

# 協働型社会の実現に向けて

～住民と行政とのパートナーシップ～

同志社大学社会学部社会福祉学科教授

上野谷 加代子



## はじめに

「もったいない」という言葉が見直されている。広辞苑によると、そのものの本質が現れていないさま、ものの本体を失っている意味を指す言葉だそうである。そこから、日常的には、「活かしきれなかった、無駄をしてしまった」と思う行為の際に、よく用いている。我が家は洗濯機、冷蔵庫、掃除機、テレビに至るまで物持ちがよく、最後（部品がなくなる）まで活かしきる、使い切る家庭である。息子は私のお古の机で小学校から大学まで勉強した。ものには心が宿るとまでの生活心情を持っているわけではないが、「生（活）かされない・生（活）かさない」状態をみるとどうも落ち着きが悪い。「もったいない（勿体）がない」。

とりわけ、それが人間の場合は、なおさらそう思う。なぜ一人ひとりの能力、活力、想いを受け止め、各人を大切に生（活）かしきれないのか、種々の団体の力を束ね、発揮できるように調整できないのであろうか、「あー、もったいない」。

30年ほど前から地域ケアに関心を持ち、在宅ボランティア活動の推進や地域に根ざした福祉学習などを通して、住民が主人公となる社会システムについて社会福祉の側から実践的に研究を進めてきた。最近では、地域福祉計画（活動計画）策定に集中的にかかわっている。しかし、住民も行政職員もヒューマンサービスにかかわる事業所の専門職も、互いが互いの力を発揮、活用できない状態が散見され、どこから何に手をつけたら「もったいない人々」にな

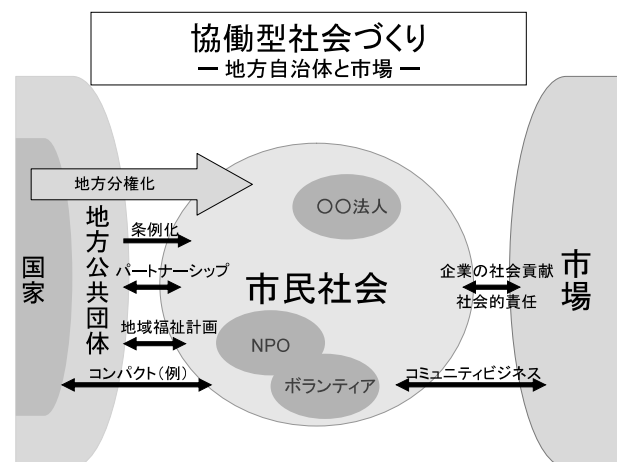
らずにすむのか、悩みの連続である。住民の力を活かし、行政職員の力も活かすパートナーシップってどのようにすれば形成されるのか、地域の諸団体、NPO法人、企業との協働による問題解決の仕組みづくりに関心を持ってフィールド研究に取り組んでいる。

本小稿では「もったいない精神」から改めて、協働型社会の実現に向けて考えるところを少し述べてみたい。

## 協働型社会の実現に向けて

図1は住民（市民）が福祉社会を創造していく際に、住民が誰（どんな団体）と協働していくのか、その相手との関係図である。地方分権化の流れのなかで、地方自治体と企業（市場）との協働は今まで以上に加速されるだろう。市民参加を条例で保障する

図1



ことやパートナーシップを確かなものにするための地域福祉計画の策定・実施やさまざまな取組がなされるだろう。一方、企業等との健全な関係の構築が望まれ、企業の社会貢献事業や社会的責任のあり方をめぐって、国、地方自治体、地域レベルで語られ、構想されるようになってきている。コミュニティビジネスなどは住民のニーズに柔軟、的確に応えようとする試みであり、住民と企業との協働の産物といえよう。

図2は協働型社会の創造の際、市民社会を構成する最もフットワークの良いボランティアやNPO等非営利諸団体の関係図である。学校法人から組合まで種々の固有の目的をそれぞれ持っているが、連携し協力し合って活動すれば、各々の特色ある持てる力を発揮し合い、ないものを補完し合い、新たな価値を産み出す可能性があると考えられている。協働型社会の実現に向けて、市民社会を構成する、とりわけ広義の非営利の諸団体自身の協働が必要である。(案外、民間団体と民間団体の協働は難しい。)そして行政と住民との協働、加えて市場としての民間事業所(企業)との協働が必要である。

## パワーをつなぐ協働

30年来、種々のボランティア活動や権利擁護の市民活動に参加してきた。もっと活動を広げ、深めた

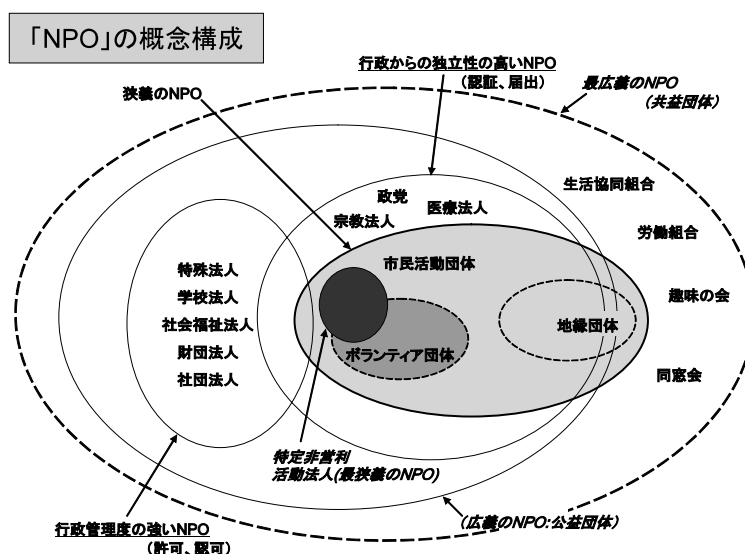
いと感じたり、問題解決に当たって支援の一部しか提供できないとき、地域のあちこちに資源、人、お金があるのにばらばらで無関係に存在していることがわかったときなどいずれも、無力感を感じたり、あせったり、バーンアウトしたり様々な体験をしてきた。このような経験は、誰もが多かれ少なかれ仕事上でも市民活動上でも経験しているだろう。

地域のパワーを吸い上げ、地域の暮らしを支えるパワーに転換できないのか、地域のパワーが発揮され、つながっていくためには、互いが共通語を用い、パワーをつないでいく仕組みが必要である。その共通語が「協働」である。

「協働」は異なる立場や特徴を持った人々や団体が、互いに対等な立場で、それぞれの持ち味を発揮し活かしながら、ともになにか(共通の目的、課題達成のためになすべきこと)を創り出していくことである。必要性や課題の達成という目標がない場合や課題が達成できた場合は協働の必要性はなく、協働関係は解消されて良い。協働事業によって得られた実績は残り、もちろん信頼関係が築かれる。以後の事業展開ではすぐに協働のプラットフォームに登場できる。緩やかなネットワークである。協働はプロセスであり、段階を経て形成されていくものであり、トップダウンで成立するものでもなく、また会議の回数で内容が決まるものでもない。

「協働」は生き物であり、以下のようなプロセス

図2



を経て成熟していく。

第1段階…互いを知っているだけ、情報交換や交流にとどまっている。

第2段階…課題の明確化と共有が図られる。ワークショップなどを通し得られる感動・共感や共同体験が協力関係を築き、共通課題の明確化などを推進する。

第3段階…第2段階で明確になった課題を中心に協働のプロジェクトが生まれ、各参加者・団体の役割が明らかになる。違いを認めつつ各々の力を発揮しまとめあげていくことができる。「協働」の成立である。

協働型社会の形成には地域社会で日常的に協働体験を積み上げる経験が必要である。

このように、ある程度の時間をかけて協働の仕組みを作っていくが、協働にはそれなりのマナー・姿勢・方法論が必要である。また、協働関係が生まれるための意図的な働きかけ、プログラム、装置が必要である。

## 地域福祉計画策定に学ぶ協働の実践

住民と行政とのパートナーシップ形成の好事例として、地方自治体における地域福祉計画策定を挙げることが出来る。1990年の福祉関係8法の改正を受け、地域福祉の流れは加速され、社会福祉基礎構造改革の議論や社会福祉事業法の改正（改正後、「社会福祉法」）により、2000年地域福祉が法的に明文化された。「地域福祉計画」「地域福祉活動計画」は、社会福祉法（2000年）のなかで明記される以前から、一部の地方自治体や社会福祉協議会では、地域福祉推進のための計画として策定されてきた。今日、方面委員（民生委員の前身）やセツルメント活動などの歴史的活動からの系譜を受けた実践としての地域福祉、理念（理論）としての地域福祉に加えて、政策としての地域福祉の時代に入ったといえる。

社会福祉法では、第1条においては「地域における社会福祉」を地域福祉として規定し、その推進を

図ることを同法の目的として明記した上で、同第4条では「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者が、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」として、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者」が地域福祉を推進していく主体であることが規定されている。そして第107条では、市町村が策定する地域福祉計画に盛り込むべき事項として次の3点が列挙されている。

- ① 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
- ② 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
- ③ 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項 である。

今日における「地域福祉計画」とは社会福祉法の規定を受けた行政計画を意味するが、国の社会保障審議会福祉部会は「市町村地域福祉計画は、地域住民の最も身近な行政主体である市区町村が、地域福祉推進の主体である住民等の参加を得て地域の要援護者の生活上の解決すべき課題（生活課題）とそれに対応する必要なサービスの内容や量、その現状を明らかにし、かつ、確保し提供する体制を計画的に整備することを内容とする」としている。また、全国社会福祉協議会は地域福祉計画の内容について社会福祉法の規定を踏まえ、①福祉サービス利用者の権利、②福祉サービスの質、③福祉サービスの充実、④福祉サービスの発展、⑤住民参加、という5つを計画に盛り込むべきであると指摘している。社会福祉協議会が中心となり、住民や民間の福祉団体などを巻き込んで策定するとされている。

社協が中核となって策定する地域福祉活動計画は、「福祉活動を行う地域住民やボランティア団体、NPO等の民間団体の自主的・自発的な福祉活動を中心にした民間活動の自主的な行動計画である。つまり、地域住民の立場から多様な民間団体や地域住民の参

加・協働を促進して、さまざまな福祉活動を計画化するところに独自性があり、行政計画としての地域福祉計画とは異なる性格を有している」とし、地域福祉計画との性格の違いを示すとともに、地域の福祉課題や地域福祉推進の理念等の共有化や地域住民の立場から「地域福祉計画」を推進するといった観点、さらには地域福祉活動計画を具体化していくための基盤を整備する内容を地域福祉計画に盛り込むことなど、相互に連携、協働することの重要性を指摘している。このような違いをふまえつつも、「福祉を通じて『自治』を確立していく」といった2つの計画の共通部分を確認しながら一体的に計画策定に取り組むことが必要であるといえるだろう。社協と行政の協働事業として、一体的に統合して策定に取り組んだ自治体の事例を紹介しよう。

筆者がかかわる場合、人口規模にもよるが、20万人以下で社協と行政が対等関係を築けると判断した場合、合同事務局を結成し、社協会長と市長との両者の委嘱状を出し、予算も両者で構成し、策定にかかわる業務を協働で実施していく。つまり、策定そのものが協働のプロセスとなる。「松江市（島根県）」、「都城市（宮崎県）」、「岸和田市（大阪府）」などの例がそうである。ただし、これも地域の実情と協働推進の自治体の戦略にもよる。

「協働」と「参加」はコインの裏表の関係であり、協働型社会はボランティア活動等、図2で示した広義のNPOによる種々の事業、活動への参加・参画が活発になされることが前提となる。大学、企業等の地域貢献、諸団体が自立して独自のミッションによる事業や活動を実施しているような状況があって初めて、協働が<sup>そじょう</sup>組上<sup>あがり</sup>にのる。

## 松江市の地域福祉計画策定と「協働」

計画を通して「協働」型社会形成を図っていく場合においても、以下のような3つの視点から取り組むことが必要である。松江市における取組を簡単に紹介しておこう。

### 参画を促進する「協働」について—組織間協働

協働視点での計画づくりを促進するためには、各層の参画の促進と協同の取組を通しての「協働」の進化を図るための組織化が必要である。各層の組織化と組織間協働があって初めて行政と民間が協働できる。

- ①市内（合併前）21地区（小学校区）の地域福祉活動計画作成委員会の組織化である。約400人の住民が作成委員となり、自分の暮らす小学校区の福祉課題の把握と解決に向けての方策について計画書を作成した。その後は進行管理と第2次地域福祉活動計画作成に着手している。
- ②市民公募によって参加した人々による作業部会（市民ワークショップ）の組織化である。市民によって自主運営された。社協、行政職員も市民として参加したことが互いの苦労を理解し合い、信頼関係を築く基礎となった。テーマ別のグループを市民自身が結成し、協力しながら積極的に市民側からの提案書をまとめあげた。
- ③市長と社協会長から委嘱状をもらっている策定委員会および作業委員会の組織化である。従来から21の公設民営の地区公民館を拠点に、公民館館長（有給、教育委員会、地区社協事務局長兼務）、地区社協会長（無給、民間人）、公民館主事（有給、市職員）、地域保健福祉推進職員（嘱託、市単独施策、福祉部予算）がチームを組んで地域福祉活動と生涯学習活動を統合して実施してきた実績、経緯もあり、自治体・民間協働での一体的策定となったわけである。市民ワークショップのメンバーの中から世話人会ができ作業委員の補強を図ったことが、市民ワークショップを進めるアソシエーション型の作業部会とコミュニティ型の21地区活動計画作成委員会との双方を尊重し、利害や方法の違いを理解し合い協働していく技を学びあうことに繋がったと思われる。世話人を含む24人の作業委員会メンバーは、夜の市民ワークショップへの参加と21地区への「学びのシート」を持っての訪問調査に参加することによって、行政と民間とが協働する必要性と協働により自治型の地域福祉

計画が策定される方法を身につけていくことができたといえよう。

- ④自治体職員と社協職員、世話人会の合同事務局会とワーキングスタッフの組織化である。市民を入れた事務局構成は他市にあまり例はなく、市民と行政職員や社協職員との相互信頼関係の樹立と互いに能力を出し切る緊張関係がなければ成立しない。段階を経て成熟してきた協働の成果である。
- ⑤庁内検討委員会の組織化は福祉部だけで地域福祉計画の実践はできないことを踏まえた行政側の対応である。市民からの提案、利用者のニーズ調査、福祉関係者からの提言等に行政部局が丁寧に現行施策、サービスに照らし合わせ検討した。市民への説明責任を果たし、対応できない事柄については市民や策定委員会での検討にゆだねられた。庁内検討委員会（60人）の成果は、「市民・行政協働型ワークショップ」への課長職21人の参画状況を見ても、従来の行政対応ではないことは明確であり、新しい福祉システム形成の基盤づくりは実験的には成功しているといえよう。

協働視点を貫き計画策定をしていくためには、それなりの組織化と組織運営および適切な組織間連携、協働取組を促す方法の提示とプログラム開発が必要である。

#### 自治能力を高め問題解決への自立を促す「協働」

福祉課題への接近、例えば福祉課題への気づき（発見・把握）、総合相談・ケアマネジメントの仕組みづくりに関するものである。障害者、高齢者などの生活上の不自由を抱える方々の地域生活を支える福祉システムづくりは、まず福祉課題への気づきから始まる。気づきにも地域における集いや交流などの活動を通して、またインフォーマル、フォーマルな訪問活動を通して、各種の学習が正しい気づきへと導くといった地域におけるミクロ的気づきが町会、小学校区という範囲においてなされる流れが一つある。一方、統計調査や専門的なかわり、理論的推論からマクロ的な把握（気づき）が政策的になされ

ることがある。従来、どちらかに偏っている場合があり、地域情報が欠如するなかで専門職が有効に機能できず結果として後手になり、予防的かわりやエンパワーメント促進から程遠い保護的、治療的かわりとなっていたことも否めない。安易な住民任せや逆の行政や専門職依存は、このミクロ的気づきとマクロ的気づきのクロスオーバーするところの不連続に原因があり、不連続な関係を調整しつなく仕組みが必要である。

#### 政策化のための「協働」

自治体と民間との協働関係の結実はもちろん地域福祉計画・活動計画として策定されることにあるが、一方で、それらの計画がどのように政策として生かされ、実践されるのか、また市民参画と協働の方法が今後も生かされるのか、など課題が残されている。各自治体における地域福祉計画策定の状況を垣間見るに、市民参加の努力がワークショップの体験で終わってしまう危険性すらある。政策化のためには①市長の理解を得るために節目に委員長（委員会）として報告すること。②庁内検討委員会の構成を可能な限り、生活関連部局にまで広げること。③責任ある課長参加による市民・行政協働型ワークショップの開催。④多数の関係者、市民を巻き込んでの報告会の開催、情報の公開を通して世論形成。⑤市議会厚生委員会との意見交換会の開催。⑥市議会議長への表敬訪問。など意識して政策化への協働取組をする必要がある。筆者は地域福祉方法論を学びとしている者であり、「参画と協働」の手法開発計画として地域福祉計画策定に関心を持ってかかわっているが、実は地域福祉計画策定は民間（市民）と自治体が協働で作る政策形成計画であり、サービス創出・整備計画、人材発掘・配置計画であり、当事者、市民のエンパワーメント計画でもあると考えている。財源の確保がない抽象的な計画であるという評価があるが、決してそうではない。松江市での計画策定は、協働実践の強みが具体的な新施策に結びつき、財源の創出、業務の転換にまで話題を転じさせる創造的力を発揮すること、また、3月市議会で初めてマトリックス予算書なるものも登場し、縦割り発想から

地域福祉型発想での政策作りへと実験的に歩みだした。松江市の地域福祉計画・地域福祉活動計画策定は、市民参画が自治体と民間（民意を束ねる社協を中核として）との協働体制の中でこそ進展するということ、そしてさらに市民、地域、行政、専門職各々の役割分担と責任の共有を図ることができる信頼感と自治能力の形成、自己統治がなされるということを示したといえる。

（詳細は「高齢者の地域生活を支える新しい福祉システム」『社会福祉研究89号』P16-23、2004、4、鉄道弘済会、「松江の地域福祉計画」2006、9、ミネルヴァ書房）