

# ローカル・ガバナンスが創る共生社会の考察

研究調査中間報告書

2013 年 3 月



(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構  
研究調査本部

【研究会委員一覧表】

役職	氏名	所属・役職
委員長	松原 一郎	ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 研究調査本部 政策コーディネーター 関西大学社会学部 教授
委員	実吉 威	市民活動センター神戸理事・事務局長
委員	田端 和彦	兵庫大学生涯福祉学部社会福祉学科 教授
委員	南島 和久	神戸学院大学法学部法律学科 准教授
研究員	安藤 仁朗	ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 研究調査本部 主任研究員

## 内容

I.	研究概要.....	1
1.	研究の目的.....	1
2.	論点.....	2
3.	研究方法.....	3
II.	検討項目.....	4
III.	検討項目ごとの成果 .....	5
1.	社会的リスクとしての「社会的排除」 （松原 一郎） .....	5
2.	中間的組織の醸成と共感寄付 （実吉 威・松原 一郎） .....	12
3.	多様な意志決定の仕組みについての検討 （南島 和久） .....	15
4.	市民活動の新しい担い手とコミュニティの関係 （田端 和彦） .....	21
IV.	研究全体についての総括 .....	27
1.	成果の総括 .....	27
2.	今後の課題 .....	28
3.	まとめの方向 .....	29



## I. 研究概要

### 1. 研究の目的

「共生社会の構築」の重点研究分野に位置づけてきた「長寿国につぼん活性化戦略」の従前の研究成果を踏襲しつつ、地方主権・住民主体という今日の流れを念頭に、その研究対象を市民・公益的市民組織・自治体・企業などローカル・レベルにシフトする。

我が国の福祉国家としての歩みは、公助を基本としてきたが、経済の停滞や新自由主義の台頭とともに民営化や福祉の見直しが登場し、福祉国家の変容が顕在化して久しい。さらに、人々の生活を守り育てているのは政府だけでなく、同時に市場万能ではありえないという認識が深まっていく中、公共性を担った市民セクターの躍進が顕著である。

グローバル経済の影響をはじめ、デモクラシーのあり方など文明史的にも喫緊の21世紀の課題に対し、ローカル・レベルでどのような市民社会の営為が形成されており、激しい社会変動に対していかなる社会制度をもって対応しようとしているのかを研究する必要がある。

貧困や格差、さらには社会的排除などの市民社会の抱えるリスクに対し、共生的なガバナンスを指向する新たな民主主義のあり方もその射程にすえながら、包括的なコミュニティとしての共生社会をデザインすることが当研究の目的である。

その際、健康で文化的な日常生活を送ることを阻害するアンフレンドリーな社会変動に対し、これを克服しようとする対抗的思想および制御しようとする営為のことを「ソーシャル・ガバナンス」と呼ぶことにし、本来これは自律的であり、創造的な営為の総体として捉えられるものであろう。当研究会では、この概念を地方／地域社会や生活者領域における営為の発露に限定して検討することとし、これを「ローカル・ガバナンス」と規定している。

なお、アンフレンドリーな社会変動とは、例えば以下のようなことが挙げられる。

- ・ グローバル経済の進展
- ・ 雇用の不安定化
- ・ 家族形成・維持の困難
- ・ デモクラシーの形骸化
- ・ ボランティア・セクターの成長不全
- ・ 人権保障の衰退

これらに挙げられている社会変動の影響は、地方／地域社会や生活者領域にリスクとなって現れている。当研究会では、そのリスクを克服するために必要な施策を、専門領域をまたぐ横断的な検討を通じて提言することを目標としている。

## 2. 論点

ローカル・ガバナンスをコミュニティ（地域社会）におけるリスクへの対応の様態と限定したうえで、リスクの発生・問題事象・気づき・対処に向けての意思決定／仕組みづくりなどを研究内容の柱として位置付けた。

- (1) どのような市民社会のリスクが存在するかを明らかにする。
- (2) それに対応するしくみはいかにあるべきかを検討する。
- (3) そのため、市民セクターをはじめとする担い手の役割と育成について議論を行う。
- (4) さらに、その政策・対応策をどのように構築するかを探求する。

(1) のリスクとは何かということについては、文部科学省が 2004 年に示した「安全・安心な社会の構築に資する科学技術政策に関する懇談会」資料が存在している。しかしながら、この検討会資料のリスクの分類及びリストアップは、科学技術的視点が色濃く、社会問題的視点が希薄であることが判明した。

そこで、国が社会問題としてとらえ、かつ対応すべき課題として挙げているのが、以下の厚生労働白書（平成 24 年版）の一節である。

一方で、短所としては、相対的貧困率やジニ係数が OECD 平均よりも高い水準となっているなど所得格差が顕在化していること、また、就業率の男女差や男女間賃金格差が大きい点などがある。

また、日本では、犯罪率はきわめて低い反面、生活満足度が低い、自殺率が極めて高い、政治制度への信頼度や公的機関への信頼度が、議会・政府・公務サービスのいずれにおいても OECD の平均を下回るなど、**社会的な信頼感やつながりに関わる点に問題が見える**。所得格差が大きく、リスクに遭遇した場合のセーフティネットも相対的に小さく、そのうえ、さまざまなカタチで、**社会的な包摂機能も弱い**ため、生活についての満足度が相対的に低い国である側面も否定できない。また、日本は、世界最速の人口構造の高齢化による社会保障関係費の大幅な自然増など、財政的な課題にも直面していることも喫緊の課題であるといえる。

以上のように、国際比較の観点からは、経済的水準の高さや健康面といった長所を維持しながらも、**所得格差や男女間の格差の是正、社会的つながりの再生と社会的包摂の実現、社会保障の安定財源確保**といった問題に取り組むことが、今後の日本社会の課題として浮かび上がってくるといえよう。

ゴシック体で示された語句を総称する概念は「社会的排除」であり、むしろ、これを社会のリスクの最たるもの・総体的なものとしてとらえたうえで、上記の(2)～(4)への論点につなげていこうと考えている。

とりわけ、(2) のしくみという文脈においては、ローカル・ガバナンスを司る意思決定

のしくみも含まれると考えられる。(3)の担い手論は、サービス供給の担い手にとどまらず、当事者の役割も同等に重視されるべきであろう。

これらを踏まえて、共生社会の創造に果たす公的部門の役割が提言として結実することを期している。

### 3. 研究方法

- (1) 研究会方式で、コア・メンバーを中心に、調査研究の方向性につき検討したうえで、1年後の政策提言ならびに出版に向け、6回の研究会開催をふまえ、成果を積み上げてきた。
- (2) 県および県下の行政組織、市民公益団体、企業に呼びかけ、研究サポート会員を募った(参加者26名)。  
6回にわたる講演会とそれに続くワークショップ/ヒアリングを行い、研究サポート会員の実践事例や経験を当研究会にフィードバックしてもらった。

現段階では、十分に活用できなかったが、以下の方法をも併用して、引き続き研究の充実に図っていく。

- (3) 研究会主催で研究サポート・メンバーとWEBでやりとりし、特定の質問事項や施策展開の方策をめぐり、インタラクティブな議論をシードとして、具体的な共生社会のデザインへと結実させていく(WEB上でのアンケート調査を行う)。
- (4) 内外の先行研究や進行中の施策・実践事例を検索し、そのエッセンスを研究会や研究サポート会員へ提示し、また、意見を求める。

## II. 検討項目

- (1) 行政が対応しきれていないリスク、もしくは、まだリスクとして認識し得ていない状況にあるもので、当研究会が問題視するのは「社会的排除」である。またその対極に位置する「社会的包摂」こそが共生社会をテーマに掲げる研究会の主たる検討項目となる。よって、「社会的排除」の概念や意味内容を中心に論を進めたうえで、日本社会のとりわけ「地域福祉」の文脈における「社会的排除」の政策的な取り上げ方をまず検討してみる。
- (2) リスクに対応して、社会的課題に立ち向かう中間的集団／組織の存在意義と役割は、ますます大きくかつ重要なものとなってきている。NPOに代表されるような集団がその最たるものである。行政の制度がカバーできない課題に対応しようとする活動は、しかしながら、その財政基盤が脆弱なことが多い。このような事態に対応するしくみとして「共感寄付」が生まれてきた。これについて検討を加える。
- (3) 低成長・財政危機の時代における地域社会のあり方を、多様な意思決定の仕組みを中心に検討を加える。ガバメントとガバナンスの対比をはじめとして、市民の政治参加を担う意思決定のプロセスに行政学的視点から論議する。
- (4) 共生社会を語る際にその範囲や特質をどう見るかについて、コミュニティという視点から、2つの地域区分（「自治体及び文化圏など」および「小地域『コミュニティ』」を設定し、さらにそこに存在しうるガバナンス3種（「ローカル・コーポレート・ガバナンス」、「ボランタリー・ガバナンス」および「ローカル・ガバメント・ガバナンス」）を布置することで、仮説的な枠組みを構築する。これに従い市民活動の新しい担い手とコミュニティの関係論を、ボランタリー経済を軸に展開する。



### III. 検討項目ごとの成果

#### 1. 社会的リスクとしての「社会的排除」

(松原 一郎)

「社会的排除」の起源は、80年代のフランス社会主義政権下、社会の周辺にいて社会保障制度に届かないところにいる集団を描写した用語に見出せる。しかし、その後はEUにおける社会的かつ経済的結合 cohesion を目的とする用語へと変化し、さらにマーストリヒト条約にも明文化されるに至った。

またその背景としては、「貧困」という用語を避けたい一部の国に配慮してそれに代え、その後、'94年ごろから一般化していった経緯がある。

欧州共同体委員会は「社会的排除」を次のように定義づけている。

変化する諸様相によって、人々が現代社会における通常の交換や生活上の行動、さらには権利から排除される結果がもたらされていることを指す。貧困はその諸様相の中でも一番明白なものであるが、それ以外にも住まいや教育それに健康などの分野および諸サービス利用における不十分な権利性を意味する。

社会的排除は差別や社会的な隔離にさらされている人々や集団に大いなる悪影響を与えており、私たちが生きている現代の社会的インフラストラクチャーの持つ脆弱性を浮かび上がらせている。加えて格差社会/2極化社会の深化がもたらす〈リスク〉をも我々に知らしめていると言えよう。

それでは、社会的排除の諸要因とは何かをパーシー・スミスの類型に見、さらにその指標をも列挙しよう。

#### 社会的排除の諸次元とその指標 (ジェーン・パーシー・スミス)

- 経済的次元：長期にわたる失業、臨時雇用と不安定就労、仕事の無い世帯、収入の欠如がもたらす貧困
- 社会的次元：伝統的世帯の崩壊、10代での望まなかった妊娠、ホームレスであること、犯罪、不満を抱いている若者たち
- 政治的次元：政治権力の欠如、有権者の低い登録率、低投票率、コミュニティ（地域活動）の非活性状態、疎外/政治過程における自らの価値を見いだせない状況、暴動/社会的無秩序
- 近隣社会の次元：地域環境の悪化、住宅の荒廃、諸サービスの撤退、助け合いネットワークの分解
- 個人の次元：心身の疾病、学力の低到達/非熟練技能、自己肯定感や自信の低さ
- 空間的次元：社会的に脆弱な集団の集中とそれによる社会からの疎外化
- 集団の次元：高齢者・障害者・エスニックマイノリティなど特定集団に上記の属性が集積・集中していること。

また、ルームは社会的排除の特質として、

- (1) 収入の多寡だけではなく、多面性を有しており、生活水準を幅広い指標でとらえるべきもの
- (2) ダイナミックな過程を示唆しており、何かのきっかけでの社会的排除からの出入りに着目すべきもの
- (3) 居住地域のインフラや社会資源との関連性を看過すべきでないこと（具体的には、廃校、はるか遠くの商店、交通手段のないことなど）
- (4) 不十分な社会参加や政治的権力の欠如など社会的関係性が重要であること
- (5) 社会的孤立や人間関係の希薄さなど社会とのつながりのなさ

の5点を挙げている。

そして、子ども期の貧困による教育機会の不十分さや低学力が非熟練労働を招き、青年期における労働市場への部分参入へとつながり、それが年金形成の不十分さという形で高齢期の貧困を呼ぶという、ライフステージにおける社会的排除の連鎖も、その特性の一つとして考えられよう。

このような出自や概念を有する「社会的排除」であるが、わが国においては、「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書（2000. 12. 8 厚生省）において、「社会的排除や摩擦」や「社会的孤立や孤独」に対応すべきという姿勢が描かれている。その際、前者の例として、路上死、中国残留孤児、外国人の排斥や摩擦等を指し、また後者に該当するものとして、孤独死、自殺、家庭内の虐待・暴力等を挙げている。従来、社会福祉は主たる対象を「貧困」としてきたが、今日の社会においては上記のような問題をも射程に収める必要があり、その前提には、社会保障・社会福祉制度体系のよって立つ基盤自体の変化があると述べている。

ちなみにその大きな社会変動とは、

- (1) 経済環境の急速な変化
  - ・産業構造の変貌とグローバリゼーション
  - ・成長型社会の終焉
  - ・終身雇用など雇用慣行の崩れ
  - ・企業のリストラの進行
  - ・企業福祉の縮小～競争と自己責任の強調
- (2) 家族の縮小
  - ・世帯規模の縮小
  - ・家族による扶養機能のますますの縮小
  - ・非婚・パラサイトシングルなどの現象

(3) 都市環境の変化

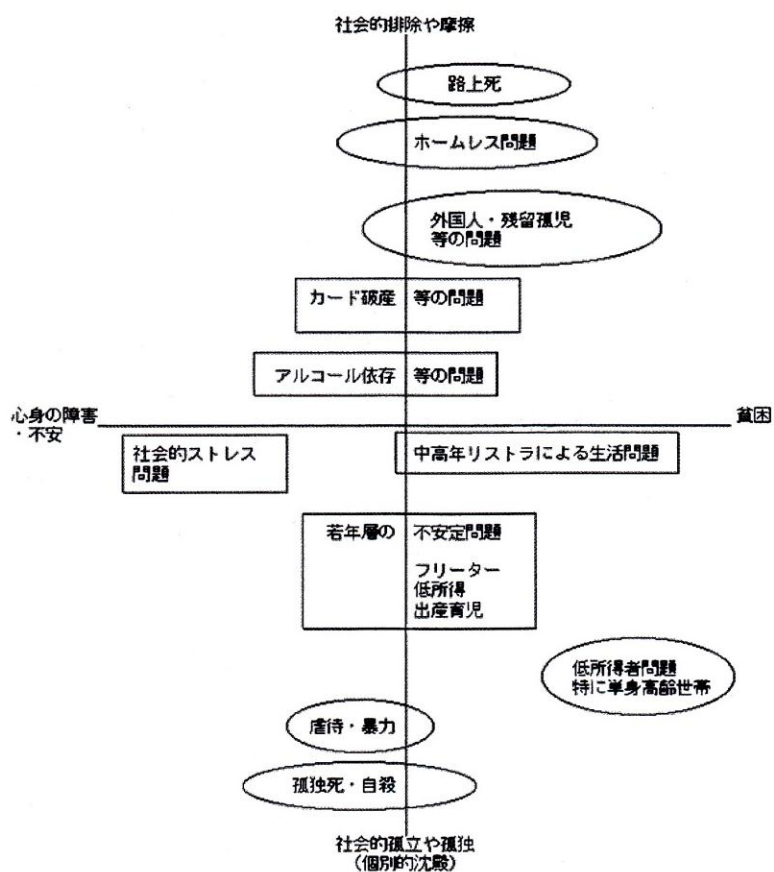
- ・都市機能の整備
- ・高層住宅、ワンルームマンションなどの住宅の変化
- ・消費社会化
- ・都市の無関心と個人主義

(4) 価値観のゆらぎ

・技術革新や社会経済変化の中で、人間や生活、労働をめぐる基本的価値観の動揺である。

さらにこのような状況下、問題の基本的性格が、「心身の障害や疾病」「社会関係上の問題」「貧困や低所得」を有しており、とりわけ社会との関係において問題が深刻化して、「社会的排除・摩擦」「社会的孤立」が現出するという視点を提示していることは、政府の文書として画期的なことと評価されよう。

現代社会の社会福祉の諸問題



※横軸は貧困と、心身の障害・不安に基づく問題を示すが、縦軸はこれを現代社会との関連で見た問題性を示したものの。

※各問題は、相互に関連しあっている。

※社会的排除や孤立の強いものほど制度からも漏れやすく、福祉的支援が緊急に必要。

そして、この流れをふまえて、新たな「公」の創造というテーマが導き出されている。

今日的な「つながり」の再構築を図り、すべての人々を孤独や孤立、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活の実現につなげるよう、社会の構成員として包み支え合う（ソーシャル・インクルージョン）ための社会福祉を模索する必要がある。

このため、公的制度の柔軟な対応を図り、地域社会での自発的支援の再構築が必要である。特に地方公共団体にあつては、平成 15 年 4 月に施行となる社会福祉法に基づく地域福祉政策の策定、運用に向けて、住民の幅広い参画を得て「支え合う社会」の実現を図ることが求められる。

さらに社会福祉協議会、自治会、NPO、生協・農協、ボランティアなど地域社会における様々な制度、機関・団体の連携・つながりを築くことによって、新たな「公」を創造していくことが望まれよう。

当研究会のテーマである「共生社会の創造」に相似するアプローチとも言えるが、政府の視点は、社会的排除を支え合う力の欠如に加えて、対人関係におけるつながりの希薄さに偏って理解している傾向がある。

EUにおける社会的排除論、包摂に向けた政策の議論には、社会制度からの排除やその根底にある市民的政治権力の不均衡を正すこと及び人権の保障が必ず含まれていることに鑑みれば、「社会関係上の障害」という際に人間関係が主に措定されていること、さらに「つながり」が重視されている時、それは情緒的、社会心理的な要素としてとらえられていることなど、「社会的包摂」や「インクルーシブな社会」を「仲良し社会」と位置付けている様相も垣間見られる。

新自由主義的政策とグローバル経済が生んだ、不平等社会の周辺に追いやられている社会集団の出現として本来「社会的排除」は理解されるべきものである。雇用・住まい・諸制度へのアクセス、文化資本、社会的ネットワークなどの社会参加を可能とする条件、これらが欠如している状態が継続していること。それによって人々の具体的な社会参加が阻害されていく過程と見なすべきなのである。その過程において、例えば社会保険集団からの離脱が起り、同時に家族、企業、地域社会などの中間集団のメンバーシップを喪失していくのである。

これを岩田正美はその著「社会的排除」において「参加の欠如と不確かな帰属」だと端的に表現しているが、このような認識の下に、その後日本政府が「インクルーシブ社会」に向けての政策を打ち立てたとは言い難い。その事情を以下に記す。

厚生労働省は、前回の報告書ののち、「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」を設け、当研究会により平成 20 年 3 月 31 日付けで「地域における『新たな支え合い』を求めて―住民と行政の協働による新しい福祉―」という報告書が出された。

「少子高齢化が進む中、公的な福祉サービスだけで要支援者への支援をカバーすることは困難」になったという社会の変化を受けて、次に挙げるようないくつかの問題が顕在化

しているとする。

(公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題)

- 公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題としては、
  - ① 一人暮らし高齢者や障害者等のごみ出し、電球の交換といった軽易な手助けのように、事業者による公的な福祉サービスで対応するには費用との点で効率的ではないもの、あるいは、映画鑑賞や墓参りの付き添いなど、公的な福祉サービスで対応すべきかどうか人によって判断が分かれる要請といった、制度では拾いきれないニーズ
  - ② 様々の問題を抱えていながら、従来の公的な福祉サービスで定められているサービス給付要件に該当しない、「制度の谷間にある者」への対応
  - ③ 引きこもりから孤立死に至る単身男性、消費被害に遭っても自覚がない認知症の一人暮らしの高齢者など、自力で問題解決に向かわず、または問題解決能力が不十分で、公的な福祉サービスに関する情報があっても理解や活用が難しく、かつ、家族や友人など身近な人々の手助けが期待できない状態にある人々への対応などがある。これらは、地域で生活している人にしか見えない地域の生活課題であったり、身近でなければ早期発見が難しい場合が多い。

(公的な福祉サービスによる総合的な対応が不十分であることから生じる問題)

- 公的な福祉サービスによる総合的な対応が不十分であることから生じる問題としては、例えば、ひとつの世帯で、要介護の親と障害の子がいたり、ドメスティックバイオレンスの被害に遭っている母親と非行の子どもがいる、といった複合的な問題のある家庭に対し、必要なサービスを的確に組み合わせて提供できておらず、一つの家庭を支えきれない、という問題である。

(社会的排除の対象となりやすい者や少数者、低所得の問題)

- また、社会的排除の対象となりやすい者への対処、少数者への地域の無理解からくる問題や、場合によっては偏見・差別に至るといった問題もある(外国人、刑務所から出所した者など)。また、ニート、ホームレスといった新たな貧困を含む低所得の問題も、地域にある問題としてもとらえることができる。

(「地域移行」という要請)

- 障害者自立支援法の下、2011年度(平成23年度)末までに1.9万人の障害者が福祉施設から地域生活に移行し、3.7万人の精神障害者が病院から地域に移行することが見込まれるなど、施設・病院から地域への移行が進められており、これら地域生活に移行する人たちを支える仕組みが求められている。

地域におけるあらゆるニーズを全て、フォーマルサービスでカバーするには限界があると研究会はしたうえで、

- ・制度の外にある生活ニーズへの対応
- ・制度の谷間にある者への対応
- ・「孤独」への対応
- ・制度から排除された者を社会としていかに受け入れるかというソーシャル・インクルージョンの問題

などは、地域で受け止め、対応していくことが必要であると述べている。

さらに続けて「地域における全ての生活課題に対し、公的な福祉サービスだけでは対応することができないことが明らかになってきている。基本的な福祉ニーズは公的な福祉サービスで対応する、という原則を踏まえつつ、地域における多様な生活ニーズへの的確な対応を図るうえで、成熟した社会における自立した個人が主体的に関わり、支え合う、地域における『新たな支え合い』（共助）の領域を拡大、強化することが求められている」と、地域における「新たな公の確立」の提唱へと結びつけている。

地域に「新たな公」を創出するという趣旨の下、ボランティア・NPO・住民団体など多様な民間団体が担い手となり、行政と協働しながら、きめ細やかな活動により地域の生活課題を解決していくというシナリオが提示されたのである。

その際、民間団体が行政の下請けとして甘んずることなく、また、単なる地域福祉活動の担い手にとどまらず、地域福祉計画策定に参画したり、地域の公共的決定に関わることも不可欠だと念押ししている。

その意味で、ボランティア・セクターの参画による地域のガバナンスと共生的コミュニティ創生へのビジョンに誤りはないと思われる。それでもなお、このペーパーにおいての「社会的排除」の理解は、以前の報告書以上に、排除を作り出す複合的な要因や不平等の側面に鋭敏ではないと言えよう。

そもそも、社会のマクロ・レベルでの貧困・失業・社会サービスの欠如など諸要因が複層し、帰属している集団からのメンバーシップを喪失し、市民としての権力を剥奪されていく過程に、国家としての対応が最優先されるべきである。そのうえで、メゾ・レベルの地方や地域での対応およびマイクロ・レベルでの個人への支援が続くというのが順序であろう。

「社会的排除」の歪んだ認識が、国の責任を看過し、さらに、対応の順序にも誤謬をもたらしたと分析できよう。

しかしながら、現に地域社会におけるリスク処理能力は減退しつつあり、孤立や孤独死の例に見るように問題状況が悪化している状況では、社会的包摂のコミュニティ・レベルでの実現は欠かせない。社会的包摂は、コミュニティの安定とその成員の統合を意味するからである。新自由主義が本源的に有する不平等とその是正による社会正義の実現を射程に置きながら、生活者レベルでの共同防衛ともいべきローカル・レベルでのリスク対応

とそのガバナンスという課題は、今日の私たち市民の担うべきタスクだと結論付けられよう。

## 2. 中間的組織の醸成と共感寄付

(資料及び情報提供：実吉 威、文責：松原 一郎)

市民・住民には様々な生活問題やニーズを抱えた人々が存在する。自分ひとりで自由に街を移動できない人、ひとりで家に暮らしていて孤独に悩む高齢者、子どもを抱えてひとりで子育てに悩む親などである。また、日本語がわからないために必要な情報を得られず、命を危険に晒してしまう人や、世界の見え方が他の人と少し違っており、そのことに苦しんでいる人々もいる。

一方で、そういった人々の苦しみや生き辛さに気づき、放っておけないと思って支援する人々もいる。また、行政の制度がカバーできない課題に対応しようという活動もある。

そのような活動を行っている人たちに出会い、活動の内容を知ると、その活動を支えたい、手助けしたいという思い～「共感」～が湧いてくるかも知れず、そのようなとき実際に足を運んでボランティアに加わることも一つの方法であるが、お金を託すことも「共感」の表し方となる。

認定NPO法人市民活動センター神戸が創設した「共感寄付」とは、市民の「共感」(寄付)と、社会課題の解決に取り組むNPO・市民団体とを結ぶ、いわば“資金の縁結び”を行う仕組みである。この仕組みを通じて、地域の様々な課題に気づいたり、共有したりすることを通じて、「共感」がしなやかに結び合い、新たな社会が生まれるきっかけの場にしたいと、当NPOは考えている。

当NPOが事務局となり、

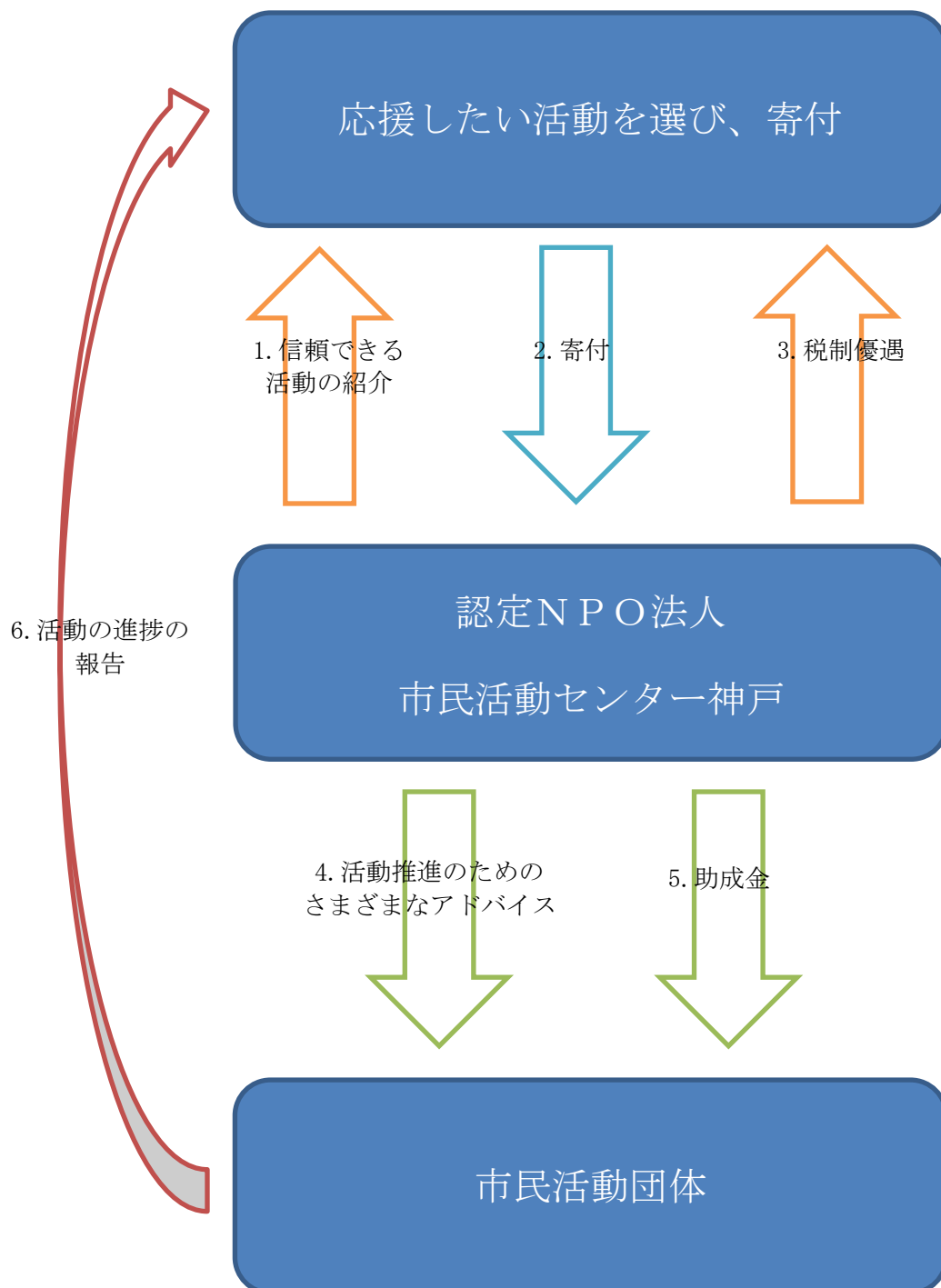
- (1)「共感する」 : 背景を知る  
活動がわかる
- (2)「寄付する」 : 共感した活動を資金で支える
- (3)「広げる」 : 誰かに伝える  
活動を見守る

というステップを踏むことで共感から共生へとつなげていこうとしているのである。



具体的仕組みを図示すると、以下のようになる。

### 共感寄付の仕組み



寄付金は、寄付者の意思を最大限に尊重し、活動を実施する団体に（必要な運営経費〈寄付金額の10%〉を除き）助成金として交付する。

共感寄付とは、「地域をよくするアイデアはあるが、活動資金が足りない」、「寄付を集めたいけれど、具体的な方法がわからない」、「新しい会員や寄付者がなかなか増えない」などの悩みを抱える地域のNPO・市民活動団体と共に、各団体の活動に共感した市民（個人・企業）から資金を募り、アイデアを実現し、地域の課題を解決する助成プログラムである。プログラム全体の寄付募集を通じて、持続可能な未来につながる資金循環の資金作りを目指している。

この新たな試みによって、共生社会の層を厚くする、NPOに代表されるような中間的組織の醸成を図ろうとしているのである。

### 3. 多様な意志決定の仕組みについての検討

(南島 和久)

本章では低成長・財政危機の時代における地域社会のあり方について検討する。

#### (1) ガバメントの時代

これまでの時代は「ガバメントの時代」であった。日本は中央集権型の中央地方関係であるといわれる。ここでいう「ガバメントの時代」とは、国—都道府県—市区町村を基軸とする政府体系が日本社会の近代化の強力なエンジンとして駆動してきたという意味を含むものである。しかし、こうした政治・行政システムは限界を迎えている。それは後に述べるように経済と財政の限界を中心に議論されているものでもある。

「中央集権型」とひとくちにいうが、日本の政治・行政システムのモデルは欧州に求められたものであった。日本は明治維新後、ドイツ（プロシア）をモデルとして憲法体制や中央地方関係を構築してきた。また、国の命令を実効的なものとするために「法治主義」を輸入し、これを支柱とした国家体制を構築してきた。結果として現出したのは、「機関委任事務体制」とよばれる国と地方の硬直的な関係であった。

戦後改革においては、政治体制・主権の転換としてそれまでの憲法体制や中央地方関係について、大規模な改革が行われたかのように説明されている。しかしながら実態としては国と地方の「上下・主従」の関係は残留し、2000年代に展開する地方分権改革のなかでようやく「上下・主従から対等・協力へ」ということがいわれるようになったに過ぎない。しかも、その実質化という面では、いまだに今後の課題とされているところである。

こうした「ガバメントの時代」から、今後、新しい時代にどのように転換していくことができるのかということが、今日的な課題である。それは言葉をかえてホリゾンタルな成熟市民型政治・行政システムの模索といってもよいだろう。

#### (2) ガバメントの効用

地方自治を中心に考えれば「ガバメントの時代」は上述のように批判の対象となるが、もちろんこの「ガバメントの時代」において日本社会はさまざまな恩恵に浴してきた。とりわけ高度経済成長や安定した社会秩序の形成という面では「ガバメント」、すなわち中央集権型の中央地方関係を基軸とする国—都道府県—市区町村の政府体系のはたした役割はちいさなものではなかった。

明治期に構築された日本型の「ガバメント」の実体部分は、戦後世界でも温存された「行政官僚制」である。中央地方関係の主軸となってきたのは国と地方との間の「行政関係」であった。端的に言って、国の官庁の指揮監督を軸として中央地方関係は規定されてきたし、それは個別行政分野の縦割構造のなかで安定的に運用されてきたものでもあった。分権改革についての最大の功労者である西尾勝は、国と地方の「融合」の関係を指摘してい

るが、これもまた「行政関係」のあり方についての指摘に他ならない。この意味で国と地方の関係は、「政治関係」を含む政府と政府との関係、すなわち「政府間関係」(inter-governmental relations)としては不十分なものでしかなかった。

日本の政治・行政システムは、国—都道府県—市区町村を貫く「行政関係」をその基軸としてきた。そうであるならば、その「行政関係」の中心軸としての「命令の体系」こそが、明治以来の法治主義、あるいは「法律による行政の原理」の伝統に他ならなかったといえる。この点からいえば、日本における「ガバメント」の効用をもたらしたものとして「行政関係」とそれを支える「法秩序」に原因を求めることができるだろう。

さらに、この「法秩序」は、国と地方との関係のみならず、本来自由主義的であるはずの経済社会に対する政府のコントロールとしても展開してきた。野口悠紀雄の『1940 年体制』、あるいは新藤宗幸の『行政指導』はこれを端的に表現するものとして一世を風靡した点は周知の通りである。

経済発展の鍵ともなった日本官僚制は世界に冠たる秩序と完成度を誇ってきた。たとえば、比較行政官僚制研究の第一人者、バーナード・シルバーマンは、ウェーバーモデルの理念的な官僚制をもっとも実現している国として日本をあげている。ウェーバーモデルが「合理的合法的支配」の中核に官僚制を据えていたことに鑑みれば、日本が国家形成(state making)の中核に官僚制を据えていたことを確認することができる。

日本の経済面での成功のすべてを行政官僚制の功績とすることはもちろんできない。だが、それが一定の役割を果たしてきたことについては衆目の一致するところである。明治期の殖産興業政策、戦後の国土計画や所得倍増計画は、日本の経済発展の重要な礎石をなしてきた。また、経済社会を下支えする社会資本や社会保障の整備、人口移動を促進し、農業人口を工業人口へと転換させる強力な社会装置となった大学の整備など外部経済領域での展開は、行政官僚制の存在なくしては語ることもできない。

国—都道府県—市区町村という日本の政府体系は、これに一体となって貢献してきた。そればかりでなく日本官僚制は他国のモデルともなってきた。また、この限りにおいて「上下主従」とよばれた政府体系は、有効に作用してきた側面があったことは最初に確認しておきたい論点である。

### (3) ガバメントの限界

しかし、日本社会が活力を失い、経済面での成長が停滞期に入るようになると、これまでは問題とされなかったような問題が次々に顕在化するようになった。そしてそれとともに「ガバメントの限界」も論じられるようになってきた。

日本の経済面での衰退は、とりわけ行政活動の原資となる税収面の変化を惹起した。それはとりわけ法人税収の減として現れ、国・都道府県の歳入危機、ついで財政破綻を懸念する立場からの行政活動の見直しを求める声へと連なっていった。1990年代および2000年代を通じ、歳入面での制約の顕在化は、歳出の制約と債務の増大へと展開し、地方分権改

革、中央省庁等改革、小泉構造改革、民主党の行政刷新など一連の行政改革のうねりとも連動していった。

こうした1990年代以降の「緊縮財政主義」は、従来の「経済成長主義」との間で緊張を演じるようになった。すなわち、政府部門内部の、あるいは政府と市場との関係における構造改革の課題として議論されるようになってきたのである。とりわけ、国と地方の債務残高の膨張に歯止めがかからないという現状は、政府部門および日本経済の重大な懸念材料として、あるいはプライマリーバランスの黒字化の問題として論じられるようになった。

構造改革として議論されてきたのは以下の2点であった。第1に、政府活動や政府構造の改革である。これは政治改革、政治主導、脱官僚依存、行政改革、行政刷新、自治体改革、分権改革、市町村合併、道州制、三位一体の改革などの政府体系そのものの機能や構造変革にかかわる議論として論じられてきたものである。第2に、税制改革、規制改革、産業構造改革、自由化、イノベーション、人材の流動化などのようにグローバル経済の変化に対応した日本経済の基本構造の改革にかかわる議論である。この2つの構造改革の論点は、普遍化して議論することが可能である。なぜなら、世界の主要先進国も同様の壁に直面しており、どこの国でも看取される改革テーマとなっているからである。ここではさしあたり、前者を「政府改革」、後者を「経済改革」とよんでおくこととしたい。

上述のうち、第1の「政府改革」については、2000年来の政府改革の動向をみれば、劇的に進捗したようにも思われるかもしれない。中央省庁等改革が展開し、分権改革によって機関委任事務体制には終止符が打たれ、平成の大合併として市町村合併が進み、現在は道州制が日程に上っているさなかにある。しかし、行政官僚制に注目してみると、その実態には大きな変化はないといわなければならない。随所において政府機関の「大括り化」は果たされたが、その基本機能や基本構造におおきな変化はなかったからである。それはとくに歳出規模が一向に縮減されない点に特徴的に表現されているものといえるだろう。政府改革は端的に言って、「緊縮財政主義」を主軸としてきたが、これが実効的に推進されないかぎり、結果としてその成功をいうことはできない。

第2の「経済改革」についてはどうだろうか。2013年現在、構造改革として主眼が置かれているのは、政府改革よりもむしろ経済改革の方である。その究極の目的は経済成長の確保、あるいは持続可能な経済の発展、またはデフレ経済の克服などである。そのためには、とくに不況下ではインフラ整備などの公共投資の充実やマネーフローの拡大が求められることとなる。しかし、バブル経済崩壊後、経済成長を目指して公共投資が繰り返されてきたものの、経済状況が好転するよりも、結果としては、財政赤字の深刻化といった副作用の方が大きかったといわなければならないだろう。

第1の政府改革は「緊縮財政主義」に、後者の経済改革は「経済成長主義」に基づく論理構成である。この両者の間には避けがたい理論緊張がある。また、それぞれの政策路線はそれぞれの副作用を伴う。たとえば「緊縮財政主義」に傾斜をかければ成長の可能性は減殺され、福祉の切り捨てなどに象徴されるように格差の拡大を呼び込みやすくなる。他

方、第2の「経済成長主義」に傾斜をかければ、積極財政と連動し、財政悪化の懸念が強くなる。たとえ成長路線がうまくいったとしても、都市部に成長のエンジンとなる第二次産業が集中していることからいえば、都市と農村の格差が拡大してしまうおそれもある。

過去20年間、この論争は継続的に議論されてきた。しかし、有効な処方箋は見いだせないまま、「成長なき財政悪化」の状況はその混迷の度を深めてきた。「緊縮財政主義」と「経済成長主義」の組み合わせは、これまで、「新保守主義」「新自由主義的政策」「NPM」とよばれてきた。とくに、小泉構造改革の時代においては、この両者の要素を組み合わせた政策路線が国策として明確に意識されるようになった。しかし、その後、当該政策路線は、格差の拡大、福祉の切り捨て、地方の疲弊として、中長期的にはプラスの効用よりもマイナスの効用の方が目立ってしまった。それがまた、政治の不安定性に結びついていった。

このように表現される日本経済の隘路に直面し、「経済改革」は可能性としては論じられるものの、あくまでも可能性にとどまる。他方、「政府改革」の課題はいつそうその必要性を増してきている。それは単なる行政整理、行政改革、行政刷新にとどまらず、低成長を前提とした日本社会全体の政府構造の改革として求められているものである。

#### (4) 行政官僚制の問題

政府改革（政府構造の改革）をいうとき、その改革の本丸となるのは政府活動の実体部分を担う日本官僚制である。結局のところ、そのプラスの効用を極大化しつつも、マイナスの効用を極小化するためにはどうしたらよいのかということが議論されてきたのである。

機能面でのマイナスの効用は、構造要因によって支えられている。縦割構造の弊害、硬直化した官僚主義、それを適切にコントロールできない政治との関係、政府体系として地方にまで根を張った中央地方関係などの諸問題をどのように解決していけばよいのかが課題とされるゆえんである。

これを解決しようとして政治学者が目を向けてきたのは以下の2点であった。第1に、政治と行政の関係である。第2に国と地方との関係である。前者の政治と行政との関係では政治主導の確立が改革の課題とされてきた。この問題は官邸主導、政府与党の一元化といった議論でも扱われてきた。また、衆議院と参議院の関係、首相公選制の問題、国家審議の実質化、選挙制度改革など多彩なバリエーションで議論されてきたものでもある。後者の国と地方との関係は、分権改革からはじまり、現在は道州制問題や地方議会改革にまで及んでいる。これらの改革課題は、大きな枠組みでいえば、結局のところ「権力分立」の再構築をめぐる議論されているものである。それは、明治国家の出発期から課題とされてきた日本官僚制そのものの問題であったし、今日の安定した社会秩序をもたらす政治秩序とは何かという問題と直結している問題でもある。

#### (5) リスクの顕在化

とはいえ、最終的に問題にしなければならないのは、つまるところ私たち市民の社会生

活の安定性である。財政逼迫に直面し、最大限の警戒をもって考える必要があるのは、公共政策の低下であり、生存権、財産権などの基本的人権が脅かされる事態である。政府とは、そもそもこうした市民の固有権を保全するために構築されるツールに過ぎない。それはホブズの『レヴァイアサン』、ロックの『市民政府論』などの古典が描き出す近代政府のもっとも基本的な機能をめぐる議論である。

緊縮財政主義にしろ、経済成長主義にしろ、そのおもな舞台となっているのは都市部地域における経済的な活力の問題である。経済成長は人口が集積し、工業化がすすみ、経済成長のエンジンとなっている都市部地域の繁栄を確保できるのかという経済政策上の課題がその中心を占めている。緊縮財政主義にしてもその経済成長のエンジンたる都市部地域に資本の集中投資ができないかという課題と向き合っているといても過言でない。

しかしながら、経済成長主義や緊縮財政主義は、経済成長が十分に担保できない以上、しばしば<都市と農村>の格差を加速化し、ついで<都市部内の富の偏在>を促すという副作用を伴うものとなる。しばしば議論の俎上にあげられるのは、この2つの論点である。したがって、公共政策上の論点は、こうした弊害をどのようにして極小化することができるのかという点に局限されなければならない。

これら私たちの生活上のリスクは、そのまま農村地域の若年者の喪失、地元農林水産業の衰退、地域経済の疲弊、経済的弱者へのしわ寄せ、自殺や生活保護の増加などの社会問題として顕在化している。これらの問題は、政治システム上では十分に解消されないという限界をもつ。それは、政治システムの本体である行政官僚制が十分な対応ができないという政治構造上の問題でもある。行政官僚制は既存秩序については十分な効用をもたらすものの、社会環境の変動とそこで生起する社会的リスクには、十分に対応できないという特性をもつからである。

これを政治の側からいえば、従来型の政治システムは、政治そのものが本来の政治的機能を十分に発揮できていないのではないかという問題と表現することもできるだろう。新たな課題に対しては、行政的ではなく政治的に対応することが必要であるが、行政官僚制を骨格とする日本の政治システム上においては、あるいは政治が十分に機能してこなかった日本の政治システムにおいては、これが欠落点となってしまっているのである。

## (6) ガバナンスの時代

日本におけるこうした中央集権型の「ガバメント時代」は転換期を迎えている。これにかえて「ガバナンスの時代」についての期待が高まっている。それは第1に政府と社会との関係の見直しとして論じられており、第2に政府間関係の改善を目指すものとして提起されるべきものである。

「社会」の側から政府のあり方を逆照射するという点において、ガバナンス論の視座は従来型の中央集権型ガバメント論の欠陥を埋めるためにも必要とされている。それは、不十分な政治参加、新しい公共としての認知される市民の社会参加の問題、これまで地域で

十分に展開してこなかった熟議民主主義などとして語られる。

こうした文脈のなかで、とくに重要な位置づけをもって議論されるべきものが市民活動やNPOなどの社会的主体の視座である。市民活動やNPOは、既存の政治・行政システムにとらわれることなく、社会的弱者や公共サービスの欠落点に敏感に反応するものだからである。阪神・淡路大震災や東日本大震災などの大規模災害時において、こうした市民ネットワークが顕著に活躍するという事実は、政府論の欠陥がどこにあるのかを明瞭に示してくれている。そしてその視座は、財政逼迫という時代状況において、不可欠な社会的機能として再評価されるべき時期を迎えている。それは既存の「行政とNPOとの協働」という狭義の協働論にとどまるものではなく、より広い視座で理論的にも検討されなければならない社会科学のフロンティアの地位を占めるものである。

「ガバメントからガバナンスへ」という標語は、こうした時代状況を大きく変容させるための政治概念として理解しておきたい。そして、しばしば輸入型の観念論あるいは地域の単なる経験論にとどまりがちな市民社会とNPOの議論を、阪神・淡路大震災から20年近くの年月が経過しようとしている今日的な視座で捉え直し、実体論ないし経験論をふまえ、理論的にも昇華し、新しい時代の行政の取り組みとしてギアチェンジしていく時期を迎えるべきなのではないだろうか。



#### 4. 市民活動の新しい担い手とコミュニティの関係

(田端 和彦)

##### (1) コミュニティの定義とローカル・ガバナンス

マッキーバー (R. M. MacIver) によるコミュニティの定義は、「・・・より広い領域からそれが何程か区別されなければならない、共同生活はその領域の境界が何らかの意味をもついくつかの独自の特徴をもっている。」とある。こうしたコミュニティから制度や組織などアソシエーションが生じると考えられている。ローカル・ガバナンスを考える場合、コミュニティ、特に地域を意味するローカル・コミュニティの位置づけが不可欠であるとする。研究会で考察を行うローカル・ガバナンスは、地方自治体から、自治会、近隣レベルに至るコミュニティのガバナンスを想定している。例えば、研究会で取り上げられたマチンガの事例は、タンザニアにおける都市コミュニティにおけるアソシエーションと理解される。マッキーバーによるコミュニティの定義はその範囲よりも特質に注目するものであり、いわゆる自治体やそれ以上の文化圏をも範囲も含まれることもある。この点からすればローカル・ガバナンスとは、コミュニティに適用される統治原理ということができるかもしれない。尤も、平成の大合併で誕生した巨大市など制度的な区別でしかない自治体をそのままコミュニティである、と呼ぶことには一般的にも違和感もあるだろう。

日本ではコミュニティの定義は1969年の国民生活審議会の『コミュニティ生活の場における人間性の回復』と題する報告書が出版されて後である。高度成長期で団地などが開発された時期に相当し、新たな地域の枠組み、地域社会をイメージするものである。そしてその範囲は小学校区とされた。歴史的にみれば小学校区は封建社会における村落に相当するものである。小学校の他、買い物や郵便局など生活に必要な資源、また神社や寺院など宗教的、文化的な資源を完備する範囲である。同時に、多くの自治体では小学校区でコミュニティ施策を実施しており、コミュニティとしてイメージをしやすい。

その一方で、制度的な自治体の位置づけは、文化的な同質性とは異なる場合も多い。例えば、兵庫県は5つの旧国により構成され、それぞれの文化圏は異なり、また複数の河川と分水嶺を有し複雑な河川流域により地域の多様性が高いが、県境という行政界の範囲により財政、制度は統一されており、県民局という単位を有するものの、その自主性は限定的であり、公平性を重視する中で同一の施策が行われている。つまり、ローカル・ガバナンスを制度的な枠組みである自治体、そして内部の文化的同質性を有する小地域「コミュニティ」と区分する必要があるだろう。

この小論では、上述の2種類におけるローカル・ガバナンスの位置づけと、特に小地域の「コミュニティ」におけるガバナンスの重要な側面として、担い手に注目、ボランティア経済の考え方に基づくボランティア・ガバナンスを想定し、NPOやボランティア団体など市民活動とそのサポートなどを考察する。

## (2) 2つの地域区分と3つのガバナンス

まず、下記表は、ローカル・ガバナンスについて、2種類のコミュニティと3区分のガバナンスにより関連するキーワードを整理し示したものである。本論における仮説的な枠組みとなる。

		ガバナンスの種類		
		ローカル・コーポレート・ガバナンス	ボランタリー・ガバナンス	ローカル・ガバメント・ガバナンス
地域区分	自治体及び文化圏など	地域集積論、クラスター理論、企業立地	NPO、社協、公益法人、協同組合、ソーシャルビジネス、CSR	地方自治制度、NPM、広域連合、補完性の原理
	小地域「コミュニティ」	コミュニティビジネス	NPO、ボランティア、コミュニティビジネス、自治会	地域自治区、自治条例、県民交流広場事業

ローカル・コーポレート・ガバナンスは、地域におけるコーポレート・ガバナンスという意味の造語である。一般に理解されるところの、倫理性や効率性の側面から統治のあり方を論じるコーポレート・ガバナンスに対し、ローカル・コーポレート・ガバナンスはこれを立地の側面に視野を置いている。効率性からグローバル企業が地球上で最適な立地を見出し得るにも関わらず、ある場所に立地し続ける、または集積が生じるという矛盾が指摘される。例えば、サンノゼ市を中心に広大なシリコンバレーに大小のICT、バイオのハイテク企業が立地するのはなぜか。イノベーションを促進する競争があり、情報や人材などが整うという要因があるためで、こうした地域性が企業のガバナンスにも影響を与える。また小地域「コミュニティ」においては、事業として地域のニーズとシーズを結び付けるコミュニティビジネスについて市場と社会性の関係などはローカル・コーポレート・ガバナンスということができる。またこれはボランタリー・ガバナンスとも関連が深い。

ローカル・ガバメント・ガバナンスは地方自治体では、憲法に基づく自治制度であり、首長の直接選挙など中央政府とは異なる統治形態とその調整の仕組みを有する。地方行政に経営の手法を取り入れるというNPMもローカル・ガバメント・ガバナンスの特徴の一つになる。さらに広域連合における役割の水平的な分担などはセントラル・ガバメント・ガバナンスとは明らかに異なり、水平的財政調整の可能性をも有する。1990年代からの地方分権とは異なる前政権を担った民主党が主導した地域主権の考え方は、ローカル・ガバメント・ガバナンスにも影響を与えている。また小地域の「コミュニティ」では地域自治制度などの自治体において地域自治を促進し、地域での意思決定を重視するような制度がある。例として兵庫県の県民交流広場事業における意思決定の組織を挙げる。県民交流広場事業は、小学校区をコミュニティの単位として空き教室やコミュニティセンターなどの施設を活用してのコミュニティ活性化や住民の結びつきを強化する自主的な活動を支援する事業である。設備整備や活動に助成が行われるため、そうした事業を推進し、助成金の配分についての意思決定のための仕組みが必要となる。ガバナンスは全住民の参加と組織

での参加、または公平な意思決定が前提となっている。そのため住民の多くが参加する自治会を中心にPTAや高齢者クラブなど社会教育機関などが参加する協議会方式で運営されている。NPOやソーシャルビジネスの関与する余地は限定的である。

ボランタリー・ガバナンスは社会的経済、ボランタリー経済と呼ばれる分野におけるガバナンスである。ボランタリー経済は利益の最大化を目的とする市場とも、また公平性に重点をおき国民や市民の厚生水準の向上を図る政府とも異なり、市場のメカニズムを活用しつつ社会的な課題を解決する仕組みである。欧州では社会的経済とも呼ばれる。社会的経済とは、団結と自治、そして民主的な参加を基盤とする相互利益のための経済活動により構成されている（ベルギー）と定義され、スペインやイタリアの場合では、活動メンバーやコミュニティへの貢献を利益よりも重視され、ドイツでは公共の利益を重視する傾向にあるという。さらにボランタリー経済の特徴としては、地域性が強いことやネットワークを重視し協働を旨とすることなどが挙げられる。こうしたボランタリー経済の統治の仕組みについては、政府との関係、市場メカニズムの活用、ステークホルダーの在り方などが課題となる。またボランタリー経済を構成する組織はソーシャルビジネス、協同組合など多様であるため、そのガバナンスについての研究も厳密な議論は緒に就いたばかりといえる。

### （3）ボランタリー経済における担い手

前節での位置付けにより、小地域「コミュニティ」におけるボランタリー・ガバナンスを考えるために、ボランタリー経済における担い手の議論に着目する。担い手の議論は、「新しい公共」論とも関わる議論である。民主党政権が掲げてきた新しい公共と地域主権は両輪でローカル・ガバナンスを考える要素となる。民主党が野に下り、議論が沈静化することになるのはいささか残念ではある。

ところで、新しい公共論が提唱されたことは古いことではない。時の故小渕首相の下に発足した「21世紀日本の構想」懇談会（座長：河合隼雄）の2000年刊行の報告書である『日本のフロンティアは日本の中になる―自立と協治で築く新世紀』にも新しい公という表現がみられる。ここでは、「たくましく、しなやかな個」が自由で自発的な活動を繰り広げ、社会に参画し、より成熟したガバナンス（協治）を築きあげていくと、そこには新しい公が創出される、という主張である。ガバメントからガバナンスへの主張を行い、政府におけるガバナンスのあり方を呼び起こした報告であるが、主体である個人が活動をする中でガバナンスを確立する考え方であった。

2008年、国土交通省により提唱された国土形成計画では「多様な主体」が協働し、従来の公の領域や公私の中間領域での活動により地域活力を維持する「新たな公」と呼ぶべき考え方が示された。政府を主体とする公の領域に、民間が参入するという新しい公の考え方は、政府に代わる新たな主体、担い手の確保へと論を変質させる様子がわかる。新しい公共が、地方自治体の財政再建への道筋の中で、行政改革の意味合いを強めている。そこ

年度	出典	主体	何をするのか	目的・理念
2000年度	21世紀日本の構想」懇談会編「日本のフロンティアは日本の中になるー自立と協治で築く新世紀」	自立した個たくましく、しなやかな個	自分の責任でリスクを負い、目指すものに挑戦	・自由で自発的な活動 ・社会に参画 ・成熟したガバナンス
2008年度	国土交通省「国土形成計画」	多様な民間主体	相互や行政との連携地域の課題に対応	従来の公、公共的な私、公私の中間領域での活動、地域住民の生活を支える地域活力を維持する
2010年度	2010年1月29日の施政方針演説（鳩山由紀夫首相）	市民やNPO	教育や子育て、街づくり、介護や福祉など身近な課題解決	・自立と共生を基本とする人間らしい社会を築く ・地域の絆を再生する ・肥大化した「官」をスリムにする

に本来、ローカル・ガバナンスが加わることで、民主党の主張した地域主権の意味が明確にされる。

ローカル・ガバナンスを考える上で、重要となる担い手論について、主に、小地域「コミュニティ」を支える存在としてのボランティア経済に注目をして論を展開する。その際、ボランティア経済は、前節で述べたローカル・コーポレート・ガバナンスとの関係が深いことを改めて触れておく。むしろ、ボランティア・ガバナンスはその両翼にある、ローカル・コーポレート・ガバナンスとローカル・ガバメント・ガバナンスとも重なる部分があるため、ともいえる。

前述のように小地域「コミュニティ」における従前の公領域ではガバメント・ガバナンスに基づく活動が行なわれる。住民の参加を基礎とする自治会が主体となった県民交流広場事業をその例として挙げ、ここではボランティア経済の主体の関与する余地は限定的であると述べた。県民交流広場でも永続的に事業推進のための経費を自治体（この場合は県）の補助金に依存することができないため、自立に向けた取り組みが求められ、有料でのふれあい喫茶など自主事業や受益者負担を導入するところもあった。しかし多くの県民交流広場の場合、県の補助制度の終了後、市町の補助を求めたり自治会費による事業運営へと従前に戻り、結果、協議会そのものが有名無実化してしまった例もある。

その一方で、ボランティア経済の主体であるNPOとの協力やコミュニティビジネスを展開することでコミュニティを支える仕組みを補完する例もある。姫路市安富町では特産品としてゆずの生産とその加工を行い、農家や住民主体での安富ゆず生産組合設立、農事法人として加工品の生産・販売などを行っている。地域のシーズである特産品を市場経済に適した商品化することにより、地域を支える企業として従業員の雇用、そして地域への定着を図る事例である。これらはコミュニティビジネスとして展開される事例であり、その利益をさらなる事業へと投入している。

他にも、2011年度から、政府の新しい公共に係る政策である地域づくり活動支援事業で、兵庫県では住民が参加するアライグマ排除モデルの確立に向けた事業が展開され、その実施主体は翌年にNPO法人格を取得することになる。つまり地域コミュニティを支える不可欠な活動をボランティア経済の主体たるNPOに委ねることになったのである。

このように小地域「コミュニティ」を支える担い手としてボランティア経済の主体が関わることは、ボランティア・ガバナンスとローカル・ガバメント・ガバナンスに影響を与えることになる。前述のケースは、いずれも中山間地域であり、人口が少ないこともあって地域組織の主体もボランティア経済の主体も、どちらも同一の人材が関わる。またやむにやまれずNPO法人との連携を模索している実態など、明確なガバナンス意識を持って事業を展開しているとは言い難い点もある。

一方、都市部においては、広いエリアで安定的な収益を確保するNPOやソーシャルビジネスなどボランティア経済の主体が地域の主体とは別に地域と関わる事例もある。例えば、神戸市のNPOが姫路市内のビルを改装、NPOビル「レウルーラ姫路二階町」として2012年にオープンした。ここに複数のNPOが拠点を構えることになるという。事業の主体となったNPOだけではなく、融資をした金融機関はCSRの一環としており、幅広くボランティア経済が役割を果たしている。モデルは主体となったNPOがリスクを取り事業を展開、その結果、ビル本体の不動産価値を高めるとともに周辺の地域を支える社会基盤を作るというものである。本来、補助金による各種センターの設置など公共事業で担ってきた役割をボランティア経済が代替し、補完しているのである。

#### (4) 残された課題

以上、コミュニティの位置づけとガバナンスとの関係に関する仮説的な枠組みに従い論を展開した。最後に課題を提起しこれを閉じたい。

第一に、コミュニティの変化という課題である。人口減少社会の到来が直撃するのは、都市部とされる。現在、過疎化が進む中山間地域以上の影響があるといわれる。それは家族構成にも表れている。現在、都市部では、一人暮らし世帯が増加しており、将来的には年齢層を問わず社会的包摂の重要性が増すと思われる。1969年の日本におけるコミュニティの定義は、農業から工業への産業の中心が転換する中での家族形態、つまり経営主体であった大家族から、核家族への変化があった。産業システムの変化が家族の変化をもたらし、コミュニティの定義を改めたのである。同様に、情報化社会においては、家族が一緒ではなくても、つながりなど形態よりも機能を重視することになり核家族から個族への変化が加速する可能性がある。そうした家族や個人が構成するコミュニティの定義もまた変容をする可能性がある。

第二に、ガバナンスの再検討も必要になる点がある。本論では仮説としてガバナンスを、それぞれのセクターに応じて存在するものとし、コーポレート・ガバナンス、ボランティア・ガバナンス、ガバメント・ガバナンスとして示した。これら3者の関連やそもそもが

ガバナンス論としてローカルに当てはめることができるのか、など仮説の成立に関わる検証が不可欠である。それぞれのガバナンスを見直し、ローカルに適用する理論化など行うべき検討は少なくないであろう。

## IV. 研究全体についての総括

### 1. 成果の総括

自立・自助は社会のエートスとして強く存在する反面、高齢者への私的扶養から社会的扶養への移行に見られるように、われわれの生活は相互関連性（共生）により成り立っている。グローバル経済の進展の下、経済不況や雇用のさらなる不安定化により貧困だけでなく格差や社会的排除という共生社会構築にあたり避けて通れない障壁が存在している。

このような文明史的にも喫緊の社会問題に対し、ローカル・レベルでどのような市民社会の営為が形成されており、激しい社会変動に対していかなる社会制度をもって対応しようとしているのかを研究したうえで、共生社会のデザインを市民と共有することが当研究プロジェクトの目標として掲げられる。

この目標達成に向けて、本年度は研究会コア・メンバーによる研究会方式、ならびにサポート・メンバーをまじえた特定スピーカーとのヒアリング／ディスカッション方式によって、研究を遂行してきた。

前者においては、コア・メンバーが多様なアカデミック・バックグラウンドを有していることから、その相互理解と共通認識の涵養にまずは努めた。

具体的には

- リスクガバナンスという考え方（南島）
- NPOの抱えている問題・課題（実吉）
- 意思決定のための熟議（田端）
- 地域建設業者のまちづくり参加（穂苅）
- 社会的排除に対する地域福祉（松原）
- 縮小時代の都市・地域の再編（神吉）

という各テーマで研究テーマに資する話題提供を行い、議論を深めた。

その後の研究会においては、既存の政策提言「良い社会をつくる公共サービスを考える」（生活経済政策研究所）をたたき台とするディスカッションを展開した。

また、テーマや問題領域を絞り込むことにより、次の4点にフォーカスする成果に結びついた。

- (1) ローカル・レベルにおいて、行政が対応できていないリスクとは何かを把握する。
- (2) リスクに対応する中間的な存在に着目し、その役割や育成方法について検討する。
- (3) 多様な意思決定の仕組みについて検討を加える。
- (4) 中間的な存在をサポートするための政策を提言する。

また、後者のヒアリング／ディスカッション方式においては、それに先立って「21世紀文明研究セミナー」の講演があり、それを受けてのヒアリングであったため、相乗効果が生じた。

共生社会の担い手論として、このシリーズのうち、共生の原理としくみ、都市部のみな

らず郡部も射程に入れたガバナンス、さらにはバーチャル空間でのつながりやまちづくりにおける協働と参画など、各界の実践家・研究者から大いなる知識と刺激を得た。

当研究機構の成果・実績の社会還元という意味あいからも意義があったと評価しうる。ご協力いただいたセミナー及びヒアリングの講師を掲げておく。

<p><b>セミナー1： 松原永季氏（スタチオ・カタリスト代表取締役）</b>          テーマ： 疎住地域のガバナンスのあり方          キーワード： 疎住地域、まちづくり、地域づくり、実践的事例</p>
<p><b>セミナー2： 荻田藍子氏（兵庫県社会福祉協議会地域福祉部副部長）</b>          テーマ： 社協活動を通じた地域組織化          キーワード： 地域福祉、無縁社会、小地域福祉活動、地域のネットワーク</p>
<p><b>セミナー3： 小川さやか氏（国立民族学博物館研究戦略センター助教）</b>          テーマ： 異文化にみるコミュニティ結合原理          キーワード： タンザニア零細商人、商慣行、信頼、騙し、狡知</p>
<p><b>セミナー4： 富田英典氏（関西大学社会学部教授）</b>          テーマ： バーチャル空間における人のつながり          キーワード： ネット社会、ケイタイ、拡張現実感、インティメイト・ストレンジャー</p>
<p><b>セミナー5： 森田拓也氏（神戸市市民参画推進局担当部長）</b>          テーマ： 神戸市「協働と参画のまちづくり」          キーワード： 参画と協働、地域力、パートナーシップ、協定地区</p>
<p><b>セミナー6： 南島和久氏（神戸学院大学法学部准教授）</b>          テーマ： 分権改革と民主主義- 大都市制度と議会改革を考える-          キーワード： 分権改革、首長主義、議会改革、都構想、特別自治市</p>

## 2. 今後の課題

ローカル・ガバナンスが創る共生社会のアクターたちは、

- (1) 国や地方自治体のガバメント・セクター
- (2) 市場を形成する企業などのマーケット・セクター
- (3) 市民社会の中核ともいえるべき市民や、新たな公共の担い手というべき  
ボランティア・セクター
- (4) 家族を中心とするインフォーマル・セクター

に存在する。

今後の課題としては、(3)のNPOや、(2)と(3)との境界にある社会的企業に着目し、それらが行政と協働することによって、インクルーシブなコミュニティづくりに貢献できるという仮定の下に、NPOや社会的企業の現状とニーズを調査し、それに実効性をもって対応しうる行政のコーディネーション機能について明らかにしていくことが挙げられる。



### 3. まとめの方角

前述のごとく、NPO関係者とのヒアリング／ディスカッションを通して、実態を把握し、それを受けて、県や市でどのような対応をしようのかを、同じく行政関係者の協力を得て、検討を加える。

その成果を踏まえて、政策提言へとつなげていくことを企図している。