

松山市における協働のまちづくりの展開と課題

－ 市民協働の視座から考える－

藤 目 節 夫 (愛媛大学名誉教授)

1. はじめに

ガバメント（統治）からガバナンス（協治）へと、まちづくりのパラダイム転換が起こっている。行政だけで担われる公共の時代から、地域を構成する多様な主体により担われる「新しい公共」の時代への変化である。「新しい公共」とは文字通り新しい概念であるが、その理念は、官による公共の独占を終わらせ、官も含めた様々な団体・組織が連携・協働して「公共空間」を構成する、というものである¹⁾。このような時代背景の中で、第27次地方制度調査会の答申では地域自治区という新しい概念が提起された。そこでは、地域自治区を、「基礎自治体が、地域住民・コミュニティ組織・NPOその他の民間セクターを協働のまちづくりのパートナーと認め、相互に連携して新しい公共空間を形成していくための組織」と位置づけられている。これを受けて、2006年には地方自治法が改正され、市町村はその区域内に自治・行政組織の一つである「地域自治区」を設け、審議機関の「地域協議会」を置くことができることとなった²⁾。

行政をはじめ地域構成員すべてが参加して新しい公共空間を創るまちづくりを「協働のまちづくり」と呼ぶことができるが、住民側の中心的役割を担うことが期待されている団体がコミュニティとNPOである。コミュニティは、町内会・自治会を主要な構成メンバーとする地縁型地域共同体であり、地域の共同生活の共同管理のための相互扶助システムを担い、地域課題に総合的に関与する性格を持っている。これに対してNPOは、地域内の専門的問題処理主体として活動しており、地域共同管理の一部を専門的に担っている団体（アソシエーション）である（中田2007）。

地域の現実の課題解決について考えると、相互扶助システムのみで解決できるものと、それに加えて専門処理システムが必要になる場合がある。いずれの場合でも、地域代表性を有する地域コミュニティが主体性をもち課題に対処する必要があることは論を俟たないが、専門処理システムの必要がある場合にはNPOと

の連携の成否が課題解決を左右することになる場合が少なくない。ところが残念なことに、わが国では、両者はお互いの特性、役割、機能を正しく評価しないで、不幸な対立が発生している地域が少なくない。林(2000)、日本都市センター(2004)、丸山(2001)、中田(2007,2009)等が指摘するように、今後はお互いに両者の違いや機能を正しく認識し、協働のまちづくりへ向けて行政とともに実効性ある連携をしていく必要がある。

このように考えると、協働のまちづくりは、一般に言われているような、官と民との協働（官民協働）だけでなく、わが国の現状ではコミュニティとNPOの協働（市民協働）も必要であると指摘できるであろう。したがって、協働のまちづくりに関する研究では、官民協働と市民協働の2つの協働という観点からの考察が必要となる。このような視点で既往の研究を見ると、2つの協働を視座に置いた協働のまちづくり研究は、管見する限り極めて少ない。わずかに、日本都市センター（2001）が全国の主要都市を対象にNPO活動の実態調査をした際に、付随的に85NPO団体に対して協働の必要性に関する調査をした結果があるのみである。また、神野（2004）は、行民関係と市民関係の確立と両者のコーディネートを行政が担う必要性を指摘して注目されるが、指摘のみで具体的な事例研究はなされていない。そこで本研究では、松山市の協働のまちづくり施策を事例として、先ずその成果と課題を明らかにするとともに、コミュニティ、NPOの両組織に協働のまちづくりに関するアンケート調査を実施し、市民協働の現状と課題を明らかにする。これが本研究の主要な目的である。

2. 松山市の協働のまちづくりの展開と課題

松山市における協働のまちづくりの胎動は、1998年の特定非営利活動促進法（NPO法）の制定、その翌年の中村市政の誕生を契機としていると見てよい。ちなみに、1999年には「市民活動モデル調査検討会」が設置され、以後、2000年度に「松山市NPO検討委員

会」、2001年度に「松山市NPOサポート委員会」、2002～2004年度に「NPO成熟促進委員会」が矢継ぎ早に設置され、これら委員会の審議を経て2005年には「市民活動推進条例」が施行された。また、2002年には「松山NPOサポートセンター」が開設された。そして2005年度には「市民活動推進委員会」が設置され、市民活動の推進に関し必要な事項が調査審議されて今日に至っている。委員会のタイトルから分かるように、これら一連の行政施策は、行政とNPOとの協働のまちづくりを目指したものであった。この結果、現在では、松山市NPO登録団体の数は148団体となっている。

これに対して、コミュニティとの協働のまちづくりの検討は少し遅れて、2004年に「松山市地域コミュニティ市民検討会議」が設置され、協働のあり方についての審議が開始された。この検討会議は、松山市の委員会としては異例の1年半の期間に30回以上の集中審議を重ね、成果報告書は2006年2月に市長に答申された。この報告書を基にして、2006年度には「地域におけるまちづくり基本構想」と「地域におけるまちづくり基本計画」が策定され、この中で、地域におけるまちづくりを担う住民自治組織として「まちづくり協議会」が位置づけられた。このまちづくり協議会は地域の代表性を備え、協働のまちづくりにおける行政のパートナーとなる組織であり、地域のすべての住民と活動団体をその構成員としている。近年、「新しいコミュニティ」とか「手づくり自治区」と呼ばれる地域共同体³⁾が注目を集めているが、まちづくり協議会もこの範疇に入るものである。

さらに2007年度には、「地域におけるまちづくり補助金交付要領」が施行され、まちづくり協議会の設立準備や当初の運営に対して補助金が交付されるようになった。そして、2009年3月には「松山市地域におけるまちづくり条例」が議会で可決、公布され、まちづくり協議会が公的に認められた住民自治組織となった。現在、松山市においては7つの認定まちづくり協議会と3つのまちづくり協議会準備会がある。

行政とコミュニティの協働のまちづくりの実体化のためには、行政側、住民側双方における住民自治に対する意識啓発が必要である。松山市では、学識経験者、住民自治先進自治体職員を講師として、住民自治に関する学習会を実施するとともに、庁内にボランティア・スタッフ制度を設け、応募者には特定地域を担当させ、その地域の協働のまちづくり活動の支援に当たらせている。住民側の意識啓発については、2004年から愛媛大学法文学部と共同で住民自治のまちづくり学習のための「地域リーダー養成セミナー」を開設し、

すでに卒業生は200名を超えている⁴⁾。卒業生は、地域コミュニティにおけるまちづくりリーダーとして活動し、まちづくり協議会において中心的メンバーとなっている人も少なくない。

以上、松山市における協働のまちづくりを概観してきたが、行政とコミュニティの協働、行政とNPOの協働という点では、それぞれ一定の成果が認められる。しかし、間島（2004）の「行政は行政関係と市民関係の確立と両者のコーディネートを担う必要がある」、との指摘から見ると問題点も少なくない。別けても、行政のコミュニティとNPOそれぞれに対する縦割りの協働の対応は、意図はないとしても、市民関係の構築にとってポジティブな効果はもたらさないであろう。この点に関しては、今後早急に改善される必要があるが、本研究の成果はその際の行政施策の一助になるものと思われる。

3. コミュニティとNPOの機能・役割と両者の協働

(1) 異なるレーゾンデートル

市民協働が十全に機能するためには、コミュニティとアソシエーション（NPO）の果たすべき機能や性格の違い（レーゾンデートル）が明確に認識され、その上で協働の形が模索される必要がある。残念ながらわが国では、この点に関する認識が曖昧なために両者の間で不要な誤解や軋轢が生じ、結果として市民協働の不調のケースが散見される。残念ながら松山市も例外ではない。

コミュニティに関するバイブル的存在である『コミュニティ』（マッキーバー1917）によれば、「コミュニティは社会の母胎であり、アソシエーションはその母胎を基盤に分化していく器官のようなものである。そして、多様なアソシエーションが開花することがコミュニティの成熟の証しである」と定義されている。わが国ではこれまで、町内会のあり方が近代的組織の中で特異なものであり、また日本にのみ存在する独自のものであるかのように主張され、他の諸集団のあり方とは無関係であるかのように受け止められがちであったが、コミュニティとアソシエーションとは、一体として社会を構成し、地域を支えるものである（中田2007）。

(2) 相互扶助システムと専門処理システム

コミュニティとアソシエーションが一体として地域社会を支えるとしても、両者が同一の機能を果たすわけではない。既述したごとく、コミュニティが相互扶助システムを、アソシエーションが専門処理システム

を担い、協働して地域社会を支えるのである。かつて日本が基本的に農業社会であった時代には、社会の課題の大部分が相互扶助システムで処理されていたが、都市化の進展とともに、相互扶助システムは次第に専門処理システムで代替されるようになってきた⁵⁾。

専門処理システムは地域課題を文字通り専門的に処理するのだから、問題処理の質の高さ、効率性という点では、素人の地域住民による相互扶助システムより優れている。しかし、専門処理システムがすべての点で優れているかと言えばそうではない。相互扶助システムは複合的機能、専門処理システムは単一限定機能をそれぞれ果たすので、この違いにより前者が後者より優れている場合がある。この点に関して倉沢(1998)は、水道と井戸を例にして次のように説明している。水道は水を取得するには優れたシステムだが、それ以外の機能はもたない。これに対して井戸は、水取得では劣るシステムだが、「井戸端会議」という言葉があるように、近隣住民のコミュニケーション、情報交換の機能も併せ持っている。

相互扶助システムから専門処理システムへの移行は、地域や個人の課題を人々の協力ではなく金銭で処理することを意味する。金銭の使用は、必然的に人と人の距離を遠くし、その結果、人間関係の希薄化、個人の孤立化、ひいては地域社会の弱体化を招く。システムの移行はさらなる問題を惹起する。専門処理システムでは、前述の井戸端会議の例で明らかなように、いくつかの潜在的機能の欠如から、放置される問題領域を残すことになる。倉沢(1998)は前者を情緒的領域、後者を用具的領域と呼び、コミュニティ問題としては前者が強調されるが、後者もまた重要な問題点である、と指摘している。

専門処理システムがここまで進んだ現在では、昔とまったく同じような「牧歌的コミュニティ」に戻ることはできないであろうし、したがって、あらゆる地域課題を相互扶助システムで処理することも不可能であろう。それゆえに現実的な対応としては、専門処理システムの便利で豊かな生活を維持しつつ、相互扶助システムをうまく融合させることにより、共同生活を維持していく必要がある、ということになる。基本的には専門処理システムを尊重しながら、それが生み出す問題点の克服のために、これまで捨て去ってきた相互扶助システムを、部分的に活かすしくみを作り出す必要がある(倉沢1998)。そのためにも、コミュニティとNPOの市民協働が必要なのである。

4. アンケートから見た松山市の市民協働の実態と課題

(1) 市民協働に関するアンケート調査

アンケート調査は、コミュニティ、NPO、それぞれの活動メンバーに対して実施した。主な調査項目は、コミュニティとNPOの活動の実態、自らの活動に対する自己評価、コミュニティ(NPO)のNPO(コミュニティ)活動に対する評価、コミュニティとNPOの協働の不調に対する考え方、協働の推進のための行政の介入に対する意見、などである。なお、コミュニティとNPOの協働に対する意識や行動の差異を明らかにするため、可能な項目については両団体に同様の質問項目を設定した。

次に、アンケート対象者の選定であるが、NPOについては148の松山市登録NPO団体のリーダーとスタッフ2名を対象とした。問題は、コミュニティを代表する対象者の選定である。町内会・自治会も検討したが、松山市においては公民館が本来の社会教育以外にまちづくり活動の中心を担ってきた経緯を考慮して、松山市41公民館の館長と公民館運営審議会委員2名を対象とした。アンケート調査票は2010年11月に郵送で配布、回収された。回収数は、NPOは70団体(回収率=47.3%)、170人(38.3%)、公民館は18公民館(43.9%)、50人(40.7%)であった。公民館の回答者数がいくぶん少ないが、郵送によるアンケート調査としては比較的高い回収率であり、このデータで全体的な傾向は充分把握できるものと考えられる。

(2) 活動の実態と自己評価

まず最初に、コミュニティ、NPOそれぞれの団体の特色や活動の実態、自分達の活動に対する自己評価について、両団体の結果を比較してみよう(表1)。年齢構成では、コミュニティが60歳以上が全体の3分の2を占め、NPOに対して高齢化が顕著なことが指摘できる。ただ、松山市の活動の実態から見ると、高齢化は必ずしもコミュニティ活動の停滞を意味しないことには留意すべきである。松山市ではコミュニティ活動の中心は60歳代であるが、彼らの多くは年金受給者で自由時間も多く、また地域貢献も望むため、活発な活動をしている場合が少なくない。ちなみに、自由時間の配分を見るとコミュニティは有意にNPOより高く、自由時間の半分以上を活動に費やす人が4割近くになっている。

NPOは地域との関わりが相対的に低いと言われていたが、「日頃の近所の人とのつき合い方」で見ると、両団体に顕著な差がある。コミュニティでは「お互い

表1 コミュニティとNPOの特色・活動の実態・活動に対する評価

年齢階層			居住地域に愛着を持っているか		
	コミュニティ	NPO		コミュニティ	NPO
10代	0 (0.0)	3 (1.8)	はい	47 (90.4)	98 (58.0)
20代	0 (0.0)	12 (7.1)	やや「はい」	5 (9.6)	53 (31.4)
30代	2 (3.8)	25 (14.8)	分からない	0 (0.0)	7 (4.1)
40代	0 (0.0)	28 (16.6)	やや「いいえ」	0 (0.0)	5 (3.0)
50代	12 (23.1)	39 (23.1)	いいえ	0 (0.0)	6 (3.6)
60代	18 (34.6)	47 (27.8)	活動でまちが良くなっている実感		
70代以上	20 (38.5)	15 (8.9)		コミュニティ	NPO
			大いにある	7 (13.5)	21 (12.4)
活動への自由時間の配分割合			多少ある	35 (67.3)	70 (41.4)
	コミュニティ	NPO	分からない	7 (13.5)	54 (32.0)
～10%	4 (7.8)	45 (28.3)	あまりない	2 (3.8)	23 (13.6)
20～30%	14 (27.5)	51 (32.1)	全然ない	1 (1.9)	1 (0.6)
40～50%	13 (25.5)	28 (17.6)	まちを良くするために一層の自分達の活動が必要か		
50～70%	12 (23.5)	16 (10.1)		コミュニティ	NPO
80%以上	8 (15.7)	19 (11.9)	必要	38 (73.1)	151 (88.8)
日頃の近所の人とのつきあい方			現状でよい	14 (26.9)	10 (5.9)
	コミュニティ	NPO	分からない	0 (0.0)	9 (5.3)
家に行き来	20 (38.5)	19 (11.2)	他の組織での活動状況		
立ち話程度	27 (51.9)	85 (50.0)		コミュニティ	NPO
挨拶だけ	5 (9.6)	62 (36.5)	コミュニティ	52 (100.0)	10 (19.2)
関係なし	0 (0.0)	4 (2.4)	NPO	79 (48.8)	162 (100.0)

注) 括弧内はパーセントを示す

の家に行き来する」割合が全体の3分の1以上あるが、NPOではわずか1割程度であり、逆に「挨拶だけ」のつき合いはNPOがコミュニティの3倍以上となっている。地縁型のコミュニティと知縁型のNPOの違いを考慮しても、後者が地域の人とのつき合いが日頃から薄いことは指摘できよう。このこととも関係しているのであろうか、「居住地域に対する愛着」の程度では両者に大きな違いがある。愛着を積極的に肯定する「はい」の割合は、コミュニティでは90%以上であるのに、NPOでは60%未満であり、消極的な肯定の「ややはい」を含めてやっと同じ水準になる。この差異の原因については今後詳細に検討する必要があるが、NPOの構成員に青壮年が多いことを考えると、今後のまちづくりにとっては数値以上に憂慮すべき結果と言えよう。

さらに、「自分達の活動でまちが良くなっている実感」について聞いたところ、予想に反して、明確な活動目標を持つNPOの方が低い評価となった。NPOの活動の多くがゼロからのスタートであることや、活動のための財源確保が困難であることなどが一因であると思われる。一方、「まちを良くするために一層の自分達の活動が必要か」との問いに対しては、NPOの方が

必要と考えている割合が高くなっている。それゆえ、NPO関係者は、まちを良くするためには一層の自分達の活動が必要と強く考えているが、活動の成果を実感するまでには至っていない場合が多いと指摘できよう。

最後に、個人がコミュニティとNPOの両団体の活動に関与している実態について調べたところ、きわめて興味ある結果が現れた。すなわち、NPOの回答者162人中、約半分に当たる79人がコミュニティ活動の役員経験者であることが判明した。その逆、すなわちコミュニティ役員のNPO活動経験は少ないが、それでも20%の人が経験者であった。この点に関する全国的データは持ち合わせていないが、少なくとも松山市においては両団体の活動経験者が少なくないことは明らかで、今後の民協の可能性を期待させる結果であると考えてよいであろう。

(3) 相互の団体活動の評価

コミュニティ、NPOの組織が、お互いの組織をいかに認識・評価しているかについて考察してみよう。まず、コミュニティ、NPOは、地域の課題解決にそれぞれの組織をどの程度必要と認識しているかについ

て見てみる(図1-a、b)。両組織が自らの組織を他の組織より必要性が高いと認識しているのは当然として、相互の評価では両組織に大きな違いが見られる。すなわち、NPOの約85%の人が、地域課題解決にコミュニティの必要性を何らかの形で認めているのに対して、コミュニティの過半数がNPOの必要性をあまり認めていない。自治会・町内会や公民館などのコミュニティ組織は地域の全住民を構成員としているのに対して、NPOは有志による組織であることが違いの主要な理由の一つと思われる。これ以外の要因としては、NPOの活動が外部の人にはあまり認知されていないことが考えられる。この点を明らかにするため、コミュニティにNPO活動の認知の程度を尋ねた結果、約40%強の人が十分な知識のないことが判明した(表省略)。したがって、今回のコミュニティのNPOに対する評価は、この点を斟酌して解釈する必要があるだろう。

次に、本来はコミュニティの構成員でもあるNPOの人が、NPO活動に熱心であるがコミュニティ活動には消極的な問題について見てみよう⁶⁾。この問題に対して、コミュニティとNPOの双方に考えを尋ねたが、結果は両組織間で大きな差異があった(図2)。すなわち、コミュニティの半分はNPO活動のみに専念する人に対して「地域住民として一定の役割を果たすべき」と考え、一方、NPOは同じく約半数が「好きな方の活動をすればよい」と考えている。要するに、コミュニティはNPOメンバーにコミュニティの一員として応分の役割を期待しており、一方NPOは、まちづくりはNPO活動を通して実践すれば良いと考えていると解釈することができる。

ここで、まちづくりの視点から問題となるのは、NPO活動だけでまちづくりは可能かという点である。この点に関して、社会学者の中田実(2007)は示唆に富む次のような指摘をしている。

「地域での共同生活が地域の共同管理という機能を要請し、それを担う組織を生み出していくことが、地域組織が主体性をもって地域の持続的発展を行う上に欠かせない条件である。この地域共同管理のための相互扶助システムを担うのが地域住民組織であり、とりわけ地域課題に総合的に関与する性格を持つ町内会である。この組織は対象とする生活手段の管理の必要に応じて多様であり、また広がりの方でも、広域の組織(筆者注：小学校区を単位とするコミュニティなど)から狭域の組織まで重層的である。

これに対して、任意の諸組織(アソシエーション)はそれぞれの目的と機能をもち、地域生活にとって重要な役割を果たしている。現在、注目を集めているN

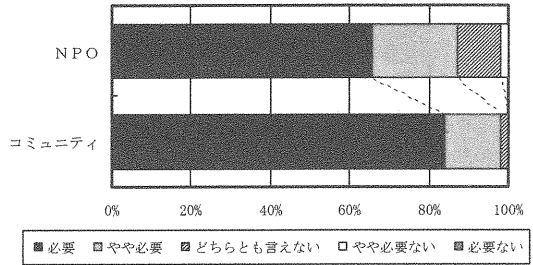


図1-a 地域課題解決のためにコミュニティは必要か

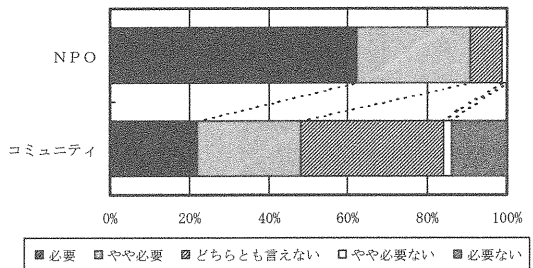


図1-b 地域課題解決のためにNPOは必要か

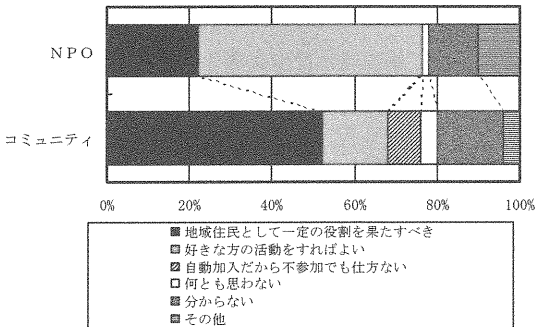


図2 コミュニティの一員であるのにコミュニティ活動不参加についての考え

PPOにしても、ある地域内の専門的問題処理主体として活動しているのであって、それが地域共同管理の一部を専門的に担っているといえるものである。しかし、部分的な機能を担うNPOだけでは地域共同管理の機能を総合的に果たすことはできないのであり、その意味で町内会に代わることはできない。」

筆者は、全面的にこの主張を支持する立場であるが、この主張に対する両組織の考えを見てみよう(図3)。やはり、コミュニティ側はNPOがその機能を代替できないと考える人が多い(70%)が、NPO側も約半数が代替不可能と考えており、中田の主張が概ね支持されている。しかし、代替可能と考えるNPOも約30%と少なく、NPOについては考えが分かると解釈した方が妥当かもしれない。

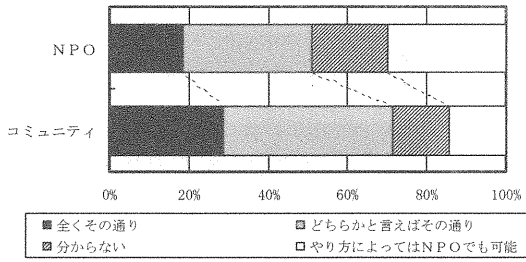


図3 NPOはコミュニティに取って代わることはできないと思うか

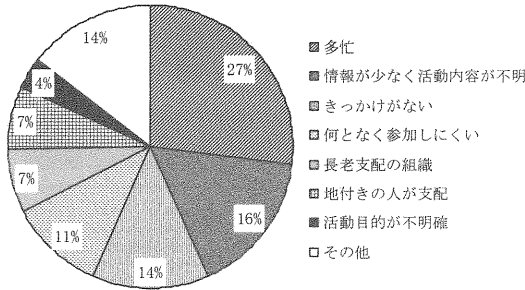


図4 コミュニティ活動に不参加理由 (NPO回答)
注：その他には、「非民主的運営」「自由に発言しにくい雰囲気」「男性中心の運営」が含まれる。

ところで、中田説には理想的には賛成であるが、一部の古い体質を持ったコミュニティ組織の現状の運営・活動を見ると、まちづくりに関心のある人々の一部がNPO活動に傾倒し、コミュニティ活動に関与しない行動が理解できないわけでもない。そこでこの点をより明らかにするため、コミュニティ活動不参加のNPOメンバーに対して、不参加の理由を聞いてみた(図4)⁷⁾。「多忙」との理由が多いが、「長老や地付きの人が組織を支配」、「活動目的が不明確」などのコミュニティのネガティブな理由は少なく、「情報が少なく活動内容が不明」、「きっかけがない」、「何となく参加しにくい」などの組織の体質とは無関係な理由によるものが多かった。軽率な予断は禁物ではあるが、適切な情報発信と参加のきっかけ作りにより、これらの人のコミュニティ活動への参加の道が開ける可能性があるかも知れない。

(4) 民協の推進に対する考え

アンケート解析の最後として、本論の主要なテーマであるまちづくりにおける民協に関して、コミュニティとNPOの考え方について考察する。まず、コミュニティ活動に不参加のNPOメンバーに対して、コミュニティ活動に勧誘された場合の対応について尋ねたところ、参加・不参加の回答がほぼ拮抗した(図

5)。そこで、コミュニティとの連携活動の経験の有無でクロス集計したところ、「何度もある」と「1, 2度ある、全くない」との間できわめて興味ある差異が見られた。すなわち、過去に連携経験の多いNPOメンバーほどコミュニティ活動参加に否定的であり、逆にあまり経験の少ないメンバーが肯定的であった。この結果は、NPOメンバーがコミュニティとの連携活動の回数を増すほど、次第に連携を回避する傾向があることを示している。恐らく、理念や活動方針の違いなどが原因と推測されるが、いずれにしても、この傾向が今後も続けば民協への大きな障害の一つになるであろう。

次に、NPOがコミュニティに寄り添った活動を今後行う意志があるか否かについて尋ねてみた。全体的には、何らかの形で連携の意思を示すものが3分の2と多く、コミュニティに寄り添った活動の意志がかなりあることが判明した。この意思を役員経験の有無で比較したところ、役員経験者ほど意志が強いことが分かった(図6)。恐らく、両組織の経験から、今後のまちづくりには両者の協働が必要なことを認識した結果であると推察される。今度は逆にコミュニティに対して、NPOの寄り添った活動に対する希望について尋ねてみた(図7)。NPOと比較していくぶん低い割合であるが、それでも約半数は期待を表明しており、寄り添った活動に対する両組織の意思と要望にそれほど乖離がないと言えよう。そこで、NPOとの連携に何が必要であるかをコミュニティに尋ねてみた。その結

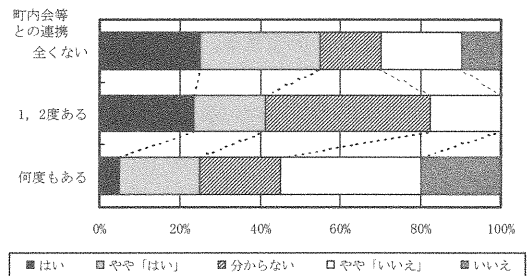


図5 勧誘されればコミュニティ活動に参加するか (NPO回答)

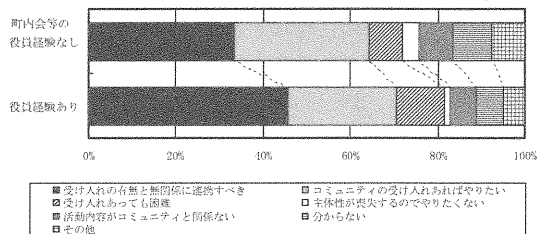


図6 コミュニティに寄り添った活動をしたいか (NPO回答)

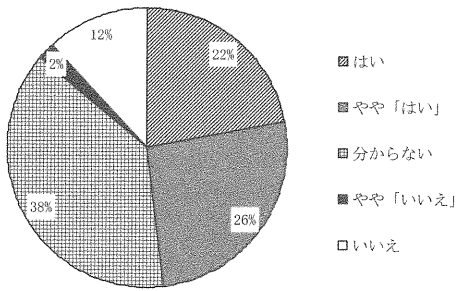


図7 NPOにコミュニティに寄り添った活動を望むか

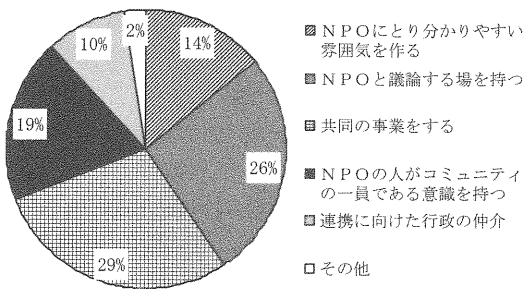


図8 コミュニティとNPOの連携に何が必要か (コミュニティ回答)

果、「共同の事業をする」と「NPOと議論する場を持つ」が25%以上と高く、「NPOの人がコミュニティの一員である意識を持つ」がこれに続き、これらの3項目が両者の連携に主に必要であると認識されていることが明らかとなった(図8)。

最後の意識変革の達成はそれほど容易でないが、共同事業や議論の場の設置は工夫次第で可能と思われる。その方法の一つが、行政が両組織の仲介役となりこれらの施策を展開することであるが、この点について両組織の意識を聞いた結果が図9と図10である。まず、両者が日常的に議論できる場の必要性については、NPOのニーズが幾分高いが、コミュニティも何らかの形で議論の場が必要とするものが60%を超えており、マクロ的には両組織とも議論の場を欲していると結論できそうである。行政が協働の仲介を果たす必要性についても、議論の場と同様の結果が求まっており、それゆえマクロ的には、両組織とも議論の場と行政の仲介を希望していると指摘できるであろう。

(5) アンケート結果の総括

コミュニティ、NPOの双方に対するアンケート調査より、両組織の特色や活動実態、双方がお互いの組織をいかに評価しているか、また市民協働についての意識など、多くの新たな知見を得ることができた。それらを要約すると、以下のように総括できる。

松山市の場合、コミュニティとNPOの両組織に所属している者も少なくなく、特にNPO活動者の約半分はコミュニティの役員経験者である。両組織とも自らの活動でまちが良くなっていると感じている人は半数以上に達し、まちを良くするためにより一層の活動が必要と感じている人が大多数である。また、一般的にコミュニティとNPOは双方の活動への理解が不足するとされているが、地域課題の解決にコミュニティが重要と考えるNPOは多く、逆にNPOが必要と考えるコミュニティは率は下がるものの半数が重要と考えており、双方がお互いの重要性をかなり認識していることが分かる。

また、コミュニティが地域の共同生活の共同管理を総合的に担う主体、それに対してNPOは地域共同管理の一部を専門的に担う組織であるので後者は前者を代替できない、という認識はNPOでも半数の人が諒解している。その上で、NPOの3分の2の人がコミュニティに寄り添った活動を希望し、両組織の議論の場の必要性を認識し、行政の仲介を多くの人が求めている。以上のことから、松山市においては市民協働の可能性は決して低くないと総括できる。

5. おわりに

本研究では、協働のまちづくりには官民協働のみならず市民協働も必要であるとの視座から、松山市における協働のまちづくりの系譜を明らかにするとともに、アンケート調査を実施して松山市におけるコミュニティ

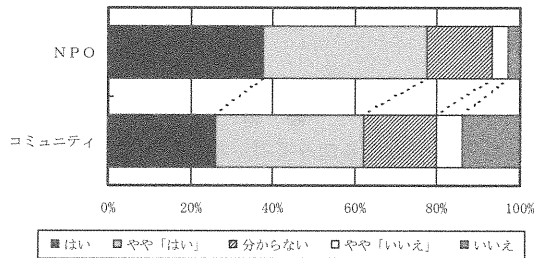


図9 両者が日常的に議論できる場が必要か

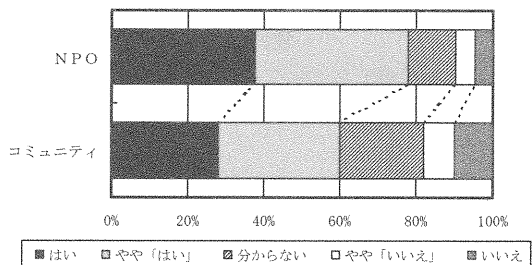


図10 行政が協働のための仲介を果たす必要があるか

とNPOの市民協働の実態と課題の把握を試みてきた。そして、これらの考察を通じて、最終的には、松山市における市民協働の可能性は決して低くないという結論を得ることができた。

しかしながら、松山市の現状を見たとき、一部の例外を除けば、市民協働の姿は未だ市民の前に顕現しているとは言い難い状況である。この潜在化した市民協働を顕在化させ、いかに結実したものにするか、ということがすべての地域構成員に突きつけられた現代的課題である。地域には多様な考え方や価値観を持った個人や組織が存在しており、これらを調整しつつ協働のまちづくりを展開することは容易なことではない。風土とともに地域の人々の思想や価値観も多様であることを考えれば、全国どこにでも適用できる協働のまちづくり推進の処方箋などは存在しない。

我が国においては、協働のまちづくり（ガバナンス）の理念自体が新しいこともあり、このテーマで地域の構成員が集い真剣に議論した経験がほとんどなく、松山市も例外ではない。それゆえ、本研究でも明らかになったように、まずは「議論の場」を持つことが肝要であり、その場の設定は当面は行政の責務であろう。この点に関して神野(2004)は、「コミュニティ空間を舞台としての行政関係と民間系のコーディネートを基礎自治体を中心になって進めていくことが、コミュニティ・ガバナンスのキーポイントである。」と指摘している。徹底的な議論の上で、地域課題をすべての地域構成員が共有し、然る後に官民協働、市民協働によりまちづくりが展開される必要がある。本研究の成果は、そのような議論の場で基礎的資料を提供するものとする。

謝 辞

小論を草するにあたっては、松山市公民館ならびに松山市登録NPO団体の関係者の皆様にはアンケート調査で、また、松山市市民参画まちづくり課には資料収集で、それぞれお世話になった。記して深甚の謝意を申し上げます。

注)

- 1) 「新しい公共」については、林(2000)に詳しい。
- 2) 地域自治区については、上越市や豊田市などで採用されている。
- 3) 小田切(2008)は、住民主体のまちづくりを担う新しいコミュニティを「手づくり自治区」と呼んでいる。

- 4) 筆者はこのセミナーの講師として当初から関わっている。
- 5) 専門処理システムと相互扶助システムの考え方は倉沢(1998)に依っている。
- 6) 人が集まって地域に住めば、そこには必然的に共同生活が発生し、それを共同で管理する必要があり、この管理義務は全住民が負っている。それゆえ、地域に住んでコミュニティの一員であることから逃れることはできない。
- 7) 不参加の主要な理由の一つとしてNPO活動に参加していることがあると考えられるが、ここではこれを除いた理由について聞いている。

文 献

- 岡田・石崎編著(2006)：『地域自治組織と住民自治』自治体研究社
- 小田切徳美(2008)：農山村における新しいコミュニティ、『新しいコミュニティのあり方に関する研究会』
- 倉沢進(1998)：『コミュニティ論』放送大学教育振興会
- 中田実(2007)：『地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社
- 中田実他(2009)：『地域再生と町内会・自治会』自治体研究社
- 日本都市センター(2004)：これからの地域振興 日本都市センター
- 日本都市センター(2001)：『近隣自治とコミュニティ～自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望～』
- 林泰義編著(2000)：『市民社会とまちづくり』ぎょうせい
- 藤目節夫(2010)：安芸高田市高宮町川根地区のまちづくりと地域共同体 日本都市学会年報、Vol.43
- R.M.MacIver(1975)：Community：A Sociological Study,1924. 中久郎、松本通晴訳 マッキーバー『コミュニティ』ミネルヴァ書房
- 間島正秀(2004)：新しい「住民自治組織」、神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャルガバナンス』東洋経済新報社
- 丸山康人編著(2001)：『自治・分権と市町村合併』イマジン出版