

論文内容の要約

コ・プロダクション論の展開

—スウェーデンの親協同組合就学前学校と 日本の医療福祉生活協同組合の事例を中心に—

立命館大学大学院経済学研究科

経済学専攻博士課程後期課程

オダマキ トモコ

小田巻 友子

全体要旨

コ・プロダクション(Co-production)とは、1970年代にアメリカの行政学者 Vincent Ostrom が提起した公共的なサービス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質や量を高めること、を意味する概念である。近年、コ・プロダクションの概念は、福祉の分野において、サービスの供給と管理に市民を関与させ、サードセクター組織を巻き込む新しい手法として注目を集めている。しかしその定義は論者により様々で、未だ統一されたものは存在しない。そこで本稿では、先行研究の精査、コ・プロダクションの典型事例であるスウェーデンの親協同組合就学前学校と、本稿で新たにコ・プロダクションの事例と位置づけた日本の医療福祉生活協同組合、両主体へのインタビュー調査から、コ・プロダクション概念を明確化し、コ・プロダクションにおけるサービスの質や量への影響とはなにかを理論的・実証的に分析する。

本稿の目的

スウェーデンの親協同組合就学前学校と日本の医療福祉生活協同組合の事例をもとに、実態に即してコ・プロダクションの概念を明確化し、その効率性を明らかにする。そして、コ・プロダクションの概念を日本の福祉供給スキームの構築に適用する意義を考察する。

章構成

序章 概念的枠組みと構成

第1章 コ・プロダクションの理論

第2章 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—

第3章 スウェーデンの親協同組合就学前学校に見るコ・プロダクション

第4章 日本の医療福祉生活協同組合に見るコ・プロダクション

第5章 コ・プロダクションの社会政策的位置づけ

終章 総括

各章要約

序章では、日本の福祉供給スキームの鍵概念として、本稿ではコ・プロダクション (Co-production) を掲げるとし、本稿の概念的枠組みと本稿の章構成について述べた。

第1章では、公的サービス生産過程へのコ・プロダクション概念適用の端緒となった先行研究の1つである Parks ら (1981) をもとに、コ・プロダクション概念に見る効率性とは何かについて検討する。Parks ら (1981) 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、両主体を組み合わせることが経済的に効率的でありかつ技術的・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) では、コ・プロダクション概念の浸透が、結果的に公的サービス生産へのレギュラーな生産者の投入の減少を引き起こす可能性を指摘している。すなわち、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に代わって、消費者生産者の投入の増加が引き起こされると予想している [Parks et.al, 1981, 1009]。しかし、財政制約にもまして、消費者もまた、サービス生産における自分達自身の努力の重要性への認識を高めている。この消費者貢献の重要性の根拠について、Parks (1981) では具体的な言及をするまでに至っていない。しかし筆者は、消費者生産者とレギュラーな生産者がそれぞれ固有の情報をもっており、互いにその情報が見えにくいという「情報の不完全性」の解消にこそ、公的サービス生産過程への消費者生産者投入の意義があると考えており、この点については第2章以降で掘り下げる。

第2章では、福祉サービスを供給する協同組合に見られるコ・プロダクションの事例から、コ・プロダクションの本質を明らかにすることを目的とする。本章では、第1に、各論者によって様々に用いられているコ・プロダクションの概念を分析し、欧米と日本での概念受容の差異を説明する。第2に、福祉サービス分野におけるコ・プロダクションの典型事例として、スウェーデンの親協同組合就学前学校、新事例として日本の医療福祉生活協同組合を取り上げる。そして、先行研究をもとに各事例でみられるコ・プロダクションの効果を分析することを通して、コ・プロダクションとは、ポスト福祉国家において、行政と専門家のサポートに基づく利用者主権を実現するサービス供給システムだと結論付ける。

第3章では、スウェーデンの就学前学校にみられるコ・プロダクションの程度を、5つの事業形態別に分析していく。本章では、まず始めに、親協同組合就学前学校を中心に分析していく。スウェーデンの就学前学校は、就学前の1~6歳の児童を対象に保育・幼児教育サービスを供給する施設である。運営主体は、基礎自治体、民間営利企業、財団、協同組合と

多様であり、本稿でコ・プロダクションの事例としてとりあげる親協同組合就学前学校は、スウェーデンの就学前学校の 1 形態である。親協同組合就学前学校では、親たちが大きく分けて、次の 3 つの方法でサービスの利用者兼オーナーとしてサービスの生産過程に関与する。第 1 に、親が職員の代替として、あるいは職員と一緒に子どもたちの面倒を見るといった直接的な保育サービス生産への関与、第 2 に、学校施設の修繕や掃除、ランチづくりといった間接的な保育サービス生産への関与、第 3 に、複数人の代表者により組織される委員会 (Styrelsen) で、予算配分や人事等の学校運営に関わる意思決定過程への関与である。

スウェーデンの親協同組合就学前学校にみられるコ・プロダクションについて考察した Pestoff(2009)や Vamstad(2007,2012)等の先行研究では、親そして職員の満足度を高める要因の 1 つとして、直接的なサービス生産過程における親の関与が親と職員のコミュニケーションの機会を増やし、サービスの質を高めると指摘されていた。しかし、筆者が 2015、2016 年に行った 12 校の親協同組合就学前学校での学校責任者へのインタビュー調査では、直接的な保育サービス生産への利用者 (親) の関与の低下と、意思決定の場での利用者の根強い関与の形が明らかとなった。そこで本章では、意思決定の場における親と職員双方の参加と実質的な決定権の程度が、親と職員の満足度を高める効果をもつコ・プロダクションの最も重要な要因である仮定し、更なる検討を行った。

次に筆者は、職員協同組合、親と職員の協同組合、民間営利企業、基礎自治体の運営する就学前学校にて、親協同組合と同様のインタビュー調査を実施した。ここでは、事業形態ごとに異なる利用者 (親)・専門家 (職員・経営者)・行政の合意形成の在り方が観察された。意思決定過程への親と職員双方の関与は、その程度にばらつきがあるものの、親協同組合に加え、新たに親と職員の協同組合、職員協同組合でも観察された。以上から、直接的・間接的な保育サービス生産への親の関与の程度と合わせて、本稿では、協同組合型就学前学校のみで、コ・プロダクションが観察されると結論付けた。

第 4 章では、閉じられた協同から開かれたコ・プロダクションへの医療福祉生活協同組合 (以下、医療福祉生協と記す) の近年の変化を踏まえながら、日本の医療福祉生協の実態と、そこで見られるコ・プロダクションの全体像を明らかにする。第 3 章では、意思決定過程への利用者の関与の重要性が示されたが、利用者の自己決定がその人の福祉を改善したかを担保するためには、意思決定過程における他主体とのつながりにも留意する必要がある。これを医療福祉生協の特徴に関連付けて説明すると、①組合員と職員の協同、②利用者の自己決定を狭める社会的要因・制約を解消するための地方自治体・他事業体との協同関係、が利用者の自己決定を促進するうえで非常に重要な要素となっているといえる。ここではこの 2 つの条件を満たされた意思決定のあり方を暫定的に、「コ・プロダクティブ (co-productive) な自己決定」と呼ぶ。

本章では、コ・プロダクティブな自己決定を生み出す土壌となっている、医療福祉生協内外での他主体間の協同について、ろっこう医療生活協同組合の取り組みを事例に考察を行った。ろっこう医療生活協同組合は、兵庫県神戸市灘区、東灘区、中央区、北区という神戸

市の東部一帯、および芦屋市を定款エリアとし、組合員約 2 万人を超える医療福祉生協である。事例調査では、医療福祉生協と地方自治体、他事業体との協同が観察されるとともに、医療福祉生協内では、組合員活動の場だけではなく、事業決定の場においても利用者である地域組合員と専門家である職員組合員の協同が観察された。

第 5 章では、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。まず始めに、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。第 2 章で示したようなコ・プロダクションの理論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。その動きに伴う形で、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。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。しかし、コ・プロダクションと同様に NPG もまた、不明瞭なパラダイムとされている。

本章では、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 つの観点から比較し、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結論付けた。対して、コ・プロダクションとはサービス生産の決定の在り方を規定する概念である。その意味で、上述したスウェーデンの親協同組合就学前学校の取り組み等に見られるコ・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と本稿では結論付ける。

終章では、ヨーロッパ諸国での NPM から NPG への転換、あるいはコ・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ちうるのか、福祉社会論や日本の地域包括ケアシステムに見られる市民の参加とコ・プロダクション論との齟齬を示しながら明らかにする。本稿で明らかとなったように、コ・プロダクションとは、市民・利用者による生産を取り込むことで、専門家と利用者との双方の情報の不完全性を解消し、サービスの質を向上させることを目的とする利用者と

専門家の相互依存的な財やサービスの生産である。とすると、専門性が高く、ニーズが潜在的なサービスにおいてこそ、コ・プロダクションの効果は発揮されるといえる。対して政府の提案する地域包括ケアシステムでは、効率的な福祉供給の在り方として、市民の参加をもつぱら市民に「よる」サービス供給の文脈で位置付けている。すなわち、専門的な労働者に代わり得る安価な代替サービスとして有償ボランティアあるいは無償の「労働力」としての市民の参加が促進されてようとしていると考えられる。この点に、市民の関与を労働力としてではなく、決定の主体として取り入れようとするコ・プロダクション論との乖離がみられるとした。

本章では最後にコ・プロダクション概念のさらなる発展をみすえ、本稿では詳しく取り上げなかった協同組合以外の事業者が供給する公共的なサービスについては、利用者のサービス生産への参加をどのように理解することができるかをスウェーデンのパーソナル・オンブズマン(Personlight Ombud)の事例を取り上げ、検討を行った。結論のみを述べるならば、サービス生産の意思決定過程の中心にサービスの利用者を据えるという文脈でのコ・プロダクションは、スウェーデンの障害福祉分野、また公的機関のサービスにおいてもみられており、決して保育や医療分野のサードセクターが供給するサービスに固有なものではない。今後は、福祉サービス供給におけるコ・プロダクションの実践をより普遍的なものとするために、日本とスウェーデン両国に限らず、諸外国でのコ・プロダクションの実践の検証とコ・プロダクションの程度や特徴に応じた類型化が課題となる。

まとめ（結果・考察）

本稿で一貫して取り組まれる問いは「望ましい福祉供給の在り方とは何か」である。この鍵概念として、本稿では効率的なサービス生産の在り方としてコ・プロダクションを取り上げた。そしてその効率性とは、第 1 に、行政による資金提供に基づくサービスの量の確保と、専門家のサポートに基づくサービスの質が保障されたうえで、利用者自身がサービスの生産過程において大きな決定権を持つ点、第 2 に、専門家と利用者間に生じる情報の不完全性を解消し、利用者のニーズにあったサービスを提供できる点にあると結論付けた。

他方で、近年、協同組合を取り巻く環境は大きく変化している。法人格の如何、また法人格の有無を問わず、社会的目的を有する経済組織が「社会的企業」という名称で括られ、世界各地で急成長している最近の傾向から鑑みて、福祉供給主体にとって重視されるべきは、組織形態ではなく、上述したように利用者のニーズにあったサービスを提供できること、利用者がサービスの供給において大きな決定権をもつシステムであることを意味しており、言い換えれば、コ・プロダクションが成立しているかどうかなのだとは本稿では展望する。

コ・プロダクションの概念は、理論的には、本稿で取り上げた協同組合の供給する福祉サービスに限定されるものではない。公的機関・民間営利・サードセクターへのコ・プロダクション概念の適用を通して、福祉サービスの供給を「誰が担うべきか」の供給論から「誰が主権を持つべきか」の主体論への発展を試みる点で、本稿は日本の福祉供給スキームの構築

に一定の貢献をなしえるものだと考える。

主な引用文献・参考文献

- 荒木昭次郎,1990,『参加と協働——新しい市民＝行政関係の創造——』ぎょうせい。
- 川口清史・富沢賢治,1999,『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。
- 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.
- Pestoff, Victor, 2009, “Democratizing medical and healthcare—the Japanese example”, in Pestoff, Victor., *A Democratic Architecture for the Welfare State*, London: Routledge,137-154. (ペストフ,ビクトル著石塚秀雄訳,2008,「日本の民主化する医療——日本の事例——」『いのちとくらし研究所報』23 : 36-48。)
- Pestoff, Victor and Taco Brandsen, 2008, *Co-production: The Third Sector and the Delivery of Public Services*, London: Routledge.
- Pestoff, Victor, Taco Brandsen and Bram Verschuere,2012 ,*New Public Governance, the Third Sector and Co-production*, New York: Routledge.
- Vamstad Johan, 2007, “Governing Welfare: The Third Sector and the Challenges to the Swedish Welfare State”, Ostersund:Ph.D. Thesis,No.37.
- , 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.