

公－民パートナーシップと協働

山 崎 克 明

- 1 公－民パートナーシップとは
 - 1.1 政府と公－民パートナーシップ
 - 1.2 政府と民間非営利団体（NPO）の類型論
 - 1.3 政策過程と公－民パートナーシップ
- 2 公－民パートナーシップの成立の前提条件
 - 2.1 対等性
 - 2.2 市民セクターの組織化の必要性
 - 2.3 市民セクターの専門性
 - 2.4 政府セクターの自立性・自律性
- 3 公－民パートナーシップの価値・制度・過程
 - 3.1 法的枠組みによる公－民パートナーシップの理念・目的・目標の明示化
 - 3.2 理念・目的・目標の共有
 - 3.3 公－民パートナーシップの制度化
 - 3.4 公－民パートナーシップの過程
- 4 残された課題—むすびにかえて

1 公－民パートナーシップとは

1.1 政府と公－民パートナーシップ

政府はこれまでさまざまな分野で企業および市民団体を含む民間セクターの協力の下に統治活動を実施してきた。わが国の政府がかねてから「小さな政府」であるといわれてきた背景には、政府による民間セクターの巧みな動員があったことは、周知の通りである。そこでは地域の社会福祉協議会や自治会、町内会、各種のボランティア団体等が、行政の実質的な末端組織として機能してきた。

ところが特に1990年代に入ってから、この公－民関係に新たな動きが出てきた。北九州の地においても「新しい公共セクター」の形成、そしてこれと行政セクターとの「協働」による「新しい公共空間の形成」というかたちで、これまでとは異なった公－民関係が見られるようになってきた（山崎 2001；2003）。1990年代以降のこの状況は欧米においても等しく見られるところである。

その背景には政府セクターの膨張の結果としての財政的限界と非効率性の顕在化、そして新たな行政需要への対応能力の限界など（「政府の失敗」）がある。そこで政府は、この問題を克服するための一つ的手段として、民間企業とパートナーシップを組むことによって、その資金をはじめとする資源とマネジメント手法とを活用し、またNPO（非営利市民活動団体、ボランティア組織）とパートナーシップを構築することによって、公共サービスの効率化、サービスの質の改善、新たなサービスの要請への対応を図ろうとしてきた。その手法の一つが、欧米で公－民パー

トナーシップ（PPP）（Public-Private Partnerships）として捉えられてきたものである。

ここにPPPとは、一般的には「相互の便益のために、政府セクターと民間セクター（企業とNPOその他の市民活動団体を含む）の人々あるいは組織との間で協働するシステム」と定義できよう（参照 McQuaid 2000：11）。それは公共サービスが提供されプロジェクトが立ち上げられる方法を多様化し、企業やNPOの有する広範なスキル、創造性、専門技能を公共サービスの創出と供給に生かす方法である（参照 IPPR 2001：1-2,4； McQuaid 2000：9）。

PPPの中でも特に「経済開発」の側面ではPFI（Private Finance Initiative）がその一つの手法である。それは政府の観点からは経費節減の手段として民間企業の資金とノウハウを活用するための方法であり、企業の観点からは新たなビジネスチャンスを得るための手段であるといえよう。

これに対してここで取り上げようとするのは「社会開発」に関わるPPPである。それは、政府の観点からは、その有する既存の資源では十分には対応できない新しい公共サービスの領域に対して市民セクター（おもにNPOその他の市民活動団体によって構成される）の協力を得、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本、本稿では「価値・規範を共有し、社会的信頼を生み出す社会的ネットワーク」を意味する）を活用することによってサービス範囲の拡充と質の改善を目指す手法である。市民セクターの観点からは、当事者（サービス受給者）の立場に立って（当事者の権利・利益の擁護・拡充を目的として）政府と協働することによるサービス範囲の拡大と質の改善を目指す方法であるといえよう。そこで追求されている価値を一言にして表現するとすれば、それは「生活の質」（「生の豊かさの質」）であるといえよう（参照 山崎 2003：132-3）。したがって、ここでの対象をより限定して表現すれば、それはPPPの1つのかたちとしての政府－民間非営利団体パートナーシップGNP（Government-Nonprofit Partnerships）あるいはPNP（Public-Nonprofit Partnerships）であるといつてよい。以下に公－民パートナーシップというとき、それはこのような意味においてである。

ここでパートナーシップおよび協働について定義するとすれば、パートナーシップとは「異なるセクターや機関や団体やグループが、それぞれの自立性と対等性を尊重しつつ、共通の目的を達成するために協力する関係の構造ないし組織」であり、協働とはその動態であると定義できる。換言すれば、「協働」は、この関係の機能的概念であるのに対して、パートナーシップは構造的な概念である。

ケイパク（Kapucu, N.）は「パートナーシップとは、1あるいはそれ以上の問題を同定し、その結果としてそれを解決するための合同アプローチを追求するために資源をつなぐ、多様なセクター（すなわち、公的、私的、非営利）からの2ないしそれ以上の組織間の意図的な協働関係のことをいう」と定義する。この定義で重要なのは、公私の多種多様なコミュニティ資源の有効な動員と活用に注目していることである。ケイパクが続いて「パートナーシップはまた、参加する組織のリーダーやスタッフによる知識、技術、感情のコミットメントを含む社会的交換としても理解される。組織の立場からは、パートナーシップは、自分たちは単独では自分たちのミッションや目標を達成できないという事実を認識して一緒になって行動する2ないしそれ以上の団体を含むイニシアティブへの組織的資源のコミットメントを必然的に引き起こす」（Kapucu 2006：207）と指摘していることに注目したい。

改めて指摘するまでもないことではあるが、PNPは「単なる行政問題ではない」。わたした

ちは、「パートナーシップ過程は集団行動と能力構築、より有効な意思決定と実施、政策やプログラムの成功へのより多くのコミュニティの参加や関与を奨励する」ことに注目すべきである。「パートナーシップへの市民の参加はより弾力性のあるコミュニティをつくるのを助ける能力づくりの訓練である」(同：215)。そしてそれは「地域力」(local capabilities)を高めることになる。アンハイアー (Anheier, Helmut K.) の表現に従えば、「NPOは組織空間としての公式の政治システムに対する補完物を提供する。市民はそれを通して民主的過程に参加することができる」(Anheier 2005：281)。わたくしがパートナーシップの一方の側を個々のNPOだけではなく、以下に見るように、広く「市民セクター」として捉え、公-民パートナーシップから地域ガバナンスを展望しようとする理由も、ここにある。

1.2 政府と民間非営利団体 (NPO) の類型論

政府と民間非営利団体との関係について、ヤング (Young 2000) は補足的・補完的・敵対的という3つのモデルからなる非営利-政府関係の三角形モデルを提示し、それぞれのタイプとその関係を以下のように説明する。

補足的：NPOは福祉国家ではカバーされないボランティア・サービスを供給する：[難民を救助する]救命ボート、カウンセリング、その他80年代の政府の縮小に対応したボランティア・サービス

補完的：新公共管理 (NPM) と外部委託に対応して形成された政府とNPOとの契約とパートナーシップ

敵対的：NPOは国家がサービスの無いあるいは不十分な状態に放置した生活困窮者の権利を擁護するグループを含む

ヤングは、これら3つのタイプの関係はすべて程度の差はあれいつでも存在するが、ある期間あるものが他よりも重要性を持つと論じている。

またネイジャム (Najam 2000) の4C (Cooperative； Complementary； Co-optive； Confrontational) モデルはそれぞれの組織の目標と手段の重複の程度を検討することによってNPO-政府関係のより詳細な見方を提供する。

協働的：目標と手段が類似であれば、政府とNPOは協働関係を発展させる。

補完的：目標は類似でも手段が異なるとき、補完的關係が生まれる。

融合的：目標は異なるが手段が類似であるとき、政府はNPOと融合関係を築こうとする。

対立的：目標も手段も異なるとき、政府とNPOセクターは対立関係にある。

政府-非営利関係の4Cモデル

		目 標	
		類 似	異なる
手 段	類 似	協働的	融合的
	異なる	補完的	対立的

私もかつてNPO (地域住民団体を含む非営利団体ないし非営利市民活動団体) と行政との関係を「依存型」「独立型」「協働型」の3類型に分類して提示したが、それはヤングのモデルに近

いといえる。以下にそれを紹介しよう（参照 山崎 2001：45-48）。

「依存型」とは、当該団体の基本的な活動の理念（使命）・目的や目標、活動の場、活動資金、活動に必要な情報等の資源が、基本的には行政側によって決定され提供されている組織である。たとえ行政との協議および「決定の場」に参加することがあっても、そこでの決定に当該団体が実質的な影響を与えることはない。NPOは行政によって設定された限定的な場において自らの技能を発揮することになる。従ってここでは団体の組織的・自律的な意思決定能力およびマネジメント機能は必ずしも必要とされず、団体ないしグループの構成員のサービス提供能力の程度はともかく、組織化の程度も組織の自治度も低い。

この類型に属するNPOは、さらに2つのタイプに分かれる。第1のタイプは町内会などの包括的地域住民組織である。第2のタイプは特定の小規模なボランティア・グループである。それはさらに2つに分類される。その1つは、特定領域あるいは特定の問題に関する専門的な知識・技能のみを集中的に提供しようとするボランティア・グループである。ここではグループないし団体よりも個人としてのボランティアが提供するサービスの個別性・専門性の方が重要であり、グループとしての拘束力は弱い。いま1つは必ずしも専門的な技能や知識を必要としない公共サービスを公共施設を拠点に提供するボランティア・グループである。

「独立型」は当該団体の基本的な活動の理念・目的や目標および活動資源を独自に決定・調達・確保しているNPOである。ここではその意思決定機能およびマネジメント機能が自律的に存在しており、組織の自治度は高い。他の市民組織とは協力関係を持ち、ネットワーク形成能力はあるが、行政との接点はほとんどない。行政と関わる場合は、圧力行動による政策形成過程への影響力の行使を基本とする。

ここでも性格を異にする2つのタイプのグループないし団体が想定される。第1は、行政サービスの対象となっておらず、行政がその必要性を認めず、あるいは行政には提供不可能であるか不十分な対応しかできないが需要の存在する公共サービスに対応しようとする団体である。このタイプの団体が自らサービスを提供しつつ政府にもその必要性を認知させようとするとき、すなわち、行政政策の転換を迫り、あるいは資源の配分を要求する運動の必要性を認識したとき、この団体の行動は要求的あるいは対抗的となろう。

第2に、サービスの利用者（受給者）および利用者支援団体が、この類型に属するであろう。これらの団体はサービス供給団体に自らの必要とする量と質のサービスの提供を求め、あるいはサービスの内容や提供方法に関して要望ないし要求を提示するであろう。したがって、ここでは、行政は、NPOおよび企業とならんで、サービス供給者の1つとして位置づけられるとともに、サービス供給に関わる政策の策定者として位置づけられることになる。

これに対して「協働型」は、当該団体の基本的な活動の理念・目的や目標および活動資源が基本的には独自に決定・調達・確保されているが、行政との接点を積極的に探ることによってより多くの資源を確保してその活動目標の達成に努める団体である。団体活動の中では、公共サービス供給機関の1つとして活動することと並んで、資源の配分に関わる政府の政策形成過程への参加が重要な機能となる。従って政策形成・決定過程への参加機会を積極的に求め、パートナーシップの形成を目指す。ここでは組織のサービス供給機能とともにそれを維持・管理し、より効率化することに不断に努力するマネジメント機能が充実しており、マネジメント部門ないしスタッフ部門とサービス供給部門とが分化している。従って、組織としての自治度も高く、政府行

政組織を含む他の諸組織とのネットワークの形成能力も高い。政府組織との関係は相互補完的・協調的である。

これを行政の側からみれば、第1の類型のNPOは「末端補助機関」として位置づけられ、これに委託料や補助金、助成金などが支給されて、各種の末端行政業務が縦割りに委託される。これらの団体に対する行政の行動様式ないし行政スタイルは行政優位のトップダウンの官僚制的統治（bureaucratic government）のそれである。

第2のタイプのNPOに対しては、行政は中立性・公平性等の論理を盾に防御的となりがちである。

第3の型のNPOに対する行政の姿勢は対等関係を前提としたガバナンスのスタイルをとる。ここではNPOに対する行政側の信頼度が重要であり、それは当該団体の活動の「公共性」に対する行政側の認知の程度に依存し、そしてそれは当該団体の公共的活動に対する市民の認知度に依存するといえることができる。

民間非営利団体と行政との関係を典型的に以上のように想定するとしても、それはもちろん固定的なものではない。団体と行政との関係は、むしろ動的である。すなわち、一方において、行政側の民主化（「行政民主主義」）の進行（官僚制的な統治スタイルから非官僚制的なガバナンスのスタイルへ）の程度に応じて、「独立型」の団体が「協働型」に移行する可能性が高まること、「依存型」にとどまっている団体が、その使命ないし目的に応じて「協働型」に移行することもあろう。

他方、NPOの側でも、組織化の必要度が高まり、その自治度が高まれば、その団体に対する行政側の対応の仕方も官僚制的対応から非官僚制的なそれへと変化せざるを得ないであろう。すなわち、両者の関係は相互規定的なのである。

また、あるNPOが「協働型」に属するとしても、その団体が行政との協働によってのみその目的ないし目標を達成しようとしているのではない。それぞれのNPOは、まずは「独立型」の活動によってその使命を達成しようとするのであり、そしてその活動が基本であろう。「協働」によって目標をよりよく達成できる場合にのみ、協働するのであり、したがって、当該団体の活動は、独立型の活動と協働型の活動とが同時進行している場合の方がむしろ常態であるといえよう。

なお、「協働型」の関係が成立するとき、当該地域の政治・行政のありようはガバメントからガバナンス（「協働による地域自治」）ないし「公－民協働による地域協治」（community governance）へと移行するといえよう。

以上、政府－NPO関係に関する3つの類型論を紹介したが、本稿がテーマとする公－民パートナーシップが成立するのは、ヤングとネイジャムのいう補完的ないし協働的關係、私の類型論では協働型ということになる。従って本稿では補完的ないし協働的關係としての公－民パートナーシップのあり方を考えることにする。政府－NPO関係のうち敵対的關係や補足的關係あるいは独立型や依存型がここでの議論の対象とならないことは以下の行論がおのずと明らかにするであろう。

1.3 政策過程と公－民パートナーシップ

政府の存在理由の第一は統治活動を行うことであり、そのために政府には統治権力の行使が認

められている。その組織構造は階統制型を基本とする。政府の統治活動の基本となる価値は合法性（法治性）・普遍性（画一性）・公正性・公平性・専門性・安定性・継続性である。これに対してNPOの存在理由の第一は自発的（ボランティア）に公益的活動を行うことであり、チーム型ないしネットワーク型組織構造を基本とする。そしてその活動を導く基本的価値はミッション（社会的使命）の公共性と特定性・柔軟性・即応性・迅速性・先端性・専門性そして市民性ないし生活者性である。これらの点からみると公（政府セクター）と民（市民セクター）とはまったく異質の世界であり、それらの間にパートナーシップを構築し協働すること（公－民協働）はおよそ不可能のように思えよう。

ところが現実の世界では、政策過程への市民参加の進展によって、「ガバメントからガバナンスへ」の移行が進展しつつあり、公－民パートナーシップの構築の環境は整いつつあると見ることができる。ことに地域段階では、政府の活動は権力的（規制）活動よりもサービスの創出と供給に関わる活動のウエイトが高いこと、中でも地域密着型サービス活動が多く、地域の市民セクターの協力なしには有効な活動が行えないことなどから、地方レベルの方が国レベルに比べて公－民パートナーシップの成立しうる可能性は高いといえよう（参照 Pierre 1998：1-4；山崎 2003）。現に地域福祉の領域では、すでに2000年の社会福祉法（法 2000）によって、公－民パートナーシップに基づく協働による地域福祉の計画と実施が前提されているといえる（参照法 2000：第107-8条）。2002年のホームレス自立支援法（法 2002）が公－民協働をより積極的に謳っていることは、後に見る通りである。

こうして、わたしたちは、地域における特定の活動領域に限定して公－民パートナーシップを構築して協働することによって、それぞれのセクターないしそれを構成する個々の団体が別々に活動することによって達成できる以上の成果を挙げること（相乗作用による付加価値と質の創出）が実現可能となると考える。

公－民パートナーシップはガバナンスの一つの方法である。わたしたちは、地域の諸問題を解決するための公－民の協働的パートナーシップ（collaborative partnerships）を、そしてローカル・ガバナンス（地域協治）を構築するため、相互に関連する3つの変数群に注目する。価値・制度・過程が、すなわち、これである。「価値」の次元では、パートナーシップのもとの協働の過程を形づくる信念・目的・目標のシステム、すなわち、問題の解決のためのガバナンスを構築する際の規範的枠組みに注目する。「制度」の側面では協働の過程におけるルール形成とアクターの役割が重要である。そして「過程」では公と民の間の相互作用（協働）の構造が注目されることになる（参照 Pierre 1998：3-4）。そこで、本稿における以下の課題は、どうすれば政府セクターと市民セクターとが地域の諸問題の解決のために価値・制度・過程を共有してパートナーシップを構築し協働することができるか、ということになる。

2 公－民パートナーシップの成立の前提条件

2.1 対等性

「パートナーシップの成功の鍵は、目標を織り合わせる能力と目的にぴったり合致した仕組みを作り出すことにある」（Klijin and Teisman 2000：86）といわれる。わたしたちも、公－民パートナーシップが成立する基本条件は、価値・制度・過程の共有と、共同作業を通しての相互の学習過程によって形成された信頼関係の存在であると考え（山崎 2001：49）。さらにいえば、「目

的・目標の共有」＋「情報の共有」＋「意思（政策）形成過程の共有」＋「実施過程の管理の共有」＋「成果に対する評価の共有」＝「プロセスの共有」があって始めて「パートナーシップ構造のもとでの協働」が成立するといえよう（山崎 2003：136）。

その前提として問われなければならないのは、いかにして市民セクターと政府セクターとの間に対等関係を形成するかということである。それなくしては、政府とNPOとの「協働」は、往々にして政府がNPOを「取り込み」、NPOは「囚われグループ」となり、あるいはNPOの「自己規制」を導き、NPOは批判能力を喪失しかねないからである（Craig, Taylor and Parkes 2004）。

2.2 市民セクターの組織化の必要性

パートナーシップを語りうるためには、各参加者が主役（principal）でなければならない（Peters 1998：12）。換言すれば、それぞれの側に自立（independence）と自律ないし自治（autonomy）が求められる（山崎 2001：45-9）。ところが政府セクターと市民セクターの間に資源（特に権力と情報と資金）のアンバランスがあり、政府セクターが圧倒的に優位な立場にあることは明らかであるように見える。従ってここで「公」（政府セクター）と「民」（市民セクター）との自立と自律を前提とした対等性（関係の平等性）を論じること自体が非現実的であり、「民」は「公」の「下請け機関（agent）」にならざるをえないように思われるかもしれない。

ただ、わたしたちが検討の対象としているのは、北九州市における地域の諸問題の解決の方法の一つとしての公－民パートナーシップである。そこでは一定の条件が整えば、両セクター間の自立と自治を前提とした対等関係は成立しうると考える。そのためには、一方、政府セクターの側で直接のパートナーとなる担当部局の自立性と自治性、換言すれば自由裁量権がどこまで保障されるかが、他方では、市民セクター側パートナーの自立性と自治性がどこまで確立できるかが、問題となる。そこでは公－民関係の文化変容が求められる。

以下にはNPO法人北九州ホームレス支援機構と北九州市とのパートナーシップを1つの成功的な先行事例（good practice）として取り上げて、議論を深めたい（参照 山崎 2006）。

(1) 北九州ホームレス支援機構

市民セクター側パートナーの核は、「NPO法人北九州ホームレス支援機構」（以下、ホームレス支援機構、あるいは支援機構と略記する）である。支援機構の自立性・自治性は、1988年に「北九州越冬闘争委員会」として活動を開始し、10年に及ぶ市政府への要求・対決・対抗の時期、ついでNPO法人格を取得し、これまでの炊き出しないし弁当の配布活動等に加えて独力で自立支援住宅を開設・運営し始めた時期を経る中で形成され確立されてきた。そこに一貫して流れているのは、すべての人の命・人格の尊厳性に対する畏敬の念である。ここから、ホームレスの人々の問題の根本は他者（家族、友人、社会）との関係性の喪失（孤独・孤立）にあるという認識が生まれ、したがってホームレス問題の解決の究極の目的は、この関係性の回復と「ホームレスを生まない社会」の形成にあると認識される。これが同機構のホームレス支援戦略の理念であり目的である。

支援機構の自立性と自律（自治）性を強めているのは、この使命感（価値観・目的意識）に貫かれた組織力とマネジメント能力である。特に注目されるのは、同機構のソーシャル・キャピタ

ル開発・維持・蓄積・展開能力、すなわち同機構の活動にとって必要な人的・組織的資源を発見し、それらとの関係（個人間および組織間のネットワーク）を形成し問題解決に結び付けていく能力である。その基底には同機構のミッションを人格的な関わりのレベルで他者・他組織に伝え共有することによる信頼関係の形成能力がある。

そして、何よりも重要なのは、支援機構が北九州市の委託を受けて行っている協働事業（「ホームレス自立支援センター北九州」の運營業務）を、同機構の重要ではあるが事業の一部にとどまると位置づけていることである。ここではパートナー＝「内部者」としての役割と、「外部者」として政府活動を批判的に見る役割とが平行して担われているのみならず、このことが支援機構の自立・自治と協働とを可能にし、その質を高めているのである。同機構理事長の奥田は、ある対談において「本来のNPOが自由にやってきたもの」すなわち「独自事業」の重要性について、「本当にやりたいことやれることが一杯あるんです」と語り、「行政との関係も、行政と協働することが目的ではなくて、ホームレスが路上で死なないためだったら、相手が行政であろうとなんであろうと一緒にやるということです」と述べている（奥田 2005）。

このように、協働的パートナーシップが成立するためには、NPOの側において、パートナーとしての「内部者」の役割と、「外部者」として政府活動を批判的に見る「社会運動」の役割（参照 Anheier 2005：286）とが平行して担われていることが必要なのである。それをNPOの財源の側面而言えば、補助金などの政府な資金の占める比率が50%未満であることが求められるということである。

(2) 市民協議会

政府とのパートナーシップにおいてホームレス支援機構がその自立・自治性を維持する上で深く関わっているのは、より広い市民そして市民団体が「北九州市におけるホームレス問題を解決するための市民協議会」（以下、市民協議会と略記する）として組織化されていることである。市民協議会は支援機構の活動に賛同する地域団体や市民団体の代表者、市議会議員、弁護士・税理士・医師などの専門職業者、大学教員などによる市民側の組織である。

市民協議会には、そのもとにホームレス問題を分野別に検討しその解決策を提案する「就労」「住宅」「法律」「生活」「医療」の5分科会が設けられた。その成果は『今後の北九州におけるホームレス自立支援に関する提言』（提言 2005）並びに『就労自立支援から生活自立支援へ』（提言 2008）としてまとめられ、北九州市ホームレス対策推進本部に提出された。2005年提言の前文には以下のように記されている。

この提言は、行政に対する「一方的な要望」をまとめたものではありません。市民協議会は、まず自分たちは何をすべきであるのかを話し合いました。この提言は、市民協議会に参加した各団体、個人、そしてNPO法人北九州ホームレス支援機構がそれぞれどのような取り組みをなすのかを確認した上で、その各事業において市行政の果たす役割について協働、協力を求めるものとなっています。（提言 2005）。

ここには市民協議会の自立性・自治性が簡潔に表明されているとあってよいであろう。こうして、「市民セクター」側の組織化がほぼ達成された。その結果、政府セクター、中でも担当部局

である北九州市保健福祉局は、ホームレス支援機構と市民協議会を強力な協働者とするにいたっている。

こうした市民セクターの組織化は「社会的信頼を増幅させる効果がある」こと（Putnam 1995）からも重要である。そしてそれが、市民セクター側に、政府セクターとの対等関係を築くための前提条件である自立性と自治性の確立に寄与してきたということができる。

2.3 市民セクターの専門性

市民セクター側が自立・自治性を確立しうるための第2の前提条件は「専門性」である。特定の領域において、パートナーシップの下で市民セクターが政府セクターの有する情報と行政手法を活かしつつ協働することによって始めて可能となる質の高い政策の形成とそれに基づくサービスの提供を実現し、問題解決をはかるためには、市民セクターの側に当該領域の実践的かつ専門的な知識・技能・情報がなければならない。

(1) 北九州ホームレス支援機構

北九州ホームレス支援機構には、活動開始以来蓄積されてきたホームレス問題の解決に関わる実践的かつ専門的な知識・技能・情報がある。そのことを最もよく示していることの1つは、独自のアンケート調査を実施し、それをベースに「自立支援グランドプラン」を策定し、それに基づいて活動していること、中でも独自の「自立支援住宅」や「抱樸館」等の施設や「自立生活サポートセンター」（後述）などを設置・運営していることであり、いま1つは、200ページを超える『ホームレス支援ボランティア手帳』を編纂・出版してボランティアの育成に努めていることである。こうした中で育成された多数の有能多彩なスタッフ、独自に開設し運営してきた諸施設の実績、そしてこの運動をリードしてきた支援機構理事長の卓抜したリーダーシップ、これらのいずれもが、今日の北九州におけるホームレス問題の解決に当たっての貴重な資源となっている。

(2) 北九州ホームレス研究会

ホームレス問題に関する市民セクターの専門性の向上に貢献しているものの第2は、「北九州ホームレス研究会」の活動を通しての調査研究活動である。その詳細は割愛するが、2003年1月のホームレス実態調査の結果とそれに基づく提言が、ホームレス自立支援法に則れば北九州市のホームレス問題に十分対応できる」との確信を、市当局に持たせたことは明らかであろう。このことは、公正で専門的な調査・情報が、協働による課題解決にとっていかに重要であることを示している。

(3) 市民協議会

第3は市民協議会の活動である。クライジンはテイスマンは次のように述べている（Klijin and Teisman 2000 : 96）。

パートナーシップの中では限られた解決策に責任を負う共同事業体（consortia）を作ることが可能であろう。このことはネットワーク社会における公開性と閉鎖性とを組み合わせ

ることの必要性に注意を向けさせる。公開性は目的とアクター（行為者）のために必要であり、閉鎖性は興味のある解決策の効率的・能率的探求（調査）のために必要である。

この点、市民協議会は広く市民諸団体の参加を得ており、「公開性」は保障されていると見てよい。他方、市民協議会の中から「自立支援法律家の会」が組織され、多重債務などの問題の解決に当たっている。また「自立支援不動産業者の会」も住宅問題の解決に向けた取り組みをしている。この点では一定の「閉鎖性」もまた併せ持っているといえる。

以上のように、「支援機構」「研究会」「市民協議会」「専門家の会」の組織化とそれらによる相互補完的な専門的問題解決努力の体制が形成されていることにより、市民セクターには自立性と自律性を獲得し、政府セクターとの対等関係のもとでパートナーシップを構築し協働する前提条件が整っていると見ることができる。

2.4 政府セクターの自立性・自律性

政府セクターの側にはパートナーとなる担当部局の政府セクター内での自立性と自律性が、すなわち自由裁量権がどこまで保障されているかが問われなければならない。なぜなら、イギリスの研究者はパートナーシップに関する聞き取り調査を実施した結果から、「政府内、ことに地方レベルのそれに、[外部からの]批判に対応する能力に欠けている」こと、「政府内の多くの人々はボランティアおよびコミュニティ・セクターの諸団体からの怒りや攻撃に対応する用意ができておらず、このことが積極的な組織開発や政策開発の妨げになっている」ことを指摘している（Craig, Taylor and Parkes 2004 : 230）が、このことは日本の諸地方政府にも当てはまると思われるからである。

ただ、日本のそして北九州市のホームレス自立支援対策に限定した場合、状況は異なった様相を見せる。この点で決定的に重要なのがホームレス自立支援法（法 2002）の存在である。同法は国および地方公共団体の責務としてホームレス自立支援策の策定と実施を規定し、これらの施策の推進のため、関係民間団体を支援するための財政措置等を講ずることを義務付けている。それにより担当部局の自立性・自律性が強化されることとなった。

北九州市においては、政府セクターの組織として、2003年7月、助役を本部長とし関係局長等により構成される「北九州市ホームレス対策推進本部」（以下、推進本部と略記する）が設置され、その下に関係課長による「幹事会」が設けられた。また、推進本部事務局を担当する保健福祉局保護課並びに小倉北区役所保護第二課（小倉北福祉事務所）にはホームレス自立支援担当の主幹その他の職員が配置された。そして、それらを法的に保障する「北九州市ホームレス自立支援実施計画」（計画 2004）が策定された。その後2008年には保護課にホームレス自立支援に係る職制が集中され、担当課長以下の職員が配置された。こうして政府セクター側パートナーの前提条件も整ってきた。

もっとも、市民セクターと政府セクターのそれぞれに自立性・自治性が認められ、それらの間に対等性が存在すれば自動的に・必然的に公－民パートナーシップが成立するわけではない。自立性・自治性の存在は、市民セクター、中でも当該のNPOが独自に問題解決に当る能力があることを意味するから、あえて政府とのパートナーシップを求める必要がない状況であるともいえる。したがって、パートナーシップの成立に必要なのは、共通の理念・目的・目標を実現するた

めに互いに他を必要としているという相互依存性の認識の共有である。

ことに政府セクターの側に、背後にある他の権威に立ち戻ることなく、自らの立場で協議に参加できる権限を持つパートナーが存在することが重要である。協働的パートナーシップ・アプローチが成功するか否かは、一方において市民セクター側パートナーの、課題設定・政策開発・政策実施の諸段階に適切に参加することの保障とそれによってより質の高い問題解決を図ろうとする意欲の程度に、他方、政府セクター側パートナーの、自由裁量権の法制度上の保障とその範囲に対する担当者の認識（市民団体の声に耳を傾け、自ら判断し、それに責任を負おうとする意欲）の程度に依存する。ケイパクも「多くのPNPのボランティアな性質を所与とすれば、それらの有効性はほとんどの部分が協働努力の成功に参加し貢献する、セクターを越えた一連の個人や組織の意欲（willingness）にかかっている」（Kapucu 2006：208）と説いている。

3 公－民パートナーシップの価値・制度・過程

3.1 法的枠組みによる公－民パートナーシップの理念・目的・目標の明示化

公－民パートナーシップの基底にはパートナー間の信頼関係がなければならない。クライジンは、信託の創出と持続にはネットワークの開発並びに安定したルールとプロセスが必要であるという（Klijin and Teisman 2000：97）。そして、そのためには、目的の特定、資源の組織化、財源（資金）の裏づけ、契約関係の開発などを含むプロジェクト・マネジメント戦略が重要であるという（同：94）。それは、本稿の用語に置き換えれば、公－民パートナーシップの理念・目的・目標の明示化、制度設計、そしてプロセス・マネジメントの問題である。

周知の通り、小泉純一郎内閣以降の日本政府の総合戦略の基本価値は新自由主義ないし市場競争の原理であった。そこではNPM（新公共管理論）の手法による政府活動の民間化・効率化が目指された。そしてPPPは、ここでは、「民」（民間営利企業、NPO）の側はもっぱら政策の「実施」段階で、政府との契約に基づき、効率的に活動する「サービス機関」すなわち「下請け機関」であることが期待された（McLaughlin and Osborne 2000：326）。

このような大きな流れの中においてはあがあるが、ホームレス自立支援法（法 2002）はホームレス自立支援のための価値・制度・過程の大枠を示している。政府はこの法律に基づき、「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」（方針 2003）を示し、これを受けて北九州市は「北九州市ホームレス自立支援実施計画」（計画 2004）を策定した。

このように、法とそれに基づく国および地方の政府セクターの基本方針や実施計画の策定によって、公－民パートナーシップにおける理念ないし目的と目標が明示されたことの意義は大きい。これによってこれまで「対抗」関係が基本であった公－民関係が、価値の共有によって「協働」関係を基本とする構造に転換する可能性が一気に高まったからである。北九州市においても、ホームレス自立支援法が、当局がホームレス自立支援政策の核に「公民協働」の理念と制度を据えることを可能にした基底的要因であったことは言うまでもない。行政は法によって事務事業が明確に根拠づけられて初めて動くからである（法治主義行政の原理）。

3.2 理念・目的・目標の共有

ルールと諸理念や目標が公－民パートナーシップに参加するアクターたちに共有されることによって、共通の価値枠組みの内か外かの判断に基づくアクターの行動を導く「適切性の論理」が

生まれるとともに、活動の正当化が図られる。すなわち地域コミュニティの他のメンバーたちに政策とそれにもとづく活動の適切性、彼らの価値への応答性を示すことができるとともに、政策や活動がより広く受け入れられることによって、相対的に自立的に独自の目標を追求することができるようになる（参照 Peters 1998：16）。

北九州市におけるホームレス問題の解決のための公－民パートナーシップの制度化の条件となる理念と目標の共有を可能にした最初の契機は、法に基づき全国調査の一環として実施された実態調査であった。調査はその準備段階から市保健福祉局と北九州市立大学と北九州ホームレス支援機構との連携によって取り組まれた。そして調査結果を分析するため、調査にあたった大学教員と支援機構のメンバー数名、それに市の担当者で構成される「北九州ホームレス研究会」が設置された。こうして実態調査とその分析は公－民－学の連携の下に進められた。その結果は『北九州市ホームレス実態調査報告書』（北九州市報告書 2003）および『北九州市ホームレス調査結果報告書』（研究会報告書 2003）としてまとめられた。この半年以上にわたる共同活動の過程で、北九州市におけるホームレス問題の内実とそれの解決に取り組むための理念・目的・目標について公－民－学の間での共通認識が生まれ信頼関係が形成された。これがその後の公－民パートナーシップの構築の核となり原型になり、出発点となった。このことはその後の協働的パートナーシップの展開に決定的な意味を持ったと見てよいであろう。一般に、「制度創設の際に中心になった条件や観念は、それに続いて起こる行動の理解にとっても決定的であり、それが作る政策のタイプに影響を与え続ける」と考えられるからである（Peters 1998：18）。

3.3 公－民パートナーシップの制度化

ホームレス自立支援法は公－民パートナーシップ構造の制度化とそのもとでの協働を保障している。すなわち、同法は、①担当大臣が基本方針を策定し、その中に民間団体との連携に関する事項を含めること、②当該自治体は地域住民及びホームレスの自立の支援等を行う民間団体の意見を聴くように務め、実情に応じた実施計画を策定すること、③国は当該自治体および民間団体を支援するための財政措置その他の措置を講ずるように努めること、④国および地方公共団体は上記施策の実施に当たり、民間団体が果たしている役割の重要性に留意し、これらの団体との緊密な連携の確保に努めるとともに、その能力の積極的な活用を図ること、を規定している（法 2002）。そして国の「基本方針」（方針 2003）では、NPO等との連携について具体的に規定している。

法および国の方針を受けて、北九州市は「実施計画」（計画 2004）を策定した。そしてここでもNPO等との連携について具体的に規定するとともに、「北九州市ホームレス自立支援推進協議会」を設置することを規定した。法を含む政府政策もまた、ホームレスの自立支援のためのソーシャル・キャピタルの形成を促進しているのである。

このように、パートナーシップのもとでの協働のシステムとそれによって達成されるべき理念・目的・目標は、法的枠組みによって一定程度制度的に保障されている。しかもそれらの制度枠組みと達成されるべき理念・目的・目標が、要望書の提出などを通しての関係市民諸団体の一定程度の参加のもとに形成されたことは、セクター間のルールと理念・目標の共有と信頼関係の形成にとっても重要であった。

このことは「新実施計画」（計画 2009）の作成過程においてさらに進展を見せた。まず「市民

協議会」は2年に及ぶ検討を経て第2次提言『就労自立支援から生活自立支援へ』をまとめ、推進協議会に報告した。それを受けて推進協議会は幹事会における協議を経て、提言のほとんどを「新実施計画」に反映させた。これは協働的パートナーシップの大きな成果である。

なお、ここにおける「制度化」は、法規のレベルにまで公式化されたもののみを意味するのではなく、非公式のルールも含む。パートナーシップの成立の鍵となる信頼関係は主として公式・非公式のルールに基礎づけられるからである（Klijin and Teisman 2000：92）。

3.4 公－民パートナーシップの過程

次に問われるべきは、どのようにして両セクターが「現場」で制度を生かして協働し、所与の理念・目的・目標を絶えず再確認しつつ、個別具体的な状況に対応した新たな理念・目的・目標を定立・共有し実施していくかという、制度の運用の問題である。それは市民セクターがホームレス政策の開発と実施の過程にどのように関わることによって相乗作用（シナジー）を導き出し、政策過程の質を向上させることができるかという方法に関わる問題であり、また、そこにおける公－民パートナーシップの政治的正当性にかかわる問題でもある。ここではプロセス・マネジメントが課題となる。

パートナーシップのプロセス・マネジメントの目的は、課題の創造的解決を達成するために、推進力を失速させることなく、協働努力における柔軟性と公開性を保つことである。ここではアクターたちがどのように協働できるか、何が進行中の相互作用の条件かが絶えず問い直されなければならない。

(1) 市民セクター側の「提言」と政府セクターによる受容

北九州ホームレス研究会がまとめた『調査結果報告書』（研究会報告書 2003）は、その後開催された「市民集会」で報告された。そこで『北九州におけるホームレス問題の抜本的解決に関する要望書』が採択され、署名簿と共に推進本部副本部長に手渡され、その趣旨が説明された。その際行政の積極的対応と、市民とのパートナーシップ（PPP）による問題解決への取り組みが特に強く要望された。これに対して副本部長から要望を前向きに受け止めたいとの回答がなされた。

その後設立された「市民協議会」では『今後の北九州におけるホームレス自立支援に関する提言書』（提言 2005）がまとめられ、推進本部に提出された。同『提言』は、炊き出しから自立支援、そして野宿者への対応からホームレス化の防止にいたるトータルなサポートの視点に立った「公民協働」の施策の確立と、それに応じた自立支援センター機能の拡充を求めた。

中でも重要な提言は、ホームレス自立支援センター北九州を退所し「自立」した人たちのアフターケア・サービスを支援機構の独自事業および自立支援センターとの協働事業として提供する「自立生活サポートセンター」の設置である。この提言に行政側は即座に反応し、予算措置を講じた。また企業および市民からも多額の寄付が寄せられた。こうして「自立生活サポートセンター」はその活動を開始した。

同様の手順で作成された「第2次提言」（提言 2008）の内容が推進協議会での協議を経て「新実施計画」（計画 2009）に反映されたことは、既に述べたとおりである。

このように、市民セクターにおける調査研究活動ならびに各領域の実践に裏付けられた専門的

知識・情報の共有をベースにした討論を通しての政策提言、そして行政セクターとの協議を経て施策化へというかたちで、理念・目的・目標が個別具体的な局面において公私のセクターによって確認され、定立され、現場で実施されていくことになる。これはまさしく「公民協働」の成果である。

(2) 推進協議会における協働システムの実体化・機動化

市民セクター側の提言が政府セクターによって受け入れられるには、両者間に調整メカニズムが制度化されていることが必要である。それは「北九州市ホームレス自立支援推進協議会」の設置によって実現された。同協議会設置要綱はその目的を「北九州市のホームレス問題に関する協議・調整を行い、自立支援施策の推進を公民協働により実現するため」と謳う（第1条）。

クレイジン=テイスマンは「パートナーシップは、その目的を達成するために必要な貢献をするすべての利害関係者を含まなければならない。相互作用（交流）の過程で資源を提供し、あるいは拒否権を持つ団体を排除することは危険であり、パートナーシップの諸活動にほとんど影響されない団体を含めることは良識的ではない」（Klijin and Teisman 2000：96）というが、推進協議会は地域団体、市民団体、社会福祉法人、公共職業安定所、支援機構、市側関係部署のそれぞれの代表によって構成されており、ほぼクレイジンらのいう要件を満たしているといつてよい。特に推進協議会に地域団体の代表が加わっていることは、ホームレス政策に対する地域のニーズを反映させる上でも、地域への説明責任の観点からも、さらには地域が主体的にこの問題に関わるためにも重要である。

推進協議会の設立の後、その活動をより機能的にするため、幹事会が設けられた。その構成は会長、支援機構理事長、保健福祉局参事（2008年度よりホームレス担当課長）、ならびに自立支援センター施設長等とされた。ここでの協議の過程が北九州市における公－民パートナーシップのもとでの協働による問題解決の基礎となる理念・目的・目標そしてルールとの共有と創出の過程の公式に制度化された場である。

このようにして、政府セクターの推進本部と、ホームレス支援機構・市民協議会・地域団体を中心とする市民セクターとがパートナーシップの下で協働する過程の仕組み（骨格になるシステムとプロセス）が一応の完成をみた。そしてここに見られるような協議の過程を通しての決定と、特に政府セクター側のパートナーの課題解決に当たっての真摯で既存の枠にとらわれない柔軟な対応は、パートナーシップの自立・自治性を実質化する上で決定的に重要であるといつてよい。双方の明確な課題認識の共有に基づく柔軟な協働の過程が相互の信頼と責任の共有を生み出しつつあるといつてよいからである（参照 Peters 1998：12-3）。視点をかえれば、パートナーシップはプログラムを政治的および官僚制的過程から一定程度解放して手続きの簡素化と意思決定の迅速化を可能にし、「政府セクター内でそれまで可能であったであろうものを超える執行能力の獲得を伴ったプログラムを提供できる」（Peters 1998：21）ことを、推進協議会をはじめとする協議は実証してきたといえるであろう。

ここには当該パートナーの自立・自治が促され、新しい「協働文化」ないし「ガバナンス文化」が生まれ、育ちつつあるといつてもよいであろう。ケイパクに従いより一般化して言えば、公－民パートナーシップは「コミュニティ内の組織や協働を創出し強化することができ、コミュニティのメンバーがコミュニティ生活への参加のみならず優先順位を設定しプログラムを開発する

ことによって、かれらに関わるコミュニティ生活の諸側面に参加することを可能にする」のであり、その前提する「水平的ネットワークがソーシャル・キャピタルの開発を助け、そのソーシャル・キャピタルがより健康な社会を育てる」(Kapucu 2006 : 209) のである。

(3) ホームレス自立支援センター北九州における協働

パートナーシップによる問題解決の今ひとつの重要な過程は、ホームレス自立支援センター北九州における活動である。ここで重要なのは、第1に、自立支援センターが、単にサービス供給の場にとどまらず、ここで日々課題が発見され、解決方法が議論され、実施に移されていることである。そのうち特に重要な課題と解決方法については推進協議会・幹事会に提案され、協議されている。また市民協議会の場で協議されることもある。このように、課題の発見から施策の立案、実施、見直し、新たな課題の発見と、政策決定過程と実施過程とは相互に規定しあいながら不断に続く。

第2に、ホームレス自立生活サポートセンターの存在と機能である。ここでは自立支援センターとの協働事業と支援機構の独自事業とがある。

2005年に市民協議会法律問題専門分科会をベースに、弁護士、司法書士、社会保険労務士よりなる「ホームレス自立支援法律家の会」(以下、法律家の会と略記する)が設立され、「ホームレス自立支援センター」の事業の一部を担うとともに「自立生活サポートセンター」活動の一翼を担って、ホームレスの人権保護、多重債務問題などに組織的に対応することとなった。その後「ホームレス自立支援不動産業者の会」が組織化され、安価なアパート等の物件の紹介や就職のための模擬面接などの実施とアドバイスをを行っている。こうして支援機構と専門家団体との協働、そして市当局との協働による事業が展開されている。

4 残された課題—むすびにかえて

以上、公—民パートナーシップの視座から、北九州におけるホームレスの自立支援の取り組みを分析してきた。そこでは、今までのところ有効な協働システムが構築されていること、そして新たな「協働文化」ないし「ガバナンス文化」とも呼ばれるべきものが形成されつつあることを確認できた。

しかしなお残された課題がある。その第1は、ホームレス自立支援事業が法に基づく委託事業であることにある。もともと「委託」という法形式自体がプリンシパル—エージェント関係(現実には上—下関係)によって成り立つものであり、対等者間の協働的パートナーシップ・アプローチにはなじまないといわざるをえない(参照 Klijin and Teisman 2000 : 85-6)。そのような中であって、上述の北九州市の事例は、両セクター間の強固な信頼関係の上に、実態としては理想に近い公—民協働の構築に成功しているといえるが、この「委託」という法形式の問題はわが国における公—民パートナーシップの成立を脅かす基本的な問題であるといえる。

第2は、政治・行政の全体の流れが今なお基本的に効率中心主義・市場主義であることである。ここでの問題の1つは、この流れがより強くなるか否かに法的枠組み自体が左右される可能性があることである。ことに協働的パートナーシップの条件の1つである財政的側面への影響(予算の縮減)が危惧される。

しかし、より根本的な問題は、政府との契約は非営利機関の目標が政府のそれとまったく両立

できる場合でさえ、サービスおよびクライアントに対するそのアプローチを変える可能性がある。リップスキー＝スミスは、「本質的に、それらは何が効率的なサービス供給を構成するのかについての彼らの自家製の観念を犠牲にして契約政策（契約の方針）の基準に従わせられる可能性がある」（Lipsky and Smith 1989-90：638）ことを指摘する。アンハイアーはこの点を端的に次のように指摘する。すなわち、「政府のアジェンダが非営利組織のそれと異なる程度によって、非営利は公的資金を引き付け維持するために意図されたミッションからそれるというリスクを持つ」だけにとどまらず、「多くの組織目標についてそれらの自律（自治）性と柔軟性を失い、政府の支援を求めらる中で組織のミッションが歪められる『商売主義』に屈するおそれがある」（Anheier 2005：289）と。

市場主義は、営利と非営利の競争を要求する。NPOは一般にミッションに関わる活動に余剰金を支出し、市民道徳（civic virtues）を促進し、彼らの仕える市民の擁護（弁護）者として行動している。すなわちNPOは営利団体のなしえない「集団的便益」（collective benefits）ないし「公共財、公共サービス」（public goods and services）を提供している（参照 Anheier 2005：290, 299；）。しかし、競争によって価格が引き下げられるとき、NPOはミッション関連の活動に使う余剰収入がますます少なくなるであろう。加えて、政府契約をめぐる営利との競争は顧客を引き裂くおそれがある。営利は最も仕えやすい顧客を探し、より難しく、より費用のかかる顧客をNPOの供給者に残そうとすることは、すでに経験済みであるといつてよい。従って、政府は、NPOの提供する「集団的便益」を護る（維持する）ために、税制度その他の優遇措置によって、NPOを継続的に支援することが決定的に重要である（参照 Anheier 2005：290）。

いまひとつ忘れてならないことは、政府の影響の結果としてNPOが官僚制度化し、政治化するようになることが危惧されることである。事業報告その他、行政側より求められる文書の作成一つを取っただけでも、思い半ばにすぎよう。

重要なことは、予算を含む資源の負担について、政府セクターの側の責任範囲をより明確に示すルールを定めることである。ソーシャル・キャピタルの創出によって市民セクターと政府セクターとの協働的パートナーシップによる問題解決を進め、高い生活の質を達成することが展望できるとしても、それが政府のより広い社会的投資に完全に取って代わるものではありえないこと（Lovrich Jr. 2000：192）は明記しておかねばならない。

最後に指摘しておかねばならないのは、公－民パートナーシップと社会全体とのかかわりである。ケイパクも説くように、「PNPの価値創造過程は、パートナーとメンバーにとってのみならず社会全体にとっても、漸増的ソーシャル・キャピタルを生み出すことができ、有効なパートナーシップによって生み出された諸便益はしばしばパートナーシップ自体の目的を超えて、社会的ミッションをより有効に達成することを可能にする」（Kapucu 2006：209）のである。

それだけにまた、パートナーシップ事業の第三者評価を含む説明責任の重要性を忘れてはならない。

[参照文献]

Anheier, Helmut K., 2005, “State-nonprofit relations”, *Nonprofit Organizations : Theory, management, policy*. Routledge, London and New York, 2005. Chapter 13 (281-300).

Craig, Gay, Marilyn Taylor and Tessa Parkes, 2004, “Protest or Partnership? The Voluntary and

- Community Sectors in the Policy Process”, *Social Policy & Administration*, Vol. 38, No. 3 : 221-39 (= 2005, 山崎克明抄訳「抗議かパートナーシップか 政策過程におけるボランティアおよびコミュニティ・セクター」北九州市立大学北九州産業社会研究所紀要第46号 : 97-110).
- IPPR (Institute for Public Policy Research), 2001, *Building Better Partnerships, The final report of the Commission on Public Private Partnerships*, IPPR. (山崎克明, 2004, 「資料 (文献紹介) 公-民パートナーシップと説明責任の問題」, 北九州市立大学北九州産業社会研究所「『地域づくり』に関する調査研究報告書」: 212-45).
- Kapucu, Naim, 2006, “Public-Nonprofit Partnerships for Collective Action in Dynamic Contexts of Emergencies” in *PUBLIC ADMINISTRATION* Vol. 84, No.1, (205-220).
- Klijin, E-H. and Geert R. Teisman, 2000, “Governing public-private partnerships: Analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships” in Ch.5, Osborne, Stephen P.(ed.), 2000, *Public-Private Partnerships : Theory and practice in international perspective*, Routledge.
- Lipsky, M. and Smith, S. R., 1989-90, “Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State,” *Political Science Quarterly* 104 (4) : 625-48.
- Lovrich, Jr., Nicholas P., 2000, “Policy Partnering Between the Public and the Not-for-Profit Private Sectors” in Ch.11, Pauline Vaillancourt Rosenau ed., *Public-Private Policy Partnerships*, The MIT Press.
- McLaughlin, Kathleen and Stephen P. Osborne, 2000, “A one-way street or two-way Traffic? Can public-private partnerships impact on the policy-making process?” in Ch.2, Osborne (ed.) 2000.
- McQuaid, Ronald W., 2000, “The Theory of Partnership :Why have partnerships?” in Ch.1, Osborne (ed.) 2000.
- Najam, A. 2000 : “The Four-C7s of Third Sector-Government Relations : Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation,” *Nonprofit Management and Leadership* 10 (4) : 375-97. quoted in Helmut K. Anheier, “State-nonprofit relations”, in Anheier, H. K. *Nonprofit Organizations : Theory, management, policy*. Routledge, London and New York, 2005.Chapter 13 (281-300).より再引用。
- NPO法人北九州ホームレス支援機構, 2005, 『ホームレス支援ボランティア手帳』.
- 奥田知志, 2005, 「にんげんどキュメント 奥田知志インタビュー」『Active』第13号 向陽舎.
- Peters, Guy, 1998, “With a Little Help From Our Friends : Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments” in Ch.2. Jon Pierre ed., *Partnerships in Urban Governance : European and American Experience*, Macmillan Press. : 11-31.
- Pierre, Jon, 1998, “Public-Private Partnerships and Urban Governance : Introduction”, in Ch.1, Jon Pierre ed., *Partnerships in Urban Governance : European and American Experience*, Macmillan Press.
- Robert D. Putnam, 1995, “Bowling Alone : America’s Declining Social Capital”, in *Journal of Democracy*, 6 : 1. ロバート・D・パットナム 「ひとりでボウリングをする—アメリカにおけるソーシャル・キャピタルの減退」(坂本治也翻訳), 宮川公男・大守隆編『ソーシャル・キャピタル』, 東洋経済新報社, 2004, 第2章.
- 新宿ホームレス支援機構, 2005 : 『季刊 Shelter-less』No.25.
- 山崎克明, 2001 : 「総論 21世紀における地域づくり—地域における新しい〈公共空間〉の形成」, 岡本栄一・

山崎克明編著『21世紀の地域づくり—参加型福祉社会の創造—』中央法規 第2編第1章.

—— 2003：「地域コミュニティの再構築と〈地域協治〉の模索」, 北九州市立大学北九州産業社会研究所編『21世紀型都市における産業と社会』海鳥社：第2部第1章.

—— 2005：「NPO・市民・行政協働システムによるホームレス問題解決の取り組み—北九州市の事例から」『季刊Shelter-less』No.25, 新宿ホームレス支援機構：3-19.

—— 2006：「NPO、市民、行政の『協働』システムによるホームレス問題解決への取り組み—公—民パートナーシップ論の視点から—」, 山崎他編『ホームレス自立支援—NPO・市民・行政協働による「ホームの回復」』, 第9章.

Young, D. R., 2000, "Alternative Models of Government-Nonprofit Relations : Theoretical and International Perspectives," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29 (1) : 149-72. quoted in Helmut K. Anheier, 2005, "State-nonprofit relations", in Anheier, H. K., *Nonprofit Organizations : Theory, management, policy*. Routledge, London and New York, 2005. Chapter 13 (281-300) より再引用.

[略号]

法 2000：社会福祉法、法律第111号.

法 2002：ホームレスの自立支援等に関する特別措置法、法律第105号.

方針 2003：「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」厚生労働省／国土交通省／告示第1号.

計画 2004：『北九州市ホームレス自立支援実施計画』北九州市.

計画 2009：『新北九州市ホームレス自立支援実施計画』北九州市.

北九州市報告書 2003：「北九州市ホームレス実態調査報告書」北九州市保健福祉局.

研究会報告書 2003：「北九州市ホームレス調査結果報告書」北九州市立大学北九州産業社会研究所北九州ホームレス研究会.

提言 2005：北九州市におけるホームレス問題を解決するための市民協議会「今後の北九州におけるホームレス自立支援に関する提言」.

提言 2008：北九州市におけるホームレス問題を解決するための市民協議会「就労自立支援から生活自立支援へ」.

* 本稿は2006年に公表した「NPO、市民、行政の『協働』システムによるホームレス問題解決への取り組み—公—民パートナーシップ論の視点から—」（山崎克明他編『ホームレス自立支援—NPO・市民・行政協働による「ホームの回復」』、第9章所収）に加筆修正し、2009年5月の北九州地域づくり研究会において報告たものである。

(やまざき かつあき 北九州市立大学名誉教授)