すなわち、直面している多様・高度化する現代の社会的課題に対して、「政府=公」と考えるかつての国家哲学とは根本的に違い、また同時に、「私益」を追求する人々の活動の場たる「市場」の論理にすべてを委ねるのでもない、「民（人々）を担い手とする公共」という観点で新しい思考回路を切り開く学問が公共哲学といえるところを考へる。しかし、学問としての公共哲学は、用語、表現の仕方とも難解であり、行政職員に理解が浸透しているとは言いがたい。

4 民主制国家における公務員の本質

荒井は、公務部門において働く職員は、備えるべき倫理や基礎となる哲学について議論する場合、憲法と国家公務員法の中心思想である民主制原理を柱に展開すべきであることを指摘している¹²。具体的には、公務部門に公共哲学を導入するに当たって、憲法99条の憲法尊重義務を根拠に、憲法思想が第一義的な重要性を有すると言えるところとしている。そして、その基本思想が端的に表れているのが憲法前文であると説く。すなわち、日本国民が、世界平和という国際社会一般の利益（普遍的な市民的公共）の実現を目指し、政府の行為による戦争を回避するため、「人類普遍の原理」である民主制原理・国民主権原理に基づいていることを明らかにしているのである。

10 荒井達夫「公共哲学と公務員倫理～民主制国家における公務員の本質～」『立法と調査』275号、2008年1月、P13

11 山脇直司「公共哲学とは何か」季刊「公共研究」第1巻第1号、2004年12月

12 10と同じ、P15

そして、民主制原理・国民主権原理を前提として特に、憲法第14条及び第15条から民主制国家における公務員の本質に関する解釈を導いている。具体的には、国民主権と法の下での平等に基づく民主制国家において、その地位と権限はすべて国民に由来し、①公務員は職務の遂行に当たり、すべての国民に対し平等に対応しなければならず、②公務員は公務員であることにより、特権的立場に立つことは許されないとしている。つまり、公務員が「全体の奉仕者」であることの本質的な意味はここにあると考えているのである。そして、この憲法思想に基づいて、国家公務員法（本稿では、地方公務員法も含むものと解釈して論述する。）では、公務員は国民に対し、公務の民主的で能率的な運営を保障するため、国民全体の奉仕者として、「全国民に共通する社会一般の利益」のために勤務しなければならない、としている。その上で、あくまでも「全国民に共通する社会一般の利益」（＝「市民の公共」）を追求するのが公務員であり、「政府のための公」という概念は憲法の根幹を成す民主制原理・国民主権原理に反することになると結論づけている。

この点について、武田は次のように述べている。「公（おおやけ）という世界が市民的な公共という世界とは別につくられてよいという主張は、近代民主主義社会では原理上許されません。昔は、公をつくるもの＝国家に尽くすものとされてきた『官』は、現代では、市民的公共に奉仕するもの＝国民に尽くすもの、と逆転したわけです。主権者である国民によってつくられた『官』は、それ独自の目指す世界（公）を持ってはならず、市民的公共を実現するためにのみ存在する。これが原理です」¹³。これを受け、荒井は、「日本国憲法が依拠する民主主義思想の哲学的根拠を明らかにする極めて重要な指摘であり、行政運営及び行政監視の思想的土台となるとおもわれる。」と述べている¹⁴。

晴山においても、「国家の公共性は、支配層の部分的特権的利益を国民全体の共同利益と偽装するためのイデオロギーとしても同時に機能することにな

13 武田康弘「『公共』をめぐる哲学の活躍」『行政監視情報』、平成22年10月15日号、P12

14 13と同じ、P6

る」と警笛を鳴らしている¹⁵。

このような先行研究から、公務員の存在意義とは民主制・国民主権原理に基づく憲法や国家公務員法から導かれるものであること。憲法や国家公務員法に基づき業務を遂行する公務員は「全国民に共通する社会一般の利益」（＝「市民の公共」）の実現を目指すこと。こういったことを公務部門で働く職員一人ひとりが自覚し学習する必要があると考える。

本項では、公共の本質とは「市民的公共性」であることを論じてきた。次項では「市民的公共性」の担い手は、政治・行政だけでも民間企業だけでなく、NPOなど一人ひとりの市民が積極的に社会的課題にコミットメントすることが重要であることを問題提起した上で、異なるセクター同士が協働し合うという社会的課題解決の枠組みの必要性を論じていくこととする。

5 「官から民へ」から「官も民も」へ

公共性論隆盛の背景について晴山によると、80年代以降、「官から民へ」の名のもとで進められてきた“新自由主義的行政改革”を重要な要因の一つとして挙げている¹⁶。そして、このことは平成9年12月に公表された総理府（現内閣府）による「行政改革会議最終報告」の中で『『公共性の空間』は、決して『官』の独占物ではない』という著名なテーゼを掲げて、公的事務・事業の民間化、各種規制の緩和・撤廃、公務員の削減と非公務員化など、“官による公共性の独占の打破”が行われてきたことに現れていると記してある。

この点の問題点として、「民」の認識の違いがあると考ええる。長坂の問題意識にあるように、この場合の「民」とは「市場」のことであり、市民一人ひとりの社会的課題への参画を拡大していこうという発想ではないのである¹⁷。市民不在の社会的課題解決の在り方が官の肥大化や官と経済界との癒着を産み、市民は行政サービスの「受益者」に過ぎなくなってしまい、行政依存体質・

15 8と同じ、P71

16 8と同じ、P54

17 9と同じ、P134

公共課題への無関心を助長してきたと考える。

しかし、1998年のNPO法施行が市民的公共性の回復へ向けた一歩を踏み出すきっかけとなった。同法は、1995年1月の阪神大震災での救援ボランティア活動の盛り上がりを背景に、議員立法として可決された。これにより市民団体の社会貢献活動に法人格が認められ、市民による社会的課題解決への参画が拡大してきている。全国のNPO法人数は2010年5月時点で4万を超え、「NPO」という言葉が新聞に掲載されない日は減多に無くなってきた。さらに、同法第1条において「市民」という言葉が法律用語として初めて盛り込まれることになった。

『平成16年版国民生活白書』（内閣府）では、「個人でも『官』でも対応が難しくなってきた暮らしのニーズをどう満たすかが課題となっている。地域の活動は、かつて地域集落が担っていた相互扶助のように個人が解決できない『公共』の問題を新しい形で解決する可能性を持っているのではないだろうか」、「住民が自分の関心のある分野で経験や能力を生かし、様々な関係者と協力しながら、個人では解決できない地域の様々な課題に自発的に取り組む活動は、新しい形での『公共』を創り出すことにつながるのではないだろうか」（1頁）として、NPOを始めとする全国の地域活動事例を紹介し、その社会的経済的意義を指摘し、NPOと地方公共団体・企業との協働の重要性を強調している。

最近では、鳩山前首相が所信表明演説や施政方針演説で「新しい公共」の考え方について言及し、そのビジョンの普及と促進を深めるために、平成22年1月には「新しい公共円卓会議」が設置された。NPOへの寄付税制拡充や、社会起業家・社会的企業への支援など、市民的公共性の拡充へ向けた取り組みを進めている。

このように、社会的課題に対する市民自らによる自発的な参加促進の仕組みが整い始めてきている。また、企業セクターにおいても、収益的側面のみならず、環境的側面や社会的側面も経営の全プロセスに組み入れるといったCSR（企業の社会的責任）の観点が浸透しつつある。よって、「官から民へ」というトレードオフの枠組みから、「官も民も」という、Win-win・プラスサ

ムの枠組みである「協働による社会的課題の解決」を筆者らは提唱したい。「協働による社会的課題解決」には、誰か一人のスーパースター（又は単一のセクター）が全ての問題を解決するという考え方ではなく、それぞれ一長一短のある主体たちが多種多様な長所と特性を活かしあい、ともに問題解決に向けて行動する全員参加型の枠組みが重要であると考え。なお、これらの、共に担い手となる主体たちについては、次章で個別に事例紹介する。

6 これからの行政の役割—「公共を担う民間主体を豊かにする」—

福島によると、「これからの行政の役割は、公権力を伴わなければならない仕事（必要最小限の「許認可」など）と、市民と共に作ったまちづくりの目標に向かってあらゆる市民や企業の活動をコーディネートし、下支えしていく仕事、この二つが中心になるだろう。」とし、その上で、「コミュニティの中で公共サービスを担う仕組みをつくり、多様な民間の主体を育てていくことが大切だ。公共を担う民間の主体を豊かにすることによって、公共サービスはより充実させつつ、スリムな市役所を実現できる。「大きな公共」と「小さな（地方）政府」を目指していきたい。」と述べている¹⁸。

ここでポイントとなるのが、「公共を担う民間の主体を豊かにする」という視点である。つまり、行政は公共ニーズを充足する主体の一つに過ぎず、民間企業やNPOなどの多様な主体の力を最大限発揮できる環境を整えることが求められることとなる。また、冒頭で述べたとおり、子育てや介護、失業・雇用対策、教育など、行政による画一的なサービスでは住民の満足を満たせない社会的課題も多様化している。そこで、こういった個別具体的なサービスを求める分野については、NPO 経営者や社会起業家のビジネスチャンスと捉えていくことが重要である。

以上を踏まえ、これからの行政の役割としては第一に、上下水道・消防警察・社会保障・教育など、全市民に共通の必要不可欠な生活インフラ整備や公正・

18 福島浩彦・武田康弘「市民自治を創る」『白樺教育館だより』76号、2007年2月

中立なサービス提供に集中すること。そして、多様化する社会的課題に対し積極的に解決を試みるNPOなどの主体たちが活躍出来る社会環境を整えていくことが求められていると考える。このように、「豊かな」公共サービスによって、多様化する社会的課題を解決していくのである。例えば民間企業は顧客ニーズに敏感であるため、販売する製品やサービスも短い期間に劇的に変化していく。行政もまた、顧客である市民のニーズを真摯に受け止め、自らを創造的に刷新していく必要があるのではないだろうか。時代の変化とともに社会的課題が多様化している中、その解決方法や主体もまた多様化し変化していくのである。

なお、「公共課題」という土俵の上で、真に行政が担うべき範囲はどこまでなのかという「行政の守備範囲論」、行政とそれ以外の主体との「官民役割分担論」については、「民間非営利組織による公共性の担保」といった課題とともに多くの研究余地が残されていることを付け加えたい。

第2章 市民的公共の「担い手」の動向

1 協働による社会的課題解決の必要性

第1章では、公共の概念の本質とは市民が起点となる「市民的公共性」であること。公務員は憲法や公務員法を貫く基本原理である国民主権・民主制原理を自覚し、本来的な公共の概念である「市民的公共性」を追求する存在であること。そして、公共を担う民間の主体が活躍し、行政とともに社会的課題の解決を担っていく必要性を述べてきた。本章では、市民的公共の担い手である民間主体の動向について事例を紹介することでこれらの主体との協働の可能性について探っていきたいと考えている。

ここで言う協働とは、自治体職員と新たな担い手が力を合わせて、地域社会の福祉の向上を目指す活動の体系である¹⁹。また、相互に主体性を尊重しな

19 寄本勝美編著『公共を支える民－市民主権の地方自治－』コモンズ、2001年

がら合意形成を図っていくことであり、さらにその具体化や実践を伴うものでもある²⁰。NPO組織の活動が活発になってきてから、行政との協働が話題となっている。地域の問題解決のため、住民と行政とが相互にお互いの不足を補い合い、ともに協力して地域の問題解決を図る「協働」のまちづくりという新しい時代の地域社会のあり方の意識が行政、市民双方に強く芽生えることが求められているのである。

課題解決への取組みに当たっては、お互いの相互理解が必要である。それぞれの立場を理解し、お互いの強みを活かすにはどうすればよいかを検討することが重要となる。そして、今後は行政が持っている資源と、新たな担い手が持っている能力や資源を、お互いの目的とすり合わせ、一つの事業をつくるための方策を自治体の施策に取り込んでいくことが必要となる²¹。

2 社会的課題解決を担う民間主体

本項では、多様化する社会的課題に対し、自発的に独自の発想と手法によって、積極的に関わっていこうとする人たちを取り上げる。「国家による公共性」（第1章参照）の概念が根強い中、「市民的公共性」の担い手たちは確実に存在しているのである。それぞれの発想や手法は異なるが、「公共」という土俵の上で社会的課題に対峙しているという点で相違ない。

第一に、最近、TVやラジオ、新聞などで多く取り上げられるようになって、ビジネスの手法を用いて社会的課題の解決を試みている「社会的企業」・「社会起業家」である。ソーシャルビジネス研究会報告書や本著者らで行ったNPO法人コミュニティビジネスサポートセンターへの現地調査の結果と代表的な社会的企業である「NPO法人フローレンス」を事例に挙げ、概要を明らかにしていきたい。

第二に、平成15年（2003年）のCSR（企業の社会的責任）元年以来、積

20 19に同じ

21 市町村アカデミー監修『自治体と地域住民との協働』ぎょうせい、2005年

極的に CSR に取り組む企業の社会貢献活動である²²。平成 22 年 11 月に発行が予定されている CSR の国際標準規格である ISO26000 や昨今話題にもなっている専門性を生かしたボランティアであるプロボノなどについて取り上げる。

第三に「新しい公共円卓会議」でも、「新しい公共」の担い手として大きな期待を寄せられている NPO である。ここでは、NPO が提供するサービスに公共性を確保するための評価基準について取り上げる。

3 社会的企業とソーシャルビジネス

(1) 社会的企業、社会起業家

近年、社会的企業や社会起業家、ソーシャルビジネス（以下「SB」という。）やコミュニティビジネス（以下、「CB」という。）などについて研究が続々と進められ、様々な研究論文や書籍、雑誌による特集記事などが発表・出版されている。「社会的企業」、「社会的起業家」とは明確な定義があるわけではないが、必要条件を述べると、保育や医療、雇用、教育などの社会的課題に対してビジネスの手法を用いて解決している組織体が「社会的企業」であり、そうした「社会的企業」を起業する人たちを「社会起業家」と呼ぶことができる。代表的な社会的企業には、病児保育事業を展開している「NPO 法人フローレンス」や引き込み・ニートの要因となる大学中退を防止するプログラムを大学に販売する「NPO 法人 NEWVERY」²³、定期的に健診を受けられないフリーターや自営業者、派遣労働者などにワンコイン（500 円）で簡易な

22 CSR 元年：リコー、帝人、ソニー、松下電器産業、ユニ・チャーム、キャノンなどの日本を代表する企業が、CSR 経営への転換を機関決定し、平成 15 年（2003 年）を境に CSR 担当組織の設置や CSR 担当役員の任命など具体的な CSR 経営を開始したことからこのようにいわれる。こうした動きは今後、急速に増えることが予想される。（川村雅彦「2003 年は「日本の CSR 経営元年」－ CSR（企業の社会的責任）は認識から実践へ」『ニッセイ基礎研 REPORT』、2003 年 7 月）。

23 駒崎弘樹「新しい時代の企業の役割とは」『日本の論点 2010』文藝春秋、2009 年 12 月、P347

健康診断を行う「ケアプロ株式会社」などがある²⁴。

彼らの特徴として第一に、法人格などの組織形態は様々ということが挙げられる。経済産業省が平成20年4月に発行した「ソーシャルビジネス研究会報告書」によると、社会的企業の組織形態はNPO法人が約半数で株式会社や有限会社といった営利法人は約2割とあるように、事業内容等によって最適な組織形態を選択していることが推察される。

ここでよくある疑問として、非営利組織であるNPO法人がビジネスの手法を用いて収益を出しても構わないのか、という点が挙げられる。NPO法人も事業体である以上、人件費や施設整備費などの経費は必然的に発生する。したがって、事業を継続させるために組織運営上、利益を出すことは前提となる。

株式会社などの営利組織との根本的な違いは、事業収益を第三者へ配当しないということである。株式会社が出資者である株主へ利益の配当をする必要があるのと違い、NPO法人などの非営利組織は事業収入や寄付、会費、委託事業費など資金調達源が様々なのである。

そして、第三者に配当されない利益は、再びそれぞれの団体のミッションである社会的課題解決に向けて投資されることになるのである。儲けた利益はよりよいサービスへと繰り返し活用されていくのである。

第二に、これまで行政が思いもしなかったような革新的な手法とアイデアを用いて社会的課題に挑んでいるということである。

先にも述べたことであるが、公平・中立をモットーとする行政の力だけでは関係者全員が満足するサービスを充たすことは不可能である。その結果、病児保育や大学中退予防、非正規雇用者への健診サービスなど、時代の変化とともに表出してきた個別具体的な社会的課題に対して手が回らなくなるのが実情である。

こうした社会的課題に対して問題意識をもち、独自のアイデアと発想でビジネスモデルを開拓している企業体が「社会的企業」、その経営者が「社会起業家」である。

24 「月刊 SymPress」4月創刊号 P11

ここでは、代表的な社会的企業である「NPO 法人フローレンス」（以下、「フローレンス」という。）を例に、その革新的手法とは何かを説明する。

フローレンスは、保育業界では「保育の闇」とさえいわれてきた病児保育事業に取り組んでいる²⁵。病児保育施設は全国に約3万ある保育所に比べて750しかなく、子どもの急病は突発的に起こるため、安定的な経営が出来ず、さらに補助金を注入する国による一律な価格設定で、9割の病児保育施設が赤字という事態に陥っている。

この課題に、後にフローレンスを立ち上げ代表理事に就任する駒崎弘樹氏は経営的に成り立つモデルを構築することを考える。それが「脱施設型」と「保険共済型」というモデルである。

まず、「脱施設型」であるが、地域の保育経験やスキルのあるお母さん方の力を借り、子どもを預かってもらう。そして、急に熱を出した場合は、同じく地域の小児科医に連絡を取り、必要なアドバイスをあおぐ。このように地域資源（保育スキルのあるお母さんと小児科医）に着目することで、これまでの施設に依存していた病児保育事業を克服することに成功する。

次に、「保険共済型」の導入である。これは、利用者に月々課金することで病児保育が必要なときは無料で病児保育サービスを提供するという仕組みである。この仕組みならば毎月の収入は必ず安定し、経営的に成り立つのである。冬場は多くの子供が風邪などで熱を出すため、夏に比べてニーズは増えるといったように、季節変動に起因する病児保育特有のキャッシュフローの不安定さを解消させることができた。

このように、柔軟かつ斬新な発想で困難な社会的課題の解決を試みているのである。

さらに注目すべき点は、後に厚生労働省がこの仕組みを取り入れ、「緊急サポートネットワーク事業」(厚生労働省HPより)として全国展開したことである。また、

25 事業を起こすきっかけは、代表理事の駒崎氏の強烈な課題意識による。このことは、駒崎弘樹『「社会を変える」を仕事にする 社会起業家という生き方』（英治出版、2007年、P204）に詳しい。

平成22年2月からは、大阪のNPO法人ノーベルがフローレンスのノウハウを参考に大阪府内でも同様の事業を行っている。(NPO法人フローレンスHPより)

このように、国を動かし、同志を集い、各地に波及させ、点から線、そして面へと拡がり、病児保育が「当たり前の社会インフラ」として根付く社会に向けて日夜奮闘しているのである。

第三に、特に「社会起業家」といわれる人たちに30歳前後の若年層が多いということである。

この世代の特徴の一つに、20世紀末から21世紀初頭にかけての就職氷河期を経験し、強い危機感を持っていることが挙げられる。彼らは、これまでの終身雇用、年功序列といった雇用慣行に疑問を持ち、「社会起業家」として自ら新しい働き方の仕組みを切り開いたパイオニアといえる。そして、「社会的起業」という新しいビジネスモデルを開拓したことで、さらに彼らを範とする次の世代を担う若者が増えてきている。

その理由としては、近年、地域や社会の課題をビジネスの手法で自ら解決しようとする若者をサポートする体制が整備されてきているからである。

例えば、NPO法人ETICでは、20代を中心とした若者に対し、長期実践型インターンシップや起業支援など起業家的成長の機会を提供するプログラムを展開している。

最後に、現在活躍している社会起業家たちは、「社会起業家になろう」と思って起業したわけではないという点を指摘しておきたい。彼らの出発点というのは、行政も企業も手をつけない、または、非効率な解決方法をしている社会的課題に対する問題意識から始まり、その気づいてしまった課題を試行錯誤の末、ビジネスによって解決しようというのである。

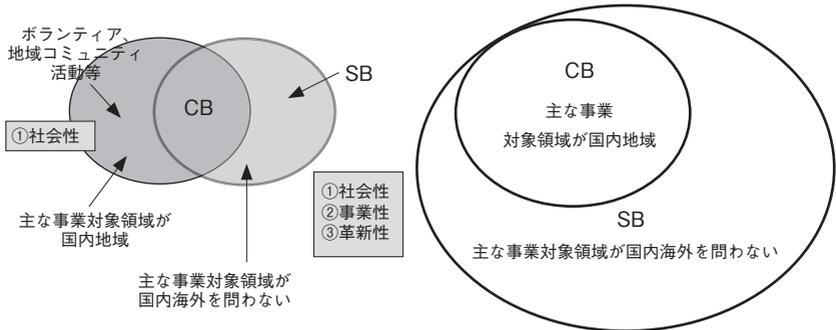
「社会起業家」という呼称が非常にキャッチーなため、若者を中心に受け入れられやすく、一時的なブームとみなす人たちもいる。また、自分の能力や立場、社会的ニーズに向き合わず、思いや憧れだけで安易に取り組もうとする若者もいる。しかし、独自のアイデアや発想でビジネスモデルを模索、研究、開拓しているその実態は、フローレンスの例を見ても生易しいものではないことは想像に難くない。

以上、社会的企業、そして社会的起業家とは何かを説明してきた。次節では、実際の事業手法である SB、CB について論述する。

(2) ソーシャル/コミュニティビジネス

社会的企業・社会起業家は主体であり、SB(・CB)は手法であると定義できる。具体的には、「事業で社会的課題を解決すること」である。SB と CB との違いは地域性、つまり活動領域や解決すべき社会的課題について一定の地理的範囲が存在するかどうかの差である²⁶。備えるべき要素については基本的に同じであると考えられている。

<コミュニティビジネス (CB) とソーシャルビジネス (SB) の関係>



(ソーシャルビジネス研究会報告書「本報告書におけるコミュニティビジネス (CB) とソーシャルビジネス (SB) の関係」図を基に筆者作成)

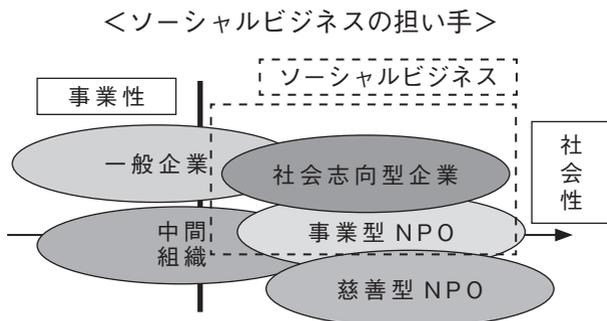
ア ソーシャルビジネスとはなにかーソーシャルビジネス研究会報告書からー (ア) ソーシャルビジネスの定義

ソーシャルビジネスとは、社会的課題を解決するために、ビジネスの手法を用いて取り組むものであり、①社会性、②事業性、③革新性、の3つの要

26 ソーシャルビジネス研究会『ソーシャルビジネス研究会報告書』経済産業省、平成20年4月、P4

件を満たすものである²⁷。

①社会性とは、現在解決が求められる社会的課題に取り組むことを事業活動のミッションとすること。②事業性とは、①のミッションをビジネスモデルとしてビジネスの形に表し、継続的に事業活動を進めていくこと。③革新性とは、新しい社会的商品・サービスや、それを提供するための仕組みを開発したり、活用したりすること。また、その活動が社会に広がることを通して、新しい社会的価値を創出することである。



(ソーシャルビジネス研究会報告書「ソーシャルビジネスの担い手」図を基に筆者作成)

(イ) 主な対象事業分野

一般の者或いはSBの商品・サービスの利用者を対象とした「社会的企業、ソーシャルビジネス、コミュニティビジネスについての意識調査」(以下、「意識調査アンケート」という。)およびSBの事業者を対象とした「ソーシャルビジネス・コミュニティビジネス事業者アンケート」(以下、「事業者アンケート」という。)両アンケートの結果、SBの活動分野又はSBの商品・サービスで利用したことのある分野のうち上位に位置づけられるものは「地域活性化・まちづくり」、「障害者・高齢者・子育て支援、保健・医療・福祉」、「教育・人材育成」、「環境保全・保護」等の分野である。

27 26に同じ、P3

（ウ）ソーシャルビジネスの市場規模（英国との比較）

現在の我が国のSBの市場規模は、SBが活発に活動していると言われる英国と比べると、非常に小さい。

英国においては、SB事業者数は55,000人、市場規模は5.7兆円、雇用者数は77.5万人である。一方、日本では、事業者数は8,000人、市場規模は2,400億円、雇用者数は3.2万人に過ぎない。²⁸

しかし、今後SBへの認知度が高まり、また、SB活動が活発化すれば、我が国の経済規模を考えると、SBの市場規模と雇用数は英国以上の規模に拡大する潜在能力があると考えられている。

イ ソーシャルビジネスの課題

（ア）社会的認知度の低さ

意識調査アンケートによれば、現状としてSBに関する認知度は非常に低く、SBの事業者を具体的に想起できる者は全体の16.4%に留まっている。また、SBの商品・サービスを使ったことのある者は、「ほとんど使っていない」が31%と最も多い。その理由として「信用できない」と答えた者の多く（61.5%）は、「公的な認証のなさ」を挙げている。

このようにまず、社会的認知度の低さから来る信用不足が課題として挙げられている。

（イ）資金調達の公的機関依存

事業者アンケートによれば、1団体当たりの年間収入（売上高）は1,000～5,000万円未満である団体が最多数を占めている（26.4%）。また、資金調達先について、事業規模の小さい組織は、売上が公的補助金等で構成されている割合が相対的に高く、公的機関からの委託等に依存している現状がうかがえる。

委託等への依存に起因する行政の下請け化を防ぎ、本来備えるべき革新性といった長所を伸ばしていく必要がある。そして、事業の拡大を進めるため

28 26に同じ、P8

には、事業収入や寄付の増加など、公的機関以外からの資金調達への移行が必要である。

(ウ) 担い手不足

上記ア(ウ)で述べたとおり、SB事業者は約8,000と推計され、雇用規模は約3.2万人である。これは日本の総人口といったポテンシャルに比べて未発達であることがわかる。事業者アンケートによれば、SB等の普及・発展にあたっての問題点・課題として「担い手となろうとする人の絶対数の不足」(42.3%)は、「行政、公的機関における連携・協働の推進」(42.5%)に次ぐ数字である。1団体当たりの従業員数は、常勤ベースで4人以下の団体が約半数を占めており(52.6%)、SBを担う組織の事業規模は比較的小さい。

ウ コミュニティビジネスとはなにか

—NPO法人コミュニティビジネスサポートセンター現地調査等から—

CB事業者の実態調査として、CBの定着と実践者の育成を行う中間支援機関である、「NPO法人コミュニティビジネスサポートセンター(代表理事永沢映氏。以下、「CBS」という。)」へ現地インタビュー調査を行った(調査日:平成21年11月16日)。

当該法人は、全国のCB事業者に対して相談やネットワーク構築、助成金などの支援を行っている。

以下、CSBへの調査結果を元に、CB事業者の実態について論述する。

(ア) コミュニティビジネスの定義

CBSのホームページによれば、コミュニティビジネスとは、市民が主体となって、地域が抱える課題をビジネスの手法により解決し、またコミュニティの再生を通じて、その活動の利益を地域に還元するという事業の総称である。

(イ) CBSの役割

① 活動内容

CBSの主な活動は人材育成。年間150日間全国で講座を行い、300件の相

談を受ける。16名の専従職員がいるが、職員数はNPO法人全体からみると、人数に多い方である。操業したい人の支援機関として横軸（協働）を広げながら縦軸（事業）を伸ばしていけるよう戦略的なサポートを行っている。

② CBの特徴

CBは地域住民が日常生活の中で身近に感じる生活課題（福祉、子育て、環境、商店街活性化など）に対し、ビジネスの手法を取り入れることで継続的に解決することを目指している。行政でも企業でも担えない、住民生活に密着した課題解決手法である。

その際、人・物・金・情報など豊富な資源を持つ、CB実践者（プレイヤー）の周りの地域住民など（サポーター）の協力をどう得るかが安定した事業経営にとって重要な視点となる。

③ CBの課題と今後

CBは、未だ一般的に知られておらず、現在は社会的認知度を上げる段階にある。その際、CBのことを多くの人に知ってもらうには、「これがCBだ」という一つのモデルケースを視覚化することが効果的である。「これが地域活性化分野の代表例」などのように実例をリアルに社会全体に見せていくことがCB普及、ひいてはCB担い手増加へとつながる。

経営面では、十分な収益性（就業・雇用機会の創出や経済活性化）につなげる力が乏しいという面がある。

また、CBの運営が上手いかわからない代表例として、想いと経営戦略上のずれによって運営資金が調達できず、事業継続が困難となるケースが多くある。

（ウ）考察

① 「中長期的」支援体制が必要

CBは長い時間をかけて地域に根付いていくもの。行政は中長期的な戦略を持って、支援を継続に実施出来る仕組みを作り、その上で「豊かな公」のパートナーとして協働していくことが大切である。

②地域への「思い」を具現化できる土壌を整える

CB活性化には、「思い」や「気概」を持っている人が実践行動に移しやすい環境を整え(情報や活動場所の提供)、その人を中心として周りのサポーターをどう巻き込んでいくかが重要である。

③地域課題、地域資源の発掘から解決策までを行政がコーディネートする

地域の生活課題は様々であるが、一気に解決を目指すのではなく一つに絞ることで、解決に向けて地域住民やNPO、ときには地元企業なども巻き込んで、話し合う場を設けるなど、地域の力で解決策を導くためのコーディネーターの役割を都や区市町村が担うことが重要である。

4 企業の社会貢献活動

(1) 企業の社会的責任(CSR)

(社)日本経済団体連合会(以下、「日本経団連」という。)では、1980年代後半から「企業の社会貢献」を、企業と社会とのパートナーシップと位置付けて推進してきた²⁹。2000年代に入り、企業の社会的責任(CSR)への取組が強化されるようになると、各社における社会貢献の位置づけは変化し、CSRの一環として推進する傾向が強まってきた。

ア CSRの一環として(意識の深化)

「CSR(企業の社会的責任)に関するアンケート調査結果」によると、CSRに関する基本的な考え方として、対象分野によって違いが見られる³⁰ものの、総じて、「①法令順守」にとどまらず、「②法令順守を超えた社会的良識の範囲での活動」や「③持続可能な社会の創造に向けた活動」として積極的に応えている分野が多い。とりわけ、「環境」、「地域貢献を含む社会貢献」につい

29 日本経団連社会貢献推進委員会編著『CSR時代の社会貢献活動－企業の現場から－』日本経団連出版、2008年7月

30 (社)日本経済団体連合会企業行動委員会『CSR(企業の社会的責任)に関するアンケート調査結果』2009年9月15日

ては、85%（368社）、74%（319社）の企業が③と回答し、CSRをより積極的な活動として捉えていることがわかる³¹。

また、CSRへの取組状況として、CSRの基本方針の明文化や担当役員の任命、CSR専門部署の設置など、CSR推進体制・制度は「CSR元年」と位置付けられている平成15年（2003年）以降導入が進み、平成17年前後が導入のピークとなっている。

さらに、CSRに関する情報開示をしている企業396社（近々開示する企業を含む）のうち、95%がCSRに関する情報をインターネット上で公開しており、CSR報告書を発行している企業は64%にのぼる。

以上見てきたように、平成15年以降CSRの推進体制・制度が広まり、現在はCSRを法令順守といったやや受け身な捉え方から、積極的に社会貢献活動と結び付けていこうとする、社会に開かれたCSRへと捉え方が変化してきている。

そして、こういった各社の取組をネット上のCSR報告書等で積極的に情報開示を行っていることが明らかになった。

イ CSRが就職活動中の企業選択基準に

就職活動中の企業選択において、CSRが学生にとって新しい基準となってきた。

「就職ウォーカー」を発行する就職情報会社ジェイブロードが、就職活動期を迎えている大学3年生、大学院生を対象に行ったアンケート調査によれば、「『CSR』という言葉・意味を知っている」学生は72.4%、「企業選択をする上で『CSR』という視点は必要だ」と思う学生は84.2%、と回答している³²。

31 （社）日本経済団体連合会社会貢献推進委員会・1%クラブ『2008年度社会貢献活動実績調査結果－社会貢献活動支出と社会貢献に関する意識の調査－』2009年12月15日

32 「Valuable Company ランキング」は、株式会社ジェイブロードが平成21年3月3日～平成21年4月5日の間に「就職ウォーカーNet」に会員登録した全国の主要大学生に対して行ったアンケートである。

また、CSRに関する企業の活動情報について、「環境への取組」、「消費者への情報公開」、「従業員への配慮」についてどれも80%を超える学生が知りたいと回答している。

(2) ISO26000

「ISO26000」とは、世界で初めて作成されたCSRに関するガイダンスであり、ISO（国際標準化機構）が定めた、すべての組織を対象にした「社会的責任に関する手引き」のことである³³。

この国際規格は、1992年に開催されたりオ・デ・ジャネイロの地球サミットや、2002年にヨハネスブルグで開催された持続可能な開発に関する世界首脳会議で表明された「社会的責任は、組織の永続的発展に欠かすことができない」という認識をもとにしている。平成22年11月、全世界に向けて発行される予定である。（平成22年9月3日付け本経済新聞夕刊）

ISO26000の最大の特徴はガイダンス規格である点である。つまり、ISO9000などと違って認証を目的としていないのである。ISO26000にはCSRにかかわる広く普遍的な要素が示されている。その中から各社にとって必要なものを各社の判断で選択していくのである。したがって、ISO26000をどのように活用するか正解はない。

ISO26000のメリットとして、組織のリスクマネジメント慣習を改善する、組織の評判を高め、社会的な信用を助長させる、新たな視点に触れ、多様なステークホルダーと接することで、ステークホルダーと組織の関係性、またイノベーションの能力を高める、といったことが挙げられる。

さらに今後、ISO26000が発効すれば「企業として最低限行っていないといけない」基準となることが考えられる。そして、ビジネスにおける取引条件（基準）の1つになりうることも想像できる³⁴。

33 小河光生編著『ISO26000で経営はこう変わる－CSRが拓く成長戦略－』日本経済新聞出版社、2010年4月、P48

34 33に同じ、P86

また、ISO26000 は企業だけではなく、すべての組織に適用されるため、NPO などの非営利組織も当然に対象となる。

日本経団連は 2010 年 9 月 14 日、ISO26000 の発行など CSR を取り巻く最近の状況変化を踏まえ、「企業行動憲章」を改定した³⁵。日本企業の自主的取組を促す改定とはいえ、日本全国に CSR の概念がさらに明確になり、ISO26000 を基準として各企業がさらに CSR を推進していくことが期待される。

(3) 社員のボランティア活動

従業員がボランティア活動を通じて社会との関わりを日常的に持つことは人材育成や社員のモラル向上の観点から利点が多い³⁶。

従業員の多様な生き方、ワークライフバランスを支持することが出来る会社には従業員も高い満足感を得られ、本業にも良い結果をもたらす。会社以外の活動を活発化させることで、会社の仕事に創造性や新しい発想や着眼点をもたらし、生産性の向上につながると考えられる。

日本経団連が実施した調査の結果によると、社員のボランティア活動、社会貢献活動への支援状況は着実に前進している。支援している企業が、2002 年度は 60.9% だったのに対し、2008 年度は 79.2%（323 社 / 408 社）まで増加している³⁷。支援策としては、「ボランティア活動の機会を提供」、「ボランティア休暇・休職、表彰等制度導入」、「ボランティア活動の情報を提供」はすべて 60% を超えている。

例えば平成 22 年 4 月 6 日付け日経産業新聞によれば、三井物産では年 5 日、通常の有給休暇とは別に休めるボランティア休暇制度やイントラネット上に社員が参加できるボランティア活動を紹介している。業種が多岐にわたる商社では、ボランティア活動で社員間の交流が深まった結果、他部署への業務への理解が進んだケースもあるという。

35 日本経団連：企業行動憲章（2010-9-14）

36 33 に同じ、P56

37 35 に同じ

(4) プロボノ

最近、日本でもプロボノが広がり出している。プロボノとは、本業で培った高度なスキルを活かして貢献する社外ボランティアのことを言う。

企業に属する人々、労働人口の活用は、後述する市民参加に繋がるだけでなく、いくつかの有用性が見受けられる。それが、①マンパワー②(社内)ネットワークの活用③(職業)専門性といった能力の活用である。

従来のボランティアと違うのは本業で培った高度なスキルを生かして貢献する点である。平成22年8月10日付け日本経済新聞によれば近年、参加したい人と、支援を必要とする団体・企業を結びつける組織が相次いで誕生している。NPO法人サービスグラントや年度内に法人化を目指す団体「二枚目の名刺」などである。

サービスグラントでは登録しているプロボノ希望者が500人を超えた。30代の会社員が中心で職種は様々だという。背景には若者の社会貢献意識の高まりがある。内閣府の「社会意識に関する世論調査においても、20代、30代で「何か社会のために役立ちたい」と答えた人は、この5年間で10ポイント前後増えている。

5 NPOの質の向上

平成22年4月、NPO・NGOの実践者と研究者で構成される、「非営利組織評価基準検討会」がNPOに対する評価基準³⁸を発表した。評価の目的は「NPOの質の向上」とされている。

この課題意識の背景には、「特定非営利活動促進法」が平成10年に制定されて以来、NPOが、数は急増したものの、強い市民社会に向けた担い手になりきれていないことがある。この現状を打破するため、評価によってNPOが切磋琢磨する好循環を生み出し、日本の市民社会を強く豊かにしていこうとしている。

38 非営利組織評価基準検討会・NPO法人言論NPO「エクセレントNPOとその評価基準」平成22年4月12日付HPより

この評価には3つの柱があり、それぞれ「社会変革」、「市民性」及び「組織の安定性」となっている。

なぜ「基準」策定なのか。それは「望ましいNPOの姿（非営利組織評価基準検討会では『エクセレントなNPO』と呼んでいる。）やその評価の基準をまず明らかにし、エクセレントNPOを目指す動きを非営利の世界に作り上げると同時に、エクセレントNPOの評価基準が普及することによって、市民が参加を考える際の判断材料として活用できること」が必要であるからとしている。

「非営利組織評価基準検討会」がいうように、NPOの活動は、未だ市民に身近な存在となっていないのか。平成19年に東京都が実施した地域活動への参加状況に関する調査³⁹によれば、「ボランティア活動やNPOによる市民活動」に「参加していない」と答えた人が約87%いた。また、その理由としては、「時間的余裕がない」が第1位で約48%、「どんな活動をしているかわからない」が第2位で約26%であった。

この結果を踏まえれば、NPO活動を身近にしていくためには、活動内容の情報発信をより強化していくことが重要と考えられ、「基準」のようなツールを用いて、積極的に成果をアピールすることも有効であると思われる。そして、普通の市民がNPO活動に係わる入口を広げる観点から、休暇等を利用して気軽に参加できるような活動機会をNPO側が増やしていくことも、潜在的な活動ニーズの発掘に役立つ可能性がある。

NPOの質の向上を図ること、つまりNPO活動の専門性の向上を裏付けるものは、活動に従事する人材を確保し、育成していく⁴⁰ことに外ならない。市民の側が「基準」によって評価するだけでなく、参加や資金提供など、NPO活動を支えていけるのかどうか、問われていると言える。

39 東京都生活文化スポーツ局（当時）『平成19年度都民生活に関する世論調査』平成19年11月

40 平成21年度に国が実施した調査では、特定非営利法人経営上の課題として資金不足を除くと「良い人材の確保と教育」が約55%と最も多い（内閣府大臣官房市民活動促進課『平成21年度市民活動団体等基本調査報告書』）。

以上、市民的公共の新たな「担い手」による活動を紹介してきた。社会的課題の解決を事業（ビジネス）でアプローチするという斬新な発想を生かした社会起業家たち。企業でも CSR や ISO26000 など社会全体で社会貢献活動が継続的な企業活動にとって重要な要素となってきた。NPO は市民的公共を追求する上で、これからの成長が最も期待できるセクターであり、その可能性は計り知れない。これらの動向を行政職員は知ることが第一だと考える。その上でこれらの活動が生み出す価値を理解し、学ぶべき多くのことがあるのではないかと。次章では、社会的課題が多様化し公共ニーズも複雑化する中、地方自治体が従来の発想を乗り越え、多様な主体との協働や様々な手法を学ぶことの重要性、そして新しい社会的課題解決の枠組みについて問題提起したい。

第3章 地方自治体による協働政策のありかた

市民的公共性に対する考え方をベースとした社会的課題の解決を実現するに当たり、地方自治体が果たすべき役割と施策展開について、以下に所見を述べる。

1 地方自治体が社会的課題解決において役割を担う必要性

社会的課題の解決主体とは、地方自治体だけに限定されることなく、民間団体である NPO や社会的企業等も含まれることの必然性については、前章で多くの担い手を挙げ、その関連性について整理して明示したところである。また、協働という手法による、それぞれの強みを活かした協働体制によって、担い手による活動の有効性と課題解決能力をより高める効果が期待できる。これらのことは、市民が自らの課題を認識し、自らの力によって解決に向けた行動が可能であることを示している。それは即ち、自らが課題解決に取り組む市民的公共性の姿であり、言い換えると「地方自治の本旨」の要素である「住民自治」の姿とも一致する。さらに、「地方自治の本旨」におけるもう一つの要素、「団体自治」という点から、「住民自治」を実現するための支援

組織としての役割を、その存在意義とともに地方自治体に求めることが、「地方自治の本旨」の具体化に繋がると筆者らは考えた。

つまり、税金を原資とする独占的な公共サービスの直接的提供から、住民自治を実現するために市民団体が活躍できる環境を整備し、継続的なサービスを提供していけるように支援していくことが、これからの自治体に求められている。

よって、担い手による社会的課題の解決に向けた取組みに対する環境整備と支援策は、地方自治体が果たすべき使命（＝ミッション）であり、今後の政策展開においては、市民的公共性を前提とした施策の実施と、組織行動が必要となる。

2 施策の実施に当たっての方向性

公共を担う民間団体である NPO や社会的企業同士の協働により、社会的課題を解決するフレームワークを実現するために、地方自治体が行うべき施策展開の方向性について、以下のとおり列举する。

(1) 主体となる民間団体が公共に参加できる社会環境を整えていくこと

市民的公共性を実現するためにはまず、多様な担い手となる民間団体を、公共に巻き込む行動が必要となる。そこで、市民的公共性についてそれぞれの地方自治体がそれぞれの地域に応じてその位置づけを明確にし、広く市民に参加を呼び掛けていくことが必要となる。また、参加を志す市民や民間団体に対する広報活動や、実際の活動に関する実態把握等の広聴活動が求められる。

(2) 主体となる民間団体が公共で継続的に活躍できるよう支援策を講じること

市民的公共性を継続させ、より発展させていくためには、これから担い手を志す市民・市民団体への支援に加え、民間団体間を繋ぎ、協働活動ができる仲介機能を発揮することが必要となる。仲介機能については、担い手のレベル（組織規模）と必要とされる資源（人・物・資金等）に見合った総合調整が必要となり、これは、団体自治の点から地方自治体が担う機能となる。また、地方自治体間の役割分担を明確化することが求められる。

(3) 市民ニーズの変化に対応した地方自治体のあり方を認識すること

地方自治体が、住民自治を支える団体自治の役割として、環境整備と支援策を実施することと同等、あるいはそれ以上に重要になるのが、自己変革を起こすことである。これには、今後施策の実施に当たってまず、市民的公共性が今後の組織運営の基本となることへの理解と、担い手の活動実態と市民が望む活動形態を把握し、それぞれに応じた取組みを展開していくことが求められる。

これらの考えを基に、市民的公共性に対しては環境整備と支援策という2つの施策と、施策実行に向けた地方自治体の自己変革という観点から、政策の一例を例示する。

3 施策1 ～環境整備～

(1) 市民的公共性の明確化

まずは、それぞれの地方自治体における地域特性等を考慮しながら、その地域に必要な市民的公共性とは何かを明確にすることが必要となる。

その明確化に当たっては、例としてパブリックコメントを反映した上での協働条例の策定や、啓蒙活動としてのフォーラム・シンポジウムの開催等が想定される。

また、協働による課題解決に向けた意識高揚、ムーブメントを起こす取組みも併せて展開していく必要がある。

なお、社会的企業家等の活動が活発な地域ではその人々を巻き込んで、市民的公共性の具体例を見せるという行動が有効であり、そうでない地域ではまず自分たちの身近な部分から公共に繋がっていく行動とは何かを地方自治体と共に検討していくことが考えられる。

(2) 社会的課題解決を促すための広報・公聴活動

地域での課題解決に向けては、前章で述べたように社会企業家を中心としながらも、そこに住む市民の理解と協力が、市民的公共性に対するサービス

受給者・供給者（人的資源）の両面から必要不可欠となることは言うまでもない。そこで、地方自治体に代わって身近な社会的課題を解決する担い手の活動を幅広くPRするとともに、地域貢献したいと希望する市民が地域活動に参加しやすくなる施策（＝仕掛け）を展開する必要がある。PRの意図には、社会企業家の活動を紹介することに留まらず、地域に対する協働・参画による社会的課題解決に向けた現状や将来像といったものも含まれている。

また、自治体が行える環境整備の取組みと一つとして、現在インターネット上で展開されている、ソーシャルネットワーク等の最近のコミュニケーションツールを社会貢献に活用する方策について、自治体自らが活用する点も含め、検討する必要があると考える。

さらに、地域を越えた担い手どうしの連携や、情報共有の仕組み検討も必要となる。特に、活動する市民団体や協働に関連する情報等を収集し、信用できるものとして提供・発信する行為は、地方自治体が行うべき機能であると言える。

上記の検討結果を踏まえた社会貢献参加機会の拡大と展開により、協働の取組みが社会的課題解決に留まることなく、さらには地域主導による住民自治補完機能としての役割も期待できる。

4 施策2 ～支援策～

(1) 担い手育成活動の拡大

第一は、担い手育成活動の拡大である。

地域での課題解決主体は、筆者らが今まで述べてきた担い手を中心とし、市民の社会参加により実現するものである。その中心としての活躍が期待される担い手は、地域の社会的課題解決をビジネス等の手法で行うことで、自治体が直接実施するよりも臨機応変に、地域の実情に合った形でのサービスを継続的に提供することが可能である。

しかし、ビジネス手法等と言っても、課題そのものに関する知識に加えて、会計、税務、法律等の幅広い専門的知識が必要になるのは言うまでもない。また、担い手となる社会企業家の育成とは即ち、課題解決主体となる人的資

源の創出に他ならない。

そこで、担い手を志す人々が社会的課題に向けた活動を行うに当たっては、専門的知識の付与や同種サービス提供者との情報共有、起業時の資金サポート等が必要になってくる。

専門知識やサービス提供については、従来地方自治体により行われている業務委託等による対策に加えて、会社員によるボランティア活動やプロボノの活用が考えられる。資金面については、地方自治体が直接資金の提供を行うのではなく、例えば地域金融機関等企業の地域貢献活動との結び付きを図ることでサポートすることを想定している。

こうした、社会企業家を志す人々に対する育成支援策は、産業振興や雇用対策、福祉や地域活動支援という様々な行政サービスの視点からも、自治体によって展開することが必要である。

(2) 仲介機能の発揮

第二に、担い手同士の協働事業を拡大する仲介機能の発揮である。

今後、地域の抱える様々な社会的課題に対応していくには、それぞれの市民団体は行政施策の「タテ」軸の取組みに縛られることなく、地域を軸に異分野の活動主体同士が「ヨコ」軸でつながり、共に担い手として事業に取り組むことが必要となる。

地方自治体の区分において、基礎的自治体である区市町村は、地域においては地縁組織や社会企業家と同一の一主体であることから、調整機能が必要な場合には、一步距離を置いた形で広域的自治体である都道府県にその役目が期待されている。そこで、広域的自治体は地域を軸にした多様な主体が協働を行う際に、仲介機能を発揮する施策を実行する。

ここでいう仲介機能とは、都道府県が主導し、協働に導く形ではない。地域の課題解決に向け、同じ思いを持つ多くの主体がそれぞれの強みを活かした協働事業が行えるようなコーディネート機能が期待されると考える。これが、都道府県が実施すべき地域の協働に対する考え方である。

なお、協働への仲介といっても、何から何まで仲介を行う必要はない。こ

これは、地域における協働には、市民・市民団体同士が協働する部分と、区市町村と一緒に協働する事業と、都道府県が中心を担っていく協働があると考えられるからである。そこで、都道府県がイニシアティブを取って、地域の協働事業について一定の整理を行うことが必要となる。

よって、仲介機能の発揮に当たっては、市民に一番身近な基礎的自治体の実情に応じた形で地方自治体内での役割分担を明確化し、共に市民的公共性の実現に向けて協力して取り組んでいくことが求められている。

5 地方自治体の自己変革 ～意識改革～

地方自治体が新たな「担い手」との協働事業を行うに当たって、それにはまず、地域の多様な主体と対等な立場で、協働して地域を盛り上げていく行動（変革）が求められると考える。

従来、地域における社会的課題解決の中心であった地方自治体の側からすれば、新たな「担い手」は競合相手であったり、行政が独占していた事業実施権限を譲らなければならない相手であったりすることとなる。したがって、協働事業の活性化は、単に事務を煩雑させるものではなく、行政側が取組まなければならない意義と必要性が十分あることを自治体側が理解しなければならない。

次に、地域の視点から、それぞれのニーズや個性に合わせて行政資源を分配し、地域の課題解決を図ることが必要となる。市民的公共性に対しては今後、プレイヤー（課題解決主体）としてだけではなく、例えば従来の行政資源に加えて、活動に参加する市民団体や企業が持つ各種資源を、社会的課題解決にどう結び付けていくかというプロデューサー機能を発揮していかなければならない。これにより、地方自治体は地域ニーズを反映した自治体運営だけでなく、地域のまちづくり等にも今以上に貢献することが可能となる。

加えて、社会課題解決の多様化に対して、市民的公共性の枠組みで課題解決を図る意識を持った「新しい自治体職員象」とその育成をあわせて考慮する必要がある。自治体職員も市民としての感覚と意識を持たなければならない「公務員市民」であることが望まれている。また、企業におけるプロボノ

活動や市民参加のような、自治体職員にも当てはまるものであれば、地方自治のプロとしての専門知識や経験の活用が望まれる。

そこで、意識改革と専門知識・経験の活用に向けた取組みとして、市民や社会人だけでなく、自治体職員自らも地域活動に参加できるような方策、例えば地方自治体版プロボノ制度のようなものが検討対象となる。

以上のように、地方自治体は今後、市民的公共性の考えを軸に、民間団体が公共の場で活躍できるように環境整備や支援を進め、協働により社会的課題の解決を実現することが使命であると筆者らは考える。

(付記)

本稿は、東京都職員研修である「平成21年度都市政策研修」に参加した1班メンバー有志3名による共著論文である。本研修は、平成21年5月より開始され、1班は「豊かな公と地域力の向上」というテーマのもと、班員10名が通常業務と並行し、討議、自主研究、現地調査の末、平成22年1月には成果発表を行った。その後3人は各自の問題意識のもと、継続研究を重ね、その成果を現時点で一旦まとめることとし、本稿の執筆に至った。

なお、1班メンバーは以下のとおりである。財務局 工藤 聡、主税局 木村 忍・小野寺厚二・桑波田美穂、福祉保健局 舟橋 拓、建設局 松岡 秀一・島村 豪、港湾局 野島 恵美、交通局 西村 直樹、下水道局 久保田 敦。

最後に、昨年度の「都市政策研修」から本稿の執筆まで、首都大学東京都市教養学部都市政策コース長 和田 清美先生、東京都総務局人材育成センター 宮本 猛先生には、多大なるご指導をいただきました。記して感謝申し上げます。