

ソーシャル・キャピタル醸成における行政と市民の役割

— 人づくり 21 世紀委員会を事例として —

正 木 隆 之

目 次

第 1 章 問題意識とねらい

1. 近代化による地域共同体の衰弱とその再創造への社会的要請
 - 1-1 近代化の意味と社会システムの変化
 - 1-2 地域共同体の衰弱とコミュニケーション不全症候群
 - 1-3 政府による政策・制度の限界とコミュニティ再創造への期待
2. ソーシャル・キャピタルを育む行政と市民の協働のあり方
 - 2-1 テーマとしてのソーシャル・キャピタル
 - 2-2 事例素材としての人づくり 21 世紀委員会
 - 2-3 ゴールとしての行政と市民の協働のあり方

第 2 章 人づくり 21 世紀委員会の南区ネットワーク実行委員会における活動事例

1. 人づくり 21 世紀委員会とは何か
 - 1-1 人づくり 21 世紀委員会の概要
 - (1) 設置の背景
 - (2) 人づくり 21 世紀委員会の目的
 - (3) 今日にいたる経緯
 - (4) 組織の構造と特徴
 - 1-2 人づくり 21 世紀委員会の課題
2. 行政区ネットワーク実行委員会の取り組み事例
 - 2-1 ネットワーク実行委員会の誕生と取り組み
 - 2-2 事例紹介 南区ネットワーク実行委員会「中学生とのトーク事業」
 - (1) トーク事業の概要 ～はじまりとひろがり～
 - (2) トーク事業の評価 ～その意義と目的～
 - (3) 南区ネットワーク実行委員会の概要
 - (4) 南区ネットワーク実行委員会におけるソーシャル・キャピタル

第 3 章 ソーシャル・キャピタル醸成の要因と行政の役割

1. グループ成長理論から見る南区ネットワーク実行委員会の事例分析
 - 1-1 グループ・プロセスとグループ成長の基本概念
 - (1) 事例分析のアプローチ
 - (2) グループ・プロセスとは何か
 - (3) 相互受容とグループの成長 ～ギブの理論～
 - 1-2 南区ネットワーク実行委員会の事例分析
 - (1) 参加動機の共有
 - (2) メンバーの相互受容
 - (3) リーダーシップの所在
 - (4) ファシリテーターの役割

- (5) インフォーマル・コミュニケーション

- (6) 地縁型組織とボランティア・アソシエーションの協働

- 1-3 ソーシャル・キャピタル醸成と組織活性の仮説

2. 南区ネットワーク実行委員会における行政の役割

3. 南区ネットワーク実行委員会の課題

第 4 章 行政と市民のよりよい協働のために

1. なぜ、行政と市民の協働は失敗するのか？

- 1-1 「みせかけの参画」と「お手軽市民参加」

- 1-2 グループの成長理論から見る行政手法の構造的な問題点

2. 市民が公共を支える社会に向かって

- 2-1 行政と市民のよりよい協働のために

- 2-2 ガバナンスを支えるソーシャル・キャピタル

第 1 章 問題意識とねらい～

1. 近代化による地域共同体の衰弱とその再創造への社会的要請

- 1-1 近代化の意味と社会システムの変化

近代化とは一般的に封建社会からの脱却や工業化を意味するが、それはまた農村型社会から都市型社会への移行と呼ぶこともできる。

かつて日本の高度成長期には、農村から都市部への集団就職という制度があり、中学を卒業した農家の二男以降が金の卵ともてはやされて、集団就職列車¹⁾に乗って都会に吸い込まれていった。その人口流出は農村から都市への単なる人の移動ではなく、それまでの農村や都市の共同体が築いてきた社会システムを根底から覆す意味をもっていた。

松下圭一²⁾はそれを「工業化・民主化による、共同体・身分ないし農村型社会の崩壊によって、(中

1) 日本の高度成長期に重なる 1954 年から 1975 年まで運行された。

2) 松下 [2004] 50-51 頁

略) 公共政策による、市民の生活条件の制度整備、つまりシビル・ミニマム(市民生活基準)の公共保障が、都市型社会の<構造>として不可欠となったのである。農村型社会から都市型社会への移行とは、シビル・ミニマムの公共整備、つまり『共同体から政策・制度へ』だった」と言っているが、それまで地域共同体の互助や大家族で担われてきた人々の暮らしが、社会制度や民間サービスという仕組みに置換されていったということである。

表1 義理つきあいと現代のシステム³⁾

交際	内 容	現代の代替システム
×	冠	成人式(行政)
×	婚 礼	結婚式(民間サービス)
×	出 産	産婦人科、保健所(民間、行政サービス)
×	病 気	病院、生命保険、社会保険(民間、行政)
×	建 築	工務店(民間サービス)
×	水 害	行政、自衛隊、災害 NPO(行政、NPO)
×	年 忌	お寺、飲食店(寺院、民間サービス)
×	旅 行	観光会社(民間サービス)
○	火 災	消防署、火災保険(行政、民間サービス)
○	葬 式	葬儀社、火葬場(民間、行政サービス)

表1はかつての村落共同体における村八分と現代の制度を対比したものである。

村の「十分」の交際のうち、火災と葬式以外は付き合わないということで「八分」と呼ばれているが、村落共同体の秩序を維持するための措置の中でも、もっとも厳しい制裁で、今でいう生存権を脅かされるような場合もあったという⁴⁾。確かに江戸から明治にかけての時代に、出産や病気、建築、水害などで誰からも支援をもらえないとしたら、それは大事であったに違いない。

しかし、都市型社会が到来すると、かつて村落共同体や大家族で互恵的に担われてきた“勤め”は、

表1に示す通りすべて政策・制度、民間サービスへと転換されていき、人々が直接協力しなくとも生きていける社会が誕生することになった。

1-2 地域共同体の衰弱とコミュニケーション不全症候群

高度成長期になると、家庭にはあこがれの電化製品もそろい、社会福祉制度や民間サービスが充実するなど、人々は都市の豊かな生活を謳歌するようになる。田舎のしがらみを逃れて、多くの若者が東京をめざしたのも、このころである。

しかし、近代化の進展の裏側では、長年にわたって育まれてきた地域共同体が衰弱し崩壊しはじめることになる。その理由を一言でいうなら「必要がなくなった」からである。

金子勇は「二種類以上の主体間には『共生』することによって得られる利益が確実に存在する。(略)むしろ、主体間に利益が生まれなければ、『共生』などは生じないと考える。(略)互いに有益であるから『共生』しているのである⁵⁾」といているが、地域共同体から得られる利益を代替する政策・制度が整ったために、共生する必要がなくなったということである。確かに表1をみれば、ほとんどすべての共益的な事業が、政策制度や民間サービスによって充足されていることがわかる。お金さえだせば、共同体の煩わしいしきりに縛られなくても上質のサービスを受けられるのである。都市化に伴って地域コミュニティが失われていくのは、ある意味必然といえる。

しかし、問題はそう簡単ではない。都市化の進行にともなってコミュニケーション不全症候群とでもいう新たな問題～孤独、孤立、人間疎外、いじめ、不登校、引きこもり、ニート、不安、うつ、自殺など～が噴出してきたのである。これらの原因や因果関係をここで詳しく論じることはできないが、地域に共同体が失われたことや、核家族化の進展、人とかかわる機会が減少したことなどに関連する問題であることは間違いない。

門脇厚司は、現代の日本社会が、コミュニケーションを成立させる条件ないしは社会的基盤をな

3) 作成正木

4) 桜井 [1985] 57-76 頁「平準化の論理と生活規範」を参考

5) 金子 [2007] 48 頁

くしていると指摘し、その中で「他者についての関心や理解がどんどん薄れて（略）他者の存在を疎ましく感じる心性が募っている」と警告しているが⁶⁾、他者と深く関わらない社会は、さまざまな社会病理を生みだしている。中でも、動機不明の殺人や学校への闖入事件⁷⁾は、社会を不安に陥れ、マスコミを通じて拡大されることで、「見知らぬ他者を信頼できない社会」が喧伝されようとしている。

しかし、見知らぬ他者を信頼できない社会は、もはや社会としての基本要件を失っているといえるのではないだろうか。

1-3 政府による政策・制度の限界とコミュニティ再創造への期待

ここ数年、パートナーシップや協働という言葉が注目をあび、流行のようになってきているが、それは「市場の失敗」や「政府の失敗」を経て、公共政策が行政の占有物ではないことが認識され、人々がガバナンスの重要性に気づき始めたということに他ならない。

環境問題、地域の安全、地域教育、高齢者介護など、草の根から地球全体までの多様、かつ膨大な問題を政府セクターだけで担えないことはもはや明白である。市民やNPO、企業など多様なアクターが主体となって、これからの公共をどのように担っていくのが喫緊の課題である。

そのような市民セクターに向けた社会的要請がありながら、実体としての市民社会は見てきたとおり、人と人とのつながりが希薄になり、孤立感が深まっている。

すでに地縁的な地域共同体は崩壊の危機に瀕し、新しく生まれる様々な課題に対処し、力強く社会を形成していくような市民の力を持ち得ていない。パートナーシップや協働がもてはやされるほどに、肝心の市民が政治的、文化的成熟を果たせていないというのが実情である。そんな中で「見知らぬ他者を信頼できない社会」を、再び「市民が協力しあう社会」へと転換していくにはどうすればよ

いのであろうか？

コミュニティの再創造のために、誰がどのようにしてソーシャル・キャピタルを育み、新たな信頼社会を構築するのか、それが本論文の命題である。

2. ソーシャル・キャピタルを育む行政と市民の協働のあり方

2-1 テーマとしてのソーシャル・キャピタル

人と人との結びつきが希薄になり、なんとか元に戻そうと努力している地域団体なども見受けられるが、変わったのは人の関係性だけではなく、社会の仕組みそのものであり、従来の地縁の共同体の再生はまず不可能といってよい。

元に戻るのではなくて、新しい「信頼のネットワーク」をどう築くかということ。それを「ソーシャル・キャピタルの醸成」という視点から取り上げてみたい。次章以降、地域コミュニティの再創造につながる実際の事例を腑わけし、それがどのような要因、要件で育まれるかを事例分析する。

2-2 事例素材としての人づくり 21世紀委員会

ソーシャル・キャピタル醸成の仕組みを考察するために、本論文では、京都市が市民団体に呼び掛けて創設した「人づくり 21世紀委員会」の1プランチである、南区ネットワーク実行委員会の活動事例を取り上げる。その理由は、①南区ネットワーク実行委員会におけるソーシャル・キャピタルが、他の行政区のそれと比較して突出して高いと見受けられること、②人づくり 21世紀委員会のめざす「地域教育」というテーマが、地域の「ソーシャル・キャピタル」の向上と密接な関係にあると思われること、③市民セクターと政府セクターの協働によって、果たしてソーシャル・キャピタルを醸成することは可能か、という実験的な要素を含んでいることである。

2-3 ゴールとしての行政と市民の協働のあり方

人づくり 21世紀委員会の活動は京都市が、教育行政の一角を市民セクターに開放し、「市民全体で担う地域教育」の実現をめざした野心的な事業であるとともに、それまでの行政主導の執行スタイ

6) 門脇 [2003] 97-99 頁

7) 神戸連続児童殺傷事件、秋葉原通り魔事件、附属池田小事件など

ルを市民協働型へ転換する分水嶺にある事業ともいえる。

官治型から協働型への転換は重要な課題であるが、実際の成功事例については、あまり耳にしない。行政と市民団体がお互いの異質な文化を理解し、有機的な「協働」を築くにはどうすればいいのだろうか。

「協働」も、突き詰めれば人間と人間の営みである。そう考えれば、その関係性や相互作用の質の問題を抜きにしては語れないはずである。そんな視点から、行政と市民の「協働」を成功に導く要件や条件について考察したい。

第2章 人づくり21世紀委員会の南区ネットワーク実行委員会における活動事例

1. 人づくり21世紀委員会とは何か

1-1 人づくり21世紀委員会の概要

(1) 設置の背景

人づくり21世紀委員会は、「市民総ぐるみで子どもの教育を」という榊本市長（当時）の発案で、1998年に76の参画団体を集め創設された。

90年代より学校ではいじめや学級崩壊がエスカレートし、登校拒否（不登校）児が10万人を超えて、学校に心の教室相談員（スクールカウンセラー）が配置されたのもこの時期である。その上、神戸連続児童殺傷事件など不可解な事件が連続する中で、教育を学校だけで支えることの限界が明らかになっていた。

1998年に出された第16期中教審の答申は「新しい時代を拓く心を育てるために一次世代を育てる心を失う危機」と題し、学校における「心の教育」をうたうとともに、生きる力を醸成する必要性を論じ、地域社会の教育力や家庭の教育にまで踏み込んだ提言を行っている。⁸⁾「次世代を育てる心を失う危機」とは、現在の顕在化した問題群が、子どもの問題ではなく、教育をめぐる大人の問題であることに言及したものであり、その発想はそのまま、「人づくり21世紀委員会」のコンセプトとなっている。

(2) 人づくり21世紀委員会の目的

榊本市長は1996年に教育長から市長に転身しているが、教育長時代に果たせなかった「市民総ぐるみの教育」という思いを、この人づくり21世紀委員会の設立で結実させたともいえる。

この委員会の目的は、規約では以下のとおりうたわれている。

人づくり21世紀委員会の目的

「人づくり21世紀委員会は、京都市において、学校・家庭・地域社会の連携のもと、たくましく思いやりのある子どもたちの育成と、子どもたち一人ひとりの可能性が最大限に開花できる条件づくりを目指し、市民みんなで考え、行動し、情報発信できる場として、各界各層の市民の英知を結集した取り組みを行うことを目的とする。」

（人づくり21世紀委員会規約 第1条）

規約に記された目的をみても、具体的な取り組み内容は明らかではない。通常の規約であれば「目的」の下に「事業」の項目がおかれ、「前条の目的を達成するために以下の事業を行う」などと記されるのだが、この委員会の規約には事業についての条項はなく、「目的」の後の条項は、そのほとんどがビューロクラティックな組織規定で埋められている。

発足当時に、榊本市長はこの会の代表である河合隼雄と対談し「もはや学校がどうの、親が云々と責任のなすり合いをしている場合ではありませんね。子供たちの可能性を信じて、今、全ての大人が子供たちに何をすべきか、何ができるかを考えるべき時です。その意味で、市民ぐるみで子供たちを育む『教育の風土づくり』の母体として、『人づくり21世紀委員会』の活動が多くの方々のご賛同をいただき、展開されていることを、心強く思っています。⁹⁾」と述べているが、このことは、この委員会の目的が事業を執行することにあるので

8) 中央教育審議会答申 [1998]

9) 人づくり21世紀委員会ニュース 1999年1月 人づくり21世紀委員会発行

はなく、「教育の風土づくり」の母体となるようなネットワークの構築そのものにあることを指し示している。

(3) 今日にいたる経緯

この10年間の主要な事業活動は下表のとおりである。

＝ 人づくり21世紀委員会 主要行事年表 ＝

- 1998：発足式（2月）、3部会（①心の教育の推進 ②めざすべき人づくりの方向 ③学校・家庭・地域の連携）の発足（7月）、シンポジウム（7月）
- 1999：人づくりフォーラム開催（1月）、シンポジウム「子どもの心にどう向き合うのか」（7月）、行政区別討論会の実施（9～10月）
- 2000：「我が家の子育てひとこと集」の発行、企画運営委員会発足（5月）、行政区別討論会「協力者の会」発足（9～10月）
- 2001：企画運営委員会に3つの小委員会（①部会活動 ②地域活動 ③インターネット活用）を設置（5月）、協力者の会をネットワーク実行委員会に改組、人づくり連続講座
- 2002：新規加盟13団体（5月）、発足5周年事業の実施（6月／8月）、人づくり連続講座
- 2003：全体協議会におけるワークショップの実施（10月／11月）、人づくり連続講座、人づくりフォーラム（12月）
- 2004：幹事会&全体協議会（12月）、人づくりフォーラム（12月）、参画団体93団体に。子どもを取り巻く緊急課題（薬害、エイズ、虐待、インターネット・携帯電話）
- 2005：組織改変＝部会の見直し、事業の重点的なテーマの策定（6月）、連続講座①薬害 ②エイズ ③虐待、人づくり21世紀委員会からの提言の策定
- 2006：提言を市長に提出⇒子どもを共に育む京都市民憲章制定（2007年）へ

シンポジウム、連続講座①薬物問題（9月） ②ゲーム・携帯・ネットの弊害（10月）

2007：主要テーマ／子どもを共に育む京都市民憲章の具体化およびケータイ問題

(4) 組織の構造と特徴

設立当時76団体であった加盟団体は、2008年現在101団体まで増加しており、その種別は、学校教育に関する団体、社会教育団体、福祉、保健医療、文化芸術、体育に関する団体など極めて多彩である。特に経済団体とマスコミ各社が網羅されているのは、こういう組織として異質である。当然、法人格もさまざまで、公益法人、株式会社にまじって、わずかながらNPO法人も加わっている。また、職域団体や連合組織が多く入っているのも特徴といえる。

設立時の会の代表は河合隼雄氏であったが、現在は前京都大学総長の尾池和夫氏となっている。代表の依嘱、任命は京都市長が行うことになっており、それは、この会が市民組織という性格を持ちながらも、実体として行政の末端組織として位置づけられていることを表している。

幹事会は総会にあたるもので、年に1～2回、幹事を集め開催される。また各幹事は原則として企画推進部会、情報発信部会、地域活動部会の3つの部会のどれかに所属する。

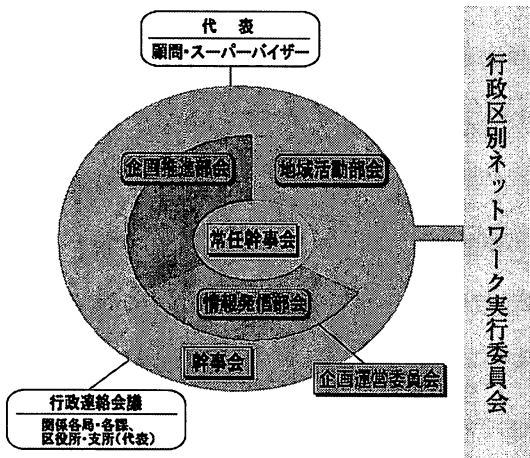


図1 人づくり21世紀委員会組織図
（同委員会ホームページより）

企画推進部会は、連続講座の開催など全体に供する事業企画を行う。情報発信部会は機関紙の発行やホームページの管理、地域活動部会は、各行政区で行われる事業の支援や調整を行う。地域活動部会の下には各行政区に計13のネットワーク実行委員会が組織されており、地域に根ざした取り組みを行っている。それぞれの行政区には幹事とは別に実行委員の中から世話役が選任されているほか、教育委員会から担当の社会教育主事が配置されている。

常任幹事会は、正副幹事長および3部会の代表の計8名で構成されており、人づくり21世紀委員会の基本方針の策定や部会間の調整を行っている。

この委員会の事務局は京都市教育委員会生涯学習部の社会教育主事たちが担っている。

1-2 人づくり21世紀委員会の課題

人づくり21世紀委員会は発足後10年が経過したが、これだけ経た今でも、この組織の何たるかを第三者に明快に説明することはむずかしい。それはこの委員会が事業志向性の低い、ネットワーク志向の組織体であることにもよるが、それ以上に、これが行政の組織なのか、市民の組織なのか、それともその両者によって共有される組織なのか不明瞭になっていることに起因している。ある時は市民団体と紹介され行政が来賓挨拶をするかと思えば、代表の任命は市長が行い、一切の予算措置に市民はノータッチであったりする。少なくとも行政と市民が共同で事業を行う以上、その関係性と各々の役割についての基本スタンスだけは明らかにしておく必要がある。それは行政と市民の関係を、旧態依然たる市民参加型の行政補完という位置づけにしておくのか、それとも政策決定への参画も含めた対等な協働関係を築こうとするのかを問いかけることでもあるだろう。

2. 行政区ネットワーク実行委員会の取り組み事例

2-1 ネットワーク実行委員会の誕生と取り組み

行政の主導で発足した人づくり21世紀委員会は、名称と参画団体は決まっていたが、明確な行動指標を持たず、かつ行政もこの委員会への参画は促すものの、強く、ある一定の方向に引っ張る

ということをしなかったため、発足後1年半の間、幹事会や3部会では「いったい何をする会なのか」という議論が何度も展開され、「議論ばかりしないで具体的な行動を展開すべき」という主張と、「まったく性格の異なった77もの団体で、統一した行動などとれる訳がない」という声が相半ばした。

当手を振りかえてこの委員会の創立時の担当課長であったH部長は「ネットワークとして存在すること自体に意味があると考えていたので、こうしてくださいと行政から頼んだり、賛否を明確にして、目的やゴールを定めようとは考えていなかった」という。

しかし、行政がメンバーを集めるだけ集めて方向を指し示さないというのは、ある意味画期的なことだったかもしれない。混沌の中で参加者は自らの進路を探るほかなかったわけで、徐々にではあるが、話し合いの中で一定の方向性が見えてくることになった。その当時の議論の一応の帰結は、「人づくり21世紀委員会の本質は、子どもの教育に関心を持つ大人が、子どもがのびのびと育つ環境を考え、大人社会のあり方を見直そうとする「人づくりの風土」にあるのであり、それを全市に広げ伝えていくことが、その重要な役割である」というものであった。

その一応の結論を得て、1999年9月から10月にかけて「行政区別討論会」が開催された。それは、従来の幹事会や部会の話し合いのスタイルを踏襲し、11の行政区全部で、各種団体のメンバーや市井の人に「子育て」や「人づくり」について語り合ってもらおうというものであった。その開催趣旨の説明文には以下のように記されている。

地域では、従来から、様々な団体がそれぞれの目的を持って、着実な取り組みを重ねています。しかし、情報化社会といわれ縦横無尽に情報が行き交うにも関わらず、意外と思えるほど団体間の横のつながりが希薄な場合が多く、また都市化や少子高齢化の進む中で、人と人との温かいつながりが失われつつあります。

一方では、地域で孤立した若い父母の子育

てに対する不安が日々募っています。まさにコミュニティの危機ともいえる状況に直面しています。

そこで、「人づくり 21 世紀委員会」では、多くの人が自由に意見を交わし、団体相互の交流、また、人と人との心のつながりを深める機会（下線は正木）となることを願い、行政区ごとの討論の場をつくりだしました。

「人づくり 21 世紀委員会」からのメッセージより¹⁰⁾

この説明文を読む限り、「行政区別討論会」の目的は意見交換を通じて団体間の交流や市民の心のつながりを深めること、すなわちソーシャル・キャピタルの醸成をはかり、コミュニティの維持、あるいは再創造をめざそうとしていることがわかる。

また、市民の自立的な活動を促したいというねらいから、翌 2000 年度は、この「行政区別討論会」の実施に先駆けて、各行政区に「協力者の会」を発足させることになった。これは、行政区別討論会を自律的に運営できるよう、その世話役を組織したもので、前年度討論会の参加者を中心に呼び掛けが行われたが、実際に就任した人は、やはり教育委員会と関係の深い PTA の長などが多かった。PTA の深い関与について前出の H 部長は「元々子育てに関心のある PTA を中心に据えるのではなく、そうでない人々の参画を得たいと考えていたが果たせなかった」と述懐している。

ともあれ「協力者の会」は各行政区に誕生し、翌年には「人づくりネットワーク実行委員会」と改名されて今日に至っている。

2-2 事例紹介 南区ネットワーク実行委員会 「中学生とのトーク事業」

(1) トーク事業の概要 ～はじまりとひろがり～

11 行政区におけるネットワーク実行委員会の活動は多様であるが、関係者の事情聴取から、もっとも委員たちの自立度が高いと思われる南区の事

例を取り上げ、その活動の概要と委員会の様子を紹介する。

人づくり 21 世紀委員会では、それまで「井戸端会議」や「ワークショップ」という形で大人同士の意見交換会を行ってきているが、南区では 2002 年度より地元中学校と連携して、大人同士ではなく大人と中学生との意見交換事業をはじめた。南区内には、八条、九条、洛南、陶化、久世の 5 つの市立中学があるが、最初に八条中学で開催してから毎年 1 か所ずつ開催中学校を増やし、2006 年度からは毎年全 5 校で実施している。（表 2）

この中学生とのトーク事業がどういう経緯で生まれたのかを、ネットワーク実行委員会の設立当初からの世話役である A 氏に尋ねると、「行政区別討論会を 2 年やり、当時の主要メンバーだった PTA の OB たちの間から、『次は南から発信できることをしよう』という声や『南の子は南で育てよう』という声があがっていた。その時、たまたまケータイの話が話題にあがり、子どもは持ちたいし親は持たせたくない、こういうテーマで大人と中学生が話し合うと面白いのではないかというアイデアが出され、みんなが賛成した」という。そこで、当時、八条中学 PTA の会長をしていた A 氏が、同校の校長に協働事業の開催を提案したところ、校長もすぐに賛成し実現した、ということであった。

ここで、なぜ「中学生との対話」なのかということについて少し補足しておきたい。元南区内の中学校の校長で、後に教育委員会の社会教育主事として南区を担当することになった F 主事は、同区における教育状況を「概して経済状況は芳しくなく、生活保護家庭が比較的多い中、同和問題や在日韓国・朝鮮人住民に関わる差別や偏見が個別的にも地域的にも存在する。関連して、教育・子育てに関わる学校・家庭・地域の課題も山積し、学力・人格形成・社会的自立において不十分な状況が多々見られる。」と報告書¹¹⁾にしたためている。

南区のある中学で PTA 会長をしていた M 氏が「荒れる中学生」への対応に腐心し、心底悩んだ」と述懐していたが、当時、南区の複数の中学校で

10) 「人づくり 21 世紀委員会」からのメッセージ 2001 年 2 月 人づくり 21 世紀委員会(代表 河合準雄) 発行 9 頁

11) 「京都市南区における家庭教育・子育て支援の進め方」

表2 南区のトーク事業開催年度の変遷と2008年度の実施例

	02 年度	03 年度	04 年度	05 年度	06 年度	07 年度	2008年度の事業		
							名 称	備 考	G 数
八条	○	○	○	○	○	○	八中いきいきトーク	総合学習の発表とトーク	18
九条	-	○	○	○	○	○	九条ふれあいトーク	1年と2年が参加	20
洛南	-	-	○	○	○	○	ふれあいトーク in 洛南	「地域」について	36
陶化	-	-	-	○	○	○	ふれあいトーク in TOUKA	道徳資料を用いたトーク	12
久世	-	-	-	-	○	○	久世ふれあいトーク	高校生とピアサポート	30



図2 トーク事業の風景
(写真提供：京都市教育委員会)

は「生徒指導上の問題」を抱えており、それが「中学生との対話」の必要性を後押ししたものと推察できる。

また各中学校は、学習指導要領の改正を受けて2002年度から「総合的な学習の時間」の実施を求められていたため、このトーク事業は各学校にとっても歓迎すべき提案だったと思われる、後に続く中学校も多くは総合学習の時間をあてて実施している。¹²⁾

第1回のトーク事業は、人づくり21世紀委員会南区ネットワーク実行委員会と八条中学の共同事業として「いきいきトーク」という名称で実施された。実施にいたるまでに、実行委員会のメンバ

ーと中学校の担当教員の間で、何度も何度も話し合いが持たれたという。ねらいの再確認、対象、方法、役割分担など初めての事業だけに企画は念入りに行われ、調整にはずいぶん時間がかかったとみられ、当時を振り返りF主事は、「学校はどうしても授業優先で考えてしまうので、人づくり21世紀委員会の趣旨などはなかなか理解できない。授業に地域をどう利用しようかという発想で考えてしまうため、最初意思疎通にはずいぶん時間がかかった」と述べている。

結局、第1回のトークは、中学1年生全員(3クラス)を対象に、総合学習の時間2限(100分)を使って行われた。小グループにわけて、地域の大人と中学生がテーマである「ケータイ」について話し合う趣向だが、多感な中学生が臆せず話せるよう、次のような工夫がされた。

12) 中には、単発事業ではもったいないと、前後に意識付けや定着のための学習をプラスし、道徳の時間で実施している学校もある。

- ① 1 グループの人数は8～10人。そのうち大人の人数は中学生の7割程度に抑える。
- ② 参加する大人のうち一人は実行委員で、ファシリテーター役を務める。
- ③ 中学生が入場する前に、大人に対してはブリーフィングを行う。
- ④ 体育館をつかい、他のグループの姿が見えるようにすることで良い影響を与え合う。
- ⑤ 教員と保護者は参加者に入れない（顔見知りだと本音で話せないため）。
- ⑥ 前半にアイスブレイクの時間を入れる（第1回は地域に住む落語家の上演）
- ⑦ 中学生が委縮しないよう、参加者の名札に教育長、区長などの肩書は書かない。

実際には、そのような配慮がされたにも関わらず、最初の30分はほとんど誰も話さず、会場は静まり返り、終わるところになってようやく話し声や笑い声が聞こえるようになったということである。しかし、2年目以降、「トーク」はさまざまな改良が施され、また、青少年活動センターの職員等からファシリテーターの技術的指導を受けるなどして、話し合いはずいぶん円滑に進むようになっていく。

(2) トーク事業の評価 ～その意義と目的～

A氏は、この事業の意義について「1年生を対象としているのは、地域にこれだけ子どもたちのことを見ている大人のまなざしがあるということに、早くから気づいてもらいたいと思ってのこと。『生き方探究・チャレンジ体験』事業¹³⁾と合わせて、地域と中学生が触れ合う機会が増えてきたし、実際、補導数も減っている。それもこの事業の副産物だと思う」という。また「最初、中学生と大人がお互い怖い存在と思って疑心暗鬼になっているようなところがあったが、直接話してみることで全然違うということが理解できた」とも語っている。

同様にF主事も、「子どもの本音を地域住民が知ることには意味があるし、それは子どもにとってもプラスである。ある中学のトークのとき、感極

まって泣き出す生徒がいたが、『自分の将来についてこんなにも真剣に聞いてくれる大人がいるということに感激して泣けてきた』ということであった。」と語る。

それらの話から、この事業の真のねらいが中学生との会話の中身にあるのではなく、直接対面し対話の時を共有することで、お互いを認知し受容し合うことにあることがわかる。それによって育まれる相互の信頼感の醸成が、トーク事業の第一の意義といえる。

言いかえれば、このトーク事業はG.H. ミードの説いた“有意味な他者 (significant other)”¹⁴⁾ との出会いの場であるとともに相互作用の場であり、地域の大人たちの信頼とまなざしを直に受け、地域の一員として受容されていることを実感することで、共同体意識の芽生えを促すものである。

近年、学校支援地域本部構想¹⁵⁾ など地域教育を学校教育の延長線上に捉えて、地域の人材を直接的に活用するような施策が説かれるが、地域教育の本質とは、教育主体と教育客体が固定的に対峙しているようなものではなく、教育客体が地域の多様な“有意味な他者”の中で磨かれることにあり、地域のまなざしに応答し、その一員としての矜持をもちながら自らを律する力を伸ばすことであったはずである。

そのことを門脇厚司は、「社会力なき人間が増える原因が、地域であれ学校であれ家庭であれ、子どもたちが他者ととりわけ大人と直接的に交わり相互行為する機会と場をなくしていることにありとすれば、問題の解決は、どのようにして子供が大人と親しく交わり相互行為する場をつくり出すことができるかにかかってくる。新しい親密圏をどこにどのようにつくり出せるかということである。(略) 近年、『地域の子は地域で育てる』という合い言葉を耳にすることが多くなっているが、そう

14) 小川 [1997]63頁 個人は他者との相互作用を通じて社会化をとげるが、個人を取り巻く人間関係の上でもっとも重要な影響を与える存在をいう。「意味ある他者」、「重要な他者」とも呼ばれる。

15) 学校支援地域本部とは、「地域コーディネーター」、「学校支援ボランティア」、「地域教育協議会」からなる学校の教育活動の応援団。文科省は2008年度、このモデル事業に約50億円の予算を計上している。

13) 京都市が2000年度から実施している中学生の就労体験事業

考え日常的にそうすることを心掛け実行している人たちがいる地域は新しい親密圏を形成していると言うこともできよう」¹⁶⁾ といっているが、まさにこのトーク事業は、親密圏をつくる第一歩といえる。

ただ、この事業にはもう一つ、ネットワーキングの形成ともいえる成果があり、A氏によって語られるエピソードの数々から、地域住民の相互作用が活発になっていく様子を読み取れる。

- ①トークでの老人会のメンバーと中学生の会話が契機となって、地域のお年寄りが運動会の玉入れの玉を作って寄贈してくれることになったが、その縁で中学生が地域のお年寄りに手作りのカレンダーを配ったり、学校行事に招待するなど親交を深めている。
- ②九条中学は人数が少ないので小学校と一緒にトーク事業を行ったが、そこから派生して小中共同で料理教室やものづくり教室を始めたり、東寺のお堀掃除を一緒に行うなどの活動につながっている。
- ③トークで知り合った団体や大人の間の関係も深まり、たとえば「この前の警察の人に講演に来てもらいたい」というオファーが幼稚園からあったりする。
- ④プラスバンド部の中学生から「発表の場が少ない」という話を聞いた体育振興会の会長が、区民運動会での演奏をアレンジした。
- ⑤久世消防団が幼稚園で防火の紙芝居をする際、トークの縁で中学美術部が絵を描いてくれることになった。また、消防団が全市の総合査閲で1番になったとき、中学生がお祝いをしてくれて、消防団員は大感激した。
- ⑥トークの会話で「家が貧しいから高校行けへん」という中学生の話を聞いた民生委員が、市社協の助成等によるサポートをして進学が可能になった。
- ⑦塔南高校の教育未来科の生徒の有志がピアの関係で洛南中学のトークを応援してくれることになった。
- ⑧教育長、区長、警察署長、消防署長らが来て

くれるおかげで、広報担当職員も同行し、マスコミに取り上げられる機会が多い。

- ⑨南青少年活動センターでボランティアをしている大学生が、大人と中学生の橋渡し役として参加した。

- ⑩この会で中学生が紹介した校区安全マップをみて南区長が感心。南区のまちづくりプランに中学生の声が反映されることになった。

これらの多様なエピソードが物語っているのは、このトーク事業が契機となって、地域のさまざまな情報や資源が結びつけられ、成員間や組織間の相互作用がより密に交わされ、そこからさらに新しいできごとや関係が生み出されて、時には課題解決につながっているという事実である。

これらのネットワークの広がりや地域力の高まりをA氏は「地域を熱くしている」という表現で語るが、まさに実行委員会の運動エネルギーがトーク事業を通じて地域に、熱のように伝播しているのである。

そこで次にその“熱源”である南区のネットワーク実行委員会に焦点をあて、実体を見て行きたい。

(3) 南区ネットワーク実行委員会の概要

南区のネットワーク実行委員会は、他の行政区と同様2001年に設立されているが、現在の委員39名のうち約10名は、教育委員会の要請を受けて、当初の行政区別討論会に参加していたメンバーである。その中にA氏やM氏など、以前から顔見知りであった小学校PTAの役員が数名おり、この実行委員会の実質的な中核となっている。残りの委員については、先行メンバーやF主事が声をかけて参画してもらっており、各学区のキーパーソンと思える人が徐々に集められていったという。

また、2005年度からは南区の全中学（5校）の校長も参画しているが、これは元校長であったF主事の呼びかけに応じたもので、他の行政区では例がない。

現在の実行委員の所属は表3の通りであるが、便宜上、大きく分類すると①PTAのOB、OGを中心とした学校関連団体、②女性会、保護司会、少年補導、民生児童委員などの地縁的組織、③子

16) 門脇 [2003] 134-135 頁

表3 南区人づくりネットワーク実行委員会
委員の所属団体

学校関係団体	PTA 役員、OB、OG	7 人
	中学校長会	5 名
	学校評議員	1 名
	おやじの会	1 名
地縁的組織	地域女性会	2 人
	少年補導	1 名
	自治連役員	1 名
	民生児童委員	1 名
	保護司会	6 名
	更生保護女性会	3 名
	スポーツ少年団	1 名
アソシエーション	グループすずらん	1 名
	やんちゃあず（子育てサークル）	1 名
	モラロジー	2 名
	全日本家庭教育研究会	1 名
	ラカン精神科学研究所	2 名
その他	青少年活動センター	2 名
	堀場製作所	1 名
合 計		39 名

育てサークルなどのアソシエーション組織、④その他に分かれる。

南区の実行委員会は中学のコミュニティホールを使い、平均すると月1回程度のペースで開催されており、世話役と呼ばれる会の代表は、発足以来A氏が担っている。周囲のメンバーのA氏に対する評価は、地域活動に熱心、顔が広い、親分肌、押しが強い、理論より行動の人、正義感が強いなどで、名実ともに会をリードしている。

各行政区の実行委員会には、生涯学習部の首席社会教育主事が担当職員として配置されており、南区の場合は、前述のF主事がその役を担っている。F主事はかつて南区内の中学校長であったため、区内の基本的な知識や情報には詳しく、地域における個人的な人脈も豊富である。

この主事の役割は、会場の確保、準備、設営、メンバーの日程調整など、事務方としての職務もあるが、H部長は「各担当主事には、お茶くみに

行っているのではない。専門職としての技能を駆使して市民活動をサポートするように指示している」という。ただ、実際のところは主事の個人的資質に任されている様子で、行政区によって関わり方はさまざまである。

F主事について世話役のA氏は「南の実情をよく知ってくれている有能な事務方です」といい、M氏は「だれもFさんのことを市教委の人だと意識していないのではないか。それほど会に溶け込んでおられる」と評価している。

(4) 南区ネットワーク実行委員会におけるソーシャル・キャピタル

南区ネットワーク実行委員会を他の行政区のそれと比較したときに歴然とした違いがあるとF主事はいう。他の行政区の場合、担当主事は会議の設営やプレゼンの準備、湯茶の提供まですべてを担うが、南区ではそれらをすべてメンバーがおこなう。その理由についてF主事は「自分たちのやってきたことに対する自信と確信が主体性を育てている」とみており、「自分たちが育ててきたグループであるという自意識が非常に強く」「メンバー間は深い信頼関係で結ばれている」と評価している。

実際、メンバーは口ぐちに「すごいメンバーが集まっている」といい、形式的な関係ではなく、「一緒に事業をする仲間であるとともに、地域の仲間という感じがする」と語っている。

会合の後は毎回必ず飲み会になるが、出席率も高く、みんながそれぞれ一品を持ち寄って集まるなど、庶民的な土地柄もあってか親和性が高い。M氏は「いい仲間なので抜けるに抜けられない」と冗談のように話すが、それも親和性の一側面であり、凝集性の高さがこの実行委員会の継続性に作用していると思われる。

スコッチポルは、「ボランティアは、結社の会員ほどには互酬的な絆を築かない」として、他の人の「ためにする」ことより、仲間・市民と「ともにする」ことの方が、市民活動にとって重要であると述べている¹⁷⁾。それは、A氏のいう「みんな、

17) スコッチポル [2007] 194 頁

ちゃんと自分の楽しみも持ちながらやってますよ」という言葉のとおり、この実行委員会のインフォーマル・コミュニケーションの豊かさにつながっている。仲間と「ともにする」こと自体が、すでにメンバーにとっての動機付けのひとつになっているように見受けられる。

他にも南区ネットワーク実行委員会では、子育て中のメンバーが協力しあって「子育て講座」を開設したり、「南区民ふれあいまつり」にブースを出したりするなど、メンバー間に新しい関係性が生まれており、F主事は、それを「参画メンバーには『互恵的（win-win）』な関係があり、『顔と名前のわかるつながりや信頼関係』が広がっている」と表現する。

パットナムはソーシャル・キャピタルの要素を「社会的信頼」「互酬性の規範」「市民的積極参加のネットワーク」とした上で、「社会的信頼は、相互に関連する二つの源泉—互酬性の規範と市民的積極参加のネットワーク—から現れる可能性がある¹⁸⁾」としており、ドン・コーエンも「ソーシャル・キャピタルの特徴として、『高い信頼』『強固な社交ネットワーク』『活気のあるコミュニティ』『共通の理解』『共同の取り組みに対する対等な参加意識』といった要素や指標が挙げられる¹⁹⁾」としている。

上記の南区ネットワーク実行委員会の現状を、これらの要素から検証したとき、そこに、高いソーシャル・キャピタルが醸成されていると判断して差し支えないだろう。

「ソーシャル・キャピタルの醸成と地域力の向上」という北海道の政策研究²⁰⁾によれば、「住民や組織が、地域の公共的、社会的課題に気づき、各主体が自律的に、もしくは協働しながら、地域課題を解決したり、地域の価値を創出したりする力」を地域力と定義し、「地域力の基盤になるのがソーシャル・キャピタル」であり、「豊かなソーシャル・キャピタルの上に、地域力が形成される」としている。ただし、「豊かなソーシャル・キャピタルがあれば、自動的に地域力が形成される」のではなく、

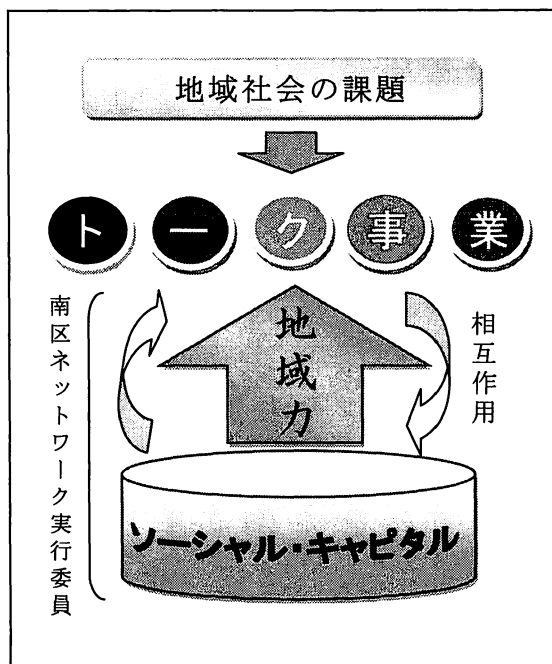


図3 南区トーク事業のイメージ²²⁾

「地域社会の問題解決や地域価値向上という圧力がソーシャル・キャピタルを刺激するとき、ソーシャル・キャピタルから地域力が生み出される」という。その上、「ソーシャル・キャピタルと地域力は相互作用の関係²¹⁾」にあり、「豊かなソーシャル・キャピタルが地域力を生み、地域力によって地域社会の課題を解決し地域の価値を向上すれば、その過程で新たな交流や信頼関係が形成され、ソーシャル・キャピタルが豊かになる」という。

この地域力とソーシャル・キャピタルの関係は、まさに中学生のトーク事業と南区ネットワーク実行委員会の関係を的確に表している。実行委員会のソーシャル・キャピタルという基盤に地域課題の解決という危機意識や熱意が作用して、トーク事業が生み出され、その事業の成功が実行委員会のソーシャル・キャピタルをさらに高めるという図式である。（図3参照）

さらに付け加えるならば、この南区ネットワーク実行委員会のトーク事業の場合、ソーシャル・キャピタルは実行委員会に還流するだけでなく、

18) パットナム [2001] 212-214 頁

19) コーエン [2003] 7 頁

20) 北海道知事政策部 [2005] 8-14 頁

21) Positive feedback（正帰還）のこと

22) 北海道知事政策部 [2005] を参考に正木が作図

それぞれの中学校区で参加する人々を結びつけ、信頼の輪を伝播していく効果がある。

また、次代を担う中学生が地域住民に親しみを覚え、地域共同体の一員としての帰属意識を芽生えさせるならば、面としての広がりだけでなく、世代を超えてソーシャル・キャピタルの種をまいていることになるし、それは地域コミュニティ再創造の一步となる。

トーク事業が、南区ネットワーク実行委員会に始まり、いま他の多くの行政区実行委員会でも試みられるのは、こうした事業の可能性に期待してのことだと考えられる。

第3章 ソーシャル・キャピタル醸成の要因と行政の役割

1. グループ成長理論から見る南区ネットワーク実行委員会の事例分析

1-1 グループ・プロセスとグループ成長の基本概念

(1) 事例分析のアプローチ

この章では再度、南区ネットワーク実行委員会の事例を取り上げ、次項に掲げる「グループ・プロセス」と「相互受容」という2つの視点からソーシャル・キャピタルの醸成や地域力向上の仕組み、要因を探る。「グループ・プロセス」の視点は、南区ネットワーク実行委員会が、グループとしてどのように関係性を育み、発達してきたかを検証するために有用であるし、「相互受容」の視点は、ソーシャル・キャピタルの構成要素の一つである「社会的信頼」の形成について理解を促進するものと考えている。

(2) グループ・プロセスとは何か²³⁾

事例の分析に入る前に、グループ・プロセスについて簡単に説明しておきたい。集団は普通、対面的な関係にある複数の成員を持ち、話し合いや事業など目的に沿った何らかの活動を行っているが、その活動と影響しあいながら集団の構成員の間にはさまざまな関係性が生じている。そのとき、

話し合いの中身や活動そのものをコンテンツ（内容）といい、成員間の関係性をグループ・プロセスと呼ぶ。通常、プロセスという言葉は時間的経過を意味するが、ここでは時間的経過だけでなく、人と人の間やグループ間で起こっている様々なことがらすべてを含んでグループ・プロセスと定義²⁴⁾している。

コンテンツとグループ・プロセスは車の両輪のように常に同時に存在し、相互に影響し合っているが、普段人々はコンテンツに関心を奪われ、グループ・プロセスは見過ごされることが多い。しかし、グループ・プロセスはコンテンツの成否に大きな影響を与えるだけでなく、グループの発達や持続性にも深く関係しているため、グループ運営にとっては重要な概念である。

(3) 相互受容とグループの成長 ～ギブの理論～

グループを一つの生き物のように見立てて、その成長や発達を考えるアプローチは数多くあるが、中でも時間的な経緯を、防衛的風土に根ざした4つの懸念（concern）の低減との関係で説明したギブ（J.R.Gibb）の理論²⁵⁾は、秀逸かつ有用であり、組織が相互受容関係の構築とともに成長することを明らかにしている。

ギブはあらゆる社会的相互作用つまり対人関係の場面で、人々の心の中に防衛的な風土（defensive climate）に由来する恐怖と不信頼という防衛的感情が必然的に生起し、存在するとしており、その恐怖や不信頼を低減し「自分自身や他者をよりよく受容すること」で、個人およびグループは成長していくと考えている。その解消すべき防衛的感情を、4つの懸念という概念で以下のように説明している。

受容（acceptance）：自分自身や他者をグループの一員として受容することができるか否かに関する懸念。グループ形成の初期の段階にしばしばみられる恐怖と不信頼は、「見せかけを装う、感情を出さない、葛藤を避ける、皮

24) 前掲書 コンテンツ：グループで討議されていること プロセス：討議しているグループでそのときに起っていること（下線協調は原著者）

25) ギブ [1971] 367-408 頁「信頼関係形成のための風土」

23) 柳原光ほか [1982] Creative O.D. I を参考

肉をいう」などの兆候として現れ、不信頼が強いと、論争の起こることを避けたり、強力なリーダーを探そうとしたり、形式的なルールを強要したりということが起こる。受容懸念が低減されたグループでは、ユーモアは減少して温かみが増し、規範（norm）からの逸脱も受容される。また、他のグループとの比較などの関心は最小限になり、自らのグループやグループ・メンバーに対する信頼が厚くなる。

データの流動（data-flow）：コミュニケーションに関係する懸念で、「各人が何を考え、どういう感情や動機を持っているか」など、意志決定や行動選択に関わる情報の表出に影響する。不信頼の兆候としては「自らの感情を否定する、丁寧すぎる応接、他者の感情を害さないかという極度の気遣い、表面的な“お天気話”、寡黙」などとして現れる。

この懸念が減少してくると、コミュニケーションは自由で開放的になり、各人の情報は問題解決や行動に活用される。また葛藤は認められ、目標形成を修正するためのフィードバックもなされるようになる。

目標形成（goal formation）：目的や生産性、内在的動機に関する懸念。個人やグループに内在する活動への動機の差異に基づく懸念で生産性や創造性に影響を与える。この懸念が解消されないと、「何をしようとしているのかわからない」とか「やらされている感じがする」という感情が生まれたり、無感動、殻への閉じこもり、消極的な関わりとなって現れる。

この懸念が解消すると、相互作用の中で目標が創出、共有され、高度の目標統合が行われる個人の内在する目標とグループの目標が統合されると有意義な創造的活動、すなわち生産性が向上する。

統制（control）：目標達成のためにどのような組織にすればよいか、メンバーはどのような影響、統制関係にあればいいかという懸念。この懸念が解消されない場合、混乱、依存、敵意、権力闘争、ルールや構造の形骸化が起こる。グループが成熟すると役割の分配が自由に行

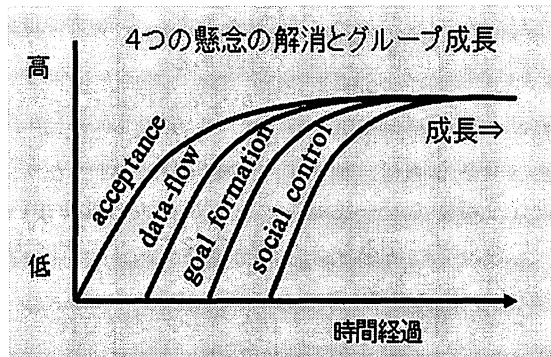


図4 4つの懸念の解消とグループ成長

われ、グループを運営するための形式的な方法は不要となる。

ギブは、上に掲げた4つの懸念が相互に高い依存関係を持ちつつ、ヒエラルキーを形成し、受容→データの流動→目標形成→統制の順序で懸念が発生し、また低減していくことを看破した。（図4参照²⁶⁾）

たとえば、いかにデータが自由に表出されるかは、受容懸念の低減があってはじめて可能になる。つまりコミュニケーションの自由度や情報量は受容懸念の解消度の影響を受けるため、受容懸念の低減された程度以上にはデータの流動はおきないといえる。同様にデータの流動懸念の低減された程度に応じて目標形成が進み、目標形成懸念の解消は集団の統制に影響する。

この4つの懸念が解消された状態は、メンバーが相互に受容しあい深い信頼で結ばれ、共通の目的をもってネットワークを築いている状態であり、ソーシャル・キャピタルの醸成された状態と同義といってもよい。

1-2 南区ネットワーク実行委員会の事例分析
・パットナムは「社会規範やネットワークといった他の形態の社会資本も、使うと増え、使わないと減る」といい、「社会資本の創造と破壊は、好循環と悪循環によって特徴づけられるだろう」と述べている²⁷⁾。フィードバックループがポジティブであるということは、良い時はどんどん良くなり、

26) デイモック [1980] 30 頁図4を参考に正木が作成

27) パットナム [2001] 210 頁

悪い時はどんどん悪くなるということであるから、その一番最初のきっかけや動機付けが、どのようになされたかを知ることは重要である。

F主事は他の行政区と比較して「南の自主自立の組織風土は別格だ」というが、その風土はどのようにして生まれ、自立的なグループへと育まれてきたのだろうか。

次にもう一度南区ネットワーク実行委員会の事例に戻り、前項のグループ・プロセスやグループ成長の考え方を念頭におきながら、好循環を生んだきっかけが何か、相互信頼を生み出した要因は何かを探ってみたい。

(1) 参加動機の共有

南区は繁華街をもつ中京や東山、下京区といった行政区に次いで犯罪発生率が高く、治安の問題や子どもの安心・安全の問題、非行対策などはまちづくりの重要な関心事である。南区のネットワーク実行委員の顔ぶれを見ると、保護司会、更生保護女性会、少年補導、民生児童委員というメンバーの総数が、他行政区と比較して多い。それは、南区の治安や非行の問題に対して危機意識を持った人が、保護する対象の中学生と、どのように話をしたらよいかを学ぶ機会として参加し始めたからだという。

「コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書²⁸⁾」によると、「コミュニティ機能再生の成功要因の多くは地域のソーシャル・キャピタルに依存」しており、「危機感を持ち地域で共有化できること」と「さらにそれに対して、何か行動（アクション）を起こそうとする人たちが存在すること」が重要な要件であるとしている。

南区ネットワーク実行委員会の場合、まさにその要件に適った多くの人たちが、当初から実行委員会に参画していたわけで、その危機意識が地域への愛着にもつながって、「南の子は南で育てよう」という共通認識に結実し、活発なアクションを生み出していったと考えられる。

(2) メンバーの相互受容

他行政区グループでは、なかなか受容懸念が解消されず組織運営が形式化されていくが、南区の場合、初期の段階から比較的親密度の高いグループが出来上がっている。その要因はいくつか考えられるが、もっとも重要だと思われるのが4人のコアメンバーである。この4人は、学区は違うがそろって小学校PTAの役員を経験しており、ネットワーク実行委員会が設立する前からの顔見知りであったという。

通常、初対面の人で会議を構成すると緊張度が高くなって話ははずまなくなるが、この4人がムードメーカーとなって受容懸念が低減されていたと思われる。

F主事はPTAを「地域における大人の学校、地域人材の供給源」と呼び、「人間関係をつくり、将来地域で活動するためのノウハウを学ぶ場所としては誠に最適」というが、今回の南区ではそれがうまく機能したということだろう。また、PTAが地縁的組織と適度な距離があることも、この委員会の運営にとってはプラスに作用していると思われる。

(3) リーダーシップの所在

行政によって唐突に作られた組織というのは、どうしても行政への依存度が高く、担当者がリードし続けないと活動が続かないということが往々にしてある。

しかし、南区の場合は、PTAのコアメンバーの存在に加えて、その一人であるA氏の強力なリーダーシップにより会が動き始めており、行政への依存度は低い。

A氏は熱意と豊富な人脈を持って全体をとりしきる、専制型の、いわば古いタイプのリーダーではあるが、「中学校長が変われば必ずブリーフィングに行き」、「リアルな司会をするため、中学生と幼稚園の合同イモ掘りを見学に行き」、「全中学のトークに参加した区長に花束を贈呈する」という細やかな気配りの人でもある。

南区ネットワーク実行委員会が円滑に動き始めた要因のひとつは、人望厚くカリスマ性をもったA氏の強いリーダーシップと人脈、行動力に牽引

28) 内閣府経済社会総合研究所 [2005] 78-79 頁

されてきた感は否めない。各メンバーは居心地の悪い沈黙など経験せずに活動期に入っていたはずである。

ただ、強いリーダーシップは、その弊害としてメンバーの依存心を強化してしまったり、価値の多様性を抑圧してしまったりする可能性があるもので、注意が必要である。

(4) ファシリテーター²⁹⁾の役割

参加意欲の高いコアメンバーやA氏の強いリーダーシップが存在したことで、実行委員会は当初から自立的に動きだした。そのため、F主事は他の行政区のように実行委員会のけん引役を務める必要がなくなり、本人のいう「黒子役」になることができたと思われるが、それは南区ネットワーク実行委員会にとって幸運であった。なぜならF主事は、ファシリテーターに必要な資質要件(①「共にある」こと ②援助的であること ③グループ・プロセスの感受性が豊かであること ④グループ・プロセスへの介入ができること³⁰⁾)を備えていたからである。

そして、F主事の最大の功績は、この実行委員会をいわば過保護、過干渉状態におかなかったことである。F主事は他の行政区で主事が何から何まで準備している現状を見て、「これではダメ。いろんなサポートの仕方があるが、ちゃんと自分たちでできる力を持っている人が多くいるにもかかわらず、こちらが全部やるのが親切と考えているのはおかしい。それならいっそもししない方がマシ」と感じたといい、「最初はこちらでやっていた名札づくりなども、途中で気づいてメンバーに任せることにした。そのことをF主事は、「地域の内発性を尊重する支援の仕方の基本だと思う」と語る。

F主事のこれらの発想にはファシリテーターの

持つべき基本姿勢が明確に表現されている。ひとつはコンテンツとグループ・プロセスを取り違えていないことである。トーク事業というプログラムはコンテンツであり、その成否に関してはメンバーが責任を負う。ファシリテーターはコンテンツにではなく、そのグループ・プロセスに関与しながら実行委員会の内発的な成長を支えようとしているのである。

ソーシャル・グループワークの古典ともいえるトレッカーの定義では、グループ・メンバーがプログラムの中で「参加、所属、決定、責任、達成、自発性、他の人への適応」などの機会を経験することが、個人の成長とともにグループや地域社会の成長と発展につながるとされている。³¹⁾

従ってここでF主事が、「メンバー自らの手で行えることには手を差し伸べない」としていることは、ファシリテーターとしてはきわめて正当な判断だと思われる。

「楽しさはしんどさとセットになっているから、こちらが全部準備していたら、おいしいご馳走を全部とってしまうことになる」と考えるF主事は、意識的に前に出ないように努めているので、会の諸雑務はメンバーに分担されることになり、当然それはメンバー各人の負担になる。しかしその負担こそが、トレッカーの定義にあるように、グループの成長と発展の機会なのである。

集団としての成長や喜びは苦勞を共に乗り越えた達成感の中にあり、それが集団の仲間意識(we-feeling)や自主性へとつながり、ソーシャル・キャピタルを醸成していくのである。

ファシリテーターも、関与が過ぎるとリーダーと同様にメンバーの依存心を引き出してしまうため、過保護、過干渉にしないというのが鉄則であり、原則的にはコンテンツに関与しない方がよい。

また、図5に示した通りファシリテーターの関与の必要度は、グループの成長につれて減少する。³²⁾

特にグループの初期の段階では、メンバー相互の受容関係が育っていないため、メンバー間のコ

29) ファシリテーターということばは一般的にはワークショップなどの「促進者」という意味で使用されることが多いが、ここではコミュニティ・ワークやグループ・ワークにおけるグループワーカーのように、グループに継続的に関与する存在をイメージしている。

30) 柳原光ほか [1982] Creative O.D.Vol. I 6-7 頁を参考

31) トレッカー [1978 改訂版] 9 頁

32) 大塚、硯川、黒木 [1986] 50 頁 図5は同書49頁を参考に正木が作図

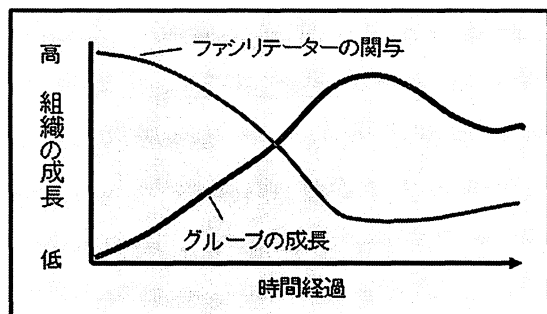


図5 グループ成長とファシリテーターの関与

コミュニケーションも限定的である。必然的にファシリテーターへの依存度が高くなるため、メンバーへの直接的な関与の割合が高い。しかし、時間の経過とともにメンバー間の相互受容関係が育ってくると、ファシリテーターの役割は減少することになる。前出のギブの理論でいうと、受容関係が築かれデータ表出が進むまでのファシリテーターは、各メンバーの参加度を高め、自らが間に入りながらメンバー間の相互受容の促進に注力するが、つづいて目標形成から統制の段階に至ると、葛藤処理に役割の中心が移る。メンバー間で建設的に葛藤の処理ができるほどにグループが成熟すれば、ファシリテーターの役割は概ね終わってしまうのである。³³⁾

南区ネットワーク実行委員会の例でいうと、実行委員会と中学校は最初の意見調整のためだけに6回もの「すったもんだの」会合が開かれたということであるが、双方の価値観や目標観の相違をオープンにし、その合意点を見つけようと粘り強く協議をかさねられるというのは、実は簡単なことではなく、この実行委員会の成熟度の高さを表している。こういう状況に至るとファシリテーターの役割はそう多くはない。

(5) インフォーマル・コミュニケーション

南区ネットワーク実行委員会では毎月の例会の終了後、必ず近所の居酒屋で懇親会をしており、年に1回は盛大な「ほろ酔いトーク」もしている。A氏はいろんな声や意見を吸い上げる場というが、気心の知れた仲間の楽しみの場でもあるようだ。

「〇〇のため」という使命感だけでは活動は続かない。達成感や評価される喜び、自らが成長する嬉しさ、仲間とともにある幸せなどメンバーそれぞれが喜びを見出しながら活動に関わっているということだろう。

(6) 地縁型組織とボランティア・アソシエーションの協働

グループ・プロセスからは少し離れるが、地縁型組織とボランティア・アソシエーションについても触れておきたい。この両者の関係について相互不信や不和が指摘されることもあるようだが、南区の実行委員会においては今のところそのような反目は生まれていない。

その理由は二つある。ひとつはこの実行委員会が中学校区単位で活動しているため、小学校区単位の自治連組織などから過度の干渉を受けにくい構造となっていることがあげられる。F主事は中学校区で実施することのメリットについて「小学校区に見られる狭小で固定的・閉鎖的な関係を打破するのに適した広さ・緩やかさがあり、しかも互いに『顔と名前がわかる人間関係』を結ぶのに相応しい距離感を有すると考えられる」と述べている。

二つめは、上記にも関連するが、それぞれの参加者に出身母体となる団体はあっても、メンバーは南区のネットワーク実行委員の一人として参画していることがあげられる。軸足を出身母体においたまま実行委員会に参加すると、団体の活動紹介の場ようになって双方向のコミュニケーションが阻害されやすいし、他の行政区では実際そうになっている実行委員会もある。出身母体との連絡・連携は重要な資源として確保しつつ、個人の資格で参画しているところに、円滑な組織運営の鍵が隠されているようである。

1-3 ソーシャル・キャピタル醸成と組織活性の仮説

前節の事例分析の冒頭で、ソーシャル・キャピタルのフィードバックループについて触れ、好循環を招くためには、原初の関わりがどうあるべきかを知らることが重要であると記したが、その点に

33) デイモック [1985] 33-44 頁を参考

ついて整理しておきたい。

南区ネットワーク実行委員会がソーシャル・キャピタルを育み、活力ある活動をなし得ているのには大きくわけて3つの要素があったと考えられる。

一つ目は実行委員会がスタートする際の基礎条件として、あらかじめ活動への動機付けをもった参加メンバーがいたことと、組織の形成にあたって核となる4人のPTA役員が顔見知りであったことで、これは初期の防衛機制を大幅に軽減したと思われる。

二つ目はグループの形成にあたって、強いリーダーシップを発揮するA氏と、バックヤードで支援的な働きをするF主事という絶妙のコンビを得たことで、グループのタスク機能とメンテナンス機能がうまく分与され、偏りの少ないチームが形成されている。

三つ目は阻害要因となる可能性があった地縁的な組織とアソシエーション組織の反目が、中学校区ということもあり、うまく軋轢を回避できていることである。

このようにして初期の防衛的な懸念をうまく低減しながら、ソーシャル・キャピタルのフィードバックループのスイッチは「好循環」側に振れたと思われる。

すると次に浮かんでくる疑問は、ソーシャル・キャピタルが醸成されると、グループのパフォーマンス³⁴⁾はなぜ向上していくのかということである。

具体的にいうと、南区ネットワーク実行委員会でソーシャル・キャピタルが醸成されることと、同実行委員会の事業活力が上がることには、いったいどのような因果関係があるのだろうか。そこで、ソーシャル・キャピタルとパフォーマンスの関係について、仮説をたてて説明してみたい。

図6はグループにおける防衛的風土と個人の発揮能力を図示したものである。

人には潜在能力と発揮能力があり、その多寡は個人ごとに差異があるものだが、能力が顕在化されるかどうかは、その所属する集団の防衛的風土

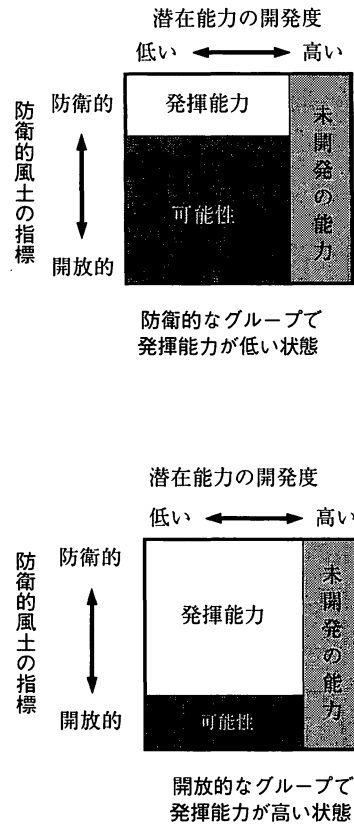


図6 防衛的風土と発揮能力

の開放度に影響されることを表している。

上図では、グループが防衛的であるため、個人の持つ能力が十分発揮できていない状態である。たとえば、いくら調整能力が高くても、集団内で十分な会話も交わされないような状態であれば、能力の発揮するすべがない。

下図は、そのグループの防衛機制が低減され、持っている能力が発揮されるようになった状態をイメージしている。

個々人の能力はそれぞれ異なり多様であるが、そのグループが防衛的か開放的かということは、相互に影響しあうため同一グループでは同じ傾向が出てくる。それが組織風土である。グループ内に相互受容の開放的な関係が広がると、メンバー個々人の持つ能力や資源が顕在化されるようになり、グループ内の役割も適材適所に配置できるようになる。当然、防衛的な風土が解消されるにつれ、

34) 2章で説明した「地域力」と同義

グループのパフォーマンスも高くなるのである。

ここで防衛的と呼んでいるのが受容懸念のことであり、それが解消されると相互受容、すなわち信頼感が育まれることになる。もちろん信頼感は、ソーシャル・キャピタルの3つの要素のうちの一つにあたるというわけである。

2. 南区ネットワーク実行委員会における行政の役割

次に南区ネットワーク実行委員会の活動を、ソーシャル・キャピタル醸成における行政と市民の協働という視点から振り返る。

前出の北海道の調査では、ソーシャル・キャピタルを醸成し、地域力の向上を図るための成功要因には「地域力を向上させる場」、「場を機能させる仕組み」、「地域力の基礎となる人」の3つの要素があるとしているが³⁵⁾、それぞれの要素にあてはめて行政の役割を検証してみたい。

「地域力を向上させる場」については3点あげられる。

まず、人づくり21世紀委員会という場、ならびにネットワーク実行委員会という枠組みを創設したことが行政の最大の関与であり貢献である。官主導で市民組織を立ち上げるというのは一見矛盾しているが、101もの多様な団体を「協力依頼」という方法で集めるのは行政にしかできない芸当である。市民活動が脆弱性を指摘される今日の状況をみたとき、公共課題の解決に向けて行政が「最初の一步」を踏み出し、NPOやFPO³⁶⁾など多様な団体に参画を呼び掛けることは積極的に評価されてよい。

2点目は南区の全中学校との協働事業という点だが、中学校が地域に開かれ、多様な人的資源の交差点として機能すれば、地域のソーシャル・キャピタルの向上に寄与できることをモデルとして示し得たと思われる。次の世代の市民を育てるという意味でも学校と地域社会が協働することの意義は大きい。

3点目は物理的な場としてのミーティング場所

や催し会場の問題である。現在南区では中学校のコミュニティホールで会合が行われているが、他の行政区では夜間に区役所や消防署の会議室の提供を受けている例もある。無償で、身近に集会の場所が確保されることは、市民組織にとって大きな支援といえるだろう。

次に「場を機能させる仕組み」としてコーディネーターの機能³⁷⁾について触れたい。市教委は各行政区ネットワーク実行委員会に社会教育主事を一人ずつ配置しており、南区の場合、F主事は事務担当者、ファシリテーター、コーディネーターの3つの役割を果たしていると考えられる。F主事はファシリテーターとしては、メンバーに過干渉せず、実行委員会の自主性を見守るというスタンスであったが、コーディネーター役としては積極的な動きが目立つ。

全中学の校長の参画を促したのも、堀場製作所に派遣依頼をだしたのも、トーク事業で高校に協力を呼びかけたのもF主事の働きである。かつて、地元中学の校長であったところに地域のコーディネーター役として貢献できることに気づいたということだが、地域事情に明るく豊富な人脈をいかして地域内の人や資源を結びつけ、事業参画者を徐々に増やしている。

コーディネーターの役割については、プロデュース機能を含んでいるという考え方もある³⁸⁾。しかし、行政が行うコーディネーターとしては、F主事が「地域でせっかく生まれている自主的な力があるのに、行政が無理やり方向付けすれば先細りしていくに違いない」と慎重であるように、主体者が市民であることを常に念頭において、調整や情報提供、マッチングに限定すべきである。

最後の「地域力の基礎となる人」という要素は、基本的には地域リーダーや人材の多様性など市民セクターにおける課題であるが、この人づくり21世紀委員会のように、最初のメンバーを行政が選ぶような仕組みがある場合、行政にも大きな影響力が付加される。

今回の南区の場合はPTAのつながりによって

35) 北海道知事政策部 [2005] 78-79 頁

36) Nonprofit Organization を NPO と呼ぶのに対比して、営利組織（企業等）を FPO (For-profit Organization) と呼ぶ。

37) 調整、情報提供、マッチングの機能。ここではプロデュースは含めていない。

38) 世古 [2002] 121 頁

M氏やA氏に声がかかり、結果として活力ある組織に育っていくことができたが、それが厳しく選定された結果だったか否かは不明である。

3. 南区ネットワーク実行委員会の課題

南区ネットワーク実行委員会の課題について3点指摘しておきたい。

1点目は世話役A氏の後任問題である。本人も周囲の人も委員全体のレベルが高く後任に不安はないというが、どうだろうか。後任者がA氏と同じような強力なリーダーシップスタイルがとれるかどうかという現実的な問題もあるが、グループの成長やメンバーの成熟度を考えると、次は分与型リーダーシップ(shared leadership)³⁹⁾を採用することが望ましい。ギブはそれを『『リーダーなし』のグループは、むしろ『リーダーに満ちた』グループといったほうがより適切なのであって、そこではリーダーシップが無に帰するのではなく、リーダーシップの諸役割がグループ内に分配されるということが起こるのである。⁴⁰⁾』と述べている。リーダーシップを分与する方が活用資源の多くなる分、組織の活力が増し、持続可能性も向上すると思われる。

2点目は、無関心層へのアプローチについてである。これは南区の実行委員会だけに限らず、人づくり21世紀委員会本体に関わる話でもあるし、また教育委員会の施策全般についてもいえることだが、取り組みの対象が無関心層に届いていないという問題がある。その原因は、活動のスタイルの多くが動員型であることに加え、既存のネットワークの範疇を超えると、極端に情報伝達が悪くなる傾向がみられる。

3点目は、実行委員の所属する団体の多様性についてである。南区ネットワーク実行委員会のメンバーの所属組織を見ると、アソシエーション組織が少なく、行政と親和性の高い共益的な組織が多いという特徴がある。またNPO法人は皆無である。この傾向は人づくり21世紀委員会本体にお

39) ひとりの強力なリーダーによって組織がコントロールされるのではなくて、その時々に応じて、メンバーがリーダーシップという機能を分かち合う形式。

40) ギブ [1971] 393-394 頁

いても同様で、全101団体のうち、NPO法人は3団体しか加盟していない。京都市内には2008年9月現在586のNPO法人が存在していることを考えると、この数はあまりに少ない。官僚制的弊害に対し批判的なNPOを行政が排除しているのか、官治型組織の気配にNPOが敬遠しているのかはわからないが、せっきくの交流の機会を活かせないでいるのは両者にとって損失である。

第4章 行政と市民のよりよい協働のために

1. なぜ、行政と市民の協働は失敗するのか？

1-1 「見せかけの参画」と「お手軽市民参加」

これまでに見てきた南区ネットワーク実行委員会の事例は、市民と行政がうまく連携しながら中学生とのトーク事業を実施・継続することで、実行委員会に地域力とソーシャル・キャピタルのフィードバックループが生まれ、良い回転を始めた例であった。

どの行政区も、すべてがこのように展開すればいいのだが、むしろ南区ネットワーク実行委員会の成功事例の方が稀有な存在であり、他の行政区ネットワーク実行委員会では行政依存の度合いが強く自立が果たせていないところも多い。自立できていないというのは文字通り、行政が完全に手を離せば倒れてしまうということである。たとえば行政担当者が次の日程調整をせずに放っておけば、そのまま誰も何も言ってこないというようなことが実際に起こりえるのではないだろうか。

自立したところと、していないところの差はいったい何によって生まれるのだろうか。それを考えるために、まず活力がなく、うまく回っていない組織の典型を想定し、その傾向を分析してみることにする。以下はかつて関係者に問題点として指摘された意見等を統合したものである。

- ①メンバーは行政の動員によって集められた各種団体の役員が多い。
- ②地縁の組織や行政関連のメンバーがほとんどで、高齢化している。
- ③「行政から頼まれたので」と奉仕的な気持で参加している人が多い。
- ④人づくり21世紀委員会の活動内容に対する理

解が不足し、動機付けが弱い。

- ⑤上部機構から割り当てられて、何の会かもよくわからず来た参加者がいる。
- ⑥議題はあらかじめ行政によって決められている。
- ⑦会議の日程や会場は、行政担当者が決める。
- ⑧決められた役職者が形式的に進行はするが、行政担当者が草案を作っている。
- ⑨団体の代表、代理として来ており、発言がその枠組みから出ない。
- ⑩議論のやり取りが少なく、全員に向けての一方通行の発言の集積となる。
- ⑪激しい議論が交わされることはなく、“大人の意見”が多い。
- ⑫毎回同じ人ばかりが話す傾向が強い。また、何も話さず帰る人がいる。
- ⑬事業参加者のほとんどは各種団体からの動員によって集められている。
- ⑭事業の下準備は、ほとんど行政職員が行う。
- ⑮一度実施した事業が、改良されることもなく毎年ルーチンのように続いていく。
- ⑯会議の席以外のインフォーマルな集まりがほとんどない。

ここに掲げた状況を、要約すると、「もともと活動に対して事前の知識や動機付けのなかった行政に近い関係団体の人たちが動員され、行政によって周到に準備された会議や事業を奉仕的精神でこなしているが、深い双方向のコミュニケーションは交わされず、事業は形式化している」ということができる。

極端に言えば、行政がすべてを段取りしてくれるので、動員された委員は指示された会議に出席し、その場で思いついた意見を発言しさえすれば、あとは事務局がすべてやってくれるということであり、これでは旧来の形ばかりの住民参加と変わるところがない。

しかし、この状況を一方的に行政のせいにして批判するわけにはいかない。行政の過保護をよしとしている市民側の参加者も多くいるのである。長く続いた蜜月はそう簡単には改まらない。いわば「見せかけの参画」と「お手軽市民参加」の共存関係が常態化しているのである。

松野弘⁴¹⁾は地方自治における行政活動の機能的役割分担論としての「協働」や「パートナーシップ」という考え方が「これまでの地域住民の市民参加が行政主導型の限定的な行政課題に対する〈諮問的な参加段階〉から、地域社会形成という、まちづくりのための政策決定過程への〈市民の政策参加段階〉へと質的な転換を遂げた」としているが、上記に掲げた状況はいまだに行政主導の「諮問的な参加段階」を脱していないことを示している。

行政と市民の対等なパートナーシップのために市民の内発性をどう育むのか、またそのために行政はどうあるべきか、というのが次なる課題である。

行政が過保護にするから市民の内発性が育たないという指摘もあるが、それは一面の真理でしかない。過保護は原因でもあるが、動かない市民を前にやむを得ず行政が干渉していたらそれは結果でもある。根本原因は、むしろ従来の住民参加スタイルの習慣的継承、すなわち構造の問題であると考えられる。

1-2 グループの成長理論から見る行政手法の構造的な問題点

市民の自発性、内発性の問題を考えるにあたって、第3章で紹介したギブの「4つの懸念」の理論を、もう一度思い出してみたい。

ギブはあらゆる社会的相互作用の場面で、人々の心の中に防衛的な風土に由来する「受容」「データの流動」「目標形成」「統制」という4つの懸念が必然的に生まれ、相互に高い依存関係を保ちつつ、受容→データの流動→目標形成→統制の順序で懸念が低減していくと述べている。

4つの懸念の関係性を要約すると、「相互に受容しあえていない居心地の悪いチーム状況では、十分なコミュニケーションは交わされず、形式的であったりみせかけだけの空虚なものになる。受容懸念が低減され相互に信頼できる関係がつけられるにつれようやくホンネのコミュニケーションが交わされるようになり、メンバーの持つ情報や資源が活用されるようになる。そうすると、人は「や

41) 松野 [2004] 24-25 頁

らされている状態」から脱却し、自分たちの内在的な目標を求め、それを共有するようになる。そこで目標達成のための組織作りが始まり、個々人の能力を最大限に生かした効率的なチームがつくられる」ということになる。

ギブは、グループの創生から内発的な発展までの筋道を必然的経過として語るが、この理論を「協働」すなわち市民の政策参加のプロセスにあてはめるとどうなるだろうか。

人づくり 21 世紀委員会に限らず、近年行政は、審議会、委員会、市民会議、100 人会議など、さまざまな市民参加の機会を用意しているが、その設立と運営に関してはほぼ共通の手法を採用しているように思われる。それは、最初何らかの問題意識をもった行政担当者か首長が、①特定の目的を定めて、②委員を選任し、内々に座長を確定した上で（時に規約をつくって）会を招集し ③協議に入る、というパターンである。これをギブの 4 つの懸念の概念にあてはめて考えると、①特定の目的を定めて／目標形成 → ②座長を確定し／統制 → ③会合を開く／データ流動 という順序で段取りを進めていることになる。そのやり方をギブの成長理論と並べると以下のようになる。

＜ギブの理論＞

受容 ⇒ データ流動 ⇒ 目標形成 ⇒ 統制

＜行政の手法＞

＊ ＊ 目標形成 ⇒ 統制 ⇒ データ流動

この行政の手法で特徴的なことは、受容懸念の解消プロセスが完全に抜け落ちていることと、目標形成から統制への作業がメンバーの参画なしに行政で決定されているということである。

ギブは、受容懸念やデータ表出の懸念が解消されないまま目標形成した場合の状況について、こう説明している。

メンバー各自がそれぞれの内にもっている目標をあからさまに口に出して言えるほどの信頼と自覚を急速につくりだすとき、はじめてグループ目標の統合がおこる。信頼とデータの領域限度をこえて、時期尚早に目標形成

をすると、非現実的なあまりにも野心的な目標となるか、あるいはたんに形式的な目標にとどまり、無関心や種々な形の抵抗へと導くような目標追求となるか、さらには、全く目標追求をしないことになる。その組織に存在する信頼限度内で、現実 に即してデータが適切に処理されて、目標が達成されるときにのみ、安定した機能的な組織構造が可能となるのである⁴²⁾。

行政による「市民参加」の多くは、ギブのことばのとおり、「信頼とデータの領域限度をこえて、時期尚早に」会合をスタートすることになるが、受容懸念が解消されていないため発言は抑制され、見せかけの発言が増えたり、形式的であったり発言そのものが控えられたりする。また、行政が任意で設定した目標には思い入れもないので、他者と論争するほどコミットすることはないし、判断はだれか強力なリーダー（行政が指名した権威ある座長など）に追従しておこうということになる。従って議論のない全会一致も簡単におこってしまう。こういう状況でメンバーの自発性の育つはずはないし、そもそも高いパフォーマンスは望みようもない。

多くの「市民参加」が、これら「相互受容が育たないしくみ」で構築されており、それこそが「協働」における行政手法の根本的誤謬、構造的欠陥である。参加者相互の信頼感を丁寧に築いたり、時間をかけて目標形成を創り直したりしない限り、ソーシャル・キャピタルは醸成されず、内発性は育たない。ひっきょう、行政職員はどこまでも手筈を整えサポートし続けなければならないということになる。これが行政の過保護・過干渉の真の原因である。しかも過保護になればなるほど自発性が育たないという悪循環がそのあとに待っている。そして自発的に動かない市民と協働？するためのしくみが、「動員⁴³⁾」である。

すなわち、「相互受容が育たないしくみ」と「行

42) ギブほか [1971] 373 頁

43) 「動員」の問題点は 2 つある。一つは動員型の事業には市場メカニズムが働かないために、質が向上しないということ。もう一つは多様性という抑止力が働かないため、「大政翼賛会」を生む危険性をはらんでいることである。

政の過保護」と「動員」は三位一体でシステム化されている。

2. 市民が公共を支える社会に向かって

2-1 行政と市民のよりよい協働のために

行政と市民の真の協働を実現するために、まず必要なことは意識変革である。従来の「行政活動を市民が補完する」という形から「市民活動を行政が補完する」という形へのコペルニクスの転回を正しく理解し、受け止めることができなければ、「協働」は空論に終わり変質する。

元々行動原理の違う行政と市民団体が、対等の立場で事業を創り込むというのであるから、その困難は想像に難くない。その上、前節で見てきたように、行政の用意する「協働」には、行政を含め参画者の相互受容関係（＝信頼関係）を丁寧に作りこまない行政手法が採用されている。それは致命的な構造的欠陥であるが、その問題をカバーし、対等で効果的なパートナーシップを生み出す方法はあるのだろうか。また、「協働」に際して、行政と市民団体はどのような役割を分担すればいいのだろうか。

南区ネットワーク実行委員会、他の行政区と同じ構造の中にありながら、自立的に意義ある事業を生み出し、ソーシャル・キャピタルの高い組織を維持してきているが、その事例の中に、行政と市民のよりよい協働のあり様を示すヒントが隠されているに違いない。その経験を参考に、協働のあり方を考えてみたい。

実りある「協働」を生み出すためにもっとも重要なことは、行政の「相互受容が育たないしくみ」をどのように補うかということである。方法は二つ考えられる。ひとつは組織の立ち上げに何らかの工夫をすること。もうひとつは時間をかけて受容関係を築くことである。まず前者から考えてみたい。

前に見てきたとおり、市民の間にソーシャル・キャピタルが醸成され、相互受容、相互依存の関係ができあがれば、行政が関与しなくてもその事業は遂行される。ゆえに行政の力が最も必要とされるのは、市民組織がまだ自立せず不安定な、協働事業の導入部と始動部分である。いわば車のセ

ルモーターに相当する部分を行政が担い、市民というエンジンが起動すれば、あとは市民に信頼を寄せ任せておけばいいのである。

ソーシャル・キャピタルと地域力はフィードバックループを形成しており、ソーシャル・キャピタルが市民活動を生み出すとともに、その活動の成果がまたソーシャル・キャピタルを強化する。このようなポジティブ・フィードバック関係において、もっとも大切なことは最初の一步をどのようにして踏み出すかということである。うまく「好循環」側に始動できれば、速度の問題はあったとしても、グループの成長に応じて、活動成果もあがってくるだろう。

まず肝心なことは、最初期のメンバーをどう集めるかということである。まったく何もないフラットな状態から組織を立ち上げ、親和性の高いグループを形成する労力は並大抵ではない。かといって、行政が動員をかけ、自分たちにとって御しやすい人や団体だけで構成すれば、自発的な参加意欲が低く、「見せかけの参画」と「お手軽市民参加」のパターンにはまってしまう。

南区ネットワーク実行委員会の場合、当初から顔見知りのメンバーがいたことや比較的強い動機付けをもったメンバーがいたことで、導入がスムーズに運んでいる。それをヒントに考えると、行政は無から有を生じせしめるような組織の立ち上げをするのではなく、政策課題に合致したNPOや市民、企業など、内発的な参加動機をもった人や組織を核として、そこに多様な市民を巻き込むような形で組織作りを進めることが望ましい。

行政内部にはNPO嫌いやNPO不信が根強いと聞くと、行政にとって都合のいい人材・組織を選出するのではなく、ガバナンスを担う人材として真に相応しいかどうかで人選される必要があるし、また、そういう判断のできる行政職員であることが求められる。動員に頼らず、さまざまな市民組織とコラボレーションすることを提言したい。

相互受容を育むための、もう一つの方法は、それを支援する人の問題である。あらゆる集団がギブのいう「4つの懸念」を順に低減させながら成長するとすれば、阻害要因を注意深くとりのぞきながら、グループの円滑な成長を支援する役割と

して、ファシリテーターの存在は重要である。3章で見てきたとおり、ソーシャル・キャピタルと組織パフォーマンスの間には密接な関係があり、相互信頼性の高い組織を築くことはグループの成果にも直結する。

極言すればグループが発揮する力は、その成員それぞれのもつ固有の能力がどこまで「開発」され、開発されたものがどこまで「顕在化」され、顕在化されたものがどのように「共有」され、共有されたものがいかに「(相互)作用」しあうかによって決まる。

これらの要素を円滑に促進させるためには、グループの成長に寄り添い、継続的にその成長を支援するファシリテーターの存在が欠かせない。うまく有能なファシリテーターが配置できるならば、「協働」の質は格段に向上すると思われるが、現在のところ、グループ・プロセスを正しく感受し、適切な介入のできる専門的なファシリテーターはまだまだ少ない状況にある。

また、多様なアクターが協働するような場面においては、ファシリテーターとは別にその事業そのものをデザインし、調整や調停をおこなうコーディネーターもほしいところであるが、こちらも高度な専門性を要するために人材が不足している。

専門家としてのファシリテーターやコーディネーターの定着は、協働型社会への転換のためには喫緊の課題であり、これら協働の援助者を養成するしくみや、専門家として処遇するしくみ、社会に流通するしくみを、早急に構築する必要があるだろう。

2-2 ガバナンスを支えるソーシャル・キャピタル
かつて「協働」や「パートナーシップ」という言葉には、ある種の輝きがあって、そこには来るべき市民協働型社会の到来を予感させる、期待に満ちた響きがあったように思う。

ところが言葉は見事に定着したものの、実際に「協働」の成果や「パートナーシップ」の成功例を耳にすることは少ない。むしろ、「協働」という名の「下請け化」が進行して、市民団体が疲弊していたり、市民団体の要求に行政が辟易していたり

するのである⁴⁴⁾。

「協働」という言葉には、主体間の対等性である「パートナーシップ」と事業の共同性を表す「コラボレーション」という原義が含まれている⁴⁵⁾というが、そこには「多様なアクターが対等の立場で出会い、連携する」という関係性が記されているだけであって、方法論については何ら言及されていない。従って「協働」だから、「パートナーシップ」だからうまくことが運ぶと考えるのは、単なる幻想に過ぎないし、むしろ価値観の異なる多様なアクターが協働すれば混乱がおきると考える方が自然である。

従ってソーシャル・ガバナンスの時代が到来し、多様なアクターが協働して公共政策の一端を担うというとき、多様性を阻害要因ではなく、有用なものに転換するしくみを確実に用意しなければ、冒頭に挙げたような不協和音が方々から沸き起こることになるのである。

その「多様性を阻害要因ではなく、有用なものに転換するしくみ」こそが、今まで見てきたソーシャル・キャピタルの醸成であると考えている。

「協働」が人間と人間の営みである以上、そこにはいやおうなく心の作用が存在する。学問領域では、扱いづらい心の問題はしばしば棚上げされるが、そこを見据えない限り、真の「協働」にはたどりつけないだろう。

事業への関心とともに、常にその活動の背後にある人の関係性を見据え、相互受容の関係性を丁寧に築いていくことが、ガバナンスにとって特に重要だと思われる。

ここまで人づくり 21 世紀委員会の 1 ブランチである、南区ネットワーク実行委員会のトーク事業を成功事例として取り上げ、活力ある活動の源泉にソーシャル・キャピタルが存在することを指摘し、その醸成の要件と意義について考察してきた。

人づくり 21 世紀委員会の活動は、行政と市民の協働事業という性質をもっており、まだまだ十分とはいえないものの、教育行政の一角を市民セク

44) 土山、大矢野編 [2008] 1 章 (土山喜美枝)、4 章 (深尾昌峰) を参考

45) 山口 [2006] 10 頁

ターに開放し、市民団体と共に地域教育に携わろうとする事業である。それまでの行政主導で行ってきた官治型のスタイルを自治型市民活動に転換しようとする分水嶺にある事業といつてよい。

長く行政主導の市民参加に慣れ親しんだ市民と、対等なパートナーシップの方法がわからない行政が、お互い試行錯誤を繰り返しながら、よりよい協働のあり方を探って10年が経過している。

松下は自治型市民活動の定着には、なお数世代という時間がかかると述べている⁴⁶⁾が、

それから考えれば、10年という歳月はまだ緒に付いたばかりということである。あわてずに小さな事例を積み上げ、相互信頼の風土を築きながら、少しずつ歩み寄ることが肝要であると考えている。

参考文献

【書籍】

- 1 小川英司『G・H・ミードの社会学』、いなほ書房、1997年
- 2 大塚達雄、硯川眞旬、黒木保博『グループワーク論：ソーシャルワーク実践のために』、ミネルヴァ書房、1986年
- 3 門脇厚司『親と子の社会力：非社会化時代の子育と教育』、朝日新聞社、2003年
- 4 金子勇『格差不安時代のコミュニティ社会学：ソーシャル・キャピタルからの処方箋』、ミネルヴァ書房、2007年
- 5 J.R. ギブ他『感受性訓練：Tグループの理論と方法』、三隅二不二 監訳、(財)日本生産性本部、1971年
- 6 桜井徳太郎『結集の原点：共同体の崩壊と再生』、弘文堂、1985年
- 7 佐藤徹ほか『新説 市民参加：その理論と実際』、公人社、2005年
- 8 シーダ・スコッチボル著『失われた民主主義：メンバーシップからマネジメントへ』、河田潤一訳、慶応義塾大学出版会、2007年
- 9 世古一穂『協働コーディネーター：参加協働型社会を拓く新しい職能』、ぎょうせい、2007年
- 10 土山希美枝、大矢野修編『地域公共政策をになう人材育成：その現状と模索(地域公共人材叢書第2巻)』、日本評論社、2008年
- 11 津村俊充、山口真人編『人間関係トレーニング：私を育てる教育への人間学的アプローチ』、ナカニシヤ出版、1997年
- 12 H.G. デイモック著『リーダーシップ開発シリーズ2 グループを観察する方法』、大利一雄 監修、相川書房、1980年
- 13 トレッカー著『全面改訂ソーシャル・グループ・ワーク 一原理と実際一』、永井三郎訳、日本YMCA同盟、1978年
- 14 ドン・コーエン／ローレンス・ブルサック著『人と人の「つながり」に投資する企業』、沢崎冬日訳、ダイヤモンド社、2003年
- 15 松下圭一『政策型思考と政治』、東京大学出版会、2004年
- 16 松野 弘『地域社会形成の思想と論理』、ミネルヴァ書房、2004年
- 17 柳原光ほか『Creative O.D I～V』、プレスタイム、1982年
- 18 山口道昭『協働と市民活動の実務(新しい自治がつくる市域社会②)』、ぎょうせい、2006年
- 19 ロバート・D. バットナム著『哲学する民主主義：伝統と改革の市民的構造』、河田潤一訳、NTT出版、2001年

【資料】

- 1 北海道知事政策部「ソーシャル・キャピタルの醸成と地域力の向上：信頼の絆で支える北海道」、北海道、2005年
- 2 内閣府経済社会総合研究所「コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書」、2005年
- 3 中央教育審議会「第16期中教審答申①『新しい時代を拓く心を育てるために』～次世代を育てる心を失う危機～」、1998年6月30日

46) 松下 [2004] 184-185頁