

都市公園における中間支援組織の機能と役割

令和6年2月14日

はじめに

複雑化、多様化する社会課題の解決に向けて、中間支援組織に注目が集まっている。地方自治体が単独で行政サービスを提供する社会モデルは限界を迎え、市民、企業、行政の協働で地域社会を支えていく新しい公共のあり方が模索されている。この新しい社会モデルに必要な機能が中間支援組織である。中間支援組織は、多様な主体を横軸につなげ、主体間の協力を引き出し、イノベーションを起こすことで、社会課題を解決する機能を有する。

NPO birth は、1997年、みどりのまちづくりを支援する中間支援組織として誕生した。緑豊かな社会を築いていくためには、市民、企業、行政間の架け橋となり、多様な主体の力を収束する役割を果たす組織が必要であると考えたからだ。現在、NPO birth は、都市公園を活動拠点に、みどりのまちづくりを推進している。生物多様性の保全、環境教育の実施、市民活動や地域連携を促進し、目的に向かって事業を展開している。本稿では、都市公園における NPO birth の事業を題材に、中間支援組織の役割、機能について紹介する。

1. 中間支援組織とはなにか

中間支援組織は、社会課題の解決を支援する組織や機関である。活動分野は、まちづくり、地域自治、教育、医療、環境保護、人権、貧困削減など多岐に渡る。これらの社会課題の解決やニーズの充足に向けて、資金提供、助言・コンサルティング、トレーニング、リソースの提供、ネットワーキング機会の提供を行う。組織形態は、非営利団体、NGO（非政府組織）、地域団体、国際機関である。組織の特徴は中立性と公共・公益性、専門性である。複雑化する社会課題の解決に向けて、多様な利害関係者を結び付ける架け橋となり、合意形成と協力を促進し、専門的知識を駆使して課題解決を支援する役割を担う。

2. 中間支援組織の機能

まちづくり、環境保全、都市公園等の運営管理など、公共空間の管理にかかわる中間支援組織の機能は以下の通りである。

- ① **調整と合意形成:** 公共空間の利活用には、自治体、地域住民、企業、非営利団体など異なる利害関係者が関与する。中間支援組織は各主体の利害を調整し、合意を形成する機能を有する。
- ② **専門知識とアドバイスの提供:** 公共空間の利活用には多岐にわたる専門知識が必要である。中間支援組織は専門的な知識を持ち、事業推進に関する相談や助言を提供す

る。

- ③ **資金調達とプロジェクト管理:** 社会的な使命を遂行するためには資金が必要である。中間支援組織は資金調達の手段を提供し、プロジェクトの計画と実行を支援する。
- ④ **地域社会の参加と連携:** 中間支援組織は地域住民と密接に連携し、地域社会の参加を促進する。地域の声やニーズを取り入れ、都市公園の整備や利活用の方針に反映させる。同時に、公共空間の管理に関する住民の自治意識を醸成し、管理者との連携を深める機能を有する。
- ⑤ **自治体や企業との連携:** 中間支援組織は自治体や企業と連携し、公共空間や周辺地域の発展に関する戦略や政策の策定、実施を支援する。これによって公共・私的セクターとの連携が強化される。
- ⑥ **柔軟性とイノベーション:** 中間支援組織は自治体や大企業よりも柔軟でイノベーションに富んでいる。これにより、社会課題を解決するための新しいアイデアや実験的なプロジェクトの実施が可能となる。

3. 都市公園における中間支援組織の役割

都市公園における中間支援組織の本質的な役割は、地域全体の価値向上に焦点を当て、地域社会とのつながりの中で、都市公園の利用価値を上げる事である。多様な主体の力を吸収することで、都市公園の持続可能な利活用と維持を支援する。

では、都市公園における中間支援組織の役割について、NPO birth が指定管理を実施している都立野山北・六道山公園を題材に紹介する。

都立野山北・六道山公園は東京都と埼玉県的都県境にある総計画面積 250ha の都市公園である。公園内は雑木林と谷津が相互に織りなす里山となっている。NPO birth は、2つの企業、一つの社団法人との共同で指定管理を受託している。NPO birth は、自然環境保全部、レンジャー環境教育部、市民協働・地域連携部の3部門を配置し、持続可能な公園づくりに向けて、①**資金調達と提供**、②**地域連携と合意形成**、③**教育と啓発**、④**資源管理**、⑤**観光開発**の6つの分野について支援を行っている。

- ① **資金調達と提供:** 当公園では、飲料の自動販売機を設置し、その収益をパンフレットやホームページづくりに充当し、利用者の利便性を促進している。また、公園で活動するボランティアが使用する道具類を購入するために、助成金の申請を代行し、提供している。

- ② **地域連携と合意形成:** 当公園では管理運営協議会を設置し、地域の利害関係者から公園整備や利活用に関する意見を収集している。参加者は、自治体、町内会、自然保護団体、福祉団体等である。管理運営協議会の設置者は、東京都であり、会議の事務局を中間支援組織である NPO birth が代行している。中間支援組織が仲介役を行う事によって、異なる立場の個人、組織の利害を調整し、公園の利便性を向上させている。
- ③ **教育と啓発:** 当公園には、市民が里山の営みを体験できるゾーンが設置してある。このゾーンでは 400 名を超えるボランティアが活動している。稲作づくり、雑木林の管理、餅つき、茶摘み、タケノコ堀など、日々多彩な活動が実施されている。NPO birth のコーディネーターは、ボランティア活動を支援している。名簿管理、活動調整、道具の提供、安全作業のためのトレーニング、保険加入の案内などである。また、NPO birth のパークレンジャーは、一般市民向けに公園の自然や文化を紹介するガイドウォークを開催している。このように支援中間支援組織 NPO birth は、教育と啓発プログラムを実施し、人々に公園の価値や環境への意識を高める役割を果たしている。
- ④ **資源管理:** 当公園には、貴重な生態系と地域文化が残っている。NPO birth では、こうした生態系や地域文化を保全し、継承するために、管理戦略を策定し、保全を支援している。自然環境保全部による生態系のモニタリング、植物の保護、野生動物の管理。パークレンジャーは公園内を巡回し、資源の盗難や破壊を監視している。また、市民協働部は、地域の文化継承を支援している。郷土料理づくり、地域の特産品である狭山茶の摘み取りと手もみ茶づくり、絹織物の着付け体験など、地域色豊かなイベントを開催することで、地域文化の継承を支援している。
- ⑤ **観光開発:** 当公園周辺は都市部から気軽に遊びに行ける行楽地としての立地条件を備えている。しかし、目立った観光スポットはなく、観光客は多くない。そこで当公園では、SNS での情報発信、インバウンドを呼び込むため英語版、韓国語版のパンフレットやサイトを制作している。また、近隣自治体が連携して運営している観光誘致機関と連携し、観光客の誘致を支援している。

4. 中間支援組織の特徴とガバナンス

中間支援組織がその責務を果たす上で備えるべき特徴は、①特定の主体に偏らない中立性。②公共空間の課題を扱うための公共・公益性。③対象分野に関する専門的な知識と利害調整を円滑に行うための技術を備えていることである。また、社会課題を解決するという強い社会貢献意欲と、利害関係者の信頼を築くための継続なコミュニケーションが不可欠となる。

① 中立性

中間支援組織の最大の特徴は、中立性である。特定の主体に偏らない中立的存在を堅持し、かつ、長期に渡る反復継続的なコミュニケーションが利害関係者の信頼につながる。この信頼関係が利害調整のベースになる。中間支援組織が中立的存在を保ち、信頼関係を築くためには、組織のガバナンスが重要となる。自立した組織として、財政面、人事権、取引関係で他の組織から支配されない独立性を有していること。意思決定プロセスや財務情報の適切な公開が必須となる。

公共・公益性

公共空間の課題を扱うためには、公共・公益性が不可欠となる。ここにいう公共・公益性とは、必ずしも行政が単独で規定する公共・公益性とは限らない。パートナーシップ型の新しい社会モデルにおける公共・公益性は、関係者の相互作用の中で主体的に醸成されるルールや運営の仕組みであり、地域や社会状況によって変容する。中間支援組織は、法令遵守をベースに、地域社会の課題やニーズから発生する新しい公共・公益性を敏感に捉え、公共空間の向上を支援する機能が求められる。なお、中間支援組織は、組織形態及び行動原理が公共・公益性に根差している事が前提となる。

専門性

中間支援組織は専門的知識が必要である。特定分野に関する高度な知識・技術、利害関係者の共通する目的を見定め提案するコンサルティング能力、合意形成、利害調整、会議運営に関する知識と技術も重要になる。特に重要な専門性は、利害関係者それぞれの立場と行動原理を理解している事である。行政、市民、企業、それぞれの立場と行動原理を理解してはじめて利害関係者間の合意と全体最適への道が開かれる。

※外郭団体と中間支援組織

日本には外郭団体と呼ばれる行政を補完する組織がある。外郭団体と中間支援組織は、公共・公益性という組織の目的では共通する。しかし、立場・役割は大きく異なる。外郭団体は、行政と支配従属関係にあり、行政の政策を補完する役割を担う。一方、中間支援組織は、他組織から支配されない独立した存在であり、多様な主体の利害を調整する役割を担う。パートナーシップ型の新しい社会モデルづくりを進める上で必要な機能は、全体最適を目指し、中立的な立場で、各主体の利害関係を調整できる機能である。

5. 都市公園における中間支援組織の運営

中間支援組織の運営は、課題が多い。そもそも中間支援組織の主たる業務である利害関係者の調整費用、人件費、事務局代行費用などには予算措置が取られていない。そのため公園管理の片手間で、地域社会とのコミュニケーションや利害調整を行わざるを得ない。

NPO birth の場合、都市公園の指定管理事業の枠の中で、中間支援事業を展開している。都立公園の場合、東京都が定めたパークマネジメントプランの中に、地域との連携や環境教育、生物多様性など、公園や地域の価値を高める事業項目が織り込まれている。これらの事業項目を中間支援事業として捉え直すことで、単なる公園管理の枠を越えた事業が可能となっている。

しかし、予算面を見ると、中間支援業務に関連する予算はもとより、ソフト面の予算も極端に少ない。都市公園の利便性を高め、地域の価値を高めていくためには、地域連携や環境教育、生物多様性など、人や地域社会への投資が不可欠である。公園緑地行政の実効性のある意識改革に期待している。

おわりに

上記では大規模都市公園での活動事例を掲げたが、NPO birth では、さまざまな中間支援事業を展開している。

①基礎的自治体がエリアマネジメントを意図して設定した小規模公園群の中間支援事業。
<https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/PPP/032300072/110800006/>。

②第一回グリーンインフラ大賞で国土交通大臣賞を受賞した「中間支援組織がつなぐ狭山丘陵広域連携事業」) <https://www.npo-birth.org/info/1071/>。

③公園、図書館、博物館など、複合的な公共施設の管理を横軸で連携させる「八王子市ミライテラス事業」も手掛けている。

社会課題が複雑化し、広域な範囲になればなるほど、中間支援組織の利害調整機能が必要となってくるだろう。NPO birth は、みどりのまちづくりを支援する組織として、人と自然が共生できる社会づくりに貢献したい。