

# 「協働」についての一考察

——ニュージーランドの定住支援を事例として——

名 波 彰 子

はじめに

日本社会においては、「お上」とも称される中央政府や地方自治体が行政の担い手となり、公共や公益についてさまざまな政策を推進し、それに人々が従うという形が一般的な認識であろう。しかし、国内問題が地球規模化する時代を迎え、またグローバル・ガバナンスの展開により、政府機関のみがその役割を果たすことが難しくなり、地方や NPO にその役割を「分権」する動きが始まった結果、「協働」という新しい行政サービスの提供の形が育ってきた。とくに、NGO や NPO などの非政府組織と行政の協働の事例は数多く溢れている。しかし、多くの研究者や NGO・NPO 関係者が指摘する非政府組織の「下請け化」など、日本の「協働」はある種いびつであるとも言える。そこで本稿では、協働とは何かについての一般的な概念整理を行ったあと、NGO・NPO と行政の「協働」を積極的に推進するニュージーランドの事例を用い、その内容の考察を試みる。

## 1. 「協働」とは？

### 1.1 協働の概念

協働という概念については、研究者や実践者がさまざまな角度から整理を行ってはいるが統一された定義はいまだ存在せず、多くの意味や解釈が付与されている。また呼称も「協働」以外では代表的なところで、「パートナーシップ」、「コラボレーション」などがある。

協働の理論的な枠組みについては、ガバナンスとともにそれを整理した

金川（2008）の分析を紹介していく。金川は協働について次のように述べている。「組織論的な視点からは、協働の形は、連続体として概念化される。すなわち、インフォーマルでアドホックな相互作用であり、究極的には単一組織に統合（integration）されるものまでである。」（金川，2008：7）また、サリバン（Sullivan and Skelcher, 2002）の理論を引用し、「パートナーシップとは、その中間に位置するさまざまな度合いで公式化された形態をさす」と述べている（金川，2008：7）。

サリバンは協働に関する理論について、協働が共通の目的を達成し、資源の最大化を生むという楽観的視点、資金の提供などを通じて行政が支配的な立場を占めてしまうという悲観論的視点、そして現実的視点の3つに分けているが（Sullivan and Skelcher, 2002：36）、金川はその分類において、協働における組織にとっての現実的視点の必要を次のように考察している。

組織間の協働は、政治的、経済的目的の変化、技術的能力の向上、財やサービスの多様性に対する要求の増加等を含んだ様々な理由によって行われるようになる。そしてこのような変化に対応するため、組織は楽観主義（改良に対する期待）、悲観主義（資源への依存）の両方の要素を組み合わせる協働に適切に対応する必要がある。（金川，2008：12）

とくに行政による資金の提供に依存しがちな NPO・NGO にとって、悲観主義的視点に陥ることは容易であり、現実にも NPO・NGO の行政の下請化といったケースがあまり見られるが、健全な協働のためには金川の述べるように、2つの視点を脱却した第3の視点を持つことが重要であると考えられる。

世古（2001）は「参加のデザイン」という言葉を使って、市民の行政への参加の方法と実践を論じており、次のような概念を協働だと述べている。

協働とは、行政と NPO、企業と NPO、NPO と NPO、政府と自治体、自治体と自治体、企業と企業など、異なる主体が相互に理解し、違いを認めあった上で共通の目的を設定し、対等の立場で目標の達成に向けての課題を出し合い、解決の方策を考え、知恵と力を出し合い、1 たす1 が3 になるようなダイナミズムと成果を生み出す関係性のことだと考えている（世古，2001：47）。

また、田尾（2009）は「行政と非営利組織のパートナーシップとは、社会のさまざまな課題に具体的に対応するために、これまで行政単独であったシステムを、多様な市民を巻き込む非営利組織の視点を加えた複眼的なシステムに変革すること」（田尾，2009：155）と考察している。

## 1.2 協働のパターン

政府と NPO・NGO の協働においては、前者が資金の提供、後者が実際のサービスの提供という関係が圧倒的に多く存在している。サラモン（1995）はこの関係について政府による資金の提供というツールに着目して分析を行い、NPO・NGO は政府の資金に依存するものの、逆に政府は NPO・NGO によるサービス提供に依存する、という相互関係の形を明らかにした。

また、田尾（2009）は、協働に限ったことではないという前提のもとではあるが、行政と非営利組織が持ちうる関係について次の4つにまとめている。その4つとは、①行政主導型、②行政と他セクターとの混在または競合型、③行政と他セクターのパートナーシップ型、④他セクター主導型（企業主導型、非営利組織主導型）（田尾，2009：149）であるが、この中で注目すべきは③の、行政と他セクターのパートナーシップ型である。田尾は③の関係について、「行政と民間が混在する事業だが、両者の関係が相互補完的で協働して事業を行う」（田尾，2009：149）と定義づけている。このパターンこそが協働の概念に最も近いものであると言える。

だが、社会にあまた存在する「協働」は理想的な形ばかりではない。世古（2001）は、政府が推進する政策に反対する NPO は政府からの支援が得られにくいと述べた上で、政府は NPO に対する支援を通じ、NPO を育てること、それも協働の一部であると主張している（世古，2001：60）。

このように、協働の概念も政府との関係のパターンも多義的であり、それぞれがおかれた社会によってその形態は大きく異なる。しかし日本における協働は、こういった状況を十分に理解しないまま、用語のみが一人歩きしていることは否めない。そこで次項より、公共領域において NGO・NPO が数多く活躍し、政府との協働についても長い経験を持つニュージーランドを事例に用い、その協働の形について考察する。また事例として、少子高齢社会である日本も近い将来直面するであろう、外国人住民に対する定住支援の分野を用いる。

## 2. 事例—ニュージーランドの定住支援における「協働」

ニュージーランドは典型的な「移民国家」である。年間約750組の難民を含む合計約40,000人の移民を受け入れるニュージーランドにとって、彼らは国を構成する「新しい住民」たちである。そのため、ニュージーランドでは、移民や難民に対し定住支援のシステムを確立しており、国家・地域の両方のレベルでの支援を実施している。また、1980年代に公的セクター改革を実行し、「小さな政府」を実行するニュージーランドにおいては、社会のさまざまな領域において地域に根ざした NGO・NPO の役割が重要であり、この定住支援に関しても例外ではない。そこで次の項からは、定住支援の実施に際し、どのように中央政府・地方自治体と NGO・NPO が協働を行っているか、考察を行う。

### 2.1 Settlement Support New Zealand (SSNZ)

労働省により設置された Settlement Support New Zealand (SSNZ) は、国内に18ヶ所の拠点を持ち、移民や難民に対してそれぞれの地域に密着し

た定住支援情報を提供し、実際に活動を担っている地方自治体や NGO・NPO への紹介サービスを行う機関である。SSNZ の設立目的は次の通りである。

ニュージーランドには新しい住民に対してすでにさまざまな定住支援が存在しているが、それらはしばしば、必要としている人々がその情報を知らないか、また知っていてもどのようにアクセスするかがわからないことが多い。移民や難民との対話の中で、亜簡単に自分の住んでいる地域で活用できる定住支援の情報にアクセスできるポイントがほしいという要望が多く—(中略)— SSNZ が設置されたのである。

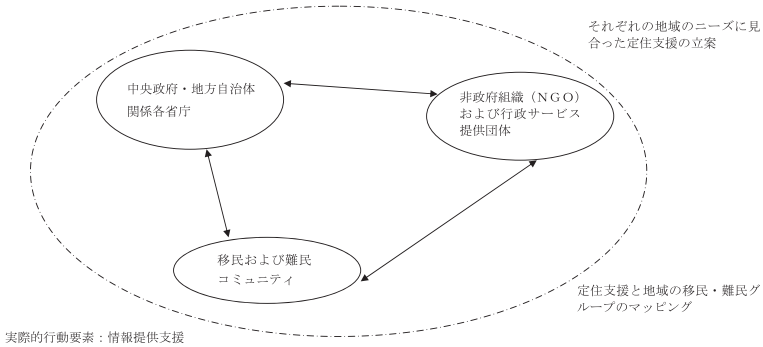
(Settlement Support New Zealand [SSNZ], A Guide for implementation: 2009, 8 頁, 筆者訳)

このように SSNZ は、各地域に存在する定住支援に関する情報を国レベルで集約した単一のアクセスポイントであり、フォーカルポイントである。ただ実際の定住支援活動を行うのは、各地域の NGO・NPO であり、それら団体と SSNZ は各地の拠点を通じて協働を行っている。

この協働の形について、SSNZ は一つの理念を持っている。それは、協働において重要なのは、政府や地方自治体や NGO・NPO など、ある問題に関わる責任と自立性を持った各アクターが、互いにネットワークでつながらなくてはならない、ということである。このネットワークとは、日本語で「協働」と訳される *co-ordination* や *collaboration* より、いっそう公的で強固な関係であると SSNZ は表現している。このネットワークの形成については、SSNZ が掲げる行動理念にもはっきりとうたわれている。

自らの組織の行動要素について、SSNZ は戦略的 (Strategic Action) と実際の行動 (Operational Action) の二つのカテゴリーにその内容を分けている (図 1)。戦略的カテゴリーにおいては、①地域の定住支援における NGO・NPO や学校、教会等のステークホルダーと提供されるサービスを明

地域での定住支援のネットワーク  
 戦略的行動要素：計画・立案



出典：Settlement Support New Zealand, *A Guide FOR IMPLEMENTATION*, P. 12 (筆者訳)

図1 SSNZ による定住支援イニシアチブの枠組み

示する、②地域における定住のニーズに対して計画を立案する、そして③これら二つの目的を達成するため、ステークホルダーによる地域での定住支援ネットワークを確立する、としている。新参者であるがゆえにその声が行政に届きにくい、「新しい住民」が地域に定住する上でのニーズを掘り起こし、明示することが行動の中心であるが、その達成のためのネットワークの確立が重要視されている。また、実際の行動においては、(1) 移民や難民の定住支援関連情報のアクセスを確保し、(2) 新しい住民のためのオリエンテーションや専門家によるセミナーを計画することとしている。そして(3) これらのセミナーに地域のサービス提供アクターを組み入れるアレンジをする、としており、SSNZはアクター同士の仲介・ネットワーク作りを行動の大きな柱としていることがわかる。

このように、専門性と自立性を持つアクター同士の公的な関係およびネットワークという協働の捉え方が、ニュージーランドにおける協働の大きな特徴のひとつである。定住支援に関しては、4つのアクターがこのネットワークを形成すると考えられている。1つ目のアクターは国家レベルのアクターであり、ここでは中央政府が定住支援に関する説明責任を伴

うガイドラインを創出し、明示する。2つ目は地域レベルのアクターであり、後述する SSNZ の地域拠点や市役所などの地方自治体がこれにあたる。地域のアクターの役割は、“collaborate and connect（共同と連携）”の2Cで表現されるように、他のアクター同士の協働を支援する。そして3つ目は、実際のサービスを提供するアクターであり、政府関係機関はもちろんのこと、NGO・NPOなどの非政府組織もこの中に入る。また、受益者のニーズを直接掘り起こすため、4つ目のアクターは移民や難民自身となっており、このアクターは自分たちの意見を伝え、定住支援という政策の実現に受益者としての立場から貢献することが求められている。これら4つのアクター同士のネットワークを円滑にするため、SSNZはそれぞれのアクターの代表からなる Settlement Network Support Group の地域ごとの設置をすすめている。

ここで明らかになったことは、ニュージーランドの定住支援における協働では、政府とそれ以外との協働といったような垂直的な関係ではなく、それぞれのアクター同士が水平関係で結びついていることが特徴である。また、関係するアクターは固定化されておらず、各レベル間で流動的である。だからこそ、アクター間の固定化された関係性を示す **partnership** ではなく、より流動的な **network** という言葉で表現されるのである。

実際の行動において、SSNZでは新しい住民に対する支援として次の8つのカテゴリーを設定している。

- (1) コミュニティ・グループ
- (2) 就労
- (3) 語学（英語）
- (4) 教育
- (5) 保健衛生
- (6) 住居
- (7) レクリエーション

(8) 公共交通機関

これらのカテゴリーはそれぞれ、新しく住民となった者が、円滑にニュージーランドでの生活にとけ込むために必要だと考えられるものである。たとえば地域とのつながりをつくるコミュニティ・グループへの参加、経済的な自立のための就労、住居や健康の問題や家族のメンバーが年少であった場合の学校教育問題など多岐にわたっている。

ニュージーランド政府が SSNZ を通じて提供する定住支援システムの情報は、新しい住民が住まう各地域によって活動を担う NGO は異なっているものの、内容自体は統一されている。したがって、どの地域に住んでも、存在するシステムは同一である。これは受益者である移民や難民の利益のための統一化・単純化であり、地域によって提供されるサービスなど定住支援のシステムが異なり、複雑化している日本の実情と大きく異なっている点だと言える。

## 2.2 各地の SSNZ 拠点

全国レベルでの定住支援情報の提供を担う SSNZ は、前述の通り国内それぞれの地域に拠点をもち、地域に密着した情報提供をも行っている。各地域の SSNZ の多くは、市役所などの自治体政府内に設置され、移民や難民の地域における定住支援を、一般的な公共サービスの提供と同時にしている場合が多い。受益者がサービスを受けるためにさまざまところに移動させられる、いわゆる「たらい回し」を防ぐワン・ストップ・サービスの例である。また、SSNZ の地域拠点には Office of Ethnic Affairs (OEA: エスニック問題事務所) という、文化背景の違う住民が抱える問題に対応する部署が併設されていることも多く、上記の8つのカテゴリーでの支援以外にも、人権や文化の面での支援も同時に進められている。

各地の SSNZ の活動は、そう大規模なものではない。実際に定住支援活動を担うのは各々のケースを扱う NGO・NPO であり、どちらかというところ、



中央の SSNZ とそれら団体や住民，地域をつなぐコーディネーターとしての役割が大きい。移民や難民が多く暮らす北島の真ん中に位置するパーマストン・ノース市を例に挙げると，46ページにわたる定住支援に関するガイドブックを作成し，市の住民として暮らすために有用な情報を掲載している。その内容は，ニュージーランドの簡単な歴史から，文化的にとけ込むための支援を得る方法，税金番号の取得の仕方，病院の見つけ方，就労支援の受け方などである。「新しく来た人を地域とつなぐ（Connecting newcomers locally）」というスローガンが示すように，特に同市に暮らすために必要な情報を，写真や図を活用し，ステップバイステップで掲載している。

### 2.3 NGO・NPO による支援と協働

難民や移民といった新しい住民を地域コミュニティに受け入れるにあたっては，いわゆるエアリアル・ビューを持つ行政と，ストリート・ビューを持つ NGO・NPO との協働がきめ細かなサービスには欠かせない。ニュージーランド第一の都市であるオークランド（Auckland）市に拠点を持つ Auckland Regional Migration Service Charitable Trust（ARMS）は，前述の SSNZ と労働省，そしてオークランド市役所との緊密な関係を持ちつつ，様々な定住支援サービスを展開している NGO である。

ARMS はオークランド市が含まれるマヌカウ地域の移民や難民問題に取り組む団体を包括する立場にある。また同市はニュージーランドの国際貿易の要所でもあり，ほかの都市に比べて多様な文化背景を有する人々の就業機会も多いことから，多くの移民・難民が定住先に選択することが最も多い都市でもある。

ARMS による定住支援活動は，大きく次の3つに分けられる。(1) 直接の受益者である難民や移民への支援，(2) 彼らを新しい住民として受け入れる地域コミュニティに対する支援，そして(3) 難民や移民の定住支援に関する政策決定を行う関連アクターとの関係構築，である。このうち(1)と(2)は行政の定住支援を補完する実質的な行政サービスであるが，(3)

は ARMS が NGO として行う活動の柱のひとつとなっている。日本の外国人定住支援関連団体がどちらかといえば (1) と (2) の活動に特化しているのに比べ、ARMS では (3) についても重点をおいている。

上記 (1) の活動としては、ESOL サービスや就労支援など、SSNZ が設定した 8 つのカテゴリーに沿ったものがほとんどである。また、ARMS Volunteer Scheme により、ワン・オン・ワンのボランティア活動や、オリエンテーションやワークショップも実施している。地域内で活動を行う他の定住支援を行う団体をつなぐ役割を担う NGO としては、ARMS 独自のニューズレターである *Regional Settlement Newsletter — Updates for the Regional Settlement Network* を定期的に刊行しており、新しい住民が定住するプロセスにおいて直面する問題を明らかにして、関連する他の団体に伝えると同時に、それらからの情報の集約と活用に努めている。

また、(2) の地域コミュニティに対する支援という点は、定住支援関連の団体に限らず、ニュージーランドの NGO はほとんどがその活動の柱の一つとしている。特に外国人の定住に関わる問題では、彼らを受け入れる地域の土台づくりが必要不可欠であり、また、地域の支援無しでは活動自体の成立すら困難となる。これは ARMS の掲げるミッションの一つである「コミュニティとのネットワーク構築」に関わる点であり、そのため ARMS では Communication Development (コミュニケーション開発) 分野に専任の担当スタッフを置き、ウェブサイトの運営や定期的なミーティング開催などさまざまなツールを用いて地域コミュニティへの積極的な情報伝達につとめている。

行政に対する活動である (3) の点において、協働という視点から注目されるのは、Executive Director (常勤取締役：以下、ディレクター) への情報と責任の集中、そしてコミュニケーション方法である。ARMS はそれぞれの定住支援活動分野に専任スタッフとコーディネーターを配置しており、それぞれがディレクターとの関係を密接にしている。何か問題が起これば、それぞれの分野のスタッフが直接ディレクターと話し合うことに

よって、情報が集約される。この集約によって、ディレクターはそれぞれの分野で関連し合う問題を抽出し、問題解決に適用可能な方策を導き出すか、ARMS 内で導き出せなければ協力関係にある団体にそれを求めることができるのである。この協力関係にある団体には、SSNZ や労働省などの行政機関も当然含まれている。また、ディレクターは行政との直接のコミュニケーターでもあることから、協働活動の決断と責任の所在を明らかにして、活動自体を円滑に進めることを可能としている。

このような形態は日本の NGO にも多々見られるが、日本の場合はスタッフの間に上下をつけることを忌避することが多く、組織のトップが ED ではなく「代表」という名称を持つ団体が目立つ。これはスタッフ間で水平的な関係を持つという NGO・NPO としての存在理由の表明でもあることだが、その団体内に決断と責任の所在が明らかな唯一の窓口が存在するかどうかという点においてはいささかの弱さが見えることは否めない。

### 3. ま と め

本稿では、日本の行政と NGO・NPO の間で近年盛んに行われている「協働」という形について、概念整理を行ったのち、協働を積極的に推進するニュージーランドの行政と NGO・NPO の事例を活用しながら、その姿について考察を試みた。その結果として明らかとなったものは、協働を円滑に進めるために重要なものは双方向性を持った開かれた政治環境と、決断と責任の所在が明らかである統一された個々のアクターの窓口ともいべきフォーカルポイントの存在、そして関連するアクターの相互の関係が水平的かつ流動的であるということである。ニュージーランドの定住支援活動においていえば、中央政府側では SSNZ が、そして地域においては SSNZ の支部が、そして NGO・NPO 側では包括的な立場にある ARMS のような団体の Executive Director がそのポイントとなっている。中央行政、地域行政、そして NGO・NPO という 3つのアクターを結ぶラインが、お互いのポイントを通じて単純につながっており、情報の集約においても効

率性においても有効な定住支援活動を可能にしていると考えられる。また、中央政府レベルに置かれた SSNZ が全国で統一して設定している8つの定住支援カテゴリーに沿ってそれぞれの分野を専門とするアクターたちが特化して活動を行うことにより、中央と地域の差が小さくなることも指摘できる。定住支援の実施における協働には、これら「明確化」と「単純化」が重要と言える。

また、NGO・NPO は定住支援活動において行政や受益者に対してだけではなく、その受益者を受け入れる地域コミュニティに対しても積極的な活動を行っており、田尾（2009）の述べるところの、「行政と非営利組織のパートナーシップとは、（中略）これまで行政単独であったシステムを、多様な市民を巻き込む非営利組織の視点を加えた複眼的なシステムにすること」（田尾，2009：155）をすでに実行しているといえる。

一方日本の協働の形に着目してみると、行政や NGO・NPO などそれぞれのアクターが独自の活動を行ってはいるものの、そこに明確なフォーカルポイントは存在していない。また、行政の縦割り形式によって、定住支援についてそれぞれのアクターの窓口が非常に複雑化しているという問題点もある。NGO・NPO の活動についても、受益者である新しい住民の直接支援には長けているものの、行政の伝統的な担い手である政府機関に対する関係構築や地域コミュニティに対する活動には、組織の体力の問題から、なかなか手が回らない団体が多く観察される。

もちろんニュージーランドの定住支援活動における協働の形が最善のものではない。そこには、政権交代が起きると政策自体が大きく変わるといふ国の特徴があり、また日本と同様に政策担当者の交代により、協働の形もその都度翻弄されている。しかし、一つのあるべき「協働」の姿について考えると、ニュージーランドの事例が提示した「明確化」と「単純化」という2つの特徴は、大きな示唆を含んでいると言える。国の成り立ちや政治環境の異なる日本社会においてはなかなか実行することが難しい点でもあるが、日本の将来の定住支援活動を考える上で、一つの協働の形を示

していることは間違いない。

### 参 考 文 献

- 新川達郎監修, 今田 忠ほか著 (2003) 「NPO と行政の協働の手引き」大阪ボランティア協会
- 稲生信夫 (2010) 「協働の行政学 公共領域の組織化定論」勁草書房
- L. M. サラモン著, 江上 哲監訳, 大野哲明, 森 康博, 上田健作, 吉村純一訳 (2007) 「NPO と公共サービス 政府と民間のパートナーシップ」ミネルヴァ書房
- 世古一穂 (2001) 「協働のデザイン——パートナーシップを拓く仕組みづくり, 人づくり」学芸出版社
- 田尾雅夫 (2001) 「ボランティアを支える思想 超高齢社会とボランティアリズム」アルヒーフ
- 田尾雅夫・吉田忠彦 (2009) 「非営利組織論」有斐閣
- 金川幸司 (2008) 「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
- 田尾雅夫・川野祐二編著, 伊佐 淳, 小島廣光, 桜井政成, 吉田忠彦著 (2004) 「ボランティア・NPO の組織論」学陽書房
- Nanami, Akiko (2011) “Supporting Foreigners in Japan: NGOs and Advocacy”, *Recentring Asia- Histories, Encounters, Identities*, Leiden: Global Oriental.
- Nanami, Akiko (2009) “Foreigner Support in New Zealand: A case of settlement support NGOs”, *The Journal of New Zealand Studies in Japan*, December, vol. 16.
- Settlement Support New Zealand (SSNZ) (2009) *Palmerston North & District New Settlers Guide*, Palmerston North: Palmerston North Settlement Support.
- Sullivan, Helen and Skelcher, Chris (2002) *Working across boundaries: collaboration in public services*, Basingstoke: Palgrave.