

協働施策の展開－担い手育成－

大藤 文夫*

Development of collaborative measures-Development of leaders-

Fumio OOTOU*

協働施策は住民、地域住民組織の主体性及び行政との関係における対等性を想定している。また協働の戦略的単位として、いわゆる「まちづくり委員会・協議会」が設けられることがある。それらの名称は様々であるが、ほぼ単位自治会と自治体のあいだに設定されている。またその構成組織は、自治会を中心に、年齢・属性別組織、機能別行政協力組織、NPO、企業などを集めたものとなっている。

しかし多くの地域で、担い手不足が叫ばれている。もともと自治会を軸にした行政協力・要求システムの制度疲労があり、戦略的単位の設定はその担保の意味ももっていた。やはり構想（理念）と現実にはズレがあるといわざるをえない。よって協働施策は、より積極的に担い手育成の視点をもつ必要がある。

本稿では呉市の協働施策の現状において、担い手育成の視点からいくつかの論点を取り上げ、協働施策の深化に向けての方向性を論評した。協働施策は住民自治のまちづくりの発展にとって、避けては通れない方策である。とくに担い手育成の視点をもつことで、深化させることができる。

協働、担い手育成、まちづくり委員会・協議会、自治会

1. 呉市の協働施策のこれまで

いわゆる平成の合併は、呉市においては2003年4月1日から2005年3月20日にかけて行われている。呉市は2003年3月に『呉市市民協働推進条例』を制定し、協働の原理・理念を確認し協働施策をスタートさせた。その後、4次にわたる『呉市市民協働推進基本計画』の策定（2004年3月、2009年3月、2014年3月、2020年3月）、また協働を進める戦略的な地域単位を設定した「ゆめづくり地域協働プログラム」を導入し（2008年3月）、協働施策を展開してきた。ほぼ15年たった時点での施策展開の経緯とその評価については、すでに記したところである（大藤 2017）。

呉市の協働施策においても、やはり住民、地域住民組織の主体性及び行政との関係における対等性を想定している。しかし、担い手不足というのが地域社会の現実である。呉市にもそれが当てはまる。よって協働施策は担い手育成施策をもつべきである。

*広島文化学園大学 社会情報学部 (Faculty of Social information Science, Hiroshima Bunka Gakuen University)

この点で、『第4次呉市市民協働推進基本計画』は踏み込んだ記述をしている。「第6章 市民協働の推進に係る具体的方策」で、関係人口、子どもや学生のまちづくりへの参画、地域のつながり、外国人のまちづくりへの参画、地域おこし協力隊といった担い手育成に当たるキーワードが盛られるとともに、地縁型組織の在り方の検討というこれまで呉市のまちづくり、住民参加の軸であった自治会についての検討・支援も含まれている点である（呉市 2020: 27-28）。つまり、協働施策における担い手育成にさらに踏み込んでいることになる。その際、担い手の主体性・対等性はあらかじめ備わっているものではなく、学習され、涵養されるものであり、この点で担い手候補への働きかけの重要性を指摘しておきたい。

本稿では、筆者のこれまでの研究を踏まえ、担い手育成の点でさらに深化しようとしている呉市の施策に係わるいくつかの論点を取り上げ、論評する¹。ただし、地縁型組織の在り方の検討は現在進行中のものであり、結果が出たものについての論評ではないことは断っておく。

2. 自治会の弱化という論点

(1) 地域共同管理組織としての自治会

自治会の基本的性格として以下の点が挙げられる（中田 2007: 12）。

ア) 一定の地域区画をもち、その区画が相互に重なり合わない

自治会はこの一定の地域区画を管理する組織である。その区画が相互に重なり合わないという点については、自治会は自治体と同じ性格をもっていることになる。江戸時代の村に遡る自治会もあるが、現在は自治体ではないので、なぜそのような性格をもつかが明らかにされる必要がある。

イ) 世帯を単位として構成される

世帯単位というのはそこに居を構えている者、つまり住民の全てが加入という意味である。認可地縁団体としては個人が構成員であるが、住民の全てという意味では同じである。

ウ) 原則として全世帯（戸）加入の考え方にたつ

この点がしばしば議論（批判）される点である。もちろん任意組織なので、加入の強制はできない。よって住民は必要性を認めて加入するという考えに基づく。

エ) 地域の諸課題に包括的に関与する（公共私全体にわたる事業を担当）

地域での暮らしが総合的であり、自治会は自ずとたくさんの活動を抱えようとする。ここでは世帯間の調整、共同活動、行政への要求・協力活動、そして協働が含まれる。またサービス提供だけでなく、ルールを守るように規制する活動も行う。

オ) それらの結果として、行政や外部の第三者にたいして地域を代表する組織になる。

¹ 筆者は 2020 年度に「呉市住民自治組織あり方検討委員会」の委員となり、担い手育成について考察する機会をえた。本稿はそこでの議論を参考にしている。

自治会が当該区域を代表しているとみなされるということである。全世帯加入原則は、そのための要件である。現在では、100%加入ではないことがしばしばであるが、原則そうであるということである。またそうなるような努力が求められるということである。そして当該区画は、上位に対して重層的に構成されている（市町村合併の経緯）ので、当該区画の意思が尊重される理由があるということである。協働の時代では、住民、地域住民組織も公益活動に参加するものと想定されている。そのような主体性が期待されるのであれば、意見が尊重されることは重要である。また自治会の協働の相手先には、ボランティア、NPO などのアソシエーション型組織、行政、企業などがある。

結局、なぜ自治会がそうなのかについては、根本的には住民が地域での生活において、共（とも。with）にあるからということに尽きる。共にあると、互いが切り離せない（互いに＋、－の影響を及ぼし合っている）状況に置かれる（図1参照）。よって住みやすいまちにするためには協調性が必要である²。

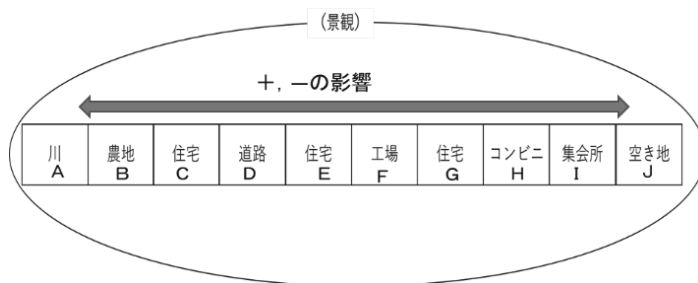


図1 地域で共にある関係 出典：筆者作成

このような一定範囲の地域生活を協調的に管理するのが、地域共同管理組織（中田1993）としての自治会である³。もちろんこのように位置づけられる自治会が、必ずしも十全たる機能を果たしていないことは事実である。そこには以下の課題がある。

（2）住民が地域に関心をもたない（自治会に加入しない）

呉市の「2018年度自治会活動に関するアンケート調査」では、自治会長の33.4%が「地域のことに住民が関心を持たない」、23.0%が「会議や行事に住民参加がない」と答えている。住民が地域に関心をもたないという点は、呉市に限らず広く指摘されていることである。

これまでの住民と地域との係わりを素描すれば、次のようになる。高度成長以前は、各家が互いを頼りにしないと暮らしていけないという事情があった。互助（例えば結）、共同（例えば普請）といった活動を行い、そのために年齢集団で資質を身につけ、寄り合い（自治会）で決定を行い、協調性を担保していた。

高度経済成長期には、経済成長により、各家の収入が増え（お金でサービスが買える）、

² 協調性がつくられないと、公害、共有地の悲劇、信号のない交差点の混雑、身近な犯罪の発生、災害による被害の発生、生活騒音といった、混乱、被害が起こりかねない。協調性があると、暮らしやすいまちになる。

³ 地域共同管理論に基づく自治会の位置づけは、大藤（2019a）を参照。

また税収増から公共事業が積極的に行なわれた（行政に要求すればよい）。よって各家が互いに協調する必要がなくなり、地域への無関心が浸透していった。結果として、協調的な活動を管理してきた自治会への加入率が低下し、活動参加も低下した。

低成長期には、借金をしてでもなお公共事業が続けられた。しかしもうもたないとなった時に、構造改革路線が導入された。そして財政逼迫が協働施策の一理由となった。もちろん行政には過剰や過少がありえるので、住民参加としての協働の意義は強調されるべきである。いずれにせよ、もう一度、地域社会をつくるという協働の課題は困難さを伴う。

（3）担い手不足（高齢化・後継者難）

そして、自治会の担い手不足（高齢化・後継者難）も広く指摘されている点である。上記調査では、自治会長の94.0%が60歳代以上、61.5%が70歳代以上となっている。また自治会長の70.0%が「後継者不足」、27.4%が「役員が忙しくなりすぎる」と答えている。本稿では担い手不足を、リーダー層（例えば会長、三役、部長）、協力層（例えば班長、…委員）の減少ととらえておく。もちろんその背景には、上記の参加層の減少がある。

この点についても、これまでの経緯を素描すれば、次のようになる。高度成長期以前は、集落では住民は年齢層ごとの集団に所属し、横につながっていた。それぞれの年齢集団で役割があり、例えば若者組（青年団）を終える（結婚して世帯主になる）と、壮年層として寄り合い（自治会）に出席し、集落のことを決定するようになる。代わりに、旧世帯主は年寄組（老人会）に入る。

寄り合いでは、世帯主たちのあいだで、年齢、能力に応じて役が決められていった。よって、順繰りに後継者が現れ、リーダー層、協力層が世代交代していった。今は、次の世代が出てこない状態である（役を引き受けない。班長までは輪番で何とかするが……）。よっていつまでも同じ人が役についていることになり、それが担い手不足（高齢化・後継者難）を生むことになる。

ところで担い手育成の観点からは、自治会の構成員は層として捉えるべきである（表1参照）。またそれぞれに期待される役割、さらに担い手となるような働きかけ方があると考えることができる。例えば、①リーダー層（地域活動を企画・運営する。その責任者）、②協力層（地域活動をリーダーと共に企画・運営する。OJTでスキルを学ぶ）、③参加層（まずは交流活動－楽しさ－に利用者として参加する。問題解決活動－やらなければ困る－に

表1 担い手の役割と働きかけ

層	リーダー層	協力層	参加層		関心層	無関心層
期待される役割	活動の企画・運営	以下の活動に参加		興味をもつ	知る	
		(問題解決)	(交流)			
		防犯	挨拶			
		防災	祭り			
		交通安全	スポーツ			
		見守り				
働きかけ	知らせる(チラシ、パンフ、HP、クチコミなど)					
		OJT				
			声掛け			

出典：筆者作成

行動者として参加する。協力層になるように、活動を通じて声掛けをする), ④関心層(興味をもってもらう。チラシ, パンプ, IP, クチコミなどで知らせる)。⑤無関心層(潜在的担い手。同様に知らせる)といったものが考えられる。このようにみると, 参加層の減少が担い手の減少につながるというように, (2), (3) の点は連動していることになる。

(4) 呉市の自治会の現状

既に示したように, 参加層の減少, 担い手の減少は呉市にも現れている。呉市の自治会の現状は以下のようなものである。現在(2020年5月)の呉市自治会は単位自治会(442), 地区自治会連合会(28), 呉市自治会連合会から構成されている。単位自治会は最大1,730世帯, 最小6世帯, 平均173世帯となっている。自治会加入率の近年の推移を表2に示した。加入率は低下傾向にある。また連絡区とは, 自治会連合会に属さず, 自治会活動を行わない地縁型組織で, 市行政日よりなど市からの連絡事項のみを共有する組織である。マンション,

表2 呉市の自治会加入率の推移

年月	自治会		連絡区	
	自治会数	加入率(%)	連絡区数	加入率(%)
2016.5	451	73.6	150	5.9
2017.5	448	71.6	154	6.1
2018.5	445	70.6	158	6.4
2019.5	444	69.7	160	6.5
2020.5	443	69.2	166	6.7

出典: 呉市役所資料

アパートなどで結成される場合がある。また連絡区へ移行する自治会もある。自治会活動の中には行政協力・要求活動も含まれており, 自治会加入率の減少とともに, 連絡区数が増えていくことは, 地縁型組織が弱くなっていくことの一つの現れである。

このように, 住民の関心のなさ, 担い手不足(役員の高齢化)が重なって進行していくさまが呉市にもうかがえる。他方で, 図2にあるように, 自治会はなお総合的な活動を行っている, あるいは行おうとしていることもアンケートからはうかがえる。

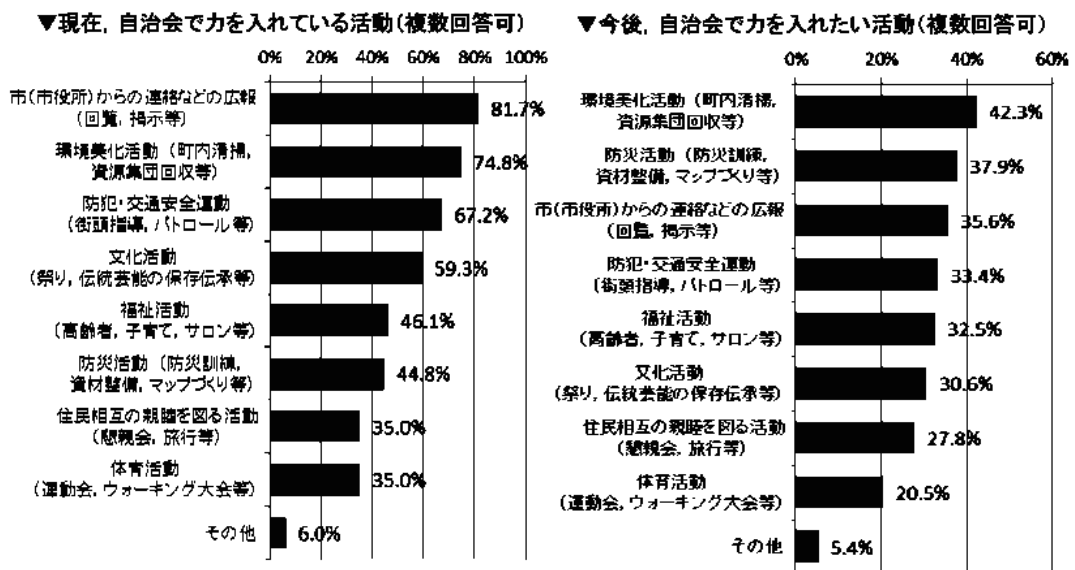


図2 自治会で力を入れている・入れたい活動

出典: 2018年度 自治会活動に関するアンケート調査

3. 行政協力・要求の導管としての自治会

かねてより、自治会は行政との関係において、行政協力・要求の導管として機能してきた（大藤 2011）。呉市においては、この仕組みは自治会の弱化により制度疲労をみせつつも、なお表 3、表 4、表 5、表 6、表 7、表 8にあるように続いている。

例えば、行政はしばしば住民も委員となる、いわゆる行政協力組織・委員を設け、住民からの同意調達と協力調達を行ってきた。呉市の行政協力組織・委員には社会福祉協議会、交通安全推進協議会、民生委員児童委員協議会、青少年補導連絡協議会、人権教育・啓発推進連絡協議会などがある。これらはそれぞれ下位に地区単位（多くが 28 地区）の組織もっている。またその他に各種審議会、会議なども行政協力組織・委員に含まれる。表 3、表 4 は行政協力組織・委員の推薦依頼先を本庁各担当課（計 51）と各市民センター（支所）別（各地区共通 7、各地区別 8）にまとめたものである。

本庁からの依頼はほぼ全市的組織、市民センターからの依頼は地区別組織に区分けされている。全市的行政協力組織・委員の会議頻度は年 1 回が多く、不定期、必要に応じて開かれるものもある。報酬等はあるものと、ないものがある。地区別行政協力組織・委員も会議頻度は年 1、2 回であり、報酬等はないものがほとんどである。

推薦依頼先は、全市的、地区別ともに自治会、女性会、民生委員児童委員協議会、社会

表 3 行政協力組織・委員への依頼
（本庁担当課）

依頼先団体	件数
呉市自治会連合会	34
呉市女性会連合会	28
呉市赤十字奉仕団	12
呉市民生委員児童委員協議会	21
呉市老人クラブ連合会	9
呉市社会福祉協議会	20
地区社会福祉協議会	1
まちづくり委員会・協議会	1
呉市PTA連合会	10
子ども会連合会	2
地区子ども会連合会	1
呉市公衆衛生推進協議会	1
呉市防犯連合会	1
呉市交通安全推進協議会連合会	2
青少年補導員連絡協議会	1
文化団体連合会	3
体育協会	2
各区体育協会	1
その他団体	1

出典：市役所資料（2020 年）

表 4 行政協力組織・委員への依頼
（各市民センター担当）

依頼先団体	共通	地区別	計
各地区自治会連合会	7	7	14
各地区女性会連合会	3	7	10
各地区民生委員児童委員協議会	2	5	7
各地区老人クラブ連合会	2	3	5
地区社会福祉協議会	2	4	6
まちづくり委員会・協議会	1	3	4
呉市PTA連合会	2	0	2
子ども会連合会	2	2	4
呉市公衆衛生推進協議会	2	0	2
呉市交通安全推進協議会連合会	1	1	2
青少年補導員連絡協議会	1	1	2
文化団体連合会	2	3	5
体育協会	2	3	5

出典：市役所資料（2020 年）

福祉協議会の順に多くなっている。女性会はもともと集落の年齢集団であり、行政が重層的に組織化していったものである。単位自治会レベルでも、現在でも助成金を出したり援助したりする、あるいは会合や行事等で対等に協力するという係わりをもつものがある（大

藤 2006: 9) ⁴。

また民生委員児童委員については、地域から選ばれるという性格がある（鶴岡ほか 2011）。呉市では自治会が「呉市民生委員候補者地区推薦準備会」のメンバーの場合がある。そして地区社会福祉協議会は、各地区の自治会連合会、女性会連合会、民生委員児童委員協議会、老人クラブ連合会、まちづくり委員会・協議会、PTA 連合会、子ども会連合会、呉市公衆衛生推進協議会、文化団体連合会、体育協会が委員推薦依頼先となっている。このように、呉市の行政協力組織・委員は自治会、年齢・属性別組織、そして他の行政協力組織・委員から委員が出ている。そしてその中心にあるのが自治会といえる。

また委員の推薦に限らず、行政は様々な事業協力依頼を行っている。表 5 は本庁、各市民センターを含め、事業協力の依頼先をまとめたものである。表 6 はその事業内容である。

表 5 協力事業依頼先

依頼先	事業数
自治会	90
女性会・赤十字	1
民生委員児童委員	7
老人クラブ	2
社会福祉協議会	4
まちづくり委員会・	3
PTA・子ども会	1
その他	2

出典：呉市資料

表 6 協力事業内容

事業内容	件数
広報紙等の各戸配布	55
協力・業務依頼	36
募金依頼	8
その他	4

出典：呉市資料

延べ 103 の事業の依頼先では、ほとんどになる 90 事業が自治会（一部地区自治会、単位自治会の場合も含む）である。依頼される事業内容では、大部分が「広報紙等の各戸配布」と「協力・業務依頼」である。協力・業務依頼の内容で多いのは、施設・設備の維持管理、福祉関連、防災関連の事業協力である。報酬等はあるものとなないものがある。

そして式典、防災訓練、清掃、まつり、イベント等への参加依頼をまとめたのが表 7 である。ここでも自治会（全市、地区別、単位含む）が圧倒的に多い。また報酬等はないものが多い。また自治会、地域住民組織はこのような行政協力に応じるだけではなく、各担当課、市民センターへの直接的な要求を事案に応じて行っている。協力があるだけに、要求が通りやすいといえる。

他方で、行政は助成金、補助金という形で、各組織に支援を行っている。助成金、補助金の支出先をまとめたのが表 8 である。ここでも自治会（全市、地区、単位含む）が多い

表 7 参加依頼

参加依頼先	事業数
自治会	20
女性会・赤十字	3
民生委員児童委員	2
老人クラブ	1
社会福祉協議会	6
まちづくり委員会・協議会	2
PTA・子ども会連合会	0
その他	3

出典：呉市資料

表 8 助成金・補助金支出先

支援先	件数
自治会	26
女性会・赤十字	3
民生委員児童委員	1
老人クラブ	1
社会福祉協議会	3
まちづくり委員会・協議会	10
PTA・子ども会連合会	1
その他	7

出典：呉市資料

⁴ 子ども会、老人クラブも同様である。

ものとなっている。

このように、呉市の行政協力・要求システムはなお存続している。このシステムでは、行政と地域住民組織とのあいだで双方向のやり取りがなされている。かねてより行政は地域住民組織の主体性を活用してきた。そして協働の時代にあっても、双方向のやりとりが求められている。何が適切なやり取りなのかは、判断されるべきであるが、例えば「呉市民協働推進基本計画」に協働の基本原則（呉市 2004）が示されている。この原則に照らして、実際の協働事業を行う中で適切性は定まっていく。

このように、呉市の行政協力・要求システムは自治会を軸として成り立っている。それゆえ自治会の弱化は、そのシステムの弱化につながる。実際に先述のアンケートの自由記述には、行政からの依頼による地域への負担増として、表 9 の点が挙げられている。

表 9 行政からの依頼による負担増

配布物	市政だより等配布物の多さ
募金徴収	公衛協・日赤など各戸訪問して徴収する負担、自治会未加入者との不公平感
役員の充て職	充て職の負担（役員がひとりで何役も請け負っている）
参加依頼	イベント等の参加依頼（要請）が多い

出典：2018 年度 自治会活動に関するアンケート調査

また「呉市住民自治組織あり方検討委員会」がこの間行ってきた委員会、ワークショップ⁵でも、担い手育成に関する問題、対策として、表 10 にある意見が出された。担い手育成の課題としては、やはり地域への関心のなさ、担い手の高齢化・後継者難が共通して認識されている。それは自治会が支えてきた、呉市の行政協力・要求システムの制度疲労といえる。その理由は、結局は軸となっている自治会の担い手不足であり、活動参加者の減少である。こういった制度疲労に対応しようとしたのが、もともと呉市のまちづくり委員会・協議会の設立の狙いの一つであった。

表 10 委員会、ワークショップでの意見

委員会、ワークショップから出された課題など	ワークショップで出た対応策
・次世代の担い手不足、後継者の育成	・若い世代中心のしくみづくり
・役員の高齢化	・プラチナ世代の参加
・役員への就任辞退	・自治会内の役割分担
・自治会未加入者の増加	・住民に対し魅力ある活動の実施
・マンションにおける自治会未加入者	・若者や外国人が参加できるイベントづくり
・会員の退会	・学生や市民団体との交流・連携
・市と自治会の役割分担が不明瞭	・自治会内の役員の連携
・拠点場所の確保	
・自治会活動に対する意識の低下、地域に無関心	・自治会の PR、活動のパンフレットを作成しアピール
・住民情報の入手が困難	
・地域のつながりが希薄	・やり方を今の時代にあわせる

出典：呉市住民自治組織あり方検討委員会

⁵ 2020 年 11 月 15 日（日）、11 月 21 日（土）、11 月 22 日（日）、3 地区各 2 時間で行った。20 名、17 名、17 名の参加であった。参加組織（者）はまちづくり協議会、自治会、民生委員児童委員、女性会、老人クラブ、PTA、企業、まちづくりサポーター、高校生、子ども会、体育協会、商店街連合会、運動普及推進委員、外国人住民などであった。

4. 地域自治組織という論点

(1) 地域自治組織としてのまちづくり委員会・協議会

第 27 次地方制度調査会は、平成の合併後の基礎自治体のあり方に関して「地域自治組織」を提起した。それは「基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする」(第 27 次地方制度調査会 2003) という位置づけである。合併後の当該単位は行政と重層的な関係をもつので、そこでのまちづくりにとって住民自治の強化という視点は重要である。それは当該単位を管轄する組織の意見が尊重されるということである。

地域自治区(地域協議会)、まちづくり委員会・協議会などがそれに該当するものとして扱われている。合併後の呉市の当該単位を管轄する組織は後者である⁶。呉市の位置づけは「自治会地区連合会、地区内の各種団体、NPO、ボランティア団体などで組織されている地域包括型の住民自治組織です。地域内の種々の目的別縦割り組織(各種団体)を包括し、各地域内での団体間の協働・連携を図る役割を担うことが期待されています」(呉市ホームページ まちづくり委員会・協議会) というものである。

地域自治組織には、以下のような論点がある。それらの点を取り上げ、呉市のまちづくり委員会・協議会の性格を明らかにする。

①範囲：単位自治会より大きく、自治体の下部にある。呉市ではこの範囲に、自治会をはじめ、年齢・属性別組織、機能別行政協力組織・委員の地区別単位がある。その単位設定は合併の経緯、地域自治の蓄積による。平成の合併で加わった旧町は、それ自体で一つのまちづくり委員会・協議会となっている。

ただし、この単位で各組織の横の連携があったというわけではない。むしろ位置づけにあるように「縦割」であり、よってまちづくり委員会・協議会で「連携」を図る(連携事業を実施する)ものと設計された。

②構成員：自治会、年齢・属性別集団、機能別行政協力組織・委員、NPO、その他が構成員となっていることが多い。呉市の場合も同様で、自治会がそばにある担い手と協力しやすい組織をつくることは、自然な対応である。また縦割りであればこれまで見えなかった担い手が、連携することで互いにみえるようになったともいえる。

③行政との協働：協働は事業に当たって役割分担をすることである。個々の事業の中で

⁶ 広島県では地域自治区はなく、地域審議会も 4 新自治体で導入されたに過ぎない。広島県の場合、まちづくり委員会・協議会が協働の戦略的単位といえる。呉市を含め、県内の多くの自治体では、その内部に単位自治会より大きく、小学校区、地区自治会連合会、コミュニティ、公民館といった範囲に戦略的単位を設定している。もちろんその単位の名称は異なっている。例えば、広島県内では三次市は「住民自治組織」、庄原市は「自治振興区」、神石高原町は「自治振興会」、江田島市は「まちづくり協議会」、世羅町は「地区振興協議会」、福山市は「学区(町)まちづくり推進委員会」、東広島市は「住民自治協議会」、竹原市は「大きな住民自治組織」、安芸高田市は「地域振興会」、安芸太田町は「自治振興会」、三原市は「活動中核組織(将来的には「まちづくり協議会(委員会)」)」などである。

そのことが決められていくが、行政と協定⁷を結んで取り組む場合もある。役割分担のためには、事業目的の共有が前提である。また同じ目的を追求する者として、両者は対等になる⁸。

④地域予算：交付金的な地域予算には、併存型、部分統合型、包括型があるが、併存型以外は現行の地域予算の見直しを必要とする。現行が縦割りの予算執行であれば、縦割り行政自体の見直しにもつながる大きな課題である⁹。呉市の場合は併存型であり、現行の行政協力・要求システムと横に並んでまちづくり委員会・協議会制度がある。この論点は次の代表性の論点にも重なってくる。

⑤代表性：地域を代表するとみなされることは、地縁団体・組織（例えば自治会）の本質である。居を構えることで一塊の土地に共属し、それゆえ網羅的に所属しており、他の団体・組織に対して代表するという原理である。まちづくり委員会・協議会が代表性をもつというのは、上述のように、実際には加入率が100%とは限らないので、他の団体・組織、また上位団体（例えば自治体）にそうみなされているということである¹⁰。

そうみなされると、構成員、横の団体・組織、上位の団体は、まちづくり委員会・協議会の意見を尊重せざるをえない。そのことを条例に明記することで、代表性を認めようとする場合もある¹¹。予算にしても、一括でまちづくり委員会・協議会に交付され、その執行は同会に任されるという展開も可能である¹²。それはまちづくり委員会・協議会の自由度（自治度）が高まるということである。呉市の場合は、「地域包括型」と記されているが、地域を代表するという性格はもたされてはいない。地域の意見を聴くという場合は、自治会が相手になっている。

⑥意見表明の仕方：とくに地域自治区では地域協議会という諮問機関が制度化され、意見表明機能に配慮されている。合併への保障、遠くなる自治体への保障という観点からは、とくにこの点が強調されることがある。それがどこまで機能しているか¹³は別にしても、住民、行政の権利・義務としてこのようなルートが設けられることは大きな意義がある。呉市の場合は、まちづくり委員会・協議会に諮問機関という位置づけはない。仮に諮問一答申という制度化された意見表明の回路を導入するとしても、これまでの行政協力・要求

⁷ 例えば雲南市市では、「地域と行政の協働のまちづくりに関する基本協定書」を結んで、相互の役割を明確にしている。

⁸ 自治会を含めた住民組織の行政協力関係は、しばしば行政の下請け、上下関係と批判されてきた。しかし目標の一致が確認されるのであれば、たとえ分担される活動の量や質が異なっても、ともにできることを行えばよいということになる。対等性は協働の原理の一つである。

⁹ 例えば飯田市では、包括型の地域予算に変更する際に、全市的な各領域の住民組織を廃止し、その活動を各地域自治区（まちづくり委員会）に下ろしている。

¹⁰ もちろん代表制を担保する努力（住民の合意調達）が必要なことはいうまでもない。

¹¹ 例えば伊賀市では「住民自治協議会」が市長の諮問機関及び市の重要事項に関する当該地域の同意・決定機関とされる（『伊賀市自治基本条例』第25条2項）。

¹² 例えば、飯田市がそうである。

¹³ 例えば、上越市と飯田市の地域協議会の意見表明機能の果たされ方にはかなり違いがある（山崎・宗野（2013）、宗野ほか（2020））。

という回路との異同を注意して検討する必要がある。

⑦地区まちづくり計画：これは取り組む事業によって、各組織の連携の実をつくるものである。また事業をPDCAサイクルの中で展開するという点でもある。1回だけつくった、目的－手段関係が明確でない、活動結果が記録されない、Cがなされない、よってAがなれないといったものは評価されがたい。逆にサイクルが適切に運用されれば、協働の実が明らかになる。また協働であるので、行政を含めて他の主体がどう係るのか明記されていることが重要である。上記の意見表明機能は、ここで果たされていると考えてもよい。呉市の場合には全地区でそうだというわけではないが、PDCAサイクルを通して、積極的な活動をしているまちづくり委員会・協議会もある（大藤 2019b）。活動は、結局は担い手が生み出すものである。

⑧活動の棲み分け：代表性を有していない場合は、構成団体・組織の活動との棲み分けがなされることになる。呉市の場合には、他の団体・組織では行っていない活動がなされている（大藤 2016）。

⑨担い手育成：呉市のまちづく委員会・協議会は、地区内組織を横につなぎ、事業開発・調整を行っているという性格のものである。呉市の同委員会・協議会は担い手育成機能も期待されている。縦割でなく横につないだということ自体がその成果である。しかし地区内各組織を横につないだ場合は、担い手は増えるが、現状の担い手（リーダー層、協力層）がそのまま出てくるので、高齢層に偏ることになる。また地域の役職経験者の中からボランティアとして担い手を発掘した場合も、やはり高齢層になる（大藤 2016）。よって、下の世代から担い手を発掘することが必要であり、呉市の中では実際にそれを行っているまちづくり委員会・協議会もある（大藤 2019b）。

以上の論点からみると、呉市のまちづくり委員会・協議会は協働事業をPDCAで行いえるという点で大いに評価すべきであるが、地域予算、代表性、意見表明の点で弱さがある。それは結局、代表性の弱さに収斂する。縦割りを排するという方向性はみえるが、それは事業連携までである。現状で事実上、自治会の意見が地域の意見として尊重されているが、しかしその自治会は担い手不足である。

きっかけづくり、条件整備として地域予算、代表性、意見表明を強化するかどうかは、施策上の選択である。しかし制度を強化したとしても、それを活かす担い手がいなければ上滑りである。まちづくり委員会・協議会の活発さ・力量も、結局は担い手の存在にかかっている。そうであれば、制度上の課題は課題として、担い手を育成する事業に取り組むべきである。つまり、まちづくり委員会・協議会が担い手育成機能をもつということである。

5. 担い手候補への働きかけ

(1) 担い手・担い手候補の布置

ここで担い手育成という出発点の課題に立ち戻りたい。担い手は地域社会内部で育成す

るというのがこれまでの方法であったが、過疎・高齢地域ではそれが困難である。現在では地域社会の外部の者と協働するという視点が現れている。担い手・担い手候補の布置の観点からは、表 11 のように示すことができる。

現在の地域社会内部の担い手は、極論すれば高齢層に偏っている。しかし現状の担い手候補もまたいる。よって下の世代をどう育てていくか、都市的生活様式に慣れ、地域社会に関心をもたない都市的流入層をどう育てていくか、さらに地域社会に増えてきている外国人住民をどう育てていくかという課題がある。

表 11 担い手・担い手候補の布置

	(内部)	(内・外)	(外部)
現担い手	定住担い手(高齢)		
担い手候補	若い世代 都市的流入層 外国人住民	二地域居住 地域おこし協力隊	近居他出子 ファン(交流客)

出典：筆者作成

また外部の者であるが、地域社会に係わりをもつ近居他出子、ファン(交流客)がいる。彼らをどう育てていくのかという課題もある。さらに内・外に、定着を志向する外部の者である地域おこし協力隊もいる。彼らをどう育てていくのかという課題もある。これらは呉市でも想定される担い手候補である。

(2) 内部の担い手候補への働きかけ

筆者のこれまでの研究を踏まえ、呉市を念頭に、内部、内・外、外部の担い手候補への働きかけを考えてみる。

上記のように、まず内部の担い手候補として①若い世代がある。現在の担い手が比較的高齢層に偏っていることから、a) その次の世代、b) PTA、c) 若者への働きかけがある。a)、b) については、第2地区まちづくり委員会の事例がある。第2地区まちづくり委員会は交流活動を出発点に、問題解決活動に取り組んできた。その過程で同年齢層の担い手にとどまらず、一定の後継者(イベントを手伝ってくれている人、中学校 PTA の人など)のめどをつけている(大藤 2019b: 18)。そして、三条地区まちづくり委員会は多世代協働の取り組みとして、中学校 PTA との連携という戦略を立てた(大藤・鶴岡・栗川 2015: 10-11)。

また c) については、かつては伝統芸能が青年層によって担われることが多くあったが、広小坪地区には現在も呉市文化財に指定されている小坪神楽が残っている。そこでは先導者が後継者を指導する学習共同体があり、神楽経験者はまた地域社会の担い手にもなっている。いわば地域による神楽が成立している(大藤 2020a)。このように伝統芸能の学習によって、地域人の資質を身につけるという道もありえる。

そして外国人住民も担い手候補として考えられる。呉市内では人口の 1.62% (2020 年 3 月末) が外国人住民であり、散住の形態で暮らしている。多文化共生の本質は、外国人住民を住民としてとらえることであり、自治会との係わりにおいても隣人化が求められる。地域に住むことで互いがプラス、マイナスの影響を与え合うという意味では、隣人であることは客観的な事柄であるが、その影響をコントロールし、協調するという点では主体的

な事柄である。よって隣人化が求められる。呉市にも地域日本語教室があり、そこでの友人化（対等性をつくる）が隣人化の媒介として働いている（大藤 2020b）。

（3）外部への働きかけ

都市と農村、あるいは過疎地域との交流がなされてきた。農村あるいは過疎地域が交流に取り組む理由は、経済的なものというより、自らの地域の価値を再発見する（心に灯りをともす）というものである¹⁴。ホストに必要な作法は、ホスピタリティである。そこではホスト・ゲストは対等である。

呉市では、御手洗地区が「重要伝統的建造物群保存地区」を資源として交流活動に取り組んできた。地区として心に灯りをともすことは達成でき（大藤 2008）、担い手組織はまちづくりルール（「御手洗まちづくり憲章」）、空き家対策、移住対策といった地域の持続可能性を高める取り組みを行うようになっている（大藤 2018）。

ただし交流は移住とは異なるので、直接的に担い手をつくるものではない。その点では次の「地域おこし協力隊」の方が、より担い手育成に近い。

（4）内・外への働きかけ

地域おこし協力隊（以下、協力隊）事業は、農村に対する支援において、定住を想定し、直接に集落支援を行う外部の者を配置するという新しい事業である。ここでは協力隊を内・外に位置づけている。それは協力隊事業の成否には「変数が3つある（＝地域、隊員、自治体担当者が変化する）」（図司 2013: 351）ので、空間的には内部であるが、なお内部の役割を取得する途中であり、また外部のよそ者としての能力を有するからである。

呉市では2015年度から始まり、2020年9月までに、8地区に累計総数13名、うち女性6名、男性7名、採用時年齢23歳～41歳が配置されている。いずれも都市部からの転入である。また4名が定着している。協力隊員は主体的に地域を選んでいる¹⁵が、地域と上手に接合するためにはキーパーソン（まちづくり委員会・協議会役員、市民センター職員）の媒介役割が大きい（大藤 2020c）。

6. 協働施策の展開としての担い手育成

以上、協働施策の展開としての担い手育成という観点から、呉市の自治会とまちづくり委員会・協議会の現状をみてきた。自治会の担い手育成については、単位自治会の弱化、当該課題の一般化という点を考えれば、呉市自治会連合会レベルでのプロジェクト（例え

¹⁴ 経済を追求するのは観光であり、産業開発である。

¹⁵ 小田切は、若い世代の協力隊員の農山村の位置づけに i) 仕事の場合、ii) 自分探しの場、iii) 貢献の場、iv) 定住の場があることを指摘している（小田切 2015: 33-34）が、それらは隊員が主体的に選ぶものである。

ば自治会加入プロジェクト¹⁶⁾が考えられる。また担い手候補の担い手への育成については、市全体レベルより現場に近く、現場に即した発想ができるという点で、まちづくり委員会・協議会がその主体となる取り組み（例えば担い手育成発表会¹⁷⁾）が考えられる。

いずれも自治会を軸にした取り組みである。自治会については批判もあり、また期待するにしてもその力が弱くなっているということも認めざるをえない。しかしにもかかわらず、なお自治会活動を頑張っている担い手がいることも確かである。その担い手の努力を受け止め、支援していくためにも担い手育成の取り組みが必要である。

また本稿では、もっぱら自治会に係わる担い手育成について論じてきた。呉市においても市民活動・ボランティア・NPOによる公益事業、またそれを行うための担い手育成事業も存在する。こちらの側からの考察も必要なのは筆者も認めている。しかしその課題の取り扱いは後日に期したい。

付記

本稿の作成に当たっては、呉市職員の皆さんに調査協力を頂いた。皆さんに深く感謝したい。

引用・参考文献

伊賀市，2002（改正），伊賀市自治基本条例。

出雲市加入促進プロジェクトチーム 加入促進ワーキンググループ，2011，町内会（自治会）加入促進に関する検討結果。

出雲市・出雲市自治会連合会，2014年度，町内会（自治会）加入促進マニュアル。

大藤文夫，2006，自治会活動と市民協働：呉市の自治会調査から，社会情報学研究。

大藤文夫，2008，交流する人々－重要伝統的建造物群保存地区を活用したまちづくり－，社会情報学研究。

大藤文夫，2011，地域協働と地域リーダー～呉市N地区の事例から～，社会情報学研究。

大藤文夫・鶴岡和幸・栗川隆宏，2015，地域協働と担い手育成(3)～多世代協働の観点から～，社会情報学研究。

大藤文夫，2016，地域福祉の担い手形成(2)－呉市第2地区の見守り活動の実践から－，社会情報学研究。

¹⁶⁾ 「町内会（自治会）加入促進に関する検討結果」（出雲市加入促進プロジェクトチーム 加入促進ワーキンググループ），「松江市町内会・自治会加入促進計画最終報告書」（松江市町内会・自治会連合会加入促進プロジェクトチーム），「町内会（自治会）加入促進マニュアル」（出雲市・出雲市自治会連合会）が参考になる。

¹⁷⁾ 例えば，該当事例の発表・ディスカッションを，地域の課題に合わせて行う。どのように育成してきたか（自分たちの在り方を含め）を発表してもらい，参考，刺激を受けてもらうといったことが考えられる。

- 大藤文夫, 2017, 協働のまちづくり施策 ―呉市の協働 15 年の軌跡―, 社会情報学研究.
- 大藤文夫, 2018, 交流する人々 (2) ―呉市御手洗地区における重伝建を考える会の活動を中心―, 社会情報学研究.
- 大藤文夫, 2019a, 自治会モデル規約の意義, 社会情報学研究.
- 大藤文夫, 2019b, 地区まちづくりの展開 ―呉市第 2 地区の地区まちづくり計画を通して―, 社会情報学研究.
- 大藤文夫, 2020a, 地域社会による神楽試論―呉市小坪神楽を参考―, 社会情報学研究.
- 大藤文夫, 2020b, 多文化協働―外国人住民のまちづくりへの参加―, 社会情報学研究.
- 大藤文夫, 2020c, 外部の者との協働―地域おこし協力隊の活動から―, 社会情報学研究.
- 小田切徳美, 2015, 椎川忍・小田切徳美ほか編著, 地域おこし協力隊, 日本を元気にする 60 人の挑戦, 学芸出版社.
- 呉市, 2004, 呉市市民協働推進基本計画～パートナーシップによるまちづくりのために～.
- 呉市, 2020, 第 4 次呉市市民協働推進基本計画.
- 図司直也, 2013, 地域サポート人材の政策的背景と評価軸の検討, 農村計画学会誌 Vol.32, No. 3.
- 第 27 次地方制度調査会, 2003, 今後の地方自治制度のあり方に関する答申.
- 鶴岡和幸・部谷耕治・栗川隆宏・大藤文夫, 2011, 民生委員児童委員活動へのサポート (1) ～大崎上島町と竹原市の民生委員児童委員調査から～, 社会情報学研究.
- 中田実, 1993, 地域共同管理の社会学, 東信堂.
- 中田実, 2007, 地域分権時代の町内会・自治会, 自治体研究社.
- 松江市町内会・自治会連合会加入促進プロジェクトチーム, 2014, 松江市町内会・自治会加入促進計画最終報告書.
- 宗野隆俊ほか, 2020, 『参加』と『協働』の地域自治区制度―長野県飯田市を事例に, コミュニティ政策 18.
- 山崎仁朗・宗野隆俊編, 2013, 地域自治の最前線―新潟県上越市の挑戦, ナカニシヤ出版.

引用ホームページ

呉市ホームページ まちづくり委員会・協議会

<https://www.city.kure.lg.jp/soshiki/4/matidukuriinkai.html> 最終閲覧 2020 年 11 月 12 日.