

# ローカル・ガバナンスが創る共生社会の考察

研究調査報告書

2014 年 3 月



(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構  
研究調査本部



## 研究体制

委員長	松原 一郎	(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部政策コーディネーター、関西大学社会学部教授 *第1章、第2章、第5章担当	
研究会委員	田端 和彦	兵庫大学生涯福祉学部社会福祉学科教授、兵庫大学附属総合科学研究 所長 *第3章担当	
	南島 和久	神戸学院大学法学部法律学科准教授 *第4章担当	
	実吉 威	特定非営利活動法人市民活動センター神戸理事・事務局長、(公財) ひょうごコミュニティ財団理事	
担当研究員	安藤 仁朗	(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部主任研究員 *第10章担当	
研究協力者	小川 さやか	立命館大学先端総合学術研究科准教授	
	荻田 藍子	兵庫県社会福祉協議会地域福祉部副部長	
	柏木 登起	特定非営利活動法人シミズシーズ理事	
	川中 大輔	シチズンシップ共育企画 代表	
	小嶋 新	特定非営利活動法人しゃらく理事	
	佐藤 等史	特定非営利活動法人場とつながりの研究センター理事長	
	寺田 隆裕	兵庫県企画県民部県民文化局協働推進室NPO法人係長	
	富田 英典	関西大学社会学部教授	
	林 大介	東洋大学社会学部社会福祉学科助教	
	松原 永季	スタジオ・カタリスト代表取締役	
	森田 拓也	神戸市市民参画推進局担当部長	
	中島 英三	(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事兼調査役	
	事務局	柳井 政則	(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部長
		山本 弘	(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部研究調査課長



## 目次

はじめに	1
要約	2
<b>第1章 本研究の概要</b>	<b>8</b>
1. 研究の目的	8
2. 論点	9
3. 研究の方法	10
4. 研究の内容	10
<b>第2章 社会的リスクとしての「社会的排除」</b>	<b>11</b>
1. 社会的排除と福祉	11
2. 包摂的コミュニティへの取り組み	17
<b>第3章 ローカル・ガバナンスの施策—地域における参画と協働</b>	<b>20</b>
1. 参画と協働条例に見るローカル・ガバナンスの枠組み	20
2. 参画の定義～参加のはしごとシティズンシップ	22
3. 協働の定義～公益の拡大との関連	25
4. NPOと教育委員会の協働の事例から	28
5. 結論	31
<b>第4章 市民セクターの基本論点—市民と政治文化—</b>	<b>33</b>
1. 都市型社会と自治	33
2. 政治システムと憲法	36
3. 市民活動とコミュニティ	41
4. 市民セクターの展望	45
<b>第5章 ローカル・ガバナンスのかたち</b>	<b>48</b>
1. 福祉国家の変遷	48
2. ローカル・ガバナンスのとらえ方	50
3. ローカル・ガバナンスと政策とのリンク	51
<b>第6章 市民社会の担い手論（1）～まちづくり</b>	<b>53</b>
1. 疎住地域におけるガバナンスのあり方	53
2. 協働と参画のまちづくり	58
<b>第7章 市民社会の担い手論（2）～地域福祉</b>	<b>63</b>
1. 社会福祉協議会の活動を通じた地域組織化	63
<b>第8章 市民社会の担い手論（3）～編成論</b>	<b>69</b>
1. バーチャル空間における人のつながり	69
2. 異文化にみるコミュニティ結合原理	75
<b>第9章 市民社会の担い手論（4）～共生社会</b>	<b>81</b>
1. 市民がつくる共生社会	81
<b>第10章 政策提言</b>	<b>86</b>
1. 【提案1】公益インフラ構築の促進	87
2. 【提案2】新たなガバナンスによるコミュニティ創生	92
おわりに	105
研究会の活動	106



## はじめに

政府・市場・市民社会・インフォーマルの各セクターの多元的重層的構造から成るナショナルやグローバルな次元におけるガバナンスが変容を遂げ続けている。

ローカルな次元でもこのことは当てはまり、地方自治体・企業・NPO・コミュニティの連携が新たなガバナンスを生んでいる。

当研究会では、このローカル・レベルに着目し、生活者の課題出現の圏域としてのみならず、その課題の克服のためのプラットフォームとしてのローカル・コミュニティの有する可能性を追求している。

その課題とは、個々人や家族の失業・疾病・孤立などから成る複合問題であり、そこから招来される社会的排除という構造的障壁である。前者を持続可能な社会にとってのリスクとして捉えたうえで、後者の障壁の除去すなわちソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）のためのガバナンスの構築を目指すものである。ちなみにこれは、「兵庫県地域福祉支援計画」（平成21年4月）の序文において、井戸知事が、「地域の福祉力の創造的再生に不可欠」と言明されたことと合致する。

この度、当研究会の2年間の成果として、以下にその内容について触れる。

本研究の概要（第1章）を示し、具体的な研究内容を3つの異なった学問的視点から論及した（第2章～第5章）。

また、ローカル・ガバナンスの担い手について、あるいは、広く市民社会のアクターとその編成原理について研究会のゲストスピーカーの講演要旨を挙げた（第6章～第9章）。

最後に、主に都道府県レベルに向けて、市民社会と行政の協働を進めていく具体的な政策や施策を提言した（第10章）。もちろんこれは、市町レベルでも十分に活用できる施策を含んでいる。

ローカル・ガバナンスをめぐる学術論文と市民活動の実践に向けての知恵、さらに具体的に実効性のある政策提言を通して、「共生社会」のあり方に思いをはせていただきたい。

## 要約

### 社会的リスクとしての「社会的排除」

第1章では本研究の概要を示し、問題の全体像を明らかにした。また、第2章では、社会的リスクとしての社会的排除について検討した。

貧困や格差さらには社会的排除など、社会が抱えるリスクに対して、社会全体として十分に対応できていない現実がある。従来、行政や市場がこれらのリスクに対して公共的領域の諸活動を行って対応してきたが、より多様でかつ主体的な市民セクターの協働と参画が課題となっている。

また、社会的孤立や生活困窮者自立など、従前の制度では十分に対応できない事例が、ローカル・レベル（コミュニティ）において頻発している。安全と安心から成るコミュニティを創るためには、地域連携の再編および市民セクターや企業の地域貢献などの新たなガバナンスが必要となる。

### ローカル・ガバナンスの施策—地域における参画と協働

第3章では、参画と協働の再定義を試みるとともに、ローカル・ガバナンスにおける参画と協働の問題を検討した。政府以外で公的サービスの提供を担うステークホルダーの拡大が期待されている現在、地域に根差して公益に資するサービスを地縁組織やNPOなどが提供する場合、共益と公益の区分がより難しくなるという課題がある。地域において自主的なガバナンスを実現するために、ステークホルダーが、いかに施策の決定や実施に関与するかが、大きな問題となっている。

また、政府との協働を中心とする協働であっても、参画を基盤とするガバナンスが確立されていない点が指摘される。参画は、政府と他の主体との関係の中で定義されるものであるため、本来その枠組みでのガバナンスのあり方が、例え試行錯誤の中であっても存在して良いはずである。しかし、大きな成果があったとされる事業においても、実際には現場での、また主体を構成するメンバーでの対応の成果が大きく、組織と組織のガバナンスのあり方の検討にまでは至っていないのが現状である。

さらに、公益が拡大する中で、政府を含まない、あるいは政府が副次的に参加する場合の参画のあり方、またはそれに基づくガバナンスの検討が必要となっている。

協働事業のガバナンスは、住民の参画だけではなく、信頼やネットワークにもある。政府が中心となる協働では癒着になりかねない協働であっても、第2セクターと第3セクターでは、参画する住民へのアカウンタビリティや承認があり、そのサービスが水準を越える信頼があれば、可能なのである。事例を積み重ねることで、政府以外の主体の参画のあり方、新たな参加のはしごの提案も可能になると思われる。

## 市民セクターの基本論点—市民と政治文化—

第4章では、NPOを中心とする市民セクターの今後を展望するにあたっての政治的条件について議論した。

日本の市民セクターの伸張は1998年の特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）によってひとつの転機を迎えた。だが、法施行後10年以上の歳月が経ったこんにち、日本における市民活動は活発化したと言えるだろうか。法が直接の対象としているNPO法人についていえば、法人数は着実に伸びているが、それが活発に活動しているという実感は薄い。むしろ、国の懇談会等が指摘するように人材・資金・信頼性の課題に直面し、隘路に陥っているようにすら見える。

市民活動の原動力は政治的自由であり、時に党派的にも見えるその問題提起は、政治が行政の論理に絡め取られていけばいるほど、反ないし非体制的に映る。そして、行政がその問題解決ではなく、行きすぎた関与として関わるとき、市民活動は体制に組み込まれようとするし、時にそのエネルギーを喪失し、官僚制化してしまう。たとえばNPOや市民活動の議論には、その懸念が随伴する。

NPOに代表される市民セクターの最大の武器は専門性とその社会的使命の内在性にこそある。また、その点を大事にできるかという点が、農村型社会に原型をおく地縁系組織と行政の関わり方との間で大きく異なっている。都市型社会におけるアソシエーティブな市民活動においては、その活性化を希求するかぎりにおいて、「政治的市民」の側面を捨象し、行政の補完としての理解に固執してはならない。この論点を大事にすることが、次の活路を切り開いていく鍵のひとつであると考えられる。

## ローカル・ガバナンスのかたち

第5章では福祉国家の変遷から、ローカル・ガバナンスのとらえ方を議論し、政策との結節点を検討した。

直系家族の衰退、第一次産業や自営業の縮小、都市化…。こういった要因が家族機能や地域社会の限界を引き起こし、会社、団体などの目的集団の林立を招来し、そしてこれらの集団が市場を通してサービスを授受することで、伝統的集団の機能がバトンタッチされるはずだった。にもかかわらず、市場の限界により果し切れず、公的セクターの登場となる。政府が福祉国家の形成に向けて奮闘したものの、その限界を迎え、再び、市場へとシフトし、さらにその際、家族や地域社会の復古がセットとなり「日本型福祉社会」が唱えられたことは、記憶に新しい。同時に昨今は、行財政改革のもと、公的セクターの意図的縮退とその補完としての市場セクターや地域住民への期待がますます膨らんできている。

このシナリオに抵抗するのが、ソーシャル・ガバナンスの考え方である。そもそも「市場の失敗」を克服するために福祉国家のような「大きな政府」の出現を見た。その結果生じた「政府の失敗」を、市場で解決させるということは、当然そこに無理があるという前提に立ち、むしろ「政府の失敗」と「市場の失敗」の両方を超克する処方箋が必要である

とする。

近代社会において、リスク処理能力が退化したまま、さらに今やポスト近代社会のグローバリズムや新自由主義にさらされ、放置された個人の漂流は、社会で受け止められなければならない。個人の生活基盤の安定だけではなく、社会の持続可能性さえ脅かしている社会的リスクにソーシャル・ガバナンスという処方箋が不可欠なものとして期待されるのである。

よく比喻されるように、官僚制はツリー型という形状になっている。権威と権限が階層性を成しており、その構成要素は、相互排他的である。ツリー型はかつての大量生産や単一目標化での組織運営には重宝したが、今や時として逆機能となり、地域社会や個人の生活問題への対応においては機能不全の様相を呈することとなる。

一方、ツリー型に抗するモデルとして提示される、格子に準ずる形状を持ったセミ・ラティス型は、孤立した構成要素をシステムの維持存続のために、また、専門分化した仕組みでは解決できない状況の下に、要請されるモジュールである。

セミ・ラティス型の構図を用いることによって、生活者側からの問題の定義づけが可能となる。高齢者への見守り、シングル・マザーへの支援、障害者の地域移行など従来、分野別・対象者別に把握されていた問題が、「ケアリング」や「社会的包摂」という結節点へと諸々の事業をたどり寄せていくことで、問題状況が把握され解決策が導かれる。

しかし、必要なことは、何よりも、どのような結節点を設けるかを市民目線でスタートし、市民セクター内の熟議および行政との対等な協議のなかで、意思決定すべきである。これが、ローカル・ガバナンスの実態ともいえるべきものである。

## 市民社会の担い手論

第6章～第9章では、“市民社会の担い手についての議論”を「まちづくり」、「地域福祉」、「編成論」、そして「共生社会」という視点から行われた講演の要旨を示している。

## 政策提言

行政が対応しきれていないリスク、もしくは未だリスクとして認識し得ていないもので、本研究が問題視しているのは「社会的排除」であるが、この社会的排除こそが差別や社会的な隔離に晒されている人々に大いなる悪影響を与えており、現代の社会的インフラストラクチャーの持つ脆弱性を浮かび上がらせているということが、以上の議論から明白となった。

この現状を打開するために、

1. 分権と協働を旨とした市民セクター（ボランティア・セクター）の振興と、それによって構築される公共性・公益性に富んだインフラの整備が求められる。
2. そのために、公共サービスの多様性と供給主体の多元化について、および市民や事業者の参画を保障した自律的・分権的なコミュニティの在り方が検討されるべきである。

という結論に至った。

解決策として提起されたのは次の2点である。

- ☆ 市民セクターの強化・育成のために：公益インフラ構築の促進に対する支援。
- ☆ 新たなガバナンスによるコミュニティ創生のために：公共サービスの多様化と供給主体の多元化への支援。

### 【提案1】公益インフラ構築の促進に対する支援

#### a. NPO/中間支援組織へのサポートによる市民セクターの強化育成

NPO法人に代表されるような市民組織の多くは脆弱な財政基盤の上で活動を続けている。これに関しては、単なる「資金不足」という側面だけではなく、「人材育成」と「信頼性向上」という側面が背景にある。有能な人材は、その人材が所属する集団への信頼を高める。集団の信頼が高まると、新規顧客獲得と寄付性資金調達の可能性が高くなる。集団の資金が豊富であれば、有為な人材の獲得が可能になり、また、獲得した人材に対して十分な教育を施すことが可能になる。つまり、3つの側面は交互作用関係にあると考えられる。そこで、NPO/中間支援組織の「資金」、「人材」、「信頼」の3つの面に関する支援を提案する。

たとえば、人材面の向上のためには「専門的な人材育成のノウハウを持つ中間支援組織」、資金力の向上のためには「寄付環境の改善」、信頼性向上のためには「データベースの整備」が挙げられる。

#### b. 官民の人材交流の機会の提供

「対等な協働」や「協働のルール作り」の前提になるのは、先方に対する「寛容さ」ともいべきものである。自明ではあるが、自らの立場を主張するためには相手を尊重することが必要である。相手を尊重するためには、“相手を知ること”から始めなければならない。

そこで、「官民の人材交流を活性化させる機会の提供」を提案する。たとえば、「官民合同の研修会の実施」や「相互の職員の派遣（公務員をNPOへ、NPO職員を自治体へ派遣）」である。

#### c. 公益インフラの指標づくりと自治体ごとのカルテの作成

協働を推進するためには、すでに実施されている協働の“達成度”といったものが、絶えず測定されていなければならない。その指標として「公益インフラ」という概念を提案する。

公益インフラとは、「市民社会の自律性・自治性を体現し、公共性に富んだサービスを創出・供給し、さらには社会貢献の中核を担うところの個人、組織、および関係性から成るネットワーク」を意味しており、この公益インフラの達成度こそが、協働を測る物差しと

なる。具体的に測定の対象となるのは「地域における市民活動の向上の有無」と「NPO等の市民活動が持続・発展できる環境の有無」である。

こういった測定可能な指標ができることによって、自治体ごとの「協働のカルテ」といったものを作成することが出来、共通のフォーマットを用いることによって、自治体ごとの比較が可能となる。

#### d. 産官学でNPOフォーラム開催

官民に学を巻き込んだ協働として「NPOフォーラム」（NPOの見本市）の開催を提案する。具体的には「NPOの求人支援」と「民間の就職支援」の場を提供することを考えている。昨今、NPOなどソーシャル・ビジネスの主体を就職先として考えている人たちが増えているにもかかわらず、実際にどのように求人を行い、どんなキャリアを持つ人たちを採用しているのかはあまり知られていない。そこで、NPOに就職を希望する人たちに対して、どのような経路があるのか、具体的に何をしておくべきなのかなどを紹介するようなイベントが期待されている。

### 【提案2】新たなガバナンスによるコミュニティ創生

#### ：公共サービスの多様化と供給主体の多元化への支援。

#### a. 地域にコミュニティ・ソーシャルワーカーを配置

複合的課題を抱える市民や制度のはざまに埋没する市民に対して、地域住民と多様な関係機関のネットワーク構築により、個別支援から地域支援へとつなげていく「コミュニティ・ソーシャルワーカー（以下、CSW）を、日常生活圏域（中学校区）を単位に配置することを提案する。

人員の確保以上に、多人数のCSWの“質”の確保と専門性の向上が課題となるが、そのための施策としては、たとえば「CSWの情報交換と交流を兼ねた研究会の開催」や「兵庫県社会福祉協議会を中心としたワークショップを“県民局単位”で開催」といったような催しが提案される。

#### b. コミュニティにおけるセクター間の連携の機会を提供

県が、NPOと行政・企業・商工会・自治会などのマッチングを推進することを提案する。それぞれのセクターが専門性・独自性を発揮できるようなフィールドの提供が期待される。

#### c. ローカル・レベルでのオープン・ガバメントを推進

公的データの公開によって、オープン・ガバメントが推進されることを期待する。地域データを公開し、それを活用したウェブサービスやアプリケーションの開発により、地域の困った事例が解決に向かうことが期待される。

d. コミュニティにおける“知識”の集積

～地域と大学との協力体制の構築とコミュニティ・シンクタンクの設定

地域が抱える問題を地域自体が解決しようとする場合、問題となるのが「知識と人材の不足」である。そこで、知識と人材の供給先として期待されるのが大学である。大学の施設を地域に誘致することで、地域問題の解決へ向けた協力を仰ぐことが可能になる。また、若年層の人口増加は疎住地域へ活気をもたらし、生涯学習の推進による地域の活性化が期待できる。このように大学が地域へ進出することは、地域のガバナンスにとって大きな効果が期待できる。ここで、県には「地域と大学との連携推進のためのパイプ役」が期待される。

さらに進めると、大学による知識と人材の供給と地域の活性化によって、「地域自治」の機運が高まり、コミュニティ・シンクタンク的なものの設定が期待され、その際の支援を県に提案する。

## 第1章 本研究の概要

### 1. 研究の目的

「共生社会の構築」の重点研究分野に位置づけてきた「長寿国につぼん活性化戦略」の従前の研究成果を踏襲しつつ、地方主権・住民主体という今日の流れを念頭に、その研究対象を市民・公益的市民組織・自治体・企業などローカル・レベルにシフトする。

我が国の福祉国家としての歩みは、公助を基本としてきたが、経済の停滞や新自由主義の台頭とともに民営化や福祉の見直しが登場し、福祉国家の変容が顕在化して久しい。さらに、人々の生活を守り育てているのは政府だけでなく、同時に市場万能ではありえないという認識が深まっていく中、公共性を担った市民セクターの躍進が顕著である。

グローバル経済の影響をはじめ、デモクラシーのあり方など文明史的にも喫緊の21世紀の課題に対し、ローカル・レベルでどのような市民社会の営為が形成されており、激しい社会変動に対していかなる社会制度をもって対応しようとしているのかを研究する必要がある。

貧困や格差、さらには社会的排除などの市民社会の抱えるリスクに対し、共生的なガバナンスを指向する新たな民主主義のあり方もその射程にすえながら、包括的なコミュニティとしての共生社会をデザインすることが当研究の目的である。

その際、健康で文化的な日常生活を送ることを阻害するアンフレンドリーな社会変動に対し、これを克服しようとする対抗的思想および制御しようとする営為のことを「ソーシャル・ガバナンス」と呼ぶことにし、本来これは自律的であり、創造的な営為の総体として捉えられるものであろう。当研究会では、この概念を地方／地域社会や生活者領域における営為の発露に限定して検討することとし、これを「ローカル・ガバナンス」と規定している。

なお、アンフレンドリーな社会変動とは、例えば以下のようなことが挙げられる。

- ・ グローバル経済の進展
- ・ 雇用の不安定化
- ・ 家族形成・維持の困難
- ・ デモクラシーの形骸化
- ・ ボランティア・セクターの成長不全
- ・ 人権保障の衰退

これらに挙げられている社会変動の影響は、地方／地域社会や生活者領域にリスクとなって現れている。当研究会では、そのリスクを克服するために必要な施策を、専門領域をまたぐ横断的な検討を通じて提言することを目標としている。

## 2. 論点

ローカル・ガバナンスをコミュニティ（地域社会）におけるリスクへの対応の様態と限定したうえで、リスクの発生・問題事象・気づき・対処に向けての意思決定／仕組みづくりなどを研究内容の柱として位置付けた。

- (1) どのような市民社会のリスクが存在するかを明らかにする。
- (2) それに対応するしくみはいかにあるべきかを検討する。
- (3) そのため、市民セクターをはじめとする担い手の役割と育成について議論を行う。
- (4) さらに、その政策・対応策をどのように構築するかを探求する。

(1) のリスクとは何かということについては、文部科学省が 2004 年に示した「安全・安心な社会の構築に資する科学技術政策に関する懇談会」資料が存在している。しかしながら、この検討会資料のリスクの分類及びリストアップは、科学技術的視点が色濃く、社会問題的視点が希薄であることが判明した。

そこで、国が社会問題としてとらえ、かつ対応すべき課題として挙げているのが、以下の厚生労働白書（平成 24 年版）の一節である。

一方で、短所としては、相対的貧困率やジニ係数が OECD 平均よりも高い水準となっているなど所得格差が顕在化していること、また、就業率の男女差や男女間賃金格差が大きい点などがある。

また、日本では、犯罪率はきわめて低い反面、生活満足度が低い、自殺率が極めて高い、政治制度への信頼度や公的機関への信頼度が、議会・政府・公務サービスのいずれにおいても OECD の平均を下回るなど、**社会的な信頼感やつながりに関わる点に問題が見える**。所得格差が大きく、リスクに遭遇した場合のセーフティネットも相対的に小さく、そのうえ、さまざまなカタチで、**社会的な包摂機能も弱い**ため、生活についての満足度が相対的に低い国である側面も否定できない。また、日本は、世界最速の人口構造の高齢化による社会保障関係費の大幅な自然増など、財政的な課題にも直面していることも喫緊の課題であるといえる。

以上のように、国際比較の観点からは、経済的水準の高さや健康面といった長所を維持しながらも、**所得格差や男女間の格差の是正、社会的つながりの再生と社会的包摂の実現、社会保障の安定財源確保**といった問題に取り組むことが、今後の日本社会の課題として浮かび上がってくるといえよう。

ゴシック体で示された語句を総称する概念は「社会的排除」であり、むしろ、これを社会のリスクの最たるもの・総体的なものとしてとらえたうえで、上記の(2)～(4)への論点につなげていこうと考えている。

とりわけ、(2) のしくみという文脈においては、ローカル・ガバナンスを司る意思決定

のしくみも含まれると考えられる。(3)の担い手論は、サービス供給の担い手にとどまらず、当事者の役割も同等に重視されるべきであろう。

これらを踏まえて、共生社会の創造に果たす公的部門の役割が提言として結実することを期している。

### 3. 研究の方法

(1) 研究会方式で、コア・メンバーを中心に、調査研究の方向性につき検討したうえで、政策提言ならびに出版に向け、19回の研究会開催をふまえ、成果を積み上げてきた。

(2) 県および県下の行政組織、市民公益団体、企業に呼びかけ、研究サポート会員を募った。

12回にわたる講演会とそれに続くワークショップ／ヒアリングを行い、研究サポート会員の実践事例や経験を当研究会にフィードバックしてもらった。

### 4. 研究の内容

(1) 行政が対応しきれていないリスク、もしくは、まだリスクとして認識し得ていない状況にあるもので、当研究会が問題視するのは「社会的排除」である。またその対極に位置する「社会的包摂」こそが共生社会をテーマに掲げる研究会の主たる検討項目となる。よって、「社会的排除」の概念や意味内容を中心に論を進めたうえで、日本社会のとりわけ「地域福祉」の文脈における「社会的排除」の政策的な取り上げ方を検討した。

(2) リスクに対応して、社会的課題に立ち向かう中間的集団／組織の存在意義と役割は、ますます大きくかつ重要なものとなってきている。NPOに代表されるような集団がその最たるものである。行政の制度がカバーできない課題に対応しようとする活動は、しかしながら、その財政基盤が脆弱なことが多い。その対応策を検討した。

(3) 低成長・財政危機の時代における地域社会のあり方を、多様な意思決定の仕組みを中心に検討を加える。ガバメントとガバナンスの対比をはじめとして、市民の政治参加を担う意思決定のプロセスに行政学的視点から論議した。

(4) ローカル・ガバナンスがどのような実態を持ちうるかを、〈市民と政治文化〉や〈地域における参画と協働〉さらには〈住民視点からの施策の再編と行動〉という多方面からのアプローチによって明らかにした。

## 第2章 社会的リスクとしての「社会的排除」

### 1. 社会的排除と福祉

「社会的排除」の起源は、80年代のフランス社会主義政権下、社会の周辺にいて社会保障制度に届かないところにいる集団を描写した用語に見出せる。しかし、その後はEUにおける社会的かつ経済的結合 cohesion を目的とする用語へと変化し、さらにマーストリヒト条約にも明文化されるに至った。

またその背景としては、「貧困」という用語を避けたい一部の国に配慮してそれに代え、その後、'94年ごろから一般化していった経緯がある。

欧州共同体委員会は「社会的排除」を次のように定義づけている。

変化する諸様相によって、人々が現代社会における通常の交換や生活上の行動、さらには権利から排除される結果がもたらされていることを指す。貧困はその諸様相の中でも一番明白なものであるが、それ以外にも住まいや教育それに健康などの分野および諸サービス利用における不十分な権利性を意味する<sup>1)</sup>。

社会的排除は差別や社会的な隔離にさらされている人々や集団に大いなる悪影響を与えており、私たちが生きている現代の社会的インフラストラクチャーの持つ脆弱性を浮かび上がらせている。加えて格差社会/2極化社会の深化がもたらす〈リスク〉をも我々に知らしめていると言えよう。

それでは、社会的排除の諸要因とは何かをパーシー・スミスの類型に見、さらにその指標をも列挙しよう。

#### 社会的排除の諸次元とその指標（ジェニー・パーシー・スミス）<sup>2)</sup>

経済的次元：長期にわたる失業、臨時雇用と不安定就労、仕事の無い世帯、収入の欠如がもたらす貧困

社会的次元：伝統的世帯の崩壊、10代での望まなかった妊娠、ホームレスであること、犯罪、不満を抱いている若者たち

政治的次元：政治権力の欠如、有権者の低い登録率、低投票率、コミュニティ（地域活動）の非活性状態、疎外/政治過程における自らの価値を見いだせない状況、暴動/社会的無秩序

近隣社会の次元：地域環境の悪化、住宅の荒廃、諸サービスの撤退、助け合いネットワークの分解

個人の次元：心身の疾病、学力の低到達/非熟練技能、自己肯定感や自信の低さ

空間的次元：社会的に脆弱な集団の集中とそれによる社会からの疎外化

1) Commission of the European Communities 93:1

2) Janie Percy-Smith, "Policy Responses To Social Exclusion: Towards Inclusion?" Open University Press, 2000, P9.

集団の次元：高齢者・障害者・エスニックマイノリティなど特定集団に上記の属性が  
集積・集中していること。

また、ルームは社会的排除の特質として、

- (1) 収入の多寡だけではなく、多面性を有しており、生活水準を幅広い指標でとらえるべきもの
- (2) ダイナミックな過程を示唆しており、何かのきっかけでの社会的排除からの出入りに着目すべきもの
- (3) 居住地域のインフラや社会資源との関連性を看過すべきでないこと（具体的には、廃校、はるか遠くの商店、交通手段のないことなど）
- (4) 不十分な社会参加や政治的権力の欠如など社会的関係性が重要であること
- (5) 社会的孤立や人間関係の希薄さなど社会とのつながりのなさ

の5点を挙げている<sup>3)</sup>。

そして、子ども期の貧困による教育機会の不十分さや低学力が非熟練労働を招き、青年期における労働市場への部分参入へとつながり、それが年金形成の不十分さという形で高齢期の貧困を呼ぶという、ライフステージにおける社会的排除の連鎖も、その特性の一つとして考えられよう。

このような出自や概念を有する「社会的排除」であるが、わが国においては、「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書(2000.12.8 厚生省)において、「社会的排除や摩擦」や「社会的孤立や孤独」に対応すべきという姿勢が描かれている。その際、前者の例として、路上死、中国残留孤児、外国人の排斥や摩擦等を指し、また後者に該当するものとして、孤独死、自殺、家庭内の虐待・暴力等を挙げている。従来、社会福祉は主たる対象を「貧困」としてきたが、今日の社会においては上記のような問題をも射程に収める必要があり、その前提には、社会保障・社会福祉制度体系のよって立つ基盤自体の変化があると述べている。

ちなみにその大きな社会変動とは、

- (1) 経済環境の急速な変化
  - ・産業構造の変貌とグローバリゼーション
  - ・成長型社会の終焉
  - ・終身雇用など雇用慣行の崩れ
  - ・企業のリストラの進行
  - ・企業福祉の縮小～競争と自己責任の強調

---

3) Room, G. J. "Social exclusion, solidarity and the challenge of globalization"  
International Journal of Social Welfare 8(3), P.166-174, 1999.

(2) 家族の縮小

- ・世帯規模の縮小
- ・家族による扶養機能のますますの縮小
- ・非婚・パラサイトシングルなどの現象

(3) 都市環境の変化

- ・都市機能の整備
- ・高層住宅、ワンルームマンションなどの住宅の変化
- ・消費社会化
- ・都市の無関心と個人主義

(4) 価値観のゆらぎ

- ・技術革新や社会経済変化の中で、人間や生活、労働をめぐる基本的価値観の動揺

である。

さらにこのような状況下、問題の基本的性格が、「心身の障害や疾病」「社会関係上の問題」「貧困や低所得」を有しており、とりわけ社会との関係において問題が深刻化して、「社会的排除・摩擦」「社会的孤立」が現出するという視点を提示していることは、政府の文書として画期的なものと評価されよう。

そして、この流れをふまえて、新たな「公」の創造というテーマが導き出されている。

今日的な「つながり」の再構築を図り、すべての人々を孤独や孤立、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活の実現につなげるよう、社会の構成員として包み支え合う（ソーシャル・インクルージョン）ための社会福祉を模索する必要がある。

このため、公的制度の柔軟な対応を図り、地域社会での自発的支援の再構築が必要である。特に地方公共団体にとっては、平成15年4月に施行となる社会福祉法に基づく地域福祉政策の策定、運用に向けて、住民の幅広い参画を得て「支え合う社会」の実現を図ることが求められる。

さらに社会福祉協議会、自治会、NPO、生協・農協、ボランティアなど地域社会における様々な制度、機関・団体の連携・つながりを築くことによって、新たな「公」を創造していくことが望まれよう。

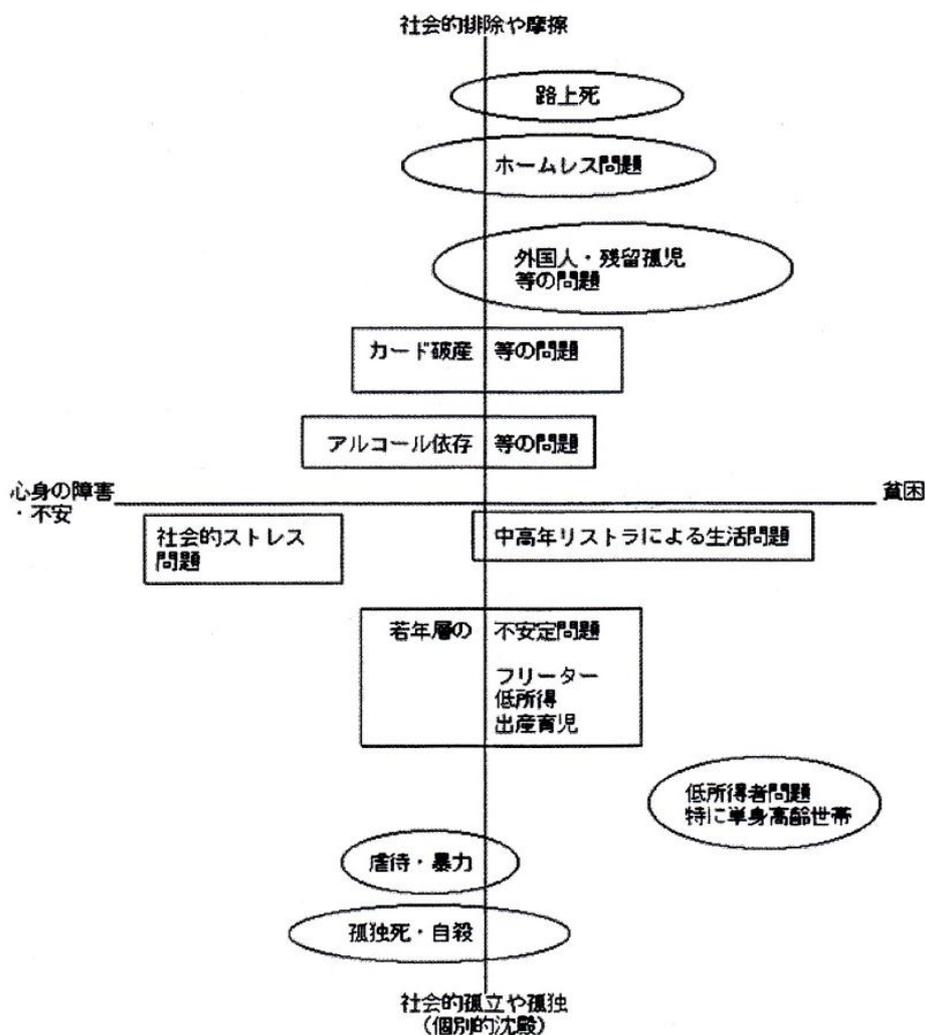
当研究会のテーマである「共生社会の創造」に相似するアプローチとも言えるが、政府の視点は、社会的排除を支え合う力の欠如に加えて、対人関係におけるつながりの希薄さに偏って理解している傾向がある。

EUにおける社会的排除論、包摂に向けた政策の議論には、社会制度からの排除やその根底にある市民的政治権力の不均衡を正すこと及び人権の保障が必ず含まれていることに鑑みれば、「社会関係上の障害」という際に人間関係が主に措定されていること、さらに「つ

ながら」が重視されている時、それは情緒的、社会心理的な要素としてとらえられていることなど、「社会的包摂」や「インクルーシブな社会」を「仲良し社会」と位置付けている様相も垣間見られる。

新自由主義的政策とグローバル経済が生んだ、不平等社会の周辺に追いやられている社会集団の出現として本来「社会的排除」は理解されるべきものである。雇用・住まい・諸制度へのアクセス、文化資本、社会的ネットワークなどの社会参加を可能とする条件、これらが欠如している状態が継続していること。それによって人々の具体的な社会参加が阻害されていく過程と見なすべきなのである。その過程において、例えば社会保険集団からの離脱が起こり、同時に家族、企業、地域社会などの中間集団のメンバーシップを喪失し

図表 2-1 現代社会の社会福祉の諸問題



※横軸は貧困と、心身の障害・不安に基づく問題を示すが、縦軸はこれを現代社会との関連で見た問題性を示したもの。

※各問題は、相互に関連しあっている。

※社会的排除や孤立の強いものほど制度からも漏れやすく、福祉的支援が緊急に必要。

ていくのである。

これを岩田正美はその著「社会的排除」<sup>4)</sup>において「参加の欠如と不確かな帰属」だと端的に表現しているが、このような認識の下に、その後日本政府が「インクルーシブ社会」に向けての政策を打ち立てたとは言い難い。その事情を以下に記す。

厚生労働省は、前回の報告書ののち、「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」を設け、当研究会により平成 20 年 3 月 31 日付けで「地域における『新たな支え合い』を求めて一住民と行政の協働による新しい福祉―」という報告書が出された。

「少子高齢化が進む中、公的な福祉サービスだけで要支援者への支援をカバーすることは困難」になったという社会の変化を受けて、次に挙げるようないくつかの問題が顕在化しているとする。

(公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題)

- 公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題としては、
  - ① 一人暮らし高齢者や障害者等のごみ出し、電球の交換といった軽易な手助けのように、事業者による公的な福祉サービスで対応するには費用との点で効率的ではないもの、あるいは、映画鑑賞や墓参りの付き添いなど、公的な福祉サービスで対応すべきかどうか人によって判断が分かれる要請といった、制度では拾いきれないニーズ
  - ② 様々の問題を抱えていながら、従来の公的な福祉サービスで定められているサービス給付要件に該当しない、「制度の谷間にある者」への対応
  - ③ 引きこもりから孤立死に至る单身男性、消費被害に遭っても自覚がない認知症の一人暮らしの高齢者など、自力で問題解決に向かわず、または問題解決能力が不十分で、公的な福祉サービスに関する情報があっても理解や活用が難しく、かつ、家族や友人など身近な人々の手助けが期待できない状態にある人々への対応

などがある。これらは、地域で生活している人にしか見えない地域の生活課題であったり、身近でなければ早期発見が難しい場合が多い。

(公的な福祉サービスによる総合的な対応が不十分であることから生じる問題)

- 公的な福祉サービスによる総合的な対応が不十分であることから生じる問題としては、例えば、ひとつの世帯で、要介護の親と障害の子がいたり、ドメスティックバイオレンスの被害に遭っている母親と非行の子どもがいたりする、といった複合的な問題のある家庭に対し、必要なサービスを的確に組み合わせて提供できておらず、一つの家庭を支えきれない、という問題である。

(社会的排除の対象となりやすい者や少数者、低所得の問題)

- また、社会的排除の対象となりやすい者への対処、少数者への地域の無理解からくる

---

4) 岩田 正美、『社会的排除―参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣、2008.

問題や、場合によっては偏見・差別に至るといった問題もある（外国人、刑務所から出所した者など）。また、ニート、ホームレスといった新たな貧困を含む低所得の問題も、地域にある問題としてもとらえることができる。

（「地域移行」という要請）

○ 障害者自立支援法の下、2011年度（平成23年度）末までに1.9万人の障害者が福祉施設から地域生活に移行し、3.7万人の精神障害者が病院から地域に移行することが見込まれるなど、施設・病院から地域への移行が進められており、これら地域生活に移行する人たちを支える仕組みが求められている。

地域におけるあらゆるニーズを全て、フォーマルサービスでカバーするには限界があると研究会はしたうえで、

- ・制度の外にある生活ニーズへの対応
- ・制度の谷間にある者への対応
- ・「孤独」への対応
- ・制度から排除された者を社会としていかに受け入れるかというソーシャル・インクルージョンの問題

などは、地域で受け止め、対応していくことが必要であると述べている。

さらに続けて「地域における全ての生活課題に対し、公的な福祉サービスだけでは対応することができないことが明らかになってきている。基本的な福祉ニーズは公的な福祉サービスで対応する、という原則を踏まえつつ、地域における多様な生活ニーズへの的確な対応を図るうえで、成熟した社会における自立した個人が主体的に関わり、支え合う、地域における『新たな支え合い』（共助）の領域を拡大、強化することが求められている」と、地域における「新たな公の確立」の提唱へと結びつけている。

地域に「新たな公」を創出するという趣旨の下、ボランティア・NPO・住民団体など多様な民間団体が担い手となり、行政と協働しながら、きめ細やかな活動により地域の生活課題を解決していくというシナリオが提示されたのである。

その際、民間団体が行政の下請けとして甘んずることなく、また、単なる地域福祉活動の担い手にとどまらず、地域福祉計画策定に参画したり、地域の公共的決定に関わったりすることも不可欠だと念押ししている。

その意味で、ボランティア・セクターの参画による地域のガバナンスと共生的コミュニティ創生へのビジョンに誤りはないと思われる。それでもなお、このペーパーにおいての「社会的排除」の理解は、以前の報告書以上に、排除を作り出す複合的な要因や不平等の側面に鋭敏ではないと言えよう。

そもそも、社会のマクロ・レベルでの貧困・失業・社会サービスの欠如など諸要因が複層し、帰属している集団からのメンバーシップを喪失し、市民としての権力を剥奪されて

いく過程に、国家としての対応が最優先されるべきである。そのうえで、メゾ・レベルの地方や地域での対応およびマイクロ・レベルでの個人への支援が続くというのが順序であろう。

「社会的排除」の歪んだ認識が、国の責任を看過し、さらに、対応の順序にも誤謬をもたらしたと分析できよう。

しかしながら、現に地域社会におけるリスク処理能力は減退しつつあり、孤立や孤独死の例に見るように問題状況が悪化している状況では、社会的包摂のコミュニティ・レベルでの実現は欠かせない。社会的包摂は、コミュニティの安定とその成員の統合を意味するからである。新自由主義が本源的に有する不平等とその是正による社会正義の実現を射程に置きながら、生活者レベルでの共同防衛ともいべきローカル・レベルでのリスク対応とそのガバナンスという課題は、今日の私たち市民の担うべきタスクだと結論付けられよう。

## 2. 包摂的コミュニティへの取り組み

### (1) コミュニティの現状

コミュニティにおいて、貧困、孤独死、自殺、虐待、引きこもり、等々様々な問題を抱えながらも、社会制度へのアクセスがかなわなかったり、ひととのつながりが欠けていたりなど、様々な理由によって個人の生活問題が解決の陽の目を見ていない事象が満積している。

コミュニティを通して行政サービスに結びつくはずが、そうはならない。あるいは、地域住民なり、組織が問題を背負う個人に気づき、手を差し伸べてくれるということもなかなか起こらないという事態を多くのコミュニティがいま経験しているといっても過言ではない。

コミュニティ自体が衰弱しており、「地域の福祉力」や「コミュニティの総合力」といったものが、脆弱化しているのである。

この機能不全の状態を行政とコミュニティの関係性あるいは、コミュニティ施策の視点から見ると次のように言い換えることができる。

- ① コミュニティ施策における縦割り行政の弊害が、地域組織の縦割り化とそれに伴う地域人材や資金の分断を引き起こしている。
- ② 地域コミュニティが直面する課題が多様化・複雑化する一方で、地域活動の担い手不足が深刻化しており、連携の必要性がこれまで以上に高まっている。
- ③ 地域ごとの活動内容や成果に格差が広がっており、地域の実情に合わせて地域と行政の役割分担や支援の方法を調整しないと各部局の事業が同時には成り立たない段階にきている<sup>5)</sup>。

---

5) 神戸市地域活動推進委員会「コミュニティ施策の方向性に関する中間提言」、H. 25. 9

## (2) コミュニティへの着目

社会的排除を減じ、包摂へとギア・チェンジする場として、また手段として、コミュニティの意義は大きい。私たちがコミュニティに着目するのは次のような理由からである。

### ① 地域にリスクが発生している。

生活者の問題が地域から生まれていること。さらに、地域住民が“困った人たち”を避けたり、深入りを嫌ったりすることが、一つの排除型であり、この場合は、地域自身が無関心・拒絶・差別などの問題を起こしていること。

### ② 中間社会として重要であること。

個人と社会全体との間にいくつかの媒介的存在が、存在することで、私たちの生活と社会が成り立っているはずであるが、その中間的社会なり、従来からの中間組織である家族や企業との結びつきがない/弱い人々にとって地域社会は、媒介項として不可欠である。

### ③ 中範囲の市民社会をつくる。

自らの生活圏域を範囲とし、分権的で自律的な自活型市民社会を自らの足元で育むこと、そしてそれを次世代に誇れる形でつないでいくことが、民主主義が成熟しつつある社会であるといえよう。

### ④ 持続可能なコミュニティづくり

限界集落となり、人口減少だけではなく地域経済の衰退、社会資源の枯渇など、郡部だけではなく、インナーシティやオールド・ニュータウンにも存在の危機が立ち現われている。持続可能性を追求したコミュニティづくりが今こそ望まれる。

## (3) 地域福祉の担い手

コミュニティ創生や包括的コミュニティづくりの担い手として、様々なアクターが考えられるが、本章では、地域福祉推進の専門職という視点に限定し、コミュニティ・ソーシャルワーカーへの期待を述べたい。

先述してきたような多問題複合ケースや既存の制度、サービスでは対応できない事例に対し、地域住民や他の専門機関と協働のもと、その問題解決を図る役割を担うのがコミュニティ・ソーシャルワーカーである。

コミュニティを組織化したり、小地域の福祉活動を推進したりする働きは、従来からもコミュニティワーカーとして存在していたが、もう一歩踏み込んで、「個人を支える援助」と併せて「その個人を支えることのできる地域をつくる援助」の両方をターゲットとしているのが、コミュニティ・ソーシャルワークである。

このコミュニティ・ソーシャルワーカーを中学校区に一人程度配置し、複合問題や難ケースに対処するだけでなく、むしろコミュニティ自身がみんなのリスクとして事態を受け

止め、能動的・自発的に対応していく力をエンパワーメントすることが、この専門職の存在意義となろう。

### 第3章 ローカル・ガバナンスの施策—地域における参画と協働

#### 1. 参画と協働条例に見るローカル・ガバナンスの枠組み

兵庫県では、平成15年4月に「県民の参画と協働の推進に関する条例（兵庫県条例第57号）」を施行したが、それは前文にも記されるように、阪神・淡路大震災の復旧・復興の過程での、「自発的かつ自律的な意思に基づく県民による主体的な取組の大切さを改めて確認した」ことが背景にある。条例の制定は、行政と住民とのパートナーシップを模索する中で、地域課題について、県民が企画立案から実践までの担い手とすることを想定したもので<sup>1)</sup>、当初は行政とともに施策実行にも責を負う「準公職」を想定したこともあり、議会での審議に相当の時間を要したと言われる<sup>2)</sup>。

さて、参画と協働の意義を謳う第1条は、「多様な地域に多彩な文化と暮らしを築く豊かな地域社会は、自律と共生を基調とした県民一人ひとり、地縁団体、ボランティア団体その他民間の団体及び事業者（以下「県民」という。）の参画と協働による地域社会の共同利益の実現及び県民の参画と協働による県行政の推進により、実現されなければならない」とある。参画と協働の意義が、豊かな地域社会の実現にあるとし、地域を念頭にローカル・ガバナンスにおける必要性の認識を示している。そして地方自治の本旨たる住民自治において想定される主体たる住民個人のみならず法人をも参加者に含めていることが読み取れる。

さらに地域社会の「共益」と県行政の推進でもたらされる「公益」の実現に意義を見出しており、参画と協働が公益と共益の実現に寄与する考え方としている。続く第2条で、共益は「県民の自発的かつ自律的な意思に基づく参画及び県民の相互の協働」による地域づくり活動から実現されるとし、そこには政府を含まないパートナーシップを想定し、第3条で「県行政は、県民の積極的な参画及び県と県民との協働により、推進」するとして政府とのパートナーシップでの公益を位置付ける。ここでは、条例制定時において、公益が政府によるもの、との認識があったと考えられる。これは必ずしも兵庫県に限定されず<sup>3)</sup>、参画と協働に係る条例を擁する複数の自治体では、参画や協働先を自治体とし、それらを

- 1) 「兵庫県／県民公募「準公職」に／全国初条例化へ／地域課題サポート役」神戸新聞朝刊、2001年1月1日付記事。
- 2) 当時の経緯については、(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構『参画と協働による社会形成の進展 今後開方策 研究調査報告書』（研究代表者：野々山久也）、2012年3月の「第2章 参画と協働」に詳しい。
- 3) 神戸市の協働と参画の3条例の一つ「神戸市民による地域活動の推進に関する条例（平成16年3月31日、条例第58号）」にもみられる。前文の中では、「…市民と市とが、お互いの役割を尊重し、共に課題解決に協力して取り組む関係を築き、共に考え、共に汗を流す、協働と参画のまちづくりを進めていくことが、極めて重要となっている。(略)一方、…地域の組織としての活動が有効であること、加えて、様々な地域組織、NPO等がゆるやかに連携することが、地域の活動を活発化するとの認識が重要である。」とあり、行政とのパートナーシップと地縁組織、NPO等の連携を謳う。また「京都市市民参加推進条例（平成15年8月1日施行）」では、やはり前文で「…代表民主制を基本とする地方自治制度の下、市民の市政への参加と市民による自主的なまちづくりについて、これらを市政運営の基本原則とし…本市と市民とのパートナーシップに基づく市政の推進を図る」とし、市民の行政参画と共益性のある活動とを分けている。

公益に資する活動としている<sup>4)</sup>。いわばローカル・ガバナンスの枠組みとして、共益と公益の区分の線引きを試みたともいえる。

さて、「県民の参画と協働の推進に関する条例」を紐解くと、参画と協働を掲げる取組みに係る全国初の条例としながらも、参画及び協働、そして参画と協働を一体とする概念についての定義が条例中に含まれていないことに気づく。条例が取組みに係る分担等を定めるものとなっていることもあるが、一方で、例えば1992年の都市計画法改正により、住民参加プロセスを義務付けた都市マスタープランの作成のように、1990年代以降、地方分権の動きと行政改革の推進の中、まちづくり等の住民に身近な行政の立案に積極的に住民参加が求められてきた経緯やそれを実効せしめる自治体の条例制定など<sup>5)</sup>、全国的な動きと、それに対応するパブリックコメントの定式化など実際の仕組みが整いつつあり、あえて定義を行うことで、参画と協働の概念を狭めてしまうことへの懸念もあったのではないか。同条例は、状況の変化に柔軟に対応できる成長する条例としていることも理由になったであろう。

本章は、改めて、参画と協働の定義を試みるとともに、財政的に厳しい状況から、政府以外で公益を実現する公的サービスの提供を担うステークホルダーの拡大が期待されている現在、地域に根差して公益に資するサービスを地縁組織やNPOなどが提供する場合、共益と公益の区分がより難しくなる課題を見据え、事例の分析を踏まえ、地域において自主的なガバナンスを実現するために、住民を含む地域に関わるステークホルダーが、いかに施策の決定や実施に関与するか、というローカル・ガバナンスにおける参画と協働の問題を解き明かすことを目的とする。

---

4) ここでは複数の例を挙げるにとどめる。①「奈良市市民参画及び協働によるまちづくり条例（平成21年7月1日施行）」では、前文で「…奈良のまちづくりは、市民、市民公益活動団体、事業者、学校及び市が力を出し合い、それぞれが市政に参画し、協働しながら行うことが大切です」とする。②「佐倉市市民協働の推進に関する条例（平成19年1月1日施行）」では、市民協働を前文で「市民と市が相互に協力し、協働していくこと…」と位置付けている。③「栗東市市民参画と協働によるまちづくり推進条例（平成21年1月1日施行）」では、条文中で参画と協働をそれぞれ、「…（4）参画 市民が市の政策等の企画立案、実施及び評価に自主的に参加することをいいます。（5）協働 まちづくりを推進するために、市民と市がそれぞれの果たすべき役割を自覚しながら、対等な立場で、信頼関係を構築しつつ相互に補完しながら共に行動することをいいます」と行政との関係で定義をしている。④「川西市参画と協働のまちづくり推進条例（平成23年4月1日施行）」では、同じく参画と協働を「（1）参画 市民、市民公益活動団体及び事業者が市の政策等の立案、実施及び評価の過程に主体的にかかわって意見や提言を行うことをいう。（2）協働 地域の課題解決に向けて、市民、市民公益活動団体、事業者及び市がそれぞれの役割に基づき、互いの立場を尊重し、相互に補完し合うことをいう」と定義しており、参画に関しては、市政を前提としている。さらに⑤「明石市市民参画条例（平成23年4月1日施行）」でも「（4）市民参画 市長等が行う政策等の計画段階から実施、評価、改善に至るそれぞれの段階において、市民が意見等を反映させるため、主体的に関わっていくことをいう」と、川西市と同様の定義である。

5) 都市マスタープランとまちづくり協定の関わりは、塩澤誠一郎「都市計画マスタープランの実効性ある推進に向けてー 実効性の鍵を握る、行政執行システムと協働のまちづくり推進システムの制度化 ー」『ニッセイ基礎研 REPORT』2006.6、香川憲夫・嶋谷健二「第3章 参画と協働に向けたまちづくりの条例の現状」、兵庫大学附属総合科学研究所編『参画と協働ー理論と実践』、神戸新聞総合出版センター、2006年、などを参照のこと。

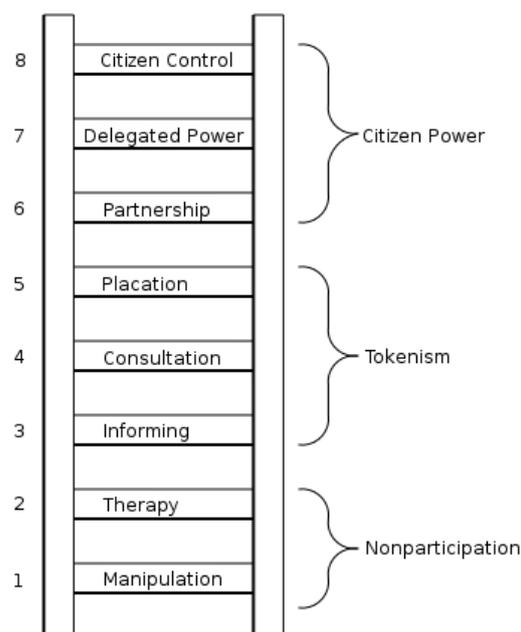
## 2. 参画の定義～参加のはしごとシティズンシップ

参画の定義は法律上などでは必ずしも明確でないようである。そのため「参加は、単に意見を述べることを含め、幅広く自治体活動に加わることを指す表現で、参画は意思決定に関わる度合いが強い表現<sup>7)</sup>」、など、参加とほぼ同一に語られることも多い一方で、広辞苑など辞書が定義に示す「計画にも加わること」を踏まえ、より関与が強いという位置づけをしている。兵庫県の「県民の参画と協働の推進に関する条例」も第8条で県の政策形成、活動の共同実施、効果の検証と、施策のP D C Aへの参加に触れている。注4の一部自治体の条例における定義もこれに合致する。参画を参加におけるより進んだ段階、とする認識はさほどの的外れではないだろう。

参加の段階を示すものとして、アーンスタイン (S. R Arnstein) の「市民参加のはしご (A Ladder of Citizen Participation)」が知られている。アーンスタインは、市民参加とはなにか、そして同時代における市民参加の社会的要請との関係はなにかを自問し、答えて曰く「市民参加は市民の権力のためになる明確な言葉である。(略) 持たざる市民が、情報の共有や目標と政策の位置付け、税財源の配分、事業運営、契約や寄贈という形での利益供与のあり方に参加する戦略<sup>8)</sup>」と。アーンスタインは市民参加を権力との関わりで社会変革の手段と考えていたが、実際の政策プログラムの分析の中で、参加状況を明らかにするために8つの段階を持つはしごを考えた。

アーンスタインの論文は1969年のものであり、その後も様々な参加のはしごが提示されている。ここではオランダのEdelenbosとMonnikhof (2001) による5段階のモデルを参考

図表 3-1 Arnstein の参加のはしご<sup>6)</sup>



6) 1. Manipulation は操作と訳され、ゴム印を押すだけの操られた参加である。2. Therapy はセラピーで、目隠しをされた状態での参加であり、住民はセラピーを受けて宥められる存在である。アーンスタインはこの2つは参加ではない (Nonparticipation) という。3. Information はお知らせで、市民本来の権利でありまた行政側はその責務を負う。参加の最初の一步であるが、多くの場合は一方的に説明を聞かされることになる。4. Consultation は相談であるが、具体的には意識調査や公聴会であり、意見を聞き置くという段階のため、市民の懸念が考慮される保証はない。5. Placation は懐柔で、ここから市民は影響力を持ち始める。委員会への市民参加が相当する。この3つの段階はTokenism (建前主義) される。そしてCitizen Power となるのが、6. Partnership (パートナーシップ：協働) からであり、計画と意思決定を市民と行政とがわかち合う関係になる。5の段階との相違は、本当に市民が力を持っているかという点である。7. Delegated Power は委任された力と訳され、住民が主体となって実施する活動や住民パワーを容認しての事業などが当たる。そして最後の8. Citizen Control は市民によるコントロールであり、市民が制度やプログラムを統治 (Govern) するものである (ibid. p. 217)。

7) 神谷秀之『自治キーワード考—分権を言葉から探る』2011年5月、時事通信社、P. 87。

8) Sherry R. Arnstein 'A Ladder of Citizen Participation', "AIP JOURNAL", Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

にする<sup>9)</sup>。

各段階と、現在の自治体施策と関連させるならば、①情報は、政府から住民やステークホルダーに対して一方通行的に情報を提供することで、施策としては広報誌やホームページによる情報の提供が相当する。②協議は、政府が住民やステークホルダーに対して特定の政策について問うもので、形式的な場合も多いとされるため、審議会等での民間委員の登用などが挙げられる。③助言は、協議よりも進んだ段階で、政府が住民やステークホルダーに対し対応する。政府は住民やステークホルダーからのインプットを真剣に受け止める必要があるとされ、例えばタウンミーティングの実施や熟議型世論調査などが事業としては存在する。④共同による生産は、政府をパートナーとして共通の基盤で、共同して活動することとなり、代表的な方法としては指定管理制度が挙げ

られる。⑤共同による意思決定は、政府とパートナーや参加者が責任を分担し、また政策の決定を行うことである。これについては、現状ではまだ例はほとんどないと言える。そして、参加のはしごを想定すると、真の意味での「参画」は、共同による意思決定、以上であるが、実際には住民らの意見を聞き、時にはそれを重視する段階でも「参画」と呼んでいるのである。

次に、参画を段階で位置づけるだけではなく、参加者にも注目をする。アーンスタインは、市民参加が市民の権力(Citizen Participation is Citizen Power)として、市民(Citizen)という言葉を用いているが、政府への参画という対応において、政府から自立した自由な立場の市民の存在が不可欠ではないのか。すなわちシティズンシップ(Citizenship)の確立を前提とする。

この点について、マーシャル(T. H. Marshall)は、シティズンシップを「あるコミュニティに存する完全な成員に付与されたステータスである。そのステータスを有する全ての人は、贈られたステータスに伴う権利と義務に対して敬うことにおいて平等である<sup>10)</sup>」と定義する。Citizenshipは市民権とも訳されるが、岡田藤太郎のように市民資格と訳すことが正確かもしれない。マーシャルは、まず市民資格を公民的(civil)、政治的(political)、社会的(social)の三つの要素に分割する。公民的要素は、人身の自由、法的に有効な契

図表3-2 Edelenbos と Monnikhof の参加のはしご



9) 21世紀文明研究委員会編「ガバナンスとパートナーシップに関する研究」『「21世紀文明の創造」調査研究事業・研究報告書』平成17年12月、財団法人 阪神・淡路大震災記念協会、財団法人 21世紀ヒューマンケア研究機構、p.55。原文は Instituut voor de Overheid, K. U. Leuven のレポートである。

10) T. H. Marshall “CITIZENSHIP AND SOCIAL CLASS and other essays”, 1950, P.28

約を締結する権利など個人の自由に不可欠な権利で構成され、他者と平等な条件でそれが保障される。政治的要素は、政治的権力の行使に参加する権利である。社会的要素は最低限の経済的福祉と保障への権利から、文明的生活を送る権利までの全領域である<sup>11)</sup>。特に、社会的要素については、社会保障の基礎となる考え方として評価される。

マーシャルは古典的な自由主義の立場から、政府からの自由を保障するシティズンシップを提唱したが、社会的要素に見られるように政府による保障があつての自由もまた必要とされる。自由であることで付与される市民資格が政府と対等な立場での参画を可能にする。

一方で、マーシャルのシティズンシップの考えは権利を中心として、参画、または社会参加に必要な能動的な部分を軽視するのではないか、との見方もある。社会参加には勤労や納税などの義務に関わることがあり、マーシャルのシティズンシップの、政府から強いられる義務からの自由は、権利を中心捉えられた考え方に属するとされる<sup>12)</sup>。さらにマーシャル考え方は、女性や少数民族など、排除される側への視点を欠くことも言われ、より積極的なシティズンシップが必要とされる。そもそもシティズンシップは社会的包摂の基礎となる理論とされる。マーシャルがシティズンシップ論を展開した背景には、同名の経済学者であるアルフレッド・マーシャル (Alfred Marshall) の、経済成長により労働者階級が中流階級 (ジェントルマン) に成長しようとの考えへの、社会学からの回答という面がある。労働者階級も経済的な豊かさの分け前を受け取るとことであり、さらに進めるならば社会階級ではなく、市民として包摂されることを必要とする。これが社会保障の原点となるが、福祉国家の政策となった時、国民以外は包摂されない存在とすることになり、批判につながる<sup>13)</sup>。

こうした中であつて、欧州の競争戦略として 2000 年に打ち出された Lisbon Strategy の生涯学習に、アクティブ・シティズンシップ (Active Citizenship) の導入が謳われたことが注目される<sup>14)</sup>。アクティブ・シティズンシップは、サッチャー政権時の内務大臣ダグラス・ハードが「自らと家族の福祉に責任をもつ者と、チャリティやボランティア・ワークを通してコミュニティに貢献する者がアクティブな市民<sup>15)</sup>」とするもので、政府の後退と

11) T. H. Marshall “Sociology at the Crossroads and Other Essays”, 岡田藤太郎・森定玲子共訳『社会学・社会的福祉学論集—「市民資格と社会的階級」他—』相川書房、1998年、p. 84。

12) 区分については、田村哲樹「シティズンシップと福祉改革」『法制論集』217号、2007年に示される。新自由主義からのマーシャルへの批判については、亀山俊朗「シティズンシップをめぐる政治」『大阪大学大学院人間科学研究科紀要』No. 35、2009年などを参照。村上純のように、マーシャルのシティズンシップが権利を中心として受動的であるとの考えへの批判的な検証もある。村上純「T. H. マーシャルにおける、シティズンシップ、帰属意識と社会的包摂—「忠誠心」と「社会遺産」の概念を軸にした『シティズンシップと社会階級』の再解釈の試み—」『国士舘大学文学部人文学会紀要』第40号、平成20年3月

13) 亀山俊朗「第3章 シティズンシップと社会的排除」、福原宏幸編著『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社、2007年に詳しい。

14) 吉田正純「EU成人教育グルントヴィ計画の理念と実際：社会的インクルージョン、異文化間対話、アクティブ・シティズンシップ」『京都大学生涯教育学・図書館情報学研究』No. 9、2010年3月。

15) 嶋内健「デンマーク福祉国家の歴史の変遷とシティズンシップ—救貧法からアクティベーションまで」『立命館産業社会論集』第46巻第3号、2010年12月。

もに、そのサービスの担い手との市民の位置づけであり、必ずしも政府への参画の条件としての登場ではない。しかし、統一された欧州において労働者の自由移動がある中、アクティブ・シティズンシップに基づく学習は、勤労など社会参加のための知識、技術の学習と同時に学習者へのエンパワメントを含むことで社会的排除を防ぐ役割を持つ<sup>16)</sup>。

以上から、参画における参加者が、参加のはしごの上段に足をかけるには、政府から自由であると同時に、チャリティのような、強いられない社会貢献や社会参加の志向をも含むシティズンシップを所与とすることが求められているのではないか。そしてアクティブ・シティズンシップを前提とする場合、欧州と同様に生涯学習の充実、特に、大学など高等教育機関の、より積極的な生涯学習への貢献が必要ともされる。

### 3. 協働の定義～公益の拡大との関連

協働の定義は、「ある課題について関係する各主体が、共通の目標に向かって対等な立場で協力し合うこと。単なる参加よりも踏み込んだ、行政と市民（市民団体）、企業などとの新たな関係のあり方として注目されており、パートナーシップといった表現も互換的に用いられている<sup>17)</sup>」とされ、この点は一般的な理解に近いと思われる。先述のアーンスタインの参加のはしごにもパートナーシップが存するため<sup>18)</sup>、参画と協働を参加の段階と捉えることも多い。重要な点は政府への参加の程度を示す参加のはしごも、また参画の定義で述べたように、政府との関係の中で位置付けられるのに対し、協働は、政府以外の主体間の関係にも適用できる点である。これは注4で示した複数の自治体の条例において、協働の定義は自治体とその対象としていないことからわかる。

世古一穂の定義では「協働とは、行政とNPO、企業とNPO、NPOとNPO、政府と自治体、自治体と自治体、企業と企業など、異なる主体が相互に理解し、違いを認めあった上で共通の目標を設定し、対等な立場で目標の達成にむけての課題を出し合い、解決の方策を考え、知恵と力を出し合い、1たす1が3になるようなダイナミズムと成果を生み出す関係性のこと<sup>19)</sup>」とあり、政府以外とのパートナーシップを含めている。また協働を関係性としている点も注目される。また、立場により協働の捉え方も異なり、例えば、協働を多くの自治体が謳う背景に、行政の財政難があり、財政負担を軽減するために市民の力を安く利用しようという発想があり、また行政の「上から目線」を感じることもある<sup>20)</sup>と、いわば政府側にとって都合が良い言葉との指摘も見られる。この点から、協働は政府以外をも含め、主体間の関係性との捉え方が定義としては相応しい。

---

16) 筆者が訪問したベルギーアントワープ郊外の社会的企業である Levanto は、タイル職人やフォークリフトの運転、煉瓦積みなどの職業訓練を市から委託され実施しているが、そこには南欧からの求職者も多く、言語やベルギーでの法律、習慣の学習などエンパワメントに関わる内容も含まれる。

17) 阿部齊、寄本 勝美、他『地方自治の現代用語〈第二次改訂版〉』学陽書房、2005年。

18) 通常、協働は co-operation と訳される。

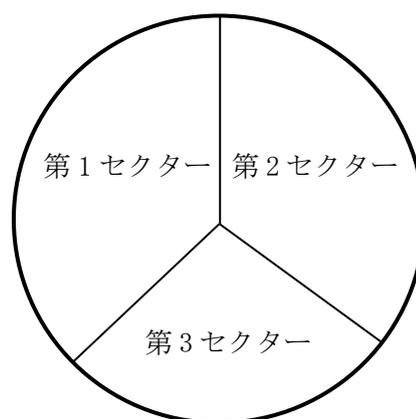
19) 世古一穂『協働のデザイン：パートナーシップを拓く仕組みづくり、人づくり』学芸出版社、2001年、p. 47。

20) 神谷秀之、前掲書、p. 80。

しかし、参画と違い、つまり参加の段階として協働を捉えることの相違を、上述の政府との関係のみに縛られない、という一事で明確にすることは難しいのではないか。兵庫県が参画と協働を、あえて単独で使用せず一つの、不可分の言葉とする背景には、条例の第8条に示されるように、計画立案の段階から参画し、実際の事業運営には協働し、その評価にも参画する、という参画⇒協働のステップがあるというだけではなく、協働も参画と同一の参加の側面で位置付けられる、との認識もあったと思われる。つまり、協働を定義するためには、異なる主体との関係という観点からの接近が必要となる。

世古が述べるように、協働の主体としては、政府・自治体、企業、そしてNPOなどが存在する。政府・自治体は民主主義に基づき税金の徴収と配分を行う第1セクターに、企業など民間営利分野は市場を活用しての配分を行う第2セクターに位置付けられる。NPOを含む多種の存在が、それ以外の第3セクターである。第3セクターを真ん中に位置付け国家、市場、コミュニティを三方に配置する、ペストフ (Victor A. Pestoff) の三角形よりも簡易な、三分法である。

図表 3-3 協働の主体



そして、第1セクターの政府・自治体は、グローバル化に伴う産業構造の変化、特に大きな雇用を担い、大量生産による高い生産性から得る利益を法人税や被雇用者への配分の結果の所得税など直接税で国や自治体の財政を支えた製造業を基盤とする構造への打撃から、担ってきた機能が十分に果たすことができなくなっている。第2セクターは、高度経済成長の過程で資源を蓄え、ノウハウを蓄積することで、大きな経済的なパワーを持つが、外部(不)経済の存在など市場による分配が及ばないエリアのあること、また独占や寡占の存在で市場が適切に機能しない場合には効率的な配分ができない、という市場の失敗の可能性を持つ。第3セクターは、この中では経済規模が小さく、また政府・自治体や社会保険等への依存が大きいため、効率性に問題を抱える他、NPOや公益財団法人、学校法人や社会福祉法人、協同組合などそれぞれ異なる法体系による多様な組織が存在するための、規制や制度の混雑がある。

現在、政府は低下する自らの機能を補うために、十分な力を持つようになった市場や、市場の失敗がなく、共益性や公益性をより重視する第3セクターとの協働が必要になっている。前者については、民営化路線とされるものである。同時に、消費者の環境重視の志向など外部経済の比重が高まること、CSRを株主も重視する中であって、第2セクターも、公益や共益の実現に秀でる第3セクターとの関係強化、協働を必要とする。さらに第3セクターも、資金の確保の必要性和組織の自律を同時に成すためには、補助など第1セクターに過度に依存せず、第2セクターへの接近とその先に協働の実現を図る。財政難の政府も、補助から寄附への流れの中でこれを促進していることが現状といえる。現状を振

りかえる限り、協働は、3つの異なるセクターが社会環境の変化の中で迫られる関係性であって、ダイナミズムと成果を生み出す関係性には至っていない。協働のための、関係性にもとづく統治（ガバナンス）が不可欠であるからといえる。そして、少なくとも、政府との間のガバナンスに関しては、共同による生産、共同による意思決定という、参画がその基盤となる。つまり、参画の定義に基づいての協働のためのガバナンスが求められている。

「長い間、『上から下へ』、あるいは『官から民へ』という官尊民卑型の統治のイメージが横溢してきた」中であって、初めて、協同（働）のためのガバナンスを、「協治」として提示したのは、「21世紀日本の構想」懇談会から、2000年1月18日に当時の小渕恵三首相に提出された『21世紀日本の構想：日本のフロンティアは日本の中にある一自立と協治で築く新世紀』の中のことである。そこでは、「統治からガバナンス（協治）へ」とし、「…政府にせよ、企業にせよ、大学にせよ、NGO（非政府組織）にせよ、個人と組織の間の新しいルールと仕組みが必要となる。ルールを明示し、一部の利害や思惑による政策の歪みを防ぎ、効率的で公平な公共サービスを提供できるように、情報の公開と共有、選択肢の提示、透明で合理的な意志決定、決定された政策の確実な実行、事後の評価と政策の見直しが必要となっている。つまりは、一方的な支配を前提とせず、ルールと責任原則にもとづき、双方向の合意形成を基礎とした協同作業を積み重ねていくことである。

こうした新しいガバナンスは、従来の統治という言葉では捉えきれない。ガバナンスの一側面として従来の統治のすべてを否定するものではないが、ここではあえて、この新しいガバナンスを「協治」と呼んでみたい。（p.16）」と記される。

しかしながら 2000年以降、上から下への統治に代わる、水平型のガバナンスについて、具体的な内容や構成する要素が十分には示されることのないまま、協働のみが進むことが問題となるのであり、参画はガバナンスの基盤であり、協働はガバナンスに基づいての活動であるために、参画と協働は一体である必要がある。

さて、この報告書は、「協治」の必要性を述べるだけでなく、それが新たな公共を生み出すとの視点、すなわち「個が自由で自発的な活動を繰り広げ、社会に参画し、より成熟したガバナンス（協治）を築きあげていくと、そこには新しい公が創出されてくる（p.17）」とされる点で重要である。従来の公益とは異なる、新たな公を定義した最初の国の方針でもあった。ガバナンスが進むことで、従前にはない公益の実現が可能になると考えていたのである。

以来、表に示すように「新しい公共」、「新しい公」など、係る数多くの類似する概念の定義がなされるが、ここから明らかであるのは、担い手（主体）の内容に収れんしている点である。本来、従前とは異なる公益の拡大に伴ってのガバナンスが記され、または議論の俎上に乗せられてしかるべきであるにもかかわらず、協働が先行し、そのための担い手が重視された10年間であったといえる。

図表 3-4 政府が示した「新しい公共」の考え方

発表年	表 現	執筆者等	報告書等	主 体	内 容
2000年 1月18日	新しい公	「21世紀日本の構想」懇談会	日本のフロンティアは日本の中になる—自立と協治で築く新世紀	自立し、しなやかでたくましい個	・自由で自発的な活動を繰り返し、社会に参画し、より成熟したガバナンス(協治)を築きあげる。
2008年 3月31日	新たな公	これからの地域福祉のあり方に関する研究会(厚生労働省)	地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—	多様な民間主体(住民団体、ボランティア、NPO)	・自分らしい生き方ができるなど住民共通の利益のために行政と協働しながら、行政が担ってきた活動等より地域の生活課題を解決する ・主体的に地域の生活課題に取り組むため、住民参加を進め、地域の公共的決定に関わる。
2008年 7月4日	新たな公	国土交通省	国土形成計画	多様な民間主体 多様な主体	・行政と有機的に連携する仕組みを構築し、地域の課題に的確に対応する。 ・従来の公の領域、公共的価値を含む私の領域、公と私との中間的な領域で地域住民の生活を支え地域活力を維持する機能を果たす。
2010年 1月29日	新しい公共	鳩山由紀夫首相	施政方針演説	市民やNPO	・教育や子育て、街づくり、介護や福祉など身近な課題解決する。 ・自立と共生を基本とする人間らしい社会を築き、地域の絆を再生し、肥大化した「官」をスリムにする。

#### 4. NPOと教育委員会の協働の事例から

NPOの活動20分野の中で「子どもの健全育成を図る活動」を主たる活動とするNPO法人は2013年で、20,338件(複数の事業あり)、これはNPO全体の42.8%も占めている。教育分野でも文化活動やスポーツ、環境学習の提供、あるいはコミュニティスクールの実践などNPOの持つ専門性を初等・中等の学校教育に活かす事例は少なくない。また文部科学省もその活用を推進している<sup>21)</sup>。しかし児童・生徒への教育の責任を学校が担う学校システムの中であって、活用以上のこと、つまり学校のシステムそのものを変化させるに至る協働の事例は少数といえる。ここでは、明石市の、市立幼稚園とNPOが協働し、時間外保育を実施することにより市内在住の保護者が安心して子どもを預けられる環境を提供した事例を通し協働のあり方を検証する。

兵庫県明石市では、2012年より幼稚園、保育所、子育てに係る業務一本化する部局としてこども未来部子ども育成室を設置、子育て支援を重視している。これは国による幼保一体化の動きを先取りしたものであるが、それ以外にも、2011年に定められた明石市第5次長期総合計画において、まちづくり戦略を「子どもの健やかな育ちで、みんなの元気を生

21) 例えば、平成17年度から、文部科学省では不登校児童生徒及びその保護者への指導・支援を行っているNPO等を対象に、不登校等への対応におけるNPO等の活用に関する実践研究事業を行っている。活用との表現は文部科学省の当該事業の解説に存したものである。

みだす」と定めており、子育てに力を入れることを計画の中心としていることも背景にある。また総合計画では、まちづくり手法として、市民、地域団体、ボランティア、NPO、企業などが行政と目標を共有して公共サービスの提供者となる、という新しい公共の考え方を導入している。なお、就学前の子どもについて、明石市内 28 ある小学校区の全てに市立幼稚園が整備されており、その他に私立幼稚園が 2 園である。また保育所は市立が 12 所（園）、私立が 35 所（園）設置されている。

図表 3-5 今後取り組みが必要と思われる取り組み<sup>22)</sup>

今後必要と思われる取り組み	幼稚園の保護者	幼稚園の教職員
預かり保育	14,69 件 (32.9%)	14 件 (5.7%)
3 歳児保育	1,065 件 (23.8%)	129 件 (52.9%)
一時預かり	852 件 (19.1%)	3 件 (1.2%)
子育て相談	177 件 (4.0%)	78 件 (32.0%)
その他	258 件 (5.8%)	9 件 (3.7%)
特になし	570 件 (12.8%)	11 件 (4.5%)
無回答	77 件 (1.7%)	0 件 (0.0%)
合計	4,468 件 (100.0%)	244 件 (100.0%)

幼稚園においてその教育時間が終了すると子ども達は自宅へ帰るが、保護者が所用などで自宅にいない場合など、預かりが必要になる。しかし、明石市の市立幼稚園では、時間外の預かりは実施されていなかった。一方で、幼稚園の保護者では、幼稚園が取り組むべき内容として、預かり保育を挙げる人が最も多く、32.9%を占めていた。預かり保育への保護者への希望は強かったのであるが、幼稚園の教職員と大きな意識に差があった。また要望に応え時間外の保育を実施するには雇用が必要になるなど財政的にも課題があった。

市民の時間外の保育へのニーズを捉え、解決策を提案したのが、特定非営利活動法人フルーツバスケット（代表 高岸益子）である。フルーツバスケットは、託児事業、子育て支援に関するセミナーの実施等を事業とする法人で、NPOとしての設立は2009年ではあるが、2001年より市内の保育ルーム等で保育の実績があり、専門職も所属していた。

明石市では、2010年から3カ年、市長部局であるコミュニティ推進部市民協働推進室の所管により、明石市市民提案型パイロット協働事業を実施していた。市民が必要とする事業を市内のNPOや地縁組織を含む各種団体が市と協働で実施するものである。パイロットという名称が示すように、以前の発想に囚われず、今後の政策の開発にも寄与する内容が求められていた。この事業にフルーツバスケットは、明石市立幼稚園との協働による時間外保育制度の提案を行い、2011年度、2012年度に採択されたのである。

事業は、明石市立の一部の幼稚園を借り、教育時間の終了後から、希望される保護者の

22) 明石市子ども未来部こども育成室『「就学前教育・保育に関するアンケート調査」結果報告書』平成24年12月

子どもに対する時間外保育を行う、というものである。代表の高岸氏によれば、協働という意味を考えた場合、(公の側の)市立幼稚園側に飛び込むことが必要と考えた、という。しかし幼稚園側の反応は必ずしも十分ではない。背景には、将来の一体化を見据え待機児童の解消を含め、既に行政内部で幼稚園での預かり保育の検討をしたこと、一部の幼稚園だけで時間外保育をすることで、市民への公平なサービス提供ができない懸念を持っていたことがある。

協議の末、幼稚園側の理解を得て、2011年度には1幼稚園において、フルーツバスケットへの委託事業として実施、9月から3月までの時間外保育の利用者はのべ1,029人に及び、アンケート調査でも保護者からはおおむね好評との回答を得た。また2012年度は146日間の活動日で1,652名の利用者があった。幼稚園の現場に対して、教育長や学校教育課など担当課からNPOとの協働に対する協力の要請や説明があり、さらに事業を実施することで、その舞台となった幼稚園とフルーツバスケットとの間でも現場での信頼関係も醸成されたという。信頼関係はお互い専門職であり職業としてのコンピテンシーの一致もあるが、積極的な情報の提供を心掛けたフルーツバスケット側の努力も特筆すべきである。協働事業の利点やNPOの良さを発揮することができたとの声は高かった。

市民提案型パイロット協働事業の終了した2013年度からは2幼稚園について、担当課は預かり保育を委託事業としてフルーツバスケットに委託した。担当課の事業化に成功した例となる。ただフルーツバスケットは、比較的自由度の高いパイロット事業と異なり、担当部局からの直接の委託事業の場合、公平性の確保、説明責任の明確化など行政で重心が置かれる事項への対応が課題である。つまり、協働を巡るガバナンスの欠如があったといえる。

さて、下記表は、政策関与までを含めボランティア部門が公的な役割を果たす場合、政府部門との関係を示すもので、コ・ガバナンスとは政策決定に関与することであり、参加のはしごを踏まえるならば、共同による意思決定のことであり、コ・プロダクションは実施を行う場面、つまり共同による生産である。その組み合わせにより、政府と関わるボランティア部門の位置を示す。

図表3-6 公を担う政府とボランティア・セクターの関係<sup>23)</sup>

コ・プロダクション	コ・ガバナンス	
	低い	高い
低い	モデル1 関係の欠如	モデル2 政策ネットワーク
高い	モデル3 エージェンシー	モデル4 コミュニティ・ガバナンス

事例の場合、フルーツバスケット側の提案がなければ、幼稚園による預かり保育の政策としての実現にはさらに時間を要したと考えられることから、コ・ガバナンスの面でも比

23) 永田祐「ブレア政権のボランティアセクター政策: 「格下のパートナー」から「対等なパートナー」へ?」『医療福祉研究』2, 42-51頁, 2006年

較的高度であり、結論としては、当該協働の事業をコミュニティ・ガバナンスの一環と見なすことができるのではないか。

ただし政策として実現する中では、既存の委託事業の枠組みでの事業実施との面もあり、実際にNPOと自治体とが互いの強みを発揮する場面を作り出すことが難しかったとの事実は残る。幼稚園の現場ではフルーツバスケット側の提案や情報を受け入れることも多かったとはいえ、やはり制度的な裏付けが十分ではない場合、限界もあった。今後、委託事業としての位置付けだけではないあり方、例えば両者の会議の場を設けるなど、既存の制度に基づいてもその改善は必要となる。

## 5. 結論

本章では、兵庫県が施策の柱とする参画と協働について、定義を試み、参画が協働に係るガバナンスの基盤であることを示すとともに、ガバナンスを欠いたままの、協働のみが推進されることの課題を指摘した。ここでは結論として、公益が広がる場面ではますます協働が必要とされることが想定される中で、そのガバナンスの基盤となる参画に係る課題を示すこととする。

第一に、現状において、政府との協働を中心とする協働であっても、参画を基盤とするガバナンスが確立されてはいない点が指摘される。参画は、政府と他の主体との関係の中で定義されるものであるため、本来その枠組みでのガバナンスのあり方が、例え試行錯誤の中であっても存在しても良い。しかし、事例の中で示した通り、大きな成果があったとされる事業においても、実際には現場での、また主体を構成するメンバーでの対応の成果が大きく、組織と組織のガバナンスのあり方の検討にまでは至っていない。

第二の点として、公益が拡大する中で、政府を含まない、あるいは政府が副次的に参加する場合の参画のあり方、またはそれに基づくガバナンスの検討が必要となっている。それを予見する事例は既に存在する。

例えば、2013年に都市住宅学会業績賞を受賞した大阪府営住宅を舞台とする「泉北ほっとけないネットワーク」プロジェクトでは<sup>24)</sup>、空き住戸と店舗を活用し、自治会が中心となって、大阪市立大学、設計事務所、社会福祉法人、NPOを巻き込む組織化を行い、地域レストランとまちかどステーションを中心として地域における要支援の居住者への生活支援を行っている。住民たちによる参画は、定期的で参加者の多い協議の場であり、それを踏まえた運営を実現している。また空き住戸を、介護保険適用外のデイサービスのスペースとして活用していることも注目される。府の許可の下での運営であるが、それを担う社会福祉法人と設計事務所は、人的ネットワークを介しての参入である。前者が第3セクター、後者が第2セクターにあることを踏まえるならば、この協働事業のガバナンスは、住民の参画だけではなく、信頼やネットワークにもある。政府が中心となる協働では癒着になりかねない協働であっても、第2セクターと第3セクターでは、参画する住民へのアカウン

---

24) 都市住宅学会ホームページ ([http://www.uhs.gr.jp/annai/gsyo/13\\_gjusyo.html](http://www.uhs.gr.jp/annai/gsyo/13_gjusyo.html))

タビリティや承認があり、そのサービスが水準を越える信頼があれば、可能なのである。

こうした先進的な事例を積み重ねることで、政府以外の主体の参画のあり方、新たな参加のはしごの提案も可能になるとと思われる。

## 第4章 市民セクターの基本論点—市民と政治文化—

本稿はNPOを中心とする市民セクターの今後を展望するにあたっての政治的条件について議論する。

日本の市民セクターの伸張は1998年の特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）によってひとつの転機を迎えた。ボランティア活動を含めた市民活動を行う団体に法人格を付与すること、もって市民活動活性化の社会的基盤づくりとすることが同法に期待された法的効果であった。

だが、法施行後10年以上の歳月が経ったこんにち、日本における市民活動は活発化したのかと問うならば、私たちはこれにどのように答えることができるだろうか。法が直接の対象としているNPO法人についていえば、法人数は着実に伸びているが、それが活発に活動しているという実感は薄い。むしろ、国の懇談会等が指摘するように人材・資金・信頼性の課題に直面し、隘路に陥っているようにすら見える。

本稿ではこの問題を政治構造の側から議論する。そこではNPOそのものの病理よりも政治文化の課題について指摘していきたい。

### 1. 都市型社会と自治

#### (1) 官僚制の社会学的意味

わたくしたちの生活する社会を松下圭一は「都市型社会」という。「都市型社会」とは「農村型社会」に対置される概念であり、都市型の生活様式を帯びた社会のことである。この都市型社会が本稿における市民活動論の舞台となる。このことを踏まえるためまずは松下の所説を見ておきたい<sup>1)</sup>。

農村型社会は農業革命以降、数千年の長きにわたって生活の舞台であった。産業革命以降、この農村型社会は急速な変化にさらされることとなり、こんにちの都市型社会の成立を見るに至った。社会構成員の大半を占めていた農業従事者は、工場労働者もしくはサラリーマンとなり都市での生活を送るようになった。農村型社会において人々の生活を支えていたのは身分制社会とそこに成立する共同体自治であったが、都市型社会へと移行するにしたがって、政府が提供する政策・制度のネットワークのなかで生活が営まれるようになった。

ところで、農村型社会と都市型社会とでは政治に対する距離が大きく異なる。農村型社会における政治は、「無為無策」であることをよしとしていた。そこでの政治・為政者のイメージは人々の生活とは乖離したものであった。日常生活と切り離された政治について人々が日常的に政治に関わることは少なかった。政治に関する諸事は<エンターテインメント>として語られることはあっても、直接日常生活に影響するものではなかった。しかし、都市型社会の成立はこの様相を一変させる。

1) たとえば以下を参照。松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、1991年。

産業革命以降、農村から都市へと労働力が移転するのに伴い、人々の日常生活は「共同体」から切り離されることとなった。「共同体」は共助を軸とした農業生産の単位であるとともに、危機管理や生活保障の単位でもあった。農村型社会から都市型社会への移行はその喪失を意味していた。日本での産業革命は政府主導で展開したが、そうであるがゆえにまた政府活動が個人の生活保障に責任を負うようになっていった。

農村型社会から都市型社会への転換させたのは「国家」であった。逆にいえば、「国家」とは、農村型社会を都市型社会に改造する〈社会装置〉であった。松下によれば国家には三つの政策段階がある。すなわち、「近代化Ⅰ型政策」「近代化Ⅱ型政策」「近代化Ⅲ型政策」の三段階である。これらはいずれも国家による社会の近代化を担った政策群であった。

近代化Ⅰ型政策の中心となるのは「国家統一」であった。ここでは国家の一元化がテーマであった。この段階では教育制度の形成、官僚制の形成、軍の形成等が押し進められた。つぎに近代化Ⅱ型政策である。そこでは殖産興業政策による経済国家化が推進された。独占資本の形成とそれに伴う富の蓄積、それに起因する階級闘争が激化したのがこの段階である。近代化Ⅱ型政策の帰結としてもたらされた社会構造の変化は、政治的には「保守対革新」という二元対立型政治を惹起した。最後に、近代化Ⅲ型政策の展開である。この段階では福祉国家化の推進がテーマとなり、蓄積された富の分配が社会的に求められ、生活を支える各種の社会保険・保障制度が整備されていった。

こうした政策群はいずれも国家の政策であった。日本史上の近代史—すなわちこの近代化Ⅰ～Ⅲの段階では、社会のいかなるアクターよりも「国家」は重要な存在であった。その具体的な活動を支え担ったのが「国家官僚制」であった。日本は国家官僚制を中心として近代化を押し進めたのである。

明治維新以来、統治構造上、政府は三権分立であるとされてきた。だが、近代化の過程で立法、司法、行政のうちその主軸を担ってきたのは「行政」であった。それは行政が他の二権よりも強いからというよりも、国家そのものが行政権を中心として社会的な活動範囲を拡大させていたことと、行政官僚制が国家活動の本体であり中心であったことと関係している。結果として行政一強の政治体制ができあがってしまった。そして、近代史のなかでこの行政一強の政治システムは構造化されていった。

## (2) 国家と個人

都市型社会は歴大な経済的・社会的な官僚制に支えられたシステムである。その中にあって一個人としての市民は政治的にも社会的にも埋没しがちな存在となる。政治的社会的な無力感、社会の完成度があがるほど拡大する。同時に進展してきたのは、社会の完成度を高めるための専門化・分業化であった。専門化・分業化の帰結は行政の縦割構造を生んでいった。また、法治行政原理はこれを固定化させるための補強材となった。強固に構成された社会秩序は一個人としての市民の感性に対する柔軟性を失わせていった。それは秩序化と裏腹の関係にある問題であった。

社会秩序は最終的には人間の意思・感性によって制御するしかないはずのものであった。そして、政治システムにおいては、政治家がその役割を担うはずであった。そのにもかかわらず、その感性の発露たる人間性や政治家のエートスは都市型社会ではしばしば蝕まれることとなる。ここに、都市型社会の病理のひとつが潜んでいる。それはマックス・ウェーバーが『経済と社会』や『プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神』で示した近代史の問題性でもあった。

日本史的に言えば、近代以降の政府の基本法となり、多くの論争にまみれてきたのが「憲法」であった。国の根幹となる憲法は、理想的には市民が政治システムをどう構想・設計し、自らの政治権力をどのように定礎するのかという点をめぐって展開すべきものである。また同時に市民活動の自主性・主体性をどう読み解くのかという論点が、政治学においても厳しく問われてきた。そこには「国家」と「個人」の関係性をどう切り結ぶのかという論点が伏在していた。近代のテーマは「個人」を政治システム上どのように位置づけるのかという問題であった。そのひとつの発露が「市民」論であった。

「憲法」は明治以来、近代化の象徴であった。明治初期、対外的に近代化の進展度を主張するために作られたのが大日本帝国憲法であったし、戦後期に前近代性の克服として日本国憲法は重視されてきたものである。そのなかでも重要であったのは「個人」の位置づけであった。近代史のなかでは「国家」と「個人」の相対的な位置関係が問われ続けてきた。

国家と個人のどちらを重視するのかというのは、当該政治システムの成熟度＝近代性を測定する重要な指標であった。前近代的な政治システムでは国家が個人に優越し、個人は統治の客体となる。他方で、近代的といわれる政治システムでは逆に個人やそれが織りなす社会が国家の「主」となる。個人の政治的意思は客体から主体へと転じ、それを集約する手続きとして「民主主義」と呼称される諸制度が整備されてきたのである。

農村型社会では、個人は統治の客体に過ぎなかった。個人が政治に関与する経路は、封建的身分制によって封じられてきた。これが都市型社会になると、市民の政治的意見が表出されるようになった。近代社会においては、身分制の垣根を越えて政治的意見が交わされるようになり、政治主体としての市民像とそれが織りなす社会像が浮かび上がる。市民の多元的な意見はいくつものソサエティを作りだし、それが連帯することで政治に対して影響力をもつようになるのである。理想的に言えば、政治システム上、それを純化させたものが「政党」であり、その民主主義的な手続きとして制度整備されるのが「議会」であった。この意味で理論的には「市民」→「政党」→「議会」の順序が重要であるが、日本の政治実態においては、「議会」→「政党」→「市民」の論理構造が支配的であった。

政治システム上、議会は政府活動の本体である官僚制との間で緊張関係におかれる。近代議会の登場の際にその中心におかれていたのは課税をめぐる議論であった。官僚制は活動の原資たる<税>とそれに基づく<政策>によって構成されているからである。官僚制は政府の本体であるから、<税>と<政策>は政府活動そのものであった。そのあり方に

自由な立場から修正を迫るのが議会の役割であり、それこそが権力分立の含意であった。しかし、日本ではこの緊張は〈内閣〉をおくことによって緩和し、憲法構成上、内閣が議会と切り離され、議会権力を政府活動に関与させないような政治システム上の工夫が講じられてきた。松下圭一、山口二郎、飯尾潤が「官僚内閣制」と呼ぶのは、こうした政治システム上の近代性にかかる欠陥を指摘しているものである<sup>2)</sup>。

こうしたなかで、政治システム上、市民の位置をどのように読み込むのかという議論は複雑であるかのように思われるかもしれない。しかし、論点の在処はきわめて単純である。明治以降の2つの憲法論を見ながら基本論点を確認しよう。

## 2. 政治システムと憲法

### (1) 明治憲法と政治システム

大日本帝国憲法には、憲法論として政治システムをルール化するという重大な意味があった。しかしそこでは市民が「主権者」ではなかったこともあり、政治システム上において明確な位置付けを十分に与えられていなかった。憲法上の規定において、また、その代表たるべき議会政治の扱いについてもしかりである。「四民平等」を掲げ、封建制社会からの一定の脱皮を試みつつも、市民の政治的自由についてはつねにこれを抑制する論理が作動してきた。そこには士族の反乱や自由民権運動があり、外国の脅威によって徳川幕藩体制が崩壊したという現実が目の前にあった、すなわち体制側にとって政治的不安定性があったということである。

戊辰戦争・西南戦争を中心として問われ続けたのは旧士族・旧藩の政治・身分秩序というアンシャンレジームをいかに解体し、再編するかという当時においてはきわめてアクチュアルな政治課題であった。この政治課題と直接向かい合う中で明治の政治システムは形成されていった。その転換点に大日本帝国憲法の制定の位置がある。天皇の権威を確立し、そこに憲法上の元首の地位を設定しなければならなかったのは、明治初期の政治的不安定性に根ざすところが大きい。

大日本帝国憲法制定時に薩長藩閥が直面していた政治課題は以下の2点であった。

- I 地方政治をいかに国政の統括下に置くのか
- II 宮中からいかに政治的な距離を置けるのか

薩長藩閥は中央の官僚機構を整備することとその実権を掌握することをその答えとした。地方に対しては市制町村制および府県制郡制を敷くことで中央集権型・上下主従型の政治秩序を構築した。また、地方からの政治的挑戦については、議会政治を創始するものの、超然主義を唱えることでその影響力を極小化せしめ、政治的安定性を演出しようとした。

---

2) 松下圭一「国会イメージの転換を」(『昭和後期の争点と政治』(木鐸社、1988年)、松下圭一『国会内閣制の基礎理論』(岩波書店、2009年)、飯尾潤『日本の統治構造』(中央公論新社、2007年)、山口二郎『内閣制度』(東京大学出版会、2007年)。

他方、宮中に対しては内閣制を創設し、大臣に薩長藩閥を配することで対応した。従来、大臣と天皇の輔弼は宮中の独占によっていたが、その実権を薩長藩閥側が掌ろうとしたのはこのためである。

こうした政治秩序の構築の頂点に位置したのが大日本帝国憲法の制定であった。同憲法では欽定の手続の上に存在し、天皇を主権者としつつ、君権の制限（いわゆる立憲主義）と絶対主義（「万世一系」）を同居させた。そこで追求されていたのは天皇の権威化と同時にその政治的利用であった。またもうひとつのテーマとなっていたのは、国と地方との関係の整理とともに、中央に集められた権力の利用方法であった。

憲法制定の際、同時に急がれていたのが国家官僚制の整備であった。天皇の輔弼を国務大臣が行い（「国務大臣単独輔弼責任制」）、その国務大臣を軸としつつ官僚機構は律令制的「身分」制の上に整備された。さらに、官僚機構はドイツから直輸入された「法治主義」によって理論武装されていった。その法治主義の推進機関であった「参事院」は、憲法制定の中心であった機関である。こうした「藩閥」「憲法」「官僚」を中心とする政治体制がその後の政治体制をも大きく規定することとなった。その際、そこで唱えられていた「超然主義」が体制維持のためのイデオロギーであったことはあらためていうまでもないだろう。

政治学的に言えば大日本帝国憲法とは、近代化の装いのなかで「藩閥+国家官僚制」が政治的実権を握るための手段であった。天皇制が体制維持のイデオロギーともなったのは、天皇を中心とする律令型身分制秩序が再現されたことが発端であった。戦中戦後の時期に、「国体」が「超国家主義」（丸山眞男）と呼ばれるほどにイデオロギー化したのは、それが体制維持を直接的に意味するものであったことを意味している。その下で市民的自由や民主主義が議会主義や地方自治とともに抑圧されていたことは周知の通りである。

## （2）戦後憲法の争点

西欧的意味での近代国家は市民自由や議会主義の成立とともにあったが、そもそもこの点の理解を大きく捨象している点に日本独自の憲法観は成立してきた。日本では立憲主義は議会主義や市民自由、権力分立と切り離されて理解されることが多いが、西欧政治思想の伝統の上にたてば、「議会主義」やその前提となる「市民自由」「権力分立」が「立憲主義」から切り離されて理解されるべきではなかったといえる。それは市民社会から国家を切り離し、外形的な国家の統治構造上の構成原理として立憲主義を採用した帰結でもあった。大日本帝国憲法では欽定憲法において君権が制限されるというパラドキシカルな理論構成が採用されていた。また、議会については超然主義が公然と言われていた。これらが意味するところは、近代化を急ぐために外形のみ近代国家の装いを纏おうとしたということである。その論理構成上の矛盾は、後に破綻することとなる。もしもこの際、憲法制定権力を市民社会の側に置くことができれば、あるいはその代表者たる議会主義を定礎し、権力分立の政治原理として立憲主義を理解することができていたとしたら、その後の

政治状況は全く違ったものになっていただろう。

近代市民社会原理からすれば、J. S. ミルがその著『代議制統治論』において描き出しているように、「功利主義」「議会主義」「立憲主義」は不可分の関係にあるはずのものであった。周知の通り J. S. ミルは議会を統治構造として最善のものとして理解している論者である。ミルは功利主義を市民自由や市民自治、あるいは市民主権を意味するものとして理解していた。「最大多数の最大幸福」という功利主義の原理は、あくまでも市民的リベラリズムを抽象化したものであった。そのミルが高く評価した議会主義は、功利主義に基づく市民の意見の表明に核心が置かれていた。議会の制定する法が政治システムの本体部分たる行政権に制限をかけることを議会主義と呼ぶならば、それをさらに憲法原理のレベルでルール化したものこそ「立憲主義」と表現することができる。この意味で立憲主義を語るなら、市民的な意味での権力分立のルール化にその本旨を求めることができるだろう。しかし日本の憲法論議では立憲主義がそのような意味で十分に理解されてきたとは言い難かった。それは明治以来の伝統となっていた。

戦後の憲法論議も政治勢力の問題を背景に抱えて議論されてきた。装いを新たにした戦後の日本国憲法は、GHQの押しつけであるとされ、その後、憲法改正が繰り返し言われた。松本丞治を中心とする憲法問題調査委員会の案（憲法改正要綱）とこれをめぐる顛末がその発端のひとつであった。松本案は「はるかに旧憲法に囚われていた」と石川真澄は指摘しているが、それが多くを物語る<sup>3)</sup>。その後松本案はマッカーサー草案において否定されることとなった。その延長線上に「逆コース」と「五五年体制」があった。

A級戦犯容疑者として逮捕・拘留され、その後五五年体制の立役者となる岸信介を中心とする1954年の自由党憲法調査会の「日本国憲法改正要綱」は、いわゆる復古的憲法観に基づくものであったとされる。その中核には、(1) 天皇の元首化、(2) 国民義務の強調、(3) 再軍備の3点が据えられていた<sup>4)</sup>。自由党案では(2) 国民義務の強調は、公共の福祉と私権との間において、公共の福祉の方が優先することや、国民の権利が制限されることがうたわれていた。また、(3) 再軍備については当初より日米安保・集団的安全保障が強調されていた。

戦後逆コースのなかで岸信介は、安保改定、「デートもできない」といわれた警職法改正、日教組との間での勤評闘争を巻き起こした政治家として知られる<sup>5)</sup>。岸は農商務省の革新官僚としての経歴、新憲法への反感とそれに基づく憲法改正構想をもち、安保改定後の政治テーマとして憲法改正を目指していたことを原彬久は指摘している<sup>6)</sup>。その孫たる安部晋三内閣でのいわゆる「安部カラー」（保守的な政策志向）の下での自民党憲法草案と符合し

3) 石川真澄『戦後政治史』岩波書店、1995年、19頁。

4) この点の指摘は松下による。参照、松下圭一『政治・行政の考え方』岩波書店、1998年、11頁。なお、松下は、戦前型オール・ライトの改憲争点として、(1) 天皇の元首化、(2) イエ制度の復活と国民の義務強化、(3) 再軍備の3点を指摘している。

5) 詳しくは岸へのインタビューを踏まえて執筆された原彬久『岸信介—権勢の政治家』(岩波書店、1995年)を参照。

6) 同上、230頁。

ている点は興味深い。

五五年体制の初期、自民党に対抗した革新勢力は戦後民主主義をもたらした日本国憲法の維持を掲げた。そのなかで後年まで大きな議論となったのは上記の3つの論点のうち(3)再軍備であった。それは米ソ冷戦対立構造のなかでの自衛隊の位置づけが焦点となったことと連動しており、これに対抗する形で革新勢力は護憲を標榜し続けることとなった。しかし、これとは対照的にその後、憲法論議についてはトーンダウンすることとなる。

高度経済成長期、自民党政治は国家主権から経済問題へとシフトした。松下圭一は自民党側の姿勢の変化を「ニュー・ライト」の台頭であるとしている<sup>7)</sup>。1960年代以降、自民党政治は周知のように経済成長を旗印とした。太平洋ベルトの形成、都市の発展、鉄道や空港などのインフラ整備が展開の展開と、それを支える公共事業の展開が自民党政治そのものであるという認識が一般化した。田中角栄内閣以降、都市への集中から地方への分配が政治課題となる。あわせて、都市化の矛盾については1970年代革新自治体の台頭を迎えた。この革新勢力の「護憲」から「地方」への政治テーマのシフト(福祉・都市・環境問題のクローズアップ)について、「ニュー・レフト」の台頭を松下が指摘していることもあわせて付記しておこう<sup>8)</sup>。

1990年代になると冷戦構造とバブル経済の崩壊が重なり、五五年体制の崩壊劇が起きた。冷戦構造の喪失と低成長への移行は、経済成長に軸足を置いた従来の自民党政治に構造変容を突きつけることとなった。すなわち、ニュー・ライトの争点喪失が起きたのである。これに代わって自民党内部でも財政逼迫を論点とする新たな構造改革の時代が到来する。中央省庁等改革、地方分権改革、財政構造改革といった改革のうねりのなかで、国家官僚制への批判は次第に強調されていった。あわせて、小選挙区比例代表並立制二基づく政権交代可能な二大政党制が模索され、2009年には民主党等連立政権への本格的な政権交代劇が起きた。

この際、アイデンティティの危機に瀕したのは自民党の方であったといえるだろう。日米安保・民主主義・市場経済といった諸価値を標榜していた唯一の政党であった自民党は、小党分立のなか、いつしか類似の価値を標榜する複数の野党に囲まれるようになっていった。この党としてのアイデンティティの喪失と野党転落が自民党の結党の原点のひとつである憲法改正論議を惹起したという点をここで指摘しておきたい。そして、その憲法改正の論点は、かつて岸が示した復古的憲法観に回帰する内容であった。

2012年末の総選挙で自民党がマニフェストとともに示したのは「日本国憲法改正草案」であった。その内容は、(1)天皇元首化(第1条)、(2)国民の義務・家族の強化(第12条、第13条、第24条)、(3)国防軍の明記・集団的自衛権の容認(第9条)を論点とするものであった。その基本論点が1954年の自由党憲法調査会による「日本国憲法改正要綱」と符合している点には重ねて注意を喚起しておきたい。その後、この自民党案は、参議院

---

7) 松下、前掲書、11頁。

8) 同上、13頁。

議員選挙に絡む憲法論争で「立憲主義」（近代憲法原理）の理解を中心として大きな話題ともなった。

自民党の危機意識の内容について補足しておこう。自民党のアイデンティティの喪失は、冷戦構造と直結するものであった。自民党はしばしば国家官僚制と一体化して政権を担っていると批評されてきた。また、野党転落時には「国家像」をめぐって与党・民主党に論戦を挑むことも少なくなかった。国の「歴史認識」をめぐって諸外国と摩擦を起こしてきたのも、冷戦構造と結党のアイデンティティに根ざすものと理解することができる。

### （3） 憲法と市民

憲法の本質は、いかなる政治主体に権力を付与するのかという点を中心とする。先にも触れた通り、その権力主体間のバランスのあり方こそが憲法の骨格にほかならない。大日本帝国憲法の際には旧藩と宮中という政治アクターと藩閥との間の権力バランスが焦点であった。ここに天皇という権威主体をどう絡めるのかという点が立憲主義と絶対主義との確執として議論されていたのである。日本国憲法においては、天皇と国民との間の主権の位置、ついで国家主権と国民主権との間の権力バランスが焦点となった。再軍備の問題はそこに付随する問題ということもできるだろう。

ところで、具体的に政府政策を展開するのは、天皇という象徴的存在でも国家という抽象的存在でもない。そこにおいて中心となるのは統治の実態となる官僚制とその活動である。その意味において憲法問題の本質は国家官僚制にかかる問題であるということもできるだろう。その際、課題となるのは、国家官僚制のカウンターパワーとなるのは何かという問題である。

国家官僚制のカウンターパワーとなるのは、まずは三権分立の範疇にある議会と裁判所である。ついで、自治体、企業、市民も重要な政治アクターとなる。しかし、これらのカウンターのパワーについては、歴史的に様々な障害があった。議会については戦前、超然主義や軍部が立ちはだかった。いまなお執行権力優位の行政国家現象を克服できず、「政治主導」がさげばれていることは周知の通りである。裁判所については「司法権の独立」が言われるが、検察官の党派的行動や行政裁判における介入の度合いなどが際立つ。自治体については過去 20 年にわたって国と地方の「対等協力」の関係を目指した分権改革が展開したことをふまえたい。企業については各種の行政指導が連綿と続いてきており、いまなお「規制緩和」が叫ばれている。市民については行政客体との位置づけから脱却できず、その義務についての議論ばかりが先行している。市民はいまだに「政治主体」という考え方のもとで整理されていないのである。

これらの議論はまとめれば、行政一強のなかで日本の政治システムが稼働してきたというべきだろう。それは個々の行政活動の問題ではなく、日本政府の成り立ちにかかわる構造的な課題である。また、それこそが権力分立の今日的課題である点を指摘しておきたい。

このなかでとくに市民の位置については注意を要する問題である。憲法上、特段の配慮

をもって基本的人権が記述されているが、人権そのものの重要性を手厚く保護するだけでは憲法理論としてはあまりにも不足である。近代的な憲法理論として重要なのは、市民が政治主体であるという認識である。そうであればこそ、「表現の自由」や「結社の自由」という政治的自由が保障されており、それを憲法上、明記する必要があるのである。

積極的・能動的な市民観念は、この政治的自由とともに理解される必要がある。しかし、それは国益や「公共の福祉」論の前に阻まれてきたいくつもの歴史をもつ。沖縄の基地問題、原発立地自治体の問題、核廃棄物の最終処分地の問題などを想起すれば十分だろう。憲法上、国益と市民利益との関係を明確にすべきという発想が改憲論にはしばしばみられたことにもあらためて付言しておきたい。また、市民的自由を行政権の範疇のなかで保護・育成・教育するという発想がしばしば見られた点にも注意を喚起しておきたい。その中心論点は、繰り返し述べているように「国家」と「個人」の問題にあるのである。

### 3. 市民活動とコミュニティ

#### (1) 市民的自由

憲法はそもそも誰が制定するのかといえば、主権をもつ市民である。市民は基本的人権を中核とし、それを「信託」する形で立法権をになう議会を構成する。政府には日常的・直接的に市民が関われないため、その信託は議会によって代表されることとなる。日本国憲法にはこの政治原理が明確に表現されている。

ジョン・ロックは、『統治論』のなかで、「社会における人間の自由とは、人々の同意によって国家のなかに確立された、立法権以外のどのような権力にも従属しないということであり、また立法部が自分に寄せられた信託に従って制定するもの以外のどのような意思の支配にも、あるいはどのような法の拘束にも従属しないということである。」と述べている<sup>9)</sup>。それは、生命・財産というプロパティをめぐっての奴隷的封建的収奪を許さぬ、という意味での基本的人権の確認であり、信託・抵抗理論の根拠でもある。これを基本的人権の基礎とするなら行政権による市民の保護・育成・教育については警戒を要する。しかし日本の現実には、市民ないし市民活動の保護・育成・教育がさかんである。近年、それは「協働」論として注目を集めてすらいる。それは日本の市民活動やコミュニティに対する歴史的伝統に由来する歪みである。

#### (2) 地縁系組織

戦後のコミュニティ活動といえば、地縁団体たる町内会・自治会がその代表格であった。もともと町内会・自治会は戦時の物資配給制度を支えるために内務省が整備した制度であった。戦後、いったんはGHQの方針により町内会・自治会は解散することとなったが、その後復活となり、全国的に自治体の下請け機関として広報誌の配付や回覧板等の業務を補助してきた。このほか地縁系組織の代表格とされるのが各種の行政委嘱員である。町内

9) ジョン・ロック著、宮川透訳『統治論』中央公論新社、2007年、28頁。

会・自治会の役員などと重なる部分も多いのは全国的な傾向である。

1960年代以降は都市化が進んだことでこうした地縁系組織の崩壊と危機がいわれるようになった。農村から都市部へ大量の人口移動が生じ、また都市部においても短期間での人口移動が繰り返されるようになったのである。その結果、地縁系組織を梃子に地域を統括することが次第に不可能になっていった。これを象徴するトピックのひとつが文部省所管の「公民館」と自治省所管の「コミュニティセンター」の論争であった<sup>10)</sup>。

この問題が国で明示的に取り上げられたのは1969年の国民生活審議会コミュニティ問題小委員会報告『コミュニティ生活の場における人間性の回復』においてであった。同報告書の章立ては、「第1章 地域共同体の崩壊」「第2章 コミュニティの必要性」「第3章 コミュニティ形成のための方策」の3章構成であった。章のタイトルからも急激な都市化に伴う地域共同体の崩壊、都市における新しいつながりの模索などの論点をうかがうことができる。それは本章の前半で取り上げた都市型社会における個人化の議論と同内容である。地域共同体の崩壊に対しては、ボランティア活動等に期待が寄せられていくことになったのはいうまでもない。

ところが、以降の政府政策は都市における市民の自律性、自発的な市民団体の展開の方向性を十分に踏まえることができなかつた。市民や市民団体は行政の論理のなかに絡め取られるようになっていった。結局は地縁系組織の補完が行政によって求められ、そのための保護・育成・教育が展開してしまった。それが今日の問題の温床にもなっている。

### (3) ボランティアとNPO

ボランティアについては1993年の厚生省による「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」が発端となった。福祉領域の議論であるが、そこでは行政の補完としての「担い手」の議論が展開していた。同指針では、社会参加の意欲の高まりが指摘された上で、厚みのある福祉サービスの提供体制のためにも社会連帯や相互扶助の意識喚起が重要であるとし、その担い手としてボランティアに注目するものであった。また、この議論は1993年の中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会「ボランティア活動の中長期的な振興方策について」意見具申や1993年厚生省告示177号「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」と続き、ボランティアの振興を政府の課題と位置づけた。この際、「有償ボランティア」という論点が集目を集め、従来型のボランティア＝無償という一般的理解に波紋を投げかけた点が集目をあつめた。

こうした流れに対し、1995年の阪神淡路大震災が発生した。そこでは数多くのボランティアが参集し、1995年は「ボランティア元年」と呼ばれるようになった。ボランティアは一日2万人超ともいわれ、行政主導型ではなく、市民自治型であったことに注目が集まった。これを受けて政府はNPOの法制化の議論に入るが、最終的には1996年に市民活動促

10) 松下圭一『社会教育の終焉（新版）』公人の友社、2001年。

進法案が第 130 回国会に議員立法として提出され、1998 年に NPO 法（特定非営利活動促進法）が制定されるに至った。NPO 法は、民法第 34 条（法人規定）の特別法とされ、NPO へ法人格を付与するという内容のものであった。同法では、ボランティア団体が法人格を取得することで、法人の財産を持ち、寄付を募ることができる点などが強調された。

阪神淡路大震災によっていったんは NPO の市民的自発性の側面が強調されたが、その後、介護保険の導入や指定管理者制度とともに NPO の〈活用〉が行政の関心を集めるようになった。議論は再び市民自治型から行政主導型へと揺り戻された。また、そこで登場したのが「協働」論であった。

地方自治の世界では、「協働」論は従来の「市民参加」論あるいは「市民参画」論を拡張するものとされ、地方分権論議の延長線上にあるものとして、「協働型社会」「住民協働」という表現もなされた。イギリスの PPP（public private partnership）になぞらえ、「パートナーシップ」を強調したり、官と民との水平的な関係を強調する議論も交わされた。

他方で現実の住民協働は、とくに NPO と自治体との関係で強調されていった。NPO に期待されたのは、行政のかわりに公共サービスの提供主体となり、行政の補完の役割を果たすことであった。またそのため多くの自治体では「協働政策」として、NPO の保護・育成・教育を掲げていた。そのなかには NPO に対する補助金の交付も含まれていた。

#### （４） NPO の隘路

NPO 法の制定から 2013 年に至るまで、NPO の認証件数は右肩上がりに増えてきた。2011 年には当時の民主党等連立政権の方針（「新しい公共」）もあり、NPO 法の改正も行われた。内閣府の 2013 年 7 月の統計では、認証 NPO の法人数は 47,973 法人であるされている。また今後とも着実な伸びが見込まれるということである。

他方で、NPO については、資金面を中心とした課題があるという。内閣府の整理によれば、「人材面の課題」「資金面の課題」「信頼性」という 3 つのカテゴリーの課題があるとされている。内閣府の「共生社会づくり懇談会」は 2013 年に論点整理とそれに基づく 3 つのレポートを出している。そこから NPO の課題を拾っておきたい。

まず NPO の「人材面の課題」であるが、これが NPO にとっての最大の課題であることおよび根本的には優秀な人材を確保するための財源の問題が根底にあることが指摘されている。とくにマネジメント支援については重要な課題とされており、中間支援組織の体制強化などの環境整備が重要な課題として掲げられている。その他、企業等他のセクターとの人材の交流も重要な課題として指摘されている。

つぎに「資金面の課題」であるが、これは寄付の拡大、NPO 向けの融資の拡大、事業収入の拡大についての議論である。課題として掲げられているのは寄附・会費収入および金融機関からの融資（資金調達）についてである。市民ファンドの育成、寄附文化の醸成、共助の場の設定、地域金融機関の NPO 等の理解促進、NPO 等への信頼保証制度の活用など論点は多岐にわたる。

最後に「信頼性」の問題である。この課題としては、NPOの情報の透明性、法人情報へのアクセス環境、会計基準や正確性のバラつき、休眠法人や信頼を毀損する団体の問題等が掲げられている。とくに信頼を毀損する団体については「行政としての監督のあり方」について、休眠法人については「認証取消し」も含めた不利益処分にも踏み込んだ言及がなされている。

この内閣府のとりまとめは、NPOのおかれた現状をネガティブな議論まで含めてよく浮き彫りにしている。それだけでも十分な価値があると思われる。

#### (5) 構造的問題

NPOの直面している課題は資金面のそれを中心としている。人材も信頼性の課題ももとをたどれば資金面の不安定性に根ざす課題である。この点は、もともとボランティアベースの非営利活動を下敷きとしている以上、やむを得ない側面もあるのかもしれない。他方、地縁系団体と異なり、ミッション指向・専門志向を武器とするNPOにしてみれば、そのモチベーションの高さこそが重要な活動の鍵となる。しかし、何らかの理由でいったん規模を拡大させてしまえば、組織維持が至上命題となる。東日本大震災でも散見されたが、助成金を獲得するために数多くの事業に手を出し、本来の専門性が希釈されてしまっているNPOも少なからず見受けられる。組織維持を至上命題としてモチベーションの高くない一時的な助成事業に触手を伸ばしてしまえば、自律性も市民的自発性も失われてしまう。そうなってしまえばますます行政の下請化が進んでしまうことにもなりかねない。

国においても自治体においても行政の財源は逼迫してしまっている。また、そもそもの土壌として（一部の理解者は別として）NPOの側は行政の論理に疎く、行政側はNPOに懐疑的であることはめずらしくない。そのなかにおいて、NPOへの補助等も先細りの状況にある。現状から言えば、NPOに対して自律化を突きつける自治体も少なくないのである。

ここまでいえば、協働政策と呼ばれる行政によるNPOの保護・育成・教育とは、いったい何であったのだろうかという問題に直面する。行政の補完を求め、それができるだけ安上がりであればよいということを「協働」というのなら、それは行政の「ご都合主義」の誹りを免れない。NPOの側にしてみれば、そこで人生を送る人は、結婚・子育て・老後といった人生のライフサイクルをどう設計するのかという問題と向き合う。こうした市民セクターを社会的にどのように振興していくのかという論点は、今後、重要な課題となる。

#### 4. 市民セクターの展望

##### (1) 市民セクターの論点

市民セクターの今後の展望についてはいくつかの論点を指摘することができる。ここではさしあたり3つの論点を示しておきたい。

第1に、「小さな政府」の進展による政府セクターの縮小が見込まれるということである。その際、行政の守備範囲が縮小し、それに連動する形で社会的なリスクが顕在化してくることが見込まれる。第2に、とくに今後の少子・高齢社会の進展により、地域共同体・地縁系組織がいつそう厳しい状況となることが見込まれる。第3に首都直下型地震や東南海・南海トラフ地震などの大規模災害の発災が見込まれる。これだけ並べただけでもNPOの振興がいかに重要なことであるのかということが理解されるだろう。

それでは、NPOはいったいなぜ、隘路に陥っているのだろうか。何か壁となり、どうしてうまくいかないのだろうか。

本稿が指摘しておきたい最大の問題点は、市民活動を行政権の範疇で理解し、管理対象として考えすぎているのではないかという点である。それは、市民や市民団体の政治的側面をそぎ落として、行政の補完としてあまりにも理解しすぎているということである。

自治体の協働政策では、NPOを協働のパートナーとして保護・育成・教育するというトーンがどうしても強かった。その行き着く先にあったのは、NPOがNPOらしさを失うという問題であった。NPOは行政では手を出せない課題だけでも公益的な課題を取り扱っている場合が少なくない。そこには政治的に大いに意味のあることも含まれている。なかには議会において取り上げ、政治課題として議論し、本来、行政の所管に落とすべきものも含まれている。それを安価に下請けに出すように委託してしまえば、委託先が不安定化するの当然である。

市民は社会参加により公共精神を涵養する。それは次第に政治への関心となり、政治を変えるエネルギーを蓄積する。その側面をそぎ落とし、一面的な市民活動支援を講じてきたところに問題はなかったか。問い直す時期が来ているように思われる。

##### (2) 市民活動と政治

冒頭の議論に戻ろう。政府の本体をなすのは官僚制であり、政府の活動はそれが発揮する秩序維持機能を中心としている。その社会秩序に歪みが発生する際には、社会的弱者にしわ寄せが起りがちである。NPOやボランティアの活動領域はそこを舞台としている。社会的リスクが発生しやすいところで活動することが、NPOやボランティアの専門性であり、特徴であることが少なくない。

社会秩序の歪みは、本来、政治によって認知されるべきものである。社会秩序の不安定性を取り除くのは法令・例規といった立法機能の重要な役割であり、それを政治の舞台に表出させ、代表させることが政治家の役割でもある。そうであればこそ、市民活動の積極性は、行政との関係性のみならず、政治との関係を切り結んでいくことがのぞましいとい

える。

しかし、そのような政治文化は日本では十分に育まれてこなかった。前段で憲法論を踏まえて指摘していたのはこの論点であった。とりわけ、自治・自助をめぐる市民徳性について成熟した文化が発達してきたとは言いがたい。それはこれからの課題である。

先に引用した J.S. ミルは『代議制統治論』において、公共的職務への参加によって市民の政治意識が喚起されることを指摘されている。これまで公務として行政が独占していた領域に市民が関わるようになってきている点はこの意味で歓迎すべきことだろう。しかし、それで良いとしてすませるわけにもいかない。次の展望を見いださないと、隘路にはまった市民活動の領域は、構造的に虐げられてしまったままとなってしまう。

### (3) 都市型社会と民主主義

そのほか、とくに行政が市民を教育することの問題性について付言しておこう。

政治学的に言えば、市民活動の本質は政治活動である。現行秩序では十分に問題とされていない論点に情熱を注ぐという場合、それはそれだけで現行体制への挑戦である。この点の理解を欠くなら市民活動の本質は見失われる。

その際、政治活動を指導・監督・教育することはできるのだろうか。政治学的な論点はここにある。原理的には、そもそもそこに協働政策や市民活動支援の論理的な無理がある。体制のうちに秩序化された業務の補完は、市民活動としては体制への迎合となる。それが行きすぎれば、協働でも参加でもなく、「動員」となる。それを再生産することができないという問いを行政がたてているとすれば、それは問題設定の方に間違いが含まれていると疑ってみるべきである。

政治学において語られる市民とは、「政治的市民」である。この政治的市民の概念は、従来、経済学における「経済人」や社会学における「前衛」「階級」「社会集団」とともに、曖昧かつ連続・統一的に理解されていた。さらに言えば、実態概念としての「市民」「住民」とも切り離されて理解されてきた点も指摘しておきたい。

「政治的市民」は政治そのものに関わろうとする。政治的市民は「問題発見」「利益集約」といった政治的作用にアクターとして関わるものとして理念化することができる。その市民は一国の政治にのみ収斂することはない。身近な日常の問題関心から出発し、利用可能な政治の回路を模索し、その結果として政治にアクセスする。その一端は国の政治である場合もあるだろうし、グローバルな政治である場合もあるだろうし、ローカルな政治である場合もある。あるいはコミュニティやもっと身近な政治であるかもしれない。市民の問題意識が日常のプラグマティックな関心に基づく以上、その意見は多元的なものとなり、それが利用する政治のインターフェイスは重層的なものとなる。それはどこまでも、縦割の範囲に留まる行政的セクショナリズムの論理から自由である。

市民活動の原動力は政治的自由である。ときに党派的にも見える市民活動の問題提起は、政治が行政の論理に絡め取られていればいるほど、反ないし非体制的にうつる。そして、

行政がその問題解決ではなく、行きすぎた関与として関わる時、市民活動は体制に組み込まれようとするし、時にそのエネルギーを喪失し、官僚制化してしまう。その懸念はないのかと疑ってみる必要が、たとえばNPOや市民活動の議論には常に付随している。

NPOに代表される市民活動の最大の武器は専門性とその社会的使命の内在性にこそある。また、その点を大事にできるかという点が、農村型社会に原型をおく地縁系組織と行政の関わり方との間で大きく異なっている。都市型社会におけるアソシエーティブな市民活動においては、その活性化を希求するかぎりにおいて、「政治的市民」の側面を捨象し、行政の補完としての理解に固執してはならない。この論点を大事にすることが、次の活路を切り開いていく鍵のひとつであるだろう。

## 第5章 ローカル・ガバナンスのかたち

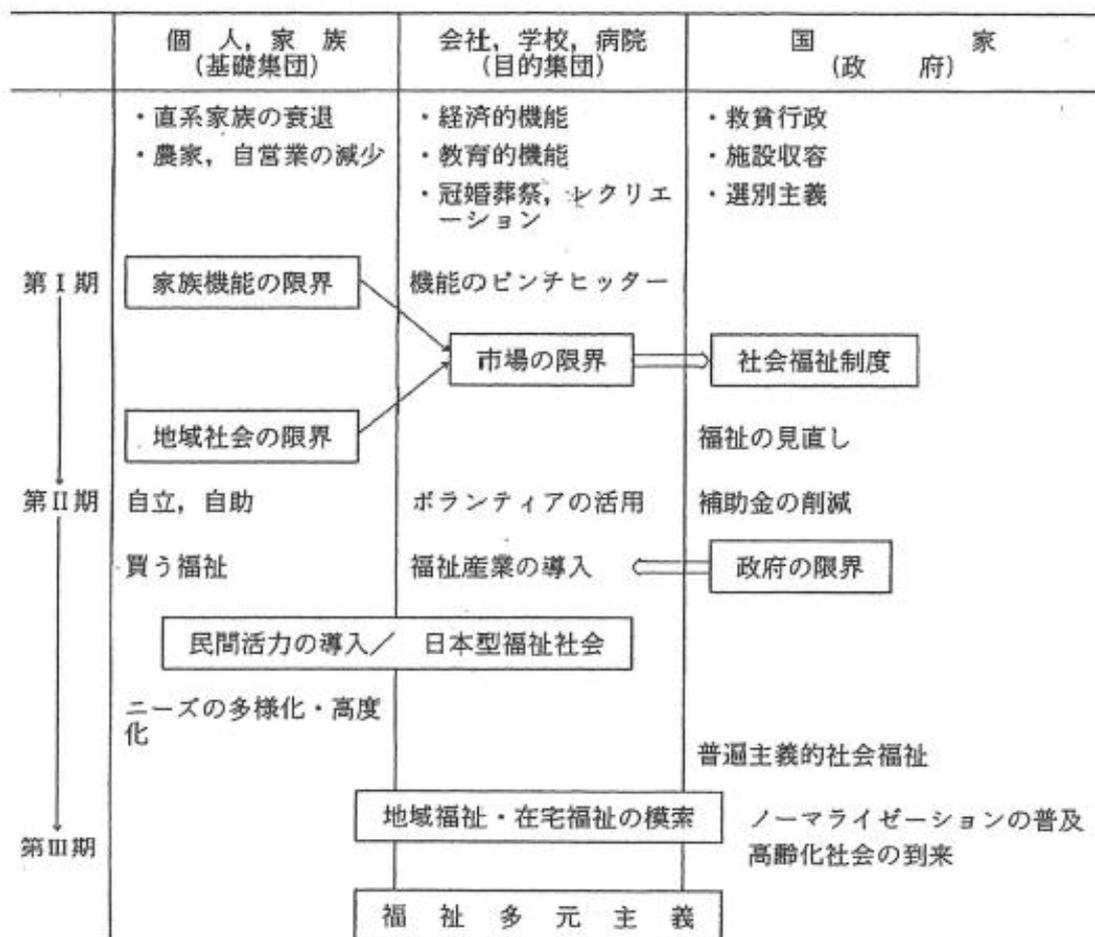
### 1. 福祉国家の変遷

前近代社会から近代社会への移行に伴う社会構造の変動が、制度としての社会福祉/社会保障を要請してきたとしばしば説明される。

具体的には構造変動が、家族や地域社会の機能縮小や解体を生じさせ、個人の生活上に発生する様々なリスク（所得の中断・喪失、疾病、傷害など）に対応する生活保障機能が、近代国家に求められるようになったのである。さらに、成熟社会に普遍的に見られる人口構造の高齢化がこれに拍車をかけ、社会保障制度の充実が福祉国家への歩みを後押しした。

資本主義が発達する 20 世紀半ばまでの多くの国においては、個人の生活ニーズは家族（インフォーマル・セクター）と市場経済（市場セクター）によって普通、充足されるものであるという前提に立っていたが、上記のようなリスクに直面することが、誰にでも起こりうる事態だと認識され始めたとき、普遍的な「制度」としての社会福祉システムが、創生され始めた。もっとも、アメリカ合衆国のように、あくまでも家族と市場が中核で、国家の介入は最小限にとどめるべきであるというイデオロギーの下では、社会福祉システムは

図表 5-1 社会変動と社会福祉制度



窮余の策であり、選別的で「残余的な」制度として据え置かれた。

しかしながら、福祉国家においてさえも、20世紀後半からは、経済成長の鈍化や財政赤字の膨張により、その歩みを緩めざるをえなくなり、さらにプライバタイゼーションの潮流により、その方向さえ揺らぎ始めた。

市場化、民営化、脱福祉国家などが政策のキーワードとなり、新保守主義に基づいた公的セクターの縮小と市場セクターの拡大路線が各国で選択された。

公的セクターが従来、独占的に担ってきた公共サービスを企業にも広く開放し、提供する主体として位置付けようとする政策に沿って、社会福祉、医療、教育、司法、環境など、様々な分野で市場セクター（疑似市場を含む）の拡大が目論まれたのである。

もう一度、経緯を振り返ろう。直系家族の衰退や第一次産業や自営業の縮小や都市化などの要因が家族機能や地域社会の限界を引き起こし、種々個別の目的を有してつくられた、会社、団体などの目的集団の林立、そしてこれらの集団が市場を通してサービスを授受することで、伝統的集団の機能がバトンタッチされるはずであった。にもかかわらず、市場の限界により果し切れず、公的セクターの登場となる。政府が福祉国家の形成に向けて奮闘したものの、その限界を迎え、再び、市場へとシフトし、さらにその際、家族や地域社会の復古がセットとなり「日本型福祉社会」が唱えられたことは、記憶に新しい。

昨今は、行財政改革のもと、公的セクターの意図的縮退とその補完としての市場セクターや地域住民への期待がますます膨らんできているというのがその実体と言えよう。

このシナリオに抵抗するのが、ソーシャル・ガバナンスの考え方である。そもそも「市場の失敗」を克服するために福祉国家のような「大きな政府」の出現を見た。その結果生じた「政府の失敗」を、市場で解決させるということは、当然そこに無理があるという前提に立ち、むしろ「政府の失敗」と「市場の失敗」の両方を超克するシナリオが必要であると。具体的には、市民セクターに属する各種の社会的アクターと公的セクターとの協治（＝協働統治構造）にこそ新しい社会統合の下での、社会的リスク対応が見えてくるとソーシャル・ガバナンス論者たちは主張する。

近代社会において、リスク処理能力が退化したまま、さらに今やポスト近代社会のグローバリズムや新自由主義にさらされ、放置された個人の漂流は、社会で受け止められなければならない。個人の生活基盤の安定だけではなく、社会の持続可能性さえ脅かしている社会的リスクにソーシャル・ガバナンスという処方箋が不可欠なものとして期待されるのである。

20世紀は市場セクターと公的セクターが主導で社会をリードしてきた。とりわけ、後者の限界を超えた「ガバメントからガバナンスへ」という動向は、市民セクター台頭への強い期待がうかがわれる。それも、市場セクターや公的セクターのそれぞれの欠陥や失敗の帳尻合わせではない、ガバナンスというより、協働の統治へのより大きな力の行使が含まれているものである。

それでは、なぜ協治という形で公的セクター、なかでも行政と市民セクターがガバナンスに関わらなければならないのであろうか？それは、従前の行政と市民の連携と呼ばれているものとどう異なるのか？さらには、このガバナンス、とりわけ生活圏域から地方自治体に連なるレベルでのローカル・ガバナンスはどのような価値を創造することであろうか？

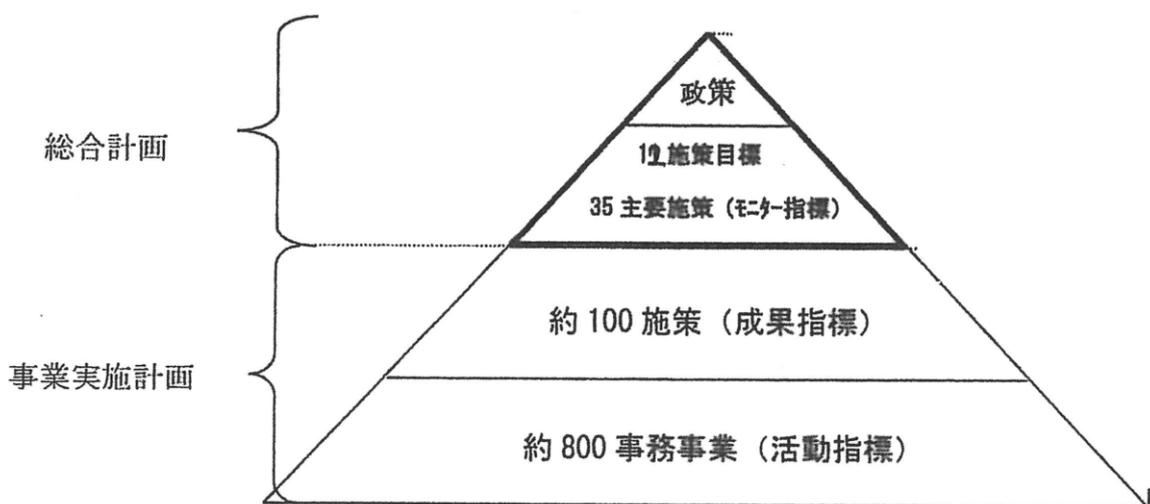
これらの 이슈について次に議論しよう。

## 2. ローカル・ガバナンスのとらえ方

従前の行政と市民との連携を語るにあたって、行政機構および施策体系の特質にまず触れる必要がある。

次に示すのは、ある都市の総合計画の構造である。政策とその中核を形成する 12 の施策目標からなる総合計画。そして、具体的な事業実施計画はその下に、施策—事務事業と連なる。これらは、行政分野別、対象者別というカテゴリーと序列制。階層性のピラミッドの総体を形成しており、その構図とはほぼ重なって行政機構の組織図も成り立っている。とりもなおさず、基本的にはマックス・ウェーバー以来の「官僚制」が骨格となっている。

図表 5-2 総合計画と事業実施計画



多くの場合、市民や市民組織—地元団体やNPOなどは、これらの事業の協力・補完・委託・実施等をいわゆる“末端”を担っている。

災害に備えての防災組織の立ち上げと運営、消防体制強化のための消防団活動、このように教育、福祉、防犯、交通、環境、保健、まちづくりと枚挙にいとまがない。

PPPと呼ばれるパブリック・プライベート・パートナーシップ、つまり公民協働とは、むしろ行政補完の色合いが従前から強く、協働とは程遠く、対等ではない関係と言えよう。“安上がり行政の下請け”と揶揄や自虐されるゆえんである。

この構造には、二つの大きな欠点がある。一つは、公的セクター上位、市民セクター下位という、いわゆる「お上」の温存である。主権在民という憲法を中心柱が、おごなりにされ、住民自治が前進できない。

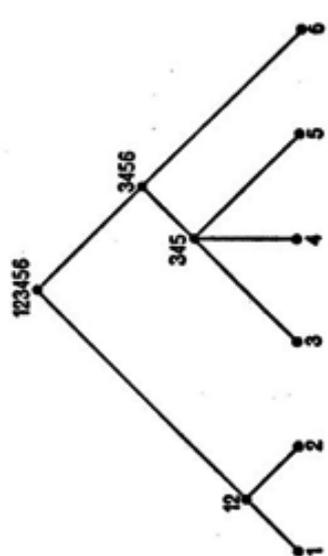
二つ目は、行政のタテ割りが国—都道府県—市町村と貫徹され、それがついに市民の生活領域にまで及ぶということである。言うまでもなく、人々の生活ニーズや社会問題は、中央省庁の機能別や分野別に発生するものではない。ところが、中央から地方にまで一貫する官僚制が、諸問題の定義から対応の責任範囲まで、規定してしまう。もとより、生活問題は、複合的であったり、因果関係が見えにくかったり、制度の狭間に落ちるものであったりする。加えて官僚制の下では、事業なり施策が提供する範囲でのみ、解決策が提供されるものである。たとえタテ割りの弊害が行政当局も市民も共通に認識されるに至っても、結局その克服策は、「行政機関・部局の連携」という一言で、済まされてしまいがちである。

### 3. ローカル・ガバナンスと政策とのリンク

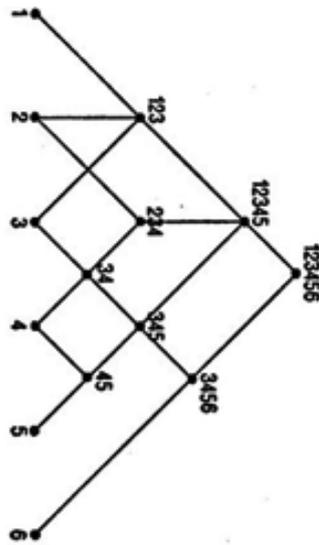
官僚制的組織とその業務遂行は、近代社会の高度に組織化された集団とその働きであり、行政機関だけではなく、ほぼあらゆる組織が、この合理的・体系的なシステムに乗り掛かっている。官僚制には、多くのメリットがあるからこそ隆盛を保っているのである。

それにもかかわらず、行政の官僚制と地域生活および、個々人の生活上のリスク対応活動とのインターフェイスに着目すると、大きな欠陥が見えてくる。

図表 5-3 ツリー型とセミ・ラティス型



ツリー型



セミ・ラティス型

よく比喻されるように、官僚制、とりわけ本章では、施策・事業体系は、ピラミッド構造になっており、それは樹木型、ツリーという形状になっている。権威と権限、事業でいうと包含関係が階層性になっており、その構成要素は、相互排他的である。言い換えれば、徹底した分業により、全体を細分化し、専門的な知識や技術をそこに投下しうる。

しばしばツリーに抗するモデルとして提示されるのがセミ・ラティスという格子に準ずる形状である。孤立化した構成要素をシステムの維持存続のために、また、専門分化した仕組みでは解決できない状況の下に、要請されるモジュールである。

ツリー型は 20 世紀の大量生産や単一目標化での組織運営には重宝したが、今や時として逆機能となり、とりわけ、地域社会や個人の生活問題への対応においては、その複雑系リスクの対応において機能不全の様相を呈することとなる。それどころか、ツリー自身が、新たな隘路を生じているとも言える。

セミ・ラティス型の構図を用いることによって、生活者側からの問題の定義づけが可能となる。高齢者への見守り、子育てシングル・マザーへの支援、障害者の地域移行など従来、分野別・対象者別に把握されていた問題が、「ケアリング」や「社会的包摂」という結節点へと諸々の事業をたどり寄せていくことによって、問題状況の規定とそれに伴う解決策模索の道が見えてこよう。「タテ割り行政のために、ヨコ串を通す」という処方箋の限界を、セミ・ラティス型は克服しうるのである。

何よりも、どのような結節点を設けるかを市民目線でスタートし、市民セクター内の熟議および行政との対等な協議のなかで、意思決定すべきである。これが、ローカル・ガバナンスの実態ともいえるべきものである。

## 第6章 市民社会の担い手論（1）～まちづくり

第6章～第9章では、(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構主催の「21世紀文明研究セミナー2013」「21世紀文明研究セミナー2014」のうち、当研究会が招へいたスピーカ一の講演要旨を示す。

### 1. 疎住地域におけるガバナンスのあり方

((有)スタジオ・カタリスト代表取締役 松原永季)

(キーワード) 疎住地域、まちづくり、地域づくり、実践的事例

#### (1) 地域団体に関する視点

本章では、物も人も集積してない地域を疎住地域と呼ぶ。具体的には、人口密度の低い農山村地域を指しており、人口密度が高い都市地域の密集地域と対照的に位置づけられるような地域を指している。

また、組織や集団に関与する構成員が、その運営に主体的に関与することで、目標に向けた合意形成や意志決定を行い、自らを健全に統治することをガバナンスと呼び、法的拘束力や上位圧力を行使して統治するガバメントと対照的に位置づけられる。ポイントとしては、構成員が主体的に関与することによって自らを健全に統治していることがガバナンスに当たる。疎住地域におけるガバナンスとは、そういった地域の人たちが中心となって、自ら主体的にその地域の統治を進めていこうということである。

実際に地域と現場で関わろうとする際には、その地域に関して考え方を整理しておく必要がある。地域のガバナンスを考える時、ばらばらの個人の集団で地域を運営することはほとんどない。現状では、どうしてもその地域の中にある既存の団体が中心にならざるを得ない。また、場合によっては、そこに新しいアソシエーション型の組織が関わることもあるが、既存の地域団体を無視できないという側面を持っている。

地域というまとまりで考えてみたとき、その中には幾つもの種類の地域団体がある。自治会や、婦人会、子供会、老人会などである。青少年育成協議会や、様々なNPO、ボランティア団体などもある。地域と関わろうとしたときに問題になるのが、その地域団体との諸関係である。

実際に地域の中に入って、一緒に地域の人と活動しようとする、「あそこの団体には声をかけてもらえましたか」とか、「あの団体とあの団体は、仲が悪いで」とか、そういうことがよくある。実際に、声をかける順番や、地域の中での力関係、人の重なりぐあいとか、そういったことを意識しておかないと、実践的な動きは困難だということがある。

その地域のガバナンスを考えるときには、このような地域団体のあり方、それにかかわることによって、どういう力学的なことが起こってくるのか、こういったことを事前に検

討しておくことが重要になる。

## (2) 自治協議会

### ① 理念

さて、人口の減少が著しい疎住地域では、一つの集落だけでは、それぞれの自治が成り立っていかなくなる。それぞれが行っている地域の様々な活動や行事が単独の集落では成り行かないのである。そこで、小学校区を一つの単位として、それらの地域を繋いで、連携して、協力しながらできるところは一緒にやってみよう、その間をつなぐべき組織も考えて、それぞれの地域に共通している課題には、連携して対応していきましょうというものが、「自治協議会」の理念である。

### ② 私・共・公の関係について

つまり、公共性というものを考えたときに、「市民社会の担い手、共生への取り組み」が、大きなテーマとなるが、「私」の領域に当たるものと、行政が責任で行われる「公」という領域と、そして、もう少し各々がお互いに助け合うことによって支え合えるような、「共」という領域がある。そして、従来、家庭・世帯を束ねるような形で区があって、その区が「共」の部分がある程度担ってきた。「公」の部分が連携することによって、「共」の部分を支えてきた。

しかし疎住地域では一つ一つの区が単独で「共」を担うことは困難である。それを束ねて自治協議会という形にして、それと市が連携して「共」の部分を担っていかうというのが自治協議会のイメージである。

## (3) 事例紹介

### ① 自治協議会における課題とガバナンス上の課題

市の中にはじめて自治協議会を設立する際には、まず「共通の課題」とは何か検討する。そして、その共通の課題を解決していくには、どんなアイデア、道筋があるだろうか、それを整理するところから始める。その上で、「実際にできるところから活動に取り組んでいきましょう」、「それが新しい自治協議会をつくる上で大切です」ということで、話し合いを通じ計画を作成する。自治協議会の区域、つまり旧小学校区の中で共通の課題を見つけ、みんなで集まって、筋道を立て、その上で設立を進めていかうということである。その中で、既存の区だけでない、それを包含した新しい組織をつくるといった時に発生する、「ガバナンス上の課題」が存在する。

具体的には、集落間の格差、集落間の距離による一体感形成の困難性、それに伴う共通課題・目標設定の困難性である。また、区長や職員のパーソナリティの問題もある。

### ② 「区」における課題・試み・展望

たとえば、A市のB地区は世帯数約20世帯、人口68人、高齢化率40%強であり、全面

積 250 ヘクタール中、山林がほとんどを占める地域である。こういう小さな集落は、古い村落共同体、ムラのやり方がかなり強く残っている。その集落の中で意志決定をしていくのは区という組織であるが、その区は男性の戸主のみで構成されている。しかし、このB地区では戸主だけではこれから活動を継続できないのではないかと、老人会とか、婦人会とか、あるいは若い世代も参加する会を組織して、村づくりや村おこしをすべきではないかということを検討した。そうした危機感を持った人が集まり、課題を共有して、活動していこうということになったのである。その結果、様々な考えが出てくる中で、例えば都市部との交流の必要性が議論される。「こういう過疎の村は都市と交流して、そこから力をもらって、そして村の活性化を図っていかなきゃあかん」という話である。

ところが、区の人たちが自らの集落を健全に統治していこうというときに発生する問題の一つは、やはり村落共同体の序列がまだ強く残っているということである。B地区では克服の動きが見られたが、区の意志決定に女性は参加できない、若者は参加できない、戸主でないものは参加できないという状況が残っているところが、まだまだ多いというのが現実である。

それゆえに、区長の資質等による影響が過大である。トータルなガバナンス能力を持っている人物が区長であると活動がうまく進むが、逆の場合もある。その区長の資質によって、その区の運営自体が相当程度影響受け、活動の質を変えるという問題がある。

また、個人的な人間関係が社会的環境に与える影響も大きい。個人間の関係の悪化が、それが組織同士の関係の悪化にまでつながってしまうことが現実にある。したがって、個人的な関係にも着目せざるを得ない。

そして、40歳～50歳代以下の世代において世代内の関係が希薄化しているという問題がある。例えば50～60人の集落の中であっても、若い世代が居ないというわけではない。同じ村に住んでいながら、同世代、近い世代でも「会うのは十何年ぶり、話をするのは二十年ぶり」という例が少なくない。40歳～50歳代以下の世代ではそれが顕著である。つまり、一緒に同じ集落に住んでいるけれども、その中での関係が希薄だということであり、この点は余り都会と変わらない。さらに、婦人会、子供会、老人会などの下部組織の非組織化が進展している。それぞれの年代構成ごとの組織が、解散とか活動停止となっている例が少なくない。

そういった課題がある中で、まちづくり協議会などの、非従来型のピラミッド型でない水平型の組織化は、地域活性化の一翼を担う可能性があると考えられる。

また、アドバイザーとしての第三者の関与も有効と考えられる。住民の中だけの関係、あるいは住民と行政だけの関係では、なかなかうまく活動が進まない例が多い。その中で、第三者が介在することによって、住民と行政の役割が明確になったり、関係が良好化したりは実際によくある。

ただ、自立的変革を求めざるを得ない困難性が常に伴う。つまり、集落とか区の中で変わってもらおうと思ったら、「変われ」と言って変わるわけではない。自ら変わっていった

もらわなければならない。そのためには、地域の中で自ら気づき、自ら変わっていかねれば、本来的には変わり得ない。区の層の中では、自立的に変わってもらう、それを求めていく、そういった作用を促すようなやり方でないと、うまく活動が進まないと考えている。

### ③ 「市」における課題・試み・展望

地方の小さな都市だと市の総合計画づくりなどは、コンサルタントに任せて、そのコンサルタントが調査を実施し、たたき台をつくって委員が目を通し、「それでよかったら、それでいきましょう」という形で作られることが少なくない。

しかし、A市B地区では、そういうやり方には問題があるだろうということで、地域の住民からの希望もあり、手づくりでいこうということになった。ワークショップは17回程度実施された。

このワークショップは、一般公募の市民20数名で構成されている。小さな都市のおもしろさは、一般公募で人を集めることもあるが、例えば市の職員の人が、「あの人は、いける」とか、「あの人は、これからA市のために役だってくれるような志を持った人だ」とか、顔で覚えている。そういう人たちにも事前に声をかけた上で公募して、そういう方が集まって、ワークショップで市の総合計画を決めていく。それまでは行政の職員も、自分たちがどのようにして働いたら市民のためになるのかということが、なかなかわかり辛かったようである。行政評価のためだけの書類づくりに時間を費やされて、市民サービスに向き合えなかったという例もある。ここで重要なことは、わかりやすい方針を職員に対しても、市民に対しても示すということであった。そして、その総合計画に則って予算配分はきちんと行われる。それを市民が評価をつくるという仕組みが必要だったということである。ここでは5つの大きな柱を考えて、それに対する施策をつくって、その施策を検証するための指標を設けて、さらに具体的な数字で何年後にはどれぐらいにやっといこうという目標設定を行った。この総合計画をつくる中でも、「分かり易さ」大切であり、分かり易さをもとに、連携推進、市民協働推進、横断的組織化、スリム化を進めていこうということで進められた。

市というレベルでのガバナンスの課題としては、市町村合併の弊害があった。その一つは、合併と同時に地域に精通した職員が拡散してしまい、きめ細かい対応が全然できなくなった、役所が遠くなったという話である。それは行財政改革と裏腹の関係にあるわけであるが、地域からはそういった声が多かった。行政組織のチームの力というよりも、職員個人のパーソナリティ・能力に依拠してしまっているような例が多い。そうすると、その職員が転勤や退職してしまうと、そこで地域と行政の関係が止まってしまうようなことが課題としてある。ただ、新しい地域のガバナンスに関わる大きな変換を迎えるに当たって、地域のことを知っている人が入らないとうまく機能しないという事実に基づいて、地域出身の職員でチームを組んで、こういった自治協議会の運営に参加して、サポートしようと

している。

また市政・市民サービスの方向性が共有されていないという問題もある。「市民が望んでいる方向はどっち」、「行政としてしないといけない方向はどっち」、それが行政側にはわからない。こういう地域と行政の「課題の非共有」の問題がある。これに対する試みとして、課題/解決策を明確なものとして、わかりやすい方針を示した。具体的には、「施策の5つの柱」といったものを設定したり、総合計画、予算編成、行政評価の一体化が行われたり、そして具体的な成果指標の設定といった方策である。

#### (4) まとめ

現在は、要するに疎住地域の中におけるガバナンスのあり方の移行期だろうと考えられる。従来型のままでは機能しなくなるため、そこから移行することが求められている。その中でも比較的まとまりのある地域、統治に優れたリーダーが存在するような地域では、スムーズに進展すると考えられる。しかし、多くの地域では移行に困難が伴うであろう。

さらに、地域の特性は、単に自然地形が似ているとか歴史が似ているというだけで、同じではない。地域の特性は様々であり、対応の個別性が大変重要になってくる。

その中で何をすべきかという時に、地域の自立性のみに依存すると移行は進まないと考えられる。自立性を促すのは必要だが、自立性のみに任せないプロセスのあり方を考える必要があるだろう。そのときには、「時代に逆行している」と批判があるかもしれないが、地域に精通した行政職員やOBの積極的な関与が必要となる場面が必ず出てくる。さらに、それだけではなく、第三者的な立場での支援者が必要になる。また、個別性が大変重要になるので、統一的な制度の枠組みだけではなかなか難しい面がある。

そして、コミュニケーション、ファシリテーション、コーディネーションにかかわる人材育成や支援が必要である。これは、まちづくりの様々な現場で言われている。人ときちんと話をし、その人の気持ちをくみ取れるコミュニケーション、いろいろな地域の人をその気にさせるファシリテーション、そして人・モノ・金、そういったものをつなぎ合わせて何か成果に結びつけていくコーディネーションの能力。そういったものにかかわる人材育成や支援が、これからも本当に重要になるのではないかと感じている。

(2012年10月17日収録)

## 2. 協働と参画のまちづくり

(神戸市市民参画推進局担当部長 森田拓也)

(キーワード) 参画と協働、地域力、パートナーシップ、協定地区

### (1) 「協働と参画によるまちづくり」とは？

神戸市では、「協働と参画によるまちづくり」という言葉を用いながら、平成5年頃からこの思想を進めている。震災以降、やはり協働と参画をまちづくりの指針に掲げて、これまでも同様に政策を進めている。

協働という言葉は、1990年代ぐらいからよく使われるようになってきた言葉であるが、ともに考え、ともに汗をかくということである。今のマスタープランの一つ前のマスタープランから使っている。「ともに汗をかいて、行政、市民、地域と一緒にやってみよう」という意味である。

### (2) 神戸市の地域団体

1980年代あたりから、神戸市行政は、その行政の施策目的を達成するために、様々な団体を作ってきた。その団体のひとつが80年代に、都市計画的課題を達成するために地元と一緒に考えようということで都市計画局がつくっていった「まちづくり協議会」である。

その後、90年代になって、保健福祉局がつくった「地域福祉をみんなでやっていただきましょう」という趣旨で、「ふれあいのまちづくり協議会」が小学校区ごとに作られた。「ふれあいのまちづくり協議会」が平常時の活動とすれば、非常時・災害時のことをやろうということで、ふれあいのまちづくり協議会とセットで「防災福祉コミュニティ」も作られた。このように行政が施策目的を達成するために作った団体が乱立し過ぎており、地域で活動をしている人から、「また縦割り団体をつくったのか」と言われることが非常に多い。

### (3) 協働・参画3条例

1998年にNPO法ができるわけであるが、そのときにボランティアやNPO系の市民の窓口となるために、市民参画推進局の中に市民活動支援課ができた。そのときの初代係長を私自身が務めたことで、震災以降のNPO系の団体との付き合いが始まることになった。

その後、こういった新しい活動をする市民、それからこれまでの地域も含めて、神戸市全体の協働と参画をどう進めていくか、そのための指針として2004年に協働・参画3条例が制定されている。このときに、協働と参画によるまちづくりを、要するに神戸市の基本的な指針としてやっていくということが定められた。

「協働・参画3条例」は、「震災の教訓」を踏まえ、これまでの取り組みを継承した形で、市政の計画・実施・評価の各段階で、市民との共同を参画によるまちづくりを制度的に保

障する「しくみ」である。

## 協働・参画3条例

協働と参画によるまちづくりの「仕組みづくり」

- ・神戸市民の意見提出手続に関する条例 ⇒ 計画
- ・神戸市民による地域活動の推進に関する条例 ⇒ 実施
- ・神戸市行政評価条例 ⇒ 検証・評価

【PDCAサイクル】  
(神戸2010ビジョンより)

「協働・参画3条例」は、「震災の教訓」を踏まえ、これまでの取り組みを継承した形で、市政の計画・実施・評価の各段階で、市民との協働と参画によるまちづくりを制度的に保障する「しくみ」である。

【自治基本条例の体系】

理念											
協働					参加						
活動助成金	人材育成	専門家派遣	場所の提供	活動拠点	協定	情報公開	個人情報保護	パブリックコメント	住民投票	行政評価	行政手続

●「協働・参画3条例」は、自治基本条例のような1本化されたものではなく、3つのパーツに分かれた個別の条例である。  
(because)

- ①神戸市は「協働と参画によるまちづくり」を進めるしくみの一部となる「情報公開」「個人情報保護」「行政手続」関連の条例をすでに制定している。
- ②理念条例でなく、実効性の高い条例でなければならない。
- ③市民から具体的な支援を求める声が寄せられた。

(協働・参画3条例)

<http://www.city.kobe.lg.jp/ward/activate/participate/work3/index.html>

社会経済情勢の変化や地方分権の進展、厳しい財政状況の中、ますます複雑多様化する市民ニーズや新たな地域課題に対応し、一人ひとりの「市民が主役のまち」を実現するため、市民・地域の知恵と力が生きる協働と参画のまちづくりが必要となっています。

その仕組みとして、市政の計画・実施・評価の各段階における「協働・参画3条例」(神戸市民の意見提出手続に関する条例、神戸市民による地域活動の推進に関する条例、神戸市行政評価条例)を制定しています。

・神戸市民の意見提出手続に関する条例

政策案等を形成する過程において市民への説明を行うとともに、市民が提出した意見を考慮して政策案等を決めることにより、市民の知恵をまちづくりに活かします。

・神戸市民による地域活動の推進に関する条例

様々な地域課題の解決を図るため、市民と市が対等の対場で、お互いに果たすべき責任と役割を自覚し、パートナーシップ関係を構築し、ともに考えともに汗を流す協働と参画のまちづくりを推進します。

・神戸市行政評価条例

市民の視点に立って成果を検証し、市民に対する説明を行うとともに効果的かつ効率的な市政を推進します。

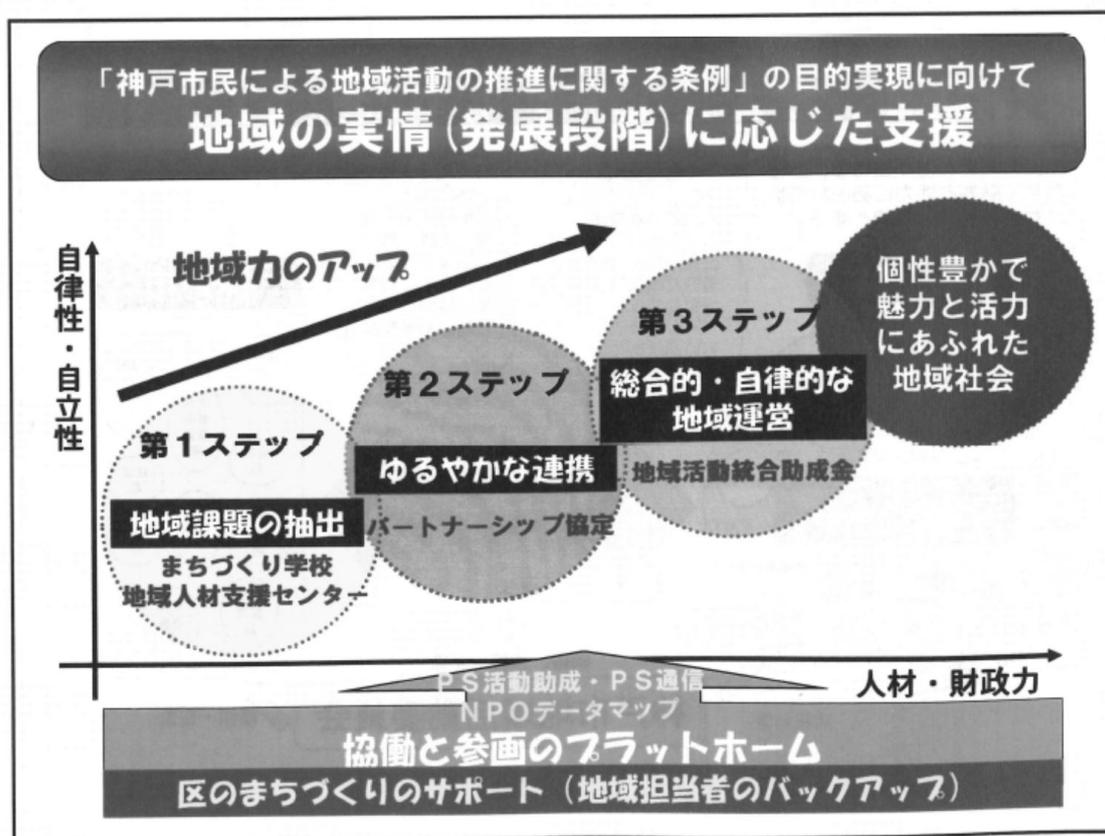
#### (4) 地域の実情（発展段階）に応じた支援

##### ① 第1ステップ～地域課題の抽出

地域の成長・発展の第1ステップとして、神戸市ではまず、地域課題の抽出を考えている。おおむね小学校区単位の地域で、様々な団体がこれからのまちづくりを考えていこうというときに、地域課題は何かをまず考え始める。

##### ② 第2ステップ～緩やかな連携

第2ステップで、神戸市が例えばコンサルタントを派遣して、地域団体とともに、地域課題は何かを考え始める。その中で、地域課題が見えてきた段階で、神戸市とパートナーシップ協定を結ぶ形をとってきた。パートナーシップ協定の中には、その地域の重要な課題と考えられていることが記されており、この課題を行政と地域で一緒になって解決していきましょうということが書かれている。そのときに行政の役割と責任、それから地域の役割と責任、つまり協働のあり方を明示した協定を地域と結ぶことになる。協定を地域と結んでからはコンサルタントの助力も得ながら、具体的にその地域課題を解決する活動に移る。そういった活動を通じて、地域全体の地域力を上げていこうという考え方をしている。



### ③ 第3ステップ～総合的・自律的な地域運営

最終的には、こういった活動を通じて“地域力”が養われることになり、第3ステップ、「総合的・自律的な地域運営」の実現へと至ることが、協働とまちづくりの地域における思想である。

これまで、パートナーシップ協定地区は神戸市内で7地区締結しており、長田区の野田北地区や須磨区の北須磨地区のようなところでは、おおむね第3ステップの総合的・自律的な地域運営が自分たちでできる段階まで到達している。

## (5) 統合助成金

行政と地域とのパートナーシップの課題の一つに、「助成金をどのように出すか」というものがある。これまでは、行政が多く縦割りの地域団体をつくって、それに対して助成金を出していく方法であったが、それらの助成金を一括統合化して、交付金にすることを検討している。前述の野田北と北須磨の2地区については、こういった縦割りの助成金を全部ひとまとめにして、統合助成金という形で交付している。

## (6) NPOの現状とソーシャル・ビジネスおよび寄附制度

### ① NPOの現状

神戸市内のNPO法人の現状について。全国では、今、46,000ほどのNPOがあるが、兵庫県には1,220団体がある。それから神戸市の中で活動している、神戸市の認証を受けた団体が、約700団体ある。やはり「ボランティア元年」の発祥の地であるため、NPO法人の数は他都市に比べると多い。

NPO団体の経済規模も伸びてきており、平成19年度と21年度との経済規模を比較すると、総収入が平成19年度は60億円ぐらいであったが、21年度は86億円となっている。一方、総収入が100万円未満の団体が35%を占め、「零細企業」が多い。また、100万円から300万円の総収入で活動している団体が過半数を占めている。総収入1,000万円以上で様々な事業を手掛けているような団体は限られており、19年度は122団体、3割弱に過ぎない。21年度は僅かに増加しており30.7%となっている。つまり、零細なNPOも多いが、事業規模1,000万を超えるような団体も少しずつ増えてきている。

行政との協働経験については、半数程度の団体は行政から助成金、補助金を受けたことがあり、その中で行政と特定のテーマについて協働しているという経験を持っている。また、行政と諸々の審議会や円卓会議で、情報や意見交換などをした経験も4割程度の団体が持っている。

### ② ソーシャル・ビジネス

また、神戸市が進めている施策で、ソーシャル・ビジネスを盛んにしていこうというものがある。神戸市においては、社会課題の解決に向けて持続的に提供されているビジネス

のことを「ソーシャル・ビジネス」と呼んでいる。このソーシャル・ビジネスの主体は問わない。つまり、取り組むのはNPOであったり、ベンチャービジネスであったり、企業体でも構わないということである。そういった格好でソーシャル・ビジネスをこれから盛んにしていこうと取り組んでいる。

### ③ 寄附制度

現代の日本では、寄附を集めるための多様な仕組みが動き出している。例えばソーシャル・ネットワーク・サービス、クリックショッピングポイント、社会貢献クレジットカード、社会貢献型の定期預金など、非常に多様な入り口が用意されてくるようになった。

それについては、寄附を受ける団体側でも、用途の明確性であるとか、要するに説明責任を果たしていく必要が出てきている。団体側が、寄附の活用のされ方の「見える化」を行ったり、寄附者を会員化したりすることによって、そういった寄附が続くような形で工夫することはもちろんであるが、行政としても手段を講じる必要があると考えている。

(2013年1月18日収録)

## 第7章 市民社会の担い手論（2）～地域福祉

### 1. 社会福祉協議会の活動を通じた地域組織化

（（社福）兵庫県社会福祉協議会地域福祉部副部長 荻田藍子）

（キーワード）地域福祉、無縁社会、小地域福祉活動、地域のネットワーク

#### （1）社協と小地域福祉活動のルーツ

##### ① 社会福祉協議会とは

社会福祉協議会（以下、社協）には、3つの特徴がある。一つ目の特徴は、社協は地域福祉を推進する組織として法律（社会福祉法第109条）に位置付けられている。

二つ目の特徴は、社協は、誰もが自分らしく暮らし続けられる地域づくり（＝地域福祉）を住民が主役ですすめるための組織ということである。この文章は、二つの大切なパートに分けられる。一つめのパートは、前半の「誰もが自分らしく暮らし続けられる地域づくり」という部分である。よく地域づくりと言われるが、一般のコミュニティづくりとはまた違い、福祉コミュニティづくりを目指すところである。「福祉って何？」ということでは、マイノリティーや社会的弱者といわれている人のことを放っておかず、住民の一員として暮らせる地域をつくろう、そして誰もが自分らしく暮らし続けられる地域づくりをしようという考え方である。そして、二つめのパートは、住民がそれを進める。行政に任せる/期待するというのではなく、住民が主役でそういう地域を進めるところの考え方、この二つの大きな柱で進める、地域福祉を進めていこうとする組織が社協ということになっている。

そして、三つ目の特徴は、必然的に社協は、公私の社会福祉関係者から構成される公共性・公益性の高い組織ということになる。そのため行政からの公費も一部入りながら組織運営がなされている。

社協には二つの顔があって、住民が主役で進めるための組織であるので、住民から理事が選出されて、重要な事項が一応組織上決定されるという組織形態、つまり住民協議体という顔を持っている。したがって、会費を会員である住民から集めている、ほかのNPO法人とは少し異なる民間非営利組織である。社会福祉法人なので、行政とは違う独立した民間の社会福祉組織である。

もう一つは住民が地域のことを話し合っ問題解決を進めていく組織である。そしてそれをサポートする事務局の職員が存在する。それが地域福祉の専門スタッフということだ。社協職員、全国では10万人、兵庫県内では約5,500人の社協職員が従事している。介護スタッフも中には含まれているが、兵庫県社協の職員も非常勤を含めて100人のスタッフが居る。そういったメンバーで住民の地域福祉活動や、地域のことを住民の力で何とかしていこうという人たちを支援する、組織体になっている。

## ② 小地域福祉活動とは

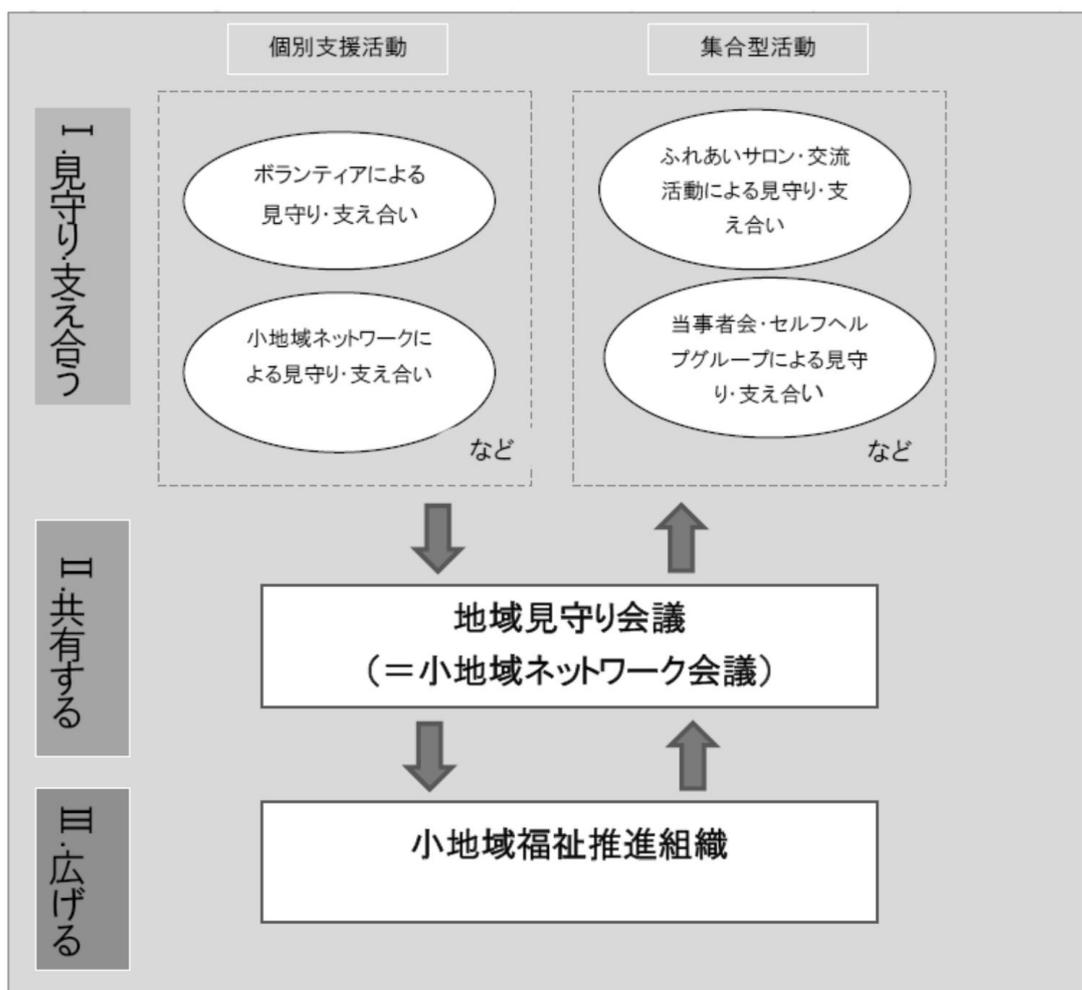
小地域福祉活動とは、「誰もが自分らしく暮らし続けられる地域をつくるための住民による共助のしくみ」（住民による福祉自治活動）であり、地域福祉そのものである。そのルーツは、昭和30年代の保健福祉地区組織化活動にまで遡る。

### (2) 小地域福祉活動の実際

#### ① 小地域福祉活動を構成する3つの機能

小地域福祉活動は次の3つの機能で構成されている。

- a. 「見守り・支え合う」：住民の見守り・支え合いにより、住民の暮らしを自分たちで支え、豊かにしていく機能
- b. 「共有する」：「見守り・支え合いで気づいた困りごとを共有し、解決策を話し合う」機能
- c. 「広げる」：「見守り・支え合いを住民自身の手で地域のしくみとして広げる」機能。この機能を果たすのは、地区社協や支部社協、地区福祉委員会、福祉連絡会などの名称でよばれる小地域福祉推進組織。



社協は、これら小地域福祉活動の3つの機能をサポートしている。

一つは学習会や懇談会の実施である。地区ごとに必要な組織や、地域の中の活動を地区の役員とか活動リーダーと一緒に、住民向けと学習会や懇談会を開催している。

二つ目は、地域内の問題発見の手伝いである。実際に何が地域で困っているのか、地区内の調査活動やヒアリングを実施し、困り事を調べる活動を行う。

そして三つ目は、活動助成メニューづくりである。助成金を地区に渡して、住民の困り事をそれぞれ解決してもらうための資金にしてもらう。これも財源は様々である。住民徴収した会費を、一部をそのまま地域にお返しするパターンもあれば、赤い羽共同募金でいただいた善意のお金を地域にバックして、それを活動費にするというパターンもある。

そして社協が行っているのは人材育成である。やはり、地域づくりには核になるリーダーが不可欠である。社協が何もかもするわけではなく、住民が行うわけだから、活動リーダーが倒れないように、孤立しないように、踏ん張れるようにサポートをするということで、社協としては活動リーダーとやりとりをしたり、養成講座を一緒に企画したり、そういったことをしながら小地域福祉活動を進めてきた。

### (3) 小地域福祉活動の「小地域」とは

兵庫県内では、都市部の場合はおおよそ小学校区域、郡部では集落・町内会・自治会域ですすめられるパターンが多い。いずれにしても、住民が日常的に見守り・支え合いができるエリアで、なおかつ課題が見える・共有できるエリアが基本である。

エリアを巡る最近の傾向としては、都市部では「見守りエリアとして小学校区では広すぎる」、「50世帯くらいがちょうどよい」という住民意見もあり、自治会域を基本に小学校区での活動と組み合わせる動きが出ている。

また、郡部では「集落・自治区だけでは担い手がないので活動が成立しない」といった課題もあり、小学校区域での「まちづくり協議会」が設置され、集落・自治会域を基本に小学校区での活動と組み合わせる動きが出ている。

### (4) 兵庫県内40市町の小地域福祉活動の現状

#### ① 小地域福祉活動推進組織の設置率

組織設置率は、平成18年度は34市町であったが、平成22年度には30市町であり、組織と福祉委員の両方を設置している市町は、平成18年度は28市町であったが、平成22年度23市町となっている。合併時に、設置を見直したところがあるため、県域では減少傾向にある。

◆小地域福祉推進組織の例



② ふれあいいいききサロンと見守り・生活援助活動（小地域ネットワーク）が活発  
ふれあいいいききサロンの数は平成 18 年度の 2,013 か所から平成 22 年度の 2,537 か所へと増加しているが、小地域ネットワークの組織率は平成 18 年度の 58.6%から平成 22 年度の 55.0%へと減少している。

③ まちづくり協議会は半数の市町で設置

➤ 平成 22 年度 22 市町（55%）

④ 小地域福祉推進組織を支援する社協専門職を専属で配置している率は、52.5%

（5）小地域福祉活動の可能性～『地域』と『つながり』を再構築する挑戦～

家族・地域・職域の支援機能が弱くなる中、小地域福祉活動としては次の 3 点の課題にどのように対応していくのか？対応できるのか？

① 生活困窮、社会的孤立・排除による生活困難など、支援の手が届かない問題への対応

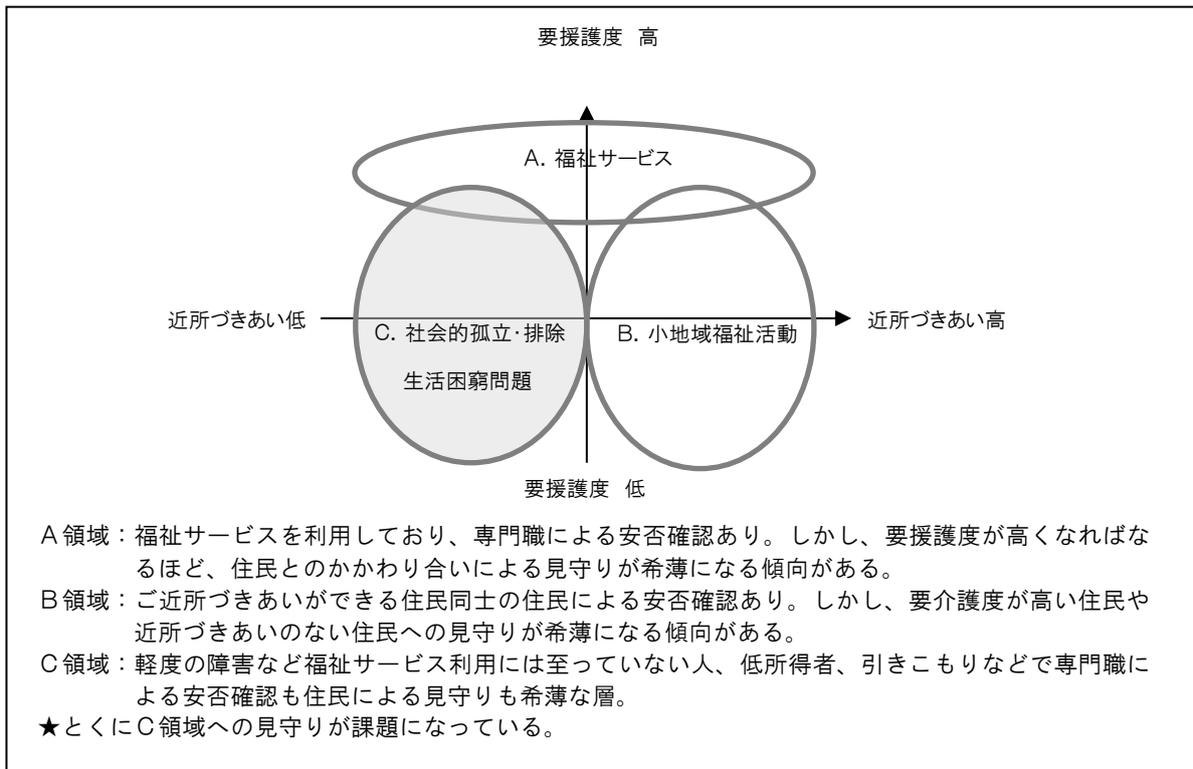
例：引きこもり者、低所得者の人、生活支援が必要な子ども、ゴミ屋敷・サービス拒否などセルフネグレクトの人・・・どちらかといえば人付き合い苦手・弱い人

○ 24 時間 365 日、地域で暮らす基盤をつくるのは住民ではなく、行政と専門職であることを基本におき、住民と協働する専門職のかかわりをつくる。

＝地域共同ケア

○ 住民と専門職、NPO、行政が生活課題を話し合い、解決するための仕組みや場をつくる。

○ それらを可能にするための、住民への地域福祉学習を今一度、強化をはかる。



## ② 「少子高齢・人口減少」による担い手不足と地域組織の弱体化への対応

例：都市部での集合住宅など“街中過疎”、中山間小規模集落

- 小地域福祉推進組織（校区福祉委員会／自治会福祉部／福祉連絡会など）は、活動を一部の有志の活動だけにとどめず、継続的な地域ぐるみの活動にするためには欠かせない。
- その上で、組織のあり方を住民とともに見直し、考える機会をつくり、地域にあった活動・組織の多様性を後押しする必要がある。
- たとえば、活動推進を担う「ボランティア活動部会」の設置・強化、小地域ネットワーク会議へのNPOの参画促進と連携、地域発の仕事づくり（家族・職域・地域のリンク）

## ③ 地域内分権と新しい公共の流れ・動き

例：行政施策としてまちづくり協議会・自治協議会の設置促進、NPOによる地域支援の動き

- 行政のまちづくり担当課や既存組織との話し合いの場を設け、まちづくり協議会に福祉を話し合う部会がない場合は福祉部の設置を要望する。
- まちづくり協議会に福祉部がある場合は、福祉部を小地域福祉推進組織として位置付けるなど、小地域福祉推進組織との連携方法を見出す。

兵庫県社会福祉協議会、および県下の市町社協は、上記の今日的な課題の克服に向けて、日々、住民や諸関係団体、および行政機関との連携の下、活動を推進しているところである。

(2012年10月31日収録)

## 第8章 市民社会の担い手論（3）～編成論

### 1. バーチャル空間における人のつながり

（関西大学社会学部教授 富田英典）

（キーワード） ネット社会、ケータイ、拡張現実感、インティメイト・ストレンジャー

#### （1）はじめに

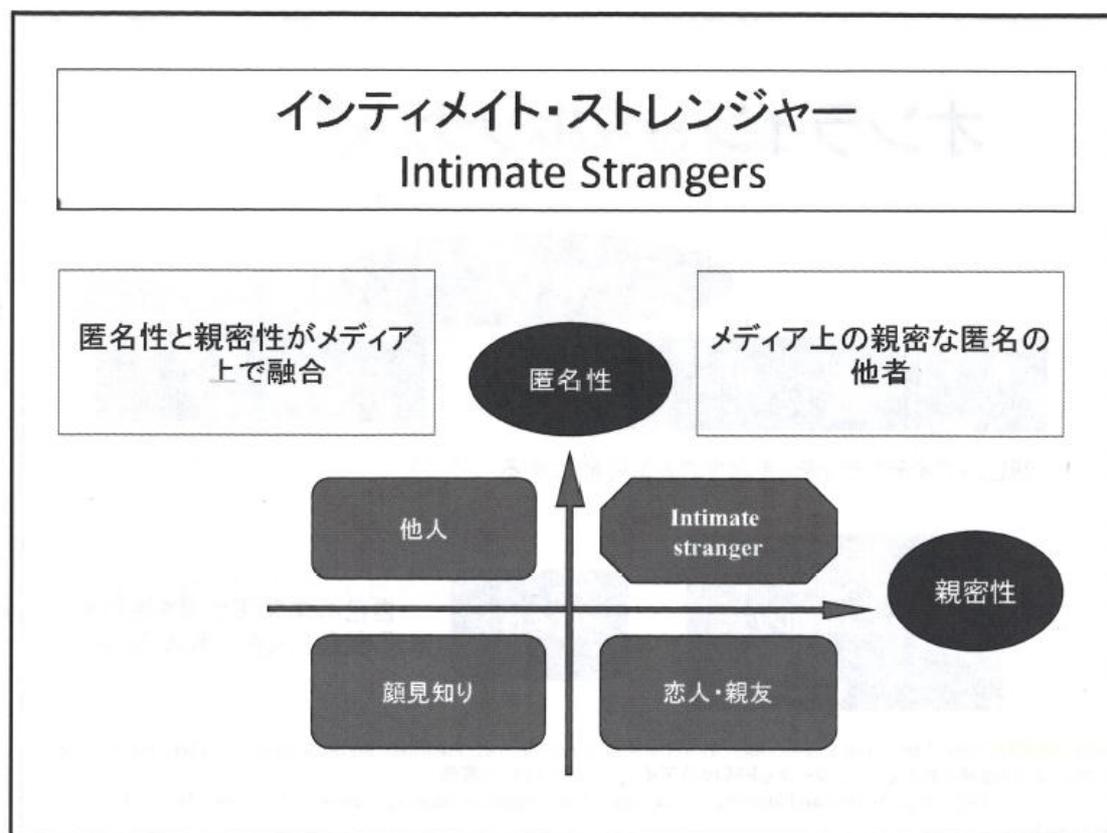
インターネット、ケータイ、スマートフォンの普及には目を見張るものがある。それらは、現代社会では必需品になりつつある。ただ、その過程で、対面的な空間にバーチャルなデジタル情報が溢れ出した。このような状況は、現代社会における人間関係の変容を促進させている。ここでは、その変化を匿名性と親密性の観点から解説する。さらに、具体的な事例を紹介しながら今日のメディア社会の行方を考えたい。

#### （2）インティメイト・ストレンジャー

その説明するのに、「インティメイト・ストレンジャー」という概念が活用される。

##### ① 純粋な関係性

アンソニー・ギデンズというイギリスの社会学者が、まさに「親密性の変容」という本

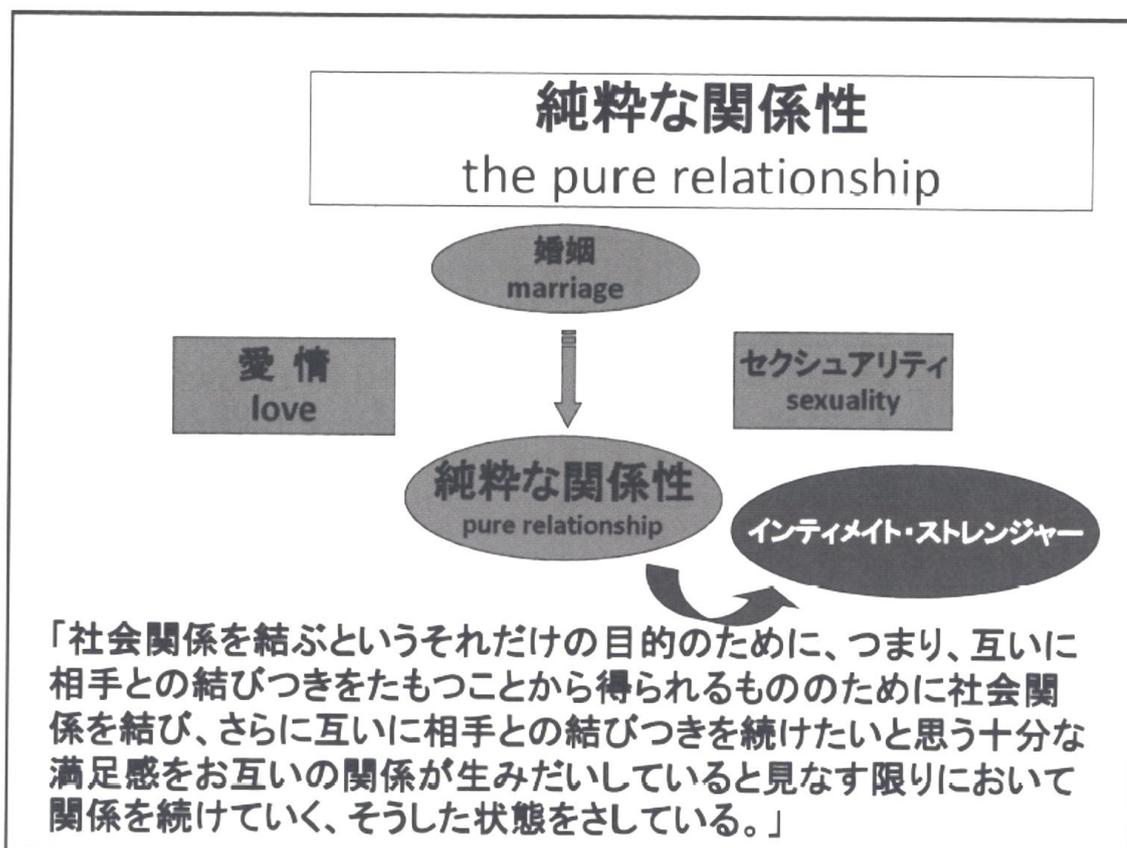


を書いているが、簡単に言うと、前近代社会、日本でいうと、江戸時代だったり、平安時代だったり、そういった時代の場合の婚姻、結婚というのは、経済的な事情で行われていた。つまり、ムラ本位であるから、ムラのために、つまり農業労働力を調達する手段がやはり一番大きな理由だった。結婚というのはそういうものだったのである。そういう時代では、情熱的な恋愛、情熱的に人を愛するというこういう行為は、ムラや社会の秩序にとっては非常に危険なものであって、結婚生活においても始末に困るものであった。

ところが、近代になってから、ロマンチックラブという思想が人々の間で広がる中で、そういう情熱的な恋愛というのは、むしろ、日々の型どおりの生活から人々を解放するという、そういうふうに思われるようになっていった。さらには、愛情と自由というのが、望ましい心の状態と考えられるようになってきた。

つまり、前近代社会は、愛情や自由、恋愛、そういったものは社会の秩序を乱すものだった。今や、それが一つの理想になっていったというわけである。しかも、その愛情とセクシュアリティというものは、結婚によって結びつく。つまり、大恋愛をしたら結婚する、こういう形になっていったわけである。

さらに、近代的な避妊方法というのが普及している。そうすると、性的な行為をしても子供が生まれないという方法をみんなが知ってしまったわけである。以前は、そういう行為をすれば妊娠し子供が生まれる可能性が常にあったわけであるが、今は避妊方法があるので、性的な行為をしても子供が生まれない。生殖からセクシュアリティが解放された。そこに、ギデンズは注目する。



愛情とセクシュアリティを結びつけているのが、今までは結婚だったわけであり、結婚をすることによって性的な関係を持った。そして、それは必ず出産、生殖と結びついたわけだが、今度はそれを分離することができた。もはや愛情とセクシュアリティを結びつけているのは、結婚ではなくて、純粋な関係性であるとギデンズは言っている。これはどういうことかということ、夫婦であるということ、あるいは親子であるという理由から相手のために何かをするのではなくて、相手が好きだから、一緒に暮らしたいと思っているからであり、年老いた両親の面倒をみいるのは、子どもだからという理由からではなく、お父さんが好きだから、お母さんが好きだからであるということである。男女の間にきちっとした愛情が、つまり純粋な関係性といったものが成立することによって、愛情とセクシュアリティが結びつくのであり、婚姻とか結婚という形式ではなくなるのだとギデンズは言っているわけである。

## ② 純粋な関係性とインターネット

しかし、こういった関係は結構面倒である。親だから子供だからという理由で、面倒を見るべきだという時代ではなくなってきた。そして、その純粋な関係性というものが、インターネット上で成立する“バーチャルな”男女関係というものを背景にさらに広がってきている。つまり、インターネットなどのメディアが提供する新しいタイプの人間関係というのは、そこでの関係を楽しむという目的のためだけに関係を結んでいる。それによってより親しくなっている。どこの誰かということは関係ない。このような状況が成立してきている。しかし、こういう関係は、まさに、婚姻関係、結婚生活、あるいは家族関係という、近代という時代に成立している今の制度、社会関係を大きく揺るがしていく可能性を秘めていると考えるべきである。

## (3) 複合現実社会

バーチャルリアリティという言葉はよく知られているが、これはコンピュータでつくった、CGでつくった、デジタルの世界が物すごくリアルになっている、あたかも何かこっちの世界と同じようなものができ上がっていくというものである。

### ① 「バーチャル」の定義と意味<sup>1)</sup>

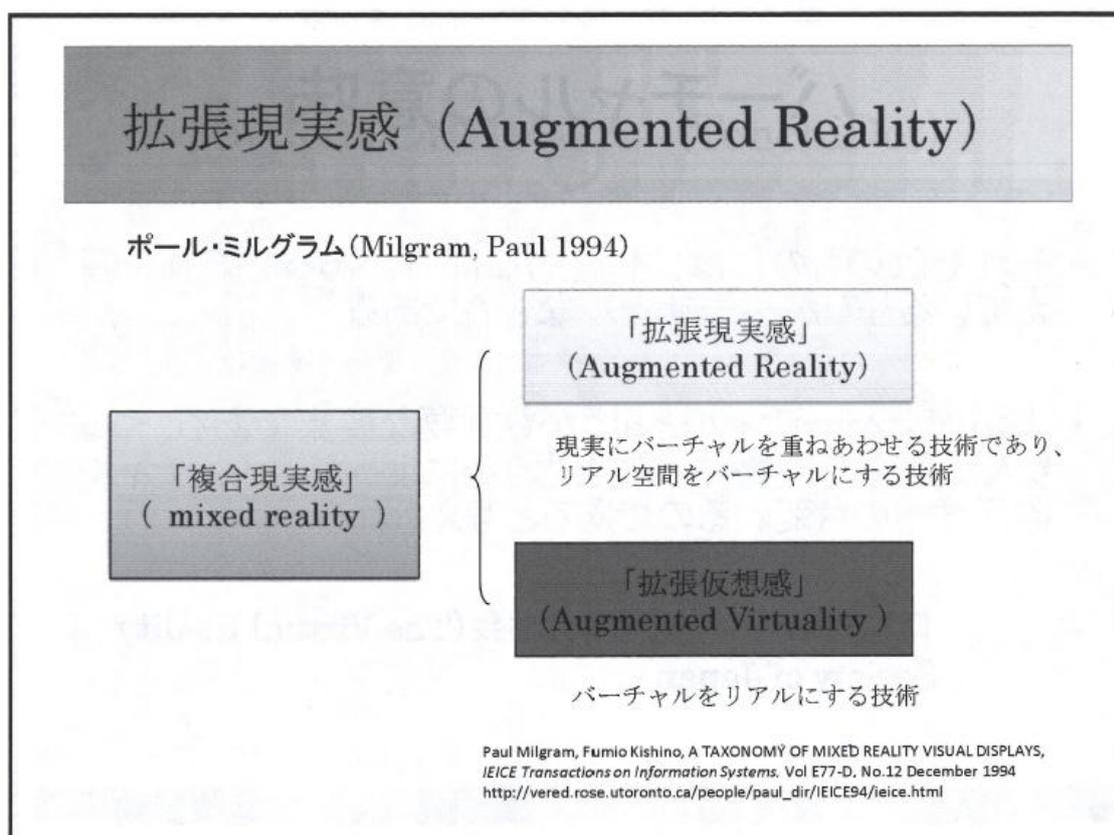
- バーチャルの定義：みかけや形は現実そのものではないが、本質的あるいは効果としては現実であり現物であること
- バーチャルの意味  
それぞれものには、本質的な部分があってそれを備えているものがバーチャルなものである。  
人が何をバーチャルと思うかも重要な要素である。つまり人が何をそのもの

1) 日本バーチャルリアリティ学会 (<http://www.vrsj.org/about/virtualreality/>)

の本質と思うかによって、バーチャルの示すものも変わるのであると考えられる。

② 「バーチャルからリアル」 から 「リアルからバーチャルへ」

バーチャルリアリティは20世紀の技術である。21世紀となった今では次の技術が登場してきている。今まではバーチャルな世界をリアルにしていたのだが、今やっているのは、その逆である。つまり、このリアルな空間をバーチャルにする。それをオーグメンテッドリアリティと呼んでいる。従来のバーチャルリアリティをオーグメンテッドバーチャリティと呼び変えて、この二つを合わせたものとして、ミックスド・リアリティ、複合現実感という技術が提起されている。これは1994年にポール・ミルグラムが提起した概念であるが、このオーグメンテッドバーチャリティという言葉だけは普及しなかった。ここはいまだにバーチャルリアリティと呼ばれている。したがって、バーチャルリアリティとオーグメンテッドリアリティを合わせたものとして複合現実感という言葉を使っているわけである。



(4) ソーシャルメディアの記名性

インターネットの世界というのは、匿名性というものを背景にしているわけだが、匿名性には不安がつきまとう。例えば、ある人の年齢や性別の詐称といった不安がずっとつきまどっていた。そこで、インターネットのサイトの中に、新しい動きが2003年に生まれた。

それは、個人認証を取り入れた出会い系サイト、つまり、本名を出すというものである。これは、2003年にアメリカで大ブレイクしたフレンドスターというサイトである。いわゆるSNS、ソーシャル・ネットワーキング・サービスという、最近ソーシャルメディアと呼ばれているものであるが、まず参加者は自分の本名、名前、写真、全部アップする。同時に、自分の友だちのメールアドレスのリストも全部フレンドスターに提供するように求められる。その後、そのメールアドレスのリストに入っている友だちがフレンドスターに入ってきたときには、あなたの名前はもう登録されていると、登録した人は\*\*という人だと、\*\*という人とあなたはどのような関係だという関係の確認が行われるというシステムだった。要するに、自分の友だちをどんどん紹介していくシステムである。そうすると、自分の友だちが第一段階、友だちの友だちが第二段階、友だちの友だちの友だちが第三段階というふうにして、友だちのネットワークが驚異的なスピードで拡大するというシステムだった。そして、いったん、この友だちのネットワークが形成されると、その中の誰とでも連絡がとれる。なぜかという、その人がどんな人かというのは、友だちの友だちの友だちを辿っていくと自分に必ずつながってくるからである。だから、匿名性という不安がなくなるということで人気を集めた。そして、このフレンドスターがピークを迎える直前に、今話題のフェイスブックが登場する。

なぜフェイスブックが今人気なのかというと、例えば、写真を撮って、撮った写真をフェイスブック上で友だちに見せたりとかできる。あるいはイベントを通知したりとか、いろんなことができる。あるいは誰か一人を決めて、その人にメッセージを送ったりすることも可能である。これは、とにかくユーザー数が多いので影響力も大きい。例えば、オバマ大統領が政治資金を集めるようなことを呼びかけたり、あるいは企業がビジネス活動に使ったりしている。企業もどんどん参入してきている。

#### ➤ Facebook

2004年設立（日本語版リリース2008年）

世界最大のユーザー数（2012年1月現在：8億人）

何ができるのか ⇒人との交流

◇ 思ったことを共有

◇ 撮った写真を共有して、人に見せる

◇ イベントの連絡通知

◇ 個人間でメッセージの送受信

Facebookの影響力：膨大なユーザー数を背景とした影響力（政治資金、企業の広告）

もう一つがツイッターである。ツイッターは、これは世界ユーザーが5億人、日本では3,000万人となっている。これも一般の人が友だち同士で連絡に使うが、さらに政治家、有

名人、芸能人、タレントなどが使っている。ただ、この場合は 140 文字の短い文章を投稿するというシステムになっている。

➤ Twitter

ユーザー数: 世界 5 億 1700 万人/日本約 3000 万人(2012 年 7 月 1 日現在)  
利用者: 政治家、有名人、芸能人、他 錬 炉、モデル、ミュージシャンなどあらゆるジャンルの、国境を越えた老若男女が幅広く活用している。  
140 文字以内の短い投稿 (ツイート) を入力して、共有するサービス。

現在はツイッターではなくてラインの人気の高い。

➤ LINE

無料通話&メールアプリ

ユーザー数: 世界 6500 万人/日本 3000 万人 (2012 年 9 月時点)  
何ができるか⇒友だちとの音声通話、メッセージのやり取り

ラインとツイッターとは異なり、フェイスブックは、フレンドスターと同じシステムである。つまり、これに登録した時点でユーザーのパソコンや携帯電話、スマートフォンに保存されている住所録は全部吸い上げられていく。拒否することはできるが、誰も気が付いていない。そのために、フレンドスターと同じようにフェイスブックも急速に拡大した。それは、まるでネズミ算式のように拡大し、あっという間に世界中に広がってしまう。ソーシャルメディアのことを「見ず知らずの人とコミュニケーションできるから素晴らしい」という人がある。しかし、見ず知らずの人ではなくて、知っている人と安定してつながるのがソーシャルメディアのはずだった。

(2012 年 12 月 5 日収録)

## 2. 異文化にみるコミュニティ結合原理

(立命館大学先端総合学術研究科准教授 小川さやか<sup>2)</sup>)

(キーワード) タンザニア零細商人、商慣行、信頼、騙し、狡知

古着商を事例に、タンザニアの零細商人マチンガがウジャンジャ（ずる賢い知恵）を駆使して、市場経済のただなかにおいて、いかにして互いの生を保障し合う独自の商売のしくみと人間関係を創りだしているのか。

### (1) 困難な都市生活と経済のインフォーマル化

#### ① 爆発的な都市化が進むアフリカ

##### a. 地方から都市への出稼ぎ

##### b. プッシュ要因（農村から押し出される理由）

- 土地不足・農業の不振
- 社会サービス（学校・医療・水道電気）の不足
- 雇用機会の不足

##### c. プル要因（都市に引き付けられる理由）

- 都市と農村の間の賃金格差や、雇用機会  
※ただし賃金格差については疑問の声もある。

⇒多くの人々が、夢と希望を胸に都市へ流入

#### ② 都市経済の“インフォーマル化”

- 正規の雇用機会は2割強。大半の人々は都市で農業をしたり、「インフォーマルセクター」と呼ばれる都市雑業で日々の生活を維持したりしている。また、雇用されている人も突然の解雇や給料カットに備えてインフォーマルセクターを副業としている。

#### ③ 零細商人マチンガ

- 約8割が、10代後半～30代前半の若者
- インフォーマルセクターの約半数。マジョリティ。
- 多くは、小学校を卒業後または中退後、都市へと出稼ぎに赴く。

### (2) 助け合う関係の難しさとウジャンジャ

行商や路上販売で生計を立てるマチンガの大半は、ボスである仲卸人から掛け売りで商

---

2) 発表時の所属は、国立民族学博物館研究戦略センター助教。

品を購入し、夕方に販売した分だけの仕入れ代金を返すという形で商売をしている。仕入れ価格以上の値段で販売した利益がマッチングの儲けとなるのだが、最低限の生活費も稼げなかった日には、ボスに生活補助をせびることが出来る。マッチングにとってボスは、元手なしに商売をして最低限の生活を維持することを可能にする大切な存在である。

① アメーバのように増殖するインフォーマルセクター

a. 小さな企業が大きな企業に成長したり、零細企業がまとまって大きな企業になったりするのではなく、少しでも経営に余裕が生まれると、分裂して同じサイズの小さな企業が増殖する。

- 不確実な世界を生きる＝リスク分散と生計多様化戦略
- 「どれかが失敗しても、何かで食いつなぐ」
- 「誰かが失敗しても、誰かの稼ぎで食いつなぐ」

b. 個人単位：収入源を一本化しない／分散投資する

→売り上げを都市農業、家庭菜園、養鶏といった食べ物の確保や不動産・農地に投資

→専門家ではなく、「ジャネラリスト」的な生き方

c. 世帯単位：世帯員が異なる職種に従事

→世帯内での資本の融通…経営規模の平均化

② 都市世界最大の特徴＝不安定性・不確実性

a. 「助けあい」という関係性の難しさ

- アフリカ都市研究（生き抜き戦略）  
＝都市で再編・創造されるコミュニティや共同体に着目。
- 様々な助けあいー都市への参入、職探し、小銭の貸し借り、多様な講組織（貯蓄講、葬式講…）。

b. 「助け合い」のジレンマ

- 「世の中はそんなに上手くできていない」  
＝「いつも助けるばかり」と「いつも助けられるばかり」にも。
- 「助けてもらっても、いつかお返しができるという保証がないほど、生活が不安定であり、社会経済状況が不確実である」  
＝「貸し借りはトラブルのもと、助け合いはいがみ合いのもと」

(助ける側)

「ちょっと小金がたまると、次から次へと支援を求めて、親せきから『あんな誰だ?』という縁者までやってくる…」

「説明に納得したからではなく騒音に疲れたから、援助する」  
「カネを持っている時に近寄ってくるのは、偽物の友人だ」  
⇒少数の成功者にぶら下がる多数の縁者＝だからアメーバ化

#### (助けられる側)

「助けてもらったのだから、助けを求められたら応えたい。だが、ないものはない。いつも助けてもらってばかりの側もつらいんだ」

「借りを返さない私は悪いけれど、そんなに偉そうにされるくらいなら一人で地味にやった方が、気楽だ」

#### ③ 贈与論的な考え方：「与える義務」「受け取る義務」「返す義務」

➤ 贈り物に対して返礼できなかった場合は、単にその贈り物と等価の負債や一度の贈与に対する一度の負債を抱えるのではなく、贈り物の与え手に対する全面的な「負い目」を抱えることになる。すなわち、その人間との対等性が失われる。

よって、「対等性」が問われない関係（親子関係など）以外の関係において、返礼の失敗はしばしば互いの対等性を損なう。

こうした関係性の変化は、とくに助け合いのやり取りに失敗しても切り捨てることのできない近しい関係であればあるほど、難しい。

#### ④ 「絆」は、本当にいいもの？「絆」って何だろう？

➤ タンザニアの商人たちは…

「都市で生きていくために最も大切なことは、関係を作ることだ。ネットワークさえあれば、カネなんかなくても生きていける」

「2000 シリングを貸してくれる、1人の親友じゃなくて、ちょっと説得したら、200 シリングをカンパしてくれる、たくさんの仲間を」

➤ 「ちょっと説得」したら、「負い目」なしに助けあう関係、「助けあい」を「助けあい」なしで回すしくみや、「説得」の技や、関係を生き抜く知恵を培うという選択肢もあるのではないか？

#### ⑤ ウジャンジャとは何か？

➤ 賢さ／ずる賢さを意味する両義的な言葉

➤ 困難な都市を生き抜くために重要なもの

➤ 「とにかく切り抜けに切り抜けを重ねて生きる」ために、即興的に発動される知恵

### (3) 騙し合い助けあう商売の仕組み

実際の商取引では、マッチングによる売り上げ枚数のごまかしやサボタージュのうえの生活補助の必要、古着の持ち逃げといった裏切り行為が頻発する。仲卸人は仕事が無くてぶらぶらしている素性の知れない若者から頼まれても信用取引（掛売り）を始める。そのうえ、仲卸人はウジャンジャなマッチングと取引したいのだと語る。なぜ取引相手にずる賢い人間を選ぶのか。

それはこの商取引が、ビジネスライクな関係と互いに過度な期待を寄せあう関係とのほざまにある、仲間関係において成立しているからであり、裏切り行為を仲間関係の成立に必要なものとして織り込んでいるためである。

仲卸人は、取引する 20 人程度のマッチングの誰かに生活補助などの支援を提供したら、そのとき羽振りの良い別の誰かにあの手この手で悪い商品を高値で押し付けることで、支援した分の損失を取り戻そうとする。

そうすることでマッチング全員の最低限の生活を保障し、「騙す」相手と「支援する」相手をその都度入れ替えることで誰の不満も過度に高めないよう稼げること、それが仲卸人の商才である。仲卸人下取引したいウジャンジャなマッチングはこの仕組みを理解して、時に「ビジネスライク以上の関係」の共感に基づいて仲卸人を助け、時にはウジャンジャを駆使して仲卸人の期待を裏切り、「なれ合わない対等な関係」であることを交渉できるものである。仲卸人はそのような巧く騙されてくれ、巧く仲卸人を騙すことが出来るマッチングを仲間として評価するのである。

#### ① 「バランス感覚」＝「賭け」として、おこなう帳尻合わせ

- 帳尻合わせを計算するのは難しい。
- 商交渉にウソや誇張はつきものだ。

⇒この私の「食いぶち」を訴え、向こうも私にそれを訴えた。

「こいつも必死に生きているんだ」と、了解しあって決めていけば、帳尻は自然に合うのだ。→なぜなら、世の中の帳尻も、商売の帳尻も同じようなものだから

⇒それでも、商売の帳尻が合わなかったら、今度は、仕入れ先の商人との商交渉で帳尻をあわせればいい。

→ウジャンジャな交渉の持ち越し。

#### ② 小売商に求められるウジャンジャ

- マリ・カウリ取引とは、中間卸売商と小売商双方が、仲間の窮地に対するマッチングとしての共感と、機を捉えて、生きぬく必要性に訴えあう力に基づいた、一種の「ゲーム」「賭け事」として成立している。

③ 「希望がないこと」＝「それ以外の可能性がないこと」

ということは、「不確実であること」＝「希望があること」？

- 不確実ゆえに感じる〈瀬戸際〉に陥ることに対する恐怖  
(累積的に生じる危機的状況／突発的な窮地／ジレンマ・分かれ道)
- 特定のコミュニティ、社会関係、制度、ルール、組織を生み出し、人間が文明を築いてきた根本にあるもの？

⇒だが、便宜的に創りだされた関係や制度に依存・頼りすぎることにより、「不確実性＝可能性」と、個々人の生命力を抑圧してはいないか？

- 「尻すぼみでもいいから、未来を確実に知りたい」？

④ 不確実が卓越するアフリカ都市に生きる人々

- 「道筋だった未来を企図することに慎重になりながら、いま可能な行為には大胆に賭ける」(Johnson-Hanks 2005)
- 「何としても切り抜けよう」というウジャンジャを發揮する彼らの生命力とは、無条件性・無根拠性の力である。
- 「他者のことはわからない」「そもそも自分自身だってよくわからない」「まして、未来のことなんて、さっぱりわからない」。
- しかし、だからこそ、わたしは、「いま目の前にいる人に訴えてみたり」「いまの自分の可能性を信じてみたり」「いまできることに賭けてみる」ことができる。
- 絆やコミュニティの「根拠」や、社会保障制度の「条件」を細かく設定する動きとは真逆の大切なものがあるのではないだろうか。

自前の互助の仕組みというのは人々の即興的な助け合いや、その場限りのやりとりなど、助け合いとは思わないが、物やサービスが少し余裕があるところから余裕がないところへ流れていく仕組みや、「だめもと精神」で説得交渉することで、みんなが生きていけるような仕組みというものを創り出しているのではないか。そのような説得交渉、バランス感覚、といったサバイバルに必要なものが、ある種社会を生き抜く賢さだと考えられる。ウジャンジャに基づく仕組みには、必ず不確実性がないとうまくいかない。

日本では、今、「希望がない」とか「将来が不安だ」と言われているが、希望がないということは、それ以外の可能性がないということである。ということは将来や未来や生活が不確実であるということは、もしかしたら希望があることかもしれない。不確実性、将来が不確実である、不安定であるということは、いつ大ピンチという瀬戸際に陥るかもしれないという恐怖を人々に感じさせる。この瀬戸際状況は、借金に追い詰められたという累積的に生じる危機もあれば、突発的に起きる窮地—例えば、「ウソがばれた」などの場合もあるが、選べないジレンマや岐路に立たされるといった状況は日常的に起こりうる。この

ような瀬戸際に陥らないようにするために、人類はコミュニティをつくったり、社会関係をつくったり、制度やルールや組織を生み出してきた。

したがって、不確実性への対処というものは、人が文明を築いてきた根本にあると考えられるが、しかし、便宜的につくり出された関係や制度、コミュニティなどに人間の生そのものをゆだねることにより、逆に不確実性＝可能性を、あるいは個々人のその場を切り抜ける生命力のようなものを抑圧し過ぎる問題も起きているのではないだろうか。

「尻すぼみでもいいから、未来がどれくらい尻すぼみになっているかを知りたい」という人がある。しかし不確実性が卓越するアフリカ都市に生きる人たちは、筋道立った未来を企図するということには慎重になる。不確実性が卓越するアフリカ都市に生きる人々にとってステップ・バイ・ステップといった未来を見通して今日を貯蓄するという生き方は難しいが、その代わりに「将来は不確実でどうなるかわからないからこそ、今できることには何でも挑戦してみよう」というアクティブな心性を持っている。

何としてもこの今の場を切り抜けてみせよう、今こういうことをやってみようというずる賢さ＝ウジャンジャを發揮する彼らの生命力は、無条件性、無根拠性の力であると考えられる。他者どころか、そもそも自分自身のこともよくわからないし、まして未来のことなんてさっぱりわからない。それはしかし悲しいことではなく、だからこそ、今、目の前にいる人にとりあえず訴えてみよう、他人のことはわからないのだから、いま目の前にいる人に訴えかけてみよう、今の自分の可能性を信じて今できることにとりあえずやってみようといった「生きぬく力」が沸くこともある。

いま日本ではつながりや絆が注目されている。しかし私たちは何らかの関係性や根拠を前提にしなければ助けあえないのだろうか。「ちょっと説得したら」支援が回る仲間関係は基本的に無根拠で無条件な関係である。

この関係で重視されているのは「つながり」や「絆」ではなく、その場その場で親密さや対等性、自律性をやりくりできる「賢さ」である。最近、私たち日本人はこの賢さを忘れてはいないだろうか。

(2012年11月16日収録)

## 第9章 市民社会の担い手論（4）～共生社会

### 1. 市民がつくる共生社会

（認定NPO法人市民活動センター神戸理事・事務局長、  
（公財）ひょうごコミュニティ財団理事 実吉威）

（キーワード）NPO、財源、コミュニティ財団、寄付と助成金、地域社会

5年前から、財団法人とか社団法人の公益法人の制度が大きく変わった。100年間変わらなかった民法の制度ががらっと変わって、我々のような草の根の市民でも財団とか社団をつくれるようになった。財団法人は300万円を何とか集めたらつくれるということになった。そういう時代になって、まずは昨年6月に一般社団法人というのをつくって、それを、7月に公益財団法人にした。

きょうは、どちらかというと、そちらの公益財団法人ひょうごコミュニティ財団という団体の活動を中心に、市民活動を支える資金とか、その資金を地域でどう循環させていくとか、寄附って何なんだろうとか、市民活動の財源って、どういうのがあって、どういう性格があって、そんなお話を少しした後、未来の10年後、20年後の私たちの兵庫の地域、その共生社会というのはどうデザインできるのか。そのようなことを、皆さんと一緒に考えていこうと思う。

2年前の夏、兵庫県下のNPOの仲間たち、それに市民活動センター神戸（以下、KEC）の理事と、KECではなくて独立した1つの財団をつくらうということになった。KECはもう既に認定を得ており、税制優遇があるので、それを使って、KECの中に基金をつくるという意見もあったが、そうではなく、外に独立した財団をつくらうということでやってきた。ひょうごに大きな市民活動支援の財団を作るという仕事は、KECだけの力やネットワークではなく、大きな器が必要と考えたからだ。

ひょうごコミュニティ財団というのは、大きく2つの理念、ミッションを持って活動している。

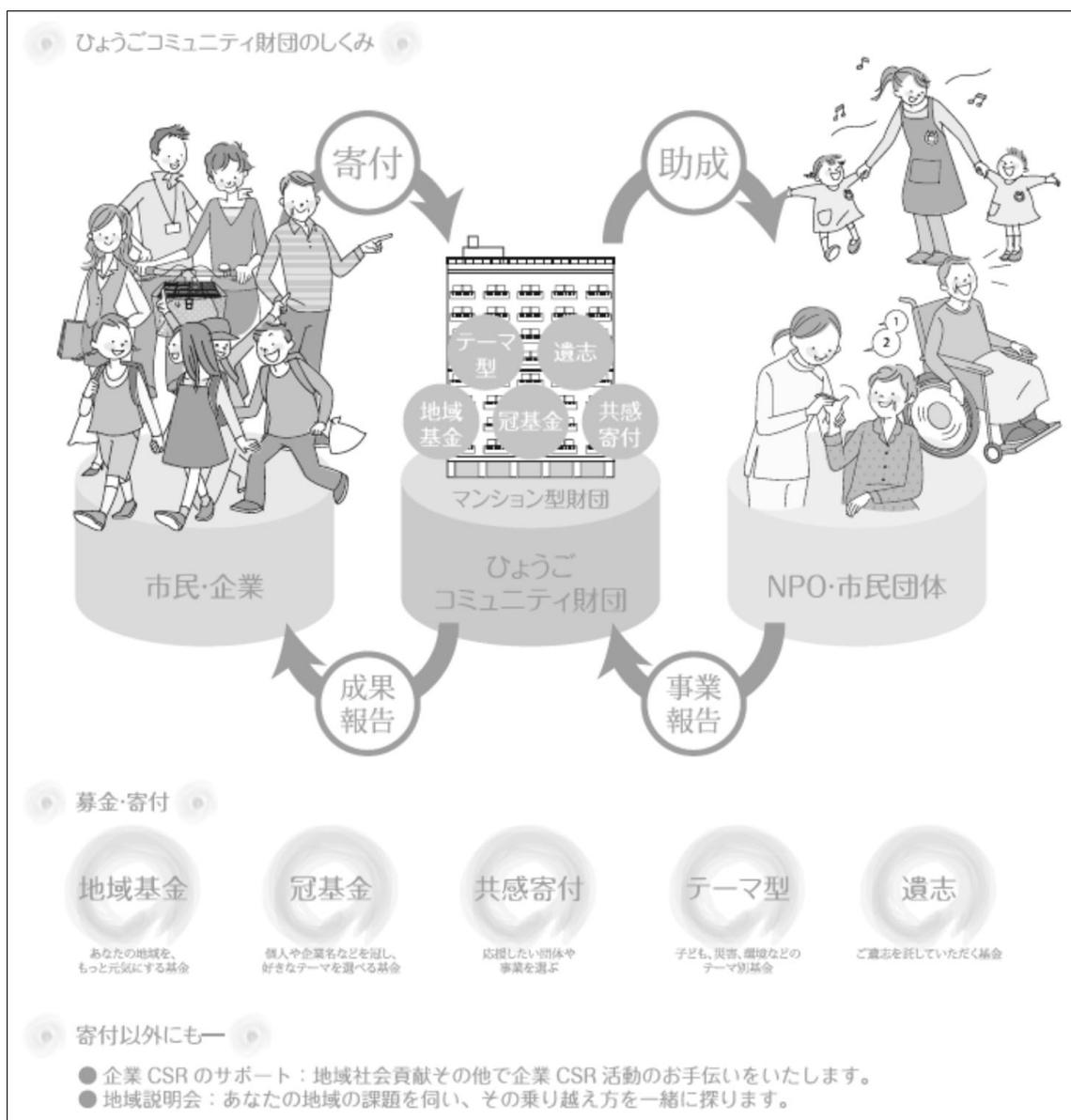
1つは市民の活動を資金面で応援するというのが1つ目の大きな柱である。これは、NPO法人に限らず、法人格のない団体とか、地縁的な団体とか、そういうものでも本当に頑張っている活動はたくさんあるので、そういう市民の自発的な活動を応援したいというものである。

もう一つの柱は、資金面で応援したい人を応援するということである。これは寄附者を応援する、支援するということである。寄附者には、個人もあれば、企業など法人、各種の団体、いろいろある。多分、今のこの時代に企業がぼんと、そんな簡単に寄附ができることはなかなかない。しかし、逆に企業としても社会ともっとかかわりたい、社会の中で自分たちが地域社会の中での存在にもっとなっていきたいということで、相談に来る企業

もどんどん出てきている。何かそういう企業の相談、コンサルティングをして、社会に対する貢献の仕方を提案する。

行政が創るのではなく、市民がこれを自発的に創る。運営も市民がみずから行う。目的としても、市民の活動を応援する。市民の市民による市民のためのこういった組織を「市民ファンド」とか「市民コミュニティ財団」と言う。

全国に今、ざっと数えても 20 ぐらい、こういった組織がある。そういう中で公益財団法人になっているのは、まだ片手あるかないかぐらいだが、任意団体で始めたところとか、一般財団法人まではなかったところとか、このような団体がどんどん生まれてきている。



(寄附の集め方～なぜ寄附をしたいのか、なぜ寄附をしないのかということ)

阪神の震災を大きなきっかけにして、NPO法が生まれた。法律ができてから 15 年が経

つ。前述したように、最近は公益法人の制度というものが大きく変わった。5年前に2万4千ほどあった旧公益法人が、今月末までで9千ほどになった。公益性が認められない一般財団・社団法人が1万2千ほど。他は解散や合併。昔「特増」(特定公益増進法人)と呼ばれた法人は8百数十だったから、寄附控除が認められる法人は10倍になった。かつての財団・社団法人が新しい財団・社団法人に生まれ変わるかどうか。

現在、NPO法人は兵庫県内に2,001団体あって、法人の規模でいうと、半分以上が財政規模500万円未満の団体である。つまり、半分くらいの団体は、有給のフルタイム職員1人抱えられないぐらい、あるいは安い給料で、何とか1人抱えるぐらいの規模である。その自己資金、財源の中でも、寄附や会費や、あるいは自分たちがみずからの事業で稼ぐ事業収入の部分が非常に弱く、助成金とか、行政の委託事業とか、そういうものに対して依存している部分が多い。

人材とか専門性などの点について、NPOは素人集団から本当に抜け出しているのだろうか。次の世代を育成して、バトンタッチまで行けているのだろうか。阪神の震災から18年、19年近くたって、阪神大震災という、1995年を基準にすると、私も第1世代と呼ばれているようである。当時、40歳代半ばで団塊の世代だった人たちが、今は60歳代半ばぐらいに差しかかっているが、まだまだ元気で第一線で働いている。しかし、徐々に「そろそろ世代交代」という話が始まっている。他方、若い世代、20歳代、30歳代がどんどん出てきていて、いい感じの世代もどんどん出てきているが、全般的に見回すと、まだ世代交代は難しいという感じがある。

また、そもそも市民活動というのは、目の前に大変な現実があったり、困っている人が居たり、当事者の熱い思いもあったりして、最初は思いや理念で始めたはずである。ところが、上述したような財源の面などもあって、つい多忙のなかで疲弊してしまい、組織を持続することが自己目的になってしまうような、そのような状態に陥ってしまって、本当に大丈夫かなと思うことも時々ある。

現場で目の前に困っている人がいる。その人をサポートし続けるだけでは、問題の対症療法でしかなく、その人が埋もれてしまうような現実でいいのかという問題提起(政策提言、アドボカシー)、つまり意思表示のようなことも市民活動の本質になるわけである。しかし日々、現実を追われると、なかなかそういうことまではできない。

阪神の震災があったので、兵庫という地域は市民活動やNPOの先進地域だ、全国のトップを行っているみたいな言い方を時々聞く。正直なところ、その言い方にはうんざりで、その言葉の上にあぐらをかいていないか、本当に兵庫の市民活動は大丈夫なのかと思っている。全国を見渡すと、新しい世代の活躍や、新しい層も巻き込む上手な市民参加の仕掛けとか、あるいは新しいソーシャル・ビジネス、つまり事業性の高いやり方で、しっかり利益をあげながら社会に役立つことをやっていこうとか、あるいはもっとデザイン性を高めて、シャープにおしゃれにやっていこうよといった団体がどんどん出てきている。

よくNPOをビジネス的に表現するときには、「利用者と当事者が第1の顧客だ」と表現

する。第1の顧客は利用者なのである。まず、利用者に自分たちの活動が生きているのか、役立っているのかというのが、NPOにとってまず第1の問題である。

それで、それだけでいいのかというのが、もう一つの課題になる。こういった活動を、会員とか、寄附者とか、ボランティアとか市民の参加が作り出している。亡くなったアメリカのドラッカーが、ボランティアというのは「第2の顧客」だと述べている。つまり、自分たち職員や内部のメンバーだけでやるのではなくて、ボランティアや会員といった市民の参加に必要とされる活動をどれだけ作り出しているか。これが第2の問題である。

1つ目が、社会課題の解決に関する問題。困っている人がいて、その困りぐあいを少しでも緩和、改善する。これが第1の課題である。

2つ目が、市民参加の問題。そういうことを通じて、市民は、人ごとではなく、自分のこと、自分たちの問題だと考える。自分もいずれ支えられる側に行くんだといったような、支え合いの地域をつくっていき。自分たちも当事者であるというところを、どう育てていくかという、この2つの問題が市民活動とかNPOの本質だと言われているし、私もそう思っている。

ところが、この2つ目のほうは、おろそかになっていることが多い。その2つを資金面でつないでいく仕組みをつくらうというのが、私たちの財団設立の動機であった。

(財団の今後の活動について)

まず、助成をする、お金を集めて、資金的な支援をする。それが団体のそもそものスタートである。お手元のパンフレットにある「共感寄付」は、寄附者が団体を選んで寄附でき、それに寄附控除も付いてくる新しい仕組みである。また、寄附いただいた個人や企業のお名前を冠にして、例えば、「山田太郎記念障がい者基金」とか、そんなような人の名前、遺産とかで御遺志をもって特定の分野を応援するといった基金をつくっていく。

あるいは、企業と一緒に寄附つき商品をつくっていきたい。これは例えば、ペットボトルの水が1本100円、それに寄付として5円プラスして販売する。消費者からすると5円の値上げになるが、それでも同じ水だったら、その5円が社会的に生きる、そういう意味のある買い物をしたいという人が増えている。同じ金額、両方とも100円だったら、当然、寄附金付きを選ぶ。場合によっては、5円高くても、そちらを選ぶという人が増えている。そういう感度の高い消費者が増えている。それは、企業に対しても、ただ単純にNPOに寄附をくださいと一方的に求めることではなくて、そういった商品と一緒に開発しましょうよという提案になる。そうすると、企業も新しいファンが増えたり、あるいは売り上げが伸びたりする。有名なのはボルヴィックという水である。その売り上げうちの何パーセントかをアフリカで水に困っている人のために寄附することになると、売り上げが何十倍に増えたのである。要するに、企業にとってもメリットがある。

それは、NPOに助成をする原資がもたらされるということもあるが、もう一つ大事なのは、今までNPOの活動に余り触れていなかった人たちに対して、ただ、普通に水を買

おうと思ったら、何かそれに「想い」が書かれている、「じゃあ、そっち買おうか」という具合に、市民とNPOとの接点が飛躍的に増えることになる。店頭の商品が全て「接点」4になりうる。

そういったさまざまな「提案」ろ、企業であれ個人であれ、何らかの「気持ち」を持つ多くの人たちにしていこうとしている。

もう一つは、そのためにも、地域のことを熟知することが必要と思っている。地域の課題について、「そういうことだったら、但馬にこんな人がいるよ」とか、「それは今こういう状況で大変なんです」とか、地域の課題について語れること。特に、NPO以外の人々、普通の市民の方とか企業に対して、地域課題を熟知していて、問題を抱えている人たちの代弁者になる。「子供のことで、もし寄附をお考えだったら、こんな活動がありますよ」とか、「今、障害を持っている子供の放課後の居場所はこんなに大変になっている」とか、「そういうことに貴重なお金が使われたらどうですか」というアドバイスをしたり、提案をしたり、そのためにも地域を熟知していないとできない。そういう意味で、“コミュニティのシンクタンク”に私たちはなりたいとも思っている。

私たちは、まだ始まったばかりで、財団になって、ちょうど、きょうで4カ月目、まだ4カ月の赤ん坊です。今から、今年度を含めて3年くらいかけて財団としての基盤を確立し、5年後ぐらいには年間5,000万円ぐらいの資金の動きを作っていきたいと考えている。寄附を集めたり、企業から委託を受けたり、そういうものも含めて、5,000万円ぐらいの社会的なお金、志のあるお金を市民活動につないでいくような、それぐらいの規模感を持ってやっていこうと思っている。

(2013年11月6日収録)

## 第10章 政策提言

行政が対応しきれていないリスク、もしくは未だリスクとして認識し得ていないもので、本研究が問題視してきたものは「社会的排除」であるが、この社会的排除こそが差別や社会的な隔離に晒されている人々に大いなる悪影響を与えており、現代の社会的インフラストラクチャーの持つ脆弱性を浮かび上がらせているということが、これまでの議論から明白となった。

この現状を打開するために、

1. 分権と協働を旨とした市民セクター（ボランタリー・セクター）の振興と、それによって構築される「市民社会の自律性・自治性を体現し、公共性に富んだサービスを創出・供給し、さらには社会貢献の中核を担うところの個人、組織、および関係性から成るようなネットワーク」の整備が求められる。ここで、このようなネットワークを特に「公益インフラ」と呼ぶことにする。
2. そのために、公共サービスの多様性と供給主体の多元化について、および市民や事業者の参画を保障した自律的・分権的なコミュニティの在り方が検討されるべきである。という結論に至った。

解決策として提案されたのは次の2点である。

### 【提案1】公益インフラ構築の促進

1. NPO/中間支援組織のサポートによる市民セクターの強化育成
  - ① 支援：人材育成・資金面・マネジメント
  - ② 情報公開の利便性の向上：信頼性の確保
2. 官民の人材交流の機会の提供
3. 公益インフラの指標づくりと自治体ごとのカルテの作成
4. 産官学でNPOフォーラム開催

### 【提案2】新たなガバナンスによるコミュニティ創生

1. コミュニティ・ソーシャルワーカーを中学校ごとに配置
2. コミュニティにおけるセクター間の連携の機会を提供
3. ローカル・レベルでのオープン・ガバメントを推進
4. コミュニティにおける“知識”の集積

## 1. 【提案1】公益インフラ構築の促進

### (1) NPO/中間支援組織へのサポートによる市民セクターの強化育成

大阪府は『府民協働促進指針（仮称）（平成25年7月）』<sup>1)</sup>で行政とNPOとの共同に関する課題として次の3点を挙げている。

#### ①協働を推進するために必要な情報ネットワークの整備

行政がNPO等と協働して事業を実施したい意向があるにも関わらず、協働する際に適切なNPOの存在が不明なため、実現できなかったという例もみられます。

そのため、行政とNPO等がそれぞれの取組み内容等を認識し、把握することができるよう情報の整備とネットワーク化が求められます。

#### ②イコールパートナーの関係性の確立

（後述）

#### ③NPO活動の活性化

NPOの活動はボランティアな活動によって支えられており、NPO活動の活性化はボランティア活動の活性化にもつながります。しかしながらNPO法人の財政基盤は脆弱であり、自主的な活動に支障をきたしている団体も少なくありません。府民協働の一翼を担うセクターとして自律して運営できる取組みとあわせ、その取組みを支援する環境整備が求められます。

3点目に挙げられている「NPO法人の財政基盤の脆弱性」に関しては、単なる「資金不足」という側面だけではなく、「人材育成」と「信頼性向上」という3つの側面が背景にある。また、1点目に挙げられている「情報ネットワークの整備」の目的は「行政とNPO等がそれぞれの取組み内容等を認識し、把握することができる」こととされているが、それによって、一般からの信頼性向上という効果も期待できる。

本章では次のような“サイクル”を想定している。有能な人材は、その人材が所属する集団への信頼を高める。集団の信頼が高まると、新規顧客獲得と寄付性資金調達の可能性が高くなる。集団の資金が豊富であれば、有為な人材の獲得が可能になり、また、獲得した人材に対して十分な教育を施すことが可能になる。

そこで、NPO/中間支援組織の「資金」、「人材」、「信頼」の3つの面に関する支援を提案する。

図表10-1 NPO/中間支援組織の発展の環<sup>2)</sup>



1) [http://www.pref.osaka.jp/hodo/attach/hodo-14037\\_5.pdf](http://www.pref.osaka.jp/hodo/attach/hodo-14037_5.pdf)

2) 安藤仁朗、「NPOに対する行政の支援についての考察」『Hem21 News vol.41』、2013.9

#### ① 人材面の向上のために

NPOや中間支援組織の人材育成に関しては確立された方法がない。また、資金不足から新たな人材を育成する余裕がない。いきおい、採用は「経験者優遇」、「正職員ではなく臨時雇い」が優勢となり、個人が就職先として検討する上で大きな障壁となっている。そこで「人材育成」に関する施策を提案する。具体的には「専門的な人材育成のノウハウを持つ中間支援組織」を育成することによって、人材育成のための機会を提供することが考えられる。

#### ② 資金力の向上のために

NPOや中間支援組織が“組織体”として存立するためには資金が必要である。しかしながら、こういった組織の財政基盤は脆弱である。その現状を打開するために、「寄付環境の改善」に関する施策を提案する。たとえば、寄付による税制優遇措置を広報で周知することで寄付行為に対する住民の意識と住民の自治意識に一石を投じることが期待される。

#### ③ 信頼性向上のために

NPOという組織体は、一般にとってそれほど馴染み深いものではない。そのため、一般の事業主や個人が業務を依頼する際に、依頼先が分からないということが少なくない。また、仮に業務を依頼できそうなNPOを見つけることが出来ても、当該NPOの信頼性つまり“評価”がわからない。たしかに内閣府のWebページ<sup>3)</sup>などで事業報告書が公開されているが、複数のNPO間の比較が困難であり、当該NPOの評価は窺い知れない。

そこで、公開情報の利便性向上のために「データベースの整備」が求められる。具体的には「比較可能な書式の統一」と第三者からの「事業評価等の充実」が求められる。

---

3) <https://www.NPO-homepage.go.jp/>

## (2) 官民の人材交流の機会の提供

大阪府の『府民協働促進指針（仮称）（平成25年7月）』に挙げられた、行政とNPOとの協働に関する課題の2点目には「イコールパートナーの関係性の確立」が挙げられている。

### ②イコールパートナーの関係性の確立

行政がNPOとの協働を行なう場合、NPOを単なる経費削減のための委託先としかみないなど、NPOの自発性や自立性を尊重するイコールパートナーとしての認識に欠けるケースも見受けられました。双方が対等の立場で信頼しあえる関係性を保つため、情報交換、意見交換が行える場の設置が求められます。

一方、兵庫県の「参画と協働推進方策」（平成23年3月）では、参画と協働による県行政推進の方向として、「情報を共有する」、「知恵を出し合う」、「力を合わせる」の3項目が挙げられており、その実現に向けて「協働のルール作り」に言及されている<sup>4)</sup>。

#### 【参画と協働による県行政推進の方向】（県行政参画・協働推進計画）

##### (1) 情報を共有する

- ・ 主体的に選択できる情報を分かりやすく迅速に提供
- ・ 県行政の評価・検証への県民参画の促進

##### (2) 知恵を出し合う

- ・ 県民提案の具体的な取り組みの推進
- ・ 審議会などへの県民の参画機会の拡充

##### (3) 力を合わせる

- ・ 県民の主体性を生かした多様な協働の展開
- ・ 公民協働の取り組みの拡充
- ・ 推進員など多様な主体の連携を支援

⇒実現のために

公民協働での取り組みを拡充します

〈ルールづくり〉

地域団体やNPO、企業などとの対等な関係のもと、それぞれの責務と姿勢を明確にしたうえで協働して事業を展開するためのルールをつくり、事業の企画、立案、実施、評価を通じて透明性を確保することにより、社会への説明責任を果たします。

「イコールパートナーの関係性の確立」や「協働のルール作り」の前提になるのは、協働する先方に対する「寛容さ」ともいうべきものである。自明ではあるが、自らの立場を主張するためには相手を尊重することが必要である。相手を尊重するためには、“相手を知ること”から始めなければならない。

そこで、「官民の人材交流を活性化させる機会の提供」を提案する。たとえば、「官民合同の研修会の実施」や「相互の職員の派遣（公務員をNPOへ、NPO職員を自治体へ派遣）」である。後者は、双方の制度・体系の違いから実現は困難だろうが、官民が対等な立場で対話のテーブルに着くことが、分業と協働の枠組みを作ることの前提となる。そして、それによって、官民の責任の範囲、役割分担の範囲が明確になると考えられる。

4) 兵庫県企画県民部県民文化局地域協働課, 参画と協働の推進方策, 16 頁

### (3) 公益インフラの指標づくりと自治体ごとのカルテの作成

協働を推進するためには、すでに実施されている協働の“達成度”といったものが、絶えず測定されていなければならない。その指標として「公益インフラ」という概念を提案する。

インフラストラクチャー（インフラ）とは、一般に国民福祉の向上と経済発展に必要な公共施設を意味するが、公益インフラとは特に「ガス・水道・電気」といったものを指している。しかし、ここで言う公益インフラとは、「市民社会の自律性・自治性を体現し、公共性に富んだサービスを創出・供給し、さらには社会貢献の中核を担うところの個人、組織、および関係性から成るネットワーク」を意味し、新たなタームとして提示している。この公益インフラの達成度こそが、協働を測る物差しとなる。具体的に測定の対象となるのは「地域における市民活動の向上の有無」と「NPO等の市民活動が持続・発展できる環境の有無」である。

こういった測定可能な指標ができることによって、自治体ごとの「協働のカルテ」といったものを作成することが出来、共通のフォーマットを用いることによって、自治体ごとの比較が可能となる。

図表 10-2 公益インフラの指標の例<sup>5)</sup>

公益インフラ
市民活動推進のためのシステムと環境
測定対象
地域において市民活動の水準は向上しているのか NPO等の市民活動組織が持続・発展できる環境は整っているのか
測定指標（例）
(1) 各地域における市民活動の活発さ 市町に事務所を置くNPO法人数 地域・社会活動への参加経験がある住民の割合
(2) 市町の具体的取り組みに対する住民の評価 地域・社会活動やNPO・ボランティア活動に関する情報提供の実施や相談体制の強化 団体希望寄附制度などNPO基金を活用したNPO活動の支援 NPOと行政の協働推進

5) 埼玉県NPO活動促進基本方針（平成22～24年度）の概要[<http://www.pref.saitama.lg.jp/site/NPOkionhosinh22/>]より作成

(4) 産官学でNPOフォーラム開催

官民に学を巻き込んだ協働として「NPOフォーラム」の開催を提案する。ここで言うNPOフォーラムとは、「NPOの見本市」といったものをイメージしており、具体的には「NPOの求人支援」と「民間の就職支援」の場を提供することを考えている。昨今、NPOなどソーシャル・ビジネスの主体を就職先として考えている学生やセカンドキャリアとしてNPOを検討している中高年層が増えている。しかし、NPOが実際にどのように求人を行い、どんなキャリアを持つ人たちを採用しているのかはあまり知られていない。そこで、NPOに就職を希望する人たちに対して、どのような経路があるのか、具体的に何をしておくべきかなどを紹介するようなイベントが期待されている。

図表 10-3 NPOフォーラムの実施例<sup>6)</sup>

**NPOキャリアフォーラム東京 2013** NPO/NGO就職・転職合同説明会  
2月24日(日) 13:00~17:00

団体出展ブース 出展団体紹介 個別相談ブース  
求人団体との出合いの場 社会に大きなインパクトを生み出す団体が求める人材とは… “NPOで働く”に一步踏み出す

**NPO × 人材**  
NPOで働くことを志す人と 社会に大きなインパクトを生み出すNPOの出合いの場  
NPOキャリアフォーラム東京2013を開催します。

「国際協力」「環境」「福祉」「NPO支援分野」など、幅広い人材を求める様々な団体が一堂に集まります。  
NPOスタッフとの出会いから、“NPOで働く”一步を踏み出しましょう!

**NPOで働きたい・転職をしたい**  
という熱い想いのある皆さんをお待ちしています。  
<http://www.npo-sc.org/npoctf2013/>

日時 2013年2月24日(日) 13:00~17:00(受付 12:45~)  
会場 法政大学都谷キャンパス 外濠校舎 6階 607号室(各った)ホール  
東京都千代田区墨田区2-17-1

参加費 無料  
対象 NPO/NGOへの就職・転職に意欲のある方(18歳以上20代、30代)  
お申し込み 随時お申し込みが自由に可です。(定員300名)  
お申し込み <https://ssl.form-mailer.jp/fms/8775981f231690>

問合せ先 NPOサポートセンター(担当:三浦 雅明)  
TEL:03-3647-3206  
E-mail: info@npo-sc.org

主催 財団法人NPOサポートセンター  
後援 法政大学キャリアセンター/公益財団法人 産学しごと財団  
協力 財団法人NPOサポートセンター/NPOキャリアセンター/特定非営利活動法人 国際協力NGOセンター(IJANGO)  
財団法人NPOサポートセンター/特定非営利活動法人 日本ファンドレイジング協会/特定非営利活動法人 ユースビジョン

**NPOキャリアフォーラム東京 2013** NPO/NGO就職・転職合同説明会

NPO / NGO団体ブース  
求人団体との出合いの場 社会に大きなインパクトを生み出す。現在求人募集中の「国際協力」「環境」「福祉」「NPO支援分野」などのNPO / NGOが出展。各団体のブースでは、求人情報や働き方など、個別具体的に相談できます。

出展団体紹介 社会に大きなインパクトを生み出す団体  
「NPOで働く」に一步踏み出す  
「活動分野別」や「総合相談」の個別相談ブースで、NPOへの就職・転職の第一歩を後押しします。

個別相談ブース “NPOで働く”に一步踏み出す  
「活動分野別」や「総合相談」の個別相談ブースで、NPOへの就職・転職の第一歩を後押しします。

「NPOで働く」を知るコーナー  
NPOスタッフTalk NPOスタッフの本音を聞ける交流の場です。  
Café “Link” NPOスタッフやインターン・ボランティアスタッフが運営する休憩スペースです。「NPOと関わりがある人と交流を深めたい」「体験したい」など、ご自由にご利用下さい。  
パネル展示 NPOスタッフの働き方や想いを紹介します。

オープンセミナー開催!! \*1回目と2回目は併行開催です。  
1回目: 13時05分~13時25分 / 2回目: 15時00分~15時20分  
[NPOが生まれる社会的インパクト]や「NPOで働くこと」について解説します。  
[何となくNPOで働きたい]「本当にNPOで働けるの?」とお考えの方に特にオススメです。

マッチングシートを活用しよう!!  
シートを記入して、NPO / NGOで働きたい自分の想いや経験をまとめてみましょう!  
団体ブースや個別相談ブースでシートを提示することで、より具体的な話が出来ます。また、団体に提出することで、団体に自分をPRできます。

■事前にお申し込み下さい!  
お申し込みは、以下のウェブサイトの申し込みフォームよりお願いいたします。  
**「NPOキャリアフォーラム東京2013」**  
<https://ssl.form-mailer.jp/fms/8775981f231690>  
※お申し込みが定員数300名に達した場合には、受付を終了します。お早めのお申し込みをお待ちしております。

主催：特定非営利活動法人NPOサポートセンター

後援：法政大学キャリアセンター、公益財団法人東京しごと財団

6) NPOキャリアフォーラム東京 2013、主催：特定非営利活動法人NPOサポートセンター、後援：法政大学キャリアセンター、公益財団法人東京しごと財団

## 2. 【提案2】新たなガバナンスによるコミュニティ創生

：公共サービスの多様化と供給主体の多元化への支援

### (1) 地域にコミュニティ・ソーシャルワーカーを配置

複合的課題を抱える市民や制度のはざまに埋没する市民に対して、地域住民と多様な関係機関のネットワーク構築により、個別支援から地域支援へとつなげていく「コミュニティ・ソーシャルワーカー（以下、CSW）を、日常生活圏域（中学校区）を単位に配置することを提案する。

兵庫県内の中学校区ごとに一人ずつCSWを配置すると考えると、349名が必要となる。福祉活動専門員および地域福祉担当専門職員をCSWとみなすと、それぞれ71名と189名、合計すると260名がすでに配置されている<sup>7)</sup>が、人員の確保以上に、多人数のCSWの“質”の確保と専門性の向上が課題となる。

そのための施策としては、たとえば「CSWの情報交換と交流を兼ねた研究会の開催」や「兵庫県社会福祉協議会を中心としたワークショップを“県民局単位”で開催」といったような催しの開催が提案される。地域問題の解決を図るために、ともすれば担当地域に籠りがちになってしまうCSWに、交流・情報交換の場を提供し、同時にCSW相互が刺激し合い、研鑽の場となることが期待される。

#### ① コミュニティ・ソーシャルワーカーとは

地域住民等からの相談に応じ、専門的な福祉課題の解決に向けた取組みや住民活動の調整を行うとともに、行政の施策立案に向けた提言（地域住民主体の見守り・支え合い体制の構築など公民協働で福祉課題の解決を図るための提言）等を行う地域福祉のコーディネーターの役割を担う者で、以下のような機能を担うこととしている。

- a. 制度の狭間や複数の福祉課題を抱えるなど、既存の福祉サービスだけでは対応困難な事案の解決
- b. 地域を基盤とする活動やサービスを発見して支援を必要とする人に結びつける。
- c. 新たなサービスの開発や公的制度との関係の調整
- d. 市町村におけるセーフティネットの構築・強化のための取組みへの参画
- e. 地域福祉計画及び他の分野別計画の策定その他福祉施策推進に向けた行政への提言

---

7) 平成23年4月1日現在

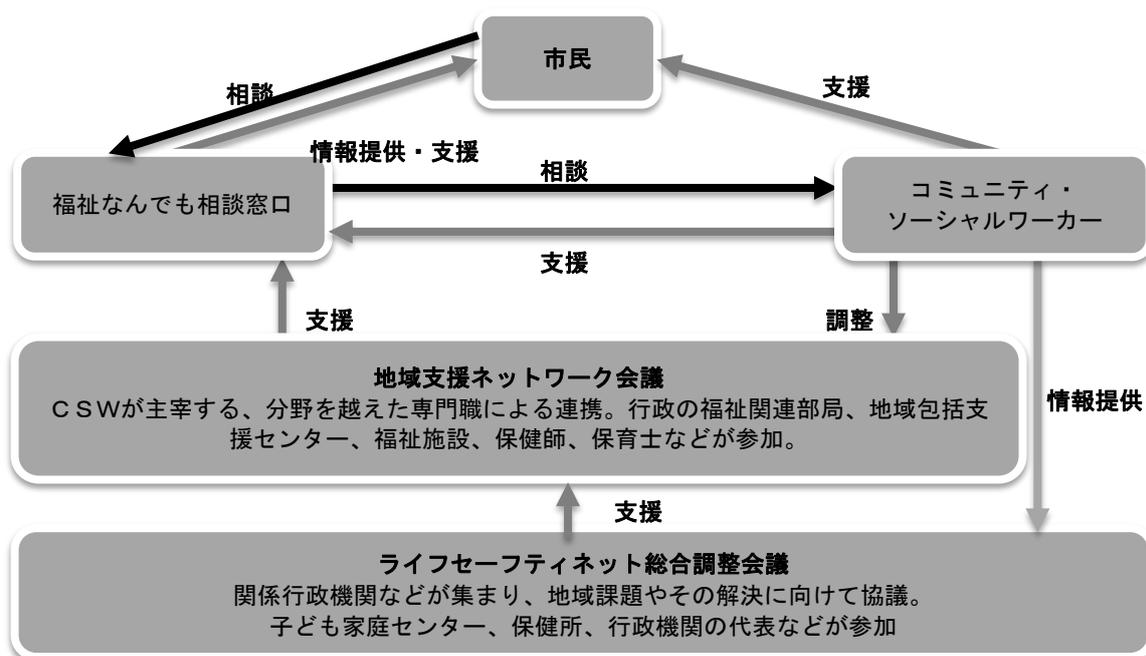
② 制度の狭間の事案

ひきこもりやごみが放置されている家等、既存の福祉制度だけでは対応しきれない事案又は既存の公的福祉サービスで定められているサービス給付要件に該当しない事案を指し、その他以下のような人も「制度の狭間」にある要援護者であると考えられる。

- a. 必要な経費が負担できないためにサービスの利用を躊躇する人
- b. 本人の意思で生活保護等公的福祉サービスの適用そのものを拒んだり、外形的な所得判定要因ではとらえられない生活上の課題が生じたりしているケース
- c. 公的な福祉サービスに関する情報があっても理解や活用が難しく、かつ、家族や友人など身近な人々の手助けが期待できない状態にある人
- d. 病気や怪我により、一時的に支援を要する状態にある人

地域において支援を必要とする人々の生活圏や人間関係等環境面を重視した援助が求められる。

図表 10-4 コミュニティ・ソーシャルワーカーの役割<sup>8)</sup>



8) 制度の狭間の課題を見つける・つなぐ・支える 社会福祉協議会のCSWとPS事業, 勝部麗子、  
 [http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002cdx6-att/2r9852000002ceat.pdf] ほかより作成

### ③ CSWの活動事例<sup>9)</sup>

a. 住居をゴミ屋敷にして、地域から孤立した一人暮らしで判断力が乏しくなってきた70歳代の女性への支援を行った事例

#### ☆ CSW介入の必要性

- ・ ゴミ収集癖を持つ者に対する既存のサービスがない。
- ・ 介護保険を申請したが、本人の訪問拒否のため、認定不可能。
- ・ 保健センター、民生委員等に対しても訪問拒否。
- ・ 個人で大量のゴミの廃棄を行うには費用面の負担が大きい。
- ・ 市の廃棄物担当課による処理は有料

#### ☆ CSWの活動による効果

- ・ ボランティアや古紙回収業者と協力して元の状態に戻すとともに、廃棄物担当課・環境事業組合・保健所・ボランティアとの連携により、大量のゴミを処理する体制と、地域の見守り体制を構築。  
⇒CSWの介入がなければ、本人の健康が害されるとともに、近隣とのトラブルが深刻化するおそれ

b. 若年性認知症が進み、徘徊行動が出てきた50歳代の親の介護と2歳の子どもの育児に悩み、地域から孤立した女性への支援を行った事例

#### ☆ CSW介入の必要性

- ・ 複合する課題にワンストップで対応できる既存の相談体制がない。
- ・ 介護保険制度の利用は可能であるが、本人が利用拒否
- ・ 子ども家庭センターでは子どもに関することのみ
- ・ 地域包括支援センターでは介護に関することのみ

#### ☆ CSWの活動による効果

- ・ 親、本人、子ども揃っての校区ミニデイサービスへの参加を促すとともに、介護者家族の会を紹介。
- ・ 市に働きかけた結果、徘徊者に対応するメールサービスが誕生。  
⇒CSWの介入がなければ、親、本人、子どもの三者共倒れのおそれ

9) 大阪府ホームページ [<http://www.pref.osaka.lg.jp/chiikifukushi/csw/>] より作成

(2) コミュニティにおけるセクター間の連携の機会を提供

県が、NPOと行政・企業・商工会・自治会などのマッチングを推進することを提案する。各セクターが専門性・独自性を発揮できるようなフィールドの提供が期待される。

神奈川県では、NPOや企業、大学など、多様な主体が協働・連携して、複雑・多様化する地域課題の解決を図れる社会づくりを進めており、その一環として、企業とNPOのパートナーシップ支援事業を行っている<sup>10)</sup>。なお、企業とNPOをより効果的につなげるため、県内の中間支援組織（一般社団法人ソーシャルコーディネートかながわ）等のメンバーが、コーディネーターとして事業に参加している。

2013年度の事業の流れは以下のようなものであった<sup>11)</sup>。

① 事業テーマの募集・応募

- 県は「事業テーマ」（企業・NPOが協働して取り組みたい事業のテーマ）を募集する。
- 企業はNPOと、NPOは企業と協働したい「事業テーマ」に応募する。
- 「事業テーマ」を通じて、自組織の特徴（専門性・独自性）を広くアピールする。

② パートナーシップミーティング<sup>6</sup>の開催（2回）

- 企業とNPOの繋がりを見つける会（全4回・県内4か所）を開催する。いろいろな人と交流して、つながりを発見する。
- 企業とNPOのつながりを深める会（全1回）を開催。つながりを深め、パートナーシップ事業へとつなげる。

③ マッチング

- パートナーシップミーティング<sup>6</sup>を通じてできた繋がりを基に、企業とNPOがマッチングする。
- 県は、必要に応じて、企業とNPOの個別面談の場を設定する。

④ 公表～「パートナーシップ・キックオフミーティング」の開催

- ホームページやFacebook、県のたよりなど、様々な媒体でアピールする。
- 新たに成立したパートナーシップ事業の概要や当事者の想いを、フリートーク形式で聞く。会場の参加者で共有する。

⑤ 事業スタート

---

10) 神奈川県ホームページ：企業とNPOのパートナーシップ支援事業(2013)

[<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f6188/>] より作成

11) 企業とNPOのパートナーシップ支援事業（2013年度マッチング事業一覧）

[<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/637174.pdf>] より作成

以下に、2013年度にマッチングした19の事業例を示す。

<b>(地域活性化)</b>	
<b>1. 地域活性化支援自動販売機を設置</b>	(株)伊藤園×(特非)藤沢市市民活動推進連絡会
<ul style="list-style-type: none"> <li>・売り上げの一部をNPOに寄付する「地域活性化支援ベンダー」を藤沢市内に設置します。(2013年11月設置予定)</li> <li>・藤沢市市民活動推進連絡会は、その寄付金を、地域活性化に取り組むNPO等に助成するスキームを構築し地域活性化に取り組んでいきます。</li> </ul>	
<b>2. お茶を通じて地域の方々の交流を</b>	(株)伊藤園×(特非)シャーロックホームズ
<ul style="list-style-type: none"> <li>・NPOが運営する南太田小学校の「放課後キッズクラブ」で、企業が、児童や保護者、地域の方々を対象にお茶セミナーを実施しました。(2013年10月26日実施)</li> <li>・お茶について楽しく学びながら、参加者間の交流を深めました。</li> </ul>	
<b>3 お茶セミナー&amp;折り紙教室 in 三崎開港祭</b>	(株)伊藤園×三崎開港祭実行委員会
<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域活性化のイベント「三崎開港祭」で、企業が「お茶セミナー」と「お茶が香る折り紙教室」を実施しました。(2013年9月28日、29日実施)</li> <li>・お茶セミナーでは、参加者お茶のおいしい入れ方を学、折り紙教室を通じて、子どもの豊かな情操を養うなど、イベントの活況に貢献しました。</li> </ul>	
<b>4. お茶セミナーを通じて心のふれあいと絆づくりを</b>	(株)伊藤園×ネオ・サミット茅ヶ崎ケアレジデンス×(特非)NPOサポートちがさき
<ul style="list-style-type: none"> <li>・NPOがもつ地域とのつながりを活かして、企業が、介護付有料老人ホーム「ネオ・サミット茅ヶ崎ケアレジデンス」において、利用者やご家族を対象に、お茶セミナーを実施しました。(2013年10月15日実施)</li> <li>・お茶セミナーを通じて、施設利用者間の交流を促進し、心のふれあいと絆づくりに寄与しました。</li> </ul>	
<b>5. 折り紙教室 in 観音崎フェスタ 2013</b>	(株)伊藤園×神奈川県立観音崎公園(横浜緑地・西武造園グループ)
<ul style="list-style-type: none"> <li>・観音崎公園で開催された、地域交流のイベント「観音崎フェスタ 2013」において、茶殻入り折り紙を使った「お茶が香る折り紙教室」を開催し、子どもの豊かな情操を養いました。(2013年11月3日実施)</li> <li>・企業は、ドリンクの提供等も行い、イベントの活況に貢献しました。</li> </ul>	
<b>6. 公園のアートイベントを一緒に盛り上げよう</b>	Fits 横濱(株)×新杉田公園(横浜緑地・アライグリーングループ)
<ul style="list-style-type: none"> <li>・新杉田公園で開催した「こどもフェスタ」において、「ファミリーアートフェスタ」を実施しました。(2013年9月23日実施)</li> <li>・企業が、障がいを持つ子どもたちも楽しく参加してもらえるバルーンアートやお絵かきコーナーを実施しイベントの活況につながりました</li> </ul>	

<b>(地域活性化)</b>	
<b>7. ポニーが企業の地域貢献イベントに出演!</b>	(株)通信設備エンジニアリング×(特非)マメポニ
<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業の地域貢献イベントに、ポニーを通じた子育て支援を行っているNPOが協力しました(2013年10月19日)</li> <li>・ポニーを通じて、子ども達にフワフワの温もりと笑顔をプレゼント!地域の方々の交流の促進につながりました。</li> </ul>	
<b>8. 猿島の新しい魅力を発信!</b>	(株)トライアングル×横須賀創造空間×(特非)ディスカバーブルー
<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業が管理する猿島において、来年度開催予定の「猿島博 2014」のプレ企画として、企業と地元団体が協力して「猿島を知る1DAY」を開催します。(2014年3月実施予定)</li> <li>・NPOは、海に関するイベントを実施し、猿島の自然の魅力をアピールします。</li> <li>・本イベントを通じて、猿島の新しい魅力を発信し、地域の活性化を図ります。</li> </ul>	

<b>(環境)</b>	
<b>9. 「お茶」と「里山」の新しいコラボ</b>	(株)伊藤園×(特非)こども自然公園どろんこクラブ
<ul style="list-style-type: none"> <li>・NPOが管理する「こども自然公園」で、公園ボランティアの方を対象に、企業がお茶セミナーを実施するとともに、企業の技術者が、公園にあるお茶の木を使って、お茶の育て方等のレクチャーを行いました。(2013年10月5日実施)</li> <li>・今後は、公園内に新たにお茶の木を植え、協力して里山保全活動に取り組む予定です。</li> </ul>	
<b>10. 城ヶ島「しまあそび。うみあそび。」</b>	(株)ミライカナイ×(特非)ディスカバーブルー
<ul style="list-style-type: none"> <li>・NPOの海に関する専門知識を活かし、大人も子どもも『こども目線』で海を学ぶ教室を、企業が運営する城ヶ島のコミュニティスペース「つるや食堂」で開催しました。(2013年7月24日実施)</li> <li>・参加者にとっては、海について学びながら、環境についてあらためて考える機会になりました。</li> </ul>	
<b>11. リユース食器と国産材の器でイベントの環境負荷を軽減</b>	神奈川県立観音崎公園(横浜緑地・西武造園グループ)×NPO法人 人遊風
<ul style="list-style-type: none"> <li>・観音崎公園で開催したイベント「観音崎砲台ガイドツアー」のランチ等で、NPOが有する国産材を活用した食器を活用しました。(2013年11月9日実施)</li> <li>・環境にやさしい食器を活用することで、イベント開催に伴う環境負荷を軽減しました。</li> </ul>	

<b>〈子どもの健全育成〉</b>	
<b>1 2. 食育型学童保育で日本食文化への理解を深める</b>	(株)伊藤園×NPO法人フーズマイルぐりぐら
<ul style="list-style-type: none"> <li>・NPOが実施している食育をメインにした学童保育において、学童を対象に、企業がお茶セミナーを開催しました。(2013年10月9日実施)</li> <li>・お茶セミナーを通じて、学童の日本食文化への関心を高めました。</li> </ul>	
<b>1 3. お金の大切さを学ぶカードゲーム講座</b>	SMBCコンシューマーファイナンス(株)横浜お客様サービスプラザ×NPO法人あっとほーむ
<ul style="list-style-type: none"> <li>・カードゲーム「お金の役割」(JCFA 製作)を使って、お金の成り立ちや役割を学び、その大切さを身につける体験学習を、企業と学童保育のNPOが協力して実施しました。(2013年8月5日実施)</li> <li>・小学生が、このゲームを通して、お金の大切さを楽しく学びました。</li> </ul>	
<b>1 4. 牛乳 de 食育!</b>	(有)大道武牛乳店×NPO法人フーズマイルぐりぐら
<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業が牛乳を配達している幼稚園の秋祭りで、NPOが食育イベントを開催します。(2013年11月9日@野庭聖佳幼稚園、11月16日@聖佳幼稚園)</li> <li>・牛乳の瓶を使ってバター作りを楽しみながら、食品の科学やリズム感覚などを親子で学びます。牛乳屋さんとお食育NPOのベストマッチ!</li> </ul>	

<b>〈防災〉</b>	
<b>1 5. 防災キャンプで飲料の大切さを語る</b>	(株)伊藤園×STEP CAMP 実行委員会
<ul style="list-style-type: none"> <li>・楽しみながら防災についても学べる防災イベント「ステップキャンプ」において、企業がミネラルウォーターを提供するとともに、キャンプ参加者を対象に、水の大切さに関する講話を行いました。(2013年10月13日実施)</li> <li>・参加者が、災害時における飲料の重要性を再認識し、防災意識向上のきっかけとなりました。</li> </ul>	

<b>〈その他〉</b>	
<b>1 6. 働く女性向けお金の使い方・活かし方講座</b>	SMBCコンシューマーファイナンス(株)横浜お客様サービスプラザ×(一社)SoLaBo
<ul style="list-style-type: none"> <li>・働く女性に対して、お金の流れや使い方についてあらためて考える講座を、企業と様々な主体の橋渡しをする団体が協力して企画し実施します。(2014年2月実施予定)</li> <li>・この講座を通じて、働くことの意味や社会のためにもなるお金の使い方について考えます。</li> </ul>	
<b>1 7. 来たるべき3Dプリンタ時代に向けて</b>	(株)リベカ×(特非)横浜コミュニティデザイン・ラボ
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ものづくりの企業とNPOが協力して3Dプリンタを使ったイベント「FabLab0.5Kannai オリジナル食品を作るための3Dモデリング」を実施し、企業がものづくりに関するレクチャーをしました。(2013年7月20日実施)</li> <li>・今後は、両者で包括的な協定を締結し、継続的に協力していく予定です。</li> </ul>	
<b>1 8. 公園で使用する花苗を福祉作業所から購入</b>	横浜緑地(株)×社会福祉法人開く会共働舎
<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業が、社会福祉法人が作った花苗を購入し、観音崎公園で活用します。</li> <li>・花苗を購入することで、社会福祉法人の経営の安定につながり、良質の花苗が地域を鮮やかに彩ります。</li> </ul>	
<b>1 9. 漢字学習アプリケーションを作成</b>	(株)計装エンジニアリング×(特非)地球学校
<ul style="list-style-type: none"> <li>・NPOの漢字学習コンテンツを元に、企業がスマートフォンアプリを作成します。(2014年3月完成予定)</li> <li>・漢字学習アプリを通じて、スムーズな漢字学習をサポートします。</li> </ul>	

### (3) ローカル・レベルでのオープン・ガバメントを推進

公的データの公開によって、オープン・ガバメントが推進されることを期待する。地域データを公開し、それを活用したウェブサービスやアプリケーションの開発により、地域の困った事例が解決に向かうことが期待される。

#### ① オープン・ガバメント

インターネットを活用し政府を国民に開かれたものにしていく取り組みをオープン・ガバメントと呼ぶ。電子政府の推進では、以前からサービス提供者視点ではなく利用者視点でのサービス提供 (Citizens-centric) が求められてきたが、更に進めて、市民参加型のサービス実現 (Citizens-Driven) が求められている。新しい公共などの取り組みも進められており、新しい民主主義の方法という人もいる。

オープン・ガバメントは、特に米国のオバマ政権で、オープン・ガバメント政策を積極的に推進している。オバマ政権では、2009年1月に a. 透明性、b. 市民参加、c. 官民連携の3つの基本原則を表明している。

##### a. Transparency (透明性)

政府は、国民に対する責任を果たすために、情報をオープンにし、提供しなければならない。

##### b. Participation (国民参加)

政府は、知見を広く国民に求め国民の対話を行い、利害関係者グループ外の人々に政策立案過程への参加を促さなければならない。

##### c. Collaboration (官民連携)

組織の枠を超えて政府間および官民連携し、イノベーションを促進しなければならない。

日本では、IT戦略本部が2010年5月11日に公表した「新たな情報通信技術戦略」で、「オープン・ガバメント等の確立」を掲げている。また、2010年6月22日に公表した「新たな情報通信技術戦略工程表」では、オープン・ガバメント推進に向けて、2013年までに二次利用可能な形で行政情報を公開、原則全てインターネットで利用可能にするという目標を設定し、2011年7月4日に公表した「電子行政推進に関する基本方針に係る提言」でオープン・ガバメントの今後の方向性を示している。

国民が必要とする行政情報を容易に利用できるように、統計情報、測定情報、防災情報等について2次利用が可能な標準的な形式での情報提供を推進し、緊急時には、携帯端末向け情報提供やネットワークへの負荷が少ない形式での情報提供などをあげている。また、東日本大震災での有効性や留意点を検証しつつ、ソーシャルメディアの効果的な活用方策について検討。そして、国民による政策の検証や政策形成過程への参加を可能とする観点からも、政策に係る各種情報の提供を推進する必要があるとしている。

「電子行政推進に関する基本方針に係る提言」でポイントとなるのは、2次利用が可能

な標準的な形式での情報提供、そして、ソーシャルメディアの効果的な活用方を盛り込んだ点にある。東日本大震災を機に、オープン・ガバメントの動きは加速している。

地方自治情報センター（LASDEC）は2011年3月18日、全国の地方自治体に対して、国民に発信する重要情報のファイル形式について、CSVやHTMLで掲載するよう通知しており、内閣広報官は3月22日、各府省に対して、被災地での情報手段として、携帯電話の重要性が増すことから、携帯電話のホームページを用意するとともに、ホームページをHTML形式に変更するよう通知した。その後、総務省が3月29日に各府省に、経済産業省が3月30日に社団法人日本経済団体連合会へ通知するなど、政府・自治体・経済界で、CSV、HTML形式での利用を推奨する動きが広がりを見せている<sup>12)</sup>。

## ② オープンデータ

オープンデータとは、自由に使えて再利用もでき、かつ誰でも再配布できるようなデータのことである。オープンデータと言える要件は、「機械判読に適したデータ形式（XML等）でデータが提供されること」と「二次利用が可能な利用ルールでデータが公開されること」の2点に尽きる。

加工しやすいファイル形式でデータを公開することで、例えば、市内にある井戸の場所をインターネットの地図上に表示することで、災害時に求められる情報・サービスが提供されることになるが、このようなサービスは行政のみならず住民自らが作ることも可能になる。

地域に必要な情報・サービスを行政と市民が一緒に作り上げていく取り組みを通じて、地域の課題や問題意識が共有され、新しいガバナンス（共治）が実現されるものと期待されている<sup>13)</sup>。

## ③ 県市町によるオープンデータの提供：福井県鯖江市の例

福井県鯖江市では、ホームページで公開する情報を多方面で利用できるXML、RDFで積極的に公開する「データシティ鯖江」を目指している<sup>14)</sup>。近年、欧米各国を中心として、電子行政の新たな手法として、行政機関がウェブを活用して積極的にデータの提供や収集を行うことを通じて、行政への国民参加や官民協働の公共サービスの提供を可能とし、促進して行こうとする「オープン・ガバメント」の運動が起こっている。日本でも経済産業省が、「オープン・ガバメントラボ」というサイト<sup>15)</sup>を設け、開かれた政府（オープン・ガバメント）の実現を目指し、実証を行っている。

---

12) 林雅之、日本における「オープンガバメント」の歴史と概要、  
<http://blogs.itmedia.co.jp/business20/2012/02/post-2954.html>

13) 流山市議会事務局、議会オープンデータトライアルについて、  
<http://www.nagareyamagikai.jp/opendata/>

14) <http://www.city.sabae.fukui.jp/pageview.html?id=11552>

15) <http://www.openlabs.go.jp/>

鯖江市が公開しているのは、次のデータである。

<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 統計情報 人口、気温</li> <li>➤ 施設情報 市内公園等のトイレ情報 災害時の避難所の位置情報 市内のAED情報 避難所、一時避難所等 鯖江市の施設 市営駐車場情報 ツツジバスのバス停</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 観光情報 鯖江百景の位置情報等 さばかん情報 西山動物園の動物</li> <li>➤ 議会関係 議員名簿 gsample</li> <li>➤ 文化関係 2011 さばえ検定 100 問 鯖江市文化財</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 地図 地図情報 (shape) 古地図データ さばえ街なかぶらりMAP</li> <li>➤ つつじバス情報 つつじバスロケーション</li> <li>➤ その他 市内のwifiの設置場所 公式ホームページのRSS 提案型市民主役募集事業一 覧 つつじバスWEBAPI 農産物直売所</li> </ul>
--	--	---

これらのデータから、以下のようなアプリケーションが作成されている<sup>16)</sup>

<ul style="list-style-type: none"> <li>鯖江市内トイレ情報、検索、ルート</li> <li>さばえ百景の位置、ルート</li> <li>避難所、トイレの位置情報</li> <li>災害時の避難所の位置、ルート</li> <li>AEDの設置施設、位置情報</li> <li>避難所、一時避難場所等の位置、ルート</li> <li>wifisabae[市内のwifi状況]</li> <li>さばえ検定2012</li> <li>鯖江市内トイレ情報</li> <li>鯖江市人口推移グラフ</li> <li>地球と鯖江の温暖化調べ</li> <li>さばポケ</li> <li>さばえ 巡る～れっと</li> <li>福井行政サイトリスト</li> <li>さばえカード</li> <li>議会一般質問</li> <li>鯖江観光情報で神経衰弱</li> <li>鯖江観光情報[駅からの距離でビジュアライズ]</li> <li>福井県鯖江市の公共トイレマップ</li> <li>鯖江市積雪量</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>鯖江スイーツ中国語</li> <li>パズル15</li> <li>さばにゃんとみんなの思い出帳</li> <li>避難所検索アプリQRコード</li> <li>災害時の避難所検索アプリ</li> <li>中国語スイーツクイズ鯖江編</li> <li>つつじバスマップ</li> <li>駐車場マップ</li> <li>鯖江文化財タイル表示</li> <li>トイレこんしえる</li> <li>鯖江市民主役事業</li> <li>西山動物園ごはんの時間</li> <li>つつじバス遅れチェッカー</li> <li>バス路線図</li> <li>つつじバス時刻表</li> <li>つつじバスモニター</li> <li>子どもの利便性マップ</li> <li>ゴミチェッカー</li> <li>災害時の避難所検索アプリ</li> <li>AEDの検索アプリ</li> </ul>
--	---

16) <http://www.city.sabae.fukui.jp/pageview.html?id=12767> 平成26年1月20日現在

④ 市民によるスマートICT<sup>17)</sup>を活用したまちづくりの推進

たとえば、前記の「市内公園等のトイレ情報」は次のような形で公開されており<sup>18)</sup>、誰もがダウンロードして加工することが認められている。

このデータを用いて作成されたものが、以下の「鯖江市内トイレ情報」である<sup>19)</sup>。



17) スマートICTとは、総務省が平成24年版および平成25年版の情報通信白書において提唱している「スマート化された革新的なICT（情報通信技術）のあり方」を示すコンセプトである。あるいは、ICTの総合ソリューションベンダーである株式会社NCTが提唱する「ICTをよりスマートな形で顧客に提供する」というコンセプトである。

なお、ICT（Information and Communication Technology）とは、情報処理および情報通信、つまり、コンピュータやネットワークに関連する諸分野における技術・産業・設備・サービスなどの総称である。

18) 鯖江市オープンデータ [http://www.city.sabae.fukui.jp/pageview.html?id=11592] をわかりやすいように一部改変

19) 福野泰介氏、http://fukuno.jig.jp/2012/wcsabaeosm

#### (4) コミュニティにおける“知識”の集積

##### ① 地域と大学との協力体制の構築

地域が抱える問題を地域自体が解決しようとする場合、問題となるのが「知識と人材の不足」である。これは地方、特に疎住地域ほど深刻である。こういった地域では次のような問題を抱えている。

- a. 自らの地域が漠然とした問題を抱えていることに気づいても、具体的に「何が問題か」ということに気づくための知識がない。
- b. 仮に具体的な問題点に気づけたとしても解決策を導くことが出来ない。
- c. そもそも、「問題を解決しよう」という活力を持った人材が居ない。

こういった問題点を解決するために、知識と人材の供給先として期待されるのが大学である。大学の施設を地域に誘致することによって、「地域問題の当事者として大学」に解決へ向けた協力を仰ぐことが出来るようになる。また、(昼間だけであっても)若年層の人口増加は疎住地域へ活気をもたらすことが期待できるし、生涯学習の推進によっても地域の活性化が期待できる。このように大学が地域へ進出することは、地域のガバナンスにとって大きな効果が期待できる。

ここで、県には「**地域と大学との連携推進のためのパイプ役**」が期待される。地域が大学とパイプを持ち、独自に大学施設を誘致するのは困難であろう。県が間に入ることによって、大学(施設)の地方進出が、双方に実り多いものになることが望まれる。

##### ② コミュニティ・シンクタンクの設定

さらに進めると、大学による知識と人材の供給と地域の活性化によって、「地域自治」の機運が高まり、**コミュニティ・シンクタンク的なものの設立が期待され、その際の支援を県に提案する。**

コミュニティ・シンクタンク(Community think-tank)とは、地域コミュニティの抱える問題の解決に向けた集団を言い、地域の再生・活性化・振興などの他、福祉、教育・子育て、環境、防犯・防災など地域問題などの解決に向けた研究分析を行う。

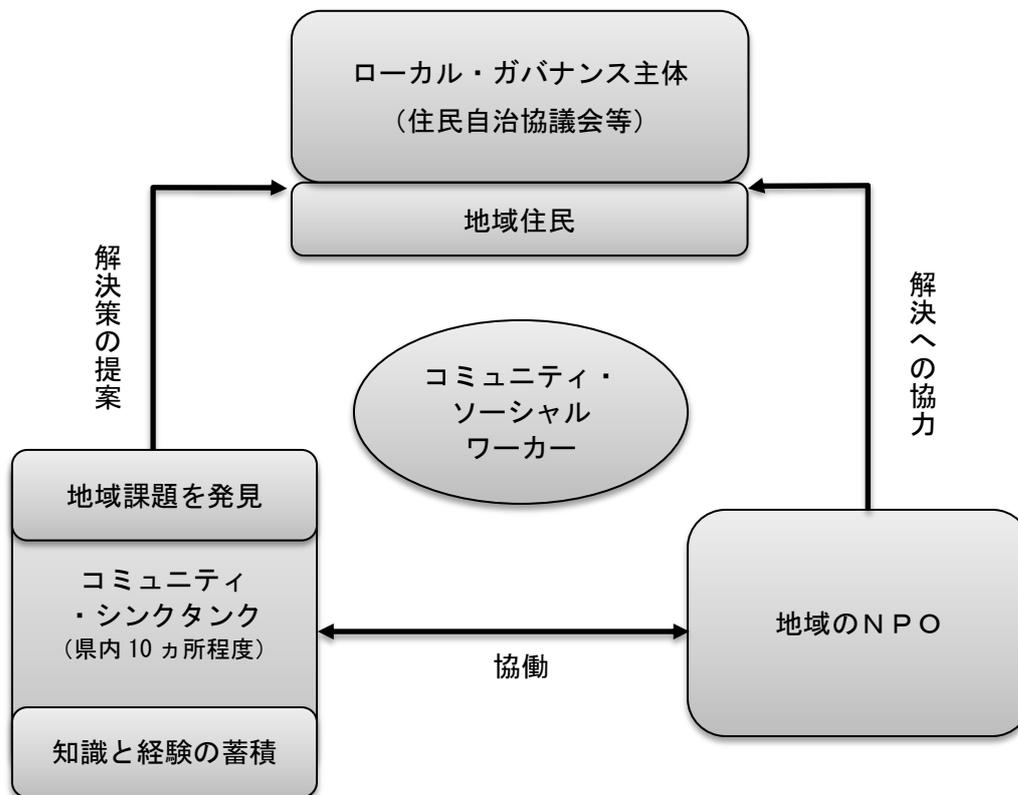
地域問題解決に向けた取り組みをする、市民グループなど任意団体を指す場合も多い。故に設置主体は、市町村である場合、NPOの場合、或いは任意団体としての市民グループである場合など様々である。

また、研究に留まらず、問題解決に向けて具体的な対策を実践するドゥタンク的な団体も多い<sup>20)</sup>。

---

20) ドゥタンクとは、特定の問題解決に向けた行動実践の伴う頭脳集団をいう。主に政策科学等の頭脳集団或いは研究機関を意味するシンクタンクの派生概念であり、従来のシンクタンクのような調査研究のみに留まらず、対象とする分野の問題解決に向けた具体的な行動の伴う活動をとることに特徴がある。

図表 10-5 コミュニティ・シンクタンク、ローカル・ガバナンス主体、NPOの協働



地域課題を発見したコミュニティ・シンクタンクが、地域住民や住民自治協議会などのローカル・ガバナンス主体へ問題提起と解決策の提起を行う。また依頼を受けた地域内外のNPOがコミュニティ・シンクタンクと協働し、地域問題の解決に協力する。「コミュニティ・シンクタンク」、「ローカル・ガバナンス主体」、「NPO」の3者の協働によって地域問題は解決へと向かうわけであるが、活動の全体像を把握し、各主体の調整を行う役割が「コミュニティ・ソーシャルワーカー」に期待されるのである。その意味では、コミュニティ・ソーシャルワーカーが県内津々浦々に配置されることは、ローカル・ガバナンスにとって重要である。



## おわりに

身近な生活圏域での民主的で自律性にあふれた市民社会の実現というエートスを共有しながら、少人数の研究会方式で研究を進めてきた。ソーシャル・ガバナンスが語られることはあっても、まだまだコミュニティ・レベルでのローカル・ガバナンスの研究は少なく、我々も手探り状態であった。しかし、幸いなことに、志を同じくする市民活動組織のリーダーや実践家、および行政職の人たちとも様々な機会を通して、情報を刺激を与えていただいた。

研究者も含めて、そのお名前を資料に収めており、改めて謝意を表したい。

21世紀を切り開いていく思想性と学問性、ならびに実践へのヒントが提示できていれば、これ以上の幸甚はない。

## 研究会の活動

### 【開催実績】

#### (1) 研究会

	日付	内容	場所
第01回	2012/04/27	委員からの問題提起	人と防災未来センター東館6階第1会議室
第02回	2012/05/30	議会制民主主義の補完となる「熟議」の可能性	人と防災未来センター東館6階第1会議室
第03回	2012/07/09	地域福祉の視点からの共生とガバナンス	人と防災未来センター東館6階第1会議室
第04回	2012/08/11	良い社会の公共サービスを考える	人と防災未来センター東館6階第1会議室
第05回	2012/09/18	研究テーマの絞り込み	人と防災未来センター東館6階第1会議室
第06回	2012/11/20	リスクに対応するコミュニティ施策のあり方	人と防災未来センター東館6階第1会議室
第07回	2013/03/10	次年度の活動内容について	人と防災未来センター東館6階第1会議室
第08回	2013/05/11	NPO自身が抱えている問題と自治体との協働について ゲストスピーカー：柏木登起氏（シミンズシーズ理事） 小嶋新氏（しゃらく理事）	神戸学院大学ポートアイランドキャンパス B号館333教室
第09回	2013/05/31	行政側から見た兵庫県下におけるNPOの現状について ゲストスピーカー： 寺田隆裕氏（兵庫県企画県民部県民文化局協働推進室NPO法人係長）	人と防災未来センター西館5階 セミナールームA
第10回	2013/06/21	政策提言の方向性について	市民活動センター神戸会議室
第11回	2013/07/30	中間支援組織の果たしている役割/果たすべき役割 ゲストスピーカー： 川中大輔氏（シチズンシップ共育企画代表） 佐藤等史氏（場とつながりの研究センター理事長）	人と防災未来センター東館6階第1会議室
第12回	2013/08/02	政策提言に向けて（1）	市民活動センター神戸会議室
第13回	2013/08/26	政策提言に向けて（2）	市民活動センター神戸会議室
第14回	2013/10/04	社会的排除と「共生」ー包摂的コミュニティへの取り組みー	人と防災未来センター東館6階第1会議室
第15回	2013/11/06	市民がつくる共生社会ー「お金」がつなぐ寄付者と社会ー	人と防災未来センター東館6階第1会議室
第16回	2013/11/22	ローカル・ガバナンスの施策ー地域経済・福祉における参画と協働ー	人と防災未来センター東館6階第1会議室
第17回	2013/12/06	行政とNPOー中央府省の論点と課題 ゲストスピーカー：林大介氏（東洋大学社会学部社会福祉学科助教）	人と防災未来センター東館6階第1会議室
第18回	2014/01/10	分権社会における都市と自治ーボランティア・セクターの展望と論点ー	人と防災未来センター東館6階第1会議室
第19回	2014/02/21	共生社会の実現に向けてーローカル・ガバナンスのかたちー	人と防災未来センター東館6階第1会議室

(2) ヒアリング会

	日付	内容	報告者
第01回	2012/10/17	疎住地域のガバナンスのあり方	松原永季氏 (スタジオ・カタリスト代表取締役)
第02回	2012/10/31	社協活動を通じた地域組織化	荻田藍子氏 (兵庫県社会福祉協議会地域福祉部副部長)
第03回	2012/11/16	異文化にみるコミュニティ結合原理	小川さやか氏 (立命館大学先端総合学術研究科准教授)
第04回	2012/12/05	バーチャル空間における人のつながり	富田英典氏 (関西大学社会学部教授)
第05回	2013/01/18	神戸市「協働と参画のまちづくり」	森田拓也氏 (神戸市市民参画推進局担当部長)
第06回	2013/02/20	分権改革と民主主義- 大都市制度と議会改革を考える-	南島和久氏 (神戸学院大学法学部准教授)
場所：人と防災未来センター東館6階第1会議室			