

論 説

コ・プロダクションの社会政策的位置づけ

— NPM から NPG へ —

小田巻 友 子

目次

- 1 はじめに
- 2 コ・プロダクションの概念
- 3 NPM から NPG へ
- 4 NPG とコ・プロダクション
- 5 おわりに

1 はじめに

本稿では、今日の福祉領域において広く流布した「コ・プロダクション (Co-production)」が、「第三の道」の代表の1つとされるスウェーデンでどのように取り入れられたのか、NPM から NPG への流れの中で整理することを通じて、コ・プロダクションの社会政策的な位置づけを明らかにすることを目的とする。

従来、「第三の道」路線は、民間非営利部門であるサードセクターをこれまでより重視する路線として、ひとまとめに考えられてきた。しかし、「第三の道」の代表とされるブレア・クリントン路線が財政節約の観点からサードセクターの活用を行ったのに対し、スウェーデンは国家による関与を決して放棄しなかった点に両者の差異がみられると筆者はとらえている。スウェーデンも、かつては1980年代後半の経済競争力の低下と、巨額の財政赤字に象徴される経済危機により、国家一元的な管理・供給体制から民間セクターによるサービス供給を許容する体制へと転換をせまられた。しかし藤田(1999)は、その後の改革においても、スウェーデンでは、「主体的生活実現の福祉理念」に沿った福祉の質的充実が、国民のコンセンサスとして据えられていたことに注意する必要があると指摘する。また、近年では個人の多様な福祉ニーズへの対応方法として、サードセクターによる福祉供給が再評価され始めている。このスウェーデンにおけるサードセクターの活用は、単なる公的供給主体の「代替」ではなく、これまでの国家一元的なサービス供給体制の中で構築してきた福祉理念を基礎として、その質的發展をめざすものとして展開してきている [藤田, 1999, 137]。とりわけスウェーデンの保育・幼児教育分野では、サードセクターによる実践の中でサービスの質や量を高めるコ・プロダクションが観察されており、欧米の研究者や実践家からの関心を集めている。

2 コ・プロダクションの概念

「コ・プロダクション (Co-production)」とは、端的に言えば、公共的なサービス¹⁾生産過程での自発的な専門家と利用者の協働がサービスの量や質にポジティブな効果を与えることを意味する概念である。Pestoff and Brandsen (2008)によると、コ・プロダクションの用語は1970年代からアメリカの行政学者を中心に注目を集めた。当初は公的・民間サービスを問わずに用いられ、官僚や専門家主導のサービス供給システムからの脱却を目指すという、より広い文脈で論じられてきた。さらに近年では、福祉分野においても、社会サービスの供給と管理に市民を関与させ、サードセクターを巻き込む新しい手法として、注目を集め始めている [Pestoff and Brandsen, 2008, 3-4]。

コ・プロダクションを初めて提唱したのは、アメリカの行政学者、Vicent Ostrom である。V. Ostrom は、1970年代に責任ある政府と民主的な管理を両立させる新たな視点から、この用語を生み出した。V. Ostrom によるコ・プロダクションの発見は、専門性の高い職員が効果的かつ効率的な公的サービスを生み出すとしていた多くの中央政府の支配的な見方を変えたとされている [Pestoff, 2012b, 361]。V. Ostrom, そして妻の Elinor Ostrom とも共著者として名を連ねる Parks ら (1981) では、貨幣と交換するために何らかの財やサービスを生産している者を「レギュラーな生産者 (regular producer)」, レギュラーな生産者と一緒に自らが消費する財やサービスの生産に寄与しようとする者を「消費者生産者 (consumer producer)」と位置づける。そして、レギュラーな生産者と消費者生産者の双方が貢献することが、技術的な実行可能性、経済的な効率性を満たしている状況において、両主体を組み合わせることが制度的に可能である生産関係を「コ・プロダクション (coproduction)」としている [Parks et al, 1981, 1002]。

Parks ら (1981) を参考にして、Brandesen ら (2012) は、コ・プロダクションを「公的サービス主体と市民の両主体による公共的サービス供給への貢献活動のミックス。前者は専門家、あるいは『レギュラーな生産者』として加わり、一方、『市民による生産』は諸個人や諸グループの自主的な取り組みに基づき、彼らの利用するサービスの質と(あるいは)量を高める」 [Brandesen et al, 2012, 1] と定義する。小田巻 (2016) では、欧米と日本の論者によるコ・プロダクションの概念整理、事例分析を行った上で、コ・プロダクションとは専門家と行政の関与の下、利用者主権を確立する新しい福祉供給システムを形作る概念であると位置づけている。

コ・プロダクションの典型事例とされるのがスウェーデンの親協同組合就学前学校である。親協同組合就学前学校とは、親たちがオーナーとして運営する就学前学校で、コミュン(基礎自治体)から民間営利企業、職員協同組合、基礎自治体等の運営する就学前学校と同様の補助金を受けながら、1歳から6歳の就学前の児童を対象とした幼児教育・保育サービス²⁾を供給している。当初は、1970年代以降の公営の保育施設の供給不足に対応するために、複数の家族が自主的に集まり、協同組合形式で保育施設を各地で設立することから始まった [バルバーラ, 2006=2010]。そのため、この時点での親協同組合の意義は、親たちが自らのくらしを成り立たせるために運営するといった、サービス供給「量」を補う色合いが強かった。

一方、公的な保障の下、多様な事業者による保育・幼児教育サービスの供給が一定整備された現代においては、親協同組合のサービスの「質」の側面での優位性を指摘する声が大きい。代表的な先行研究である Pestoff (2009) や Vamstad (2007, 2012) では、親が職員とともに施設で働き、積極的にサービス生産に関わるという意味でのコ・プロダクションの実践が、就学前学校で供給されるサービスの質を高めていると説明している。しかし、スウェーデンでは1990年代の大改革で、保育の管轄が社会サービス法から学校法に移り [善積・森, 2005], 2010年の新学校法で就学前学校が学校形態の1つとして新たに定義され、「就学前学校教員 (försollärare)」が明記されたように、近年、スウェーデンの就学前学校は教育的観点から位置づけられ、プロフェッショナルリズムが強化されている。この流れに伴い、「素人^{アマチュア}」とされる親の関与の在り方は、従来と異なった様相を示している。

筆者は、2015～2016年にかけて、スウェーデンのストックホルムコミュニティ、タービーコミュニティにて、計12件の親協同組合就学前学校を対象に、共通の質問用紙を用いて就学前学校責任者へのインタビュー調査を実施した。そこでは、設立当時は親たちが日常的に職員と同じように施設で働いていたものの、現在ではいずれの親協同組合でも、そのような直接的な保育サービス生産への親の関与は減少傾向にあることがわかった。他方で、組織の運営面では意思決定における根強い親の関与が観察された。具体的には、ほとんどの親協同組合では、最高意思決定機関として親の代表者約5～8名による委員会が存在する⁴⁾。委員会の会議には職員代表者として校長も出席する形で、代表者の投票により⁵⁾、予算配分や人事配置、物品の購入等学校運営に関する多くの物事が決定される仕組みとなっている。この関係当事者による現場のニーズに応じた迅速な決定を可能にする点が、他の民間営利企業や基礎自治体の運営する就学前学校と比較したメリットとして、親と職員双方から挙げられていた。

3 NPM から NPG へ

このようなコ・プロダクションの理論や実践への評価の高まりは、「第三の道」以降の新たな潮流である。1970年代以前の高福祉国家の時代は、「行政主導・専門家主義」とまとめられるように、サービスの生産から、供給、選択における一連のプロセスへの市民の参加は想定されていなかった。この伝統的な公共管理手法 (Public Administration: PA) に代わって、コ・プロダクションの文脈で市民とサードセクターの役割を重視する新たな視点が模索されてきた。その動きにともなう形で、1980年代以降現れてきた新しい統治形態が、ニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management: NPM) とニュー・パブリック・ガバナンス (New Public Governance: NPG) である。

NPM とは、1980年代に支配的であった、政府による一元的な公共的サービスの供給に民間部門の経営手法を導入しようとする戦略を指す。この用語は、Hood (1989) において、1970年代後半から1980年代のニュージーランド、カナダ、オーストラリア、イギリスやアメリカの公共管理政策の総称として用いられた [Hood, 1989, 349; 山内・上山, 2003, 170; 山本, 2010, 207]。より具体的には、「法令・規制による管理⁶⁾」といった従来の公務員による管理・行政プロセスか

ら、民間企業で用いられている定量化可能な「成果・結果による統制」を重視し始めた点に各国の共通点がみられる [山内・上山, 2003, 188]。

理論モデルとしては、NPMは公共管理・経営理論(PAM)の3つの支配的なモデルのうちの1つとしてとらえられている。1つ目は、19世紀後半に登場し、1980年代初頭まで支配的であった伝統的・官僚的な公共管理(PA)モデルであり、2つ目が、1980年代から登場してきたNPMであり、3つ目は2000年代以降注目を集め始めたNPGである [Osborne, 2006, 377]。

(1) イギリスにおけるNPM政策の展開

NPMの典型事例として挙げられるのがイギリスである。イギリスでは、ワシントンコンセンサスから派生したNPMが、まずはサッチャー政権によって取り入れられ [坏, 2012, 53]、次に形を変えてブレア政権による「第三の道」として公的サービス供給の新しい手法として取り入れられた。ここではまず、両政権がNPMをどのように理解し、またどのように活用したかを概観していく。

兼村(2012)は、「NPMは、1980年代後半に財政再建を急ぐ各国の行財政改革の基本的考え方となり、新保守主義や新自由主義による“小さな政府”への改革の論拠ともなった」と説明する [兼村, 2012, 192]。1978年に誕生したイギリスのサッチャー保守党政権下(1978-1990年)では、財政難を背景に、NPMの理論に基づく新たな行政管理の手法として、指標による評価、民間委託、PFI、エイジェンシー化、内部市場が導入された [平岡, 2004, 303]。サッチャー政権下でのNPM手法の社会政策への導入例として挙げられるのが1990年のNHS改革である。

このような保守党の新自由主義路線に対して、「第三の道」を提唱して登場したのが1997年に誕生したブレア労働党政権である。サッチャーが公的サービス部門における民間営利企業の参入を奨励したのに対し、ブレアはサードセクターを中心とした民間事業体の積極的な活用を唱えた [永田, 2006]。そのねらいは、公営・民間営利・民間非営利といった多様な事業者間の顧客獲得競争を促進し、資源配分の効率性とともサービス利用者の地位を高めようとすることにあった。とはいえ、ブレア政権への当初の熱狂的な期待とその後の多くの批判は、ブレアの「第三の道」が理論的にはサッチャーとの差異を打ち出していながら、政策の段階では従来のNPMとの違いを見出すことに失敗してしまったことを示している。

実際、何人かの論者は、ギデンズの第三の道の「理論」とブレアの第三の道の「政策」の乖離を次のように指摘している。新川(2014)は、ギデンズとブレアのグローバル化への視座、個人主義の発展の是非、新しい社会運動への関心において両者の相違を指摘し、ブレアはより保守的であったとしている [新川, 2014, 133-134]。Amin(2005)もブレア政権が当初掲げた理論と政策の乖離について指摘している。伊藤(2010)では、Aminが、地域経済の復興のための政策としてブレア政権時の1998年に施行された「コミュニティのニューディール」政策が、地域住民との「パートナーシップ」や「市民参加」に基づいて、地域住民が必要とする政策を実施するという当初の理念とは逆に、地域経済の活性化の責任をコミュニティに押し付けるものとなっている、と「第三の道」の実際上の政策を批判していることを紹介している [伊藤, 2010, 126-135]。

一方、永田(2006)は、ブレア政権において当初の声明どおり、中央レベルでは協議という名のもとサードセクターと政府のパートナーシップが進んだ点、資金面でも政府がサードセクター

[表 1] NPM と NPG の違い

政策レジーム	NPM	NPG
理論ベース	合理的・公共選択論 マネジメント研究	制度論 ネットワーク論
政府の役割	資金配分, 監視・管理	制度や資金面での支援
政策	企業家的マネジメント	様々なステークホルダーによる協働
成果	費用効率性の改善	利用者のニーズに基づいたサービス供給
環境	組織内外での競争行動	持続可能な公共政策とサービス

(出所) 山本啓 (2014), p. 69 を参考に筆者が一部省略・加筆。なお, 山本啓 (2014) の図表は, Osborne (2010), p. 10 と Pestoff (2012a), p. 25 を参考に大幅に修正したものである。

を強力にバックアップした点を評価している。実際に、ブレア政権第1期(1997-2001年)では、サードセクターは独立してとらえられ、政府と協働してサービスを作り出す対等な「パートナー」として認識されていた。しかし、政権第2期(2001-2005年)においては、政府が期待する役割を担うサービス供給主体としてのサードセクターの「エイジェンシー(代理人)化」が進んだとしている。これらは、結局のところ、ブレア政権が中央政権的な政策運営を脱却しきれなかったことを示すと永田は指摘している[永田, 2006]。

そして現代のイギリスでは、キャメロン政権のもとでふたたび政府・民間営利企業・サードセクター間の協調関係が模索されてきた。しかし、キャメロン政権は、あくまでも公的な供給主体の代替として民間事業体の参入を奨励しており、その証拠にサードセクターへの政府支出は削減傾向にあった[藤森, 2011, 2; Bhati and Heywood, 2013]。

このことが、政策の意図とは逆にサードセクターを窮地に立たせる可能性があるというイギリスのサードセクターの全国組織であるNCVO(National Council for Voluntary Organization)は警鐘を鳴らしている。すなわち、キャメロン政権の手法もまた、政府の福祉支出削減による費用効率性を目指すNPMと何ら変わりなかったと結論付けられる。

(2) NPG の登場

NPMが効率性を優先課題としてきたのに対して、NPGは市民の関与や民主制を重視する政策手法として理解されている。NPGでは、政府は奉仕者(server)と位置付けられ、市民やNPO、NGO、協同組合等と協働のガバナンスを決定する[兼村・洪, 2012, 3-4]。NPGの代表的論者であるOsborneは、Ball(2005)にもとづいて、NPGは個々の事業体の持続性だけでなく、社会的・環境的な持続可能性の問題全体に焦点をあてる、非常に幅広い視点だと評価している。しかし、NPGの全体像は未だ明確になっていない。Osborne自身もNPGという枠組みが、先行するPAやNPMと比較してより望ましいといった規範的な議論を避けており、両レジームにとって代わりうる代替案や選択肢といった、現代に対する処方箋としてはとらえていないと留保している[Osborne, 2010, 413]。

他方、ペストフ(2012)は「ニュー・パブリック・ガバナンスは⁷⁾共同生産^{コ・プロダクション}、マルチ・ステークホルダーによるガバナンス、および第三セクターによる福祉サービスの提供を基盤とするもの」[ペストフ, 2012, 530]と述べており、NPGとは、前述したスウェーデンの親協同組合就

学前学校を筆頭に欧州の福祉の現場で今まさに観察されているコ・プロダクションの実践を基盤とするものだと考えられる。次節では、NPGの特徴をスウェーデンの「第三の道」の政策からみていく。

(3) スウェーデンのNPG型「第三の道」

スウェーデンでも1980年代末後半そして1990年代の経済危機後は、緊縮財政のもとで社会保障支出を抑制しながらサービスの質の保障をどのように実現するかが問われた [松田, 2012, 5]。より具体的には、1991年の保守中道連立政権成立、さらに1995年のEU加盟を契機として、競争システムの導入によるサービス供給の多元化を求めるEU指令に応じるかたちで、福祉分野での民営化が進んだ [渡辺, 2013, 81]。しかし、その方向は、イギリスのNPM型「第三の道」とは一線を画し、次のような特徴を持っている。

(a) 地方分権

スウェーデンでは、1991年の地方自治法改正、1993年の一般補助金⁸⁾の導入により、自治体による柔軟な組織編成が可能となり、自治体の財政面での裁量も拡大した [齊藤, 2014, 178-179]。これにより、市民により近いところでの決定が可能となった。これら地方分権の一層の進展は、スウェーデンの福祉供給主体多元化の契機となっている。

(b) 公的資金の投入

スウェーデン統計局によると、2013年の民間事業資金は、教育分野（保育含む）では約68%、医療分野では全体の約62%、その他の社会サービスは約87%が、公的財源により賄われている（図1参照）。また、スウェーデンの公的部門による社会支出対GDP比は90年代前半に一気に上昇し、1993年をピークにその割合を下げているものの、イギリスや他のOECD諸国と比較してみても一貫して高い水準を保っている（図2参照）。

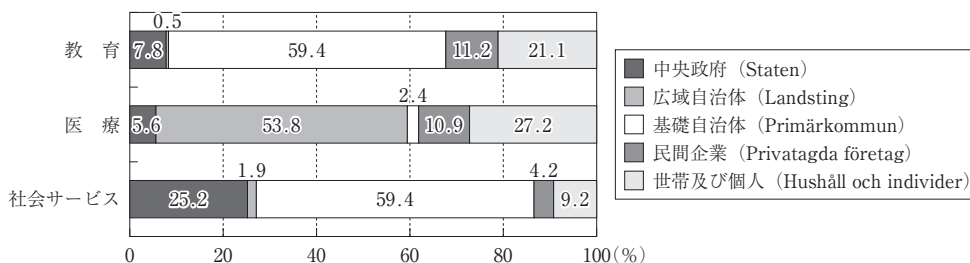
(c) サービスの「質」による競争

前述したように、スウェーデンの保育・幼児教育分野では、拡大する保育需要に対応するために、協同組合を中心とした民営の保育所の整備が早くから進み、1985年には親協同組合への公的資金の投入が始まった。加えて2001年以降、児童ケア改革パッケージと称して、失業中・育児休業中の親の子どもの入所保障、マックスタクサ（就学前学校その他の児童ケアの料金の上限措置）制度の導入、4歳児・5歳児の保育の無償化、といった一連の改革が進んだ [バルバーラ, 2006=2010]。

これにより、現在、スウェーデンにおいて定められている保育料の上限はかなり低く、親は自らの所得と子どもの数に応じて定められた利用料を支払う⁹⁾。また就学前学校運営のための助成金は、公営・民間営利・非営利といった事業形態に関係なく支給される。そのため利用者である親たちは、サービスの「価格」以外の観点から、自らにとって最適な事業体を選ぶことができ、そのことがサービスの「質」での競争を促すことにつながっている [Vamstad, 2012]。

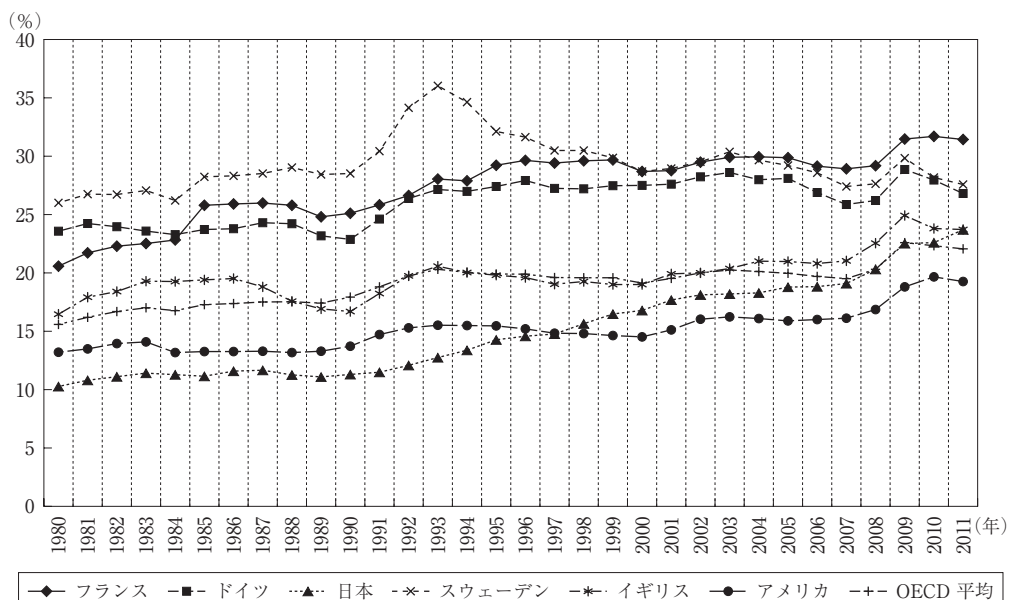
介護分野においても同様の指摘がなされている。渡辺 (2013) は、民営化の進展によって整備された事後査察や追跡調査等の地方自治体によるフォローアップが民営サービスの質を確保するだけでなく、公営サービスの質の改善に一定の効果を上げることで、民営化によるサービスの質の低下は少なくとも一定程度回避可能であったと述べる [渡辺, 2013]。すなわち、スウェーデ

【図1】 民間事業への資金提供者 (%), 2013年



(出所) Statistics Sweden (2015), p. 6, 8, 10 を参考に筆者作成。なお、本稿では“omsorg”を出所付録の用語解説 social service にもとづき、「社会サービス」と訳す。より具体的には障害者や高齢者に対する介護サービスを含意するとして認識している。斎藤 (2014) ではオムソーリの概念について詳細な検討を行っており、日本語に訳しきれない多様な意味を含むことを説明している。

【図2】 社会支出 (公的・義務的私的) の対 GDP 比



(出所) OECD Social Expenditure Database 2015ed より筆者作成。ここでの社会支出対 GDP 比の値は、「Public (公的)」支出と私的部門により運営されるが法令により定められた「Mandatory Private (義務的私的)」支出の計により算出されたものである。

ンの民営化は、単なる政府支出の抑制を目的としたものだとはいいがたいのである。

医療分野については、松田 (2012) が、ヘイッキラらにもとづき、「普遍主義、高度な質、租税財源、公共部門による供給といったスウェーデン医療の基本的な性格が崩れることはなかった」[松田, 2012, 5] と、90年代以降の医療分野での民営化の帰結について言及している。

(d) 代替ではなく選択肢の拡大

スウェーデンでは、どれほど民営化が進んでいる地域であっても、必ずと言っていいほど公営のサービスが存在している。また、民営の供給主体が何らかの理由で利用者へのサービス供給ができなくなった場合は、自治体は利用者に対して、すぐに代替サービスを提供する義務が課せら

れている。その意味で、スウェーデンの民営化は公的サービスの代替ではなく、利用者の選択肢を広げる形で進められていると結論付けられる。

4 NPG とコ・プロダクション

以上を加味すると、スウェーデンのNPG型「第三の道」は、地方分権の下、地域によってその動向にばらつきはあるものの、市民の関与をコスト削減の形ではなく、サービスの「質」の向上を目的として進められた。一方で、政府の役割は制度の整備・資金面での支援という意味での「大きな政府」である。この点が、上からの押し付けでない「自発的な」意思決定過程での利用者・関係当事者の関与を促進する土壌となっており、本稿で考察してきたようなコ・プロダクションの形成要因であると推察される。

イギリスのNPM型「第三の道」とスウェーデンのNPG型「第三の道」を比較すると①協働のあり方、②市民関与の形、③決定過程、④政府の役割、⑤統治体系の5点において、両者は大きく異なっており、表2のようにまとめられる。

ここで注目したいのは、NPMで提唱されたパートナーシップとNPGで新たに登場するコ・プロダクションの相違である。パートナーシップの用語が初めて使用されたのは、1977年にイギリスで発表された「中心市街地のための政策 (Policy for the inner Cities)」である。この時点でのパートナーシップは、政府諸機関と地方自治体の連携 [西山, 2011, 26; 白石, 2005, 140] を指しており、行政間協働という点で、現在の行政と他主体間の協働という用いられ方とは異なるとされている。その後、パートナーシップは、1979年のサッチャー保守党政権で「官民パートナーシップ (PPP)」として再び脚光をあびるものの、この段階では行政がパートナーシップを結ぶ対象は主に民間営利事業体が想定されていた。そしてサッチャー第2期政権、メジャー政権、そしてブレア政権への移行の過程で、徐々に協働の対象範囲が民間営利事業体からサードセクターにまで広がっていった [西山, 2011, 28]。しかし、ブレア政権下においても、パートナーシップの含意はあくまでも行政と他の諸組織との協働関係に限られ、その背後にあるサービス供給への市民関与の側面は覆い隠されてしまっている¹⁰⁾。

Sullivan and Skelcher (2002) は、協働を①契約関係、②パートナーシップ、③ネットワークの3つに分類する。ここでいう契約関係とは、企画の決定と生産活動が別々の主体によって行われるプリンシパルエージェント関係である。対して、パートナーシップを「合同で決定を行い、生産を行い、その責任を共有するもの」とし、ネットワークは「特定の政策やサービス事業や課題に対処するために発達した流動的な人間関係」と定義する [坂井, 2005, 58-59; Sullivan and Skelcher, 2002, 4-5]。坂井 (2011) は、このサリバンらによるパートナーシップの定義を規範的であり、行政とサードセクターの協働関係は、実態的には契約関係である、と位置づけている。しかし筆者は、サリバンらの定義するネットワークをコ・プロダクションに置き換えるならば、これらの整理はパートナーシップとコ・プロダクションの両者の相違を非常に上手く説明していると評価する。すなわち、実態的にはサードセクターが行政のエージェントとなるパートナーシップに対し、規範的にも実態的にも行政を含めた関係当事者間での決定・生産を行い、そこに流

【表2】 イギリスのNPM型「第三の道」とスウェーデンのNPG型「第三の道」

両者の違い	協働のあり方	市民の関与の形	決定過程	政府の役割	統治体系
イギリスのNPM型「第三の道」	行政と他の組織との協働 (パートナーシップ)	労働力として生産過程への関与	上から	小さな政府, 監視・管理	中央集権
スウェーデンのNPG型「第三の道」	パートナーシップ + コ・プロダクション	意思決定過程への関係当事者の関与	下から	大きな政府, 制度や資金面の支援	地方分権

(出所) 筆者作成。

動的な人間関係が形成されているものがコ・プロダクションである。

以上から、NPGとは、多様な主体と協働し公共的なサービスを供給する一つの行政運営の手法であるといえる。とりわけ、まちづくりや保育、教育活動への市民参加を促すNPG的手法はヨーロッパ諸国を中心として観察されている¹¹⁾。対して、コ・プロダクションとはサービス生産の在り方を規定する概念である。その意味で、スウェーデンの親協同組合就学前学校¹¹⁾の取り組みに見られるコ・プロダクションは、NPGの流れに沿った一つの具体的な実践の表れといえよう。それは狭義には、これまで専門的な領域とされていた福祉サービス供給において、サービスの質の向上の観点から利用者関与の余地を生み出した。より広義には、公共的な価値を持つサービス生産の意思決定過程への利用者・関係当事者の関与が利用者主権のサービスを生み出すことを意味する。すなわち、NPGはコ・プロダクションを基盤としながらも、その形成を促進するものだと考えられる。

5 おわりに

本稿で見てきたような、ヨーロッパ諸国でのNPMからNPGへの転換、そしてNPGの流れの中で見られたコ・プロダクションによる福祉供給といった新潮流が、歴史的にも文化的にも異なる日本においてどのような意味を持つのだろうか。

第2章で確認したように、欧米でコ・プロダクションの概念が検討され始めた1970年代以降、Parksら(1981)によって提唱された「消費者による生産」は、従来から観察された消費者の行動をサービスの生産活動として新たに捉え直したもので、本稿で紹介した親協同組合就学前学校に見られるようなサービスの受け手側による能動的なサービス生産への関与を指摘したものではなかった。例えば、地域の防犯力を高めるために、警察パトロールだけに頼ることなく、近隣住民同士で不審者がいないか注意しあったり、市の清掃業者だけに頼らず、家の前や歩道のごみを捨てる行為も1つの消費者による生産活動とされた[Parks et. al, 1981, 1001]。しかしながら、欧米では、組織化された官僚組織によるパターンリスティックなサービス供給への対抗軸としてその概念が発展・議論される中で、コ・プロダクションはサードセクター論の中に包摂されながら、政府でもない、市場でもない、第三の領域として注目を浴びてきた。

コ・プロダクションの概念が欧米で関心を集めていた同じころ、日本ではすでに、1960年代か

ら共同保育所運動や共同作業所運動等の市民によるサービス供給の端緒がみられた。小田巻(2016)で日本のコ・プロダクションの事例として取り上げた医療福祉生協は、戦前の無産者診療所運動や医療利用組合等を系譜としている。そして、戦後は1948年10月施行の消費生活協同組合法に立脚して医療生協運動として新たな形ではじまり、今日に至るまでの長い歴史を有している〔日本生活協同組合連合会医療部会, 2007, 36-41〕。このように、公的サービスが整う以前の市民による公共的なサービス生産過程への関与は、日本でもかなり早い段階で、そして市民の参加がより能動的な形でみられていた。

しかしながら、このような市民の関与は、日本ではあくまで政府や市場が行わない領域を「協同」の力で補う・解決するというという位置づけであり、公的サービス供給へ移行する過渡期にあるものとしてとらえられていた。したがって、実際に市民によるサービスを代替する公的サービスの供給が始まると、運営に関する決定をも行政に委ねることで、次第に運動としての力を失うものも生まれた。このような背景から、日本のコ・プロダクションは実態がありつつも、欧米のようなNPGや「第三の道」としての政策面での展開といった社会政策的な位置づけという観点では、欧米に立ち遅れていたと言わざるをえない。

そして、現代の日本では、Parksら(1981)が財政的な制約が厳しくなるにつれてレギュラーな生産者の追加的投入が変わって、消費者生産者の投入の増加が引き起こされる〔Parks et. al, 1981, 1009〕と予期していたように、社会保障関係費の持続可能性を達成するために、財政節約的な観点から市民を再びサービス生産の場に取り込もうとする動きがみられる。このサービス供給の担い手として市民を想定した具体的な福祉分野での取り組みが、厚生労働省が進める「地域包括ケアシステム」だといえる。

ここでは、市民の参加をもっぱら、市民に「よる」サービス供給の文脈で位置付けており、安価もしくは無償の労働力として市民の参加が促進されてように見えているように見える。しかし、表2で整理したように、NPGの流れをくむコ・プロダクションを実現しようとするならば、市民の関与を単純に公的サービスの代替やコスト削減の手法として捉えるのではなく、むしろそうした実践への政府の積極的な資金援助を政策レベルで位置づけていくことで、意思決定過程への関係当事者の関与としての市民の関与を促進していく必要がある。

謝辞

本研究はJSPS 科研費26・2025の助成を受けたものである。ここに記して感謝申し上げる。

注

- 1) 本稿で用いる公共的な価値をもつサービスとは、基本的人権に依拠して提供されるサービスであり、支払い能力のあるなしに関わらず、全ての人に一定水準のサービスを提供する必要がある、かつそのことがサービスの直接の受け手だけでなく社会全体の利益になるようなサービスである。この定義に当てはまる場合、本稿では「公共的」を用いる。他方、行政によるサービスや機関を指す場合は「公的」を用いる。それ以外で公共政策や公共管理等、すでに専門用語として確立しているものについては、「公共」と記述する。“Public”をどのように訳すかに関しては様々な議論がなされており、さらなる検討が必要とされる。
- 2) 本稿では、親協同組合における親の関与をあくまで「保育」サービスへの関与であるとみなしてい

る。上述したようなスウェーデンの法制度上の変化から見られるプロフェッショナリズムの高まり、そして筆者のインタビュー調査からは、親がオーナーである親協同組合でさえも、どのような教育的活動を行うかを決定する「教育活動」の責任の所在は、資格をもつ教員にある、との証言が得られた。よって本稿では、親の関与とその影響は「幼児教育」ではなく、あくまでも「保育」サービスの範囲に限定されていると捉える。しかし、実際には就学前学校のサービスのどこまでが保育でどこまでが幼児教育であるかを線引きすることは難しく、両サービスは混じり合っている可能性が高い。よって、親の関与が教育サービスにも影響を与えているかは注意深く検討する必要がある。

- 3) 本の読み聞かせや食事の介助など、子どもと触れ合う形で、学校で働くことを直接的な保育サービス生産への親の関与と呼ぶ。対して、学校の備品の修繕や掃除、キッチンの片付け等の保育サービスの周辺に位置づけられるものを間接的な保育サービス生産への親の関与と呼び、とりわけ間接的な保育サービス生産については就学前学校ごとに多様な親の関与の在り方が観察された。
- 4) 筆者の調査した親協同組合12校中1校のみ、委員会による代表者制をとっておらず、年8回の会議にその就学前学校を利用する全ての親(17家族)が集まり、全会一致により運営に関する物事を決定する方式をとっていた。
- 5) 職員代表者の投票権の有無は就学前学校ごとに異なる。
- 6) 近江(2002)では、大住(1988)「New Public Managementの展望と課題」神戸大学経済学研究年報44号をもとに伝統的官僚システムとNPMによるシステムを対比させて紹介している。そこでは前者の管理の仕方を「法令・規則による管理」としている。本稿ではこの区分けを採用した。
- 7) ここでの含意は、日本語の「第三セクター」ではなく、NPOや協同組合を指す「サードセクター」だと考えられる。
- 8) 斎藤(2014)では「一括補助金」、渡辺(2013)では「一般補助金」と訳されて紹介されており、本稿では後者の記述に従う。
- 9) Stockholm HP, <http://www.stockholm.se/>, (2015年5月21日アクセス)。
- 10) ただし、ブレア政権ではコミュニティの重視など、住民に近いレベルでの地域諸組織を育て、公的サービスの内容を問い直すことをしている(西山, 2011, 31)。
- 11) Brandsen et al., 2012.

《参考文献》

- 坏洋一, 2012, 『福祉国家』法律文化社。
- Amin, Ash, 2005, "Local community on trial", *Economy and Society*, 34(4): 612-633.
- バルバーラ・マルティン＝コルピ著太田美幸訳, 2006=2010, 『政治のなかの保育—スウェーデンの保育制度はこうしてつくられた—』かもがわ出版。
- Bhati, Neena and Joe Heywood, 2013, "Counting the Cut: The impact of spending cuts on the UK voluntary and community sector 2013 update", NCVO.
- Brandsen, Taco, Victor Pestoff and Bram Verschuere., 2012, "Co-Production as a Mauring Concept" in Pestoff Victor; Taco Brandsen and Bram, Verschuere (ed.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*, New York: Routledge, 1-9.
- 平岡公一, 2004, 「社会サービスの市場化をめぐる若干の論点: まとめて代えて」渋谷博史・平岡公一編『福祉の市場化をみる眼: 資本主義メカニズムとの整合性』ミネルヴァ書房293-312。
- Hood, Christopher, 1989, "Public Administration and Public Policy: Intellectual Challenges for the 1990s", *Australian Journal of Public Administration*, 48(4): 346-358.
- 藤森克彦, 2011, 「英国キャメロン政権の「大きな社会」とは何か」みずほ情報総研レポート。
- 藤田暁男, 1999, 「スウェーデン報告との関連で福祉の非営利組織における利用者とスタッフの組織問題」川口清史・富沢賢治編『福祉社会と非営利・協同セクター——ヨーロッパの挑戦と日本の課題——』日本経済評論社136-145。

- 伊藤太一, 2010, 「オルタナティブな社会経済への方向性」 田中祐二・小池洋一編『地域経済はよみがえるか—ラテン・アメリカの産業クラスターに学ぶ』新評論123-145。
- 兼村高文, 2012, 「予算マネジメントにおける決算・評価制度の課題と今後の展開—決算評価から予算評価へ—」 明治大学社会科学研究所紀要 191-203。
- 兼村高文・洪萬杓, 2012, 「住民参加型予算の現状と今後——日韓の事例を中心に——」 自治総研(405) : 1-25。
- 松田亮三, 2012, 「普遍主義的医療制度における公私混合供給の展開—スウェーデンにおける患者選択制の検討—」 海外社会保障研究(178) : 4-20。
- 永田祐, 2006, 「プレア政権のボランティア政策—「格下のパートナー」から「対等なパートナー」へ?—」 医療福祉研究(2) : 42-51。
- 日本生活協同組合連合会医療部会, 2007, 『日本生活協同組合連合会医療部会50年史』, 日本生活協同組合連合会医療部会。
- 西山志保, 2011, 「イギリスガバナンス型まちづくりと市民セクターの役割変化」『三田社会学』(16) : 25-36。
- 小田巻友子, 2016, 「ポスト福祉国家におけるコ・プロダクションと協同組合——福祉供給をめぐる利用者主権の確立」 社会政策学会編『社会政策』 ミネルヴァ書房8(1) : 165-178。
- OECD Social Expenditure Statistics, <http://dx.doi.org/10.1787/els-socx-data-en>. 2015年5月21日アクセス。
- Osborne, Stephen P., 2006, “The New Public Governance?” *Public Management Review*, 8(3): 377-387.
- Osborne, Stephen P., 2010, *The New Public Governance? : Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, New York: Routledge.
- 近江幸治, 2002, 『New Public Management から「第三の道」・「共生」理論への展開』 成文堂。
- Parks, Roger B., Paula C. Baker, Larry Kiser and Ronald Oakerson et al, 1981, “Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations”, *Policy Studies Journal*, 9(7):1001-1011.
- ベストフ, V., 2012, 「【基調講演1】 協同組合および社会的企業—メンバーシップと市民精神を意義あるものに—」 農林金融／農林中金総合研究所 [編] 『共生する社会を目指して—重要性を増す「社会的経済」の役割と協同組合への期待—』 65(9) : 528-541。
- Pestoff, Victor, 2009, “Towards a Paradigm of Democratic Participation: Citizen Participation and Co-production of Personal Social Services in Sweden”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2): 197-224.
- Pestoff, Victor, 2012a, “Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Crucial Conceptual Issues” in Pestoff Victor; Taco Brandsen and Bram, Verschuere (ed.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*, New York: Routledge, 13-34.
- Pestoff, Victor, 2012b, “New Public Governance, Co-Production and Third Sector Social Services in Europe: Crowding In and Crowding Out” in Pestoff Victor; Taco Brandsen and Bram, Verschuere (ed.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*, New York: Routledge, 361-380.
- Pestoff, Victor and Taco Brandsen, 2008, *Co-production: The Third Sector and the Delivery of Public Services*, London: Routledge.
- 斉藤弥生, 2014, 『スウェーデンにみる高齢者介護の供給と編成』 大阪大学出版会。
- 坂井宏介, 2005, 「政府・非営利組織間の協働関係：その理論的考察」 九大法学91: 45-114。
- 新川敏光, 2014, 『福祉国家変革の理路—自由・福祉・自由—』 ミネルヴァ書房。
- 白石克孝, 2005, 「イギリスにおける地域政策の変遷とパートナーシップの意味変容」 岡田章宏・自治体

- 問題研究所編『NPMの検証—日本とヨーロッパ(地域と自治体第30集)』自治体研究社136-164。
- Statistics Sweden, 2015, "Financiers and providers within education, health care and social services 2013", *OE29 Financiers and providers within education, health care and social services*, Statistics Sweden.
- Stockholm, 2015, <http://www.stockholm.se/>, (2015年5月21日アクセス).
- Sullivan, Helen and Chris Skelcher, 2012, *Working across boundaries: collaboration in public services*, New York: Palgrave Macmillan.
- Vamstad, Johan, 2007, "Governing welfare: the third sector and the challenges to the Swedish welfare state", Ostersund: Ph. D. Thesis, (37).
- Vamstad, Johan, 2012, "Co-production and Service Quality: The Case of Cooperative Childcare in Sweden", *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4): 1173-1188.
- 渡辺まどか, 2013, 「スウェーデンにおける高齢者サービス民営化とサービスの質確保の取り組み—ストックホルム市高齢者ケア査察員制度を中心に—」*天使大学紀要*14(2): 77-99。
- 山本啓, 2010, 「ニュー・パブリック・マネジメント (NPM) の理論と実際」*公衆衛生*74(3): 207-211。
- 山本啓, 2014, 『パブリック・ガバナンスの政治学』勁草書房。
- 山内弘隆・上山信一編, 2003, 『パブリック・セクターの経済・経営学』NTT出版。
- 善積京子・森陽子, 2005, 「スウェーデンの保育と幼児教育」*追手門学院大学人間学部紀要*18: 63-81。