

協働システム構造と特質

齋藤 友之

はじめに

1. 地域の水平的統治

- (1) コミュニティの機能と政府の役割
- (2) ガバメントからガバナンスへ
- (3) 地方政府の役割とその実現方法

2. ガバナンスの理論と実際

- (1) 統治と政府
- (2) 伝統論とガバナンス論
- (3) ガバナンスの類型
- (4) ガバナンスの実際

3. コミュニティ・マネジメント

- (1) CMとは
- (2) CMの基本原則
- (3) 私・共・政の区分の意義

4. 協働システムの構造

- (1) 組織間関係と協働
- (2) 住民と自治体との関係
- (3) 協働システムの構造と意義
- (4) 協働システムの条件

5. 協働システムの特質

- (1) ソーシャル・キャピタルとは
- (2) 地域問題の分権的な解決手法
- (3) S Cの有効性
- (4) 三者関係による地域類型

6. 協働システムの限界

- (1) 協働システムの留意点
- (2) 協働システムの限界

おわりに

本稿は、地方政府とNPO等による協働システムの構造とその特質についてまとめたものである。協働システムは、今日の社会においては不可欠な行政手法である。しかし、このシステムを有効に活用する場合には、協働システムの必要性やその構造と意義、そしてその限界を理解することが必要である。安易な協働システムの導入は早晩、コミュニティの連帯を阻害することを忘れてはならないだろう。

The Purpose of this paper is to clarify the point at issue that is discussion of perspective on the structure and characteristic of Coproduction System between local government and NPO and the other actor in local community. Recently, it is necessary for Public Administration to cultivate Coproduction System as a means of the improvements of administrative procedure and implementation systems in the contemporary society. However, in order to promote effective utilization of the Coproduction System, we need to understand the signification, function, structure, role, and the limits of this system, as well. We must bear in mind that if we have an easygoing way of thinking about the introduction of coproduction system, the solidarity of local community will be fragmented sooner or later.

はじめに

コミュニティの価値に対する再照射と地方分権改革の進展に伴い、地域レベルの統治構造＝自治体の社会管理の方法に変化が表れてきている。その具体的変化としては、社会管理主体の多元化とネットワーク、すなわち準公共機関の創設やNPO等の住民組織の増大、そしてそれら民間と自治体との協働の増加である。

本稿では、従来型の政府を中心とする垂直的統治から地域の構成主体の対等平等関係を前提とする水平的統治への変容と、それに伴い具体的な手法として浮上してきている協働システムの構造と特質について、理論的な側面も踏まえながら明らかにしてみたい。その際、統治、ガバナンス、コミュニティ・マネジメント、ネットワーク、パートナーシップ、コプロダクション（協働生産）といった鍵概念について詳しく述べていく。

1. 地域の水平的統治

(1) コミュニティの機能と政府の役割

コミュニティには、さまざまな小集団による「集団的自力更生力」（恩田，2001，p.116）が存在している。一面においては、何らかのそうした地域の能力が有機的に作用することによって、人々の住むコミュニティの生活環境が維持されている。コミュニティという地域社会はもともと問題を解決するための主体であり装置として生まれたものである（竹沢，2010，p. ix，p.67）。しかし、生活環境の維持や快適環境の創出は、基本的には、行政の果たすべき役割である。社会には、市場による理想的な資源配分が存在するとしても、医療、教育、福祉など、個人や民間で対応しきれない分野も存在する。すなわち、現実社会においては、当然のことながら、このような行政の果たすべき役割も多く、しかも行政に対する期待も大きい。

本来、私たちが住む社会の一定状態を維持し、社会をよりよくしていくために行政は存在する。社会の秩序を維持し、災害を防ぎ、生産力を向上させるために社会基盤を整備するといった活動は、その形態はもとより目的が異なるにせよ、古代から現代まで、つねに社会が存続していくために必要とされてきた。そして歴史上、このような社会管理の大半は、その国の統治という領域の中で公権力を背景にしか存在し得なかった。

(2) ガバメントからガバナンスへ

これまでの社会における統治のあり方、つまり、社会を構成する諸要素を調整し、社会秩序を形成する仕組みは、「ガバメント」（政府）という強大な権力機構を頂点とするピラミッド型の構造をなしている。しかし、そうした従来型のガバメントによる統治は、経済のグローバル化と情報技術の進展に伴う社会の複雑化・多様化、国際化等に対応しきれなくなっている。この過程において、ガバメントは、その機構自体の肥大化、複雑化、

硬直化をもたらし、その運営に巨額のコストがかかると共に、実質的に社会システムを管理できない状態を生じさせてきている。

そこで、今日の政治社会の像とは、多数の自立的な主体が相互に協調し、多元的な調整を行うことによって安定した社会秩序を作り上げる社会が想定されている（森田，2000，pp. 165-166）。つまり、多様な主体が緩やかに結びついたネットワークによる秩序の形成ないし調整の仕組みを創出する、いわゆる水平型の統治構造へと変えていくべきである、という考え方が生まれてきている。現実には、いまなお社会の頂点を中央政府が占め、その下位組織に自治体が位置づけられ、その中央政府によって住民や企業等は支配され統制されている。これに対して、これからは中央政府と自治体との関係、中央政府と住民・企業との関係は、並立した水平志向（平等）を基本に中央政府は管理組織の性格を薄め、自治体や住民・企業との間に協力関係を生み出す調整機関へと成長することが期待されている。むしろ、自治体と住民・企業との関係においても同じことである。

近年、そのような傾向を端的に示しているのが、NGO・NPO等の自律的な市民団体・民間団体の存在とその簇性傾向である。地域がそれら多数の自律的な主体で構成され、またネットワークによって自生的に秩序を形成する仕組みとその状態の中における「統治」を行っている場合、従来のそれとは根底から異なっている。そのため、いまではこうした新しい統治を「ガバナンス」(governance)という言葉で表現している。これまで「協治」や「共治」、さらにはカタカナのまま「ガバナンス」と称してきた経緯があるが、現在ではより中立的かつ広がり求めて、そのままガバナンスとカタカナ表記されるのが通例となっている。

(3) 地方政府の役割とその実現方法

ガバナンスには、それにふさわしい政府の役割も必要となる。異なる自律的な主体間の関係は、対等平等な関係になるため複雑化し、必ずしも協調がうまく図られるわけではない。むしろ、対等平等な故に紛争が絶えず、競合や対立が起りやすくなる。それゆえ、中央と地方とを問わず、競合や対立、摩擦や衝突を緩和し調整する機能が求められる（中邨，2001，p. 18）。コーディネーター機能やファシリテーター機能のほか、サポーターとしての機能も重要となる。つまり、社会における構成主体の対等平等関係をもとに討議を通じて調和を目指し、社会問題の解決にあたる協調型政治システムの実現が期待されているのである。

ところで、このような発想や状態は、当然に、ガバメントの果たすべき役割を極力小さなものに限定し、できるかぎり政府以外の自立的な主体の活力とその自律的な調整機能に社会システムの管理を委ねようとする「小さな政府」論に連なっている。これを思想的側面から支えているのが新保守主義ないし新自由主義であり、管理的側面からとらえものが新公共管理論 (New Public Management : NPM) である。

1995年からの一連の地方分権改革は、対等平等（水平的）な政府間関係に改め、中央政

府の権限を自治体に移譲し、自治体の自律性を高めることであった。これらの改革は、小さな政府論を背景に国と地方を通して国全体の「ガバナンス」を高めようとする動きといえることができる。地方分権改革に伴う対等な政府間関係と地方自治体の自己決定と自己責任の増大は、自治体と住民との間に対抗的相補関係（熱いハートとクールな頭での付き合い）をもたらすと共に、コミュニティにおける住民の参加と協働の余地をいっそう拡大している。すなわち、地域レベルの公共性の創造は、行政と住民の組織・団体と企業の三者に委ねられたのである。それと同時に、自治体と住民組織をはじめとする市民セクターおよび企業には、それぞれとのパートナーシップの多様性を促す「参加と協働」が欠かせない。地域レベルのガバナンスの在り様、すなわち自律的主体（組織）の良好な協調ないし協働が、コミュニティの盛衰、ひいては地域のNPOや自治的住民組織の総体を指す市民社会（植村，2011，p. 318）の内実を左右するといえるだろう。

2. ガバナンスの理論と実際

(1) 統治と政府

ガバナンスという言葉は、ガバメントと混同されやすいが、その意味するところとは、前述したとおりに異なる。もともと統治を意味するガバメントには、次のような経路と2つの意味が内包されている。

ギリシャ語の *kybernan* にはもともと船の舵取りの意味があり、アリストテレスやプラトンの著述のなかに政治のメタファーとしてしばしば登場する。このギリシャ語は、その後ラテン語の *gubernare* に、そしてフランス語の *gouverner* や英語の *govern* となって、統治する行為とプロセスを意味するようになり、その名詞 *government* は、統治と統治する組織である政府の2つを意味することになった。統治とは「法的拘束力のある決定を下す法的に基礎づけられた社会諸制度」（土山，2001，p. 99）であり、その制度の中心をなす組織が政府である。それゆえ政府があるところにしか、正確な意味での統治はなく、統治なきところ真の政治の存在もまた不可能なのである

例えば、ローズノウは、国際社会を「政府なき統治」（*governance without government*）と位置づけた上で、政府（*government*）と統治（*governance*）とは、いずれも目標を達成する活動、ルールシステムという点では同じだが、政府は公的権威や強制力を背景とした活動であるのに対して、統治は単に共有された目標に支えられた活動である点で異なるとしている（Rosenau, 1992, pp. 4-9）。ヤングも政府は集合的決定を作成し実施する組織、統治は共通関心事項に関する集合的選択の制度である（Young, 1992, p. 26）と、政府と統治を明確に分けてそれぞれ定義している。

統治とは、少数の人間が意思決定し、その決定を大多数の側に制度をもって遵守させることによって機能するが、その遵守させる装置が政府にほかならない。自分が選んだ政治家に自分が支配されるという、いわば決定という支配とそれに従うという被支配を同一人

に帰属させる政治原理なのである。この決定を遵守させるために、政府の行うさまざまな統治の技法を指して、14世紀には英語の *governance* となって用いられたのが、いつしか使われなくなったといわれている。しかし、それが、1980年ころを境に国際開発や政治行政、企業経営の分野で注目を集めることとなった。

(2) 伝統論とガバナンス論

政治・行政分野では、なかでも、国際政治の分野では1980年代当初からガバナンスが頻繁に用いられていた。しかし、それが脚光を浴びる契機となったのは、1988年にアメリカのピッツバーグ大学において「Governance」と題する学術書が刊行されたことによる。ちょうどこの時期は、イギリスをはじめニュージーランドやアメリカなどでは新自由主義や新保守主義の考えに基づく行政改革が行われていた。こうした世界的な行政改革を、1990年の「Governance」誌上で、クリストファー・フッド (Christopher Hood) は新公共管理論 (NPM) と表現し、ガバナンスの内実を示すキーワードとして注目を集めることとなった。

ガバナンスには新しい政治機構を求めると同時に、それにふさわしい行政機能を模索する表現としての意味が込められていた。新たな機構や機能という制度のあり方を重視する点で、ガバナンスは「新制度論」とも呼ばれる。また、それはNPOなどの協働といったように「市民社会」とセットで語られる傾向にある。ガバナンスによる政治行政が、市民社会の充実という、いわゆる成熟した生活環境を究極の目標にしているためである。このように、ガバメントは公式的権限を基にした活動に関わり、一方のガバナンスは共有された目標を基にした活動に関わるものであって、その目標を達成するに際して権力に依存するものではないところに大きな相違点がある。つまり、ガバナンスは、政府による統治を含むものではあるが、それよりも広い範囲をカバーするものなのである (宮川, 2002, p. 11)。

ガバナンス概念は優れて多義的であるが、大別すると、政府の舵取り (steering) や制度・組織間の多元的構造に力点を置く「伝統的ガバナンス論」と、自己組織化や制度・組織間の相互作用やネットワークといった過程に着目する「ニューガバナンス論」に分けることができる (堀, 2002, p. 87)。前者は、政府と社会との相互関係が増大しているものの、関係者間にコンフリクトが発生した場合には、政府に一定のコントロールが必要と考える。これに対して、後者は国家からの自立、自己組織化と組織間のネットワークというように、ネットワークが統治の中心を占めるようになったとみる考え方である。

(3) ガバナンスの類型

本稿では、ガバナンスの持つ意味が統治という観点よりもネットワークに力点が置かれている実態から後者のニューガバナンス論の考え方を採用する。その点で1つの示唆を与えるのがローズ (R. A. W. Rhodes) の整理である。彼は、ガバナンスを、「自己組織化す

る組織間ネットワーク」と位置づけ、次のような6つに類型化している（Rhodes, 1997, p. 15, pp. 47-52, 新川, 2001, pp. 36-37）。

- ①最小国家としてのガバナンス……公共サービスの提供に市場や純市場を利用し、民営化や公務員の削減を行うなど、歳出削減を受容するものとされている。
- ②企業統治としてのガバナンス……組織の指揮と統制のシステムであって、公共サービスにも適用されるものであり、より良いガバナンスの条件には、公開性・廉直と無欠性、説明責任や個人責任の確保が推奨されている。
- ③新公共管理（NPM）としてのガバナンス……専門的管理、明確な基準や業績測定、成果主義や顧客志向などに代表される管理主義的側面と、新制度派経済学にみられるようなインセンティブ重視で市場メカニズムを公共部門に導入しようとするものである。
- ④グッド・ガバナンスとしてのガバナンス……自由民主主義とNPM理論とが結びついたものであり、効率的な公共サービス、司法の独立、法治主義、人権尊重、多元主義、報道の自由などを含むものとされている。
- ⑤社会的自動制御システムとしてのガバナンス……政策やその結果が特定の者に管理されるのではなく、多数の関係する参加者による相互作用のパターンあるいは構造と考えるもので、従来型の権力や権限あるいは権威の限界が背景とされている。
- ⑥自己組織化したネットワークとしてのガバナンス……政府を超えた組織間のネットワークの管理であり、そのネットワークはたいてい専門性や個人的親密性をもち、しかもそれが自律的で自治的であることを重視している。

このうち、イギリスの変化を最も説明できる類型が⑥であるとしている。また、これらに共通する特徴として挙げているのが、組織間の相互依存、ネットワーク構成員間の持続的な相互作用、ゲーム的な相互作用、国家からの相当程度の自律性の4つである（Rhodes, 1997, p. 53）。

わが国においても、イギリスを範としたこともあって国レベルだけでなく、自治体レベルにおいても公共サービスを提供するエイジェンシー（独立行政法人）の創設、公民協働の増加などの増加現象が進み、ネットワークが地域レベルの統治において重要な位置を占めてきている。それゆえ、わが国においても上述の類型のうち⑥を適用する意義は高いだろう。この点を前提に、ローカル・ガバナンスを措定すれば、「地域における公共性を創出するための多数の自律的な主体が、緩やかに結びついたネットワークによる秩序の形成ないし調整の仕組み」といえるだろう。

(4) ガバナンスの実際

上述のとおり、ローズの⑥「自己組織化したネットワークとしてのガバナンス」が重要な手掛かりではあるが、その他の類型を特徴立てている鍵概念や手法が、地域レベルでは実際に導入されている。そこで、ローズの類型を地域レベル、なかでも自治体と民間レベ

ルの組織とのネットワークを中心に役割（ロール）、手段（ツール）、秩序（ルール）の3つからガバナンスを以下で再分類したい⁽¹⁾。

第1が、「ロール（役割）としてのガバナンス」である。これはコミュニティの目指すべき価値の設定とそれを実現するために自治体が果たすべき役割を導出するものとしてガバナンスを捉える視点である。コミュニティにおける適切なガバナンスを生むための条件には、まず行政自体の役割や機能の変革が必要である。そのために変わるべきは、行政のあり方であって、その具体的な取り組みには、行政の答責性（説明責任）や公開性あるいは透明性（情報公開）、さらには住民の参加が挙げられる。この4つは市民社会の形成に必要な要件でもある。具体的な行政の役割と機能への再編は、単なる自治体の変革にとどまらず、民主主義を前提とした「市民社会」の実現を図ろうという変革でもある。この場合、行政はコミュニティにおけるファシリテーターやリーダー、パートナーの役割が重視される（Kooiman, 2003, p. 3, Stoker, 2004, p. 223）。このようなロールを前提とすれば、自治体にはその再編と同時に、政策そのものと最適な政策ミックスに関心が払われることになる。これはローズのいう②と④に相当するだろう。

第2が、「ツール（手段）としてのガバナンス」である。これは公共的な価値の実現において、公共サービスの提供に市場や準市場を利用する場合や、地域問題の解決にあたってNGOやNPOといった住民組織等の中間組織とのパートナーシップの形成の手掛かりとしてガバナンスを捉える視点である。自治体であれ、中間組織であれ、程度の差こそあれ、組織に求められるものは、合理化や効率化、成果主義、市場メカニズムの活用といったNPMの考え方である。もとより、行政がもっともこの考えの導入を要請されていることはいままでのPublic Administrationではなく、Public Managementが、行政に求められるゆえんである。また、行政だけではなく中間組織においても、コミュニティの中に存在する多様な主体とのネットワークの形成が重要な手段に位置づけられている。これは①と③に該当するだろう。

第3が、「ルール（制度）としてのガバナンス」である。これはコミュニティにおいて、多数の自律的な主体のネットワークの形成とその運用のための制度化を図るものとしてガバナンスを捉える視点である。具体的には、ロールの中で指摘した点も含め、協調・協働・参加のルール化である。多様な主体間において、秩序の形成や調整が行われることを前提とすれば、そこには、多様な担い手が自治体と同列な形で実質的な統治作用を分担することになる。そしてそれは、異なるレベルの政府はもとより、NPOや住民組織、企業がパートナーシップを構築し、公共政策を作成・実行することにつながる。その意味では、政策はコミュニティにおいて、総合化されることになり、それぞれの主体の役割と分担を明らかにしたものが公共政策となる。これは⑤と⑥が当てはまるだろう。

ルールを秩序＝制度とみれば、ネットワークの形成とその運用に求められているものとしては、「交渉による秩序・制度」づくりが最も重要であり、「自生的な秩序」あるいは後述するソーシャル・キャピタルを有効に活用し、「強制的な秩序」の形成と適用は例外

を除いて極力排除されるべきであろう。フッド (Hood, 森田訳, 1986) に従えば、ルールとは、お互いが互いの棲家に土足で入らないようにするための「取り決め」である (田尾, 2010, p. 250)。異なる組織が共存共栄を図るためには相互依存せざるを得ない。そのため、組織は、「できることできないこと」、「すべきことすべきでないこと」などの範囲をお互いに了承することでしか、パートナーシップは成立し得ないのである。

地域レベルにおけるガバナンスは、実際には上記の3つに分類できる。そして、この分類が示すとおり、ロール、ツール、ルールの観点から、ローズが示した鍵概念や手法が総合的に導入されているのである。むしろ、地域によってはこの3つのうちどれに力点が置かれているかの違いがある。

3. コミュニティ・マネジメント

(1) コミュニティ・マネジメントとは

以上のローカル・ガバナンスは、コミュニティ・マネジメント (以下、単に「CM」という。) のなかで具現化される。そこで、ローカル・ガバナンスをCMとの関わりにおいて整理しておきたい。具体的には、コミュニティ (地域) をマネジメント (経営) するとは、どのようなことを意味するのだろうかということである。この点をここでは、コミュニティを構成する各主体が共同して、将来にわたって安全で人間らしく豊かな生活を過ごす目的のために、環境や人間に働きかける諸活動として捉える。そのときこの一連の過程を確実にする上で重要なのが、ネットワーク、パートナーシップ (より具体的にはコプロダクション [co-production: 協働])、ソーシャル・キャピタルといった概念である。

マネジメントとは、一般的にはある目的を達成するために、企画を練り、それを実行し、その成果を評価する一連の行動をいう。また、外部環境の変化に対応できる内部環境、すなわち組織やシステムを確立することである。組織とは、ある目的を明確化して、その達成に向けて、人をはじめ、モノ、カネ、情報などの諸資源を活用する仕組みである。

マネジメントに似た言葉にコントロールがあるが、いずれも管理という言葉があてがわれているが、より厳密には、前者の経営に対して、後者は統御ないし制御ということが適切であろう。換言すれば、コントロールはある一定枠の幅の中に現象や人間を抑え込む仕組みや活動である。人でいえば、従わせようとする規則であり、現象でいえば、ある一定基準値の中に、変動を抑えることである。これに対して、マネジメントは、ある一定の枠や幅からはみ出した現象や人間を積極的に評価し、特定方向に誘導していく仕組みや活動である。そのためには、大局的なガイドラインを示した戦略をもって誘導することになる。政治行政の分野では、政策に相当するものである。マネジメント、コントロール、戦略、政策は、すべて現在ないし将来に向かっての人間と社会への働きかけである。

以上の整理をもとに、CMを定義づければ、次のようなものとなろう。すなわち、コミュニティを構成する各主体が共同して、将来にわたって安全で人間らしく豊かな生活を過

ごす目的のために、コミュニティにある諸資源を評価し、活用し、保全し、必要ならば他の資源を導入して有効に組み合わせ活用し、コミュニティを整備し、公共サービスを提供して目的を達成することである。

この場合、マネジメントには、コミュニティの多様な主体を共同させていく外向きのマネジメントと、各主体の内部組織を管理運営させていく内向きのマネジメントとの2つがある。このうち、後者には、自治体を重要な地域づくりの仕組み・装置として、その組織の管理運営に限定している場合もある。そこで、本稿では前者の点に絞ることとする。なぜなら、ローカル・ガバナンス自体が地域の水平型の統治構造を意味しているからである。

このようにみると、CMは、「まちづくり」、「地域おこし」「むらづくり」と同義に解することができる。そこで、改めてCMを、①範囲、②原則、③主体の3つから明らかにする（NIRA, 1981, pp. 17-19）。

(2) CMの基本原則

まず、CMの範囲とは、住民生活の円滑なる維持と向上にかかわるあらゆる活動領域を指す。したがって、都市計画や改造などまちの骨格構造の形成にかかわる事業から、教育・文化・福祉等の施設建設事業とその管理運営の仕組み、自治体の行政施策のみならず、住民個人・住民団体・NPO・企業などが行う諸活動までも含む。要するに、ここでいう、CMとは、まちの生活を支える人間と人間の関わりでの形成の全側面を包含するものであり、究極的には、生活文化にかかわる問題がCMの範囲にほかならない。

次に、CMの原則とは、①現実の環境を評価し、②良い環境を保全し、③悪しき環境を除去し、④現存するストックの管理運営方法を改善してこれを最大限に活用し、そしてそれでも足りないときには、⑤新たに必要な環境を付加し、⑥これらをつねにシステムとして相互に関係づけ、結びつけるといった手順で進められるべきものである。これがマネジメント・サイクルである。CMの基本は、既存の環境をまず適切に評価し、再評価することが出発点であり、ものづくりであるよりも「仕組みづくり」である。したがって、CMの諸方策の意義は、それがさらに新たなまちづくりのエネルギーを培養し噴出させる累積効果を持つか否かという観点から評価されなければならない。

最後に、CMの主体は、前述のように、単に自治体だけでなく個人、家庭、自主サークル、住民の任意団体、住民の自治団体（町内会・自治会、PTAなど）、各種の民間公益法人（学校法人、医療法人、福祉法人、その他の財団法人、社団法人など）、企業のすべてにわたる。このように、CMは、住民の私的営為（私）と、住民・公益法人・企業等の公共的営為（公）と、自治体による行政的営為（政）という3つの営みから形成されている。

ここでいう公共的営為は、純然たる私的営為と純然たる行政的営為の中間に介在する活動である。例えば、第1に、私立の学校や病院という機能は、公営のそれとほとんど差はなく、いずれもが同じ公共的な機能を担当している。第2に、民間のカルチャー教室の類

は、営利事業として行われていても、自治体の社会教育プログラムの少なくとも一部について、これを代替し、これを補完する機能を果たしている。第3に、各種のボランティア活動が輩出し、自治体の高齢者への給食サービスを行い、市民個人あるいはその団体が自治体と協働して公共的営為を行っている。第4に、清掃事業の民間委託が行われるとき、民間受託業者は営利目的でありながらも公共的営為を担当することになる。第5に、自治体が設置するコミュニティ・センターなどの住民の自主管理がある。

(3) 私・共・政の区分の意義

上述のように「私・共・政」の3つに役割を区分する意義には、次の5つがあげられる(NIRA, 1981, pp.19-20)。

第1に、行政はすべての公共的営為を独占しているのではなく、その多くは、行政以外の主体によって現に担われており、今後もそれはかわらないことを明らかにするためである。第2に、住民が個人・家庭で解決できなくなった公共的な課題・問題は、それがただちに行政需要として取り上げられるべきものではなく、他の主体による公共的営為によって解決されるにふさわしいものも多いことを明確にするためである。第3に、工業化と都市化が進めば進むほど住民生活の相互依存関係は高まり、公共的に解決すべき課題は増大し続けるけれども、それがただちに行政の膨張に結びつくべきものではないという点を明確にするためである。第4に、自治体とその他の主体による公共的営為との分担と関連づけこそ、今後のCMの中心テーマになると考えるからである。第5に、公共的営為という中間領域を設定することによって、逆に、純然たる私的営為にも公共的な側面があるという視点を導き出すことができるからである。

ところで、公共施設をわれわれはふだん利用するが、果たして言葉の正しい意味での公共的(public)なものになっているだろうか。単に、その設置・管理運営主体が自治体というだけで公共的なものといえるか。それだけでは、ガバメンタルなもの、オフィシャルなものといえても、公共的なものとはいえないであろう。真に、公共的なものと住民に観念されるためには、広く一般大衆に施設が開放されているというだけでなく、住民がその管理運営に何らかの形で参画することが必要であろう。つまり、住民が利用者、消費者、受益者としてだけでなく、管理者としての立場に立った時、はじめて真に公共的なものといえるだろう。こうしてみると、CMの究極の課題は、その地域の「公共性」の復権ないし創造において、主体の多元化を促すことにほかならない。これを「CMのロール(役割)」と呼ぶことができる。

4. 協働システムの構造

(1) 組織間関係と協働

CMでは、自治体と住民・企業は、それぞれ対等平等を基本とし、その上で自治体は管

理組織の性格を薄め、住民・企業との間に協力関係を生み出す調整機関へと転換を図りながら、住民・企業とパートナーシップの関係を構築し、具体的に協働することが期待されているのである。この協働を形づくり実際に作動させることが「外向きのマネジメント」である。

ここで、コミュニティのさまざまな主体である集団や組織に、着目してみると、コミュニティは、そうした集団や組織のネットワークからなる大きな組織といえる。すなわち、コミュニティは、自治体を含めて1つの大きな自助的な組織であって、さまざまなサービスを供給するサービス組織でもあるし、課題や問題の解決にあたる集団的自力更生力を備えた組織なのである。

このように、コミュニティを組織、すなわち経営体とすれば、その中身は、住民組織やNPO、企業といったサブ組織の集合体であり、その集合体こそがコミュニティなのである。しかも、それらのサブ組織は、一方では依存、他方で自律と、複雑に絡み合ったネットワークとして存在する。とすれば、互いの利害が反するようなことはむしろ当然であって、通常の経営体として論ずることはできないことはいうまでもない。

サブ組織の集合体としてのコミュニティにおいて協働は、組織論的にみると、非公式でアドホックな関係のネットワークから、公式化されたネットワーク、さらには統合された一体的な組織のレベルまでを含む連続体として捉えることができる。この連続体の中間に位置し、公式化された形がパートナーシップといえる (Sullivan et al, 2002, p.42)。

また、ネットワークは、原則的には、信頼と互惠主義を基にする非公式の関係である。これが公式になれば、法的拘束を伴う契約ということになる。これに対して、パートナーシップは、共通の目的の下に関係する機関の交渉と共同の意思決定を伴い、また単独の組織では達成できない利益や付加価値を確保することを目的に結ばれる。さらには、そうした目的を達成するために、予め協働することがより高い成果が確保されるという認識と共に、それを具体化するための公式な計画がパートナーシップには必要となる (Sullivan et al, 2002, pp.5-6)。それゆえに、パートナーシップに自治体加わり、公的資金が導入されると、説明責任が求められ、監査・評価が必然的に重視されることになる。

上述のとおり、サブ組織のネットワークが張り巡らされたものがコミュニティであり、サブ組織からなる集合体＝経営体とすれば、組織間関係論（なかでも資源依存モデル）を援用することができる（山倉，1993，pp.35-41）。このモデルは、組織同士の協働は、組織が他の組織に対して己の立場を高めるために、利害関係者がその力を維持したり、高めたりするために行われると考える。そして、この背景には、次の2つの前提がある。その第1が、組織存続のためには、外部環境から資源を獲得・処分しなければならない。第2が、組織は自らの自律性を確保し、他組織への依存を回避しようとし、また、できるだけ他組織を自らに依存させ、自らの支配の及ぶ範囲を拡大しようとする。この前提を基に、組織は、自らの存続を確保しようとし、資源の確保・処分を巡って組織間関係は形成・維持されることとなる（山倉，1993，pp.35-36）。他組織への依存度は、他組織の持つ資源

の重要性、資源に対する自由裁量、代替資源の数によって決まるものとされている（山倉，1993，p. 68）。このような捉え方を資源依存モデルと呼ぶが、このモデルの特徴は組織の持つ力（パワー）に重点が置かれていることである。

このモデルを参考にすれば、コミュニティは、その生活文化を向上させたいという目的のために、自治体をはじめとするさまざまなサブ組織が自立性を保ちながら連携し、ネットワークが形成される。その場合、参加するサブ組織の保有する資源は、それぞれ人やモノなどまちまちで均等に存在しない。その多寡によっては、そのコミュニティの経営をゆがめることも起こりうる。自治体が、あまりにもコミュニティの経営に過剰に関与すれば住民の自律向上の意欲をそぐ、あるいは、地域の有力者などが特定の組織と結託して、利益の独占につながる可能性も生まれる。資源の乏しいサブ組織は、それが多いサブ組織に依存し従属する傾向が強いからである。

そのため、コミュニティを1つの組織とみなし管理し運営する場合には、資源を独占するようなサブ組織がなく、多様な形でコミュニティ内に資源が偏在して、互いに相互依存関係が張り巡らされたネットワーク構造として形成されることが望ましい。そして、それらのサブ組織の多様な協働関係の確立によって、課題解決や公共サービスの創出を図ることが次なる成長・発展のバネとなるのである。この文脈からすると、コミュニティにおける自力更生力や問題解決能力の内容・程度は、きわめて地域のネットワーク構造に依存していることになる。

(2) 住民と自治体との関係

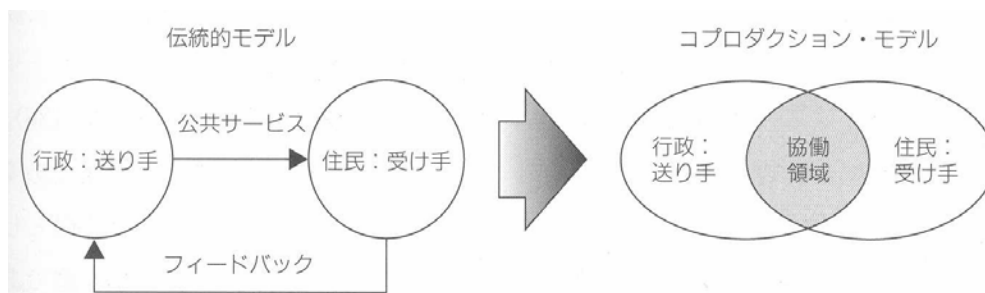
社会が多様化・複雑化すればするほど、コミュニティにはさまざまな問題が発生する。それを解決・解消することを自治体に期待し、自治体もまたこれに応えようとするれば、おのずから自治体は肥大化する。その結果、財政などの資源は不足する。それゆえ、一般的に、自治体はその不足分を住民にコストとして転嫁させることが、自治体からみた住民の自治体行政への参加の論拠である。一方、住民は自分たちの声を自治体に反映させよう、あるいは質の高いサービスを得ようとするれば、自治体に参加することで実現せざるを得ない。それゆえ、住民は自治体行政に参加しようとする意欲も大きくなる。これが住民の側の参加に対する論拠である（田尾，2000，p. 131）。

上述のように、住民と自治体との関係をとらえれば、必然的に両者は相互依存関係にならざるを得なくなる。しかも、この関係は行政活動のあらゆる分野にまで及んでいる。フードによれば、公共サービスの供給において、全面的なD I Y（do-it-yourself）を主張することはあまりにも素朴でありユートピア的である⁽²⁾、という（フード，森田訳，2000，p. 106）。相互依存関係を必要とする行政活動の領域では、その連携の主体として市民セクター（ボランティア・セクター）の果たす機能が期待されると共に、その存在が不可欠とされる。市民セクターは、基本的に住民の自発的な意思と実質的な参加によって支えられている。市民セクターと自治体との連携する領域では、住民の行政過程への参加を促す一

方で、自治体と競合を生む可能性が大きいですが、前向きな形でのパートナーシップと、それによる公共サービスの供給形態を構築することが重要となる。

こうした形での住民の参加で重要なことは、不足サービスの充填というよりは、住民生活のいっそうの向上に重心を置く方が生産的である。つまり、参加を通じたサービスの望ましい水準の確保、それに至るための方法の選択・決定への参加とみることが重要である。要は、住民ないしは市民セクターと自治体との関係は、対抗的相補関係とするパートナーシップによって、コミュニティの諸問題の解決や公共サービスの質のいっそうの向上が期待されているのである。企業間関係に見立てれば、両者はそれぞれコンプリメンター（complimentar, 補完者）（ネイルバフ他・嶋津他訳, 1997, p. 28）になることが望ましい姿といえるだろう。

図1 公共サービスの供給モデル



注:コプロダクション・モデルでは、公共サービスの供給とフィードバックが協働領域で完結する。
出所: 田尾, 2000, p.134 を加筆・作成

(3) 協働システムの構造と意義

市民セクターの行政への参加として、1980年代はじめごろからコプロダクション（co-production）＝協働生産（以下、単に「協働」という）という概念が行政分野に導入され、わが国でも80年代中ごろから関心を集めてきている。協働生産とは、パートナーシップの一形態であり、一般的には、サービスの生産者が消費者になることであるが、ここでは、公的機関と市民セクターが連携して、コミュニティに必要な財・サービスを産出することである（荒木, 1985, pp. 30-41, 荒木, 1990, pp. 239-241, フッド, 森田訳, 2000, p. 103）。このような協働生産の仕組みを、「CMのツール（手法）」と呼ぶことができる。

協働は、そのシステムの改善、成果の向上、利他主義の共有といった建設的ないしは前向きの思考によって形成されるケースも現実には多い。その一方で、資源依存モデルのようにパワーを源泉として、組織の相互依存関係が組織の自立と存続を可能にするといった思考によって形成されるとする場合もある。つまり、協働は、前者の場合には何らかの社会

的生産のためにパワーを利用するのに対して、後者の場合には組織をコントロールするためにパワーを利用するところに大きな違いがある。本来的には、これら2つを融合する形でトータルに協働を捉え、現実の仕組みにしていくことが重要である。

この点から以下では、協働の意義や条件について述べて行くが、その前にまず伝統的な公共サービスの提供について整理しておきたい。

伝統的な公共サービスの提供（公共政策）モデルでは、自治体がサービスの送り手であるのに対して、住民は受け手であって、その住民からフィードバックを受け、再度サービスが自治体によって住民に提供されるのが一般的な構図である。これに対して、コプロダクションでは、伝統的なモデルを残しながらも、新たに住民と自治体との協働領域が生まれ、そのシステムの中では、サービスの送り手と受け手が同一になる（フッド，森田訳，2000，p. 103）（図1）。重要なことは、重複部分が大きいほど、コプロダクションが広がることであり、サービスの評価と、そのフィードバック過程が、内在的、つまり、サービスの受け手は送り手となって、自らを評価するという関係が成り立つということである。この新しい考え方の意義は、次の3つに要約できる（田尾，2000，pp. 134-135）。

- ①資源としての住民を活用することによるサービスの質の向上
- ②行政そのものの機能の向上
- ③規範的な価値の付与

これらに若干の説明が必要だろう。①は、サービスの生産者（行政）と消費者（住民）を直接、合体させることで、成果の質を向上させることが可能となる。②は、住民ないしその組織が参加することによって、行政活動への関心と監視機能が強化されることで、コストの節減や費用対効果の向上につながると同時に、フットワークのよい行政組織への転換が期待できる。③は、協働を通じて広くパートナーシップを規範的に支える価値意識の創出を促し、それが新しい行政と住民の役割・責任関係を考える手がかりとなる。

さらに、協働より広い意味でのパートナーシップという包括的な観点からは、次の4つを意義として加えることができる（田尾，2000，pp. 141-142）。

- ④行政本体がサービスを提供するよりも時間的にスムーズになる。
- ⑤革新的なことを大胆に実行できる。
- ⑥地域の事情にあわせて手直しが容易である。
- ⑦行政では見つけられないクライアントに到達しやすくなる。

このうち、以下の3つが重要と思われる。すなわち、パートナーシップは、信頼関係を前提としているから⑤のようなことが可能なわけであり、地域本位でしかも地域の形成主体であるからこそ⑥のようなことを効率的に進められる。また、ある一定の価値実現を目指すボランティア組織のような自律した組織であればこそ、⑦のようなシグナル機能が発揮されるのである。

(4) 協働システムの条件

協働が成立するための条件には、次の5つがある（田尾，2000，pp. 135-136，田尾，2010，p. 248）。

- ①住民の参加が前提であること
- ②あくまでも前向きの、建設的な参加であること
- ③応諾や慣習による参加ではないこと（ボランティアな行為を前提としていること）
- ④集合的な関係であること。やや補足すれば、個人的な協働であれば、それは住民の義務となり、特定の団体との協働であれば、利害関係が生じ癒着が形成されやすくなるので、多様で多くの主体の参加が必要となるのである。
- ⑤協働が制度的に保障されていること。これは、必ずしも必要としないが、安定的な参加の促進と関係性の維持のうえでは重要である。

ところで、これまで当然のこととしてとくに触れていなかったが、パートナーシップには、まずもって「価値の共有」が必要である。そのためには、行政と住民との相互学習と互いの期待を修正すること、両者が対等だといっても、最終的な責任は、行政が負わなければならないことに留意が必要であろう。また、協働関係には利害関係が付きまとうため、両者の利害を調停する媒介組織の設立も有効である。例えば、まちづくりセンター・公社・協議会・企業やタウン・マネジメント組織（TOM）などの第三者機関である。

5. 協働システムの特質

(1) ソーシャル・キャピタルとは

これまでみてきたように、パートナーシップは、CMにとって欠くべからざる有効な理念であり、実践的な手法である。CMの果たすべきロール（役割）が、地域の公共性の創造とその主体の多元化であって、その実現のためのツール（手段）がパートナーシップであるが、これを有効かつ安定的に機能させることができるか否かは、そのコミュニティの持つ「信頼」や「伝統的規則や習慣」の有無とその程度に規定される。いわゆる、ソーシャル・キャピタル（Social Capital：社会関係資本、以下、今日的な意味での用いる場合には、単に「SC」とする。）と呼ばれるものである。これを「CMのルール（制度や秩序）」と呼ぶことができる。

宮川公男によれば、SCは20世紀初頭にハニファンがその概念を紹介したとされる（宮川，2004，p. 19）。通常、社会資本といえば、道路や病院といった土木工学的な社会的基盤を指して用いられている。しかし、ここではさしあたって、現代的な概念を示したロバート・パットナムの考えを採用する。彼は、社会学者のジェームズ・コールマンの枠組みを政治学に援用して定義化を図っている（鹿毛，2002，p. 106）。すなわち、「調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークのような社会的組織の特徴」である（パットナム，河田訳 2001，pp. 206-207）。信頼、規

範、ネットワーク、さらに慣習が社会で形成、蓄積される公共財と捉える概念であると、やや限定的に理解したい（パットナム，河田訳，2001，p. 211，坂田，2001，p. 11）。金子郁容は、これを「コミュニティの関係のメモリー」と呼んでいる⁽³⁾（金子，2002，p. 160）。

この新しい意味でのSCには、定訳だけでなく、その概念も定まっていないが、宇沢弘文によれば、旧来の意味と新たな意味を包括する「社会的共通資本」と位置づけてみると、社会的共通資本には、自然環境、社会的インフラストラクチャー、制度資本の3つがある（宇沢，2000，p. 5）。自然環境は、大気、水、森林、河川、湖沼、海洋、沿岸湿地帯、土壌などである。社会的インフラストラクチャーは、道路、交通機関、上下水道、電力・ガスなど、一般的には社会資本と呼ばれているものである。制度資本は、教育、医療、金融、司法、行政などの制度である。本稿で用いるSCは、上述したように、コミュニティで形成・蓄積される公共財としてのネットワーク、信頼、規範、慣習であり、制度資本に該当する。

コミュニティにおいてSCを重視するもっとも重要な点は、パートナーシップが、見せ掛けの信頼、借り物や押し付けの制度を前提としたのでは、本質的な意味において有効に機能しないため、安定した信頼関係や伝統的規則・慣習、ネットワークといったルールを前提にパートナーシップを構築することが望ましいことがあげられる。なぜなら、その地域のSCによって、協働の効果がコミュニティにおいて期待できるからである。なかでも、地域の事情にあわせて手法やルール設計・修正ができるということは、それに基づく諸活動の実現性・実効性を手の届くところに留めることが可能となるからである。地域課題・問題を解決するための「自前の技術」が確保できるわけである。

(2) 地域問題の分権的な解決手法

かつて、ケネス・アロー（Kenneth Joseph Arrow）は、社会における何らかの問題に際しての選択には、①選挙によって選ばれた政治体制による政治的決定、②市場メカニズムによる経済的決定、③比較的小さな社会単位に適用される伝統的規則や習慣、の3つをあげている（アロー・長名訳，1977，加藤，2000，p. 213）。このうち、政治的決定は、十分に機能していない場合も多く、経済的決定についても政治的決定から取り残された分野を補うというよりも、コミュニティを崩壊にさえ追い込んでしまう危険性を孕んでいる。伝統的規則や習慣は、近代化の過程で失われてきているものの、開放的なコミュニティの再生にとって有効な公共財として関心が集まっている。このような対立的な考えからばかりではなく、実際問題として、地球環境問題や介護にはじまる福祉の問題は、コミュニティでの活動がなければ解決できないこと、さらにはNPOなどの自発的な参加の増大が実証している（福士，2001，p. 161）。

アローの考えを基に金子郁容は、政治的決定という権限と強制力を持つ第三者が統制することで解決を図る「ヒエラルキー・ソリューション」、経済的決定という問題を経済的に解決しようとする「マーケット・ソリューション」に加え、コミュニティにおける自由

で自発的な参加を前提に解決にあたる「コミュニティ・ソリューション」の3つに再整理している（金子，1999，p.160，金子，2002，pp.148-149）。このうちヒエラルキー・ソリューションは、権限を上層部に集中させることで、マーケット・ソリューションは、市場を成立させる需要が常に存在することを前提とすることで、どちらも、個人と問題を切り離して問題を解決しようとする点で共通している（金子，1999，p.163，金子，2002，p.151）。これに対して、コミュニティ・ソリューションは、個人と問題の存在するコミュニティの中で解決を図ろうとする、いわば分権的な解決手法である。その解決を効率的にするのが、信頼、さらには連帯に裏打ちされた伝統的規則や慣習と開放的なコミュニティである。

二人とも共通する点が、コミュニティとそこに付随する伝統的規則や慣習、連帯（ネットワーク）、信頼に着目し、それらが地域の再生に有効であると位置づけていることである。そこで、次に協働システムにおいてSCがどのような有効性を持つのかを一瞥する。

(3) SCの有効性

SCは地域の伝統的規則や慣習、連帯（ネットワーク）、信頼という制度資本であって、いわば地域の公共財である。したがって、SCそれ自体の形成も大きな目的となるが、ここでは、すでに存在しているSCを前提に、協働システムにおいてどのような有効性があるかを述べることにする。その主な有効性として3点が指摘できるだろう⁽⁴⁾（大守，2004，pp.92-107，ボルザガ／ドゥフルニ，2004，pp.427-437）。

第1が、協働する関係者間の取引費用を抑える役割を果たすことである。関係者同士の何らかの調整や動機付けの費用を抑える働きが期待できるのである。お互いに十分相手を知っている場合を別にすれば、通常は、不完全な情報の中で交渉や作業を始めることになる。こうしたリスクを解消し、両者の信頼を高める上で、SCの存在が重要となるだろう。信頼と十分な情報の存在を前提とすれば、自発的、能動的な協力の確保が容易となるわけである。

第2に、SCの存在が協働システムに係る生産コストの低減をもたらす働きをすることである。例えば、協働する相手が、NPOであれば、サービス提供の対象者とボランティアを統合することや、寄付や贈与を活用することが可能となる。また、社会的支援のネットワークの活用や形成にもつながる。さらには、多様な専門性を協働システムの中に導入することが可能となる。ボランティアのような非経済的誘因や互酬性、ネットワークの存在が結果として効率的な活動をもたらす可能性を秘めているのである。

第3に、民主主義の深化を促進することである。協働システムの基本的使命が、公共目的の実現であるとするならば、関係する相手同士には、必然的にそれぞれに公共空間をもたらす。むしろ、この点は、個々の組織も、市民の日常生活に関わりの深い活動を通じて一般市民やステークホルダーの参加を認めることで、公共空間となる。したがってSCは、このような組織を媒介に具体的な参加を通じながらコミュニティへの帰属意識を高めていくと共に、相互理解を生むことで、公共問題を理解し、自律的な活動へとつながる蓋然性が

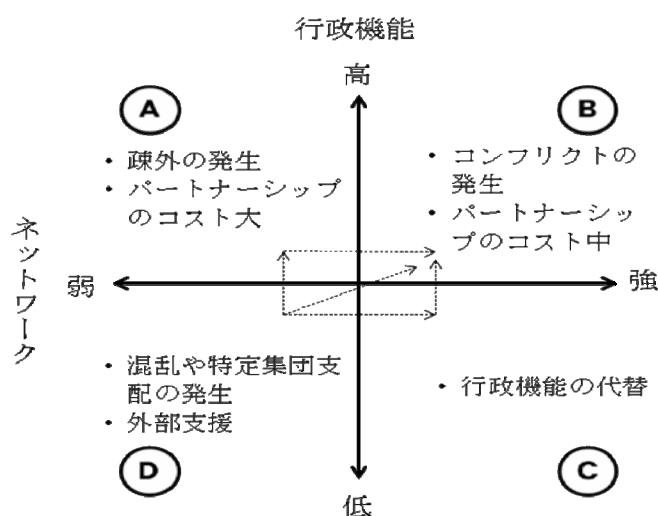
高い。協働システムを成立させると同時に民主主義を深化させる上で、SCは重要な要素なのである。

(4)三者関係による地域類型

以下では、辻田裕子のモデルを参考に行政機能、SC、ネットワークの三者関係を整理することで、地域の状況と今後の方向性を概括するための視点を提示してみたい（辻田，2001，p. 133）。

縦軸はCMのロール、ツール、ルール、ルール、ルールの3側面での取り組みが行われ、それらの機能状態を表している。具体的には、上にいくほど、行政機能の効率性・秩序の維持などの能力が高く、下にいくほど非効率性・汚職・社会の不安定が増えることを表す。横軸はNPOなどの自治体以外のサブ組織の数と組織力の状況、いわゆるSCとネットワークの程度を表している。具体的には左にいくほど、サブ組織の権力分布が不均衡な状態で、一部のサブ組織に権力が集中しているためコミュニティのネットワークが弱くなり、逆に、右にいくほど、サブ組織の権力がある程度均衡に分布した状態で、サブ組織間に権力が分散しているためコミュニティのネットワークが強くなることを表す。

図2 行政機能、SC、ネットワークの関係



出所：筆者作成

Aは、一部のサブ組織に権力が集中するため疎外されるサブ組織が発生すると共に、コミュニティのネットワークが弱くなる分だけパートナーシップを構築するためのコストが大きい。この場合、行政機能が一通り備わっていることを前提とすれば、戦略の重心はネットワークの強化となる。

Bは、行政が有効に機能し、コミュニティ内のサブ組織も相互に依存関係が成立しているため、多様なパートナーシップを構築することが期待できるが、コミュニティのネットワークが強い分だけ行政とのコンフリクトが顕在化する。そのため、ここでの課題は、このコンフリクトを単なる対立から、対抗的相補関係にすることが重要な戦略となる。

Cは、コミュニティのネットワークが強いものの、行政機能が弱いため、その行政活動

の欠落した大部分をインフォーマルな市民セクターが代替することになる。それゆえ、ここでの戦略は、少ないながらも特定領域課題でのパートナーシップを構築しながら、その体験を通じて行政機能の向上につなげることである。

Dは、行政機能が弱く、サブ組織とは無関係に互いに独立している状況である。また、一部のサブ組織に権力が集中するためにコミュニティが混乱するか、あるいは一部のサブ組織に支配されることにつながる可能性が強い状況に置かれている。それゆえ、自力更生が困難な状態であり、その程度が大きい場合には、外部からの支援が必要となる。この場合A・B・Cへの3つの移行戦略が考えられるが、もっとも現実的なのはCである。Cへの移行戦略は、コミュニティの持つSCを自治体レベルのルールに組み込むことで、革新的なことを大胆に実現できること、地域の実情にあわせて設計・変更が容易であることなど、その一連の学習過程を通じて行政機能の向上につながる可能性が大きい。

なお、CとDでは、媒介組織の設立によって行政機能を高め、そのうえで多様なパートナーシップの可能性を高めることが有効であろう。

コミュニティの自立・再生には、それが持つ知恵や技術、経験を持ち寄り、それを資源として活用すると同時に、パートナーシップに基づいた参加を促しながら、それぞれの責任で多様な戦略を構想し、将来ビジョンにつなげていく努力が必要なのである（福士，2001，p.172）。このとき重要な点は、コミュニティにある知恵や技術、経験、規範や慣習などを1つのシステムにうまくまとめあげることである。いわば、コミュニティの至る所で連結能力が問われているのである。コミュニティの持つ信頼、知恵や技術、経験、さらには伝統的規則や慣習といった地域本位のSCを活用・創出したとき、生き生きとしたコミュニティの姿が生まれるのである。

6. 協働システムの限界

(1) 協働システムの留意点

一般に、協働は、2つの行為者の関係が基本となる。これをネットワークの視点で見ると、関係者全体を1つのネットワーク構造として捉えることになる。公と民の協働のネットワーク構造を作動させる要は、まず協働のネットワークを形成する公と民のいずれも主体として全体的に捉えることが必要となる。両者の関係は、「命令と統制」ではなく、「交渉と説明」でなければならない。この場合、ネットワーク全体を誰が、どのようにマネジメントするのかと、そのマネジメントのスキルの確保が大きな課題である。具体的には、関係者間のコンフリクトの調整、活動や組織の評価、情報や知識の共有が必要である。

協働のネットワークを目的の側面からみると、問題解決や学習という性格が浮かび上がる。何のための協働かといえば、何らかの問題を解決するためであり、問題の解決過程は試行錯誤の連続である。この点に注目すると、協働において、その後の両者の関係性や問題解決能力の向上は、学習過程を生かすかどうかにかかっている。

協働を成立させ、有効に機能させるためには、行為者ないし組織の間に信頼、いわゆるSCが必要である。この信頼について、若林直樹は、契約履行の制度的保障に対する期待＝制度的信頼、組織の持つ能力に対する期待＝能力的信頼、組織の相互発展に向けた意図に対する期待＝意図的信頼の3つをあげている（若林，2006）。これらは発展過程でもあるという。

信頼に影響を及ぼす要因は、一般的にいえば、経済的動機があげられるが、それだけではなく社会的目標の追求などの非経済的動機もある（グラノヴェッター，渡辺訳，1998，渡辺，2002）。若林によると、ネットワークが信頼に影響を及ぼす重要なものは「紐帯」であり、紐帯の強度が強く、直接結合の場合には、資源と情報が活発に交換され、互酬性は高くなる（若林，2006，pp.96-97）。小さなネットワークの場合、行為者の直接結合が増え、凝縮性が高まるので、意図に対する信頼性も高くなりやすい（若林，2006，p.100）。逆に、大きなネットワークの場合、一体化や同質化へ向けた圧力は低下するものの、多元的に結びつく可能性が高くなるので、行為者の能力に対する評判、情報交換の頻度が高まり、能力的信頼が高まる（若林，2006，p.100）。また、ある組織が、制度化を行う行政との紐帯を持つ場合、活動に対して正統性を得やすく、資源も得やすくなるので、能力的信頼、意図的信頼が確保される（若林，2006，p.102）。

（2）協働システムの限界

パートナーシップは、バラ色な世界だけではない。当然ながら協働システムにも限界がある。協働を前提とすれば、参加する主体に等しく責任が発生するし、公共問題の処理にかかるコストを行政以外の主体に転嫁することにもなる。対等な依存関係と、地域の公益・便益の向上につながるだけの正統性が明らかでないところに、パートナーシップは発生しない。対等な依存関係とは、相互に依存しながら自立を得るという関係である。

ここで改めて、協働システムの限界をみれば、次の諸点をあげることができる（荒木，1990，pp.248-253，田尾，2010，pp.268-269，ゴールドスミス他，城山他訳，2006，pp.54-55）。

第1が、協働する分野の限界である。具体的には、プライバシーに関わる領域、権力作用を伴う領域などは、協働になじまない。むしろ、権力作用を伴う事業であっても、権力行使の部分は行政だけに限定されるが、それに至る過程の活動は協働することが可能な領域である。

第2が、コミュニティ・レベルの事業やサービス供給はできても、それ以上のレベルになると協働が困難になることである。防犯や介護といった、スモールでローカルな活動が適しているといえる。そこに住む人たちやそこから恩恵を受ける人たちにとって可視化されやすい活動である。

第3が、既存の町内会や自治会は、自治体との関係や組織運営上からすると、そのままでは協働の媒介とはなりえないことである。また、NPOやボランティアは、その組織の

特殊の利害を持つため、町内会や自治体のような包括的な活動を行う組織とは理念の本質が異なり、かならずしもその折り合いがつかない場合も多い。そこで協働を構築しようとするれば、不即不離の関係になりやすい。それゆえ、公正・公平な活動を行う場合には、コミュニティ・レベルに市民協議会や支援センターなどのような新たな組織、つまり媒介組織の構築が求められるということである。

第4が、行政サイドにおける職員の意識改革や組織改革が伴わないと、単なる相互のもたれあいに陥る危険性があることである。意識改革では、協働する相手をパートナーとして受け入れる知識と技術が求められ、そのための研修などによる、協働相手との相互学習によって互いの期待を修正し価値の共有化を図らなければならない。また、組織改革では、柔軟に対応できるような権限配分と支援可能な専門スタッフの配置がなければならないだろう。行政の支援や支持の範囲は、協働する内容に応じて確定していく姿勢が必要となるわけである。

第5が、コミュニティの状況によって協働形成の実現性やその効果が大きく異なることである。そのため、予めコミュニティ内でのネットワークの程度やSCの有無などに関わる情報を把握しておくことが必要である。例えば、ネットワークの程度が中程度ならば、比較的協働関係が構築されやすい。反面、それが弱ければ協働関係を築くコストが大きくなる。もうひとつが地域にある知恵や技術、経験、規範や慣習などを1つのシステムにうまくまとめあげることである。そのとき、システムや価値にまとめあげる力を、あるいは、新たな関係性の構築による付加価値形成を促進する能力が行政ないし市民組織をつなげる第三者組織にあるかどうかを見分ける必要性があろう。

おわりに

コミュニティにおける統治は、ガバナンスという水平的統治に変容してきているが、それに伴いCMは外向きのマネジメント＝協働を必然的に要請する。その協働が機能するか否かのカギとなるのが、ルールとしてのSCである。それと同時に、自治体側の協働に対する姿勢とネットワーク化する能力、コミュニティそのものの住民組織の数とパワーにも依存する。地域における統治において、自治体はコミュニティと非政府セクターに対して無関心ではいられない。また、コミュニティにおけるネットワークがその地域の政治や制度のパフォーマンスに強く影響する可能性も否定できない。しかし、だからと言って、安易な協働は早晩、コミュニティの連帯を阻害することを忘れてはならないだろう。

<注>

- (1) ロール、ツール、ルールの3分類の発想は、金子郁容（1999, 2002）に拠っている。
- (2) フッド（2000）は、「第4章 公共サービスの供給形態の諸類型」の中で、まったくの共同

生産なしに供給されるサービスはごくわずかであることを明確に指摘している。そして、公共サービスの提供のあり方として、D I Yは1つの選択肢ではある。しかし、イリイチのような新左翼的な論者は、教育や保健のような領域で専門家へ依存するよりも「自分でやる」(D I Y)という考え方を広めたが、これは専門家のマイナス面を誇張していると、共同生産の重要性を主張している。

- (3) アルバート・ハーシュマンは、これを「道徳資本」と呼んでいる。例えば、信頼というソーシャル・キャピタルは使われれば使われるほどに増大し、もし使われないと枯渇する資源であるという(パットナム。河田訳, 2001, p. 210)。また、アクセル・ロッドも、二人がお互いの信頼を多く示せば示すほど、両者の相互信頼は大きくなると指摘している(『つきあい方の科学』p. 75)。
- (4) 大守の論文では、情報の不完全性、市民的成熟、インセンティブを通じた影響、その他の重要な経路の4分類の中に18にも及ぶ点が示されている。また、ボルザガ/ドゥフルニの論文では、社会的企業とソーシャル・キャピタルの関係における有効性が示されている。これらの2論文を協働システムとの関わりからまとめている。

<参考文献>

- 荒木昭次郎(1985)「公的サービスの協働生産理論モデル その実際的適用への批判的分析と評価」財団法人行政管理研究センター『季刊行政管理研究』(32号)
(1990)『参加と協働 新しい市民=行政関係の創造』ぎょうせい
- 植村邦彦(2011)『市民社会とは何か—基本概念の系譜—』平凡社
- 宇沢弘文(2000)『社会的共通資本』岩波書店
- 大守 隆(2004)「ソーシャル・キャピタルの経済的影響」宮川公男、大守隆編『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報社
- 恩田守雄(2001)『開発社会学—理論と実践—』ミネルヴァ書房
- 金子郁容(1999)『コミュニティ・ソリューション』岩波書店
(2002)『新版 コミュニティ・ソリューション』岩波書店
- クリスファー・フッド著、森田朗訳(2000)『行政活動の理論』岩波書店
- ケネス・アロー著、長名寛明訳(1977)『社会的選択と個人的評価』日本経済新聞社
- 坂田正三(2001)「社会関係資本と開発 議論の系譜」佐藤宏編『援助と社会関係資本』日本貿易振興会・アジア経済研究所
- スティーブン・ゴールドスミス、ウィリアム・D・エッガース著、城山英明、奥村裕一、高木聡一郎監訳(2006)『ネットワークによるガバナンス—公共セクターの新しいかたち—』学陽書房
- 総合研究開発機構(NIRA)(1981)『分散型社会における都市経営の方向』総合研究開発機構
- 竹沢尚一(2010)『社会とは何か—システムからプロセスへ—』中央公論新社

- 田尾雅夫 (2000) 「市民と行政のパートナーシップ」 水口憲人・北原鉄也・真淵勝『変化をどう説明するか：行政編』木鐸社
(2010) 『公共経営論』木鐸社
- 辻田裕子 (2001) 「政府と市民のシナジー」 佐藤宏編『援助と社会関係資本』日本貿易振興会・アジア経済研究所
- 土山實男 (2001) 「第4章 アナーキー下のグローバル・ガバナンス」『グローバル・ガバナンス』東京大学出版会
- 中邨章 (2001) 「・ガバナンス・の概念と市民社会」自治研中央推進委員会事務局『月刊自治研』(7月号)
- 新川達郎 (2001) 「ローカル・ガバナンスにおける地方議会の役割」自治研中央推進委員会事務局『月刊自治研』(7月号)
- 福士正博 (2001) 『市民と新しい経済学』日本経済評論社
- 堀雅晴 (2002) 「ガバナンス論の新展開—学説・概念・類型・論点—」中谷義和、安本典夫編『グローバル化と現代国家』お茶の水書房
- ボルザガ/ドゥフルニ編、内山哲朗、石塚秀雄、柳沢敏勝訳 (2004) 『社会的企業—雇用・福祉のE U サードセクター』日本経済評論社
- ネイルバアフ B・J・、ブランデンバーガー A・M・著、嶋津祐一・東田啓作訳 (1997) 『コーペティション経営』日本経済新聞社
- マーク・グラノベッター著、渡辺深訳 (1998) 「経済行為と社会構造」『転職—ネットワークとキャリアの分析』ミネルヴァ書房
- 宮川公男 (2002) 「ガバナンスとは」宮川公男、山本清編『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社
(2004) 「ソーシャル・キャピタル論」宮川公男、大守隆編『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報社
- 山倉健嗣 (1993) 『組織間関係』有斐閣
- ロバート・D・パットナム著、河田潤一訳 (2001) 『哲学する民主主義』NTT出版
- 若林直樹 (2006) 『日本企業のネットワークと信頼：企業間関係の新しい経済社会学的分析 [京都大学経済学叢書8]』有斐閣
- Kooiman, Jan. (2003), *Governing as Governance*, Sage
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance*, Open University Press
- Rosenau, James N. (1992), *Governance, Order, and Change in World Politics*, in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance without Government • Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press
- Stoker, G. (2004), *Transforming local governance: from Thatcherism to New Labour*, Palgrave, Macmillan
- Sullivan H. & Skelcher, C. (2002), *Working across boundaries: collaboration in public*

services, Basingstoke, New York, Palgrave

Young, Oran R. (1994), International Governance, *Protecting the Environment in a Stateless Society*, Cornell University Press,