



2010年3月30日

No.008

公民連携におけるパートナーシップ考察

(ディスカッションペーパー)

PPPの3つめのP「連携(パートナーシップ)」とは何だろうか。PPPの肝は「リスククリタンの設計をして、官側と民間側が契約行為を前提とし、そのガバナンスがあること」だが、そのPPPの肝をカバーすれば、「公民の連携(パートナーシップ)」だろうか。筆者は、ニューヨークの社会起業家、ロザンヌ・ハガティの功績などから、3つめのP「パートナーシップ」は、インパクトある成果をだすための多様で複数の連携(各種調査活動などを含む連携)の基盤のうえに成立するものだと考え始めている。

東洋大学PPP研究センター リサーチパートナー 清水玲子

1. 本稿の目的

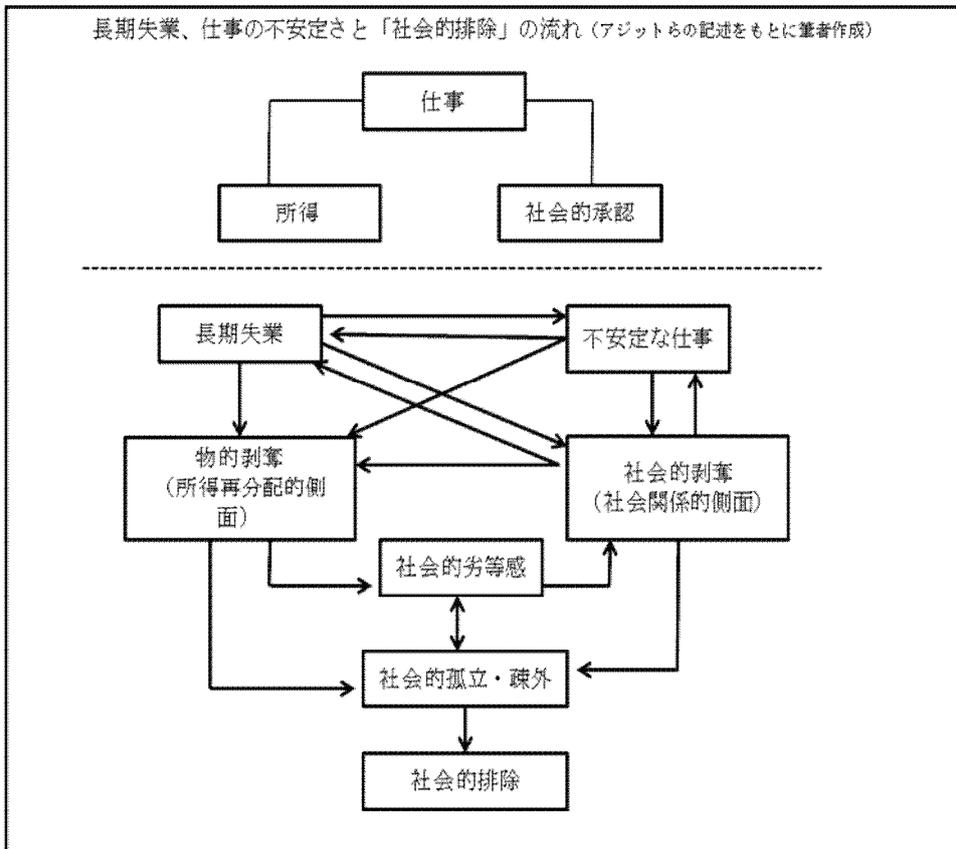
PPPは、まちや社会の課題解決のために、いかに人やお金をうまくまわすかという手法である。複雑な社会になったからこそ、多様な主体がその持ち味を生かして連携し、複数かつ多様なノウハウを結集することで、単体による効果よりも連携することで得られる効果のほうが適している場合に用いる手法である。2つのPは、誰がどういう立場でという公私、官民であり、3つめのPはどのように連携するかということであるが、この3つめのPが最も重要であるが具体例が少なくわかりにくい。よって参考事例として、ホームレス問題の解決事例から、パートナーシップについて考察する。

2. 「連携の喪失」である「社会的排除」

まちや社会を構成しているのは、「人」「建物(接する道路や建物を利用するための水道管なども含む)」「コミュニティ(人が所属する組織、会社や学校や町内会、子供会、野球チームなど)」である。ホームレスが象徴するものは、まちや社会の疲弊であり、「社会的排除」が招いた「連携の喪失」の最悪レベルである。

「社会的排除」は、仕事(会社)や学校(学歴や教育)という機会の喪失から、所得や社会的承認を失い、物的にも社会的にも剥奪された状態の長期化により、社会的孤立・疎外感を生じた結果、個人の力だけでは社会参加が困難な状態となり、社会全体の吸引力がないと改善されない社会問題化した状態である。(図表1参照)まちや社会には、多様な網の目のような「連携」があって、社会的なつながりのなかで、個々人の生活が持続しているが、このつながりを失う(解雇や退職、学校の中退など)状態が長期化する事実が昔に比べて増加している。その結果、精神的また身体的に不健康な状態となり、その結果さらに意欲を失い、ノウハウを失い、もとのつながりにすら戻れなくなる。このような「社会的排除」は、まちや社会にある「連携の喪失」であるため、網の目のような「連携の回復」により、社会的に包み込む形(社会の構成員が自らのこととして取り組む)で、解決しなければならない。自分さえよければよいという考えでは、まちや社会は活性化されな

い。「連携の喪失」を解決することにより、そのまちや社会全体が健康になる、経済社会が活性化される。社会的排除にはコストがかかり、最悪の社会的排除の状態の解決こそが、PPPの最大の効果を生むと考える。



図表1

3. 「連携」の概念

PPPの工夫は、「リスクとリターンの設計をして、官側と民間側が契約行為を前提とするガバナンスを行なうこと」である。その2つの工夫がなされている場合は、連携（パートナーシップ）があるといえるのだろうか。

「連携」といった場合に、イメージされるのは、「アライアンス、業務提携」「ジョイントベンチャー、共同事業」「***組合、**会」など、多様である。

目的のために同種の利益確保を目指して、横につながる、事業シェアを分配して、リスクとリターンを分け合うというタイプは、ジョイントベンチャーや組合方式として、従来、民間側のなかでは、各々行なわれてきた。異業種連携というように、異なる業態を組み合わせ、新商品をつくるとか、研究成果を商品開発につなげるというような「業務連携、アライアンス、産学連携」として、民間側のなかでは、各々行なわれてきた。

「組む」場合、お互いの取り決めで、連帯債務や連帯責任という同種の債権債務を負う、また異なる債権債務を負担しながらある一定の成果がある場合、異なるリターンを得ると

のように、従来から民間側では、「人」や「金」「ノウハウ」を提供する場合、リスクリターンを考慮して、「組み方」を実施してきている。

事業には、必ずリスクが伴う。単体で事業を行なう場合よりも、連携して事業を行なう場合のリスクが小さい場合に、連携がなされる。また単体で事業を行なう場合は多様なリスクを伴うために、複数の主体と連携することで、リスクの種類を減少させることができる場合に連携がなされる。つまり、リスクの大小とリスクメニューへの対応の柔軟さという観点で、連携のメリットの有無が明確になる。「得意な人が得意なことをすることが最もリスクが少ない」といわれるゆえんである。

次に連携のメリットがあると判断される場合、実際リスクをだれがどのようにとるのかという「リスク負担割合」を考えることになるが、信用力や財務能力や事業実績が豊富な民間企業は「資金」も「人」も「ノウハウ」も提供することができるが、個人事業者や脆弱な NPO などは、「アイデア」や「熱意」や「迅速さ」「きめ細やかさ」などを提供することはできるが、「資金」や「信用」は提供しにくい。また自治体や行政は、「公的な認証」「信用」「補助金や助成金」「専門職員」などを提供できるが、経済社会の変化に伴って迅速に対応することや、事業の責任をとるといことは考えにくい。つまり、民間企業や個人事業者や NPO、自治体・行政などの官民の各々の主体の組織の種類やその組織の規模などにより、リスクメニューやリスクの大小のなかから、負担できるリスクが選択されるわけである。リスクの大小、リスクの種類は、いいかえれば、リターンの大小、リターンの種類であるが、これらの組み合わせによる連携（パートナーシップ）は、原則、対等な立場で行なわれやすい。大きな組織と小さな組織が連携する場合、第三者への対抗要件がない場合には契約にかかわらず、大きな組織が責任をとることになる場合があるからである。多様な主体の連携といっても、その規模は概ね同等な主体の連携をパートナーシップということが妥当であるのだろう。

4. 公共性を確保するパートナーシップ社会を目指して

まちや社会を構成する「人」「建物（接する道路や建物を利用するための水道管なども含む）」「コミュニティ（人が所属する組織、会社や学校や町内会、子供会、野球チームなど）」は、相互信頼のもとに、好循環をする。循環には、つながり、連携がある。

「コミュニティ」が生み出す成果物（便益、財やサービス、お金や教育や商品・・・）が、税金の再分配として、「建物」や「人」の最低限の生活基盤をつくり、「建物」や「人」の満足感の充足、よりよい成長、付加価値の向上のために、市場が機能していると思う。

PPPは、市場機能と税金の再分配機能を融合させて、「人」「建物」「コミュニティ」の好循環を効率的にするパートナーシップであるから、市場機能にかかわる民間側と税金の再分配機能にかかわる自治体や国、その外郭団体としての財団社団（以下「官側」という。）が、どのように、資金や人を融合させる仕組みをつくるかを見出すことである。

民間側には、供給側としての民間企業や起業家、需要側としての消費者や住民がいる。

官側には、納税する住民や企業と、投票する住民、住民の意思としての自治体や国、税などの運営や管理をする自治体などの官がある。お金をだすから、意見するという立場では、住民や企業も、官側にモノ申す立場、官側は住民や企業にかわって公共の福祉を確保する立場であり、官側というのは、民間企業（個人中小経営者、起業家、社会起業家含む。）と住民（一社会人、一人の人間をいう）の代理や委託という連携のうえに成りたち、多様な網の目の支援や連携あってこそ、存在する。

その連携の関係性のいびつさを表現している状態が大きな政府や小さな政府という見方であり、適正な関係性、連携を推奨すべきと主張しているのが、「PPP」や『新しい公共』であると思う。しかし、「公共性」を客観的に判断できる指標らしきものがないことから、確保されるべき公共性が曖昧で、必然的に適正な連携や支援も曖昧となる。

民間企業における業務提携や共同事業における連携では、明確な数値目標としてあらわされる企業利益の確保を目的とするため、お互いのリスクリターンの認識が理解しやすいが、行政や自治体など官側セクターの目指す利益は必ずしも数値目標があるわけではなく、達成すべき成果が数値化されるとも限らない。官側セクターの目指すべき成果やプロセスに「公共性」が最重要とされる場合には、それがあつて程度客観的な指標であらわされる場合、連携して事業を行ない、リスクリターンをどのように設計すべきがわかりやすくなると思う。とはいえ、「公共性」の指標化とはなかなか難しい。

しかしながら、民意や「公共の福祉に反しない限り」「信義則」「コンプライアンス」という「相互信頼」や自然の摂理に反せずというようにいくつかの価値判断によって、合議、合意によって適正な連携や支援を推進することはできる。

そのために、PPPでは、官側と民間、官側と住民の多様な連携を網の目のように充実させること、その連携により、外部環境を変化させていくことから始めたい。このような連携による外部環境の変化は、既存の仕組みの課題の解決や新たな経済価値をうむ。

NPO や多数の市民活動やボランティアや商店街や町内会や学生のゼミ活動、福祉団体の活動などによるアライアンスやジョイントベンチャーのような網の目の連携が多数複数ある「草の根連携」やそれらの活動ネットワークを基盤として、官と民とが「リスクリターンの設計による契約を前提としたガバナンス」が行なわれて最大のインパクトがもたらされるのではないだろうかと考え始めている。

しかし、まだその実績は日本にはないと思うので、漠然としたイメージに過ぎないが、「パートナーシップ社会」を目指して、社会的排除のない、「公共性」「社会性」を判断できる指標を具体化することにより、「人」「お金」「ノウハウ」などの好循環がみえる社会システムをつくっていく、それこそがPPPという手法が目指すべきものと考えている。そのようなパートナーシップ社会の事例ではないかと感じるものとして、アメリカニューヨークの社会起業家ロザンヌ・ハガティのCOMMON・GRAND・COMMUNITYの功績を紹介する。

5. コモン・グランド・コミュニティによる多様な連携

コモン・グランド・コミュニティについて

コモン・グランド・コミュニティ (Common Ground Community 以下「CGC」という。)は、1990年にニューヨーク州ニューヨーク市に設立された民間セクターである。マンハッタン区の劇場街であるブロードウェイやタイムズスクエアを含むエリアを拠点に、ホームレス問題の解決に取り組む。「To end the homelessness」(ホームレス問題を終わらせること)がミッションであり、「One Person, One home, One community」(一人に一つの家、それが一つの社会の単位であり、一人の人間の尊厳の確保を提唱する)がホームページのキャッチコピーだ。代表者ロザンヌは、ホームレスは都市の疲弊、コミュニティに対する警告で、社会がお互いを支えあえるような地域の力がなくなっているサインだという。疲弊の最悪の状態のホームレスをなくすことにより、財政負担の軽減をはかるという最大の効果をだすことを目指した。

CGCの事業の柱

CGCの事業は3本の柱からなる。()マンハッタンを中心に居住するホームレス・低所得者に対する様々なケアサービスを付加した「サポータティブハウス」と呼ばれる住宅の提供、()街中にあるホームレスに対する「住宅の紹介やケアサービスの提供」、()調査・研究やCGCのもつ「ノウハウの提供」である。この事業をすすめるにあたり、多様な連携がある。

ソーシャルミックスによる連携

CGCの保有または管理するマンションまたは宿泊施設に住んでいる人の内訳は、男性約6割、女性約4割、31歳から50歳が一番多くて約46%、51歳から61歳が約24%、62歳以上が約17%、18歳から30歳が約12%である。ソーシャルミックスという考え方で、特定の人だけでなく、多様な人が住むことを前提としている。若手起業家、ベンチャー企業、精神障害者、アーティスト、ミュージシャン、建築家、弁護士、医者などの専門職、普通のサラリーマンなど、職業や収入の多様性により、入居者の間での連携もさることながら、多様な入居者と外部との関係性があることで、サポータティブハウスが迷惑施設とならない効果がある。ソーシャルミックスなテナントは多様な職業であり、互いに助け合える連携がある。アーティストが建物の共用部の壁にデザイン画を描くなど、多様なキャリアを生かして、建物の価値を高めることもある。

美しい住宅であるがゆえの連携

CGCは、「可能な限り美しい住宅を提供する」。この理由は、「一人の人間が自立し、2度と路上に戻る気持ちにならないために必要なこと」「人とのつながりを回復するために必

要なこと」であり、部屋を訪れた友人に対しても「個室」や「美しい内装」「格式高いエントランスやロビーや装飾などの付帯設備」「入口の24時間セキュリティガードマン」という美しくかつ安全な環境が、路上生活からの脱出の動機づけ、意欲をうむことになるという効果をねらう。また、外部との連携の点からは、「夢が大きいほうが、協力者も多いこと。地元の誇りになるようなプロジェクトだから、近隣の人も協力する。スタッフもボランティアもやりがいがある。」という参加者を増やす連携効果もねらう。

<充実した共用部・ロビー、ボールルーム、屋上庭園など>



<充実した施設内の空間>

<個室>



資金的連携

マンハッタンの一等地にある歴史的建造物¹の取得によるサポータティブハウス事業の資金リソースについて、青山(2007)がロザンヌにヒアリングした内容は次のとおりである。「行政からの補助金は経費全体の5%。企業や財団からの寄付が10%。寄付者は、政府から減税措置を受けることができる。25%は、建物のホールをレセプションなどに賃貸した賃料収入や、その他の事業を自分たちで行ったりして稼ぐ。あと残り60%は、家賃収入。年収3万ドル以下である入居条件だが、大部分はそれよりも低く、2万5千ドル以下の人たちがほとんど、彼らからの収入が60%。入居者は高齢者や障害者など何らかの理由によって、政府の手当を受給している人が全体の約40%、収入額の30%を家賃として払っている。どの部屋に住むかで賃料が決まるのではなく、その人の収入によって、家賃が決まる仕組み。これらの収入から建物改装工事の経費も日常の運営経費もまかなっている。

¹ CGCは、ホテル「タイムズスクエア」開発時に、総予算の20%を超える720万ドルを「歴史的建造物向けTax Credit」により民間から資金調達している。「Tax Credit」とは、民間から寄付を募るために政府から発行される「減税措置特典付き借款」のことで対象が、「低所得者向け住宅開発用」や「歴史的建造物保全用」などと限定されているのが特徴である。特定の公共事業において、内国歳入庁(IRS)により発行された「減税特典つき借款」は信用のある民間機関を通じて取引がなされ、市中から建設用の資金として調達される。貸し手となる民間機関は借款発行から定められた期間内において一定の減税措置が与えられ、また減税特典とともに市場を通じて流通させることもできるという仕組みである。事業資金内訳については正確なことは不明である。

S2Hiによる連携

S2Hiとは、Street to Home Initiative(路上生活から居宅生活へ)という活動プログラムだ。それは、地域をいくつかのブロックに区切り、毎日24時間体制で巡り、路上生活者の調査をおこない、路上生活者の早期発見、ニーズの聞き取り、CGCとの信頼関係構築、行政等の支援策の説明など、正しい情報提供ができる体制づくりのプログラムだ。つまり、ホームレスと社会とのつながり(連携)を回復するプログラムである。この結果、CGCが活動するミッドタウンエリアでは、87%の長期路上生活者が住宅を見つけ、自立への道歩んでいるという。

この成果が行政に認められ、現在ではニューヨーク市ホームレス局にこのS2Hi手法がとりいれられ、全市単位で、年1回の大規模路上調査が行われるようになった。CGCの限られた活動範囲での成功が、全市単位での活動に広がることにより、より正確なホームレス人口の把握が可能になった。ホームレスとの連携により、効率的なホームレス対策を行なう行政との連携につながった。

HOPE2008による連携

ニューヨーク市ホームレス局が年に1回実施する大規模調査は、「HOPE2008」(Homeless Outreach Population estimate)と呼ばれ、冬期の夜間にニューヨーク市全域にいるクロニック・ホームレスの人口を数的・個体別に把握しようとするものである。2008年で6回目、全市調査になってからは4回目である。冬期の夜間のクロニック・ホームレスを人海戦術により数え上げ、相手が同意した場合にのみ、個別の聞き取り調査を行うものである。調査員はすべてボランティアであり、最低2~4人のチームで調査する。

HOPE2008は、高精度の調査とされ、ボランティアによる「Decoy」(おとり)を使用している。おとりの配置場所やおとりの数についても検討が要されており、調査員がおとり1人の聞き取りを経験した場合、おとりと同数のホームレスが実在するものとして集計することである。このような調査に品質管理・統計手法が用いられ、調査に参加するボランティアについても市民、民間企業、団体・大学など多様な主体が明確な役割分担のなかで目に見える形で参加し、その結果も数値などで明らかに示される。

調査分析による連携

CGCは、調査分析により、新たなサービス提供を検討する。例えば、クロニック・ホームレスのなかで最も人口の多い犯罪と路上生活を繰り返す人と入院と路上生活を繰り返す人をターゲットにしぼった支援サービスとしての「Court to Home」(法廷から居宅生活へ、犯罪と路上生活を繰り返す人への自立サポート)や、「Hospital to Home」(病院から居宅生活へ、路上と救急治療や入院を繰り返す人への自立支援サポート)などである。CGCでは、様々な調査データを参考にしながら、独自の調査・分析をおこない、次なる事業の対象・ターゲットを決定している。今後も調査分析により、効率的なサービス提供を

柔軟に実施検討していく可能性があるといえる。

民間企業との連携

民間企業との協働として、サポータティブハウス入居者への就労支援、テナントの自主運営（フランチャイズ権の取得などによる）がある。犯罪の温床となっていたホテル「タイムズスクエア」上層階にサポータティブハウス、1階テナントにスターバックスコーヒーやマクドナルド、ベン&ジェリーズをいれ、深夜でも危険を感じさせない商業ビルへ転換した。ベン&ジェリーズは、周辺3店舗で約10年間、サポータティブハウス入居者を雇用するなどの社会貢献事業をした。

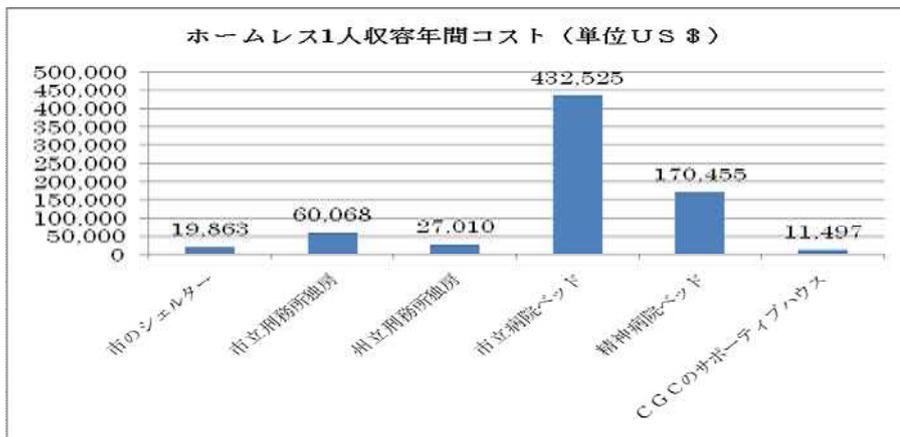
政策メッセンジャーとしての連携

C G Cは、約260のシェルター（一時宿泊施設）²の運営について、一般の住宅の空室を労働意欲の高いアルコール依存症の者やシェルターと刑務所を継続的に往来する者など、特定の特徴をもつホームレスに対して貸し出す「受託契約による入居者探し」（スキヤターサイトプログラム）をニューヨーク市と連携して、実施している。入居者探しの方法は、ニューヨークホームレス局が保有するシェルター利用者データベースで絞った候補者の属性に基づくプログラム適応性について、ケアマネージャーなどとの協議を通じて行われる。C G Cは、このプログラムを民間運営シェルターのケースマネージャーや施設関係者と公営のシェルター施設関係者の両方に説明することで、ニューヨーク市の政策メッセンジャーとして連携関係をはたす。民間側の関係者は熱心に聞くが、公営のシェルター施設関係者の反応は、消極的である。この背景には、ニューヨーク市ホームレス局の政策が、民間運営のシェルターに対してはインセンティブプログラム³が委託契約のなかに織り込まれているが、公営のシェルター運営には、このインセンティブプログラムがないため、反応が消極的となっていると想定される。政策に基づくプログラムは、C G Cから施設に対して、政策メッセンジャーとしての役割をはたすことと、施設からの成果についてもC G Cを通じてニューヨーク市に対して伝達されるという流れ、連携の輪をつくる。

² シェルターは公営と民間運営とがある。廃校などが利用され、建物内は衛生的で、公営のシェルターの多くは、夕方から利用受付が始まり、食事がだされ、翌朝8時まで利用できるものが多い。例外的に重度の心身障害者は昼間もベッドを利用できる。日中は、職のある者は仕事にでかけ、精神面や就労面に問題をかかえる者たちは、リハビリ施設や就労訓練を行い、一時的に職を失った者は就職面接にでかける。シェルターは数百人の規模が多く、施設入口には、空港の手荷物検査と同じX線検査があり、各部屋のドアにガードマンがたち、およそ20～40人利用の部屋で、各人用にベッドと荷物用のロッカーが用意されている。

³ シェルター利用者の自立促進に高い成果を残した民間運営のシェルターは次年度の事業予算が増額され、反対に成果が悪いと次年度からの予算が減額されるインセンティブプログラムである。

持続的な連携



図表2

従来のホームレス支援団体とCGCの違いは、()旧来からある様々な制度を組み合わせ、大規模な施設開発を行うことによって、小規模がゆえにコスト増となっていた部分を大幅に改善したこと、()老朽化していた高級ホテルなどを改築することにより、より重厚で美しい環境で自立支援や生活を送ることを可能にしたこと、()多様な属性の者をひとつの施設に複合的に入居させ、周囲に対して迷惑施設となることを回避したこと、()1階にキーテナントをいれて、民間との協働で雇用支援を行なったこと、()ホームレス防止事業として「S2Hi」という調査活動プログラムを開発したことである。これらにより、図表2のように、自治体を実施するコストと比較して、CGCのサポートティブハウスのコストが最も安いというインパクトを明確にしていることである。各種調査活動の実施により、従来と比較して、最大の効果をだすという循環プログラムが連携の特徴である。

6. 多様な連携からの示唆

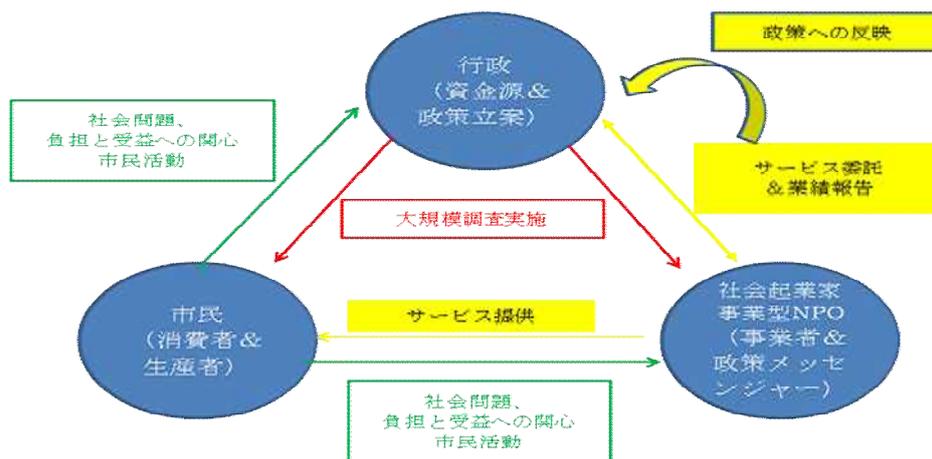
荒廃した犯罪の温床といえる豪華なホテルをリノベーションして、ホームレスに住まいとして提供し、社会参加のためのきめ細かいサービスを提供する「サポートティブハウス」事業が、自治体が提供するホームレス支援メニューと比較して、効率的であったことを1人あたりの削減コスト比較として、証明したことが持続的連携を実現したインパクトだ。場所の選定、コストの削減効果が資金や人あつめ、ノウハウの蓄積につながったといえる。

インパクトをだすためには、調査分析がかかせない。調査分析には、市民参加やボランティア、大学院などの統計分析を得意とする機関、行政が把握する既存の統計データ集計機関などとの連携がかかせない。調査分析に基づく、活動成果を次の調査分析に生かすという循環の仕組みづくりもかかせない。

ホームレスというターゲットの詳細な状況を把握するためのホームレス自身との連携、ホームレスを社会参加させるための支援者であるNPOやケアマネージャーなど医療福祉機関との連携、調査分析プログラムを自治体が公式な政策として採用し、そのメッセージャーとして活動するという連携、自治体の政策の一部を実績のあるNPOに委託すると

いう連携、活動の成果に資金提供する市民や企業との連携、C G Cが連携の統括マネージャーの立場となり、連携の網の目をつくっている。公式非公式、営利非営利の区別は正確にはわからないが、少なくとも、「一人のホームレス削減には、C G Cのサポーターハウスが自治体の施設よりも効率的である」ことが明確であるため、これがひとつの公共性の指標となり、市民も企業も自治体もC G Cの企画する多様な連携に参画するのだと思われる。

このようにインパクトある成果 = 効率的な公共性の指標が公衆の目にさらされることで、「人」や「お金」や「ノウハウ」が連携し、好循環となり、まちや社会の健全性が回復していくのではないかと思う。いかに効率的に公共性を確保するかを数値化したものでもみること、定量化できないといわれてきた事業分野も効率的になるかもしれない。見える化できるようになると、連携しやすくなる。その草の根活動の連携の蓄積による調査分析データという裏付けのうえで「リスクリターン設計による契約、ガバナンス」というPPPの2つの工夫の成果が最大になるのだと思う。課題を見えるように数値化する、わかりやすく説明するための調査分析のための草の根連携がPPPの一步である。さらに、パートナーシップの主体に必要な要件は、対等にリスクリターンをとるための持続的規模の組織経営が必須である。よって草の根活動のNPOや個人や中小企業の民間セクターは合併や統合によるネットワーク化による基盤の拡大、自治体や行政の各省庁や部局の個別の政策も同種の関連する政策担当部局は統合によるネットワーク化によって、公民、官民の間に持続的なパートナーシップが実現できるということであろう。



(参考文献)

青山倫 (2007) 『自治体の政策創造』 三省堂

アジット・S・バラ、フレデリック・ラペール 共著(1999、2004)/福原宏幸、中村健吾 監訳(2005)

『グローバル化と社会的排除 - 貧困と社会問題への新しいアプローチ』 昭和堂

藤原航(2008) 「日米センターNPO フェローシップ 第8期フェロー研修報告書」 国際交流基金日米センター

無断転載禁止。著作権は執筆者個人に帰属します。

Reproduction prohibited without written consent of the author.

ml-ppp@ml.toyonet.toyo.ac.jp