

移行期間終了後における公益事業の課題と展望(3) —自治体出捐法人を中心に—

VII 「公益」の発想と「公益活動」の源流
VIII 「総務省」研究会「新しい公共」の概念

IX 内閣府「推進会議」と「新しい公共」の担い手

東北公益文科大学大学院教授
山形県公益認定等審議会委員 出井信夫

(承前)

VII 「公益」の発想と「公益活動」の源流

本章では、「公益」の思想、発想、考え方、また「公益活動」について、その淵源を概観する。

(1) 「公益」の思想、発想の源流

「公益」の思想、発想、考え方については、その源流を、遠く、奈良時代や平安時代における飢饉、疫病などの羅災難民などの民衆救済や窮民措置や対策などにまで、遡ることができる。

その後、時代が下って、中世期や近世の江戸時代においても、各地において「公益」の思想、発想に基づいて、多種多様で多彩な分野において、様々な救済、支援、援助など多くの活動や事業が実施、展開されてきたことは周知のとおりである。

今日の現代社会を開いた、近代日本の黎明期である明治期、大正期、昭和初期から大戦敗戦前においても、様々な事業や活動が実施されてきたことは良く知られている。

さらに、昭和の敗戦後以降においても、「公益」の思想、発想、考え方がより顕著に表れ、それぞれ個人や団体を通じて、「公益活動」が実施、実践されてきたといえる。

一般に、社会奉仕・慈善事業などを熱心に

実行・支援する人などを、「篤志家」と呼ぶことが多い。これらは篤志家個人にとどまらず、団体なども、それぞれの各地域において、また多くの分野において、「公益活動」の実施者や実践者が多数存在していたことは周知のとおりである。また、それらの先人たちを顕彰する石碑なども多数存在する。

(2) 「公益」の故郷—山形県庄内地域—

このように、多くの先人達の「公益活動」の実施者や実践者の活動は、全国の各地域において行われてきた。とりわけ、山形県庄内地域における「篤志家」などの事績について、尊敬と畏敬の念を込めて、小松隆二は、数冊の著書に取りまとめて体系化したことは、高く評価できる。

とりわけ、次の2冊の著書、『公益とまちづくり文化「公益の故郷」山形から』（慶應義塾大学出版会）、『公益の種を蒔いた人びと「公益の故郷・庄内」の偉人たち』（東北出版企画）において、これらの篤志家の事績などについて、分かりやすく体系的に取りまとめている。

また、『公益の種を蒔いた人びと「公益の故郷・庄内」の偉人たち』の「まえがき」には、大要、次のように本書の特徴について述べられている。

「彼らにみられるように、鶴岡や酒田を代表する戦前の経営者や地主は、公益活動に熱

心で、経済活動と公益活動がつながり、同居すべきものと受け止めてきた。大地主として全国に知られる酒田市の本間家は、家憲に『公益』の文字を謳いあげていた。そのため、庄内地域には、公益の足跡がいたるところに残されている。公益の碑は、そういった戦前の経営者や地主など地域リーダーの姿勢の反映でもあった。本書に採り上げたのは、その中でも主に明治期ないしは明治期を含む時期に活躍した人たちがほとんどで、現代に至るすべてを網羅したわけではない。また、十分にに取り上げられなかった領域として、医療サービス、社会運動・労働運動・協同組合運動、文化・芸術活動などの関係者、水稻の品種改良や農民運動、芸術分野の領域の人たちを、次にチャレンジする若い人たちは是非採り上げてほしい」。

(3) 酒田本間家の「公益」活動と町民自治

江戸時代の豪商、豪農で、かつて日本一の大地主と称された羽後酒田（山形県酒田市）の本間家は、「本間さまには およびもないが せめてなりたや 殿様に」と俗謡にも謡われた、その巨富をもって世に知られた存在であった。

第二次大戦前、日本一の大地主といわれた本間家は、約3,000町歩（3,000ヘクタール）の農地を保有し、3,000人の小作人を抱えていたと言われており、江戸時代中期には25万石の豪農であったと言われる。関ヶ原の戦い後、1662年徳川四天王の一人、酒井忠次の嫡流、忠勝が庄内に13万8千石に加増のうえ移封、庄内藩が確立したといわれているが、庄内藩より石高は上まわっていたようである。

本間家の中興の祖と呼ばれる、本間光丘のCSR（企業の社会的責任）の功績については、大要、次のような事績があげられる。1758年酒田西浜に砂防林植樹、1767年酒田港口に灯台建設、1768年酒田・鶴岡両城普請掛け、

1775年庄内藩財政改革、1783年天明の大飢饉で金穀を施す、1788年富士川、大井川、阿部川の修治、1792年北海警備の大砲10門献上などに代表されるが、庄内藩の藩政改革に尽力したことのみならず、米沢藩の藩政改革で有名な上杉鷹山の知恵袋でもあった。

また酒田は、上方の堺や桑名のように、三人の月番で12ヵ月、町行事、町政を担当する三十六人衆を中心に、自由都市としての発展を続けた。戦国時代の末には、最上義光が庄内を治め、酒田の豪商池田惣左衛門に「鐙屋」の屋号を与えた。寛永年間には、鐙屋は三十六人衆の筆頭に数えられ、井原西鶴の『日本永代蔵』に「北の国一番の米の買い入れ、惣左衛門という名を知らざるはなし」と書かれるほど、全国でも有数の米問屋であった。

元和8年（1622）、最上氏に代わり、信州松代から酒井忠勝が、庄内藩の藩主として入部して以降、明治維新までの250年間、庄内の地を治めた庄内藩は鶴岡の鶴ヶ岡城を居城とし、酒田の亀ヶ崎城には城代を置いたが、酒田は変わらずに自由な町人の町であり、三十六人衆が団結して揺るぎない自治体制を敷いていたことは高く評価されている。

酒田三十六人衆は酒田町組という町組織を掌握し、町政を担当していた。彼らは平泉藤原氏の武士の末裔であるという誇りを持ち、酒井家の入部に際しても、「二君に仕えずなどと申し上げ」と、武士になろうという野心もなく、町人になりきって経済活動、商業活動の担い手として活躍してきた。これに対して、庄内藩では、名字、帯刀を許し、宅地に対して無税としていた。この酒田三十六人衆については、家業の盛衰などを受けて、時代の変遷の中で交代があったが、自治統治は継続され続けた。

鐙屋は、酒田を代表する廻船問屋で、江戸

時代を通じて繁栄し、日本海海運に大きな役割を果たした姿を今に伝えている。屋敷は、風雨の激しい酒田の気象条件を踏まえて、石置杉皮葺屋根の典型的な町家造りとなっており、内部は通り庭（土間）に面して、十間余りの座敷、板の間が並んでいる。なお、昭和59年に国の史跡指定を受けた。

また、「旧燈屋」は、現在、酒田市教育委員会が管理している。

(4) 本間家の「家憲」にみる「公益」思想

本間家の家憲については、但堂識『日本現代富豪名門の家憲』（明治41年7月）によれば、富豪名門の家憲35家が紹介されている。その中で、「本間家の家憲」（本間光輝）が、はじめに紹介されていることは、ある意味、それだけ酒田の本間家が評価されていたということに他ならない。本間家の家憲は、次のとおりである。一部旧漢字を新漢字に修正などしていることは、ご了承されたい。

- 1 忠君愛国は臣民の本分なり義勇以て公に奉じ一旦緩急あれば家を顧みずして國の為につくせ
- 2 神を敬い佛を崇ぶは誠意誠心を喚起する所以なり一日も信仰の念を忽せにするべからず
- 3 公共事業に全力をつくし公益の為には財を吝む勿れ
- 4 貧を憫み弱を扶け盛んに陰徳を施すべし
- 5 勤儉の二字は祖先以来の嚴訓たり宜しく服膺してその功德を發揮せよ
- 6 深く子弟の教育に注意し忠孝の心を涵養すべし
- 7 富豪の者と縁組みすべからず須らく清素なる家庭の子女と婚を結ぶべし
- 8 世態人情を究め心身を修養するは一家を治むるに於いて必要なることに属す、宗家の嗣子なる者は必ず全国を漫遊すべし

- 9 祖先を尊ぶは我國風の美なる所以なり一家に於るも亦然り故に一家の大事は必ず祖先に奉告し而して後決行せよ
- 10 家庭の静肅は長幼の序を嚴にするにあり決して紊ることあるべからず
- 11 勸懲の制を設け農事を奨励し小作人を優遇すべし
- 12 額に汗して得たるものに非ざれば眞の財産たらず須らく投機事業と会社事業を排斥せよ

さらに、この家憲に続き、次のような教えがある。

「神秘的なる同家家憲は、斯の如く完全無缺、些の遺漏なく瑕疵なし、而して左の財政に關する大方針と相俟つて。寸毫も違背なく實行せらる」と、続いて、「第一 上の保護無くんば家榮ゆる事なし財産の四分の一を献納の資となすべし」とある。

これ以下、要約すると、「財産の四分の一は寄附及祭祀の料とすべし」「財産の四分の一は救助充てるべし」「残餘の四分の一を以てその家計費に充て、勤儉の自ら奉じ、勉めて剩餘を生ぜしめ、之を蓄積すべし」とある。

本間光丘は「本間家中興の祖」といわれているが、その精神は「徳は得なり」と言われて、利益の4分の3は公益に資するように投資をしていくというものであった。

このように光丘は「公益の祖」とも呼ばれ、現在、多くの企業で高い関心がもたれている「企業の社会的責任」（CSR）について、この時代に、その必要性について認識して、実行し、実践してきたということについては、極めて高く評価されている。

VIII 「総務省」研究会「新しい公共」の概念

これまで、公民連携・協働PPP（Public Private

Partnership) の概念が社会に広く認識され、展開されてきたが、近年では、『新しい公共空間』の形成」として、「市民」「企業」「行政」の三者の関係の在り方について、それぞれの「役割や機能」、また「役割分担や機能分担」などの観点から、「新しい公共」の概念が強く意識され、強調されている。

本章では、この「新しい公共」の概念について概観する。

(1) 「PPP」の概念

公民連携・協働の概念、「PPP」とは、「Public Private Partnership」の略語で、「公共と民間との連携・協働」のことである。すなわち、社会資本整備や公共公益サービスの提供にあたって、公共（自治体・政府）と民間（企業や個人など）が、協力して事業を実施することである。

「PPP」における具体的な事業手法については、①PFI（Private Finance Initiative）方式、②NPO（Nonprofit Organization）方式、③基金・公益信託方式、④第3セクター方式などが挙げられる。これらの詳細については、出井信夫『都市・地域政策と公民連携・協働—PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第3セクターの研究—』（地域計画研究所、平成14年3月）、出井信夫編著『新しい公共経営の実践』（『地方自治職員研修 臨時増刊83号公職研、平成18年11月）を参照されたい。

(2) 総務省における「新しい公共」の概念

地域社会において、様々な地域構成主体が、自治体と協働して公共を担う「新しい公共空間」の形成について、総務省「分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会」の報告『分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—』（平成17年3月）においては、その在り方が論究されている。

「人が生き生きとして地域社会に関わり、

また、自治体運営を持続可能にしていくためには、もはや公共を行政のみによって担うという考え方から脱し、……地域の様々な主体が自治体と協働して公共を担う『新しい公共空間』の形成こそが、これからの自治体運営の基本理念となるのではなかろうか」と指摘されている。

この報告書で用いられている「公共」「新しい公共空間」の形成については、「公益」という言葉、概念として捉えることができる。

また、同報告書において、第1次分権改革に伴う平成12年4月1日施行の地方分権一括法は、自治体の在り方について、原理的に変更したものであるとしている。国と自治体との関係については、従来の「上下・主従」関係というように国の包括的指揮監督に自治体が従うという関係から、国と自治体が「対等・協力」の関係に転換し、自治体が自ら考え実行することが重要であるとの考え方を再確認している。

このように、全国各地の自治体においては、この新しい自治体像に向かって、自らの在り方について、前向きに見直していくことが求められている。以下、「新しい公共」に関して、同報告書のポイントについて概観する。

<「新しい公共」のイメージ>

「新しい公共」のイメージに関しては、これまでの公共による「公共サービス」の提供から、「政府・行政」「国民」「市場・企業」の三者における、「現在」についての「新しい公共の絆」、さらに「これから」の「新しい公共」のあり方について、イメージ概念図が示されたのである（図1参照）。

それぞれ三者においては、次のように変化することが重要であると認識されている。

- ① 国民の観点からは、『お上依存』から、自らが選択する当事者であるというように、「国民も変わる」ことが重要なポ

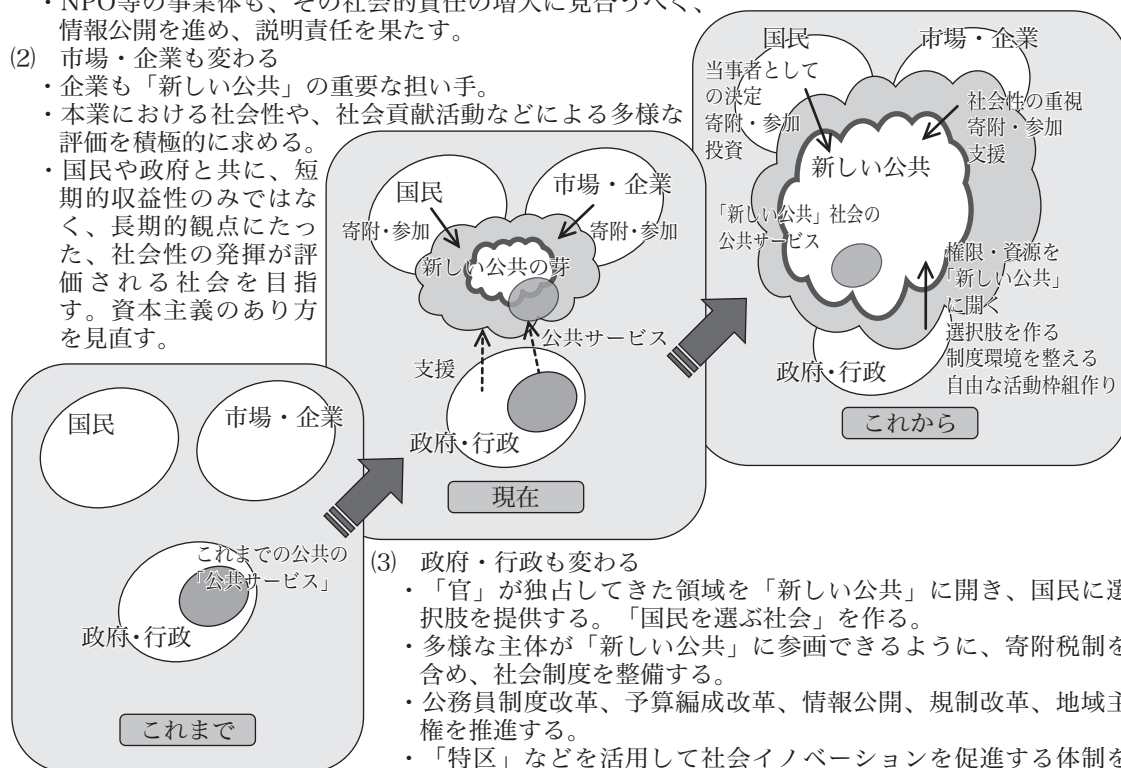
【図1 「新しい公共」のイメージ図】

(1) 国民も変わる

- ・「お上依存」から、自ら選択する当事者へ。
- ・自らが当事者という気持ちをもって行動する。
- ・ひとりひとりが日常的な場面でお互いを気遣い、人の役に立ちたいという気持ちで、それぞれができることをすることが「新しい公共」の基本。ひとりでは解決できないような大きな社会問題は多いが、大きな問題だからこそ、ひとりひとりの気持ちと、身近なことを自分から進んで行動することが重要。
- ・NPO等の事業体も、その社会的責任の増大に見合うべく、情報公開を進め、説明責任を果たす。

(2) 市場・企業も変わる

- ・企業も「新しい公共」の重要な担い手。
- ・本業における社会性や、社会貢献活動などによる多様な評価を積極的に求める。
- ・国民や政府と共に、短期的収益性のみではなく、長期的観点にたった、社会性の発揮が評価される社会を目指す。資本主義のあり方を見直す。



(3) 政府・行政も変わる

- ・「官」が独占してきた領域を「新しい公共」に開き、国民に選択肢を提供する。「国民を選ぶ社会」を作る。
- ・多様な主体が「新しい公共」に参画できるように、寄附税制を含め、社会制度を整備する。
- ・公務員制度改革、予算編成改革、情報公開、規制改革、地域主権を推進する。
- ・「特区」などを活用して社会イノベーションを促進する体制を政府一体となって作る。
- ・政府、企業、NPO等が協働で社会的活動を担う人材育成と教育の充実を進める。
- ・国や自治体等と市民セクター等との関係の再編成。依存型の補助金や下請け型の業務委託ではなく、民間提案型の業務委託、市民参加型の公共事業等の仕組みを創設する。
- ・今後の政府等の対応などをフォローアップし、公共を担うことについての国民・企業・政府等の関係のあり方について引き続き議論をする場を設ける。

出典：内閣府「新しい公共」に関する取組について

イントである。

- ② 市場・企業の観点からは、「企業も『新しい公共』の重要な担い手」であるというように、「市場・企業も変わる」ことが重要なポイントである。

- ③ 政府・行政の観点からは、「官」が独占してきた領域を『新しい公共』に開き、

国民に選択肢を提供する。『国民が選ぶ社会』を作る」というように、「政府・行政も変わる」ことが重要なポイントである。

(3) 「新しい公共空間」の形成を目指して

「新しい公共空間」の形成について、その背景には、「地方自治体を取り巻く環境の変化」の中で「地方自治体の刷新の必要性」が

求められている。これらの社会経済環境の変化と必要性については、「地方自治体の刷新の視点」が重要であると認識されている。

「地方自治体を取り巻く環境の変化」としては、「公共サービスへの新たな期待」「国と地方の関係の変更」「『官』と『民』の関係の変化」「経営資源の制約」などの観点が認識される中で、「地方自治体の刷新の必要性」として、次のような観点、すなわち、①行政と多元的アクターとの協働による公共サービスの提供、②厳しい財政状況や地方公務員の大量退職にも対応できる行政体制の整備、③行政ニーズに対応した柔軟かつ機動的な組織編成、④職員の能力を最大限に引き出しうる人事管理などが挙げられ、「地方自治体の刷新の視点」より、「『新しい公共空間』(＝多元的な主体により担われる「公共」)の形成」、「行政内部の変革と住民との関係の変革」、「危機意識と改革意欲を首長と職員が共有」

することが重要であると位置づけられている。

「地方自治体を取り巻く環境の変化」と「地方自治体の刷新の必要性」の関係については、図2を参照されたい。

(4) 「新しい公共空間」の形成

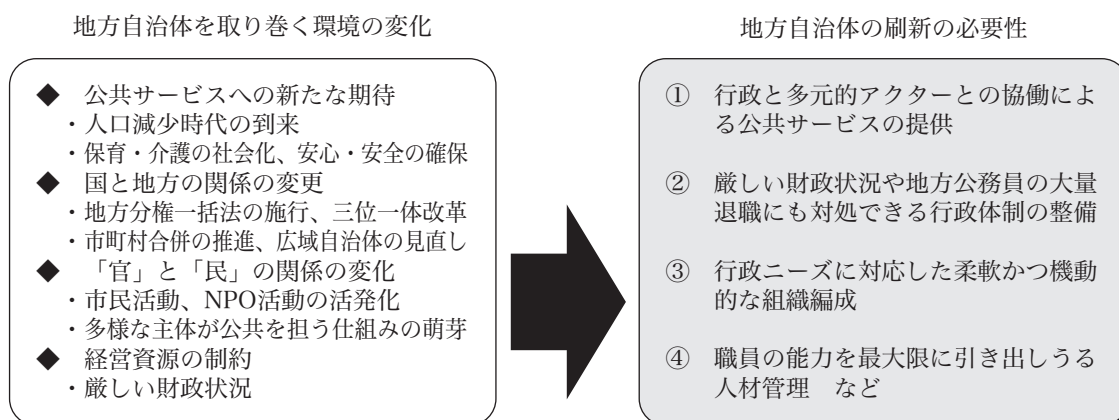
「新しい公共空間の形成」については、「行政」「市民」「企業」の三者について、それぞれの役割や機能について役割分担をするとともに、「公共」と「新しい公共」空間領域の概念が認識されている。

「新しい公共空間」の形成については、図3を参照されたい。

(5) 「新しい公共空間」の形成イメージ

「新しい公共空間の形成イメージ」としては、「行政の担うべき役割の重点化と『新しい公共空間』の担い手の多元化」の視点から、これまでは「公共を行政が果たしてきた」事業やサービスの提供において、「官民二元論に限界」があるとして、「公共の利益になっ

【図2 自治体の刷新の視点】

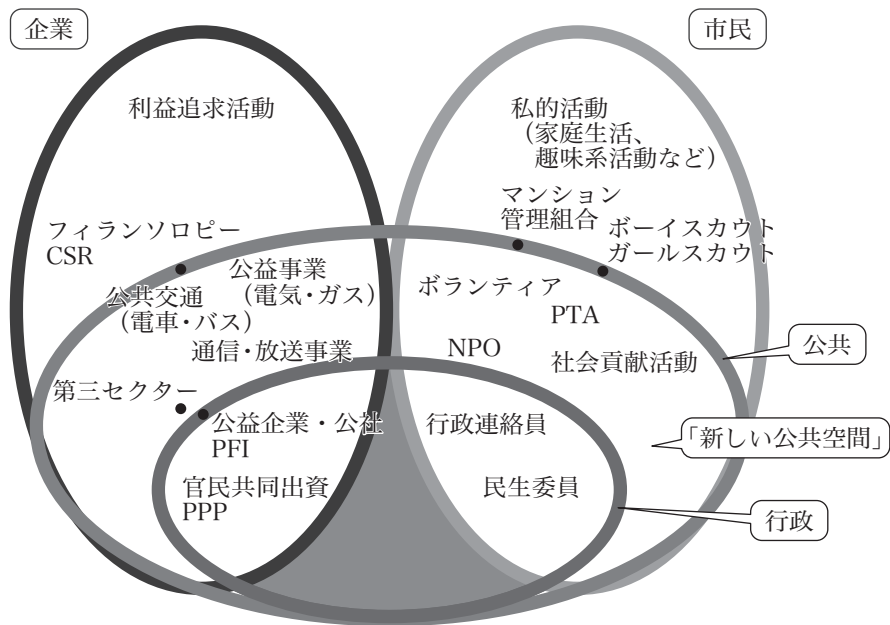


地方自治体の刷新の視点

- ▶ 「新しい公共空間」(＝多元的な主体により担われる「公共」)の形成
- ▶ 行政内部の変革と住民との関係の変革
- ▶ 危機意識と改革意欲を首長と職員が共有

出典：分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」

【図3 「新しい公共空間」の形成】



出典：分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」

ているか」(Public Interest)、「自治体が直営でやるべきことか」(Role of Government)、「財政状況が厳しい中でもあえてやるべきことか」(Affordability)という視点から、「市民」「企業」「行政」の三者の関係性について、それぞれの機能や役割分担の観点より、「新しい『公共空間』の形成」を図る必要があると認識されている。「新しい公共空間」の形成イメージは、図4を参照されたい。

(6) 国と地方の関係の変更

「国と地方自治体の役割分担の明確化、機関委任事務制度の廃止、国の関与の法定主義、国地方係争処理委員会の設置」などに関しては、平成12年4月の地方分権一括法の施行により、自治体の役割の重点は、国や都道府県の包括的な指揮監督に従い確実に事務を処理することから、自らの責任と判断で地域・住民のニーズに主体的に対応していくことに転換していくことになった。

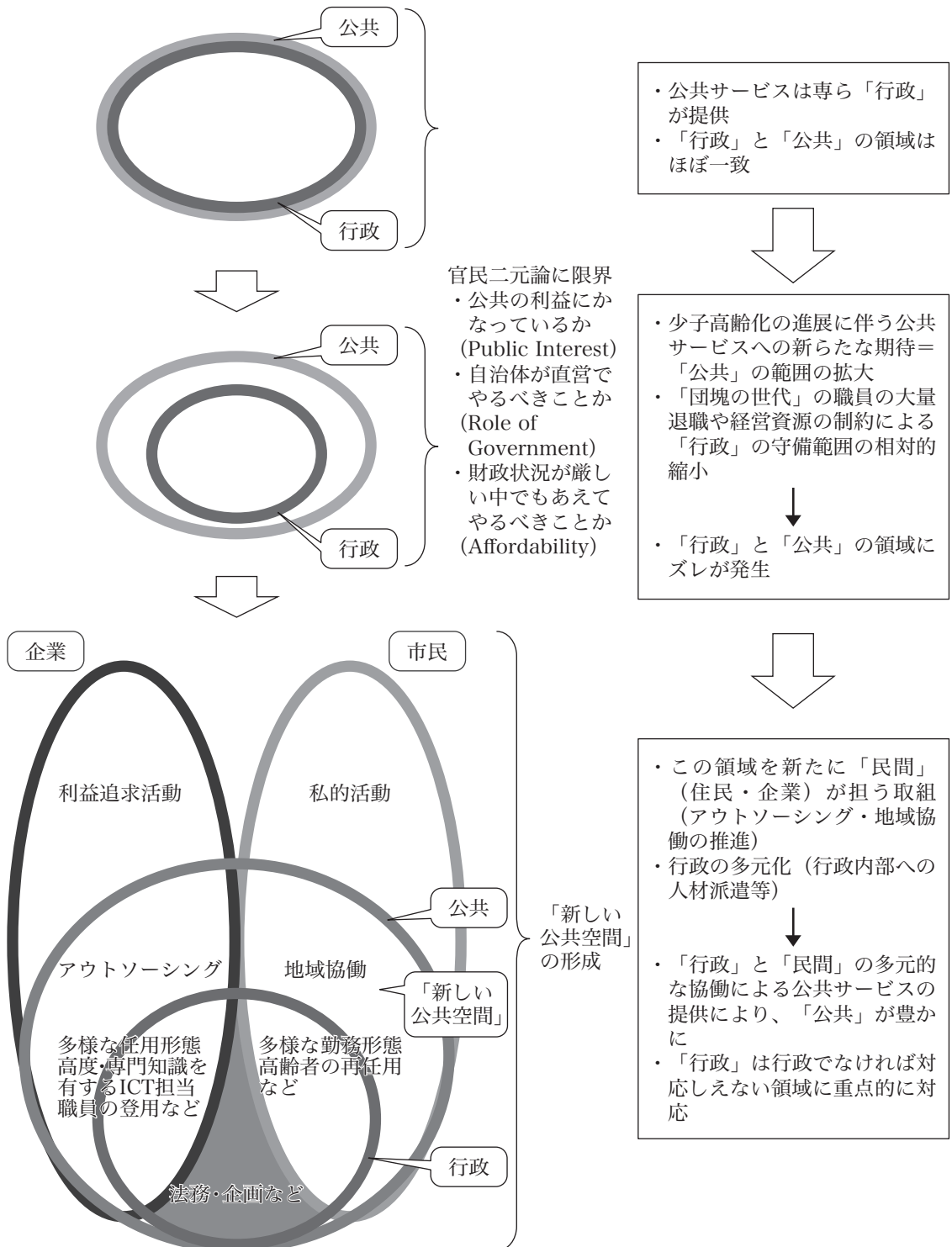
他方、国の役割は、国際社会における国家の存立や、特に重要な制度の企画立案などに重点化していく必要がある。また、地方自治体が自主的・自律的に自治体経営を行っていくための制度的な障害除去などの環境整備を行うことがより重要となる。

三位一体の改革の推進によって、財源的にも地方自治体の自律性が高まることとなり、住民の受益と負担の関係がより明確となる。

社会経済情勢の変化に対応し、個性と活力に満ちた社会を形成していくためには、住民にとって身近な行政主体である地方自治体が内政の中心となり、住民の負担と選択に基づいた個々の地域にふさわしい総合的な公共サービスを提供する地方分権型システムに転換していく必要がある。

また、市町村が自らの行政体制の在り方を見直し強化する市町村合併の推進やこれに伴う広域自治体の在り方の見直しなど、今後の

【図4 「新しい公共空間」の形成のイメージ】



出典：分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」

分権型社会の中心的な役割を担うべき地方自治体のレゾナードトル（存在理由、存在価値）が問われる状況となっている。

(7) 「官」と「民」の関係の変化

他方、「官」と「民」の関係に関しては、その変化の潮流について、住民においては、行財政システムが集権型から分権型に転換することを求められるなか、市民活動、NPO活動の活発化など公共的サービスの提供に関して住民自らが担う役割が拡大するという認識が広がりつつある。

また、経済成長による物質的な豊かさよりも、個性や多様性、心の豊かさを求める価値観が広がり、自らが暮らす地域のために活動することに生きがいを見出す人々が増加している。

これまでも、主として「官」（行政＝国及び地方自治体を指すものとする）により提供されてきた「公共サービス」（＝生活する上で必ず必要であるが、個人では解決・調達できないサービスを指すものとする）及び「公共的サービス」（＝厳密な意味での「公共サービス」とまでは言い切れないが、個人での解決・調達に委ねることも困難であるサービスを指すものとする）についても、例えば電気、ガス、公共交通やボランティア、PTA活動のように「民」（＝市民や企業等の行政以外の主体を指すものとする）により担われるものは存在していた。

また、子育てや介護のように以前は家庭内で完結していたサービスが、家族構成の変化等により家庭で完結することが難しくなり、それに代わって「官」が関与する形で提供されるようになったように、社会経済情勢の変化に伴い、私的活動であったものが「公共的サービス」などに変わることによって「公共」（「公共サービス」及び「公共的サービス」の両方を指すものとする。）の守備範囲が拡大している。

このような状況の中で、公共的サービスの提供主体となり得る意欲と能力を備えた多様な主体（住民団体、NPO、企業等）に、先進的、開拓的、創造的に「公共」を担う仕組みの萌芽がみられる。この多元的な主体により担われる「公共」、いわば「新しい公共空間」を如何に豊かなものにしていくかが重要となってきた。特に、住民にとって身近な行政主体である地方自治体においては、「新しい公共空間」の形成に向けた取組みが最も適切かつ効果的に行いうるかが、重要である。

(8) 地方自治体の行政組織運営の刷新の具体的な推進手法

地域協働の基本的考え方（理念型）については、次のような観点から捉えられている。

① 地域協働の概念

「地域協働」における基本的考え方については、公私協働や官民協働とは区別し、「一定の地域を前提として、そこに存在する住民が参画している多様な主体が、当該地域が必要とする公共的サービスの提供を協力して行う状態」と捉えることとする。

ここでいう「地域」とは、基礎自治体の区域や基礎自治体内における様々な区域を基本的に想定する。

② 地域協働による公共的サービス提供のあり方

「公共的サービスの提供を協力して行う」ということについては、単純に行政から業務の執行のみを委託され、管理・監督される形態とは異なり、行政と住民、地域団体が公共的目的を共有し、相互に連携・分担する関係を想定する。

行政が既存の公共サービスを地域協働により実施しようとする場合、まず、住民（納税者）に対し、なぜ行政と協働する必要があるのかの理由あるいは地域協

働により公共サービスがどのように変化(または進化)するのかを説明することがその前提となる。

地域協働のなかには、外部委託の形態をとるものもあるが、たとえ外部委託契約に基づくものであっても行政が決定した業務内容を単なる手足として実施するものではなく、公共的目的を共有し、業務内容の決定にも参画し、相互に連携する関係であれば地域協働と捉えることができる。

③ 地域協働の主体

「多様な主体」とは、住民をはじめ、地域内に存在し住民が参画する様々な団体を想定する。地域内の団体は、住民であれば誰でも参加が可能となる団体、住民であることに加え参加に一定の資格が必要な団体、住民には限定されないが地域で活動する民間団体(公益団体、営利団体)など、さまざまな団体があり、各主体の特性が異なるとともに、その活動区域も異なる。

④ 参画の段階

行政により提供される公共サービスは、「計画」「決定」「執行」「評価」の4つの段階に分けることができる。

地域協働による公共的サービスの提供とは、サービスの実施だけを行政に協力して行うことを指すのではなく、公共的サービスの計画、決定、執行、評価・改善のそれぞれの段階において、行政と相互に連携して行うことを想定している。各種主体や住民自身が、公共的サービスの「計画」「決定」「執行」「評価」のそれぞれの段階に参画する機会が提供され、現実にも多様な参加が行われたそれぞれの段階がサイクル化することが理想である。

(9) 計画・決定段階における住民参加

これまで「協働」と言われてきたものは、「執行」の段階にのみ参加する性格が強かったものと考えられる。

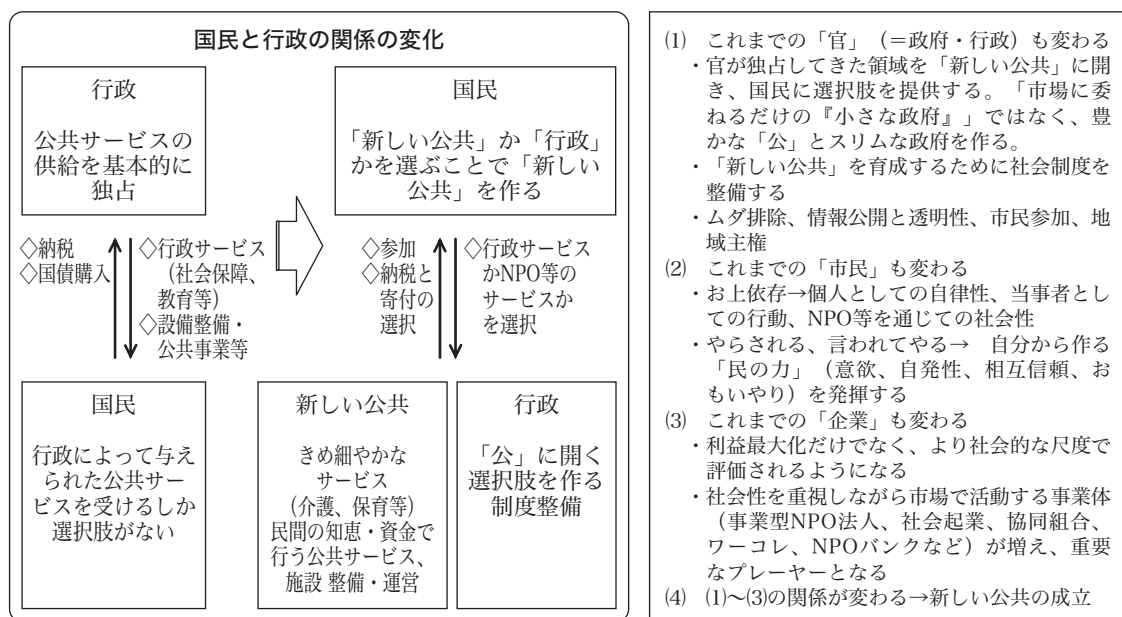
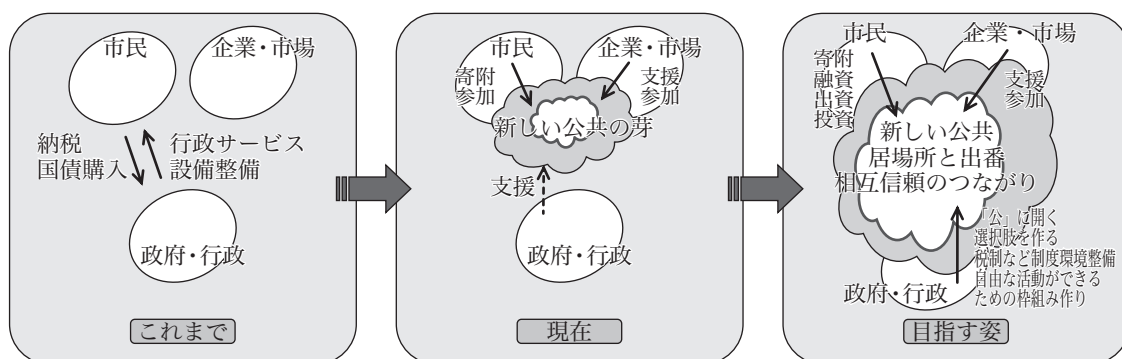
しかしながら、これからは「計画」「決定」の段階における参加が重要であり、公共的施設の管理、サービスの提供などに係る計画の検討や決定に際して、検討対象との関係が深い住民などに計画段階から参加する機会を提供し、その意見をきめ細かく反映することが重要である。「計画」「決定」段階からの参加により地域協働の主体は、自ずと「執行」「評価」の段階にも関心を持つこととなる。これにより、参加の取組みがサイクル化されることが期待される。

例えば、総合計画や地域のまちづくりなど、行政側の計画を住民の主体的な参加のもとに策定することが考えられる。これにより、住民の意見を計画的にきめ細かく反映するだけでなく、地域の実態に即した住民の創意工夫などが期待できる。計画策定への参加を通じたまちづくりへの主体的な意識の高まりにより、執行段階における積極的な参加も期待できる。

そのためには、行政は、行政の有する法令などの専門的知識経験を生かした支援が求められ、地域協働の主体に対しコンサルタント機能や、コーディネート機能を果たす地域担当職員の配置など住民の取組みを側面的に支援する体制が必要となる。

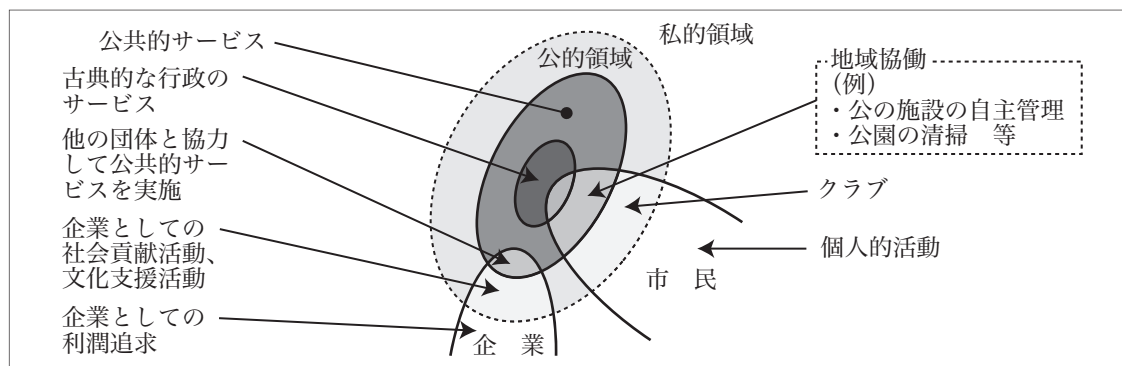
住民主導による地域計画の策定事例としては、「兵庫県生野町の事例」が紹介されている。兵庫県生野町では、総合計画策定にあたって地域ごとに「地域委員会」を発足させ、住民参加のもとに各地域ごとに地域計画を策定する、「地域づくり生野塾」を設けている。この塾は計画策定だけでなく、計画内容を自ら実践する役割も担い、住民の創意工夫を活

【図5 「新しい公共」のイメージ】



出典：内閣府「平成22年3月25日第4回『新しい公共』円卓会議提出資料」

【図6 地域協働の概念】



出典：分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会「分限型社会における自治体経営の刷新戦略」（平成17年3月）

かしたまちづくりの活性化に効果をもたらしている。

＜刷新の推進方法＞

地域協働については、公共空間における地域協働の場における推進のポイント、行政のかかわり方、職員のかかわり方について、新しい公共空間における地域協働の場での規範・ルールの観点からは図5に示す図、また地域協働の概念については図6に示す図が、

地域協働の主体については図7に示す図が参考となるだろう。

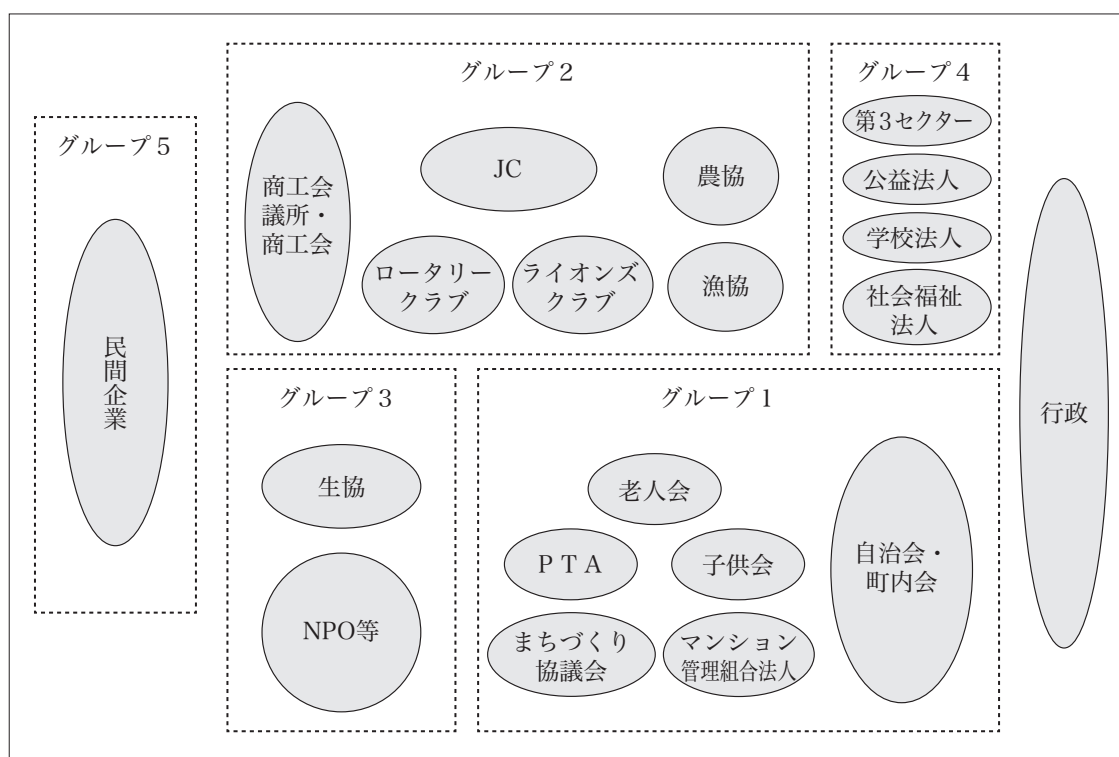
(10) 行政の多元化（主として外部委託）

＜外部委託の法的な枠組みの整理＞

外部委託の法的性質は、一般的には、民法上の請負契約（民法第632条）、準委任契約（民法第656条）である。

また、廃掃法や学校給食法等の各種特別法の枠組みの中で実施される外部委託も存在す

【図7 地域協働の主体】



グループ1	当該地域における住民であれば参加が可能となる団体
グループ2	当該地域の住民であることに加え、参加に一定の資格等を必要とする団体
グループ3	住民から組織されるその他の団体
グループ4	住民とは直接の関係はないが、法律や出資などを通じて公益的活動の枠組み・位置付けが与えられている団体
グループ5	(純然たる) 民間企業

出典：分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会「分限型社会における自治体経営の刷新戦略」（平成17年3月）

る。さらに、指定管理者制度、地方独立行政法人制度などの特別な法的枠組みもある。

行政と外部委託先との責任については、①不法行為責任、国家賠償法、②履行責任、契約責任、損害賠償、③守秘義務、個人情報の保護、情報公開、④条例による規制などを考慮することが必要である。

これらについては、現在は私法上の契約により担保されているものも多いが、外部委託の積極的な推進、法的整理の明確化の観点からは、地方自治法等の公法において規定を整備しておく必要があるのではないかと考えられる。

また、契約、政府調達法制、地方自治法上の一般競争入札の原則などとの関連も考慮することが必要である。

＜実質的な性質分類に基づく原理・留意点の明確化＞

外部委託の性質を、理念型として大別し、①費用対効果・効率性をより重視するもの（納税者の視点）、②協働、住民参加などの政策目的をより重視するもの（参加者の視点）、の2類型に分類して、適用されるべき原理や留意点の明確化を行うこととする。

また、別の角度から捉えると、外部委託は、その目的から、①行政における既存経営資源の効率的活用、②行政において不足する経営資源の外部調達、③住民の行政運営への参画の3類型に分類することも可能である。

①の費用対効果・効率性を重視する外部委託（経済合理性の視点）に関しては、コストメリット・競争性をより重視する業務で、庁内清掃、給与計算、道路維持補修、ごみ収集等、規模の経済が働く業務や労働集約的な業務、ICT技術など専門性が高く人材養成にコストがかかる業務、給食調理など繁閑の差のある業務などがこれに当たる。

行政との関係は、基本的に市場原理により

規律される。

受け手の決定方法としては、公正性・透明性の確保の観点から、一般競争入札による決定が原則とされるべきである。しかしながら、現実には一般競争入札が必ずしも経済合理性を担保しない場合もあり、局面に応じて様々な手法を上手く使い分けることが肝要である。

したがって、状況によっては随意契約により受け手が決定される場合も容認されることがあるが、そのような場合においても、費用対効果・効率性の確保には十分に留意しなければならない。

IX 内閣府「推進会議」と「新しい公共」の担い手

本章では、内閣府「新しい公共」推進会議の概要について解説する。また、主要な各省庁において、「新しい公共」の担い手として認識・把握されている、次のような分野の各種の団体とその活動状況について概観する。なお、本章は紙幅の都合上、本来の原稿を大幅に圧縮していることを了承願いたい。また、詳細については関係文書等を参照されたい。

(1) 「内閣府」推進会議「新しい公共」の概念

「新しい公共」について、これまでの取り組みを踏まえて、さらに推進し、進展させるために平成22年11月12日、内閣府に「新しい公共」推進会議が設置された。

内閣府の「新しい公共」推進会議の設置目的には、「官だけでなく、市民、NPO、企業などが積極的に公共的な財・サービスの提供主体となり、身近な分野において、共助の精神で活動する『新しい公共』の推進について、『新しい公共』を支える多様な担い手が検討を行う場として、『新しい公共』推進会議を開催する」とある。

(2) 「新しい公共」推進会議の基本的考え方

この「新しい公共」推進会議においては、政府の取組みに対する提案として、「新しい公共」円卓会議が提示した「新しい公共」宣言を具体化し、その提案を着実に実行していくことが重要であり、本推進会議は、政府が「新しい公共」に係る取組みを強力に推し進め、「支え合いと活気のある社会」の実現に向けて最大限の取組みを行うことを要望するとある。

また政府は、基盤整備や制度的「障壁」の除去・緩和を重点課題として取り組むべきであり、「新しい公共」の考え方のうち、次のポイントが基本であると発表された。

- ① 「新しい公共」の実現に向けて、国民一人ひとりが主役である。
- ② NPOや社会的課題を解決するためにビジネスの手法を適用して活動する事業体は、伝統的な地域組織やボランティアな組織とともに、「社会的リターン」によって社会に多様性をもたらしている「新しい公共」の重要な担い手である。
- ③ 企業もまた、社会から受け入れられることで市場を通して利益をあげるとともに、持続可能な社会の構築に貢献する「新しい公共」の重要な担い手である。
- ④ 「新しい公共」を実現するためには、公共への「政府」の関わり方、「政府」と「国民」の関係のあり方を大胆に見直すことが必要である。これまで政府が独占してきた領域を「新しい公共」に開き、そのことで国民の選択肢を増やすことが必要である。国民がその意思を持つとともに、政府が「国民が決める社会」の構築に向けて具体的な方策をとることが重要である。

- ⑤ 「新しい公共」によって「支え合いと活気のある」社会が出現すれば、ソーシャルキャピタルの高い、つまり、相互信頼が高く社会コストが低い、住民の幸せ度が高いコミュニティが形成されるであろう。さらに、つながりの中で新しい発想による社会のイノベーションが起こり、「新しい成長」が可能となるであろう。

(3) 「新しい公共」の担い手—各省庁の取組み—

主要な各省庁において、「新しい公共」の担い手としては、次のとおり分野別に各種の団体が、認識され、把握されている。これらの団体の活動の詳細については、『各行政分野における「新しい公共」の担い手の活動状況等について』（平成24年11月30日 内閣府経済社会システム担当）と題する報告資料を参照されたい。

次のような活動分野における分類のもと、各種の団体の概要が掲載されている。

- ① 福祉分野では、社会福祉法人、社会福祉協議会、更生保護法人、「自立準備ホーム」を運営する特定非営利活動法人等、民生委員、老人クラブ
- ② 教育分野では、学校法人、コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）、学校支援地域本部・放課後子ども教室、社会教育施設（公民館・図書館・博物館）、文化施設（劇場・音楽堂等）、総合型地域スポーツクラブ、「熟議」開催者、参加者
- ③ 子育て支援分野では、児童館、保育所、児童委員、家庭的保育者（保育ママ）、地域子育て支援拠点、ファミリー・サポート・センター
- ④ 地域活性化・まちづくり分野では、認

可地縁団体、日本商工会議所、全国の各商工会議所、全国商工会連合会、都道府県商工会連合会、全国の各商工会、地域づくり活動団体、都市再生整備推進法人（まちづくり会社等）

- ⑤ 防犯・防災分野では、防犯ボランティア団体、少年警察ボランティア、消防団
- ⑥ 環境保全分野では、生物多様性・自然環境保全等活動団体（里地里山保全活動団体等）
- ⑦ 消費者保護等分野では、消費者団体
- ⑧ 分野横断的なものでは、特定非営利活動法人、公益社団・財団法人、ソーシャルビジネス事業者（「社会企業家」「社会的企業」等）

おわりに

本稿では、「公益」の発想と「公益活動」の源流、「総務省」研究会「新しい公共」の概念、内閣府「推進会議」と「新しい公共」の担い手について、その概要を解説するとともに論考した。

とりわけ、「公益」の発想と「公益活動」の源流においては、「公益」の思想、発想、考え方、また「公益活動」実践の観点より、歴史的な過程の中に、その淵源があることを再確認・再認識することが重要であることを指摘した。既に、今日の企業活動において注目されている、コンプライアンスの遵守やCSR（corporate social responsibility：企業の社会的責任履行）の原型となる発想や活動実践が、既に江戸時代において、篤志家や素

封家と呼ばれた人々やその一家・一族において、「家憲」と呼ばれる「一家の精神的支柱、行動規範」として明記・明言されていたということは高く評価されている。先人の遺訓、教訓を忘れてはならない。

また、「総務省」研究会「新しい公共」の概念においては、総務省「分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会」の報告『分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—』（平成17年3月）が端緒となって、これまで議論されてきた、公民連携・協働PPP（Public Private Partnership）の概念に、さらに近年、「『新しい公共空間』の形成」として、「市民」「企業」「行政」の三者の関係のあり方について、それぞれの「役割や機能」、また「役割分担や機能分担」などの観点により、「新しい公共」の概念が強く意識され、強調されている。

この「新しい公共」の概念の流れは、その後、平成22年11月12日、内閣府に「新しい公共」推進会議が設置され、議論が引き継がれてきたことは周知のとおりである。

■執筆者Profile■

出井信夫（いでい・のぶお）

東北公益文科大学大学院教授。山形県公益認定等審議会委員長代理。経済学博士。第3セクター研究学会会長。主著に『自治体の外郭団体・出資法人の公益認定』『基礎からわかる自治体の財政分析』（改訂版）（学陽書房）他、著書、論文多数。