

# 公共サービス改革の 国際比較とその担い手

## 英米の経験からの検証



千葉県地方自治研究センター 主任研究員

申 龍徹

(法政大学大学院公共政策研究科客員准教授)

\* 2013年10月26日の自治研センター講演会で申主任研究員に標題の講演をお願いしたところ、大型台風が重なり講演会が中止になったため、今号では準備した内容を書き下ろしていただきました。

## はじめに

明治期以降、戦後の人口拡大と高度な経済成長に支えられてきた日本社会は、かつて経験なかった少子高齢化の中で、2006年を境に人口減少社会に転じ、人口の4人のうち1人が65歳以上の高齢者の超高齢社会に突入した。この加速する高齢化社会の影響は、1,000兆円という累積債務にくわえ、毎年1兆円という社会保障費を増加させ、戦後の半世紀を形づけてきた日本型福祉国家のフレームワークをひっ迫し、「高福祉低負担」といわれる戦後型の社会福祉や公共サービスのあり方は社会構造の側面からその変容が迫られている。

また、人口構造の高齢化傾向と連動し、1960～1970年代を中心に造られてきた社会資本（インフラ）の過半数が耐年寿命を迎えており、財政的ゆとりのない地域においては、その修繕や維持管理が疎かになり、自然災害や3.11のような甚大な災難とあいまって悲惨な事故となった事例が後を絶たない。住民の福利厚生のために造られた公共施設が、住民の生命と財産を脅かす凶器となる本末転倒の状況が起きている。

こうした人口構造の高齢化と社会資本の老朽化への対応は、当然ながら、さらなる政府減量や消費税の増税などによる「財政再建」と負担のあり方を変える「社会保障」の改革に頼ることになるが、その際に住民の公共サービスの保障をめぐる議論を置き去りにしてはなるまい。

本稿では、日本型社会福祉モデル（1975年型）の破たんという時代状況と「超高齢化社会の到来」という時代的課題への対応という社会情勢の中で、住民の安全と安心を支える公共サービスのあり方を検討し、その処方箋を提示するために、以下の4つの点を中心に記述することにする。すなわち、(1) 1980年代以降の英米における政府改革及び公共サービス改革の流れを分析し、現状と限界を明らかにするとともに、(2) 混迷する福祉国家の諸相の中で新しい福祉国家のモデルとして浮上してきた北欧社会の現状と日本社会との比較を行う一方、(3) 従来からの公共サービスの担い手である近隣自治組織（コミュニティ）、公務労働、ボラ

ンティアや非営利・非政府団体などの市民社会の3つの現状と課題について国際比較を進める、最後に(4) 安心/安全の「公共サービス社会」の再構築に向けての検討課題を示すことにしたい。

## 1. 英米における公共サービス改革の流れ

### (1) 英国

#### 福祉国家モデルの病理「英国病」と行政改革

ベヴァリッジ報告書により1946年に築かれた「揺りかごから墓場まで」と呼ばれる社会保障制度を根幹に安定した公共サービスを維持して来た英国であるが、経済が停滞していた1960年代以降1970年代にかけて、充実した社会保障制度や基幹産業の国有化等の政策によって社会保障負担の増加、国民の勤労意欲低下、既得権益の発生等の経済・社会的な問題が原因となったいわゆる「英国病」に陥る一方、労使紛争の多さと経済成長不振のため、他のヨーロッパ諸国から「ヨーロッパの病人」(Sick man of Europe)と揶揄された。

こうした社会状況に対する政権党の労働党の対策は効果を発揮せず、1979年の総選挙では保守党が勝利し、5月にはサッチャーが率いる新政権が誕生した。サッチャー内閣は、国有企業の民営化、金融引き締めによるインフレの抑制、財政支出の削減、税制改革、規制緩和、労働組合の弱体化などの政策を推し進めていった。

保守党政権による英国の行政改革は、その後メイヤー政権にも継承され、18年間に及ぶ保守党支配になったが、1980年代の行政改革の焦点は行政内部における効率性の向上に、1990年代は公共サービスの質の向上にそれぞれ向けられていた。すなわち、サッチャー政権は、財政支出の減少と公共部門の民営化による政府部門の減縮に政策の優先順位をおき、行政府の改革に際しては、成果指標の開発や成果年俸制の導入、独立的な執行機関の設置を進め、メイヤー政権では、執行機関の独立性を高める一方、社会間接投資に民間の活力を誘導し、財政支出の拡大を防止する政策を打ち出した。

## 新自由主義の潮流「ニューパブリックマネジメント」(NPM)

この1980～1990年代における行政改革を支えたのが「ニューパブリックマネジメント」(New Public Management ; NPM、新公共管理論)であり、保守党政権の政権運営の支配的理念であった。

新公共管理論の核心は、市場は本質的に官僚制やその他の形態の組織よりもサービス提供の側面から効率的であるという発想である。この発想では、民間部門は市場の中で持続的に成果向上のプレッシャーに直面するのに対し、官僚制にはこのプレッシャーが働かないとされ、そのため行政改革に対する動因が弱いと指摘する。従って、行政改革へのインセンティブを高めるためには、公共部門を市場のプレッシャーの中におくとともに、市場の資源配分の原理を適用すべき、と主張する。そのため、公企業の民営化をはじめ、民間委託や競争入札などの市場メカニズムに即した多様な形態の準市場(quasi-market)の制度化が進められた。

1980年代以降の英国における行政改革の流れは、予算システムをはじめ財政分野においてもっとも顕著に現れたが、その主な改革は、下の図が示すとおりである。

### 英国における行政改革の内容 (1980～2010)

区分	行政改革の重点	政権	主な内容
1982	財務管理改革 (Financial Management Initiative)	サッチャー	すべての政府組織に対する成果指標の導入、財務的人事責任の移譲
1984-94	公企業の民営化 (Privatization of State-owned Enterprises)	サッチャー メイヤー	British Airways (1981)、British Telecom (1984)、British Gas (1986)、British Airports Authority (1987) など
1987	成果年俸制 (Performance-Related Pay)	サッチャー	成果年俸制の導入
1988	ネクストステップ (Next Step program)		公共サービス、政策執行の責任機関 (executive agencies) の導入
1991	市民憲章 (Citizens Charter)	メイヤー	成果指標の開発と報告
1998	政府成果レビュー (Comprehensive Spending Review) 公共サービス契約 (Public Service Agreement ; PSAs)	ブレア	成果目標を省庁予算と連動させ、中間年度におけるレビュー
1999	公共サービス改革 (Civil Service Reform Report)		成果年報制に対する再評価及び改革、外部人材の補強
2006	成果能力レビュー (Capability Reviews)		政府省庁の3大管理分野(リーダーシップ、戦略、サービス提供)の改革

(出典) 韓国行政研究院 (KIPA) 『英国の行政と行政改革』、2010、255～256頁

1970年代の保守党により過度に強調された社会民主主義型福祉国家がもたらす国家財政の悪化と政府規模の肥大化への反動として登場したサッチャー政権は、この新公共管理論を理論的武器とし、公共部門の競争力強化による生産性の向上とあわせて、市場からのプレッシャーに政府機能を直面させることを公共部門の非効率性に対する処方箋として提示した。

民営化と民間委託により進められた公共部門の改革は、1979年に約200万人であった各種公社の従事者は1997年には約37万人に減少し、またエージェンシー・システムの導入により、政府省庁の業務の約75%が移管され、約10万人の人員減縮などの一定の成果を収め、公共部門における分権化と競争意識の浸透という肯定的な評価の一方、政府機能の急激な変化に伴う機能麻痺と公共サービスの安定的な供給における責任の不在を招いたとの批判を浴びた。

他方、1990年代後半以降、ブレア政権での行政改革の焦点は、公共サービスの質向上に向けられていたが、その基本枠は「公共サービスの契約」(Public Service Agreement ; PSA) によるものであった。この公共サービス契約は、次の4つの原則、すなわち、①政府により決定された結果

中心の国家的目標、②地域共同体の需要を充足させるためのインセンティブ、イノベーションのための地域の裁量・柔軟性を最大限保障するサービス責任者への権限移譲、③責任性に対する監督と監査のための独立的かつ効率的な仕組み、④中央や地方の成果に対する情報提供を行い、達成結果に対する透明性を強調に基づいている(2002、Spending Review White Paper)。財務省との協議により設定される各部署の目標は、1998年時点で約600項目が設定された。

地方の場合は、中央政府との間で協議を経て、「地方公共サービス契約」(Local Public Service Agreement)を締結する。この地方公共サービス契約は、最高価値(Best Value)制度を土台としており、地方自治体が提供する公共サービスに対して供給費用や品質などの側面から最高の成果を基準として設定された標準に比較することによりは、公共サービスの持続的改善を迫るためのものである。この最高価値の標準は、基本的に地方自治体の内部検討から策定されるもので、教育や社会サービスのように中央政府が中心的な役割を担う分野に関しては中央政府が全国的な標準を設定する仕組みである。

こうした公共サービス契約の目標達成の程度は、中央政府からの成果交付金(performance reward grant)に連動しており、その規模は、会計年度の予算の2.5%を上限としており、目標別の達成率に応じて交付される。

この中央・地方の間における公共サービス契約の背景には、1997年11月に締結された「パートナーシップ協定」(A Framework for Partnership)の影響が反映されている。このパートナーシップ協定は、中央政府と地方自治体との協力を通じて地方自治体が中央政府の政策決定に参加できるようにしたもので、中央・地方の目標に対する共同の政策推進の拡大に代わり、共同の関心事に対し完全かつ効果的な「事前協議」(consultation)及び情報交換のための仕組みを設置などが包括的に含まれている。このパートナーシップに含まれる主な内容は、次のように整理できる。すなわち、①地方自治体の意思決定は、国家的に優先する政策と地方自治体の意見を同時に反映できるようにし、地域の日常的な問題の処理における中央政府からの制約を軽減するとともに、住民に対する応答性を高める、②地方自治体の歳入と支出において、地方自治体の責任と裁量を確保する、③公共サービスの提供においては、最高価値を確保する、④地方自治体は、行政の現代化に向けその構造を再構築することにより地域社会に対して責任あるリーダーシップを提供する、⑤一般的な原則として、地域社会に影響を及ぼすサービスや意思決定

は、住民のもっとも身近いところで遂行され、実用性・効果性・一貫性を持つべきである、⑥無私無欲・清廉性・客観性・責任性・公開性・リーダーシップを原則とし、公共生活における行動規範の水準向上に寄与する、などである。

この中央・地方の間のパートナーシップ協定の実践的な運用のために、定期的な会議(Central-Local Partnership Meeting)の開催、公式・非公式の事前協議、十分な事前協議の時間付与のほか、一般的な事前協議の対象にくわえ、厳格な事前協議の対象として、①地方自治体と関連する財政的な問題(地方自治体の補助金のガイドライン及び算出方法、基礎情報の提供など)、②地方自治体に影響を及ぼす法案(その執行準備や計画など)、③地方自治体に関連するヨーロッパの法律や政策イシュー、④中央政府が他の機関へ地方自治体の代表者を任命(地域間・国家間・国際間)する場合は、必ず地方自治体の連合会との事前協議を義務づけている。

また、中央政府における成果評価の制度化に連動し、地方自治体を対象とし、地方自治体との比較により他の団体よりどの程度の成果を達成したのかを評価するために設けられた「総合成果評価」(Comprehensive Performance Assessment; CPA)や「総合地域評価」(Comprehensive Area Assessment; CAA)を行い、成果評価の結果において、特定の地方自治体が一定以下であった場合、中央政府は当該地方自治体と成果向上のための業務を遂行する。その際の各種支援については、地方自治体連合会の傘下研究機関である「IDeA」(Improvement and Development Agency for Local Government)が策定した指針により行うこととなっている。

### 保守党政権における政府改革の成果と限界

英国病への対応を掲げたサッチャー政権以降の政府改革は、政府財政の悪化に歯止めをかけたものの、政府機能に対して過度の効率性と生産性を強調したことにより、新たな社会的課題に直面するという結果をもたらした。すなわち、能率性診断プログラム(The Efficiency Program)、公企

業の民営化、エージェンシー・システム（Next Step's Agency/ Executive Agency）の導入などの大胆な改革により政府負債の縮小には一定の成果を抑えたものの、政府機能の縮小や公的部門の人員削減は、普遍的な福祉サービスの後退や社会両極化、雇用不安の拡大の他に、市場主義の過度な強調は共同体精神の解体、社会正義の崩壊、社会福祉の後退という市場の失敗を招いたことへの批判を浴びた。

また、サッチャー政権の政策路線を継承したメイヤー政権は、政府の組織的効率性の強調から公共サービスの改革による質の向上に向けた管理改革及び顧客満足に重点を移し、「市民憲章」（Citizen Charter）、上級公務員団（Senior Civil Service）、市場化テスト（Marketing Testing）などの導入により、行政の供給者ではなく受給者を政策的に優先する一方、公共サービスの提供における民間部門の参加と競争を促した。例えば、市民憲章制度は、公共サービスの品質と伝達体系に関する市民の権利を強調し、政府と市民との間の契約関係を明示化することにより、政府サービスの中に顧客概念を浸透させる一方、政府組織は成果中心の評価制度構築という効果をもたらした。

このように1980年以降の保守党のサッチャー及びメイヤー政権は、英国病という財政悪化の中で、市場主義的な改革理念の下で新公共管理の手法を活用し、いわゆる「小さな政府」を推進してきたが、①中央政府の直接関与は減少していない、②伝統的な地方自治体の業務への介入という中央集権的な傾向を克服しなかったことにくわえ、③過度な競争による貧富格差や雇用不安の誘発など、市場失敗がもたらした社会的課題の拡大という批判から逃れることはできなかった。こうした保守党の改革の失敗は、その後の労働党の政府改革に「反面教師」として反映された。

1997年の総選挙において勝利し、誕生した労働党のブレア政権の政府改革に関する政策的スタンスは、1980～1990年代の保守党政権で進めてきた新自由主義的な政策路線を理念的に継承するものであったが、その実現に向けた方法は明確に異なるものであった。言い換えれば、英国における新

自由主義的な改革路線は保守党がその基盤をつくり、労働党において完了したということになる。労働党政権の誕生後の中央銀行の独立や金融監査院の設立などの貨幣・金融政策の自律化政策は、鉄道、航空、上・下水道、電話、ガスなどの社会インフラに対するサッチャー政権以降の民営化政策を金融まで拡大させたことであり、伝統的な政府との決別を意味するものであった。

こうした労働党政権が新自由主義にすりよった背景には、野党の期間が長かった労働党が政権与党として生まれ変わるための理念的变化があり、その理念的变化は1990年代を境に、2つの問題を経て行われた。すなわち、1つは、保守党の政策パラダイムであった新自由主義への対応であり、もう一方は、労働党の綱領における国有化条項の廃止という理念変化であった。この2つの変化の中から、労働党は左派との断絶、右派への傾斜という理念変化を経験し、1995年を前後して登場する「再創造する左派」（Reinventing Left、1994）や「第3の道」（The Three Way、1998）の書物は、こうした労働党の変化を理論づけるものであった。

1997年以降、ブレアとブラウン政権による約13年間の労働党の政府改革は、保守党の政府改革に対し、いくつかの面で明確な差別性を持っていたが、それは、①自治権移譲の強力な推進、②上院議会の改革、③ヨーロッパ連合（EU）に対する積極的政策においてであった。例えば、1998年にスコットランド・ウェルズ・北アイルランドにおいて議会を設置し、地方自治体による政策決定と執行を可能にしておき、ヨーロッパ連合に対する積極的な接近は、保守党政権内での主権派とヨーロッパ派間の自己破壊的論争に対する反省として保守党との差を明確にした。

### そして「第3の道」へ

保守党の政策理念であった新公共管理論（NPM）が過度の競争による市場の失敗と政府減量化による公共サービスの質低下を克服するために、労働党のブレア政権では、「第3の道」というプラグマティズム（実用主義路線）を採択するとともに、平等と効率を同時に追求する「改良社

会民主主義」(Revised Social Democracy) という社会発展モデル、そして協力的なネットワークなどのガバナンスを政府改革のツールとして採択した。

保守と革新といった理念的な対立の構図を乗り越えたプラグマティックな路線である「第3の道」は、保守党の新公共管理論がもたらしたいわゆる「空洞国家」(hollow state)の問題を克服するために「共同体主義」を強調するとともに、競争や効率性の強調、市場万能主義から派生した福祉国家精神の崩壊を修復する視点から「社会正義」を再構築し、市場主義的改革の弊害を補完しようとしたものである。また、中央政府と地方自治体、政府と民間部門、政府と市民社会という社会的ネットワークの政策的補完による協力的ガバナンスの考え方を打ち出し、政府主導の社会発展よりは民間部門や市民社会の自律性と創意性を社会発展の軸とし、官僚主義的な社会発展モデルの弊害を克服しようとした。

ブレア政権では、保守党が進めてきた新自由主義的な政府改革プログラムがもつ意義については認めるものの、その急進的な改革に付随して現れた市場の失敗の問題点を改善に焦点を当て、「政府現代化」(Modernizing Government)を推進した。ここでの政府現代化とは、公共部門と民間部

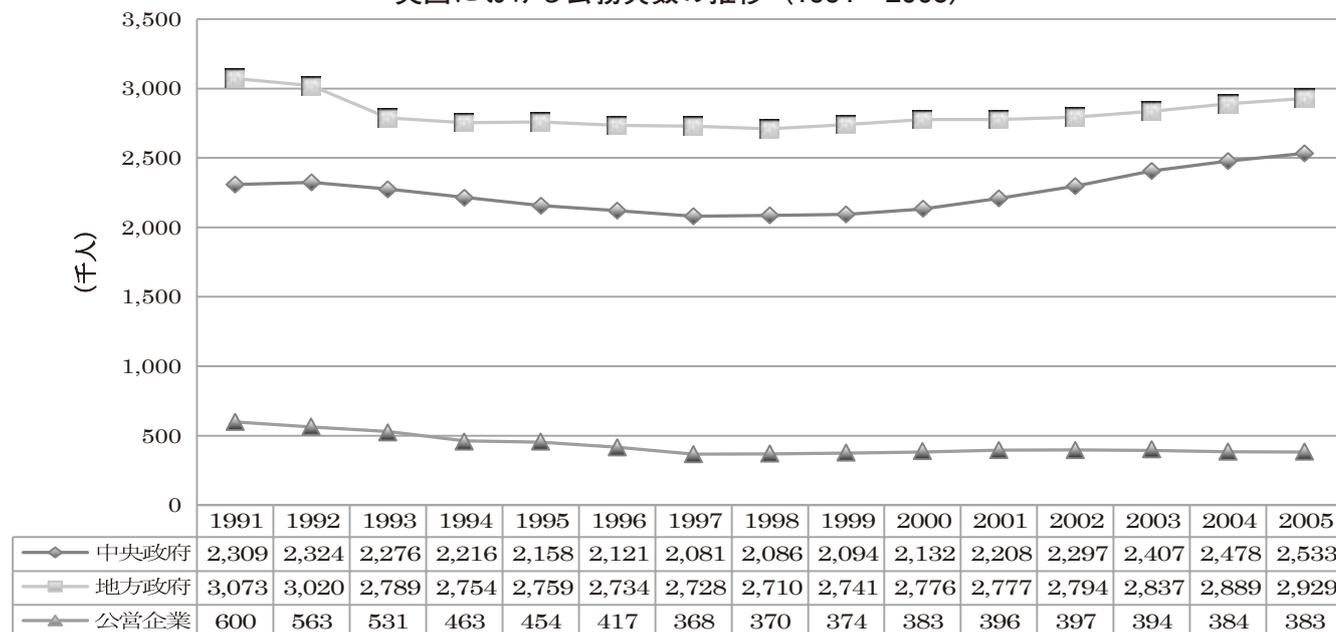
門の間の協力的ガバナンス関係の確立、省庁間または中央・地方間の協力体制の強化、受ける側の公共サービスの強化、そして市民社会の自律性の強調である。

この政府現代化の具体的な手段として、ブレア政権では、まず、「最高価値制度」(best value)を導入し、中央政府と地方自治体間の政府間関係の不均衡を解消により、地方自治体の行財政の強化と公共サービスの改善、責任性と透明性の強化、そして協力的関係の修復による地方自治の強化を図った。

この最高価値制度は、1999年の地方自治法の改正によって導入され法的な拘束力をもつようになったが、各地方自治体が公共サービスの利用者である市民のために最高価値の公共サービスを提供することを義務づけたものである。この最高価値の提供のために各地方自治体は自らが目標計画を策定し、約100項目の最高価値遂行指標(Best Value Performance Indicators ; BVPis)により、目標及び成果達成に対する評価を受け公共サービスの提供及び運営において自律性が認められるように考案された。

この制度による地方自治の強化は、保守党政権が義務競争入札制度(Compulsory Competitive Tendering ; CCT)により地方自治体の公共サー

英国における公務員数の推移 (1991~2005)



(出典) Office for National Statistics, Public sector employment trend, 2005

ビスに対する法的要件を強化し、行政コストの節減を促すことで地方自治体の権限を弱めようとしたことに対する反動でもあった。と同時に、公共部門と民間部門が競争ではなく、公共サービスの利害当事者として協力できる官民協働（Public-Private Partnership）の制度的仕組みを設けた点においてその意義をみることができる。

その上、「連携型政府」(Jointed-up Government) という考え方を打ち出したが、この発想は保守党政権下の政策の決定と執行の分離という戦略から派生した省庁間・政府間関係の調整や中長期的な視点における協力と統合の不足問題に対する対案であった。この考え方では、省庁間・政府間関係における横断的協力を強調するとともに、公共部門ではない民間部門や市民社会（ボランティア組織、非営利・非政府団体など）との間における政策策定や執行過程の相互連携を追及し、持続可能な発展を図ろうとした。この連携型政府の基本的な目標と方向については、労働党の政府白書である『社会サービスの現代化』(Modernizing Social Services: Promoting Independence, Improving Protection, Raising Standard) においてその詳細が規定されている。

他方、ブラウン政権の下では、ブレア政権同様、サッチャー政権以降の持続的な政府改革プログラムは支持しつつ、その修正として特に公共サービス分野における政府改革に焦点をあわせ、市民及び市民社会の役割強調、中央政府と地方自治体間の業務の連携性の強化、政府機能の効率化による公共サービスの提供及び伝達体系の合理化などを進めた。

また、ブラウン政権は、「賢明な政府」(Smart Government) をスローガンとし、より良い公共サービスの志向と公正性 (excellence and fairness) を最重要政策課題と採択するとともに、そのための政府組織改編を行った。このより良い公共サービスの志向と公正性という政策目標のために、①市民への権限付与 (empowerment)、②新専門家主義、③戦略的リーダーシップが強調されたが、①市民への権限付与では、公共サービスの利用者である市民に公共サービスの内容と供給

主体を決定できる権限を付与するいわゆる「公共サービスの個人化」により、供給主体の間で自発的な競争の誘発による市民の権利保障を図る一方、②市民が満足する公共サービスの質保障と伝達システムの構築には専門家との協力体制が不可欠とし、公共サービスの供給と伝達に専門性をもつ民間部門やサードセクターの専門家の活用を強調し、2009年にはサードセクター内閣委員会 (Cabinet Committee on the Third Sector) を設置した、そして③戦略的リーダーシップの強調では、中央政府は公共サービス分野の最終的責任者として、公共サービスに対する明確な目標と運営体系、インセンティブなどにおいて明確なリーダーシップを発揮することが必要であり、その上に民間部門やサードセクターとの連携などを包括的に担うための戦略的リーダーシップの強化を強調した。

しかし、こうしたブレア・ブラウンの労働党政権の政策運営は、その理念的基盤や方向において過去の保守党の政府改革プログラムの枠組みを乗り越えてはならず、保守党政権での改革政策の部分的な軌道修正の範囲であり、戦後型福祉国家モデルの転換はまだ先のことであるといえる。

## (2) 米国

### 顧客主義・情実主義モデル (clientelistic & patronage model) の変容

建国以来の米国の伝統的な国家運営は、顧客主義・情実主義という形を維持してきたが、1933年以降のニューディール政策による福祉国家の構築は、大きな政府の登場をもたらす一方、1960年代以降の肥大化した政府による統制できないほどの財政的放漫は、1970年代半ば以降の深刻な財政難の原因となった。

1973年のオイルショックによる世界的な景気後退と財政赤字の累積への直面は、戦後における政府機能の拡張路線に対する修正を求め、緊縮と再編による政府機能の縮小、言い換えれば「小さな政府」へと進むこととなった。

1977年に登場する民主党のカーター政権は、膨

大な財政赤字の解消を目標に、より効率的でより国民ニーズに応答的な連邦政府改革を標ぼうし、英国のサッチャー政権同様、小さな政府運動に肩を並べたものの、中東紛争やオイルショックがもたらした経済不況と高いインフレの中で、有効な処方箋はなく、困難を増幅させる結果となった。

### レーガノミクスと公的サービスの市場化

こうした経済的難関の中の1981年に大統領に当選したレーガンは、市場原理と民間活力を重視する自由主義経済政策として「レーガノミクス」(Reaganomics)を標ぼうし、社会福祉費と軍事費の拡大や減税による景気刺激を進めていくことになった。このレーガノミクスの中身は、①社会保障費の支出拡大と軍事費の拡大により経済を強化し、強い米国を復活させる、②減税政策により勤労意欲の向上と貯蓄の増加を促し、投資を促進させる、③規制を緩和し、投資を促進する、④金融政策によりマネーサプライを抑制して「通貨高」を誘導し、インフラ質を低下させるというものであった。

しかし、こうした景気刺激策は、貿易赤字と財政赤字の増大という結果となり、「双子の赤字」を抱えることになり、その後のブッシュ政権での政府改革の努力にもかかわらず、状況の改善は見込めない状況であった。

1993年に誕生した民主党のクリントン政権は、政権の課題として「脱官僚制」を標ぼうし、顧客中心・縮減管理・規制緩和という3つの改革を掲げ、その政策的ツールとして新公共管理(NPM)を採択した。1993年以降2001年までの間、クリントン政権が進めた政府改革や公共サービスの改革は、新しい政府像を提示したが、その内容は、同じ時期(1992

年)に刊行されたオスボーン・ゲブラーの著作『政府再創造』(Reinventing Government)における政府像と一脈相通するものであった。すなわち、この本では、政府改革案として、①調整的な政府(かじ取りとしての政府)、②地域社会が主導する政府(サービスの提供より権限付与)、③競争的政府(サービス提供への競争導入)、④使命志向の政府(規則中心の政府組織の改革)、⑤成果志向の政府(投入ではなく成果と連携した予算の配分)、⑥顧客志向の政府(官僚制ではない顧客要求の充足)、⑦企業家的な政府(支出よりは収益の創出)、⑧未来に対応する政府(治療よりは事前防止・予防)、⑨分権的な政府(階級的組織から参画と連携へ)、⑩市場志向的な政府(市場による変化促進)がそれである。

こうした方向性の中で、クリントン政権で示された政府改革の方向性は、まず、「繁文縟礼(red tape)の排除」として、複雑な行政手続きを簡素化し、非現実的かつ重複的な各種規制を大幅に緩和するとともに、公共部門に対する結果責任の強調により責任性の強化を図った。また、顧客満足の政府サービスの実現に向けて、多様な政策ニーズの収斂装置を設けるとともに、サービスの伝達プロセスに競争原理を導入した。その上、政府組織の中での意思決定の権限などを含む権限付与を進め、公共部門における意思決定を円滑にするとともに、その結果に対する責任を負わせた。さらに、効率の良い小さな政府の追求のために、優先

### 1990年代の米国の行政改革

制度改正	時期	概要
政府業績成果法	1993年5月	省庁に、使命と目標を明確にした上で達成状況を測定し、報告することを求めるもの。クリントン大統領の就任以前から議会に提出されていた法案が、NPRと親和的だったために追い風を受けて成立。
「顧客サービス基準の設定」大統領令	1993年9月	施策の顧客は誰かを特定し、顧客の意見を取入れてサービス基準を設定することを要求。
連邦職員再編法	1994年3月	連邦職員を1999年度末までに27万人2,900人削減するため、退職一時金を支払って希望退職を奨励。
連邦調達合理化法	1994年9月	それまでの多くの品目について求めていた政府独自の規格を減らし、市販品の調達を増やすなど、調達の規則を簡素化。
政府管理改革法	1994年10月	当初は報告書の低減を幅広く含んだ法案だったが、審議過程で骨抜きにされ、財政制度に焦点を当てたものとなった。

(出典) 田辺智子「米国90年代の行政改革」、『レファレンス』、2003年12月

順位の低い事業の縮小や政府機関の統廃合を進め、経費の節約を図った。

こうした政府改革・公共サービスの改革は、公共管理の一環として従来からの計画予算制度 (PPBS)・目標管理 (MBO)・ゼロ基準予算 (ZBB)・総体的品質管理 (TQM) などを含む「政府業績成果法」(GPRA; Government Performance and Result Acts) の制定によって支えられた。

このGPRAは、1990年に共和党のロス上院議員によって最初に提案されたが、1993年にクリントン政権の支持を得て成立したものである。GPRAは、後述する「国家の業績再検討」(NPR; National Performance Review) に組み込まれ、「目的指向の行政運営」「政策の効果に基づいた政策決定」を目指すクリントン政権の行政改革において中心的な役割を担った。具体的には、各省庁における業績を評価するため、省庁ごとに目標を設定し、業績測定によりその達成状況を定期的にフォローアップするという手法を導入する一方、省庁ごとの戦略計画において任務 (Mission) 及び全体目標 (General Goals) を明記し、さらに年次業績計画において業績目標 (Performance Goals) 及び業績指標 (Performance Indicators) を設定するとともに、目標の達成状況を測定し、毎年報告書を作成するものであった。

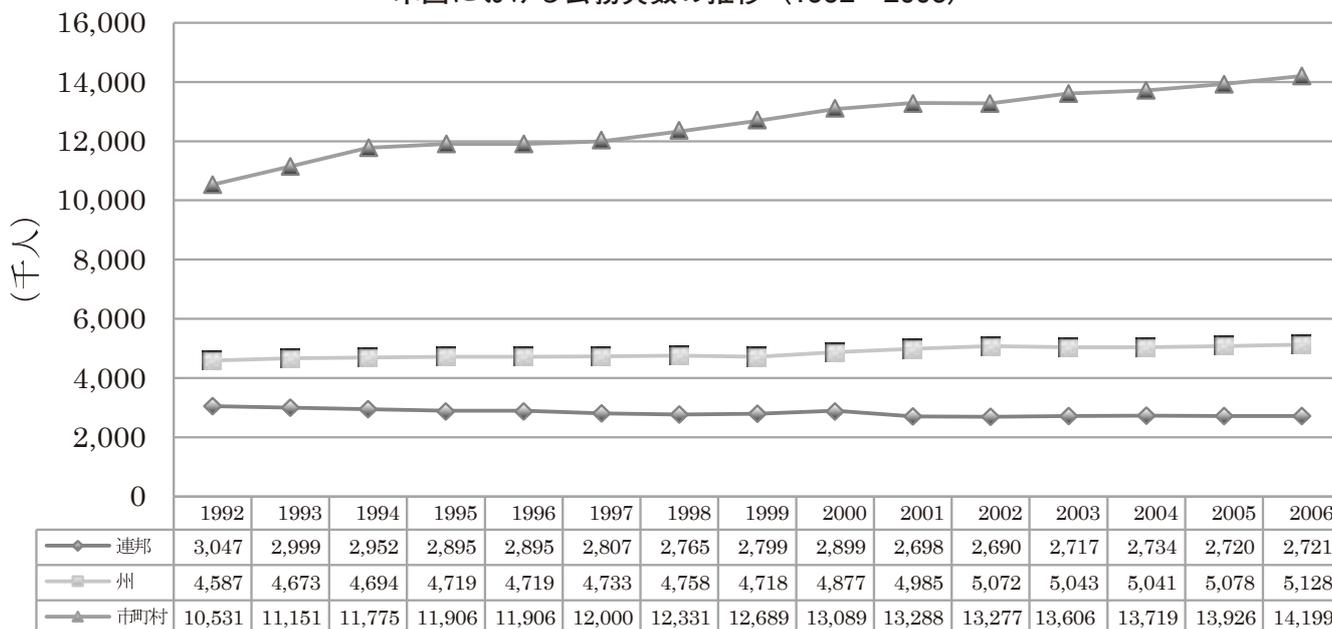
クリントン政権の行政改革、すなわち、NPRは、連邦政府における経費削減と機能向上を同時に進めることにより「効率的な政府」を目指す取り組みである。ゴア副大統領を中心として組まれたプロジェクトチームにより、1993年から1996年までに1,400件もの具体的な提案がなされ、行政組織の内部規則の縮減・市場システムの導入・目的指向の行政文化の導入・職員の削減などが進められている。1993年から1997年の5年間で、30万人の職員削減、1万6千ページ分の規制の撤廃、1,370億ドルの経費節約などの効果があったとされている。

こうした政府改革の結果、1992年当時300万人を超えていた連邦政府の公務員数は、2002年には約272万人に減少する一方、州政府は同時期において458万人から約500万人に、そして地方自治体は、1,000万人から1,320万人に増加し、地方政府の役割が増えていることを裏付けている。

### 自由主義のジレンマ「社会格差」とコミュニタリアンの台頭

しかし、こうした市場主義のツールによる政府改革や公共サービスの改革が真の顧客主義の実現に寄与したと判断するのは危険である。なぜならば、米国の中流層及び貧困層が置かれている社会

米国における公務員数の推移 (1992~2006)



(出典) US Census Bureau, Public Employment and Payroll Data, 2008

現実はその楽観的なものでは決してない。

米民間世論調査機関ピュー・リサーチ・センターが発表した調査結果（2011年7月）では、2009年時点で、米国の全世帯の2割に当たる約6200万人が「資産ゼロ」または負債を抱えていることが明らかになった（2005年には15%）。また、フードスタンプ（低所得者層向けの食料配給券）受給者も依然として増え続けており、2011年5月時点での受給者数は全米で約4,580万人と、前年同月比で12.1%増を記録した。ニューヨーク州では、約302万人が、政府の援助なしには食事にも事欠く状況であり、わずか6年前には、全米で2,570万人しか助けを必要としていなかったことを考えると、貧困化が急ピッチで進んでいることが分かる（消えゆくアメリカンドリーム—加速する“超格差”の実態、ウォール・ストリート・ジャーナル、8月19日版）。

1970年代後半以降の民主党政権が展開する政策は、成長に関しては長期的な対応（成長戦略）のみの一方、社会的平等に関しては長期的対応（社会保障制度の抜本改革など）を先送りし、目先の所得減少を財政で補填する短期的なバラマキに終始しているといえる。

こうした政府改革と公共サービスのアンバランスの問題は、伝統的にリバタリアン的な発想をもつ米国社会においても疑問視する声が出ており、例えば、正義論で一躍有名となった政治学者のマイケル・サンデル（ハーバード大学）教授は、ロールズの反功利主義的な考えに共感を示しながらも、福祉国家的「再分配」を前提にした自由の絶対性を重んじるリベラリズムの個人観を、共同体の暗黙の規範や倫理的義務を無視した「負荷なき自我」として退ける。個人は独立して完結できるものではなく、家族・地域・教会などの共同体と無縁に存在することはできないという。その後もサンデルの思想には大きな変化はなく、こうした「多層的に状況付けられた自己」としての<sup>かくせい</sup>覚醒を促すとともに、個人と個人を結びつける健全な共同体の復権を強調する。こうしたコミュニタリアン（共同体）的な考え方の台頭からみて、間違なく、米国型の自由主義は揺らいでいるといえる。

## 自治体の相次ぐ倒産（デトロイト市）、5,500兆円の累計赤字

自由主義的な競争によって成り立っていると思われる米国社会において、公的部門の運営は民間部門のそれとあまり差がない。例えば、昨年マスコミを騒がせた米国連邦政府における機関閉鎖の問題はこうした事情を明確に裏付けている。連邦政府はもちろん米国の自治体は借金返済が出来なくなった場合、つまり「デフォルト」になると民間企業とほぼ同様に連邦破産法に基づいて裁判所に破産を申請できることになっている。こうして破産が認められた場合は破産管財人の管理下に置かれるため、支出は一段と厳しくなり、警察官などの削減が押し進められることになっている。

2008年のリーマンショック以来、こうして破産する州や市町村の数はうなぎ登りに増加傾向にあり、図書館などの公共施設の閉鎖、警察官や消防士、教員などの大幅削減、さらには退職した職員への年金未払いなどが起きて、日常生活に大きな問題が発生している。

こうした中、2011年にはアラバマ州シェファーンソン郡が破産した。負債額は41億ドル（3,200億円）に達し、アメリカの自治体破綻では、1994年のカリフォルニア州オレンジ郡の17億ドルを上回り、過去最大となった。また、同年10月にはペンシルバニア州のハリスバーグが破産を申請しているが、その他にも米国自動車産業の拠点、ミシガン州デトロイトなど10あまりの自治体がいつ破綻申請してもおかしくない「破綻予備群」として控えていることが報じられている。

案の定、2013年7月には、自動車産業の“聖地”として知られる米中西部ミシガン州のデトロイト市が連邦破産法（第9条）の適用を同州連邦破産裁判所に申請し、財政破綻した。負債総額は180億ドル（約1兆8千億円）を超え、米国の地方自治体の破綻では過去最大となる。

米議会予算局の資料では、米国の2009会計年度（2008年10月～2009年9月）の財政赤字は、前年度の約2.6倍の1兆1,860億ドル超（約110兆円）で、対GDP比は前年度の3.2%から13%へと一気に悪化する。さらに2010会計年度（2009年10月～2010

年9月)の財政赤字も、1兆3,790億ドル超(約137兆円)、対GDP比は9.6%との予測となっており、公共部門の維持さえも困難ではないかという憶測まで飛び交う。実際に、昨年の秋に伝えられた米国の連邦機関の一時閉鎖はその深刻さを明確に示している。

何十年間も続いた政府改革・公共サービスの改革の結果が、こうした社会的な格差を拡大させ、自治体の財政運営をひっ迫させていることについてもう一度吟味する必要がある。

## 2. 混沌の中の福祉国家モデル

### 混迷する福祉国家モデル

ここまで、1970年代以降、英米が歩んできた政府改革・公共サービス改革の流れを概略的に見てきたが、2つの国とも、完全な成功を収めるには至っていない。むしろ、福祉国家の後退が目立ち、政府改革や公共サービスの改革の名に相応しいのかが疑問である。

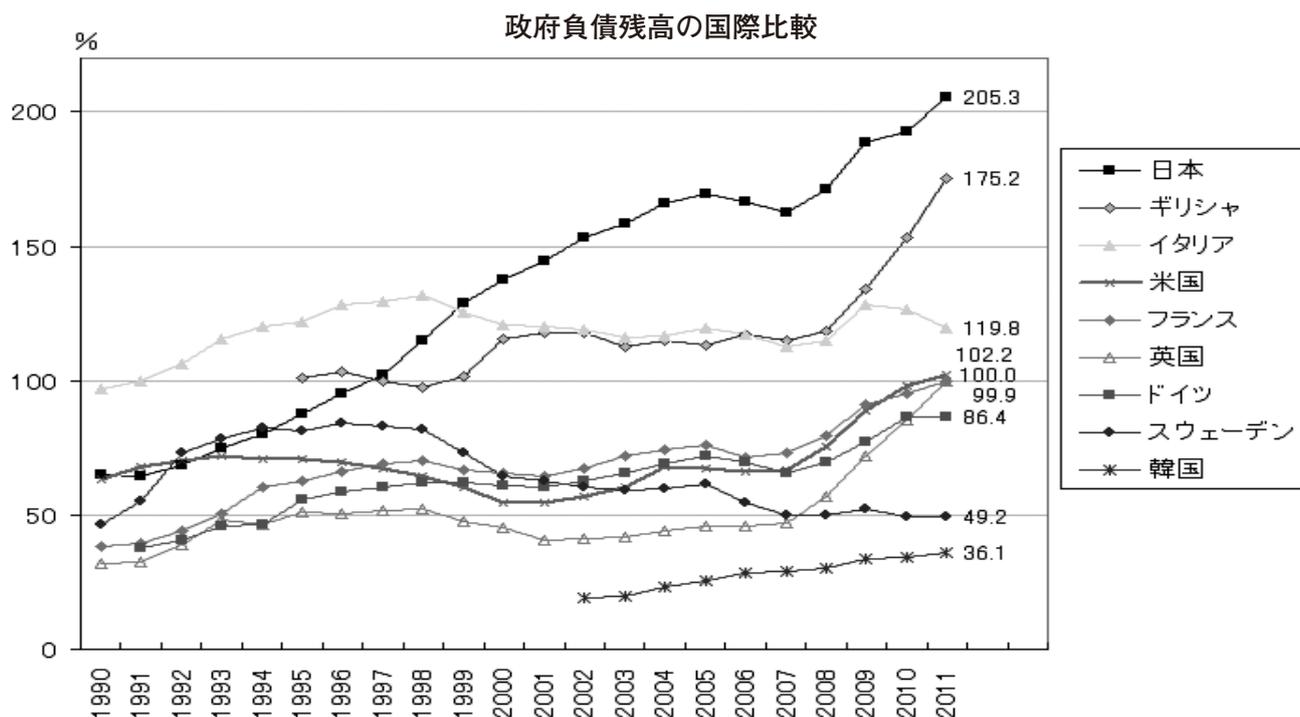
改めて言うまでもなく、戦後の福祉国家の構築により公共サービスの量・質ともに飛躍的に発展に寄与し、揺りかごから墓場までがその対象として各種の公共サービスが提供されているが、その

前提は財政的安定であった。

しかし、高度の経済成長の中での富の再配分がまんべんなく行き届く社会を目指したこれまでの「人口ボーナス社会」とは異なり、低成長や累積赤字の増加、少子高齢化、社会インフラの老朽化など、いわゆる「人口オーナス社会」に転じた現在において、先進諸国を含め、従来のような福祉国家を維持していくことはそう簡単なことではない。

世界の成長モデルとして、また成熟した福祉国家のモデルとして注目を集めてきた欧米諸国においてさえ、リーマンショック(2007年)やギリシャの財政破綻に見られるように、安定した福祉国家の維持には多くの課題が山積している。特に、膨大な財政赤字を多く抱えている国々においては、財政の健全化という喫緊の課題に対し、増税や政府減量、公共サービスの縮小といった対案が示され、長期的な負の連鎖が始まっているように見える。

これらの国々では、政府をはじめ公共部門の権限縮小・規制緩和を進め、地方や民間・サードセクターに対する依存度を高め、「新しい公共」の仕組みを模索しており、そのプロセスの中で、福祉国家の多様な発展形態を模索する動きが広がっている。中でも、1990年に「福祉レジーム論」を



(出典) OECD、Economic Outlook 2012(No.92)

提起し、福祉国家研究の画期的な業績となったのがデンマークの社会学者エスピン＝アンデルセンである。彼は、先進各国を「脱商品化」と「階層化」という指標を用いてクラスター化した。すなわち、脱商品化とは、疾病や加齢などの理由で労働市場を離脱した人が生活を維持できるか否かの指標であり、給付の水準と受給資格によって計測される。また、階層化とは、各人の階層や職種に応じた給付が行われた結果、格差が固定化されているか否かの指標である。

この2つの指標で西側先進諸国を分析した結果、自由主義的福祉国家（アメリカ合衆国など）、保守主義的福祉国家（大陸ヨーロッパ）、社会民主主義的福祉国家（北欧）の3類型を析出し、福祉国家の発展は1つではないと論じた。

中でも、新しい福祉国家のモデルとして注目されている社会民主主義的福祉レジーム（北欧モデル）は、主にスウェーデン、ノルウェー、デンマークなどが採択しており、政府による所得比例（業績評価モデル）と所得移転（制度的モデル）の組み合わせが特徴である。

社会保障給付は政府による普遍主義的なもので、労働政策と併せて労働者の保護が最大限である。経済政策では政労使の協調（ネオ・コーポラティズム）に基づいて実施され、場合によっては同一労働同一賃金により弱い企業の淘汰を進める。それと同時に職業訓練や職業紹介などの積極的労働市場政策を通じて労働力の需給ギャップの解消に努め、社会保障支出をコントロールする。従って雇用の流動性は高い。これらのことから企業の

競争力が高くなり、グローバルズムへの適応力が高いと言われる。しかし、その過程において競争力を持つ大企業のみが生き残りやすいために、しばしば税収などで特定企業に依存することになり、業績悪化がダイレクトに国家予算に影響を及ぼすことがある。

日本・中国・韓国などのアジア諸国において見られ、伝統的に家族主義の下で維持されてきた「家族主義的福祉レジーム」からすれば、どのモデルもメリット・デメリットはあり、その方向性を定めるのは容易なことではない。

### 「持続的発展」の中の「発展」(development) が意味するもの

どのような福祉国家モデルを選択するかは政治をはじめ国民の中での合意形成が重要な課題であるが、ひっ迫する財政状況の中での合意形成は、将来の公共サービスの負担に対する再考と世代間のバランスを十分に考慮すべきである。

その際、是非考えてもらいたいのが、社会の持続的発展がもたらす発展した社会の形である。よく引用される戦後の高度成長は、経済的な豊かさをもたらし、中央集権システムの中でその富をナショナルミニマムとして配分する形で社会発展を進めてきた。この過程において道路や鉄道などの交通網をはじめ、水道、病院などの多様な社会インフラが整備され、地域格差も問題はあるにせよほとんどの公共サービスが政府サービスの形で提供され、欧米諸国に比べても遜色のないレベルに達している。言い換えれば、明治維新以降の近代

福祉国家レジーム

類 型	主な特徴	所得再分配の規模	給付の対象・性格	福祉と就労支援の連携
自由主義レジーム (アングロ・サクソン諸国)	市場の役割大	小規模 (小さな政府)	生活困窮層向け給付が多い。 選別主義	強 ワークフェア (就労が給付の条件)
社会民主主義レジーム (北欧諸国)	国家の役割大	大規模 (大きな政府)	現役世代向け、高齢世代向けともに充実。 普遍主義	中 アクティベーション (雇用可能性を高める)
保守主義レジーム (大陸ヨーロッパ諸国)	家族・職域の役割大	中～大規模	高齢世代向け給付が多い。 社会保険は普遍主義 公的扶助は選別主義	中～強 (強化傾向)

(出典) 厚生労働省『厚生労働白書』、2012年版、84頁

化政策の目標は達成され、欧米諸国より発展している分野も少なくない。

近代化の推進や経済的発展がすでに達成されている中で、日本社会の次なる発展の形はいかなるものなのかが必ずしも明確に示されていない。例えば、これまでの日本型福祉社会のネクストステップとして上述した北欧モデルを掲げる識者も少なくはないが、人口1億2,000万人を有する日本社会のスケールからみて人口1,000万人のスウェーデン型社会福祉モデルが容易く適用できるモデルではないはずである。高齢化の深化に伴い、年に1兆円ずつ増える社会福祉の財源捻出のために行われた消費税の3%引き上げをめぐっての混乱ぶりを目の前に、社会保障に係る国民負担が所得の約6割を占めている北欧型モデルの可能性を論じること自体アイロニーである。

公共サービスをめぐる日本社会の次なる発展を探るためには、これまでの量的成長から質的な成長に向けての基盤づくりが必要であり、首都圏をはじめ大都市圏を中心に構造化された「不均衡成長」の形を変え、均衡のとれた発展を目指すことが必要であり、その手がかりは地方分権の推進にあるといえる。

また、これまで量的発展を示して来た1人当たりの国民所得や国民総生産（GNP）・国内総生産（GDP）などの指標には限界があり、共同体やコミュニティ、社会的安全や安心、自然との共存や生活の質など、成熟した社会の健全な発展に欠かせない様々な要素が欠けている。例えば、経済的指標としての国民所得が4万ドルを超える米国における貧富の格差や生活保護者が200万人を超える日本の現状からみて、量的成長だけを示すこれらの経済指標のもつ限界を感じることは当然かもしれない。

「3.11」以降、社会的安心と安全を望む声は大きなうねりとなっており、より安全で安心できる社会づくりへの転換が社会的課題となっている。この社会的転換を際して、量的成長や不均衡発展の形を修正し、まずは補完性の原理に沿って分権型社会を進め、豊かな地域社会の構築を次なる発展として位置づけることが必要である。

### 3. 「新しい公共」の担い手論の再考

#### 古い公共の現況と課題

今まで見たとおり、約30年以上続いた英米の政府改革・公共サービス改革がいわゆる持続的成長の発展形を示さない中で、欧米追従の市場主義的改革が成功を成し遂げ、新しい公共の下支えに成りうることはない。

政策論の世界では、政府政策は政策ニーズとは関係なく、組織の都合により毎年少しずつ増加すると考えられ、増え続ける政府の仕事に対する組織再編や歳出抑制などの合理化を進めているが、その際の基準は、従来の公共サービスの安定的継続であり、住民の安全・安心に対する政府保証の原則的な部分はあまり変化しない。

2009年の政権交代以降、民主党が提唱し、社会的な議論的となった「新しい公共」は、政府機能の補完を民間や市民社会に委ねようとするものであるが、これまで政府が担ってきた公共サービスの補完できる力量を有しているのか、改めて考えることが必要である。すなわち、新しい公共に対比される「古い公共」は、どの点において問題があり、その問題の修正はなぜ不可能なのかについての吟味が先に行われるべきである。

例えば、従来からの公共の担い手である、公的部門（国・自治体など）と民間部門、そして町内会や自治会などの近隣組織の機能不全が明らかであるならば、その機能修復なくして、新しい公共への移行はできないはずである。

政府や自治体の財政状況は、改めて説明するまでもなく火車であり、1,000兆円を超える負債残高の上で、毎年国家予算の半額以上を新しい国債発行により賄っている。そのため、中長期的にはプライマリーバランス（基礎的財政収支、国の財政収支の状況を表わす1つの指標として、国の収入のうち、国債発行による収入、つまり国の借金を除いたものから、国の支出のうち、過去に発行した国債の償還と利払いを除いたものを比較した場合の収支バランスをいう。）の黒字化が目指される状況にあって、国や自治体の財政拡大による公共サービスの維持ないし拡大は望めないのが現

状である。もちろん、こうした債務残高だけでの議論は、膨らむ借金のみを目を奪われ、政府の構造改革や成長戦略の有効性を奪ういわゆる増税優先の考え方に主導された議論かもしれない。いずれにしても、地域社会の持続的な発展の可能性を模索する上で考慮すべき課題である。

2000年代以降、注目を浴びている「新しい公共」には、こうした政府の機能不全に対する処方箋になることが期待されているが、問題の改善のためには、より確実な対案が必要に思われる。すなわち、新しい公共に対し、今までの公共を担って来たいわゆる「古い公共」はどうなのかを検証する必要がある。古い公共の中では、政府以外の補完的主体が政府機能を担当しており、民間企業、労働組合、市民団体なども従来からの公共の一翼を担って来た。ここでは、①地縁組織（自治会・町内会など）、②非営利団体（NPOなど）、③労働組合の3つを中心に述べる。

### 自治会・町内会の現状

地域の生活という側面から見れば、もっとも代表的なものとして、町内会・自治会のような地縁組織である。まちに住む誰もが、地縁組織に入り、まちの様々な活動に参加した時代もあったが、その地縁組織の参加率は都市化とともに減少し続けており、慢性的な担い手不足に悩む自治体も少なくない。

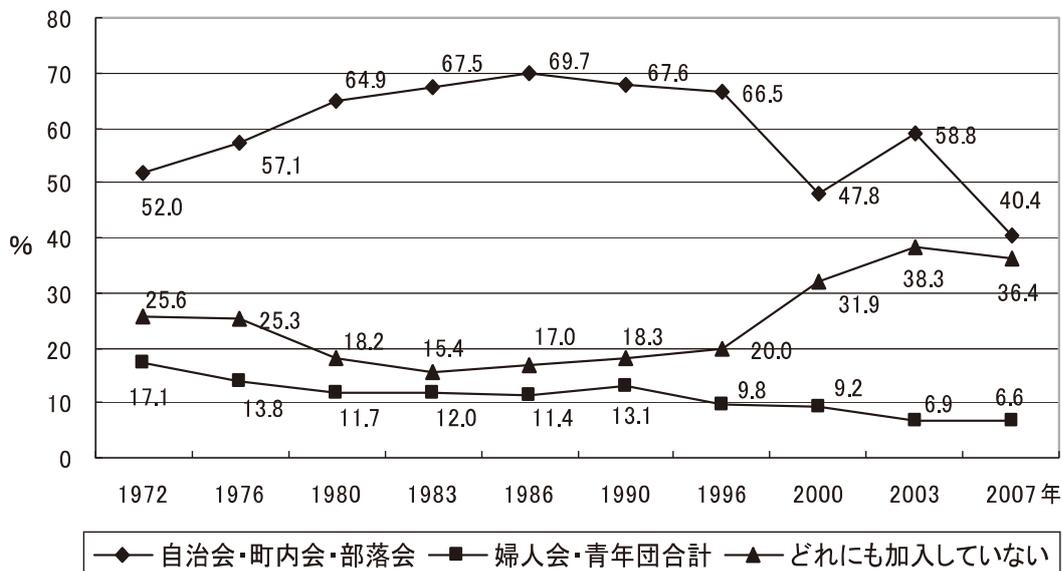
周知のとおり、自治会や町内会などは、「地縁団体」として、良好な地域社会の維持と形成に資する地域的な共同活動を行う目的で設立されており、総務省が行う「地縁による団体の認可事業の状況等に関する調査」（不定期、概ね4～5年に1

回）によれば、全国には29万4,359の団体があるが、そのうち、地方自治法に基づき不動産や不動産に関する権利などを保有するために当該の市町村長の認可を受けたいわゆる「認可地縁団体」は3万5,564団体である（2008年4月1日現在）。これらの認可地縁団体は、回覧板や会報の回付などの住民相互の連絡や区域内の環境美化、清掃活動のほか、集会所の維持管理、防災・防火、文化、スポーツ、レクリエーションなどの多彩多様な地域活動を担っており、「絆」をモチーフとする地域運営にとっては欠かせない存在である。

この地縁団体として町内会の歴史は古く、江戸期の十人組から出発し、戦前の総動員態勢の中では行政の下部組織として機能し、戦後改革の中でGHQの命令によって一度は解散されたものの、その後一部は町内会として存続し、一部は自治会に改称しながら、今日に至っている。

しかし、従来の公共の最重要の担い手である自治会・町内会などは、共通の課題の前に地盤沈下を起こしている。すなわち、加入率の低下、会員の高齢化、役員の継続困難という難題がそれであり、担い手の不足に悩まされている。担い手の不足は、自治会・町内会だけではなく、消防団、PTA、民生委員など従来から地域を支えて来た多様な組織にも共通する問題であり、存続そのものが危ぶまれているのが現状である。下の図から

地縁組織等の加入率推移



(出典) 辻中豊ほか、『現代日本の自治会・町内会』木鐸社、2009、134頁

も分かるように、全国における加入率は、1986年の69.7%をピークに減少傾向にあり、2007年には40.4%となっており、どの組織にも加入していない人が3割を超えている。また、加入率による変化だけでは捉えないいわゆる「幽霊会員」の数も少なくない。都市よりは農村において担い手不足は日々深刻化を増すばかりである。

また、自治会・町内会のほかに、地域を支えて来た様々な組織離れも加速している。下の図でも分かるように、PTA、農林水産団体、商工組合、労働組合、宗教団体なども軒並みに加入率を下げ、同好会や趣味グループの増加傾向が見取れる。これらの変化原因は様々であるが、個人主義的な傾向が顕著であること、共同体意識が薄れていることがいえる。

幸いなことに、阪神大震災や3.11東日本大震災をきっかけに、地域コミュニティーの立て直しを考える機運が高まり、住民自治の観点から自らの手で地域コミュニティーを再構築する動きが盛んになっている。

## NPOの成長と課題

次に、自治会・町内会などの地縁組織とは異なるが、阪神大震災の経験から急成長したのが非営利団体、すなわち「NPO」である。1990年代以

降の市民活動の中核となったこのNPOの成長は、長い間、眠っていた市民的自覚に目覚め、自らが地域と社会の公共活動に参加しようとする動きとして現れた。非営利団体は、1996年3月に制定された「特定非営利活動促進法」(NPO法、法律第7号)に基づき設立された活動法人であり、法制度の中には、「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」(第1号)をはじめとする20分野が活動分野として規定されている。

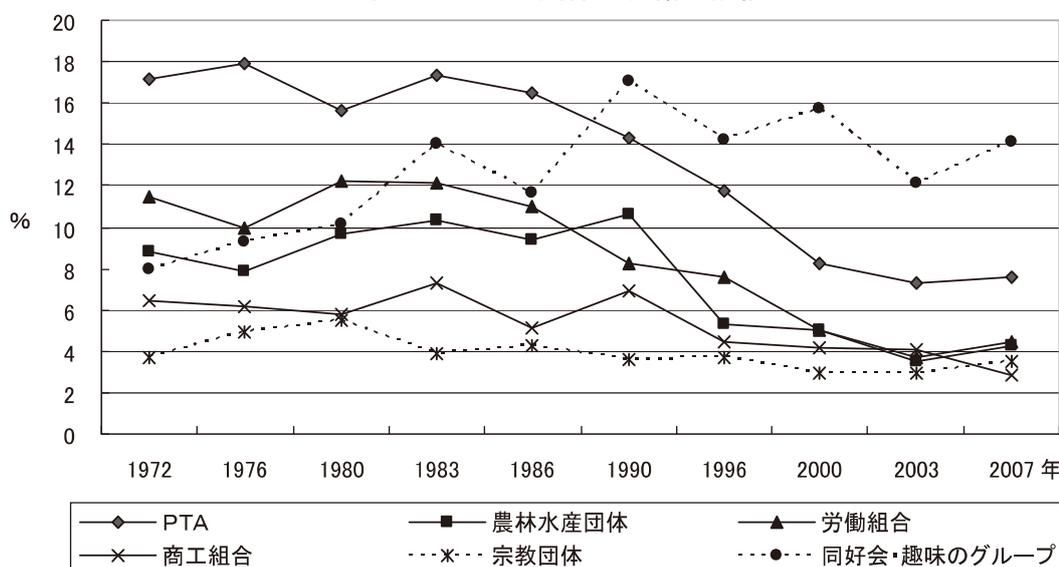
2013年9月末の時点でのNPO認定を受けた団体法人数は、48,244であり、上記の「保健、医療、福祉分野」(28,039法人)、「社会教育」(22,734法人)、「まちづくり」(20,882法人)に関心が高く、「農山漁村・中山間地域振興」(1,053法人)、「観光の振興」(1,163法人)が関心の少ない分野となっている。

NPO法人の数は、1998年のNPO法施行時の177法人から15年を経た2013(平成25)年9月には48,244法人への約272倍へと量的に拡大したが、NPO活動に対する制度的・財政的・人材的な限界も明らかになっており、このNPOが「新しい公共」の一翼としてしっかりと位置づけされるにはなお多くの課題をクリアしなければならない。

中でも、財政的な制約がもっとも重くなっており、NPO法人の収入総額の平均値は1,430万円、

500万円未満の法人が全体の約25%を占め、収入規模の少なさを物語っている。そのため多くのNPO法人では、いかに収入を確保するかに頭を悩ませている。収入総額の規模の大きい法人では、この収入の確保に加えて、人材の育成や組織のマネジメントなど、活動

地域社会における団体・組織の推移



(出典) 辻中豊ほか、『現代日本の自治会・町内会』木鐸社、2009、134頁

## 非営利団体制度の国際比較

	アメリカ	イギリス	ドイツ	日本（特定非営利活動法人）
認定機関	内国歳入庁	チャリティ委員会	税務署等	所轄庁 (都道府県、指定都市)
認定要件 (対象)	以下の要件を満たす団体 (内国歳入法第501条(c)(3)) <sup>(注1)</sup>	以下の要件を満たす団体 (2006年チャリティ法第2条)	以下の要件を満たす団体 (法人税法第5条(1)⑨)	以下の要件を満たす団体 (特定非営利活動促進法第45条)
本来事業 (公益性)	限定列挙 慈善、教育、宗教等	限定列挙 貧困の防止・救済、教育の 振興、宗教の振興等	限定列挙 慈善、教育、教会支援等	限定列挙 保健、社会教育、まちづくり等
	非営利性	利益・残余財産の私的分配 不可	利益・残余財産の私的分配 不可	利益・残余財産の私的分配不可
団体 への 優遇	法人税の 非課税範囲	本来事業 <sup>(注2)</sup> ※その他の事業については、収益 がチャリティの目的のみに用 いられる場合は一部非課税	本来事業 <sup>(注2)</sup> ※その他の事業については、収益 の一定額まで非課税	収益事業（34業種）以外
	投資収益	原則非課税	上に準ずる	原則課税
寄附金優遇措置	所得控除	所得控除等 <sup>(注3)</sup>	所得控除 <sup>(注3)</sup>	所得控除又は税額控除（控除 率は寄附金額の最大50% <sup>(注4)</sup> ）
	【限度額】 個人：所得の30%又は50% 法人：所得の10%	【限度額】 個人：給与支給額等 <sup>(注3)</sup> 法人：税引前利益	【限度額】いずれか大きい額 ①所得の20% ②年間売上高と支払賃金の合 計の0.4%	【限度額】 個人：所得の40% 法人：(資本金等の 0.375%×月数/12+所得 の6.25%)×0.5

(出典) 内閣府NPOホームページより転載<sup>1)</sup>。

1 (備考) 非課税事業以外の事業には通常の法人税が課税される。また、非課税資格が認定されていない法人についても営利・非営利にかかわらず通常の法人が課税される。

(注1) 上記の団体の他、非課税資格を得られる団体は、米国ではない告歳入法第501条(c)等に限定列挙されている。

(注2) 本来事業には、団体の本来の目的を達成するために付随的に行われる事業を含む。

(注3) 給与支給時にチャリティ団体への寄附金額を天引きする制度や寄附者の納税額の一部を国が当該団体に支出する制度がある。

(注4) 所得税の40%と個人住民税の控除の合計。個人住民税は、都道府県が指定した寄附金は4%、市町村が指定した寄附金は6%、双方が指定した場合は10%控除される。

※アメリカ、イギリス、ドイツについては、平成22年度、日本について2010年1月現在の制度。

の質をいかに高めるかといった、新たな次元の課題も抱えることになる。

また、NPOの社会的メリットの一つである「雇用の創出」という面からは、専門の有給スタッフの雇用が難しく、そのほとんどが非正規職として兼職の状況あり、事務局長さえ、平均収入は約18万とされている（厚生労働省、NPO法人における雇用とボランティアの現状参照）。平均年齢63歳、60歳以上が全体の65%を占める一方、40代以下は約12%という調査結果（日本政策金融公庫総合研究所「NPO法人の経営状況に関する実態調査」2011年）からは持続的な活動に対し不安が残る。

NPO法人に限る問題ではないが、市民社会の諸活動を新しい公共の中核に位置づけ、従来の政府頼みの公助ではなく、自助や助け合い（共助）を社会運用の原動力として活用して行くためには、管理行政から脱皮し、税制の優遇などより柔軟かつ積極的な発想の転換が必要である。

上記の表は、NPO制度に関する法制度を英米独と比較したものである。NPO団体への優遇のうち、投資収益や寄附金優遇措置の差を除けば、法律の枠組みはほとんど同一であることが一目で分かるが、欧米社会における宗教的基盤の違いやその宗教に基づくボランティア活動が加わった実態の面では、大きな開きが生じているといえる。

### 英米のボランティア活動の示唆

例えば、建国以前の1600年代からボランティア活動を伝統としてきた米国では、政府統計によれば、全国に150万の民間非営利団体があるとされ、2010年には国民の5分の1にあたる6,200万人以上がボランティア活動に従事し、延べ80億時間、経済価値としては1,730億ドルに達しているといわれる。主な活動分野は、慈善団体・非営利団体のための募金活動（26.5%）、食物の調理・配給（23.5%）、清掃・高齢者の自動車送迎などの普遍

的労働・輸送（20.3%）、学習指導（18.5%）、青少年に対する助言・指導（17%）などである（米国大使館広報2012年8月、全国及び地域サービス公社〔CNCS〕）。

米国におけるボランティア活動は、こうした歴史的伝統にくわえ、1996年にはクリントン政権の下で、社会福祉法の改正（1996）が行われ、その中に「慈善的選択」条項（The Charitable Choice Provision）が盛り込まれたが、この「慈善的選択」とは、宗教団体が政府と契約を結び、その助成金を受け、宗教的な色合いを維持しながら、ホームレスや麻薬、アルコール中毒などの社会問題、社会福祉サービスの提供に参加できるようにしたものである。この慈善的選択により、社会福祉サービスの受給者は、どの宗教団体のサービスを受けるのか、また、宗教団体以外のサービスを受けるかを自ら選択できるようになった。

他方、ボランティア活動における排他的な意味合いを強調する英国においては、チャリティ（Charities）という概念に明確に示され、その目的を「貧困の救済」、「教育の振興」、「宗教の振興」、「地域社会への利益貢献」の4つの公益性を掲げ、そのうち一つでも認められると非営利団体となる。1990年代末には、約50万のボランティア団体、約27万のチャリティ団体があり、そのうち17万のチャリティ団体が独立した公的機関であるチャリティ委員会に登録され、税制の優遇措置のほか、財団や基金からの無償援助基金が得られるとともに、社会的な信頼の高さの故に一般市民からの寄付金も集まりやすいといわれている。このチャリティ組織は、1601年のエリザベス女王の公益法からであり、1979年のサッチャー政権が福祉国家政策を抜本的に改革する際にはこのチャリティ・ボランティア組織を社会福祉政策の柱とし、これらに対する優遇税制措置が取られた。その後の政権においても、「コミュニティケア法」や「チャリティ法」の改正が行われ、ボランティアとチャリティ活動は、慈愛という宗教的・文化的・制度的基盤の上で力強く活用されている。

こうした英米やヨーロッパにおける宗教を基盤としたボランティア活動は、チャリティ団体や非

営利団体としてのみならず、広く市民活動の中心をなしており、それぞれの伝統の中で、政府との役割分担として、時には主役として、時には脇役として、補完的な関係にある。社会福祉をはじめほとんどの公共サービスが政府主導で行われる日本にとってはこの点を看過してはいないのか。言い換えれば、欧米諸国で先行する新しい公共の議論の背景には、宗教を基盤とする政府サービスの補完装置が制度的に動いているのに対し、日本のそれは「宗教的基盤なきボランティアリズム」となり、新しい公共論に誤算ではないかという心配である。もし、この点に対する代替案がないのであれば、新しい公共の限界は自明の理であろう。

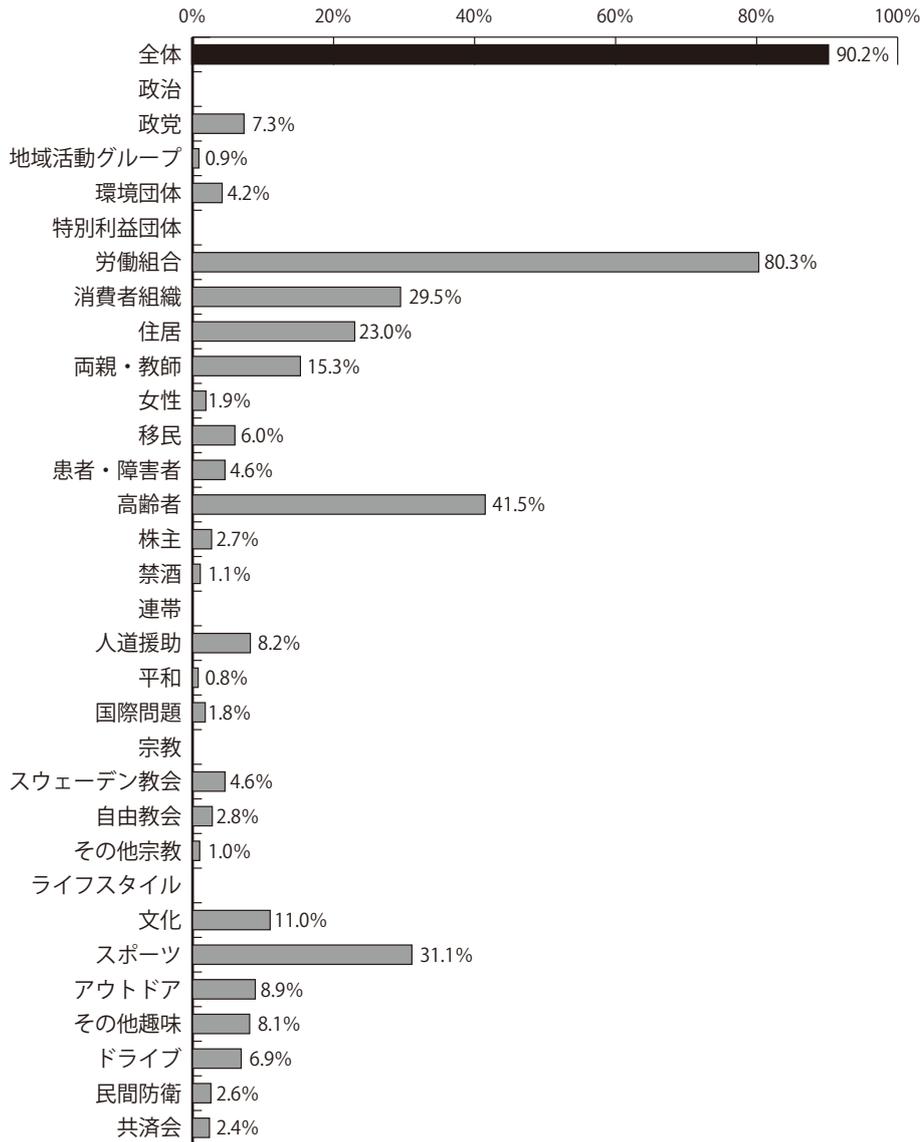
### 北欧の労働組合活動の示唆

従来の公共を支えて来た担い手の一つに労働組合がある。政治的色を帯びていることから、政治的な利害関係の側面から見られることが多いが、労働組合の活動は地域社会を支えているもっとも組織化された担い手である。例えば、「働くことを軸とする安心社会」を活動方針とする連合（日本労働組合総連合会）の活動の中には、労働者に係る諸問題のみならず、地域社会の形成と維持に必要な諸活動が含まれており、特に3.11東日本大震災からの復興・再生に向け、被災者の生活再建や、被災地の産業再生・雇用創出などにつながる取り組みを行っている。また、自治労（全日本自治団体労働組合）における自治研活動は、地域の自治形成において重要な役割を担っており、これらの活動が地域社会を支える基盤の一つとして定着している。

これらの労働組合の諸活動において地域社会との連携が強調される理由は、労働活動が社会活動の基本であり、人々の生活や地域社会の原動力であり、地域社会と共同運命の関係にあるからである。

先進的な福祉モデルとして知られている北欧、とりわけスウェーデンにおいては、労働組合は政治的なプレーヤのみならず、地域社会の支えとして、相互扶助精神を実践している。中でも、スウェーデンにおけるボランティア活動は、個人

### ボランティア組織への加入割合



(出典) 文部科学省『諸外国におけるボランティア活動に関する調査研究報告書』2007、221頁

ティア活動よりは、自分のため、あるいは自分が所属するグループのため、仲間のため、という意識が強く、一種の余暇活動として捉える傾向が強いためである。当然ながら、これらの活動は、基本的には当事者同士の組織であり、公益的というよりも共益的な志向が強い。

### ボランティア組織への加入割合

左の図は、やや古いデータであるが、スウェーデンにおけるボランティア活動の組織別加入率を示しているものである。80.3%として「労働組合」がもっとも多く、「高齢者団体」(41.5%)、「スポーツ団体」(31.1%)の順である。個人的よりは組織的、公益的よりは共益的、使命感よりは余暇生活というスウェーデン独特のスタンスかもしれないが、ボランティアがあくまで自発的活動であることを考えれば、こうしたスタイルも良いのではないかと。

ベースではなく、組織を媒介した活動が主流であり、特に労働組合に所属して行われるのが一般的である。約184,000団体(1998年末現在)が非営利団体として登録されているスウェーデンでは、非営利の概念が広いといわれ、一般的な「nonprofit」(利益の非配分)ではなく「not for profit」(営利を目的としないで社会的目的の実現を第一義とする)と捉えられている(文部科学省『諸外国におけるボランティア活動に関する調査研究報告書』2007、214頁)。

また、ボランティア活動の動機の中でもっとも多いのは、組織活動への興味や参加であり、その割合は過半数(56%)を超える。その理由としては、他人に対する個人ベースの直接的なボラン

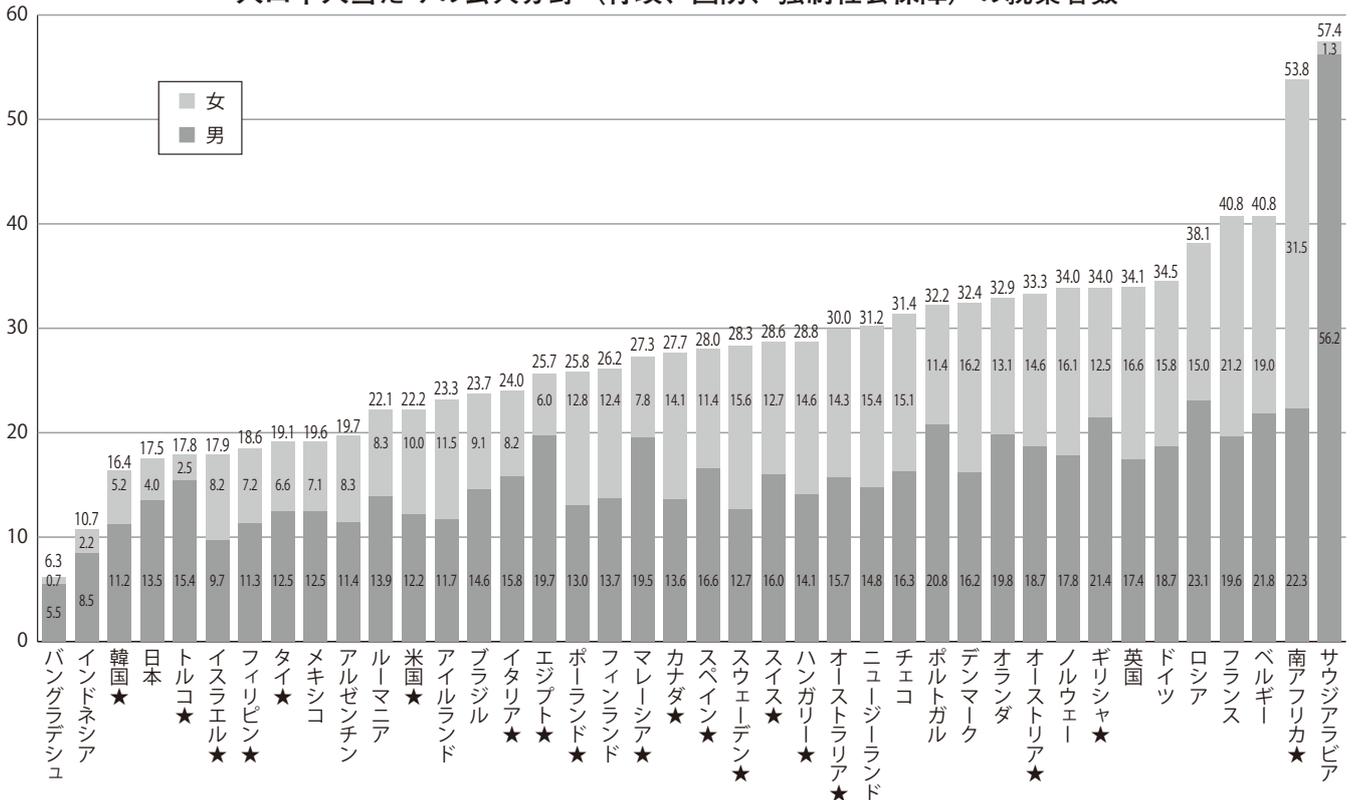
## 安心・安全の

## 「公共サービス社会」の再構築

さて、今まで、1970年代以降、財政赤字の克服を目指して進められた英国及び米国の政府改革の歴史を概略的に整理するとともに、政府依存からの脱皮のために模索されている新しい公共の現状と可能性について、国際比較と示唆を交えて、その可能性と課題を眺めてみたが、行政改革と称される政府改革・公共サービス改革は必ずしも成功しているとはいえない。

英米においては、30年改革を通じて、一時的には財政悪化から回復する傾向も見られたが、これは人員削減、いわゆるリストラによって得られた

人口千人当たりの公共分野（行政、国防、強制社会保障）の就業者数



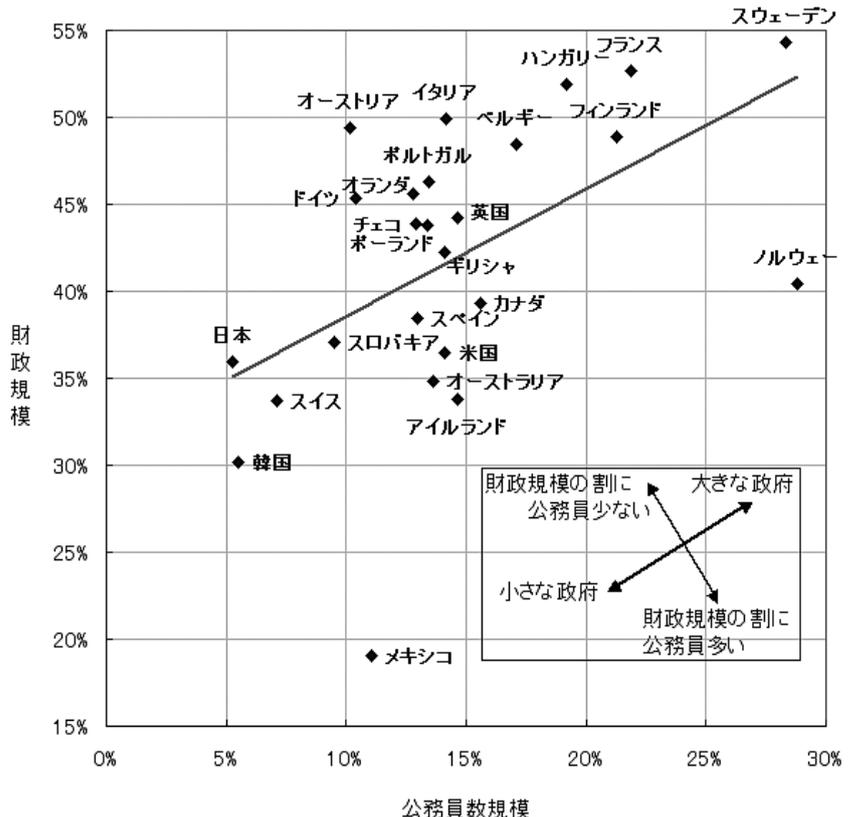
(出典) 総務省統計局『世界の統計2011』（軍隊及び義務兵役は除く。）

短期的な成果であり、長期的な観点から見て、財政規律の確保と公共サービスの充実化という政策バランスの確保には失敗しているように見える。財政規律のための政府改革の先には、新しい形の政策需要が待ち構えており、ドラスティックな構造改革を進める際に生じる社会的緊張や対立を勘案すれば、市場主義的改革の効果には疑問が残る。実際、30年改革を進めて来た英米の債務残高は年々増加の傾向にあり、市場主義改革路線は第3の道へと舵を切っている。日本の場合も、同じ軌道修正が必要であるが、国際的な比較から見て、日本の公共部門、特に公務員数は平均値を下回っており、公共サービスの最重要な担い手としての役割の側面から、現況のような抑制傾向は改める必要がある。

また、財政規模と公務員数による国際比較から見ても、日本の場合は、財政規模に比べ、公務員数は格段に

小さい、いわゆる「小さい政府」となっている。下の図でも分かるように、北欧のスウェーデンや

OECD諸国における財政規模と公務員数の国際比較



(出典) OECD、Government at a Glance、2009

ノルウェーとは正反対であり、欧米諸国に比べても、公務員数は圧倒的に少ない。小さい政府のレベルを超えて「極小の政府」になっている。もちろん、政府改革の定番メニューとなっているキャリアシステムや再就職管理（天下り）など、公務員制度に関する課題は山積しているが、一部の特権的官僚の問題を全体の公務員制度の問題にすり替えて議論するのはアジェンダ設定の誤りであろう。

欧米諸国など主要な国々においては、それぞれの固有かつ普遍的な政策課題を抱えており、財政状況の善し悪しは一律には判断できない。また、財政状況を示す各種の経済指標の有効性にも疑問がない訳ではないが、総じていえば、人口の少ない、基盤産業がしっかりしている国々の経済指標がもっとも高い水準となる傾向があり、シンガポールやスウェーデンがその典型である。

人口1億2,000万人の日本にとって、かつての追いつき追い越せの近代化のように、容易く真似できる福祉国家モデルはもはやない。人口1億以上を有する先進国は、多民族国家で連邦制をとっている米国以外はないが、その米国の社会福祉は、オバマケアの推進に見られるように、日本制度を目指しているといわれている。

かつてのイデオロギー対立の終焉と経済的グローバル化が広がる国際社会では、唯一無二の福祉国家モデルはもはや存在しなくなり、目標喪失のまま混迷しており、従来からの政策プレーヤとして財政赤字に苦しむ政府、利潤確保のため厳しい競争の渦中にある企業、そして新しい

公共の担い手として、自立できていない市民社会がこれからの公共サービスを担って行くことになる。

この市民社会が主役となる新しい公共の構築のためには、政府機能の再考の下で分権改革の徹底及び規制緩和の徹底がその前提であるが、社会的主体の強化が不可欠である。そのために、英米とスウェーデンの事例から得られた示唆に着目し、NPOをはじめとする市民社会の活動を全面的にバックアップする制度設計が必要である。英米のような宗教的基盤のない日本において市民活動を活性化に導くための処方箋を考える必要がある、従来からの政府サービスとあわせて、自治会・町内会、NPO、労働組合などの市民社会組織が公共サービスを補完できる体制づくりに向けた政策的イニシアチブを確保しなければならない。その際、設立要件や税制の緩和、優遇措置の拡大、インターンシップの活用による担い手の確保などもその有効な手段となるが、いずれの試みも性悪説に立つ狭い管理的思考の下では、活用されないはずである。思い切った市民社会による、市民社会のための、市民社会の制度でなければ、従来のメニューの一つ追加で終わることになる。

欧米のモデルだけに追従し、財政的不安をあおり、増税によって、何とか従来の社会構造を維持しようとする「根拠なき悲観論」と、政府もダメ企業もダメ、市民社会の潜在的可能性だけを強調する「対案なき楽観論」へ警鐘を鳴らし、より確実な対案である「社会資本としての公共サービス」の再生に向けて確実な努力をする時期である。

## 筆者紹介

シン  
申 龍徹 氏

千葉県地方自治研究センター主任研究員  
法政大学公共政策大学院客員准教授

1969年韓国ソウル生まれ

<専攻> 行政学・地方自治・国際関係論

<著書> 「東アジアの公務員制度」(共編著)、「アジアの中の日本官僚」、「自治体経営改革」