

文献紹介：コミュニティ・ガバナンスと公－民協働

山 崎 克 明

はじめに

わたくしは10年ほど前から北九州の地域における「ガバナンス」(local governance, community governance)の可能性とその方法を追求してきた。それは、北九州における非営利市民活動団体の活動に直接間接に関わり、また、市民福祉センター(後に市民センターと改称)やまちづくり協議会の活動を「地域づくり」の視点から調査研究することを通して行われてきた。その成果は「21世紀の地域づくり—地域における新しい〈公共空間〉の形成—」(岡本栄一・山崎克明編著『北九州市発 21世紀の地域づくり—参加型社会の創造—』2001、第2編第1章)、「地域コミュニティの再構築と〈地域協治〉の模索」(北九州市立大学北九州産業社会研究所編『21世紀型都市における産業と社会—北九州市のポスト・モダンに向けて—』2003、第2編第1章)、ならびに「NPO、市民、行政の『協働』システムによるホームレス問題解決への取り組み—公-民パートナーシップ論の視点から—」(山崎他編『ホームレス自立支援—NPO・市民・行政協働による「ホームの回復」』2006、第9章)に収録されている。その基調をなしているのは、行政と市民活動団体との「協働」的関係ないしパートナーシップ関係の形成過程の追究を通して、北九州における地域ガバナンスの可能性とその方法を追求することであった。

上記の最初の論考「21世紀の地域づくり」では、協働的パートナーシップ関係が成立する前提としての市民セクターの形成の背景を問い、市民活動団体と行政との関係の類型を「依存型」「独立型」「協働型」として抽出し、「協働型」の関係の成立を待って始めてガバナンス(「協働による地域自治」)が成立しうることを明らかにした。第2の論考「地域コミュニティの再構築」では、北九州市におけるまちづくり協議会と市民福祉センターの活動の実態を調査・分析することによって「パートナーシップに基づく協働による地域づくり」すなわち〈地域協治〉の方向性を見ようとした。そして第3の論考では、北九州市における〈公-民協働〉によるホームレス問題への取り組みを公-民パートナーシップによる協働の視点から制度設計し、その制度の運営に関わることを通して、ガバナンスの成功の条件を明らかにしようとした。

これらの論考を通して、わたくしは、パートナーシップとは「異なるセクターや機関や団体やグループが、それぞれの自立性と対等者性を尊重しつつ、共通の目的を達成するために協力する関係、すなわち連携」の構造ないし組織であると定義してきた(参照：山崎 2003、135)。このように、パートナーシップを構造的な概念として規定するのに対して、「協働」は、この関係ないし連携の機能的な概念として規定することによって、両者を区別してきた。また、協働およびパートナーシップが成立する前提として、「情報の共有」+「意思(政策)形成過程の共有」+「実施過程の管理の共有」+「評価の共有」=「プロセス(過程)の共有」が存在することを挙げている(参照：同上、136)。

そして「コミュニティ・ガバナンス」とは、「公-民パートナーシップによる協働」によって「地域づくりを推進するメカニズム」、別言すれば「各セクターの協働による地域自治」のメカニズムであると捉えてきた(参照：同、137；同2006、277-9)。

さらに、「地域づくり」とは、「市民・企業・政府の3つのセクターのパートナーシップに基づく協働」による「安心して暮らせる・個性豊かな・誇りの持てるまち（地域）の形成努力」であり、「存在理由や組織原理を異にする多様（多元的）な市民（住民）団体が存在する〈多元的地域社会〉を前提に、それらの団体と地域の政府（行政）や企業との協働作業による、地域の資源と課題の発掘・確認に始まり、地域づくり計画の策定・実施・見直しというプロセスを経つつ展開される〈多元的政策立案・実施過程〉である」（山崎 2003 137. 参照：同2001 100-103）。そして、それぞれの地域づくりは、「それを方向付ける地方自治体の総合戦略ないし高次の戦略の方針とリードが必要であり、この戦略ないし基本方針を最終的に決定するのは、地域に開かれた地方議会の役割である」（同2001 51）、わたくしは、地域ガバナンスを議論するうえでの概念枠組を以上のように整理し、公表してきた。

これを受けて、わたしは2007年度の『「地域づくり」に関する調査研究報告書』に「〈地域協治〉（ローカル・ガバナンス）の制度化とその理論的課題—提案と文献紹介」を執筆し、北九州市における地域ガバナンスの構造・機能と課題について提案・提示するとともに、それに関わる文献を紹介した。本稿はその続編として、行政と非営利市民活動団体との協働的パートナーシップ関係に関連する3つの文献を抄訳して紹介をすることを通して、地域ガバナンス、すなわち「公-民パートナーシップによる協働」によって「地域づくりを推進するメカニズム」についての理解をさらに深めようとするものである。

ここで、以下に抄訳する3つの論文について簡単に紹介すれば、次の通りである。

まず、ケイパク「緊急時の激動的状況における集団活動としての公-非営利パートナーシップ」は、まずパートナーシップとは何かについて簡潔に定義し説明する。ついでソーシャル・キャピタルとネットワークそしてパートナーシップとの相互発展的関係についての興味深い論述がされる。それを受けて9.11. 国際貿易センタービル襲撃を事例に、緊急事態に対応する際の政府と非営利組織との協働のありよう意義についての分析がなされる。

アンハイアーの「国家-非営利関係」は、米国における政府と非営利市民活動団体との関係ならびに営利団体と非営利市民活動団体との関係に関するさまざまな研究成果をまとめたものである。そこでは政府と非営利団体との関係の類型論、政府の非営利セクターへの各種の財政支援、そして政府の政府機能縮小政策の方法としての民間化、市場化が民間セクターに与えた影響が論じられる。すなわち、民間化・市場化によってこれまでもっぱら非営利セクターの活動領域であったところ（おもに保健福祉領域）への営利企業の進出による非営利団体の変質と国家の役割の変化の問題が論じられる。

最後のローゼンバウム「サービスの協働供給」は、国際的・世界的な視野で公共的サービスを政府、民間企業セクター、市民社会セクターの組織が協働して供給するシステムが展開されるにいたった理由を探る。中でも興味を引くのは、政府が民間セクターや市民セクターにサービスの供給を委ねた結果、それらのセクターの社会の中での影響力が増し、これがガバナンス過程へのそれらのセクターの影響力の増大をもたらしたという分析である。ここでは、また、贈収賄や縁故資本主義といった不正を排除することを含む法的枠組の整備や地方分権、公的資金の裏づけが協働促進には不可欠であるという。

抄訳 1 : ネイム・ケイパク「緊急時の激動的状況における集団活動としての公-非営利パートナーシップ」

Naim Kapucu, "Public-Nonprofit Partnerships for Collective Action in Dynamic Contexts of Emergencies" in *PUBLIC ADMINISTRATION* Vol.84, No.1, 2006 (205-220)

はじめに

緊急事態管理活動は、必然的に互いに他を信頼するネットワーク化されたアクターたちの環境において起こる。公-非営利パートナーシップ（PNP）は、コミュニティの災害に対する効果的な対応を確保するための本質的な方法であることを実証することができる。これらの相互に作用するメカニズムの適切なデザイン、役割、適用—それらの相互の関係、およびセクターや管轄を超えた組織間の適切な関係を含む—は、十分には理解されていない。

公-非営利パートナーシップ

パートナーシップとは、1あるいはそれ以上の問題を同定し、その結果としてそれを解決するための合同アプローチを追求するために資源をつなぐ、多様なセクター（すなわち、公的、私的、非営利）からの2ないしそれ以上の組織間の意図的な協働関係のことをいう。ジョイント・ベンチャー、多角的協働、公-私および公-非営利連携は、こうした現象の一例に過ぎない。パートナーシップは、また、参加する組織のリーダーやスタッフによる知識、技術、感情のコミットメントを含む社会的交換としても理解される。組織の立場からは、パートナーシップは、自分たちは単独では自分たちのミッションや目標を達成できないという事実を認識して一緒になって行動する2ないしそれ以上の団体を含むイニシアティブへの組織的資源のコミットメントを必然的に引き起こす（Gray 1985）。

どういふかたちの公-非営利関係がパートナーシップに向いているのかということを考えるにあたって、2つの対照的な概念化が議論を組み立てるのに役立つ。第1は公と私の領域間の健康な関係を構築するという紋切り型の視点に基づくもので、この見方ではパートナーシップは補完性に依存する。市民活動の可能性は公共財の供給によって高められるが、公共機関がコミュニティの事柄になれなれしく関わってくるならば[市民活動は]容易に脅かされる（Young 1999）。こうしたシナジーのもっと過激な見解は「埋め込み」に焦点を当てる（Evans 1995）。それは公・私の明確な領域があるという前提を問い、信頼と生産的な非公式のネットワークを集団活動の財産と見る。行政純粋主義者はそれを、公益にかなう明晰な決定に必要な隔絶性を脅かすものと見る。市場擁護者はそれを、個人のインセンティブと合理的な資源配分の論理を絶望的に混同させるものと見る。

公-非営利パートナーシップ（PNP）は、既存の多様な組織間システム・ネットワークの特殊な形式である。PNPは過去数十年の間に、環境改善及び広域地域や都市の経済開発や教育改革のような、社会の多種多様な新しい諸問題を扱うために生まれてきた。

PNPはセクターや組織を越えた相互依存性の認識に、従って、緊急の問題を解決するためのセクター間・組織間協働の必要に基づいているのであるから、それらはまた公私の多種多様なコミュニティ資源の有効な動員と活用を求める。多くのPNPのボランティアな性質を所与とすれば、それらの有効性はほとんどの部分が協働活動に参加しその成功に貢献する、セクターを越え

た一連の個人や組織の意欲にかかっている。ソーシャル・キャピタルは、集団行動の問題を解決するためのコミュニティの能力を説明するのに使われてきた。2001年9月11日以来、公的セクターでは、組織の境界を超えた公的価値の創造を含む問題が、情報共有の点からも、異なるレベルの政府の組織単位を含む、多様なセクター（公と非営利）にまたがる集団行動の点からも、一層の重要性を持つようになってきた。緊急時におけるPNPの価値創造過程は、パートナーとメンバーにとってのみならず社会全体にとっても、漸増的ソーシャル・キャピタルを生み出すことができる。有効なパートナーシップによって生み出された諸便益は、しばしばパートナーシップ自体の目的を超えて、社会的ミッションをより有効に達成することを可能にする（Fountain 1998; Austin 2000）。ソーシャル・キャピタルという語は社会の自己組織化能力—集団行動のための活動を促進し調整する能力—を要約する。

ソーシャル・キャピタルは多様な活動場所やセクターにおけるアクター間関係に固有の資源であると共に、状況依存的であるということも理解されねばならない。PNPはコミュニティ内の組織や協働を創出し強化することができ、コミュニティのメンバーがコミュニティ生活への参加のみならず、優先順位を設定しプログラムを開発することによってかれらに関わるコミュニティ生活の諸側面に参加することを可能にする。公的組織による創造的行動は、政府の有効性を高めるために動員された非営利組織や市民を結び付けて、ソーシャル・キャピタルを育てる。水平的ネットワークがソーシャル・キャピタルの開発を助け、そのソーシャル・キャピタルがより健康な社会を育てるということはあまたの文献において実証されている（Coleman 1990; Putnam 1993）。

極限の事態によって引き起こされる不確実な状況にとって、信頼は決定的である。公-非営利の組織間の信頼は非常事態の起こる前によりよく構築されうる。自己組織化と集団行動の過程にとってコミュニケーションが決定的である。コミュニティの今の状況についての情報のコミュニケーションは、過程における参加組織の行動の場合と同様、[緊急事態への]対応システムにおいてコミュニティを守り、その機能を回復させるという全体的目標を達成するために、参加者たちが自らの行動を十分な情報に基づいて決定し、他者の行った決定に沿って自らの行動を調節することを可能にする。情報に通じたコミュニティは、危険に対してより適切な行動を対応させることができる。

緊急事態における公-非営利パートナーシップ

社会的ネットワークが緊急時に集団行動のパフォーマンスを高める主たる方法には以下のものが含まれる：(1)社会的ネットワークが処理コストを削減することになる信頼の開発へと導くことのできる組織間の相互作用を増やす；(2)信頼と互惠（相互依存）性は濃密なネットワーク関係の中でのある種のインフォーマルな社会的コントロールを提供する；(3)社会的ネットワークは組織的ネットワークのメンバー間の情報の急速な普及を促進させる；(4)ソーシャル・キャピタルはネットワークのメンバー間の資源へのアクセスを改善する。

組織は構造的特徴を持っているが、それらはまた個々人から成り立っており、その集合的な態度と価値が特有の文化をつくる。そしてそのあるものは危険であるかもしれない。個々人の価値や行動があるサービスの構造と相互に作用する方法が有害な「クラブ文化」を生み出すおそれがある。

国際貿易センターの襲撃への対応

非危機対応非営利組織の活動の調整は複雑で困難な仕事である。公的管理者は極限の事態の間、非営利ボランティア組織に頼ることを好まない。理由の1つは、「ボランティアたちの意図を信用せず、ボランティアたちの技術や資源を信頼せず、ボランティアたちが自らあるいは他者を危険にさらすことを恐れ、ボランティアたちが専門的対応者の中に割って入ることを懸念し、ボランティアたちの行動に法的責任がありうることを危惧するからである」(Waugh 2000, p.47)。

たしかに危機管理は政府の本質的な機能である。災害後の危機管理者の役割は政府の制度と共に古い。けれども災害に対応した措置はしばしば社会組織に依存してきた。危機管理は最初、災害対応活動に集中されていた。第2次大戦前は、合衆国の災害復旧は主として慈善団体および宗教団体の責任であった。アメリカのコミュニティは今もなおアメリカ赤十字や救世軍のような非営利組織に大きく依存している。けれども9.11攻撃への対応には、非常に多数の非営利組織が参加した。

緊急事態管理は典型的な政府の役割である。FEMA(連邦危機管理庁)が災害に対応し非営利組織とリンクする連邦のリード機関である。9.11のような緊急事態には、FEMAはその規則によって連邦、州、地方政府、アメリカ赤十字、救世軍その他、FEMAの指揮命令の下で活動することに同意したボランティアな救援組織の救援・支援活動の調整を要請される。

公-非営利パートナーシップは単なる行政マターではない。パートナーシップ過程は集団行動と能力構築、より有効な意思決定と実施、政策やプログラムの成功へのより多くのコミュニティの参加や関与を奨励する。パートナーシップへの公衆の参加は、より弾力性のあるコミュニティをつくるのを助ける能力づくりの訓練である。

公-非営利パートナーシップ: 調整された対応

災害時の効果的対応の主要因はスピード・柔軟性・創造性である。今日の行政の諸原則とは反対に、公的組織を統合し集中化するという誘惑に積極的に逆らわねばならない。むしろ観察された相互依存のタイプとレベルに合わせて組織のデザインを注意深く調和させねばならない。というのは、表面的には相互依存の網に硬くリンクされているように見える組織システムも、よく検討してみると、分散化されたインフォーマルな組織編制を通して調整される比較的単純なサブシステムに分解可能であることがわかるからである。

不確実な状況での災害の際には、組織は連絡を取り合って重要な決定をしなければならない。調整は組織内コミュニケーションのための組織の各部の間、あるいは組織間コミュニケーションのための組織の間での十分なネットワークが存在する程度として理解できる。

コミュニティの現況についての情報伝達は、参加組織が対応活動の中での自らの行動を十分な情報に基づいて決定することを可能にする。彼らはまた、コミュニティを守り機能を回復させるという全体の目標を実現するために、他のものが行った決定に沿って彼らの活動を調節することができる。

むすび

公-非営利パートナーシップ(PNP)は緊急時には公的組織によっては対応できないサービ

ス供給のギャップを橋渡しするという重要な役割を演じることができる。組織間の調整と十分な情報に基づく集団的活動をデザインすることによって、生起する社会の諸問題を解決するというニーズによりよく応えることができる。有効な応答・復旧活動は、あらゆるレベルの政府機関間の、そして公-非営利セクター機関（団体）間の参加と信頼を求める。より高次の保護を達成し災害に立ち向かうことは政府のみの責任ではない。計画と活動についてのタイムリーで忠実なコミュニケーションが決定的に重要である。協働の進展は信頼を生む。多様な政府レベル間および政府・非営利セクター・公衆間の広範な協働の重要性が強調されすぎることはない。

9.11.の対応活動は多元的な管轄間の多様なアクターの活動の調整を必要とした。公的組織とパートナーを組み、市民の参加を刺激した非営利諸組織は、9.11.の対応活動において重要な役割を演じた。信頼できるロードマップがなかったにもかかわらず、非営利組織はいつにないスピードと機敏さで、9.11攻撃の直接の犠牲者とより広いニューヨーク地域の緊急の人道的ニーズに回答した。これらの慈善活動を通して何百万もの人々が復旧活動に貢献し、直接間接に攻撃の影響を受けた人々のニーズに応える助けをすることができた。

本稿に提示された証拠から、公-非営利パートナーシップが、今日の社会における緊急事態管理の実践の主要な側面に向けたタイムリーで野心的な社会実験であるということは明らかであろう。ニューヨークの災害から教訓を引き出すとすれば、正規の緊急事態機関の行なった対応活動が決定的ではあったが、それは絵の一部を構成したのにとどまるということである。同様に重要であったのは、これらの機関が非危機組織との相互作用とそれらから得た支援であり、また、被災地の住民からの支持であった。被災地外からの組織の積極的参加と自然発生的なボランティアの諸活動を通して、地域の能力が高められた。

参考文献

- Austin, J.E. 2000. *The Collaboration Challenge*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Chisholm, R.F. 1998. *Developing New York Organizations: Learning from Practice and Theory*. New York: Addison-Wesley.
- Coleman, J. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Federal Emergency Management Authority (FEMA). 1999. *Federal Response Plan*.
- Foundation Center. 2002. *September 11: Perspective from the Field of Philanthropy*. New York: Foundation Center.
- Fritz, C.E. 1961. 'Disasters', in R. Merton and R. A. Nisbett (eds). *Contemporary Social Problems*. New York: Harcourt.
- Gray, B. 1985. 'Conditions Facilitating Inter-organizational Collaboration', *Human Relations*, 38, 10, 911-36.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Turner, B. and N. Pidgeon. 1997. *Man-made Disasters: The Failure of Foresight*, 2nd edn. Boston, MA: Butterworth-Heinemann.

Waugh, W.L. Jr. 2000. *Living with Hazards Dealing with Disasters: An Introduction to Emergency Management*. Armonk, NY: ME Sharpe.

Young, D.R. 1999. 'Complementary, Supplementary, or Adversarial? A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in the United States', in E. Boris, T. Steuerle and C. Eugene (eds), *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*. Washington, DC: The Urban Institute Press.

抄訳 2 : H. K. アンハイアー 「国-非営利関係」、アンハイアー 『非営利組織：理論・マネジメント・政策』 第13章所収

Helmut K. Anheier, "State-nonprofit relations", in Anheier, H. K. *Nonprofit Organizations : Theory, management, policy*. Routledge, London and New York, 2005. Chapter 13 (281-300).

はじめに

多くの国で非営利セクターは一貫して政府資金をかなり当てにしてきた。事実、合衆国では政府の財政援助が全非営利収入の36%、英国では47%、オーストラリア31%、フランス58%、ドイツ64%である (Salamon *et al.* 2003)。その上、連邦、州、地方レベルでの公と民間非営利団体との間に何百もの契約関係がある。国と非営利セクターとの関係は、セクター自体にとってのみならず社会一般におけるその役割と貢献にとっても非常に重要である。

制度の視角からは、一定規模の非営利セクターの存在は政府との協働の有無によって決まってくる。合衆国の非営利セクターの働きに関するサラモン (Salamon 1995) の分析は、多くの政策分野において第三の政府という制度的パターンを確認した。それは政府セクターと非営利セクターが互いの強みと弱みを補い合い、サービスの供給と財務の相互依存構造へと導くことを示唆した。

非営利はサービス供給者という基礎的な役割と並んで、組織空間としての正規の政治システムに対する補完物を提供する。市民はそれを通して民主的過程に参加することができる。

政府の非営利組織に対する直接的支援は資金の直接的供給、免税、優先的規制措置、寄付金に対する税の控除のかたちをとる。非営利はまた個々のクライアントに対する補助金、すなわち第三者への現金支給を通して間接的に利益を得る。この一連のサポート・メカニズムからもたらされる公-民パートナーシップは、非営利セクターが要望の規模に応じてその役割を引受けることを可能にする。

関係の中身

- ・ 資金 (交付金、サービス契約の手数料、特別貸付など)
- ・ 非金銭的サポート (施設、専門技能、財・サービス)
- ・ 命令 (政策の実施に当たって非営利セクターを含めることを政府が要請される)
- ・ 規制と説明責任

政府と非営利セクターが何らかのかたちの関係を発展させるための理論的根拠は何か。非営利セクターに異なる役割を課す根拠として、(1)代役と補足、(2)補完、(3)反対の3つがある。

(1)非営利組織が政府の代役・補足であるという考え方は公共財と政府の失敗の議論に依拠して

いる。ここでは非営利は需要が異質な分野における公共財の供給に対する解決策である。

非営利は政府の供給不足を埋め合わせる。両セクター間の関係の全体を特徴づけるのは活動上の独立性とゼロ-サム思考であり、どちらの側にも協働することに対するインセンティブはない。

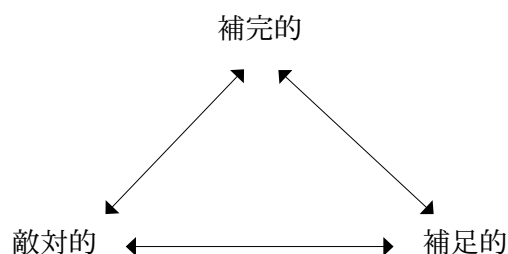
- (2)非営利組織が政府に対する補完であるという理論は第3の政府テーゼにその表現を見る。非営利は次々と生まれてくる多種多様な社会問題に取り組む上での最初の防御線である。いつも資源不足に直面しているが、それは政府の資金の提供によって埋め合わされることができる。この理論は以下のことを含む。(1)非営利の弱さは政府の強さ、すなわち、非営利の資金を保障するために公共セクターの歳入によって、また、公平性を確保するために規制の枠組みによって対応する。(2)資金（政府）と供給（非営利セクター）とは分離している。

処理コスト理論は補完役割をサポートするものでもあるが、この理論は、政府は中心的でない業務を非営利組織に委託契約することによってサービスの供給を移譲する方が能率的であることを示唆する。クレーマー（Kramer 1987）は委託契約が公共セクターに数多くの利益をもたらすと述べる。例えば、初発のコストを避ける、コストをより厳密に決定する、公務員スタッフの規制を回避する、プログラムを変更し中止する過程を容易にするといったことである。そこには不利益もある（たとえば、同じ基準を維持することの困難、公的統制と説明責任の喪失、モニタリング・コスト）けれども、政府も非営利もともに協働するインセンティブがある。

- (3)非営利組織と政府とは敵対者であるとする理論は、公共財の理論と社会運動理論によって供給される。需要が異質であるとき、マイノリティの見解は公共政策に反映されにくい。そこで少数者優先の自己組織は多数者の政府に対抗するであろう。

ヤング（Young 2000）は非営利-政府関係の三角形モデルを示し、3つのタイプの関係はすべて程度の差はあれいつでも存在するが、ある期間あるものが他よりも重要性を持つと論じる。たとえば合衆国では市民権グループといくつかの州政府との関係は50~60年代は敵対的であったが、後には福祉サービスの供給と教育の政策の文脈の中でより補完的に変化した。

図 非営利-政府関係



英国の例をとれば、非営利-政府関係は以下のように見える：

- ・補足的：非営利は福祉国家ではカバーされないボランティア・サービスを供給：[難民を救助する] 救命ボート、カウンセリング、その他80年代の政府の縮小に対応したボランティア・サービス（公共財の議論—少数者に傾斜）
- ・補完的：新公共管理と外部委託に対応して形成された政府と非営利団体との契約とパート

ナーシップ（処理コストの議論—一層の能率）

- ・敵対的：非営利は国家がサービスのないあるいは不十分な状態に放置した生活困窮者の権利を擁護するグループを含む（公共財の議論—多数者の政府の政策の優先）

ネイジャム（Najam 2000）の4C（Cooperative; Complementary; Co-optive; Confrontational）モデルはそれぞれの組織の目標と手段の重複の程度を検討することによって非営利-政府関係のより詳細な見方を提供する。

- ・協働的：目標と手段が類似であれば、政府と非営利組織は協働関係を発展させる
- ・補完的：目標は類似でも手段が異なるとき、補完的關係が生まれる。
- ・吸収的：目標は異なるが手段が類似であるとき、政府は非営利組織と吸収関係を築こうとする。
- ・対立的：目標も手段も異なるとき、政府と非営利セクターは対立関係にある。

政府-非営利関係の4Cモデル

		目 標	
		類 似	異なる
手 段	類 似	協働的	吸収的
	異なる	補完的	対立的

社会運動アプローチは政府-非営利関係の伝統的な二元論モデルから出発する。二元論モデルが政府と非営利は2つの別個のセクターを構成していると仮定するのに対して、社会運動理論は2つのセクターは深く絡み合っていると論じる。社会運動は法的地位を持たないルースに組み立てられたインフォーマルなグループであるが、時を経るとともにより制度化され、いつかは法的団体に組み込まれる。社会運動は最後には私的関心を公的争点に変換することによって政府政策に影響を与えるであろう。

要するに、社会運動は直接的に政府に働きかけて公共政策に影響を与える擁護組織からカウンセリングや支援を提供するサービス組織に及ぶ非営利をつくり出す起動力である。社会運動は私的関心を公的争点に変換する組織的・政治的メカニズムを提供する。この変換過程は、政府-非営利関係のみならずより一般的に政策変更を理解する上で社会運動の視角を決定的なものとする。

社会運動は政府政策を変える私的活動として、政府との討議の上で紛争関係を持つ。その上、成功する社会運動は政府政策を変更し、非営利組織が成長・繁栄できる法的・規制的環境を創出し、より協働的あるいは中立的な関係へと導く潜在的な力を持つ。社会運動が政治活動と政治団体を含むため、社会運動はまた非営利-政府関係を政治化させる潜在力をも持つ。

従って、社会運動の視角を通してみると、政府-非営利関係はサイクルとして記述できる。すなわち、私的活動が最初の社会運動から発展した公式の法的団体を經由して公的関心へと変換される。これらの公式の法的団体は政府政策に影響を与え、政府が直接的にこの争点に応えることによって対応するというかたちで、あるいは非営利に資金を提供するというよりポピュラーなかたちで公的関心に応える。そのため、非営利組織は公共政策と政府の優先順位を反映するように

彼らの行動とプログラムを調整しなければならない。

政府による非営利活動の財政支援の道具

補助金、契約、第3者への現金の支給
税額控除、控除、優遇措置

公-民パートナーシップの程度

公-民セクターの相互依存は、セクターのほとんどが成長した1960~70年代の「偉大な社会」(Great Society)の時代にその大部分が確立された。非営利組織は60年には[政府から]ほとんど何も受けていなかったのに、89年には連邦社会サービス支出の50%以上を受けていた。非営利組織に対する政府の貢献(出資)が公共サービス事業の中と間で異なる一方、政府の資金援助は、手数料収入に次ぐセクターの2番目に大きな収入源である。

非営利セクターの政府支援が成長し続けている一方でペースはより遅くなり、ほとんどが健康管理事業に対してであるが、最近の政策の傾向は長い間の公-民パートナーシップのありようを変えはじめている。1980年のレーガン(Ronald Regan)大統領に始まる連邦政府の「ビッグ・ガヴァメントの縮小」「政府の再構築」キャンペーンは、社会プログラムの支出を縮小し、政府官僚制を簡素化するためのキャッチフレーズである。

この二重のアジェンダと一致した広範な保健福祉問題の責任の委譲は、同時に非営利活動に対する政府の資金援助の構造を変えレベルを少なくしてきた。この過程の一部として、社会サービス機関に対する資金援助の構造が従来の契約の償還(弁済)プランreimbursement plansから能率と力量を強調する実績契約へと移行して来た。

説明責任と実績に焦点が当てられることによって、営利会社がテーブルに載せることのできたサービス供給の質が新たに認識されることになった。非営利セクターのこの動向は、政府契約の競争のレベルの増大とこれまで伝統的に非営利の領域であった社会サービス事業への営利会社の侵食を結果した。非営利セクターは次第に商業的収入により大きく頼るようになり、それが同セクターの収入の半分以上になってきた。

公共セクターのサポートの結果

公-民セクター間の相互依存から生じた結果は二重である。1つは公的資金一般を頼りとすることによる非営利セクターの変化—潜在的と現実の一である。たとえば公-民セクター間の優先順位の基本的な違いが無数の紛争の機会をつくる。その基底にあるのは、非営利は公的資金の提供者のアジェンダを満たすために自らの行動を調節するという仮定である。政府のアジェンダが非営利組織のそれと異なる程度によって、非営利は公的資金を引き付け維持するために所期のミッションからそれるというリスクを持つことになる。

政府との契約は非営利団体の目標が政府のそれとまったく両立できる場合でさえ、サービスおよびクライアントに対するアプローチを変える可能性がある。本質的に、それらは何が効率的なサービス供給を構成するのかについての自家製の観念を犠牲にして契約政策(方針)の基準に従わせられる可能性がある(Lipsky and Smith 1989-90: 638)。

特に非営利組織は政府の影響の結果として過度に官僚制度化し、過度に専門職化し、政治化するようになることが危惧される。非営利は、また、多くの組織目標についてそれらの自治性と柔軟性を失い、政府の支援を求める中で組織のミッションが歪められる「商売主義」“vendorism”に屈するおそれがある（Salamon 1995）。

商業主義に導く競争

連邦財政の縮小に対応しそれを埋め合わせるために、非営利会社は次第に商業化され、販売と投資に動くようになって来た。非営利セクター内のこの商業主義の程度は事業によってかなり異なる。けれども多様な事業に関わっている非営利が、今では手数料を発生させる収入戦略に関わっている（Weisbrod 1998a,b; Young 1983）。

非営利は商業的アウトプットに加えて労働市場の点でも商業化している。エアズ-ウィリアムズ（Ayres-Williams 1998: 110）が書いているように：

このセクターは今では雇用者の選択肢の一つであるといつてよい。他者を助けるという一途な喜びのために僅かな賃金で非効率に働くという善行者のイメージは過ぎ去った。何百万ドルの予算で活動している現実、より焦点を絞ったビジネス・アプローチを非営利に採用させる。

商業的活動があらゆる場合に非営利の収入の中で最大の比率を示すことに関して、非営利の商業主義が公-民パートナーシップと全体としての非営利セクターの性質に影響するかどうか、またどの程度かという疑問は残る。

非営利が次第に商業的活動に乗り出すとき、そして政府が契約関係における実績と能力の測定に一層のウエイトを置くとき、非営利組織が公共財を管理し供給するための最も効率的なメカニズムであるという議論は疑問視されることになる。懸念が広がっているのは、競争の増大に対する非営利の対応が、さまざまな事業において非営利組織が貢献する社会的便益を危険にさらすような一層ビジネス的な管理戦略を採用することについてである。たとえば保健ケア分野では、非営利の病院やその他の非営利の保健ケア組織の間で、非営利の商業化、合併・吸収、転換の劇的成長が見られてきた。こうした変遷は保健ケアの供給における非営利セクターの継続的役割を評価する機会を提供する結果となっている。

なおも特別扱いに値するか

何人かの研究者は、非営利組織の政府からの継続的優遇措置の正当性について検討を深めている。ブロッケ（Bloche 1998）は、保健ケアの財政支援における営利所有に対する非営利の形式の「一般に考えられている社会的利点」は不明確で、政府の保護のコストに見合うものではないと論じている。彼は、非営利の保健ケア施設は貧者に対して営利以上に無料のケアを提供しているようには見えないし、調査や保健ケアの促進といったその他の社会的便益の産物においてもそれほど変わるとも思えないと主張する。それゆえ、これらの社会的便益は、保健ケアをベースにした非営利組織を継続的に保護することを正当化するための直接・間接の経済的コストを十分に軽減するものではない、ブロッケはこのようにいう。この視角は、政府は非営利セクターから

もっと手を引き、社会サービスの供給に対してもっと自由なマーケット・アプローチを認めるべきであると強く主張する。

他の研究者たちは、非営利組織はいまなお非営利の形式に対する継続的政府支援を正当化する伝統的な便益的方法で行動していると見る。ライアン (Ryan 1999) は、非営利は一般にミッションに関わる活動に余剰金を支出し、市民道徳を促進し、彼らの仕える公衆のために擁護者として行動していると論じる。ワイズブロード (Weisbrod 1998b: 12) は、こうした「他と異なった組織行動」に関する他の研究結果では、「財政的制約が許すとき、非営利が営利組織とは基本的に異なった仕方で行動するということが示唆されている (かならずしも証明するものではないが)」と書いている。この議論は非営利組織と営利組織の間のこうした行動上の違いが公的資金をめぐる競争において非営利の形式に相対的優位を与えるべきであることを主張する。

ライアン (1999) は、非営利の提供するコミュニティの便益が営利の侵入によって脅かされると警告する。競争によって価格が引き下げられるとき、非営利はミッション関連の活動に使う余剰収入がますます少なくなると思われる。加えて、政府契約をめぐる営利との競争は顧客を引き裂くおそれがある。営利は最も仕えやすい顧客を探し、より難しく、より費用のかかる顧客を非営利の供給者に残そうとするであろう。この視角は非営利組織の提供する集合的便益を護り維持するためには非営利セクターに対する政府の支援が継続的で増加的であることが決定的に重要であることを示唆している。

非営利に対する政府の支援についての他の視角は、公-非営利関係は相互に依存的であったし、そうあらねばならないとの考えをより多く持つ。たとえばメルニックら (Melnick *et al.*, 1999) は、非営利セクター内の組織行動の変化は、実際には規制の点からみて同セクターに対するより細心の配慮を正当化することを示唆している。彼らは、非営利組織は営利会社よりもよく規制圧力に応答すると論じる。だから政府の資金提供者は、非営利セクターとの緊密な関係を保つことによって、非営利セクターからの集合財のアウトプットをコントロールするよい位置にいられている (Lipsky and Smith 1989-90)。このことは資金がますます少なくなると競争が増える政府支出の縮減期には特に明らかであろう。

シュレジンガーら (Schlesinger *et al.* 1996) は非営利セクターに対する政府内の規制的分業を示唆することによってこの議論を広げている。彼らは、内国歳入庁は非営利セクターの潜在的なコミュニティ便益の要因を規定し、これらの便益を非営利の貢献のあらゆる可能な次元を捉えることができるように十分広く定義することを主張する。そうすれば、他の政策立案者たちはこれらの便益に優先順位を与えなければならなくなると彼らは考える。なぜなら政策立案者たちは公的活動のための競争的目標間のトレードオフ、特に保健ケアや社会サービスの分野における現時点での公衆の関心に対し誰がより応答的であるかについて、よりよく知りより多くの情報を得ているからである。この視角はサービス供給と政府契約の政治的性質を認識し、政府は集合財の供給が受容に見合っていることを保証するために資金提供以上のことをする必要があると論じる。

新たな関係？

非営利がこの新しい競争の風土で生き残ることができるかどうかについては大きな疑いはない。非営利の商業的活動が革新的で利益を上げる傾向があるからである。事実、営利セクターか

らの外的圧力に対する非営利の対応は、公的、非営利、営利のセクター間のある程度の調整と協働を含んでいる。けれども、この問題が危険なのは、非営利組織が「制度的な先端の圧力」に屈し、非営利セクターと営利セクターの間の境界線が引き続きぼんやりしていることから、より一層営利的になるおそれがあることである。

政府基金は非営利組織のあらゆる事業の財政的安定に重要な役割を果たしているが、この役割は非営利サービスの伝統的領域への営利の侵入と、その結果としての両セクター間の協働の受け入れへと変わってきた。公金はますます非営利と営利団体とのパートナーシップの要となってくる。非営利組織は次第により大きな統合された資金の流れのための競争をするため、営利会社と組まなければならないことに気づく。この傾向は一部分政府からの後押し要因の結果である。社会的支出の削減、契約関係における説明責任の強調、社会福祉責任の州や地方政府への委譲、多くの「ニュー・ディール／偉大な社会」福祉プログラムの取り崩しは、政府機関と非営利の社会サービス提供者との間の長年のパートナーシップを破壊させてきた。

新しいパートナーシップの事例：マイクロファイナンス

合衆国の金融事業は新しい福祉政策イニシアティブ、政府基金、規制がどのようにして多様な組み合わせの中で非営利組織と営利組織との公的パートナーシップを育てる環境を作り出すかのもう一つの例である。政治的にもっともポピュラーな自給自足を推進するタイプのイニシアティブはマイクロファイナンス・プログラムである。これらのプログラムは低収入の企業家や住宅購入者に対して信用貸しや金融の研修を提供するようデザインされている。さまざまな営利・非営利のマイクロファイナンス機関が低所得の個人や手ごろで購入可能な住宅の開発、近隣再生事業、商業再活性化プロジェクトといった、特定のプロジェクトのグループをターゲットに貸付するために公的資金を受ける。

立法者たちは、政府を縮小するという流れにそって、これらの貸付プログラムを管理することは望まない。彼らはこれらのイニシアティブの開発・管理について営利・非営利のパートナーシップを頼りにしている。翻って営利、中でも銀行は、彼らの公的イメージを引き上げ、地方の投資のための一定の規制の要求に応え、連邦の基金の流れに出口をつくるために、これらのマイクロファイナンス・イニシアティブに参加することに関心を持つ。非営利組織も、連邦の他のプログラムがカットされているにもかかわらず、彼らのサービス領域の投資資本を継続して提供できるこれらの連邦資金という利益を受けることに関心をもつ。

新しい種類の相互依存？

公-民セクター関係の同様に重要な傾向は、政府の営利会社に対する歴史的に敵対的な立場の逆転である。営利会社は1996年以来、社会福祉プログラムを管理運営するため、政府契約に入札し契約してきた。この伝統的に非営利の専門領域への営利会社の動きは当初は「貧困からの暴利のむさぼり」として退出を命ぜられたが、いまでは新たな何百万ドルもの仕事のための福祉プログラムを全国規模で経営している。営利会社へのアウトソーシングは大規模な社会福祉プログラムの管理責任を免れたいという政府の願いに対する回答であった。営利会社への信頼の増大に与しているのは、営利が非営利組織よりも複雑なシステムの管理に経験があるという仮定である。営利会社は一般によりよい管理情報システムを持っているだけでなく、それらは契約の失敗を

監視するための担保をほとんどの非営利以上に持っている。それゆえ、営利会社は政府官僚制を縮減しようとする立法者にとっては論理的なアウトソーシングの選択なのである。

けれども、営利の侵入は、非営利サービス供給者の市場からの締め出しの代わりに、実際には営利会社と非営利組織との間の新たな相互依存を鼓舞してきた。この新しい枠組では、政府は営利会社に社会プログラムのマネジメントを委託契約し、次いで営利は非営利組織とサービス供給の契約をする。営利会社は大規模な供給システムを管理運営する専門技能や組織能力を持っているであろうが、地方のアクセスやサービス供給の細分化された専門技能にはしばしば欠ける。その結果、営利会社は供給システムの末端での契約を履行するために非営利組織に助けを求める。営利は事実上政府購買者と非営利供給者との間の仲介団体となる。

国の新たな役割？

重要なことは、異なるかたちの政府-非営利関係が国家の異なる役割を含意するという点である。シュパート（Schuppert 2003）の、現代社会における公共善との関係における国家の方向づけと行動の4類型がこの点で非常に有用である。4類型のそれぞれが非営利セクターの異なった役割を含み、異なったシナリオを指摘する：

- 憲法国家** 公共善の選択についての民主的に正当化された意思決定に基礎をおく。非営利は非常に古典的な自由主義あるいは自由主義的非営利体制モデルという意味での国家活動の補完あるいは対等物たる並行的アクターである。
- 協働国家** 組織された私的利益との緊密な協働の中で公共善政策を実施し、契約の制度を通してプログラムを実施する。これは新公共管理のシナリオと同源で、非営利は国家との公-民パートナーシップの一部となり、他の公私の諸機関とともに補足的なかたちで働く。
- 保証人国家** これも新公共管理の考えに近く、公共の便益への奉仕を公私のアクター間の分業の一部とみる。ただしそれはコーポラティストの非営利モデルのケースのように、国家の監督と資金の下においてである。この場合には非営利は全面的な分業の一部となることができるが、彼らの資源的役割はあまり深くない。それらはまた公共善に奉仕する代替的メカニズムを構成することができる。
- 積極国家** 公共の便益（純粋の公共善以外の）への貢献を、自己組織の、分権化された、関係性の高い現代社会の部分としての市民社会の任務と考える。公的便益への国家の直接的貢献は限られ、非営利は他の民間セクターと共に、共通善に対する金銭的その他の資源に対して実質的努力をすることが求められる。

伝統的な公共の便益と公的責任の観念は国家から他のアクターに移行し、民間セクターとしての非営利組織の公共善に対する役割の中に持ち込まれてきた。特に公共サービスのための民間活動の「権能を与える者」「元気を与える者」としての国家の役割が増大してきた。それは第3のセクターの役割を高める。

慈善のための選択

「慈善のための選択」(Charitable Choice)は個人責任と仕事機会の調整に関する1996年法(1996 Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA)の規定(Section 104)にある。それは宗教団体が別法人化された世俗の非営利組織を設立する必要なしに、国の「生活困窮世帯に対する臨時支援(Temporary Assistance to Needy Families, TANF)の一括補助金を競うことを認める。宗教組織は公的資金によるサービス・プログラムが実施される領域で宗教的シンボルやアイコンをそのまま使え、これらのプログラムのために雇用するスタッフに宗教的基準を用い、サービスの提供に当たって宗教的概念を用いることが可能である。ただし、礼拝、宗教教育、あるいは布教に政府資金を使うことは禁じられている。彼らは宗教を根拠に福祉受給者を区別し、あるいは宗教活動への参加を拒否する人びとを区別してはならない。宗教団体からサービスを受けることを拒否したクライアントは世俗の代替肢から受けられねばならない。

1996年以降、連邦議会はTANFを越えて「慈善のための選択」規定を労働のための雇用プログラム、コミュニティ・サービス交付金プログラム、薬物処置基金(児童保健法の一括交付金)にまで拡大してきた。

他国の経験

英国

戦後のほとんどの時期の英国政治を支配してきた福祉国家のコンセンサスが70～80年代にサービス供給の能率基準を強調する市場志向アプローチに取って代わられた。契約体制と準市場が政府交付金・助成金計画に取って代わった。ボランティア・セクターは国家供給の延長よりもその代替肢となった。関係は「継ぎ足しはしご」から合衆国の第三者政府制度により近いものに代わった。

米国と英国の主たる違いはもちろんアメリカ連邦システムのより大きな分権である。英国では高度に集中化された政府、チャリティ委員会、ボランティア・セクターの代表機関(たとえば全国ボランティア団体協議会 National Council of Voluntary Organizations)の非常に緊密な制度的接近が深い政策対話を促進した。政策討議の核には福祉改革の時代の政府とボランティア・セクターとの関係と、そこにおける個人責任と社会的事業家性の一層の強調があった。

ディーキン報告書(Deakin Report 1996)は政府とボランティア・セクターとの明示的な政策文書あるいは協定を提唱した。政策文書は1998年政府-ボランティア・セクター関係を含む将来の政策開発のためのプラットフォームとなるよう、コンパクト(Compact)として署名された。コンパクトは多くの賞賛を受けたが、若干の批判もあった。ベニングトン(Bennington 2000)やダーレンドルフ(Dahrendorf 2001)のような観察者は、政府の抱きこみが同セクターの独立性と正統性に挑戦し、非営利ができることに対する期待を高めることに導くことを恐れている。

ドイツ

ドイツの非営利-政府関係は補完性の原理に基いている。補完性は公的機能の分権化と民間化の要素と結合する—その結合は補完性の原理をヨーロッパその他における今日の政策論議の魅力的な選択肢とする。

むすび

非営利セクターの理論の多くは、非営利団体との公的協働は集合財の供給において各セクターの強みと弱みを調整する分業を表示すると論じる。これらの理論は政府と非営利セクターの関係を補足的で共益（共生）的と記述する。この視角からは、新しい拡大しつつある社会経済問題はボランティアなボトムアップのベースによって最も適切かつ効率的に解決される。政府はボランティア・セクターが「失敗」したときに進み出る二次的機関である。多様な政府機能の実現を非営利に頼ることによって、合衆国の政府は行政装置を拡大することなく全体の福祉を促進できる。

公共財の理論は、他方で、第三者政府の理論の論理を弾き飛ばす。この視角からは、特に多様なニーズを持つ異質の部分からなる社会においては、公共財を生み出すことをその責任とする政府は人口全体のニーズに応える財やサービスを供給することに失敗する。非営利セクターは政府によっては満たされない集合的財・サービスの需要を満たすために存在する。政府と非営利がどのようにして相互に依存するにいたるのかについて、第三者政府理論と公共財理論の論理の違いは異なった仮定をするが、どちらもこうした調整を現代の産業化した経済の中では最適と見ている。

多くの非営利セクターの研究者たちの仮定は、非営利組織が国家に次々と現れてくるあるいは凝り固まった社会経済問題に対する柔軟で地域に根ざした方法を提供するということである。これらの組織は移り行く公衆のニーズに応答するとともに、クライアントとの長期的サービス関係を確立することが政府官僚制よりもよくできる。政府諸部局は自らが設け維持するのが高くつく特殊化した財やサービスを管理し供給するために、既存のしばしばコミュニティに基礎を置く組織に頼ることができる。そうすることで、政府はまた、集合財の供給の財政的・政治的リスクを非営利セクターに移転させる。翻って、非営利は公的資源から資金援助とクライアントの信頼できる流れ、税の控除、優遇規制措置を受ける。

参考文献

- Ayres-Williams, R. (1998) "Changing the face of nonprofits," *Black Enterprise* 28(10) : 110-14.
- Bennington, J. (2000) "Governing the Inter-relationships Between State, Market and Civil Society," in H. K. Anheier (ed.) *Third Way-Third Sector*, Proceedings of a Policy Symposium organized by the LSE Centre for Civil Society (June 7, 1999), Report No. 1, London: Centre for Civil Society, London School of Economics and Political Science.
- Bloche, M. G. (1998) "Should Government Intervene to Protect Nonprofits?," *Health Affairs* 17(5): 7-25.
- Deakin, N. (chair) (1996) *Meeting the Challenge of Change: Voluntary Action Into the 21st Century*, London: NCVO.
- Kramer, R. (1987) "Voluntary Agencies and the Personal Social Services," in W. W. Powell (ed.) *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Lipsky, M. and Smith, S. R. (1989-90) "Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State," *Political Science Quarterly* 104(4): 625-48.
- Melnick, G., Keer, E., and Zwanziger, J. (1999) "Market Power and Hospital Pricing: Are Nonprofits Different?," *Health Affairs* 18(3): 167-73.
- Najam, A. (2000) "The Four-C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation,

- Complementarity, and Co-optation,” *Nonprofit Management and Leadership* 10(4): 375-97.
- Ryan, W. P. (1999) “The Landscape for Nonprofits,” *Harvard Business Review* 77(1): 127-36.
- Salamon, L. M. (1995) *Patterns in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Salamon, L. M. and Socolowski, S. W. (2003) *Toward a Civil Society Index: Measuring the Dimensions of the Civil Society Sector*, Working Paper of the Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Schlesinger, M., Bradford, G., and Bradley, E. (1996) “Charity and Community: The Role of Nonprofit Ownership in a Managed Health Care System,” *Journal of Health Politics* 21(4): 697-751.
- Schuppert, G. F. (2003) “Gemeinwohlerverantwortung und Staatsverständnis,” in H. K. Anheier and V. Then (eds.) *Zwischen Eigennutz und Gemeinwohl: Neue Formen und Wege der Gemeinütigkeit*, Guetersloh: Bertelsmann Foundation.
- Weisbrod, B. A. (1998a) “The Nonprofit Mission and Its Financing: Growing Links Between Nonprofits and the Rest of Economy,” B. A. Weisbrod (ed.) *To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*, New York: Cambridge University Press.
- Weisbrod, B. A. (ed.) (1998b) *To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Young, D. R. (2000) “Alternative Models of Government-Nonprofit Relations: Theoretical and International Perspectives,” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29(1): 149-72.
- Young, D. R. (1983) *If Not For Profit, For What? A Behavioral Theory of the Nonprofit Sector Based on Entrepreneurship*, Lexington, KY: Lexington Books.

抄訳 3 : ローゼンバウム「サービスの協働供給：公共セクター-民間セクター-市民社会の協働の力学」

Allan Rosenbaum, “Cooperative service delivery: the dynamics of public sector-private sector-civil society collaboration”, in *Review of Administrative Sciences*, Vol.72(1), 43-56.

はじめに

本稿は世界各国における公共財やサービスの供給を促進するに当たって公共および民間（企業）セクターと市民社会との関係の3つの主要要素を概観する。

多くの国の地方レベルでは、市民社会の主要な部分としてのNGOの出現もまた、協働的ガバナンス関係を著しく増やし強めることに貢献してきた。このことは世界のあらゆる地域において真実である。

なぜサービスの協働供給が急速に成長する現象であるのか

特に開発途上国および移行諸国では外的諸力の衝撃が重要である。それには殆どの場合国および多国籍の寄付機関の活動が含まれる。公共サービスの提供における民間セクター・アプローチと非政府組織の活用を奨励するに当たって、多くの場合世界銀行、国連開発プログラム（UNDP）ならびに合衆国国際開発庁（USAID）が非常に強力な活動をしてきた。

構造調整プログラム事業（公共セクターの規模と範囲の縮小）の成果は多くの場合非常に似

通っていた。政府はサービスを縮減し、それらのサービスの供給を民間セクターとNGOコミュニティに転換した。

これらの活動の背後にある論理は、しばしば、民間セクターおよびNGOによるサービス供給の方が能率性、柔軟性、コストにおいて勝るという信念およびときには事実を含んできた。

民営化の利益の殆どは、すでに十分低い賃金の被用者の給与や手当を減らした結果として達成されていることを、別の調査が示唆している。

多元的セクター関係の発展に対する貢献において重要な役割を演じたものに、もう1つのしばしば語られることのない理由がある。ほとんどの途上国および移行国では、民間セクター（非政府および市民社会セクターも含めて）の方が公共セクターよりも給与が高いため、公共セクターは最も有能な労働力を引き付けることができない。この制度的および人的能力の限界を補う1つの方法として、多くの国や地方自治体では、公的な事業の実施にあたって公共セクター-民間セクター-市民社会の協働を含むセクター間関係を開発してきたのである。

協働アプローチの開発を助長してきた他の要因として、最善の場合には、関係のネットワークが確立されている結果、市民社会と民間セクターの組織が国の全体に効率的にサービスを提供する圧倒的に大きな能力を持っていると、政府職員が認識していることがある。最悪の事例では、必要なサービスを提供する資金的余裕が政府にないためにサービスの提供を放棄し、決定的に重要なサービスの供給責任を個人が市場で民間セクターから購入する能力か、NGOの活動から受け取るかすることに任せるといふことがある。

サービスの供給における政府協働、特に市民社会/NGOセクターとの協働を助長しているその他の要因には、非政府組織が特に複雑で困難な公共政策領域で活動することに意欲と能力を持ってきたことがある。例えば貧困対策においては、地域コミュニティ・レベルの自助活動（教会の給食事業や近隣の活動など）から国際的な慈善機関・組織までの活動がある。

一般的により移行的な社会では、ジェンダー問題を提起し、それらへの対応を開始するための資源を配分する上で主要な役割を果たしてきたのは、しばしば国際的寄付コミュニティがそれらを通して活動する市民社会組織、ことに非政府組織である。この種の活動のもっとも注目すべき事例の1つは、おそらくバングラディッシュのグラミン銀行（Grameen Bank）である。それは何年にもわたる非常に控えめな支援を通して、バングラディッシュの女性が多様な種類の高度に生産的な超ミニ企業の経済活動の開発を可能にするという並外れた記録を伸ばしてきた。同様にボリビアでも1980年代中葉以来、ミニ企業促進開発基金（Foundation for Promotion and Development of Microenterprise）（より最近ではバンコ ソル Banco Sol）が、同様のモデルに従って、現在7万の小額ローンを主に女性起業家に提供してきた。

有効な政府活動がないために、市民社会が補完あるいは埋め合わせる役割が大きく表明されるのは、環境の領域である。

公・民セクターと市民社会の関係の成長の更にいまひとつの説明は、地方、国、国際の文脈における民間セクターと市民社会セクターのアクターたちの政治的影響力の増大に関する。実際には、政府がサービスの提供を民間セクターと市民社会に転化したため、民間の力（と収益）が増大し、コミュニティおよび社会の中でNGOの影響力が成長しているということである。

表1は民間セクターと市民社会の組織、機関、制度が政府に影響を与えるために行動できる多様な方法を概観したものである。

表1 市民社会と民間セクターの組織がガバナンスの過程に影響を与えようとする手段

I. 議題設定
1. 市民教育キャンペーン
2. 実演（デモンストレーション）プロジェクトの実施
3. 調査・分析の実施と公表
4. 大衆デモの組織化
5. エリートの教育（ロビング）
6. 世論の動員
a) メディア・キャンペーン
b) 口頭
c) PR活動への資金援助
d) 他の組織あるいは著名な個人の支持の獲得
7. 候補者の支援
a) 財政的（献金等）
b) 選挙運動の支援サービス
c) 会員のサポートの動員
d) 推薦
e) 広報活動あるいは公共教育の提供
II. 政策形成
1. 閣僚、執政長官、立法部による政策提案に影響を与えること
a) 立法提案の草案作成と公表
b) 専門家の意見の動員
2. メディアの意見や世論の動員
a) 手紙攻勢
b) 地方、広域、国のレベルでのロビング（陳情運動）
c) 提案に関する公聴会での証言
d) メディア・キャンペーンの資金的裏づけおよび／あるいは組織化
3. 調査、分析、実演プロジェクト等の実施
4. 擁護連合の創出
5. キャンペーン献金およびその他の寄付の提供
6. 事業計画・予算機関、執政長官と立法部門のロビング
III. 政策ないし事業計画の実施
1. 管理ないし実施機関に影響を与える
a) 規則の作成あるいは立法のための概括的ヒアリングにおける証言
b) ロビング（個人的あるいは団体の）
c) 手紙を書くキャンペーン
d) 公共のデモ
2. 介入のために執政長官あるいは立法部にロビング
3. 上級管理職あるいは顧問職としての委員あるいは支援者の任命の獲得
4. 事業計画あるいは政策を企画し、実施し、専門技術的支援、見直し、あるいは評価を提供するために契約を求めおよび／あるいは受けること
5. メディアおよび／あるいは公共教育のキャンペーン
6. 実施の諸側面を支持しあるいは反対する連合の構築
7. 司法の介入あるいは見直しを求める
a) 訴訟を始める
b) 法的行動を財政的に支援する
c) 法廷行動の仲間のファイリング
8. 影響を与える1ないしそれ以上の技術を通しての新立法あるいは法改正を求めること

表1が示しているように、民間セクターおよび市民社会の組織が政府の政治・審議・行政の過程に影響を与えることのできる方法は多い。同様に、民間セクターおよび市民社会の組織がガ

ヴァナンスの過程に影響を与えようとするときに動員できる資源も多い。民間セクターあるいは市民社会の組織がこれらの活動に関われる能力は明らかに一部分規模、資源動員能力並びにリーダーシップの質の関数である。一般に組織が大きく豊かであればあるほど、表1に記した諸過程のすべてに関わるために必要な資源のすべてにアクセスできる可能性が高い。

民間セクターの組織も市民社会の組織も、しばしば国レベルの公共政策の最先端を代表する。

市民社会と民間セクターの組織は、しばしば政府官僚制内の特定の構成単位あるいは部局との強力な結びつきを発展させる。これらの関係はときには非常に協力的であり、また敵対的であることもありうる。多くの場合、市民社会（そしてときには民間セクター）の組織は政府部局の情報と支持の重要な資源として働くが、他方では、それらは監視者あるいは批判者の役割を引き受けることもあろう。

公-民間セクター—市民社会協働の諸形態

政府サービスの直接的供給

政府のサービス供給の最も伝統的なアプローチは公金で雇用された職員による公共財／サービスの市民への直接的供給である。それらは次第に民間セクターおよび／あるいは非営利セクターに委託契約されつつある。

民間化のイニシアティブのないところでも、ほとんどの場合、直接的政府サービスの供給を促進することになる物品は、自動車であれ用紙であれ筆記用具であれあるいは建物（ほとんど常に民間セクターの契約者によって建設される）であれ、典型的に、公共セクターのサービス供給部局が直接的サービス供給を可能にするために民間および／あるいは市民社会の組織と緊密に関わって働くことが要請される。

サービスの直接的供給の点で民間セクターと公共セクターとの間にかなりの交流が起こるもう1つの方法は、政府のあらゆるレベルで、民間ないし非営利セクターからのコンサルタントの広汎な活用である。彼らはサービスの提供の最善の方法からサービスを提供する機関（部局）の管理システム及び／あるいはコンピューター・システムの組織の方法にまで及ぶあらゆることについて助言している。

契約と交付金

収税から外交、国防にいたる政府の供給するあらゆるサービスは、少なくとも一部は民間および／あるいは非営利セクターの組織との契約あるいは交付金の利用を通して供給されてきた。

融資（ローン）と融資保証

民間セクターの機関による個人あるいは組織への融資を政府が保証することにより低金利の融資を可能にする。

目的が何であれ、これは民間および／あるいは非営利セクターの活動を政府がサポートする特に容易な方法である。

税の減免

他のセクターの公的規制

前世紀には政府は特定の公共政策目的を実現するための道具として民間セクターを規制することに次第に信頼を置いてきた。

民間セクターあるいは非営利セクターの公的設立

効果的なサービスの協働供給を確保するために必要な構造的編成

効果的な協働は効果的な参加者—政府セクター、民間セクター、非営利—を求める。それは一方が政治的および組織的能力を高めるために他方の弱さを当てにするようなゼロ-サム・ゲームではない。効果的なサービスの協働供給を促進する上での最も重要な貢献要因は強力な政府セクターと民間セクター、それに活力に満ちた市民社会が存在することである。しかし現実には3セクター共に強力であるということはない。政府セクターはしばしば熟練した職員や財源が不足しており、ある場合には民間セクターが十分には発達しておらず、市民社会組織も国際的な寄付者の財政支援を得ている少数のNGOを例外として、ほとんど存在しない。

こうした現実においては、なかんずく民間セクターおよび／あるいは市民社会の組織との協働関係に関わっている政府の側でのかなりの関与と努力が求められる。こうした状況に取り組む上での最初のステップは、政府が民間セクターおよび市民社会の活動を促進するための法的枠組を提供することである。民間セクターの場合、これは最も基礎的には贈収賄や縁故資本主義といったことばで表現される不正行為を排除し公-民セクターの協働活動を促進する一方で、納得のいく程度の完全性を持って機能する法システムを保証することにまで及ぶ。民間セクターと市民社会の両方が最も効果的に機能するのはこうした環境の中においてである。

市民社会とNGOに関する限り、法的支援環境が特に重要である。経済的先進諸国において活力ある市民社会／NGO活動の出現に最も貢献してきたことの1つは、市民社会組織を財政的に支援する人たちに減税という便益を受けられるようにする税制度である。

これらの関係を支援する上で中央政府の活動に注目するだけでなく、地方政府の活動に注目することも重要である。というのは、政府が分権化されればされるほど、そして、地方のガバナンス力が強くなればなるほど、民間セクターとNGO／市民社会の参加のより多くの機会が本質的にはより多くの活動領域が一提供されるからである（Rosenbaum and Svensson, 1997）。

その結果、地方政府のリーダーたちは精力的な民間セクターと市民社会の発展を奨励することが明らかに彼らの利益になるということを次第に認識しつつある。地方政治のリーダーたちは、今や強力な民間セクターと地方（地域）に根ざした効果的な市民社会組織が、少なくとも彼らのコミュニティの制度的・財政的資源能力を構築する努力にとって重要な支持者を代表するものと認めている。

多様なセクター間の有害な紛争の回避を政府が保証するためには、協働関係に参加するものに期待されるサポートの期待と、サービス供給の性質と範囲に関する期待の点で明快であることが重要である。それはまた、そのプロジェクトを遂行するために選ばれる組織が決定される際の基準が非常に明確かつオープンに記載されることが含まれる。これらの手続きはサービスの協働供給活動に参加する者の間の潜在的対立を解決するために活用されるものであり、それは初期段階で定めることが必要である。

サービスの協働供給を通して実現できる能率と応答性の最大化に多様な便益があることは疑いがないけれども、それが公共サービスをうまく供給するための魔法の公式でないことも事実である。十分な資金とスキルを持つ人員がなければ、サービスの協働供給は非効率で非常に小さな部分にすぎないものにとどまろう。従って、サービス供給の十分さ、質、量を保障することは、特

定領域のサービスを遂行することができるだけの十分な資源を保証することから始まる。

サービスの協働供給の有効性を促進することを助けることができるのは、単にそれに十分な資金の裏づけをするというを越えて、多様なことがある。主たる要因は効果的で協働的なサービス提供を最大化しようとする政府の能力と意思である。政府のできる一見非常に単純な、しかし実際にはまったく複雑なことは、公益という非常に広大な問題に常に焦点を合わせているということである。この点で、民間セクターはほとんどの場合、社会的衡平の問題を公共セクターの基礎的関心事と見ており、公共セクターがこれらの問題に注意を払わなかった場合にはそれらが考慮されないことは間違いないであろう。

次第に意義のあるものとなってきた活動の1つは、とくに先進諸国のほとんどでは、公務員の契約管理技術の研修である。政府契約の監視には一定の技法があることは確かである。この活動に関わる個々人は公衆に対する説明責任が維持されることの保証と同時に、革新と能率を助長するために十分な柔軟性を認めることとの間のデリケートな線の上を歩かなければならない。他にも公共サービスの協働供給の能率性を確保する上で非常に重要な技術がある。ことに重要なのは業績評価の多様なテクニックを理解し、それを活用する能力である。公衆に必要なサービスの供給を第三者に依存している場合、それらのサービスが現実に提供される程度とその効率性との両方を評価する能力を持っていなければならない。

説明責任の確保には支援制度の文脈の存在も求められる。たとえば公聴会あるいは市民の監視や助言団体の活用といったかたちをとるかもしれない。サービス供給に対する協働アプローチが活用される場合、ときどきこのことが忘れられる。民間セクターにいる人々は公共セクターの説明責任のメカニズムに関わることに不慣れである。NGOの人々はしばしば、自分たちは市民に根ざし、市民を基盤にしているのだからこうしたメカニズムは不要であり、自分たちには関係ないと感じている。これは明らかに間違いである。

むすび

公共セクター、民間セクター、非政府セクターが参加するサービスの協働供給は過去2, 30年の間に劇的に増えてきた。けれども、移行諸国における普及にもかかわらず、その成功、失敗、そして実施の意味についての大掛かりな体系的評価はされてこなかった。民営化に関する調査は多くおこなわれてきたが、それらの多くはより先進的な国の経験からのものであった。しかもここでも、調査結果は非常に得心が行くというものではない。

サービスの協働供給に関する情報のあいまいさにもかかわらず、現実には協働供給は増え続けるであろう。限られた政府資源、民間および非営利セクターの政治的影響力の成長、国際的寄付コミュニティの動向のすべてが、移行諸国においても経済的に高度に発達した先進諸国においてもサービス供給に対するこのアプローチの持続的成長の保障に結びつく。もっとも効果的なサービスの協働供給の形態を保障することのできる活動は多様である。それらは各セクターが他をよりよく理解することから、こうした仕組みに参加するもの—政府、協働のパートナー、サービスの受け手—の間に相互信頼と相互理解の関係を促し、望むらくは保障する手続を確立することにまで及ぶ。

参考文献

- Hodge, Graeme, A. (2000) *Privatization: An International Review Performance*. Boulder, CO: Westview Press.
- Lavery, Kevin (1999) *Smart Contracting for Local Government Services: Processes and Experience*. Westport, CT and London: Praeger Publishers.
- Rosenbaum, Allan and Svesson, Arne (1997) *Local Governance*. New York: United Nations.
- Salamon, Lester M. (1998) *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. Washington, DC: The Urban Institute Press.