

グローバル資本主義に対抗する支え合いの経済

——社会的価値を反映させた公共調達の可能性——

立教大学教授 原田 晃樹

◆公的サービス共有手法の変化

新自由主義は、一般的には国家機能を縮小して経済の自由度を高めていくことです。しかし、日本や欧米各国においてこれまでさまざまな新自由主義的な行革が試みられてきたにもかかわらず、実際には政府の規模は小さくなっていません。では何が変わったのかといえば政府と民間の関係です。政府の予算規模はどの国も経済成長や物価上昇に応じて拡大していますが、公共サービスの供給を民間に委ねることで、政府が直接供給する公共サービスが減少しているのです。理念としての新自由主義と現実のそれとは異なることに留意が必要です。行政の分野での新自由主義的な改革のめざすところは、民間ビジネスの手法を行政組織に導入するとともに公共サービスを市場化することだと考えられます。この根底には、「政府の失敗」論を下敷きとして行政組織は非効率だという認識があり、市場のメカニズムに委ねたほうがむしろ公平なサービスができるはずだという考え方があるように思われます。

◆非営利セクターへの影響

新自由主義的な行革は、非営利セクターに大きな影響を及ぼしました。たとえばアメリカのNPOセクターは、1980年代くらいまでは政府からの補助金が重要な資金源でしたが、大幅に削減され、その後委託金の比重が高まっていきました。アメリカではホームレスのシェルターやDV被害者の一時保護施設を運営するNPOが数多くあったのですが、社会サービスの委託事業が制度化されていくと、こうしたいわば制度外の事業は補助金が打ち切れ、成り立たなくなるところが増えていきました。その結果やむを得ず経営を維持するために制度事業に参入するようになり、競争が激化していくなかで営利企業へ法人転換するところも増えていきました。公的資金のあり方が非営利組織の性格に影響を及ぼしていったのです。

◆ガバナンス論と非営利セクター

公共サービスの民間化は、公共サービスを多様な主体が担うようになることを意味します。従来の民間化とは、公共施設の清掃、ごみ収集、福祉給付の計算など、住民の権利義務に直接影響を及ぼさない業務（事実行為）に限られていましたが、今日ではかなり踏み込んだ形で民間に委ねられるようになりました。そうになると、政府組織をみていただけでは社会課題がどのように解決されているのか（いないのか）を把握するのが難しくなります。政府だけでなく、政府と民間の関係を通じてどのように社会が統治されているのかという

視点が求められてきます。これがガバナンスという考え方です。しばしば、ガバメントからガバナンスへという表現がなされます。当初は財政赤字削減を目的とする行革として着手されましたが、次第に積極的な意味が付与されていくようになりました。

たとえば、社会的に弱い立場に置かれた人への支援は、福祉給付だけでは十分ではありません。日常生活において助け合いの関係やその人のニーズに応じた支援が必要です。生活困窮者自立支援、若者支援、認知症支援などの実践をみると、当事者同士、隣同士のミクロな関係をベースとして、地域社会、多職種のネットワークが補完し、その上で公的機関が必要な支援を提供しています。政府だけでは一つの課題に対して効果的に対応できないわけです。公共的な課題に対し、多様な主体がどのように関われるかが問われるようになってきているといえます。これがガバナンス論として語られているのです。ただし、非営利セクターの立場からみると、ガバナンス論には二つの異なる考え方が内包されているようにみえます。

一つは、非営利セクター固有の価値を重視する考え方です。非営利組織は、公共サービスを提供するだけでなく、地域の支え合いの関係を豊かにしたり、さまざまな活動を通じて市民の社会参加を促したりする役割も果たしています。また、現実の問題解決に市民が直接関わることは、公共サービスの供給過程において市民の影響力が反映されることにつながるかもしれません。非営利組織の活動は、豊かな市民社会の創造につながる可能性があるのです。これは、他のセクターでは期待できない非営利セクター固有の価値といえ、この意味でガバナンス論において非営利セクターは特別な位置を占めることになるわけです。

もう一つは、非営利組織の経済的自立の強化を重視する考え方です。公共サービスが市場化されることは、非営利組織にとって公共ビジネスに参入する機会が増え、事業拡大のチャンスになるというものです。しかし、公共サービスの市場化に伴う参入機会の拡大は、営利組織も同じように享受できます。非営利組織が事業を受注するためには営利事業を含めた競争に勝ち残らなければなりません。そのためには、営利組織に負けないだけの経営マネジメントが求められ、上記のような収益性が見込めない活動に経営資源を投下することは抑制されるかもしれません。非営利組織の経済的自立を重視する立場の根底には、営利との競争で勝ち残れるだけの体力や経営力を身につけた上で、その余力を社会貢献に振りわけるといった考え方があるように思われます。この考え方からすれば、営利と非営利の

関係は相対的なものになります。営利の中に企業の社会貢献やソーシャル・ビジネスに近い経営体もあれば、非営利の中にも純粋なボランティアだけでなく事業型NPOもあります。各々の立場で社会貢献できるのなら、別に企業がやってもよい、少なくとも非営利を特別視する必要はないという考え方です。身も蓋もない言い方をすれば、公費支出の抑制につながるのであれば、公費を当てにせずに社会貢献をしてくれる企業やソーシャル・ビジネスの方が望ましいということです。

◆市民社会論的なアプローチからの視点

NPOや非営利組織には、サービス提供を目的として設立されたものもありますが、少なくとも日本でNPO法人を取得した初期の団体は、70年代前後の市民運動や社会運動に端を発するところが比較的多かった印象があります。それらの中には、活動を維持するためにさまざまな工夫をする中で組織化し、事業化していったと考えられます。そうした組織は、当事者に代わって権利擁護を行ったり、政策提言するアドボカシー機能をもったり、多様な問題意識を持つ人たちのネットワークをつくることといったことを目的としながら、それだけでは活動を継続させられないので、さまざまな形でボランティア、差し入れ、カンパを受けたり、助成金や公的資金にも貪欲にアクセスするなどの工夫を積み重ねてきたと考えられます。こうした試行錯誤から、既存の仕組みにとらわれず、これまでとは異なるアプローチで問題解決方法を見出していきました。いわば社会課題解決に対するイノベーション機能が発揮されたのです。これは企業や政府にはまねできないアプローチです。単にビジネスの手法だけを切り取って評価したのでは、こうした非営利固有の価値を理解することはできないと思います。

委託や介護保険事業のような形で公共サービスを民間の手に委ねる流れの中だけで非営利セクターの機能を論じてしまうと、本来さまざまに期待される機能のうち、サービス供給者としての機能が過度に強調されてしまうように思います。委託契約や介護保険事業では、委託者・保険者と事業者は民事上の契約関係なので一応対等な関係になりますが、提供するサービスの内容については仕様で細かく定められますので、現場での創意工夫はやりにくくなります。利用者からみれば、営利も非営利もやってもらう内容は同じに見えるわけです。それでも、委託事業のうちNPOや市民活動団体が受託した場合で、委託者が現場の声に耳を傾け、仕様を柔軟に変更したり、行政としての対応を変えたりするなど、新たな合意形成や協働が生まれる可能性はありえます。でもそうなるとも限りません。また、委託者や保険者は常に事業者が適切にサービスを提供できるかを監視できませんし、そもそも監視する能力を持ち合わせていないかもしれません(情報の非対称)。公共サービスを契約の形で民間に委ねることが一般化すると、それらをどのようにコントロールするかが大きな課題になるのです。

◆新自由主義的行政価格(NPM改革)のインパクト

こうした問題に対し自治体を取り得る一つの考え方は、その地域で長く事業を続けていて素性が分かる企業やNPOに限定して委託することです。実際、1990年代まで、公共工事では指名競争入札の手法が長くとられてきました。福祉分野では、社会福祉法人に限定された措置委託という形がとられてきました。しかし、こうしたやり方は新自由主義的な行革のもとで否定され、不特定多数に門戸を広げる対応がなされてきました。ただそうなると過去の文脈や地域事情を踏まえて事実上つくられてきたローカル・ルールは否定されるので、不特定多数の者に門戸を広げる代わりに、共通する物差しで評価せざるを得なくなります。そうして、企業で導入されているベンチマークのような手法が行政組織に採り入れられたり、欧米では企業監査の手法が導入されたりするようになります。

行政の監査は、従来不正のない適正な執行をチェックすることが目的だったので、そのポイントは合規性(法令を遵守しているか)でした。しかし最近の行政監査は経済性、有効性、効率性で評価される傾向にあります。これは3E評価と呼ばれますが、合規性の監査とは異なり一定の主観が入ります。結局は何を重視するかによって評価はわかるはずですが、そのため、往々にして標準的な指標を設定し、数値で評価することで差をつけようとする。標準的な物差しを使って数字で結果を表すと、不思議なことにそれが客観的に導き出された結果のように受け取られます。このように、一定の物差しを使って事後的に評価するのがもう一つの考え方です。これだと、行政は公共サービスの大きさを決め、実際の供給は競争によって民間に任せ、結果で評価して次のサービスに生かすというやり方がしやすくなります。これが新自由主義的な行革の一つの到達点です。

しかしながら、繰り返しになりますが、事後的な評価では委託する側が期待する通りの働きをしたかを正確に確認することは難しい面があります。また、事業の過程が問われず結果のみが重視されるようになれば、建設業界の二次下請け、三次下請けのように、面倒くさい仕事については報酬が低くても担ってくれる者に委ねるやり方が横行するかもしれません。契約の自由という大義の下で、立場が弱い者により大きな責任が押しつけられるようになるのです。日本では、行政が公共サービスの供給を民間に委ねる最大のねらいはコストの削減にあるので、事後的な評価にコストをかけることはまれで、書類確認くらいしか行わないのが一般的です。もはやチェックできる能力も体制も持ち合わせていないかもしれません。結果として、公的な責任がどんどん分散化されることが当たり前となり、誰も責任をとらない仕組みができあがっているように思います。

◆新自由主義に対抗した世界の潮流

こうした状況に対して、欧州では地域からさまざまな運動が起こっています。そのひとつが「ミュニシパ

リズム」(municipalism)の運動です。ミュニシパリズムは直訳すれば「(基礎)自治体主義」になると思います。自治の基礎単位である基礎自治体を中心となって、地域の自治を守っていく運動です。欧州では、グローバル資本によって地方都市の経済が大きな打撃を受けたり、水道をはじめとする公営事業の民営化によってサービスの極端な悪化に直面したりしています。しかし、既成政党はたとえ左翼勢力であっても現実主義という名の現状追認をとっており、市井の人々の本当の苦しみを理解していないという不満が高まっています。その結果が、自分たちの地域の課題は自分たちで解決しようという動きにつながっているのです。

また、スペインやフランスなどの国で社会的連帯経済に関する法律をつくる動きが出てきています。これもグローバル資本主義に対抗するという点では共通の問題意識に立っているといえるかもしれません。こうした地方からの声が、国やEU、国連を動かしています。

日本では公共調達に人権配慮や労働の価値を尊重する規定を盛りこもうとする機運は高まっていますが(2023年4月3日に努力義務の方針が示された段階です。)、欧州では法律もでき、罰則規定も設けられています(英国では「現代奴隷法」<Modern Slavery Act 2015>というショッキングな内容の法が制定されています)。労働環境の維持という点では、たとえば英国では、公共施設の管理業務を受託していた事業者が次の入札で敗れた場合でも、従業員の現在の雇用条件はそのまま新しい事業者を引き継がれることが法律で規定されています(「事業譲渡<雇用保護>規則」(The Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 2006(SI 2006/246))、略してTUPEと呼ばれます)。人種や性別などによって労働条件に不利な扱いをすることも法律で禁じています(「平等法」<Equality Act 2010>)し、生活保障賃金の考え方も民間の社会運動として普及しつつあります。こうした人権や労働に関する法制度の基盤が整備されているために、日本でありがちな低価格競争は起きにくく、比較的品質や社会的価値を重視した評価が行いやすいのです。

◆公共調達を活用した豊かなコミュニティ形成の可能性

公共調達の力を使って地域経済の立て直しに成功している地域もあります。たとえば、英国ランカシャー県にあるプレストン市の取組がそれです。かつては製造業で栄えましたが、最近では長期低迷が続き、都市開発にも失敗して2010年代前半には経済的にどん底の状態にありました。そうした中で、市は「コミュニティ富裕化構想」(Community Wealth Building)という地域再生計画を実行に移しました。

具体的には、地域内の主要な公的団体が集まり、経済をけん引していくアンカー組織としての役割を果たすことで合意し、労働者に対して生活保障賃金の支払いを徹底し、自治体年金の投資先として地元の地域再生事業を選び、公共調達を通じて地元企業から優先的

に調達し、産業が育っていない分野で労働者協同組合の設立を支援して事業者間のネットワークを促すといったように、域内で生じた富が域内にとどまる仕組みづくりをめざしたのです。その結果、労働者の域外流出が止まり、地元企業が活性化され、経済の循環が促されました。それまでは住みたくない都市ランキングの常連だったものが、コロナ禍前には住みたい都市ランキングの上位にランクするまでになりました。

◆アセットの形成

プレストン市の地域再生の究極のねらいはオーナーシップ経済で、そのためにアセット(資産、財産等)の共有に力を入れています。まずは個人が生活の基盤となるアセットを保有できるようにしたうえで、仲間と起業したり、企業同士の取引関係を強化したりすることにより、互いのつながりを通じて互いが利益を受けられるアセットを豊富化し、最後には公的な団体が所有する資源(公共施設、財源、ローカル・ルール)も皆で共有し、持続可能な地域につなげていこうとするものです。

個人のアセットとは当座の現金だけでなく、住まいや貯蓄などの生活の基盤を意味します。住宅や貯蓄があると将来の展望を持てるので安心して消費ができ、子どもを産むことができるようになり、そうした生活の安定した基盤が他者と関係をつくるインセンティブになるのです。さらに、域内の事業者同士の関係や働く人たちの関係を豊かにすることで、それが互いにとっての共有のアセットになります。目にみえないコモングッド(公共の利益)が、地域の循環経済の推進力になることを実証したという点で、貴重な取り組みだと思います。社会連帯経済も基本的な同じ問題意識に立っていると思います。

◆連帯的な取引関係のベースとなる民主的な組織の価値

社会的企業や労働者協同組合は、自分らしい働き方を実現するための仕組みであると同時に、仕事を通じて社会に参加し、連帯関係を強める社会の基盤でもあります。このとき、経済活動においても地域性というのは持続性という点で重要な要素といえるかもしれません。地域に根づいているからこそ、大手資本のように簡単には撤退できません。地域の事業者同士の取引関係がしっかりしていれば、自分だけ得をするようなやり方は、長期的には割に合わないで抑制的になりますし、皆で協力しながら地域を盛り上げようとする動機も高まるはずで、事業者が社会的価値やコモングッドを大切に経営をすれば、自ずと働き手にも伝わります。公共サービスの供給者を競争的に選択し、その成果を事後的に評価するというアプローチからは、こうしたプロセスから生じる価値は考慮されにくいといえます。日本でも、持続可能な地域経済という点から公共調達のあり方を見直す時期に来ているように思います。

(はらだ こうき)