

## 地域協働と担い手育成(2)

大藤文夫\*

### Local Collaboration and Upbringing of the Subject(2)

Fumio OOTOU\*

地域協働を進めるためには、地域協働を担う地域住民組織が人を育てること、組織を育てること、住民と行政との接点を再構築することを行う必要がある。そして行政もその努力を共に行う（支援する）べきである。現在でも鳥羽市答志町答志地区では若者宿制度が営まれている。それによって育てられるのは、何よりも地域生活に必要なココロ（共感，互酬，折り合い）である。地域への非当事者性が広まっている今，このようなココロを生み出す構造を地域社会の中に新たに創り出すことが必要である。宝塚市では地縁型組織とアソシエーション型組織の連携がなされている。春日学区住民福祉協議会では住民間，住民と専門機関，そして専門機関どうしの協働が住民主導でコーディネートされている。そして地域内分権・重層型自治体の様々な試みも行われている。こういった動きの先に，協働型人材，協働型組織，協働型自治体という像が見えてくる。呉市では中間範囲の地域共同管理組織の性格をもつまちづくり委員会（協議会）が制度化されたが，なお発展途上であり，行政からの支援が依然として必要である。

#### 地域協働，協働型人材，協働型組織，協働型自治体

##### 1. はじめに

地域協働は行政主導のまちづくり方法を転換するものとして，積極的に推進すべきである。地域協働を進めるためには，地域協働を担う地域住民組織が自ら(ア)人を育てること，(イ)組織を育てること，(ウ)住民と行政との接点を再構築することを行う必要がある。そして行政もその努力を共に行う（支援する）べきである。

(ア)について，地域協働（市民協働）が謳われる根拠は，住民の自治的活動が期待できるということにある。しかし地縁型組織における人材難は常態化しているように思われる。またボランティア・NPOについてもその体力の弱さは指摘されるところである。「一定の地域を前提として，そこに存在する住民が参画している多様な主体が，当該地域が必要とする公共的サービスの提供を協力して行う状態」<sup>1)</sup>という地域協働も期待に止まるか

---

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

もしれない。人材難という状況にあつては、地域活動を押し付けるのではなく、担い手を育てることを意識的に地域協働の取り組みの中を含むべきである。例えば前稿<sup>2)</sup>では、技術・技法のレベルで主体の成長がどう促されるのかを、呉市S地区における地区まちづくり計画の策定過程を通して分析した。そこではワークショップ技法が主体の成長を促す手段となりうることが確認できた。人材育成に当たっては、こういった技法レベルに着目することも重要である。また行政においても人材育成という観点は重要である。住民、行政職員が共に協働に向かうとき、協働型人材という像が見えてくる。

(イ)については、かつての地域社会では、主体の成長は当人が地域集団に所属し、そこでの活動を経る中で促されてきた。よって人を育てるためには、地域集団が弱化・解体している状況では、組織を育てること（地域集団を再建・再編成すること）も意識的に行うべきである。また効果的な組織活動・運営ができる組織体制をつくるべきである。その場合、協働型組織という像が見えてくる。

(ウ)については、地域内分権・重層型自治体構想として議論されている。それは自治体内部に住民自治的な力によって運営される領域を設け、そこに権限を委譲しようという試みである。しかしもともと地域力に取って代わることで行政は肥大してきた。仮に権限を再び地域社会に返すとしても、それを実際に地域社会が担うことはそれほど簡単なことではない。人を育てること、組織を育てることが必要な所以である。それが進む場合は協働型自治体という像が見えてくる。

本稿では、地域協働の要となる組織を中間範囲の地域共同管理組織と呼んでおく<sup>3)</sup>。以下、上記の三点から地域協働を進める方策について考察する。その場合、この地域共同管理組織が焦点となることは言うまでもない。なお事例としては前稿と同じく呉市の取り組みを中心に採り上げる。

## 2. 住民自治と地域協働

地域協働の到達点は住民自治である。まず住民自治を促進するという観点から、地域協働に至るまでの流れを簡単に押さえてみよう。

住民自治を促す方法の一つとして住民（市民）参加がある。そして協働は住民参加の発展形態である。各種報告書や条例等の中で、協働概念が公共サービス提供の場面に限定して使用されている場合がある。しかしその場合でも参加とセットで用いられている。仮に参加の装置と実施の装置が別々につくられたとしても、両者は相互に支え合うものとして運用されるべきである<sup>4)</sup>。協働を参加から切り離して用いることは、「公共概念の転換」の意義を減価させてしまうことになる。本稿では次の四点から協働は参加を含み、それを発展させたものとする。

第一に、実施過程だけにおける参加（動員）に対する批判から、決定過程における参加が求められたのであり、今日では決定、実施、評価における参加が通常のものとなっている。

第二に、協働の前提となっている市民公益活動という概念は、市民（住民）も公益活動を担うことを認める概念である。そもそも公益活動を担うというのは、公的な活動の決定、実施、評価に参加するということである<sup>5)</sup>。そこに市民も加わることが認められることで、表立って市民も行政や議会と共に公益活動を担うことが可能になり、対等なパートナーとして扱われることになった。こういった公共概念の転換によって、従来の行政協力組織に見られるような、タテマエでは行政が公共性を独占しているとされながら、実質はその下請け機関として（私的な）住民組織が協力する、あるいは協力する見返りを求めるといった奇妙な図式から抜け出せた。

協働では公益活動における各主体間の役割分担が志向されるようになってきているが、協働の実施場面で市民サイドからつけられているいくつかの但し書き（自主性・自発性の尊重、対等、相互理解、目的共有、情報公開など）は、協働が既定事項を単に実施するだけではなく、何が公共事業に値するのか、誰がその担い手にふさわしいのか、コスト負担はどうするのか、こういったことが自らの公共性の担保を含めて現場から常に議論されうること示している。つまり公益活動を担う協働型人材は生み出されるものと想定されている。

第三に、現在は市民協働と並んで、地域協働という概念も用いられるようになってきている。地域協働の意義は住民の自治的活動にとって戦略的な地域範囲を設定したことにある。戦略的というのは、参加、市民公益活動が現実可能という意味である。地域協働で想定されている範囲は小学校区などの中間範囲である。地域協働を担う組織の構成は、いわゆる地縁型組織が中核となり、そこにアソシエーション型組織が加わっているものが多い。この組織にはこの範囲で行われる協働事業のコーディネート、つまり住民間、住民と専門機関（行政含む）、専門機関間の連携のコーディネートが期待される。この組織を立ち上げること自体が課題であるが、さらに効果的な組織体制を整えていく必要がある。

第四に、仮に単位自治会が管轄する範囲を第一層とすれば、この組織が置かれる範囲は第二層となり、基礎自治体が管轄する範囲はより上層の範囲となる。この場合いわゆる重層型自治体が構想される。それは各層間の事業仕分け、そしてさらに分権（地域内分権）という射程も含むことになる。

もちろん以上のことは、協働「論」として住民自治を進めるという点で期待されるものを述べたに過ぎない。しかしその実現にはなお不明瞭な点が多い。例えばア)制度のレベルでは、地域自治区という制度の中で行うのが適切なのか、自治基本条例といった裏づけが必要なのか、イ)組織づくりのレベルでは、当該組織の組織要件・体制（活動分野の総合性、参加の開放性、参加の対等性、効果性、透明性・公開性、代表性など）はどうするのか、ウ)協働事業実施のレベルでは、役割分担、費用負担はどうするのか、そして最後にエ)人材育成のレベルでは、その育成をどうするのかである。行政主導とは公的活動をめぐる住民、行政、議会の一つの関わり方を示すものであった。しかしこの関わりをどうするのかがいま問われている。少なくとも住民自治を進めるというのが大きな方向である。その実現のためには住民意識、住民組織、行政組織、制度の改革を伴う。

### 3. 人を育てること

#### (1)人材（担い手）不足とは何か

まず人を育てることから考察する。地域社会では人材不足が嘆かれている。本稿では、人材を地域活動を行う住民の意味で用いる。地域社会に関わるという意味では、行政も企業も主要な担い手であるが、ここでは住民に焦点を当てる。

住民であるというのは、そこに暮らしているという客観的な属性である<sup>6)</sup>。もちろん住民の社会的属性（年齢、性別、仕事、家族構成、意識など）は様々であるので、地域活動参加の濃淡が生じる。その上で、人材というのは層として捉えるべきである。リーダーの周辺にはサブリーダー層（事業の企画・運営の協力者）がいる。その周辺には参加層（行事には参加する層）、理解層（行事には参加しなくても、会費を払う、寄付をする層）がいる。こういった内側にいる層が現状の人材である。そして外側には傍観層、無関心層がいる。人材不足というのは、こういった内側にいる層が減少していくこと、外側の層が内側に入っていないこと、内側の層の世代的な再生産がなされないことである。

そして人材不足は二種類の現れ方をする。過疎・高齢化による物理的な人材不足と、都市化によるココロの人材不足である<sup>7)</sup>。人口の流動化はつながりの無さを堆積させる（流出することで、残った住民のつながりが失われる。流入者はつながりを持っていない）。そして生活の行政化・市場化は生活の場での当事者意識を失わせる。地域社会に依存しなくてもよいという現実、自分たちで地域社会を管理しようという意識も失わせた。そこでは人材候補はたくさんいても、それが地域活動に向かわないという人材不足が現れる。いま大きな問題は（とくに都市部では）、このココロの人材不足である。

ココロというのは地域活動を行おうとする資質のことである。例えばかつての地域社会は互助と共同の関係として特徴づけられる。そして人はそのような関係を生きるためには、それに対応する資質を身につけていた。互助や共同は規範として意識化され（借りたものは、いつかは返さねばならない。フリーライダーは原則、容認されない）、逸脱した場合のサンクションと合わさって、住民に内面化された。地域活動は年齢階梯制や年齢集団を通しても行われていたが、同時にそれらは資質を身につけさせる教育装置でもあった。

#### (2)地域社会での人材育成

この点に関して、現在でも鳥羽市答志町答志地区では若者宿制度が営まれている（答志地区では「寝屋制度」と呼んでいる）<sup>8)</sup>。寝屋制度とは、中学校を卒業した同い年の男子がグループをつくり（事情によって異年齢の男子が加わることもある）、夕食後ある家の一部屋に集まり、翌朝までを過ごす制度である。集まる若者を寝屋子、宿を提供する大人を寝屋親と呼ぶ。寝屋子はみなが結婚したら解散することになる。しかし解散した後も、仲間（「朋友会」という）を結成し、寝屋子仲間は壮年期、老年期と生涯にわたって相互扶助の付き合いを続けていく。

夜中を一緒に過ごすことにより<sup>9)</sup>、隠し事をする必要のない、遠慮をする必要のない間

柄をいわば無理やりつくることになる。それは互いの幸せを喜び、困りごとを心配するという強い共感の感情（共同意識・我等感情）を生み出すであろう。また寝屋親とはいわばナナメの関係<sup>10)</sup>をつくり、嘘の言えない関係となる。こういう共感の感情が集落の中の互助と共同を支えていくことになる。本来住民どうしは他人であるが、他人をオヤコ、キョウダイとする関係を地域社会の中につくっていくことになる。このようにして年齢階梯の中に人の一生が包み込まれ、集落が統合され、そして集落が再生産されていくことになる。答志地区ではなおその仕組み（地域での教育）が生きている。

寝屋とまではいかないにしても、かつての地域社会では共同作業、行事などで共感を育てる機会は多々あった。このようにして地域生活に必要な共感のココロ（隣人に共感する力）、互酬のココロ（その場で決済せずに、先延ばしし、互酬として時を待つ力）、折り合いのココロ（地域社会のルールに基づいて折り合う力）が育てられていく。ここではそれを地域人の資質と呼んでおく。かつて人は互助と共同の世界に放り込まれ、共同体の中で生きる術として資質を育てていった。そして一旦この資質が身につくと、規範として人を方向付け、人はつながりの中で生き、つながりを活かしていくことになる。それによって地域社会が再生産されていった。住民は地域社会の当事者であり、そこにおいて自治的な活動を行っていた。

しかし今やこのような資質が危うくなり、さらにそれが否定されるようになろうとしている。都市化の中で、個別化、非当事者化が進み、住民どうしのつながりの喪失が規範を集散的に保証する土壌を失わせる。そしてそれがさらにつながりの形成を難しくするという悪循環を生んでいる。そして私事化、市場化、行政化が行き過ぎると、地域社会の中でも、無関心（自分とは関係ない）、強いものが勝つ（勝てばよい）、放縦（自分の勝手）といった地域人の資質とは正反対のものが広まっていく。

そして地域協働というのは、こういう状況に抗ってでも地域活動を再建しようとするものである。その担い手に求められるのは、やはりまずは地域人の資質ではないだろうか。

### (3)地域活動の再評価

では現在の暮らしの中で、地域人の資質を身につけることができるのだろうか。かつての資質は与えられた環境の下で、やむなく身につけたものである。専門処理システムの下にある今はそれから解放されたはずである。しかし防犯、防災などで地域力が持ち出されてきた背景には、社会的危機の際に露呈されたシステムの限界がある。見えなくても信頼されていたものが、常に信頼できるとは限らないことが意識化されてきた。

見えてきた限界は行政の対応力、手続き、コスト負担に関わる限界である。対応力については、いま住民に期待されているのは予防（一次、二次）的活動である（図1参照）。防災（自主防災組織）、防犯（防犯パトロール）、ふれあい・いきいきサロン、子育てサロン、地域見守りネットワークなどの活動は、専門家の手が届きにくい、当事者に最も近い住民だからできる活動である。成熟社会というのは、いざというときに専門家が守ってくれるという「ぎりぎり」の社会ではなく、普段から安心・安全が保障される「ゆとり」の社



会であろう。

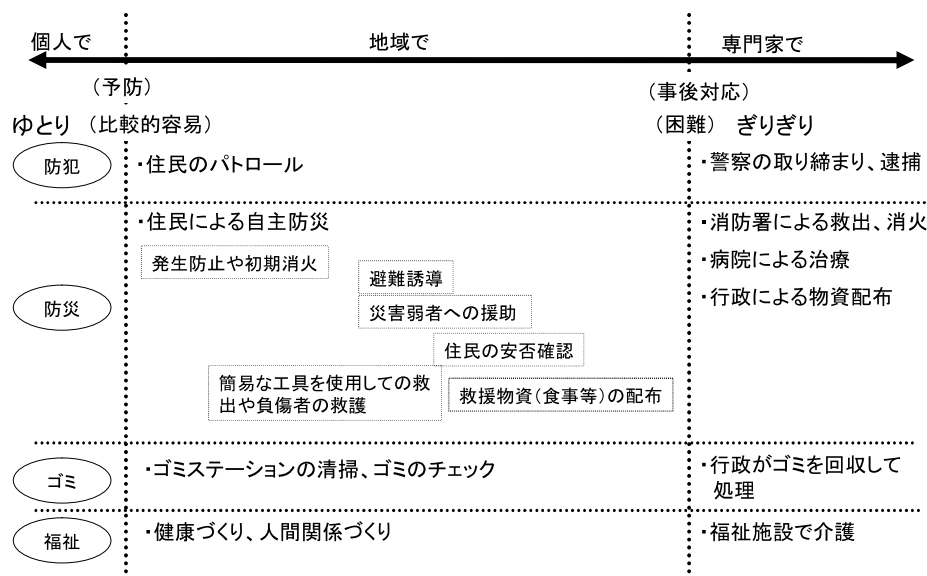


図1 対応の分担

手続きについては、行政にはいわゆる柔軟性が欠如するということである。公正・平等という原則に従うことが求められる以上、緊急性、個別性に対応できない場合がある。ここでも現場に近いという住民組織の強さが期待される。

またコスト負担については、文字通り住民の自主的な活動（無償の労力提供）として求められている。従来の行政協力活動は公共性を独占する行政の下請け機関として、あるいは公共サービスへの対価として行われる嫌いがあった。しかし市民公益活動という言葉が示すとおり、自らが参画する公的活動への費用負担の一方法としての理解が求められている（もちろん税金の使い方のチェックを含んだ上で）。このことにおいても住民の当事者性が問われる。つまり担い手になるための第一歩は、都市的生活様式に囚われた考えを変えること、住民活動の再評価、意識転換である。そしてそれを行政とともに住民自身も行うことである。

#### (4)人材育成の技法

ではどうすれば再評価や意識転換を行うことができるのだろうか。確かにいま数が少なくなりつつも、地域人の資質をもってこれらの公益活動を一生懸命頑張っている人たちがいる。しかし問題はこういった活動が地域社会の中に広がっていかないことである（傍観、無関心）。とすれば問題を解決する方法は、活動の内容、価値、達成感を地域社会に知らせ、分かってもらい、そして理論化し、実践し、評価する人材へと成長してもらえるように、地域社会の中で小さな取り組みを積み重ねていくことではないだろうか。

図2に人材育成の技法例を示した。上述のように、人材は層としてとらえるべきであり、住民には主体的成熟度の段階・違いがある。担い手の「才」にはココロの他に、知識・技

主体の成長 →						(形態)	(船頭役)	(参加者の規模)
知る	感じる	ひらめき	交通整理	理論	実践			
○	○					クチコミ		少
○	○	○	○			グループワーク (ワークショップ)	グループワー カー、ファシリ テーター	少
				○	○	委員会	委員長	少
		○	○			パネルディス カッション	コーディネ ーター	中
		○				講演会	講師	中
○						メディア	編集者	不特定多
○	○					イベント	主催者	不特定多

図2 人材育成の技法例

術、リーダーシップ、性格の違う組織の作法への理解・尊重などがある。協働型人材へ育っていくためには、それらの才を身につけていくプロセスが必要である。また各技法が効果的な段階、対象にできる数も異なっている。要は対象住民の段階に応じて技法を選択し、成長を促すように組み合わせていくことである。とくに都市的生活様式からの意識転換に当たっては、「感じる」という要素が重要である。また技法は新規のものにこだわる必要はない。これまで頑張って続けてきた地域行事や生活課題を解決するための取り組みも、意識的に効果を考えることで、人材育成となる（地域活動で人材育成）。こういった人材育成のマネジメントをすることも中間範囲の地域共同管理組織に期待される。

その際に、地域活動に必要な知識・技術を修得する機会を提供することも行政の支援の一つである。現在、多くの自治体で「生涯学習（で）まちづくり」という方向が出されている。生涯学習を進めるためのまちづくり（環境整備）ではなく、生涯学習で生まれた力をまちづくりにつなげるという考え方である。そのために出口とつなげた講座も行われている。これまでの生涯学習施策の中で、施設にとどまらず、講座企画・運営などの社会資源が蓄積されてきた。そういった資源を積極的に活かすべきである。

#### 4. 組織を育てること

##### (1)組織の連携と協働のコーディネート

次に組織を育てることについて考察する。現状で活動している人たちがいることを考えれば、中間範囲の地域共同管理組織は新規に立ち上げるより、現在でも行われている活動、組織を活かしていく方が現実的である。この範囲に存在している組織としては、自治会などの地縁型組織、生涯学習団体やボランティア団体・NPOなどのアソシエーション型組織、行政が組織化し、活動を委嘱してきた行政協力組織（委員）がある。こういった組織はこれまで公益活動を行ってきたし、また公益活動を志向することが期待される。それらが連携し、共同管理活動を行っていくことである。協働型組織を目指すという点で、以下この組織に期待されることを述べる。

活動内容で何よりも期待されることは、人をつなぎ、協働のコーディネートすることである。補完性の観点からいえば、個人・家族で対応できない場合は、図3のように、①特定の住民組織の対応、②住民組織間の連携、③住民組織と専門機関の連携、④専門機関間の連携、⑤領域間の連携（総合性）といった対応になる。⑤まで展開すれば、地域課題の総合的解決システムとなる。

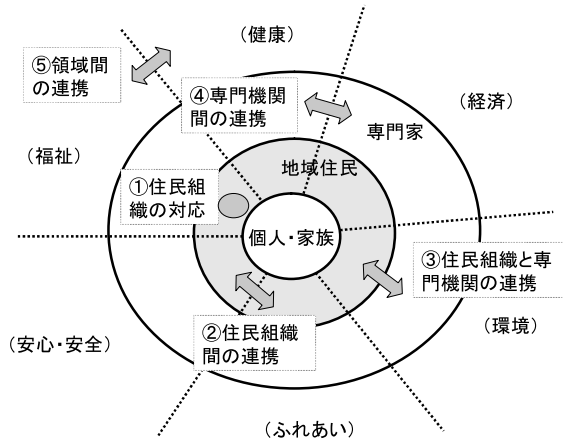


図3 課題解決のための連携

## (2) 地縁型組織とアソシエーション型組織の協働

このような組織の連携という点で先進的な活動を行っている事例を紹介したい。まず地縁型組織とアソシエーション型組織が連携している例として、宝塚市中山台コミュニティの事例がある<sup>11)</sup>。中山台は昭和40年代以降に開発されたニュータウンで、坂のまちである。

11の単位自治会がある。しかし他のニュータウンと同様に、現在では人口減少、高齢化という課題を抱えている。

ニュータウンの特徴の一つとして、アソシエーションの優位がある。中山台でも自然発生的にボランティア活動が行われてきた。他方で、住む場所への無関心、自治会への無関心もあったようである。よって当初は自治会、ボランティア団体がそれぞれに活動していた。その後コミュニティセンターの開館と同年に「中山台コミュニティ協議会」が発足し（平成4年）、両者の連携への模索が始まった。協議会は「中山台コミュニティ連合会」（平成11年）、「中山台コミュニティ」（平成14年）へと名称変更している。現在では「自治会をベースとし、各種ボランティア団体と協力したコミュニティ」<sup>12)</sup>に至っている。自治会は①議決機能の実行（評議員が自治会から選出）、②財政的支援（一戸あたり200円拠出）、③回覧機能の提供を行っている。ボランティア団体は執行機能（各部会で活動し、運営委員会で調整）を果たしている。

中山台コミュニティの特徴は、地縁型組織とアソシエーション型組織の協働にある。アソシエーションへの志向は上述の通りであるが、自治会活動への志向については共同の問題が認識されることで高まった（ヤシャブシ（カバノキ科ハンノキ属の落葉高木）によるアレルギー問題が発生し、11の単位自治会横断で「緑化環境対策部」が設置され、徹底伐採が取り組まれた）。どちらも住民の力であるが、上述のように、互いの弱点を補い、強みを増加させる協働ができれば大きな力となる。

## (3) 住民がつくった地域協働

次に専門機関も加わった各種連携がうまくいっている事例として、京都市春日学区の例がある<sup>13)</sup>。しかも行政の環境づくりに乗ったものではなく、まさに住民がつくった地域協



働といえるものである。春日学区では住民福祉協議会を組織し、三位一体（自治・福祉・防災）の活動を進めている。以下、いくつかの特徴をまとめてみる。

#### (ア)住民に近い活動

詳細な地域情報が盛り込まれた「福祉・防災マップ」がつくられ、それに基づいたきめ細かな活動が行われている。また交通安全、健康、防災、防犯、配食サービス、子どもふれあいなどでは、対象者のもとに出向く訪問活動と、対象者に外に出てきてもらう各種教室が開催されている。このように対象住民のすぐ傍に、きめ細かなネットワークがつくられている。それが可能なのは、住民どうしが互いの生活を配慮するという関係をつくってきたことによる。それは「お互いに助けられたり、助けたりのふれあいの関係を大切にし、『お客さん』をつくらないように」<sup>14)</sup> しているという踏み込んだ気配り（互いの関係が対等な場合に支援を引き出しやすい）に発展している。

#### (イ)担い手の育成

住民福祉協議会は毎月複数の活動を必ず行っている。町内会、行政協力組織の役員だけが行うのではなく、ボランティアという形で多くの協力層をつくり出しており、ボランティアの人たちも活動のやりがいを感じている<sup>15)</sup>。リーダーの育成については、これらと思う人に声かけをしている。また広報誌として「春日だより」を全戸配布している。

#### (ウ)協働の仕組み（チームアプローチ）

個別ケースに対応するとき、各領域の縦割りの役割分担でよしとするのではなく、チームアプローチを行っている。例えば福祉サービス調整チームでは、在宅生活について、ケアマネジャー、福祉事務所、ヘルパー、訪問看護ステーション、保健所、消防署、警察、ボランティア住民が集まってサービス提供計画を立てている。つまり住民どうし、住民と専門家、専門家どうしの連携が行われていることになる。ここまで来ると、地域課題の総合的解決システムになる。

#### (エ)理解者の開発

小・中・高・大の体験学習の引き受け、大学生への研究フィールドの提供を行っている。それは地域内の理解者にとどまらず、それを越えて人材を育てる「福祉教育」の取り組みといえる。

現在の春日学区の活動は、住民の発意に専門機関が答える形でつくられてきた。まさに住民がつくった地域協働であり、協働型人材の育成と協働型組織の育成が成功している好例である。

### 5. 呉市の進捗状況と課題

#### (1)組織体制の整備

以上の考察を踏まえ、ここで呉市の地域協働の進捗状況と課題について、とくに組織を育てる観点から言及しておきたい。呉市では市内 28 地区においてまちづくり委員会（協議会）が組織され、全ての地区で地区まちづくり計画を策定して活動を行っている。全国

的に見られる行政協力組織（委員）の仕組みは、とくに呉市の場合は自治会重視の中で続けられてきた。行政の各担当課－全市的組織－地区自治会連合会（小学校区）レベルの組織－単位自治会といったように、分野ごとの縦割りで運営されてきた。事業計画は地区自治会連合会レベル組織の委員（単位自治会から選出）が単位自治会に持ち帰り、事業協力者の調整が行われる。この仕組みの結節点にいる役員には過重な負担がかかっている。

しかし自治会を通して行われてきた行政協力の仕組みも、見直しが必要になってきた。平成 17 年の単位自治会長アンケート調査<sup>16)</sup>では、自治会の問題点として（複数回答）「地域のことに住民が関心を持たない（31.6%）」、「会議や行事に住民参加がない（37.2%）」、「役員が忙しくなりすぎる（35.1%）」、「後継者不足（60.9%）」が挙げられている。自治会重視システムがこのまま続くのが難しいことが予想される。他方で同調査では、広い範囲で様々な集団が協力して活動を行う場合、もっとも取り組みが行いやすい範囲として、「連合会の範囲（42.3%）」や、「小学校区の範囲（21.8%）」が多く挙げられている。行政協力におけるこのレベルでの活動実績が反映しているものと考えられる。

現在のまちづくり委員会は行政協力システムの見直し、範囲設定、アソシエーション型組織との連携志向などの点で、妥当なものといえる。しかし当然まだ発展途上であり、中山台コミュニティや春日住民福祉協議会のようなところに到達していない。この組織にはとくに協働のコーディネートが求められるところであるが、今後この組織を成長させるためには以下の点に留意した組織体制をとるべきである。

#### (f)活動分野の総合性

各専門部会等での対応になるうが、地域での生活が総合的なので、自ずから求められるものである。各地区のまちづくり計画を見ると、優先順位の高い課題が指摘されており、地域の課題に総合的に目配りされていることが良くわかる。地区まちづくり計画を策定するプロセスが課題とビジョンの共有を促したといえる。また人材育成機能もそこに加えられるべきである。上述のように、行事、事業で人材育成というスタンスがまず必要である。

#### (g)参加の開放性

地縁型組織、行政協力組織が主要メンバーになっているが、加えて住民が希望すればいつでも参加できることが必要である。現状では委員会の構成組織にアソシエーション型組織が加入しているのは、僅かである。もちろん具体的な事業での連携はあるとしても、現状では地縁型組織を中心にして委員会が動いていることは否定できない。さらにアソシエーション型組織を引き込む工夫が求められる。また地域人の資質が弱化している現状では、主体性を前提にして参加のための席を空けておくだけでなく、上述の活動の内容、価値、達成感を地域社会に知らせ、分かってもらい仕掛けも参加を呼び込む手法として用いられたい。

#### (h)参加の対等性

参加の場では対等な議論が必要である。現実世界の力関係に引きずられると、対等な議論が困難になる。そうなるとせっかくの力が活かされない。よって議論の運営方法を工夫すべきである。ワークショップという仮想空間もその一例である。

(エ)効果性（規約の整備，協議部門と実施部門（専門部会）の確立，計画・実施・評価のプロセスで行動する）。

とくに専門部会の確立は，サブリーダーの育成という点でも効果がある。

(カ)透明性・公開性

事情によって参加できなかった人たちに対する情報公開・提供が必要である。技法としてはメディアでの情報提供，報告会といったものが考えられる。メディアでは住民が記者，編集者になることで担い手の育成につながる。また報告会も人に説明しようとする事で，地域をより深く学ぶ機会になり，担い手の育成になる。そしてここでも住民の主体性を前提にした対応だけでなく，参加の呼びかけとして情報公開を用いることも必要である。その場合は住民にとっての「わかりやすさ」が強調されるべきである。

(キ)代表性

今後この層への分権が進んでいくとすれば，この組織が管轄組織として，地域社会を代表できるものでなければならない。選挙でなくとも，少なくとも相応に住民を代表できるという担保が必要である。この点でアソシエーション型組織だけでは地域を代表できない。委員会に自治会がかんでいところに意味があると考えられる。また行政としても公的団体として認める要件（認定制度）を設ける必要もある。要はこの組織が地域社会の中にしっかりと位置づけられることが必要である。

(2)組織の自己点検・評価

いま各地区のまちづくり計画は実施中である。必ずしも策定時に評価活動が念頭に置かれてはいなかったと思われるが，本来は，評価活動を前提にして計画は策定されるべきである。この組織を育てるという観点で評価項目を挙げれば，以下のようになる。

(ア)住民参加で計画がつくられているか

地区計画がつくられたことは実に大きな意義があるが，それが住民参加でつくられたかである。困難な場合もあったであろうが，実行する人が計画をつくるのが本来の姿であるので，計画づくりもまた人材育成である。

(イ)住民ニーズが充足されているか

組織の事業が住民ニーズの充足といった目標を達成しているかどうかである。これは生活の総合性を反映して多岐にわたる事業を評価することになる。

(ウ)人材育成ができたか

事業を通して人材育成ができたかどうかである。これは興味関心層，協力層といったように，力量の段階にあわせてカウントすればよい。

(エ)組織体制がとれたか

上述の要件がどれだけ満たされているかである。なお今回のまちづくり計画には必ずしも数値目標は設定されていないが，評価をするには，数値目標を設定した方が行いやすくなる。

また行政の支援として，呉市は地域担当制を敷き，まちづくり委員会の事務局としての

支援を行っている。地域アセスメント、連携支援、まちづくり計画作成支援など、現状での専門性を使った支援である。春日学区のように自らできるまでになれば、その必要はないが、それまでは行政の支援が必要である。

## 5. おわりに～行政の環境整備

最後に呉市が行政として地域協働にどう関わるのかということを考えてみる。上述のように、行政としては(ア)人を育てること、(イ)組織を育てること、(ウ)住民と行政との接点を再構築することにおいて、当面は中間範囲の地域共同管理組織を育てるという観点からの支援が必要である。

(ア)人を育てることについては、上述のように、生涯学習（で）まちづくりというのも一つの支援となる。(イ)組織を育てることについては、認定制度の導入という形で、組織体制を支援していくことも一つの考え方である。そして(ア)、(イ)に共に関わることとして、協働事業を企画・実施する中で協働関係を築くことである。まず事業の仕分け作業を協働で進めることである。本来その事業は公共事業として必要なのか。必要であれば行政、地域どちらが担当するのがふさわしいのか、またはどういう役割分担がふさわしいのかという仕分けである。ニーズと担い手とのマッチングを考えると、諸所の理由で潜在化しているニーズに配慮すべきである。また現行の事業で対応できるニーズに限定するのではなく、事業を開発するという観点も必要である。そして今は難しくても、相応の支援の後に対応できるようになるという、地域住民組織の成長を促す支援も必要である。

(ウ)住民と行政との接点を再構築することについては、地域担当制のもう一つの性格として、庁内改革という意味がある。呉市ではまちづくり委員会に対する窓口は地域協働課、市民センターに一本化することになっている。そうであるならまちづくり委員会からの要望はそこを通して、行政内部で調整することになる。それは縦割り行政を止めるということである。そしてそれをさらに進めていくと地域内分権という論点が出てくる。基礎自治体の中には地域内分権の方向を明示しているところもある。その場合この中間範囲の地域共同管理組織は権限・財源の受け皿として期待されることになる。もしそうなら地域自治区、自治基本条例も念頭におくことになるかもしれない。いずれも旧来の行政のスタンスを大きく変えることになり、相当のエネルギーを必要とする作業になる。このような制度設計も考慮しておく必要がある。

## 付記

筆者は呉市市民協働推進委員会の一員として、平成 22 年度に「人材育成の方策」について報告書を共同執筆する機会を得た。本稿はその内容に基づいている。報告書の作成に当たっては、呉市そして宝塚市、豊中市、鳥羽市答志地区、春日学区住民福祉協議会の住民、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。

注

- 1) 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会, 2005, 分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—, p.16.
- 2) 大藤文夫, 2009, 地域協働と担い手育成—呉市S地区における地区まちづくり計画策定を事例に—, pp.1-11.
- 3) 中田実, 1993, 地域共同管理の社会学, 東信堂, p. 44.
- 4) 名和田是彦, 2009, 大規模自治体時代のコミュニティの仕組みと役割, SRI, 第96号, (財) 静岡総合研究機構, pp. 5-8.
- 5) 大藤文夫, 2005, 自治会と市民公益活動, 社会情報学研究, 社会情報学部紀要, Vol.11, pp.1-11.
- 6) 交流客が応援団になる, 近居他出子が家族役割の遂行だけでなく地域活動に参加するといったように, 地域外に居住する主体も人材にカウントできる場合がある. しかしここではそのことは取り扱わない.
- 7) 鶴岡和幸, 大藤文夫, 2010, 地域福祉の担い手形成, 広島文化学園ネットワーク社会研究センター研究年報, Vol. 6, p. 14.
- 8) 答志地区の寝屋制度については, 町内会長A氏からの聞き取り調査を行った.
- 9) A氏からの聞き取りによると, 漁業が盛んだっころの寝屋子の一日は次のようであった. ①早朝, 寝宿で寝ていると, 親が起こしにくる. ②自宅で朝食をとる. ③漁に出る. ④自宅で風呂に入り, 夕食をとる. ⑤寝宿に来る. 寝屋親, 寝屋子と雑談したり, 飲みに行く. ⑥寝宿で就寝. 最近では毎日寝宿に行くということはなくなってきたとのことである.
- 10) 松浦勲, 大村恵子, 2003, 日本最後の若者宿—鳥羽市答志の寝屋子の研究, 九州工業大学研究報告. 人文・社会科学 51, p.55. (<http://hdl.handle.net/10228/3588>)
- 11) 中山台コミュニティについては, 中山台コミュニティ会長I氏, 宝塚市職員の方からの聞き取り調査を行った.
- 12) 当日説明資料「中山台コミュニティによろこそ」, p.3. なおこの点は宝塚市内コミュニティ全体の特徴といえ, 「自治会とボランティアグループとの協調・相互補完の新しい大きな力」と述べられている. 田中義岳, 2003, 市民自治のコミュニティをつくろう—宝塚市・市民の10年の取組みと未来—, ぎょうせい, p.155.
- 13) 春日学区の取組みについては, 春日住民福祉協議会の会長T氏からの聞き取り調査を行った.
- 14) NPO法人 春日住民福祉協議会, 2008, 春日からの発信 '08, p.8.
- 15) 谷亮治, 2006, 地域住民自治組織を活性化させる要件—京区春日学区のケーススタディ—, 立命館産業社会論集第41巻第4号, p.90.
- 16) 自治会活動と市民協働についてのアンケート調査. 詳細は, 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, 社会情報学部紀要, Vol.12, pp.1-16. を参照.