

## 「公共の市民化」としての協働へ

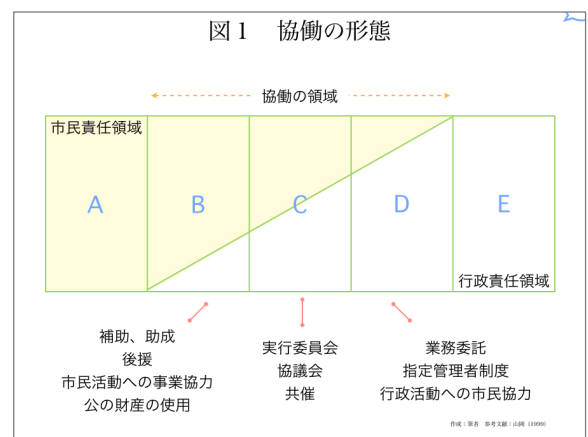
シチズンシップ共育企画

代表 川中 大輔

### 1. 「手をはなす」から「手を組む」へ

協働とは co-production や collaboration の訳語として生まれた、比較的新しい日本語である。英語の「co-」に示されている通り、「共に分かちもつ」ということが、その基盤にある。この点において、「手をはなす」発想のアウトソーシングとは全く異なっている。確かに民間の力を用いるという点では共通するが、公共経営におけるアウトソーシングが民間に手放して「公共の民営化」を志向することに対して、協働は市民と手を組んで「公共の市民化」を志向する（松下 2002）。それでは、「市民化」するとはどういうことであろうか。藤井（2004）は、NPO 固有の社会的機能として、(1) 市民参加を促進することにより、信頼を伴った水平的で自発的な連帯関係、言わばボランティアなコミュニティを形成する機能、(2) 市民生活の現場に密着した地点から潜在的な社会問題を発見し、柔軟かつ即応的な新たな社会サービスを提供するイノベーション機能、(3) 直接的な実践活動だけでは問題解決が困難な時、市民社会、行政、企業に対して社会変革を訴えかけ、そのための具体的な政策提言を行うアドボカシー機能の三つが示せるとしている。

このことから「公共の市民化」としての協働は、市民が参加しなければ解決が困難な問題や地域ごとに異なる問題に対して、市民と行政の異なる強みのかけ合わせによって効果的な社会サービスを提供すること（第二機能）に留まらず、地域における共助関係の(再)構築を通じた地域自治の回復（第一機能）や、行政機関が現場のニーズから制度の不具合を認識して見直す手がかりを得ること（第三機能）を目指すことと言えよう。山岡（1999）が示している通り、協働はその事業ニーズの責任領域によってとられる手法に違いが見られるが（図 1）、共通していることは地域や行政にも変化をもたらすことを企図している点である。間違っても特定の事業を市民組織に委託することが協働ではないことは確認しておきたい。



### 2. 「浅い協働」から「深い協働」へ

こうした観点から目指されるべき協働は、行政が仕様書を固めてから市民の提案を受け付けて実行を市民組織に丸投げし、報告書を受け取って区切りをつけるような「浅い協働」では実現しない。実

行段階は当然、事前のニーズ調査や企画立案や事後の評価検証と制度改善においても市民と行政が共に取り組む、参画と一体化した「深い協働」へシフトしなければならない（図 2）（協働のための企業・自治体の視点からの NPO 評価研究会編 2004）。

この際、協働が癒着の温床とならないために、対等性や公開性、有期性が要件となる。市民と行政の関係は、有する権限から行政が優位に、専門性から市民組織が優位に立ちやすく、様々な場面で非対称性を帯びることとなる。そのため安定的な対等性を保障することには困難さを伴う。非対称の関係であることを前提にして、そのことが意思決定に及ぼす影響を注視しなければならない。特に 1 対 1 のパートナーシップの場合、対等性が脅かされて望ましくない影響が生じているかどうかを第三者が判断できるよう公開性が求められ、また、契約期間の区切りによって関係が見直される有期性を原則としなければならない。実際にはニーズ調査／企画立案の事業主体と、実施／評価の事業主体とを分けて募り、複数の事業主体でリレーしながら「深い協働」を実現している事例もある。

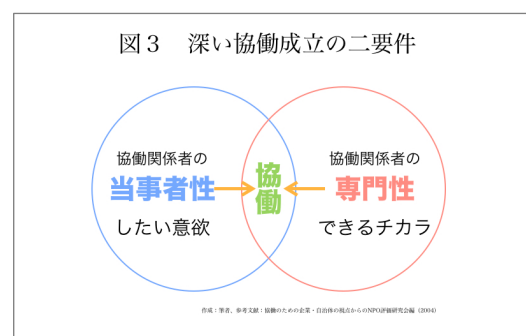
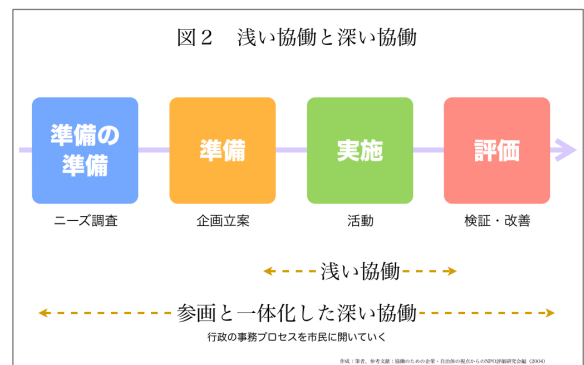
しかし、公開性や有期性の原則を取り入れても、パートナーの選定にあたって過年度の実績のみによって団体の信頼性を判断すれば、その固定化が起こる可能性が高く、実質的には新規参入を阻むこととなる。原則の形骸化を回避するためには、信頼性の判断等の過程についても留意が必要となる。特定の団体との関係強化はコミュニケーションコストの低減に寄与するが、ニーズの発見にも提供されるソリューションにも偏りが生じる恐れがある。

しかし、公開性や有期性の原則を取り入れても、パートナーの選定にあたって過年度の実績のみによって団体の信頼性を判断すれば、その固定化が起こる可能性が高く、実質的には新規参入を阻むこととなる。原則の形骸化を回避するためには、信頼性の判断等の過程についても留意が必要となる。特定の団体との関係強化はコミュニケーションコストの低減に寄与するが、ニーズの発見にも提供されるソリューションにも偏りが生じる恐れがある。

### 3. 「1 対 1」から「多対多」へ

あわせて、「公共の市民化」としての協働を実現していくためには「深さ」に加え、1 対 1 から多対多へという「広さ」のシフトも求められてくる。具体的には、当該テーマに関係する複数の市民組織や事業者、関連部局が一堂に会する円卓会議の場で、多角的な観点からのニーズ調査や企画立案、評価を行い、実行委員会や運営協議会形式で多様な主体の資源を集約して共に事業実施することが、それである。

ただし、そのような「多対多」の場は責任感が分散され、形式的な情報共有の場になりやすく、その場づくりを誤れば、取り組むべきことがわかりながらも、明確な主体が定まらずに真空状態を生んでしまうこととなる。協働のための企業・自治体の視点からの NPO 評価研究会編（2004）でも示されているが、深い協働が成立するためには、その場に集う各主体に問題解決への切迫感や当事者性が求められ、次に相乗効果が予期できる異なる専門性が求められる（図 3）。人事異動で継続



的にその問題に直面していないことから行政には当事者性で、アマチュアリズムも内包する市民組織には専門性で、その堅固さを欠くことがある。そのため、「多対多」へと広げていく際には、ニーズを共に感じられる現場でのフィールドワーク等の共通体験をしたり、各主体の資源を棚おろして相互にフィードバックしたりする機会を設けるといった丁寧な仕込みが望まれよう。

#### 4. 「ゆるやかなつながり」から「強い結びつき」へ。

Kania & Kramer(2011)においても、協働の形態として、行政と市民のパートナーシップ (Public-Private Partnerships) によって具体的な社会サービスを提供するだけでなく、特定テーマのステークホルダーが多セクターから集まって情報共有しつつ、自発的に各種活動していくマルチステークホルダーイニシアティブ (Multi-Stakeholder Initiatives) が示されている。加えて、Kania & Kramer はより効果的な協働の形態として、共通課題を絞り込んだ上で、鍵を握る重要なステークホルダーが長期間にわたって結束し、社会的インパクト評価システムも共有して、継続的なコミュニケーションのもとで各事業主体の活動を連動させて相互補強を実現させ、その協働活動をサポートする独立組織まで設けるコレクティブインパクトイニシアティブ (Collective Impact Initiatives) を示している。

こうした「強い結びつき」が要請されているのは、これまで進んできている「ゆるやかなつながり」をつくる方向性は開放的な場での信頼関係の風土を醸成して情報の共有化を進める上では有効でも、具体的な成果に責任を負う形でチャレンジングな協働が生み出されないからである。協働に関わる各主体がそれぞれに自主事業を持っている中で、新たな協働事業を立ち上げることは既存事業に投下しているリソースを割く判断でもあり、相応の覚悟の一致を見なければ動き出すことは珍しい。そのため、ゆるやかさや開放性に対して限定をかける形の場も設けられていっており、社会的インパクトへの関心が高まる潮流を勘案すれば、今後の市民と行政の協働でもそうした方向は増えてくることが考えられる。

#### 5. 改めて、なぜ協働なのか？

中村 (2004) は、協働の意義と目標として、(1)情報の共有による意味ある活動展開、(2)多様な社会的資源の効果的／集約的な活用による社会的問題への対応、(3)単独では対応できない社会的問題の解決、(4)協働する双方にとって新しい外部環境により適合したイノベーションの契機の四点を示している。協働は言うまでもなく、こうした意義と目標に照らして選択される事業手法の一つに過ぎないが、コミュニケーションコストの大きさで見れば、必ずしもコストダウンにつながるとは言い切れない。しかし、協働推進は公共経営の主潮の一つとなっている。なぜであろうか。

行政職員の中には、協働を財政改革の手段という誤った理解で次のように捉えている場合がある。市場が成熟化し、また少子高齢化・人口減少が進む情勢で税収が減る一方で社会保障費が増えて、財政状況が厳しい中、行政が担っていた地域活動やその支援の継続が困難になっている。そこで市民に自立してもらって、行政の財政負担を軽くするのが協働との理解である。こうした協働理解では、市

民は「安価な(時に無償の)労働力」という位置づけに留まり、市民からすれば協働は行政に押しつけられるもので常に「やらされ感」を抱き、行政もまた「やってくれない感」を持ち続けることとなる。これでは広がりも真剣さも欠く展開になるのは、自明のことであろう。

そうではなく、市民を「豊かな力を有している公共の担い手」と認識し、その力の活性化と自発的な発現を促し、自由な発想で生み出される問題解決策を行政が応援するというスタンスに立てば、協働は市民が「やりたいこと」を行政が「やらせてくれる！」というポジティブな流れで動くものとなる。つまり、協働は自発的な公共的市民による自治の舞台を広げ（権限委譲）、行政中心の地域問題解決の考え方を変えていく動きなのである。この一連の動きの中で行政の役割と組織が見直され（行政改革）、その結果として行政の投資・経費効率が向上することとなる（財政改革）。協働は確かに財政改革に通ずる可能性があるが、第一目標ではない。権限委譲を伴う行政改革の手段として協働推進の積極的理由を見いださなければ、市民と行政の間に良好なパートナーシップは生み出されにくくなることは注意したい。

行政改革としての協働が実現するためには、行政は市民が地域づくりに参加しやすい仕組みをつくりつつ、その意欲と力量を育む学びの場をつくることが求められる。また、行政職員が行政が果たすべき現代的責任と有する強みを自覚し、制度を不断にリストラクチャリングしていく姿勢が求められる。さらに行政改革から財政改革に展開していくためには、市民組織が扱ったニーズの残余となる難問に行政職員が立ち向かえる高度専門化も求められる。このように考えれば、協働推進は公共経営全般にわたるリ・デザインの営みであり、複数部署が一体となって取り組まなければ、十分な果実を収穫することはできないことは明らかである。

協働には手間ひまがかかり、一見すると問題解決から「遠回り」をしているようにうつる場面もある。だからこそ、本来の目指すべき意義と目標が何であるのかを見失わず、その時々現在の地点が最終地点とどう結びついているのかをモニタリングしながら取り組んでいかねばならない。即効性が重視される中、その風潮に振り回されて近視眼的にならず、長期的な公共経営の構造変動につながる協働の推進が私たちには求められている。

#### 参考文献

- 協働のための企業・自治体の視点からの NPO 評価研究会編 2004 『企業・行政と NPO のより深い協働をめざして』地球産業文化研究所
- 中村陽一 2004 「協働」、大阪ボランティア協会編『ボランティア・NPO 用語事典』中央法規, pp.30-31.
- 藤井敦史 2004 「NPO における〈市民的専門性〉の形成」、東北社会学会『社会学年報』第 33 号, pp.23-47.
- 松下圭一 2002 『新しい公共と自治体』信山社
- 山岡義典 1999 『時代が動くとき』ぎょうせい
- Kania, John. & Kramer, Mark., 2011, Collective Impact, Stanford Innovation Review, Winter 2011, pp.36-41.