

「市民社会型資金循環」研究にむけての予備的考察

前 山 総 一 郎

I. はじめに

市民社会論において、日本においても本格的な「市民参画」のありかたが問われている。そのためには、地域住民社会を活かす自治の仕組み全般と経済のありかたが本格的に問われている。近年、「コミュニティ経済」「社会的経済」「コミュニティビジネス」「社会的経済セクター」といった新しい市民経済の動向が着目されてきていることも、そうした動向と密接である。

こうした研究において、最も研究の筋道としての最新と目されるものが、市民が地域住民社会・コミュニティへの経済的資金環流をコントロールすることとしての、「市民社会型資金循環」というイシューである。即ち、市民が地域住民社会に必要なものにむけて資金の流れを生み出しあるいは他から導流させ、かつコントロールし、小さいことから大きないわゆる「公共事業」までもそうした資金環流で達成することである。こうした事例を米国を例に後に詳述するが、多少先回りして言うならば、一部、住民投票 (Petition, Referendum) を通して、また市民立の公団で公共事業をすすめる社会実験がある。市民的議論を展開しつつも、こうした手法を用いて、地域住民社会内外の資金を意図する事業に極めて鮮明かつダイレクトに投入しようとする社会実験である。

論者は、そうしたことの基層的前提としての法制度等とそしてその延長線上で進められている社会実験を事例としておいつつ、「市民社会型資金循環」の現代的意味と可能性を探ることを企図しているが、本稿はその「市民社会型資金

循環」研究にむけての予備的考察をなす。

ソーシャルキャピタル概念から見て必要なこと

論者前山は、市民社会論、とりわけコミュニティオーガナイズング論において、アメリカでの地域住民社会と自治のありかたについて探ってきた¹。アメリカでは、本格的なコミュニティ構築研究にあつて、ソーシャルキャピタル (social capital) についての研究が密接である。ここで、関連する点が多いので少し触れておきたい。

ソーシャルキャピタルのコンセプトは、1980年代および90年代に、J. コールマン²とR.D. パットナム³により提起され、特にパットナム

¹ コミュニティオーガナイズング論においては、地区コミュニティにおける社会関係資本の問題にうけては、米国シカゴの Northwestern University でこの分野の第一人者 J.P. Kretzman 率いる “Asset-Based Community Institute” 研究所が全米の中心となつて Asset Based Community (地区資産の活用手法) という観点から、社会関係資本のありかたに取り組んできている。ちなみに、全米で Neighborhood Matching Fund (地区コミュニティマッチングファンド) を全国に先駆け考案・実施を進めたシアトル市前コミュニティ振興部長 Jim Diers 氏もその教え子といえる。

John P. Kretzman, John L. McKnight, *Building communities from the inside out : a path toward finding and mobilizing a community's assets*, Chicago, 1993; Jim Diers, *Neighbor Power. Building Community. The Seattle Way*, University of Washington Press, 2004.

² J. Coleman, Social capital in the creation of human capital, *American Journal of Sociology* 94, pp. 95-120.

³ R.D. Putnam, The prosperous community :

がアメリカでのコミュニティの衰退を端的にソーシャルキャピタルのことばを用いて鮮明に知らせた書『一人でボウリング：アメリカコミュニティの崩壊と復興』⁴を2000年に出版して以来、アメリカの市民、行政のみならず世界的に大きな影響を与えた。パットナムの規定によれば「社会的諸ネットワークと、それらのネットワークから生じる互惠性と信頼の諸規範」とされ、具体的には、犯罪率の低下、さらには社会的統合や社会的連帯の促進により公共機関や政府の質を高め、各種の経済的・個人的・社会的利益をもたらす可能性をもつものとされる。そうしたことからこの語は、「社会関係資本」あるいは「市民社会資本」と訳されている。

この概念は、1990年代にアメリカ連邦政府の関心を引きつけ、1990年にはソーシャルキャピタルを推進する法制整備と、国家サービス庁(Corporation for National Service)の設置の動機となったとされる。

その前段階での80年代のレーガノミクスにあっても、犯罪の増加、麻薬問題、ホームレス、教育危機、東西冷戦と数多くの政治課題を抱えていた難しい時期であり、「双子の赤字」に悩む米国にとってこれら政治課題を解決するためには連邦政府、州政府の活躍だけではとても無理があり、全国民への協力要請が必要であった。

ブッシュ政権の後に、12年ぶりに民主党の政権をとったクリントン大統領は、ボランティアの力を活用するという点では、共和党政権と同じ方向性を保っていた。

こうして、先に述べた法制整備としてクリントン大統領は選挙戦から提唱していた「国家及びコミュニティ奉仕に係る法(the National and Community Service Act)」を1990年に成立させ、各州を通じて青少年によるボランティ

ア活動の一層の推進を図り、そのための連邦政府の窓口機関となる国家サービス庁(Corporation for National Service)を設置したのであった。

連邦政府は現在、これを基に、「ソーシャルキャピタル・コミュニティベンチマーク調査」(Social Capital Community Benchmark Survey: SCCBS)を施行している。具体的には、26分の無作為電話調査であり、下記の形での質問指標からほぼ100程度の質問項目からなるものであり、2000年には代表的サンプルとして41のコミュニティから26,700件のサンプルを集めた⁵。

○信頼

- ・社会的信頼(信頼の「濃さ」と「薄さ」)
- ・人種内/人種の信頼

○インフォーマルなネットワーク

- ・友人関係のネットワークの多様さ
- ・家族、友人、同僚とのインフォーマルな交際

○フォーマルなネットワーク

- ・市民としてのリーダーシップ
- ・アソシエーション的な参画
- ・自己提供とボランティア
- ・信頼に基づく参加

○政治的参画

- ・形式に基づく政治(投票)
- ・抗議行動での政治(行進、ボイコット、集会)

○コミュニティ内での市民的参加の平等性 (人種、収入、教育レベルごとに計測)

アメリカ連邦政府において、それを実施する上での統合的機関が一つにまとまっていないな

Social capital and public life, *American Prospect* 13, pp 35-42.

⁴ R.D. Putnum, *Bowling alone: The collapse and revival of American Community*, New York, 2000.

⁵ L. Hudson, C. Chapman, "The Measurement of Social Capital in the United States", *Paper prepared for the International Conference on Social Capital Measurement*, London September 2002.

どの理由で、全米レベルでの調査に多少苦慮している。実は、ソーシャルキャピタルの概念は、市民社会の機能的パフォーマンスと市民的連帯のあり方について、明晰なものであるが、けれどもそれが同時に即有効な、実践誘導概念かどうかは、また別問題であることを示しているように見受けられる。

経済協力開発機構 OECD も、2000 年からソーシャルキャピタルに着目し、報告書⁶において「集団内部または集団間の協力を円滑にする共通の規範、価値観及び理解を伴うネットワーク」と定義し、かつその社会的効果を重視して OECD は現在、加盟国の経験、研究データや政策概念を分かち合うための国際シンポジウムや、調査測定手法における国際的なシンクタンクのを設ける検討を OECD の今後の役割として提言している。

このようにアメリカ等の国々の政府また OECD の推進をはかっている。本稿では、ソーシャルキャピタルが、市民社会の実際の起動にあつての社会的前提をなすという、その本源の意味を高く評価しているが、たぶんにソーシャルキャピタルが説明概念的色合いをもつだけに、それを踏まえながらも今後、市民の人的関係資本が地域住民社会に発動するための法経済的制度も含めた装置のあり方について本格的な

考察と実践が問われると考える。後に詳しく述べるが、地域住民社会の住民がその意思で地域住民社会の各種局面（自然環境、インフラストラチャー、教育・医療・金融行政などの制度的側面）に影響をあたえる、あるいはコントロールすることが不可欠となるが、そこにあつて「市民社会型資金循環」のありかたが着目されると考える。「市民社会型資金循環」については、「社会的経済」「コミュニティ経済」といったものの関連性等についての理解は現在混乱しやすい状況にあることから、本稿は、第一にその前提として二つの視点を確認し、第二に市民セクター経済にあつての「市民社会型資金循環」について整理をすることとする。

II. 地域住民社会で核をなすアソシエーティヴ・デモクラシーの視点 ——住民の意向集約による、地域住民社会のコントロールのしくみ

P. ハーストのアソシエーティヴ・デモクラシー論⁷は、現代社会についての三つの視座(1) 国家の多元化と連邦化、(2) 民主的ガバナンスの主要手段としての結社（アソシエーション）、(3) コミュニケーションとしての民主主義⁸ という点から、自発的な自治的諸団体(各種市民活動団体、NPO、各種協同組合をもふくむアソシエーション)が経済や福祉業務の本格的な受け皿となること、そして地域社会の枢要な柱となることを通じて、地域社会に対して市民がもつ自由とコントロールを強めようとするものの現代的必要性が示されている。それはすなわち、アソシエーションが民主的な社会協働運

⁶ T. Healy, S. Cote, *The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital*, OECD, 2001. (日本経済調査協議会訳、『国の福利：人的資本及び社会的資本の役割』日本経済調査協議会 2002。) ソーシャルキャピタルの社会的効果として ① 政治的・制度的・法的仕組みとの相互作用で経済的・個人的・社会的利益をもたらす可能性が高いこと、② 健康や犯罪発生率の低さと相関関係がある点、③ 児童福祉を向上させ、児童虐待発生率を低下させ、子供から成人生活への移行を円滑にし、学習成績を上げる傾向を有する点、④ 社会的統合や社会的連帯を促進する上で、公共機関および政府の質を高める傾向にある点、⑤ 経済的には、企業や組織、コミュニティにおける生産性を促進しうる点、⑥ ソーシャルキャピタルへのアクセスが求職活動にも役に立つ点、⑦ 平等とも関連がある点を指摘している。

⁷ P. Hirst, *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance, Policy*, 1994.

⁸ 形野清貴「P. ハーストの『アソシエーティヴ・デモクラシー論』」(田畑稔他編著『アソシエーション革命へ 理論・構想・実践』2003 年、社会評論社)

営（ガバナンス）と社会生活の組織化の主要な手段となることを意味する。つまり、これまでの公的福祉やサービス供給などを大幅に委ねられたアソシエーションが核となって、その社会的な共同をつうじて市民社会での自立的協治関係（協働的統治参画）を形成するという点にポイントがある。また、ハーストの立論では経済的領域も射程に入れられている。こうした結果、最終的に社会は、自治的な市民社会の様相を強めることになると思われる。

ハイエクやハーバマスが市民社会を「自発的秩序の場」と見るのに対して、P. ハーストはとりわけ、諸アソシエーションのネットワークの形成こそが市民社会の、デモクラティックな経済的・社会的協治構造（ガバナンス）を構成するとし、着目をおいている。

つまり、ハイエクやハーバマスが国家と市場の外に市民の自発的諸組織をいわばユートピア的に想定するのに対して、ハーストによれば、統治自治構造（国家）・市場と密接にからみあいつつ一定の自立性を求める諸アソシエーションのネットワークの形成こそが市民社会構成の主要な柱をなすとされる。

ちなみに論者自身も、こうした趣旨を踏まえて、自治基本条例策定にあたり「協働」を設計して経験をもち、また世界的な先進事例としてアメリカで、地区コミュニティ（Neighborhood）でのコミュニティ自治組織（Neighborhood Council：法人格を賦与され、住民から代表を準公選で選挙する組織）構築と、それによる地域計画策定等により行政と官民協業で、マスタープラン作成、街区整備が行われてきたことを示した⁹。これら先駆的事例を見ると、地域

住民社会において地区住民が、こうした諸アソシエーションのネットワークの形成を前提として、その徹底議論を前提として住民自らの意思を集約しそれにそっての地域住民社会の実現を反映保証する仕組みが問われているということになる。（このことは、地域住民社会の意向をどのように公式の事業にむけて集約するのか、ということでもある。）

以上から次のように言っておきたい。ソーシャルキャピタル（市民社会形成にあつての住民の信賴的ネットワークの形成）を活かし、かつ現実的に統治自治構造（国家）・市場との密接な関わりで各種公共政策・公共工事等の経済環境において地域住民社会を住民に満足行く形で確保することが必要である。つまり、社会構成員の信託に基づく社会共通財産の管理運営が確保されることが必須であることは言うまでもないが、まさにそのために住民の意向集約による、地域住民社会のコントロールのしくみが確保されることが問われている。

III. 市民的諸経済のありかた——地域住民社会のコントロールから見て

経済的な資金環流の 이슈が地域住民社会にとっては大きい。とりわけ、住民自身が地域住民社会への経済的資金環流をコントロールするという、住民意思決定的アスペクトが問われることとなる。こうした観点から、市民セクター経済にあつての「市民社会型資金循環」について整理をすることとする。

そうした住民の手による「地域計画」は、市議会の承認を経た後、市の総合計画に採択されることとなる。このようにして、市民のコミュニティ自治組織、そして市民の手による計画がそのまま公的な計画につながるということである。「市民の意向を結集し、それを基に公的な計画で実現するしくみ」の一つが見て取れ、そこに、ハーストのいう健全な「市民社会」の一つの形が現れている。

⁹ 前山総一郎『アメリカのコミュニティ自治』南窓社、2004年。アメリカの先進市では、地区コミュニティで「コミュニティ市民会議」（Neighborhood Council）というコミュニティ自治組織が法制化され（条例で法人化）、それが2年ほどかけて「地域計画」（Neighborhood Planning）を策定す

(1) 「社会的経済」(économie sociale), 「社会的企業」(social enterprise)

1990年代後半から「社会的経済」, 「連帯経済」とりわけ直近では「社会的企業」(social enterprise) という概念が, 理論的実践的に提起されている。社会的経済の概念は, 19世紀中ごろからヨーロッパで資本主義が発達する過程で社会組織によって経済をコントロールする意味で, 各種アソシエーション(自発結社)を軸とするものとして提起されてきた。佐藤慶幸氏は, 「社会学的にいえば, 社会経済(社会的経済と同義—前山註)とは, アソシエーションあるいはコミュニティの, 中間集団の, ボランティアアソシエーションの, 社会運動などの『非営利・協同』社会(セクター, 組織)の経済とする。市場でも国家でもない『社会』の領域の経済が問題になる。その社会は市場と国家の『はざま』にあつて両者の支配あるいは影響を一方的にうける『社会』であるばかりではなく, この両者のあり方に異議申し立てをし, 影響を与え, それを変えることのできる第三セクターあるいは勢力としての社会である」とする¹⁰。つまり, そうした社会的経済とは, NPOや各種組合等, 非営利・協同での中間集団がおりなす「市民の社会」が形成するところの「市民経済」ということになる。そしてそれは, 市場経済, 公共経済とならんで, 第三の経済をなすものということになり, しばしば第三セクターの経済とも呼ばれる。実際に, アソシエーションは経済学でいうところの「市場」でも「国家」でもないことから, 市場経済と公共経済のみを前提とする経済学では, この, 市民社会の経済たる社会的経済は視野から長年閉め出されてきたのである。

この「社会的経済」(économie sociale)あるいは「協同経済」ということが注目されたのは, フランス革命後の労働者アソシエーションやユートピア思想においてである。(そしてこの時

期の思想的風潮のなかから, 協同組合や初期理想主義的な社会主義がうまれた。)概念としての「社会的経済」は, C.デュノワイエが1930年に著書『新社会経済概論』(Nouveau traité d'économie sociale)を著すなかで煮つめられた¹¹。またキリスト教的社会主義者で社会改革家のル・プレーは1850年に社会的経済協会を立ち上げた。その後も, 形成過程にあつて各種の社会的問題を引き起こした資本主義経済社会に抗して, 様々な人たちが「社会的経済」に合流した。サン・シモンはユートピア社会主義者と呼ばれるが, 市民結社の形でまとまった労働者階級に最大の福祉を提供することこそが大切なことだ(そして国家の仕事は富の公正な再分配にある)として, あたらしい協同による産業形態の社会実験を提唱した。ル=プレとド=ムランらキリスト教的社会主義はこの「社会的経済」運動の旗手と目された。例えばデュルケムや, 生産者協同組合を支持する人たち, 友愛団体を結成した人たちも含め, こうした各種の社会的実験と失敗を含む経緯があつたが, 最終的には「市場」と「国家」の力の前に, こうした社会的な動きは縮小し(友愛団体の縮小, 社会主義のソ連型への矮小, 賃金労働に対して協同労働が廃れる等), 「社会的経済」の運動は衰退してしまつた。

福祉国家の限界にともなつて, サッチャー政権, レーガン政権からNPM(ビジネス的観点からの行政経営手法)が進められるに至つた1980年代に, 「『市場』と『国家』」という二元的観点は揺らぐこととなり, 「社会的経済」が復権し始めたとされる。フランスでは1980年に「共済組合・協同組合・非営利団体活動全国連絡委員会」により「社会経済憲章」が発表され, 1985年には国際協同組合同盟の宣言がなされ, 国際的な注目を集めた。ちなみに, 非営利・協同の中間団体のありかたは, 欧米においては多少の違い

¹⁰ 佐藤慶幸『NPOと市民社会 アソシエーション論の可能性』有斐閣, 2002年

¹¹ これについては, C. Dunoyer, *Notices d'économie sociale*, Guillaumin, 1870.

があり、例えばフランス、イタリア、スペイン、ドイツでは、共済組合や協同組合、非営利団体、あるいは財団の形がとられる。英国ではボランティア部門として、自助団体や慈善団体、あるいは非営利活動組織 (NPO) の形がとられ、後に触れるがアメリカでは非営利活動組織 (NPO) がメインの形態となっている。

しかしこの非営利・協同による社会的経済(社会経済事業体)は、5つの譲れない原則、1つの基本目的、それに、さまざまな社会的要請を明らかに共有する¹²。

5つの原則

- ① 国家に対して独立であること
- ② 加入が自由であること
- ③ 意思決定が民主的であること(一人一票)
- ④ 資本が譲渡不可能で共有的な性質のものであること
- ⑤ 出資に対する見返りは存在しないこと、

基本目的

- 最良のコストで、加入者相互の利益に資するように財とサービスを提供すること

社会的要請

- 公正な組織を作り、そこに働く有給、無給を問わずすべての人々の能力の開花、教育、訓練に資する義務を負うということである。一言で言えば、社会経済事業体は、普通の企業ではないものであろうとするのである

J. ドッフルニの「原則」¹³ も、ほぼルー・モ

チャースの見解と重なっている¹⁴。

ちなみにこの社会的経済の規模は欧米では相当なものである。ヨーロッパでは、ヨーロッパ

organizations, Bruxelles, 1992. (翻訳は、富沢賢治・内山哲朗・佐藤 誠・石塚秀雄 他 訳、『社会的経済——近未来の社会経済システム』、日本経済評論社、1995年。)ドッフルニの原則は① 利益よりも構成員あるいはその集団に奉仕することを目的とし、② 国家や営利企業に対して管理の独立をもち、③ 組織内での意思決定過程、④ 収益の分配においては、資本より人間と労働を優先する、というものである。

¹⁴ こうした概念の延長線上に、さらに近年「社会的企業」という概念が提起されている。ドッフルニは、「社会的経済」および「非営利セクター」という概念に、現代のダイナミズムを描ききれない限界があると考え。つまり、「境界領域に位置する事業体を描くことが容易でない」こと、そして、「社会的経済」および「非営利セクター」の概念は、それ自体「静態的」なものであることから企業家的行動や経済的リスクをおさえきれない嫌いがある。そこでは、「イノベーション行動としての企業家活動」といった現実的に生起しているダイナミズムを重視し、それを「四つの経済的基準」と「五つの社会的指標」で示している。

経済的・企業家的なものとして次の四つが示されている(「四つの経済的基準」)。

- ① 財・サービスの継続的生産・供給
- ② 高度の自律性
- ③ 経済的リスクの高さ
- ④ 最少量の有償労働

また、起業組織の社会的なありかたとして、次の五つが示されている。

- ① コミュニティへの貢献という明示的な目的
- ② 市民グループが設立する組織
- ③ 資本所有に基づかない意思決定
- ④ 活動によって影響を受ける人々による参加
- ⑤ 利潤分配の制限

ちなみに、こうした社会起業の提起は、NPO もさることながら、ワーカーズコープ運動 (Workers Cooperative) と密接な関わりがあり、日本でもその運動の観点から中川一郎が法制度をも含む「社会的企業」のありかたを提起している(中川雄一郎『社会的企業とコミュニティの再生—イギリスでの試みに学ぶ』大月書店、2005年。)¹⁶。この、「社会経済」および「社会的企業」論は、19世紀以来ヨーロッパでトライされてきた経済システムに対する実験的チャレンジや失敗を踏まえて展開されてきたものであり、現在も、ヨーロッパとりわけ、イタリア、スペイン、スウェーデンの社会的協同組合運動という実践の運動と密接なものとして展開されているといえる。

¹² ジャン＝ルー・モチャース、「社会連帯経済の新たな地平」ルモンド (日本語版)、2000年7月号

¹³ J. Defourny, L.J. Monzon Campos, L. Jose, eds, *Economie sociale : entre economie capitaliste et economie publique ; The third sector : cooperative, mutual and nonprofit*

全体で100万を超える非営利団体に、人口の30%から50%が加入している。これらの非営利団体の支出は平均して国内総生産（GDP）の3.5%を占めている。フランスではGDPの3.3%と、EU平均に近い。73万の非営利団体が127万4,000人を有給で雇用し、資金額は2,200億フラン（約3兆4,000億円）と評価され、その60%が公的資金によって賄われている¹⁵。アメリカでは、全米のNPO関係の総収入は6,648億ドル（1997年）であり、NPOセクターがしめる割合はGNPの7.9%となっている。

(1)-1 共益型（共済組合や協同組合）の社会的経済

以上の社会的経済のなかで、共益型が、多少古来からの伝統的な雰囲気も匂わせながら特にヨーロッパで活発である。ここでは、論者の対象とするアメリカの地における社会的経済のありかたにを例示しておきたい。

アメリカにおいては、社会的協同組合運動とりわけワーカーズコープ運動は何度かの波を経ており、現在も、20歳代後半から30歳代前半という若いリーダー達により全米労働協同組合連合会（US Workers Cooperatives Federation）が昨年結成されたばかりという、活発な状況にある。なかなか実数がつかみにくい状況であるが、数百の協同組合が存在している（千に近い数値）¹⁶。アメリカではオリンピア（ワシントン州）、ポートランド（オレゴン州）、ミネアポリス（ミネソタ州）、マディソン（ウィスコンシン州）、ボストン（マサチューセッツ州）の6都市に集中しており、ビジネスが盛んな都市では逆にあまり活発ではない。多くの協同組合は、労働者が25名以下と小規模のところが多いが、消費者協同組合（Consumer Coop）は比較的伝統

があり、規模も大きく、数億円を稼ぎ出すところが多い¹⁷。アメリカの協同組合も、近年のヨーロッパとりわけスペインの社会的協同組合運動から現在改めて影響をうけて活性化しつつあるというところである¹⁸。

経済的な観点からすると、まだ絶対数が少ないことから大きな影響力が持ちにくいのが悩みである。

(1)-2 公益形活動（NPOとりわけCDC）による社会的経済

現在、市民起業としての非営利的な形での事業体としてNonprofit Organizationとしての事業が世界的に、また日本でも着目されている。欧米においては、経済活動とのリンクが強く進められている。

アメリカでNPOを認定するものとして内国歳入法（Internal Revenue Code）があるが、その中核的な条項501条(c)(3)に規定された団体として、73万4千のNPO団体がある。（もっとも、アメリカでの認定は、教会、学校等も含む、やや広範なありかたであるため、それらを含んで163万とする場合もある。）こうしたNPO自体が一定の経済に巻き込まれている。（ちなみにに

¹⁷ ちなみに、類似の、労働者所有型の組織にESOP（Employee Stock Ownership Plans）とよばれる組織が、全米で1万程度存在し、労働者は千百万人ほどとカウントされている。もっとも、ESOPの大半は、税控除のためにESOP形式をとっており、また大半が、労働者所有の形を取っておらず（つまり1人ないしごく数人による所有だけ）に、実際には一般の企業と形態・機能ともに変わらないとされる。

¹⁸ このちなみに、住民仲間での自発性による小規模な生産・販売活動がイメージされている「コミュニティ・ビジネス」も、実は公益型（NPO）、共益型（組合）、小規模活動など市民起業諸活動に共通したものを持っており、市民的起業・経済活動の、かなり広範な領域にかかわるものである社会的経済につながる経済分野といえよう。（細内信孝『コミュニティ・ビジネス』中央大学出版部、1999年；細内信孝、田中尚輝、沢登信子『少子高齢社会を支える市民起業（コミュニティ・ビジネス）コミュニティ・ビジネスガイド』、日本短波放送、1999年。

¹⁵ ジャン＝ルー・モチャヌス上掲論文。

¹⁶ Northwest Cooperative Development CenterのCooperative Development Specialist Andrew McLeod氏からのヒアリングによる（2005年9月7日、Olympiaにて）。

日本で認定されている NPO は、2005 年 3 月現在で 1 万 7 千である。)

この NPO 分野の経済規模は大きい。アメリカの NPO セクターの総収入は 6,648 億ドル (1997 年) であり、これは同年の日本の国家予算 78 兆円に匹敵する。NPO セクターがしめる割合は GNP の 7.9% となる。(直接的比較は難しいが、日本流のカウントでは GNP の 3.1%。) アメリカの連邦政府予算は 1 兆 6,526 億ドル (98 年) であり、NPO は国予算の 40% の規模で、別回路から公共的サービスを提供していることになる。個人、企業、財団などからの民間寄付は 1,025 億ドル。税として政府に納められる額の 6% が寄付として NPO に渡っている。NPO セクターに雇用されている有給スタッフはフルタイムに換算して 1,090 万人であり、これは連邦、州の公務員 752 万人よりも多い。さらにボランティア労働を有給に換算して加えると 1,660 万人となる。これは、自治体公務員を加えたアメリカの全公務員数 1,985 万人に近い。アメリカの NPO セクターは、行政セクターに匹敵する規模をもつことになる。

欧米においては、経済活動とのリンクが強く進められている。とりわけその中でも地域コミュニティ開発に特化した Community Development Corporation (コミュニティ開発機構、略称 CDC) が着目されている。さきの 73 万 4 千の NPO 団体のうち CDC は 2,000 程度とされる。ちなみに中規模の 60 万人都市で大体、200 ほど NPO があり、そのうち 10 程の CDC があると言われている。NPO のなかにあっても秀でて財政上の自立性が高く、金融・会計等のスペシャリストを確保しつつ進めている。筆写自身のヒアリングでは、年間財政規模が 1 ミリオンドル (1 億 1 千万円) あたりで、関係建設プロジェクトの費用全体とすると数十億円規模に及ぶ。また、大きなアパート建設、マンション建設などもおこなうことから、30~50 人程度の、新規雇用を創出しているという状況もある。地区コミュニティの実際の現場で、現実的な経済

活動を推進している事例といえる。そしてそのあり方としては、各 NPO のみならず、NPO に資金を融通することを使命とする NPO があり、「ユナイテッド・ウェイ」といった全国レベルから小規模まで各種の財団がこうした NPO を財政的に視点している。

(1)-3 意向集約の仕組み

ここで、少し考えておきたいことは、地域住民社会においてそのプロセスである。公益組織とともに NPO といった公益組織も、「フードバンク」等での低所得者支援の活動、地区特性を活かし、かつ地区の人々を助ける住宅供給等々、各種の活動を通じて地域住民社会に大きく貢献している。ただし、その関わり方は、日常的なボランティアリクルート、ネイバーフッドカウンシルを通じての紹介といった地区住民とのいわば非公式での接触である (NPO への依頼、交渉、ヘルプ、NPO 委員就任等)。行政からの資金援助などで行政と接点を持つ場合があるが、しかし他方そうしたことで行政との接点を一切持とうとしない NPO もそれなりにある。このことは、公益組織 (協同組合等) にあっても同様のことが言えよう。つまり、地域住民社会での意向集約のあり方は、NPO また協同関係組織では日々の生活のなかでのゆるやかなものであり、非公式なものということが言える。

(2) アメリカにおける政府 (連邦政府、州政府等) による「コミュニティ支援」諸策

(2)-1 地域再投資法 (Community Reinvestment Act (CRA) 1977 年) にもとづく諸施策

地域再投資法とは、地域の活性化をめざして低所得者層などが多く住む地域への金融機関の融資差別をなくすためにつくられた法律であり、一言で言えば各金融機関の地域内再投資比率を規定している。つまり銀行など預金を扱う金融機関に対して、低所得者や中小企業を含め

て営業地域の資金需要に適切にこたえる責任があることを明らかにし、監督官庁は、CRA の評価基準にそって銀行の合併や支店の開設などの可否を判断する。

CRA は、とくに 1989 年、1995 年の法改正で強化され、銀行の取り組みを四段階で格付けして公表することになり、銀行の合併・売却に対しても大きな制限を加えており、またさらにまた中小企業への貸し出し、投資を評価対象とするといった形で、低所得者地域の経済活性化と言う趣旨に厳格なコントロールを行おうとしている。

アメリカの民主党は、ケネディ大統領政権及びそれを継承した「偉大なる社会」策掲げてのジョンソン大統領以来、各市レベルでの民間機関に公共サービスを代行させるなど、「コミュニティ」とその福祉に力を注いできた。クリントン大統領は 97 年の一般教書演説で「コミュニティを支援し、事業体の投資と銀行の貸出によって雇用を創出させねばならない」としたが、CRA もまさにこの政策の流れの上にある。

(2)-2 エンパワメントゾーン (Empowerment Zone)

これは、経済的に衰退した地域を連邦政府が指定して、各種企業・工場等に対して税制優遇の措置を与える全米的プログラムである。連邦政府の都市住宅開発省 (HUD) が各自治体に配付したガイドによる¹⁹と、このプログラムは 1993 年から始まり、「全国における荒廃した都市エリア、能曾根エリアにおける自己維持的で、長期の発展を作り出すことに力点を置くものである」とされ、とくに当該エリアに事業者が投資できよう力づけることを目的とし、税上のインセンティブをはかるものである。現在、28 の都

市と 12 の農村が Renewal Community の指定を受けており、さらに HUD から 30 の都市が Empowerment Zone の指定を受け、49 の都市が Enterprise Community の指定を受け、農務省 (USDA) から 10 の農村が Empowerment Zone の指定をうけ、48 の都市が Enterprise Community の指定をうけている。そのための年総額として、連邦政府では 170 億ドル (約 1 兆 9 千億円) が計上されている。

大きくいえば、Empowerment Zone プログラムは、指定された区域に住む既存の従業員ないし新規採用の従業員一人に対して 3,000 ドルまでの国税支払い猶予を認める趣旨であり、これは直接的に連邦政府から予算立てされるものである (Enterprise Community も額等は異なるが類似のもの)。これに対して、Renewal Community プログラムは指定された区域に住む既存の従業員ないし新規採用の従業員一人に対して、1,500 \$ までの国税支払い猶予を認める趣旨とされる。ちなみに、これらの各ゾーンは、農村区域および、都市でいえば人口数千人程度のとくに経済的に荒廃が見られる地区いくつかに対して認定されるものである。

税上のインセンティブとしては、賃金関係での国税支払い猶予 (Wage Credit)、控除 (Deductions)、キャピタルゲインへの国税支払い猶予 (Capital Gains) その他がある。こうした支払い猶予、控除により、指定された区域へは数億円程度の資金が連邦政府から認められる。具体的には、ホテル・レストラン・の改築・移転 (数十人の新規雇用発生)、工場の改築、劇場・映画館の改修といったことに当てられることが多い。もちろん新規の雇用発生が期待され見込まれるが、一つの事業所にあって数十人の新規雇用が発生することもあるようである。

こうしたエンパワメントゾーンプログラムは、連邦政府に対して市が申請をおこない、連邦政府が衰退の度合い、規定の認定数等を勘案して認定する。実施にあたっては、「再生戦略計画」をガイドラインとして各事業所等が再生事

¹⁹ US. Department of Housing and Urban Development, *Tax Incentive Guide for Businesses in the Renewal Communities, Empowerment Zones, and Enterprise Communities*, 2003.

業に取り組む形となっている。以上からして言えることは、このプログラムはまさに政府のプログラムとして、地区活性化の支援として地区に、とりわけ事業者とその雇用者に連邦政府が資金を投下するものであるが、そうしたなかで住民の意向については、一般住民のそれを公式に吸収するすべはなく、市当局が事業者の意見を聞き取りまとめ役的に連邦政府に連絡するという形となっている。

(3) 地区整備にむけての課税制度 (Tax Levy)

地域住民社会において自らの必要とする事業のために、一定の資金を付加課税といった形で調達する形がある。

(3)-1 地区整備にむけての付加課税制度 (Tax Levy)

そしてその実施の有無については住民投票によって決定する。最も、州ごとに異なり、ハワイ州などのようにこのしくみが州法で認められていないところもある。

具体的には、消防署、図書館、公園、教育事業、低所得者ハウジングなどが、新設ないし増築が必要だが市の予算ではまかない切れない場合などに、市はこれら施設の配置・年数等を勘案し策定計画をつくり、市議会が市民の投票(voting)にはかる。場合によっては、市民から「請願」(petition)で投票がおこなわれることもある。ヒアリングしたワシントン州のシアトル市の場合、すでにかんがりの実績がある²⁰が、それでももちろん否決の場合もそれなりにある。また、全ての種類の選挙・投票を担当するカウンティ(郡)政府は、その成立要件に対してシビアに市に勧告すること多い。ちなみに、財政における税と徴収のありかたについては、別に

詳細に述べたいが、財産税(property tax)へ付加課税がなされるのは、これが市税収のうちこれが最大のものだからであり、また性格上地域住民が地域と直結していることが見えやすいという性格によるものもある。(ちなみにシアトル市の場合、一般会計歳入6億6千600万ドル(約753億円)において財産税が30%)を占めている。)

(3)-2 BID (Business Improvement District)

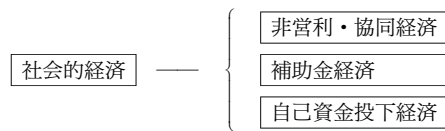
「ビジネスインブループメントディストリクト」BIDという手法もある。これは、特定の土地所有者、商業施設たちオーナーが、その商業地区の維持管理・開発・マーケティングなどへ自分たちの資金で集団的な形で貢献するために組むプロジェクト事業体であり、オーナー達の拠出によって資金調達がなりたつものである。その原点は「ショッピングモール」にあるといわれる。つまりモールのオーナー以外に店を借りている専門店は、モールの維持管理のために一定程度の管理費を拠出している。現在例えばニューヨークでこうした事業は進み、ニューヨーク市に47ある。資金徴収は不動産税評価額の概ね6%でオーナー達から集められる。その財政規模は5万3千ドルから1千百万ドルあたりが標準的であるとされる。

(3)-3 住民の公式意思と自己拠出

住民の密着する地区について自分たちの資金を拠出し改善して行くという点で、地区整備にむけての課税制度(Tax Levy)と共通の基盤がある。BIDの場合、より自発度が高く、アソシエーション的な形である。ちなみに投票については行政(市)とは直接関わらない形である。地区整備への付加課税制度では、基本的には市が提起するしくみであり、アソシエーション的な形ではないが、地区住民の意向を投票で公式に確認する点ははっきりした形である。地区住民の意向を公式かつダイレクトにまとめ、かつそ

²⁰ JoEllen Kuwamoto氏 (Senior Economist. Exective Service Department City Budget Office) へのヒアリングによる (2005年9月15日シアトル市役所)

れによって住民の自己資金（財産税）を付加税という形で地域に投入する。ここに、「市民社会型資金循環」という側面が強く現れている。



IV. おわりに

以上、地域住民社会の「市民経済」ないし「社会的経済」にかかわるものとして、特に地域住民の使う公共のものをつくる上での、地域住民の意思集約のしくみとのかかわりで、三つを見てきた。「市民経済」ないし「社会的経済」でも思いのほか、違いがあり、第一に、「非営利・協同の経済」、第二に行政から地域に投入される「補助金経済」、第三に住民が自らの意思を公式に示し自らの資金を地域施設建設に活かす制度—つまり住民の持つ資金を住民の意思で地域に投下する「自己資金投下経済」をみた。住民の意思集約のしくみとしては、第一の「非営利・協同の経済」では地域住民社会での意向集約のあり方は、NPO また協同関係組織では日々の生活のなかでのゆるやかなものであり、非公式なものであり、第二の「補助金経済」でも一般住民の意向を公式に吸収するしくみはない。これに対して、第三の「自己資金投下経済」とさしあたり呼ぶ状況にあつては、投票という公式な形で地域住民社会での意向集約がなされていた。(図)

第三が「市民社会型資金循環」に純粹型に比較的近い。さきに触れたソーシャルキャピタル（市民社会形成のネットワーク）涵養にあつて、こうしたしくみが必要とされていることはいうまでもないが、しかしそれでも地区整備にむけての課税制度においても、「賛成はしたが、出来上がりは賛成したときの予想とは異なる」といった異論が出ることや、付加税総額コントロールの問題など、課題もある。

以上、「市民社会型資金循環」研究にむけての予備的考察として考察してきたことであるが、実はこれに関連して、こうした「市民社会型資金循環」の土壌の上に、ごく最近アメリカにおいて、いわば「市民立」とも言えるモノレール建設公団が発足するという事態が生じた。住民投票（Referendum）によって、① 市民立で公団をつくることの可否、② 1,900 億円に相当する建設資金を税金（自動車税）に付加徴収することの可否を問い、可決してしまったケースが現在進行している²¹。ここでは市当局は蚊帳の外に置かれている状態なので、市民立のモノレール公団（市民評議員で経営方針を決定）と市当局は道路使用権などを口実に衝突している。アメリカにおいても極めて異例な「先進的」事例ではあるが、「市民社会型資金循環」の可能性と課題についての貴重なベンチマークでもある。今後の「市民社会型資金循環」研究を、これらの課題をも踏まえた上ですすめて行きたい。

[注記]

本稿は、科学研究費補助金 基盤研究 C（課題番号 175303843604）

（研究課題「『市民社会型資本循環』の基盤としての市民統治公団の実態研究」）に基づいている。

²¹ 前山総一郎「コミュニティ経済の方式—市民統治によるシアトル・モルル事業団の試み—」〔『戸大学紀要』〕第 29 号、2004 年

[Summary]

Preliminary Research on “the Citizen-governed Monetary Circulation in Civil Society”

Soichiro MAEYAMA
(Professor of Hachinohe University)

This small paper aims at making clear essentially about how “social economies” is driven in US for the preparation and understanding to the study “Citizen-governed Monetary Circulation in Civil Society”. The focus would be how citizens can make controls over localities on economical monetary circulation as well. (This is challenging and very essential issue also from view point of “governance” research and NPM research.)

From this standpoint, this paper points out :

- ① NPO-economy and Cooperative economy,
- ② Community Empowerment based on governments subsidies
(CRA ; Empowerment Zone),
- ③ Citizen Funds Circulation

(Tax Levy ; Citizen-governed authority such as Seattle Monorail Project)

would be as for “social economy” the essential basis for the “Citizen-governed Monetary Circulation”. (And especially ③ may have the profound possibility for Citizen-governed Monetary Circulation in cities in Japan as well.)

*This paper is based on “the Grant-in Aid for Scientific Research” from Japan Ministry of Education (Essential Research (c) 2005-06 : 175303843604).