

令和4年度 宮城大学大学院
博士論文

地域社会を支える協働モデルの構築に関する研究

事業構想学研究科 博士後期課程
地域・社会システム領域
21955002

高橋 結

様式2（第2条第3項関係）

（2）博士

博士論文要旨

研 究 科	事業構想学研究科		
専門領域	地域・社会システム	指導教員	風見正三
学籍番号	21955002	氏 名	高橋結
研 究 題 目	地域社会を支える協働モデルの構築に関する研究		

我が国では、社会保障をはじめとするさまざまな規制緩和による行政改革が進められており、行政にとらわれない多様なセクターが主体となって公共が担われることが目指されている。一方で公共性を帯びる事業において、一つのセクターのみがその遂行にあたることは困難であり、新たな価値を共創する上で協働のあり方については検討の余地がある。

本研究の目的は、平時より機能する多様なセクターの協働ガバナンスを構築するために、平時、災害時それぞれの協働に関する先行事例を対象として、理論的枠組みを援用しながら検証を行い、既存モデルにおいて検討が必要となる機能を明らかにすることである。

具体的な研究方法として、先行研究の文献調査に加えて、ヒアリングや各事例での計量テキスト分析を実施した。また、Ansell,Gash(2008)の協働ガバナンスモデルを援用し、東日本大震災における復興まちづくり推進協議会を対象とした検証を行った。

結果として、文献調査からは市民セクターが協働のイコールパートナーとなっていく過程を明らかにするとともに、特に中間支援組織が協働において重要な役割を果たしてきたことを検証した。また、復興まちづくり推進協議会の事例からは、平時からの協働の蓄積があり、専門家や支援者と実践者のネットワークが存在したことが、有効に機能した可能性があることが示唆された。特に本稿で行った事例研究を踏まえると、平時から仙台市内で活動してきた中間支援組織のノウハウや大学の地域連携が災害時にも生かされたものと考えられる。一方で、「主体内部の意思統一」、「討議の場の唯一性」、「明確な基本原則」、「プロセスの透明性」、「共通の理解」については十分に見られなかった。これらは主体間のコミュニケーションに関連する因子であることから、同モデルを修正し、ヒアリング調査によってファシリテーションリーダーシップの具体的機能に中間支援機能を盛り込んだモデルを構築し有効性を明らかにした。(805 字)

800字程度、A4版

目次(本文)

第1章 研究の背景と目的	1
1.1 本研究の背景	1
1.2 本研究の目的	9
1.3 本論文の構成	10
第2章 平時のまちづくりにおける協働	13
2.1.まちづくりにおける協働	13
2.2.福祉の担い手の変化にみる協働まちづくり-福祉国家の類型から	14
2.3.我が国におけるまちづくりの担い手の変化-非営利組織、ボランティアの視点から	21
2.4.まとめ	26
第3章 災害時のまちづくりにおける協働	29
3.1.災害時におけるマルチセクターの協働について	29
3.2.先行事例からみる災害時の協働の成果と課題について	32
3.3.復旧復興のフェーズの変化と協働事業の変化について	36
3.4.まとめ	41
第4章 協働によるまちづくりプラットフォームの構築	44
4.1.まちづくりにおける公共とプラットフォームの議論	44
4.2.国内外のプラットフォームの研究について	45
4.3.我が国のプラットフォーム構築の事例	47
4.4.事例研究 東日本大震災におけるまちづくり協議会の構築	49
4.5.まとめ	55
第5章 市民セクターの協働における効用	58
5.1.協働の担い手をめぐる問題意識 -市場・市民(地域)の視点から	59
5.2.公共の担い手に関する我が国の政策的展開	57
5.3.事例検証 宮城県内の公立大学の地域連携型学習の取り組みから	63
5.4.まとめ	76
第6章 協働における媒介としての中間支援	82
6.1.中間支援の発展の経緯	82
6.2.協働における中間支援の役割について	88

目次(本文)

6.3.境界領域者(Boundary Spanner)、協働アクティビストの重要性	93
6.4.事例検証 せんだい・みやぎ NPO センターの事例から	94
6.5.まとめ	102
第7章 持続可能な地域社会の形成に資するまちづくりプラットフォームの構築	105
7.1.協働のあり方に関するモデル化の必要性	105
7.2.地域プラットフォームの実践事例とその持続可能性について	108
7.3.事例検証 宮城県復興まちづくり推進協議会を事例として	110
7.4.協働のあり方のモデル構築	121
7.5.妥当性の検証	122
7.6. まとめ	123
第8章 持続可能な地域社会に資する協働のあり方	128
8.1.本稿の要諦	128
8.2.地域社会を支える協働モデルの提案	129
8.3.課題と展望	134

目次(図表)

<表一覧>

表 1-1 参加のはしご	7
表 2-1 福祉国家の類型	17
表 3-1 緊急災害対応期および復旧期の被災地と全国の動き	34
表 3-2 復興期の被災地と全国の動き	35
表 4-1 被災三県の NPO 認証数	50
表 4-3 宮城県内の NPO 法人に関する状況	51
表 4-4 まちづくり協議会と NPO の協働	53
表 5-1 実施フィールド一覧	65
表 5-2 講義概要	68
表 5-3 抽出語リスト	70
表 5-4 階層的クラスター分析	75
表 6-1 中間支援組織の分類	84
表 6-2 抽出語リスト	96
表 6-3 コーディングルール	99
表 6-4 クロス集計	99
表 7-1 復興支援員の活動一覧	112
表 7-2 協働ガバナンスの中間支援モデルに基づく整理	119

<図一覧>

図 1-1 論文の構成	11
図 2-1 福祉国家の三角形	16
図 2-2 まちづくりにおけるトライアングル	20
図 2-3 阪神淡路大震災までの市民セクターの諸相	23
図 2-4 阪神淡路大震災から社団法人の改正までの市民セクターの諸相	26
図 3-1 災害とボランティア	30
図 3-2 被災地内外の多様な主体による連携	32
図 3-3 復旧復興について	36
図 3-4 地震発生からの被災者層の時間変化	37
図 3-5 西宮マリナパークシティ協議会の体制	39
図 4-1 Evans による Governing の整理	46
図 4-2 国土交通省地域プラットフォーム	48
図 4-3 まちづくり協議会の一覧	51
図 5-1 共起ネットワーク(語同士)	71
図 5-2 共起ネットワーク(学群)	72
図 5-3 共起ネットワーク(実施年)	73
図 5-4 共起ネットワーク(沿岸・内陸)	74

目次(図表)

図 6-1 中間支援が最も重点を置く組織の目的、ミッション	90
図 6-2 中間支援組織の活動に対する NPO 法人の評価	91
図 6-3 中間支援組織の事業実施の協力先	92
図 6-4 共起ネットワーク	97
図 6-5 共起ネットワーク(外部変数：年代)	98
図 6-6 ヒートマップ	97
図 7-1 協働ガバナンスモデル(Ansell&Gash)	106
図 7-2 中越地震における支援活動の変遷	110
図 7-3 復興まちづくり推進協議会の構成	116
図 7-4 協働ガバナンスの中間支援モデル	117
図 7-5 事例検証から得られた協働のモデルの提示	123
図 7-6 震災発災直後の協働体制	123
図 7-7 復興まちづくり推進協議会における協働モデル	123
図 7-8 復興まちづくり推進協議会の収束	124
図 8-1 協働のまちづくりのフェーズに関するモデル	130
図 8-2 構想期のモデル	131
図 8-3 推進期のモデル	132
図 8-4 収束期のモデル	133

第1章 研究の背景と目的

1.1 本研究の背景

我が国において、地域社会の衰退という問題が提起されて久しい。総務省統計局によれば、我が国では、2008 年をピークとして、2011 年を機に本格的な人口減少社会を迎えたとされる[1]。総人口に占める高齢者の割合は年々増加しており、1989 年から 2019 年の平成の 30 年間で、4.7%から 14.2%となっている。また、人口の分布としては、バブル崩壊後の 1993 年、1994 年を除いて、東京への人口転入超過は続いており、地方の人口減少は歯止めがかかっていない状況である[1]。

2014 年に元岩手県知事増田寛也を中心に作成された報告書、通称「増田レポート」では、「消滅可能性都市」という関心を惹起させる見出しで、人口 1 万人以下の市町村を「消滅する市町村」として明示している[2]。また、同年には「まち・ひと・しごと創生法」が成立しており、この増田レポートを受ける形で、我が国の地方版総合戦略を定めることが努力義務化され、地方自治体では総合戦略が策定されてきた。このことについて、嶋田(2015)は、「消滅可能性都市」は、地方の戦略に対する性急な議論を招いた上に、国が地方に対して地方創生の大きな予算を提示することで、自治体の KPI(Key Performance Indicator)から現実的な目標を見失わせることになったと批判している[3]。

東京を除く大都市圏においても人口が減少する中で、地方では魅力あるまちづくりによって関係人口、交流人口を増やしていくための政策や都市計画、地域計画が進められており、地方分権や地域主権の議論を踏まえると地方自治体を中心とした地域の各セクターの役割はより重要となっていると考えられる。

しかし、人口減少や少子高齢社会の加速によって、地域社会が抱える課題は多様化しており、その課題解決は地方自治体など単一のセクターでは困難となってきた。さらに、昨今、頻発する災害に対応する際にも、自助、共助に基づく、応急的な対応においては市民に求められる役割が大きくなっており、災害救援法の改正など市民セクターが積極的に関与することを前提とした制度も構築されてきている。

一方で、こうした応急的な市民の活動から平時のまちづくりへ移行する際など、制度化されていないまちづくりの分野においては、市民セクターが中心となり進められているものの、有効な連携の体制やプロセスの検討は十分ではない。

地域社会を維持し、魅力あるまちづくりを実現していくためには、地方自治体のみならず、さまざまな主体の連携によるまちづくりが不可欠になることから、今後、そのプロセスと主体間の関係性に関する研究の重要性は高まっていくものと考えられる。

1.1.2 まちづくりの多様化

地域社会の形成においては、都市計画や交通計画における町や街といったものの区別のために、「まちづくり」という語を用いられている。これは、主にソフト面での「まち」を対象にその生活における質的向上や魅力を高めていくことを指して用いられることがあ

る。ここではまず、本研究で扱うまちづくりという言葉がどのような文脈で登場し、使用されてきているのか簡単な整理を行う。

まちづくりという語は、一部の雑誌、学術誌で用いられている語であったものであるが、文献や行政用語として用いられることになって久しい。渡辺(2011)によれば、その語が初めて文献に用いられることになったのは、1947年であるとされる[4]。

この「まちづくり」という語には、「街」や「町」、「作る」、「造る」、「創る」といった意味の異なる語を包含されているが、特に「街」や「町」を当てる都市計画や交通計画のようなハードの意味とは異なり、ソフト面を指すことが多い。「まちづくり」という用語は、使用者の観点に依存した使い分けがなされているものであり、明確に使用方法が定められているものではない。他方、類似する概念としては「都市計画」がある。「都市計画」という用語を用いる際にも、法定都市計画に対して、法定外というべき都市計画に関係した活動に対しても、同様に「都市計画」の用語が用いられることがある。しかし、都市計画の場合には対象は明確に峻別されている。特に法定都市計画が定める行為は根拠法が存在し、明文化されている。この意味では、都市計画とまちづくりとは対照的である。

それでは、我が国において、まちづくりという語はどのように定義づけられてきたのか。田村(1987)はまちづくりという語の起こりについて、以下のように述べている[5]。

「まちづくり」とは、一定の地域に住む人々が、自分達の生活を支え、便利に、より人間らしく生活してゆくための共同の場を如何にして創るかということである。その共同の場ことが「まち」である。(出典:田村(1987)より引用[5])

これは、行政が主体となり策定される都市計画などの上位計画に対して、市民によるボトムアップ型の人々の営為がまちづくりであることを示している。

一方で、佐藤(2004)は、まちづくりを「ハードとソフトが一体となった居住環境の向上を目指す活動の総体」と定義し、両者は関連づけられるべきものであるとしている[6]。

これらを勘案する限りでも、まちづくりとは峻別されるような各種の法定の計画についても、まちづくりと一体となった構想が求められているとも考えられる。

このように、非常に多くの意味を包含している「まちづくり」という概念であるが、本研究では、「まちづくり」の定義について、先行研究をもとに、「地域住民が自分たちの生活の場の環境を向上させるソフトの取り組み」として進める。その具体的な活動には、まちづくりの計画作成やイベントの実施、情報発信などを想定している。

都市計画を行う主体とまちづくりの主体、すなわち行政と地域住民の間には隔たりがある。これは行政と地域住民、市民の連携に関する課題であると考えられる。そこで、以下では、まず行政が行う都市計画としての「町づくり」や「街づくり」について整理を行い、ソフトのまちづくりとの接続の課題を検討していく。

特に、都市計画や地区計画のように法的に定められるものについては、これまで行政が主

導する形で進められてきた。街区の形成の歴史を遡れば、平安時代の条坊制なども都市計画として、国家が主導してきたと言えるが、西洋を模した近代都市の起こりは明治にあり、本格的に中央政府主導で一体的な都市計画がなされてきたのは戦後である。

国土交通省によれば、1950年に国土総合開発法が制定されると、1962年の第一次計画から1998年の第五次計画まで国土の有効利用、社会環境の整備に関する長期計画を行ってきた。この全国総合開発計画(以下、全総)は、中央政府が主導しながら社会的諸条件に応じて変化していくことを前提とし、いくつかの地域的課題に対応するために策定されてきたとされる[7]。

全総では、「国土の均衡ある発展」が目指されてきた。これは、換言すれば、地域による格差の是正である。しかしながら、実際に生じた課題の一つには密集による弊害がある。これは既成の工業地帯へ、人口やインフラが集積する利益以上に過密になることの弊害が起きてきたということを意味している。国土の均衡ある発展で目指されたのは、東京、大阪を中心とした大都市への過度な密集を避けることであった。その一環として、地域格差の原因となる低開発地域の生産性の向上も検討されてきた。この検討過程で、一部の地域では原子力発電所の立地など低開発地域の工業化に関する政策が進められている[7]。

それは地域においても重要な産業の創出ではあったものの、結果として、2011年の東日本大震災においては地域に甚大な被害をもたらすこととなった。中央主導の都市計画は、地域社会に対する経済的な配慮のもとで進められてきたものの、現在の地域社会のありようを鑑みると、必ずしも人口の過密を解消し、低開発地域の生産性を高めることには成功していないものと考えられる。その意味では、行政、地方自治体主導で進めることの限界も見られていると言えよう。

一方で、まちづくりとは、市民がその主体となりえる活動である。従来、国や地方自治体を中心となり進めてきた都市計画では、町並みの形成や街区の利用用途を定めることは可能であるが、地域経済、社会、文化の発展を実際進めていく主体は地域住民や企業である。

この意味では、まちづくりは公共を担う行政のみならず、住民自治組織や市民活動団体、NPOといったセクターや企業、大学といった専門機関もまたその主体となりえる。

しかしながら、地域住民がまちづくりに参加していくことにも課題がある。図 1-1 は、S.Arnststein(1969)が提示した「参加のはしご(階梯理論)」である。市民の力による参加、形式的な参加、不参加と大きく3段階に分類し、その中で具体的な参加の形式を8段階に分けて分類している。これは、本来的には多様なステークホルダーが関与しながら進められていくまちづくりの議論において、適切な参画を進めていかなければ、参加者がまちづくりに対して有効な関わりを持たないまま進められていくという課題について指摘されている[8]。

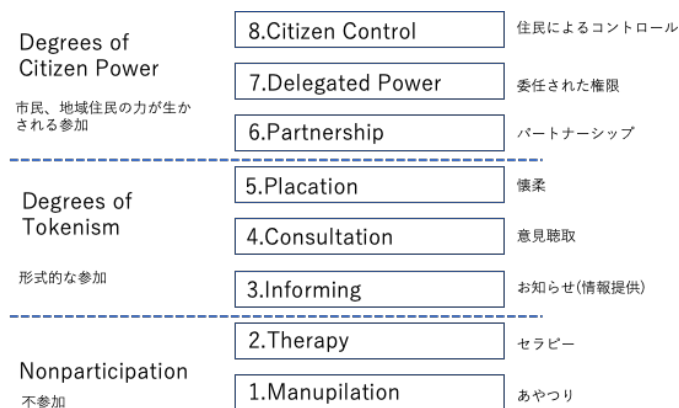


図 1-1 参加のはしご(出典:Arnstein(2018)より作成[8])

特に、被災者の生活再建とまちづくりを同時に行わなければならない災害の現場では、復旧、復興において、地域住民の意見の反映が重要視されることから参加の体制やシステムづくりについては、いくつかの事例研究が存在する。例示をすれば、1995 年の阪神・淡路大震災において、大倉(1995)は、災害発生前に培われた住民参加システムがまちづくりの初動に影響を与えていることを指摘しており[9]、2011 年の東日本大震災を扱った研究でも、例えば、辻(2016)が、被災自治体のうち、まちづくりが早期に行われた女川町を事例に地域住民組織、産業団体、行政の距離が近かったことが官民強調体制の構築に寄与したことを指摘している[10]。

まちづくりにおける連携体制の構築は、平時のまちづくりのみならず災害からの復興においても機能する可能性が示唆される。しかし、多様な主体が関わるまちづくりにおいては、その連携における課題は議論されてきているものの、具体的なプロセスや関係性を扱った研究は僅少である。

本節で扱ったまちづくりの主体間の連携については、特に 1990 年代に我が国においても輸入概念として紹介され、定着している協働の概念が存在する。昨今では行政用語のみならず、市民一般にも定着しているが、まちづくりと同じく「協働」という語も論者によって定義の揺らぎが存在する概念である。そのため、一定の定義づけの試みがいくつかなされている。次節では協働という概念の起こりと発展を概観しながらその重要性について整理を試みたい。

1.1.3 協働の重要性

本節では、まちづくりにおいて協働という概念がどのように着目されてきたのかという観点で整理を行う。まずは、協働という概念についてその発展過程を整理し、それがまちづくりに分野へ援用されるようになった経緯を概観する。

協働という概念が提起された初期の研究として V.Ostrom(1977)があげられる[11]。「Co-production」(共同生産)という概念が強調されている。この Co-Production とは、地方自治

体職員と住民が政府の役割を果たしていくという意味で用いられているが、これまで地方自治体サービスの生産者として見做されて来なかった消費者をも共同の生産者として捉え直すという観点で画期的な概念の提唱であった。ここでの「Production」(生産)とは、公共サービスの生産を意味しており、それは公共サービスの提供(Provision)とは分離した概念として扱われている。すなわち公共サービスを提供する、提供されるという関係ではなく、これまで公共サービスを消費してきた市民が生産側に回っていくということを意図している。このように、V.Ostrom の Co-Production の概念は、生産者たる市民が公共サービスの本質を理解し、共に生産していくということを指して Co-Production と意義づけている。

その後、共同研究者の一人、E.Ostrom は、同じように Co-Production を扱った 1996 年の研究の中で、フィールドワークの事例から、市民組織の結成、行政内部のチームワークに加えて、市民と公的機関の効果的な連携の 3 点が都市基盤整備の事業において有効であったことを記述しており、他セクターとの協働は、まちづくりや行政分野においても効果を発揮しうることが指摘している[12]。

そもそも、この Co-Production という概念を生み出す背景として、V.Ostrom は水資源管理の分野で Co-Production という概念の礎となる研究をおこなっている。平石(2015)によれば、V.Ostrom の研究背景には、アメリカが、産業革命以降の労働者の都市への集中や経済活動の拡大などから基礎的な社会インフラの整備と充実を進めていかなければならなかったこと、特にアメリカという国自体が、伝統的なコミュニティから離れた新しい国家であるため、主要な制度の形成と現場性や具体性の強い制度においては様々な工夫や調整が必要であったとしている[13]。

このことを踏まえると、「Co-Production」を「協働」と捉えた場合、その本来的な意味からは、その主体とは単にサービス提供者を意味するものではなく、その受益者もまた公共サービスを生み出しているものと考えられる。これは Ostrom も共著となった Parks et al.(1981)にも示されており、この中では公共サービスを享受する存在である消費者は、共に生産を行う存在として Consumer Producer と位置付けられている[14]。

共同生産という点で、経済学的な概念であった Co-Production は、より効果的な連携という文脈で扱われていき、その主体はこれまで公共サービスの提供者と考えられてきた行政や公共サービスの消費者であった市民活動組織、企業といった主体だけではなく、セクター全体をそれぞれの関係性で結んだガバナンスとして取り扱うという概念自体の拡大を見せている。

ところで、協働の概念は我が国では諸外国とは異なる発展を遂げている。協働の概念が定着する契機として荒木(1990)による研究があげられる。この研究の中で、「Co-Production」の概念を「協働」と訳している[17]。荒木は当初地方自治体を中心に据えた視点から Co-Production を協働と同義として扱ってきたが、同氏によって協働の概念が輸入された当初の 1990 年代初頭から現在に至るまでには、我が国の協働の概念にも変遷が見られる。

このように、荒木(1990)の提唱する協働という概念は、当初、あくまで地域住民と自治体

職員が協力することによって生まれる住民の意思に基づいた活動体系を指すものでしかなかった[17]。しかし、1995 年の阪神・淡路大震災において全国からボランティアが駆けつけ、復旧復興活動に従事する中で、1998 年には特定非営利活動促進法が制定されると、荒木(2012)は、以下のように再定義している[18]。

「複数の主体が共有目標を達成していくために対等な立場で異質性を発揮しつつ相互に連携しながら大きな成果を生んでいく活動システム」 (出典:荒木(2012)より引用[18])

このように、我が国においては、協働という概念では行政主導の事業に対する地域住民の参加を指していたところから、現在に至っては、行政と市民の対等な立場としての認知の変化や単一のセクターでは達成し得ない成果を上げる概念として定義が変化している。

その証左に、現在では、多くの自治体で協働のまちづくり条例が施行されており、地方行政を核とした協働ガバナンスが活発に議論されている。また、自治体によっては協働の手引きや事例集を作成し、他自治体におけるグッドプラクティスを示す取り組みもなされているなど、協働という概念の普及、実践は地方行政、地域社会にとって必要不可欠なものへと変化している。

また、協働への関心の高まりは、学術的にも大きなものとなっている。2022 年現在、国立情報学研究所が運営する Cinii に収録されているだけでも、1900 件を超える学術論文が存在し、国内博士論文だけでも 350 本を超える。また、書籍や研究報告を含めるとその数は 30,000 件を超える。しかしながら、それらを概観するだけでも、その研究分野は非常に広範であり、学問領域ごとに「協働」の概念には多様な定義と規範的議論が存在している。このことから、協働という概念は、学問と実践の領域を問わず、包含される関心を集めやすい性質の概念であることが理解される。

協働の概念を扱った研究の中でも、とりわけ課題とされるのは、市民セクターと行政セクター間の協働であり、その背景にはいわゆる新自由主義的な政策展開に対するソーシャルガバナンス論があるものと考えられる。ソーシャルガバナンスとは、従来の政府中心の統治や新自由主義的規制緩和後の市場拡大を背景とした市民主体のガバナンス論であるが、それは市民のみを社会やまちづくりの中心に据えるのではなく、アクターである行政と市場との共治が目指される。このことは、いわゆる、ガバメント（統治）からガバナンス(共治)へという潮流は、我が国の地域社会における人口減少や少子高齢社会、東京への一極集中といった諸課題から来る公共の担い手の議論を内包するものでもある。

本稿では、公共の担い手の議論を社会システム、福祉国家論とその類型化を援用することで概観するが、それらは地域や家族といった共同体に出発点を持ち、社会システム政治システム、経済システムそれぞれが分離する過程で発展してきた議論である。この観点に立てば、公共の主体は誰かという議論は時代と国家体制によって変化し、恒久的な規範がつけられるものではない。本稿は、その担い手の役割を市民セクター、特に NPO や大学といった

非営利組織を中心に求めていくが、その背景の一つには、1980年代に米英で起こった政府の失敗からの新自由主義的な政策を取り入れたことによって公共が縮小し、市場が拡大していった先にある公的サービスの質的低下とそれを市民自身の手に戻そうとする市民セクターの台頭がある。換言すれば、これは「共同体の失敗」、「政府の失敗」、「市場の失敗」を経て、再び共同体に目を向けていることに他ならず、この研究の視点の転換は、長い時間をかけて繰り返されていくと考えられる。今日的な議論として、市民セクターに目を向ける理由の一つには、少子高齢社会や人口減少社会とされる現代の縮減社会で公共の担い手不足は深刻な課題となっているためであり、この課題は、我が国の地方においても議論されてきたことにある。

特に、東日本大震災からの復旧、復興の過程では、新たなガバナンスの試みとして、広域自治体や基礎自治体で地域住民との協働体制の構築が見られてきたが、震災のフェーズの変化とともにそこに投入される資源も少なくなっていくことから、行政主導の試みにおいても活動の縮小や解散が見られる。

また、多くの自治体においては、持続可能な地域社会の形成にあたって、マルチセクターの協働による公共の担い手としての取り組みは必要不可欠という認識があり、それらは条例などにも盛り込まれているものの、一般社団法人日本経営協会(2018)の調査によれば、その協働相手先は「町内会・自治会」であり、手法は「ワークショップによる意見聴取」、「実行委員会」と硬直したものとなっている[19]。

1.1.4 本研究における協働

前節では、協働という概念についてその起こりと我が国における協働の概念の検討過程について述べてきた。ここでは、辞義的な意味についても、確認しておきたい。

廣瀬(2008)は、「協働」という言葉が日本において使用されはじめた最初の例として¹明治中期の修身教科書の執筆者である能勢栄が記した『徳育鎮定論』を上げている[20]。

同氏は、1936年の文献²の中にも協働という語が使用されていることを指摘しており、昭和初期には散見された言葉であるとしている。また、辞義的な意味からは、「協働」という言葉には協力して働くこと程度の意味しかないことを指摘しており、むしろ「協同」の方が、「協働」という言葉の意味するところと原義に近いということまで述べている³[20]。

本章では、「協働」の概念は、行政が主導し、企業や市民が従うという関係性から、全ての主体が対等となり、一つの主体では生み出せない価値を創出する関係性へと定義が変化してきたことを整理してきた。しかし、辞義においては、協力して働くこと程度の意味が付

¹ 本稿で扱う協働と意味するものは異なる

² いろは引現代語辞典

³ なお、廣瀬(2008)は、協働という概念をとらえる我が国における特殊な文脈としては、すでに協同組合という言葉が存在していたことなどから、新しい概念として、既存の協同という語との差異化を図る意図があったものと考察している。また、これからの市民社会をとらえる上で行政と市民は「同じ」ではなく、「働く、仕事をする」という印象を与えることが地方分権の潮流からは有効であったことを推察している[20]。

されているのみであり、このことを鑑みると、一般に用いられている協働という用語の用い方は曖昧模糊としたものである。

そこで、本稿で扱う協働という概念について今一度定義を試みたい。本章で整理した通り、協働という概念には多種多様な意義や文脈があるが、おおよそ、以下の内容については共通しているものと考えられる。

- ・ 2 者間以上の主体の間で結ばれる関係であること
- ・ それぞれの主体の属性が異なること
- ・ それぞれの立場が対等である(あろうとすること)
- ・ 既存の問題解決、改善という共通の目的を持つこと
- ・ 主体間で役割を分担すること

以上のことを踏まえて、本稿においては、協働を「行政と市民セクターの 2 者以上の主体が社会的問題や課題の解決、改善を行うという共通の目的を有し、役割を分担して行われる事業、活動」とし、特に指定がない限りは、その事業、活動の内容はまちづくりを扱うものとする。

1.1.5 協働の媒介としての中間支援

まちづくりに関する事業を行う場合において、例えば行政と NPO、地域住民では文化的なバックグラウンドの差があることが少なくない。これは、V.Ostrom の「Co-Production」に関する研究においても、研究の背景として存在したことは先に述べた通りである。そのため、主体間の違いを認識し、両者を取り結ぶ存在が必要となる場合がある。

我が国において市民セクターの代表的な組織として NPO(Non-Profit Organization)があげられる。NPO に含まれる組織体は、NPO 法人、ボランティア団体、地縁組織といった市民活動団体や社会福祉法人、一般社団法人(非営利型)、学校法人、医療法人、宗教法人といった事業性を帯びた法人格、さらには労働組合や生活協同組合といった組合まで多様である。これらの組織体はその活動目的に応じて法人格が分かれているものの、広義には非営利活動を前提として市民が組織するものである。

こうした根拠法や事業目的、組織文化が異なる主体が市民セクターを構成しており、市民セクターの中でも、それぞれの主体の間を取り持つ存在が必要となる。また、無論、行政と市民、企業や市民といった異なる主体同士についても同様である。こうした必要性から、我が国において NPO が定着していく過程では、同時に中間支援組織という形態が構想され、運用されてきた。

風見ほか(2018)は、内閣府の整理を用いながら、中間支援には、「様々な NPO の人、金、情報といった活動に関わるニーズを満たしていくというサービス機関的側面」、「コミュニ

ティのニーズを汲み取ったり、NPO と行政、企業、NPO 同士をつなげるネットワーク的な側面」という二つの側面があることを指摘している[9]。

この意味では、中間支援組織は、市民を起点としたまちづくりにおいても、行政、市場が持つ情報や資金を必要なサービスにつないでいくとともに、コミュニティニーズを汲み取りながら主体同士を連携する役割、換言すれば協働の仲介の役割を帯びていると言えよう。しかしながら、従来、中間支援組織の役割は NPO を支援するという側面が強いことから、まちづくりという分野での研究課題としては積極的に扱われていない。国立情報学研究所の「Cinii」を用いて検索を行ったところ⁴、阪神・淡路大震災の発生した 1995 年から東日本大震災が発災する前年の 2010 年までの研究論文は 14 本であるのに対して、2011 年～2022 年 10 月現在までの研究論文数は 32 本であった。このことから、中間支援はまちづくりにおける協働の媒介を期待されているものの、我が国においてはいまだ研究が進んでいない領域であると考えられる。

1.2 研究の目的

本研究の目的は、様々な主体が関わる協働のまちづくりにおいて、そのプロセスとガバナンスを検討する上で有効なモデルを提示することである。

例えば、我が国における市民セクターは、地域社会の担い手として機能していながらも戦後、長い間、法的にも位置付けのない非公式の存在として活動してきた。阪神・淡路大震災を契機にボランティアや NPO として活動をしていく中で広く公に認められていき、東日本大震災においては復旧、復興を担う重要なアクターに成長している。

しかしながら、市民セクター単独で地域社会やまちづくりを担うことは困難であり、また、地域の持続可能性を考える上では地方自治体や企業等との連携は不可欠である。

本研究では、こうした背景から市民セクターを中心としたまちづくりにおける協働を検討し、平時より機能する多様なセクターの協働ガバナンスを構築するために、主に東日本大震災からの復旧復興のまちづくりにおける協働に関する事例を対象として、先行研究の理論的枠組みを援用しながら検証を行い、そこで示されてきたモデルを改良していくことで協働のプロセスとガバナンスに必要なアクターや因子を検討していく。

なお、東日本大震災の被災地を対象とする理由としては、人口減少や担い手の課題を抱えていた東北地方において、まちづくりにおける多様な取り組みを進めていることが挙げられる。一方で、震災復興という災害対応から平時への移行といった課題もあり、課題解決のために実際にまちづくりのプラットフォームが構築されてきたことから、今後のまちづくりにおける協働ガバナンスや体制づくりを考察する上で好例であると考えられる。

⁴ 検索条件 「まちづくり」 and 「中間支援」

1.3 本論文の構成

本論文の構成について整理する。図 1-2 は本論文の構成を整理したものである。

まず、第 1 章では本稿の研究背景となる持続可能性をめぐる学術的な議論や社会背景を概観するとともに、その中で重要視されてきた「協働」の概念について整理を試みる。

第 2 章では、平時のまちづくりにおける協働がどのように考えられてきたのかという観点で、福祉国家の三角形、福祉国会の類型化を援用しながら、その担い手として非営利組織、ボランティアといったソーシャルセクター、非営利セクターが期待されてきたことを明らかにする。

第 3 章では、災害時における協働を考える上で、非営利セクターがどのような根拠を持って災害時に復旧、復興に資する活動を行うのか、法制度など概観するとともに、その成果と課題について論じる。

第 4 章では、地域プラットフォーム形成の潮流について政策的な展開を概観するとともに、地域住民主体のまちづくりのプラットフォームとしてのまちづくり協議会に対するヒアリングから、実践的な課題を導き出す。

第 5 章では、地域に焦点を当て、その中でも共同体、コミュニティに対する政策展開を整理するとともに、その中で重要視されてきた人材育成や教育について、実践からその成果を検証する。

第 6 章では、まちづくりにおける各主体を結び付ける媒介として、中間支援に着目し、先行研究から発生過程、現状と課題を確認するとともに、実際の中間支援組織の代表者に対する事例分析から、求められてきた役割について検証を行う。

第 7 章では、各章の事例検証から得られた協働ガバナンスの課題を踏まえて、東日本大震災における協働によるまちづくりの事例について既存のモデルを援用し、検証を行う。

第 8 章では、各章のまとめを行い、地域住民主体のまちづくりに向けた協働のあり方として、既往研究で指摘されていながらも、実装されていない中間支援の機能を含んだ協働モデルを構築するとともに、研究上の今後の課題と展望を提示する。

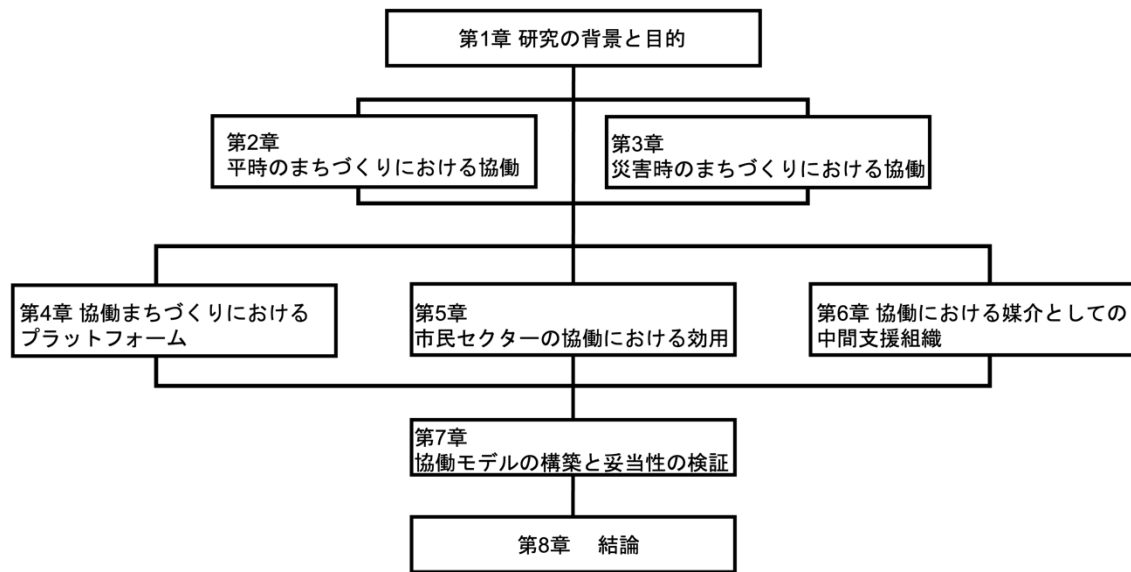


図 1-2 論文の構成

参考文献

[1]総務省統計局>統計トピックス>統計トピックス No.119 統計が語る平成のあゆみ>

1. 人口 人口減少社会、少子高齢化 <https://www.stat.go.jp/data/topics/topi1191.html>(最終アクセス日 2022 年 10 月 24 日)

[2]増田寛也(2014) 国土交通政策研究所「政策課題勉強会」資料「地域消滅時代」を見据えた今後の国土交通戦略のあり方について https://www.mlit.go.jp/pri/kouenkai/syousai/pdf/b-141105_2.pdf (最終閲覧日 2022 年 6 月 29 日)

[3]嶋田暁文(2015)「増田レポート再考 -「自治体消滅」論とそれにもとづく処方箋は正しいのか-」『地方自治ふくおか』第 60 号 pp.5-20

[4]渡辺俊一(2011)「「まちづくり定義」の論理構造」『都市計画論文集』公益社団法人日本都市計画学会 Vol.46 No.3 pp.673-678

[5]田村明(1987)『まちづくりの発想』岩波書店 pp.8-16

[6]佐藤滋(2004)「まちづくりとは何か:その原理と目標」『まちづくり教科書 1 まちづくりの方法』丸善書店 pp.2-11

[7]国土交通省>国土政策>国土計画>国土計画の歩みに関する資料
https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000081.html

[8]Sherry.R.Arnstein(1969)“A Ladder Of Citizen Participation” Journal of the American Institute of Planners ,Vol.35,pp.216-224

[9]大倉一範、山川仁、秋山哲男、中林一樹(1995)「住民参加システムが震災復興初動期におけるまちづくりに与えた影響について」『総合都市研究』東京都立大学都市研究センター ,pp.173-184

[10]辻岳史(2016)「災害復興過程における住民参加の規定要員-東日本大震災後の宮城県女川町におけるアンケート調査から-」日本災害復興学会『日本災害復興学会論文集』No.9 pp.1-9

[11]Vincent Ostrom(1977) Comparing Urban Service Delivery Systems: Structure and Performance, Sage Publications

[12]Elinor Ostrom(1996) Crossing the Great Divide Coproduction , Synergy, and Development. World Development Volume 24, Issue 6, June 1996, Pages 1073-1087

[13]平石正美(2015)「ヴィンセント・オストロムとポリセントリック・ガバナンス」『国土館大學政経論叢』27 (2), pp.55-88

[14]Roger B. Parks, Paula C. Baker, Larry Kiser, Ronald Oakerson, Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Stephen L. Percy, Martha B. Vandivort, Gordon P. Whitaker, Rick Wilson (1981), Consumers As Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations,“Policy Studies Journal” Volume 9, Issue 7 pp. 951-1115

[15]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

[16]荒木昭次郎(2012)『協働型自治行政の理念と実際』敬文堂

[17]一般社団法人日本経営協会「地方自治体の運営課題実態調査 報告書」p.8

[18]廣瀬隆人(2008)「市民活動における「協働」概念の検討」『宇都宮大学生涯学習教育研究センター研究報告』16,17号, pp.14-21

[19]風見正三、佐々木秀之編(2018)『復興から学ぶ市民参加型のまちづくり-中間支援とネットワークング-』創成社

第2章 平時のまちづくりにおける協働

本章では、協働のまちづくりが重要視されてきた背景について整理を行う。協働の主体の整理においては、福祉国家のスキームと各国の特性に関する議論を援用しながら、今日における我が国の体制上の課題を整理する。その上で、行政主導のまちづくりから市民主体のまちづくりへの変化について歴史的展開と、それぞれの主体がどのようにまちづくりに位置付けられてきたのかについて明らかにする。

2.1. まちづくりにおける協働

本節では、協働をめぐる今日の議論の起点となっただいくつかの提起から、平時のまちづくりに関して協働がどのように重要視されてきたかについて整理を試みる。

まずは、協働という概念がどのように提起されてきたのかをあらためて整理を行う。

第1章でも述べたが、協働という概念が議論される嚆矢となった研究として、Bovaird et al(2014)によれば、米国の経済学者である V.Ostrom(1977)によって「Co-Production」という概念が示されたことがあげられる[1]。「Co-Production」とは、梅野(2016)によれば、「同じ組織の『内部』にいない人たちが、商品の生産やサービスの提供に関与するプロセスである」とされ、生産やアウトプットを行う上での共同作業と捉えることができる[2]。

しかしながら、都市計画のような法的根拠を持つまちづくりについては主体となるのは行政であり、その中で市民は意見聴取や公聴会といった場での参加に限られることから、従来は、官が主導となり、市民が一部分で参加するという体制を取らざるを得なかった。これに対して、宮脇(2006)は、公共性とは官民が一体となって担うものとし、協働のプロセスからまちづくりの公共性の担保を図るべきであるとしている[3]。

こうした指摘はあるものの、我が国において、公共性を帯びる活動の多くが政府、行政が主体となり市民や企業はそれに付き従う形でまちづくりや福祉といった分野の活動に取り組まれてきた。豊後(2012)はこの関係性では、まちづくりにおいて市民や企業は、行政の下請けでしかなく、裁量を与えられていないことを指摘している[4]。

このことは、協働という概念を提唱した荒木(1990)の研究の中でも見られており、同氏は当初、協働について、

「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意思に基づいて判断した公共的性質をもつ財やサービスを生産し、供給してゆく活動体系である」

と定義していた[5]。

この当時の「協働」とは、住民自治の充実や強化、多元的な主体の協力連携で地域の課題発見や解決における行政の限界を乗り越えることが期待されているという行政主導の視点での概念であった。

しかし、1995 年の阪神・淡路大震災を契機として、1998 年に特定非営利活動促進法(NPO 法)が制定されると、行政、企業、NPO、市民といった主体による地域課題や災害対応がみられるようになり、行政主導のまちづくりから次第に様々な主体が実際のアクターと見做されるようになる。

その上で、荒木(2012)による定義は、

「異なる能力、技法、規模、ノウハウなどをもつ複数の主体が共有目標を達成していくために、対等な立場で異質性を発揮しつつ相互に連携しあい、より大きな成果を生み出す協力・連携活動システムである」

と変化している[6]。

これは、まちづくりにおける主体が対等であるということを示すとともに、単一のセクターではなし得ない大きな成果を生み出すことができるものとして協働のスキームを捉え直しているものである。

公共政策研究所(2022)によれば、地方自治体ではマルチセクターが参画することを前提とした協働のまちづくり条例を定めている自治体が増えており、2022 年 1 月現在、403 を数えている[7]。このことから、協働のまちづくりは、全国的な広がりを見せていることが理解できる。

この関心の高まりの要因として、財務省(2001)は、70 年代から 80 年代に英米で見られた New Public Management(NPM)の潮流をあげている[8]。ここから、財政難を背景として規制緩和と共に従来国家が担ってきた役割を民間の手に委ねていくことで、政府に集中していた権限を企業や市民へ移譲していくこととなる。

次節では、長らく中央集権的であった我が国の体制において、協働によるまちづくりが注目されることになった背景について、主に福祉国家の実現という視点から検討する。

2.2. 福祉の担い手の変化にみる協働まちづくり – 福祉国家の類型から

財政難を背景として各国では国や地方自治体が主に社会保障の分野を市場や民間に開放しており、日本においても 1990 年代から 2000 年代になると、社会保障の規制緩和に関する政策が展開されていくこととなった。

この議論の一つを例示すれば、1996 年に組織された行政改革会議¹において、21 世紀の国家の機能を「国家の存続」、「国富の確保・拡大」、「国民生活の保障・向上」、「教育や国民文化の継承・醸成」の四つに分類し、中央省庁を再編するという最終報告に至った[9]。これは、中央省庁がこれまで担ってきた役割を見直し、国家の機能を維持するための活動を吟味する目的があった。

¹ 内閣総理大臣を会長とし、有識者など 15 人から構成される。1997 年に最終報告を取りまとめた

この議論を経て、中央省庁の再編が進められていくとともに、市民、市場に対してはこれまで行政が担ってきた機能に関する規制緩和を行っていく政策がとられた。この政策については、英米の新自由主義的な政策の影響下にあるという評価もあれば、規制緩和と新自由主義を結びつける議論には経済学的な批判も存在する。

西成田(2000)は、1970年代以降の新自由主義と規制緩和や撤廃論を結びつける議論を単純な思考として批判している[10]。また、後(2009)は、小さな政府の議論が未熟であったことを指摘しながら、第三の道として構想された New Public Management(NPM)の潮流こそが福祉やまちづくりにおける協働ガバナンスへつながる政策方針であったとしている[10]。

規制緩和自体が、新自由主義的政策であるのか、第三の道を模索する日本独自の政策的展開であるのか、それを断定することは困難であるが、実際に地方政府の役割が相対的に縮小しており、市民や市場の役割や影響力は強まっている。

それでは、地方政府の縮小過程で吟味された機能は、政府以外のセクターにどのように分かち持たれるのであろうか。ここからは、スウェーデンの経済学者 Pestoff の整理を軸に、福祉における各セクターの役割の整理から、各セクターで期待されている役割を検討したい。

スウェーデンの経済学者である Pestoff(1991=2000)は福祉国家を形成する各セクターが公共をどのように分かち持つのかについて図示している[11]。図 2-1 は、「福祉国家におけるサードセクターの三角形(Welfare Triangle)」である。提唱者の名前をとって「ペストフの三角形(Pestoff Triangle)」とも呼ばれている。

この三角形は、「政府(公的・非営利・公式)」、「共同体(私的・非営利・非公式)」、「企業(営利・私的・非公式)」と分類したものである。三つは互いに作用し合い福祉国家を形成しているが、このいずれとも異なる属性の「NPO・NGO(私的・非営利・非公式)」な存在は、それぞれのセクターを補う存在として位置づけられている。

前述の通り、国家における行政の役割を減量化するということは、必然的に市場、地域、サードセクターの役割は大きくなっていく。

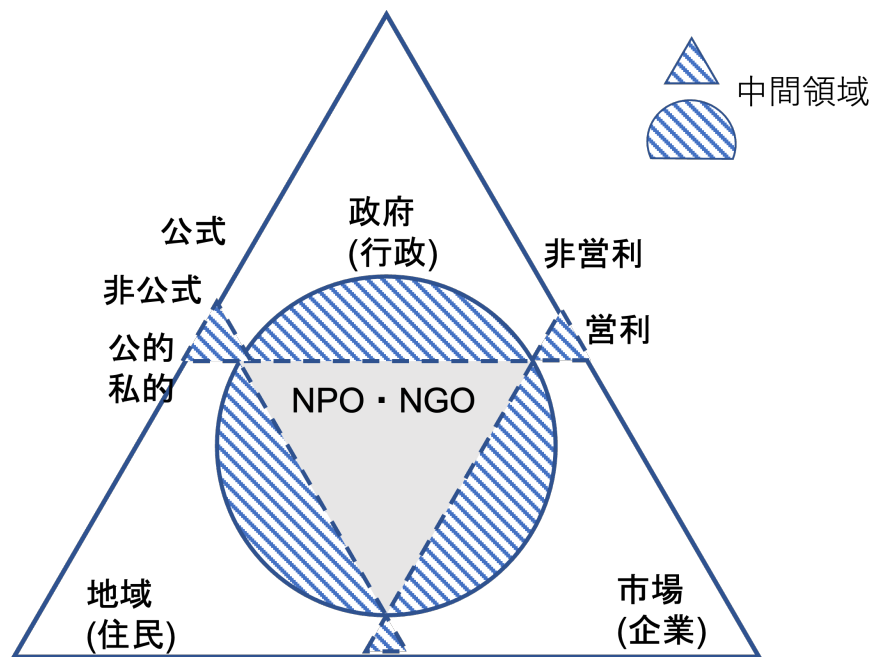


図 2-1 ペストフの三角形(出典:Pestoff(1991=2000)[12])

各国の政府、地方自治体によって目指される国家観が異なっていることから、政府(行政)の役割をどの主体が担っていくのかという検討が必要となる。また、それぞれの領域において、重なる部分は中間領域とされ、複数の主体が「協働」する余地がある。

このように、協働を考える上では、各国で政策的に目指されてきた国家観の違いに目を向ける必要が生じる。

福祉国家の概念整理や体系化は本稿の主たる目的ではないが、想定されている福祉国家の国家観の違いを整理することは、地域の担い手を検討する上でも有用であることから、次節では、非常に単純ではあるがその整理を試みることにする。

2.2.1 福祉国家の類型化-Andersen の整理から

Robson(1980)によれば、福祉国家という概念が生まれたのは、第二次世界大戦後の西側諸国の政策形成の過程であるとされる[13]。この前提となる思想的背景としては、古典的自由主義が存在する。古典的自由主義とは、国家は市場にできる限り介入してはならないという前提に立つものであるが、一方で福祉の充実には課題があった。

そこで、西側諸国では、福祉国家路線を取っていくことになるが、社会保障費の増大などから、国家が福祉を担っていくことの困難性もあり、政策展開がなされるようになった。我が国でも、西側諸国と同様に規制緩和を軸とした政策がとられるようになっていく。この濃淡は国家間によって異なることから、長年、研究の対象となっており、古くは三浦(1980)による社会福祉経営論の研究にもみられているが、その類型化の試みは近年盛んとなってい

る [13]。本節では、市民セクターである民間 NPO、NGO でも用いられている Andersen(1990)のスキームを用いて、その類型化について整理を行う。

Andersen(1990)は、公的福祉制度の充実した北欧型福祉国家を軸に福祉国家の類型を行っている [15]。表 2-1 は、その整理を図示したものである。以下では、この整理に基づいた福祉国家の類型化について概観していく。

表 2-1.福祉国家の類型

類型	社会保障の担い手	政府の役割	代表的な国家
アングロサクソン型	市場と民間(民間保険)	・市場の活性化 ・貧困者のための最低限度の給付	アメリカ、カナダ、オーストラリア、サッチャー時代の英国
欧州大陸型	家族(特に福祉において)	・雇用と労働に基づく社会保障(社会給付は職種・地位による) ・市民権に基づく普遍的な給付はない	フランス、ドイツ、イタリア、オーストリア、日本
北欧型	国・政府 所得保障は市民に対する普遍的かつ平等な給付と労働所得の基づく給付	・社会福祉、保健サービス(公的セクターで働く労働者の割合が高い)	フィンランド、スウェーデン、ノルウェー、デンマーク、アイスランド

(出典:Gøsta Esping-Andersen(1990,JETRO(2000))[15] [16])

アングロサクソン型とされる新自由主義をとってきた国家では、主に社会保障を市場や民間、特に介護福祉という分野では民間保険会社など、市場に任せてきた。これは、規制緩和によって参入障壁を下げる政策展開をとってきたことが要因と考えられる。このため、貧困者への支援など政府の果たすべき役割は最低限度の給付に留まり、民間の役割が相対的に大きくなってきた。こうした背景から、特に日本が非営利組織を取り入れる際に参考としたアメリカでは市場や民間が成熟してきたと考えられる。一方でいわゆる小さな政府と呼ばれるような新自由主義的な政策展開はこうした成果だけではなく歪みを生んできた。

この歪みについて、人口を膾炙してきた言説としては、小さな政府によって「行政サービスの低下」や「自己負担」、「自己責任」が強まってきたというものがある。そしてこれらは財政難とトレードオフとして語られる。

この代表的な事例としては、レーガン政権時代のアメリカやサッチャー政権時代のイギリスにおける「小さな政府」の取り組みがあげられる。そこで、ここからは、両国の政策を概観していく。

まず、アメリカについて簡単に概観する。1981年から1989年のロナルド・レーガン政権によって行われた「レーガノミクス」と称される経済政策に代表されるように、新自由主義改革と評される改革を断行してきた。この背景には、新井(2002)が指摘するように、当時のアメリカが抱えていた財政赤字、貿易赤字といういわゆる「双子の赤字」という社会課題が存在していたことがあげられる [17]。具体的には、民間資本が国内に流入してきたことによって1970年代にはドル高が引き起こされると共に、徐々に輸出品に国際競争力の低下が見られたことで、給与水準が引き上がらない中で物価が上昇していくスタグフレーションの状況が引き起こされていた。

そもそも、それまでのアメリカ社会においては、1929年のニューヨークから始まった大恐慌による失業者の大量発生が原因となり、1931年に社会保障法が整備されたことで、連邦政府と州政府が国民の生活を保障する体制が取られていた。これは、失業者を公共事業によって救済するとともに、その購買力を回復させることが目指されたものであり、いわば政府が福祉を担う大きな政府の構造であったといえよう。こうした背景もあり、それまでの社会保障制度を見直した、いわゆる「小さな政府」へと方針転換がなされた。

一方、イギリスでは、1960年代～70年代にかけて重要産業国有化と社会保障制度の拡充政策からくる財政難や停滞、いわゆる「イギリス病(British disease)」²に陥ったことから小さな政府の方針に踏み切った。この方針は、イギリス経済の回復を志向した取り組みであることに加えて、当時の社会状況を鑑みると国営企業の増加が社会主義国家的な体制を生み出すことの懸念から示されたことを受けた政策でもあった。1980年代になると、小さな政府の政策を先導した首相である M.サッチャーは、70年代に、保守党内閣の教育相として教育予算を大胆に削減する施策で頭角をあらわし、のちに保守党党首として西側保守を牽引した人物である [17]。

越智(2012)によれば、サッチャーの行った「小さな政府」は公共工事の削減、民営化による規制緩和、社会保障費の削減といった経済回復施策であり、これによって公共部門支出 (Total Managed Expenditure) の比率は下がり続け、平均として約 41% の規模まで減少したとされる [18]。

これら「小さな政府」の取り組みについては、評価が分かれるところではあるが、日本においても過去に郵政民営化や「三位一体の改革」の動きにおいても、この「小さな政府」の志向性が見られるなど、財政健全化の際には、いまだ有効性を検討される施策でもある。このような政策展開の結果が、先述の通り、「行政サービスの低下」や「自己負担」、「自己責任」が強まってきたという言説と繋がっていく。協働が進む背景の一つとして、こうした「小

² 1960年代以降に社会保障の充実が招いた勤労意欲の低下や社会保障負担の増加、既得権益の拡大などを指す。

小さな政府」では担うことが難しい公共をどのように分かち持つかという議論があると考えられる。

ところで、サッチャー政権の取り組みでも触れたように「小さな政府」は、財政難を解消する手立てとして試みられながら、同時に極度の国営化、国有化による社会主義への傾倒を憂いたものでもあった。西村(1986)によれば、財産の国有化や国営化が進んでいった結果として社会主義が進んでいくという指摘は、いわゆる社会主義的国有化のプロセスとして労働者階級が国家権力を掌握し、徐々に国家へその所管を移していくプロセスが社会主義国家に見られたことからなされてきたものとされる[19]。

一方で、社会主義国家の立場をとるものではないものの福祉の主体を国や政府と認め、公的セクターの従事者の割合が高い国家も存在する。その代表がデンマークやアイスランドなど北欧を中心とした国家である。

例えば福祉国家として知られるデンマークでは、救貧法³時代から現在に至るまで公的福祉を正当化する権利と労働の関係が築かれてきた。換言すれば、社会権に基づく福祉の原則と生存権の保証を国家の義務として福祉を運用することとなるが、特に 1930 年代に施行されてきた社会立法によってそれまで自由主義的であった福祉が国家の義務として認識されるようになった。嶋内(2010)は、こうしたデンマークの施策の根幹には、Gunnar⁴ら、スウェーデンにおける普遍主義の実現が影響を与えていることを指摘している[20]。

普遍主義においては、社会保障の担い手は国や政府とされ、それらに従事する公的セクターの人員の割合が高くなる。これによって、手厚い福祉の実現が可能となるが、同時にこれは社会保障の割合が大きくなることを意味している。

この財源には、付加価値税を充てており、厚生労働省(2021)によれば、デンマーク、ノルウェー、スウェーデン、フィンランド、アイスランドでは、23%から 25%の付加価値税が付されているなど、高い税率によってその社会保障の財源確保を行っている[21]。

こうした社会保障面での充実とは対照的に、産業政策面では市場に対する厳しい姿勢があり、市場に存在する企業は、成長し、生産性の高い企業に淘汰されていくべきという価値観のもとで競争力を高め、経済面での成長を促すことで、そこから得られる税をもとに福祉を両立させている。ただし、北欧の国家全てがこうした政策に成功しているわけではなく、2008 年のアイスランドの財政危機に見られるように福祉において国家の役割が大きいということは当然リスクを伴っている[21]。

この意味で対照的であるアメリカ、サッチャー時代のイギリスに見られるアングロサクソン型と北欧型の中間的な位置づけとして欧州大陸型がある。欧州大陸型の社会保障といえば、プロイセン時代のビスマルクが提唱した社会保険に端を発するものであるが、欧州大陸型の特徴は、福祉や社会保障の担い手を家族に求めてきたことにある。いわゆる保守主義

³ 救済は地方政府が財源を拠出する代わりに、対象者の公民権の喪失や市民としての地位の失効を意味していた。これはスティグマ(烙印)ともなり得る。なお救貧法については Levine(1988)などに詳しい。

⁴ Alva & Kris Gunnar(1934). Kris I befolkningsfrågan を指す

のレジームが存在するドイツやフランスを中心に、雇用関係によって成り立つ勤労者にとってのリスクヘッジ的側面が社会保障という観点では目的となっている。これを前節の整理に基づいて考えると、家族ないしそれに準じるコミュニティや地域に対して社会保障の基礎を求めてきたと言えよう。

ここまで、以上では非常に簡単ではあるものの、福祉の視点から社会を維持する担い手について国家間の整理を試みた。社会保障を中心とした雇用についての福祉がその根幹にはあるものの、社会や福祉をどのようなセクターが主体となって維持していくのかという基本的な発想にはこの国家観が与える影響が大きい。本節では、Andersen(1990)の整理について、先行研究を交えて概観してきたが、この整理と前節で述べたペストフの三角形は符合するものと考えられる[15]。図 2-2 は、本節までの整理を踏まえて、まちづくりにかかる各セクターの代表的な事業を例示しながら、各セクターの役割を整理した図である。

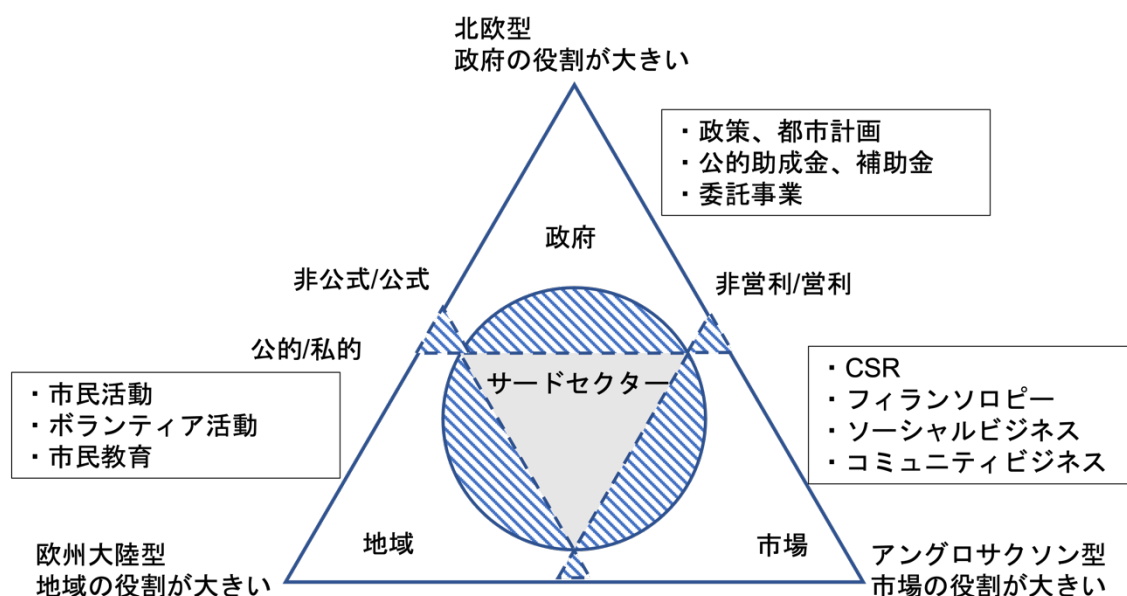


図 2-2 まちづくりにおけるトライアングル ([12][15]より作成)

具体的には、北欧型と呼ばれる国家観は政府の役割が比較的大きいものと考えられる一方で、対極的なアングロサクソン型の国家観では、市場が負う役割が相対的に大きくなるものと考えられる。また、欧州大陸型とされる社会保障を家族が担うべきとする国家観では、コミュニティが社会の担い手としてその役割を大きなものとしていると考えられる。Siaroff(1994)の分類によれば、日本は家族主義が強い国とされており、こうした大局的な視点に立てば、日本は、アングロサクソン型と北欧型の間である欧州大陸型に分類されることになる[22]。さらに、相互扶助の考え方が存在しており、これは地域社会を担う主体を考える上でも同様であろう。しかし、欧州に見られるような家族を前提とした社会保障のあり方は、核家族化が進み、少子高齢社会が進行する現在においては再考の余地があると言える。

また、先述の通り、欧州大陸型に分類される国家観を持ちながらも、アングロサクソン型国家の政策に追従するような形で取られてきた政策には、「行政サービスの質の低下」や社会保障の不十分さなど歪みが生じてきており、この点からも家族や地域住民を前提とした社会のあり方は再検討されるべきである。

こうした歪みは、本稿で扱う協働が必要とされてきたことの背景の一つである。小さな政府を目指す政策は、上述の整理の通り、地域社会を維持する機能の必要以上の縮小を孕む危険性を持っている。一方で、政府の領域を小さくしていくことは、人口減少や少子高齢社会を迎える日本においては必要な議論である。

こうした簡単な整理から見ても、NPO、NGO の役割や協働のあり方は、国によって、政策的にも社会通念的に異なることが理解される。そのため、協働という概念を諸外国で扱われているものと画一的に比較検討することは困難と言えよう。

そこで、本稿では我が国のまちづくりの担い手を対象に、これまでの議論や役割の変化を研究の視角としながら、諸外国の理論をその背景に留意した上で援用し、論じていくこととしたい。

2.3. 我が国におけるまちづくりの担い手の変化 -非営利組織、ボランティアの視点から

前節では、まちづくりにおける地域の担い手として、福祉国家の類型化から概観した。その結果として、政府や地域の負うべき役割は重要となりつつも、それらが減退、衰退していく我が国においては、市場や市民セクターの役割が重要となっていくことが示唆された。本節では、特に我が国のまちづくりにおける市民セクターの代表格となる NPO について、先行研究をもとに整理していく。

2.3.1 NPO 法制定以前

我が国においては、「公」と「私」が明確に区別されるようになったきっかけとして、宮垣(2020)は、1896 年の明治憲法との制定をあげている[23]。この条項のうち、第 89 条では、「公私の分離」が制定されており、これによって、公的領域が私的領域に介入することを制限している。また、公的領域を担う法人格として、民法の第 34 条では公益法人についても定められており、「公」を担う主体の規定が見られている。しかし、この公益法人は、所管する省庁が法人設立を許可するという性質のものであることから、市民が「公益」に資する活動を行おうとするとき、その活動の許可は行政が出すという仕組みがとられてきた。

それでは、公私の区別はどのような歴史を辿ってきたのだろうか。ここでは、宮垣(2020)の整理を参照しながら、その簡単な整理を試みたい。図 2-3 は、非営利組織を中心に戦後から阪神淡路大震災までの我が国における市民セクターの諸相の整理を行ったものである[23]。

1923 年には、関東大震災が発生し、被災地となった関東地方では、東京大学の学生が中

心となり、貧困など社会的課題を抱えた層へのセツルメント⁵の活動を展開するなど、震災復興過程における社会的な活動が活発となった。しかし、こうした活動は戦時下の日本にあっては反体制とともとられかねないことから、結成しては解散することを繰り返しており、公益に関する活動を私的領域で担うことには法的、規範的制限がかけられてきた。

また、1947 年の Big Brother & Sister(BBS)運動や 1952 年の Volunteer Youth Social Workers(VYS)運動に見られるように、戦後には引揚者や困窮者に対する私的領域からの自然発生的な支援も起こったものの GHQ の占領下においては結社の禁止に関する政令⁶が敷かれていたことから、大学生によるセツルメント活動同様にこうした運動も解散をさせられるケースも見られた。

このように、戦後しばらくの間は、公的な活動を行う主体に係る制限があったこともあり、行政主導によって公益的な活動が展開されてきたが、1960 年代後半からはボランティア概念が本格的に我が国にも導入されていくこととなった。一例をあげれば、日本のボランティアセクターをリードしてきた大阪ボランティア協会が 1965 年に設立されるなど、市民によるボランタリーな活動に対応した支援活動も拡充されてきた。また、当時一般的であったとされる奉仕以外にも、ボランティアという概念が普及していった。

道場(2006)によれば、1970 年代になると、この流れは加速していき、本格的にボランティアという概念が輸入された。高齢者に対する介護など地域福祉活動におけるボランティアの存在感が高まっていく中で、1980 年代には従来の「市民運動」と異なる「市民活動」という概念が勃興していく⁷。この中では事業性を帯びた活動も見られていくこととなり、従来ボランティアが中心となってきたまちづくりや福祉の活動について、有償で行う取り組みの是非も議論となっていった[24]。

1990 年代になると、市民活動に関する議論はさらに活性化することとなる。この契機の一つには、1995 年に発生した阪神・淡路大震災がある。震災が発災したのち、日本各地から多くのボランティアが復旧、復興に資する活動に従事した。しかし、当時の日本には、市民活動団体が平易に取得できる法人格が存在せず、そのため、支援金の一部が現地で活動している団体に差配されないという事象が生じた。

この市民活動団体の法人格を巡る議論は、第 5 章で後述する。ここでは簡単な整理にとどめるが、この阪神・淡路大震災を一つのきっかけとしてこれまで許可制であった社団法人以

⁵ 英国で始まった社会教化活動の一種。スラムなどの貧困地域に大学教員、学生らが定住しながら、援助を行う活動の総称であり、隣保事業などとも呼ばれる。

⁶ 大日本帝国憲法(1890 年施行)『「日本臣民ハ法律ノ範圍内ニ於テ言論著作印行集會及結社ノ自由ヲ有ス」(第二十九條)』

⁷ 道場(2006)は住民運動から市民運動、市民運動から市民活動へ変化していると指摘している。この指摘の中では、「市民運動」は、地域の問題でありながら普遍的な価値や目標を共有する志向性をもつ住民運動であり、市民活動は市民運動がより積極的に社会の中で創造的な役割を果たすものと理解される。この研究においては、住民運動から市民運動が発展したという説を批判する「地域エゴイズム」についてもレビューしており、両者は性質上異なることは理解されるものの「市民活動」は「市民運動」が進化したものとは必ずしも言えないとしている[24]。

外に特定非営利活動法人(通称NPO法人)という市民活動団体が容易に取得できる法人格の制度が整備された。この整備によって、これまで任意団体でしか存在し得なかったボランティア、市民活動団体は法人格を有して活動することが可能となった。

さらに NPO 法が施行された後も、2002 年に公益法人制度の抜本的改革について閣議決定されると⁸、2008 年に「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」(通称:社団法)が成立すると、一般社団法人、一般財団法人といった比較的取得が容易な法人格の制度が整備されていき、日本における市民活動やボランティア、非営利組織が活動する環境や選択肢が整備されていくことになった。

明治	近代	戦後	1960-1970年
憲法・民法の制定 憲法：第89条 公私の分離 民法：第34条 公益法人 公益法人の許可制 私的領域への公的 領域の介入の拒否 など。公私の分離	関東大震災 大学生による セツルメント ボランティア活動学 生による活動の広がり	戦後復興 BBS運動(1947) VYS運動(1952) 戦後引揚者、困窮者 に対する自然発生的 な支援	ボランティア概念の導入 大阪ボランティア 協会(1965) 消費者活動、障がい 者運動、地域づくり 活動
1980年代	1995年		
ボランティア議論の本格 化(事業系・有償ボラ) 住民型在宅福祉サービス団体 事業系ボランティア団体に関 する議論	阪神・淡路大震災 ボランティア元年 NPOの台頭 c.f. Salamon(1994) 基盤整備の問題意識 1998年のNPO法へ		

図 2-3 阪神・淡路大震災までの市民セクターの諸相 (出典:宮垣(2020)[23])

⁸ 閣議決定 公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて

1. 最近の社会・経済情勢の進展を踏まえ、民間非営利活動を社会・経済システムの中で積極的に位置付けるとともに、公益法人（民法第34条の規定により設立された法人）について指摘される諸問題に適切に対処する観点から、公益法人制度について、関連制度（NPO、中間法人、公益信託、税制等）を含め抜本的かつ体系的な見直しを行う。
2. 上記見直しに当たっては、内閣官房を中心とした推進体制を整備し、関係府省及び民間有識者の協力の下、平成14年度中を目途に「公益法人制度等改革大綱（仮称）」を策定し、改革の基本的枠組み、スケジュール等を明らかにする。また、平成17年度末までを目途に、これを実施するための法制上の措置その他の必要な措置を講じる。

2.3.2 NPO 法制定後

戦時中、体制からは認められてこなかったボランティアや市民活動が、時間をかけて発展し、阪神淡路大震災という災害対応にあたっては法整備がなされるまでに環境が変化した。これは、担い手としてのボランティアや NPO にかかる期待のあらわれと言えよう。一方で、NPO 法の制定は、組織の法人化に伴う課題やソーシャルセクターに対する支援体制の重要性という新しい議論を生むことになった。図 2-4 は、NPO 法制定後からのソーシャルセクターの動きについてまとめたものである。

2000 年代になると、一部の革新自治体のみならず、全国の自治体で「協働」への関心が高まっていくこととなった。これは、もちろん、市民セクターを担う NPO という存在への関心の高まりを受けてのことであるが、社会福祉の文脈において、介護保険の導入によって、これまで訪問看護、介護や在宅医療といった福祉を担ってきたボランティアや市民活動など、非営利セクターが社会保障においても公的な担い手としての存在感を持ってきたことも関係しているものと考えられる。

また、2003 年に指定管理者制度が導入されると、NPO は自治体が独占してきた公共施設の管理、運営について委託を受けて実施できるようになり、この結果として民間ならではの視点での施設運営やノウハウ移転を進めることができるようになった。このように、非営利セクターが公共の担い手となる中で、「協働」の概念は広く浸透することとなった。一方で、この「協働」の概念の広がりには、必ずしもポジティブな側面のみを持ったものではなかった。橋本(2009)は、協働という言葉が、体の良い下請け構造を生み出してきたことを指摘している [25]。NPO が政府に対する要望を行うだけの組織であったところから、自ら公共を担おうとする試みを行っているという点では、進歩として評価しているものと考えられるものの、その試みは実際には、非対称性という課題が存在する。

それでは、市場においてはどうかであろうか。2000 年代になると非営利セクターの議論と並行するように、P.Kotler(2004=2007)らによる CSR の提唱やその中で消費者に訴求する方法としてのコーズリレーテッドマーケティングが活発となり、企業が社会的責任を果たす過程において、市民セクターや行政と社会的役割を分かち持つ動きが見られてきた[26]。

また、非営利セクターと市場セクターの中間領域においても、社会課題への対応を目的とした社会起業家、ソーシャルアントレプレナーシップについても注目が集まってきた。これは、非営利セクターの安定性に対する懸念をもとにした事業性 NPO の台頭でもあり、社会課題への対応における持続可能性を高める試みでもあった。

こうした事業の発展の背景には、SNS(Social Networking Service)の発展が関係している。社会的共感から資金調達などの支援を受けるまでのプロセスにおいて大規模な広告や宣伝を行うことなく、支援層につながることができるインフラストラクチャーの整備が、ソーシャルビジネスを加速させてきた。また、2006 年にノーベル平和賞を受賞したムハマド・ユヌスによるグラミン銀行に見られる善意に基づくマイクロファイナンスの仕組みやクラウドファンディングに代表される資金調達方法が発達してきたことによって、ソーシャルセ

クターの事業としての持続可能性が担保されるような取り組みが見られるようになってきた。これを P.Kotler(2010)は「共感」がマーケティングの中に組み込まれていく過程として論じている[27]。

このように非営利セクターや市場が、外部のリソースを調達しながら公共やまちづくりの担い手として台頭していく中で、我が国においても「新しい公共」といった市民の力を活用したまちづくりが志向されるようになる。これは、公共事業の文脈における PPP や PFI とは異なる概念であり、当事者が責任を果たすという意味合いでの公共を指している。観念的ではあるものの、我が国に從來から存在する相互扶助を再び機能させるための政策的展開であり、核家族化、少子高齢社会の到来によって限界を迎えつつある我が国の公共を考え直す運動でもあった。

新しい公共に代表される政策が展開されてきた矢先に、2011 年、東北地方で東日本大震災が発災する。死者 15,900 名、行方不明者 2,523 名(2022 年 3 月時点)を数えたこの災害は戦後の自然災害で最大の犠牲を出すものとなった⁹。全国各地からボランティアや NPO が支援に入ることとなり、そのハブ機能を果たした一つには NPO を中心に支援を行ってきた中間支援組織がある。中間支援組織は、我が国では歴史の浅い NPO という組織の立ち上げ支援や運営における支援を担いながら、行政や企業との連携の間に入り、その仲介をしてきたノウハウや人脈を活かして、被災地で支援が必要な地域や団体と支援のリソースをマッチングする役割を果たしたことから、注目されるとともに、各地に中間支援の機能を担う NPO が増加した。

このように我が国の非営利セクターは阪神淡路大震災を契機として法整備が進み、東日本大震災では復旧復興を担う重要な担い手の一つとなっていた。それと同時に、一般社団法人や一般財団法人といった NPO 以外の法人形態も拡充されており、担い手たり得る市民セクター、非営利セクターは NPO 法人だけを指すものではなくなっている。

⁹ 警視庁 2022 年 3 月発表

1998	2000年代前半	2000年代前半	2000年代後半-3.11以前
NPO法の成立 (1998) NPO法人設立の流れ 支援体制の議論 NPO法施行による 組織の法人化やソーシャルセクターの支援体制の議論	NPOの事業化 介護保険制度 (2000) 指定管理者制度 (2003) NPOの事業の多様化 中間支援組織などを 中心とした公共施設の受託・ 「協働」への関心	社会起業家の台頭 CSR元年(2003) 震災以外の社会課題に フォーカスした事業の台頭 c.f. フローレンス、 ETIC. 「持続可能性」の 関心	持続可能性への関心 SNSの発達(fb, Twitter) グラミン銀行(2006) クラウドファンディング 「新しい公共」(2009) 世界的な持続可能性への 関心 ファイナンスや支援体制 の多様化 政権交代による政策的転換
2011年	2013年		
東日本大震災(3.11) 中間支援組織の存在感が大きくなる 改正NPO法(20分野への拡大) 自治体・社協以外に NPO・中間支援を主体とした 支援がなされる。中間支援の領域 で活動する組織が増加	公益を担う法人の多様化 公益法人制度への移行完了 一般社団法人など、公益に 資する活動を行う法人はより 多様化している		

図 2-4 阪神淡路大震災から社団法の改正までの市民セクターの諸相 (出典:宮垣(2020)[23])

2.4 まとめ

第2章では、平時におけるまちづくりの協働として、協働が提起されることになった経緯とその中で市民セクターの位置付けの変化について具体的な経緯を整理した。また、福祉国家のトライアングルを援用し、既存のセクターでは対応していない課題を扱う市民セクターの存在について確認するとともに、求められる役割は国家間で異なることを明らかにした。さらに、市民セクターの発展の歴史について戦後の占領下から現代に至るまでの流れを概観し、阪神・淡路大震災を基点として我が国においても公に議論される存在となってきたことを明らかにした。

参考文献

- [1] T.Bovaird ,G.G. Van Ryzin ,E. Loeffler and S. Parrado,2014.Activating Citizens to Participate in Collective Co-Production of Public Services, Journal of Social Policy , Volume 44 , Issue 1 , January 2015 , pp. 1 - 23
- [2]梅野充(2016)『「コ・プロダクション」はどのように効果を発揮するのか」コ・プロダクション：公共サービスへの新たな挑戦』萌文社 pp.2-4, 22-30
- [3] 宮脇淳(2006)「脱二分論型思考とパートナーシップ」『福祉社会学研究』3巻 pp.31-47
- [4]豊後彰彦(2012)「成熟社会における官民のパートナーシップの充実を目指した新たな関係構築」『地方自治フォーラム』国土交通省
- [5]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
- [6]荒木昭次郎(2012)『協働型自治行政の理念と実際』敬文堂
- [7]NPO 法人公共政策研究所(2022)「全国自治基本条例・議会基本条例の施行状況《追加》(2022.4.1 現在)」
<http://koukyou-seisaku.com/> (最終アクセス日 2022 年 6 月 30 日)
- [8]財務省財務総合政策研究所(2001)「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革—英国, NZ, カナダ, スウェーデン, オランダの経験—」pp.23-24
- [9]厚生労働省(2000)『厚生白書(平成 12 年版)』
- [10]西成田豊(2000)「「新自由主義＝規制緩和の経済学」批判」『一橋論叢』第 124 巻 第 6 号 平成 12 年 12 月号 pp.49-58
- [11]後房雄(2009)『NPO は公共サービスを担えるか 次の 10 年への課題と戦略』法律文化社 pp.8-12, pp.104-110-
- [12]Victor Alexis Pestoff(1991=2000)『福祉社会と市民民主主義：協同組合と社会的企業の役割』日本経済評論社 pp.4-10,16-22,108-121
- [13]William Alexander Robson、辻清明、星野伸也訳(1980)「福祉国家と福祉社会—幻想と現実」東京大学出版会 p.12,11,36-42
- [14]三浦文夫(1980)『社会福祉経営論序説 政策の形成と運営』碩文社
- [15]Gosta Esping-Andersen (1990)“The Three Worlds of Welfare Capitalism”. Cambridge: Polity Press.
- [16]JETRO ヘルシンキ事務所(2000)「充実した公的福祉制度」
https://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/report/05000472/05000472_001_BUP_0.pdf
(最終閲覧日 2020 年 8 月 19 日)
- [17]新井光吉(2002)『アメリカの福祉国家政策—福祉切り捨て政策と高齢社会は日本への教訓—』九州大学出版会
- [18]越智洋三(2012)「「小さな政府」から「大きな政府」へ ニューレイバーとは何だったのか(1)」東北学院大学『東北学院大学経済学論集』第 179 号 pp.1 -12
- [19]西村 可明(1986)『現代社会主義における所有と意思決定』岩波書店
- [20]嶋内健(2010)「デンマーク福祉国家の歴史的変遷とシティズンシップ」立命館大学『立命館産業社会論集』第 46 巻第 3 号 p.147 (pp.-143-168)
- [21]厚生労働省『平成 24 年度版 厚生労働白書-社会保障を考える-』
- [22] Alan Siaroff(1994)“Work, Welfare and Gender Equality: A New Typology”. Dianne Sainsbury . Gendering welfare states . pp. 82-100.

- [23]宮垣元(2020)『その後のボランティア元年—NPO・25年の検証』pp.8-16,34-40,121-133
- [24]道場親信(2006)「1960-70年代「市民運動」「住民運動」の歴史的位 置 中断された「公共性」論議と運動史的文脈をつなぎ直すために-」日本社会学会『社会学評論』57巻2号 pp.240-258
- [25]橋本行史(2009)「行政の役割と協働のパートナーとしてのコミュニティ」『現代社会研究科論集：京都女子大学大学院現代社会研究科紀要』第3号 京都女子大学 pp.53-68
- [26]P.Kotler 著 恩蔵直人監訳『社会的責任のマーケティング-「事業の成功」と「CSR」を両立する』東洋経済新聞社
- [27]P.Kotler 著 恩蔵直人監訳『コトラーのマーケティング3.0 ソーシャル・メディア時代の新法則』朝日新聞出版

第3章 災害時のまちづくりにおける協働

災害時における市民セクターの役割は、1995年の阪神・淡路大震災を契機として広く議論されるようになり、災害基本法など法的にも整備されてきた。災害対応の初期段階には、社会福祉協議会による「災害ボランティアセンター」の設置など、共助が前提となり、その担い手は市民である。

こうしたインフォーマルな活動が活性化されるのは、社会学で論じられるいわゆる「緊急社会システム」と呼ばれるフェーズである。これは、命を守るという最優先の状況において、平時の行政、企業の活動を停滞させたとしても優先されるべきある種の規範的な行動がなされる段階を意味する。

近年、地震や異常気象による自然災害の被害が増加しており、その中では「緊急社会システム」としての共助、相互扶助が進められていく。災害後の社会は、時間経過とともに、平時へ移行していき、共助、相互扶助から外部の支援も入ってくるようになるが、その後のまちづくりについても、共助として市民セクターが中心となるボランティアによる救援活動、支援活動から、行政、企業、市民活動団体などへ主体が変化していく。

しかしながら、平時への移行段階のまちづくりについては法制度での規定ではなく、各セクターの協働によってなされているのが現状である。ただし、我が国では、本格的に人口減少、少子高齢社会を迎え、災害からの復旧復興のアクターについても課題が生じてきている。

そこで、本章では災害時のまちづくりに対する市民セクターの役割について、主として阪神・淡路大震災の事例を用いて検討を行うとともに、地域社会を支える上で協働のまちづくりに携わるアクターとして実際にはどのような主体が関わっているのかについて明らかにする。

3.1. 災害時におけるマルチセクターの協働について

3.1.1 災害と市民セクターの関係

中小企業庁の調査では、我が国における自然災害の発生状況は台風が最も多く 57.1%であり次いで、地震、洪水と続く[1]。被害額としては 82.8%が地震によるものであり、非常に多くの割合を占めている。自然災害は定期的に我が国に甚大な被害をもたらしており、その度に復旧、復興事業が必要となる。

地震被害に対する市民セクターの動きとしては、1923年の関東大震災後の東京大学の学生によるセツルメント活動や 1995年の阪神・淡路大震災におけるボランティアの活動、2004年の中部地震では地域外の支援者が地域復興支援員として活動し、2011年の東日本大震災では多くの NPO が被災地で活動を展開した。また、台風被害についても、2019年に発生した台風 19 号の被害では、東日本大震災の被災地を台風が直撃し、仮設住宅も建設されるなど甚大な被害をもたらされている。

その過程においては、災害の一時対応におけるボランティア活動や避難所、仮設住宅のコミュニティ支援など市民セクターの力が求められることも多くなっていることから、災害からの復旧、復興の事例からその成果と課題を整理することは、地域社会の形成という観点からも重要となっている。そこで、次項では、災害に関する法的制度において行政と他セクターの協働がどのように規定されてきたのかについて概観していく。

3.1.2 災害に対する法的整備と市民セクターの位置づけ

災害の発生後、人命を守るための共助が始まる。これは市民を中心とした緊急対応であり、その後は、ボランティアを中心とした救援活動が行われる。内閣府によれば、1995 年の阪神・淡路大震災においては、延べ 180 万人のボランティアが駆けつけたとされ、被災地の応急対応を支えた[2]。この出来事を経て、我が国においては、市民セクターが災害対応にあたるのが漸進的に法制度化されてきた。災害救援は、平時へ移行するまちづくりを支える最初期の活動であることから、ここでは、その法制度化の動きをまとめる。図 3-1 は大規模災害と災害ボランティアに関する動きをまとめたものである[2]。

1995 年に、災害対策基本法の改正があり、ボランティアによる防災環境整備についての規定が整備された、これによって、大規模災害への対応としてボランティアなどの市民セクターが活動することが社会的にも期待されるようになった。阪神・淡路大震災はボランティア元年と称されるが、翻って考えればそれまではボランティアのコーディネーションについて自治体をはじめ、市民セクターでも準備がなかったといえる。

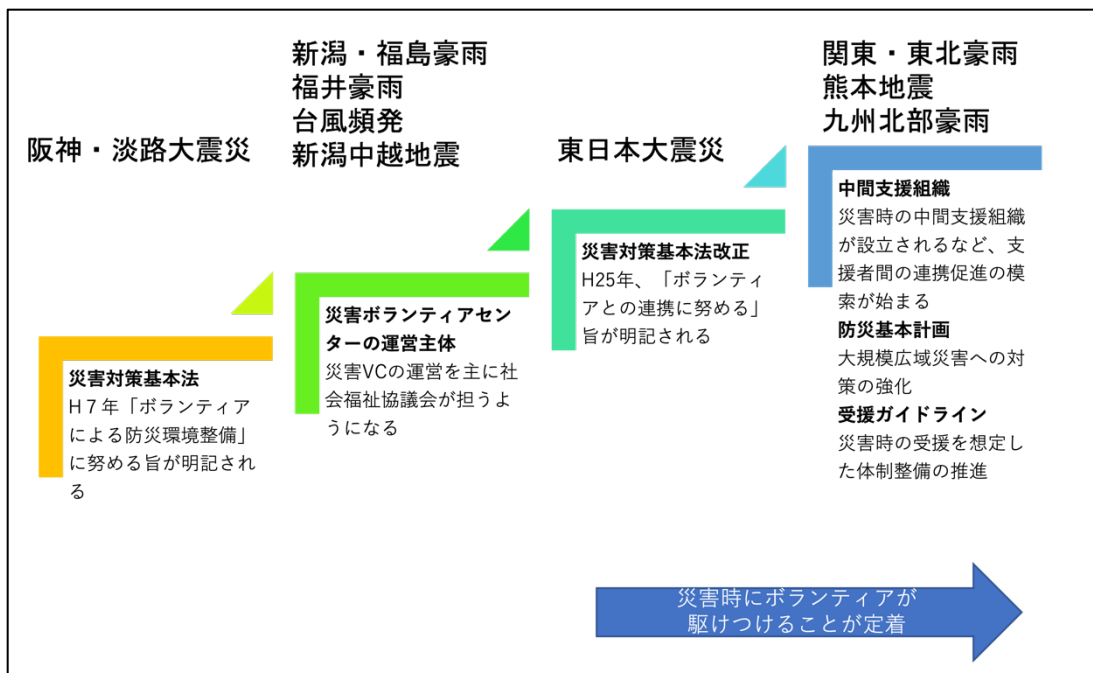


図 3-1 災害とボランティア(出典:内閣府,2018[2])

行政、市民セクターの不作為の解消が図られていき、内閣府(2018)によれば、2004 年には中越地震が起き、その前後から社会福祉協議会が有事の際に災害ボランティアセンターを立ち上げ運営するというシステムが確立された[2]。これは、ボランティアが災害時には被災地に駆けつけ、支援を行うという仕組みが定着していったことになる。

菅 (2007) によれば、災害ボランティアセンターの役割は地域内外のボランティアと被災地をマッチングすることにあるが、被災地域ごとの支援ニーズの拾い上げや被災者の抱えるスペシャルニーズ¹に対応するという業務を社会福祉協議会単体で行うことは難しく、NPO との協働体制で被災地に入り支援をコーディネートするということも検討されることになる²とされる[3]。

こうした市民セクターが災害対応に積極的に位置付けられてきた中で、2011 年に東日本大震災が発災した。各地の被害は甚大であり、被災地域が広域であることから NPO、NGO、企業といった多様な主体がいわゆる「緊急社会システム」にあたるフェーズにおいて、応急的な救援活動や被災での支援活動を展開してくこととなった、

この先鞭をつける動きの一つとして、主に阪神・淡路大震災の際に支援の実績がある関西の支援団体が実働を担い、東北地方の中間支援組織が起点となった「被災者を NPO とつないで支える合同プロジェクト」(以下、つなプロ)があげられる。「つなプロ」の取り組みでは、被災者全般のニーズを行政が拾い上げ、NPO がスペシャルニーズを拾い上げるといった分業がなされていき、被災地への支援の動線を整備した[4]。

このように、災害を面的に支援する際、ボランティアや NPO などの市民セクターは行政や企業と協働する上でのパートナーであり、部分的に公共を分かち持つ、対等なセクターとして位置付けられていった。

2013 年には、災害対策基本法が再び改正され、行政が「ボランティアとの連携に努める」という旨が明記されることとなる。この連携先として念頭に置かれたのが、東日本大震災の際に支援の起点となった中間支援組織である。平時から NPO 支援にあたっていることによる被災地とのつながりや他のセクターとの分野横断的なネットワークの役割も期待されることとなった。また、復興に対する資源が投入される中では、災害時に新たな中間支援組織が設立されるなどその機能が必要となった時点で市民セクターが必要機能として組織を構築することもある[2]。

こうした中間支援の機能へ注目した取り組みは、2016 年の熊本地震でも見られた。支援者間の協働プラットフォームとして「火の国会議」が立ち上げられると、行政、社会福祉協議会、NPO などが参画し、支援の調整を行うなど、東日本大震災までの教訓が災害時の協働に生かされていることがうかがえる。

¹ ここでは、例えば障がいなど、深い理解が求められる当事者性のあるニーズを指す。一般に必要な支援については、行政が網羅的に把握することができるが、そこから漏れるニーズを拾い上げるために NPO などの市民セクターや専門家などが支援に入ることがある。

図 3-2 は被災地内外に存在する多様な主体の連携モデルである。

被災地外には多様な支援主体がいることが整理されるが、それと同時に被災地内にも同様に多様な主体があり、特に、被災地内での三者(行政、NPO、社会福祉協議会)連携、協働が重要となっていることが整理される。

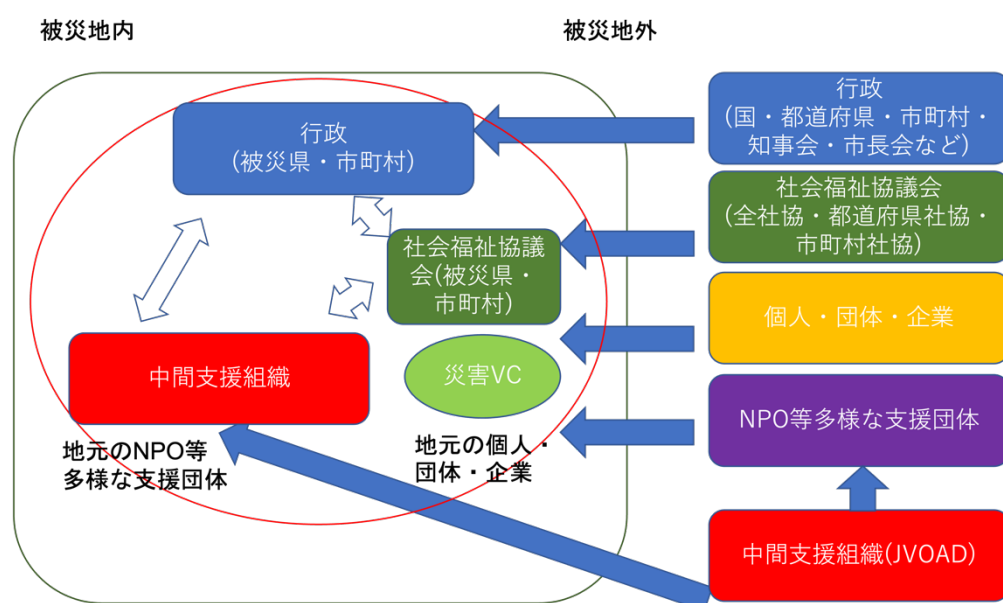


図 3-2 被災地内外の多様な主体による連携(出典: 内閣府(2018)[2])

しかし、こうした連携は災害の規模や地域性によっても全く異なる。それでは、実際に災害時に起こる被災地内外の連携、協働にはどのようなものがあるのだろうか。次節では、いくつかの事例を概観するとともに、その成果や課題について整理する。

3.2. 先行研究からみる災害時の協働の成果と課題について

我が国の災害時において市民がまちづくりに資する活動を行うという動きは、公式か非公式かという形式を問わず、古くから存在する。例示をすれば、江戸時代には幕府によって定めされた「町火消」など、町人による自治組織もこれにあたるといえよう。また、町内会や自治会単位で一次被害に対して自助、共助で取り組むことも災害発生時における動きの一つと言える。そうした非公式の動きが度重なる災害によって法制度化されてきたことは前節で述べた通りであるが、実際にその中でどのような協働体制がとられてきたのか整理することは、新たな協働を考える上でも重要となる。

東日本大震災の際には、阪神・淡路大震災の復旧復興過程において整備されてきた協働体制が参照され、支援モデルが構築されてきた。災害対応にあたるボランティアの活動のみならず、復興県民会議を設置し、震災復興についての計画策定が進められた。ネットワークン

グの中からは、「被災者復興支援会議」や「NPO と行政の復興」といった協働のモデルが生まれている。

ここからは、阪神・淡路大震災の被災地である兵庫県にある NPO 法人 CS 神戸ほか(2016)の報告をもとに、協働の事例の立ち上がりとそこから見えてきた成果や課題について確認していく[5]。

NPO 法人 CS 神戸ほか(2016)の報告をもとに、動きをまとめたものが、表 3-1 及び表 3-2 である[5]。1995 年～97 年の間には、NPO や NGO との協働による一早い復旧が目指されており、その中で生まれてきたのが上記の協働モデルである。そこから 1998 年にかけては、NPO 法が施行されることや中間支援が構想されていくことを念頭に置いて、ボランティア活動を支援する方向性へシフトしていく。その試行的な試みとして、「21 世紀兵庫長期ビジョン」の策定が始まっていき、「県民の参画と協働の推進に関する条例」へと展開していく。この間には、ひょうごボランティア基金という市民セクターへの支援基金が立ち上げられるほか、支援拠点となるひょうごボランティアプラザも開設されている。ここから現在に至るまで、NPO との連携が図られており、公共を担うパートナーとして位置付けられていった。

小西(2006)はこれらの取り組みについて、当時の社会背景を踏まえていくつかの成果と課題を示している[6]。まず、成果としては、「新しい公」の創出契機として、その後の市民セクターの活動の先鞭をつける取り組みであったと評価する一方で、「円滑な調整の体制整備の遅れ」として、主にボランティアに対する調整の機能が無かったことによる体制整備の遅れを課題としている。この課題については、本稿でも中越地震や東日本大震災では、法的制度に組み込まれることで一定程度の改善が見られているものと考えられる。また、復旧や復興にあたっては、県民と行政の協働の芽生えを成果と捉えており、特に県民運動が結実したフェニックスステーション²などの中間支援組織の誕生は成果であったとされる。

その上で、今後の取り組みとしての課題を「災害時等にボランティア活動を円滑に調整するしくみ」、「多様な主体の特性に応じた能力の向上」、「多様な主体のネットワーク化」としており、それぞれ、平時からのボランティア活動の普及、支援の仕組み、支援メニューの多様化や担い手の育成を促す協働事業の必要性、中間支援組織の活性化がその具体的な課題として提示されている。

² 人的支援ネットワーク事業であり、主体はこころ豊かな兵庫づくり推進協議会がなった。財源を阪神・淡路大震災復興基金として、10 市 10 町にボランティア活動をサポートする推進員を配置した

表 3-1 緊急災害対応期および復旧期の被災地と全国の動き

		兵庫県内	全国
緊急 復興 対応 期	1995.1-1995.3	<ul style="list-style-type: none"> ○県災害対策総合本部にボランティア班設置(1月) ○県社協「震災対策プロジェクト」を設置 →ボランティア対応 □「阪神淡路大震災地元NGO救援連絡会議」設立(1月) ○被災地外社協がブロックごとに被災地社協を応援(2-3月) □「西宮ボランティアネットワークを設立」(2月) ○「震災復興総合相談センター」開設(3月～平成17年) 	
	1995.4-1996.3	<ul style="list-style-type: none"> ○「阪神・淡路大震災復興基金」設立(4月) →基金によるボランティア活動開始(平成16年度まで) ○復興計画(ひょうごフェニックス計画)策定(7月) ○「被災者復興支援会議」発足(7月) ○県社協「学生ボランティアセンター」開設(8-9月) □「阪神淡路ルネッサンスファンド(HAR基金)設立(9月-平成12年) 「コープともしびボランティア復興財団」設立(2月) 	防災基本計画修正(7月) →ボランティアの受け入れ等に関する項目が設けられる 災害対策基本法改正(12月) →ボランティアが初めて法律に明記される
復興 期	1996.4-1997.3	<ul style="list-style-type: none"> □「神戸復興塾」設立(4月) □「阪神・淡路コミュニティ基金」設立(5月-平成11月) ○「フェニックスプラザ」開設(7月) □「阪神・淡路まちづくり支援機構」設立(9月) ○「生活復興県民ネット」発足(10月) 	
	1997.4-1998.3	○「ボランティア活動支援センター(仮称)構想」策定(8月)	

(出典:NPO 法人 CS 神戸ほか,2016[6]³)

³ □は主に民間の動き、○は県や県社協の動きをあらわす

表 3-2 復興期の被災地と全国の動き

	兵庫県内	全国	
復興期	1998.4-1999.3	○「生活復興NPO情報プラザ」開設(4月) □「県民ボランティア活動の促進等に関する条例」施行(12月) ○「ボランティア活動支援センター(仮称)基本計画」策定(3月)	特定非営利活動促進法施行(12月)
	1999.4-2000.3	○兵庫県第一号のNPO法人認証(4月) ◇県内の災害復興公営住宅全て完成(5月) ○「NPOと行政の生活復興会議」発足(6月) →のちに「NPOと行政の協働会議」へ改組 ◇仮設住宅入居者解消(1月) △「NPO法人しみん基金・KOBE」設立(1月)	
	2000.4-2001.3	○「生きがいしごとサポートセンター」開設(10月) □「県民ボランティア活動の促進のための施策の推進に関する基本方針」策定(11月)	介護保険法施行(4月)
	2001.4-2002.3	○「まちの保健室」開設(4月) ◇被災10市10町で推計人口が震災前を上回る(11月) ○近畿ブロック府県・指定都市社協「災害時の相互支援に関する協定」締結(12月) □「ひょうご市民活動協議会(HYOGON)」設立(2月) ○「災害ボランティア活動支援方針」作成(3月)	
	2002.4-2003.3	□「県民の参画と共同の推進に関する条例」施行	
	2003.4-2004.3	◇国連防災世界会議を神戸市で開催(1月) →「兵庫行動枠組」策定	
	2004.4-2005.3	○「住宅再建共済制度」(フェニックス共済)運用開始(9月)	中越地震(10月)
	2005.4-2006.3	○「災害救援ボランティア活動支援関係団体連絡会議」設置(9月)	
	2007.4-2008.3	○「兵庫地域防災計画」修正 →災害ボランティア活動支援体制の充実	中越沖地震(7月) 改正被災者生活再建支援法 施行(12月)
	2008.4-2009.3		リーマンショック(9月) 公益法人制度改革 3 法案施行(12月)
	2009.4-2010.3	台風 9 号災害	
	2010.4-2011.3		東日本大震災(3月)
	2011.4-2012.3	ひょうごボランティアプラザに東日本大震災ボランティアインフォメーションセンター兵庫開設(5月)	
	2012.4-2013.3	○県社協・県内市町村社協「災害時の相互支援要綱」施行(8月) ◇「県民ボランティア活動の促進等に関する条例」及び「兵庫県税条例」の改正・施行(3月)	特定非営利活動促進法改正・施行(4月) 北九州北部豪雨災害(7月)
	2014.4-2015.3	淡路島地震(4月) □「ひょうごコミュニティ財団」設立(6月)	災害対策基本法改正(6月) →地方公共団体とボランティアの連携を規定 山口県豪雨災害 京都府豪雨災害
	2015.4-2016.13	丹波豪雨災害(8月) ○ひょうごボランティアプラザ・JC近畿地区兵庫ブロック「災害時を想定した相互協力に関する協定」締結(9月)	徳島県豪雨災害

(出典:NPO 法人 CS 神戸ほか,2016[6]⁴)

⁴□は主に民間の動き、○は県や県社協の動き、◇は法整備などをあらわす

3.3. 復旧復興のフェーズの変化と協働事業の変化について

これまで、被災地における災害対応と市民セクターの位置づけ、実際に過去の事例からはどのような成果と課題が生じているのかについて述べてきた。ここからは、市民、市場の動きと災害のフェーズの変化にはどのような関連があるのかについて、確認していきたい。

一般に、復旧と復興の違いについて、内閣府(2021)は、「復旧対策」とは、被災した土木施設や公共施設、ライフラインを被災前と同じ機能に戻すことを指し、「復興対策」とは、被災前の状況と比較して質的な向上を目指すこととしている[7]。その上で、図 3-3 のように、災害の発生時にはその平常化を図る応急対策を講じたのち、復旧・復興対策を行っていくという流れが想定されている。

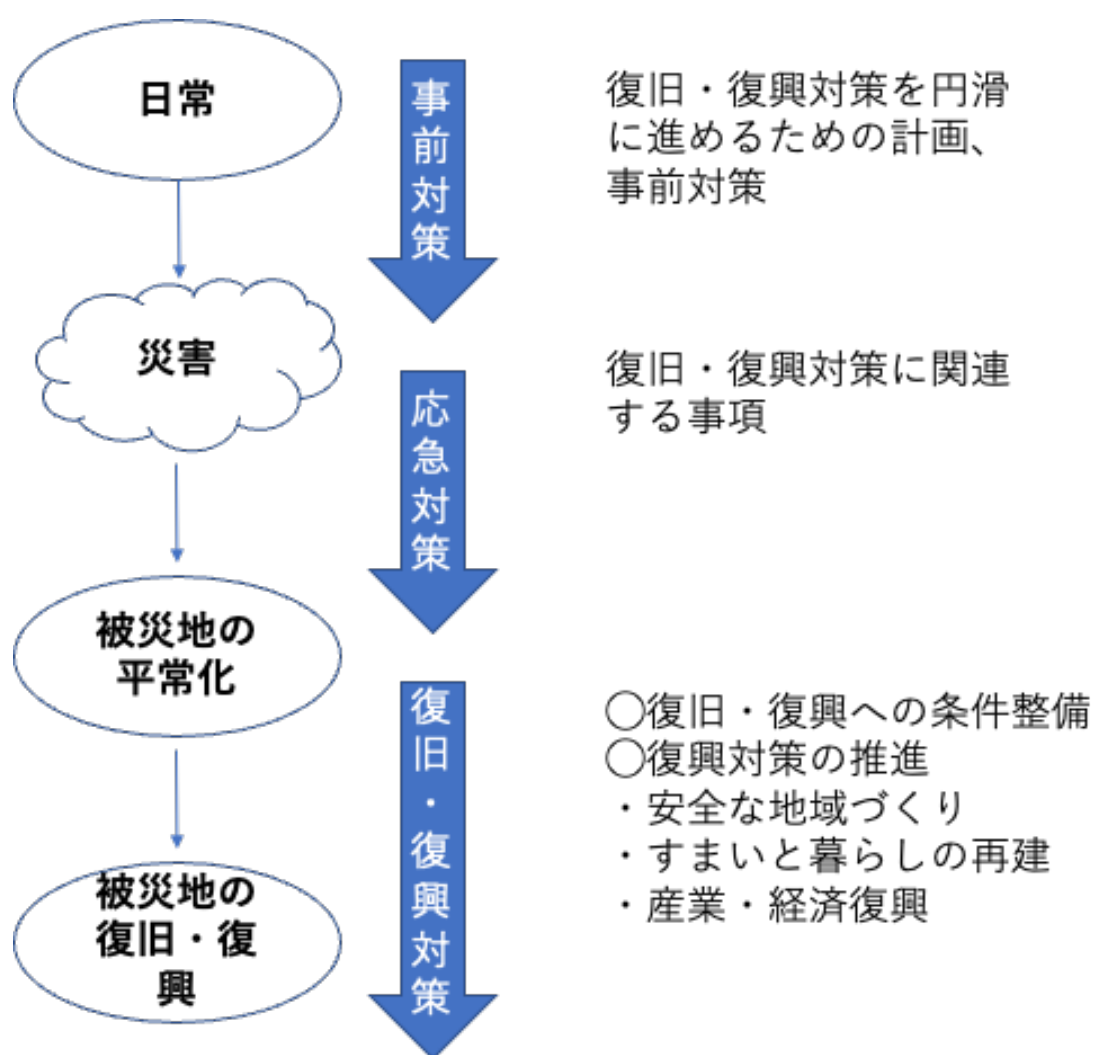


図 3-3 復旧・復興について(出典:内閣府(2021)「復旧・復興ハンドブック」[8])

東日本大震災からの復旧、復興についても、政府が大きなフェーズを定め、被災地の復興期間を10年間と定め、前半の5年間を「集中復興期間」、後半の5年間を「復興・創生期間」としている。また、この中では、創造的復興という用語を用いて、復旧復興をより発展させていくという志向性を打ち出している。これは2011年に閣議決定された方針であるが、浜口(2013)はこの創造的復興という言葉が持つ意味について、いくつかの文献を参照しながら、関東大震災や阪神・淡路大震災では政府が積極的に用いる用語ではなかったことを指して、従前に戻す意味を持つ用語では、現状の日本社会の閉塞感をより一層に悪化させるという認識から創造的復興という語が積極的に用いられていることを指摘している[8]。

このように、被災地、特に東日本大震災の被災地である東北では、従来の生活を取り戻すだけではなく新しい社会基盤の整備という志向性が打ち出され復興事業が進められてきた。多くの場合、活動の財源を復興財源とするNPOなどの市民セクターもこの潮流においては例外ではないが、このフェーズの区切り方には、政策的なもの以外にも被災者の視点に立ったものがある。

兵庫県生活復興調査をもとにして林ほか(2020)によって作成された『復興の教科書』では、このフェーズを被災者の心理視点から段階分けしている[9]。

応急対応期	フェーズ0 【失見当期】 被災者は自分の力だけで生き延びる必要がある。 組織的な災害対応ができない	災害発生～ 10時間
	フェーズ1 【被災地社会の成立期】 被災者の命を救う活動が中心。災害情報が入手可能になる。 組織的な災害対応活動がはじまる	10時間～ 100時間
	フェーズ2 【災害ユートピア期】 助け合いの精神が顕著になる。社会機能の回復とともに、 生活の支障が徐々に改善されていく	100時間～ 1,000時間
復旧・復興期	フェーズ3 【復旧・復興期】 人生と生活を再建する。破壊されたまちの復興、経済の 立て直しがはじまる	1,000時間

図 3-4 地震発生からの被災者層の時間変化 (出典:林ほか(2020)『復興の教科書』[9])

このことは、特に被災当事者が市民セクターとして活動を行う場合には、被災者の心理的復興の側面に考慮した協働が必要であることを示している。

災害からの復旧復興というフェーズが進んでいく際には、地域内で継続的な支援を行う支援者には被災者という側面も存在するため、このことについても十分に考慮した支援や協働事業が必要となると考えられる。東日本大震災においては、10 年を「集中的復興期間」と位置付けているが、過去の災害においては復興というフェーズの後には、どのような取り組みが見られているのであろうか。

1995 年の阪神・淡路大震災の被災地である神戸では、いわゆる自助、共助の発想による防災の観点からのまちづくりにおいて協働事業が展開されており、国土交通省(2013)は、いくつかの事例をまとめている[10]。

ここからは、災害を起点として現在も継続する協働のまちづくりの活動である事業について体制や実施内容を確認していきたい。なお、同報告の中では、兵庫県の事例が 3 例紹介されているが、それらのうち、住民主体の取り組みと企業が中心となった性質の異なる 2 つの取り組みについて取り上げる。

まずは、住民が主体となった事例の一つとして、兵庫県西宮市にある西宮市マリナパークシティ協議会を取り上げる。この事例では、住民組織と自治体、産業団地が連携した協働の形が生まれている。

西宮市マリナパークシティは、1970 年代から兵庫県の臨海部に造成された工業団地に位置している。1998 年に兵庫県と民間事業者によって、阪神・淡路大震災からの震災復興事業として開発された宅地である[11]。震災の教訓を生かし、今後の高齢社会を見据えて当初から公民一体のまちづくりが目指されてきた。その一環として、高齢層が住む県営、市営住宅には生活相談や安否確認を行う生活援助員が配置されている。また、多世代居住も意識し、幼稚園から中学校までを整備している。

この住宅団地では、団地内に所在する学校や幼稚園などを共助の相手としながら防災活動を進めている。図 7-3 は、協議会の構成図である。この取り組みの特徴としては、地区に存在する事業者との連携、協働が図られており、災害が発生した際にはその連携に基づき可能な範囲での避難協力が取り付けられている点である。臨海部に位置していることから役所施設そのものは配されていないが、公民館内に市民課の分室が設置されており、行政機能も一定程度置かれている。国土交通省(2013)によれば、日常的に行政と市民の協働が図られているものではないが、会長が持つ人脈が行政と市民の間の境界を越境して協働を進める要因となっていることが指摘されている[10]。

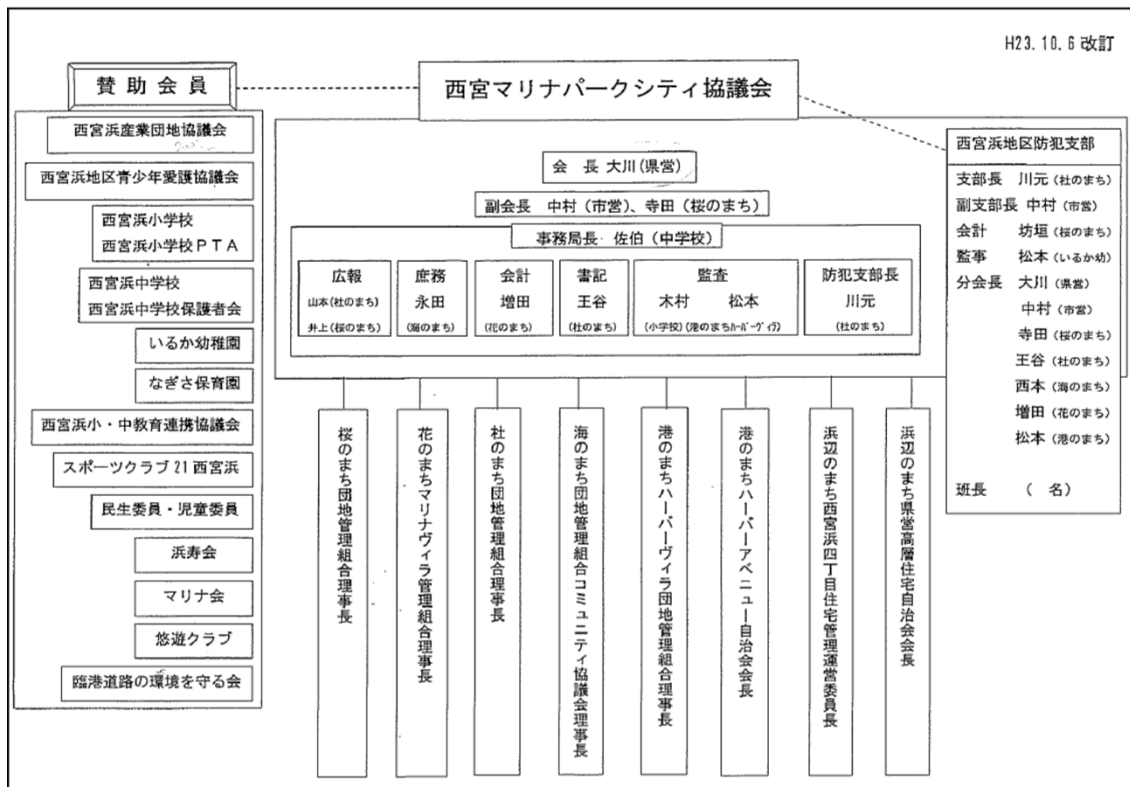


図 7-3 西宮マリナパークシティ協議会の体制図(出典:国土交通省(2013)より引用[10])

次に、神戸市の中核となる地域においての協働について確認していきたい。ここでは、旧居留地連絡協議会防災委員会についての事例について見ていくこととする。

旧居留地は、1858 年の日米修好通商条約の締結によって神戸の港が開かれたことから、外国人居留の歴史が始まった。旧居留地は紛争を避ける目的で当時の神戸の市街地から離れた場所に置かれ、イギリスの技術者によって設計された。神戸居住の外国人たちによって「居留地会議」という組織⁵が作られ、居留地運営の基礎が築かれた。

その後、居留地返還が行われると、港町であることから各種事業の中心地となり、第一次世界大戦では船舶事業で好景気となった。その後は、生糸などの輸出品が神戸から運ばれていき、さらに発展していった。1983 年に神戸市の都市景観条例によって都市景観形成地域に指定されると、共助の仕組みはさらに発展していき、「国際地区共助会」が作られる。これは企業市民による稀有なコミュニティであり、一貫して、ビジネス振興ではなく地区環境の向上を目的として活動している[12]。

このような背景を持つ地域ではあるが、阪神・淡路大震災では、国指定重要文化財の 15 番間が解体を余儀なくされるなど大きな被害を受けた⁶。一方で、震災から 8 年でおおよそ 9 割の再建が完了しており、その後は震災以前より建物床面積も増加するなど、発展を遂げて

⁵ 各国領事、兵庫県知事、登録外国人から常任委員会が選任された

⁶ 1998 年 4 月に復元竣工

いる。

旧居留地の事例では、神戸市内の中核地域で市民に対する支援体制の構築を協働で行っている。この連絡協議会の中心となっているのはそれぞれのビルオーナーであるが、阪神・淡路大震災の被害を踏まえて、連絡協議会の中に防災活動のための委員会を設置したことを契機に、協働の取り組みにつながっている。

具体的な協働内容として、大規模災害時の帰宅困難者支援や生活支援として各ビルの施設提供がなされるだけでなく、地域内の医師や救命士の資格を持つ市民などの人材と連携し、要救護者の救護や被害状況の発信を行うことが計画されている。これらの内容は、防災倉庫の備品を公開しているとともに、地域防災計画・防災マニュアルとして整備されている [13]。なお、救命士の資格は各事業所で呼びかけがあり、地区内の企業の従業員が資格を取得しており、業務にも役立てている。

ここまで、阪神・淡路大震災の被災地における協働の事例について、行政と市民、企業の連携を生活の視点で確認してきた。都市型災害として人的被害を出し、ボランティア元年とも称されるような大規模な市民活動もその復興を支えてきた一方で、特に、市民と行政による協働がバナンスの方式も模索されてきたことが理解された。

一方で、市民と行政以外に、市場も重要なアクターの一つとなる。先述の通り「新しい公共」という概念が普及してきたことを背景として、特に、官民連携という文脈で、災害に対応する事業における民間企業の協働の役割についても重要となってきた。2015年に宮城県仙台市で開かれた第3回国連防災世界会議では、2030年までに災害による死者や経済損失を削減することを定めた「仙台防災枠組 2015-2030」が定められた[14]。この中では、企業、政府、市民が防災の役割を担うべきであると規定されている。これを受けて、日本防災産業会議が設立され、産官学民での情報交換や知見の導入が図られてきている。

このように、市場セクターが復旧、復興における重要なアクターとして位置付けられるという言説は、国内外の研究でも見られている。例示をすれば、2001年に起きたニューヨークの世界貿易センタービルをはじめとした同時多発テロ事件後の企業活動を扱った Parachuri, Ingram(2012)や東日本大震災後に起きた地元企業を中心としたアントレプレナーシップの高まりを扱った深沼・藤田(2014)などがある[15][16]。

また、災害後には、社会起業という形で、市場セクターが行政や地域の課題に取り組んでいく動きもある。実際に東日本大震災の後、参照された事例の一つとして、2004年にアメリカで起きたハリケーンカトリーナによる被害がある。このハリケーンでは、ルイジアナ州を中心に多くの犠牲があり、街の復旧、復興に非常に大きなコストがかかることが問題となっていた。これに対して、ニューオリンズなどの都市では、復旧復興に関する地域課題を扱ったコミュニティビジネス、ソーシャルビジネスの起業イベントを行いながら、担い手の確保とファンドレイジングを行うことで地域の復興の一助としており、これらの取り組みによって全米でも有数の起業のまちとしてのブランディングも同時に図っていくなど、災害からの復旧復興に対して市場との協働が進められた。

このニューオリンズの復興と起業家のまちとしてのブランディング戦略が生まれた背景として福嶋(2015)は、エコシステムの醸成に尽力した NPO 組織 Idea Village の存在をあげている。この NPO は起業支援を専門とした団体であり、ハリケーンによる被害の後に投入された支援の受け皿隣地元中小企業への配分の役割を担いながら種々のプログラムを展開していったことを指摘している[17]。そのプログラムについていくつかあげれば、大学にビジネススクールに通う学生と地元中小企業が協働し、社会課題の解決に向けた新たな事業提案をさせるプログラムを MBA コースで実施している。また、こうした起業家教育のプログラムを内容に応じて市民に開かれたワークショップに始まり、クローズドなプログラムとしては、起業を考える予備的な層へのメンタリング、起業家に対するファンドレイジング支援と専門性を上げながら提供している。

この結果として、地域の中に起業に関するマインド情勢が起こっていくとともに、ビジネスプランコンテストなどの企画においても市民が協力する土壌を形成することに成功している。こうしたプログラムから学びを得て、日本でも NPO 法人 Etic は震災復興リーダー支援プロジェクトとして「みちのく起業」を展開し、仙台市内の中間支援組織である NPO 法人せんだい・みやぎ NPO センターでは「フラスコイノベーションスクール」が開講されるなど、NPO と企業が連携する形での震災復興におけるソーシャルビジネス、市場の果たす役割も拡大していった。政府も 2012 年に「600 人の起業家育成」掲げて「復興支援型地域社会雇用創造事業」を展開するなど起業家支援に乗り出しており、震災からの創造的復興のフェーズでは、官民連携を基調に市民セクターとの協働による新たな事業構想も図られてきた。

このように、災害は復旧、復興を経てフェーズは、創造的復興、災後社会へとシフトしていく。ただし、歴史学の観点から中西、磯田(2019)がこのサイクルを断続的に災害が起き続ける社会を前提とした「災中」、「災間」とであると唱えるなど[18]、災害からの復旧復興という概念は、事前復興の検討など災害を前提とした社会構造への転換を見据えたものへと変化していくと考えられる。

3.4. まとめ

本章では、我が国の災害対応という観点から市民セクターと行政、市場との協働について法的制度と実際の事例から概観した。法的制度からは、市民セクター特に災害ボランティアは阪神・淡路大震災を契機としてその存在が制度設計に組み込まれていき、東日本大震災後には行政との協働の対等なパートナーとして位置付けられるに至ったことを明らかにした。また、災害ボランティアセンターの運営は社会福祉協議会を中心に行われるが、その補完的機能として NPO が期待されること、特に中間支援組織の役割が非常に重要となることが明らかになった。

また、事例からは、災害のフェーズにおいては後期、もしくは災後とされる社会においても、住民が主体となり、他セクターとの協働による防災の取り組みの萌芽が見られているこ

とが確認された。また、災害後には市場セクターでも地域社会を解決するためのビジネスからの視点での協働事業の事例が生まれてきており、社会起業家も有力な公共の担い手として位置づけられることが先行研究から確認された。

参考文献

- [1]中小企業庁（2019）『2019 年度版 中小企業白書』
- [2]内閣府(2018)『防災における NPO・ボランティア等 との連携・協働ガイドブック ～行政・社会福祉協議会・NPO 等の三者連携を目指して～』
- [3]菅磨志保(2007)阪神・淡路大震災 10 年以降のボランティア活動-中越地震から能登半島地震へ-『季刊 消防の科学』秋号
- [4]「つなプロ」報告書編集委員会(2012)『つないで支える。災害への新たな取り組み』亜紀書房
- [5] NPO 法人コミュニティ・サポートセンター神戸、ひょうごボランティアプラザ(2016)『NPO法 20 年兵庫・地域フォーラム報告書～つながりあう(共助)社会をつくるため、わたしたちができること～』資料 2
- [6]小西康生(2006)「県民の参画と協働による取り組み」『復興 10 年総括検証・提言報告』pp.5-48
- [7]内閣府(2021)「復旧・復興ハンドブック」
https://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/saigaitaiou/pdf/handbook_1.pdf (最終閲覧日 2022 年 6 月 30 日)
- [7]浜口伸明(2013)「創造的復興について」『国民経済雑誌』,207(4)pp.35-46
- [8]林春男,立木茂雄,田村圭子,木村玲欧 <https://oss.sus.u-toyama.ac.jp/fukko/history/>(最終アクセス日 2022 年 7 月 10 日)
- [9]国土交通省 地域力ワーキンググループ(2013)『まちづくりを担う自治体職員のための地域力による都市の安全性向上の手引き【資料編】』
- [11]兵庫県,西宮市,住宅・都市整備公団,兵庫県住宅供給公社,西宮マリナシティ開発株式会社,積水ハウス株式会社(1998)「西宮マリナパークシティの概要」
- [12]神戸旧居留地公式ホームページ <https://www.kobe-kyoryuchi.com/history/> (最終閲覧日 2022 年 4 月 17 日)
- [13]旧居留地連絡協議会 公式サイト <https://kyoryuchi-club.com/disaster-prevention> (最終閲覧日 2021 年 11 月 10 日)
- [14]国連世界防災世界会議 <https://www.bousai.go.jp/kokusai/kaigi03/index.html> (最終閲覧日 2021 年 11 月 10 日)
- [15]Srikanth Paruchuri & Paul Ingram (2012) Appetite for destruction: the impact of the September 11 attacks on business founding. *Industrial and Corporate Change*, 21 (1) ,pp. 127-149
- [16]深沼光、藤田一郎(2014)「東日本大震災が開業行動に与えた影響－震災をきっかけとした開業を中心に－」『日本政策金融公庫論集』(22), pp.17-32
- [17]福嶋路(2015)「震災後の起業家活動とエコシステムの形成:ニューオリンズの復興から学ぶ」『商工金融』65 (9), pp.4-18
- [18]中西進、磯田道史(2019)『災害と生きる日本人』

第4章 協働によるまちづくりプラットフォームの構築

本章では、災害を契機として市民セクターが公に議論されてきたという第2章、第3章の整理を踏まえて、国内外ではまちづくりに対してどのような協働の関係性が構築されているのか、主体間のプラットフォームはどのような志向があるのかという観点から法制度や既往研究を整理する。また、住民主体のまちづくりにおける実際の課題を理解する上で、被災自治体の事例を対象に、各種のまちづくり事業の実施にあたってきた地区レベルのまちづくり協議会の事業運営上の課題や他のセクターとの連携の実態についてヒアリング調査を基に考察する。

4.1. まちづくりにおける公共とプラットフォームの議論

我が国におけるまちづくりにおける協働のプラットフォームの構築というテーマは、これまで非公式かつ私的領域で展開されてきたボランティア活動が阪神・淡路大震災での活躍とともに注目されるようになり、特定非営利活動促進法が施行される1990年代後半になると、市民が社会課題へアプローチする市民活動の一つとして、NPO法人を組織する動きも見られるようになってきた。

このように、市民セクターが政府、行政では行き届かない社会問題への対応に対して自律的かつ自主的に取り組んでいく中でそれらの主体との緩やかな連携、ネットワーキングの兆しが見え、それらを平時から機能するプラットフォームとして整備しようとする流れが生まれていくこととなるが、この議論は公共財の管理という観点では早い段階から見られている。それは、国土形成計画における「新たな公」という概念が形成されてきたことが関係しており、国土の維持管理という視点で国家が単体で行うべきものではないという観念的な議論が生じてきたためである。この潮流はのちに「新しい公共」という考え方にも連なっていくが、それを実践として発展させるための政策的制度化が我が国においてもいくつか見られている。

新川(2008)は、国家中心のまちづくり、地域づくりの視点から転換が図られていく動きについて、地域社会を捉える視点の変化であると指摘している。これは公共サービスの担い手の変化とも表現されるが、従来の行政中心から市民参加や地方政治を介在させ、多様な担い手によって実現されるものへの変化であり、このことを指して「新しい公共」とであると指摘しており、さらにそれを「地域的公共性概念」と称し、既存の国家中心的な議論とは峻別する立場を取っている[1]。

このような地域的公共性は、パートナーシップによって推進されるものであり、その推進のための形式の一つが多様な主体が参画するプラットフォームの形成である。次節では、このプラットフォーム構築の取り組みについて我が国の政策や他国の事例を参照に検討していきたい。

4.2. 国内外のプラットフォームの研究について

我が国において地域的公共性の概念が検討されるに至った大きな理由の一つとして、第2章でも述べたとおり、1980年代からはじまった構造改革、規制緩和による行政の相対的な縮小があげられる。これによって、地方政府の果たすべき役割や権能は市民セクターや市場と比すると相対的に小さくなったものの、地域のガバナンスは市民や市場が主導してその全てを担いうるものではない。

その意味では、地域のプラットフォームとは、各セクターの協働を前提とした共治のシステムが目指されるべきであるといえよう。そのため、本節では、まず地域プラットフォームの検討について共治、ソーシャルガバナンスの立場から整理される研究を概観していきたい。

小川(2021)によれば、ソーシャルガバナンス研究とは、大きく「国家中心アプローチ」と「社会中心アプローチ」に大別できるとされる。それぞれ、「国家中心アプローチ」は多様なセクターを中心としながらもその中心には国家や政府が据えられるという特徴があり、「社会中心アプローチ」には、水平的ネットワークによるガバナンスであり、政府や国家をガバナンスの中心に据えないという特徴がある[2]。

本研究では、市民セクターからの視点として、「社会中心アプローチ」の立場からソーシャルガバナンスと近接する協働の概念を扱うが、ここで、国家中心アプローチにあたると考えられる研究についても例示をしておきたい。

図4-1は、Evans et al(2005)による4つの統治をモデル化である。Evansは、持続可能性について地方政府と地域の社会的能力との関係性から検討した Dynamic Governing , Active Government , Voluntary Governing , Passive Government に分類されると主張している[3]。その上で、地方政府と地域の社会的能力が高い場合に、Dynamic Governing という多セクター横断型の共治が達成され、反対にそれが低いと積極性の低い統治が行われる。この主張は、持続可能な地域経営において地方政府の役割が非常に重要であるという視点に立脚している。そのため、政府や行政の主体となったプラットフォームに市民や市場が参画する形でのパートナーシップを理想として構築される。

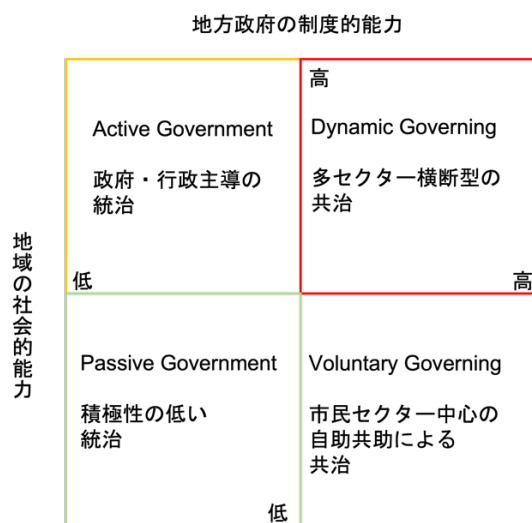


図 4-1 Evans による共治、統治の整理(出典:Evans et al(2005)[3])

しかしながら、まちづくりのプラットフォームの構築は、行政が主体であるべきかについては検討の余地がある。

ともすると、国家中心アプローチという言葉には、「統治」の独占と市民セクターや市場との非対称性を強調するような印象を与える可能性があるが、その研究の実態としては、むしろ国家の空洞や政府なきガバナンスへの懐疑という相対的国家の役割の重要性を検討しようという姿勢も見られており、方向性としてはガバナンス(共治)のためのそれぞれのセクターの役割を厳密にしていく試みであった。

このような主張が生じる背景には第2章でも述べた通りに、各国の国家観が関係しているものと考えられる。例えば Jessop (2004) が指摘している通り、先進国を中心に国家がレジームに変容してきたという主張も重要であると考えられる[4]。換言すれば、ガバメントからガバナンスへの転換、国家主導から行政と市民、市場セクターとの協働への移行である。

これは、中央集権的な国家の性質が民間に解放される中で相対的に縮小した中であっても、その間隙を市民セクターが中心となって埋めていく過程で、市民セクター単独ではなく、行政との協働による事業によってその間隙を埋めてきたことを意味している。

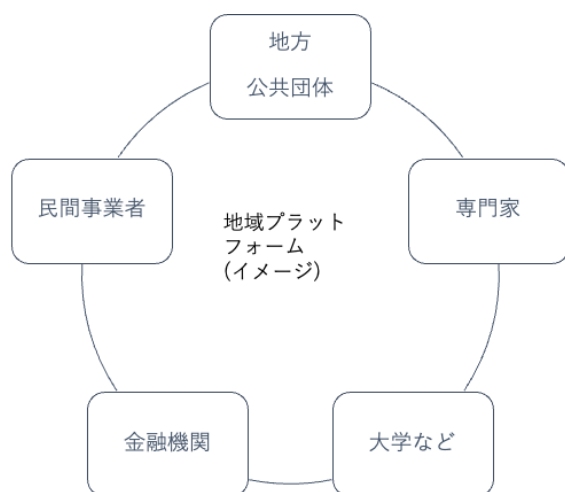
そこで、次節では行政が主導しながら、ソーシャルガバナンスの実現に向けて検討されているプラットフォームについて、その役割や期待されてきた効果について検討をしていきたい。

4.3. 我が国におけるプラットフォームの構築事例について

そもそも、プラットフォームとは、敷田(2014)によれば、経営学的な意味での「土台」や「基盤」を指すとされる[5]。プラットフォームが形成される理由や価値として、野中、紺野(1999)は、企業側の論理として、知識の活用が新たな価値創造につながることから、その

プラットフォーム形成には、価値創造という点でメリットがあるため、それが参加する主体にとっての誘因となるが、まちづくりとなった場合にはどのようなメリットが考えられるのであろうか。敷田(2009)は、地域が共同性を失う過程で地域経済が縮小し、維持可能でなくなるという観点から、アクター間の連携を主張している[8]。多田(2007)は、新自由主義による行政の相対的縮小を指して、その補完となる領域としてのプラットフォームが必要な存在であることを指摘している[9]。また、鎗目、Trencher(2014)はサステイナビリティへの対応という複雑性のある課題について、経済、社会、制度の側面に考慮し、関連する知識を効果的に統合するプロセスからプラットフォームの価値を捉えている[10]。

まず、国の事例として内閣府の地域プラットフォームの構想を整理する。図 4-2 は、PPP(Public Private Partnership)/PFI(Private Finance Initiative)の地域プラットフォーム形成として、その運用マニュアルを国土交通省と共同で作成、提示したものである。国土交通省では、人口減少を背景に民間の活力を最大限に活用するためのプラットフォームの構築の必要性から、PPP(Public Private Partnership)/PFI(Private Finance Initiative)の改革を通じたプラットフォームの構築の取り組みを行っている。この中では、アクターとして地方公共団体(行政)、専門家、民間事業者、金融機関、大学を想定している。



また、中小企業庁(2020)によれば、地域の中小企業支援機関によって形成される支援の連携体を指して地域プラットフォームと称している。この主な目的は地域の中小企業、小規模

事業者への専門家派遣を仲介することにある。窓口となる民間事業者を中心に、情報発信やセミナー、マッチング、ネットワークングというサービスを提供する連携協働の体制について、地域プラットフォームとして認定するという仕組みを採用している[12]。

このように市場を中心として、地域社会を経済の側面から支えるプラットフォームの構想が進められてきた。また、近年では、まち・ひと・しごと創生本部(2020)によって「地域連携プラットフォーム（仮称）」の構想が打ち出さるなど、地域のさまざまな主体によるまちづくりの恒常的なプラットフォームの構築が目指されることとなった[13]。

上述の通り、従来の地域プラットフォームの構想は行政主導のもとで民間の活力を動員し、行財政サービスを補完しながら提供するという発想のもとで、民間事業者を中心としたプラットフォームが構想されてきた。その一方で、行政のサービスの一部には、NPO や地方大学など非営利セクターを中心とした地域のステークホルダーを巻き込んだ連携、協働に関する政策も生まれている。

これらの政策は、平時を中心とした地域プラットフォームの事例であるが、住民主体のまちづくり組織についても、地域課題の解決に向けた他セクターとの連携を図っている事例が生まれている。次節では、住民主体のまちづくり協議会の事例からその協働の実際について検証を行う。

4.4. 事例研究 東日本大震災におけるまちづくり協議会の構築

本節では、住民主体の地域プラットフォームの実践事例として、まちづくり協議会についての調査を行う。具体的には東日本大震災後の宮城県を対象に、市民によるまちづくり団体と NPO の協働の事例について、ヒアリング調査を行った結果から、協働の実態について検証を行った¹。

4.4.1 事例検証の背景と目的について

我が国におけるまちづくり協議会の起源として、1981 年に神戸市において、「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例（まちづくり条例）」が施行され、第 2 章においてまちづくり協議会が規定されたことがあげられる[15]。条例制定当初のまちづくり協議会の役割は大別すると、①まちづくり提案の策定、②まちづくり協定の締結である。

これは、1960 年代における外部不経済に関する住民運動を受け、住民がまちづくりへ参加する機運の高まりがみられたことに端を発している。コミュニティセンターの受託など住民組織によるコミュニティへの取り組みが活発化したことを受けて、制度化されたものである。また、1980 年に都市計画法において地区計画制度が創設されたことへの対応として神戸市ではまちづくり条例を世田谷区のように地区計画等の素案を提出することができるといった機能の拡充が条例によって図られ、全国的に展開していった。

¹ 本節は、高橋(2016)を基に構成する[14]。

神戸市のまちづくり条例においてまちづくり協議会が導入された要因について、国土交通省(2011)は、前年に創設された地区計画制度への対応とコミュニティ活動をまちづくり活動へ結実させるものであったことを挙げている[16]。

また、阪神・淡路大震災において、神戸市で既に導入されていたまちづくり協議会が大きな役割を果たしたことを述べたうえで、特に、住民の計画策定を支援することを目的として、専門家を派遣する制度を導入し、まちづくりニュースの発行を通じた情報周知のシステム構築についても機能の付与が特徴的であったと考察している。

しかし、地区計画整備等の当初の目的の達成や復興事業の収束によって、解散するまちづくり協議会が複数みられ、平時のまちづくりにおける主体へ移行することについては課題があったことを指摘している。

復旧復興の過程においては、地域住民が参加するいくつかの計画づくりが企画されたが、第3章でも述べた通り、災害時から平時へ移行する上では、ボランティア活動を受け入れてその後の活動へ展開していく体制づくりや協働の主体となる組織や人材の育成、主体間の連携を媒介する存在の有用性が課題となっている。

阪神・淡路大震災以降に、活発となってきた NPO の活動を念頭に置き、災害対応を検討することは 2011 年以前から行われてきたことであるが、実際に NPO が復旧、復興の場面で活躍するようになったのは東日本大震災以降である。震災以前から、地区の再編を含むハード面の整備が急務であった宮城県沿岸地域においても、震災後にはまちづくり協議会が設立されており、計画策定やまちづくり活動が行われている。また、この中では NPO 法人や一般社団法人との連携が進められており、震災復旧や再生の期間を経て、発展的な復興への住民主体の取り組みが目指されている。

しかし、住民主体の協働がバナンスとしてのまちづくり協議会の事例研究、特に東日本大震災における震災復興とまちづくり協議会を取り上げた先行研究はいまだ十分ではない。そこで、宮城県被災沿岸地域のまちづくり協議会について、予算、業務内容、運営体制を整理することでその実態について把握を試みるとともに、協働の成果と困難性について検証を行う。

4.4.2 震災復興と NPO

上述の通り、東日本大震災からの復旧復興においては、NPO が積極的な活動を行ってきた。そこで、本節ではまず、東日本大震災後の被災三県における NPO 法人の推移と活動分野の特徴について整理を行う。

表 4-1 は、東北の被災三県における所轄庁(岩手県、宮城県、仙台市、福島県)の NPO の認証数をまとめたものである。震災前後で団体数を比較した場合に、震災前は宮城県、仙台市の合計数が最も多かったのに対して、震災後は福島県の合計数が上回っていることが把握された。この背景には、福島を抱える複合災害の課題に対応するために市民によって NPO が設立されたものと考えられる。

表 4-1 被災三県の NPO 認証数²

	震災前	震災後	全体
岩手県	299	157	456
宮城県(仙台市を除く)	232	132	364
仙台市	300	100	400
福島県	529	304	833
合計	1360	693	2053

(出典:内閣府 NPO 法人ポータルサイトをもとに作成 2015 年 3 月 11 日現在)

4.4.3 宮城県のまちづくり協議会に関する状況

次に、地域主体のまちづくりプラットフォームとしてのまちづくり協議会の状況を確認するために、聞き取り調査を行った。具体的には、仙台市内にある中間支援組織であるみやぎ連携復興センター³を中心に調査を行った。

対象となる自治体総数 35 のうち、12 の自治体から聞き取りをすることができた。表 4-1 は、その結果をまとめたものである。回答自治体は沿岸部に限られているが、この中では、少なくとも、塩竈市と松島町を除く沿岸自治体においては、まちづくり協議会が設立されているという結果が得られた⁴。

² NPO の所轄庁は認証権、監督権を持つ行政機関であり、原則として都道府県知事となる。しかし、団体の事務所が一つの政令指定都市に存在する場合には、指定都市の長が担うこととなるため、宮城県と政令指定都市である仙台市は分けて計上している。

³ 特定非営利活動法人せんだい・みやぎ NPO センターの復興部門であり、筆者が調査に参画している。

⁴ 名称については協議会の性質や住民の意向に即したものが用いられており、一律にまちづくり協議会という名称ではないことを付記しておく。



回答のあった自治体

自治体	回答数	名称
気仙沼市	6	内湾地区まちづくり協議会、鹿折地区まちづくり協議会、階上地区まちづくり協議会、松岩地区まちづくり協議会、面瀬地区まちづくり協議会、大谷地区里海検討委員会
南三陸町	3	志津川地区まちづくり協議会、伊里前地区まちづくり協議会、戸倉地区まちづくり協議会
女川町	1	まちづくり推進協議会
石巻市	13	中央一丁目まちづくり検討協議会、新門脇地区復興まちづくり協議会、湊東地区まちづくり協議会、山下地区協働のまちづくり協議会、河南地域住民自治協議会、河北(二子)まちづくり協議会、大川地区復興協議会、北上地域まちづくり協議会、桃生地区協働によるまちづくりの会、桃生地区まちづくり協議会、雄勝地区震災復興まちづくり協議会、鮎川港まちづくり協議会
七ヶ浜町	5	松ヶ浜地区まちづくり協議会、菰蒲田浜中田地区まちづくり整備協議会、笹山地区まちづくり協議会、吉田浜地区まちづくり協議会、代々崎浜立花地区まちづくり協議会
東松島市	9	矢本西コミュニティ協議会、矢本西地区まちづくり整備協議会、大曲まちづくり協議会、赤井地区自治協議会、大塩自治協議会、小野地域まちづくり協議会、牛網地区まちづくり整備協議会、野蒜まちづくり協議会、宮戸まちづくり協議会
利府町	2	浜田地区復興まちづくり検討会、須賀地区復興計画推進委員会
仙台市	2	荒浜移転まちづくり協議会、六郷東部まちづくり支援協議会
名取市	1	閑上地区まちづくり協議会
岩沼市	1	玉浦西まちづくり住民協議会
亶理町	5	亶理地区まちづくり協議会、荒浜地区まちづくり協議会、吉田東部地区まちづくり協議会、西部地区まちづくり協議会、逢隈地区まちづくり協議会
山元町	3	新坂元まちづくり協議会、新山下駅周辺地区まちづくり協議会、宮城病院周辺まちづくり協議会

図 4-3 まちづくり協議会の一覧(回答結果) (出典:高橋(2016)[16])

表 4-2 宮城県内の NPO 法人に関する状況

分野名	震災前 認証数	震災後	合計	震災前後 増加率(%)
1. 保健、医療又は福祉の増進を図る活動	341	151	492	44.28%
2. 社会教育の推進を図る活動	249	145	394	58.23%
3. まちづくりの推進を図る活動	262	142	404	54.20%
4. 観光の振興を図る活動	4	41	45	1025.00%
5. 農山漁村又は中山間地域の振興を図る活動	3	36	39	1200.00%
6. 学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動	180	110	290	61.11%
7. 環境の保全を図る活動	156	92	248	58.97%
8. 災害救援活動	44	94	138	213.64%
9. 地域安全活動	52	59	111	113.46%
10. 人権の擁護又は平和の推進を図る活動	74	61	135	82.43%
11. 国際協力の活動	100	67	167	67.00%
12. 男女共同参画社会の形成の促進を図る活動	39	38	77	97.44%
13. 子どもの健全育成を図る活動	236	155	391	65.68%
14. 情報化社会の発展を図る活動	52	52	104	100.00%
15. 科学技術の振興を図る活動	33	24	57	72.73%
16. 経済活動の活性化を図る活動	77	96	173	124.68%
17. 職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動	120	104	224	86.67%
18. 消費者の保護を図る活動	35	32	67	91.43%
19. 前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動	257	168	425	65.37%
20. 前各号に掲げる活動に準ずる活動として都道府県又は指定都市の条例で定める活動	1	4	5	400.00%

(出典:内閣府 NPO ポータルサイトより作成(2016 年 1 月現在))

次に、協働する相手となりうる NPO の状況について内閣府をもとに整理を行った。表 4-2 は、宮城県及び仙台市における震災前後の NPO 法人の認証数を整理したものである。まず、認証された分野に関する全体を概観する。

最も認証数が多いのは、「保健、医療または福祉の増進を図る活動」であり、次いで「連絡、助言又は援助の活動」、その後は「まちづくりの推進を図る活動」、「子どもの健全育成を図る活動」が続いている。震災発生後に増加している分野としては、「災害救援に関する活動」、「地域の安全を図る活動」が挙げられる。これは、防災意識の高まりによるものと考えられる。また、「情報化社会の発展を図る活動」、「経済活動の活性化を図る活動」についても増加傾向が見られており、事業性が高い分野で法人の設立がなされていることも把握された。

なお、「観光の振興を図る活動」、「農山漁村又は中山間地域の振興を図る活動」、「都道府県または指定都市の条例で定める活動」については、法人の認証数が著しく増加している。この要因としては、2012 年の NPO 法改正によって新しく追加された分野であることから、高い増加率で出現していると考えられる。

先述の通り、本研究で扱うまちづくり協議会と連携を期待できる分野である「まちづくりの推進を図る活動」は法人数が多い。一方で、各分野との比較における増加率では、必ずしも高い値ではない。このことから、震災を受けて、まちづくりに対するニーズと実際のアクターの数には乖離が生じている可能性がうかがえる。

4.3.4 ヒアリング調査

上述の市町村に対する聞き取り調査の結果を踏まえて、宮城県の 4 市町村 6 つのまちづくり協議会を対象としたヒアリング調査を行った。主なヒアリング項目については、事業の財源について、主な業務内容について、協議会の運営体制についての 3 つの項目である。

表 4-3 は、各まちづくり協議会について、予算、業務内容、事務局体制をまとめたものである。

まず、まちづくり協議会の予算については、①市町村から助成金・補助金を受けて運営している（気仙沼市大谷地区、気仙沼市階上地区、東松島市赤井地区）、②市町村の直接支払いによって事務局が運営されている（東松島市あおい地区、名取市閑上地区）、③市町村から委託金を受けて事務局が運営されている（亶理町荒浜地区）に分類することができた。

次に、業務内容としては、①情報発信、委員会の運営（気仙沼市大谷地区、気仙沼市階上地区、東松島市赤井地区）、②情報発信、委員会の運営、ハードの計画策定、ソフトの計画策定（東松島市あおい地区、名取市閑上地区）、③情報発信、委員会の運営、ソフトの計画策定（亶理町荒浜地区）に分類された。

最後に、これらの運営体制は、①地域住民によって構成される（気仙沼市大谷地区、気仙沼市階上地区、東松島市赤井地区）、②地域住民とまちづくりコンサルティングを専門とする NPO 法人、一般社団法人の連携によって構成される（東松島市あおい地区、名取市閑上

地区)、③地域住民と中間支援を行う NPO 法人との連携によって構成されるものに大別された。

表 4-3 まちづくり協議会と NPO の協働

	予算	業務内容	事務局
東松島市 赤井地区自治協議会	助成金 委託金 (市民センター指定管理)	情報発信 検討会議 部会毎イベント	住民(市民センター職員)
東松島市 あおい地区まちづくり 整備協議会	市から直接支払	移転再建計画策定 情報発信 イベント	住民 NPO 法人(事務局) 一般社団法人(復興支援員)
気仙沼市 大谷里海検討委員会	補助金	情報発信、 まちづくり検討委員会	住民(まちづくり支援センター所属)
気仙沼市 階上地区まちづくり協議会	補助金	情報発信、 検討委員会	住民(ボランティアセンター所属)
名取市 閑上地区まちづくり協議会	市から直接支払	まちづくりビジョン作成 現地再建計画策定 イベント	住民 NPO 法人(事務局)
亘理町 荒浜地区まちづくり協議会	委託金	地区まちづくり計画 イベント	住民(事務局) NPO 法人(計画策定支援)

※ 各種事業については、助成金、補助金等の活用もある

4.3.4 ヒアリング調査結果 NPO との連携

本研究の目的である協働体制の視点から、まちづくり協議会の事務局の運営体制として NPO 法人や一般社団法人といった NPO との連携を行っている事例が 3 団体（東松島市あおい地区まちづくり整備協議会、名取市閑上地区まちづくり協議会、亘理町荒浜地区まちづくり協議会）について以下では、その連携体制についての整理を行う。

(1)東松島市あおい地区まちづくり整備協議会

東松島市あおい地区まちづくり整備協議会は、2012 年 11 月に東矢本北地区まちづくり整備協議会として設立された。移転先の住宅団地の名称について公募などの活動を行い、2014 年 5 月にあおい地区と決定された後は、まちづくり協議会として活動を開始した。2015 年 11 月に宅地の引き渡し完了し、段階的に地区自治会への移行が進められている。事務局を担った NPO 法人は NPO 都市住宅とまちづくり研究会（以下、としまち研）である。この NPO の具体的な業務内容としては、土地利用計画、街並みルール策定などハード面の計画策定と維持管理方法や情報紙発行のソフト面の支援が挙げられ、整備段階のまちづくりをハード、ソフトの両面から支えていた。さらに被災者への個別ヒアリングを実施しており、住民意向の吸い上げに関する取り組みを行った。

なお、東松島市では、まちづくりを支援するため復興支援員を配置しており、この支援員は、一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアムが活動のサポートを行った。復興支援員は、あおい地区において、ソフト面でのまちづくりの活動に従事している。

(2)名取市閑上地区まちづくり協議会

名取市閑上地区まちづくり協議会は、2014 年 5 月に設立された。閑上地区被災市街地復興土地地区画整理事業の完了を一つの区切りとしているが、その後もまちの維持管理を行う組織として位置付けられている。事務局を担う NPO 法人は特定非営利活動法人都市デザインワークスである。同法人は、宮城県内の国立大学の研究室を母体としており、都市計画分野における専門性が高い。平時から地域のビジョン、各種計画策定についてコンサルティングを行っており、住民主体のまちづくりに重点を置いている。このため、連携については自団体を事務局機能の補助と位置付けている。業務として各検討部会の運営や市への提案活動等を行っている。

(3)亶理町荒浜地区まちづくり協議会

亶理町荒浜地区まちづくり協議会は、2010 年 12 月に設立された。地域と行政が各種の取り組みを支援するものとして位置づけられており、設立後に地区計画の整備が予定されていた。しかし、東日本大震災が発生したため、1 年間の活動休止となった。事務局を住民が担い、地域のイベントなど従前のコミュニティ活動を進めたのち、2014 年 10 月から 2015 年 3 月にかけて、地区まちづくり計画策定を行った。この計画策定については、特定非営利活動法人せんだい・みやぎ NPO センターと連携を図っている⁵。計画策定にかかる業務は、全 4 回の地域住民を対象としたワークショップの進行、意見集約(ファシリテーション)、計画案に対する意見の取りまとめである。この地区まちづくり計画は、都市計画法上の地区計画とは異なり、ソフトのまちづくりに関する取り組みを体系的にまとめたものである。

4.4 結果

宮城県のまちづくり協議会のうち、6 団体についてヒアリングを行った。このヒアリングの結果からは、表 4-3 の通り、NPO と協働したまちづくり協議会の運営体制の現状について明らかになった。この中では、市民セクターとの連携、協働によって事業を展開している団体も存在した。また、まちづくり協議会の事務局体制を担う団体は、住民主体の運営における補助的なパートナーシップを発揮していることが理解された。

次に、地区計画のようなハードに関する計画策定においては、としまち研や都市デザインワークスのような工学的な専門性を有する NPO 法人や東北圏地域づくりコンソーシアムのようなコミュニティ支援を行う一般社団法人との連携が見られた。一方で、ソフト面での計画策定を行う際には、平時から中間支援を行う NPO との連携では、地域住民を対象に計画づくりのためのワークショップを行うなど、ファシリテーションのスキルを有する NPO 法人との連携が見られた。このことから、まちづくり協議会というプラットフォームが実際

⁵ 筆者は地区まちづくり計画のファシリテーターとして参加した。

に事業を実施する過程では、NPO は専門性を活かしながら協働に取り組んでいることがヒアリングより明らかになった。

また、これらの連携の事例は、阪神淡路大震災の際には存在しなかった NPO をはじめとする市民セクターが東日本大震災において一定の役割を果たしてきたことの実践的な証左の一つといえよう。

しかし、こうした連携、協働にも課題は残されている。復興庁（2015）の報告においても示される通り、「住まいの確保に関する事業」が 2016(平成 28 年)度以降にも未完了である市町村が 3 つあり（東松島市、気仙沼市、名取市）、地区計画やアクションプランの策定に関する業務は、継続していた[14]。

こうした復旧復興の進行下においては、専門性の高い計画策定や地域住民間のコミュニケーションの支援について、まちづくり協議会と NPO の連携の必要性が高まっていたと考えられるが、NPO との連携を図る上で資金的な課題が存在することがヒアリングから明らかになった。

専門家派遣に関しては、自治体が負担する制度があったが、当該調査に協力したまちづくり協議会からは復興交付金等を財源とする各種助成金や補助金について不安感があるという回答があった。それは、未曾有の災害からの復旧復興ということもあり、現場からは支援がいつ打ち切られるかといった見通しが立っていないことへの不安であり、住民主体のまちづくりについては、不安定性を生じかねない。

また、協働の課題としては、専門性が高い団体とまちづくり協議会の連携推進があげられる。あくまで本研究で得られた限りの知見ではあるものの、ハードのまちづくりに関しては NPO の中でも、工学的な専門性が高い団体との連携が見られているが、ヒアリングを行ったいずれの協議会も住民レベルでは当然のことながら、地域の NPO を探し、連携することのハードルは極めて高い。さらに NPO も限られた団体に依頼が集中する傾向にある。ヒアリングでは、キャパシティや条件面の折衝の問題から、事前に交渉していた NPO との連携を断念したというケースも聞かれた。

本事例検証からは、まちづくり協議会という地域住民中心のまちづくりプラットフォームの形成過程とその運営に関与する NPO との関係性の実際についてヒアリングから明らかになった。その結果として、事務局の運営サポートという連携の他に、まちづくり計画を作成する際のファシリテーションという事業ごとの協働の事例も見られた。これらは、市民セクターがプラットフォームにおいても一定程度のガバナンスの役割を担うことができることの実証的な知見と言えよう。一方で、協働が開始されるためには、それ以前の関係構築が重要であるという示唆が得られるとともに、条件折衝など協働を行う上での課題が見られた。

4.5. まとめ

本章では、協働を実現するプラットフォームについて、既往研究と政府事例から整理を試みた。地域プラットフォームという概念は、まちづくり、都市計画といった分野で物理的に存在するだけでなく、政策における支援の概念として構想されるなど、非常に多義的であることが理解された。一方で、その多くが、多様な主体のプラットフォームを形成する理由として行政だけが公共や都市計画、まちづくりの担い手として位置付けられていることの限界を背景として、多様な社会課題の解決に向けた協働の必要性から構想されていることが整理された。

また、事例分析からは、住民主体のまちづくりプラットフォームの構築にあたっては、その多くが NPO と地域住民が協働しながら、まちづくりにあたっていることがヒアリングから明らかになった。一方で、協働のまちづくりにおいて、NPO が果たしている役割はプラットフォームの事務局、情報発信、計画策定におけるファシリテーションとさまざまであり、同じ被災地域であっても協働のあり方には多様性があることが示された。また、課題としては他地域と同質のサービスを展開しようとしても、条件折衝で折り合いがつかないことがあることなど、協働が開始されるには事業開始以前の関係構築など、住民主体では困難な課題もあることが実践から確認された。

参考文献

- [1]新川達郎(2008)『参加と協働の地域公共政策開発システム』日本評論社
- [2]小川大和(2021)『「協働」研究領域における「対等性」、「プロセス」、「協働性評価」のアプローチ:アメリカのモデルをベースとしたホリスティックな視点から』早稲田大学大学院社会科学部 博士論文 p.6
- [3]Bob Evans, Marko Joas, Susan Sundback, Kate Theobald (2005) Governing Sustainable Cities. Routledge pp.10-24 , pp.100-115
- [4]Bob Jessop(2004) "Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance," in Bachechan, and Matthew Flinders(eds.), Multi-level Governance, Oxford and New York: Oxford University.
- [5]敷田麻実(2014)「地域ナレッジマネジメント・プラットフォームの開発における専門家の役割」『知識共創』(4)pp.1-10
- [6]野中郁次郎, 紺野登 (1999) 「知識経営のすすめーナレッジマネジメントとその時代」 筑摩書房
- [7]國領二郎(2004)『オープン・ソリューション社会の構想』日本経済新聞社
- [8]敷田麻実, 木野聡子, 森重昌之(2009)「観光地域ガバナンスにおける関係性モデルと中間システムの分析ー北海道浜中町・霧多布湿原トラストの事例からー」『日本地域政策研究』7 巻 pp.65-72
- [9] 多田憲一郎 (2007) 「「公共性」のパラダイム転換と地域の再生」 山崎怜・多田憲一郎編『新しい公共性と地域の再生ー持続可能な分権型社会への道』 昭和堂, pp.2-25
- [10]鎗目雅, Trencher Gregory(2014)「社会的課題の解決に向けたイノベーションの創出: ステークホルダー連携と社会実験の分析」『科学技術研究』研究・イノベーション学会 3 巻 pp.118-131
- [11]国土交通省(2016) 国土交通省総合政策局官民連携政策課 事業班 資料『地域プラットフォームについて』(平成 28 年 1 月版)
- [12]中小企業庁 『小規模企業白書』Web 版
https://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/2020/shokibo/b3_3_3.html
- [13]まち・ひと・しごと創生本部(2020)『まち・ひと・しごと創生基本方針 2020』
- [14]高橋結(2016)「まちづくり協議会と支援団体の関係性に関する研究ー宮城県内まちづくり協議会を事例に」東北計画行政研究 (2)pp. 10-15
- [15]神戸市(1981)「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例 (まちづくり条例)」
- [16]国土交通省(2011) 国土交通省(2011)『まちづくりにおける 地域の担い手に関する実態検討調査 (復興まちづくりにおける担い手) 報告書』、pp.14-17, 20-26, 38-43, 46-49

参考 URL

内閣府 NPO ホームページ <https://www.npohomepage.go.jp>(最終閲覧日 2020 年 10 月 7 日)

第5章 市民セクターの協働における効用

第4章では、平時、災害時のまちづくりにおける地域的公共性の議論を踏まえて、その公共性を発揮するための協働のプラットフォームの構築に向けた国内外の研究と実践、さらに住民主体のまちづくりの事例について検討、考察を行った。その中では、NPOをはじめとする市民セクターとの協働体制が築かれていることが示された。本章では、視点を主にNPOなどの市民セクターに移し、平時のまちづくりへの移行における課題の一つである組織や人材育成に焦点を当て、検討を行う。

5.1. 協働の担い手をめぐる問題意識 -市民(地域)の視点から

本研究では、協働の担い手を大きく政府、市民、市場に分類して論じてきた。そこでは、いかにして公共の担い手として市民セクターが位置付けられてきたのかについて概観してきた。本節では、その担い手をめぐって我が国において醸成されてきた問題意識を整理したい。

まちづくりにおける協働において、かつては行政が主導する形で市民が参加するという官民二元論の構造であったものが、対等な関係性へと変化していく中で、構造転換が図られてきた。この中では、一部の規制緩和やコミュニティ政策として、まちづくりに関する権能や施設運営を市民セクターの管轄へ移譲している。

地域住民や住民による地域自治組織がまちづくりへの参画を進めてきた80年代を経て、90年代になると我が国でも本格的にNPOなどの市民セクターがまちづくりの主体となっていく。この議論のきっかけの一つとして1995年の阪神・淡路大震災で見られたボランティアの活躍があり、その後1998年には、国会でも議員立法によって特定非営利活動促進法(以下、NPO法)が整備されることとなる。

NPO法の施行によって、ボランティアセクターでは、法人格を有する主体としてのNPO法人が公共性を帯びる活動の担い手として台頭してきた。そのことを示す一つの例として、NPO法人が、税制上の優遇措置を受ける認定を行う際に基準となっているパブリック・サポート・テスト(PST)があげられる。これは、寄付額を認定基準としている制度であるが、その団体がどれだけ公的な支援を集められるのかという指標が団体の信頼を示す基準となっていると考えられる¹。このことは、NPOが非営利かつ私的なセクターにとどまらないことを示す一つの証左ともいえよう。

そもそも、行政が公共を独占してきたことに対しての構造転換は、1980年代以降に強まっていくこととなる規制緩和や構造改革によるところが大きく、それは英米に追従する形で進めてきたものと考えられる。しかし、期せずして、その潮流を加速させる出来事としての災害があったことは第3章でも述べたところである。

¹ 認定を受け、認定NPO法人となると、個人にとっては寄附、現物資産の寄附、個人が相続や遺贈によって取得した財産の寄附をした場合の優遇があるほか、法人においても特別損金参入限度額の範囲内で損金参入が認められるなどの優遇がある。

しかし、これはいわば国家単位での公共性概念の転換であり、地域社会の変化を捉える上では、さらにコミュニティの領域についても検討が必要となる。NPO や市民セクターはどのようにして、地域社会を構成する要素として位置付けられてきたのであろうか。次節では、政策や制度を軸に、協働のパートナーとして位置付けられた経緯と課題についてレビューを行う。

5.2. 公共の担い手としての市民セクター

5.2.1 市民セクターをめぐる政策的展開

我が国の地域社会の担い手を規定する議論の嚆矢として、戦後の連合国軍最高司令官総司令部(以下、GHQ)による町内会の解体に見る近代化の流れがあげられる。前山(2009)は、GHQ の占領下における近代化にあたっての町内会解散について、近代化論からの見解を持ち出し、近代化に逆行する存在として解体されてきたことを指摘している[1]。また、佐藤(2014)は、GHQ と民政局(Government Section)が第二次公職追放の決定において町内会長や部落会長とその連合会長も公職追放の対象としたことを指して、大政翼賛会の末端組織として町内会、部落会が利用されてきたという指摘のもと、地域の有力者が選挙でそうした下請けとして存在し続けることが地方自治の民主化を妨げるものであると理解されていたことを明らかにしている[2]。実際に 1947 年には内務次官通牒によって、町内会や部落会は廃止されることとなる。これは罰則付きの立法措置を伴うものであり、法的措置によって町内会や部落会が自治体において行政事務の一端を担うことは無くなった。その代わりに、居住者個人に連絡員を委嘱する、その他の地区組織²を連絡に活用するなどの方法を見出していくこととなるが、住民はそれまで地域社会において必要とされてきた親睦を目的とした団体の結成や防犯などの事業については引き続き住民による共同組合のような形で組織していくこととなった。このことを指して佐藤(2014)は、事実上の町内会、部落会の復活と指摘している[2]。その後は町内会や部落会の解散に関するポツダム政令³の効果も廃止されることとなり、現在に至るまで自治組織としての町内会や部落会は存続している。

この一連の流れにおいて、前山(2009)は町内会や部落会は近代化に逆行する存在であるため解散するべきといういわゆる「近代化論」の主張と我が国固有の文化として町内会を存続させるべきといういわゆる「文化論」の立場の議論があったことを指摘しており、当時のコミュニティをめぐる問題意識として指摘している[1]。

これらの指摘は我が国の地域社会における市民セクターが行政と現代でいうところの協働について、自国の文化として保護するべきという視点に立脚しており、その効用や制度的な検討を行うものではない。また、町内会や部落会は自治体ごとに位置付けが異なるもの、おおむね、従属的な組織として行政が主導する中でその一部の事務行為を代替する存在であり、協働の主体として位置付けるには不十分な側面もある。

² 例示をすれば農事組合など

³ 昭和二十年勅令第五百四十二号「町内会部落会又はその連合会等に関する解散、就職禁止その他の行為の制限に関する政令」

しかし、町内会や部落会に代表される組織は、都市生活者としての市民にとって、生活集団として必要な存在である。これらの集団の営為によって日常生活において恩恵を受ける地域住民は多く、それはしばしば加入者と非加入者の応益負担の議論、いわゆるフリーライダーの問題にも展開する。これを鑑みると、市民が地域社会での生活を成立させる上で、その担い手として活動をしてきたとも考えられる。

また、このことは、1969年の国民生活審議会によって『コミュニティ生活の場における人間性の回復』（通称、『コミュニティ報告』）が出され、我が国でローカルガバナンスの議論が本格化する潮流とも無縁ではない。ローカルガバナンスが生まれたもしくは我が国で検討されることとなった一つの契機として、住民による地域の共同管理に関する議論があるためである。共同管理の議論は、Habermas (1973)が提唱した公共圏に影響を受け、個人の営為を地域管理のための共同行為へ転換することを目的に提唱されてきた[3]。

その代表的な主張には中田(1993)があるが、この議論と前後するように、町内会や部落会の位置付けに関しても議論が起こり、徐々に上述の通りの従属的な関係性から、行政と対等な関係性と見做されるようになっていく[4]。前山(2009)によれば、1990年代から2000年代初頭にかけて徐々に地方自治体において用いられる「協働」の概念は、町内会や部落会を念頭に置いた住民組織との協働を指して使用されていたとされる[1]。

このように、協働の担い手として地域住民が注目されてきたところで、1998年にはNPO法の施行に伴うNPO法人の形態も協働の視角に捉えられていくこととなる。日本の規制緩和、構造改革の政策展開については、第2章で触れたが、1980年代に起こった英米の行財政改革は、それまで政府が独占してきた公共を民間に開いていき、協働の環境を整えていくこととなった。いわゆる「政府の失敗」から、行財政改革が進められてきたものの、その成果が得られないことが分かると、市場や市民セクターに対する期待が高まっていくこととなる。それは我が国においても同様であった。行政管理の手法として民間の経営手法を導入しながら質の高い行政サービスを提供しようとするNPM(New Public Management)の考え方が浸透していくことによって、積極的な民間委託、民営化、市場メカニズムの導入といった点から、政府の役割を相対的に縮小していった。この中で、市場や市民セクターがまちづくりにおいて果たす役割も大きなものとなっている⁴[5]。

それでは、市民セクターを公共の担い手として位置付ける制度化については、どのように進められてきたのか。

第2章で整理した通り、1980年代になり、事業性を帯びるボランティアが生まれ、有償ボランティアの是非の議論が起きた。これは、ボランティアとしてのあり方の是非を問う議論であったが、2000年代になり、介護保険制度が導入されるなど、上述のようにこれまで

⁴ Salmon(2002)は、この過程を非営利セクター視点でNew Governanceと称しているが、このGovernanceが指し示すのは、統治というニュアンスよりも多様なセクターで社会を分かち持つことと考えられる [5]。

行政が独占してきた公共を市場や市民に開いていく中で、福祉サービスを中心として、むしろ民間活力の導入が積極的に検討されるようになる。その中で、いわば準市場化した社会課題に対して、NPO がどのように競争力を獲得していくかという議論も生まれていくこととなった。

このことを例にとってみても、公共や福祉を市民や市場に開放するという政策的展開が市民セクターや市場を公共の担い手として位置付けてきたと言えよう。

一方で、準市場化することは、本来的にどの地域においても担われるべき公共的な性質を持つまちづくりや福祉の事業において、事業者が選り好みをするという新たな課題を生み出すこととなる。事業として成立する分野、地域、対象のみを相手として市民セクター、特に非営利セクターの活動がなされる可能性があるということであるが、これは市場原理や単純な経済合理性を鑑みれば必ずしも責められるものではない。しかしながら、NPO が地域社会の課題解決を担う存在として位置付けられることは逆行している。

こうした課題から、地方では、NPO や市民活動団体に対する政策的なインセンティブが用意されてきた。その一例として、NPO 法の制定とは前後するが、1969 年に国民生活審議会からいわゆる「コミュニティ報告」⁵が出された後、我が国の政策の中にはコミュニティセンターなどの施設を地域に設置したことがあげられる。

地方のコミュニティセンターなどは市民活動団体や NPO がその運営主体を担うという形が取られていくこともあった。さらに、2003 年に指定管理者制度が導入されると「ハコモノ」だけではなく、公の施設全般がこの対象となることでさらに NPO が公共施設を管理する、公的事业を代行するといった事例が見られるようになっていく。

これらについて、協働のまちづくりということは疑義も生じるであろう。地域の NPO や市民活動団体が行政の代行をするという形式を取るためである。また、積極的に展開されてきたコミュニティ政策は、むしろ地域の担い手たる地域住民の組織を施設管理運営等の団体へ矮小化させるという結果も招いている。これは、住民運動を抑え込む形での懐柔策としてのコミュニティ政策の側面が影響しており、地域住民組織は担い手として協働を行う主体たり得るかについて議論があるところである。

しかし、地方自治の観点からは、これまで行政が独占してきた公共を協働によって分かち持つことを認めた点で意義があり、住民や市民による自治を浸透させたという点では評価できる側面もある。また、利用者視点で見た施設の利便性の向上や行政管理では達成できないコストの削減、新たな施設への価値提供といった市民や民間団体が運営を担うことによる大きなメリットも存在する。

このように、地方においてはその地域に存在する NPO や市民団体が活躍の場を広げていくための政策的制度化を行っていった結果として、市民セクターが重要なパートナーとし

⁵ 『コミュニティ-生活の場における人間性の回復』を指す。地域共同体の崩壊に端を発するコミュニティ問題の提起がなされており、この報告を契機として政策用語の中にもコミュニティという語が積極的に取り入れられることとなった。

て位置付けられていくこととなる。また、道州制の議論など、さらに地方分権の潮流が生まれていくと公共における市民セクターの位置づけの議論はさらに活性化していくこととなる。

2009 年から 2012 年まで続いた民主党政権下においては、協働を担う市民セクターについては、「新しい公共」と呼ばれる概念のもとで取り扱われることとなった。2010 年 1 月の国会⁶における当時の鳩山内閣の施政方針演説では、

“今、市民やNPOが、教育や子育て、街づくり、介護や福祉など身近な課題を解決するために活躍しています。(中略)人を支えること、人の役に立つことは、それ自体が喜びとなり、生きがいともなります。こうした人々の力を、私たちは「新しい公共」と呼び、この力を支援することによって、自立と共生を基本とする人間らしい社会を築き、地域の絆を再生するとともに、肥大化した「官」をスリムにすることにつなげていきたいと考えます。(中略)これまで「官」が独占してきた領域を「公(おおやけ)」に開き、「新しい公共」の担い手を拡大する社会制度のあり方について、5 月を目途に具体的な提案をまとめてまいります。”
(出典: 内閣府 <https://www5.cao.go.jp/npc/attitude.html>[6])

としており、行政が公共を独占してきたことを指摘しながら、社会制度の転換を志向している。また、内閣府(2010)は、その後の財政運営戦略でも、公共財やサービスを民間が提供していくことが国民の満足度や幸福度を高め、歳出を減らすとしているなど、コストカットの効果を認める中で、担い手を拡大する方策を検討していた[7]。中でも、雇用・人材戦略の中では、「マルチステークホルダーからなる社会的責任に関する円卓会議」を通じた協働を位置付け、その中には教育による「新しい公共」の担い手育成の政策も盛り込まれている。

教育についての政策は進められていると言えよう。その一例としては、文部科学省による「地(知)の拠点大学による地方創生推進事業(COC,及び後継事業 COC+)」があげられる。これは総務省が所管してきた地方創生と軌を一にするものであるが、地域のハブ機能としての高等教育機関という新たな側面に着目した政策的展開であり、教育、人材育成によって将来の公共の担い手を育成する試みが見られてきている。ここには、少子高齢社会を迎え、地域を担う人材育成が急務であるという課題があり、その課題意識による取り組みは、「地域活性化人材育成事業-SPARC-」にも引き継がれている。

5.2.2 地域の担い手育成と教育

我が国における地域の担い手育成の課題について、政策的に重要視されてきたことについて述べてきた。人口減少や少子高齢社会が加速しており、その担い手育成は重要となっていく。片岡ほか(2016)によれば、多くの地方都市において、若者の都市圏への流出の加速化

⁶ 第 174 回国会

によって、大学等の教育機関によるまちづくりの担い手育成を目指した学習の事例が増加しているとされる[8]。この中では、大学が地域のハブとなり、地域の合意形成や利害調整を担うことを前提として、いわゆる「まちづくり」学習が展開されていることが指摘されている[8]。また、井橋ほか(2006)は、地域社会の担い手育成においては、青少年期の経験が重要であることが指摘しており、教育的機会の提供や家族、近隣の世代間交流の機会を増やすことが地域社会の担い手を育成するとしている[9]。

こうした学習の機会は、地域連携によって提供されるものであるが、中塚、小田切(2016)によれば、新たな公として多様な民間主体が地域の担い手として捉えられてきたことで、大学については研究、教育の他に社会貢献という第3の使命が与えられてきたと指摘している[10]。また、地域の多様な主体論が結びつき、大学と地域社会との連携については、2000年代中盤から盛んに議論されることとなっていった。しかしながら、中塚、小田切(2016)は大学と連携すること自体が目的となり、具体的な地域連携のあり方には課題もあるとしている[10]。大学が地域に対して果たすべき役割としての社会貢献と地域を対象とした教育の間には、大学の地域に対する役割と教育効果の向上という異なるテーマが存在する。しかしながら、知識を持って地域に貢献する人材を育成することは、大学の役割と考えられることから、以下では、実際の教育活動を事例として大学の地域における協働の役割について検討していくこととする。

5.3. 事例検証 宮城県内の公立大学における協働の事例から

ここまで、地域コミュニティにおける協働へのインセンティブの形成とその課題について確認し、公共の担い手育成に置かれてきていることについて述べてきたが、ここからは、公共の担い手育成として期待される教育について概観していきたい。大学を中心とした多様なセクターの協働で構築されフィールドワークの事例を扱い、地域社会の担い手育成の成果やその協働体制の構築のあり方について検証していく⁷。

この事例は、行政と企業を巻き込むことで学びの場を構築するものであり、その結果として学生は地域に対する多様な気づきを得ている。また、このフィールドワーク構築の過程自体が協働によってなされるとともに、将来的に地域社会を担う人材の育成に寄与している。

5.3.1 研究の背景と目的

近年、地域を対象とした学びを提供する学部や地域での活動を伴う科目が増加している。この背景には、文部科学省による地方創生に資する人材育成に関する政策展開などの影響もあるが、特に東北地方では東日本大震災からの復興過程において、大学が地域と連携し、学生によるフィールドワークや課題解決活動を実施するといった独自の教育プログラムが

⁷ 本稿は、Yu Takahashi, Shun Nakazawa, Hideyukisasaki(2020) "Study of Reflections on University Fieldwork Courses: The Characteristics of Learning Content of Students Who Visited Disaster-Affected Areas" Journal of Disaster Research Vol.15(7) に基づき構成する。

展開されてきたこともあげられる。Jacoby(2015)によれば、地域を対象とした教育においては、大学と地域の互惠性を意識した学びの設計と成果検証が重要であり[11]、特に、Cress(2013)によれば、学びを設計する上では、受講者がどのような振り返りを行っているかについての分析が求められているとされる[12]。

国内のフィールドワーク科目に関する振り返りを扱った事例としては、産学連携を対象とした溝上(2015)や大学の学びにおける入門的フィールドワークを対象とした松下(2015)などがある[10][11]。また、災害分野における教育の実践事例では、桑原ほか(2014)、その運用を扱った村上ほか(2014) [13][14]、学生ボランティア団体の学習効果を検証した西塚(2018)や 2018 年に発生した西日本豪雨災害における災害ボランティアセンターと学生ボランティアの協働を扱った山本(2019)などがあるが、大学生を対象としたフィールドワーク科目の成果を検証する上で、受講した学生の学びに着目し、その記述内容を分析した研究はいまだに少ない[15][16]。さらに、海外では、小学生を対象に防災教育における講義と討論がそれぞれ気づきに与える影響を扱った Tuswadi(2014)の実験や地域連携型科目の構築の事例研究として大学院教育の検討を行った Levkoe et al(2018)などがあり、教育プログラムとしてのデザインが検討されているケースもあるが、国内において同種の実践に対する考察は乏しいのが現状である[17][18]。

公共の担い手育成の重要性が指摘されていく中で、今後、地域を対象とした科目が増加し、体系化していくことが想定される。その教育の中で、受講生はどのような学びを得ているのかについて分析を行うことは、地域の担い手を育成する上で有用である。一方で、フィールドワーク科目によって受講生が得られた学びについては、単年度の少人数を扱った研究が見られるものの、全受講生を対象として、複数年度にわたって検討した調査は見られない。

そこで、次節からは、地域貢献の文脈でフィールドワークを取り入れている公立の宮城大学における初年次教育の全学必修科目であるフィールドワーク教育の構築と成果について、学生の振り返りを基に量的分析を行う。これによって、学びの特徴を把握し、内容の分類を行うことから、地域と協働、連携して構築する教育において、学生がどのような学びが得られているか探索的に考察する。

まず、初年次教育としてのフィールドワーク科目設計について概観したのち、受講生の振り返りについて探索的な分析を行う。具体的には地域フィールドワーク開講初年度である 2017 年から 2019 年までの 1,305 名分の振り返りシートのうち、フィールドワークを行った第 4 回講義における振り返りの内容について、フリーソフトである KH Coder を用いた計量テキスト分析の手法によって分析を行う。

5.3.2 研究概要

(1)初年次教育としてのフィールドワーク

宮城大学では、2017 年の大学改革によって新たに基盤教育群を設置した。その改革の一環として、初年次教育における必修科目群である「フレッシュマン・コア」を開講しており、

本稿で扱う地域フィールドワークも「フレッシュマン・コア」の一つとして位置付けられている。そのため、地域フィールドワークの講義設計は他の初年次教育の進度を加味した上で構築されている。

本講義の目標は「自らの生きる地域社会について、座学を中心に学びつつ、グループ単位のフィールドワーク等を通じて、地域課題の発見とその解決に取り組む。また、地域に関する知識やフィールドワーク手法の習得だけでなく、地域社会の将来に対する学生の使命感を涵養し、将来の主体的な学びに向けた動機づけとなること」であり、本講義の目的は「地域の課題に自らをつなげ、地域の課題に自らをつなげ、気づきを得る」と設定されている。このように初年次教育のフィールドワークの構築には、専門性を養う以外に留意すべき点が存在し、それゆえに講義設計においてはフィールドワークを行うまでに必要なリテラシーや知識をいかに盛り込むかという観点も重要となる。そのため、連携自治体と協力しながら、学生の主体的な学びを引き出すアクティブ・ラーニングを企図して講義設計を行っている。

(2)地域連携型教育としてのフィールドワーク

2017 年から 2019 年に講義を実施するフィールドは、宮城大学が連携協定を結ぶ自治体を中心に毎年半数を変更している。表 5-1 は、対象フィールドを内陸部と沿岸部に分類して記載したものである。2017 年は 4 自治体、2018 年、2019 年は、6 自治体を対象としたフィールドワークを実施している。なお、フィールドワークを受け入れる自治体との協議は主に教職員が行い⁸、中には、研究活動のつながりを生かした交渉もなされた。この中では、自治体職員と連携し、フィールドワークのコース調整を行っているが、自治体がつながりを持たない訪問先や自治体職員からは依頼できる関係性がないといった連携先については、大学が直接交渉を行うことで協力が得られた訪問先もあった。

表 5-1 実施フィールド一覧

	内陸	沿岸
2017 年	富谷市、大和町、 蔵王町	利府町
2018 年	加美町、美里町、 村田町、白石市	東松島市、岩沼市

⁸ 筆者は宮城大学復興人材育成プログラム推進室の職員として講義運営に携わった。

2019 年	大崎市、加美町、 美里町、白石市	女川町、亶理町
--------	---------------------	---------

宮城大学には、看護学群(以下、看護)、事業構想学群(以下、事業構想)、食産業学群(以下、食産業)3つの学群があり、それぞれの学群の学びにつなげるため、コースは基本的に異なる。

多種多様なコースの実現のために、地域の企業、NPO、病院、住民自治組織などに講師依頼を行い、フィールドワーク時には、学生からのヒアリングなどに対応している。なお、宮城大学のフィールドワーク科目は、2年次以降、より専門性を高め、主体的に取り組む「コミュニティー・プランナー・プログラム」が設定されており、1995年の阪神・淡路大震災における被災地である兵庫県に立地する兵庫県立大学と連携した科目運用を行っている。

(3)講義の構成

地域フィールドワークは、全6回の集中講義として開講しており、本稿で扱うフィールドワークは第4回に位置付けられている。それぞれの講義の概要は表5-2の通りである。初年次教育であるため、座学を中心としているが、その中でもアクティブ・ラーニングを企図して講義を設計している。

運営体制としては、全35名の教員が主に講義全体の進行を行う統括教員とクラス担当教員に分かれて運用しており、クラス担当教員は、講義内でのグループワーク、個人ワークを中心にファシリテーションなどを担当している。学群ごとに集まってレクチャーをする場合は、統括教員を中心として進行する。

第一回では、大学における地域での学びについて、大学の地域における役割などを確認しながらガイダンスを行う。また、第一回講義から第二回講義までの間で事前学習として県と基礎自治体の統計情報を収集させるとともに、地理的な学修として訪問自治体の地図を描画させる課題を課している。また、この中では、第二回の講義において自治体からの説明があることから、その質疑応答における準備として、事前学習の結果から自分が深めていきたいテーマに関して、自治体職員への質問を考えさせている。

第二回では、自治体職員から、地域の魅力や課題について説明がなされるとともに、学生による質疑応答の時間として設計している。事前学習と合わせて、この回では、自分の学習内容において不十分であったところを他の学生の質疑やワーク等から考えることで、フィールドワークまでの準備をより充実させることを企図している。

第三回では、学群ごとに分かれて、自分の専攻における地域学習の事例について学ぶ講義として設計している。地域について学びを深めていくことと同時に自らが地域に入って学ぶことの意義についてメタ認知を促していくことを目的に、学群の教員のリサーチを中心とした事例をオムニバス形式で紹介する。また、第二回までの間に設定したフィールドワー

クのテーマに沿って、学生がグループワークとしてロールプレイングを行う。これは、質疑応答をブラッシュアップするとともに、ヒアリング経験の有無による学習機会の差を出来る限り小さくする狙いを持って設計している。

これらの準備を経て、第四回ではクラス担当教員が引率して、実際にフィールドワークを行う。430名前後の学生を17クラスに分割し、学群の学修に沿った内容で設定されたコースを回る。この中では、現地のゲストスピーカーとして、地域住民、企業、行政が適宜学生に対して簡単な説明をしたのち、学生から質疑がなされる。講義の最後には学生たちによるヒアリング成果の共有や振り返りを行い、自己の学修を振り返る。

第五回では、第六回講義で提出する成果物として Power Point を用いたスライドを作成する。TA(Teaching Assistant)や教員がまとめのサポートをするほかに、講義の中で学生間での発表を行い、お互いのスライドの評価を行うピアレビューの時間を設けている。これによって、成果物の質を向上させるとともに、自分が持ち合わせていなかった視点を共有する機会としている。

第六回では、これまでの講義と現地でのフィールドワークを踏まえて、学生によるフィールドワークのまとめについてプレゼンテーションを行う。学生はお互いの発表を聞き、クラスの代表者を決定する。代表者は、自治体職員を前にプレゼンテーションを行い、講評を得る。

このように、地域フィールドワークでは、自己の学びを深める視点を養うとともに、地域に対する使命感を涵養し、これからの学びに対する動機づけを意識した講義設計を行っている。

これまで、講義設計とその意図を整理したが、次章からは、学生の振り返りシートから、フィールドワークにおいて、学生がどのような知見を得ているのかについて分析を進める。

表 5-2 講義概要

講義概要	アクティブ・ラーニング
第 1 回 ガイダンス	ケーススタディ <ul style="list-style-type: none"> ・地域連携の事例から、地域での学びについて学修する
第 2 回 自治体職員による レクチャー	講義外課題(自治体調査) <ul style="list-style-type: none"> ・対象とする自治体の基礎的統計情報を事前に調査し、地域課題と思われるポイントを整理する。 ・自治体の魅力と課題についてレクチャーを受け、自己の事前学修をふりかえる。
第 3 回 フィールドワークの テーマ設定	シンク・ペア・シェア <ul style="list-style-type: none"> ・学生個人の地域に対する課題意識や関心を考えさせたのち、ペアを組んで時間内に意見を共有した。 ロールプレイング <ul style="list-style-type: none"> ・質問者、応答者、観察者の 3 役に分かれて、模擬質疑を行った。これによって、質問内容の精査や立場の違い等を体感することを目的とした。
第 4 回 フィールドワーク (現地)	フィールドワーク <ul style="list-style-type: none"> ・現地でのヒアリング、体験活動を通じた地域の魅力、課題発見 グループワーク <ul style="list-style-type: none"> ・フィールドワークで得られた知見、事前学修では把握していなかった課題などをグループでシェアした
第 5 回 フィールドワークの まとめ作成	ピア・エディティング <ul style="list-style-type: none"> ・フィールドワークを踏まえて、自己の学びについて、まとめを発表する ・お互いの成果物と発表について、相互評価と内容の添削を行った。
第 6 回 まとめ の共有 (最終発表会)	プレゼンテーション <ul style="list-style-type: none"> ・フィールドワークの学びを振り返るプレゼンテーションを行う。 グループワーク <ul style="list-style-type: none"> ・フィールドワークの成果についてグループで共有 ・自治体への成果報告資料作成 ディスカッション <ul style="list-style-type: none"> ・自治体からのコメントを踏まえた振り返りのためのディスカッション

5.3.3 研究方法

先行研究において振り返りの分析は、グループワークの観察や振り返りアンケート調査の重要性が指摘されている[19][20]。本稿で扱う地域フィールドワークは、記述式の振り返りシートを用いたため、計量テキスト分析の手法を選択し、学生の振り返りについて分析を行った。本稿で使用する KH Coder の開発者の一人である樋口(2004)によれば、計量テキスト分析の手法について、Dictionary-Based アプローチと Correlational アプローチに大別している。前者の Dictionary-Based アプローチは、分析の自由度を担保するものであり、理論の検証や問題意識に基づく分析に用いられる。後者の Correlational アプローチは得られたデータについて多変量解析から予断を交えずに分析を行うアプローチである[18]。本稿では、Correlational アプローチによって探索的に分析を行うこととした。具体的には、得られたデータについて抽出語リストを作成するとともに、共起ネットワークを生成し、語同士の関連について分析を行う。その後、階層的クラスター分析を行い、振り返りの内容についての分類を行う。

5.3.4.結果

本稿では、第4回講義であるフィールドワーク実施後の振り返りシートの設問である「今回のフィールドワーク全体であなたが得た気づきや学びは何か記述しなさい」の回答についてフリーソフトである KH Coder⁹を用いて計量テキスト分析を行った。以下では、その結果について記述する。

(1)抽出語リスト

表 5-3 は、2017 年から 2019 年までの振り返りシートの内容における抽出語上位 100 語をリスト化したものである。振り返りの上位に頻出している語としては、感想と捉えることができる「思う」という語に加えて、「分かる」、「知る」、「感じる」といった気づきとして捉えることができる語が出現している。また、「地域」や「人」といったフィールドワークで実際に訪問して触れ合ったことに関する語が記述されている。次節では、語の共起の関係から、その関係と用いられている特徴について分析を進める。

⁹ KH Coder Ver.3 使用 OS Windows 10

表 5-3 抽出語リスト

1.思う	26.たくさん	51.使う	76.課題
2.人	27.地元	52.大切	77.多く
3.分かる	28.人々	53.訪れる	78.協力
4.実際	29.作る	54.住む	79.生産
5.地域	30.センター	55.今	80.調べる
6.知る	31.来る	56.支援	81.今日
7.感じる	32.地区	57.魅力	82.子育て
8.多い	33.行く	58.想像	83.全体
9.町	34.歴史	59.交流	84.土地
10.聞く	35.活動	60.子ども	85.訪問
11.行う	36.持つ	61.豊か	86.蔵
12.見る	37.店	62.客	87.それぞれ
13.施設	38.様々	63.進む	88.イベント
14.話	39.お話	64.前	89.市場
15.良い	40.運ぶ	65.大きい	90.印象
16.方々	41.足	66.人口	91.思い
17.震災	42.高齢	67.雰囲気	92.歩く
18.自分	43.強い	68.建物	93.家
19.場所	44.事前学習	69.公園	94.学ぶ
20.観光	45.驚く	70.被害	95.初めて
21.自然	46.住宅	71.問題	96.情報
22.復興	47.利用	72.高い	97.他
23.住民	48.工夫	73.商店	98.現地
24.少ない	49.企業	74.新しい	99.今回
25.考える	50.津波	75.特に	100.城

(2)共起ネットワーク

(i)共起ネットワーク(語同士)

図 5-1 は、2017 年から 2019 年の振り返りの内容について抽出語同士の共起ネットワークを作成したものである。なお、共起ネットワークにおける円の大きさは出現頻度を表している。

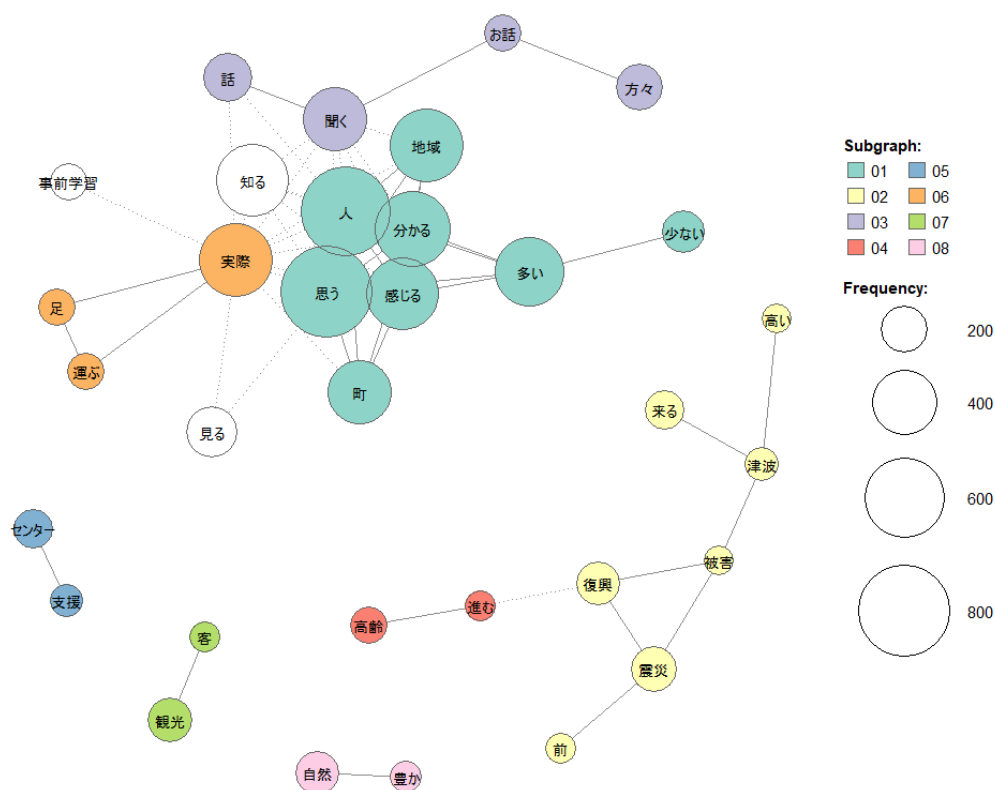


図 5-1 共起ネットワーク(語同士)

抽出語リストにおいて上位であった「分かる」、「感じる」といった気づきに関連する語は、「地域」という語に共起するとともに、「人」とも共起している。また、「実際」、「足」、「運ぶ」や「方々」、「話」、「聞く」が共起しており、フィールドワーク自体の重要性に言及していることが示された。上位に出現していた震災は「被害」と「復興」に共起する共に、「前」という語に共起しており、震災前後の地域の様子や暮らしについての記述も見られた。

このほかにも、コミュニティにおける子育てやケアの支援センターや観光、自然環境、高齢化に関する記述があることが、共起ネットワークによって示された。

(ii)共起ネットワーク(外部変数:学群)

図 5-2 は三つの学群を変数に取った共起ネットワークである。抽出語リストで頻出であった語は三学群に共通で共起している。

また、被災地でのフィールドワークであることに着目し、災害という観点で見ると、「震災」、「復興」といった語は看護学群と食産業学群に共起が見られている。この理由として、震災を契機とした高齢者や子どもに対する支援の動きや農水産業における津波被害を中心とした復旧復興の取り組みに着目した振り返りがみられたことがあげられる。

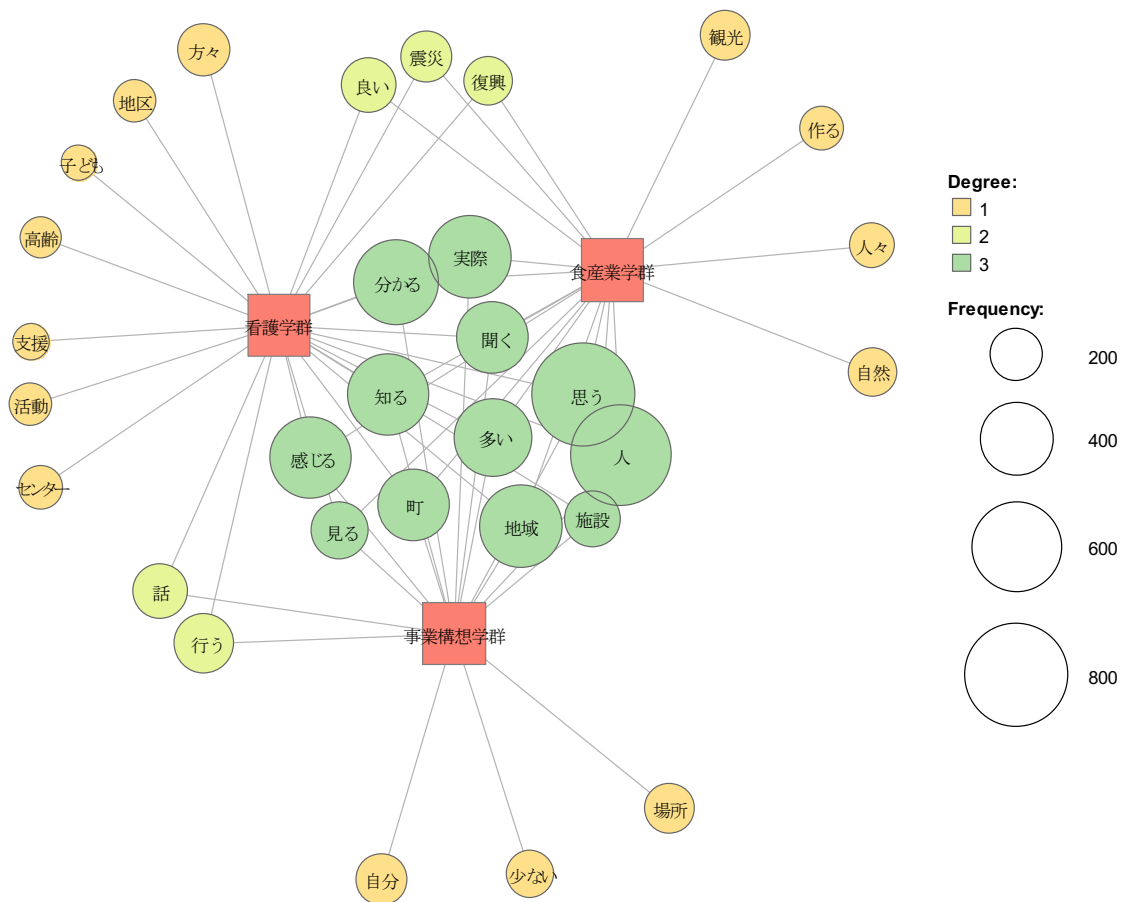


図 5-2 共起ネットワーク(学群)

(iii)共起ネットワーク(実施年)

図 5-3 は、それぞれの実施年との共起を示したものである。地域フィールドワークは、各年で訪問自治体が一部異なるが、2017 年から 2019 年までの三年間で上述の「分かる」、「知る」、「聞く」といった気づきに関連する語や「人」、「地域」といった語に対する共起は共通してみられた。一方で、2019 年では「復興」や「津波」という語が特徴的に用いられている。これは、女川町、亘理町といった震災後、特に津波被害の大きかった地域でのフィールドワークが伴っていることが影響しているものと考えられる。

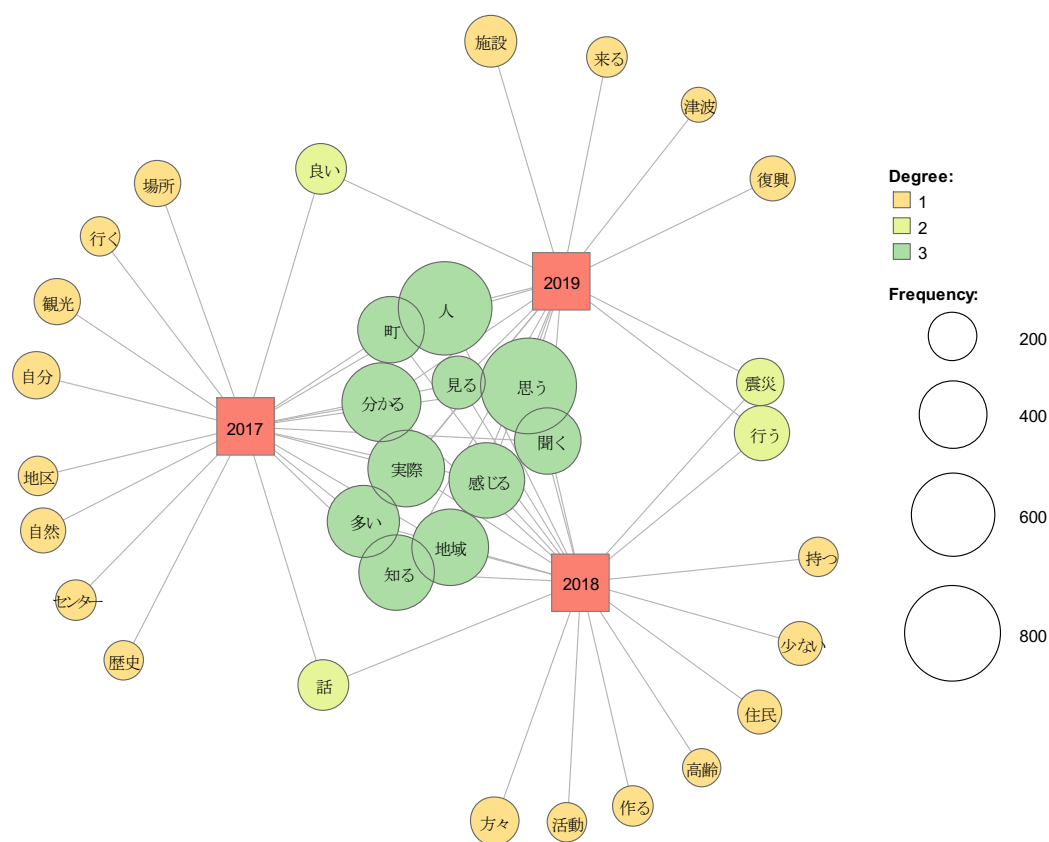


図 5-3 共起ネットワーク(実施年)

(iv)共起ネットワーク(沿岸、内陸)

地域フィールドワークでは、被災沿岸自治体でもフィールドワークを実施している。図 5-4 は、沿岸と内陸を外部変数とした共起ネットワークである。内陸、沿岸ともに「感じる」「分かる」、「知る」といった気づきに関する抽出語が出現していることが確認された。一方で、「震災」「復興」、「住宅」といった語が沿岸自治体の振り返りに共起しており、被災地のフィールドワークであっても、津波被害を中心に「震災」、「復興」といった語や「住宅」、「公園」などの生活再建に関する抽出語と共起していることが示された。

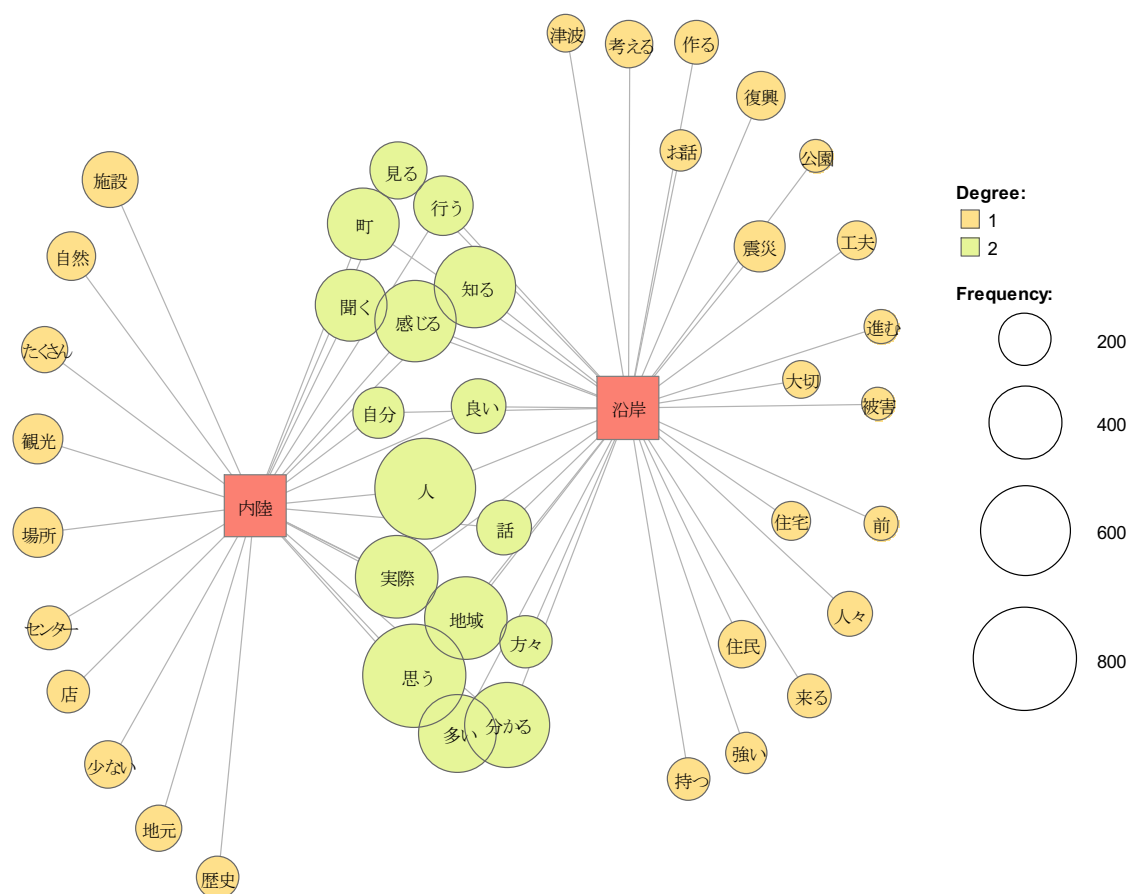


図 5-4 共起ネットワーク(沿岸・内陸)

(3)階層的クラスター分析

ここまで、語の共起関係について分析を行ったが、振り返りの内容について階層的クラスター分析によって、分類を行う。本稿では、10 のクラスターが導出された。集計方法として、セルを単位とした H5 を集計単位とし、クラスター内の平方和が最小となる Ward 法を採用した。なお、語と語の共起関係を示す係数には Jaccard 係数を用いている。

表 5-4 は、導出されたクラスターについてまとめたものである。結果から原文を確認した上で本稿では、第 1 クラスターを「フィールドワークの意義」第 2 クラスターを「人との出会い」、第 3 クラスターを「津波被害」、第 4 クラスターを「震災復興」、第 5 クラスターを「地域の魅力」、第 6 クラスターを「地域内交流」、第 7 クラスターを「地域課題」、第 8 クラスターを「自然環境」、第 9 クラスターを「観光」、第 10 クラスターを「生活環境」とした。以下では、それぞれのクラスターについて原文を確認しながら、どのような記述が見られたかについて整理していく。

表 5-4 階層的クラスター分析

第1クラスター フィールドワークの意義	第5クラスター 地域の魅力	第6クラスター 地域内交流	第9クラスター 観光
運ぶ	方々	センター	観光
足	お話	支援	客
第2クラスター 人との出会い	持つ	交流	第10クラスター 生活環境
話	強い	子ども	多い
聞く	人々	利用	少ない
町	住む	第7クラスター 地域課題	商店
地域	大切	住宅	店
感じる	自分	公園	大きい
思う	考える	課題	雰囲気
人	地元	住民	想像
見る	企業	地区	場所
知る	作る	高齢	行く
分かる	使う	進む	来る
実際	歴史	人口	高い
第3クラスター 津波被害	驚く	問題	
津波	今	第8クラスター 自然環境	
被害	特に	自然	
第4クラスター 震災復興	工夫	豊か	
建物	様々		
新しい	多く		
前	活動		
震災	行う		
復興	魅力		
	訪れる		
	事前学習		
	たくさん		
	施設		
	良い		

第1クラスターである「フィールドワークの意義」では、「実際に女川町に足を運んでみて予想以上に海からの恩恵が大きいと思いました。(中略)新しく建てられた建物では今までにはなかった造りや技術を利用し海に寄り添い最大限活用しているようでした」(女川町、

食産業、男性)や「感覚の問題ではあるが、地図上で見るとよりも建造物が大きく感じたり、逆に小さな通路であったりと、実際に自分の足で歩かなければ分からない気づきがあった」(大崎市、事業構想、男性)といった振り返りがみられた。

第2クラスターである「人との出会い」では「特に6次産業化した場所である酪農センターと果樹園では、その分野ならではの努力や、やらなければならない作業などがあり、普通に調べただけでは見られないような裏側だったり、人の想いが見られたと思う」(蔵王町、食産業、女性)や「その地区ごとにオリジナルの地域政策などがあることが分かった。自分たちが知らないような歴史も現地の人から聞くことができてとても良い経験になった」(大和町、事業構想、男性)といった振り返りがみられた。

第3クラスターである「津波被害」では、「防潮堤が整備されているが、それでも津波に対する恐怖があったり、推移が見えないことで逆に不安を感じることもある」(東松島市、事業構想、男性)や「元に戻す復興では津波が来なくとも商店街がすたれ、人口が減少してしまうという状況に陥ってしまっていたため、次の世代につなげる復興を目指していた」(女川町、事業構想、女性)といった記述が見られた。

第4クラスターである「震災復興」では、「物理的な復興はかなり進んでいると感じた。しかし、その復興も地元の方々の尽力によるものだ、地域の方々の話から実感した」(岩沼市、看護、男性)や「少ない人口だからこそ、地域の人々同士が密接な関係を作ることができ、復興が早かったのだと感じた」(女川町、看護、女性)といった振り返りがみられた。

第5クラスターである「地域の魅力」では「直接話を聞いてみると、今後の白石のためにたくさん考えている人がいることを実感できたが、「何もない」と住民が言っていると聞いたことから住民の魅力の認知不足(ギャップ)を感じた」(白石市、事業構想、女性)や「産業が小さな規模で完結してしまっていて、せっかくたくさん魅力があるのに、PRしきれていないことがもったいないと感じた」(利府町、事業構想、男性)といった振り返りがみられた。

第6クラスターである「地域内交流」では「同じ町内であっても、線路を挟むと地域同士の交流が少なくなったり、一方では子供の数が少ないなど、だいぶ地域ごとに違いが見られるのだと知った」(美里町、事業構想、女性)や「世代間の交流やボランティア活動もたくさん行われているが、次の世代の担い手を増やすことが課題と知った」(大崎市、看護、女性)といった振り返りがみられた。

第7クラスターである「地域課題」では「1番驚いたのは、隣の家と距離が離れていた震災前よりも、近くなった今の方が、コミュニケーションが薄くなったということだ。(中略)どのように改善していくかが課題だと思った」(岩沼市、事業構想、女性)や「災害指定区域における荒地となって何にも使われていない土地の活用など復興の裏に隠された課題も分かった」(亘理町、事業構想、女性)といった振り返りがみられた。

第8クラスターである「自然環境」では「鎌田醤油の世界を見るグローバルな視点や、自然環境を大切に、循環型社会を守っていく思考など、醤油・味噌への気持ちだけでないこ

とに気づけた」(美里町、食産業、女性)や「発酵食品が有名なのは水源が豊かであることが大きく関係しているのだと思った。自然が豊かであたたかい人が多い松山町だからこそできる産業があると思った」(大崎市、食産業、女性)といった振り返りがみられた。

第9クラスターである「観光」では「食事場所の雰囲気や、観光客の方々の様子について、実際に足を運ぶことで自分の目で知ることができました」(白石市、事業構想、女性)や「観光客が多い事がよい事だと感じていたが、より人と人との深いつながりを求めているため、知名度や観光客はこだわらなくてよいように感じた」(蔵王町、食産業、男性)といった振り返りがみられた。

第10クラスターである「生活環境」では「商店街の中で生き残っているお店もネットの売上が80%というのが驚いた」(加美町、事業構想、男性)や「実際に女川町へ来て話を聞いてみると、それぞれの人が復興や地域について深く考えていた。現地の雰囲気や、女川町を支える人々の言葉が思ったよりも明るかったことに驚いた」(女川町、食産業、男性)といった振り返りがみられた。

(4)考察

(i)共起ネットワークからみる振り返りの特徴

地域フィールドワークは、大学の学びの基礎となる初年次教育として開講している。そのため、講義の目的は、地域の課題に自らをつなげ、気づきを得るというものであった。

全1305名の振り返りの抽出語からは、「分かる」「知る」「感じる」といった気づきを表す語が出現しており、講義の目的に対しては一定の成果があったものと考えられる。また、これらの語は「人」、「地域」といった語に共起しており、実際に足を運び、現地の人にヒアリングをすることの重要性について学びを得ていることが示唆された。さらに、これらの語は「実施年」、「学群」を外部変数に取った結果、全実施年、全学群と共起していることから、本稿で扱った地域フィールドワークは、講義について一定の質の保証ができたものと考えられる。

次に、被災地を含むフィールドワークであることを踏まえて、内陸と沿岸を外部変数にとって共起ネットワークを構築したところ、「震災」、「復興」という語は、沿岸自治体でのフィールドワークを行った振り返りとの共起が見られた。このことから、東日本大震災から十年近くが経過しており、当時の被害は目に見えなくなってきたものの、震災前の様子を知らない学生であっても、フィールドワークによって、実際に現地を見てヒアリングを行うことで、津波被害を中心とした復興について気づきを得ていることが整理された。また、学群を外部変数に取った図5-2からは、「震災」、「復興」が看護と食産業と特徴的に共起していることが把握されたが、これは、地域医療、包括ケアや被災を受けた第一次産業従事者の取り組みに関する振り返りがなされたことによるものと考えられる。

(ii)気づきの内容分析

階層的クラスタ分析を用いて、気づきの内容を探索的に分類した。この中では、10のクラスターが出現している。特に、「津波被害」と「生活環境」では、事前学習で得ていた情報に対して、新たな視点を得ていると考えられる。具体的には、「津波被害」に関しては、津波被害の物理的側面だけではなく、対象地域が従来から抱えてきた問題が被災によって顕在化したことを指摘する振り返りが見られている。また、「生活環境」については、地域での生活を成り立たせるものが必ずしも交流や人口増加だけではないことを学んでいる様子が見られた。こうした記述が見られるのは、事前学習を通じて地域の人口や基幹産業について統計資料を確認するワークを行ったことや事前の講義で自治体職員からのレクチャーを受けたことが影響を与えているものと考えられる。少子高齢化や人口減少、復興事業の進捗率といった数値化できる行政課題については、講義内で検討することができたが、地域が従来抱えてきた課題や市民セクターや地域企業がどのようにその課題に向き合ってきたかといった視点は、フィールドワークから得られた新たに見出された視点といえよう。

(5)得られた結果

地域を扱う科目での学生の学びについて、1年生の全学必修科目である「地域フィールドワーク」における振り返りシートを対象として計量テキスト分析の手法を用いて分析を行った。

語同士の共起ネットワークからは、「分かる」、「感じる」といった語が「地域」や「人」と共起していることが示された。また、実施年や学群を外部変数に取った場合、「分かる」、「知る」といった語は、各々の実施年、学群と共通で共起しており、講義の目的に対して一定の成果があったことが示唆された。一方で、「震災」、「復興」といった語は、特に沿岸自治体に特徴的に共起するとともに、看護、食産業の学群とも特徴的に共起した。前者は、津波被害を中心とした振り返りが見られたことによるものであり、後者は地域医療や被害を受けた農業、漁業に対する振り返りが見られたことによるものであることが示唆された。

また、階層的クラスタ分析からは、「フィールドワークの意義」、「人との出会い」、「津波被害」、「震災復興」、「地域の魅力」、「地域内交流」、「地域課題」、「自然環境」、「観光」、「生活環境」の10のクラスターが導出された。それぞれにおいて、事前学習や自治体レクチャーで得た学びを深めていく振り返りが見られた。一方で、「津波被害」、「生活環境」では、フィールドワークによって自身のテーマに新たな側面、視点が加わったことを示す記述が見られた。

(6)分析の限界

一年生を対象とした全学必修科目としてのフィールドワークについて分析を行った。その結果、学群による差異や内陸と沿岸の差異などについて分析結果を提示することはできたが、教育効果を検証する上での受講者個人の背景に踏み込んだ分析には至っていない。

受講者の出身地、ジェンダー、被災状況などの背景は振り返りに影響を与える可能性があるが、これらのデータは講義内での収集に限界がある。

また、本稿ではあくまでフィールドワーク実施時の振り返りに着目し、探索的な分析を進めたが、事前学習や自治体職員の講話などの各回講義で学生がどのような学びを得たかについて、振り返りに基づく分析には至っていない。

(7)今後の課題、展望

初年次教育におけるフィールドワーク科目の構築と成果として、3年間、1305名の振り返りシートから、講義の目的である地域に対する気づきを得ることとその内容について探索的に分析を行った。結果として、地域での学びという観点では一定の気づきを得ており、それらの学びは大きく10のクラスターに大別された。しかし、参照すべき研究が乏しいという理由から、多変量解析のうち、予断を交えない形での Correlational アプローチを採用し、考察を行うにとどまっている。

また、本研究における分析では、フィールドワークでの学びの振り返りを対象としているが、初年度となる2017年度から2019年度まででは、講義回数の調整や自治体数などに変化があることから、そうした講義改善の結果が講義に与えた影響という教授法の観点からの分析には至っていない。

樋口(2004)の指摘するところの問題意識や理論に基づき、データを操作化しながら検証を進めていく Dictionary-Based アプローチでの検証には至っていないため、本研究で得られた知見を基に、初年次教育やフィールドワーク科目の課題をより一般化して検証を進めていくことは今後の課題となろう[21]。

また、本稿では、全学必修科目を扱って分析を行った。教育プログラムの構築、成果検証にあたっては、高年次を対象とした専門科目に対象を広げていき、それぞれの振り返りについて分析を進める必要がある。

近年の地域を対象とした学部や科目の増加に対するフィールドワーク科目の教育効果や災害教育としてのフィールドワークの有用性といった議論については、有効な結果を示すことができていないため、今後研究の余地がある。

5.4 まとめ

本章では、国家単位での公共についての議論から視点を変えて、地域コミュニティについても検討を行った。我が国における公共の担い手の議論は遡れば農山村や集落単位の相互扶助にその歴史があるが、戦後の住民組織をめぐる議論が近現代においては最初の議論と考えられる。その中で生じてきた共同管理論は公共圏の流れを汲むものであり、その中ではいかに地域社会に暮らす個人の営為を共同体の中に組み込んでいくかが検討されていたことを先行研究から明らかにした。

それらの議論から、ソーシャルガバナンス、ローカルガバナンスの概念が生じており、日

本では新自由主義に見られるような政府セクターの相対的縮小から市民セクターの存在感は高まる中でいかに地域のガバナンスを分かち持つかという観点で協働の担い手が検討されていくこととなった。一方で、準市場化することなどによる競争性の観点から、地方でも市民セクターを生かすための政策が展開された。行政との関係性に課題が生じる場合もあるが、地域自治や住民自治が浸透していく契機となり、公共の担い手としての位置づけもより強固となっていたことが明らかになった。

新たな公などの地域の主体をめぐる議論の中では、大学の持つ第三の使命としての「社会貢献」の文脈から、地域社会との連携やハブとなった事業の重要性が見られており、それを踏まえた事例検証では、大学が主体となった地域のフィールドワークでは行政や企業のステークホルダーとの協働による地域人材育成の効果としては、学生は地域課題に対する気づきを得ることができていることが計量テキスト分析から明らかとなった。また、講義構築の過程においては、大学が交渉することで、自治体と地域住民や企業との連携が円滑になる場合も見られており、協働において、主体間の媒介機能も有する可能性が示唆された。初年次教育では、地域に対する気づきを得るということが重視されており、第 5 章で検証した事例は、大学が提供する研究活動や教育活動に対して動機づけの面での貢献を果たしうるものと考えられる。ただし、地方大学を中心に地域に貢献する人材の育成が求められていることを踏まえると、その効果指標の設定や測定には課題が残る。具体的には、地元就職率などの追跡調査が当該研究において、今後の課題となると考えられる。

参考文献

- [1]前山総一郎(2009)『コミュニティ自治の理論と実践』東京法令出版 pp.20-24
- [2]佐藤俊一(2014)「町内会・部落会の廃止と復活」『北海道自治研究』(No.547)pp.2-3
- [3]Jurgen Harbermas(1973)『公共性の構造転換 市民社会の一カテゴリーについての探求』未来社 pp.11-23, 291-305
- [4]中田実(1993)『地域共同管理の社会学』東信堂
- [5]L.Salamon(2002)The tools of Government: A Guide to the New Governance. Oxford University
- [6]内閣府 <https://www5.cao.go.jp/npc/attitude.html>(最終閲覧日 2022 年 6 月 30 日)
- [7]内閣府(2010) <https://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je10/10n01270.html>(最終閲覧日 2022 年 6 月 30 日)
- [8] 片岡由香、羽鳥剛史、羽藤英二(2016)「まちづくり実践学習のプログラム化と 地域連携への展開可能性に関する研究」土木学会論文集 D3 (土木計画学), Vol.72, No.5 (土木計画学研究・論文集第 33 卷), I_523-I_532,
- [9]井橋朋子、藍澤宏、菅原麻衣子(2006)「地域社会生活の担い手育成の方法に関する研究ー地域社会における青少年期の経験の重要性ー」日本農村計画学会『農村計画論文集』25 巻 pp.467-472
- [10]中塚雅也、小田切徳美(2016)「」日本農村計画学会『農村計画学会誌』Vol.35,No.1pp.6-11
- [11]Barbara Jacoby,SERVICELEARNINGESSENTIALS.JOSSEY-BASS, pp.122-129,158-167, 2015
- [12] Christine M. Cress, Peter J. Collier, Vicki L. Reitenauer , Learning through Serving, Stylus Publishing, P.240 , 2013
- [13]溝上慎一(2015)『アクティブラーニングと教授学習パラダイムの転換』東信堂 pp.103-109
- [14]松下佳代編著(2015)『ディープ・アクティブラーニング』勁草書房, pp.31-37
- [15]桑原千幸,喜多敏博,合田美子,根本淳子,鈴木克明(2014)「初年次キャリア教育科目における相互評価学習の実践と進路選択自己効力の向上」『日本教育工学会論文誌』, 38 巻 2 号 2014 年 11 月 pp.79-89
- [16]村上正行, 小川治子, 岸磨貴子(2014)「海外フィールドワークにおけるリフレクションのデザインと有効性」『日本教育工学会論文誌』38 巻増刊号 2014 年 12 月, pp.53-156
- [17]Kohei Nishizuka“Exploring the Developmental Process and Internal Structure of Kizuki-Based Volunteer Activities for Sustainable Organizations: A Case Study of HARU” J.Disaster Res. Vol.13 (7), pp.1309-1322 , (DOI:<https://doi.org/10.20965/jdr.2018.p1309>),2018
- [18]山本克彦(2019)「災害ボランティアセンター運営における課題と展望～学生ボランティアとの協働の可能性～」『日本福祉大学全学教育センター紀要』第 7 号 pp.71-80
- [19]Tuswadi ,Takehiro Hayashi “Educational Merits of Lecturing and Discussion Methods in Teaching Disaster Prevention: Toward Improvement of Students’ Knowledge, Attitude, and Behavior in Merapi Volcano Area Primary Schools”, J. Disaster Res. Vol.9 No.5,pp.870-878 , (DOI: <https://doi.org/10.20965/jdr.2014.p0870>) , 2014
- [20]Charles Z. Levkoe, Abigail Friendly, Amrita Daniere “Community Service-Learning in Graduate Planning Education”Journal of Planning Education and Research Vol.40(1) pp.92-103(DOI: <https://doi.org/10.1177/0739456X18754318>) ,2018
- [21]樋口耕一(2004)「テキスト型データの計量的分析- 2 つのアプローチの峻別と統合」『理論と方法』Vol.19,No.1 pp.101-115

第6章 協働における媒介としての中間支援

第4章では、住民主体のプラットフォームの構築の事例として、まちづくり協議会の事例を検討し、その中では専門性のあるNPOとの協働が進められてきたことを実践から明らかにした。また、第5章では、協働の担い手としての市民についてその政策的展開を中心に概観し、それらが現在に至っては教育の分野で検討されていることを背景とした高等教育の中での協働の事例について考察を行った。

本章では、本稿で扱う持続可能な地域社会における協働モデルを考察する上での多セクターを横断して協働の実現を支援する役割について検討を行う。具体的には、我が国における中間支援の機能に着目し、先行研究を概観しながら、現状と課題の整理を試みる。また、今日の協働を考える上で、東北の中間支援組織の代表者の史料解析から、中間支援がNPOや協働の概念の普及において果たしてきた役割について考察を深める。

6.1. 中間支援の発展の経緯

中間支援という概念は、どのような経緯で我が国に導入されてきたのか。その期待されてきた役割について整理を試みる。

まちづくりを行うアクターの支援にはさまざまな形態が存在する。その一様式として中間支援が存在する。「中間支援」という概念は、各国で多くの分野、文脈で用いられている。例示をするならば、本研究で中心的に扱うNPOを対象とした中間支援組織が代表的であるが、近年では「新しい公共」の担い手として地域金融機関が中間支援組織と位置づけられ、支援のモデル化を目指されるなど、中間支援という概念は多分野を横断するものとなっている。

しかし、我が国の先行研究において、中間支援という概念は主にNPOを中心とした市民セクターの一領域として位置付けられており、NPOを支援する組織、事業として捉えられている。日本NPOセンター(2007)によれば、特に1998年の特定非営利活動促進法(NPO法)が制定されるにあたって、当初より、NPOを支援するセンター機能が中央と地方いずれにおいても構想されており、このセンター機能を担うものとして中間支援組織の存在が念頭に置かれてきたとされる[1]。

そのため、我が国における中間支援という概念は必ずしも自然と生じたものではなく、特定非営利活動を促進する上で、常に必要な機能の一部として位置付けられてきたといえよう。そして、中間支援として構想された団体の多くは、従来の市民活動に携わってきた団体や個人によって、先導してきた知見が生かされ、新たに生まれる団体の支援機能という属性を帯びて発展してきた。

一方で、2011年の東日本大震災後、日本社会において多くのボランティアなニーズが生じてくる過程において、中間支援にも新たな役割も生まれてきたものと考えられる。NPOが増加するにあたり、自ずと中間支援の役割や機能も多様化している。

また、東日本大震災以前から存在する中間支援組織においても、復興に資する資金や物資

が集約されたことから、助成金や補助金を扱うファンドやファシリテーションなどのスキルを活かした復興まちづくり支援といった従来の事業においては特徴的に見られなかった役割を担うケースが見られており、その機能と役割は多様化していることから、それらについて検証することは重要な意味を持つ。

6.1.1 中間支援の議論の起こり

宮垣(2020)や青木(2015)によれば、我が国で中間支援の議論を持ち込んだきっかけとなった組織の一つとして日本ネットワークズ会議があるとされる[2][3]。また、宮垣(2020)によれば、日本ネットワークズ会議とは、支援者や非営利セクターのネットワーキングの研究、実践を目的に組織されたものであるが、ネットワーキングという概念へ注目が集まったのは、1984年にJ.リップナック、J・スタンプスの”NetWorking”の翻訳が発刊されたことが一つの契機であるとされる[2]。

ネットワーキングという概念がその後、再び注目されるようになったのは、阪神・淡路大震災を契機としてボランティアや市民による任意団体の力を復旧復興に役立てている過程で、脆弱な組織基盤を安定化させ、公式化、制度化が求められてきたことがあげられる。しかし、山岡(1999)の指摘にあるように、日本の非営利組織やサードセクターの中間支援組織を構想、展開させていく際に、米国の中間支援組織を参考にしたものの、我が国の非営利組織の支援に対して適用できる可能性が低いというという課題もあった[4]。これは、日本の非営利組織の規模が米国の非営利組織の規模と比較したときに小さいものであるという視点に立脚している。また、非営利組織の文化が途上である日本と既にマネジメントを含めた組織論、制度設計が成熟している米国では比較検討の前提となる条件が異なるという点も重要な要素である。

そこで、日本の市民セクターにおける中間支援の役割や位置付けは、1998年の特定非営利活動促進法が成立される過程において、輸入概念であるNPOと関連した議論がなされ、制度の検討が行われることとなった。

6.1.2 ボランティアセクターから見た中間支援

吉田(2004)は、日本における中間支援を表6-1のように分類している[5]。我が国においては、中間支援という概念を輸入する際に、米国の資源仲介を行うことを目的とした中間支援組織であるIntermediaryではなく、政策提言や環境整備を行うInfrastructure Organizationが念頭に置かれていた。これは、NPO法人に関する制度も併せて検討されてきたことで、それらを支援、育成する必要があったためである。他方で、地域に根差し活動する地域住民、市民中心の団体への支援は、Community Support Organization(CSO)にあたる団体が担っており、組織づくりと実際の支援現場の支援は両輪で担われてきたと考えられる。

それでは、実際に、中間支援はどのような役割を果たしてきたのであろうか。NPO の制度化は、阪神・淡路大震災がきっかけである。日本全国から市民セクターが被災地入りするとともに、市民ボランティアも多く復旧や復興に関わったことから、発災した 1995 年は「ボランティア元年」と称された。上述の通り、中間支援が特定非営利活動促進法の構想過程において議論されてきたことを踏まえれば、我が国における市民セクターの活動の歴史的展開を整理することは中間支援の位置付けを捉える上で有用な視点をもたらす。我が国の市民セクターの概略については第 2 章でも取り扱ったが、本節では戦後から阪神・淡路大震災までの我が国におけるボランティア活動の流れをより具体的に概観し、この中で中間支援という概念がいかに議論されてきたかについて幾つかの視点を付与した形で整理を行う。

表 6-1 中間支援組織の分類

分類	Community Development Corporation (CDC) 地域型 NPO 支援	Infrastructure Organization 制度設計支援	Intermediary 資源仲介
機能	地域型 NPO 支援、アドボカシー(政策提言)	アドボカシー、基盤整備、制度設計、団体運営支援など	主に資金を中心とした資源仲介
主な主体	NPO 中間支援, 地域支援団体	NPO 中間支援	コミュニティ財団、NPO 中間支援
日本における事例	ひろしま NPO センター、せんだい・みやぎ NPO センター	日本 NPO センター、広域自治体における NPO 支援社の伝言板ゆるる, いわて NPO フォーラム 21 など	市民社会創造ファンド、京都地域創造基金、地域創造基金さなぶり

(吉田 2004[5] より作成)

なお、戦後を起点として整理する主な理由として、ボランティアの前提となるボランティア精神の発露を考える上で、戦前に行われていた自助努力は、ボランティアな性質のものを含むものと考えられるものの、宮垣(2014)が指摘する通り、その多くが国家に対する奉仕が動機として発露されていると考えられ、ボランティアという概念に含まれる「自発性」を発揮した活動であるかについて検証することが困難であることがあげられる[6]。加えて、稲垣(2014)によれば、1960 年代のなかばまで、「ボランティア」という概念は政策や文献で一般に扱われるものではなかったことや「奉仕」という語と明確な区別

を用いられることなく使用されていたとされることから[7]、両者を峻別して取り扱うことが困難であることも理由である。

戦後間もなく、我が国において隆盛となったボランティア活動の一つに戦災復興がある。宮垣(2020)によれば、戦後の京都で起こったBBS運動(Big Brother and Sister)や愛媛で起こったVYS運動(Volunteer Youth Social worker)がその一例とされる[8]。これらは戦争によって両親を亡くした子どもたちを支援する若者による活動であり、占領下の日本においてはこうした活動は立ち上がっては解散し、規制を受け解散し、また同様の団体が組織されるというサイクルを繰り返している。この動きの中には、佐藤(2014)による町内会や部落会の解散と実質的な復活の議論なども含まれるといえよう[9]。

市民レベルの自助共助が進められていく中で、1948年には、大阪で「大阪社会事業ボランティア協会」が立ち上がっており、ボランティアの推進の一助とする動きが見られた。1963年には東京でも「ボランティア東京ビューロ」が設立されるなど、日本にボランティアという概念を導入する上で先鞭をつける中間支援の活動が生まれてきた。ただし、これらの団体も数年単位で停止し、新しい団体として設立されるなど、紆余曲折の動きを見せ、定着には時間がかかっている。

これらの動きは、1970年代になると、ボランティアの60年代前後から続いてきた公害や外部不経済の問題と関連して、その影響を受ける地域住民が主体となる消費者運動やボランティアについても積極的な動きが見られる。内海ほか(1999)によれば、消費者運動の中には、企業の不祥事や公害に関連したものが多く、こうした運動に対して、安保闘争などの運動に携わったことがある背景を持つ地域住民が積極的に参画してきたことが、運動を大きくしたと指摘されている[10]。

一方で、この時代には、福祉分野においても市民活動やボランティア活動の動きが見られるようになる。これは、アメリカを中心に地域コミュニティの中で生活圏を広げていく運動が見られたことに影響を受けている。ここでいう生活圏を広げるとは、主に障害者と社会の接点を作っていくということを指している。

この一例として、従来では、在宅で監置されており、生活圏が限られていた障害の一つに精神障害がある。Wolpert(1973)は1963年の「精神病及び精神薄弱に関する大統領教書」(通称「ケネディ教書」)によって、精神疾患を抱える患者や障害者の「脱施設化」などは地域での障害者の受け入れを促す流れを加速化させたことを指摘している[10][11]。このケネディ教書においては、地域コミュニティにおいて障害者を受け入れることを政策に盛り込むことが求められており、それによって障害者の自立は議論となってきた。この運動が我が国において検討、展開される際にも、障害者の自立支援が重要なテーマとされており、福祉のまちづくりへの関心が高まっていった。

1980年代には、市民活動の概念が市民運動に取って代わって積極的に用いられるようになる。上記の生活者や消費者の運動をより市民活動として組織化していく中では、市民金融である「市民バンク」やワーカーズコレクティブといった組織化した市民活動の萌芽が

見られており、1981年には経済企画庁から実態調査の結果が報告されるなど、社会的関心が寄せられるようになっていった[12]。

1980年代の日本では、当時のインドシナ難民のような国際協力分野、海洋汚染などに対応する環境分野ではNGOという語も見られるようになっており、NGOの分野が海外協力というイメージのもとで広まっていった。これは、のちにNPOという語が日本に普及する過程にも影響を及ぼしていくものと考えられる。諸外国、主に米国からの輸入概念であるNPOが浸透していく中では、国際協力などのボランティア活動と関連づけられることも少なくなかった。1985年には、外務省のODAの予算項目にNGOの調査・支援費を設けられるなど、関心が高まっていき、のちにNGOへの振興策が講じられていった[10]。

このように、終戦後、我が国の昭和の時期においては、戦災復興というフェーズから、平時の社会が抱えてきた問題へとボランティアの関心や活動分野が拡大されてくる中で、1980年代には、特に福祉分野を中心にボランティア団体が事業性を帯びてくるとともに、コミュニティ政策を実現する上での一部として考えられるようになってきた。

ここまでは、ソーシャルセクターが福祉の観点から政策に組み込まれてきたことについて概観してきたが、1990年代に入るとこれに災害という観点が加わる。もちろん、関東大震災など若者を中心としたセツルメントの動きや奉仕活動を指摘することはできるものの、それらの動きが公のものとして可視化された契機としては、阪神・淡路大震災があり、特に震災が発生した1995年はボランティア元年といわれるようになった。

阪神・淡路大震災が契機となりNPO法が制定されたという主張は、鈴木ほか(2003)にもあるとおり、阪神・淡路大震災に関わってきた実践者や研究者の論考において広く出現している[13]。この背景には、1995年の阪神・淡路大震災において活躍したボランティア団体、市民活動団体に有用な法人格が整備されていなかったことによって生じた不利益¹に対応する必要性が生じてきたことがあげられる。

ただし、震災に起因してボランティア団体や市民活動に対する法人格の付与の議論が始まったということではなく、1980年から90年代初頭にかけて、市民活動やボランティア活動に携わる団体に対する法人格の制度についての勉強会やロビー活動が行われており、市民活動団体やボランティア団体に対しても法人格を付与すべきという議論が、阪神・淡路大震災が一つの契機となり、一部の研究者や実践者だけではなく、広く知られるところとなったという方がより正確であるといえよう。

それでは、実際にボランティア団体や市民活動団体に法人格を付与する議論が特定非営利活動促進法という形で結実するまでにはどのような議論があったのか、また、その中でNPOを支援する中間支援はどのように構想されてきたのだろうか。

次節では、特定非営利活動促進法における中間支援の位置付けについて整理するために、法律の制定過程における議論や取り組みを整理するとともに、その過程を概観する。

¹ 例示すれば、全国から集まった支援金の配分などについてあげられる

6.1.3 特定非営利活動促進法の成立過程における中間支援の位置付けについて

サードセクターの成立は、中間支援と NPO が普及してきた歴史と密接に結びついている。特に、我が国におけるサードセクターの議論は主に代表的な組織の一つである NPO を中心に展開されてきたことから、本節では、我が国の法制度の形成過程を概観し、その中で用いられた中間支援の概念について整理を行うこととする。

我が国の NPO 法人を規定する特定非営利活動促進法(以下、NPO 法)は、市民活動団体が容易に法人格を取得できる制度的担保を行った点と市民のロビー活動による議員立法であった点に特徴がある。この形成過程については、原田(2017)が、NPO 法をめぐる関係団体の利害調整が難航する中で、いかにして NPO 法を成立させるに至ったかについて、関係者のインタビューを基に詳細にまとめている[14]。中でも、政権交代のタイミングで法整備の交渉が進められてきたことを示す関係者のインタビューでは、一般に阪神・淡路大震災以前の市民活動団体がどのように NPO 法の整備まで運動を進めてきたのかという整理があり、非常に有用である。そこで以下では、原田の整理をもとに、NPO 法と中間支援の関係性について整理を行う。

阪神・淡路大震災以前の動向として、当時の我が国の政党でも勉強会が行われており、新党さきがけ²や日本新党³が、1994 年時点で勉強会を立ち上げていることが指摘される。また、特定非営利活動法人東京ランボ⁴(現・まちぽっと)の活動報告によれば、1994 年には、NPO 法につながる「市民活動促進法」の試案を作成したとされており、すでに市民活動促進の方途として法制度の整備が検討されていたことが分かる[15]。また、同年、与党 3 党 NPO 研究会事務局が開設されるとともに、社会党でも有志の研究会⁵が発足している。

この間の市民セクターの動きとして、山岡(2011)は 1992 年の日本ネットワーク・フォーラムが公的に新法人格制度の問題提起がなされた最初の場合であると指摘している[16]。その後は、NIRA を中心に、新制度の議論を進め、1994 年 4 月 23 日の「市民活動を支える制度を考える」というシンポジウムに合わせて報告書をまとめおり、第二弾の報告書のとりまとめを行っている最中に阪神・淡路大震災が発生した。災害対応の中で市民活動団体の新法人に関する法案整備が進められ、1996 年 5 月に NIRA は最終報告書を提出している。

第一弾の報告書においては、民間で独立のセンターを設置するべきという意見がまとめられており、それは、ナショナルセンターと地方ごとのセンターで構成されるものとして構想された。地方ごとのセンターの役割として構想されたのは、前述の吉田(2004)の整理

² NPS(ノンプロフィットセクター)研究会として 1994 年 10 月に発足した。会長は築瀬進が務めた。

³ NPO 議員立法タスクフォースとして 8 月に発足した。座長は河村たかしが務めた。

⁴ 特定非営利活動法人コミュニティファンド・まち未来と合併して特定非営利活動まちぽっととなっている。東京ランボは、1993 年 2 月に、市民活動促進制度研究会を設立しており、研究会の活動が 1994 年の試案につながっている。

⁵ 1994 年 12 月 NPO 法研究会

における Infrastructure Organization であるが、これは、日本の非営利組織が発展途上であることを前提とした構想であり、米国の資源仲介を中心とする Intermediary とは異なる機能と考えられる。こうして、中間支援組織は、NPO を支援するセンターの役割を中心に検討されることとなった。また、中間支援組織は行政が運営するものではなく、民間かつ独立したセンターが想定されていた。

6.1.4 小括

以上のように、戦後から我が国においては市民セクターが非公式的に公共の担い手になることが多かったものの、1980 年代後半に市民活動が組織化されていく中で一部の活動が政府としても支援の視角や射程に入ってくるようになり、阪神・淡路大震災によってボランティアという側面を中心に国内で広く議論される存在となったことが理解された。また、NPO 法が検討される過程においては、単にボランティアや市民活動団体に法人格を付与する制度を設けるだけでなく、それらが実際に活動を展開する上でのサポート機能が合わせて構想される中間支援組織の機能は非営利組織が未発達である日本の状況を鑑みた上で検討されていたことが明らかになった。

それでは、実際に我が国において与えられてきた中間支援の役割にはどのようなものがあるのだろうか。ここからは、2002 年の内閣府調査を起点として、その役割の検討の経緯を整理したい。

6.2. 協働における中間支援の役割について

1998 年の NPO 法制定は市民セクターにとって公共の担い手として広く認識されるようになるきっかけとなった出来事であったが、その検討過程では NPO を支援する中間支援の役割が構想されてきた。

中間支援という概念が指し示すものが広範であることは前節で述べた通りであるが、我が国の中間支援に求められてきた役割はどのようなものであろうか。本節では、NPO 支援という文脈を押さえながらも、協働という文脈で検討されてきた役割について既往研究から明らかにしていきたい。

そもそも、多様なセクターの「中間」に存在する中間支援を厳密な定義で規定することは困難であるが、いくつかの指標となる定義づけは存在する。その例をあげれば、

内閣府(2002)では

“多元的社会における共生と協働という目標に向かって、地域社会とNPOの変化やニーズを把握し、人材、資金、情報などの資源提供者とNPOの仲立ちをしたり、また、広義の意味では各種サービスの需要と供給をコーディネートする組織”（出典:内閣府(2002)[17]）

としている。

また、阪神淡路大震災の被災地である兵庫県の中間支援コミュニティ・サポートセンター神戸が中心となった 2015 年の調査報告では

“中間支援組織の役割も、「NPO の中間支援組織」という枠組みから、より広く地域社会の中であって、NPO を含む様々な主体の関係を結び、その関係性を変えることでイノベーションを生み出すという、「公益の中間組織」への転換が要請されつつある”（出典:NPO 法人コミュニティサポート神戸[18]）

と指摘されている。

これらが指し示す役割の共通点は、「地域社会」の中に存在するという点、NPO を含む多様なセクターを「仲立ち」し、「結びつ」ることにある。一方で、2000 年代前半の指摘では、各種のサービスについてコーディネートすることが強調されているのに対して、その位置付けが NPO の中間支援組織というスキームから公益を創出する過程の中間組織であるという指摘も見られるようになっている。

このことは、中間支援という概念が求められている役割の多様化を示す端的な例であろう。それではそもそも NPO のサポート機能としての役割としては何が求められてきたのだろうか。ここからは、内閣府(2002)が行った調査及び国立教育政策研究所(2016)の調査から、従来求められてきた役割について確認していく[17] [19]。

内閣府(2002)は、NPO を支援する組織としての中間支援の実態把握が進んでいないことを踏まえて、全国の中間支援を対象とした調査を実施した。この中で、中間支援組織の役割、機能は大きく 3 つと捉えられている。それは、資源の仲介、NPO 間のネットワーク促進、価値創出の 3 つである[17]。

一方で、中間支援組織が自団体をどのように規定しているのだろうか。「組織の目的、ミッション」という項目について見ていくと、最も重点をおく組織の目的、ミッション(使命)について、図 6-1 からは、「地域の NPO の育成」、「地域でのネットワークづくり」が同数であり、次いで「NPO 活動に関する一般社会への啓発」、「行政と NPO との媒体機能になること」、「NPO 活動協力の仕組みづくり」と続いていることが理解される。このことから見える役割としては、NPO の育成というリーダーとしての役割とネットワーク形成にあり、これは、中間支援の概念の起りで述べた通り、ネットワーキングへの関心の高まりが中間支援という概念の導入過程に存在したことの影響が大きいものと考えられる。

また、「NPO 活動に関する一般社会への啓発」という項目は、未知の組織体である NPO への理解促進の役割を中間支援組織が積極的に担っていかうとしたことが伺える。

このように、NPO 黎明期においては NPO 法の構想過程での狙い通りに、NPO のサポート機能として発展してきたことが理解される。

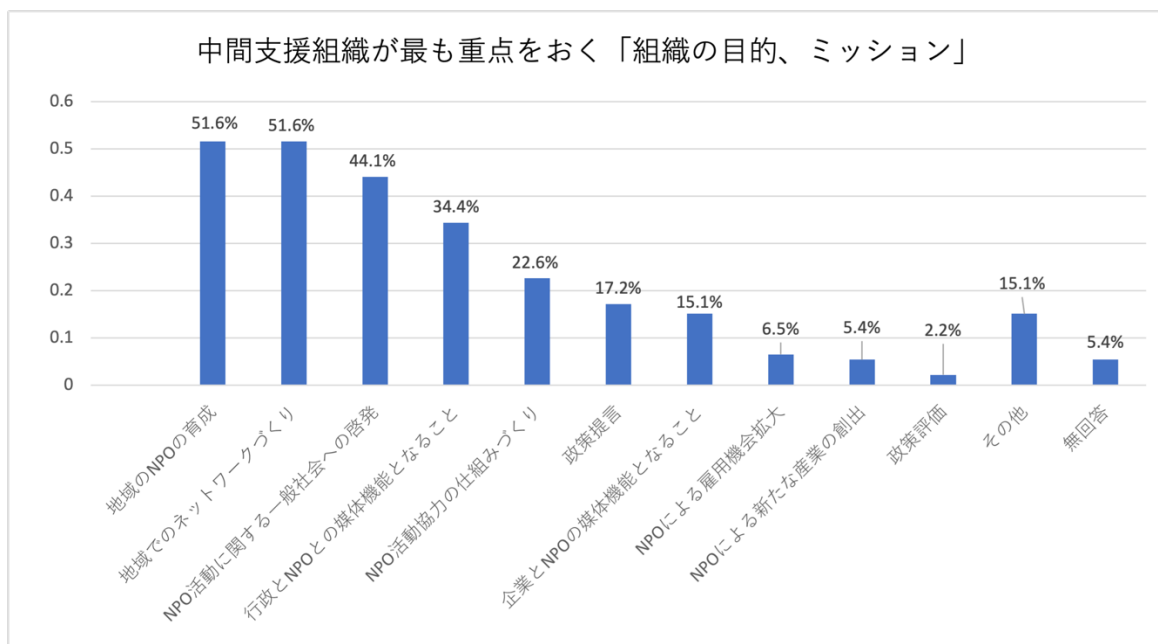


図 6-1 中間支援組織が最も重点を置く組織の目的、ミッション(出典:内閣府,2002 より作成 [17])

しかし、これらの中間支援組織当事者たちの認識に対して、利用者側はどのように考えていたのか、着目すると、図 6-2 のように、「中間支援組織の必要性を感じている」という項目については、半数以上の回答があったものの「その役割を十分果たしていると思う」、「必要とする活動資源を中間支援組織は提供できている」といった点では、ポジティブな評価が過半数を下回っており、評価が分かれるところである。このように、中間支援が果たそうとしてきた役割と果たしてきた役割には乖離がある可能性も見受けられる。

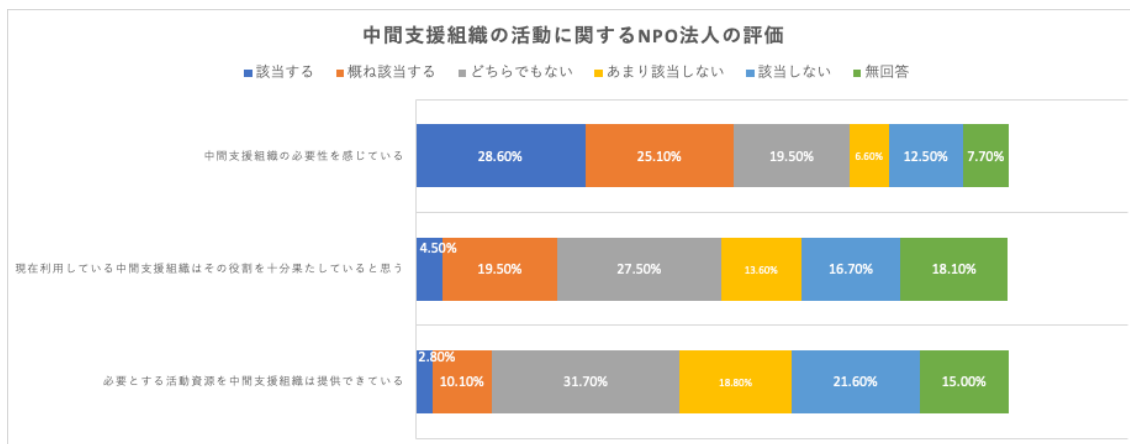


図 6-2 中間支援組織の活動に対する NPO 法人の評価(出典:内閣府,2002 より作成[17])

ここまで、中間支援は地域の NPO 育成やネットワークに力を入れて取り組んできたものの、その役割や必要な資源提供の組織としては未成熟であったことが確認された。

それでは、中間支援の協働における役割はどのようなものであろうか。同報告では中間支援の協働の現状についても調査している。図 6-3 は中間支援組織の事業実施の協力先の割合を示したものである。この中では最も高い割合を占めるのは「行政」であり、次いで「他の中間支援組織」、「法人格のない NPO」、「NPO 法人(中間支援組織ではない)」となっている。このことから、調査時点で、中間支援と協働の関係の結びつきが強いのは、行政と NPO や任意団体を含む非営利団体であることが伺える。一方で民間企業との協力関係については、41.9%であり、市場との結びつきについては行政や NPO などの他の市民セクターよりは低い結果となっている。また、これらの協働における中間支援の役割については、「協力事業内容」の項目において、「情報提供」、「啓発活動」、「情報発信支援」、「情報収集支援」、「調査研究」があげられている。

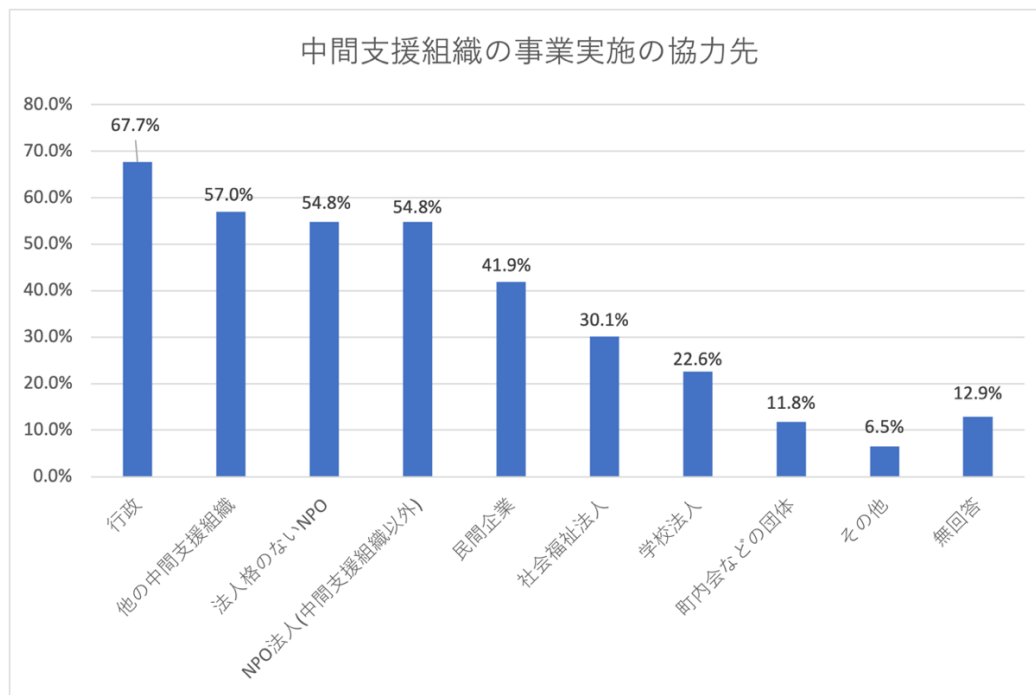


図 6-3 中間支援組織の事業実施の協力先(出典:内閣府(2002)より作成[17])

NPO の黎明期には、中間支援について以上のような課題と成果が見られていたが、近年、特に NPO が復旧復興において大きな担い手となった東日本大震災以降について、中間支援の役割にはどのようなものが期待されているのだろうか。

ここからは、国立教育政策研究所(2016)⁶の調査報告から、中間支援の近年の役割について検討を行いたい。

“「中間支援組織」は、主に市民活動を中心に、行政と NPO 等や企業をつなぐ役割と機能を果たし、市民活動における NPO 等への支援ノウハウを蓄積してきた。これまで、教育の領域に「中間支援組織」が関わることはほとんどなかったが、今後、学校や社会教育施設等を中心に、行政、企業、NPO 等との連携・協働を考えようとする場合、「中間支援組織」を調査することで、連携・協働の要として求められる役割と機能への有益な示唆が得られると考えた。また、教育の領域における連携・協働にあっても、専門性を持ち優れた経験を有する「中間支援組織」が関わる可能性を検討することで、学校、地域社会や外部の多様な教育資源の導入や教育資源のネットワーク化が促進されることも期待される。” (原文ママ)

(出典:国立教育政策研究所(2016)[19])

⁶ この調査では、中間支援団体 529 団体への調査を実施しており、有効回答は 132 件である。

この調査では、中間支援組織の従来の役割について言及がなされており、「行政と NPO 等や企業をつなぐ役割と機能 を果たし、市民活動における NPO 等への支援ノウハウを蓄積してきた」という評価が見られる。また、従来の役割として論点となっていなかったものとして、教育の領域に対する接続である。これは、内閣府(2002)の調査においても言及されていない。しかし、2016 年時点では「行政、企業、NPO 等の連携・協働の要として求められる役割と機能への有益な示唆が得られる」という評価されている。

この調査の中では、中間支援組織に期待される役割を大きく「インターメディアリー」、「NPO 等への支援の提供」、「市民社会の基盤づくり」としている。

一方で、内閣府(2011)では、NPO に関する多様なステークホルダーの存在を鑑みると、その機能や役割は多能工化が求められているとされる[20]。特に吉田(2004)による中間支援の類型化を鑑みれば、我が国における中間支援は、「インターメディアリー」だけではなく、政策提言や活動の環境を作る「インフラストラクチャーオーガニゼーション」や組織基盤整備の支援やマネジメントにおける相談機能を担う「マネジメントサポートオーガニゼーション」という側面もある、また、吉田(2004)は他セクターの協働をコーディネートする機能が中間支援に求められているともしており、このことから、上記の調査でも特に役割として期待されているものとして、NPO 同士や行政、企業との連携・協働の調整役（コーディネーター）の役割があげられている[1]。

ここまで、中間支援の役割や機能は、NPO 黎明期において、NPO 支援を中心とされてきたことについて確認を行うとともに、その役割は NPO をめぐるセクターが多様化することで多能工化していることを既存の調査から確認した。特に、先行研究や調査において中間支援に求める役割には協働のコーディネーターがあげられるようになっていることも理解された。次節では、共同のコーディネーターに関する近年の研究を整理することで、その新たな役割について理解を深めていきたい。

6.3. 協働における境界領域者(Boundary Spanner)、協働アクティビストの重要性

我が国において、中間支援が求められてきた役割について前節までで整理を試みてきた。本節では、近年の研究から、その役割の新たな検討要素として、協働のまちづくりを推進することを指摘したいくつかの研究から、その重要性を検討したい。

協働という言葉が指し示すところが多義的であることは本研究において示してきたとおりであるが、効果的な協働のあり方についての研究は米国を中心に発展している。いくつかの研究を例示すれば、Bryer (2009)⁷や Emerson,et.al(2012)があげられ、この中では協働ガバナンスという概念を用いて、そのプロセスのモデル化が試みられている [21][22]。こうした協働ガバナンスモデルの構築の研究について、国内研究では小島(2011)の協働アクティビストの研究が存在する[23]。これは、協働プロセスを扱ったものの中でも、その属人

⁷ [21]Bryer, Thomas A. (2009) , “Explaining Responsiveness in Collaboration: Administrator and Citizen Role Perceptions”, Public Administration Review, Vol.69, Issue 2, pp.271-283.

的なスキルに着目したものであり、協働関係が結ばれるにあたっては多分野を横断する個人の性質が協働の促進を規定する要因であることを論じたものである。

また、この多分野を横断する存在について扱った研究には、William(2002)の Boundary Spanner(境界越境者)に関する研究がある[24]。Boundary Spanner は他セクターを横断するものとして、ソーシャルセクターを中心に注目されてきた概念である。

英国におけるソーシャルセクターでは、ガバナンスの主体が幾重にも重畳するという背景から、戦略的な連携や協働のルールを決定する際に、組織間に介在するアクターについても注目されており、Boundary Spanner をめぐる議論もその一つとして分類される。特に、組織間の協働において影響を与える存在であるとされ、その主な特徴としては、主に人間関係の構築と維持、組織間のヘゲモニーやコンフリクトを調停する力などがあげられている[24]。

組織間の協働関係に影響を与える Boundary Spanner は、組織のマネジメントや専門的な知識を身につけていることが必要であるとされ、それらを習得した個人や団体によって、支配的階層構造に陥りやすい協働の場が非階層的、組織横断的な場として形成される。

このように、中間支援に求められる協働の役割は、分野を横断する力を持つ個人や特定集団が起点となるという指摘も存在する。一方で、そうした属人的、個別の事例については、再現性の問題から協働ガバナンスモデルに組み込むような積極的な研究が進んでいないものと考えられる。しかし、中間支援組織の支援がそうした属人的なスキルによって担われてきたことは看過できない。国内研究を概観しても、中間支援組織を対象とした研究は近年増加しているものの、NPO やボランティアを扱った研究と比べると少なく、とりわけその中心人物が持つ属性について扱った研究は見られない。次節では事例検証として、東北の中間支援団体の代表者を扱った分析を行うこととする。

6.4. 事例検証 せんだい・みやぎ NPO センターの事例から

先述の通り、今日の協働を考える上では、様々な主体との橋渡しとなる存在が重要となっている。そこで、本節では、東日本大震災においても支援の起点、仲介を担った中間支援組織の一つである特定非営利活動法人せんだい・みやぎ NPO センターの代表者の事例から、その資料に見られる協働の萌芽に着目していきながら、同氏が果たしてきた役割について検証を行う。

6.4.1 はじめに

1998 年の特定非営利活動促進法の制定から 20 年以上が過ぎ、NPO という存在は社会的な認知を得てきている。特に 2011 年に東北地方で発生した東日本大震災からの復旧、復興過程において、NPO が果たした役割は大きい。

一方で、山崎(2013)が指摘するように、東日本大震災における被災地支援では、支援ノウハウを外部の持込に頼るなど、復旧や復興の過程において蓄積された市民活動や復興支援のノウハウの継承や移転には課題も多いとされる[25]。

こうした背景もあり、特に東日本大震災の被災地では、震災に関する記録を収集した「震災アーカイブ」の作成が盛んに行われており、デジタルアーカイブの形式で構成、公開される事例も増えている[26]。これらの担い手として、行政や大学、研究機関などがあげられるが、蓄積された内容を実際に分析した研究は僅少であり、特に NPO が主体となって整備したデジタルアーカイブの内容分析を行った事例は見られない。

そこで、以下では、被災地支援を行った NPO の一つであるせんだい・みやぎ NPO センターの創業者である加藤哲夫氏が残した史料について、デジタルアーカイブ「K-MUSEUM」に掲載されている史料を対象とした探索的な内容分析を行った。

6.4.2 研究背景

せんだい・みやぎ NPO センターは、宮城県仙台市に所在する中間支援組織である。1997 年 11 月に任意団体として発足後、1998 年に NPO 法人化しており、仙台市や宮城県内での市民活動や NPO、ソーシャルビジネス、コミュニティビジネスなどの支援を展開している。本稿で対象とした加藤哲夫氏は、同氏が逝去する 2011 年までせんだい・みやぎ NPO センターの代表理事を担っていた。広く全国にネットワークを持ち、NPO 関係者や行政職員などを対象に NPO、市民活動、協働に関する研修を行ってきた人物であり、東日本大震災が発生した際には同氏が起点となり、東北に全国各地の支援者が集ったことでのちに「被災者を NPO とつないで支える合同プロジェクト(つなプロ)」に発展していった[27]。このように震災復興においても重要な役割を担った人物の一人である。

震災後には、公益財団法人日本財団が、せんだい・みやぎ NPO センターに対して、2014 年度に「東日本大震災後の NPO 運営支援ワークショップと関連資料のデジタルアーカイブ化」、2015 年度に「NPO 運営支援ワークショップと関連資料のデジタルアーカイブ化」としてそれぞれ、事業助成を行っており、本稿で対象とするデジタルアーカイブはこの事業によって整備された。なお、この事業では、史料のデジタルアーカイブを行うとともに、史料を用いて市民活動や NPO をテーマとしたワークショップを全国各地で実施している。

6.4.3 研究方法

本研究で対象としたのは、「K-MUSEUM-加藤哲夫デジタルアーカイブ」に掲載されている創業者史料全 1,500 点のうち、ポスター、チラシ、手書きメモを除いた「著作」と分類されている史料 209 点であり、総抽出語は 701,664 語であった。

分析には、計量テキスト分析のソフトウェアである KH Coder を用いた。KH Coder とは、立命館大学の樋口らによって開発されたフリーソフトであり、社会調査の分野を中心に内容分析のツールとして用いられているものである。

6.4.4 データの準備と処理

本稿で扱うデータは、ウェブサイト「K-MUSEUM」で公開されているオープンデータを使用している。アーカイブ史料は、印字されたものから、手書きデータまで多岐に渡り、OCRによってそれらをテキストデータ化した後、原文を確認しながらデータクレンジングを行った。その後、KH Coder を用いて、分析を二段階に分けて実施した。まず、自動処理によって語の集計、分析を行い、次に、そこから導き出された抽出語を基に、コーディングルールを作成し、年代を外部変数にとった集計を行った。

6.4.5 結果

(1)著作の計量テキスト分析

以下では、抽出語の機能を用いた各種の分析の結果について示す。

(i)抽出語リスト

抽出語リストにしたものが表 6-2 である。最も多く用いられている語は「NPO」である。また、「市民」といった語も出現回数が多いことが把握される。この他には、「行政」、「企業」といった他セクターにあたる語も頻出語として抽出されている。

表 6-2 .抽出語リスト

語	品詞	回数	語	品詞	回数	語	品詞	回数	語	品詞	回数	語	品詞	回数
NPO	未知語	3748	言う	動詞	656	民間	名詞	426	解決	サ変名詞	328	代表	サ変名詞	254
センター	名詞	1719	提供	サ変名詞	656	人々	名詞	424	前	副詞可能	325	仙台	地名	253
市民	名詞	1712	日本	地名	650	関係	サ変名詞	420	場合	副詞可能	322	委託	サ変名詞	252
人	名詞C	1708	企業	名詞	628	サービス	サ変名詞	415	場	名詞C	316	見える	動詞	252
活動	サ変名詞	1657	ボランティア	名詞	608	新しい	形容詞	407	出る	動詞	314	職員	名詞	251
社会	名詞	1478	加藤	人名	595	制度	名詞	402	講座	名詞	313	マネジメント	名詞	248
団体	名詞	1387	仕事	サ変名詞	588	課題	名詞	397	政策	名詞	309	営利	名詞	248
情報	名詞	1378	施設	サ変名詞	533	書く	動詞	397	言葉	名詞	307	公益	名詞	247
支援	サ変名詞	1375	行う	動詞	515	管理	サ変名詞	391	哲夫	人名	303	世界	名詞	247
行政	名詞	1305	法人	名詞	491	さまざま	形容動詞	386	資金	名詞	289	時代	名詞	245
思う	動詞	1163	見る	動詞	486	多い	形容詞	386	発行	サ変名詞	289	行く	動詞	244
地域	名詞	1117	サポート	サ変名詞	480	せんだい・みやぎ	タグ	381	目的	名詞	276	行動	サ変名詞	243
市民活動	タグ	1021	理事	名詞	478	システム	名詞	370	エイズ	名詞	271	調査	サ変名詞	241
組織	サ変名詞	966	今	副詞可能	472	話	サ変名詞	369	全国	名詞	270	経営	サ変名詞	240
事業	名詞	849	公共	名詞	464	本	名詞C	355	セクター	名詞	265	求める	動詞	239
参加	サ変名詞	794	持つ	動詞	454	機能	サ変名詞	353	スタッフ	名詞	261	使う	動詞	239
考える	動詞	793	設立	サ変名詞	448	研究	サ変名詞	340	会員	名詞	260	研修	サ変名詞	238
自分	名詞	781	運営	サ変名詞	440	力	名詞C	339	会	名詞C	258	意味	サ変名詞	237
問題	ナイ形容	775	仙台市	タグ	436	環境	名詞	333	作る	動詞	255	理解	サ変名詞	235
必要	形容動詞	669	協働	タグ	427	公開	サ変名詞	330	市	名詞C	254	多く	副詞可能	233

(ii) 共起ネットワーク

① 語同士の共起

図 6-4 は語同士による共起ネットワークである。頻出語であった「NPO」という語には、「せんだい・みやぎ」、「センター」や「支援」という語が共起している。また、「行政」、「市民」、「活動」といった語とも共起が見られた。

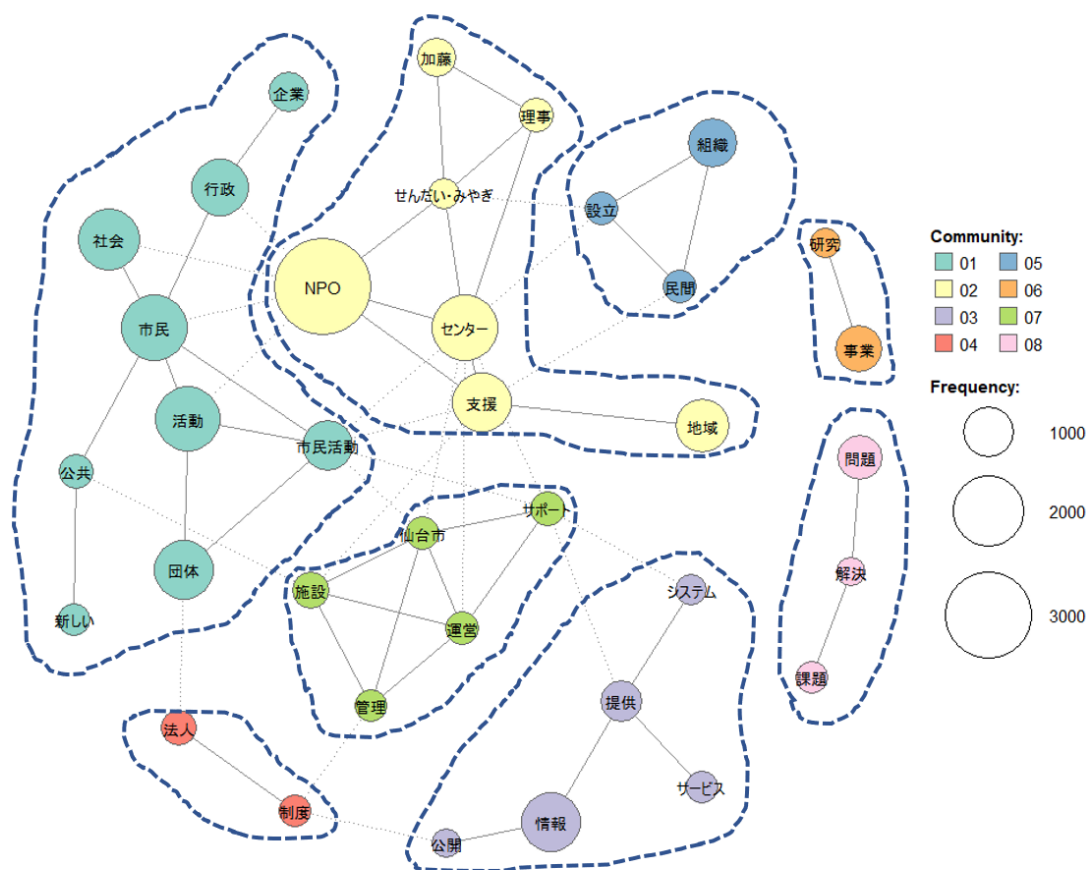


図 6-4 共起ネットワーク

また、抽出語リストにおいて、上位であった「市民」という語は、「社会」、「活動」、「行政」、「市民活動」、「公共」などの語との共起が見られた。なお、「仙台市」という語については、日本初の公設民営型の市民活動サポートセンターとして誕生した仙台市市民活動サポートセンターに関係すると考えられる語と共起が見られている。

② 外部変数（年代）

図 6-5 は年代を外部変数に取り、共起ネットワークを作成したものである。抽出語において出現回数が多かった「NPO」、「行政」といった語は NPO 法制定後(1998)と NPO 法改正後(2002)に共起が見られ、「市民」、「支援」、「社会」、「情報」といっ

た語は NPO 法改正後(2002)の年代に共起が見られた。このことから、出現回数の多かった「NPO」や「行政」といった語は、1998 年以降に特徴的に記述されるようになり、特に「市民」「支援」「社会」「情報」といった語は 2002 年以降の史料に多く記述が見られることが示された。

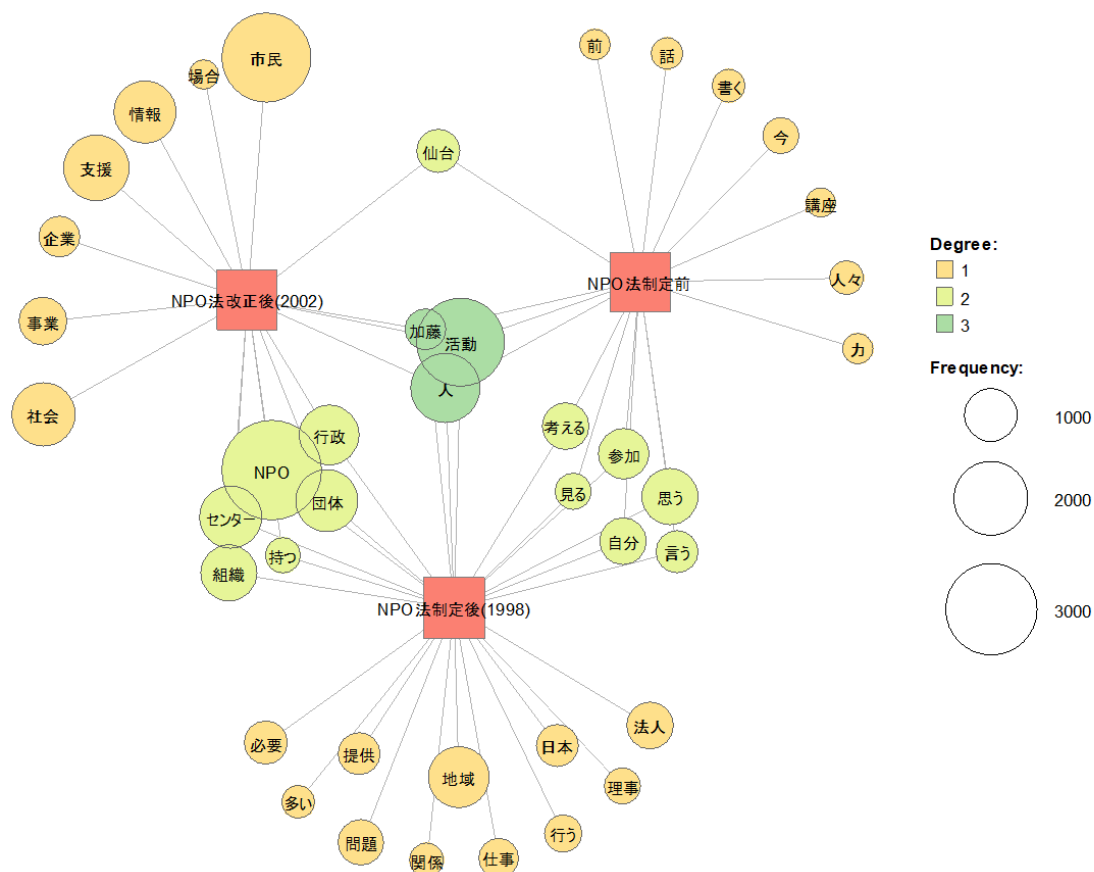


図 6-5 共起ネットワーク(外部変数:年代)

(2)コーディングによる分析

前節では、語同士の共起関係や語自体がどの年代で特徴的に共起してきたかについては整理されたが、その語に関連するテーマはどの年代に特徴的に記述されているのかについては確認することができなかった。そこで本節では、抽出語リストにおいて出現回数の多かった中から、「NPO」、「市民活動」、「ボランティア」、「協働」、「行政」、「企業」という語をコードとして設定し、抽出語からコーディングを行った。本稿におけるコーディングルールをまとめたものが表 6-3 である。また、このコーディングをもとにクロス集計を行った結果が表 6-4 である。また、図 6-6 は集計結果についてヒートマップであらわしたものである。

表 6-4 からは、「NPO」「市民」「協働」においては、年代とのカイ 2 乗値について有意な差が見られた。一方で「ボランティア」「企業」「行政」においては年代による有意な差は見られなかった。また、図 3 からも「NPO」、「企業」について、経年で値が大きくなっていることが示された。また、「市民」、「協働」、「行政」については、NPO 法制定以前においても、比較的高い割合で出現していることが示された。また、「ボランティア」については NPO 法改正後(2002)に増加しているものの、他のコードと比較すると低いことが示された。

表 6-3. コーディングルール

コード	コーディングルール
NPO	特定非営利活動法人，特定非営利活動，NPO 法，NPO 法人
市民	市民活動,市民活動サポートセンター,市民参加
ボランティア	ボランティア,自発,有償,無償
協働	協働，パートナーシップ，市民協働，共同，まちづくり
行政	行政，行政職員，仙台市，宮城県，自治体，地方自治体
企業	企業，営利，民間企業，会社

表 6-4 クロス集計

	*NPO	*市民	*ボランティア	*協働	*行政	*企業
NPO法改正後(2002)	95.56%	86.67%	64.44%	71.11%	80.00%	71.11%
NPO法制定後(1998)	65.22%	67.39%	50.72%	50.72%	62.32%	58.70%
NPO法制定前	46.15%	76.92%	57.69%	65.38%	65.38%	57.69%
合計	69.38%	72.73%	54.55%	56.94%	66.51%	61.24%
カイ2乗値	22.240**	6.620*	2.695	6.616*	4.779	2.362
** p<0.01, *p<0.05						



図 6-6 ヒートマップ

6.4.6 考察

本研究では、同氏の著作 209 点について、KH Coder を用いて、自動処理による分析及びコーディングによる分析を実施した。

自動処理からは、以下のことが整理された。まず、抽出語リストからは、「NPO」という語が最も多く用いられていることが示された。一方で、「行政」、「企業」といった語も含まれており、各セクターの協働や行政職員の研修などを行ってきた同氏の活動の特徴として、市民活動のみならず、多様なセクターに対する記述が見られたものと考えられる。次に、共起ネットワークからは、「NPO」という語が「センター」や「支援」という語と共起していることが整理された。「センター」については、施設や団体名にも用いられていることも関係していると考えられるが、「支援」については、「NPO」が「市民」「活動」「行政」という語に対しても共起していることから、史料において中間支援の観点からの記述に見られたものと考えられる。また、「市民」という語は、「社会」、「活動」、「行政」、「市民活動」、「公共」などの語との共起が見られ、原文を踏まえると、市民社会の実現や行政との関係性から市民活動の公共性を扱ったものと考えられる。

さらに、年代を外部変数にとった共起ネットワークからは、「市民」、「支援」、「社会」、「情報」といった語が NPO 法改正後(2002)の年代に共起が見られた。特に「市民」や「支

援」という語が特徴的に出現した理由としては、仙台市市民活動サポートセンターの開館などの背景が関係しているものと考えられる。

最後に、コーディングルールを設定した上での集計からは、「NPO」について、NPO 法改正後(2002)において高い割合を示しており、カイ 2 乗値においては有意な差が認められた。これは、「市民」や「協働」についても同様である。また、有意な差は認められなかったものの、いずれのコードにおいても、NPO 法改正後(2002)において高い割合を示している。

また、「NPO」、「企業」に関連する記述の割合が経年で増加していることが示された。そのほかについても、NPO 法制定以前より NPO 法ができ、改正されたのちの値が大きくなっており、「ボランティア」を除いては、大幅に増加していることが示された。

デジタルアーカイブに掲載されている史料においては、特に NPO や市民、協働に関係した記述が NPO 法の改正にあたる 2002 年以降に高い割合で記述されている可能性が示唆される一方で、抽出語において頻出であった「NPO」に関連した記述のみが増えているのではなく、協働においてカウンターパートとなる行政や企業に関連した記述や協働の重要性について論じた史料も充実してきたものと考えられる。

6.4.7 成果と今後の課題

ここまで、デジタルアーカイブに掲載されている加藤哲夫氏の史料 209 点について探索的な内容分析を試みた。その結果、本資料群の内容の特徴として、「NPO」や「市民」といった抽出語として特徴的であったものの、共起ネットワークやコーディングによる分析から、本史料群が NPO や市民のみをテーマとした内容ではなく、企業や行政といった内容についても扱ったものであることの計量的な示唆が得られた。

一方で、今回の分析対象は、同氏の著作を網羅したものではなく、あくまで、せんだい・みやぎ NPO センターに残されていた著作に限定される。この分析によって得られた結果によってのみで同氏の著作の傾向や思想の変化を精緻に捉えうるものではないことを付記しておく。

また、本稿の限界として、年代の特定が挙げられる。データクレンジング時の原文確認によって史料の年代について特定したが、記述からおおよその年代は特定できるものの、正確な年を割り出せない史料も存在した。このことから、変数設定についても本稿より細分化することについて限界が見られた。

また、課題としてコーディングの精緻化が挙げられる。本稿では、デジタルアーカイブを対象とした内容分析の先行研究に乏しいことから、探索的な分析として、抽出語からコードを設定し、分析を行った。単純集計の結果、本稿のコーディングに当てはまらない文書は全体の 20.57%であった。8 割程度の文書が本稿で用いたコーディングでカバーされているものの、集計結果からはいずれのコードにおいても年代を変数にとった際に高い割合が見られており、史料と年代の関係の特徴を検証する上では検討の余地が残る。今後は史料が記述

された年代との関連性を検討した上でコーディングの妥当性についても精緻な検討を行い、分析を深めていくことを課題としたい。

6.5. まとめ

NPO 法の成立過程から中間支援の起こりと当初構想されていた役割について検討した。その結果として NPO の育成という役割を帯びていたが、次第に多機能化が求められ、協働のコーディネーターが期待されていることが確認された。また、海外の研究においてもそうした協働のコーディネーターの役割の重要性が指摘されており、その役割は境界を超越する個人や組織が担うという指摘も見られた。

加藤哲夫氏の事例研究を行った結果として、専門的な知識や知見をもとに研修や書籍やミニコミ⁸など通じた情報発信によって、多セクターの協働を促進する活動を行っており、それらの主張は一貫して続けてきたことが整理された。東日本大震災が発生した際には、全国からの支援者が集まってきた初期段階において、行政や市民活動団体を協働しながら支援の拠点となっており、その背景には同氏の発信があったものと考えられる。中間支援組織として平時から多様な主体に対する研修や活動支援を行い、協働に向けた環境や素地を作る活動によって生じた成果であり、事例からは中間支援組織が協働における媒介としての役割を果たしてきたことの示唆が得られた。

⁸ ミニコミュニケーション。社会運動における発信ツールの一つとして用いられていた。同氏は市民運動から市民活動、NPO へ転じているため、資料群にはミニコミも存在していた

参考文献

- [1]日本 NPO センター(2007)『市民社会創造の 10 年』ぎょうせい
- [2]宮垣元(2020)『その後のボランティア元年』
- [3]青木孝弘(2015)「ソーシャルビジネスの基盤強化に向けてー中間支援組織による 2 つのアプローチの考察ー」
- [4]山岡義典(1999)「NPO 基礎講座 3ー現場からみたマネージメントー」
- [5]吉田忠彦(2004)「NPO 中間支援組織の類型と課題」『龍谷大学経営学論集』44(2)pp104-113
- [6]宮垣元(2014)「地域コミュニティと NPO の相互作用：CS 神戸にみる地域性とテーマ性の交錯」『経済社会学会年報』No.35,pp.27-37
- [7]稲垣聖子(2014)「「ボランティア」という言葉の意味の変遷-「異議申し立て運動」との関連で-」立教大学『21 世紀社会デザイン研究』 No.13 pp.43-53
- [8]宮垣元(2019)「阪神・淡路大震災後における NPO と地域コミュニティの相互作用過程の検証」『科学研究費補助金研究成果報告書(2019)』
- [9]佐藤俊一(2014)「町内会・部落会の廃止と復活」『北海道自治研究』(No.547)pp.2-3
- [10]内海成治、入江幸男、水野義之編(1999)『ボランティア学を学ぶ人のために』世界思想社
- [11] J. and Wolpert, E. R. 1976. The relocation of re-leased mental hospital patients into residential communities. Policy Sciences 7 : 31-5
- [12]経済企画庁(1981)「ボランティアの活動実態」
鈴木勇、菅磨志保、渥美公秀(2003) (2003)「日本における災害ボランティアの動向 阪神・淡路大震災を契機として」『実験社会心理学研究』42 巻 2 号 pp.166-186
- [14] 原田峻(2017)「NPO 法制定過程における立法運動の組織間連携ー分野内／分野間の連携に着目してー」『ノンプロフィット・レビュー』17 巻 2 号 pp.77-87
- [15]特定非営利活動法人まちぽっと <http://npolaw-archive.jp/wp-content/uploads/2017/07/machipot-I.pdf> (最終閲覧日 2020 年 10 月 19 日)
- [16]山岡義典(2011)「NPO 法制定過程における立法運動」『『NPO 法(特定非営利活動法)制定 10 年座談会』
http://npolaw-archive.jp/?page_id=35#_ftn2(最終閲覧日 2020 年 10 月 19 日)
- [17] 内閣府(2002)『平成 13 年度 中間支援組織の現状と課題に関する調査』
- [18] CS 神戸、ひょうごボランティアプラザ(2015)『兵庫県 NPO 中間支援組織の 20 年～阪神・淡路大震災からの NPO 活動と未来』
- [19]岩崎久美子(2016)「多様なパートナーシップによるイノベティブな生涯学習環境の基盤形成に関する研究 報告書 (IV)ー中間支援組織調査ー」『平成 27 年度研究成果：4. 生涯学習 (1) 多様なパートナーシップによるイノベティブな生涯学習環境の基盤形成に関する研究』
- [20]内閣府(2011)『新しい公共支援事業の実施に関するガイドライン』
- [21]Bryer, Thomas A. (2009), "Explaining Responsiveness in Collaboration: Administrator and Citizen Role Perceptions", Public Administration Review, Vol.69, Issue 2, pp.271-283.

- [22]Kirk Emerson, Tina Nabatchi, Stephen Balogh(2012) An Integrative Framework for Collaborative Governance. Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 22, Issue 1, January 2012, Pages 1-29,
- [23]小島廣光、平本健太編(2012)『戦略的協働の本質 --NPO, 政府, 企業の価値創造』
- [24] Paul Williams(2002).The Competent Boundary Spanner Public Administration,Volume 80,Issue 1 pp.103-124
- [25]山崎泰央(2013)「東日本大震災の沿岸被災地における創業支援」『松山大学論集』第 29 巻 第 4 号 pp.271-286
- [26] 池田真幸,佐藤翔輔(2020)「東日本大震災アーカイブの活用実態に関する調査分析」『地域安全学会論文集』37 巻 pp.219-226
- [27]「つなプロ」報告書編集委員会(2012)『つないで支える。災害への新たな取り組み』亜紀書房

参考 URL

- [1]「加藤哲夫デジタルアーカイブサイト K-MUSEUM」<http://minmin.org/kto/> (最終閲覧日 2022 年 5 月 8 日)

第7章 地域社会の形成に資するまちづくりプラットフォームの構築

第6章では、多セクターを横断し、媒介する機能として中間支援の役割を検討するとともに、支援者の残した史料から震災以前の非営利セクターにおいて、実際に分野を横断した活動が担われてきたことを明らかにした。本章では、市民セクターを中心とした協働によるまちづくりの実践事例に対して、先行研究で示されてきた協働のモデルを用いることでその妥当性を検証する。具体的には、東日本大震災から地域主体のまちづくりを支援してきた復興まちづくり推進協議会の事例から、その協働のプロセスについてモデル化を行う。

7.1. 協働のモデル化の必要性

我が国の協働についてモデル化する試みは、NPO を中心に先行研究が存在する。本節ではまず、そのモデル化の試みに関する先行研究を整理する。

小島(2009)は「戦略的協働」という概念を用いながら、協働のモデルを提示している。このモデルにおいては、参加者がNPO、政府、企業という異なる3つのセクターに属していることを前提として、協働の社会的価値が創造されること、参加者が創発される形で戦略的協働プロジェクトを形成し実現することがあげられている[1]。こうした協働による効果を創出する意図を持つモデルが構想される背景にはそれぞれのセクターだけでは複雑な社会課題を解決する行動を起こすことが不可能であることや政府とNPO、NPOと企業、企業と政府、その2者だけでは、問題解決を行うことが難しいことがあげられている。また、同じく小島(2009)は英米の協働モデルを基に、協働が行われる理由には、(1)契約の失敗、(2)政府の失敗、(3)多元的な社会価値の創造の3つが考えられるとしている。(1)(2)は経済学によって解釈され、(3)は政治学によって解釈されるものとし、昨今の協働の目的においては、多元的な社会価値を創造することが重視されているとしている[1]。

また、小川(2017)は、米国の協働ガバナンスに関する研究群を3つの段階に分けてレビューし、論じている。一つには1990年代から2000年代にかけて見られる協働のプロセスに関する研究や成果検証を踏まえたプロセスの単純化を主軸としたモデル研究である[2]。次に、2000年代中頃から2010年代前半に見られた汎用性を意識しながらも事例を精緻化することを試みたモデル群である。これらの代表的な研究に、Ansell, Gash(2008)やEmerson et al.(2012)など現在でも多くの研究で援用される協働に関するモデル研究がある[3][4]。3つ目に、近年取り組まれている協働モデルを構成する要素に対する実証的な検証を行う研究である。

我が国においては、環境分野で、佐藤、島岡(2014)が、環境省が実施するステークホルダー会議などを対象に、協働モデルの改良を行っている[5]。

また、佐藤、島岡(2020)は、先行研究の性質について大きく二つの分類を行っている。一つ目は、協働ガバナンスのモデル化に関する研究であり、もう一つは、協働プロセスに関する研究である。大きな特徴として、協働ガバナンスモデルは主体間の関係を網羅的に検討し、協働プロセスモデルは協働過程の事例検証から構成される[6]。

Ansell, Gash(2008)の協働ガバナンスモデルについては、協働プロセスの具体性を盛り込んだ指標として優れており、佐藤、島岡(2014)、小川(2019)などでも援用されている。図7-1は、Ansell, Gash(2008)が示した協働ガバナンス・モデルである[3]。

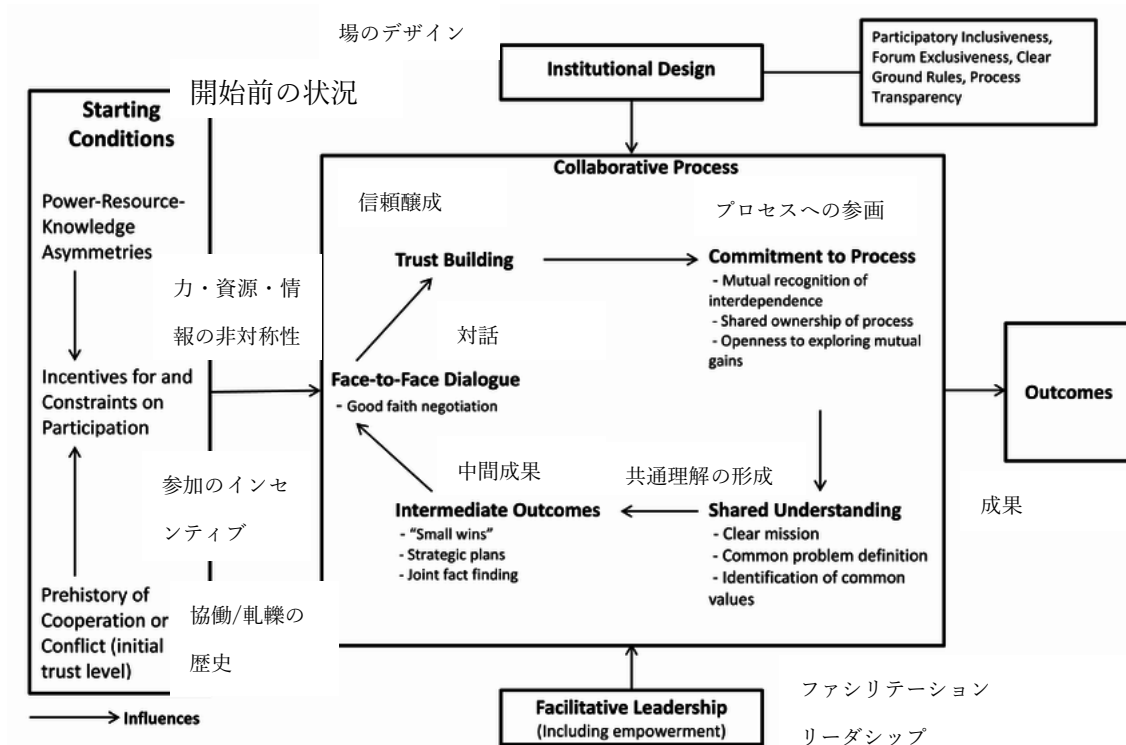


図 7-1 協働ガバナンスモデル (出典:Ansell,Gash(2008)[3]¹⁾)

このモデルは、矢印が影響する方向をあらわしている。まず、「開始時の状況(Starting Conditions)」の段階では、協働が始まる時点では力の非対称性とそれまでの過去(信頼)という対照的な因子が参加の誘因(インセンティブ)を規定しているとされる。この状態から、「対話(Face to Face Dialogue)」、「信頼形成・醸成(Trust Building)」、「プロセスへの参画(Commitment to Process)」、「共通理解の形成(Shared Understanding)」、「中間成果(Intermediate Outcomes)」とサイクルを回していき、最終的な「成果(Outcomes)」へと結実するというプロセスについてモデル化されている。

この「成果」を得るまでの過程にはさらに、協働事業を成立させる二つの因子が存在しており、一つは参加の場のデザイン(Institutional Design)、もう一つはファシリテーターシップ(Facilitative Leadership)とされる。参加の場のデザインについてはさらに「幅広い包摂(Participatory inclusive)」、「討議の場の唯一性(Forum Exclusiveness)」、「明確

¹ 訳文は佐藤・島岡(2014)、小川(2021)を基に筆者作成

なルール(Clear Ground Rules)」「柔軟な運用(Process Transparency)」という4つの因子によって構成されている。一方で、「ファシリテーターシップ」には、「参加者のエンパワメント(Including Empowerment)」が含まれるとされるが、ファシリテーターシップの概念については、モデル内にこれ以上の詳細な記述はない。

同モデルを使用した佐藤、島岡(2020)が、ファシリテーターシップについて能動的な介入という理解を持って、事例分析を行っているが、この研究以外には当該研究の蓄積が乏しく、ファシリテーターシップの概念の理解には、さらに実証的な知見が必要であろう。

本節では、このファシリテーターシップの役割として、我が国の中間支援組織の存在が当てはまるものと仮定をして事例検証を行う。なお、先述の通り、中間支援組織の役割を検討した研究には、先にあげた佐藤、島岡(2014)によって環境分野における協働事業に対する協働プロセスの検討がある[5]。しかし、この研究の対象事例は環境分野において、国から協働取組事業として位置付けられており、協働を前提とした枠組みについて分析を行ったものである。これは、本研究で問題意識としている地域住民が主体となるまちづくりの検討とは前提が異なる。この点において、本研究は、新規性と独自性があるものと考えられる。

また、復興まちづくりを事例として扱う理由として、我が国においても阪神・淡路大震災や中越地震から生まれたまちづくり協議会や復興支援員などの地域内外の人的支援制度によってまちづくりが進められていることがあげられる。頻発する自然災害への対応が求められるようになった地域社会においては、これらの知見も織り込んだ上でのモデルの検討が有用であると考えられる。

ここまで、協働のモデル化の研究について概観を行い、本研究で示そうとしているモデルの必要性について検討してきた。まず、既往研究において不足している視点として、環境分野以外の協働を扱った研究が僅少であること、海外の先行研究においては、自明のこととされ詳述されていないファシリテーターシップについて、我が国の協働の事例ではどのような主体によって発揮されているのか明らかになっていないことがあげられる。

次節では、これらの先行研究から整理される協働モデルの課題について、国内での協働プラットフォーム構築の試みを概観する。

7.2. 地域プラットフォーム構築の実践事例

7.2.1 まちづくりプラットフォームの概念

前節では、協働ガバナンスのモデル化の理論的研究の課題について整理を試みた。本節では協働のモデルを検討する上で有用な知見として、すでに実践的に取り組まれているプラットフォーム構築のいくつかの事例や研究について概観する。

第4章でも述べたとおり、地域プラットフォームの構築は、内閣府や国土交通省主導のPPP/PFIにおける行政と民間企業を中心としたプラットフォームや中小企業庁による中小企業支援のための連携体といった特定事業を目的としたものが多くを占める。その中でも、近年では、2020年にまち・ひと・しごと創生本部による「地域連携プラットフォーム」といった市民セクター、非営利セクターを巻き込んだプラットフォーム構築が見られている[7]。

これらは、あくまで地域プラットフォームという名称で扱われるものの、IoTの分野では、異なる論点での研究も存在する。本稿の視角からは外れるものの、例示をすれば、森藤(2009)は、地域情報を簡便に習得できるプラットフォームとして、地域SNSの機能を考察している[8]。また、坂村(2016)はスマートシティにリンクする形で情報を取得できる地域プラットフォームについて考察をしている[9]。ここでのプラットフォームとは、情報基盤としての意味を持つと考えられるが、まちづくりのプラットフォームという概念を検討する場合には、非常に広範かつ多義的な議論がある。

論点を再び協働のまちづくりのプラットフォームに戻し、考えると市民が主体となったまちづくりのための協働のプラットフォームの事例にはどのようなものがあるのだろうか。ここからは、災害からの復興過程で市民と行政の協働が進められた中越地震の事例から、そのプラットフォームの形成プロセスについて検討を行う。

7.2.2 市民セクターと行政によるまちづくりプラットフォームの事例 中越地震を事例に

国土交通省によれば、中越地震は2004年10月23日に新潟県の中山間地域を中心として被害をもたらし、負傷者4801人、死者46人の犠牲を出す災害となったとされる[10]。最大震度は国内での観測史上初めての7であり、住宅被害は前回2827棟、半壊12,746棟、一部損壊101,509棟という非常に多くの被害が出ている。当時、戦後最大の地震被害であった阪神・淡路大震災の揺れを超える大きな地震であったことから、外部からも多くの支援者が支援にあたることとなった。

この地震を契機として、中山間地域の地域社会においてこれまで課題とされてきた高齢化や地域産業の担い手の不足、魅力ある地域づくりについて考える中間支援組織「中越復興市民会議」が2005年の6月に支援活動を始め、集落支援や住民の意見交換の場の形成、外部人材と地域の仲介などの事業を展開していく中で、地域住民がまちづくり参画するプラットフォームとなっていった。

この中越市民会議は、のちに公益社団法人「中越防災安全推進機構復興デザインセンター」という支援組織へと移行しており、まちづくりのプラットフォームが継続することとなった。これは、本稿で扱う持続可能な地域社会における協働のあり方を考える上では非常に参考となる事例であるが、地域支援の中間支援組織はいかにして市民や行政のサポートを得るようになったのであろうか。この支援団体の中心的な役割を果たした稲垣(2013)の研究を中心にその要因について考察を深めていきたい[11]。

中越地震における支援の特徴としては、地域復興支援員の制度がある。これは、既存の地域支援の制度を復興という文脈で援用したものであるが、支援員が活躍できた理由として稲垣(2013)は、4つの要因をあげている。一つ目として、使途の自由度が大きい交付金を地域が計画し運用したこと、二つ目として、被災地域に人的支援を配置したこと、三つ目として実体に近い財団法人新潟県中越大震災復興基金という法人が事業主体となったこと、四つ目として日常的に住民の声を中間支援組織、自治体の担当者が広い、復興の課題、進捗について議論する「住民と行政と中間支援組織の対話の三極構造」があったとされる。

また、こうしたサポートの変遷については、稲垣(2013)は図 7-2 のようにまとめている。この図から得られる示唆としては、復興課題を復旧に置くだけではなく、ハードとソフトの両面から走らせることで、中山間地域に平時からある人口減少や各種の担い手不足の議論を同時に解決していくためのプラットフォームを構想していることである[11]。これによって、人的支援が入る意義が明確になっているものと考えられる。また、中間支援の変遷として、市民会議というプラットフォームが支援の機能を有することによって、上述の稲垣の指摘にある通り、支援の継続がなされたものと考えられる。また、中山間地域の持つ限られたリソースを鑑みて、住民の主体性の醸成を第一としたサポート²をとったことが、支援の継続性につながっているものと考えられる。しかし、これらのサポートも政策に支援の重要性を盛り込むためのコミュニケーションが可能な比較的小さな範囲での事例であり、広域災害において同様の協働プロセスを踏むことができるのであろうか。東日本大震災の人的支援の研究には、中沢(2016)などがあるが、まちづくりプラットフォーム形成のプロセスについては高田(2012)や櫻井(2015)の論考があるのみで、十分な検証がなされていない[12][13][14]。そこで、次節では、プラットフォーム形成過程や協働プロセスについて事例から検証を行っていくこととする。

² 稲垣(2013)や中沢(2016)では「足し算のサポート」と表現されている。

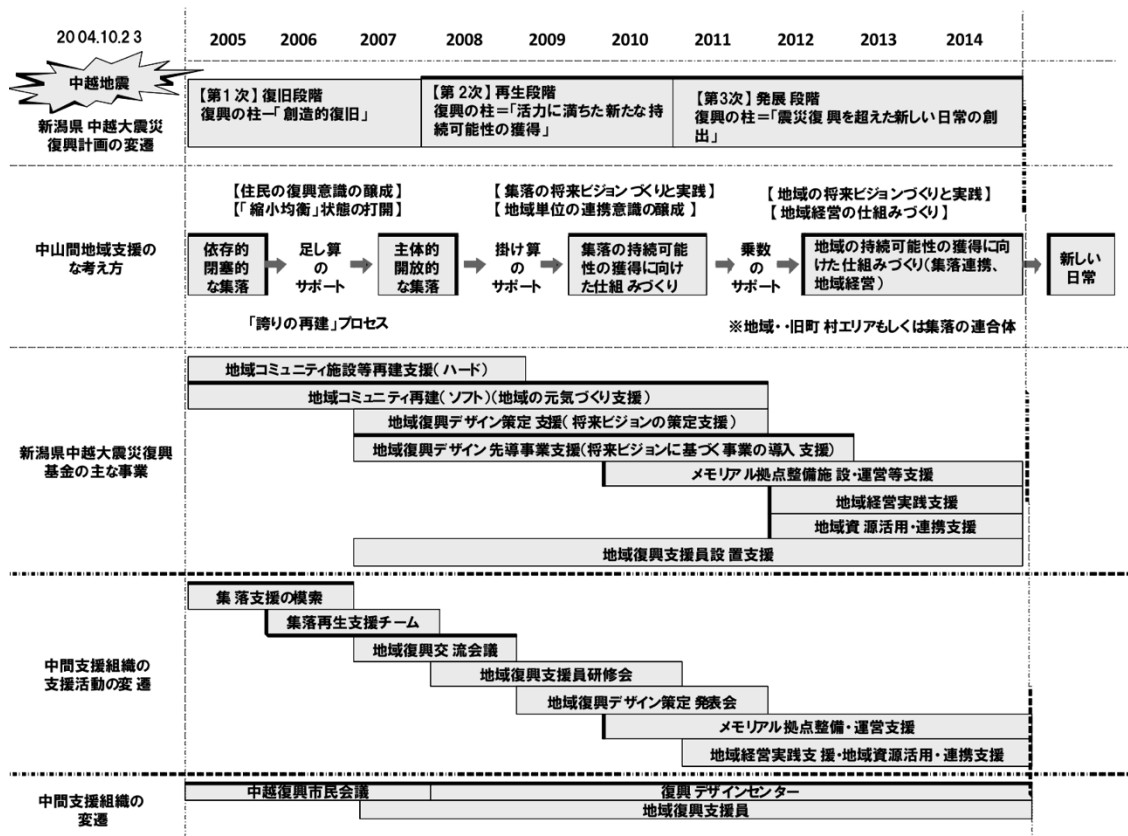


図 7-2 中越地震における支援活動の変遷(出典:稲垣,2013 より引用[11])

7.3. 事例検証 宮城県 復興まちづくり推進協議会を事例として

7.3.1. はじめに

2011年3月11日に発災した東日本大震災においては、警視庁によれば、死者15,900名(震災関連死を除く)、行方不明者2,523名[15]³を数える多くの犠牲が生じ、我が国では戦後最大の自然災害となった。

また、復興庁(2021)によれば、岩手県、宮城県、福島県のいわゆる被災三県においては、地震被害、津波被害からの復旧復興、特に福島県は原子力発電所の事故による広域避難という被害からの復興が目指されることとなり、長期的な支援の必要性が生じている[16]。また、沿岸部を中心に災害危険区域や福島県では放射線の問題から帰還困難区域が指定され、地域住民は居住地の移転を余儀なくされるケースも見られている。

こうした被災者においては、既存のコミュニティの分断や再編といった状況が生じる。これは避難所等から仮設住宅へ居住する場合、仮設住宅から恒久住宅に居住する場合の2度

³ 警視庁,2022,平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震の警察措置と被害状況。

<https://www.npa.go.jp/news/other/earthquake2011/pdf/higaijyoukyou.pdf> (最終アクセス日2022年5月13日)

にわたって起こり、さらに長期化する避難生活においては避難先への移転が複数ある場合もある。そうした中で既存の集落、地域単位で築かれてきたコミュニティの喪失と新しいコミュニティの再編に伴う住民のケアが課題となってきた[12]。

稲垣(2013)によれば、東日本大震災から遡ること7年前に発生した2004年の中部地震の際には、コミュニティの課題に対する人的支援事業の一つとして「地域復興支援員」が設置された[11]。これを契機に平時の地域支援の取り組みとして「集落支援員」や「地域おこし協力隊」への制度へと展開されていった。さらに東日本大震災の発災後は、東日本大震災復興会議の提言を受け、総務省において、「地域復興支援員」の制度を設計していくこととなった。

しかし、総務省(2015)の資料からも、地域復興支援員の運用主体は県、市町村といったさまざまな位相があり、その自由度ゆえ、制度設計や実際の業務内容は多岐にわたっていることが指摘されている[17]。そのため、特に被災地ではそれぞれの県、基礎自治体レベルで多様な主体が協働した運用がなされてきた。

被災自治体の中でも、NPO 法人地星社(2017)によれば、宮城県においては県と NPO、大学が連携した「復興まちづくり推進協議会」というプラットフォームが立ち上がり、さらに復興の先を見据えたまちづくりを推進するセンター機能など新しいスキームを構想していたが、モデル事業は終了となった。復興応援隊など新しい事業が展開されていったものの、復興応援隊は外部人材をまちづくりに投入する制度として構想されていたことから、地域住民が主体となった平時のまちづくりへの展開には課題も見られる[18]。そこで、以下では、過去の災害事例に関するコミュニティ支援の事例検証とその課題について分析していく⁴。

7.3.2 研究背景・目的

(1) コミュニティ支援の重要性

地域社会の根幹をなすコミュニティの維持は、災害が起こった後に繰り返し議論されている。兵庫県(2005)の報告によれば、1995年に発災した阪神・淡路大震災では、戦後の自然災害では当時、類を見ない建物被害、人的被害を被っており、災害後の都市の再構築においては既存のコミュニティが分断され、被災者個人の生活再建も長期化したことが指摘されている[19]。それに伴い、新しいコミュニティにおいて一部の被災者が孤立したこと、またそれらが原因となり孤独死などが増加したことなどが問題となったことから被災者に対する地域コミュニティ支援の必要性が検討されてきた。こうした背景から、2004年の中部地震の発災後には、新たに「地域復興支援員」の制度が新設されるなど、コミュニティに対する人的支援の制度が整備されている。

⁴ 本稿は、高橋 結、東海林伸篤、風見正三(2022)「まちづくりにおける協働のプラットフォーム形成に関する一考察 復興まちづくり推進協議会を事例に」、『地域活性研究』地域活性学会 Vol.17.pp.31-38 を基に構成する。

東日本大震災においても、発災後の早期に東日本大震災復興会議が組織され、中越地震の際に整備された「地域復興支援員」制度を援用した総務省による「復興支援員制度」が構想された。これは、震災の発生を受け、東日本大震災復興構想会議がまとめた提言書において、人的支援、人材の確保に関する項目が設定されたことが影響している[20]。これを受けて、2012年に総務省によって復興支援員制度が設けられると、被災三県を中心に復興支援員が復旧、復興に資する活動に従事するようになった。

総務省(2012)によれば、この復興支援員の制度は、「復興に伴う地域協力活動」について一定期間以上被災地に住み込みながら行うことが想定されていた[20]。その活動内容には、例えば「住民の生活支援」として生活・居住環境の向上、「住民の見守りやケア」として仮設住宅等に居住する住民の巡回、話し相手、複数の仮設住宅等に分かれて居住する被災コミュニティの連絡調整といった生活基盤としてのコミュニティ整備に係る事業のほかにも、「地域の魅力発信」や「農林水産業への従事等」といったものがあり、自由度の高い活動を設定できるという制度設計となっている。表 7-1 は、被災 3 県で復旧復興に取り組む復興支援員の活動について特徴をまとめたものである。この表からも、実際に取り組んできた活動内容は多様であることが整理される。

表 7-1 復興支援員の活動一覧(H27 年度)

県	団体数	人数	主な活動内容
岩 手 県	県+8 自治体	225 名	(県)被災地の観光再生に係る観光推進業務 (自治体)仮設住宅の見守りや観光の復興、交流人口拡大、農林水産物の販路拡大 など
宮 城 県	県+5 自治体	109 名	(県)地域の歴史の伝承やコミュニティケア活動 (自治体)自治組織の維持・活性化、仮設住宅コミュニティの運営支援活動、地域の魅力発信 など
福 島 県	県+8 自治体	149 名	(県)被災者の生活支援等 (自治体)高齢者の定期訪問や地域事業、県外避難者の支援、交流 など

(出典:総務省(2015)[17])

(2) 復興支援員に対する中間支援、後方支援の重要性

上述の通り、復興支援員の活動は自由度が高い反面、被災自治体が主体となった活動内容の検討、吟味が必要となる制度でもあった。また、復興支援員はのちに復興応援隊事業として地域外からの支援者がまちづくりや地域活性を担っていくこととなるが、中沢(2020)によれば、最初期段階では、地域内の被災当事者がコミュニティ支援を行う制度として運用されたことから、支援員に対する中間支援、後方支援も重要であったとされる[21]。

実際に、中越地震後に整備された「地域復興支援員」制度は2007年に制度化された。主な活動として、新潟県中越大震災復興基金(2007)によれば、(1)地域復興のネットワークづくり、(2)被災地における各種復興イベント等の企画、実施の支援、(3)住民と行政の連絡調整、(4)福祉的見守り、相談、情報提供、(5)その他復興を支援する業務、とされる[22]。しかし、稲垣(2013)によれば、その本質的な目的は、地域社会として潜在的に抱えてきた地域課題について自ら解消していくことにありと指摘されている。この制度は地域住民のニーズから始まった制度であり、その後、地域住民からの高い評価を得た[11]。

このような人的支援制度の設計に際しては、自治体やNPOの協働による中間支援、後方支援する仕組みの存在が大きい。中沢(2016)も地域復興支援員の設置の目的は上述の震災以前から存在する地域社会の課題を解決することにあるとしている。また、その議論を進めてきた中間支援組織である「中越復興市民会議」の活動を展開するために「地域復興支援員」の制度化がなされ、地域課題への対応という目的で人的な支援政策が設置されたことを指摘している[12]。

人的支援の制度化が進んだ中越地震の対応においては、地域課題に取り組む主体と中間支援、後方支援として支える協働のプラットフォームには密接な関係が見られ、それは平時を見据えた上での取り組みであったことから、重要な研究課題となり得ることが示唆される。

他方で、支援されるコミュニティからの視点では、桜井ほか(2016)が福島県の自治体において運用されている復興支援員制度の一つである応援隊に対する定量的調査の結果として、住民からの応援隊の復興に対する意識について半数の回答者が信頼や安心を覚えていることについて明らかにしている。しかし、一方で、それが極端な依存につながる可能性も示唆している[23]。この調査では、地域住民にとって個別訪問や活性化支援のためのボランティア受け入れについては必要性を感じていないことも示されており、従来型の地域支援として構想されてきた支援のあり方も再検討が必要であることが指摘されている。このことから、住民支援だけではなく、復興支援員やそれに類するような人的支援制度のあり方、役割を行政に提起していく中間支援、後方支援団体の存在は重要となっていると考えられる。

しかし、東日本大震災の復興支援員制度に対する中間支援組織の機能、そこで行われてきた協働に関する研究については中心的なテーマとして扱われた研究は僅少であり、ここに本事例研究の独自性を見出すことができる。

本研究では、東日本大震災からの復旧復興を支援する中間支援、後方支援団体⁵として設置された「復興まちづくり推進協議会」を対象として、文献調査から自治体、NPO、大学が協働したプラットフォームの体制について明らかにするとともに、協働ガバナンスモデルを援用することで有効と考えられている因子のうち、当該事例において見られた因子と見られなかった因子を定性的な評価によって分析することを目的としている。

7.3.3 先行研究・調査対象

(1) 先行研究における協働に関する分析

多様なセクターによる協働という概念の起こりの一つとして、Bovaird et al(2014) によれば、V.Ostrom(1977)によって「Co-Production」の概念が示されたことがあげられる[24]。この中では、いわゆる官民二元論を超えたパートナーシップのあり方が検討されており、我が国においては、この概念をもとに荒木(1990)によって、「協働」という概念が提唱されており、その中では住民自治の充実や強化、多元的な主体の協力連携で地域の課題発見や解決における行政の限界を乗り越えることが期待されている[25]。

1995 年の阪神・淡路大震災を契機として、1998 年に特定非営利活動促進法(NPO 法)が制定されると、行政、企業、NPO、市民といった主体による地域課題や災害対応における実質的な協働の関係が見られるようになっていく。

地域活性の分野で協働の概念やそのプラットフォーム化を扱った研究には、藍場(2021)や堀田ほか(2017)があり、それぞれ非営利セクター間の協働や公的機関と利用者との間に生じる協働関係について論じているものの、本研究において扱う自治体、NPO、大学の連携プラットフォームという視角での分析ではない[26] [27]。

また、災害研究においては、復旧や復興過程の協働に関する研究は 2016 年の熊本地震を事例とした共同ネットワークを扱った王(2020)や復興まちづくり計画策定における住民主体の過程支援を扱った向井(2020)など、枚挙にいとまがないものの、東日本大震災のコミュニティ支援としての人的支援をサポートする主体についての協働ネットワーク、ガバナンスに関する研究は僅少である[28][29]。

⁵ 後方支援については、表現の差があるものの、前線で活動する団体に対する支援を指す。後方支援といった場合には、ロジスティクスを指すことが多く、あくまでそれは活動する団体の事業や活動を円滑に実施できるように支えるものである。また、団体への寄り添った支援という意味合いから、伴走型支援、側面支援という表現が用いられることがある。他方、中間支援は、協働する二者以上の中間に位置し媒介となり、支援するという構造を持つ場合に用いられている。

(2)協働ガバナンスモデルの援用

本研究では、Ansell, Gash(2008)が提唱した「協働ガバナンス・モデル」及び環境分野において応用可能な形で検討した佐藤、島岡(2014)の「協働ガバナンスの中間支援モデル」を援用し、協働のプラットフォームを事例とした検討を行う[3][5]。

Ansell, Gash(2008)の協働ガバナンス・モデルは、先行研究のメタ分析によって構築されたモデルである。具体的には、官民による政策決定と実施に関する協働ガバナンスの研究群についてのメタ分析から、協働ガバナンスの成否に関する変数を特定することで構築されている。本モデルの特徴として、協働事業の開始段階から成果までのプロセスにおいて受ける外部からの偶発的な影響(Contingency)を考慮したアプローチによって構築されたことがあげられる[3][5]。

これに対して、佐藤、島岡(2014)の協働ガバナンスにおける中間支援機能モデルは、協働ガバナンス・モデルにおいて具体的に明示されていないファシリテーション的リーダーシップについて、中間支援の能動的な介入と視点で解釈、再検討したものである。これによって、本モデルは、協働ガバナンスにおける中間支援の機能を捉えられるようになっている[6]。

これらのモデルは、震災復興において多様な利害関係者、主体が存在する事業において、それらを中間、後方から支援する機能を捉えるモデルとして有効性が期待できる。さらに、先行調査においては、「復興まちづくり推進協議会」における中間支援の役割が不明瞭であったことが指摘されており[18]、この観点から、協働ガバナンスにおける中間支援の役割についても一定程度の検討が可能と考えられる。

7.3.4 対象事例

(1)対象事例選定の理由

対象とする「宮城県復興まちづくり推進協議会」は、コミュニティに対する人的支援について、県、NPO、大学が協働して作られたプラットフォームである。高田(2013)によれば、この中では、災後(復興後)のまちづくりを見据えたさらなる持続的な支援体制も構想されたが、実現には至っていないとされる[13]。

この要因について、前掲のNPO法人地星社(2017)によれば、復興応援隊制度など他の人的支援制度との趣旨の違いなども関係しているが、中間支援が地域で支援や研修を正当性やそれを反映させていく体制が不明確であったという課題も指摘されており[18]、協働ガバナンスを評価する試みが必要と考えられる。

さらに、発災からの時間経過とともに、短期的なフェーズでは見えてこなかったコミュニティ支援の課題や平時から地方自治体が抱えてきた課題に対する対応の必要性が生じており、平時のプラットフォーム化を見据えた取り組みの検討が今後求められる[11]。こうした理由から、多様な主体による協働プラットフォームである復興まちづくり推進協議会の検証は重要な意味を持つものと考えられる。

(2)対象事例の概要

本稿では、上述の通り、コミュニティに対する復興支援を支える復興支援のサポートとして活動していた復興まちづくり推進協議会を事例として取り上げる。

東日本大震災後、宮城県では、「東日本大震災による復興へ向けた地域コミュニティ支援連絡会議」(以下、連絡協議会)が立ち上げられた。これは県、公立大学、NPO が幹事となり、他地域や過去の災害から支援の体制を検討するものであった。この連絡協議会において検討されたコミュニティ支援のうち、地域支援型の人的支援を「復興まちづくり推進員」として制度化し、その支援組織となる「復興まちづくり推進協議会」については、連絡会議に参加していたまちづくりやコミュニティ支援の専門家、実務者が担っていくこととなった²⁾。

具体的な支援の形として、平成 23 年度から宮城県において緊急雇用創出事業創出事業を整備し、公立大学である宮城大学の地域連携センターが事業受託して沿岸部の自治体へ人的支援を導入するモデル事業³⁾として実施された。また、「復興まちづくり推進協議会」は、宮城県⁴⁾および民間の助成⁵⁾により、実施されることとなった。なお、櫻井(2015)はこれらの取り組みがのちの総務省(2012)の復興支援員の制度化に発展していったとしている[15]。

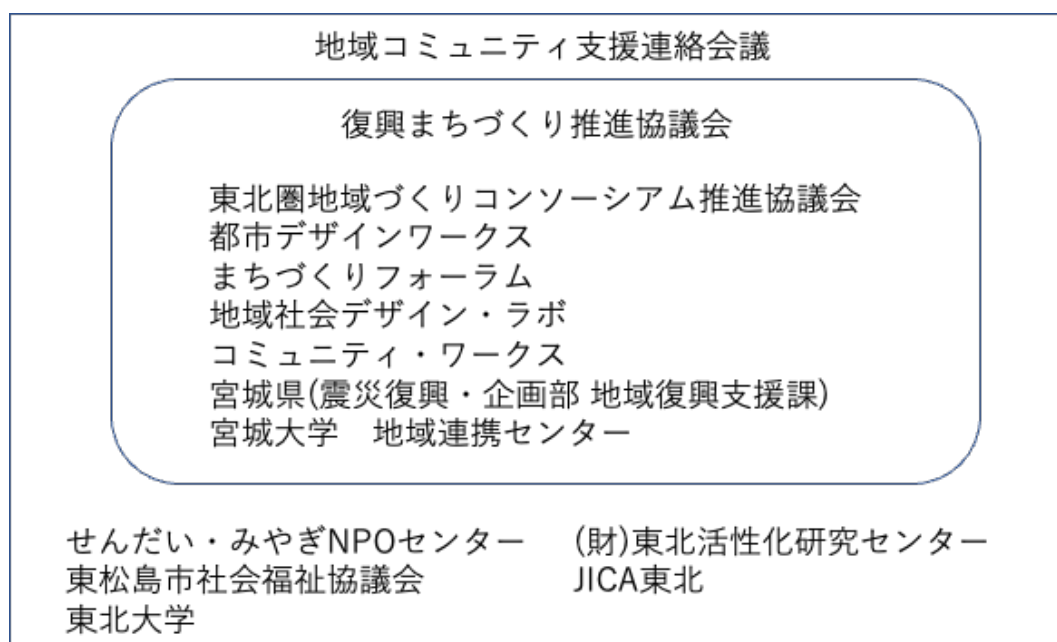


図 7-3 復興まちづくり推進協議会の構成(高田(2012)より筆者作成)

7.3.5 結果

(1)本稿における分析枠組みのモデルの提示

本稿においては、佐藤・島岡(2014)の「協働ガバナンスにおける中間支援モデル」の検証過程を参照しながら、NPO 法人地星社ほかがトヨタ財団の助成を受けて実施した調査報告

書から、各因子への適応について検討を行った。図 7-4 は、今回用いるモデルである。本稿では、当該モデルを用いた 4 つの観点で検討を行う。

一つ目に、協働の開始段階の非対称性やこれまでの歴史である。二つ目に、制度設計における包摂や唯一性などの運営制度の設計を検討する。三つ目に実施された事業から協働のプロセスに関する項目を検討する。四つ目として協働プロセスに対する中間支援についてファシリテーション的なリーダーシップという概念を用いてその役割を検討する。これらの検討については、先行研究をもとに指標を設定し、当該事例において見られた因子と、見られなかった因子について定性的な分析を行った。

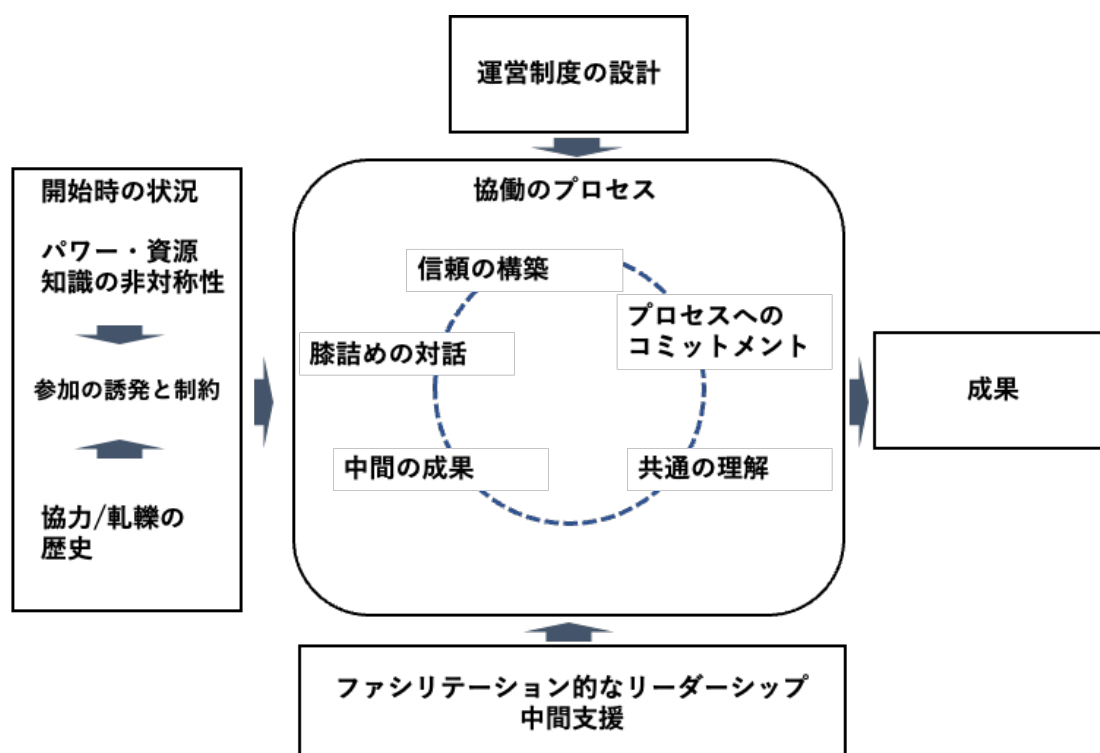


図 7-4 協働ガバナンスの中間支援モデル（出典:Ansell,Gash(2008)、佐藤・島岡(2014)[5]）

(2) 協働ガバナンスの中間支援モデルに適応させた各事業の検討

表 7-2 は、本研究において、復興まちづくり推進協議会の事業を適用したものである。以下では、主に「開始時の状況」、「運営制度の設計」、「協働プロセス」、「ファシリテーション的なリーダーシップ(中間支援)」について整理を行う。

初めに、「開始時の状況」について整理する。「パワー・資源・知識の非対称性」においては、人的支援が宮城県の助成事業であること、復興まちづくり推進協議会についても、宮城県の補助と民間の助成を受けていることから、非対称性があったものと考えられる。ただし、「協働/軋轢の歴史」において、協働の開始以前にすでに関係者間での自主的な勉強会が開かれているなど、関係者間には議論ができる関係性が構築されていたものと考えられる。

「参加の誘発と制約」について、参加動機ないし制約の記述は見られなかったことから、明確な誘因や制限はなかったものと考えられる。「対象組織で鍵となる人材の存在」については、具体的な記述は見られなかったものの、連絡会議に参加していた専門家や実践者が中心となって、復興まちづくり推進協議会が作られていったことから、特に参加している NPO の存在が重要であったものと考えられる。

次に、「運営制度の設計」について整理する。「広範なステークホルダーの包摂」については、構成する県、NPO5 団体、大学 1 校に加えて、連絡会議には他に NPO・NGO、財団が合わせて 3 団体、社会福祉協議会 1 団体、大学 1 校が参加していることから担保されているものと考えられる。一方で、「討議の場の唯一性」としては、復興まちづくり推進協議会のみが討議の場であるという記述は見られなかった。また、「明確な基本原則」、「プロセスの透明性」についても同様に記述が見られなかった。なお、「柔軟な進行」については、推進員の目的は多岐にわたっており、進行自体は柔軟に進められていると考えられるが、復興まちづくり推進協議会自体が県の助成金および民間財団の助成金を財源としていることから中長期的な持続性は低い。

さらに、「協働プロセス」について整理する。「対話」については、支援員を対象としたミーティングから、対支援者に対する対話の機会は見られた。一方で、復興まちづくり推進協議会内での対話については、記述は見られなかった。また、「信頼の構築」においても、支援者のニーズに対して OJT 研修、情報交換、交流機会の提供など対話から生じた事業を展開していることが整理された。また、「プロセスへのコミットメント」については、「信頼の構築」とも関係するが、専門家や実践者による支援員へのアドバイスやサポートがなされている。また、「中間成果」として、主体が公立大学から一般社団法人へ移行した際にも事業が継続していることから、住民(被災当事者)がコミュニティ支援の担い手となる仕組みづくりがなされたと考えられる。ただし、「共通の理解」については、特筆すべき記述は見られなかった。

最後に、「ファシリテーション的なリーダーシップ」について整理する。「変革促進」としては、復興まちづくり推進員の運用がのちの復興支援員制度の先鞭をつけた事業であったことが確認された。「プロセス支援」としては、OJT 研修や先進地視察などの支援があげられる。「資源連結」については、大学、NPO を中心に専門家や外部支援者を研修の機会において活用するなど、それぞれの主体が平時から築いてきた人脈、資源を活用した支援が見られた。「問題解決提示」については、ミーティングによる課題の吸い上げとそれに対応する研修から一定程度の解決提示機能を果たしていたものと考えられる。

表 7-2 協働ガバナンスの中間支援モデルに基づく整理

協働の要素	項目	復興まちづくり推進協議会の事例
(1)開始時の状況	パワー・資源・知識の非対称性	・ 県の事業として大学が受託
	参加の誘発と制約	—
	協働/軋轢の歴史	・ 震災以前から自主的な勉強会が実施されていた
	対象組織で鍵となる人材の存在	・ 市民活動、NPO 支援の専門家人材
	主体内部の意思統一	—
	行政の理解	・ 宮城県の緊急雇用創出事業として開始 ・ のちに復興応援隊事業では、本事業とは趣旨が異なる「地域外人材」を活用した人的支援政策を展開
(2)運営制度の設計	広範なステークホルダーの包摂	・ 県、公立大学、NPO による協働
	討議の場の唯一性	—
	明確な基本原則	—
	プロセスの透明性	—
	柔軟な進行	・ (支援員)県の緊急雇用創出事業として開始。(復興まちづくり推進協議会)県の助成金、三井物産環境助成金により進行した ・ 復興まちづくり推進員の雇用は平成 25 年度まで宮城大学、翌年からは一般社団法人復興みなさん会へ移行
(3)協働プロセス	対話	・ (対支援員)週単位、月単位のミーティング
	信頼の構築	・ (対支援員)OJT 研修、情報交換、交流機会の提供
	プロセスへのコミットメント	・ 専門家(アドバイザー、コーディネーター)の配置
	共通の理解	—
	中間成果	・ 住民(被災当事者)がコミュニティ支援の担い手となる仕組みづくり
	変革促進	・ 復興に対する人的支援制度のモデル事業

(4) ファシリテーション的リーダーシップ(中間支援)	プロセス支援	・OJT 研修、先進地視察の実施
	資源連結	・県、公立大学、NPO による研修やサポートにおける外部人材、資源の活用
	問題解決提示	・ミーティングによる課題の吸い上げとそれに対応した資源提供

(佐藤・島岡(2014)に基づき作成[5])

7.3.6 考察と今後の課題

本稿では、まちづくりにおける協働のプラットフォームの形成プロセスの検討として、「協働ガバナンスの中間支援モデル」を援用し、復興まちづくり推進協議会における協働ガバナンスを分析した。この中では、以下の示唆が得られた。

「開始時の状態」からは、「協働/軋轢の歴史」「対象組織で鍵となる人材の存在」において、平時からの協働の蓄積があり、専門家や実践者のネットワークが存在していたことが、復興まちづくり推進協議会というプラットフォームの立ち上げには有効であった可能性があることが示唆された。

また、「運営制度の設計」からは、「広範なステークホルダーの包摂」として多様な主体による協働のプラットフォームであることが整理されるとともに、「ファシリテーション的リーダーシップ(中間支援)」においては、NPO が主体となり支援員に対する対話や信頼の構築のための機会を創出するとともに、県や NPO、大学が協働することによって、幅広い人脈の活用や他事例を学ぶ機会を提供してきたことが示唆された。

その結果として、被災当事者たる住民がコミュニティ支援の担い手となる仕組みづくりがなされ、支援員の雇用主体が大学から一般社団法人へ移行しても、支援を継続することができた。この点については、協働ガバナンスの因子を満たした活動が良好な影響を与えたものと考えられる。

一方で、本モデルを適用した際に、見られなかった因子としては、「主体内部の意思統一」、「討議の場の唯一性」、「明確な基本原則」、「プロセスの透明性」、「共通の理解」がある。これらは、主体間のコミュニケーションに関する因子と考えられる。県や自治体による地域外の人材を活用した復興応援隊事業の開始や参画したそれぞれの NPO でも復興支援事業が並行して展開されていたことなどを鑑みると、多様な主体が参画するプラットフォームにおいて、共通認識の形成していくことについて困難があったことが示唆される。

本節の研究は、先行調査を対象とした文献調査であるため、不足が見られた因子について、当事者間の明文化されていない了解が存在する可能性や本稿で用いた因子が先行する調査の分析視角からは外れていた可能性も否定できない。そこで次節では、当事者に対するヒアリングから、本分析の妥当性をさらに検討していきたい。

7.4. ヒアリング アクターへのヒアリング 宮城県庁 復興・危機管理部復興支援・伝承課

本節では、前節の協働ガバナンスモデルの分析の妥当性を検証するために、宮城県庁職員 2 名に対して復興まちづくり推進協議会の事業に関するヒアリングを実施した。

7.4.1 ヒアリング概要

ヒアリング対象としては、宮城県 復興・危機管理部復興支援・伝承課 震災復興支援班に在籍する 2 名に対して、宮城県としての復興まちづくり推進協議会への参画の経緯から今後の同種の事業に対する展望に至るまでについて、半構造化インタビュー(オンライン)の形式で実施した⁶。

7.4.2 ヒアリング結果：協働ガバナンスモデルの妥当性

協働モデルの修正について、震災発災当時の行政の状況を踏まえた回答がなされた。まず、「開始時の状況」について回答があった。「パワー、資源、知識の非対称性」について、東日本大震災の発災以前の状況として、宮城県では NPO や非営利セクターに強力なカウンターパートとなる団体が存在しておらず、行政が NPO を支援する状況が続いていたという回答があった。この状況下では、まちづくりにおいて NPO は協働を行う上で対等なパートナーとは言えず、震災後は対話による信頼関係の構築から進めていくことが必要であった。これは、「協力/軋轢の歴史」については、震災以前の時点で NPO を含む市民セクター、非営利セクターとの協働事業はまだ十全に事例があるものではなかったことと理解される。その状況において、行政と NPO、NPO と地域住民を媒介する存在である中間支援組織が協働を行う上では、パートナーとなりうるという回答が得られた。

次に、場のデザインについて検討を行った。場のデザインにおいては、「広範なステークホルダーの包摂」については、震災復興の過程で、中間支援組織が進行していくことで、多様な専門家や実践者の参画が見られ、県としても一つの参加者として協働に取り組むことができたという回答が得られた。

一方で、復興まちづくり推進協議会の事業においては、「討議の場の唯一性」、「明確な基本原則」、「プロセスの透明性」について、明確な取り決めや対等な立場でのコミットメントがあったものではなく、本分析が示す通り、コミュニケーションに関しては不十分であったことが確認された。

⁶ 2022 年 9 月 22 日(木) オンライン形式で実施。復興支援・伝承に携わるセクションの職員 2 名へのヒアリングであり、1 名については東日本大震災当時に市民協働に関する業務に従事していた。なお、2022 年 9 月現在の対応として、COVID-19 の感染症拡大に関する配慮から、オンラインでのヒアリングとした。調査者には、調査目的を伝え、同意の上で記録を作成している。

さらに、事業を実施していく上での協働プロセスについても、NPO が主導する形で事業が進行しており、支援者となる地域住民と NPO との間での協働が主となって進められてきたことが理解された。

これらを踏まえ、Ansell,Gash(2008)のモデルを援用し、事例検証の結果をモデル化したものが図 7-5 である。

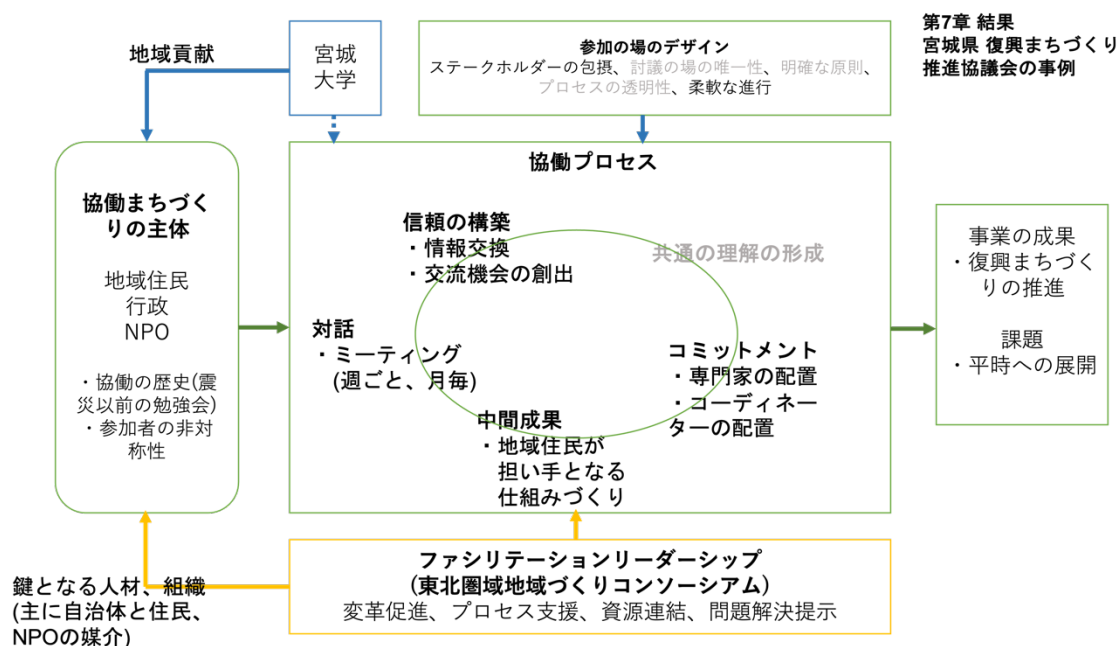


図 7-5.事例検証から得られた協働のモデルの提示

既存の協働ガバナンスモデルをまちづくり援用する場合には、その場のデザインを中心に、主体的に事業を進めていくファシリテーターシップの存在が重要となることが示されるとともに、その役割について、中間支援組織は一定程度の役割を果たしていたことが明らかとなった。

7.5. Ansell, Gash(2008)に基づく、協働まちづくりのモデルへの修正

Ansell,Gash(2008)のモデルでは、協働プロセスは循環していき、成果の達成がなされるとされている。一方で、事例検証からは協働プロセスを構成する因子を示し、ヒアリングから不足していた因子を明らかにしたものの、それがどの段階で不足していたものであったかという検討には至っていない。そこで、本研究では、事例分析とヒアリングから得られた知見をもとに、協働モデルをまちづくりの時系列に落とし込み、モデルを修正した。具体的な検討を行ったものが、図 7-6、7-7、7-8 である。

図 7-6 は復興まちづくり協議会の構想段階を示したものである。地域住民、行政、NPO が連携して連絡協議会の実施や情報交換会を行い、体制を検討していったことが事例検証とヒアリングから明らかになっており、そのプロセスを示している。

震災発災直後

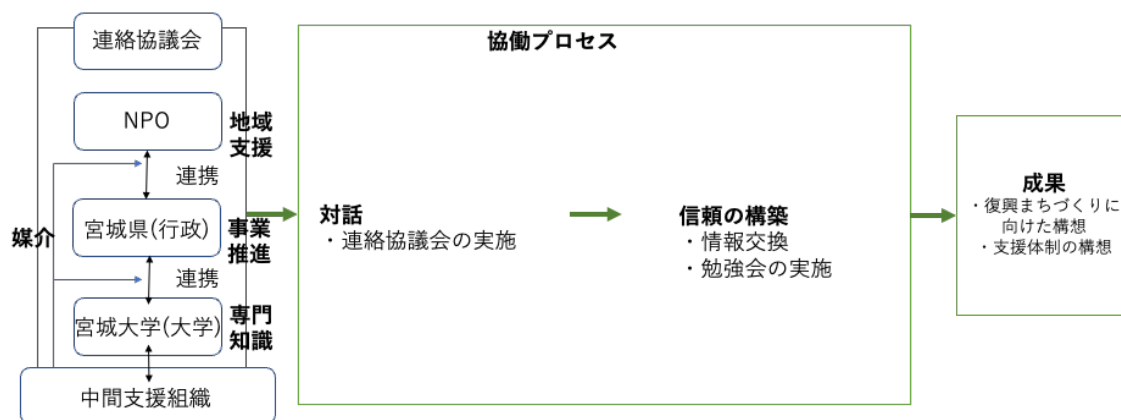


図 7-6 震災発災直後の協働体制

中間支援組織による支援体制が構築されていくことで、まずは地域住民がまちづくりの担い手となる仕組みづくりが実践されることとなった。その中で実践されてきた協働をまとめたものが図 7-7 である。

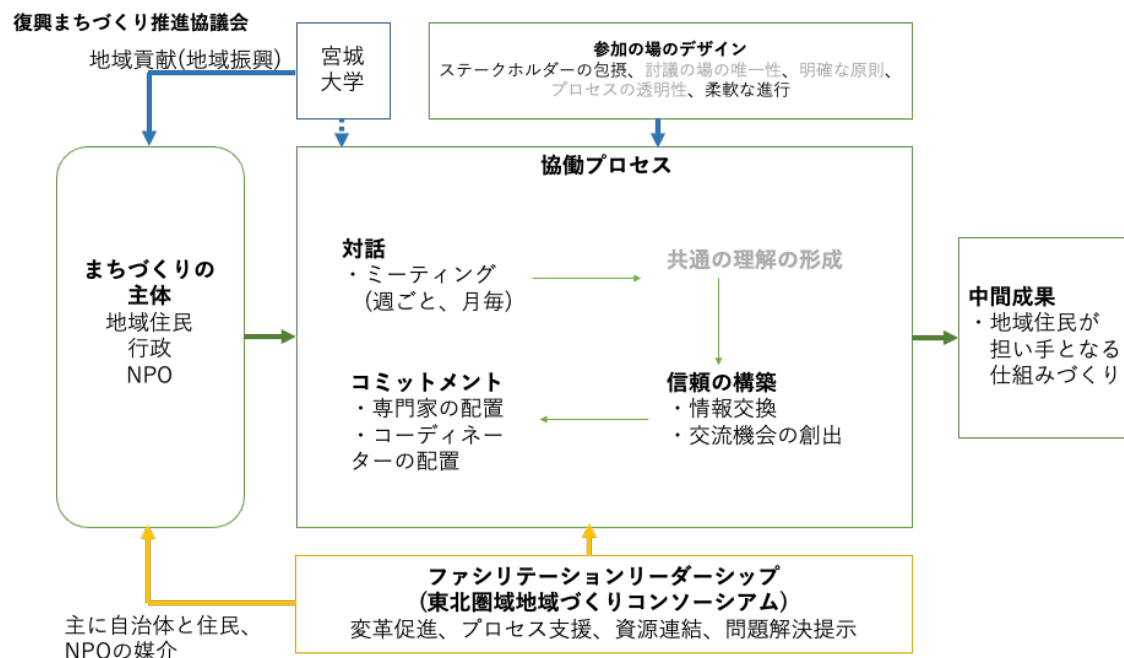


図 7-7 復興まちづくり推進協議会における協働モデル

その後、復興応援隊などの外部人材がまちづくりの主体として検討され、復興まちづくり推進協議会が中心となった地域人材の育成、地域住民によるまちづくり支援に類する後継となる事業が展開されなかったことから中間支援組織の関与や大学の関与が限定的となっていた。図 7-8 は、復興まちづくり推進協議会が収束していく過程について整理したものである。成果として、対象となった被災地域の復興まちづくりの推進には寄与したものの、宮城県の支援を得た本事業は試行的段階で終了しており、その後は、外部支援人材を投入する別事業も行われていったことから、平時への具体的な展開には至っていない。

復興まちづくり推進協議会の収束

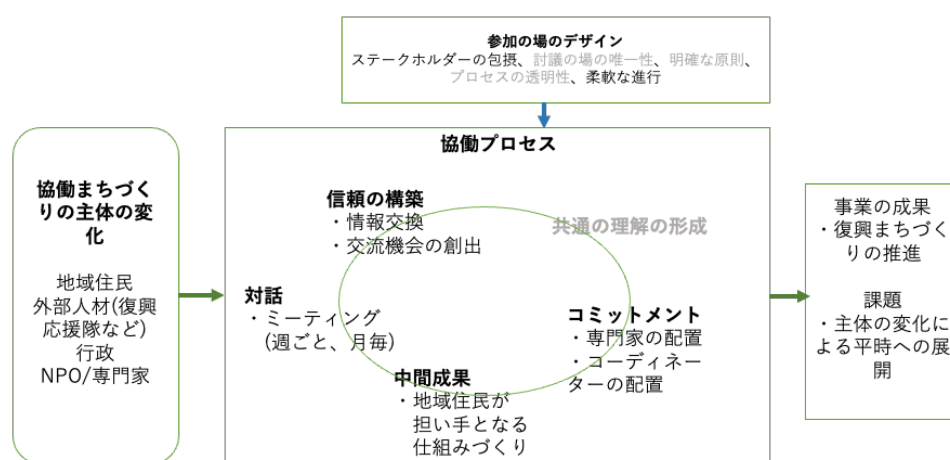


図 7-8 復興まちづくり推進協議会の収束

7.6. まとめ

第 7 章では、まず、本研究で示す協働のあり方について、既存の研究において見られる協働ガバナンスと協働プロセスの分類から、協働のあり方について扱う重要性について述べた。また、先行研究において協働のモデルとして援用される Ansell, Gash(2008)の研究をもとに、宮城県の復興まちづくり推進協議会の事例に同モデルを援用するという方法を取り、そのプロセスを整理した。結果として、コミュニケーションに関する因子について不足していたことが示唆され、同モデルのファシリテーターリーダーシップが発揮されていなかったことが明らかになった。

また、本分析の妥当性を検討する上で行政へのヒアリングを実施した。結果として、場のデザインに関する因子については、概ね本分析と符合する結果となった。一方で、このモデルの再現性を担保する上で、ヒアリングから得られた新たな因子としては行政のつながりに基づく協働の創出が挙げられた。ヒアリングからは行政職員が連携先として想定しているのは中間支援組織であり、この役割を盛り込むことでよりまちづくりにおける協働のあり方についてモデルが妥当なものとなるという回答があった。

本章では、Ansell,Gash(2008)の協働モデルを用いることで、まちづくりに対する協働のガバナンスについては一定程度の評価が可能であることを検証したが、このガバナンスの背景となる協働または軌轢の歴史やコミュニケーションに関する因子の影響を考慮に入れる必要性が示唆された。また行政担当者へのヒアリングによる妥当性の検討を踏まえた上で、協働のまちづくりにおいては、それらの間を介在する中間支援の存在が重要となり、具体的には協働開始前の状況に対して影響を加味したモデルを構築することが必要であるという結論が得られた。

参考文献

- [1]小島廣光、平本健太(2009)「戦略的協働とは何か」『経済学研究』58巻,4号,pp.155-193
- [2]小川大和(2017)「アメリカにおける近年の協働ガバナンス研究の動向」『季刊行政管理研究』No.160,pp. 46-65.
- [3] Chris Ansell, Alison Gash(2008) “Collaborative Governance in Theory and Practice”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 18, Issue 4, October 2008, pp.543-571
- [4] Emerson, Kirk; Nabatchi, Tina and Balogh, Stephen (2012), An Integrative Framework for Collaborative Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.22, pp.1-29.
- [5]佐藤真久,島岡未来子(2014)「企業・行政・NPO 間の協働における中間支援組織の役割と機能 -川崎市産業・環境創造リエゾンセンターを事例として-」,早稲田大学 WBS 研究センター,『早稲田国際経営研究』(45) pp.169-183
- [6]まち・ひと・しごと創生本部『まち・ひと・しごと創生基本方針 2020』
- [7]森藤義雄,堀幸雄,今井慈郎(2009)「「まちづくり」を目指す地域プラットフォームの設計と課題」『情報システムと社会環境』Vol.2009-IS-108
- [8]坂村美奈,米澤拓郎,伊藤友隆,中澤仁,徳田英幸(2016)「市民参加型まちづくりのための参加型センシング Web プラットフォーム」『情報処理学会論文誌』57巻,pp.2162-2174
- [10]国土交通省(2005)『災害列島 2005 2004 年の災害を振り返る』pp.36-43
- [11]稲垣文彦(2013)「中越市人における地域復興支援員に学ぶ」『農村計画学会誌』32巻3号 pp.354-357
- [12]中沢峻(2016)「住宅移行期において「復興支援員」が果たしてきた役割 宮城県内の制度運用状況を事例として」,『弘前大学大学院地域社会研究科年報』,pp.73-85
- [13]高田篤,2013,「復興まちづくり推進センター(仮称)」設置支援事業-コミュニティ再生・復興まちづくりの支援機能の構築に向けて-,宮城大学地域連携センター,地域振興事業部活動報告書(3),pp.7-13
- [14]櫻井常矢,2015, 震災復興・地域コミュニティ再生と中間支援システムー復興支援員の展開過程をもとにー,『日本地域政策研究』第 14 号,pp. 4-11
- [15] 警視庁,2022,平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震の警察措置と被害状況, <https://www.npa.go.jp/news/other/earthquake2011/pdf/higaiyoukyou.pdf> (最終アクセス日 2022 年 5 月 13 日)
- [16] 復興庁,2021,復興の現状と課題, https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/2021.1_genjoutokadai.pdf(最終アクセス日 2022 年 5 月 13 日)
- [17] 総務省,2015,「復興支援員」制度について, https://www.soumu.go.jp/main_content/000803889.pdf(最終アクセス日 2022 年 6 月 13 日)
- [18]特定非営利活動法人地星社、宮城県サポートセンター支援事務所、一般社団法人東北県域地域づくりコンソーシアム(2017)「被災地における福祉系・地域系支援員調査事業 調査報告書」pp.17-20,24-30
- [19] 兵庫県, 2005 年,復興 10 年総括検証・報告データベース第 3 編 分野別検証 【5】まちづくり分野 分野総括, <https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/documents/000039314.pdf>(最終アクセス日 2022 年 6 月 13 日)
- [20]東日本復興構想会議,2011,復興への提言-悲惨のなかの希望,pp.16-17
- [21]中沢峻(2020)「津波被災地における人的支援の活動実態とその役割に関する研究ー石巻市北上地区復興応援隊の事例からー」,『日本地域政策学会』,pp.84-93

- [22] 新潟県中越大震災復興基金,2007,「地域復興支援事業(地域復興支援員設置支援)補助金交付要綱」
<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/192088.pdf>(最終アクセス日 2022 年 6 月 13 日)
- [23] 桜井良、奥田加奈、塚原大介,2016,「地域住民の復興支援員及び復興の現状に対する意識－福島県田村市都路町の住民意識調査より－」日本農村計画学会『農村計画学会誌』2016 年 35 巻 3 号 pp. 389-397
- [24] T.Bovaird ,G.G. Van Ryzin ,E. Loeffler and S. Parrado,2014.Activating Citizens to Participate in Collective Co-Production of Public Services, Journal of Social Policy , Volume 44, Issue 1 , January 2015 , pp. 1 - 23
- [25] 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,pp.8-9,30
- [26] 藍場将司(2021)「非営利組織の協働に関する一考察 - 大須大道町人祭実行委員会と大須大道町人祭ボランティアを事例として - 」,地域活性学会,『地域活性研究』,(14) ,pp. 21-29
- [27] 堀田竜士、涌井美帆子、飯田靖 (2017)「地域共創プロセスの水平展開支援するプラットフォームの構築」,地域活性学会,『地域活性研究』,(8) pp.97-104
- [28] 王文潔、稲場圭信(2020)「地域社会における震災復興イベントの創出と協働ネットワークに関する研究－熊本地震被災地宇城市豊野町での取り組みを事例に」,自然災害科学学会,『自然災害科学』J. JSNDS 39 特別号,pp.87 -106
- [29] 向井洋子(2020)「住民主体の復興まちづくり計画策定に関する考察－熊本県益城町櫛島地区の事例を中心に－」,日本災害復興学会,『日本災害復興学会論文集』No.15 pp.169-178

第8章 持続可能な地域社会に資する協働のあり方

8.1. 本研究の要諦

本研究では、多様な主体が関わる協働のまちづくりにおいて、その主体の役割を明らかにした上で、有効なモデルを提示することを目的に、以下のことを明らかにした。

第1章では、地域社会の衰退という課題に対して、地方分権や地域主権という文脈から地方自治体が果たすべき役割が大きくなっていることを整理すると共に、単一のセクターでの課題解決が難しいことから協働によるまちづくりが重要視されていることを明らかにした。また、先行研究から、協働の概念の変化を確認するとともに、市民セクターが対等なパートナーとして位置付けが変化していることについて先行研究を中心として明らかにした。

第2章では平時におけるまちづくりの協働として、協働が提起されることになった経緯とその中での市民セクターの役割について、歴史を扱ったいくつかの研究から整理を試みた。また、福祉国家のトライアングルを援用し、既存のセクターでは対応していない課題を扱う市民セクターの役割について確認するとともに、それらのセクターに求められる機能が、国家間で異なることを明らかにした。さらに、市民セクターの発展の歴史について戦後の占領下から現代に至るまでの流れを概観し、阪神・淡路大震災を基点として我が国においても公に議論される存在となってきたことを明らかにした。

第3章では、第2章で得られた知見を受けて、災害対応を契機とし、市民セクターが行政と対等な立場を得てきたことについて、法的制度と実際の事例から概観した。法的制度からは、市民セクター、特に災害ボランティアは阪神・淡路大震災を契機としてその存在が制度設計に組み込まれるとともに、東日本大震災後には行政との協働の対等なパートナーとして検討されるに至ったことを明らかにした。また、阪神・淡路大震災や米国のハリケーン被害を扱った先行事例研究からは、災害のフェーズにおいては後期、もしくは災害とされる社会においても、地域住民が主体となり、他セクターとの協働による防災の取り組みの萌芽が見られていることを確認した。また、災害後には市場セクターでも地域社会を解決するためのビジネスからの視点での協働事業の事例が生まれてきており、社会起業家なども有力な公共の担い手として位置づけられることが示された。

第4章では、協働を実現するプラットフォームについて、既往研究と政府事例から整理を試みた。地域プラットフォームという概念はまちづくり、都市計画といった分野のみに存在するものではなく、情報通信分野でも SNS や情報提供プラットフォームとして構想されており、その意味は多義的であることが理解された。その上で、地域が多様な主体のプラットフォームを形成する背景には新自由主義的な規制緩和によって公共を分かち持つ必要が生じているという状況があることが理解された。また、事例分析からは、住民主体のまちづくりプラットフォームの構築にあたっては、NPO がそのサポートを行っている事例が多く見られることがヒアリングから明らかになった。一方で、NPO が果たしている役割はプラットフォームの事務局、情報発信、計画策定におけるファシリテーションとさまざまであり、同じ被災地域であっても協働のあり方には多様性があることが示された。また、課題として

は他地域と同質のサービスを展開しようとしても、条件折衝で折り合いがつかないことがあることから、支援の充実が必要であることが示された。

第5章では、市民セクターにとっての協働の効用をテーマに市民セクターが協働の担い手とされてきた背景を政府の失敗を交えて整理するとともに、政策的展開についてコミュニティ政策を中心に市民セクターの位置付けの経緯を確認した。特に東日本大震災以降の我が国の社会では、公共の担い手が不足するという課題を抱えてきたことから、教育に重点を入れることで市民セクターが将来にわたって公共の担い手となるための政策が施行されていることが整理された。それを踏まえた事例検証では、大学がハブとなった地域のフィールドワークでは行政や企業のステークホルダーとの協働によって全学必修という当時全国的に類を見なかった事業が実施されたことが明らかになるとともに、その効果として学生は地域課題に対する気づきを得ることができていることを計量テキスト分析から明らかにした。

第6章では、NPO法の成立過程から中間支援の起こりと当初構想されていた役割について検討した。その結果としてNPOの育成という役割を帯びていたが、次第に多機能化が求められ、協働のコーディネーターが期待されていることが確認された。また、海外の研究においてもそうした協働のコーディネーターの重要性が検討されており、その役割は境界を超越する個人や組織が担うという指摘も見られた。

この整理を基に加藤哲夫氏の事例研究を行った結果として、専門的な知識や知見をもとに多セクターの協働を促進する活動を行っていること、それらの活動や主張が一貫してなされており、のちに震災においても中間支援組織をターゲットとした支援へとつながっていったことが明らかになった。その上で、行政や支援者であるNPOと地域住民の間を媒介し、復興を進めてきたことが示唆された。

第7章では、本研究で示す協働のあり方について、既存の研究を協働ガバナンスと協働プロセスの研究に分類し、協働のあり方を提示する必要性について整理を行った。また、本稿で参照したAnsell,Gash(2008)のモデルにおいて明らかにされていないファシリテーターシップの概念を中間支援であると仮定して、宮城県の復興まちづくり推進協議会の報告資料に同モデルを援用するという方法を取り、そのプロセスを整理した。その結果、コミュニケーションに関する因子について不足していたことが示唆され、同モデルの場のデザインやファシリテーターシップが有効に発揮されていなかったことが明らかになった。

8.2. 地域社会を支える協働モデルの構築

本研究では、主体の役割を検討した上で、Ansell,Gash(2008)のモデルを援用し、東日本大震災の復旧、復興過程に援用して検証するという方法論で協働のまちづくりのモデル化を試みた。

また、実際にアクターとなった宮城県へのヒアリングから、協働の開始前の状況において、

中間支援組織を媒介とした NPO や地域住民との調整を行うことの有用性やまちづくりにおいて、資源提供をスムーズに行うことができることを確認した。

一方で、既存のモデルにおいては、ファシリテーションという点に着目した役割については指摘されていたが、その具体的な主体は検討されておらず、また、協働のまちづくりにおける支援がどのように展開され、収束していくのかという時系列を表すことには課題が残った。

そこで、本研究では、各章の検討と第 7 章の事例分析をもとに、協働のモデルの再構築を提示する。上記の検討から、本研究で示すモデルが図 8-1 のスパイラルモデル及び各フェーズを表した図 8-2、図 8-3、図 8-4 である。

図 8-1 は、協働のまちづくりにおける時系列について、スパイラルモデル¹として構造化したものである。

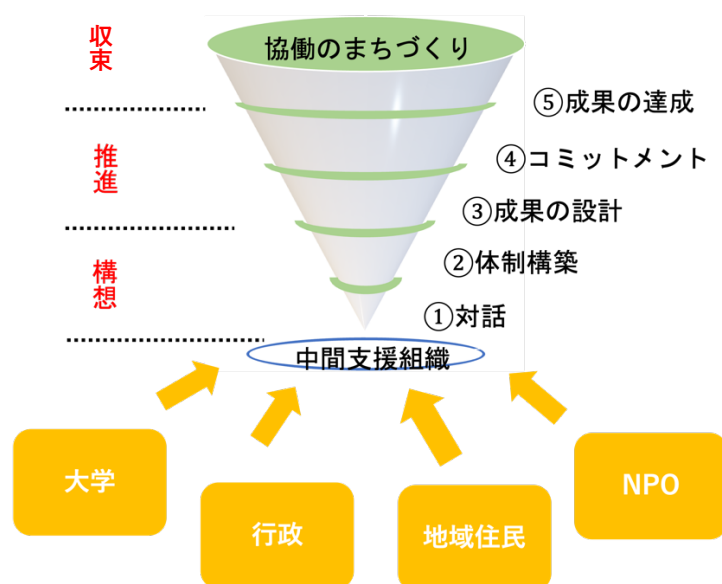


図 8-1 協働のまちづくりのフェーズに関するモデル

それぞれ、協働のまちづくりが検討される時期を「構想期」、実際に多セクターの協働が実行されている段階を「推進期」、一定の成果が得られ、協働の形態が変わっていかないし事業が終了する段階を「収束期」と名付け、時系列ごとのモデルとして再構築を検討している。

¹スパイラルモデルとは、構成要素をまとめたサブシステムを単位として、プロセスを循環させることで高い次元での課題解決を図っていくことを目指すモデルである。ソフトウェアの開発におけるフローとして反復しながら開発するモデルが提唱されたことに端を発する。このモデル化手法は他分野にも応用され、例示をすれば野中(1990)が示した知識創造型ナレッジマネジメントにおける SECI スパイラル型ナレッジマネジメントなど、経営学や情報学の分野では、ナレッジの高度化を表す際にも用いられている。

ここからは、それぞれのフェーズにおけるモデルの設計趣旨について整理する。東日本大震災が発生した東北では、専門家の集積が課題とされており、地域住民がまちづくりを支援する復興まちづくり推進員の制度や外部人材が支援する復興応援隊といった制度によって、地域住民自らがまちづくりを行っていかざるをえない状況が発生していた。これは、人口減少や少子高齢社会を迎えた地域社会の現状、課題を鑑みると今後、同様の問題が生じるものと考えられる。

そのため、行政やNPO、その他支援機関が中心となり、地域住民が主体となったまちづくりが求められる。しかしながら、まちづくりに必要なスキルや関係性構築は一朝一夕には作られないため、住民主体のまちづくりを支援する体制の構築や方向性を検討する「構想期」においても多セクターの協働が必要と考えられる。図 8-2 は構想期のモデルを示したものである。この段階では、まちづくりにおける協働の方針について検討するために、中間支援組織が各セクターを仲介し、まちづくりに必要な対話の環境を整えていく。また、場合によっては、大学や専門家が地域貢献としての知識提供や研究、教育活動での支援なども展開される。その上で、まちづくりに向けて、参加者間の協働について体制構築するために具体的なルールや発信方法など、参加の場のデザインを中間支援や大学が担う。

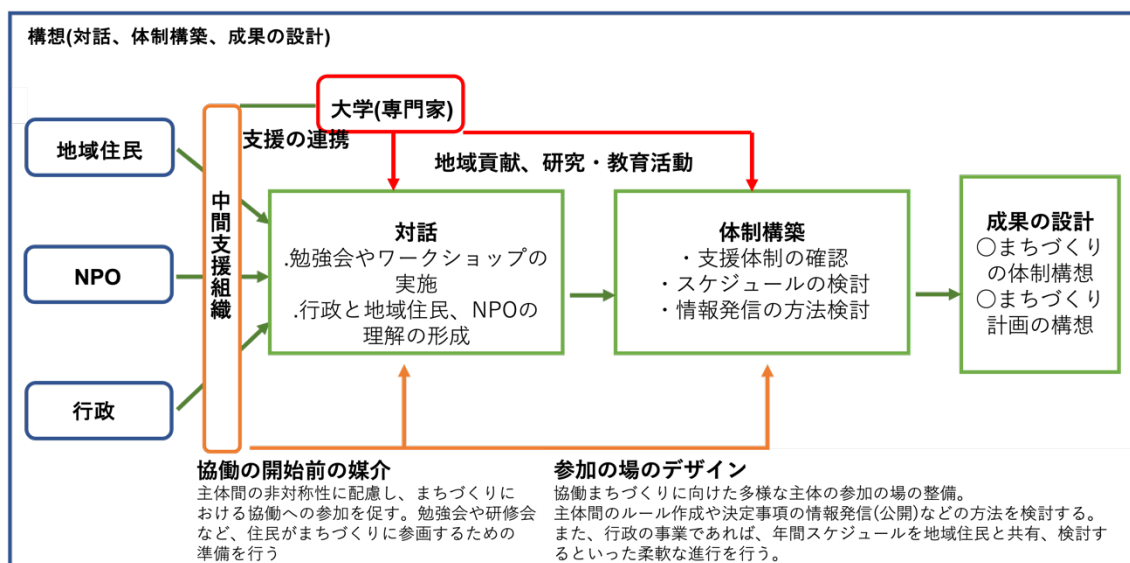


図 8-2 構想期のモデル

構想期において検討された成果をもとに、主体となる地域住民や行政、NPO が対話による協働プロセスを踏みながら、成果の達成を目指す。この過程を「推進期」とする。推進期の協働のモデルを示したものが、図 8-3 である。この過程では、主体となる地域住民や行政、NPO がまちづくりに取り組んでいく際に、先行研究でも示されるファシリテーターシップとして、プロセスの支援や資源提供(連結)を中間支援組織が中心となり行う。

また、専門家としての助言や課題解決の提示を大学とともに行うことで、中間成果の実現までのプロセスを高度化していく。なお、第7章における「復興まちづくり推進協議会」の事例では、地域住民がまちづくりを推進するための仕組みづくりを具体的な成果達成として、試行となる事業を実施している。その中で、宮城大学がまちづくり推進員の雇用主となる形で復興まちづくりに取り掛かっており、このように、場合によっては、協働における参加の場のデザインや専門家としてのプロセスへのコミットメントだけではなく、地域住民とともにまちづくりに主体的に取り組むという可能性もある。

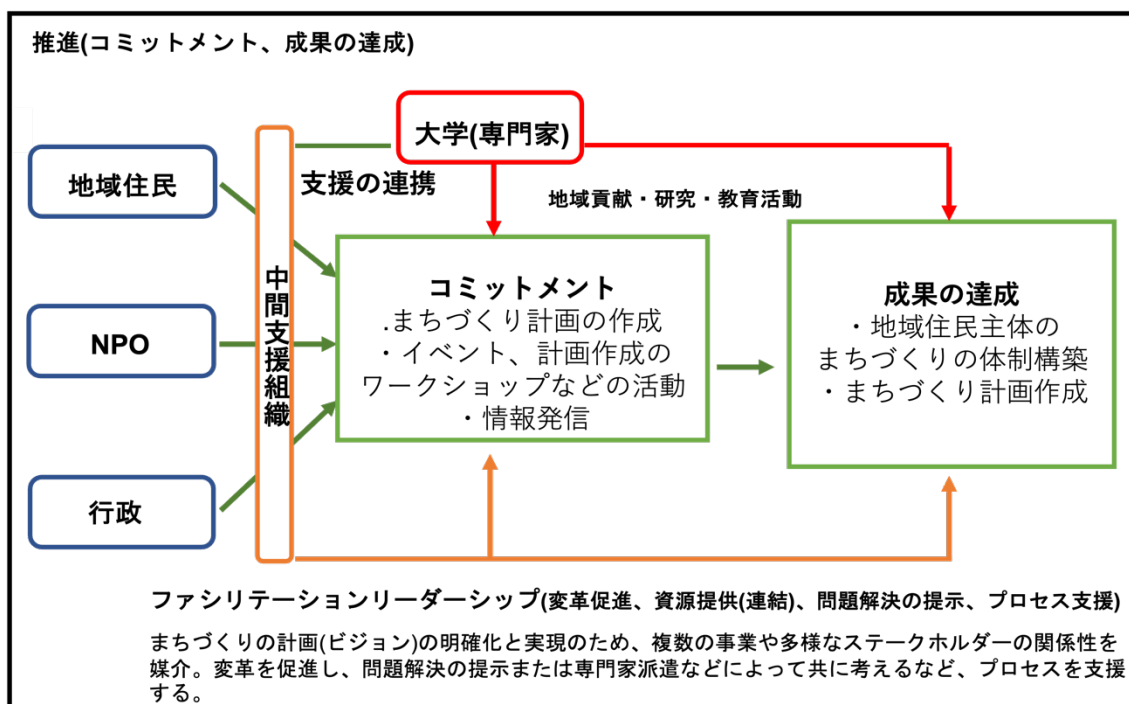


図 8-3 推進期のモデル

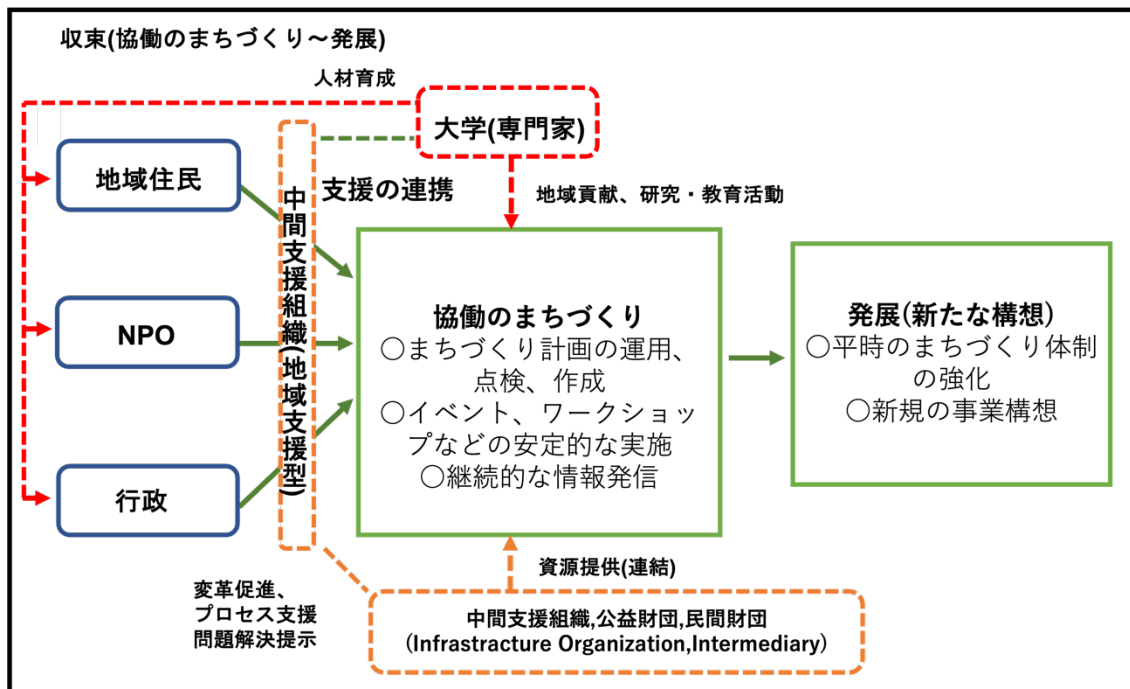


図 8-4 収束期のモデル

これらの取り組みによって、地域住民がまちづくりの担い手として機能するようになるという成果を達成したあとは、地域の自立に向けた支援の収束を検討する。このフェーズを「収束期」と称する。収束期のモデルを示したものが図 8-4 である。

この段階では、構想期に検討した成果を達成していく中で、徐々に中間支援組織や大学の関与を収束させていく。そして、段階的にまちづくりに関する事業を地域住民主体で運用していくこととなる。また、中間支援の役割は、地域支援型の中間支援組織が地域住民や NPO、行政の仲介を行うことを想定し、資源提供(連結)などの活動に必要な財源の支援や組織マネジメント、政策提言といった機能を Infrastructure Organization や Intermediary といった役割の異なる中間支援組織へシフトさせていく。なお、大学などの教育機関においては、地域課題に取り組むことを通じた人材育成によって将来的な地域の担い手を育成することも想定している。

本研究で援用した Ansell, Gash(2008)が協働モデルで指摘しているのは、協働のプロセスは循環するということであり、成果を達成していきながら政策形成や事業の達成がなされるというものであるが、その時系列については具体的に示されていない。そこで、本研究では、協働モデルが時系列に沿って変化していくことをスパイラルモデルとして示し、各フェーズにおいてどのような協働がなされているかという関係性をモデルにより可視化した。

また、まちづくりを構想する段階から、実施体制の形成、収束までをフェーズごとに検討することで、時系列を検討しうるモデルとして有効である。また、ファシリテーター

ダーシップについては、中間支援組織を中心としながら、地域から独立した立場である大学などの役割を検討することで、複数の主体で補完し得る形として検討している。

この一連のモデルは、地域住民主体のまちづくりの実現に向けて、先行研究の中で自然発生的とされてきた Facilitative Leadership を発揮する具体的な主体として中間支援組織を位置付けたものとなっている。先行研究における佐藤、島岡(2014)や小川(2017)によっても中間支援組織の役割が指摘されているものの、先に述べた通り、先行研究の対象事例は協働を前提とした政策検討の事例が中心となっており、住民主体のまちづくりにおける検討が見られていない。また、先行研究では明らかとなっていないファシリテーターリーダーシップの具体的な主体について中間支援組織を位置付けた上で、事例やヒアリングからその役割を明らかにした点において、新規性を有していると考えられる。

8.3. 課題と展望

本稿で提示したモデルには課題も存在する。本モデルの核は、開始前の状況とそのプロセスにおいて中間支援組織に代表される媒介する存在が重要であるという点である。中間支援の役割自体は、主に市民セクターが担うものであるが、そもそも市民セクターも運営基盤は必ずしも盤石ではない。それは、NPO の形成過程を扱った第5章の既往研究の整理においても明らかになっている。また、日本における中間支援は、諸外国のように資金面での手厚い援助などを行うような組織ではなく、設立支援や組織の安定的な経営を補助するといった社会的に未成熟な NPO を支援するという側面が強いものとして発展してきた。この職能や支援スキルをまちづくりに活かしていくためには、中間支援組織自体がまちづくり分野に対する一定程度の専門性を有するための研修など、支援団体を支援するスキームの研究が今後重要となっていく。

また、東日本大震災を経て、我が国の非営利セクターは災害対応を中心に政策においても位置付けられるような存在となったが、被災当時は行政と対等なパートナーとして事業を実施できる団体が少なかったことも当時の行政担当者から出てきた課題の一つである。この点からも本モデルが機能するためには、非営利セクターのスキルの向上や組織面での充実が課題といえよう。さらに、ヒアリングにおいて、協働のまちづくりの主体は行政ではなく、地域住民や NPO といった民間を中心とした事業展開が必要であることが示唆された。これは、行政の場合には職員の異動などによって継続した関係性を構築することが難しいという人的な要因に加えて、自治体の事業の場合には一定程度の補助事業が終了した後に後継事業が予算化できない場合には、事業の維持が困難となるという理由からである。行政の予算がない状況で NPO が十分な事業を展開することができるかという観点では、民間財団との協働など支援団体間のネットワーク強化のためのインセンティブの設定など、さらなる事例研究が必要となる。

これらに関連した本研究の限界として、検証事例において役割を明らかにできなかった社会課題解決のための NPO 以外の市民セクター、社会起業、コミュニティビジネスをはじめ

めとした新たな企業、法人形態、事業形態の役割の解明とモデルでの位置付けの検討がある。特にコミュニティビジネスは地域活性の文脈での期待もあり、支援政策も充実してきていることから、行政では実現が困難な社会課題への対応のための事業に継続的に取り組んでいくことができる可能性も十分にあるものと考えられる。この役割の検討については今後実践から取り組んでいきたい。

協働のモデル化に関する研究は、近年になり、小川(2019)などの研究がなされてきており、理論的モデルの精緻化が目指されている²。こうした研究の蓄積によって、本研究で検討した協働のまちづくりに対する事例検証においても援用可能なモデルもさらに検討されていくものと考えられる。

本モデルで検討した中間支援組織のファシリテーターシップについても、セクターの境界を越境していくような個人の資質など、いまだ先行研究のモデル化において検討されていない因子に対してアプローチしていくことを今後の研究と実践における課題としたい。

² 小川大和(2019)「行政と市民セクターとの協働における「対等性」に関する実証的検証：アクター間の影響力の均衡という観点から」 『ノンプロフィット・レビュー』日本NPO学会 19,pp.125-138

謝辞

学部時代から博士論文の完成に至るまで、指導教員である事業構想学研究科の風見正三教授には、熱心なご指導、ご助言を賜りました。博士論文を書き進める上では、論理展開や調査の方法論などの必要なスキルに加えて、研究者として持つべき倫理(Ethics)についてもご教授いただきました。東日本大震災という大きな出来事があった2011年に研究室へ配属されてから10年以上の時間、ご指導いただきましたこと、心より御礼を申し上げます。

事業構想学研究科の徳永幸之教授からの核心に迫るご指導から、博士論文の具体的内容、構成、結論部分の改善を進めることができました。先生には博士前期課程においても、副査を務めていただき、リサーチクエスションの立て方など論文の基礎についてご指導いただきました。博士論文においても、論理展開において不足のある点や深めた方が論文の改善が見込める点を丁寧にご指導いただきました。ご多忙の中で副指導教官をお引き受けいただきましたこと、深く感謝申し上げます。

博士論文の核となるモデルの構想の議論においては、副指導教員である事業構想学研究科の蒔苗耕司教授からの的確なご指導をいただきました。先生には博士課程の演習科目についてご担当をいただき、本博士論文を構成する査読論文に関してもご意見をいただきました。博士課程の全体を通して、論文の独創性や新規性について、ご議論させていただいたことで、博士論文の完成に至りました。お忙しいところ副指導教官をお引き受けいただいたこと、厚く御礼申し上げます。

また、本論文を構成する研究論文の執筆過程では、査読者の先生方のコメントから多くの示唆をいただきました。この場を借りて改めて御礼申し上げます。

突然のご連絡にも関わらず、快くヒアリングに応じて頂きました宮城県庁 復興・危機管理部復興支援・伝承課 水口様、相澤様には、本調査の目的を理解した上で事前に用意させていただいた質問に答えること以上の準備をしていただきました。災害対応の最前線のお話や当時のNPOと行政のアクチュアルな距離感について伺うことができました。お二人のご協力がなければ、本研究のモデル構築の検討はできなかったものと存じます。ここに深く感謝申し上げます。さらに、お忙しいところ、調査にご協力頂いたすべての自治体のご担当者の皆様や中間支援組織、NPOの皆様にも厚く御礼申し上げます。

世田谷区役所の東海林様をはじめ、研究室の諸先輩方、同輩、後輩の皆さんにも研究のための議論にお付き合いをいただきました。研究室で取り組んだ様々なプロジェクトが博士論文の礎となりました。

最終審査会でのコメントにもあった通り、市民協働は過渡期を迎えており、今の協働まちづくりの体制は永続せず、時代とともに絶えず変化していくことを心に刻みながら、実務と研究にあたり、科学的知見を実学として社会に還元していく研究者、実践者となれるようにたゆまぬ精進を続けていきたいと存じます。

最後に、私の研究活動を理解し、温かい協力をいただいた皆様に今一度、心より感謝申し上げます。