

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 19 日現在

機関番号：24402

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2013

課題番号：23760583

研究課題名(和文) 地域型NPOの活動領域間のつながりに着目した地域空間マネジメントの見える化

研究課題名(英文) Visualization of Urban Spatial Management in the activity domain of Non-Profit Organization

研究代表者

佐久間 康富 (SAKUMA, Yasutomi)

大阪市立大学・大学院工学研究科・講師

研究者番号：30367023

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,900,000円、(間接経費) 570,000円

研究成果の概要(和文)：地域型NPOとして「まちづくり活動」に取り組んでいる7団体のうち事例として、さかいhill-front forum(以下さかいHFF)、Fusion長池を対象とし、活動領域の広がりや連携状況、ならびに広がりやのプロセスを明らかにした。さかいHFFが指定管理者として東文化会館の拠点を獲得することで地域の連携形成の中心的組織となっていることを明らかにした。Fusion長池の事例からは当初は活動領域が総合的に広がっていたが、時間の経過とともに特定領域の他団体への分離・独立、他団体との新たな連携を通じて総合的な領域をカバーしていることが明らかになった。

研究成果の概要(英文)：The object of this study was Sakai hill-front forum and the Fusion Nagaike, as an example of regional type of Non-Profit Organization. From the Case of Sakai hill-front forum, it was revealed that it has become the central organization of the cooperation of the region by Sakai hill-front forum to get a base of Sakai Higashi Cultural Hall as a designated administrator. From the Case of Fusion Nagaike, it was revealed that 1) the activity domain had spread to the overall first, 2) the specific domain went separate to other organizations, 3) the total domain was covered by a new collaboration with other organizations.

研究分野：工学

科研費の分科・細目：建築学・都市計画・建築計画

キーワード：まちづくり 地域型NPO 地域空間マネジメント 指定管理者制度

## 1. 研究開始当初の背景

### (1) 縮減社会における「都市計画」の再定義

近代「都市計画」はその成立当初から「拡大」する都市活力を制御することに注力してきたが、わが国は2005年に人口減少に転じ、縮減社会にある。これまで「拡大」を前提にした社会システムをいかに転換するかが今日的な課題となっているが、まだその方途は明らかになっていない。縮減社会においては、利用可能な社会資源が限られており、他分野と連携した総合的な地域空間マネジメントに依拠していく必要があり、「都市計画」自体も他分野と連携した総合的な領域へと再定義されなければならない。

### (2) 「地域型 NPO」の台頭

一方、特定非営利活動促進法も施行後10年を超え、地域空間を扱う担い手も行政に留まらず多様な主体が台頭している。なかでも、Fusion長池、岡崎まち育てセンターりた、さかい hill-front forum などに見られるように、特定領域を超えて地域空間の総合的課題を扱う地域型 NPO の台頭が注目される。特定領域を超えて景観、防犯、情報通信、医療、教育といった地域の生活を支える総合的な活動領域を設定し、あたかも「小さな行政」のような地域空間のマネジメントを行っている。テーマコミュニティの代表であった NPO (テーマ型 NPO) が、地域空間のマネジメントに携わることで町内会、自治会と補完し合う地縁コミュニティの主体 (地域型 NPO) として存在感を増してきている。縮減社会、高齢化社会において担い手が限られるなか、市民にとって必要なサービスを提供する「新たな公」の担い手として期待されている。

### (3) 地域空間マネジメントの「見える化」の必要性

市民のニーズが多様化し「都市計画」に期待される役割も広がりつつある。近年、景観や防犯・防災などが新しく課題となっているが、いずれも他領域と連携した戦略的で総合的な取り組み (地域空間マネジメント) が必要となる。しかしながら、総合的取り組みの必要性はすでに指摘されているが、総合的な領域の内実 (領域間のつながり方) は実は自明ではない。また、総合的な取り組みは、必ずしも「ハコモノ」のような目に見えるものではなく、その取り組みに関わる当事者以外のものには伝わりにくい。特に、「事業仕分け」の現場に見るように、税金という費用に対する効果の説明が求められている。地域型 NPO の多くが各種補助事業を受託しながら進めている地域空間マネジメントの領域の広がりや成果を適切にわかりやすく表現し、当事者と市民で共有する社会技術が求められている。今後、さらなる地域型 NPO の登場が期待されるが、先進事例となる地域型 NPO が、

テーマ型 NPO から活動領域をどのように課題を乗り越え連携を広げたのかという連携プロセスを明らかにする必要がある。

## 2. 研究の目的

「新たな公」の担い手となる地域型 NPO による活動領域を研究対象とし、縮減時代における地域空間マネジメントの新たな計画理論を構築することを目的とする。

(1) 全国の地域型 NPO の事例調査：全国の主要な地域型 NPO の活動領域、領域間の連携と課題を把握する。

(2) 地域型 NPO に見る地域空間マネジメントの「見える化」：インタビュー調査により、地域型 NPO の活動領域の広がりや連携状況を把握する。特に、広がりやプロセスを明らかにし、地域型 NPO の成立要件を明らかにする。

## 3. 研究の方法

地域型 NPO による活動領域を対象とし、以下の方法により、全国の動向とその地域空間マネジメントの見える化を行う。

### (1) 地域型 NPO 調査

全国の地域型 NPO の活動領域と領域間の連携、ならびに運営上の課題を把握する。先進的な地域型 NPO では公共施設の指定管理者となっていることが多いそのため指定管理者である NPO を手がかりに事例調査対象を設定する。指定管理者は各自治体で独自に指定するため、全国の各団体の状況を網羅的に扱った統計はなく、日本経済新聞社・日経経済研究所：自治体における指定管理者制度導入の実態 (2006) による調査が現時点では唯一のものである。同調査によると、指定管理者である NPO は 478 あり、これを調査対象とする。

### (2) 地域型 NPO 関係者に対するインタビュー調査

先進的な地域型 NPO の主要な関係者 (各活動領域の担当者) に対するインタビュー調査により、活動領域の広がりや連携状況を把握する。特に、連携のプロセスを明らかにし、地域型 NPO の成立要件を明らかにする。プロセスをわかりやすく図化し「見える化」することで、地域型 NPO の活動領域を市民と共有するモデルを開発する。

インタビュー調査は、全国の特徴的な 10 団体を予定している。まちづくりオーラル・ヒストリー法に準じ、地域型 NPO の関係者のライフヒストリーを通じて、関係者がどのような動機で活動に参画し、活動領域を構成し、連携していったのか、また、どのような課題を乗り越えたのかについて明らかにする。

## 4. 研究成果

### (1) 地域型 NPO 事例調査

地域型 NPO 抽出の手がかりとして指定管理者制度に着目した。日本経済新聞社・日経産業消費研究所 (2006)：「自治体における指定管理者制度導入の実態」によって、地域型 NPO の状況を確認、整理した結果、NPO 法人によ

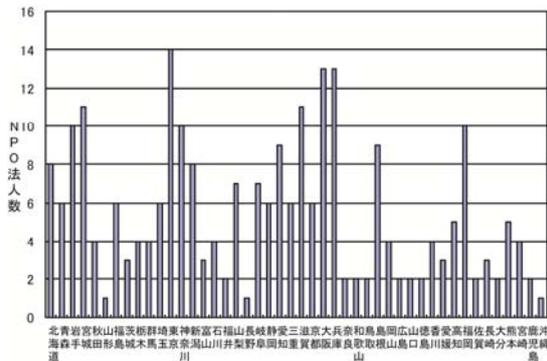


図1 指定管理を受けているNPO  
表1 地域型NPOの事例

名称	活動目的	活動内容
フュージョン長原公園	主に多摩地域の住民に対して、暮らし全般に関する事業を行い、公益に寄与する。	多摩ニュータウン南西部の長池公園を中心に地域活性化支援、住宅管理支援、住まいづくり支援などに取り組んでいる。1995年に「平成ぽんぼこ」の上映が始まり、近隣の団地・5団体(現在6団体)、約600世帯の地域に「見附が丘連絡協議会」を結成し、ゆるやかなネットワーク型の組織をイメージしながら、「自由で自立した人々が創る街」を推進している。
鶴見区民地域活動協会	主として市民利用施設等の運営管理に関する事業を行い、また、行政との協働事業を通じて、地域交流、まちづくり等の支援を行い、不特定多数の住民を対象に公益の増進に寄与する。	区全体の地域住民の自主的活動及び相互の交流を深める活動を支援するために、鶴見区自治連合会が主体となり地域住民自身の手で自主的に結成された団体である。鶴見区内の地域センターが12施設のうち7施設の指定管理業務を行っており、ジュライの実績を単に継承するだけでなく、地域住民による協働を重視し、施設における地域特性に応じた地域課題に取り組んでいる。
つづき区民交流協会	不特定多数の市民に対して、主として市民利用施設等の運営管理に関する事業を行い、その事業を通じて地域交流、まちづくり支援を行い、公益の増進に寄与する。	平成7年4月に設立された都営区民利用施設協会の意志を引き継いで平成17年に設立し、充実した交流の場の提供や、まちづくりの推進を図る活動及び学習等の支援を進めている。施設利用を通して「ひと・情報・地域をつなぐこと」を目標に、指定管理者として13館の運営している。地域交流の促進と協会のPRをかねて、都営区役所1階広場で開催する「つづき人交流フェスタ」に参加し、運営施設の紹介や各団体との交流につとめている。
みんなのまちづくりクラブ・建物管理ネットワーク共同事業体	広く地域に暮らす人々に対して、これいつすることなく互いに支え合い参加と共生の地域コミュニティの実現のため、情報交換と仲間づくり及びそのための拠点づくりに関する事業を行い、ふれあいと活力のある健全な住みやすいまちづくりに寄与する。	地域に暮らす人々が年齢・性別など様々な壁を越えて手をつなぎコミュニケーションの輪を広げ活動を行うことでふれあいと活力ある住みよいまちづくりを目指している。地域のひととともに楽しい「活動拠点づくり」をめざし、市内の市民利用施設の運営・業務に関する基礎調査を行う。地域活動にも積極的に参加し、住民アンケートによる住民意見反映にも取り組んでいる。
まちづくり山岡	山岡町を中心とした地域づくりのため住民のみんなが一緒に、心豊かで安心して支え合うことのできる新たなまちづくりに寄与する。	市町村合併にともない廃止される地域独自の事業を継続させるため、町内全戸の住民が加入してつくられた法人である。指定管理業務の他に多様な分野での地域づくり移管する事業、地域の自主防災組織の編成などの補助事業に、地域住民全体で取り組み、山岡の自立を目指す共同のまちづくりを行っている。
桜屋川あいの会	この法人は地域住民すべてに対して地域住民が助け合って高齢者子育てコミュニティ及びまちづくり支援事業に関する事業を行うことによりともに支え合う地域社会を築くとともに地域コミュニティの活性化に貢献する。	平成13年から、地域の定年退職者と主婦を中心とした住民による高齢者・子育て・コミュニティ及びまちづくり支援等に対する事業に取り組み、助け合いによる心温かい地域づくりを目指している。ボランティア活動の仲介として地域通貨を活用し、地域経済への貢献、桜屋川市の元気なまちづくりの一環を担っている。「自助」「公助」の間にある「共助」としての新しい「公」としての活動として、行政との協働事業を推進している。
さかい hill-front forum	地域住民の自主的なまちづくり活動の促進をはかり、地域住民が主体的に取り組む事業を行う。また、公共施設の企画運営にも参画し、地域の文化振興・生涯学習の充実をはかり、もって地域住民の理想とする社会の実現と公共施設を核とした文化振興に寄与する。	地域の犯罪防止を目的に自治会や住民を中心に結成された組織である。「安心して暮らせる地域社会の構築」を目指し、高齢者から10代の若者までの幅広い層の住民が参加する仕掛けを行っている。行政や警察、地域内の住民組織と連携して、指定管理業務の他、地域行事への参加や住民組織の支援に取り組んでいる。

る指定管理者 438 団体 (図1) のうち、「まちづくりの推進を図る活動」分野は 250 団体、そのうち 3 大都市圏にあるのは 84 団体、活動範囲の全ての住民を対象としているのは 28 団体存在していることがわかった。それらの活動内容は 6 種類に分類されるが、地域型 NPO としては特にテーマを限らずまちづくり活動に取り組んでいる 7 団体が注目される (表1)。

これら 7 組織の特徴として、地域住民が主体となって組織されたものがほとんどであり、各地域型 NPO が住みよい地域の実現に向け、住民間の連携を重視し個性ある取組みを行っていることがわかる。行政組織や関連住民組織と連携して地域に根ざした活動を目

指し、各地域が行政だけに頼らない自治による地域の運営を行っていることが確認できた。これら 7 組織のうち、事例としてさかい hill-front forum (以下さかい HFF) を対象とする。

(2) 地域型 NPO に見る地域空間マネジメントの見える化

① さかい HFF を対象にした事例調査

地域型 NPO の事例として、大阪府堺市東区を中心に活動するさかい HFF を対象に、関係者へのインタビュー調査を実施した。地域型 NPO の活動領域の広がりや連携状況、ならびに広がりやのプロセスを明らかにした (図2)。

さかい HFF の前身であるとみおか HFF が発足した 2001 年以前は、本研究の枠組みでは多くの連携を見つけることができなかったが、とみおか HFF 発足後には、とみおか HFF が連携の主体となり、住民組織と地縁・行政組織の間での連携がみられるようになる。連携相手は地縁・行政組織が中心である。さらに東文化会館が開設され、さかい HFF が発足した 2005 年以降は、地縁・行政組織の連携もあるが、ボランティアグループ登美丘南、東健康グループ、ふうせんといった住民組織との連携が見られるようになる。自らが主体となって活動するだけでなく、相手を支援する形の連携が見られるようになっていく。



凡例：● 連携の主体、○ 連携の客体 (白抜きの数字は西暦を表す)

図2 さかい HFF の連携形成の変遷

といえる。指定管理者制度によって東文化会館という拠点ができたことが要因の 1 つとして考えられる。

さかい HFF はとみおかまちづくり委員会、とみおか HFF における数人の活動から始まり、現在では地域の連携形成の中心的組織となり、地域自治を担う地域型 NPO としての立場を確立している。防犯活動をきっかけにして、掃除、文化芸術活動、ハード面の整備、青少年育成、その他、総合的な地域空間のマネジメントに取り組んでいる。

活動範囲を限定し、拠点を獲得することで地域の連携形成の中心的組織となり、地域自治を担う地域型 NPO としての地域連携形成プロセスを明らかにした。

② その他先進事例調査

先進事例調査として、Fusion 長池の活動視察、代表者インタビューを実施した。さかい HFF と同じように、指定管理者を受けている拠点を中心に地域連携の中心的組織となっていることを確認したが、さらに Fusion 長池は 1999 年の設立から 14 年目に当たり団体代表者の世代交代の時期にあること、当初は活動領域が総合的に広がっていたが、時間の経過とともにある領域の他団体への分離・独立、他団体との新たな連携を通じて、すべてを一団体で担うのではなく複数団体の連携によって総合的な領域をカバーしていることが明らかになった。

③パタンランゲージを活用した地域空間マネジメントの見える化

さらに、地域空間マネジメント手法を人々の間で共有する手法として、井庭（慶応大学）らとの議論により、パタンランゲージの可能性について示唆を受けた。井庭は、C. Alexander のパタンランゲージを用いて、学習・プレゼンテーション・コラボレーションといった「人々の行為」を記述し、人々の間で共有可能にするワークショップ手法を開発している。かつてパタンランゲージでは「空間の質」を記述し、専門家・非専門家を架橋するツールとして開発されたが、近年は実践知を共通言語化する方法として他分野では再評価されている。

これらは地域空間マネジメントの見える化にも応用可能であり、現在、地域空間マネジメントにおけるパタンとして表 2 のものをまとめることができた。

表 2. 地域空間マネジメントのパタン

主題	背景	問題	解決
「自分のため」を大切にする	人々と地域社会とのつながりが求められているといえる。実際、直接、地域社会に接点を持って活動している人たちの割合はそれほど多くない。	地域コミュニティと接点を持ちたい人々、地域コミュニティに新しく加入してほしい人々と両者それぞれにつながることが必要だが、その「きっかけ」がなかなかない。	「自分」の困っていることを大切に。大きな災害時地域社会における共助が目された。大きな災害によって日常生活の営みが継続できなくなったとき、「困ったとき」につながる事ができる。共に住む価値をお互に享受することができる。日常時においても、他者と関わり集団を構成することで、一人ではできないことができるようになる。こうした自分のために周囲の人々との関係をきっかけにすることが求められているのではない。
与えられた場で真摯に活動する	前項で見たように、地域社会と接点を持つ「きっかけ」がないといわれている。地域社会でのつながりはもためられているが、そのきっかけがない。	すべての人が「自分の問題」から行動を始められるわけではない。日常的に社会のサービスがある限り、地域社会の助けを特に必要としない。	自治会、町内会、管理組合等の地域コミュニティでの輪番制などで与えられる役割を手がかりにする。与えられた役割を真摯に務めるなかで、地域コミュニティとの関係が構築され、結果として担い手として発見されることもしばしばある。自分のためをきっかけに一步踏み出すことも大事であるが、同様に環境から与えられる可能性に自身をひらいておくことも大事だといえる。
「小さな見通し」でも行動してみる	前項で見たように、地域社会と接点を持つ「きっかけ」がないといわれている。地域社会でのつながりはもためられているが、そのきっかけがない。	先が見えない時代、活動のゴールイメージもはっきりしない。一般的には、計画・見直しを立ててから、実行していたが、先の展望が描けない、先の展望を描く条件を整えるのが困難な状況がしばしばある。	小さく踏み出すことで担い手が見えてくることもある。PDCA サイクルではなく、DCAP サイクルで考えてみる。先の大きな展望は描けなくとも、当面の小さな見直しに基づき、まずは実行してみる。実行し、行動している過程において周囲の状況が立ち現れてきて先の展望が描けるようになる。小さな見直しを手がかりにまずは実行することが大事である。

他分野、他世代とつながる	グループで定めた目的に従って活動が進むと、仲間意識も芽生え、共通の基盤となるような価値観も現れてくる。	そのため、メンバーが固定化して活動の広がりや停滞する他分野、他世代といった他者とつながることで、新しい価値観を取り入れて活動をステップアップさせることが期待されるが、それは難しい。	自分たちのグループが得意としてきたこと、実践してきたことに加えて、他分野の人たちとつながることによって他分野の人たちが実践してきたことで活動の広がりが出る。地域という総合的な空間に働きかけをする際に、担い手の幅が広がるといえる。結果として様々な分野、多様な世代といった総合的な対象に働きかけをすることが可能になる。
参加しやすい地道な活動をする	グループで定めた目的に従って活動が進むと、仲間意識も芽生え、共通の基盤となるような価値観も現れてくる。	そのため、メンバーが固定化して活動の広がりや停滞する他分野、他世代といった他者とつながることで、新しい価値観を取り入れて活動をステップアップさせることが期待されるが、それは難しい。	地域の掃除、まちあるきといった、地域にとって必要な活動であり、また誰にでも参加しやすい活動を実践する。特殊な技術が必要としないため、気軽に誘うことができ、繰り返し実践することができる。新しい参加者にとって都合が悪ければ欠席し、都合のよい会に参加することができる。心理的負担がなく新しい参加者との出会いの場を設けることができる。
拠点を持つことで広がる	地域づくりにおいて総合的な取り組みが必要であるといえるが、他分野の人たちとつながることは活動を広げる大きな機会になるが、そう簡単なことではない。	メンバーが固定化されやすいのと同様に、各グループの得意とする専門分野に分かれた活動に偏りがちである。他分野、他世代の人たちとつながりを持ちづらいため、結果として、総合的な取り組みに至ることは難しい。	地域の人たちが気軽に訪れることができる「拠点」を持つことで異なる分野、異なる世代の人たちと容易につながることができる。地域の人たちが気軽に訪れることができる拠があれば、連絡を取りたい相手と特に調整をせずに気軽に訪れることができる。また、こうした拠点はいくつものグループが活動をする場所にもなっていることが多く、他のグループ同士が出会う場にもなっている。
物語をつくる	地域づくりにおいて総合的な取り組みが必要であるといえるが、他分野の人たちとつながることは活動を広げる大きな機会になるが、そう簡単なことではない。	行政は縦割り、地域づくり団体の活動もそれぞれの専門分野に特化していることが多く、他分野の人と協働しながら総合的な枠組みを持つことが難しい。	地域づくりのめざすべき方向性を物語にして伝える。物語にすることで、どのような将来像になるのか、わかりやすく地域の人々に伝えることができる。その物語に従って異なる主体が同じ将来像に向かって取り組みを展開することができるようになる。結果として戦略的で総合的な取り組みが可能になる。実現に向けたプロセスを共有することができ、異なる主体、異なる担い手同士の間を共有することができる。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 1 件)

- ① 佐久間康富・青山幸一・筒井一伸、「協働の段階」の都市農村交流と「うごめく人々」によるコミュニティモデル、都市計画、査読なし、62(2)号、pp. 38-41、2013 年

〔図書〕(計 2 件)

- ① 佐久間康富、地域コミュニティにみる担い手の発見と地域型 NPO の活動にみる場づくり、(『いきいきまちづくり(仮)』所収)、日本経済評論社、2014 年(未公刊)
- ② 佐久間康富、都市をつくる仕事のまなざし(『いま、都市をつくる仕事 未来を拓くもうひとつの関わり方』所収)、学芸出版社、pp. 158-165、2011 年

## 6. 研究組織

(1) 研究代表者

佐久間 康富 (YASUTOMI, Sakuma)

大阪市立大学・大学院工学研究科・講師

研究者番号：30367023

以上