

地域ガバナンスにおける多主体間連携形成の 基礎的条件

——新宿区『社会貢献的な活動団体』に関するアンケート調査からの考察——

Fundamental conditions for alliance building in community governance:
findings from civil sector survey in Shinjuku city

長野 基
Motoki NAGANOI

要 旨

市民生活を支える地域コミュニティの活性化を目指すには、各主体がそれぞれの立場から役割を果たすと同時に、多主体間で連携を構築し、一定の意図の下で協調的な秩序を形成する必要がある。これは社会運営・制御のあり様としての「ガバナンス」の課題である。

地域における「ガバナンス」の組織化にあたっては、主体間での資源の動員と交換・結合の拡大、対応する課題に応じた適切な主体の選択と秩序化、そして調整・安定化を担うリーダーシップなどが重要である。そして、主体間での資源交換・結合度に比例して、複数の主体間で、具体的な「政策」目標は共有しないものの、情報交換程度の接触は持続されている「弱い結合」の段階から、具体的な「政策」目標を共有し、その達成のために各々が優位に保有する各種資源を交換・結集させ、リスクを共有しつつ信頼関係と互酬性に基づく協調により社会的課題の解決を図ろうとする「強い結合」の段階までの各層が組織化される重層的な関係が想定される。

以上を基に、本稿では様々な市民発のまちづくり活動が取り組まれている東京都新宿区での『社会貢献的な活動団体』に関するアンケート調査から共分散構造分析を用いて、団体リーダーの認識を探り、「ガバナンス」の組織化に向けた多主体間の連携づくりとその機能発揮への条件を分析した。分析からは、「弱い結合」と「強い結合」の間には、媒介物として「ガバナンスへ参加する緩やかなネットワーク」といえる相互作用を通じて、政府セクターに過度に依存することなく、自ら「治め」の一部を担う規範を醸成する段階が形成されること、そして、このネットワークでは、「緩やかな資源交換・依存」と課題解決に高い価値を置き、何らかの「政策」を有効に達成することに利害関心を持つ「政策志向の文化」が応答しあうことで「ガバナンスを支える連携志向」が共有されることが示された。これが地域ガバナンスにおける多主体間連携形成の基礎となるのである。

1. 本研究の背景と目的

本研究は地域コミュニティの経済・社会・環境的条件を向上させる上で必要な「ガバナンス」を成り立たせる「多主体間連携」について、その基礎的な条件を考察するものである。

ここでの「連携」とは英語の「アライアンス (alliance)」に相当するものであり、「その成員全てが望む何かしらのことを達成するために共に活動する人々の集団や政党等のこと」¹⁾である。これと似た表現で「コアリション (coalition)」があり、こちらの原義は「ある特定の目的のために共に活動することに合意している複数の異なった集団—特に政治的集団—からの人々により構成されている集団」²⁾である。意味合いとしては「コアリション」のほうが目的 (大義) 志向であり、「アライアンス」はより達成志向が強いといえよう。

1970年代半ばに住民運動における「自立と連帯」を論じた中村紀一は「人間が連帯できるのは自らのうちに連帯の核ともいうべきものを持つとき」だとした。中村がいう「核」とは、地元に着し、当事者として課題解決へ直接参加する運動であり、こうした当事者性に基づく営為が支援者の輪を広げ、連帯を生み出してゆくと論じられた³⁾。

一方、グローバル競争を行う営利企業の世界では、経営資源や業界での地位、スキル、知識などを結びつけることによって、相乗効果を実現して新たな価値・ビジネスを生み出すこと、そして、まだ具体化されていない新しいスキルを学習して内部化する契機とすることが「アライアンス」の目的に挙げられている⁴⁾。こうした考え方を背景にビジネスコンサルタントでもある上山信一は社会的課題解決方法としての「政策連携」を提唱している。これは具体的課題の解決のために当事者と専門家が個人として結集し、各メンバーの持つ専門スキルの集積により、解決を図ろうとするものである⁵⁾。

1970年代と2000年代とでは時代背景は大きく異なる。しかし、問題解決志向に基づく営為に「多様な主体」間の協力関係を構築する糸口としようとする知恵は一致していた。本研究では問題解決志向を強く意識する「連携」(alliance) をキーワードの第1にしたい。

第2のキーワードが「マネジメント」(management) である。「マネジメント」とは既に存在しているモノ・コトに対するルーティン的意思決定およびリスクを伴う新たなモノ・コトに対して起業家的意思決定を行い、その実行に必要な主体を目的に向けて集中させ、一定の秩序の下に活動を体系的に組織し、そして、活動の成果を期待水準と比較し、意思決定にフィードバックする一連の過程である。その目的は狭義の自己目的達成だけではなく、関係する様々なステークホルダー (組織構成員から外部の顧客、そして地域社会・環境) への長期的利得も実現することだ^{6) 7)}。

以上の概念は組織単体だけに当てはまるのではなく、本研究の対象とする「地域」運営に対しても応用可能である。ここでいう「地域」とは自治体行政区境に必ずしも拘束されないが、面積

では近隣・住区を越え、概ね単一の小学校区あるいは2～3の小学校区(=中学校区)を想定する。

こうした「地域」を単位として、その活性化を目指すにはNPO・市民団体、地縁組織、自治体、企業(事業者)の各組織・主体がそれぞれの立場から役割を果たすことが期待される。同時に個々の取り組みの間で相乗効果を挙げるために多主体間で連携を構築し、一定の意図の下で協調的な秩序を形成する「マネジメント」が必要である。このような個別レベルの営為と多主体間「マネジメント」としての営為の「応答」が、地域運営を考える上では欠かせない。これは「ガバナンス」の課題である。

そこで、本研究では、以下の構成により、研究を進める。第1にセクターを越えた連携をめぐる日本の公共政策研究および地方自治研究の展開を概観する。第2に相乗効果を生む仕組みづくりへの論点を整理し、地域における「ガバナンス」の組織化への仮説を提示する。そして、第3に2002年に実施された東京都新宿区における『社会貢献的な活動団体』に関するアンケート調査に対する分析から、団体リーダーの認識を探ることを通じて「地域ガバナンス」の基礎となる関係性形成とその機能発揮への条件を考察する。

2. セクターを越えた連携をめぐる研究史

「地域づくり・まちづくり」を都市計画・建築計画の分野から実践と理論でリードしてきた佐藤滋によると1970年代以降の「地域づくり・まちづくり」は3世代に分類できるという。神戸市真野地区に代表される環境破壊や行政が進める開発に対する抵抗型の運動から「参加」を旗印にコミュニティ運営を行なおうとした1970年代から1980年代初頭の「理念と抵抗の第1世代」、**「テーマ型コミュニティ」**という言葉に代表される福祉や環境等の分野別での実験的な取り組みが行なわれた1980年代中期から1990年代初期の**「実験とテーマの第2世代」**、そして阪神大震災を大きな分岐点に包括的な地域運営が志向されるようになった1990年代後半以降の**「地域運営の第3世代」**である⁸⁾。

こうした「地域づくり」の変化に応答するように公共政策研究でもセクターを越えた協力関係づくりへ新たな概念が提起されてきた。1970年代中期以降の重要な先行研究と概念を見ると次のようになる。(表1)

表1 「まちづくりの世代論」と公共政策研究で登場する概念

「まちづくりの世代論」		公共政策研究で登場する概念	
1970年代～1980年代初頭	「理念と抵抗の第1世代」	1970年代中期	足立忠男 ：「平均的市民」
		1970年代後期	寄本勝美 ：「役割相乗型行政」
1980年代中期～1990年代初頭	「実験とテーマの第2世代」	1980年代末～1990年代初頭	荒木昭次郎 ：「コプロダクション理論」に基づく協働
		1990年代半ば	中田実：「地域共同管理」
1990年代後半～2000年代	「地域運営の第3世代」	2000年代	新川達郎 ：「ガバナンスの失敗」への注目

出所：筆者作成

2-1. 1970年代中期——足立忠男：「平均的市民」

1970年代中期に提起された重要な概念として足立忠男の「平均的市民」をまず挙げなければならない。足立忠男は松下圭一のシビル・ミニマム論⁹⁾を基本的には支持しつつも、その適応領域がサービス行政に偏っているとし、行政活動の新たな公準として「①公的情報の理解力における平均的市民」「②公的情報に対する到達度における平均的市民」「③生活における平均的市民」の3項目からなる「平均的市民」を提起した。①～③にはそれぞれ、最大の「例外的市民」から最小の「例外的市民」までが存在し、特に③の平均化は所得への累進課税や資産課税等による政府の責任で実現するものとした。そして、①②の理解力と到達度における「平均的市民」への調整の責務と役割も第1には行政が担うべきだとしたが、注目されるのは「行政と市民との関係を調整するには、とくに、すくなくとも両者のあいだに明確な対立や紛争が発生したときに、市民の側にたつて、知識や情報において不足している市民に対して、その不足を補う社会的役割を持った市民そのものが要求されることになる」としている点だ。具体的には行政・市民間の知識・情報のギャップを調整するために「素人である紛争の当事者の市民と多種多様ないわゆる専門家」が一定の規準・観点を共有して協力し、それぞれに知識・技術・経験を動員しなければならないと論じた¹⁰⁾。こうした視点はアドボケーターとしての中間支援組織・NPOに期待される役割を述べるものであると同時にセクターを越えた協力の「組み方」をも先行的に示すものであった。

2-2. 1970年代後期——寄本勝美：「役割相乗型行政」

1970年代後半に提起された重要な概念は寄本勝美による「役割相乗型行政」¹¹⁾である。これは後に「役割相乗型社会システム」として一般化された。「役割相乗型社会システム」とは「当該の公共問題への対応において関係各者の役割を適切に組み合わせることにより、それに投入す

関係各者の労力や資源の量は以前と同じかそれより少なくとも、そこから得られる成果は大きくすることが出来るような仕組み」であり、実現する手段が「公共問題ごとに関連する市民、企業、および行政の役割を組み合わせ、すなわち『掛け算の仕組み』を具体的に作るものこそが、公共政策にほかならない」のである¹²⁾。このために、寄本は「分権と参加のもとで個別問題ごとに地域の事情を反映したヨコ割の総合的な行政が必須」として、行政セクターの変革を唱えると同時に、各種市民団体の団体としての活動や、そのリーダーの役割に期待し、「彼らは、議論の場を一にすることによって自分たちの考え方の間口を広げ、自分たちの集団利害や市民間の利害を創造的に調整していくことが出来る大きな可能性を持っている」とした¹³⁾。寄本の「役割相乗型行政(社会システム)」に関する一連の研究は各セクターのリソースと役割を結集する社会システムとそこでのNPO(組織およびそのリーダー)に期待される機能を明確にした。

2-3. 1980年代末～1990年代初頭

——荒木昭次郎:「コプロダクション理論」に基づく協働

1980年代末から1990年代初頭で提起された重要な概念は「コプロダクション理論」に基づく荒木昭次郎の自治体行政における協働の概念¹⁴⁾である。「コプロダクション」は行政サービスの消費者とされた市民をサービスの「共同生産」者として捉えなおそうと1980年代のアメリカを中心に用いられた用語だ。よって、新自由主義時代の財政・福祉サービス削減政策を一つの契機とするものであるが、「共同生産」過程における市民の能動的な参加の可能性や行政側の組織変革も期待されたものである¹⁵⁾。

荒木は「協働とは、意思を持った複数の行為主体が共通の目的を達成していくために互いに心を合わせ、力を合わせ、助け合っていくシステム概念である。このシステムが有効に機能していくためにはその構成要素が固有の役割を果たしつつ相互依存しあうことが前提条件となる」とし、「心を合わせ、力を合わせ、助け合う協働の場」を実現するものが「媒介構造」だとした。この「媒介構造」は「行政と市民の中間に位置し、公共的領域の問題について行政から市民へ、市民から行政へと両面交通的橋渡しの役割を演じる」のである¹⁶⁾。

次は「媒介構造」をどのような組織が担えるかが問題だが、荒木は「地域社会には様々な住民活動組織が現に存在しているが、それらは現状のままでは行政と市民の協働を促す媒介構造になりえない」のであり、「そこで求められるのは、地域に介在しているそうした様々の活動組織が互いにどのようにかわりあい連携し合って協働の利益を追求していくかということ、そして、そのためにどのような仕組みとルールをつくっていくかという点」だとした。そして「地域の総合的機能集団としての町内会や自治会と、特定機能集団としての文化、体育、福祉、ボランティアなどの集団とが併立、対等の立場で結合し連携して活動することが期待され、そのとき媒介

構造としての役割を組織の連立は果たしていくことになる」とした¹⁷⁾。荒木の研究から“媒介構造としての組織の連立”を如何に作り出せるかがセクターを越えた協働関係の要となることを示されたと言えよう。

2-4. 1990年代半ば——中田実：「地域共同管理」

1990年代半ばに提起された重要なものに社会学者中田実の「地域共同管理」がある¹⁸⁾。中田は「地域社会とは、人びとの生産と生活にかかわる、さまざまな領域（領域）と程度における地域共同管理組織である」とし、「地域社会は多様な領域のものの重層によってなりたつが、それぞれの層において相対的にまとまった共同（自治）の単位をなして地域を管理し、そのことによって構成員の生活の再生産を保障するとともに自己の組織化をはかっている」と定式化した¹⁹⁾。そして、その後の研究で「地域共同管理」を『上からの地域統合』と『下からの住民自治・参加』の「相反する2側面をもつ現象を、事象としては1つのものとして統一的に把握する概念」と整理し、そこでの「管理」は「社会的な共同事務の処理（management）という意味も持っている」²⁰⁾と概念を発展・整理させた。

この「地域共同管理」での担い手については町内会・自治会等の住民自治組織だけではなく、「1）地域を代表する組織（単位自治組織）として地域共同管理を行っているもの、2）一部の住民グループあるいは事業体として共同管理を行い、またはこれに参加しているもの、3）住民個人であるが、ボランティアに共同管理に参加しているもの、4）行政が直接行うか、住民の行政協力員に委嘱して間接的に地域管理を行うもの、5）これらの複合的協力（組織）によるもの」²¹⁾との重層性を指摘した。中田の研究はアクターの重層性と同時に秩序性が追求すべき課題であることを示すといえる。

2-5. 2000年代——新川達郎：「ガバナンスの失敗」への注目

阪神大震災を経験し、NPO法が成立した1990年代後半以降、セクターを越えた協力関係とそれによる地域マネジメントは社会的に大きく注目を集めるようになった。各自治体では市民参加条例・協働条例、自治基本条例等の環境整備が進んだ。そして、1969年の報告書²²⁾で「地域コミュニティ」を公共政策のアジェンダに載せることとなった国民生活審議会においても、2005年には「自己解決能力を備えたコミュニティの役割が再び注目される」とし、「エリア型コミュニティとテーマ型コミュニティが補完的・複層的に融合した多様性と包容力、自立性、開放性を有する『多元参加型コミュニティ』形成が目指されるべき」であり、「コミュニティ内外にネットワークを拡大・融合しうる市民活動団体の役割が期待される」とする報告²³⁾を取りまとめている。

理論研究では1990年代半ば以降の蓄積に加え、「ガバナンスの失敗」論からの刺激もあり、セクターを越えた連携の「成功の側面」から「負の側面」についても知見が深まってきた。ここでの「ガバナンスの失敗」とは英国のB. ジェソップが提起したものである。セクターを越えた協働事業は社会的成果を生み出す。しかし、成果の配分をめぐる競争関係が生じる可能性がある。逆に協調とコンセンサスを過剰に重視すると、変化への対応を可能にする学習や創造的な緊張感を阻害するおそれがある。また、説明責任に時間と費用をかけてオープンな決定をしていかなければ新たな主体の参加や信頼を獲得することは難しいが、迅速な決定・実行を抑制してしまう可能性も生じてしまう²⁴⁾。

これら「ジレンマ」に対して新川達郎²⁵⁾はセクターを越えた連携関係へも「監視、調査、仲介と調整、ガイドライン設定、失敗時の救済（権利救済）の主導」機能が必要であり、その担い手として、中間支援NPO組織のインターメディアリー（仲介）機能、住民代表機関としての議会の審議・決定・監視機能、そして、住民自身の参加・評価・統制を挙げ、それぞれが機能を果たすべきだと喚起した。新川の研究はセクターを越えた連携関係構築に対してリスクに自覚である必要性と失敗回避手段を示したものとしよう。

3. 地域における「ガバナンスの組織化」

「地域マネジメント」の担い手として期待されるNPO・市民団体、地縁組織、自治体、企業（事業者）の各組織・主体はそれぞれ特有の「強みと弱み」を持つ。前章で見た新川が指摘する「失敗のリスク」を踏まえた上で、コミュニティの課題解決に向けて各主体の「強み」を相乗させることが「ガバナンス」の課題である。

3-1. 本研究における「ガバナンス」の定義

「ガバナンス」概念は多義的であるが²⁶⁾、セクター横断的、組織横断的協力が必要な課題が発生してきた事を大きな要因とし、課題解決に多元的な主体が関与し、形成される協調的関係を基盤に主体間の相互調整により問題が解決される状況が発生してきたという時代認識は共通の背景に持つ。そして「権限」を基盤に形成される階層性組織と究極的には独占する物理的強制力を背景に指示・命令及び強制的執行により社会的ニーズを満たす「政府官僚制」メカニズム、および、価格競争原理を通じた資源配分の効率性追求により社会的ニーズを満たす「市場」メカニズムとは別の第3の問題解決方法として、水平的な相互作用としての「ネットワーク」メカニズムに期待する点も公共政策研究においては、おおよその了解事項である²⁷⁾。

このように問題解決あるいは社会運営(制御)のあり様として、セクターを越えた参加者の互恵性と信頼関係を基盤に分散型の水平的相互作用による自己組織化を重視することは各論者に共通する²⁸⁾。しかし、垂直的相互作用をも含めた社会的問題解決のあり方全体を指す議論もある。この代表例であり、「ネットワーク」メカニズムと「相互作用」を鍵概念に包括的なガバナンスの定義を示す研究者の一人がJ. コーイマンである²⁹⁾。コーイマンは「パブリックとプライベートのアクターが共に参加し、社会的問題の解決や社会的機会の創出を行い、そして、そうした諸活動を規定する環境(Context)となる制度(Institutions)が機能することに努め、さらには、それら相互作用・制度に対する倫理的規範を構築するために必要な相互作用(Interactions)の総体」が「Governing」であり、「Governance」はその理論的概念の総体であると定義する³⁰⁾。

以上を踏まえ、本研究では「ガバナンス」を相互主義に基づく一定の共通の価値観・規範と、そこから生まれる主体間の「信頼」を基盤に参加主体間で課題解決に必要な資源を交換し、同時に交渉と説得とを通じて参加主体間の方向性(「政策」³¹⁾)の決定を行い、社会的課題の解決を図ってゆくことだとする。また、「協働」という用語³²⁾は、上述の「ガバナンス」の定式化を具現化するものととらえ、複数の主体間において、社会的課題解決に向けた共有された「政策」目標の下、資源交換・共有に基づき、合同して担われる活動とする。

3-2. 「ガバナンス」の組織化への論点

「ガバナンス」は他の社会的課題解決方法と同じく長短所を持つ。課題の解決方法として能率や競争が重視されるならば「市場」が適合的であり、物理的強制力が必要な場合は「政府」の発動が選択されるべきである。また、他のメカニズムと同じく、「ガバナンス」の成果は集合的便益のため、フリーライダー問題³³⁾は避けられない。さらに資源交換という面から見れば提供・交換可能な資源を持たない主体が生じることは避けられず、局面ごとの絶対量では「ガバナンス」に積極的に関与する主体は少数派となってしまう可能性がある。以上のようなリスクを認識した上で、限定された領域に対して、NPO・市民団体、地縁組織、自治体、企業(事業者)の各組織・主体の相乗効果を生み出す仕組みづくりが求められる場合に「ガバナンスの組織化」が必要となるといえよう³⁴⁾。

上述のコーイマンは「ガバナンス」の「モード」(形態)として、自発的な社会的相互作用を基調に自律的な主体によって構成される比較的柔軟で開放的な「セルフ・ガバナンス(Self-governance)」領域、水平的で半ばフォーマルな社会的相互作用が基調となる「コ・ガバナンス(Co-governance)」領域、社会的主体の間での権威的な関係により構成される形態で垂直的でフォーマルな社会的相互作用が基調となる「ハイアラキカル・ガバナンス(Hierarchical governance)」の3領域があり、相互に応答して社会運営が行われるとした。その上で、各領域により問題解決の方法が次のよ

うに変化すると論じた。

まず、「セルフ・ガバナンス」の領域での問題解決のためには価値観や問題に対するイメージの構築・共有が最も重要だとした。リーダーはメンバーを動員し、人々を感激させ、活性化させることでアジェンダをコントロールあるいは調整することで目標への貢献を引き出す。よって、ほぼリーダーシップの活動内容により協働的相互作用の成否は決まる。一方、「コ・ガバナンス」の領域では主要な社会的組織・機関のトップの代表者等から構成される「エリート」層がリーダーシップを担う。リーダーは目標設定とフォロワーのモチベーションのために、支持と忠誠へはポジティブな褒賞を、そうでない場合には資源を撤収させるなどの制裁を誘因とする。よって、問題解決のためには動員・利用可能な資源や手段が決定的に重要となる^{35) 36)}。

本研究が追究する「ガバナンス」はコーイマンの「モード」分類に即して考えると「セルフ・ガバナンス」から「コ・ガバナンス」領域が中心だ。よって、リーダーシップの内容と動員・利用できる資源の内容が「ガバナンス」の組織化と活動の成果に対する焦点だ。

次にネットワークに代表される水平的調整による秩序形成としての「ガバナンス」を論じるもう一人の代表的論者で、先述の協働事業運営にまつわる「ガバナンスの失敗」で触れたジェソップによる指摘も「ガバナンス」の組織化を考える上で重要である。

ジェソップは「ガバナンス」には交渉による合意、資源の共有、そして「思いを持った」(Concerned) 行動のための基盤を確立するための継続的な対話へ責任を持って参画すること(Commitment) を基礎に各種の調整(コーディネーション) 問題の解決を図ろうとする意思を持った行動が必要で、ここでの継続的な交渉が様々な主体を動員し、その主体が持つ資源を「ガバナンス」へ動員すると論じた。そこでは、様々な社会的勢力の間における調整方法を構築してゆくことが必要となるが、そのためには相互学習能力を向上させること、そして「ガバナンス」に対して共に共通のイメージ(世界観) を確立して中核となる主体の志向性と期待、行動のルールを安定化させることも重要であり、これらがうまく機能しない場合、広義での「ガバナンスの失敗」が生じてしまうと論じた³⁷⁾。

以上のコーイマンやジェソップの指摘を踏まえると「ガバナンス」を組織化し、社会的課題解決への「政策」³⁸⁾ の形成・実施してゆくには次の4課題が存在すると整理できる。

第1は資源の動員と交換・結合である。社会的課題解決に思いを寄せるできる限り広い主体の参加を求め、各主体が保有する様々な資源を動員しなければならない。そうした「基盤」が足りないのであれば、参加主体をより活性化させ、裾野を広げることが必要となる。これは「開く」ベクトルである。

第2は「主体」の選択と秩序化である。ガバナンスにおける決定と協働事業実施が実効性を持つには、決定の重要性や事業の性質に応じて適切に責任を持って関与する主体が限定される必要である。同時に達成しようとする「政策」目的に応じて参加主体間の協力関係が安定し、組織

化(秩序化)される必要がある。これは各局面で見ると、利害関心と参加要件としての保有資源に比例した限定された主体による交渉・調整による独占的決定となることを意味する「閉じる」ベクトルだ。

第3はリーダーシップである。「ガバナンス」の合意形成は互報性と信頼関係を基調とする調整だ。そこでの決定の担保は法的権限や価格ではないため、参加主体の広義の「社会的パワー」となる。よって、保有する「社会的パワー」を基に調整・安定化機能を担う「社会的リーダー」の行動が重要となる。

そして、第4は学習と戦略形成、すなわち、主体間の相互の学習から適切な戦略が形成される必要である。その戦略は実施される中で「ガバナンス」の組織化をより進め、地域コミュニティ全体が課題解決力を獲得してゆくものでなければならない。

4. 本研究における調査仮説

以上で記した内容を基に、地域における「ガバナンス」の組織化へ本研究では次のようなモデルを想定する³⁹⁾。第1は「ガバナンス」の枠組みは主体間相互の信頼性を基盤にした資源の交換・結合により成立するのであり、そこでの「ガバナンスの組織化」にあたっては、主体間での資源交換・結合度に比例して、「弱い結合」から「強い結合」の各層が組織化される重層的な関係となるというものである。

「弱い(緩やかな)結合」とは「『まちづくり』や『活性化』といった大きなテーマに『興味を持つ』という程度の共通項でつながり、お互いの顔や特性を相互に理解している」⁴⁰⁾主体間で具体的な「政策」目標は共有しないものの、情報交換程度の接触は持続されている関係を指す。一方、「強い(固い)結合」とは複数の主体間で具体的な「政策」目標を共有し、その達成のために各々が優位に保有する各種資源を交換・結集させ、リスクを共有しつつ信頼関係と互酬性に基づく協調により社会的課題解決を図ろうとする関係である。

この関係において、最も基層となる「弱い結合」は、市民が日常生活を営む生活文化の圏域であり、これを「社会的空間」と呼ぶこととする。ここでは原則的には相互に自律した関係があり、社会的共通目標達成のための意図的な接触・干渉はないが、地域マネジメントを担う潜在的活動者層が存在する。一方、「強い結合」となる層を「パートナーシップ」と呼ぶこととする。「パートナーシップ」は「ガバナンス」の枠組みを成立させ、機能させる営為の中核となるといえるが、ここでは、その成立要件から、一定の各種資源の保有が参加条件となる。そして、参加主体が保有する資源の緊密な交換と結合を基盤に具体的な「政策」達成を目的とするフォーマルな組織が形成され、「ガバナンス」に具体的な決定と協働事業の実施が担われると想定する。

第2は「ガバナンス」が実効力を持つためには、緩やかな結合である主体間の水平的ネットワークにおいて、政府セクターに過度に依存することなく、地域に対して自ら「治め」の一部を担う意識（規範）が共有される必要があるというものである。

「治め」を担う意識・規範の問題について、1970年代に自己の内面からの変革を通じた「市民像」を盛んに論じた松下圭一⁴¹⁾は「市民自治は、市民的躰すなわち市民の自己教育を不可欠の課題としてはいはしないだろうか」とし、「コミュニティないし市民施設の自主管理はこの市民的躰を無視してはなりたたない」とした。松下の「市民的躰」の考え方は今日の「ソーシャル・キャピタル」の議論を一部先取りするものであった。「ソーシャル・キャピタル」は人々がつくる社会的関係とそこで生成・共有された価値、規範、理解、信頼を含むものであり、その人間関係に属する人々との間の協力を推進し、集合的行為問題の解決を促す存在と考えられている⁴²⁾。少なくとも地域の「ガバナンス」が機能するには松下や「ソーシャル・キャピタル」研究が主張する一定の規範性が共有される必要性はあろう。

主体間の水平的なネットワークは、参加主体間で①資源交換の相互依存による継続的な相互作用、②互報性に根ざしたボランタリーな目的の調整と相互作用から、「ゲームのルール」⁴³⁾が形成されることで生成される。このネットワークが問題解決力を持ってゆくには、成員間に単なる交流を超えた信頼関係が醸成され、一定の利害関心を意識しつつ「政策」実現への協力を促す「文化」が「ゲームのルール」として形成されることが必要だ。このような「規範性」あるいは「治め」の意識は「水平的次元での公共性」⁴⁴⁾というべきものである。多主体間の信頼関係・互酬性を基調とした「ガバナンス」は、「親睦」という価値観とそれによる結びつきとは別に、課題解決に高い価値を置き、何らかの「政策」を有効に達成することに利害関心を持つ「文化」—「政策志向の文化」と呼ぼう—を「ゲームのルール」に持たなければ「問題解決（社会運営・制御）」を図ることが出来ない。

そして、第3は「緩やかな結合」から「固い結合」の形成に向かうには参加主体間での「緩やかな資源交換・依存」と「政策志向の文化」が相互に機能する中から、セクターを超えた「ガバナンスを支える連携志向」が機能してゆく必要があるというものである（図1）。「ガバナンスを支える連携志向」とは大まかな社会的テーマ・関心程度は共有する主体間で、共有するテーマ・争点に対し保有する資源の一部を提供しあう協力関係を生み出そうとする志向性である。ここでは強制的な合併や吸収を図ることなく、各主体が自立（律）性を持ち続けることが前提となる。「ガバナンスを支える連携志向」が機能すれば、社会的課題解決に向けた主体間の結集を促進し、多主体間の信頼関係・互酬性を基調とした問題解決の可能性の領域を広げる。なぜならば、このように「ゲームのルール」として作用する「文化」の存在が、主体間で「認知される調整コスト」を引き下げること、連携の形成を容易にするからである。それはセクターを越えた「固い結合」を生み出す潜在的力を強く持つことを意味する。

以上を踏まえると、「弱い結合」(「社会的空間」)から「強い結合」(「パートナーシップ」)の両者の中間には、主体間で相互認識や情報交換等の緩やかな資源交換が行なわれる圏域があり、それら相互作用を通じて政府(行政)セクターに過度に依存することなく、自ら「治め」の一部を担う意識(規範)を醸成する。これを「ガバナンスへ参画する緩やかなネットワーク」と

呼ぶとするならば、ここで形成される主体間の水平的ネットワークが「水平的公共性」を担う「政策志向の文化」を持つことで、ガバナンスの推進力を担い、「強い結合」である「パートナーシップ」組織を育てる「苗床」となりえる。ここから、本論文における作業仮説を以下の2つとする。

【作業仮説1】「ガバナンス」の組織化では主体間での資源交換・結合度が最も弱い「社会的空間」段階から最も強い「パートナーシップ」段階の間には媒介物として「ガバナンスへ参加する緩やかなネットワーク」段階が形成される。

【作業仮説2】「ガバナンスへ参加する緩やかなネットワーク」では主体間で「緩やかな資源交換・依存」と「政策志向の文化」が応答しあうことでセクターを越えた「ガバナンスを支える連携志向」が共有される。

5. データセットの概要

以下では、前章で示された仮説の検証を2002年11月に実施された東京都新宿区『社会貢献的な活動団体』に関するアンケート調査⁴⁵⁾を基に行っていく。このアンケート調査は新宿区に主たる事務所や活動地域がある「社会貢献的な活動」を行っている団体⁴⁶⁾(NPO法人・ボランティア団体)およそ400団体を対象に、団体の概要、団体の運営、行政との協同、地域団体との連携・協力の方向性、新宿区社会福祉協議会との関係、そしてコミュニティ・ビジネスと雇用の創出について、郵送アンケート調査を実施し、セクターを越えた協働に向けた考え方や課題を分析したものである。関係機関としては、新宿区(区民部地域振興課)と新宿区社会福祉協議会が共同で調査を企画し、早稲田大学都市・地域研究所が分析を担当した⁴⁷⁾。なお、この調査結果は新宿区「地域との協働推進計画」策定の基礎資料ともなった⁴⁸⁾。

このような特徴を持つ新宿区における『社会貢献的な活動団体』に関するアンケート調査(以下、『新宿区「社会貢献的な活動団体」調査」と略記)を本論文でのデータセットとして選択した理由は次のとおりである。

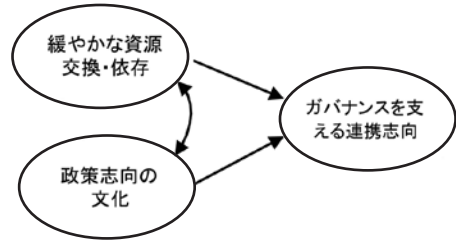


図1 「ガバナンスを支える連携志向」の形成
出所:筆者作成

表2 新宿区における『社会貢献的な活動団体』に関するアンケート調査概要

調査目的	：新宿区に主たる事務所や活動地域がある「社会貢献的な活動」を行っている団体（NPO法人・ボランティア団体）を対象に活動状況及び他団体等との協働に向けた検討課題、また地域での活動に関する考えなどを把握することを目的とした。
対象名簿	：調査団体名簿は新宿区教育施設利用団体と新宿区社会福祉協議会把握団体より作成した。
実施機関	：新宿区と新宿区社会福祉協議会が調査を企画し、早稲田大学都市・地域研究所が分析を行った。
調査期間	：2002年11月7日～11月20日
調査方法	：郵送送付、郵便又は電子メールにての回収
調査票回収率	：全調査件数（387）全回答件数（161）回答率（41.6%）
特徴	：分野を超えた新宿区内のボランティア・NPOセクター全体を横断している。

5-1. NPOセクターの団体リーダー・中心メンバーの認識への着目

先に整理した我が国におけるセクターを越えた連携をめぐる公共政策・地方自治研究の展開が示すように、各セクターのリソースと役割を結集する「役割相乗型社会システム」（寄本）ではNPO（組織およびそのリーダー）に期待される機能が大きい。そこで、調査対象を1990年代後半から社会的存在感を急速に拡大させたNPOセクターとする。NPOセクターを構成する個々の団体からみれば、それぞれの団体の設立目的に基づき、広義の「公共的課題」へ取り組む。よって、個別団体の機能向上が、社会的課題解決には先ずもって必要であり、これで課題解決できるならば、調整コストを負担してまで連携を形成する必要はない。しかし、団体間の取組の「隙間」に発生している課題や、個々の団体が利用可能な資源を組み合わせた結果、相乗効果から高い社会的効率が得られると見込まれる場合には連携形成が求められるのだ。

次に、セクターを横断した主体間の関係性を分析する場合、組織間関係であっても組織全体ではなく、各組織内のリーダーや中心メンバーが組織間ネットワークに参加しているのであり、彼らに焦点を当てるのが適切である。なぜならば、組織間ネットワークの関係が最も明確に現れるのは各組織のリーダー・中心メンバーの関係においてであり、彼らの間のコミュニケーションが組織間のコミュニケーションとなるからだ⁴⁹⁾。加えて、NPOセクターは、リーダーがトップダウン型かコンセンサス重視型かは各団体で異なるが、いずれの場合でも、わが国では一般的に小規模組織のため、組織としての凝集度は低い。

従って、セクターを越えた「緩やかな資源交換・依存」が発生しているかということと、各組織のリーダー・中心メンバーの意識レベルで「政策志向の文化」や「ガバナンスを支える連携志向」が存在し、機能しているかが分析の焦点となる。新宿区調査で回答しているのは団体の代表もしくは事務局長等であることから、リーダー・中核メンバーの認識を把握することが出来る。

5-2. 事例としての新宿区の選択理由

作業仮説を検証するには分野を限定せず、できるだけ多分野を調査することが望ましく、また、出来るだけ広域を調査することが望ましい。よって、少なくとも1つの基礎自治体全体を対象とすることが必要であろう。この点で、新宿区調査は文字通り、新宿区のNPOセクター全体を横断したものである。

次に、新宿区内では複数の地区で、市民発の地域づくりが、同時並行的に行われ、かつ、それら個々の事例が全国的に知られるような成果を生んでいる。たとえば、区内北部の早稲田地区へは、2001年に「東京都環境賞知事表彰」(東京都環境局)・「平成13年度総務賞防災まちづくり大賞」(総務省消防庁)、2002年には「平成14年防災功労者内閣総理大臣表彰」(国土交通省)が贈られている。これらでは共通して「地元商店街、学生、NPOなどが一体となった活動において」という点が表彰理由に挙げられている。つまり、様々な主体が自らが保有する資源を交換・結合させ、新たな活動を生み出しているのであり、本研究で想定する「固い結合」が機能している、あるいは機能しようとしていることに対して評価が与えられた結果といえよう。しかし、そうした活発な活動は決して古いものではなく、1990年代半ば以降に登場してきたものだ⁵⁰⁾。また、高層マンション開発への対抗をひとつの契機としつつ、歴史資産を活かした地域づくりに取り組まれている神楽坂地区のまちづくり活動も知られており、そこでは多様なNPO、専門家、そして地元商店街組織との連携が推進されている。これも1990年代以降に始められたことである⁵¹⁾。つまり、1990年代になって、本研究が想定するような何らかの関係性が整備され、条件が整えられたということが予想されるのである。

5-3. 調査対象団体の概観

組織状況を見ると、回答団体の半数が1995年(阪神・淡路大震災発生前)以降に活動を開始していた(NPO法人では64%に上る)。財政面では過半数が100万円未満、構成人員は約半数が30人未満である。活動地域では新宿区内での活動団体が6割を占める。そして活動分野では最も多くが福祉分野に取り組んでおり、続いて、社会教育、子どもの健全育成、文化・芸術と続く(表3)。

以上から新宿のNPOセクターは比較的若く、かつ小規模な組織で構成されているといえる。なお、NPO法人だけをみれば収入規模1000万円以上が23%、500人以上の規模の団体が16%あり、活動地域も東京都全域、全国、そして海外が主な活動対象となっていた。また、福祉分野への取り組みは法人格を問わず共通であるが、社会教育、国際協力、保健・医療分野ではNPO法人がより強く活動を志向していた。このような広域的活動を実施するNPO法人が集積していることが特徴であった(表4)。これは、新宿という街の我が国の経済・社会における地理的・経済的条

地域ガバナンスにおける多主体間連携形成の基礎的条件

件に由来するものと思われる。

表3 調査対象団体の組織状況

活動開始年次	(%)	収入規模	(%)	構成員	(%)
1944年以前	0	10万円未満	18.1	10人未満	6.4
1945年～1954年	4.4	10万円～30万円未満	14.2	10～19人	28.2
1955年～1964年	3.1	30万円～50万円未満	4.5	20～29人	12.8
1965年～1974年	4.4	50万円～100万円未満	15.5	30～49人	9
1975年～1984年	10.6	100万円～500万円未満	16.8	50～99人	14.7
1985年～1994年	23.1	500万円～1,000万円未満	7.7	100～499人	13.5
1995年以降	49.4	1,000万円以上	15.5	500～1000人	3.8
その他	5	団体としての会計を持っていない	3.2	1000人以上	6.4
合計	100	その他	4.5	その他	5.1
		合計	100	合計	100

出所:新宿区「社会貢献的な活動団体」調査データより引用・作成

表4 調査対象団体の活動地域・分野⁵²⁾

活動地域	複数回答にて活動地域と回答した割合 (%)	活動分野	複数回答にて活動分野と回答した割合 (%)	中心分野があるとした団体の活動中心分野 (%)
新宿区内の特定地域	38.4	保健・医療の増進を図る活動	30	4.9
新宿区内全域	24	福祉の増進を図る活動	65	19.5
新宿区を含む近隣区	20	社会教育に係わる活動	51.9	12.2
東京23区	12	まちづくりの推進を図る活動	31.9	8.5
東京都全域	26.4	文化・芸術に係わる活動	35.6	11
全国	31.2	スポーツに係わる活動	18.1	7.3
全国及び海外	17.6	環境の保全を図る活動	16.3	2.4
その他	11.2	災害救援活動	11.9	0
		地域安全活動	15.6	0
		人権の擁護又は平和の推進を図る活動	22.5	6.1
		国際協力の活動	31.9	6.1
		男女共同参画社会の形成の促進を図る活動	14.4	1.2
		子どもの健全育成を図る活動	39.4	12.2
		前各号の掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動	28.8	2.4
		その他	16.3	6.1

出所:新宿区「社会貢献的な活動団体」調査データより引用・作成

6. 変数の操作化

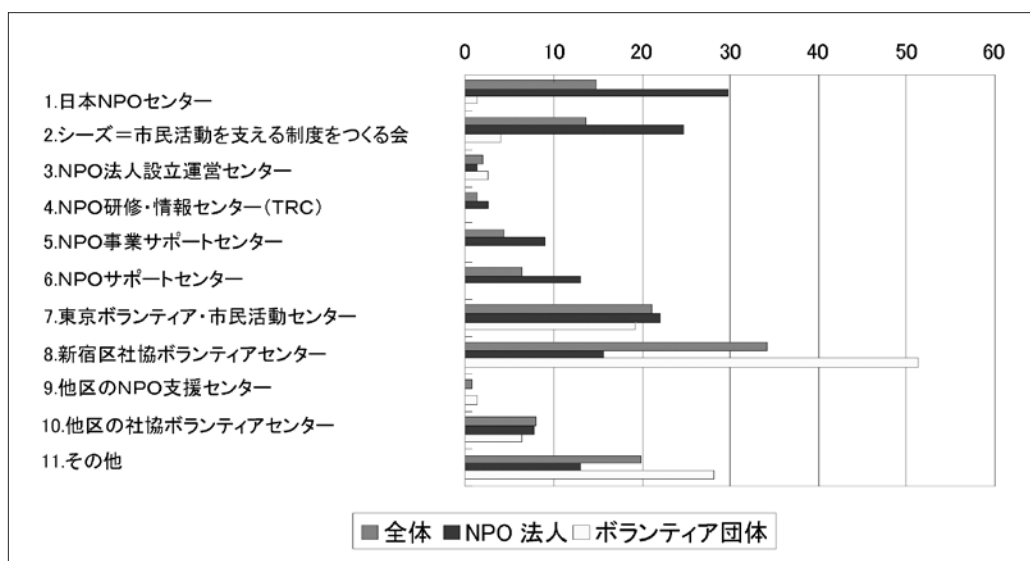
6-1. 緩やかな資源交換

「緩やかな資源交換」とは複数の主体間で具体的な「政策」目標は共有しないものの、情報交換程度の接触は持続されている関係を指す。実体的資源の交換があっても交換に伴って大きなリスクを負担することなく、保有する資源のごく一部を提供する程度を想定する。

6-1-1. NPOセクターとの資源交換

NPOセクターとの資源交換・依存については、NPO支援機関との関係性を問う設問を用いて観察した。ここでの関係性とは情報交換や各支援機関が発行しているニュースレターへの情報掲載利用等を想定したものである。これを支援機関側からみれば、大きなリスクを負担することなく、保有する資源のごく一部を提供している構図である。一方、個々のNPO側から見ると、NPO支援機関とこのような「かかわり」をしているということは、外部に存在する資源を使って自らの社会的活動目標を達成しようとする判断の現われであり、少なくともNPOセクター内部で他の主体との資源交換を図っていると考えられる。よって、この設問をNPOセクター内における関係性を示す代替指標として用いることとした。

単純集計からは、対象団体側で支援機関の「使い分け」が推測される結果を得た(グラフ1)。



グラフ1 関わりがある支援機関・組織(各法人格内での回答割合:%)

(全体: N=161、 NPO法人: N=77、 ボランティア団体: N=78)

出所:新宿区「社会貢献的な活動団体」調査報告書p.56

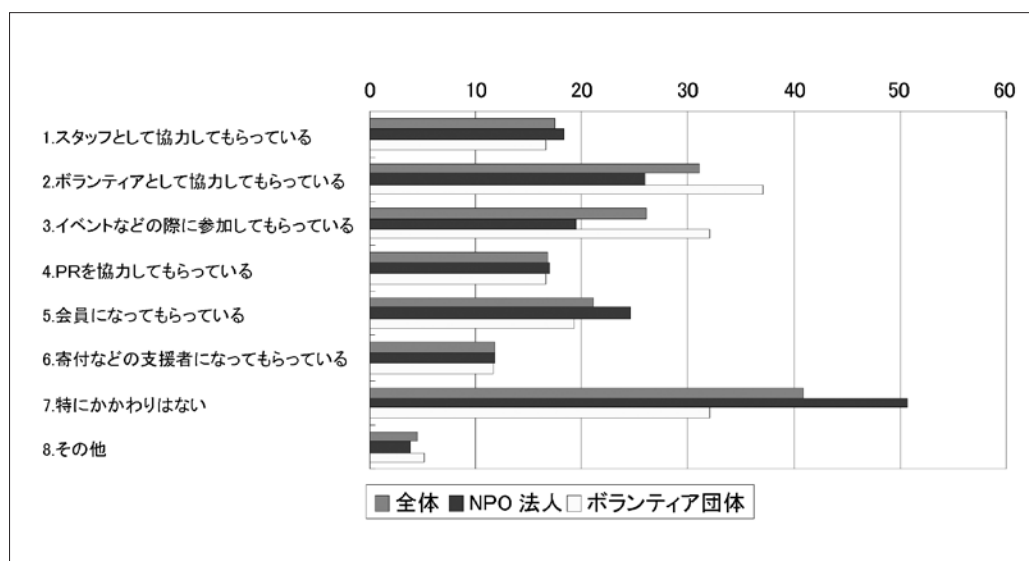
新宿区社協ボランティアセンターに関わりを持つボランティア団体は50%を超える。しかし、NPO法人では16%であった。一方、日本のNPOセクター全体でリーダーシップを発揮している日本NPOセンターやシーズとはNPO法人は多く関わりを持つが、ボランティア団体とはほとんどない。この中間的色彩として東京ボランティア・市民活動センターがあり、NPO法人、ボランティア団体双方にほぼ同率の割合で関わりを保持していた。このような差異は支援機関の組織目的と提供サービス内容から生じていると考えられる⁵³⁾。

分析に当たっては、複数回答で得た関わりのあるNPO支援機関・団体の有無をそれぞれ、(1,0,0)とし、合計点数が高いほど、NPOセクター内での資源交換度合が高いとした。

6-1-2. 地縁セクターとの資源交換

次に地縁セクターとの「緩やかな資源交換」では、例えば、「町会組織を挙げて」大きな資源負担を負って協力するというのではなく、町会組織を構成する一部の住民が個人単位で、個人として時間・労力を提供する程度が想定される。そこで、地域住民とのかかわりを複数回答で問う設問より観察した。

単純集計の結果、地域住民との関わりは、NPO法人では「特にかかわりがない」とする団体が最も多く、過半数を超えていた。ボランティア団体では、「ボランティアとしての協力」「イベントでの協力」と具体的な「活動協働者」として強く関係している団体がある一方で、「特にかかわりはない」とする団体も多く、2極化していた(グラフ2)。



グラフ2 地域住民との関係(複数回答・各法人格内での回答割合:%)

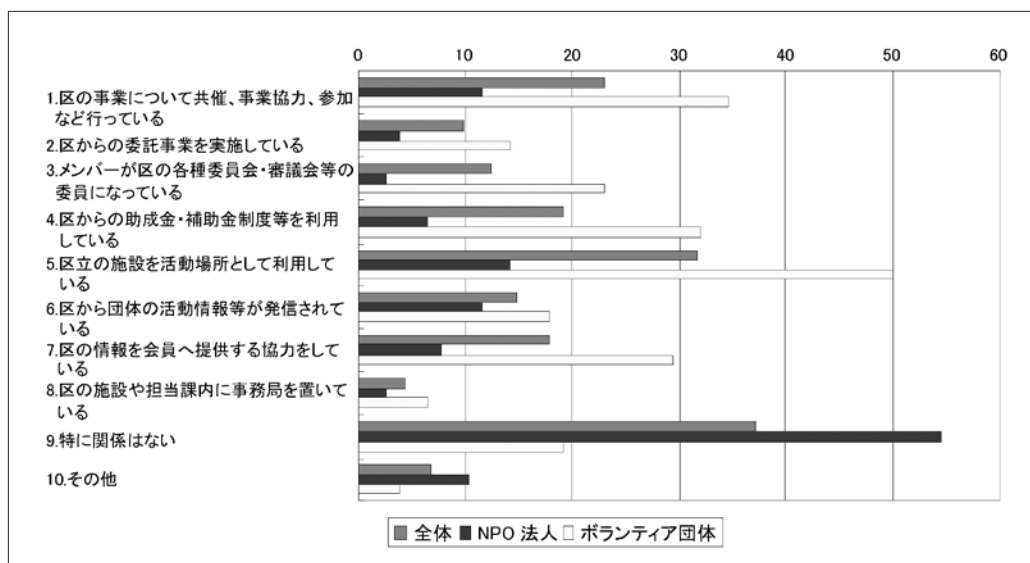
(全体: N=161、 NPO法人: N=77、 ボランティア団体: N=78)

出所:新宿区「社会貢献的な活動団体」調査報告書 p.49

このグラフ2のうち、「緩やかな資源交換」という趣旨に合致する選択肢No.2~4の「はい/いいえ」を(1.0, 0)とし、合計点数が高いほど、地縁セクターとの間で「緩やかな資源交換」が高いとした。

6-1-3. 行政セクターとの資源交換

行政セクターとの関係については、NPO法人の過半数は特に関係はしていないと回答している。ボランティア団体では過半数が活動場所で区施設を利用しており、30%以上が助成・補助金を受け、同時に事業協力・参加を行っていた。また、約30%が区からの情報を各団体の会員へ提供する活動も行っていた(グラフ3)。



グラフ3 新宿区との関係(複数回答・各法人格内での回答割合:%)

(全体: N=161、 NPO法人: N=77、 ボランティア団体: N=78)

出所:新宿区「社会貢献的な活動団体」調査報告書p.32

行政セクターは保有する実体的資源が非常に大きいため、「緩やかな資源交換」であってもNPO側がルーティン化された行政サービスを利用する割合が多い。行政側は大きなリスクを負担することなく、保有する資源の極々一部を提供するのみだ。そこで、行政セクターとの関係を下記の選択肢A~Cの「はい/いいえ」を(1.0, 0)とし、合計点数が高いほど、行政セクターとの資源交換・資源依存度合いが高いとした。

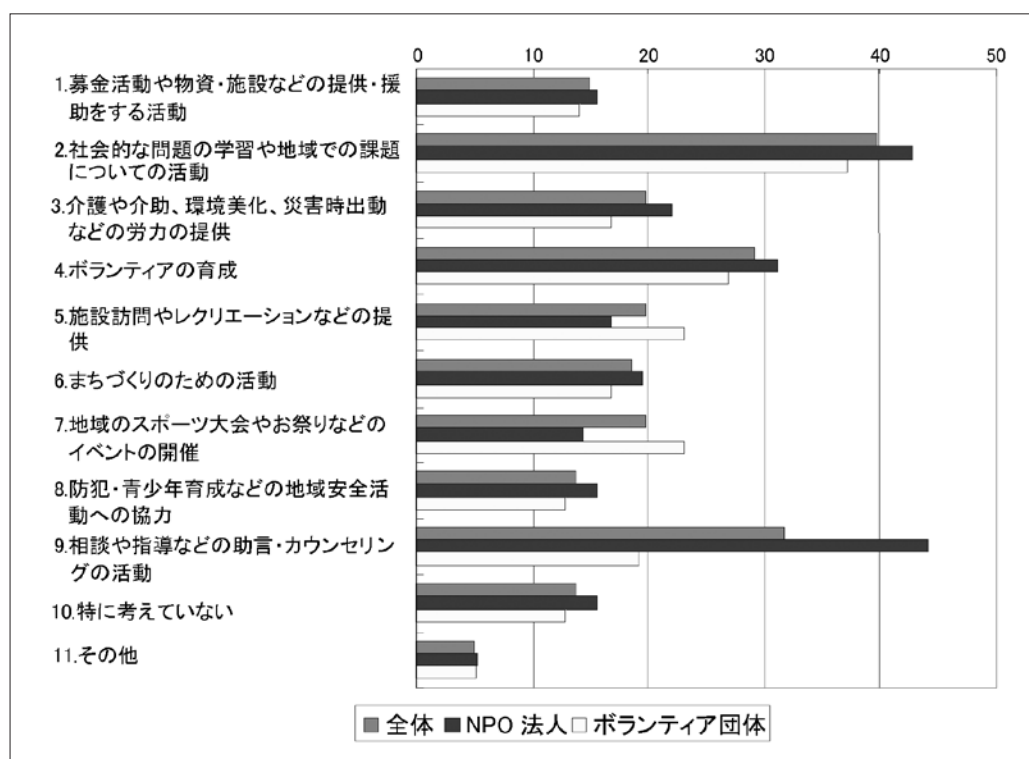
問: 支援者募集などの呼びかけをどのように行っていますか。
A. 区や関係機関などの機関紙を活用して呼びかけている (はい/いいえ)
問: 貴団体は新宿区との関わりはありますか。
B. 区立の施設を活動場所として利用している (はい/いいえ)
C. 区の情報会員へ提供する協力をしている (はい/いいえ)

出所:新宿区「社会貢献的な活動団体」調査報告書p.76・78より作成

6-2. 政策志向の文化

「政策志向の文化」は社会的課題解決に高い価値を置き、何らかの「政策」を有効に達成することに利害関心を持つ「文化」である。アーモンドとヴァーバは「政治文化研究」においてパーソンズらの研究に基づき「文化」の概念を「社会的対象への心理的傾向」と操作化し、アンケート調査を通じて各国の有権者が持つ「政治文化」を探究した⁵⁴⁾。本研究ではアーモンドとヴァーバの定式化を参考に「政策志向の文化」を「社会的課題解決に結びつく行動についての意向」と操作化し、回答結果を「心理的傾向」として把握することで、「政策志向の文化」の様態を把握することとした。

複数回答からの単純集計でみると、団体の目的とする以外での活動における地域・社会への貢献活動内容について、全般的に似た傾向を示しつつもNPO法人とボランティア団体では若干の差異が存在した(グラフ4)。NPO法人、ボランティア団体とも「社会的問題の学習や地域での課題についての貢献」、そして「ボランティア育成での貢献」を志向している点は共通である。



グラフ4 団体の目的とする活動以外での活動における地域・社会への貢献活動内容
(各法人格内での回答割合: %)

(全体: N=161、 NPO法人: N=77、 ボランティア団体: N=78)

出所: 新宿区「社会貢献的な活動団体」調査報告書 p.47

相違点は提供しようとする資源内容に見られる。NPO法人では特に助言・カウンセリングでの貢献を想定する法人が比較的多く、自らの専門的資源(知的資源)の提供による貢献を想定していると推測された。一方、ボランティア団体では施設訪問やレクリエーションの提供、そしてイベントの開催協力での貢献を想定する団体が目立ち、自らの活動(アクティビティ)提供による貢献を想定していると推測された。

分析では「社会的課題解決への行動についての意向」を複数回答で問うグラフ4の選択肢No.1~9の各項目の「はい/いいえ」をダミー変数とし、因子分析を行った。その結果、固有値が1以上の因子が3因子存在することを確認した。しかし、第1因子と第3因子で因子間相関係数が高く⁵⁵⁾、かつ、第3因子が持つ因子付加量平方和が低いため、除外した。そこで、第1因子と第2因子を採用し、パターン行列(プロマック法による斜交回転)での因子付加量から「政策志向の文化(マンパワー貢献志向)」「政策志向の文化(知識リソース貢献志向)」に分類した。

6-3. ガバナンスを支える連携志向

「ガバナンスを支える連携志向」は大まかな社会的テーマ・関心程度は共有する主体間で、共有するテーマ・争点に対しセクターを越えて保有する資源の一部を提供しあう協力関係を生み出そうとする志向性である。ここでは強制的な合併や吸収を図ることなく、各主体が自立(律)性を持ち続けることが前提となる。

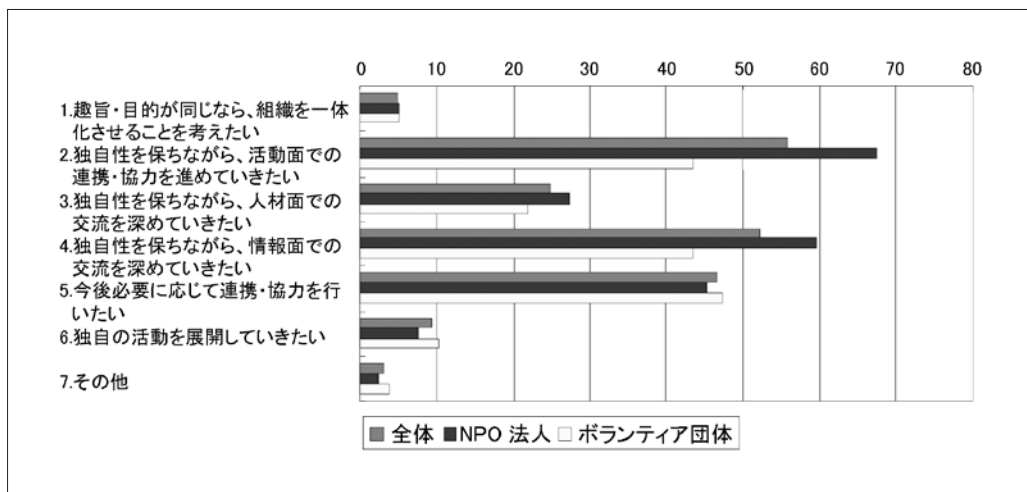
6-3-1. NPOセクターとの連携志向

他のNPO・ボランティア団体等との連携について、活動と情報の交流・協力を進めて行きたいとする団体が多い。いずれの団体も「独自性を保ちながら」が前提条件であり、その上で協力を推進しようとする傾向は非常に強い。その裏返しでもあるが、組織の合併や一体化までを視野に入れた回答は僅か5%であった。尚、あくまでも独自での活動を志向する団体は全般的に低く、ボランティア団体で若干高い程度である(グラフ5)。

分析に当たっては、「ガバナンスを支える連携志向」の定式を踏まえ、複数回答で得たグラフ5の選択肢No.2~5の「はい/いいえ」を(1.0, 0)とし、合計点からスケールを作成した。そして、合計点数が高いほど、NPOセクターとの連携志向が高いとした。

6-3-2. 地縁セクターとの連携志向

地縁セクターとの連携志向については、回答団体の過半数は、今後必要に応じて協力を行いたいとしていた。「必要に応じて」と“選択的”な判断を強調する内容で、特にNPO法人ではこの声が高い。同じく「活動の趣旨・目的が同一ならば」地域活動を推進するという選択的な回答も



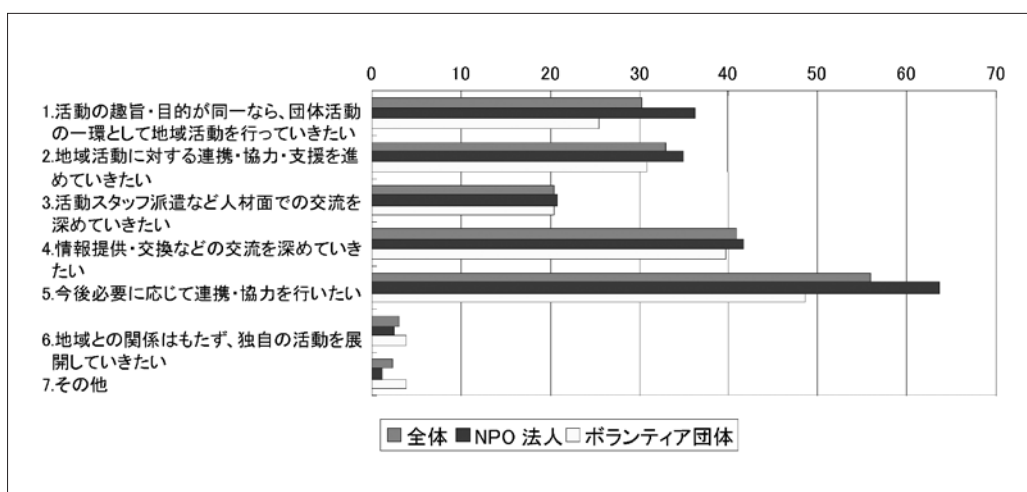
グラフ5 他のNPO・ボランティア団体との連携（各法人格内での回答割合：％）

（全体：N=161、 NPO法人：N=77、ボランティア団体：N=78）

出所：新宿区「社会貢献的な活動団体」調査報告書p.48

NPO法人でより強く示された。尚、情報提供・交換による交流についてはNPO法人・ボランティア団体の差はなく40%の団体が推進の意向を示した（グラフ6）。

分析に当たっては、こちらも上記の定式化を踏まえ、グラフ6の選択肢No.1～5の「はい/いいえ」を(1.0, 0)とし、合計点からスケールを作成し、合計点数が高いほど地縁セクターとの連携志向が高いとした。



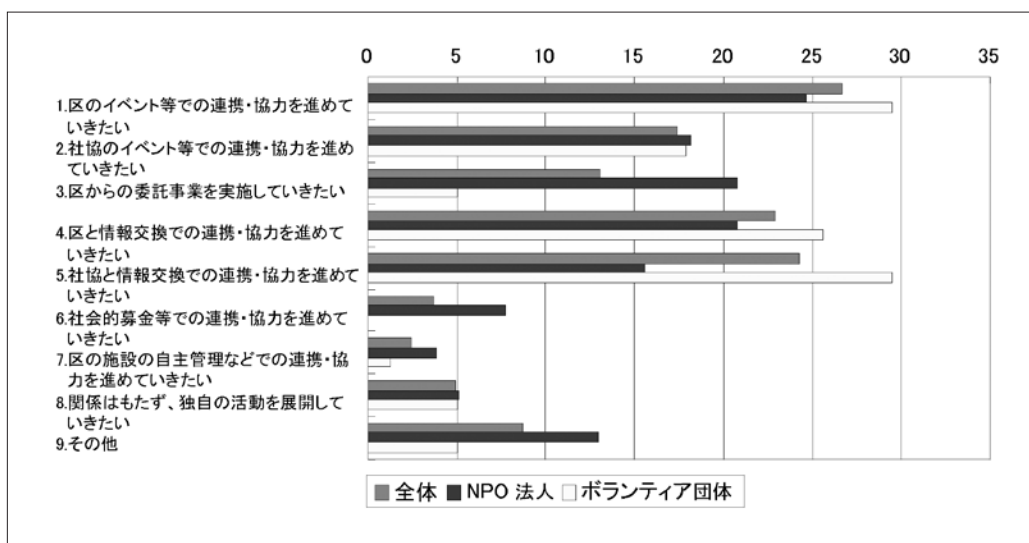
グラフ6 自治会・商店会・PTAなどの既存の地域団体との連携・協力（各法人格内での回答割合：％）

（全体：N=161、 NPO法人：N=77、ボランティア団体：N=78）

出所：新宿区「社会貢献的な活動団体」調査報告書p.50

6-3-3. 行政セクターとの連携志向

最後に行政セクターとの関係について、NPO法人とボランティア団体とも共通項目として、区とはイベント等の事業への協力と情報交換の推進を表明していた。一方、関係を持たずに独自路線を追求したいとする団体がNPO法人、ボランティア団体とも共通に約5%存在している(グラフ7)。法人属性で区分すると、NPO法人は区との情報交換に加えて、委託事業実施を希望している。一方、ボランティア団体は社協との情報交換推進を表明している。この割合はNPO法人よりも非常に高い。尚、社会的募金等での協力を表明しているNPO法人が約10%存在しているのに対して、ボランティア団体ではゼロであった⁵⁶⁾。分析においては、こちらでも定式化した内容を踏まえ、グラフ7の選択肢のNo.1~4の「はい/いいえ」を(1.0, 0)とし、合計点数が高いほど行政セクターとの連携志向が高いとした⁵⁷⁾。



グラフ7 新宿区・社協との連携・協力の意向(複数回答・各法人格内での回答割合:%)

(全体: N=161、 NPO法人: N=77、 ボランティア団体: N=78)

出所:新宿区「社会貢献的な活動団体」調査報告書 p.33

7. 分析

以上の作業により整理された各変数を共分散構造分析⁵⁸⁾により分析したところ、図2の結果を得た。モデルの精度(適合度)を示すGFI、AFGIは共に0.9以上、モデルの複雑性を示すRMSEAが0.05以下となり、モデル全体の妥当性は確認された。これにより、「緩やかな資源交換・依存」と「政策志向の文化」が応答しあう中で「ガバナンスを支える連携志向」が生まれるという関係の妥当性はアンケート調査から裏付けられたと言えよう。

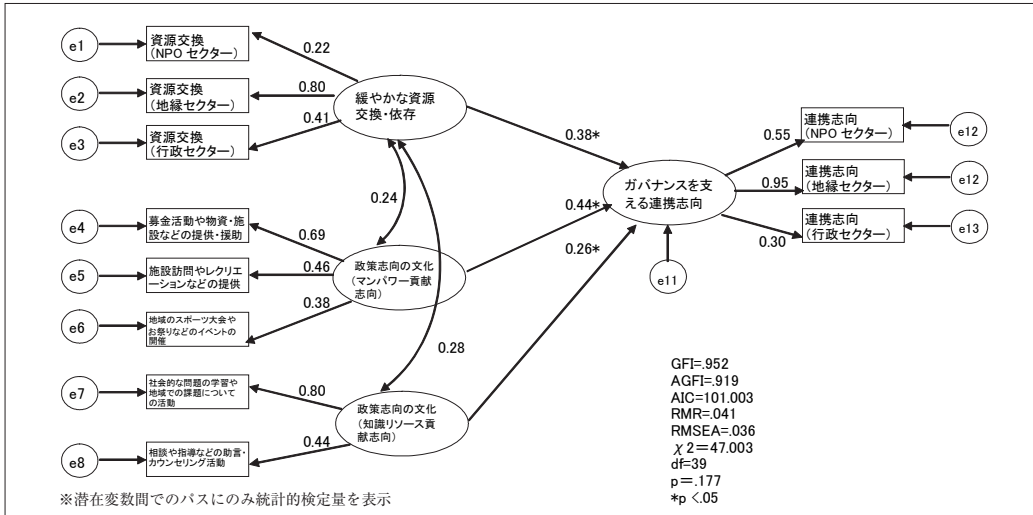


図2 共分散構造分析結果

(全体: N=161、 NPO法人: N=77、 ボランティア団体: N=78)

出所: 筆者作成

8. 結語

市民生活を支える地域コミュニティの活性化を目指すには、各主体がそれぞれの立場から役割を果たすと同時に、相乗効果を挙げるよう多主体間で連携を構築し、一定の意図の下で協調的な秩序を形成するが必要である。これは社会運営・制御のあり様としての「ガバナンス」の課題である。

我が国におけるセクターを越えた連携をめぐる公共政策・地方自治研究を振り返るならば、各セクターのリソースと役割を結集する社会システムとそこでのNPO（組織およびそのリーダー）の役割への期待があった。また、セクターを越えた協働関係づくりでは、“媒介構造としての組織の連立”（荒木）構造を如何に作り出せるかが問題であり、そこでのアクターの重層性と秩序性の追求が問われた。そして、セクターを越えた連携関係構築に対してはリスク自覚的である必要性が論じられてきた。

そこで、本研究では、これら諸研究や、コーイマンらの理論研究等を踏まえ、地域におけるガバナンスの組織化にあたっては、主体間での資源の動員と交換・結合の拡大、対応する課題に応じた適切な「主体」の選択と秩序化、調整・安定化機能を担う「社会的リーダー」のリーダーシップ、地域コミュニティ全体が課題解決力を獲得してゆくための学習と戦略形成が重要であると整理した。

そして、次のような基本モデルを設定した。第1は「ガバナンス」の枠組みは主体間相互の信

頼性を基盤にした資源の交換・結合により成立するのであり、「ガバナンス」の組織化にあたっては、主体間での資源交換・結合度に比例して、「弱い結合」から「強い結合」の各層が組織化される重層的な関係となるというものである。ここでの「弱い結合」を主体間での資源交換・結合度が最も弱く、社会的共通目標達成のための意図的な接触・干渉はない「社会的空間」段階とし、「強い結合」を参加主体が保有する資源の緊密な交換と結合を基盤に具体的な「政策」達成を目的とするフォーマルな組織が形成される「パートナーシップ」段階と呼ぶこととした。第2は「ガバナンス」が実効力を持つためには、緩やかな結合である主体間の水平的ネットワークにおいて、政府セクターに過度に依存することなく、地域に対して自ら「治め」の一部を担う意識（規範）が共有される必要があるというものである。そして、第3は「弱い結合」から「強い結合」の形成に向かうには、参加主体間での「緩やかな資源交換・依存」と「政策志向の文化」が相互に機能する中から、セクターを超えた「ガバナンスを支える連携志向」が機能してゆく必要があるというものである。主体間の連携形成にはコミュニケーションや合意形成の手間などの調整コストがかかる。このコストを進んで引き受けようとする条件、即ち、その「認識されるコスト」を引き下げるものとして、「ガバナンスを支える連携志向」という「ゲームのルール」として作用する「文化」の成立・存在が考えられるのである。

以上の基本モデルを基に、作業仮説として次を設定した。第1は「ガバナンス」の組織化では主体間での資源交換・結合度が最も弱い「社会的空間」段階から最も強い「パートナーシップ」段階の間に媒介物として「ガバナンスへ参加する緩やかなネットワーク」段階が形成されるというものである。第2は「ガバナンスへ参加する緩やかなネットワーク」では主体間で「緩やかな資源交換・依存」と「政策志向の文化」が応答しあうことでセクターを超えた「ガバナンスを支える連携志向」が共有されるというものである。その「ゲームのルール」として作用する「文化」の存在が、認知される主体間の調整コストを引き下げる。「ガバナンスを支える連携志向」は社会的課題解決に向けた多主体間の結集を促進する基礎と位置づけられる。

この仮説を検証すべく、2002年に実施された東京都新宿区における『社会貢献的な活動団体』に関するアンケート調査のデータから共分散構造分析により、団体リーダーの認識を探った。NPO・市民セクターに対する横断的な調査データを用いたのは、「役割相乗型社会システム」(寄本)でのNPO(組織およびそのリーダー)に期待される機能が大きいためである。なお、ここでの調査対象団体は比較的若く、小規模な団体を中心であった。

分析の結果、一部の調査項目については調査対象が社会福祉協議会ボランティアセンター利用団体を主な対象としていることから生じ得る一定のバイアスの存在等の弱点はあるものの、「緩やかな資源交換・依存」と「政策志向の文化」が応答しあう中で「ガバナンスを支える連携志向」が生まれるという関係の妥当性はほぼ満足される水準で裏付けられた。新宿区北部の早稲田地区など、同区では全国的にも知られる市民発の地域づくり・まちづくりが複数、生み出されてい

ることの背景には、このような社会的関係が存在していると言えるのである。

以上から地域における「ガバナンス」の戦略としては、第1に「強い結合」である「パートナーシップ」の組織が「ガバナンスへ参画する緩やかなネットワーク」の内容をより豊かに耕してゆく「上からの戦略」と、「ガバナンスへ参画する緩やかなネットワーク」の段階から、「パートナーシップ」の組織を作ってゆく「下からの戦略」が考えられ。このようにして各層が独自の役割を果たすと同時に相互に応答し合うことで「ガバナンス」の枠組みは機能するのであり、「ガバナンス」における戦略形成とはそうしたことを可能にすることであるといえよう。

しかし、「ガバナンスを支える連携志向」という基礎的条件が存在している状態から、「政策志向」の「強い結合」である「パートナーシップ」組織が具体的に形成されるように向かうには「あと一押し」をする主体とそれを可能にする構造が必要といえるかもしれない。

ここで鍵となるのは自ら望む社会的価値達成のために連携関係構築を目指し、「政策の窓」を開けようとする「政策起業家」的の主体が考えられる。しかし、彼らだけで安定的な連携関係が構築できるかも不確かである。各主体に深い相互作用と信頼関係がある場合には、「政策起業家」的の主体間での相互作用だけで「パートナーシップ」組織を形成できる可能性は高い。しかし、利害関係が複雑化し、「地域」レベルでも「政策起業家」的の主体間で深い相互作用と信頼関係が確保できない場合も考えられる。そのような場合には「政策起業家」的の主体を支援し、かつ多元的な連携関係に安定性を付与するリーダーシップを持つ主体の存在が必要となるであろう。

したがって、今後の研究では、「政策起業家」的の主体の動きとそれを取り巻き、多主体連携での調整メカニズムを担う存在としてのコミュニティレベルの「リーダーシップ」の分析が課題である。

謝辞

本稿執筆に当たりましては、データ利用を許可下さった新宿区役所ならびに新宿区社会福祉協議会ご担当者の皆様に厚く御礼申し上げます。

注

- 1) “a group of people, political parties, etc. who work together in order to achieve something that they all want” sited from Oxford Advanced Learner’s Dictionary
(<http://www.oup.com/elt/catalogue/teachersites/oald7/?cc=global>) (2009.5.2)
- 2) “a group formed by people from several different groups, especially political ones, agreeing to work together for a particular purpose” 前掲書
- 3) 中村紀一(1976)「住民運動管見—私論への序説—」中村紀一編著『住民運動“私”論』(学陽書房) pp.11-52
- 4) ゲイリー・ハメル&イブ・L・ドーズ著 志太勤一・柳孝一監訳 和田正春訳(2001)『競争優位のアライアンス戦略—スピードと価値創造のパートナーシップ—』(ダイヤモンド社) pp.5-6
- 5) 上山信一(2002)『「政策連携」の時代—地域・自治体・NPOのパートナーシップ—』(日本評論社)
- 6) P.F.ドラッカー著 上田淳生編訳(2000)『マネジメント【エッセンシャル版】』(ダイヤモンド社)
- 7) W.エドワーズ・デミング著 NTTデータ通信品質管理研究会訳(1996)『デミング博士の新経営システム論』

(NTT出版株式会社)

- 8) 佐藤滋 (2004)『『まちづくり』の生成と歴史』日本建築学会編『まちづくり教科書1 まちづくりの方法』(丸善) pp.12-35、佐藤滋 (2005)「地域協働の時代とまちづくり」佐藤滋・早田宰編著『地域協働の科学—まちの連携を科学する—』(成文堂) pp.1-12
- 9) 松下圭一 (1971)『シビル・ミニマムの思想』(東京大学出版会) 同書は日本の公共政策研究では記念碑的著作であるが多セクター間での連携への言及はほとんどない。
- 10) 足立忠夫 (1975)『行政と平均的市民—土地収用と市民—』(日本評論社) pp.174-287
- 11) 寄本勝美 (1978)「役割相乗型の行政を求めて—新時代における行政と市民の課題」日本行政学会編『行政の責任領域と費用負担』(ぎょうせい) pp.189-246
- 12) 寄本勝美 (2004)「役割相乗型の社会システムを求めて—市民・企業・行政のパートナーシップ—」日本大学法学会『政経研究』第41巻第1号(同学会) pp.273-294
- 13) 寄本 (1978) 前掲書
- 14) 荒木昭次郎 (1990)『参加と協働—新しい市民=行政関係の創造—』(ぎょうせい)
- 15) 水口憲人 (1995)「市民運動と行政」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第6巻 市民と行政』(有斐閣) pp.225-266
- 16) 荒木 (1990 : 239-241)
- 17) 荒木 (1990 : 250)
- 18) 中田実 (1993)『地域共同管理の社会学』東進堂、中田実 (1998)「地域共同管理の主体と対象」中田実・板倉達文・黒田由彦編著『地域共同管理の現在』東進堂 pp.17-28
- 19) 中田 (1993 : 38)
- 20) 中田 (1998 : 17)
- 21) 中田 (1998 : 24)
- 22) 国民生活審議会コミュニティ問題小委員会 (1969)『コミュニティ—生活の場における人間性の回復』
- 23) 国民生活審議会総合企画部会 (2005)『コミュニティ再興と市民活動の展開』
- 24) Jessop, Bob (2000), "Governance Failure" in Gerry Stoker ed. *The New Politics of British Local Governance*, Macmillan Press Ltd.
- 25) 新川達郎 (2004)「パートナーシップの失敗——ガバナンス論の展開可能性」日本行政学会編『ガバナンス論と行政学』(ぎょうせい) pp.26-47、新川達郎 (2005)「ポスト分権・合併時代の住民自治組織と協働」今川晃・山口道昭・新川達郎編『地域力を高めるこれからの協働—ファシリテーター育成テキスト—』(第一法規) pp.9-36
- 26) 宮川公男・山本清編著 (2002)『パブリック・ガバナンス—改革と戦略』(日本経済評論社)
- 27) Pierre, Jon (1998), "Public-Private Partnership and Urban Governance: Introduction" in Jon Pierre ed. *Partnership in Urban Governance: European and American Experience*, Macmillan Press Ltd.
進藤兵 (1998)「「都市福祉国家」から「世界都市」へ——「公共—民間関係/時間/空間のガバナンスにおけるヘゲモニック・プロジェクト」視角からの東京都政分析のために——」『名古屋大学法政論集173』(名古屋大学法学部) pp.31-136
- 28) Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance*, Open University Press
Schmitter, Philippe C. (2002), "Participation in Governance Arrangements: Is there any reason to expect it will achieve "Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context?" in Grote, Jurgen R. / Gbikpi, Bernard (ed.) *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Leske+Budrich, Opladen,

pp.51-69

Haus, Michael and Heinelt, Hubert (2005), "How to achieve governability at the local level? : Theoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement" in Michael Haus, Hubert Heinelt and Murry Stewart ed. *Urban Governance and Democracy: leadership and community involvement*, Routledge, pp.12-39

Jessop, Bob (2002), "Governance and Meta-governance in the Face of Complexity: On the Role of Requisite Variety, Reflexive Observation, and Romantic Irony in Participatory Governance", in Hubert Heinelt, Panagiotis Getimis, Grigoris Kafkalas, Randall Smith, Erik Swyngedouw ed. *Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience*, Leske+Budrich, Opladen, pp.33-58

29) Kooiman, Jan (2000), "Societal Governance: Level, Modes, and Orders of Social-Political Interaction" in Jon Pierre ed., *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, pp.138-164

Kooiman, Jan (2002), Governance. A Social-Political Perspective in Grote, Jurgen R. / Gbikpi, Bernard ed. *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Leske+Budrich, Opladen, pp.71-96

Kooiman, Jan (2003), *Governing as Governance*, SAGE Publication Ltd.

30) Kooiman(2003) 前掲書

31) 「政策」を本論文では広義に捉え、「ガバナンスに参画する各種主体が社会的課題解決のために集合的にとる行動の行動方針ないしは行動案」とする

32) 2003年に制定された「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律(第21条)」では「協働取組」を「二以上の国民、民間団体等がそれぞれ適切に役割を分担しつつ対等の立場において相互に協力して行う環境保全の意欲の増進その他の環境の保全に関する取組」と定義している。

33) 大規模・潜在的集団における集合財獲得とフリーライダー問題を論じたオルソン(1983)は、合理的個人へ「強制」と「非集合的便益(経済・社交機能)」が選択的誘引として供給されることで動員が可能となると論じたが、これらの問題へはソーシャル・キャピタルという用語に集約される社会的規範形成が課題となる。

オルソン、M.(1983)『集合行為論——公共財と集団理論』(依田博・森脇俊雅訳、ミネルヴァ書房)

34) Taylor, Marilyn (2002), *Public Policy in the Community*, Palgrave Macmillan

35) Kooiman (2003) 前掲書

36) ヘクター(2003)は、社会的規範形成における内面化を重視する「規範論」アプローチを合理的選択論アプローチから批判して、集団が生産する共同財に依存する度合いと集団が設定するフォーマルなコントロール(制裁)の「合成」により成員としての個人の服従と集団の連帯が生まれるとしている。

M.ヘクター 著 小林淳一、木村邦博、平田暢 訳(2003)『連帯の条件: 合理的選択理論によるアプローチ』(ミネルヴァ書房)

37) Jessop (2002)

38) 脚注32参照。

39) 本章の議論は、長野(2005)における考察を発展させたものである。

長野基(2005)「ガバナンスのデザイン—組織構成原理・組織化段階・対話」佐藤滋・早田宰編著『地域協働の科学——まちの連携をマネジメントする』(成文堂) pp.27-43

40) 饗庭伸・長野基・早田宰(2005)「パートナーシップの基盤開拓」佐藤滋・早田宰編著『地域協働の科学——まちの連携をマネジメントする』(成文堂) pp.115-125

41) 松下圭一(1971)「市民参加とその歴史的可能性」松下圭一編『市民参加』(東洋経済新報社) pp.173-243

42) フクヤマ、F.(1996)『「信」無くば立たず』(加藤寛訳、三笠書房)、坂田正三(2001)「社会関係資本と開発

- 議論の系譜」佐藤寛編『援助と社会関係資本——ソーシャルキャピタル論の可能性』（アジア経済研究所）pp. 11-34、宮川公男・大守隆編（2004）『ソーシャル・キャピタル』（東洋経済新報社）、内閣府国民生活局編『ソーシャル・キャピタル——豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』（国立印刷局）、武智秀之（2005）「ミニマム論再考—福祉・自治・デモクラシー—」自治体学会編『年報自治体学』第18号（第一法規）pp. 79-105、Putnam, R. D. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton University Press、Putnam, R. D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Fireside Books、Maloney, W., Smith G. and Stoker G. (2000), "Social Capital and Urban Governance : Adding a More Contextualized 'Top-down' Perspective", *Political Studies*, Vol.48, pp.802-820
- 43) Rhodes, R.A.W. (1997) 前掲書
- 44) 斉藤純一（2000）『公共性』（岩波書店）p.3
- 45) 同調査報告書は新宿区のホームページで公開されている。
<http://www.city.shinjuku.tokyo.jp/division/260100chishin/npou/houkoku.pdf> (2009.8.15)
- 46) この「社会貢献的な活動」の意味は調査企画者である新宿区（区民部地域振興課）と新宿区社会福祉協議会による独自の定義である。
- 47) 筆者は早稲田大学都市・地域研究所での主たる担当者として分析に従事した。
- 48) 調査結果の共有と今後の展望について議論するため、新宿区区民部地域振興課、新宿区社会福祉協議会、早稲田大学都市・地域研究所の3者にて研究ワークショップも実施された（2003年3月12日）
- 49) Mandell, Myrna P. (1990), "Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector" In Gage, Robert W. and Mandell, Myrna P. (ed.), *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, PRAEGER, New York
- 50) 長野基、早田宰（2002）「早稲田まちづくり」本間博文・佐藤滋編著『生活科学Ⅱ—すまいまちづくり—』（放送大学教育振興会）pp.290-293
- 51) 山下馨（2006）「路地のあるまちづくり—NPO法人粋なまちづくり倶楽部、新宿区神楽坂」大石田久宗編著『変貌する自治の現場』（ぎょうせい）pp.219-226
- 52) 特定非営利活動促進法（NPO法）では保健・医療と福祉は同一の活動分野となっている。また、平成15年5月の法改正で分野の数は17分野となっている。
- 53) 本項目の結果については調査対象が社協ボランティアセンター利用団体を基盤としていることから一定のバイアスがあることを認めなければならない。
- 54) G.A.アーモンド, S.ヴェーバ 著；石川一雄 ほか訳（1974）『現代市民の政治文化：五カ国における政治的態度と民主主義』（勁草書房）
- 55) 相関係数0.45
- 56) 本項目の結果については調査対象が社協ボランティアセンター利用団体を基盤としていることから一定のバイアスがあることを認めなければならない。
- 57) アンケート調査票では「選択はひとつのみ」という設定をしたが、ほぼ全ての団体から複数の項目を選択して回答があったため、集計・分析方法を変更した。
- 58) 分析に当たっては、Amos7.0（SPSS社）を使用した。