OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	＜書評＞Victor Pestoff, Co-Production and Public Service Management : Citizenship, Governance and Public Services Management, Routledge, 2019
Author(s)	村上, 太一
Citation	年報人間科学. 2020, 41, p. 71-76
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/75376
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

〈書評〉

Victor Pestoff
***Co-Production and Public Service Management: Citizenship, Governance and Public Service Management.* Routledge,2019**

村上 太一

1．はじめに

「『新しい公共』とは、人を支えるという役割を、『官』と言われる人たちだけが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観です」。

これは2009年10月26日、当時の鳩山総理大臣による第173回国会所信表明演説の一部である。そこで「新しい公共」の概念に言及されたことは記憶に新しく、以降、地域課題の解決へ向けた行政と市民の協働のあり方がより深く問われるきっかけとなったことには違いない。

2012年には再び自民党へと政権が交代したが、引き続き地域への高い注目と期待が向けられてきた。たとえば、2015年9月に厚生労働省が発表した「誰もが支えあう地域の構築に向けた福祉サービスの実現－新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」では、対象を全世代・全対象に拡大した新しい地域包括ケアシステムの確立、そのなかで官民の協働のあり方を問い直す必要があると言及している。また、2017年の社会福祉法改正では、「地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制」という新たな政策も掲げられている。

しかし、地域や住民への期待が高まる一方で、自助・互助を強調する地域包括ケアシステムは福祉サービスの生産・提供における公的責任を後退させているとも指摘される。

「地域共生社会」が政策として取り組まれるなか「共同生産」（Co-Production）概念をベースとした市民活動論を展開する本書は、今後の地域福祉における行政の責任や市民の役割、そしてステークホルダー間の協働のあり方を検討する上で重要な視点を整理している。

本書の執筆者であるビクトール・ペストフ(Victor Pestoff)はスウェーデンの政治学者であり、協同組合、サードセクター研究の世界的な第一人者である。また、福祉サービス供給における政府、市場、地域・家族、市民セクターの位置づけを整理した「福祉トライアングルモデル」を提唱したことでも知られている。本稿では、第2節で本書の構成と概要を示し、第3節では「共同生産概念」とその分岐（第9章）について取り上げ、今後の地域福祉のあり方について論じたい。

2．本書の概要と構成

近年の福祉国家において、適正なコストでより質の高いサービスをいかに効率的に提供するのかは、ますます重要な課題となりつつある。このような情勢のなか、ペストフはこれまでとは異なる新しい視点から課題の解決策を検討する必要があると考える。それは、福祉サービスの生産・提供プロセスにおける利用者参加を進めることで、公的支出を膨張させることなく、より個人のニーズに合った質の高いサービスを生みだすことができるというものである。ペストフは、このようなサービス生産過程における行政・専門職と市民・利用者の協働作業を理解するための分析枠組みとして「共同生産」概念を位置づける。

全12章で構成される本書では、「共同生産」概念研究の歴史やその定義についての整理と考察、事例研究をもとにした「共同生産」の科学的効果の検討が試みられている。第1章では「共同生産」概念が注目されてきた経緯について述べられており、第2章ではﾊｰｼｭﾏﾝ(Hirschman,A.O.1970)の「退出」（exit）と「発言」（voice）概念を拡大し、「共同生産」を理解する上で重要な視点を整理している。第3章と第4章ではヨーロッパの保育所を事例として、専門職と利用者の協働がサービスの質に及ぼす効果や、サービス生産における各ステークホルダーの役割について論じている。第5章では引き続きヨーロッパの保育所に関する実証研究が紹介され、政治的文脈における「共同生産」の効果について言及されている。第6章では「共同生産」概念の定義が文脈依存的であり、それに応じてサービス生産に参加する利用者の属性も変化することを指摘する。第7章ではオルソン（Olson,M.1971）やオストロム（Ostrom,E.1975）らの議論を参照し、公的サービスの提供プロセスにおける市民参加をより持続可能なものとする要素について検討している。第8章では社会的企業、ソーシャルイノベーション、共同生産という3つの概念に着目し、これらが公的サービスの生産・提供においてどのように相互に関係しているのかについて分析している。第9章では、公的サービス提供の体制（Public Administration Regimes、以下PARs）は、文化的、政治的、経済的な文脈に依存しており、国家によって異なることが指摘される。また、サービス生産・提供における行政・専門職・利用者の役割の違いに着目することで「共同生産」概念を4つの領域に分類し、それぞれの特徴について整理している。第10章では、PARsや「共同生産」概念がサードセクターのハイブリッド性に及ぼす影響について議論される。第11章と第12章では、「共同生産」概念に関する3つの学派を紹介し、公的サービスの生産・提供における市民参加とサードセクターの役割に関する議論を展開することで、「共同生産」概念をさらに発展させている。そして、共同生産が備える利用者参加という特徴は、サービスの質を向上させるだけではなく、利用者のエンパワメントにつながり、市民民主主義の発展の可能性をももたらすと結論付けている。

3．「共同生産」概念から地域福祉を考える

(1)「共同生産」概念とその分岐

「共同生産」概念は1970年代よりオストロムらによって議論され始めた（Pestoff2019:3）。オストロムらは、

警察官や教員、医療従事者といった公的サービスの生産者と、そのサービスが良い状態になることを望む利用者の間に存在する潜在的関係を表現するのに「共同生産」という語を使い、その意味を発展させてきた。

1980年代から1990年代にかけては、国家による社会サービスの提供において、効率性と低コストを優先する新自由主義的原理が支配しており、「共同生産」概念の議論は下火となっていたものの、1990年代末ごろになると再び「共同生産」概念が注目されるようになる。とくに、市民がサービス生産の局面に積極的に関わることで、より効率的に、かつ質の高いサービス生産が可能になるという観点から、「市民社会研究、サードセクター研究の研究者らによって継承されて」（斉藤2016:14）いる。

ペストフは、サービス生産・提供における行政・専門職・利用者の役割の違いに着目することで「共同生産」概念を4つの領域に分類する（図1）。縦軸はサービス生産への態度（積極的か消極的）を示しており、横軸は課題の解決方法（集合的か個人的か）を表している。

第1象限の「ニュー・パブリック・ガバナンス」（New Public Governance、以下NPG）は、社会学やネットワーク理論、そして参加民主主義に起源をもつ考え方である。NPGではサービス生産のプロセスとアウトカムが重視され、市民はサービス提供のあり方についても発言し、政治的影響力をもつ「共同生産者」である点に特徴がある。

第2象限の「コミュニタリアン」(Communitarian)においては、サービス生産における住民の自己責任性、そしてボランティアと慈善性が強調される。時に「コミュニタリアン」が問題になるのは、政府が公的サービス提供における財源を縮小する一方で、住民がその生産において責任をもつ「自発性を押し付けられたサービス生産者」となる点にある。こうした問題は、たとえば、日本の「地域包括ケアシステム」のなかにもみてとれるとペストフ（2019:147）は指摘している。

第3象限「ニュー・パブリック・マネジメント」（New Public Management、以下NPM）は、1980年代の伝統的な福祉国家体制におけるサービス提供の非効率性への批判を起源とする。NPMは市場における競争原理を推進することで、より効率よくサービス提供が可能になるほか、消費者としての市民が各々の

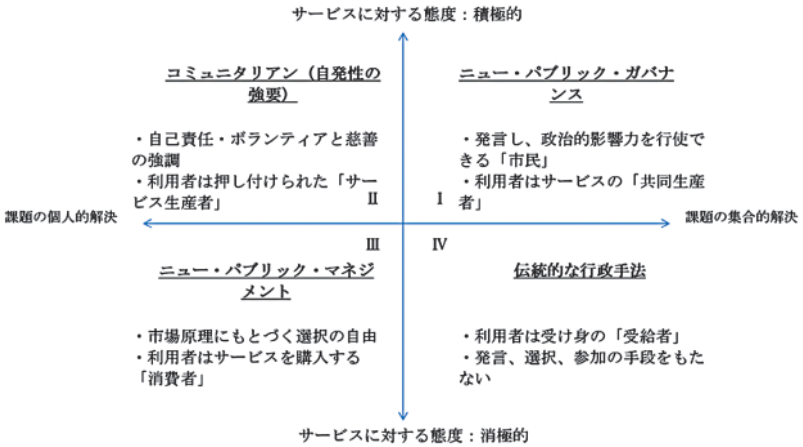

図 1.「共同生産」概念の 4 類型と市民像

（出所）Pestoff2019:145

ニーズに基づくよりよいサービス選択が可能になるとして注目を集めた。

第4象限「伝統的行政手法」（Traditional Public Administration）においては、すべての市民は平等であり均等なサービス提供を受けることができるとされる。これは、戦後のケインズ主義的な伝統的福祉国家体制にもとづく考えであり、市民はサービスを受けるだけの「受給者」であるため、サービス生産における参加や発言、選択もなく、依存的存在として描かれる。これは、官僚主義のもとでの利用者の姿である。

（2）なぜ「共同生産」概念に着目するのか

「共同生産」概念を分析枠組みとした先行研究として、斉藤弥生（2016）による愛知県の医療生協を対象とした事例があげられる。日野秀逸は協同組合について、「協同組合には生産者・提供者が組合員である生産者＝提供者協同組合と、消費者利用者が組合員である消費者＝利用者協同組合の2種類がある」（日野2009:17）と整理する。その上で、「日本の医療生協の組合員は住民（利用者）と職員（提供者）で構成されており、両者は基本的に同等の権利をもつ出資者であり、運営者として位置づけられている」（ibid.18）点に大きな特徴があるという。

ペストフや斉藤は、日本の医療や介護サービスの生産活動に利用者や地域住民が参加し専門職と協働する「共同生産」の事例に着目し、実証研究を行う背景と意義を次のように説明する。

まず、市場を通じた福祉サービスの供給形態が定着しつつあるなか生じている諸課題への危機感がある。市場原理はサービス価格の適正化と利用者の自由な選択を促進するとされる一方で、公的支出の削減および利用者負担の増大を助長すること、またサービスの質を低下させるといった課題も指摘される。こうした課題へ対応するための新しい視点として、医療生協で実践されている「共同生産」に関心と期待が寄せられる。

次に、福祉サービスにおける「共同生産」がもつ社会的価値創造の効果である。これまでペストフや斉藤は、「共同生産」がサービスの質のみならず働き手のやりがいを向上させ、利用者をエンパワメントするなど複数の社会的価値を創造する可能性があることを指摘してきた。こうしたNPGの領域における「共同生産」の事例は、現在目指されている行政と市民の協働のあり方を実践したものと言え、今後の地域福祉のあり方を考える上でも非常に示唆に富んでいる。

（3）「共同生産」が示唆する地域福祉のあり方とその課題

「共同生産」概念の分岐が示すのは、サービス生産・提供における各ステークホルダー間の役割や協働のあり方の違いであり、それに伴うサービスの質や社会的価値創造機能の違いである。本項では、「共同生産」概念をもとに地域福祉の課題と今後のあり方について考察したい。

近年子ども支援から高齢者支援の分野まで、地域にかかる期待はますます大きくなりつつある。たとえば、子ども食堂など「子どもの居場所づくり」や介護保険制度における要支援1・2の対象者への地域支援事業などはその一例と言えるだろう。筆者はこうした活動にボランティアスタッフとして携わるなかで、主にⅰ）運営の継続性、ⅱ）資源不足、ⅲ）質の維持の3点に課題を感じてきた。

まず、ⅰ）継続性とⅱ）資源不足について、運営に携わる者の多くが助成金なしでは継続・安定して運営をすることが難しく、ボランティアスタッフなど人材資源を確保することが困難であると口にしていた。

しかし、社会学者である上野千鶴子は、ケアとはどのような労働かについて論じる中で、看護師や介護人材の不足を「人為的に『つくられた不足』」と表現する（上野2011:149）。実際、南医療生協の活動に再び注目すると1961年を原点に現在まで継続する活動であり、また看護師不足や介護職不足という課題に対して、潜在的な人材の掘り起こしを地域で地道に行い続け、効果をあげているという報告もある（斉藤2016:19）。

これらの事実は、行政・専門職・利用者がどこまで責任を負うべきかという議論に加えて、どうすれば利用者が参加し「共同生産」を行うのかに目を向け、資源不足の要因について「つくられた不足」という観点から構造的に議論を深める必要があることを訴えている。

次にⅲ）サービスの質についてだが、上野はケアについて論じるなかで「のぞましいケア」を次のように定義する。

> (1) ケアの与え手にとってケアしたいと思う人（と内容、以下同じ）をケアすることが選べ、ケアしたくないしたくない人のケアを避けることができるという条件とともに、(2) ケアの受け手が、ケアを受けたい人からのケアを受け、ケアされたくない人のケアを避けることができる条件のもとで、ケアが相互行為として成り立ったときにはじめて、ケアという「相互行為」は「のぞましい」と言える（上野2011:33）。

上野による「のぞましいケア」の定義には、「共同生産」概念における「発言」と「退出」や自発性にもとづく利用者参加など、サービスの質について検討する上で見逃せない要素がちりばめられている。

また、ケアに関する研究においては、「ケアはケアする側とケアされる側との相互行為であるにもかかわらず、ケアする側についての情報と、ケアされる側についての情報の間の落差はあまりに大きい」(ibid.159)ことがたびたび指摘される。

こうした現状に対して「共同生産」概念は、専門職と利用者の関係性、サービスの質を包含した議論を促進することにつながるのではないだろうか。

4．おわりに

「共同生産」概念は専門職と利用者の関係性や役割を問い直す契機となり、より質の高いサービス生産のための一つの方向性を示すだろう。また、継続性や資源不足の要因とその解決策について構造的に検討することで、今後の地域福祉が目指すべき協働のかたちを描く助けになるはずである。

参照文献

[1] 日野秀逸（2009）『地域から健康をつくる－医療生協という挑戦』新日本出版社

[2] 斉藤弥生（2013）「協働組合による医療と介護の可能性－ JA 厚生連の佐久総合病院の取り組みから－」農林金融 第 66 巻第 12 号通巻 814 号、17-32 頁

[3] 斉藤弥生（2016）「社会サービスの「共同生産」パートナーとしての市民－南医療生協の取り組みを事例として」公益財団法人日本生命済生会『地域福祉研究』通算 44、13-24 頁

[4] 上野千鶴子（2011）『ケアの社会学－当事者主権の福祉社会』太田出版