

社会資本マネジメントにおける協働の方向性

Direction of Public Private Partnership in Infrastructure Management

渡邊法美*

*高知工科大学フロンティア工学教室

〒782-8502 高知県香美市土佐山田町宮ノ口 185

要旨：協働については、近年多種多様な議論が行われ、その実践が試みられている。本稿では、従来の社会資本整備事業にも協働が存在したとの前提に立ち、その内容と帰結の考察を試みた。次に、他分野の協働との相違点を意識しながら、今後の社会資本マネジメントにおける協働のあり方を考察することを試みた。協働の制度基盤整備における三つの課題として、互律的な権限委譲の実現、主体間における価値観の共有、「閉じた談合的システム」から「開かれた信頼システム」への転換、が重要であることを指摘した。

1. はじめに

協働については、近年多種多様な議論が行われ、その実践が試みられている。公共施設の管理について、2003年9月に施行された地方自治法の改正によって、指定管理者制度が導入され、公の施設の管理について民間団体にも門戸が開かれることになった。福祉の分野では、2000年6月の社会福祉事業法等の改正により、社会福祉法において地域福祉計画が新たに規定され、2003年4月から施行されている。この行政計画では、住民参加のプロセスが強調されている。また、多くの自治体において協働の指針やガイドラインが策定されている。

本稿では、他分野の協働との相違点を意識しながら、社会資本マネジメント分野における協働のあり方を考察することを試みる。

2. 協働とは

協働には様々な定義がある。

例えば、「異なるセクターが、共有された目的を実現するために、互いの力を生かして相乗効果（協働効果）を得るためのプロセス（手段）」[1]という定義や、「NPOと自治体の協働とは、それぞれがまちの課題を主体的に、あるいはいっしょになって発見し、そして、その発見された課題を解決するために、それぞれの資源（ひと、もの、かね、情報、知識、智慧、アイデア、技能、技術など）を持ち寄ることである。NPOと自治体がそれぞれ単独では解決できない課題に対して、1+1の資源を出し合い、2を超える価値を生み出していくことも言える。」[2]との説明もある。

本稿では、協働を「異なる主体が資源を持ち寄ることによって、互いに責任を分かち合いながら社会を創って

いくこと」と仮に定義する。ここで、「作る」という言葉ではなく、「創る」という言葉を用いる。これらの言葉の意味を、倉本聰氏の著作[3]を通して考えていく。以下の部分には、氏が富良野塾を立ち上げるときの苦悩と機転が詳しく描かれている。

「創作」という言葉を知っているな」

「はい」

「創も作もつくるとい意味だ。しかし、創のつくると作のつくるはちがう。この差が判るか」

「 - - 」

「知識と金でつくるのが作だ。これに対して金が無くても智慧で生み出すこと、それが創だ。判るな」

「 - 判ります」

「俺はこの塾を作ではつくらない。あくまで創でつくりあげたい。よろしいか」

「 - - 」

「金はない。だが我々はつくる。そこにこの塾の存在意味がある」

「理屈では判ります。しかし現実には板材がないと」

「待て。その考えが作だって云うんだ。金を使わないと物が手には入らない、その考えが元々いけない」

倉本聰「愚者の旅」P.178-179(理論社), 2002

「制限は創造の源」という言葉もまた、倉本氏の言葉だそうである。

ここでの制限とは、「必要とされている資源が不足している状態」を指すと考えられる。氏の「創作」、並びに「制限は創造の源」という言葉は、協働のあり方を考える上で示唆に富む。本稿では、これらの言葉に沿って、社会資本マネジメ

ントにおける協働の方向性を考えていくことにする。

3. 従来の社会資本整備事業執行方式における協働

まず、高度経済成長期以降の社会資本整備事業執行方式(以下、従来の執行方式と呼びます)を、協働の視点から見ていくことにする。

第二次世界大戦後、わが国では経済至上主義の実践、すなわち、経済の復興と成長が国家目標となり、政府、企業個人(国民)が協力してその目標達成を図ることとなった。図-1は、従来の執行方式における各主体の役割を整理したものである。ここでの特徴は、従来の執行方式における主な主体は、政府と企業の二者から構成されている建設業界と個人(国民)であったこと。ただし、個人の参加は限定されており、少数の主体による閉じた関係の中で「談合的に」整備が行われてきたこと。国民は政府に、税金や公空間だけではなく「共空間」も「放出し納めて」きたこと。行政を含む建設業界が、社会資本整備の計画、設計、施工、運営の殆ど全てを担ってきたこと、の三点である。

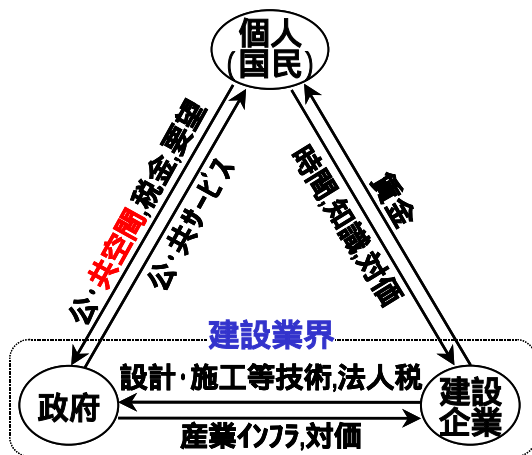


図-1 従来の執行方式における各主体の役割

ここで、共空間の放出が、従来方式の最も重要な特徴の一つになる[4]。本来、公共空間の中には、主に「公福(みんなの幸福)」達成のための「公空間」と、「共福(たがいの幸福)」達成のための「共空間」の部分が含まれると考えられる。例えば、道路の場合では、通過交通の円滑化を図る部分が公空間に、主婦たちが井戸端会議を行う道端が共空間に相当し、河川の場合では、家屋を浸水から守る治水施設が公空間に、子供たちが水遊びをする川辺が共空間に相当すると考えられる。

国民は、それまで井戸端会議の場であった道端や遊び場であった川辺などの共空間も放出し政府に納めてきた。政府は、道端を産業道路などの産業基盤施設に、川辺を堤防などの都市基盤施設に変換し、工業化と都市化を支えてきた。

したがって、「異なる主体が資源を持ち寄ることによって、

互いに責任を分かち合いながら社会を創っていくこと」という本稿における協働の仮定義にしたがえば、従来の社会資本整備では、時間の制限の中で、国民は主に共空間と税金という資源を、建設業界は社会基盤施設の計画・設計・施工・運営技術を持ち寄る協働が存在していたと考えられる。この協働方式は、短期間に大量の社会基盤施設の整備を実現し、わが国の急速な経済成長に大きく貢献した。

4. 従来の事業執行方式における協働の帰結

しかし、近年になって従来の協働の限界が顕著に見られるようになってきた。それらは、他者への共感の低下、整備事業の有効性と効率性の低下、事業執行における不透明さの三点である。以下に、それぞれの限界を見ていくことにする。

(1) 他者(他人、地域社会、自然環境)への共感の低下

共空間の放出は、例えば道路清掃など昔は自分たちで実施していた共的サービスの提供も政府に依存することを意味した。これによって、路上での日常会話など「共(的)空間」における交流は大きく減少したように思われる。

また、経済活動のグローバル化と公共事業削減という協働を取り巻く経済環境の大きな変化も、共感低下の一因である。経済活動のグローバル化は、最終的には地域社会における既存のもの・サービス・お金の流通密度を低下させ、地域経済の衰退をもたらす場合が多いことが明らかになりつつある。これまで地域経済を支える上で大きな役割を果たしてきた公共事業も、現在大幅に削減されている。このままでは、地域経済は益々衰退する危険性がある。地域経済の衰退は、地域内でもの・サービス・お金、さらには、情報の流通密度の低下を意味する。

共空間の放出は、人々の他人や地域社会への関心を大きく低下させたと思われる。経済活動のグローバル化と公共事業削減という経済環境の大きな変化は、それらの低下に拍車をかけていると考えられる。

さらに、他人や地域社会への関心の低下は、地域の自然環境保全や資源循環への関心低下の一因になっていると考えられる。例えば、多くの都市河川暗渠化の「結末」にも見られるように、共的サービス供給の政府への過度の依存は、生活に必須な環境資源の入手・使用・処理・処分の仕組みを人々の目から覆い隠すこととなった。また、人々の交流が希薄化するということは、長期的には、他の人々にとっての廃棄物を資源として利用する、いわゆる資源の「カスケード利用」の機会が低下することにほかならない。

なお第一章で、従来の執行方式の限界の一つが、「公と私の二極対立」であると述べました。これは、他者への共感低下から必然的に生じた結果であると考えられる。

迷惑施設の建設や不採算路線の撤廃などに伴う不安とは、

基本的な生活権の喪失に伴う「痛み」にほかならない。しかし、他者への共感が低下した人々は、他者の「痛み」を感じる感覚が麻痺しているため、それを単なる「私」の意見、すなわち、エゴとしか見ることができない。このため、一部の人の「痛み」は、「痛み」の感覚が麻痺してしまった国民が依存する「公(中央政府または地方政府)」によって、「滅公奉私」の意見として排除されてしまうのである。

(2) 社会資本整備事業の有効性と効率性の低下

これまで、各個人(国民)は社会資本整備において、主たる役割を果たすことはなく、技術的な問題発生に対しても事前または事後に自ら対策を実施すること、いわゆる、リスクを負うことは少なかったと考えられる。こうした姿勢では、各事業の有効性(Benefit)が低下し、費用(Cost)が増加するのは当然であるといえる。

なぜなら、各個人が主たる役割を担わなければ、事業に各地域の特性・個性を反映することはできない。また、本来は各個人が負うことが望ましいと考えられる技術的リスクまでも建設業界に負担することを委ねれば、建設業界は必要以上にリスクへの対応費(コンティンジェンシー)を計上することになる。その結果、各個人が建設業界に支払わなければならない価格は、必然的に高いものとなる。大部分の技術的リスクが建設業界によって負担されていることが、社会資本整備事業の費用を押し上げている一因になっていると考えられる。

こうした主体的な役割とリスクを負わない各個人、すなわち、私たち、の姿勢は、財源が不足し、かつ、地方の時代と呼ばれる中では、維持不能であるといえる。

(3) 社会資本整備事業執行における不透明さ

現在天下りや官製談合の問題を通して、建設業界の談合体質が改めて社会的問題となっているが、「談合体質」は建設業界だけに存在するものではない。これまでの多くの社会資本整備事業では、行政と例えば各自治会会長との間で、長期的なコミットメント関係が築かれ、厳しい時間の制約を担保するために「円滑な取引」が実施されてきた場合も少なくないと思われる。

従来の行政は、自分たちが立案した計画が住民に了承されることを前提として事業を進めることが一般的であった。また、住民の代表である自治会会長も、多くの場合陳情を通して自分たちの要求は実現されるものと思っていたように思われる。行政にとっても自治会会長にとっても、両者の話し合いの場は主に同意を獲得するためのものであったと考えられる。相手の案に不満がある場合は、相手に「貸し」をつくりそれを次回の事業において返してもらうことを前提に同意した場合も少なくなかったと思われる。

しかし近年は、事業間の「貸し借り」や「建前と実態との乖離」を伴う執行方法は、不透明であるとの批判が強まってい

る。

本来、道や橋は人と人との夢をつなぐものである。協働の参加者は、不透明な執行方法は、人々の社会資本整備への夢を「壊す」ものとして認識すべきである。

5. 社会資本マネジメントにおける協働の方向性

表 - 1は、先に述べた「制限は創造の源」であるという倉本氏の言葉に沿って、新旧の協働の特徴を整理したものである。

ここで、今後の協働を「お金の余裕は無いが時間の余裕はある地方の時代に、多様な主体間の開かれた関係において、他者との共感をさわやかに獲得するために、各主体が資源を持ち寄り互いに責任を分かち合いながら社会資本をマネジメントすること」と定義する。一方、旧来の協働は「時間の余裕は無かったがお金の余裕があった中央集権の時代に、経済成長という国家目標を実現するために、限られた主体間の閉じた関係において各主体が資源を持ち寄り互いに責任を分かち合いながら社会資本を整備すること」と定義する。

新旧の協働では、時代の変遷に伴い、制限されている資源が異なると同時に、創造目的もまた異なっている。

表 - 1 新旧の協働定義の特徴

	旧	新
制限	・ 時間	・ 財源
社会条件	・ 中央集権	・ 地方分権
主な主体間関係	・ 限られた主体間の閉じた関係	・ 多様な主体間の開かれた関係
創造目的	・ 国家目標を実現する社会資本整備	・ 他者との共感をさわやかに獲得できる社会資本マネジメント (施設整備 + 供用)
協働行為	・ 各主体が資源を持ち寄り、互いに責任を分かち合うこと	

6. 他分野における協働の事例

社会資本マネジメントにおける協働のあり方を具体的に検討する上で、他分野の協働の実態を把握しておくことは有益である。ここでは、介護保険分野における協働事例の一つである「埼玉県介護保険市民調査」の意義を見ていくことにする[5]。

この調査は、2001年11月から2002年3月まで、さいたまNPOセンターが埼玉県から委託を受けて実施した事業である。公募で集まった410名の市民調査員が、1200名の介護保険利用者に対して、介護保険の現状と課題について聞き取り調査を行ったものであり、埼玉県、さいたまNPOセンター、市民との協働事業の一つと位置付けられる。この調査は、市民自らが企画・運営し、利用者の声を丹念に拾い出し、結果を共有し合い成果をまとめ、今後を生かす

「参加型調査」であった点に特色がある。

この協働調査の結果、以下のような効果が生まれた。

第一に、利用者に対して丹念な聞き取り調査が行われたことによって、多くの利用者が自分の話を聞いてくれる喜びを感じ元気になった。調査員や介護保険事業を行う事業者も、利用者から元気を貰うことによって、自分が行った調査や事業に大きな充足感を感じるようになった。

この市民参加型調査によって、調査された方々がいかに元気づけられたかは、以下の調査員川柳からも伺える。

介護者の弾んだ声に孤独知る
少しずつ本音出てくる調査かな
調査より世間話の陽のぬくみ

第二に、利用者の多様な声を発見することによって、新しいニーズが発掘され、新しい商品が開発された。

第三に、介護保険の問題は、他の生活の問題にも関係していることから、他分野にまたがる複合的 NPO が誕生した。これは、従来の「縦割」社会の中で、「横割」社会が萌芽しつつあることを意味する。

第四に、これらの活動を通して、行政、企業、NPO、個人の役割が明確化された。

この市民参加型調査から、NPO が共感獲得の起点となり、それがより良い商品の開発・供給に結びつき、その過程で協働のシステムが構築されていった様子が伺える。前節で、今後の社会資本マネジメントにおける協働の眼目の一つは、多様な主体間における他者との共感の獲得にあると述べた。今回の介護保険分野における協働事例においても、共感の獲得が協働成功の鍵となり、NPO(さいたま NPO センター)が主体的な役割を担ったのである。

6.7 新しい協働の実現に向けて

図 - 2は、今後の NPO、個人、政府、企業の役割分担の一例を示した。今後は、このように NPO を軸とした多様な協働が生まれることが望まれる[6]。

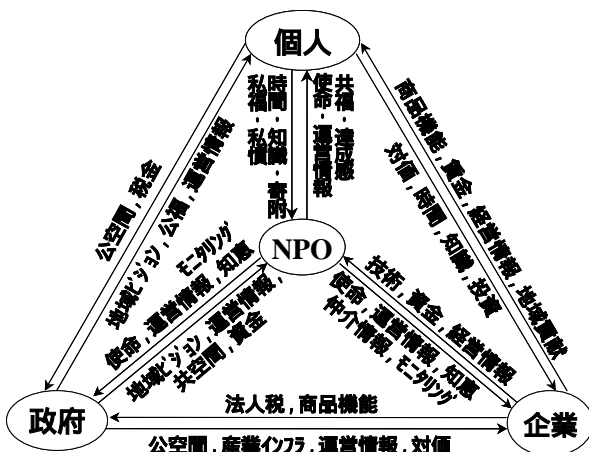


図 - 2 今後の協働における各主体の役割分担の一例

本節と次節では、愛知工業大学で開催された土木学会平成 16 年度全国大会の研究討論会で行ったパネルディスカッション「インフラ整備における NPO 活動の現状と課題」も参考にしながら、社会資本マネジメントにおける協働を実現するための方法を議論する[7]。

今後の社会資本マネジメントでは新しい協働が求められ、各地で様々な実践が試みられているが、協働を支える仕組みは未だに不十分であるといえる。

協働を支える仕組みを整備するためには、今後の日本人並びに日本国の「公、共、私」のあるべき姿を明確にすること、それらの姿を実現するためには、協働が不可欠であることを理解すること、協働の促進を一つの社会的理念として位置付けた上で、新しい協働のための制度基盤を整備すること、が必要であると考えられる。

現在のわが国において、最も脆弱な循環と認識し、早急に回復する必要があるのは人の循環であるように思われる。わが国における自殺者数は 6 年間連続して 30,000 人を超えている。地域社会を身体全体、個人を個々の細胞と捉えるならば、筆者には、神経や血管が相互に通わないため、活力を失い、孤立し、悲鳴をあげている細胞が現在急速に増加しているように思われてならない[4]。

筆者は、今後の日本人と日本国のあるべき姿の一つとは、「個人の尊厳を守り、他者との共感に溢れる活力ある社会」であると考えている。その姿を実現するためには、活私開公すなわち、「自立した個人が自発的に参加する多様な中間集団を通して私的動機・発想・欲求・願望・理想・夢を活かす」こと(活私)によって、「国家に独占された「公」を「公共」の方向に開く」、或は、「「公共」を国家のレベルからより高次のレベルへ開くと同時に、より身近なレベルへ根付かせる」こと(開公)[8]が必要であると考えられる。その実現には、第一章でも述べた公と私を共に媒介する(公私共媒)[8]NPO を軸とした協働が不可欠であると考えられる。

6.8 協働の制度基盤整備における三つの課題

そこで、協働の促進を一つの社会的理念として位置付けた上で、新しい協働のための制度基盤を整備することが必要であると考えられる。この制度基盤の整備とは、資源の新しい最適配分方法、すなわち、必要な場所に必要な資源を配分するための新しい方法を、開発し実践することにほかならない。以下では、そのための課題を述べることにする。

(1) 互律的な権限委譲

第一点目は、各主体間の responsibility (責任)・authority (権限)・accountability (説明責任) の分担の論議を深めることである。責任とは、他人から遂行することを期待されている業務であり、権限とは責任を果たすために与えられた権利であり、説明責任とは責任を果たしたことを報

告する義務、と定義される[9]。

通常、責任・権限・説明責任の「三点セット」は上司から部下への delegation (委任) を構成するものである[8]。ただし、今後の協働では、各主体の責任とリスクを「互律」的に分担すること、すなわち、それらが他律的に割当されるだけでなく、自律的に負担する姿勢を持つことが不可欠である。したがって、この委任行為も、主体間が対等の立場で互律的に実施することが求められる。

各主体の具体的な役割分担は状況に応じて柔軟に決定すべきである。パネルディスカッションにおいて佐藤氏が紹介した「えちぜん鉄道」の存続事例では、「上下分離方式」という柔軟な事業実施方法が採用された。また、前節で紹介した埼玉県介護保険市民調査の事例でも、各主体の役割分担は様々な商品の開発・提供を通して決定されていった。

次に、NPO、政府、企業の一般的な役割を整理する。

NPO は、介護保険市民調査の事例でも見たように、他者との共感獲得において主体的な役割を担うべきである。ここで、他者との共感獲得とは、「ひとりのこまった」を「たがいのこまった」として感じ、それを「たがいの、または、みんなのうれしい」に変えていくことである。

そのために NPO には、知り合い、分かち合い、チカラを出し合うことによって、相手を補い合おうとする強い信念と十分な能力が必要である。

政府の役割に関して、ドラッカーは「政府はサービス労働者にとって最大の雇用主である。ところが、政府におけるサービス労働者の生産性は、最低の水準にある」ことを指摘した上で、社会サービスの労働生産性を向上するためには、それらの仕事を「社会セクター」に委託することが必要であることを説いている。さらにドラッカーは、米国の例を挙げて「乳母国家」の失敗から導き出される結論は、政府は、社会サービス領域においては、自らが「実行者」、「管理者」となることをやめ、「政策形成者」に徹すべきであると主張する[10]。

これまでの社会資本整備事業の執行において、わが国の政府は、政策形成者としてのみならず管理者、実行者としても幅広い役割を担ってきた。しかし、上のドラッカーの指摘は、わが国の政府も、政策形成者としての役割が今後益々重要になっていくことを示唆している。

多くの NPO は、必要な運営資金を継続して確保することが困難であるため、十分な計画策定能力を持っていない。このため、そのような NPO の信頼性に疑問を持ち、協働への失望感を抱く行政は少なくない。経営の不安定性 不十分な計画策定能力 低い信頼性 協働への失望感 …、という悪循環を断ち切る必要がある。

政策形成者としての政府の役割として、NPO に対する公共事業計画への参画機会の提供、「運動型」並びに「事業型」NPO への支援、NPO バンクへの支援、などが益々重要になると考えられる。

企業責任の論議の深化・明確化も必要である。近年、「人々の健康や安全を保障する。社会の改善や生活の向上に貢献する。環境保全に努める。不正を行わず、情報を開示する。差別のない安全・衛生的な労働環境を提供する。」などに集約される「企業の社会責任」の遂行が益々重視されている[11]。社会資本マネジメントの協働における企業責任の一例としては、施設・資機材等の資産提供や保有技術の適用、公共財構成要素(例:中心商店街内の店舗)としての公共財維持責任、企業の長期ビジョンと合致する協働の実践などがある。

(2) 主体間における三つの価値観の共有

第二点目は、主体間において、新しい協働を形成する三つの価値感を共有することである。それらは、「同意獲得から合意形成」という「パラダイムシフト」の理解と実践、利用者の満足度向上の重視、対等性の確保、の三点である。

については、従来の社会資本整備では、一般的に限られた主体の閉じた関係の中で、同意を獲得することが求められてきたのに対し、今後の社会資本マネジメントでは、多様な主体間の開かれた関係の中で、「共感をさわやかに獲得する」ための合意を形成することが求められる。同意の獲得を目指す話し合いの場では、基本的に原案以外の代替案は存在しない。しかし、人々の価値観が多様化した現在、同意獲得の意義は大きく低下している。原案に 100%固執することなく、柔軟な合意を形成しようとする姿勢が重要であると考えられる。

合意形成を円滑に実現するために、現在様々な技術が開発されている。その他にもファシリテーションの考え方や技法である、出席者がその場の持つ意味を理解すること、出席者全員がその場にいたいと思うような雰囲気をつくること、出席者全員に発言の機会が確保すること、お互いが理解しあえる言葉で話すこと、などが重要になる。

京都府の醍醐コミュニティバス事業では、住民の多くが事業実施のための様々な合意形成に関わった結果、住民がその事業を一つの「生命」と思い慈しみて育てるようになった。この事業への愛着が、円滑な事業継続を実現する鍵の一つになっている。

については、依然として NPO を行政費用削減の手段としてみならず行政も存在するようである。しかし、埼玉県の市民調査の事例で示したように、優れた商品開発は利用者との共感から生まれたことを再度留意すべきである。費用削減は、利用者満足度を向上する一因ではあるが、全てではない。NPO によって提供されている商品の価値を的確に計測することのできる手法を早急に開発し適用する必要がある。

ここでは、の対等性を「社会的な有用性を実現するために、各主体がそれぞれの主張を交換すること」と定義することとする。パネルディスカッションにおいて山根氏が強

調されていたように、NPO 事業の特長の一つは先駆性にあるが、このことは NPO の事業ならびに組織経営のリスクが高いことを意味する。

不適切な業務対価の設定や NPO による過剰なリスク負担は、NPO 活動の維持を困難なものとし、折角開拓した新しい公共のフロンティアを喪失させてしまう可能性がある。したがって、協働におけるリスク分担は、「リスクのマネジメントはそれを最善にできる主体が実施すべきである (Risk should be managed by those who can do so best.)」とのリスク分担の「定石」を参考にしながら、契約当事者が対等の立場で決定すべきである。

特定非営利活動法人えひめ NPO センターが、松山市から「まつやま NPO サポートセンター」の開設・運営の委託を受ける際、同市が示した契約書案について、「市が指示する業務」を「双方が必要と認める業務」に、「随時協議打ち合わせを行い、指示に従うものとする」を「随時協議打ち合わせを行うものとする（指示に従う）を削除」といった修正を求め、同市がこれを認めたことは、よく知られている[1]。

パネルディスカッションで伊貝氏が主張された人件費や事務所経費の一部を政府が支援する仕組みも、NPO 経営のリスクマネジメントの視点から積極的に検討すべきであると考えられる。

(3) 「閉じた談合的システム」から「開かれた信頼システム」への転換

第三点目は、「閉じた談合的システム」から「開かれた信頼システム」への転換である。新しい協働では、取引相手の選択肢が大幅に増加する。多様な主体の中から誠実な相手を選び効率的な取引を実施するためには、自己の信頼性を高め、相手の能力と意図に関する信頼性を見極める「知性」を獲得し、相手を信頼することが必要となる[12]。

NPO にとって自己の信頼性を確保することは大変重要である。官の無私性は近年希薄化しつつあるとはいえ、NPO が官以上に無私な組織であるという保証はどこにもないからである。事実米国では、近年多くの NPO の信頼性に疑問が呈されている[13]。NPO の信頼性の源泉は利潤の非配分にありますが、これは組織の信頼性を表す一つの条件にすぎない[14]。NPO の信頼性を如何に確保すべきか、それをどう評価すべきかが重要な課題になる。

自己の信頼性を示すためには、積極的な情報公開が必要となる。NPO には、自己の使命とその達成状況および経営状況を分かりやすく公開することが求められる。積極的な情報公開は、NPO だけでなく政府や企業にも求められている。

行政の信頼性を低下させている一因には、担当行政官の頻繁な人事異動がある。パネルディスカッションで寺元氏が主張されたように、この点は改善すべきである。

4 節でも述べたように、従来の協働では、厳しい時間の制

約を担保するために、限られた主体間の閉じた関係の中で、事業間の「貸し借り」や「建前と実態との乖離」などの不透明な取引が「許容」されてきた。担当行政官の頻繁な人事異動が行われてきた一因は、こうした不公正な取引に伴う被害を最小化にあったと考えられる。

しかし、今後の協働では、以前よりも時間制約は緩やかになっているため、時間制約を担保するために不公正な取引を行う必要性は低下している。担当行政官と他の主体との癒着は、積極的な情報公開によって未然に防止できると考えられる。

癒着を未然に防止しつつ、行政の継続性向上によってその信頼性を確保できる人事異動のあり方を検討すべきである。

これまで官は、行政の「無謬性」を維持するために、国民との間に長期的コミットメント関係を結んできた。このことは、官は国民以外の主体を信頼する誘因を持たなかったこと、さらに、他の主体の信頼性を見極める知性十分に有していないことを意味する[15]。

他の主体への信頼を醸成するためには、個人の多様性を受け容れ、住民・志民・市民と目的と情報を共有し対等な立場で協働する姿勢を持つことが不可欠である。

愛知県では、NPO と行政の協働促進を図るために「あいち協働ルールブック 2004」が 2004 年 5 月に策定した[16]。そこでは、協働の原則として、目的・目標の共有、相互理解、対等の関係、透明性の確保、評価の実施、が掲げられている。さらに企画立案時の情報交換、意見交換における行政と NPO 共通の基本姿勢の一つとして、「行政と NPO は、双方の良さ、得意分野を活かすために、お互いの立場を尊重する」ことの必要性が謳われている。この条文は、官が国民以外の主体を信頼すると「宣言」した点において画期的な意味を持つと考えられる。

自己の信頼性を高め、他の人々の信頼性を見極める知性を獲得し、相手を信頼するための最も基本的かつ確実な方法の一つは、自らが住民・市民の一人として、市民・NPO 活動に「共に汗を掻いて」参画することであると考えられる。例えば、活発な地域環境創造活動を展開しているグランドワーク東海では、「右手にスコップ、左手に缶ビール」を合い言葉に、活動に汗を流し、地域の将来を語り合いながら、住民・行政・企業などのセクターの枠を越えて会員相互の絆を深めている[17]。このような日常の活動を通して、他者の情熱・努力・苦悩を体感し共有することが可能となる。共に汗を掻くことは、お互いの顔が見える関係を構築するための最も重要な作業の一つなのである。

9. おわりに

従来の協働方式は、急速な工業化と都市化を進める上で大きな貢献を果たしてきた。それは、「貧困からの脱出と経済成長」という国家と国民の夢を実現した見事なシステムで

あったように思われる。

今後の協働では、「貧困からの脱出と経済成長」という物質的な豊かさから、「共感獲得」という精神的な豊かさの追求と達成が求められている。

新しい協働では、多様な主体の参画が望まれているため、そのシステム構築は必ずしも容易ではない。

筆者は、従来の協働システムを振り返るたびに、私たち日本人には厳しい状況においても、適切な目標を定めそれを効率的に実施するシステムを構築できる高い能力がある、と思わずにはいられない。

この日本人の高い能力が明日の社会にもたらす希望を感じながら、新しい協働システム構築に少しでも貢献できるように、今後とも努力していきたい。

10. 参考文献

- [1] 協働のための企業・自治体の視点からの NPO 評価研究会、「平成 15 年度日本自転車振興会補助事業 協働のための企業・自治体の視点からの NPO 評価調査報告書 企業・行政と NPO のより深い協働をめざして」、(財)地球産業文化研究所、2004
- [2] NPO と自治体を考える自主研究会、「協働でまちをつくるのだ!」、特定非営利活動法人さいたま NPO センター、2004
- [3] 倉本聰、「患者の旅」、理論社、2002
- [4] 渡邊法美、「地域社会における持続可能な発展と NPO の意義に関する一考察」、第 22 回建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会 講演集、pp. 41-44、2004
- [5] 特定非営利活動法人さいたま NPO センター、「介護保険・見えてきた現実と課題[増補版]」、2002
- [6] 建設マネジメント委員会(高崎英邦、宮本和明、渡邊法美)、「STATE OF THE ARTS 建設マネジメント委員会」、pp. 68-69、土木学会誌、Vol.90, no.8, August 2005
- [7] 渡邊法美、伊貝星治、山根真知子、寺元博昭、佐藤修「インフラ整備における NPO 活動の現状と課題」、土木学会平成 16 年度全国大会 研究討論会、H16. 9. 8、社会資本整備における NPO 研究小委員会 H16 研究成果報告書、2005
- [8] 金泰昌「おわりに」、佐々木毅、金泰昌編 公共哲学7 中間集団が開く公共性、東京大学出版会、1998
- [9] J. R. Schermehorn, Jr., "Management," Sixth Edition, John Wiley & Sons, Inc., 1999
- [10] P. F. ドラッカー、「ポスト資本主義社会」(上田惇生、佐々木実智男、田代正美訳)、ダイヤモンド社、1993
- [11] 斎藤楨、「社会起業家」、岩波新書、2004
- [12] 山岸俊男、「信頼の構造」、東京大学出版会、1998
- [13] レスター M. サラモン、「NPO 最前線 - 岐路に立つ

アメリカ市民社会」(山内直人 訳・解説)、岩波書店、1999

[14] 高橋淑郎、「病院経営の非営利的側面 - NPO との比較から経営学的諸問題を検討 -」、NPO と経営学 第 4 章 奥林康司・稲葉元吉、貫隆夫編著、中央経済社、2002

[15] 渡邊法美、「インフラ整備における信頼関係の分析と信頼回復に NPO が果たしうる役割」、土木学会建設マネジメント研究論文集、Vol. 11, pp.269-280、2004.12

[16] あいち協働ルールブック 2004 ~ NPO と行政の協働促進に向けて ~、2004

http://aichi.npo.gr.jp/wakugumi/Aichi_RuleBook_2004.pdf

[17] 伊貝星治、「グランドワークの実践で「身近な環境」と「私たちの心」を豊かにしよう!」、pp. 181-198、公共事業は誰のものか、「未知普請」研究会編、中央公論新社、2002