

協働の管理運営に関する試論

－京都西陣の事例から－

小田切 康彦

あらまし

本稿の目的は、多様なアクター間協働の管理運営に影響を及ぼす条件を明らかにすることである。わが国においては、地方分権や地域自治の推進を背景に、地方自治体を中心とした協働政策が積極的に展開されている。しかし、資源不足やアクター間の関係構築の困難性等、その管理運営について多くの問題を抱える現状にある。協働を扱った先行研究は蓄積されているが、管理運営のあり方に着目したものは少なく、本稿ではその管理運営に影響を及ぼし得る条件について検討した。まず、政府－市民間、政府－営利企業間、営利企業－市民間、あるいは政府－営利企業－市民間等の協働を扱った先行研究を基に、協働の形成及び持続性に関する論点整理を行った。つづいて、京都西陣地域における自治体、市民、商業者、自治会、大学等が参画する協働事例のケーススタディを行った。結果、多様なアクター間協働の管理運営に関して、目的の共有、アイデンティティの共有、協働形成以前のアクター関係及び経験、協働の組織構造・関係性、協働の文脈、という5つの条件が明確化された。

1. はじめに

わが国においては、地方分権や地域自治の推

進を背景に、地方自治体を中心とした協働政策が積極的に展開されている。例えば、地方自治体における諸政策の立案や実施において協働を制度化する動きや、自治体庁内における“協働”を冠する組織の設置、市民活動に対する支援制度の充実などである¹。また、日経グローバル(2009)によれば、全国の主要97自治体とNPO(特定非営利活動法人、ボランティア団体、市民団体など)との協働事業の件数は、2007年度は前年比12.6%、2008年度は前年比6.8%と増加傾向にある²。自治体における協働志向は、福祉、まちづくり・むらづくり、文化・芸術振興、環境保全、青少年育成など、様々な政策分野に及んでいる。

しかし、協働が政策的に進展する一方で、人材、資金、情報の不足、責任分担の不明確さ、自立性の喪失、マネジメントの未熟さ、アクター間の関係構築の困難さ、公開性・透明性・説明責任の不足等、その運営における数々の問題が指摘されている。さらには、目的の共有が現実的にできない状況、対等性が確保できない状況、公開性・透明性を保障できない状況、成果志向が不確実にされる状況等、関係者の理解や努力で改善・解決できない構造的な問題があることも指摘されている³。Anderson and Jap(2005)が「協働の高い失敗率⁴」に言及するように、その管理運営には多くの困難が伴う。

こうした失敗を回避するためには、協働の管理運営における「利益の獲得」と「事態の悪化」

¹ 前田成東(2007)「NPO活動の展開と行政の変容」羽貝正美編著『自治と参加・協働－ローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社。

² 日経グローバル「NPOと行政の協働に壁－都道府県、政令市、県庁所在都市調査」『日経グローバル』No.122, 2009年, 8-21ページ。

³ 新川達郎(2004)「パートナーシップの失敗－ガバナンス論の展開可能性－」『年報行政研究』No.39, 31-37ページ。

⁴ Anderson, E. and Jap, S. D., The dark side of close relationships, *MIT Sloan Management Review*, 46(3), 2005, pp.75-82. / Mohr, J. and Spekman, R., Characteristics of partnership success: Partnership attributes, communication behavior, and conflict resolution techniques, *Strategic Management Journal*, 15, 1994, pp.135-152.

との間のバランスをとる必要がある⁵。このバランスは、多くの協働に存在するものであり、その非常に繊細なバランスを理解し管理することが求められる⁶。そこで、本研究では、協働⁷の管理運営に影響を及ぼす条件について検討することを目的とする。協働を扱った先行研究は、その定義や類型に着目したもの、形成理由や形成過程に着目したもの、結果や効果に着目したもの、理論の整理を試みたもの等、一定の蓄積がある⁸。しかし、協働を管理運営の観点から扱った研究は数少なく、研究の余地がある。

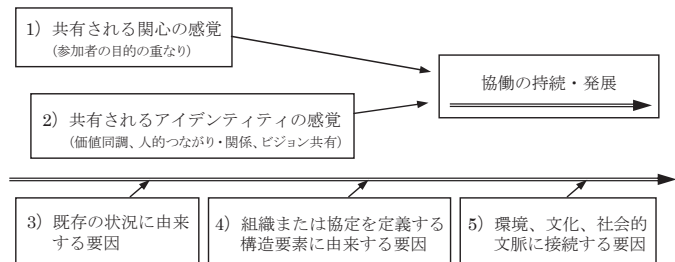
以下では、まず、先行研究の検討を通じて分析視角を導出する。そして、その分析視角に基づき、京都市西陣地域における協働事例のケーススタディを行い、管理運営に影響する諸条件を検討する。なお、協働を分析するアプローチには、個々の施策や事業、アクター等を扱うミクロレベルのアプローチと、国家と市民社会といったマクロレベルのアプローチがある⁹。本稿では、とくに前者のレベルからアプローチを行う。

2. 分析視角

まず、政府－市民間、政府－営利企業間、営利企業－市民間、あるいは政府－営利企業－市民間等の協働を扱った先行研究を通じ、協働における管理運営の条件に接近するための手がかりを模索する。無論、協働についての過去の研究は、理論的フレーム・ワークの断片化及び多様性によって特徴づけられ

る¹⁰。しかし、近年では、協働の形成及び持続性に関するモデルに焦点があてられている¹¹。ここでは、協働の形成及び持続性に関する先行研究を基に議論を展開している Dorado et al. (2009) を参照し、要点を確認する。この作業によって、協働が形成され持続する要因、すなわち、協働の管理運営に影響する条件を探るための諸指標が明示されることになる(図1)。

モデルにおける第1の要因は、目的(関心)の共有である。これは、アクターを協働の開発や形成に動機づける要因であり、多くの論者が指摘する点である。異なるセクター間の協働の場合、アクターの目的は異なるケースが多く、この目的の共有は協働における最初の難題となる。この観点からすれば、協働の形成及び持続性は、協働において導かれる利益とそこで生じるコストとのバランスに影響を受けることとなる¹²。協働においてアクターが獲得するだろう利益への期待値が、その利益獲得のために費やさなければならない各種コストを上回った時に形成が見込まれるのである。ただし、このバランスは終始不安定である。なぜなら、アクターが一旦利益を確認してしまえば、協働に留まり、かつ活動するとは限らない¹³からである。



出典：Dorado et al. (2009) を一部改変

図1 協働の形成及び持続性に関するモデル

⁵ Huxham, C. and Macdonald, D., Introducing collaborative advantage: Achieving interorganizational effectiveness through meta-strategy, *Management Decision*, 30 (3), 1992, pp.50.

⁶ Babiak, K., and Thibault, F., Challenges in Multiple Cross-Sector Partnerships, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38 (1), 2009, pp.117-143.

⁷ さしあたり、協働を「共通の目的の達成に向けて合同で決定や生産を行い、その責任を共有すること」と定義して論をすすめたい。

⁸ 政治学、経営学、経済学等、多様な分野からのアプローチがある。なお、分析対象となるアクターの関係性も、政府－市民間、政府－営利企業間、営利企業－市民間、あるいは政府－営利企業－市民間等、様々である。

⁹ 宮永健太郎「NPOの理論と実践から見た環境ガバナンスと持続可能な発展」『持続可能な発展の重層的環境ガバナンス ディスカッションペーパー』No.J08-15, 2008年。

¹⁰ Gray, B., and Wood, D., Collaborative alliances: Moving from theory to practice, *Journal of Applied Behavioural Science*, 27 (1), 1991, pp.3-22.

¹¹ Austin, J., Strategic collaboration between nonprofits and businesses, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29 (1), 2000, pp.69-97./ Brass, D., Galaskiewicz, J., Greve, H. R. and Tsai, W., Taking stock of networks and organizations: A multilevel perspective, *Academy of Management Journal*, 47 (6), 2004, pp.796-817.

¹² Brass et al. op. cit., pp.796-817.

¹³ Coleman, J. S., *Foundations of social theory*, Cambridge, MA: Belknap/Harvard, 1990.

上記に関連した第2の要因は、アイデンティティの共有である。アクター間で共有されるアイデンティティの意識は、ジェンダー、人種、年齢のような外見的特徴や、価値や信念、規範といった内面的な心理が該当する¹⁴。この要因の特徴は、「参加者個人がグループの一員と感ずる場合、喜んでグループに協力する¹⁵」という、アクターが協働から得られる利益と無関係だとする点である。このアイデンティティの共有という意識は、アクターが対話し、結束するようになり、そして「共通運命 (common fate)」の感覚を経験する、といった社会的接触を通じて発展する¹⁶という。

そして第3から第5の要因は、アクター間の初期の関連を経て、協働の形成、維持、開発を可能にする「関係管理」についてである¹⁷。まず、状況が及ぼす要因 Li and Rowley (2002) は、協働に参加するスタッフが、以前に協働を経験している場合、目的やアイデンティティの共有を行える参加者が増加することを示唆している¹⁸。また、参加するスタッフが対人関係や信頼を通じて関係づけられる場合も、そうした参加者は増加する¹⁹という。

一方で、アクター間の地位および権力において差異がある場合、それが協働に従事し存続するスタッフの意欲を阻害することも指摘されている²⁰。

第4は、協働に参加するアクターの組織やそれらをつなぐ関係や協定の構造に関する要因である。この点については、コミュニケーションチャンネルの存在や利用、アクターの協働組織

構造への運営統合、といった点が議論されている。また、協働が制度や行動様式が異なるアクターを関連させることから、活発なコミュニケーション、相互作用や相互学習を促進するプロセスや行動、協働の召集者の関与等についても議論がなされている²¹。一方で、厳密な手続きに固執するアクターの存在、協働的な合意に応じることに対する組織内部の抵抗、スタッフの頻繁な入れ替わり等が、協働の開発を妨害する要因として指摘されている²²。

そして第5は、協働の文脈である。この文脈に関しては、協働に賛同する特定の法律の役割について議論がなされている²³。また、協働は、規範が支配的な社会ネットワークに属する点、さらには、規範が協働を支援する国の文化に組み込まれている点²⁴から、一般化された規範の役割についても指摘がなされている。

以上、先行研究における現在の理解としては、アクターが目的や使命を共有する時に協働が形成され、参加スタッフが共有される目的やアイデンティティの共通意識を獲得する時に発展するということになる。そして、組織構造や関係性、法律・規範といった外的要因がこれらの形成や発展に影響を与え得る。これら5つの要因は、協働が形成され持続するための重要な条件であり、かつ協働の管理運営に影響を及ぼす条件に接近するための有用な指標といえる。次節では、これら5つの指標を手がかりに協働のケーススタディを行い、管理運営に影響を及ぼす条件について検討したい。

¹⁴ Lazarsfeld, P. and Merton, R. K., Friendship as social process: A substantive and methodological analysis, in M. Berger, T. Abel, and C. Page (Eds.), *Freedom and control in modern society*, pp.18-66, New York: Octagon Books, 1954.

¹⁵ Anthony, D., Cooperation in microcredit borrowing groups: Identity, sanctions, and reciprocity in the production of collective goods, *American Sociological Review*, 70 (3), 2005, pp.496-515. / Tajfel, H., *Human groups and social categories*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1981.

¹⁶ Brewer, M. B. and Kramer, R. M., Choice behavior in social dilemmas: Effects of social identity, group size and decision framing, *Journal of Personality and Social Psychology*, 50, 1986, pp.543-549.

¹⁷ Austin, J., 2000, *op. cit.*, pp.69-97.

¹⁸ Li, S. X. and Rowley, T. J., Inertia and evaluation mechanisms in interorganizational partner selection: Syndicate formation among US investment banks, *Academy of Management Journal*, 45 (6), 2002, pp.1104-1119.

¹⁹ Beckman, C. M., Haunschild, P. R. and Phillips, D. J., Friends or strangers? Firm-specific uncertainty, market uncertainty, and network partner selection, *Organization Science*, 15, 2004, pp.259-275. / Eisenhardt, K. M. and Schoonhoven, C. B., Resource-based view of strategic alliance formation: Strategic and social effects in entrepreneurial firms, *Organization Science*, 7, 1996, pp.136-150. / Zaheer, A., McEvily, B. and Perrone, V., Does trust matter?: Exploring the effects of interorganizational and interpersonal trust on performance, *Organization Science*, 9, 1998, pp.141-159.

²⁰ Ostrom, E., *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, New York: Cambridge University Press, 1990. / Ring, P. S., and Van de Ven, A.H., Structuring cooperative relationships between organizations, *Strategic Management Journal*, 13, 1992, pp.483-498.

²¹ Dorado, S., Giles, E. G. and Welch, T. C., Delegation of Coordination and Outcomes in Cross-Sector Partnerships: The Case of Service Learning Partnerships, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38 (3), 2009, pp.368-391.

²² Ashman, D., Strengthening North-South partnerships for sustainable development, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30 (1), 2001, pp.74-98.

²³ Podolny, J. M. and Page, K. L., Network forms of organization, *Annual Review of Sociology*, 24, 1998, pp.57-76.

²⁴ Coleman, *op. cit.* / Ostrom, *op. cit.*

3. ケーススタディ

3.1 記述方法

以下では、筆者が長期のフィールドワークを行っている京都市西陣地域の事例を取り上げる。この事例は、行政、市民、地元商業者²⁵、自治会、大学等が参画する協働の取り組みである。まず、時系列的にアクターの概要及び取り組みの過程を記述する。その上で、協働の管理運営における条件について検討を行う。なお、このケーススタディは特定地域の1事例を取り上げたものであり、また、筆者が事象の観察者である一方で、事象へ影響を与えかねない実践者としても参加している。ゆえに、以下で記述する内容は、分析結果の普遍性を問う意味では限界がある点に留意が必要である。

本節で記述する協働の主要なアクターは、「京都市」、「まちづくり共生会、北野界わい創生会、西陣・千本創生会、二条城堀川界わい創生会（以上、市民団体）」、「北野商店街、西陣千本商店街、大將軍商店街、二条城城下町商店街、及び地元商業者」等である。この協働の取り組みを簡潔に表すと、「自治体、営利企業、市民団体等の多様なアクターによる地域商業者の支援及びまちづくり活動」ということになる。

3.2 京都西陣地域の商業の概要

協働のフィールドとなった京都西陣地域は、古くから西陣織に代表される和装産地として栄えてきたまちであるが、明治以来の「洋」の文化の浸透によって伝統的な和装産業が著しく衰退し、長期にわたる不況に喘いでいる。日本経済が成長期から安定期に入る時代背景の中で、西陣織産業は地域外にその生産体制を依存しはじめ、それによる産業の「空洞化」が進展していた。こうした空洞化は、西陣の特徴でもあった「職住一体」型の生活環境を激変させた。織物産業に携わる人口の減少は、そこで長年生活してきた土着の人々の減少を意味しており、そ

れは、彼らの生活に密着していた商業者にも大きな打撃を与えることになった²⁶。結果、西陣における商業の力は年々弱まっている。地域の商店数、事業所への従業者数、年間商品販売額、年間工業品販売額の減少率をみても、当地域は京都市全体の平均値と比較して約2倍の減少率を示しており、衰退が顕著である²⁷。こうした地域の経済状況を背景に、当地域の商店街である北野商店街、西陣千本商店街、大將軍商店街、二条城城下町商店街等が、協働に参加することとなった。

3.3 京都市商業施策の概要

このような地域経済の衰退が課題となる中で、協働のアクターのひとつである京都市は、これまで商業振興あるいは地域振興に関する基本計画の策定等、様々な施策を打ち出した。特に、2004年に策定された「おいでやす京の商い～京都市商業ビジョン2004～」では、京都市商業施策が抱える課題と展望が指摘されている。

2004年のビジョン策定段階における市の商業施策の課題としては、第1に、商店街振興組合の解散が増加するなど体力が弱まっていること、加えて商店街のみならず、商店街に属さない個店や新しい商業振興の担い手（NPO、まちづくり協議会など）への支援が必要であることが指摘されている。第2は、商業支援の効果に関する点であり、これまでの商業振興施策では、施策が地域の商業機能向上や個店の魅力向上に直接つながっているかどうかという効果検証が十分できていなかった点である。第3は、都心部では、町家を活用した魅力的な店舗などの集積により新しいにぎわいが創出されている地域が生まれつつあることから、都心への集中した施策の展開の必要性がある点である。第4に、店舗誘致システムの構築や、地区計画などの都市計画手法を用いた個性的な商店街づくり、地域ストックを生かした新商品の開発など、新しい商店街事業を支援していく必要性である。第5

²⁵ ここで扱う「商業者」は、非製造業における「卸売」「小売」「情報通信」「飲食・宿泊」「サービス」に区分される事業所を指す。

²⁶ 佛敎大学西陣地域研究会・谷口浩司編著『変容する西陣の暮らしと町』、法律文化社、1993年。

²⁷ 次の商業統計のデータを基に減少率を計算。京都市総合企画局情報化推進室情報統計課『京都市の商業－平成19年商業統計調査結果報告』京都市、2007年。

は、商業環境が大きく変化し地域間競争が激化する中で、より一層、地域に密着した商業、商店街の支援、育成が必要であること、そして第6に、商業分野での起業家支援を実施しているが、より一層新しい世代の事業者の育成が不可欠であり、並行して現在の事業者の経営革新に向けた人材育成・支援が必要である点である²⁸。

こうした京都市商業施策の現状を踏まえ、2004年からの10年間におけるビジョンとして新たに策定されたのが「おいでやす京の商い～京都市商業ビジョン2004～」である。そこでは、京都の商業が目指す姿として「歴史文化都市・京都を発信する先導的商業」、「京都で働き暮らす人々の日常の暮らしを支える普段着の商業」、「歩いて買って食べて遊んで安心して楽しめる美しい京都の商業空間」、「才覚を發揮して元気に競い合い共同する京都の事業者ネットワーク」という4つのビジョン、そして、その実現のための11の戦略²⁹やその方法、各関係主体の役割が示された。この内、京都市の役割としては、「団体・組合支援に加えて個店支援へ」、「各地域の商業集積の振興と都心繁華街戦略へ」、「ネットワーク化と人材育成へ」、「現店舗の活性化（商店街振興の発想の転換）へ」、「事業者・市民の企画提案方式へ」という5点が指摘された³⁰。

以上が、京都市施策の概要であり、協働の文脈として位置づけられる。

3.4 まちづくり共生会の概要³¹

まちづくり共生会は、2001年に設立された

任意団体である。代表（設立当時）は、この西陣地域の住民であるA氏である。A氏は大手企業を退職後、このまちづくり共生会を立ち上げた。設立の契機は、2001年に京都市上京区で行われた「京都市堀川水辺環境整備事業」の市民ワークショップであった。経済的衰退、コミュニティの崩壊、高齢化、文化財の紛失等、住民として西陣地域が抱える問題に着目していたA氏は、この市民ワークショップを通じて地域のまちづくり活動を活性化しようと試みた。A氏の呼び掛けで、ワークショップに参加した大学教授、デザイナー、会社員、自治会役員等、地域における各種課題解決の必要性を感じていた人材が集まり組織化がなされた。

まちづくり共生会は設立当初からのメンバーを含む10名によって運営されており、財政規模は約200万円(2008年度)である。活動目的は、地域の活性化を通じた安心・安全のまちづくりにあり、そのための手段として、防災活動、伝統文化の継承・発信、青少年の育成、観光・商業振興、景観整備・創造、などのテーマに総合的に取り組んでいる³²。

様々な活動の中でも、とりわけ重点的なテーマとして取り組んできたのは、文化振興、観光振興、環境整備、の3点である³³。文化振興としては、地域の社寺仏閣、芸能・芸術家などへのまちづくり活動への参加の呼びかけを行い、途絶えていたお祭り、イベント、芸能等の掘り起こしを行っている。観光振興は、観光コースの開発、観光コースの情報発信、観光企画の開発が中心である。観光コースの開発・情報発信は、社寺仏閣や商店、芸能拠点を含め、地域

²⁸ 京都市【おいでやす京の商い～京都市商業ビジョン2004～】京都市、2004年、2-7ページ。

²⁹ 11の戦略は、地域商業ビジョンの策定、地域商業ビジョンの具体化や地域商業を評価する仕組みなどの構築、都心繁華街の活性化、商業と観光の一体的推進、京都の特色を生かした創造的な商業の振興、景観・交通・福祉等とおした地域の魅力向上、企画提案型の商業振興の推進、事業者の持続的發展と新たな商業ベンチャー育成、事業者ネットワークの活性化促進、リーダー・コーディネーターの育成、食の安全に向けた取組の推進、である。

³⁰ 京都市、前掲書、16-44ページ。

³¹ 筆者は、2005年にアクターのひとつである「まちづくり共生会」の事務局長を務めたことを契機に、この協働の取り組みに参加することになった。ここでは、まちづくり共生会代表への聞き取り調査結果、当会が所有する各種資料、及び関連するアクターへの聞き取り調査結果や会議における発言（会議録）等を基に記述する。

³² 「本会は、京都洛中の北部を中心としてまちづくり活動を行う。中でも安全と安心のまちづくりを基本として、地域の「文化振興」（伝統文化・芸能・芸術・氏子祭など）と「観光の振興」（地域の文化資源・伝統的な産業・商業を中心として街なかの界隈の散策など）および「地域の環境整備」（地域の防災、景観創造など）の3つの課題に重点的に取り組む。また、どの地域にとっても恒久的な課題としての青少年の育成や生涯学習環境の整備なども含め、民間（地域住民、企業・団体）や行政、学校と一体となって推進できるネットワークを構成、組織化をコーディネートまたはプロデュースし、地域の住民が住みがい、生きがいを感じるまちを創生し、こころ豊かな生活をおくれる地域を実現することを目的として活動する（まちづくり共生会会則・第3条）」

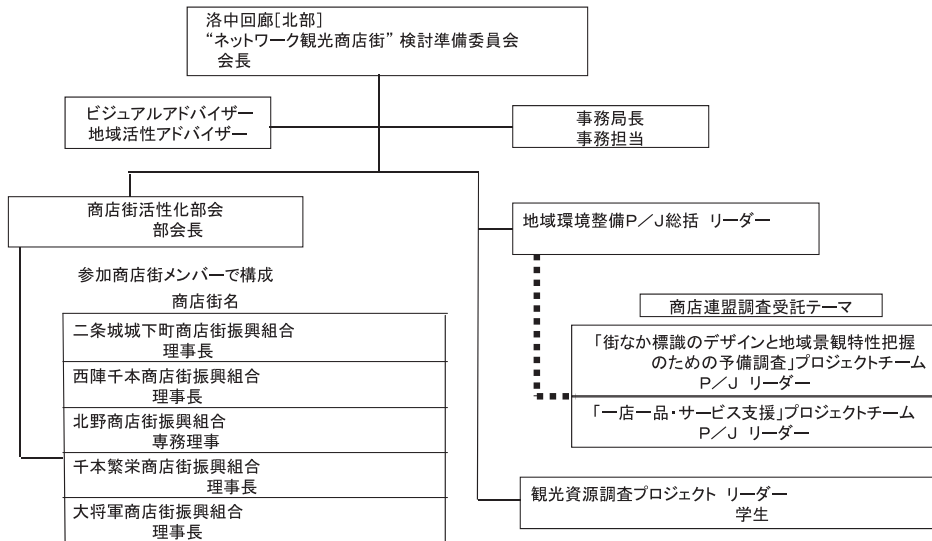
³³ この3点の取り組みが重要であることは、まちづくり共生会のメンバーが共有する価値観であった。すなわち、「地域の文化振興が観光振興につながり、その観光振興が商業振興につながり、その商業振興は地域の文化の見直しにつながる（まちづくり共生会・設立趣旨書）」、という想いである。

内で観光の魅力となるスポットの調査を行い、それらの情報をWEBあるいは観光マップによって発信してきた。また、修学旅行生の受け入れ支援も行っている。これは、地方の中学校等へ観光情報の発信を行い、学生の見学先を紹介するものである。商業振興は、商店あるいは商品、サービス等の詳細な調査を行い、WEBを通じての情報発信、そして新商品の提案・開発などのサポートに携わってきた。情報発信に用いたかわら版を発行し地域内に配布した。そこでは、地域内で活発に商業展開している商店の店主自身や商品の紹介を行ってきた。また、地域の事業者の経営実態に関する調査等も行っている。まちづくり共生会の活動は、地域の住民をはじめとするサービスの受益者へ直接的にサービスを提供するというよりも、むしろ、アクター間の調整、仲介、ネットワークの構築を行う中間支援組織としての性格を持つといえる。

3.5 協働の形成

以上が、協働の形成に関わったアクターの概要である。続いて、協働の概要、「ネットワーク観光商店街プロジェクト」について記述する。

このプロジェクトが開始された背景には、京都市の商業施策の転換と、まちづくり共生会および地元事業者のニーズが接近したことにあった。具体的な契機は、2003年7月に、まちづくり共生会の代表A氏が、地域の商業支援について京都市・商業振興課に相談を持ちかけたことにあった。当時の状況について、A氏は、「京都市に、うち（共生会）のビジョンを説明したんですよ。つまり、商業振興のためには観光振興や文化振興も同時にやって、それをループさせる必要があるんじゃないかってことをね。そうしたら、京都市もちょうどビジョンの策定で動いててね。同じようなことを考えてみたいで。地域単位で取り組むとか、まちづくりの視点を入れるとか、うちみたいな市民団体が協力するとかね。それで京都市も関係団体も含めてプロジェクトチームができるなと³⁴。」と語っている。先述の通り、当時、京都市の商業施策は転換期を迎えており、地域単位での振興や、事業者間、および市民・住民や観光客とのネットワークは施策のキーワードとなっており、まちづくり共生会が提案するニーズと京都市のニーズが非常に接近していたことが活動開始の大きな要因であったと考えられる。



出典：京都市商店街等競争力強化事業「ネットワーク観光商店街の実現に向けた調査研究平成16年度報告書」

図2 ネットワーク観光商店街準備検討委員会 組織図

³⁴ 2006年1月10日、A氏へのヒアリングより。

そうして設立されたのが、「ネットワーク観光商店街準備検討委員会(以下委員会)」であり、その組織図は図2のとおりである。ここに集まったアクターは、補助者およびアドバイザーとしての京都市、地域の商業者としての各商店街理事長、そして事務局兼各種調査研究者としてのまちづくり共生会である。活動の計画は月に1回程度開催する会議において関係者で議論がなされ、その実行は会のメンバーを中心とする10名が行った。委員会の2004年から2007年までの年間の事業規模は平均で約200万円であり、予算は京都市の補助金、自主事業(広告費、観光関連収入等)収入が中心であった。

この委員会のメンバーが共有していた概念は、「観光という切り口による商業振興あるいは地域振興支援」であった。なぜ地域の商店街が観光という視点を持ったのか。京都という観光都市に存在するこの地域にとっての答えは単純かつ明快であり、それは「地域の中にお客さんがいないなら、外から来てもらうしかないよ

ね³⁵」というものである。この委員会の活動目的は次のとおり決定された。

「商店街とその周辺の商店街以外の商業、産業を営業する中小企業が共生し、観光サービスを提供するネットワーク組織の設立を目指す。・・・(中略)・・・そして、観光客の集客により個々の店の収益改善、空き店舗対策等のビジネスモデルの構築を目指す(京都市商店街等競争力強化事業：ネットワーク観光商店街の実現に向けた調査研究平成16年度報告書)」

2004年度に活動が始まって以来、この委員会では主に「観光企画の提案による集客促進」、「WEBを通じた情報発信環境の整備」、「魅力的な商品の開発」、「景観・環境整備」、「その他(経営実態調査等)」、そして「計画実行主体の組織化」という6つの取り組みを行っている(表1)。

まず第1に、何より集客することの必要性から「観光企画の提案による集客促進」を行った。これは、地域の社寺仏閣や町家、商店などを散

表1 ネットワーク観光商店街プロジェクトの取り組みの概要

	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度以降
集客促進	・社寺商店情報調査 ・西陣千本夏の旅開催	・西陣・千本散策実施	・二条城・堀川散策実施 ・北野界わい散策 ・西陣千本創生会発足(散策ろまん実施) ・観光資源調査	・北野界わい創生会発足 ・集客企画の開催 ・修学旅行P開始 ・二条城・堀川界わい創生会発足
ウェブ整備	・ネットワーク観光商店街HP立ち上げ ・観光受発信システムコンセプトの決定、DB構築着手	・きよろきよろ京都HPとの連携開始(西陣・千本散策) ・観光DBバージョン1.0完成	・きよろきよろ京都HPとの連携(二条城・堀川、北野散策) ・観光DBバージョン1.1完成	・観光受発信システム(Eコマース&動画配信計画整備)整備計画立案
商品開発		・1店一品活動調査	・「ええ華紙(かわら版)」の発行	・観光土産商品開発開始
景観整備	・地域景観構造調査 ・道路名標識設置提案 ・景観改善デザイン提案	・WSS立案申請 ³⁶ ・京風情の創生・再生景観整備案の立案	・堀川寺之内軒下景観社会実験申請 ・軒下景観都市・京都を京都市に応募提案 ・軒下景観TV出演	・防災・通り名・サイン整備計画策定と調査実施 ・軒下景観デザイン提案
その他	・経営実態調査実施	・経営実態調査実施	・経営実態調査実施	・経営実態調査実施

出典：ネットワーク観光商店街準備検討委員会，2007年11月6日会議資料

³⁵ 北野商店街振興組合理事長、2006年6月13日会議録より。

³⁶ WSSとは「Wolk Support System」の略称であり、高齢化社会にふさわしい地域内の人の移動手段を考えるために、当会が取り組んだプロジェクトの名称である。

策する観光コースをつくり、(財)京都市観光協会や旅行会社の企画として提案することを中心とした。同時に、情報を掲載した観光マップを作成し配布した。2007年からは、高齢者や修学旅行生をターゲットとした小規模な集客企画も開催している。第2に、こうした観光情報の発信のために、特に「WEBを通じた情報発信環境の整備」に力を入れた。地域を紹介するWEBサイトを立ち上げると同時に、頻繁に更新が可能となる地域情報データベースの開発や、WEBによる商品・サービス販売の仕組みの開発等を行った。第3には、「魅力的な商品の開発」に取り組み、地域にどのような商品・サービスが存在するのか調査を行い、それを「かわら版」として発行した。これは情報発信と同時に、新たな商品開発を啓発するねらいがあった。第4に、こうした観光集客の振興や商品づくりの一方で、観光客を集客するための「景観・環境整備」にも取り組んだ。地域内の住居・道路・看板等の実態調査を行い、京都らしい景観デザイン案等を作成した。第5には、毎年、地域の店舗の経営実態調査も行った。これは、アンケートと同時に直接店主への調査も行っており、マクロの実態把握という側面に加え、経営に関するアドバイスや潜在的なニーズや資源の掘り起こしの意味合いも強いといえる。そして第6に、「計画実行主体の組織化」である。計画を実際に事業化するためには、事業実施主体の組織化が必要であるが、委員会では、西陣を含む周辺地域を6つのエリアに区分し、それぞれのエリアの特性を活かす事業実施主体の組織

化が検討された。

3.6 協働の展開

委員会の設立後、こうした活動の計画立案から実験的試行までおおよそ3年間かけて行われた。その後、予定していた6つのエリアの内、3エリアについて事業実施主体が組織化され、委員会での計画を基本軸としてそれぞれ独自の戦略で事業が展開された。事業実施主体として組織化されたのは、北野界わい創生会、西陣・千本創生会、二条城堀川界わい創生会という任意団体である。これらの組織は、委員会が形成・展開されるプロセスの中で設立された主体ということになる。

まず、北野界わい創生会は、事業主体の中では最も大きな組織であり、委員会でのメンバー構成を残しつつ、前述の3つの商店街と周辺の商業者が中心となり、また、当地域にコミュニティキャンパスを設けていた佛教大学とも連携しながら運営された。事務局には、まちづくり共生会のメンバーや京都市等も参加し、地域に観光客を誘致するための各種支援を目的に、計画・事業の実行が進められた。次に、女性が中心となって組織された西陣・千本創生会である。当会は、委員会に参加していた地域の女性商業者が呼びかけ人となり、それに賛同する商業者や地元自治会役員、まちづくり共生会のメンバー等が集まり設立された。主要な目的は、地域で女性が活躍できる場をつくることであり、自治体や民間のモデル事業へ応募がなされ、そ

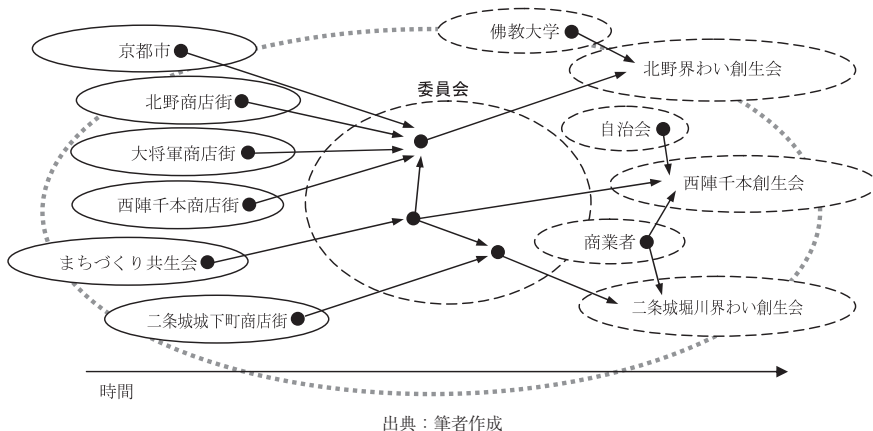


図3 京都西陣地域における協働の形成・展開イメージ

れを基に事業展開が行われた。しかしながら、事業の具体的な成果が見えない状況が続き、メンバーの事業実施へのモチベーションが維持できず、2007年には全体としての活動は休止されている。そして、地域内の広範囲のエリアにおける商業者が参加する二条城・堀川界わい創生会である。この団体は、委員会に参加していた二条城城下町商店街の理事長が発起人となり、その商店街を含む周辺の商業者によって設立された。主要な目的は、地域の観光資源の掘り起こしである。事業実施には、主に会員からの会費や、自主事業収入があてられた。設立当初は商店街メンバーが中心であったが、その後、商店街以外のメンバーが中心となり事業が継続されている。

以上が、協働の概要及び形成・展開プロセスである。図3にそのイメージを示した。

3.7 協働における管理運営

先行研究を通じ整理した協働の形成及び持続性に関する5つの要因を手掛かりに、本協働事例の管理運営に影響した点について考察してみたい。

まず第1に、協働における目的の共有についてである。ケーススタディにおけるアクターの目的、あるいは利益として共有されていたのは、「地域の商業の衰退を背景に、その振興を図る」という点である。これは、構成したすべてのアクターに共通するものであり、協働への参加によって大きな利益が獲得できる期待があったといえる。ただし、当初から目的が一致していたわけではない。というのも、「商品開発をしたい商店街はあるし、紹介マップをつくりたい商店街もあるし、京都市はそんなに積極的ではなかったしで、なかなかまとまらなかった³⁷⁾」からである。そうした状況下で、まちづくり共生会から提案されたのが、「商品をつくるにしても、まずは、外部からお客さんに来てもらわんと始まん。京都という土地柄を生かした観光

振興を中心にすべき³⁸⁾」という一案であった。この案が、集客が課題であった各商店街、また、そうした商業者のネットワーク創出をビジョンとして掲げていた京都市、そして、文化・観光・商業の振興を目指していたまちづくり共生会の期待する利益として一致したのである。

さらに、こうしたアクターの目的共有化に関連する要素として、「ダラダラやっても仕方ない。ちょうど京都市からの補助も3年で終わるし。早いうちに形にせなあかん³⁹⁾」という協働の時限に対する認識があった点も無視できない。この認識は、「急に結果を出すのは無理やけど、地域を巻き込んでいんな事業がやれる組織とか、体制づくりやったら3年でできるやろ⁴⁰⁾」という認識につながる事となった。これは、先に述べた「観光振興を通じた商業振興」をアクターによって共有された目的・利益とすれば、「3年以内に計画推進組織をつくる」という目的達成のための成果目標という解釈になるだろう。これらは、「協働アクティビストが、参加者間で異なる協働の捉え方を摺り合わせる場合、協働の実現可能性が高まる」、「(1) 技術的実行可能性が高く、(2) コストが許容範囲内に収まり、(3) 一般市民の黙認が得られる解決策が生成・特定化される場合、協働の実現可能性が高まる」といった、平本(2009)の指摘を支持するものでもある⁴¹⁾。

第2の論点は、アイデンティティの共有についてである。協働でアクターのアイデンティティとして特に確認されたのは、ジェンダーに関するもの、及び地域性に関するものである。これらは、協働の事業実施主体として組織化が行われたプロセスで確認された。まずジェンダーの特徴を示したのは、西陣千本創生会である。この組織のリーダー(女性商業者)は、協働に参加していた当初から、「女性が活躍できる場所なんかがあるといいなと思います⁴²⁾」という思いを持っていた。彼女は、協働が展開する中で、地域の女性たちが集まる居場所づくりのためのメンバー集めに尽力し、最終的には同

³⁷⁾ 2006年1月10日、A氏へのヒアリング。

³⁸⁾ A氏、2003年12月7日、まちづくり共生会会議録。

³⁹⁾ 西陣千本商店街振興組合理事長、2003年12月7日、まちづくり共生会会議録。

⁴⁰⁾ 北野商店街振興組合理事長、2004年2月20日、まちづくり共生会会議録。

⁴¹⁾ 平本健太「戦略的協働の本質：主要命題と実践的指針の提示」『経済学研究』、59(3)、2009、pp.144-150。

⁴²⁾ 西陣千本創生会会長、2005年1月30日、まちづくり共生会会議録。

様の思いを持つ女性17名のメンバーを集めるに至った。当会は、具体的な事業計画を持って設立されたわけではなく、「女性」というキーワードの基に組織化がなされたのである。

一方、地域性に関しては、最終的に設立された3つの事業実施主体（北野界わい創生会、西陣千本創生会、二条城・堀川界わい創生会）の特徴から明確になる。既に述べたように、協働では、周辺地域を6つのエリアに区分し、それぞれのエリアの特性を活かす事業実施主体の組織化が検討された。しかし、これは戦略的意図をもって区分されたものではなく、「やっぱり、現実的にはご近所の皆さんとやっていくのがいいんじゃないの。あんまり遠いところさんとは会議も大変やし。学区なんかも違いますし⁴³」といった議論を基に決定されたのである。結果的に、この3つの組織は、近隣のアクター同士が繋がった形となった。具体的な組織化を目指すうえで、アクターを結びつけたのは、こうした地域性、あるいはコミュニティ意識ということになるだろう。

この地域性については、第3の論点である、協働形成以前のアクターの関係性についても関連しているとみられる。本稿における協働は、全く無関係のアクターが参加して形成されたものではなく、以前から地域内で関係性を持っていたアクターが多くを占めた。さらには、事業実施主体として設立された3つの組織には、佛教大学、地元事業者、自治会といった当初から協働に参加していたアクターと関係のあったアクターが参加する結果となった。つまり、協働参加以前の関係性が、確かに協働の形成・展開における関係性に影響したとみられる。他方で、ネットワーク観光商店街準備検討委員会の形成を経て、3つの「創世会」が設立されたプロセスからは、アクターの協働経験が影響したことも確認される。3つの「創世会」は、ネットワーク観光商店街準備検討委員会に参加していたメンバーによって構成されたものであり、かつ

委員会に積極的に関与していたメンバーが中心となって組織化された。すなわち、ネットワーク観光商店街準備検討委員会における多様なアクターとのコミュニケーションや合意形成の経験が、少なからず3つの創世会の組織化を促進したと解釈であるのである。第4は、協働に参加するアクターの組織やそれらをつなぐ関係の構造についてである。小田切(2010)は、協働における統治の形態として、ネットワーク型、ヒエラルキー型、市場型、について整理している⁴⁴が、このうち本稿では、ヒエラルキー型及びネットワーク型の構造が確認された。まず、後に設立された北野界わい創生会、二条城・堀川界わい創生会における統治構造・関係性は、組織の中心となるアクターが強く他のアクターをけん引する形態であった。特に、北野界わい創生会については、リーダーを中心とする一部のアクターが、意思決定に大きな影響力を持つややヒエラルキー的な様相を呈した。こうした統治構造・関係性については、「一部がつっぱしりすぎている⁴⁵」といった指摘がある一方、「引っ張ってくれているから活動が進んでいるし⁴⁶」といった声も聞かれた。2012年現在、メンバーの出入りはあったものの、同様の統治構造・関係性は維持されている。

続いて、当初設立された協働（ネットワーク観光商店街）、及び後に組織化された西陣千本創生会における統治構造・関係性は、ネットワーク型である。中心となるアクターは存在するものの、「みんな自由に意見をいわなあかん⁴⁷」「こういう活動は皆さんで一体となってやる活動ですから⁴⁸」といった雰囲気がつくられた。また、定期的開催される会議の会場や議長を順番に変える等、アクター間の連帯・参加を促す工夫もなされた。ただし、西陣千本創生会については、その後、活動が停止する事態に陥った。西陣千本創生会会長は、「ただ会議に来るだけの人とか、イベントの時しか来ない人とかも増えたんです・・・自分からやろうっていう感じ

⁴³ 西陣千本商店街理事長、2005年1月30日、まちづくり共生会会議録。

⁴⁴ 小田切康彦「地域力再生と協働」真山達志・井口貢・今川晃編著『地域力再生の政策学—京都モデルの構築に向けて』ミネルヴァ書房、2010年、183-195ページ。

⁴⁵ 北野界わい創生会メンバー、2007年12月18日、まちづくり共生会会議録。

⁴⁶ 二条城・堀川界わい創生会メンバー、2008年3月2日、まちづくり共生会会議録

⁴⁷ A氏、2005年1月30日、まちづくり共生会会議録。

⁴⁸ 西陣千本創生会会長、2006年9月17日、まちづくり共生会会議録。

も少なかった⁴⁹⁾と運営状況を振り返っている。

これらの実態が示唆する知見のひとつは、協働の統治構造・関係性は、形成・展開のプロセスによって異なる⁵⁰⁾という点である。協働の形成期には、ネットワーク型の構造が受け入れられるが、事業を実施する展開期においては、少なからず公式的で明確な構造・関係性が表出するという点である。

第5の論点は、協働の文脈についてである。これは作用として捉えにくい側面もあるが、協働の形成・展開に影響を及ぼした法制度や規範といったものは確かに存在している。まず、2004年に策定された京都市商業ビジョンである。これは京都市の協働の参加に大きな影響を与えたのはもちろんのこと、「単なる内輪の集まりでなく（市の）ビジョンに沿った取り組みである⁵¹⁾」という他のアクターの認識が、協働の形成・展開を後押ししたといえるだろう。また、協働において醸成された規範として、公共意識とも言うべき規範が挙げられる。アクターの中には、当初、個々の目的や利益を中心に発言・行動するものも多かった。しかし、「変わるもんだね。〇〇さんなんか、自分の店の売り上げがどうとか言っていたのに、今じゃ、“ここでは自分の儲け話はなしだよ”とか言ってる⁵²⁾」との語りにもみられる通り、協働は地域全体の利益を実現する場であるという規範が徐々に浸透していったのである。

4. おわりに

以上、本稿では、京都市西陣地域におけるケーススタディを通じ、多様なアクター間の協働における管理運営の条件について探索を行った。最後に、協働の管理運営に求められ得る課題について若干の整理を行い、まとめにかえる。

協働の管理運営においては、第1に、アクター間の目的共有が、やはり重要な課題ということになる。多様なアクターによる協働の場合、各アクターが協働に期待する利益（目的）は千差

万別であり、それは状況とともに変化するだろう。したがって、アクター間の利益の調整と同時に、協働へのモチベーションを維持する努力—例えば、実現可能性の高い成果目標の設定—が不可欠といえる。第2は、アイデンティティの共有をいかに達成するかという課題である。ジェンダー、人種、年齢のような特徴の他、本稿で扱った地域性、コミュニティ意識等も関連する。協働の管理運営上、戦略的なコントロールが困難なケースも想定されるが、協働形成・発展に影響する重要な要素であることを視野に入れつつ、アクターの選択やコミュニケーションにあたる必要があるだろう。つづいて第3は、協働形成以前の協働経験やアクターの関係性を考慮する点である。過去に協働経験を持つアクターの参加や、以前から良好なつながりを持つアクター同士の参加は、協働の形成・展開に影響を及ぼす。とりわけ、前述した目的の共有や、アイデンティティの共有を促進することになるだろう。協働に参加するアクターの選択においては、これらの要素も踏まえた戦略が求められる。第4は、協働に参加するアクターの組織やそれらをつなぐ関係の構造への配慮である。多様なアクター間協働において構築される関係性は、複雑化しやすい。また、ネットワーク型、ヒエラルキー型、あるいは市場型等、統治構造が時間とともに変化することも想定される。したがって、構築されている統治構造や関係性について常に気を配るとともに、状況に応じたアクター間の役割分担をすすめる必要があるといえる。そして第5は、協働の文脈に関する課題である。協働の形成・発展に特定の法律や社会的規範が影響するのであれば、そうした社会潮流への対応は不可欠である。これは、法・条例の制定や整備というレベルから、社会への啓発や情報発信といったレベルまで想定されるだろう。

本稿は、京都西陣地域にけおける協働事例を基に協働の管理運営に関する試論を記述したものであり、理論化、体系化には至っていない。理論の精査や他事例の検討等、今後の課題とし

⁴⁹⁾ 西陣千本創生会会長、2009年4月25日、ヒアリング。

⁵⁰⁾ Lowndes, V., and Skelcher, C., *The Dynamics Of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis Of Changing Modes Of Governance*, *Public Administration*, Vol.76, Summer, 1998, pp.313-333.

⁵¹⁾ 2006年1月10日、A氏へのヒアリング。

⁵²⁾ A氏、2005年1月30日、まちづくり共生会会議録。

たい⁵³。

謝辞

本研究における調査、データ収集にご協力いただいた京都市、まちづくり共生会、北野商店街振興組合、西陣千本商店街振興組合、大將軍商店街振興組合の関係者の皆様、及び地域の商業関係者の皆様に深謝いたします。

参考文献

- Anderson, E. and Jap, S. D., The dark side of close relationships, *MIT Sloan Management Review*, 46 (3), 2005, pp.75-82.
- Anthony, D., Cooperation in microcredit borrowing groups: Identity, sanctions, and reciprocity in the production of collective goods, *American Sociological Review*, 70 (3), 2005, pp.496-515.
- Ashman, D., Strengthening North-South partnerships for sustainable development, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30 (1), 2001, pp.74-98.
- Austin, J., Strategic collaboration between nonprofits and businesses, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29 (1), 2000, pp.69-97.
- Babiak, K. and Thibault, F., Challenges in Multiple Cross-Sector Partnerships, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38 (1), 2009, pp.117-143.
- Beckman, C. M., Haunschild, P. R. and Phillips, D. J., Friends or strangers? Firm-specific uncertainty, market uncertainty, and network partner selection, *Organization Science*, 15, 2004, pp.259-275.
- Brass, D., Galaskiewicz, J., Greve, H. R. and Tsai, W., Taking stock of networks and organizations: A multilevel perspective, *Academy of Management Journal*, 47 (6), 2004, pp.796-817.
- Brewer, M. B. and Kramer, R. M., Choice behavior in social dilemmas: Effects of social identity, group size and decision framing, *Journal of Personality and Social Psychology*, 50, 1986, pp.543-549.
- 佛教学西陣地域研究会・谷口浩司編著『変容する西陣の暮らしと町』, 法律文化社, 1993年。
- Coleman, J. S., *Foundations of social theory*, Cambridge, MA: Belknap/Harvard, 1990.
- Dorado, S., Giles, E. G. and Welch, T. C., Delegation of Coordination and Outcomes in Cross-Sector Partnerships: The Case of Service Learning Partnerships, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38 (3), 2009, pp.368-391.
- Eisenhardt, K. M. and Schoonhoven, C. B., Resource-based view of strategic alliance formation: Strategic and social effects in entrepreneurial firms, *Organization Science*, 7, 1996, pp.136-150.
- Gray, B. and Wood, D., Collaborative alliances: Moving from theory to practice, *Journal of Applied Behavioural Science*, 27 (1), 1991, pp.3-22.
- 平本健太「戦略的協働の本質: 主要命題と実践的指針の提示」『経済学研究』, 59 (3), 2009, pp.137-167.
- Huxham, C. and Macdonald, D., Introducing collaborative advantage: Achieving interorganizational effectiveness through meta-strategy, *Management Decision*, 30 (3), 1992, pp.50-56.
- 小島廣光・平本健太「戦略的協働の本質 - NPO, 政府, 企業の価値創造」有斐閣, 2011年。
- 小田切康彦「地域力再生と協働」真山達志・井口貢・今川晃編著『地域力再生の政策学 - 京都モデルの構築に向けて』ミネルヴァ書房, 2010年, pp.183-195.
- 京都市『おいでやす京の商い〜京都市商業ビジョン2004〜』京都市, 2004年。
- Lazarsfeld, P. and Merton, R. K., Friendship as social process: A substantive and methodological analysis, in Berger, M., Abel, T. and Page, C. (Eds.), *Freedom and control in modern society*, pp.18-66, New York: Octagon Books, 1954.
- Li, S. X. and Rowley, T. J., Inertia and evaluation mechanisms in interorganizational partner selection: Syndicate formation among US investment banks, *Academy of Management Journal*, 45 (6), 2002, pp.1104-1119.
- Lowndes, V. and Skelcher, C., The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance, *Public Administration*, Vol.76, Summer, 1998, pp.313-333.
- 前田成東(2007)「NPO活動の展開と行政の変容」羽貝正美編著『自治と参加・協働 - ローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社。
- 宮永健太郎「NPOの理論と実践から見た環境ガバナンスと持続可能な発展」『持続可能な発展の重層的環境ガバナンス - ディスカッションペーパー』No.J08-15, 2008年。
- Mohr, J. and Spekman, R., Characteristics of partnership success: Partnership attributes, communication behavior, and conflict resolution techniques, *Strategic Management Journal*, 15, 1994, pp.135-152.
- 新川達郎「パートナーシップの失敗 - ガバナンス論の展開可能性 -」『年報行政研究』No.39, 2004年, 26-47ページ。
- 日経グローバル「NPOと行政の協働に壁 - 都道府県, 政令市, 県庁所在都市調査」『日経グローバル』No.122, 2009年, 8-21ページ。
- Ostrom, E., *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, New York: Cambridge University Press, 1990.
- Podolny, J. M. and Page, K. L., Network forms of organization, *Annual*

⁵³「協働の管理運営」という概念定義が全体を通じて必ずしも明確になっていない点、及び近世・近現代の史的視座に関わる古典とも言えるような京都を考察するための邦語文献の精査が必要な点について、本誌レフェリーからご指摘頂いたことを付記しておきたい。

Review of Sociology, 24, 1998, pp.57-76.

Ring, P. S. and Van de Ven, A. H., Structuring cooperative relationships between organizations, *Strategic Management Journal*, 13, 1992, pp.483-498.

坂井宏介「政府・非営利組織間の協働関係:その理論的考察」『九大法学』第91号, 2005年, pp.45-114.

Tajfel, H., *Human groups and social categories*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1981.

Zaheer, A., McEvily, B., and Perrone, V., Does trust matter?: Exploring the effects of interorganizational and interpersonal trust on performance, *Organization Science*, 9, 1998, pp.141-159.

