

様式C-19

科学研究費補助金研究成果報告書

平成21年3月8日現在

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2007～2008

課題番号：19610012

研究課題名（和文） 公民パートナーシップ組織の参加構造と政策スキームに関する日英比較研究

研究課題名（英文） Comparative Research between UK and Japan Regarding the Participatory Structure and Policy Scheme for Public Private Partnership

研究代表者

金川 幸司 (KANAGAWA KOJI)

岡山理科大学・総合情報学部・教授

研究者番号：00341470

研究成果の概要：

我が国では、少子・高齢化の進展、地域コミュニティの空洞化、行政によるサービス供給の限界といった中で、多様なセクターが協力しつつ、地域社会のサービス供給や課題の解決を図っていく必要が高まっている。一方、イギリスの現労働党による「第三の道」は、原型たるNPMから、市場経済や市民社会との相互作用によって最適な問題解決を図ろうとするモデルとして位置づけられ、地域戦略パートナーシップの設立、行政-NPOの協働枠組としてのコンパクトの策定等、パートナーシップ組織の活動および評価、NPOをパートナーシップ組織に参加させるためのしくみなど、きわめて斬新的、実験的な試みが行われている。そこで、日英のパートナーシップスキームと参加構造を比較研究し、我が国のパートナーシップ政策へのインプリケーションを探った。そこでは、イギリスのアソシエーション型と日本のコミュニティ型といった地域アクターの違い、日本のインフォーマルな合意形成といった柔構造が見られる一方、コミュニティ・ガバナンスの制度化の遅れ、議員の役割の脆弱性、断片的な縦割りの事業展開、といった課題が明らかとなった。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007 年度	2,300,000	690,000	2,990,000
2008 年度	1,300,000	390,000	1,690,000
年度			
総計	3,600,000	1,080,000	4,680,000

研究分野：時限

科研費の分科・細目：社会秩序学

キーワード：NPO、ガバナンス、社会的包摂、アソシエーション、コミュニティ

1. 研究開始当初の背景

(1) 我が国は、少子・高齢化の進展、地域コミュニティの空洞化、行政によるサー

ビス供給の限界といった中で、多様なセクターが協力しつつ、地域社会のサービス供給や課題の解決を図っていく必要が高まっ

ている。

(2) 一方、イギリスの現労働党による「第三の道」は、原型たるNPMから、市場経済や市民社会との相互作用によって最適な問題解決を図ろうとするモデルとして位置づけられる。また、そのパートナーシップ政策の特徴は、特定の集団やコミュニティを改善するためのアウトカムの重視、パートナーシップが目指す目的期間の長期化、エリアベーストイニシアチブ(ABI)などの地域を限定したパートナーシップの増加、これらの個別パートナーシップ組織を包括する地域戦略パートナーシップ(LSP)の設立、行政-NPOの協働枠組みとしてのコンパクト(Compact)の策定といった点に求められる。そこでは、パートナーシップ組織の活動および組織の評価、NPOをパートナーシップ組織に参加させるためのしくみなど、きわめて斬新的、実験的な試みが行われている。

(3) 近年アウトカム重視の地域経営が推進される中、サービス提供にあたって市民をはじめとする多様なステークホルダーからなる多面的な公民パートナーシップ組織の形成が進みつつあり、そのもとでは、サービス供給主体としてのボランティア組織の台頭が進むとともに、ユーザー、受益者である市民と供給主体間の協働が進展しつつある。今日の公共経営学は、この市民参画の拡大と協働の深化を前にして再構築を求められ、公民パートナーシップ組織のもとでの地域経営に適用可能な理論的フレームワークを提示することが期待されている。

2. 研究の目的

(1) 上記で示したような公共経営学への時代的要請に応えるべく、日英両国の公民パートナーシップ組織のガバナンスの実態把握に努めた。具体的には、アカウンタビリティの履行状況やステークホルダー間の関係性などを明らかにしつつ、その意思決定、合意形成プロセスの分析を進めた。

(2) さらに、こうした分析・検証結果にもとづき、公共サービス提供メカニズム、コミュニティガバナンスの仕組みとして、公民パートナーシップ組織の意義と役割を検証した。その中では、資源配分機能やエンパワーメント・ツール、学習組織としてのその効果も明らかにした。そして最終的には、これらの研究成果を踏まえ、公民パートナーシップ組織のもとでのガバナンスの普遍的原理を提起するとともに、効率的

な組織設置・運営や効果的な地域経営に向けた具体的な政策提言を行った。

(3) 申請者(研究代表者・連携研究者・研究協力者)らを中心に、従来から多面的な公民パートナーシップ組織のフレーム研究が行われてきたが、今回の研究では、それにとどまらず、サービスの効果分析や、ステークホルダー間の関係性の検証など、組織パフォーマンスの総合的、実証的な解明にあたることを目的とした。本研究では、日英の事例の比較分析が試みられたが、多くの側面においてイギリスの公民パートナーシップ組織から知見を得ることが期待できる。特に、アカウンタビリティの履行の側面において、我が国の類似組織に対し有益な示唆がもたらされるものと考えた。

3. 研究の方法

(1) 本研究では、日英の公民パートナーシップ組織について実証的な調査研究を実施し、両国の組織間比較を行うことにより、それぞれのガバナンスの特徴把握に努め、イギリスの事例から我が国へのインプリケーションを導出した。また、事例研究から公民パートナーシップ組織の普遍的な組織原理を抽出したうえ、パートナーシップ・ガバナンスの特性を明らかにした。

研究にあたっては、日英双方で実証研究の推進に向けた連携・協働スキームの構築を図り、研究者にとどまらず、行政、インターメディアリー等で活動する実務者を巻き込みながら、より深いフィールド調査が実施可能なネットワークの構築に双方で取り組んだ。

(2) 具体的には、イギリス全体のパートナーシップ政策の現状と課題を押さえるため、文献調査を行い、中央政府、NPOの中間支援組織、有識者等へインタビュー調査によって政策フレームワークの把握に努めた。さらに、パートナーシップ政策が比較的機能的に運営されていると評価され、地域把握が容易な人口規模を持つ都市としてウエストミッドランド地方のコベントリー市を事例としてあげ、そこでの現地調査を行った。

(3) 我が国のパートナーシップ政策を具体的に把握するために、情報メディアを使用して公民のパートナーシップを促進している地域として熊本県八代市を、そして、

安心・安全といったキーワードで、防災、防犯、環境、福祉等を横断的にコミュニティのパートナーシップによって解決しようとしている地域として岡山県岡山市の事例を調査する中で、日英のパートナーシップ構造の比較を試みた。

4. 研究成果

(1) 日英比較に当たっては、両国とも新自由主義的基底価値が強く、少なくとも短期的視点においては、社会民主主義的政策に親和性が少ないこと、さらに、政府の空洞化と社会の成熟化によってマルチセクターによるパートナーシップ型の政策運営が求められている点に共通点が求められる。このため、上述したように、本研究では、コベントリー市を対象にいくつかの視点から調査を進めた。

(2) 最初に、衰退地区の1つであるヒルフィールド地区のガバナンス構造を把握するために、コミュニティのアクターの把握につとめた。近隣レベルの「ヒルフィールド近隣パートナーシップ」、住民グループやコミュニティグループ、それらをコーディネートする近隣マネジメントシステム、ワードレベルでの住民参加を保障するワードフォーラム、さらには、コミュニティレベルで活動するNPOを戦略レベルの意思決定機関である地域戦略パートナーシップに参加させるためのシステムであるコミュニティエンパワメントネットワークの存在など、コミュニティガバナンスの制度化の進展を把握した。また、同時に、イギリスのパートナーシップが近隣再生という国家目的を追求する色彩が強く、補助金によって支えられた構造的弱さを持っていることも、調査の中から明らかとなった。

(3) 次に、イギリスの近隣再生事業の中でも、もっともコミュニティ主導型プログラムとされるニューディールフォーコミュニティ(NDC)事業を取り上げ、コベントリー北東部で展開されている事業を調査した。そこでは、狭い地域に巨額の資金が投入され、治安、健康、住宅・住環境、雇用、教育の各分野の包括的プログラムが展開されている。事業におけるパートナーシップの進展には、住民代表を含んだ理事会を頂点として、住民委員会、地域再生行動チーム、コミュニケーションズ・フォーカスグループ等の活動状況が見られる。また、ここでは、住民組織の活動等に対する支援の状況を詳細に分析した。そして、NDCプログラムの成果として、全国で展開されている同

プログラムとの比較のための各種指標の分析が行われた。全国平均と比較して必ずしも高くない指標も見られるものの、住民のNDCに対する認知度、信頼度、貢献度評価の向上が顕著に見られる。しかし、同プログラムは仕組み先行の感がぬぐえないこと、参加住民の場は確保できていても事業の専門性などの理由から、実質的に議論に十分に参加できていないことなどが観察でき、有為な人材の発掘とキャパシティ・ビルディングの一層の必要性が指摘される。

(4) 住環境政策とパートナーシップに関しては、イギリスの住宅政策がホームレス対策等、福祉政策と連動して進められていることが示される。また、警察建設連絡官(ALO)を取り上げ、開発計画に防犯の視点が取り入れられていることを紹介した。そして、多額の予算と人的資源が住環境再生に投入されていること、そして、衰退地域の選定と地域住民の積極的参加による測地的な問題解決を取り上げた。しかしながら、同時に、イギリスのパートナーシップが補助金に依存し、継続的な活動に支障を来す可能性を持っていること、パートナーシップの多世代への広がりが必要とする等の問題が指摘される。

(5) 我が国においても、コミュニティレベルにおけるパートナーシップは多く見られる。ここでは、安心・安全をキーワードに小学校区レベルでネットワークを立ち上げている岡山市を例に取り、その実態を把握した。近年は、防災概念が多様化する中、岡山市では、健康、福祉、防災、防犯、等を横断的に捉え、地域コミュニティのソーシャルキャピタルを高める取り組みを近年始めている。そこでは、従来からの自治会、老人会、婦人会などの各種団体が加入し、活動量を増やしているNPOなどとも連携しつつ、市の分野横断的な組織である安心・安全ネットワーク推進課がその展開を行っている。地縁組織を動員したこれらの仕組みは、我が国において、一般的に見られるものであり、永続的ではあるが、役員の重複や高齢化、縦割り型補助金構造といった特徴が見られる。また、同市では、政令指定市への移行に向けて、区単位で地区担当制を採用する計画を示しており、イギリス同様の近隣マネジメントの仕組みとして期待される。

(6) コミュニティにおける人と人のネットワークに関して、熊本県八代市の情報通信ツールを利用した取り組みを取り上げた。まず最初に、我が国における公民館制度に

について紹介し、それらが大きな役割を果たしてきた一方、コミュニケーションの方向が自治体から市民への一方向に偏っていることを指摘する。さらに、1990年代に始まったコミュニティ放送を取り上げ、それが、双方向性を実現しながらも、特定の文脈を共有するリスナーが対話を可能にするには至らなかった状況を指摘する。そして、最後に2000年代に始まった地域 SNS が BBS の失敗を乗り越え、特定の文脈を共有する市民間の情報発信を可能とすることを指摘する。そして、サイバーコミュニティは、複数の「場」をつなぐ「越境者」の発生を促す。このような、情報通信ツールとシステムの発展が、新たなパートナーシップ構造を構築する可能性を指摘している。

(7) イギリスのタウンセンターマネジメントについて、官民パートナーシップの視点から分析を行った。イギリスでは、2005年の PPS6 政策によりタウンセンター重視と活性化計画の策定が明確になった。そして、センターの管理運営には、公的部門と私経済部門のパートナーシップが見られ、タウンセンターマネージャーを核としてパートナーシップの運営が見られる。さらに、タウンセンターマネジメントの欠点を補い、地域の魅力をさらに高めるために導入された制度がビジネス改善特区(BIDs)であり、コベントリーの BID は、全英でももっとも実績をあげたモデルとして知られている。ここでは、中心的なパートナーシップ組織として収益確保を維持する会員組織からなる CV One Limited の活動が紹介される。日本でも、1998年の中心市街地活性化法以降数多くの TMO が設立されてきたが、余り多くの成功事例が見られないのが現状である。この点からは、フリーライダーの排除を可能にし、参加事業者が納得できる仕組みである、BIDs の試みは注目される。

(8) コミュニティのガバナンス構造の日英比較については、①日本における自治会等の地縁型組織に対するイギリスのアソシエーション型組織、②日本の地縁型組織の相対的安定性と永続性に対する、イギリスのプログラムベースのコミュニティパートナーシップの不安定性、③都市内分権制度のイギリスにおける先駆性、④イギリスにおける NPO の戦略レベルへの意思決定への参加と地域戦略パートナーシップの存在、⑤イギリスにおけるコミュニティ間格差の大きさと、それを克服するための地域限定型政策の積極的展開、それに対する日本の全地域網羅型の政策、⑥日本における縦割

り型政策とイギリスにおける分野横断型政策と包括型予算としての地域協定の存在、⑦近隣組織のコーディネーションのための近隣マネジメント制度のイギリスにおける発展と日本における制度化の遅れ、⑧イギリスにおける中央政府のターゲット設定と中央主導型の運営、が分析により明らかになった。

人種構成、居住形態、文化、制度枠組みの違いがパートナーシップに与える影響は大きく、単純な比較は慎むべきであるものの、本研究からは、我が国の今後のパートナーシップ型政策運営に一定のインプリケーションが得られたものと考えられる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計16件)

- ① 金川幸司「安全・安心の視点から見たコミュニティ・ガバナンスの日英比較」地域防災研究論文集, 第2巻, 2009, 無
- ② 東郷寛「活動理論による市民対話の活動システム分析ー市民対話を媒介する「道具」の変化を例としてー」日本経営診断学論集, Vol.8, 2009, 有
- ③ 金川幸司「指定管理者制度とNPOーNPO支援センターの活動を事例としてー」非営利法人研究学会誌, 第10号, pp.157-168, 2008, 有
- ④ Kazufumi Ueno, 'How Has the Town Center of a New Town Become a Kind of Compact Town?: A Study of Migration to High-rise Flats in the Town Center', Working paper, Research Institute of Economics and Business Administration, No.217, 2008, 無
- ⑤ 田中みさ子「都市の住宅ストックとしての戸建3階建て住宅の現状と課題」日本建築学会 2008年度大会(中国) 学術講演梗概集, F-7, pp.767-768, 2008, 無
- ⑥ 田尾雅夫「自治体におけるマネジメントを考える」都市問題研究, 60(6), pp.22-37, 2008, 無
- ⑦ 田尾雅夫「改革を成功させる組織のモチベーション戦略」地方自治職員研修, 41(8), pp.12-14, 2008, 無
- ⑧ 今井良広「地域パートナーシップとコミュニティ・ガバナンスー英国の地域・近隣再生政策を事例として」社会・経済システム, No.29, pp.43-52, 2008, 有
- ⑨ 今井良広,「英国パートナーシップの10年ー理論と実践」非営利法人研究学会誌, Vol.10, pp.129-143, 2008, 有
- ⑩ 金川幸司・今井良広,「行政とNPOの協

働関係における資金提供モデルについて－英国の FUNDING における近年の動向から－」非営利法人研究学会, 9, pp.161-174, 2007, 有

⑪今井良広・金川幸司「コミュニティ・ガバナンスの制度的展開について－イングランドの地区委員会等を事例として－」非営利法人研究学会, 9, pp.145-160, 2007, 有

⑫田中みさ子「解体業者アンケート調査からみた木造戸建住宅解体におけるリサイクルの現状について」大阪産業大学学会人間環境学論集, pp. 35-58, 2007

⑬田中みさ子「地方小都市における屋上緑化の可能性について：大阪府大東市における調査から」日本建築学会 2007 年度大会学術講演梗概集, pp. 681-682, 2007

⑭ Hiroshi Togo・Kosei Enomoto・Takaya Kawamura, 'Creating Knowledge through Public Private Partnership mediated by the Social Networking Service supported by Municipal Government', 23rd European Group for Organizational Studies Colloquium, Conference Paper, 2007

⑮ Kazufumi Ueno, Suggestions for Sustainable Forms in a Metropolis: A Study of Residents' Behaviors in Kobe City's Stagnant Suburbs, Working paper No.214, Research Institute of Economics and Business Administration, June, 2007

⑯ Kazufumi Ueno, How have people adapted themselves to the stagnant suburbs in a metropolis?- A case study on the two types of residential areas in Kobe City, 20th Conference for the Pacific Regional Science Conference Organization, May, 2007

[学会発表] (計9件)

①金川幸司「イギリスの都市コミュニティガバナンス－コベントリー・ヒルフィールド地区を事例として－」日本都市学会, 2008

②東郷寛「市民参加型パートナーシップの意義と課題－コベントリー戦略パートナーシップを例として－」生活経済学会, 2008

③ Hiroshi Togo・Kosei Enomoto・Takaya Kawamura, Transforming Public Communication with ICT for the Reconfiguration of Local Public Sphere -A Case Study of Regional SNS hosted by a Local Government in Japan-, 24th European Group for Organizational Studies Colloquium, 2008

④ Kazufumi Ueno, How the town center of a new town has become a kind of compact town : A study of migration to high-rise flats built in the town center, The European Regional Science Association, 2008

⑤金川幸司「指定管理者制度とNPO－支

援センターの活動を中心として－」非営利法人研究学会, 2007

⑥今井良広「英国パートナーシップの10年－理論と実践」非営利法人研究学会, 2007

⑦ Hiroshi Togo・Kosei Enomoto・Takaya Kawamura, Creating Knowledge through Public Private Partnership mediated by the Social Networking Service supported by Municipal Government, 23rd European Group for Organizational Studies Colloquium, 2007

⑧東郷寛, C, フードを中心とした行政管理改革論をめぐる問題, 非営利法人研究学会, 2007

⑨東郷寛「活動理論による知識創造プロセスの分析－地方自治体の情報交換システムの変容を例として－」, 日本経営診断学会, 2007

[図書] (計2件)

①金川幸司「旭川下流域と公民協働－アダプトプログラムを事例として－」『旭川を科学する Part.4』, 2008, pp.94-115

②金川幸司「協働型ガバナンスとNPO－イギリスのパートナーシップ政策を事例として－」晃洋書房, 2008, 212頁

6. 研究組織

(1) 研究代表者

金川 幸司 (KANAGAWA KOJI)
岡山理科大学・総合情報学部・教授
研究者番号：00341470

(2) 研究分担者

(3) 連携研究者

田尾雅夫 (TAO MASAO)
愛知学院大学・経営学部・教授
研究者番号：00341470

植野和文 (UENO KAZUFUMI)

兵庫県立大学・経済学部・教授
研究者番号：20305676

田中みさ子 (TAKANA MISAKO)

大阪産業大学・人間環境学部・准教授
研究者番号：30340615

(4) 研究協力者

今井良広 (IMAI YOSHIHIRO)
アジア防災センター研究部・参事

東郷寛 (TOUGOU HIROSHI)

大阪市立大学大学院経営学研究科後期博士
課程