

# 琉球大学学術リポジトリ

## 公私協働に関する知識整理

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学法文学部 公開日: 2011-06-15 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 一藁, 幸, Ichiwara, Sachi メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/20328">http://hdl.handle.net/20.500.12000/20328</a>

（研究ノート）

## 公私協働に関する知識整理

### The Knowledge Arrangement of the Public Private Partnerships

一 藁 幸

#### はじめに

近年、「協働」という言葉を頻繁に耳にする。本稿の題目にある「公私協働」のほかにも、官民協働、協働型行政、協働行政システム、などといった表現で汎用されている。「市民協働推進条例」や「パートナーシップ条例」を策定する地方公共団体も、ここ数年、多くみられるようになってきた<sup>1</sup>。「協働」という体制に寄せられる期待の表れ、と考えることができるのではないだろうか。

高度な発展・成熟により加速度的に複雑化した現代社会において、そこに住まう多くの市民に降りかかる可能性のある公共的問題は、母体である社会に影響のようにつき纏い、その変化に応じて増殖し変化を続けていく。市民の社会に対する意識も形を変え、新たな広がりを見せる。そのため、複雑化・専門分化・多様化された、さまざまな公共的ニーズや問題が社会に生じることは自明の理である。

しかし、このようなニーズ・問題に対応すべき役割を担うはずの「公」は、公務員の削減、専門知識や情報の不足、国家財政の逼迫などといった逆風にさらされており、「人的・知的・金銭的」に「公」内部の問題対処能力は縮小傾向

---

<sup>1</sup> 愛知県岡崎市や神奈川県横須賀市などにおいて、「市民協働推進条例」が制定されている。「パートナーシップ条例」は、神奈川県や高知県高知市などでみられる。

にあるといえる<sup>2</sup>。そのため、外部—「私」—の保有する多大な「人的・知的・金銭的」資財に目が向けられるようになったのであろう。

従来、「公」が取り仕切ってきた公共的領域に存在する業務に、「公」以外のセクターである「私」が関与、参加する。このような、「公」と「私」の間での業務の配分、役割の分散、という方向へと時流が向いたのには、前記要因のほかに、次のような理由が考えられる。

まず、「私」は、公共的領域のニーズ・問題と直面する国民・市民の立ち位置から近距離あるいは同位置にある、という点を挙げることができる。だからこそ、その感覚に従い、社会に流れる問題やニーズの迅速な掘り起こしや望まれる対応の察知が、「私」には可能となるのである。

このような「私」ならではの特質である「開拓性・即応性・柔軟性」<sup>3</sup>と共に、さらに「私」は、主体の多様性という利点も有している。そのため、専門分野の中で積み重ねられてきた知見を備えた「私」の存在への期待値は高まることになる。ニーズ・問題への対応を、より整合する対象に任せるという選択肢が生まれ、これは、効率化の実現につながりうると考えられる。

以上より、「公」が「私」とともに公共的領域に存するニーズ・問題に取り組み公共善を実現させていくという関係は、単なる「公」のリソース不足に対す

<sup>2</sup> 戸部真澄「協働による環境リスクの法的制御(上)」自治研究83巻3号(2007)80-103頁、89頁参照。山田洋「参加と協働」自治研究80巻8号(2004)25-43頁、27頁において、現代社会に発生する問題に対応するべき行政リソースが、「小さな政府」「スリムな国家」というスローガンのもと、むしろ低下傾向にあり、そのため、公的課題にあたるリソース不足が生じていることを指摘する。山岡義典「自治体とNPOの連携で何が可能となるのか? (特集 自治体とNPOの連携)」月刊自治フォーラム571号(2007)2-3頁。ここでは、市場の示す「社会サービスのニーズ」に対応することの難しさが以下のように分析されている。「社会サービスのニーズ」とは、「時代や地域によって揺れ動き流動的に伸縮し、移動する」ものである一方、「制度的に対応される社会サービス」は、「法律や条令やさまざまな規則によって定められ自由に伸縮したり移動したりはできない」ものであるため、提供される「社会サービス」と求められる「ニーズ」が一致するのは、「社会が固定化した時代」である。

<sup>3</sup> 全国社会福祉協議会によって1992年に策定された「新・社会福祉協議会基本要項」において示されている活動原則の中のひとつ、「民間性の原則」で用いられている用語を拝借した。

る補完的作用ではなく、問題対応への効率や、それに対する満足度の上昇をもたらすものとして、期待することができる<sup>4</sup>。

このような公私間の関係は、日本においては、特にここ20年ほどの間に衆目を集め、社会システムの中で活用されるようになってきた<sup>5</sup>。そこでは、この関係に対して、「公私協働」という名が与えられている。

この、「協働」への追い風は、強さを増すことはあっても、吹きやむことは当面考えにくいだろう。これをうまく利用することは、「公」にとっても「私」にとっても、そして公共的領域に数多くのニーズ・問題を抱えている社会全体にとっても、メリットとなる。

しかし、もたらされるのはメリットばかりではない。この関係は、「公」と「私」が互いの領分を侵しかねない、という危険性を孕んだものである。そのため、「公私協働」という体制と対峙するには、慎重さが必要とされる<sup>6</sup>と考える。

それでは、この「公私協働」とは、具体的にどのような「公」と「私」の関

<sup>4</sup> 山田・前掲注2、27頁参照。山本隆司「公私協働の法構造」確井光明＝小早川光郎＝水野忠恒＝中里実編『公法学の法と政策（下）（金子宏先生古稀祝賀）』有斐閣（2000）531-568頁。534頁において、「国が公共善を実現するために必要な情報・知識を全て自分で生成・収集・理解して一つの決定に収斂させることが、常に可能なわけでも常に望ましいわけでもない」とし、535頁において、「私人ないし『公衆』が自ら公共善に係る判断および議論を行う余地を認める方が、好ましい」との考えを示している。他にも、山本先生は、同「日本における公私協働」稲葉馨＝亙理格編『行政法の思考様式（藤田宙靖博士東北大学退職記念）』171-232頁、193頁において、公私協働の動機づけとなっているスローガンを整理している。

<sup>5</sup> 藤田大輔「『官民協働（Public Private Partnerships）』における『責任』分担の分析—制度の実態的考察—」北大法学研究科ジュニアリサーチ・ジャーナル15巻（2008）83-113頁。87-89頁において、日本における官民協働への動向が、行政改革の流れを追って紹介されている。また、牛山久仁彦「住民と行政の「協働」を考える——「協働」をめぐる議論の整理と今後の課題——」季刊行政管理研究119号（2007）15-22頁。この15頁において、「阪神淡路大震災におけるNPOや市民活動の活躍によって、市民、住民の自発的な活動が公共の担い手として、社会的に認知されたこと」が、この「協働」という考え方を進めるのに影響している、とした。同様に、山岸秀雄＝菅原敏夫＝粉川一郎編著/NPOサポートセンター監『NPOと行政・協働の再構築—これまでの10年、これからの10年—』第一書林（2004）。10頁以降で、社会問題の深刻化と行政への不信感などから社会システムの一輪として企業・市民・NPOも数えられるようになったという経緯と共に、特にこれらの力が求められるようになった契機は、阪神淡路大震災における現地の支援・復興の場であった、と指摘している。

係を指しているのだろうか。

そもそも、この「協働」という言葉が包含する意味について共通の理解が存在するとは言い難い<sup>6</sup>。単純に、「協働」を字義的に捉えると、「意思をもった複数の行為主体が共通目的を達成していくために互いに心を合わせ、力を合わせ、助け合っていく」という体制のことを称していると考えられる<sup>7</sup>。そうであるなら「公私協働」とは、主体である「公」と「私」が、それらを取りもつ「共通目的」を抱え、上述の体制を整え進めていくこと、とされるだろう。

しかし、このような説明だけでは、肝心の「公」「私」「共通の目的」というそれぞれの単語に対してあてはめることのできる対象は数多く存在しうる。また、「互いに心を合わせ、力を合わせ、助け合っていく」という「公」と「私」の関与関係についても、同様のことがいえよう。まさに「公私協働」は、その主体、内容について、幅をもって捉えられてきた。このような多様性が「公私協働」に認められるということは、すなわち、分野ごとに、あるいは、同分野内であってもこの体制が求められているニーズ・問題ごとに、「公私協働」ベクトルが異なった方向にむくこともありうる、ということができるだろう。

本稿では、各分野において看取することのできる具体的な「公」と「私」の関与関係を確認し（I）、これをもとに「公私協働」体制について若干の分析を

---

<sup>6</sup> 戸部・前掲注2、85頁において、協働概念は「曖昧で多義的」なものとして扱われていると指摘する。原田純孝「企画の趣旨と問題の提示（全体シンポジウム 現代における私法・公法の〈協働〉）」法社会学66号（2007）1-15頁。1頁において、「協働」という言葉について、「社会活動のさまざまな局面で使われる場合の意味内容は必ずしも明白ではない」とする。中村陽一「自治体とNPOの「連携」による二一世紀社会デザインとその課題（特集 自治体とNPOの連携）」月刊自治フォーラム571号（2007）4-10頁。4頁において、「協働」関係は、「その意義と目標設定、原則・方法・条件、判断や評価基準、具体的な事業内容などは必ずしも明確ではない。」としている。

<sup>7</sup> 荒木昭次郎『参加と協働——新しい市民＝行政関係の創造——』ぎょうせい（1990）239頁より引用。同著書6頁以下において、荒木先生は「協働」を、「コプロダクション」（Coproduction）という造語によって表現される現象であり、「コプロダクション」とは、「相互に平等な立場で協働しつつ、ある価値をもつ財やサービスを生産するための活動（組織）」という抽象的な定義に服するが、これを造語当初の意図に照らして、「心を合わせ、力を合わせ、助け合って仕事をする」とを協働としている。

試みる（Ⅱ）こととする。

これは、「高齢消費者被害のための公私協働型リーガル・ネットワークの研究」に臨むにあたって<sup>8</sup>、「公私協働」についての該当領域検討に入る前段階として、知識整理のためにおこなうものである。

## I 「公」と「私」の関与

現代社会における様々な分野の中に存在する公共的問題を解決し、さらには、市民のニーズを拾い上げ、社会をよりよい状態へといざなうことは、公共的領域に横たわる課題であるといえよう。

この課題への対応を「公」のみの資財をもって実施していたのでは、十分な効果をあげることは難しい。そこで、「私」がこれにさまざまな形で関わり合いをもつことで課題達成を目指していく、という体制が発展してきた。

以下では、このような「公」と「私」の関与関係を、ごく一部であるが紹介していく。

### 1. 公共サービス分野において具体化された「公」と「私」の連携

市民に対して提供される公共サービスの担い手である「公」に「私」が係わる、という両者のつながりは、古くから地道に積み重ねられたものである<sup>9</sup>。

#### （1）指定管理者制度

公共サービス分野における「公」と「私」の結びつきとして、「法律上比較的

---

<sup>8</sup> 2009年度科学研究費補助金基盤研究（B）の研究課題である。共同研究者は、守屋明（関西学院大学）、仁木恒夫（大阪大学）、草地未紀（駿河台大学）である。

<sup>9</sup> 原田・前掲注6、2頁参照。公共サービスを「公私協働」の典型例のひとつとして紹介する。

整備された委託<sup>10</sup> 関係を紹介したい。それは、「指定管理者制度」<sup>11</sup> である。これによって、「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（以下では、これを「公の施設」という。）」<sup>12</sup> の管理・運営といった業務について、「普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの又は公共団体若しくは公共的団体」<sup>13</sup> 以外の団体も委託先の選択肢に加えられることとなった。地方公共団体から指定を受けることで、民間の営利法人を含めた「法人その他の団体」<sup>14</sup> も、このような業務を担うことができる可能性を含む制度へと移行したのである。

当該制度導入の理由は、行政サービスを受ける立場—顧客—である国民<sup>15</sup> のため、である。「公の施設」の管理委託を、特定の限られた範囲の団体が受け続けるとしたのでは、それら団体に慢心が生まれ、サービスの低下や業務執行への緊張感と向上心の忘却といった事態を惹起しかねない。これを防ぐといった意図のほか、管理運営経費の削減を図ること、民間企業・NPO 法人の企画力・資金力を投入し「創意と工夫」をもって地域文化振興によりいっそう貢献すること、が期待されている。よりよい行政サービス構築のため「私」の存在は設計図に書き加えられたものであり、顧客によって希求されているところでもある<sup>16</sup>。

<sup>10</sup> 松村勲「市民公益活動の法制度と協働の課題（上）」行財政研究55巻（2004）32-43頁、34頁より引用。以下で示す「指定管理者制度」について、このように評している。

<sup>11</sup> 2003年の地方自治法の一部改正によって導入された。

<sup>12</sup> 地方自治法第244条第1項。

<sup>13</sup> 改正前は地方自治法第244条の2第3項において、委託を受けることができる団体が制限されており、「管理委託制度」と称されていた。

<sup>14</sup> 地方自治法第244条の2第3項。「公の施設の設置の目的を効果的に達成する」のか否かといった必要性に鑑みて判断されるよう定められた。

<sup>15</sup> 指定管理者制度の背景には、NPM（ニュー・パブリック・マネージメント）という、行政サービスの中に「経済性」「効率性」を取り入れ提供する、という考え方が存在する。そこでは、「納税者は公共サービスの費用を負担している」と考え、これを提供する行政にとって彼らは「顧客」にあたるとされている。岡田章宏「NPM（ニュー・パブリック・マネージメント）と「公私協働」を考える」住民と自治492号（2004）40-49頁。

<sup>16</sup> 松本茂章「指定管理者制度の現状と課題——官民共同の地域ガバナンスに向けて——」月刊自治フォーラム576号（2007）4-10頁。片山泰輔「指定管理者制度の今——制度の概要と論点」中川幾郎＝松本茂章『指定管理者は今どうなっているか』水曜社（2007）。

かくして、一部の団体に独占されていた「公の施設」の管理・運営業務について、民間にも門戸が開かれることとなった。公共的領域にある「公」の業務を、「私」と連携して執行することが認められた、と考えることができるだろう。当該制度の実施から数年を数えるが、運用状況の調査結果からもそれは明らかである<sup>17</sup>。

2009年のデータによると、従前の制度においても管理が認められる立場であった一部法人<sup>18</sup>や公共的団体など<sup>19</sup>が「指定管理者」となっている物件が、70.7%を占める。これに対して、改正によって参入が許されるようになった、株式会社は14.8%、NPO法人は3.3%、これら以外の団体が11.1%、という具合に「指定管理者」の枠に食い込んでいる。これを2006年の民間企業の進出程度と比較したところ<sup>20</sup>、株式会社は3.8%、NPO法人は1.6%、その他の団体は5.5%、それぞれ数値を伸ばしている。民間企業等が指定管理者となっている施設は、2006年の段階では全体で18.3%であったのに対し、2009年になると29.2%<sup>21</sup>に上昇している。併せて、大半の場合、指定期間が複数年にわたっているという調査結果も認められる<sup>22</sup>。以前の委託契約が継続している施設が相当数存在するで

---

後房雄「NPOは公共サービスを担えるか——指定管理者制度をめぐる自治体とNPOの課題——」月刊自治フォーラム576号（2007）11-17頁。

<sup>17</sup> 以下のデータは、総務省ホームページ（<http://www.soumu.go.jp/>）において提供されている報道資料に基づくものである。提示されている報道資料「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」（2009年10月23日）が提示されており、指定管理者制度が導入されている施設における管理業務担当団体についての数値分布を確認することができる（[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000041705.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000041705.pdf)）。調査実施は2009年4月1日である。

<sup>18</sup> 特例民法法人、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人がここに分類される。

<sup>19</sup> 公共団体、地縁による団体を含んだ公共的団体がここに分類される。

<sup>20</sup> 前掲注17、総務省ホームページにおいて提示されている、報道資料「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」（2007年1月31日）が2006年のデータを示している（[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2007/pdf/070131\\_3.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2007/pdf/070131_3.pdf)）。調査実施は2006年9月2日である。

<sup>21</sup> データによって示される数値の加算によって算出したが、一部法人等の占める70.7%と合算した場合に、0.1%分計算が合わない旨を付記したい。総務省の提示する調査結果の概要では、この数値が29.3%とされている。

<sup>22</sup> 前掲注17、報道資料のデータによると、指定期間を1年とした施設は全体の1.3%であ



あろうことが想定される。この点を考慮するならば、上で確認した数値の伸びは、「公の施設」の管理運営について、「公」と「私」の連携関係が前進していることを表す大きな意味をもつ数字である、ということができないのではないだろうか。

また、自治体が指定管理者に任せる「管理」内容・業務であるが<sup>23</sup>、施設の包括的な管理が、97%という高い割合で認められるという実情が存在している<sup>24</sup>。

他方で、指定管理者は、事業報告書の提出義務のほか、「普通地方公共団体の長又は委員会」から、管理業務や経理についての報告を求められたり、あるいは調査・監督を受けたり、又は指定取消・業務停止を命じられることもある<sup>25</sup>。

このように、地方自治法の改正による「指定管理者制度」導入は、都道府県・指定都市・市区町村といった「公」による選定に基づき、「公」からの監視は受けることになるが、企業やNPO法人といった「私」に対しても、「主体となって」公の施設の「運営管理」等の業務実施をおこなうよう<sup>26</sup>、「まとまった事業を事業者の裁量を許す包括的な形で委託する方向」<sup>27</sup>に歩むことができる内容となっているといえる<sup>28</sup>。

---

り、3～5年と設定された施設は、90.3%にのぼっている。

<sup>23</sup> 前掲注17のほか、財団法人地域創造 (<http://www.jafra.or.jp/>) においても、当該制度につき調査研究がなされている。「指定管理者制度導入状況実態調査」(2006年度)における調査資料の ([http://www.jafra.or.jp/j/library/investigation/018/data/18\\_1.pdf](http://www.jafra.or.jp/j/library/investigation/018/data/18_1.pdf)) 数値を参照した。

<sup>24</sup> 施設の維持管理、貸出・運営・使用許諾、といった内容の業務について、その担い手は90%以上が指定管理者となっている。これは前掲注17、2009年の調査結果参照のこと。また前掲注23、財団法人地域創造の調査資料によると、「施設の管理・運営や事業の実施関するすべての業務」を指定管理者が行うところが81.7%であり、上下分離などによる「業務のうち一部」を任された指定管理者は14.5%であった。この14.5%の施設においては、「公演・展覧会や教育普及等、事業の企画・実施に関する業務」を、「指定管理者」が32.7%請け負っているのに対し、「設置者」も、これに迫る27.5%を担っている。

<sup>25</sup> 地方自治法第244条の2第7項、第10項、第11項。

<sup>26</sup> 松本・前掲注16、9頁参照。

<sup>27</sup> 後・前掲注16、11頁より引用。

<sup>28</sup> 山岸＝菅原＝粉川・前掲注5、67頁以降において、指定管理者制度について検討が加えられている。

## （２）競争の導入による公共サービスの改革に関する法律

指定管理者制度のほかにも、公共サービス分野には「公」と「私」の連携を定める法律が存在する。「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（以下では、これを「公共サービス改革法」<sup>29</sup> という。）」である。

その制度趣旨・基本理念に従い<sup>30</sup>、従来は公務員による実施に限定されていた特定の公共サービスについて、「競争入札」<sup>31</sup> という手段をもって、「私」—民間—にも委託という形で道が開かれることとなった。これもやはり、既述の「指定管理者制度」と同様、公共サービスの主体に幅をもたせるために「私」に対しても可能性を増設し、サービスの質の維持・向上、経費削減などを図ること、これが目的とされているのである<sup>32</sup>。

民間事業者に門戸が開かれることとなった特定公共サービスとは、ハローワーク関連業務、国民年金保険料収納事業、登記事項証明書等の交付等に係る業務、刑事施設運営業務である<sup>33</sup>。委託対象となる個々の事務事業の範囲については、内閣が「公共サービス改革基本方針」に従って決定する<sup>34</sup>。今の時点では、130の事業が選定されており、これに対しては、「不断の見直し」が予定されている。そのため、今後、民間事業者へ開かれる扉の数は増えていくと予想される<sup>35</sup>。

このような、公共サービス業務の民間への委託は、以前より行われてきたも

---

<sup>29</sup> これは「市場化テスト法」とも称されている。

<sup>30</sup> 公共サービス改革法第1条、第3条。

<sup>31</sup> 官民競争入札または民間競争入札のことを指す。

<sup>32</sup> 公共サービス改革法第2条の定義に従い、国、政府周辺法人、地方公共団体等の「公」が、「公共サービス」の実施を、契約により民間事業者などに委託することとなる。この「公共サービス」とは、国が国民に対して実施するサービスのことであり、内容としては、公公用施設の設置・運営・管理、研修・相談・調査・研究といった業務が挙げられる。

<sup>33</sup> 公共サービス改革法第32条、33条。

<sup>34</sup> 平成18年から平成22年にかけて閣議決定された「公共サービス改革基本方針」は以下の内閣府のホームページ（<http://www5.cao.go.jp/koukyo/kihon/kihon.html>）から確認することができる。

<sup>35</sup> 前掲注34、平成22年に閣議決定された「公共サービス改革基本方針」参照。課題として、事業規模の小ささや数の少なさ等もあげている。

のである。しかし、当該法律は、競争入札の際の手続きにより、委託先選定の公正性や透明性を担保する内容を含む。また、委託後のサービス実施について、「公」からの過剰な干渉により「私」の自由な発想が邪魔されることはあってはならないだろう。そのため、定められた「公」の役割は、「私」に対し、実施内容の報告を要求することなどによる、適切な活動の監督である<sup>36</sup>。

また、公共サービスの向上を目指して、基本方針では、国民からの意見の聴取や、情報公開といった方法を取り入れ、進めていく旨も示されている<sup>37</sup>。

以上より、公共サービス改革法によって導かれる「公」と「私」の業務執行に係る関係について、「プロセスの公正性・透明性・公開性」が確保されており、「公」は「私」の適格性を、「私」は「私」同士で、あるいは「公」に対してさえも、この関係の公平性を、多角的に監視できるような内容である、と評価することができるのではないだろうか<sup>38</sup>。

## 2. 環境リスクへの対処における「公」と「私」の協力

個人の活動が、人や自然などの環境に損害をもたらすという危険性（以下では、これを「環境リスク」<sup>39</sup> という。）は、そこここに潜んでいる。科学技術の発達に比例するように環境リスクも進行していく蓋然性は高い、ということが出来る。そこで、これをいかに潜在的なままに留めるか、あるいは顕在化した場合であっても被害をどれほど小さく制御するかは、現代社会の、世界共通の悩みだといえるのではないだろうか。

このような環境リスクについて、「公」たる国家は、法的制御を構築する、と

<sup>36</sup> 公共サービス改革法第3条-第6条参照。

<sup>37</sup> 前掲注34、平成22年に閣議決定された「公共サービス改革基本方針」参照。

<sup>38</sup> 橋本博之「『競争の導入による公共サービスの改革に関する法律』案について—公私協働・契約手法の導入という観点から」自治研究82巻6号（2006）35-56頁、47-48頁参照。そのほか、吉野智「公共サービス改革法の活用と今後の展望」法律の広場62巻7号（2009）51-55頁。

<sup>39</sup> 戸部・前掲注2、80頁においてこのような環境への危険性を「環境リスク」と称しており、本稿でもそれに倣うこととする。

いう任務を担っていると考えられる。この法的制御の基本として、まず、「規制的手法」が挙げられる<sup>40</sup>。

しかし、先にも述べた通り、技術の発達とリスクの進行との間に多少なりとも増加的相关関係が認められるのであるなら、制御対象とされる環境リスクは、質的にも量的にも高度な複雑化・肥大化を進めてしまうという問題が生じる。これだけでも頭を抱えてしまう難題であるが、さらに根深いのは、まだ顕在化していないリスクへの対応、である。

これらのリスクから市民や自然環境を守ることは、「公」が果たすべき任務といえるだろう。しかし、このような膨大かつ非常に困難な問題への対応を、「人的・知的・金銭的」資源縮小傾向にある「公」のみに負わせてしまえば、「公」が負担過重に陥ることは目にみえている<sup>41</sup>。リスクが実態を伴って襲ってきた場合に、それを受ける破目になる市民たちにとって、このような事態を放置することが建設的であると評価されるはずもない。

そこで、国家—「公」—による「規制的手法」に頼るだけでなく、その他の手法をもって、環境リスクから市民や自然環境を守るという任務に、社会—「私」—も携わることが求められる。

### （1）PRTR 制度・MSDS 制度

「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律」によって導入された、PRTR<sup>42</sup>制度やMSDS<sup>43</sup>制度について紹介したい。

<sup>40</sup> 「規制的手法」とは、国家が法を用いて、社会、つまり「私」に対して直接的に命令・強制等を課し、損害発生回避等を目指すというものである。この「規制的手法」に頼った場合は、自由な社会であるはずの「私」に、国家という「公」が介入することにより、「公私」の間に「対向関係」が生じることとなる。このように、国家が独占的に、あるいは主体的に環境リスクの制御という目的を果たすため任務にあたる、という形態が「基本的な範型」である。戸部・前掲注2、80頁において、「私人（社会）」という表現によって呼び変えており、その後は同様の内容を表す際に「社会」という言葉が採用されている。本稿でもこれに倣うこととする。

<sup>41</sup> 山田・前掲注2、26頁参照。

PRTR 制度とは、指定化学物質を使用する一定の事業者に対して、該当する化学物質の排出量と移動量を国に届け出るよう義務付けるものである。これらの情報は集計され、公表に至るようシステムが定められている。

また、MSDS 制度では、有害性の恐れのある化学物質やそれを含む製品を他の業者に譲渡するといった場合に、その化学物質の性状や取扱いに関する情報を提供することが義務付けの内容となっている。

同法の目的は、「事業者による化学物質の自主的な管理の改善を促進し、環境の保全上の支障を未然に防止する」ことである<sup>44</sup>。この制度に、「地域社会や市場からの監視を意識した事業者による自主的な排出削減」が期待される<sup>45</sup>。

環境リスクに対しては、「従来の行政組織のみの手によって環境を守ることは」不可能である。このような膨大な量の、非常に困難な任務に、さらに成果まで期待するのであれば、行政、企業、市民という「公」「私」が、「適切な役割分担」をもって取り掛かることが不可欠となるだろう<sup>46</sup>。特に環境行政において、企業の果たす役割が大きな鍵となることは、当該法律の中からも十分看取することができた<sup>47</sup>。

## (2) 生物多様性基本法

「生物多様性基本法」も、環境リスクに対する「公」と「私」の関係を含んだ内容となっている。これは、多様な生物が人類の生存存続の糧、基盤となっているにもかかわらず、人間のおこなう開発などの影響を受けて多くの種類の

<sup>42</sup> Pollutant Release and Transfer Register (化学物質排出移動量届出制度) の略である。

<sup>43</sup> Material Safety Data Sheet (化学物質等安全性データシート) の略である。

<sup>44</sup> 「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律」第1条。

<sup>45</sup> 黒川哲志「公害規制の法と政策—伝統的公害規制法の基本的発想とその展開(特集 環境法の基礎知識)」法学セミナー658号(2009)18-21頁、21頁より引用。

<sup>46</sup> 山田・前掲注2、30頁参照。大塚直『環境法(第二版)』有斐閣(2006)。

<sup>47</sup> 山田・前掲注2、31頁において「環境保護のために最大の役割を果たすべき主体は企業であることは疑いな」い、としている。

生物の絶滅まで引き起こしかねない、といった現状を憂慮し、これら「生物の多様性を確保するための施策を包括的に推進し、生物の多様性への影響を回避し又は最小としつつ、その恵沢を将来にわたり享受できる持続可能な社会の実現に向けた新たな一步を踏み出す」ため、定められたものである<sup>48</sup>。国、地方公共団体、事業者、国民及び民間の団体に対して、「生物の多様性の保全及び持続可能な利用」を掲げている。

生物の多様性は、社会経済活動によって損なわれ、あるいは、自然資源の利用がこれに影響を及ぼしてきた。さらに、生物の多様性とは、その中の微妙な均衡が保たれることによって成り立つものであるが、詳細な説明は科学的にもまだ不十分である。また、一度損なわれてしまった多様性の再生は困難とされる。本法律は、このような、将来発生するリスクへの対処も視野の範囲に含めて備えられたものである<sup>49</sup>。国、地方公共団体、事業者、国民及び民間の団体は、互いに責務をもつ<sup>50</sup>。それぞれの主体が「連携及び協働並びに自発的な活動」をもってして、目的、責務を果たそうと努めることとなるのである。

国は、この法律の目的を果たすための施策策定・実施において、その他の主体や「専門的な知識を有する者等」と連携、協働するよう勧めている。また、政策形成の際には、民意を反映させ、そこに公正性や透明性を満たすため、多種多様な主体から意見を求めることとしている<sup>51</sup>。

### （3）その他の手法

以上のような法律の定めから、「公」「私」の連帯責任をもとにした制御関係をみてとることができた。さらに、企業を含めた「私」に対して求められる役回りとしては、自治体と企業との間で協定を結ぶというような「行政契約」に

<sup>48</sup> 生物多様性基本法、前文。

<sup>49</sup> 生物多様性基本法3条。

<sup>50</sup> 生物多様性基本法4条-6条。

<sup>51</sup> 生物多様性基本法21条。

よる制御方法や、企業側からの自主規制等の制御方法などが考えられる<sup>52</sup>。

また、リスクの顕在化に備えるための立法・規制措置手続きの中で、社会に蓄積された情報や知見を汲み取り反映させるために、意見書の提出や公聴会での意見聴取などという方法<sup>53</sup>をとることも、当分野においては、効果的な「私」の関与形態であると考えられる。

このように、環境リスクに対して、国家による「規制的手法」という基本形に対して、私人には、「自主規制等によって」それを「補完」したり、「そもそも規制的手法自体を導入ないし運用するために」関与したりすることが求められる。「公」「私」はそこで「相互の接触・協力・役割分担」といった関係を結ぶ<sup>54</sup>。このような両者の関係は、「公」から「私」への「ひそやかな負担の転嫁」であり、社会の資源の利用であり、社会に対する法的制御の多面・重層化<sup>55</sup>を意味するものであるといえるのではないだろうか。

### 3. 社会福祉分野において築かれてきた「公」と「私」の関係

社会福祉分野においても、「公」は「私」に助力を仰ぎ、福祉サービスなどの充実を図ってきた。

#### (1) 民生委員

社会福祉活動に携わる者として、民生委員<sup>56</sup>は、「公」と連携する立場にある。

---

<sup>52</sup> 大橋洋一『行政法 現代行政過程論（第二版）』有斐閣（2004）339頁参照。北村善宣『自治体環境行政法（第四版）』第一法規（2006）56頁参照。

<sup>53</sup> 一例として、自然環境保全法第22条第4-6項が挙げられる。

<sup>54</sup> 戸部・前掲注2、82頁。大塚・前掲注46、65頁にて環境問題対策を講じるには、「あらゆる主体の適切な役割分担と協力が不可欠」とし、特に「さまざまな社会的精力が政策形成に早い段階から参加」する必要があるという考え方を、「協働原則」として説明している。

<sup>55</sup> 戸部真澄「協働による環境リスクの法的制御（下）」自治研究83巻4号（2007）79-107頁、98頁より引用。

<sup>56</sup> 村松・前掲注10、35頁において、民生委員を「行政協力者又は協働実施者」の枠で紹介している。

民生委員の職務は、「社会奉仕の精神」をもって「社会福祉の増進」のため「常に住民の立場」にたって相談に応じ、「必要な援助」をおこなうことである。他方で、福祉関係行政機関への協力なども求められている。彼らは都道府県知事の推薦に基づき、厚生労働大臣からの委嘱を受けることでこのような職務を果たす立場におかれることとなる<sup>57</sup>。

具体的な職務内容は、担当区域住民の生活状況を把握し、援助を必要とする人に対して、助言・援助・情報提供を与え、社会福祉機関と連携をもち、活動支援・業務協力をおこなうこと、とまとめることができる<sup>58</sup>。このような内容から考えるに、まさに、公共的領域にある問題に対応すべく、「私」が「公」からの委託を受け、「私」の特徴的な能力を生かし、対象者との身近な関係を築きつつ任務を果たしている、と考えることができるだろう<sup>59</sup>。

## （２）社会福祉協議会

社会福祉協議会の存在についても言及すべきであろう。

社会福祉協議会とは、地域社会の福祉活動を中核となつて推進する民間非営利組織である。「新・社会福祉協議会基本要項（以下、「要項」とする。）」<sup>60</sup>によると、社会福祉協議会は、「①地域における住民組織と公私の社会福祉事業関係者等により構成され、②住民主体の理念に基づき、地域の福祉課題の解決に取

<sup>57</sup> 民生委員法。

<sup>58</sup> 民生委員法第14条。

<sup>59</sup> 小野修三『公私協働の発端—大正期社会行政史研究—』時潮社（1994）。1頁において、民生委員のもととなった制度として岡山県の済世顧問、大阪府の方面委員の両制度を紹介し、この「民生委員の理論的根拠」として公私協働が存在していると考えられるとしている。「私的救済と公的救済を結合するという発想」が認められ、これはまさに福祉行政の中に表された公私協働であると考えている。渡辺武男「これからの民生委員・児童委員活動の役割と課題—行政・他機関との連携と福祉の風土づくりと目指して—」社会福祉研究76号（1999）9-15頁。12頁において、「民生委員（民協）の活動は、2つの性格（二面性）を反映して、一方では社会福祉関係行政機関（公）と他方では社会福祉協議会（民）との双方に対する関係・協働のパイプが公認され、わが国独特の福祉システムとして現在に引き継がれてきたのである」としている。

<sup>60</sup> 前掲注3。



り組み、誰もが安心して暮らすことのできる地域福祉の実現をめざし、③住民の福祉活動の組織化、社会福祉を目的とする事業の連絡調整及び事業の企画・実施などを行う、④市区町村、都道府県・指定都市、全国を結ぶ公共性と自主性を有する民間組織である」とされる。

地域社会の福祉問題の中でも、特に、高齢者、障害者、などと特定の区分で専断的に業務にあたるのではなく、むしろ、そういった個々の分野に特化して取り組む福祉団体たちが拾い切れなかった、隙間に潜む問題についてまで、広く対応する組織、それが社会福祉協議会であるといえるのだろう。

本分野においても、顕在化していない段階の問題というものは数多く存在すると考えられる。そして、やはり必要な対応を迅速かつ的確に把握し、対策を講じていくことが求められる。そのためには、社会福祉協議会だけでなく、当事者や地域住民から直接届く声や、専門関連機関、NPO 法人による知見の伝達等が重要となる。社会福祉協議会には、「私」として業務を執行するほかに、「公」と「私」が効率的に互いに機能し合うように、コーディネートする役割も求められている。要項において、「社会福祉協議会の活動原則」が定められているが、その中の一つに、「公私協働の原則」が掲げられているとおりである<sup>61</sup>。

社会福祉協議会のおこなう事業については、社会福祉法の定めに従うこととなる。社会福祉を目的とする事業に関する調査・調整・助成や、そういった事業の企画・実施のほか、このような活動へ住民が参加するための援助なども含まれる<sup>62</sup>。

まさに「公」では拾いきれないニーズを回収し、「私」として社会福祉事業に取り組むほか、その他の「私」に対しても積極的な働きかけをおこなう、社会

<sup>61</sup> 和田敏明＝斎藤貞夫編『概説 社会福祉協議会論』社会福祉法人全国社会福祉協議会(2009)。

<sup>62</sup> 社会福祉法第109条(市町村社会福祉協議会)、第110条(都道府県社会福祉協議会)、第111条(全国社会福祉協議会)。具体的な事業内容は、それぞれの社会福祉協議会によって取り決められる。一例として、全国社会福祉協議会の平成22年度における「事業計画(概要)」([http://www.shakyo.or.jp/organization/pdf/plan\\_h22.pdf](http://www.shakyo.or.jp/organization/pdf/plan_h22.pdf))。

福祉協議会は幅広い役割を担っているのである。

### （３）介護保険法

社会福祉分野における「公」と「私」の関係として、介護保険法にあるサービス事業者も挙げられるのではないだろうか。この分野は1990年代半ばから変貌を遂げ、「市場化」という概念が生まれるに至った<sup>63</sup>。介護保険法の制定はそれを表すひとつの兆候ともいえるだろう。介護福祉サービスの提供主体の要件として、法人であることが求められるが、そこに営利・非営利の別はない<sup>64</sup>。これにより、「介護サービスの分野では供給主体が多様化し」<sup>65</sup>、サービスの市場化が導かれたと捉えることができる。

サービスの市場化が、「事業競争者を増やし、サービス量の拡大」や、「質の改善」を伴うことに期待が向けられる。これがかなえば、「利用者の受給権の強化」につながると考えられる<sup>66</sup>。サービス事業者として、営利法人のほか、福祉 NPO 法人や介護 NPO 法人<sup>67</sup>、地域によっては農業協同組合なども事業参入する例<sup>68</sup>がみられている。

## 4. 消費者行政に現れる「公」と「私」の接触—消費者基本計画を基に— 消費者問題も、今では、広く認知された社会問題となっている<sup>69</sup>。

<sup>63</sup> 横山寿一『社会保障の市場化・営利化』新日本出版（2003）。

<sup>64</sup> 介護保険法70条2項1号。

<sup>65</sup> 藤田・前掲注5、102頁より引用。

<sup>66</sup> 藤田・前掲注5、102頁より引用。藤田先生は、社会福祉制について、市場化のほかに契約化と営利化という側面を挙げ、これらについてまとめて「公私協働と深い関係を」持つとしている。杉岡直人「福祉 NPO は安くて質の高いサービスを提供できるか」教育と医学51巻7号（2003）31-37頁、31-32頁において、介護保険制度について同様の評価をする一方で、同制度への不安感を示す。

<sup>67</sup> 杉岡・前掲注66、32頁以下参照。

<sup>68</sup> JA 鳥取西部、JA えひめ南など。市川英彦＝福永哲也＝村田隆一『農協がおこす地域の福祉』自治体研究社（1998）、栗田明良『中山間地域の高齢者福祉』労働科学研究所（2007）。

<sup>69</sup> 消費者行政の範疇内には、環境リスクの部分と重複するような内容も含まれているが、

社会の成長を反映して、消費者問題は広範化・複雑化しており、また組織化・悪質化までもみられるようになってきた。そのため、問題対応を個々人のみで負うとしたのではなんとも心もとない。消費者庁発足は、こういった現状からの要請がひとつの理由として挙げられる。これまでの縦割り行政では、窓口を分け、分業により問題解決を図っていた。そのため、複合的でこみいった問題への対応が困難であった<sup>70</sup>。しかし、消費者庁発足によってこれを解消することができると期待される<sup>71</sup>。

消費者行政については、従来、「規制行政と支援行政の二種類」が中心であったところ、新しく「協働行政と救済行政」が姿を現した。この「協働行政」とは、「企業と消費者と行政の三者ないしはそのうちの二者による協力・協働を促進していくことの総称」であるとしている<sup>72</sup>。

このような転換期にある消費者行政において、どのような形で「公」と「私」の接触が現れてきているのだろうか。

---

ここではそれについては触れないこととする。

<sup>70</sup> 木村茂樹「消費者行政の一元化に向けて（特集 消費者行政を考える）」月刊自治フォーラム594号（2009）4-12頁。4頁において、縦割り行政では複雑化した消費者問題への対応は困難とされてしまう理由が挙げられている。相談窓口が分かりにくくたらい回しが生じてしまうなどという行政側の対応の問題や、行政機関の情報処理の甘さ、対応する権限がないという行政のすき間の存在などを挙げる。

<sup>71</sup> 消費者庁を創設することで、前掲注70で挙げた各問題に対応できるようになることが期待されている。木村・前掲注70、5頁参照。消費者庁に課せられた課題を、消費者庁ホームページ（<http://www.caa.go.jp/index.html>）、「消費者庁の概要」において示している（<http://www.caa.go.jp/soshiki/pdf/091021gaiyou.pdf>）。

<sup>72</sup> 松本恒雄「今後の消費者行政の在り方について（特集 消費者行政を考える）」月刊自治フォーラム594号（2009）2-3頁より引用。2頁において、この規制行政とは、「免許、許可、認可、登録等による事前規制・参入規制とルール違反の場合の事後規制・行為規制」であり、特に事後規制のほうに重点が置かれるようになってきたことを説明している。さらに3頁で、救済行政とは、「行政機関が消費者被害の救済に積極的に関与すること」としている。原早苗「地方消費者行政の再構築をめざす（特集 消費者行政を考える）」月刊自治フォーラム594号（2009）13-20頁、同趣旨の記述がある。

## （１）消費者基本計画

消費者が安全に、安心して消費生活を送ることができるように環境を整備する、という目的をもって「消費者基本法」が制定された<sup>73</sup>。同法の掲げる「消費者の権利の尊重」と「消費者の自立の支援」を基本理念として、消費者政策を計画的に推進するため、「消費者基本計画」が策定されることとなった<sup>74</sup>。

この計画によって目指される「消費者政策の基本的方向と主な課題」の大枠として、以下の三点が挙げられていた。①消費者の安全安心の確保、②消費者自立のための基盤整備、③緊要な消費者トラブルへの機動的・集中的な対応、である。

消費者利益の擁護・増進という重要任務について、政府が一体となり計画的に取り組んでいくために、以上が課題として示された。そこで、各省庁は対応策をそれぞれ検討し、新しい仕組みの構築や既存のシステムの見直し、充実化等に努めるよう、具体的な計画がたてられている。

その中には「公」と「私」の接触が認められるものもある。ここではその進捗状況も含めて紹介したい。

例えば、上記①に対する計画の中には、「事業者から行政へ製品の危害・危険情報を報告させる仕組み」が構想されている。具体例をひとつ挙げよう。経済産業省は、電気製品等を含む消費生活用製品に関して、人の生命・身体に重大な影響を及ぼすおそれがある場合に、事業者から行政に対し報告させる仕組みを充実させる方向で検討を進めていた。消費生活用製品に関する事故に関して、独立行政法人製品評価技術基盤機構の事故情報収集制度をもって、製造事業者、地方公共団体、消防機関等から、任意にはあるけれども、情報の提供を受け

---

<sup>73</sup> 消費者保護基本法が改正され、消費者基本法とされた。

<sup>74</sup> 内閣府国民生活局消費者企画課、消費者調整課が管理・運営する「消費者の窓」ホームページ (<http://www.consumer.go.jp/index.html>) において、2005年4月に策定された、当該計画 (<http://www.consumer.go.jp/seisaku/keikaku/file/keikaku.pdf>) が示されている。この計画は2010年3月末までのものである。

ること、1件毎に事故原因究明措置を講じること、といった内容であった。これに併せて、製品回収の現状を把握するために事業者がどのように情報を提供しているのか、また、その情報を消費者は利用できているのか、実態調査が行なわれている<sup>75</sup>。商品を購入した、あるいはするかもしれない不特定多数のために、製造事業者のような「私」に対して、このような協力と求めているのである。

この他にも、「リスクコミュニケーションへの消費者の参加促進」という計画も打ち出された。こちらは、「新たな科学技術の開発や流通の広域化などに伴って発生する様々なリスク」に消費者がさらされないようにとの意図から、「正確な情報を関係者が共有し、相互に意見交換を図ってリスクを適正にコントロールするリスク分析の考え方の導入」を進めていく、という内容である。特に、食品安全行政部門においては、科学的知見に基づくリスク評価、それに対して施策を実施するリスク管理、そして、情報の共有や意見交換などのリスクコミュニケーション、という三部構成で上記計画を推進する、と設定された。リスクの評価・管理の過程では、消費者ニーズの反映とともに、消費者のリスクへの理解の習熟も必須となる。それを念頭に、事業者や行政だけでなく、消費者も関係者として情報を共有し意見を交換するという、リスクコミュニケーションへの参加を促す内容となっている。複数の機関<sup>76</sup>がその作業にあたることとされている<sup>77</sup>。

その作業の一例を示すと、食品安全委員会は、関係団体等と懇談会を開催し、意見交換をおこなう。また、リスク評価も当該委員会が担当する。国民の関心の高い案件については、関係者だけでなく消費者も含めた意見交換会を開催する<sup>78</sup>、という対応をとっている。それにより得られた情報が、リスク評価・管理

---

<sup>75</sup> 前掲注74、「消費者の窓」ホームページより、「平成18年度消費者基本計画の検証・評価・監視」(<http://www.consumer.go.jp/seisaku/kaigi/seisakukaigi/kettei4.html>)。

<sup>76</sup> 食品安全委員会のほか、その他厚生労働省、農林水産省も対象機関とされた。

<sup>77</sup> 前掲注74、消費者基本計画参照。

の参考とされる<sup>79</sup>。

また、②の課題にも少しふれたい。これへ向けた計画の中で、食の安全について消費者に情報を提示できるようなリスクコミュニケーターの育成が始められた。リスクについて地域内で見識を広めてくれるだろう立場にある消費者団体や事業者に対して、リスクコミュニケーションの方法やリスク分析等についての講習をおこなうというものである<sup>80</sup>。このような人材育成が、ひいては、リスク認識による消費者被害の縮小、につながっていくと考えられる。消費者団体や事業者といった「私」の成長が、「公」の求めている目的達成を近づけることにつながるものであり、この取り組みはそのための布石といえるだろう。これは、「消費者の権利の尊重」と「消費者の自立の支援」という目的において、一段階先をにらんだ「公」から「私」への支援という形の関係と捉えることができるのではないだろうか。

## （２）新たな消費者基本計画

2005年に示された消費者基本計画は2010年3月に終了し、現在は次のステージへと移行している。新たな「消費者基本計画」<sup>81</sup>によって打ち立てられた新方針に従い、舞台は進行していくこととなる。

新計画における方向性は大きく三つに定められている。

まずは、①消費者の権利の尊重と消費者の自立の支援である。公による情報収集と分析、消費者への情報の発信、これらを迅速に実行することや、消費者に対する啓発活動を推進し教育を充実させること等がその内容となっている。

<sup>78</sup> 前掲注75、「平成18年度消費者基本計画の検証・評価・監視」参照。

<sup>79</sup> 前掲注74、「消費者の窓」ホームページより、「平成19年度消費者基本計画の検証・評価・監視」（<http://www.consumer.go.jp/seisaku/kaigi/seisakukaigi/kettei5.html>）。

<sup>80</sup> 前掲注79「平成19年度消費者基本計画の検証・評価・監視」、「平成20年度消費者基本計画の検証・評価・監視」（<http://www.consumer.go.jp/seisaku/kaigi/seisakukaigi/kettei6.html>）参照。

<sup>81</sup> 2010年3月に、新たな「消費者基本計画」が策定された。内容については、前掲注74、ホームページ内にて（<http://www.caa.go.jp/planning/pdf/100330keikaku.pdf>）。

さらに、②地方公共団体、消費者団体等との連携・協働と消費者政策の実効性の確保・向上、を掲げる。国と地方公共団体との連携、そして、これらと消費者団体等との連携を進めることで、消費生活に安定と向上がもたらされるよう目指している。さらに、事業者・事業者団体とも連携を結び、その自主的な活動を尊重しながら、消費者の安全の確保するため、「事業者が自らその事業活動に関し遵守すべき基準の作成の支援」を取り行っていくことも内容として含まれている。

最後に、③経済社会の発展への対応、として、今後必要となる施策を講じていくこととしている。

これらの目標に向けて、今後5年間、消費者行政に取り組んでいくこととなるが、やはり随所に「公」「私」の関係調整をはかろうという意図が表れているといえるのではないだろうか。

## II 実態から具体化する「協働」概念

本稿では、「公私協働」とは、「共通目的」をもつ「公」と「私」が、その目的を果たすため、力を合わせ、両者が業務を分担する関係であると、とりあえずの抽象的な理解を設定した<sup>82</sup>。この考え方を基調として、「公」「私」の関与関係を前章にて確認した。

そこで、ひとまず、前章で確認したこれらの具体的な「公」と「私」の関係を分析し、「公私協働」について若干の知識整理を試みることにする。

---

<sup>82</sup> 本稿「はじめに」参照。

## 1. 具体例の分析

### （1）「公」と「私」にあたる主体

まず、「公」についてである。この名称には、国や都道府県、市区町村の地方公共団体、行政機関、そのほかにも包括的な意味で、公的機関や行政などがあてはめられる。

他方で、「私」として、社会、地域住民や消費者といった社会を構成する個人、消費者団体、企業や製造業者等の言葉が使われていたが要するに民間の営利法人、NPO法人、市民団体、民生委員、社会福祉協議会、農業協同組合、などを前章で確認することができた。

### （2）共通目的

以上のような「公」と「私」関与関係の基調として、存在すべき「目的」には、どのようなものがあつたらうか。

「公の施設」の管理・運営や「公共サービス」の実施をどういったセクターが負うのかということは、この恩恵にあずかる利用者・地域住民の利益にかかわる。有害物質の使用に関する「私」の自主規制や、潜在するリスクについての「私」からの意見書の提出は、環境リスクの回避や対応のためである。すなわち、そのリスクにさらされる環境そのもの、ひいてはその周辺住民らを守ることに直結している。社会福祉分野においても、同様に、関わってくる国民や地域住民の利益確保を主眼に据えて「私」は役割を背負っていた。

それでは消費者行政の場合はどうだろうか。製造者である「私」からの製品の危険性の報告という形で協力を得、そのリスクを製品購入者である「私」が把握できるよう情報公開の場への参加を促す。ここには、製品購入者を、そして、これから購入するかもしれない消費者予備群を、消費者リスクから守るという意図が含まれているといえよう。

公共的問題・ニーズに対応すべく結ばれた「公」と「私」の関与関係は、すなわち、特定の一部に向けてではなく、不特定多数—かなりの数にのぼること



が予想される一を対象とするものである。彼らをリスクから回避させる、あるいは、利益を確保する、または、よりよい満足を提供するといった目的が、「公」「私」の関係の間には横たわっているのである。

すなわち、『公的』・『公共的』とされてきた利益の確保、あるいは、「不特定または特定の『多数の人々に共通の集団的利益』ないし『コモン (common) という意味での共同の利益』に関わる事柄」<sup>83</sup> を守ることが「協働」に必要な「共通目的」となると考えられる。

### (3) 「公」と「私」の関与の形態

前章で確認してきた「公」と「私」の関与形態は、おおむね三種類に分類できるのではないだろうか<sup>84</sup>。

まず、「公」が主体となり担うべき役割を「私」にも分担するという形態である。①「公」の負う業務が「私」へと包括的あるいは一部を委譲され、任務を受けもつこととなった「私」が実施する、というスタイルである。

公共サービスの実施、介護福祉法の定めるサービス事業、公共施設管理・運営について「私」が委託を受けた場合が、まさにこれに該当することとなる。また、民生委員もこれに分類されるであろう。その他に、社会福祉協議会の業務も、この形式によってまかされている場合がある。

公共サービスや介護福祉サービスなどの提供は、何も「公」にしかおこなえない業務ではない。このような代替執行可能であり、なおかつ、すでにある程度確立されている社会ニーズに適切に対応するという場面において、「公」的任務が「私」へ分配・割り当てられる、といった両者の関与形態は有効な手段であると考えられる。

---

<sup>83</sup> 原田・前掲注6、2頁より引用。

<sup>84</sup> 戸部・前掲注2、86頁以下参照。戸部先生は、この3類型を「責任配分型」「合意型」「参加型」と分類している。

続いて、②「公」が「私」に対して、「私」の主体性に基きつつ、行政協力を求めるというタイプの関与関係が挙げられる。

環境リスクや消費者行政の分野に現れた「公」「私」関係において、まさにここに当てはまるものが看取できたのではないだろうか。専門知識を有する関連事業者、製品製造者、あるいは専門的に業務に携わってきた NPO 法人といった「私」が、環境リスク・消費者リスクからの回避という目的をもって、「公」と関わり合いつつ作業を進める。例えば、自主規制や製品の自主回収などにより対応する、という関与形態は②に符合するといえよう<sup>85</sup>。複雑化した社会に寄り添って生じたリスク等の懸案事項に対する有効な対応を講じるには、状況把握能力や知識だけでは十分ではない。より実効的手段として、そのリスクに対する権限・責任をもつ主体が、リスク対応の輪に加わることが考えられる。これは、リスクの顕在化・拡大防止に目覚ましい効果を期待できるであろう。

しかしながら、このような立場の「私」との関係において、留意しなければならないことがある。それは、「公」と「私」が「異なる利害」を有することが多い点である<sup>86</sup>。そのため、両者は互いの領分について監視、牽制をしつつ、「公」「私」の関与形態を維持していく傾向が生じうるとされる。

さらに、③「公」による政策決定・意思決定過程への「私」の参加、というタイプも存在していた。環境リスクや社会福祉全体に潜む問題点、消費者リスクなどについては、強権的な対応を「公」が司る。しかし、そのためには情報の共有と提案が重要になると考える。新しいニーズ・問題を掘り起こし、対応策を講じるためには、そこから身近な立場にある「私」に、自らの立場に沿った意見や情報提供が求められることが有用であろう。

特定の専門知識をもつ事業者、製造業者といった「私」、地域住民や製品購入

<sup>85</sup> 戸部・前掲注 2、89頁にて、このような産業界における自主規制については「公」に対して「私」が「合意」することで、「公」の「制御資源の欠乏をカバー」し、目的を果たすことができるとしている。

<sup>86</sup> 戸部・前掲注 2、90頁以下参照。

者といった「私」、これらのような立場の異なる「私」たちの助力に支えられつつ、「公」は、自らの業務の整合性を高めていくことができる。「公」が独占的に治めていた領域に、「私」は④のような関係を結ぶことで干渉していくことができるのである。

## 2. 「公私協働」概念について

### (1) 「公私協働」とは

「公私協働」には、まず、複数の行為主体—「公」と「私」—が存在する。両者は同じ目的に向けて、たとえその背後にあるそれぞれの思惑が違うにしろ、同じ船に乗る。互いに意思をもち、主体性を維持した状態でなければならない<sup>87</sup>。そして、目的達成のために相互依存作用を行なっていくこととなる<sup>88</sup>。つまり、「私」を投入することでより適切な効果を得ることができるとの期待をもって、「公」は「私」に任務をゆだねることとなる。このような関係の前提として、「公」と「私」が対等でなければ、立ち行かなくなると考えられる<sup>89</sup>。公共の利益、あるいは不特定多数・特定多数の利益のために、「公」が強制的・高圧的に「私」の力を利用する、というのでは、「私」を意思のある行為主体と認めるこ

<sup>87</sup> 山岸＝菅原＝粉川・前掲注5、21頁において、NPOと行政のパートナーシップに関して、その原則の一つに非同一性を挙げている。ここでは、協同作業に携わるのがNPOと行政という異なった存在であるということ説明している。原田・前掲注6、1頁において、「協働」とは相互の区別は残しているが、両者の間の垣根が下げられることになり、「いわば“やわらかい結びつき方での”相互協力と協同作業」が進められることを指す、とまとめている。

<sup>88</sup> 戸部・前掲注2、82頁において、公私協働を「私人が国家による法的制御の実現（行政権だけでなく、立法権・司法権の行使も含む）に」において、「公」と「私」が対等な関係に立ちつつ、「相互の接触・協力・役割分担」をすることであって、「積極的な関与」をもつこと、であるとしている。原田・前掲注6、原田先生も同趣旨を示されている。

<sup>89</sup> 「協働」においては、特に、「対等」であることが求められる、と説明するものは多い。荒木・前掲注7、7頁において「相互に平等な立場」と表現されている。山岸＝菅原＝粉川・前掲注5、21頁以下でパートナーシップの原則として「非同一性、対等性、時限性」の三つをあげる。その中でも対等性については特に重視し、精緻な検討を展開している。また、今瀬政司「市民優位の共同制作をめざして「協働契約書」調査から」地方自治職員研修40巻1号（2007）72-74頁、日高昭夫「協働型行政をめぐる課題「対等性」の検討を中心に」地方自治職員研修39巻11号（2006）22-24頁などがある。

とはできない。互いが「水平的な信頼関係を形成し、ともに役割と責任分担を明確にする枠組み」<sup>90</sup>の中で、「公私協働」は進められるべきであり、やはり両者の間に「対等性」の存在というのは必要不可欠な要素となっているといえるだろう。

この「対等性」を維持するためには、「私」がある程度力をもたなければならぬ<sup>91</sup>。また、両者の間に「建設的な緊張関係」を存在、維持させることも重要である<sup>92</sup>。公共的領域における作業の際に、「私」は、多かれ少なかれ、自己の利益を考慮することだろう。「公」は、これを監視し、共通の目的を見失わないよう、羅針盤としての役割も果たさなければならない。

つまり、「公」は、「私」の「適格性」を保証するために必要な処置を講じる地位にある<sup>93</sup>。

また、このような監視機能は、なにも関わり合いをもつ「公」「私」間だけで収まるものではない。「公」「私」の恣意的活動の有無や「協働」の成果などは公共の評価を受けるべきである。そこで、「私」の活動はフリーアクセスとして、「公」と「私」の任務のプロセスについてはそれぞれ情報公開と、アカウントビリティ（＝説明責任）を社会全体に対して果たすことが求められる。

## （２）「対等性」についての若干の検討

それでは、「公私協働」の要素として存在すると考えられる「対等性」について、具体例をもとに検討してみよう。

<sup>90</sup> 株式会社富士通総研 PPP 推進室/宮脇淳編『PPP が地域を変える—アウトソーシングを超えて—官民協働の進化系』行政（2005）、12頁より引用。公私協働について、「『官は指示する人、民は作業する人』の理念」から脱却し、「『官と民が共に考え共に行動すること』を本質」とするものへと変化してきていると指摘する。

<sup>91</sup> 阿部敦『「新しい公共」がもたらす“官益”市民社会—官民協働に向けた前提条件からの考察—』扶桑印刷社（2006）。14頁において、「少なくとも市民社会領域自らが、規模や組織力を高めるなどしてバージョンアップすることが欠かせない」としている。

<sup>92</sup> 阿部・前掲注91、59-60頁。

<sup>93</sup> 戸部・前掲注55、84-85頁参照。

これが特に問題として現れるのが、紹介した「公」「私」の関与形態の中<sup>94</sup>でも、「公」が主体となり担うべき役割を「私」にも分担するというタイプの①「公」から「私」への、「公」の負う業務の包括的あるいは一部を委譲、形態の場合である。その理由は、「公」と「私」の間の緊密性にある。前述の「建設的な緊張関係」を、①の形態では維持することが難しく、対等性を失うことにつながる芽が顔を出しやすい体制であるといえる。

たとえば、「公」「私」間で「委託契約」が交わされ、それに基づいて業務を執行して行く場合に、「私」の業務を執行において、権利が制限され、義務は負わされる、という内容となっている場合がある<sup>95</sup>。これでは、「公」「私」が互いに主体性をもち対等に作業を行なっているとはいうことができない。「公」に対して「私」が単なる下請け、あるいは、「公」との一体化という関係が認められるのであれば、「公私協働」と呼ぶことはできないだろう。

また、社会福祉分野で確認した社会福祉協議会についてであるが、これは「外郭団体」という評価を受けることがある。社会福祉協議会と行政との関係が、行政活動の補完のために行政から社会福祉協議会に対して人や資金の提供を受けて、その支配・統制を受けつつ行政から求められている役割を果たそう、というようなシステムとなっている場合、社会福祉協議会は行政の外郭団体と定義されてしまいかねない。「公」によって「私」が従属物のように扱われる、「タテ型上下関係」に社会福祉協議会が組み入れられるとするならば、「協働」の概念からは離れたものであるといわざるをえない。しかし、社会福祉協議会への、行政からの「人的関与」は「日常的な慣習」化しているが、これが「相

<sup>94</sup> 本稿「Ⅱ 1 (3)」参照。

<sup>95</sup> 今瀬・前掲注89。委託契約書の中には、事業実施中に得られた成果物などの権利の帰属先が行政とされる内容、意思決定権が制限される内容、契約解除権や違約金徴収権を行政のみに与えたり、逆に損害賠償責任はNPOのみが負うように定めたものが存在すると紹介している。同「NPOと行政の「協働契約書」の開発普及に向けて」『NPOと行政のパートナーシップは成り立つか!? 協働を形にする「事業協働契約」を考える 東京ボランティア・市民活動センター研究年報2005 東京ボランティア・市民活動センター (2006) 40-51頁、参照。

互の人事交流」であって、「相互理解と刺激を促進する」ことが期待できるのなら、それだけをもって「協働」の理念と矛盾するとは言えない。その一方で、行政からの天下り、あるいは出向により、かれらに社会福祉協議会の重要ポストを占められているというのであれば、これは「公私協働」からの乖離をもたらすことになる<sup>96</sup>。

この「対等性」という要素については、「公」「私」それぞれが負う義務、責任、そして獲得される権利のほか、互いとその関係の中で割り振られている役割の内容等、色々なポイントから、複眼的に、これが確保されているか考察すべきである。

## 終わりに

「公私協働」とされうる「公」と「私」の関与関係を少しではあるが確認した。それらは、分野、目的、必要とされる対応、行為主体の特徴に応じて、さまざまな長さの、方向のベクトルとして姿を現す。そのため、各分野、目的において、まずは求められる対応一どのような問題・ニーズが生じているのか一を分析することが、「公私協働」による効率化を図るために必要となるのではないだろうか。「私」にはそれぞれ特性がある。民間の営利法人、NPO法人、消費者団体、地域住民、それぞれの行為主体の特性に応じた役割の分布をおこなうことこそが「公私協働」において重要になる、といえるだろう。特定の分野に生じる問題、築かれたニーズに対して、ベストな対応を実施、あるいは示してくれる「私」を選び、適切な形の「協働」を結ぶこと、これは「公」の重責

<sup>96</sup> 岩畔法夫「外郭団体における人事管理」神戸都市問題研究所編『外郭団体の理論と実践』頸草書房（1991）、49-59頁。上野谷加代子「社会福祉協議会の役割と課題—新たな『福祉コミュニティ』創りに向けて」都市問題研究56巻9号（2004）33-46。

を伴う役割である。

このことは、「高齢消費者被害のための公私協働型リーガル・ネットワーク」という複合的な問題を扱う場合についても同様であるだろう。この分野において希求されている対応を理解し、どのような「私」との「協働」が効率的・効果的か、共通の目的のためにふさわしいか、という視点から、その「協働」の形態、行為主体となる「私」を決定していく必要がある。

また、本稿では触れなかったが、このような複合的な問題に対しては、プラットフォームという新しい形態の協働関係も非常に有効であるとも考えられる<sup>97</sup>。「高齢消費者被害」といった分野でどのような協働の内容・システムが求められているのか、何が有効な手段と考えられるかについては今後検討を進めていきたい。

---

<sup>97</sup> たとえば、NPO が地域をデザイン・プロデュースする、地域プラットフォームの活動においても、近年の注目すべき地域づくり・まちづくりにおける「公」「私」の交わりを確認できる。山岸＝菅原＝粉川・前掲注5、32-38頁参照。首都圏「産官学民プラットフォーム」は「NPO と大学の連携を軸に」、「行政、企業・商店街の協働を基盤」としたものである。NPO は、地域に大学を誘致し、この「NPO と大学を地域資源とする新しい地域づくり」に参画することによって、新しいコミュニティ像の創出とNPO の提言力・コーディネート力を具体的な形として社会に提示し、このような作業によって、「NPO が地域づくりの主体と」なる。本来、地域づくりで主体性を主張する「公」＝行政との間で、「私」が対等な関係にたつことができる。このように、プラットフォーム型「公私協働」は、まちづくり行政において、近年よくみられる手法である。まちづくり行政とは、公共サービス、環境リスク、社会福祉行政、消費者行政などをともすれば包含する分野である。「公」と「私」は、地域の資源を活用し、企業を誘致、事業を展開させ、町として整備を進める一方で、地域住民にとって住みやすい、住み続けることができる街として施策を備える、という大きなテーマに基づき計画が進められていく。まちづくりの成功は「公」自体の発展をもたらす重要な事業となる。そこで、多くの自治体が「公私協働」による地域づくりを行なっている。この際の「私」の役割は大きい。「私」からの、住民の体温の感じられるニーズをくみとり、「公」はこの実行に対して資金、施設、人材という面で「私」をサポートする、という形で地域環境の整備がなされる方法が挙げられる。まちづくり行政における「公私協働」の実例として、中島恭一「九州一のボランティア都市づくり（特集 自治体とNPO の連携）」月刊自治フォーラム571号（2007）23-28頁、皆川学「市民提案による市民と行政との協働について（特集 自治体とNPO の連携）」月刊自治フォーラム571号（2007）29-33頁参照。特に、プラットフォームシステムによるものとして、原田敬美『私の官民協働まちづくりー東港区長奮闘記ー』学芸出版社（2006）。