

「新しい公共」—「協働」の壁を乗り越えるために

四日市大学総合政策学部 教授 松井 真理子



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(財)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
http://www.mie-jichiken.jp/
info@mie-jichiken.jp

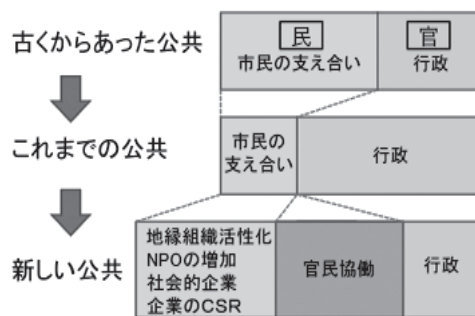
2013年3月、三重県は「夢をかたちにするまちづくり」新しい公共のヒント集」を刊行した。これは1998年の「みえパートナーシップ宣言」以降、三重県とNPOが15年間にわたって取り組んできた「協働」の成果を踏まえ、次のステップに向かうための方向性を、22のヒントとして整理したものである。筆者はこの作成に関わった立場から、「新しい公共」と「協働」の基本的な考え方と、その課題への対応について述べてみたい。

1 「新しい公共」と「協働」

そもそも「新しい公共」とは何か。平成22年に発表された国の「新しい公共宣言」は、冒頭で次のように述べている。

「人々の支え合いと活気のある社会。それをつくることに向けたさまざまな当事者の自発的な協働の場が『新しい公共』である。(中略)これは、古くからの日本の地域や民間の中にあつたが、今や失われつつある『公共』を現代にふさわしい形で再編集し、人や地域の絆を作り直すことにほかならない。」

図1 「新しい公共」と「協働」



また、「新しい公共支援事業」を所管した内閣府は、次のように定義している。

「市民、NPO、企業等が主体的な参加と選択のもとに共助の精神で公的な財やサービスの提案及び提供に関わっていくという考え方や提供の考え方に基づく仕組み、体制、活動」。

これらを参照すると、「新しい公共」は図1のように整理することができる。

新しい公共の「新しさ」とは、「市民、NPO、企業」など「民」の主体が、従来「官」が独占的に管理してきた「公共」領域に「主体的」に参画することにある。それは古くからあつた民による公共の復興の側面もあるが、単に肥大化し資金難に陥った行政の肩代わりをするのではない。「民」は「公共サービスの提供」だけでなく「提案」にも関わるのであり、官による独占的な「公

共」のあり方の根本的な転換を求めているのである。最も重要なことは、このような「新しい公共」によって、公共サービスの量が増加し、質が向上することである。特に多様な「民」の参画によって「官民協働」が促進され、その結果、それぞれ単独ではできなかったことができるようになる。まさに、「夢がかたちになる」まちづくりが可能にするのである。

2 市民活動の特徴と重要性

「新しい公共」が登場してきた背景には、市民活動の担い手が育ってきていることや、企業の社会貢献意識が高まってきていることがあげられる。特に市民活動については、住民自治組織の再編や、東日本大震災を契機とする防災活動の活性化や災害時等のボランティアへの参加意識の高まり、NPO法人数の増加と成長、社会課題をビジネス手法で解決する社会的企業の登場など、近年さまざまな新しい動きがみられる。

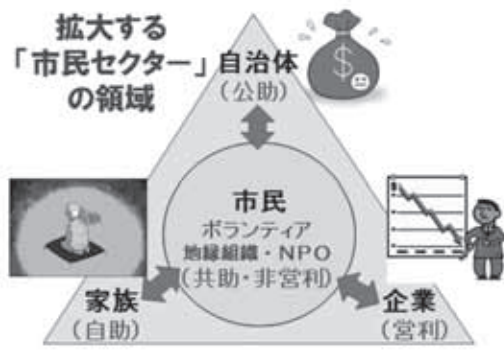
このような市民によって担われる公的な領域を「市民セクター」という。図2に示すように、市民セクターの存在意義は、今日拡大する傾向がみられる。例えば、独居老人の孤独死など、社会課題は増加・複雑化する一方であるのに対し、政府・自治体は財政難や人員削減により対応しきれない。企業は本来営利目的であるため、採算性がない限り社会課題への対応は困難である。従来は

家族がその役割を担ってきたが、核家族化等により老々介護等の困難な状況から来る悲劇さえも生みだしている。

そこで登場するのが非営利の市民セクターである。市民セクターの最大の特徴は、市民性（＝課題への当事者性）にある。自分自身が課題の当事者であったり、その可能性を抱えているが故に、採算性だけでは割り切れない社会活動に主体的に立ち上がるのである。もともと金銭的収入を目的としていないから、行政にしてみれば、市民セクターは「安価で当事者の立場に立ったきめこまかな公共サービス」の提供主体となるわけである。

また、市民セクターの活動は、行政とは違って自由度が高く、新しい発想が生まれやすい。また、同じ市民の立場からボランティアを集めやすく、周囲の人々を巻き込む力が強い。これは市民セクターが持つ「民

図2



主化機能」「コミュニティ形成機能」と呼ばれるものであり、行政とは異なる価値を持つ存在であるといえる。

3 「新しい公共」「協働」の壁

冒頭で述べた通り、三重県は全国に先駆けて「行政とNPOの協働」に取り組んできたことから、その課題についても明らかになってきているが、平成23年度に三重県が実施した「三重県NPO法人活動実態調査」によって、その課題はある程度整理された。具体的には、行政・NPOともお互いの実態をよく知らないこと、行政側に協働することの意味や目的の共有ができていないこと、協働のプロセスの共有ができていないこと（行政の丸投げ・過干渉・過度の自重など、不慣れな対応が目立つ）、双方の目的意識や文化の違いによる摩擦があること（NPOは結果優先、行政は手続優先）、行政は市民活動をボランティアと考えておりきわめて低い人件費しか積算しないこと、などである。

しかし、これらの課題の根底にあり、「新しい公共」と「協働」の次のステップに向けて特に重要な乗り越えるべき「壁」は、下記の2つであると思われる。

第一に、「新しい公共」にふさわしいガバナンスの実践である。

「新しい公共」の「新しさ」とは、「民」の公共領域への参入にあることは既に述べたとおりである。市民

の主体的活動を促進する責任は市民セクターにあるが、市民セクターを円滑に公共領域に導入し、新しい公共への転換を図る責任は、第一義的にはこれまでの公共を専有していた行政の側にあることは明らかである。なぜなら、市民セクターは公共のガバナンスに対して非公式に発言することはできるが、実際の変革を行う公式の権限は有しないからである。

従って「新しい公共」の実現には「行政の立ち位置を変える」ことが求められる。「立ち位置の変革」の中でも特に重要なのは、「市民のニーズに即した政策や事業づくりを行う」ことであり、それを担保するための制度設計にどう取り組むのかということである。

従来、予算も含め行政だけで事業の枠組みを固めてしまっており、市民セクターは、行政より安価なサービスを行政が一方的に提示する条件の中で提供することだけが期待されているというように、市民セクターからの批判が集中しているからである。

第二に、「新しい公共」の資金は誰が負担するのかということである。

臨時的な活動ならともかく、市民活動を継続的に行うためには、交通費、各種消耗品費、通信費等の資金が必要である。経済的なゆとりのある市民だけではできないのでは、市民活動の広がりを期待することは困難である。行政からNPO等への事

プロフィール

四日市大学総合政策学部 教授

まつい まりこ
松井 真理子

山口県防府市生まれ。専業主婦、自治体職員、NPO専従職員を経て、2001年から四日市大学総合政策学部へ赴任。2009年4月から同学部長、2013年4月から同大学社会連携センター長。「市民の立場」を立脚点としており、市民活動・NPO論、市民教育を専門分野とする。NPO法人市民社会研究所代表理事等を務めるほか、NPO法人四日市NPO協会代表理事、NPO法人みえNPOネットワークセンター代表理事、一般財団法人ささえあいのまち創造基金代表理事を務める。三重県人権施策審議会副委員長、四日市市男女共同参画審議会委員長など公職多数。主たる著書に「NPO再構築への道」(勤草書房)など。

4 「壁」を乗り越えるために

(1) 「新しい公共」のガバナンスの制度設計—「円卓会議」

「新しい公共」のように、誰もが経験したことがない新しい課題については、一つの答えが用意されてい

るわけではない。地域の実情に応じて多様な主体が集まり、知恵を持ち寄って最適な答えを創っていくしかない。これこそが民主主義であり、地方自治の実践であろう。従来、地方自治といえば地方分権という「団体自治」の側面が強調されることが多かったが、今後重要になるのは、住民が地域の公共をデザインするという「住民自治」の側面である。このために必要なのが、地域の多様な主体の協議の場の設定である。

近年このような場として推奨されているのが「円卓会議」である。従来の「審議会」は、行政の諮問等により外部委員により設置され、担当行政職員は後部に控え、議論に参加することはなかった。そして、審議会から出された答申を受け取ったのち、できるだけ尊重するよう行政内部で協議する。つまり、意思決定が行政の内外で分断されているのである。「円卓会議」はこれとは異なり、行政側は協議の一員として参加する。多様な主体が対等な立場で、協働により政策をつくっていくこととするものである。このような協議の方式を「マルチステークホルダープロセス」といい、今後さまざまな場面で導入されることが期待されている。

冒頭に述べた三重県の「夢をかたちにするまちづくり」新しい公共のヒント集」も、このような円卓会議方式によって制定された。行政、NPO、地縁団体、企業等のメンバーによる円卓会議を、県内8カ所での

べ24回、全県的な円卓会議を予備会議も含め8回行った。出来あがった文書は、「県」ではなく「県民」の文書として位置づけている。

(2)「新しい公共」の資金は誰が負担するのか―「市民ファンド」

市民活動の財源には、会費、寄付、公的資金(委託、補助等)、民間財団等の助成、自主事業収入など多様なものがあり、これらのミックスによって成り立っているのが特徴である。市民セクターの維持・発展を展望するためには、これらの財源のいずれもが力強くなっていく必要がある。今後の取り組みとしては、①寄付の増加、②公的資金の適正なあり方の検討と改善、③社会的企業の発展の3つの方向がある。

これらの全てが重要課題であるが、紙幅の都合上、①に関して筆者が代表を務めている、「ささえあいのまち創造基金」を紹介しておく



第3回三重県新しい公共円卓会議

い。民間主体が市民の社会貢献活動を支えるしくみを一般に「市民ファンド」というが、「ささえあいのまち創造基金」も、2012年12月に四日市市を中心に活動する市民ファンドとして創設された。現在は一般財団法人であり、寄付者への税の優遇制度のある公益財団法人への移行を目指している。「人(ボランティア・プロボノ)」「もの(物品、空き事務所等)」「お金」の3本柱の資源を集め、市民セクターに配分する。完全に民間運営のしくみである。2012年10月から500万円を超える寄付金を集め、2013年

2013年 三重県地方自治研究会開催

4月に約200万円を21の市民団体に配分した。筆者は四日市NPO協会というNPOの集合体の代表として、また四日市市自治会連合会会長が地縁団体の代表として、2人の代表理事制度をとり、地縁団体とNPOとの連携による市民セクターの強化も目的としている。

公的資金の限界を補うものとして、また市民が市民を支えるまちの文化を創造するため、このような市民ファンドは全国的にも増加している。市民による主体的なまちづくりのために、地域の善意の受け皿づくりは今後も加速するであろう。

9月11日三重県総合文化センターにて、2013年三重県地方自治研究会が開催されました。今回は、今後の地方自治と地方財政のあり方(今後の国と地方のすがた(副題))と題し、基調講演では講師に奈良女子大学名誉教授の澤井勝氏をお招きし、地方財政と分権改革の見通しについてご講演いただきました。

基調講演

「地方財政と分権自治、今後の展望」
奈良女子大学名誉教授 澤井勝

来年度の地方財政の見通しについては、分権改革には冷淡に見える安倍政権の下で、その見通しは厳しく、また例年になく不確定要因が多い。

ひとつに消費税の税率引き上げについて、8月末の概算要求の段階では実施するかが未定となっている。(ただし、9月11日安倍首相は、来年4月に現行の5%から8%に予定通り引き上げる考えを示している。)また、年末の自動車関係税や法人税の取り扱いが不透明である。さらに地方財源不足を国と地方が分けて補てんするいわゆる「折半ルール」が今後も継続されるかが不安な点である。

総務省は、14年度概算要求では地方税収2.2%の伸びと試算し、地方交付税は1.8%減と仮に置いている。しかしながら、地方一般財源総額は、8月12日に閣議決定された中期財政計画では13年度並みを確保するとさ

れている。

地方財政対策では、この間に地方財源不足を補てんするためにとられてきた「歳出の特別枠」と「交付税の別枠加算」を廃止するかどうかが焦点である。

振り返ると、この地方財政計画の「歳出特別枠」は、08年度に「地方再生対策費」として導入されたものであり、この時の財源は、地方の法人事業税の一部を国税とした地方人特別税の創設に伴い、「地方交付税の算定を通じて、市町村、特に財政状況の厳しい地域に重点的に配分する」とされていた。また翌年度には、「この「地域再生対策費」に「地域雇用創出推進費」が加わり、計9,000億円とされた。その後、13年に名目が変遷し、「地域経済基盤強化・雇用等対策費」1兆4,950億円として継続してきた。

また、地方交付税の「別枠加算」は09年度から実施されており、09年度は1兆円だったのが、13年度には9,900億円が地方交付税として増減されている。

これらは、基本的には「地方財源不足」を補てんするための「臨時的な措置」であった。しかし、これら「臨時的な措置」は、「財務省サイドからは実需がないとされているが、地域には新たな多くの実需がある。(雇用対策、新エネルギー対策、人口減少地域対策事業等)

残念ながらこれらの新規事業に対しては、それに充てるべき新規財源は用意されていない。これらの事業

への財源を自治体レベルで単独事業としてひねり出すのは限界があると言え。その「臨時的措置」としてカバーしてきたのが「特別枠」や「別枠加算」だったのである。別枠加算を削ったりすることは地域経済を破壊することにしかならず、経済活動自体を収縮させることにしかならない。地方財政は人口減少時代に対応し、増大する財政需要をきちんとカバーできる制度として、再構築することが求められている。



奈良女子大学名誉教授 澤井勝氏
基調講演の様子

三重県地方自治研究センター報告

午後からの部では、まず最初に三重県地方自治研究センターの研究報告として、昨年度実施した「災害復興支援活動研究会」の発表を行いました。

研究会では、災害復興支援の切り口として3つのテーマに分けて議論を進めていき、その中で浮き彫りとなった災害対策や今後の課題について報告書にまとめさせていただきました。そこで本集會では、その中

も特に自治体職員にとって関連性のある部分を中心にお話させていただきました。

災害時における行政の組織体制や自治体職員としての平常時からの備えなど、〝わがまち〟の災害対策を改めて見直すきっかけになったのではないのでしょうか。



自治研センター研究会成果報告

ワーキンググループ等による研究報告

各ワーキンググループ等による研究の報告がありました。

- ・医療制度改革についてWG：「在宅医療の推進と公立病院の役割」
- ・再生可能エネルギーのあり方WG：「再生可能エネルギーの推進」
- ・社会保障とセーフティネットWG：「社会保障とセーフティネット」
- ・公営企業評議会：「浄水場公開による地域との絆作り」

自治研自主レポート集

(伊勢市職員労働組合)

最後に自主レポート報告で最優秀

賞に選ばれた伊勢市職員労働組合から「よりよい地域医療を確立するための組合運動」と題した、労働組合による伊勢病院経営改善の取り組みについての発表がありました。

県内の公立病院において、地方独立行政法人化や指定管理者制度の導入が進められる中で、市立伊勢病院では経営形態について、地方公営企業法の全部適用を継続する方向で決まりました。また、今の施設が移転されて30年以上が経過していることや耐震化の問題からも、新築建て替えに向けて準備が進められております。このように現状としては、公営で維持していく方針ですが、厳しい財政状況を背景に民営化をはじめとする経営形態の見直しを主張する声もあがっているようです。

そんな中、伊勢病院労働組合は、伊勢病院を公設公営で存続し、地域医療を守っていくために伊勢市職員労働組合全体の運動として様々な取り組みを行っております。

ひとつは、経営改善に向けた取り組みとして財政分析学習会の実施。また、「できることから病院職員総行動」と銘打った組織風土改革を目的としたチェックシートの導入や、地域医療を守っていく運動のひとつとして伊勢市役所の全職場を対象にカンパを募りました。

こうした取り組みを通じて自治体病院の本来の使命を再認識し、地域に根付いた病院として今後も良質な医療の提供の存続を願いたいと思います。