

地域コミュニティ支援をめぐる構造と課題（2）

—中間支援施設に関する各地の動向をもとに—

櫻井 常 矢

The Structure and the Issue Concerning the Support to Community (2)

The New Trends of the Facilities to Support to Civil Activity and Community in Japan

Tsuneya SAKURAI

要 旨

本稿では、国内の中間支援施設について、地域コミュニティを総合的に支援する施設へとその機能を変容させている実態を考察しながら、そこに現れる新たな地域生涯学習の展開と課題について明らかにする。

各地では従来の社会教育施設や社会福祉協議会が地域課題解決や住民自治組織の支援などを目的とした中間支援施設として機能変容させている。また、施設の支援対象を広げ、その相互交流や連携を促進させる動きもある。多賀城市市民活動サポートセンターでは、NPO、地縁組織、生涯学習団体を総合的に支援するなかで、NPOと地縁組織を結びつけたり、あるいは生涯学習団体を公益活動の主体へと支援したりしている。今後、分権改革や住民自治の高まりと並行し住民の声を広域自治体に反映させる意味での中間支援施設のネットワーク化が求められると同時に、生涯学習活動を地域の公益活動へと支援していく際に現れる地域コミュニティの構造的課題についての検討が求められる。

Summary

This paper discusses the actual situations of domestic intermediary support facilities transforming the functions to integrated supports of regional communities and shows new developments and issues of regional lifelong learning taken place there.

Existing regional social education facilities and social welfare councils have transformed

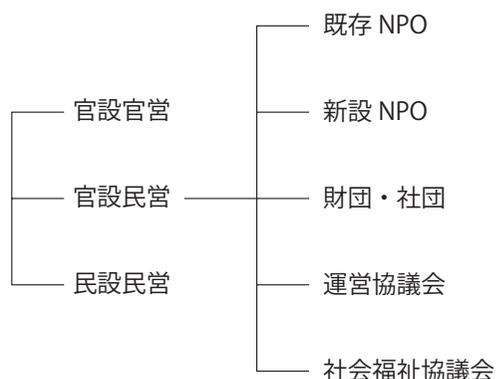
their functions to assume the roles of intermediate support facilities resolving regional challenges and supporting the autonomy of citizens. Some facilities extend the supports to facilitate social interaction and linkage. The Tagajo City Community Support Center are making efforts to comprehensively support NPOs, community organizations and lifelong learning groups, bind NPOs and community organizations and help lifelong learning groups to become public-interest activity groups. In tandem with decentralization, networking of intermediary facilities will be required in future to reflect residents' opinions in the upper tier municipality. In addition, structural issues should be examined, which arise in the course of efforts making lifelong learning activities public-interest activities.

I. はじめに

国内の中間支援施設については、その支援対象となる団体や活動分野は実に多岐にわたる上、事例の検証や施設機能の定義自体これからのところがあり、現状は実践の方が先行していると言ってよい。ここでいう中間支援施設とは、基本的にNPO・市民活動支援を目的とした行政設置による施設であることを確認しておきたい。

従来、中間支援施設をめぐるのは、設置・運営主体の組み合わせによる類型をもとにした分析がみられてきた（図表1参照）。特にパートナーシップ型となる官設民営の施設については、運営主体のノウハウや展開過程によって様々な課題や可能性があることが指摘されてきている¹。筆者もまた、中間支援施設が展開する支援事業や施設スタッフの人材育成等の観点から、その教育力についてこれまで検討している²。

しかし近年は、地方分権改革と並行してNPO支援を目的とした中間支援施設自体の機能の見直し、あるいは社会教育施設をはじめとする地域活動を支援してきた既存の公共施設機能の見直しとそれらの統合など、支援施設の動向が複雑さを増している。こうした動きは、地域コミュニティにどのような活力を与え、また従来の生涯学習活動に具体的にいかなる働きかけをしているのか。本稿では、国内の中間支援施設について、地域活動や地域コミュニティを総合的に支援する施設へとその機能を変容させている実態を考察しながら、そこに現れる新たな地域生涯学習の展開と課題について明らかにする。



図表1 中間支援施設の運営類型

Ⅱ. 中間支援機能の重なりと分離

日本における中間支援施設の典型は、主にNPO・市民活動を対象とした支援センターがあげられる。しかし、インタメディアリーとしての中間支援機能を想定すれば、支援施設はそれ以外にも存在している。第一は、公民館等の社会教育施設である。社会教育主事等の専門職を設け、地域の多様な学習活動を貸館や施設事業を通じて支援してきている。第二は、社会福祉協議会である。民生児童委員を中心とした福祉活動の拠点であると同時に、ボランティアセンターなどでは福祉ボランティア等へのサポートなどが行われている。第三は、行政の地域振興担当である。現在は、「地域づくり」「まちづくり」等を冠した部局名で、主に町内会、行政区等の地縁組織への補助金、各種連絡、情報提供等のかかわりを持っている。これらにNPO・市民活動支援センターを含めると、複数の支援機能（施設）が各自治体に存在することになる³。これらは、活動分野・団体などその支援対象が異なる上、関係する行政組織も当然異なってくる。それぞれの地域課題やニーズに応じた支援が行われている一方で、地域の担い手を縦割りに分断し相互の交流や連携を阻む要因とも捉えることができる。福祉、教育、環境、安全、地域産業等々、地域の暮らしを支える多様な機能を地域自らの力でコーディネートしたり、創造したりすることが住民主体の地域づくりの前提であるものの、現実には行政ガバナンスによって（無意識に）私たちの暮らしが支えられてきたことを指摘できる。これに対して近年は、住民自治組織やコミュニティ・ガバナンスの醸成を意図して、住民が主体となって地域コミュニティの機能を統合しようとする動きが少なからず現われてきている。

山形県川西町吉島地区にある（特活）きらりよしじまネットワーク（以下「きらりよしじま」）は、全戸加入型NPOである⁴。もともとの母体は、昭和の大合併前の旧村ごとに川西町が設立した社会教育振興会であり、事業活動の形骸化や運営上の課題（各戸の拠出金、事務局運営、繰越金等）を抱えていた地域内にあるその他の各種団体を統合する形で設立されている。従来からある各種団体の補助金・会計の一本化により、地域（全戸加入型NPO）として各種事業を展開する地域経営を実現している。きらりよしじまの動きは、過疎と高齢化による担い手不足、各戸からの負担金、地域事業のマンネリ化など、現実的な課題を解決するための方策として生まれてきたものだが、事業活動の活性化や若者の参加など、新たな力強い展開をみせている。

このような動きが地域に見え始めているなかで、これらを支援する中間支援施設の新たな役割が目される。従来までのように支援対象をNPO・市民活動に特化したやり方ではなく、むしろその力（志縁組織）を町内会・自治会等の地域コミュニティ（地縁組織）に活かしていくつなぎ役としての道筋である。

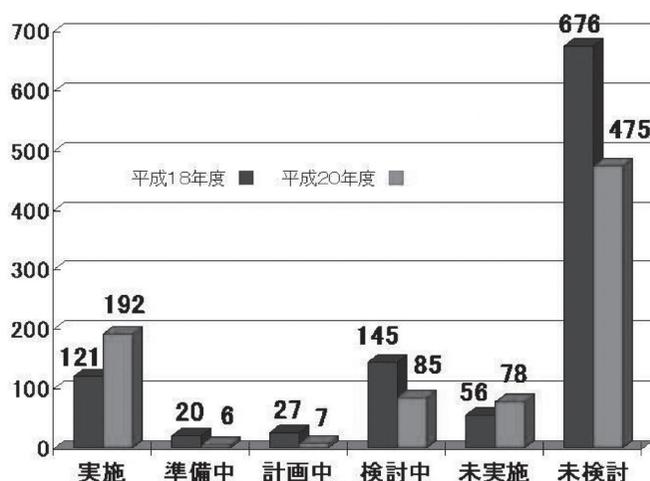
こうした中間支援施設の動向の背景には、一つに市町村合併も絡んだ住民自治組織の制度化との関連がある。市町村行政にとっては、住民自治と協働のまちづくりの推進にあたり担当部署に

加え、(既存・新設共通に) 中間支援施設を通じた政策推進が期待される。とりわけ住民自治組織の立ち上げと活性化が目的化するため、従来の支援対象であったNPO・市民活動(志縁組織)と自治組織(地縁組織)との関係構築を図ることで、自治組織での住民間の話し合い(ワークショップ)や課題解決力を高めるようとする。二つ目にはNPO等の志縁組織と地縁組織双方の運営上の課題が指摘できる。特にNPOについては、1998年の特定非営利活動促進法の制定以降、これまでに着実に法人数は増え、現在41,000団体を超えている。他方で、各法人組織の財政運営には厳しいものがある。いわゆる三位一体改革直前の2003年度までは、補助金や事業委託など地方自治体からの財政支出によってNPOの経営は維持されていたところがある。それ以後、法人数は増えている一方で行財政改革にともなう緊縮財政によってNPOの経営事情は落ち込んでくる⁵。数少ない公共施設の指定管理者に選定されることで乗り切ろうとするNPOも少なくない。このことは、NPO自身がその社会的ニーズを改めて把握し直す契機を与えたといえる。地域課題解決というミッション共同体としてのNPOの活動対象は、地域を特定しない社会問題であると同時に、エリアを限定した地域課題の中にもある。あらためて地縁組織の中にある多様な課題をその専門性やネットワーク性を活かしながら解決することで、NPOは自らの存在意義と新たな活躍の場(市場)を得ることが可能となる。地縁組織にとっても、深刻化する地域課題に対応するためには、地縁の外部との連携に加え、専門性や機動力のある組織との連携に活路を見出そうとする。こうした意味で志縁組織と地縁組織の連携は当事者たちが抱え持つ組織課題を解決するものでもあり、中間支援施設はまさにこの間を媒介することで、新たな社会的役割を獲得できる。中間支援施設は、分権時代の中であって、それぞれの地域事情に照らして自らの施設機能を問い直し、その社会的有用性を高めようとしている。以下では、従来の公共施設や支援主体がその役割の転換を図ろうとするケースについて概観する。

(1) 図書館によるビジネス支援

ここでは、公立図書館が地域課題解決型図書館として、特にビジネス支援図書館としてその役割を見直す動きについてみていく。2006年の文部科学省の報告では、「これからの図書館には、住民の読書を支援するだけでなく、地域の課題解決に向けた取組に必要な資料や情報を提供し、住民が日常生活をおくる上での問題解決に必要な資料や情報を提供するなど、地域や住民の課題解決を支援する機能の充実が求められる」とされ、支援内容として行政支援、学校教育支援、ビジネス(地場産業)支援、子育て支援等があげられている⁶。

これに先行して日本では、2000年12月に全国の図書館員、会社員、研究者等で作るビジネス支援図書館推進協議会が設立されている⁷。図表2は、同協議会が過去2回にわたり全国の公立図書館を対象に実施した調査結果である。これによるとビジネス支援サービスの実施状況は、実施・準備中・計画中を合わせると2006年度は168館、2008年度は205館とその数を増してきている。国内3,100を超える図書館の10%にも満たない状況ではあるが、短期間のうちに広がり



図表2 ビジネス支援図書館サービス実施状況

を見せ始めると指摘されている。具体的な支援内容としては、ハード面としてビジネス支援にかかわるコーナーの設置、関係資料の提供、地域資料の収集・提供、有料データベースの提供、ソフト面では、調査・相談等のレファレンス・サービス、ビジネスセミナーの開催、関係機関との連携によるサービス提供が行われている。また、こうしたビジネス支援事業に取り組む際、地元関係機関との協議会を設置して事業を推進している点が注目される。上田情報ライブラリー（長野県上田市）では、特に青年のキャリアアップを目的としたビジネス支援事業の推進にむけて、地元大学関係者、高校、中小企業診断士、上田地域職業安定協会等で組織する「上田地域暮らしとビジネス支援協議会」を設置し、創業支援セミナー、青年のキャリアアップ講座、デジタルライブラリアン養成講座などの具体的な事業の企画運営に取り組んでいる⁸。

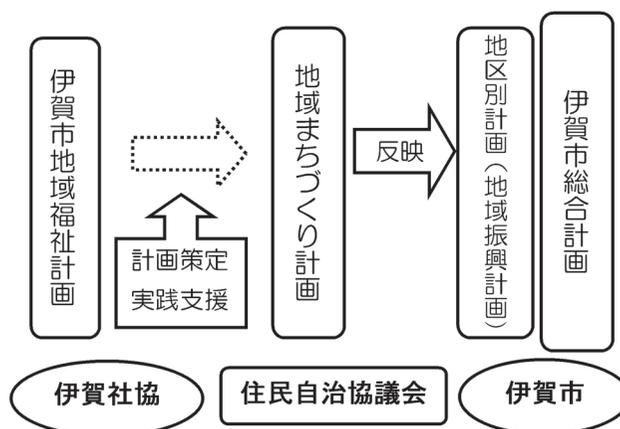
こうした公立図書館をめぐる動向は、社会教育施設の新たな地域展開の可能性を示している。第一は、自らの施設機能を「地域情報の拠点」として位置づけていることである。当該自治体・地域にある人材、団体、関係機関を集めた協議会の設置、セミナー等の開催、そして地域産業や就労にかかわる関係機関の情報を集約するなど、情報の収集と発信拠点へと施設機能を捉え直している。行政部局、分野横断的な「中間」的位置と機能を発揮することによって、他の施設にはできない事業展開を可能にしている。第二は、地域に根ざしたビジネス支援の創造である。小山市立図書館（栃木県小山市）のビジネス支援では、地域の主力産業である農業を中心としたビジネス支援を進めている。農協をはじめとする関係機関のネットワークによって対応しているわけだが、こうした地域に根ざした社会教育施設としての可能性を新たな形で切り拓いているといえよう。ビジネス支援という公立図書館の動きは、まさに地域の諸資源をつなぎ、課題解決に取り組むという意味で中間支援的性格を含んでいる。他方で、多岐にわたる地域課題に向き合う意味

では、従来とは異なる図書館職員の専門性の確保が求められるなど課題も多い。今後、周辺の間
 支援助施設等との連携も含め、事例に則したさらなる検証が求められる。

(2) 社会福祉協議会による住民自治組織支援

伊賀市社会福祉協議会（以下「伊賀社協」）は、市町村合併後の同市における住民自治の推進に積極的なかかわりをもつなど、従来の社会福祉協議会の事業活動とは異なる個性ある取り組みを重ねてきている⁹。

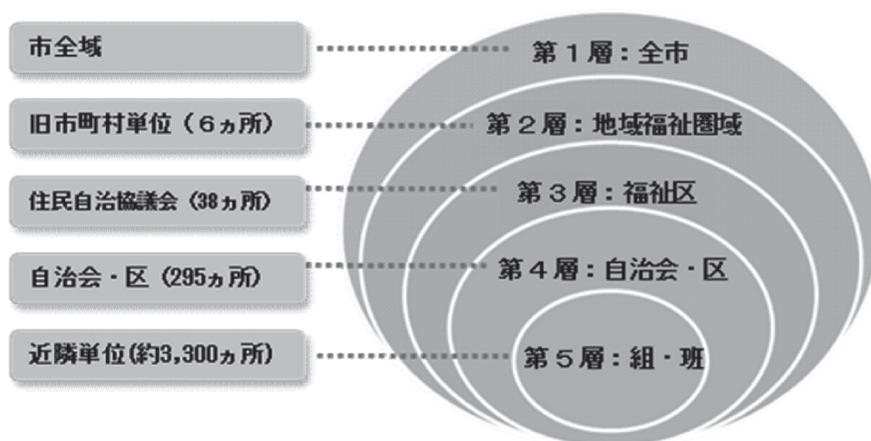
第一は、住民自治組織による地域計画の策定を支援していることである（図表3）。同市では住民自治協議会が策定する「地域まちづくり計画」を市総合計画に反映することを自治基



図表3 地域福祉計画の理念を実現するプロセス

本条例（第28条）において定めている。伊賀社協は、この点に着目し「地域福祉活動計画の諸内容は、「地域まちづくり計画」等の住民自治活動の計画にもとづく様々な事業に反映されることで実現」するとして、地域まちづくり計画に地域福祉計画を包含させ、住民自治協議会の計画策定や実践のサポートを行う道を選択している。全国の自治体で地域福祉計画の策定が進んでいるが、計画の実質的な内容は地域の暮らし全体にかかわる分野横断的な行動計画でありながらも、実践段階では社会福祉協議会や地域の民生児童委員だけに委ねられていたり、まして市町村行政のサポートによる地域計画や総合計画とは無関係に策定・推進しているのが現状である。伊賀社協は、いわば「名を捨てて実を取る」選択をしたわけだが、各支所に住民自治組織担当を配置するなどの支援体制を整備しながら同市の新たな自治の創造に向き合おうとしている。

第二は、市内の地域コミュニティを5層構造と捉え各層で伊賀社協としてのサービスや活動をどのように展開するのかを定めていることである（図表4）。第1層（ふくし総合相談支援センター）、第2層（支所ふくし相談支援センター）、第3層（地域ケアネットワーク会議）をそれぞれ設置し、地域ニーズや地域課題解決に向けた相談・支援体制を整えている。特に地域ケアネットワーク会議については、住民自治協議会を主体として、区長や自治会長をはじめとする住民自治協議会の役員を巻き込んだ体制をとり、第4、第5層の相談対応も行っている。市町村合併によって混乱しがちな地域コミュニティの重層構造に対応した支援体制と同時に、福祉に特化しない総合的な暮らしの相談窓口になっている点が注目される。



図表4 伊賀市社会福祉協議会がかかわる地域の5層構造

そして第三は、市民と行政との協働関係の構築を重点事業に位置付けていることである。具体的には、①市民への業務上の情報提供、並びに住民自治協議会やNPO等との交流・連携の促進 ②住民自治協議会などの活動を支援する地域担当職員の配置や市民活動支援センターと連携した市民活動の支援 ③補助金内容の公開、包括的な補助金制度の導入、そしてそれぞれが自立可能な事業委託の推進など、地域団体やNPOの財政的な自立を促す取り組みである。また、福祉学習をキーワードに、生涯学習の視点から市民力を醸成するために、伊賀市市民活動サポートセンター、伊賀市社協ボランティア・市民活動センター、名張市社協ボランティアセンター、県NPO担当、大学、その他中間支援NPOなど市内外の中間支援施設・組織とプラットフォームを形成している。伊賀市協は、パートナーシップ型の自治体経営をめざし、住民自治協議会を中心とした地域コミュニティへの多様な支援体制を整えながら中間支援組織（インターメディアリー）としてその役割を積極的に展開している。

ここまで図書館や社会福祉協議会の動向を概観してきた。以下では、特に地域の生涯学習活動を射程とした中間支援施設の新たな展開と機能変容について具体的事例をもとに詳説しながらその課題について検討する。

Ⅲ. 社会教育施設の新たな展開

(1) 多賀城市市民活動サポートセンターの設立

宮城県多賀城市（人口約62,000人、市面積19.65km²）では、2008年6月に多賀城市市民活動サポートセンター（以下「TSC」）をオープンさせている。従来、市内の生涯学習団体の活動拠点であった生涯学習支援センターを、さらにNPO・市民活動や町内会等の地縁組織にも支援対象

図表5 多賀城市市民活動サポートセンター設置までの経緯

2005年7月	多賀城市行政改革推進本部「アウトソーシング実施基本プラン」市民活動支援センター設置計画が明記
2006年6月	多賀城市行政改革推進本部「市民活動促進指針」策定
2007年3月	市民活動支援センター設立検討委員会（公募市民で構成）「多賀城市市民活動支援センター設置に向けての提言書」提出
7月	多賀城市教育委員会「多賀城市教育委員会社会教育施設アウトソーシング推進指針」作成
8月	多賀城市教育委員会定例会「生涯学習支援センター機能を含む（仮）市民活動支援センターの設置とそれに伴う施設の所管替えについて」承認
10～12月	生涯学習支援センターの機能廃止と市民活動サポートセンターの設置に係る利用者説明会の開催
2008年1月～	市民活動サポートセンター設置条例制定、並びに一部改修工事
6月	市民活動サポートセンター管理運営業務委託開始 受託団体：特定非営利活動法人 せんだい・みやぎNPOセンター

を拡大させた形での中間支援施設に再整備している¹⁰。従って教育委員会から首長部局に所管替えされると同時に、オープン当初から市外のNPO法人（（特活）せんだい・みやぎNPOセンター）に管理運営を委ねる官設民営の形態をとるなど¹¹、大幅な管理運営形態の変更を短期間のうちに導入してきている（図表5参照）。

多賀城市は、社会教育法ならびに生涯学習振興法に則して市内における生涯学習の充実を図ってきたが、その過程で市民による自発的な学習サークルが増加し、市内3か所の公民館では学習場所の確保が難しくなったため、2002年4月1日に旧東北電力学園校舎を利活用し「多賀城市生涯学習支援センター」として開館している¹²。生涯学習支援センターでは、市の社会教育登録団体制度に基づく登録団体を中心に貸館業務が提供され、また生涯学習課が入居していたことから、適宜それら団体への助言についても実施してきている。その後、同市首長部局が重点施策として「協働のまちづくり」を進める中で、生涯学習振興の方針に「個別の自主活動支援」に加え「学習成果を幅広く地域づくりの力として活かしていく」ことが盛り込まれる。これを受け2008年3月31日に同施設を閉館し、改めて同年6月1日から「多賀城市市民活動サポートセンター」として旧施設の機能を引き継ぎ、その設置目的を「市民の自発的な公益活動全般の拠点」として開館させている。

（2）TSCの取り組み －NPO・地縁組織・生涯学習団体への総合的支援－

TSCは開館以来、市民活動団体という概念をNPO・地縁組織・生涯学習団体の三者から成立するものと捉え、各種の支援事業を展開してきている。これは、人口62,000人規模の中小都市の将来像を考えた際、市民の自発的な公益活動の活性化を図るには、特定の課題ごとに活動が展開されるNPOだけではなく、地域単位での自治を担う町内会等の強化も合わせて不可欠なものであ

図表6 会議室利用団体の属性別利用状況¹³

	市民活動団体	生涯学習団体	企業	行政その他	合計
2008年度	394	457	42	172	1,065
2009年度	459	515	102	382	1,458

ることと、生涯学習活動の成果を地域づくりの展開力を支える新たな力として捉えたことによるとされる。そのためTSCでは、現在それら“三者協働の地域づくり”を進めることを重要なテーマに掲げつつ、ハード（施設・設備）とソフト（情報収集発信・相談対応・各種事業）の両面から様々な支援メニューを提供している。

特に行政区等の地縁組織、ならびに生涯学習団体への支援状況について、ハード面とソフト面からみえる。ハード面の支援については、会議室の提供をはじめ、印刷機や紙折り機、パソコンなどの貸出を行っている。生涯学習団体はTSCに隣接する中央公民館と合わせ、活動拠点として特に会議室を積極的に利用し、NPO等の市民活動と並んでその利用頻度は高い（図表6参照）。対して町内会等の地縁組織は、47行政区のほとんどに集会所が整備されていることから会議室の利用頻度は低い一方で、日常的な活動に必要な文書の作成や印刷作業のニーズは高く、特に印刷機やパソコンの利用頻度が高い。また、これら設備利用に関するアドバイスを求められることも多いという。開館して2年半を経過したTSCだが、これらのサービスが、地縁組織と生涯学習団体にとっての新たな活動インフラになりつつあることをTSCスタッフたちは感じている。

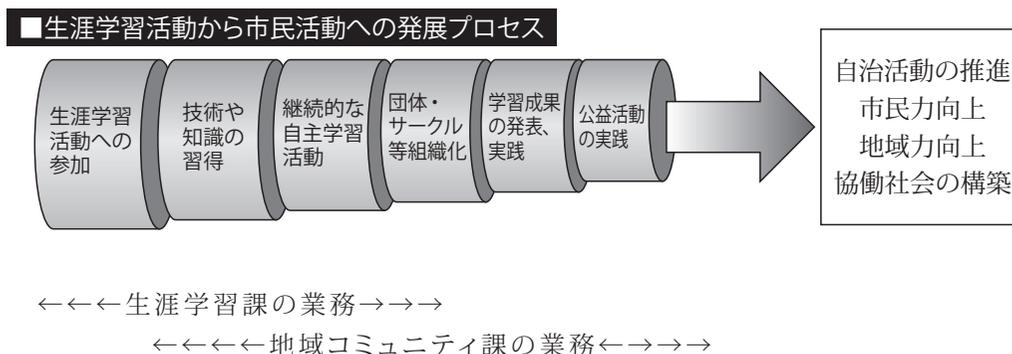
ソフト面の主なサービスとして、開館時間内ならいつでも対応している相談対応サービスがまずあげられる。生涯学習団体についての相談は、一般市民（個人）から新規団体の立ち上げ支援や、自らが参加できる団体の紹介を求められるケースが多くなっている。実際、TSCへの相談を通じて、新たに活動を始めた生涯学習団体が3団体誕生している。一方、町内会等からの相談においては、組織マネジメントにかかわる相談が日常的に寄せられており、その中身も、例えば若者への呼びかけ文や若者に受けるチラシ（文章）の作り方、パソコンを活用した効果的な広報の方法など、具体的なスキル・ノウハウの提供から、役員会の意思決定のコーディネートや会議の方法、マンションの自治会セッティング開発・強化策、後継者の育成方法など、町内会の運営に関わるサポートまで実に幅広い¹⁴。また、相談以外のソフト支援としては、TSCが展開している各種事業を通じた支援があげられる。特に町内会については、参加啓発事業の枠内で継続している「さぼせん出前プロジェクト！」が支援の柱となっており、これはTSCの機能を1日丸ごと地域の集会所へ「出前」をするものである。具体的には、TSCの情報機能を会場に持ち込み、市民活動に関するミニ講座やNPOのリーダーを招いたパネルディスカッション、団体紹介ブースなどを設けることで、地区単位で住民が市民活動と触れ合うことのできる機会を提供している。このプログラムの実施に際しては、開催の3ヶ月以上前から地域の行政区長等と協働で企画案を作り、

開催地の地域が抱える問題の解決に役立つ内容を作り上げている。その後、開催までの広報を展開し、開催当日までもに地域をまわるというプロセスを踏んでいる。実際、このプログラムを実施した地域では、TSCの利活用が促進され、後述の「こみゅにていプロジェクト」などの新たな地域づくりへの取り組みを支えている。このように、ハード・ソフトの両面から複合的なサービスを展開することで、団体の日常的な活動拠点としての機能を果たしつつ、個別団体の組織マネジメント強化にも対応できる体制を整えてきているといえる。

(3) 生涯学習活動から市民公益活動へ

従来の中間支援施設の支援対象であったNPOに加え、地縁組織や生涯学習団体にまで支援対象を広げることによって、いくつかの可能性と課題が現れてきている。

第一は、生涯学習団体の公益活動としての展開である。TSCでは生涯学習団体について、①団体の目的が地域に開かれたものであること、②参加を希望する市民は原則として誰でもメンバーになれること、③特定の個人が運営する「教室」ではないことをもって支援対象としている。メンバーが顔見知りなど、ごく限られた市民に限定されている場合は「共益団体」として、師範である個人が月謝を取って生徒を集める形態の活動は「営利事業」としていずれも支援対象外としている。自己実現や生きがい等の「自分発」を大切にする生涯学習活動は、その性格ゆえに興味や特技の共通した仲間、気の合う仲間によるサークル活動にとどまることが多い。TSCではこれを、さらに公益活動（不特定多数の市民の利益に供する活動）へと広げていくことを目的化している（図表7）。こうした支援事業を通じて生涯学習団体が公益団体へと進展した事例がいくつかある。その一つに「多賀城支え合いの会」がある。もともとは絵手紙教室に取り組む生涯学習団体であったのだが、この団体のリーダー自身の介護に悩んだ経験から、絵手紙を通じて介護に頑張っている人たちの気持ちを満たしたり、元気に結びつけたりすることはできないかということから、会を結成するに至っている。TSCでは、その設立までに団体の設立の仕方、チラシや福



図表7 多賀城市市民活動サポートセンターの発展プロセス

団体名	多賀城「支え合いの会」
設立時期	平成21年4月
構成メンバー	会員数3人（うち事務局スタッフ数3名）
設立経緯	身の丈に合った助け合いをあなたも始めませんか。人生も最終ラウンドになり今迄に数え切れない方々との出会い、力を貸して下さった方々を思い浮かべました。又、今年99才の母をずっと見て来て年を経るにしたがってお互い持てる力を出し合うことの大切さを学びました。同じ志のある方、まず小さな一歩をふみ出しませんか。
団体のミッション・活動目的	「自分の身のまわりから」 お互いの密な交流により強い絆を結び、地域の安全安心、困りごとの解決をすすめる。
活動の内容	①特に一人暮らしの高齢者のちょっとしたお手伝い（話し相手、買物、掃除など） ②絵手紙教室 おしゃべり交流会
団体のアピールポイント	自分（年齢不問）が出来ることを出し合って助け合う「お陰さま」「ありがとう」の輪を広げていく 皆、対等、誠実、自己責任、元気な多賀城の町を一緒に作りませんか。

図表 8 多賀城支え合いの会 団体紹介シート（筆者により一部修正）

社関係のプレリリースの作り方、あるいは講座の自主企画や市の保健師との連携など、これまでに延べ70回以上もの相談に対応している。TSCでは、団体設立・登録にあたり、団体紹介シートを作成してもらうのだが、こうしたシートも団体の方が自らの手で書くことができるまでサポートすることを大切にしている（図表8参照）。

第二は、団体間相互の連携・協働が生まれてきていることである。支援対象の拡大と並行して、TSCが重点的に取り組んでいるアプローチである。町内会が抱える課題の解決にはNPOの活用が重要であり、NPOもまた、町内会との協働を通じて活動の拡大を図り、引いては支援者やパートナーの獲得にも有用な機会となる。また、生涯学習団体とNPOの連携もNPOの活動を加速させる可能性を含んでいる。例えば、TSCを利用している障がい児支援のNPOにマラソンの同好会が協力し、知的・精神障がい児による陸上競技の取り組み（トレーナーの派遣）を数年間にわたって支援している事例がある。また、生涯学習団体をベースに高齢者支援を目指すNPOが生まれたケースも存在する。これらの状況がさらに進行すれば、市民の連携によって地域課題の解決を進める新たな地域形成のフレーム作りが進み、行政の縦割りに応じて分断された地域団体の連携にも道が開かれる可能性がある。

第三は、人材の流動化・共通化が進むことである。上記のように団体間の連携・協働の進行と同時に、それらに参加する個人がそれぞれの間を自由に行き来するケースも発生してくる。NPOのスタッフがその活動を通じて町内会の役員として迎えられたり、町内会のメンバーが新たにNPOに参画する、あるいは生涯学習団体のメンバーがNPOへの協力を通じてNPOの会員になったり、NPOのメンバーが生涯学習団体に協力したりすることもある。人材が良い意味で流動化することによって、それぞれが個人的に身に付けた活動のノウハウや情報の交換が図られ、その充

実に貢献する。特に人口の少ない都市では、NPO、生涯学習団体、地縁組織それぞれの担い手を個別に増やすことは難しい状況にあるため、相互の壁を取り払い、共通化を図ることは必要な取り組みであるとTSCは捉えている。

他方で、上記のような成果も生まれつつあるが、まだ全ての地縁組織、生涯学習団体が、連携・協働の重要性や可能性を理解している訳ではない。また、多賀城市行政の各課との連携も重要な課題となっている。さらなる推進に向けては、その前提としてTSCが必要な人材や団体との信頼関係の構築を図る必要がある。TSCは開館当初から施設の外へのアプローチを精力的に進め、市内のみならず周辺市町村にネットワークを広げつつある。

Ⅳ. 中間支援施設における学習の課題

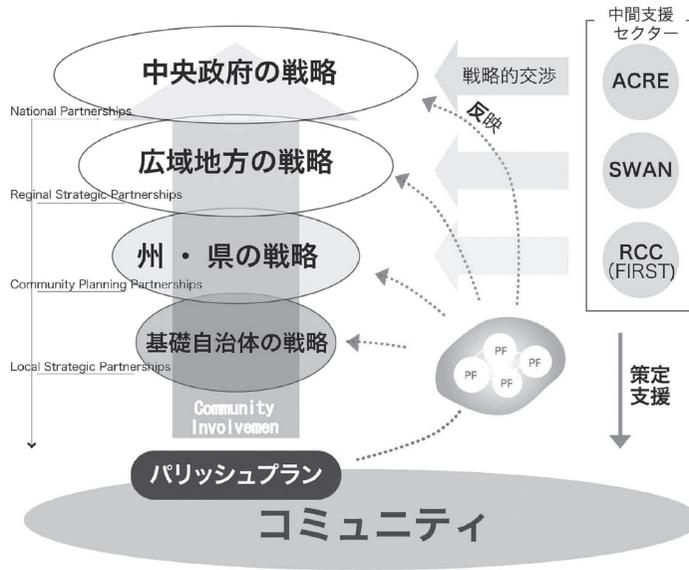
(1) 中間支援施設のネットワーク化

具体的な地域コミュニティ支援の姿をイメージしたとき、多層な地縁組織へのかかわりが検討されなければならない。すでに伊賀市社会福祉協議会の事例にみたように、支援主体が向き合うことになる地縁組織は、班（近隣）、町内会、行政区、自治会、校区（小・中学校）、公民館区、旧町村エリアなど重層である。平成の市町村合併後の自治体においては、新たな住民自治組織の設立など、支援対象となるエリアは新たに誕生してきてもいる。地域コミュニティ支援を目的化する中間支援施設にとっては、具体的に地縁組織のどこを支援するのか。あるいは相互の関係性をどのように構築すべきなのかなどが課題となる。

一つには、地縁組織間の横の連携や補完的關係などが考慮されなければならない。例えば、単一の地縁組織にとっては、高齢化や人口減少などから地域の担い手不足や地域行事のマンネリ化が現実問題であると同時に、深刻化する地域課題を前にその解決が困難な場合さえもみられる。その意味で、複数の地縁組織による横の連携、あるいはより広域のエリアでの新たな自治組織の設置による課題解決などが各地の動向として現れてきている。どのエリアで解決したほうが効率的なのかなど、地域・自治体あげての検討と実践が求められてきており、地縁組織間のこうした関係構築に中間支援施設がどのようにかかわるのが今後の課題である。もう一つの視点は、地縁組織と行政とのパートナーシップ関係の構築である。各地の市町村においては、伊賀市の事例にみたように「住民自治（組織）」と「協働のまちづくり」をセットにした政策課題を掲げ、分権型の自治体経営を模索するところが少なくない。条例・計画等の制度化によって自治組織と行政との協働関係を整えようとするものの、財政的支援による地域事業の促進や公共施設の指定管理者制度の受け皿とするなど、自治組織が事業実施の主体のみに片寄る傾向がある。協働のパートナーどころか行政の下請けとなるなど、従来からの行政主導の構造に変化が現れないところもある。他方で、自治体の政策形成過程への住民意思の反映、あるいは当該地域の課題解決に求められる自治組織と行政との役割分担を意図した「協議の場」のあり方などは軽視されがちである。

こうした協働をめぐる「意思決定・協議」と「事業実施」の分離を乗り越え¹⁵、第三者的な立場から協働関係の醸成と促進を果たす意味で中間支援施設の役割は大きい。同時に、市町村合併や道州制等のさらなる自治体再編という分権改革論議のなかでは、最小単位となる地域コミュニティの声を広域化する自治体の中でどのように反映させていくのかをシステムとして構築することが求められる。こうした課題への中間支援組織のかかわり方として、筆者は英国Rural Community Council（以下「RCC」）の取り組みに注目してきている¹⁶。

英国の農村地域では、過疎と高齢化、商店や郵便局の閉鎖、バスサービスの撤退、都市住民による農村地域での住宅購入が招く住宅価格の高騰、職を求める若者の外部流出、移民労働者の社会参加、犯罪の増加など、格差・貧困も起因した諸問題が人々の生活を脅かしている。こうした課題解決に向けてコミュニティのエンパワーメントに力点を置く英国では、その手法の一つとして、コミュニティの基礎単位であるパリッシュの地域計画＝パリッシュ・プラン（以下「PP」）の策定を推進している。PP策定の目的は、第一にPPを通じて州、地方政府、中央政府の上位計画に影響を与え、地域づくりをより具体的に制度的な枠組みにおいても実現できるようにすることである。英国においても自治体の再編が進んでおり、地域社会の声を制度的・政策的な領域にどのように反映させるのが課題となっている。第二は、PP策定プロセスにおいて住民参加を徹底していることである。住民相互の議論によって地域課題・資源の発見と共有を図ると同時に地域民主主義を醸成することにねらいがある。そして本稿の課題にとって重要なことは、基礎自治体、州、地方政府、中央政府それぞれに対して、RCCのネットワーク組織がロビー活動を展開していることである。全英38州各々に存在するRCCには、その全国連合組織であるACRE（Action with Communities in Rural England）、地方組織（ここでは特に南西部の支部組織）であるSWAN（South West ACRE Network）などがある。これらは、PPが地方政府や中央政府の上位計画、方針等に反映されるよう働きかけ、パリッシュと政府・行政機関との橋渡しを担っている（図表9）。RCCによる徹底した住民参加と地域民主主義を重視したPP策定支援のプロセス、そしてRCCのネットワーク組織による重層的なロビー活動がボトムアップ型の政策形成を実質化している。日本の中間支援組織（組織）においては、ネットワークは豊富にあっても、こうした機能を有したネットワークとは性格を異にしている。今後は、各々の施設機能へのアプローチと同時に、分権時代における地域コミュニティの役割を含むマクロな視点の中に中間支援施設の役割を描く作業が求められているといえる。



図表9 地域計画策定をめぐるRCCと政府・行政機関との関係

(2) 「地域に活かす」学びへの視角

地方分権改革、あるいは市町村合併の進展から各地では住民自治や地域づくりへの政策的、実践的高まりがみられるが、それと並行して地域における生涯学習活動への捉え直しが進んでいる。それらは、個人の趣味や教養的な学習に傾斜しがちな既存の生涯学習活動に対して、より社会へと拓かれ、公共（地域）に貢献する学習活動への転換を求める内容を有している。これに関連して、教育政策においては「新たな公共」概念が2002年に初めて登場してきている¹⁷。その後、教育基本法の改正を提言した中央教育審議会答申（2003年3月）では、「国家や社会の在り方は、その構成員である国民の意思によってより良いものになり得るものである。しかしながら、これまで日本人は、ややもすると国や社会は誰かがつくってくれるものとの意識が強かった。これからは、国や社会の問題を自分自身の問題として考え、そのために積極的に行動するという『公共心』を重視する必要がある」とされ、新しい「公共」を創造し、21世紀の国家・社会の形成に主体的に参画する日本人の育成を21世紀の教育の目標として掲げている¹⁸。その後の中央教育審議会の生涯学習分科会の審議経過の報告（2004年3月）では、「社会の存続を図るためには、社会に共通の課題に取り組む必要がある。しかし、それは、必ずしも個人の興味・関心に合致しないことが多いが、それへの取組を怠ると、社会的に様々な問題の発生につながるおそれが生ずる」として、生涯学習を振興する上での「個人の需要」と「社会の要請」のバランスが提起されている¹⁹。もっとも「社会の要請」に応える個人の形成を目的化することは、人々のモラルや態度への介入をも意味するため社会教育の自由との矛盾がまずもって課題となる²⁰。

しかしここで指摘したいのは、生涯学習活動が地域コミュニティの構造と結びつくことへの危

惧である。特に、地域コミュニティ支援を意図した中間支援施設が、社会教育施設の機能と統合化される場合には、事例でも見たように生涯学習活動を地域コミュニティの中へと導こうとする事は明らかである。こうして生涯学習活動が自治体のコミュニティ政策と結びついたとき、人々の学習の経験や蓄積が、すなわち地域内における諸個人の位置や役割（status）に直結してしまうことはないのか。まして「市民主体のまちづくり」を基調としたなかでは、こうした生涯学習や地域づくりの計画化の主体を市民自らが担うことになり、生涯学習が誘引する地域コミュニティの階層化に盲目的に向かうことが考えられる。地域コミュニティ支援型の中間支援施設の展開は、新たな地域生涯学習を生み出している一方で、諸個人の生きがいや自己実現を伴う生涯学習が地域コミュニティの構造に埋没してしまう可能性がある。こうした個人と社会との間に紡ぎだされる学習＝「地域に活かす」学びの構造については今後の実証研究の課題として指摘しておきたい。

（さくらい つねや・高崎経済大学地域政策学部准教授）

*本稿は科学研究費補助金基盤研究（C）課題番号22530868「中間支援組織・施設の学習構造と社会教育ガバナンスの変容に関する研究」（研究代表：櫻井常矢）の調査研究をもとにしている。

註

- 1 山田晴義「NPOと地域における中間支援システム」谷本寛治・田尾雅夫編著『NPOと事業』ミネルヴァ書房、2002年、96－118頁参照
- 2 櫻井常矢「NPO支援センターの教育機能とネットワーク」佐藤一子編『NPOの教育力』東京大学出版会、2004年、190－219頁参照
- 3 このほか、全ての自治体ではないが男女共同参画センターなどもある。また、農協、商工会議所等の産業経済の拠点が地域活動の支援機能を有しているケースもある。
- 4 きらりよしじまについての詳細は、上原裕介他「きらりよしじまネットワークの挑戦」『月刊社会教育』No.695、2010年9月号、国土社、33－39頁参照。尚、筆者は2010年度に川西町の総合計画後期5カ年計画への見直しにあたり、後期計画策定アドバイザーとして同町に関与している。
- 5 全国のNPO法人のうち解散した法人数は2010年10月末時点で4098団体となっており、全体の割に及んでいる。
- 6 文部科学省 これからの図書館の在り方検討協力者会議報告書「これからの図書館像―地域を支える情報拠点をめざして―」2006年4月参照。また、経済財政諮問会議「骨太の基本方針2003」第2部構造改革への具体的取り組みでは、4 雇用・人間力の強化「ビジネス支援図書館の整備」が盛り込まれている。
- 7 図書館のビジネス支援の詳細については、<http://www.business-library.jp/index.html>（ビジネス支援図書館推進協議会）、並びに山崎博樹「特集2 図書館のビジネス支援 課題解決型サービスとして広がる」『産学官の道しるべ』2010年4月号、参照
- 8 上田情報ライブラリーのビジネス支援については、櫻井常矢「社会教育における市民参加」原田寛明監修『地域政策と市民参加』ぎょうせい、2006年、125－143参照
- 9 伊賀市は、三重県の北西部に位置し、人口約10万人。2004年11月に6市町村（旧上野市、伊賀町、鳥ヶ原村、阿山町、大山田村、青山町）の合併により誕生している。新市移行後は、自治基本条例に基づき概ね小学校区を基本単位に「住民自治協議会」を設置し、住民自治の推進を先駆的に進めている。
- 10 同センター設置理由として、①市民活動の促進と市民活動団体の自立支援を目的とし、（仮）市民活動支援センター内に「市民活動支援」「コミュニティ活動支援」「シニア活動支援」「各種情報収集・発信」機能を有する施設としたい。②市民が地域づくりやまちづくりに関する活動を促進するため、学習情報の他、企業、NPO、町内会、学校等に関する情報の発信拠点としたいとの2点が示されている。
- 11 2010年度の管理運営委託費は3618万円。さらに132万円の事業費が上乗せされている。管理運営委託費のうち、約8割が直接人件費であり、常勤6人、非常勤4人分を計上しており、これは同市職員4名分に相当する。私見だが、事業費、人件費ともに周辺自治体の施設運営費と比べると決して低くない金額であるといえる。
- 12 2001年6月に「電力研修センター専門部教育棟施設整備における基本構想」を策定し、当時先立って多賀城市が東北電力より取得していた旧東北電力学園校舎の利活用を図ることとした。同時に、生涯学習課とそれに併置されている青少年指導センター（合計職員10名）も同センター1階に本庁舎から移転している。

櫻井 常 矢

- 13 図表中で町内会の利用については「市民活動団体」に含まれる。但し、印刷機利用者やパソコン利用者の数字は含まれていない。市民活動団体394（2008年度）、459（2009年度）の1割程度が町内会利用となっている。
- 14 2009年度の総相談件数は309件。主な相談団体の内訳は、市民活動団体82、行政区・町内会14、生涯学習団体31、行政・外郭団体16、企業関連24などとなっている。
- 15 こうした市民協働をめぐる原理的課題についての詳細な分析は、櫻井常矢「地域再生とコミュニティ・ガバナンス」山田晴義編著『地域コミュニティ再生と協働のまちづくり』2011年、河北新報出版センター、第1章参照
- 16 櫻井常矢・鈴木孝男・野呂拓生「『新たな公』形成に向けたコミュニティプランの策定と支援システムに関する研究」『人と国土21』第33巻第6号、財団法人国土計画協会、2008年3月、26頁－33頁参照
- 17 中央教育審議会答申「青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策について」2002年7月29日参照
- 18 中央教育審議会「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について（答申）」2003年3月20日「第1章 教育の課題と今後の教育の基本的方向について」より抜粋
- 19 中央教育審議会生涯学習分科会「今後の生涯学習の振興方策について」（審議経過の報告）2004年3月29日「Ⅱ 今後の生涯学習振興方策の基本的方向」より抜粋
- 20 前掲9、第2章1「教育基本法改正の必要性と改正の視点」として「公共」に主体的に参画する意識や態度の涵（かん）養が提起されている。