

21 世紀☆市民社会のデザイン

－「豊かな公・小さな官」の実現に向けて－

社会研究部門 主任研究員 土堤内昭雄

doteuchi@nli-research.co.jp

<要旨>

1. 2005 年 4 月、政府は「日本 21 世紀ビジョン」を公表し、2030 年の目指すべき将来像を提示した。今後、本格的な人口減少時代を迎え、持続的な活力ある社会を築くためにはどうすればよいのだろうか？ 本稿では、同ビジョンの「豊かな公・小さな官」を実現することが極めて重要だと考え、その実現に向けた様々な社会制度改革の現状や新たな市民社会の実現に向けた動きと今後の課題について考察する。
2. 公的セクターに市場原理を導入し行財政の効率化を図り「小さな官」を実現するために、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）が関心を集めている。その代表的な手法として公共施設等のインフラ整備を効率的に行う PFI 事業や「公の施設」の管理を民間企業や NPO にも開放する指定管理者制度、官民競争入札制度である「市場化テスト」の導入が検討されている。一方、「豊かな公」を実現するために NPO（民間非営利組織）の役割が一層重要となり、その支援制度や新たな非営利法人改革の動きも見られる。
3. 市民社会での地域課題を解決する方法として、地域の中で地域の人によって地域の資源を活用する社会起業家によるコミュニティビジネスが注目されており、これまでの市場経済に加えて社会的経済の役割が一層大きくなるだろう。また、市民活動を支援する金融機関や市民自らの市民金融の動きも見られ、預金者も自分のお金がどのように使われるのかという資金のトレーサビリティや地産地消への関心も高まっている。
4. 「豊かな公、小さな官」を実現するためには、「官」「公」「民」の協働を可能にする地域力が必要だ。規制緩和を行い、地方分権を進め、市民が主体的に行政とかかわることが豊かな地域力を育む。地域の人間関係資本であるソーシャルキャピタルの蓄積が、暮らしの豊かさに繋がり、21 世紀の市民社会を作るうえで重要な鍵となる。
5. 今後は、できる限り規制を排除し、誰もが自由闊達に競争し、効率性を追及する大競争時代となる。しかし、それは機会の平等を確保した上で、競争がもたらす結果の不平等に対しても一定の配慮がなされた社会でなければならない。人口減少時代を豊かに暮らすためには、社会の安全ネットを形成する地域力を育むような 21 世紀市民社会を作り、われわれはそのなかで一人ひとりの能力を十分活かしていかなければならない。

<目 次>

はじめに 人口減少時代の到来	3
1. 新たな市民社会の構図	3
1.1 多様な「公共」の担い手	3
1.2 市民社会を支えるNPO（民間非営利組織）	9
2. 市民社会における地域課題の解き方	14
2.1 コミュニティビジネスと社会起業家	14
2.2 市民活動と資金循環	18
3. 市民社会の地域力と地域再生	20
3.1 地域力による地域再生	20
3.2 市民生活の豊かさと地域力	23
おわりに 人口減少時代を豊かに暮らすために	26

はじめに 人口減少時代の到来

2005 年 4 月、政府の経済財政諮問会議が四半世紀先の 2030 年におけるわが国の目指すべきビジョン「日本 21 世紀ビジョン」を公表した。ここでは日本が直面する 3 つの大きな時代潮流として、①人口減少・超高齢化、②グローバル化の進展、③情報化・知的価値重視・文化の魅力を挙げている。そこで日本が改革を怠り、時代の潮流に乗り遅れば、経済が停滞し縮小する、官が民間経済活動の重し・足かせとなる、グローバル化に取り残される、希望を持ってない人が増え社会が不安定化する、という「避けるべきシナリオ」を示している。

また、同ビジョンは、このようなシナリオを回避するために、2030 年の目指すべき将来像として、①開かれた文化創造国家、②「時持ち」が楽しむ「健康寿命 80 歳」、③豊かな公・小さな官、を提示し、2010 年初頭までを「革新期」と位置づけ、徹底的な制度の革新を実施するとしている。

日本は急速に少子高齢化が進展し、今後、本格的な人口減少時代を迎える。総人口は 2011 年からの 10 年間に約 340 万人、21 年からの 10 年間には約 650 万人が減少する。一方、高齢者は、2011 年からの 10 年間に約 580 万人、2021 年からの 10 年間には約 20 万人が増加し、2030 年の高齢化率は 30% に近づくと推計されている。では、われわれはこのような人口減少・超高齢化のなかで、持続的な活力ある社会を築くためにはどうすればよいのだろうか？

本稿では、同ビジョンが 3 番目に掲げた「豊かな公・小さな官」を実現することが、超高齢・人口減少時代を豊かに暮らすために極めて重要だと考えている。「21 世紀ビジョン」にも、具体策として、政府は政府でなければならないことに徹して小さくて効率的な政府を目指す、企業、NPO、社会的起業家など幅広い非政府主体が「公」を担い社会のニーズに対応する、地域住民ができないことを基礎自治体が、基礎自治体ができないことを広域自治体が、広域自治体ができないことを国が行う自立的な分権社会を打ち出しており、官の効率化、公共サービスの民営化、規制改革、地方主権化、NPO 支援など様々な方向性が示されている。

日本では「豊かな公・小さな官」を実現するために市場化テスト、公益法人改革、地方分権一括法、市町村合併、構造改革特区制度など、既に様々な社会制度改革への取り組みが始まっている。それは換言すると、21 世紀の市民社会をどのようにデザインするのかということでもある。本稿では、このような新たな市民社会の実現に向けた最近の動きと今後の課題について考察する。

1. 新たな市民社会の構図

1.1 多様な「公共」の担い手

1.1.1 「官」「公」「民」のトライアングル

これまで社会に財やサービスを主に提供してきたのは、政府・自治体という公共部門「官」と企業という民間営利部門「民」であった。しかし、「政府の失敗」や「市場の失敗」と言われたとおり、社会の成熟化に伴い多様な国民ニーズに対応するためには、従来の公共部門や民間営利部

門のサービス提供だけでは立ち行かなくなっている。

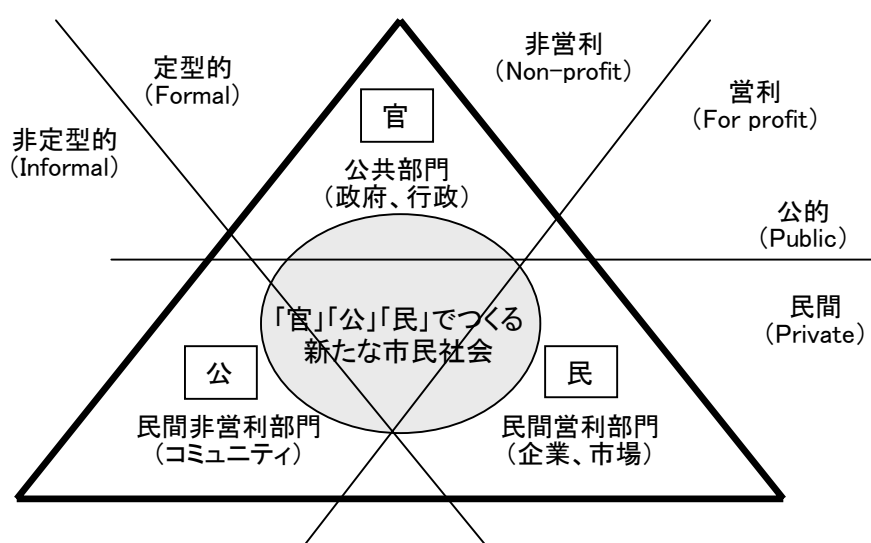
これまで民間非営利部門「公」も、コミュニティの中で一定の役割を果たしてきた。98年には特定非営利活動促進法（NPO法）が成立し、既に2万以上のNPO法人が認証され、次第に社会における新たな経済主体として認知されるようになった。アメリカなどに比べると日本の民間非営利部門は質・量ともにまだ不十分ではあるが、01年10月にはNPO優遇税制も整備され、一定の条件を満たしたNPO法人（認定NPO法人）に対する個人の寄付金控除や法人の寄付金の損金算入なども認められた。

今後は社会的な課題を行政だけで解決して行くことはますます困難になり、NPOなどの民間非営利部門が、税金で賄うには非効率なサービスを担って社会政策コストを低減し、問題解決のために主体的に取り組むことになるだろう。

即ち、従来は政府や自治体である「官」が「公共」を担うとされてきたが、21世紀には本来のパブリックの概念に基づく民間非営利部門「公」が「公共」の主体となるかもしれない。今後は、「官」という行政セクターと、「民」という企業セクターに、「公」という市民セクターを加えた「官」「公」「民」のトライアングルが、多様な「公共」の担い手として相互に連携を図り、社会を支えていくという新たな市民社会のデザインが求められる。

従来の民間非営利部門である自治会や町内会、子ども会など地域コミュニティに根ざす組織は数多く、今後は、法人格の有無にかかわらず幅広いNPOなどの市民セクターが、新たな市民社会を支える主体として、21世紀の成熟社会の課題解決モデルとなるだろう。

図表－1 「官」「公」「民」のトライアングル



（資料）Pestoff の三角形モデルに加筆

1.1.2 ニュー・パブリック・マネジメントの動き

日本では急速な少子高齢化の進展と今後の人口減少により、国や地方の財政状況は逼迫し、財政のスリム化は一層重要になる。また、本格的な地方分権の流れの中で、地方自治体は行財政の効率化のために、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）に強い関心を寄せている。

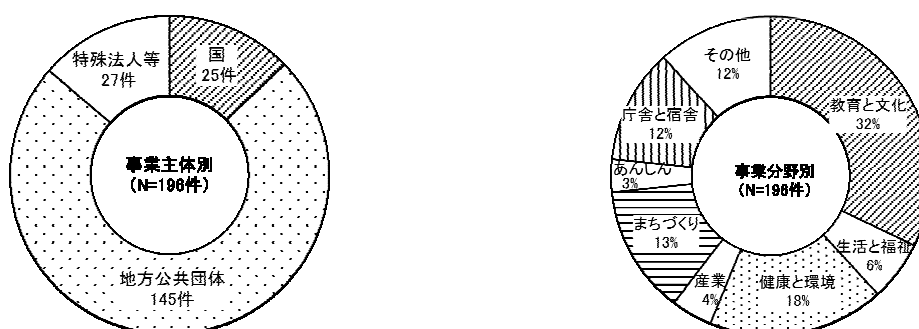
NPMは、80年代にイギリスなどで導入された行政運営手法で、公的セクターに市場原理を導入することにより行財政の効率化を図るものだ。NPMの基本方向としてこれまで公共セクターが直営で行ってきた公共サービスの民間開放（PPP：Public Private Partnership）があり、その代表的な手法としてPFI（Private Finance Initiative）がある。日本でも「民間にできることは民間に」の方針のもと、民間委託（アウトソーシング）やPFI、独立行政法人化が進められている。

(1) 公共サービスの民間開放（PPP）とPFI

これまで公共セクターが直営で行ってきた公共サービスの民間開放（PPP）が、世界的な潮流となっている。PPPは、公共サービスの提供主体を市場競争にさらすことにより、行政コストの削減のみならず、サービス水準の向上や新たな民間サービス産業の振興・雇用の創出が期待できる。そのPPPの代表的な手法としてPFIがある。PFIは公共施設等のインフラ整備を公共部門と民間部門が連携して効率的に行おうとするものだ。その対象となる事業は、病院、学校、保育所、介護施設など市民に身近なものから、廃棄物処理施設、下水道、港湾施設など多岐にわたっている。

日本では「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI法）が99年9月に施行され、これまでにPFI法に基づいて公表された実施方針は196件（05年5月現在）に上り、事業主体は地方自治体が145件（73.9%）を占め、分野別では教育・文化施設が63件（32.1%）と最も多く、既に60件のPFI事業がサービス提供を開始している（図表－2）。

図表－2 事業主体別、分野別のPFI事業数



(注) 国と地方公共団体の共管事業が1件あり、両方の事業主体に計上している

(資料) 内閣府PFI推進委員会ホームページ資料より作成

事業方式別では、P F I 事業者が自ら資金調達を行い施設を建設し、所有権を自治体に移管後に施設の管理・運営を行う「B T O」(Build-Transfer-Operate) 方式が 137 件と最も多く、次いで P F I 事業者が自ら資金調達を行い施設を建設し、一定期間の管理・運営後に、所有権を自治体に移管する「B O T」(Build-Operate-Transfer) 方式が 47 件となっている。

P F I の仕組みは、まず公共事業の Input (コスト) と Output (サービスの質・量)、更に Outcome (利用者の満足度) を評価し、最良の V F M (Value For Money) を検討して実施事業を選定する。そしてプロジェクトの大枠を決め、事業者を公募、評価、選定する。

04 年 6 月に民間資金等活用事業推進委員会 (P F I 推進委員会) が「P F I のさらなる展開に向けて」と題した中間報告書を発表している。それによると P F I の活用により、①公共部門の行財政改革(官の改革)、②公共部門と民間部門との新たなパートナーシップの形成(官から民へ)、③民間部門への新たな事業機会の提供 (民の改革)、④地域の再生、が進展するとしている。

ここで新たな市民社会をつくる上で、P F I の役割を考えてみよう。P F I は、民間の資金、経営ノウハウ、技術力等を活用して低廉で良質の公共サービスを提供するという目的で始まったが、それは財政構造改革のひとつの手段として、民間資金を活用した公共施設の整備が主眼であり、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」という P F I 法の名称からも窺うことができる。しかし、今、豊かな「公」の実現を目指して新たな市民社会を作り出すためには、財政構造改革という官の改革に留まらず、官民の協働や民の改革、地域の再生へと発展させることが重要である。特に、同報告書が「展開が望まれる P F I 事業」として、運營業務の比重が大きい複雑な事業を挙げており、後述する指定管理者制度を活用した利用料金収受型の事業についても一層の展開を望むとしている。

つまり新しいパブリックマネジメント (N・PM) という意味では、公共サービスの提供主体はあくまでも「官」であり、その実施部分に「民」を取り込むという形での「民活」に過ぎない。しかし、NPMを行政運営手法のひとつとして行政サイドから捉えるのではなく、それをNPOをはじめとした市民セクターが主体となるニューパブリック (NP) のマネジメント (NP・M) と位置づけ、新たな市民社会をデザインするという観点から「官」「公」「民」のパートナーシップの構築と考えることが重要だ。

これまでの P F I 事業者は、資金調達力のある民間大企業が中心であった。それは財政構造改革の観点から民間資金を活用することに注目が集まっていたからだ。しかし、地域に密着した運營業務の比重の大きい事業は、そのような民間大企業に必ずしも運営ノウハウがあるとは限らない。事業の性格によっては、資金力のある企業と運営ノウハウのある N P O 等の市民セクターが事業コンソーシアムを形成することにより良質のサービスが提供できる可能性もある。そして、このような公民の協働により、P F I の対象としうる事業領域は拡大できるものと考えられる。

事業領域の拡大は、地域の暮らしやすさにつながる。市民が地域で豊かに暮らすためには、公共施設等のインフラが整備され、必要な公共サービスが提供されていることと併せて、安心して

暮らすためのもうひとつの社会資本であるソーシャルキャピタル（人間関係資本）の集積が必要だ。P F I が地域の再生につながるためには、従来のハードな公共施設整備とともに、事業のなかに市民セクターとの協働を内包し、ソフトなインフラ整備であるソーシャルキャピタルの醸成を同時に行うような事業スキームが有効である。

これまで公共施設は公的セクターの直営が前提となっており、公共サービスを民間開放するための環境整備が十分ではなかった。しかし、次に述べる公共施設の指定管理者制度や、公共サービス事業等に適用が検討されている市場化テスト（官民競争入札制度）など新たな動きが見られ、今後はこのような制度を活用した新たな市民社会をデザインするためのP F I 事業スキームの可能性を探ることが重要になる。

1.1.3 「官」「公」「民」の協働による公共サービス

(1) 指定管理者制度

公共サービスの民間開放が大きな時代の流れとなる中で、これまで「公の施設」（地方自治法244条：住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設）の管理は、自治体か自治体が半分以上出資する法人（農協や生協、N P Oなどの公共的団体を含む）等に限定されてきた。しかし、多様化する住民ニーズに対して効率的かつ効果的にサービス提供をするためには、行政直営や管理委託制度で「公の施設」管理を行うことが難しくなってきた。そこで03年の地方自治法の改正により、従来の管理委託制度は廃止され、06年9月までに「公の施設」の管理は自治体直営か指定管理者制度に移行することになった。

この指定管理者制度は、「公の施設」の設置主体である地方自治体が、自らの判断でその管理を指定管理者に委託する手法である。指定管理者には個人は除外されるが、株式会社やN P Oなど法人格の有無に関わらず幅広い民間事業者が、議会の議決を経て指定管理者となることができる。指定期間は、単年度ではなく施設の性格から個別に適宜定めるとしている。

これまでの管理委託制度では、委託された団体は施設の利用許可や料金徴収などの権限はなく、施設の管理権限はあくまでも自治体にあったが、指定管理者制度では、これらの権限を管理者が有する。即ち施設の管理のみならず運営自体が指定管理者に任されるわけで、施設利用料なども受け取ることができ、管理者の事業運営ノウハウが問われることになる。

従来の業務委託や管理委託制度による「公の施設」の管理は、主に施設管理費のコスト削減が目的だったが、指定管理者制度は、民間事業者の新たな運営ノウハウの導入による提供サービスの多様化・高度化の実現が重要だ。つまり、施設というハードの維持・管理のためではなく、施設で展開される事業の企画・運営というソフトのための制度であり、発注者である地方自治体もそれを念頭に置いた予算措置が求められる。今後の課題としては、指定管理者選定プロセスの透明性の確保や指定管理者の情報公開、事業を通じて得られる個人情報保護などがある。

前述のP F I 事業は、指定管理者制度ができたことにより一層事業内容の組み立てが高度に行

えるようになる。特に、事業計画における利用料金の設定・徴収など施設運営上の利点もあり、今後 P F I 事業が推進される可能性が高まる。また、P F I 事業の資金調達面と管理・運営面での企業と市民セクターの協働の可能性も広がり、それが地域の住民ニーズに的確に応えることや地域の活性化に寄与することが期待される。

千葉県大多喜町は、今年、県から移管された薬草園の指定管理者に 5 年間の契約で学校法人城西大学を指定した。大学は薬学部の研究や健康関連の公開講座の拠点として薬草園を活用する予定だという。このように、指定管理者制度は単に施設運営の効率化をはかるだけではなく、運営主体の持つ専門性を活かし、「公の施設」が新たな地域の交流の場として地域活性化に繋がる可能性を有している。

(2) 市場化テスト（官民競争入札制度）

政府が進める「民間にできることは民間に」の具体策として、「市場化テスト」の導入検討が行われている。内閣府の規制改革・民間開放推進室では、すべての官業を対象に官民の同一競争条件のもとに事業を検討するとしている。これはこれまで国や地方自治体が行ってきた公共サービスをできる限り民間に任せるひとつの手法として、「市場化テスト」という官民における競争入札制度を設けるものだ。官と民が対等な立場で競争入札に参加し、サービスコストと質の面で総合的に優れた方が落札するという仕組みであり、これにより公共サービスに競争原理を導入し、官民によるコストダウンとサービスの質の向上や新たなビジネス機会の創出を図るものである。

この制度の本格導入に向けて、05 年度は民間から募集した提案を踏まえ、試行的にハローワーク（公共職業安定所）関連、社会保険庁関連、そして行刑施設関連の 3 分野で 8 つの「市場化テスト」のモデル事業を実施し、必要な法的枠組みの整備を進めるとしている。もともとこれまでの入札制度は、官が民から調達することを前提としており、官民の競争条件の均一化やサービスの質を評価するためには中立的な第三者機関の設置が必要となる。既にモデル事業では、既存の業務委託団体による「1 円落札」問題等の課題が挙がっており、05 年度のモデル事業を通して法律の整備を行った上で、06 年度から全面導入を目指している。

前述の P F I 事業や指定管理者制度も公共サービスの民間開放に向けた新たな取り組みであるが、「市場化テスト」はあらゆる官業を対象としており、究極の規制改革である。ただ、この制度はこれまでの公共サービスをすべて民営化するというのではなく、官民の同一条件のもとでの競争入札制度であり、サービス内容によっては自治体「官」のこれまでに培ってきたノウハウが民間を凌ぎ、より効果的な事業運営を行う可能性もある。つまり単なる「民活」手法ではなく、逆の「官活」を視野に入れた仕組みであることが注目される。実際、スウェーデンなどでは、高齢者の介護サービスを民間事業者と自治体が競争入札の結果、自治体が落札することもある。いずれにしても単純なコスト削減のみならず、利用者のアウトカムに応えられる適切なサービス供給が求められる。

1.2 市民社会を支えるNPO(民間非営利組織)

1.2.1 NPOの現状と課題

98年にNPO法ができて以来、すでに2万を超えるNPO法人が誕生している。NPO(民間非営利組織)の範囲は法人格を有する団体ばかりではなく、市民活動団体やボランティア団体など任意団体も多数存在する。しかし、NPOが社会的に認知され存在感を示すようになったのはやはりNPO法人が誕生してからであり、経済産業省の産業構造審議会NPO部会は、NPOの経済規模を試算し、NPOをひとつの経済主体として認知している。そこでここではNPO法人の現状と課題を概観する。

わが国のNPO法人制度の特徴は、民法34条の公益法人のような主務官庁による許可制ではなく認証によること、活動分野は省庁縦割りではなく横断的に複数の分野が認められており、内閣府か都道府県が一括認証することである。05年3月末現在の認証数は、都道府県19,488件、内閣府1,798件、合計で21,286件となっている。活動分野は当初12分野であったが、03年の改正NPO法施行後に17分野となり、保健・医療・福祉分野が56.9%、社会教育分野が47.2%、まちづくり分野が39.8%、子どもの健全育成分野が39.1%と多い(図表-3)。なお、ひとつのNPO法人が複数の活動分野を持っている場合があるために合計は100%を越えている。活動地域は東京都、大阪府、神奈川県といった大都市圏が多い(図表-4)。

また、内閣府「NPO法人の実態及び認定NPO法人制度の利用状況に関する調査報告書」(04年11月)によると、事業規模は年間収入金額が1,000万円未満の小規模団体が7割近くを占めている(図表-5)。収入金額の内訳は事業収入の割合が7割程度を占め、補助金・助成金、寄付金、会費等がそれぞれ1割前後になっている(図表-6)。活動に参加しているスタッフは50歳代から60歳代の年齢の高い層が多く、性別では女性が多い。

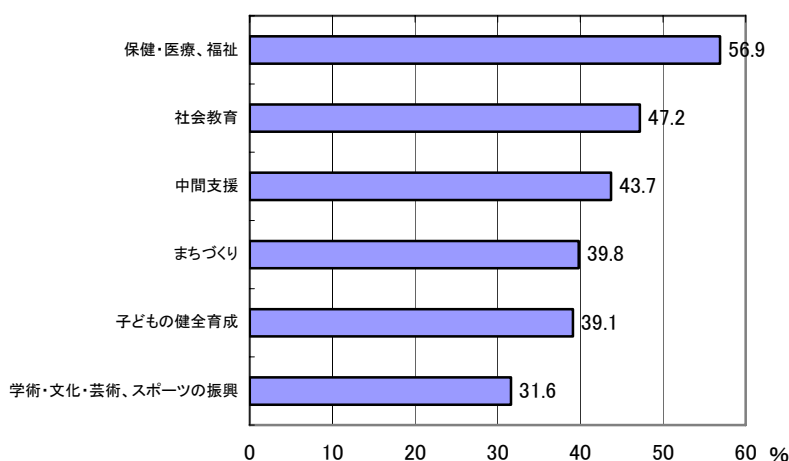
現在、NPO法人制度が抱える課題は、第一には財政基盤の強化である。01年にNPO優遇税制が整備され、一定の条件を満たしたNPO法人(認定NPO法人)に対する個人の寄付金控除や法人の寄付金の損金算入なども認められた。その後も認定要件の緩和が行われているが、現在でも認定NPO法人は31団体に留まっており、今後も寄付税制のあり方等について検討する必要がある。

また、NPO法人では経理やマーケティングといったマネジメントスキルを持つ人材が不足している。前述の指定管理者制度や市場化テストの導入により、NPO法人の事業機会は飛躍的に大きくなると思われ、このような能力開発は今後、民間非営利部門が成長していく上で、喫緊の課題といえる。また、2007年問題といわれる団塊の世代の大量定年時代において、NPO法人はその人たちの現役時代の能力を活かす新たな社会参加の場としても重要になる。

このようにNPO法人の活動は、公共サービスの新たな担い手として欠かせないものであり、国民の多様なサービスニーズに応えるものとしても重要である。そしてNPOのコミュニティの再生に果たす役割は極めて大きく、政策的にも育成・支援が必要である。

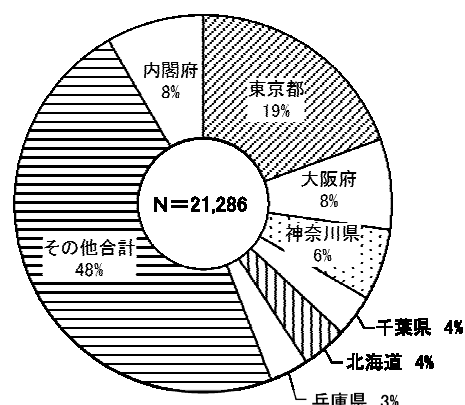
NPOが成長することは、市民活動の活性化を意味する。活発な市民活動は地域のソーシャルキャピタルを醸成し、成熟した社会を安定化する安全ネットの役割も果たす。今後は、NPO法人をはじめとした民間非営利組織が育つことが、「官」「公」「民」の新たな協働関係を発展させ、新たな市民社会をデザインするために不可欠な要素となる。

図表－３ NPOの主な活動分野



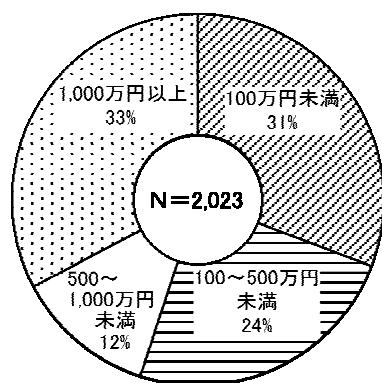
(資料) 内閣府ホームページ資料より作成

図表－４ 都道府県別認証法人数



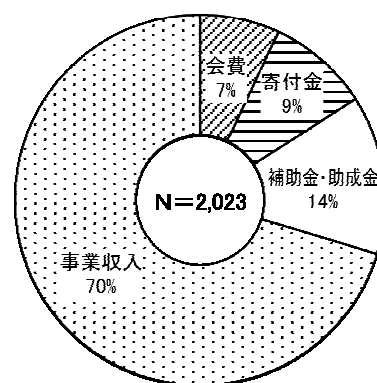
(資料) 内閣府ホームページ資料より作成

図表－５ 事業規模（収入金額）別のNPO法人の割合



(資料) 内閣府「NPO法人の実態及び認定NPO法人制度の利用状況に関する調査報告書」（平成16年11月）より作成

図表－６ NPO法人の収入内訳



(資料) 内閣府「NPO法人の実態及び認定NPO法人制度の利用状況に関する調査報告書」（平成16年11月）より作成

1.2.2 新たな非営利法人改革の動き

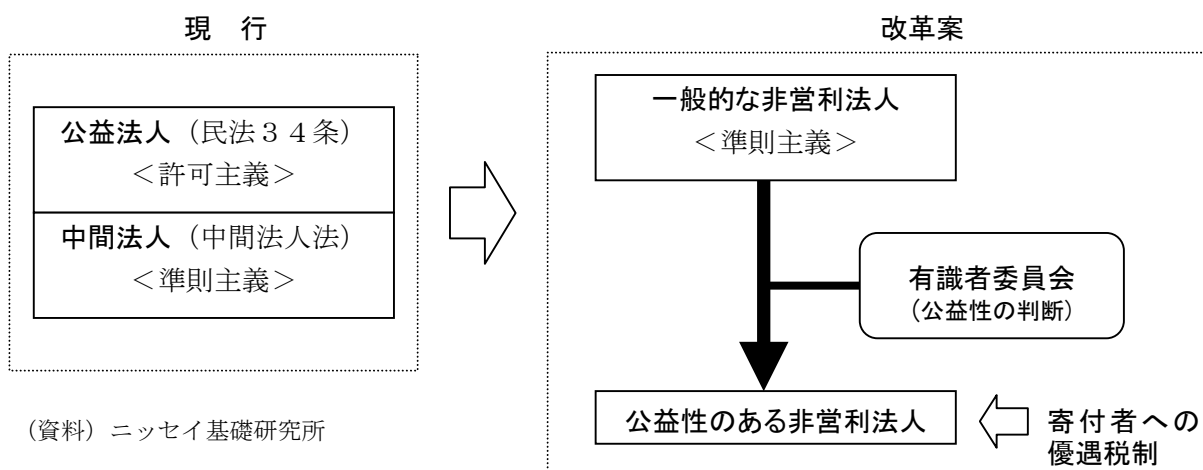
成熟社会の多様なニーズを満たすためには、いわゆる「公益」の担い手も多様になる必要がある。日本の公益法人は、1896年（明治29年）に作られた民法34条に規定されており、その後の時代状況にそぐわなくなっている。そこで民法34条の特別法としてNPO法人などの新たな法人制度を継ぎ足してきたが、新たな市民社会の構築のためには公益法人制度を見直し、新たな非営利法人制度が不可欠となっている。

主務官庁の許可制である財団や社団といった公益法人は、官僚の天下りや公益性の判断基準の不明確さ、時代と共に変わる公益の概念などが課題となり、その後、非営利法人全体のあり方の議論に発展した。政府は03年6月に「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」を閣議決定し、①法人格を税制上の優遇措置とは分離して、公益性の有無にかかわらず新たな非営利法人を準則主義（登記）により設立できる非営利法人制度の創設、②非営利法人の公益性の基準を法定化する、③公益性を有する非営利法人に税制上の優遇措置を講じる、という方針を打ち出した。

その後、行政改革推進事務局が有識者会議を設置し検討した結果、04年12月に「公益法人制度改革の基本的枠組み」を発表した（図表－7）。そこではこれまでの公益法人と中間法人は廃止し、新たに一般的な非営利法人を準則主義（登記）により設立ができるようにし、その中から公益性のある非営利法人を認定する2階建て制度が示された。その公益性の判断は民間有識者からなる合議制の委員会の意見に基づくとしている。ただし、今回の議論ではNPO法人は当面对象外としている。

なお、税制上の扱いについては、政府の税制調査会で検討されている。それによると、これまで主務官庁から許可を受けて設立された社団・財団は、さらに著しく公益に寄与すると認められれば、寄付者の税負担を軽減してきたが、今後は有識者委員会が公益性のある非営利法人と認定すれば、同様の扱いが受けられる。「公益」の概念が大きく変わる中で、百年以上の歴史を有する民法改正まで踏み込む非営利法人改革は、まさに21世紀の市民社会の大枠をデザインする上で極めて重要である。

図表－7 新たな非営利法人制度の枠組み



1.2.3 市民によるNPO支援

NPOが抱える大きな課題のひとつは、財政基盤の強化である。特に、欧米のNPOの資金調達に比べ日本では寄付金の割合が少ない。もともと欧米では寄付行為は国民の選択納税との考えから、税制上の寄付控除なども行われている。

ハンガリーでは96年に「パーセント法」という法律が成立した。納税者は所得税の1～2%を自分が選択したNPOに提供できる。今では全納税者の3分の1以上がこの制度を利用し、その総額は54億円に上り、その後、スロバキア、リトアニア、ポーランド、ルーマニア等の中欧諸国で同様の制度が広がっているという。

これを参考に日本でも千葉県市川市が個人の市民税の1%相当額を自分が支援したい市民活動団体に寄付できる「市民活動団体支援制度」を05年度より開始した。この制度は、市民活動が広く市民に普及・浸透し、地域に根付き発展することにより市民一人ひとりの生活が豊かになるとの願いから生まれた。

制度の概要は、①支援金の交付を希望する団体が活動（事業）計画を市に提出、②一定の要件を満たしていると審査会で判断された団体を市の広報紙やホームページで公表、③個人市民税納税者は支援したい団体を選択して届出、④納税者の選択結果を集計し交付額等を公表し審査会に諮って交付決定、となっている（図表－8）。

今回、支援金交付を申請し、市民活動団体支援制度審査会（学識経験者4名と公募市民3名）の審査を通過した支援対象団体は81団体で、交付申請額は全体で約2,700万円だ。活動分野は保健・医療・福祉が24、子どもの健全育成が24、学術・文化・芸術・スポーツの振興が10、まちづくりの推進が9団体などである。

これらの支援対象団体の紹介は、市の広報紙の特集号やパンフレットのみならず地元ケーブルテレビやFM放送でも広報されており、応募した市民団体が直接市民向けに事業活動をPRするプレゼンテーションの場も用意された。また、納税者が行う支援団体の届出方法は、市の窓口の他、広報紙に添付された封書、電話、インターネットなど多くの手段が設けられた。市民は支援したい団体をひとつ選択するか、もしくは特定の団体ではなく市民活動団体支援基金に積み立てることも可能だ。各団体の交付額は、事業費総額の2分の1が上限で、それ以上の支援額が集まった場合は、一部事業計画の修正も可能とのことである。

市民の選択届出期間は、4月から5月上旬で、市では納税者の本人確認を済ませ、審査会の審査を経て6月中旬には交付決定を行いたいとしている。5月10日の届出締切日現在で、届出数は6,266件（有効届出数は5,557件）、届出金額は約1,340万円となっている。

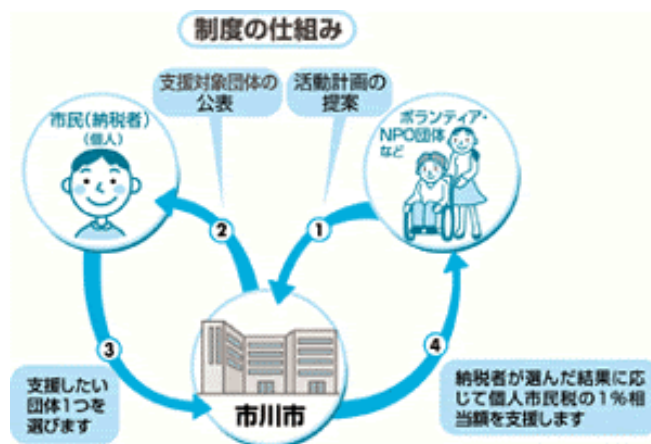
この制度に期待される効果として、①行政にとっては市民の納税意識を高めることができ、市民活動の活性化が図れ、行政の対応が難しい地域の課題解決にも役立つ、②市民活動団体にとっては、事業資金が調達でき、安定的に事業が展開でき、応募することにより活動内容を広く市民や行政にPRすることができる、③市民にとっては、納税を通して自らの意思を市政に反映し、

間接的にも市民活動支援が行える、などが考えられる。

前述したように、寄付とは市民の意思を表す使途を明らかにした選択納税である。今回の市川市の「市民活動団体支援制度」は、1%の市民税が示す市民の意思であり、その結果は行政にとっても市民団体にとっても市民社会のニーズを知る試金石となる。そこから行政は新たな政策を企画・立案することもできるし、市民団体は新たな事業計画を立てることもできる。もちろん市民は全て納税者とは限らないので、市民全体の意思表示のシステムとしての課題はあるものの、わが国のように1億人以上の人口を抱える国では、今後、きめ細かく各地域の民意を汲み取るこのような制度は重要と思われる。

05年4月に千葉縣市川市がこの制度をPRするシンポジウムを開いた。タイトルは「市民が支える市民活動へ！～1%の種が100%の実を結ぶ～」であった。新たな市民社会とは一人ひとりの市民の自立のもとに、政策決定に直接市民が参加していく社会である。その足がかりとしてこの制度の持つ意味は大きい。

図表－8 市川市「市民活動団体支援制度」の概要



- 1) 支援金の交付を希望する団体は、活動(事業)計画を市に提出します。
(平成 17 年1月 17 日～2月4日)
- 2) 定められた要件を満たしていると市民活動団体支援制度審査会で判断された団体の活動(事業)を広報特集号及び市のホームページで公表します。
(平成 17 年4月上旬)
- 3) 個人市民税納税者は、広報特集号に印刷された返信用封書に自分が支援したい団体をひとつ選択するか、若しくは特定の団体を希望せず、基金に積み立てることを選択するかを記載して郵送します。(選択の受付は、窓口、電話、インターネットでも行います。)(平成 17 年4月9日～5月 10 日)
- 4) 市は、納税者の選択結果を集計し、支援対象団体を選択した納税者の人数、市民税額の1%に相当する額の合計額、団体に対する支援金交付予定額等を公表し(平成 17 年5月末)、審査会に諮ったうえで支援金の交付決定を行います。(平成 17 年6月中旬)

(資料) 千葉縣市川市ホームページより転載

2. 市民社会における地域課題の解き方

2.1 コミュニティビジネスと社会起業家

2.1.1 新たな地域課題の解き方

(1) コミュニティの再生と地域経済の活性化

都市化が進み少子高齢化の進展、単独世帯の増加など人口・世帯構造が大きく変化している。そしてこれまで生活の場としてコミュニティが持っていた相互扶助や社会教育、地場産業としての商工業などの機能が急速に薄らいでいる。匿名性の高い都市の集合居住は、若い世代にとっても地域で安心して子育てができるような環境を失わせつつある。このような少子高齢社会の中で、人々が安心して地域で暮らし続けるためには、従来の地縁・血縁関係とは異なる新たな人間関係に基づくコミュニティの再生が必要だ。

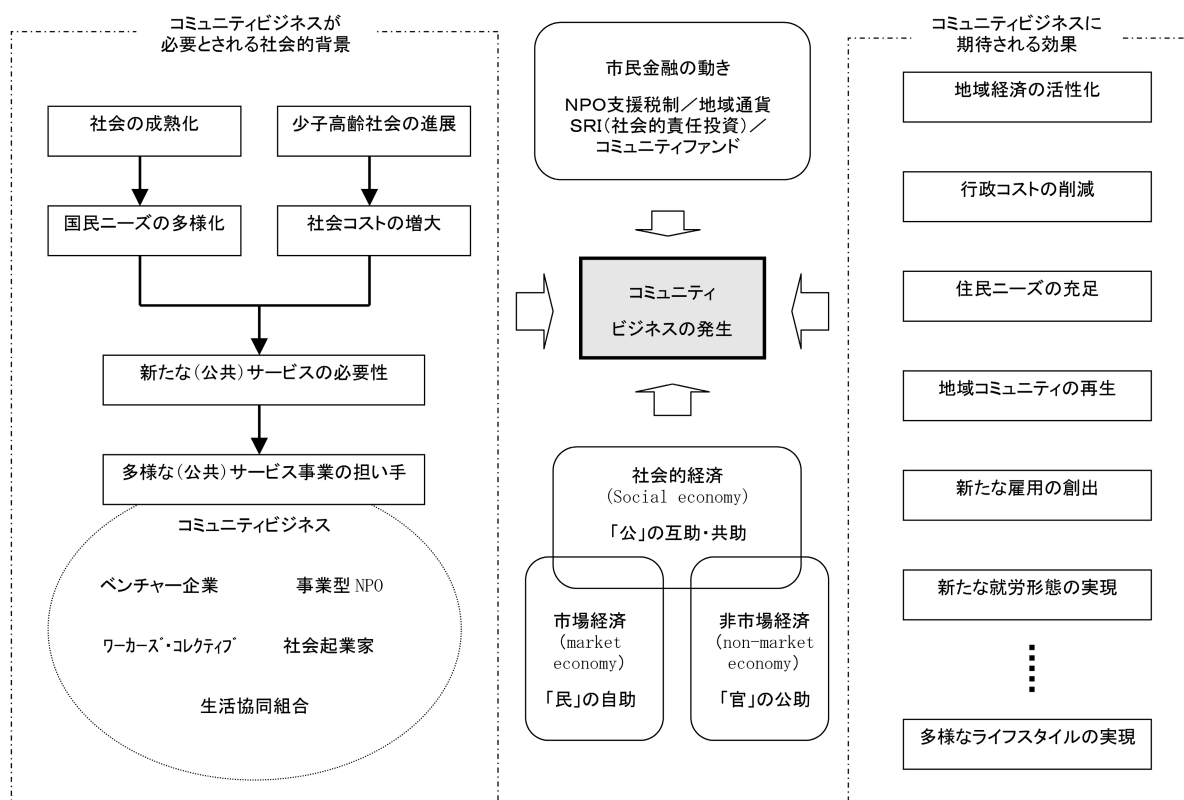
95年に発生した阪神淡路大震災は、甚大な被害をもたらした都市型災害だった。そこでは大都市のもつインフラの脆弱性が明らかになったが、都市インフラの被害は鉄道や道路、電力や電話、ガスや水道などの物理的なライフラインばかりではなく、都市のソフトインフラともいえるコミュニティの希薄さを明らかにした。急速な高齢化により、街にはひとり暮らしのお年寄りが増え、その避難誘導や救出活動、安否確認にも大きな支障をきたした。震災後の火災や家屋の倒壊事故による二次災害の拡大、仮設住宅でひとり暮らしの高齢者が孤独死するなどの痛ましい出来事もコミュニティの衰退がひとつの要因と考えられる。

大都市近郊のニュータウンなどでは、ロードサイド型の大型商業施設の増加により、近隣センターの中小商店街は衰退し、地域で暮らす人々の日常生活に必要な生活支援サービスは急速に減少している。また、地方都市の中心市街地の商店街は空店舗が目立ち、いわゆるシャッター通りとなり、地域の雇用が失われている。このようにコミュニティの再生と地域経済の活性化は表裏一体の関係にある。災害時ばかりではなく、人々が安全に安心して地域社会の中で暮らしていくためには、地域の雇用・就業機会を創出し、地域経済を活性化する地域内での経済循環を促進することが重要である。そのひとつの有効な手段がコミュニティビジネスであり、それは地域における人々の信頼関係をベースにしたコミュニティの再生を図るものである。

(2) コミュニティビジネスとは

コミュニティビジネスの概念は、必ずしも定まった定義があるわけではない。ここでは地域の中で (IN the community)、地域のために (FOR the community)、地域資源を活用して (BY the community) 行われる事業と考えよう。ただし、コミュニティという言葉には大きくふたつの意味があり、ひとつは生活圏等の地理的な範囲を指す即地的なコミュニティ、もうひとつは共通の価値観に基づき形成されるグループなどの機能的なコミュニティだ。近年では、インターネットの普及により地理的な範囲を超えた機能的コミュニティが増加している。

図表－９ コミュニティビジネスの位置づけ



(資料) ニッセイ基礎研究所

コミュニティビジネスの事業分野は、「高齢者福祉」や「地域産業の振興」「雇用・就業の促進」「教育・子育て支援」「環境保全」など多岐に渡るが、2000年4月に公的介護保険が導入されたことから「高齢者福祉」分野が多くなっている。

事業体の組織形態は、解決課題や事業の目的によってNPO法人、任意団体、生活協同組合、営利企業（有限会社、株式会社）など様々であるが、98年12月にNPO法が施行されたことから近年ではNPO法人による事業が多い。また、法人格の有無については、事業を営む上で建物の賃貸借契約が発生したり、行政からの委託事業を受託するためには法人格が条件になる場合があることから、法人形態の事業が多くなっている。ただし、コミュニティビジネスは、任意団体の市民事業として始まり、事業の拡大に伴い組織形態が株式会社になるものもある。

コミュニティビジネスの最大の特徴は、その事業の有する公益性と事業性の関係といえる。営利活動と非営利活動の中間領域に位置し、事業内容により公益性と事業性の関係が微妙に変わる。ビジネスの概念としては、収益の確保と事業の継続性が不可欠であり、このような事業性の確保がひとつの重要な要素になることは事実だが、事業分野により事業収入の内訳が異なり、公益性と事業性のバランスについては個別に判断が必要になる。また、公益性の概念自体も、時代、社会の状況により変化する可能性がある。

(3) コミュニティビジネスと社会的経済（ソーシャルエコノミー）

これまでわれわれは、非市場経済における行政サービスや市場経済における企業の提供する財・サービスを享受し、その他にも地域のボランティア活動などの共助や互助の仕組みに支えられて暮らしてきた。国民は税金を納めることにより必要なサービスを行政に求めてきた結果、防犯、衛生、安全、教育などかつての地域や家庭の機能は徐々に縮小してきた。また、都市化や核家族化などにより地域の衰退が進み、徐々に共助や互助の機能が薄らいできた。

一方、社会の成熟化による人々のニーズは多様で高度なものとなり、行政は財政負担から十分なサービスを供給することが困難になっている。そこで地域のニーズに応え、地域の課題を解決する新たな仕組みが必要となり、そのひとつが地域における顔の見える関係に基づくコミュニティビジネスである。

では、コミュニティビジネスは一般のビジネスとどこが異なるのか？ コミュニティビジネスは地域課題の発見により、市民が自発的にその解決をはかって始める事業である。従って、市場原理のもとでは事業を安定的に継続することが難しい場合もある。そこで無償ボランティアが介在したり、市場価格とは乖離しながらも地域のニーズに応えるために行われる事業である。このような事業は、市場経済と非市場経済の中間的な経済領域である社会的経済（ソーシャルエコノミー）であり、今後、われわれが豊かに暮らすためにはソーシャルエコノミーの拡大・充実が必要となる。そこでは、これまで国民経済に算入されてこなかったボランティア活動が、コミュニティビジネスとして活用されることにより、所得の裏付けのある雇用へと転換していく可能性もある。また、各地で展開されている地域通貨も、市場経済の中で法定通貨が生み出す貨幣価値とは別に、社会的経済の中でソーシャルキャピタルを生み出しコミュニティの再生を図るものであり、成熟社会には一層の補完関係が求められる。

2.1.2 コミュニティビジネスの育成・支援と課題

コミュニティビジネスを育てる上での第1の課題は、コミュニティビジネスの特徴である地域課題を解決しようとする住民の思いをどう発見・発掘するかだ。どのような事業にも当てはまるが、コミュニティビジネスにおいては特にこのような事業を立ち上げる中核となるキーパーソン・社会起業家の存在が欠かせない。第2の課題は、事業を立ち上げて継続していくための資金をどのように調達するかだ。地域で行う事業はローリスクとというものの不動産等の担保も持たずに融資を受けることは困難だからだ。

(1) 人材の確保と育成

コミュニティビジネスは地域に内在するモノや人材、情報等の資源を活用して地域課題を解決する。コミュニティビジネスを立ち上げるにしても継続するにしても、最も必要とされるのは地域の課題を自分たちで何とかしようという熱い思いとそれを事業化するスキルを持った人材の存

在だ。熱い思いはあってもスキルがない、スキルはあっても思い入れがなければコミュニティビジネスは成立しない。

コミュニティビジネスを調べていくと、そこには必ず地域の課題を発見しそれを解決するための事業を起こす社会起業家が存在している。社会起業家の特徴は、まず地域の課題を発見する感受性とそれを解決しようとする熱い“思い”を持っていることだ。一般のビジネスの起業家のように、必ずしも経理やマーケティング、マネジメント等のビジネススキルを持っているとは限らないが、社会起業家は日常生活の中で課題を発見し、その事業の便益をもっとも良く理解している。それが事業の企画力や原動力となり、地域住民の共感を呼ぶのである。

このような人材を確保・育成するためには、まず地域の情報を集めてどこにどのような人材がいるかを把握することだ。地域に定着した専業主婦層や定年を迎えたシニア層などはコミュニティビジネスを担う有効な人的資源である。地域の主婦層がワークズ・コレクティブとして展開する様々な生活支援事業などは、きわめて重要なコミュニティビジネスだ。また、定年退職者は現役時代に培った優れたスキルを有した人も多く、そのような人々を活用しながら様々な経営スキルを習得するための講習会や指導を行うことも必要だ。

コミュニティビジネスのもうひとつ重要な資源は地域の情報だ。この地域情報を十分活用するために事業者同士のネットワーク化や情報交換を促進するためにコーディネーターの育成も重要だ。また、情報交換の一環として成功事例や失敗事例の紹介、ビジネスモデルの開発など地域の事情にそった現状分析も大事になる。

今後はマルチジョブのような一般勤労者が本業とともに二足のわらじを履いたり、学生が社会に出る前にインターンシップとしてコミュニティビジネスに関わるなどその担い手が大きく広がる可能性も十分考えられる。

(2) 資金の確保

通常のビジネスの場合、事業の立上げや運営資金の調達方法は金融機関からの融資が一般的だが、コミュニティビジネスの場合、その担い手が担保となる不動産等の資産を持たないなど社会的信用力が低い場合が多く、融資を受けることが難しい状況だ。

近年、地域経済やコミュニティの活性化が求められ、市民事業やNPO事業の拡大に伴って幾つかの新しい資金調達の方法が生まれている。その事例としては、ろうきん（労働金庫）によるNPO向け融資制度「NPO事業サポートローン」や、組合が資金を集め融資は貸金業登録をした別組織が行う「女性・市民信用組合設立準備会」「未来バンク事業組合」「北海道NPOバンク」などがある。その他には、市民組織が融資対象事業を選定し、融資は提携金融機関が実施する「市民バンク」や、個人・団体・企業・財団等に寄附を募り、それを特定目的のために助成する様々なコミュニティファンドが作られている。

2.2 市民活動と資金循環

2.2.1 金融機関の地域貢献

今、金融のグローバル化とリージョナル化が急速に進んでいる。世界各地で集められた巨額の資金が、より投資効率の高い投資先を求めて世界を駆け巡っている。このようなグローバルな資金の流れに対応し、国際競争力をつけるために、金融機関は合併を繰り返し規模の拡大を図っているが、やがて数えるほどの金融機関だけが生き残るだろう。

一方、金融機関が持つ重要な役割のひとつは、体内の毛細血管のように地域の隅々まで資金を届けることである。地域には少額ながらも多様な資金ニーズがある。しかし、これまで多くの金融機関がこのような資金需要に十分応えてこなかった。その結果、金融機関としての与信能力は低下し、融資リスクをとることが難しくなっている。しかしグローバル化に対応する一部の巨大金融機関を除き、多くはこのような地域の資金ニーズに応えることが、今後生き残る上での至生命題であり、地域に密着したリージョナル化への動きは必至と見られる。今後、金融機関にとって地域は重要なステークホルダーのひとつとなり、CSR（企業の社会責任）経営の観点からますます重要になる。

アメリカでは77年に「地域再投資法（CRA: Community Reinvestment Act）」が作られ、銀行などの金融機関が地域に一定額を再投資することを義務付けている。そして金融機関の格付けや支店開設などの場合、重要な評価項目になっている。つまり金融機関が地域から集めた資金を地域のために投資することは、当然の責務なのである。アメリカ・シカゴのショアバンクは、不動産会社を作り地域の住宅や商業施設の整備に投資し、衰退した地域の再生を行っており、地域住民の支持を受けて他の金融機関との差別化を図っている。

日本でも、第二地方銀行である山口県周南市に本社を置く西京銀行は、市民事業を支援する「しあわせ市民バンク」という融資制度を設けている。これは福祉や教育、環境などの地域の課題を解決するための事業を起業しようとする市民に対して、原則無担保で融資するものだ。一見、貸し倒れリスクが大きいように思われるが、融資希望者は起業の動機や意欲を作文にし、事業計画を金融機関と一緒に作り上げて、事業の社会性や採算性を審査していくという。融資限度額は一件500万円で、用途は開業資金、設備資金、運転資金のいずれも可能である。

また、労働金庫では04年に「NPO事業サポートローン」というNPO向けの融資制度を始めた。この制度では2年以上の事業実績のあるNPOを対象に、運転資金と設備資金の融資を無担保で500～1,000万円まで行っている。現在では10の労金で実施しているが、近畿労金ではさらに大阪府と提携して「大阪府コミュニティビジネス創出支援融資制度」を設けている。この制度は大阪府が損失補償をすることにより、「NPO事業サポートローン」では対象外であった開業資金に融資の道を開くものだ。労金では、特に地域に戻った勤労者が、コミュニティビジネスという地域貢献する事業を起業することは、勤労者の新たな雇用を創出し、新しい働き方を応援する勤労者福祉であると位置づけている。

2.2.2 拡がる市民金融の動き

前述のように最近では多くの地方銀行、信用金庫、信用組合等の金融機関が市民事業向けに様々な融資制度を設けているが、やはり担保や信用力の低いコミュニティビジネスでは、資金調達が大きな課題となっている。コミュニティビジネスの事業資金は、利用者のサービス対価だけでは賄えない場合もあり、行政からの補助金や助成財団からの助成金など、多様な資金源を組み合わせることが重要になる。そこで市民自らが資金を調達し、それを原資に融資を行うという市民金融の動きも見られる。

神奈川県的女性・市民信用組合設立準備会(WCC)は、長年のワーカーズ・コレクティブ事業の中から生活に必要な事業を立ち上げる資金を自ら調達しようとして始まった。WCCは趣旨に賛同した個人から出資金を募り、それを98年に貸金業登録した「WCB」に融資し、この「WCB」を窓口で融資が行われている。既に融資残高は4億円近くに上る。

同様のスキームは、「未来バンク事業組合」(東京都)や「北海道NPOバンク」(北海道)、「NPO夢バンク」(長野県)などがある。

このような市民金融の動きは、社会的責任投資(SRI: Socially Responsible Investment)ファンドが人気を集めたのと同様に、自分のお金を社会に役立つように使いたいという市民の欲求の表れでもある。金融機関に預けたお金が、どこでどのように使われているのかわからないのではなく、自分のお金が何色なのか、また何色にしたいのかを意思表示し、地域を良くするためのいわゆる「グッドマネー」の流れを作りたいということだ。つまり食品にたとえると「トレーサビリティ」と「地産地消」を資金に求めているのである。

市民が自らの資金のトレーサビリティと地産地消を求める動きは、市民金融の動きとなっているが、それはコミュニティファンドという形でも現れている。公益信託「こうちNPO地域社会づくりファンド」は、99年に高知県が民間と行政のパートナーシップによる社会づくりの推進を目的に設立された。当初の信託財産は3,000万円で、その後は高知県、県民、企業から基金を集め追加信託し、四国銀行が運営受託している。助成額は、事業経費の2分の1以内で助成総額は年間500万円程度としている。

「かながわ子ども未来ファンド」は子どもの育ちを家庭だけでなく、地域で共に支える仕組みとして02年に作られた。個人や企業からの寄付をもとに基金を作り、子どもや若者・子育てに関わるNPOの助成金として配分される。04年度の実績は5団体に対して助成総額が175万円、事業費助成が3団体に25万円であった。

また、松下電器産業が行う「子どもサポーターズ☆マッチング基金」は、青少年の健やかな成長を支援するNPOの基盤強化を目的としている。この基金はまず松下電器が600万円を上限に拠出し、さらに個人からの寄付を募り、150万円を上限としてその寄付額と同額をさらにマッチング寄付として助成資金にする。助成金額は1団体の上限が150万円で、助成比率は支出総額の7割を限度としている。03年度は5団体に総額580万円余りが助成されている。

3. 市民社会の地域力と地域再生

3.1 地域力による地域再生

3.1.1 地方分権と市町村合併

日本は明治以降中央集権型の行政システムにより大きく発展を遂げてきたが、社会の成熟化とともに全国一律の地方行政システムの弊害も目立ってきた。近年では、「民間にできることは民間に」と同時に、「地方にできることは地方に」の流れが見られる。そこで95年に地方分権推進法が制定され、2000年には「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法）が施行された。この法律は、地方自治法を中心に475本の法律改正を一括して行うもので、国と地方自治体の役割分担の原則をうたっている。地方自治体は「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を担う」とされている。この役割分担に基づき、これまでの都道府県の7～8割を占めるといわれた国の機関委任事務制度は廃止され、地方自治体本来の自治事務と国の関わりのある法定受託事務に整理された。その結果、地方自治体の業務量が特に軽減したわけではないが、これまでの国の業務の単なる執行機関ではなく、意思決定を含めた地方主権の行政システムの流れができた。

その他にも地方自治体に施設や資格職員の配置を義務付けていた必置規制の見直しや都道府県と市町村の関係見直しも行われた。このように行政権限が国から地方自治体へ、そして基礎自治体である市町村に委譲されることにより、地域の実情にあった行政が展開されることは益々重要になる。しかし、ここでもうひとつの重要な課題が、権限を委譲された基礎自治体がどうすれば十分地域住民の意向に応える能力と体制を有するかということである。

そこでこの地方分権の流れと同時に市町村合併が進行している。今後、地方分権が進み、地方自治体間の地域間競争が活発になると、地域ごとの多様な行政施策を展開する上で基礎自治体の一定の規模や財源を確保するためにある程度の人口集積が必要となる。

日本は明治時代の市制町村制のもとでは7万以上の市町村があったが、明治の大合併で町村数は約5分の1になり、その後も徐々に減少し、昭和28年の町村合併促進法により昭和の大合併が行われ5千弱になった。その後3千余りの市町村数で約50年が経過し、現在、平成の大合併が行われ、「市町村の合併の特例等に関する法律」が失効した05年3月末で、既に2,500余りに統合されている。

このような市町村合併の背景は、財源や人的資源を活かすために一定の人口規模が求められることのほかに、都市化とともに人々の日常生活圏が広がっていることが挙げられる。住民の生活圏に適合した行政単位は、住民の公共サービスの利用を円滑にし、公共施設の有効活用にも役立つ。また、行政職員の削減や活用が図られ、行政コストの低減にも繋がる。総務省のホームページには、住民の利便性の向上、サービスの高度化・多様化、広域的なまちづくり、財政の効率化、など分野別の市町村合併メリットの事例が掲載されている。このように地方分権と市町村合併は21世紀の新しい行政システムを構築していく上で重要な鍵となるが、今後は、国の役割やあり方

として道州制の議論も出てこよう。

また、最近では地方自治体が住民自治を支援する取り組みもみられる。埼玉県志木市では、「行政パートナーシップ制度」が導入されている。この制度は市民と行政が一体となり、市民自らが主体的に市政運営に参加することにより、これからの少子高齢社会に対応しようとするものだ。具体的には、市が行っている市庁舎の総合窓口サービス等の業務を、市に登録した市民やNPOに委託料を支払って委託している。ここでは市民は行政の協働運営者として自分たちの税金でどのような社会を作っていくのかという市民主体の自治実現への模索が始まっている。「地方にできることは地方に」と共に、「住民にできることは住民に」であり、それこそが21世紀市民社会の実現への道と思われる。

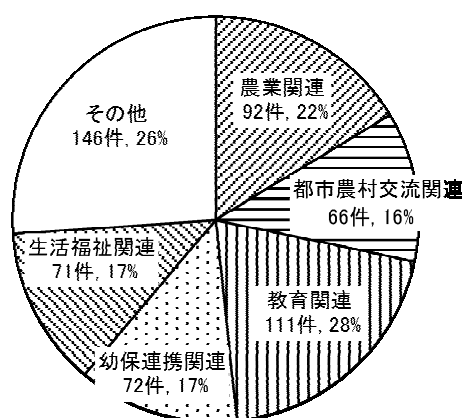
3.1.2 構造改革特区と地域再生

(1) 構造改革特区

地方分権の流れに沿って、地方がそれぞれの地域特性に応じて施策を展開することが地域の活性化のために非常に重要である。しかし、全国一律に規制緩和することは困難であり、政府は02年に構造改革特区推進本部を立ち上げ、地方自治体の自発性を引き出し、地域の活性化を図る社会実験に着手した。

構造改革特区は構造改革特別区域法に基づき、地域の特性に応じて特別区域における特例措置として規制緩和を図るものだ。地方自治体は、教育、農業、生活福祉など様々な分野で特区を申請し、これまで7回の特区認定数は549に上る。最も多い分野は教育関連で、小中一貫教育特区や小学校英語教育推進特区など、次いで農業関連で株式会社の農業経営参入等が見られる。生活福祉関連ではNPOによる有償移送サービス、幼保連携・一体化推進関連では幼稚園と保育園の一体化など、縦割り行政や規制の中では難しかった多くの新規事業の取り組みが見られる（図表-10）。

図表-10 構造改革特区の分野別認定数



（注）分野が重複する場合があり、分野別合計と認定数全体の合計は一致しない
（資料）構造改革特別区域推進室ホームページ資料より作成

特区では実施後1年間の経過を見てその効果を確かめる狙いがあり、今後は特区認定を受けていない地方自治体への展開を目指している。最近では医療や教育分野などで過去に特区申請を却下された提案についても再検討を行い、特区認定の拡大を図っている。

(2) 地域再生法

政府は03年に地域再生本部を設置し、05年4月には地域再生法を公布した。地域再生法は「地域経済の活性化」と「地域雇用の創造」など地域再生を促進するために、これまで地域再生計画を3回募集し、全国の地方自治体が280件ほど認定を受けている。これら認定を受けた事業は課税の特例や地域再生基盤強化交付金を受けることができる。また、地域再生事業に民間資金を誘導するために地域再生を行う民間企業の投資に対して税制上の優遇措置を講じるとしている。このような規制緩和の特例措置による構造改革特区が地域活性化の呼び水となり、地域再生法の再生計画が多く実施されることが期待される。

3.1.3 市民活動の経済規模

地域を再生する上で重要な要素のひとつは地域経済の活性化であり地域雇用の拡大である。市民活動の経済規模は、地域力を定量的に示すひとつの指標でもある。

経済産業省の産業構造審議会NPO部会は、「産業連関表によるNPOの経済効果の分析について」(02年2月)で、NPOの経済効果分析を行っている。NPO法人や市民活動団体を対象とした2000年のNPOの国内生産額は約7,000億円で、全産業の0.08%と試算している。

また、内閣府はGDP等の国民経済計算(SNA)推計の基礎資料として、毎年、「民間非営利団体実態調査」を実施している。この調査ではSNAにおける民間非営利サービスを提供するすべての民間団体で、総務省の事業所統計の「会社以外の法人」と「法人でない団体」が対象となっている。また、民間非営利団体は、事業所に対してサービスを提供する「対事業所サービス」と、家計に対してサービスを提供する「対家計サービス」に分かれている。

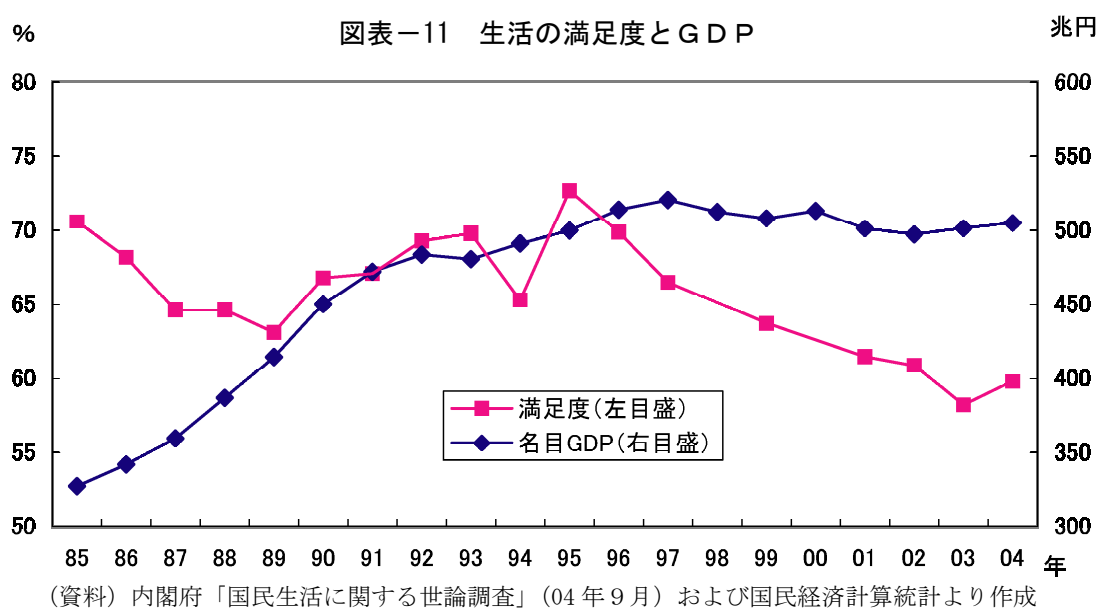
平成15年度調査によると、民間非営利団体の収入は、全団体合計で28兆4,088億円、前年度比3.2%の増加である。収入の内訳は、寄付金や補助金等の収入が23兆4,335億円(82.5%)、事業収入が4兆3,657億円(15.4%)となっている。また、経費は26兆6,625億円で、他団体・個人への給付や負担金、会費などの支出が15兆1,360億円(56.8%)、人件費は5兆1,260億円(19.2%)となっている。

事業形態別の収入は、対家計サービスでは寄付金や補助金等の収入が85.2%、事業収入12.6%であるが、対事業所サービスでは寄付金や補助金等の収入が49.5%、事業収入48.0%と、事業収入の比率が高くなっている。一方、支出面は対家計サービスでは他団体・個人への給付や負担金、会費などの支出は61.4%、次いで人件費18.8%で、対事業所サービスでは他団体・個人への給付や負担金、会費などの支出はわずか4.8%で、人件費が24.3%と高くなっている。

3.2 市民生活の豊かさと地域力

3.2.1 暮らしの豊かさ指標

日本は戦後めざましい高度経済成長を遂げてきたが、社会の成熟化とともに経済的な豊かさと国民生活の豊かさが乖離してきているように思われる。内閣府は1958年から「国民生活に関する世論調査」を毎年（97年から01年は隔年）実施しているが、生活の満足度は近年低下傾向にあり、04年の調査結果では「満足」「まあ満足」が59.8%、「不満」「やや不満」が37.3%となっている。



このように経済の豊かさとは別に、国民生活の豊かさを図る指標として、旧経済企画庁（現内閣府）が「新国民生活指標」（P L I : Peoples Life Indicators）を発表してきた。これは「住む」「費やす」「働く」「育てる」「癒す」「遊ぶ」「学ぶ」「交わる」の8つの活動領域について152の指標を使い生活の豊かさを都道府県別に示したものだ。しかし、その調査結果も地域住民の生活実感にそぐわないことから平成11年版を最後に廃止されている。

また、アメリカではGDP（国内総生産）に替わり、経済指標を使いながら新たに真の豊かさをあらわすGPI（Genuine Progress Indicator）という指標が考案されている。GDPの中にはわれわれの生活の豊かさにとっては負の要因となる環境破壊による修復費用や犯罪・テロの増加による防犯・セキュリティ対策費用などの社会コストが含まれる。そこでそれらの負のコストをGDPから差し引き、家事労働やNPO活動などの互助・共助的な活動を経済価値に換算してGDPに加えて算出しようとするものだ。その試算結果では、70年代以降、GDPが拡大しているにもかかわらず、GPIは減少しているという。このようにわれわれの生活の豊かさを捉える場合、経済成長を基本としたGDP至上主義的な価値観から脱却し、暮らしの豊かさそのものも地域により、個人により十人十色であり、従来の豊かさ指標が示す均衡の取れたレーダーチャーター

トを目標とする時代ではなくなりつつあるのかもしれない。

今後、市民の暮らしの豊かさを向上するためには、通勤、通学、買物、子育て、教育、介護、医療、防犯、防災等の生活の各分野におけるハード・ソフト両面における社会資本整備が必要だが、特に、ハードな社会資本としてのインフラ整備を活かすためには、ソフトな社会資本としてのソーシャルキャピタルやコミュニティ形成が不可欠である。

3.2.2 地域力の醸成

暮らしの豊かさを向上させるためには、市民社会の地域力の醸成が重要である。地域力とは多様な主体の協働による「公共」サービスを実現する力でもある。今後緊縮財政が続くなかで都市経営の観点からも、市民生活の向上を図るためには行政と市民、企業との協働の仕組みづくりが欠かせない。これまでのように「公共」サービスを行政だけで担うのではなく、市民をはじめ企業も含めた多様な主体が行政との協働により「公共」を支えることが重要だ。それは単に財政の逼迫状況を回避するためだけではなく、多様で高度な市民のニーズにきめ細かく応えていくことで、市民の暮らしの豊かさが向上するからだ。今後、暮らしを豊かにするためには協働のパートナーとなる地域住民のコミュニティの再生を進め、住民同士の人的ネットワークなどソーシャルキャピタル（人間関係資本）の蓄積が欠かせない。

内閣府国民生活局の平成14年度調査「豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」（03年6月）では、市民活動と「ソーシャル・キャピタル」の定量的把握を行い、市民活動と「ソーシャル・キャピタル」の間に相互作用の関係があるのかどうか、「ソーシャル・キャピタル」の国民生活面等への効果を検証している。

この調査では「ソーシャル・キャピタル」の「ネットワーク」「社会的信頼」「規範」という3つの要素を、それぞれ近隣での付き合いや社会的な交流として捉えた「つきあい・交流」、一般的な信頼と特定の人を対象にした相互信頼・相互扶助と捉えた「信頼」、互酬性の規範として社会活動への参加と捉えた「社会参加」と設定し、アンケート調査を行っている。その結果、①「つきあい・交流」「信頼」「社会参加」の各要素は相互に影響し合う可能性がある、②各要素と市民活動の間には正の相関がある、③市民活動への参加は「ソーシャル・キャピタル」培養に寄与する、④逆に「ソーシャル・キャピタル」の培養が市民活動を促進するとし、「ソーシャル・キャピタル」と市民活動の活性化には「ポジティブ・フィードバック」の関係があると結論付けている。

地域力は活発な市民活動により高まり、市民活動は地域住民の人間関係によるソーシャルキャピタルに深く関わっている。ソーシャルキャピタルの蓄積が市民活動を活性化し、活発な市民活動がさらなるソーシャルキャピタルを作り出す。ソーシャルキャピタルの豊かな社会は、GDPの負の要素が少なく、低コスト社会の実現を可能にする。このような「ポジティブ・フィードバック」を形成することは、21世紀市民社会をデザインする上での重要な方向である。

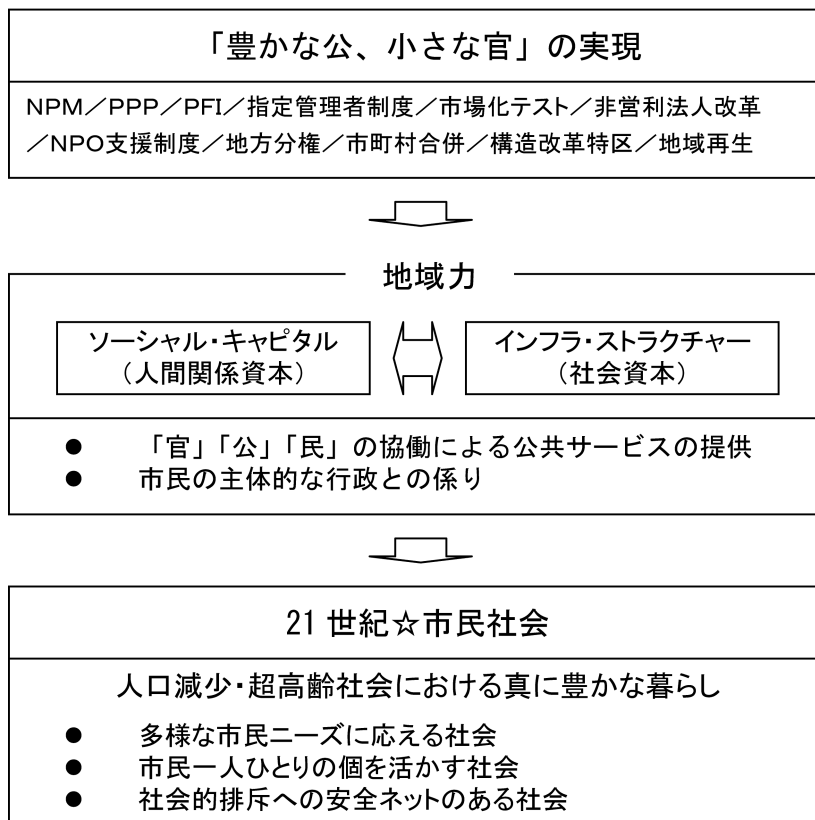
21世紀は地方分権や市町村合併、規制緩和、構造改革特区に見られるように、地方自治体間の

大競争時代である。また個人においても、選択の自由と自己責任の時代である。このような社会は誰もが自由に競争し活力を保つ上で必要だが、その結果、地域や個人の格差は一層大きくなる可能性が高く、そこには必ず競争から落ちこぼれる存在があることも忘れてはならない。基礎自治体であれば超高齢化した人口構造や地勢的な条件等から合併することも困難な市町村もあろう。個人では企業のリストラの結果失業する人や最初から就労できない若者なども出てこよう。

イギリスでは失業者や若者の自立支援を目的に多くの職業訓練や移送サービス、保育サービス等がコミュニティビジネスとして展開されている。ホームレスの人々の経済的自立を支援する「ビッグ・イシュー」の取り組みは有名で、日本でも大阪や東京で同様の事業が実施されている。このようにイギリスのコミュニティビジネスは、職を失い社会的排斥（Social Exclusion）にあった人々に、職業訓練や雇用の機会を与え、社会的包摂（Social Inclusion）を実現する手段と考えられている。

21 世紀の市民社会はこのような社会的排斥にあった人たちを救い上げる安全ネットを有する社会であらねばならない。高齢者の公的年金や介護保険等の社会保障制度のみならず、地域の互助、共助の仕組みが地域の中にビルトインされた社会、それを可能にするのが地域のソーシャルキャピタルであり、市民社会の地域力である。

図表－12 21 世紀☆市民社会のデザイン像



(資料) ニッセイ基礎研究所

おわりに 人口減少時代を豊かに暮らすために

これから始まる本格的な人口減少時代に日本が持続的に活力ある社会を築いていくためには、「豊かな公、小さな官」で表現される自立した市民が主役となる 21 世紀市民社会をデザインすることが不可欠である。人口が減少する中で経済規模を維持するためには、国民一人ひとりの生産性向上は欠かせない。そして財政支出を抑えるためには「民間にできることは民間に」をモットーに小さな「官」を実現する必要がある。そこでは 20 世紀の社会経済が追い求めてきた「効率性」重視の価値観が中心となる。

しかし、効率性を優先させ過ぎたために失ったものもある。経済のグローバル化は必然の流れとしても、それに起因する南北格差や貧困の拡大は正に地球規模の課題となっている。「小さな官」とともにもうひとつのテーマ「豊かな公」を作り出すためには、豊かな地域力を育むことが重要だ。それこそが 21 世紀市民社会をデザインすることである。

86 年にイタリアでスローフード運動が起こった。世界中どこでも同じ味が楽しめるファストフードに対して、地域の伝統的な食材や料理を大切にしようという運動だ。スローフード運動は、グローバル化が進展する中で、地域コミュニティの価値を再認識する運動ともいえる。コミュニティビジネスは地域コミュニティに根ざしたビジネスで、地域にあるモノや人材といった地域資源を有効に活用し、そして地域の課題を主体的に解決しようとする活動である。われわれが暮らす地域コミュニティの重要性を再認識するという点では、スローフードと共通するコンセプトだ。このように地域社会に基盤を置いた生活が「スローライフ」であり、「スロー社会」なのである。

人口という重要な資源が減少する時代に、持続的に活力ある社会を維持するためには、できる限り規制を排除し、誰もが自由闊達に競争し、効率性を追及することはきわめて重要である。しかし、それは機会の平等を確保した上での自由競争社会である。しかも、表面的に機会の平等が確保されていれば、結果の不平等はいかなるものも容認するというものではない。真の民主主義は、多数決の原理を採りながらもそこからこぼれた多様な少数意見に耳を傾けることである。21 世紀市民社会も機会の平等のものと効率的な自由競争社会でありながら、その競争がもたらす結果の不平等に対して一定の配慮がなされた社会でなければならない。

これまでの GDP 至上主義で、規模の拡大こそ幸福のバロメーターであった価値観からの転換が起こっている。人口減少時代を豊かに暮らすためには、社会の安全ネットを形成する地域力を育むような 21 世紀市民社会を作り、われわれはそのなかで一人ひとりの能力を十分活かしていかなければならない。

本稿では、21 世紀市民社会のデザイン「豊かな公、小さな官」の実現について考えてきたが、次にこのような市民社会の中でわれわれ個人はどのようにして「個を活かす」社会を作りあげ、生活をデザインしてゆけばよいのだろうか？ それは、個人における規制改革、つまり年齢と性別の制約から自由になること、すなわち「エイジフリー」と「ジェンダーフリー」の社会を実現することである。次稿では、「個を活かす」社会を実現するために、このテーマに取り組んでみた

いと考えている。

参考資料

- [1] 経済財政諮問会議「日本 21 世紀ビジョン」05 年 4 月
- [2] 民間資金等活用事業推進委員会「P F I のさらなる展開に向けて」中間報告書 04 年 6 月
- [3] 内閣府「N P O 法人の実態及び認定 N P O 法人制度の利用状況に関する調査報告書」04 年 11 月
- [4] 行政改革推進事務局「公益法人制度改革の基本的枠組み」04 年 12 月
- [5] 経済産業省産業構造審議会 N P O 部会「産業連関表による N P O の経済効果の分析について」02 年 2 月
- [6] 内閣府「平成 15 年度民間非営利団体実態調査」05 年 1 月
- [7] 内閣府「国民生活に関する世論調査」04 年 9 月
- [8] 内閣府「豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」03 年 6 月