

LORC 第1研究班・第4研究班・地域公共人材像 WG 合同研究会

日時 : 2006年3月18日(土)15:00-
場所 : 龍谷大学深草学舎 紫英館 第1共同研究室
テーマ : 地域公共人材像のフレームワークについて
論点提供 : 斎藤 文彦
参加者 : 白石 克孝、園田 正彦、田中 宏、中林 浩、広原 盛明、辻本 乃理子、
新井 健一郎
配布資料 : Stephen Syrett (2006) 'Delivering Community Participation in UK Local Governance: Training and Education Requirements and Responses' より、pp. 25-28 Appendix 3: Generic Skills for Delivering the Sustainable Communities Agenda (Eagan Review, ODPM, 2004).

内容 :

斎藤 :

リーダーシップに関する文献は、ビジネス・マネジメント分野では多数存在するものの、コミュニティ・リーダーシップに特化したものはほとんど見られない。「どのようなかたちのリーダーシップが地域において求められているのか」という問いは、世界各地で共有され、議論されている(e.g. 英国、アフリカ)。

近年の議論の中で望ましいと考えられているのは、伝統的な意味での「リーダーシップ」ではなく、ファシリテーターとしてのリーダーシップであり、facilitative leadership とでも呼べるもの。つまり、独断的に物事をおしすすめる力ではなく、多様な意見を聴き、まとめてゆく能力。これは LORC の検討課題の核にも通じるものである。

今日の研究会では、資料としてその一部を配布した The Eagan Review: Skills for Sustainable Communities (Stephen Syrett 教授のペーパーの Appendix より) を手がかりとしながら LORC の措定する地域人材像や、日本の文脈への応用可能性について考えたい。Eagan Review は、1) 環境保全、2) 社会的包摂、3) 経済発展という 3 つの軸に配慮しながら現在と将来の住民の多様なニーズを満たし、質の高い生活を確保する sustainable community を実現するために必要なスキルを示したものである。具体的には次のようなスキルものが挙げられている。

- Inclusive visioning: コミュニティは多様性を包含する。異なるものを疎外する

のではなく、包摂するような未来を想像/創造する力が求められる。

- Project management: コミュニティにとって必要な事業を管理・運営する能力。
- Leadership in Sustainable Communities: ここでいうリーダーシップとは、開かれた形でのリーダーシップであり、他者との協働を通じて、上で見た 3 つの軸によって定義される sustainable community に向けて新しい変化をもたらそうとする能力。
- Breakthrough thinking/brokerage: 既成概念にとらわれず、多様な意見を取り入れながら革新を行ってゆく能力。
- Team/partnership working: チームやパートナーシップを組んで、各人が想定している前提を打ち破る能力。
- Making it happen given constraints: 特にここで述べられている「80/20 ルール」は示唆的。100%確実でなくとも 80%の可能性があれば実行し、試行錯誤の過程から教訓を得るといふことの重要性。
- Process management/change management: 参加のプロセス、i.e. 協議・意見交換の過程をマネージする能力。
- Financial management and appraisal: 前述の project management と関係。財源の確保など、実践的な技術。
- Stakeholder management: 異なる価値観をもつ人たちと上手くかかわってゆく能力。
- Analysis, decision-making, evaluation, learning from mistake: 決定事項を評価し、そこから学ぶ能力、i.e. 失敗から学ぶ能力。
- Communication: 前述。miscommunication を超越する能力。
- Conflict resolution: 価値観の相違から生じる意見対立を、一定の倫理にもとづいて、開かれた、正直な話し合いを通じて乗り越えてゆく能力。
- Customer awareness: 結局のところ、公共サービスは住民=customer に対して提供されるもの。住民=customer の意見を協働型意思決定の仕組みにいかに関与させてゆく能力が求められる。

これらの点は、途上国の開発との関連で協働 (partnership) を考えてきた 4 班の視点からも共感できるものである。あるべき姿を提示することに意義はあるだろう。しかし、問題は、いかに教育研修の場を通してこれらの能力を培ってゆくのかということ。英国でもこの点に関しては悪戦苦闘をしている。Eagan Review が 2004 年に発表された後、能力開発のためのセンターを設置し、それに取り組もうとしているところだという。

白石 : Eagan Review が出たのは、Local Compact や LSP、Community

Plan/Community Strategy などの動きや新しい補助金の設置などに象徴されるように、協働の中で政策を形成・遂行してゆく枠組みが英国の中で整った時期。したがって、Eagan Review を検討するにあたっては、英国の文脈をふまえてそこにのみ当てはまる特殊な要素と、より一般的な要素とを区別する必要があるだろう。1月のLORC国際シンポジウムにおいて、日本人の参加者が海外からの参加者と比してより強い問題意識を持っていたのは、上のリストでいう'making it happen'が進まない現状に対してであった。これはリーダーシップの問題なのか、あるいは制度的な問題なのか、また、もし后者であればそれを乗り越えることは出来るのか、といったことが問題となるだろう。

斎藤：「間違ってもよい」という試行錯誤の過程は官僚的な文化と相容れないという問題も大きい。

広原：Eagan Review の内容に異議はない。これらの能力が備われば理想的。しかし、このリストをどこでどう使うのか、という段になるとそう簡単な問題ではない。実際の場でスキルの占めるウエイトは非常に少ない(1/100くらい?)のではないか。

中林：これらの能力は、協働型まちづくりの成功要因としてしばしば挙げられるものの典型例という印象。

広原：普遍的なスキルというものはあり得るのか。実際の問題解決の場は「特殊」の連続。たとえば、中産階級によって構成される単一的なコミュニティにおける公園づくりと、対立によって象徴されるダウントウンにおけるそれとは全く異なる。

白石：資料25ページ Inclusive visioning 以下に innovative thinking の必要性が挙げられているが、困難地域においてはこれが重要な役割を果たしている。困難な状況においては、革新的な牽引者が常にいる。行政は枠組みを作ろうとするが、それは安定した状況(中産階級によって構成された単一的なシステム)を想定したもの。

広原：objective が合意されているということが前提。しかし、合意に至るまでが修羅場。

園田：リバプールやシカゴのハーレムなど、真の困難に直面しているところとは異なり、日本には本当に困っているところはない。したがって、まず「風」を起こさねばならない。行司のような「煽り役」が必要。

関心の対立に関していえば、それを乗り越えるには地域ではなく、より大きな次元での目的、例えば「日本のため」といったものに関して合意するしかない。地域などの狭い範囲で物事を決定しようとする、必ず対立が生じる。

また、リーダーシップについては、80%の可能性といわず、10%の合意からでも物事を進められるようなものがそれでは。

広原：そうなる、facilitative というものから離れてくる。

斎藤：Eagan Review の中で inclusive visioning とよばれているものは、日本的に
いけば「行司的リーダーシップ」とでも呼ぶことができるものか。

中林：イギリスがなぜパートナーシップを必要とすることとなったのか、先に触
れられていた同国の文脈と照らしてもう少し詳しく知りたい。

斎藤：大英帝国の頂点から奈落の底へ落ちたというギャップから感じられた危機
感や、人種と階層の問題（貧困地区に住む人と少数民族との重なり）、投票
率の低下と政治に対する不信、都市中心部の空洞化などが背景にある。

白石：地域間ではなく、都市「内」格差の問題が大きなものとしてあった。また、
地方選挙の投票率が 20-30%と低迷する中で既存の意思決定システムがも
はや機能していないという危機感が高まっていたことも重要な要因。こうい
ったところが欧州・英国の文脈だが、日本の直面している現状はまた異なるも
のだろう。

広原：日本に関していえば、町内会・自治会が鍵。町内会長や自治会長にこのよ
うな研修をすれば効果的なのではないか。彼/彼女らは、自治体の末端としての
機能に対して自負を持っているとともに、NPO に対して不信感を抱いている。
しかし、新しい問題を抱える現代の地域社会は、従来の自治会では統治でき
ないものとなりつつある。現状を批判して昔への回帰を唱えるだけでは問題
は解決しない。変化の構造を理解せねばならないのだが、自治会はそれをし
ようとせず、また、行政も自治会に重度に依存してきたため彼/彼女らに強く
あたることができない。

Eagan Review の示す諸スキルの一覧は、これらの能力がうまく機能する
ところとしないところの分析には用いることができるのではないか。

斎藤：無論、リスト化することが目的なのではなく、これを用いて議論を深める
ことが望まれる。

白石：熊本でおこなった研修は自治会と行政を同時に対象としたものだった。

広原：行政はいかに自治会長に不快なおもいをさせないかということに深く配慮
をしていたが、これは無理もないこと。行政・NPO・自治会が共に集う研修と
いう試みは前例がないものだった。また、自治会の人たちは、他者の意見を
聴いて議論を育てるといった感覚を持たない。

斎藤：自治会長は地域の名士や有力者になることが多いようだが、彼/彼女らは自
分がいるから行政がうまくまわるといった意識を持っているのか。

中林：自分が任にある間は大きな問題が起こらないように、という感覚の人が多
い。

広原：次のなり手がいなくなるので仕事をやりすぎではいけない、という暗黙の了解のようなものもある。

白石：つい数十年前まで、長きに渡って、たとえば道路修理などは行政ではなく自治会の主導で行ってきた。状況は変化し、自治会役職者の権限の源泉は減少してきているのだが、権威は維持されている。自治体（行政）が地域でより多くの役割を担う現在において、自治会のあり方が今のままでよいのかどうか、問われねばなるまい。

園田：都市と地方では大きな差がある。地方が切実に求めているのは経済発展。地域公共人材像を語る際には、都市のものと地方のものを分けて考える必要があるだろう。

斎藤：高島市はこの区分でいう「地方」では。

広原：マキノ町は経済的な地域おこしに積極的。民宿経営者によって構成されている NPO が中心となって事業を展開しているが、自治会はそれをこころよく思っていない。

斎藤：自治会と NPO が仲良くやっているという例はないのか。

広原：ない。以前は自治会が地域のことがら全般をとりしきっていた。現在、NPO が台頭してきているが、自治会はそれに反発しており、両者の間には対話がない。つながりをつくる必要があるが、自治体は問題を把握していない。新旧対立の構図で捉えてしまっている。

斎藤：自治会は自らの政治的正統性を主張しているのか。

広原：それに加えて、自治会は排他的でもある。新参者は「入れてやる」という意識。

白石：米国では、協働は非営利セクター・営利セクター・自治体の間で完結するが、英国ではそこにコミュニティセクターが加わる。これは日本にも通じるだろうか。

園田：自治会は分野を横断した「フラット」型。しかし、これは日本向けのモデルではない。テーマに沿った縦割り型の社会へ移行することが望ましいし、専門性を持った NPO が求められる。

斎藤：目的を明確にするということは無論必要。そして、個々のテーマを束ねるまとめ役は行政がつとめることはできないだろう。しかし、地域の全体を考える人がいないというのは問題ではないか。

白石：現在は過渡期であり、様々な分断が見られるかもしれない。しかし、将来的には、未来の危機（例えば都市内対立の激化）への予想を共有し、それに共に、分野横断的に対処するというような構図が浮かび上がってくるのでは。

広原：「地域」はテーマだけではもたない。自治会・町内会のみが提供し得る「親睦」の機能は不可欠。色々な分野・テーマに従事する人たちが生地を織りな

すような社会が理想。

園田：ある専門に関する新しい協会と伝統的な組織は対立する。前者に後者を組み込もうとしても上手くいかず、物事が進まない。

広原：すみわけをしながら共存すればよい。しかし、現時点では、コミュニケーションの接点どころかそれをしようとする意思もない。

中林：欧米ではどうなのか。

白石：英国には、全ての地域にではないが、parish という組織がある。しかし、全般にコミュニティ組織は弱い。米国では機能分化しているという印象。

中林：日本の草の根民主主義はある意味財産か。

広原：日本では、近代化の過程で、あえて自治会をつくらない地域があった。しかし、それらの地域でも、最近になって自治会をつくりはじめている。

園田：切羽詰ると自治会は必要となる。

広原：自治会は分野横断的に問題に対応できるもの。団塊の世代が今後そこでより多くの役割を担うこととなっていくだろう。向こう10年ほどの間に日本のコミュニティは変わるのではないか。

園田：自治会は「本丸」。「本丸」を攻めるのは難しい。

中林：吹田、茨木、高槻あたりの自治会で活躍しているのは元会社重役などの団塊の世代。

園田：とはいえ、地方の自治会は出戻り組みには冷たい。

中林：本当に人が欲しいところでは必ずしもそうではないのではないか。

斎藤：「風を起こす」(i.e. 今までのやり方がいいというところに変化をもたらす)ためのきっかけとしては、テーマ別に人を集めるのは効果的。

園田：地域にある芽を発見し、それを育てるよう「煽る」ことが重要。

白石：行政のこれからのあり方を論じることを通じて、変化にむけて「煽って」ゆく、ということが、LORC にできることだろう。

園田：経済的なものはやはり重要。

斎藤：NPO をより活用してゆくということはどうか。

白石：行政内では、管轄部局の違いの問題などがあり、スムーズに行かないことが多くある。NPO の視点から、行政サービスのあり方について(「カスタマー」が感じている不便など)問題提起すべき。

協働は、一般に小さな政府を実現するための手段であると考えられており、政府も「民間解放」という言葉をその定義としてあてている。しかし、本来の意味での参加・協働はそのようなものではないはず。「公共性を誰が担うのか」という議論は「つなひき」の構図におちいってしまいがち。公共性の概念は、地域のサステナビリティをいかに確保するのかということや、交流・親睦の意義などと結び付けて考えられるべきである。

園田：NPO が行政と対等の立場に立つことができるのは、スペシャリストであることを通してのみ。

白石：NPO には、排除されてきた層をつなぎとめるという役割もあるだろう。

広原：コミュニティ再編の方向性が二分化しつつあるというのが現状。一つは、小学校区単位であらゆる団体を束ねる組織をつくり、そこに一定の予算を配分するというシステムティックなもの。もう一つは、一定の間合いのある地域ネットワークを形成しようとする方向。前者がコミュニティの外部を排除する抑圧的なコミュニティへの回帰、ひいてはコミュニティの崩壊につながる傾向であるのに対して、後者は参加しない自由を認める望ましいかたちであるように思われる。

田中：「公共」が語られる際、概してそこに外国人は含まれていない。外国人を考慮に入れた議論を望みたい。日本には血統主義が根強く残っており、行政の諸制度も「国民」を前提として成立している。朝鮮人の部落の立ち退き問題（住民の生に必要不可欠なものとして機能している「コミュニティ」を破壊することにつながるもの）や、ブラジル人労働者の子どもたちの教育に関する問題など、「国籍」を前提とした行政のあり方から生じている問題は深刻。外国人登録が増加し続けている現在、行政が外国人の問題に対する取り組みを欠いているのは以前にも増して大問題。

広原：神戸でのまちづくりの成功例といわれるものにも外国人が全く入っていなかった。

辻本：あらゆる地域において、外国人の居住者が見られるようになった今日、コミュニティは日本人だけで構成されるものと想定すべきではない。犯罪などの問題を考えるにあたって、コミュニティレベルで外国人との共存を考えてゆくことが求められる。

まとめ：

Egan Review で挙げられている sustainable community 実現に向けた諸スキルを概観したが、実際に日本で協働型社会を目指すには、日本独自の文脈、日本の地域社会が直面している現状を明確にし、いかにそこに見られる諸課題を乗り越えてゆくのかを考えてゆかねばならない。日本独自の背景・課題として現在特に重要であるのは、地域における自治会の役割である。地域社会のありかたが変わりつつある現在、伝統的に中心的な位置を占めてきた自治会は、依然として重要であるが、しばしば批判されるような排他性から脱皮し、新たな役割を担うことが期待されつつある。それゆえに、比較的新しい組織体である NPO などとの間に対立が生じているという構図の問題は LORC が取り組んで解決に貢献すべき課

題である。望ましいのは、両者（また他の多様な主体 - ここにはこれまで排除されてきた外国人なども含まれるべき）が対話を行い、うまく棲み分けをしながら共存する地域社会である。しかし、現時点ではとりわけ自治会とNPOの間に接点がない。したがって、日本では、自治会を含んだ地域の諸主体の間に接点をつくることのできるような研修ができれば効果的であろう。

以上