

…NPOと地縁型組織…

出会いと対話の機会の設置から！

私の住む知多市では、平成 17 年に制定された「市民活動推進条例」のなかに、「市民協働」が謳われています。しかしながら、条例そのものが市民に周知されていないうえ、「協働」の意味もだいぶ誤解を含んで語られることが多い状況です。

あるとき、行政の幹部職員に「なぜ協働をすすめるのですか」と尋ねたことがあります。出てきた答えは「逼迫した行財政と公共サービスの低下」でした。一方、同じ問いに当時のコミュニティ連絡協議会の会長さんは「私たちのまちのことなんだから、私たちの幸せのために協働するんだよ」と歯切れよくおっしゃいました。

この姿勢は、課題解決をもって社会変革をめざすNPOの姿勢となんら違いはありません。住民は、いまや地域のあり方を行政頼みにしてはいないと実感しました。住民自治につながる活動を実践している両者が、もっと近くに寄りあいながら、その地域での問題を明確化し、解決アイデアを出し合い、役割分担しながら行動に移していくことが求められています。

そのためには、まずお見合いをすること。放っておいて両者が「婚活」をするわけではありません。お見合いの場をセットすることで、NPOと地縁型組織が知り合いになる、会話する、互いを理解する、ともにできることを考えあう、と連携がすすんでいくのではないのでしょうか。その際、この場を有効にセットできるのは行政です。連携がすすめば、住民自治もすすむという認識に立ち、地域づくりの主役としてのNPOと地縁型組織のまずは出会いの場をつくりましょう！

市町村職員がNPOや地縁型組織関係者とともにもその連携方策を考える研究会を、愛知県地域協働促進研修実施事業として受託（地域福祉サポートちたとの共同体で受託）し、研究成果報告書にまとめました。多忙な仕事の合間を縫って8人の職員が現施策の分析をもとに今後の取り組みについて考察、提案しています。今号の「ボラネイ☆キャラバン」は、この成果報告書をみなさまと共有するものです。お読みいただいたみなさまが各市町の実践例などを参考に、わが地域事情を踏まえた連携推進策を、地域のみなさまの手で実践されますことを祈念いたします。

2009年4月

特定非営利活動法人ボランタリーネイバース

理事 岡本 一美

地域協働促進研修実施事業 及び 研究成果報告書について

2008年度に愛知県が実施した「地域協働促進研修実施事業」は、NPO活動の活発化や地域における協働の促進を図るため、その担い手である市町村職員、市町村が設置するNPO支援センター職員等が、意見交換や共同研究・研修し、広くアピールする場を設け、担い手のレベルアップを図るために実施されました。

同事業は、(1) NPO支援センター職員を対象にした人材研修事業、(2) 課題研究型研修、(3) 研究成果発表会から構成されています。

その中で、(2)の課題研究型研修は、NPOとの協働をコーディネートする能力と、住民自治力向上の視点を取り入れた政策形成能力の向上を図ることを目的に掲げ、「①NPOと地縁型組織等との連携」「②NPOへの資金支援制度」の2つのテーマについて研究しました。今号の「ボラネイ☆キャラバン」は、①についての成果報告書をご紹介します。



①の研究会は、8名の市町村職員とNPO活動・地域活動の関係者2名で構成し、愛知江南短期大学学長の中田寛先生に助言をいただく機会を持ちながら、研究を進めました。手法としては、意見交換を基本にしながら、各自の現施策の分析、先進事例研究、講義を交えて各テーマ5回の研究会を実施すると共に、市町村NPO研究会等での報告・意見交換を経て検討結果をまとめています。メンバー構成、執筆分担については、p. 67をご覧ください。

研究運営にあたっては、ヒアリング・意見交換・資料提供等でたくさんの方にご協力いただきました。この場を借りて心より感謝申し上げます。

●上記事業は、愛知県委託事業の形で、特定非営利活動法人地域福祉サポートちたと本会の共同体で受託し、実施しました。

■本テーマ「NPOと地縁型組織との連携」を取り上げた理由■

今後求められる地域づくりの姿は、地域課題の解決を行政任せにするのではなく、市民が主体的に担っていく市民自治の地域づくりである。そのためには、市民、NPO、地縁型組織、企業等、地域社会を構成する様々な主体が参加し、連携することがますます重要になる。市町村の協働推進計画等でも、NPOと行政の協働だけでなく、地縁型組織の役割が重視されるようになり、NPOと地縁型組織との協働を進めることで市民による課題解決力を高めていくことが期待されるようになってきている。実際、愛知県内でも、防災や青少年健全育成等に対して両者が連携し成果をあげた事例も生まれている。

しかし、そうした期待の高まりに対して、一般的には両者の連携はあまり進んでおらず、地域の課題に対し住民全体に配慮しながら多元的に扱う地縁型組織と、特定のテーマの課題解決に向けて自発的に集った集団であるNPOとは組織の性格が異なるため、自然発生的に連携が進むのは難しいと考えられている。従って、身近な地域で課題を解決するにはお互いの力が必要であることの認識を進め、両者の出会いや協力関係を構築していくためにどんな取り組みが必要なのか、また、それを進める上で行政担当課・NPO支援センターはどんな役割を果たすべきかを検討することが重要だと考え、「NPOと地縁型組織等との連携」をテーマとした研究会を設置することとした。

【本報告書における基本用語の扱い方】

●**地縁型組織** 「地縁型組織」は、町内会・自治会、行政区、自治区、コミュニティ等の総称として用いる。これらは数十軒から学区単位まで規模はさまざまであるが、次のような特性をもった団体を想定して、研究会の議論を行った。①一定の地域区画を持つ、②世帯を単位として構成される、③原則として全世帯が加入の考え方に立つ、④地域の諸課題に包括的に関与する、⑤それらの結果として、行政や外部の第三者に対して地域を代表する組織となる（中田実「地域分権時代の町内会・自治会」自治体研究社を参考）。

●**NPO** 社会や地域のために自主的に活動しているボランティア団体、市民活動団体、特定非営利活動法人などの民間の非営利活動団体を指す。法人格の有無にかかわらず、次のような特性をもった団体を想定する。

①団体としての名前と意思決定のルールがあり、複数のメンバーがいる、②行政機関の一部ではない（民間・非政府の立場）、③剰余利益を関係者で分配しない（利益非分配・非営利の立場）、④他の団体に従属せず、自立的に運営している、⑤参加したい人に対して開かれている（あいち協働ルールブック2004より）。

研究成果報告書の構成

<p>第1章 現状と課題</p> <p>研究会での議論と、既存調査等を元に、現状分析を記しました。</p> <p style="text-align: right;">p.1～10</p>	<p>第2章 連携の進め方と方策の柱</p> <p>第1章の考察から課題整理を行い、方策の柱立てを示しました。</p> <p style="text-align: right;">p.11～12</p>	<p>第3章 推進方策の提案</p> <p>テーマ毎に研究チームで検討を深め、推進方策をまとめました。</p> <p style="text-align: right;">p.13～50</p>	<p>第4章 資料編</p> <p>提案の元になった資料や研究会の記録等を収めました。</p> <p style="text-align: right;">p.51～67</p>
--	---	---	---

第1章 現状と課題

1-1	NPOと地縁型組織の連携が期待される背景	1
	(1) 連携が期待される環境要因	
	(2) 連携が期待される主体側の要因	
1-2	NPOと地縁型組織等との連携の現状	4
	(1) 統計調査からの傾向	
	(2) 連携に関わる行政側の体制	
1-3	連携を促進する上での課題	7
解説	1 地縁型組織は、国家・行政の末端組織なのか p.8	
	2 地縁型組織は、なぜ、自らの役割を認識するのが難しい状況にあるのか p.9	
	3 地縁型組織は、全ての世帯が加入しなければならないものか p.10	

第2章 連携の進め方と方策の柱

11

第3章 推進方策の提案

<p>3-1 地縁型組織が地域課題と自らの役割を認識し、主体的に取り組む意識を育む--13</p>	<p>①地縁型組織自身が地域課題を把握し、住民と共有して取り組むことを支援する p.14</p> <p>②NPOの力を組み合わせ、地縁型組織が地域課題を明確化し、取り組むことを促進する p.17</p> <p>③地縁型組織の再編によって、地域課題を協議し、取り組む基盤を整備する p.21</p> <p>(補論) 住民の中から問題意識を持つ人が生まれ、テーマに応じた活動が展開されるには p.25</p>
---	--

3-2

地縁型組織・NPO
の出会い・交流の機
会、情報提供の仕組
みをつくる ----27

1) 活動環境の整備 -----	28
①交流の場を設置し、連携のコーディネートを行う…市民活動支援センター の設置 p.28	
②身近な地域での自主的な活動を支援する…補助事業 p.31	
③地域課題とその解決のための情報ネットワークを形成する…市民 活動の広報 p.34	
2) 情報循環の仕組み -----	36
④地域課題の提案を受けとめ、連携して取り組む体制を生み出す、情 報循環の仕組みとコーディネーターを整備する p.36	

3-3

NPOと地縁型組織
の連携を促すための
ツールをつくる--39

1) 地域課題の解決に向けた各主体の関わり -----	40
2) 地域課題の発見・共有 -----	41
Q1 住民自身が地域課題を発見・共有する方法は？ p.41	
Q2 地縁型組織での有効な会議の進め方は？ p.42	
Q3 課題解決のためのNPOを立ち上げるにはどうすればいいのか？ p.43	
Q4 住民同士で情報を共有するには、どうすればいいのか？ p.44	
3) NPOと地縁型組織の連携 -----	45
Q5 地縁型組織とは？ NPOとは？ p.45	
Q6 地縁型組織がNPO等と連携する効果は？ p.45	
Q7 ボランティアとNPOの違いは何か？ p.45	
Q8 「無償」と「非営利」の違いは何か？ p.46	
Q9 NPOの情報（活動分野など）を知る方法は？ p.46	
Q10 地域課題の解決を行政に相談するのとNPOに相談するのでは どう違うのか？ p.46	
Q11 地域の抱える課題とNPOの取り組んでいる課題とは？ p.47	
Q12 NPOに委託するとどんな費用がかかるのか？ p.48	
Q13 NPOが地縁型組織と接触する場合のアドバイスは？ p.48	
4) 行政の支援・コーディネート -----	49
Q14 地域において課題解決の動きが出てきた場合、どう対応すれば よいか？ p.49	
Q15 NPOと連携するにあたって行政の支援はどんなものがあるのか？ p.50	
Q16 地縁型組織とNPOの連携をすすめるにあたり、行政が不得手 な部分を担ってくれる中間支援組織とは何か？ p.50	

第4章 資料編

1 福岡市のコミュニティづくり -----	51
2 インタビュー「地縁型組織とNPOの連携を進めるには」 -----	57
NPO法人レスキューストックヤード 代表理事 栗田暢之さん	
3 最近の国・愛知県における地域コミュニティに関わる研究会及び支援策-----	65
4 研究会の概要 -----	66
5 研究会の構成メンバー・執筆担当 -----	67

第1章 現状と課題

1-1 NPOと地縁型組織との連携が期待される背景

(1) 連携が期待される環境要因

昨今、NPOと地縁型組織等との連携への期待が高まっている背景には、主要な環境要因として、以下をあげることができる。

① 厳しい財政状況の中での公共サービスの確保

愛知県の人口構成推計は、2005年と2025年の20年間で、14歳以下の年少人口が14.62%から10.74%、15歳から64歳の生産年齢が67.90%から62.82%へ、65歳以上の老年人口が10.74%から26.46%になると予測されている（国立社会保障・人口問題研究所『日本の都道府県別将来推計人口』平成19年5月推計）。こうした人口構造の変化は、経済活動の停滞や税収の減少と同時に、年金・医療費等の社会保障経費の増加を伴い、行財政を圧迫することから、公共サービスを行政だけで担うことが難しくなっている。

② セーフティネットの必要性

経済格差が広がり、家族や地域の絆が希薄化する中で、高齢者、障がい者、虐待される子ども、引きこもり、DV被害者、在住外国人等を取り巻く問題を「個人の問題」として放置せず、「社会的な課題」として取り上げ、支えあい・助け合って取り組むことができる地域づくりが求められている。

③ 地方分権の進行

人々の価値観やライフスタイルが多様化する中、市民が必要とするサービスを提供する上で、また、特色ある地域をつくっていく上で、中央集権型のシステムから、市民に身近なところで自己決定していく自治のまちづくりへの転換が求められる。これは、国・県・市の関係のみならず、基礎自治体の中において、地域のことを一番よく知る市民自身が考え、地域づくりに参加することが必要である。

こうした社会情勢の変化から、NPOと地縁型組織等が連携することにより、地域づくりの担い手の力量を質量共に向上させ、課題解決力を高めていくことがますます重要になってきている。

(2)連携が期待される主体側の要因

他方、NPOと地縁型組織等との連携が期待される要因としては、各々単独で取り組む場合の限界を補う、いわば主体側の要因も存在する。つまり、両者とも、市民自治の担い手として期待が寄せられていながら、実際はさまざまな課題を抱えているという状況から、各々の特性を活かしつつ、問題点を補い合う連携が求められている。

①地縁型組織側の問題

●全体状況

地縁型組織、特にその最小単位である町内会は、農業社会を背景に過去から現代までの長きにわたり脈々と続く、地域自治の基礎単位である。その起源は、江戸時代の五人組のような行政上の制度の設立をあげる議論と、地域で住民が共同生活を送っていくための自生的組織（自然村）をあげる議論とがあるが、ここでは、行政の下請け的な役割を負う部分があるとしても、住民間の共同関係を基礎に持ち、共益を扱う役割を担うという考えに立つ。

地縁型組織は、明治時代から昭和の戦前、戦中、戦後とその時代ごとの役割を担ってきた。そして、農業から工業へと産業の大きな転換と、高度経済成長で企業への勤務者が増加したことにより、会社と家庭という生活が主流となる中で、地域活動への関与は希薄化し、地縁型組織を衰退化する状況が生じている。反面、近年では地方分権の進行の中で、住民自治の核として地縁型組織の役割を再構築していくことに高い期待がよせられている。また、団塊の世代が企業から地域に帰って来るという2007年問題を受けて、地域の人材をどう活用するかという新しい課題にも直面している。

●地縁型組織の現状

- ・一般的に役員の多くが短期間で交代する。
- ・単身者、共働き世帯が多いアパート・マンションの場合、未加入者が多い。
- ・高齢化世帯の増加による役員の高齢化、担い手の不足。
- ・行政の下請け的事務が多い。

●市民自治の担い手としての課題

- ・担い手不足、単年度役員制、役員の高齢化の問題は、地縁型組織だけで課題を把握し、解決を行っていくことが難しい状況を生んでいる。
- ・加入率の悪い地域自治組織においては、加入率を上げるために、地域自治組織の事業内容を考え直すことが必要となっている。→住民のニーズに応じた活動を展開する必要性。
- ・多文化共生、子どもの虐待防止等の新しい課題、災害時における障がいを持つ住民の受け入れ等、特別な対応や専門的な知識が求められる課題が生じている。
- ・防災・防犯等、地域ぐるみで取り組む必要がある状況が生まれており、従来通りではなく、効果的な手法を用いて参加を増やしたり、住民の意識に働きかけていく必要性が増している。

②NPO側の問題

●全体状況

特定のテーマの課題解決を図ることを目的に、市民のボランティアな意思に基づいて非営利活動を行うNPOは、日本では1990年代に注目されるようになった。その背景には、社会的課題が多様化・複雑化する中で、それに対処する担い手が求められるようになったことがある。

地縁型組織とNPOは、「市民が互助的に地域課題に取り組む」点で共通しているが、相対的に地縁型組織が狭域でそこに住む多様な住民間の調整を行いながら包括的に課題を捉えるのに対し、NPOでは、より広域的で志を同じくした者たちで特定の課題に焦点を当て取り組む点が異なる。

日本では近代化・経済成長・都市化によって、複雑化した地域課題をより専門的・機能的に処理することが求められる中で、市民の持っていた相互扶助型の機能は行政サービスに代わられていった。さらに、その行政によるサービスに限界が生じた時に、新たな担い手としてNPOが期待されるという構図になっている。しかし、地域では未だに「そのサービスは行政の範囲である」という認識が根強く残り、NPOの活動が理解されない、認知されない要因の一つになっている。

●NPOの現状

- ・地域社会における認知・信用が進んでいない。
- ・地域や活動分野によってNPOの数に偏りがある。
- ・特色ある活動・サービスが行われる一方で、受益範囲は部分的である。

●市民自治の担い手としての課題

- ・高齢者の介護、子育て等で、NPOが提供するサービスだけでなく、当事者・関係者が暮らす地域の中での見守り、支えあいが必要であることの認識が高まっている。
- ・目的を狭く捉えすぎたり仲間が広がらずに活動が固まってしまう状況もあり、地域に認知され、根付いていくことが課題となっている。
- ・地域課題を解決する上で、NPOの数やマンパワーが必ずしも充分でなく、他者と連携しながら、より広い地域に活動を普及していくことが望まれている。

■地域課題解決に対し、NPOはどんな力を発揮することが期待されているか(研究会議論より)

- * 困った時の助言
- * 正確な情報、役に立つ情報を住民に伝える
- * 地域活動をする上で新しい方法や発想
- * 具体的で身近なアプローチで住民の意識が変わる
- * 若い人・新しい意見を取り入れて物事を決めていく合意形成方法
- * 楽しい要素で参加を増やす
- * 「強制力で全員」ではなく、意思ある人が自発的に関わる活動形態
- * 少数者、特別な対応が必要な人への働きかけ方

1-2 NPOと地縁型組織等との連携の現状

(1) 統計調査からの傾向

両者の連携の進捗については、期待は高まっているものの、連携及びその前提となる良好な関係づくりについては、途上である段階といえる。

①現状で関わりが少ないが、分野ごとの連携が進みつつある

日本都市センターが行った「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択（2002年）」では、住民自治活動とテーマ型活動との関係について、「特に関わりがない」という回答が最も多かった（75%/2000年数値）。ただし、2001年では、「特に関わりがない」が減り（56.4%）、「テーマごとに連携している」という回答が増えている。特に、「環境・リサイクル」「医療・保健・福祉」「社会教育」「文化・芸術・スポーツ」「子どもの健全育成」「まちづくり」「地域安全」の分野での連携が進んでいるという結果が出ている。→[グラフ1](#)

②「NPOと市町村」の協働と比べると、「NPOと地縁型組織」の関係づくりは途上である

内閣府「コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関するアンケート（2004年）」では、地縁型組織と「良好な関係を築いている」としたNPOの回答は40.8%（「関係は築いているが特に良好というわけではない」=22.3%、「もともと関係は持っていない」=26.3%、「無回答」=9.7%）である。市区町村と「良好な関係を築いている」=82.8%の回答と比較して、未だ課題であると言える。

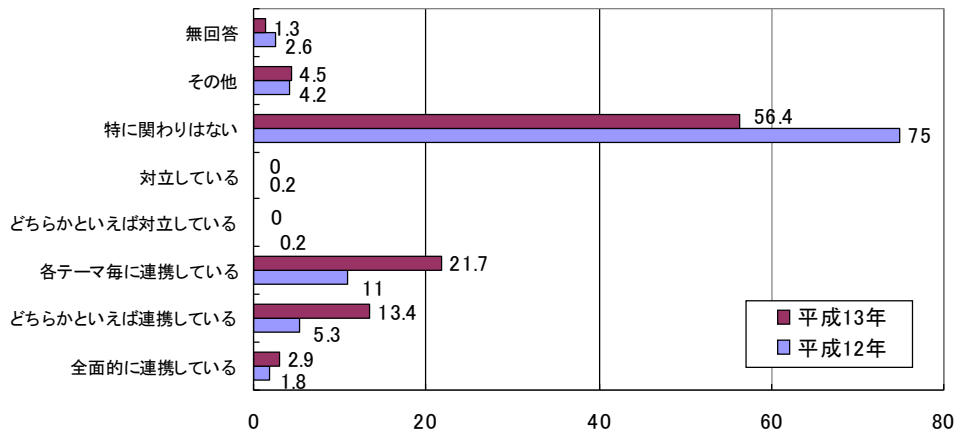
③NPOでは、活動分野によって地縁型組織との連携の意向が異なる

内閣府の「平成16年版国民生活白書 人のつながりが変える暮らしと地域 ー新しい「公共」への道」では、NPO法の17分野ごとに「地縁系団体と協働したいか」が調査されているが、「地域安全」では81.8%、「まちづくり」52.8%、「男女共同参画」48.1%、「環境保全」47.3%、「災害救援」44.4%、「福祉」36.1%、「活動への連絡・助言・援助」36.1%、「子どもの健全育成」31.3%で、テーマによって連携の必要性のされ方に違いがあるという結果が出ている。→[グラフ2](#)

④NPOの方が、地縁型組織より、連携についての意識が強い。

江南市の「コミュニティの再生と市民活動に関する調査（2005年）」では、地縁型組織への問いで、NPOボランティアグループと「現在交流がある」2.44%、「今後交流したい」21.14%であった。NPOへの問いでは、自治会・町内会と「現在交流がある」15.6%、「今後交流したい」28.9%で、NPOの方が交流・連携への意識が強い。

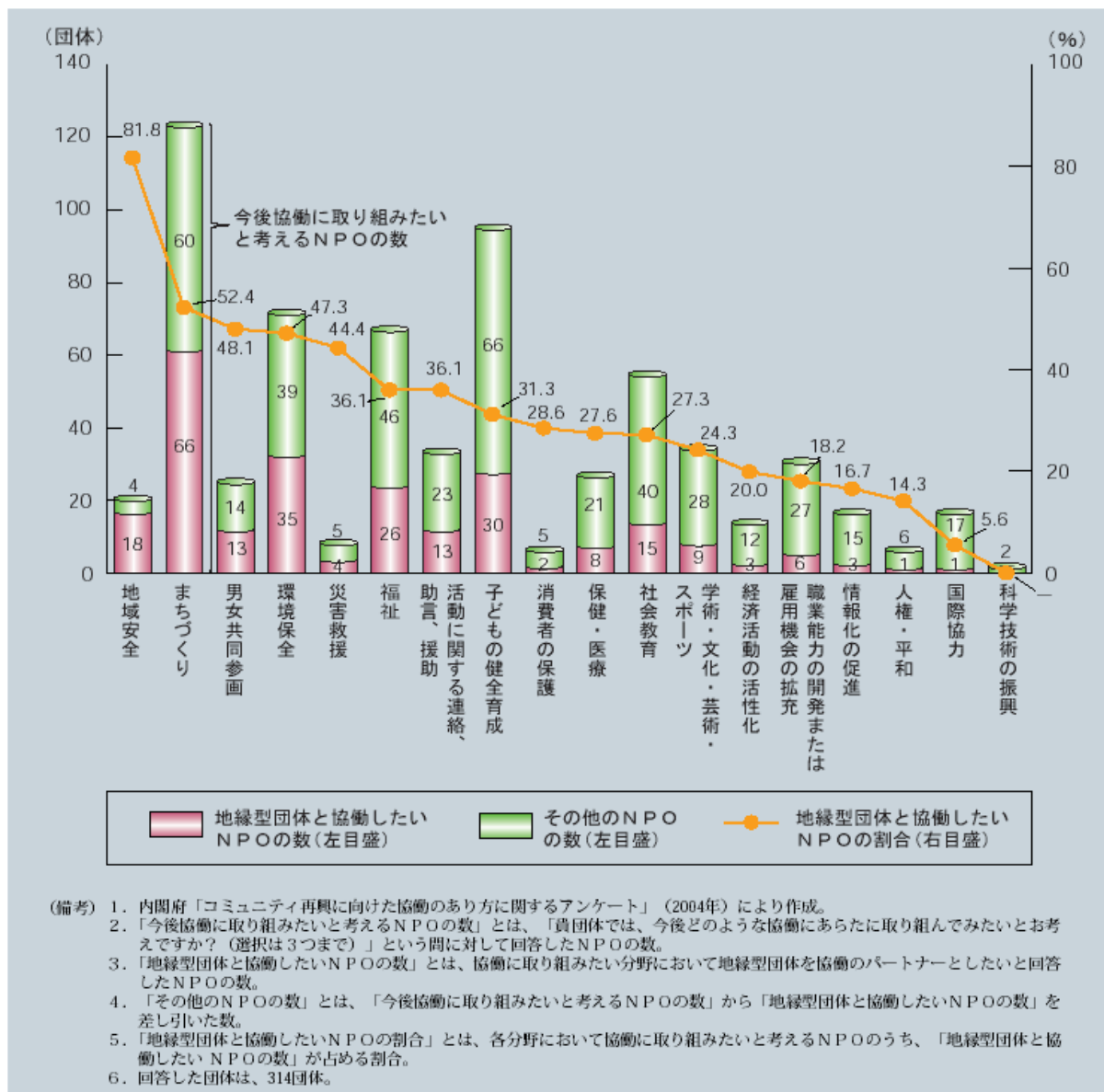
グラフ1 コミュニティ組織とボランティアグループ・NPO法人との関係はどのようになっているか？



出典；日本都市センター「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択（2002年）」

グラフ2 活動分野別 地縁型組織と協働したいNPOの数

5



- (備考)
1. 内閣府「コミュニティ復興に向けた協働のあり方に関するアンケート」（2004年）により作成。
 2. 「今後協働に取り組みたいと考えるNPOの数」とは、「貴団体では、今後どのような協働にあらたに取り組みたいとお考えですか？（選択は3つまで）」という問いに対して回答したNPOの数。
 3. 「地縁型団体と協働したいNPOの数」とは、協働に取り組みたい分野において地縁型団体を協働のパートナーとしたと回答したNPOの数。
 4. 「その他のNPOの数」とは、「今後協働に取り組みたいと考えるNPOの数」から「地縁型団体と協働したいNPOの数」を差し引いた数。
 5. 「地縁型団体と協働したいNPOの割合」とは、各分野において協働に取り組みたいと考えるNPOのうち、「地縁型団体と協働したいNPOの数」が占める割合。
 6. 回答した団体は、314団体。

出典；内閣府「平成16年版国民生活白書 人のつながりが変える暮らしと地域（2004年）」p.128

(2) 連携に関わる行政側の体制

①一元的な情報の把握：NPOと地縁型組織の「管轄課」が異なるケースが半数にのぼる

行政の中で、地縁型組織とNPOを一元的に把握する目安として、NPO担当と地縁型組織担当が同じ課が管轄しているかという点があるが、研究会に参加している8自治体では、同じ課：異なる課＝5：3であった。また、愛知県全体では、県の担当課に照会した担当課の名称で見ると、同じ課：異なる課＝30：31で拮抗している。〈市〉では、同じ課：異なる課＝22：13、〈町村〉では、同じ課：異なる課＝8：8と、市の方が同一課にある傾向が高い。

つまり、行政の組織体制として、同一の課が管轄することが進みつつあるが、半数は異なる課であり、両者の状況を把握するためには課を超えた情報交換が必要になる。

②両者の連携を「把握、支援する仕組み」の整備が途上である

他方で、県内の自治体の約半数がNPOと地縁型組織を管轄する部署が同一でありながら、両者の連携を把握し、体系だって支援する仕組みは未成熟な状況がある。研究会参加自治体でも、「両者の連携の実態について、市が把握する仕組みはない」とする回答が多かった。「地域からの要請があれば個別に仲介をする」という状況が一般的である。

しかし、市民と行政との協働、市民自治のまちづくりが進められる中、その一環で行われた調査や会議で地域課題を取り上げることによってNPOと地縁型組織の対話が始まるきっかけとなる動きが生じている。また、地縁型組織・NPO双方を対象に活動拠点の整備や人材育成を行う試みも出てきている。

③地域課題解決を行う提案事業への「補助金」で協働が育まれつつある

愛知県では、2007年度に、地域コミュニティ組織の課題解決力を高めることを目的とし、「近隣コミュニティ提案型地域づくりモデル事業」を実施したが、9のモデル事業の内、「地域防災」「子どものまちづくり教育」の分野で地縁型組織とNPOとが連携した取組みが展開された。また、このような連携を促進することを目的においた補助金制度も県内市町村で生まれている（例：江南市地域まちづくり補助事業 p.31）。また、今後行いたいという市町村も複数存在している。

④連携を促進する「枠組みづくり」に取り組む動きも生まれている

自治会・町内会、NPOに加え、子供会、婦人会、PTA等の複数の主体が参加できる協議体をつくって課題解決の計画・企画をつくることを促進し、その実現に際して資金支援、リーダー養成、連携を調整する人材の育成を通して、行政が多角的に支援する試みも生まれている。合併を経験した市町村では地域の自己決定を促す「地域づくり協議会」の試みが存在している（豊田市「地域自治区・地域会議」、一宮市「地域づくり協議会」等）。さらに、地域力向上のリーディング事業を公募し、その取組みを支援していく動きもある（瀬戸市「地域力向上プラン」）。今後、そうした新しい仕組みを実働させていくための行政の役割が本格的に検討されることになると思われる。

1-3 連携を促進する上での課題

地縁型組織、NPOの双方が持つ特性を活かしあって地域課題の解決にあたることを期待される中であって、その連携を進める上で、行政も含む三者が向き合うべき課題と担うべき役割は以下のように整理できる。

①地縁型組織 住民が自治的に課題解決にあたる組織として自己規定し、地域課題を把握する

- ・元々、地縁型組織とNPOとは行動原理が異なり、つきあいが生まれにくい。ただし、地域に生じている課題に取り組んでいくために、地縁型組織だけでは解決することは難しいという認識が生じれば、解決に向けてNPOの持つ専門性を活かした連携について検討する状況が生まれる。
- ・しかし、実際は、「多様な住民の合意を図ることは難しい」「地域への住民の関心が総じて低い」、「役員等も単年度で交替する」といった状況が少なくないため、地縁型組織が地域に生じている問題について、それを「地域で暮らすみんなの課題」として整理すること自体が難しい状況もある。
- ・従って、今後地縁型組織に求められるのは、住民生活の中で起こっている問題を個人の問題として見過ごすことなく「みんなの問題として」話し合い、共有する場となることである。そのためには、自らの役割を「行政の下請け組織」ではなく、住民が共に暮らしている現場として、課題を解決し地域をつくっていく「自治組織」であると認識することが必要である。

②NPO 地域課題と自らの活動目的を考えあわせ、顔の見える関係を築く

- ・特定のテーマに対する思いを同じくする者で組織を形成していく中で、幅広い層の住民と接点を持つに至っておらず、地域での認知が進んでいないNPOも多い。
- ・その対策として自らの理解を促すための情報発信が重要であるが、その際NPOが伝えたい情報を一方的に提供することでは地縁型組織との連携につなげることは難しい。
- ・加えて、自分たちも地域の一員だという当事者意識を持つことが必要である。自らの活動目的を狭くとらえず、地域課題と自らの活動目的を考えあわせ、顔の見える関係を築きながら自分たちの課題解決力を示していくことが重要である。

③行政 連携のコーディネーターとして、相互理解・課題共有の機会をつくる

- ・「NPOや地縁型組織は、(本来は)自発的・自治的な組織である」という見解から、両者の連携について行政が深く関与することを避ける状況にある。だが実際は、地域で起こった課題の解決を行政が行うことを求められ、行政が直接解決策を提供するという場面が多い。
- ・このあるべき論と現実とのギャップを埋め、現実的に自立的な地域社会をどう構築するかという観点に立つことが必要である。それには、行政は寄せられた地域課題に対し、即物的に対応するのではなく、行政が解決すべきことか地域で解決すべきことかを考えるステップが必要である。地域で解決すべきことについては、地縁型組織が主体的な解決を試み、さらに自己解決が難しい部分で他組織との連携していくことをコーディネートする道筋となる。
- ・その基盤をつくるために、行政には、①地縁型組織・NPO・行政の間で地域にどんな課題があるか共有する機会・仕組みをつくること、②双方が出会い相互理解をする機会をつくること、③双方の情報収集に努め、連携に関する相談対応や参考情報の発信を行うこと、が期待される。

Q1 地縁型組織は、国家・行政の末端組織なのか？

地縁型組織の成り立ちは、かなり歴史をさかのぼることになる。農耕が始まり、土地に人々が定着することから地縁型の組織が始まり、学説では江戸時代の五人組制度が町内会の始まり、あるいは、大化の改新の頃に原型ができたとも言われている。現在の地域自治組織は、近世の自治組織の性格が引き継がれているのではないとも言われている。

その起源をどこに見るか、地縁型組織を行政の末端組織と見るか（例；五人組）、住民の生活共同のための自生的組織と見るか（例；自然村）にも関わっている。また、明治以降の地方自治制度整備の中で、市町村合併が勧められ、広域化した市町村が行政基盤を固めるために町内会を「行政区」として行政を補完する役割を持たせたため、国家体制・行政の末端組織の性格を持つようになった。

ただし、地縁型組織を今後の協働の地域づくりの担い手として捉えるならば、実態的に行政の下請け的な役割を負う部分があるとしても、住民による生活共同の関係を基礎に持つ自治的組織という整理となろう。

①明治の頃の住民組織

明治政府は、国の繁栄のために義務教育を普及するが、財政的余裕がないため、その役割を自然村（今で言う町内会等）が担うことになった。明治初期の頃は、教育に限らず、道路や橋の建設や衛生・清掃など自然村が自治的に運営していた。

明治政府は、明治 21 年の市制・町制の施行前に全国的な市町村合併を断行した。これにより約 7 万の町村が約 1 万 4 千まで減少した。このときに旧自然村を行政区として設置することを認め、区長を置くことができることとした。

②戦時下の住民組織

昭和 15 年 9 月 11 日、内務省訓令 17 号「部落会町内会等整備要綱」により、町内会の組織化が図られた。

町内会の下には 10 内外の戸数からなる隣保班が組織され、町内会の隣保実行組織と位置づけられた。これにより、全国の自治体では町内会基準等が定められ、組織の整備が進められました。そして、国一県一市町村一町内会一隣保班という物資・情報の流通システムが整備された。

昭和 17 年大政翼賛壮年団が結成され、町内会は大政翼賛会の指導の下に置くこととされ、こうして、町内会は官治体制、国家総動員体制の末端機構とされた。

③戦後の住民組織の動向

GHQにとって、町内会は早い段階から標的となった。昭和 22 年 1 月、内務省訓令 4 号により昭和 15 年 9 月 11 日、内務省訓令 17 号の廃止が決定され、町内会等に解散が命じられた。

その後、昭和 27 年 4 月、対日講話条約が発効し、GHQの管理から開放されると、町内会等は地域社会に復活し、自治の現場で活動を始めた。

Q2 地縁型組織は、なぜ、自らの役割を認識するのが難しい状況にあるのか。

いわゆる地縁型組織には、自治区、行政区、町内会、自治会、コミュニティ、地縁による団体等、さまざまな名称の組織が含まれ、地域の歴史を踏まえて多様であり、町内会の会長が行政区の区長を兼ねていたり、複雑な関係にある。このため、一定の区域に「自治区」「行政区」「コミュニティ」と重複して地縁型組織が存在して役員が疲弊する要因になったり、同じ市町村でも地域によって「自治区」が存在しない区域があるといった、地縁型組織の多様な状況を生み出し、各々の組織の役割を理解することの難しさにつながっている。

①地域では、概ね以下のような名称の地縁型組織が存在している。

自 治 区：自治区は広義から狭義に至るまで使用されている。ここでは、自治区は地域（地域自治区）自治区と限定する。地域自治区は、地方自治法 202 条の 4 と市町村の合併の特例等に関する法律に規定されている。端的には、合併等での地域再編に伴い、住民感情に配慮して地域自治区を設置できるようにしたものである。

行 政 区：行政の補完・代行・補助機関として末端機能を担う団体。多くは、町内会がこの役割を担っている。

町 内 会：町内会は自治会や区会など地域によりさまざまな呼び名となっている。町内会は、集落においてその住民によって組織され、親睦やその集落の共益を目的とする団体であり、神社の祭りや葬式の手伝いなど宗教に関連することも担っているところも少なくない。

コミュニティ：1969 年の国民生活審議会調査部コミュニティ問題小委員会の報告で「コミュニティ＝生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった解放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」として用いられた。つまり、伝統的な共同体とは異なる新たな組織づくりを志向する国の施策として開始された。1971 年「コミュニティに関する対策要綱」に基づき、地区分割、コミュニティセンターの設置、地域住民の組織化の 3 点セットにより推進を目指した。

地 縁 団 体：地方自治法 260 条の 2 に規定されている「地縁による団体」。

町内会等が、地域的な協働活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有する必要がある場合に、市町村長から認可を受け地縁団体となっている。

②こうした複数の名称が用いられる背景には、以下のような歴史的変遷がある。

1889 年(明治 22) 市制町村制施行 自然村＝藩政村→合併により「行政村」＋「行政区」
伝統的な名称の採用 例) 名古屋市＝町総代会。京都市＝公同組合；区、組等。

1940 年(昭和 15) 部落会町内会整備要領（内務省訓令第 17 号） 名称統一

1942 年(昭和 17) 大政翼賛会（結成は昭和 15 年）の下部組織化（反対もあった）

1943 年(昭和 18) 市制町村制改正 町内会・部落会は行政組織になる

- 1947年(昭和22) GHQによる禁止(特に、行政による利用、財産保持) 名称が多様化
 1952年(昭和27) 占領終結により復活、戦後開発により新住宅団地→自治組織の叢生
 最多名は自治会。次いで町内会。他に親睦会、親和会、地域名を取る会名等。
 1971年(昭和46) 自治省が「コミュニティ」地区指定(地方により定義が異なる)
 1991年(平成3) 自治法改正260条2 「地縁による団体」の法人認可制
 2004年(平成16) 自治法改正202条四～九 「地域自治区」制度化
 (上記年表は、本事業の成果発表会で中田實先生から助言いただいた時の資料を引用)

こうした歴史的変遷の問題点としては、GHQは禁止という措置をとり民主化に働きかけなかったこと、1970年代のコミュニティ政策でも地縁組織が崩壊しつつあるという問題意識から新たな組織づくりを指向して町内会改革に着手しなかったという経過があり、積極的に町内会自体の改革が図られなかったという問題がある。

Q3 地縁型組織は、全ての世帯が加入しなければならないものか？

過去に、自治会からの退会を巡って争われた裁判では、「自治会は強制加入団体ではなく、退会は自由である。ただし、共益費の支払いは必要」という判断を最高裁第3小法廷は判断した。つまり、全ての世帯が加入しなければならない強制義務ではないが、共益を享受していることに対して負担する義務はあることを示している。

昨今では、加入を促す法的根拠をつくるべきではないかという議論も生じており、自民党による「コミュニティ活動基本法案」や、京都市の「自治会加入促進条例」制定に向けた動きは、その例である。他にも、市民が主体となる地域づくりが目指される中で、市町村の協働推進に関わる方針等に、義務とする表現ではないが、市民のめざしたい姿として「自治会や地域活動に参加し、住民としての役割や責任を分かち合う」旨を明記する事例も出てきている。また、2004年の地方自治法の改正では、地域自治区について、「その区域の中に住所を有する人が当然にその構成員になる」としている。

海外の学説では、M.Crensonは「*Neighborhood Politics* (1983年)」の中で、「近隣社会は、会員資格は地理的場所の付属物としてついてくる。・・・隣人であるために必要な資格は、おおよそ市民について要請されるものと同様に無差別で包括的である。・・・この包括的で強制に近い性格は、近隣社会を社会の他のすべての私的集団から区別している」と述べ、地縁型組織は、「ミニチュアのく公共 public>である」と位置づけている。

ただし、地縁型組織の役割は、広報誌の配布や清掃活動、各種募金、各種調査の協力、自治体等の行事・イベントへの参加動員、土木工事のとりまとめ等多岐にわたるため、共益的な性格を持つが本来は本人の自主性に委ねられるべき事項もある。自治会費に赤十字や共同募金への寄付分を上乗せして徴収することを決議したことを巡って争われた裁判では、「自治会費への寄付分上乗せは寄付を強制するもので無効」とし、最高裁第1小法廷は上告を退けている。

第2章 連携を推進する方策のあり方

第1章では、地域の絆が希薄化する中で、市民生活の課題は多様化・複雑化が進んでおり、課題の解決を行政頼みにせず、市民自らが主体的に取り組んでいく必要性が高まった点を考察した。しかし、市民自治の担い手となるべく地縁型組織もNPOも、さまざまな課題があり、また、各々強み・弱みがあるという点からも、単独で地域課題を解決していくには限界がある。従って、課題を解決する力を高めるためには、両者の連携が必要である、ということが明らかになった。

また、その連携を進める上で、NPO、地縁型組織、行政が取り組むべき課題は、以下のように整理された。

- | | |
|--------|--------------------------------------|
| ①地縁型組織 | 住民が共に暮らす自治的な組織である点の自覚を持って、地域課題に向き合う。 |
| ②NPO | 地域課題と自らの活動目的を考えあわせ、地域と顔の見える関係を築く |
| ③行政 | 連携のコーディネーターとして、相互理解・課題共有の機会をつくる |

従って、地域課題は、生活に密着した地縁型組織の現場でまず表出するが、それは地縁型組織だけが取り組む課題として捉えるのではなく、地縁型組織・NPO・行政の三者が課題を共有し、それぞれの立場や特性を活かしつつ主体的に取り組むことが必要である。その連携の進め方について、以下のような形が望ましいと考える。

Step 1 地縁型組織は、地域課題を「自分たちの課題」として受けとめる

地縁型組織は、地域社会で起きている課題に対して、もっとも気づきやすい立場にある。複雑で新しい課題もあるが、見過ごしたり行政頼みの要望だけに終わらず、「地域で起きていること」として、住民の間で話し合い、自分たちの課題として受けとめる。

Step 2 NPOは、地域と交流し、地域課題と自らの活動目的を考えあわせながら課題解決に貢献する

NPOは、地域課題に対して、自らが持つ専門性や市民に共感を呼び起こす力を活かし解決に貢献する。そのために、地縁型組織と交流して地域課題への気づきを広げ、自らの活動目的と考えあわせ、自分たちは何ができるか地域に知ってもらおう中で、地域で協力しやすい関係をつくる。

Step 3 行政は、両者の連携をコーディネート。平素から理解・共有の基盤もつくる。

行政は、地域課題を真摯に受けとめるが、常に直接の解決策を提供するのではなく、NPO又は地縁型組織が主体的に解決を試みことを促す。また自己解決が難しい場合、他組織との連携をコーディネートする。その基盤づくりとして、NPOと地縁型組織の相互理解・課題共有の機会をつくる。

注) 連携のコーディネーターは、高い専門性・継続性が求められることからNPOによる中間支援組織が果たすべき点も大きい。しかし、本研究会では、地域現場での問題が第一義的には行政に寄せられること、庁内各部署の調整が必要な課題も多いこと、地縁型組織との信頼関係の形成等から、行政としてコーディネーターを努める意味も大きいとの結論に至った。

地域課題の共有と受けとめ

- 地域で解決すべき課題が住民間で共有され、地縁団体等を核にして主体的に取り組む意識が生まれ、実行される。
- 課題把握を経て、地縁型組織を土台に住民の中から問題意識を持つ人が生まれ、テーマに応じた活動が展開される。
- 地域課題は行政各部署でも横断的に把握され、連携できる状態にある。

人のつながりと気づきの広がり

- 地域でNPOについて、NPOでも地域についての認識が進み、情報交換や協力行動を呼びあえ、対等な関係性が形成される。
- 特に、人のつながりで課題への「気づき」が広がっている
- 行政も現場の情報をつかみ、NPOと地縁型組織の顔つなぎをすることができる。

連携を促進するコーディネーター

- 連携の進め方の基本的な情報を持ったコーディネーターが存在し、個々のNPOと地縁型組織等との連携を促進し、地域の解決力が向上している。

3-1 p.13~p.26

1 地縁型組織が地域課題と自らの役割を認識し、主体的に取り組む意識を育む

- ①地縁型組織自身が地域課題を把握し、住民と共有して取り組むことを支援する
- ②NPOの力を組み合わせ、地縁型組織が地域課題を明確化し、取り組むことを促進する
- ③地縁型組織を再編によって、地域課題を協議し、取り組む基盤を整備する

3-2 p.27~p.38

2 地縁型組織・NPOの出会い・交流の機会、情報提供の仕組みをつくる

- ①交流の場を設置し、連携のコーディネートを行う…市民活動支援センターの設置
- ②身近な地域での自主的な活動を支援する…補助事業
- ③地域課題とその解決のための情報ネットワークを形成する…市民活動の広報
- ④地域課題の提案を受けとめ、連携して取り組む体制を生み出す、情報循環の仕組みとコーディネーターを整備する

3-3 p.39~p.50

3 NPOと地縁型組織の連携を促すためのツールをつくる

- ①地域の課題解決にあたってのNPO・地縁型組織・行政の各主体の関わり方を示す。
- ②「地域課題の発見・共有」「NPOと地縁型組織の連携」「行政の支援」の3段階において、相対対応のポイントを示す。

第3章 推進方策の提案

3-1 地縁型組織が地域課題と自らの役割を認識し、主体的に取り組む意識を育む

【基本的な考え方】

- * 地縁型組織とNPOの連携は、それ自体が目的ではなく、地域課題をよりよく解決するための手段である。そして解決のためには、地縁型組織・NPO双方が地域課題をよく知り、より多くの住民と共に自分たちの課題として受けとめることが第一歩となる。
- * 「問題の発生」が即「行政に解決を要望する」とならず、「自分たちの手でどう取り組めるのか。自分たちだけで難しいとしたら他の組織と協力することで可能になるか」と考えるステップを持つことが重要である。
- * 特に、地域の課題に一番近い地縁型組織が、問題を吸い上げ、課題として明確にすることが鍵となるが、多くの地縁型組織では、住民の関心が低く、役員の単年度制などで、地域課題を十分に把握し、共有できる状況にない。

そこで、「地縁型組織が地域課題と自らの課題を認識し、主体的に取り組む意識をつくるために、次の3つの視点から今後の方策を提案したい。

- ①地縁型組織自身が地域課題を把握し、住民と共有して取り組む体制をつくることを支援する
- ②地縁型組織単独で課題整理を行い、解決の糸口を探すのは大変な場合が多いので、課題を把握・明確化する段階でNPOが関わる（地域課題の調査事業等）接点をつくり、どんな地域課題があるか、どう解決できるか地縁型組織・NPOが共に話し合い、取り組んでいく環境をつくる。
- ③一定の広域性を持った地縁型組織による協議会を設置し、そこに資源（事務局員・支援費）を投入することで地域課題に関する協議を深め、解決活動を促進する仕組みをつくる。

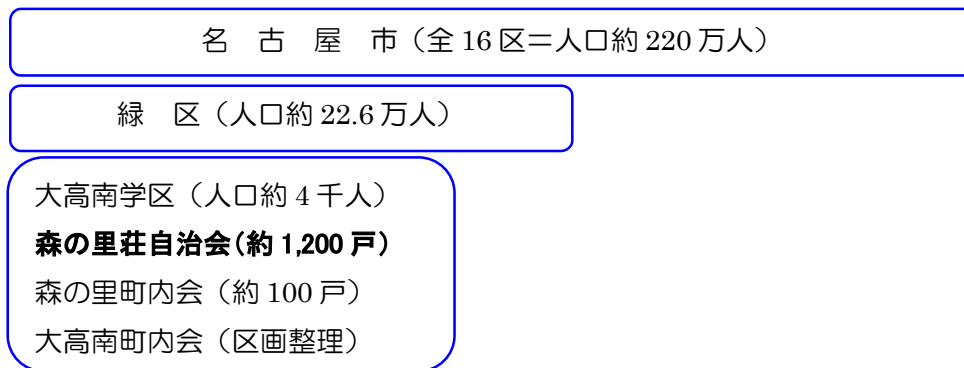
1 考察 地域課題を把握し、住民と共有して取り組む地縁型組織のあり方とは

「地縁型組織が地域課題と自らの役割を認識し、主体的に取り組む意識をつくる」を実現している事例から、どのようにしたら、そうした地縁型組織に近づけることができるのかを考察する。

事例 名古屋市緑区・森の里荘自治会

【概略】 森の里荘自治会は、名古屋市緑区の大高南学区にある3つの自治会・町内会の内の1つであり、1979年から80年にかけて名古屋市がつくった市営住宅で、約1,200戸の大団地である。

【構造】



1)自治会の理念

- ①自分たちの地域は自分たちで作っていく
- ②住民を主人公にしながら、常に住民自治活動は、住民の福祉に連動する活動でなければならない
- ③地域内の様々な組織と自治会が力をあわせて、行政とも対等・平等の関係で、自立的で自主的な住民自治組織として機能していくような自治会を構築していく

2)理念実現のために心がけていること

- ①住民自治組織の中で、十分でかつ活発に議論しあうことが大事。そのために自由で活発な議論を保障することが必要。
- ②みんなで決めたことは必ずみんなで実行しましょう。
- ③実践のあとにはそれがよかったのか悪かったのかを必ず検証すること。
- ④他の地域のコミュニティや自治会町内会と積極的に交流を進め、よそから学ぶ。

3)具体的な活動／抜粋

- ①月1回の「ふれあい喫茶」の開催。(朝9時から11時過ぎまでの2時間程度)
目的は、住民の顔の見える関係づくり。
自治会は大きな集会所を2つ所有している。市営住宅なので基本的なインフラは整備されて

いる。

②生活安全調査票の作成。

目的は、高齢者世帯を中心に弱者世帯をみんなで守るということ。

住所・電話番号・家族構成・生年月日・障害者、要介護者の有無・近所の友達・かかりつけの医者・緊急連絡先を記入し、自治会に提出してもらう。

提出率95%

③夏祭り

目的は参画。夏祭りを支える人を増やすことが夏祭り開催の本意となる。

学区内4,000人弱の人口で、夏祭りに参画する人が600人程度。

4)運営上の特徴

- ①自治会長を長年担う人材がいる。
- ②組織のビジョンが明確になっている。
- ③批判的な意見を批判力として養うようにしている。
- ④PDCAサイクルが構築されている。
- ⑤自発的、改革的、自立的な住民自治となっている。

5)主体的な地縁型組織になっている主な要因について

①サロンの場によって、住民同士のコミュニケーションが生まれている。

「ふれあい喫茶」は、住民の顔の見える関係づくりを目的に開催されている。この活動により、地域住民が抱える問題や課題が会話の中から発見することができる。また、「夏祭り」においてもただ参加するのではなく、参画にこだわることによりコミュニケーションが生まれ、住民の関わりが深くなるような取り組みを行っている。地域住民がお互い知り合える機会を設け、結果、会話が広がりそこから地域の問題や課題を把握できる仕組みが成り立っている。地縁型組織の基本であり一番重要なところである。

②理念や具体的な目標を持っている

一般的な地縁型組織の場合、役員が単年で交代したり、行政の下請けと自らの役割を考えていることも少なくないため、地域の問題や課題を感じつつも手が回らない状況がある。森の里荘自治会は、前述のように自治会の理念や具体的な目標を持つ組織ということで、組織のあり方としては、NPOと言えるのではないかと。そのような組織であるため、NPOの理解は無論、接点も多く協働による活動が行われている。

③課題を解決したいという人、それを支える人が集まる「場」がある

森の里荘自治会は、集会所を上手く活用している。組織が何かを行う時、「人・物・金」が必要とよく言われるが、この自治会は、地域課題を解決したいとする「人」が中心におり、その活動を支える「人」やその活動を頼りにする「人」もいる。その「人」が集う場所として、集会所があり、そこを拠点としている。また、この集会所を有料で貸し出すことにより、活動の財源（集会所につめる人の人件費も含む）も確保しており、「人・物・金」がうまくサイクルしている。

私案 地域課題を把握し、住民と共有して取り組む地縁型組織にどう近づけていくことができる

森の里荘自治会の活動が全ての地縁型組織のお手本とならないかもしれないが、この活動事例を踏まえ、地縁型組織で次のような議論ができれば、「地縁型組織が地域課題と自らの役割を認識し、主体的に取り組む意識をつくる」ということが結果できているということにならないだろうか。

1. 当たり前のように存在する地縁型組織について、その役割や目的、行政との結びつきについてなどを改めて地域の人たちで考えてみる。
2. 地縁型組織の役割や目的、行政との結びつきなどについて理解がされたら、現状と照らし合わせ問題・課題を整理する。
3. 地域の人たちのための目的ができたとき、地縁型組織としてできること、できないことを考えてみる。
4. 地縁型組織としてできないことがある場合、その目的達成のためどのような方法があるかを考えてみる。

地縁型組織がこのような取り組みをはじめると、NPOや行政の役割も明確になってくる。地縁型組織が自ら考えたときに、何が足りなくて、何が必要か、が見えてくる。それを補うために、どのようにすればよいか。また、どのような組織に協力をしてもらうかも自らわかってくる。その時に、地縁型組織はNPOの存在を積極的に認識することになる。そして、行政との関係も依存から協力関係になっていくのではないか。

地縁型組織が自ら考えるようになったとき、行政の役割として、この自治的な活動を深く理解する必要が大事となってくる。そして、下請け的な役割を地縁型組織に担わせるのではなく、お互いの役割を理解できる関係を構築することが求められる。

「地縁型組織が地域課題と自らの役割を認識し、主体的に取り組む意識をつくる」ためには、地縁型組織は自ら問題や課題について地域の人たちで話し合うことが大事で、行政には、その活動をその地縁型組織ごとに理解することが求められ、NPOはその過程において重要な役割を担う存在になることができる。

2 NPOの力を組み合わせ、地縁型組織が地域課題を明確化し、取り組むことを促進する

1)NPOに地域課題の調査を委託し、地域課題を地縁型組織と共に考える

①提案の視点

地縁団体は多種多様な地域課題を内包しているが、地縁型組織がすべての問題を自己解決できるとは限らない。ただし、地縁型組織は地域内に人的ネットワークを持っており、NPOは特定の分野で専門性を持っているため、課題に双方が向き合い、双方が持つ特性を「協働」により発揮できれば、地域課題を解決する手段となり、地域づくりにとって大きな推進力となる。その協働のきっかけづくりとして、地縁型組織が感じている地域課題を、NPOと共に問題構造を整理し、解決方法を考える機会が求められている。

②現状

地域の困りごとについては、一般的には地縁型組織が行政に持ちかけるパターンが多いと思われる。また一方、行政がヒアリングを行うという形では、行政が課題を受けとめた場合に、解決に動くというパターンになりがちである。

地域課題の解決に向けて、市民自らが主体的にどう取り組むか考える素地をつくる必要が生じている。

③提案

NPOに地縁型組織を直接訪問する機会として「地域課題の聞き取り調査」を委託することで、地縁型組織とNPOとの間で課題について話し合う場が生まれ、解決に向けて共に考える機会をつくる。

行政が「地縁団体」と「NPO」のコーディネーターとしての役割を果たせば、調査という業務でさえも協働への手段になることがありえる。

<<事例1>> 三好町「協働によるまちづくり推進事業」

■いきさつ・概要

平成20年度、三好町では特定非営利活動法人「あいちNPO市民ネットワークセンター」との協働による事業として、協働によるまちづくり推進事業を実施した。

この事業の一部において、地縁型組織（町内の全行政区〔25 地区〕）の聞き取り調査を、特定非営利活動法人「あいちNPO市民ネットワークセンター」のメンバーにより行った。

その調査が端緒となって、外国人を対象とした日本語教室を行政区の集会所で開催するめどがついた。

■三好町協働によるまちづくり推進事業の全体概要

平成20年度の協働によるまちづくり推進のテーマを「相談」「調査」「育成」と捉え、特定非営利活動法人「あいちNPO市民ネットワークセンター」との委託による協働事業として、以下のような事業を行っている。

(1)「相談」 NPO・協働相談窓口業務

(2)「調査」 NPO・協働の追跡調査(平成19年度調査に基づく追加、追跡)

平成19年度にアンケート及び聞き取り調査を行った市民活動団体の中から、全行政区（地縁型組織）、本町と協働のパートナーとしての可能性を見出すことができる団体、行政側として協働の可能性を持つ課（係）を対象に追跡調査を行い、本町の協働推進の基礎データを整備することを目的に実施している。

(3)「育成」 NPOを対象とした研修、講座事業

この調査から生まれた多文化共生(外国人とのコミュニケーション)の取組み展開

上記(2)「調査」において、町内の全行政区への聞き取りを行った。

聞き取りの方法は、行政区の事務所（集会所等）にNPOメンバーが出向き、区長と面談して「協働の可能性に係る内容」について、質問しながら対話の中で聞き取るという形を用いた。

三好町としては、区長全員に前年度の調査報告書、行政区ごとの聞き取り内容を再提示し、定例区長会の席において追跡調査の趣旨等についての説明を行うと共に、調査への協力の要請を行った。

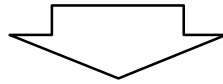
※実際の聞き取り調査については、行政職員は同行せずに実施。

聞き取り調査の過程で「A」行政区が明確化できた地域課題

(平成20年8月調査開始)

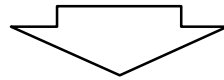
■外国人居住者の増加は、生活文化の違いから、苦情・トラブルを発生させている。

聞き取り調査の対話の中で、問題の原因・取り組みへの意欲が明らかになった



■言葉が通じないことから、違和感が発生してもなかなか解決されず、地域の中でストレスとして積み重なっている。

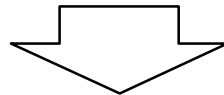
【課題と自らの役割の認識】急増している外国人労働者と家族と地域住民の、双方向のコミュニケーションを成立できるようにすることで、地域トラブルの発生を抑えたい。



地域課題に対するNPOの関わり

上記の課題を確認した「あいちNPO市民ネットワークセンター」は、独自に多文化共生に関して活動している他のNPO団体と情報交換を行った。そして、愛知県の「外国人への日本語の修得サポート事業」のプログラムを利用して、外国人を対象とした日本語の勉強会の実施について「A」行政区に提案することができた。

【行政側では保有していない、NPOの人的ネットワークが作用】

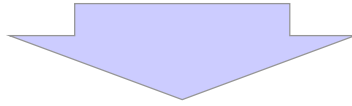


「A行政区」・「NPO」・「多文化共生支援NPO」

三者が意見交換、調整を行い、愛知県国際交流協会の日本語教室学習支援事業を活用して、「A」行政区の集会所を会場として、日本語教室開催の調整が現在進んでいる。

この事業のテーマと役割

	テーマ	役割
地縁団体	地域の外国人との共生 外国人の子どもの健全育成	会場協力 地域での広報
NPO	外国人の地域定着	実施企画作成及び運営 小中学校への説明
行政	地域（行政）課題の解決	事業の後援 教育委員会への協力要請



考察 NPOと地縁団体との連携に関する役割と課題 そしてNPOの存在効果

今回の事例は、NPOが委託業務の中から「地縁団体が持つ地域課題」を捉え、その解決に向けたアクションが地域課題の解決に作用したものだと考えられる。

事例①の成果

効果：聞き取り調査により、アンケートの域から脱することができたこと→(1)

理由：委託事業として中間支援NPOが実施したからできた →(2)

可能性：NPOと地縁団体との協働には大きな可能性が含まれている。→(3)

- (1) 地縁団体が地域課題を明確に把握することができ、地域で取り組もうという意識が醸成されたこと。
- (2) 聞き取り調査の形をとることで、地域課題について話し合う機会が持てた。
調査を中間支援NPOが委託事業として実施したことで、行政への要望ではなく、市民同士として話し合い、どうしたらよいか考える機会となった。
受託したNPOが、問題を課題として捉える力を持っていた。
NPOには、地域課題を解決しようという意志があるため、地縁団体もそれに触発された。
NPO自らが持つネットワークを活用して、解決活動に必要な人・専門性と結びつけることができた。
- (3) NPOと地縁団体との協働から、地域の自治力を向上するための可能性が生れてくると思われる、行政が協働につながる「場」と「機会」を創出することにより可能性はさらに広がるはずである。

※追加特記事項

今般の経済情勢による労働条件等の大きな変化により、外国人の失業や帰国なども多くみられ、急速A行政区では状況調査をする必要があると判断し、準備を進めています。
また、外国人の相談対応も必要と考え、NPOが中心になり実施に向けて検討を開始しています。

【平成 21 年 1 月 22 日現在】

③ 地縁型組織の再編(協議会設置)によって、地域課題を協議し、取り組む基盤を整備する

1)小学校単位で(仮称)自治協議会を設置する。

①提案の視点

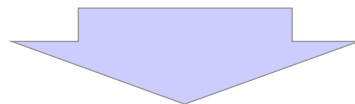
福祉、環境、防犯・防災など、地域の共通した課題への取り組みをある程度広域的に考える仕組みをつくり、地域課題の解決を推進する。

②現状

西尾市の町内会の総数は311になる。1町内会あたりにすると、平均350人・121世帯となる。しかし、旧城下町にある町内会は、歴史的な背景から統廃合を嫌い小規模のものがそのまま現在にいたっている場合が多い。その一方で、新興住宅地では宅地開発がどんどん進み人口・世帯数とも増加し、大規模町内会となっている。(因みに、最小の町内会は12人・5世帯で、最大の町内会は2,369人・947世帯という状況。)

一口に町内会といっても個々に規模が大きく異なっていて、その結果として、地域課題も個々の町内会で異なることになるし、解決のための優先順位も変わってくる。更に、最近の傾向として、町内会の役員は、一般に短期間(1~2年)で交代することが多く、地域課題として、なかなか腰を据えての取り組みに結びついていかない現状にある。

また、行政としては、311町内会個々にきめ細かくアプローチしていけばいいが、その業務量あるいは住民自治の観点から考えると、個々の町内会へのアプローチは、上滑りになるおそれがあり、いい方法とは言えない。



③提案内容

●現状を踏まえ、地域の共通した課題として挙げられそうなテーマの「福祉・子育て支援への対応」、「環境への取り組み」、「防犯・防災のまちづくり」等の地域課題の解決の実効性を持たせるために、ある程度広域的な地域の範囲を設定する。

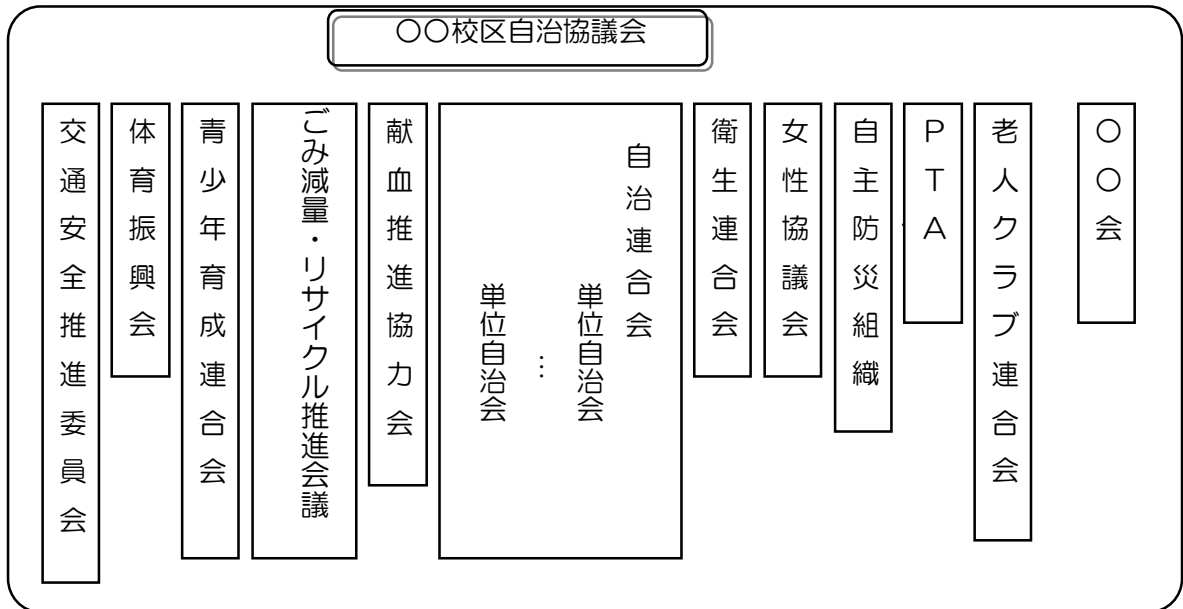
■「ある程度広域的」な範囲＝小学校単位

①住民同士が地縁として認識できる範囲という視点で見れば、さしずめ小学校区単位が大きくもなく小さくもなく最適ではないか。西尾市においては、小学校は14あり、行政側からの視点でも双方向で姿を認識しあえる数(1校区平均およそ22町内会となる)であると言えるし、最大の理由として、各小学校区単位では既に様々な地域団体の活動が存在しているということだ。小学校区単位で各町内会の連合組織をもうけ、ここに、更に地域団体(衛生委員会、交通安全協会支部、老人会、子ども会、自主防災会等)を加えて、小学校区単位での(仮称)自治協議会を組織したらどうか。

②地域課題として腰を据えて取り組むために、役員等が交代しても課題認識を継続し、取り組みを

進めていけるような実務を受け持つ事務員を設ける。事務員にかかる経費は、従来の縦割りの補助金を整理統合することにより確保する。→ 資料編 〔福岡市の事例〕

（仮称）自治協議会のイメージ



④進め方

では、どうすることで(仮称)自治協議会が、地域課題を把握し、取り組もうという意識を作っているのか。

①地域間で温度差があるため、モデル地域を選定し普及する手法をとる

〔福岡市の事例〕にあるように、これまで地域団体に個別に交付していた補助金等を自治協議会に一本化して交付することにより、地域の実情に合わせ独自の取り組みを行えるように柔軟性をもたせるとともに、既存事業のほか新たな公益事業に使えるような「新たな支援費」及び人口区分別に事務経費を加算する。同時に、行政側の支援体制（地域支援部署の創設、校区担当職員の配置、コミュニティづくりの核となる施設としての公民館の位置付け）を図る。

②行政主導（引っ張るの）ではなく、様子を尋ねながら黒子として調整役を果たす

行政主導は、手っ取り早く「協議会」を立ち上げられるが、その後の運営を自立的に行っていく上では、時間はかかるかもしれないが、黒子として調整役になることが必要。

2)NPOと地縁型組織が地域課題に取り組むための接点を持たせる

①提案の視点

NPOと地縁型組織の行き違いをなくし、接点を持たせるために、地域課題の解決のための補助事業を設け、それを触媒として、NPOと地縁型組織が共通な目的で活動を行うことを促進する。特に、福祉、環境、防犯・防災など、地域の共通した課題への取り組みについてNPOが貢献できる内容を明確化して接点づくりを進める。

②現状

A)地縁型組織とNPOの関係づくりの現状

地縁団体に対し、市民活動のもう一方の担い手であるNPOの現状はどうか。西尾市のNPO法人は22法人と平成13年度から毎年1～4ずつ設立され、今年度も既に2法人が新たに認証を受けている。

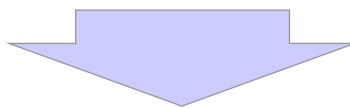
NPO法人の性格上、不特定多数を対象に、より専門的な特定分野の問題に対する取り組みであるために、地縁団体も含んだ一般市民からは、見えにくい面があることも否めない。反対に、NPO側から見ると町内会に代表される地縁団体は、封建的組織運営（全くの誤解を含む場合もあるとは思いますが）をしているように見え、フレキシブルに動く自分たちNPOの活動の中で、無意識に距離を置いてしまう傾向にあると思われる。こうした行き違いをなくしていくことが必要である。

B)西尾市公益活動等補助事業の現状

今年度「西尾市公益活動等補助事業」をスタートさせ（助成対象：不特定多数の者の利益の増進に寄与する活動。小学校区かそれ以上の区域への活動。10人以上の構成員からなる団体。）、NPO法人2団体を含め、14団体から応募があった。

このことから本市でのNPO活動は、行政側が把握していないだけなのかもしれないが、活発に行われており、潜在的には今後更にNPOによる地域活動への取組みが見込めると考えられる。

行政としては、こうした事業をNPOと地縁団体がともに共通な目的で活動を行うための一つの「触媒」として位置付けていくことが重要だと考えられる。



③提案内容

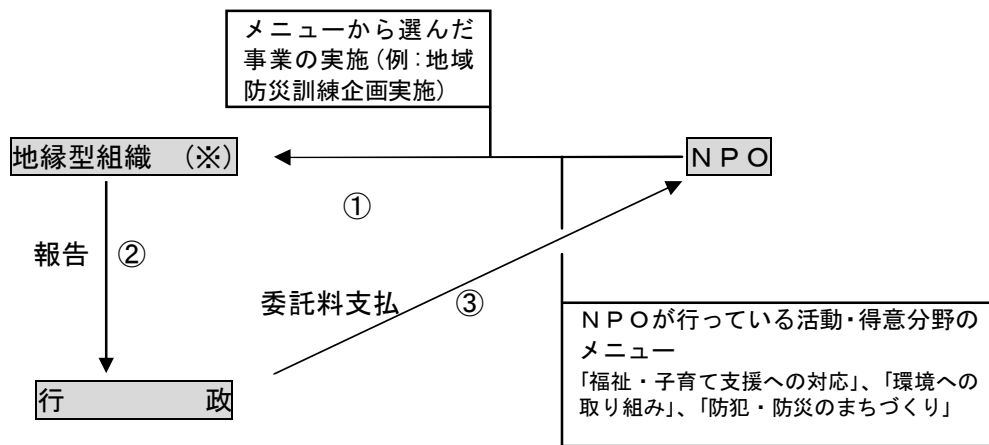
公益活動等補助事業を核にして、「地縁型組織」「NPO」「行政」が地域課題について共通認識を持ち取り組む仕組みをつくる。

1 地縁団体、NPO、行政お互いに協力して住みよい地域を作るには

- ①まず、お互いに理解しあうこと。…NPO、地縁団体の紹介資料を作成する
- ②行政がNPOの現状を把握すること。…市がNPO同士の交流会を設定し、意見交換する
- ③地域課題に対する共通認識を持つこと。…3者が持つ課題の共通項を作成し提示する

2 地縁団体と連携するためのNPOスキルアップ・組織力強化

NPO支援の委託事業・・・活動の場を提供する・財政基盤を強化する（具体的提案）



※地縁型組織；町内会及び自治協議会含む

事例 吉池団地パトロール隊（豊明市）

■団地の将来をどうするかという人の輪からパトロール隊を結成

吉池団地は、豊明駅から2キロほどにある一戸建ての団地である。町内は187軒だが、1965年に30代後半の働き盛りの世代が集中して入居してきたため、70歳以上の住民が140名を超えている。結婚や就職で子どもたちが家を離れることも多いため、高齢者世帯が多い。高齢化が進む団地をどうするか、住民のほとんどが同年代である気安さから将来に関心を寄せる人たちが集まり、防災、防犯、介護、健康づくり、環境整備、相互援助等が議論されてきた。その結果、「高齢化は悩んでみても仕方がない。団地内が団結して対応する以外に解決する道はない」と、03年12月に防犯パトロール隊が結成された。60歳を超えた男女を中心に88名（内、女性約20名）がメンバーとなり、年末年始の4日間を除く毎日、10時、15時、19時の3シフトで防犯パトロールが実施されている。



▲ゴミ拾いを兼ねてパトロール

■土台に緩やかな交流があることが自主的な活動に結びつく

実は、このパトロール隊は、町内会で組織したものではなく、有志が自主的に結成したボランティア団体である。地縁で組織すると強制力が働くが、特に、核になったのは、地元のソフトボール同好会やゴルフ同会の有志である。こうした交流活動が存在し、「団地を愛する心」が自然に培われてきた土壌があって、「団結して自主的・意欲的に活動する」という現状に結びついたと考えられる。代表の清水有さんは、「防犯活動にしても、土台に緩やかな交流があることが大事。また、何をやるにもお祭り屋、自ら楽しんでやってくれる人が必要だ」と言う。

そこで、活動を持続するひと工夫として隊員が楽しむことも必要となる。「花見」「月見」等の行事や、土曜サロンの開催など、地域で交流できるイベントも積極的に取り組み、「町内の人の輪（和）」をはかっている。

1)パトロール隊結成のための検討で導き出された結論

- ①「空き巣」「コソ泥」「押し売り」「強引な工事」などが激増している。
- ②行政もこれらに対して充分に対応する人的・時間的な余裕はない。
- ③これをこれからの町内の「友愛と団結を強固にするチャンス」としたい。
- ④将来は町内会の協力を頂くとしても当面は「自主参加」「自己負担」
- ⑤「自分達の町は自分達で守ろう」をスローガンとして行動しよう。

2)パトロール隊の運営の仕方

- ①男性は本人の希望を入れて、ほぼ均等になるように7日間に分散。時間帯は、10時、15時、17時の3シフト。
- ②女性は、火・金のみで午前中。
- ③曜日責任者として「正副隊長」を置き、グループを掌握。全体の纏めは3名の事務局。
- ④町内会長には、事務局が報告。

3)点検項目

- ①町内の人には挨拶。外部の人には「何か御用で…」と声をかける。
- ②不審者を見た時は、すぐ交番に通報。
- ③垣根越しに各家庭をチェック（各家庭の垣根が低くなった！）
- ④道路の駐車状況の確認。
- ⑤防犯灯や暗い道路の点検、門灯の確認
- ⑥ゴミ収集場所の状況点検 等

4)土曜サロンについて（お互いに本音で話し合える場に）

第1、第3の土曜日の19:30～21:00に開催し、参加は強制しない。人数は15～20名ほど。「自由に集まって、何でも話し合えよう」の目的で、清水さんが町内会長をしていた1981年に開始した。

言いたい放題の場としており、お互いにズバリと語り合っている。一杯飲みたい人間が集まっているので堅苦しいことは無く、思いついたことを思いっきり発言している。この場の意見は町内会の運営・仕事につながることもある。



▲交流を深めるお花見会

3-2 地縁型組織・NPOの出会い・交流の機会、情報提供の仕組みを作る方策

【基本的な考え方】

第1章のとおり、社会情勢の変化により生まれる多様な地域課題や、地縁型組織・NPOのそれぞれが抱える課題を効果的に解決する手段として、両者の「連携」が期待されている。しかし、それぞれの組織の性格の違いなどが障壁となり、「連携」はあまり進んでいないのが実情である。そういった状況において、地縁型組織・NPOの両者から信頼される関係にある行政には、その関係・特性を生かして両者の障壁を取り払い、各主体が認め合い「連携」するように促す仕組みを構築する役割があると考ええる。

「連携」の促進を目的として、現在進められている行政施策（活動環境の整備）の現状・課題を分析し、目的に合った効果をあげるための改善策を検討すると共に、施策を利用して実際に「連携」し、課題解決を遂げた先進事例を参考に、様々な市民活動の担い手が「連携」する仕組みの構築には何が必要かを検討したいと考え、今回の研究テーマとした。

【構成】

1 活動環境の整備

- 1) 市民活動支援センターの設置
- 2) 補助事業
- 3) 市民活動の広報

※特定非営利活動法人レスキューストックヤードへのインタビュー(第4章 資料編 P57)を通して、地縁型組織とNPOの「連携」には、「両者の出会いの場」や「コスト」が不足しているという問題点が見えてきた。現在の行政施策は、これらを解消するために有効なものになっているのか、事例を調査しつつ改善策を検討する。

2 情報循環の仕組み

※1の研究を進める中で、整備された活動環境を有効に機能させて「連携」を達成するには、地域の課題に関する情報を吸い上げ、共有し、皆の課題にする必要があることが見えてきた。実際に「連携」により地域課題解決の成果をあげた事例を参考に、「連携」を促進する仕組みづくりに必要なものは何かを検討する。

1 活動環境の整備

地縁型組織とNPOの連携を促すための仕組みづくりには、市民活動を行うための環境整備が必要であり、全国でも様々な取り組みがなされている。以下1)～3)の行政施策について、現状・課題を参考に、地域のニーズにあった施策にするための改善策を検討する。

1) 市民活動支援センターの設置

交流の場を設置し、連携のコーディネートを行う

目的

市民活動が地域に根付き、誰もが豊かに暮らせる社会を実現するため、相談、情報提供、場所の提供などを通して市民活動をサポートする。また、多くの人が集い、議論し、行動する場を設置することで、市民活動団体の連携を促す。

センターにおいて、情報サイトの立ち上げや、NPO講座の開講、情報誌の発行等を行い、市民活動への理解と参加意欲の高揚を図る。

現状・課題

- ・ 支援センターの存在が知られておらず、来館者が少ない。
- ・ 来館者の目的は印刷機等の機材を利用することのみで終わり、交流の場としてのセンターの役割が達成されていない。

● 田原市民活動支援センター(公設民営)

市内のNPOが運営を担当。市民活動の実情を知り、現場に深く関わっているためネットワークがあり、ニーズに即した対応ができる。

開館日が金・土・日曜日のみであり、活動可能な時間に制限がある。

● 春日井市ささえ愛センター(公設公営)… <調査事例>

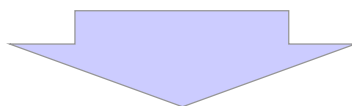
行政職員が常駐する。カラー印刷機が設置されている等、備品が充実している。

平成20年11月より地縁型組織の使用が可能となった。NPOと地縁型組織の連携促進に向け、今後のセンター活性化が期待されている。

● 江南市市民・協働ステーション(公設公営)

行政職員が交代で運営する。ステーション専属の職員がいないため、経験や専門性が蓄積されず、コーディネーターとなりえる人が育たない。

市民でNPOを立ち上げ、運営を申し出ようという動きがある。



改善策

- ・センターについての広報を強化する。
 - 今までとは違う場（区・町内会長・NPOが集まる場等）で広報する。
 - 今までとは違う形（センター利用者の意見発表等）で広報する。
- ・地縁型組織向けの配布物にセンターのPRを掲載する。
- ・講座等の開催により、来館者を増やす。
- ・来館者に直接声掛けをすることで、市民活動のニーズを掘り起こし把握する。
- ・登録団体の交流会を開催する。
- ・地縁型組織とNPOを連携できるコーディネーターを配置する。
- ・地縁型組織が所有する公共施設も市民活動の場として利用するように検討しつつ、交流の場が地域に数多くあり、地縁型組織とNPOが顔見知りになる環境構築を意識する。

＜調査事例＞ 春日井市ささえ愛センター（公設公営）

基本理念「まちづくりを支える市民活動の拠点」達成のために以下①～⑤の基本目標を設定し、目標に基づく様々な活動を行っている。

① 市民が多く集う

カラー印刷機等の作業用備品が充実するほか、ロッカー、メールボックスがあり利用者の利便性が考慮されている。現在登録がある約70の市民活動団体に加え、昨今、地縁型組織の利用が可能になった。また、市民向けセミナーを開催するなど、多くの市民が集うセンターを目指し事業を行っている。



⇒ NPOを狭義にとらえ、地縁型組織の利用が制限されるセンターが多い中で、春日井市の対応は時代のニーズに即したものだと言えるだろう。NPOの利用で活性化するセンターを地縁型組織が同じ条件で利用することで、異なる分野で活躍する両者が出会い、顔見知りになり、連携する場となることが期待できる。

② 市民活動の情報がみえる

WEB（かすがい市民活動情報サイト）、紙媒体（ささえ愛センターだより）など様々な方法で、随時タイムリーな市民活動の情報を発信している。

センターには登録団体のファイルや、掲示板、検索用パソコン等が設置してあり、市民活動の情報発信、収集の場となっている。



⇒ 情報紙は、センターにあるカラー印刷機を利用して作られており、親しみやすく見やすい。掲

示板は、テーマごとに分類する等「伝える」工夫がしてある。しかし、どれもNPO・行政の強い思いは感じられるが、地縁型組織の思いは感じられないのが否めない。

今後は、地縁型組織からの地域課題の広報の手段と、生身の人間同士が顔を合わせて情報交換できるシステムの構築が期待される。

③ 市民活動の人材を育てる

行政職員の他、社会福祉協議会のボランティアコーディネーターが常駐しており、相談者の志向や適正に即した助言を行っている。また、コーディネーター自身も日々経験を積みつつ、研修を受講する等コーディネート能力の向上を心がけている。



平成20年6月に設置した運営委員会で、センターの事業運営に関する研究・提案を行っている。

⇒ 行政と民間（社協）のコーディネーターが存在する点は、ささえ愛センターの大きな特徴の一つである。連携による運営は、より多くの情報を集め、より多くの人に向けた場となるため「誰もが顔見知りになる環境」の構築に効果的であると考えられる。

また、運営委員会は学識経験者、NPO関係者、企業関係者等で構成されており、様々な分野の市民活動に対するニーズを掘り起こし、行政に伝える場として期待できる。

④ 市民活動が活発になる

センターを利用して、ボランティア養成、NPO入門、助成金獲得チャレンジ等の多様なイベントを開催している。イベント参加者が市民活動を行う人材となり、成長することで、市民活動の仕掛け人が市内に数多くいる環境構築を目指している。



⇒ センターでイベントを開催することは、来館者の増加、センターのPRにつながる。今後、登録団体の交流会開催を検討しており、さらに多くの人が集うことで、人と人がふれあい、つながり、市民活動が活発になることが期待できる。

⑤ 市民活動が自立し協働する

異なる分野（教育機関、企業、地縁団体、行政等）で活躍する自立した市民活動が、センターで出会い、目的を共有することで連携し、一つの到達点に向かうことで大きなまちづくり力が働く。これを共通認識とし、様々な視点から連携事業の企画提案がうまれるシステムの構築を目指している。



⇒ 多様な市民活動が、各々の特性を活かし活躍しつつ、問題点を補い合いながら共に向上することで、課題解決力を高める。これが「連携」の目的であり、春日井市が目指す姿である。センターが「連携」の拠点となるためには、様々な地域づくりの担い手に日頃から連絡を取り、専門性と経験をもつ組織と常に連絡を取り合える関係を築くことが必要であると考えられる。課題（思い）が解決する「万能の場」ではなく、得意分野とする組織へつながる「ネットワーク」が構築されたセンターを目指し、今後事業運営が行われることが期待される。

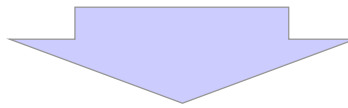
2)補助事業

身近な地域での自主的な活動を支援する

目的

地縁型組織が抱える地域の課題について、課題解決のための事業を、NPOと連携することで地縁型組織自身が円滑に行えるよう、補助金を交付し資金面でサポートする。

従来の地縁型組織に対する画一的な支援を、地域の情勢や特徴にあった効果的な支援とるように見直しを図る。



現状・課題

- ・ NPOは、自らの興味・関心に沿って活動しており、地域との連携の意識が薄い。一方で地縁型組織は、地域の中でNPOが前面に立つことに否定的、新規参入に否定的。
- ・ 両者が会える機会がないため連携が生まれない。
- ・ 補助金ありきの事業となり、自己資金で継続的に運営する意識がない。
- ・ 地縁型組織に対する補助は、全団体への画一的な支援となっており、地域課題の重要度には関係なく交付している。

● 江南市地域まちづくり補助金(上限 30 万円、補助率 90%)

地域団体2つ以上が協力して行う地域を良くしていこうという新規の事業に補助金を交付する。地域とNPOとが連携し、地域の自治力を高めることを目的とするが、連携関係は生まれていないのが実情である。

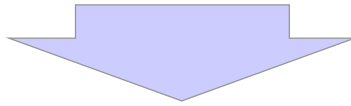
申請数が少ない・2年目以降の補助率等、課題を考慮しながら、今後の運営を検討する必要がある。

※田原市は今後市民活動推進補助制度を実施予定

● 春日井市地縁型組織への支援

区・町内会助成金	加入世帯数×430円
防犯灯電気料補助金	4月分電気料金×12ヶ月×1/2
防犯灯設置事業費補助金	工事費の2/3+1,000円 上限 18,000円 ポール設置の場合 上限 28,000円
コミュニティ盆踊り実施事業費補助金	加入世帯数に応じて10,000~30,000円

区・町内会の助成金・補助金は、全区に画一的に交付しており、地域の情勢や特徴にあった効果的な支援になっていない。交付された補助金が、地域の課題解決などに有効活用されるよう、地域で地域の課題を共有してもらう必要がある。



改善策

- ・フォーラムを開催し、「両者が交流する中で課題を出し合い、提案する」場を持つ。
- ・補助事業の広報を強化する。
 - 地縁型組織の活動の場で、ポスターの掲示を行う。
 - 前年の補助事業の報告会を行う。
- ・懇談会やアンケートを実施し、地域の課題を把握する。
- ・地縁型組織に対する画一的な補助を、地域運営に必要な額を申請により交付することにする。

＜調査事例＞ 江南市市民協働のまちづくりフォーラム

地縁型組織とNPOを一同に集めて、市民協働のまちづくりフォーラムを開催した。プログラムは以下①～③によって構成されており、「連携」が生まれることを期待した内容になっている。

① 市民協働のまちづくりガイドブック(指針)の周知

フォーラム冒頭で、江南市が市民協働と市民活動によるまちづくりを進めるための指針と位置づける「市民協働のまちづくりガイドブック」の内容紹介があった。フォーラム参加者の間で「連携」の基本的な方針・ルールを共有し、共通認識をつくることで、「連携」を促進する狙いがある。



⇒ 「連携」を進めるためには、「連携」のルールが必要であると考え。各々の得意分野で活躍する様々な市民活動も、共通のルールの下で意思統一をしつつ活動すれば、共通の到達点ができ、一つの大きな力となる。この大きな力をうみだし課題を解決することこそが「連携」の目的だと思う。

今後、市全域に「連携」を広めていくためには、市内の様々な場で指針を周知し、共有することが必要であると考え。

～ 市民協働のまちづくりガイドブックについて ～

江南市は、平成18年6月に市民協働研究会を設置し、2年にわたり市民協働のあり方や促進のための方策、仕組みづくりについて調査・研究や検討を行った。その成果としてできたのが「市民協働のまちづくりガイドブック」である。2年の間には、研究会主催で市民との意見交換会やパネルディスカッションを開催し、広く市民の意見を聞きつつ調査・研究や検討を進めた経緯がある。

⇒ 市民協働研究会は、学識経験者、公募市民、公募職員で構成されている。また、意見交換会等でさらに広く市民の意見を取り入れる機会を設けており、ガイドブックは様々な立場の思いをしっかりと巻き込み出来上がったものであるといえる。「連携」の指針が行政主体で作ったものである



と、市民にとって有効なものにならない。自分達の意見が反映されているからこそ受入れられ、生きた指針となるのだと思う。

また、市民から聞いた意見に答え（ガイドブック）を提示する意味で、今回のフォーラムはとてても有効であった。課題を共有し蓄積する機会を多様に持ち、こうした場を継続していくことこそ「連携」への理解をうみ、「連携」の促進につながると考える。

② 補助金事業実施団体により実施状況・成果の報告

平成 20 年度江南市地域まちづくり補助金事業実施団体より、「連携」の事例として事業実施の状況・成果の発表があった。補助金を利用して実際にまちづくりを行っている団体から話を聞くことは、補助金のPRになり、また、「連携」によるまちづくりに対する漠然としたイメージを具体化させることにつながる。



⇒ 前回の補助事業募集の際には、広報誌・HP掲載、チラシの配架により広報を行ったが、周知が不十分であったため応募数が少なく、また、「連携」の促進という補助金の趣旨に即した事業の応募も少なかった。それに対して、今回のように、顔を合わせて活動状況を報告することは、生身の人間同士の情報交換となり信頼が伴うので、補助金を身近なものとして強くPRすることができた。また、事例の発表により、まちづくりにも様々な形態があることがわかりやすく伝わり、フォーラム参加者の市民活動意欲を高揚することにつながった。実際に、フォーラム参加者より次年度の補助金の応募があったことから考えると、情報のみの交換ではなく、顔を合わせて生身の人間同士で交流し、思いを伝えてこそ効果的な広報が行えると言える。

③ テーマに分かれての意見交換

6つの分野から参加者各々が興味のあるテーマを選び、普段の生活・活動の中でこうなったらいいなと思う「夢」について意見交換を行い、まとめた意見をグループごとに発表した。地縁型組織やNPO等、様々な立場の個人が、同じテーブルで意見を交わすことで、同じテーマを課題と感じている者同士が出会い、「連携」するきっかけとなることが期待できる。



⇒ 「連携」は強制では生まれない。意思のある人が自発的にかかわる活動が、思いを共有し合っこそ実現するものだと考える。関心のあるテーマにわかれて意見交換を行うと、自主的で自由な意思のもと話し合いができるため、思いの共有がしやすくなり、「連携」がうまれる可能性が高くなるのではないかと思う。

また、グループの意見をまとめる進行役を、市民協働研究会の元委員が担ったとのことだ。「連携」の目的を理解する人がグループの意見をまとめることで、「連携」のコーディネートが可能になると考える。研究会の任期は2年でひとまず区切りがついたが、「連携」を理解し、思いを持っている人をつなぎとめることは重要であると思う。そういった人達が発信源となり「連携」を広めていくことで、効果的に「連携」の促進が進められるのではないかと考える。

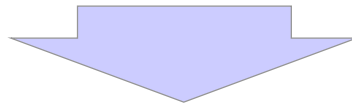
3)市民活動の広報

地域課題とその課題解決のための情報ネットワークを形成する

目的

市民活動への関心と理解を深めるとともに、活動に関わる市民の増加を促進し、市民活動の活発化を図るため、市民活動を広く市民に紹介する。

地域の課題を知る・気付く情報ネットワークを構築する。



現状・課題

- ・ NPOは主に自身の機関誌によって活動についての情報発信を行っているが、認知度は低い。
- ・ 地縁型組織に機関誌の配布、回覧を依頼に行っても実現が難しい。
- ・ 市の広報誌、支援センターの情報誌等で、NPOの紹介や活動のPRを行っているが、有効性が評価されていない。
- ・ 地縁型組織が情報発信する場が少ない。
- ・ 地域は顔と顔を合わせるという文化であるので、それを踏まえた広報手段を検討していく必要がある。

● 田原市パネル展示「しみんのひろば」

市民に向けてNPOの活動のPRを行うことで、NPOを身近な存在にするため開催する。第1回は行政主導で行ったが今後は補助にまわり、「このような場が必要である」と考えているNPOによる実行委員会に移行していく。

● 東三河5市WEB利用「どすごいネット」

近隣市と連携して、WEBによりNPO活動に関する情報（活動紹介、イベント情報、ボランティア募集等）を送受信する。市境を越えての取組みで豊富な情報を持つが、WEBは地域がNPOを知るのに有効な手段になっているのか、検討する必要がある。

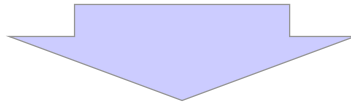
● 春日井市広報誌により地縁型組織の活動を発信… <調査事例>

広報誌で、特色ある活動をしている地縁型組織の情報を発信。市民、NPOが地域課題に関心を持つよう促進する。行政側から取材依頼をし、職員が取材し記事にするため、行政と地縁型組織とのネットワークが生まれる。

● 江南市広報誌によりNPO活動を発信

広報誌に「NPO紹介」のページを設け、NPO活動の情報を発信。市民、地縁型組織がNPOを身近な存在と認識し、関心と理解を深めることを促す。隔月に1度、市内のNPOと連絡を

取り合うことで、行政とNPOのネットワークが生まれる。



改善策
<ul style="list-style-type: none"> ・地縁型組織の長が集まる場で、NPOが活動のPRをする場を設ける。 ・広報の有効性を調査するためアンケートを実施する。 ・顔写真を掲載するなど、「信頼」を得られる広報手段を意識する。 ・紙媒体、WEBだけではなく、生身の人間同士の情報交換・出会いの場づくりを意識し広報手段を検討する。 ・情報が流れるよう、NPO、地縁型組織の両方に通じる人脈をつくる。 ・地域課題を吸い上げ、共有できるよう、行政の横断的な仕組みの構築を検討する。 ・地域の課題に関するちらしを配れば問題が解決すると考えず、「その問題について地域でどうすればよいか考える」といった意識につながるような情報提供の仕方を工夫する。

《調査事例》 春日井市広報誌により地縁型組織の活動を発信

【参考資料】市発行の広報誌により町内会活動の情報を発信（春日井市）



広報春日井（平成20年5月1日号・8月1日号・11月1日号）

2 情報循環の仕組み

「1 活動環境の整備」のとおり、整備された環境が有効に利用されるには、地域の課題に関する情報を吸い上げ、共有する必要がある、それを受け止める受け皿が必要である。地域課題に関する現在の問題点と調査事例を参考に、市民が感じている地域課題を解決へ導くための情報循環の仕組みを検討する。

現在の問題点

《地縁型組織》

役員が短期で交代するため、知識・経験の蓄積が乏しく、地域課題への思いが繋がらない。また、役員の目的は任期を無事終えることであり、新たな事業を始めようとの意識がない。

《NPO》

地域とのパイプが細く、地域の信頼を得るに至っていないため、地域を知ることができず、課題を認識できない。

《行政》

地縁型組織・NPO担当と、地域を知り・課題に直面している人（民生委員等）を担当する課が異なるため、情報が循環せず、課題を共有できない（縦割りの弊害）。また、こうした縦割りの専門委員（部）に地域課題を丸投げしてしまう場合もある。

行政職員が地域課題・NPO・協働を知らないため、現在行われている小さな「協働」に気付かない。市民活動に対して共感と理解を持つよう、意識改革をする必要がある。

《調査事例》 蒲郡市「子どもの健全育成と安心のまちづくり」

実施団体

- ・子どもの安全を守る会

「子どもたちを理不尽な暴力から守りたい、子どもたちを暴力に頼ることのない人間に育てたい」との思いを持った小学生の子どもを持つ母親の団体

協働団体

《地縁型組織》

- ・地元総代

《NPO》

- ・地域ボランティア
- ・蒲郡地域茶の間の会
- ・東海警備グループ

《行政》

- ・蒲郡警察署
- ・教育委員会
- ・市役所安全安心課、企画課

《教育機関》

- ・蒲郡南部小学校

《経緯》

- ① 「子どもの安全を守る会」のメンバーが子どもを取り巻く環境が危険であると考え、市民まちづくりセンター（以下センター）へ相談する。
⇒ センターが相談の場として機能している。
- ② センターは、市役所・警察・学校などに働きかけをするよう助言。それを受け、会のメンバーは各機関に話をする。一方で、センターからも連絡をとり、団体と一緒に各機関に出向き、つなぎの役割を果たす。
⇒ センターにコーディネーターがいる。市民に自主的に活動しようとの意識がある。
- ③ 実行委員会を立ち上げ、各機関の横のつながりを構築。実行委員会には、市の安全安心課や企画課も入り、市としてバックアップする体制を構築。
⇒ 縦割りの環境から連携の環境に変化。
- ④ 地域ではボランティア募集の回覧を地区内に回し、80人ほどのボランティアが集まる。
⇒ 地域がこの会の活動を理解しており、協力、連携の意識を持っている。
- ⑤ 学校では授業の一環としてこの事業を取り入れ、地域と一緒に安全安心マップを作る。
⇒ 学校に協力、連携の意識がある。
- ⑥ マップを元に、地元の自治会が防犯灯を設置。防犯灯の資金は地元の資源回収による収益金から賄う。
⇒ 資金の調達を行い、地域課題は地域で解決する意識がある。



※「子ども」をキーワードに市のモデル事業「子どもの健全育成と安心のまちづくり」として実施。行政主導の事業ではなく、市民のニーズから市民自らの課題解決の場としてカリキュラムが組まれたところに、事業成功の要因がある。

※その時の社会情勢にあった活動をタイムリーに動くことで多くの人の関心を生んだ。それぞれが「できることをやる」ことで無理なく参加できた。

活動内容

- ・寸劇により、危険場所の察知や回避の仕方を覚えてもらう。
- ・子どもの目線から見た通学路の危険な場所を小学校の全児童と地域の方で見つけ、安全安心マップを作成。
- ・子どもたちが活動を通して得た思いを「子ども議会」で市長や地域、警察の方に聞いてもらう。



効果

《団体》

- ・「子どもたちの安全を守りたい」という思い伝え、多くの人の関心を引き、動かすことができた。
- ・寸劇を紙芝居や映像に変えたため、他の地域での紹介が可能になり、安心のまちづくりに貢献している。



広報がまごおり(H19. 4. 15号)

《地域》

- ・通学途中の地域の方からのあいさつが増える。
- ・防犯灯やイメージハンブの設置により、子どもに安心感を与える。
- ・安心安全マップの作成を通して、大人にとっても地域を知る機会となった。

《教育機関》

- ・学校での縦割り班がなかったが、安心安全マップの作成をきっかけに縦のつながりができた。

《行政》

- ・モデル事業として市の広報誌で紹介することにより、多くの人に「協働のまちづくり」を伝えることができた。

まとめ

多くの団体、機関が連携できたのは、子どもを守りたいという強い気持ちがつながったためである。それをつなげていったのは、人と人とのつながりである。直接会い、その気持ちを伝えられたからこそできた事業である。どこが一つでも欠けていたらうまくいかなかったであろう。

目的・目標の共有→多様な活動の連携→事業の成功

※キーポイント：生身同士の交流、コーディネーターの存在

「連携」により地域課題を解決するには、行政が先回りして行政施策を行うのではなく、**市民が自主的に活動する局面を大切に**し、**目的・目標（地域課題）を共有し、人のつながりで広げる**必要がある。

3-3 NPOと地縁型組織の連携を促すためのツールをつくる

【基本的な考え方】

●ねらい

このツールは、地域課題の解決のためにNPOと地縁型組織が連携する状況において行政職員がコーディネート役を果たす現場で生じる疑問に答えることにより職員の不安を解消し、その連携を促していくための「手引書」である。

しかし、市町村によりNPOや地縁型組織の活動状況にかなりの差異があることから、ここでは「手引書」そのものを作成するのではなく、手引書に盛り込むべき内容について検討した。

前出の推進方策3-1や3-2ではNPOと地縁型組織との連携というテーマに関わる基本的な課題を整理している。しかし、実際には個々のケースに合わせて連携を促すコーディネートが必要となるので、行政職員が実際にコーディネートするときに使える「実務編」を地域事情に合わせて手引書として作成する必要がある。

●対象者

コーディネーターは、市民側にも行政側にも必要だが、現状は地縁型組織から行政の窓口で地域の課題が持ち込まれることが多いと思われる。そのため地域課題解決に向けて、よりよいコーディネートができるよう行政職員向けの手引書を作成することとする。

行政職員が活用する手引書であるので、行政職員の手で作成すると自分たちにとって必要な内容を盛り込むことができる。もちろんNPOや地縁型組織でもその中の人材がコーディネート役を果たすときに、参考となるものとする。

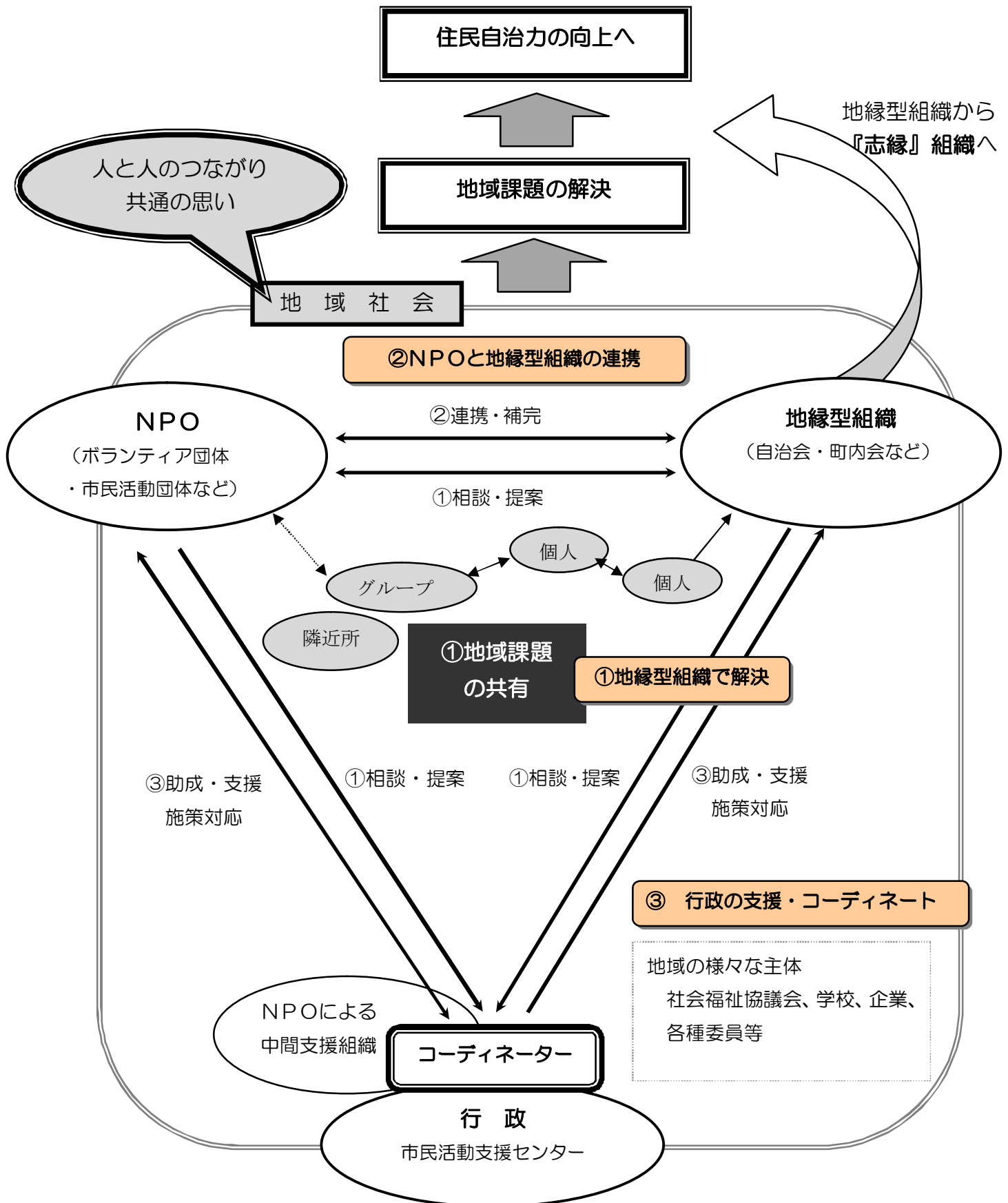
●手引書の構成イメージ

地域課題解決にあたっての各主体（NPO・地縁型組織・行政）の関わり方（次ページ関連図参照）の現状と今後を示し、

- ① 地域課題の共有
- ② NPOと地縁型組織の連携
- ③ 行政の支援・コーディネート

の3つの段階における連携・協働の現場において行政職員が抱くと思われる疑問に答えるQ&A形式で構成する。

1 地域課題の解決に向けた各主体の関わり



住民自治力の向上へ

地域課題の解決

人と人のつながり
共通の思い

地域社会

地縁型組織から
『志縁』組織へ

②NPOと地縁型組織の連携

NPO

(ボランティア団体
・市民活動団体など)

地縁型組織

(自治会・町内会など)

②連携・補完

①相談・提案

個人

個人

グループ

隣近所

①地域課題
の共有

①地縁型組織で解決

③助成・支援
施策対応

①相談・提案

①相談・提案

③助成・支援
施策対応

③ 行政の支援・コーディネート

NPOによる
中間支援組織

コーディネーター

行政

市民活動支援センター

地域の様々な主体
社会福祉協議会、学校、企業、
各種委員等

2 地域課題の発見・共有

Q 1 住民自身が地域課題を発見・共有する方法は？

地域の課題とは何か？

NPOでは、たった一人でも困った人がいれば手を差し伸べるところから活動がはじまり、やがてそれが地域の課題・公共の課題として認められるようになります。

しかし、地縁型組織の中では、

★個人の思い ≠ 地域全体の思い

様々な住民の間に共通するものを見出し、包括的に扱おうとするので個々の声を拾い上げられません。そのため個人の思いや考えを地域全体で共有するのは、様々な困難を伴います。

●自治会の集まり（定例会など）で提案 = 大変！！

×決まっていることしか話できません。（新しいことはダメ×）

まつりや運動会など地域交流を主目的とした年間行事に追われ、個々の声を拾い上げたり、個々の課題について話をしている時間が取れないことが多くあります。

それでは、どのようにすれば地域課題の発見・共有ができるのでしょうか？

ポイント1 会議の雰囲気を変える。

ポイント2 活動の仕組み、会議のやり方を変える。

ポイント3 情報共有の仕組みを変える。

●手法1 座談会

座談会は、地域から数名の方に集ってもらい、住民が地域で安心して生活し、住みやすい地域をつくるための話し合いの場であり、住民同士で直に話し合うことができます。

【注意事項】

○楽しく話し合うために、発言しやすい雰囲気を心がけましょう。

○自由な発想でどんどん発言しましょう。

○限られた時間なので長時間の脱線はしないように心がけましょう。

○自分の発言と異なる発言があっても、批判しないようにしましょう。

◎このように、地縁型組織において、「話がしやすい雰囲気、話せる場」があると、そこでの話が、地域課題の発見、共有、解決への行動に結び付く場合があります。また、こういう場があるとNPOの地域への参加のきっかけにもなります。

事例：土曜サロン（豊明市・吉池団地町内会）

●手法2 タウンウォッチング

防犯パトロール・ウォーキングなどを兼ねて地域を見て回り、地域の新たな魅力や課題（危険箇所・問題点）を現場で「見て」「聞いて」「触れて」確認する手法です。

その結果、ハード的なこと（道路・公園遊具・ごみ不法投棄など）は、行政の関係窓口に連絡するようにします。一方、ソフト的なこと（防犯、子供の見守りなど）は、地域住民でできること、やりたいことなど話し合い、必要に応じて行政の支援を求めるとともに、その分野に専門性をもつNPOがあれば連携して問題解決にあたります。

参加者を広く募集し、性別や年齢層の幅を広げることで多くの意見を収集することができます。日常生活では、何気なく見過ごしている面白いことや意外な発見をすることができます。

◎ここで発見した地域課題の共有のためには、参加者のみならず、地域住民にウォッチングの結果を周知することが重要となります。

●手法3 アンケート調査・ヒアリング調査

地域の様々な分野で生じている課題の発掘をはじめ、地域の現状や目指す方向、自治会（町内会・区会）活動に対する評価などを調査する手法です。

最近では、世帯単位でのアンケートよりも個人単位のアンケートが多く、アンケート結果をより細かく分析するために性別や年齢層別に集計するため、無作為とはいうものの、性別や年齢層などの属性別に均等となるよう調査票を配布する工夫もされています。

◎地域課題の共有には、アンケート結果の速やかな公開が必要となります。また、結果を何に？どう活用するか？という点について事前に明らかにしておく側と答える側の住民の意識も変わります。

◎アンケート調査をNPOに依頼することで、NPOと地縁型組織が地域課題を共有することができます。問題点を整理し、解決の方法を考えることができます。紙ベースのアンケート調査に加えてヒアリングも行い、顔を合わせて話し合う機会を設けるとより効果的です。

Q2 地縁型組織での有効な会議の進め方は？

自治会など地縁型組織の活動では、予算や決算、事業計画など様々な会議があります。会議というと堅苦しいイメージですが、ちょっとした気くばりで会議をスムーズに運ぶことができるようになります。団塊の世代や会社組織での勤務経験のある人などには、職業柄こうした会議を運営することに慣れていたり得意な人もいると思われるので、そんな人材を活用していくとよいでしょう。

1. 会議の前の準備

- (1) 通知文には、会議の目的（わかりやすく）・開始時間・終了予定時間を書きます。
- (2) 開催の2週間ぐらい前に、もれなく通知します。

2. 会議の当日の準備

- (1) いすや机のレイアウトを、会議の性格によって工夫します。円卓式にすると、参加者の表情がよくわかり、なごやかな会議になります。
- (2) 参加者が発言しやすい、花を飾るなど、なごやかな雰囲気づくりに心がけましょう。

3. 会議の進め方

- (1) 司会者は、できるだけ全員に声をかけ発言を促し、みんなで決めたという満足感のある会議になるよう努めましょう。
- (2) 発言は、司会者の許しを得てからしましょう。参加者同士が直接発言すると、内容によっては、感情的になる恐れがあります。
- (3) 有効な話し合いの人数は6・7人が最適です。
参加者が多いときは、グループワークという方法もあります。
- (4) 会議録は、必須です。きちんと残しましょう。

Q3 課題解決のためのNPOを立ち上げるにはどうすればいいのか？

市民活動支援センターには、多くのNPO情報が集まっています。市民活動団体の情報や、団体の立ち上げ方やNPO法人化に関する資料等の情報もあり、市民活動支援センターから多方面に情報発信することも可能なので、まずは、市民活動支援センターへの相談をすすめます。

■NPOをつくるアドバイス

- 自分の気になること・ほうっておけないことは何か整理してみる…**関心のあることは何？**
- そのことに関する情報を、実際に動いて出会って触れて集める…**住民ニーズをつかもう**
- 出会いの場に足を運ぶ…**人と人のつながり・ふれあい**
- 小さな勉強会を開く
- 先進事例見学・講演会開催…**ほかの市民活動団体から学ぼう**
- 活動の目的を決める
- 一緒に活動する仲間を集める
- 仲間と自分たちのできること(身の丈のこと)から開始する

Q 4 住民同士で情報を共有するには、どうすればいいのか？

最も広く行われているのは、回覧板による周知です。

また、町内会など小さな単位で定期的には花見やバーベキューなどのイベントを行っている地域もあり、そういう場において情報交換を行うことも重要です。

さらに、広報紙を定期的に発行する地縁型組織が多数あります。

最近では、ICTの活用によりが独自のホームページを開設しているケースもあります。

ホームページには、役員名簿、年間活動計画、イベントの案内、活動報告、広報紙などが掲載され、中には地域計画などを掲載している先進的な取り組みをしている地縁型組織もあります。

■事例:宗像市

宗像市では、市内全13地区のコミュニティだより、コミュニティセンターだよりを発行し、イベント情報や身近な生活情報を各世帯へ届けています。

また、赤間、南郷、日の里の3地区は、各運営協議会のホームページを開設していて、予算、事業計画を始め、コミュニティ行事のお知らせや報告、各部会の活動報告など地域限定の充実した情報発信を行っています。

- ・赤間地区コミュニティ運営協議会 <http://wawawa.org/>
- ・南郷地区コミュニティ運営協議会 <http://nango-com.web.infoseek.co.jp/>
- ・日の里地区コミュニティ運営協議会 <http://www.hinosato.jp>

3 NPOと地縁型組織の連携

Q5 地縁型組織とは？ NPOとは？

地縁型組織とは、自治会や町内会など一定の地域に住む人たちが、明るく住み良い豊かな町づくりを目指し、地域における生活上の諸問題、身近な環境整備や安全、福祉などいろいろな問題の解決に取り組むとともに、夏祭りや運動会等いろいろなレクリエーションを通じ、住民の連帯意識の向上に努めている自主的な団体のことを指します。

また、NPOとは、Non Profit Organization の略語で「非営利組織」つまり、利益を目的としない組織のことをいいます。その組織には、組織が目指す一定の目的や趣旨があり、これらに賛同した有志が集まりできた団体です。任意のボランティア団体をはじめ、1998年に施行された特定非営利活動促進法に基づいた運営を行うNPO法人などがあります。

Q6 地縁型組織がNPO等と連携する効果は？

自治会などの地縁型組織とNPOは、もともと組織の成り立ちや性質が異なります。

NPOは、ある一定のテーマに沿って活動をしている組織であり、地縁型組織は、地域に根ざした活動を幅広く行っている組織です。

しかし、どちらも活動の目標は、地域生活の向上にあります。地域の抱える課題を共有し、互いに違いを認め合い、各々ができることを話し合いながら、解決に向けて共に行動していくことで様々な相乗効果が期待できます。

Q7 ボランティアとNPOの違いは何か？

どちらも「自主的、自発的に様々な社会貢献活動を行う」という点では同じだが、「ボランティア＝個人」、「NPO＝組織、団体」を指します。

つまり、ボランティアは、個人が個人の責任の範囲で活動を行うのに対し、NPOは、目的達成のために運営のルールを持ち、組織的、継続的に活動を行うという違いがあります。

したがって、NPOがボランティアより優れているとか、偉いということではなく、関わり方の違いであって、個人としてのボランティア活動か、組織として取り組んでいる課題に組織の一員となって活動するのかの違いにすぎません。

なお、NPOは身近なグループ活動から発展するものが少なくありませんが、最近では、当初からはっきりとした社会的な使命、目的を掲げ、組織化し、NPOを立ち上げるケースも増えています。

Q8 「無償」と「非営利」の違いは何か？

ボランティア活動は、一般的に労力やサービスの提供に対して金銭や物による報酬を伴わない「無償」の活動です。一方、NPOの「非営利」とは、収入から人件費をはじめとする経費を差し引いた余剰金や財産を役員や会員などで分配せず、事業に再投資することを言います。

NPOは、営利を目的としませんが、その活動を行うには経費がかかります。経費には事業に係る直接経費、一般管理費等があります。そのため、提供するサービスは有料となります。また、組織を安定的・継続的に運営するために専従の職員を有給で雇用するNPOもあります。

「サービスが有料ならば、非営利ではない。」「NPOは無報酬で活動するボランティアの組織だから人件費は必要ない。」と考えるのは誤解です。NPOの活動にも、コストが必要となることを認識しなければなりません。NPOは無償のボランティアや市民によって支えられています。他方で、有給職員とボランティアが混在するNPOもあります。

Q9 NPOの情報（活動分野など）を知る方法は？

- ① 各市町村にある市民活動支援センターでたずねましょう
- ② 各市町村の協働担当窓口でたずねましょう
- ③ NPOの発行する情報誌やホームページを見ましょう
- ④ 自治体が発信しているNPO情報を検索しましょう

検索方法

- ⑤ 日本NPOセンター・あいちNPO交流プラザ・中間支援NPOなどのURL

Q10 地域課題の解決を行政に相談するのとNPOに相談するのではどう違うのか？

行政に相談依頼 = 要望・苦情 → 行政が考え、解決するあるいは解決できない

NPOに相談依頼 = 要望・提案 → 住民とNPOが一緒に考え、行動する

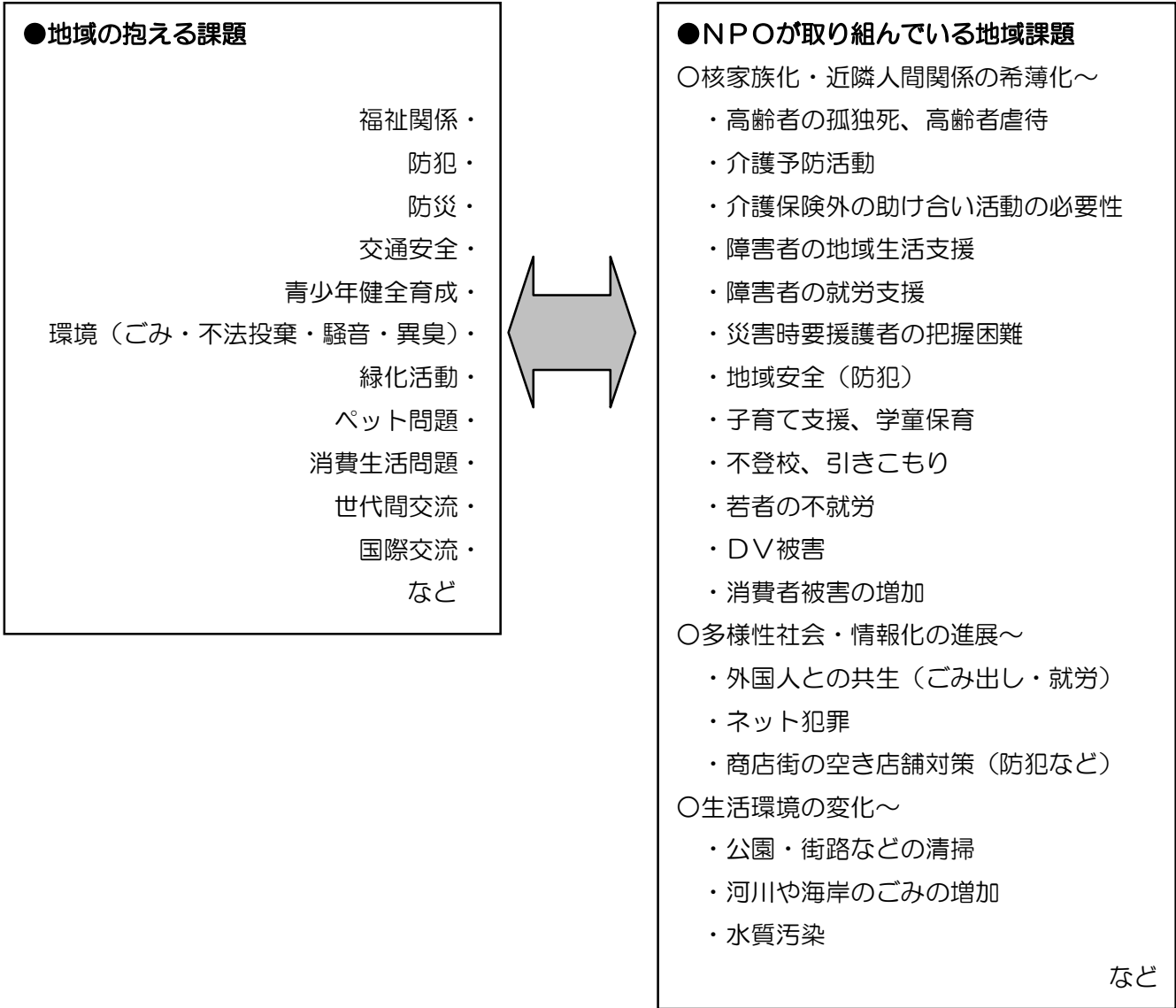
地域課題の解決への取り組みに大きな差がです。

地域課題の解決を行政が要望・苦情の形で受けて、行政の力によって解決しても根本的な解決にはならないこともあります。また、予算の関係で即効的な解決ができないことも多くあります。重要なのは、住民自身に地域課題を自分たちの問題として認識して、解決に向けて共に考え、行動するように促していくことです。

NPOは、課題解決のミッションと専門性、そして行動力をもつ団体であり、様々な課題に対し、住民と同じ目線で考え、解決できるかできないかではなく、どうしたら解決できるかと情報を集め、解決に向けた行動を住民と共にとることができます。

しかし、NPOは企業や役所と違い、組織や資金力が脆弱であり、規模が大きいと対応できない場合や継続してつきあえないことがあるため、NPOとの連携の中で、地縁型組織に課題解決への糸口をつかんでもらい、地域住民の手で継続的な活動を担えるようにする必要があります。

Q11 地域の抱える課題とNPOの取り組んでいる課題とは？



NPOは、地域課題のある一定のテーマに沿って活動している組織なので、目的に掲げている表現が異なっても、地域の課題と何らかの接点があるはずです。

◎NPOの活動は、課題を抱えた当事者のためにその課題を捨て置かず、何とかしなければと行動することによって始まることが多く、一人の問題を個人の責任の範囲にとどめず、公の問題へと地域社会へ発信していく役割を果たしています。

Q12 NPOに委託するとどんな費用がかかるのか？

(自治会など地縁型組織は通常予算に余裕がないと思われるため)

NPO（民間非営利組織）の活動には、事務所家賃・光熱水費・通信費・人件費などの一般管理費や必要な実費（交通費・材料費）が必要となります。

しかし、地縁型組織は予算の余裕がなく、地域課題の解決に向けてNPOに何か依頼したくてもできないという可能性が考えられます。

その場合には、まず地縁型組織とNPOの間を取り持ち、出会いの機会をつくるなど、地縁型組織から直接NPOに相談してもらうことが重要となります。

相談する中で、問題の整理ができ、地縁型組織が自ら取り組めること、NPOなど他の組織と連携して取り組むことを明確にすることができます。「人」と「人」が出会い、交流し、そして情報や「知恵」を出し合うことで解決に向けたステップを確認することができます。

必要な費用・資材などは、十分に話し合っただけでなく、会員相互で捻出することや、自治体や助成団体などの助成・支援内容を説明・紹介して、その活用を促します。

Q13 NPOが地縁型組織と接触する場合のアドバイスは？

役所や会社組織と違い、地縁型組織は通常単年度で役員が入れ替わるなど複雑微妙な人間関係を持った組織です。

いきなり役員会などに出ても話を聞いてもらえないこともあるので、まずは、自治会長や地元の知り合いの人などに話をもっていくことが第一歩です。

自分たちの団体が何を目指し、何を考え、そしてこの地域でどんな活動を展開しているのかを少しずつ理解してもらう必要があります。

また、その地域の行事に参加したりして関係づくりをするなど、少々手間かもしれませんが、地域を知り、地域になじむことが大切なことです。

まずは、人と人のつながり、対等で柔らかな人間関係をつくっていくことが大切であり、いきなりミッションを熱く語るなど一方的に主張することは避け、まずは世間話から始め、地域が抱えている課題へと入っていくとよいと思われます。

4 行政の支援・コーディネート

Q14 地域において課題解決の動きが出てきた場合どう対応すればよいか？ ……………

①地縁型組織が独自で問題解決

地域社会において、様々なトラブルや問題が発生したときは、まず第一歩として地縁型組織（自治会など）の役員が中心となって地域住民同士で話しあってもらい、解決に向けてできることから取り組みを促すことが重要です。

②行政指導による問題解決

問題が大きく複雑な場合、あるいは広域的な場合には、行政指導が必要な場合もありますので、行政のできることと地域のできることを考え、役割分担をはっきりする必要があります。

③市民活動支援センターの活用

住民が地域に関する相談事を気楽に行政窓口を持ち込めるように市民活動支援センターなどの窓口でも相談を受けることができる体制を整える必要があります。

そして市民活動支援センターと行政主管課が知恵を出し合い、コーディネーターとして、関係部署・団体に課題解決に向けた協議の場を設けるなど地縁型組織による地域課題解決への取り組みを支援していく必要があります。

④NPOとの連携

NPOと連携すれば解決が早まる、解決策につながるなどの場合には、地縁型組織とNPOとの間を取り持ち、コーディネートします。

そのためには、行政職員自身がNPOの現場の実態を知っている必要があります。インターネットなどの表面的な情報ではなく、生きた情報を持たなければなりません。

■コーディネーターとしての心得

- 行政職員は連携事業の実践者でなく、調整者(コーディネーター)をめざします。(注)
- これまでの地縁型組織との関係にとらわれず、「行政でなければできないかどうか」を常に考えます。
- 特にがんばっているところに対して応分の支援をすることも、時には必要であるとの認識を持ちます。
- 住民にとっての最善利益を追求し、住民のやりがい・喜びを尊重します。
- 常に地縁型組織、NPO双方の情報を得られるよう現場に赴き、良好な人間関係を築いておくなど、住民との対話に努めます。
- 人や情報が行きかう場の提供に努めます。
- 連携主体のやる気を引き出し、責任回避志向に陥らないように注意を払います。
- 連携主体それぞれのメリットを考え、自立的に活動できるようサポートします。
- 連携主体それぞれの立場や目的および強みと弱みを理解します。
- 連携主体それぞれが強みを持ち寄り、補い合えるよう配慮します。
- 連携事業遂行の際は、連携主体が話し合いを重ねて、共通の目的を明らかにしたり、目的を達成するまでの過程について納得し、合意することを大切にします。
- 連携事業の結果について、関係者で評価しあい、次の活動につなげます。
- 迅速かつ柔軟に新しいことに果敢に挑戦します。

(注) 状況に応じ、行政は連携事業の主体として取り組みます。

Q15 NPOと連携するにあたって行政の支援はどのようなものがあるのか？

自治体ごとの住民活動助成金や地縁型組織活性化事業などのメニューを提示する

Q16 地縁型組織とNPOの連携をすすめるにあたり、行政が不得手な部分を担ってくれる中間支援組織とは何か？

中間支援組織とは、様々なNPOの運営のサポートや組織情報の収集・蓄積、また行政や企業、市民などセクター間のつなぎ役を務める組織です。行政直営の市民活動センターも一つの中間支援組織ですが、NPOによる中間支援組織も各地に存在します。分野を問わない総合型の中間支援組織もあれば、子どもの健全育成・環境・福祉などテーマ別の中間支援組織もあります。中間支援組織がもつ主な機能としては、次のようなものがあります。

1. 情報の収集・提供機能(NPO支援に役立つ情報)
2. 人材育成機能(スタッフ養成・起業家養成・市民教育等)
3. 相談支援機能(立ち上げ支援・組織運営・会計・労務管理等)
4. ネットワーク支援機能(学習会・交流会・フォーラム開催等)
5. インターメディアリー機能(物資・資金等仲介)
6. ボランティアコーディネート機能
7. 調査研究機能(現状と課題把握・提言書作成等)
8. 組織評価機能(第三者評価等)

第4章 資料編

1 福岡市のコミュニティづくり 提案3-1 3 (協議会設置)の参考事例

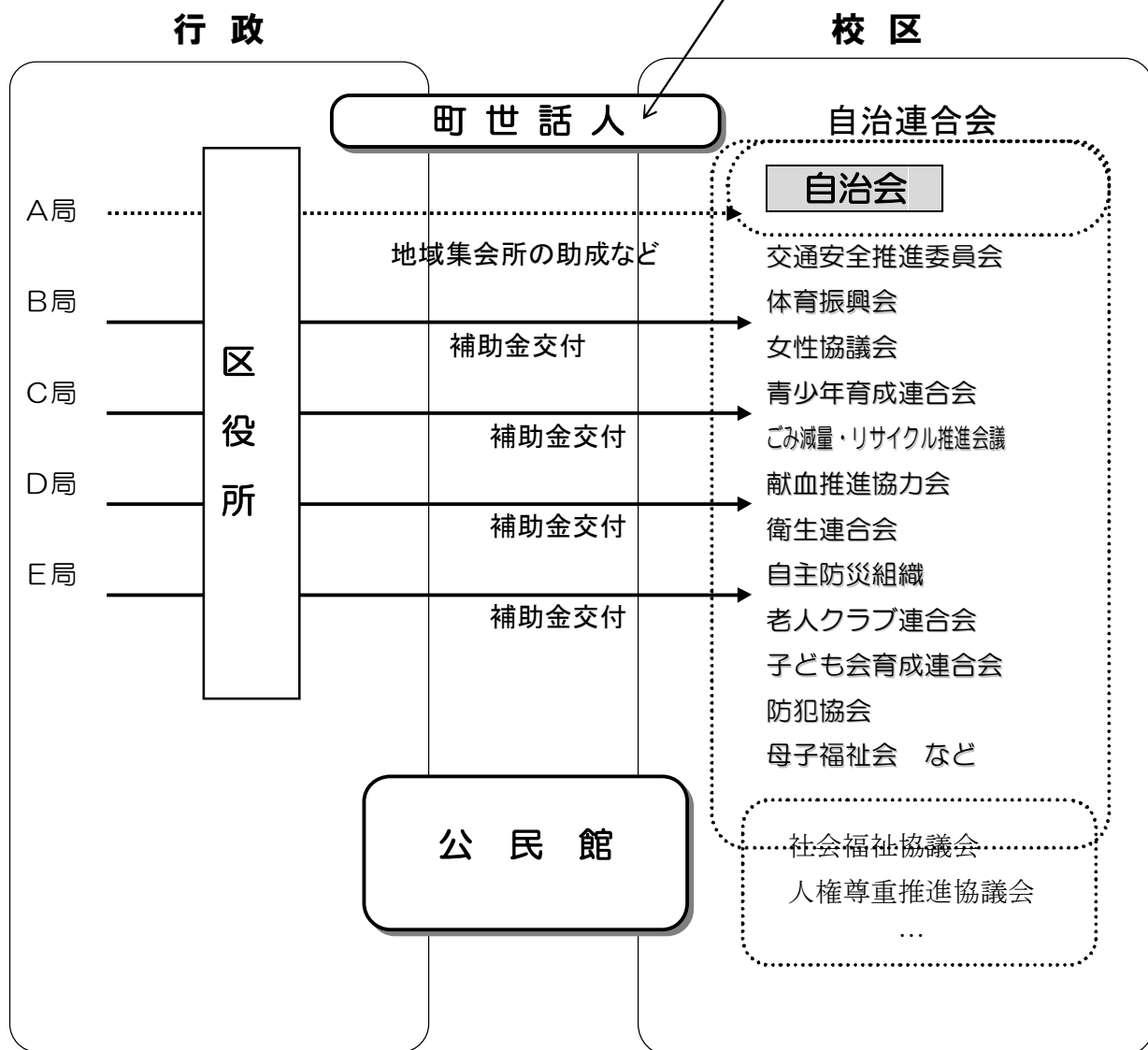
自治協議会モデル【調査結果】

	質問時事項	福岡市コミュニティ推進課より
	概要	広報などの配布を委託していた町世話人制度を平成16年度廃止し、自治協議会を設立していった。現在149校区中141校区で完了。現在、7区で40人の係長職を配置している。
①	地域住民に対して	H16～校区担当職員1区役所36名(1人4.5校区受け持ち・専任…情報提供、助言、お金の支出方法等) 設立準備会の立上げ—自治会長、町内会長、外各種団体の代表
	市役所内各課に対して	機構改革は行わずに、各区役所に係長職を地域支援部として配属
②	協議会へのソフト、ハード面で市はどのような支援をしていますか。	自治協議会に入らなかった団体への補助金は別立て→別立てを今後は統合していく予定
③	協議会の経理に対して、市の監査はどのように行っていますか	協議会内部に監査人を置く。担当職員が検査をし市に報告。
④	個人情報扱う場合の守秘義務をどのように課していますか	協定書を交わしている。
⑤	進める上での心がけ	149校区あり、それぞれが様々。全く正反対の対応をする場合がある。どう施策としてこの制度を打ち出していくか工夫がいる。一律に図ることは良くない。
⑥	従来制度の問題点は	長期的視点に立って考えると、これまでは地域の一部の人が力をもち出し、このことが本当に地域の役に立っているのかという疑問を生じた。
⑦	協議会発展の成否	地域活性のため、イベント、行事をひたすらやっていくこと。とにかく参加者の輪を広げ、その中から役員の後継者も育ていく。

1 コミュニティ事業でこう変わる

～平成15年度

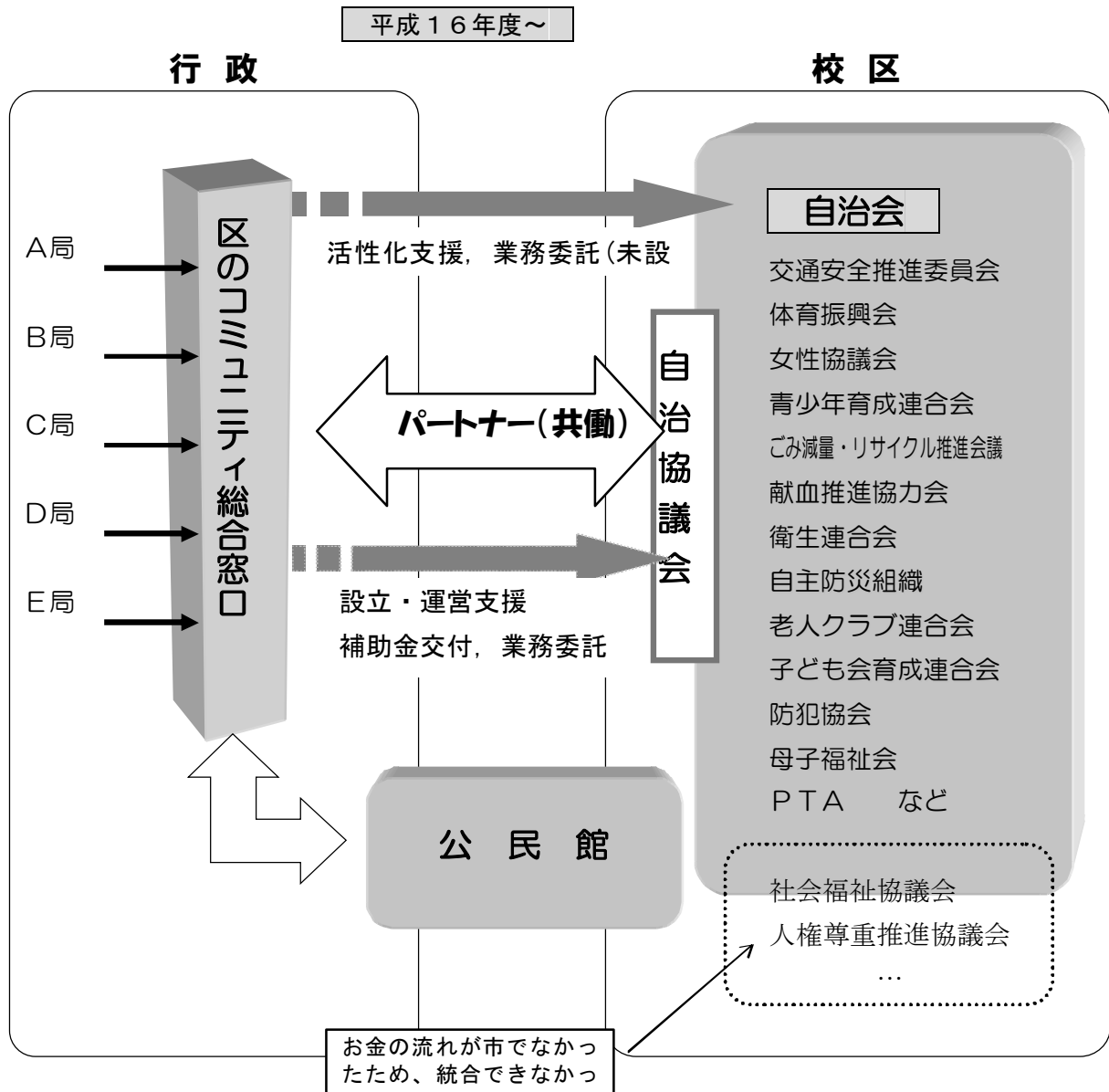
年46万円の報酬を市から。
自治会長兼務のケース多い



《 課題 》

- 少子・高齢化が進む中、福祉、子育て支援への対応や、環境への取り組み、また、防犯・防災のまちづくりなど、行政と地域との共働によるまちづくりの推進が必要になってきた。
- しかし、市の窓口が「縦割り」であるため、校区での団体も「縦割り」になっている。このため、地域に対しても、局毎の「縦割り」の対応となり、市として統一されていないと同時に、各団体間が十分な連携・調整をなされない校区も見受けられる。





《 解決に向けて 》

- 市は、住みよいまちづくりという共通の目標を持つ自治会などの自治組織をパートナーとして連携を図り、共働してまちづくりを進めていく。
- コミュニティ支援体制を強化するため、H16.4に区役所に地域と向き合う窓口である「地域支援部」を創設するとともに、校区担当職員を配置した。また、公民館をコミュニティづくりの「核」となる施設として位置づけ、区役所と一体となって支援を行う。
- 校区の事柄を協議する「自治協議会」を創ってもらい、ここに、補助金を一本化して渡すとともに、業務を委託し、校区の実情に合わせた独自の取り組みを進められるようにする。
- 校区説明会は、H15.11から実施。議会へはその前に説明。同時に業務洗い出し実施。

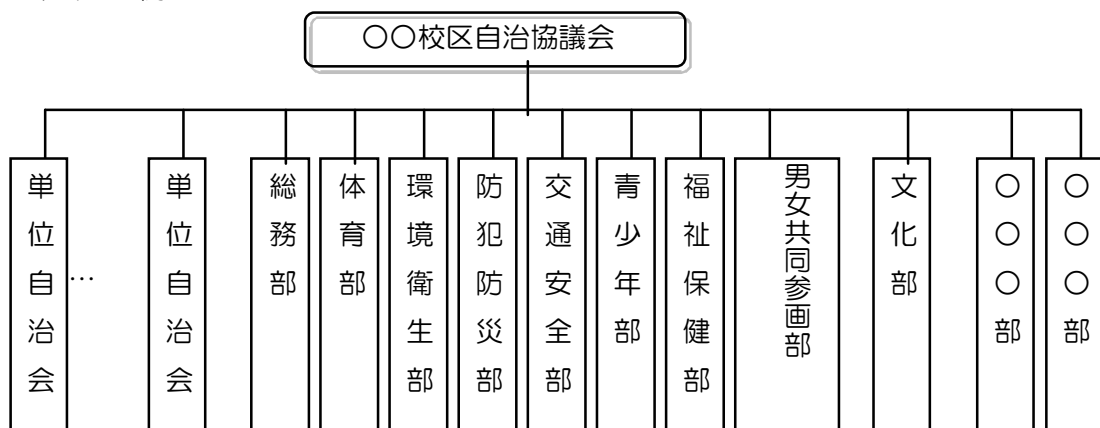
2 自治協議会

福岡市では、コミュニティづくりの基本的な範囲である「小学校区」に、住民自身が生き生きしたコミュニティを創っていくための組織として「自治協議会」の設立を提案した。

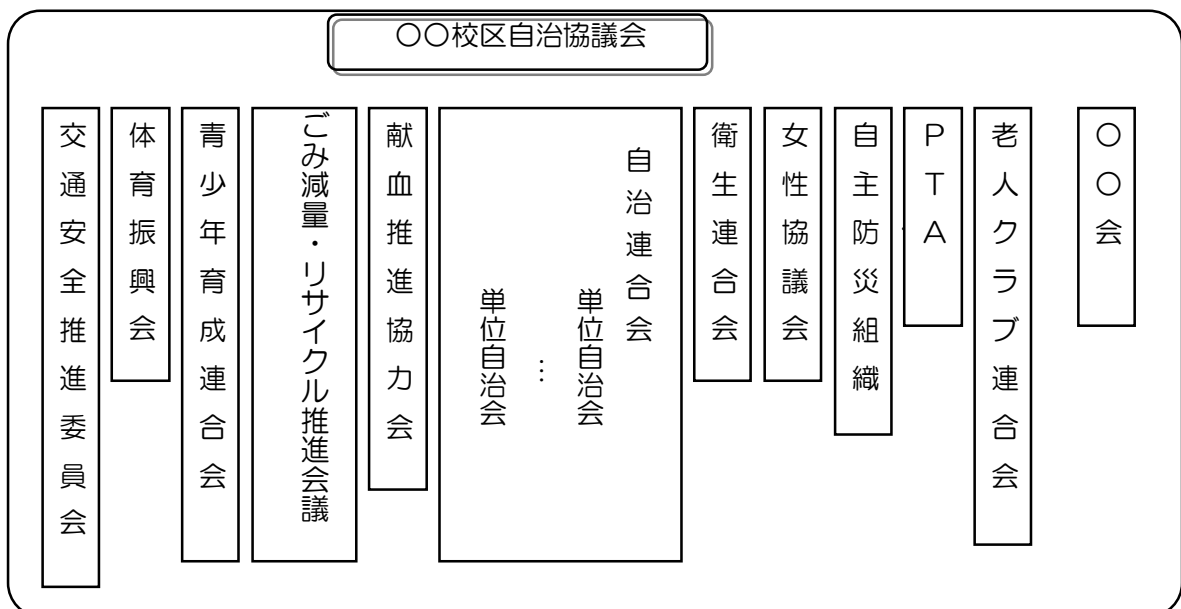
1 自治協議会の構成例

校区の実情に応じて、いろいろな構成の仕方が想定されるが、例として「部会型」と「並列型」の2つを挙げている。

◆部会型の例



◆並列型の例



2 自治協議会への補助金＝「活力あるまちづくり支援事業」

福岡市では、自治協議会が校区の実情や必要に応じた事業を組み立てられるよう、校区の団体毎に交付している以下の9つの補助金を一つにまとめた。

協議会では、それぞれの事業の実施に必要な事業費を組むとともに、これら以外の分野での公益的な活動にも使っていけるようにした。

自治協議会で事業の計画を立てて、**3補助の対象**に掲げる公益的な事業や事務に必要な経費を申請してもらう。

活力あるまちづくり支援事業

＜一つにまとめた補助金＞

* () 内は、平成15年度の補助額で、単位は万円

- ① 校区交通安全推進委員会補助金 (17)
- ② 校区体育振興会補助金 (17)
- ③ 校区女性団体組織化補助金 (10)
- ④ 校区青少年健全育成連合会補助金 (17)
- ⑤ ごみ減量・リサイクル推進会議補助金 (10)
- ⑥ 校区献血推進協力会補助金 (8)
- ⑦ 校区保健活動助成金 (5.5)
- ⑧ 校区動物適正飼養啓発助成金 (1.2)
- ⑨ 校区・町内清掃事業市民活動補助金 (12.26)

合計 97.96万円

+

＜新たな支援費＞

*夏祭りやフェスティバルなどの既存の事業のほか、
新たな公益的事業にも使える。

+

＜会計処理などのための事務経費＞

||

補助の上限額：200万円 ～ 300万円

3 補助の対象

(1) 事業費

◆必須事業

新たに交付する補助金の使い道は、自治協議会に任せるが、9つの補助金を一つにまとめたことにともない、以下については、引き続き、実施しなければならないとした。

なお、補助金を一本化した目的は、校区でのさまざまな事柄に柔軟に対応できるようにするところにある。必須事業の具体的な内容、事業費などについては、校区の実情に応じて、自治協議会で十分協議する必要がある。

- ① 交通安全に関する事業
- ② スポーツ・レクリエーションに関する事業
- ③ 男女共同参画の推進に関する事業
- ④ 地域で子どもを育む意識の醸成、健全育成や非行防止に関する事業
- ⑤ ごみ減量・リサイクルの推進に関する事業
- ⑥ 集団献血に関する事業
- ⑦ 健康づくり活動に関する事業
- ⑧ 環境美化に関する事業
- ⑨ 防災に関する事業

◆校区で自主的に取り組む活動

必須事業の9つ以外の分野、例えば「文化財保存など文化活動に力を入れたい」「住民交流のための集いを企画したい」など、営利・宗教・政治に関わる事業でなく、公益的な事業であれば、その経費を申請することができる。

(2) 事務経費

予算、決算、経理などの会計事務が発生しますが、必要であれば、事務員などの事務経費を申請することができる。

4 補助の上限額

補助金の額については、校区の人口規模に応じて、下表のとおり、4つのランクを設けている。

なお「事務経費」にも上限額を設けてある。

小学校区人口	2,000人以下	2,001人 ～5,000人	5,001人 ～10,000人	10,001人以上
補助上限額	200万円	240万円	270万円	300万円
うち事務経費上限額	60万円	72万円	81万円	90万円

2 インタビュー 「地域型組織とNPOの連携を進めるには

提案3-2 「地縁型組織・NPOの出会い・交流の機会、情報提供の仕組みをつくる」参考資料

特定非営利活動法人レスキューストックヤード
代表理事 栗田暢之さん

「地縁型組織とNPOの連携」についての研究を進めるにあたり、その先行事例を知る目的で、2008年10月27日に、特定非営利活動法人レスキューストックヤード（本文中RSY）代表理事栗田暢之さんを、テーマ2（地縁型組織・NPOの出会い・交流の機会、情報提供の仕組みを作る）担当の川上（江南市）、加藤（田原市）、村中（春日井市）、三島・河合（事務局）でその事務所にお訪ねし、インタビューをした。

レスキューストックヤードは、各地におこった地震や水害の被災地に入り、災害ボランティア活動及びそのコーディネートをしている。被災地での活動には、地域との連携が欠かせないという。また、平常時に、被災地での様子から学んだことを減災活動として、安心安全のまちづくりのワークショップ、まち歩き、防災運動会、避難所体験などのプログラムとして実施している。自治会に招かれてのワークショップなどの実績がある。

2008年8月の名古屋を襲った水害では、なごや災害ボランティア連絡会と名古屋市社会福祉協議会とで、災害ボランティアセンターを立ち上げ、活動をした。その時に、地域や行政と、どのような関係で、どのような活動が展開されたのかを切り口にして、「地縁型組織とNPOの連携」の実現に何が必要になるのか、行政の役割として期待することなど、1時間半にわたってお話を伺った。以下は、その要約である。

■インタビューからの学び

（特に「地縁型組織・NPOの出会い・交流の機会、情報提供の仕組みを作る」に関して）

- 行政ラインの情報では、当初床上浸水が170件であったが、実際は1,200件あった。民間の持つ強みを活かして自前で地域の情報を掴み、行政の情報と組み合わせることが必要である。
- 人は困っていても「うちはいい（手伝いは不要）」と言う。それを地域役員が「手伝い不要」と判断したときに、行政が「役員が不要といっている地域に入るな」とフィルターをかけてしまうと、ニーズは見えない。
- 異動によって災害時の情報を書類でしか知らない行政職員には、思いが生まれないので物事が進まない。しかし体験を持つNPOとの情報交換の場があれば、動く可能性ができる。
- 災害ボランティアが地域に入るには、地元役員・民生委員等との連携が必要。特に日頃から顔の見える関係があれば、素早く地域で活動が開始できる。関係づくりには「腹を割って話す」ことが必要で、自治会とNPOの出会いの場づくりでは行政がやりやすい環境にある。
- NPOの活動をPRするより、防災訓練の内容はそれでよいか、地域のつながりが希薄でよいのかといった問題意識を地域の中で訴えていくことが必要。
- NPOには、防災訓練にしても参加型で学びあう手法等、ノウハウがある。しかししっかり地域と関わるにはコストがかかるが、町内会で中々払えないので、補助制度が望まれる。

■2008年8月の岡崎、名古屋を襲った水害でのできごとから

なごや災害ボランティア連絡会について

2000年9月の東海豪雨のことをお話すると、当時、愛知県には防災のためのボランティア連絡会があり、これは地域の組織で、ボーイスカウト、ガールスカウトなど大きな団体が11団体入っており、そこにRSYの前進である「災害から学ぶボランティアネットの会」も入れていただいていた。会議を通して顔の見える関係があったので、そこが主体となって、東海豪雨の際には対応しました。具体的には、愛知県庁の中に名古屋市の担当者も含めて、「あいち・なごや水害ボランティア本部」を設置して、全国から2万人の方の応援を得て、迅速な対応が出来たと思っています。この時に、名古屋には災害ボランティア組織が何も無いことに気づかされたわけです。そこで、2002年から名古屋市からの委託で、災害ボランティアコーディネーター養成講座を開催し、現在までに500人くらい養成できました。受講者の中で、何か組織化していこう、という動きがあり、最初は全名古屋市で一つだったのが、各区で作りたいという動きが出てきて、16区のうち12区まで、修了者を中心とする災害系のボランティア団体ができ、名古屋市社会福祉協議会など関係機関とともに「なごや災害ボランティア連絡会」を作っています。今回の豪雨ではこの「なごや災害ボランティア連絡会」が主体となって活動を開始しました。

【特定非営利活動法人レスキューストックヤード】

1995年7月、阪神・淡路大震災被災者支援の継続とその教訓を地元に戻元するなどを目的に設立したボランティア団体「震災から学ぶボランティアネットの会」を発展的に解消し、2002年3月に法人化した。

主に国内の自然災害に対する被災者支援活動として、ボランティアコーディネーター等の派遣やボランティア活動資機材の提供、ボランティアバスの運行などを実施している。また昨今はこうした緊急救援期のみならず、復興期においても息の長い支援を心がけ、2007年能登半島地震の被災地「穴水町商店街」の活性化事業にも携わっている。

平常時は警戒される東海・東南海地震や相次ぐ風水害に対する「減災」をテーマに、各種防災講演会講師派遣や自主防災組織活性化事業、災害ボランティアコーディネーター養成講座事業、災害時要援護者のセーフティネット事業等を実施し、災害に強い「人づくり・まちづくり」のお手伝いをしている。

また、震災がつなぐ全国ネットワーク、防災のための愛知県ボランティア連絡会、なごや災害ボランティア連絡会等にも加盟し、災害ボランティアの交流と連携にも力を注いでいる。

名古屋市千種区猫洞通 5-21-2 ライフピア本山 3階
(〒464-0032)

TEL: 052-783-7727 FAX: 052-783-7724

E-mail info@rsy-nagoya.com

HP-URL <http://www.rsy-nagoya.com/>

支援が必要な被災者の情報は行政ラインだけでは掴めない

名古屋も被害が大きく1200世帯が床上浸水でした。最初の情報では170件くらいの床上浸水とのことで、220万人50万世帯の中の170世帯をどうやって探すのかと、雲を掴むような話だったのですが、とにかく動かないといけないということで、車に掃除道具を積んで、直接被災地に入っていくという方法をとりました。行政から、こちら辺は浸かったぞということを教えてもらいながら、そこに入っていきます。ピンポンと1軒ずつ回っていくしかないのです。こんな気が遠くなる作業を2週間くらいやりました。行政ラインからは町内会長や防災委員を通じて情報を得ました。本当に大丈夫だからということで、「ボランティアが入らなくてもいいよ」と言われる町内会長もいますが、適当に見て判断される方も皆無とは言いきれません。事実、一戸ずつピンポンを押して尋ねていくと、その町内会長はもういいと言っていたけれど、実際は支援の必要な人たちがいたという事例が沢山ありました。

民生委員さんもフル稼働で頑張ってくださいましたが、民生さんが緊急調査対象とするのは、ご自分の担当となっている高齢の一人暮らしとか、いわゆる要援護者に限定されるわけです。でも私たちが1軒1軒回って一番大変だと思ったのは、50代男性の一人暮らしの方でした。ようするに、民生さんからも声がかからない、地域からもちょっと疎遠だという方々です。「ここに被災している人がいる」というのが見えないのですね。都会の闇を見た気がしました。その方はいろいろな事情があって、古いアパートの一室でひっそり暮らされていました。テレビの音が聞こえるので入っていくと、濡れた畳の上で靴を履いて生活をしていらっしゃる。「お父さん、これじゃあかんじゃないですか」と話をして、ボランティアが片づけをするのですが、そのような人たちが少なくない数出てくるわけです。このように、関係の名簿に名前もなく、地域ともちょっと疎遠だという人たちと、どうやって出会っていくのかというのは、大きな課題です。今回の水害では、いわゆる行政ラインだけでは、そういう方々が見出せないという現実に対して、どうしていくのか、という課題をもらったわけです。

今回、最初は床上浸水170世帯という情報でしたが、実際は1200世帯でした。最初から1200とわかっていたら、違うやり方があったわけです。その情報の取り方ですが、災害対策本部では、多分どこの市でもパニック状態になります。防災関係ではない部署の人達は、そこに入り込むのがとても難しいような、非常に緊張した雰囲気会議室になっていくと思います。ですから、災害ボランティアがそこから、220万人のうち何人が被災したのかというような情報を見出すというのは難しい。それが災害現場の現状であり、行政との連携とか協働とかの裏の、どうしても突破しきれない点だと思っています。ですから、NPOは自前で情報をしっかりと持たないといけないなというのが、今回の感想なのです。

民間のネットワークを生かして情報を収集・発信した

今回、NPO的なことをやれる人たちが力を貸して下さいました。たとえばあいち生協では、名古屋市内に組合員が1万5千人位いて、その1軒1軒に「お宅の家は大丈夫でしたか?」「もし、手が必要なときはボランティアセンターに連絡しましょう」とか、「あなたの隣の家を見てもらえませんか?お隣が困っているようなら、ボランティアセンターから電話入れますから、知らせてください」。そういうチラシを1万5千世帯に配っていただきました。また、中日新聞

の販売店が名古屋市内に 300 店舗くらいあって、新聞配達の人が1万人位いらっしゃいます。その人たちは、すごく地域情報を知っている。販売店には、ボランティアセンターの告知チラシを店頭に掲示してもらいました。他に期待したいのは特定郵便局です。今回は実際にはやれなかったのですが、民間なら民間の強みを生かして収集した情報を、逆に行政のもつ情報と交換をしながら「今この地域はどんな状態なのか」を明らかにできるようになると、とてもよいと思っています。

また、防災ボランティアの担当は、名古屋市の中では防災を担当する消防局ではなく、市民経済局地域振興課なのです。消防局との連携はほとんどないのです。名古屋のような大きな都市では、部局が違つと、まるで違つ会社のような所があります。行政との協働を図るうえで、これも課題です。

災害担当部局との協働関係を築きたい

RSYの事務所がある名古屋市では、消防局との関係は、今はあまりできていません。消防はボランティアが出る前の段階の仕事ですから、交流はしなくていいという考えでしょうか。でも人が替われば考えも変わると思います。東海豪雨のあと、我々の窓口は消防だと思って、「災害ボランティアの養成もしないといけないですね」と消防局へ話に行きました。その時の担当者は「そうだな」と考えられて、事業化されました。

今、東海豪雨の時に担当だった人たちは皆異動になり、だれも残っていません。ボランティアの存在がとても大事だったことや、あの修羅場を皆で乗り越えたという事が、語り継がれていない。同じ釜の飯を食ったってことがあれば、なんとかしたいってことがある。でも、書類しか見ていないから分からない。思いがない、思いがなければ進まない。

でも絶対あきらめません。いつか分かり合えると思っています。消防局は災害対応だけではなく、鳥インフルエンザからテポドンまでやっているのです。普段の消防活動もある。220万都市の防災を、あの少ない人員で支えている。我々とじっくりと話して、情報交換するだけの余裕がないだけであって、ちゃんとそういう号令が下れば協働できることはいっぱいある。まず、情報交換の機会があって、顔と顔がわかって互いが分かると動きますよね。今はそこにも至ってないのです。

災害ボランティアが入るには地元との連携が必要

今回名古屋市では、中村区とか中川区とか北区とか、分散した被災だったのですが、その中でたまたま、中村区の日吉学区のように、過去に防災ワークショップをやった所は受け入れがとても早いのです。

「地域の人でない人は、泥棒かボランティアかの区別がつかない」と言われ、ボランティアが敬遠されるところがあります。ですから災害ボランティアが入るには、地元との連携が必要になるわけです。まず区長さんに挨拶をして、それから入ってくというのが一つの方法です。顔の見える関係のある所は挨拶をすればすぐ入れますが、そうでない所では、「お前ら何者だ」というのに対して、説明しないとイケない。説明している間にも人が困っていることがありますから、手続き論などで時間をとりたくない。そのためには平常時から連携しておくのが何より一番の方法になります。

平常時の町内会、自治会などとの取り組み、関係作り

平常時の関係づくりの話をしみますと、自分の地域が被災したらどうなるんだということへの関心は高く、今、我々のような災害時の問題に取り組む団体へのニーズはとても高いです。

私たちは、災害現場で学んだことを平常時の地域に伝えるメニューをいろいろ持っています。

行政がやっている防災訓練は、あれはあれで必要なのですが、あれは行政の訓練なので、なかなか住民参加は難しい。消防署がやる訓練では、一から十まで手取り足取り全部教えてくれる。でも、災害現場には、教えてくれる人たちいないので困ることになる。だから、上からの下への伝授ではなくて、参加型で学び、身に付けることが必要になる。そういうことを、もう少し腰すえてやっていかないといけないと思います。実際の災害現場ではどうということがおこっているか、どうやって地域同士が助け合ったかを皆さんに知ってもらい、だからこういった訓練やワークショップが必要なのかということを考えあうところから、しっかりやりたいと考えています。

自分たちの安心安全のまちづくりということに対する手法として、ワークショップをやるとか、まち歩きをやるとか、避難所体験をやるとか、防災運動会をやるとか、いろいろなノウハウをもっていますので、地域の方たちと一緒に取り組めたらと思っています。

しかし、しっかり関わろうとすれば、それ相当の時間とコストがかかります。そのところは町内会レベルでは払えない、金額が折り合わない。NPOとして、自分たちの理念をどうするかたちで実践し、持続させるかという問題になってしまいます。ですから、ここにお願いしたら補助が出ますよという制度があると、やり易い環境になっていくと思います。

災害時には地域の目線で支えあう力が必要

要援護者の課題については、福祉課が頑張ればいいのか、福祉避難所が必要だという話になりがちです。しかし、福祉避難所というハードはあっても、それを支える人たちがいなければ成り立ちません。福祉避難所として福祉センターを指定したとしても、そこに誰が集まって、どういう体制で要援護者と言われる方々をみるのか。他にも、アレルギーの子達実際に来たときに食べるものがあるのか。電気が止まれば、リフトやエレベーターも止まるわけで、そういう時の対策はどうするのか、などなど。詰めていかなければならないことがいっぱいあるのに、詰め切れていないという現状があります。要するに、行政だけで対応するのは無理なのです。絶対に地域の助けが必要です。

私は普通の避難所で、地域住民の助け合いの中に福祉避難室というのを作ってはどうかと考えています。赤ん坊を抱えているおかあさんも体育館では暮らせないので、赤ん坊がギャーギャー泣くから。だけど、福祉避難室ならお母さんたちで、赤ん坊のいる部屋を作ればいいわけです。そこなら、あまり文句が出ないだろうし、ひどい場合は間仕切りをして、個室を与えてあげればいい。そういうきめの細かい対応ができるのは、やっぱり地域なのです。行政が上から目線でやるのでは不可能だと思っています。でも、それをたった1回のワークショップで、地域住民の人にやれるようになれば、と言うのは難しいです。

NPOのこういう熱意や、がっがつした思いが前面に出しまうと、地域の人には引いてしまいます。まずは講演を聞いてもらうとか、何か一緒にやってみるとか、私たちの考えていることを、理解していただくと関係が続くのだと思います。

地縁団体とNPOとの連携のきっかけ:中村区日吉学区の例

RSYと一緒にワークショップをやり、まち歩きをして、力をつけてこられたのが日吉学区の方々です。今では、RSYにいちいち聞かなくても、ご自分たちでなさいます。とても団結力がありますよ。

委員長は、自分がかんばるのではなく、みんなで一緒にやれるタイプの方です。非常に温かな方で、リーダーシップはあるけれど独り占めしない。皆で支えるという形を皆さんで作ってきていますね。万が一その方が学区を離れることになったとしても、そのあとに続く方々がたくさんいらっしゃいます。

この方との出会いは古い。RSYになる前のボランティア団体の頃からのつながりです。地域の防災の問題が手薄で、それを何とかしたいので協力してもらえないかと、訪ねてこられました。おそらく、新聞で私たちの活動が取り上げられたのを、読まれたのだと思います。

地域の中の結びつきをどう作るか

こと、防災に関しては、(長の人でなくても)防災委員が3人から5人くらい、持続的にやれる人がいるのではないかと思います。丁寧に地域を回っていると「俺やってもいいよ」という人がいる。そういう人と出会えるかどうかですね。

長になる人が、一人で仕切っている地域もあります。そのことが弊害になることもあるわけですが、災害が起きたら、そういう人を味方につけるといろいろな事が出来ますから、絶対けんかはしちゃだめだと思っています。

地域と言ったときに、自治会とかそういった組織もあれば、新聞の販売店とか生協の班とか、そういうものも含めて地域と結びつけたらよいと考えています。勝手連みたいになんか動きがあって、町内会も頑張ってるし、お互いが反目しあうのではなくて認め合いながら、いざという時に連携しあえば一番いいと思っています。そして、それらが連携できるような仲介役をやっていきたいです。

被災者の支援は町内の役員さんと一緒に歩くと早く進む

今回の豪雨で、「区政さんがいいと言わない地域には、絶対に入るな」と行政の担当者から言われました。朝から、1軒1軒町内を回って「お宅大丈夫でしたか？」って声をかけ見回る会長さんもいる一方で、そうではない人もいます。その区別などできませんし、分かりません。町内会長の許可のあるなしに関係なく、ボランティアが歩いてもいいじゃないですか。「大丈夫ですか？」って声かけて。でもそれを、民生さんとか、町内の役員の方と一緒に歩くと、事が早く進む。本当に困っている人を見つけるには、そのほうが早いので、連携を組んでやりたいのです。

新聞に出ると信用に結びつくこともあるようですが、一番は「腹を割って話す」ということに尽きるように思います。自治会などとNPOの出会いの場づくりの仕掛けでは、行政がやりやすい環境にあると思います。

行政や地域が壁になってしまう

平常時から連携がとれている地域なら、すぐに災害ボランティアの活動を開始できる。そうでない地域ではできない。行政の地域との関係の持ち方を見ていると、地域の役員の考え次第で、行政がそのラインを突破できないことが分かりました。

災害ですから、困っている人は絶対にいます。家の中見られたくないから「うちはええよ」って、人は言います。「でもほかっていいんですか？」と町内会長さんなりを口説いていかないとならないでしょう？

地震は一般的には、家が壊れたか壊れてないかで被災者を判断するわけです。テレビカメラもそういう所しか撮りません。しかし、たとえば6強の地震を受けた家は、家が大丈夫だったとしても、ほぼ全部、中はぐちゃぐちゃです。それを一人暮らしのおじいちゃんとかおばあちゃんとか、後期高齢者のお宅とか、明日からモリモリがんばって片付けるなんてできないですよ。だから、1軒1軒訪問して「大丈夫でしたか？」って声かけする。でも、1回目の訪問で「じゃあやってください」と言う人は、10人いたら2,3人程度だと思います。「自分でやるから」と言われて、そのままにしておいていいのかって話です。

それを、地域の役職の人が「ここはええと言ってるからええ」と判断した時に、「区政さんがいいと言わない地域には絶対に入るな」と担当者が言うような関係では、行政はその壁が乗り越えられない。行政がフィルターになってしまい、支援の必要な人に支援が届かないと思います。

家の中がぐちゃぐちゃになって、水害で畳が濡れてて、それは一人や二人で片付けられる仕事ではないです。一日二日がんばっても、三日目から筋肉が張ってしまって、とにかく休みたいという時期に、「じゃあボランティアさんをお願いしてみようかな」という時に、ちゃんと災害ボランティアがその場にはいないといけない。待っていても電話は絶対かかって来ませんから、押しかけていくくらいの気持ちでやらないと。被災現場とはそういうものです。

行政の企画で、自治会などとNPOが出会う場としてパネル展示会などもあるけれど、知って欲しいのは自分の団体のことより、災害への取り組みについての課題

我々が災害ボランティアの展示会をやっても、あまり意味がないように思っています。違う意味での出会いの場を作ってもえたらと思うのです。私は、災害ボランティアがもう少し地域社会に入って行き易いような環境を、平常時から作っておくことが課題だと思っています。そこで、今名古屋市をお願いしているのは、民生委員さんや自治会の方と、災害ボランティアが出会う場を作れないかということです。そこにNPOやボランティア団体、社会福祉協議会や生協、企業や業界団体、そのほか勝手連も入っておもしろいことをやろう、そのような新しい事業を起こしていこうとお願いしているところです。

私が考えているのは、NPOの活動を広く知ってもらおうということよりは、平常時に行われる防災訓練は、いざ災害が起こった時に役立つ内容になっているでしょうかとか、今地域の繋がりが希薄だけれど、それでいいのですかということや、地域の中で訴えていきたい。我々の活動をPRする必要は全然なくて、自主防災組織の起爆剤になれるような出会いの場を作りたいわけです。

地域の課題に取り組む意識を育てる

NPOと地縁団体が一緒に組んで使える補助金が上手にいかされていないという話がありましたが、市民の意識がそこまで至っていないのではないのでしょうか。何か特別な事件が起きたり、東海地震が来るぞと脅かされた瞬間は考えるけれど、今地域にどのような課題があって、これからどんなまちにしていきたいのかということところが、地域で整理され、理解され、共有されていないのではないのでしょうか。

その中に、防災とか防犯とかの問題もあり、「たとえば、こんなことができますよ」と丁寧に説明されるといいと思います。広報の手段として、回覧板で配るとか、広報コーナーに出すだけではだめです。やはり、小地域に入って丁寧に説明をしてやれるかどうかだと思います。低額の補助事業をするのに、こんなに大変な思いをするのだったら止めとけ、という判断だとしたら、人も見えてこないし、地域の課題も見えてこないのだと思います。

NPOの側から言うと、上限が示されて、これでこれだけの事業を作れと言われたほうが、やり易い。今までの自分たちの実績と、こうしたほうがいいと思う理念を比べられるような企画コンペを増やしてもらえるといいと思います。

「行政にいくらお願いしても、行政は助けに来てくれませんよ」というのが災害現場ですから、行政に対して「なんでやってくれないのだ」「(やるのは行政で)住民がやることではない」などという要求ばかりの意識を変えていかないとだめです。「みなさんが解決しないとだめなんです」と言わないと。たとえば、救急車の台数は国の基準で10万人都市で3台位と決まっている。でも、災害時には5台あっても6台あっても差はない。だから普段から、地域が遅くなっていかないといけない。

私たちの役割は、「みんなで何かしましょう」というムードを盛り上げていくことだと考えています。ですから、地域の人が課題を抱えて来たときに、行政がフィルターかけてしまっはいけないのです。ある意味、我々を利用して、行政とNPOが組んで、地域に逞しい力をつけていただくという最終目標に向かって行きたいのです。(終わり)

※災害ボランティアの活動、RSYの活動、地域防災におけるNPOと地縁型組織との協働については、ボランティアネイバース発行:「ボラネイキャラバン 15号 被災地から学ぶまちづくり～悲しい体験を繰り返さない～(2008年7月1日発行)、「ボラネイキャラバン 10号 地域防災とまちづくり」等もご参考ください。

3 国・愛知県における地縁型コミュニティに関わる研究会及び支援策

1) 国レベルでの動き（抜粋）

総務省「コミュニティ研究会」（2007年）

「新しいコミュニティのあり方に関する研究会（08年）

地域コミュニティ再生に関する基本的事項、具体的なコミュニティづくりの手法、取り組むべきテーマについて提言がまとめられた。

総務省「地域力創造本部（本部長：総務大臣）」を設置（08年）

地方自治体・住民等の協働により地域力を高める取組みを支援するとともに、定住自立圏構想の進展を図るための省内横断的な組織が設置された。

国土交通省「新たな公」によるコミュニティ創生支援モデル事業（2008年）

伝統・文化等の埋もれゆく地域資源を活用してコミュニティを創生する活動を公募、実施する。

内閣府 第29次地方制度調査会「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」（2007年）

住民自治の充実の検討項目として「地域コミュニティのあり方」が取り上げられ、今後検討がなされることになっている。

農林水産省「農村コミュニティ再生・活性化支援事業」（2006年～）

都市住民の農村への定住促進、農山漁村と企業との連携による新事業の創出等あたり、NPO法人ほか多様な主体が参画し、関係部局との連携の下に実施するものとされている。

「コミュニティ活動基本法（仮称）」

地域社会の連帯が脆弱化した中で、町内会をはじめとする地域コミュニティ活動を後押しするために、自治体とコミュニティ団体とが連携強化するよう、地方自治体や事業主の責務、住民の役割を法制化するもの。議員立法で提出し成立を目指されている。

2) 愛知県での動き（抜粋）

地域振興部地域政策課 「近隣コミュニティ提案型地域づくりモデル事業」（2007年）

地域の身近な問題・課題について、その解決に向けたモデル的な取組みを支援することにより、近隣コミュニティの活性化を図る。

同 「地域コミュニティ活性化方策調査」（2008年）

コミュニティ活性化方策の調査・研究を行い、今後の県の支援策等を検討する。

同 「地域づくり人材育成事業」（2008年）

県立大学の地域連携センターと協力して、コミュニティ・地域づくり団体等のリーダーや市町村職員対象の講演会や専門セミナーを開催する。

4 研究会の概要

回	日時	内 容
1	8月27日(金) 14:30~17:00	→研究テーマに関する事前アンケート 1 研究会の位置づけの確認 2 自己紹介と問題意識の共有 3 市民委員による課題提起 4 研究会討議 ①NPOと地縁型組織の連携は何のために必要か ②どんな問題があるのか、何を研究していくとよいのか ③研究会の今後の進め方（仮テーマの設定）
2	9月19日(金) 9:30~12:00	→3つの基本テーマに関するプレ調査 1 各メンバーより、プレ調査の報告と討論 2 基本テーマの確認、研究グループの編成
3	11月4日(火) 14:30~17:45	→グループ毎の研究 1 テーマ毎の研究の中間報告と、中田實先生による助言 2 講義と論点整理「地縁型組織とNPO」 中田實先生 ①地縁型組織とNPOの集団類型についての確認 ②地縁型組織とNPOが連携できる条件 ③連携の現状と問題点 3 質疑応答と討議 4 参考資料の提供
4	12月17日(金) 14:00~17:00	→第3回目の助言・討論を元に、研究成果報告書第1稿を作成 1 望ましい姿と方策の全体像の確認 2 報告書について、追加・変更点の確認と改善に向けての検討（全体討論） 3 各研究グループによる、報告書完成に向けた検討ワーク
5	1月28日(水) 14:00~17:00	→第4回目の検討を元に、研究成果報告書第2稿を作成 1 混合グループによる報告書の最終検討と全体討論 2 成果報告会の運営の検討 3 振り返り 研究会を通じて学んだこと、伝えたいことは何か 4 研究成果報告書の活かし方について

※上記の全体研究会の他にも、研究グループごとに検討会議、ヒアリング等を行いながら、研究を進めた。

5 研究会構成メンバー・執筆担当

■研究会メンバー

名前	所属	執筆担当箇所
北折廣幸	扶桑町 総務部政策調整課主査	第1章、第3章3-1 ①
村田信光	三好町 町民協働部町民活動支援課課長補佐	第1章、第3章3-1 ②
山崎弘義	西尾市企画部企画課課長補佐	第3章3-1 ③、第4章 ①
加藤純也	田原市総務部総務課主任	第3章3-2
川上暁子	江南市地域協働課協働推進グループ主事	第3章3-2
村中美香	春日井市 市民経済部市民活動推進課主事	第3章3-2
鈴木貴雄	東浦町コミュニティ課主査	第3章3-3
名久井洋一	長久手町 まちづくり推進部まちづくり協働課専門員	第3章3-3

■助言者・市民委員

助言者	中田 實	愛知江南短期大学学長（第3回研究会、成果発表会における助言・講義）
市民委員	伊藤一美	NPO法人子ども&まちネット理事長（第1、2、4、5回研究会での助言）
市民委員	清水 有	吉池団地パトロール隊代表（第1、2、4、5回研究会での助言）

■事務局

受託団体	大西光夫	NPO法人ボランタリーネイバース
受託団体	三島知斗世	NPO法人ボランタリーネイバース 第1章、第2章、共通部分編集
受託団体	河合容子	NPO法人ボランタリーネイバース 第4章 ②
受託団体	松下典子	NPO法人地域福祉サポートちた
受託団体	岡本一美	NPO法人地域福祉サポートちた 第3章3-3
委託元	塚田利行	愛知県 県民生活部社会活動推進課（第1回～第3回）
委託元	松田太一	愛知県 県民生活部社会活動推進課（第4回～第5回）
委託元	太田美代子	愛知県 県民生活部社会活動推進課