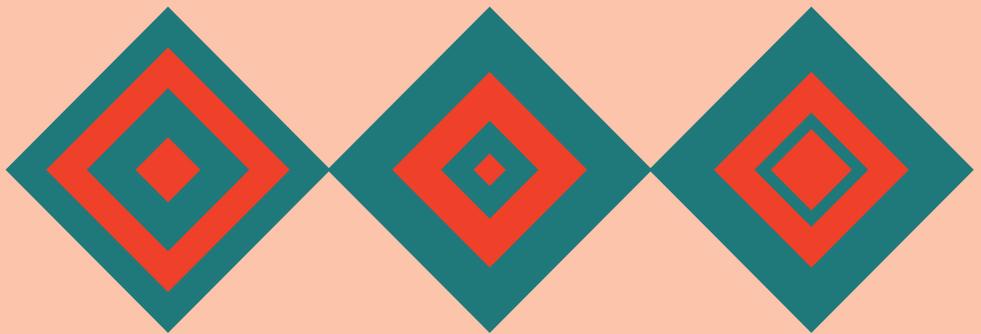


# まち暮らし研究

「新しい公共」の社会設計にむけて

no.13 2011.6





# 発行にあたって

『まちと暮らし研究』第13号をお送りします。

この号の特集は、鳩山政権以来、政府が検討している「新しい公共」をとりあげました。しかし、これに触れる前にやはり、東日本大震災に言及せざるを得ません。

3月11日、東北から関東にかけて襲いかかった地震と津波は、人びとの命と生活基盤を一瞬のうちに奪い去りました。福島第一原子力発電所の事故は、今もなお深刻な危機的状態を脱していません。なくなられた方々に心からお悔やみを、そして住まいや職場を失い、避難暮らしを強いられている方々に謹んでお見舞い申し上げます。

この事態を前にして、私たちは、これまでの人間の生き方、文明や社会、そして人びとの結びつきのあり方を深く考え直すことを迫られているように思います。福島原発の事故は、脱原発の立場に立たないとしても、原発に大きく依存したエネルギー構造には無理があることを明らかにしたかのように見えます。この事態を「想定外」とすることはなにかしら、私たちの中に慢心があったことを証明するのではないのでしょうか。とりあえず、私たちはその慢心を捨てて、想像力を膨らませて、被災体験を共有することから再出発すべきと考えます。

また、原発事故をきっかけとして、家庭でも15%の節電が要求されています。これをきっかけにして、新しい暮らし方が始まりつつあるのだと思います。大震災については、いずれ小誌においても本格的に取り組まれることになるでしょう。

この大震災の中で、「新しい公共」は何ができるのか、いかなる希望を提示することができるかが問われています。今号の諸論稿がそのための素材を提供することになれば幸いです。

名和 三次保  
財団法人 地域生活研究所理事長

# まち暮らし研究

「新しい公共」の社会設計にむけて

no.13 2011.6

## 目次

---

発行にあたって 1

---

「新しい公共」と東北の復興 青山 侑 4

---

「新しい公共」とデモクラシーのかたち 小川 有美 6

### 新しい公共における協働

---

—日本における協働施策の特質と英国からの示唆— 原田 晃樹 12

### 参加型まちづくり予算の現状と可能性

---

NPOをはじめとする市民社会組織の役割を中心に 松原 明 鈴木 歩 18

### 公共意思決定における熟議型討議と市民の参加

---

前田 洋枝 27

---



---

市民と議会との協働の取り組みと課題 新宿区自治基本条例の制定過程から	樋口 蓉子	34
協同組合は「新しい公共」の担い手になれるか 労働運動の立場から 労働者福祉中央協議会 高橋均事務局長に聞く		41
共益団体が創る公益—生活協同組合への期待	大友 康博	51
家計における食料支出の動向と若干の課題提起 —消費動向調査研究会の討議から—	天野 晴子	57
イギリスの地方自治制度（下）	デービッド・ハッチンソン	64
2009 年度地域生活研究所一般研究助成助成論文概要		71

---

写真：富田浩二・久塚真央 他

# 「新しい公共」と東北の復興

青山 侑\*

「新しい公共」の意味については、いろいろなどらえ方がありうる。共通しているのは、税によって行われる行政でもない、市場原理によって行われる企業でもない、市民セクターとか社会的企業とか言われる分野がこれからの社会でいっそう重要性を増していく、いかなければならないという前提に立っているということである。

これら市民セクターや社会的企業は、まちづくりや福祉、環境など社会のあらゆる分野にわたって公共のために活動する。個々のメンバーはボランティアに参加するが、しかし組織全体としては一定の資金力を持ち、安定・継続していて、社会がその活動をあてにすることができる。その活動に専従するスタッフはその組織によって一定の収入を得て生活を維持することができる。

市民活動、行政、市場原理の各分野は、互いに伸縮を繰り返しながら発展していくが、社会が成熟するに従って市民活動のシェアが徐々に拡大していく。そのためには、税制や法制、人々の意識などさまざまな社会的条件が整備されていく必要がある。「新しい公共」という概念には、これらの条件整備のスピードを早めようという考え方が込められている。実際、寄付税制の改革は、ふるさと納税のときも、今回の東日本大震災のときも、かなり抜本的な改革が行われた。

東北・関東の多くの被災者に対する生活支援にあたって、「新しい公共」の考え方が力を発揮することが期待される。当面、緊急を要する物資の提供にあたっては、東京都生活協同組合連合会の構成メンバーも力を発揮し

---

\* あおやま やすし 明治大学大学院教授、作家、元東京都副知事、当研究所顧問。

た。介護を要する人たちに対しては社会福祉法人の構成メンバーが活躍している。避難してきた人たちのお世話にあたっては、地域コミュニティーの人たちが際立った働きを見せている。

このことでわかるように、実は、「新しい公共」の担い手としては、日本において従来から存在している生協、社会福祉法人など社会的企業、あるいは町会・自治会、団地やマンションの管理組合なども重要な位置を占めている。もちろん新しいNPO・NGO団体の発展もめざましいが、従来型の社会的企業も、さらに進化していかなければならない。

東京都生活協同組合連合会が主要な構成メンバーでもある東京災害ボランティアネットワークは、宮城県登米市の保健センターに拠点を設置して、現地での支援活動を行っている。この東京災害ボランティアネットワークは、2000年三宅島噴火のときに全島避難した被災者の生活支援を継続的に行うことで培った強い絆で各ボランティアグループをコーディネートしている。まだ財政基盤は強いとは言えないが、こういうグループが発展していくことも「新しい公共」の重要な一環である。

東京災害ボランティアネットワークが登米市に拠点を開設するにあたっては、ニューヨークのジャパン・ソサエティーが資金支援を行った。東京災害ボランティアネットワークは従来から、2005年ハリケーン災害で被害を受けたニューオーリンズの市民活動リーダーたちと三宅島の人々との交流プロジェクトに参加している。その縁もあってジャパン・ソサエティーが今回の活動を支援している。「新しい公共」とは、グローバルな活動でもある。

東北・関東の被災者の復興への道のりは長く遠い。被災した人々を長く支えることを通じて、日本の「新しい公共」も育っていくことになるだろう。従来から存在する社会的企業も近年スタートした団体も、新しい時代を強く意識して発展していくことが望まれる。

# 「新しい公共」とデモクラシーのかたち

小川 有美\*

## 1. 2011.3.11 後の「新しい公共」の意義

「新しい公共」への関心は、施政方針演説でこれを打ち出した鳩山内閣の退陣の後、急速に薄れかけたように見える。しかし2011年3月の東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故は、これからの公共とは何かを考え直し、実践にむすびつけることが、切実な課題であることを思い起こさせた。

それは「忍耐強い、団結力のある日本人」という国民性論でとどまってはならない課題でもあろう。今回の大震災では、自治体、災害ボランティアセンターとNPO組織との連携・補完によるボランティアの組織的送り出しなどの、めざましいはたらきが見られる。その一方、中長期的な課題——民主党・官邸の「政治主導」や、「復興構想会議」をはじめとする多数の対策組織は実効性をもつのか、被災地・避難区域の再生のために社会は（税負担を含めて）どう応えるのか、安全神話の崩れた原子力発電をどうするのか等々——は未決のままである。われわれは「日本人」だからできる、できない、というスローガンのレベルでなく、デモクラシーをよりよく作動させる（Making Democracy Work）にはどうしていったらよいか、という次元で考えていかなければならないだろう。

\* おがわ ありよし 立教大学法学部政治学科教授。千葉大学法経学部助教授を経て現職。専攻、ヨーロッパ政治論。著作『ポスト代表制の比較政治—熟議と参加のデモクラシー』（編著、早稲田大学出版部、2007年）他。

あらわになった日本のシステムの問題点／解決策は、よくいわれるように「リーダーシップ」ということに尽きるのだろうか？ 賢明で力強いリーダーシップや「参謀本部」によって問題を解決してほしいというのは、誰もが抱く感情であろう。しかし、万能リーダー待望説はしばしば裏切られる。そのわけは、目下それだけの資質をもつリーダーが見当たらないということだけではなく、政策決定から実施、巨大テクノサイエンスから市民生活までを支えるガバナンス（多様な主体による共治）が、急速に発展しながらある意味では未成熟である、ということにもあるのではないか。

## 2. ガバナンスのモデルとしての「新しい公共」

ガバナンスと政府（ガバメント）はしばしば対立する概念であると考えられてきたが、「新しい公共」とは、政府、市民、企業の協働を積極的に位置づけようとするガバナンス像だといってよい。鳩山内閣の「新しい公共」円卓会議を受けて設置された推進会議は、以下の要点を挙げる。

①「新しい公共」の主役は国民一人ひとりである。②NPO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「新しい公共」の重要な担い手である。③企業も利益を上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これまで政府が独占してきた領域を「新しい公共」に開いて選択肢を増やすとともに、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。⑤「新しい公共」によってソーシャルキャピタルの高いコミュニティが形成され、さらに社会のイノベーションと「新しい成長」が可能となる（政府の取組に対する「新しい公共」推進会議からの提案、平成22年11月12日）。

これに対し、「新しい公共」のもつ危うい側面についての批判もある。

たとえば阿部敦は、ボランティアやNPO活動への期待が行政機能代替型・現状政策追認型に傾き、社会の改善・変革勢力として有効に機能しないおそれがあると指摘する（阿部敦『「新しい公共」がもたらす“官益” 市民社会—官民協働に向けた前提条件からの考察』、2006年、大阪公立大学共同出版会）。また高木郁朗は次のように論じる。「民主党政権の金看板に『新しい公共』と『地域主権』という2つのキーワードがある。公共サービスのあり方を地域に任せ、地域のなかではこれまで狭義の政府部門が握ってきたサービス供給を民間に担わせる、というものらしい。…しかし現実に進展している事態をみるとワナがある…地域の実情というのは、現実には、人びとのニーズや社会サービスのしっかりした質というのではなく、いかに安上がりにするか、という地方行政体の財政面での利害だけが考慮されている。そうした地域主権は、国が行うべきことの地域への丸投げにすぎない。要するに福祉国家としての最低限の要件であるナショナル・ミニマムの解体である」（高木郁朗「明日への視角——ナショナル・ミニマム再考」『生活経済政策』2011年3月号、No.170）。

ここでの問題点を2つに集約しよう。第1には、「新しい公共」が結果として「官」による「市民」の利用に終わってしまうおそれがある、ということ。第2には、特定の地域が過重な負担を負っていても、それが隔離され放置されたままになるおそれがある、ということである（視野の狭い経済効率主義、あるいは多数派大都市住民の意識せぬ「地域利己主義（NIMBY）」）。

イギリスの社会学者ジェソップ（Bob Jessop）は、「政府の失敗」や「市場の失敗」を乗り越えるためのガバナンスが、実際には「失敗」することがあることに目を向けよ、という。第1に、市場メカニズムと非市場の枠組みのバランスをとりながら「共治」することは容易ではない。第2に、公権力と市民との「協働」は、範囲が地理的、時間的に多様化していくに従い難しくなる。第3に、高度に専門的な知識を要する複雑

な問題に直面したとき、これまでの知識・組織が十分である保証はない。第4に、多様な主体の参画といえは聞こえがよいが、責任の主体が不明確になる。

日本の原子力発電政策は、責任やチェックの不明瞭な内向きのガバナンスだった。吉岡斉は事故前にこう指摘している。「費用対効果や機会費用において疑問符が付く原子力関係事業は多い。しかし、それを背負う民間業者には種々の経済的支援措置が提供されてきた。…だが、民間業者が国策協力というかたちで進められる以上、それに関する経営責任を民間業者が負わねばならぬ理由はなく、損失やリスクは基本的に政府が肩代わりすべきだ、という考え方である」（吉岡斉『原発と日本の未来—原子力は温暖化対策の切り札か』、岩波書店、2011年）。これは、まさに「ガバナンスの失敗」が幾重にも重なった例といえよう。

### 3. 「ガバナンス文化」の成熟へ

もっとも、「新しい公共」論は、政府発の発想にとどまるものではない。坪郷實らは民主党政権以前から、「新しい公共空間をつくる」ことが、行財政的な「小さな政府」の実現であるだけでなく、「新しいデモクラシー」の課題でもあるという問題意識を打ち出している。「せっかく多面的な関係者の参加が保証されても、政治的な決定過程は従来のパターンをとるとすれば、そこに新しいギャップが生じてくる。…それはつまるどころ、新しいデモクラシーのイメージや構想を求めるものである」（林和孝「食品安全行政におけるリスクガバナンスと参加」、坪郷實「参加ガバナンスへ—市民参加の新しい次元へ」、坪郷實編『参加ガバナンス—社会と組織の運営革新』、日本評論社、2006年）。そのためには、デンマークの政治学者バング（Henrik P. Bang）のいう「ガバナンス文化」の成熟が必要であろう。それには「エブリデー・メイキング」、すなわち市

民が持続可能な生を実現するためにガバナンスを使いこなすことが前提となる。成熟したガバナンスは、為政者に都合よく市民・団体を動員しようとする「内に向けたイニシアチブ」ではなく、さまざまな人々の苦境や不安を公共の課題として取り上げる「外に向けたイニシアチブ」により作動しなければならない。

そのことは、デモクラシーを形づくる政治共同体そのものが変わることでもある。市民は、自らの判断や行動を実現できるようエンパワー（自立性強化）されなければならない。行政は、政治エリートの上意下達の道具であるよりは、政府と市民の間に立つモデレーター、ファシリテーターとして機能しなければならない。専門知システムは、特権的な知識の権威としてあるのではなく、異論を含む広い範囲の専門家、市民、現場の見解を重視しなければならない。

ただし、これらが現実混乱せず作動するようにするためには、マルチレベル（多層）の枠組みが必要である。まず問題を認識するイメージ形成においては、開かれた討議（コミュニケーション合理性）が必要であり、次に手段を定めるためには、限られた情報であっても最善と思われる選択肢を選ぶこと（限定的合理性）が必要であり、最後に実施においては現場の条件に即して妥当だとみなされる行動（状況合理性）が認められるべきである。どのような認識、手段、行動を採り入れるかは、そのレベルに応じて判断と選択がなされなければならない。そのような「ガバナンス文化」の成熟がなければ、トップの「指示」誇示と展望の見えぬ現場の奮闘が、迷走と消耗に終わってしまう。

社会運動研究によれば、ドイツでは国家と市民社会は必ずしも「協働」ばかりの近い関係ではなかった。むしろドイツでは批判的な強い環境運動が残った。そのことは、環境をめぐる開かれた討議と抗議の文化を育てた。「フクシマ」の事故を受けて、ドイツでは緑の党が州選挙で躍進し、原発稼働延長策を採っていたメルケル政権を——「ローマ法王が突然避妊ピルを推奨したかのように」——脱原発政策へと再転換さ

せた (*Der Spiegel* 2011/12)。それは、厳しい批判を振り込んだ「判断の共同体」が成立しているということでもある（森達也「自由と公共性—関係性の技法について」、齋藤純一編『公共性の政治理論』ナカニシヤ出版、2010年）。

「東北人は我慢強い」「外国人は戻ってくるのか」「トップダウンがうまくいっていない」「大学は学生をボランティアに派遣すべき」というだけでは、持続可能な生と社会を実現する「ガバナンス文化」は見えてこない。出身にかかわらず、ありうる全てのリスクと展望を討議し、限られた時間・資源の中での行動の選択を共有しうる「判断の共同体」をわれわれは築かなければならない。

## 『まちと暮らし研究』 No.11 (2010年12月)

特集：農の再生・食の安全

主な内容

食と農について考える 青山俗／伝統野菜を食べ続ける意義 酒井文字／ここからまる農業再生 榊田みどり／ふるさと回帰の現状と農山村の課題 嵩和雄／東京の農業の目指すべき方向 後藤光藏／世田谷区の都市農業に関する取り組み 齋藤幸夫／「援農ボランティア」の意義と課題 船戸修一・西城戸誠・関司直也・黒田暁／都市計画と都市農業に関するノート 西田穰／早稲田ミョウガを探して 編集部／これからの食品安全リスクコミュニケーション 関澤純／日本における食品安全システムの現状と課題 工藤春代／多様化する食品安全行政—都道府県の取り組みを中心に 西村弥／食品の安全と安心を守るための地方自治体の取り組みについて 片野緑／東京の自治探訪⑨ 東京都制案の議会提出 林和孝／

※ご希望の方に送料実費でお届けしています。研究所までご連絡ください。

# 新しい公共における協働

—日本における協働施策の特質と英国からの示唆—

原田 晃樹\*

## 1. 新しい公共と協働

近年、政府・自治体の間でNPO<sup>1)</sup>との協働（パートナーシップ）に関心が集まっている。協働は、1990年代になって使われ出した新しい用語であるにも関わらず、政府や自治体の政策文書ではすでに一般的に用いられている。

協働は、近年の行革によって公共サービスの多元化が進む中で、NPOやコミュニティといったサード・セクター組織が「新しい公共」の担い手になりつつある現象として捉えられることが多い。「新しい公共」とは、内閣府によれば、「『官』だけではなく、市民の参加と選択のもとで、NPOや企業等が積極的に公共的な財・サービスの提案及び提供主体となり、医療・福祉、教育、子育て、まちづくり、学術・文化、環境、雇用、国際協力等の身近な分野において共助の精神で行う仕組み、体制、活動など」であり、その実現に向けて、「官だけでは実施できなかった領域を官民協働で担うなど、市民、NPO、企業等がともに支え合う仕組み、体制」の構築が求められていると定義づけている（内閣府 2011）。

また、2005年に総務省の研究会が作成した報告書では、「新しい公共

\* はらだ こうき 立教大学准教授。専門は地方自治・行政学。四日市大学総合政策学部助教授等を経て現職。主な著書に、原田晃樹・藤井敦史・松井真理子（2010）『NPO再構築への道—パートナーシップを支える仕組み』勁草書房。

空間」形成の主体を企業の利潤追求活動と地域協働に区分し、地域協働を「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」と定義づけている（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 2005）。

どちらも、協働を政府・自治体とNPO とが協力して公共サービスを提供すること、あるいはそのための仕組みとして用いている点で共通しているが、その含意するところは必ずしも明確でない。というのは、一方で、NPO のサービス供給機能の高まりを説明する概念として用いられつつ、他方で、NPO がサービスの多元化の受け皿になることが、多元的民主主義の強化につながるという期待の概念としても用いられているからである。そして、このような協働概念の曖昧さは、後述するようにNPO にとって不幸な事態をもたらしている。

## 2. 日本の自治体における協働施策の現実と問題

多くの自治体では、協働条例、市民参加条例、自治基本条例などの条例、協働推進ガイドライン、協働指針等の内規、総合計画、まちづくり計画等の行政計画などにおいて、協働を定義づけたり、これらを根拠として協働施策を打ち出したりしているが、その前提には協働が自治の強化につながるという暗黙の想定がある。条例や内規を策定する自治体は、協働への取組を分権改革の一環として捉えている。それは、1990年代後半の機関委任事務全廃を中心とするいわゆる第一次分権改革（金井 2007）が、団体自治に偏重していたことを受け、条例制定などを通じて

---

1) NPO 法人だけでなく、市民活動団体や協同組合など広くサード・セクター組織を指す用語として用いている。

住民自治強化のための独自対応を模索した結果ともいえる。

実際、自治基本条例や協働条例などでは、協働は参加とセットで取り上げられている。自治体への参加は、従来、自治体側が公式・非公式に参加の場を設け、住民の意見や要望をくみ取ることとして捉えられる傾向があったが、協働は、自治体だけでなく住民も能動的に関わりを持つことが想定されている。自治体の中には、この点を捉え、協働を参加の発展した形態であるかのごとく位置づけているところも少なくない。

多くの自治体では、こうした認識の下で協働の定義づけをしている。これについては、自治体だけでなく一部のNPO 研究者・実践者等からも多種多様に論じられているが、共通するのは、①異質な主体が、②共通の目標のために、③対等かつ相互に自立した形で協力すること、また、④そのような関係性を構築するために相互の理解や信頼関係を醸成すること、だといえよう。突き詰めれば、異質な主体間の①目的共有と②対等の関係（対等性）が、協働の成立要件ということになる。

この場合の協働は、もっぱらNPO 関係者と自治体担当職員との行為レベルでの関係を指しているのが特徴である。「実現のために汗をかく」（三鷹市）、「相互の信頼関係」（八戸市、松戸市ほか多数）といった表現がそのことを物語っている。ここから導出される協働像とは、NPO と自治体が目的を共有し、共にその実現に向けて役割を分担したり協業したりする姿である。自治体は、頭ごなしに公共サービス供給の分担を強いる立場ではなく、NPO と同じ目線で共に供給を担うパートナーだという位置づけである。

このように、協働が分権改革の流れとパラレルに強調されたが故に、第二次分権改革以降、市町村合併や地方交付税削減を背景として地方行財政の効率化・スリム化圧力が強まる中で、「地方自治体政策の基本的な原則として、住民と行政の協働＝パートナーシップの考え方が浸透」（玉野 2007: 45）していったのである。

したがって、NPO が何らかの公共的な意思決定の場への参加経路を確

保しようという契機は起こりえない。それどころか、アドボカシー型のNPOなどは、そもそも行為レベルにおいて自治体側と目的共有できないことが通常であるから、はじめから蚊帳の外に置かれてしまいがちである。異質な主体を排除するロジックとしても機能しうるのである。また、NPOにとって重要な資金源となりつつある自治体からの事業委託に対し、主従関係になるから避けるべきだという主張は、今もなおNPO関係者の一部で根強く提起されている（田中 2006 など）。

しかも、自治体とNPOとがあたかも同列の地位にあるかのように位置づけられてしまうことで、サービス多元化に伴うさまざまなリスク対応がなおざりになってしまっている。現行の地方自治法や会計法では、自治体業務をアウトソーシングするに当たり、最も安値を提示する事業者には担わせることが大原則になっている。だが、それによって、たとえばサービスの質や安全性の低下、公共部門で働く従業員の生活の不安定化（いわゆる官製ワーキング・プア）、自治体の現場対応能力の低下など、さまざまな深刻な社会問題がもたらされているのは周知の事実である。しかし、NPOと自治体との行為レベルでの目的共有や対等性を強調する協働では、こうした問題に対する防御策・是正策は全く予定されていない。協働は、現に進行しつつある無原則なアウトソーシングに対して無力なのである。

### 3. 英国の協働政策からの示唆

「新しい公共」の文脈において、NPOが持続的に公共を担う存在になるためには、協働を政策基盤として捉える視点が必要である。政策としての協働のあり方を考える上では、英国の協働政策の取組が参考になる。

英国の協働政策の内容は多岐にわたるが、その要諦は、政府が「地域戦略パートナーシップ」（Local Strategic Partnership: LSP）等の協働組織の

設置を自治体に義務づけ、関係機関やサード・セクター代表の参加に基づいて事業計画を策定させたことである。これを実質化するために、2000年地方自治法を制定して自治体の長期構想（Sustainable Community Strategy）の策定主体をLSPにしたり、自治体事業の優先順位について、リージョン単位の政府出先機関と「地域エリア協定」（Local Area Agreement: LAA）を締結させるなどの仕組みを構築した。他方で、LSPの実効性を高めるために、自治体の業務改善、財政効率、成果などを総合的に評価する「包括的エリア業績評価」（Comprehensive Area Assessment: CAA）と呼ばれる監査手法が強化された<sup>2)</sup>。

このような一連の協働政策によって、地域におけるサード・セクターの発言力は高まったとの評価がなされる一方で、監査と規制を通じた政府の関与を増大させる結果を招いたとの批判も大きい。たとえば、監査委員会の調査によれば、カウンティの場合、年平均50万ポンド、延べ2,555日相当を監査事務に費やしていたという（Audit Commission 2005）。このため、2010年の総選挙では、保守党や自民党は官僚的な手続の廃止を公約に掲げ、実際、2010年5月に誕生した保守・自民連立政権は、LSPを任意の取組としたり、LAAやCAAの全廃を表明するなど、協働政策そのものを大幅に見直す方向に舵を切っている。

英国の協働政策は曲がり角に来ているが、このような英国の事例から、日本の協働論にはない論点が浮かび上がる。つまり、協働政策の展開には、制度的な基盤を必要とするという事実であり、決して小さな政府を志向する動きとは一致しないということである。だが、日本では、新しい公共論と結びつくことで、あたかも小さな政府と親和性があるかのように捉えられている。協働政策の推進には、政府の強いリーダーシップが必要なのであり、さらにいえばコストがかかるのである。

加えて、英国の協働政策が日本にとって示唆的なのは、協働政策の政

---

2) 詳細については、原田・藤井・松井（2010）を参照されたい。

治的な側面である。協働組織を通じた協議や交渉は、政府・自治体から地方末端に至る統制手法として機能する側面を有する一方で、地方から政府へのボトムアップの政策を促すチャンネルとして機能する可能性も併せ持つ。力関係が上方・下方どちらのベクトルに向かうかは、結局のところ、サード・セクターのネットワーク形成力に依存する。一部のNPOだけが協働の場に関わるのではなく、草の根の団体も含め、幅広い団体を巻き込んだネットワークを構築することが、結局は政治的影響力を高めることにつながるからである。そして、草の根組織を含むサード・セクター陣営の多くは労働党支持である。連立政権は、こうした協働政策にまつわる政治の存在を認識しているからこそ、前政権が推進し、形づくってきた協働政策に否定的だとも考えられるのである（原田・藤井2011）。

この点は、残念ながら日本の協働論に決定的に欠けている視点である。日本のNPOの力量形成のためには、組織単体の努力もさることながら、組織の大小や事業性の有無に関わらず、セクターとして社会問題の解決に向けた幅広い協力関係を構築する取組が求められているといえるだろう。

### 〔引用・参考文献〕

- 金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会。
- 田中弥生（2006）『NPOが自立する日—行政の下請け化に未来はない』日本評論社。
- 玉野和志（2007）「コミュニティからパートナーシップへ—地方分権改革とコミュニティ政策の転換」羽貝正美編『自治と参加・協働—ローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社。
- 内閣府（2011）「新しい公共支援事業 Q & A」（2011年3月10日作成・2011年4月12日改定）。
- 原田晃樹・藤井敦史（2011）「イギリス保守党・自由民主党連立政権下のサード・セクター政策と社会的企業」『社会運動』374号。
- 原田晃樹・藤井敦史・松井真理子（2010）『NPO再構築への道—パートナーシップを支える仕組み』勁草書房。
- 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（2005）『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—』。
- Audit Commission（2005）*Governing Partnerships: bridging the accountability gap.*

# 参加型まちづくり予算の現状と可能性

NPOをはじめとする市民社会組織の役割を中心に

松原 明 鈴木 歩\*

## 1. はじめに

地方自治体の予算編成・執行に関しては、長い間、行政の専権事項とされてきた。中央政府が自治体の予算を法令や補助金で制約しており、地方自治体における自由な予算編成権が限られていた。地方議会が住民の代表であることが原則であり、直接民主主義的な市民参加は代議制民主主義を阻害するものとする論調が強かった。また、予算編成のプロセスが十分に公開されておらず、また複雑でもあったため、市民の関心が低かった。このように、地方自治体の予算編成に、市民参加のチャンネルはほとんどなかった。

しかし、2000年に地方分権一括法が施行されて以降、予算編成過程への市民参加の取り組みが各地で広がっている。この背景には、地方自治体の財政難、地方分権一括法の施行、そして1998年の特定非営利活動促進法（NPO法）施行以降に高まっている市民活動への参加意識がある。

参加型まちづくり予算（以下、参加型予算と略）の取り組みにはいくつかのタイプがあり、まちづくりや地方自治の強化に向けた一定の成果

---

\* まつばら あきら シーズ・市民活動を支える制度をつくる会 副代表理事。すずき あゆみ シーズ・市民活動を支える制度をつくる会 コミュニケーション・ディレクター。共著に『NPOのファンドレイジングをはじめよう ～市民の力を掘り起こす「資金開拓」』（シーズ、2010年）など。

を生み出している。他の自治体や市民活動団体からも注目され、今後ますます制度の発展が期待される。

## 2. 日本の参加型予算の取り組み

日本における参加型予算の取り組みには、①予算編成過程の公開、②市民委員会による予算の対案編成、③予算の一部を自治体地区に交付、④個人住民税1%を市民投票により補助、⑤予算前にNPOから事業提案を受ける、の5タイプがあり、それぞれ工夫がなされている。

以下に代表的な事例を示す。

自治体の市民参加型予算	事例
1 予算編成過程の公開	2003年 鳥取県 予算編成過程をネット公開 要求額、査定額他、詳細公開
2 市民委員会による予算の対案編成	2004年 志木市 市役所と市民委員会が別々に予算を作成、市長が比較検討
3 予算の一部を自治体地区に交付	2003年 名張市 14地区に総額5000万円交付 使途の制限なし
4 個人住民税1%を市民投票により補助	2005年 市川市 約2000万円を納税者の投票により 約100のNPOに補助
5 予算前にNPOから事業提案を受ける	2004年 千葉県 約1000万円予算 5～7のNPOの提案採択

市民参加がどの段階で行われるかという点で見ると、予算編成プロセスの過程を公開し実際の予算編成は議会で行うとするもの（タイプ①と②）、予算決定後の配分先を参加で決めるもの（タイプ③と④）、予算編成の前に事業提案を受けるもの（タイプ⑤）の3種類に分けられる。また、誰の「参加」を得るのかという点で見ると、議会で行われていた予算編成過程を市民に公開しコメント等を受け付ける、また市民を中心に

対案を作り議会に示すことで参加を得るとするもの（タイプ①と②）、住民自治組織や市民活動団体などの参加を得るもの（タイプ③と⑤）、市民活動団体などの参加に加えて市民の参加を得るもの（タイプ④）の3種類に分けられる。

多様化する住民ニーズへの対応と住民合意の仕組みを取り入れている点で、④の個人住民税1%を市民投票により補助する仕組み（いわゆる「1%支援制度」）は、他自治体等からも特に注目を集めている。この制度の課題や可能性はどんな点にあるのだろうか。

### 3. 市民社会組織の役割

「1%支援制度」は、一定の条件を満たした市民が、自分の応援したい市民活動団体を選択して届け出、その選択結果に基づき団体に支援金が交付される制度である。2005年、千葉縣市川市で「市民が選ぶ市民活動団体支援制度」が始まって以降、現在9自治体において同様の取り組みが行われている。ハンガリーで始まった、自身の所得税の1%を指定した団体に寄付できる制度が発端のため、俗にそう呼ばれている。市民が直接、意思表示をする点がこの制度のポイントである。これまでに、千葉縣市川市、北海道恵庭市、岩手県奥州市、愛知県一宮市、大分県大分市、千葉県八千代市、大阪府和泉市において、2011年度より新たに、奈良県生駒市、佐賀県佐賀市で制度が導入されている。

この制度には次の3点の特徴が挙げられる。1つ目は、市民の選択により自分の応援したい市民活動団体に補助金が回る仕組みであるという点である。数多くある民間や行政の助成金制度においては、助成金の審査委員会や理事会、評議会、場合によってはプログラムオフィサーなどが選考にあたる。それぞれの助成金の審査基準に基づいて選考され、公開のことも非公開のこともある。しかし、この制度においては、投票す

るのは市民や納税者とされている。この制度を利用し補助金を得ようとする市民活動団体にとっては、地域で活動を行っていて地域の課題や住民にいかに関わっているかを、分かりやすく説明し、投票をしてもらう必要がある。いわば、「選挙活動」のように、市民へのアピールが重要となっている点である。地域で活動する市民活動団体には、広報力が伴わないこともあるが、この制度により、地域にその活動を周知させるいい機会ともなっている。

2つ目は、この制度が始まったことで、これまで公的な助成金や補助金を得たことのない団体への新たな支援の道筋ができたという点である。助成金や補助金では配分先の団体に限りがある。また、公的資金の配分となると、自治体の「公益性」の判断が常になされるところで、市民の多様なニーズに応えることが困難なこともある。この制度においては、市民に「公益」を選んでもらうという考え方になっている。

3つ目は、この制度による市民、地域全体の巻き込みである。市民活動の支援制度は、行政側が施策を練り進めていくものだが、そもそも関心のない人には参加の機会がないことが多かった。しかし、この制度においては、これまで市民活動とあまり接点のなかった市民をも、関心の有無にかかわらず引き寄せる仕組みとなっている。

## 4. 課題と可能性

「1%支援制度」は、市川市で導入されてから6年目。9自治体において導入され、12自治体での導入が検討される中、制度の課題として、次の3点が挙げられる。

1つは、市民の参加率である。「市民参加」を基本にした制度であり、広報等の費用をかけて制度が運営されているが、投票率は最も高くて一宮市の11.5%である。高い割合順に、奥州市で7.93%、恵庭市が5.

表 1%支援制度 導入9自治体の状況

自治体名	千葉県市川市	北海道恵庭市	岩手県奥州市	愛知県一宮市	
人口(千人)	476	69	127	386	
制度名称	市民が選ぶ市民活動団体支援制度(1%支援制度)	市民活動支援制度えにわブーケトス	0.4(オウシュウ)%支援事業	市民が選ぶ市民活動支援制度	
実施根拠(名称)	条例 市川市納税者等が選択する市民活動団体への支援に関する条例	規則 恵庭市市民活動支援促進規則	条例 奥州市民が選択する市民公益活動団体への支援に関する条例	条例 一宮市民が選ぶ市民活動に対する支援に関する条例	
開始時期	2005年度	2008年度	2008年度	2008年度	
補助率	申請事業にかかる経費の1/2 上限:なし	事業にかかる経費の10/10 上限:50万円	基礎額(対象経費の1/2以内の額で50万円上限)と投票による額を合計した額 上限:100万円	申請事業にかかる経費の2/3 上限:なし	
投票者	・前年度個人市民税納税者 ・地域ポイント所有者	届出期間内に住民登録または外国人登録を有する中学生以上	市内に住民登録のある世帯(世帯主名)又は外国人登録のある世帯(代表者名)	選択年度の1月1日現在、一宮市の住民基本台帳に記録され、又は外国人登録原票に登録されている18歳以上の市民	
投票	・納税者は、3団体以内で選択、基金積立の選択も可能。支援先を家族で話し、地域への関心を向けてもらう。 ・地域ポイントは、1団体または基金積立を選択。	1団体	1団体	3団体以内で選択、または基金積立を選択	
1票の支援額	・納税者の前年度個人市民税1%相当額 ・地域ポイントは、1ポイント1円換算。	500円	500円	選択を行う年度の6月1日時点の個人市民税額の1%相当額を、同日現在の18歳以上の市民数で割って得た額 2010年度 587円 2009年度 645円	
2010年度	支援団体数	136団体	14団体	16団体	77団体
	届出期間	6月5日~7月9日	5月1日~5月31日	4月12日~5月7日	1月23日~2月17日
	届出総数	10,061人	3,321人	3,435世帯	36,324人
	有効届出数	8,893人	3,214人	3,335世帯	34,607人
	投票率	4.2%	5.26%	7.93%	11.5%
	団体支援額	15,485,570円	1,401,500円	6,978,400円	交付金額確定は2011年5月末ごろ
基金積立額	1,196,437円	—	—	金額確定は2011年5月末ごろ	

大分県大分市	千葉県八千代市	大阪府和泉市	奈良県生駒市	佐賀県佐賀市
475	193	149	120	234
あなたが支える市民活動応援事業	八千代市市民活動団体支援金交付制度(通称:1%支援制度)	和泉市あなたが選ぶ市民活動支援事業(愛称「ちょいず」)	「生駒市民が選択する市民活動団体支援制度」	佐賀市「1%支援事業(仮称)」※今後募集予定
要綱	要綱	要綱	条例・規則	要綱
あなたが支える市民活動応援事業補助金交付要綱	市民活動団体支援金交付要綱	和泉市あなたが選ぶ市民活動支援事業に関する要綱	生駒市民が選択する市民活動に対する支援に関する条例 生駒市民が選択する市民活動に対する支援に関する条例施行規則	市民活動応援制度 佐賀市「1%支援事業(仮称)」
2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2011年度
申請事業にかかる経費が5万円以下の場合経費と同額。5万円を超える場合は超えた額の1/2を加算した額 上限:30万円	申請事業にかかる経費の1/2 上限:なし	事業経費の1/2以内 上限:50万円	2分の1 2分の1以内の額であって50万円を上限	事業費の2分の1以内
・ 団体選択届出時点において20歳以上の市民(納税義務者而非課税者を含む) ・ 20歳未満の個人市民税の納税義務者	前年度個人市民税納税者(届出時に住民登録がある人)	選択年度の2月1日現在和泉市の住民基本台帳に記録され、又は外国人登録原票に登録されている18歳以上の市民	一定年齢以上の市民(18歳以上)	一定年齢以上の市民(20歳以上)
3団体以内で選択	3団体以内で選択	3団体以内で選択	3団体以内で選択	1団体
選択を行う前年度の個人市民税の総額の1%相当額を、前年10月1日時点の20歳以上の市民数で割った平均額。ただし、個人住民税納税者の場合は自身が納めた市民税の1%又は平均額いずれか高い方。 2010年度 595円 2009年度 608円	団体を選択した納税者の前年度個人市民税額1%相当額	選択を行う年度の6月1日時点の個人市民税額の1%相当額を、同日現在の18歳以上の市民数で割って得た額 2011年度 555円	選択を行う年度の6月1日時点の個人市民税額の1%相当額を、同日現在の18歳以上の市民数で割って得た額 金額は、6月中旬に公表予定。 (参考)2010年度 約800円	「個人市民税の1%」÷「20歳以上の市民の数」=平均額 (参考)2010年度 約500円
66団体	31団体	—	—	—
6月1日～7月30日	6月15日～8月16日	—	—	—
14,670人	1,505人	—	—	—
14,004人	1,358人	—	—	—
3.85%	未集計	—	—	—
15,398,441円	2,417,215円	—	—	—
—	—	—	—	—

(市川市、一宮市作成の表に加筆 2011年4月)

26%、市川市が4.2%、大分市が3.85%、八千代市で1.3%である（2010年度実績に基づく、ただし八千代市は2009年度実績の数字。和泉市は初年度のためデータなし）。

2つ目は、投票できる市民を誰にするのかという点である。市川市など、納税意識を高めてもらうことも目標に掲げる自治体では納税者に限る一方で、一宮市など、市民活動団体の促進を目標とする自治体では多くの市民の参加を呼び掛けるべく一定年齢以上の市民としている。この投票者を誰にするかは、前述の参加率とも深く関係する点である。

3つ目は市民活動団体のファンドレイジング力である。この制度では、市民が投票をするだけでなく、市民活動団体を支援できるとされるが、自分の財布から寄附をするわけではない。市民活動団体の役割への市民の認知をどう広めていくかという課題がある。他の参加型予算の体系においても、制度が十分な役割を果たすためには、ニーズへの対応と住民合意の仕組みがポイントとなる。

## 5. まとめ

参加型予算の現状について、特に「1%支援制度」について詳しく見てきたが、他の参加型予算の体系においても、制度が十分な役割を果たすためには、ニーズへの対応と住民合意の仕組みがポイントとなる。

また、「1%支援制度」など新たなチャレンジを伴う制度は、自治体にとっては、財政緊縮の中において新しい補助金制度の枠組みを創設するようなものである。しかし、それは、市民活動団体の活性化を地域の活性化につながるものと位置付け、市民活動団体の活性化を願い、そのための仕組みを創設するものであり、その制度づくりを進めるのは市民の声である。

地方自治体の行う予算編成・執行に対して、市民が「参加」するチャ

ネルが開かれてきている。しかし、日本の自治体の予算編成への市民参加は始まったばかりで、極めて限定的である。首長の政策により、政策が採用・廃止され、安定性がない。しかし、地方分権の意識は高まってきており、自治体の予算編成過程に対する市民の意識が高まってきている。またNPOをはじめとする市民社会組織の成長により市民参加のための母体も築かれてきている。先の総選挙や首長選等でも、地方分権が主要テーマの一つとなっていた。一方通行ではない仕組みが新たな市民ニーズの掘り起こしに役立っていること等、今後ますますNPOをはじめとする市民社会組織の役割が注目されることだろう。

まちづくりや地方自治の強化を進めるために、市民活動団体を活性化し、市民が社会を変える力をどう育てるのか。自治体内での役割分担とお互いの認知を進め、いかに制度の整備を進めていくのか。そして、自治体における予算編成・執行に市民がどう参加していくのか。今後、予算編成への市民参加のチャレンジは広がっていくものと思われる。

### 【参考文献】

- 松原明「市川市1%条例は日本の寄附文化を変えるか」『非営利法人』2005年8月号、全国非営利法人協会、2005年。
- 松田真由美「自治体予算編成過程への市民参加」財団法人とっとり地域連携・総合研究センター編『TORCレポート』No26、2005年下。
- 福島江梨子「自治体予算編成過程の分類と新たなタイプの導出～市民参加の新しいカタチ～」群馬大学2008年卒業研究発表、2009年。
- 市川市1%支援制度記録チーム編著『新1%の向こうに見えるまちづくり 市川市市民活動団体支援制度の5年間』（ぎょうせい、2009年）。
- 松原明「Participatory Budgeting in the city of Ichikawa」International Conference: Participatory Budgeting in Asia and Europe（アジア・ヨーロッパにおける参加型予算の国際会議 於：中国杭州）にて発表、2009年。
- NPOWEB ニュース「市川市『1%支援制度』スタート」シーズ、2005年。
- NPOWEB ニュース「一宮市、市民が選ぶNPO支援条例制定へ」シーズ、2008年。
- NPOWEB ニュース「恵庭市、中学生も参加するNPO支援制度」シーズ、2008年。
- NPOWEB ニュース「大分市、1%条例の導入を検討」シーズ、2008年。
- NPOWEB ニュース「千葉県八千代市で1%制度が開始」シーズ、2009年。
- NPOWEB ニュース「1%サミット、市川市で11月3日に開催」シーズ、2009年。

NPOWEB ニュース「一宮市、1%支援制度フォーラムを7/22開催」シーズ、2010年。  
NPO 活動推進自治体ネットワーク 協働事業提案制度研究会『より良い協働事業提案制度を考える（協働事業提案制度研究会報告書）』2010年。

NPOWEB ニュース「和泉市、1/15に『ちょいず』公開プレゼン開催」シーズ、2011年。

NPOWEB ニュース「生駒市、『1%支援制度』のパブコメを募集中」シーズ、2011年。  
鳥取県財政課「『政策主導型』予算編成に向けて ～政策戦略会議と予算作業の省力化～」2011年。

※編集部付記 本稿は地域生活研究所の2009年度一般研究助成の助成論文、「まちづくりに関する日本の参加型予算の現状と可能性～NPOをはじめとする市民社会組織による役割を中心に～」をもとに、その後の経過などの情報を加え寄稿いただいたものである。地域生活研究所2009年度一般研究助成については、助成論文の概要を本誌にて公表することとしているが、本研究は今号のテーマと近いことから、新たにまとめていただいたものを論文として掲載した。なお、2009年度一般研究助成で助成対象となった2件のうち、もう1件の「低炭素型ライフスタイルへの転換を促進する社会システムのあり方に関する研究『深夜型ライフスタイル見直し実証実験』（研究責任者：木村浩巳）」については、71ページ以下でその概要を公表している。各助成論文の本文の閲覧を希望される方は研究所までご連絡ください。

# 公共意思決定における 熟議型討議と市民の参加

前田 洋枝\*

## 1. 公共の意思決定における参加と討議の必要性

新しい公共の定義が「住民・NPO・事業者・専門家・自治体職員・地方政治家などがネットワークを形成し、政策決定やその実施に影響力を行使するばかりでなく、主体的な担い手になっていくこと」という新川（2005）のそれと同様であれば、これら担い手の人々は公共の意思決定に主体的にかかわる必要がある。篠原（2004）によれば、1990年代前後から「参加」だけではなく、「討議」の重要性が再認識され、特に政治の世界の討議だけでなく、市民社会の討議の必要性が指摘されている。また、ハーバーマス（1990）は、世論調査などは単なる意見の寄せ集めにすぎないが、適切なやり方で議論を尽くしていけば、やがて議論が熟し、ある1つの「公共性を帯びた意見」になっていく、と討議の意義を指摘した。

広瀬（2008）も、環境政策など公共政策の意思決定における幅広い多様な主体の参加による討議・合意形成の必要性として大きく2つの理由を挙げている。1つは行政と専門家中心の計画・政策策定の限界と市民の計画作りへの積極的な関与の要望、もう1つは行政・企業・市民の間

\* まえだ ひろえ 南山大学総合政策学部 講師。主な研究領域は、環境社会心理学、環境政策における市民参加。著書に『環境行動の社会心理学——環境に向き合う人間のこころと行動』（分担執筆、2008年、北大路書房）など。

だけでなく市民同士にも利害や価値観などの違いによる賛否の対立が起こりうることである。

このような理由から、熟議型討議（deliberative discourse）と呼ばれる市民参加による社会的決定が広まりつつある。

## 2. 熟議型討議手法の分類とその特徴

欧米では多様な市民参加による熟議型討議手法が開発・実施されており、日本でもそれらの手法の試行や実践を通じた改善が行われている。ここでは、広瀬（2008）に基づき、市民パネル型、ステークホルダー型、ハイブリッド型の3タイプに分類して特徴をまとめた（次頁表）。

いずれの手法も重要なポイントは、市民あるいは利害関係者・問題当事者を代表する人々を参加者とし、必要に応じて専門家や利害関係者などから偏りなく（賛否の意見があれば両方の主張の）情報提供を受けた上で、参加者が討議を行うことである。

## 3. 熟議型討議の意義と課題

### (1) 熟議型討議の意義

このように専門家や利害関係者から必要な情報提供を受けながら市民が討議する熟議型討議が行われることの意義や課題には、どんなことがあるだろうか？ まず、意義から見ていく。

水野・柳下・涌田・前田・図師田（2004）は、議会や政策決定者による最終意思決定の前に国民による議論の場を20年以上前から設けていたデンマークにおいて、主催者・参加者・専門家に参加の意義についてのヒアリング調査を行った。その結果、各主体から共通に挙げられた参加

表 熟議型討議手法の分類<sup>1)</sup>

	市民パネル型	ステークホルダー型	ハイブリッド型
手法	コンセンサス会議、ブラブ・マックスツェレ、市民討議会、市民陪審	シナリオワークショップ、市民諮問委員会、市民イニシアティブ	Dutch National Debate (オランダ国民ディベート会議) <sup>3)</sup> 、Cooperative Discourse(協同的ディスコース) <sup>4)</sup>
国内実施例	・ 遺伝子組み換え作物を考えるコンセンサス会議 ・ みたかまちづくりディスカッション <sup>2)</sup>	・ 三番瀬の未来を考えるシナリオ・ワークショップ	・ 市民が創る循環型社会フォーラム ・ なごや循環型社会・しみん提案会議
市民の役割	会議に参加	環境団体、市民団体などの利害関係者として参加	問題解決法の評価選択段階で会議に参加
利害関係者の役割	市民への情報提供	会議に参加	問題の利害・論点整理の段階で会議に参加
専門家の役割	意思決定に必要な情報提供	意思決定に必要な情報提供	問題の利害・論点整理の段階で会議に参加、市民への情報提供
参加者募集方法	無作為抽出(コンセンサス会議は公募の場合あり)	運営委員会による選出	利害関係者・専門家は運営委員会による選出、市民パネルは無作為抽出や公募
期待される成果	市民の視点での問題の共通理解、専門家との双方向の対話による相互理解	利害集団同士の私益の妥協点の発見	利害集団・一般市民・専門家間での問題の共通理解
問題点や課題	・ 議論に必要な専門知識の学習のための時間的・経済的費用が大きい ・ 利害関係者の意見が十分に反映されにくく、会議の合意への受容が困難 ・ 無作為抽出の参加率向上	・ 集団の責任・権限のある代表者が参加するのは困難。責任・権限を持たないメンバーが参加することが多い結果、率直なコミュニケーションや態度変化が困難	・ 単一手法よりコストが大きい ・ ステークホルダー会議と市民パネル会議の関係の明確化

- 1) 広瀬(2008)を参考に作成
- 2) 手法は市民討議会
- 3) 1981-1983年までオランダで行われたエネルギー政策に関する市民参加による討議の国家的プロジェクト
- 4) レンら(Renn, et al., 1993)の考案した討議モデルで、3ステップから構成される。第1ステップでは計画に関するステークホルダーによる討議を通して比較判断基準を作成する。第2ステップでは異なる問題解決方法についてのプロフィール(廃棄物処理の計画であれば各処理方法の環境影響評価)を専門家が中心となって作成する。最後に第3ステップでは市民による会議でどの方法が最適か評価する。

型会議の意義として、参加者が互いの利害や見解の違いを理解した上で提言をまとめるため、従来の民意を得る方法とは違った重みを持つと評価された点を挙げている。従来の行政や議会による個別の利害団体への意見聴取や市民の意見を集めるパブリックコメントでは、意見を寄せた人々の様々な見解は箇条書きで集められるにすぎない。一方、討議を経た提言は、ハーバーマスが指摘する「熟慮を経た討議は公共性を帯びた意見となる」ことを、主催者・参加者・専門家とも評価したことが伺える。

## (2) 熟議型討議における市民参加の課題

では、このような熟議型討議が社会で機能するためにはどんな課題があるだろうか？

まず、熟議型討議の場の主催者は、中立性の確保が重要である。特に意見の対立が鋭い係争的な事例の場合、一方の立場の集団が主催では、他方の立場の人々は参加しないだろう。実行委員会に両方の意見の集団の人々が入る、あるいは、その事例と直接かかわりを持たない第3者機関が主催・運営するなどの配慮が必要となる。会議にかかる予算の負担の仕方の問題もある。

また、専門家も、一般市民に分かりやすく、しかも限られた時間で情報提供するスキルを磨く必要がある。運営側が専門家探しに苦労した話も聞かれるため、将来的には、ボランティアの人材バンクなどと同様に、協力する意思のある専門家の専門領域や連絡先の情報が集約され、会議の主催・運営側がそこにアクセスできることが望ましい。

そして、討議結果に対する受容に関する課題もある。社会心理学では、決定内容への評価だけでなく、決定に至る手続きの公正さの評価も、決定を受容するかどうかに影響するとされる（広瀬, 2008）。手続きが公正であるとされるためには、参加できなかつた組織・集団がなかつたかなど参加者の代表性が十分であったか、参加機会が十分であったか、情報

開示がきちんと行われたか、などが要件とされる。公共的意思決定を市民やステークホルダーが受け入れるためには、市民参加による熟議型討議の実施の有無だけでなく、そのプロセス全体が、このような手続き的公正さの要件を満たす決定プロセスであることが重要である。

### (3) 市民の参加を促進するには—エンパワメントの可能性

今後の公共的意思決定における熟議型討議が発展する上で特に重要な点として、参加者の代表性ととの関連で市民の参加促進が挙げられる。広瀬（2008）の指摘の通り、無作為抽出であっても十分な数の参加者がいなければ、参加者は市民の代表とは言えなくなる。前田・広瀬・杉浦・柳下（2008）によれば、名古屋市のハイブリッド型会議における市民パネル会議では、2,000人を無作為抽出して20人強の人々に参加の承諾を得たが実際の参加者数はそれより少なかった。実際に討議の場に参加する人の割合を高める取組が重要である。

参加率を高める工夫としてしばしば挙げられるのは、参加しやすい条件を整えることだ。具体的には、会議日程の時間や場所の工夫や、子育て中の世代にも参加しやすいように託児を行う、などである。

ただし、どんなに環境が整っても参加するかどうかは各個人の自由である。参加にかかる時間などのコストが0にはならない以上、他の誰かに任せて自分は参加しない人ばかりでは、市民参加による討議は絵にかいた餅にすぎなくなる。

この課題に対する重要な示唆が、参加の動機についての社会心理学的研究からなされている。参加することでその人自身に得られるものがあると期待されることが、参加しようという参加意図を高める要因であることが示されている。前田（2008）はエンパワメントを「人々が個人的活動あるいは集団活動として自分や社会に起きている問題を解決するための能力や人間関係のネットワークなどの資源を獲得する、つまり有能感や連帯感を得て、問題解決の過程でその問題にかかわりを持つ周囲

のさまざまな人や組織に影響を及ぼすことができると実感すること」と定義した。このようなエンパワーメントが得られるとの期待を持つほど、あるいは実際に参加したことでこれらのエンパワーメントを得たと評価するほど、その後の参加機会への参加意図が高まることが、ボランティア活動への参加や熟議型討議の会議の事例で確認されてきた。こうした研究成果を踏まえ、公共的意思決定プロセスにおける市民参加による討議への参加は、参加者自身にとっても得るものが多いとアピールすることが、参加の促進において重要と言えよう。

## 引用文献

- 篠原 一 (2004) . 『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か—』 岩波新書
- 新川達郎 (2005) . 『コミュニティ再生と地方自治体再編』 ぎょうせい
- Habermas, J. (1990) . *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Suhrkamp Verlag Frankfurt. ユルゲン・ハーバーマス (著) 細谷貞雄・山田正行 (訳) (1994) . 『公共性の構造転換』 第2版 未来社
- 広瀬幸雄 (2008) . 「環境計画への市民参加はなぜ必要なのか」 高木修 (監)・広瀬幸雄 (編) 『シリーズ 21世紀の社会心理学 11 環境行動の社会心理学—環境に向き合う人間の心と行動—』 北大路書房 pp.104-113.
- 前田洋枝 (2008) . 「環境ボランティア活動をうながすためのエンパワーメント」 高木修 (監)・広瀬幸雄 (編) 『シリーズ 21世紀の社会心理学 11 環境行動の社会心理学—環境に向き合う人間の心と行動—』 北大路書房 pp.94-103.
- 前田洋枝・広瀬幸雄・杉浦淳吉・柳下正治 (2008) . 「無作為抽出をもとにした市民会議参加者の代表性の検討」 『社会技術研究論文集』, 5, 78-87.
- 水野洋子・柳下正治・涌田幸宏・前田洋枝・図師田聡子 (2004) . 「デンマークにおける参加型会議の実践とその評価」 『社会技術研究論文集』, 2, 59-67.
- Renn, O., Webler, T., Rakel, H., Diemel, P., & Johnson, B. (1993) . “Public participation in decision making: A three step procedure”. *Policy Sciences*, 26, 189-214.



# まわりみち

写真 久塚真央



## 市民と議会との協働の取り組みと課題

新宿区自治基本条例の制定過程から

樋口 蓉子\*

分権、地域主権の時代となり、全国各地で、名称は様々であるが自治の基本ルールを定める「自治基本条例」制定の動きが広がっている。その内容も制定過程も様々であるが、私が区民側委員として参加した新宿区の自治基本条例は、区民・議会・行政の三者の代表による検討連絡会議の設置、時間をかけた討議、区民討議会など丁寧な区民意見の聴取、きめ細かな区民への周知など、他には例を見ない特徴を持っている。特に区民と議会の協働の取り組みは珍しく、新しい自治のあり方として注目されている。私は杉並区民であるが、所属しているNPO 法人が新宿区に事務所を置いているため、新宿 NPO ネットワーク協議会に参加して活動しており、その関係で区民委員として係わったものである。本稿では制定過程の中で感じたこれらの試みの到達点や課題について記してみたい。

### 区民、議会及び区が一体となった自治基本条例を

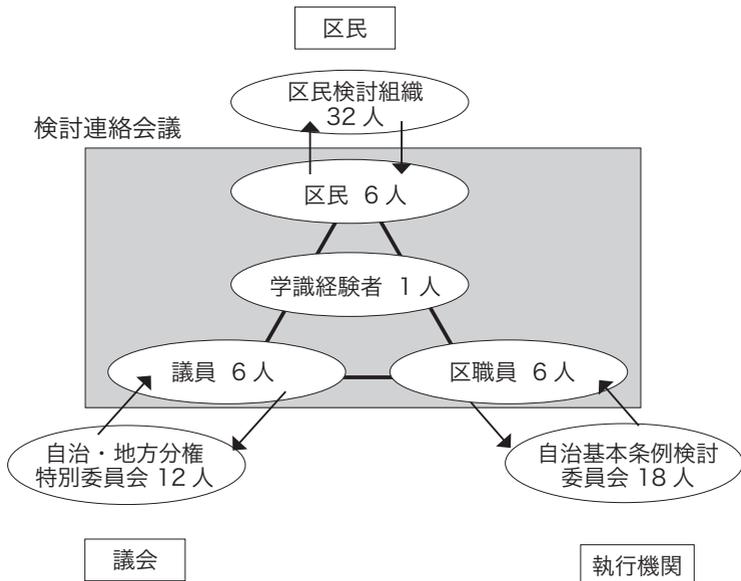
自治基本条例の制定については、2007年制定の新宿区基本構想の中で「……これからの新宿におけるまちづくりの基本ルールである（仮称）自

\* ひぐち ようこ 生協の理事を経て、1991～2003年まで杉並区議会議員を務める。その後、民設の中間支援組織「NPO 法人まちぽっと」副理事長、移動サービスや高齢者の生きがい支援を行う「NPO 法人おでかけサービス杉並」理事長など、様々な現場で市民をつなぐ活動を行っている。

治基本条例を、区民、議会及び区が一体となって制定します」と触れられている。基本構想は公募区民 376 名からなる区民会議（壮大なる市民参加であった）が、6つの分科会に分かれ約1年間の討議を経て素案を作成したものだが、実は私もこの区民会議に参加し、自治制度、協働、参画などをテーマとする第6分科会で自治基本条例制定を提案した。形だけの市民参加で終わることがないように、この「一体となって」という文言には格別の思いを込めたわけであるが、これがそのまま採用され、再びその現場に立ち会えたことは、私個人にとっても得難い経験をさせていただいたことになり、感謝している。

## 「多数決はしない、トコトン議論する」

三者の検討連絡会議の構成は下図を参照されたい。区民側の検討組織である区民検討会議は、10の地区協議会から各1名、町会連合会から3



名、NPO ネットワーク協議会から3名、それに公募委員 16名の計 32名で構成され、アドバイザーとして牛山久仁彦明治大学政治経済学部教授、そしてファシリテーター、事務局の支援を受けた。2008年7月から2010年12月まで足かけ3年にわたって59回の会議、それを運営するための運営会が62回開催され、実に長期にわたる根気強い区民検討会議であった。

区民検討会議では、まずは自治基本条例って何だろう？、新宿らしさって何だろう？ を共有するところからスタートした。立場も様々な32名のメンバーが4つの班に分かれ、ワークショップと討議を繰り返しながら、「多数決はしない、トコトン議論する」を合意事項として進めていった。条例に盛り込むべき事項として19項目を挙げたが、その中でも特に議論となった項目は、区民の定義、住民投票、地域自治組織、外国人等であった。いずれも新宿らしさ、新宿の特殊性 = 多様性から来ているものである。

まずは、区民の定義を巡って議論が沸騰した。住んでいる住民こそが区民、デベロッパーの暗躍を排除したいという意見、いやいや、これからのまちづくりには企業にも参加してもらって逆に責務を課したらよい、地域の問題解決にはNPOの活動も必要なんだ、と。濃い区民と薄い区民なる言葉も飛び出し、議論白熱。そこで生まれた最終結論は「区内に住所を有する者並びに区内で働く者、学ぶ者、活動する者及び活動する団体」となった。かくして私も立派な「区民」として受け入れられたのであった。

住民投票の議論は最終結論まで実に13回の会議、6カ月間を要した。投票権者の要件（外国人の扱い、18歳か20歳か。外国人についてはここでは結論を出さなかった、いや出せなかった。それくらい微妙な問題であった）、請求要件（成立は投票権者の何分の1か）についてなかなか合意に達しなかったが、多数決は取らないというルールに最後までこだわり全員の賛成までこぎつけた。

地域自治組織については、新宿では地域課題を共有化し、実際に活動の中で地域コミュニティを醸成していく場として、2005年に特別出張所ごとに10の地区協議会が設立されている。発展途上の組織であり、地域住民の認知度も低く、メンバーの中でも課題を多く抱えているのが実態である。一つには、住民の中から生まれた組織ではなく、行政からの提案であるという意識が拭いきれないせいもあろう。それゆえ今回の区民検討会議のメンバーはこの解決のために参加したという方が多く、一番の関心事であった。しかしそれゆえに課題も多く、今回の条例では、地域の区分ごとに地域自治組織を置くことが出来る、必要な事項については別に条例で定める、という形で、先送りの形となった。

## 対等な立場での協働

区民検討会議と並行して、検討連絡会議では、三者それぞれから提示された案を基に条例骨子案に向けての検討が始まった。座長の辻山幸宣



検討連絡会議の様子。正面に辻山座長、左に議会、右に区民、手前（背中）が行政。三者が対等な立場で検討を重ねた。

地方自治総合研究所長の見事な裁きにより、議事は進行した。議会側は各会派から選出されており、小委員会の議論を踏まえつつ各委員の個人的発言も出された。印象としては、区民側の委員に対しては区民意見の代弁者として尊重しようとする態度が見られ、議会・行政側ともに区民検討会議での議論の進み具合に合わせる形で進行するという配慮があったのは、好感が持てるものであった。それぞれの検討項目については、時間的制約もあり細部については三者が参加して3つのグループに分かれそれぞれ検討し、検討連絡会議に諮るという形態を取り、ここでも三者の協働が図られた。一番のクライマックスは、住民投票の請求要件であった。区民側は1/6、議会側はそれでは甘い。ではどこに落ち着かせるか。暫時休憩を2度はさんでそれぞれが協議を行い、最終的には議会側の一会派の委員が譲歩し、区民側も一歩後退して1/5となった。時刻は夜中の11時30分を回っていたが、まさに対等な立場での協働の成果であった。

## より広範な参加とより多様な意見を

骨子案が出来た段階で、広く区民の意見を聞くために区民討議会やパブリック・コメント、区民アンケート、地域懇談会（区内3カ所）を行った。区民討議会と区民アンケートについては、これも三者でチームを組み内容についての協議を行い、地域懇談会の実施にも全員で関わった。ここで、区民討議会について触れておきたい。区民討議会は、一般には市民討議会と言われているが、最近各地の自治体などで試みられ始めた新しい参加の手法で、ドイツを中心にヨーロッパで広く実施されている「プラーヌクスツェレ」を参考にしている。区民から無作為抽出により参加者を募ることで、今までの公募による会議体と異なり、限られた特定の人や専門家の意見だけではなく、より広範な区民の参加によ

り多様な区民の意見を公正に聴取することが出来る。今回は1,500名を無作為抽出し予定数60名のところに約2.5倍の156名の応募があり、抽選で60名を選出し、土日の2日間で14時間実施した。6つのテーマについて、5～6名のグループ討議（ワークショップ）を行い、各グループからの発表、投票を行っている。参加者は男女、年齢ともにバランスよく、且つ通常の活動には出てきていない人たちであった。全体的に討議は非常に活発で運営は円滑になされ、出てきた結論はある意味非常に的確であり、新宿区民の市民意識、参加意識の高さを実証するものであった。

## 自治基本条例の施行からさらなる自治の発展へ

これらの経過を経て、新宿区自治基本条例素案に取りまとめ、2010年8月26日に検討連絡会議から区長及び区議会議長に提出され、10月の区議会第3回定例会本会議において賛成多数で可決され、翌2011年4月1日よりの施行が決定された。その後、11月から12月にかけて、区内10カ所で三者の委員により報告会が開催され、区民への周知が図られた。

自治基本条例は大枠での自治の取り決めであり、今回も2つのことを今後に委ねている。住民投票の項目で投票権者の規定を含む実施に関し必要な事項、そして地域自治の項目で地域の区分及び地域自治組織に関し必要な事項、この2点に関しては「区民・議会・区の三者で検討したこの条例の理念に基づき、別の条例で定めることを規定しています」と逐条解説において明記されている。別条例に委ねることで区民側の意見が無視されることのないように、区民側がこだわり担保的にこのような一文を入れたのである。4月からは新しい議会構成となったわけであるが、是非早急に着手されることを願っている。基本構想策定の時の区民会議以来、新宿の市民自治は確実に蓄積されてきている。区民側では、

区民検討会議メンバーの有志が「新宿区自治基本条例を推進する区民の会」を既に発足させており、さらなる自治の発展をめざそうとしている。この動きがさらに確かなものとなり、全国の自治体での自治の推進に寄与されることを願い、私もまた活動を続けていきたいと思っている。

最後に、仕事とはいえ、最後まで私たちの活動を支えてくれた事務局職員に、その労をねぎらうとともに、感謝を申し上げたい。

## 『まちと暮らし研究』 No.12 (2011年3月)

特集：東京の生協 60年——これまでとこれから  
主な内容

<主な内容>生協法と消費者法 青山侑／生協の福祉サービス・福祉活動の到達点と課題 上野谷加代子／無店舗事業におけるイノベーションの可能性 大木茂／生協と食品流通—活かせ、生協のDNA 豊田正弘／くらし課題の解決はコミュニティとともに 山根真知子／「個」の時代におけるコミュニティと生協 西城戸誠・角一典／生協の政策提言活動（アドボカシー活動）の可能性 三浦一浩・坪郷實／昭和初期の生協運動と女性たち—西郊共働社の家庭会活動を中心に— 井内智子／団地と生協—「陸の孤島」辰巳団地の場合 山口浩平／これからの東京の生協—課題と展望 伊野瀬十三／全労済東京都本部のこれまでとこれから 崎田弘／大学生協の発展の歴史と今後の展望 和田寿昭／諸外国の協同組合法と日本法の特質 栗本昭／イギリスの地方自治制度（上）デービッド・ハッチンソン／アラフォー女性の地域デビュー—成熟社会における地域コミュニティの課題と可能性 谷井千絵／東京の自治探訪⑩ 東京都の成立 林和孝／

※ご希望の方に送料実費でお願ひしています。研究所までご連絡ください。

## 協同組合は「新しい公共」の担い手になれるか

労働運動の立場から

労働者福祉中央協議会

高橋均\* 事務局長に聞く



「新しい公共」をめぐる議論の中で、その担い手として協同組合があげられる。「協同組合の新たな展開に関する研究」を開始し、歴史的にも生協とかかわりが深い労働者福祉中央協議会（中央労福協）の高橋均事務局長に、協同組合への「新しい公共」の担い手としての期待と課題をうかがった。

高橋均さん

### 「福祉は一つ」—労福協の運動—

—生協の一般の組合員には労福協がどういう組織なのかわからない方も多く  
と思います。労福協はどういう組織なのかということ、まずご説明いた

\* たかはし ひとし 労働者福祉中央協議会事務局長。日本労働組合総連合会（連合）副事務局長などを経て現職。著作に『共助と連帯—労働者自主福祉の課題と展望』（共著、2010年、第一書林）、「団塊世代応援歌」『労働調査』2005年4月号など。

だければ。

労福協は、労働運動と生協が始めたんです。1949年、戦後のものがないときに、生活物資をみんなで集めよう。既にそのとき労働運動は分裂していましたが、「福祉は一つ」ではないか。そういうことで、戦後いち早く立ち上がった生協と一緒に、生活物資を共同で調達しよう。それで始まったのがこの労福協なんです。

その後、大きい出来事は、労働金庫と全労済の設立です。当時、労働者、労働組合は銀行に預金を持っていましたが、銀行は金を貸してくれなかったので労働者は質屋に行くしかないわけです。あるいは高利貸しに走る。質屋と高利貸しからの解放を目指して、だったら自分たちでやろうではないか。それで始まったのが労働金庫の前身です。

これは言ってみると、労福協と労働組合がベースになって貸金業を始めたわけです。それが1953年に労働金庫法ができたので、全国的に労働金庫という名前で、労働組合や労福協から独立した形で金融を始めました。これが労働金庫の設立の経過です。今日では、労働金庫は全国で約17兆円の預金をもつ規模になっています。

共済事業についても、助け合いでやろうと始まったのは、この労福協がベースになっています。「共済事業活動の具体化」を決議し、大阪、ついで新潟で先駆的に火災共済を始めたら、発足後わずか5ヶ月で新潟の大火が起きました。金は集まっていなくても出さないといけない。それで全国の労働組合がみんなで金を出し合って、共済金を出しました。そういうことから全国的に広がって、全労済ができてきます。ここでも母体は労福協だったということです。

そのときの理念は「福祉は一つ」です。労働組合、労働団体がイデオロギーでけんかしていても福祉問題は一元化してやりましょう、というのが労福協のスタートだったと理解していただければいいと思います。

——労金や労済と労働組合が一緒になってつくったというのではなくて、逆に労福協がベースなんですね。

歴史的には労福協は非常に長いのですが、連合ができて以後のこの数十年は、存在意義を問われることがありました。

しかし派遣村前後、リーマンショック前から、いわゆるワーキングプアがものすごく大きな問題になってきた。特に、クレ・サラ（消費者金融）の多重債務に陥った人がものすごい勢いでふえているのではないかと、もう少し貸金業を見直そうという運動を、2005年くらいから始めました。

2005年12月に宇都宮健児弁護士、今日弁連の会長ですが、それらの方々と一緒になって「クレ・サラの金利問題を考える連絡会議」をつくり、それで署名活動をやりました。三百数万の署名を集めて、超党派の国会の議員連盟ができたのです。それで貸金業法が改正された。そこで初めて労福協が、仲間内だけでなく社会的に大きな役割を果たせたと思います。

——貸金業法が改正されたきっかけをつくったのが労福協ということなのですね。

労福協の役割は割と大きかったと思います。

その次にやったのが割賦販売法の改正です。悪徳商法でリフォーム、シロアリが食っているとか、布団をたくさん買わせるとか。悪徳商法の根絶を目指そうということで運動をやって、割賦販売法が改正され、悪徳商法だったらクレジット会社の共同責任であるということになり、これもまた割と脚光を浴びました。

そういうふうなことで運動を進めてきました。今まで労働運動は割と労働運動だけでやっていた。それが、市民団体や弁護士、消費者団体、今までお付き合いしたことのなかったような方々と運動を一緒にすることによって、1足す1は2ではなくて、4にでも5にでもなるのではないか。それは考えてみると、イデオロギーとか関係なく、もともと労福協は「福祉は一つ」ということで始まったのだから、それはそれでかなっていることなのではないか、と思っているわけです。

次が反貧困の運動です。宇都宮さんたちとのおつき合いを通じて、

反貧困ネットワークの人たちと労福協が連携するようになった。「年越し派遣村」の支援などもやってきました。

あとは、2008年に後期高齢者医療制度の問題がありました。全国保険医団体連合会の方々と一緒になって、労福協の場で、当事者にも来ていただいて月に何回か国会前で座り込みをやりました。そんな運動をしてきました。

—労福協のビジョンや考え方はどのようなものでしょうか。

こういった活動を受けて、2009年に結成からちょうど60年がたったので、新しい時代、連帯・協同で安心・共生の福祉社会をつくろう、そういうことを提起しました。今は30年ぶりの時代の転換点である。極端に言うと、ヨーロッパの戦後の30年の福祉国家論、その後の新自由主義の30年。日本は福祉国家に行きつかずに新自由主義という30年を走ってしまった。特に1995年の「新時代の日本の経営」に象徴されるように、経済的規制だけではなくて社会的規制もめちゃくちゃにやってしまった。マネーゲーム化してしまった。

それは変だ、金、金、金ではなくて、やはり金で買えないものがあるんだと。それにみんなが気づき出したのが、2007年の参議院のねじれであり、政権交代であった。政権交代があったからではなくて、社会が、30年ぶりの大きな転換点に立った。今回の大地震、津波、原発というのは、まさにそれを決定づけたと思います。もう一回、連帯や協同、絆だとかつながり、そういうものを大事にする、そういう新しい時代の扉の前に立っているんだ。こういう時代認識です。

## 役所の縦割り認可を廃した基本法を

—労福協で協同組合の社会的役割の検討を始められたとうかがいました。協同組合が公共的な意味でどんな役割を果たすのか。1995年のICAの協同

組合原則で、コミュニティへの関与が出てきました。地域コミュニティにどうやって関与していくか。あるいは地域コミュニティにおける公共的な役割と言うか、そういうことに関して、労福協としてはどういう検討をされているのか、あるいは労金や全労済ではどういう議論をされているのかということをお聞きします。

協同組合研究を始めたときの直接的なきっかけとしては、農協も、生協も、協同組合はみんな各省庁縦割りに規制されているではないですか。農水、厚労、金融庁など中央省庁によって縦割りでコントロールされ、分断されている。そもそも協同組合は、仲間内でお金を出し合って仲間内で助け合おうと始まっているのに、どうして役所に認可されないといけないのか。そういう基本的なところの疑問を、もうだれも持たなくなっているのではないですか。一つは省庁縦割りということ。もう一つは、認可ということ。自分たちの自主的な集まりが何で認可されなくてはいけないのか。そういうことに疑問をお持ちにならないのですか、というのが私のスタートなんです。

貧困を撲滅していく上で協同組合というツールは極めて有効であると思うのです。だから法的にも税制的にもバックアップしろという話になってくるわけです。バックアップするということと認可するということは、違うのではないか。例えば協同組合基本法のようなものがあって、購買はここで扱います、金融はここで扱います。そういうふうなことはあっていいと思います。でもそういう発想が、それぞれの協同組合セクターの人には余り感じられない。

法律を変えるとすれば、僕は基本的に準則主義でいきたい。会社法と同じように、一定の要件を満たして法務局に登録すればそれでやれるような仕かけで設立される。本当は協同組合はそうではないか、という思いがあるのです。

そういう意味で、今回の協同組合の研究プロジェクトをつくるに当たって、まずそこに疑問を持ちましょうということをお伝えしました。でき

れば協同組合基本法的なものをつくったらどうか、いまの労働金庫法だって、生協法だってガラガラポンでいいではないかというくらいに考えたらどうか。まず、自分たちが自主的に組織して自主的に始めた事業を、何でいちいちお上の顔色を見なければいけないのか、そこに疑問を持つことからスタートしたい。もともと私はそう思っていました。

## 「新しい公共」の担い手の中心は協同組合

— 「新しい公共」論とのかかわりはどうなのでしょうか。

その提案の後なんです、「新しい公共」論というのが出てきたのは。社会的企業だとかいろいろな言葉が躍るんだけど、「新しい公共」って、下手すると新自由主義の延長線になるんです。格好がつかないからNPOにちょっと金をつけて、みたいな話になるではないですか。社会的企業と言っても、「和民」まで社会的企業というのは、それってちょっと変じゃないですか。OECDの社会的企業の定義がありますが、地域性の問題ももちろんあるけれども、資産の封じ込め(asset lock)、そういうものをきちんとやるような議論をしていかないと、「新しい公共」論は本当につまらないことになってしまうと思う。

実は「新しい公共」の最初の議論のところで協同組合は出てこない。最初の「新しい公共」円卓会議のまとめで出てきている協同組合は、唯一、労働者協同組合が1行書いてあるだけです。労働者協同組合の制度整備みたいなことが。そこにさらに社会事業法人制度というのが出てくるわけです。それだってソーシャル・エンタープライズと言うけれども、その定義は何なんだというところがわからなくて。

「新しい公共」にとってはNPOももちろん大事だし、いろいろなところとやるのは大事だ。けれども、協同組合は縦割りになっているけれども、全体を合わせると日本の協同組合は結構実績があるのではな

いか。そういう方々がもっと地域性、あるいは社会性のあることをどんどんできるのではないか。

それから、労働組合だとか、労金、労済、生協も含めて協同組合セクターが「新しい公共」の担い手の中心に座る。そういうことを宣言しようではないか。最初に自主性みたいなのをもっときちんとやろう、そのことが大事だ。次に「新しい公共」の担い手の中心は自分たちだ、そう宣言したい。そうだとすれば、協同組合というのは、今日的な貧困の状況を克服していく枠組みとしては極めて有効ではないか。そういうことを全体で提言しようではないか。

冒頭に申し上げたように、30年ぶりの時代の転換点というのは、金、金、金から連帯・共生ということがキーワードになっていくときなのだから、まさに我々の出番ではないか。そこに政府も「新しい公共」と言い、国連もそういうふうにする。まさにぴったりではないか。「新しい公共」の担い手の中心は我々である。それから協同組合年に向けて、頑張らなくてはいけない。こういう大きなことにしたいと思ったわけです。

ところが、協同組合は仲間内ではないか。共益だろう。公益ではないのではないか。そういう議論があるわけです。そのときに私は、「一人は万人のために、万人は一人のために」という、仲間内で始めた組織ではあっても、公益に最も親和性の高い組織が協同組合ではないか。むしろその手足を縛っているのは法律ではないか。協同組合セクターは確かに仲間内で集めた金を仲間内でどうするかということではあるけれども、しかし我々は少なくとも公益を担う用意がある。そういう宣言をやはりしていく。そのために、法律が障害になっているものがあれば、法律を変えてもらったらいいではないか。こういう議論を始めようとしています。

——確かに協同組合は共益と言うか、相互扶助です。メンバーシップの組織なので、協同組合自身も変わっていかないといけないですね。ストレート

には公共にならないだろうと思うので、変わり方が問題ですよ。どうやって変わっていくのか。

生協の議論でいくと、実はそれが員外利用なんです。生協法は、員外利用は原則として禁止です。ところが数年前の改正で公共的な利用、例えば自治体などの事業とか、地域社会、地域のお祭りとかに提供する、そういうのには使っていいというふうになってきました。あるいは災害時には員外利用禁止を取っ払う。しかし、それも部分的なんです。我々としてはもう少し広げたい。要するに、組合員の合意に基づいて公共的なことをやりましょうと言うとき、その対象は何でもいいではないか、というくらいの感じで広げたいと思っているのですが。

例えば労働金庫でも同じようなことが言える。員外利用は4分の1となっている。それをどんどんやろうではないか。そういう話になると、イコールフットィングで、何も生協でやることはないではないか、株式会社でやればいい、そういう議論に一方ではなっていくわけですね。そこは一定の整理が必要だろう。その整理をどうするかというのは、難儀だとは思いますが。

いずれにしても共益、仲間内と言っても、連合も5,500万人労働者のうち700万人しかいない。とは言っても連合の方針を見ると、自分たちは残りの四千数百万人の未組織労働者のためにやるんだ、それを堂々と方針として出しているわけです。仲間内で集めた金だけでも、悪いけれども連合に集めた金はそれ以外に使わせてもらうというふうになっているわけです。そうすると、公益と共益をどう切り分けるのかということ、それはなかなか見えないわけです。これも悩ましいテーマですが。

## 地域性と民主制—協同組合の課題—

—共益なんだけれども、公益性を持つということですね。それをどう実行し

ていくかはなかなか難しいところがありますが、そういう機能が重要だろうと思います。

そこは、これからの研究課題なんですけれども、我々としては公益を担う用意はある。それを仮に阻害しているものが法律の枠組みであるのならば、法律の枠組みを少し見直してもらうべきではないのか。そういう方向での議論にしたいと思っています。

もう一つ、協同組織と言うときに、役所の発想はやはり地域なんですよ。協同組合の議論をするときに、地域性の問題をどういうふうに見るのかということが問題になります。

—それは例えば、生協法で、生協は1県ごととか規制される。最近は少し変わってきていますが、基本的にはそういうことです。そういうことを法律で制限する必要はない。けれども自主的に、自分たちで地域性をどうやって創り出していくかが必要だと思います。

それは金融でも同じで、宮崎県の金利を東京におうかがいを立てなければ決められないというのだったら、それはどうなのという議論になるではないですか。店長が地場でやると言っているのに、「だめだ。ここのを使え」。それはないだろうというのはあると思います。

—やはり自主的に地域性を生み出していく。役所がなにも地域だということとは言わなくていい。

でも、こちら側でもまとめ方が難しいのではないですか。大きく協同組合研究で言うと、「新しい公共」の担い手であり、まさに貧困などを克服していく上で極めて有効なツールである。したがって自分たちで自主的に判断し、自主的に運営できるようなものを求めていきたい。

実は労金にしても生協、全労済にしても、いわばビジネスですから、そろばん勘定と内部の民主制をどういうふうに両立させるかというのは永遠の課題ですよ。

—組合員が100万人をこえる生協があります。このような巨大組織をどう民主的にガバナンスするかも課題ですね。

一人一人のというのは難しいですよ。逆に労働金庫は団体主義です。だから割と見える。けれども、購買生協もそうだし全労済も個人です。そうなると、民主制を確保するのは、なかなか難しい。

相談して決めるということは時間がかかるわけですよ。ビジネスのチャンスは時間との勝負みたいなのところがあるのではないですか。共同体の組合員と言うか、そこで働いている人における民主制みたいなのところとビジネスをうまく合わせていくというのは、とても難しいですね。難しいけれども、それを覚悟してやるのが協同組合ではないですか。

—最後に、労福協ができたときに生協と一緒に、というお話がありました。生協とは具体的にどうかかわりがあったのでしょうか。

物資の供給で生協に協力していただいたというふうにはあるんですけども、どこがどういうふうかというとこれは文献が残っていないんです。ただ、結成 60 周年記念誌に、賀川豊彦さんの昭和 29 (1954) 年の協同組合中心思想を掲載させてもらいました。「利益共楽、人格経済、資本協同、非搾取、権力分散、超政党、教育中心」。これは全部人間の欲望との間を書いているわけです。

利益共楽というのは理念だけれども、人間の欲望というと普通は一人占めしたい。人格経済と言うけれども、額に汗した金とギャンブルでもうけた金と何が違うんだという話になるし。資本協同と言っても、だれかが一人占めしてという話になるし。非搾取と言っても、搾取したほうがもうかるし。権力分散、これは現場に近いところでどういうふうにしていくか。超政党、これは自主性です。自主的にやろう、お上に頼らず自主性だと言う。しかしこれは、常にだれかに頼る、あるいは権力を一人占めしたい。そういうことを常に勉強していかないと協同組合はうまくいかないというのが、最後の教育中心だと思います。そういうのを協同組合の永遠の課題として、やっていかなければならないのではないかと私は思っています。

(聞き手：編集部 写真：富田浩二)

# 共益団体が創る公益

—生活協同組合への期待

大友 康博\*

## はじめに

本稿は、協同組合など、構成員の共益の創出とその持続及び拡大を目的として組織化された共益団体が構成員以外の市民の集合的利益である公益の創出に関与する意義、課題等について検討する。ただし、内容は個人的見解であり当方の所属団体のミッション等とは全く関係ないことをお断りしておく。

本稿の構成としては、まず、公益は誰により、どのような手続きを経て創出されるのかを検討する。次に、共益団体である生活協同組合（以下、生協）が公益の創出に関与する際の具体的な実践方法について、運動と事業の側面から検討する。最後に、生協が公益の創出に関与する際の課題と筆者なりの期待についてふれることとしたい。

## 公益の創出過程

市民の集合的利益である公益がどのように創出されるか、以下のよう

\* おおとも やすひろ（特活）大阪NPOセンター事務職員。1965年宮城県仙台市生まれ。北海道大学大学院農学研究科博士後期課程修了。博士（農学）。金融機関、シンクタンク、大学教員を経て現職。協同組合論、地域経済論。

に考えたい。結論から述べると、公益は個人の私益から創出される。地球上には少なくとも約 69 億の人間が居住しているので、私益はその数だけあると考えられる。しかし、その中には「健康で長生きしたい」など複数の人間に共通する利益、つまり共益が自然に存在する。また共益は、討議などにより一定の調整を図ることにより、事後的にも形成される。そして、個人が調整を図るなどして多数が賛同する共益を創出することができたとすれば、共益は公益と見なすことができよう。このように、私益から共益、共益から公益が創出されていくものとする。

さて、私益から共益を創出し、共益から公益を創出するための調整の場として想定されるのが、個人の自由意志に基づく発言が許される言論空間である。自由闊達な討議により私益から共益を形成し、また他の共益との調整が図られ、新たな共益が創出される。このような調整を経て、やがて、より豊かな社会の形成に資する公益が創出されるものとする。

以上をまとめると、公益は、共益、私益を元に創出され、そして自由な言論空間における多数決原理を用いた調整など、一定の手続きを経て創出されるものとする。

しかし、現実にはこのような理想的なメカニズムで公益が創出されるわけではない。例えば、特定の個人の私益や特定集団の共益が公益として強権的に創出されるケースが考えられる。パワーエリート<sup>1)</sup>が私益ないし共益を公益と定義し、パワーエリートにとって都合の良い市民のみ参加可能な言論空間と一定の手続きを用いて決定、社会に流布させるものである。また、それを、パワーエリートが広報、教育等を通じて、他の個人の私益や他の集団の共益よりも上位にあるものとして社会に流布する。これは独裁的国家のみならず、現在の日本においても起こり得ることである。

---

1) 政治、経済に強い影響力を行使できる権力層、制度的にそのような権限を与えられたポストに就いている人々。

なお、個人や共同所有の動産、不動産、知的財産、経営資源などを市民に開放するといった行為により市民が一定の利益を得ることができれば、これは私益、共益から公益を創出させたと見なすことができよう。例えば、個人が所有する不動産を集会所、サロン等として市民に開放するケースがある。また、このたび発生した東日本大震災で、生協が、組合員以外の市民に対して、生協の経営資源である人材、物品、流通網を被災者救済や復興に提供した行為も、公益を創出するケースである。

次に、生協による公益の創出の具体的な実践方法について、運動と事業の側面から検討したい。

## 生協による公益の創出——運動と事業の観点から

運動についてみると、生協は消費者の権利擁護、平和と健康の希求など様々な運動を展開しており、その中で、法の制定に結び付くことで組合員以外の市民の公益に寄与するケースがみられる。例えば、阪神淡路大震災で被災した住民の救済を目的とした、コープこうべをはじめとする全国の生協で展開された「地震災害等に対する国民的保障制度を求める署名推進運動」がある。この署名運動が「被災者生活再建支援法」の成立に寄与したことは既知のとおりである。

筆者は、このような運動は、組合員以外の市民の利益にも寄与するという点から、公益創出に資する運動ととらえたい。さらに、署名活動にとどまらず議員との共同による法案の起草など、より政策形成過程に踏みこむことも、公益の創出のために重要であると考え。これは、前節においてふれたことであるが、パワーエリートによる独占的な「公益」<sup>2)</sup>

2) 特定の私益、共益に基づき、しかも自由な言論空間での議論等を通じて「磨かれていない」ことからカッコ付きとした。

が創出され、社会を抑圧することを防ぐためにも、運動、政策形成過程への関与は必要不可欠であると考え。そのためには、立法に明るい学識経験者との連携と、役職員、組合員を対象とした政策形成過程に関与し得る人材の育成が必要となる。人材育成については、地道ではあるが、役職員、組合員を対象とした学習活動が重要であろう。消費者関連の現行法に関する学習は当然のこととして、憲法や民法の学習も必要であろうし、政策形成過程への関与や法案起草に関する技術論なども含む、広範な学習活動である。

一方、事業については、先述したような、生協の現有経営資源を用いた公益の創出が考えられる。災害発生時における生協の物流網、物流施設、車両を用いた復旧復興活動のほか、遊休不動産を利用した福祉事業（高齢者福祉や子育てサークル等の児童福祉等）、食育などがあげられる。また、いわゆる「買い物難民」対策として、ITを用いた通信販売、移動販売車などを用いた新たな購買事業も公益の創出に寄与する事業であろう。

しかし、運動にしる、事業にしる、共益団体が構成員以外の市民の利益に寄与することには一定の制約があるものと考えられる。この点について次節で検討したい。

## 共益と公益の交錯

公益に関与する際に一定の制約として考えられることは、第1に、出資や労働の提供をしない構成員以外の市民に対して、運動や事業を通じて利益を創出することへの批判である。これは公益の創出にかかるコストやリスクを負担せずに利益のみを享受し得る者が生ずることの問題（いわゆるフリーライダーの問題）である。確かに税で賄う政府による公益事業とは異なり、民による公益事業は、この問題があることにより、公益を目的とする事業の対象や内容、実施期間等について一定の制約を

設けざるを得ない。ただ、医療や福祉については、人道的な観点から、フリーライダーの問題があるにせよ、実際には受診や利用を断ることはしていない。

第2に、公益に反する公益の創出に関与すべきではないという問題である。基本的には関与すべきではないし、関与する必要はない。ただ、共益団体の構成員が関与すべしということであれば話は別であろう。例えば、購買事業のある物品供給について、被災によりその物品を得ることができない市民に対して被災地以外に居住する組合員よりも優先的に供給することは、厳密には公益に反するが、組合員は反対するであろうか。つまり、フリーライダーの問題、公益に反する公益の創出への関与の可能性があるにせよ、組合員が討議を経て「可」と判断すれば、共益団体は公益の創出を実施できるものとする。逆に、そのような手続きを経ずに公益の創出について可否判断がなされることは問題であると考ええる。

それは例えば、パワーエリートにより独占的に規定され、それを受託することにより一定の報酬が供与されるという条件付きの「公益」事業について、その事業のミッション、組合員や市民に与える影響等の考慮をせずに、しかも組合員にその受託の可否を問わずに受託した場合である。それを防ぐ意味でも、組合員個人の私益から公益を創出させ、公益から公益を創出する、自由な言論空間が必要であると考えられる。生協にそのような場が形成され、機能しているならば、公益と公益の交錯に伴う問題は解決されるものとする。

## 自由な言論空間の形成

次に私益から公益、公益から公益を創出する際に必要となる言論空間を形成するためには何が必要であるか検討したい。生協には総会（総代

会)、班会、各種事業活動の委員会など様々な言論空間が存在する。それぞれが生協のミッションに基づく事業活動の計画、実施、評価を行う場であり、私益から共益を形成する場と考えて良いであろう。単純に言えば、この場で共益、公益が創出できれば良いのである。

その実現にあたっては、第1に、日常より自由な議論のための学習活動を行うことが大切であろう。他者の意見を傾聴し、賛同できる点と賛同できない点を識別し、さらにより良い意見、案を発言するといった議論の作法や、中立の立場で議論を聞き、必要に応じて議論が深化するよう介入するといった座長の役割等を学ぶ。このようなことは小学校の学級会で行われているが、大人の会合では守られていないケースが散見される。

第2は、自ら議論に必要な情報を収集、分析する能力を養う学習活動である。組合員主体の社会調査等で自らデータを収集、分析し、共益と公益について検討する素材を得る技術の修得である。

このような学習活動の展開に基づく言論空間の形成により、生協は社会に有益な共益と公益を創出することができるものとする。

## おわりに

わずか数年前まで、自己責任を強い、協同を否定する思想が流布される状況にあった。東日本大震災を経た現在も、団結を呼びかけつつも、相変わらず個人の自助を促すか、非営利協同組織などの互助による対応を安易に期待する状況にある。しかし、共益団体には、パワーエリートにより規定された「公益」創出に安易に関与するのではなく、組合員相互の議論等を通じて共益から公益を創出することを期待したい。

# 家計における食料支出の動向と 若干の課題提起

—消費動向調査研究会の討議から—

天野 晴子\*

2008年度から2011年度まで、本研究所において消費動向調査研究会が開催され、座長を務めさせていただいた。委員は、安倍澄子氏（農山漁村女性・生活活動支援協会）、伊藤由理子氏（生活クラブ）、内田一樹氏（コープネット）、遠藤正信氏（パルシステム）、滝戸文雄氏（東都生協）、竹内誠氏（東京都生協連）、近本聡子氏（生協総研）、天野の計8名（五十音順）である。各委員による関連原稿は、数度にわたり本誌に掲載されているため、今回は、研究会で検討された東京都生計分析調査・総務省家計調査等のデータおよびメンバーから提起された意見をともに、その一部をまとめておきたい。

## 1. 東京都生計分析調査および 総務省家計調査にみられる消費の動向

### (1) 東京都の生計費の特徴と食料費の位置づけ

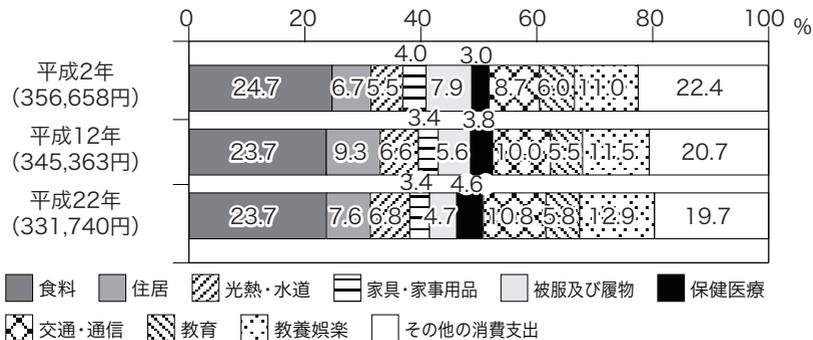
2010年の東京都の1世帯当たりの消費支出は1か月331,740円（生計分析調査）で、全国平均290,788円（家計調査）に比べると1.14倍であ

\* あまのはるこ 日本女子大学家政学部家政経済学科教授。生活経済学会理事、日本消費者教育学会理事ほか。著書：『ジェンダーで学ぶ生活経済論』（共著、2010年、ミネルヴァ書房）、『くらしをつくりかえる生活経営力』（共著、2010年、朝倉書店）、『現代生協論の探求 新たなステップをめざして』（共著、2010年、コープ出版）、ほか多数。

る。消費支出の内容を10大費目別にみると、全国平均に比べて教育（1.64倍）、住居（1.38倍）、被服及び履物（1.36倍）、教養娯楽（1.34倍）、保健医療（1.21倍）が多いのが特徴であり、交通・通信（0.92倍）、その他の消費支出（0.99倍）は下回っている。食料は1.16倍である。

消費支出における費目別構成比の推移を20年前、10年前と比べると、被服及び履物、その他の消費支出、食料の割合が減少している一方、交通・通信、教養娯楽、保健医療、光熱・水道の割合が増加している（図1）。

図1 消費支出における費目別構成比の推移（全世帯）（出所：東京都生計分析調査 2010年）。



## (2) 主食の変化

日本の食生活で主食とされる米、食パン（ロールパン等を含む）、麺類の構成割合を東京都の1人当たりの実質金額で見ると、米が減少傾向にある一方、麺類が増加している<sup>1)</sup>（図2、図3）。かつて、米食からパン食への変化が話題となったが、全国のデータ（家計調査）で時系列で3品目の相関をみたところ、現在では米と食パンは同傾向にあり、米が減ると食パンが増えるという関係はみられなかった。

1) 本稿では、一部に筆者が最新のデータを加えているが、研究会で検討された内容を中心に記載したため、時系列データ等は研究会開催時のまま（2008年データまで）となっている点をご容赦いただきたい。

図2 主食3品目の消費推移（東京都・1人当・月・実質）

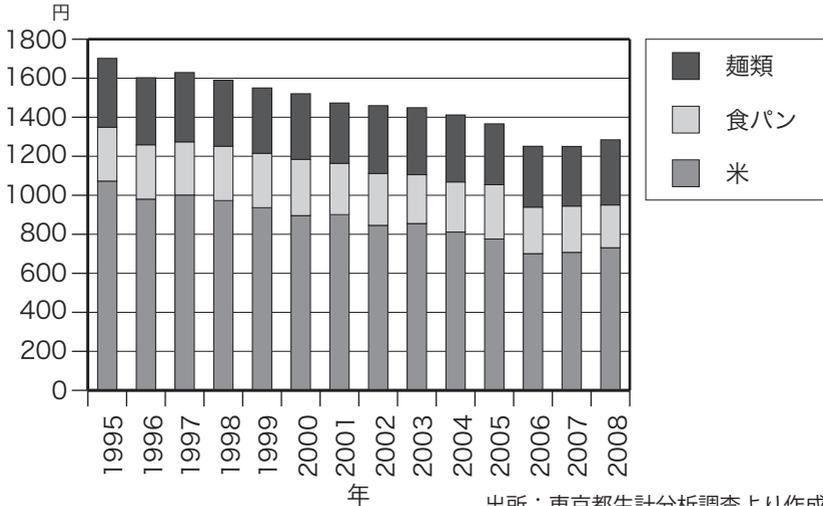
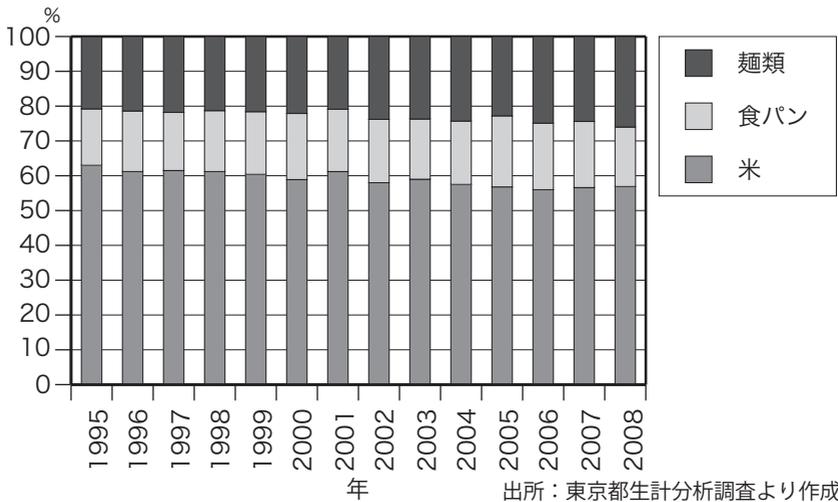
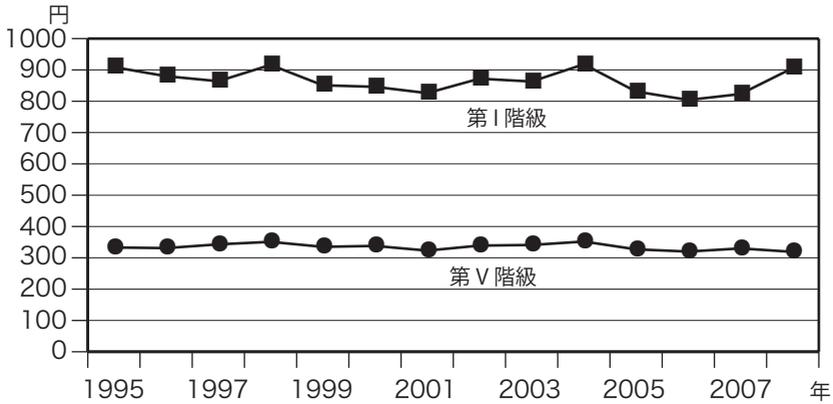


図3 主食3品目の構成割合（東京都・一人当・実質）



他方、麺については、米やパンに比べて、収入階級による逆転現象ともいべき差が大きく示された（以下、収入階級によるデータは、サン

図4 麺類の一人当り消費月額（実質・2005年基準）



出所：総務省統計局 家計調査より作成

プル数の関係で全国のデータ（家計調査）を使用する）。図4は、麺類の1人当たり支出金額（実質）について、収入五分位階級別で収入の最も低い第I階級と最も高い第V階級の推移を示したものである。ほとんどの品目で、第I階級が第V階級の支出を下回る中で、麺類については第V階級に比べて第I階級の支出が大きいのが特徴的であった。

### (3) 魚介類にみられる変化

時系列で実収入と食料品目ごとの支出金額の関係を表すと、生鮮魚介類に相関が示された。そこで、生鮮魚介類のうち、あじ、いわし、さば、まぐろ、さしみ盛り合わせについて、1人当たりの消費量を収入五分位階級別にみると、第V階級で消費量が多く、第I階級では消費量が少なくなっている。しかし、時系列でみると、さしみ盛り合わせを除き、第V階級で特に消費量が落ちており、このため第I階級との差が縮まっていることがわかった（図5）。

### (4) 肉類にみられる変化

肉類では、牛肉、豚肉、鶏肉を取りあげる。時系列で実収入との関係

図5 まぐろの一人当り月消費量

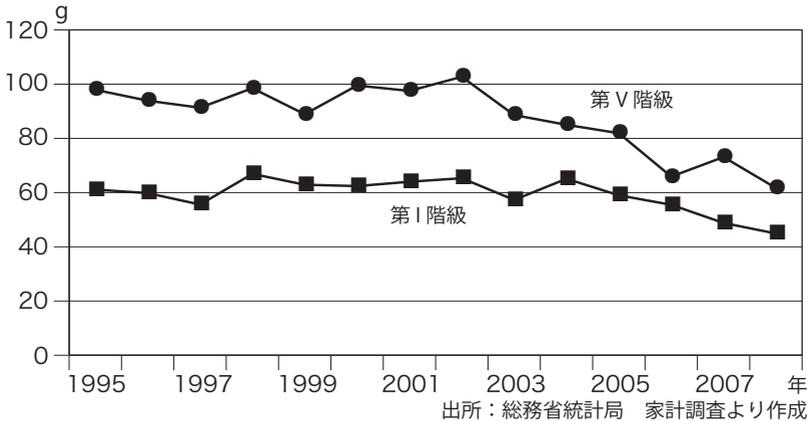
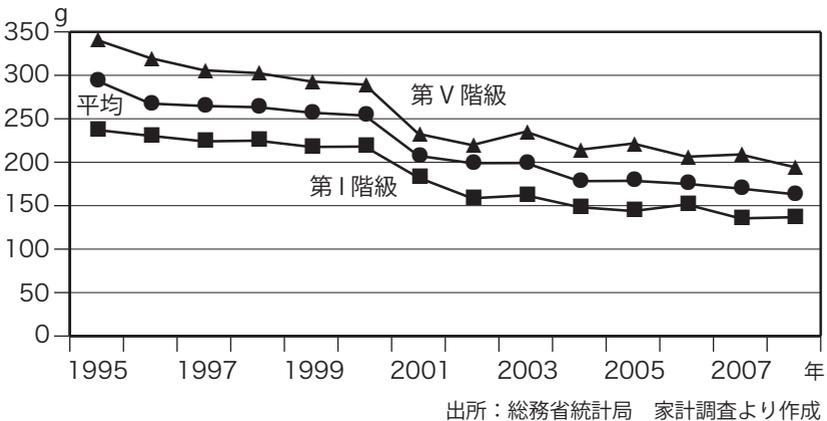


図6 牛肉の一人当り月消費量



を表すと、牛肉で正の相関、豚肉で負の相関が示された。1人当たり消費量は、牛肉で減少、鶏肉と豚肉でやや増加傾向にある。収入階級別では、鶏肉では第I階級と第V階級であまり差がみられず、牛肉での階級格差が大きい。時系列で見ると、牛肉では第I階級、第V階級ともに消費量は減少しており、特に第V階級でBSE問題がおこった時期の落ち込

みが大きい（図6）。

## 2. 生協組合員の購買行動からの示唆と課題提起

今回の大震災による生活への影響は、経済的な厳しさを伴うものとなることが予測される。こうした家計状況下において組合員の購買行動にみられる変化として、内田委員から、以下の指摘がなされた。1つ目は、各商品分類の利用点数が軒並み低下しているのに対し、豆腐・納豆・もやしなどの価格の安い日配商品が伸長していることである。収入階級でみると、豆腐の場合、所得の低い層は「低価格商品切替意向」は高いものの「他店切替意向」は低いので、現状の品揃えで対応できるが、逆に所得の高い層は「低価格商品切替意向」は低く「他店切替意向」が高くなっているという。来店しているにもかかわらず豆腐を購入していない非購入者の味に対する評価が低いので、豆腐でみると、低価格化の努力よりも味の見直し・向上に向けた努力が顧客離れを防止することになる。2つ目は、商品により重視される購買決定要因が異なることである。米・肉・たまごは「安全性」「産地明確」、パン・魚介類・野菜・果物は「鮮度」「味」、惣菜・菓子は「品揃え」「目新しさ」、他の加工肉・牛乳・冷凍食品・基礎調味料・野菜ジュース・基礎化粧品は「価格の安さ」があげられる。3つめは、ポイント活動実証実験からみると、国産食料品の普及という点では、ポイント付与や値引きによる一時的な売上増よりも、商品のこだわりなどの情報発信により、国産食品のファン化をすすめてリピート率を高めることが効果的であろうということであった。

冒頭で示したように、消費支出に占める食料費の割合が低下しているが、伊藤委員からは、生活全体における「食」そのものの位置が低下し続けていることに起因する課題が提起された。すなわち、食材購入費が減って外食や中食に移行している範囲の変化であれば、「食に関するライ

フスタイルの変化」として消費の分析が可能であるが、デフレ経済が続く中でいまや一般家庭において「食」に関する支出は“削減可能な調整弁”となっている。十年単位で占有率の変化を追うと、家計消費支出の中で増えているのは教育費と通信費であり、その増加を食費の抑制で調整している様子がわかる。これには若い世代（子育て世代）の収入が低く抑えられていることも無縁ではないと思われる。家計調査で世帯主の年齢階級別に食料の1人当たり購入数量・単価をみると、若い世代で米、牛肉、生鮮魚介などの購入量が極めて少ないことが示される。こうした傾向には可処分所得の少なさ、生活におけるプライオリティの変化などの要因が想定されるが、さらに懸念されるのはこれがライフスタイルとして定着していくことではないか。いわゆる「食育」の内実を点検し、「食」そのものの文化的・産業的価値を高めていくこと、食に対する価値観を幼い時から次世代にしっかりとつないでいくことを、生協の社会的役割として目的意識的に取り組んでいくことが求められるのではないかという意見であった。

従来の生協の主力層でもあった子育て期の組合員の減少は、組合員が高齢、単身など他の世帯に分散しつつあることを示しており、大きな転換といえる。一方、子育て世帯が一定数を維持していることも事実であり、生協の組合員意識調査では、そこでの変化として、フルタイムの共稼ぎで個配の利用率、生協商品の利用率が高めにでている。世帯の多様化に伴うニーズの変化に対しては、世代と収入階級による格差の拡大を伴うだけに、きめ細かな分析と対応が求められる。その意味では、今回の調査研究を通して、従来の生計分析・家計調査における素材を中心とした項目分類によるデータに、限界を感じることとなった。特に調理済み食品が日常的に食卓に上る現在、今後、これらを組み入れた新たな分類が有効となるであろう。

## イギリスの地方自治制度（下）

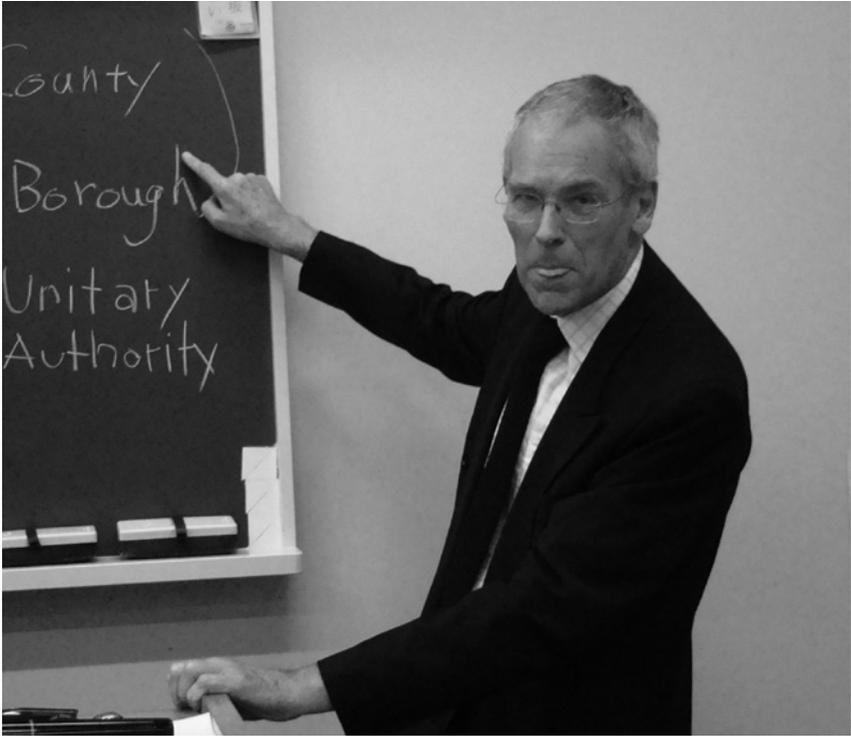
デービッド・ハッチンソン

以下は、2010年11月14日に明治大学において「イングランドにおける地方政府」(Local Government in England) というテーマで行われた講演記録である。前号に引き続きその後半部を紹介する。ハッチンソン氏は、大ロンドンの元環境部長で、明治大学特別招聘教授である。(編集部)

### ブライトン・アンド・フォーブ市の政府組織について

ここからは、ロンドンから南に列車で1時間ほどの位置にある、サセックス地方にあるドーバー海峡に面した都市であるブライトン・アンド・フォーブ市について、お話しします。

ブライトン・アンド・フォーブの場合には、その議会に54人の議員が4年ごとに選出されています。多数を占めた政党が、代表と言いますか、リーダーを選出して、そのリーダーが自分の政党の中から、9名を内閣=キャビネットとして選出するわけです。内閣の構成数というのは10名以下でなければいけないと決められていて、閣僚に相当するのでしょうか、それに選ばれた人たちは市が提供するサービスのうちのひとつを担当するということになります。現在のブライトン・アンド・フォーブにおける政党間の議席状況については、保守党が26、労働党が13、緑の党が13、自民党が2という構成になっていて、保守党が最大勢力を持ち、リーダーを出していますが、絶対過半数は持っていないという状況です。理論的に言えば、他の3つの政党で連立、連合を組むとい



うことも考えられますが、実際には3つの異なる主張を持った政党が連立を組んで運営をするということは、なかなか難しい状況であったということです。

こう見ると、緑の党の議席数が多いのがわかると思います。このブライトンというのはそもそも緑の党の活動が活発なところで、はじめて欧州議会に緑の党の代表を送り込んだ地域であり、最近の国政選挙ではじめて緑の党選出の議員を国会議員として送り込んだ地域でもあります。

地方政府の組織体系に関しては、2つのタイプがあると言えます。ブライトン・アンド・フォーブのように、選挙民は議員を選んで、議員の中で多数をとった政党がリーダーというものを選出して、そのリーダーが内閣を構成することができるというものがひとつ。他方で、市長を直

接選出するというような制度を選択することもできます。ただし、こちらの制度に移行するためには、レファレンダム（住民投票）を実施して住民の賛同を得る必要があります。では前者のほうには市長はいないのかというと、そちらでも市長は選出され、非常に名誉的な存在であって、議会のときの議長役、もしくは様々な公的な行事において名誉的な市長として出席をするという役割を担います。後者のように直接的に市長を選ぶという手法は10年前から可能になったわけですが、現在のところ12の自治体のみがこういう形態をとっていて、そのひとつがロンドンの市長です。

## 教育

ここからはそれぞれの政策について見ていきます。小中学校に関しては、カウンティ（県）とディストリクト（市）の二層制のところではカウンティが、一層制のところではユニタリー・オーソリティがその運営の責任を負っています。この教育については、10年前にアカデミーという新たなシステムを導入しました。これはアメリカのチャーター・スクールと同じようなもので、お金は公的組織が出すけれども、学校自体は民間が運営する形態です。高等教育に関しましては、これは中央政府の所管となっております。但し、1988年までは、所管が異なっていて、大学は中央政府の所管でしたが、総合教育機関と呼ばれるようなポリテクニックのようなものは、地方政府が担っていたということです。ブライトン・アンド・フォーブという地域にはブライトン大学という非常に大きな総合大学があり、元々は単科の技術大学のようなものから、総合高等教育機関、ポリテクニックのようなものになって、いわゆる現在の大学のようなものに名称を変えております。ブライトン大学はその間に様々な教育機関を吸収していった、どんどん大きくなっていったということです。

## 住宅

次に住宅の問題です。地方政府というものは1976年までは社会的な目的のための住宅を建設する主要な主体であったわけです。住宅着工件数全体を見た場合に、1976年ころまでかなりの戸数を地方政府が建設していました。そしてその後、その数が急激に減少しました。76年を境として、財政支出の形態が変わりました。それまでは住宅の建設に対して支出をしていたわけですが、この年以降は低所得者への生活に対する支援という形で住宅問題を解決していこうということで、住宅問題に関する地方政府の支出額というのは変わっていないわけですが、その目的、手法が変わったということです。マーガレット・サッチャーが首相だった時代ですが、1980年に施行された住宅法により、このような地方自治体、カウンティが建設した住宅というものを、その居住者、賃借者がかなり割安な価格で購入する権利が与えられることになりました。サッチャーがなぜこういうことをしたかという、彼女からしてみれば、住宅を建設して供給するというのは、地方政府の役割ではないということがあったわけです。住宅というのは、民間部門が提供するものだというのが彼女にあったからです。たぶん私が個人的に思いますところ、サッチャーが思っていたことは、こういう政策を実施することによって、地方政府の住宅における歳出が急激に減少するであろうと期待していたと。ただし、結局のところ、こういう政策転換をすることによって、社会保障サービスもしくは福利厚生、ウェルフェアの部分での支出が増えてしまうということは、彼女の予期していなかったところなのではないかという風に思います。

ブライトン・アンド・フォーブの場合には、あまり実際にはこういう公営の住宅が売却されることがなかったわけで、市の外部公社的なもの

にその所有権が付け替えられ、そこが管理をしているということです。市に近いところにある公社的なものが、その管理にあたるということになります。ブライトン・アンド・フォーブというのは、どちらかというところと特殊な事例で、多くの賃借者が所有を望まなかった、購入を望まなかったということもあり、現在でもブライトン・アンド・フォーブ・シティ・カウンシルは、1万2千戸を所有していて、それはブライトン・アンド・フォーブにおける住宅戸数の11%を占める数値となっています。

## ごみ・交通

ごみの回収は、二層制の場合には下位のディストリクト・カウンシルが行います。一層制の場合には、一層制の自治体が担うとされている政府サービスです。実際のサービスの提供は、委託された民間業者がやっていることが多いということです。自治体は業者に委託する一方で、リサイクルするごみのターゲットの設定をしています。そのターゲットとして設定している数値は、どんどん高くなっているというのが近年の状況です。ごみの処分、焼却については、カウンティ・カウンシルもしくはユニタリー・オーソリティの業務になっています。多くの場合は、カウンシル間で、先に言いましたようにジョイントして共同で処理をする、もしくは共同で民間業者との間で契約を結ぶという形でのサービス提供がなされています。

1986年に規制緩和が行われるまでは、この地域におけるバスサービスの提供は、地方政府の役割とされていました。しかし86年以降、規制緩和がなされて、それ以降は基本的には、カウンティ・カウンシルもしくはユニタリー・オーソリティは、社会保障もしくは社会福祉上必要ではあるけれども、利益を上げることができないような路線に対する財政的な支援を行うことが役割ということになっています。

幹線道路もしくは一般の道路についても、カウンティ・カウンシルもしくはユニタリー・オーソリティの業務となっていますが、日本の高速道路にあたるもの、もしくは都市間をつなぐような道路に関しては、中央政府の行政機関であるハイウェイ・エージェンシーという高速道路のためのエージェンシーが所管となっています。

## 地方政府の財政規模

イギリスの公的部門における財政支出の中での中央・地方関係を見てみますと、地方政府による支出は全体の26%を占めています。イギリス全土を総合して地方政府がどのような分野に支出をしているのかを見てみると、地方政府の支出の一番大きい部門は教育で、以下社会サービス、住宅、警察、文化、環境、地方政府の担う部分のいわゆる幹線道路もしくは交通となっています。だいたいどれくらい支出をしているのかというと、1,130億ポンド、およそ21兆円ということです。為替レートは、OECDの購買力平価で示されているレートを使用しています。ブライトン・アンド・フォーブにおける歳出の割合を見ると、教育が27%と大きいのですが、中央でとりまとめた全体の教育の構成比とこれを比べると低くなっていることから、この地方の特性と見ることができると考えられます。

ブライトン・アンド・フォーブにおける歳入、入りの部分の内訳では、カウンシル・タックスが目立ちます。これは日本の固定資産税にあたるもので、その割合は16%ということで、比較的小さいということにお気づきいただけるかと思います。エデュケーション・グラントというのは、教育に関する補助金ですね、これが全体の17%。住宅とかカウンシルに関する税制上の優遇を与えるための補助金などが21パーセント。14%を占めるフォーミュラ・グラントというのは、いわゆる一般的な補助金で、中央から地方に下りてくる補助金です。家賃からの収入、他の

中央政府から下りてくる補助金が10%になっています。

中央政府から地方への補助金は、1933年に30%程度だったのが、2008年には60%近くになっています。それだけ地方政府に対する中央政府の各種のコントロールが強くなってきているということが、おわかりいただけると思います。

## 新政権と地方自治

現在の政権は2010年の5月に成立しました。保守党と自由民主党の連立政権であり、新政権は、なるべく公的部門の赤字をなくしていこうと、国もしくは地方の公債などの発行もしくは様々な支出の削減を目指していく方向性を打ち出しております。なるべく負の遺産を次の世代に残さないことを方針にしています。現在、政府が掲げているのは、4年間で現在5.4兆円ある中央政府から地方政府への各種補助金を20%削減して、2014年には4.3兆円に持っていこうということです。ただし、これは同時にインフレ・ターゲットを設定することによって、貨幣自体の価値を下げてしまいますので、実際には28%程度の削減というものを狙っているということです。

新しい政権は、地域主義、地方主義を掲げています。彼らが何を言っているのかというと、「政府は信じている。今こそウエストミンスターから人々へ、根本的なところでの権限のシフトが行われなければいけない」。ウエストミンスターというのは、霞ヶ関に通じるような中央政権、中央政府を意味する言葉で、イギリスの霞ヶ関であるウエストミンスターから人々へということです。ただし、この霞ヶ関に対応する言葉が「人々」と非常に曖昧になっているところが、まだコンセプト、概念としてのみこういうものが送り出されているのだということを象徴しているのではないだろうか。 (了)

## 2009 年度地域生活研究所一般研究助成 助成論文概要

地域生活研究所の2009年度一般研究助成について、それぞれの助成対象者より助成論文が提出されました。以下では、助成対象となった2件のうち、「低炭素型ライフスタイルへの転換を促進する社会システムのあり方に関する研究『深夜型ライフスタイル見直し実証実験』（研究責任者：木村浩巳）」について、助成論文の概要を公表します。もう1件の「まちづくりに関する日本の参加型予算の現状と可能性～NPOをはじめとする市民社会組織による役割を中心に～（研究責任者：松原明）」については、今号のテーマと近いことから、新たにまとめていただいたものを特集内の論文として掲載しています（18ページ以下参照）。なお、各助成論文の本文の閲覧を希望される方は研究所までご連絡ください。

### 生活時間構造の変革を通じた 低炭素型ライフスタイルへの転換の可能性についての研究

－深夜化するライフスタイル見直し提案における問題提起の視点から－

木村 浩巳

本研究は国民生活におけるエネルギー需要の増加要因をエネルギー消費行動の時間的分散・拡大の視点からとらえるとともに、低炭素型ライフスタイルへの転換の可能性を生活時間構造の変革の側面から探るものである。理論枠組みには、京都議定書目標達成計画（全部改定）で検討課題に位置付けられた「深夜化するライフスタイル見直し」提案の考え方と生活時間研究における共用行動の考え方を合わせて活用する。

深夜化するライフスタイル見直し提案は、ライフスタイルの深夜化を助長していると目される深夜営業・深夜放送等を「過剰便利」ととらえ、「コンビニ等の深夜営業1/3化」を通じて国民に「ライフスタイルの変更を迫る」ことをその内容とする。国民生活におけるエネルギー消

費行動環境の変革により民生エネルギー需要を削減しようというものである。提案の文脈からは今日のエネルギー消費行動環境、エネルギー消費行動、エネルギー需要の関係性に一貫的な視点を得ることができる。他方で、生活時間調査においては、共用行動データが捕捉されている。家庭の成員間の共用行動は、時空間の共有、あるいはその逆に、時空間の分散の状況に規定されるものである。深夜化するライフスタイル見直し提案の政策効果としては、深夜型ライフスタイルを持つ成員の就寝時刻の前倒しによる成員自身のエネルギー消費行動時間の圧縮効果を考えることができ、また、そこに共用行動の視点を持ち込んだ場合には、家庭内の時空間使用の分散縮小によるエネルギー消費行動の合理化効果を加えた

複層的なメカニズムを考えることができる。

この研究の具体的な課題は、①家庭における夜間のエネルギー消費行動の実態はどのようになっているのか、②深夜化助長要因の抑制によってエネルギー消費行動及びエネルギー需要はどのように変化するのか、③深夜化助長要因の抑制によってエネルギー消費行動に影響が生じる層はどの程度出現するのか、を実証的に確認することに焦点化した。

①家庭における夜間のエネルギー消費行動の実態に関しては、日常的に固定化した就寝時刻が、成員間の帰宅時刻の分散に伴う家庭内の行為時刻の分散を抑制する働きをしている様子が確認できた。一方で、家庭によっては、就寝後のほうが起床時よりも空間・機器を分散的に使用する構造を持っている状況も確認できた。このような時間的な分散・抑制状態と空間的な分散・共用状態の組み合わせは家庭ごとに多様であり、たとえ、深夜化したライフスタイルを持つ家庭に焦点化して深夜化助長要因の抑制を図ったとしても、その効果は一樣に作用するとは限らない可能性が確認できた。

②深夜化助長要因の抑制によるエネルギー消費行動の変化については、個人の行為、家庭の生活構造の二面からとらえた。個人の行為の変化は鮮明に現れた。深夜化助長要因の抑制によって行為時刻の前倒しがあり、一樣に就寝時刻が早まった。一方、個人の行為の変化が家庭の生活構造に及ぼす影響の現れ方は一樣ではなく、空間・機器の共用が進んだ家庭と空間・機器の共用が進まなかった家庭とがあった。この結果、家庭全体にお

ける変化は個人に比べて鮮明には現れなかった。エネルギー需要への影響も一樣ではなく、減少するケースと増加するケースとがあった。これらは、家庭ごとにエネルギー需要に対する作用メカニズムが異なることを示している。

③深夜化助長要因の抑制によるエネルギー消費行動の変化の出現状況については、限定的な範囲にとどまることがわかった。

以上により、深夜化するライフスタイル見直し提案の実施による民生家庭部門のエネルギー需要への効果は限定的と結論づけられる。ただし、分析過程から大きな示唆が得られた。1点目として、行為環境の変化に伴って個人の行為の変化が比較的鮮明に現れたこと、また、個人の行為の変化が短期間のうちに日常生活の中で固定化していく様子がうかがえたことから、低炭素型ライフスタイルへの転換を進める上で、行為時刻環境の変革が大きな影響力を持つということである。低炭素社会形成に向けた長期的取組として深夜化助長要因の枠にとらわれずにその可能性を探っていくことは重要であろう。

2点目として、家庭ごとに作用メカニズムが異なることから、家庭部門に対して一律の環境条件の設定がなじまない可能性を示している。家庭の需要メカニズムを典型的に把握していくことが重要となる。行為環境の変化を通じた個人の行為変化が家庭の需要にどのように影響するかという作用メカニズムを典型的に把握していくことは、家庭部門の需要対策において基礎的な情報として貢献できるものと考えられる。

## 研究所からのお知らせ

- 2009 年度（財）地域生活研究所一般研究助成のうち、期間延長が認められていた「まちづくりに関する日本の参加型予算の現状と可能性（NPOをはじめとする市民社会組織による役割を中心に）」（研究責任者：松原明）について、助成対象者より助成論文が提出されました。すでに提出されている「低炭素型ライフスタイルへの転換を促進する社会システムのあり方に関する研究『深夜型ライフスタイル見直し実証実験』」（研究責任者：木村浩巳）とともに、助成論文の概要を地域生活研究所ホームページで公表しています。概要は本号にも掲載しています。なお、助成論文の本文の閲覧を希望される方は研究所までご連絡ください。
- 2011 年 3 月 22 日に 2010 年度 第 3 回理事会・第 2 回評議員会を開催し、2011 年度事業計画、2011 年度収支予算などが承認されました。2011 年 3 月 22 日に 2010 年度第 7 回常任理事会、2011 年 4 月 14 日には 2011 年度第 1 回常任理事会を開催しました。2011 年 5 月 26 日には 2010 年度監事会を開催しました。また、同日、2011 年度第 1 回役員選定委員会を開催しました。

# まちと暮らし研究

「新しい公共」の社会設計にむけて

no.13 2011.6

発行日 2011 年 6 月 20 日

発行責任者 名和 三次保

発行所 財団法人 地域生活研究所  
東京都中野区中央 5-41-18  
〒164-0011

TEL 03-3383-8292 FAX 03-3383-7840

URL <http://www.chiikiseikatsu.org/>

MAIL [office@chiikiseikatsu.org](mailto:office@chiikiseikatsu.org)



**(財)地域生活研究所**

東京都中野区中央 5-41-18  
〒164-0011

TEL●03-3383-8292

FAX●03-3383-7840

URL●<http://www.chikiseikatsu.org/>