

自治体の協働政策と「市民協働」の課題 —東京都区部の事例を中心に—

渡戸 一郎

WATADO, Ichiro

(明星大学人文学部教授、都市社会学)

1. はじめに

2007年夏に表面化した米国のサブプライムローン問題に端を発する金融危機は、08年秋、リーマン・ブラザーズ証券の経営破綻を契機にいきよに世界同時不況をもたらし、世界経済は縮小・減速局面に入った。日本ではすでに2000年前後からワーキングプアや生活保護世帯などの貧困問題を含めた社会格差や地域格差の拡大が取りざたされてきたが、今回の世界同時不況を契機に、さらに派遣労働者などの非正規雇用問題がクローズアップされ、1990年代半ば以降のネオリベリズム(新自由主義)に基づく構造改革の見直しが急務となっている。

こうした中であらためて注目されるのが、NPOなどのボランタリーな市民活動などからなる<市民セクター>の存在である。後述のように、<市民セクター>は、「個人化」が進むことによって弱体化した社会的連帯を下から再構築するとともに、<行政セクター>や<市場セクター>の失敗を補完、補正し、さらには新たな制度・政策への水路づけと創造に一定の役割を果たす。もともと、日本の<市民セクター>は総体としていまだ形成期にあり、基盤も脆弱だが、その存在と意義はこの間、社会的に広く認知されつつあると言えよう。

一方、阪神・淡路大震災後のボランティアや市民団体の活躍とNPO法(特定非営利活動促進法)の成立を契機に、90年代後半以降、こうした<市民セクター>との「協働」が、国・自治体を問わず、<行政セクター>の新たな政策として提起され、2000年代に入って全国的に広がってきている。しかし、実際の協働政策の展開過程においては、財政難を背景とする行財政改革のもとで、NPOなどの市民活動団体を公共的サービスの安上がりな委託先と位置づける傾向も顕在化しており、「協働」の本来の意義が問われている。

本稿では、この協働政策を、多元化・複合化する都市社会の社会的ニーズや問題に対応するための都市社会政策の手法のひとつとして捉え、ネオリベリズム的な再編が進む東京の区部の動向に焦点を当て、現段階における評価を試みる。以下、ネオリベリズムによる構造改革と協働政策との関連をレビューしたうえで、区部における協働政策の事例と、介護保険市場に参入した福祉系NPOの変容を検証する。そして最後に、協働政策による「公民協働」の土台としての、「市民協働」の課題について論じたい。

2. ネオリベラリズムによる構造改革と協働政策

2.1 英米におけるネオリベラリズムとその後の展開

ネオリベラリズムとは、周知のように、1970年代末の英米に端を発する政治イデオロギー（英国のサッチャリズム、米国のレーガニズム）である。ネオリベラリズムの政治は、「資本の蓄積・移動に対する阻害要因を除去し、経済や社会保障領域への国家の介入を限定し、公的領域を準市場的に再編していくこと」を目指す。したがって、その統治技法の最大の特徴は、「市場モデル」を参照枠としつつ、「個人や集団の自律と自己統治を最大限に活用する」（仁平 2005）ところにあり、そこには、「強い個人」の創出が政策の前提条件として予定され、「良き市民」として価値づけられると言ってよい。

一方、サッチャリズムの保守党を圧倒して 1997 年に成立した英国労働党のブレア政権は、戦後の社会民主主義的な「福祉国家モデル」（第一の道）でもなく、「小さな政府」を志向するネオリベラリズム（第二の道）でもなく、それら二つの土台の上に立ち、市場の効率と社会正義や平等との両立を目指す「第三の道」（ギデンズ 1999）を提唱し、模索した。このアングロ・ソーシャル・モデルと言える「第三の道」は、グローバル化・脱工業化を前提として経済効率を高めるために労働市場の柔軟化を受け入れたが、他方で米国型資本主義と異なり、最低賃金法を施行し最低限の労働条件を確保すること、教育と医療を中心とした公共サービスに関して政府の役割を重視すること、高齢者や児童の貧困に対して積極的に取り組むことなど、社会正義を重視した政策を展開しようとしたところにその特徴がある。しかしながら、山口二郎（2005）によれば、ブレアの「第三の道」路線は、労働市場柔軟化に対応する能力業績主義（メリトクラシー）の中での公平な競争に主眼を置き、そこで想定されたのが市場適応型人間像であったため、成果主義（＝結果に対する評価）とも密接に結びつき、普通の人々にとってはむしろ競争から脱落するリスクが拡大するという逆説が生まれた、と言う。

2.2 日本の構造改革と「協働」政策

前述のように、日本では 1990 年代半ば以降、むしろ米国型ネオリベラリズムに基づく構造改革が推し進められ、橋本政権による「六大改革」に始まるそれは小泉政権で頂点に達した。構造改革は、国家の財政危機を背景に、生活保護・福祉・医療・年金をはじめとする社会保障政策、労働雇用政策、教育政策などに及んだが、こうしたネオリベラリズム的な社会の再編がこの間、行政の NPM 型政策とその一環としての「地方自治構造改革」における「協働」政策を展開させてきたことに注意を払う必要がある（渡戸 2007）。

NPM (New Public Management) とは、「公行政 (Public Administration)」と対になる概念であり、行政の運営原理を官僚制（近代的公務員制度）から企業経営的なもの (entrepreneurship) に転換し、「官僚的な政府・自治体」を「企業的な政府・自治体」にすること（進藤 2004）を指す。政府における NPM の導入は、①ネオリベラリズムのイ

デオロギーを基礎に、公共部門の縮小、民間部門の優位性を主張し、企業経営を行政運営のモデルと見做す（1999年独立行政法人通則法）、②公共部門に市場原理を導入する、③公務員制度の中に「経営サイクル」と成果主義・業績主義を導入する（2001年政策評価法、公務員制度見直し）、④住民を「主権者」としてよりも「消費者」「納税者」「株主」に見立てる、⑤民間企業的な経営手法を導入する（1999年PFI法）などに実現していく。一方、こうしたNPM政策の一環としての「地方自治構造改革」は、1999年までの狭義の地方分権改革を踏まえて、2000年からのきわめて中央集権的な市町村合併政策の推進を挟み、2004年から①市町村合併政策の再編強化、②地方税財政の「三位一体改革」、③都道府県制度の抜本的見直し（「道州制」論議を含む）に加えて、④地方公共部門へのNPM型改革の本格的導入という、「4頭立ての地方自治改革」（進藤）が始まる。とくに同年4月の地方分権改革推進会議最終答申は、都市行政における自治体政府構造や地方公共サービス・施設・公務員機構の大胆な民営化・縮小、それによる地方財政総額の圧縮をねらったものであった。進藤兵は、「これらの再編を「地方の自由度の拡大」「住民自治の拡充」などのイデオロギーによって粉飾していた」のが「日本版NPMの姿」だと剔抉している（進藤2004）。

こうした転換を踏まえて2005年3月に出された総務省の「新地方行革指針」は、その前文で「これからの地方公共団体は、地域のさまざまな力を結集し、「新しい公共空間」を形成するための戦略本部となり、行政自らが担う役割を重点化していくことが求められる」と謳い、「民間委託等の推進」「指定管理者制度の活用」「PFI手法の適切な活用」「地方独立行政法人制度の活用」等と並んで、「地域協働の推進」を打ち出している。すなわち、①活動主体に対する援助や活動場所の提供、個々の活動主体による活動を支援・調整する役割を有する中間支援団体の設置、まちづくり協議会や地域自治区等の活用など、活動主体との積極的な連携・協力を図ること、②地域協働を実践するため、個々の職員の意識改革や勤務体制の整備などに積極的に取り組むこと、の2点である。ここには、NPM型自治体行政への転換の重要な部門として「協働」政策が位置づけられていることが確認できよう（渡戸2007）。

3. 市民活動団体と行政との「協働」

3.1 「協働」の定義と期待されるもの

ところで「協働」とは、「異なる主体が、対等の立場で、限定された問題・課題に対して、共通の認識を共有し、一定の期間、連携して取り組むこと」（渡戸2005）を指しており、その意義は、異質な主体との連携、相互学習過程を通じて、社会や組織に新たな力、価値、効果、変化などが創出されること（木原2003）にある、と考えられる。したがって、「協働」とは、異質化・複合化が進む都市社会における新たな政策手法のひとつとしてその有効性を期待されている、とすることができる。

ここでの「異なる主体」には、通常、〈市民セクター〉における市民活動団体、〈行政セクター〉としての政府・自治体、〈市場セクター〉における企業が想定されることが多い。また、一般的には、市民活動団体にはボランティアグループ、ボランティア団体といった任意団体と NPO 法人（特定非営利活動法人）が想定されているが、社会的企業やコミュニティビジネス、あるいは町内会等の地縁組織を含める場合もある。さらに近年では、こうした「協働」のプロセスにおける「討議型市民参加」が、社会的ネットワークとそこから生まれる規範・信頼としての「社会関係資本」(social capital) を豊富化するという見方（篠原 2004）も提起されている。そこには予定調和的な協力関係 (partnership) ではなく、むしろ対抗的相補性ともいえる緊張感を孕んだ関係性 (collaboration) が想定されていると言えよう。

3.2 東京における「協働」政策の展開

では、ネオリベリズム的再編が進行する東京における「協働」政策はどのように展開されてきたのであろうか（表 1）。

阪神・淡路大震災直後の 1995 年 4 月、東京の政治行政は、“マイタウン東京構想”を掲げてコミュニティ行政に取り組みながら、その政権後期に東京のローカル・コミュニティを破壊する都市改造に邁進した鈴木都政から、“生活都市・東京”をスローガンとする青島都政へと、大きく舵を切る。そしてこの青島都政下でコミュニティ政策の転換が図られ、市民活動団体や中間支援組織などとの対話を踏まえながら「協働」政策が構築されていった（渡戸 2006）。さらに青島知事の再出馬断念を受けて、1999 年 4 月、石原都政がスタートする。しかし、石原都政下でまとめられた『東京都における社会貢献活動団体との協働——協働の推進指針』（2001 年 8 月）では、「市民活動」が「社会貢献活動」という文言に置き換えられ、さらに「協働」の定義から「立場の対等性」が消去された。すなわち、「協働」とは「相互の立場や特性を認め、共通する課題の解決や社会的目的の実現に向け、サービスを提供するなどの協力関係」と定義されて、サービス提供型活動との協働を中心に、通常行政のなかに制度的に位置づけられるものとされた。この東京都の「協働の推進指針」の影響もあろうが、区部における「協働」政策はその頃から徐々に展開されるようになる（千代田区、北区、杉並区、豊島区など）。

政府による NPM 型地方構造改革を受けつつ制定される自治体の条例・ガイドライン・指針などを見ると、「支援から協働へ」という転換（菅原 2004）が認められる。それは、市民活動の「支援」を中間支援組織に任せ、自治体は市民活動との「協働」で、という方向のように見える（渡戸 2007）。事実、中間支援組織を見ると、阪神・淡路大震災を契機とする東京都の「総合的ボランティアセンター構想」（1997 年 3 月）を受けて 1998 年、「東京ボランティアセンター」が NPO などにも対応する「東京ボランティア市民活動センター」に改組されたことに端を発し、2000 年代に入って区市レベルでも社会福祉協議会、

表1 東京都区部における「協働政策」の展開過程

年\	提言・ガイドライン・指針・方針・計画等	推進条例	協働推進組織	協働事業提案制度	中間支援組織の創設、社協 VC 改組
2000					文京 VC 改組
2001	東京都（協働の推進指針）				
2002	北区（NPO・ボランティア活動促進指針）／千代田区（NPO・ボランティアとの協働の推進に関する提言）／豊島区（よりよい地域づくりへの提言）	杉並区（NPO・ボランティア活動および協働の推進に関する条例）	杉並区（NPO等活動推進協議会）	千代田区（NPO・ボランティアとの協働に関する政策提案制度）	港区（みなと NPO ハウス）
2003	港区（港区と NPO との協働のあり方懇談会報告書）			豊島区（協働事業提案制度）	中央 VC 改組／足立区（NPO 活動支援センター）／北区（NPO・ボランティアぶらざ）
2004	葛飾区（市民活動団体との協働および支援に関する基本的考え方）／大田区（区民活動との連携、協働に係る基本方針）／新宿区（地域との協働推進計画）／新宿区（協働推進マニュアル）／中野区（市民の行う公共・公益活動支援方針）／目黒区（協働区民フォーラム提言）				大田区（区民活動支援施設）／中央区（NPO ボランティア団体交流サロン）
2005	足立区（あだち協働ガイドライン）／練馬区（NPO との協働指針）／杉並区（協働等推進計画）	大田区（区民協働推進条例）	大田区（区民協働推進会議）	葛飾区（市民活動団体の自由な発想による事業／区から課題を提起する事業）	杉並区（NPO 支援機構すぎなみ）
2006	中央区（地域との協働指針）／目黒区（協働推進方針）	中野区（区民公益活動の推進に関する条例）	中野区（区民公益活動推進協議会）	新宿区（協働事業提案制度）／目黒区（協働事業提案）	板橋 VC 改組／大田 VC 改編／新宿 VC 改組／葛飾区（市民活動支援センター）／豊島区（区民活動センター）／練馬区（NPO 活動支援センター）／練馬 VC 改組
2007					
2008				世田谷区（NPO 提案型協働事業）	

注：VC 改組とは、社会福祉協議会の「ボランティアセンター」が「ボランティア市民活動センター」等に改組されたことをさす。

出所：各区の資料およびホームページ（2008 年末、閲覧）を参照して筆者が作成。

ボランティアセンターの同様の再編が進められた。また、民間団体が創設する中間支援組織のほかに、自治体が独自に中間支援組織を創設するケース（公設公営、公設民営）も広がった。他方で、「協働事業提案制度」により、自治体が市民活動団体から公益性の高い事業プランを募集し、プレゼンテーションも含めて第三者機関が審査し、自治体が補助ないし委託するという形式も一般化してきた。また、この協働事業が本来の意義を発揮するために、市民団体側と自治体側の双方で実施事業の「評価」に取り組む事例も徐々に見られるようになってきている。

3.3 S区の事例

しかし、大きく見れば、こうした「協働」政策は、行財政改革の下で自治体の新たな経営理念に組み込まれつつあると言ってよい。ここでは、都内で早い段階で条例を制定し、「協働」政策を推進してきた東京都S区の場合を見よう。城西地区の住宅地を中心するS区では2002年、「NPO・ボランティア活動及び協働の推進に関する条例」の制定と併せて、「スマートS計画」（第2次行財政改革実施プラン）を打ち出し、その柱のひとつに「開かれた区政と区民との協働の推進」が位置づけられた。さらに、2005年にはより深く区行財政改革と連動した形で「第1次協働等推進計画」が策定され、そこでの「協働等」とは、事業を民間事業者等に委ねる「民営化・民間委託」と、区民やNPO団体等と対等な立場でひとつの事業を推進する「協働」の実施を含む、とされた。具体的には、①公共サービスの提供主体の多様化を進めるとともに、より小さな区役所の実現を図る、②2010年までに区の事業の6割について協働等を実現する、③05年度の目標を区の事業の4割と設定する、④指定管理者制度の導入を踏まえ、「公の施設管理の改革」を加える、といった方針が明確に打ち出されたのである（渡戸2006）。S区ほど明示的ではないにせよ、他の区部自治体においても同様の取り組みが進められており、このように行財政改革と「協働」政策がセットで推進されつつあるなかで、「協働」は本来の都市社会政策の手法という性格を弱めてきているように見える。

3.4 T区の事例

近年ではさらに、自治基本条例を制定する際に、「参加（あるいは参画）と協働」がキーワードとして位置づけられる傾向がある。インナーエリアに位置するT区の事例を見よう¹⁾。同区では2003年3月、『T区基本構想』を策定したが、その基本方針のひとつに「参画」と「協働」のシステム構築」として自治基本条例の策定を掲げた。「協働」政策としては、区民と行政とのパートナーシップ会議からの報告を受けて、03年度から協働事業提案制度をスタートさせ、2006年3月には区民活動センターを開設している。しかしその後、協働事業提案制度による採択事業は年々減少し、財政が厳しいなかで事業内容のマッチングが難しい面もあるようである。また、区民活動センターは、登録団体によって構成され

る運営協議会が設立されたものの、当初構想したような特定の市民団体に運営を委託する形に至らず、同センターは開店休業状態に陥っている。その背景には、区内の市民活動団体が地域に密着していない大規模な団体と事業型にならない弱小な団体に二極化している状況にあるという（さらに、加入率が実質的に50%を割ってはいるものの、町会・自治会が依然として強いという地域事情もある）。

一方、自治基本条例は2003年秋から検討が始まり、2006年4月に施行された。その第4条「区政への参加、協働」で「情報の共有等」と「区民参加」および「協働」が挙げられ、「協働」の内容としては①協働の推進、②協働事業、③地域における協議会が掲げられている。同条例に基づいて2007年2月に設置された自治推進委員会は「参加と協働のまちづくり」推進の基本施策を検討し、翌年4月、「中間報告」をまとめた。

同委員会は「地域」を軸に参加・協働の仕組みを考える地域協議会部会と、「政策」を軸に自治体経営の新しい仕組みを考える協働・政策部会からなる。前者については、T区は2000年から財政悪化が表面化し、苦しい自治体経営を強いられるなかで（渡戸2008a）、公共施設の再構築を進めてきた。具体的には、2003年10月「地域区民ひろば構想」を打ち出し、昭和30年代から40年代に数多く作られたことぶきの家、児童館、区民集会室を、2006年度から順次、世代を越えた交流の場としての「区民ひろば」に統合・再編して、施設の民営化や指定管理者の活用を進め、運営協議会に委ねつつある。しかしその移行はかならずしも順調に進行してきている訳ではなく、地域協議会の構想のためにはこの「区民ひろば」との関係の整理が必要になっている。また、後者の協働・政策部会では、資金助成（2000年度からの補助金改革による区民活動支援事業補助金）、事業委託（協働事業提案制度）、中間支援組織（区民活動センター）の改善の方向を検討することが課題とされている。

こうして、これまでの経緯を振り返ると、T区の場合、「参加と協働」の政策言語がどちらかという空回りしているようにも見え、自治の基本的な仕組みの再構築の見通しが十分につかない段階で、自治基本条例が先走って策定されたような印象を拭えない（もちろん、区職員の削減計画が厳しく設定されているなかでは仕方がないという話もあろう）。「何のための自治基本条例なのか」があらためて問われるべきだろう。ただし、むしろ、こうした問題は、ひとりT区に限られる訳ではないことに留意が必要である。財政的制約条件が大きいなかで、都市内分権と参画・協働の仕組みをどのように連動させて設計し、構築していくか、それぞれの地域特性を踏まえた中長期的な展望と戦略が求められている。

4. ネオリベリズム的な制度改革とNPOの変容

ところで、この間のネオリベリズム的な制度改革はNPOなどの民間非営利団体にどのような影響を及ぼしたのであろうか。ここではその影響がもっとも大きかったと考えられる福祉領域を取り上げ、筆者が参加した福祉系NPOに対する改正介護保険法の影響調

査（山井・渡戸・木原・斉藤・新名 2008）²⁾の結果から、要点を報告しておきたい。

4.1 福祉系 NPO への改正介護保険法の影響

日本で福祉系 NPO が増加した最大の契機は、1998 年の NPO 法と、2000 年の公的介護保険法の施行である。前者はそれまで任意団体であった住民参加型・市民互助型在宅福祉サービス団体にも法人格の取得を可能にし、後者はそれらの団体に対して介護保険の居宅サービス事業者として介護サービス市場への参入を可能にした³⁾。それから 10 年近くが経過しつつあるが、この間、福祉系 NPO はどのように変容してきているのだろうか（須田 2004）。

本調査の対象となった組織の多くは、もともと住民の「共助」あるいは「互助」（助け合い）の理念から生まれたボランティアな住民参加型在宅福祉サービス団体⁴⁾であり、従来の助け合い活動とともに介護保険事業も行っている団体である。対象団体の創設者など活動の中核を担ってきた人々とケアマネジャーを対象に聞き取り調査を行ったが、そこで共通していたのは、介護保険サービス参入による組織的な変化（事業費の拡大、会計・雇用関係の条件整備など）の一方で、介護保険法の制度的枠組み（およびその変更）によって事業の制約を強く受けざるを得ないというジレンマの深まりであった。「住民参加型・市民互助型団体には、そもそも小規模の仲間集団でのボランティア活動志向と、増大する介護ニーズに応えられる組織へと拡大・展開していきたいという NPO 志向との、ふたつの異なるベクトルが含まれている」（安立 2008）と見られるが、今回の調査でも、介護保険市場への参入を契機に大きな影響を受けている様子が明らかにかがえた。

介護保険への参入から 2～3 年を経た時点における調査を通じて、田中ら（田中・浅川・安立 2003）は、介護系 NPO の具体的な変化として、①収入の変化に伴う人件費の増加、事務所拡張、新規事業への参入、②事業者とヘルパーとの「雇用関係」の発生に伴う就業規則や賃金表の作成、社会保険と労働保険への加入、③本来のミッションよりも収益事業を重視しがちになる、④マネジメント能力の開発により経営の効率化、成果の重視、リスク管理などを、すでに挙げていた。また、さわやか福祉財団の調査（2003）においても、「介護保険法の導入により福祉系の非営利セクターは、他領域の非営利セクターとはまったく性格の異なる財源政策の影響を受けている」と指摘されていた。

今回の調査から浮かび上がったのは、2006 年 4 月に国の財政的逼迫のなかで全面施行された改正介護保険法⁵⁾によって介護保険適用の幅が狭まり、以上の変化の方向がさらに深まったという点である。そこで、大きくは、（1）介護保険サービスと助け合い活動のバランスを再調整しつつ、今後とも両者の「二頭立て」でいくのか、（2）介護保険サービスを徐々に縮小して本来のボランティアな助け合いに活動の重点を戻していくのかが問われているが、当面は（1）の方向を模索している団体が多いようである。しかしその場合、当該団体に取り組む事業全体のなかで、①介護保険サービスがどれほどのウェイトを占め

るか、また、②もとの助け合い活動から連続して活動してきた協力会員（もしくはヘルパー）が多いか否かによって、対応戦略がいくつかに分かれているという印象を受けた。

また、2006年改正介護保険法では、介護NPO等が実践してきた「宅老所」などをモデルとした小規模多機能居宅介護などが制度化されたが、こうした方向に特化していくことを選択した団体や、自治体の福祉政策に積極的に関与して、地域福祉サービスの制度設計に一定のアドボカシーを行っている団体も、一部に見ることができた。

4.2 福祉制度改革にみるネオリベラリズムと福祉系NPOの課題

以上のような福祉系NPOの変容の背景には、ネオリベラリズムに基づく一連の制度改革がある。ネオリベラリズム的な改革においては、前述のように、「市場モデル」を参照枠として「個人や団体の自律と自己統治」が最大限に活用される⁶⁾。公的介護保険の登場自体が、こうしたネオリベラリズム的な制度再編、すなわち「社会福祉における規制緩和と、地方分権と民営化、多元的な供給システムの導入」といった理念にもとづく、1980年代末以来の社会福祉改革の流れの「ひとつの集約点」だと指摘されるとおりである(安立2008)。

しかし、改定介護保険制度調査委員会(委員長・安立清史)による介護保険の事業所と法人の全国調査(回答985事業所、442法人)の結果(2008年1月17日付け朝日新聞)によれば、2006年改正介護保険法で介護現場の7割以上の事業者が「だんだんと運営が難しくなっている」と回答し、「将来的に立ち行かなくなる」という不安も過半数を占めている。具体的な変化としては、「ヘルパーなどが集まらなくなっている」「賃金が値上げできなくなった」が6～7割と高い。こうして見ると、「介護保険制度において介護NPOが直面している困難」は、「NPOという組織原理に内在的な問題」というよりも、「NPOという新しい組織を生かすことのできない制度の側の問題」ということになる(安立2008)。「このままでは、介護NPOは、公益法人や社会福祉法人などと変わらない団体になってしまうのではないか。むしろ営利企業とも違わないことにすらなりかねない分岐点にさしかかっている」という安立の危機感はきわめて妥当性が高いと考えざるをえない。

ここにはいわゆる「コントラクト・カルチャー」の問題(平山1996)が顕在化していると言える。80年代のサッチャー政権は、ネオリベラリズムに基づく福祉国家の撤退=縮減を進めると同時に、ボランティア団体が行政と契約(コントラクト)を結び、行政に代わって市民にサービスを提供し、行政の財政支援と利用者からの料金収入で運営を図る方向を推進した。各団体は資金援助に見合ったサービスの質が期待されたため、専門性に優れた有給スタッフを増やし、ボランティアセクターの社会的地位は向上したが、他方で団体の活動内容が行政から監督され、行政に対抗する政策立案がしにくくなったり、専門化が進んでビジネス化し、市民の多様なニーズに答えていないという批判が高まったのである。そこで新たに政権を担うこととなった労働党はボランティア団体とのあいだに「コンパクト」と呼ばれる合意文書を締結し、「政府はボランティアセクターの独立性を認識し、これ

を支援するために、各団体が資金関係に左右されることなく、キャンペーンを張ったり、政府の政策に挑戦する権利を保障する」ことが確認されたのであった（渡戸 2001）。日本でも近年、市民セクターと政府行政セクターのあいだでコンパクトを締結した上で協働する事例（例えば横浜市の「協働協定書」）が見られるようになってきているが、それを通じて生まれる具体的な成果の評価が問われるところである。

さて、日本では、約 110 年ぶりに改正された「新公益法人」制度が 2008 年 12 月に始まった。NPO 法人と新公益法人のどちらが日本の市民活動を活性化していくことになるか、注目されるところだが、福祉領域では介護保険制度を含めた福祉制度（福祉レジーム）の再構築が喫緊の重要課題であろう（武川 2007；宮本 2008）。福祉制度の再設計に当たっては、当事者参加とともに、NPO を含めた事業者参加が鋭く問われている。それだけに、福祉系 NPO にとっては、自らのミッションを再確認するとともに、事業型にとどまらない本来の可能性をいかに発揮できるかが課題となっている。

5. 「公民協働」の土台としての「市民協働」の課題

以上見てきたように、「協働」政策はどうしても「参加の動員」（中野 1999）に基づく「公民協働」（行政と市民活動団体等との協働）に焦点が置かれ、その前提としての地域社会における「市民協働」の支援が二次的になりがちであるように見える。しかしむしろ、地域社会に存在する多種多様な市民活動団体等のあいだのネットワークづくりや協力関係の蓄積（「市民協働」）こそが、「公民協働」の可能性の土台とも言える。そして、この「市民協働」と「公民協働」とが相俟って、新しい「市民自治」の内実が創出されていくのだと考えられよう⁷⁾。そこでは、行政からの独立性が担保された「中間支援組織（intermediary）」が両者を媒介しつつ、「市民的価値」を育む役割が大きく期待されている（渡戸 2005）。

最後にこの課題について述べておきたい。

第一に、NPO 法制定から 10 年が経過し、目的や価値観および活動の空間領域とスタイルといった点で、市民活動は多様化が進んでいる。地域コミュニティ志向型、ボランティア型、事業志向型、運動志向型（アドボカシー型）、官製ボランティア型などが競合し合っているが、とりわけ事業志向型の団体の場合、行政の制度や政策過程を理解し、アプローチの戦略を洗練させること、また、委託事業の増大の中でも団体本来の活動や運動の市民性を喪失させないことが重要な課題である（一方、行政サイドには、行政の一元的な基準で協働相手の市民活動を選別しないこと、委託方式を市民団体等との対話のなかで工夫し改善していくことなどが求められる）。

第二に、近年では、地域のさまざまな場面を通じて、すでに分野を越えた活動者相互の結びつきが広がっている面も認められるが、全体としては、市民活動の多様化に加えて各団体は自らの活動に多忙であるため、活動分野を越えたヨコの結びつきが弱い傾向がある。

また、中間支援組織のホームページで地域の活動団体の情報を検索できるようにしているところも増えつつあるが、中間支援組織が地域の諸団体に呼びかけてネットワークづくりを試みても、団体によって参加の温度差は大きいのが実情であろう。そこでよく行われているのが、NPO フェアーや市民活動フェスタなどの定期的な共同開催である。実行委員会方式での準備過程を協働して担うことにより、分野を越えた他団体の活動者と出会い、相互理解を深める意義は大きい。また、地域内の「市民活動白書」の作成や活動報告会・研修会等の開催なども、定期的に積極的に取り組まれてよいだろう。そして同時に、中間支援組織には、そうした機会を通じて地域の新たな課題に気づき、それを行政や企業等につないでいく役割も期待される。

第三に、市民活動団体が、地縁型の住民組織である町内会・自治会等と、どのような連携・協働が可能かを探ることも重要になっている。この間、地域の「安心・安全」のテーマの下に、町内会・PTA などによる防犯パトロールや子どもの見守り等の活動が広がり、地縁的組織の役割が再評価されている。しかし、いわゆる NPO 等の市民活動団体と町内会等の地縁的組織との協働はあまりうまく進んでいない。オートロックのマンション等が増え、住民生活の「個人化」が進展していることもあるが、加入率が低下するなかで町内会・自治会の会長や役員層が高齢化し、後継者がなかなか見つからないという事情を抱えているところが多い。これまでの町内会等では、地域の課題自体がコミュニティの枠を越えていることを知りながら、地域内の諸問題の調整役と地域と行政のパイプ役を果たす「地域限定のゼネラルマネージャー」が多かったが、今後のリーダー層として望まれているのは、コミュニティの外に向けてネットワーキング役を果たすと同時に、地縁的組織の内に向けてプロジューサー役を果たせる「課題解決型マネージャー」であろう（渡戸 2008b）。その意味では地縁的組織も、運営の透明化を図って住民間の信頼関係を再構築するとともに、積極的に外に開き、必要に応じて NPO などの市民活動団体と協働していく必要が出てきていると言える（吉原 2007）。

第四に、「中間支援組織」を地域にいかに関係させながら、その専門性（市民的専門性）⁸⁾を確立していくかという課題である。中間支援組織とは、「内発的な市民社会の創造に向けて、市民活動の事業や組織運営、ネットワークづくりを支援すると同時に、行政や企業等の他のセクターとの協働を仲介することをミッションとする専門的な組織」を指し、支援対象分野を問わない「総合型」と個別分野を支援する「特化型」の二つのタイプがある（渡戸 2005）。表 1 で見たように、2000 年代以降、社会福祉協議会ボランティアセンターの再編や中間支援組織の公設が相次いだ。その内実を見ると、地域によって順調に機能しているところもある一方、形だけ整えたというケースも見受けられる。そこでは事務局長やスタッフなど「人の問題」も大きい。中間支援組織はたとえ公設であっても、運営は原則として民間団体が行うことが望ましい（広く運営団体や事務局長を公募することも有効であろう）。また、中間支援組織は必ずしも自治体ごとに設置される必要はない。た

たとえば人口 50 万未満の自治体にあつては、運営基盤を固め専門性を高めるためにも、周辺自治体と共同で一定のスタッフと機能を備えた中間支援組織を設置することが検討されてよいと思われる。さらに、地域や分野を越えた中間支援組織間の協働関係をいかに作っていくかということも重要な課題である。

最後に、「弱い専門システム」の構築という課題にふれておきたい。「弱い専門システム」とは、大都市郊外の核家族システムの変容を踏まえて、今後社会的に整備されるべきシステムとして大江守之ら（大江・駒井編 2008）によって提起された概念であるが、大都市郊外地域を越えてより一般的に適用可能な概念だと考えられる。大江によれば、大都市郊外の住民は 90 年代に入るまで、核家族システム（とりわけ専業主婦による「愛の労働」）を土台にしながら、行政と市場という「強い専門システム」に多くを依存していた。しかし、その後の高齢化による夫婦世帯や単独世帯の増加は家族システムの力を弱め、「強い専門システム」と当事者とのあいだに、当事者自身による問題解決を支援する「弱い専門システム」の必要性を高めていると言う。

「弱い専門システム」とは、核家族システムによる対応から社会的対応へと移行しつつあるサービス領域＝「新しい公共」を「協働」によって解決するための仕組みである。それは、弱い専門家と柔軟な育成システム、特定機能を有しないサービスを行う場、弱い保護と規制、弱い市場システムからなり、「強い専門システム」と最も異なる点は、「弱い専門家が当事者と人格的に係わり、当事者の持つ潜在的な力を引き出し、当事者同士が協力しつつ問題を解決しようとするのを支援する」点にあると言う。そして、こうした「弱い専門システム」が機能するためには、「強い専門システム」の支援とともに「中間支援組織」の支援が重要だと指摘されていることが注目される（大江・駒井編 2008）。

以上のような、地域における新しい「弱い専門システム」の構築という課題は、本稿で検討してきた「協働」政策のこれからの方向と意義を集約的に示していると考えられる。地域社会の異質性や多元性・複合性などの点で大都市の内部地域と郊外地域では地域社会構造に偏差はあるが、〈行政セクター〉や〈市場セクター〉とは相対的に独立した〈市民セクター〉の今後のあり方を構想するとき、「弱い専門システム」の構築と支援が中核的な課題として位置づけられることは間違いないだろう。

欧米のネオリベリズム的改革を参照しつつ、「周回遅れの改革」として進められてきた日本の制度改革＝社会再編は、いま、大きな見直しを迫られている。そこでは、〈市民セクター〉にとっても、その内部からいかなる形で社会的連帯に基づく新たな社会システムを持続可能なものとして構築しうるかが問われているのである。その意味で、協働政策はまさに正念場を迎えている。

[注]

1) 以下は 2008 年 6 月末時点の T 区区民部のヒアリング調査に基づいている。なお、渡戸（2008a）も

参照されたい。

- 2) 本調査は 2006 年度の興亜福祉財団の助成金によるものである。
- 3) 厚生労働省の「介護保険制度改革の概要——介護保険法改正と介護報酬改定」によれば、在宅サービス事業者における NPO 法人数は 1999 年 5 月の 682 団体から 2005 年 5 月の 2,735 団体へと 301% の大幅な伸びを示している。
- 4) 今回の事例調査の主要な対象は、首都圏の中心とする地域で活動する、さわやか福祉財団が提唱する「助け合い」活動と、生活クラブ生協の ACT 系の団体である。
- 5) 厚生労働省の「介護保険制度改革の概要」(前掲)によれば、制度見直しの全体像として、①予防重視型システムの確立、②施設給付の見直し、③新たなサービス体系の確立(地域密着型サービスの創設を含む)、④サービスの質の確保・向上、⑤負担の在り方・制度運営の見直しが挙げられている。
- 6) 厚生労働省は 2007 年 5 月、「65 歳以上の高齢者が福祉ボランティア活動をすれば、自分が支払う保険料が少なくなる」という仕組みを介護保険制度に取り込んだ。「高齢者が地域活動をして健康を維持すれば、要介護者になる人は少なくなり、コスト削減になるので、この活動を奨励している介護予防事業のひとつとして認める」というのである。同年 9 月に東京都稲城市が、12 月からは千代田区が開始し、2008 年春には世田谷区が導入している。稲城市が開始した「介護支援ボランティア制度」では、特養などの福祉施設の食堂で配膳の手伝いやレクリエーションの指導、行事の手伝いなどを 1 時間すると、手帳にひとつのスタンプが押され、年度末に 1 スタンプを 100 円で換算し、現金が高齢者の預金口座に振り込まれる仕組みである。
- 7) あらためて言うまでもなく、地方自治においては「団体自治」と「住民自治」が相互に密接に関連し、また、競合している。団体自治が十分に認められないと住民自治は十分に機能しないし、逆もまたしかりである。しかし、西尾勝(1990:388)が言うように、「自発的結社の自治は活力ある地方自治の基礎である」ことは何度確認されてもよい。
- 8) 藤井(1998)は、高齢者福祉分野で活躍するワーカーズ・コレクティブの事例研究を通じて、「市民事業組織」における知識と技術として、①当該分野に関する幅広い知識・技術と地域の社会的資源、制度に関する知識、②訓練される「共感」能力、「ケア」の技術、③現場からのフィードバック、④社会的連帯としての力の志向、⑤以上が合わさった結果としての代替的な政策提案の可能性、を挙げ、そこには既存の専門職とは異なる知のあり方としての「反省的な実践家」としての専門性が見出されると指摘している。このような知識と技術の枠組みと専門職のあり方は中間支援組織にも求められよう。

【文献リスト】

- 安立清史 1998 『市民福祉の社会学——高齢化・福祉改革・NPO』ハーベスト社。
—— 2008 『福祉 NPO の社会学』東京大学出版会。
大江守之・駒井正晶編 2008 『大都市郊外の変容と「協働」——<弱い専門システム>の構築に向けて』慶応義塾大学出版会。
ギデンズ、A. (佐和隆光訳) 1999 『第三の道——効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社。

- 木原彬 2003 「NPO と行政の協働とは何か」新川達郎（監修）『NPO と行政の協働の手引き』大阪ボランティア協会。
- さわやか福祉財団 2003 『福祉系非営利団体の活動と地域特性・制度の関連についてのケース研究——全国 10 団体の質的研究』。
- 篠原一 2004 『市民の政治学——討議デモクラシーとは何か』岩波書店。
- 渋谷望 2004 「(参加) への封じ込めとしての NPO——市民活動と新自由主義」『都市問題』95-8。
- 進藤兵 2004 「ニュー・パブリック・マネジメントと「地方分権改革」」進藤兵・久保木匡介『地方自治構造改革とニュー・パブリック・マネジメント』東京自治問題研究所。
- 菅原敏夫 2004 「協働の仕組み」山岸秀雄・菅原敏夫・粉川一郎（編）『NPO と行政・協働の再構築——これまでの 10 年、これからの 10 年』第一書林。
- 須田木綿子 2004 「社会福祉領域における行政役割の変容と民間非営利組織」『月刊東京』。
- 武川正吾 2007 『連帯と承認——グローバル化と個人化のなかの福祉国家』東京大学出版会。
- 田中尚輝・浅川澄一・安立清史 2003 『介護系 NPO の最前線——全国トップ 16 団体の実像』ミネルヴァ書房。
- 中野敏男 1999 「ボランティア動員型市民社会論の陥穽」『現代思想』27(5)。
- 西尾勝 1990 『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 仁平典宏 2005 「ボランティア活動とネオリベラリズムの共振問題を再考する」『社会学評論』56(2)。
- ハーベイ、D. 2007 （本橋哲也訳）『ネオリベラリズムとは何か』青土社。
- 平山洋介 1996 「草の根からの都市再生」鈴木浩・中島明子編『居住空間の再生』（講座現代居住 3）、東京大学出版会。
- 藤井敦史 1998 「「市民事業組織」の社会的機能とその条件——〈市民的専門性〉の形成」『シティズンシップと再生する地域社会』（地域社会学会年報第 10 集）ハーベスト社。
- 宮本太郎 2008 『福祉政治——日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣。
- 山口二郎 2005 『ブレア時代のイギリス』岩波書店。
- 山井理恵・渡戸一郎・木原勇・斉藤嘉孝・新名正弥 2008 「介護保険制度再編後の民間非営利団体——ケアマネジメント・介護予防マネジメントを中心に」『明星大学社会学研究紀要』29 号。
- 吉原直樹 2007 『開いて守る——安全・安心のコミュニティづくりのために』（岩波ブックレット No.692）岩波書店。
- 渡戸一郎 2001 「ローカルガバナンスと VNPO」『月刊自治研』43・7（通巻 502 号）。
- 2005 「多様性・差異性を尊重しあい、活かしあう「市民自治」の創出へ」『福祉広報』561、東京都社会福祉協議会。
- 2006 「NPO 等との「協働」政策の構築と課題——東京の事例を中心に」『関東都市学会年報』8。
- 2007 「動員される市民活動？——ネオリベラリズム批判を超えて」『年報社会学論集』20、関東社会学会。

- 2008a 「通常行政に編入される東京の外国人政策——保守化する東京都と豊島区の政策動向を中心に」『グローバル都市研究』1号、立教大学グローバル都市研究所.
- 2008b 「地域のリーダーを育てる——協働による市民自治に向けて」『コミュニティレポート』4号、福生市協働推進課.