

官民協働のCSR活動

B2EB1147 進藤佑介

<目次>

はじめに

第1章 理論編

第1節 CSRの定義

第2節 官民協働の意義

第3節 官民協働のCSR活動を評価する観点

第2章 分析編

第1節 ファミリーマートと自治体の取り組み

第2節 大和ハウスグループと東松島市による震災復興

第3節 大和ハウスグループと那覇市による都市再開発

第4節 ツタヤ図書館問題

第3章 まとめ・提言

おわりに

参考文献・参考ホームページ

はじめに

少子高齢化や安全保障、自然災害への対策など様々な問題・課題を抱える昨今の日本であるが、それらはかつて主に行政によって解決されることが期待されていた。例えば、1960年代の高度経済成長期に公害問題が発生した際には、行政は法整備を進め、環境や人体への配慮を促すことで、問題を克服するよう努めた。その結果、現在ではかつてのような公害問題はほとんど見られなくなっている。しかし、年々国債残高が増加し、財政難が深刻化する中で、多様化し、常に変化している社会的ニーズに行政だけで対応するのは徐々に困難になってきている。予算や人員に限られる中で、すべての問題に目を向けるのは、不可能に近いからである。また、行政が把握しきれていない潜在的な社会的ニーズも数多く存在すると考えられる。それらを旧態依然の方法で対処しようとしたり、見過ごしたまま放置したりすれば、いずれ人々の不満が爆発し、より大きな問題になりかねない。そうなった場合、問題の解決がより一層困難になるだろう。

したがって、新たな方法を模索していく必要があるが、最近注目されているのが官（行政）と民（民間企業や NPO、NGO などの団体・組織）が「協働」して課題解決に取り組もうという動きである。この「協働」という言葉には、「同じ目的のために協力して働く」という意味があり、単に「二人以上の人や団体が一緒に物事を行う」という意味の「共同」とは少しニュアンスが異なる。「協働」の方が「共同」よりも「協力する」という意味合いが強い。これまでは、官と民は対立するものだと捉えている人も多かったが、筆者は、これからの時代においては、それぞれの力を持ち寄るべきであると考え。なぜなら、ただ官と民が一緒に作業をするだけでなく、同じ目的を達成するために協力し、互いのノウハウや知恵を提供し合うことで、より効率的に、そしてより効果的に社会問題を解決することが現実味を帯びてくるからである。互いの長所を存分に生かすことで、今までの常識では太刀打ちできなかった物事に向き合うことができるのではないだろうか。しかしその一方で、官と民が協働しても問題が解決できない場合や協働したことで新たに問題が発生する場合もあるかもしれない。

本論文では以上のような疑問を解き明かすべく、理論編、分析編、まとめ・提言の三部構成に分けて説明をしていきたいと思う。まず、第1章の理論編では CSR の定義や官民協働の取り組みが現在までどのように行われてきて、どんな意義を持っているかについて紹介する。次に、第2章では実際の事例を取り上げてそれぞれ分析し、どのようなアプローチで問題に取り組んでいるのかを見ていく。最後に、第3章では第1章と第2章の内容を受けて、官と民が協働するメリットやデメリット、また、それらに対してどのような対策が取れるかなどについて検討していく。

第1章 理論編

第1節 CSRの定義

まず、CSRについて定義していきたい。CSRとは、一般的に「企業の社会的責任 (Cooperate Social Responsibility)」と訳されることが多い。従来から顧客重視、長期雇用、地域貢献、メセナ活動等の社会貢献を行っている企業もあるが、CSRでは、企業のあらゆるステークホルダー（利害関係者）との関係を重視することが求められる。企業のステークホルダーとしては、顧客、株主、従業員のほか、取引先、地域住民、金融機関等の幅広い主体が考えられる。本論文においては、官と民の協働関係に主眼を置くため、行政機関もこのステークホルダーに含めて先に進めていきたい。反対に、行政機関から見れば、企業もステークホルダーの1主体と言えるだろう。

CSRにおいては、単に自身の利益を追求するだけではなく、自身のステークホルダーを十分に考慮・配慮した行動をとることが必要である。また、それらをできる限り、持続させることが好ましいとされている。CSR活動の代表的な例としては、アメリカにあるベン&ジェリーズ・ホームメイド社の企業理念が挙げられる。¹この企業はもともと小さなアイスクリーム屋として創業を開始したが、当初から、利益を上げて成長する会社を生み出すことを目的としていなかった。社会的責任を果たす企業を作ろうと考えていた創業者のベン・コーエンとジェリー・グリーンフィールドの2人は、よい製品を製造することに重きを置き、従業員が善い仕事に打ち込める会社にすることに価値を見出した。具体的には、収益の一定割合を環境等の社会活動のために献金し、トップ経営者と末端の労働者の賃金格差を最大で7倍に抑えること、従業員の福祉を最優先する企業文化を発展させることなどを実践したのである。その結果、企業の収益が落ちたかと言え、そのようなことはなく、年間1億ドルを超す売り上げを誇っている。

このように、企業がCSR活動に取り組むことで、利益を上げるだけでなく、社会的な貢献を果たすこともできるのである。CSRという言葉自体はヨーロッパで生まれたものであり、日本においては、いまだに利益第一主義を貫く企業も少なくない。CSRという言葉の一般認知度も決して高いとは言えないだろう。しかし、昨今では日本でも自社のホームページや広報等でCSR活動を紹介する企業が増えてきており、徐々にではあるが、浸透してきている。CSRの理念が広く普及すれば、より多くの社会的な貢献が生まれることになり、社会問題の解決や発生防止に寄与するのではないだろうか。

第2節 官民協働の意義

次に、官と民が協働してCSR活動を行う意義について考えていく。そもそも行政と民間の違いは何なのだろうか。一般的に言われているのは、行政は民間で採算の取れない事業・サービスを担当し、その対価として広く国民から税金を徴収するが、民間は株主や消費者

¹ D・スチュアート（2001年）『企業倫理』（企業倫理研究グループ訳）白桃書房

から提供された資金をもとに事業・サービスを展開するといったものである。民間で採算の取れない事業・サービスとしては、インフラ整備、社会保障、災害対策・復興、都市（再）開発などが挙げられる。これらの事業・サービスは人々が暮らしていくうえで欠かすことのできない、とても重要なものであり、社会全体にしてあまねく提供されなければならないし、だからこそ、国民全体から広く税金を徴収する必要がある。そのような観点から見れば、社会問題を解決するための貢献という意味で、行政が担当する事業・サービスは CSR 活動に近い活動と行うことができるかもしれない。

よって、これらの事業・サービスは主に行政によって担われてきていた。しかし最近、行政だけではうまく立ち行かなくなるケースも出てきている。その例が、第2章 分析編で説明する東松島市の震災復興や那覇市の都市再開発などである。政治、経済などあらゆる分野において、社会が刻一刻と変化し、人々から求められるニーズも多様化する中で、行政の知恵だけではそれらすべてに対処することが困難になりつつあるのだ。

そこで注目すべきなのが民間である。民間では行政と異なり、事業・サービスを要求している人からしか対価を受け取ることはできない。つまり、行政と違い、黙っていて事業資金が集まるということがないので、より多くの顧客を獲得するために、自社が営む事業・サービスのニーズに対して、行政以上に敏感である場合が多い。また、行政は幅広い分野の事業・サービスに携わるため、広く、浅くなりがちだが、民間はある特定の事業・サービスに専念するため、その分野については、行政より専門的かつ実効性のあるノウハウを持っている場合も多い。したがって、行政よりも民間が主導した方が良い CSR 活動もある。

一方で、行政が優越している点もある。たとえば、許認可（土地の権利関係など）が必要な際は、行政がその決定権を持っているため、行政が携わっていた方が迅速に対応できるだろう。また、複数の業種・業界間で取り組む活動の際も、行政がつなぎの役目をするすることで、スムーズに事が運ぶだろう。

よって、官と民が協働することで、それまでは行われてこなかった CSR 活動が実践され、より多くの人々に利益をもたらすことが可能になると考えられる。

第3節 官民協働の CSR 活動を評価する観点

第2節では官民協働の意義について述べたが、そういった活動が増していく中で、それらを実践する必要性が出てくるだろう。なぜなら、きちんとした検証を行わないまま、活動だけを進めていけば、それぞれの取り組みの中で生じた小さな問題点や矛盾点を発見することができないからである。それらが少しずつ蓄積することで、後々、大きな問題へと発展するかもしれない。社会的責任を果たすために行ったはずの活動が、人々に何らかの被害をもたらしたままだとしたら、それは本末転倒である。本論文でも CSR 活動を評価する観点を設けて、検証をしていきたい。

そこで、第2章 分析編でケース分析をしていくための指針を立てなければならない。今回は官民協働の CSR 活動を評価する上で、①社会貢献に役立っているか（公益の実現に

適っているか)、②官と民の役割分担ができていないか、の2つの観点から考察していきたいと思う。²

①の観点については、CSR活動をしているので当然と言えば当然であるが、本当に人々のためになっているのかは、慎重に判断していくべきだろう。本来のニーズから逸れた事業・サービスを提供して、自己満足に陥っている可能性もある。それではコストやマンパワーを無駄遣いするだけになってしまう。反対に、人々が真に望んでいるものを見極めて官と民がCSRに取り組んでいけば、人々の満足度は上昇し、その効果が波及し、地域全体が活性化することもあり得る。すなわち、相乗効果も期待できる。

②の観点については、第2節でも述べた通り、官と民のそれぞれの長所やノウハウが発揮されているかが重要である。官から民への単なる業務の押しつけになっていないか、官だけで物事を決定していないか、また、それぞれが連携をしっかりと図れているかなどを見ていく必要がある。官と民という特徴や性質の違う者どうしが協力するのだから、十分なコミュニケーションを取らなければならない。そうでなければ、形だけ協働して、実態はどちらかに任せきりということになりかねない。それでは、人々のニーズに応えることは難しいだろう。コミュニケーションを取る中で、互いの価値観や物事に対する捉え方の違いに気付き、より良いサービスについての考えが深まっていくはずである。もちろん、その際には、あくまで人々や社会に貢献するための活動であるという視点を忘れてはならない。

以上、2つの観点から第2章 分析編を進めていきたい。

² 東京財団週末学校 市区町村職員人材育成プログラム『「官民連携」とは何か』 <
<http://tkfd-shumatsu-gakko.jp/%E5%AE%98%E6%B0%91%E9%80%A3%E6%90%BA/430/>>

第2章 分析編

第1章ではCSRについて定義し、官民協働でそれを行う意義やその評価方法について言及したが、第2章では第1章の内容をもとに分析をしていく。

取り上げる事例としては身近な企業が関わっている問題にした。なぜなら、生活に密着した企業の、行政とのつながりは、地域の人々に大きな影響を与えると考えられるからである。特に、筆者が暮らしているまちが仙台市ということで、震災復興のCSRに携わる企業の事例も紹介していく。また、できるだけ最新の話題も取り上げて、現在、そしてこれからのCSR活動のあり方を模索する上での参考にしたい。

以上を踏まえ、本論文では、人々の生活に必要な不可欠で、全国各地に存在するコンビニエンスストアのうちの1つであるファミリーマート、住宅供給を手掛け、震災復興や都市再開発にも寄与している大和ハウスグループ、そして、2015年8月に選書問題などで話題になったツタヤ図書館の事例を検討していく。

第1節 ファミリーマートと自治体の取り組み³

分析編では、最初にファミリーマートの取り組みについて見ていく。

1-1 事例紹介

地域密着型の事業・サービスを展開するコンビニエンスストアとして、全国に店舗を展開するファミリーマートは、自治体と協定を締結し、それぞれの地域に貢献できる取り組みを進めている。

2013年度末までに、地産地消や地域の情報発信、地域防災などに協力する包括協定を44府県4市、災害時に救助物資を調達、運搬の協力をする災害時物資供給協定を46道府県21市2団体と締結、災害時帰宅困難者を支援する協定を36都道府県9市と締結する取り組みを進めていた。

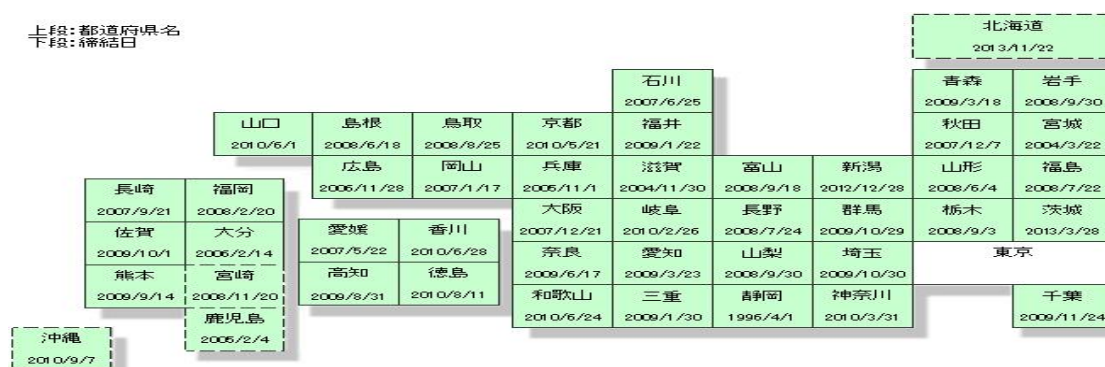


図1 災害時の物資供給に関する協定を締結している自治体※2015年1月31日時点（出所：ファミリーマートHPより）

³ ファミリーマート CSR・社会・環境<<http://www.family.co.jp/company/eco/>>

災害時における主な供給物資は、食料品（おむすび、弁当、缶詰）、容器入り飲料水、衣類等（下着類、タオル、軍手、紙おむつ）、日用品（割りばし、スプーン、懐中電灯、乾電池）である。これは自治体や団体から要請を受けた時点でファミリーマートが調達可能な物資を対象としている。

また、災害時の帰宅困難者の支援としては、トイレの貸し出し、水道水の提供、道路情報をはじめとしたさまざまな情報の提供を行うことになっている。



なお、支援可能な店舗には、協議会（自治体）が作成した「災害時支援ステーション・ステッカー」（左図）を入り口横の見えやすいところに掲示している。

図 2 災害時支援ステーション・ステッカー（出所：ファミリーマート HP より）

1-2 ケース分析

次にケース分析をしていく。分析の観点であるが、これはすでに第1章の第3節で述べたように、①社会貢献に役立っているか（公益の実現に適っているか）②官と民の役割分担ができていくか、の2点を中心に見ていく。

まず、災害時物資供給協定や災害時帰宅困難者を支援する協定等を自治体と締結している取り組みについて考えたい。災害は科学技術が進歩した現代においても予知が難しく、ひとたび災害が発生すれば、広範囲にわたって被害を及ぼす可能性が極めて高い。また、災害の発生によって火事などの二次災害が引き起こされたり、避難所生活を余儀なくされたりして、長期的に不便な生活を強いられる人も出てくる。もちろん、「備えあれば憂いなし」という言葉があるように、万全の準備を期すことである程度の被害を減らすことはできるだろうが、根本的に災害の発生を防ぐことはできないし、個人の努力には限界があると言わざるを得ない。特に日本においては、地震や火山の噴火といった自然災害が多く、そのたびに多くの人が命を落としている。その1つとして2011年3月11日に起きた東日本大震災は記憶に新しいだろう。筆者はそのとき高校2年生で数学の授業を受けていたが、地震発生後、道路の信号が消え、その日の夜にはたくさんの人々がコンビニエンスストアやスーパーマーケットに押し掛けるという異様な光景を見た。誰もが混乱していて、とにかく食料や水を確保したいという思いであったのだろう。その中で、町中の至るところにあるコンビニエンスストアが率先して情報を提供し、物資を供給してくれれば、一秒でも早く帰宅したいと思っている人や何らかの物資がなくて困っている人にとっては大きな助けとなる。携帯電話やスマートフォンが使えず、物流も途絶えた状況では、特にコンビニエンスストアの存在は重要である。したがって、観点①社会貢献に役立っていると言える。

また、ファミリーマートは地域のあらゆる場所に存在し、日用品や食料品など様々な種類の商品を取り扱っている。そのうえ、24 時間営業の店舗が多いため、夜間に災害が起こってもすぐに対応できるというメリットがある。これは行政のデメリットを補うことができる特徴である。したがって、災害時に物資や情報を提供することはファミリーマートの強みを生かした取り組みと言える。

一方、災害時の物資供給の要請をするのは自治体、つまり行政である。行政には災害対策を一括して専門に行っている部署があり、災害が発生したときのことを想定して、様々な準備をしている。そして、その地域全体のことを熟知しており、もし過去に同様の災害が起こっていれば、その時の経験やノウハウが蓄積されているはずである。その行政が災害の状況を把握し、中心的な存在となって何らかの要請をすることは、行政に期待される役割そのものと言える。

以上より、官と民それぞれの長所が発揮された取り組みと言え、観点②官と民の役割分担もうまくいっていると判断できる。

しかし、問題点もある。例えば、行政の想定を超える被害が生じたときに、行政が誤った判断を下したり、対応が遅れたりした場合、ファミリーマート側も適切なタイミングで物資や情報の提供を行えなくなってしまう。実際に、東日本大震災でも行政の対応の不手際が指摘されていた。今はまだ顕著になっていなくとも、将来、災害が発生した際に、そのような問題が顕在化するかもしれない。

第2節 大和ハウスグループと東松島市による震災復興⁴

第1節では災害が起こったときを想定して行われた CSR 活動を紹介したが、第2節では実際に災害が起こってからの取り組みを検討していく。

2-1 事例紹介

2011 年に東日本大震災が発生し、多くの人々が被害を受け、避難所暮らしや仮設住宅での暮らしを余儀なくされた。宮城県東松島市では、全家屋のうち 75%が浸水、97%が全壊または一部損壊の被害を受け、震災から2年たった2013年時点でも、仮設住宅で不便な生活を送っている人が数多くいた。そのような人々のため、行政も必死になって用地確保に努めたが、結果は芳しくない。行政だけでは公営住宅の建設が立ち行かなくなる中、大和ハウスグループは、本来、大型商業施設になる予定だった土地を公営住宅建設に用いる計画を東松島市に提案した。大和ハウスグループの仙台支社長が市長を訪問したのをきっかけに検討が始まり、行政の担当者だけでなく、地権者や県・市議会からも賛同したことで、異例の速さで認可が下りるといった結果につながったのである。

実際に建設が始まってからは、通常よりも軽量だが高性能の鉄構造が採用され、短期間で工事が進んだ。また、全国から多くの職方が集まったこともあり、従来なら最速で1年

⁴ 大和ハウスグループ 被災地の人々・行政と共に歩む震災復興<
http://www.daiwahouse.com/sustainable/sp_report/2014_5.html>

半かかる規模の施工が10ヶ月で終了した。そして、それを行政が買い取ることで、被災者に住宅が供給され、そこには現在も多くの人々が暮らしている。



図3 完成した公営住宅の様子（出所：大和ハウスグループHPより）

なお、この住宅では大和ハウスグループが持つ外構植栽計画のノウハウを生かし、緑豊かな自然あふれる環境が整備された。住宅内でも、高齢者に配慮してトイレには温水洗浄便座が設置された。

また、民間が土地を得て建物を建て、行政がそれを買い取るというこの手法は、他の公営住宅建設にも役立てられている。

2-2 ケース分析

では、この事例についてケース分析をしていく。

この取り組みは震災で被災し、仮設住宅で暮らす人々のために住宅を供給しようという計画である。仮設住宅は通常の住宅より狭く、密集して建てられている上に、防音などの設備も整っていないため、隣家の生活音が聞こえてきて、決して暮らしやすい設備になっているとは言えない。被災して家を失い、ただでさえストレスが溜まっている状況では、近隣同士のトラブルにつながりかねないだろう。そうした中で、いち早く公営住宅を建設し、人々が快適に暮らせる場所を作り出したこの事例は、観点①社会貢献に役立っていると言える。

また、これは行政が解決できない問題を、民間が主導し、そのノウハウを導入して解決した事例でもある。住宅建設やその計画に関して、大和ハウスグループは専門家であるため、単に公営住宅を供給するだけでなく、よりスピーディーかつ高品質に施工を完成させた。さらに、独自の技術である外構植栽のノウハウを生かしたり、温水洗浄便座を設置したりするなどして、自らのオリジナリティーも組み込み、人々から愛され、その家で長く暮らしていけるような工夫を凝らしている。これは行政主導では実現困難であっただろう。よって、大和ハウスグループの持ち味が十分に生かされた取り組みと言える。

一方、行政は大和ハウスグループがいち早く建設に着工できるよう、速やかに許認可を出し、完成した公営住宅をすべて買い取った。いくら良い土地があっても行政の許認可がなければ、建設を進めることはできないし、せっかく公営住宅が出来上がっても買い手がいないければ、供給することはできない。したがって、事業の許認可権と大規模な財源を持

つ行政にしかこの役割は果たせなかつただろう。よって、この事例では行政の長所が発揮されたと言える。

以上を踏まえると、観点②官と民の役割分担もうまくいっていると判断できる。

そして、この事例の最大の特徴は、行政と民間が震災復興の早期実現という共通の目的を持っていたことである。だからこそ、通常より半年以上も早く施工が完成したのである。共通の目的を持つことでお互いに協力し合う姿勢が生まれ、それがより良い CSR 活動につながっていくと考えられる。

このモデルは今後も注目されそうだが、客観的に見て問題もある。例えば、公営住宅に何らかの欠陥があった場合、その責任の所在が不明な点である。建設計画とその実行は、大和ハウスグループが中心になって行っているが、それを買い取り、被災者に提供したのは行政である。いずれにせよ、そのとき被害を受けるのは住人なのだから、彼らの安全を最優先に考えなければならない。

第3節 大和ハウスグループと那覇市による都市再開発⁵

さて、引き続き大和ハウスグループの取り組みを紹介するが、第3節では那覇市の都市再開発事業について検討していく。

3-1 事例紹介⁶

「人・街・暮らしの価値共創グループ」として大和ハウスグループは事業を展開しているが、その強みを生かして、沖縄県那覇市にある牧志・安里地区の都市再開発問題を解決した事例を紹介する。

牧志・安里地区は、今まで何度も再開発計画が中止されてきた地区である。住宅密集地のため単独での建て替えが困難であり、戦後の発展を象徴する「国際通り」東端の商業地区も衰退していた。また、地区を貫流する安里川は大雨で反乱を繰り返すなど複数の課題に悩み続けていた。これらの課題を解決すべく、大和ハウスグループは5つのコンセプトを明示した。その5つとは、①災害に強いまちづくり②重要な都市基盤の整備③アメニティ空間の創出④都市型の複合生活拠点⑤中心市街地の再活性化である。そして、行政等と連携して計画案を推敲し、ようやく都市再開発事業が実行された。

その結果、①では、全国初の河川付け替えを行い、水害問題を根本的に解決した。②については、まちの快適性、利便性が向上した。③では、安里川が親水公園となり、駅前広場と一体化してイベント空間としても機能するようになった。④では、図書館やプラネタリウムが同じ建物にあり、集客力が高まった。⑤では、新たな宿泊施設が誕生した。

また、この再開発では生物多様性に配慮し、既存樹の移植や河川の護岸整備もなされた。

⁵ 大和ハウスグループ『CSR レポート 2012』（50、51 ページ） <
http://www.daiwahouse.com/sustainable/csr/pdfs/2012/2012_csr_detail_all.pdf>

⁶ 那覇市『牧志・安里地区第一種市街地再開発事業について』 <
<http://www.city.naha.okinawa.jp/sisei/kaiken/y2006/m03/kaiken060315.htm>>

そして、新たな地域のシンボルである巨大シーサーも造られ、現在では名所となっている。

また、この計画では特定業務代行制度が用いられた。特定業務代行制度とは「民間事業者の持つ資金調達能力、専門的な知識・経験・ノウハウ及び保留床の処分能力等を活用し、保留床の処分について責任を持つことを条件に建築等の工事施工を含めて代行する」（公益社団法人 全国市街地再開発協会 HP）制度である。

3-2 ケース分析

では、ケース分析に移る。

まず観点①から見ていく。この事例では、コミュニティが抱える問題に対し、新たな計画を練ることで見事に再開発を成功させている。そしてその結果、より暮らしやすい場所となり、地域の活性化にもつながっている。また、生物多様性にも配慮しており、その地区全体の生態系を壊さず、さらに形成を促す工夫をしている。第2節では公営住宅という1か所についての取り組みであったが、これはより規模の大きい1地区についての取り組みである。したがって、その影響力は非常に大きく、その地区に居住する人や新たに移住してきた人にかかなりの恩恵を与えていると考えられる。よって、観点①社会貢献に役立っていると言える。

次に観点②を検討していく。この取り組みでは、大和ハウスグループは幅広い分野に事業を展開している強みを生かして、宿泊施設や商業施設の建設、河川の整備などを行っている。また、再開発のコンセプトを明確にして、行政等にも理解しやすい解決の糸口を提示し、その地区に適した空間を作り上げた。よって、大和ハウスグループの長所が発揮された事例と言える。

一方、行政の側も具体的な計画作成に携わっており、単なる民間への業務委託にはなっていない。また、計画の段階から民間と協力することで、行政だけではわからない専門的な知識や技術が取り入れられるため、意思決定が行政単独で行われることが少なくなり、より柔軟で多様性のある事業・サービスの提供が可能となった。その過程でしっかりと官民のコミュニケーションが図れていなければ、計画が良いものにならず、この事業は完成できなかっただろう。ただ、計画案を作成する最中で、行政のノウハウや経験がどのように生かされたのかは判然としない事例である。

以上より、観点②官と民の役割分担については、行政の苦手分野が民間によって補われ、より良い CSR 活動となっているが、行政のノウハウや経験の生かされ方ははっきりせず、行政の特徴はあまり出ていない事例と判断できる。

また問題点としては、工事施工段階に移行してからの行政の存在感が希薄である点が挙げられる。計画案がまとまってからは、民間だけで計画が進められている印象が否めない。

第4節 ツタヤ図書館問題⁷⁸⁹¹⁰

⁷ Business Journal『ツタヤ図書館、契約ずさんとして住民が訴訟…市が住民の情報開示要

では、分析編最後の事例として、2015年8月に話題となった、ツタヤ図書館の問題を取り上げる。

4-1 事例紹介

この事例紹介では全国初のツタヤ図書館である武雄市図書館（佐賀県武雄市）を中心に見ていく。

武雄市は2013年4月、カフェスタイルのスターボックスが入っている代官山蔦屋書店（東京都渋谷区）をモデルとして、レンタルビデオチェーンのツタヤを展開するCCC（カルチュア・コンビニエンス・クラブ）を指定管理者とするツタヤ図書館をオープンさせた。「図書館を中心とした市民生活の提案」というコンセプトをもとに、館内には書店やカフェも併設され、自由に飲み物を飲みながら本を読んだり、勉強したりできる。また、開館時間も17時から21時に延長され、週1日あった休館日も廃止された。本の貸し出しカードにTポイントが導入されている点も他の図書館にない特徴である。なお、この図書館は2013年度にグッドデザイン賞の金賞を受賞している。

その結果、初年度の来客者数が前年比で3.6倍に増え、20億円の経済効果をもたらした。それにならい、2015年10月には神奈川県海老名市にもツタヤ図書館がオープンし、2016年には宮城県多賀城市でもオープンする予定である。その他、岡山県高梁市や山口県周南市でもツタヤ図書館建設計画が進行している。



図4 武雄市図書館の様子（出所：武雄市図書館HPより）

ツタヤ図書館が話題になる中、武雄市図書館では選書の仕方が問題となった。図書館では次々と新しい本が入ってくるため、資料価値の低い本は除籍しなければならないが、出版年度の低い中古本や地域性が加味されていない本が約1万冊も購入されているというこ

求を拒否、深まる不信』<

<http://zasshi.news.yahoo.co.jp/article?a=20151209-00010007-bjournal-soci>>

⁸ Business Journal 『ツタヤ図書館、ラーメン本購入し郷土資料を大量廃棄、小説『手紙』が「手紙の書き方」棚』<

<http://zasshi.news.yahoo.co.jp/article?a=20151208-00010005-bjournal-soci&p=1>>

⁹ CCC 『武雄市図書館』<http://www.ccc.co.jp/showcase/sc_004056.html?cat=life/>

¹⁰ ガジェット通信 『ツタヤ図書館は”悪“なのか』<<http://getnews.jp/archives/1180656>

>

とが市民の情報公開請求によって判明したのだ。しかも購入先が、CCC と資本関係のあった本屋だったため、在庫処分に図書館を利用したのではないかという疑問も浮上している。武雄市は高層書架の安全対策のため、書籍購入費 2000 万円のうち 1300 万円を流用したので、残額で中古本を購入することになったと説明した。

また、この問題が発覚するきっかけとなった市民による情報公開請求は開示から約 2 年たってようやく実現したもので、行政の情報公開の遅さ、そして制度そのものの是非が問題視されている。もし、もっと早く情報公開されていれば、この問題の発覚もここまで時間がかからなかっただろう。

4-2 ケース分析

では、この事例について検討していく。

武雄市のツタヤ図書館では来館者数が以前よりも増加しており、一定規模の経済効果も上げていることから、市民に何らかの利益をもたらしていることは確実だろう。2015 年 10 月にツタヤ図書館がオープンした神奈川県海老名市(武雄市ではない点に注意)の住民アンケートによれば、8 割以上の人が CCC の図書館運営に「満足している」と回答している。また、既存のものとは違う、複数の機能が融合した新しい形の図書館を世間に提供した点は評価されるべきである。ただ一方で、図書館の本来の機能である「人々が求める良質な本を提供する」ということをないがしろにしたため、選書が雑になり、必要な本が市民の手に届かないという事態も発生している。それによって、不満を持ち、新しい図書館に行かなくなったという人もいるはずである。公共の施設として、誰もが気軽に利用できる場所であればならない図書館としては、ふさわしくない姿である。したがって、観点①については、来館者数や経済効果を見れば社会貢献に役立っていると言えるが、図書館の公共施設としての役割が損なわれているという点を考慮すれば社会貢献に役立っているとは言えない。

次に観点②を見ていく。ツタヤ図書館では図書館を単なる読書空間とせず、書店やカフェを併設するなど、行政主導では提供できない新たな図書館のモデルを打ち出した。また、カフェの売り上げから得た収益を図書館運営に用いることができるので、この点も民間ならではの発想・手法と言えるだろう。よって、この事例では CCC の強みや得意分野が生かされていると判断できる。

一方、行政の関わり方はどうだろうか。武雄市のツタヤ図書館では指定管理者制度が利用されている。指定管理者制度とは「これまで地方公共団体やその外郭団体に限定されていた公の施設の管理を、株式会社をはじめとした民間法人等（地方公共団体が指定する管理者）に行わせることができる制度」（石井・金井・石田,2008 年,76 ページ）のことである。従来の委託制度が民間との契約により具体的な業務の一部を委託するものであったのに対し、指定管理者制度は指定した管理者に管理権限そのものを委任する行政処分的一种である。いわば丸投げの状態、行政はあくまで財政面を支援するだけになり、施設管理には基本的に関与しない。したがって、行政と CCC のコミュニケーションは十分に図られてお

らず、図書館運営に行政の目が行き届いていなかったと考えられる。そのことが選書問題の一因になっていることは間違いない。本来、選書は行政が長年かけて蓄積してきたノウハウであり CCC に対し優越しているのだが、それを生かしていないのである。また、市民の情報開示請求に対し約 2 年もかかったのも、行政と CCC の情報共有ができておらず、行政が CCC の管理体系をよく知らないことに起因していると考えられる。

以上より、観点②については、行政の経験が生かされていないために官民の役割分担がうまくいっておらず、コミュニケーションも不足していると判断できる。

この他にも、指定管理者の決定は非公募でも問題ないため、指定管理候補者どうしの健全な競争が期待できない、指定管理者側の情報開示は努力義務であるため、開示されなかった場合でも、市民が対抗する手段がほとんどないといった問題もある。

第3章 まとめ・提言

ここまで第1章 理論編と第2章 分析編を見てきたが、その内容を受けて第3章では、まとめと提言を行っていききたい。

国家の状況が大きく変動し、社会のニーズが多様化する今、様々な解決困難な問題が発生しており、その解決手段の1つとして官民協働のCSR活動が注目されているということで本論文を書き始めた。それは行政だけでは太刀打ちできないことであっても、民間の知識・経験・ノウハウを取り入れることで解消される課題も多いということである。そして、そういった事例を見ていくうえでの観点として①社会貢献に役立っているか②官民の役割分担ができてきているかの2点が重要であるとして、事例分析を進めてきた。したがって、第2章の内容をまとめ、それぞれの事例で示した課題について提言をしていきたいと思う。

まず、第1節で紹介したファミリーマートと自治体の取り組みであるが、これは①社会貢献に役立っており、②官民の役割分担もうまくいっている事例であった。実際の災害時には大いに役立ってくれるだろう。

一方で、行政の想定を超える災害が起こった際に行政の判断が遅れたり、誤っていたりすることがある。そのような事態に備えて、行政の要請を待つだけでなく、ファミリーマートが情報や物資の提供をする必要があると判断した場合は、行政に対してその許可を求めることができるシステムを作るべきではないだろうか。現場にいる従業員にしかわからないこともあるため、それを地域ごとに集約して行政に提供すれば、情報や物資を提供してよいかどうかの判断を行政が下してくれるだろう。その際、状況によっては地域全体ではなく一部の店舗のみで情報や物資の提供を行うといった柔軟な対応をすべきである。

災害時のCSR活動には迅速さと正確さの両方が求められるため、いざというときにしつかりとした対応ができるように自治体とファミリーマートの平素からのコミュニケーションも重要だと考えられる。

続いて、第2節で紹介した大和ハウスグループと東松島市による震災復興の事例であるが、これも①社会貢献に役立っており、②官民の役割分担もできている。震災復興は数年で終われるものではないし、また大きな震災が起こる可能性も高いので、これからも両者にはこの取り組みを継続して行ってほしいと思う。

この事例で問題点として挙げたのは、公営住宅に欠陥があった場合の責任の所在があいまいになりやすいという点である。この場合は、どちらか片方ではなく、両者に責任があると言えるのではないだろうか。施工したのは大和ハウスグループであるが、本来は行政主導で行う事業であり、その事業に許認可を出して住宅を買い取ったのは行政だからである。また、同様の理由から、公営住宅居住者への損害賠償等も両者で負担すべきだろう。一番あってはならないのは、責任のなすりつけ合いである。そのような事態にならないために、両者の間で法的拘束力を持つ取り決めを作成すべきだと考えられる。そうすることで、官民ともにより一層責任感を持って、この事業に携わることが期待できるだろう。

次に取り上げた事例は大和ハウスグループと那覇市による都市再開発である。この事例では①社会貢献には役立っているが、②官民の役割分担については行政の存在感が希薄である点を指摘した。再開発計画を策定する段階までは大和ハウスグループと協働していたのに、施工段階からは積極的な関与が見られない。地域の状況はめまぐるしく変化しているのだから、行政は施工段階に入ってからでも大和ハウスグループと密に連携を取り、何か問題が生じたときに即座に対処できるようにすべきである。そのためには住民の意見をよく聞き、本当に必要とされているニーズを知っていなければならない。住民やその地域を訪れる人にとって居心地の良い場所になるように再開発を進めることが求められる。

最後に見た事例はツタヤ図書館問題である。この事例では①社会貢献について、来館者数や経済効果の面では役に立っているが、公共施設としての図書館という面では役立っていないと言える。また、民間のノウハウは生かされているが、行政のノウハウは生かされていないため②官民の役割分担もうまくいっていない。問題点としては指定管理者制度を導入している点が挙げられる。この制度では図書館運営が民間企業にほぼ一任されるため、行政の目が行き届かない。したがって、行政の知識・経験を生かし、選書の方法や公共施設としての図書館のあり方を CCC に示すことで、協働の形を模索していくべきであるし、指定管理者制度そのものの見直しも含め、法律や条例の整備も進めていくべきだと考えられる。また、民間企業に対する情報公開制度が機能していないため、民間企業が公共運営よりも利益追求を重視する可能性もある。よって、民間企業に対する情報公開制度を努力規定でなく義務規定にすべきである。

ただ、指定管理者制度が機能している例もある。武雄市図書館以前の 2007 年に指定管理者制度を導入した千代田区立図書館¹¹（東京都千代田区）では、同区の出版事業が盛んなことから、その一翼を担う図書館の経営効率化を求めている。一方で、企業が多く立地するという特徴を生かしてビジネスマンの図書館利用を奨励している。その結果、現在に至るまでツタヤ図書館のような問題は起きていない。経営効率よりも公共施設としてより多くの人々が利用できる空間を重視することで、より良い CSR 活動にすることができるのである。

本論文で紹介した事例はいずれも一定程度の社会貢献を果たしているが、問題点もあり、それらを官民一体となって克服することで、より良い CSR 活動にしていくことができるのではないだろうか。そして、その際には人や環境などあらゆるステークホルダーのことを考慮して官と民それぞれのノウハウを生かし、連携していくことが重要だと考えられる。

¹¹ THE PAGE『武雄市図書館では是非 なぜ東京・千代田区で「民間委託」が機能したか？』
<<http://tokyo.thepage.jp/detail/20151002-00000006-wordleaf?page=1>>

おわりに

本論文では官民協働の CSR 活動について論じてきたが、官民協働の重要性を再確認できたと同時にその難しさも強く感じた。官民協働で事業・サービスを行うことでそれぞれのノウハウが生かされ、今までよりも大きな利益をもたらすことができるようになる反面、特徴が違う者どうしが連携していくためには互いを熟知する必要がある。そのためにはコミュニケーションが欠かせない。そうでなければ、単なる業務委託や押しつけになってしまう。また、コミュニケーションを取り続けることで、長期的な取り組みが可能になるのではないだろうか。

これからの社会の動向を完全に予測することはできないが、社会問題がますます複雑化していくことは確実だろう。現在の我々には思いもつかないような課題に悩まされているかもしれない。その際に、官と民が協働して問題を解決すれば、その手法は社会に蓄積され、人々に更なる利益をもたらすはずである。したがって、今は問題点の多い官民協働の事例であっても、それを改善していくことで成功した事例へと導くことは可能である。重要なのは、協働することを継続させることである。そうすることで、価値観が共有され、互いの長所が取り入れられていくだろう。

官民協働の CSR 活動は世界に無数にあり、これからも増え続けていくだろうが、最も肝心なことはステークホルダーに配慮することである。それこそが CSR の本質であり、今後の活動でも官と民、そしてステークホルダーが皆、満足できる取り組みを期待したい。

最後になるが、本論文を執筆するにあたり、様々なアドバイスをくださった高浦先生、多角的な意見をくださった高浦ゼミナールの皆さまには、この場を借りて感謝申し上げます。

参考文献

- ・ D・スチュアート (2001年) 『企業倫理』 (企業倫理研究グループ訳) 白桃書房
- ・ 石井晴夫・金井昭典・石田直美 (2008年) 『公民連携の経営学』 中央経済社

参考ホームページ

- ・ 東京財団週末学校 市区町村職員人材育成プログラム 『「官民連携」とは何か』
<http://www.uraja.or.jp/town/knowhow/daiko.html>
- ・ ファミリーマート CSR・社会・環境
<http://www.family.co.jp/company/eco/>
- ・ 大和ハウスグループ 被災地の人々・行政と共に歩む震災復興
http://www.daiwahouse.com/sustainable/sp_report/2014_5.html
- ・ 大和ハウスグループ 『CSR レポート 2012』 (50、51 ページ)
http://www.daiwahouse.com/sustainable/csr/pdfs/2012/2012_csr_detail_all.pdf
- ・ 那覇市 『牧志・安里地区第一種市街地再開発事業について』
<http://www.city.naha.okinawa.jp/sisei/kaiken/y2006/m03/kaiken060315.htm>
- ・ Business Journal 『ツタヤ図書館、契約ずさんとして住民が訴訟…市が住民の情報開示要求を拒否、深まる不信』 (2015年12月28日アクセス)
<http://zasshi.news.yahoo.co.jp/article?a=20151209-00010007-bjournal-soci>
- ・ Business Journal 『ツタヤ図書館、ラーメン本購入し郷土資料を大量廃棄、小説『手紙』が「手紙の書き方」棚』 (2015年12月28日アクセス)
<http://zasshi.news.yahoo.co.jp/article?a=20151208-00010005-bjournal-soci&p=1>
- ・ CCC 『武雄市図書館』
http://www.ccc.co.jp/showcase/sc_004056.html?cat=life/
- ・ ガジェット通信 『ツタヤ図書館は“悪”なのか』 (2015年12月28日アクセス)
<http://getnews.jp/archives/1180656>
- ・ THE PAGE 『武雄市図書館で是非 なぜ東京・千代田区で「民間委託」が機能したか?』 (2015年12月28日アクセス)
<http://tokyo.thepage.jp/detail/20151002-00000006-wordleaf?page=1>