

コーディネーターによる住民参加支援

小川 全夫 Takeo OGAWA

(公財) 福岡アジア都市研究所 特別研究員

要旨：近年、地域振興に関わるさまざまな人的支援策が講じられるようになっている。本研究では、なかでも近隣コミュニティの地域課題解決に対して、住民参加の段階をステップ・アップさせるために支援を担う「地域コーディネーター」に焦点を当てる。2012年10月から3年間、独立行政法人科学技術振興機構社会技術開発研究センターの助成を受けて、「地域コーディネーター」が、「参加型アクション・リサーチ」という手法で、福岡市内3地区に関与し、2030年代の超高齢社会を見すえた機能統合型コミュニティ（愛称は「おたがいさまコミュニティ」）形成にむけた支援を実施した。この地域支援の結果、近隣コミュニティでは、それぞれの住民参加段階の程度に応じて、住民、民間事業者の職員、行政職員などが、地域課題に対して、当事者性をより強く、それぞれの課題処理の専門性をより高めた取り組みを示すようになるという成果が得られた。

■キーワード：地域コーディネーター、多元的無知、参加型アクション・リサーチ、当事者性、専門性

1. はじめに

元来、日本の近隣コミュニティは、住民の当事者意識と彼ら自身の伝統的な共同処理能力の上に持続してきた。しかしながら、近代化はこの伝統的なコミュニティを解体し、今日に至るまで私化を進展させてきた。近代市場システムのみならず政府システムもまたこの私化に基づいている。私化は近代の社会分化に適合している。だが、実際上は、市場も政府も互酬的なコミュニティなしには存続できない。

1970年以降、日本政府は市町村の下で、草の根の住民自治として、近隣コミュニティを再編成しようと試みてきた。過疎地域でも、農協、商工会、第三セクターなどの地域ビジネス界が、立地しているコミュニティの活性化に取り組んできた。それにも関わらず、日本社会は、いまだに新しいコミュニティを再編成できずにいる。その根本的な失敗は社会分化の逆機能現象を解決できなかったことにある。

過度の社会分化は、過疎化や高齢化状況には適合できない。ほとんどの近隣コミュニティはコミュニ

ティリーダーの後継者を見つけ出せないだろうし、多くの事業所は労働者や消費者を獲得できないし、いくつかの市町村は過疎化／高齢化状況に縦割り行政では対応できなくなるだろう。

それゆえ、近隣コミュニティをめぐる過度の分化による逆機能を解決する新しい社会的イノベーションが必要であると考え。われわれはこの課題を「2030年代をみすえた機能統合コミュニティ支援技術の開発」と概念化した。そして、この支援技術を担うのが、地域コーディネーターであり、またそれを支える中間支援機能である。本論文では、このうち地域コーディネーターについて検討する。

2. コミュニティに対する人的支援策の動向

1970年代のコミュニティ政策は、1969年国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会の報告書「コミュニティ生活の場における人間性の回復」に基づいていた。この時に参加した清水警八郎、伊藤善市、奥田道大、倉沢進、安田三郎らの理論は、

アメリカの構造機能主義社会学による地域社会分析を行い、伝統的な「地域共同体」モデルにかわる「コミュニティ」モデルを提起することになった。たとえば、奥田道大は、住民行動が「主体的か客体的か」、住民の課題認識が「普遍的か、特殊的か」という 2 つの軸から 4 つの地域モデルを構築し、地域共同体モデルは「主体的・特殊的」、伝統的アノミーモデルは「客体的・特殊的」、個我モデルは「客体的・普遍的」、コミュニティモデルは「主体的・普遍的」の組み合わせであるとして、都市近郊で住宅開発が進む地域で生まれた住民運動をコミュニティモデルとして評価した。しかし、この住民運動モデルでは、時として行政に対して対抗的、時として行政補完的な関係性が浮き彫りになり、機能統合や協働に向かう関係性の構築を見通しにくかったといえる。これに対して、九州大学の鈴木広は、社会移動とコミュニティ・モラルの研究を通じて批判を加え、地域社会の構造に即した住民自身の土着性と相互主義に関する意識に即した実態把握の必要性を主張した。

その後、日本の各省庁は、市町村の下にある旧村・校区レベルのコミュニティの組織化に力を入れ、「生活環境点検」、「住民団体の協議会」、「多目的利用のコミュニティ施設」、「住民親睦を図る地域イベント（体育祭・文化祭など）」の支援策を講じてきた。補助金型のコミュニティ支援策は、時には迷惑施設立地に対する見返り策として使われたりもした。けれども、ほとんどの住民団体は行政協力団体として、深く行政の社会分化状況に組み込まれ、補助金行政に依存するために、住民自治で社会統合的な動きにはずみをつけることなく終わったところが多い。

1995 年から始まる市町村のいわゆる「平成の大合併」の中で、あらためて市町村の下にある近隣コミュニティの再編が課題になったが、基本的には地方分権を担いうる団体自治としての行政の強化を広域化によって目指す流れが強まった。そこで、住民自治を促進するために、合併前の旧自治体に「地域審議会」を設置し、これまでの協力団体への補助金を整理して、「包括交付金」として委ねる方式を取るところも出てきた。中にはこの機会に、住民自治力

を最大限に生かして、新しいコミュニティ形成に向かった地域もある。しかし、多くの地域末端に位置する近隣コミュニティにとっては、行政支援が弱まったという評価になり、地縁団体リーダーの高齢化とともに、ますますコミュニティによる地域課題解決力は弱まる一方である。

2000 年には、これまでの社会福祉事業法が社会福祉法と衣替えして、その中で市町村は地域福祉計画を立て、市町村社会福祉協議会は地域福祉活動計画を立てるとされた。この地域福祉計画を立てるにあたっては、住民参加を強調し、その啓発資料の中で、住民参加の発展段階が示されている。しかしこの概念枠組みの下で、具体的にだれがどのような取り組みを進めるのかについては明確になったわけではない。さらに、ちょうど市町村合併の時期と重なったこともあって、地域福祉計画策定に至らなかった市町村も多く、また福岡市のように既存の計画に含まれるとして処理した市町村もある。

国民生活審議会総合企画部会は、2005 年「コミュニティ再興と市民活動の展開」を報告し、曲がり角に立つ「エリア型コミュニティ」（自治会、老人会など地縁に基づくコミュニティ活動団体）と台頭する「テーマ型コミュニティ」（ボランティア団体、NPO など特定目的を達成することを目標とする非営利団体）の間にある壁に注目し、「多様性と包容力」、「自立性」、「開放性」を備えた「多元参加型コミュニティ」を提唱した。これを構築するために、「市民参加の促進」、「ネットワーク化」、「持続可能な住民活動の資金基盤強化（寄付、事業化による内部資金、行政資金活用）」という 3 つの方策が提起されている。市民参加の促進策についてどのような具体的支援が可能なのかを示すまでには至っていないが、われわれはこの報告書の指摘と同様の認識を持っており、その上で具体的な解決策を検討している。

1970 年以降 10 年ごとに過疎地域に対する特別措置法が講じられてきたが、過疎地域自立支援特別措置法の期限が切れる 2010 年を迎えて、これを改正して延長することとなった。この間に過疎地域に指定

された市町村の人口高齢化は著しく進み、いわゆる「限界集落」問題が大きな関心事になり、市町村合併によって末端集落に対する行政サービスが行き届かなくなったこともあいまって、2008年からは「集落支援員」を置くことに対する財政支援が始まった。これが「鉄とコンクリート」の公共事業から「人的支援」への転換の嚆矢であった。その後、総務省は「地域おこし協力隊」、農林水産省は「田舎で働き隊」といった都市の青年を中山間地域等の農村へ送り込み、数年滞在しながら活動することを財政的に支援する枠組みを作り始めた。こうした人的支援策は、次第に地域振興に役立つ支援手法であるという認識が広がり始めている。

その後、総務省からはいくつかの報告書が出されている。たとえば2012年には「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会報告書」、2014年には「RMO（地域運営組織）による総合生活支援サービスに関する調査研究報告書」、2015年には「都市部におけるコミュニティの発展方策に関する研究会報告書」を公表している。しかしここでは地縁組織である自治会とマンション住民との関係性や災害時の協力体制が強調されているだけであり、その関係性を構築するために、どのような支援をすればよいのかは明示されていない。

だが、実際には、災害時対策の中でもコミュニティ支援の問題は大きな政策課題になっている。これまでの災害時に設置された仮設住宅を建設するだけでは、被災住民生活の復旧・復興どころか、日常の仮設住宅での生活の質が低下する実態が明らかになっている。そこで、国土交通省所管の高齢者向け公営住宅建設事業（1987年から始まったシルバーハウジング事業）で置くことができた「ライフサポートアドバイザー（LSA）」という人的支援を、仮設住宅・復興住宅でも設置するようになった。

さらに2015年からの介護保険制度の改正は、施設ケアから地域ケアへの転換を図る地域包括ケアシステム構築元年とされ、住宅、医療、介護に加えて生活支援を柱に据えることとして、生活支援コーディネーターを市町村レベルと生活圏域レベルに配置し、

その費用を介護保険の介護予防・日常生活支援総合事業で充当する方針が打ち出された。生活支援コーディネーターは、高齢者が住み慣れた地域に住み続けられるように、フォーマル・インフォーマルな保健福祉サービスをコーディネートする役割と地域課題に即した解決策を提言する役割を担うとされている。生活支援コーディネーターになるために特段の資格は求められていないが、生活支援コーディネーターになるための講習会を受講することが求められている。

老人クラブや自治会やNPOなどもこうした生活支援コーディネーターの役割を担おうとして動き出しているが、地域福祉推進を図る社会福祉協議会もこれらの動きに呼応して、コミュニティ・ソーシャルワーカー（福岡市では地域福祉ソーシャルワーカーという）という職制を取り入れて、制度の狭間にあるさまざまな新しいニーズに対応する動きが高まっている。ただ、生活支援コーディネーターはあくまでも高齢者を対象とする介護保険上の仕組みであるため、コミュニティ・ソーシャルワーカーのように住民全体を対象とする活動との間には、少しずれがある。

こうした各種の近隣コミュニティにおける人的支援による地域課題解決策は、その任に当たる人を後方から有効に支える中間支援機能がなければ、活動する人々を孤立無援の状態に置くことになりかねない。いかにして、コミュニティに対する人的支援策を強化するのかが問われているといえよう。この点に関して、われわれは、科学技術振興機構社会技術開発センターの助成を受けて、住民参加の概念枠組みを修正した仮説を検証し、その段階的発展を具現化する「地域コーディネーター」とその「中間支援機能」の整備策について、研究開発を実施することにした。

3. 人的支援によるコミュニティ形成の論点と仮設

総人口が減少し、少子高齢化がますます進行するこれからの日本社会にあって、市場の力も政府の力も縮退する可能性が高くなっている。そこで期待さ

れているのが社会関係資本の力であり、コミュニティも、そのひとつとして位置づけられる。だが実態として、コミュニティは力を失っている。そこで、われわれが理想として掲げるのは、住民と民間事業者と市町村行政が協働する機能統合型のコミュニティである。これは、現状の日本社会は、社会分化が行き過ぎて機能不全に陥っている状況にあるという認識に基づき、地域を基盤として社会統合に向かうべきであるという方向性を示している。近隣で生じているさまざまな課題に対して、住民が当事者意識を強めて、分化した諸機能の統合に向けて協働に取り組む専門性の高い力が発揮できれば、縮退する市場や政府に代替・補完するコミュニティの力が構築できることになる。この機能統合型コミュニティを、われわれは「おたがいさまコミュニティ」と名づける。論点は、いかなる人的支援（地域コーディネーター）によって、「おたがいさまコミュニティ」といえる近隣コミュニティ状況を形成しうるかという点にある。そして、その結果が、少子高齢化と人口減少に伴って、住民、民間事業者、行政の陥っている未来への閉塞感を打破する希望の原理になりえるかを検証することにある。

仮説として、地域福祉論で提起された住民参加の発展論を採り上げる。それぞれの近隣コミュニティは、多元的無知あるいは傍観者の無関心の状態に陥っている段階（第一の位相）から、地域課題に気づいて既存の専門処理を担う機関の関与に委ねる段階（第二の位相）へ、さらに専門処理機関に委ねるだけでなく隣人として課題解決の一端を担うボランティアとしてインフォーマルな支援を始める段階（第三の位相）、全住民が地域課題の解決に向けて参加し始める拡大の段階（第四の位相）、要援護者とされていた住民の一方向的なサービスの受け手としてではなく、自らも課題解決に向けて参加して、新しい社会的包摂関係を構築する段階（第五の位相）という発展段階があると想定している。それぞれの近隣コミュニティは、この発展段階上の位置づけが査定され、段階を上げるために適切な人的支援を受けると、位相を変化させ、理想的な「おたがいさまコミ

ュニティ」の実現に向かうものとする。

ただ既存の住民参加論には、いくつかの課題がある。そのひとつは、近隣コミュニティに立地する法人市民や、その外部からの個人および法人市民による応援などがとかく座視される傾向にあることである。そこで、当研究では、企業の社会的責任論（CSR）やコミュニティ・ビジネス、ソーシャル・ビジネス論の高まりを念頭に、いかにしてこれらの要素を織り込むかを検討して、仮説の修正を図った。

ふたつ目に、コミュニティ内部の住民の参加（地縁）を強調するあまり、外部からの人的支援（広域的な活動をする NPO 法人など）を毛嫌いする傾向にあることである。これについて、本研究では特に注目し、地域コーディネーターがどのような支援手法を講じることで、住民参加をめぐるコミュニティの位相のステップ・アップが図られるかを検討した。

位相を変化させるための支援の手法を「見える化」、「動機づけ」、「関係づくり・活動おこし」、「事業立案」という課題として設定した。近隣コミュニティの現場で、これらの支援手法を担うのが、地域コーディネーターである。近隣コミュニティの住民にとっては、地域コーディネーターは外部の人間であるが、地域課題の解決に向けて自分たちを力づけてくれる人であり、専門処理を担うさまざまな社会資源を紹介し調整してくれる人である。だが、こうした地域コーディネーターが孤立無援の状態になっては、地域課題解決に対して適切な住民のエンパワメントができない。そこで、課題解決につながるよう、近隣コミュニティの内外に存在する社会資源とのマッチングを図ったり、地域コーディネーターを訓練したりするといった後方支援を担う中間支援機能の整備を図ることにした。

地域コーディネーターとして、ミニコミ誌の編集長や福岡市役所職員の経験を持つ女性や、福岡市のシンクタンクの研究員の経験がある女性や、NPO 活動歴をもつ男性と女性を雇用した。さらにこの研究開発には、中間支援機能を担う仕組みとして研究者の「フォーラム」を設営した。これには指導に当たる筆者、地域コーディネーター、福岡市総務企画局

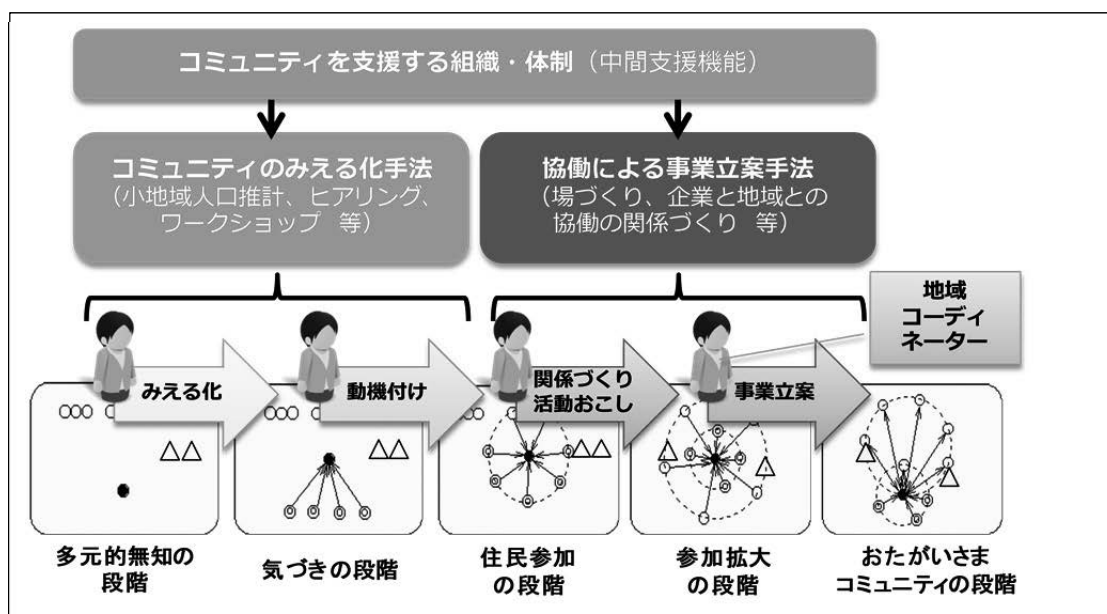


図1 研究開発の概念枠組み

出所：厚生労働省「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2002/01/s0128-3.html> をもとに筆者作成

企画調整部（最終年度は保健福祉局高齢社会政策課）職員、公益財団法人九州経済調査協会研究員、ワークショップの準備や手伝いを担い手引書をまとめる役割を担うNPO法人、いずれこの研究開発によって生まれた成果を実装化する際のパートナーとなる福岡市社会福祉協議会が構成員となり、活動報告を受けて、その都度検討を加え、地域コーディネーターに助言し、研究開発の方向性を調整することにした。

4. 研究開発の方法

地域コーディネーターが、一定の住民参加段階にある近隣コミュニティに対して、その住民参加の段階をステップ・アップするのを支援するためには、具体的にどのような手法を講じればよいのかを明らかにする必要がある。このような研究開発は一般的にアクション・リサーチ研究といわれる。

アクション・リサーチ研究は、人々の実際の行動場面で、いかなる関与をすれば、どのような変化が生じるのかを調査研究するものである。それはきわめて実践志向の強い調査研究である。事実観察に基づく理論をグラウンデッド理論というが、その中には形式理論という抽象度の高い理論構築に向かう場

合と、実践的な課題解決に向かう実態理論がある。アクション・リサーチは、後者に属する。社会心理学者K・レビンが1944年に提唱した調査研究方法である。この調査研究は、いろいろな形態の社会的行為の条件と効果を比較する調査であり、次の社会的行為をリードするための調査でもある。いわば、ある行為の結果について、計画から行為へ、その行為の過程で得られる事実発見、それにもとづく計画見直しというような調査をサイクル的くりかえして、その螺旋状の発展過程を描こうとするものである。

アメリカで1900年ごろから、保健分野では「コミュニティに基礎をおく参加型調査Community-based Participatory Research (CBPR)」といわれる手法による研究が進められてきた。これは研究者と地域住民が保健状態の改善を図る研究を、始める時から事後評価するまで、すべての過程を連携して実施するという手法である。

このような手法は決して保健の分野だけに限定されるものではないが、その他の分野で取り組まれている場合は、「参加型アクション・リサーチParticipatory Action Research (PAR)」と呼ばれている。その研究対象の分野は、職場から地域開発、

生計維持、教育、保健、フェミニズム調査、市民参加にいたるまで幅広い。

本研究では、福岡市の超高齢社会に備えて、いつまでも住み慣れた地域で暮らし続けられるようにするために、近隣コミュニティにおいて、住民・民間事業者・行政の相互支援による協働事業が開発されていく過程を、「コミュニティに基礎をおく参加型調査 (CBPR)」ないしは「参加型アクション・リサーチ(PAR)」といわれる手法で明らかにすることとした。その過程に介入する地域コーディネーターは以下のようなルールにしたがって、住民と民間事業者と行政の協働的な関係性の構築をエンパワメントする役割を担うものとする。

(1)通常は、研究対象となるコミュニティを、行政統計にしたがって一定の基準に沿って行政的な地区（校区、自治会など）で設定するが、本研究の地域コーディネーターは、おおよそそのような地域を想定しながら、あくまで住民自身が自らの属するコミュニティとして認識して、集まり、語り合い、行動する場を「近隣コミュニティ」と捉える。したがって実際には校区や公民館の範囲よりも小さな領域となるだろう。通常、民間事業者の地域を見る目は、マーケットとしての規模が採算に合うか否かであるが、ニッチ市場論のように、どれだけ小さなマーケットであっても、そこでビジネス・チャンスを作るニッチャーという存在に気付く必要がある。

(2)コミュニティ課題の捉え方については、行政的には直ちに法律や政令や条例や規則といった面から捉えてしまうために、いわゆる制度の隙間の課題が漏れてしまうことに鑑みて、本研究の地域コーディネーターは、あくまでも住民自身が自分たちの課題であると認識している事実を捉えることから始める。たとえば、バス路線が廃止され、不便になる。行政がこれに対応しようとする場合、コミュニティ・バスを走らせる「地域要件」を整備するというのが通常の発想である。バス会社やタクシー会社の営業を阻害しない限りでの対応でもある。しかし、住民の自助・互助の力をもういちど見直してみると、日常的な足の便の確保は、家族や近隣・友人の運転する

自家用車に便乗させてもらえる関係づくりとか、電動車椅子で移動できる環境づくりがあれば、それでよいという発想も成り立つのである。もし、こうした住民の意向を引き出せれば、それに沿って、さまざまな民間事業者が持っているさまざまな車両への混乗や多目的利用という取り組みの可能性が開かれるのである。

(3)コミュニティ診断について、行政は統計的な事実に基づいて、他地域との相対的な比較を行って、事前評価するというアプローチをするけれども、本研究の地域コーディネーターは、住民への聞き取りなどを通じて、行政、研究者、民間事業者と住民がともに地域の状況を理解しあって、取り組むべきことの共通認識を構築するアプローチをとる。これは民間事業者が独自に企画開発した商品やサービスを、売れそうな地域市場に売り込むというアプローチではなかなか市場を活性化できないけれども、住民が欲している商品やサービスを住民と共に企画開発するというアプローチをとれば、薄利多売ではない「特注商品」、「お得意様サービス」というあつらえもののビジネス・チャンスを切り開く可能性がある。

(4)コミュニティ計画については、行政は到達点を想定しながら、それにもっとも多く住民合意が得られる道筋をたどって到り着くデザインを立案する傾向にあるが、本研究の地域コーディネーターは、ひとつひとつの場面で住民の取り組みの達成感と次のステップに向けての動機づけの情勢に着目し、取り組みの波及効果やひろがりを見ながら調整を図るというプロセスのデザインに注目する。通常、民間事業者は経営計画に基づいた地域営業計画を立てるのであるが、本研究のような手法によれば、むしろ、普遍主義的な原則から考えるユニバーサルデザインではなく、排除されがちだったユーザーとともに開発を進めるインクルーシブ・デザインや、特定の極端な特性を持った人たち（エクストリーム・ユーザー）の感性をサービスや商品開発に活かすといったデザインなどとはきわめて親和的である。

(5)コミュニティ活動実践について、行政はあらかじめ活動要綱のような基準を定めて、できることと

できないことを峻別する傾向が強いが、本研究の地域コーディネーターは、あくまでも住民自身が課題解決に向けて活動の担い手になっていくのをエンパワメントすることに徹する。エンパワメントとは、人々に自分の生活は自分で何とかできるという感覚を強め、夢や希望が持てるようにし、勇気づけ、人が本来持っている力を湧き出させることである。したがって、地域コーディネーターは、できないことをあげつらうのではなく、あったらいいなと皆が思うことを、できることから少しだけやってみようと試行する動きになるように弾みをつけることに専念する。民間事業者でも、現場で顧客と接する職員のやる気を引き出すためには、エンパワメント手法を取り入れると効果が上がるといわれている。

(6)コミュニティ活動の評価については、行政や民間事業者はとかく費用対効果と顧客満足度で評価する傾向が強いが、本研究の地域コーディネーターは、国連のコミュニティ開発 10 原則で示された「住民態度変容重視の原則」にそって、住民が近隣コミュニティで課題だと共通認識した事柄に対して、傍観者の無関心の状況から革新的な解決を担っていくイノベーターになる方向性が芽生えたか否かをコミュニケーション場面の発話から評価する。

(7)コミュニティ・プロセスの管理については、通常、行政は担当職員を置き、行政協力団体の指導者に委託あるいは補助という関係性を組み立てて実施することが多いが、本研究では、科学技術振興機構・社会技術開発センターの助成事業によって、NPO 法人アジア・エイジング・ビジネスセンターと公益財団法人九州経済調査協会と福岡市総務企画局企画調整部（最終年度は保健福祉局高齢社会政策課）との連携により、3 つの実証実験地域に対して、地域コーディネーターを配置した。地域コーディネーターに対しては、以上に述べた研究開発のトレーニングを行いながら、地域住民との関係構築を図った。さらに地域コーディネーターの活動に対して、研究者フォーラムが中心となって中間支援機能を発揮し、行政や民間事業者とつなぐという手法をとった。民間事業者もとかくコミュニティとの関係の構築につ

いては手をつけられない溝を感じているが、本研究のような地域住民と民間事業者を媒介する仕掛けがあれば、あらたなユーザー・市民と民間事業者の共創によってイノベーションを図る「リビング・ラボ」のきっかけづくりになると期待される。

5. 地域コーディネーターによる支援から得られた成果

本研究では、地域コーディネーターが 2030 年代という将来に想定される社会からのバックキャストを意識しながら、これから住民が取り組まなければならないことを「見える化」し、課題解決に向けての動機づけを図って、事業立案にいたるまでの一連の過程で、有効な支援手法を研究開発するために、3 つの実証実験場所を設営した。

福岡市の特性からみて、一つ目には高度経済成長期の都市化の波をうけて、宅地開発された持家住宅団地であった A 地区が、急速に高齢化していることに着目した。二つ目に福岡市では東京都なみに借家に住まう人が多く、移動率も高く、そのために近隣コミュニティの関係が薄い B 地区のようなところでは、高齢化した場合のリスクが大きいことに注目した。さらに三つ目には、都市は発展のために、人口を吸収し続けなければならない宿命を担っており、福岡市もあらたに更地から C 地区を造成しているが、居住地域内での地縁関係を築くことができずにいることに注目した。

それらの地区に対して、地域コーディネーターはさまざまなインフォーマントから「近隣コミュニティ」の情勢を聞き取り、「近隣コミュニティ」がどのような住民参加の段階にあるのかを査定した。

A 地区における地域コーディネーターの活動によって、この地区の人口高齢化は進んでいるが、高度経済成長期に取り組まれたコミュニティづくりの強い関係性が持続しており、丘陵地であるために、公共交通が撤退した後、足の便が悪くなったことに対しては、コミュニティ・バスの実験事業に取り組んだり、公民館を中心とするコミュニティ組織化を図ったりしていることが分かった。この地区は、かな

り住民参加の経験を積んでおり、その活動を拡大する段階にあると事前査定することができた。しかし、課題としては現在の地域リーダーといわれる人々の高齢化によって、次世代の地域リーダーや活動の担い手を探さなければならない時期になっているが、見通しが立たない状況にある。また A 地区内にある社会資源の利用については、未開拓な部分があり、フリースクールの活動との連携、空き家の利活用などといったことについても、事業立案の支援手法が必要であることが分かった。

B 地区も丘陵地を開発した住宅団地である。校区としては戸建て住宅群と貸家方式の集合住宅群とで構成されているが、両方を活動区域とする公民館でも、両地域住民の間にはなかなか接点を設けられずにいた。地域コーディネーターがこの地域に入る前から、福岡市と福岡市社協は公民館を通じて、孤立死を生み出している集合住宅群へ事業展開していた。しかし要援護者の見守り体制を組むにしても、住民の協力が得にくく、集合住宅管理事業者も、この集合住宅が比較的便利の良いところに立地しており、入居者がいつも満杯であり、経営的には問題なしとする姿勢が強く、社会学でいう典型的な「多元的無知」の状態にあると事前査定された。「多元的無知」は、「傍観者の無関心」という概念とも類縁の概念である。多元的無知は多数の人々が、自分が渦中にあるにもかかわらず、他の人々も自分と同じ状態にあることを知らずに、一般論や建前で語られていることが事実であると思いこんでいる状態をいう。そこで、B 地区は、ようやく住民は地域課題の「見える化」によって、気づきの段階に差し掛かっているが、なお多元的無知状態にある集合住宅管理事業者との関係で、次の住民参加の段階に向けての支援手法が必要であることが分かった。

C 地区は、港湾都市である福岡市の宿命として、港湾浚渫土砂を利用して埋立地として整備する必要があり、港湾施設のみならず住宅開発や健康未来都市というコンセプトで病院や福祉施設の立地を図る必要があった地域である。そのために生活インフラストラクチャーの整備が遅れており、自治会や老人

クラブのような地縁組織がない地区であった。立地した病院や施設と NPO 法人アジア・エイジング・ビジネスセンターは、開発コンセプトである健康未来都市を実現するために生涯すこやかタウン協議会を設立し、健康講座などを催して、住民との接点をつくり、その活動の中からボランティアグループが誕生し、老人福祉施設で活動を始めていた。しかしあいかわらず地縁組織をつくることへの抵抗は強く、住民の趣味活動や学習活動を機縁とするサークルは芽生えていたが、地区内の課題に統合して関わる機運はなかった。福岡市は九州大学とともに、都市計画の推進のための協議会を別途組織化し、ここで各種のサークル活動を支援するようにしたが、それはまた公民館との間で、軋轢を生じさせていた。まさにこの地区は、それぞれに自分たちは目標達成のために努力しているという自負はあっても、他の団体や組織がどのような努力をしているのか知らない「多元的無知」の段階にあると査定された。とりわけここでは民間事業者の方が積極的に地域課題に関与しようとしているが、住民との接点がなかなか得られない状態にあった。そこで、地域コーディネーターは、気づきの段階にステップ・アップするように介入を試みたが、それぞれの団体の地域行事の調整さえままならずに、苦戦を強いられてきた。ようやく 2015 年度に入り、福岡市もこの地区の地縁組織化を図り、形式的には設置されたことになっているが、なお住民参加の課題は積み残された状態にある。

これら住民参加の発展段階が異なる 3 地区において、地域コーディネーターは重要な住民と思われる人々に対して、さまざまな支援手法を講じてみた。地域コーディネーターがおよそ 3 年間、それぞれの地区の住民参加の段階をステップ・アップさせるために支援した手法と、地域コーディネーターに対して中間支援機能を発揮した内容、およびその成果を整理すると図 2、表 1 のようになる。この成果についての評価研究を試みているが、地域コーディネーターの支援によって、住民の課題解決に対する当事者性、専門性が高まったと評価できた。これについては別稿で公表する。

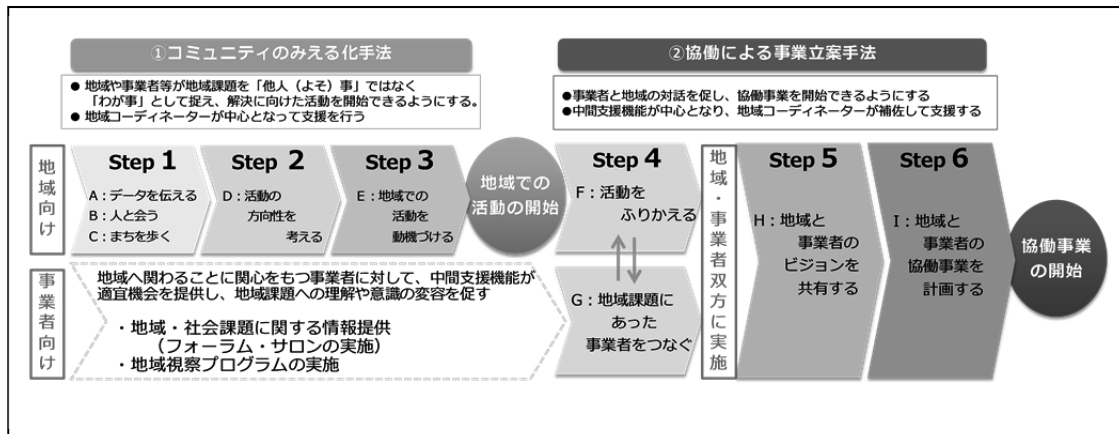


図2 支援の内容（実務手法）

出所：筆者作成

表1 地域コーディネーターによる支援過程とコミュニティにおける成果（1/2）

支援の方針	地域コーディネーターが用いた手法	必要とされた中間支援機能
多元的無知の段階から気づきの段階へ	■重要な人物に対する聞き取り ■地域ニーズと社会的資源が見える化、及びそれらのマッチングを図るワークショップ	■専門家によるフューチャー・セッション ■統計資料等に基づく地域の見える化 ■比較検討できるケースの紹介 ■ソーシャル・マーケティング
	成果 ■B地区では、住民だけでは前に進めないことが分かり、民間事業者の力を取り込む必要性に気づいた。 ■C地区では、それぞれの組織や団体が地域課題を共有していない現実を知り、地縁で結びつく必要性により気づいた。行政は自治会の組織化を積極的に進めることになった。	
他人事ではないという気づきの段階から我が事として地域に参加する段階へ	■関係者のネットワーキング形成支援 ■エージング・イマジネーション・ゲーム実施 ■協働に取り組む最良事例の紹介 ■「できるかもしれない」感の醸成 ■やってみいたいことへのドット投票	■地域課題解決に協働で取り組む最良事例の紹介 ■民間事業者の参加を促す企業フォーラムやセミナーの開催
	成果 ■B地区では、ワークショップで出たアイデアを試す「お試しカフェ」を実施し、民間事業者（福祉作業所、菓子屋、古本屋などの参加のきっかけがつけられ、子育て中の母子や一人暮らし男性高齢者の参加が得られるようになった。 ■公民館は本格的にコミュニティ・カフェの場を設けて新しい住民の多世代交流の場づくりに取り組むことになった。 ■福岡市J区役所は備品補助などの面でその活動を支援するようになり、民間事業者はこの場を通じて古本の交換市、直売市、地域貢献活動などの着想を検証することになった。	

出所：筆者作成

表 1 地域コーディネーターによる支援過程とコミュニティにおける成果 (2/2)

支援の方針	地域コーディネーターが用いた手法	必要とされた中間支援機能
お一人様では何もできないという経験からお互いさまで頑張るとい う気持ちで 取り組む参 加を拡大す る段階へ	■試行事業の実施支援 ■事業の担い手募集 ■民間事業者ネットワーキング支援 ■需要調査支援 ■振り返り会議の調整	■試行事業計画の提案 ■社交場面の演出 ■外部の民間事業者の関与支援
	成果 ■B 地区では、公民館主催で「おたがいさまカフェ」活動を本格的に実施するようになり、一般住民の参加も増加し、民間事業者のほか、大学や福岡市 D 区保健福祉センターなど参加する団体組織も拡充し、振り返り会議にもとづいて次回以降の取り組みについての着想が実践されるようになった。 ■A 地区では、民間事業者のひとつといえる不登校の生徒受け入れに力を入れる高校とその卒業生を支援する NPO 法人が、A 地区のリーダー層と協議を始め、空き家所有者との折衝（これは失敗に終わった）や、デュアル・システムあるいは「学び続ける学校」プロジェクトを志向する中で A 地区との新しい関係性構築を提案し、福岡市 E 区社協がそれに対して協力できることを回答するなど、新しい協働のプラットフォーム構築計画にむけての芽生えが出てきた。	
だれもが助 け助けられ る側になる という自他 振替で協働 事業を立案 する段階へ	■報告作成支援 ■外部視察者への事業計画紹介支援 ■民間事業者に対する事業計画紹介支援 ■協働事業計画立案支援	■実証実験地域の論点解説 ■多様な関係団体の間の組み合わせ促進 ■資金造成に関する情報提供 ■専門家のネットワーキング ■住民と民間事業者の参加によるイノベーション共創へのとりかかり
	成果 ■B 地区では地区内だけでなく、地区外からの視察が増えた。また、参加する民間事業者も増えた。今後はカフェを住民の地区課題発見から解決への取り組みの場にする気運が高まった。 ■A 地区では、不登校の生徒受け入れに力を入れる高校と地域の自治会や公民館との間で施設・設備の利用開放、イベントの協働、生徒のインターン活動の場の提供などといった機能統合の論議が始まった。	
新しい住民 参加にむけ て、各地で実 装化を図る 段階へ	■実証実験地区以外からの要請に応じて、地域コーディネーションについての指導 ■福岡市区社会福祉協議会の地域福祉ソーシャルワーカーへの指導	■事業評価研究 ■情報提供サービス ■政策提言 ■インクルーシブ・デザイン、リビング・ラボ、地域コーディネーター指導者育成プログラム（TOT）の構築
	成果 ■福岡市保健福祉局高齢社会政策課は「高齢者の保健と福祉に関する総合ビジョン」を 2014 年 10 月に発表した。その中の戦略プロジェクトとして戦略テーマ 2 に「お互いさまコミュニティ創出プロジェクト」が取り入れられた。 ■福岡市社会福祉協議会及び各区社会福祉協議会が機能統合型コミュニティ支援手法実装化の担い手に加わり、策定中の第 5 期福岡市社会福祉協議会地域福祉活動計画に支援手法を反映させつつある。 ■福岡市が誘致する第 10 回アジア太平洋アクティブ・エイジング会議で、ホノルル市とともに Age-friendly City の取り組みとして世界に発信する準備に入った。	

謝辞

本研究は独立行政法人科学技術振興機構・社会技術開発研究センター「コミュニティで創る新しい高齢社会のデザイン」領域で採択された「2030年代をみすえた機能統合型コミュニティ形成技術」プロジェクト(研究代表者 小川全夫)の成果の一部である。この研究開発には、公益財団法人九州経済調査協会研究主査の南伸太郎、原口尚子、特定非営利活動法人アジア・エイジング・ビジネスセンター上席研究員の佐々木喜美代、湯浅玲子、特定非営利活動法人ドネルモ、Local & Design 株式会社、福岡市総務企画局企画調整部、保健福祉局高齢社会部高齢社会政策課、公益財団法人福岡アジア都市研究所の白水美津代らが深く関わっている。各位に謝辞を表したい。

参考文献

- (1) CBPR 研究会、2010、「地域保健に活かす CBPR : コミュニティ参加型の活動・実践・パートナーシップ」、医歯薬出版。
- (2) Freire, P. (1982) "Creating alternative research methods. Learning to do it by doing it", in Hall, B., Gillette, A. and R. Tandon (eds.) *Creating Knowledge: A Monopoly. Society for Participatory Research in Asia*, New Delhi, pp. 29-37.
- (3) 長谷川安代・上江洲佐代子・守友裕一、2012、「地域づくりを促す地域内の条件と外部支援の効果的活用のあり方」、農村計画学会誌、Vol. 31、No. Special Issue、論文特集号、pp.279-284.
- (4) 広井良典、2009、『コミュニティを問い直す一つながら・都市・日本社会の未来』、筑摩書房。
- (5) Israel, B.A., Schulz, A.J., Parker, E.A., & Becker, A.B. (1998). Review of community-based research: Assessing partnership approaches to improve public health. *Annual Review of Public Health*, 19, pp.173-202.
- (6) 神谷国弘・中道實編、1997、『都市的共同性の社会学コミュニティ形成の主体要件』ナカニシヤ出版。
- (7) 金子勇・森岡清志、2001、『都市化とコミュニティの社会学』、ミネルヴァ書房。
- (8) Katz, Daniel and Allport, Floyd H, 1931, "Students' Attitudes: A Report of the Syracuse University Reaction Study." Craftsman Press.
- (9) P 川村匡由、2007、『市町村合併と地域福祉:「平成の大合併」全国実態調査からみた課題』、ミネルヴァ書房。
- (10) 小泉秀樹、2013、「協働のコミュニティ・デザインの仕組みづくり」『アーバン・アドバンス』名古屋都市センター、No.60 : pp.10-18.
- (11) Lewin, Kurt, 1946, "Action Research and Minority Problems," *Journal of Social Issues*, 2: pp.34-46.
- (12) 松原治郎、1978、『コミュニティの社会学』東京大学出版会。
- (13) 奥田道大、1983、『都市コミュニティの理論』東京大学出版会。
- (14) 大木秀一・彦明美、2011、「Community-based Participatory Research (CBPR): その発展および社会疫学との関連」、石川看護雑誌、Vol.8, pp. 9-20.
- (15) Robert A., 1980, *Currents in Anthropology: Essays in Honor of Sol Tax*. de Gruyter.
- (16) 総務省、2012、「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会報告書」。
- (17) 総務省、2014、「RMO(地域運営組織)による総合生活支援サービスに関する調査研究報告書」。
- (18) 総務省、2015、「都市部におけるコミュニティの発展方策に関する研究会報告書」。
- (19) 鈴木広編、1978、『コミュニティ・モラルと社会移動の研究』、アカデミア出版会。
- (20) 地域福祉研究会編、2002、『地域福祉計画を創る—地域福祉計画の基本的考え方』、中央法規。
- (21) Whyte, William Foote, 1993, *Street Corner Society: The Social Structure of an Italian Slum* University of Chicago Press.

