

# 市民活動における「協働」概念の検討

Investigation on the Concept of "Cooperation" in civic activities

廣瀬 隆人

HIROSE, Takahito

## 1. はじめに

1999年に特定非営利活動促進法が公布されて以来、認証された特定非営利活動法人は18,000を超えた。同時に、地方公共団体においては市民活動・ボランティア活動に係わる施策は飛躍的に充実した。特に都道府県にあっては、997年度間には、三重県で生活文化政策課内に名として「NPO担当」が設置され、北海道、群馬、埼玉、富山、熊本の各県にボランティアの名称を持つ担当、係が設置されているのみであった<sup>1)</sup>。2004年には既に内閣府国民生活局に市民活動促進課が開設され、ほとんどの都道府県には、担当する課・室・係・グループ・担当が設置されている。

地方公共団体（特に都道府県や都市部）では、生涯学習、男女共同参画、環境などの行政課題と同様に概ね、担当の設置、実態調査、ニーズ把握、普及啓発（啓発誌の発行やセミナーの開催など）、庁内の関係職員や有識者・関係者による懇談会や委員会等の設置、条例や規則の整備、指針・手引き・事例集の作成、団体の交流とネットワーク化、拠点施設の整備、事業委託などを中心とした事業展開という一連の施策が展開されている。

こうしたNPO・ボランティア施策の基幹をなすコンセプトが「協働」であることは既に広く知られている。都道府県では協働に係わる条例、指針や手引き、事例集の発行がここ数年相次いでおり、市町村にあってはまちづくり基本条例とともに協働推進に係わる条例の制定が進んでいる。

「協働」はNPO・ボランティアと行政との関係性を示す施策の概念として用いられるが、NPO・ボランティアと行政の関係モデルとしてだけでなく、「協働の（による）まちづくり」というスローガンが示すように分権時代の自治体経営のキーワードとして頻繁に用いられている。そこでは、行政が「協働」しようとする対象はNPO・ボランティアに止まらず、カテゴリーとしての住民、あるいはコミュニティにまで拡張している。

こうしたやや性格の異なる機関、組織、団体相互の関係性を示すものとして、これまで「共同」「協同」あるいは「連携」「ネットワーク」といった用語が用いられてきた。しかしNPO・ボランティアと行政の関係性は

当初から、共同や連携ではなく「協働」が用いられてきた。

そこで、本稿では「協働」が用いられてきた背景を辞書的な意味と荒木昭次郎氏の所説を手がかりとして分析し、さらに「協働」を使用してきた他の分野でのとらえ方を参照しつつ、都道府県・政令指定都市が発行した協働の指針・手引きに示された施策としての「協働」のとらえ方の傾向を分析し、問題点を明らかにして行きたい。

## 2. 辞書にみえる「協働」

言葉としての「協働」は、能勢栄『徳育鎮定論』（興文社1890）の目次として、「第六 徳育を実施する要項（三）諸学科の協働」をみることができる。本文では「修身科の外に徳育なしとするは大なる誤謬なれば、諸学科を教授する際に、十分に注意を加へ、諸心力を教練し知識を教授すると同時に、道徳心を教練し、道徳の知識を教授す可きこと。」とあり、文中では協働は使用されていないが、文脈から「協働」は諸心力の教練と知識を合わせて徳育という目標が実現されると解釈できそうである。なお、能勢は、明治中期の修身教科書の執筆者である。

『日本国語大辞典第二版』第四巻（2001、引用は2002年の二刷p.474）には、協働は「同じ目的のために、二人以上が協力して働くこと。\*いろは引現代語大辞典（1931）「協働（キョードー）」\*学生と教養（1936）（鈴木利貞編）教養と倫理学（倉田百三）六「社会連帯の生活の中に、出来るだけ他と協働する生活を払うなくてはならぬ」とあることから、昭和初期には散見された言葉であると考えられる。

また、管見の限りではあるが、辞書で確認できたものとして、新村出編『辭苑』（博文館1935、引用は1937、百四十二版、p.507）で、協働は、「(Cooperation)同一の目的をなし遂げようが為、二人以上が協力して労働すること。」又、同年の下中邦彦編『大辞典』（平凡社1935、引用は1974覆刻版、p.202）では、協働は「Cooperation

同一目的のために二人以上の人が協力すること。単純協同と複雑協同とあり。」とある。いずれも英語が併記されており、意味内容は現在と同様である。

新村出編『広辞苑 第一版』(岩波書店 1955,p.553)では、協働は「協力して働くこと。」と記されており、英語の併記はみられない。尚、同頁の直前の言葉で「協同」は、「心をあわせて助けあって共に仕事をする。こと。協心。」以下、協同組合、協同体などの8つの凡例が示されている。以降、同第二版(1969, p.576)、同第二版補訂版(1976, p.576) 同第三版(1983, p.627)と同一の記載が継続されている。「協同」も同様である。同第四版(1991, p.675)及び同第五版(1998, p.701)では、協働は「(cooperation; collaboration) 協力して働くこと。」と二種の英語が併記されるようになった。「協同」(p.674)は、「ともに心と力をあわせ、助けあって仕事をする。こと。協心。」と以下、協同組合、協同体などの4つの凡例が示され、漢籍の出典〔後漢書宦官伝、孫程〕が記されるようになった。尚、「協同」の漢籍の出典は複数存在し、明治期の文献においてしばしばも用いられている。

比較的新しい辞書では、山田俊雄他編著『新装改訂新潮国語辞典』(新潮社 1965, p.506)では協働は「協力して働くこと。」とされ、日本大辞典刊行会編『日本国語大辞典 第六巻』(小学館 1973, p.193)では「同じ目的のために、二人以上が協力して働くこと。」、『国語大辞典』(小学館 1980, p.677)では「同じ目的のために、二人以上が協力して働くこと。」、時枝誠記・吉田精一編『角川新装版国語中辞典』(九版、角川書店 1981, p.542 初版は 1973)では「協同して働くこと。」、松村明編『大辞林』(三省堂 1988, p.639)では「①同じ目的のために、協力して働くこと。②「相互作用①」に同じ。」(参考:相互作用「①物や現象が互いに作用し合い、また影響を及ぼし合うこと。交互作用。相制関係。共働。」p.1383)、松村明他監修『辞林 21』(三省堂 1993, p.540)では「同じ目的のために協力して働くこと。」などがみられる。

全ての辞書にあたっていないので、どの程度の頻度で出現するのかは不明である。もちろん、「協働」を取り上げていない辞書もある。しかし、少なくとも 1935 年には辞書に掲載される言葉として位置づけられている。どのような人々によってどのように使用されたのかは、前述の鈴木利貞編『學生と教養』(日本評論社, 1936)での使用例以外は不明である。

又、『広辞苑』の持つ社会的な意味を踏まえても、協働はそれほど新しい言葉ではないし、現在使用されているように多義的な用語ではない。「共同」や漢籍をもと

にした「協同」に比べて、用例も示されることなく、辞書での取り扱い方は極めて簡素である。1960 年代以降の辞書でもしばしばみることができるが同様に簡素な表記であることから、広く一般に使用されてきたとは考えにくい。

辞書で示された協働の意味は、ほぼゆるぎなく「協力して働くこと」である。それ以外にはせいぜい、「同じ目的」「二人以上」が加えられる程度である。協同に比べて、「心と力を合わせる」「助け合って」というニュアンスは希薄である。現在の協働の使用例は、むしろ協同の意味内容に近く、より適合している。英語併記を確認できた最も早いものは 1935 年で cooperation である。漢語から来ている協同には英語が併記される例は、管見の限りではみられない。協働は当初は cooperation を表現する言葉(日本語訳?)であった可能性がある。井上哲次郎他編『哲学字彙』(東京大学三學部印行 1881)には、「Cooperation 協合」(同書 p.19)の記載がみえ、井上哲次郎、有賀長雄増補 改訂増補編『哲学字彙』(東洋館 1884, p.87)には「Partnership 會社」をみることができる。

協同ではなく、協働が選択された経緯や意味、協同との相違点などは別に検討することとするが、辞書としての意味を考えると現在、使用されている協働の概念は、むしろこれまでの「協同」に近いものがある。しかし、「協同」には既存の社会の中でアドホックに使用にされるケース(協同組合など)があり、市民社会を担う新しいセクター(NPO)として、これまでとは異なった新しい関係性を目指すのには適切ではなく、意味を付加することが比較的可能な「協働」が使用されたこと、あるいは協同にある「同」が持つ同一、合同、同化などの印象よりも違いや個性を含意させやすいこと、「協働」の持つ具体的な活動のイメージが選択されたこと、行政にとっても NPO が行政と同じになることではなく、むしろ「働く、仕事をする」という印象を提供することは、分権時代の住民自治を支えるコンセプトとしても有効であったなどの理由を、現時点では推察することが出来る。

さて、造語であるコプロダクション(coproduction)以外に、現在使用されている「協働」に併記される英語表現をいくつか検討していこう。

#### ①パートナーシップ(partnership)

(仕事上の)「共同」、「協力」、「提携」や「共同事業」を意味し、「共同出資」、「共同経営者」、「合資会社」、「組合員」という組織を前提とした関係性を示す場合に使用される傾向があり、経営における権限と責任を分担するなどの対等な関係性を強調する。

## ②コラボレーション (collaboration)

「共同」、「協力」、「協調」、「提携」の他に、「共同研究」、「合作」、「共著」、「共同製作作品」のように成果(物)にやや注目した言葉となっている。また、C・Eでは「共働」、「援助」も示されており、援助も含んだ協力を意味する。

## ③コオペレーション (cooperation)

「協力」(すること)、「協同」、「協働」、「協調性」の他に、「協同組合」などの組織体を示す場合にも使用される。この他、B・Dでは、「援助」、「(共通の利益のための)」が示されている。

## ④シナジー (synergy)

全体的効果に寄与する各機能の「共同作用」、「共働」を意味し、「互いに作用しあう」、「依存しあう」関係を示す場合に使用される。Aのsynergismには、文例として、「協力作用」、「相乗効果」(個々の効果を合わせた以上の効果が出る)と考える)がある。

(参照した辞典)

A 竹林滋他編『研究社新英和大辞典』第6版2002 ① p.1805 ② p.491 ③ p.547 ④ p.2491

B 小西友七/南出康世編『ジーニアス英和大辞典』大修館書店,2001 ① p.1603 ② p.443 ③ p.492 ④ p.2177

C 市川繁治郎編『新編英和活用大辞典』研究社,1995 ① p.1740 ② p.458 ③ p.556

D 小学館ランダムハウス英和大辞典第二版編集委員会編『小学館ランダムハウス英和大辞典第二版』小学館,1994,初版は1973, ① p.1983 ② p.538 ③ p.599 ④ p.2749

E 中島文雄編『岩波英和大辞典』岩波書店,197 ① p.1234 ② p.324 ③ p.370 ④ p.1760

「協力」がどの語にも共通しているが、「協働」は使用する主体が自らの文脈に応じて、「協力して働く」以上の意味を与え、含意させるものを拡張させていく言葉となっている。それほど新しくもない「協働」という言葉に行政と市民との新しい関係性を象徴させている。

ボランティア(volunteer)という言葉が置き換えられるべき適切な日本語を持たないまま、咀嚼されずに了解され、日本語としての市民権を得つつある。実際の行動や組織化が先行し、さらに行為の多様性が影響していると思われ、ボランティアという言葉で連想する日本語は実に多様である。自発性に基づく社会参加の形であり、一方では無償(あるいは安価な)の労働力とされ、主体や文脈によって自由に使用される。これに対して、協働は日本語として共有されているが、含意させたい意味内容を強調するために、英語を併記する場合が多い。英語を

利用して複雑な意味を持つようになったが、利用してきた言葉は、いつでも利用される言葉にすり替わる危険性を内包している。例えば、協働の名の下で行政によって市民の活動が絡め取られたり、安易な行政サービスの切り捨てであったり、NPOによる受託や補助金・助成金の無心であったりする危険性である。

## 3. Coproductionとしての「協働」

荒木昭次郎はアメリカの政治学者ヴィンセント・オストロム(Vicent Ostrom, *Comparing Urban Service Delivery System*, 1977)による造語であるコプロダクション(coproduction)を「協働」として紹介した<sup>(2)</sup>。これは地域住民と自治体職員が協働して自治体政府の役割を果たしていくことを意味を表現した言葉とされている。荒木はこの言葉には①地域住民と自治体職員(基礎自治体)が相互に平等な立場に立つこと、②ある価値を持つ財やサービスを生産するための活動(組織)であること、が含まれるとし、両者が協働するというのは、両者が心を合わせ、力を合わせ、助け合って仕事をする、と解釈している。これは自治体と住民の関係を含めた現代社会の相互依存性に着目し、それを核として地方自治体の課題への対応、新たな展開として構想されたものである<sup>(3)</sup>。さらに、自治体政府の助け合ってする「仕事」とは、意思決定及び財とサービスの生産との提供を意味する。

協働の領域について、荒木の示す「協働」は意思決定よりも財やサービスの生産や提供、いわば施策、事務事業の実施、それもとりわけ、租税の徴収や命令などの権力的作用ではなく、福祉、文化、教育といった行政の非権力的作用において予定されている。意思決定は政府が行うものとしても、実施のレベルで自治体職員と住民が助け合って、一緒に「仕事」をすることと理解することができる。これまでは意思決定は議会を通じて行い、その執行、実施は信託に基づきその多くを自治体行政が直接担ってきた。しかし、多様化する価値観と生活様式は、行政の実施機能だけでは十全に機能しなくなってきたこと。また、荒木が指摘するように、現代は間接民主制であるとしても「直接民主制の働く余地を多分に有している」のであり、それは「民主的自治の基本原則に基づく余地」であることから、実施に「住民の理解と協力と参加によって作動する面」に着目している<sup>(4)</sup>。

こうした前提に立って荒木は協働を「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志に基づいて判断した公共的性質を持つ財やサービス

を生産し、供給してゆく活動体系」<sup>(5)</sup>と定義しているのである。

この「協働」の考え方は、荒木も明言しているように手段の概念である。「自治体政府組織の目標をいかに効果的・合理的に達成していくかの手段概念」<sup>(6)</sup>であるとしたが、のちに協働は「個人や個別集団・組織の能力だけでは解決できない制約条件を取り除いてくれる手段概念であり、ある社会的目的を達成しようとする場合、その社会を構成している成員（市民・企業・行政）が相互に依存し補完し合っていく組織をつくり、その組織の力によって社会的目的を達成していく考え方である」<sup>(7)</sup>と、自治体と住民の関係（公民協働）だけではなく、住民の組織相互の関係性（市民協働）を含めて手段の概念が示されている。以下、コプロダクションは概ね次のようにまとめることができる。

①行政と住民の関係をベースとするが、住民組織相互の関係も含めたものであること。したがって2者間での関係だけでなく、3者以上の関係にも適用し得る。

②協働する相互の関係は平等で対等であること。特に、行政と住民の間にほどよい緊張関係を生み出し、公共サービスの生産性を高める。

③自治体政府の目標あるいは社会的目的を達成するための手段の概念であること。

④行政と住民が助け合って公的サービスの生産、供給をしていくこと。そのことによって次のような効果が期待される。但し、福祉、環境、文化など非権力的作用の分野において協働が可能。

○住民の協力・協調の進展によって住民意思に即した効果的な施策の展開が可能となる。

○新鮮で多様なアイデア、創意工夫の提案により行政と住民相互の変容と能力向上が期待される。

○住民の自立、相互補完とパートナーシップの創出等の住民と行政の関係変化とそれらによる自治の強化と自治体政府の活性化を図ることができる。

○住民が公的サービスの生産、供給に関与する方が、政府独自で生産するよりも効果があがる。

○住民の自立によって、住民自らが処理可能な問題は処理し、行政サービスの生産性効果や住民の公共感覚を高め、政府の肥大化を自己抑制することにつながる。

○住民に自治の厳しさや重荷（責任）を認識させ、行政依存を払拭することを自覚させる。

○協働により、住民は互助、共助の精神を身に付け、地域社会の成熟を促す。

コプロダクション理論は、ベースを住民と行政との関係性を基にし、公共サービスというプロダクション（生

産、作品、成果）にやや重点を置く印象を与えている。

しかし、協働は、関係概念としてではなく、明確に手段概念であるであり、実際に財やサービスを生産・供給するという仕事であるという。そして協働の方向は、住民自治を可能とする自治体改革と自律的市民の成熟化にある。コプロダクションの理論が日本に紹介されて以降、かつて「自主的社会参加活動」と呼ばれたボランティア活動、社会貢献活動は特定非営利活動促進法の制定による、政府、地方公共団体からの支援を得て大きな潮流となって既に日本社会で一定の役割を果たしている。同時期に政策化した「地方分権・規制緩和」は、個人の自由と責任に基づく競争と市場原理を重視する新自由主義的政策・施策の一環としてとらえることができる。新自由主義は政策的には、民営化・民間への委託（PFI・指定管理者制度など）・受益者負担などが施策として現れる。福祉国家の実現や「大きな政府」を支持する古典的な自由主義に対して、夜警国家的な「小さな政府」を支持する立場である。これに対して荒木の立場は自治体政府の肥大化を懸念するものの、「単に行政の合理性や削減を目指すのではなく、自治行政の強化にあることを主張し」<sup>(8)</sup>ている。

コプロダクションは、対等な関係性、手段の概念であることと同時に公共サービスの生産と供給という具体的な活動に焦点化していることに大きな特質がある。一般的な関係概念として位置づけなかったことは、「協働」の意味を「共同」「協同」や「連携」との相違を明確にするのに貢献している。

又、行政と住民との関係を示すことが当初から予定されており、その本質は公民協働にある。同時にコプロダクションには「参加・分権・自治という基本理念が内包されている」としている。したがって公共を担うものとして、住民との関係において地方公共団体は相対化されてはいない。住民自治も行政との関係性の中で発達するのである。さらに注目されることは、「協働」という経験が、住民の自治能力と行政職員の政策立案、実施能力を高める学習の場として位置づけられている点である。公共サービスの生産・供給プロセスに住民が係わる経験によって公共サービスの生産性が高まるだけでなく、それが経験としてあるいは教材として作用するところに協働の教育的側面を見ることができる。

こうした事例は日本では公民館の活動にみることができる。自治体職員である公民館職員は、公民館の事業という非権力的な公共サービスの提供に関して、地域住民の集合体としての社会教育関係団体（直接的にはその役員）とともに企画の段階から実施まで詰めていくという

プロセスを恒常的に持っている。公民館における様々な事業はこうした地域の団体との協働なしには成立しない。その分、団体の事務的な仕事を公民館職員が担うことを余儀なくされる。荒木が指摘する「相互依存関係」を背景に持つのである。こうした協働経験を持つ自治体職員が協働型自治体行政を担っていく。

#### 4. 組織理論としての協働体系

この言葉は、前述の荒木昭次郎以前には、バーナード (Chester, Barnard) の Cooperative system の日本語訳として、「協働体系」が用いられている<sup>(9)</sup>。そこでは、「協働体系とは、少なくとも1つの明確な目的のために2人以上の人びとが協働することによって、特定の体系的関係にある物的、生物的、個人的、および社会的諸要素の複合体である。このような体系は、ある観点からみると、明らかにより大きな体系の下位単位であるが、ほかの観点からみると、それ自体のなかにはいくつかの補助体系—例えば物的、生物的などの—が含まれている。協働体系のなかの1つの体系であり、『2人以上の人々の協働』という言葉に含まれている体系を『組織』と呼ぶ。」バーナードは、協働体系をキーワードにして組織を理論化した。協働体系は、コプロダクションとニュアンスは異なっているが、明確な目的による二人以上の関係を基軸にしていることなど、早い時期に協働に特別な意味を持たせた事例である。

ここでは協働は、「二人以上の人々の活動の機能的体系」<sup>(10)</sup>であると説明されており、「個人では行い得ないことを協力すれば実現できる場合に結成され、個人の行為を制限する制約を克服する手段体系として正当化される」<sup>(11)</sup>のである。バーナードは組織経営の観点から、組織の中で成員たる個人が組織目標の達成のためにどのように統合するのかという関心に貫かれている。

こうした組織論を援用して、学校経営学の分野でも「協働」はしばしば使用されている。吉本二郎、高野桂一らによって、目標達成のために学校組織と教員個人の合理的統一と調和を支える組織論として協働が使用されている。吉本は学校を明確な目的のもとで協働する人々の組織体ととらえ、高野は、教師集団が経営効果・教育効果を高めようとして共通意識を持って教育労働に携わっている状況を協働ととらえた<sup>(12)</sup>。小島弘道は、日本の学校には、個業の文化ではなく、協働の文化が形づくられてきたとし、協働を「仕事によって人と人とを結びつけ、そこに一緒にやろうとする意欲と関係が生まれ、共有する規範や文化が作られ、それらが統合されて、精神的な一体感を生み出している状態」と定義する<sup>(13)</sup>また、加藤

崇英は、個人を明確な組織目標のもとに統合する意味での「協働」 (= co-operation) をとらえており<sup>(14)</sup>、さらにこれまでの学校経営における協働概念を整理して上で、学校組織内部の協働から、例えば「開かれた学校づくり」に、信頼関係に基づく、複数の組織間の連携・協力という意味での学校外へ向かう「協働」 (= collaboration) を見ている。加藤は、co-operation が、「明確な目標の共有によって組織がいかに統合 (integration) されるか、それによって成員間において合意 (consensus) がなされているかどうか」が主要な問題となるのに対し、collaboration は「行為者間 (組織内における組織成員間及び異なる組織の成員間) における信頼によって組織がいかに秩序 (justice) を保っているか、それによって行為者の参加 (participation) がなされているかどうか」が主要な課題となる<sup>(15)</sup>。と組織内部に向かう協働と外部に向かう協働を整理しつつ、学校経営の視点として位置づけを試みている。

ここでも目標に向かう複数の主体間の問題として協働がとらえられているが、cooperation は、統合に向かい、collaboration を学校を取り巻く情報ネットワークの体系としてとらえられている。

#### 5. 協働の現代的な解釈

江藤俊昭は、「協働」を訳語に充てるパートナーシップ (partnership)、コラボレーション (collaboration)、コプロダクション (coproduction) に分類して整理し、それぞれの協働において強調される意味内容を明確にした。パートナーシップ (partnership) は、独立した主体間の関係性 (主体性、対等、責任の共有、継続した共同関係、資源の提供、合意形成など) に注目しており、行政の下請け的活動をすることではないことが含意される。コラボレーション (collaboration) は、共有する具体的な課題を達成するための、非制度的で限定的な協力関係あるいは具体的な取り組みを強調しており、対抗している主体間の協力など、非日常的に行われる協働作業が含意される。そして、コプロダクション (coproduction) としての協働は、財やサービスの生産・供給とその生産性効果を視野に入れることを以て特徴とした<sup>(16)</sup>。

さらに、辻山幸宣は「協働」という語が用いられた意味を「相互に自立した関係の主体が協力し合ってサービスの質を高めることにある」とし、一方による依存や包摂という関係は高質のサービスを生み出さず、かえって高コストの無駄なサービスにつながる可能性を指摘しており、関係性が生産の質と効率を規定することを総合的にとらえている<sup>(17)</sup>。江藤は協働の概念を併記される英語か

ら文脈を読みとり、強調される意味内容を明らかにした。江藤、辻山のとらえ方は、協働を公共サービスの生産における関係性としてみている点に特徴がある。関係性が公共サービスの質とコストを規定するとし、依存や包摂ではない対等な関係性の効果を端的に指摘している。

## 6 都道府県・政令指定都市の「協働指針」等に見られる「協働」概念

では、実際に協働はどのようにとらえられ、使用されているのだろうか。ここでは一般論としての協働ではなく、行政と NPO・市民活動の関係を示す概念として用いられている協働を取り上げていくことにする。地方公共団体が発行した各種の協働に係わる指針等から、協働のとらえ方と内容を検討してみよう。対象としたのは、2000～2003 年度間に発行された都道府県・政令指定都市の「協働」をテーマとしたハンドブック、ガイドライン、指針、手引き、提言、計画、基本方針である。

### (1) 協働を構成する要素

協働の概念を構成するものとして、次の事項を挙げることができる。①対等な協調・協力関係を基盤とすること。②相互の自主性、主体性を理解・認識・信頼・尊重しあうこと。③公共的な課題、使命を共有すること。④相互に持てる資源を出し合い、役割分担し、責任を果たすこと。⑤良質な社会サービスを供給すること。

### (2) 都道府県・政令指定都市の「協働指針」等に見られる「協働」の内容

協働の方法・形態を俯瞰すると概ね次のように整理することができる。①会議・提案：NPO が行政が委嘱・任命する各種委員、審議会委員協議会委員等に就任することによって政策提言、意見交換が可能。②委託：行政が、コンペティションなどによって受託団体を募集し、事業（施設の管理委託を含む）を委託する。③事業協力：共催、実施、実行委員会形式による共同参画、共同運営等によって事業を企画、運営を行政と NPO が一緒に行う。④支援・提供：事務局へ派遣など人員の提供、施設の貸与をはじめとする公の財産の使用、情報の相互提供、名義後援、資金援助（補助金・助成金）

### (3) 協働のとらえ方と内容の問題点

1999 年の「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）」（横浜市市民活動推進検討委員会報告）はその先駆的で具体的な内容によって、その後の都道府県や政令指定都市の指針にも大きな影響を与えた。そこでは協働に 6 つの原則と 6 つの方法を読み込ませ、行政と NPO の関係に道筋をつけたものとなっている。

「協働」という言葉を使用するだけで、その内実を説明しなくても概ね了解される。協働を構成する要素も大方の了解が得られる言葉を注意深く選択されている。目的とミッションはいつも抽象化され美しく、共感を呼び、「協働」の名の下で共有しやすい。しかしその美しい曖昧さは行政と NPO が同床異夢であることを忘れさせる。こうして柔軟に「協働」を拡張することは、柔軟に収束することも可能としている。「協働」が手段ではなく価値化、自己目的化＝施策化、事業化しつつあるとすれば、いくつかの危険性を持つと考えられる。以下、問題点をあげてみよう。

### ① 協働による行政自身の充実・変容の視点が無い。

指針には行政自身もボランティアや NPO の存在を了解することを指摘しているものもあり、抽象的ではあるが職員の意識改革を求める項目もあげられている。しかし、それは「協働」という施策への了解であり、かれらが持つ社会変革への志向、使命感、連帯性などの様々な特性の理解ではない。市民活動のポジティブな側面を柔軟、先駆性、は自立性、自主性として強調するが、行政自身が柔軟性や先駆性を持つ、あるいは活性化するという文脈はみられない。荒木が公共サービスの生産性を高め、自治体行政の充実を目指すコプロダクションのコンセプトとは異なる方向でとらえられている。

### ② 相互理解の幻想

協働の前提となる「相互の理解・認識・信頼・尊重」はお題目のように示している。しかしそれはスタート時点にあるものではなく、協働の所産として理解、信頼、尊重がある。コプロダクションの理念では、協働の経験によって市民と行政が相互に成熟すると考えている。

また、相互理解という場合、例えば「行政は NPO を理解すべき」という主張は概ね了解されるが、必要なのは、より相互的な「行政も NPO も NPO を理解する」「行政も NPO も行政を理解する」という視点が欠落している。さらに何を理解するのが示されていない。

### ③ ムードとしての対等性、自主性、自立性

対等や自立の原則は、協働の基本ともいえる重要な要素であるが、現実に対等・自立的であることは容易なのだろうか、上下の関係はなくても、資源・組織性・場所・情報量・情報・人材そのどれをとっても市民と行政が対等ではない。行政の圧倒的優位の下での「対等」「自立」は NPO に一方的に障壁が高くなっている。この対等・自立は行政の優位性を補強するものとして作用する。対等にはそれに見合った責任が存在することは協働が円滑に進まなくなると直ぐに理解される。

対等も自立も正当性を持つが故に、ムードに強いられ

た自立や対等となる可能性がある。協働の場における対等な関係性は、創造していくものと理解すべであろう。

④施策の対象としての NPO、施策の方法としての協働  
コプロダクションが示したように、住民と行政が助け合って一緒に財や公共サービスの生産と供給、を行う、あるいは一緒に地域の課題を発見し解決するなどの「協働」ではなく、行政は NPO の力量を見ながら、役割分担(行政の分担を減らす論理で作用する)を重視し最終着地点を委託・受託関係に収束させる意味で「協働」を位置づけようとする傾向がみられる。指針からは、荒木が示したような協働によって行政が充実強化していくことや住民自治を目指すという方向性は希薄である。本来の意味である「協力して働く」のではなく、協働という施策を進めるという意味に変質し、「働く」のは市民や NPO だけという構図になる危険性がある。

## 7. まとめ

これまで「協働」の概念を言葉として使用されてきた経緯に触れながら明らかにし、コプロダクションとしての協働理論、バーナード及びそれらを援用した学校経営学の動向に触れながら、協働の持つ意味内容の輪郭を探ってきた。その上で、都道府県・政令指定都市が発行した協働指針等での協働のとらえ方と内容を分析した。そこで概ね次のような傾向をみることができた。

(1)「協働」は言葉としての出現は明治期に遡ることができる。1935 年には辞書に掲載され、『広辞苑』では初版から掲載されており、それほど新しい言葉ではない。しかし、言葉の意味が持つ「協力して働く」ボランティアや市民の主体的な活動に馴染む言葉となり、様々な意味を持たせるために英語が併記されるようになった。そのことによって協働に自由に意味内容を付加する傾向が強くなった。

(2) 荒木昭次郎の紹介したコプロダクション(Coproductio)は、現代の行政と NPO 関係を最も的確に予言している。ここでは協働は住民と行政が心と力を合わせて助け合って財やサービスの生産や供給を行うこととしており、住民自治と自治体の充実強化への手段であるとしている。同時に協働という経験によって行政と住民が相互に変容と能力向上を図ることができる学習の場としての位置づけの可能性をみることができた。

(3) バーナードの組織理論として協働体系が 1956 年に紹介され、組織論での使用例とそれを援用した学校経営学での協働のとらえ方をあげ、cooperation としての協働だけでなく、collaboration を視野に入れた研究の展望が示されている。

(4)都道府県・政令指定都市が発行した協働指針の分析を通じて、協働の概念が各主体によって自由に、柔軟に拡張されることによるいくつかの危険性を指摘した。協働の概念の批判的検討、吟味、咀嚼のないままだと協働を衰退させていく。その際、コプロダクションの理論は住民自治の視点、市民と行政の学習の視点、住民の成熟と行政の充実強化の視点において有益な示唆を与える。

協働の概念の基本は、協力して働くことにある。言葉としての協働の意味は単純であるが、そこには様々な条件や環境が伴うことが含意されている。柔軟な使い方は便利であると同時に容易に変質する存在となる可能性を持つ。その時にどちらかに傾斜せずに効果的に協働を進めるためには、類似用語である「協同」が本来持つ意味から学ぶ必要がありそうである。手段としての協働の概念を資源や能力を占有する人々に依存せず、活動の中から市民が主体性を持ってつくっていくことが必要である。コプロダクションの理論にはそれらを支える可能性がある。新自由主義的政策がより広範に施策化し、指定管理者制度が始まる現在、NPO は、指定されるあるいは公共を担い得る新たな「民間」として歓迎されることになる。結果として「公共領域」の市場化を下支えしてきた NPO も自ら市場原理の中で活路を見出していかなるを得なくなっている。協働の意味内容の問い直しは、協働の危機を回避するのに最も良い方法であろう。

## 注)

- (1) 生涯学習 NPO 研究会編『社会教育の推進と NPO』1998, p.217-218
- (2) 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、同「自治体の行政と市民：その協働システムをめぐって」日本行政学会編学会年報 23『地方自治の動向』所収 1987
- (3) 荒木『参加と協働』, p.30
- (4) 荒木前掲書, p.8
- (5) 荒木前掲書, p.9
- (6) 荒木前掲書, p.11
- (7) 荒木昭次郎「巻頭言」『新しい市民参加手法に関する調査報告書』神戸市企画調整局 1994
- (8) 荒木前掲書 p.7
- (9) Barnard, Chester *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge, 1938 山本安次郎, 田杉競, 飯野春樹訳『新訳 経営者の役割』ダイヤモンド社, 1968, p.9 初版の訳は 1956)
- (10) 前掲書 p.17

- (11) 前掲書 p.24
- (12) 吉本二郎『学校経営学』国土社 1965,p.91、高野桂一「教職員の経営参加」『現代学校経営講座 2 学校の組織・編成』第一法規 1976, pp.141-142
- (13) 小島弘道『現代の学校経営改革～戦後第三の改革～』筑波大学学校経営学研究室 2000, p.192
- (14) 加藤崇英「第 6 章協働」大塚学校経営研究会編『現代学校経営論』2000, pp.45-55
- (15) 大塚学校経営研究会編『現代学校経営論』2000, p.52
- (16) 江藤俊昭「地域事業の決定・実施をめぐる協働のための条件整備」辻山幸宣編『協働型の制度づくりと政策形成』ぎょうせい 2000,pp. 216-219
- (17) 辻山幸宣編『分権時代の自治体職員 7 住民・行政の協働』ぎょうせい 1998, p18