

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 27 年 5 月 25 日現在

機関番号：34419

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24602008

研究課題名(和文) 社会的包摂推進のためのマルチセクター型パートナーシップの構築

研究課題名(英文) Building the multi-sector partnership model for social inclusion

## 研究代表者

吉田 忠彦 (YOSHIDA, Tadahiko)

近畿大学・経営学部・教授

研究者番号：20210700

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,200,000円

研究成果の概要(和文)：日本およびイギリスにおけるコミュニティを舞台としたマルチセクター型パートナーシップの先行事例をフィールドワークを通じて詳細に分析し、そこから今後ますます多様化していく社会における社会的包摂のための体制、スキームづくりを考察した。単なるセクター間のネットワーク形成だけでは十分ではなく、コミュニティ・センターなどのアセットを軸にして民間の自発的活動の持続性を確保したスキームがポイントとなっていることを指摘した。

研究成果の概要(英文)： We have researched some cases about multi-sector type partnerships in communities in Japan and UK. Then we have analysed these cases closely and tried building a model of multi-sector type partnerships to make sure a social inclusion.

Our main findings were importance of asset transfer from local governments to communities. We could observe asset transfer and good asset management in those success cases. But, the scheme of multi-sector partnership through asset transfer is still developing in Japan. We think it is very important to develop infrastructure of the law about asset transfer.

研究分野：経営学

キーワード：パートナーシップ コミュニティ・センター マルチセクター コミュニティ再生 アセット移転 アセット・マネジメント

### 1. 研究開始当初の背景

わが国ではすでに人口が減少しはじめ、それに伴って地方が衰退し、また少子高齢化による財政問題から都市部においても貧困問題が深刻化している。さらに外国からの労働者が増え、共生がうまくいかず、孤立化している状況も見られるようになってきている。こうした状況から社会的排除問題が今後深刻になる可能性が考えられる。

われわれは早くから民間による社会的課題への対応に注目し、研究してきた。とりわけ NPO やそのネットワークについて、欧米の先進事例、日本の現場の状況を調査してきた。また、研究と並行して NPO の中間支援組織の活動を実践してきたメンバーもいる。

### 2. 研究の目的

これまでの研究や実践活動の中から、社会的排除の問題に対処する方法として、行政と民間とのパートナーシップによるスキームの開発が重要であると考えた。しかし、現場での状況はまさに進行し、それに対する NPO やパートナーシップの動きも変化しているため、イギリスと日本での現場の状況を調査し、そこからマルチセクター・パートナーシップによる社会的包摂のモデルを開発することを目的とした。

### 3. 研究の方法

イギリスと日本における行政と民間とのパートナーシップによる社会的包摂の実践を調査した。主にフィールドワークによって実際に起こっている問題と活動について現場の観察、関係者へのインタビューなどを行った。他方では、PPP やネットワークについての理論的研究を行った。

### 4. 研究成果

#### (1) イギリスのコミュニティ再生の現地調査

ちょうど労働党政権から保守党・自民党連立政権に政権交代してからの政策が具体化し始めたイギリスにおける地域再生の施策を現場で調査した。主な調査対象地域はバーミンガム市で、イギリス第二の人口の都市として発展してきたが、工業の衰退によって白人ワーキングクラスが貧困化している地域や、さまざまな国からの移民が入り乱れている地域が点在していた。

その中で、かつて公営住宅の大規模移転が行われ、その事業の主体となったハウジング・アクション・トラストの後継組織となった住宅協会(民間非営利組織)が住民を役員等に入れ込み、地域の再生のさまざまな活動グループと行政、企業とをつなぐプラットフォームになっていたケースを調査した。また、市街地に隣接した地域で、その利便さゆえに売春が蔓延していた地域で、パキスタンをはじめさまざまな国をルーツとする住民がフォーラムを組織し、行政と協働して売春を一

掃し、その後も地域の住環境の整備に活動を継続しているケースを調査した。

その二つのケースから、住民を主体とする地域再生活動の組織は、国や地方自治体から住宅、コミュニティ・センターなどのアセットを長期貸与または所有権移転してもらい、それらのアセットの運営を組織の運営基盤としてさまざまな活動を展開していることが判明した。また、行政からの委託事業も常時受けていた。

また、住民を主体にした地域再生の組織に警察、学校などがメンバーの一員として参加し、地域の治安維持、教育、環境整備活動などと同じテーブルで議論し、住民といっしょに活動している様子も確認できた。

日本でも住民参加、行政と市民とのパートナーシップは強調されているが、スローガンでしかないことがほとんどである。形式だけの市民から公募した委員を入れた会議、些末な事業の NPO や住民団体への委託などである。住民や NPO が主体的に活動するだけの団体としての運営基盤がないため、自律した活動ができず、その状態を見て行政の方も小さな仕事しか任せないという悪循環に陥っている。

住民団体や NPO が地域に貢献する活動を行うことが確認できるなら、アセットを長期貸与あるいは所有権移転し、それによる収益授業も認める施策が必要であると思われる。

イギリスの事例の詳細な報告は現在作成中である。

#### (2) 旧同和地区における市民活動センターの設置の分析および参与観察

日本における社会的包摂のパートナーシップによる活動の事例として、京都市における旧同和地区での市民活動センターを舞台にしたパートナーシップを参与観察した。

古い都市である京都市では、市内に指定されていたものだけでも 15 箇所の同和地区が存在し、それぞれの地区に対して同和対策事業が行われてきた。しかし、国の同和対策事業の法律が終結したため、それらの事業に基づいて設置された施設は新たな条例によって転用される流れとなった。とりわけ、かつての隣保館は地域のコミュニティ・センターへ、さらに市民一般に開かれた市民活動センターへと衣替えされた。

このセンターは条例によって設置された公の施設であり、その管理運営は指定管理者制度が採られた。

かつての隣保館をどうするかというところから市では検討委員会を設置し、学識経験者、弁護士、経済団体関係者などをメンバーとして 15 回の委員会、3 回の研究会が催された。これらの会議は公開され、また同和問題に関係する数団体からの意見書、地元住民団体からの意見書なども寄せられた。

13 箇所のセンターで指定管理者が公募されたが、その多くは地域の団体または運動団体が選ばれた。それぞれの地域の特性に合わ

せた運営が計画されたが、そのプロセスや実際にセンターがオープンしてからも市の担当者や評価委員会との意見交換の中で管理運営のスタイルが模索された。

これらのセンターの成果や今後についてはまだまだ評価できる段階にはないが、このセンターが閉鎖的な旧同和地区をよりオープンな地域にする諸活動の場として機能する可能性はすでに確認できる。コミュニティ・センター時代に比べて利用者数、貸し会議室等の利用率も飛躍的に伸びている。

さらに、指定管理者として地域の団体が採択されたことで、これらの団体の組織基盤の安定が期待でき、また、地域の団体と行政との接触がより密に、そして従来の地元の要望を中心としたものではなく、パートナーシップで地域の市民活動の支援を行うという状況へと変化してきた。

### (3) 京都市市民活動総合センターの設立過程の分析

京都市の市民活動支援センターとしては、旧同和地区のコミュニティ・センターを転用したもより前に、京都市全域をカバーする京都市市民活動総合センターが設置されている。これは全国的に普及過程にあった公設民営方式による市民活動支援施設設置の流れの中で、京都市はむしろ後発であったが、安易な先行事例の模倣ではなく、市民や NPO 関係者と行政との熟議を経て設置された。

そのプロセスにおいて、地元で若手を中心とした NPO の中間支援組織が設立され、センターの設置と共進化した。新しい市長の下で行政では住民参加、市民とのパートナーシップが市政のポリシーとされ、市民活動の中では旧来型のボランティア協会から新しい NPO に対応する動向が生まれ始めていた。さらに、京都市の小学校の統廃合が進み、遊休施設となった小学校やその跡地の活用が課題となっていた。それらの条件が重なる中で、京都市では初期計画の段階、具体的な仕様の計画の段階、管理委託先選定の段階のそれぞれで市民や NPO 関係者をメンバーにいたった会議を 10 回、20 回という密度で行い、行政と市民とのパートナーシップの実現を追求した。

このケースの調査と分析についてはヨーロッパ行政学会にて報告を行った。

### (4) 阪神淡路大震災後の兵庫県における中間支援組織の発展の分析

阪神淡路大震災後にボランティア活動とともにそうした活動の受け皿となる NPO や中間支援組織の発展の重要性が認識されるようになった。特定非営利活動促進法などの国による基盤整備も進んだ。被災地であった兵庫県においては、さまざまな市民活動を支える仕組みの一つとして「生きがいごとサポートセンター」を設置し、その管理運営を出来始めていた中間支援組織に委託することで、地域の活動を支援する民間団体の育成を

図った。これによって兵庫県南部に 5 箇所の生きがいごとサポートセンターと 5 つの中間支援組織が育った。それは行政による一方的な施策ではなく、中間支援組織との相互学習の中で手探りしながらの活動であった。ここでも行政と NPO との相互作用、共進化があった。

この事例の分析はヨーロッパ行政学会で報告した後に、論文として公刊した( )。

### (5) 総括

いずれのケースでも、パートナーシップは単なるスローガンではなく、具体的事業を伴っており、とりわけ行政のアセットを民間に何らかの形で移転し、それを民間団体の活動基盤としていることがカギとなっている。

イギリスではそれは国の施策としてさらに本格化している (Community asset transfer)。ここでは neighbourhood という小学校区からせいぜい中学校区程度の範囲のコミュニティ単位で、地域にとって重要なアセットが行政から地元の団体に所有権移転がなされている。また、行政のアセットに限らず、地域再生を手がける NPO などは積極的にアセット・マネジメントを組み入れながら地域再生の事業を継続している。

そうしたスキームは、単に NPO や中間支援団体を保護するだけではなく、それを通じてコミュニティのさまざまなアクターが相互作用できる場を生み出している。

日本においてこうしたスキームを本格化させるためには、思い切ったアセット移転が可能となる法律の整備がまず必要だろう。他方で、NPO や中間支援組織の側でアセット・マネジメントの能力をつける必要があるだろう。

### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 9 件)

今井良広・金川幸司・後房雄「コミュニティ・レジリエンスとソーシャル・キャピタル - 南三陸町における震災復興の取り組みから -」、経営と情報、第 27 巻第 2 号、静岡県立大学経営情報学部、査読有、2015、1 - 24 頁

Yoshida, T., Kanagawa, K. and Togo, T., "Formation and Reformation of the Frame as the Platform of a Public Private Partnership: A Case Study of the Project for Community Empowerment after the Great Hanshin-Awaji Earthquake 1995" Kindai Management Review, Vol.2, pp.118-128, 査読有, 2014.

Togo, H. and Yoshida, T. “ From Network Management to Inter-sectoral Management: Public managers acting the role of “ institutional entrepreneur ” in an emerging policy field ” , Proceedings of the annual conference of 35th European Group of Public Administration, 査読有, 2014.

Togo, H., Yoshida, T., Yamada, T. and Ichikawa, F. “ Formation of the platform for a multi-sector partnership: A “ framing ” for an “ institutional change ” of a Japan ’ s porcelain producing area ” Proceedings of the annual conference of 30th European Group of Organizational Studies, 査読有, 2014.

Arakawa, K. and Hiroshi, T. “ Regional renovation through formation of career development -Careerempowerment for Japanese Brazilians in Tokai area- ” , Proceedings of the annual conference of European Urban Research Association. 査読有, 2013.

Yoshida, T., Togo, H., and Kanagawa, K. “ Formation and Change of Frame as the Platform of Public Private Partnership, ”, Proceedings of the annual conference of 34th European Group for Public Administration, 査読有, 2012.

Togo, H., Kanagawa, K. and Yoshida, T. “ Media Enabler: In what ways can we create conditions to form and mobilize shared contexts in motion ( ‘ Ba ’ ) in regional society? ” , Proceedings of the annual conference of 34th European Group for Public Administration, 査読有, 2012.

吉田忠彦「慈善的非営利組織におけるガバナンス」『経済論叢(京都大学)』Vol.186, No.1, 査読無 61-67, 2012。

後房雄「日本におけるサードセクターの構築と協同組合」後房雄『生活協同組合研究』No.443, 査読無, 14-23 頁, 2012.

〔学会発表〕(計 2 件)

Hiroshi Togo and Tadahiko Yoshida  
From Network Management to Inter-sectoral Management: Public managers acting the role of “ institutional entrepreneur ” in an emerging policy field  
European Group for Public Administration (EGPA)  
2014 年 9 月 11 日  
Speyer (Germany)

Hiroshi Togo, Takehisa Yamada, Tadahiko Yoshida and Fumihiko Ichikawa  
Formation of the platform for a multi-sector partnership: The “ framing ” process for an institutional change of a Japan's porcelain producing area  
2014 年 7 月 5 日  
European Group for Organizational Studies  
Rotterdam(The Netherlands)

〔図書〕(計 0 件)

〔産業財産権〕  
出願状況(計 0 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況(計 0 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕  
ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

吉田 忠彦 (YOSHIDA, Tadahiko)  
近畿大学・経営学部・教授  
研究者番号：20210700

### (2) 研究分担者

金川 幸司 (KANAGAWA, Kohji)  
静岡県立大学・経営情報学部・教授  
研究者番号：00341470

東郷 寛 (TOGO, Hiroshi)  
近畿大学・経営学部・准教授  
研究者番号：10469249

後 房雄 (USHIRO, Fusao)  
名古屋大学・法学研究科・教授  
研究者番号：20151855