

平成21年6月18日現在

研究種目：若手（B）  
 研究期間：2007年度 ～ 2008年度  
 課題番号：19730372  
 研究課題名（和文）  
 政策過程へのボランティアセクターの参加とローカル・ガバナンスの変化に関する研究  
 研究課題名（英文）  
 Research on changes of local governance and the voluntary sector in the policy process  
 研究代表者  
 永田 祐 （ Yu NAGATA ）  
 同志社大学 社会学部 社会福祉学科 専任講師  
 研究者番号：90339599

## 研究成果の概要：

研究成果として、ボランティアセクターを通じて市民が政策過程に影響力を行使していくためには、①他のステークホルダーが持っていない独自の資源を持ち、またそのことを認知させていくことが重要であること（例えば、利用者の立場に近いなど）②協働は、政策的枠組みによってのみ形成されるわけではなくそれまでの積み重ねが重要であること（制度ができれば協働できるというわけではなくそれ以前からの関係が重要であること）、③中央政府とローカルなガバナンスとのバランス（メタ・ガバナンス）が重要になること（中央政府の介入が過度になるとローカルな決定の自律性がなくなってしまうこと）④本来多様であるボランティアセクターのネットワークの声を代表するためには、セクターのインフラ（具体的にはボランティアセクターのネットワーク）が重要になること、などが明らかになった。

## 交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,100,000	0	1,100,000
2008年度	1,400,000	420,000	1,820,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,500,000	420,000	2,920,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学、社会福祉学

キーワード：ローカル・ガバナンス、ボランティアセクター、パートナーシップ、地域福祉

## 1. 研究開始当初の背景

イギリスでは、福祉国家の危機以降の NPM などの諸改革やグローバル化の影響に伴って政府の空洞化 (hollowing out) が指摘されるようになり、唯一の統治主体としての政府のガバナビリティが疑問視されるようになっていた。また、同時にガバナンス主体として市民社会の役割が注目されるようになっていた。特に、公共空間と市民を媒介する中

間集団としてのボランティア組織の役割が注目されるようになっていたが、他方で1980年以降のボランティアセクターへの期待は、「安上がりなサービス供給主体」という側面も強く、ボランティアセクターの側からは、セクターの経済的役割だけでなく、社会的・政治的な役割を強調する動きもあった。

1997年に政権復帰した労働党は、こうした背景の中で地域レベルでの市民社会の参加を促進し、多様化した公共サービス主体を

統合化していくために、パートナーシップを強調した諸政策を推進した。中央政府のレベルでは、ボランティアセクターと中央政府との合意文書である「コンパクト」(Compact)が締結され、ブレア政権のボランティアセクター重視の姿勢が明確にされた。

地方レベルでは、特に近隣再生 (neighborhood Renewal) と呼ばれる政策領域において、市民やボランティアセクターとのパートナーシップを組んで地域の様々な問題を横断的に解決していくための政策が推進された。その中でも地域戦略パートナーシップ (LSP) と呼ばれる地域の戦略的意思決定にかかわるパートナーシップ組織は、地方自治体とは別組織として設立されるパートナーシップ組織であり、「多様な主体」が協力して目標や計画を策定し、近隣再生性資金と呼ばれる政府からの資金の使途や衰退する近隣地区への政策を決定する協議の場として、地方自治体が設置することになった機関である。こうしたことから、地域戦略パートナーシップがローカル・ガバナンスの新しい手法として注目されるようになっていた。

日本においても、地方自治の在り方に関して第 27 次地方制度調査会最終報告が、「地域のケル住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPO その他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」と述べているように、コミュニティ組織や NPO との協働によるローカル・ガバナンスが今後の課題として重視されるようになってきていた。さらに、地域福祉計画の策定では住民の参加が重視され、政府のガイドラインにおいて「住民の参加がなければ策定できない」と計画が位置づけられ、さらに、包括的住民自治組織に権限を移譲する地域内分権の動きも先進的自治体においては活発化しはじめていた。そこで、日本においてもローカルなレベルにおける多様な主体による協議に基づいた決定や特にその主体の中でもボランティア組織の役割に関心が高まっていた。

## 2. 研究の目的

こうした背景に基づいて、本研究ではローカル・ガバナンスにおける市民の参加を特にボランティア組織のこうした場における役割に着目して研究した。

具体的には、イングランドの地域の戦略的な意思決定を行うパートナーシップ組織である「地域戦略パートナーシップ」が、ボランティアセクターの政策過程への参加と多様な地域のステークホルダーとの協働にど

のような影響を与えたかを明らかにし、多様な主体による相補的なガバナンスを実現するための条件を明らかにすることを目的に研究を行った。

## 3. 研究の方法

研究の分析枠組みとしては、Rhodes [1997] のネットワークガバナンスを理念型として採用した。Rhodes によれば、ガバナンスとは、①政府を含む様々な公私の主体が統治に参加するという意味での「組織間の相互依存」、②資源を交換し、共有された目標を協議するための「メンバー間の継続的な相互作用」、③ネットワークの参加者によって合意されたルールに基づいて統制されるという意味での「信頼に基づいたゲームのルール」、④政府の役割はネットワークを間接的にかじ取りすることであり、ネットワーク自体は独立しているという「国家からの独立」である (Rhodes, R. A. W. Understanding Governance- Policy Network, Governance, London:Open University Press, 1997)。

研究方法としては、地域戦略パートナーシップの担当者および地域戦略パートナーシップに対してボランティアセクターの代表を選出するためのネットワークであるコミュニティエンパワーメントネットワークの担当者に対する構造化されたインタビュー調査を中心に、訪英時に収集した様々な資料を分析するケーススタディの方法を採用した。また、調査対象地としては、ロンドン周辺の自治体を中心に、Lewisham 区、Southwark 区、Tower Hamlets 区の 3 区を選択した。

## 4. 研究成果

研究成果として、第 1 に、「地域戦略パートナーシップがボランティアセクターの政策決定への参加にどのような影響を及ぼしたか」については、ボランティアセクターの「社会的に排除された人々の声」を代表していることが、「資源」として認識されることで、セクターと自治体との間に「組織間の相互依存」が生まれ、「継続的な相互作用」がさまざまなレベルで展開されていた。こうした相補性は、両者の関係を対等なパートナーとして認識させることに寄与していることが示唆された。また、中央政府は政策の具体的な数値目標などを提示し、地域戦略パートナーシップにおける協議をコントロールしていたが、逆にそのことが、地方自治体がボランティアセクターの持つ資源に依存することを促し、相補性を認識させているともいえた。一般に、中央政府のローカル・ガバナンスに対するメタ・ガバナンスは、「コントロール」という形で否定的に言及される場合が

多いが、本研究の結果からは、そのバランスが重要であることが示唆された。

次に、ボランティアセクターが重要な役割を果たしていくことが可能になるようなローカル・ガバナンスを具体化する条件について、本研究から明らかになったのは次の点である。①すでに述べた点とも重なるが、ボランティアセクターが自治体にはない「資源」をもつこと、そしてその価値がパートナーシップにおける他のメンバーにきちんと理解されていることが重要である。②協働の積み重ねの必要性である。アクター間が信頼に基づいて協議を重ねていくためには、それ以前からの一定の協働の経験が必要なことが示唆された。③これもすでに指摘点と重なるが、中央政府のメタ・ガバナンスの役割である。地域戦略パートナーシップは、中央政府の政策であり、その数値目標などにはボランティアセクターと協働しなければ達成できないターゲットが多数含まれていた。したがって、自治体からしてもボランティアセクターとの相補的な関係を取り結ぶ強いインセンティブがあったといえる。資源面で劣位にあるボランティアセクターが政策過程で対等な関係を築いていくためには、このような一定の制度化が必要な場合があることが示唆された。しかしながら、他方でこうした「上からのパートナーシップ」は、自己組織的・内発的な協働ではなく、形骸化してしまう可能性も強い。トップダウンとボトムアップのバランスをどのように図るかは今後の課題として残された。④最後に、ボランティアセクターのネットワークの重要性である。ボランティアセクターは非常に多様であり、地域戦略パートナーシップのような意思決定の場にボランティアセクターの代表がいることと同時に、どの組織の代表が、なぜそこに参加しているのか、ということが問題になる。これは、「代表性の問題」といえるが、多様なセクターから、ローカル・ガバナンスの場への代表者を選出する「ボランティアセクターのネットワーク」（中間支援組織）の役割が重要であることが示された。また、イギリスの場合、中央政府がこうしたネットワークの形成を支援しており、ボランティアセクターのインフラストラクチャーを支援することも重要であることが明らかになった。

ボランティアセクターは、そもそも代議制の枠組みでは拾われることのない声を代弁したり、当事者が声を上げていくために組織化されている場合が多い。そうした声を政策過程に反映させていくためには、活動を通じてこうしたニーズを顕在化させていくと同時に、政策過程に関与し、参加していくことが必要になる。本研究の結果から、イングランドの地域戦略パートナーシップの取り組みは、ボランティアセクターがこうした政策

過程に関与することを促進し、影響力を及ぼしていくことを可能にする政策枠組みであることが示唆された。そして、そのためには①独自の資源を明確化し、かつそれを自治体側が認識すること、②協働実践を積み重ねていくこと、③中央政府が政策を方向付けるメタ・ガバナンスの役割が一定程度必要であること、④ボランティアセクターの代表性を確保するためのインフラストラクチャーが必要であること、が条件となること、が本研究の結論である。

なお、本研究の結論を一般化していくために、より幅広い関係者へのヒアリングの実施や、こうした結論の日本での適用可能性についての調査などが必要であり、今後の課題としたい。

#### 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1件）

永田祐「地域福祉の視点からみるローカル・ガバナンス」『地域福祉研究』（査読なし）、36巻、2008年、2～4ページ。

〔学会発表〕（計1件）

永田祐「近隣ガバナンス、コミュニティの参加と能力形成 イングランドにおけるコミュニティ・ニューディール（New Deal for Communities）の事例から」、第21回日本地域福祉学会、2007年6月10日、山口県立大学。

〔図書〕（計1件）

永田祐「イギリス」『地域福祉論 地域福祉の理論と方法』、中央法規出版、2009年280～289ページ。

〔産業財産権〕

○出願状況（計0件）

○取得状況（計0件）

〔その他〕

ホームページ等

特になし。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

同志社大学社会学部社会福祉学科専任講師

永田 祐 ( Yu NAGATA )

研究者番号：90339599

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし