

第5回

「協働」は何の役に立つのか？

—理論と実践から見た協働の社会的効果—



前山 総一郎

(八戸大学ビジネス学部教授・
文学博士<社会学>)

はじめに

前回は、協働のまちづくり運動の展開と背景について述べた。今回は「協働」によって何ができるのか？ 社会にどのような効果があるのか？ について理論と実践から検討したい。

「協働」について疑念のまなざし

実は、市民側にも行政側にも「協働」ということばに対する疑念が広くあることを肌をもって感じてきた。公聴会や住民懇談会では、市民側では、それまで行

政が行政の責任で行なってきたことを、「協働」ということばを使って市民に押しつけるのではないかとという声が必ず上がる。本来行政が行なうべきことを「協働」というあやふやなことばで、経費削減かたがた市民にやらせようとするのではないかという懸念である。当然なことである。他方、また、各自治体内部においても、協働という方式が、上からの政策策定に慣れてきた従来の手法と大分異なるので、「住民との協働と言われても」と戸惑いがあるのが通常である。NPO法施行以来いまいち評価が低迷しているNPOの状況や、陳情するクレーム型

市民や地域団体の対応に追われる自治体職員の間からすると、当然なことである。

自治体職員が「協働」の意味に真に気づいた瞬間

数年前に、ある自治体で職員のための協働についての研修会をおこなった。職員の人たちのほとんどは、当初、大変に乗り気がしなかった。「陳情や要望しかない市民と『協働』といっても意味のないではないか」「市の担当課がきちんとした事業計画をつくり実施してきたのだから、市民の手を借りる必要があるの

か？」といった感想をもった職員の人たちが大半であり、研修会参加も嫌々であることが明白であった。そこで、ワークショップの5〜6人のグループ会話形式で取り組んでもらい、「これまで、『市民の力が借りられたら、もっと事業がうまく進められたのに』という残念な思いや後悔があったら、共有してください」というテーマで、取り組んでもらったシートを基に話し合ってもらった。30分強のワークショップであったが、その後半には「公園に親しむ地域市民の力を公園管理に生かすアドプト（里親）制度が有効ではないか」「歩道の雪かきについて、市民と市とが、資金援助とともに協定を結ぶと、雪のとき官民で力を合わせて街の道路環境が飛躍的によくなるのではないか」と、前半での嫌々姿勢とは真逆に、参加者全員が目を輝かせ「俺にも言わせろ」と身を乗り出してさまざま提言を提起し始めたことが印象的であった。協働についての奥深さに気づくと、全く後ろ向きだった姿勢が前向きに転換するほどの意味を持つということになる。

協働は、それほどの深みをもつが、意外なことに協働が実践されるにあたって、「協働によって何ができるのか？」また「どのような『効果』をもつのか」（どのような効果の種類があるのか等）といったことが実践時に意識されることはなく、また本格的な研究もあまりないのが実態である。本稿は、協働の「効果」について試み的に検討してみたい。

まさに、「協働」によって何ができるのか？」という問いに真剣に取り組む必要がある。社会を本格的に変革し得るものであるのか？ まず持って、協働の原点・原義を確認し、次に事例を持ってその社会的意味を問うてみたい。

(1) 協働の原義

「協働」を疑問視する人からなげかけられるように、「協働」とは、何のために行なうのか？ その疑問の裏には、「協働」とは行政とNPOやボランティア団体との、単なる仲良し関係にすぎないのではないかと、というイメージがある。確かに、いくつかの自治体では「協働の

マニュアル」を作成しながらも、「協働」の名のもとに行政がNPOを下請けのように使う場面が含まれているところがほの見える。当然の疑問である。単に行政とNPOなどが近くなったりすることでも、ボランティア団体が他団体と連携しながら自己実現をはかることは違うということになる。つまり、単なるパートナーシップではない、ということになる。では「何のための」協働か？

官民による公共サービス供給の協同制作

ここで、V.オストロムに従って、理論的地平から協働の原義を確認しておきたい。政治学者のオストロムは、70年代末から80年代にかけての都市コミュニティ行政の出現などをまじかに見ながら、地域社会全体の運営枠組みを公共サービス・公共財という観点からとらえなおしたのである。それによると、公共サービスの供給が専門家により進められるほどに利用者の満足から遠のいて

図1 自治立法の体系

しまっているという逆説的現象の痛みを踏まえて、協働 (coproduction) とは、公共サービスの提供者とその受益者が協業して公共サービス・公共財を協同でつくりあげることとした。ちなみに、同理論は、荒木昭次郎氏によって日本に伝えられた (1990年)。その際、オストロムを踏まえて、荒木氏は「協働」をさらに次のように定義づけた。

「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意思に基づいて判断した公共的性質をもつ財やサービスを生産し、供給していく活動の体系」

(荒木昭次郎『参加と協働 新しい市民』行政関係の創造』ぎょうせい 1990年)

官民はタテからヨコの関係へ

1980年代に日本で「協働」の言葉が使われ始めかけていたところに、荒木氏が理論づけをしたということになる。先に、「協働」が単なるパートナーシッ

プ以上のものを意味することに触れた。荒木氏の定義にあつては、住民と自治体 (および自治体職員) が協業で公共財やサービスを「心を合わせ、力を合わせ、助け合って」つくりあげる活動の体系とされるのであるが、ここでは市民と自治体という異なった諸セクターが協業するのみならず、一歩進んでそれによって公共につながる何かをつくりあげることに力点がおかれることとなる。

オストロム、そしてそれを改訂した荒木氏によって、それまで地域サービス・財を専担していた自治体と、それに従う (あるいは陳情) しかできない住民との、いわば上下 (タテ) の関係といったものが、地域サービス・財を何らかの形で対等な形で共に担うというヨコの関係へと捉えかえられたという、哲学的転換があったことが見逃せない。

では、それは、具体的には、どのようなことと捉えられるのか。

(2) コミュニティマッチングファンド 〜協働の原風景

ここで、アメリカにおける都市コミュニ

ニティ行政において画期的とされた「コミュニティマッチングファンド」の事例を検討しておきたい (前回にも触れたが、改めて検討しておく)。これは、オストロムが見た都市コミュニティ行政の隆盛にあつて、コミュニティカウンシル (制度化されたコミュニティ協議会) などとならんでその内実の核にあたるものである (前山『アメリカのコミュニティ自治』南窓社)。

コミュニティマッチングファンドは、ジム・ディアス部長 (当時) 率いるシアトル市 (ワシントン州) のコミュニティ振興部によって、地域住民の完成と参加を引き出すため、また現実の地域課題の改善のための街区整備事業として 1991年頃考案された。(ちなみに、「ファンド」とあるが、これは基金の意味ではなく、市一般会計の費目にあたるものである。市町村の協働関係部署の人が「マッチング基金」といった形で早とちりする場合があるが、注意しておきたい)

例えば、中心街にほど近いマウント

図2 自治基本条例のフレームワーク



写真1 ジム・ディアス氏と著者

ベイカーという地区で、アパート棟の足下にある斜面（土手状の土地）に不法投棄され悩んでいた住人たちが、市に事業費支出でこの斜面を公園や菜園へと改善するよう求めた。市は、「荒れてしまった斜面を整備する資材代として1万3千ドル（約130万円・当時）を出しましょう。ただし、地区住民の方も同じ1万3千ドル分のもを提供してもらわなければならない」ということとなった。もちろん、住民はお金ではなく、ボラン



写真2「ヒルサイドガーデンプロジェクト」(写真提供 シアトル市)

ティア労働でその改善事業にとりくむこととなった。土手状の土地から「ヒルサイドガーデン」と命名されて菜園・花壇づくりが進められることとなった。興味深いことに、働いた人には、時給（約8ドル程度）×延べ人数として、伝票を各自書いてもらい、最終的に市民によるその総額が1万3千ドル分に達したとき、市が提供した他の1万3千ドル分と見合った、すなわちマッチしたと認定されて、具体的に官民協業での地区整備事業

が実施された、ということになるものである。

実際に、整備作業の日には、市から提供された資材（柵資材等）を使って、地区住民の人たちが総出で汗を流した（写真2）。見て取れるように、老若男女、白人・黒人・黄色人がそれらを問わず一体となった自分たちの地域のために必死でかつ和気藹々と取り組んでいる様が見て取れる。

■ マッチングファンドの効果

その効果は、三つある。第一に、官民で実施することにより、安上がり（効率化）が進められる。自治体が工事を総掛かりで行なうと、2万6千ドル（約260万円・当時）かかるはずのものが、住民の貢献により、この場合シアトル市は半分を支払うに留まった。ディアス氏によれば、街区整備において大ざっぱには200万ドル程度（約1億6千万円）の節減効果があらわれているのではないかとのことである。

第二に、地区整備をきっかけとして、

地区住民の結束を強め、その力を地域改善に役立てるといふことである。アメリカで「人種のサラダボウル」と揶揄されるように、人種の融合が極めて難しいと認識される今日この頃だが、「自分の地域のために」と汗すること地域住民が肌の色や出身にかかわらずに「結束」し、もって住民パワーを地域改善に役立てるといふ効果がある。

第三に、地域の課題を解決するということである(地域課題)。このケースでは、不法投棄が出発点であったように、地域住民が実際に痛みを覚える地域の課題にとりくむための手法ということになる。実施終了後も、多くの場合、「作品」が荒れて行くことを懸念して、住民のひとが自発的に見守り隊をよく結成したりする。愛着が出るのである。

マッチングファンドは、住民の結束と参加を引き出しそれを地域の課題解決につなげ、かつ安上がりにあがるという側面をもつため、そして関わった住民の満足度(愛着)が極めて高いという側面をもつため、現在、全米の自治体の約7割がこの方式を採用している。

マッチングファンドに見られる「新たな哲学」としての協働

「官民はタテからヨコの関係へ」と言及したが、まさにここにそれが当てはまる。土手状の土地という公共財の整備のため、市は資金(2万6千ドル)で貢献し、そして住民は同額の労働(2万6千ドル分)で貢献した。つまり、市と住民は、対等・同額の貢献を地域(土手状の土地)に対して行なう、という新たな哲学を身を挺して示している(図1)。

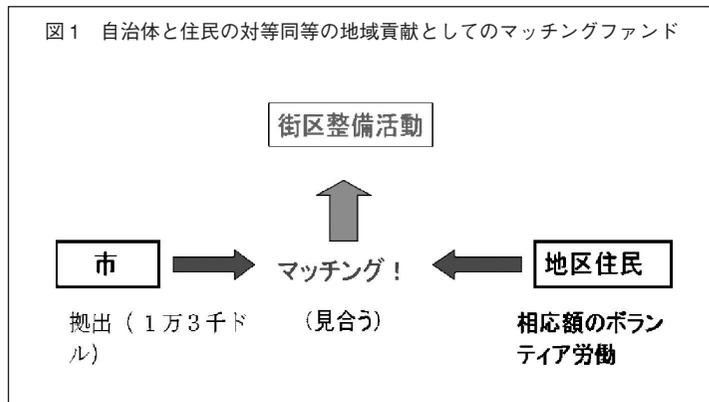
(3) 協働で何ができるのか？

① 日本の協働の先端事例

「協働」の原型として、アメリカのマッチングファンドを見てその効果と哲学を見た。日本の場合はどうか？

前回号で述べたように、現在各地の自治体・地域で進められている協働の広がり(「協働のメニュー」として、(1)地区構造や地域内分権にかかわる手法(コミュニティ計画(高知市など)、公的位置づけを得たコミュニティ自治組織

図1 自治体と住民の対等同等の地域貢献としてのマッチングファンド



(宝塚市など)、地域担当職員制度(札幌市など)といった具体的手法)、(2)都市行政・市民参加・自治立法&ガイドラインにかかわる手法(自治基本条例、住民参加条例、議会基本条例、住民による住民税²⁸⁾つかいみち決定権(市川市)、地域コミュニティ税(宮崎市)、住民による事業評価(志木市、我孫子市など)、協働のためのガイドラインや、役場職員のための「協働のマニュアル」といった

具体的手法)があることを述べた。

一見、これらは多種多様に見えるが、根底は、マッチングファンドから見える①効率化、②地区住民の結束強化とそれの地区改善に役立てること、③地域課題の解決という協働の三つの効果が、意識的ないし無意識的にねらわれているものである。

協働型私道整備事業

ここでは、それら各種の活発な事例の中で特に、明瞭な「効果」が見える事例を見てみたい。先端的事例として、私もアドバイザー(特別職)として関わっている階上町(青森県)の「協働型私道整備計画」を見てみよう。同町(人口約1万5千人)は、市町村合併で自立を選択した経緯から、数年にわたり地域自立・協働を柱とし、また町長が何回も地域に足を運びつつ(地域懇談会)、その結果、①住民委員会の手による案文に基づく協働のまちづくり条例(自治基本条例)の制定、②「地域を知っている住民が地域の将来像をつくろう」と町内の全19自治

会がそれぞれの地区計画策定を驚くことに平成19年の1年間で策定し、③かつ町も19の地区計画を総合計画に公式に接続させ「住民の地区構想を町のアクションプラン(町総合計画)とする」こと(シアトル型)に成功した(平成22年度)。実はこの町はバブル時代以降、都市圏のベッドタウンとして住宅地形成とともに発展してきたのだが、その後デベロッ

パーの置きみやげとしてそれら住宅地の私道が舗装できない状態に放置されるといふ問題が生じていた。住宅地の私道が町に寄付されないままであったので、10年ないし20年たった私道は未舗装状態に戻ってしまい、住民が舗装を強く望み要望しても、所有権が入り込んだ「私道」であることから、町も舗装したくても出来ない状態が続いていた。

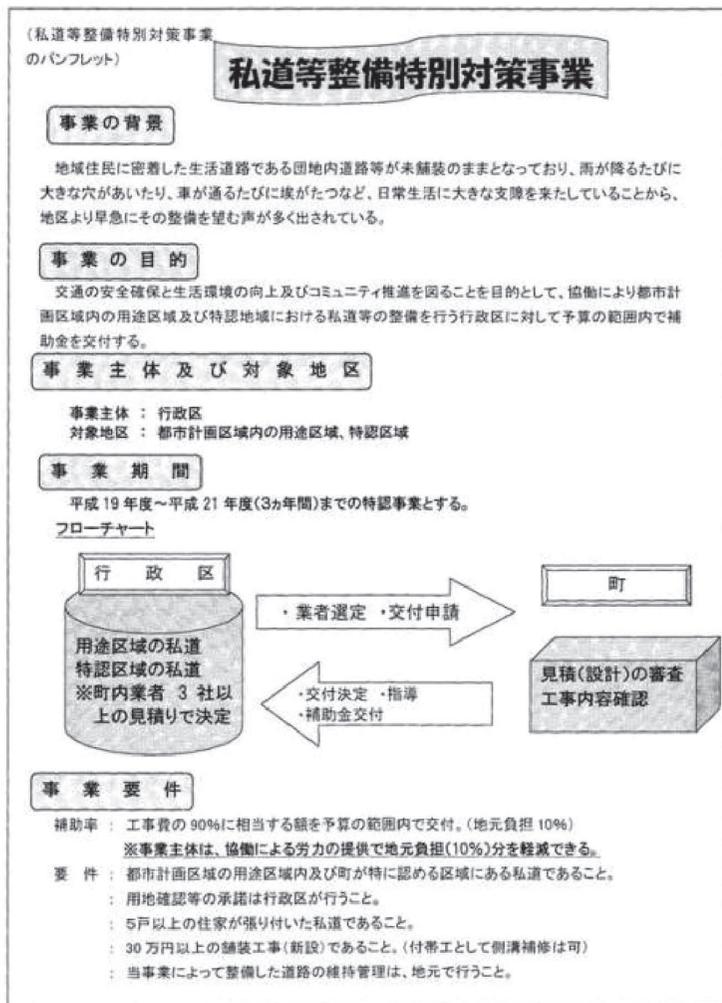


図2 協働型私道整備事業を説明した要項(青森県階上町)

そこで、住民と自治体(町)が資金・労力を分担しあって、未舗装という地域課題を解決するために、「協働」の知恵を援用してはどうかということとなった。

そこでさきの地区まちづくり計画と連動しつつ、まずもって①住民側は自治会・自治会長が主体となって私道の所有者に舗装の了解をとりつける、②自治体は舗装工事の費用の90%を拠出する、③住民側はボランティア労働で舗装作業に汗をかく(舗装工事費用の10%分)という「協働」を行なうこととした(「私道整備特別対策」)。私道未舗装という地域課題に立ち向かって、その改善(公共的サービス)という地域貢献に自治体(90%分の資金拠出)と地区住民(10%分の労務提供)が対等に貢献するものとなった(図2)。

平成19年から21年度の3年間に町は6587万4千円を予算計上し、43件の私道整備事業が実施された。道路改良距離は平均143メートル(総距離6160キロメートル)と、比較的短いものだが、その整備によって、毎日その

私道を生活に使う住民にとっての満足度は飛躍的に上がった。今年度の町長・役場各課が赴いての地域懇談会で、町の取り組みに対して、参加した住民から拍手があがったのを目撃した。未曾有のことである。そこから住民と役場の相互の信頼感も強まっていることが見て取れる。まさにこれは、地区住民だけでも、役場だけでも対応できなかった地域の課題に、両者協業で立ち向かうことで解決にむかい、的確に住民の満足度を上げる(しかも公共利益に沿った形で)という効果を上げた事例である。



写真2 「ヒルサイドガーデンプロジェクト」(写真提供 シアトル市)

おわりに

協働の本義(理論)とその実際的な社会的効果について述べた。多くの事例の中から今回取り上げた協働型私道整備事業で見たように、住民が困っている地域課題の解決にむけて官民で取り組み、そこに住む一人ひとりの満足度が飛躍的に上がり、社会的効果が上がったということが明瞭に見て取れる事例が進展してきているのを見た。大切なことは、まさに協働の効果(効率化、住民結束・参加促進、地域課題の解決)が上手く果たされているということも、さらにその結果、住民の、住む地域についての満足度と、自治体への信頼感が増して、いわば社会関係資本上で「自分たちが社会につながっている」「自分たちも行政等と手を取りながら社会を変えてゆける」という前向きな姿勢と自身を作り上げることにつながっているのを見て取れることである(図3)。

「住民参加のある街は住みやすい」ということばが、協働という理論としくみ

でいっそうその本質が生かされる動向にある。ちなみに、こうした動向がうまくいっているところでは、市民側での連携（みんなでごまぢづくり）により、自治体内部での連携（タテ割の打破）が行なえるから

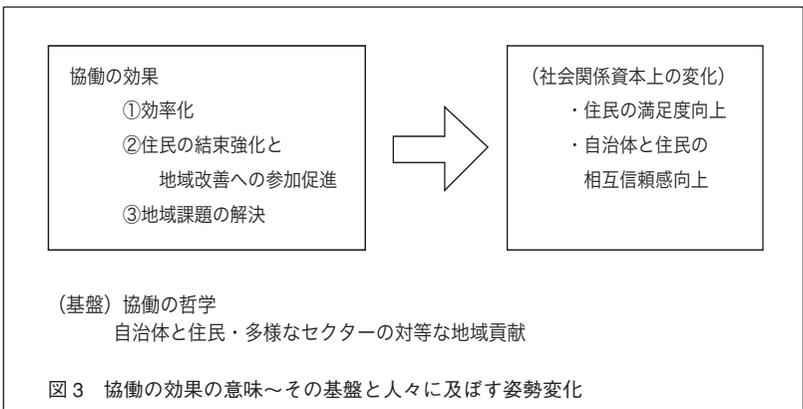


図3 協働の効果の意味～その基盤と人々に及ぼす姿勢変化

こそ、住民課・企画課・建設課・法規担当といったヨコの連携で、住民が力を発揮する私道整備や学校施設工事などの協働の展開を支えることができる。今回は、実は「協働」が「自治体を変革する裏メニュー」であること—どのように自治体は協働に対応できる21世紀型に転換すべきかの問いにつながる—、また世界的なもの（世界規準）となりつつあることを含め、検討したい。

参考文献（アルファベット順）

・荒木昭次郎『参加と協働 新しい市民Ⅱ 行政関係の創造』ぎょうせい、1990

・Jim Diers, Neighborhood Power. Seattle Way, Seattle, 2005

・Vincent Ostrom, Frances Pennell Bish, Comparing urban service delivery systems : structure and performance, Beverly Hills, 1977

・前山総一郎『アメリカのコミュニティ自治』南窓社、2004年
・前山総一郎『コミュニティ自治の理論と実践』東京法令出版、2009年

紹介

食のまちづくり—小浜発！おいしい地域力

地元の食材を生かした食のまちづくりの先進地、福井県小浜市。幼児から高齢者まで対象にした生涯食育、地場産学校給食など、行政主導で始まった活動は市民に広く浸透し、伝統野菜や伝承料理の掘り起し、食材を育む環境の保全、六次産業の起業など、市民が多様な取組みを横断的に実践している。地産地消の地域力の深化に迫る。

本書の内容

1章 食でまちづくり / 2章 支えあい、学びあうキッズ・キッチン / 3章 地域を支える子どもの食育 / 4章 生涯食育という思想 / 5章 スローフードをつくる人たち / 6章 郷土の味を守る人たち / 7章 「味の箱舟」は未来に漕ぎ出す / 8章 学校給食が地域の絆をつくる / 9章 海にアマモの森をつくらう / 10章 若者は海をめざす / 11章 食と農を担う障害者たち / 12章 地域の食文化を支える調味料 / 13章 雲城水よ、永遠なれ / 14章 農村女性よ、起業せよ！ / 15章 日本の箸のふるさと

発行・申し込み先 株式会社学芸出版社
〒600-8216 京都府京都市下京区木屋橋西洞院東入
TEL : 075-343-0811

佐藤由美 著



定価（本体 1,800 円 + 税）