

Title	社会問題解決のためのエコシステムと研究コミュニティの役割
Author(s)	田原, 敬一郎; 白根, 純人; 工藤, 充; 八木, 絵香
Citation	年次学術大会講演要旨集, 31: 66-69
Issue Date	2016-11-05
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/13966
Rights	本著作物は研究・イノベーション学会の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japan Society for Research Policy and Innovation Management.
Description	一般講演要旨

1 C 0 1

社会問題解決のためのエコシステムと研究コミュニティの役割

○田原敬一郎（未来工研），白根純人（未来工研），工藤充（阪大），八木絵香（阪大）

本稿では、社会問題の解決システムを、1) 政府による公共政策（公的秩序）、2) NPO 等による自律的問題解決（市民的秩序）、3) 社会的企業等によるサービスの提供（市場メカニズム）の相互作用によるエコシステムとしてとらえ、日本の状況を俯瞰する。そのうえで、大学等の研究コミュニティがそこでどのような役割や機能を果たしうるのか、問題提起を行う。

1. 調査分析の枠組み

本稿は、「科学技術政策に関する市民参加型政策対話等の実践・支援組織に関する調査分析」（未来工学研究所，2016年3月。以下、「本調査」と呼ぶ）の結果をもとに、新たに考察を加えたものである。

本調査ではまず、1) 社会的問題の解決に向けて市民やステークホルダー等との「対話」、政府への「政策提言」を実施しているもしくは支援している組織・団体をリストアップし、それらの類型化及びマッピングを行うことから着手した。リストアップにあたっては、内閣府による全国 NPO 法人の検索システムを用いた「定款に記載された目的」についてのキーワード検索（「対話」、「ワークショップ」、「ファシリテーション」、「ファシリテータ」、「熟議」、「政策提言」、「政策提案」。504 団体）のほか、NPO 以外の民間団体及び上記キーワード検索の条件に合致しない団体を抽出するために、ウェブ調査を行った（53 団体）。また、調査の過程で実施した NPO 等へのインタビュー調査において推薦のあった団体（11 団体）についても対象に含めることとした。さらに、抽出した 568 団体について、当該団体のホームページなどの情報をもとにスクリーニングを行い、調査目的に合致するものを 101 団体選定した。

選定した 101 団体については、活動領域や提供機能に着目した類型化と、多様な軸でのマッピングを行った。類型は大きく実践型と支援型に分けられるが、具体的には次のようなものである。

表 1 類型化の結果

	活動領域	概要	
実践型	01.対話 ※支援型と共通	特定の課題を持つか持たないかによらず、対話そのものに価値を置き、自ら対話の場を企画、運営	7
	02.政策提言 (システム改革)	課題解決のために、政治や行政に対しての政策提言を主に実施。課題には、システム改革等の意思決定プロセスの改善も含まれる。	6
	03.利益代表	利益関係者の代表として、独自の活動を実施	6
	04.科学技術	科学技術に関わる課題の解決	1
	05.環境	環境に関わる課題の解決	7
	06.まちづくり	まちづくりの推進やそれに関わる課題の解決	6
	07.福祉	福祉に関わる課題の解決	3
支援型	01.対話 ※実践型と共通	課題解決のために対話を必要とする主体に対し、各種サービスを提供。また、対話方法論の普及啓発や対話を担う人材の育成を実施	23
	08.協働	多様な主体間でのネットワーキングや協働の機会の創出を実施	5
	09.空間運営	他の主体による対話や活動のための場を提供。場には、リアルな空間とバーチャルなそれがある	9
	10.情報提供	他の活動主体に対し、付加価値のある情報を提供	2
	11.資金提供	他の活動主体に対し、活動の原資となる資金を提供	6
	12.人材育成	課題解決を担う人材の育成	3
	13.コンサル	他の活動主体に対し、助言や調査研究による支援を実施	17

マッピングについては、全体的な状況を明らかにするために、1) 法人種別、2) 活動目的、3) 空間スケール、4) 関与者、5) 政策フェイズ、6) その他（所在地、設立年等）といった軸で分析を行った。

また、特に注目すべき活動を行っている団体のうち、予算についての情報を公開している団体を幅広く抽出し、どのような経営基盤・ビジネスモデルの下で活動を行っているのかを把握するとともに、団体に関わる市民参加型対話事業等の事例を収集し、そこでの政策立案機関や他団体との連携等ネットワークの状況について調査を行った。これらを行うにあたってはまず、文献・ウェブ調査を実施した。その上で、団体の関係者等へのヒアリング調査（10件）を行った。

これらを踏まえ、1) 外部環境の変化への対応、2) 対話や政策提言に対する社会ニーズ、3) 組織の能力、ネットワーク及び体制の持続性、4) 社会からの理解—情報発信の重要性といった4つの観点から、組織・団体を維持する要件や課題の所在について整理を行った。

さらには、中央政府及び地方自治体レベルにおける政策過程について、特に市民や利害関係者等の声を反映させるシステム（公式・非公式を含む）に着目したモデル化を行った。具体的には、1) 政策科学・政策過程論における議論についてレビューを行った後、2) 科学技術イノベーション政策の政策過程や3) 国民参加のプロセス・制度について実態を整理し、4) 市民参加の具体的なバリエーションについてモデル化を行った。

最後に、大学セクターが果たしうる役割や機能に関して、インプリケーションをとりまとめた。具体的には、1) 先進的な取り組みを行っている団体からの大学への期待について整理を行うとともに、2) 大学と潜在的な連携の可能性のある団体をとりあげ、具体的な連携の在り方についてのアイデアをとりまとめた。また、3) 対話や政策提言に係る機能を8つに分けた上で、それぞれに対して、「研究」、「教育」、「社会貢献」といった観点からどのような展開が考えられるかを提案した。

2. 社会問題解決のためのエコシステムと日本における全体的状況

2.1. 「社会的問題解決のためのエコシステム」モデル

社会的な問題は、別の諸問題と相互に関連するより大きな全体システムの一部であり（全体性）、ある問題の解決が別の問題を悪化させる可能性を常に孕んでいる（相反性）。また、それらの問題状況から何を問題として認識し、切り取るかは解釈するアクターによって異なることに加え（主観性）、時間とともにその問題構造や要因が変化していく（動態性）という複雑な性質を有している〔宮川 1994, 秋吉ら編 2010〕。

こうした社会的問題に対し、動員される解決手段は政府や自治体等による公共政策（公的秩序）だけではない。現代においては、「動態として現出する市民的秩序としての社会（*societas civilis*）」〔Lasswell 1971, 小林 1999〕による取組がますます大きな位置を占めるようになってきている。市民的秩序による問題解決には、NPO 等による自律的な問題解決の取組や市場メカニズムを通じた社会的企業等によるサービスの提供といったものがあり、公的秩序としての公共政策と相互に影響を及ぼしあうエコシステムを形成しているといえる。

さて、政策過程論においては、政策過程を 1) アジェンダ設定、2) 政策立案、3) 政策決定、4) 政策実施、5) 政策評価、という5つの段階からなるモデルとして捉える見方が一般的であるが、市民的秩序を含めた問題解決の流れに着目すると次のように整理できる。

まず、アジェンダ設定は、「前決定（*pre-decision*）過程」とも称されるように、特定の社会問題が政府によって解決されるべき「政策問題」として認識され、更に多くの政策問題の中から公式の「アジェンダ」として設定される段階である。NPO 等は、こうした政策アジェンダ化が行われる前の段階において、当事者が直面する問題をとらえ、自律的にその解決が図られるよう支援を行っている。

こうした自律的な問題解決の取組には量的、質的に限界があり、NPO 等の団体はこうした問題が政策アジェンダとして公式に取り上げられるよう、政府関係者への政策提言やロビーイングなどの働きかけを行ったり、メディアなどを通じて社会的な議論を喚起し、世論を動かすことで政府の意思決定に影響を与えようとする。本調査において「対話」を強調するのは、こうした多様な主体とのコミュニケーションが問題解決における本質的な機能であるという認識からである。

なお、NPO 等がこうした活動を開始してから社会の仕組みに反映されるまで通常長い時間がかかる。主に市場から直接活動の原資を調達し、当事者に対してソリューションを提供する社会的企業が存在するが、この種の活動はそもそも市場メカニズムに乗りにくく、寄付や会費、助成金、ボランティアなどの民間の資源に大きく依存している。社会問題の解決を担う第三セクターとしてのNPOを活かすためには、寄付市場を形成したり、寄付文化を醸成する取組が欠かせない。

次図は、こうした流れをモデルとして表現したものである。こうした循環が成立するための機能や仕組が社会の中で適切に用意され、それらを担うアクターが十分な量と質で存在する必要がある。政策過

程において、市民や利害関係者等の声を拾い上げ、それを反映させるシステムや、市民参加のチャンネルがどれだけ整備されているかも重要なポイントとなる。

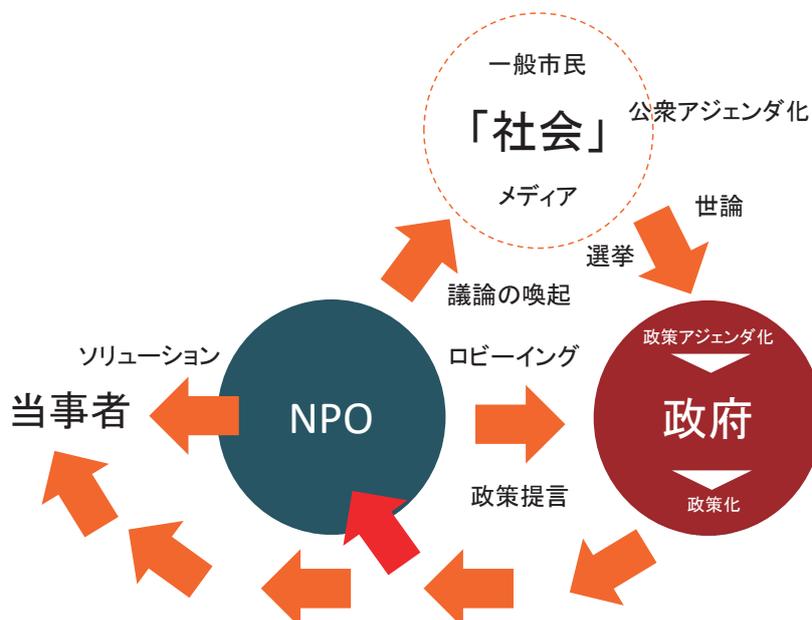


図 1 問題解決の流れ

2.2. 日本における全体的状況

(1) 問題解決を担うもしくは支援するアクターの特徴と全体的状況

以下では、問題解決を担うもしくは支援するアクターについて、いくつかの観点から、その特徴と日本における状況を整理する。

① 外形的特徴

調査対象団体について、外形的な特徴をみると、法人種別では、NPO 法人が 65 団体と最も多いが、近年では特に一般社団法人や企業が増えており、多様化している様子がうかがえる。所在地別では、101 団体中 66 団体が関東地方であり、うち東京が 59 団体を占める。四国は 1、九州は 0 といった状況であり、地域格差が大きい。設立年についてみると、NPO 法が施行された 1999 年以降の数年間と、2009 年から現在に至る数年間に多くの団体が集中している。対話活動や対話支援を行っている団体に限定すると、2011 年と 2012 年に 4 団体ずつ増加しているのをピークに、30 団体中 21 団体が 2008 年以降に設立されている。

② 空間スケール

調査対象団体の活動領域を、1) 地域、2) 国、3) 国際といった 3 つのレイヤーに分けてみると、実践型、支援型ともに、国際レベルの課題を扱ったり、活動を行っている団体は少ない。国レベルに関しても半数程度である。

③ 活動目的・内容

本調査では、調査対象団体の活動目的・内容を、1) 普及啓発・学習（社会的議論の喚起のための取組や人材育成を含む）、2) 自律的問題解決（関与者同士のネットワーク構築やチームビルディング、協働のための話し合い・活動を含む）、3) 政策への反映（政策提言等、公共政策へのインプットのための話し合い・活動等）の 3 つに区分して分析した。

特に、政策アジェンダ化される前の社会的問題について、自律的問題解決を担う実践型の団体には 1)、3) のいずれかもしくはその両者の活動もあわせて実施することが求められるが、「対話」等のキーワードをもとに抽出したこともあり、23 団体中 22 団体がこれに該当した。ただし、活動実態を詳しく見ると、着目すべき取組を行っている団体もいくつか存在する一方で、全体としては形式的な活動にとどまっているといえる。

また、対話支援を行っている団体についてみると、23 団体中 9 団体がファシリテータ等の人材育成を行っている一方で、社会的議論を喚起するための場やシステムの運営を行っている団体はごくわずかであった。

(2) 市民や利害関係者等の声を拾い上げ、反映させるシステムの整備状況

国レベルでは、全般的に制度が脆弱であり、公的な制度として市民が能動的に働きかけられるのは、「選挙」、「パブリックコメント」、「住民投票」、「オンブズマン制度」に限定される。このうち、選挙は個別政策に対する意見表明の機会とは言えず、特にアジェンダ設定前のプロセスについての制度は、ロビーイング等の非公式的な手段しかない。

こうした中において、民主党政権時代に立ち上げられた任意団体「新しい公共をつくる市民キャビネット」の試みは、「新しい公共を実現する政策提言の市民参加プラットフォーム」となることを目指したものであり、その構想は特筆に値するものであるが、期待されるほどの効果はあげられず、定着には至らなかった。最近では、たとえば、認定 NPO 法人まちぼっとがソーシャルジャスティス基金をたちあげ、アドボカシー活動を行う団体に対して支援を行っているが、全体としてみると、政府関係者への働きかけを行ったり、社会的議論を喚起する機能が社会の中に十分配置されているとはいえない。

3. 大学セクターが果たしうる役割や機能

こうした状況において、大学等のアカデミアに求められる役割や機能はどのようなものであろうか。

実践型の NPO や社会的企業は具体的な現場において独創的なソリューションを提供しており、こうした問題解決手段の開発を大学に期待する声は、ヒアリングにおいてもあがらなかった。一方、大学という相対的に中立的な立場を利用した支援、具体的には社会的な議論を喚起したり、公共政策へのインプットを行うための支援を望む声が多く聞かれた。大学にこうした役割を求める声は、日本における社会的問題解決のためのエコシステムの脆弱な部分とも一致している。

これらを踏まえ、研究、教育、社会貢献といった局面において、大学に期待される役割、機能をまとめたものが次表である。大学には、責任ある研究・イノベーションの具体的な在り方として、本調査でとりあげたような先行的な団体と協働しつつ、これらに取り組んでいくことが求められているといえる。

表 2 大学セクターに求められる役割・機能の例

機能	役割・機能(例)
専門知の提供	教育: 社会の求める専門知に関するニーズ調査の経験機会の提供や、市民に提供すべき専門知の構成・編集技術の習得 社会貢献: 科学技術の社会的影響に関する情報提供
場の提供 (箱モノ、施設運営)	研究: 対話の場のあり方に関する調査研究 社会貢献: 中立的な場としての対話空間の開放
場の提供 (オンラインシステム)	研究: オンライン対話の場のあり方や対面ワークショップとの接続に関する研究 社会貢献: 対話に係るコンサルテーションと議論の場の提供
場の設計・運営	研究: 対話方法論の開発と実践からのフィードバック 教育: 対話の設計及び運営の経験機会の提供 社会貢献: 対話を必要とする市民等へのコンサルテーション等
対話の分析	研究: 対話の結果をエビデンスに変換するための方法論開発と実践からのフィードバック 教育: 対話分析の経験機会の提供 社会貢献: 対話の結果をエビデンスに変換するための支援
結果の発信	研究: 成果をターゲットによりよく届けるためのデザインに関する研究や、アジェンダ設定研究への展開 教育: 結果の発信に関するスキルの習得 社会貢献: 研究成果に基づく NPO 等へのコンサルテーション
アーカイブ化	研究: 基盤データとしての対話結果の集積のあり方に関する研究 社会貢献: アーカイブした情報の提供
人材育成	社会貢献: 育成した人材の派遣やマッチング

【参考文献】

秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉編 (2010) 『公共政策学の基礎』有斐閣。
 小林秀徳 (1999) 「第 1 章 政策分析の方法論の諸問題」『わが国の政策決定システムに関する研究 (第 II 期) (上) 一政策科学と市民参加一』(NIRA 研究報告書), pp.33-50, 総合研究開発機構。
 宮川公男 (1994) 『政策科学の基礎』東洋経済新報社。
 Lasswell, H. D. (1971) A Pre-View of Policy Sciences, Elsevier.