

# 個人的ネットワークをきっかけとした官民連携

## —川崎市の2事例の検討—

井口尚樹（青山学院大学経営学部 助手）

### 1. はじめに

本稿の目的は、民間の活動主体（特にNPO法人や任意団体）と行政やその関連団体（以下行政側と記す）の間の連携がどのようなきっかけで始まっているかを、川崎市で行政側と連携し活動している民間の活動主体の事例から探ることにある。

地域社会では、子ども、子育て中の親、高齢者、難病患者、障害者、そしてこれらのカテゴリーには当てはまらない人々が、それぞれ多様なニーズを抱えている。多様なニーズに対応しつつ地域課題を解決していく上では、行政側だけではなく民間の活動主体の力が重要となっている。

しかし、個別の活動主体（行政、民間の両方の場合がありうる）はしばしば、資源（経済、人的、情報等）の不足を抱えている。こうした中で、行政側と民間の活動主体の間の連携により、不足している資源を補い合うことができる可能性がある。例えば、行政側が持たない地域の情報を民間の活動主体が補ったり、民間の活動主体が必要としている場所を行政側が無償・低廉で貸し出す、等である。

それではこのような連携はいかにして始まり、継続するのか。まず考えられるものとして、行政の事業あるいは補助金の公募に民間団体が応募する、という「公式」の連携の仕方があるだろう。ここでは連携のための制度的な仕組みが先にあり、それに沿って連携が始まる、というものである。しかし補助金の仕組みそのものは大抵は既に存在していることが多く、それのみからさらに連携の実現に向けた示唆を得ることは難しいだろう。また、事業を指定する形で公募がなされる場合、問題となるのは、どのような事業が指定されるに至るのかであり、それに影響する要因を特定する必要がある。

これに対し、本稿では社会学的視点<sup>1</sup>から、個人的ネットワークによる連携の生成を取り上げる。本稿では川崎市で実際に行政側との間で一定の連携をしつつ活動している民間の活動主体へのヒアリング調査から、個人的ネットワークから活動での連携が生じる仕方を紹介する。さらに行政側が民間との連携を進めようとする場合、何をすべきかについて考察する。

### 2. 用いるデータ

本稿が用いるのは、2016年から2018年にかけて行われた、川崎市内で地域活動を行っている諸団体・個人へのヒアリング調査のデータである<sup>2</sup>。調査対象は、川崎市の地域包括ケア<sup>3</sup>に関わる行政側の諸機関（地域みまもり支援センター、地域包括支援センター、リハビリセンター）、および市内で地域活動等にかかわる民間団体（市・区・地区の社会福祉協議会、民生・児童委員協議会、保護司協議会、自治会・管理組合、NPO法人等）や個人である。

本稿はこれらのうち、特に個人的ネットワークを通じ、行政側と連携した活動が開始されていた、2つのNPO法人および任意団体へのヒアリング調査の結果を分析する。これらの活動主体の特徴およびヒアリング実施時期は、表1の通りである。

表1 本稿の分析対象

| ID | 活動形態   | 活動内容        | ヒアリング実施時期 |
|----|--------|-------------|-----------|
| 1  | NPO 法人 | 子ども・青少年・子育て | 2016年12月  |
| 2  | 任意団体   | 地域交流促進      | 2017年2月   |

ヒアリングは、事前に設定した質問項目に沿いつつ、対象者の語りに応じて質問の順序を変えたり新たな質問を加える、半構造化面接法でなされた。質問項目は団体に関するものと、担当者個人に関するものからなり、前者には、団体の設立時期と画期、中心的な活動、行政との連携、他の団体との連携、抱えている課題、等が含まれ、後者には、活動に関わるようになったきっかけ、活動への自己評価、地域包括ケアへの認知・期待・意見、「善い社会」のイメージ、が含まれている。本稿では特にこのうち、団体の設立時期と画期、行政との連携についての語りを参照する。

なお本稿の分析対象は、もちろん川崎市全体の民間の活動主体の一部にすぎない。無作為抽出などを行っていないため、これらの活動主体に見られる傾向は、必ずしも川崎市の活動主体全体の傾向に一致するとは限らない。しかし本稿が示す、連携がいかになされるか(How)のメカニズムは、他の活動主体にも当てはまりうるものであり、よりよい地域づくりのための諸主体間の連携をいかに行うか、という実践的課題にとっても有用な知見を提供すると考えられる。

### 3. 分析

対象となった民間の活動主体の中では、行政側との連携の程度において、バラつきが見られた。行政側との連携が見られた活動主体についてみると、制度的な結びつきがほとんどない中で、特定の行政職員との個人的ネットワークをきっかけとして、連携した活動がなされる場合が見られた。以下では、新たに活動が開始された事例(事例1)、および、元々行われていた活動について、行政側との連携が生じさらに活動が発展した事例(事例2)を紹介する。

#### <事例1>

ID1(任意団体、地域交流促進)は、地域の人々が自由に立ち寄れるコミュニティ・スペースである。そこは現在、近所の高齢者が来所し他の利用者と交流したり、子育て中の親が子どもを遊ばせたりすることのできる、貴重な場となっている。

ID1の設立のきっかけは、運営者の1人であるAさんが別の地域のコミュニティ・スペースでボランティアをしており、自らの住む地域でも同様の活動を行えないかというアイデアを抱いたことであつたという。ただしAさんは、自身だけではとても開所するには至らなかつただろうと考える。開所を後押ししたのは、ボランティア先のコミュニティ・スペースに頻繁に来所していたことからAさんと知り合いになっていた、地域包括支援セン

ターの職員や市の保健師であったと、Aさんは語る。

実際ここを始める準備期間が3年ぐらいあって。元々、あそこを通る高齢者の方々などに一休みしてもらいたい、と考えただけど、でもやる必然性がないし、やっぱりやめようかな、と。でも地域包括支援センターのBさん、あと川崎市の高齢者支援課の保健師、ケースワーカーさん2人に、『ぜひやってください』、と。でもこっちは毎日掃除や洗濯などあるし、というところでなかなか進まなかったんだけど。それでも3人、Bさんと、あと保健師のCさん、Dさん、それが3か月おきぐらいで定期的にうちに来て。ちょうど忘れた頃にやってくる。それで『Aさん、いつやるんですか』といつも言ってくる。…(中略)…3年間、粘り強かったです。

ここでは、アイデアを抱いたものの、活動を必ず行わなければならないとも考えづらく、生活の忙しさもある中で、すぐには活動を開始しなかったことがまず語られている、しかしボランティアで知り合いとなった地域包括支援センター職員や保健師が、定期的にAさんを訪れ活動開始を促す中、活動を始めたという。補助金などの支援は特に受けなかったものの、開所を知らせる広告や、衛生管理の仕方について、職員・保健師の支援があったという。また開所後も、保健師による住民向け講座の開催や、職員の定期的な訪問という形で、連携が続いていた。

#### <事例 2>

ID2 (NPO, 子ども・青少年・子育て) は、学校になじみにくい子ども・青少年の居場所の提供をはじめとした、幅広い活動を行っている。ID2は元々主催者のEさんを中心に、川崎市内で活動をしていたが、当初は行政とのかかわりは深くなかった。しかしID2の知人で活動に理解の深かったFさんが市の教育委員会に入って以降、市の教育行政とのかかわりが深まったという。

E「大変に力のある人が教育委員会に入ったんです。元教員のFさん。そのFさんがキーパーソンですね。やはり彼が教員時代に、さまざまな『問題行動』をしている子どもたちの受け入れを(行なっていた)。うちにも受け入れてくれないかって訪ねてきたり。

そういう、本当に人権意識の強い職員が教員から教育委員会に入って、そのタイミングで権利条約を元に条例を作ろうっていう機運が出てきていた。彼を中心に、川崎としては真っ先に総合条例として取り組もうという、いろんな根回しが起きた。…

(中略)…彼が動いて、児童・生徒の声をどうやって聞くか、親の声をどうやって聞くか。(そのような意見の聞き取りに)教育委員会が動いたのでは信用してもらえない。それで、民間団体の人の力を借りようということになった。親や子どもの声を集約してくれ、あるいはアンケートなどをやるときにちゃんとつないでくれ、という。僕らのところには障害のある子たちも通い始めていたので、障害者の声も代弁をしてほしいということで、その動きから、調査研究委員会の世話人の中に入ってほしいという(依頼があった)。

ですから、それまでにその F さんとのつながりはあったけれども、あまり目立って行政との関わりがあったわけじゃない。ただ同じ時期に、川崎市が出していた季刊誌の対談に、出たことはあったぐらいです。あとはほとんど全然ないですね、F さんが来るまでは。」

ここでは、E さんと F さんとの間に個人的つながりがあり、F さんが市の教育委員会に入り子どもの権利に関する条例づくりを始める中で、市教委だけでは難しい当事者のニーズの調査への協力要請が E さんに対しあったことが語られている。このような経緯で E さんは、市の調査研究委員会に加わった。さらに条例の制定後、市は子ども・青少年を支援する施設を設立し、市の委託を受ける形で ID2 は施設の運営を行うことになった。

以上、行政側との間で制度的な結びつきを元々持たない、民間の活動主体と行政側との間で連携が形成される仕方を記述してきた。そこでは、職員との個人的ネットワークという要因が重要であった。

#### 4. 考察

前節では、職員との個人的ネットワークが、連携の開始につながり、それが地域課題解決にかかわる活動を促進していることが明らかになった。それぞれの事例からは、いくつかの実践的な示唆を見いだすことができる。

第 1 に、事例 1 からは、行政側職員（この事例においては地域包括支援センター職員や保健師）の地域へのアウトリーチが、連携のきっかけとなることが示された。アウトリーチは、住民や民間活動主体の潜在的なニーズの発見と共に、行政側の課題の解決に民間の（人的、情報を含む）資源を活用することにもつながると考えられる。事例 1 における地域包括支援センター職員や保健師のコミュニティ・カフェや A さんへの訪問は、行政側のグッド・プラクティスといえよう。

そこで、さらなる連携促進には、行政側から地域へのアウトリーチの制度化（主要業務の 1 つとして、それに当たる人員や時間を明確に定める）が有効であると提言できる。もちろん、民間の事業主体と行政側の活動目的が完全に一致することは少ないと考えられる。しかし他方で多くの場合、これらの事業主体は活動上の課題、あるいは提供可能な資源を有しており、部分的な連携の可能性があると予想される。そしてその実現が、双方および第三者としての住民のそれぞれにとって、有益なものとなることは十分考えられる。しかし、現状では、地域包括ケアについての区の連絡会議に参加している活動主体でも、個人的ネットワークの欠如について語っている場合があり（別稿 4）、アウトリーチがなされている程度にバラつきがあると考えられる。ただし、平時の業務量も多い中で、職員の自主的な努力に頼ることには限界があるだろう。こうした中、アウトリーチ活動を制度化することで、それぞれが持つ資源が活用されるようにすることは、成果が具体的に見えにくいため一見遠回りであるようでも、地域づくりという課題に取り組む地域包括ケアの業務をかえって円滑に進むようにする近道だと考えられる。

第 2 に、事例 2 からは、民間で活動を行ってきた個人が行政に入ることで、民間の活動主体と行政の間をつなぐ、個人的ネットワークが生じ、それが連携につながる場合があることが示された。このような個人の登用は、それまで離れていた個人や集団同士を結び付ける

「橋渡し」の効果を持った（あるいは「橋渡型社会関係資本[bridging social capital]」[Putnam 2000=2006]を生じさせた）といえる。

この点からは、民間の活動主体を、条例づくり等の行政活動に組み入れることは、当該活動への民間の視点の取り込みに加えて、さらに他の活動における連携促進という二次的な効果を生むものであり、もしこれを望むのであれば、行政はこれを続けるべきだと提言することができる。

行政にとって、個人的ネットワークを通じた連携は、「公式の」連携と比べ、公平性の観点で留意すべき点が多いかもしれない。それでも、地域包括ケアシステムが目指すように地域ぐるみで多様なニーズに対処する上で、連携は重要である。連携対象を地域のごく一部の活動主体に限るのではなく、多様な活動主体との間にネットワークを築き、連携可能な状況をつくっておくことで、公平性を担保しつつ連携を進められると考えられる。

最後に本稿の限界と今後の課題について述べておく。本稿では、行政側職員と民間の活動主体の間の「非公式」の個人的ネットワークが、連携のきっかけになっていることを示したが、これがどの程度広くみられるのか、についてはデータの不足のため検討できていない。これについては、量的調査を行う必要がある。また、連携のきっかけが個人的ネットワークにある場合と、そうでない場合とで、事業内容、連携の質、等に違いがあるのかについても、さらに検討する必要がある<sup>9)</sup>。これらの課題に取り組むことは、個人的ネットワークおよび社会関係資本についての学術研究に進展をもたらし、今回取り上げたものとは異なる事例への一般化の可能性を開くと考えられる。

[付記] お忙しい中にもかかわらず、調査に応じて下さった対象者の方々に深くお礼申し上げます。なお本稿は、JST 社会技術開発研究センター（RISTEX）研究開発領域「安全な暮らしをつくる新しい公／私空間の構築」の1プロジェクト「都市型コミュニティ（川崎市）における援助希求の多様性に対応した介入・支援に関する調査」の研究成果の一部です。

#### [注]

- 1) 個人的（パーソナル）ネットワークによる作用についての研究には蓄積があるが、代表例として転職に関する Mark Granovetter によるもの（1974=1998）がある。
- 2) この調査は、JST 社会技術開発研究センター（RISTEX）研究開発領域「安全な暮らしをつくる新しい公／私空間の構築」のプロジェクトの1つである「都市型コミュニティ（川崎市）における援助希求の多様性に対応した介入・支援に関する調査」の一環として行われたものである。調査目的は、川崎市における地域課題解決のための官民協働や公私連携の現状と課題を明らかにすることであり、川崎市健康福祉局障害保健福祉部精神保健福祉センター、および川崎市社会福祉協議会の協力のもと、東京大学文学部の研究グループ（筆者を含む）が、調査を実施した。
- 3) 川崎市は2015年に「地域包括ケア推進ビジョン」を策定し、以降これを推進している。その理念は、「誰もが住み慣れた地域や自らが望む場で安心して暮らし続けることができる地域の実現」（川崎市2015:3）であり、より具体的には、医療・福祉・生活支援等の様々なニーズを抱えるすべての地域住民（高齢者、障害者、子供、子育て中の親などを含む）が暮らし続けられるように、地域の様々な主体（市民、事業者・関連団体・機

関、行政)が協力し地域社会を築くというものである。

- 4) 「『顔の見える関係』づくりの難しさー地域包括ケア開始時の課題ー」
- 5) 例えば、個人的ネットワークをきっかけとした連携は、その後制度化が十分になされな  
いままである場合、いずれかの側の個人の異動などにより弱まったり失われたりする  
リスクを抱えやすいという可能性がある。こうした、個人的ネットワークをきっかけと  
した連携が持ちうる限界には留意し、対策(他のメンバーを加え結びつきを強める、引  
継ぎを徹底する等)を講じる必要があるかもしれない。

(注記) 本論文は「JST/RISTEX 都市における援助希求の多様性に対応する公私連携ケアモ  
デルの研究開発(研究代表者・島菌進)」による研究成果の一部である。

#### [文献]

Granovetter, Mark, 1974, *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers, Second Edition*, Chicago:  
The University of Chicago Press. (=1998, 渡辺深訳『転職——ネットワークとキャリ  
アの研究』ミネルヴァ書房.)

川崎市, 2015, 『川崎市地域包括ケアシステム推進ビジョン 概要版——一生住み続けたい最  
幸のまち・川崎をめざして』.

Putnam, R. D., 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York:  
Simon & Schuster. (=2006, 柴内康文訳『孤独なボウリング——米国コミュニティの  
崩壊と再生』柏書房.)