

多様な主体の協働による地域自治を推進する 組織マネジメントとネットワーク形成の支援

ENABLING TECHNOLOGIES OF NETWORK FORMATION AND ORGANIZATION MANAGEMENT TO PROMOTE LOCAL AUTONOMY BY THE COLLABORATION OF VARIOUS AGENTS

三矢 勝司¹・吉村 輝彦²・秀島 栄三³

¹修士(工学) 名古屋工業大学特任助教 コミュニティ創成教育研究センター
(E-mail:mitsuya@nitech.ac.jp)

²博士(工学) 日本福祉大学教授 国際福祉開発学部国際福祉開発学科 (E-mail:yoshi-t@n-fukushi.ac.jp)

³博士(工学) 名古屋工業大学大学院教授 工学研究科社会工学専攻 (E-mail:hideshima.eizo@nitech.ac.jp)

多様な主体の協働による地域自治の推進には、地域協働コーディネーターが重要な役割を担う。本研究では、その専門性が期待できる存在として中間支援組織に注目し、その事例として、愛知県岡崎市のNPO法人岡崎まち育てセンター・りたを取り上げる。この中間支援組織は、同市竜美丘学区において、多様な主体の協働による防犯活動やまちづくり活動を支援し、「主体性の育成」「活動領域の拡大」「活動内容の深化と波及」「活動の担い手の拡大」を実現した。事例の考察を踏まえ、地域協働コーディネーションにおいて求められる組織マネジメントとネットワーク形成に関する支援技術を明らかにした。

キーワード：地域自治，協働，支援技術，中間支援組織

1. はじめに

1.1. 研究の背景

近年、新しい形の地域自治を模索する機運が高まっている。国内では、2000年に施行された地方分権一括法から地方分権、さらには地域内分権の流れが加速しており、佐々木¹⁾は、「統治(ガバメント)ではなく、住民の合意と協働を得ながら行政を進めていく協治(ガバナンス)の時代」の到来を指摘している。

新しい地域自治について、総務省は「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」²⁾の中で「地域コミュニティ、NPO、その他の団体など、多様な主体が(中略)力強く『公共』を担う仕組みや、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域力を創造する仕組みを作っていくことが求められる」とした。その仕組みとして「地域協働体」が提唱された。これは「地域における多様な公共サービス提供の核となり、地域コミュニティ組織など地域の多様な主体による公共サービスの提供を総合的、包括的にマネジメントする組織」である。

すなわち、旧来の地域自治が「統治(ガバメント)、市民と行政の上下関係」「市民、行政それぞれ個別の活動」「個別の地域問題解決」であったのに対し、新しい地域自治には「協治(ガバナンス)、市民と行政のパートナーシップ」「多様な主体による協働」「包括的な地域マネジ

メント」が求められる。

こうした新しい地域自治を実現するには、従来の地域自治活動の考え方や方法とは異なる社会技術が必要である。その理由は2つある。一つは、公共サービスの提供を総合的、包括的にマネジメントするために、地域の課題を特定し、その解決方法を検討し、その活動の担い手を組織するような、組織マネジメントが必要だからである。もう一つは、従来の枠組みを超えた連携やネットワークの拡大のために、多様な主体をネットワークすることが必要だからである。

このように、新しい地域自治を実現するには、組織をマネジメントし、多様な主体をネットワークする調整役、いわゆる協働コーディネーターの存在が欠かせない。

本研究では、新しい地域自治を巡る協働コーディネーターの支援技術を扱うため、その意図を明確に示すため「地域協働コーディネーター(以下、地域C)」と名付ける。地域Cの担い手は、予め地域に精通している地域住民の中から確保できた方が合理的である。しかし、コーディネーター役の住民自身が地域課題の利害当事者になる可能性があることや、先に示した組織マネジメントやネットワークの専門スキルが必要であることが課題となる。そこで、一定の専門スキルと第三者的に地域に関わることが、地域Cの要件となる。この要件を満たす存在として、最初に想定されるのは自治体職員であろう。

しかし、自治体職員に期待するのは簡単ではない。なぜならば従来、自治体による自治活動支援といえば、集会所の整備費用の補助、意識啓発イベント開催、アドバイザー派遣、資金的支援等が中心³⁾であり、地域自治活動の現場に立ち入らない後方支援的なものである。それゆえ、自治体職員が新しい地域自治を推進するノウハウや経験があることは稀である⁴⁾。一方、先駆的な自治体では「地域担当職員制度」を整備し、自治体職員が地域Cとして現場に関わる例も近年出てきた⁵⁾。

地域Cの担い手として次に想定されるのが、小学校や中学校等の学校関係者である。川北⁶⁾は、学校区が地域自治の単位として機能している点に注目し、学校が行政と住民のインターフェースとしての役割を担う可能性について研究した。その結果、学校関係者がコミュニティ活性化と連動するためのコーディネーター的な役割を担うことの限界を指摘している。他にも、被災地の地域再生を巡って大学等の外部者が地域コミュニティに介入して地域自治活動を支援した事例研究⁷⁾もあるが、大学が関与できる地域の数には限界がある。そこで実際には、地域の事情により、地域住民、自治体職員や学校関係者、大学等の多様な選択肢の中で、地域Cを担うことになる。

以上から、地域自治のパラダイムを、統治（ガバメント）から協治（ガバナンス）へと転換し、多様な主体の協働による地域自治を実現する上で、地域Cのような推進役が必要である。どのような主体がその担い手となるにせよ、そこに求められる組織マネジメントとネットワーク形成に関する支援技術を明らかにすることが求められている。

1.2. 研究の目的と方法

以上の背景を踏まえ、本研究では、地域Cを担いうる主体であり、そこに求められる専門性を期待できる存在として、NPO分野における中間支援組織に焦点をあてる。日本では、1995年以降、市町村が設置して運営を民間に託す、公設民営型の中間支援組織の設置と運用が急速に広まった⁸⁾。中間支援組織は「資金や技術、ネットワークや情報といった各種の活動に役立つ資源を（中略）適切なタイミングで市民やまちづくり組織に提供することを通じて、まちづくりの主体形成を促す」⁹⁾存在であり、先に示した要件を満たし、多様な主体の協働を支援する専門性を期待できるためである。中間支援組織が、地域Cとして発揮した支援技術を明らかにできれば、地域Cの担い手が、どのような立場や属性であったとしても活用が可能で、一定の汎用性のある知見となりうる。

以上から、本研究では、中間支援組織が新しい地域自治を実現した事例を考察することを通じて、地域Cが果たすべき組織マネジメントとネットワーク形成に関する支援技術を明らかにすることを目的とする。

研究対象は、以下4点を踏まえて、絞り込んだ。すなわち「支援の担い手が中間支援組織」「学校区の自治活動への支援」「地域に根差した活動等、地域自治組織の強みが発揮されやすい活動分野」「複数年度に渡り段階的・継続的な支援を行い、一定の自立を果たした事例」である。

まず、先述のように、中間支援組織に地域Cの専門性が期待されることも踏まえ、「支援の担い手が中間支援組織」とした。

次に、山田¹⁰⁾の、全国の「地域協働体」（先述）を調査した結果、行政主導によるコミュニティ協議会型（市区町村の全域または一部地域において、学校区などを単位として、自治会・町内会をはじめとする各種地域団体が参加する「コミュニティ協議会」を立ち上げたタイプ）が大半とする研究成果も踏まえ、「学校区の自治活動への支援」とした。

さらに、合津¹¹⁾の「高齢者や子育て支援に向けて実施される住民による地域福祉活動において、その実践基礎単位として、市全域よりも小さい単位、つまり地区レベルや小地域での地域自治の実践を通じて、地域自治の能力が高まる」とする研究成果も踏まえ、「地域に根差した活動等、地域自治組織の強みが発揮されやすい活動分野」とした。

加えて、国土交通省が「都市型コミュニティのあり方と新たなまちづくり政策研究会報告書」¹²⁾の中で、「都市型コミュニティの育成には従来の地縁型コミュニティと新たな非地縁型コミュニティとの連携やネットワークの拡大など、段階的・継続的な育成への取り組みが必要」とする指摘も踏まえ、「複数年度に渡り段階的・継続的な支援を行い、一定の自立を果たした事例」とした。一定の自立を要件としたのは、地域Cが永続的に特定の地域自治活動を支援し続けるのではなく、地域Cの支援を経て、その後は、自立的に地域自治活動が展開するようになるのが持続可能だからである。これは、山崎¹³⁾が提唱する「地域に関わって5年の支援を経て、その地域を去り、その後は地元地域で活動が継続できる仕組みをつくる」とする考え方を参照した。

これらの要件に合致するものの一つとして、愛知県岡崎市の中間支援組織の支援により、多様な主体の協働による地域自治を実現した事例「竜美っ子あん&あんクラブ（以下、クラブ）」を取り上げる。クラブは、同市の竜美丘学区における地域自治活動の一つである。主な活動内容は、子どもの見守り活動を学区ぐるみで行うことである。これは、活動者が自身の居住地界隈で見守り活動に従事するため、地区レベルで実施される地域に根差した自治活動の一つである。それゆえ、地域自治の能力を高める可能性をもつ活動である。

クラブは、2009年から2012年にかけて、地域Cの支援を受けながら、多様な主体を巻き込んで新しい組織と

して立ち上がり、活動を開始し、見守り活動にとどまらないまちづくり活動への広がりを遂げた。この活動内容の展開と担い手の広がりとが、地域Cのどのような支援によって実現したのかをみる。

戸政¹⁴⁾は、「(政府や政府以外のアクター全てを視野に入れた) ネットワークのマネジメントとは「何らかの意図的な方向づけをし、それに向けて各アクターが活動を展開していくプロセスの中で展開されるもの」と定義している。これを受けて本研究では、研究方法として、プロセス分析に焦点をあてる。

具体的には、中間支援組織による地域自治支援の現場に対する継続的な参与観察に加えて、地元の関係者を集めた話し合いの企画資料、記録資料¹⁵⁾や報告書¹⁶⁾による文献調査を行った。記録資料の内訳は、中間支援組織による情報収集や調査分析関連が全20件、中間支援組織の内部検討会議が全13件、クラブ役員らとの打ち合わせやワークショップ等の地域活動支援関連が全36件である。

本研究で対象とする活動期間は、中間支援組織が地域自治活動の支援に着手を始める2008年10月から、新しい地域自治組織が生まれ、多様な主体を巻き込んだ活動に展開するに至る2012年3月までの、約3ヵ年である。研究対象期間において、毎年度が終わった後の時期に、中間支援組織のスタッフと専門家で開催し、1年間における地域自治活動の展開と支援活動の内容を振り返り、支援の背景にある考え方や意図を整理し、改めて確認した^{17) 18) 19) 20) 21) 22)}。「地域Cによる支援を経て自立的な地域自治活動」へと展開する過程を明らかにするため、特に「複数年における支援内容の変化」や「地域活動団体の段階に応じた支援内容の変化」を考察する。

2. 研究対象の概要

2.1. 対象地区の概要

地域Cの支援を受けたクラブが活動する地区は、愛知県岡崎市にある竜美丘学区である。愛知県岡崎市は、愛知県の南部に位置し、住宅地として栄えてきた人口約37万人の中核市である。江戸幕府を拓いた徳川家康公の生誕地としての歴史をもつとともに、中心部に市街地、周辺部に山間地が広がり、文教都市として知られている。その中で、竜美丘学区は、岡崎市中央部に位置する、緑豊かで閑静な住宅街として発展してきた。人口は約5,600世帯、14,000人である(2009年4月時点)。近年では、学区の西側に大型ショッピングセンターの開発等があり、地区の生活環境の変化が進んでいる。学区は9つの町内会(代表である町内会長を総代と呼称)で構成されている。人口構成としては、少子高齢化が進行している。一方で、女子高校生を狙った犯罪が多数発生して

おり、地区の治安を心配する声の高まりがあった。それまでも、町内会を中心とした地域の見守り活動と、PTAを中心とした子どもの登下校の見守り活動がそれぞれあったが、2009年に、これらの活動をさらに強化、高度化しようとする地元の動きが生まれた。

2.2. 地域協働コーディネーターの概要

上記の活動に対して、地域Cとして関わったのが、NPO法人岡崎まち育てセンター・りた(以下、りた)である。りたは、岡崎市内の地縁組織をつなぎ、市民自治の実現を目指して1996年に発足した任意団体「岡崎まちづくり市民公社」が母体である。これは岡崎市が事務局を担う地域活動団体の連絡協議会的な組織であった。2005年に岡崎市は、行政が事務局を務める行政主導体制を見直し、この組織を主体的で、実行力のある組織に生まれ変わらせるべく、外部からの専門家の登用を考えた。岡崎市では、1999年から市民参加型まちづくりの若手専門家らによるボランティア活動が進められていたため、ここに呼びかけを行った。若手専門家らは、建築や都市計画を専門とする男性2名(当時30代前半)である。若手専門家らが岡崎市からの呼びかけに応えたため、「岡崎まちづくり市民公社」は、若手専門家らの協力を得て、行政主導から民間主導の団体へと生まれ変わり、2006年にNPO法人化し、りたが誕生した。それゆえ、りたは、公設民営型の中間支援組織である。現在のりたは、岡崎市から市民活動センター事業を受託し、市内全域の市民活動支援を担っている。市民活動の支援拠点となる施設の管理運営にとどまらず、市民と行政の対話と協働によるまちづくりのコーディネーターとしても活動している。

2.3. 支援対象となった地域自治活動の概要

岡崎市竜美丘学区では、2005年から学区総代会という地域活動団体が母体となり、自主防犯パトロール隊が組織され、自主防犯活動を始めた。これは、買い物に合わせて地域の見守り活動を行うことと夜の見回り活動を行うことを主な活動内容としていた。2009年に、学区福祉委員会に所属する有志メンバーらが中心となり、自主防犯組織の再編に向けた機運が高まった。この有志らは、学区総代会をはじめ、長年地域活動に関わってきた住民らであり、自主防犯活動の担い手でもあった。この有志らが、後にクラブ役員となった。クラブ役員らへのヒアリング(2009年3月9日)結果から、この機運が高まった背景として以下3点が挙げられる。「トップダウン的な統率号令型ではなく、ボランティアが気軽に参加できるような水平的な地域活動運営への模索」、「活動者にとって、自分の町内の自主防犯活動は把握できても、他の町内の活動状況を共有する仕組みが不在であったことへの不満」、「子どもの見守り活動を巡って、町内会が行う活

動とPTAが行う活動がバラバラに展開している無駄の排除」である。このような「統治（ガバメント）から協治（ガバナンス）への転換への模索」ともとれる住民の意識高揚が背景となって、自主防犯活動の組織再編に向けた機運が高まった。この頃（2009年3月）、有志らは、りたからの組織再編への活動支援の申し出を受け、これを受諾した。なお、竜美丘学区における自主防犯活動再編の動きを、りたに伝達したのは岡崎市役所の担当課である。その後、りたの支援を受けながら準備会が開催され、多様な主体を巻き込んで、新しい防犯まちづくり団体である「竜美っ子あん&あんクラブ」が誕生した。2010年春から、多様な主体による見守り活動を開始した。PTAが見守れない子ども達の下校時間の見守り活動を老人会が担当する等、地域内の活動団体同士による相互連携の特徴がある。2011年時点で、PTA、小学校の教員組織、老人会等を中心として、個人ボランティアを含む529名が参画している。その他、見守り活動にとどまらない防犯まちづくり活動をしている。

3. 竜美丘学区における防犯まちづくりプロセス

岡崎市竜美丘学区における新しい防犯まちづくりの流れ、つまり、クラブ設立の流れは、2009年に始まった。この時期、先に示したように「地元の発意で、子どもの見守り活動の強化、高度化を目指す機運が高まっていたこと」とあわせて「りたが、防犯まちづくり活動を支援する技術の研究開発のために、モデル地域を探していた」ため、両者の思惑が合致し、地域の地域活動団体とりたの共同作業が始まった。

本研究の研究対象期間である約3カ年において、既存の地域自治組織が再編され、クラブが新規に発足して、自立的な活動を始め、さらにまちづくりへの展開をみせるまでになった。この3カ年の取り組みは、大きく分けると、次の3つの段階に整理することができる。第1段階は、新しい組織づくりを中心とした初動期。第2段階は、防犯活動から防犯まちづくりを射程に入れ始めた展開期。第3段階は、組織が他の団体との関わりを深め、まちづくりへと広がる深化・波及期である。

初動期（2009年）の大きな流れを、Fig.1に示す。最初に、組織再編のための事前準備が行われた。活動の中心を担う学区福祉委員らは、りたの助言を受けながら、地域関係者に呼びかけを行った。その結果、総代会や学区社会教育委員会、小学校、PTA、老人会、子ども会から関係者が参集して、クラブの準備会を組織した。この頃は、りたによる主体的な関与を受けながら会議の準備がされ、準備会での議論が進められた。全7回が開催された。例えば、登校時は、PTA中心で子どもの見守り活動

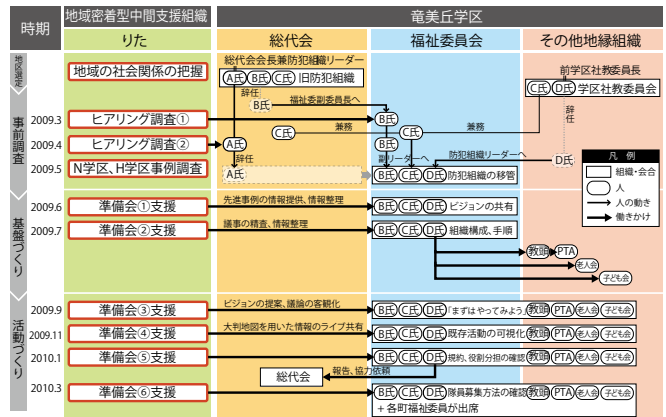


Fig.1 竜美丘学区防犯まちづくりプロセス (2009年度)

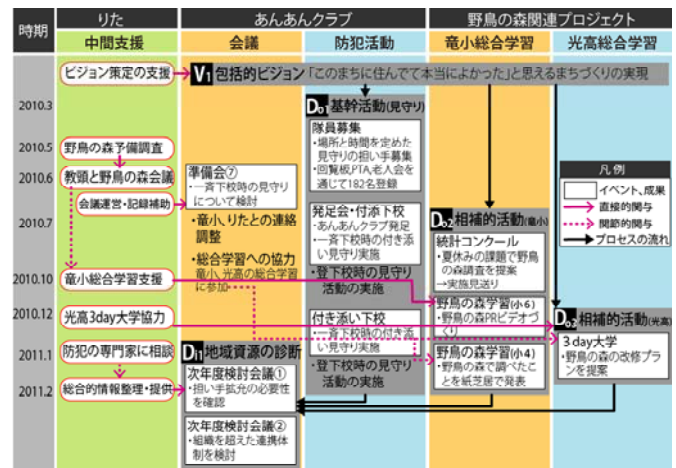


Fig.2 竜美丘学区防犯まちづくりプロセス (2010年度)

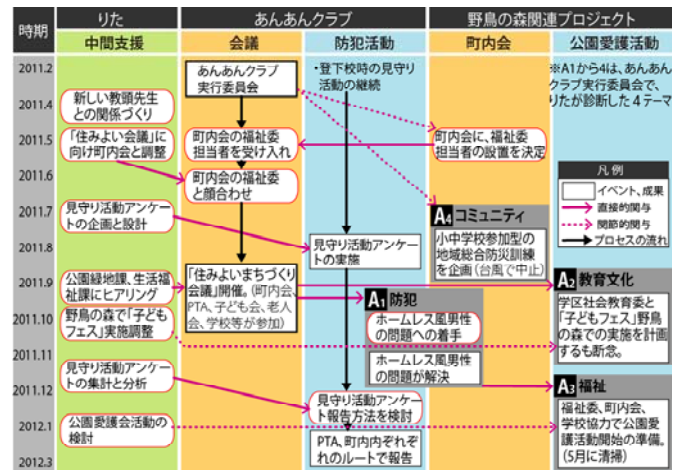


Fig.3 竜美丘学区防犯まちづくりプロセス (2011年度)

をすることはできるが、共働き世帯が多く、下校時の見守り活動が難しいことが確認された。これを受けて、下校時の見守り活動に老人会が名乗りを上げる等、多様な主体が参加して議論をした成果が、見守り活動の役割分担に反映された。さらに、りたと活動の中心メンバー3人との間では「このまちに住んでて本当によかったと思えるまちづくりを実現していく」という包括的ビジョンが確認された。

展開期（2010年）の大きな流れを、Fig.2に示す。準

備会の議論を経て、2010年7月20日に、クラブが正式に発足した。PTAや教員組織、老人会等を中心としたボランティア182名が参加し、子どもの登下校の見守り活動が始まった。その後、準備会は役員会（実行委員会等の役員らの会議体）として継続し、先に示したビジョンから派生する複数の活動が構想された。しかし、当面は見守り活動を着実に実施することに力を注ぐ、とする方針となったため、見守り活動以外に活動の広がりは生まれなかった。当面実施が見送られた活動の一つが、竜美丘公園（通称・野鳥の森、以下野鳥の森）の問題解決である。ホームレス風の男性が、公園内の展望施設に居座ることにより、子どもが安心して遊べない状態にあった。この状況に対して、りたは、野鳥の森の問題への関心を維持するための活動（Fig. 2のDo2とDo3）を行った。

深化・波及期（2011年）の大きな流れを、Fig. 3に示す。この時期は、クラブの特徴である、多様な組織が参画、連携していることの強みが発揮される取り組みが実践に移された。それらは、「あんあんクラブ実行委員会（2011年2月25日）」や「住みよいまちづくり会議（2011年9月11日）」が活動開始のきっかけとなった。

クラブ実行委員会の準備会議（2011年2月19日）で、活動の中心メンバーらとの協議を踏まえて、りたから次年度の活動展開に向けて、4つのテーマ「総合学習を含む見守り活動、防犯活動の強化(A1)」「教育文化活動と連携した野鳥の森活用(A2)」「福祉活動と防犯活動の融合(A3)」「感謝でつながるコミュニティづくり(A4)」が整理され、提示された(Table. 1)。このテーマをたたき台にして話し合いが行われた。りたから、テーマと同時に、活動方法や担い手についても提案がされたが、それがそのまま実施されたのではなく、協議の中で、実際にやれることや担い手に関するアイデアも出され、その上で実施に向けて調整が進められた。

例えば、(A4)を受けて、町内会が主体となり、小中学生を巻き込んだ地域総合防災訓練（2011年9月4日）が実現化に向けて動き始めた（台風のため中止された）。

次に開催された「住みよいまちづくり会議」（2011年9月11日）では、クラブの準備会から関わりのある関係団体に加えて、課題解決の担い手として期待される町内会の役員らにも声掛けが行われ、会議が開催された。

この呼びかけにより、それまで以上に多様な主体が集まったことで、クラブ実行委員会での議論がさらに掘り下げられ、(A1)を受けた野鳥の森におけるホームレス風の男性に対する対処への活動開始が決定した。その後実際に、ホームレスの問題は解決にいたった。その他、(A2)を受けた「子どもフェス」を野鳥の森で実施とする構想は、会議の場では実施する方向でとりまとめられた。しかし、「子どもフェス」の主催団体である学区社会教育委員会との調整の結果、実現困難と判断され、最終的に

Table.1 中間支援組織から提示された次年度展開例

(A1)防犯活動系	現状のPTA、老人会、学校教員を中心とした仲間に地域でお店を営む事業者を巻き込み防犯活動を強化する提案、登下校だけでなく総合学習時の見守りも。
(A2)教育文化活動系	野鳥の森を改善すべく、高校生らによる音楽活動や清掃活動、地域団体らによる遊びの会活動、中学校による遊び場調査活動との連携ほか。
(A3)福祉活動と融合系	あんあんクラブの組織母体が学区福祉委員会である強みを活かし、高齢者健康サロンや子育て広場の活動の中で、防犯グッズやポスターをつくる提案ほか。
(A4)コミュニティづくり活動系	防犯まちづくり従事者の励みをつくるべく地域の活動者が小学生と一緒に感謝交流会を開催する提案、交通指導員向け感謝の会と合同で開催する提案ほか。

実施にはいたらなかった。(A3)については、会議の場では、学区福祉委員会と野鳥の森のある現地の町内会が連携をして、野鳥の森愛護活動に着手することが決まった。しかし、会議直後は先に示したホームレスの問題もあり、すぐには活動が展開できなかった。

その後、地域住民自らの力で野鳥の森におけるホームレスの問題を解決したことで、「2012年の春頃に野鳥の森の清掃活動から始めよう」という機運が立ち上がるまでになり、その後実際に清掃活動が始まった。

4. 中間支援組織による支援の変遷

2009年から2011年に渡って、中間支援組織（りた）が地域Cとして、クラブに対して行った支援活動を整理すると、次のとおりである。

2009年、つまり初動期の支援活動は、次の2つである。一つは、調査分析支援として「先進事例調査や竜美丘学区の防犯まちづくり関係者へのヒアリング（岡崎市や警察含む）」である¹⁵⁾。先進事例調査は、2009年5月29日に行われた。調査対象は、岡崎市内の根石学区と羽根学区である。岡崎市と岡崎警察署に対するヒアリングは、2008年11月に実施された。これら調査結果を、りたは2009年6月からのクラブ設立支援に活用した。

もう一つは、まちづくり活動支援として、「新しい防犯まちづくり組織（クラブ）づくりの支援」である。クラブ設立の準備会（全7回）は、りたが主導して会議の議題設定や意見が出しやすい資料作成を行っていることが参与観察から確認された。いわゆる会議ファシリテーションによる支援である。

クラブ設立準備会の事前会議において、りたはクラブ役員らに対して、「何をするか」にとどまらず、「何のためにするか」を問いかけながら、活動づくり、組織づくりを進めた。このような意図は、2009年5月28日の実施したりたスタッフへのヒアリングの際に確認した。この「何のためにするか」を住民と共に確認する作業は、市民参加型まちづくりにおいて「ビジョンを描く」と呼ばれる技術である²³⁾。この支援技術によって、クラブ役

員らに、防犯活動を「何のためにするか (Outcome)」を意識化させる成果があった。その具体的な形として、「このまちに住んでて本当によかったと思えるまちづくりを実現していく」という包括的ビジョンが得られている¹⁵⁾。

クラブ役員らが、こうした問題意識を持ちながら、クラブの活動の担い手となる関係者（福祉委員会、子ども会、老人会、小学校、PTA）を集め、「協議する場」（クラブ準備会）が開催されたことで、当面の中心的な活動である見守り活動以外にも視野が開き「ホームレス風の男性のために子どもが遊ばなくなった野鳥の森（以下、野鳥の森問題）」という課題意識が共有された¹⁵⁾。

2010年、つまり展開期の支援活動は、次の2つである。一つは「相補的活動」である。先に挙げた「野鳥の森問題」に対して、クラブの組織的合意としては「当面、見守り活動の立ち上げ、自立に注力するため、野鳥の森問題には着手しない」となっていた。これに対してりたは、クラブの活動に対して相補関係となる活動を独自に進めた。具体的には「竜美丘小学校の総合学習と連携した野鳥の森学習（2010年10月4日、2011年2月9日）」と「光ヶ丘高校と連携した野鳥の森改善提案づくり（2011年1月11、12、13日）」である。

2011年3月18日にりたスタッフに対するヒアリングを行い、この活動の動機を確認した。前者の動機は「クラブの組織としては、野鳥の森問題に取り組みないと決まっていたが、竜美丘小学校の教頭先生が課題解決への意欲をもっていたので、やれることをやろうと考えたこと」である。後者の高校と連携した提案活動も、計画的なものではなく「その時期に別のNPOからの誘いで竜美丘地区内の高校生に向けた連続講座を依頼されたので、野鳥の森の提案活動に結びつけようと考えたこと」が動機である。りたは、野鳥の森問題について、クラブ関係者の関心を持続させようと考え、機会を逃さずに小学校や高校と連携して臨機応変に相補的活動を展開した。その結果、クラブ関係者に野鳥の森問題への問題意識を持続させることに成功した。実際に、野鳥の森問題が共有された2010年3月のクラブ設立準備会から、1年以上が経過した2011年9月の「住みよいまちづくり会議」を発端にして、課題解決に向けた活動が開始している。

もう一つは調査分析支援である。具体的には「野鳥の森の現地調査（2010年5月14日）」と「地域資源の分析（相補的活動から得られた活動の可能性、クラブがもつ組織的ポテンシャル等の分析）」である。これらの調査分析支援の結果を、第7回クラブ設立準備会（2010年6月19日）とクラブ実行委員会（2011年2月25日）という「協議する場」に持ち込み、翌年度の町内会活動や野鳥の森問題の解決への動機づけを行うことに成功した¹⁵⁾。実際に、先述の(A1)から(A4)の行動が実践に移された。

2011年、つまり深化・波及期の支援活動は、次に示す

調査分析支援である。りたは、活動者向けアンケート（2011年8月から9月）を実施し、活動実態を明らかにした。これは、3年前のクラブ設立当初から役員らによって指摘されていた「活動実態が見えない。活動登録者は沢山いても、実際に活動している人は少ないのではないか」という懸念を払拭するのが目的である。見守り活動登録者529人から小学校教員を除く488名が対象であった。254名（回収率52%）により、少なくとも1日平均約40名を超える人が見守り活動をしていることがわかった。これにより、クラブ役員らの懸念が払拭された。クラブ役員らは、同じように懸念をもっている活動者への勇気づけを意図して、アンケート結果は学校と町内会の2つのルートで周知した¹⁵⁾。

ここから、複数年にわたる一連の支援プロセスを、支援の力点の変化という視点でみる。地域が組織を新しく計画してつくる（再編する）段階（2009年）においては「何のためにやるのか」という目的意識を投げかけながら活動や組織づくりを推進することであった。多様な主体による見守り活動の初動段階（2010年）においては、「地域社会がやりきれない活動を相補的に担う」ことであった。地域が主体となって見守り活動や防犯まちづくり活動を進める深化・波及段階（2011年）においては「活動の評価を支援する」ことであった。

まとめると、りたによる3年にわたる支援の力点は、計画支援、活動支援、評価支援、と変化した。

5. 支援が効果を発揮できた要因

5.1. 地方都市における地域自治組織の組織力

本事例では、地域Cが支援をし、それを受けて地域の側が多様な主体を巻き込んで組織の立ち上げに成功し、活動を活性化していった。地域Cによる支援が、このような効果を発揮するには、活動する側の力量と支援する側の力量の両方が必要である。そこで、地域Cの支援技術を考察する前に、活動する側の力量について確認する。

一般的に、「都市部（集合住宅住まい）ほど（町内会の）加入率が低い」²⁴⁾とされる。これを裏返せば、都市部でない地域、即ち地方都市や中山間部では、既存の地域自治組織には、一定の組織力が期待できる。実際に岡崎市では、町内会の組織率が90.5%（2011年4月1日現在）と高い。それゆえ、東京等の都市部に比べれば、岡崎のような地方都市や中山間部では、自治組織に比較的組織力、つまりそこに参加する人の人数や実行力に期待ができる。実際に本事例でも、地域自治組織が、野鳥の森問題を解決する等、地域課題に対して責任をもって対処した。野鳥の森問題は、解決されずに数年間放置されてきたものだ。地域Cの支援によって課題の理解と解決方法

の検討, さらに課題解決への動機づけがされており, 地域Cの役割の効果が確認できる。

以上から, 地方都市や中山間部においては, まだ地域自治組織の力を期待しうるのであり, 自治組織は必然的に活動が停滞し, 担い手に恵まれないのではない。地域C等が適切に支援することで, 活動者らの考え方と行動原理が変われば, 多様な主体と協働して, 地域の課題解決や地域自治を実現することは可能である。従って, 本事例において, 地域Cが効果を発揮できた要因の一つに, 活動地域が岡崎市という地方都市であり, 比較的地域自治組織の組織力があつたことが指摘できる。

5.2. 防犯活動と多様な主体の協働

本研究では, 防犯活動を, 地域自治活動の中でも地域に根差した活動であり, 地域自治の能力を高めやすいものの一つとしてとりあげた。事例の考察を踏まえると, 確かに多様な主体の協働を行いやすい活動分野の一つであることが確認できた。一般社団法人子ども安全まちづくりパートナーズの「防犯まちづくりのヒントとガイド」²⁵⁾によれば, 防犯活動は, 交通や環境美化, 防災や福祉, 公園や道路の改善へと活動を広げる入口となりうる活動である。本事例においても, 防犯活動から「地域の安全と安心」という視点で地域の課題を見直すことで, その地域課題を解決する担い手への視野が開かれ, そのことが結果として多様な主体の参加と協働を生み出した。これは, 地域Cによる支援前は, 町内会とPTAと小学校の教員組織が個別に活動をしていたが, 支援後は, 学区福祉委員や老人会, 個人ボランティアが参加し, さらにそれぞれが連携して活動していることから確認できる。

それゆえ, 地域Cが支援した地域自治活動が, 数ある活動分野の中でも防犯活動であったことが他の活動分野の活動者と接点を生みやすくしており, 多様な主体の協働において効果を発揮しやすかつた要因の一つである。

5.3. 中間支援組織による組織マネジメントの支援

地域Cの支援技術を考察する。1.2 で示したように, 組織マネジメントとネットワーク形成に焦点をあてる。ネットワーク形成を進めるためにも組織マネジメントが必要であり, 両者が相互に関係するため, 例えば組織マネジメントに効果を発揮する支援技術だけを取り出すことはできない。そこで本節では, 組織マネジメントを推進する支援技術を中心的にとりあげ, ネットワーク形成に関する支援技術は5.4にて扱う。

組織マネジメントにおいて重要なことの一つは「自分達で組織マネジメントをする」という主体性の育成である。事例の参与観察の結果から, 地域Cの支援技術として, 初動期には「何をするかにとどまらず, 何のためにするかを問いかける」支援, 展開期には「地域資源を分

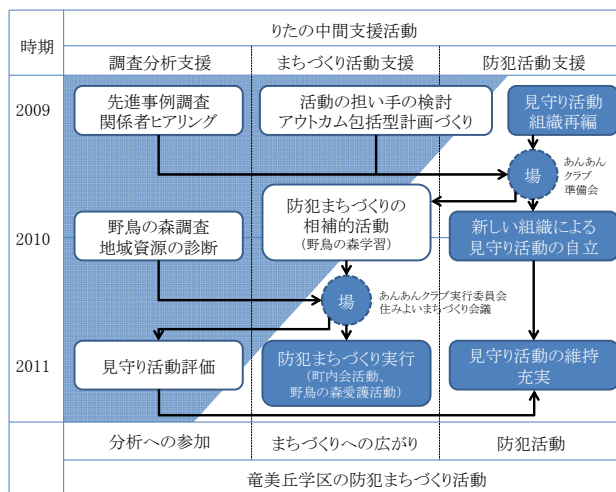


Fig4 段階的支援の変化と活動領域の拡大

析し, 活動の展開可能性を提示する」支援, さらに深化・波及期には「会議当日の進行の一部や参加者の呼びかけをクラブに託す」支援があつた。地域Cが, 地域の活動に伴走しながら地域活動者らに問いかける, 考えさせ, 決定させ, 行動するように働きかけることで, 活動団体が組織として主体的に動くことを促した。

ところで, 「支援」という言葉から連想される支援者の役割は次のようなものである。「活動者らがやろうとしていることを把握し, できない要因を取り除く, やらうとする活動に役立つ社会資源とつなぐこと」, 即ち, 活動者らと同じ視点に立ち, それを後ろから支える伴走的立場である。具体的には, 活動団体の計画づくりを支援する, 実行を支援する, 評価を支援する, といった具合である。しかし, 先に例示した地域Cの支援を振り返ると, そうした伴走的問いかけはもちろん行っているが, それに加えて, 活動団体とは別の立場, 支援の専門家としての立ち位置を堅持し, 「活動団体とは別の役割を担う」とする考え方に基づいた支援が読み取れる。言い換えれば, 活動団体の補助として存在するだけでなく, 活動団体とは独立した主体・パートナーとして存在する第三者的立場からの問いかけがある。

次に, 活動団体が活動を発展させて新しい活動領域へと活動の幅を拡張させた際に, 地域Cが実施した支援技術をみる。それには地域Cが, 複数年にわたる支援の中で, 計画支援, 活動支援, 評価支援と力点を換え, 活動団体の活動能力が高まることと呼応して関与の度合いを下げたことがあげられる。Fig.4 では, 地域Cの関与の度合いが2009年から2011年にかけて下がり, それに反比例するように活動団体の活動領域が拡大し, 徐々に自立発展へと向かった様子を図示した。

以上から, 活動団体の「主体性の育成」と「活動領域の拡大」といった組織マネジメントを推進する上で, 地域Cの支援技術として「活動団体と同じ視点に立つ伴走的立場」と「活動団体を俯瞰的に捉える第三者的立場」

の両面から問いかけること」と「複数年にわたる支援で重点や関与の度合いを変化させること」が寄与していることが明らかになった。

5.4. 中間支援組織によるネットワーク形成の支援

本節ではネットワーク形成を推進する支援技術をみる。

前節 Fig. 4 の中で示した活動領域の拡大では同時に、担い手の巻き込みや拡大といったネットワーク形成がある。Fig. 4に示したように、地域Cが、2009年から2011年にわたり継続的に行ってきた支援として、活動団体の内外から情報を収集し、分析や評価をして活動団体に届けることがあげられる。情報が届けられることで、例えば野鳥の森問題への正しい理解が進み、課題解決の担い手の巻き込みへと視野が広がった。また2010年の地域資源分析や2011年の活動評価によって、活動団体が自分達の活動に自信を深め、地域課題解決の呼びかけを他の個人や団体に働き掛けることができるようになった。それゆえ、活動団体の内外から情報を収集、分析、提供することは、ネットワーク形成を推進する。

ところで、まちづくりの進め方にもマネジメントサイクル (PDCA) が当てはまると言える²⁶⁾。Plan (計画), Do (実行), Check (評価), Act (改善) のステップを踏むことで、活動を計画的で、成果志向のものにできる、とする考え方である。以降、クラブの活動展開過程をPDCAの段階として捉え直し、その段階に対応して、地域Cが、どのような支援をし、それがネットワーク形成とどのような関係にあるのかを考察する。

前節にて、伴走的立場と第三者的立場の両面からの問いかけが重要であることを指摘した。従って地域Cは、地域活動者が中心に行うPDCAサイクルに対して、それを補助的に行う支援と、それとは別に第三者として意識的に行う支援がある。これを踏まえて、関係を整理したものがTable. 2である。

地域Cが第三者的立場で支援をする前提として、重視する視点の据え方の違いがある。地域活動者らが「目の前にある役割や活動を遂行する結果 (Output)」に意識が集中しがちであるのに対して、地域Cは「その活動の先に得られる社会的成果 (Outcome)」に意識をもって働きかけをしてきた。これは、クラブの組織立ち上げに際して「何のための防犯活動か、その先にある成果は何か」を問い続けたことに象徴される。地域Cは、このような視点を組織立ち上げの段階からもち、さらにPDCAの各段階に対応して、以下のような意識的な働きかけをした。

Plan (計画) に対しては、Vision (構想) である。何をやるかに対して、何のために、を問う役割である。次に、Do (実行) に対しては、Do (相補的活動) である。本事例では、クラブの Do1 (見守り活動) に対して、二つの Do (Do2=小学校と連携した総合学習, Do3=高校と連

Table.2 活動の段階に対応した支援

	地域活動者が中心に行うこと	地域協働コーディネーターが意識的に行うこと
重視する視点	Output (活動の結果)	Outcome (社会的成果)
計画段階	Plan (何をやるかを計画する)	Vision (何のためにやるかを問う)
実行段階	Do (活動を実施する)	Do (相補的活動を併置する)
評価段階	Check (活動を評価する)	Diagnosis (団体を診断する)
改善段階	Act (活動を改善する)	Adjust (担い手を調整する)

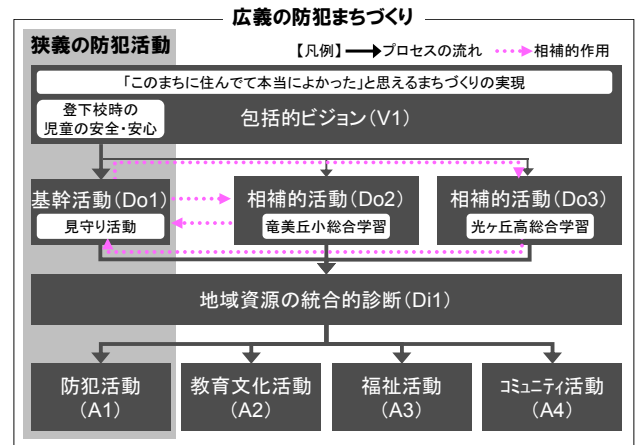


Fig.5 地域Cによる活動の深化と波及

携した学習・提案活動)があった。Check (評価) に対しては、Diagnosis (診断) である。地域Cは、2010年の展開期に、クラブを取り巻く地域資源 (りたの相補的活動によって生まれた新しい機会、クラブにつながっている団体の多様性等) を診断して、その情報を、クラブ役員会の場で提示した。これにより、クラブ役員らは役員会の中で、クラブの組織外部にある地域資源に視野を開いて議論を進めた。Action (改善) に対しては、Adjust (調整) である。地域Cは、クラブの設立準備会やクラブ実行委員会、住みよいまちづくり会議のような開かれた議論の場に向けて、どのような主体を巻き込んだらよいかを検討した。つまり地域課題を特定し、その課題解決の担い手を特定し、その担い手になりうる主体に会議への参加を呼びかけ、巻き込むまでの流れをつくっている。その上で、会議の場で活動の担い手について役割分担を行っている。その後、2011年の深化・波及期の動きをみると、会議の場で決まったことを、町内会等の地域団体が自主的に動き出したものもあれば、地域Cの支援によって実現にこぎつけたものもある。つまり、地域Cが、次年度に展開する活動の内容と担い手の調整、および支援を行うことで、多様な主体がそれぞれ主体的に活動を展開させ、あるいは複数の団体が協働して活動を実施した。

これらを踏まえて、展開期 (2010年) から深化・波及期 (2011年) までの、地域Cと活動団体の協働によって

実現した活動の深化と波及を図式的に表したのが Fig. 5 である。地域が当初予定していた防犯活動が、多様な主体の協働によって着実に展開することに加え、その活動や議論の過程で見出された地域の課題を解決する流れが新しく生まれた。この流れが止まらないように活動を補助し、いざ活動団体が新しい活動を始める段階で支援を行い、さらに活動の担い手との調整の段階でも支援することで、広義の防犯まちづくりにまで展開を促した。

このように、既存の地域自治活動を基盤としてネットワーク形成が進み、多様な主体の協働による地域自治にまで展開できた背景には、地域Cによる「活動の段階に対応した支援」がある。

以上から、活動団体の「活動の担い手の拡大」と「活動内容の深化と波及」といったネットワーク形成を推進する上で、地域Cの支援技術として「地域課題の調査分析、地域活動の担い手分析、活動団体自体の評価分析で得た情報を提供すること」と「活動の段階に対応して構想、相補的活動、診断、調整をすること」が寄与していることが明らかになった。

5.5. 既存研究の知見との比較

本研究で得られた中間支援組織の役割に関する知見を、類似の既存研究と比較し、共通性や新規性を整理する。まず、中間支援組織の役割として、「教育支援」「情報支援」「ネットワーク支援」「資金支援」が挙げられる⁹⁾。

「教育支援」について、高橋ら²⁷⁾は、CS 神戸の事例の考察から、中間支援組織が「何か問題が発生した時には一緒に解決策を考える」「グループが成長していくと共に徐々に支援を切りはなし、自立・協働する関係を構築」することを示した。活動団体の自立に向けて、中間支援組織が支援内容を変化させることは、本研究の成果と共通している。本研究の新規性は、地域Cの支援力点の変化を明示し、さらに「伴走的立場」と「第三者的立場」の併用を指摘した点である。

「情報支援」について、鈴木ら²⁸⁾は、英国の中間支援組織研究から、「コミュニティプランを住民の合意を得ながらつくりだし、(中略) 課題解決の原動力となる主体意識が芽生え」させることを示した。つまり、まちづくりの計画策定において情報支援をすることが主体形成に役立つことを示した。本研究の新規性は、計画段階における主体意識形成からさらに一步進めて、課題解決段階における情報支援の内容を指摘した点である。

「ネットワーク支援」では、国土交通省の調査²⁹⁾が、交流会や勉強会、ML や HP 運営等、支援者が活動団体の外からネットワーク形成を支援する手法を示した。本研究の新規性は、地域Cが活動団体に密着し、その活動や組織について診断や調整をし、活動プロセスの中でネットワークを広げる手法について指摘した点である。

「資金支援」では、本研究においては、中間支援組織が資金支援を行っていないため、考察していない。これは、クラブの母体が学区福祉委員会という自治組織であり、行政から補助金を受けているため、活動資金に問題がないことが背景にある。

6. おわりに

多様な主体が協働する新しい地域自治を、既存の地域自治活動を基盤として実現することは可能であり、有効である。特に、比較的地域自治組織の組織力が低下していない地方都市や防犯活動をテーマにした活動において成果が得られやすい。新しい地域自治実現のためには、旧来型の考え方や行動原理からの転換が必要であり、その転換を推進する地域協働コーディネーターが必要となる。このコーディネーターの担い手として、中間支援組織は、相応しい役割を果たさう。

本研究は、中間支援組織による新しい地域自治の支援事例を考察し、地域協働コーディネーターが果たすべき組織マネジメントとネットワーク形成に関する支援技術を明らかにした。

組織マネジメントを推進する支援技術としては特に、地域主体による検討と実践のために「活動団体と同じ視点に立つ伴走的立場」と「活動団体を俯瞰的に捉える第三者的立場」の両面から問いかけることと、チームワークの強化のために「複数年にわたる支援で力点や関与の度合いを変化させること」が必要である。

ネットワーク形成を推進する支援技術としては特に、活動の担い手への視野を広げるために「地域課題の調査分析、地域活動の担い手分析、活動団体自体の評価分析で得た情報を提供すること」と、実践を通じた関係構築のために「活動の段階に対応して、構想、相補的活動、診断、調整をすること」が必要である。

参考文献

- 1) 佐々木信夫(2003)「自治体職員に必要な能力をどのように涵養するか」『法律文化』, p.33.
- 2) 総務省(2009)「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」, p.2.
- 3) 織田直文, 秦憲志(1992)「自治会・町内会活動支援のあり方に関する研究：その2 自治会・町内会活動支援の効果分析と今後のあり方」日本建築学会大会学術講演梗概集, F, pp.703-704.
- 4) 荻谷智大, 姥浦道生(2010)「合併後のコミュニティ自治組織への行政支援の実態と課題に関する研究：東北地方に

- おける平成の大合併後の一体的なコミュニティ自治施策を対象として」日本建築学会学術講演梗概集, F-1, pp.227-228.
- 5) 全国市長会(2013)「特集：地域担当職員制度導入で新たな地域づくり」、『市政』2013年4月号, pp.9-21.
 - 6) 川北泰伸(2013)「住民自治へつなげる学校と地域の関係の考察」同志社政策科学研究 14(2), pp.51-65.
 - 7) 宮城孝, 藤賀雅人, 山本俊哉, 仁平典宏, 廣瀬克哉(2013)「被災住民のエンパワメント形成支援による地域再生の可能性と課題 II：震災2年目を迎えた岩手県陸前高田市仮設住宅のインタビュー調査」現代福祉研究 13, pp.99-125.
 - 8) 日本NPOセンター(2007)「NPOのひろば」No.51, pp.4-9.
 - 9) 三矢勝司, 吉村輝彦, 秀島栄三(2013)「地方都市における地域密着型中間支援組織の研究視座に関する一考察」日本建築学会学術講演梗概集, F-1, pp.327-328.
 - 10) 山田英二(2011)『これからの地域コミュニティ政策を考えるー地域協働体の実態と提案ー』
http://www.mri.co.jp/NEWS/localweb/report/2032362_2091.html [2013, August 7]
 - 11) 合津千香(2011)「住民による小地域福祉活動と地域自治ー松本市笹賀地区の活動をとおして」松本短期大学研究紀要 (20), pp.9-18.
 - 12) 国土交通省(2012)「都市型コミュニティのあり方とまちづくり方策研究会報告書」, p.11.
 - 13) 山崎亮(2011)「コミュニティデザイナーー人がつながるしくみをつくる」学芸出版社, pp.121-123.
 - 14) 戸政佳昭(2000)「ガバナンス概念についての整理と検討」, 同志社政策科学研究 2(1), pp.321-322.
 - 15) 竜美丘防犯まちづくり関連会議記録(2009,2010,2011,2012), 特定非営利活動法人岡崎まち育てセンター・りた
 - 16) 山本俊哉(2009, 2010, 2011, 2012)「計画的な防犯まちづくりの支援システムの構築」社会技術研究開発事業研究開発実施報告書, 社会技術研究開発センター.
 - 17) 吉村輝彦, 三矢勝司, 天野裕(2010)「地域密着型中間支援組織による防犯まちづくりのあり方(1)ー岡崎市の概要とモデル地区の選定経緯」日本建築学会大会学術講演梗概集, F-1, pp.997-998.
 - 18) 三矢勝司, 吉村輝彦, 天野裕(2010)「地域密着型中間支援組織による防犯まちづくりのあり方(2)ー初期プロセスとその支援の実態」日本建築学会大会学術講演梗概集, F-1, pp.999-1000.
 - 19) 吉村輝彦, 三矢勝司, 天野裕(2011)「地域密着型中間支援組織による防犯まちづくりのあり方(3)ー岡崎市T学区における見守り活動組織発足後のまちづくりへの広が
 - り」日本建築学会大会学術講演梗概集, F-1, pp.989-990.
 - 20) 三矢勝司, 吉村輝彦, 天野裕(2011)「地域密着型中間支援組織による防犯まちづくりのあり方(4)ー防犯活動からまちづくりへの移行期における支援方法」日本建築学会大会学術講演梗概集, F-1, pp.991-992.
 - 21) 三矢勝司, 吉村輝彦(2012)「地域密着型中間支援組織による防犯まちづくりのあり方(5)ー岡崎市T学区における見守り活動の深化と波及」日本建築学会大会学術講演梗概集, F-1, pp.209-210.
 - 22) 吉村輝彦, 三矢勝司(2012)「地域密着型中間支援組織による防犯まちづくりのあり方(6)ープロセスの進展に伴う支援の形態の変容」日本建築学会大会学術講演梗概集, F-1, pp.211-212.
 - 23) 浅海義治, 伊藤雅春, 狩野三枝(1993)「参加のデザイン道具箱」, 財団法人世田谷トラストまちづくり, pp.28
 - 24) 国土交通省(2012)「都市型コミュニティのあり方とまちづくり方策研究会報告書」, pp.23.
 - 25) 子ども安全まちづくりパートナーズ(2011)『防犯からまちづくりへ』
<http://kodomo-anzen.org/manual/fund/mokuji/> [2013, August 7]
 - 26) 国土交通省(2008)「まちづくり交付金 評価の手引き」, pp.1-3.
 - 27) 高橋桂子, 保坂仁美(2003)、「地方の時代における『中間支援組織』の在り方に関する予備的考察」、新潟大学教育人間科学部紀要. 人文・社会科学編 6(1), pp.95-103.
 - 28) 鈴木孝男, 山田晴義(2008)「地域自治促進に向けたコミュニティプランの策定について: 英国パリッシュプランの事例を通じて」, 日本建築学会学術講演梗概集, E-2, pp.493-494.
 - 29) 国土交通省(2006)「地域づくり活動にかかわるネットワーク形成の支援調査」, pp.132-134.

謝辞

本研究は、科学技術振興機構（JST）の社会技術研究開発プロジェクト「計画的な防犯まちづくりの支援システムの構築」の一環として進められた。明治大学の山本俊哉教授をはじめとした関係諸氏、さらに、研究対象である岡崎市竜美丘学区の竜美っ子あん&あんクラブの関係者の方々と特定非営利活動法人岡崎まち育てセンター・りたの天野裕事務局長には、各種ヒアリングにお付き合いいただきと共に、研究上有益な示唆をいただいた。ここに記して感謝の意を表する。

ENABLING TECHNOLOGIES OF NETWORK FORMATION AND ORGANIZATION MANAGEMENT TO PROMOTE LOCAL AUTONOMY BY THE COLLABORATION OF VARIOUS AGENTS

Katsushi MITSUYA¹, Teruhiko YOSHIMURA², and Eizo HIDESHIMA³

¹M. of Eng., Assistant Professor, Nagoya Institute of Technology, Center for Research on Assistive Technology for Building a New Community (E-mail:mitsuya@nitech.ac.jp)

²Dr. of Eng., Professor, Nihon Fukushi University, Faculty of International Welfare Development (E-mail:yoshi-t@n-fukushi.ac.jp)

³Dr. of Eng., Professor, Nagoya Institute of Technology, Graduate School of Engineering (E-mail:hideshow.eizo@nitech.ac.jp)

Local collaboration coordinator can play an important role in promotion of local autonomy with various agents. In this study, we focus on an intermediary organization to coordinate local collaboration, and pick up an NPO Okazaki Community Design Center LITA of Okazaki City, Aichi Prefecture as a case. The organization supported anticrime and other community activities with various agents and then fulfilled "development of organizations' capacity", "extension of activity range", "spread and improvement of activities" and "increase of actors" in Tatsumigaoka school district, Okazaki City. As a consequence, we clarified the essentials of enabling technologies of network formation and organization management in local collaboration coordination.

Key Words: *local autonomy, collaboration, enabling technology, intermediary*