

シンポジウム「新しい公共、NPO そしてソーシャル・ビジネス
ーその土木界における位置づけと展開ー」
開催報告書

2010年7月27日、土木学会にてシンポジウム「新しい公共、NPO そしてソーシャル・ビジネス」を成熟したシビルエンジニア活性化小委員会の主催で開催した。

本シンポジウムのキーワードは「新しい公共」、「NPO」と「ソーシャル・ビジネス」である。このうち、「新しい公共」とは民の多様な主体が社会的課題の解決のために公共的サービスを担うという考えで、市民や社会、行政の近年の変化を受けて、地域の問題を解決するために多くの自治体で着目され、実践されてきている。また、「ソーシャル・ビジネス」とは行政が対応困難な社会的課題をビジネスの手法を用いて解決しようとするものであり、「新しい公共」を実践する一つの手法・形態として位置付けられている。

委員会ではシニアエンジニアの活躍の場としてNPOに着目する中、「新しい公共」や「ソーシャル・ビジネス」の概念が重要と考え、これらが一層土木界の中で認識され、位置付けされることが必要との考えから今回のシンポジウムを開催した。

初めに根本祐二氏（東洋大学教授）から「新しい公共の時代、その意味と展開」と題して講演があり、続いて飯島博氏（NPO 法人アサザ基金代表）と森山奈美氏（株式会社御祓川代表取締役）からソーシャル・ビジネス的展開の事例報告がなされた。その後、本小委員会の有岡正樹委員から「土木分野におけるNPOの活動と課題」として委員会報告がなされ、最後に阪田憲次氏（土木学会会長）から「社会的要請としての社会基盤整備」と題して講演があった。最後の意見交換では様々な意見が交わされた。

今後のNPO活動の取り組みとして「新しい公共」と「ソーシャル・ビジネス」なるキーワードがますます重要なものになることが確信されるとともに、土木学会としてその活動をより一層支援していくことの重要性が認識された。以下にその要点を報告する。



●講演：「新しい公共の時代、その意味と展開」

根本祐二氏／東洋大学教授(元政策投資銀行)

新しい公共とは

- ・ PPP のトライアングルを用いた表現が、「新しい公共」の最も旬な定義である。このトライアングルは、ペストフのトライアングルをベースにしたものである。
- ・ ペストフのトライアングルとは、社会福祉のサービスを誰がどのように提供しているかを図示したもので、①ガバメント、②マーケット、③コミュニティーの三つの主体がある。これを公共サービスの提供主体に拡張したものが PPP のトライアングルで、それぞれの主体は日本語に直すと①政府（国、地方自治体）、②市場（営利企業）、③地域（自助、共助、ボランティア）となる。
- ・ これらの主体の間に、政府と非政府、営利と非営利、公式と非公式の三つの分岐線を引いたのが特徴で、例えば公式と非公式の違いは、法的な権利義務の主体や客体として信頼されるか否かである。
- ・ 狭義の PPP では、政府（官）と市場（民）との間の「契約によるガバナンス」を重視している。民間の公共サービスに対して政府が金を支払うことになるが、PPP では契約さえしっかりしていれば、民間に公共マインドがなくても公共サービスは提供できる。サービスの質や価格を契約の中で決めればよい。民間のマインドを求めなくても公共サービスが確保できるため、社会的に非常に安定的な仕組みとなった。
- ・ 一方、公共とは、個人や個々の企業があまり供給しない、または供給したくないものを社会全体の利益のために供給または確保していく行為であり、経済学で公共財と呼んでいる領域でもある。
- ・ PPP のトライアングルの中央に逆三角形がある。ペストフは他の部分と重ねて○で表示した。「非営利、非政府、公式」の領域であり、私はこの領域を地域が担う動きを狭義の「新しい公共」と呼んでいる。「地域」というプレーヤーに「政府」や「市場」と同等の「公式」性を求める動きと考えられる。地域のセクターに非公式と公式のハードルを乗り越えさせることであり、NPO や NGO の中でも継続して活動している人たちは、このハードルを乗り越えているはずである。
- ・ ハードルの乗り越え方にはもう一つある。政府と市場との間の営利と非営利のハードルを乗り越え、企業でも営利を目的としないケースである。儲けること自体を目的とせず、例えば非営利型の株式会社や社会起業家、ソーシャル・ビジネスが該当する。市場のセクターが営利と非営利のハードルを乗り越えていったケースだ。
- ・ 真ん中の逆三角形も含めた四つのサービスのどれでやっていくのかを考えながら進めることが重要である。
- ・ 中央部分を小さく捉える必要はないが、非営利や非公式の組織は、何十億円もの資産や負債を持つことは難しい。銀行もなかなか資金を貸してくれない。資金や負債を大きく動かすような場合には、非営利や非公式の組織ではなく、狭義の PPP（政府と市場の契約によるガバナンス）で動かすことが重要になる。これも「新しい公共」の一つであり、いろんな局面の切り口がある。

社会資本の老朽化について

- ・次に社会資本の老朽化について。1990年代には、バブル崩壊後の景気対策によって40兆円近い公共投資（公的資本形成）があったが、現在は約20兆円に減っている。90年代に多くの社会資本を造ったから減らしてもいいと考えられているようだが、これは違う。
- ・重要なのは公的資本形成（フロー）ではなく、公的資本ストックである。今は土地を除いて300兆円のストックがあるが、これから数十年の間に更新しなければならない。公共施設（ハコもの）や道路、橋などを更新するための投資額を各ストック量から算出したところ、これからの50年間で毎年8兆円が必要になる。
- ・現在は20兆円の公的資本形成のうち、1割の2兆円を更新投資に費やしているので、8兆円－2兆円＝6兆円が不足している。つまり、現在の20兆円を20兆円＋6兆円＝26兆円に増やさないと更新できない。
- ・現在の20兆円をさらに減らしていくのは間違いだ。橋の崩落などを招きかねず、国民の生命にかかわってくる。ただし、20兆円を26兆円に増やすには他の予算を削る必要があり、こちらも難しい。つまり、20兆円で26兆円の仕事をする必要がある。
- ・自治体も同様の問題を抱えており、例えば藤沢市では旧耐震基準時代の建物が57%を占め、20年以内に更新する必要がある。このような地域の実態を「公共施設マネジメント白書」としてまとめ、市民に開示した。何を選ぶのかなどを考えてもらっている。
- ・20兆円の予算で26兆円の仕事をするには、民間提案も重要だ。従来の官の発想を上回る提案が求められるが、PFI法の民間発案条項は機能していない。民間提案の動機付けがないからだ。民間提案で参考になるのが、米国のPPEA。民間の提案から始めるのが特徴で、2002年に導入して以来、150件の実績がある。すべて最初の提案者が落札している。
- ・日本では、藤沢市の公民連携提案制度が注目されている。ソフトだけでなくハードの提案も求めており、いい提案には次の総合評価で提案者加点の措置が考えられている。
- ・指定管理者の取り組みでは、北海道清里町がすべての町道の維持管理や補修の業務を建設会社に委託しており、コストを26%削減したと聞いている。このように、民間の知恵を積み上げて、20兆円の予算で26兆円の仕事をする。
- ・社会資本は受益者負担があっても十分でなく、多くは長期的に税金で回収することになる。今はそうしたファイナンスの方法がないので、社会資本にお金がまわらない。だが、日本でもTIFやレベニュー債、シャドートールなどが実際に検討され始めており、受益者負担型でないインフラファンドもこれから出てくるだろう。

質疑・応答

- ・Q：サービス購入型などPFIのタイプ分けは必要か？
- ・A：受益者負担のないものは官が収入を保証するサービス購入型になるが、余剰地の活用や関連ビジネスの自由度を与えれば必ずしもサービス購入型である必要はない。また、受益者負担があってもそれだけで不足する場合は、税金を投入する。PPPは一つひとつ異なりうるものであり、PFIのタイプ分けはすでに古い。タイプにこだわる必要はなく柔軟な発想が必要である。
- ・Q：実行は非政府でいいのか。公権力の執行はどの程度あるのか。
- ・A：公権力の執行議論は必要だが、実際に公権力と言えるものは非常に小さく、さらに小さ

くなる傾向にある。例えば、滞納税金の徴収では、電話による催促まで民間が行うようになってきている。契約で規定すれば公務員でなければならない理由はない。元志木市長の穂坂さんが中心になったチームでは公権力を執行すべき業務は10%以内と試算している。

●事例報告A：「霞ヶ浦の再生を目指して」

飯島博氏／NPO 法人アサザ基金代表

- ・ 市民型公共事業の事例として、動いているものの中から代表的な事例を報告する。
- ・ 最も広域的に行っているのが、環境や自然と共存するまちづくり学習である。
- ・ 我々は組織のネットワークで動いているのではなく、取り組みや事業のいわば動的なネットワークで活動している。
- ・ 市民型公共事業は90年代から始まり、アサザという地域資源を生かしたプロジェクトが発端となって、さまざまな取り組みに発展していった。95年にはアサザの里親制度も始まった。2010年3月までに20万人が参加している。
- ・ 失われたネットワークを取り戻すことを目標にしている。自然環境のネットワークを取り戻す前に、社会的・人的なネットワークを構築し直す。
- ・ アサザプロジェクトでは、縦割り専門分化した組織が中心にこない。「市民参加」ではなく「行政参加」という発想のネットワークとなっている。
- ・ 市民運動などのような、運動のネットワークは全く考えていない。新しい価値や意味が社会に投げられ、それがおのずと広がっていく。この付加価値の連鎖をネットワークと呼んでいる。
- ・ このようなネットワークに基づいて100年計画を作り、地域で共有している。
- ・ 小学校が持っている空間配置を利用。地元のお年寄りから小学生が聞き取りして公共事業に直結させている。公共事業が子どもとお年寄りの出会いの場になり、お年寄りの描いた図やデータを基に、学校にビオトープ（ミニ霞ヶ浦）を作る。
- ・ 水源地再生にむけて、市長を呼んで小学生が自分たちの計画を提案。5年生になると自分たちで測量やアセスメントの手続きも行っている。小学生による公共事業であり、モニタリングも継続している。ゲリラ豪雨対策もテーマに学習している。
- ・ 実際のまちづくりに直結するこうした学習を6年以上、続けている。
- ・ 水源地で取れた米で酒を地場産業と共同で作製、新たなブランドづくりにも取り組んでいる。霞ヶ浦では外来魚が問題になっているが、これもビジネスモデルととらえ、外来魚の魚粉にしている。
- ・ 秋田県の八郎潟でアサザプロジェクトをモデル化した取り組みが始まっている。
- ・ このような取り組みはすべて環境学習と一体化して進めている。学校側と一緒にカリキュラム作って連携している。
- ・ 行政の機能を補完するNPOは必要ない。下請けになってしまう。
- ・ ビジネスモデルを構築して提案し、新しい発想の取り組みを展開していくことによって地域に新しいネットワークをつくり、そこに行政をうまく組み込む。行政の機能を今まで以上に引き出す発想である。行政をネットワークの中で機能させればよい。
- ・ 既存の組織と組織を結び付ける。そういう社会のホルモンとして、人の体の中のホルモンと同じようにNPOを機能させる。結果、既存の組織の活性化が実現する。

●事例報告 B : 「御祓川がつなぐマチ・ミセ・ヒト」

森山奈美氏／株式会社御祓川代表取締役

- ・(株)御祓川は、石川県七尾市を流れる御祓川の再生を目的に設立された民間のまちづくり会社。
「小さな世界都市・七尾」の実現のためにつくられた。「イエ・ミセ・マチ」の関係を再生することを目指している。行政の資本は入っていない。前身は NPO 的な活動が 20 年間あった。
- ・父親が資本金 5000 万円で設立し、現在は資本金を 6000 万円に増資して娘が社長をしている。
- ・「まち育て」、「みせ育て」、「ひと育て」の大きく三つの事業がある。
- ・まち育てとしては、例えば御祓川の浄化や再生を市民と進めている。みせ育てでは、例えば川沿いにいい店を作り、風景を守るために取り組んでいる。ひと育てでは、市民が川にかかわる機会をつくっていく。
- ・インキュベーターのソフト部分をコンサルティングしている。
- ・一貫して取り組んできたことは、御祓川と市民の関係を取り戻すこと。市民が自分の川としてとらえられるように取り組んできた。川が汚れてしまった根底には、川が汚くなくても気にしなくなった市民の存在がある。従来の公共事業では川と市民の関係は切れてしまっていた。
- ・御祓川の 3 つの循環（まち育て、ひと育て、みせ育て）を目指しており、それに向けて地域のネットワークやコミュニティーと連携してきた。その都度、テーマに応じて市や住民、商店街、学校などとネットワークを組んで事業を進めてきた。新規事業が次々に立ち上がっている。
- ・プロモーションで差をつける。企業としてやらなければならない課題はたくさんあるが、パートナーがいない。その企業に対してパートナーとしてプロモーションしてあげる。
- ・地域には多くの問題がある。それをいかに解決するかを考えた場合、行政では少数のニーズに対応できない。市場では利益に結び付かないと提供できない面がある。社会にとって必要だが、割に合わない仕事は少なくなく、その担い手として市民や NPO が注目されていると思う。
- ・今までは「公共⇔行政」だったが、これからは多様な主体が「公共」を担う。そうなれば、ワークショップを開くにしても図面などに示された専門知識を翻訳し、多様な主体が議論するための技術が求められる。まさに土木技術者に適した技術である、「つなぐプロ」が最も必要になってくる。
- ・「目的としての自治」という講座を受けた時、「幸福の経済学」を知った。政治への参加度が自身の幸福度に大きく影響することがわかり、自分たちで決め、自分たちで行動する住民自治の制度作りが大事だと考えている。

●委員会報告：「土木分野における NPO の活動と課題」

有岡正樹氏／成熟したシビルエンジニア活性化小委員会委員

- ・成熟したシビルエンジニア活性化小委員会は四つのワーキンググループからなり、今日のシンポジウムはそのうちのソーシャル・ビジネスと NPO 法人調査が主体となっている。
- ・2009 年度に建設系 NPO 法人を対象にアンケート調査した結果、①事業運営の問題として財政が厳しい状態にある、②土木技術者の関与にギャップが大きい、③制度と仕組みが十分に成り立っていない、④各 NPO がばらばらに活動しており連携とネットワーク化が図られていない——の四つの問題が明らかになった。
- ・例えば事業収支の状況を見ると、1 人当たりの入金の年間平均額は数万円から数十万円。NPO で生活していくのはかなり厳しく、その結果、多くが休眠状態になっている。
- ・先の第一次調査に続き、連携とネットワークに絞って第二次の NPO 法人調査を実施した。そして、連携、協働、ネットワークのそれぞれの定義や考え方を整理した。
- ・これらを前提に、①成熟したシビルエンジニアの関与、②「新しい公共」の視点での期待感、③建設系 NPO の連携、④土木学会の役割——の四つの論点を整理した。
- ・例えば、①の成熟したシビルエンジニアの関与については、一緒にプロジェクトを立ち上げるなど、シニアと若手・中堅との協働が重要である。
- ・②の「新しい公共」の視点での期待感においても、成熟したシビルエンジニアの果たす役割は大きい。
- ・建設系 NPO の中間支援組織は、現状では見当たらない。
- ・土木学会が今後、建設系 NPO を支援していくことが重要である。

●講演：「社会的要請としての社会基盤整備」

阪田憲次氏／土木学会会長

- ・「コンクリートから人へ」の議論に振り回された。非常に不愉快な話で、公共事業の削減は自明のことである。そんな言葉はどうでもよい。本質的な議論がなされていない。
- ・最も大きな間違いは「フロー」の議論はあるが「ストック」の議論がなされていないことである。例えば、単年度予算をどうするかの議論ばかりであり、その代表が事業仕分けである。
- ・社会基盤に関する社会的要請の切り口は①少子高齢化、②東アジア諸国の成長、③地球温暖化、④社会基盤の老朽化が挙げられる。
- ・社会基盤は充実するとその効果が見えなくなってくる。
- ・シニアエンジニアをもっと社会で活用する仕組みのほか、「新しい公共」や NPO と何らかの連携が可能な仕組みを土木学会で作りたいと考えている。
- ・オバマ大統領の演説の中に「新しい成長の基盤を作るためのインフラ整備が必要」とある。

●講演者・報告者とフロア参加者との意見交換

司会：阪田会長と有岡委員から講演と報告があった。土木界を外から見ているお二人に、この土木側の講演などに対する考えを聞かせてほしい。

飯島：現状の土木技術は部分最適化の技術であり、社会や社会システムと協働できる技術になっていない。ストックをどう維持管理していくかも、地域の多様な産業とリンクした形で考えるべきだ。有機的なつながりの中で技術をとらえ、ストックの維持管理のあり方を戦略的に展開すべきである。

現存の中間支援組織はいったい何をやっているのか。日本の中間支援組織は NPO 活動の底上げにほとんど機能していない。

森山：「哲学」、「技術」、「行動」の3つはどれが欠けてもいけない。土木学会やシビルエンジニアは「技術」に偏重している。技術だけではダメで、行動と哲学があって初めて世の中を変えていくことにつながる。

私たちがやっている新規事業の支援は中間支援だと思っている。地域の資源を生かして活動しようとしている主体が関われる場を作るのが、中間支援である。

現場からすべてが始まる。具体的な事柄を対象に、チャレンジする場や仕組みをつくる。「理念」や「概念」だけでは物事は進まない。

司会：2人の指摘を聞いてどう思うか。

阪田：日本の国土形成は役所が考えて発注し、民間が造るというスタイルでやってきた。しかし、予算がこれだけ減ってくると、本来やるべきこともできなくなる。予算を簡単には増やせない中で、どう取り組んでいくかを考えるうえで、飯島氏や森山氏が実践してきたことは参考になる。維持管理も同様に、厳しい予算であっても安全・安心を確保していくための手法を模索しているところだ。

有岡：われわれが40年前に造ったインフラが、あと10年もすれば建て替えやリニューアルが必要な状況になる。これを少しでも長く次代に引き継いでいくための場として、NPOのような組織が必要ではないかと思う。単に調査結果の報告書をまとめて終わりではなく、次の段階に向けて具体的な一歩を進めなければならない。トライアルも必要だ。

建設系のNPOはまだ初期の段階であり、何らかの支援は必要だ。中間支援的な組織については、その呼び方の是非も含めてこれからも議論していきたい。

司会：次に、フロアとパネリストとの意見交換に移りたい。

Q：継続させるためには人が重要だ。どのように人をつなげてくのか、苦労は何か。

A（飯島）：10人の職員でやっている。15年間取り組み、事業は拡大し続けている。新しい事業をどんどん作り出していないと続かない。事業拡大が重要と考えている。人は現場で育つと考えているが、育つ人が少なくなってきた。いい人材の確保に苦労している。

A（森山）：私自身が学生の時に育てられた。活動を見てカッコいいと思った。将来はまちづくりに夢を持った。現在、職員は10人、そのほかにインターン制度で大学生を育てている。研修をしたから人が育つわけではなく、常に現場で人を育成している。

Q：シビルエンジニアの認識はどう考えているのか。NPOは財政的にも上手くマネジメントできていない。

- A（阪田）：土木学会の初代会長は「土木技術者は将の將たる者でなければならない」と話しており、リーダーとしての役割が重要である。
- A（有岡）：公共事業を民間がやる傾向は、PFIのように世界では当たり前。この議論は日本でも進んでいこう。NPOは、極めて財政的には厳しい状況にある。
- A（森山）：市民が公共事業をやる事例は、道普請など昔からあった。
- Q：土木分野のNPOは全くダメだとの印象を持っている。NPOに入って住民合意など政策の上流部のことをやっているが、土木の人がそういうことに関心を示していない。ものが決まる前の住民合意などの段階で土木流の翻訳ができるはずだが、それをやろうとする人がいない。土木の教育に問題があるのではないか。
- A（阪田）：全くその通り。NPOの失敗の原因はコンサルタントのまねをしているからだ。コンサルタントがやらないことに着目しないといけない。基本はボランティアである。小学校からの教育を考え直さなければいけない。高等学校における進学指導にも課題があり、教育全体の問題だと思う。
- Q：これまでの100年間、インフラ整備で多くのものを造ってきた。古いものをこれからどうやって守っていくべきか、維持管理についての考えを聞きたい。
- A（森山）：100年より前に造られた土木施設もたくさんある。それらも含め、いかに次の時代に残していくかの活動もしている。日本で最も古いPC橋である長生橋の保存にも携わったことがある。守ったり使ったりするのは、手入れも含めて市民が得意とするところだ。ただ、保存などの際に生じる規制をどうクリアするかで知恵が必要だ。
- A（阪田）：100年よりも古いインフラは満濃池など各地にある。その対応は基本的には規模によると考えている。市民レベルで対応が困難なものは国などが取り組まざるを得ないが、財政が厳しくなってきたので、それまでとは異なる手法を取り入れなければならない面もある。
- A（飯島）：古文書に「普請」、「御普請」がある。これまでストックされてきたインフラを維持していくためには、新しい文脈が必要だ。昔に戻ることはない。今の時代に新しい価値を生み出すために、新しいつながりと文脈をどうデザインしていくかが重要だ。これこそ、土木学会がやるべき仕事だと思う。
- NPOの組織論やネットワーク論は後の議論であり、これが先行するとダメになる。自分たちが本業の中でどんな課題に直面していて、それが従来の枠組みでは解決困難なことを確認し合って、それをどう乗り越えていくのか——。そのときに初めて、ネットワーク論やNPOの組織論が生かされる。

以上