

## 第5章

# 持続可能な社会における公益の構造

## 協働型社会政策の一視点

*Sustainable Society and the Structure of Public Interest  
~ From a View Point of the Multi-partnership Policy*

富野 暉一郎

Kiichiro Tomino

キーワード: 持続可能な社会 公益の構造 マルチパートナーシップ 地域経営

Keywords: Sustainable Society, Structure of Public Interest, Multi-partnership  
Local Community Management

### 要旨

行政学、とりわけ地方行政論から見た 21 世紀の地域社会の持続可能性の論点をめぐり、持続可能性から導出される公益の構造化を出発点として、協働型社会における multi-partnership に基づく地域社会のガバナンスを、NPM改革と対比しながら公共私型行政改革として論じた。また協働に基づく公共私型地域社会は、地域社会を構成するすべてのセクターが主体的に地域社会の持続可能性を確保するために”公共“に参入する、新たな地域社会経営に向けた社会システム転換を通じて現実化するものであり、その意味で地域経営学は、組織体を前提とする経営学のアプローチとは異なり、都市経営あるいは自治体経営に通じる新たな学問的アプローチを必要とする学問領域であることを論じる。

### はじめに

21 世紀に入って以後、日本における“地域社会”に対する社会的関心は大きく変化してきたが、とりわけ 2011 年を分水嶺として急激に進む人口減少時代を迎えて、日本の過半数の自治体が長期的には消滅する可能性がある」と指摘されたことを機に<sup>(1)</sup>、自治体レベルでの地域社会の持続可能性の危

機が社会全体で共有されると共に、地域社会における持続可能性が一気に日本の主要な政策課題となるに至っている。<sup>(2)</sup>

20 世紀における日本の地域社会に対する関心は、主として中央集権的な国家システムの弊害を改革して地方自治体に自己決定権と自己責任を持たせる地方分権改革であったが<sup>(3)</sup>、その一方で市民社会に対する関心は、市民の力を行政の補完的資源として活用するコミュニティ政策や市民参加・参画、及び NPO 政策であった。そこでは市民は公共サービスの受益者・消費者であり、地域社会は公共サービスの末端を担うが、公共サービスのあり方自体を決定する立場にはおかれてこなかった。<sup>(4)</sup> 一方 1960 年代以降になって資源や化石エネルギーの大量消費が地球環境問題として登場して以来、地球レベルでの温暖化現象が科学的に実証され<sup>(5)</sup>、すでに世界的な異常気象などが深刻な被害をもたらしている。この地球環境危機に対応するための持続可能な社会の構築に関する議論や政策が深まる中で、政府と市民と企業の各セクターがさまざまな階層や地域を横断して連携協力する重層的協働(multi-partnership)によるガバナンスの重要性が認識されると共に<sup>(6)</sup>、持続可能性の概念自体が、環境的な側面のみでなく、経済活動や、社会的連携を含む総合的な社会システム改革に拡張されてきている。<sup>(7)</sup>

ここで注目すべきことは、従来地域社会における地球環境問題にかかる持続可能性との関係は、地域社会の物質とエネルギーの消費を、資源の循環利用と再生可能エネルギーへの転換によって地球環境への負荷を低減させることに集約されてきたことの問題点である。そこでは、地域社会自体が、拡張された意味における社会構造とガバナンスを持つ持続可能な社会を実現することが強く意識されてこなかったために、2014 年に日本創生会議が提起した人口減少時代における“消滅可能性都市”という地域社会の持続可能性の危機が、特に人口減少が急速に進むと想定される自治体・地域社会を不意打ちした形となったのである。日本創生会議による”消滅可能性都市“というショッキングな提起は、その後全国的な反響を呼び、”地方創生“政策は安倍政権の重点政策となり、現在まで強力に推進されてきている。”地方創生“政策については、中央政府による地方自治体へのばら撒きや中央政府による画一的な数値目標の強制という批判はあるにせよ、政府が初めて地方都市の衰退と地域社会の消滅の可能性に正面から向き合い、地域社会が自ら地域の資源と人材を活用し、地域社会を経営する力を育てることによって衰退や消滅に歯止めをかけて持続可能な社会を実現することに本腰を入れたことは評価すべきことと受け止めるべきであろう。

政府が地域社会の経営力という概念を初めて持続可能な地域社会を実現するための中心課題にすえたことは、近年都市と地方を問わず、大学が急速に地域経営や地域創生などを標榜する学部や学科を増設していることと深い関係がある。すなわち、近年まで日本各地で進んできた地方都市の衰退や地域社会の機能の劣化については、さまざまな専門分野の研究者や学会が関心を持ち、大学は研究・教育・地域貢献を通じて貢献をしてきたが、明確な地域経営という学問分野は成立していなかった。組織体ではない地域社会は、一定の組織や境界条件・環境条件を前提とする経営学の体系とはなじみにくく、他の関連する学問領域についても地域社会の持続可能性と地域経営を統合的研究対象とする

ことは難しいと考えられる。

日本学術会議においては経営学分野の質保証のための参照基準に関する審議<sup>(8)</sup>において、“地域経営学”が対象とされていることからその行方が注目される。筆者としては、地球環境問題に端を発した持続可能な社会の実現という人類にとっての新たな公益の理論と、新たな公益を社会において機能させるための重層的な協働 (multi - partnership) のあり方と、それによって導き出される新たなガバナンスの仕組み<sup>(9)</sup>、さらに人口減少時代において地域社会のさまざまな資源の開発による地域社会の自立と持続可能性にかかる経営力の確立、という、3つの分野を統合的に研究する新たな研究分野の枠組みに注目していきたい。

筆者はたまたま 1996 年に創立された日本公共政策学会の発足当初から長く続いた、“公共政策学とは何か”という学会の主要メンバーによる議論や研究の展開に立ち会う機会があった。当時は未だ公共は governmental な分野とする理解が一般的であり、市民や NPO が関与し幅広い public な領域の政策を形成する市民社会型の“新しい公共”については、学会の内部でも必ずしも十分な共通理解が得られていなかった時代であり、公共政策学はまさに現在の地域経営学が問われているように、学際領域の寄せ集めに終わってしまうのではないかという危惧が払拭しきれていなかったように感じられた。しかし学会発足当初にたびたび議論された discipline としての公共政策学は、公共政策が市民社会の必要性に対応する研究分野としていまや確立している。”地域経営学“が同じ経緯をたどるかどうかはまだ定かではないが、公共政策学がそうであったように、当該研究分野の研究者による真摯な議論と、社会の臨床的な課題に実践的に応える研究成果が産み出されることによる地域経営学独自の社会的存在感の確立が欠かせないだろう。<sup>(10)</sup>

本稿では、以上述べた視点に立って、“地域経営学“の確立に向けて、さまざまな論点からの議論が展開されることを期待して、上に述べた、①地球環境問題に端を発した持続可能な社会の実現という人類にとっての新たな公益と、②新たな公益を社会において機能させるための重層的な協働 (multi - partnership) のあり方及び、③それによって導き出される新たなガバナンスの仕組み、さらには④人口減少時代において地域社会のさまざまな資源の開発による地域社会の自立と持続可能性にかかる経営力の確立、について試論を提供したい。

## 2 先行研究について

### 2-1 持続可能性という地球環境問題による公益概念の変質について

現代社会における大量生産、大量消費の帰結としての、地球レベルにおける資源エネルギー問題について、初めて世界的なインパクトをもたらしたのは、1972 年にローマクラブが発表した研究報告「成長の限界」であった。その後限りある地球上の資源の保護と産業経済活動との矛盾をめぐって国際社会では激しいせめぎ合いが続いたが、開発と環境保護が両立する可能性について次第に議論が高まり、1987 年にたって国連の「環境と開発に関する世界委員会 (通称ブルントラント委員会) が報告書「Our Common Future」を提出して「持続可能な開発」が始めて世界的に共有される概念として

定着した。その後地球環境問題の中心的課題として地球温暖化が国連の専門機関（IPCC）によって、その原因が化石エネルギーの大量消費にあることが科学的に明らかにされたことによって、持続可能な社会の構築が人類にとってもっとも切実な公益であることが共有されることとなっている。ただし公益論ないし公益学の分野では、許認可や権力的規制の行政裁量論における公益のあり方を論じた行政法学分野の論文や、人権論との関係で公益を援用する社会福祉分野の論文は見られるが、持続可能な社会における公益の変容を直接論じた論文は、現時点で論文検索の範囲では見当たらなかった。

## 2-2 持続可能性という公益と multi-partnership について

持続可能性という概念と multi-partnership の関係性については、主として環境経済学、企業統治論で多くの研究成果が見られる。また都市工学の分野では、都市やコミュニティレベルの地域社会の持続可能性とそのリスクについて論じた論文が 2000 年台はじめごろを中心に散見される。その中で特に環境経済学の先行研究では、環境保全と経済の関係だけでなく、環境保全を可能とする地域社会における社会関係や経済循環などについて持続可能な社会を実現するために不可欠な要素として分析している研究はすでにある。ただ、その分析は基本的に関係性の分析にとどまっているものが多く、積極的に multi-partnership の意義を評価し構造的に分析している段階までは至っていない。

## 2-3 multi-partnership によって導出される新たなガバナンスの仕組みについて

このテーマについては、日本における研究（注 7 など参照）が先行していたが、開発援助の分野では、地域における各主体間の重層的な partnership の重要性が比較的早くから理解され、現時点では multi-partnership は多数の学会や国際機関等で一般に使われる用語となっており、Multiple partnership と使われる場合もある。

## 2-4 人口減少時代において地域社会のさまざまな資源の開発による地域社会の自立と持続可能性にかかる経営力の確立について

日本においては、過疎地域を対象とする条件不利地域などの研究が 1970 年代から非常に進展しており、経済学における「内発的発展論」などの研究分野を生み出してきた。また日本の条件不利地域を対象とする研究は、発展途上国の開発理論に非常に大きな影響を与えてきている。これらの研究は基本的に地域社会におけるさまざまな資源を、地域住民の主体性を育てながら活用して地域社会の再生や活性化に結びつけるためのものであり、その資源としては、地域社会におけるさまざまな社会組織や人的資源が含まれている。本論は、これらの日本における社会主体の形成と地域経営をつなぐ方法論のひとつであり、これまでの日本における経済学、社会学の研究成果に負うところが多い。

## 3 持続可能な社会の実現と現代社会における公益

### 3-1 福祉国家の限界と持続可能性

まず、現代社会における「公益」とはどのように定義されるべきであろうか。行政法における公益については、「公益とは、公共の利益、または広く社会一般の利益をいうが、その内容の定義については一義的には決まらず」、とされ、公益という語が使われる文脈によって合理的に判断するべきものとされている。<sup>(11)</sup>

一方 20 世紀前半には、資本主義の発展が資本家と労働者間の階級対立の激化し、1917 年にはロシアにおいて社会主義革命が成功した。革命によって成立したソヴィエトロシア政府は、私有財産を基盤とする資本主義を排除して労働者階級や農民の福祉に国家が直接責任を負う社会主義国家であり、その後ソヴィエトロシアを嚆矢として次々に社会主義政権が成立することによって、資本主義国と社会主義国に世界が分断されるという世界の構造変化が起きた。社会主義国の登場によって脅威を受けた欧州の資本主義国では、国家が資本家から徴収した税を国民の福祉に向けて再配分することで階級対立を緩和し、人権としての生存権・幸福追求権を実現する福祉国家政策が社会民主主義政党中央に次第に一般化した。その流れを受けて、第 2 次世界大戦中の 1942 年に英国において、福祉国家政策の基盤となるベヴァリッジ報告書が策定され、<sup>(12)</sup> 第 2 次世界大戦後には資本主義・社会主義間の東西両陣営による対立が激化する中で、福祉国家政策が本格的に制度化され発展することとなった。欧州の社会民主主義政権を中心とする資本主義諸国においては、第二次世界大戦後の世界経済の成長を背景に、ナショナルミニマムを代表とする国民の福祉の保障が、国家が実現すべき最重要な目標とされてきた。福祉国家は広く国民全体に公共サービスを提供し、国民の福祉の実現に責任を負うことで国民の強い支持を受け、少なくとも 20 世紀の後半には、多くの資本主義国において福祉国家の実現が公益として理解されてきたといえる。<sup>(13)</sup>

しかし、科学技術の発達に伴う大量生産・大量消費の時代を経て、この福祉国家という公益概念は根本的な限界に直面して、新たな公益概念の構築が求められることとなった。その理由は、政府（ガバメント）が国民の福祉の実現に責任を負う福祉国家では、国民は政府が供給する公共サービスに依存して生活する受動的な立場に固定化され、また原理的に国民の幸福を追求する権利には制約がない。その結果、政府は常に国民から欲望の拡大に応えることを求める圧力にさらされるという構造が定着した。その一方で、民主主義国家における政府は、その政治権力を維持するために、主権者の公共サービス依存とそのサービスの拡大を求める政治的圧力に対抗する強いリーダーシップを発揮することが難しく、結果的に第二次世界大戦後の経済成長のなかで、大量生産・大量消費の拡大に歯止めをかけることができなかつた。20 世紀最後の 4 半世紀は、福祉国家のもとで進んだ人類の資源・エネルギーの大量消費が、最終的に地球という人類活動の容器の限界を超えてしまったという、人類が始めて経験する危機の始まりとなった。

人類の活動が地球という物理的な限界を超えてしまったということは、近代以後の資本主義システムを支えてきた自由という概念を変える可能性がある。市場の自由や企業活動の自由などを含む人類の活動は、地球規模の再生可能な資源エネルギーの枠の中で社会全体が持続可能性を確保できる範囲で、相対的に自由を保障される“非自由”の世界に移行する可能性が高い。<sup>(14)</sup> 第 2 次世界大戦後に

欧州の先進国を中心として確立した福祉国家が、20世紀の末にかけて大きな政府による豊かな公共サービスを維持できなくなった理由として、一般には1970年代後半以降欧州の経済成長率が低下したために増え続ける財政支出を支え切れなくなったためと説明されているが、その根底には1972年にローマクラブが「成長の限界」で明確に示したように、拡大し続ける経済活動が地球という物理的な限界を超えたために、経済全体の拡大という資本主義システム存立の基本的要件に制約がかかってきていることを理解しておく必要がある。その後20世紀末から現在まで、欧米の経済はオイルシェールの活用や中国やインドなどを含む新興国の旺盛な需要の取り込み、さらに実体経済から遊離した投機的な金融などによって、不安定ながらも大きな破綻は回避されてきているが、地球環境問題という人類の生存そのものに関わる持続可能な社会の実現という課題に対する具体的な答えは、いまだ明確ではない。<sup>(15)</sup>

今問われているのは、物質的に豊かな社会の実現を通じてすべての人が人として尊重され、人間らしい生き方を実現できる福祉国家像を超えて、人類の営為が、地球という物理的な許容範囲を超えることがない、持続可能な社会の構築という新たな公益の実現に向けた、新たな社会的アプローチなのである。

### 3-2 持続型社会における「構造化された公益」

それでは人類の持続的な生存を可能にする「持続可能な社会」という現代社会における公益はどうすれば実現できるのだろうか。以下の論考では、21世紀における公益概念を「拡張された持続的発展」を軸に検討していきたい。持続的発展（ないし開発）概念は、よく知られているように、1973年にブルントラント委員会が提起したもので、基本的には地球環境問題の深刻化に対応して、それまでの開発優先の開発モデルに対して、環境と開発のバランスを基本原則として、持続可能な地球環境に適応可能な開発や社会システムを提起したものである。その後欧州における地域政策の発展に伴ってこの持続的発展概念は次第に拡張され、特に地域社会における持続可能性は、①環境的持続可能性、②経済的持続可能性、③社会的持続可能性、の3つの要素の充足によって実現されることが明らかにされてきた。〔図1参照〕

具体的には、①の環境的持続可能性については、IPPCは2007年に、人類が化石燃料を大量に消費することによって大気中の温室効果ガスの濃度の急速な上昇が起きていることがほぼ科学的に実証されたと報告し、このまま放置すれば人類生存の基盤である環境破壊が急速に進み、人類は近い将来環境破壊と資源の枯渇のために存亡の危機に見舞われることが確実に予測されることとなった。今や「環境的持続可能な危機を回避することは人類全体にとって最も緊要な課題となっているのである。次に、②の経済的持続可能性については、しかしながら環境が持続可能性を取り戻したとしても、雇用や収入を安定的に保証する地域社会の経済の活力が保たれなければ社会は不安定化し持続可能な社会が実現できないことは、我々が最近の非正規雇用者の失業問題で改めて認識したところである。その意味で大企業の誘致だけでなく地場産業の育成やコミュニティビジネスなどの地域に根差した

産業の育成やそれに対応する人材の育成などについて、我々は「経済的持続可能性」の実現の観点から地域全体の課題として取り組む必要がある。

③の社会的持続可能性については、環境的持続可能性や経済的持続可能性が確立したとしてもそれだけで社会の持続性は確保されるものではないことを認識しなければならない。それぞれの地域社会や集団においてその構成員間で多様な人間関係が結ばれて豊かな社会的連帯が機能し、その連帯に乗った社会的サービスが豊かに供給されることによって、人々がその社会に住み続けることを可能とする「社会的持続可能性」が必要である。ソーシャルキャピタル（社会関係資本）の増大と深く結びついた社会的持続可能性の獲得は、現代日本の都市と農村とを問わず今改めてその重要性が認識され始めている。

この3つの持続可能性〔トリプルボトムライン〕は、もともと企業経営における社会的貢献（CSR）を投資の対象として客観的に評価する指標として定着していたため、日本では持続可能性が環境的持続可能性に限定したものと長く理解されてきた。ただし、自治体や地域社会のレベルにおいてはこのトリプルボトムラインは、都市経営の分析において、主として都市工学の分野で使われている。現在まで、地域政策あるいは地域経営における持続可能性に関する研究ではいまだ充分には展開されてい

ないが、今後バイオマスなどの再生可能エネルギーによる地域循環型経済システムの構築とその地域経営に与える影響などが、日本においても環境税などの関連で今後地域政策の研究対象にとどまらず、具体的な地域経営の課題として注目すべきものとなるであろう。<sup>(16)</sup>

#### 4 持続型社会における公益の構造と協働型社会

##### 4-1 構造化された公益と持続可能な社会における公共性の変容

上記の持続可能な社会におけるトリプルボトムラインに関する考察から、人口減少時代において地域社会のさまざまな社会的資源の開発と組み合わせによる地域社会の自立と持続可能性を確保する地域社会の経営のあり方を論じてみたい。前述したように、“持続的社会”における公益は、20世紀の公益であった“国家の公共サービスによって保証される国民の福祉”とは全く異なるものである。

図1 持続可能な社会における公益の構造



なんとなれば、持続的社会の成立要件は、環境・経済・社会の3つの要素が最適なバランスで社会の中で機能することを要求しているが、それは持続的社会における公益は、環境・経済・社会の3つの要素から構築される3極の構造を持っていることを示しているからである。そこで興味深いことは、公益を構成するそれぞれの要素が機能するためには、社会を構成する産官民の3つのセクターのうち一つのセクターが機能するだけでは不十分であり、3つのセクターの連携と協働によって初めて現実化するという関係性である。持続可能な社会における構造化された公益とは、政府が国民に対して供給すべき社会的価値ではなく、社会の各セクターが持つ社会的機能を連携し統合することによって初めて可視化される複合的な社会的価値と定義される。そこでは特定の統治機構による統治という既存の公共活動の概念は変更され、社会の各セクターが当事者・主体として社会に関与する自己統治(ガバナンス)が機能する公共活動が重視されることになる。

若干踏み込んで言えば、このことは、一般に不明瞭な意味のまま使われている「協働」と「ガバナンス」の関係に理論的根拠を与えるものになるのではないだろうか。たとえば協働型社会における多主体が関わるガバナンス (multi-partnership governance) を考察する場合、ここで論じたような持続可能な社会への転換という社会構造のパラダイム転換を導入することが有効なのではないだろうか。また、協働とは単に財政難を背景にした行政による住民の下請け化ではないのか、などの住民・市民からの問いかけに対して、現状では行政職員はほとんど理論に基づく合理的な説明ができないが、構造化された公益を前提とすることにより、3つのセクターはそれぞれの特性に応じた公共的役割を担うものであり、協働とは持続可能な地域社会を実現するために必要な社会的役割分担を組み合わせることであることを論理的に説明することが可能となる。

以下の議論では、現状では市民と行政の協働に限定されてきた協働政策を、地域社会全体の持続可能な経営に関わる multi-partnership 型協働に展開するための方法論について論じたい。

#### 4-2 官主導型社会における公共性をどう変革するのか

前節で定義した“構造化された公益”からどのような公共性・公共経営のあり方を導き出すことができるのであろうか。ここではとりあえず、公共とは、公益を実現するための社会的システムであり、個人では対応できない社会的な課題に対応するための社会的な“しかけ”であると定義しておこう。既に本稿の冒頭で述べたとおり、明治維新以後の中央集権・官主導の日本社会では、基本的には公共 (public body) = 政府 (government) = 官であった。それは日本が明治維新以来置かれていた状況、すなわち欧米列強の植民地主義に対峙して国際社会において生き残るために、脱亜入欧による富国強兵を急速に進めて日本を先進国にするという国家目標がすべてに優先し、その手段としてすべての資源 (ヒト・モノ・カネ・情報) を中央に集中して効率的に再配分する中央集権・官主導型の社会システムを戦後の高度経済成長期まで維持してきたことの反映であった。

しかし、70年代後半以降、日本の官主導型国家システムはその限界があらわになる大きな変革期に直面した。それは第一に、高度経済成長期を経て日本が豊かな社会を実現し、明治維新以来の国家目



標であった先進国へのキャッチアップが基本的には実現することによって、明治維新以後の国家目標と一体となって機能してきた中央集権・官主導の右肩上がりの社会システムがその目的を失い、新たな目標設定がないまま日本の社会経済の全体が出口の見えない閉塞状況に陥ってしまったことである。また第二に、80年代末に起きた冷戦構造の崩壊によって、市場経済が世界全体を覆い尽くして、世界規模の熾烈な市場獲得競争に直面するグローバル化の時代となったことである。1980年末代以降、日本の政府と産業は、世界規模の激しい競争時代に対応するための構造改革を求められることになったのである。

ここで進められた構造改革は、第1に企業が国際社会における競争力を獲得するために、国家による企業活動の規制を緩和すると共に、国有企業等国家が関与する企業の民営化を通じた市場の開放によって産業構造の効率化を図り、併せて民営化によって政府の社会的サービスの負担を軽減して、国際競争力の強化と財政の再建を実現するという、英国の新自由主義的構造改革 (New Public Management) である。

NPM改革では行政の役割の相対化・縮減を軸とする行政システム改革が強く打ち出されるが、その改革の本質的意味は、「公共」を「私企業－市場」側に“横すべり”させて、経営体としての行政の品質管理・効率化・透明性の確保などを実現するとともに、公共サービスの受け手である生活者住民の満足度の高い行政を実現することにある。英国のサッチャー政権に始まるNPM型の行財政改革手法は、2001年の小泉政権の成立以後全面的に日本の構造改革に導入され、自治体を巻き込んで本格的に制度化された。NPMのコアとなる概念は、肥大化した福祉国家型の財政が破綻したことを受けて、公共サービスの民間への移転と、公共サービスの非効率性を排除するための民間経営手法の行政マネジメントへの導入である。その手法としてのNPM型地域マネジメント改革の基本は、①公共サービスの民間への移管、②企業マネジメントにおける投資効率重視型の財政・組織原理を行政経営に導入する value for money の理念、③経営情報の公開と透明性の確保、④住民満足度を指標とする公共サービスの評価と選択、などである。この改革によって公営企業を含む多くの行政サービスが民営化され、また行政評価やパブリックコメントなどの制度整備が進んで行政の透明度が高まるなどの行政改革が進展した。

本稿との関連で見逃してはならないことは、日本におけるNPM改革では、国家レベルにおける規制緩和と並行して画期的な地方分権改革が実施されたことである。第二次世界大戦後、憲法第8章で地方自治が初めて日本の基盤的な統治システムの一部として位置づけられたものの、その法的な実態は、地方自治の主体とは程遠い国の下部機関としての地方公共団体であり、かつ財政的には国の補助負担金や起債の許可制度などに縛られた、“3割自治”と揶揄されるものであった。日本の高度経済成長期には、増大する基盤整備事業や公共サービスの拡大を全国一律に効率的に展開するために有効であったこのシステムは、経済成長が鈍化し、政府機関においても効率的なマネジメントが求められる時代になると、政府の政策や財源に依存して経営概念を欠如したままの地方自治体の存在は、国家財政に重くのしかかることとなった。

その一方で高度経済成長期以後、国の地方交付税措置などによって財政基盤を担保されてきた地方自治体においては、地方公務員の資質の向上や、市民参加などの地域社会との連携の成熟などを経て、中央集権的な地方自治制度に対する批判が高まり、地方分権や地域経営に関する議論や実践が多く展開されるようになった。さらに、グローバル経済に対応する構造改革を政府に強く求めてきた財界も、財政支出の削減や政府機関の効率化の一環として、政府支出（自治体を含む）の7割近くを占める地方財政への支出の削減と地方自治体の経営力を高めることを目的に、市町村合併を含む地方自治改革を強く主張し、1995年に設置された「地方分権推進委員会」においては財界が主導する形で分権改革の議論が展開されて、2000年の地方分権改革が実現したのであった。平成の大合併と呼ばれる大規模な市町村合併をもたらした2000年の地方分権改革によって、地方自治体の数が半数近くに減少したことはよく知られている。平成の市町村合併については、その功罪が議論されてきたが自治体数の減少という見せかけの合理化とは裏腹に、合併によって規模が大きくなった地方自治体における地域経営力の強化は期待とは程遠く、その後も止まらない地方の衰退に対応する政策として、安部内閣の地方創生政策が打ち出されたことは、地域社会の経営力を強化する手法のあり方を考察する上で重要な教訓として捉えなければならない。

その観点から注目すべきことは、市町村合併と並行して、政府が地方自治体対して立法や助成制度を活用する形で、NPM手法の導入を強力に推し進め、地方自治体の経営体としての自律と自立を実現することを強く求めてきたことである。分権後の新中央集権とも言われる政府の地方自治体に対する矢継ぎ早の政策誘導は、結果的には自治行政における行政効率を上げる事には一定の効果が合ったが、地域社会の再生や活性化には失敗したと言うべきだろう。

ただその流れとは別に、あまり目立たない点ではあるが、この分権改革で改正された地方自治法では「地域自治区」が規定され、地域社会を経営する主体としての“地域単位での自治”が初めて法的に認知されたことの重要性を指摘しておきたい。現在全国の自治体で急速に進んでいる「小規模多機能自治組織」の多様な展開において、「地域（社会）経営」につながる、社会的サービス供給の主体から地域経営のための事業体への展開が一部で始まっていることは、住民主体による「地域経営」のひとつの典型として注目に値する動きである。<sup>(17)</sup>

#### 4-3 NPMの限界性

民間経営のノウハウを行政に導入するNPM改革は、それまでの自治体行政にはなかった“経営”の視点を行政内部で一般化して、行政の効率性と透明性を格段に向上させたことは高く評価されるが、その一方でNPM改革の限界性が指摘されていることも事実である。NPM改革の重点が行政の民営化によるコスト削減など市場原理の導入による行政の効率化や事務事業の削減におかれてきたために、公共サービスの劣化や社会的弱者へのしわ寄せ（格差問題）が顕在化しているが、以下のような本質的な問題点も指摘されている

① NPM改革は、公共を担ってきた行政の社会における限界的役割については定義ができないため

に、行政が専管すべき権力的行為である許認可権限等についても社会的効率に基づく安易な規制緩和が行われることが危惧される。実際に建築確認という許認可事務に民間の参入を認めたために、姉葉問題のような回復不能な深刻な社会問題が引き起こされたことは記憶に新しい。<sup>(18)</sup>

- ② NPM型改革においては、市場化テスト<sup>(19)</sup>の導入や「事業仕分け」と言われる手法がしばしば用いられるが、その仕分けの基準の一つに「代替可能性」がある。行政が現に実施している特定の事業ないし公共の事務が、他のセクター、とりわけ民間セクターの参加によって合理化が期待できるという意味での代替可能な事務か否かを評価し、代替可能であればそのセクターへの事務の移転について入札などを実施する手法である。この手法の根本的な問題点は、公共サービスにおいて本来的に求められる「持続性」、「責任能力」、「専門性」について民間の能力を過大に評価するかほとんど検証しないまま、しばしば第三者による業務の仕分けという外部の圧力を利用してかなり乱暴に民間への移管を実施させることである。移転が可能と判断できる事務はどこまで許容されるのかという限界が明確な理念によって示されていないために、権力を背景とする行政事務が確保すべき要件をあいまいする一方で、行政職員が堅持しなくてはならないアイデンティティを見牛縄させるモラルハザードにつながる可能性がある。
- ③ 行政サービスの評価に顧客志向・住民満足度が導入されることによって、住民が行政サービスの受け手という受動的な立場に固定化され、主権者・能動者としての住民という民主主義の基盤が弱体化する危険性があること、
- ④ NPM型の改革では、地域社会における構造改革が行政サービスの市場化や効率化に偏り、地域経営の基盤となる行政のミッションの明確化や社会的主体の形成によるソーシャルキャピタルの増大といった根本的な社会の構造改革がなおざりになることが指摘されている。その意味でNPM改革は、福祉の質と量の拡大を目指してきた20世紀の福祉国家から、持続的発展に対応可能な新たな社会構造へのパラダイム転換が求められている21世紀の社会構造改革には基本的になじまないものである。

ところで、NPM改革といわれるこれらの改革は一体何を地方行政にもたらし、地域社会はそれによってどのような変化を受けたのだろうか。確かに自治体の職員数は平成の大合併の進捗に伴って2000年度以後着実に減少し<sup>(20)</sup>破局的であった財政も合併特例債によって小康状態となった。また財政健全化法(地方公共団体の財政の健全化に関する法律 2009年)の施行に伴って財務指標の改善が全体としてみられるなど、スリムでレスポンスの良い行政への改善は着実に進んだといえる。しかし公共サービスの縮減と市民社会の改革とを接続する方法論は、日本の地方行政においてははまだ明確にされていない。今後このようなNPM改革の限界を乗り越えてさらに行政改革を進めるためには、以下の論考で考察するような、行政の本来の事務を再定義する新たな行政改革理念と具体的な改革手法を構築する必要があるだろう。

#### 4-4 日本の地域社会はブレア政権による協働型社会政策から何を学ぶべきなのか

英国のNPM改革を主導したサッチャー首相は英国病と言われた大きな政府の財政危機と非効率性を克服するために大胆な行政事務の縮減・民営化と公共経営への民間経営手法の導入を進めたが、そのサッチャー首相は公共サービスの主体はあくまでも行政であり、国民はそのサービスの利用者であるという信念を持っていた。しかし英国においてNPM改革が浸透する過程で、行政サービスの削減は、一部地域社会における住民による公共サービスの自主的な活動への移転を引き起こし、その後の保守党政権から労働党政権への移行過程で参加や協働を取り込んだグラウンドワークや Local Strategic Partnership (LSP=戦略的地域パートナーシップ) といういわゆる修正NPM政策 (モダナイゼーション) が展開された。その政策的帰結がブレア政権のパートナーシップ政策であり、政府とボランティアセクター間で締結されたコンパクト (協約) であったことはよく知られている。サッチャー政権で始まったNPM改革は、公共サービスの削減と社会的格差の拡大に対する批判によって政権交代を引き起こし、ブレア政権はサッチャー政権のNPM改革を引き継ぎつつ、主権者住民が公共活動の受け手から担い手に転換して公共領域における主体性を回復することによってNPM改革の負の部分克服するポストNPM改革の新たな改革として、行政とボランティアセクターとのパートナーシップを軸とする社会構造改革をパートナーシップ (協働) 政策として展開したのである。

英国におけるNPM改革と、そこに欠けていた住民の主体性を回復させる新たな改革として登場したパートナーシップ政策の意義と相互の位置関係を意識しないまま、日本では双方の改革手法を行財政改革の中に並行して導入している。そのことは日本の行財政改革に社会的改革の不在という大きな制約をもたらしているが、その原因は日本の政治行政における市民社会に対する無理解と不信感によるものと考えざるを得ない。ひとつの例として「住民満足度」について考えてみよう。NPMの主要な理念の一つとしての「住民満足度」は、市場における企業の顧客満足度指向を公共サービスの需給関係に導入するものであり、「消費者主権」型の公共サービスを実現するものと言われている。それは福祉国家型行政の公共サービスが、ともすれば住民の生活者としての実態にそぐわないサービスの押し付けになりがちであった状況を逆転して、住民の生活空間におけるニーズを出発点として設計し供給される公共サービスへの転換を意味している。この理念は特に日本の自治行政に強いインパクトを与えた。その理由は、基本的には、高度経済成長によって日本の地方自治体が供給する公共サービスが質量共に拡大高度化したにもかかわらず、それらの公共サービスが豊かな時代の住民が求める柔軟で多様な公共サービスのあり方と乖離してしまい、硬直的な公共サービスのあり方に対する批判が強まったことを改善する有力な手法と認識されたことがあげられるだろう。

その意味で、「住民満足度」は、従来の中央集権体制における自治体政策の中央政府依存や地方行政の独善的な公共サービスの弊害を改善し、生活者起点の行政サービスへの転換を促す有力な方策として重要であり、住民起点の改革は今後もNPM改革の一環として定着・推進するべきものである。しかし、納税者をサービスの受け手として固定化するNPM型の改革は、国民・住民をサービスの受け手としての受動的主体と位置づけるものであり、市民社会の基本理念である“自覚的能動者・責任主体としての市民”という社会的位置づけは乏しくならざるを得ない。またそもそも所得逆進的な性格を

持つ行政サービスの基本的なあり方を、市場における需要-供給関係で制御すること自体に根本的な矛盾があるということは自明であろう。NPMに住民参加や協働の視点を導入することが多く試みられているが、管理的な行政事務であればともかく、政策形成や選択など住民主権に関わる事務までもNPMの適用範囲になりうるのか否かは疑問といわざるを得ない。行政とは何か、公共性の本質的な要素は何かなど、主権者としての住民と行政の本質的な関係を社会的に検証した結果として提示されるべきものだろう。

NPM改革によってもたらされる効率的で小さな政府と、政府によって供給される公共サービスを多様な主体的担い手に拡張する協働をどのような理念と具体的な政策の下に組み合わせれば、トリプルボトムラインに基づく持続可能な地域社会を実現する道が開けるのであろうか。

#### 4-5 公共空間の再構成～自治体経営から持続可能な地域社会経営へ

それでは小さな政府と豊かな公共サービスの組み合わせはどのような条件で両立するのだろうか。また持続可能な社会の基盤となる協働の担い手である住民の主体的行動の条件はどのように整備すれば良いのだろうか。ここでは「公共」＝「官（行政）」とひと括りにされて行政が独占してきた「公共」性を、公＝おおやけ（権力軸）と共＝共同（連帯軸）からなる二次元空間に再構成することにより、行政の活動を（公）権力的事務として再定義すると共に、公共活動の分母を社会的資源全体に広げて協働型に転化する“公共の再構成”を考察してみたい。

現代日本社会における公共という言葉は、明治維新前後の欧州における public の翻訳として登場した。この場合、「公」とは奈良時代の「おおやけ＝権力、朝廷」つまり権力という強制力を使って租庸調などの税を集め、個人では対応不可能な社会的需要に対応する仕掛けである。また「共」とはそれに対して非権力的な連帯力によって個人や地域が大きな社会的力を結集し、個人では対応不可能な社会的需用に対応する仕掛けを指している。

ではなぜ public＝公共だったのだろうか。生活と労働の分離および労働力の商品化が前提となる資本主義的生産様式が登場する前の伝統的な社会においては、公共はひとつの概念ではなく、民からの収奪を基本とする権力としての「公」と、生活空間において構成員の生存を保障するための強固な生活共同体としての「共」（ムラ、町内など）が交わることなく機能していた。この構造を根本的に変えたのが、資本主義の登場による労働の商品化であった。生活と労働が分離され、それによって共同体が失った生存条件は、次第に政府が資本家から徴収する税金を社会に再配分することにより公共サービスとして保障されることになった。住民の生活空間への行政サービスの展開によって、共同体が全面的に担ってきた共同作業（共）が政府の供給するサービス（公）と住み分けされるようになり、ここではじめて近代的な意味での公共空間が社会に構築されたのである。しかし欧州においてはその後産業の発展によって税収が拡大し、それが福祉国家に接続していく過程で行政のサービスが肥大化して大きな政府が出現した結果、公共＝public はほとんど政府（government）と同義語となった。

しかし英国における福祉国家システムは、1970年代後半には非効率な大きな政府と福祉需要の圧

力による財政の悪化により破綻する。サッチャー政権は公共サービスの民営化政策により財政を再建したが、NPM改革による社会的格差の拡大や競争型社会の圧力により市民がさらされることによる社会的不安の拡大などの社会的課題の解決が大きな課題であった。ブレア首相のブレインであったA. ギデنزは、市民社会が潜在的に持つ社会課題の解決力に着目して、政府と charity などの公益的市民活動団体との対等な契約に基づく partnership (協働) を提唱し、それに基づいてブレア政権は市民団体との協約 (compact) を締結して市民の公共活動を支援して、市民が政府と共に公共空間に参入する、いわゆる“第3の道”が世界的に定着することとなった<sup>(21)</sup>。

しかしギデنزが提唱した社会学における第3の道は、持続可能な社会の形成にかかる multi-partnership については十分な分析と理論を提供するものではなかった。経済学の分野では、20世紀後半、世紀末に向けて資源とエネルギーの大量消費による地球環境危機に対応する環境経済学が急速に展開し、企業の環境会計が株式市場で評価されるにしたがって、企業の社会的責任としてトリプルボトムラインへの企業の社会的貢献が投資指標として重要になった。また21世紀に入ると、2008年のリーマンショックによって、実体経済から遊離して自社の金融利益に走る企業の姿勢に対して激しい批判が集中し、企業の社会的責任がトリプルボトムラインとの関連で国際標準のISOに取り入れられるなど、企業のガバナンス問題の重要な要素として定着している。

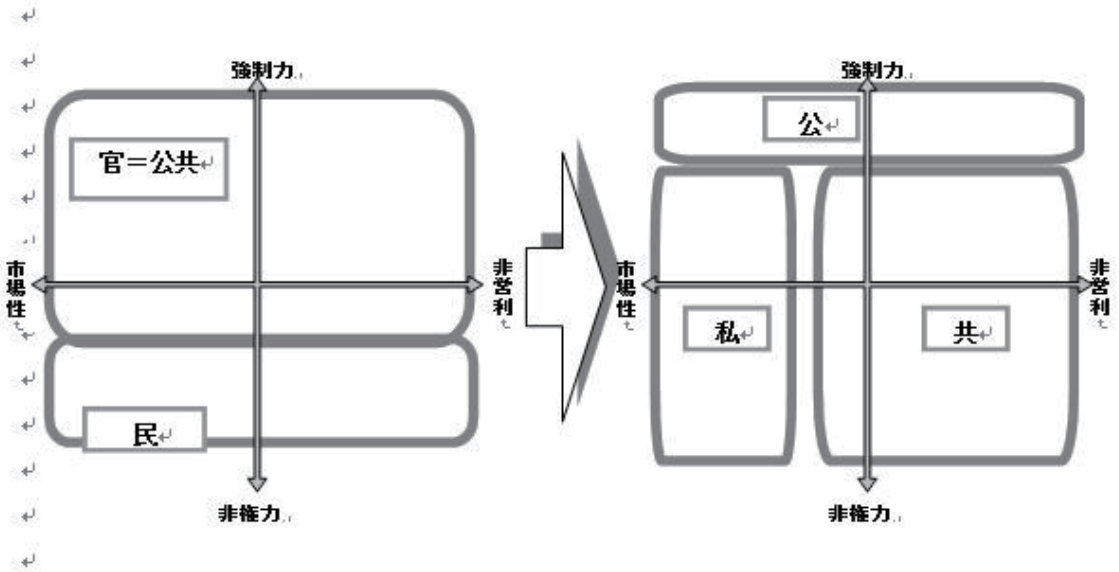
地球環境問題に端を発した持続可能な社会の実現は、世界が取り組まなくてはならない公益としての重要性がますます高まってきている。また特に日本においては、2011年から人口減少時代に入って、世界に例を見ない速さで人口が減少することでさまざまな解決困難な課題に直面している。その中で、日本の過半数の自治体がこのまま対策を講じなければ近い将来消滅する可能性があると言われ、まさに各自治体、地域は具体的に持続可能性をどのように地域社会において実現するのかが問われているのである。

この課題に対応するためには、もちろん政府による効果的な政策が前提ではあるが、高齢化と人口減少が同時に進行し、しかも企業のみならずも充分には育っていない地域社会においては、行政のみならずあらゆる地域内外の資源を地域社会の諸活動と連携させて地域の持続可能性を確保する協働 (multi-partnership) による地域経営が求められているのである。

このように地域社会全体の経営にすべてのアクターが関わるときに、“公共”も官主導社会における“官民型”から、行政(官)、市民組織(共)、企業と個人(私)が役割を分担する“公・共・私型”に構造転換することが必要となる。(図2に官民型社会と公・共・私型社会の模式図を示す)

なぜならば、行政以外に市民団体や企業そして個人までが地域社会の公共活動に関与し参加する場合、行政・市民組織・企業などの各セクターが、トリプルボトムラインに基づく持続可能な社会を形成するために、どのようなセクターがどのような役割を担うことが最適なのかを明確にし、最適な組み合わせによる multi-partnership が選択されることが重要だからである。

図2 官民型社会(左)と公・共・私型社会(右)のモデル



『公・共・私型社会における新たな地域マネジメントの展開について—都道府県における公共性の再構築の検討』  
 『平成14年度福井・岐阜・三重・滋賀四県共同研究報告』のレジュメより。

それでは、第2図に示される公共私型社会では、地域社会における公共サービスはどのような役割分担によって再編成されるのだろうか。また、この協働型公共再編とはどのような行政改革を意味するのであろうか。NPM改革では行政事務の縮減と民間への転換に重点が置かれるのに対して、協働型改革においては既存の行政事務を財源も合わせて市民・行政・企業の三者に再配分することが、小さな政府と豊かな公共サービスの確保のために重要になる。具体的には、「公共」事務を、権力という強制力によってしかできない、または権力を背景に実行されることがもっとも効率的でありかつ社会的に有効である「公(行政)」的事務と、地域社会における住民の連帯や各種地域資源のネットワーク化によって機能する「共(連帯)」的事務に分割して官民の役割分担を再構成することである。

もちろんその見直しと並行して、従来行政が執行してきた事務を企業に開放する「市場化」が必要なことはいうまでもない。そしてその公・共・私各セクターの組み合わせが地域社会の諸活動の総体となり、かつ地域社会における各主体が自律と対等の関係で協働する「公・共・私」を基本構造とする地域社会への転換が新たに拡張された公共空間を構成して、地域社会全体の公益を推進する社会構造が確立することになる。

それでは、地域経営の観点からみて、官民型社会と公共私型社会はどのように構造が違うのだろうか。公共私型社会構造において、地域社会は、官民方社会においては、行政＝「官」は地域社会の住民＝「民」を指導し啓発して地域社会経営を行い、公共サービスは行政の財政状況によって規定され

る。したがって、行政の財政力が低下した場合、公共サービスは財政の規模に合わせて縮減することとなる。これがNPM改革において行政が実施する「行政改革」の基本である。他方、「公・共・私型社会」においては、行政の財政力が低下しても、公共サービスは市民、企業、行政の各セクターの連携・協働によって「社会的サービス」に転換され、地域社会における公共サービスは質・量とも一定の水準で担保される。

### 図3 NPM型構造改革と協働型社会構造改革

#### 図3-① NMP型構造改革



#### 図3-② 公共私型社会構造改革



図3の①に、官民型社会における公共サービスと行政の財政規模との関係のモデルを示す。また、図3の②に、公共私型社会における公共サービスと地域社会における協働の関係のモデルを示す転化することになる。ここでいう、「官民型社会」から「公・共・私型社会」への転換は、従来の市民参加とは質的に異なっていることに注意が必要である。市民や事業者は行政に参加するのではなく、「公共」を独占して来た「官」から「共」と「私」をいわば剥ぎ取ることで、地域社会の新たな公共空間に「参入」するのである。

もちろん、高度化し複雑に諸関係がからみ合っている現実の行政の事務事業を単純明快に「公」「共」「私」に区分けすることは殆んど不可能であり、かつその区分は社会の時代的变化に伴って流動的でさえあるだろう。しかし、従来NPMで導入されてきた市場への事務の開放とは別に、地域づくりや、福祉・環境・社会教育などの社会生活に直接関わる分野の行政事務の社会化、公営企業の社会化、また受付や書類・データの作成及び整理などのルーティンワークの大部分の市民団体への委託、さらに



は入札への市民団体の参加による事業執行の社会化など、相当な事務事業が新たに公・共分離の対象となる可能性がある。

さらに、行政の専管分野と考えられてきた権力的事務に関しても、例えば徴税業務や許認可事務のうち、強制力を伴う決定行為以外の権力的事務に付随する周辺の権力的事務に関しては、その事務の性格を踏まえて、独立行政法人（エージェンシー）化や業務委託または行政事務の各ステップを個別に分析対象とするステップ分析<sup>(22)</sup>による周辺の権力事務の外部化<sup>(23)</sup>などの手法によって外部化・社会的事業化をすることが可能である。

ここで示したような地方自治体の行政事務の公・共分離は、行政の責任範囲を根本的に変更することを可能にする。行政事務は基本的にはこれまでの、“公共サービスを含む社会全体のための事務”というあいまいな定義からより明確化され、公＝公権力の行使である権力的事務に集約される。具体的には、①強制力を伴う意思決定（許認可・税額の決定等）②社会的規範の設定とその維持（警察・基準・規制等）③他の社会的主体が未形成な事務の執行（新たな行政需要への緊急的対応等）の3分野を核とし、その周辺の事務も包含しうる方向への行政事務の純化を可能とするものである。なお、公共分離とNPMとの異同について言えば、NPMは行政事務の民間（主として企業）への移転に比重がかかっているのに対して、公共分離では、行政事務の多くはむしろ地域社会の諸活動に移転され、ソーシャルセクターが担う共同的事務ないしコミュニティビジネスが担う地域経済循環への寄与が重視されることとなる。ここでは、NPMが経済的または政治的合理性を指導理念にしていることに対して、公共分離は地域社会における公共事務の社会的最適化を目指していることを注意しておきたい。

#### 4-6 公共活動の社会化と主体的地域経営

しかし日本においては、特にNPOや市民社会において公共事務の社会的最適化をその内実とするはずの協働が、単なる行政事務の外部化や住民・NPOの下請けに終わっているという批判が根強くある。実際に咲く自治体の行政における協働と呼ばれている多くの事例は、行政が住民や市民団体に働きかけて動いているケースである。後に触れるように、2000年地方自治法改正において規定された地域自治区の流れを受けて、最近の多機能自治組織では、主体的に地域経営のために行政の事務を引き受ける動きが出ているがその動きはまだ始まったばかりである。<sup>(24)</sup>

今後そのような批判を乗り越えて、地域社会全体におけるソーシャルキャピタルの拡大と行政内部の主体的改革が連携してする“主体的地域経営改革”が日本の地域社会において定式化するためには、行政・市民住民組織としてもいくつか注意しなくてはならない条件があることを注意しておきたい。

まず第一に、公共事務の社会化にかかる地域社会の経営改革は公共サービスが要求される特性である、「継続性」、「安定性」、「責任能力」、「専門性」を確保するための新たな社会的制度を要求するということである。英国におけるブレア政権のパートナーシップ型改革においては、NPOが公共活動の主体として新たな役割を果たすことを前提に、英国政府とボランティアセクターがコンパクトと呼ばれる社会的契約を結んでボランティアセクターの経営基盤を保証したことは良く知られている。20世

紀型の大きな福祉国家による公共活動の独占によって、公共活動に求められる機能を喪失してきた英国のボランティアセクターとは事情が違うが、中央集権的官僚支配が明治維新以来一貫して強く機能してきた日本の非政府部門、とりわけ社会的セクターについても、地域社会の公共活動を担い、公共サービスの特有の要件に対応するためには、財政的・制度的な基盤整備を伴う公共事務の移転でなくてはならないことは当然であろう。

第二に、公共事務の再編が問われている以上、それは何よりも行政職員の主体性に基づき、行政職員自身による自治体経営改革のための自己の担当事務の見直しと分析から出発するものでなくてはならないということである。NPM型行財政改革は基本的に海外の行政改革の理念と手法をほとんどそのまま導入して急速に展開したことから、多くの行政職員にとって、とりわけ地方自治体職員にとってその改革は常に与えられた改革に留まっている。現状では多くの自治体において行政職員は国が次々と繰り出す新たな制度に対応することに追われて余裕がなく、主体性が発揮できないまま業務量と疲労感が限界まで蓄積している現状がある。その状況を突破するためには、蓄積されたNPM型改革をより簡略化する方向で見直して改革にかかる事務量を低減させるとともに、行政内部の事務の分析を通じた行政事務の純化と社会事業化を進めることにより、行政内部の事務を協働型社会に対応したより高度な事務に集約する経緯策戦略が必要である。

第三に、公共再編型事務事業分析の結果として社会的事業に転換する余地があると判断された公共サービス等であっても、単純に外部化するのではなく、市民社会の主体性の再生に向けた政策としての外部化が求められる。その理由は勿論公共サービスとしての社会的意義が認められた事務である以上、それを外部化する論理は、より高い公益性の確保と、先に挙げた公共活動の特性である「継続性」や「責任能力」などの5つの要素が確保される外部化の手法の開発、が必要条件となるからである。

21世紀の持続可能な社会構造に即していえば、公益性の確保とはその事務が社会化されることによって社会の持続可能性が高まることであるが、具体的にはその事務が社会的ビジネスとして地域社会を基盤として展開されることによって、地域社会の側で環境的持続性・経済的持続性・社会的持続性が高まることであり、とりわけ社会的連帯の指標といわれるソーシャルキャピタルの増大と社会的経済の活性化をもたらす新たな社会的ビジネスモデルの創出が問われることになる。また公共活動に求められる5つの要素を公共事務の外部化にあたって確保するための手法としては、事業の継続性・安定性・そして責任能力に係る研修やマネジメント体制を整備するための諸経費について、市民住民組織に対して信用力の確保や財政支援を含めたさまざまな支援措置など初期のブレア政権においても取られた社会的主体形成のための制度的・財政的対応が有効である。さらに社会的ビジネスとしての自律性と持続性を確保するための外部化にかかる事業の原価の把握・積算方法の確立・入札を含めた事務の社会事業化にかかる独自の業務委託・請負等の制度の整備が必要となる。

そして最後に、公共事務の分析にはじまり協働型社会の内実となる社会的ビジネスの創出に至る過程を担い持続可能な社会構造を現実化させるためには、政府主導の福祉国家型社会におけるセクター別の縦割り社会を再編成しセクター間協働を推進する、新たな公共人材の創出が不可欠である。すで

に述べたとおり持続可能な社会においては、公共活動は従来の政府セクターが主導することはありえず、政府セクターに加えて市場セクターと市民（社会）セクターの相互の役割分担と連携協力が社会における公共活動の基盤となるが、そのことは各セクターの壁を超えて機能する共通の価値観や行動様式を持つ人材が社会的に求められることを意味する。

## 5 地方公務員から“地域公共人材”へ

さてそのような社会構造のパラダイムシフトは、自治体のあり方を大きく変え、そこで働く自治体職員のあり方も根本的に変えることが想定される。最後に、自治体経営から地域（社会）経営に転換するこれからの協働型社会における自治体職員像について検討しておきたい。

大きな政府である自治体の事務事業の一部が「公」に純化されて自治体の内部事務に残る一方で、それ以外の相当な規模の事務が、NPO等が担う地域社会の共同事務や独立行政法人などが担う外部事務に転換された場合、その大きな政府を担ってきた自治体職員のあり方はどう変化するのだろうか。かなり長期的な流れとはいえ、公・共分離が実質的に進んだ場合、地方自治体事務の縮減に伴って自治体職員の定員は相当削減されざるを得ないことが予測される。そのことは、削減対象となる自治体職員が本来持っている高い能力をどのように社会的な資源として活かすべきなのかという問いと共に、新たな地方行政に求められる職員像を明らかにし、その職員像に対応する資質と専門性を持った職員の育成と研修システムを早急に構築することの重要性を示唆している。

まず確認しておくべきことは、本稿で考察した持続的地域社会の実現を前提とする公益の構造化は、自治体の公共的活動を主として「公」としての権力的事務に純化する方向で再構成する一方で、多くの公共サービスを地域社会の各主体に配分することになるために、地域社会の全体で見た場合、“大きな政府による大きな公共サービス”から“小さな政府と豊かな社会的サービス”の組み合わせへの転換が想定され、社会全体としてはむしろサービス供給のための分母が大きくなった社会構造になるということである。従って公共的事業に携わる人的資源は、従来の行政から地域社会全体に大きく広げる必要があり、それらの業務は政策形成からマネジメントさらには事業の実施までの多様なレベルと分野にまたがるものとなる。そのような地域社会では、行政職員がこれまで一手に引き受けてきた公共的事務が地域の社会活動に移行することによって、行政と地域社会の双方に公共的感覚と資質を持った人材が多数必要となり、それらの人材が公共性という文化を共有する“地域公共人材”として機能し相互に人的交流をすることが求められるはずである。もちろん、ここではNPOや企業の社会貢献部門、そして行政のそれぞれはそれらの機関・団体と特質に対応した特別のスキルや資格要件を持つことが求められるが、公共的事務の企画・マネジメント・実施などに求められる基礎的資質はどのセクターにあってもほとんど同じものであることは、日本だけでなく世界的に公共政策系の高等教育機関における教育及び研修プログラムの共通性を見ても明らかなことである。

従って、これからの自治体職員は、単に自治行政の内部にあつてその資質とスキルを磨くだけでなく、地域社会の公共人材として、自治体間・地域社会の各セクター間を必要に応じて移動することが

できる客観的な能力とスキルを常に磨くことが求められることになる。今後自治体職員の雇用形態は多様化し、終身雇用が必ずしも保障されない時代が来る可能性もある中で、自治体の人事・企画当局が雇用形態の多様化同時に、地域社会における公共的活動の担い手の拡大に対応するために“地域公共人材”<sup>(25)</sup>の育成とその社会的受容が必要であることに早く目を向けて、新たな人事政策を確立することを望みたい。

### 終わりに～人口減少時代に地域経営を考える

本稿では持続可能な社会は、セクター間のマルチパートナーシップをその基本的な構造として持つことを議論した。人口減少時代を迎えてその影響がより強く厳しくのしかかる地域社会は存亡そのものが問われる時代となった。地域社会はこれまで以上に外部環境の影響による衰退要因を可能な限り抑止する一方で、積極的な内部資源の掘り起こしと活用、内部経済循環の仕組みの徹底、そして外部資源の継続的な取り込みなどによる地域経営を、いやおうなく行政と協働して進めなくてはならない時代になっている。

21世紀に入って、地域社会の疲弊が過疎問題から消滅可能性に変化することと歩調を合わせるように、大学や研究者の間で、急速に地域社会の衰退に対する関心が高まり、地域社会の経営に関連する学部・学科が急速に増えてきていることは、まさにその深刻な事態に対応すべき高等教育機関としての社会的使命を考えれば当然のことといえるであろう。

しかし、今学問（あるいは学問領域）としての地域経営学は、新たな学問領域として明確な定義ができるのか、またその関連分野はどのようなものと考えられるのかが議論されている。特に地域経営学は経営学に隣接する学問分野であるとしても、その一分野にとどまるのか、それともかなり射程距離が長い新たな学問分野として認定できるのかは、重要な論点であろう。本稿で考察した持続可能な社会における構造化された公益論や、協働型社会における市民社会型社会関係資本論は、経営学というよりは、むしろ経済学や社会学との親和性が高い議論になっている。もしこのような議論が地域経営学における理論として展開可能であるとすれば、地域経営学はかなり抽象度の高い理論を基盤として、地域社会におけるさまざまな臨床的事例の課題解決に応用可能な、幅広い学問領域として活用される可能性があるのではないだろうか。

注1 「成長を続ける21世紀のために 「ストップ少子化・地方元氣戦略」 日本創成会議・人口減少問題検討分科会 2014年5月

注2 日本創生会議が提起した“消滅可能性都市”の社会的インパクトを受けて、2014年9月の第2次安部内閣の発足と同時に内閣府に日本創生本部を置き、地方自治体の主体的な地域活性化計画に基づく地方の人口減少に歯止めをかけ、日本社会の活力を上げることを目的とする日本創生政策を実施した。

注3 2000年に実現した地方分権改革は、合計475本の法律を改正する地方分権一括法によって地方自治のあり方を抜本的に改革する大改革となった。特に地方自治法の改正は、国と自治体の役割分担を明確に定め、機

関委任事務の廃止によって自治体の自己決定を大幅に拡大するなど、第2次世界大戦後の地方自治システムを地方自治の確立に向けて根本的に再定義するものとなった。

注4 1995年に発生した阪神淡路大震災を期に、日本で始めて大規模な市民のボランティア活動が展開されて、市民の持つ大きな社会的潜在力が国民に共有されることとなった。その後1998年になって国会において議員立法によって特定非営利活動促進法が成立し施行された。この法律ではその後の改正も含めて、NPO活動に対する税制上の支援は不十分といわれ、またNPOの政策提言も特に地方自治体においては影響力が非常に限られたままになっている。

注5 IPCC(気候変動に関する政府間パネル)地球温暖化の影響を科学的に検証するために国連環境計画と世界気候機関が1988年に共同設置した国際機関。1990年の第1次報告書以来2014年の第5次評価報告書のほか部会報告も含めて、地球温暖化の進行状況について評価する最も重要な評価機関とされている。現在第6次評価書案の策定作業中

注6 「公共性の再構築とマルチパートナーシップ」富野暉一郎・早田幸政著 『地域公共人材叢書第3巻』  
p.26 日本評論社 2008年

注7 たとえば都市計画の分野ではサステナブル都市論の関連で、戸川卓哉他による「環境・経済・社会のトリプル・ボトムラインに基づく都市持続性評価システム土木計画学2010春 ver5」などの研究がある。

注8 地域経営未来総合研究所所長藤永弘氏によれば、2018年度には日本学術会議大学教育の分野別質保障推進委員会経営学分野の参照基準検討分科会(藤永弘委員長)において検討が進められている。

注9 ガバナンスという用語は、経営学と社会学ではかなり異なる意味内容を持つのではないかと。本来ガバナンスは、権力的支配機構であるgovernmentとは違い、ガバナンス(governance)は『共治』と翻訳されることもあるが、『上位者からの強制による秩序形成(ガバメント型の秩序形成)』ではなく、『関係者による参加と合意による秩序形成』の必要性が強調される社会統治の形態を意味している。その一方経営学においては組織体としての一体性を強調するコーポレートガバナンスがよき経営の欠かせない要素とされており、経営学からの地域経営へのアプローチを難しくしているように感じられる

注10 長浜政寿「現代行政における「公共性」の問題」『年報行政研究』No. 10 p. 2-24. (1973年)

注11 塩野宏「行政法における「公益」について—公益法人制度改革を機縁として」『日本学士院紀要』. 64(1), 25-50, 2009. 日本学士院

注12 第2次世界大戦中の1942年、英国政府が国民の福祉に関する枠組みに関する検討結果をベヴァリッジ報告書として公表した。内容は健康保険、医療保険、年金などの福祉サービスの枠組みを示したもので、戦後の福祉国家政策の原型といわれている。

注13 実際に、地方自治体の職員研修で、公益と公共性の関係について職員に質問すると、公共性については行政権との関係も含めてかなり明確な答えが得られるが、公益に関しては、「最大多数の最大幸福の実現」という回答がほとんどであり、特に地方行政においては行政の基本は権力であることはまったくとっていいほど意識されず、政府の公共サービスの充実が行政の使命と意識されている。

注14 富野暉一郎「公共の構造化による公共サービスの変容と地域公共人材」『年報行政学研究』2009

- 注 15 近年の急激な情報化の進展によってモノではなく情報が主体となって社会の動きが決定されるA I 型社会が期待と不安を呼んでいるが、われわれはまだ誰も正確にA I 社会を理解していない。再生エネルギーの評価など現時点における評価が今後A I 社会においてどのように変化するかは未知数の部分がある。
- 注 16 諸富徹「地域の持続可能性とは何か—再生可能エネルギーを軸として—」本学の第2回地域経営学セミナーにおける報告 2017年11月
- 注 17 2018年2月、朝来市で開催された福知山公立大学開学記念講演会における川北秀人氏 (IIHOE 人と組織と地球のための国際研究所 代表者) の基調講演による。小規模多機能自治組織の先進地である島根県雲南町における新しい動きとして報告された。
- 注 18 姉葉問題とは、許認可行政であった建築確認事務を民間に開放したために、本来であれば耐震審査をクリアできない建築計画を姉葉建築設計事務所が大量に認可して建設が進んでしまったために、大量のマンション、ホテルなどの大規模建築物が再審査で不適合とされて、被害者は会社が破産したために補償を受けられなかった事件。
- 注 19 市場化テストでは、現に行政の一定の部局が担当している業務を、担当部局と民間事業者の双方に入札をさせて、コストの低い方に業務が任される仕組みをいう。この市場化テストは行政のアイデンティティがどこにあるのかとは関係なく入札によって業務の担当が決まってしまうために、行政職員のモラルハザードを引き起こす弊害が大きい。
- 注 20 総務省によれば、地方公共団体の職員数は、1994年の3,282千人をピークに、2007年4月には2,743千人まで減少している。(総務省ホームページより)
- 注 21 Anthony Giddens *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*, (Polity Press, 1998).
- 注 22 行政事務のステップ分析：行政事務の流れを手続きの1段階ごとに分解し、1段階ごとの事務の性格を、権力的事務、周辺の権力事務、非権力的事務に分類して、権力的事務を徹底して絞り込む手法
- 注 23 周辺の権力事務：行政事務のうち、権力抜きには執行できない事務を権力的事務（許認可事務、規制、措置及び税額の決定等）とし、行政権力が背景にあることによって政策やサービスが円滑・効率的に実施できる事務。
- 注 24 注 17 参照
- 注 25 欧州におけEQF (European Qualification Framework) を日本の協働型社会におけるセクター横断型人材育成システムに応用するために、大学が中心となって設立された一般財団法人京都の地域公共人材開発機構 (COLPU) が認証団体となって各大学の資格プログラムを運用している資格制度。大学院及び学部レベルの資格制度である。