

「公共経営プラットフォーム」の形成と発展
日本におけるソーシャル・キャピタルの可能性
The formation and evolution of ‘public management platform’
The possibility of social capital in Japan

濱崎 晃

早稲田大学大学院公共経営研究科博士後期課程

Akira HAMAZAKI

The Okuma School of Public Management, Waseda University

概要

現在の日本では、第1期及び第2期地方分権改革によって、中央集権型から地方分権型社会に移行しつつある。地方分権型社会では、公共部門だけではなく、広く民間営利部門や民間非営利部門も地域における公共の担い手となり、双方の協働により、「新たな公共空間」を形成していくことが求められる。

本稿の目的は、事例研究を通じて、持続可能なプラットフォームとはどのようなものなのかを考察し、その雛形ともいべき「公共経営プラットフォーム」の実現に必要と考えられる組織運営、財源確保、機能と役割について提言することである。事例研究では、東京都千代田区のように、歴史的にみて地域自治組織の活動が活発で既存のソーシャル・キャピタル基盤の残っているところでは、橋渡し型のソーシャル・キャピタルとしての「ちよだプラットフォームスクウェア」によって、既存のソーシャル・キャピタルが活性化されることを明らかにする。さらに、ソーシャル・キャピタルと市民活動は相互作用的な関係であるため、市民活動の促進がソーシャル・キャピタルの醸成、ひいては、ソーシャル・キャピタルを源泉とする「地域力」の向上につながると分析する。

地域社会が持続可能な発展を遂げるためには、既存のプラットフォームが、地域の公共的な問題解決に向けて、公共部門、民間営利部門、民間非営利部門の各主体が協働する機会を創出し、市民活動を促進してソーシャル・キャピタルを醸成することにより「地域力」を向上できる「公共経営プラットフォーム」に発展していくことが鍵を握る。

Summary

Japan is now entering a stage of transition from a centralized society to a decentralized one through the first and the second decentralization reform. The actors who share with public activities

consist of not only public sector but private profit and nonprofit sector in local communities. It is necessary for them to collaborate and form 'new public space'.

The purpose of this paper is to examine how platforms can be managed sustainably and advance a model of organization management, financial basis, the function and role of 'public management platform' by a case study. In a case study on 'Chiyoda Platform Square' at Chiyoda-ku, where a residents' association is active historically and social capital base remains, we find that 'Chiyoda Platform Square' as bridging social capital can be activated. Moreover, we analyze that promoting citizens activities can produce social capital and enhance 'community power' sourced social capital because social capital and citizens activities are interactive relationship.

For local communities to achieve sustainable development, it is important for existing platforms to be developed into 'public management platform'. It can produce opportunities which each actors of public sector, private profit and nonprofit sector collaborate to solve community public issues and can enhance 'community power' by promoting citizens activities and producing social capital.

キーワード

ローカル・ガバナンス、市民参加、公共経営プラットフォーム、ソーシャル・キャピタル

Keywords

local governance, citizen participation, public management platform, social capital

1. はじめに

日本における地方分権改革は、第1期地方分権改革として、5年間の時限立法という形で1995年に施行された「地方分権推進法」にはじまり、2000年に施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(以下、地方分権一括法)などの法律を整備し、さらに、2006年には、3年間の時限立法として「地方分権改革推進法」を成立させ、第2期地方分権改革が現在進められている。これらの過程を通して、今や日本の社会は、中央集権型から地方分権型に向けて移行しつつある。地方分権型社会においては、公共部門だけではなく、広く民間営利部門や民間非営利部門も公共の担い手となり、双方の協働により、第27次地方制度調査会による答申のなかで示されるような「新たな公共空間」を形成していくことが求められる。

本稿の目的は、持続可能なプラットフォームとしての「公共経営プラットフォーム」の概念的枠組みを提示し、その実現に必要と考えられる組織運営、財源確保、機能と役割について提言することである。事例研究では、民間営利部門が公共空間としてのプラットフォーム(platform)を形成し、公共サービスを提供しているという点に着目し、「ちよだプラットフォームスクウェア」の事例を取り上げる。橋渡し型(bridging)のソーシャル・キャピタル(social capital)¹としての「ちよだプラットフォームスクウェア」によって、既存のソーシャル・キャピタルが活性化され、プラットフォームが地域再生の中核的施設になりつつあることを明らかにする。さらに、ソーシャル・キャピタルと市民活動は相互作用的な関係であるため、市民活動の促進がソーシャル・キャピタルの醸成、ひいては、ソーシャル・キャピタルを源泉とする「地域力」の向上につながると分析する。

これから地方分権が進むなかで、地域社会が持続可能な発展を遂げるためには、既存のプラットフォームが「地域の公共的な問題解決に向けて、公共部門、民間営利部門、民間非営利部門の各主体が協働する機会を創出し、市民立法を促進してソーシャル・キャピタルを醸成することにより『地域力』を向上できるシンクタンク」としての「公共経営プラットフォーム」に発展することが鍵を握るのである。

本稿の構成について、第2節では、ガバナンス論をめぐる代表的な先行研究を俯瞰する。ガバメント(government)からガバナンス(governance)へ概念が転換されるなかで、ローカル・ガバナンス、コミュニティ・ガバナンス、ソーシャル・ガバナンスなどのガバナンス論を概括し、「新たな公共空間」の重要性が指摘されていることを示す。そして、その公共空間がもたらす意味を考察し、プラットフォームの可能性について検討する。第3節では、プラットフォームの事例研究として、「ちよだプラットフォームスクウェア」を取り上げる。事例を概説し、プラットフォームの組織運営及び財源確保のあり方について分析する。なお、関連するプラットフォームの事例は、全国的にみて、同時並行的に実施されているところが多く、組織形態も一様ではない。本来ならば、それらを網羅して、それぞれを体系的に記述するべきところではあるが、紙幅のため、やむをえず「ちよだプラットフォームスクウェア」のみに限定する。稿を改めて、関連する他の事例によって比較検討される必要があることを付しておく。第4節では、事例研究をふまえて、日本におけるソーシャル・キャピタルの可能性を分析する。そして、「公共経営プラットフォーム」を定義付けた上で、その概念的枠組みを提示し、機能と役割を考察する。第5節では、全体をまとめる。

2. ガバナンスの進展とプラットフォームの出現

2.1. ガバメントからガバナンスへ

地方分権一括法の主な目的は、機関委任事務を廃止し法定受託事務に変えるなどして権限及び財源を移譲し、国(中央政府)と地方自治体の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に変えることである。国と地方自治体の関係のそのような変化は、国と地方自治体、そして、市民²の統治構造にそれぞれ変化をもたらすことを意味する。

小滝(2007)によれば、従来、国と地方自治体の政府間関係は、統治能力をもち、究極的な正当性を担保できるのは国であり、国が地方自治体を支配・統治していくものであるという支配的關係として把握されていた。言い換えれば、国と地方自治体の関係は、「治者」対「被治者」という権力関係として、さらに、地方自治体と市民の関係も、ほぼ同様に解されていたといっても過言ではない³。つまり、日本の統治構造は、国をヒエラルキーの最上位として位置付け、地方自治体を統治し、その地方自治体が市民を統治するという上下支配による垂直的關係にあった。地方分権改革によって、国と地方自治体の関係が対等・協力の関係に変われば、国や地方自治体、市民の統治構造も変わる。それは、上下支配の垂直的關係から水平的關係への変更である。

以上のことは、ガバナンス論のなかでもみられる。例えば、ローカル・ガバナンスを担う主体は、地方自治体をはじめとする公共部門だけではなく、企業などの民間営利部門や、NPO のような市民社会組織などの民間非営利部門であるという議論⁴が定着しつつある。ローカル・ガバナンスの概念が一般化されるにともなって、市民や NPO の居住区域においても、地域社会共同管理の観点から、自己責任の下で自分たちを統治するというコミュニティ・ガバナンスの概念も広まりつつある。このように、ガバメントからガバナンスへと概念が転換され、ローカル・ガバナンス、コミュニティ・ガバナンス、さらには、草の根の市民社会によるガバナンスを強調する議論として、ソーシャル・ガバナンスがある。神野(2004)によれば、ソーシャル・ガバナンスでは国民の民主的参加を高めるために地方分権を主張し、そもそも国民の手の届く距離に公共空間が設定されていなければならない⁵として、公共空間の重要性を指摘している。

2.2. 民間営利部門による公的施設運営の課題と展望

以下の第 27 次地方制度調査会による答申のなかでも、公共空間をめぐる議論はみられる。例えば、「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己

責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。また、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPO その他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」⁶(傍点は濱崎)として、「新しい公共空間」の必要性を強調している。第27次地方制度調査会の答申が出された背景には、地方自治体の財政が逼迫しているため、公共部門以外に新たな公共サービスの担い手を模索している実情が窺える。そもそも、地方自治体が財政難に陥っている原因の1つには、全国の地方自治体で、公的施設をめぐる問題が山積している現状がある。そのため、地方自治体が、公共施設をめぐって、その建設から、維持管理、運営までを民間の資金や経営手法を用いることで事業費用を削減し、質の高いサービスを提供できるとされるPFI(private finance initiative)などの手法を導入し、行政の非効率的な経営を改善しようと試みているが、公立病院などを含めて、必ずしも全ての公的施設にPFI方式を導入して成功するというわけではない⁷。

しかしながら、地方自治体が抱える公的施設をめぐる問題のなかで、公共施設の運営を民間に委託し成功している事例が存在する。東京都千代田区における「プラットフォームサービス株式会社」である。そこで、本稿では、千代田区の「プラットフォームサービス株式会社」を事例として取り上げ、「新たな公共空間」の可能性について検討する。

2.3. プラットフォームとしての「新たな公共空間」の創出

地方自治体の公的施設をめぐる問題は、千代田区においても決して例外ではない。枝見(2006)によると、区の外郭団体である「財団法人ちよだ中小企業センター」が運営していた中小企業センターは、その運営に関する収支が年間約1億円近くの赤字経営であり、利用が低迷していた。千代田区においても、地方自治体が抱える公的施設の経済的自立は行政課題の1つとなっていたといえる。千代田区は、2001年に現在の石川雅巳区長へ変わったことを契機に、それまでの中小企業センターの運営体制を改善するために、「行政財産」を「普通財産」へ変更した上で、10年間の定期建物賃貸借契約にもとづき、同センターの運営を「プラットフォームサービス株式会社」に委託したのである。民間営利部門に対する行政業務の画一的な委譲や委託だけではなく、企画そのものを民間営利部門に依頼し、

協働を推進しようとするものである⁸。「プラットフォームサービス株式会社」が、地方自治体に代わって「市民協働のまちづくり」を推進する形で公共サービスを供給し、ローカル・ガバナンスの一翼を担っているのである。

ここで、プラットフォームの用語の使用方法について述べておかなければならない。プラットフォームとは、そもそも駅のホームなどを意味する。だが、本稿で取り上げる「ちよだプラットフォームスクウェア」をはじめ、群馬県高崎市を機軸にして運営される「ぐんま地域づくり大学プラットフォーム」や NPO を機軸にして運営される「ぐんま地域づくり NPO プラットフォーム」⁹などは、駅のホームではない。これらは、単に物理的空間のみならず、地域社会の公共的問題解決に向けて、公共部門だけではなく、民間営利部門及び民間非営利部門などの多様な主体が協働できる社会的空間を含意した地域社会の共通基盤としての意味合いを加味して使用されている。したがって、本稿においても、プラットフォームを、「公共部門、民間営利部門、民間非営利部門の各主体が公共的問題解決に向けて協働する機会を創出するための地域社会の共通基盤」という意味で使用する。

3. 事例研究：「ちよだプラットフォームスクウェア」

3.1. 概要

「プラットフォームサービス株式会社」は、千代田区と 10 年間の定期建物賃借契約を結び、2004 年 2 月 26 日に会社登記を完了させた。資本金は 7,000 万円であり、6 月決算の株式会社である。2008 年現在の従業員数は、役員・正社員・契約社員・アルバイトを含め、13 人である。同社の事業予算総額は、約 4 億円であり、そのうち千代田区が 2 億 4,000 万円を負担し、残額の 1 億 6,000 万円を同社が負担する形で中小企業センターを改修後、「プラットフォームサービス株式会社」が「ちよだプラットフォームスクウェア」を 2004 年 10 月 1 日に開業した。「ちよだプラットフォームスクウェア」とは、域内の中小ビルを連携させ、SOHO(Small Office Home Office)を活用したまちづくりを推進するための拠点施設である¹⁰。

枝見(2006)によると、同社が展開する「家守事業」とは、明治期の差配人の機能を基盤とした江戸期の「地主」(家守)の役割を再構築することにある。つまり、まちづくりの主体を再び公から民へと移行させること、言い換えれば、公共サービスを民間営利部門が担うことで、民間活力により既存産業を活性化させ、新たな産業の振興を通じて地域を再生し、「市民協働のまちづくり」を推進しようとする試みである。具体的には、大きく分けて

インキュベーション(incubation)事業、コンサルティング(consulting)事業、人材育成事業で構成される。

インキュベーション事業では、不活性な公的施設を有効活用するべく、起業支援の拠点施設として開設したり、拠点施設の近隣施設のうち、中小ビル等で、空き店舗となっているものを成長企業の転出先として整備したりすることで、ベンチャー・ビジネスや社会的起業を促進し、事業の成長を支援する。コンサルティング事業では、公共部門と民間営利部門が協働して公的な事業を進めていく PPP(public private partnership)や公共サービスの市場化、PFI 等を通じた地域産業の振興を支援したり、地方自治体との協働政策の立案やまちづくり会社の設立等、地域再生の政策形成を支援したりすることで、地方自治体の抱える様々なまちづくりの課題に対して、地域の特性をふまえ、施設の再生策を提案するものである。人材育成事業では、企業、市民活動・ボランティア、地方自治体などの異なる組織特性を理解し、社会経営(social management)における共通の事業評価のあり方、評価手法の検討・確立、先進事例の調査・研究、地域における個別具体的な政策形成を実践することで、社会変革の担い手としての気概と起業家精神をもった人材を育成する¹¹。

3.2. 組織形態

「プラットフォームサービス株式会社」は、組織形態を非営利型株式会社とすることで、株主たちが第三者としての立場で運営を監視し、本来は地方自治体の役割である区内の中小企業の経営支援、地域再生に取り組んでいる。ここで注目すべきは、その非営利型という株式会社形態である。それは、株式会社であるのに非営利と営利が併存しており、矛盾しているように捉えられがちである。枝見(2006)が指摘する通り、我が国の法律上の法人形態は、民法第 34 条の規定にもとづく非営利法人と、民法第 35 条の規定にもとづく営利法人に大別される。非営利法人は、さらに、民法第 34 条の第 2 項の規定にもとづき、財団法人や社団法人などの公益法人と、そこから学校法人、社会福祉法人、医療法人、特定非営利活動法人に派生し、それらは別途個別法により定められる。公益法人は、文字通り、定款のなかで「公益の増進に資すること」を目的として設立されるものである¹²。それとは対照的に、営利法人は「利益の最大化」が主要目的といえるが、昨今の「企業の社会的責任」(CSR)概念の普及に伴い、高い公共性が求められている。

それでは、非営利型株式会社とはどのような概念か。公共性の高い企業形態であるために、それが非営利法人であるのか、営利法人であるのかを区別するための判断基準が求め

られる。

跡田・渡辺(2004)によれば、その判断基準となるべきものは、利益処分をめぐる第三者への分配、つまり、「所有と分配の分離」とする。営利法人と非営利法人の決定的な違いは、利益処分を行うか行わないかという点である。非営利法人の場合、収支計算書のなかで、剰余金が出ると次期に自動的に繰り越す形をとる。これは、利益処分を行わずに、利益を社内留保して、次期の事業に再投資するという意味である。要するに、内部へ資金が配分されるわけである。それに対して、営利法人では、関係者への利益処分が可能である。法定準備金や任意積立金としての社内留保と並んで、役員賞与金と株主配当金という形で法人外へ資金が配分される。そこで、非営利型株式会社は、利益の配分先を内部でもなく、外部でもない、直接的に関係のない第三者に配分する形をとる。そもそも、株式会社とは、株式の所有者である株主が経営者に企業経営を委託した形であるため、利益配分を受ける権利を有すると同時に、この権利を放棄することも自由である。利益処分案が、役員賞与金と株主配当金をなくしたり、その配当を制限したりすることで、第三者に利益配分する内容で株主総会の議決を経て確定すると、第三者への利益配分が可能となる。その第三者が、例えば、CSRを推進する目的で、地方自治体やそのような社会貢献活動の事業を行う団体に寄付という形で、利益配分することができる¹³。

実際に、同社では、企業経営の自律性を基本としつつ、事業の公共性を担保するために会社の定款に理念規定を設けている。その事業は社会投資家の「志ある投資」に支えられ、利益処分では役員賞与や普通株主への配当を制限し、新たな社会的起業への投資やコミュニティ・ビジネス、地方自治体への寄付などの社会貢献活動に充填されている¹⁴。

3.3. 財務と運営

「プラットフォームサービス株式会社」の予算総額は、4億円である。そのうち、自己負担した1億6,000万円の内訳は、資本金で7,000万円、借入金で7,500万円、そして、残りの1,500万円を保証金から一部充当させる形をとっている。資本金の7,000万円の資金調達方法は、役員4名の個人出資やその他の出資者による増資を含めた3,500万円に加え、投資事業有限責任組合により一口50万円で70口募り、3,500万円の増資に成功した。直接、千代田区の市民から資金を集めることは困難であったが、70口の出資者の内訳は、6割が千代田区の事業者等であり、4割がその他の地域からによるものである。残る借入金の7,500万円は、金融機関からの融資によるものである。その内訳は、先駆的事业に対して日本政

策投資銀行、産業振興に対して商工中金、地域金融機関として興産信用金庫からの各 2,500 万円ずつの融資である¹⁵。2007 年 6 月 30 日現在は、以下の財務状況である(図表 1)。

図表 1：第 4 期貸借対照表(2007 年 6 月 30 日現在)

資産の部		負債の部	
科目	金額(単位：円)	科目	金額(単位：円)
【流動資産】	25,093,332	【流動負債】	30,610,872
現金・預金	12,159,860	未払金	21,677,578
貯蔵品	14,000	未払法人税等	1,608,000
未収入金	12,185,472	未払消費税	2,036,600
仮払金	744,000	預り金	695,069
貸倒引当金	- 10,000	仮受金	4,593,625
【固定資産】	149,900,791	【固定負債】	64,318,180
【有形固定資産】	137,304,778	長期借入金	36,831,000
建物附属設備	104,965,779	預り保証金	27,487,180
建築物	1,019,839		
工具器具備品	30,762,316	負債の部合計	94,929,052
その他固定資産	556,844		
【無形固定資産】	2,761,013	純資産の部	
電話加入権	205,600	【株主資本】	80,065,071
ソフトウェア	2,555,413	資本金	70,000,000
【投資その他の資産】	9,835,000	利益剰余金	12,065,071
投資有価証券	1,000,000	利益準備金	175,000
出資金	120,000	その他利益剰余金	11,890,071
敷金	8,630,000	繰越利益剰余金	11,890,071
権利金	85,000	自己株式	- 2,000,000
		純資産の部合計	80,065,071
資産の部合計	174,994,123	負債及び純資産合計	174,994,123

(出典)「プラットフォームサービス株式会社」(2007)『決算報告書』をもとに筆者作成。

枝見(2006)によると、同社は、主に「ちよだプラットフォームスクウェア」内の各施設を賃貸することで、その賃貸料収入により運営される。施設賃貸の具体的な内容は、オフィス利用者として、同施設内に占有場所を有する「クローズドネスト」の利用者、約 100 席程度の空間を共同利用する「オープンネスト」の利用者、1 階の「カフェテリア」や「ビジネス・センター」、会議室などの利用者に大別される。その他、各種イベント収入などがある。占有面積の大きい「財団法人まちみらい千代田」がアンカーテナントの役割を果たしている。「クローズドネスト」は、55 室あり、開業以来、100%の稼働率で常時入居希望者が空室待ちの状態である。「オープンネスト」は、夏季にはその利用者数が約 80 社で、4 割が東京外の企業、4 割が東京近郊の SOHO で、残る 2 割が個人で使用されている。120 名を超える起業家や小規模事業の経営者が一堂に会し、共同事業が行える場として、地域経済の活性化にも貢献している。決算については、2008 年 4 月 30 日現在のところ、第 1 期(2004 年 2 月 26 日～2004 年 6 月 30 日)から第 4 期(2006 年 7 月 1 日～2007 年 6 月 30 日)まで報告されている。同社の各期の『決算報告書』において、賃貸料収入の全体に対して占める割合を具体的にみると、第 1 期は、会社設立後間もない決算であったため、売上高合計の 1,840,465 円に対して、4,611,503 円の損失が発生したが、第 2 期(2004 年 7 月 1 日～2005 年 6 月 30 日)では、売上高合計の 155,675,735 円のうち、賃貸料収入の 124,589,776 円が大部分を占め、1,050,737 円の利益を上げた。第 3 期(2005 年 7 月 1 日～2006 年 6 月 30 日)では、売上高合計が 219,309,891 円で、そのうち、賃貸料収入が 183,438,631 円であり、6,017,772 円の利益を上げた。第 4 期では、売上高合計が 228,992,158 円で、そのうち、賃貸料収入が 196,857,185 円であり、6,746,562 円の利益を上げた。なお、残る 32,134,973 円については、すべて「カフェテリア」での売上である。このように、同社の収益基盤はビルの賃貸料収入であり、継続的に安定して収益を上げていることがわかる¹⁶(図表 2)。

図表 2：第 4 期損益計算書(自 2006 年 7 月 1 日 至 2007 年 6 月 30 日)

科目	金額(単位：円)	
【売上高】		
賃貸料収入	196,857,185	
売上高	32,134,973	
売上高合計		228,992,158

売上総利益金額		228,992,158
【販売費及び一般管理費】		
販売費及び一般管理費合計		225,226,342
営業利益金額		3,765,816
【営業外収益】		
受取利息	6,972	
受取配当金	4,000	
雑収入	5,172,706	
営業外収益合計		5,183,678
【営業外費用】		
支払利息	887,001	
営業外費用合計		887,001
経常利益金額		8,062,493
【特別利益】		
貸倒引当金戻入額	100,000	
前期損益修正益	1,904,762	
特別利益合計		2,004,762
税引前当期純利益金額		10,067,255
法人税等		3,320,693
当期純利益金額		6,746,562

(出典)「プラットフォームサービス株式会社」(2007)『決算報告書』をもとに筆者作成。

(注)利益処分具体的な内容や仕方については、発行済み株式総数 1,400 株(普通株式 700 株・優先株式 700 株)のうち、優先株式について 1 株当たり 2,500 円で配当している(資本金 7,000 万円×2.5% = 1,750,000 円)。利益準備金は、配当金の 1 割(175,000 円)を計上している。また、これまでに周辺の不活性ビル活性化事業のために累計約 3,000 万円が再投資され、北海道夕張市をはじめとする地方自治体への寄付金等が 100 万円に上る¹⁷。

3.4. 分析

地域社会における公共的問題など、プラットフォームを取り巻く環境が個々の地域によってそれぞれ異なるため、これからは、地域の実情に即応した形でプラットフォームを設

計し、地域の市民自らがプラットフォームを運営することが肝要である。その際、想定されるプラットフォームの組織運営及び財源確保のあり方について、「ちよだプラットフォームスクウェア」は、先進事例として1つの参考になる。

まず、プラットフォームの組織運営についていえば、プラットフォームによっては非営利型株式会社の形態以外に、先述の行政を機軸にしたものや、NPO、地域の大学を機軸にしているものなどそれぞれ異なるため、今後は、多様な運営形態を検討する必要がある。非営利型株式会社は、「所有と分配の分離」を実現した企業形態であり、営利性と非営利性という二律背反する二面的性格をあわせもつ株式会社の形態の可能性を示唆している。だが、第三者に利益配分する利益処分案が株主総会にて否決された場合、第三者への利益配分が不可能となる。あくまで株式会社の形態であるため、最終的な意思決定は株主総会の議決に依存せざるをえず、不安定かつ他律的な性格は否めない。

枝見(2006)は、株式会社の形態以外では有限責任組合(LLP)を活用する選択肢も考えられるとする。LLPは、株式会社よりも簡便に設立が可能である。配当額などの利益配分も組合員間の取り決めで自由に行える。また、取締役や監査役といった機関の設置が義務付けられていないし、構成員課税が適用されるため、実質的には法人税は課せられない。株式会社であれば、まず、会社として法人税が課せられ、さらに、配当を受け取った株主が改めて所得税ないし法人税を課せられるのと比べて税務上の利点がある。同様の仕組みは、民法上の規定により設立される組合、いわゆる民法組合でも可能である。しかし、民法組合とLLPでは、前者の組合員が無限責任を負い、後者では全員有限責任という点で相違がある¹⁸。

NPOや市民活動団体を機軸にプラットフォームを運営する場合、株式会社のように財政的に自立した経営ができるかどうか、その財源確保のあり方が問題になる。「プラットフォームサービス株式会社」のように、売上高が約1~2億で、利益が500万円以上のような事業規模は、財政的に持続可能な自立経営のあり方を明示している。だが、NPOや市民活動団体が継続的に展開できるかどうかは、行政からの補助金や助成金に依存しがちな我が国のNPOの実情を考慮すると想定し難い¹⁹。無論、アメリカと比べて、NPOや市民活動団体を取り巻く税制度などが未整備である日本において、行政による後方支援を完全に否定するものではない。要は、極力行政依存に陥ることなく、NPOや市民活動団体自らが自前で資金を調達したり、市民活動基金を利用したりすることができるよう法整備を進めることが必要であり、それは地方自治体や地方議員の最低限の任務である。例えば、千葉県市川

市が導入している「市民活動団体支援制度」(1%支援制度)²⁰のように、自前での資金調達に加え、NPO や市民活動団体に資金循環ができる体制をつくるなどして、市民主導によるプラットフォームに資金が充当されるよう環境を整えることは、財政的に自立した市民主導型のプラットフォームの運営を可能にするための第一歩である。

4. 「公共経営プラットフォーム」試論

4.1. 「地域力」とソーシャル・キャピタル

「ちよだプラットフォームスクウェア」は、中小企業活性化事業を通じて、地域再生を図ろうとするものであるが、千代田区に限らず、商店街の衰退や町内会や自治会をはじめとする地域自治組織の弱体化などは、日本の地域社会が抱える共通の公共的問題である。このような地域の公共的問題を解決するためには、坪郷(2003)も指摘するように、「地域力」²¹を高めていくことが必要である。本稿では、「地域力」を「公共空間において地域の多様な主体によって形成される公共的問題の総合的な解決能力」と捉える。

そして、「地域力」を高めるためには、山内(2006)が指摘するように、「地域力」の源泉となるソーシャル・キャピタルを高める必要がある。内閣府国民生活局(2003)及び山内(2003)によると、豊かなソーシャル・キャピタルが、失業率の低下や起業の促進、地域経済の活性化といった経済的效果だけでなく、犯罪発生率を抑制し、出生率を高め、平均余命を延ばすといった社会的効果が指摘されている。また、ボランティア活動や市民活動に積極的に関わっている人は、社会意識が高く生活意識もポジティブで、それが「地域力」を高めている。ソーシャル・キャピタルが豊かになり、「地域力」が高まれば、行政依存が減り、ひいては、財政コストを軽減することにもつながる²²。

さらに、ソーシャル・キャピタルは、市民社会を発展させ、コミュニティを充実・強化させることで、「地域力」を高める。吉田(2006)によると、ボランティア活動をはじめとするフォーマル、ノンフォーマルな社会的ネットワークの形成・蓄積は、能動的な市民活動を促進する。そして、地域の公共的問題に対して制度というハードな解決方法だけでなく、市民相互の信頼と協力による問題解決というソフトな方法での対応を可能にする。信頼のネットワークは社会的アイデンティティを拡大し、コミュニティ意識の醸成によって市民相互の協力関係を増進し、安心して安全な暮らしを維持するコミュニティの充実・強化を促進する²³。このように、ソーシャル・キャピタルとは、「地域力」の源泉である。

4.2. ソーシャル・キャピタル醸成の社会的装置としてのプラットフォーム

パットナム(2000)は、ソーシャル・キャピタルを、その性格及び特質から、内部志向的でありフォーマルな形態で程度は厚い結束型(bonding)のソーシャル・キャピタルと、外部志向的でありインフォーマルな形態で程度は薄い橋渡し型のソーシャル・キャピタルに類型化している²⁴。

戦後の日本の地域コミュニティにおいては、地域を共同管理する上で町内会・自治会をはじめ、婦人会や老人会といった地域自治組織が結束型のソーシャル・キャピタルを形成して重要な役割を果たしてきた。だが、鯨坂(2006)が指摘するように、地域自治組織の弱体化²⁵に伴い、結束型のソーシャル・キャピタルも減少していると考えられる。篠原(2006)も指摘するように、今後は、橋渡し型のソーシャル・キャピタルが市民社会の発展にとって重要である²⁶。既存のソーシャル・キャピタルと、橋渡し型のソーシャル・キャピタルとの相互作用を通して、さらなるソーシャル・キャピタルが形成されることが期待される。

「ちよだプラットフォームスクウェア」の事例では、プラットフォームのなかで、「市民協働のまちづくり」事業を通じて、市民の信頼関係が醸成され、豊かな人間関係も構築されつつある。枝見(2006)によると、元々、「ちよだプラットフォームスクウェア」が位置する神田地区は、伝統的に陸路の結節点であるとともに、神田川、日本橋川沿いの河岸として、全国各地及び近郊から人、物、情報が集積する港町であった。そのような地域的特性から、職人町として開発され職人や商人が職住一体で生活してきたため、歴史的にみて地域自治組織の活動も活発であった。千代田区の伝統行事である「神田祭」を契機に、「ちよだプラットフォームスクウェア」は、地元の地域自治組織である「神田錦町三丁目町会」の活動への積極的な参加を通じて地域に受け入れられ、「ちよだプラットフォームスクウェア」のなかで地域の市民の連帯感が形成されつつある²⁷。

これは、内閣府国民生活局(2003)が指摘する通り、千代田区のように、既存のソーシャル・キャピタル基盤の残っているところでは、橋渡し型のソーシャル・キャピタルとしての性格をもつ「ちよだプラットフォームスクウェア」によって、地域のなかでさらに豊かな人間関係が構築される可能性を示している。「ちよだプラットフォームスクウェア」の事例は、プラットフォームがソーシャル・キャピタルを醸成する社会的装置となる可能性を示唆している。市民活動とソーシャル・キャピタルが相互作用的な関係であり、市民活動を促進させることは、ソーシャル・キャピタルを醸成することにつながるのである²⁸。

4.3. 「公共経営プラットフォーム」の形成と発展

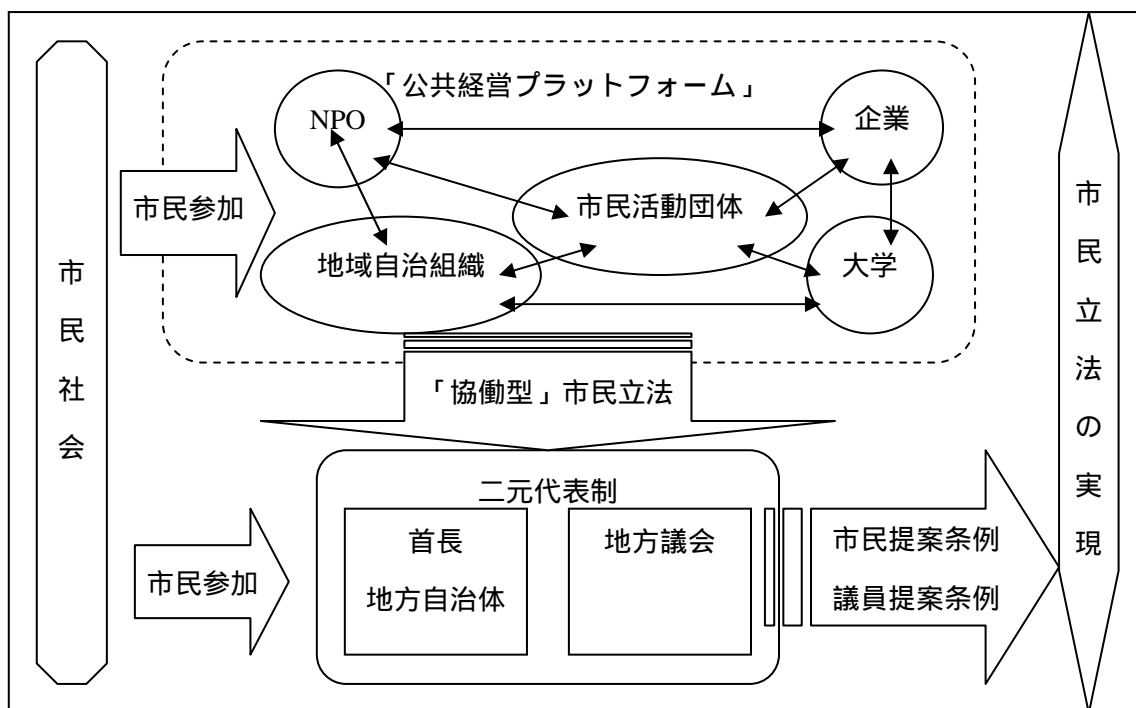
杉山(2006)によれば、市民活動とは、「地域に共通する問題や課題について、NPO や市民が、地域社会の改善を目指し、自発的に活動を繰り広げること」を意味する。具体的には、ボランティア活動や趣味などを通して自己充足感を求める同好会の活動、NPO による非営利活動、町内会や自治会などの地域自治組織による地域のコミュニティ活動などが含まれ、「地域社会への市民参加の最も代表的な例」であるとする²⁹。

市民活動が地域社会への市民参加であるならば、須田(2001)が「究極の市民参加」とする市民立法も市民活動に含まれる。須田(2001)は、市民立法を「市民の発案により法を制定しようとするプロセス」と定義付ける³⁰。さらに、高橋(2005)は、市民立法を次の2つに類型化している。「直接請求型」市民立法と「協働型」市民立法である。「直接請求型」市民立法は、条例制定改廃の直接請求(地方自治法第74条)による。そこでは、市民自らが条例案を起草し、有権者の50分の1以上の署名を集めて首長に提出し、首長が賛成ないし反対の意見を添えて地方議会に提出し、地方議会で可決されてはじめて条例として制定される。しかし、苦勞して署名を集めても地方議会で否決されれば徒勞に終る。それに対して、「協働型」市民立法は、請願(地方自治法第124条)や陳情によるものであり、さらに、行政ルートと地方議会ルートに分かれる。「協働型」市民立法では、市民主導により条例案を作成しながら、地方自治体や地方議会との協働で条例案を完成させ、完成した条例案を直接請求するのではなく、首長提案あるいは議員提案として実現する手法であるため立法化への実現可能性は確実に高まる³¹。

以上をまとめると、地域の公共的問題解決を図るためには、「地域力」の源泉であるソーシャル・キャピタルを醸成することが必要である。ソーシャル・キャピタルと市民活動は相互作用的な関係であるため、市民立法としての市民活動の促進がソーシャル・キャピタルの醸成、ひいては、「地域力」の向上につながる。ソーシャル・キャピタルの醸成には社会的装置としてのプラットフォームが求められる。そして、プラットフォームが、市民立法を促進させるためには、公共目的を設定し、その目的達成のために利害を集約化し、調査・研究し、公共政策の提言ができるシンクタンクとしての機能を有する必要がある。つまり、「地域の公共的な問題解決に向けて、公共部門、民間営利部門、民間非営利部門の各主体が協働する機会を創出し、市民立法を促進してソーシャル・キャピタルを醸成することにより『地域力』を向上できるシンクタンク」としての「公共経営プラットフォーム」³²を形成することが必要である。

「公共経営プラットフォーム」が市民参加型の政策形成の場としての役割を担うことができるのであれば、市民が「公共経営プラットフォーム」を通して市民参加し、そこで代議制のみでは政策に反映することのできない市民の意見を集約し、利害関係者の中で利害集約化したものを市民提案としてまとめる。その際、地域の大学等の高等専門機関と協働して市民提案の法案の内容をより精緻化させる。精度の高い市民提案を行政や地方議会に働きかけ、「協働型」市民立法を実現することが可能となる(図表 3)。

図表 3 : 「公共経営プラットフォーム」と広がる市民参加型の政策形成手法



(出典)筆者作成。

地方分権型社会においては、従来の市民参加の手法以外に、「公共経営プラットフォーム」という市民参加の選択肢を市民が有し、いずれの市民参加形態を選択するかは、市民の自主性に委ねられる。重要なことは、市民に多様な市民参加のルートが常設されていることである。その他、市民の意見を政策へ反映させるための手法として、北海道夕張市や神奈川県大和市の寄付条例³³など、関連する法整備を同時に進める必要がある。

5. おわりに

「公共経営プラットフォーム」実現の成否は、人材もさることながら、その財源確保に

かかっている。なぜならば、もし、プラットフォームが、財政面で行政からの補助金に依存していれば、行政の下請け組織になりかねず、対等な協働関係は構築できないため、プラットフォーム運営上の最大の課題は財政面である³⁴といっても過言ではない。「ちよだプラットフォームスクウェア」の事例は、非営利型株式会社の形態をとることで財政的に自立した経営が可能となり、行政の下請けの組織化から脱却できることを示唆している。また、資金調達の方法として、「プラットフォームサービス株式会社」が実施した投資事業有限責任組合は有効であると考えられる。

「公共経営プラットフォーム」の運営にあたっては、吉田(2006)が指摘するように、市民社会組織、地方自治体、地方議会、地域自治組織、地域の大学等の高等専門機関の間で各主体間の相互の役割分担及び責任の所在を、地域における憲章や協定などで明確化させることが必要である³⁵。また、プラットフォームは、地域における市民の信頼関係の上に成り立つため、定期的に市民に情報公開の場を設け透明性を確保することで、市民相互の信頼関係を構築させることがソーシャル・キャピタルの醸成には不可欠である。

地方分権が進むなかで、「公共経営プラットフォーム」がローカル・ガバナンスの一翼を担い、市民立法を促進しソーシャル・キャピタルを醸成することで、「地域力」を向上することができれば、地域社会が持続可能な発展を遂げていく上で大きな前進となる。

謝辞

研究を進めていく上で、様々な方面の方々から頂いた助言は、不可欠であった。とりわけ、「日本電気株式会社」の早田吉伸氏、「プラットフォームサービス株式会社」の藤倉潤一郎氏には、実地調査、ヒアリングやインタビューの各調査に快く対応頂いた上、貴重な資料までご提供頂いた。ご協力頂いた関係各者には、改めてこの場を借りて深甚なる謝意を申し上げます。なお、本稿におけるすべての責任が筆者にあることはいうまでもない。

注

¹ ソーシャル・キャピタルを直訳すると、「社会資本」である。しかし、日本語の場合、「社会資本」といえば、一般に、道路・港湾・空港・鉄道など、ハード型のインフラストラクチャーを意味するため、パットナム(2000,2006)などによる学界におけるソーシャル・キャピタルの議論と意味が大きく異なる。無用な誤解を避けるためにも、本稿では、ソーシャル・キャピタルという用語をそのまま使用する。

² 本稿では、「市民」という用語を一貫して使用するが、文脈に応じて、引用元が「住民自治」や「住民サービス」などの「住民」という用語を使用しているため、「住民」と「市民」の両方の用語を併用し

- て用いる箇所もある。
- 3 小滝(2007)、62-65 頁。
 - 4 大森(2004)によれば、「ローカル・ガバナンス」には、「民間もまた公共活動を担うという考え方がはっきりと打ち出されている」としている。大森(2004)、158 頁及び山本(2004)、52 頁。
 - 5 神野(2004)、14 頁。
 - 6 第 27 次地方制度調査会(2003)、3-4 頁。
 - 7 『朝日新聞(朝刊)』「風前 病院 PFI」(第 2 面、2008 年 1 月 22 日)。
 - 8 枝見(2006)、21-26 頁及び田辺氏(「プラットフォームサービス株式会社」取締役会長)へのヒアリング調査(実施日：2008 年 4 月 17 日)より。
 - 9 山岸(2007)、28-29 頁。
 - 10 会社設立の経緯に関しては、藤倉氏(「プラットフォームサービス株式会社」代表取締役)へのヒアリング調査(実施日：2008 年 4 月 1 日)より。
 - 11 枝見(2006)、34 頁及び「ちよだプラットフォームスクウェア」(2006)・ホームページ(「コンセプト」のうち「協働」) <http://www.yamori.jp/modules/tinyd5/index.php?id=11>(最終閲覧日：2008 年 2 月 20 日)。
 - 12 枝見(2006)、75-76 頁。
 - 13 跡田・渡辺(2004)、43-45 頁。
 - 14 「ちよだプラットフォームスクウェア」(2006)・ホームページ(「コンセプト」のうち「共感」) <http://www.yamori.jp/modules/tinyd5/index.php?id=10>(最終閲覧日：2008 年 2 月 20 日)。
 - 15 資金調達の経緯に関しては、藤倉氏へのヒアリング調査(実施日：2008 年 4 月 1 日)及び田辺氏へのヒアリング調査(実施日：2008 年 4 月 17 日)より。
 - 16 枝見(2006)、146-147 頁及び藤倉氏へのヒアリング調査(実施日：2008 年 4 月 1 日・4 月 23 日)より。決算情報は、提供資料の「プラットフォームサービス株式会社」(2004, 2005, 2006, 2007)『決算報告書』(第 1～4 期分)。
 - 17 利益処分の方法等に関しては、藤倉氏へのヒアリング調査(実施日：2008 年 4 月 1 日・4 月 23 日)より。
 - 18 枝見(2006)、166-168 頁。
 - 19 NPO の財政事情に関しては、西園氏(「特定非営利活動法人ストップ・フロン全国連絡会」代表)へのヒアリング調査(実施日：2008 年 3 月 22 日)より。
 - 20 市川市の 2007 年度の実績では、82 団体へ 9,811,657 円の支援金が交付され、市民活動団体支援基金へ 4,158,344 円が積み立てられている。千葉県市川市役所(2008)・ホームページ(「市民活動団体支援制度(1%支援制度)」) http://www.genki365.com/ichikawa/ichikawa_volunteer/nouzei.htm(最終閲覧日：2008 年 2 月 28 日)及び板垣氏(「千葉県市川市企画部市民協働推進担当」副主幹)へのヒアリング調査(実施日：2008 年 3 月 10 日)より。
 - 21 坪郷(2003)は、「地域力」を「地域にあるハードとソフトを有効に活用して地域の課題を解決する総合的な力」と定義付けている。坪郷(2003)、34 頁。
 - 22 内閣府国民生活局編(2003)、1-3 頁及び山内(2006)、57-58 頁。
 - 23 吉田(2006)、22-23 頁。
 - 24 外国語文献では Putnam(2000)、pp. 22-24。日本語文献ではパットナム(2006)、19-21 頁及び内閣府国民生活局編(2003)、17-19 頁。
 - 25 鯨坂(2006)、183 頁。
 - 26 篠原(2004)、118 頁。
 - 27 枝見(2006)、34-36・156-159 頁及び藤倉氏へのヒアリング調査(実施日：2008 年 2 月 19 日)より。しかし、他方で、田辺は、「神田祭」に際して、「神田錦町三丁目町会」による地域自治活動こそみられるが、土着の千代田区の市民が世代によっては域外に居住を移転して減少した結果、地域が空洞化していると指摘する。田辺氏へのヒアリング調査(実施日：2008 年 4 月 17 日)より。
 - 28 内閣府国民生活局編(2003)、95・107-108 頁。
 - 29 杉山(2006)、175-176 頁。
 - 30 須田(2001)、19-22 頁。
 - 31 高橋・森(2005)、216-220 頁。
 - 32 公共経営の概念については、片岡(2003)、12-14 頁。
 - 33 『朝日新聞(朝刊)』「寄付条例 拡大中」(第 9 面、2007 年 10 月 13 日)。
 - 34 プラットフォームの運営上の課題に関しては、鈴木氏(「有限責任中間法人シンクタンク 2005・日本」理事)へのヒアリング調査(実施日：2007 年 10 月 30 日)より。
 - 35 吉田(2006)、35-36 頁。

引用文献リスト

鯉坂学(2006)「地域住民組織と地域ガバナンス」玉野和志・三本松政之編『地域社会の政策とガバナンス』地域社会学講座第3巻、東信堂、173-187頁。

跡田直澄・渡辺清(2004)「非営利型株式会社の提案 所有と分配の分離」『経済セミナー』通巻第590号、日本評論社、42-47頁。

枝見太郎(2006)『非営利型株式会社が地域を変える ちよだプラットフォームスクウェアの挑戦』ぎょうせい。

神野直彦(2004)「新しい市民社会の形成 官から民への分権」神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス 新しい分権・市民社会の構図』東洋経済新報社、2-16頁。

片岡寛光(2003)『公共経営リサーチ論文シリーズ 公共経営とは何か』早稲田大学大隈記念大学院公共経営研究科。

内閣府国民生活局編(2003)『ソーシャル・キャピタル 豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』独立行政法人国立印刷局。

小滝敏之(2007)『市民社会と近隣自治 小さな自治から大きな未来へ』公人社。

大森彌(2004)「身近な公共空間」西尾勝・小林正弥・金泰昌編『自治から考える公共性』公共哲学 11、東京大学出版会、155-168頁。

Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.

ロバート・D・パットナム(2006)『孤独なボウリング 米国コミュニティの崩壊と再生』柴内康文訳、柏書房。

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(新赤版)872、岩波書店。

須田春海(2001)「市民立法の考え方」市民立法機構編『市民立法入門 市民・議員のための立法講座』ぎょうせい、2-27頁。

杉山知子(2006)「市民活動とNPO・地域・大学と新しいパートナーシップの形成」吉田民雄・杉山知子・横山恵子『新しい公共空間のデザイン NPO・企業・大学・地方政府のパートナーシップの構築』東海大学出版会、175-190頁。

高橋秀行・森賢三(2005)「市民立法と住民投票」佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三『新設 市民参加 その理論と実際』公人社、209-246頁。

坪郷實(2003)「市民活動と公共空間の現在」坪郷實編『新しい公共空間をつくる 市民活動の営みから』日本評論社、15-35頁。

山岸秀雄(2007)「新しいコミュニティを目指す NPO プラットフォーム」 山岸秀雄・岡田華織編著『産官学民 NPO プラットフォーム NPO と大学を軸とした新しいコミュニティ』第一書林、9-45 頁。

山本啓(2004)「コミュニティ・ガバナンスと NPO」 日本行政学会編『ガバナンス論と行政学』(『年報行政研究』第 39 号)、ぎょうせい、48-69 頁。

山内直人(2006)「ソーシャル・キャピタルの視点でコミュニティ再生を考える」『地域政策研究』第 34 号、財団法人地方自治研究機構、57-64 頁。

吉田民雄(2006)「新しい公共空間のデザインに向けて NPO・企業・大学・地方政府のパートナーシップの構築」 吉田民雄・杉山知子・横山恵子『新しい公共空間のデザイン NPO・企業・大学・地方政府のパートナーシップの構築』東海大学出版会、1-40 頁。

新聞記事・提供資料

- ・ 『朝日新聞(朝刊)』「寄付条例 拡大中」(第 9 面、2007 年 10 月 13 日)。
- ・ 『朝日新聞(朝刊)』「風前 病院 PFI」(第 2 面、2008 年 1 月 22 日)。
- ・ 「プラットフォームサービス株式会社」(2004, 2005, 2006, 2007)『決算報告書』(第 1~4 期分)。

参考 URL

- ・ 第 27 次地方制度調査会(2003)「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(PDF ファイル)
http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27_sokai_7_4.pdf(最終閲覧日：2007 年 11 月 20 日)
- ・ 千葉県市川市役所(2008)・ホームページ(「市民活動団体支援制度(1%支援制度)」)
http://www.genki365.com/ichikawa/ichikawa_volunteer/nouzei.htm(最終閲覧日：2008 年 2 月 28 日)
- ・ 「ちよだプラットフォームスクウェア」(2006)・ホームページ(「コンセプト」のうち「共感」)
<http://www.yamori.jp/modules/tinyd5/index.php?id=10>(最終閲覧日：2008 年 2 月 20 日)
- ・ 「ちよだプラットフォームスクウェア」(2006)・ホームページ(「コンセプト」のうち「協働」)
<http://www.yamori.jp/modules/tinyd5/index.php?id=11>(最終閲覧日：2008 年 2 月 20 日)

インタビュー・ヒアリング調査

- ・ 板垣道佳氏「千葉県市川市企画部市民協働推進担当」副主幹(実施日：2008 年 3 月 10 日)
- ・ 枝見太郎氏「財団法人富士福祉事業団」理事長(実施日：2008 年 4 月 18 日)
- ・ 鈴木崇弘氏「有限責任中間法人シンクタンク 2005・日本」理事(実施日：2007 年 10 月 30 日)
- ・ 田辺恵一郎氏「プラットフォームサービス株式会社」取締役会長(実施日：2008 年 4 月 17 日)
- ・ 西園大実氏「特定非営利活動法人ストップ・フロン全国連絡会」代表(実施日：2008 年 3 月 22 日)
- ・ 藤倉潤一郎氏「プラットフォームサービス株式会社」代表取締役(実施日：2008 年 2 月 19 日・4 月 1 日・4 月 23 日)