

# 「新しい政府の役割」に関する一考察

岩切 道雄

日本大学大学院総合社会情報研究科

## A Study of New Role of Government

IWAKIRI Michio

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

---

The Marketplace and the Government have been opposed to each other. Therefore it has been thought that the Government is able to substitute the Market, and vice versa. However given the changes in social conditions and so on, their confrontation has made the market function not fulfilled fully. So, Government made the outline of the market, and it started to promote the function of the market. And, the technique of New Public Management has been introduced in the advanced countries such as United Kingdom and New Zealand due to the severe financial conditions, the increase in the administrative needs and so on. Like this, governmental roles have begun to change because of NPM introduction. Kobe earthquake has made "Law to Promote Specified Nonprofit Activities" enacted and NPO corporation has been gaining power since. Because of that, "Collaboration" of the administration and the NPO corporation has been proceeding. Under these circumstances traditional public society is reconsidered, and the thought of "the new public" has come out, too. Conventional governmental roles, NPM and "new public" are mentioned and the role of the new government is examined in this consideration.

---

### 第1節 はじめに

国家と市場とはかつて対峙するものと考えられてきた。そのため、市場の失敗は政府によって補正されるべきであり、市場と国家の役割は代替的なものであると捉えられてきた。しかしながら、社会情勢の変化等によりそれぞれが対立している市場機能を十分果たせない状況も生じてきた。そこで市場と国家を対立的に捉えるのではなく、市場の機能を国家が拡張、補充する補完的な役割も果たしようという考えも生じてきた。

また、厳しい財政状況、様々な行政ニーズの増加等により政府はこれまでの行政手法では行政の運営が困難になってきた。そのため、イギリス、ニュージーランドなどの先進国ではNPM (New Public Management) (以下、「NPM」という。)の手

法を導入し政府のパフォーマンスの向上を図っている。日本においても、現在進行中の構造改革にみられるように、PFI (Private Finance Initiative)、独立行政法人、指定管理者制度、市場化テストなど、このNPMの手法が用いられている。

このように、NPMの導入によって政府の役割が変化を始めている。

さらに、阪神淡路大震災により「特定非営利活動促進法」(NPO法)が1998年に制定され、NPO法人が公の担い手として台頭してきている。そのため、行政とNPO法人等との協働が深く浸透し、行政運営にとって重要なものとなってきている。このような中で、これまでの公共を見直し、協働の状況も念頭に置いている「新しい公共」という考えも出現してきている。

本稿では、まず、これまでの政府の役割を把握し、その後、新しい行政手法として注目され導入されているNPMについて述べながら、官と民の役割について考察を加える。

さらに、協働を進める上で、新たに出現してきている「新しい公共」について述べ、昨今、多様化する住民ニーズに応えながらコストを低減させていくために多く用いられている協働についても述べ、現在大きな転換期を迎えている政府の役割について考察を加えることとする。

## 第2節 「政府の役割」について

新しい政府の役割を考察するにあたって、これまで政府の役割とはどのようなものであったのかをここで考察することとする。

政府と民間の役割については、それぞれの役割に明確な役割分担がなされているものではなく、その時代の社会の情勢に応じて変化してきている。

20世紀の多くの期間においては、国が力を持ち、市場が担う部分についても政府が担っていた。これは民主主義の先進国においては国民が福祉の向上を求め、開発途上国では国家の発展と国民生活の向上を追求しようとしたからである。この背景には市場は失敗することが少なからずあり、市場に任せる不安があるということ、また、市場は利潤の追求を行うことから、採算がとれないサービスは提供されない可能性が高いということなどがある。

「このようなことから、政府の役割はこれまでなかったものを包含しながら拡大していき、中央の政策決定者の集団的な知識が市場の知識よりも優れていると見られるようになった。」<sup>1</sup>

この考え方の影響によりソビエト連邦や中華人民共和国等では中央計画と生産手段を国有にし、西側の先進国においても混合経済をモデルにし、政府が経済を支配する立場をとった。

このように、政府は経済の重要な部分を支配し、

「管制高地」<sup>2</sup>を握り、1960年代の米ケネディ政権、ジョンソン政権で圧倒的な力をもったケインズ流の新しい経済学によって政府は変わることなく強大な力を持ち続けるように思われた。

しかしながら、1980年代に入り、二度にわたって石油危機に見舞われるとともに、政府の累積債務の増大、政府のパフォーマンスの悪化など経済を支配する負担の大きさに耐えかね政府はその役割を減らし、市場を最大限活用するようになった。

このように、政府の役割について考えると、一つはこれまでの伝統的な考え方である市場と国家は対峙するもので、市場の失敗は政府が補正するべきであるというように政府と市場の役割は代替的なものとしてとらえる考え方がある。二つ目は、市場と国家を対立的にとらえるだけでなく、市場機能を拡張、補充するような補完的な役割を果たすという考え方。三つ目は「政府は国民から民主的に選ばれた代表を通じて委譲された権限に基づき、市場経済を支える基本的な社会基盤を提供し、必要に応じて市場経済に介入し、市場経済の最大のプレーヤーとして参加するなどの活動を通じて国民全体の利益増進を図る」<sup>3</sup>という考え方がある。四つ目は今日のグローバル化の進展の中、世界規模で競争激化している経済では、国は経営者としては遅れをとるようになってきている等の背景から、政府の役割が全てをコントロールするのではなく、政府は枠組みを作る役割を担うことで市場を成立させるという考え方である。

このように、政府の役割については、様々な考え方があり、また世界では国家体制の違いによってもその役割は大きく異なる。

しかしながら、1989年のベルリンの壁崩壊にはじまるソビエト連邦、東欧諸国の社会主義体制の崩壊、その後のグローバル化の進展、先進国における累積債務の増大等の状況を見ると政府が市場全

<sup>1</sup> Daniel Yergin, Joseph Stanislaw, *The Commanding Heights*, Simon & Schuster, 1998

ダニエル・ヤーギン&ジョセフ・スタニスロー著、山岡洋一訳『市場対国家「上」』日本経済新聞社、2001年、17頁。

<sup>2</sup> 管制高地 (The Commanding Height) とは経済全体を支配する重要な部分をいう。1922年の共産主義インターナショナル第4回大会でレーニンが言った言葉 前掲書、18頁。

<sup>3</sup> 林敏彦著『改訂版経済政策Ⅱ - 現代政策分析』放送大学教育振興会、2005年、10頁。

てを支配する状況から政府は枠組みをつくり、市場機能を促進していくという流れに向かってきている。つまり、米国、英国など欧米諸国で行われている行政・財政改革は「大きな政府から小さな政府」を目指すもので、今後さらに進んでくるものと考えられる。

### 第3節 「NPM(New Public Management)」

前述のとおり、政府の役割は大きな政府から小さな政府への流れが先進国等において進んでいる。

一方、小さな政府を目指すにあたってはただ政府が小さくなればよいというものではなく、政府は小さくなり経費は削減されながらもパフォーマンスはこれまで以上のものにしなければならない。

この難しい課題を解決する手法として、NPMが導入されている。

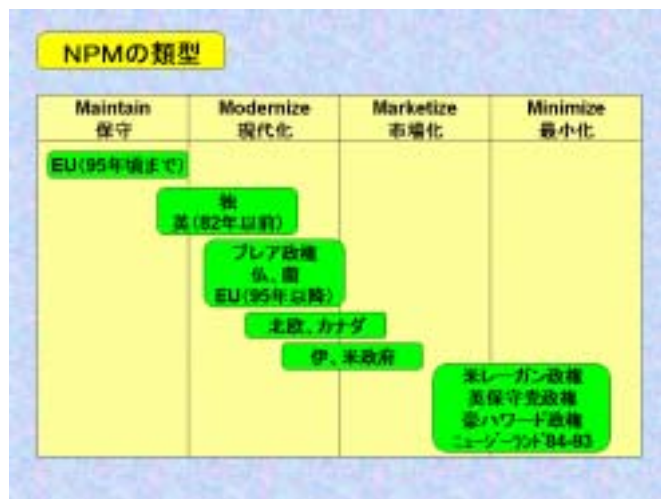
NPMは学術的には定義されていないが、「1980年代の半ば以降、英国・ニュージーランドなどのアングロサクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政運営理論である。その核心は民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能なかぎり行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図ることにある」<sup>4</sup>という考え方が一般的である。

欧米政府では、厳しい財政状況や効率的なサービスの提供の必要性等から民間企業で活用されている経営手法等を公的部門へと適用するNPMの手法を導入している。

また、日本においても小泉内閣の構造改革の中で、徹底した競争原理の導入 業績/成果による評価政策の企画立案と執行の分離という理念のもと、より効率的で質の高い行政サービスの提供をめざし、NPMが導入されている。具体的には郵政公社や道路公団に代表される政府部門の民営化、民間委託、PFIの活用、行政に対する目標設定と評価制度の導入、政策の企画立案と実施執行の分離する独立行政法人化があげられる。

一方、NPMについてはその類型化も行われてい

る。NPMの類型についてはいくつかの研究が行われているが、Pollit, Christopher / Bouckaert, Geertの類型では、NPMを 保守 (Maintain) 現代化 (Modernize) 市場 (Marketize) 最小化 (Minimize)<sup>5</sup>の「4つのM」で分類している。



【出所】 岡田章宏編『NPMの検証 - 日本とヨーロッパ』(株)自治体研究社、2005年、199頁。

図1 NPMの類型

この類型では、業務の民営化や外部委託などによって公共の業務を可能な限り市場部門に移転する最小化 (Minimize) がNPMの導入の程度が最も強いものであり、市場システムを公務部門に可能な限り導入する市場化 (Marketize)、市場の手法を政治システムに適合するようにアレンジする現代化 (Modernize)、伝統的な枠組みの中で経費節減、定員削減などの行政の改革を行う保守 (Maintain) の順に導入の度合い緩やかになっている。またこの分類の上に具体的な例を落とし込み、保守は1995年までのEUであるとし、現代化としてはイギリスのブレア政権やフランス、オランダがその例としている。また、アメリカのレーガン政権、イギリスのサッチャー、メージャー政権、オーストラリアのハワード政権、1984~93年までのニュージーランド政権は市場化と最小化の混合型と分類している。NPMの分類については各種存在するがこの分類は導

<sup>4</sup> 大住莊四郎著『ニュー・パブリックマネージメント・マネージメント』株式会社日本評論社、1999年、1頁。

<sup>5</sup> 岡田章宏編『NPMの検証—日本とヨーロッパ』(株)自治体研究社、2005年、198頁。

入の程度で4分類し、各国政府の状況を事例としてこの分類上で落とし込んでいくところが確実でわかりやすいものであると考える。

次にイギリス、スウェーデン、ドイツのNPMの事例について述べる。

### 1 イギリスのNPM

イギリスのNPMについては、前述のNPMの類型では、サッチャー政権による改革が公的部門に可能な限り市場システムを導入する市場化(Marketize)と公共業務を可能な限り市場部門に移転する最小化(Minimize)が混合した状態となっている。また、18年続いた保守党に代わって誕生したブレア政権の改革は、市場システムを政治システムに適合するように調整して導入する現代化(Modernize)に分類される。

イギリスでは1979年に発足したサッチャー政権が市場システムを公共部門に導入することで政府のパフォーマンス向上を図るため、NPMが導入された。まず、1982年に中央省庁にFMI(Financial Management Initiative)制度を導入した。

「FMIの目的はマネージャークラスに経営資源の使用(予算の使用、人事管理など)に関する自由度を高めることと引き替えに、結果/業績に関する経済的意味でのアカウントビリティを要求するもので、具体的にはトップマネージメントをトップマネージメントの確立、予算権限をマネージャーに分権化/分散化、業績/成果に対する評価の導入」<sup>6</sup>であった。しかしながら、現行システムの中で各部門に目標を設定したこと等から十分な結果がでなかった。そのため1989年に行政を企画立案部門と実施部門に分け、実施部門の必要性を検討し可能なものは民営化を進めるExecutive Agencyを導入した。Executive Agencyは執行部門に予算決定権など経営に関する執行を任せられる一方で業績目標の設定やサービス供給義務を負わせる政策立案部門と政策執行部門との契約システムのようなものであった。

このようにサッチャー政権は中央官庁において市場システムの導入を図っていったが、地方自治体に対しても市場原理を入れその効率を上げるため、強制競争入札制(Compulsory Competitive Tendering)(以下「CCT」という。)を1980年から導入した。

「CCTは、特定のサービス提供について、行政組織と民間組織に競争入札を強制し、入札に加わる行政の直営組織が民間企業との競争に勝てば、依然として行政組織がサービス提供を継続することを認め、民間組織が落札すれば、民間組織にサービスを委ねるものである。」<sup>7</sup>

また、入札の対象業務は1988年の英国地方自治法ではオフィス、図書館等の清掃や公園の管理、ゴミ収集など現業的なものであったが、1992年の改正によって、その対象が弁護士、会計士の業務などホワイトカラーの職種にまで広がっていった。

このCCTの実施、その適用範囲の拡大によって、英国地方自治体の労働組合から激しい抵抗を受けた。また、CCTは中央政府のトップダウン方式で行われたことから地方自治の精神に反するという批判や労働条件の悪化によって労働者の士気が低下しサービスの質の低下が避けられないという批判が地方自治体から噴出した。

このようにCCTの課題については、その効果が示される調査も存在するがCCTによってどの程度改善されたかが必ずしも明確ではないという指摘もあった。またCCTの導入によって地方自治体の人件費などの経費は削減されたが、CCTによって失業した者によって新たに発生する国の社会保障の予算が考慮されていないこと、短期的には民間活力の導入によってサービスの質の確保は維持できるものの、賃金の低下など厳しい労働条件の下では職員のモチベーションが下がり長期的にはサービスの質が低下すること、競争入札制度導入によって行政と民間企業との対立が生じること、さらにCCTが中央からのトップダウン方式で行ったことから、地方自治の原則に反することの課題が

<sup>6</sup> 大住莊四郎著『ニュー・パブリックマネージメント・マネージメント』株式会社日本評論社、1999年、100頁。

<sup>7</sup> 岡田章宏編『NPMの検証 - 日本とヨーロッパ』(株)自治体研究社、2005年、111頁。

ある。

このようなことから、1999年の地方自治法改正をブレア政権が行いCCTは廃止されベストバリュー制度が導入された。

ベストバリュー制度はCCTがサービスのコストを重視したのに対し、コストについても十分配慮しながら、住民が求めるサービスの内容、質も重視しながら、地方自治体の限りある人的、財政的な資源に加えて民間企業や市民団体の力も合わせながら効果的な手法をとるものである。

つまり、ベストバリュー制度はサービスの効率性を考慮しながら、提供するサービスの質を向上させるために住民の視点に立ったサービス供給する手法を構築しようとするものである。



【出所】自治体国際化フォーラム「特集3 英国におけるベストバリューをめぐる動向」

<[http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/sp\\_jimu/122\\_3/INDEX.HTML](http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/sp_jimu/122_3/INDEX.HTML)> (22 Jun.2000)

図2 ベストバリュー制度のフロー

具体的には、「まず、最初に自治体を取り巻く諸環境を見極めそれに応じたビジョンを描きその実現に向けて現実的な手段の可能性を探る」<sup>8</sup>ことから取りかかる。つまり、地方自治体が現在自治体を取り巻いている情勢を勘案しながら行政サービスの供給に関する全般的なビジョンを作成し、そのビジョンを達成するための現実的な手法を検討する。次に、現在行われている行政サービスの提供につい

<sup>8</sup> 財団法人自治体国際化協会「自治体国際化フォーラム」

<[http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/sp\\_jimu/122\\_3/INDEX.HTML](http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/sp_jimu/122_3/INDEX.HTML)> (22 Jun.2000)

て、その方法、内容、質などを総合的に評価する。

評価にあたっては国が示している統一の標準値や指標により評価するとともにサービスの受け手である地域住民の意見や関係者の意見を聴取する。

この評価をもとに実際の達成計画を作成すると共にサービスごとに目標を設定する。また目標の達成状況の確認は単年度ごとに行うが、5年程度の中期達成目標は年度ごとに見直し修正を行う。

年次計画終了後、自治体内の監査官による内部監査と外部監査機関である監査委員会による外部監査が行われ、その結果は自治体内部の関連部署に報告される。また目標の達成状況が十分でない場合は監査委員会からの指導や監査結果の指摘どおり見直しが行われなかった場合などにおいては政府の直接介入が行われることもある。

このようにベストバリュー制度は、行政のコストを十分考慮しながらその行政サービスの質も向上させていくために自治体の機能に市場システムを公的部門に取り入れていくものである。その手法をまとめると行政サービス供給にあたっての全体的なビジョンの作成 現行サービスの評価 評価に基づく計画、目標の策定 計画、目標達成の評価となる。

このベストバリュー制度の課題としては、「民間手法が公的組織には必ずしもマッチしないと考えられる。指標設定や検査・評価制度の有効性についても、統計的にまた理論的に大きな疑問が提示され、限界性の克服を目指して総合的評価を

行おうとしても実際には拡大再生産し、新たな課題を発生させているとの批判がなされている。」<sup>9</sup>

さらに質の高いサービス提供のため労働者の権利の保護、地方自治の保障の課題も提示されている。

## 2 スウェーデンのNPM

福祉国家のモデルとされたスウェーデンにおいても経済の停滞や大きな政府による財政赤字、累積債務の増大により改革を余儀なくされ、様々な手法を検討し適用可能なものを導入していった。

<sup>9</sup> 岡田章宏編『NPMの検証 - 日本とヨーロッパ』 (株)自治体研究社、2005年、133頁。

スウェーデンにおける行政改革は、前述のNPMの類型での現代化（Modernize）のプログラムが1982年に社会民主党によって始められた。「第一の改革は、明確なイデオロギーとしての「顧客主義」である。公務員は議会のしもべではなく、直接国民に奉仕すべき存在とされた。公務員は行政現場を通じて国民のニーズを把握し、これをもって代表権のある議会と対峙することとなった。」<sup>10</sup>

また、1991年の新地方自治法の制定や1993年の社会サービス法、医療・保健法等の改正等によって、自治体業務の外部化が認められ、自治体の業務に競争的要素が促進された。このようにスウェーデンにおいては、ヴァウチャー制度、民営化、民間委託、独立事業単位制への移行などのNPMが導入されていった。

ヴァウチャー制度は、サービス利用者側にサービスの選択権があることから、サービスの供給者は利用者数の増加させるため、料金の低下、サービスの質の向上等、市場システムによったパフォーマンスの向上が図られるものである。

また、独立事業単位制は自治体の事業遂行単位を独立事業単位に移行させることにより分権化が進み、それによって経費の効率的な使用、経営資源の効率化を狙ったものである。

このようにスウェーデンにおいてNPMの導入が図られた背景には前述の新地方自治法の制定や社会サービス法等の改正、さらには大きな政府によって社会システムを構築してきたことによる財政赤字、累積債務の増大等の財政危機がある。特に財政危機はこれまでNPMを導入してきた先進諸国における共通した要因と考えられる。

スウェーデンにおけるNPM導入に係る課題としては、サービス利用における格差とサービスの質の低下（費用削減によるサービス低下） 对人的社会サービスの「生産」特性への配慮不足（製品の品質管理とマンパワーに起因する人的サービスの違い） 民主主義の弱体化（民主主義のプロセスの中で政治的代表者が果たすべき役割が果たせなくな

る。） 雇用安定性への悪影響（労働者の雇用の継続性と安定性が損なわれる）がある。

### 3 ドイツのNPM

ドイツのNPMは、前述の類型ではドイツは保守（Maintain）と現代化（Modernize）を跨る形に分類され、政治部門の機能を維持してその効率化を図ろうとするものである。ドイツは80年代末に自治体職員を中心に設立された「自治体簡素化共同機構」（KGSt）が1993年に「自治体行政改革のモデル以下（「NSM」という。）」を発表した。このNSMは急進的なイギリスの改革ではなく、成果/業績への強化、契約管理・予算システムの改革を柱として緩やかに市場システムを導入していくオランダの改革をベースにしたものである。

NSMは「契約管理の導入（業務の委託者となる議会や行政首脳部は受託者である行政各部局との間に、提供されるべきサービスの質や量、価格、対象に関する契約ないし協定を結ぶ形式） アウトプットによる管理（住民に提供される便益や経済的な効果は「製品」に準じて表され、その品質管理手法として、サービスの効果を測る指標や目標達成度、顧客満足度等による評価が行われる） 疑似競争要素の導入（サービスの成果やコストに関する自治体間比較や民間との比較を行う）」<sup>11</sup>の3つからなっている。NSMは自治体行政を「公的なサービスを供給する経営体」に再編すること目的にしている。

従って、民営化や経費節減は改革の結果生じたものと捉えている。

NSMの導入状況としては、権限・責任の分権化と集権的な制御システムとによる予算管理が多く導入されているが、人員削減・パート労働の導入が進められる中、職員モチベーション、人的資源の質の向上は難しい状況にある。また、アウトプットによる管理についても、製品カタログや評価書の作成に多くの労力が注がれ、制御手段として活用するまでには至っていない。

<sup>10</sup> 大住莊四郎『NPMによる行政革命』株式会社日本評論社、2003年、120頁。

<sup>11</sup> 岡田章宏編『NPMの検証 - 日本とヨーロッパ』（株）自治体研究社、2005年、201頁。

以上、イギリス、スウェーデン、ドイツのNPMについて具体的に述べてきた。

NPMは、厳しい財政状況のなか多様で増大するニーズに応えながら、サービスの質も高めていくためにはこの手法を活用せざるを得ないものとする。

一方では効く薬には副作用もありイギリスをはじめ、NPMを導入した各国において、人員削減やパート労働の導入によるサービスの質の低下、民主主義の弱体化、雇用の安定性への悪影響など様々な課題も生じてきている。

日本においても、NPM導入に関する諸問題として、「相互の連携や全体としての包括的な行財政マネジメント・システムが構築されていない。財政支出の効率化、公共サービスの効率化、事務事業評価が適切に行われているかのモニタリングシステムの確立」<sup>12</sup>が指摘されている。

しかしながら、現時点ではNPMよりも効果的な手法が見いだされていない状況では、課題を解決しながらNPMを活用していくしかないとする。

このようなNPMの課題を解決するために大きく役立つものとして、行政と民間との協働があるとする。ここでいう民間とは、NPO法人、ボランティアグループ、自治会、株式会社、有限会社、社会福祉法人、財団法人、大学、研究機関など社会の幅広い者を想定している。

政府はこれら幅広い者と十分な協働を行うことによって、職員のモチベーションの向上、サービスの質の向上、雇用の安定性の確保などを検討していかなければならないとする。

実際に、NPM導入の先進国であるイギリスのベストバリュー制度においても市民の社会参加を取り入れ、市民との協働を活用している。

以下では、新しい政府の役割を活性化させる協働という視点で協働について述べていく。

#### 第4節 新しい政府の役割を活性化させる協働

これまで政府の役割、現在新しい行政の経営手法として先進国で導入が図られているNPMの状況及

びその課題について述べてきた。特にNPMの課題を解決する一つの方法として行政の民間との協働の活用を述べてきた。

ここでは協働について、具体的に述べていく。

#### 1 協働の定義

まず、最初に協働とは何かについて述べておく。協働には3つの考え方がある。

一つはパートナーシップ(Partnerships)という考え方である。これは、公と民がともに参加し、共有の目標のもと合意形成を図り、それぞれによる資金、労務、技術等の資源を提供し目的を達成することをいう。2つ目の考え方は、コラボレーション(Collaboration)である。この考え方は自立した複数の主体がお互いに対等な関係で具体的な課題達成のために行う非制度的な協力関係である。従来の住民参加や市民参加という政治過程への限定的な参加ではなく、幅広い分野での参加を想定している。また、住民単独で活動することでもまた行政の下請的な活動とも異なる。3つ目の考え方として、コプロダクション(Coproduction)がある。パートナーシップ、コラボレーションが主体間の協力関係を強調していたものであったことに対し、コプロダクションは主体間の協力関係に加えて結果を踏み込んだ概念であるが、まだ一致した単独定義はない。

この3つの考え方から本稿では、コラボレーションの定義を採用する。その理由はコラボレーションがパートナーシップより強い主体間の対等性を重視したものであるとともに、お互いの研鑽しあいながら使命(mission)の実現を目指すことによって相乗効果(synergy)を生じさせることまで含んだ概念であるからである。現在、全国都道府県で行政とNPO法人等との協働が進められているが、各都道府県においても協働については、コラボレーションの考え方を採用している。

#### 2 協働により生じてきた「新しい公共」

これまで公共とは官によって担われるべきであると考えられてきた。しかしながら、政府の財政悪化、グローバル化の進展、公共を担えるだけの主体の登場等によって、民によって担われる公共が

<sup>12</sup> 総合研究開発機構『NPM手法の地方自治体への導入』2003年、87頁。

生じてきた。これによって、これまで社会活動は「公・私」の二元的に考えられていたものが、「政府の公・民（人々）の公共・私的領域」の相関的三元論<sup>13</sup>のように3元的に考える見方が生じてきている。この考えを表にすると次のとおりとなり、三元論の中では、政府、NPO等の非営利セクター、企業セクターを跨る民の公共が生じてきている。



【出所】 山崎直司『公共哲学とは何か』ちくま新書を参考に筆者が作成

図3 「私・公共・公」の3元論の概念図

このように、政府におけるNPMの手法を取り入れた行政・財政改革、阪神淡路大震災を契機として生まれたNPO法人の台頭、それによる行政とNPO法人を含めたボランティアセクターとの協働の深化、さらには後述する営利企業に対してもその社会的責任を求めるCSR（Corporate Social Responsibility）の出現を背景に、政府、NPOセクター、営利企業がプレーヤーとして、ある時は単独で、ある時は協働して活動するフィールドが「新しい公共」というものに収斂してきたと考える。

筆者の考える「新しい公共」を整理すると次の図表のとおりとなる。



【出所】 筆者作成

図4 「新しい公共」の概念図

また、「民の公共」の出現を認識し、三重県では、「新しい時代の公（おおやけ）」という理念を提唱し、2005年4月に「新しい時代の公」推進方針を策定している。この方針では、県民が自主的に地域に関わり、地域を作っていく地域主権の社会においては、地域の課題解決を行政だけに任せておくのではなく、県民自らに取り組むことが重要になるとの認識のもと、「新しい時代の公」を「公（公共領域）の活動に多様な主体が参画し、みんなで支える社会のあり方、及びその形成に向けた諸活動」<sup>14</sup>として整理している。このように「新しい公共」では政府、NPO<sup>15</sup>、営利企業など様々な主体がそれぞれ固有の領域とこれらの主体が混じり合う領域で社会活動が行われることとなる。中でも、政府、NPO、営利企業が入り交じる領域において、協働の可能性が出てくる。

実際、この領域で政府とNPOの協働が1990年代半ば以降行われるようになってきている。さらに「新しい公共」の領域におけるNPOと営利企業の協働も出現してきている。この例としてCSR、日本では一般的に「企業の社会的責任」といわれてお

<sup>14</sup> 三重県「新しい時代の公推進方針」2005年、6頁。

<sup>15</sup> ここでいうNPOとは、NPO法人に限らず、法人格を持たないボランティア団体、市民団体、社団法人、財団法人、自治会、町内会等の広い意味での公益団体とする。

<sup>13</sup> 「相関的三元論」は、山崎直司『公共哲学とは何か』ちくま新書、2004年のp35で「公私二元論」を乗り越える概念とされている。



り、環境保全活動、青少年育成活動、教育文化活動、雇用の創出、税金の納付など幅広い分野の活動が含まれている。企業の中には、NPO法人に対する活動助成を行っているものもあり、企業とNPO法人との協働も進みつつある。

例えば、近畿労働金庫では阪神淡路大震災を経験していることなどから、NPO法人に対する融資やNPOパートナーシップ制度等、NPO法人との協働が行われている。<sup>16</sup>

NPOパートナーシップ制度は、地域福祉、まちづくり、環境保全、子育て支援などを行っているNPOの活動に職員等が参加する場合、1,000円(1日当たり)を補助するものである。これにより職員の社会貢献への認識が高まるとともに、NPO側としても会計、経理、広報活動に精通した人材にサポートを受けるといったメリットがある。

「新しい公共」について、なぜ新しいのかを考えるとこれまで「政府＝公」という認識から公共は政府によって独占されているもの、政府によって担われるべきもの考えられてきた。そのため、市民、ボランティア団体、営利企業のセクターは政府の行う公共に参加させてもらうというような関係の持ち方をしてきた。

しかしながら、前述のような社会情勢の変化によって、政府部門が公共を民間セクターに開放し、さらに市民意識の変化により自ら公共に対して建設的に参加することによって、公共は政府だけが担うものから政府、NPO、営利企業など多くの主体、もしくは使命(mission)の内容によっては、各セクターが連携して担われるようになってきた。

この点が、これまでの「公共」と違い、新しい「公共」と呼ばれる所以であると考えられる。

### 3 「新しい公共」での協働

現在、日本においては「新しい公共」の領域の領域において、政府とNPOとの協働、営利企業とNPOとの協働等が行われている。特に政府とNPOの協働については、早期に始まったまちづくり、福

祉をはじめ、環境、教育、防犯、商業振興、さらには図書館や博物館の企画・運営など幅広い分野で行われており、今後さらに拡大、深化していくものとする。また、協働の形態も行政の業務をNPOに委託するものをはじめ、補助金の交付、啓発イベントへの参加、協力、政府の信用力によってNPOの活動を行いやすくする後援、政府とNPOの情報提供、情報交換、シンポジウム、パネルディスカッション等の政府、NPOによる共同開催、NPOから政府への政策提言、政府、NPOによるあるテーマに対する調査研究の実施等様々な形態で協働が進められている。

このように政府とNPOとの協働が幅広い分野で様々な形態で進んでいる。その理由として、政府としては多様化している行政需要への対応、NPOと対等な関係で目標達成を目指すことにより行政職員の意識が変わるなど行政組織の活性化につながることで、事業の効率化、NPOと職員のモチベーションの向上による事業の質の向上などがある。

また、NPOにとっても、政府と協働することによってNPOの使命の達成がより確実になること、政府の事業を受託することで事業計画の立案や実績の報告などを適正に行うことによる組織体制の強化、新たな活動の機会の増加などのメリットがある。

営利企業とNPOの協働においては、営利企業として企業規模が多くなればなるほどステークホルダーが増加し、その企業の姿勢が社会に与える影響が大きくなり、また多くの人に関係することは社会に対してより企業の社会的責任を果たすことを求められることになる。例えば、その企業が環境破壊を助長するような行為を行っていた場合は、不買運動や報道による企業イメージの低下につながることもある。そのため、営利企業はNPOとの協働によって、より効果的に企業の社会的責任を果たそうとすることは当然のことと考える。

このように、現在、「新しい公共」の中で政府とNPO、NPOと営利企業という形で協働が進んでいる。今後はこの協働に政府、NPO、営利企業による3元的な協働が新たに加わり、今日社会の抱えている課題が解決され社会が活性化することを期待する。

<sup>16</sup> 近畿ろうきん「NPOパートナーシップ」

<<http://www.rokin.or.jp/npo/partnership.html>>

## 第5節 まとめ

以上、これまでの政府の役割、新たな行政運営として登場してきたNPM、新しい政府の役割を活性化させる手段としての協働について述べてきた。

財政危機に直面している日本をはじめとする先進国においては、その改善を図るためにはNPMを導入せざるを得ないと考える。

しかしながら、NPMは効果的な手法である一方でサービスの低下、職員のモチベーションの低下等の問題もある。

この問題を解決するために効果的なものが「新しい公共」という領域における政府、NPO、営利企業による様々な形態での協働であると考えられる。

この状況で政府はどのような役割を果たしていけばいいのであろうか。

それは、前述のとおり 政府が枠組みをつくり市場機能の促進すること NPMの手法を取り入れ効率化すること NPMの課題を克服するために協働を効果的に活用すること 協働を行うにあたっては連携の円滑化のため、優秀なコーディネータとなることが重要であると考えられる。

このように21世紀における新しい政府の役割は、市場のシステムを構築し民間の力を最大限に増幅させ、民間をコーディネートし効果的な協働を行い、さらに政府自身もNPMを取り入れ、パフォーマンスを向上させることであると考えられる。

それによって新しい社会システムの構築が図られるものと考えられる。

## 参考文献

1. Daniel Yergin, Joseph Stanislaw , *The Commanding Heights* ,Simon & Schuster, 1998 .  
ダニエル・ヤーギン&ジョセフ・スタニスロー著、山岡洋一訳『市場対国家「上」』日本経済新聞社、2001年。
2. 青木昌彦・奥野正寛・岡崎哲治編著『市場の役割・国家の役割』東洋経済新報社、1999年。
3. 岡田章宏編『NPMの検証 - 日本とヨーロッパ』(株)自治体研究社、2005年。

4. Pollit, Christopher/Bouckaert, Geert, *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Second edition, Oxford(NY), 2004
5. 大住荘四郎『NPMによる行政革命』株式会社日本評論社、2003年1月。
6. 大住荘四郎『日本型NPM』ぎょうせい、2003年。
7. 総合研究開発機構『NPM手法の地方自治体への導入』、2003年8月。
8. 『英国におけるベストバリュー』財団法人自治体国際化協会、2000年。
9. 山崎直司『公共哲学とは何か』ちくま新書、2004年5月。
10. 山口定・佐藤春吉・中島茂樹・小関素明編『新しい公共性』有斐閣、2003年。
11. 佐々木毅編『公共哲学2 公と私の社会科学』東京大学出版会、2001年1月。
12. 総合研究開発機構『NIRA政策研究 VOL.17 NO.11』、2004年11月。
13. 三重県「新しい時代の公推進方針」、2005年4月。
14. 武藤博己編『分権社会と協働』ぎょうせい、2001年1月。
15. 人見剛編『協働型の制度づくりと政策形成』ぎょうせい、2000年12月。
16. 総合研究開発機構『NIRA研究報告書新しいコミュニティから展開する官民協働の可能性に関する研究』、2004年。
17. 世古一穂著『協働のデザイン』学芸出版社、2001年。
18. 宮崎県「NPOとの協働指針」2006年3月。

(Received: May 31, 2006)

(Issued in internet Edition: July 1, 2006)