

協働による地域づくりの成功要因と波及課題

今瀬 政司（愛知東邦大学）

Keyword：協働、地域づくり、NPO、成功要因、波及課題

1. 背景・目的

社会・経済問題の多様化・深刻化、自治体や国の行政改革の必要性の高まり、NPO活動・市民公益活動・ボランティア活動の活発化等を背景に、1990年代後半頃から社会的課題の解決策の一つとして、全国各地で「協働による地域づくり」、NPOと行政・企業の「協働事業」が広がり始めた。「協働」という新たな関係性は、まず狭義のNPO（NPO法人・市民公益活動団体・ボランティア団体等）と行政（自治体）・企業の間で模索が始まった。協働はブームとも言える勢いで各界に広がり、大学・学校等でも地域（NPO・自治体等）との協働事業を取り入れるようになった。さらに、NPO、地縁組織、行政、企業、大学・学校等の「多様な主体による協働事業」も増えていった。

2020年代初頭の現在、「協働」と名の付く事業や地域づくりは広く定着する一方で、具体的な事業での実態としては、従来からの「連携」「協力」「交流」「共同」等といった言葉の関係性との違いも曖昧になり、形骸化する傾向が見られる。「なんとなくイメージの良い関係」として言葉だけが独り歩きすることもある。そうしたことから、改めて「協働」の理念・あり方を問い直して、「協働による地域づくり」、「協働事業」を真に実のある成果を生み出す方策として再評価していくことが必要と言える。

2. 研究方法・内容

本調査研究では、筆者がこれまでに実践、評価、教育、研究で携わった「協働による地域づくり」、「協働事業」の中から4つの事例について、参与観察を行うとともに、関連の文献調査等を行った。そこから浮かび上がった「協働」の理念・あり方を発揮した「成功要因」と、波及的・継続的な展開を図る上での「波及課題」を分析・整理した。また、4つの協働事例で共通する成功要因と波及課題を分析・整理した上で、波及課題の解決方策を提言して今後のあり方を展望した。

「協働」とは、社会的課題の解決等という共通の目的に対して、「対等」な立場・関係で、適切な役割分担のもと、一緒に力を合わせて事業・活動を行うことである。望ましい「協働」のあり方については、協働事

業の実践者、行政機関、学術研究者等の間において、現在、理念的にはかなり共有されるようになっている。本稿では、4つの協働事例における協働の「成功要因」と「波及課題」について、「望ましい協働のあり方」（下表）をベースに検証しながら分析・整理を行った。

■望ましい「協働」のあり方

- (1) 目的を共有し合うこと
- (2) 対等な関係
- (3) 互いに違いを尊重すること
- (4) 十分な対話
- (5) 相互に頻繁に報告・連絡・相談
- (6) 相乗効果を生み自己変革すること
- (7) 互いに経営資源を出して適切な役割分担
- (8) 情報発信力で協力者を広げること
- (9) 事業実施後の継続性を確保すること
- (10) 相互評価や市民評価をすること

資料：Masashi Imase (2021)

3. 4つの協働事例の研究結果

3-1. 会津若松市「市民協働のまちづくり」

福島県会津若松市では、2013年頃から「市民協働のまちづくり」として、「協働」推進施策に全庁的に取り組んでいる。「市民協働」推進の所管部署（企画調整課協働・男女参画室）が中心となり、2014年に「市民協働推進指針」を策定した。指針に基づいて、市職員向けの「知っておきたい市民協働Q&A」、NPO等向けの「知っておきたい市との協働に向けた手引き」という2つの運用マニュアルを策定した。2015年からは、「市民協働推進員制度」を取り入れて、市の全ての部署から各1名（主幹～主査等）が市民協働推進員となり、研修会や各部署での協働推進に取り組んでいる。

NPO等と市で協働事業を実施する際の委託契約書についても、協働の理念・あり方を反映する「協働契約（書）」の要素を取り入れた「協働協定書」の雛形を策定した。指針に基づいた協働事業の実践として、2014年度から毎年、「行政提案型協働モデル事業」（2020年度から「行政提案型協働事業」に改称）に取組み、その「協働協定書」を活用している。

「行政提案型協働モデル事業」では、NPO 等と市で協働事業を行って解決したい「課題テーマ」について、協働推進の所管部署が庁内各部署から「行政提案」を募集する。NPO 等から具体的な「企画事業（案）」を公募して、「プレゼンテーション・協働パートナー選考審査会」で選考審査して採択する。NPO 等と市が委託契約の「協働協定書」を締結して、協働で実施する。実施途中、ホームページ等で情報発信を行うと共に、実施後に公開報告会を開催する。これまで採択・実施された事業において、「協働性の発揮」と「事業成果」の両側面で評価が高かった事業としては、「理美容室で若返り介護予防事業」（2014 年度～）、「フリースペース整備による若者交流促進事業」（2016 年度～）等がある。

■会津若松市「行政提案型協働モデル事業」【例】

◆「理美容室で若返り介護予防事業」

会津理美容協会と市（高齢福祉課）が、高齢者の外出意欲を高めて閉じこもりを予防する、という共通目的（地域課題）のもと、一日単位で理美容の施術（午前）、昼食会、健康相談・軽体操（午後）を「協働」で行った。協働事業の役割分担として、会津理美容協会は、チラシ作成、当日スケジュール管理、全体運営・調整、施術、会場提供等を行い、市（高齢福祉課）は、参加者の募集・受付、地域包括支援センターとのつなぎ、健康相談・軽体操の手配等を行った。

◆「フリースペース整備による若者交流促進事業」

Like 会津実行委員会と市（地域づくり課）が、若者による地域活性化、地域と若者の接点創出、公共交通の利用促進、駅の拠点性向上、といった共通目的（地域課題）のもと、フリースペース整備と西若松駅の交流促進に「協働」で取り組んだ。協働事業の役割分担として、Like 会津実行委員会は、建設業者との調整、イベント企画等を行い、市（地域づくり課）は、設置場所占用、広報活動等を行った。また、地元住民との協議、協賛金集め、完成イベント開催、運営方法の検討を双方で一緒に行った。

「望ましい「協働」のあり方」（上表）をベースにして、これら評価の高かった協働事業の主な成功要因を検証すると、「(2) 対等な関係」を構築する施策の仕組みがあった。協働事業は「市民協働推進指針」に基づいて対等性を厳格に重視した仕組みが作られ、事業実施での委託契約書において、協働契約の「協働協定書」

の雛形を用いている。

また、企画事業（案）の「選考審査会」において、「公平性・透明性」の観点から厳格な選考審査が行われたことが、「(10) 相互評価や市民評価をすること」につながった。各地の自治体が行う協働事業の選考審査では、「協働性」の評価基準が実質的には曖昧で、暗黙的に選考（落とさない）を前提とするケースも見られる。厳格な選考審査の過程自体が事業実施段階での成功要因にもつながった。さらに、事業の実施過程で問題が発生した際に、市と NPO 等の双方が課題のクリアまで何度も互いに足を運び合って、「(4) 十分な対話」「(5) 相互に頻繁に報告・連絡・相談」を繰り返し行うことがあった。

一方、主な波及課題としては、NPO 等にとっては、事業方法と収支予算が年度単位の公的資金を資金源とした公募契約事業であり、「(9) 事業実施後の継続性を確保すること」が企画段階で曖昧であったことがある。市にとっては、担当部署（職員）による事業として、成果や課題が全庁的に共有されることはなく、人事異動での引継ぎも十分でなかったことがある。

3-2. 長岡「とちお祭への裏方参画と調査・情報発信」

2014～15 年度、長岡大学の今瀬ゼミでは、「とちお祭への裏方参画と調査・情報発信 ～長岡・栃尾地域を元気にするために～」事業を企画・実施した。ゼミ生は、「とちお祭」の歴史・現状調査、祭りの裏方作業・取材（会合・事前準備・当日運営・片付け）、祭りの表方イベント参加・取材、今後の祭りへの提言、祭りの大学祭での「出前開催」、長岡市内巡回「パネル展」開催、情報発信による栃尾地域 PR 等を行った。

当事業では、ゼミ生が白紙の状態から企画を立て、長岡市や地域の諸団体、住民との関係を一から作り上げていった。ゼミ活動の開始当初は、ゼミ生が地域活性化に協力させて欲しいと一方的に依頼する関係であり、初対面のためしばらくは、ぎこちない空気もあった。だが、ゼミ活動開始から数か月後の頃には、長岡市（栃尾支所商工観光課、市民協働推進室、他本庁関係部署）、栃尾観光協会、栃尾本町区（地区住民）、栃尾煙火協会、栃尾商工会など、様々な地域の団体・住民との「協働」の関係が自然発生的に生み出されて、さらに新たな協働事業を創造していった。

主な成功要因としては、「(4) 十分な対話」と「(5) 相互に頻繁に報告・連絡・相談」を地道に行ったことが大きい。当初、学生たちは約束の時間に遅刻するな

ど失敗・不備があったが、祭りの裏方として延べ30日超にわたり足を運び、まさに「汗を流しながら協働で作業」に取り組む、実績を積み重ねていく中で、徐々に互いに信頼関係が生まれていった。数か月後の頃には、市や地域の諸団体・住民からも声をかけてもらえるようになり、互いに積極的に協力し合うようになっていった。ゼミ生自身が「(6)相乗効果を生み自己変革すること」で、地域の人たちの信頼を得るようになり、ゼミ生の活躍が口コミ等でも地域に知られるようになり、「(8)情報発信力で協力者を広げること」にもつながった。実施の過程で随時、Webや新聞、パネル展、発表会等で取組み情報を発信し続けることで、「(10)相互評価や市民評価をすること」につながったこともある。

一方、主な波及課題としては、協働事業の取組みが企画したゼミ生の在学中に限られて、「(9)事業実施後の継続性を確保すること」ができなかったことがある。また、大学と地域との間で「(3)互いに違いを尊重すること」が難しいこともあった。一教員のゼミ授業としての取組みであるがゆえに、大学組織内の教職員全体への理解共有や取組みの広がりが困難であったこともある。

3-3. 神津島創生シンポジウム

2016年3月、「神津島創生シンポジウム～“もったいない資源”の繋ぎ合わせからの創生～ プラス「今後の離島振興のあり方～改めて日本の離島振興を問う～」が開催された。主催のNPO法人市民活動情報センター、神津島郷(シマ)づくり研究会、地域活性化学会離島振興部会とともに、協力の国土交通省、後援の東京都神津島村と東海汽船(株)、参加の東京都の7団体による協働事業である。神津島(東京都神津島村)における貴重な「もったいない資源」を見直し、それらを繋ぎ合わせ有効活用するとともに、新たな創造的活用を図り、次代の神津島を創生することを目的として開催した。

主な成功要因としては、「(1)目的を共有し合うこと」「(2)対等な関係」「(3)互いに違いを尊重すること」「(7)互いに経営資源を出して適切な役割分担」が確立されていたことがある。神津島創生と離島振興という「共通目的」に向けて、島内外のNPO・学会・自治体・国・企業がそれぞれ自前の経営資源、費用、担い手を持ち寄って、協働作業の役割分担を図って開催した。また、それら組織間で「金銭のやり取り」を一切せず互いに主体性を確保したことも「(2)対等な関係」で

協働作業ができた要因として大きい。

10～20数年前から離島振興や地域活性化等と一緒に取り組んできた人的な信頼関係があり、それをもとに企画・準備を行って実施された。人的な信頼関係が組織と組織の間の潤滑油となり、「(4)十分な対話」「(5)相互に頻繁に報告・連絡・相談」をしっかりと行うことができた。各組織の窓口担当者が、「コーディネーター」としての機能を十分に果たしたこともあった。「(8)情報発信力で協力者を広げること」の観点でも、企画・準備段階で人的関係を通じて様々な組織に声をかけて、「趣旨・目的」に共感・賛同する協力者・機関を増やして、協働の「輪」を広げていった。「(10)相互評価や市民評価をすること」の観点でも、負担が偏ることなく各機関が議事録作成、写真・ビデオ等撮影、Web発信、学会発表等を分担して担い、広く「情報発信」に努めたことがある。

主な波及課題としては、「(9)事業実施後の継続性を確保すること」において、地理的に互いの距離が遠いこと、企画・実施段階で継続計画を作成して確認し合わなかったこと、行政機関の人事異動、自主事業としての甘えなど、様々な課題・制約による事業の継続実施が難しいことがある。

3-4. 売木村・愛知東邦大学学び合い協働事業

長野県売木村と愛知東邦大学は、2021年度、「売木村・愛知東邦大学学び合い協働事業」として、売木村寄附講座「地域振興論」、「売木村財発掘・学び合いプロジェクト」、愛知東邦大学「公開講座」の3つの「学び合い」事業を「協働」で取り組み始めている。既に実施した寄附講座「地域振興論」では、売木村で地域振興に取り組む複数の実務家講師(村長、村議会議員、役場職員、地域づくり団体、企業、地域おこし協力隊、地域力創造アドバイザー等の12名)が、大学教員とともに様々なテーマで実践的な講義を行った。

寄附講座「地域振興論」の主な成功要因としては、「学び合い協働」を事業テーマ自体に掲げて、「(1)目的を共有し合うこと」「(2)対等な関係」を互いに重視し合ったことがある。当初は2020年度からの実施を企画したが、新型コロナウイルス感染拡大の影響で実施が困難となる中、「(4)十分な対話」「(5)相互に頻繁に報告・連絡・相談」「(7)互いに経営資源を出して適切な役割分担」の観点を大事にししながら、翌年度に延期して、実施方法も柔軟に変更を繰り返した。その過程で、売木村の「地域人材育成・地域活性化」と愛知東

邦大学の「教育・地域貢献」という趣旨・目的に対して、形だけの成果ではなく、実のある具体的な成果を出すことを求めて、双方ブレずに取り組み続けた。その過程の約2年間で「信頼関係」を構築していった。村・地域の窓口担当者（アドバイザー）として、優れたコーディネーターがいたことも成功要因としてある。実施の過程で随時、Web や新聞・雑誌等で取組み情報を発信し続けることで、「(10)相互評価や市民評価をすること」にもつながっている。

主な波及課題として、事業の進め方等において、「(3)互いに違いを尊重すること」「(6)相乗効果を生み自己変革すること」の観点で、大学と村・地域との調整が課題となっていることから、その改善・発展に向けて取り組み始めている。

4. 考察・今後の展望

こうした「協働による地域づくり」「協働事業」の4つの事例研究と関連調査から、共通する主な「成功要因」と「波及課題」を分析・整理した。

4-1. 共通する主な成功要因

共通する主な成功要因として、委託契約で「協働契約書」（協働協定書）を締結して対等性を厳格化し、あるいは「金銭のやり取り」をせずに互いの経営資源、費用、担い手を持ち寄って相互に主体性を確保するなどして、「(2)対等な関係」を持ち続けたことがあった。また、互いに頻繁に足を運び、連絡し合い、一緒に作業して各々負担し合い、実績を積み重ねながら、あるいは人的な信頼関係を持ちながら、「(4)十分な対話」「(5)相互に頻繁に報告・連絡・相談」を行っていたことがあった。さらに、実のある成果を求めて選考審査等を厳格化して「公平性・透明性」を確保し、事業の企画・準備・実施中・実施後のあらゆる過程で頻繁に様々な手段を使って広く情報発信することで、「(10)相互評価や市民評価をすること」につながっていた。

4-2. 共通する主な波及課題

共通する主な波及課題として、「(9)事業実施後の継続性を確保すること」について、事業の企画・実施段階で曖昧なまま、それぞれが継続計画を作成し確認し合うことがなかったこと、組織内での情報共有や理解促進や取組みの広がりがなかったこと、人事異動での引継ぎが十分になされなかったこと等が大きな課題として見られた。

■ 4つの協働事例の主な成功要因(○)と波及課題(×)

協働のあり方	例1	例2	例3	例4
(1) 目的共有			○	○
(2) 対等性	○	○	○	○
(3) 違い尊重		×	○	×
(4) 対話	○	○	○	○
(5) 報告連絡相談	○	○	○	○
(6) 自己変革		○		×
(7) 役割分担	○		○	○
(8) 協力者		○	○	
(9) 継続性	×	×	×	
(10) 評価	○	○	○	○

4-3. 波及課題の解決策と展望

「(9)事業実施後の継続性を確保すること」という「波及課題」を解決する方策としては、事業の企画段階で具体的な「継続計画」を明確に立案して、「公平性・透明性」を確保しながら協働事業に関わる組織相互で確認し合っておくことが考えられる。また、事業の企画・実施から継続計画までの情報を各組織内で情報共有して、人事異動でも途切れない実施体制の長期計画を立案しておくことも考えられる。さらに、組織内での情報共有や組織外への情報発信を積極的に行うことで、事業実施後も協働の「輪」が波及的に広がり、事業の継続が実施されやすくなると考えられる。

今後、「協働による地域づくり」「協働事業」を真に実のある成果を生み出す方策とするためには、「望ましい「協働」のあり方」を厳格にブレずに追求しながら、事業展開を図ることが改めて重要になると言える。

【引用・参考文献】

- 今瀬政司 (2011) 『地域主権時代の新しい公共 希望を拓くNPOと自治・協働改革』学芸出版社
- 今瀬政司 (2015) 『実践的教育・研究「今瀬ゼミ:とちお祭への裏方参画と調査・情報発信」-地域を支える「裏方」と必要性からの「協働」-』長岡大学『研究論議』第13号
- 今瀬政司 (2016) 『協働による神津島創生～“もったいない資源”の繋ぎ合わせからの創生～』地域活性学会『第8回研究大会論文集』
- Masashi Imase (2021), "Businessization and collaboration of the citizen/non-profit sector in Japan", in: Bernhard, I., Grasjo, U. & Karlsson, C. (Eds.), *Unlocking Regional Innovation and Entrepreneurship: The Potential for Increasing Capacities (New Horizons in Regional Science series)*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 270-296
- 会津若松市ホームページ (閲覧日 2021. 7. 1)
<https://www.city.aizuwakamatsu.fukushima.jp/>
- 今瀬政司研究室ホームページ (閲覧日 2021. 7. 1)
<http://sicnp.o.jp/imase-nagaokauniv/index.html>
- http://sicnp.o.jp/imase-aichi_toho/index.html
- 市民活動情報センターホームページ (閲覧日 2021. 7. 1)
<http://sicnp.o.jp/>