

コミュニティ・ガバナンスとまちづくり NPO リーダー

田 中 豊 治

目 次

はじめに

第1章 市町村合併後の地域コミュニティの検討課題

第2章 コミュニティ・ガバナンスの制度設計

第3章 まちづくり NPO リーダーの価値観

結びにかえて

はじめに

市町村合併以降、「地方分権」や「地域主権」のスローガンが与野党から声高に叫ばれ、これからの地域社会はいわゆる「地域内分権（住民分権・市民自治）型社会へ」、「政財官学民」の相互連携協力による「市民協働型システムづくりの時代へ」と推移しつつあるように思われる。「地域協働」とは、要するに、自治体、NPO、企業、中間支援団体、大学、専門家、市民個人など、多種多様なアクター（主体）が、地域社会をベースに自主的・自律的に共同管理運営していく「コミュニティ・ガバナンス」（地域自治組織）としての新しいシステムづくりに取り組むということである。その「コラボレーション・システム・モデルづくり」の科学的方法や実現プロセスのデザインやルールなどについて考察することが、今日的課題といえる。

現代日本の NPO 問題は、21世紀型地方分権時代の新しい地域主体（「市民セクター」）として、「市民のボランティア活動から NPO 法人活動へ」といった展開過程にある。ここで重要な課題は、集約していえば、「市民の参加・参画から協働・共創へ、NPO 団体間のパートナーシップ型組織態勢へ」といった、いわゆる「コラボレーション・システム」を確立していく段階にあるということである。これまでの NPO 活動の理論と実践を踏まえ、「行政・企業・

市民という3つのセクターをつなぐ協働システムの構築」と、さらにその「個人レベル—集団レベル—組織レベル—地域レベルでのダイナミックス」に関する組織社会的研究が必要不可欠なのである。

そこで、本論の中心課題は、研究対象をNPO法人の17活動分野の中から、さらに第3分野の「まちづくりの推進を図る活動」、つまり「まちづくりNPO」に限定し焦点を絞る。より具体的には、①まちづくりNPOのリーダー・リーダーシップの特質、②組織・集団のグループ・ダイナミックスとマネジメント分析、③「行政」+「企業」+「市民」協働によるパートナーシップ型まちづくりシステムについて、理論的・実証的・実践的・政策的視点から、「21世紀社会にふさわしい市民主体のまちづくりコラボレーション・システム原理」について考察する。とりわけパートナーシップ型まちづくりシステム、つまり「コミュニティ・ガバナンス」としての「まちづくり市民協議会（仮称）」のあり方について、かつその中核的役割を担う「まちづくりNPOリーダーの価値観に関する現状と課題」について検討していく。

第1章 市町村合併後の地域コミュニティの検討課題

「平成の大合併」後、現在の市町村数は1,742団体（市787、町748、村184）、人口規模は最大358万人の横浜市から最小214人の青ヶ島村（東京都）まで広がっている（平成24年1月4日）。13年前（平成11年）まで3,232団体あったから54%の減少率で自治体数が半減している。その結果、人口減少と高齢化、さらに少子化や過疎化など、深刻な問題をもたらし、地方自治体としての存亡の危機（“村がなくなる”）に直面している。人口減少の市町村数は、平成12年（2000年、地方分権一括法の施行^①）に比べて7割以上に達しており、さらに高齢者比率も5割を超えていわゆる“限界集落”となる市町村も急増している（例えば、南牧村（群馬）は53.4%など）。

このような地域社会をめぐるドラスティックな変化は、地域コミュニティの在りように具体的にどんな影響を与え、どんな諸問題を惹起し、かつどのような問題解決に取り組んでいるのであろうか。さらにその効果（メリット・デメリット）とさらなる検討課題は何であらうか。これらの設問と解答はき

わめて複雑・深刻にして難義な課題であるが、ここでは、「地域コミュニティをめぐる検討課題」として総括的に検討していこう。

そもそも市町村合併を国策として断行した背景には、もちろん国・自治体の財政的理由がその最大要因であったが、その他、行政改革（行政の効率化）、地方分権（中央一極集中化の弊害克服＝基礎自治体の体力強化＝自治体の自由度拡大）など、時代的・社会的なニーズがあった。「合併のメリット」（表1「合併後のまちづくりの方向性」参照）としてよくいわれたことは、例えば、スケールアップ（面積・財源・人口規模の総合的地域力の向上）、パワーアップ（優秀・専門的な人的資源の有効活用）、スピードアップ（IT 自治体化への脱皮）、スキルアップ（高度化・専門化への対応）、あるいはイメージアップ（制度疲労の変革）などがあった。さらにビジョンとしていえば、「中央集権から地方分権へ」、「国から地方へ」、「官から民へ」、さらに「国家主権から地方・地域主権へ、市民・住民主権へ」といったスローガンが謳われていた。そのため国に過度に集中していた“三ゲン”（権限・財源・人間）を積極的に地方移譲するというものであった。では、これらの理念と目的は、合併後どこまで本当に達成されたのか、十分に検証する必要がある。果たして何が変わり、何が変わらず、またなぜ悪化してしまったのか、なお変革への持続的意志力はあるのかなど、こうした問いへの真摯な姿勢と努力が今日なお問われているのである。

表1 合併後のまちづくりの方向性

利 点	課 題	改 善
スケールアップ	<ul style="list-style-type: none"> ●大規模化（人口、予算、組織、面積など） ●中心部と周辺部との格差拡大 	<ul style="list-style-type: none"> ●点線面の一体的発展（地域力） ●住民の直接参加・参画 ●地域社会全体のバランス
パワーアップ	<ul style="list-style-type: none"> ●仕事量の増大 ●余剰人員の削減 ●少数精鋭主義 	<ul style="list-style-type: none"> ●職員・市民の能力開発 ●女性・若手・高齢者・外国人・留学生の人財登用
スピードアップ	<ul style="list-style-type: none"> ●IT 化 ●高度情報社会化 	<ul style="list-style-type: none"> ●最先端科学技術の導入と習得 ●職場内権限移譲（自己決定権の付与）
スキルアップ	<ul style="list-style-type: none"> ●事務能率の迅速化 ●高度専門技能の要請 	<ul style="list-style-type: none"> ●専門的職業教育訓練 ●現実・現場・実務・状況の中に入る
イメージアップ	<ul style="list-style-type: none"> ●個性化・差別化・特化 ●地域資源の高付加価値化 	<ul style="list-style-type: none"> ●企画立案能力の訓練 ●まちおこし新規事業への取り組み ●政策としてのブランド商品開発

これをさらに「地域コミュニティ問題」に限定していえば、合併後、地域社会は活性化し、地域住民は本当に幸福になったのかどうかという課題である。現実態としていえば、地域コミュニティは今なお、混乱と疲弊、崩壊と解体の淵に立たされ、かつそれでもなお生き残りとしての「再編」過程にあるといえる。

これまで地域コミュニティを支えてきた「町内会」(自治会、区長会、部落会、町会)問題を取り上げてみよう。町内会は、従来の自然的村落共同体における「住民の相互扶助的な活動主体」として、また市町村行政における「末端補完機関」として組織され、これらの機能を果たしてきた。それが今回の合併を契機に、「規模(範域)」や「役割」が大きく変容している。例えば、人口(住民)の減少、会員数の激減、会費の減少、補助金の削減、集会所(公民館)の変更など、さらに「組織目的」も人間関係の希薄化から近隣住民の相互扶助的つながりがなくなっている。町内会はもはや共同運営事業団体や親睦団体や圧力団体などから地域社会の運営主体へ、あるいは「地域リーダーとしての主体性」も、役員の高齢化、会員の流入・流出の激化、世帯交代、日常活動の硬直化や停滞などから、より大きな「再編」を余儀なくされている。

その「再編の方向性」を整理していえば、これまでの「町内会方式」から「市民協議会方式」へ、さらに「市民ネットワーク方式」へと変移しつつあるように思われる。つまり「町内会方式」とは、地縁(住縁)を契機に各種住民団体のトップに町内会(長)が君臨し、主導的・特権的にあらゆる地域問題に対応してきたシステムであり、一方、「市民協議会方式」とは、町内会を含む多種多様な活動団体が横断的に組織されかつ合意形成されていくシステムである。さらにいえば、「市民ネットワーク方式」とは、この町内会とは関係なく、ヴォランティア・アソシエーションとしての個人や組織団体(市民個人、NPO法人、ボランティア団体など)が、ある特定の目的やテーマの下に集まり、自主的・自発的・個人的・民主的・開放的に結合していくシステムのことである。そして今日、これまでの「町内会方式」に代わる「新しい地域住民組織の形成」が、さまざまな形態で試行錯誤されているというのが現状である。

それでは、その「市民協議会方式」は、今日の人口減少・高齢化社会の中で、どのように再編されているのであろうか。例えば、制度づくり、箱物づくり、資金づくり、組織づくり、仕組みづくり、地域資源づくり、あるいは交流の場づくりなど、喫緊な課題は無限にある。この中でもとりわけ「人づくり」（「リーダーづくり」）こそが最善・最高、絶対不可欠なものである。どんなに優れた企画立案や政策形成であっても、それを中心的に推進するキーパーソンが存在しなければ何一つ実現できないからである。まちづくり・むらおこしの要諦はまさに人材発見と人材育成にあるといえる。

現在、現場・実務レベルで取り組んでいる佐賀県A市の事例も同じである^②。A市は、「新生A市における地域コミュニティづくり」というテーマを掲げ、地域コミュニティの基本方針策定、地域コミュニティ推進計画、さらに地域コミュニティモデル地区づくりなど、積極的かつ大胆に取り組んでいる。こうしたさまざまな制度変革過程にコミットして感じることは、どんな制度もそれをつくる人間の英知と体験と理念以上のものは出ないということである。それを変えようとする改革者たちのある思いや理想こそがすべてである。変革への無関心と抵抗力に抗って一步変えるために、どれほどの時間と金とエネルギーを傾注しなければならないか、狂気のようなパッションとミッションをもつキーパーソンがいなければとても変革は継続できない。それゆえ「まちづくりリーダーの持続する変革力」こそ重要なファクターとなる。

つまりこれからの地域コミュニティ再編にとって大切なことは、変革主体としての「住民から市民への自己変革」をいかに達成していくかという課題であろう。新しい時代の新しい市民社会における新しいアクターとは、この「市民協議会方式」を十分に担いうる「公共的市民」としての実質的主体形成なのである。

第2章 コミュニティ・ガバナンスの制度設計

(1) 新しいまちづくり主体の登場

地域社会の現状は、新しい社会づくりを迎えているにもかかわらず、共有すべき新しい価値理念も明るい将来ビジョンの創造もなく、全体としてあま

り元気がないように思われる。国は東京中心の巨大な国際都市国家づくりに熱心に取り組むが、地方都市の活性化、地方と都市の格差是正あるいは交流化政策（個性と連携など）にはあまり関心がなさそうである。都市には構造不況によるリストラから失業者の群れが溢れ、農山漁村は高齢化・少子化・過疎化などから疲弊・荒廃し、中心商店街は大型郊外店舗の進出からますます衰退する一方であり、将来を展望できる方向感覚さえ見失われている。さらにグローバリズムと国際的競争環境の中であって、地方都市の国際的空洞化はますます進む一方である。加えて今日の地方分権や広域行政の推進が、混乱と混沌にさらに拍車を掛けている。

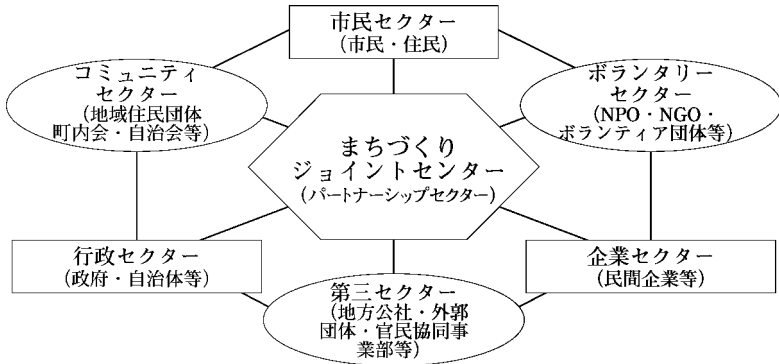
その結果、地域社会は否応なく自己選択と結果責任において、自らの地域活性化策に取り組んでいかざるをえない。その活性化策を担うのが、地域セクターとしての行政、企業、住民などである。これらの地域主体としての判断能力、責任能力、行動能力などの「総合的能力」が真摯に問われている。もしその総合的能力が劣りあるいは判断ミスすれば、地域社会全体としての衰退化は免れず、さらなる統合・合併の再編過程に巻き込まれていくことになる。

地域社会における主体として活性化の鍵を担うのは、やはり地域に住み・生きる住民自身である。住民に元気がないとそのまち全体もまた活気が生まれれない。住民の元気と地域の活性化とはパラレルな関係にある。それゆえまず住民の元気を回復することが最優先課題である。その住民がまちづくりに積極的・意欲的に参加参画できる機会と場所（ルートとシステム）が徐々に拡充されつつある。より多くの住民が行政の意思決定過程に参加参画できるまちづくり運動とまちづくり組織が、展開・構築されるようになってきた。それが「市民による NPO セクター」を中心とした、様々な地域主体を結ぶ「パートナーシップ型ジョイントセクター方式」である（図1参照）。

(2) まちづくり地域主体の変遷過程

まちづくり地域主体としての行政と住民の関係が明らかに変化している。この変遷過程を要約すると、①「国家行政主導・住民協力型」から、②「地方行政主導・住民参加型」へ、さらに③「行政・住民協働型」へ、と変化し

図1 地域セクターの多様なネットワーク



つつあるように思われる。以下、もう少しこの特徴を考察しよう。

① 「国家行政主導・住民協力型」とは、戦後、国家が「ナショナル・ミニマム」を実現するために、全国一律・画一的な行政政策を主導権をもってかなり強力に推進、実施してきた。これに住民が「シビル・ミニマムの論理」をもって抵抗・協力しつつ、対処療法的に対応してきた。ここで、住民の役割は、plan-do-seeのプロセスとプログラムにおいて、単に“do”への動員協力でしかなかった。行政の「開発」「成長」「能率」といった諸政策に対し、また「公害」「福祉」「環境」などの社会問題に対しても、住民の抵抗手段としては異議申し立て、陳情、要望、あるいは“絶対反対と絶対死守”といった敗北的な対抗手段しかなかった。国と地方、中央省庁と地方自治体との関係は、上下主従的・上意下達的・二項対立的関係でしかなかったのである。

このとき、地域主体として行政を支えていたのは、「シマ」「ムラ」「ミウチ」などを重視するいわゆる「既成の地域住民団体」であった。例えていえば、町内会・自治会、商店会、青少年育成団体、PTA、日赤、婦人団体、老人クラブ、民生委員、区政協力員、地域防災組織、防犯・防火・交通安全団体、明るい選挙推進員、青少年委員、学識経験者など、結局のところ、住民団体は既得権益を持つ「行政補助的団体」として行政業務を代行し、受動的・一方的・受動的に従属するしかなかったのである。

② 「地方行政主導・住民参加型」とは、一連の様々な住民運動の激化に伴って、行政は住民との積極的な対話・参加路線へと切り換え、いわゆる「民意」

(住民の意思) を十分に尊重・反映することを約束しかつスローガンに掲げ提唱した。しかし行政主導としてのスタンスはきちんと堅持されているという関係にあった。

このとき、新しい住民主体は、既成の地域住民団体に対する「ニューカマー」(新住民層) の反発によって参加・増加してきた。つまり住民団体の高齢化や世代・男女の偏りなどから、ニューカマーの意見が団体や行政に反映されないという不満から、新しいコミュニティ活動が徐々に活発化し、さらに新しい市民運動リーダーが育成されていった。それが個人の自由意思を尊重する「ボランティア・サークルグループ」の噴出であった。例えば、文化活動団体、生涯学習・生涯スポーツ活動団体、美しい自然環境を守る会、健康福祉活動団体などがそうである。

行政との関係を action-plan-do-see-check という意思決定のプロセスとプログラムからいえば、住民はこれらのあらゆる各段階に関与しかつ参加参画できる責務を負うようになった。いろいろな形で住民参加制度(ルートとルール) が徐々に確立されてきた。例えば、まちづくり市民委員会、まちづくり住民会議、まちづくりワークショップ、都市マスタープランづくり、まちづくりデザインゲームなどである。さらに広報活動(説明会、出前講座など)、公聴活動(懇談会、意識調査など)なども盛んに行われている。各種審議委員会への公募による一般市民の参加機会も拡大している。いわゆる「垂直的關係から水平的關係へ」の転換過程であった。ただし住民の意思決定権の行使という点においては、その実効性について保証の限りではない。

③ 「行政・住民協働型」とは、住民団体はこれまでのコミュニティ活動団体としてのボランティア・アソシエーションの中から、市民運動としての厳しい経験を積み重ねながら、自主的・自発的・自立的でさらに法人格を持った「NPOセクター」が登場し成長してきた。NPOセクターは独立した自己決定権とオルタナチブを持つ。この新しい地域主体をキーパーソンにした住民と行政とのパートナーシップ型協働關係のあり方が注目されてきたのである。この兩者の關係は、基本的に「対等・平等な相互補完的關係」に立っている。NPOセクターは、地方分権下における「行政から住民へ」つまり「市民主体・市民分権へ」の受け皿として、「既存の第三セクター」に代わる新し

い地域主体として大いに役割期待されている^③。

NPO 法人の活動分野は、社会教育の推進、保健・医療・福祉の増進、文化・芸術・スポーツの振興、環境の保全、災害救援活動、人権の擁護と平和の推進、国際協力、男女共同参画社会の形成、まちづくりの推進など多種多様である。この NPO セクターは「社会資本の管理運営主体」として公的に認知されている。従って今後は、例えば、交通安全や道路管理、自然環境の調査や点検、公園や緑の管理、都市計画づくり、イベント開催などの公益事業分野において、行政と NPO との役割分担や委託化がさらに促進されていくであろう。

(3) パートナーシップ型協働システムづくり

地域社会は、産業別・職業別・地域別・年齢別・団体別に重層構造化されている。さらに地域主体も、議会議員、自治体職員、企業、第三セクター、TMO(まちづくり機関)、あるいは NPO まちづくりセンターなど、極めて多種多様なアクターが存在している。「地域主体の総力戦の時代」という視点からいえば、まちづくりの成否は、これらの主体をいかにうまく統合できる協働システムを開拓、構築できるかにかかっている。これらの地域主体のうち、これからのまちづくり中核メンバーとして大いに期待されるのが、「市民セクター」を担う「市民」である。ここにいう「市民」とは、端的にいえば、「私民」として私的利益(私的エゴ、利己中心主義)の追求と実現に関わって言動するというよりも、むしろ地域社会全体や住民全体の利益や立場や気持ちを最大優先し配慮しかつ判断基準とする人々という意味である。また「住民」という概念も、あくまでも地域や団体という限定された時空において、経営者・生活者・消費者として個人的権利義務関係にこだわっているが、これに対し、「市民」はもう少し広義において人類・世界・地球といったレベルから発想しかつ行動するという特性を持っている。そして歴史全体からいえば、「住民から市民へ」という流れで捉えることができる。

こうした住民や住民団体の「資質の変容」に伴い、住民と行政の関係のあり方もまた大きく変化してきた。住民は地域主体の担い手として、確実に「市民としての主体性能力」を向上させつつある。「市民としての主体性能力」と

は、つまり住民自身が住民意思の「選択」と「合意」と「負担」の原則において、公的サービスの供給主体とも需給主体ともなれるより高次の存在へと自己成長しつつあるということである。これまでの過度の行政依存的体質からの脱却を目指し、「自助—共助—公助」という関係において、「自助努力」を前提にしつつ、「互助的・相互的・互恵的な共助の仕組み」を模索するようになってきた。

今後、このような「市民セクター」としての組織目的、構成員の資格、リーダーの選出と役割、意思決定過程、組織形態とマネジメント、活動拠点、活動事業（公益事業、政策提言活動など）、活動資金（まちづくり公益信託）、まちづくり条例制定などの検討がますます重要課題になる。さらにこの「独立した市民セクター」と「市民としての個の自立」を中心に、「参加から協働（コラボレーション）へ」と発展した新しいネットワーク型組織形態の構築が必要になってくる。それが個と個、団体と団体、組織と組織を結ぶパートナーシップ型協働システムである。それはまた行政と市民、企業と市民、議員と市民など、「相互に自立しかつ対等・平等・協力的な相互補完的關係」としてのまちづくり協働システムである。そのような新しい地域協働システムとしての「コミュニティ・ガバナンスのあり方」を要点列挙すると、およそ次のような項目が挙げられよう。

(4) コミュニティ・ガバナンスのあり方

① コミュニティ・ガバナンスの目的＝「地域力」の再生・向上＝地域活性化
コミュニティ・ガバナンスの最終目的は、「貨幣経済」とは違う「豊かな生活文化」（生活の質）を重視・優先する。「自分たちがどんなまちづくりをしたいのか？そのゴールは何か？」を市民自身が問う。例えば、「この町内会に桜の木を植えよう！」（毎年100本、10年間で1,000本、そして満開の桜の下で、みんなでお弁当を食べよう）といったスローガンを立てる。若者や子どもたちが自慢と誇りになるまちづくりを進め、学校卒業後も子どもたちが毎年帰ってきたくなるまちをつくりたいというミッションなどを大切にすることである。

その実現のプロセスをフローチャート化して表現すると、「地域資源（自

然・歴史・文化・人々の暮らしなど地域財産)の見直し・再発見→ハイブリッド化(組み合わせ, 総合化, 複合化)→商品開発(付加価値化, 特産品化, ブランド化)→「コミュニティビジネス化」(地域ネットワークで生産・加工)→販売・マーケット開拓(国内外市場化)→人材確保(人材育成, 能力開発)→市民協議会の設立(組織化, 活動資金の配分, 利益誘導)→そして地域社会全体の活性化, といった一連の流れを創造していくことである。

そのために, 地域資源(要素)の個性と魅力を発見し, 再評価(付加価値)し, まちづくりワークショップ, マップづくりなどを通して商品化を図る(PR, キャッチコピーづくりなど)。これからは地域資源を金に変える仕組みと事業を考え展開することである。しかしそれは「観光のための資源化」ではなく, あくまでそこに生活している私たち自身がより豊かになるために, この資源を守るんだという考え方に立つことである。そこにしかない食べ物を育て, 料理し, 雅な皿に盛って, 美味しく頂くことである。さらにその産業化(ビジネス化)やイベント化を図り, 「地域ブランド力」(“made in SAGA”)を育てる。そこへ観光客や他人がやってくる。つまりまずは地域住民が自分たちで楽しむこと, 生き活きと元気に生きることである。そうすれば, やがて地域社会全体が活性化する。観光とは, 風光明媚な景勝地巡りだけではない。観光の語源は, 中国の「易経」にある「(その国の)光を観る。用て王に賓たるに利し」(「観国之光, 利用賓于王」)という意味であり, その地域の歴史や人々の生活やそこに生きる人間の営みを等身大に伝え共有化することである。「ないものねだりからあるもの探しへ」(地元学)という運動である。

② 市民主体=市民力=市民自治の確立

都市間競争の時代において, 自分たちの都市や地域は自分たちで独自につくっていく時代が来た。市民自身がまちづくりの企画段階からアイデアを出し合い, 資金を集め, まず自分たちでやってみる, 設営・設立してやることである。まちづくりとは, 市民要求を実現していく過程で自己満足することではなく, 市民が共に生き共に希望をつくり, 共に育てていくプロセスそのものである。これは地域生活者としての永久運動そのものである。市民主体の市民参加型自治への展開過程である。ここでの住民と地方行政との関係は, 行政請負型を卒業し, 市民が実践的に社会づくりを担う「相互扶助型の

地域協働体づくり」の連携・協力・支援を行うということになる。

コミュニティ・ガバナンスにおける「市民力」とは、市民一人ひとりの個人力の人材育成と能力開発にかかっている。「市民づくり」とは、まさに“人財”としての「住民力」,「職員力」,「企業人力」の総合力である。「市民づくり」は「1人のリーダーよりも10人の優れたプレイヤー」を生み出すことである。市民はよく学び(学習),よく気づき(問題発見),よく動き(行動と実践),よい問題解決という実践的スキルを習得した人である。彼らは「ここで生きる覚悟を持った人」,「自分たちの暮らしをよりよくしていきたい(桃源郷,桜の回廊など)」と願う人である。市民の感受性,企画力,コーディネータ力,コンセプトづくりなどに長けた人である。「われわれは何をこの世に残して逝くのか?自分が生きて証として,後世に,子どもに,地域に,何を残すのか?金か,事業か,思想か,人生か?」(内村鑑三)という問いに対して,「自分にできる何かで,まちのため,人のために役に立ちたい」,「私はまちに恩返しをしたい。その人のために,一人の人間として何をしてやれるか」を常に考えている人といえる。

④ マルチ主体性の尊重

コミュニティ・ガバナンスでは,例えば,行政,企業,ボランティア市民団体,NPO法人,町内会,学校,市民個人などを地域主体(担い手)として,「マルチ主体」(主体の複合化)を相互尊重する。「まちづくり市民協議会」などを中核として,子ども会,女性団体,老人会などに加えて,個人,ボランティア団体,NPOなども参加参画し,「パートナーシップ型の複合主体」で組織運営していくスタンスをとる。実際には,市民同士がどれほど支え合いの経験を積み,強い絆を結び,システムをつくってきたかによるであろう。それゆえ日常生活における暮らしの支え合いのシステムを作り直すことである。さらに市民参加の下に地域問題を共有し,解決への新しいビジョンをつくること,「新しい公共概念としての市民的価値の創造」に取り組んでいくことである。

行政と住民の関係は,「中央集権的・垂直型ガバメント」から「多種多様な複合主体がまちづくりパートナーとして相互に連携・協働する分権的・水平型ガバナンス」への組織変革が目指されている。「ガバメント」(government)

とは、統治・統制・支配であるが、「ガバナンス」(governance)とは、管理・制御・共治という意味である。要するに、新しい民主主義として、より多数の市民が参加・行動し、自分たちを組織し、自分たちで自分たちを直接統治する新しい仕組みをつくることである。これからの地域を支える担い手として、新しいNPOや団体や個人が台頭し役割期待されている。ボランティア団体およびNPO法人は、数でいえばNPOが約2万5千で、合計約15万団体にまで増加している。さらにこれに企業、機関、大学、学校などとのネットワーク化をもっと積極的に推進すべきである。

さらにいえば、市民協議会は、代表型(代議制)から直接型(共同討議制)へ、少数型から多数型へ、できれば全員参加型によるコントロール体制へと、民意のコンセンサス形成方法を変えていくことである。参加のマルチルートを作っていくことが求められる。ここでは、多様な人財のコラボレーションと交流が大切になる。自治体と地域住民が連携・協働し、自律的な市民自治の仕組みを構築・運用していく。そのための地域自治資源(組織、制度、ストック、ソーシャル・キャピタルなど)の評価と新しい組み合わせを大切にする。

⑤ 市民共同体としての市民自治

市民協議会は、「地縁・血縁」共同体から「志縁・知縁」共同体へと変容している。それはつまり自分たちが大好きなこのまちをもっと住みやすいまちにするために、協働する自主的活動団体である。本来、共同体は自助努力・相互扶助・互助・互恵の精神で、自由選択と自発的参加することが原則である。参加の前提は、自主財源と会費制である。行政の補助金に安易に甘えず、依存せず、また期待しない。行政の下請機関ではなく、行政から頼まれたからやるのでもない。行政予算の多簿ではなく、補助金が全く出ない場合も考えて行動する。「予算ゼロ」や「廃止」も想定内に入れている。この意味で「入る」と「出る」を考える地域経営型への発想転換が必要である。

例えば、「街灯をもっと設置してほしい」、「図書館を建設してほしい」、「旧町村の交流場所を確保してほしい」など、これまでの陳情的・一方的な「要求型民主主義」から脱皮することになる。それは自主・自律・自活・自己責任型民主主義への成長を図ることである。そして市民同士がラウンドテーブル

ルに着き、わくわくする将来について語り合う場をつくる。市民なら誰でもがまちづくりに積極的・自由に参加参画できる共通の場を設けることである。しかし報酬は出ない、あくまで地域住民のための自発的ボランティア活動なのだ。

従って、市民協議会としては、こういう祭りやイベントをやりたいなら、まず自分たちがやりたいことをやって、「ここまではうまくいった。だから支援してもらいたい」といった実績づくりが大切である。おそらくこの段階になると、「市民参加ではなく、むしろ行政参加の時代になった」という発想が必要になる。行政は、後押しか、押し付けか、慎重に考慮することになる。

⑥ まちづくり市民協議会の組織運営

これまでの町内会は、あくまでも地域主体のひとつのアクターであり、構成メンバーのひとつの団体に過ぎないと位置づけられる。しかし現実には、この町内会が中心・中核となって、老人クラブ、子どもクラブ、婦人会、体育協会、ボランティア団体、地域NPO、企業なども参加参画させ、新しい組織体を編成してもよい。市民協議会には、ニューカマーだけでなく、町内会など地域のあらゆる団体が加入し、地域を知り尽くしている人がたくさんいた方がいい。

行政の関与は、必要に応じ、一定の期間だけ支援する。「新しい公共サービスの担い手として」、「新しい市民的価値を創造する市民主体」、「市民主導のまちづくり」に対して、一定の助成（人、予算、技術指導、施設貸与、ノウハウなど）をするというスタンスをとる。そして一定の成果と結果を見守りつつ、一定の期間が過ぎたら、手を引き、自主独立させる。長い権益関係はもたれあいから癒着を生み腐敗・墮落するだけである。

⑦ 今後の課題

様々な次のような課題がある。○地域市民自治組織としてのまちづくり市民協議会に、「市民代表」としての正当性根拠を付与し、どのような代表機能を持たせるか、○行政との関係において、パートナーとしてどのような対等・平等な関係を構築できるか（事務局をどこに置くかなど）、○地域住民団体の規模や種類や要望が異なることに対して、どのように対応するか、○市民自治の管理運営において、それを担う人材と資金をどのように確保していくか、

○市民協議会の管理運営において、権力構造化しない開放的・民主的・柔軟な合意形成システムをどのように構築するか、あるいは○市民活動を支援するどのようなまちづくり条例を制定するか(市民参加のまちづくり促進)、などの問題解決が残されている^④。

第3章 まちづくり NPO リーダーの価値観

(1) まちづくり NPO リーダーに関するアンケート調査の目的

平成22年度・全国自治体政策研究交流会議・自治体学会・佐賀武雄大会の統一テーマは、「地域力が未来を拓くー佐賀武雄から維新の風が吹くー」であった。この大会のテーマに込められたメッセージは、一言でいえば、「地域力の創造」というキーワードであった。ここにいう「地域力」とはつまり、「市民力・職員力・企業力・議員力などの総合知・総合力を高めること＝ひとづくり」こそが、これからのまちづくりに必要不可欠であるという確信と強調であった。さらに「ひとづくりとしての住民力」とは、つまり「一人ひとりの自分力をエンパワーメントしていくこと」、「自分力」とはつまり「自分自身の新しい付加価値を創造する維新力を持つこと」、「維新力」とはつまり「硬直した現状を打開し変革する力」、「変革力」とはつまり「新しい風を起こす力」で、「この佐賀地域から新しい維新の風を吹かす力を協働し発揮していこう」という呼びかけであった。地域住民の小さな力を結集し微風を起こし、かつ内外の強力なサポートスタッフの力も借りつつ、さらに「小さな風をより大きな台風に変えていこう」という戦略と期待が込められたコンセプトであった。

「ひとづくり」とは、結局のところ、住民一人ひとりの力を「市民力」に昇華し、市民力としての能力開発と自己研鑽と自己成長を図っていく人材を、その地域社会がどれだけたくさん持っているかにかかっている。ここにいう「市民」とは、単に「生活者」としての住民エゴや地域エゴを最大優先・重視するのではなく、むしろ他者性・公共性・全体性・相互性・共存共生などにもっともっと配慮する人のことである。こうした市民は、さらに「市民の権利」としての市民主権＝市民自治を志向し、市民主体形成としての自己決定

権の確立と保証を探求するようになる。この市民力を最高度に達成・発展した段階を「シビック・ガバナンス」(市民統治(共治)力)とすることができる。さらにこれらの「シビック・ガバナンス」が集合・集積した地域社会を「コミュニティ・ガバナンス」と名付けることができる。

そのあるべき市民力をシンボリックに体现した人物像が、「NPOリーダーたち」と考えられる。そのNPOリーダー像を理論的・実証的に明らかにしたいというのが、本調査研究の主たる目的である。要するに、「現代日本社会において、行政や企業に対抗する第3セクターとしてのまちづくりNPO活動に取り組むリーダーの価値観(意識・態度・行動)とは何か、彼らの多くはいかなる価値理念(価値志向性)に基づいて、市民活動に参加・従事しているのであろうか」という設問である。つまり理念としての市民主体形成を体现していると思われるNPOリーダーを動かす行動原理とは何か、その行動の背景にあるもの、目的、動機、本音などに迫り解明してみたいということである。

最近のNPO法人は、その急増と同時に「淘汰」(設立の頭打ち状況)の時代に転じ、本物だけが生き残る時代を迎えている。成長期や膨張期にあっては、ややいい加減な目的や理由で設立されたNPO法人も、今や厳しく評価・査定され、活動休止や休眠状態に追い込まれ、さらに差別化・格差化が進行している。いわばリーダーの資質と能力が真剣に市民評価されるようになってきたのである。

(2) まちづくりNPOリーダーの価値観に関する若干の考察

アンケート調査は、NPO法人の活動分野の中から、第3分野の「まちづくりの推進を図る活動」、つまり「まちづくりNPO法人」に焦点を当て、「現代日本におけるまちづくりNPOリーダーの価値観(思想と行動)に関するアンケート調査」として実施した^⑥。この調査対象は、「都市型(東京都内)リーダーと地方型(九州圏内)リーダーとの比較考察(共通性と差異性)」を進めるために、まちづくりNPO法人団体名簿から、東京都内と九州圏内を無作為抽出し、平成22年1月、郵送法により実施した。この結果、回収数は、東京が211件、九州圏が236件、佐賀県が33件で合計480件、回収率24.6%であった。

質問項目は、主として「NPOの活動状況」、「NPOのリーダーシップ」、「他の団体・セクターとの協働関係」などに関し設問している^⑥。

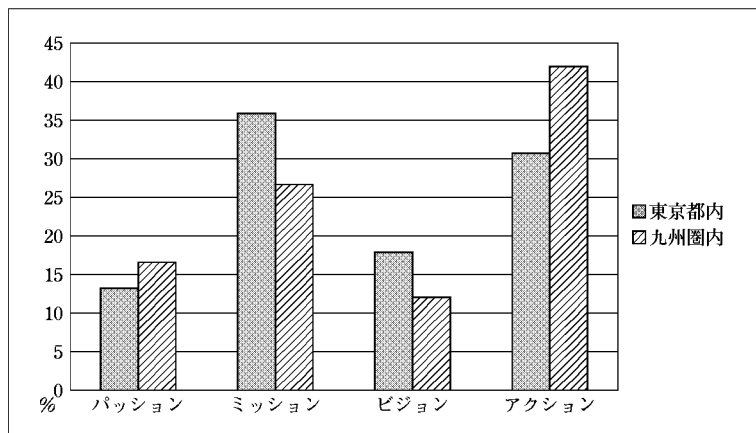
調査結果によると、現在のNPOリーダーの生データが描出されている。「理念としての市民像」とはかけ離れた「現実としての市民活動家の生きた素顔」が表現されていると思われる。ここでは枚数の都合から、データの分析結果で有意差のあるフェースシート項目だけを拾い出すと、およそ次のような特徴が見られる。

- ・「活動年数」は、「1年以下」は「パッション志向」、「11年以上」は「ミッション志向」
- ・「年齢」は、「40～59歳」は「事業型・ビジネス志向」、「60歳以上」は「ボランティア志向」
- ・「性別」は、「男性」は「奉仕型」と「余暇活動型」=理想追究型、「女性」は「報酬型」=現実利益追求型
- ・「年齢」は、「39歳以下」と「40～59歳」は「報酬型」、「60歳以上」は「奉仕型」
- ・「財政規模」は、「500～1,000万円」と「1億円以上」の収入がある団体は「活発に活動している」という団体が多い。逆に「100万円未満」の収入しかない団体は、「少しだけ」「あまり」「ほとんど」活動していないという団体が多い。これは「200万円以下」のリーダーの回答を見ても、やはり「月1～2回」や「年数回」しか活動していないという結果である。従って、「リーダーの活動頻度」と「財政規模」とは「リーダーの活動頻度」と深い密接な関係があるといえる。つまり先述したように「500～1,000万円」と「1億円以上」の収入がある団体リーダーは、それだけ非常に「活発に活動している」という結果であった。とくに「年1,000万円以上」あるNPOリーダーは「ビジネス」として「報酬を得る仕事」と認識し活動している人が多い。

また「1億円以上」の財政規模は、「40～59歳」の中年世代が、「2,000～5,000万円」の財政規模は「39歳以下」の若手世代が、さらに「100～200万円」は「60歳以上」の高齢世代が多い、という結果であった。

このような分析結果から見えてくる現在のNPOリーダーの行動原理とし

表2 あなたがリーダーとして特に大切だと思うもの



ては、いくつかの項目において有意な共通性と差異性が見られた。ここでは特に「NPOリーダーとして特に大切だと思うものは何か」という項目について取り上げよう（表2参照）。この質問項目は、「あなたがリーダーとして特に大切だと思うものは何ですか」という問いに対し、「1. パッション（情熱）、2. ミッション（社会的使命）、3. ビジョン（夢・ロマン）、4. アクション（行動力）」という解答欄から1つを選択してもらったものである。

この結果、NPO活動の「活動年数」とのクロス分析において、「1年以下」のリーダーは、圧倒的に「パッション」こそが大事だと考えている。それから10年間くらいは「アクション」に取り組み、やがて「11年以上」活動をしていると、「パッション」が減少し、逆に「ミッション」が大切だと思うようになる。性別においては特に有意差は見られない。

これを「年齢」別に考察すると、特に「39歳以下」のリーダーは熱情的な「パッション」によって活動し、必ずしも「ミッション」によってではない。むしろ「ミッション」だと思える意識は「60歳以上」になって高まり、逆に「パッション」は有意に減少する。これをさらに「居住年数」別にみると、「1～5年」のリーダーは、「アクション」志向でとにかく現地・現場・実務の中に入り、懸命に活動し、現実態に触れ難題に直面しつつ、「5～10年間」居住するようになると、そこからさらに何か新しい「ビジョン」（将来構想）を描くよ

表3 地域間比較（東京都内と九州圏内）の特徴

項目	東京都内	九州圏内（8県）
活動年数	11年以上	1年以下
リーダーの特徴	ミッション，ビジョン	アクション，（パッション）
居住年数	1年未満	10～20年
最終学歴	4年制大学	高校／高専・短大
収入（年収）	800～1,000万円	200万円未満
自治会との関係	現在，連係・協力していない	その他

うになる。

またこの項目を，地域間格差と結び付けて考察してみると，「東京都内」と「九州圏内」との比較で大きな有意差が見られた（表3参照）。この都市型（東京都内）リーダーと地方型（九州圏内）リーダーとの共通性と差異性の比較により，少なくとも次の2つの事実発見があった。つまり都市型リーダーは，「ミッション（社会的使命）」志向が極めて高く，また「ビジョン（夢・ロマン）」を追求するタイプも比較的多い。一方，地方型リーダーはまず「アクション（行動力）」が大切だと考え活動しているリーダーが多いということである。

結びにかえて

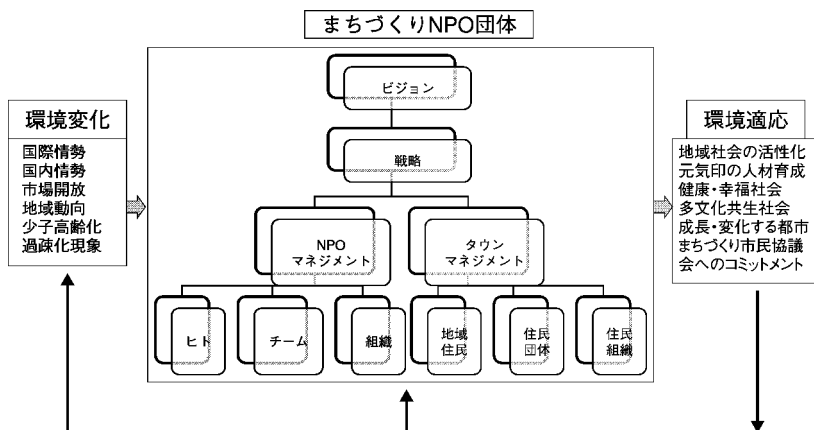
本研究の学術的特色は，これまでの「市民参加とまちづくり」に関する理念や方法論の歴史的展開過程を踏まえ，さらに最近の新しい地域分権型社会における横断的・水平的・複合主体的・市民権的な「新しい地域経営型組織形態モデルづくり」（＝「コミュニティ・ガバナンス」）に関する実証的分析であった。これまでの「コミュニティ・ガバナンス」に関する研究では，具体的に，誰（リーダーの資質）が，どんなリーダーシップ（指導様式）で，どのような組織形態（共治・協働システム）で，どのようなまちづくり政策（ビジョン内容）を，どんな事業活動（プログラムとマネジメント）で，どんな成果（業績評価）を挙げているのか，その共通な一般化モデルはまだ達成されていない。またまちづくり政策の推進主体をめぐって，行政主体と企業

主体と市民主体とを結びつけた「協働システム」、いわゆる地域主体の複合的・横断的組織を総合的に比較分析した研究業績も極めて少ない。さらにいえば、まちづくり NPO と他の NPO などをつなぐ協働システム(中間支援組織)の組織社会学的考察もほとんど行われていないのである。

そこで本研究では、これまでの組織社会学的研究の成果を応用・展開しつつ、新時代の地域ニーズに対応した「地域社会の複合主体によるまちづくり協働システムの動態分析」と「その中心的アクターであるまちづくり NPO リーダーの価値観の実態分析」に取り組んできた。今後は、先行研究の検討も含めて、さらに「仮設定一検証調査一理論モデルの構築」に鋭意努力し、「まちづくりコミュニティ・ガバナンス」に関する一般モデル化を図りたいと考えている。

さらにこのコミュニティ・ガバナンス研究は、NPO 法人を含むボランティア組織団体(市民セクター)による「NPM」(ニュー・パブリック・マネジメント、公共経営)などの改革と政策をより一段と推進していくことになる。ますますグローバル化・ボーダレス化・ワンワールド化しつつある現代市民社会において、とくに「市民セクター」の台頭(まちづくり NPO やまちづくり市民協議会など)は、日本のみならず、海外におけるまちづくり市民組織や市民活動の現実態と比較考察することにより^⑦、「グローバル・スタン

図2 グローバル化時代におけるまちづくり NPO リーダーの役割



ダード]としての「市民主体の人間モデルと組織モデル」を構築することにもつながる(図2参照)。従って今後とも、「まちづくりコラボレーション・システム・モデル」の成立条件について、その知識と情報とスキルを探求していかねばならない(NPO活動のエンパワーメント、地域力・市民力・組織力のパワーアップ、コミュニティ・シンクタンクづくりなど)^⑧。

注

- ① 2000年4月1日に施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」は、いわゆる「地方分権一括法」といわれ、以来、地方自治体は自己決定・自己責任により問題解決に取り組んでいかねばならなくなった。
- ② 田中豊治「市町村合併後の地域コミュニティの検討課題」日本計画行政学会九州・支部『JAPA九州』第32号, pp.3～5, 2009年3月。
- ③ 田中豊治『まちづくり組織社会学』良書普及会, p.149以下, 2002年。
- ④ 田中豊治「地域社会の活性化とNPOの役割・課題—新しい地域主体としての市民セクターの可能性—」日本都市学会『都市の活性化とNPO』日本都市学会年報2003, VOL.37, pp.56～64。
- ⑤ アンケート調査の概要は、以下の通りである。調査の対象及び方法は、調査対象：まちづくりNPO法人団体、調査対象地域：東京都内、九州圏内、抽出方法：無作為抽出法、実施期間：平成22年1月～2月、調査方法：郵送調査法、配票数：東京都内は1,969団体のうち1,000ケース、九州圏内は8県合計1,665団体のうち950ケース、佐賀県内は95団体全数、回収数：480(東京都内211,九州圏内236,佐賀県内33)、回収率：24.6%、分析方法：クロス分析,カイ二乗検定,である。
- ⑥ アンケート調査にご協力頂いた方のフェイスシート特性の全体像を抽出すると、「性別」は男性8割：女性2割,「年齢」は、60歳以上49%,40～59歳40%,39歳以下8%,「職業」は経営者・自営者27%,企業・団体職員18%,退職者(無職)17%等,「居住年数」は20年以上57%等,「学歴」は4年生大学48%,高校(旧制中学)22%等,「年収」は200～400万円30%,400～600万円20%,200万円未満17%,600～800万円10%,800～1,000万円9%,1,000万円以上6%等,であった。
- ⑦ 宋麗紅・田中豊治「現代社会におけるNPOの役割に関する日中比較研究」『佐賀大学文化教育学部研究論文集』第9集第1号, pp.183～192。
- ⑧ アンケート調査の分析結果については、次の報告書を参考されたい。『地域分権型社会におけるコミュニティ・ガバナンス・システムの組織社会学的研究』課題番号：20530441基盤研究(C)(平成20年度～平成22年度)文部科学省科学研究費補助金研究 研究成果報告書,佐賀大学文化教育学部・田中豊治研究室発行,全103頁。

参考文献

- 恩田守雄『共助の地域づくり—「公共社会学」の視点—』, 学文社, 2008年。
- 金川幸司『協働型ガバナンスとNPO—イギリスのパートナーシップ政策を事例として—』
晃洋書房, 2008年。
- 小林良彰・中谷美穂・金宗郁『地方分権時代の市民社会』慶応義塾大学出版会, 2008年。
- 神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャル ガバナンス—新しい分権・市民社会の構図—』東
洋経済新報社, 2004年。
- 佐々木信夫『地方分権と地方自治』勁草書房, 1999年。
- 辻山幸宣編著『新しい自治のしくみづくり』新しい自治がつくる地域社会シリーズ第1巻,
ぎょうせい, 2006年。
- 蓮見音彦・奥田道大編『21世紀型日本のネオ・コミュニティ』東京大学出版会, 1993年。
- 松野弘『地域社会形成の思想と論理—参加・協働・自治—』ミネルヴァ書房, 2004年。
- 松下圭一『自治体再構築』公人の友社, 2005年。
- 羅 一慶『日本の市民社会におけるNPOと市民参加』慶応義塾大学出版会, 2008年。
- Lester M Salamon, Partners in Public Service, 江上哲監訳『NPOと公共サービス—政
府と民間のパートナーシップ—』, ミネルヴァ書房, 2007年。
- Neil J. Smelser, SOCIOLOGY, 伊藤武夫・伊藤雅之・高嶋正晴監訳『グローバル化時代の
社会学』晃洋書房, 2008年。2002年。
- 山口通昭編著『協働と市民活動の実務』新しい自治がつくる地域社会シリーズ第2巻, ぎょ
うせい, 2006年。
- 山口二郎・山崎幹根・遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店, 2003年。
- 山崎怜・多田憲一郎『新しい公共性と地域の再生—持続可能な分権型社会への道—』昭和
堂, 2006年。