

# Report レポート #01

（財）北海道開発協会平成20年度研究助成サマリー

## 「協働」の インセンティブと ジレンマ

—地域コミュニティ再生への道筋—



梶井 祥子 (かじい しょうこ)

北海道武蔵女子短期大学准教授

札幌市生まれ。1979年慶応義塾大学法学部政治学科卒業、2003年北海道大学大学院文学研究科人間システム科学専攻修士課程修了。80年北海道新聞社入社、89年北星学園女子短期大学非常勤講師、2003年から北海道武蔵女子短期大学准教授。専門領域は社会学、家族社会学。著書『絆—喪失から再生、そして新生へ—』（共著）、論文「家族意識の変容過程」、「札幌市における包括的若者支援の試み」など。札幌市教育委員会社会教育委員、北海道男女平等参画審議会など公職多数。

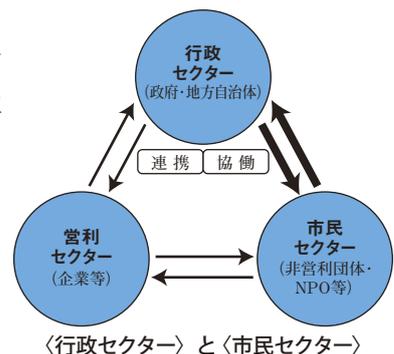
### 1 問題意識—「協働」とコミュニティ再生

多様化・高度化する地域住民のニーズに公共サービスはどのように応えていけるのか。地域社会の機能低下が指摘され続けるなかで、コミュニティ再生のための処方箋はあるのか。本稿では、平成20年度助成金調査研究「官民の協働関係構築の事例調査と社会関係資本に関する研究—非営利的市民活動が持続的なコミュニティを創出するためのインセンティブ」<sup>※1</sup>の調査結果を踏まえ、「持続可能な協働のあり方」について検証していこうと思う。地域における行政と非営利的市民活動との「協働」は、公共サービスの新たな供給源を創出するとともに、コミュニティ再生の鍵をも握っている。しかし、現段階における「協働」の社会的効果についての評価は定まっていない。「協働」の実践事例に対する検証を積み重ねていくことが重要である。

「協働」によって多様化する地域課題解決へアプローチしようという動きは、1990年代後半以降に行政側の主導で活発化してきた。地方自治体の公文書に「協働」の言葉が多用されるようになったのもこのころである。自治体と市民による非営利的組織との「協働」はどのような契機で可能となるのか。現在、各地で実践されている「協働」の実態はどのようなものであるのか。「協働」が持続可能なものとして「地域コミュニティ再生」に発展していくためにはどのような条件が必要であるのか。これが本稿の問題意識である。

「協働」の主体とその組み合わせは様々であるが、ここでは行政セクターの主体である「自治体」と、市民セクターの主体のひとつである「子育て・生活支援ネットワーク」との「協働」に着目した。子育てや生活支援に関わる市民ネットワークは全国的にも活発化しており、NPO法人化の数も他の領域に較べて格段に多い。厚生労働省の少子化対策事業と連動するかたちで、地域における行政と市民の「協働」が推進されている領域でもある。

子育て・家族・生活支援の活動は公共性が高く、そのまま「ま



※1

この調査研究は、和田佳子氏（北海道武蔵女子短期大学准教授）との共同研究である。

ちづくり」へと発展するポテンシャルを内包している。当然、地域コミュニティの再生につながりやすい。

私たちが調査の対象としたのは、道内5カ所（白老町・士別市・室蘭市・釧路市・中標津町）と道外1カ所（香川県善通寺市）の計6カ所の市民活動組織とそのうち3カ所の自治体関係者である。道内5カ所の市民活動組織は、活動実績の長さや自発的ネットワークの発展性、「協働」の実体などを評価したうえで調査対象とした。道外である善通寺市は、行政セクターと市民セクターの子育て支援ネットワークとの「協働」が最も成功している事例として全国レベルで注目されていることから、調査対象に加えた。インタビュー調査を実施した市民組織の名称は次のとおりである。①白老町：NPO法人「お助けネット」、②士別市：子育てサポート「むっくり」、③室蘭市：NPO法人「ワニワニクラブ」、④釧路市：NPO法人「地域生活支援ネットワークサロン」、⑤中標津町：コミュニケーション・スペース「る・る・る」、⑥善通寺市（香川県）：NPO法人「子育てネットくすくす」。

これらの地域では、自治体との「協働」が実現する以前に市民による自発的な支援ネットワーク活動が育っており、それがソーシャル・キャピタルとしてすでに資本化されているという共通の土壌があった。次節では、協働の主体となるソーシャル・キャピタルがどのような契機で創出したのかについて考察する。

## 2 「協働」の主体となるソーシャル・キャピタルの創出

市民の自発的な活動実態が先行していることが、行政と対等なかたちでの「協働」を可能にする要件である。市民と協働する事業が具体化していないある自治体職員は、「協働したくても市民の側に活動組織が育っていないんですよ。ウチの町はNPOの数もゼロですしね」と苦笑した。必ずしもNPOの数と地域の市民活動の活発さが連動するわけではないが、実績のある「協働」のパートナーを一朝一夕で見つけるのは難しいという事情は察せられる。

「協働」による公共サービスが順調に進んでいる地

域の自治体職員の次のような言葉は、その経緯をよく伝えている。「子育て支援に関しては、行政よりNPOのほうがずっと進んでいた。これまでの活動実績を評価して協働することを決めた。市民活動を組織している人物への信頼感も大きな決め手になった」。他の行政関係者も、「行政の立場で考えたら、すでに動いている活動組織に乗るほうがよい。車と一緒に、止まっている車を動かすのは労力があるけれど、すでに動いている車を押すだけというのは簡単ですから」と述べている。

先に触れたように、調査対象となった6カ所の市民活動組織は「協働」以前に独自の活動実績を持ち、地域のソーシャル・キャピタル（以後SCと表記）として育っていた。SCが新たに創出されるには、その前提に人的資本（ヒューマン・キャピタル）の存在が必要である。私たちが調査した地域でも、市民のニーズを「サービス」に変換していくことに卓越した人的資本の存在が大きな機動力になっていた。例えば、釧路市の地域生活支援ネットワークを立ち上げた当事者は、「行政がやれないこと、隙間のニーズに应运えてきた」と振り返る。「今困っていることが5年後、10年後に何とかなるというのではダメ、3年後でも遅い、せめて1週間以内くらいに完璧な<sup>かんべき</sup>かたちでなくとも何らかの対応が必要」、「ニーズはサービスの産みの親だと思っています」という言葉を語っている。地域のニーズに敏感に反応することの重要さが伝わる。「ニーズは多様にあるんです。それに応える支援の手も多様に存在しなければならない。それは、行政でも民間でも、個人の思いやりとしてでも、どんな形でもいい」、「常にアンテナを立てるようにしているんです。相手のニーズをよく聴くようにしています」。どちらも、地域の市民ネットワークを立ち上げてきた当事者の語りであるが、地域のニーズの丹念な掘り起こしが活動の契機になったことがうかがわれる。それによって、地縁を基盤としない、ネットワーク化したSCの創出が可能になったと推察できる。

地域のニーズに敏感に反応すること、公共性の高いミッションを持ちやすいという共通したパーソナリ

ティのほかに、活動を立ち上げた6人の当事者たちは、短大卒以上の高学歴であり、教員や保育士などの専門職経験があり、既婚で子育て経験があり、家庭の経済基盤が安定しているなどのプロフィールが類似していた。いずれも、他地域での居住経験もあった。

「協働」以前になぜこれらの市民活動がネットワークとして発展し、それが資本化するに至ったのか。調査の過程で、市民活動を支える公共意識を形成・維持していくための仕掛けに気づかされた。それは、不断に仕掛けられている「学習機会」の提供である。学習機会の提供が、人々に対して活動への参画を要請するような「共鳴装置」となっている。この点については、米国のピーター・センゲが著書の「最強組織の法則」において強調している『学習する組織』の概念の傍証としても興味深い。市民組織を立ち上げた当事者たちは、ニーズに合わせた学習機会を次から次へと企画していた。

### 3 「協働」のインセンティブとジレンマ

当然のことながら、「協働」のインセンティブは行政セクターと市民セクターの双方に認められる。市民活動組織が自治体と「協働」する場合のインセンティブとして大きなものは、活動の場の確保と安定的な資金の確保が可能になることである。「協働」以前の市民組織では、個人の住宅を無償提供して活動拠点にしていたという場合が多かった。自治体との「協働」によって、公共施設での活動に転換できていくメリットは大きい。また資金面においても、完全なボランティアであったものから多少の手当てが可能になることによって、新しい人材を確保していく道が開かれる。それによって活動の厚みが加わり、より発展的なサービスを提供することが可能になる。ただ、私たちの調査のなかでも、行政セクターとの「協働」によって活動拠点や資金面での支援を付与されることに、慎重な態度を示す市民活動組織もあった。「施設や資金での支援を受け、官民協働という掛け声に乗せられて自立的な活動の基盤を弱体化させた市民活動もある。自分た

ちはそのようになりたくないから、支援を受ける協働に関しては慎重にならざるを得ない」。

ある行政担当者は、「自治体にお金がないから協働する、という考えについては、それは違うと思う。公的な責任を見直さなければならない。協働と言っても、モデル事業の年限が終わったから、はいサヨウナラじゃ、困るし。キーパーソンがいなくなったときの保障がないのも問題だ。研修制度も考える必要がある」というように行政セクターの姿勢について反省的に語ってくれている。

行政側にとっての「協働」のインセンティブは、何よりも経費削減が大きい。さらに、多彩な人的資源を得ることで、多様な住民ニーズに柔軟に応えることも実現できる。例えば、ある地域の子育て支援ネットワーク代表者は、「お役所の人から、携帯電話を持たされているんです。夜遅くに電話がかかってきて、“DV<sup>※2</sup>のご主人が暴れていて、子どもが怖がっているようだから見に行ってくれないか”なんて頼まれてしまう。お役所の方は、気軽に家庭に入っていったりできないらしいです。管轄外とか、時間外とか、いろいろあって…。それで、私が様子を見に行ったり、相談に乗ったり、救急車を呼んだこともありますね。よろず相談所というか、何でも屋さんみたいでしょ。おかげで、本当にいろいろな家庭を見てきましたね。この歳になって、知らなかったことがたくさんありましたよ」と話している。これまで行政の相談窓口ではカバーできなかったような家庭内の紛争にも、市民ネットワークが親身にケアを試みていることがうかがわれる。ここでは市民組織のフットワークの軽さが柔軟な対応を可能にしている。しかし、責任の所在が明確ではないと思われる場合も多く、安易な「人物頼み」という側面も否めない。「協働」は、市民セクターを担う「人」と行政セクターを担当する「人」との信頼関係を基盤として構築されている。本調査においても、市民活動組織を立ち上げ、活動を牽引してきた特定の人物と、「協働」に前向きな情熱を持っている行政側の人物の裁量が「協働」の実現に大きく作用していることが確

※2 DV (Domestic Violence)

夫や恋人からの女性に対する暴力行為。家庭内暴力。

認された。それゆえに、人的資源の継承の問題は深刻である。例えば、市民の側からは「これまで一緒にやってきた流れを知っている行政側の担当者が変わってしまったので、今は課長さんとしか話せなくなっている。その課長さんも今の部署が長くなっているの、正直言って、その方が変わったらどうなるのか、ちょっと不安ですね。(行政側の)人によって全然違う、そこが苦しいところですね」、「行政のなかに自分たちを信頼してくれる方がいたことが大きな力になった」などの声が聞かれた。自治体職員の側からは、「たとえ、行政側の担当者が変わっても、協働の事業を続けていくということが大切だ。継承していかなければ意味がない。人が変われば変わってしまうというのは、行政の悪いところだ。僕はそれではいけないと思っている。経費面でも、僕がやっている間は現在の予算額から下げるつもりはない。ただ、異動で担当をはずれると、どうなるのか…」という本音も語られた。自治体の側も市民の側も「継続性」に関わる問題意識を共有している。

市民組織の当事者からは、「私のあとを誰かに引き継いでもらいたいとは考えていない。スタッフからは寝たきり状態になっても代表を続けてくれと言われていた。私はそろそろ身を引きたいが、後任を引き受けてくれる人は見つからない」、「私が辞めたあとを、安易に誰かに頼むことはできない。利益を得られるものではないし、若い世代の人は、やはりお金になる仕事をしたいだろうと思う」、「私たちの代で消滅しても構わないと思っている。ボランティアとはそういうものだし」、「私が辞めたら、引き継ぐ人はいないだろう。やりがいはあっても、仕事量の多さは半端ではない」など、世代継承の難しさが語られた。ネットワーク組織は、出入りが自由な弱い紐帯でつながっていることが魅力であるが、その分、人的資源の継承については基盤が脆弱である。市民ネットワーク組織そのものの持続性もさることながら、軌道に乗っている協働体制をどのように継承し維持していくことができるのか、考えなければならぬ時期にきている。市民セクター側も行政セクター側にも、「人物頼み」で協働が成り

立ってきたという事情がある。継承をどうするか、人材育成をどうするかは、双方にとっての共通した課題である。

#### 4 持続可能な「協働」へ向けて

インタビュー調査のなかで、「協働」を実践しているある自治体職員の次の言葉は印象的だ。「行政とNPOのコラボレーションのやり方によっては、今までにない新しい化学変化を起こすのではないかと思います。すみ分けや、単なる役割分担ということではないと思う。一緒にやって、何か熱いもの、うれしいものが生まれるということを個人的に経験しました」。ここでは、「協働」によって新たなモチベーションを引き出されている行政マンの姿が浮かんでくる。持続可能な「協働」が成功することは、公共サービスに関わる人々の新たなモチベーションを抽出し、住民を巻き込むかたちでの地域コミュニティ再生の回路を拓く。

持続可能な「協働」に向けて三つの提言をしたい。一つは、「協働」の社会的効果を客観的に評価する機関を早急に設置することである。客観的な評価を受けることによって、市民セクターの側も、行政セクターの側も、それぞれ「協働」の意味を再確認するための情報を得ることができる。それは、「協働」による新たな公共性構築へのモチベーションにつながる。それぞれが次世代へつなぐための人材育成の契機を得る可能性にもなる。前節で触れた、世代継承のジレンマを解消する手掛かりにもなるだろう。また、「協働」による地域課題へのアプローチが客観的に評価されることで、継続的な資金面での配分・支援もやり易くなる。「協働」への資金支援に十分な額を充てる必要性がはっきりしてくる。自治体の制限された財源を効果的に配分し、住民のニーズに応える公共サービスを提供するためにも、「協働」の社会的効果を公平に評価する機関あるいは部局の設置を提言したい。そこは「財源の配分やコミュニティのニーズを明確にするための責任ある機関」として機能してもらいたい。公正かつ十分な資金配分のためには、「アームズ・レングスの原則」

や「サブシディアリティ」の概念が参考になるだろう。前者は芸術・文化の領域における官民協働の場面で主張されることが多いのだが、官の側は公的資金支援をしても事業運営に関してはクチを出さずに一定のスタンスを保つというやり方を指している。いわゆる、“ヒモ付き援助”を禁止するということ。これも「協働」のあり方のひとつであろう。後者は、自治体のような上位組織が市民組織などの活動が効率的に運営されるように資金面などで支える義務を負うことの正当性を示唆している。このように欧米においては、多様な「協働」のあり方が責任の所在と資金支援の方法を中心に理論的に議論されている。日本の「協働」の現状は、まだ試行的な域を出ておらず、それを支える理論的根拠も薄弱であるところに課題が残る。ゆえに、開かれた議論と客観的な評価をする専門的な機関が必要なのである。

二つめとして、行政の側には、柔軟かつ横断的な「協働」のためのシステム構築が必要である。「協働のあり方」に関する理解については、縦割り行政を基盤とする行政職員の間で温度差が激しい。そのことは、自治体職員の次の言葉からも推察される。「役所内では、行政の縦割りが引き起こすトラブルは多いです。無駄が多い。今は、やたらと役所内の“連携会議”ばかりで、そのわりには物事が進まない。市民との“協働”という発想すらない人が多いかもしれません」。市民セクターと「協働」することで、意識改革を実感した職員もいる。「僕ら(行政マン)は世間知らずなもので、役所の決まりごととして、お金を手当てして、それだけで通用すると思っていた。それが役所の仕事だった。外部の人の意見を聴く機会なんか、まずない。せいぜい、何か言われても議会で答弁して終わり。それでずっと仕事をしてきた。ところが、協働しているワーキンググループの人たちから、『それはおかしいよ』と指摘されるようになって、はじめて外を意識せざるを得なくなった。意識が変わりましたよ」。

「協働」を契機に、縦割り行政を廃して大胆な改組を実行した自治体もある。「他の地域では、福祉と子

育て支援は別個にやっている。僕は平成15年まで社会福祉課にいました。障がい者の係と児童福祉の係があった。その後、母子保健の保健事業をどうするかということになった。市民から見たら保健も福祉も同じだ、そうであれば一緒にやったらどうかということになったわけです。仕事が増えるのではと懸念があったが、やってみたら結果的に、1 + 1、つまり母子保健 + 福祉が2ではなく、2.5くらいの効果があった」。この地域では、市民セクターとの「協働」が行政内部のシステムを変革する契機となり、着実な成果を上げた。子育て支援に関しては全国的にも成功した事例として注目されており、5年間で出生率を上げた。「協働で次世代育成に取り組んで5年。合計特殊出生率は1.44にまで上がっている。子育て支援は一朝一夕で結果は出ないでしょう。5年、10年のスパンで見えていかないとはいけないけれど、5年で確実に上がってきている。隣の市に住んでいる子育て世代の人が、こちらに引越してくるようになったくらいです」。

三つめとして、「協働のためのプロフェッショナルの養成」を挙げておきたい。「協働」によって地域課題である公共サービスを提供していく場合、責任の所在は明確であるか、その分野に精通しているプロフェッショナルな人物は誰なのかが見えにくくなる場合がある。行政セクターと市民セクターをつなぐための「コーディネーター」を、専門家として養成することが必要であろう。善通寺市では、すでにそのことが実行に移されていたが、報酬面での課題が挙げられていた。「協働」を地域コミュニティ再生までの道筋として考えるならば、市民セクターと行政セクターをつなぐ「協働」のためのプロフェッショナルを育て上げなければならぬのではないか。

まず「協働」が意味している「相互補完性」への深い理解を促すためにも、行政と市民の双方にとっての学び合いの場の設定を地道に実行してほしい。ある地域では、市民側が主催する学習会に足繁く参加する行政担当者の姿が見られた。それがその地域の「協働」の助走だった。