

「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～」

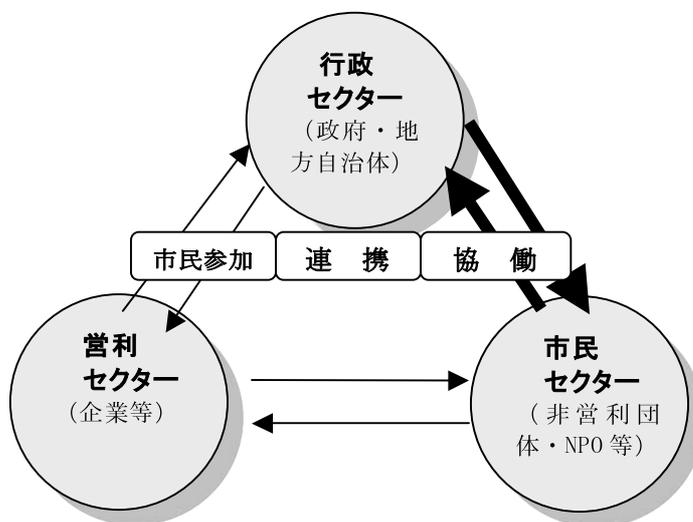
北海道武蔵女子短期大学 梶井 祥子
北海道武蔵女子短期大学 和田 佳子

序 本研究の目的と調査の概要

1. 本研究の目的

1990年代以降、様々な領域での「協働」が世界的な潮流として進行しつつある。

本研究では、地方自治体を主体とする「行政セクター」と市民の非営利的組織あるいはNPOを主体とする「市民セクター」との協働関係構築プロセスに着目しながら、両者のパートナーシップ(対等な関係性)について検証することを目的としている(＜図1＞参照)。道内5ヵ所、道外1ヶ所の計6地域における事例調査によって「協働」の内実を明らかにし、現在の官民協働のあり方が抱える諸課題について実証的に検討を加えていく。地域のコミュニティが持続的に成長していくために必要な「協働」のあり方を探るとともに、それを支える具体的な制度・施策についても提言していきたい。



＜図1＞ 『行政セクター』と『市民セクター』

2. 今、なぜ「協働」なのか

「協働」という用語は、米国の行政学者であるヴィンセント・オストロムが1977年に“co-production”を「地域住民と自治体職員とが共同して自治体政府の役割を果たすこと」という意味で使ったことが端緒であるとされている(「新説・市民と参加」高橋、2005

年)。「協働」の定義については研究者によって多少のニュアンスの違いが見られるものの、概ね「地域的公共的課題を解決するために、地域を構成する各主体が目的を共有し、互いの特性や違いを認め、それを尊重しつつ、対等な立場で役割分担を行いながら、相乗効果を発揮するような協力・連携を行なうこと(高橋、2005年)」ということで合意が得られているものと考えられる。

行政と非営利的市民活動の「協働」による地域課題解決へのアプローチは、どちらかと言えば自治体によってその推進が図られてきた。地方自治体の公的文書にも1990年後半以降、盛んに「協働」の言葉が使用されるようになった。高橋秀行は、官民の協働が潮流となった背景を「(1)地域課題の複雑化・多様化・高度化、(2)非『成長・拡大』の時代における行政、(3)市民の台頭」という3点にまとめている(高橋、前掲)。この3つの状況が平行に発生したため、行政と市民が相互補完的な影響力を発揮することが可能となった。本研究の調査によっても、これらを裏付ける実証的な聞き取りデータが得られている。

新たな法制度の制定も官民協働を後押しすることとなった。市民セクターのエンパワメントに大きな影響力があったのは、1998年に成立・施行された特定非営利活動促進法(NPO法)である。2009年1月現在において、NPO法人として認証された団体の数は全国で38000を越えている。そのうち北海道には1500件の認証されたNPO法人がある。NPOの活動分野は多岐にわたっており、特定非営利活動法人の定款では17種類に分類されている。特に福祉・子育て・まちづくり・社会教育に関わっている活動が多い。「NPO」という言葉が社会に浸透してきているように、市民による非営利的活動は数のうえでも範囲のうえでも、この10年間で格段の成長を遂げた。<図1>で示したように、「行政セクター」と「営利セクター」に対して、第三のセクターとしての「市民セクター」の位置づけが社会的に確立したとも言えるだろう。

3. 調査の概要

【調査対象】本研究の調査対象とする非営利的市民活動組織は、主に「子育て支援」・「生活自立支援」を中心とするものに限った。この領域の市民活動は、内閣府、厚生労働省の子育て支援・自立支援施策のなかで官民協働が全国的に推進されたものであることから、事例として比較検討しやすいという事情からである。また、子育て支援、生活自立支援の活動が、発展的に地域づくり・まちづくりに拡大していく可能性が高いことから、その活動のダイナミズムを捉えやすい点も指摘しておきたい。

【調査地域】①道内5ヵ所(室蘭市、中標津町、白老町、士別市、釧路市)と道外1ヵ所(香川県善通寺市)の子育て支援・生活支援に関わる非営利的市民活動組織。

② 釧路市と善通寺市の行政担当者。士別市の行政関係者。

③ 2008年白老町開催の「(全国)子育てひろば研修セミナー」参加者。

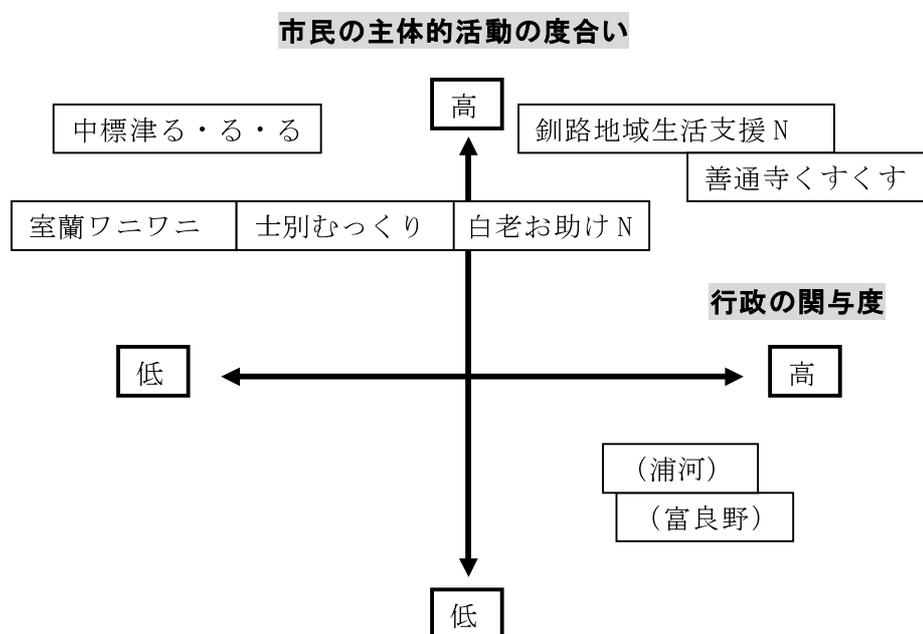
【調査に関する補足事項】

・調査対象となった非営利的市民活動組織については、道内あるいは全国的なレベルにおいて顕著な活動実績を持っているものを選んだ。(全国レベルでの表彰経験や大会主催経

験などを考慮。)

・調査を行なった6カ所の活動組織について、地方自治体である行政との関わりのあり方を軸に類型化すると<図2>のように俯瞰することができる。

- a. 市民独自型（中標津町るるる）：すでに10年間の活動実績があり、10種類以上の分野にネットワークを広げている。行政との共催事業などは実施するが、独自の活動形態を重視することから、あえて「協働」のかたちを回避している。
- b. 市民主導行政支援型（白老町お助けネット、室蘭市わにわに、士別市むっくり）：NPO法人化することで、これまでの独自の活動に加えて指定管理者としての委託事業も展開している。
- c. 行政主導市民協力型（浦河町、富良野市：調査対象外）：今回の調査の対象にはなっていないが、行政側の担当者からは「子育て支援に関する委託事業の引き受け先となるような市民活動組織を育てたいのだが、なかなか難しい」という状況が語られている。
- d. 包括的協働型（釧路市地域生活支援ネット、善通寺市くすくす）：それまでの主体的な市民活動を活かすかたちでゆるやかな協働が成立し、行政セクターと市民セクターの相互補完的關係が確立している。成果の面で、全国的な評価を受けるほどに成長している。



<図2> 協働における市民セクターの主体性と行政の関与度

【調査期間】平成20年5月～平成21年2月

【調査方法】インタビューによる対面聞き取り調査

第 I 章 社会関係資本の形成基盤と発展過程

1. 社会関係資本形成の契機

社会は個人間のつながり、言い換えれば関係性の総体である。その意味で、社会には「社会関係」が必ず存在している。にもかかわらず、あえて「社会関係資本」の有無を言う場合には、個人間のつながりが「発展的な社会的ネットワーク」として増殖されていること、さらにそこには「互酬性と信頼性の規範」が成立していることが要件となる。誰かが、何らかの目的達成（ニーズの満足）のために、その社会的ネットワークにアプローチすることが可能である場合、それは社会関係資本が資本化することだと解釈する。

さて、地域の非営利的市民活動と地方自治体の協働が具体化するためには、すでに自主的な活動実績を積み上げている社会的ネットワークとしての社会関係資本がその地域にあらかじめ準備されていなければならない。協働するにあたっては、その前提としての社会関係資本がすでに顕在化している必要がある。当たり前のことではあるが、ここで強調しておきたいのは、行政セクターが何らかの公共サービスを非営利的市民活動組織と協働することによって住民に提供したいと考えたとしても、そこに実績のある市民活動組織が存在していなければ不可能だということである。

例えば、白老町長からは「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た。市民活動を組織している人物への信頼感も大きかった。そのようにして協働が進んでいった。（2008 年、子育てひろば研修セミナー白老大会）」と、協働の経緯が述べられている。善通寺市の行政担当者も、「子育て支援は市民のほうが先駆けで進んでいた。」と認める。釧路市、室蘭市、士別市の行政担当者も、同様に「子育て支援、生活支援領域での市民活動の先駆性」を指摘する。ところが、これとは逆の事情を抱える地域もある。いくつかの地方自治体の担当者からは共通な「嘆き」を聞いた。例えば、「私たちの町には NPO 団体がひとつもないので、協働することも委託することもできないんですよ（沼田町）」、あるいは、「お手伝いを頼めば個人的に引き受けてくれる人はいるのですが、何人かでまとまってグループを立ち上げてくれるところまでには至らないのです（浦河町）」ということである。行政が NPO 団体を立ち上げるための支援を試みている地域もあった。

本研究の調査地域では、行政セクターとの連携や協働が進む以前から、そこに非営利的市民組織の自主的な活動実態があった。なぜ、その地域に自主的で活発な市民活動組織がすでに立ち上がっていたのか。協働の前提条件としての社会関係資本の立ち上がりの契機についてまず検討してみたい。

本研究の調査対象となった 6 つの市民活動組織は、その活動契機が行政との協働が行なわれる時期よりかなり以前にまで遡る。〈表 1〉の一覧を参照されたい。

ある地域で非営利的市民活動組織が形成され、ネットワークとして確立し、成長していく誘因は何なのか。そこに地域特性のような共通の条件を見出すことはできるのか。インタビュー調査では、その地域の「社会流動性の高さ」について指摘されることが多かった。例えば、その地域の基幹産業が第一次産業である場合、社会流動性は低くなりがちである。自衛隊の基地が所在している場合は、若い夫婦の流動性が高い。そのような地域特性は、

市民活動の立ち上がりと成長に、多少の影響があるかもしれない。しかし、今回の調査で実証的にそれを証明するまでのデータは取れなかった。むしろ、人的資源の特性こそが社会関係資本の形成に影響を与えていると思われる。聞き取り調査を行なった子育て・生活支援に関わる活動組織を立ち上げた人的資源には、驚くほど共通点が多かった。全員が高学歴者であり、教育関係の出身である。6人中4人までが、結婚によって他地域から移ってきている。夫による生活基盤が安定している、などである。

<表1 市民セクター設立までの経緯>

組織・団体名	設立までの経緯
<室蘭市> NPO 法人ワニワニクラブ (NPO 法人「ワニワニクラブの仲間達の会」) (代表：吉田)	代表の吉田は S56 年室蘭あけぼの保育園主任保育士を最後に退職。家庭保育員の後、自宅で認可外託児所「ちびっこクラブ」を開設。同時に育児サークル活動を開始。H13 年に輪西中核商業施設「ぶらっとてついち」内に育児ルーム「わにわにくらぶ」を開設。H15 年に NPO 法人「ワニワニクラブの仲間達の会」を設立。室蘭市社会教育委員を務める。64 歳。
<土別市> 子育てサポート「むっくり」 つどいの広場「きら」 (代表：国忠、真木)	代表の国忠は、教育大卒、夫の転勤で土別市へ。保育資格を取って、無認可保育園「こぶたの家」を開設。30 年間運営に携わる。現在は息子さんが経営。何か働くお母さんのお手伝いができないかと思い、子育てサポートに関わり始める。保育園開設当時は、母親が子どもを置いて働くなんで、もってのほかという時代の風潮だった。 ・H2 年、女性講座企画委員として市教育委員会事業の女性講座の企画・立案・実施を行なうグループとして活動を開始。
<白老町> NPO 法人「お助けネット」、白老町ファミリーサポートセンター (代表：中谷)	元小学校教諭。8 年前に夫の転勤で長女と 3 人で白老町へ。友達が欲しくて保健師とともに育児サークルを結成。その後、ミニコミ誌を発行し、子育て支援の有様によって親が安心して子育てできるかどうかが決まることを確信。H16 年に NPO 法人お助けネットを設立。H19 年より白老町から「つどいの広場」と「ファミリーサポートセンター」の 2 つの事業を受託、運営している。
<釧路市> NPO 法人地域生活支援ネットワークサロン (代表：日置)	代表の日置氏は北大教育学部卒。重度障がいの長女を筆頭に 3 人の娘の母親。障がい児の親が中心の任意団体から H12 年に事業体として独立。H5 年、子どもの成長を願う「マザーグースの会」発足。育児・療育ガイドブック「みんなのゴキゲン子育て」刊行。「マザーグースの会」が療育サロンを開設したのが、現在の活動の前身となる。H12 年、NPO 法人となる。
<中標津町> NPO 法人子育てコミュニケーションスペース「る・る・る」 (代表：松実)	代表の松実氏は保育士、幼稚園教諭の資格を持つ。H4 年中標津子育てネットワークを立ち上げる。H10 年に中標津町で起きた高校生による刺殺事件をきっかけに、それまで PTA、民生委員など別々の活動をしてきた 7 名が「母親として支援できることはないか」と意気投合、H11 年に「子どもたちの幸せを願う会 ホットハンド」を立ち上げる。H11 年に子育て支援ボランティア ホットハンドの立ち上げに参加。平成 16 年、子育てコミュニケーションスペースるるる を立ち上げ現在に至る。代表の松実氏は「さわやか財団」のインストラクターとしても活躍しており、全国組織とのパイプも持つ。
<香川県善通寺市> NPO 法人子育てネットくすくす (代表：草薙)	代表の草薙氏は東京都出身。大学卒。16 年前に香川県善通寺市に嫁ぐ。地縁、血縁、知縁のない中で子育てに悩み、その経験から 13 年前に子育てサークルを立ち上げた。8 年前に、市内の子育て中の親を中心に 9 名の仲間とともに「子育てネットくすくす」を立ち上げ、翌年に NPO 法人化。

2. 社会関係資本が資本化するダイナミズム

今回の調査において、中標津町「るる」だけが行政セクターとの「協働」に対して一定の距離を保っており、意識的に独自のネットワーク活動に専念している。「行政側からは、NPO 法人化しないのか、と聞かれる。リーダーたちと何度か話し合ったが、委託事業は引き受けたくないというのが結論だ。委託期間が切れたあと、どうやって活動を維持していくのかという課題もある。ボランティアに徹してやっていきたいし、自分たちの裁量権を守りたい。共催事業は行政と協力してやっているが、協働するまでの信頼関係は築いていないというのが現状である。（松実）」今回調査の対象となった中標津町の子育て支援ネットワーク活動は、ネットワークの中核拠点である『コミュニケーション・スペースるる』をNPO 法人化せずにボランティア組織のまま残しておくという戦略をとっている。しかし、そこから派生している様々な活動グループは、必要に応じてNPO 化している。自分たちの活動を維持していく中で、何のためのNPO 化であるのか、目的意識を確認することに慎重である。さらに、2008年には自分たちの組織から町議会議員を当選させた。行政との協働というかたちを取らずに、行政セクターとのパイプを模索しているようだ。

そのほかの5カ所の調査対象活動組織においては、NPO 法人化が行政との協働を引き寄せるプロセスにつながっていた。NPO 法人化を契機として、指定管理者や委託事業の引き受け、行政との協働体制へと進んでいく。そのプロセスのなかで、財政的活動基盤の安定化、活動場所の確保、事業の拡大、スタッフの充実による雇用の創出などという確実な発展が見られる。政策や制度との接合が、非営利的市民活動という社会関係資本を資本化していくことの重要な契機となっていることが窺われる。

<表2 市民セクター発展のプロセスと現況>

	組織・団体名	発展のプロセス・現況
市民独自型	<室蘭市> NPO 法人ワニワニクラブ（NPO 法人「ワニワニクラブの仲間達の家」） （代表：吉田）	<ul style="list-style-type: none"> ・H13年、民間の商業施設内に育児ルーム「わにわにくらぶ」を開設。 ・住友生命創業100周年記念事業「未来を築く子育てプロジェクト」の活動表彰で厚生労働大臣賞、未来大賞を受賞し、100万円の副賞を受賞。 ・H15年にNPO 法人化。 ・ボランティアスタッフは50～60代が中心。意識の高いボランティアを養成し続けている。
	<中標津町> NPO 法人子育てコミュニケーションスペース「るる」 （代表：松実）	<ul style="list-style-type: none"> ・H12、中標津にある高校2校に母の思いを入れたメッセージテープを提供、アンケート調査や生徒との懇談会などの機会を持つ。 ・乳児検診時にボランティアとして参加 ・H14、子育て支援に関するアンケート調査の実施。 町外出身者が多いこと、出産・入院など急用時の預け先に困っている母親が多いこと、ファミリーサポートや託児サービスを望む声があることを導き出す。 ・H13 親子サロンの開設（中標津児童会館にて→農協会議室を借用） ・H15.9 NPO 子育てコミュニケーションスペース「るる」に移る。 ・ニーズに合わせた活動体を次々と発足させるスタイルで、現在は10以上のグループを束ねている。

市民主導行政支援型	<p><士別市> 子育てサポート「むっくり」 つどいの広場「きら」 (代表：国忠、真木)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・H13年 女性の社会参加とまちづくりを目指す「女性企画の会」設立。 ・H15年7月 子育てアンケート実施 保育サポートを望む声大 ・保育サポーター養成講座（21世紀職業財団共催）5日間20時間、40名受講 ・H15年10月「子育てサポートむっくり」を設立 ・市の空いている施設に事務所設置。市の補助金年間15万円（電話、ファクス、携帯電話料金代に活用）子育て相談業務 ・H18年 保育サポーター養成講座（生命保険協会支援金20万円）3日間（20時間）受講者18名 ・H18年4月 つどいの広場「きら」開設 運営委託 ・生涯学習センターいぶきに事務所移転 ・保育サポート実績；年間250件前後、つどいの広場実績：1日平均25名
	<p><白老町> NPO法人「お助けネット」、白老町ファミリーサポートセンター (代表：中谷)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・10年後、20年後を考えたとき、後継者を育てる観点からも、最低限の保障がないと継続は難しいと危惧している。 ・拠点がないこと、収入がほとんどないことから、組織の安定性・継続性は不安定な状態である。 ・運営スタッフは、白老の子どものためにお役に立てればと願ってボランティアで参加してくれているが、自分の子どもの教育費がかかる年代になり、活動から離れざるを得ない状況になる。せめて、専任スタッフにパート、アルバイト代に近い報酬を保障してあげたい。
包括的協働型	<p><釧路市> NPO法人地域生活支援ネットワークサロン (代表：日置)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・主に障がいを持つ子どもから大人までの支援、子育て支援、市民活動支援から地域づくり事業に発展。 ・H12年に設立、市内20ヶ所に拠点をもち、100名のスタッフ（60名以上が正規職員）で支えられている。事業規模は年間3億円以上。ニーズの発生に対応するため個別支援グループを作り、きめ細かい活動を実践している。 ・代表の日置氏自身がカウンセリングも行ない、子ども家庭支援、障害児の支援、就労困難な若者の居場所作りなど、多種多様な事業の企画・コーディネートにも携わっている。
	<p><善通寺市> NPO法人子育てネットワークくすくす (代表：草薙)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・H14年NPO法人化、自主運営による「子育て広場」の開設。 ・H15年に子育て広場を善通寺市つどいの広場事業として受託。 ・H16年 児童デイサービス「すまいる」開始（香川県より支援費制度による事業所指定を受ける） ・子育て支援総合コーディネート事業を善通寺市の委託により開始。H19年、活動拠点を「善通寺市子ども・家庭支援センター」内に移す。 ・H19年11月、緊急サポートネットワーク事業を一部再委託。 ・H20年、子夢の家（こむのいえ）を地域子育て支援拠点事業として開設。コミュニティカフェ、一時預かりの自主事業も行なっている。

第Ⅱ章 市民セクターと行政セクターとの協働の実態

本研究の調査対象となった6つの非営利的市民活動組織は、前節で詳説したように、行政との協働を当初から志向していたわけではない。むしろ行政セクターの側がすでにその地域にあった市民活動組織の実績に「乗る」かたちで協働を始めたというパターンが一般的である。例えば、善通寺市の行政セクターの担当者の次のような言葉は象徴的だ。「行

政から考えたら、すでに動いているもの（＝活動組織）に乗るのが良い。自動車と一緒に、止まった車を動かすのは労力があるけれど、すでに動いているものを一緒に押すだけというのは簡単なことです。行政がやろうとしていた子育て支援を、『くすくす』という市民活動組織が先駆けてやっていた。どちらかという、行政がそれに乗ったということです。」

本章では、市民セクターと行政セクターが、それぞれの立場で「協働」のインセンティブをどのように与えられているのかを分析していく。

1. 市民セクターにとって「協働」のインセンティブは何か

(1) 活動する「場」の確保

市民セクターにとっては、活動場所の確保は運営の円滑さにおいて重要な意味をなす。概して、その活動は個人あるいは小グループの善意で始められることが多いため、活動の中心となる人物の自宅スペースを利用して細々とスタートするケースが大半である。やがて、活動の広がりに伴って、利便性ある場所に十分なスペースを得て運営展開する段になって、新たに賃貸料を賄えるだけの活動費を得ることは容易なことではない。行政が余剰に所有しているスペース（空きスペース）を、無償あるいは廉価で提供することによって、組織の活動に安定性とゆとりをもたらす。

例えば、本調査で見えてきた士別市「むっくり」の例では、活動の場が担保されることの意味深さが顕著に現れている。代表の国忠氏はインタビューで以下のように語っている。

「当初は民間の建物を借りてやっていましたが、やがて市の建物を借りて運営できるようになりました。建物を提供してくれたので、何とかやってこられました。市の空いている施設に事務所を借りて、派遣のような形で子育てサポート事業をスタートしました。北町のはずれのほうに電話、ファクス、机を用意してくれました。市街地で子育てのスペースをと希望しましたが、これは叶いませんでした。3年経過した後に、駅前のこの施設でつどいの広場の受託を受けることになりました。この建物は、もともとは商業施設（地元の民間デパート）だったところです。郊外に移転することになり、市が買い取ったものです。こちらは、以前はただ空いている空間でした。相乗効果で、今は生涯学習情報センター、図書館の利用率も上がりました。施利用料や暖房料がかからないというのが一番のメリットです」。また、「ここは利用者1日60名くらいの時もあり、これだけ盛況だと、子育て支援に対する士別市の風向き、位置づけ、外から見る目は少しずつ変わってきました。駅からも近いので列車に乗って、近隣の町からやってくる母子も増えました。場所のメリットは大きい」という。

このように、活動の場としてのハードが無償（または廉価）で担保されることによって、組織の活動に広がりが出ると同時に、街づくりにも影響を及ぼす可能性も示唆されている。

さらに善通寺市の例では、保健・福祉・子育てが一体化した施設を市が提供したことによって、官民双方の活動がよりスムーズになっている様子がわかる。

善通寺市子ども課課長の話によれば、「平成19年に拠点施設が必要ということでこの場所に集約しました。この建物は、もともと国の社会保険庁の無駄な施設でした。4億円のものを180万で市が買い取って、最初はシルバー人材センターにしていたところです。それを改修して平成19年から母子保健と児童福祉の複合施設としました。『児童デイサービスすまいる』に入ってもらって、子ども課も本庁からこちらに移しました」。児童デイサ

ービスを受託運営している草薙氏は、「行政と事業担当とリーダーが参加して行なっている1ヶ月1回の定例会も、意見のキャッチボールをちゃんとして、意見に対してすぐに対応してくれるところが良いところです。以前、別々の場所にあったときは、『後で係に確認してみます』など対応が遅れていましたが、今は、わからないことをすぐ確認して即答が得られるので便利になりました。直に連携してできることは双方にとって良いことです」と話している。

一方、白老「お助けネット」の例では、つどいの広場スペースのために町の施設を5年の契約で、無償で借りて活動しているが、「あまり先のことは考えられないんです。今の施設は古いです。5年の契約で町から貸してもらっていますが、町の財政難を考えると、果たした4年後に町がやっつけられるのか、非常に微妙です。4年先まではメドを付けてやっつけはいるけどその先はわからないのです」と、活動の場の保障がないことへの不安を語っている。

(2) 活動運営資金の確保

「場の確保」とともに、市民セクターの活動成功の大きな要素となるのは運営資金の確保である。

士別市「むっくり」の例では、平成18年に21世紀職業財団主催の女性講座支援金募集に手をあげて支援金を獲得し、子育てサポーター養成講座5日間を開催して、その講座修了生を子育てサポーターとして「むっくり」の立ち上げ運営につなげている。再度、養成講座を開催するためには自前で講師料等を手当てしなければならないため、次回開催のメドは立っていないという。「この講座を受けたからといって、月々生活できるわけではないので、参加者から受講料を取ることもできない。何とか補助金を見つけて考えなければいけない状態」（真木）だといい、助成金がなくなると活動が停滞することは明らかで、市民セクターにとっては外部運営資金確保の重要性が認められる。

白老「お助けネット」の場合は、町からファミリーサポートセンター事業の委託を受け、臨時職員2名分の金額を助成されることになったことが活動発展の土台になったという。受託費は、子育て支援に役立つことであれば自由に使えるという裁量があることから、すくすく広場の常勤2名、センターの3名全員にボランティア活動費として配分、さらに運営費、水道光熱費、電話代もこの事業費として賄えるようになったという。それまでは、コーディネートしても対価はなく、全てボランティアで行なっていたため、この点が大きなプラスとなった。他の事業では助成が2年程度で打ち切りというものもあるが、国の次世代育成支援行動計画に位置づけられているため、それが続く限り継続されると見込んでいるそうである。

平成16年3月に正式にNPO法人になったことをきっかけとして、補助事業を委託され、その時に得た資金で、おもちゃを揃えるなどお助けネットの活動費として活用することができた。さらに、女性の労働力支援事業を受け、その資金でアンケート調査を行なったことも、子育て支援ニーズを訴える根拠となり、実績を示す上で役立ったという。

このように、市民セクターにとっては、官から事業受託を受ける、あるいは各種組織からの助成金を獲得できることが、活動の発展性と継続性を大きく左右することにつながっていることがわかる。監査を疎かにすることを善しとするものではないが、目的に合った

ものであれば、用途の範囲をある程度緩やかにしておくことが活動の活性化に有効であるとも言えるであろう。協働によって手足を縛られるので、むしろ行政セクターとの協働を避けるという例もある（中標津）。

しかし、逆に言えば、受託・補助が解除された際にはどうなるのか。無償貸与されている施設を使用できなくなった後の活動は不透明になるという課題を抱えている。

善通寺市にしても、コーディネーター事業に当てられる人件費が現在、年間 250 万円とすることで、初代コーディネーターを務めている草薙氏も、「いつまでも私が続けるわけではないので、人件費がこのままであれば、私の代で終わってしまう」と世代交代への課題に対する苦悩を滲ませる。



市民の自主的な子育て支援活動が、行政との協働、地域コミュニティの再生へと繋がった。

2. 行政セクターにとっての「協働」のインセンティブ

(1) 多様化する住民のニーズに応える

では、行政セクターにとっての「協働」のインセンティブ何か。まず一点目に、多様化する住民ニーズに応えるという機能が考えられる。

善通寺市子ども課課長の話を引用すれば、「お上からモノ言う時代が続いたが、これからは公僕の原点に戻る時代になる。社会福祉課も民間に委託して、それぞれの役割を担う。相互に話し合いながらすすめていく。まさにコラボで、行政と民間が、どちらが運転しても、ナビしてもよいが。行政が偉そうにしている時代ではない」という。また、釧路市福祉部生活課長の話では、「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。外部の人の意見を聞く機会、『あんたのところの生活保護のやり方、おかしいよ』と言われる機会はまずない。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、協働のワーキンググループの人たちから、『それは可笑しいよ』と言われるようになって、外を意識せざるを得なくなった。」という。「役所の仕事は予算を取って決めてただ進めるというイメージだったが、視点が全く違った。当事者のエンパ

ワーメントということで見ると全く違って見える。最初、お母さんたちの不満は批判に見えて怖かったが、そうではないことを知った。ズレを教えてもらった。」と率直に語る。そして、「行政とNPOのコラボレーションによっては別の化学反応を起こすのではないかと思っています。住み分けや、単純な役割分担ではないと思う。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経験しました。」と熱く語っていたことが印象的である。

官民それぞれの視点が融合することによって、・・・全体意識が高まっていくことを期待したい。ただ単に、官が民にアウトソースするという発想ではなく、外部の目を入れて良い緊張感を走らせ、アウトリーチを目指していくことが理想であろう。

(2) 経費削減のメリット

本章の冒頭でも述べたとおり、行政セクターから見た協働のメリットは、善通寺市の子ども課課長の次の言葉に集約されている。「行政から考えたら、動いているものに乗るのが良い。車と一緒に、止まった車を動かすのは(市に)労力があるけれど、動いているものを押すだけというのは簡単なことです。運転は市がして、民間は助手席に乗ったということ。そのエネルギーを新たに作るとなると大変なことです。人材と助成金を活用してうまくやっています。」

釧路市では、「市民が自主的にやってくれるというのはありがたい話。国のセーフティネット補助金として出ているものだけれど、たかだか600万くらいのことで、これだけのことができるというのは、凄いことだと思う。」と評価している。

行政セクターの説明責任上、収支に関する報告は行なっているが、単純計算ではできない社会的経費の出し方については今後の検討課題だという。費用対効果のデータがあれば行政が支援する設計図を描きやすくなり継続的援助が可能となるだろう。つまり、釧路というなら、協働しているNPO法人地域ネットワークサロンの活動が、100人単位の地域の雇用の創出にも繋がっているという事実は、単純な収支計算では測りきれない。

第三章 持続可能な協働のために

1. 「協働」の社会的効果

多様化・高度化する地域住民のニーズに応じていかなければならないという新たな課題を背景に、行政セクターと市民セクターの協働が進行していることについて述べてきた。

釧路市の地域生活支援ネットワークサロンを立ち上げた日置氏は、「行政がやれないこと、隙間のニーズに応じてきた」と振り返る。「市民からの相談を何でも受け入れることで、地域のニーズが見えてくる。ニーズは新たな公共サービスの“産みの親”だと捉えている」という姿勢を貫いてきた。年間3億円を越える事業収益を上げる組織に発展し、全国的な注目を集めている。新たな雇用創出だけでなく、障がいを持つ人々の働き場の確保、低所得家庭への独自の支援なども行なっている。釧路市のイメージを「漁業の街」から「市民による福祉の街」へと塗り替えたと言ってもよい。



コミュニティハウス「冬月荘」（釧路）
市民セクターと行政セクターとの協働が
「循環型地域福祉支援体制」へと発展した。

目に見えないところで、協働によるきめ細かな公共サービスを試みている場合もある。

士別市「むっくり」の国忠氏は、「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くたり出来ないらしいです。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。」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、国忠氏が親身にケアを試みている。このような地道な活動が、支援を必要とする家族のエンパワメントになり、コミュニティ再生のきっかけになるかもしれない。

しかし、地域課題に応える公共サービスを「協働」という掛け声のもとで誰がどのように機能分有するのか。責任の所在は確認されているのか。評価の分かれるところだ。国忠氏が活動している行政関係者からは、「市のほうは、何年も前から“協働”をスローガンにしてやってきたが、実際は都合のいい言葉として使われているという雰囲気もある。協働とは何なんだということが、市の職員の意識として育っていないというのが現状だ。」という本音も語られた。

フットワークの軽さは、市民セクターが共通して持つ強みでもある。室蘭市「ワニワニクラブ」、白老町「お助けネット」、士別市「むっくり」の子育て支援は、これまで行政が受け入れを区分していた障がいのある子どもや病児保育にも柔軟に対応してきた。

包括的な協働が進んでいる善通寺市の行政担当者は、その社会的効果を次のように語っている。「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ませんが、5年で確実に上がってきている。・・・隣の丸亀市は合併し10万人規模だが病児保育もない。善通寺市は人口3万5千人だけど、香川県内で6箇所の病児保育所のうち4箇所はウチにある。それで、丸亀の人がこちらに引越ししてくるようになったくらいです。」

2. 持続可能な協働のために必要な新たなシステム

本調査の結果をまとめるにあたって、行政と市民の非営利的組織との「協働」が「独特な手詰まり感」と「摩擦の危険性」に直面していることを最後に指摘しておきたい。

「独特な手詰まり感」とは、これまで示してきたように、協働が実現するまでのプロセスが、そのときの「人物頼み」に依存しすぎていることに起因する。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、非営利的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つような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認された。

しかし、それゆえに、双方から「自分がいなくなったら、どうなるかわからない」という声が聞かれた。「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が、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る。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。（室蘭）」「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。（白老）」「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。（中標津）」「私が辞めたら、引き継ぐ人はいないだろう。やりがいはあるけど、仕事量の多さは半端ではない。（善通寺）」

彼女たちは、その活動の成り立ちにおいて、それぞれが高いミッションを自覚している。高い学歴、安定した生活力、教育と学習への意欲に加えて高いミッションを持つという人的資源は、簡単に引き継がれることはできない。せつかく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。

一方、行政セクターの側でも同じような手詰まりが起きている。善通寺市の草薙氏は「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」と振り返る。同じ善通寺市の行政担当者からは、「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・・・。」という声を聞くことができた。

白老の中谷氏も、市民セクターの立場から同じ思いを持っている。「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、今は課長さんとはしか話せなくなっている。その方ももう長いので、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。」

釧路市の行政担当者は、「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。」と語る。

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。そのことが、今まさに直面している「独特な手詰まり感」の正体である。

この課題を解決するためには、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が必要である。それによって、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、新たな公共性構築へのモチベーションにもなりうる。それぞれが、次世代へ繋ぐための人材育成の契機を得る可能性がある。

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・支援が可能になるだろう。さらに、協働への資金支援に十分な額を充てる必要性ははっきりしてくる。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。さらに、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部局」として機能してもらいたい。公共行政の問題は行政セクターだけの専横事項ではなくなっている。営利セクター、市民セクターを巻き込んだかたちで、地域課題の解決、公共サービスの提供が試されているのである。

釧路市の地域生活支援ネットワークサロンの日置氏は、「誰でも引き継げる組織にしてきた。継承の問題はない。」と言い切る。事業体としての規模の充実と組織構築の磐石さ、そして何よりも自前で資金調達が可能なところが強みになっている。ここまで育つ市民セクターもある。もちろん、行政との協働がこの組織をエンパワメントしているのであって、相互補完的な作用の結果であると考えられる。ここに、手詰まり感は感じられない。

「摩擦の危険性」については、三つの側面で予測されうる。ひとつは、行政と市民セクターの間で起こるコンフリクトである。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。さらに、資金供給は公正で妥当か、裁量権の決定過程は透明か、相互理解が進んでいるのか。このような情報が共有される場がなければ、行政と市民セクターの間で軋轢が起りかねないだろう。

二つめのコンフリクトは、行政セクター内部での衝突によって起こりうる。「協働のあり方」に関する理解については、行政職員のあいだでも温度差が激しい。縦割り行政が浸透しているため、市民セクターとの協働というパートナーシップへの理解は難しいものがある。「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“連携会議”ばかりで、そのわりには物事が進まない。（自治体関係者）」という話も聞いた。

三つめは、市民セクター間でのコンフリクトである。例えば、指定管理者の指名を受けた場合であっても、必ず期限が付けられているのが通例である。次の指名を待っている市民活動組織があれば、資金配分の公平性という観点から新規の委託先が選ばれる可能性も高い。資金面、施設面で安定的な基盤を築いた市民活動組織が、3年後には放り出されるという結果も起こりうる。

これら三つの側面で予測される摩擦を避けるために、新たなシステムを考えておく必要がある。

ここでは、行政セクターと市民セクターをつなぐための「コーディネーター機関の設置」と縦割り行政を廃した「横断的な協働システムの確立」、そして不断に実施されるべき「学

習機会、および研修の提供」を解決のための提言としたい。

例えば、協働の成果を街全体の活性化につなげている善通寺市の特徴として、行政組織の組成の仕組みが縦割りではなく、共通の目的をもった部署を統合して横断的な仕組みに作り替えた点が注目される。

「善通寺市は、福祉で子ども関係を扱っているのですね。全国の自治体では、福祉と子育て支援を分けて扱っているところが多いと思いますが。」という質問に、行政担当者は次のように答えている。「そうです。県内でもほとんどやっていません。福祉と子育て支援は別個にやっているところが多い。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、子育て支援に力を入れなければと、市長の発案で、平成18年に児童福祉係から課に昇格して子供福祉課を作れということになった。その時、同時に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くらいになった。効果があった。」ここでは、拠点施設も保健・福祉・子育てが一体となった複合型になっている。使わなくなった国の施設を安価で譲り受け、改装して複合施設となった。そこに、市民セクターの草薙氏が「コーディネーター」として勤務している。

官民協働のあり方や課題、直面している問題について、より幅広い意見交換を行なうための常設的な場の提供と、行政と市民の双方にとっての学習機会の提供、研修制度の整備もますます必要となるであろう。

行政セクターと市民セクターによる「官民協働」は、高度な相互依存性の基盤に立っている。関わっていく人々が、自らをとりまく相互依存性を知的に認識し、相互理解を深める必要がある。それがなくては、協働という形態が発展的に維持されることはできない。

コミュニティの持続的な発展は、行政と市民の相互信頼をどのように醸成していくにかにかかっている。

【参考文献】

1. L.M. サラモン（江上哲監訳）（2007年）『NPOと公共サービス 政府と民間のパートナーシップ』、ミネルヴァ書房
2. 佐藤徹、高橋秀行他（2005年）『新説 市民参加 その理論と実際』、公人社
3. Nan Lin（筒井淳也他訳）（2008年）『ソーシャル・キャピタル—社会構造と行為の理論』、生産性出版
4. 稲葉陽二（2007年）『ソーシャル・キャピタル—「信頼の絆」で解く現代経済・社会の諸課題』、生産性出版
5. 佐々木毅、金泰昌編（2002年）『公共哲学7 中間集団が開く公共性』、東京大学出版会
6. 平子義雄（2008年）『公共性のパラドックス 私たちこそ公共精神の持ち主』、世界思想社
7. マルケル・エドワーズ（堀内一史）（2008年）『「市民社会」とは何か 21世紀のより善い世界を求めて』、麗澤大学出版部

8. 町村敬志、西澤晃彦（2000年）『都市社会学 社会がかたちをあらわすとき』、有斐閣アルマ
9. 長谷川公一、浜日出夫（2007年）『社会学』、有斐閣
10. 矢澤澄子、国広陽子他（2003年）『双書ジェンダー分析2 都市環境と子育て—少子化・ジェンダー・シティズンシップ—』、勁草書房
11. 国立社会保障・人口問題研究所編（2002年）『少子社会の子育て支援』、東京大学出版会
12. 渡辺聰子、アンソニー・ギデنز他（2008年）『グローバル時代の人的資源論 モティベーション・エンパワーメント・仕事の未来』、東京大学出版会
13. ロバート・D・パットナム（河田潤一訳）（2001年）『哲学する民主主義』、NTT出版
14. 佐藤一子（1998年）『生涯学習と社会参加』、東京大学出版会
15. 佐藤一子編（2004年）『NPOの教育力—生涯学習と市民的公共性』、東京大学出版会
16. ロバート・N・ベラー（中村圭志訳）（2000年）『善い社会—道徳的エコロジーの制度論』、みすず書房
17. 上野千鶴子・中西正司（2003年）『当事者主権』、岩波新書
18. 金子勇（2007年）『格差不安時代のコミュニティ社会学—ソーシャル・キャピタルからの処方箋』、ミネルヴァ書房
19. 川口清史、大沢真理編著（2004年）『市民がつくるくらしのセーフティネット—信頼と安心のコミュニティをめざして』、日本評論社
20. 宮本太郎編（2006年）『比較政治叢書2 比較福祉政治 制度転換のアクターと戦略』、早稲田大学出版部