

令和元年6月19日現在

機関番号：22301

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K04557

研究課題名(和文) 自治体・中間支援機能の再構築過程にみる学習支援構造の変容に関する研究

研究課題名(英文) A study on the change of learning support structure in rebuilding process of intermediate support function in local Government

研究代表者

櫻井 常矢 (SAKURAI, TSUNEYA)

高崎経済大学・地域政策学部・教授

研究者番号：40363775

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究から次の4点が明らかとなった。自治体・中間支援機能が、NPO・市民活動支援から地域コミュニティ支援へと移行(あるいは補強)するなかで、暮らしに関わる社会教育、地域包括ケアシステム、児童福祉等の地域内での連携が進んでいること、地域内にある多様な資源を結びつける媒介機能(インターメディアリー)を果たしながら、地域課題解決型の地域づくりを実現する社会教育の可能性の再発見を促していること、地域の課題解決力を高めることや地域コミュニティの人材発掘と育成を支えるプログラムや方法の開発が進んでいること、中間支援機能の再構築をめぐって、広域での自治体間のネットワーク形成がみられることである。

研究成果の学術的意義や社会的意義

自治体・中間支援機能をめぐる地域コミュニティ支援を意図した様々な動向は、各地の社会教育行政・施設の再編、あるいは新たな住民参加の模索やパートナーシップ形成など、従来からの自治体・地域の社会教育のガバナンスの変容をもたらしている。本研究は、中間支援施設・組織の学習構造と機能に関するこれまでの研究蓄積をさらに発展させ、これを社会教育行政・施設の新たな展開可能性の理論的・実証的提起へと結びつけている。自治体の教育力とも言い得る中間支援施設・組織の機能変容が、分権時代の社会教育ガバナンスや住民の自治的力量の形成にいかにかに寄与するのかを明らかにしている。

研究成果の概要(英文)：The following four points were clarified from this study.(1)The intermediate support functions of local governments are advancing from the support of NPOs and civic activities to local community support (or reinforcement),in cooperation with the social education, child welfare, and regional comprehensive care systems of local governments, etc.(2)Encouraging the re-discovery of the possibility of social education that realizes regional development of regional problem-solving, while fulfilling the mediation function that unites various resources in the region.(3)The development of programs and methods for improving the ability to solve problems and finding and fostering human resources in local communities is progressing.(4)The network between municipalities in a wide area has been formed over the reconstruction of the intermediate support function.

研究分野：社会教育学

キーワード：社会教育 中間支援 ガバナンス

## 1. 研究開始当初の背景

日本の中間支援施設は、近年、地域課題の解決や就労支援、あるいは地域計画の策定や地域づくりへの住民参加の促進などを目的としたものへと、新たな機能を模索してきている(以下、「地域コミュニティ支援型中間支援組織」)。自身はこれまで、特に NPO の教育研究に関心を持ち、(1)NPO の教育力分析、(2)地域再生と NPO の教育力のかかわり、(3)地域コミュニティ支援型中間支援組織の学習構造と機能について検討を進めてきた。また、住民自治の醸成を射程とした地域コミュニティ支援型中間支援組織の日本における萌芽的形態を指摘し、こうした中間支援組織の先駆的モデルとして英国の RCC(Rural Community Council)について、その組織形態及び事業の概要について把握するに至っている。

他方で、こうした地域コミュニティ支援型中間支援組織・施設の登場は、各地の社会教育行政・施設の再編、あるいは市民活動・NPO 支援から地域コミュニティ支援へという支援対象の拡大とそれに伴う施設機能の見直し、そして施設運営をめぐる住民参加の模索や新たなパートナーシップ形成など、従来からの自治体・地域の社会教育のガバナンスの変容をもたらしている。こうした地域コミュニティを射程とした中間支援組織・施設の学習構造と機能に関する調査を通して、公民館等の社会教育施設の地域運営をめぐる中間支援機能の必要性を提起するに至っている。さらに指定管理者制度等による再編後の社会教育施設事業の実現方策についても中間支援施設・組織によるアプローチの視点からも調査研究を行ってきた。これらの研究からは、地域・住民の学習活動の実現をサポート(あるいは連携)する中間支援施設の取り組みが明らかになると同時に、地方自治体における中間支援機能自体が、二極化ないし再編の途上にある実態が浮き彫りとなってきている。本研究は、中間支援施設・組織の学習構造と機能に関するこれまでの研究蓄積をさらに発展させ、これを社会教育行政・施設の新たな展開可能性の理論的・実証的提起へと結びつけることをねらいとしている。中間支援施設・組織については、公共政策学や経営学、社会学など学際的研究の対象となってきているが、教育学研究からのアプローチはこれからと言える。地方自治体における中間支援機能から自治体社会教育の新たな可能性と課題を仮説的に提示しようとする本研究は、NPO 等のミッション型組織の日本社会における将来像と同時に、従来からの社会教育施設をめぐる諸課題と向き合いながら、既存の教育システムにおける中間支援機能の意義を明らかにしようとする。この新たな自治体の教育力とも言い得る中間支援施設・組織の学習構造と機能が、分権時代の社会教育ガバナンスとどのようにかかわり、また住民の自治的力量的形成に寄与していくのかに関する実証的検討はまさにこれからの研究課題と考える。

## 2. 研究の目的

近年、市町村自治体では地域づくりや住民協働施策の一環として、従来まで設置運営してきた中間支援機能の統合・再編を進めようとする動きが見られる。その端緒は、中間支援機能を市民活動や社会問題解決を対象としたものとして、あるいは住民自治組織や地域課題を対象としたものとして分けてきた点に見出される。この両者の関係を含む再構築の先には、どのような地域・住民への学習支援が実現されようとしているのか。また、そこに自治体社会教育はどのように位置づけられようとしているのか。本研究は、中間支援機能の再構築過程における住民参加や新たに誕生する学習支援内容(対象・方法等)に着目しながら、自治体・中間支援機能の学習構造について明らかにすることを目的とする。

## 3. 研究の方法

本研究では、第一に自治体の中間支援機能を対象とすることから、市民協働や地域づくりに関連した当該自治体の制度、政策等に関する情報収集、及びインターメディアリーに関する従来研究に関する文献等をもとに分析視角の構築を行った。特に研究テーマにあるインターメディアリーそのものが実態として未整理な概念であることから、仮説的かつ暫定的にその機能を見出すことを意識した。第二に本研究がとりわけその運営形態として官設民営型を主とした中間支援施設を主要な対象とすることから、民間運営に関係する各主体(施設職員、運営主体、行政)間の諸関係、さらにインターメディアリーとしての役割を検討するため、自治体・地域への訪問調査(ヒアリング)に重点を置いている。特定の自治体・地域を複数回にわたって調査するケースもあった。また、上記の取り組みを踏まえた学会発表等を通じて情報発信を行う。加えて、研究代表者が参画している地方創生政策に関連した研究会(例:総務省暮らしを支える地域運営組織に関する研究会)等での参考情報として研究成果を活用していく。

## 4. 研究成果

自治体・中間支援機能の展開と課題に着目した本研究では、実態調査として既設の中間支援施設における機能の見直しを検討している自治体、あるいは民間の中間支援組織として新たな展開を構想・実践している団体についての現地調査や情報収集を精力的に行った。その多くは、従来からの NPO・市民活動支援から、自治会や校区コミュニティ等の地域コミュニティ支援へとその支援機能を移行(あるいは補強)するものが多くあった。それによって自治体の社会教育行政や社会福祉協議会等との連携を模索するものや、あるいは施設機能の重なりを理由に統合・再編に向おうとする動きなどが見られた。こうした調査研究を踏まえ、主に次の4点が明

らかとなった。

第一は、中間支援機能の再構築をめぐる、既存の機関・団体との連携を模索する動きである。具体的には、NPO 支援から地域コミュニティ支援へと中間支援機能の移行を意図する場合、既存の公民館等の社会教育行政、あるいは社会福祉協議会等との関係構築を求めようとするのである。こうした動きは、この枠組み自体が社会教育行政の再編を促進してしまうという課題も指摘できる一方で、むしろ逆に公民館の社会的機能をはじめ社会教育の社会的意義を再評価しようとする取り組みも見られた。そもそも公民館とはどのような機能を持った施設であるのか。とりわけ地域づくりとの関連において公民館が果たす役割を再整理し、あらためて自治体の中間支援機能との連携を構築しようとする動きである。同時に、社会教育や地域包括ケアシステム、児童福祉など、地域づくりに関わる多様な分野が中間支援という舞台にその機能を重ね、つながり、さらには連携しようとする展開にまで発展しつつあることが明らかとなった。しかしこれらは、いずれも NPO 等の民間事業者によって運営されていることにその共通点を求めることができる。こうした民間独自の展開に対して行政（一般行政、教育行政）がどのように応えていくのか。あるいは支援対象となる地域自治組織の機能にどのような影響を与えていくのが新たな研究課題として提起できる。

第二は、中間支援機能を有した NPO 等の民間団体が公民館の指定管理者となることで、社会教育施設の可能性の再発見を促していることである。具体的な調査先として、沖縄県那覇市内にある二つの NPO 運営による公民館を取り上げている。地域内外の多様な資源を結びつける媒介機能（インターメディアリー）を果たしながら、地域課題解決型の地域づくりを実現している。調査先の一つである若狭公民館は、地元 6 自治会が結成した NPO が運営主体となった指定管理者制度による運営形態をとっている。那覇市の歓楽街に位置する同公民館では、経済的に厳しい状況にある貧困母子世帯が多いことなど、子どもの貧困問題が大きな地域課題となっている。趣味・教養的な学習活動が中心となりつつある公民館にあって、こうした切実な地域課題は見落とされがちであるが、当該公民館の運営に携わるスタッフの地域課題の捉え方自体も注目に値する。こうした課題に対して、地域外の NPO 等と連携したシングルマザー支援、あるいは子どもの貧困問題への文化的アプローチによる課題解決に取り組むなど具体的な成果を上げてきている。こうした実践は、地縁組織の拠点としての役割と同時に、地域外の様々な人的、組織的資源と連携することを通して、地域コミュニティの課題解決を促進するというインターメディアリーとしての機能を発揮しつつ展開している。

第三は、地域コミュニティ支援型の中間支援組織の展開によって、地域の課題解決力の高まりや地域コミュニティの人材発掘や育成を支えるプログラムや方法の開発が進んでいることである。いちのせき市民活動センターでは、スタッフのエリア担当制を導入し、各人が担当地域との関係を構築しながら、独自の地域コミュニティ支援のプログラムを開発している。例えば同センターでは、「自治会長サミット」として特に新たに着任した自治会長を対象とした学習事業を展開している。自治会長とは言え、会長としての活動のノウハウ、あるいは市民協働等の自らが関係する自治体の政策課題への理解が乏しいことが現実にある。新任自治会長、自治会長経験者等との交流や情報共有を通して、自治会活性化やガバナンス手法への理解を深めることにサミットは機能している。中間支援施設の側から見れば、こうした学習の積み重ねを通して地域コミュニティからの相談等の問い合わせなど相互の関係構築を実現することに成功している。エリア担当制は、相当な人件費を必要とすることから自治体の財政負担は必要となるものの、高齢化等による担い手不足の現実を前に、こうした地域リーダーに寄り添う人的支援の具体的な取り組みは示唆に富んでいる。

第四は、中間支援機能の再構築をめぐる、広域での自治体間のネットワーク形成がみられることである。これは中間支援機能を発揮する資源（人材・団体）が自治体ごとに限定的であることに理由を求めることができる。本研究の調査からは、自治・協働をめぐる全国規模でのネットワークに基づく職員研修をきっかけに、中間支援のノウハウや人材の共有・供給に成功しているケースがあった。また、民間に限られた動きではあったものの、広域でのつながりを積み重ね、学習会の開催や事業ベースでの連携を図ろうとする取り組みも見られた。岩手県では、県内の中間支援組織のネットワークが存在し、かねてから学習会や情報交換会を開催してきている。互いのノウハウの共有はもとより、東日本大震災復興拠点をめぐる連携など、具体的な成果も見られる。残念ながら、これらの動きは民間ベースであり、こうした民間の連携の枠組みに自治体行政がどのように呼応していくのが課題である。他方、これらを踏まえると今後求められる中間支援機能には、市町村を越えた自治体間ネットワーク、あるいは都道府県行政（あるいは都道府県が設置している中間支援施設）や大学等のより広域かつ専門的な機関の役割についても検討する必要がある。

本調査研究を通じて、主に上記のことが明らかとなった。他方で、次のような研究課題も同時に見えてきている。一つは、中間支援機能の再構築過程における官民パートナーシップのあり方についてである。自治体・中間支援機能の多くが、官設民営の運営形態をとっていることから、実質的には施設運営の動向に着目することになるが、中間支援機能の再構築をめぐる現実に起こっていることは、従来までの中間支援施設の運営主体と自治体行政とのパートナーシップ関係をめぐる混乱である。具体的には、NPO 支援から地域コミュニティ支援へと中間支援機能の移行を図ろうとする場合、運営主体そのものの目的や手法、そして行政側の評価の視点にも見直しが必要とされる。特定非営利活動促進法（1998 年）施行後に全国に広がった市民活

動支援を目的とした自治体・中間支援機能であるが、当初は行政による運営（直営）からスタートし、その後、民間運営に移行するケースが多くみられた経緯がある。直営時代の経験をもとに、民間運営に移行されると同時に、民間運営後の行政評価が機能していたことも事実である。しかし本研究が着目した現在の中間支援機能の見直し（転換）をめぐることは、同様の経過を経ることが困難であることもまた想定される。一方ではまた、特に民間団体等の資源に乏しい地方都市の場合、従来から続いてきた行政と民間との関係の蓄積があるうえ、特定団体に依存しがちな状況もあり、支援機能の見直しを促進しがたい現実がある。そのためもあってか本調査の事例では、指定管理者運営であった中間支援施設を行政運営（直営）に戻し、支援体制を再整備しようとする自治体が複数みられている。今後、再び直営から民間運営へという段階的展開が可能なのかどうか。引き続き各地の動向を見守っていく必要がある。

そしてもう一つは、支援対象となる地域コミュニティ（自治会、校区コミュニティ等）の自治的力量的形成をめぐる中間支援機能が果たす役割である。日本では近年、主に小学校区を範疇とした校区コミュニティ（地域運営組織：Region Management Organization）の設立と展開が自治体政策の中心課題となっている。RMO の組織構造を機能面から見れば、地域計画の策定や組織としての方針決定などの「協議機能」、そして実際の課題解決 や事業の推進を担う「実行機能」という2つの側面から成り立っている。これらが有機的に機能することによってRMO の活力を維持・発展するケースが多い。こうしたRMO の機能性を高めるためには、双方へのサポート機能が重要な意味を持つてくる。その役割を社会教育施設や中間支援施設それぞれがどのように果たしていくのか。あるいは自治体社会教育と中間支援機能との間にどのように連携が可能なのか。今後の研究課題として、RMO の組織構造の観点から自治体の学習支援構造を明らかにすることが提起できる。

## 5 . 主な発表論文等

### 〔雑誌論文〕(計3件)

櫻井常矢、対話が導く被災者が主体となる復興、『ガバナンス』No.211、ぎょうせい、査読無、2016、pp.21 - 23、

櫻井常矢、震災復興を支えるコーディネーターのネットワーク、『ガバナンス』No.219、ぎょうせい、査読無、2017、pp.30 - 32

櫻井常矢、地域コミュニティの現場と自治体職員、『ガバナンス』No.235、ぎょうせい、査読無、2018、pp.26 - 28、

### 〔学会発表〕(計2件)

櫻井常矢、NPO 運営による公民館と地域づくりとの関係構造、日本地域政策学会第16回全国研究千葉大会個別報告、中央学院大学、2017

櫻井常矢、NPO 運営による公民館と地域づくりとの関係構造、日本地域政策学会関東支部2017年度研究部会、東洋大学、2018

### 〔その他〕

ホームページ等

<https://www.tcue.ac.jp/>