

【論文】

自分史の超NPM論・寄付編—鳥根県共同募金改革を題材に

毎熊浩一

（鳥根大学法文学部）

概 要

本稿は、ここ20年ほどの自らの公共的「実践」を「超NPM (New Public Management)」という視座から振り返らんとするもの、裏を返せば、NPMの限界・陥穽を乗り越えるための諸戦略を経験的に検証しようとするもの——正確にはその構想の第一編——である。

まず、出発点として、NPMのなかに5つの原理を確認し、それらを超克する戦略を素描した。次いで、本稿では、射程を一つ目の原理、すなわち仮借なき財政圧力に絞り、それへの対抗として、「民衆資金」——民間から民間へのお金の流れ、典型は寄付——の充実を説く。そして、ケースとして、筆者の関わった「鳥根県共同募金改革」実践を取り上げた。具体的には、約10年の経緯を「改革推進検討委員会」の活動を中心にフォローし、その到達点と課題を検証している。結果、例えば、募金額減少が一定程度抑えられた一方、認知度や助成先の広がり等ではいままお課題を残すことが判明した。

なお、そのうえで我々は、この「対抗」戦略自体への懐疑も忘れない。寄付の基本原則ともいえるべき「共感」と「成果」にもまた一定の限界・陥穽がみられるのである。

キーワード：NPM、実践行政学、実践、寄付、共同募金

はじめに

我ながら何とも大層なタイトルをつけたものである。「自分史の……」なんという題目は、老練なる碩学にのみ許されるものだろう¹。それでもあえてそうしたのには、第一に個人的な動機があった。今年(2018年)は、処女論文を世に問うてからちょうど20年経つ。率直に自らの足跡を振り返ってみたい、と考えた次第である²。とはいえ、この回想はいくらか(?)異色かもしれない。

今里は言う。「(行政学ないし行政学徒の)使命とは平たく言えば『世直し人助け』である」[2001:120]と。その薫陶を受けた筆者も、机上でパズルを解くよりむしろ、「実践」に関心をもち、官民間わず、また、公私も越えて、様々な活動やプロジェクト(以下、PJ)に関わってきた。多少なりとも社会貢献³できたのではないかとの自負もある。だが、これまで、それらを学術論文として真正面から取り上げることには逡巡してきた⁴。いわゆる「ジャーナル共同

体」[藤垣2003]の見えざる規範の前に気後れしていたのが正直なところである。

けれども、普遍性——少なくともそのタネ——は、個々のケースにも宿る。もとより斯学は「研究と提言、学問と実践とが切り離しがたく結びついている」[西尾2007:5]。両者の交錯のなかで発展してきた学である。そうであるならば、実践中心の回顧も学術的にも寄与するところがあるのではないか。いやむしろ、ストリートレベルの記録を残しておくことは行政学者としての責任ではないか、と考えるにいたったのである。

以上に加え、本稿はさらに通常の“学術”論文からはいくらか逸脱した特徴を持っている。よりポジティブに表現するならば、ささやかな越境を試みてもいる。ただその前に、本稿を含む「自分史」の全体構想について語っておくでしょう。

I. 構想——「超 NPM」論とその実践

1. 自分史のなかの NPM

本構想の主題は、NPM (New Public Management) である。大ざっぱに振り返れば、一連の拙稿 [1998;2001;2002a;2002b] で NPM 批判を展開して以降、その問題や限界を自分なりに乗り越えんとしてきた20年であった。勿論、NPM のすべてが否定さるべきものではない。もともと定義も多様なら、時期や国等によっても様々な顔を見せるものである [PUMA1997; OECD2005]。さらに、なぜ今更——もはや New ですらない今——NPM なのか、との向きもあろう。なるほど既に、ポスト NPM、NPS (New Public Service)、NPG (New Public Governance or New Political Governance) など、オルタナティブが発見ないし提起されて久しい⁵。もちろん我々も等閑視するわけではない。しかし、いや、であるがゆえに、これら自体の検証はいったん脇に置く。けだし、NPM との「併存」⁶が確認できれば十分だからである。本構想は、NPM の原理はなお持続している、そしてそれは本質的な問題をも孕んでいる、との認識のもと、自らの実践を辿りながらその超克を試みよう——逆に言えば、“超” NPM の実践を記録せん——とするものである。あるいはそこにポスト NPM 等との近似が見られるかもしれないが、それはそれで特段の支障はない。

では、NPM の原理とは何か。大きく5つある。以下では、それぞれにつき簡単な解説を加え、あわせて対抗戦略をみていく。

第一に、NPM 台頭の主な背景は経済成長の鈍化にともなう財政難であった。したがって、財政健全化あるいは端的に節約こそがその根本規範である。そしていまなお、この圧力は、とりわけ急速な人口減を背景としてやんでいない。プール利用者なら仮借なき公共施設の適正化⁷、大学人ならば運営交付金の不当な圧縮を思い起こせば十分だろう。これへの対応戦略は、直接的な財政再建へのコミット⁸もあろうが、ここでは、市民セクターにおける資金——以下、「民資金」とよぶ⁹——の拡充を対峙させたい。

第二に、NPM は「民間化」を好む。行政をそのまま企業化することもあれば、公務員の世界に競争原理を働かせるためのツールや制度を持ち込みもする。その際の基本ロジックが「政策・執行の分離」である。切り離された執行領域は競争の場とされ、もともとコスバのよい団

体がその主役になる。かかる議論はいつでも新しい。最近とくに人々の耳目を集めたのは、水道事業の民間化であろうか¹⁰。ここでの対抗戦略は、企業のみならず NPO を、競争だけでなく協働を、市場の均衡より公共価値の創造を、となる。

第三に、政策形成ないし統治機能は政府の手に残る。かつてオズボーンら曰く「民間部門は統治(舵取り)はできない。たしかに一部の舵取り機能を民間に委託はできるが、統治全体を民営化することなどできない」[1992=1995:55]。もっともこれは、NPM に始まったものでもなければ、NPM で終焉したわけでもない。権力の常であろう。このような独占的舵取りないし統治エリートに対しては、政策過程への市民参加、あるいは、アドボカシーによってバランスさせる必要がある。

第四に、結果に価値をおく NPM は、とりわけ評価を重視する。特に日本の実務界では、NPM の受容は行政評価の導入に始まった。そして今やそれは、国でも自治体でも——町村を除き——およそ標準装備となったと言っていいただろう [総務省2016]。ところで、対抗戦略。評価そのものは行政への牽制としても重要であることは論を待たない。したがって、警戒すべきはその用法、あるいは特に占有である。すなわち、ここでも市民参加、なかならず評価過程への市民参加、あるいは、市民による評価実践がカウンターとなる。

第五に、NPM とは競争主義とマネジャリズムの結婚である。市場は政府の介入をきらい、経営者はマネジメントの裁量を求める。そのコロールリーとして NPM には「脱政治」性向が備わっている。NPM 台頭と時をほぼ同じくして、そしていまなお「執政」の強化現象が観察されているのは、逆説的な傍証であると言えよう。いずれにせよ、NPM はいわば「被治感なき統治」という野心を持っている [毎熊2001:189]。これには端的に「政治参加」を対峙させねばならない。かの名著 [Stoker2006=2013] よりしく「政治をあきらめない」ことが緊要である。

以上を図表 1 に整理してみた。自身の実践例も列挙している¹¹。下線のあるものが本構想で中心的に扱う予定のものである。だが、紙幅の都合から、本稿では民資金しか扱えない。メインの題材は、共同募金(以下、共募)、特に島根県における改革実践である。

【図表 1】 NPM の原理と「超 NPM」実践 ver. 1

NPM の原理	超 NPM 戦略	実践例
1. 財政圧力	民資金の拡充	○島根共同募金改革 ○GDP ○寄付研究会 ○各種募金活動 ○行財政改革関連委員会 ○事業仕分け
2. 競争主義	NPO 活動の促進・協働の推進	○島根県いきいき政策 ○松江市市民活動センター ○松江 NPO ネットワーク ○NPO 関連研修 ○境港市みんなでまちづくり条例
3. 政策独占	アドボカシーの強化	○スメケン条例制定運動 ○島根県いきいき条例 PJ ○観光のまちづくり条例 PJ ○若者マニフェスト
4. 評価重視	参加型評価の推進	○松江市政の通信簿 ○まちドック ○みんドック ○議会ウォッチ
5. 脱政治	政治参加の促進	○西高マニフェスト ○ポリレンジャー諸活動 ○総合計画・総合戦略 ○自治基本条例 ○議会基本条例 ○自分ごと化会議

【出典】 筆者作成

2. 民衆資金のなかの共募

ではなぜ共募か。筆者との接点は後述するとして、客観的にみて——さしあたり知名度や人々の募金経験から判断して——他に比肩できる活動や団体は見当たらないからである¹²。1947年に「国民たすけあい運動」として始まって以来、今日まで続く老舗である。およそ70年の募金総額は約9,670億円、ここ数年は年平均180億円にもものぼる。以下、組織と歴史を簡単にみておこう。

まず、共同募金とは、「都道府県の区域を単位として、毎年1回、厚生労働大臣の定める期間内に限ってあまねく行う寄附金の募集であって、その区域内における地域福祉の推進を図るため、その寄附金をその区域内において社会福祉事業、更生保護事業その他の社会福祉を目的とする事業を営む者……に配分することを目的とするもの」(社会福祉法第112条)である。「共同募金会」とは、その「共同募金事業を行うことを目的として設立される社会福祉法人」(同法第113条第2項)であって、各都道府県に1法人ずつ、つまり47ある。なお、それら「相互の連絡及び事業の調整を行うため、全国を単位とし」(同法第124条第1項)で設けられているのが、東京千代田区は新霞ヶ関ビルに入る「中央共同募金会」(以下、中央共募)である。

次いで、歴史。本稿の便宜上ここでは改革に着眼して整理したい¹³。管見の限り、大きく4期ある。第1期は、設立前後から1950年代半ばまで。この時期は、戦禍による窮乏から民間社会事業を資金的に救済するため、“官民あげて”基礎づくりが行われた。しかし、むしろそれゆえに、「官製NPO」[秋葉2008]からの脱却、すなわち自律化(例えば、法人化、事務局の分離等)が急務とされた時期でもある。第2期は、1950年代から70年代半ばまで。「福祉国家の建設」という壮大な理念のもと、一時吹き荒れた「共募廃止論」ですら順境に転じさせるなど、まさしく高度経済成長とともに自らも急成長を遂げることとなった。第3期は、70年代半ばから80年代まで。いわゆる「福祉見直し」の時代、経済の低迷と緊縮財政のもとでも何とか民間社会事業の水準を維持せんと——自ら積極的に調査活動にあたりながら——組織づくりから募金・助成まで、本格的な強化策を講じた時期である。そして、第4期は、90年代から現在まで。「地域福祉新時代」あるいは「新しい公共」とよばれる社会環境のもと、そしてまた、1995年をピークに募金額が減少していくという危機的状況のなか、改めて根本的な改革が実施されることになった。本稿の射程はまさにこの時期にある。つまり、すぐ後に詳述する。

3. 本構想のなかの副次的な企て

さて、先に、逸脱であるとか越境であるとか述べた。改めて解説しておこう。三点ある。

一つは、方法論。本構想は、明確なメソッドロジーに依って立つものではない。強いて言えば「アクションリサーチ」に近いのであろうが、例えば武田[2015]等を参照する限り、ここにはいくつかの要件が欠けているようでもある。いずれにせよ厳密な科学的実証主義からは遠い。主に自らの実践経験をつづるものである。無論、我田引“用”とならぬよう、統計資料やデータも遠慮なく用いる。しかし、あえて自身の体験や関係者の所感等も積極的に引照することにした。最近とみに存在感を増す「エビデンス」。その一般的な境界線を少しだけ超えてみたい。

次に、いわば「教研分離」への違和感が基底にある。通常、学術論文で自らの教育活動を取

り上げることは、それ自体を主題としない限り、ほとんどないだろう。しかし、両者は本来的に切り離せないはず——予算上の厳密な区分なぞナンセンス！——である。いやむしろ積極的に融合させるべき時もあるだろう。なかでも筆者は、自身が担当する「行政学ゼミ」¹⁴を課題解決型教育と実践的研究が交錯する場——はやい話、一種のNPO そのもの——として位置付けている¹⁵。つまり、我々の研究に学生は欠かせない。本構想において、ゼミ生等やその活動が度々登場するのもそのためである。

第三に、下世話と承知しつつ、巷間の「業績」観念にも疑義を唱えておきたい。近年、多くの大学が社会貢献を標榜している。いわゆる「三つの枠組み」でも、「地域のニーズに応える人材育成・研究を推進」する大学が最も多いという。本学も、『憲章』や「中期計画」に『「地域に根ざし、地域社会から世界に発信する個性輝く大学」を目指す』とうたっている。けれども、実際、教員による地域貢献活動が「(研究)業績」として評価されることは稀である。なるほど、毎年迫られる「個人評価」には『「社会貢献」の領域における評価項目』が用意してある〔島根大学2018〕。だが、教育や学術・研究と比し相対的な価値(「ウエイト付け」)は低い。そして実際、採用や昇任で地域等での活動が重視されることは、経験上まずない¹⁶。果たして本構想・本稿は「業績」たり得るであろうか。

閑話休題。以下の構成は、わりとシンプルである。まず、共募改革を概観した(=Ⅱ)のち、その到達点と課題について検討¹⁷する(=Ⅲ)。そして最後に、共募ないし実践からは少しはなれ、再び超NPM戦略という視点から、いくらか問題提起を行う(=Ⅳ)。

Ⅱ. 概要——島根県共募改革の顛末

1. 自分史的前史

実のところ、共募(改革)との出会いは偶然であった。もちろん、NPOや市民社会等を学ぶ者として、あるいは、その支援にコミットしていた者¹⁸として、はやくから寄付全般への関心は持っていた¹⁹。特に2007年から一年間のカナダ留学では、ドネーションが日常に溶け込んでいることに驚き、その可能性を体感した〔毎熊2010c〕。そして帰国ののち、この思いと経験が、行政学ゼミ主催の「GDP(ギフト・デイズ・プロジェクト)」(2009-2010年度)として結実する。これは、地域の住民から現物での寄付(=ギフト)を提供してもらい、それらを、特別な事情を抱えた子どもたちに贈ったものである。目的は二つ。一つは、まさに子どもたちに「ギフト」を届けること²⁰。いま一つは、寄付インフラ整備のきっかけづくり、である。当時の企画書から引用しておこう。「日本では、諸外国と比べ、寄付が盛んではないとされています。それは、『文化』のせいもあるでしょうが、しかし、アイデアや工夫次第では変えることができるかもしれません。本キャンペーンが、少しでも寄付の土壌を豊かにすることができれば、と考えています」〔島大行政学ゼミ2010〕。結果は、およそ2週間で4500点ほどのギフト——おもちゃ、絵本、ぬいぐるみ、雑貨、文房具、かばん等——が集まった²¹。ところでこの時期、筆者は既に共募改革に携わっていた。「GDP」実践の興奮と現場での気づきがそこに一定のリアリティを添えてくれていたように思われる。

2. 共募改革略史

「共同募金」とかけて「月光仮面」と解く [毎熊2010a]。その心は……。[どこの誰かは知らないけれど、誰もがみんな知っている]²²。例えば、2005年の「共同募金とボランティア活動に関する意識調査(第3次)」によれば、共募の存在を知っていたのは実に95.5%。一方で、7割を越える人が、実施主体が「社会福祉法人〇〇県共同募金会」であることを知らなかった。しかも、同調査の「理解度」得点(10点満点)をみると、回を追うごとに、4.78(1995年)、4.44(2000年)、4.25(2005年)と減少してきている。

そのこともあってであろう、1995年にピークだった募金額(約266億円)は、その後10年間、対前年度比で3～4%の減少を続ける [参考 HP ⑱]。この間、1996年には「21世紀を迎える共同募金のあり方検討会」による答申『新しい「寄付の文化」の創造を目指して』を受け、様々な改革に取り組んでいたにもかかわらず、である。そこで中央共募は、2005年11月に「企画・推進委員会」を設置し、年明け早々、こう諮問する。「(共募が)今後も我が国における民間社会福祉の財源の主要な担い手としての責務と役割を十分に果たすためには、そのあり方をどのように改善すべきか」と。これに応えた答申が、2007年、創設60周年の節目に出された『地域をつくる市民を応援する共同募金への転換』(以下、「60年答申」)である。

【図表2】「共募改革」略年表

年度	主要な出来事
2007	・中央共募『地域をつくる市民を応援する共同募金への転換』(5月)
2008	・島根県共同募金会改革推進検討委員会スタート(第1回:10月27日)
2010	・『中間報告』(6月) ・『共募十策—共募をよくする10の提言』(9月)
2011	・中期計画・共同募金推進計画策定検討会議
2012	・「第1次中期計画」(~2014年度) ・第1回共同募金会改革推進懇談会(~2014年度)
2015	・「第2次中期計画」(~2017年度) ・中央共募『参加と協働による「新たなたすけあい」の創造』(2016年2月)
2017	・「第3次中期計画策定検討会議」
2018	・「第3次中期計画」(~2020年度)

【出典】筆者作成

3. 島根県共募改革

ところで、島根県。全国と同じく1995年にピーク(約3.3億円)を迎えた募金額は翌年から減少に転じ、その後のおよそ10年で約1億円減ることとなった。これを背景に、また、中央共募の「60年答申」を一つの契機として、自らも改革に乗り出す(図表2参照)。まず、2008年10月に第三者機関²³「島根県共同募金会改革推進検討委員会」(以下、検討委)が設置された。そして、約1年半の審議ののち——本検討委の活動経緯については後に詳述。さしあたり図表3参照——2010年6月に中間報告『自分の町をよくする仕組み』が発表される。最終報告『共募十策—共募をよくする10の提言』(以下、『十策』)が出たのは、それから三ヶ月後のことである。図表4は見出しのみを示したものだが、一瞥するだけでも改革が多岐にわたっていることが理

解できよう。

【図表3】島根県共募改革推進検討委員会の活動経緯

時期	主な活動
第1回～5回 (08年10月～09年5月)	<ul style="list-style-type: none"> 共募の仕組み、島根の現状と課題等を中心に議論 中央共募のゲストも参加しワークショップを実施(第4回)
第6回～9回 (09年5月～11月)	<ul style="list-style-type: none"> 主要4項目(組織・配分・募金・広報)ごとに議論
第10回～13回 (09年1月～10年3月)	<ul style="list-style-type: none"> 中間報告素案に基づき議論 第12回には市町村支会との意見交換を実施
2010年6月	<ul style="list-style-type: none"> 中間報告『自分の町を良くする仕組み。』公表
2010年7月	<ul style="list-style-type: none"> タウンミーティング(TM)を県内3カ所で開催 パブリック・コメントを実施(7.1～8.10)
第14回～16回 (10年8月～9月)	<ul style="list-style-type: none"> TMやパブコメの意見を受けての議論 最終報告に向けての提言の集約
2010年9月	<ul style="list-style-type: none"> 最終報告『共募十策—共募をよくする10の提言』公表
2012年3月～2014年9月	<ul style="list-style-type: none"> 共同募金会改革推進懇談会にて意見交換(全3回)

【出典】筆者作成

【図表4】『共募十策』の「十策」見出し

I. 組織を開こう！	VI. 地道に丁寧な情報発信しよう！
II. 計画的な運営を！	VII. 創意工夫のある募金活動を！
III. より一層の意識改革と能力向上を図ろう！	VIII. 助成を受けた団体と協働しよう！
IV. 身近な課題の解決につなげよう！	IX. 応援団を募ろう！
V. 助成は公正かつ透明に！！	X. (ほん)かいより始めよ

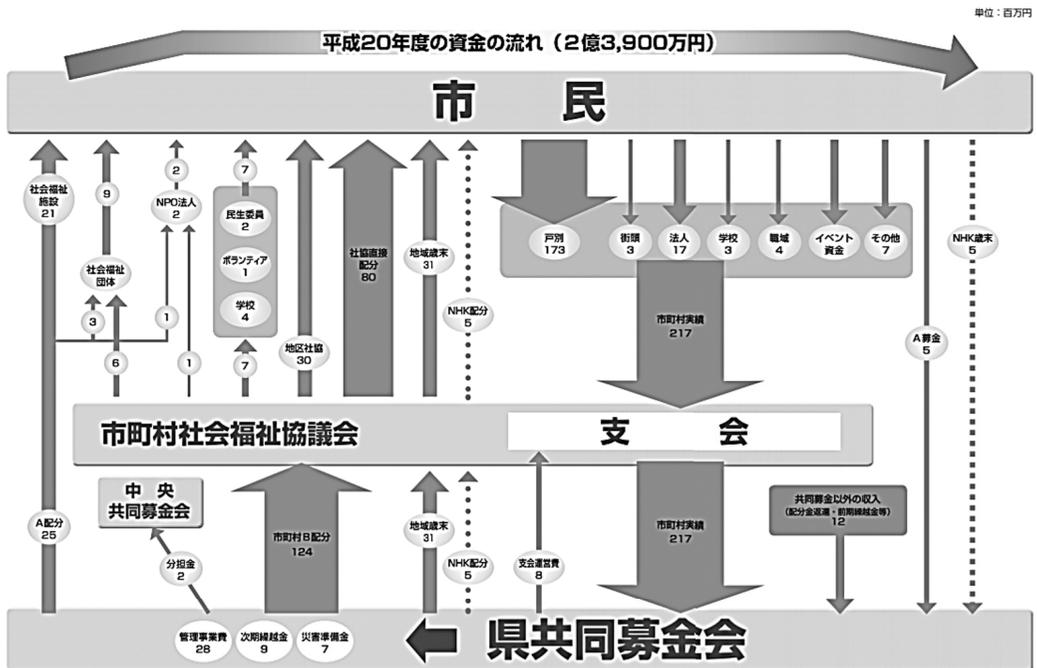
もとより「改革の主たる担い手は、あくまで本会・支会の職員である。……成否は、他ならぬ共募自らにかかっている……」(『十策』:5)。これを受けた島根県共募は、2011年に「中期計画・共同募金推進計画策定検討会議」²⁴を設け、全5回の審議を経て「第1次中期計画」(2012～2014)を策定、その後改革はいよいよ本格実施の段階に移っていく。また、2012年3月2日には、検討委の「同窓会」ともいうべき「第1回共同募金会改革推進懇談会」が開かれ、改革の進捗状況につき、元委員と県共募との間で意見交換が行われた。その後、これは2回——2013年8月と2014年9月——開催されている。

そして、「第2次中期計画」(2015～2017)の進行中、2016年2月に中央共募から新たな答申『参加と協働による「新たなたすけあい」の創造』(以下、「70年答申」)が出される。島根県共募は、それへの対応も含めて2017年9月に「第3次中期計画策定検討会議」²⁵を設置。当年度末までに「第3次」の「中期計画」をとりまとめた。今年はその初年度にあたる。なお、現在(2018年度)は、中央共募の「モデル事業」に指定された「赤い羽根共同募金しまねCM動画づくり」事業が——行政学ゼミとコラボしつつ²⁶——進行中である。

4. 改革推進検討委員会

先述の通り、改革の主たる舞台は「検討委」である。当事者目線から、いくつか要点を振り返っておこう。まず率直に、意想外に時間を要した。例えば、2009年5月（第5回委員会）時点では、中間報告の素案を年内10月に、それから年末にかけて市町村組織ヒアリング、そして報告の公表は年明け早々に、と予定していた。だが、結果的に半年ほど遅れることになる。進行役としての力不足をさておくなら、これこそ「熟議」²⁷の証左とみたい。委員にはそもそも——筆者も含め——門外漢が多かった²⁸。一方、共募の仕組みは極めて複雑（怪奇？）である。その整理と理解の共有に結構な時間を費やした。その意味で、図表5の「お金の流れ」は、それ自体一つの成果物とみなされたい。加えて、審議にあたっては中央共募の「60年答申」を手がかりにしつつも、「『島根らしさ』を追究しようというコンセプト」[『十策』:76]を掲げ、特に初期段階にあつては、島根の現状と課題の把握に傾注した次第である。

【図表5】島根県における共募のお金の流れ（2008年度当時）



【出典】島根県共同募金会改革推進検討委員会 [2010:68]

次に、できる限り、委員会自体を「開く」ことも心がけた。会議開催の告知こそ逐一はしなかったものの、傍聴は自由、会議資料も議事録もネットで公開した——現在も全て閲覧可！[参考HP⑫]——。さらに特筆すべきは、「中間報告」を受けての、タウンミーティングとパブリック・コメントであろう。前者では、委員長（筆者）が「前座トーク」にて「中間報告」報告を行ったのち、参加者とともに「車座トーク」と題したワールドカフェを実施、予想以上³⁰の盛り上がりを見せた。参加者は、県内3カ所で計194名である³¹。また、後者では、1ヶ月強の間に、23人からのべ87件の意見が寄せられた。多寡の評価は難しい³²が、正鵠を射た、ある

いは「これぞ市民感覚！」という率直な意見が多かったことは、実物『『十策』:44-64]をして語らしむれば十分であろう。委員会最終日、事務局が「県民の皆さんの思いが直接分かったことはプラスであった」『『委員会議事録』2010.9.8]と述懐したのも故なしとしない。

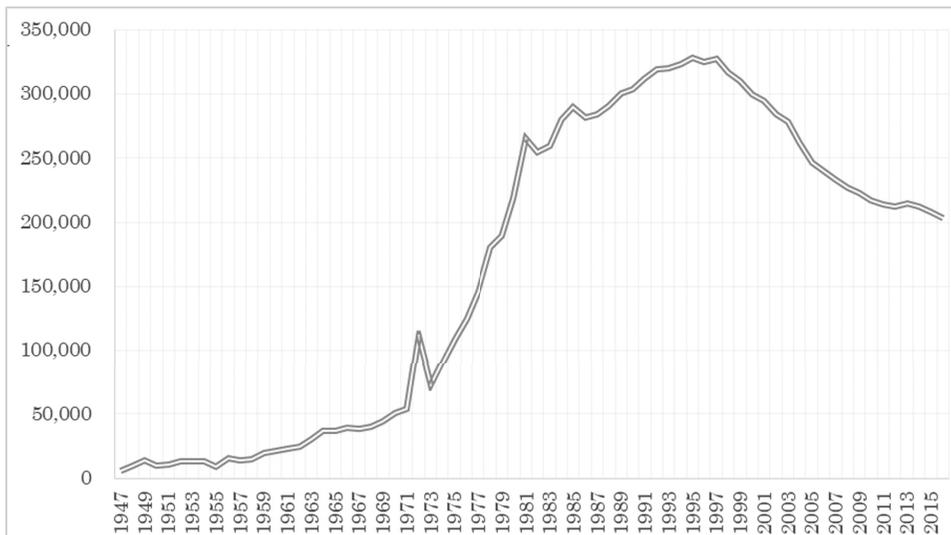
最後に、テクニカルながら、「十策」への意見集約過程について記録しておく。実は、提言の素案には大小あわせて100を超える改革案を載せていた。これらは、共募の抱える課題をできる限り網羅的に把握することから出発し、その原因を探ったうえで、それぞれに相応しい解決策を考える、という、いわば論理的な作業を行った結果である。だが、さすがに100は多い。提言としての熟度(特に具体性や実現可能性)にもバラツキがある。何とかメリハリないしプライオリティ(優先順位)がつけられないか。思案の末、次のような手順で整理することとした。まず、12人の委員それぞれが、100ほどの「具体策(案)」の中から、重要度の高い10項目を選んだ。この時の基準は二つ。相対的に改革効果の高いもの、比較的短期の間に実行すべきもの、である。集計結果は、12票中、7票を得たものが1項目、5票が1項目、4票が6項目、3票が9項目、2票が11項目、1票が33項目であった。当選ラインを、委員合意に従い2票以上に設定。ただし、1票のみの項目からもいくらか「敗者復活」を認めることとし、結果、約30項目が委員の強く推奨する改革案として認定されることとなった。そして、それらについて、関連性の強さから10のカテゴリーに編み直したものが「十策」というわけである。なお、約100の具体策はお蔵入りとなったわけではない。『十策』随所に鏤められている。

Ⅲ. 検討——結果と課題

1. 募金額

では、改革はうまくいったのだろうか。ひとまず募金額をみておこう(図表6)。『十策』公

【図表6】島根県における募金額の推移(単位:千円)



【出典】島根県共募「NPO論」配付資料(2017.11.28)に筆者加筆

表の前年度(2009年度)で約2.2億円、改革終盤——第2次中期計画最終年度(2017年)——には約2千万減って、ほぼ2億円となっている。率にして91.1%。確かに、歯止めはかかっている。しかし、先にみた通り、その10年前が、さらにその10年前と比べておよそ7割にまで激減していたことと比べれば、かなりの改善と言えようか。また、全国を見ると、2007年度——「60年答申」の前の年——が約213.2億円、その7年後——次の「70年答申」が出される直前——が187.2億円と、87.8%までさがっている。下げ幅は、島根より大きい。加えて、一人あたり及び1世帯あたりの募金額は、当時も今も、島根が全国一位である。

2. 改革アウトプット

もっとも、以上のことと「改革」との因果関係は明確ではない。募金額増減の独立変数には、人口や経済状況など様々な社会的要因が考えられるからである。さりとて、あまたの改革策一つ一つのアウトカムを厳密に検証することもまた容易ではない。そこで、次善策として改革の代表的なアウトプットをみてみよう。それは、中央共募が「本丸」と位置付けていたと目される「支会から委員会への移行」である。島根では、『十策』の翌年には19市町村中17で、その次の年には残り2市で全て終えている〔「70年答申」:110-111〕。すなわち移行率100%。対し全国平均は、2015年3月時点でも43.4%である。また、この移行に加え、市町村組織全てでの「助成審査」の実施、そして中央共募の「モデル会則」に準じた改正、これら3点すべてを同時点で済ませている道県は島根を含めて9しかない〔同〕。次の通り、自己評価が高いのも至極当然であろう。筆者が実施した調査には、「60年答申」の掲げた「理念」4項目³³各々についての「達成度」をたずねた質問がある〔毎熊2007:100〕。それらを得点化して総合してみると、島根は全国トップなのである³⁴。

3. 改革プロセス

かかる好成績の要因は、改革への取り組み過程に求めることができよう。「60年答申」改革につき、のちに中央共募は、「……格差がみられる」〔「70年答申」:23〕、「……足並みがそろっていない」〔同〕などと都道府県の対応を嘆くのであるが、そんななか、「なんでこんなにマジメなんだらうってくらいマジメ」³⁵と評されたのが島根なのである。既に詳述したところもあるが、主な特長を改めて確認しておこう。

まずは委員会。島根のような第三者機関を設けた都道府県は17.1%に過ぎない。内部機関でもほぼ半数。検討機関を設けてさえいない都道府県は約3分の1にものぼる〔毎熊2017:11-12〕。加えて、一連の議論は、当時の県共募会長をして「大変密度の高い」〔「十策」:75〕と言わしめるものであった。回数や時間もさることながら、「中間報告」の公表、それに基づくタウンミーティングやパブリック・コメントの実施、議事録や会議資料のネット掲載など、「参加」と「公開」に力を注いだことは、先に強調した通りである。「支会」出身の委員が、「県民の幅広い意見も反映した提言がなされたものと確信しています」〔「十策」:74〕と胸を張る所以であろう。そしてここでもまた、県共募事務局の自負が見られる。先の意識調査〔毎熊2007:97-98〕には、具体的な取り組み³⁶への「注力」の程度を問う質問も用意していた。それにつ

いても、他を上回る高い評価を与えているのである。畢竟、一連の取り組みを通じ、県共募のなかに改革 DNA が根付いた——あるいは、そうなりつつある——こと、これこそが最大の成果と見るべきなのかもしれない^{37 38}。

4. 課題

とはいえ、万事順調であるはずもない。ここでは、3点に絞ってしておく。

第一に、「どこの誰かは知らない」状況はさほど改善されていないようである。島大生に対して行った調査結果³⁹をみてみよう。回答者のうち、共募の「実施主体」(=「〇〇県共同募金会」)を知っていたのは実に16.1%に過ぎない。島根県出身者に限定してみれば9.1%(他県は16.7%)とさらに低い。「何に使われているか」についても、肯定的な回答者の割合は全体で23.2%、島根県出身者は18.2%である。10人近くの共募関係者も参加した「学生ワークショップ」(2017.11.28)⁴⁰においても、「今日初めて知った」「赤十字と混同」「使途が不明で懐疑的な印象」などの意見が多く見られたところである。

第二に、先に見た通り「共募委員会」への移行率100%を誇る島根でも、活動の前線たる市町村組織に目をやれば、その実態も実績もバラバラであることに気づく。例えば、「全国ミーティング」⁴¹にも登壇する雲南市や「70年答申」にも引用された松江市のようなところもあれば、ほとんど改革に手をつけ(られ)ていないところもある。手持ちの内部資料⁴²によれば、「70年答申」に沿った主要改革項目28のうち、実施済みの数は最高値が22、最低値は4と、市町村組織の間でかなりの幅がある。だからこそ、それへの対応が現「第3次中期計画」(2018～2020)の大きな柱の一つとなっているのだが……。

第三に、助成先の広がりについてみておきたい。もともと共募には、「身内」(社会福祉協議会や社会福祉施設)に配分——字は体を表す。まさしく「配分」！——が偏っているとの批判が強かった。再び図表5をみてみよう。確かに、2008年度時点、つまり改革前、その身内への配分がほとんどで、例えばNPO法人に対しては、A配分(県域)、B配分(市町村別)、100万円ずつに過ぎない。率にすると、A配分で4%、B配分にいたっては1%を切っていた。

そこで『十策』では、「より効果のある配分」のため、「地域課題の解決に取り組んでいるNPO等の市民活動団体に対して助成する余地を広げる」[17]ことを強く訴えたところである。では、その後はどうか。筆者の試算⁴³によれば、2015年度からの3年間では、A助成——改革後、「配分」から名称変更！——におけるNPO法人の割合は概ね3割前後となっており、一定の変化が見られる。だが、B助成では、そもそもNPO法人への助成のある市町村組織自体が2～3に過ぎず、助成の率も平均すると3%程度である。いまなお「開く」余地は残されていると言わねばならない。

IV. 提起——寄付幻想論序説

近年、寄付ないし資金調達については、人々——特にNPOギョーカイ——の関心も高く、現に様々な動きも見られる。2009年には「日本ファンディング協会」が創設され、翌年に

は本邦初の『寄付白書2010』も出版された。いまや6冊を数える。研修や講座⁴⁴も盛ん、関連書や研究論文も多い⁴⁵。「GDP」を学生と手探りで実施した頃と比べると隔世の感がある。超NPM戦略として、民衆資金の充実を訴える我々の立場からは誠に望ましい。けれども、ここであえて距離をおいて考えてみたい。けだし、寄付は万能ではないからである。以下、多少の自戒の念も込めつつ、大きく三点指摘しておきたい。

1. 寄付事情管見

まず、寄付額。総体としてみても、また、個々のNPOにとっても、現実には寂しい。いくつかデータをみておく。最新の『寄付白書2017』[26-27]によれば、直近の一年間に寄付をしたことのある人の割合は——2009年から一応の増加傾向を見せつつも——2016年時点で二人に一人に満たない。個人寄付総額は約7,756億円、その名目GDP比は0.14%で、アメリカのおよそ10分の1である⁴⁶。また、人々の「意向」をみてみると——NPO法人に限定したものではあるが——、「寄付をしたいと思う」人の割合は23.2%、「思わない」との回答割合は62.4%となっている [内閣府2013]。

事実、全国のNPO法人のうち、5割以上は年間寄付額がゼロ、50万円以下となると86.1%にも達する [内閣府2018]。非営利法人全体に目をやれば、後・坂本が、ここ5年ほど「総収入に占める寄付・会費等の収入の割合が低い状況はまったく改善されていない」[2017:54]と断じている。島根ではどうか。山陰経済経営研究所 [2017:43]によれば、寄付額ゼロのNPO法人は全体の39.3%、年間50万円未満は50.4%と全国よりも多少はマシに見える。だが、2015年実施の別の調査 [島根県2016:資料編] では、寄付件数ゼロの割合は47%。年間50万円未満は82%となっており、全国とさして変わらない。

では、NPO側の動きはどうか。結論から言えば、さほど積極的ではない。その端的な証拠は、寄付促進の制度的象徴ともいえるべき「認定NPO法人」の数に求められようか。2018年8月末現在、全国のそれは——特例認定法人を含め——1088法人、率にして2.1%、島根では2.4% (7/286) に過ぎないのである [参考HP⑱]⁴⁷。また、全国のNPO法人の65.1%は、寄付に関して「特に取り組んでいることはない」という [内閣府2018]。島根でも、個人からの寄付集めを——「あまり」と「ほとんど」も含め——「実施していない」団体が58.1%、企業からの寄付にいたっては75%もある [山陰経済経営研究所2017:56]。今後の意向をみても、寄付を「強化したい」と回答した団体の割合は、対個人、対企業、それぞれ34.4%、43.7%でしかない [同]。

以上要するに、期待と現実の懸隔は大きい。ただし、ここでの狙いは、その現状を悲観ないし非難することにあるのではない。逆に、現実から出発し、むしろ期待の方を冷徹に再考してみたいのである。我々は、そもそも寄付に過剰な願望を寄せすぎているのではないか。

2. 「共感」の陥穽

手がかりとして「NPO法人に関する世論調査」[内閣府2013]をみてみよう。そこには、寄付先選びにあたり、どのような点を重視するか、との質問がある。上位回答の三つは以下の通り。「目的や活動内容が共感できる」(69.0%)、「寄附金が有効に使ってもらえる」(47.7%)、

「活動の成果をあげている」(36.3%)、である⁴⁸。また逆に、寄付意向のない回答者にはその理由を聞いている。第一位は「寄付をした後の効果が見えにくいから」(37.0%)であった⁴⁹。鍵となるのは、どうやら「共感」と「成果」——「有効」と「効果」もほぼ同義とみてよからう——のようである。

まずは共感から。なるほど、寄付テキストでもファンドレイジング研修でも、決まって強調される言葉である⁵⁰。筆者も例外ではない。例えば、「いきいき委員会」委員として、文字通り「共感CM」[参考 HP ㉓]なるものにも関わった。そして、これまでの自らのドナー体験を思い起こすとき、そこには確かに——課題なり人なりに対する——共感があった。

だが、薔薇には棘あり。ポール・ブルームが説くように、共感は「スポットライトのようなものである。つまり、焦点が絞られ、自分が大切に思っている人々は明るく照らし出し、見知らぬ人々や、自分とは違う人々や、脅威を感じる人々はほとんど照らし出さないスポットライト」[2016=2018:45]に他ならない。我々はここで、映画『ポバティー・インク』(マイケル・マシスン・ミラー監督、2014年)を思い出す。巨大地震に襲われたハイチにおいて、まさに世界各国からの「無邪気な善意」⁵¹がその自立を阻み、貧困を持続させていく「不都合な真実」を見事に描き出していた⁵²。あるいはヒロシマ。平和への祈りとともに届けられる折り鶴は、その後、いったいどこに行くのだろう⁵³。

要するに、「寄付市場」には神の見えざる手は働かないのである。確認までに、その勝者と敗者を見ておこう。内閣府 [2017:17]によると、人々が寄付をした分野は、「災害救助支援」(53.7%)が最も高く、「保健・医療・福祉」(29.3%)、「子ども・青少年育成」(21.5%)が続く。逆に、「自然・環境保全」、「人権・平和教育・研究」、「地域安全」、「芸術・文化・スポーツ」は、10%未滿となっている。言うまでもなく、この勝敗は課題の重要性や解決の緊急度等とロジカルな関係は(強く)ない。我々は、このまま共感への共感を続けてもよいものだろうか。

3. 「成果」再考

では、「成果」はどうか。その重要性は——寄付云々といわずとも——改めて喋々するまでもなからう。筆者自身、とりわけ各種の助成金審査⁵⁴にあたっては、たびたび強調してきた。なるほど、共感より理性的な響きもあり、善意の落とし穴にハマらずに済みそうである。近年とくに、寄付や資金調達の文脈で、ロジックモデル、インパクト評価、エビデンス等が喧伝されるのもそのためであろう⁵⁵。例えば、今年の『骨太の方針』⁵⁶も、寄付文化の醸成や社会的ファイナンス・休眠預金等の活用を宣言するなか、「民間の公益活動……の“成果”を適切に“評価”する手法を普及しながら」(但し強調点筆者)と断りを忘れない。至極もつとも、である。

しかし、我々はすでに20年前、他ならぬNPMのなかに、成果と評価の限界ないし逆機能を看取した。拙稿 [2008] の「おわりに」から一部抜粋しておこう。「本稿では、“目に見える”あるいは“記述し得る”価値及びそれを具体化する制度を強調するあまり、多元的かつ多様な価値ないし行政責任が、いわば“可視化可能なもの”へと限定されることに対する危惧を表明したのである」[75-76]。そして、こう続ける。「こういった懸念は、単に行政の問題にとどまらない。むしろ、社会一般の問題として捉えられるべきである」[76]。ほぼ言い尽くしてもい

るが、以下、特に実践的な視座から敷衍しておこう。

まずもって、成果の定義は困難である。否、唯一最善のそれはない。評価も評価可能なものしか評価しない(できない)。だが逆に、評価がないから成果がない、とはならない。したがって、実践上は特に以下を銘肝しておくべきと考える。第一に、評価結果のみを絶対視せず、その時々目的に応じて限定的に用いること、第二に、成果の定義でも評価でも関係者間での熟議と合意を旨とすること、第三に、そのプロセスでの気づきと学びを大事にすること。

ところが、言うは易く行うは難し。カネも時間も労力もかかる。一方で、カネは苦しい。いきおい楽な方向へ、となりやすい。例えば、入手しやすい(だけの)データ、数字で示せる(がさほど意味のない)指標、わかりやすい(が単純に過ぎる)ロジック、選択と集中による(ときに無責任な)期間設定など⁵⁷。かくて成果は「共感」に近づく。かつてパワー [Power1994] は、このようなモードを A 型と呼んだうえで、「定性的、多様な尺度、現場密着の手法」といった特徴を持つ B 型と対比させ、後者よりも前者が支配的となる「監査社会」[1997] の到来を嘆いた。それから四半世紀経ったいま、果たしてこれを歯牙にもかけずして済むであろうか。

おわりに

超 NPM 戦略として民衆資金の拡充、特に寄付に期待を込めた我々は、ここにきてその幻想を知ることとなった。乗り越えは容易ではなさそうである。紙面もほぼ尽きている。タイトルもタイトルなら、締めも締め。いましばらくの大言壮語、寛恕を請いたい。

まずは改めて、神の手の不在を、哲学者・清水の——直接的にはボランティアに向けられた——警鐘のなかに確認しておこう。「そもそも、人類の歴史の中で、構成員の善意や自発的な活動をあてにする社会というものが存在したことはない。構成員の善意をあてにし始めると、その社会は必ず滅亡するのである。善意に基づく行動は、公平への配慮を欠いているために、公共の空間を支配している社会的な正義(公正)の原則を動揺させ腐蝕させるからである」[2005:184-185]。行政は腐っても鯛(?)。まさに斯学の出番である、とするは我田引水に過ぎようか。

一方、一人一人の実践哲学としてみれば、「社会的な正義」なるものは、ちょっと重い。むしろ、人類学者松村のいう「うしろめたさ」の方がしっくりくる⁵⁸。曰く「まず、知らないうちに目を背け、いろんな理由をつけて不均衡を正当化していることに自覚になること。そして、ほくらのなかでの『うしろめたさ』を起動しやすい状態にすること。人との格差に対してわきあがる『うしろめたさ』という自責の感情は、公平さを取り戻す動きを活性化させる。そこに、ある種の倫理性が宿る」[2017:174]。善意の落とし穴を免れるには、おそらく、一足飛びに他者との関係——ソーシャル!——を求めるのではなく、まずは自分と向き合うことが必要なのである。

そして、寄付を募る側——無論、筆者も含む⁵⁹——に向けて放言。近年、寄付のツールや方法の開発は著しい。例えば、クラウドファンディング、ポイント還元寄付、クリック募金など。これらは、寄付者の側からみれば参加の機会と余地が広がることを意味しており、まあ

望ましい。しかし最近、手軽なテクニック、スマートな見てくれ等にとらわれ、「空ばかり見てる」⁶⁰嫌いが無いただろうか⁶¹。やや極端ながら、我々はその象徴を、もはや「通販」と化した「ふるさと納税」の騒動に見るのである。

最後に、改めて共募に引きつけておこう。缶バッジ、ガチャガチャ、募金百貨店、赤い羽根自販機などなど。ツールは多様化している。これはこれでよい。「テーマ募金」への期待⁶²が集まるのも理解できる。だがしかし、「住民参加による運動の象徴」[「70年答申」:33]たる「戸別募金」——地上の星？——が閑却されるようなことがあるのなら、再考を促したい。その理由はかつて『十策』巻頭言[每熊2010b]に記した。一部を引用——ただし常体に変換——して、本稿を閉じることにしよう。

「共同募金は、これまで『つながり』によって支えられてきた。勿論、時代も社会環境も変わるなか、また、それ自体もいくらか問題を抱えるなか、今後それが、そのまま持続されることも、そうされるべきとも思わない。しかし、『つながり』が共募の基盤であるということは、常に銘肝しておきたい。『地域をよくする仕組み』たる共募は、いわば『よい地域』なくして十分機能しない。他方、地域の人々の力添えを得て、この仕組みがうまく働けば、それはより『よい地域』の形成に寄与できるだろう。そして、そのよりよくなった『よい地域』でまた……。各地でこのような『好循環』が生まれることを心より祈りつつ、この小論を締めることとする」。

¹ この題目自体、もともと足立忠夫『自分史の地域社会論』（1986年）から—その学風へのシンパシーも含め—から着想を得た。氏、古稀前後の作品のようである。なお、直近では、論文「アメリカ行政学と自分史」がある。著者は、村松岐夫。これまた斯界の泰斗である。

² 直接のきっかけは、「しまね小規模ケア連絡会」からの依頼—「公務労働としての福祉を考えるフォーラム」（2017年11月19日）に登壇せよ—であった。公務労働も福祉も門外漢。付け焼き刃の愚を犯すまいと、ひとまず自分の来し方を振り返ってみたのである。結果、演題は「自分史の行政学—福祉との接点を探して」とした。

³ もっとも、教科書を世に問うことが「『学者の社会貢献』の最たるもの」とする曾我[2013:429]にも—幾ばくかの憧憬を込めて—強く同意するところである。

⁴ 唯一の例外として、「まちドック」なる実践を扱った拙稿[2007]がある。ただし、それだけに先行研究レビューや証拠付け等に注力した。なお、非学術系の媒体に雑文をしたためたことはいくらかある[每熊2015a；2015b；2016b]。

⁵ さしあたり、統計研究会[2016]の特集「NPM からポスト NPM へ—行政改革をめぐる近年の動向—」参照。

⁶ 例えば山本[2018]も、OPA (Old Public Administration) も含め、NPM、ポスト NPM、三者の「併存」ないし「行政のハイブリッド化」を指摘する。我々もはやくから同様の認識—筆者の用語では「ハイパービュロクラシー化」[每熊2006]—を示してきた。

⁷ 松江市では、近年、公共施設の見直しにより市内2カ所のプールが廃止された。なお、うち一つは、住民同士が出資しあって—まさしく本稿にいう「民資金」！—設立した合同会社によって、運営が継

続されている。

- ⁸ いわゆる行財政改革が該当しよう。筆者自身は、(旧)東出雲町、奥出雲町等で関わった。また、「事業仕分け」もその一種である。これには出雲市と美郷町で携わったことがある。なお、専門科目「公共経営論」では10年近く、松江市の実際の事業を対象としたときに担当者を招き、学生を「仕分け人」として一「模擬」仕分けを実践している。
- ⁹ この造語には、「民間」(市民、企業、NPO等)から「民間」(この場合特にNPO)へのお金の流れ、を含意させている。
- ¹⁰ 先般の臨時国会(第197回国会)において改正水道法が成立したことは耳に新しい。
- ¹¹ ここでの呼称には、政策、団体、プロジェクトなどが混在している。ver.1とした所以でもある。このうち一部については、さしあたって毎熊[2005;2007;2015a;2015b;2016a;2016b]、参考HP[④⑤⑥⑲⑳㉑㉒㉓]を参照されたい。なお、これら全てに最初から「超NPM」意図があったわけではない。ただし、いわゆる「計画された偶発性(planned happenstance)」によるものとは言えそうである。
- ¹² ここで予め、本文との重複をおそれず、かつ、本稿の趣旨からは少し離れ、行政研究者ないしNPO研究者からみたときの素朴な「共募研究」の意義を列挙すれば以下の通りである。70年以上の歴史を持つ長寿団体である、民間組織でありながら出自から運営まで行政との関係が深い、町内会や社会福祉協議会などいわば「旧い公共」の主要団体とのつながりが強い、共募と一口に言っても都道府県そして市町村ごとに実態はかなりバラバラ、それらと中央共募(後述)との関わりも様々である、など。つくづく興味深い。
- ¹³ 共募の歴史一般については、例えば、野口[2014]、中央共募[1997]を参照。
- ¹⁴ ここでゼミとは、島根大学法文学部法経学科3・4年生向け専門科目を指す。公式には「専門演習」という。学生は自らの志望に基づき選ぶ。ただし、1学年10人という上限がある(ただし、次年度より8人)。「行政学演習」は例年、二学年あわせて15名ほどの所帯である。
- ¹⁵ 基本方針は以下の通り。「政治行政や地域社会の抱える課題を解決するべく、机上で本から学ぶ(=座学)だけではなく、自ら動く(=実践)。そして、そのプロセスを楽しむ。結果として、知識はもちろん、人との出会いや様々な経験も得る。最終的に、それらを卒論やシューカツ等に活かし、楽しい人生をつかむ!」
- ¹⁶ かつて筆者が「実践」に力を入れ始めた当初、二人の学兄から有り難い助言をもらったことを思い出す。「地域に入り込むな。(学界に)戻ってこれなくなるぞ」、「地元の名士になるなよ」と。
- ¹⁷ 真淵は、彼のいう「実践の関心派」について「改革提言をしたのち、その帰結をきちんと追跡して、どこが間違っていたのかを点検することは、筆者の見るかぎりほとんどない」[2009:6]と厳しい。本稿では一「きちんと……点検」とまで言えるかやや心許ないが一実践の「帰結を……追跡」する。記録は点検の始まり、である。
- ¹⁸ 例えば「島根県いきいき活動促進委員会」(以下、いきいき委員会)がその一つの舞台である。筆者は、発足時の2005年から1期2年の中断を挟んで一現在まで委員を務めている。本委員会で寄付に関わる議論が本格的に展開されるのは、2011年度に始まる「『新しい公共』支援事業」(特に「寄附等に関する事業」)[参考HP⑨]からである。
- ¹⁹ さらに遡れば、院生の頃、寄付税制の行政学的意義について愚考したことがある(但し公表「業績」はない)。政府、具体的には大蔵省(当時)のもつ予算配分権限を国民の手に還すという意味において、「行政統制」の一種として観念したのであった。
- ²⁰ 直接的には、カナダ等にみられる「ボクシングデー(Boxing Day)」という習慣—正確には、その由来

一に着想を得たのであった。

- ²¹ このうち施設に贈られたのは、安全で使用可能なものに限られた。加えて施設にはキャパもある。当然、大量の余りが出る。でも廃棄するには忍びない。そこで、「チャリマ」—チャリティのためのフリマという我々の造語—にかけ換金することとした。およそ一年間で約7万円の売上げ。それで商品券を購入し、再び施設に届けた [参考 HP ⑥]。なお、本PJの最終盤、東日本大震災が起きた。それ以降一年ほどは、東北支援にシフト、その後、熊本地震支援にも活用した。だが、「ギフト」はいま現在も残っている。「善意」の処分は何とも難しいものである。
- ²² 番組主題歌「月光仮面は誰でしょう」(川内康範作詞・小川寛興作曲)。
- ²³ 構成メンバーの出身母体は、「身内」ともいうべき支会・社会福祉協議会のみならず、民生児童委員協議会、銀行、NPO 法人、県庁など多様であった。なお、筆者は委員長を務めた。
- ²⁴ メンバーは、4市町共募から1名ずつ、プラス、県共募事務局。
- ²⁵ 筆者は、唯一の外部委員として参加、再び委員長を務めた。なお、伏線というべきか、当会議設置の少し前、「第1回市町村共同募金委員会事務局長・担当国会議」(2017年7月20日)に研修会講師として招かれたことがあった。なお、演題は「共同募金の課題と展望—よそ者の視点から」。
- ²⁶ その一環として、例えば、先般(2018年8月22日)、行政学ゼミ・川津小PTA・公民館共催「島大寺子屋」において、小学生を対象とした動画試写会を実施した。
- ²⁷ 当時、民主党政権下で、この言葉が一学界より多少遅れて一ちょっとしたブームとなっていた。ただ、筆者自身は、そのポテンシャルをこれまたカナダのある「社会実験」から学んだのであった [毎熊2010d]。
- ²⁸ 例えば、委員を務めたNPO 法人—島根では「老舗」に属す!—の事務局長でさえ、こう回顧する。『『赤い羽根共同募金』は知っていましたが、募金がどのような仕組みによってどのように使われているかについては、この委員会に参加するまでまったく知りませんでした』 [『十策』:73]。
- ²⁹ いまや解説の必要もないであろうが、念のため。ワールドカフェとは、「カフェ」のような雰囲気のもと、一定時間ごとにテーブル(お題)とメンバーを代えながら、様々な人と語り合うワークショップのことである。なお、筆者にとっての初体験は、カナダ留学中—「Think City」主催イベント「Dream Vancouver」(2008年7月17日)にて—のことであった。なお、その可能性に魅せられた筆者は、帰国後すぐに自治体職員向け研修で試行。爾来、様々な場面で活用している。
- ³⁰ 当初、関係者の経験不足に加え、参加者に高齢者が多いことが予想されていたこともあり、委員会では懸念の声も強かった。しかし、結果は実に盛況であった。手元にある二会場分のアンケート結果をみても、いずれも参加者の満足度は85%前後である。
- ³¹ 様々な「参加」に一場の設計者としても参加者としても一関わってきた筆者の実感からして、この数字は決して小さくない。直近の実例を挙げておこう。大田市(人口約3.5万人)の「公共施設適正化計画策定委員会」(委員長:筆者) [参考 HP ①] で実施したワークショップの参加者数は、2016年が36人(のべ7会場)、2017年が71人(のべ5会場)であった。
- ³² 23人のうち約半数は「身内」とみてよい。だが、それでも少ないわけではない。例えば、島根県庁での実施例を見ると、「まち・ひと・しごと創生島根県総合戦略」(2015年)で意見表明者数は8人、「島根総合発展計画(第3次実施計画)」では4人であった。
- ³³ 正確には、3項目(「運動体としての機能の強化」、「寄付と助成が循環していくサイクルへの転換」、「助成対象となる活動の明確化」)に、それらを包括した項目『『地域をつくり市民を応援する共同募金』への転換』を加えたものである。

- ³⁴ 本調査にあっては、原則、個別回答を明らかにすることはしていない。鳥根県共募に言及する部分については、現事務局長に許可を得ている。
- ³⁵ 2016年11月21日、中央共募に対するヒアリング。
- ³⁶ 「専門的機能の強化」、「組織の見直し・強化」、「市民参加の促進」、「募金の増強」など12項目。
- ³⁷ 委員会解散後については、既に見たような、計画に基づく進捗管理、旧委員から成る「懇談会」の開催、第3次計画策定への「よそ者」（筆者）の再参画、大学生とのコラボ（動画PJ）等々が、その証拠とみてよいだろう。勿論、これらは「成果」までも保証するものではないが……。
- ³⁸ 本稿執筆を機に、当時の担当者—既に出向元の県社協に復職—にも振り返ってもらった。些か長くなるが、紹介しておきたい。「さて、あくまで個人的な所感ですが、3点ほど。①共同募金は組織体ではなく運動体であること。②お金と一緒に想いも募っていること。③鳥根の様々な課題を解決する活動に助成すること。シンプルですがこの視点を念頭に置き、県民の皆様にも愚直に伝え続けていくことが大切かと思えます。これからもこの鳥根を良くする仕組みが続いていきますように。（追伸）中期計画も第3期に入ったと聞きました。あの委員会から約10年経つんですね。あらためて思い出しました。市民目線、ボトムアップとはなにかということを学ばせてもらいました。今更ながら感謝です」[フェイスブック・メッセンジャー（2018.9.22）]。
- ³⁹ 筆者の担当する専門科目「NPO論」にて実施（2016.1.31）。回答者数は54。
- ⁴⁰ 上記「NPO論」では毎年、NPO法人を中心として5団体からゲストを招くこととしている。2017年度は、ちょうどその時期と「第3次中期計画」の議論とが重なった。そこで、県共募に出講を依頼し、あわせてワークショップも実施したのである（参加者85人）。アンケートによれば、ほぼ9割の学生が「満足」。他方、県共募にとっては、これが先の動画PJに取り組む直接的な契機となったという。Win-Winと言えようか。
- ⁴¹ 「じぶんの町を良くする会議」分科会②「楽しく活気ある共同募金委員会の作り方～新しい参加を広げよう」（@2017年7月13日『第8回赤い羽根全国ミーティング』）。但し筆者不参加。
- ⁴² 「70年答申の推進方策と市町村共同募金委員会の現状比較」。鳥根県共募「第1回第3次中期計画策定検討会議」（2017年9月13日）配付資料。
- ⁴³ 鳥根県共募が毎年作成する各年度の「事業報告書」もとにした。
- ⁴⁴ 直近では、例えば、鳥根県庁の協働推進員研修（山元圭太「新しい地域のお金の循環」2018.8.30）のメインテーマが「SIB」であった。
- ⁴⁵ 一般書であれば、鶴尾 [2014] や駒崎 [2010] がよく知られているか。研究の動向については、『寄付白書2017』第2章「人はなぜ寄付をするのか—NPO研究、行動経済学における知見から」が便利である。
- ⁴⁶ 因みに、韓国とイギリスはそれぞれ0.5%、0.54%である。
- ⁴⁷ 鳥根県には、県民からの寄付を促進し、それを原資としてNPOを支援する制度がある。「社会貢献基金」という[参考HP⑬]。認定NPO法人制度にも劣らぬ優遇措置が用意してあるが、にもかかわらず、その利用（団体登録）割合は、2018年6月時点で県内全NPO法人の2割程度に過ぎない。
- ⁴⁸ 内閣府の調査 [2017:18] では、「社会の役に立ちたいと思ったから」が過半数（59.4%）を占め、1位となっている。ここでの三つを包含したような意味合いとして理解できよう。
- ⁴⁹ なお、2位は「経済的に余裕がないから」（35.8%）、3位は「関心がないから」（24.4%）である。ただし、本稿での考察には直接関係がないと判断し、ここでは扱わない。
- ⁵⁰ よく耳にする「“ファン度”ドレイジング」なる造語もおそらく「共感」を含意させてのものであろう。

- ⁵¹ 伊勢崎賢治の言。公式サイト [参考 HP ⑭] の「映画レビュー」より。
- ⁵² 自身、東日本大震災直後、「学び応援プロジェクト」なる動きに応じ、被災地に文房具を送るボランティアをしたことがある。このような活動も、時機を失すれば被災地経済のマイナスとなりかねない。
- ⁵³ その量、実に年間約10トンにもなるという。なお、広島には、それを回収し、リサイクル商品として「再生」させようというプロジェクト・NPOがある [参考 HP ⑯]。
- ⁵⁴ 比較的長期にわたって担当しているものとして、例えば、ふるさと島根定住財団の「地域づくり応援助成金」、島根県の「寄付者設定テーマ事業」、中国ろうきん「NPO 寄付システム」など。
- ⁵⁵ 例えば、ふるさと島根定住財団は、昨年度、今年度と、事業効果の可視化を学ぶセミナーとして「成果の導き出し方ワークショップ」（講師：石川孔明）を実施している。ただし、筆者は未受講。
- ⁵⁶ 『経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～』（2018.6.15）
- ⁵⁷ 行政の世界では、例えば、かの「総合戦略」、その KPI にこういった傾向が見られないだろうか。
- ⁵⁸ かつてゼミ活動の一環として『東北応援写真集—島大生の見た被災と支援の現場』（2013年3月）なる冊子を編んだ。そこには無題の、しかし「うしろめたい。」で始まる、実に拙く短い詩を寄せていたのであった。
- ⁵⁹ 現在、「自分ごと化会議 in 松江」なる PJ で実践中である [参考 HP ⑳]。
- ⁶⁰ 「地上の星」（作詞作曲：中島みゆき）
- ⁶¹ 特に明確なエビデンスがあるわけではない。ただし、ひとり筆者だけの印象ではないことは、例えば、中間支援 NPO として長らく現場で活躍する知人等との交流から、一定の確信はある。
- ⁶² 例えば、地域力強化検討会 [2017] にその性向をみることができる。

【文献表】

- 足立忠夫(1986)『自分史の地域社会論』日本評論社
- 今里滋(2001)「行政学のアイデンティティー—アメリカと日本」日本行政学会編『日本の行政学—過去、現在、未来』ぎょうせい
- 鶴尾(2014)『改訂版 ファンドレイジングが社会を変える：非営利の資金調達を成功させるための原則』三一書房
- 後房雄・坂本治也(2017)「日本におけるサードセクター組織の現状と課題—平成29年度第4回サードセクター調査による検討—」『RIETI Discussion Paper Series 17』
- 寄付白書発行研究会(2017)『寄付白書2017』日本ファンドレイジング協会
- 駒崎弘樹(2010)『「社会を変える」お金の使い方：投票としての寄付 投資としての寄付』英治出版
- 山陰経済経営研究所(2017)『NPO・地域づくり団体の経営資源<ヒト・モノ・カネ>の調達活動に関するアンケート調査報告書』参考 HP ③
- 島根県(2016)『島根県県民いきいき活動促進基本方針(第2次改訂版)』参考 HP ⑧
- 島根県共同募金会(2010)『中間報告書「自分のまちを良くするしくみ。」』参考 HP ⑩
- 島根県共同募金会(2010)『共募十策：共募をよくする10の提言』参考 HP ⑪
- 島根大学(2018)「国立大学法人島根大学教員個人評価基準」参考 HP ⑦
- 島根大学行政学ゼミ(2010)『GDP(ギフト・デイズ・プロジェクト)2009 報告書：子どもたちにギフトをもっと身近に寄付を！』
- 島根大学行政学ゼミ(2013)『東北応援写真集：島大生の見た被災と支援の現場』
- 清水真木(2005)『友情を疑う：親しさという牢獄』中公新書

- 総務省(2017)『「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」の概要』参考 HP ⑭
- 曾我謙吾(2013)『行政学』有斐閣
- 武田丈(2015)『参加型アクションリサーチ(CBPR)の理論と実践：社会変革のための研究方法論』世界思想社
- 地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会(地域力強化検討会)
(2017)『最終とりまとめ～地域共生社会の実現に向けた新しいステージへ～』参考 HP ⑮
- 中央共同募金会(1997)『みんな一緒に生きていく：共同募金運動50年史』中央共同募金会
- 中央共同募金会(2005)『共同募金とボランティア活動に関する意識調査(第3次)』中央共同募金会
- 中央共同募金会(2006)『地域をつくり市民を応援する共同募金への転換』参考 HP ⑯
- 中央共同募金会(2017)『参加と協働による「新たなたすけあい」の創造～共同募金における運動性の再生～』参考 HP ⑰
- 統計研究会(2016)『Eco-Forum』Vol.31, No.4
- 内閣府(2013)『NPO 法人に関する世論調査』参考 HP ⑳
- 内閣府(2017)『平成28年度 市民の社会貢献に関する実態調査』参考 HP ㉑
- 内閣府(2018)『平成29年度 特定非営利活動法人に関する実態調査』参考 HP ㉒
- 西尾勝(2007)『地方分権改革』東京大学出版会
- 野口武悟(2014)「資料解説」寺脇隆夫編『災害・引揚・共同募金第7巻：共同募金(1)(資料集 戦後日本の社会福祉制度V)』柏書房
- 藤垣裕子(2003)『専門知と公共性：科学技術社会論の構築へ向けて』東京大学出版会
- 毎熊浩一(1998)「NPM 型行政責任試論—監査とその陥穽に着目して」『季刊行政管理研究』第81号
- 毎熊浩一(2001)「NPM のパラドックス?—『規制国家』現象と『触媒政府』の本質」日本行政学会編『日本の行政学—過去、現在、未来』ぎょうせい
- 毎熊浩一(2002a)「NPM 型行政責任再論—市場式アカウントビリティとレスポンシビリティの矛盾」『会計検査研究』第25号
- 毎熊浩一(2002b)「NPM 型行政責任再々論—管理式アカウントビリティとレスポンシビリティの止揚」『島大法学』第45巻第4号
- 毎熊浩一(2005)「協働幻想論：NPO 政策の批判的実践的基準」『島大法学』49(2)
- 毎熊浩一(2006)「『職員研修版まちドック2005』によせて—多元化する能力とさまよえる公務員」島根県自治研修所『ワークショップ「まちドック」—「気づき」と「アクション宣言」』
- 毎熊浩一(2007)「市民の行政統制術・鼎談編—『まちドック』からみた松江市行政経営の一断面」『季刊行政管理研究』第118号
- 毎熊浩一(2010a)「共同募金は誰でしょう」島根県共募(2010a)
- 毎熊浩一(2010b)「『地域をよくする仕組み』と『よい地域』—その好循環を願って」島根県共募(2010b)
- 毎熊浩一(2010c)「カナダ寄付事情管見—バンクーバーでの生活実感から」『島大法学』54(1/2)
- 毎熊浩一(2010d)「市民による診断と行政統制—まちドックと市民議会(Citizens' Assembly)を手がかりに」『地方自治職員研修』臨時93号
- 毎熊浩一(2015a)「はじめに—『みんドック』入門講座・対談編」松江市市民活動センター(2013)
- 毎熊浩一(2015b)「体験的政治参加論：若者と女性に関わって」『議員 NAVI』
- 毎熊浩一(2016a)「地方自治—地方議会は不要か」出原政雄・長谷川一年・竹島博之編『原理から考える政治学』法律文化社

- 毎熊浩一(2016b)「進む！市民参加 学生による『若者の政治参加』促進の試み：ポリレンジャーを題材に」『地方自治職員研修』第49巻第5
- 毎熊浩一(2017)「共同募金改革の一断片—『2017都道府県共同募金会に関するアンケート調査』報告」『島大法学』61(1/2),
- 松江市民活動センター(2013)『まつえ市民活動白書—みんドック報告2012—』参考 HP ⑳
- 松村圭一郎(2017)『うしろめたさの人類学』ミシマ社
- 真淵勝(2009)『行政学』有斐閣
- 村松岐夫(2017)「アメリカ行政学と自分史」『季刊行政管理研究』第157号
- 山本清(2018)「政策論議の健全性を高めるメカニズム—第三者機関の役割に関連して—」2018年度日本行政学会報告(共通論題 I 「国レベルでの政策論議の健全性を高めるメカニズム—審議会・独立機関等を事例に—」)
- Bloom,P.(2016) *Against Empathy : The Case for Rational Compassion*, Harper Collins (=2018, 高橋洋訳『反共感論：社会はいかに判断を誤るか』白揚社)
- OECD(2005) *Modernising Government : The Way Forward* (=2006, 平井文三訳『世界の行政改革：21世紀型政府のグローバル・スタンダード』明石書店)
- Osborne,D. and Gaebler,T.(1992) *Reinventing Government* (=1995, 野村隆・高地高司訳『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター)
- Power,M.(1994b) *The Audit Explosion*, DEMOS
- Power,M.(1997) *The Audit Society : Rituals of Verification*, Oxford University Press
- PUMA(1997) *In Search of Results : Performance Management Practices*, OECD
- Stoker,G.(2006) *Why Politics Matters : Making Democracy Work*, Palgrave Macmillan (=2013, 山口二郎訳『政治をあきらめない理由：民主主義で世の中を変えるいくつかの方法』岩波書店)

【参考 HP】 ※いずれも2018年9月30日アクセス

- ① http://www.city.ohda.lg.jp/ohda_city/city_organization/25/31/koukyousisetu/
- ② <http://hiroshima-orizuru.com/index.html>
- ③ http://www.shimane-ikiiki.jp/_files/00002837/h28-questionnaire.pdf
- ④ <https://www.facebook.com/jibungotokamatsue/>
- ⑤ <https://www.facebook.com/shimadaigyouseigakuzemi/>
- ⑥ <https://blogs.yahoo.co.jp/shimadaigdp>
- ⑦ https://www.shimane-u.ac.jp/_common/kisoku/1_zengaku/02_kanri-unei/1-2-23.pdf
- ⑧ https://www.pref.shimane.lg.jp/admin/nonprofit/hosin_sesaku/hosin/ikiiki_kihonhoushin.html
- ⑨ <https://www.pref.shimane.lg.jp/npo/atarashikokyo/>
- ⑩ <http://www.akaihane-shimane.jp/files/20100907115947..pdf>
- ⑪ <http://www.akaihane-shimane.jp/files/20110210102657.pdf>
- ⑫ <http://www.akaihane-shimane.jp/2207.html>
- ⑬ <https://www.pref.shimane.lg.jp/admin/nonprofit/kikin/>
- ⑭ http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/02gyosei04_04000001.html
- ⑮ https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai_383233.html
- ⑯ <http://www.tottori-wel.or.jp/akaihane/info/tousinn%20H19%2060nenn.pdf>

- ⑰ https://www.akaihane.or.jp/wp/wp-content/uploads/sanka_kyodo.pdf
- ⑱ <https://www.akaihane.or.jp/bokin/history/bokin-data/>
- ⑲ <https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-seni>
- ⑳ <https://survey.gov-online.go.jp/h25/h25-npo/index.html>
- ㉑ <https://www.npo-homepage.go.jp/toukei/shiminkouken-chousa/2016shiminkouken-chousa>
- ㉒ <https://www.npo-homepage.go.jp/toukei/npojittai-chousa/2017npojittai-chousa>
- ㉓ <https://www.shimane-ikiiki.jp/CM/>
- ㉔ <http://unitedpeople.jp/povertyinc/>
- ㉕ <https://www.facebook.com/poliranger/>
- ㉖ <https://www.facebook.com/koichi.maiguma>
- ㉗ <http://www1.city.matsue.shimane.jp/shiminsoudan/npo/shiminkatudo/osirase.html>
- ㉘ <https://ameblo.jp/jibungotokakaigi/>

A review of my own practices for beyond New Public Management: the case of the reform of Shimane Community Chest

MAIGUMA Koichi

(Faculty of Law and Literature, Shimane University)

[Abstract]

A series of this study look back my twenty years practices for public problem solving from the perspective of “Beyond New Public Management (=NPM)”. In other words, I empirically review some strategies aim to overcome the problems of NPM.

First, as a starting point I reconfirmed the five principles in NPM and drew a strategy to overcome them. Then, in this paper, I discussed primarily the first one —a heavy financial pressure— and argued the necessity to improve and expand “citizens' own funds” —typical example is donation— as a counter to it.

The main case is the reform of Shimane Community Chest that I have ever involved with. Specifically, we have followed the history around 10 years with a focus on “Reform Promotion Committee”. Finally we found, for example, that while the decrease in donation amount was suppressed to a certain extent, some problems still continue to exist in terms of public awareness and spread of grants.

Furthermore, we also view the counter NPM strategy itself with skepticism. There are some limitations and pitfalls in “sympathy” and “social impact” which should be called the fundamental principles of donation.

Keywords : NPM, practical study of public administration, donation, Community Chest