

第1回 区民協働のあり方懇談会 「協働」に関する講義
《平成21年5月25日 庁議室》

講師：大屋幸恵 武蔵大学社会学部教授

■ テーマ：「社会関係の再組織化と協働（コラボレーション）」

本日のお話では、協働の基本的な考え方や定義、さらに、協働のパートナーや協働事業の形態等に関しては、庁内に練馬区区民協働調整会議が設置され、報告書が出ていますので、その点に関しましては省かせていただきました。本日は、NPOや生協研究に関わってきまして、「協働」ということを私なりにどのように捉えているのかというをお話をしたいと思います。この視点は多分、行政の方とは随分違う視点であることは十分認識していますが、これから懇談会で検討を進めていく中で、多くの区民の理解を得て「協働」を進めていくには多様な視点が必要であると考えていますので、少しお時間をいただきます。

■ 改めて「協働」とは？

この懇談会では区民との「協働のあり方」について検討することが目的になっていますが、区民側からすると行政と「あえて協働しない」という選択肢もあるのではないのでしょうか。しかし、そうではなく区民が行政と協働するという選択をするならば、「協働ありき」ではなく、なぜ「協働」が必要なのか、よりよい「協働関係」を築くためにはどのような環境整備が必要なのかを考えなければならぬと考えています。

ではまず、「協働」をどのように捉えるのかということですが、端的にいうと、「希薄になった地域における人間関係を代表とする社会関係の再組織化、再構築の手段、方法」として位置づけるということです。社会関係とは、人との関係だけではなく、人と組織や集団、組織と組織の関係などがあり、再組織化とは、それぞれの関係について見直すということです。

たとえば、「平成20年度 庁内検討報告書」（以下「報告書」と表記）の「1.」に「なぜ、『協働』が必要なのか」という理由がまとめられています。たとえば、「地域課題への自主的な取り組みの動き」や「住民ニーズの増大化・多様化・拡大化」、「地域と行政とが『共に』取り組むことがよりより公共サービスを実現する」など、ある程度納得のいく、美しい言葉でその理由がたくさん書かれています。が、いわゆる「NPO 研究」「行政との協働研究」の分野で、まずもって確認されるような理由、すなわち、政府の失敗、市場の失敗があること、すなわち、行き過ぎた自由放任主義的な経済的な活動（≡政府としてのガバナンスの失敗）というものが、我々の生活にいろいろな軋みをもたらしたというこ

とを、改めて認識しなくてはなりません。

そのような影響が「家庭やコミュニティの失敗」をも引き起こすことになったということをスウェーデンの政治経済学者であるペストフが指摘しています。つまり、彼曰く、従来「第一セクター」である行政と「第二セクター」である民間の不備・不足を「第三セクター」（民間非営利セクター）が「相互扶助的に補完」する機能をもっていました。が、「第三セクター」の主体・担い手である家族やコミュニティの機能が低下したために、現代ではその不足を公益サービスがさらに補うという形になってしまったということです。

■「協働」の最小単位は家族

現代では機能が低下したと言われている家族ですが、実は協働の最小単位として位置づけられています。しかし、そのような実感はないのではないのでしょうか。というのも、昔は家族の規模が大きく、世代も多岐にわたる「拡大家族」が基本であったため、家族運営にとっては協働が当たり前のこととしてあったわけですが、現代の家族は「核家族」が基本となっています。このように、家族の規模や実態が変化しているにもかかわらず、社会や地域のあり方を考える上での「モデル的家族」は従来のものを想定している場合が多いことから、昔に比べて家族の機能が低下したという結論を導き出すことには慎重でなければならないと思っています。

また、昔のモデル的家族では男はこう、女はこう、というふうに行動や役割が性別によって規定されていましたが、そのような価値観も時代とともに変化したことが家族の崩壊や家族の機能が低下といわれる理由になっている場合があります。モデルとする家族スタイル、例えば現在は、夫と妻と子どもが2人でそれが標準世帯として行政もいろいろな計画を立てていますが、実は子どもは大体1人になっているということ。それからひとり親であるとか、正式な婚姻手続きをとらない家族とか、さらに、結婚自体しないシングルの人が増えているというように、モデルとするものを何に設定するのかということによって、家族の機能やあり方、それから、行政が提供するサービスも変わってくるわけです。また家族メンバー間の関係性、つまり、夫と妻の協働、さらに、親と子どもの協働については、家族サイズが小さくなり、以前よりも協働しなければならないにもかかわらずうまくいかない、さらに、それを補完する近隣との協働もうまくいかないというようなことが実際に私も感じているところです。

では何故そのような状況になっているのでしょうか。それは、先にも述べましたが、市場経済の行き過ぎ、つまり個人の消費生活を優先させたために、近

隣の人々との共同がなくても、自分の生活を成り立たせることが可能になり、お互いに信頼関係を結ぶ必然性を感じなくなってしまったのです。社会学ではお互いにお世話になった場合、それに相当する返報をすることを「互酬」といいますが、近代化以降、近隣におけるこのような互いに利益や報酬を渡し合いましようという互酬的關係性が希薄になっている、すなわち、コミュニティの機能低下が進行し、地域や社会的統合を推進するためには、また、行政の力を必要とすることになっているのです。

■協働の目的は「関係」、「組織」、「規範」の再構築

このような社会的状況だからこそ、あえて区と区民は協働しなくてはいけないのですが、区民はというと、今、行政と本当に協働する必要性があると思っている人はすごく少ないと思います。なぜならば、これまでお話してきたように協働しなくても自分の生活が不自由なくやって来られたわけですから。ですので、これから敢えて協働するということは、区民にとっても、行政にとっても大変なことなのです。が、敢えてそういう大変なことをやっていこうというのであれば、その場合、従来の協働の仕方ではうまくいかないということが十分に予測されるので、そのあり方を新たに考えなければなりません。

つまり、従来の町会・自治会や企業、行政などいろいろな組織がありますが、また、家族もそうですが、今まで「これが当たり前だ」といわれていたような行動の仕方や規範に基づいた協働のあり方というのを考え直して、現在の社会的状況に適した新たな参加と協働を得るための組織運営の方法や規範というようなものを再検討することが、「協働を前提とした関係づくり」に繋がると考えています。

「協働」については、タイトルのところで「コラボレーション」というルビをつけましたが、「報告書」を見せていただくと、「パートナー」という言葉が沢山出てきます。協働にカタカナ語を充てる場合は、「パートナーシップ」という言葉を充てることもできますが、「パートナーシップ」という場合は、主体間の対等性が重視されます。今回、私が「コラボレーション」という訳語を充てたのは、事業の共同性を重視すべきであると考えたからです。区民と行政が一緒になにかをやるという状況を想定した場合、常に「対等」な関係ではないかもしれません。「報告書」にも「協働事業の形態」(pp.3-4)が9種類あげられています。これらのパートナーと区の関係がすべて対等かということ、そういうわけではありません。

また、「報告書」の「なぜ協働が必要か」というところで、「共に汗をかく」と

いうエモーショナルな表現がなされており、行政も頑張るなどその意気込みを感じました。が、今度は区民の側がどの程度そのような気持ちをもてるのか。また、現段階においてすでにパートナーとして公益サービスの一翼を担っている市民活動団体やNPO団体との関係は、実際に「対等」とは言いがたいものが散見されるなど、気がかりなところが多くあります。

まず、区民の意識啓発については、レジュメの1ページの②にあるように、協働が新たな関係形成のために組織や規範の再構築といったシリーズになっていくためには、同じ価値を持つ「社会的存在」としての「区民」を多く育てることが必要になります。さまざまな市民活動に参加することによって、公益サービスの提供側に立つ市民が増加することによって、つまり、単に消費するだけでは無く、公共の活動に参加することによって、誰かにサービスを提供するということになる、そのような参加者をたくさん増やす。そして、その一人ひとりが責任や目的といった自覚を持った多様な行動主体として地域の中で活動し、さらに、賛同者を増やしていくことによって、市民が主体となる地域が現れ、地域がかわってゆく。そして、それが拡がりをもたせることになれば、いわゆる市民社会が構築される可能性が出てくるのです。

レジュメでは、このような考え方の基盤として、メキシコの社会理論家であるイヴァン・イリイチ氏や日本の経済学者である平田清明氏の引用を掲載しています。

彼らの考えを簡単にまとめると、コミュニティの中でいろいろな活動を実際にしてくれる人がいて、例えばお祭りですとか、安全安心に関する活動ですとか、そういった活動をしてくださる人がいるからこそ、子どもたちもお祭りの楽しさや安全といった利益、サービスを享受できるわけです。このような活動は、サービスを受けた子どもたちなりがその時点で、すぐに返報をすることが期待されているわけではなく、将来、子どもたちが大人になった時にその子どもたちにサービスと提供するというタイムラグ（時間のズレ）を伴った「互酬的」関係があったのですが、近代的な生産様式、消費経済の浸透によってそれが危うい状況になってきています。たとえば、お祭りの楽しさもディズニーランドや豊島園などがあるように、自分の労働力を提供しなくてもお金を出しさえすれば買う事ができるという状況です。

しかし、本当に私たちが個人の生活、そして地域における生活を主体性をもって自分たちなりに構築していくためには、人任せにせず、実際に自分たちが力を出し合ったり、活動に参加するという、つまり、実際に近代的な生産様式を否定した何らかの形で自分が直接「生産」に関与することが必要であると述べています。

私たちの多くはこれまで消費社会の消費者として生きてきたわけですが、これからは、消費者だけではなく何らかのサービスを生み出す生産者、サービスを与えるという側に立つということになるのですから、これまでの社会との関係性とはかなり変わってくることになります。

■ 善き協働、悪しき協働

2番目に注目していただきたい点は、協働ということの問題にする場合には、最初から、協働することはいいことなんだという論調があり、協働について否定的な考えを封じ込められてしまうことがあります。

しかし、なんでもかんでも協働でいいというではありません。研究者の間では、「善き協働」と「悪しき協働」ということがよく言われていますが、「善き協働」というのは、レジュメにもありますが「これまで行政が独占してきた『公』の領域を企業を含む民間に開放し、新たな『共』空間を創り出そうとする」ような協働である場合です。こういったものを担保するためには、区民が「協働の理念」を共有することが大切であり、具体的には、条例の制定ということが必要とされます。他の自治体ですと基本条例などに、「協働」や、住民の参加、参画を明記しているものがありますが、練馬区の場合はいかなる状況なのでしょう。

また、「悪しき協働」というのは、市民との協働を名目に、これまで行政が担ってきた業務を、市民に無償もしくは低料金で押し付けようとするものです。「業務委託」などが好例ではないでしょうか。委託料は、本当に対価として（あるいは、最低賃金という視点から）算出されたものであるのかどうかという問題が常にあります。これは自治体の財政状況の悪化との関連性があるので、今後とも注意深く見ていかなければならない点のひとつです。

協働を担っているパートナーと行政という2つの区分にしてみたときに、ただ財政の悪化を食い止めるために、パートナーに苦役を与えるのではなく、パートナーにとっても、本当に幸福な状態になっているのか。次の世代を育てたり、新しい活動を生み出すための原資になるようなものが、確保されるような対価となっているかという視点も加味しなければ、悪しき協働として位置付けられてしまうことになります。

■ 「協働」の推進のためには

現在、新しい自治のかたちを語るうえでは、「民による公共」や「協働」がキーワードになっており、まちの活性化やコミュニティの再生にとっては住民の参画は欠かせないものになっています。練馬区の新基本構想でも、約10年後の姿として「創造都市」や「ふるさと都市」を構築していく場合にも、区民そし

でコミュニティの力でつくることが目標とされています。

やはり協働の推進には透明性ですとか、公正性というようなことや、情報の管理も必要になります。

レジュメでは、「多摩市行財政再構築プラン」(p.9)から「新しい公共」の概念図を引用しましたが、図の上の「従来型の公共モデル」というのは、扇形のモデル、いわゆる縦型のモデルで、市役所から市民や事業者、NPOやボランティア団体などそれぞれの団体に個別に、たこつぼ型に直接力が作用する状況が表されています。しかしその下の図の「新しい公共」という場合には、市役所と行為主体である市民や各種団体がいろいろな方向で互いに繋がりあう関係性が想定されています。その繋がりあう要になるものが信頼であり、その信頼のネットワークが新たな公共としての形であると考えられています。この場合の市の役割は、「多様な担い手による協働のネットワークの発展を促進する役割」と規定されている点に注目していただきたいと思います。

悪しき協働の場合は、「こう思っているのではないか」とか、「ああ思っているのではないか」とか、常に疑義がつきまとい、相手を「信頼」することが難しいのです。

<図1>は、まさに縦型社会からネットワーク社会型社会への移行ということを雄弁に説明していますが、日本でNPOを始めとする市民活動団体がうまくいかないというのは、行政の責任だけではなくて、従来からの日本人の考え方や組織のあり方や運営方法が一向に変化しないということが影響しているということです。具体的な日本人の行動パターンの例として<表1>にまとめました。欧米ではいわゆる自己が確立した自立した市民によって構成される「社会」が成り立つけれども、日本の場合は、自己が確立しておらず、個人として自立した行動をすることができない人々の集まりである「世間」に過ぎず、「社会」とは言いがたい状況であることが、人間関係のあり方などの比較と通してお分かりいただけるかと思います。

さらに、<表2>はNPOとコミュニティ組織、そして行政の運営面を比較した表です。このような意識や行動パターンの違いを十分に理解したうえで、さらに、その壁を乗り越えなければ協働が真に区民や区にとって有益なものはないのではないのでしょうか。今回の懇談会では、こういったものも含めて変革できるような指針になればいいなと思っています。

以上で終わります。