

博 士 論 文

地域協働管理の研究

—地域協働管理の主体についての調査・研究—

令和元年9月

大 藤 文 夫

目次

序論 本稿の課題	p. 1
第1章 本稿の課題	p. 1
第2章 各章・各節の位置づけ	p. 13
第1編 地域協働管理の理論的研究	p. 19
第1章 地域共同管理論と協働論	p. 19
第1節 地域共同管理論の内容と意義	p. 19
第1項 地域共同管理	p. 19
第2項 土地の共同	p. 19
第3項 所有と利用	p. 23
第4項 コモンズ	p. 27
第5項 管理	p. 29
第6項 公共性	p. 30
第7項 発展段階論	p. 33
第8項 管理主体	p. 34
第9項 自治会	p. 35
第10項 行政協力	p. 37
第11項 コミュニティの後	p. 38
第12項 地域共同管理論の意義	p. 40
第2節 協働論の内容	p. 44
第1項 協働とは	p. 44
第2項 市民協働	p. 47
第3項 地域協働	p. 53
第4項 担い手育成の課題	p. 61
第2編 地域協働管理の主体についての調査・研究	p. 69
第1章 地域協働管理の住民主体	p. 69
第1節 地域コミュニケーションの構築	p. 69
第1項 地域コミュニケーションとは	p. 69
第2項 地域コミュニケーションにおける主体性	p. 70
第3項 双方向性のコントロール	p. 76
第4項 主体の成長	p. 79
第2節 ワークショップー呉市三条地区におけるまちづくりワークショップ	p. 81
第1項 共同のリアリティの獲得	p. 81

第2項	地区まちづくり計画の策定経過	p. 81
第3項	計画策定の意義と課題	p. 84
第4項	まちづくり委員会の充実に向けて	p. 89
第3節	民生委員児童委員活動へのサポート—大崎上島町と竹原市の民生委員児童委員調査から	p. 92
第1項	民生委員像	p. 92
第2項	民生委員活動への支援	p. 92
第3項	調査結果	p. 96
第4項	考察	p. 102
第2章	地域協働管理の組織的主体	p. 104
第1節	呉市の自治会	p. 104
第1項	自治会への期待	p. 104
第2項	自治会の強さ、弱さ	p. 104
第3項	自治会活動と他の集団との関係	p. 108
第4項	自治会活動と市民協働	p. 112
第2節	子ども活動・子育て支援 NPO—「呉こども NPO センターYYY」を事例に	p. 120
第1項	アソシエーションへの期待	p. 120
第2項	YYY の概要と分析の視点	p. 120
第3項	アンケート調査の結果	p. 123
第4項	具体的活動の分析	p. 135
第5項	YYY の活動の意義と発展方向	p. 139
第3節	ボランティア論再考—共同関係に着目して	p. 141
第1項	ボランティアへの疑念とその普通化	p. 141
第2項	ボランティアの基底にある共同関係	p. 144
第3項	ボランティアの普通化	p. 151
第4項	ボランティア及び関連概念の整理	p. 153
第5項	現代社会におけるボランティアの意義	p. 154
第4節	福祉コミュニティ—岡村理論におけるコミュニティの位置づけ	p. 158
第1項	コミュニティの位置づけ	p. 158
第2項	自発的社会福祉	p. 160
第3項	岡村のコミュニティ論	p. 163
第4項	協働、福祉教育、コミュニティの自治	p. 167
第5項	コミュニティを通じた参加	p. 170
第3章	地域協働管理の行政施策	p. 173

第1節	地域協働管理と行政施策	p. 173
第2節	コミュニティ施策から地域協働施策へー廿日市市の事例	p. 175
第1項	廿日市市の概要	p. 175
第2項	廿日市市のコミュニティ・協働施策の流れ	p. 176
第3項	地御前地区コミュニティの実態	p. 181
第4項	四季が丘地区コミュニティの実態	p. 186
第5項	協働はコミュニティの発展	p. 196
第3節	呉市の協働施策	p. 198
第1項	呉市の協働施策の経緯	p. 198
第2項	協働施策を評価する視点	p. 198
第3項	呉市の協働施策	p. 201
第4項	呉市の協働施策の成果と課題	p. 207
第4章	地域協働管理の担い手育成	p. 210
第1節	地域協働と地域リーダーー呉市第2地区の事例からー	p. 210
第1項	担い手育成という課題	p. 210
第2項	呉市の地区類型と行政協力システム	p. 211
第3項	第2地区のまちづくり活動	p. 215
第2節	多世代協働ー呉市三条地区第二次地区まちづくり計画作成を事例に	p. 222
第1項	第二次三条地区まちづくり計画の作成	p. 222
第2項	計画見直しの背景ー呉市及び三条地区の地域協働の取り組み	p. 222
第3項	若者世代の地域活動への参加ー担い手育成の類型	p. 223
第4項	三条地区の現状	p. 228
第5項	関心から参加へ	p. 230
第6項	タテにもヨコにも人がつながる	p. 232
第5章	見守りと防災	p. 233
第1節	見守り活動(1)ー呉市第2地区の見守り活動	p. 233
第1項	見守り活動と担い手	p. 233
第2項	見守り活動の議論	p. 233
第3項	第2地区の見守り活動	p. 236
第4項	見守り活動の評価	p. 242
第5項	ふれあいと担い手育成	p. 245
第2節	見守り活動(2)ー呉市三条地区「ふれあい広場」の誕生	p. 247
第1項	ふれあいと広場	p. 247
第2項	ふれあいと参加	p. 248

第3項	ふれあい広場の活動	p. 251
第4項	ふれあい広場の考察	p. 255
第5項	ふれあい広場の意義	p. 256
第3節	防災コミュニティは可能か(1)―呉市警固屋地区を事例に	p. 258
第1項	防災コミュニティ	p. 258
第2項	社会的脆弱性と防災コミュニティ	p. 259
第3項	呉市警固屋地区の取り組み	p. 264
第4項	防災コミュニティと担い手	p. 268
第4節	防災コミュニティは可能か(2)―呉市第5地区の事例から	p. 271
第1項	防災コミュニティと担い手	p. 271
第2項	第5地区の概要	p. 272
第3項	第5地区の自主防災活動	p. 274
第4項	自主防災の担い手と組織	p. 277
第5項	防災活動における担い手の主体化	p. 280
第6章	外部との交流から、外部との協働へ	p. 282
第1節	地域社会と外部	p. 282
第1項	内部と外部	p. 282
第2項	よそ者の扱われ方	p. 283
第3項	すべてがよそ者	p. 288
第4項	都市と農村の交流	p. 289
第5項	交流から協働へ	p. 293
第2節	交流によるまちづくり―重要伝統的建造物群保存地区を活用したまちづくり	p. 298
第1項	交流と観光	p. 298
第2項	観光, 交流, まちづくり, 重伝建地区	p. 300
第3項	対象地区の概要	p. 305
第4項	交流の中での担い手の育成	p. 310
第3節	呉市御手洗地区における「重伝建を考える会」の活動	p. 314
第1項	御手洗地区のその後	p. 314
第2項	御手洗まちづくり憲章	p. 314
第3項	豊町魅力アップ事業	p. 317
第4項	考える会の特徴	p. 320
第5項	地域社会の持続可能性	p. 323
第4節	竹原市竹原地区の町並み保存と活用	p. 326
第1項	重伝建地区の活用	p. 326

第2項	竹原市の概要と町並み保存・活用の論理	p. 326
第3項	町並み保存・活用の主体	p. 330
第4項	重伝建地区の活用とファンの動向	p. 333
第7章	展望と課題	p. 336

序論 本稿の課題

第1章 本稿の課題

まず、本稿全体の見取り図を示しておきたい。本稿の課題は、中田実（以下、中田）の地域共同管理論に、協働論の要点を結びつけ、地域協働管理論へ展開させることである。

地域共同管理論は現在の住民自治¹のまちづくりを把握するのに、適した理論である。まずまちづくりに係わるいくつかの言説をみってみる。

まちづくりは行政によってのみなされてきたのではない。日本では、戦前から行政²による住民の主体性（自主性）の活用がなされてきた。大別すれば、それには二種類のものがある。第一は、基礎自治体内部の一定範囲（合併された旧単位、あるいはコミュニティと呼ばれたもの、さらには近年の地域自治区など）の住民組織等の主体性を活用するものである。第二は、範囲とは関係なく個人・集団（ボランティアなど）の主体性を活用するものである。その活用を、本稿では住民と行政の「接合」と呼んでおく³。

例えば第一のものについて、中田実は『市政・町村制』法施行（1889年）による行政区設置一区長をおいて行政に協力させる、『部落会町内会等整備要領』（1940年）による部落会・町内会の一律化—自治組織ではなく、国策推進のためという位置づけ、『市制・町村制』法の一部改正（1943年）による、統治体系の末端化—補助機関化、市町村長がその事務の一部を組織の長に「援助セシムルコト」ができるようにした、さらに戦後の法的根拠づけがなくなった後の、行政協力、そしてコミュニティ⁴といった接合のあり方を示している（中田 1993：59-74）。さらにいえば、今日の地域自治区もその一つといえる⁵。

また日高は、この接合を一括して「地域協働体制」と呼んでいる。それは「基礎自治体と地域住民（団体・組織）が、一定の制度化されたルールや仕組みの下で、主として地域的公共問題に対処するため、ある程度継続して協力・連携するシステム」である（日高 2015：1）。しかしそう呼んだとしても、その都度の特有さは存在する。

他方で、第二のものに関して、国・行政、また教育現場の側も以前から主体性（自主性）

¹ 本稿では住民自治を、当該地域社会の管理が住民参加にもとづいておこなわれるという意味で用いる。それは「本来それぞれの地域には、住民の営む社会的共同生活が何らかの形で発達しており、住民全体の利益にかかわる公共的サービスを自主的に共同で処理する自治が行われている」（山田 1991：26）ことを前提にする。またこの自治を行政のみが担当するのではなく、行政の活動に住民が参加するという協働論に基づいている。

² 本稿では、とくにことわりがない場合は、基礎自治体の行政を指す。

³ 山田はこの接合を地域的公共性と呼んでいる（山田 1991：19）。

⁴ 中田はコミュニティについて、「コミュニティ構想の定期自体がすでに、直面する地域矛盾の克服のために、住民の『協力』による自主的管理を強める方向をとらざるをえなくなっていた」と述べる（中田 1993：22）。

⁵ 地域自治区は平成の合併の対処策であるが、諮問機関という形であれ、上位団体への住民の意見表明の機会を認めている。

を求めてきた。例えば、社会福祉における、社会福祉法人制度とそこでの措置委託関係（畑本 2015: 14）、「学童・生徒のボランティア活動普及事業」協力校制度（地域福祉・ボランティア情報ネットワークホームページ）、『青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について（答申）』（中央教育審議会 2002）、大学教育におけるサービス・ラーニングの取り組みなど、各種取り組みの中で自主性の水路づけと涵養とを行ってきた。

では、このように「住民の主体性（自主性）をあてにする」ことは、望ましいことなのだろうか。「行政の下請け」という言葉からは、否定的なニュアンスが受け取られる。しかし住民があてにされることは、見方を変えると、住民が参加するということである。住民運動、市民参加、コミュニティと続く参加は、協働（パートナーシップ）の段階を経て、自治へつながるものとみられてもいる（Arnstein 1969, また佐藤 2005: 25）。それは問題を抱えた地域社会の現状に対し、住民が参加することで、望ましい地域社会にしようとする、住民の努力の現れである。この参加という文脈では、むしろ望ましいこととして、肯定的にとらえられることになる。

では、住民の参加を本質とする「まちづくり」という用語から考えてみる。まちづくりという用語が、いつから用いられたかについては諸説がある（今西 2018: 33-50）。しかし「計画」という表記ではなく、ひらがな⁶を用いていることからして、専門家というより、住民によること（住民参加）が本質といえる。住民がまちづくりに参加するのは、そこに地域問題（課題）があり、その解決あるいはその予防も含めて、住みやすいまちにつくろうとするからである。

さらに敷衍すると、〇〇のまちづくりと使う場合、まちづくりにはモノにとどまらず、コト、さらにヒトも含まれる。さらに〇〇の中には、分野・領域として経済、福祉、環境、教育などの言葉が入れ込まれる。よってそれらが連携する場合には、まちづくりは総合的（包括的）なものになる。それは住民生活が総合的だからである。

地域は住民の生活の場である。それゆえ暮らしやすい地域をつくろうとする試みは、総合的なものとなる。中央から見た場合、地域は各種施策が届く末端・断片ととらえられるかもしれない。しかし住民の側からみれば、生活は総合的なものととらえ返される。よって、各分野・領域の連携は必然であり、地域づくりは総合的な取り組みになる。

そしてこのように、地域は住民の生活視点からとらえられるものであり、実際に地域づくりを進めるにあたっては、行政の活動とともに、住民が行動すること、住民参加は必然である。先ほどまちづくりの本質が住民参加にあるとした所以である。

また、〇〇でまちづくり（傍点は筆者）という場合、当該分野・領域を入りに、他分野・領域へ展開していくという意味を含んでいる。福祉でまちづくりでは、そこでえられた社会関係が、他分野・領域の発展の土台になるというかたちで連携を生む。むしろまちづくりに

⁶ 田村はひらがなで表記することの意味の第一に、官主導から市民主導へということを挙げている（田村 1999: 33）。

においては、主体間の連携は必然である。

なお、「まち」は街であり、町でもある。具体的にどの範囲にするかは、取り組みの中で決めていけばよい。例えば、コミュニティと呼ばれる範囲がある。単位自治会⁷を含んで、それより大きい、基礎自治体よりは下位にある、連合自治会、小学校区などの範囲である。そこでの活動はコミュニティづくり（形成）とも呼ばれる。あるいは地域づくりという用語も、基礎自治体より下位の範囲を対象に用いられる。

そして近年、まちづくりにおける住民参加を強調する論に、協働論がある。そこでは「行政主導のまちづくり」から「市民協働によるまちづくり」への転換⁸というフレーズが使われる。協働は1990年代半ば以降、市民活動・ボランティア・NPO⁹の興隆をみて、それをまちづくりの主体の一つとして位置づけようとした施策である。つまり、上記の第二の接合が、再び強調されている。またその後、地域協働として、一定の地域を設定し、そこでの住民、行政を含めた各主体の連携の取り組みとして展開している¹⁰。地域協働は、地域自治区や地域内分権といった議論と接続しやすい考え方である。ここでは第一、第二の接合が、再び共に強調されている。

地域協働で連携する主体は、住民（各種住民組織）、市民活動・ボランティア・NPO、企業、そして行政などである。また地域は重層的に構成されているので、地域づくりは狭一広の関係において、住民、専門家との連携がなされる。協働は、このような多様な主体が連携する様を表そうとする概念である。

その協働については、一方で、行政サービスの実施面での住民参加という理解がある¹¹。他方で、行政活動のPDCA過程での住民参加という理解もある¹²。後者の方が、より深い住

⁷ 地縁型住民組織は、自治会、町内会、区などの呼び方をされる。本稿では一括して自治会と呼ぶ。ただし、取り上げる事例や文献・資料で別の名称が用いられている場合は、そのままの名称を用いる。

⁸ 呉市ではこのように認識されている（呉市 2004: 4）。

⁹ 本稿では、このように三者を連結して表記する。三者の共通点は「公益性」、「自主性」、「非営利（無償）性」であり、市民活動として一括される場合もあるが、共通性がある中でも各々の違いを念頭に別々に表記される場合もある。本稿では共通性ととも違いがあることを意識して、連結標記とする。

¹⁰ このように、当初に導入された協働（本稿では市民協働と呼ぶ）と後の地域協働は区別される。本稿では、両者の特性を述べるときは各々の呼称、共通性を述べるときは協働とする。

¹¹ 例えば、第27次地方制度調査会答申では、「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPO その他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」（第27次地方制度調査会答申 2003: 3-4）とされている。

¹² 総務省の「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 ―」では、「これまで協働と言われてきたものは、『執行』の段階にのみ参加する性格が強かったものと考えられる」とし、「地域協働による公共的サービスの提供とは、サービスの実施だけを行政に協力して行うことを指すのではなく、公共的サービスの計画、決定、執行、評価・改善のそれぞれの段階において、行政と相互に連携して行うこと」（総務省 2005: 16-17）とある。

民の係わりを求めていることはうまでもない。検討すべきは、後者の意味での協働である。その場合に転換の意味が理解できる。

協働が提唱される背景には、地方分権の拡大、財政逼迫、多種多様な市民ニーズの発生などが挙げられ、行政単独では解決が難しいこと、そして市民活動・ボランティア・NPOの台頭という状況がある。とくに基礎自治体の「集中改革プラン」と連動して協働が取り上げられているように、財政逼迫への対応という意味合いが強い。しかし安上がりの行政という「意図」からのみで判断することは、協働を過小評価することになる。

先取りしていえば、これまで述べてきたような接合、連携、あるいは協働が必要なのは、地域生活が住民が互いに切り離しえないという基盤のもとにあり、良好な地域生活を営むために、地域資源の利用をめぐる管理が必要だからである。逆に、この管理が適切になされないときに、地域問題（課題）が生じる。また、管理には土地の直接の利用者である住民、及び住民が構成する地域住民組織の意見が反映されるべきであり、そこに行政が係わることも当然だからである。それが住民自治のまちづくりがいわんとするところである。

よって住民と行政の接合に戻れば、住民が行っているのが行政の下請けなのか、それとも参加（自治）なのかを二律背反的に問うことは意味がなく¹³、共同管理の一端として、どのような理由から、どのような活動を分担しているのか（管理機能の果たされ方（中田 1993: 45）を確認することの方が重要である。それが中田の地域共同管理論がいわんとするものである（中田の地域共同管理論については第1編第1章第1節で詳述）。そして、市民活動・ボランティア・NPOの側からの接合の論理を確認しようとするのが協働論である。

そして住民自治のまちづくり（地域づくり）は、ア)何を（内容論）、イ)誰が（主体論）、またリ)どのようにして（方法論）地域社会をつくっていくかという視点を含んでいる。ア)については、まちづくりの内容が総合的なものになっていくとき、発展とみなしえる。イ)、リ)については、とくに住民及び住民組織が中心に置かれ、他の主体との協働がなされていくとき、同じく発展と呼べる。本稿がテーマとする地域協働管理は、まちづくりにおける、このような発展を目指すものとして想定している。

本稿で構想する地域協働管理論は、このような方向性をもつものであるが、考察の出発点として、また導きの糸として、中田の地域共同管理論を取り上げる。それは、上述のように、現在の地域社会における住民自治のまちづくり（地域づくり）をとらえるのに、地域共同管理論が最も適した理論枠組みと考えるからである。1980年の初出（中田 1980）以来、中田の著述における地域共同管理論は一貫しており、状況の変化にも対応させ展開されてきた。本人自身も地域共同管理という「方向については、ほぼ定められた」（中田 1998: 28）と述べているところである。また地域社会に言及するものは多数あるが、その中でも最も説得力

¹³ 中田は、地域管理は「共同社会的消費手段」の管理という総合的なものであり、管理主体は国や自治体などさまざまなレベルの「共同社会」であり、そこに町内会も含まれるという。よって町内会と行政は、いくつかのことを除外すれば、何らかの程度において相互に係わっているという（中田 1993: 19）。

があり、魅力的なものである¹⁴。

いうまでもなく、中田の理論は地域共同管理論である。共同を協働に置き換える（傍点は筆者）のは、中田の論を否定するものではない。上で触れたように、むしろ地域共同管理は、地域協働管理の前提であり、協働は管理における住民参加を具体的に進めるものと考ええるからである。

地域共同管理論はおおよそ以下の内容をもっている。地域共同管理論は、地域生活が土地の共同に基づくという事実からスタートしている。地域生活では、住民は土地を介して共に係わりあうという関係にある。共に係わることは、土地等の利用を巡って競合、対立、抑圧といった結果を生む可能性がある。よって関係者間の調整が必要である。この調整が管理という機能になる。そしてそのような管理を担う団体を想定している。

よって、地域共同管理自体は歴史貫通的な性格をもつ。しかしどのように管理されるかで、地域共同管理の発展段階論を含んでいる。現時点は「所有者支配型」から「共同管理型」への移行過程にあるといえるが、上述のように、中田は地域共同管理という方向性は定まっているとする（中田 1998: 28）。管理に参加する主体は、住民を中心にさまざまである。中田は、主体として public（公共）、communal（共同）、corporative（団体）、individual（個人）を挙げ、それらが様々な領域の管理に係わっていることを示している（同）。これらの主体が連携するさまが協働となる。このように、既に中田の論の中に、協働（パートナーシップ）の視点は組み込まれており、利用に即した管理という方向性を具体化するものとして協働をとらえることが可能である。

他方、上記のように、協働は1990年代半ば以降に、行政のまちづくり施策の中で提唱されてきた。あらかじめ協働の特有性を示せば（詳細は第1編第1章第2節）、①行政以外の主体も公益を追求する（公共性を担う）ことを表立って認めたこと（公、公共性についての議論は、第1編第1章第1節で行う）。②まちづくり事業のPDCAの各過程に各主体が参加すること。③各主体の連携に当たって、各々の違いを活かすこと（コラボレーションの側面）¹⁵。④事業目標が一致するかを問うこと。⑤そのための前提としての対等性（パートナーシップの側面）を保証することである。これらの点は、市民活動・ボランティア・NPOの側からの発想であるが、地域協働においても、つまり地縁団体との協働においても、同じく当てはまるように運用されるべきである。

①については、事実上、これまで自治会、行政協力委員、社会福祉法人などが公共を担っ

¹⁴ 鳥越は「中田氏の『利用』が重要な意味をもってきたという現状認識や経済学の社会資本論を社会学的に読み直す作業など本書の学会への貢献は実に大きい。本書は地域社会学の分野における突出した業績であり、私どもが学びとれるところが多々あるのではなかろうか」と評している（鳥越 1994: 124）。また倉沢は、コミュニティについて言及する中で、「筆者の理解では、今後の都市・地域社会研究に影響を与えうる重要な成果は、ひとつは中田実の町内会の地域管理機能論」（倉沢 2008: 51）と述べている。

¹⁵ 江藤は、協働の内容に、コオペレーション、コラボレーション、パートナーシップがあることを指摘している（江藤 2000: 216-219）。

てきたが、それが基礎自治体の政策文書の中で明記された。②は事業のプロセスに各主体が参加するということ、③は違いを活かすことで事業の成果を上げること、④はその際にそもそもその事業の目標、またそのための手段、その際の役割分担を問うことである。そして⑤は連携にあたっての前提である。

繰り返せば、協働は、当初は市民活動・ボランティア・NPOと行政の連携として登場したが、後に地域協働という形で、多様な主体が連携するものと構想されるようになった。ここでの多様な主体とは、住民、自治会等の地域住民組織、市民活動・ボランティア・NPO、企業、そして行政である。

もちろん多様な主体の連携というのは、それぞれが仲良くしましょうというレベルの話ではない。例えば、各主体の構成原理、活動目標は異なっている。市民活動・ボランティア・NPOはアソシエーションな構成原理（自らが所属を選ぶ）であり、共感を通じた公益を目標にする。例えばボランティアは、サービス提供者と利用者が協働の関係の中で行う（相手のため（for）ではなく、相手とともに（with）する）活動である（岡本 1981: 7-8）。この場合の公益は、不特定多数のものの利益であり、不特定の他者の利益とされる。

企業は同じくアソシエーションな構成原理であるが、市場交換を通して、他者を利用した私益を目標にする。ただし社会貢献という公益活動も行う。自治会は地縁が構成原理（所属することを自らが選ぶことができない）であり、互助と共同を通して、規範的には一定範囲の住民全てのための活動を行おうとする。行政も地縁が構成原理であり、一定範囲の住民全てのための活動を行う（「住民の生命と財産を守る」）。しかし行政の方が自治会より範囲が広く、また有する資源に大きな差があることはいままでの間もない。このように、多様な主体は、同じく公益を担うといっても、それぞれの係わり方は違っている。

では、このように異なった諸主体がどう連携できるのだろうか。まず各主体が公益を追求するということから考えてみる。その点について、公益に関する二種類の理解をみしてみる。

- a) 公共の利益を縮約した言葉。ある社会を構成する個人や集団の私的利益に対して、その社会の全構成員にかかわる共通の利益を指す（世界大百科事典 第2版）。
- b) 不特定かつ多数のものの利益（特定非営利活動促進法の第2条）。不特定多数は、特にこれと定まった性質・傾向などのないものが数多く集まっていること（大辞林 第三版）

ここでは、両方とも内容の点から公益を説明してはならず（「公益とは何かを定義した法律の規定は〔ない〕」（雨宮 1999: 186）とされる）、受益者の点からの説明である。a) の理解は、一定の範囲の中のものすべてを受益者としている。社会は一定の範囲に境界づけられた団体¹⁶によって、重層的に構成されている。そして公共（公）は国家や政府に関するこ

¹⁶ ウェーバーの概念体系では、社会関係が閉鎖された後で団体概念が登場する。団体では、

ととされるように、その団体の管理機能と係わっている。a) の理解は、その管理を行う際の基準＝「団体全構成員の共通の利益」に準拠した理解である。よって、団体の管理者は団体内に特定の受益者を選ぶことができない（それをすれば不公平）。そして社会の拡大につれ、構成員にとっては、顔見知りからなる小規模の団体から、顔も知らない不特定多数の構成員からなる団体といったように、幅をもって社会は成立するようになる。よって各々の団体での公の存在、また多重的な公の構成が想定されることになる。それらを接合する仕方の一つが協働である。

他方で、b) は市民活動・ボランティア・NPO において用いられやすい理解である。ボランティアの要素として、自発性、無償性、公益性がしばしば挙げられるが（ボランティア論については、第2編第2章第3節で詳述）、公益性の代わりに利他性が挙げられることもある（田尾 2004: 18）。そうであれば、利他の「他」の広がりの中に受益者を設定する理解である。その「他」が「不特定多数のもの」ととらえられていることになる。

不特定多数という性格づけが当てはまる人間集合に、群衆、公衆、大衆がある。「衆」に「公」を担う学習機会が与えられれば（寺尾 2004: 354）、公衆として公論することが可能になるかもしれない。しかし大衆のままであれば、付和雷同的、非合理的な行動をなす存在として、「顔の见えない」存在のままであり、個性は消失する。いずれにせよ、不特定多数であることは、何らかの個性でもって特定することができないということになる。

では、なぜボランティアにおける「他」（利他の他）は不特定多数のものになるのだろうか。例えば、ボランティアにおける「他」の純粹型は「あかの他人」である。有縁の人（血縁、地縁、職縁、友縁など）からは、つき合いの中で、反対給付がありえる。反対給付がある場合は、利己的でないというボランティアの性格に反する。そうであれば、既存の関係にある人はボランティアの「他」に含まれない。詳細は後述するが、ここでの利己的でないというのは、自己を否定するということではない。共感（身につまされる）を介して、相手と共にあることを目指そうということである。それは市民活動・ボランティア・NPO の本質といえる。

実際に、公益を不特定かつ多数のものの利益とすることは、特定非営利活動促進法の第2条でなされている。同法の解説によれば（松原 1998: 80-86）、不特定かつ多数のものの利益という用語は、公益という用語と同義であり、ともに、社会全般の利益を意味するという。その場合の活動対象は、直接の受益者だけでなく、反射的な利益の享受者も含まれている。また私益追求と共益追求は除外されるが、共益については、会員でなければ受益者になれない場合でも、会員となるための金額・手法等が不特定多数性の趣旨を失わせるものでない（会員要件が緩い）場合にも公益団体とみなされるという。さらに対象者が少数であっても、社会全般の利益に寄与する、社会正義や社会的公正、社会福祉を実現する場合も公益団体と

外部に向かって制限、閉鎖された社会関係の秩序が、行政幹部の行動によって保証される（ウェーバー 1987: 82）。

みなされるという¹⁷。

このように、「開かれている」ことが公益の要点として理解されているようである。つまり、この理解の極が「あかの他人」への支援（近藤 2007: 5, 25）というボランティア像である。しかしあかの他人は、実際には現実の誰かであるので、その誰かを選ぶのは市民活動・ボランティア・NPO の側でよいという理解である（市民活動・ボランティア・NPO の自主性尊重¹⁸、また行政と比較される柔軟性・機動性¹⁹。そしてその前提としての対等性²⁰）。

しかしそうであれば²¹、各々が自らの公益を追求すればよいという選択もある。よって市民活動・ボランティア・NPO と行政が相互補完的に連携する（両者の違いをむしろ積極性とみる）場合、b) でいうところの不特定多数の利益が、a) の理解で示したどのレベルの団体に収まるのかは、検討が必要である。受益者が境界づけられた範囲を超える場合もある。またその範囲の中に収まる場合もある。さらに必ずしもその範囲の全ての構成員が該当しない場合もある。よって市民活動・ボランティア・NPO が行政とともに公益を追求するとしても、そこにはずれが生じる場合がある。

一般に、異なる主体が連携するためには、活動目標の一致が必要である。横浜コードにおける協働の原則として目標の一致が強調されるのも、そこに理由がある。ただしボランティアと行政との係わりはかねてよりあったわけであり、ここで目標の一致を重視するというのは、協働が改めて両者の関係を問い直すという意義をもつことになる。そして市民活動・ボランティア・NPO と行政が異なる働きをするのであれば、両者の違い（強み）を活かすために、対等性を保証することがポイントになる。対等性とは、互いのもっている資源が等しくなくとも、同じ目標を追求する仲間として、「できることを行う」ことを互いに認め合おうということである（この点については、第2編第2章第3節で詳述）。

次に、自治会と行政の連携についてである。行政は公益を追求するのに対し、自治会は共益を追求するという理解がある。これも辞書で共益の意味を確認してみる。共益とは「共通の利益」（大辞林 第三版）、「利益を共にすること。また、その利益。共通する利益」（精選版 日本国語大辞典）という意味である。共通という場合、例えばマンションの共益費もこの理解に沿っている。共益費は「共同住宅などで、居住者がともに利益を受けている外灯・エレベーターなど共用部分の維持・管理のために支出する費用」（大辞林 第三版）である。

¹⁷ ちなみに、横浜市の理解は次のようなものである。「公共とは、『社会全体に関すること』、公益とは、『社会全般の利益。個人の利益（私益）や特定のグループだけの利益（共益）とは異なる不特定かつ多数の者の利益』という意味を持ち」（横浜市 2016: 2）。つまり「全体に関する」と「不特定多数」という両方の理解が、イコールではないが、関連するように表現されている。また横浜市でも、協働の主体は「公共的サービスを担う異なる主体」である（同: 1）。

¹⁸ 「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）」（以下、横浜コード）にある協働の原則の一つ。

¹⁹ NPO の強みとされるもの（廣川 2006: 89）。

²⁰ 横浜コードにある協働の原則の一つ。

²¹ 世古は「そもそも NPO と行政とは社会的ミッションが違う」と表現する（世古 2009: 15）。

管理組合員全てに共通するという理解である。同様に、地縁団体である自治会にも、構成員全てに共通する利益はある。

自治会が共益団体であるのは、構成員全てに共通という意味においてと考えられる。先ほど公益が全ての構成員に共通するものという、一方の理解を示した。自治会も地縁団体であるので、その範囲の全ての構成員に共通するものはある。しかし自治会が管轄する範囲は、行政のそれより狭いということから、公益＝行政、共益＝自治会という区別がされていると思われる。もっとも公益、共益の両者に共通な点として、全ての構成員に共通する（係わっている）ということがあるので、自治会が追求するのは小さな公益と考えてもよい。そう理解すれば、自治会は公益を追求することになる。また同時に、そうであれば、小さな、中くらいの、あるいは大きな公益といった重層的な公の関係をどう整理するかという問題が生まれる²²。それが地域的公共性の問いであったし、協働においても特有の接合の仕方があるはずである。

先述のように、当初の協働は市民活動・ボランティア・NPO と行政との協働と構想されていたので、自治会は除外されていた。その場合の根拠が、自治会は共益を追求するという理解である。しかし地域協働の段階では自治会も主体として含められている。この問題に関して基礎自治体で行われている整理は、自治会は共益活動とともに、公益活動も行っているという理解である²³。この場合の公益活動は、行政協力活動と明記されているわけではないが、従来の行政協力関係をそのまま追認するのかといった点で、協働は自治会—行政関係の見直しという意義をもつことになる。

協働の時代で改めて問われることは、繰り返せば、両者の関係が互いの違いを活かし、そのために対等性が保証されているかである。具体的には、それらの活動が構成員の地域での暮らしに必要なのか（地域生活における共同の事務は存在する）、そして自治会が担うのが適切なのかを問い直すことである。

²² 例えば中田は、この点に関して次のような議論を行う。町内会機能の公私の未分化と指摘される点について、町内会予算にもとづいて執行されている機能は、「町内会にとっては通常の意味で『公』的機能であることにちがいはない」。しかしその機能を遂行する町内会の活動に係わって、各分野での行政活動がなされることがしばしばある。それによって、町内会が下請け機能を担っていると語られる。しかし本質は管理組織の種類や規模ではなく、「管理機能の果たされ方」である（中田 1993: 18-19, 45）。当該機能（活動）が地域社会に必要とすれば、その通りといえる。

²³ 例えば横浜市では、自治会・町内会活動の公益性に関して、次のような解説をしている。「毎年イベントを開催していますが、イベントにはほとんど●●町自治会会員しか参加していません。このような活動は公共的・公益的といえるのでしょうか。⇒イベントの参加にあたり、●●町自治会会員というように条件が設定されているのであれば、公共的・公益的と捉えることはできません。しかし、会員資格のあるなしを問わずに広く参加を募っているのであれば、実態として参加者が会員のみであったとしても、公共的・公益的と捉えることができます」（横浜市 2016: 2）。つまり意図として、受益者が開かれているかどうかで決められている。実際の参加者の広一狭は様々かもしれないが、上述のように、重要なことは機能の果たされ方である。

例えば下請け活動と呼ばれがちなものがある。参考例として、北九州市では、行政から自治会への依頼事項として、広報紙の世帯配布、イベント案内等の町内回覧、行事等への参加依頼、委員等の推薦、募金等の協力などがある（北九州市ホームページ）。これらは多くの基礎自治体に共通し、あるいはさらに付け加わるものがあると思われる。これらの依頼に対して、行政から自治会への補助がなされている。自治会活動そのもの、施設・設備の設置、運営に係わるものであったりする。自治会があってこそ自治会への依頼が成立するので、自治会活動への補助を行うことは合理的である。住民主体というのは全て住民に放りだす、あるいは逆に全て住民決定に従うということではない。

まず、これらの依頼事項が構成員の充実した地域生活に全く寄与することがないとはいにくい。むしろ多くが寄与するものであり、必要な活動である。ただしその中でも unnecessary なものがあれば、公共サービスから外していけばよい。つぎに、これらが自治会が担うのが適切なものである。行政の行為は、該当範囲の全ての住民を対象にしているので、行政が直営でこれらを行ってもおかしくない。その場合、全戸加入という自治会の特徴が、自治会があてにされる理由である。しかし広報誌配布、イベント案内が情報を届けるだけのことであれば、新聞折り込みなどで行政が直営で行うことは可能である。実際に自治会が行う場合には、業務委託という形で行われることがある。

しかし、行事等への参加依頼、募金等の協力が情報伝達だけでなく、住民へ影響力を行使することが求められるのであれば、自治会の協力がないと困難である。住民への近さ、面識関係、地縁から派生する拘束力という自治会がもつ特徴が、影響力をあてにされる理由である。実際、募金が戸別募金中心であることは良く知られている（21 世紀を迎える共同募金のあり方委員会 1996）。

また委員等の推薦については、民生委員などいわゆる行政協力委員の推薦がある。委員としての活動には当人のコストもかかることから、能力・人柄において適切な人物、また地域社会として、支援に能う人物を選出できるという力が必要である。民生委員には、実際に地域の役職を経験した人物が多い（第2編第1章第3節）。ここにも自治会があてにされる理由がある。民生委員は、地域社会と専門機関との媒介機能を果たすことが求められるが、今日の民生委員については孤立した姿が浮かび上がる。実際になり手不足という現実がある。確かに民生委員は、地域社会から生まれるが、地域社会また専門機関（行政）に支えられることで、役割を果たすことができる。

また行政協力委員は、行政の各部署に担当がある、いわゆるタテ割りの行政システムの手足として働く。自治会がその選出基盤であるということは、自治会が行政協力システムを支えているということに他ならない。このように、自治会の特徴を活かした連携がなされてきたし、現在でもなされている。直営で行えばよいのに、肩代わりさせているということで、下請け関係（行政が上で、自治会が下）をとらえられがちである。しかし協働の時代にあつては、直営で行うのが良いかどうか問うべきである。むしろ自らの特徴から、両者ができることを行っているととらえてもよい。もちろん行政の依頼が多すぎて自治的活動ができ

ないというのは、本末転倒である。まさに見直しが必要である。いずれにせよ、自治会は地域協働の要である（徳久 2010： 951）。

次に自治会と市民活動・ボランティア・NPO との連携である。上記の点からすれば、自治会の公益と市民活動・ボランティア・NPO の公益は、ずれる可能性がある。しかし単位自治会の規模が大きい場合には、内部に種々のアソシエーションを抱え込むことはしばしばある。趣味、生涯学習のグループなどに活動場所を提供、活動費の一部を補助するなどである。このような親交・交流のアソシエーションにとどまらず、高齢者、子ども、環境、防犯、防災関連の活動が部会活動として行われ、またアソシエーションとして析出されることもある。そこでは、アソシエーションが活発化することで、コミュニティが充実したものになる。

他方で、市民活動・ボランティア・NPO では、一般に、構成員も受益者（支援する対象）も自治会の範囲を超えことが多い。しかし自治会が連合体をつくっている場合は、その連合体の住民と受益者が一致する場合がある。その場合は組織としての連携が可能である。例えば市民活動・ボランティア・NPO が熱意と専門性をもってサービスを提供し、自治会等が活動場所、資金、住民への周知を支援するなどである²⁴。

また企業は営利活動を行うだけでなく、社会貢献、CSR 活動も行い、地域協働の主体の一つとして想定されている。

このように、多様な主体による連携が構想されている。そして上述のように、多様な主体の連携は事業実施面にとどまらず、「公共的サービスの計画、決定、執行、評価・改善のそれぞれの段階において、行政と相互に連携して行うこと」（総務省 2005：16-17）と考えられている。

このように、公共的サービスとは既に決められてあるものではなく、PDCA の各過程で行政と多様な主体が議論しえるものである。この議論は、現状の係わり方についての反省的な作業であり、それを通して主体に変化をもたらすことがある。このような主体の成長につながるたびに、協働はまちづくり方法論の転換という意義をもちえる。

中田の論に戻れば、地域生活には管理が必要である。その管理は、地域資源についての協調的利用をもたらすものであることが求められる。協働はその管理の一手法である。そしてそのような管理が可能なのは（100%達成されているのではないとしても）、冒頭で提起した、住民を中心にした多様な主体の主体性があるからである。そうであれば、どのような主体性が現れているのかを、現場の協働実践の中に検証していくことが必要である。中田が地域共同管理論の初出論文に、地域共同管理主体形成論序説という副題をつけているように、協働の担い手論を抜きにはできない。

他方で、そのような諸主体が十全な形で存在するのも問うてみる必要がある。協働が可能なのは、協働できる担い手がいる場合である。例えば、地域社会の担い手不足、担い手の

²⁴ 山崎は 1) 地域住民組織が、NPO と接点を持って協働するタイプ、2) NPO が、地域住民組織と接点を持って協働するタイプを挙げている（山崎 2003：82-84）。

高齢化が指摘されて久しい。地域社会の担い手不足は、ココロの担い手不足と物理的担い手不足がある（大藤 2011： 4）。前者は都市的生活様式の浸透により、とくに若い世代が地域に関心をもたないということである。後者は高齢化により、担い手が不足することである。よって地域協働管理を進めることは、担い手を育成するという視点をもたざるをえない。前者については、地元学、体験学習を伴うワークショップといった地域学習が求められる。実際に多くの実践が進んでいる。また後者については、UIJ ターン、交流といった外部との協働である。

上述のように、本稿の課題は、地域共同管理論を地域協働管理論へ展開させることである。地域での生活は管理を必要とする。協働は管理の一方法である。公共を担う、PDCA の各過程への参加、違いを活かす、目標の一致、対等性の保証という協働の特有性も管理方法に含まれる。そして中田が提唱する利用による管理という方向性を進める（展開する）ものとして、協働をとらえることが可能である。よって地域共同管理論を前提にして地域協働管理論があり、地域協働管理の実際、とくにそこでの主体性の現れを把握することで、地域共同管理論を展開することが可能である。

第2章 各章・各節の位置づけ

以下、本稿での各章・各節の位置づけを示す。

第1編は、地域協働管理についての理論的研究である。考察の出発として、地域共同管理論と協働論を対比させ、地域共同管理論の展開として地域協働管理論があることを述べる。第1章では中田の地域協働管理論の内容を確認し、その意義を明らかにする。第2章では協働論の内容を確認する。

第2編は、とくに地域協働管理の主体について、実証研究を中心に論じている。本稿で取り上げる地域協働管理の主体には、まず住民主体（住民個人）、組織的主体（自治会などの地縁団体、ボランティア、NPOなどのアソシエーション、地縁団体を中心に組織されたまちづくり委員会）、そして行政がある。各主体の、各分野での実践の中に、どのような主体性が現れているのかに着目している。

第1章では、住民主体について論じる。そこでは地域協働管理を地域コミュニケーション問題としてとらえ返す。第1節では、地域コミュニケーション構築の3つのポイント（主体化、公開性の保証、リアリティの共同化）を設定し、地域コミュニケーションの構築を論じる。主体性の基盤となっているのは、共同のリアリティである。それは地域社会の文化といっていよい。第2節では、現在の地域社会ではこの共同のリアリティが希薄化してきたが、改めてつくるのが可能なことを、呉市三条地区のワークショップの事例で詳述する。第3節では、竹原市、大崎上島町の民生委員活動を事例に、行政協力委員の典型である民生委員は、地域住民のためにという主体性をもって活動しているが、その主体性は地域社会、行政から支えられることが必要である。地域社会からの支援（コミュニケーション）は、知識上のものというより、情緒的なものである。他方で、専門機関の支援というのは技術・知識上のものである。

第2章では、組織的主体について論じる。住民主体は多くは組織的主体の中で活動している。組織的主体は構成員の主体性を育て、その力を活かす運営が求められる。また協働の時代では、他の組織的主体との連携の可能性も探る必要がある。第1節では、地縁団体である自治会に関して、呉市自治会を事例として分析する。自治会は地縁団体という性格から、構成員全てに係わる総合的な活動を行おうとする。また行政協力の導管をなしてきた。しかし住民の地域への関心の希薄化、担い手不足、担い手の高齢化が進んできた。こういった中で、自治会にとっても他集団との協働によって補い合うという可能性も考えられる。

第2節では、アソシエーションに関して、子ども支援NPOである「呉こどもNPOセンターYYY」を事例として分析する。アソシエーションは独立した個人がつくるものと考えられがちであるが、既にあるネットワークから派生することもある。また手上げ方式の組織であるので、構成員の活動満足度が非常に重要である。そしてYYYはNPOでもあるので、子ども支援に関する公益活動への展開も期待される。

第3節では、本稿で市民活動・ボランティア・NPOと表記してきた団体について、その本

質をボランティアにみるために、ボランティア論を再考する。ボランティアは、自発性、無償性、公益性（利他性）が3要素とされるが、それらの基底には共同性がある。よって力を合わせて事業を行う時に、「できることを行えばよい」と了解しあう。それは対等性を意味する。この対等性は協働を行う時にも尊重されるべきである。

第4節では、福祉コミュニティに関して、岡村重夫のコミュニティの位置づけを主眼に論じる。とくに福祉の世界では、かねてより住民の主体性と行政との接合が図られてきた。現在でも、なおコミュニティが統治の手段として用いられるという議論があるが、岡村の「コミュニティを通じて行われる福祉」は、むしろ社会福祉全体の自己改造を生みだすとされている。その時のキーワードが「批判的協同の原則」である。既に現在の協働に通じる考えが示されていたことになる。

第3章では、地域協働管理の行政施策について論じる。協働もコミュニティも行政発の施策であった。両者とも、当てにされているのは住民等の主体性である。よって両施策は住民等への支援という形をとる。第1節では、コミュニティ施策から協働施策への展開を、廿日市市を事例に論じる。第2節では、平成の合併に合わせて導入した協働施策を、呉市を事例に論じる。

第4章は地縁団体を中心に組織された、呉市のまちづくり委員会の取り組みを事例に、地域協働が成り立つための要件である、担い手育成について論じる。第1節では、親交の活動から始めて、地縁関係の中で担い手を育成していった方法を、第2地区まちづくり委員会の活動を事例に論じる。第2節では、横の連携とともに、縦（世代間）に取り組む方向性をだした、呉市三条地区まちづくり委員会の活動を事例に論じる。このような担い手育成の活動も地域協働管理組織に期待される。

第5章は、同じく地縁団体を中心に組織された、呉市のまちづくり委員会が中心的に担う、あるいは関与する形で進められた取り組みを事例に、見守りと防災活動について論じる。見守りは社会的孤立を防ぐ試みである。そこでは親交、ふれあいといった活動の意味が、改めて見直される。第1節では、高齢者の見守りについて呉市第2地区の訪問型、第2節では、呉市三条地区のサロン型について論じる。

防災にも協働の取り組みが求められている。自主防災組織の形成が進んでいるが、その形骸化も指摘されている。共同の災害であることから、コミュニティでの取り組みが必要であるが、実際に動くためには主体化が必要である。第3節、第4節では、防災コミュニティの取り組みについて、呉市警固屋地区、呉市第5地区の事例を論じる。

第6章は外部との協働について論じる。第2編第1章から第6章までは、地域社会内部の取り組み事例であった。しかし過疎・高齢化等により、地域社会の内部でまちづくりが困難になった場合には、外部の力を活用することは自然である。第1節では、外部との交流の意義について論じる。これまでも地域社会は外部と係わりをもってきた。とくに過疎地域では積極的に外部を活用してきた。第2節、第3節、第4節では重要伝統的建造物群保存地区を活用した交流事業を各事例の中で論じる。交流によって、住民の心に灯りがともるというス

トリー（主体化）が生まれる。さらに外部の主体がまちづくりに参加することが期待されている。

第7章は、以上で述べてきたことをまとめ、展望と課題について論じる。

なお本稿では、これまで筆者が発表してきた論考を掲載している。掲載に当たっては、大幅な加筆・修正を加えたもの、若干の加筆・修正にとどめたものがあるが、本稿の各章・節との関係は以下のとおりである。また記述している数値データ、事実は、とくにことわりがない場合は、調査時点あるいは執筆時点のものである。

【各章・節の初出】

第2篇 地域協働管理の主体についての調査・研究

第1章 地域協働管理の住民主体

第2節 ワークショップ—呉市三条地区におけるまちづくりワークショップ

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—, 社会情報学研究 Vol. 15, pp. 1-11.

第3節 民生委員児童委員活動へのサポート—大崎上島町と竹原市の民生委員児童委員調査から

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～, 広島文化学園大学ネットワーク社会研究センター研究年報 Vol. 7, pp. 27-36.

第2章 地域協働管理の組織的主体

第1節 呉市の自治会

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 Vol. 12, pp. 1-16.

第2節 子ども活動・子育て支援NPO—「呉こどもNPOセンターYYY」を事例に

大藤文夫, 山本和子, 2007, 子ども活動・子育て支援NPOについての考察—「呉こどもNPOセンターYYY」を事例に—, 社会情報学研究 Vol. 13, pp. 27-36.

第3節 ボランティア論再考—共同関係に着目して

大藤文夫, 2016, ボランティア論再考—共同関係に着目して—, 社会情報学研究 Vol. 21, pp. 63-75.

第4節 福祉コミュニティー岡村理論におけるコミュニティの位置づけ

大藤文夫, 2014, 岡村理論におけるコミュニティの位置づけ, 社会情報学研究 Vol. 19, pp. 1-12.

第3章 地域協働管理の行政施策

第2節 コミュニティ施策から協働施策へ—廿日市市における事例

大藤文夫, 2013, コミュニティ施策から協働施策へ—広島県廿日市市を事例に—(1),

社会情報学研究 Vol. 18, pp. 1-15.

第3節 呉市の協働施策

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 Vol. 22, pp. 23-35.

第4章 地域協働管理の担い手育成

第1節 地域協働と地域リーダー～呉市第2地区の事例から～

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 Vol. 17, pp. 1-11.

第2節 多世代協働－呉市三条地区第二次地区まちづくり計画作成を事例に

大藤文夫, 2015, 地域協働と担い手育成(3)～多世代協働の観点から～, 広島文化学園大学ネットワーク社会研究センター研究年報 Vol. 11, pp. 1-13.

第5章 見守りと防災

第1節 見守り活動(1)－呉市第2地区の見守り活動

大藤文夫, 鶴岡和幸, 2016, 地域福祉の担い形成(2)－呉市第2地区の見守り活動の実践から－, 広島文化学園大学ネットワーク社会研究センター研究年報 Vol. 12, pp. 1-15.

第2節 見守り活動(2)－呉市三条地区「ふれあい広場」の誕生

大藤文夫, 2016, ふれあい広場の誕生－呉市三条地区の事例－, 広島文化学園大学ネットワーク社会研究センター研究年報 Vol. 12, pp. 47-58.

第3節 防災コミュニティは可能か(1)－呉市警固屋地区を事例に

大藤文夫, 2017, 防災コミュニティは可能か(1)－呉市警固屋地区の事例から－, 社会情報学研究 Vol. 22, pp. 53-64.

第4節 防災コミュニティは可能か(2)－呉市第5地区の事例から

大藤文夫, 2017, 防災コミュニティは可能か(2)－呉市第5地区の事例から－, 広島文化学園大学ネットワーク社会研究センター研究年報 Vol. 13, pp. 1-11.

第6章 外部との交流から、外部との協働へ

第2節 交流によるまちづくり－重要伝統的建造物群保存地区を活用したまちづくり

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 Vol. 14, pp. 13-24.

第3節 呉市御手洗地区における「重伝建を考える会」の活動

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に－, 社会情報学研究 Vol. 23, pp. 15-26.

第4節 竹原市竹原地区の町並み保存と活用

大藤文夫, 2018, 重要伝統的建造物群保存地区を活用したまちづくり－竹原市を事例に－, 社会情報学研究 Vol. 23, pp. 37-46.

引用・参考文献

- 雨宮孝子, 1999, NPOをめぐる法制度と税制度, 山岡義典編, NPO基礎講座～市民社会の創造のために～, ぎょうせい.
- Arnstein, Sherry R. (1969) 'A Ladder Of Citizen Participation', Journal of the American Planning Association, 35: 4, 216 - 224.
- 今西一男, 2018, 住民による「まちづくり」の落とし穴, 千葉大学教育学部社会学研究室編集・発行『環境社会学研究別冊3 コモンズと地域コミュニティ』.
- 江藤俊昭, 2000, 地域事業の決定・実施をめぐる協働のための条件整備—<住民—住民>関係の構築を目指して, 人見剛・辻山幸宣編, 協働の制度づくりと政策形成, ぎょうせい.
- 大藤文夫, 2011, 地域協働と担い手育成(2), 広島文化学園大学ネットワーク社会研究センター研究年報 Vol. 7.
- 岡本栄一, 1981, ボランティア活動をどうとらえるか, 大阪ボランティア協会編, ボランティア＝参加する福祉, ミネルヴァ書房.
- 倉沢進, 2008, 社会目標としてのコミュニティ, コミュニティ政策 6 巻.
- 呉市, 2004, 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～.
- 近藤良樹, 2007, ボランティアの哲学的分析(論文集).
- 佐藤徹, 2005, 市民参加の基礎概念, 佐藤徹ほか, 新説 市民参加—その理論と実際, 公人社. 世古一穂, 2009, 参加協働型社会に向けて, 世古一穂編, 参加と協働のデザイン—NPO・行政・企業の役割を再考する, 学芸出版社.
- 総務省, 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 — 」.
- 第 27 次地方制度調査会答申 2003.
- 田尾雅夫, 2004, 田尾雅夫・川野祐二編著, ボランティア・NPO の組織論 : 非営利の経営を考える, 学陽書房.
- 田村明, 1999, まちづくりの実践, 岩波書店.
- 中央教育審議会, 2002, 青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について (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～, 広島文化学園大学ネットワーク社会研究センター研究年報 Vol. 7.
- 寺尾美子, 2004, 「土地」を通して考える「自治」と「活私開公」, 西尾勝・小林正弥編, 公共哲学 第 11 巻 自治から考える公共性.
- 徳久恭子, 2010, 都市内分権の現状とその課題 — 地域自治区における公民連携の可能性を手掛かりに, 立命館法学.
- 鳥越皓之, 1994, 書評: 中田実著「地域共同管理の社会学」社会学評論 45 巻 1 号.
- 中田実, 1980, 地域問題と地域住民組織—地域共同管理主体形成論序説—, 地域問題と地域

- 政策（地域社会研究会年報第二集），時潮社.
- 中田実，1993，地域共同管理の社会学，東信堂.
- 中田実，1998，地域共同管理の主体と対象，中田実・板倉達文・黒田由彦編，地域共同管理の現在，東信堂.
- 21 世紀を迎える共同募金のあり方委員会，1996，新しい「寄付の文化」の創造をめざして.
- 畑本裕介，2015，福祉行政と非営利セクターの連携・協働，山梨県立大学 人間福祉学部紀要 Vol. 10.
- 日高昭夫，2015，「行政協力制度」に関する実証研究—基礎的自治体と町内会自治会との「協働」関係—，山梨学院大学法学論集 第 76 号.
- 廣川嘉裕，2006，行政と NPO の協働に関する理論，ノモス = Nomos.
- マックス・ウェーバー，阿閉吉男，内藤莞爾訳，1987，社会学の基礎概念.
- 松原明，1998，第 1 章総則第 2 条（定義），堀田力・雨宮孝子編，NPO 法コンメンタール—特定非営利活動促進法の逐条解説，日本評論社.
- 横浜市，1999，横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）.
- 横浜市，2016，横浜市が協働を進める際の「公共的又は公益的な活動や事業」の考え方について～よりよい協働をすすめるために～.
- 山崎丈夫，2003，地域住民組織と NPO が協働したコミュニティづくり，コミュニティ政策 1 巻.
- 山田公平，1991，近代日本の国民国家と地方自治，名古屋大学出版会.

引用・参考ホームページ

- 地域福祉・ボランティア情報ネットワークホームページ <https://www.zcwvc.net/> 最終閲覧 2019 年 7 月 3 日
- 北九州市ホームページ <https://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000167745.pdf> 最終閲覧 2019 年 7 月 3 日

第1篇 地域協働管理の理論的研究

第1章 地域共同管理論と協働論

第1節 地域共同管理論の内容と意義

第1項 地域共同管理

本節では、地域共同管理論の内容を確認し、その意義を述べる。中田の地域共同管理論は、中田自身のコンパクトな要約で、以下のように示されている。

地域社会には多様な関係が重層化しており、人間はつねに入れ替わっているが、その地域に生活するかぎり、ひとは「住民」としての存在となり、それに伴う権利と義務をもつことになる。それは人間の全体性にかかわる規定でなく地域とのかかわりにおいて生ずる規定性である。居住期間の長短にかかわらず、ある土地に定住するかぎり必ずかかわり（地縁性）、また同じ地域に共に暮らすという事実から共同性が生ずるために、共同的に関与せざるをえないし、関与することが権利であるような側面も存在する。こうした領域に関与し、参加の成果を維持、調整していく機能は不可欠である。地域共同管理は、そのかわる範囲の広狭はあれ、このようなものとして自治的な地域社会には欠くことのできない機能であり、その管理の及ぶ範囲も、全体社会の政治や経済の動向と地域住民の主体的力量によって多様に現れるものと考えられる（中田 1998：18-19）。

ここには、「住民の権利と義務」、「共同性」、「共同管理」、「自治」、「主体的力量」といったキーワードが挙げられている。以下、これらを含めた要点、またそれに係わる論点を取り上げながら、地域共同管理論の内容を明らかにする。

第2項 土地の共同

第一に、地域生活の基盤となっているものは、土地の共同である。住民の権利と義務も、その事実から導き出される。土地にはヒトが暮らし、モノがあり、コトがなされる。モノ、コトは地域生活の資源であり、その産物でもある。中田が地域共同管理の対象として挙げているのは、以下のようなことである（中田 1998：21）。

- ①多様な用途を含む土地
- ②土地と密着しているが、利用としては独立の意味を持つ施設設備（建築環境）
- ③環境または景観としての土地
- ④地域社会の維持、再生産に必要な諸行事（「モノ」に対する「コト」）

土地の共同とは、ここに挙げられているものを介して、住民が共同の係わりをしているということである。そのことを踏まえれば、共同管理の対象にヒトが加えられてもよい。それは利用を巡って互いに調整するヒト、またそのような能力をもつ担い手の育成のことである。さらにヒトとヒトの係わりをつくるコミュニケーションも加えてよい。

この土地の共同について、中田が前提として言及するのは、清水の述べる土地の共同である。少し長くなるが、ここで清水の論を整理してみる。清水によれば、「土地の共同は、限られた土地への共属の関係である」（清水 1971: 196）。この土地の共同は4種類ある。第一が定住の場所としてである。「聚落は、限られた拡がりをもつ、一つの土地の上に成立する……聚落内で各家族の占める土地は、聚落をささえる包括的な一つの土地の分けられた断片[である]……各家族の人は、断片をなす部分としての土地に属することを通して、全体としての包括的な土地への共属を意識し、この関係から、聚落と結びつく一塊の土地を共同にするという体験をもつことができる」（同: 196-197）。

第二が、生産活動の手段としてである。「生産の手段とされる土地の共同意識も、生産のための各家族の土地が、全体として、一つながりの閉鎖的な区域をなすと感ぜられるところに発生してくる」（同: 199）。

第三が接触の媒体としてである。「[人は]住居の接近、生産の場所の隣接によって隣を見いだす。また道路、広場もその媒体である（同: 201）。「聚落内の土地が、そのなかに住む人々の、日常的接触の媒体としての意味を認められる場合には、接触の可能範囲をなす地域の全体は、それだけでもすでに、共同の土地として意識される」（同）。

第四が、個性をもつ環境や景観としての土地の共同である。「全休として捉えられた土地のしめす環境的諸条件や景観的諸特性は、そこに住みかつ活動し、接触をとおして相互に結びつく人々に対して、個性的な全休形象をなす、新たな種類の土地の共同意識を生みだす。それは郷土の体験であり、そこを離れた者にとってもなお、思慕の対象となりうるような共同の土地の体験である」（同: 202）

このように、土地の共同は一定の範囲として、外部から画されたところに成立している。土地は連続しているので、境界は人為的に引かれる。そして、ここで重要なことは、上記の定住の場所、生産活動の手段、接触の媒体、そして個性をもつ環境や景観が、共同のものとして意識される（体験される）と述べていることである（清水 1971: 197, 199, 201, 202）。そのように意識されることで、人間どうしに特徴的な係わり方が生まれる。

ところで、共同あるいは共属という場合の共とは、主体が対象を共にするという、対象を介した主体どうしの係わりという関係形式の一つである。清水は相互志向関係、共通志向関係、共同志向関係という三種類の志向関係を区分している。相互志向関係は、「意味の志向も、自他を対象として―自他の人格を対象とする場合と、自他の持つものを対象とする場合の二つをふくめて―相対し、しかもその志向が、自他の差別意識をともし、個人の志向として働いている関係である」（同: 15）。

筆者の解釈を加えて説明すれば、図1のようになる。両者は係わりをもつが、互いが別々のもの（対象）を目指していることを認めている。互いが、個（自分自身）のために係わり合いをもち、結果としても個が残る。ここでの差別意識とは「自分は自分、あなたはあなた」という意識である。このような関係は市場交換、権力関係にみられる。市場交換では、互いに求めているものを相手の中に見いだすが、それは自らの有する資源に基づき、損得を考えてのことであり、目標は自らの利害の充足である。権力関係では、命令に対する服従が見いだされるが、同様に、有する資源に基づいて、利害状況の中で行為がなされる。

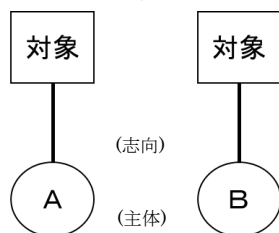


図1 相互志向関係 出典：筆者作成

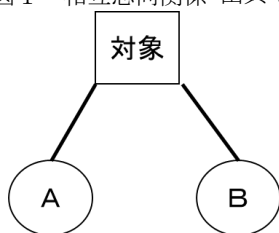


図2 共通志向関係 出典：筆者作成

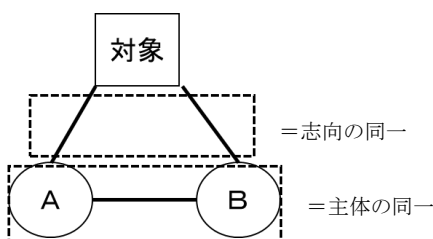


図3 共同志向関係 出典：筆者作成

過ぎない。……〔そこには〕自他の差別意識と、志向の個別性の体験が[なお存在する]（同：15-16）

同様に、筆者の解釈を加えて説明すれば、図2のようになる。同じ対象に志向していることを互いに了解している。しかし一体化はしていない。むしろ同じ対象に志向しておれば、競争、敵対の可能性もある。後述のコモンズ論でも示されるように、みんなが使ってよいものは、適切な管理がなければ、被害、無秩序が生まれる。

最後の共同志向関係では、「同じ対象に向けられた志向が、他と共にすると同時に、他によって共にされるという志向意味の相互限定にもとづいて共同化し、心理的には各人のうちにある複数の志向が、体験的には単一化した、共同の志向として意識され、それと同時に、志向する複数の個人も、ふつうの場合、複数の志向主体としてではなくて、何ほどか一体化し、また無差別化した共同の主体として体験される。すなわち、共同志向関係においては、共通志向関係のうちになお存在する自他の差別意識と、志向の個別性の体験がともに消滅して、主体の一体的無差別化と、志向の共同的単一化とが成立するのである。共同という言葉と共通という言葉は、同じものとして使われることが多いが、共通が同一や類似と同じでないように、共同もかならずしも共通と同じではない」（同：16）。

同様に、筆者の解釈を加えて説明すれば、図3のようになる。対象も、志向も、主体も共同化している。共通志向関係との違いは、対象、志向、主体がそれぞれが区別されることなく、一体なものとみなされている点である。

確かに、共同と共通の違いは分かりにくい。辞書レベルの意味をみると、共通については、「二つまたはそれ以上のもののどれにも通ずること、あてはまること」（広辞苑 第六版），「二つまたはそれ以上のもののどれにもあてはまり、通用すること」（精選版 日本国語大辞典）である。共同については、「二人以上の者が力を合わせること」（広辞苑 第六版），「二人以上の者が一緒に事を行うこと、また二人以上の者が、一つの事物について同等の資格で所有したり、利用したり、一緒に活動したりすること」（精選版 日本国語大辞典）とある。

よって共通では、二人以上の人が、同じものに依存、あるいは求めているとしても、それらが協調して（力を合わせて）なされているとは限らないことになる。逆に、共同とは、まさに協調しているさまになる。

例えば社会的共通資本は、「一つの国ないし特定の地域に住むすべての人々が、ゆたかな経済生活を営み、すぐれた文化を展開し、人間的に魅力ある社会を持続的、安定的に維持することを可能にするような社会的装置」（宇沢 2000: ii）であり、一定範囲内の全ての人々が依存する資本であるが、全ての人々が協調して消費するとは限らない。よってそうさせる管理（規制）が必要である。

このようにみてくると、共通の関係それ自体には、秩序は内在しないことがわかる。各主体が同じものを求めるとき、むしろ争い、無秩序が発生する可能性がある。そこには常に対象を個別の人間が抱え込もうとする、個別化のベクトルが存在している。つまり共通の世界では、個別性に抗して、秩序はつくらねばならないものなのである（大藤 2005: 2）。

秩序をもたらすのは人為的行為である。それが権力や市場交換によって生みだされることもある。それが不足や被害をもたらすこともある。しかしまた、それが何らかの「^{グマインシャフト}共同社会」によって生みだされることもある。中田は、北沢・仲田（北沢・仲田 1973: 161）を引用し、「共同社会的消費手段の管理主体は、『国や地方自治体などさまざまなレベル』の、『また歴史的な種々の形態』の『共同社会』であり、町内会もその一つである」（中田 1993: 19）とする。上述のように、権力や市場交換は相互志向関係において作用するが、共同社会が管理するとすれば、そこには共同化のベクトルが働くことになる。

また同じく清水によれば、共同関係は、その成立根拠にしたがい、作用共同と存在共同に区分される（清水 1971: 246）。前者は各主体が同一の対象を選択し、協働の作業を行い、我等意識（連帯感）をもつようになる。後者は、選ぶのではなく、与えられた環境の下で、共同化が生じる。土地の共同とは存在共同を指す。中田は、前者を「協同」（中田 1994: 39）あるいは「アソシエーション」（中田 2007: 80）、後者は「共同」あるいは「コミュニティ」（同）と呼ぶ。それゆえ、「テーマ型コミュニティ」という使い方は、用語の混乱であるという（同）。もっともな指摘である。

話を元に戻そう。土地の共同とは存在共同として成立する。土地の共同が、地域生活にい

わば枠を与えることになる。この土地を介した人間の係わりは、地縁と呼ばれる。地縁は作用共同とは異なって、住民が選ぶことのできない係わりである。地縁関係にある住民は、隣人と呼ばれる。しかし、その係わりの在り方を、良好な暮らしにつながるように、調整することはできる。そこには異類結合のスキルが求められるし、スキルが蓄積されてきた。

第3項 所有と利用

以上に述べた土地への共属は、そこに暮らす住民にとっては客観的な事柄である。しかし、中田の述べる住民の権利と義務は、この客観的な事柄を人間が意識的に調整しようとする社会的な営為である。では、土地への共属をどのように調整するのだろうか。

土地は住民が生活に利用する資源である。住民と土地への係わり（またそれを通した住民どうしの係わり）は、私有、共同所有、公有という概念でも構成される。私有（所有権）とは、「所有者は、法令の制限内において、自由にその所有物の使用、収益及び処分をする権利を有する」（民法 206 条）というものである。平易に言えば、制限はあるにしても、「自分のものだから、自分がどうしても良い」という権利である。その権利が通用することで、他者との関係が律せられる（「そのことに他人が口出すことではない」）。もちろん争いもおこることもある。上記の関係形式の点でいえば、住民の土地への係わりにおいて、共同志向関係を認めず、相互志向関係にしておこうということである。

現代社会では、私有が顕著であることは間違いない。しかし中田は、「地域社会における土地や環境・資源の利用をめぐる私的原理の貫徹が、非分割性を本質とする土地や環境と不整合の状態をもたらしている」（中田 1992: 95）と指摘する。あるいは土地は、「本来完全に排他的なかたちでの私有にはなじまない」（中田 1993: iii）と述べる。土地の本質が非分割性にあるということは、総有が残存しているという議論（「家産としての土地のその底にはムラ総有としての土地の意味があった」（川本 1972: 138）また「私有地に総有の網がかぶされている」（鳥越 1993: 99）、「所有権の基本的権利である処分権を完全にはもっていないで、ムラがその権利を分有している」（鳥越 1997: 8）ではなく、現に私有化されている（分割されている）土地にも、なお分割されえないものがあるということになる。「自分のものだから、自分の勝手」が通用しないという現実である。それはいわば、私的所有から「はみ出る」ものに着目しているといえよう。

中田のこの指摘の中には、所有に含まれている利用概念への着目がある。中田は次のような議論を展開する（中田 2005: 23）。所有権の内容は、利用と収益と処分の権利である。自由に使いたいから所有する、あるいは誰かが利用することで収益が発生する。よって基本は利用である。とすれば、自由に使えること、所有すること以上の利用の仕組みができるということになれば、[地域社会の問題について]所有を議論せずに展開できる。中田は、この所有すること以上の利用の仕組みとして、コメの減反政策の中で、ばらばらとある休耕田を一箇所にとめることで休耕する土地を活用した事例（中田 2005: 11-12）、志摩英虞湾の真

珠養殖の復活の際の挿核作業時間の調整といった事例（同：13 - 14）を挙げている。このように利用への着目は、私的原理の貫徹がもたらす土地や環境との不整合、つまりは住民の生活への侵害、住民関係の不整合を救済することを目指す重要なものであった。

またこの点で、清水が「ここで問題とする土地の共同が、土地への共属、すなわち土地への依存や土地との連帯の共同であって、かならずしも土地の所有における共同ではない」（清水 1971： 96）という指摘が注目される。では土地の非分割性とは、どのような現実だろうか。

確かに土地は連続して一体となっている。しかし人間が意図的に各地片を区切り、相応の理由で所有する（また利用する。用途別土地利用）。地域で生活するということは、土地、土地の上にある施設、あるいは景観も含めて、人々が地片の利用を通して互いに＋、－の影響を及ぼし合っていることになる（「共同利用にともなう何らかのプラス・マイナスの影響を地域は受ける」（中田 1993： 39））。影響という用語は、それを与える側からの表現であり、受ける側からすれば、利用ということになる。それゆえ、みんなが係わる縁、つまり互いを切り離すことができない縁ができていくということである。よって上記の中田が挙げた事例のように、＋を伸ばし、－を減らすことが、良好な地域生活には必要である。

例えば、一塊の価値あるものとして、地域を守ろうとする試みがある。互いが隣人を内部化する（受け入れる）試みである。結果的に境界を引いて、一定の範囲を他から隔することになる。それは街の論理ともいうべきものである。

例を挙げると、商店街は街であることで、各店舗の魅力に $+\alpha$ の魅力が付加することができる。街であることで、単独立地店舗より、客が「ついでにやってくる」という優位性（ $+\alpha$ ＝外部経済）をもちえる。各店舗が取り扱う品物は違うが、街になっていることで、互いの違いを活かすことができる。もし空き店舗が空き地になると、そこが悪所になりかねない。そうすると商店街のイメージが落ちる（ $-\alpha$ ＝外部不経済）。よって空き店舗が生まれれば、それを埋めようとする¹。

また住宅街は同様な理由から、迷惑施設（あるいは工場といった異なった利用をする施設）を避けたがる。この点に関して、中田はしばしば建築協定、地区計画（中田 1998： 26）を事例に挙げる。重要伝統的建造物群保存地区もまた、このような面的にセットになった地域である（伝統的建造物群保存地区については、第2編第6章第2，3，4節で詳述）。同地区は外観（景観）が文化財になる。面的に保存しようと調整することで魅力が高まる。そして同地区は生活の場でもあり、その魅力は所有者にとどまらず、外部にも開かれている。その魅力は交流資源（あるいは観光資源）として活用することができる。しかし同地区の課題は空き家の増加である。空き家は家屋が傷みやすい。空き家をなくす試みが当該住民団体で行われている。

¹ なお大型ショッピングセンターはこの外部経済を活かしており、対抗関係の中では、商店街にシャッターが下りることにもなる。

以上は、類似のものが一塊になっている（一塊にしようとする）場合である。では隣接する地片が異なる利用をされている場合はどうだろうか。その場合、中田は、土地が地片として利用されること（用途指定）を挙げたうえで、まずその各地片が多様な機能をもっていることを指摘する。その例として、「都市内農地が、農家にとっての生産のための手段という意味を越えて、地域住民全体のための緑地、災害時の避難・防災空間、子どもの自然科学教育あるいは情操教育のための場等、多様な意味をもってきている」。「宅地や道路・広場は、それ自体の機能とともに、美しい地域景観を形成することもできる」ことを挙げている（中田 1998： 21-22）。これは住民が $+\alpha$ として利用できているということである。

次に、特定場所に立地、あるいは広い場所に拡散して設置されている施設に関して、住民が「相隣関係者として〔の〕当事者性」をもつ、「同意ないし了解をうる」、景観保存のための「買い取り」を行う、「[安全管理を] 要求する」、「損害賠償や施設利用差し止め請求の訴訟」をするといった対応を挙げている（同： 22-23）。また「環境権や眺望権」の提起といった例を挙げている（同）。これらは $-\alpha$ を減ずるように、住民が関与できることを示している。つまり、「私有物といえども完全に地域住民の関与を排除できるものではない」（同： 22）ことになる。

身近なことで考えてみよう。極端な例であるが図で示す（図4）。各地片はそれぞれの私有地、あるいは公有地（またそこに立地した公共施設）であるとする。例えば、農地から住宅への生活排水が流れ込む（岩滑地区の事例（中田 1993： 225-250））。住民が交通音に悩まされる。工場の騒音がする。コンビニ駐車場に、深夜、若者がたむろする。むしろそうならないように、調整（規制）するというのが、実態に近いだろう。そして、住宅といった同じ用途が隣接している場合でも、生活騒音、ゴミ出しなど、隣人にとってマイナスになる事柄が様々にある。これらの問題には調整（規制）が必要である。「近隣ではお互いがお互いにとって環境となること、良い環境を創造したり維持するためには隣人同士の努力と協力が必要なことをあらわしている」（菊池 2002： 71）。

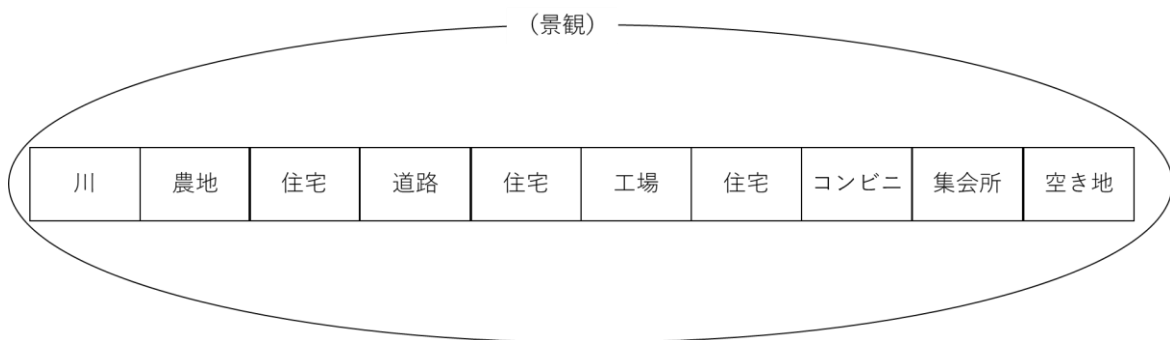


図4 地片の利用

出典 筆者が作成

このように、地域社会には当該個人の内部に帰責できない利得や損失が存在している。私的所有であれば、所有された内部でないもの（外部）は、当人にはコントロールできない。しかも各人がそうである。よって利得・損失をコントロールしようとするれば、互いが互いを

コントロールするほかない（互いが外部を内部化する取り組み）

挙げてきた例からすれば、＋を高め、－を減らそうとする住民の試みとしては、①一定の空間を囲い込み、その魅力を高めようとする場合（商店街、住宅街、重要伝統的建造物群保存地区など）、②施設、景観などの利用的側面で、住民が関与する場合、③相互が慮って、折り合う（生活騒音、ゴミ出しの例）場合がある。いずれも土地のつながりが、利用する人間どうしをつないでいるという、存在共同という基盤があって可能である。

このようなコントロールは、法律による規制、支援という形でも行われるが、地域生活のルールとして住民が規範化することもできる。この点に関連することとして、先に、清水が土地の共同をなす要素が、共同のものとして意識される（体験される）と述べていることを指摘した。この共同性の意識が規範を支える根拠になる。清水によれば、単なる規準に規範性を付与する根拠は、それが共同的に支持されるという点に求められる。共同意識のもとでは、個別性を主張すること自体が否定される。「共同のものはすべて、個別性の否定を論理的前提として成立し、したがってそれに背く者があるということ、すなわち個別性を主張する者があるということは、その共同性が傷つけられることであり、共同性を傷つける者を排除し否認することは、共同性そのものの本質に属する事項だからである」（清水 1971： 333）。

確かに、隣人は全て友人である必要はない。また隣人が全て敵である必要もない。異なる意見をもつ隣人と共に行動することができる。中田が所有と利用の議論で述べている「利用の方へちょっとずらす」（中田 2005： 23）というのは、まずは意識の中でなされることである。

ここで指摘している共同意識は、集団（団体）の全構成員が融合状態といった「無私」の状態にある意識をいうのではない。個、私を意識しながらも、他の主体と共にある（つながっている）ことを意識するということである。切り離しえない者の意向を無視することはできない。そのことが規範に従う理由になる。また逸脱が生じたときのサンクションを支持する根拠となる。それゆえ、共同意識が個別性を否定する力（ちから）を有するという意味で、一つの固有の力の存在を指摘することが可能であろう。自治活動は、自治志向から生じる。この点で、住民が規範を内面化し、自治を行う可能性が大いに認められる。

このように、中田にとっての土地の共同とは、公有、共同所有と並び、たとえ私的所有地であっても、切り離しえないという理由で求められることになる。よって私的所有を超えた地域形成の射程をもつことになる。地域社会は空洞化したと指摘されてきた。しかし地域社会にはこのような共同性がなお存在する。そのことを指摘する地域共同管理論は、現代の地域形成論と呼ぶにふさわしい。

なお、中田は所有形態（私的／公的所有）と住民の管理への係わりについて、以下のよう

に分類している（中田 1995： 14）。

- 1) 私的な主体の所有物として私的に管理、住民としての関与の余地のないもの
- 2) 私的な所有であるが、事業が公益性を持つため、公的規制を受けているもの
－利用者としての住民。公共団体が管理に介入

(例)電気, ガス, 鉄道, 電話

3) 公的な所有であるが, 住民(組織)に管理を委託しているもの

ー利用に基づく管理者としての住民

(例)公設民営型施設

4) 国や地方公共団体等が所有ないし設置し, 公共的管理下で利用に供されており, 住民は特定ないし不特定多数の利用者として, 有料ないし無料(open access)で利用するかたちで関与しているもの

ー利用者としての住民。公共的管理(直営)

(例)公立の学校, 病院, 自然公園, 海岸, 河川

1) については, 住民の関与の余地がないとされているが, もちろん今日においても, 強い私権が存在するが, それを見直す動きもある。そのためにも「私的な所有とそれにもとづく管理が地域社会と接して, 影響を受けあう面について詳細に検討し, 公共の福祉の内容をより具体化していく必要がある」(同: 14-15)とされる。

2) は住民を代表するものとして, 公共団体が管理し, 3) は直接住民が管理している。4) については, 自由なアクセスが保障されているものについては, 管理が困難な場合が多く, 放置すれば, 公水面の汚染のような問題が生ずる恐れが強いとされる。私的所有が強く, その場合には所有者が管理者であって, 利用者の関与する機会や権利が十分に保証されてこなかったわが国には, 公共物の利用については, 利用者が管理者となる関係が成熟せず, 両者が切り離される傾向にあったという(同: 16)。

このように, 地域共同管理論は私有化が進んだ現代においても, そこにある矛盾, 混乱を解決し, 犠牲をなくすことを展望する理論である。利用は所有の中に含まれていた。そこから利用の意味内容を取り出すことで, 望ましい地域社会をつくり出す可能性が認識される。

第4項 コモンズ

このようにして, 私有化が進んだ現在でも, なお分割できないもの, 共に係わっているがゆえに, 調整(規制)が必要な(あるいは調整がなされている)ものに地域生活は依存している。ところで, 同様に調整の必要性を指摘する論に, コモンズ論がある。コモンズ(common)とは共有地, 公園, 広場など, みんなが利用してよいものである。井上はコモンズを「自然資源の共同管理制度, および共同管理の対象である資源そのもの」(井上 2001: 11)としている²。なおその際, 中田の論のように, 「資源の所有にはこだわらず, 実質的な管理(利用

² つまり井上は, 対象とその共同管理を, コモンズという同一の名称で呼んでいるが, 対象(もちろん自然資源だけに限らないが)は人間が働きかける相手であり, 管理は人間が対象を有効に利用しようとする営為である。よって, 管理対象はモノに限らず, ヒト, コトに広がる。対象と共同管理が分かちがたく結びついていることは認めるが, 本稿では両者を区別して

を含む)」が共同で行われることをコモンズである条件とする」(同)。井上は共同利用の資源について、非排除性(資源の利用者を排除することが困難)、排除性・競合性(多くの人が利用すれば各人の利用可能な資源の量が減少しあるいは質が低下する)という特徴を指摘している(同：21)。また植田は環境経済学の立場から、環境の性格として共同消費の性格(非排除性)、地域固有財の性格(代替することができない)、不可逆的な性格(いったん破壊されれば復元不可能)を挙げている(植田 1996：6)。このような特徴から、以下のコモンズの管理の必要性が導き出される。

表1 コモンズの特徴と管理の必要性

コモンズの特徴	管理されない場合の結果	必要な措置(管理される場合)
①非排除性(他者を排除できない)	被害、権利の剥奪(公害)	自分と同様他者の権利も認める(公的規制)
②競合性(競合する)	闘争、社会的無秩序(共有地の悲劇、信号のない交差点の混雑)	互いをコントロールする[利用の調整](農業用水利用、里山利用、漁場利用等のルール)
③排除性(消耗する)	資源の枯渇、劣化	維持・改善の活動(農業用水路の清掃)
④地域固有性(代替できない)	外部不経済	外部経済を活かす(商店街、重伝建、建築協定)
⑤不可逆性(復元不可能)	絶滅・消滅	保護

出典：井上(2001：21)、植田(1996：6)から筆者が作成

共同消費の性格(①非排除性)をもつコモンズは、適切に管理されないときに混雑現象が起きるといわれる。例えば、道路上の交差点の利用はみんなに認められている。信号のない交差点では、いかなる時でも前、左右から車が交差点に入ってくる可能性があり、交差点に進入しようとするドライバーはブレーキを踏み、様子をうかがって侵入していく。すると後続のドライバーも速度を落とし、ゆるゆると進んでいく。それは四方から入ってくるドライバーに共通である。こうして慢性的に渋滞した交差点になる。また適切に管理されないと、深刻な人権侵害も生む(石牟礼 2004)。

コモンズについて、その②競合性について引用されるのが、「共有地の悲劇」という現象である。共有地での各個人の見境のない私利の追求が、各個人の全滅に至るという指摘である。全滅を避けるには、a)私有化とb)ルールをつくり規制するという選択肢がある。私有化については、可能なものとそうでないものがある。牧草地は柵をつくり、過剰放牧によるマイナスを当該者に振り当てることが可能である。しかし川・海、空気といったものは囲い込むことが困難である。それらを缶詰の中に閉じ込めるのは、通常の利用に堪えない。よってルールによる規制が必要である。なお実際のコモンズには、農業用水利用(番水(樽屋ほか 2014))、里山利用(カマ止め(藤村 2001：37))、漁場利用(漁場の使い方に関するルー

おきたい。別々の名称で呼ぶとすれば、対象はコモンズ、共同管理を地域共同管理としておく。

ル、資源保護措置（濱田 2014: 19）などにおいて、こういったルールが存在していることが指摘されている。

ところで、過剰利用による破滅に至らないまでも、コモンズは使えば消耗、劣化する（③ 控除性）ので、すべてのコモンズは維持・管理する必要がある。この点についても農業用水路の清掃などの管理活動がなされている。またコモンズは、所与のものとして与えられているものに限らず、人間がつくり出すこともできる（④地域固有性。商店街、重要伝統的建造物群保存地区など）。

上述のように、隣人（あるいは国と国の関係まで含めて）の生活は相互に＋、－の影響を与える。＋の影響は肯定的利用であり、－の影響は否定的利用である。よってその影響を調整した時、良好な生活環境が生まれる。このようにしてできたもの、例えば静謐、臭いがしない、景観、環境、さらに平和といったものも、つくることの可能なコモンズと呼んでよいのではなかろうか。

以上、コモンズ論で指摘されていることは、地域にある資源の適切な利用がなされないときに、マイナスの影響（被害）が生まれるということである。それは土地の共同ということで確認したことと同じである。

以上の利用概念は、土地の共同に媒介されることで、「みんな」の利用になるというものであった。しかし上述のように、もう一つの共同があり、選択的に「みんな」の立場に立つことがある（作用共同）。とくにボランティアは選択的に「利他」を追求する。序章で述べたように、それも公益追求のあり方である。ボランティアは自らの資源（所有しているもの）を他のために使う。つまり他の利用に供する。それは、もう一つの利用のあり方である。それは寄付という形でも行われる。

第5項 管理

いうまでもなく、地域社会が全ての住民が望むように、自ずとなるわけではない。土地への共属は与えられたものである（選んだものではない）。よって本来、住民に異なりが大きい。そこには関係者による積極的な調整（規制）が必要である。その活動を中田は管理と呼ぶ。

中田によれば、管理とは「当該地域共同組織の性格（構成員の階級構成と地域権力の構成）にそって、地域内の土地（利用のあり方）とそこでの『共同社会的消費手段』を中心とする地域生活（生産）諸条件に働きかけて、構成員が継続して、有効に利用しうるように、これを適切な状態に維持・改良し、さらにそのために構成員（これらの生活（生産）諸条件の所有・利用にかかわる共同組織の関係者）を秩序づけること」である（中田 1993: 38）。

これは地域社会の変化（段階論。段階論については後述）を念頭に置いた管理の内容であるが、一般的には、当該地域社会のモノ、コトそしてヒトが管理の対象となっていることが示されている。ヒトが対象となるということは、ヒトに対しての規制という意味ももってい

る。しかし、上述のように、共属においては当然互いの調整が必要になるので、自らも規制を受けることになる。よって中田は管理を「自主管理 (autogestion)」³と呼んでいる (中田 1998: 17)。

また都市的生活はますます共同消費の形態を進めるが、中田はその消費手段を社会的共同消費手段ではなく、共同社会的消費手段と呼び変えている (中田 1993: 19)。中田は次のような議論をする。「社会的共同消費手段」は行政の統治論、シビルミニマム論ではないか。しかし社会学からすれば、どう使うか、どう管理するかが大事である。社会的共同消費手段は不特定多数の共時的、同時的使用が想定されており、利用者が不特定多数という在り方では管理ができないというのがその理由である。この呼び変えは、住民を専門機関によるサービスの受け手という受け身の市民像から、国民の意思がつくったものを使い、日常的に管理していくという参加者像を示すことにつながる (中田 2005: 24-26)。またこのように呼び変えることは、そこに共同社会的消費手段を管理する主体 (組織) が想定されていることになる。それが町内会もその一つとして含めた、『国や地方自治体などのさまざまなレベル』の、『また歴史的な種々の形態』の『共同社会』^{ゲマインシャフト}である」 (中田 1993: 19)。

第6項 公共性

ところで、みんなに係わる事柄を調整する活動は、公的活動である。中田のいう地域共同管理も公的活動である。その公的活動は、行政が独占するものとみなされてきた (語られてきた)。しかし「地域的公共性」、「市民公益活動」、あるいは「新しい公共」といった考えが力をもってきている。つまり住民が公的活動を担うという考えが強くなってきている。また上述のように、そもそも自治会は公的活動を担ってきたし、住民の主体性は行政活動と接合させられてきたわけであり、住民は公的活動を分担してきた。

ここで、住民が公的活動を担うことの意味を考えておく。まず公共性そのものについて考察する⁴。斎藤は公 (公共性) について、以下のような関連する3つの用法に整理している (斎藤 2000: viii-ix)。

(ア) 国家に関する公的な (official) もの—国家が法や政策などを通じて国民に対して行う活動。例えば、公共事業、公共投資、公的資金、公教育、公安。反対例として、民間における私人の活動。

(イ) 特定の誰かににではなく、全ての人に関係する共通のもの (common) —例えば、共通の利益・財産、共通に妥当すべき規範、共通の関心事、公共の福祉、公益、公共の秩序、

³ 中田は管理が自治と対比された権力的行為 (control) として理解されることがあるとするが、中田が指摘するのは自治としての管理である (中田 1998: 17)。

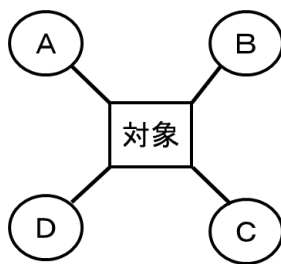
⁴ 公共性の考察は以前の論稿で行った (大藤 2005: 2-3)。ここでの記述はそれに基づいている。

公共心。反対例として、私権、私利・私益、私心。

(ウ)誰に対しても開かれている（open）－誰もがアクセスすることを拒まれない空間や情報。例えば、公然、情報公開、公園。反対例として、秘密、プライバシー。

まず(イ)は公においては、みんな（各主体）が対象を介して共に係わりあっているという関係形式の存在を示している（公はcommon（共通）である）。それは各主体からみた場合である。(ウ)は公においては、対象がみんなに開かれていることを示している。それは対象からみた場合である。つまり(イ)，(ウ)は同じことを指摘している⁵。それは、関係形式（対象を介した、各主体の係わりの形式）という観点では、先に「共」について指摘したことと同じである。ここでは公共性は、良いもの、正しいものといった判断基準として使ってはいない。それは共にについても同じである。共の関係形式を再度、図示すれば、図5のようになる。なお図では主体を4人に増やしているが、2人である場合と何も変わらない。

そこにあるように、各主体からみた場合、全ての主体が対象を介して結びついている。この場合の対象は、中田が先に例示したような、土地、施設、環境等、あるいは



さらに斎藤が例示するような利益・財産、規範、関心、福祉、秩序、心など、また清水がいう志向の対象となるものである。そしてそれは、全ての人に開かれている。

しかし上述のように、対象が同一であるということは、争いの可能性を内在させている。つまり共の世界では、個別性に抗して、秩序はつくらねばならないものなのである。

図5 共の関係 出典：筆者が作成

そして最後に、(ア)は公の担い手を表している。斎藤の指摘内容で、先に本稿で述べた、共の要素につけ加わっているのは、この部分である。というのも、共の関係には、秩序をもたらす担い手があらかじめは備わっておらず、むしろ秩序をもたらすためには、担い手が必要である。それゆえ担い手が記述されているのは必然である。既に述べたように、地域社会にもまた、公的活動の担い手が必要である。

公的活動で問われることは、以下の三点である。第一に、公―私を区別する活動である。公の反対語は私である。公―私の区別は、何が管理問題なのかを定義することである。例えば結果的に定義された私は、特定の個人に関わるものであるがゆえに、当人以外の他が介入しない（してはならない）世界である。それは当該個人にとっては、「私的所有権」の強さとして現れるかもしれない。また「隠されている」という、安息として現れるかもしれない。

⁵ 序章において、公益について、不特定多数のもの、みんなに開かれているという一方の理解を指摘した。ここで斎藤の挙げている特徴が一つの地縁団体の中のことであれば、「全ての人」と「誰に対しても」は重なる。しかし地縁団体は多重的に存在しており、市民活動・ボランティア・NPOが選ぶ「誰か」は当該地縁団体の「全ての人」とずれるかもしれない。

しかし逆に「無視され、注意を向けてもらえない」という、孤独（斉藤 2000: 17）としても現れるかもしれない。また他者からすれば、そこに「力を行使できない」という、無力さとして現れるかもしれない。しかし、私として切り捨てられたゆえの孤独、無力といったものを放置してよいのかという問題はある。むしろ公共として取り扱うべきという議論はありうる。公－私の線引きは、極めて重要な問題である。

他方で、公が定義されたとしても、公は全ての人に係わるものであるがゆえに、互いが介入する（してもよい）世界である。そこでは「全ての人に関係する共通のもの」、「誰に対しても開かれている」ことが存在する。しかし上述のように、だからこそいかにして秩序をつくり出すかが問われることになる。そこでは自然発生的には秩序が生まれない。

第二に、そのように定義された公をいかに実施するかである。この点については、行政独占ではなくなってきた（そのように語られなくなってきた）ことは上述のとおりである。かねてから住民による様々な行政協力がなされてきたことは指摘しておく必要がある。つまり事実上、住民は実施面での公的活動を担ってきた。

そして第三に、以上の定義と実施を誰が行うかである（担い手問題）。行政独占であったというのは、定義においてもそうだったということである⁶。権利問題として考えれば、決めることができるのは当該団体構成員である。具体的には、それらが特定の権力によって決まることもあろうし、誰もがその決定に参加する（open）ことで決まるということもあろう。大衆民主主義的拍手喝采による決定もあるかもしれないし、公論による決定もあるかもしれない。もちろん、権力によって歪むことがないのが望ましい。

また団体が重層的に構成される場合、公どうしをどのように接合するか、地域的公共関係（山田 1991: 19）をどう築くかが問われる。例えば『私』を付着させた『公（オオヤケ）』の重層構造（水林 2002: 13）からなる社会。多元的に「公」が並立する社会。中間レベルの「公」が空洞化し、私化が進む社会。「私」が極小化・「公」が極大化する社会（滅私奉公）、またその逆（滅公奉私）（金 2002: ii）。公－私の区別が曖昧化する（公私混同）社会などである。

今日の地域社会の現状にひきつけば、中間レベルの公が空洞化し、私化が進むことが指摘されて久しい中、一方で家族の中での個別化もさらに進み、他方で本来、公であるべき場での放縦が顕著にみられるようになっている。そして、これまで私たちの生活をリードしてきた行政や市場にもほころびが随所にみられるようになっている。こういった私たちの生活が置かれた状況の中で、中田の地域共同管理論がテーマとしているのは、まさにその中間レベルの、住民による公の活性化、公への参加といえる。

地域共同管理は公的活動である。公の定義、実施、評価、つまり PDCA の過程に、行政と共に、住民が参加することが当然である。また重層的構成という点では、地域共同管理は、

⁶ 溝口は日本的公の特質に関連して、「オホヤケも公も、ともに首長性と共同性という基本義をその原義に含有している」という（溝口 1996: 35）。

自治会，コミュニティ，基礎自治体，さらにはより上位へとつながる社会の，根底的な編成原理である。

第7項 発展段階論

土地の共同は，人間が定住生活を営み始めた以降，普遍的にみられることであろう。しかし歴史的状況によってその形は異なるであろう。それゆえ，中田の地域共同管理論は発展段階論を含むことになる。中田はその発展段階を，以下のように示している（中田 1993： 40-42）。

(ア) 共同体型

地域内での生産と生活が一体。共同社会的生産手段（共有林，溜め池，漁場），共同社会的消費手段を共同所有物として共同利用する。共同体組織が利用＝管理主体で，構成員の全体が地域管理に参加する。

(イ) 所有者支配型

生活諸条件の所有＝管理者と利用者の分裂。所有者による地域管理－（私的）所有の原理に基づく利用者の秩序づけ。

－土地問題（共同社会的消費手段の整備・建設のための用地選定・提供の問題）における地権者＝地主層だけの決定。無所有の利用者は排除。

(ウ) 共同管理型

所有よりもその共同的利用の側面が中心的な問題となる。利用者による管理への方向（最終的には利用の論理による（私的）所有の論理を規制する権力機関必要）。

現在の地域社会は，（イ）所有者支配型から（ウ）共同管理型への移行途中にあるといえよう。上記の混雑現象における被害は依然としてあり，他方で，それを克服しようとする管理も展開している。よって，中田の地域共同管理論は，運動論的側面をもつことになる。

中田は，利用に即した管理への転換の契機について，次のようにいう。「現代地域生活が基本的に私的所有に基づく私的生活であるとしても，他方で，私的所有になじまない生活諸条件（大気，日射，静謐など）や「共同社会的消費手段」への依存は維持ないし発展している。ところが，これら諸条件の「利用」は，現代社会においては，共同「利用」とはいえ，一般的には利用者間の競合，敵対を前提にしているので，それ自体のうちには「共同」への主体的契機を見出し得なかったのである。しかし現実には資本や権力によるこれらの侵害が切実な生活破壊として問題化されてくると，従来は「所有」の属性として隠されていて十分自覚されてこなかった「管理」の機能が「利用」にとっても不可欠なものであることが理解できるようになり，それとともに，それらを「利用」に即して「管理」しようとする動きがあらわれてきた」（中田 1993： 39）。中田のいうように，方向性は定まっているといえよう

(中田 1998: 28)。

第8項 管理主体

管理を行うには、当然、管理主体が必要である。中田はその管理主体について、表2のように例示している。ここでの個人とは、当事者意識をもった住民である。しかし住民は、もともとそのような資質をもって生まれたのではなく、資質は、地域社会の年齢集団での学習、役割取得、また互助や共同の活動によって培われたものである。

表2 地域共同管理の領域と主体

主体 領域	PUBLIC (公共)	COMMUNAL (共同)	CORPORATIVE (団体)	INDIVIDUAL (個人)
環境保全	地域環境計画	町並み保存	公害防止協定	環境に優しい暮らし
土地利用	土地利用計画	地区計画	建築協定	塀の生け垣化
生産基盤管理	生産基盤整備	共有林、共同漁場	商店街振興	住民へのサービス
生活基盤管理	交通規制	コミュニティ施設	共同駐車場	浄化槽整備
生活協同	ごみ処理・水道	自主防災・防犯	生協・PTA	近隣親睦
地域福祉	ホームヘルパー	学童保育	子供会・老人会	在宅介護
地域文化	公民館事業	伝統行事継承	サークル活動	生涯学習活動

出典：中田（1998：28）

そのような資質をもった住民を、地域人と呼んでおきたい。

しかし、都市的生活様式の浸透によって、そのような資質が失われていった。ここに担い手不足の現象が広がっていった。地域人をいかに発掘、育成するかは、極めて今日的課題である。

また住民どうしの係わりは、コミュニケーションの中で行われるので、地域コミュニケーションの設計も課題である。この点に関連して、「地域共同管理主体形成にとって、文化のもつ意味はきわめて大きい」という中田の指摘は重要である。文化とは「[土地の共同にもとづく]『共同意識』や『郷土の体験』を基礎とし……住民の日常的生産・生活のあいだで維持・発展させられてきた行為・思考・感得の各領域を含む生活の様式である」（中田 1993: 43）。それはリアルな自己認識力、伝統的な公私関係、地域社会の将来についての構想力などに係わっている（同：43-44）。つまり文化とは共同化されたリアリティといってよい。これがあってこそ、一緒に活動することが可能である。現在の地域社会から失われようとしているのが、この文化である。

地域コミュニケーションに関して、中田は地域生活にとって必要な情報の中心は地域共同の生活条件に係わる情報（中田 1999: 45）とし、地域情報化の主体として①発信主体（システム運営、編集者、記者、取材者、情報提供者、発言者等）、②受信者—受信者を受動的な受け手としてだけでなく、それを活かし、情報伝達に影響を与える地域主体（住民、行政、企業等）と認める—、③監視主体（行政、スポンサー、地域ボス、地域活動家等）を挙

げている。そして「地域が情報化の主体となりうるのは、地域が自治体と自治的コミュニティ（町内会・自治会、部落会を含む）およびそれらの組合・連合、そして第3（ないし第4）セクターとして想定されている場合」と明言している（中田 1996: 5, 11）。このような地域コミュニケーションの仕組み、その担い手をつくっていくことも、地域共同管理の一部である。

また表2において団体として想定される主体は、住民どうし、企業、商店街、アソシエーション、年齢集団などである。また共同では自治会など、公共では行政などである。これらは各々が地域共同管理の主体である。また表2に挙げられた例以外にも、ゴミ、防犯などもこのような取り組みが適切なものとして挙げられるであろう。これらの領域（分野）をさらに積み上げれば、地域社会の総合性を担保するものになる。

そして重要なことは、諸主体が相互協力（パートナーシップ）することで、地域共同管理が初めて成り立つ（中田 1998: 28）という指摘である。ここに挙げられた主体が、組織あるいは共同体として編成されることが想定されているが、その手法がパートナーシップとして挙げられていることになる。パートナーシップは協働の一面である。既に方向性として、ここに協働が明言されていたことになる。

第9項 自治会

地域社会レベルの地域共同管理の中心となる組織として、中田は町内会を挙げる。これまで自治会については、少なからず論議がされてきた。菊池は次のように整理している（菊池 2006: 26）。

- 1) 近代化論（近代化に逆行する存在だからいずれ解体する。その次にはボランティア・アソシエーションが登場し地域づくりの主役になる）
- 2) 文化型論（近代化論のいう逆行にもかかわらず、現に日本に町内会が存続しているのは、日本の文化型だから。歴史論、住民組織国際比較論へと発展）
- 3) 生活集団論（町内会の存続の根拠は住民生活に不可欠な生活機能を果たすところにある。まちづくり論、特に町内会の持つ各種の機能に注目したまちづくり論へつながっていった）
- 4) 住民自治論（中田実の地域共同管理論が代表例。今日の地域自治論へと連なって来ている）

中田は4)に位置づけられているが、中田自身の町内会評価の軸は、町内会が上述の性格をもつ地域社会を管理するにふさわしい特徴をもっているかどうかである。中田は、地域社会にアソシエーションが噴出することを否定しない（「多様なアソシエーションが花開くことがコミュニティの成熟の証」（中田 2007: 97））。自治会の包括機能の一部を担う（中田

2005：35)。ただそれが町内会に置き換わることについては否定する。また歴史論、住民組織国際比較論へ展開することも否定しない。前述のように、共同管理論は歴史貫通的であり、発展段階論を含む。また実際、自身が国際比較へも取り組んでいる。そして町内会が包括的な活動に取り組んでいることも認める。そのうえで、町内会が住民自治を担えるかである。

中田は自治会の5つの基本的性格として（それらは歴史貫通的に保持されてきた特徴）、以下のことを挙げている（中田 2007：12）。挙げられている点は、他の論者と基本的に変わらない。

- 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
- イ)世帯を単位として構成される
- ウ)原則として全世帯（戸）加入の考え方にたつ
- 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）
- 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

ア)は地域占拠性とも呼ばれる。一つの区画には一つのみの自治会があるという特徴である。いわゆる自治体と同じ性格を有していることになる。江戸時代のむらに遡る自治会等もあることから、自治会と自治体が同一視されることもある（安田 1977）。しかし現在の自治会は自治体ではないことは明確であるので、ア)の点においてなぜ自治会が自治体と同じ特徴をもつのかについての理由が明らかにされる必要がある。

土地は、それ自体としては連続しているので、区画はない。区画をつくる（境界を引く）のは人為的作業である。基礎自治体の境界が構成員の権利と義務をもたらすように、境界を引くことでえられるものは、境界で区画された団体構成員のメンバーシップ（権利・義務）である。上述のように、一定の土地に住むことから生じる権利と義務がある。それを管理するのが自治会である。そして自治会が一つしかないのは、当該自治会がその区画内の最高権威とされるからである。管理は強制を伴うので、最高の権威が存在する必要がある

ウ)についてが、町内会について、これまで一番問題とされてきた点であり、中田がアソシエーションへの置き換えを否定する論拠に係わる。このような所属の仕方をする団体はアンシュタルト（強制団体）である。中田自身の用語では、コミュニティ型集団、地縁集団である。土地への共属とは、上述のように、「他者から切り離すことができない」という客観的事実である。そうである限り、住むことの権利・義務を管理する団体に、全員が加入するという特徴は不可欠である。少数の有志で管理内容を決めるというのは、無理な話である（少数の有志が代表とみなされるのであれば可能）。

しかし法律上は、町内会は任意団体であり、強制的に加入させる根拠はない。法律で強制できないならば、行事、話しかけなどにより、参加者を増やしていく地道な働きかけしかない。もっともマイホームの外のことには係わらない、みんなに係わることは行政に任せておけばよいという、フリーライダー的な生き方は可能ではある。しかしそれは、住みよい

環境づくりに当事者として係わるという自治ではない。

エ)については、全世帯が加入するのであるから、そのニーズを満たそうとすれば、当然総合的な活動になる。実際にどこまでの活動ができるかは別にしても、規範としては全て（総合性）を目指すことになる。

またここで公共私の全体にわたるというのは、とりあえず公＝行政担当、共同＝自治会担当、私＝家庭担当と分けた場合、自治会は私を調整する、公に協力・要求をするということである。これも自治会活動の事実である。また行政との関係のことを、「公私協働論」の立場から、[これまで行政と町内会に]協議・連携の機会があったことを今後の協働にいかすべきとしている（同：19-20）。

カ)については、自治会が当該地域社会の代表性をもつとみなされることで、行政への要求、行政への協力が行われやすかったといえる。もちろん自治会も住民自治を基盤とすべきであり、運営は民主的である必要がある。同時に、中田は「住民自治組織が団体としての自治の権限（団体自治権）」を持つことを表明するもの」（同：21）としている。

とくにエ)、カ)については、近年の協働、地域自治（区）といった動きが念頭に置かれているといえる。自治会はこれらの課題においても十分に担える組織と認識されていることになる。

第10項 行政協力

中田は、コミュニティ施策までの自治会と行政との歴史的関係を、表1のように整理している。この経緯をみると、そもそも町内会析出の発端として、住民組織があてにされたことがわかる。その後も戦中まで、自治会を支配の末端化しようとする動きは強化され、法律による制度化もなされた。戦後になり当該法律はなくなったが、その後も自治会をあてにすることが続いた（行政協力委員）。コミュニティの時代になって、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告『コミュニティー生活の場における人間性の回復―』にみられたように、当初はコミュニティが町内会と異なることが強調されたが、コミュニティの組織化が進むにつれ、町内会がその動きに大きく係わっていることが明らかになっていった。あるいは鳥越が述べるように、「地域自治会を利用した」（鳥越 1994：4-5）。

中田はそのコミュニティづくりの意義をつぎのようにまとめる。「いっそうの充実が期待される『共同社会的消費手段』の整備とその住民的管理の体制づくりにあり、町内会・部落会の規模では対応しきれなくなった末端地域管理主体をより広域的に再編しようとするところにある」（中田 1993：27）。

このように、自治会と行政は久しく係わり合いをもってきた。この係わり合いを、鳥越は振子の関係（鳥越 1994：26）と呼んでいる。中田は地域社会における住民の活動に関して、「上からの地域統合」と「下からの住民自治と参加」という葛藤や対立として語られてきた

ものが、同じ地域、同じ住民の同じ活動の2つの意味であり、事象としては1つのものであるとしている（中田 1998: 17）。その1つのものとして把握されるのが、が地域共同管理である。

表1 自治会と町内会の歴史的関係

時期区分	概要
町内会析出期 (1889年「市制・町村制」法施行)	大規模な町村合併(72,000町村→16,000弱：明治の大合併)が行われた。旧町村（自然村）は依然として生活の単であった。旧町村は半官（行政区。区長をおいて行政に協力させる）半民的団体として生き残。これが町内会の原型となった。
町内会成立期 (1926年～1940年)	町村合併が続く。地域住民組織を行政末端として整備・系列化する。 (例) 名古屋市における町の事業：祭事、慶弔、防空、防護、自警。
町内会法制期 (1940年～1947年)	内務省「部落会町内会等整備要領」（1940年）。住民自治組織としてではなく、国策推進のための政治的、経済的、精神的手段へ。 (例) 生活物資の配給業務、貯蓄及び国債の消化、政策の末端浸透に関する業務、防空活動。各種常会の定例日が全国的に統一。昭和18年「市制・町村制」法の一部改正—法律上市町村長がその事務の一部を組織の長に「援助セシムルコト」ができるようになる。国—都道府県—市町村という中央集権的統治体系の末端に組み込まれる。
町内会禁止期 (1947年～1952年)	占領軍による町内会・部落会の廃止（地方政治からの軍国主義的、国家主義的勢力の排除）。実効はあまりなかった—行政が手薄になっている時に、何らかの住民組織が不可欠。(例) 配給、食糧増産、供出
間接的掌握期 (1952年～1970年)	分権的政策の否定、中央集権的体制の強化（国家警察化、公選教育委員の任命制化、町村合併の促進）。町村合併の強行によって手薄になっていく行政末端業務を担わせる。(例) 町内会長等を行政協力員へ。 地域開発にともなう地域破壊、流動層の流入、混住化、住宅団地（町内会長／町内会構成住民／町内会非加入住民）。町内会長だけとの接触では全体を掌握できない。広報・広聴。 住民運動・革新自治体。住民本位の行政へ。
コミュニティへの再編期 (1971年以降)	コミュニティと町内会がどう関わるか（町内会とは別個のコミュニティ組織 or 町内会に支えられたコミュニティ組織）。 コミュニティ＝町内会の否定。 町内会は住民の自主性と責任性に基づいていない（？） コミュニティづくりが町内会の再編を進める、町内会があった方が便利、町内会を活かした重層型コミュニティ。

出典：中田（1993: 59-73）より抜粋

第11項 コミュニティの後

中田は、1970年代のコミュニティ施策が果たした積極的な役割として以下の点を指摘する（中田 2014: 367-372）。

① コミュニティ組織の育成や支援が国や自治体の政策課題であることの提起

自治省コミュニティ施策は、その取り組みにおいて、従来の行政の事務委託を超えて、住民参加を軸とし住民の実践に基礎をおいた施策として、その後の地域自治の制度化の原点を記すものとなった。

② 地域住民の連帯と参加が地域存立の必要条件であることを提示

コミュニティ施策は、住民が「自分たちでできることは自分たちでおこなう」という自立の意識を高めた。これは、地域に根ざした伝統的な行動様式でもあった。

③ 地縁型組織の役割の再確認

国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告『コミュニティ生活の場における人間性の回復―』は、町内会に代わる地域組織としてコミュニティを提起した。しかし実際にコミュニティ組織の立ち上げとなると、地域でさまざまな活動を担ってきた各種の組織との調整が必要になる。行政が縦割り分野に対応していくつもの行政協力組織を地域に立ち上げてきたこともあり、地域には、戦前からの伝統をもつ性別あるいは年代別の組織もふくめて、種々の団体が並立する状況にあった。コミュニティ組織の結成は、広がりには程度の差はあれ、これら種々の団体が参加しコミュニティの事業として、その活動を共同して担う契機となった。

ここに指摘されている行政の事務委託を超えた住民参加、自立意識、地縁型組織の役割といった点は、地域共同管理論の要点でもある。つまりコミュニティの実践のなかで、地域共同管理の展開をみたことになる。

そしてこのようなコミュニティの評価と共に、コミュニティ後の次のような課題も示されている（同：372-376）。

① 高度経済成長の時代から地域協働の時代へ

コミュニティ施策は、自治省に由来する施策の成果を継承しつつも、それを超えて、新たな展開を図ることが求められている。

② 地域課題の拡大と諸団体の連携

地域には、地縁を基礎に、性別、年代別、機能別などで組織される多くの団体がある。これらの団体相互の連携も、コミュニティづくりの重要なテーマであったが、……テーマ型の市民組織も地域に増えてきており、……これらの団体との連携と協力も可能になっている。

④ コミュニティ政策の新たな段階におけるコミュニティの制度化の課題

世紀末から今世紀にかけて、自治体運営の厳しさと市町村合併による行政範囲の拡大によって、都道府県がコミュニティ施策から後退し、力点をテーマ型のアソシエーションの育成や高度情報ネットワーク化に移していく傾向がみられた……そして、合併の代償として、あらためて市町村による地域活性化策が注目されるようになり、地域自治区や地域自治の強化策が導入されてきた。そこでは、住民の自立性を高め、地域資源の総動員による協働型のまちづくりを進めることが課題となっている……地域（住民）と行政との協働がコミュニティ施策の軸となってくる……自治体内分権と結びつくとき、権限を委譲する相手を規定しておくことが必要となる。町内会の系譜にあることで、制度的にはあいまいなかたちで推移することが多かったコミュニティ組織について、

今後は、住民による自治を前提にして条例や規則で位置づけ、委員の選出や各種団体との連携、組織運営のルールなどについても、一定の民主的な正統性を確保した制度化が求められることになるであろう。また、協働のパートナーの一方である行政の、自治の充実とコミュニティ強化にたいする責任も明確にされなければならない（同：376）。

まず次が地域協働の時代という認識が示されている。自治省コミュニティ施策がめざした「『住民内部の問題であるコミュニティづくりへの行政による支援』は、『住民の連帯を強め、住民と行政の協力による問題解決』、つまり『協働』事業の構築に転換することになった。地域住民組織は、行政との関係では、育成・利用の対象から『協働』のパートナーへと大きく変化した（同：362）とされる。具体的には、テーマ型の市民組織も含め、諸団体の連携と協力、協働型のまちづくり、コミュニティの制度化（地域自治区）といった課題である。

連携と協力で協働型のまちづくりを行うにしても、その取り組みが上位団体にどのように位置づけられるか（制度化、団体自治）が重要である。このように、地域協働はコミュニティ政策の新たな段階とされ、その意味で、コミュニティと地域協働の連続性が押さえられている。しかし中田自身の記述からもうかがえるように、また地域自治区のその後の動きにもみられるように、コミュニティの制度化がどのような像を結ぶのかは、直線的なものではなく、なお試行錯誤が続けられるであろう。そしてこのようにいえるのは、地域共同管理という枠組みの下である。

第12項 地域共同管理論の意義

以上、中田の地域共同管理論の内容を検討してきた。ここでその意義をまとめておきたい。地域共同管理論は、人びとの生活における土地への共属という客観的事実を基に、そこにおける管理の必要性を指摘したものである。それゆえ人間の定住生活以降の歴史貫通的なものであり、また国際的な広がりをもつものである。それは土地への係わり方に応じて、段階論として示されているが、現在は「所有者支配型」から「共同管理型」への移行期となる。

共同管理型は土地の利用に即した管理である。利用は土地を使うといった、土地への直接の係わりそのものを指している。しかし土地への共属という客観的条件の基では、利用が適切に調整されないと、混乱、被害、侵害が生じる。これまで所有という方法で調整してきたが、なお課題が残り続けている。課題を解決し、まちづくりを進めていくためには、直接に利用する（影響を与える・受ける）主体である住民の係わりが重要になる。それは生活の総合性に応じて、多分野・多領域の総合的なものになる。また多様な主体の連携によるものになる。それはある種の共同体を想定したものになる。

また中田は自治会、行政を含めた多様な主体の連携、コミュニティなどについての実際の動きについて、様々な言及をしている。その言及は地域共同管理論の妥当性を示すものになっている。このように、地域共同管理論は、現段階の住民自治のまちづくりを説明するのに適した理論枠組みである。

そして中田の記述には、協働への射程も含まれている。土地への共属は、関係者が切り離せない縁にあることを意味しているのも、そこに多様な主体が係わるとするのは当然のことである。後述のように、協働論は時代背景の下で、改めて諸主体の連携を問ったものである。当初は市民活動・ボランティア・NPOと行政との協働として構想された。その後、一定の地域を単位とした、自治会、企業を含めた協働の取り組みとして展開している。行政側の協働の導入意図はともかく、行政以外の他の主体も公共を担えると表立って認めたことは画期的である。そこでの要点は、各主体が公共を担うこと、PDCAへの各主体の参加、各主体の違いを活かした連携、事業目標の一致、対等性の保障である。多様な主体の連携は、これらの要点を踏まえて構築されるべきである。つまり協働は協調的なまちづくり（まちの利用）についての、方法論上の提案と理解できる。

多様な主体の連携、つまり協働の必要性は、地域共同管理論が十分に説明している。そしてそれが可能（100%ではないにしても）なのは、中田の事例研究からもみと取ることができるように、住民を中心とした各主体の主体性が介在しているからである。よって地域共同管理の展開は、具体的な地域協働管理の実践の中に求めることができる。とくに実践の中で、どう主体性が現れているかを確認していくことが、研究上の焦点となる。

引用・参考文献

- 石牟礼道子，2004，新装版 苦海浄土一わが水俣病，講談社。
- 井上真，2001，自然資源の共同管理制度としてのコモンズ，井上真・宮内泰介編，コモンズの社会学—森・川・海の資源共同管理を考える，新曜社。
- 植田和弘，1996，環境経済学—現代経済学入門—，岩波書店。
- 植田和弘，1998，環境経済学への招待，丸善
- 宇沢弘文，2000，社会的共通資本，岩波書店。
- 大藤文夫，2005，自治会と市民公益活動，社会情報研究 Vol. 11。
- 金泰昌，2002，はじめに：今何故，日本における「公」と「私」なのか，佐々木毅・金泰昌編，日本における公と私公共哲学 3。
- 川本彰，1972，日本農村の論理，龍溪書舎。
- 菊池美代志，2002，町内会とは何か，帝京社会学第 15 号。
- 菊池美代志，2006，戦後町内会の機能と構造の変化，ヘスティアとクリオ No. 2。

- 北沢啓明・仲田朋道, 1973, 「社会資本」概念の基礎的検討, 経済 No.115. 11月号.
- Garrett Hardin, 1968, The Tragedy of the Commons, Science Vol.162, Issue 3859.
- 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会, 1969, コミュニティー生活の場における人間性の回復一.
- 齋藤純一, 2000, 公共性, 岩波書店.
- 清水盛光, 1971, 集団の一般理論, 岩波書店.
- 樽屋啓之・藤山宗・中田達・廣瀬裕一, 2014, 地域の番水に見る水路のネットワーク機能とその継承性—岡山県沖新田の番水システムを題材として—, 農村計画学会誌 Vol. 33, No. 1.
- 鳥越皓之, 1993, 家と村の社会学 増補版, 世界思想社.
- 鳥越皓之, 1994, 地域自治会の研究, ミネルヴァ書房.
- 鳥越皓之, 1997, コモンズの利用権を享受する者, 環境社会学研究 3 巻.
- 中田実, 1992, 地域社会学と環境社会学の接点, 北川隆吉編, 時代の比較社会学, 青木書店.
- 中田実, 1993, 地域共同管理の社会学, 東信堂.
- 中田実, 1994, シンポジウム 協同の社会システム—新しい企業と社会の関係— 第4報告 地域社会における協同の契機と展望, 1994, 野村秀和編集責任, 協同の社会システム, 法律文化社: 39).
- 中田実他, 1995, 地域共同管理の類型と展開過程に関する総合的研究, 平成6年度科学研究費補助金(総合研究(A))研究成果報告書.
- 中田実, 1996, 地域社会システムと情報ニーズ, 林上編高度情報化の進展と地域社会, 大明堂.
- 中田実, 1998, 地域共同管理の主体と対象, 中田実・板倉達文・黒田由彦編, 地域共同管理の現在, 東信堂.
- 中田実, 1999, 21世紀社会の特質と地域コミュニティ, コミュニティ政策研究第1号.
- 中田実, 2001, 地域社会とNPO, コミュニティ政策研究第3号.
- 中田実, 2005, 地域住民組織と地域共同管理—現代日本における地域住民組織の可能性—, 名古屋大学社会学論集 26号.
- 中田実, 2007, 地域分権時代の町内会・自治会, 自治体研究社.
- 中田実, 2014, 自治省コミュニティ施策の到達点と新たな課題, 山崎仁朗編, 日本コミュニティ政策の検証—自治体内分権と地域自治へ向けて—, 東信堂.
- 濱田武士, 2014, 漁場利用という日本の伝統的コモンズの現局面, 大原社会問題研究所雑誌 No.671・672.
- 藤村美穂, 2001, 「みんなのもの」とは何か—むらの土地と人, 井上真・宮内泰介編, コモンズの社会学—森・川・海の資源共同管理を考える—, 新曜社.
- 溝口雄三, 1996, 公私, 三省堂.

水林彪, 2002, 日本的「公私」観念の原型と展開, 佐々木毅・金泰目編, 日本における公と私公共哲学 3.

安田三郎, 1977, 町内会について — 日本社会論ノート(5)」(『現代社会学』第7号所収、講談社.

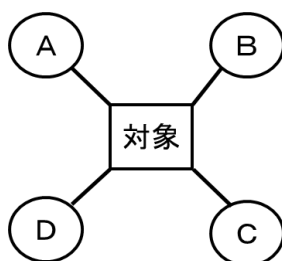
山田公平, 1991, 近代日本の国民国家と地方自治, 名古屋大学出版会.

第2節 協働論の内容

第1項 協働とは

本節では、協働論の内容を確認する。前述のように、1990年代半ばから、「協働」という用語が行政の地域政策のなかで、ブームのように使われてきた。基礎自治体レベルでは、自治や協働を冠した関連の条例をつくる動きが広がり、また国レベルの議論でも、平成の合併後の狭域での住民自治のあり方のひとつとして提唱された（新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書 2009、また「新しい公共」宣言 2010）。

日常用語としてみた場合、協働は「同じ目的のために、協力して働くこと」（大辞林 第三版）という意味に過ぎない。目的の同一性という点に照らして、協働を関係形式として示せば、図1のようになる。これは先述の共の関係形式と同じである。つまり関係形式の種類と



しては、共同と協働の違いはない。協働は各主体の対象への係わりが、協調的なものとなっている様を表している。清水のいうように、「協働関係は、共同目標の実現のために集団構成員の間に生まれ、あるいは作られ、さらに制度化された役割の体系である」（清水 1971：295）。

図1 協働の関係形式 出典：筆者が作成

しかし協働概念が登場した文脈には特殊性がある。協

働を論ずる際にしばしば言及される荒木は、協働を「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意志に基づいて判断した公共的性質をもつ財やサービスを生産し、供給していく活動体系」と定義している（荒木 1990：9）。このように、協働は公共サービスの実施・提供における公（官）－民（住民）協働の意味で用いられている。

実際に、協働が提唱される背景には、先述のように、地方分権の拡大、財政逼迫、多種多様な市民ニーズの発生などが挙げられ、行政単独では解決が難しいこと、そして市民活動・ボランティア・NPOの台頭という状況がある。ともかくも、協働論の特有性の一つは、行政以外の主体を公共を担う主体として表立って認めたということである。

その場合、協働はいわゆる参加と区別された、公共サービスの実施・提供面について言及されることがある。例えば、第27次地方制度調査会答申では、「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」（第27次地方制度調査会答申 2003：3-4）とされている。同様に、公共サービスの組織・提供に焦点を当てた協働の定義がいくつかあ

る¹。このような記述をみる限り、協働は多様な主体が公共サービスの実施・提供に加わったという意味に過ぎないように思われる（なぜ加わることができるのか自体も重要な問いであるが）。

ところで、参加も協働も行政活動へ加わることはある。例えば参加の手法として挙げられるものは、かつての大規模集会への参加に始まり、委員会・審議会への委員としての参加、公聴会・住民説明会等への参加、アンケート調査・ヒヤリングへの参加、シンポジウム・懇談会・ワークショップへの参加、近年でのパブリックコメントへの参加などである（佐藤 2005：18-19）。それは行政の意志決定へ住民の意見を反映させることであり、公共的意志決定にかかわる概念といえる。他方で協働は公共サービスの組織と提供に係わるとすれば、両者は区別されることになる。

しかし、公共サービスの実施の前にはサービス計画の決定（誰が、何を、いつ、どのようにして行うのが当然含まれる）があり、また後にはその評価があるので、実施は決定と評価を抜きにはできない。そしてその作業に多様な主体が係わることがありうる。実際、総務省の「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 ―」では、そのような認識が示されている。同戦略では、地域協働について同様な定義をしつつ、「これまで協働と言われてきたものは、『執行』の段階にのみ参加する性格が強かったものと考えられる」とし、「地域協働による公共的サービスの提供とは、サービスの実施だけを行政に協力して行うことを指すのではなく、公共的サービスの計画、決定、執行、評価・改善のそれぞれの段階において、行政と相互に連携して行うこと」（総務省 2005：16-17）と述べている。このように参加と協働は一体的なものである。そして先の荒木も、「参加から協働へ」、「第二世代の参加論」として、同じことを指摘している²。このようにして協働論の特有性の第二は、PDCA の過程に多様な主体が参加することである³。

つまり、公共的サービスとは既に決められてあるものではなく、計画、決定、執行、評価・

¹ 「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」では、地域協働を「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サービスの提供を協力して行う状態」（新しいコミュニティのあり方に関する研究会 2009：4）としている。また「新しい公共」宣言においても、同様な趣旨で、次のように述べられている。「『新しい公共』とは、『支え合いと活気のある社会』を作るための当事者たちの『協働の場』である。そこでは、『国民、市民団体や地域組織』、『企業やその他の事業体』、『政府』等が、一定のルールとそれぞれの役割をもって当事者として参加し、協働する」（「新しい公共」円卓会議 2010：4）。

² 荒木は、それを「地域社会における問題の探索から、政策課題の設定、政策形成と政策案の合理的選択、政策実施、政策評価という政策全般にわたり地域住民も政策アクターとして位置づける考え方」と述べている（荒木 1996：1）。

³ このように考えても、協働は行政活動への参加という枠内のものである。コミュニティの取り組みについても政治的決定へとつながらないことが限界として指摘されてきた（玉野 2007：35-36）。しかし各段階での参加というのは、行政活動の枠内で決定に係わっているということである。そこで決定されたことを政治的決定につなげるのは、むしろ行政の担当部署の役割である。なお政治的決定へとつながった（あるいは巻き込んだ）事例として、広島県沼隈町（現福山市）（大藤 2014：300-312）の事例があることは指摘しておきたい。

改善の段階で行政と多様な主体が議論しえるものである。このように、協働は単に決定されたことを実施することとは異なり、スタートにおいて多様な主体が改めて公共を問うことができるという枠組みの中にある。かつては地域社会の中にあった公共活動が、行政へ吸収された（守備範囲の拡大）後、再度、地域社会に投げかけられたことになる。換言すれば、問題可決の場が住民に近いところに再び戻ってきたことになる。

議論するということは、多様な主体が現状の地域社会との係わりを一旦は括弧に入れ、現状をみなおし、そして将来を構想するという反省的な作業をするということである。その過程で多様な主体が変化していくこともありえる。このような主体の成長につながるときに、協働はまちづくり方法論の転換という意義をもちえる。

このように協働がとらえられるとすれば、住民がかつて「公共性」を撃つ（宮崎 2005）と自らを抑圧するものと捉えた公共性に、逆に、住民が積極的に参与するものととらえるようになったことになる。もっともこの時期までにも、さまざまな文脈で自発的活動（ボランティア活動）はなされてきた（岡本 1981: 27-29）。1980 年代後半以降には、「住民参加型在宅福祉サービス団体」が活動した。同団体は、1987 年度には全国で 138 件であったものが、2009 年度には 2000 件を超えるまでに増加している（藤松 2012: 43）。会員制の有料サービスを行い、行政の支持支援があるにしても、組織形態は行政とは一線を画していた（全国社会福祉協議会・住民主体による民間有料（非営利）在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会 1987: 124）。そして阪神・淡路大震災（1995 年）でのボランティアの活動は、「ボランティア元年」として記憶されている。そしてその活動を背景に「NPO 法」（1998 年）が成立した。

他方で、先述のように、国・行政、また教育現場の側も以前から自発性を求め、接合してきた。これらの自発性（ボランティア）の推奨を「動員」とみ、「陥弄」につながるとする立場もある（中野 1999）。しかし自発性が統治へと転換されるという危惧・批判に対しては、岡村重夫が既に 1983 年に「批判的協同の原則」を述べていたことを指摘しておきたい。そこでは公と民、またサービス利用者を含めた住民との建設的な自己批判と相互批判の重要性が指摘されている（岡村 1983: 236-237）。

とくに社会福祉の領域では、「批判と反批判の相互作用のなかでの福祉国家と福祉社会の連携」（武川 2011: 352, 354）、「地域福祉の主流化」（武川 2006）が進み、領域横断的取り組み、住民参加のもと地域包括ケアの体制がとられている。そこでは住民参加があてにされ、専門家どうし、専門家と住民、住民どうしの連携が図られている。また狭一広の範囲で福祉サービスを連携させる重層的な圏域設定がなされている（これからの地域福祉のあり方に関する研究会 2008）。

そして行政は、自治会を中心に、官製ボランティアと称されてきた民生委員・児童委員（以下、民生委員）を始め、地域住民からさまざまな協力を調達する行政協力の仕組みをつくってきた。それを日高の指摘するような「地域協働体制」としてみれば、明治期以降、継続して行政と地域住民との間に何らかの協働関係が制度化されてきたと理解することもできる

(日高 2015)。

戦後は自治会の権利能力及び法的位置づけに関する明文的規定が存在せず、「権利能力なき社団（任意団体）」と解されてきた⁴。その後の認可地縁団体として不動産等の権利能力をもつ（1991 年の地方自治法改正）ようになったが、認可地縁団体が市町村組織の一部として位置づけられないことは明示されており（同条 6 項）、戦前・戦時下における町内会・部落会とは大きく性質を異にする。

そしてこのような状況下でも、基礎自治体と地域住民の協力・連携はあり続けた。それを日高は行政協力制度にみている。行政協力制度は「行政区長型」と「行政協力委員型」に分かれ、条例や要綱によってその位置づけが図られている（同：12）⁵。またその職務内容は、一般に概括例示的な規定となっていることが多く、規定の内容自体があいまいで解釈の余地がきわめて広いとされる（同：13）。

その日高のように、「地域協働体制」として理解するとしても、それは地域的公共問題を解決するための行政と地域住民との連携であり、そこにはいくつかのタイプがあるということになる。では 1990 年代後半以降に目指されたタイプの特有性とは何だろうか。

すでに第一、第二の点については指摘した。そのほかの点について、多くの基礎自治体が参照している「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）」（以下、横浜コード）から探してみる。

第 2 項 市民協働

同方針では市民活動を次のように定義している（横浜市 1999 a）。

- (1) 市民が自主的に行い参加が開かれている活動
- (2) 営利を目的としない活動
- (3) 幅広く多くの人々が幸せに生きていくために必要な活動

をさし、政治活動及び宗教活動を主たる目的とするものを除く。また、特定の公職の候補者若しくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを目的とするものは除かれる⁶。

この定義には、自発性（市民が自主的に行 [う]）、非営利（無償性）（営利を目的としな

⁴ 自治会の法的性格について、最高裁判所は「会員相互の親睦を図ること、快適な環境の維持管理及び共同の利害に対処すること、会員相互の福祉・助け合いを行うことを目的として設立された権利能力のない社団であり、いわゆる強制加入団体でもな（い）」としている（最三小判平成 17 年 4 月 26 日判時 1897 号 10 頁）。

⁵ 協働には法制度化されたもの、法制度化されていないものもありえ、両者をみる必要があることはいうまでもない（大久保 2002: 81）。

⁶ この定義は、「横浜市市民活動推進条例」においても、基本的には同じである（横浜市 2000）。

い)、公益性(幅広く多くの人々が幸せに生きていくために必要な)といったボランティアの要素が織り込まれている。横浜市は市民活動を公の主体の一つとすることについて、『『公』とは行政のみをさすのではなく、『市民と行政』とが共に主体になるものといえる』(横浜市市民活動推進検討委員会報告書 1999)という解釈を行っている。また両者の関係について、「当該事業を行う団体の人事・予算・執行などに対して公権力である行政が決定的支配力をもつ」といった強い縛りをかけていない⁷。また横浜市の場合は、公益への志向を市民活動の定義の中で述べているが、それを市民公益活動として名称に明確に冠している自治体もある⁸。

しかし先述のように、「そもそも NPO と行政とは社会的ミッションが違う」(世古 2009 : 15) とすれば、各々の公益を追求すればよいという選択肢もあり、公益を追求するということだけでは連携の根拠にはならない。前述のように、市民活動・ボランティア・NPO の公益と行政の公益はずれる場合がある。よって両者が協働するときの条件が「協働の原則」として設定されることになる。

少し長くなるが、横浜コードで挙げられた原則を引用する(横浜市 1999b)。

(1) 対等の原則(市民活動と行政は対等の立場にたつこと)

協働で課題を解決するためには、双方が対等の関係であることが重要となる。上下ではなく横の関係にあることをお互いに常に認識し、各々の自由な意思に基づき協働することが第一歩となる。

(2) 自主性尊重の原則(市民活動が自主的に行われることを尊重すること)

協働にあたっては、公共的課題に対して弾力的に対応できる等、市民活動のもつ長所を十分生かすことが大切であり、市民活動の自主性を尊重することが重要な視点となる。

(3) 自立化の原則(市民活動が自立化する方向で協働をすすめること)

公共的課題を協働して解決するパートナーにふさわしく、自立して独自の事業を展開できる市民活動団体が数多く育っていくことが、今後の地域社会にとって重要である。依存や癒着関係に陥ることなく、双方が常に自立した存在として進められてこそ協働は意義のあるものとなる。

(4) 相互理解の原則(市民活動と行政がそれぞれの長所、短所や立場を理解しあうこと)

相手の本質を十分認識し、理解し、尊重することは、よりよい協働関係構築のために重要なことである。長所や短所も含めてお互いをよく理解してこそ、それぞれの役割を確

⁷ 例えば、憲法 89 条後段の「公の支配」に関して、(1) 公金支出等の対象となる市民活動が社会的公共性をもつこと。(2) 公金の支出及び公の財産の利用に供された事業に関する報告・検査など「公費濫用の防止のための処置」が講じられていること。(3) (1)、(2) を担保するものとして、市民活動及び行政に関する情報が公開され、市民が誰でもその情報に接して内容を確認することができるようにすること。という 3 つの要件が満たされた場合、整合がはかれるとしている(横浜市市民活動推進検討委員会報告書 1999)

⁸ 同時期のものとしては仙台市のもの(仙台市 2001)がある。

実に果たすことができる。

- (5) 目的共有の原則（協働に関して市民活動と行政がその活動の全体または一部について目的を共有すること）

協働による公共的課題の解決は、不特定多数の第三者の利益をその目的とするものである。まず、協働の目的が何であるかを双方が共通理解し、確認しておかなければならない。

- (6) 公開の原則（市民活動と行政の関係が公開されていること）

協働関係を結ぶ両者の関係が、外からよくみえる、開かれた状態であることが必要である。そのため両者についての基本的事項が情報公開されているとともに、一定の要件を満たせば誰もがその関係に参入できることが、公共的課題解決に関する協働には欠かせない条件である。

これらの原則は、行政を相手（パートナー）として公益活動を行うとするときのものである。そこには市民活動・ボランティア・NPOの自らの特質の確認・保持と、双方の連携によってつくろうとする社会像が反映されている。例えば、しばしば挙げられる、行政と比べた場合のNPOの強み・弱みとは次のようなものである。

表1 行政とNPOの強み・弱み

〈行政の弱点〉	〈NPOの強み〉
中位投票者への偏り	少数派への対応
硬直性	迅速性・柔軟性
〈行政の強み〉	〈NPOの弱点〉
強制力を持つ安定的・大規模な資源調達能力	不十分性
公平性	偏重性
権利としてのサービス	温情主義
専門家による対応	アマチュアの多さ

出典：廣川（2006：89, 92）から筆者が作成

まずこのような対比の中で、NPOと行政が同じく公益を追求するにしても、それぞれが異なった性格のものであることが分かる。行政が保証すべきは、全体の利益であるが、NPOのそれは自らが選んだ対象のものでよい。それゆえ行政サービスを受けるためには、厳格なルールや手続きが存在するが、NPOはニーズに迅速に、柔軟に対応できることになる。他方で、NPOは資源が不十分であるが、行政は税収という安定的で大規模な資金調達力をもっている。またNPOは特定のグループにサービスが集中する可能性があるが、行政は公平性という基準から行うので、対象から漏れる人が少なくなる。NPOからは〈慈善〉によってサービスを受け取るが、行政からは〈権利〉に基いて受けることができる。最後に、NPOのパターナリズム、アマチュアリズムがみられるが、行政では専門家によるサービス提供が可能である

(廣川 2006: 89-92)。

以上を認めれば、双方の弱みを、双方の強みで補う（それぞれの資源を持ち寄る（佐藤 2005: 33））ことが、社会全体としては望ましいことになる。つまり協働の特有性の第三として、違いを活かした連携（コラボレーション）がある。例えば、(4) 相互理解の原則は、双方の強み、弱みを理解したうえでの連携であり、(2) 自主性尊重の原則、(3) 自立化の原則はそのようなものとして市民活動・ボランティア・NPO の位置づけ、またそれらが活かされた多元的社会という社会像が示されている。また (6) 公開の原則は、広く住民の目にさらされるということにより、公益性の担保になると同時に、広く市民が参加する社会（市民社会）という社会像も示している。

そして (5) 目的共有の原則については、協働に限らず、そもそも一緒に作業をする際の前提である。たとえ両者が公益を追求するにしても、具体的な公益にずれがあるかもしれない。逆にこのように目的共有を明示することで、何が公益であるかは、改めて問うことができるものになる。市民活動・ボランティア・NPO と行政との間で、これまで事実上の協力関係が築かれてきたが、改めて目的共有を問うことで、該当事業が協働の形で行うことが必要なかが問われることになる。よって第四の協働の特有性は目的共有である。また目的、及びその手段（役割分担含む）の設定は、事業評価に必須であり、PDCA の過程で両者が参加することで、効果的な事業に成長していく⁹。

最後に (1) 対等の原則は、議論になるところである。市民活動・ボランティア・NPO の特徴を活かそうとすれば、対等の原則こそ協働の要点である（パートナーシップ）。第五の協働の特有性が対等性になる。しかし松下は、協働というヨコ関係になろうとしていることは評価しつつ、「からめとり (PI)、支援、さらには保護・育成に、その実質は順次逆行し、……協働がいつの間にか、だんだんオカミつまり行政ないし職員による、従来型の御用外郭団体への組織化へと逆流する。自立しているはずの市民活動もその間に行政・職員依存に変質する」という分岐点に立っているといった危惧を示す（松下 2005: 3-4）。

この指摘に関して、進邦は横浜コードにおける対等性の原則は、『『政治的雇用権者』と『政治的被雇用権者』の文脈での『対等』を論じているものではない。明治国家以来の官尊民卑型の上下関係の枠組みで、自治体行政が市民を見下すわけでもなく、官尊民卑へのアンチテーゼとして納税者の権利を主張する行政依存型市民が自治体に過度な要求を行わないことを目的に、『対等』という言葉が使われている」と述べる（進邦 2011: 13）。官尊民卑でもなく、行政依存型の過度な要求でもない関係が、協働で目指されているという理解である。

しかし、実際に NPO の下請け化が進んでいるという指摘がある。田中によれば、下請け化とは「行政の仕事（仕様）がそのまま委託先に依頼されるが、権限は行政側に維持され

⁹ 横浜市では協働協定書の中に、「目指す姿」、「評価の視点」を入れている（土屋 2009: 178-179）。

ていること。そして、受託側は委託条件に不都合を感じても、受託することを優先するために、断ることができないこと」(田中 2006: 109) とし、その現れとして、NPO の側の以下の課題を列挙している(同: 74))

- ・ 社会的使命よりも雇用の確保、組織の存続目的が上位に位置する。
- ・ 自主事業よりも委託事業により多くの時間と人材を投入する。
- ・ 委託事業以外に新規事業を開拓しなくなっていく。新たなニーズの発見が減る。
- ・ 寄付を集めなくなる。
- ・ 資金源を過度に委託事業に求める。
- ・ ボランティアが徐々に疎外されている。あるいは辞めている。
- ・ ガバナンスが弱い。規律要件が十分に整っておらず、実質的に組織の方向性を定める理事の役割について、あらかじめ組織内の正式合意事項として共有されていない。また理事の時間の多くが行政との交渉に投じられるようになり、理事の役割である組織のチェック機能が行政からの委託条件やコンプライアンスを守るための機能になっている。

田中は委託という様式の問題と、NPO の側の資源の少なさという点から、行政への依存によって自発性、自立性、そしてイノベーション力といった NPO の特性が失われていくという点を指摘している(田中 2008: 49)。前者の委託そのものが対等性を否定するという点について、島田は「民間組織に行政の仕事を委託する場合でも、法律の規定があるため行政が最終的な法的責任を負っている。また、対等に契約するといっても行政側が主導権を握っている。委託事業にかかる申請審査、執行監督、結果審査、予算措置などすべての場面で、判断権限・決定権限を握っているのは行政側であり、行政と民間組織との関係は対等どころか事実上、支配・従属関係にある」としている(島田 2016: 7)¹⁰。

しかしこの点について、横浜市で行われている「協働契約」が注目されてよい。横浜市では、協働契約の中で、事業目的の共有(目指す姿、目標や生まれる効果(成果)の共有)と事業項目における役割分担を確認しながら事業をすすめている。委託との違いは、そこに双方が対等な関係で業務を行うことが明記され、項目は双方の合意により決定される点である。そして事業評価において、目的、目標の適切性、目的、目標達成のための手法・時期等の適切性、目的に合った成果がえられたかといった点が評価項目になっている。このようにして対等性は協議の中で、積み上げられている(横浜市 2018)¹¹。

¹⁰ 坂井も同様に指摘する。「委託契約とは本来的に受託者たる組織を委託者たる行政の代行組織として用いる契約である。従って、委託契約において行政の下請け化が誘発されるのはしごく当然のことである」(坂井 2017: 5)。

¹¹ 今瀬は協働契約書について、次のように指摘している。『協働契約書』では、NPO と行政が『共に事業主体』となり、NPO が市民協力で労力・知識等を拠出し、行政が税金から資金を拠出し、『権利と義務責任は折半する』という形での役割分担を図るようにする。財・サービス

次に、後者の資源の格差が上下関係（権力関係）を生むとすることについてである。河原も市民・住民組織の活動に対して、「行政下請け」「行政末端機構」「行政補完」等の言い回しが使用されるときには、両者の関係の前提的理解として、行政と市民・住民組織の関係は、権力関係であるという認識があるとする。その理由は両者の資源の格差である（河原 2010: 49）。日常では権力関係は普通のことである。しかし協働の関係は権力関係なのだろうか。

前節で指摘したように、権力関係、市場関係は互いが個別性を志向する関係である。しかし同じく指摘したように、協働は共同関係を前提にしている。例えば、ボランティアがある（ボランティアについては第2章第3節で詳述する）。「他人のために、金をあてにせず、喜んで行く」というのがボランティアの通常理解である。ボランティアでは資源の格差が、相手への権力行使ではなく、相手への支援として用いられる。ボランティアは「やってあげる」という上下関係ではない。

確かに日常生活は、利己を目指す権力と市場取引にあふれている。しかし共にあることを目指すのが、ボランティアの本質である。またボランティアは対等性が保障される社会を形成しようとしている。例えば日本ボランティアコーディネーター協会は、ボランティアコーディネーションを『一人ひとりが社会を構成する重要な一員であることを自覚し、主体的・自発的に社会のさまざまな課題やテーマに取り組む』というボランティア活動の意義を認め、その活動のプロセスで多様な人や組織が相互に対等な関係でつながり、新たな力を生み出せるように調整することで、一人ひとりが市民社会づくり参加することを可能にする働きである」（日本ボランティアコーディネーター協会 ホームページ）としている。市民社会というボランティアが目指す社会とともに、対等性が力を生みだすこと、そして対等性と力を生みだすことがボランティアコーディネーションの基盤であることが明確に示されている。このように、対等性は市民社会の形成につながる要点である

¹²。

話を元に戻そう。対等であるからこそ、市民活動・ボランティア・NPOの強みを活かすことができる。よって対等という理念は取り下げる必要はない。対等性は協働の第五の特有性である。また行政も、同じ目標を追求する資源提供者（支援者）としてふるまうことが望ましい（ピーター・F・ドラッカー 1995: 60）。つまり後の指摘するような、「NPO—行政関係にともなうリスクをマネージしながらその可能性を現実化することを目指す戦略

の直接的な受益者は行政ではなく市民全般であるとし、NPOと行政を同等に、市民に対する財・サービスの供給者として位置づけるのである。この協働契約書が従来の委託・請負契約書等と異なる主な点は、甲乙を共に事業主体としている点、権利の帰属など条項全般で甲乙両者を対等に行っている点、守秘義務条項を無くし情報公開を原則としている点（個人情報保護は勿論別に必要）などである」（今瀬 2006: 5）。

¹² 日本NPOセンターも行政と協働するNPOの8つの姿勢の第1に、「市民の共感と参加を基本とする事業づくりの能力を持ち、それを通じて本当の市民自治を促進すること」を挙げている（日本NPOセンターホームページ）。

的な議論」(後 2009: 94)を行うことが望ましいことになる。協働契約はそのような積み上げと理解できる。

第3項 地域協働

(1) 自治会と地域協働

以上の五つの特有性をもって地域協働がなされることになる。多様な主体の主体性が発揮される場面である。以下、地域協働管理実践の輪郭を描いておきたい。

地域協働管理のあり方を、まず自治会から考えてみる¹³。自治会の強さ、弱さは何であろうか。まず強さとしては、①ニーズへの近さ、②面としての活動への適切性、③組織性が挙げられる。①は自治会がサービスを必要とする人、あるいは課題そのものに最も近い存在という意味である。自治会は日本全国で大抵のところであり、その意味で、ほとんどの住民のそばにある中間集団である。そして地域での課題が発生した場合には、その現場に最も近い団体である。近年、行政と連携した、防犯や防災での自主組織が作られることが目立っているが、専門的な対応ではないにしても、見守り役や相手の個性に合わせたきめ細やかな対応ができるのも、近さという強さゆえである。

②は自治会が面的に発生する課題、あるいは面的に取り組むことが必要な課題に対処するのに適しているということである。自治会は当該地域のみんなが加入している。前述のコモンズの管理が好例であるが、みんなに係わる課題はみんなが取り組むことが効果的であり、自治会はその取り組みを行いやすい。防犯や防災もその適例である。逆に広い範囲に点在するような課題は、自治会が苦手とするところである。

③は課題解決にあたって、効果的に住民を組織できているという点である。自治会には考えの違う人が所属していることが普通にあるが、その場合にも多少なりとも折り合いをつけることのできるスキルを住民は身につけてきた。また多くの自治会で行われている親睦活動は活動の接着剤となる。この点では規模の小ささが顔の見える関係を築き、それがルールを保障する力になっているといえる。

他方で自治会の弱さは、④体力の弱さ、⑤実質的な参加が限られること、⑥リーダーの補充が難しいことである。④は逆に規模の小ささに原因するものである。単位自治会としては、小規模であるがゆえに、金銭的、物的、また人的な資源は限られたものである。また人的資源の質に係わる点では、熱意、専門性は限られた範域では存在する可能性は低くなる。同じく体力が弱いといっても、この点では範域を問わずリクルートをする市民活動・ボランティア・NPOとの違いがある。

⑤、⑥は地域社会の流動化・空洞化、住民の高齢化にともなう、実質的な参加率の低下、役員の後継者難である。流動化は関係材の形成・維持を困難にする。空洞化は地域社会の中

¹³ 以下の記述は、大藤(2005: 6-7)に基づく。

のリーダーを育てる仕組みを切断する。結果として高齢化したリーダーの次の世代がいないうという、世代間の非連続性が生ずる。自治会長にすれば、会長にはふさわしい資質が必要である。しかし住民にとっては役職が固定していて、自分たちの声は届かないとも映る。自治会長の仕事が大変なのは、積極的な参加やリーダーを引き受けることが敬遠されているがゆえであり、そうである以上、ますます後継者は現れない。

「有限責任型」のリーダーが育てられることが理想であるが、そのためには再度リーダーを育てる仕組みをつくる必要がある。地域社会には様々な集団があり、自治会は子供会、老人会などの伝統的集団となお一定の繋がりをもっている場合があるが、リーダーの育成という点からも、生涯学習の集団や市民活動・ボランティア・NPOとの繋がりが課題といえよう。以上のことから明らかなように、自治会の公益活動においても、行政、あるいは市民活動・NPOとの協働形態を採ることによって、その成果がより活きてくるという方向性が見えてくる。

(2) 協働事業の形態

では具体的には協働はどのようにして行われるのであろうか。以下、自治会、市民活動・ボランティア・NPO、行政との間で、どのような形態で協働事業が行われるのかについて、上述したことと関連させながら、考察しておきたい¹⁴。

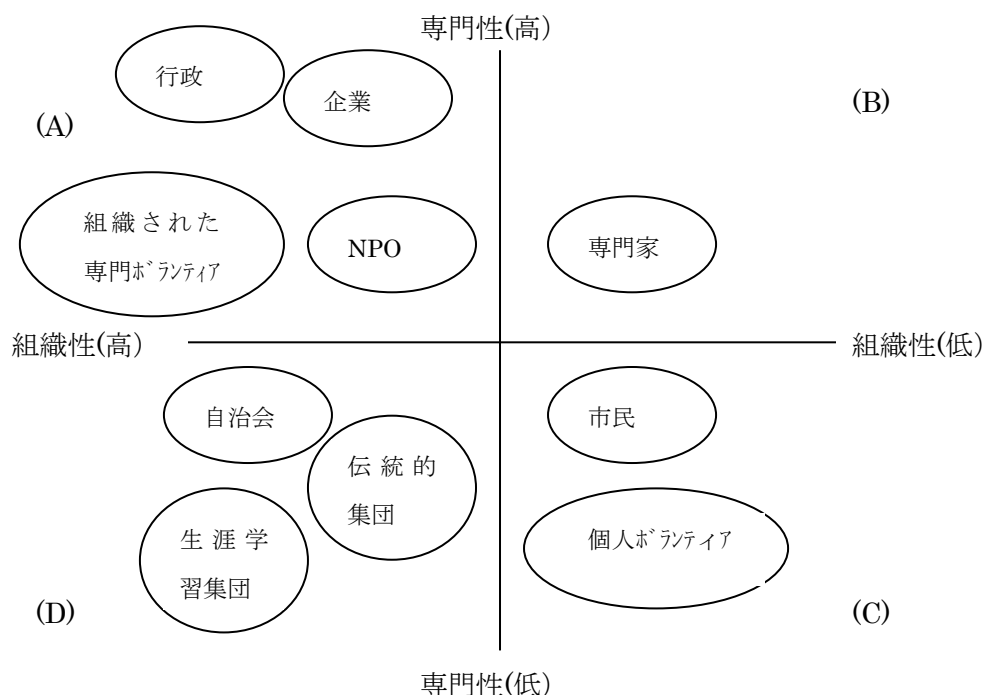
協働事業の出発点は、まずどのようなニーズがあるのかを把握することであり、ニーズを満たすことのできる担い手が当然事業を担当すべきである。そしてニーズと担い手のマッチングを考える中で、各担い手の間での役割分担が問われることになる。この役割分担の適切性について、まず専門性と組織性という観点から考えてみたい。一般には、担い手の専門性・組織性が高いほどパフォーマンスが高く、またコストも高いと考えられる。専門性とは知識・技術の点で他より優れているということであり、組織性とはたくさんの人を動かすことができるということである。そこにはヒト、モノ、カネ、情報といった資源が絡んでくる。もちろんニーズごとに必要とされる専門性・組織性の高さは異なっているので、その点を考慮して、当該事業において、具体的に関係者の間でどう役割分担するかということになる。図1は大まかに、考えられる担い手を配置したものである。いうまでもないが、専門性・組織性が高い担い手だけでなく、これらは全て地域協働のパートナーとなる可能性をもっている。

まず(A)と(D)の組み合わせ、いわば専門性と相互扶助の結合として、例えば行政と自治会との組み合わせがある。必ずしも事業を全て専門性をもった行政で行う必要はないが、しかし組織性をもった担い手の協力が必要という場合である。例えば、家庭ゴミを減らすことについて、以下のような取り組みが行われている(図2参照)。

現在は、大量採取、大量廃棄が通用しなくなった時代である。まずゴミを分別し、決めら

¹⁴ 以下の記述は、大藤(2005: 7-10)に基づく。

れた曜日にゴミステーションまでもっていくのが、家庭の役割である。次にゴミのチェックである。自治会の班ぐらいの単位で当番を決めて行っている。それを行政から委託された業者が回収し、処理センターで選別し、またそれを企業が商品化する。ここには家族、地域、行政、企業との連携、役割分担がある。そこでもし自治会の活動がなかったらどうなるか、



(A)：専門性が高く、組織性も高いのが行政、企業、組織された専門ボランティア、NPO などである。

(B)：専門性は高いが、組織性が低いのが、個人としての専門家などである。

(D)：組織性は高いが、専門性が低いのが自治会等の地縁団体、スポーツ・文化・学習等の生涯学習団体などである。

(C)：専門性も低く、組織性も低いのが個人としての市民、ボランティアなどである。

図2 担い手の専門性と組織性

出典：筆者が作成

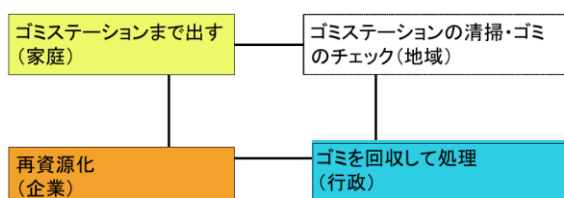


図3 ゴミの減量

出典：筆者が作成

いったん括弧に入れてみるとする。そうすると、のべつまくなくゴミがステーションに置かれているかもしれない。するとステーションにゴミが積まれて臭う。あるいは分別されていないので回収されない。結局、地域みんなが困ることになる。よって負担を等しくして当番制にして対応する。

ゴミが片づいている、生ゴミの臭いがしない、こういう状態は地域みんなが受け取るこ

ともできる状態であるが、そうであるためにはみんなで力をだす、掃除というコスト負担を行う。ルールを外れた人がいるときには注意する、規制する作用である。こうやってみんなが折り合って、地域のための活動を行っている。

その隙間には行政が対応すればよいというのもひとつの考え方である。しかし、ステーションの管理には専門性は必要ない。ただし、チェック・掃除役の分担、ルールを外れる場合の規制力、それを実行できる力・人間関係といった組織性は必要である。行政の職員がチェックするか、それともゴミステーションを廃止して、業者が各家庭を回って集めるという選択肢は、現実的ではない。上記の役割分担があつてうまく回っていることがわかる。

行政が隙間を埋めるとすれば、職員増というコストがかかる。もちろん自治会で担当する場合にも住民自身のコストがかかる。つまり全体としてのコストパフォーマンス、サービスの生産性（辻山 1998: 18）という観点から考えるべきであつて、地域協働という発想においてそれが可能になるといえよう。

また防犯についても、次のようなことが行われている。近年、身近な犯罪が増えてきた。犯罪機会論では、犯罪の機会があるから、犯罪が起こるという認識をする（小宮 2007: 4）。防犯に関して、小学校区ぐらいで、地域の自治会、民生委員、老人会の人々が防犯パトロールを行っている。背景には身近な犯罪の増加、弱い子供が犯罪者に狙われやすいという事情がある。図4にあるように、通常、危険に対してはバリエーがある。一つは専門家（例えば警察）である。しかしそれをすり抜けた場合、地域で防ぐことができなければ、危険が当人の目の前にやってくる。とくに高齢者、女性、子どもは戦うことができないので、危険にさらされやすい。それを防ぐために地

域で守るというわけである。ここにある「見えやすい」（見ることで行動を制限する）、「入りにくい」（物理的に行動を制限する）状態をつくることで守ろうとする。

防犯パトロールの目的は、「見えやすい」状態をつくることである。コース、日時を決めて住民が行っている。これは危険人物を捕まえることが目的ではないので、専門家は必要ない。集団で、賑やかに歩いていることで十分であ

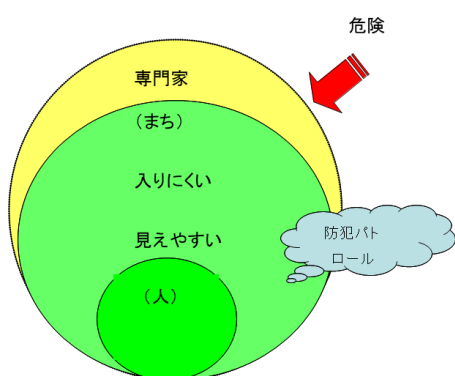


図4 防犯の考え 出典：小宮（2007：5）
を参考に筆者が作成

もう一つ福祉活動の例を挙げておく。ふれあいいきいきサロン、あるいは見守り活動が高齢者支援の活動として行われている。これも自治会、女性会、民生委員、地区社会福祉協議会などの地域の役職が世話役、あるいは見守り人として活動している。活動の狙いの一つに社会的孤立の防止がある。社会的孤立（声が届かないこと）は現代の貧困の一つである。

見守りは、ただ見るということではなく、守ることにつながる必要がある。例えば見守りで発見された異常が専門機関に連絡され、結果的に守られる。つまり住民の活動の背後には専門機関の活動があり、役割分担がなされていることが必要である。

次に(A)の中での組み合わせ、いわば新たな専門性との結合として、例えば行政と組織された専門ボランティアとの組み合わせがある。行政のもっている専門性だけでは対応できず、新たな専門性の協力が欲しいという場合である。阪神淡路大震災のときの、企業の自衛消防隊、医療系のNGO、大学や件の医療チームなどの活躍が好例である(吉井 1996: 109 - 119)。組織化されていれば、何をすればよいかかわっている、メンバー交代も組織内のできる、継続的な活動ができるといった強みがある。そして専門的技能をもっている。緊急時にはとくに高いパフォーマンスが求められるので、組織された専門ボランティアがとくに有効であったわけである。

また(C)も(A)の力添えによって、(D)になることができる。いわば専門性の媒介による相互扶助の強化である。同じく阪神淡路大震災のとき、近隣住民が生き埋めになった人を助けたというケースも知られている。そこには相互扶助の潜在力がある。そして緊急時にその力が発揮できるかは、日頃の近隣関係、防災への取り組み、つまり組織化によって大きく結果が異なってくる。最近は多くの地域で、自主防災組織づくりによって着々と取り組みが進んでいる(自主防災組織については、第2編第5章第3節・4節で詳述)。

(3) 地縁型組織とアソシエーション型組織の協働 ((A) + (D))

地縁型組織とアソシエーション型組織の協働という点で、先進的な活動を行っている例として、宝塚市中山台コミュニティの事例がある¹⁵。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(1992 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」(1999 年)、「中山台コミュニティ」(2002 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」¹⁶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/年拠出)、③回覧機能の

¹⁵ 中山台コミュニティの記述は大藤(2011: 8)に基づく。2010 年に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。

¹⁶ 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 2003: 155)。

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、互いが弱点を補い、強みを増加させる協働ができれば大きな力となる。

（4）住民がつくった地域協働（（A）＋（C）＋（D））

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¹⁷。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そばに、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」（春日住民福祉協議会 2008：8）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だしており、ボランティアの人たちも活動のやりがいを感じている（谷 2006：90）。リーダーの育成については、これは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、ケアマネージャー、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、

¹⁷ 春日学区の記述は、大藤（2011：8-9）に基づく。2010年に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。

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) 重層的な協働

このような活動は、ここに挙げた分野にとどまらず、環境、子ども、高齢者など様々な分野でみられるようになってきている。もしそれらの活動が連携すれば、様々な分野を抱え込んだ地域包括的対応ということになる。もともと地域での生活は総合的なものであるから、地域包括的対応が求められるのは自然なことである。

また図5は社会福祉の分野の例である。狭域から広域へと圏域の重層性として示し

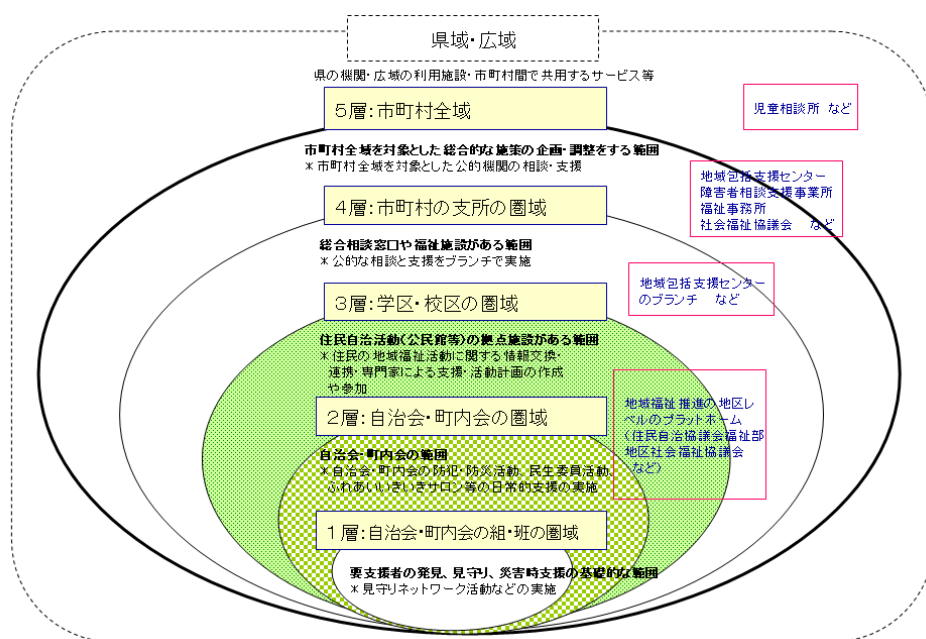


図5 重層的な圏域設定のイメージ 出典：これからの地域福祉のあり方に関する研究会（2008：研究会報告書のイメージ図）

であるが、狭域ほど住民の活動が期待され、広域ほど専門性が求められるとすれば、各圏域の活動・主体が連携（役割分担）したとき、重層的な地域協働と呼べる。

このような趨勢は、公益活動の再地域化とも呼べる。仮に社会を家族、地域社会、全体社会の三つからなると考えれば（図6参照）、都市的生活様式の浸透によって空洞化してきた

地域社会を、再活性化するという位置づけになる。これらの三つの社会が効果的につながった時に地域協働となる。

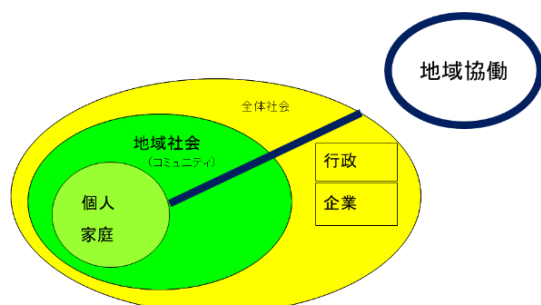


図6 三つの社会と地域協働 出典：筆者が作成

(6) 協働事業の範囲，係わり方の強弱，協働事業の評価¹⁸

また自治会，市民活動・ボランティア・NPO，そして行政は，受益者の範囲，つまりそれぞれ自らの活動についての責任を取る相手が異なっている。自治会は当該地域に居住する全ての人たちである。

市民活動・ボランティア・NPOはある

人（someone）たちである。そして行政は行政区域に居住する全ての人たちである。そしてニーズの空間的な布置状況と，受益者の範囲との組み合わせから協働事業の形態を考えることもできよう。例えばニーズが各世帯にあまねくある場合，行政と自治会の協働が適切である。またニーズが面的に一定の広がりをもって存在する場合，自治会の連合体，各種団体からなるコミュニティ組織，市民活動・ボランティア・NPO，そして行政との協働が考えられる。さらにニーズが行政区域に点在している場合には，市民活動・ボランティア・NPO，行政の協働が考えられよう。

そしてこのように役割分担が決まっていくことで，担い手の係わり方の強弱が決められていく。例えば横浜コードでは，①補助・助成（市民活動が主体となる公共的事業に対し，資金の援助を行うこと），②共催（市民活動が主体的に行う事業に対し，市が企画及び資金面において参加し，共同して事業を実施するもの），③委託（契約規則等に基づき市の事業等の実施を委託するもので，市民活動が相手方となる場合），④公の財産の使用（市民利用施設の優先利用等をルール化する），⑤後援（市民活動が主体的に行う事業に対し横浜市後援名義の使用により精神的支援を行う）等が示されている（横浜コード 1999）。これらは協働事業における行政と市民・住民の団体との関係を表現したものになるが，いずれにせよ，互いの係わり方の適切性を巡って活発な議論が行われるはずである。

また時系列的に考えると，協働事業もPDCAのサイクルで進める必要がある。机の中にしまわれたままの計画書，やりっぱなしの事業など，評価を伴わない活動は価値がない。そして計画，実施にとどまらず，評価の段階でも協働型がありえる。評価の基本は，事業を実施する団体が，自分で点検し，評価することにある。事業を行うのはその団体であるから，今回の反省点を次に生かすかどうかもその団体しだいである。それゆえ事業評価は自己点検・評価が大前提である。

そして協働型で評価を行う場合，パートナー同士での相互評価が行えることになる。さら

¹⁸ 以下の記述は，大藤（2005：9）に基づく。

に評価を公開すること、あるいは第三者の評価を受けることで、さらによりよい協働事業になっていくはずである。また事業を計画する段階から、評価項目を意識することで、事業の良かった点、悪かった点もはっきりとみえてくるであろう。

以上いくつかの観点から協働事業の形態について考えてきたが、大事なことは、行政主導で行われてきた事業をいったんは括弧に入れてみるという発想である。既存のシステムが失敗しているのなら、改めて原点に戻って見直すことが必要であろう。公益活動については、ニーズに対して、どのようなサービス及び担い手が適切であるのか、それを考えていくことが出発点であろう。協働事業はそれを考え、実行していくことである。その意味で、協働事業は市民・住民、そして行政が共に成長していく学習プログラムでもある。

第4項 担い手育成の課題

(1) 担い手育成

以上みてきたように、協働論の特有性（要点）は①行政以外の主体も公益を追求する（公共性を担う）ことを認めたこと、②まちづくり事業のPDCAの各過程に各主体が参加すること、③各主体の連携に当たって、各々の違いを活かすこと（コラボレーションの側面）、④事業目標が一致するかを問うこと、そして前提としての対等性（パートナーシップの側面）を保証することである。

このように、地域協働管理もこれらの要点を踏まえたうえで、構想できる。また先進的な事例も存在する。後はそれぞれの地域で、地域協働管理を実践すればよい。しかし地域協働管理には課題がある。それは担い手である。地域協働管理はそこに主体がいるから可能である。自治会調査でよく指摘されるのが、住民の関心の希薄さ、役員の過剰負担、後継者不足である。

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¹⁹。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。

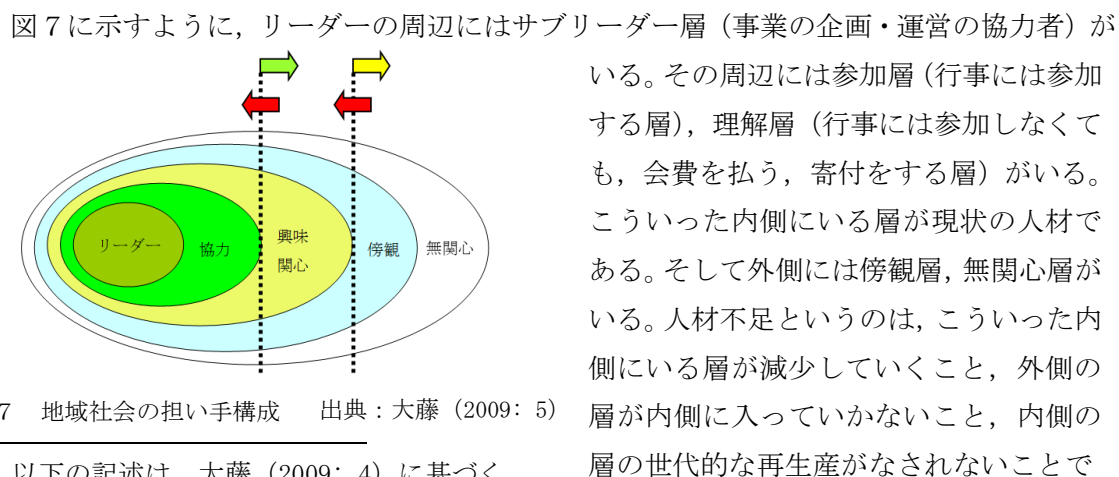


図7 地域社会の担い手構成 出典：大藤（2009：5）

¹⁹ 以下の記述は、大藤（2009：4）に基づく。

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。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もっていない）。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には、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。

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）²⁰。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²¹、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（松浦・大村 2003: 55）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）、

²⁰ 答志地区の寝屋制度については大藤（2011: 4-5）に基づく。2010年に町内会長A氏からの聞き取り調査を行った。

²¹ 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無くなってきたとのことである。

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。

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合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ことである。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。

図7にあるように、縦の点線が左側にずれていけば、ますます地域活動は困難になる。よって縦の点線を右側に動かしていく努力、つまりいかに協力層を興味・関心層の中に広げていくか、いかに興味関心層を傍観層の中に広げていくかという課題である。これは担い手発掘・育成の問題である。それは担い手育成の技術レベルの問題とともに、組織化の問題である。

(2) 地域活動の再評価²²

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もちだ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。み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。

み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8参照）。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。

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

²² 以下の記述は大藤（2011：5-6）に基づく。

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みなされる嫌いがあった。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。

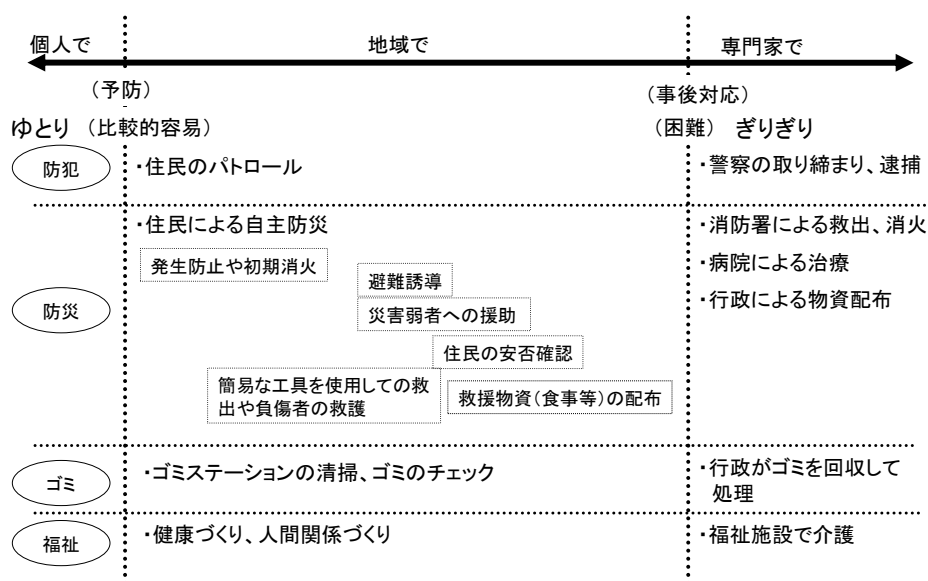


図8 対応の分担

出典：大藤（2011：6）

(3) 人材育成の技法²³

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9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。協働型人材へ育てていくためには、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

²³ 以下の記述は大藤（2011：6-7）に基づく。

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

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9 人材育成の技法例

出典：大藤（2011：7）

果を考えて行うことで、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地域協働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」という方向がだされている。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。

以上、協働論の内容を確認してきた。協働論の要点は先述のとおりである。その要点を踏まえて地域協働管理の実践を展開していくことが望まれる。そして地域協働管理の輪郭を描くことはできた。しかしそれは、主体が介在するときに実現する。次編では、これまで筆者が発表してきた論稿を中心に、事例の中にその現れをみていく。

引用・参考文献

新しいコミュニティのあり方に関する研究会，2009，新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書。

「新しい公共」円卓会議，2010，「新しい公共」宣言。

荒木昭次郎，1990，参加と協働—新しい市民＝行政関係の創造，ぎょうせい。

荒木昭次郎，1996，自治行政における公民協働論—参加論の発展形態として—東海大学政治経済学部紀要第28号。

今瀬政司，2006，NP0と行政の「協働契約書」の開発普及に向けて～市民優位の自治・協働政策～，（特活）日本NP0センター主催『NP0と行政の対話フォーラム'09 分科会2「よ

- りよい関係を仕掛ける「技」～互いに約す、実りある関係とは～」』添付資料。
- 後房雄，2009，NP0 は公共サービスを担えるか—次の 10 年への課題と戦略—，法律文化社。
- NPO 法人 春日住民福祉協議会，2008，春日からの発信’ 08。
- 大久保規子，2002，NP0 と行政の法関係，山本啓，雨宮孝子，新川達郎編，NP0 と法・行政，ミネルヴァ書房。
- 大藤文夫，2005，自治会と市民公益活動，社会情報研究 Vol. 11。
- 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—社会情報学研究 Vol. 15。
- 大藤文夫，2011，地域協働と担い手育成(2)，広島文化学園大学ネットワーク社会研究センター研究年報 Vol. 7。
- 大藤文夫，2014，旧沼隈町横倉地区，山崎仁朗編，日本コミュニティ施策の検証—自治体内分権と地域自治へ向けて，東信堂。
- 岡本栄一，1981，第 1 章ボランティア活動をどうとらえるか，大阪ボランティア協会編，ボランティア＝参加する福祉，ミネルヴァ書房。
- 岡村重夫，1983，社会福祉原論，全国社会福祉協議会。
- 河原晶子，2010，行政と市民・住民組織の接点に関する一試論—市民・住民組織の自律性とはどのようなことか—，立命館産業社会論集 第 46 巻第 1 号。
- 小宮信夫編著，2007，安全はこうして守る：現場で本当に役立つ防犯の話，ぎょうせい。
- これからの地域福祉のあり方に関する研究会，2008，地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—。
- 坂井宏介，2017，協働と委託——「行政の下請け化」論に関する一考察——，政治研究. 64。
- 佐藤徹，2005，市民参加の基礎概念，佐藤徹ほか，新説市民参加，公人社。
- 島田恵司，2016，参加と協働：改革への道，自治総研通巻 457 号。
- 清水盛光，1971，集団の一般理論，岩波書店。
- 進邦徹夫，2011，「協働」論再考，杏林社会科学研究 27(2)。
- 世古一穂，2009，参加協働型社会に向けて，世古一穂編，参加と協働のデザイン—NP0・行政・企業の役割を再考する，学芸出版社。
- 全国社会福祉協議会・住民主体による民間有料（非営利）在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会，1987，住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題。
- 仙台市，2001，市民公益活動促進のための基本方針。
- 総務省，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 — 。
- 第 27 次地方制度調査会答申 2003。
- 武川正吾，2006，地域福祉の主流化，法律文化社。
- 武川正吾，2011，福祉社会—包摂の社会政策 新版，有斐閣。

- 田中弥生, 2006, NPOが自立する日 行政の下請け化に未来はない, 日本評論社.
- 田中弥生, 2008, NPO 新時代—市民性創造のために, 明石書店.
- 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.
- 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ー, 立命館産業社会論集第41巻第4号.
- 玉野和志, 2007, コミュニティからパートナーシップへ—地方分権改革とコミュニティ政策の転換, 羽貝正美編, 自治と参加・協働, 学芸出版社.
- 辻山幸宣, 1998, 住民と行政との新しい関係の構築, 辻山幸宣編, 住民と行政の協働, ぎょうせい, p. 18.
- 土屋真美子, 2009, 対等なパートナーシップに基づく「協働契約」のあり方—横浜市の協働の実態と課題—, 世古一穂編, 参加と協働のデザイン—NPO・行政・企業の役割を再考する, 学芸出版社.
- ピーター・F・ドラッカー, 田中弥生訳, 1995, 非営利組織の「自己評価手法」—参加マネジメントへのワークブッカー.
- 中野敏夫, 1999, ボランティア動員型市民社会論の陥穽, 現代思想 27(5), 青土社.
- 畑本裕介, 2015, 福祉行政と非営利セクターの連携・協働, 山梨県立大学 人間福祉学部紀要 Vol.10. 14)
- 日高 昭夫, 2015, 「行政協力制度」に関する実証研究—基礎的自治体と町内会自治会との「協働」関係—, 山梨学院大学法学論集 第76号.
- 廣川嘉裕, 2006, 行政とNPOの協働に関する理論, ノモス = Nomos.
- 藤松素子, 2012, 地域福祉をめぐる論点と課題—地域福祉の成立要件とは何か—, 佛教大学社会福祉学部論集第8号.
- 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.
- 松下圭一, 2005, 自治体再構築, 公人の友社.
- 宮崎省吾, 2005, いま、「公共性」を撃つ—〈ドキュメント〉横浜新貨物線反対運動, 創土社.
- 横浜市, 1999a, 横浜市市民活動推進検討委員会報告書.
- 横浜市, 1999b, 横浜市における市民活動との協働に関する基本方針 (横浜コード).
- 横浜市, 2000, 横浜市市民活動推進条例
- 横浜市, 2018, Ampersand 協働実践市—民と市職員のための協働契約ハンドブック
- 吉井博明, 1996, 都市防災, 講談社現代新書.

地域福祉・ボランティア情報ネットワークホームページ <https://www.zcwvc.net/> 最終閲覧 2016 年 10 月 3 日

日本ボランティアコーディネーター協会ホームページ

[http:// www.jvca2001.org/modules/pico/info/whats_vco.html](http://www.jvca2001.org/modules/pico/info/whats_vco.html) 最終閲覧 2016 年 10 月 3 日

日本 NPO センターホームページ https://www.jnpoc.ne.jp/?page_id=10158 最終閲覧 2019 年 5 月 30 日

第2編 地域協働管理の主体についての調査・研究

第1章 地域協働管理の住民主体

第1節 地域コミュニケーションの構築

第1項 地域コミュニケーションとは

第1章では、地域協働管理の住民主体について論じる。地域協働管理は主体がいてはじめて成り立つ。その主体はまずは住民個人である。住民とは、土地への共属という基盤の基にある個人である。そして地域人には地域人の主体性（資質）が備わっているが、それは当初からあるものではなく、地域の暮らしの中で身につけていくものである。

地域の暮らしは人と人のやりとりの中で行われる。第1節では、改めてコミュニケーションの観点から地域づくり（まちづくり）を取り上げる。主体性、コミュニケーションの物理的コントロール、コミュニケーションの権利に論及しながら、現在において地域コミュニケーションを構築することの意義を明らかにする。

まず地域コミュニケーションについて触れておく。地域コミュニケーションとは、地域に流通する情報のやり取り一般ではなく、地域づくりに有効なコミュニケーションである。よって地域コミュニケーションは、既にそこにあるものというより、構築するものである。

もちろん、地域コミュニケーションは、双方の主体が、メディアを介して、情報（意味）のやりとりを行うという構造の下に行われる。取り上げられる情報の内容としては、地域づくり（まちづくり）に係わるものが挙げられる。それは①地域づくりのテーマ（各分野）に係わる地域の課題や宝といったもの、②それらに対応するための行政計画や地域計画、③その背景をなす地域の特性（商業地区、戸建て住宅地区など）、④課題解決につながる専門機関（行政、学校施設、保健・医療施設、福祉施設など）、⑤課題解決につながる住民組織（自治会、行政協力組織、アソシエーション（ボランティア・NPO など）、⑥地域づくりを考える集まり（講演会、シンポジウム、研修会、委員会など）、⑦交流イベント（祭り、交流会など）、⑧生活基盤を提供する生活関連産業（スーパーストアなど）、そして⑨各種統計資料などである。

また、これらのすべてが取り上げられるのではなく、必要に応じて切り取られたものが取り上げられる。それは外部の情報に対しても同じである。つまり地域コミュニケーションには、地域に係わる情報を編集し（切り取り）、送信し（語り）、受信する（聴く、観る）主体が伴う。主体の例を挙げれば、住民、地域住民組織（地縁型組織、アソシエーション型組織）、行政、企業などである。そしてその中で、中心となるのは住民および地域住民組織である。

また旧来のコミュニケーションの三分類（パーソナルコミュニケーション、組織のコミュニケーション、マスコミュケーション）に比して、次のような特性が想定される。参加者の規模に関しては、近隣から始まり、自治会、連合自治会、小学校区といった範囲の中で生活

している住民，地域住民組織，またそこに係わっている行政，企業である。メディアに関しては，人間の身体はもとより，掲示板，コミュニティペーパー，さらに近年では，地域FM，インターネット（ホームページ）も使われている。参加者の役割に関しては，送り手と受け手の役割交代（フィードバック）が難なく行われることが望ましい。また組織のコミュニケーションとは異なって，メンバーシップそれ自体が検討され，地位や役割，メッセージの意味が問い直される「コレクティブ・コミュニケーション」（児島 1998： 17）である。

本節では，地域コミュニケーションの構築について，以前指摘した a）主体化，b）公開性の保証，c）リアリティの共同化という三つの視点を設定する（大藤 2004： 108-109）。a）は住民が互いに見よう，語ろう，聞こうとする意志をもつことである。都市的生活様式の浸透によって，地域への無関心が広がるというのは，その正反対のことが進むということである。関心がなければ，見ようとも，話そうとも，聞こうともしないだろう。よって地域コミュニケーションが求められるのは，住民が地域問題を感じることで，自分たちも当事者として，何とかしようという主体性をもつ場合である。

b）は物理的，また社会的な双方向性のことである。1980 年代には，この点で，地域情報化と情報公開という二つの大きな動きがあった。前者は双方向性を物理的にコントロールしようとするものである。つまり，メディア（の技術）の問題である。メディアの開発によって，コミュニケーションにおける時間・空間・量的制約が克服されてきたことはよく知られている。しかし，1980 年代に各省庁が展開した地域情報化施策については，「地域情報化を進めるに当たって，地域住民が何を必要としているのかについて明確に把握しているところはそれほど多くない。……ここからせつかく導入されたニューメディアや情報システムが有効に作動せず，放置されままになってしまうことも生じる」（船津 1994： 34）といった辛辣な評価がなされている。他方で，もちろん地域コミュニケーションの構築に役立つ地域情報化を考えることができるはずである。

後者は，双方向性を社会的にコントロールしようとするものである。つまり，コミュニケーションの権利の問題である。地方自治体から始まり，国へと情報公開制度が導入されていた。圧倒的に行政優位であったコントロール性を，住民，国民がコントロールできるようにする動きである。つまり，参加のための情報公開である。しかし情報公開制度は，日常の利用には重たい制度であり，情報提供と同時に運用すべきである。

c）は「わかる」ことである。今日，まちづくりの多くの分野でワークショップが行われている。そこでは能動的な係わりがなされ，体験メニューをとおして，わかりやすさが強調されている。わかることなくしては，主体化もなく，まちづくりも進まない。

以下，この三点を軸に，地域コミュニケーションの構築について考察していく。

第2項 地域コミュニケーションにおける主体性

(1) 寄り合い型コミュニケーション

私たちは、仮に住民に主体性があれば、関係者による表立った議論がなされるはずだと考えてしまう。しかし表立った議論がなされない場合もある。例えば宮本は、次のような寄合いの形を挙げている。

[寄合の会場へ]いってみると会場の中には板間に二十人ほどすわっており、外の樹の下に三人五人とかたまってうずくまったまま話しあっている。雑談をしているように見えたがそうではない。事情をきいてみると、村でとりきめをおこなう場合には、みんなの納得のいくまで何日でもはなしあう。はじめには一同があつまって区長からの話をきくと、それぞれの地域組でいろいろに話しあって区長のところへその結論をもっていく。もし折り合いがつかねばまた自分のグループへもどってはなしあう。用事のある者は家へかえることもある。ただ区長・総代はきき役・まとめ役としてそこにいなければならない。とにかくこうして二日も協議がつづけられている。……気の長い話だが、とにかく無理はしなかった。みんなが納得のいくまではなしあった。だから結論が出ると、それはキチンと守らねばならなかった。話といっても理屈をいうのではない。一つの事項について自分の知っているかぎりの関係ある事例をあげていくのである。……そういう場での話し合いは今日のように論理づくめでは収拾のつかぬことになっていく場合が多かったと想像される。そういうところではたとえ話、すなわち自分たちのあるいて来、体験したことに事よせて話すのが、他人にも理解してもらいやすかったし、話す方もはなしやすかったに違いない。そして話の中にも冷却の時間をおいて、反対の意見が出れば出たで、しばらくそのままにしておき、そのうち賛成意見が出ると、また出たままにしておき、それについてみんなが考えあい、最後に最高責任者に決をとらせるのである。これならせまい村の中で、毎日顔をつきあわせていても気まずい思いをすることはすくないであろう。と同時に寄合というものに権威のあったことがよくわかる。(宮本 1984: 13, 16-17, 20-21)

寄合は、村落社会全般の自治的生活についての協議決定、また「上からの」行政的経済的伝達事項や又それ等に関連した諸問題についての審議・決定をする集まりである(平田 1965: 88-89)。寄合の出席者のむらにおける社会的地位に応じて、発言の重みがあり、それに従って決定されていくというのがシンプルな解釈である。実際、出席者の地位に焦点を当てた寄合の分析がある(関沢 2000: 51-71)。しかし宮本の事例は、そのような解釈には収まりきらないようである。

まず、ここにあるのは「議論」とは異なったものである(中澤 2001)。私たちも議論というものは、互いが主張し、その根拠の妥当性(理屈)によって互いが納得するものである、という通念をもっている。しかしここでは各人の意見は、「たとえ話、すなわち自分たちのあるいて来、体験したことに事よせて話」されている。

ではなぜ事よせられて話されるのだろうか。事よせるという方法は、自己を背景に隠そうとする修辞法である。それは自己(の異論)を顕在化させ、戦いあうことを忌避する方法で

ある。例えば、大牟羅はむら人が極端に周囲に気を遣う存在であったことを次のように指摘している。

『今日は、隣の畑蒔きに助けに行きあした』『今日は、本家の屋根葺きに手伝いに行っていあんす』、こんなことで、また結婚式とか葬式でも部落をあげてなされていました。そういう雰囲気の中で、自分一人だけが、“猫のように十二支から外れる”わけにはゆかないし、また外れないためには、つきあいを大事に考えざるを得なくなるのでしょうか。小さい部落であってみれば、そしてまた部落が三つか四つぐらいの姓を異にした血縁関係で結ばれているとすれば、一人と仲たがいのことが、その人一人だけでなく、その人の血縁関係の人とも仲たがいのすることにもなるのでしょうか。そんなことから、必要以上と思われるほどに、その言動が遠慮ぶかくなるのでしょうか。(大牟羅 1958 : 75)

このように、むら人は、むらという世間に縛られていた(同: 72)。それゆえ互いの家のタンスの中身まで知っているという、凝視しあう関係にあった(同: 77)。

事よせるという方法は、自他の異なりを表にださないという、互いの配慮の産物と解釈できる。では何に事よせるのだろうか。宮本の記述では、「自分たちのあるいて来、体験したこと」である。つまりむら人が共同体験してきたことである。そして事よせる際に準拠されるものを、柏木は「ムラ人ならば誰もが納得しえる心情、誰もが肯ける暗黙の了解事項」(柏木 2008: 48-49)という。そこには誰がいつてよいのか、何をいつてよいのか、どのようにいつてよいのかについての共通認識があることになる。それは有力者も縛られるものである。取り上げられる事は時代によって、場所によって様々であろう。また準拠されるものも異なるだろう。しかしそれがあって総意が可能になるといえる。

それは決してむら人が主体的ではないということではない。むしろ一つの主体性のありかたである。中野は、村落、集落が水の分配、共同作業の手順、耕地の区分、年中行事の役割分担と経済的負担等々、内部対立の契機を数多くもっていたことを指摘したうえで、「寄り合い」では、モノローグが連鎖し、ダイアローグは各自の思考のなかで行われる。それは外部に対してむらを守る必要があり、そのための共同性の棄損を回避する有力な方法であったという(中野 1982: 148-149)。

このように、むら人の主体性は誰もが肯ける暗黙の了解事項＝共同のリアリティに拠って立っていた。共同のリアリティを基盤に、コミュニケーションがなされていた。しかしそれが成り立つためには、地域社会での蓄積が必要である。むしろそれが無くなってきたのが、現在の地域社会の一面といえよう。

(2) 権力とコミュニケーション

もっとも、権力の前では人は黙り込むというのは真実である。権力はコミュニケーションを制約する。理想的には権力から解放されたコミュニケーションが望ましい。ここで権力と

コミュニケーションの関連について考察しておく。

権力は力（ちから）の一形態である（図1参照）。個人の利害を前提にして、相互の利害が対立する場合と、そうでない場合に区別してみる。利害が対立する場合において、強制として力が働くことがある。ウェーバーの「権力（Macht）は、社会関係のなかで抵抗に逆らっても自己の意志を貫徹するおのこのチャンスーこのチャンスが何にもとづこうとも」（マックス・ウェーバー 1987: 82）という権力の定義が当てはまる場合である。ここでは一方が命令する者であり、他方が従う者である。

利害誘導と強制は、いわゆるアメとムチである。それがどれほどの重みをもつかは、双方の利害状況による。あるいはブラウの指摘するように、他の選択肢との兼ね合いで従うかどうかが決まる（ピーター・M. ブラウ 1974: 106）。私たちの日常はしばしばそうである。つまり、自立－依存関係において権力は行使される。また操作とはダマスことである。

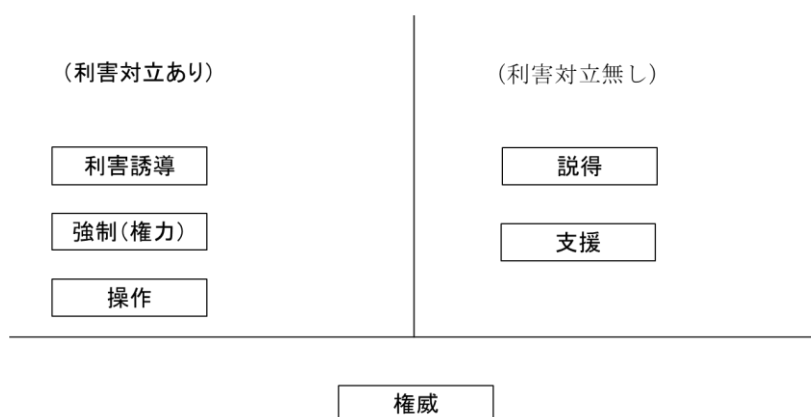


図1 力の形態 出典：筆者が作成

他方で、力は利害対立が存在しない場合にも行使される。説得とは提案の妥当性を説明することである。そして支援とは相手のために力を使うことである。つまり利他的な力の行使である。権威とは、利害（損得）を度外視した力である。

力行使するためには、力のもととなる資源が必要である。資源はどのようなものでもありえる。ところで、互いの資源の格差が上下関係（命令－服従関係）を生むと理解される場合が多い。しかし、それは利害対立がある場合に、利己的に力が用いられることで生じる。資源の格差が権力を生むのではなく、権力のために格差が用いられる。例えば、支援は資源の格差がなければなしえない。自らできることであれば、その人に支援は必要ない（ボランティアは必要ない）。よって、権力はあくまで力の一形態である。

(3) 利害対立が表面化しない権力の行使

話を元に戻そう。権力は地域コミュニケーションを制約する。ものいわぬことは、権力のまえに黙り込むという形で起こりえる。ところで、権力の集中／分散を議論したのが、CPS論争であった。CPS論争を検討したルークスは、利害対立（コンフリクト）が表に現れない（潜在化する）場合でも、権力が発生することを指摘している。

ルークスは、おおよそ次のような議論を行う（大藤 1994: 183-185）。権力のとらえ方として、いくつかの見解がある。多元主義者ダールは、「コンフリクト状況下での意志決定」に権力の存在を求めた。つまりコンフリクトがある中で、Aの意志が優先されれば、Aが権力を行使したというわけである。イシューについて協議する場合に当てはめれば、そこでは当然各自の意見が表明され、各人の意見の違いによって、コンフリクトが顕わになることも当然だということになる。そのとき優先された者が権力者である。

しかし、ダールの認識（それをルークスは「一次元的見解」と呼ぶ）は、誰もが政治参加（意思決定への参加）が可能（当然、自己は主張されるはず）という、極めて楽観的な見解である。それに対してバガツ・バラツの認識（同じく「二次元的見解」と呼ぶ）は、権力が舞台裏でイシューを制限し、潜在化させることによって行使されることを示し、よりリアリスティックである。権力の前に黙り込むというのは、この場合である。同じく協議に当てはめれば、そこでは有力者には逆らえない（協議以前に、すでに決定されている）となる。

しかしルークスは二次元的見解ではまだ不十分だとし（ルークスは自らの認識を「三次元的見解」とする）、以下の三点を指摘する。

ア) 個々人は自らの行為の結果について意識もしておらず、意図もしていない場合がある。また政治システムのバイアスの維持が社会的に構造化され、文化的にパターン化された集団の行動や制度的実践によってもなされ、その場合個々人の行為そのものが顕在化しない（inaction）。

イ) 情報統制、マスメディア、社会化の過程による思想や欲求のコントロールという権力の行使があり、そこではそのようなコンフリクトは存在しない（潜在的コンフリクト）。

ウ) 虚偽の、操作されたコンセンサス形成という権力行使の可能性を排除している（虚偽の利害に対する真の利害）

ルークスの枠組みは図2のようになっている。イ)、ウ)は上掲図1の操作が該当する。この枠組みで宮本の述べることに近いのは、ア)の後半の部分である。先述のように、寄合では意見表明が自分たちの体験に事よせて表明される。それはむらを割らないようにする方法である。むらを割ることは良くないという規範の下では、意見が表明されないことになる。

（4）喧々諤々のコミュニケーション

次に、飯田市下久堅地区柿野沢区の道普請に係わるコミュニケーションのあり方を紹介する。紹介する道普請は、戦後間もない、柿野沢村時代の1946年に議論が始まり、1956年までは土地、賃金、労力はすべて区負担で行った。その後、次第に行政の関与、業者による実施が増えていった。

必要な道路は、農業産物、農業用機械を運ぶクルマが通る道であった（道をつくるまではそれらを人が運んでいて、大変な苦労だったという（柿野沢区道路委員会編 2007: 18-19）。当時は「道ができる=農業生産が向上する=生活が豊かになる」（同: 20）という考えがあった。あるいは「[もし道づくりの展望が見えなかったら]オレは外に出た……命がけで（2号



図2 権力分析の焦点

出典：Lukes（1974：12-25）

線を)開ければ、将来の柿野沢のためになるという気持ちがあった。「(道がなかったら)若い者なんか、ここにはおらん。みんな外の方に出ていく」(同：57) こういった認識であった。このように、道は柿野沢区住民にとって、死活課題であった。

道普請が成り立つ背景には共同性がある。無償、賃金・労力の区(つまり住民)負担ということは、個々の住民にとっては個が毀損されることである。それでも引き受けるというのは、そこに自分を含めたみんなのためであるという理由が存在するからである。道はコモンズである。道はそれぞれの家屋をつなげている。道があるとみんなが生産物を運ぶのが楽になる。「土地は祖父伝来のものであり、我が家の財産であるという概念に変わりはない……土地は我が家の資産でもある一方で、地域の資産でもある。地域の資産として活用してもらえれば良いという、何となく申し合わせがあったような感じがする」(同：34)。そして道はつくる必要がある。つくるコストを負担するのは、道を利用するみんなの義務である。道普請では利用者と事業者が同一である。こういう点も共同性を担保している。

もちろん、個が過剰に毀損されることはみな望まない。賃金、労力の各家庭の負担は、区で平均割+所得割で決められていた。所得割の部分は、資産のある家は応分に高く設定されていた。逆に一家で不幸があった場合には少なくするといった、見立てが行われていた(ひさかた今昔物語刊行委員会 1988：24)。実際に負担を決めるのは、戸主総会で行われた。自分の負担がどうなるかは死活問題であるので、「上級格の人たちは割合に穏当に進む。下級

になるにつれてやり取りは激しさをまし、まさにけんけんごうごうだった」(同)が、このように負担の適切性は区で調整されていた。

ここにあった共同のリアリティとは、「土地は我が家の資産でもある一方で、地域の資産でもある。地域の資産として活用してもらえれば良いという、何となく申し合わせがあったような感じがする」、また「上級格の人たちは割合に穏当に進む。下級になるにつれてやり取りは激しさをまし、まさにけんけんごうごうだった」という部分である。土地の共同の認識があり、かつ見立てができる社会関係の濃さもあり、しかし宮本の挙げる事例と異なって、互いの主張をぶつけ合ってもいよいよという共同のリアリティのもと、「けんけんごうごう」のコミュニケーションがなされていた。

以上、寄り合いでのモノローグの連鎖、同じく喧々囂々のコミュニケーションというあり方を述べた。また主体性が共同のリアリティに拠って立つことも示した。次に、地域づくり(まちづくり)に係わる戦後のコミュニケーションのあり方について述べる。

第3項 双方向性のコントロール

(1) 参加, コミュニティ

1960年代は住民運動、参加の時代であった。そして1970年代はコミュニティの時代となる。市民参加の興隆と相まって、市民による議論を可能とする市民的情報ネットワークの創造が提唱されるようになる(藤竹暁 1973)

大衆社会化状況が進展すると、マスメディアの疑似環境の演出力の巨大さの下に操作される大衆、寄る辺なさゆえに他人に志向するという、孤独な群衆(リースマン 1964)といった人間像が描かれていく。コミュニティが提唱されたのは、まさにこういった時期でもあった。それは共同体の崩壊を受けて、「人対人のつながりがきわめて微弱にしか存在しない社会における個人については、……孤立感が深まり、……不満感や無力感が蓄積されることにもなろう」という、『コミュニティ生活の場における人間性の回復―』(国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会: 1969)の認識と符合するものであったといえよう。

同報告書の立場は、それゆえにコミュニティ形成をであった。住民間の交流、対話、主体性、フィードバック回路という用語からうかがえるように、コミュニティ構想は、地域コミュニケーションについての構想でもあった。例えば、コミュニティ・チャネル計画も提案された(田村 1979: 41-44)。そして1980年代に入ると、地域情報化、情報公開が進められた。

(2) 地域情報化

情報社会を背景にして、1980年代には郵政省のテレトピア構想を始め、各省庁が地域情報化政策を展開していく。また、1980年代の地域情報化構想について、否定的な評価があることは、上述した通りである。地域情報に関して船津が指摘するように、「メディアが情

報を生み出すのではなく、情報を生み出すのは情報主体としての住民である」(船津 1994 : 197) ことが、改めて確認される。結局、地域情報化は効果がある場合があるが、それは使う住民のニーズ、行動を考えて整備された時にということである。極めて自明な指摘ではあるが、ここで地域コミュニケーションにとって有効な情報化の事例として香川県寒川町(現、三木市)で導入された「在宅健康管理システム」を紹介する。

寒川町では、有線放送電話設備更新時に、CATVを設置した。CATVの1回線を使って、在宅健康管理システムを構築した。在宅管理システムはCATVの双方向機能を使っている。その設計、運用、情報の流れを図3に示した。独り暮らし高齢者宅に置かれた端末がCATV回線で保健婦のホストコンピューターとつながれている。ユーザーは端末によって測定したデータを保健婦に送る。それに対して保健婦は指導メッセージを返す。訪問指導も行う。また必要な場合には医療機関等に連絡する。

このシステムが可能にしたことは、簡単なデータの送信と指導というレベルであるが、ユーザーと保健婦が相互に移動する必要をなくしたことである。見守り機能をシステムが果たしたともいえる。同居者がいれば、見守りは可能であるが、独居の場合は困難である。

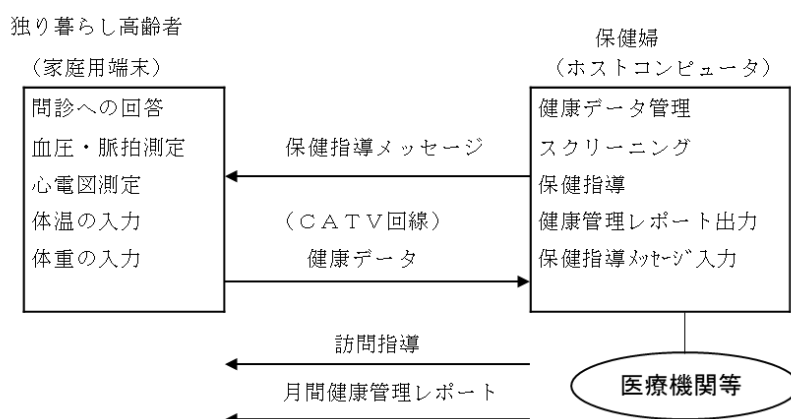


図3 在宅健康管理システム 出典：提供資料に基づき、筆者が作成

重要な点は、このシステムが、誰が、どのように使うのかを考えて導入されたことである。導入に当たっては次のような認識があったという。

「在宅健康管理システムの導入の必要性、有効性」

- ①保健関係では、日常の健康管理を行うことにより「自分の健康は自分で守る」健康への意識を向上させ、日常生活の行動と環境を具体的に変えていく
- ②医療関係では、日常の健康チェックにより「予防教育・早期発見」
- ③福祉関係では、各施設間の総合的地域ネットワークの強化を図り
- ④ボランティア関係では、助け合う心、周囲の人に貢献する心がシステムの利用を通じて広がり、「隣組の復活」などコミュニティ活動が活発になる

*独居老人への必要性

家族がいないので、在宅健康管理システムにより、毎日の健康を客観的に確かめる
生活の質を向上させることにより、安心して寒川町で暮らせる環境を作る
保健婦とのつながりを強くし安心感が得られる

またアンケート調査¹にも、うらら（ユーザー宅に置かれている、当該端末）が話題になりコミュニケーションの回数が増え、人間関係がより豊かになったこと、利用することで健康への意識が向上したことが挙げられている。この事例のように、地域コミュニケーションにとって有効な情報化はありえた。

(3) 情報公開

1980年代のもう一つの動きが、情報公開である。情報公開制度は、不特定多数者の開示請求に基づき原則情報の公開を行政に義務づける制度である。一般に情報公開の理念的含意は以下のようにとらえられる。

「国や地方自治体の行政は、民主的で公正でなければならない。そのためには、また国民民主主義の実質的実現のためにも、可能な限り行政情報の公開が行われることによって、国政や地方行政のあり方に国民や住民の意思が適切に反映される必要がある。国政や地方行政への国民や住民の参加も、国や地方自治体の行政情報の公開がその前提でなければならない。……この制度を導入することによって、都道府県や市町村と住民との間における情報の流れが円滑かつ豊かになり、住民は地方行政の実態を正確に把握することができるようになる。それがまた、開かれた地方行政の推進につながり、地方行政に対する住民の理解と信頼を得られるところとなって、民主的で公正な住民本位の行政の運営を図ることができるものと考えられる。さらには、行政と住民とが意思形成のプロセス自体を共有することにより、まちづくりへのより積極的な住民の参加が期待される。このように、情報公開は、公開が情報の共有を生み、それが住民と行政のパートナーシップの確立、主体の成熟をもたらし、結果として参加型のまちづくりへ繋がるという想定の下に提唱されている」（東條ほか 1999：102）。

福祉国家においては、生活の営みの多くが公的なものとして管理される。しかし、そこでの行政による情報の独占、ブラックボックス化、原則非公開といったように、社会的コントロール性の度合いは圧倒的に行政優位であった。情報公開は、このような背景から導入された制度であった。監視のための情報公開が強調されるきらいはあったが（そのこと自体は間違っていないが）、情報公開の意義は、さらにその先の参加（参加のための情報公開）にある。

¹ 1997年8月20日～9月30日（導入から2年後）、78名中74名、保健婦による聞き取り。

参加のための情報公開という位置づけは、日本で最初に情報公開条例を施行した山形県金山町の「金山町公文書公開条例」においても確認された（同）。そこには、公開により「行政の事務・事業について理解，共感が得られ，より高い住民自治意識」，『『考える住民・知恵を出す住民』になり，住民と行政が一体となり」，「行政と住民の役割分担が明確化できる」と，参加とともに，今日の協働につながる内容が既に指摘されている。

しかし情報公開制度は利用者にとって（そして行政にとっても）非常にコストのかかる重たい制度であることはいうまでもない。よって，住民参加の場で，タイムリーで，適切な情報の提供がなされる必要がある。

ところで，情報公開制度が実際に参加型まちづくりへ到達するには，なお課題がある。情報は届くだけでは不十分であって，情報はわかる（理解できる。共有できる）ものであってこそ，社会関係をコントロールする機能を果たす。例えば，まちづくりに関する情報ということであれば，まちに係わる様々な人達（行政も含めて）の間に，まちに関して困っていること，こうしたら良くなるということについての意味が共有（合意）できた時に，その情報は価値をもち，次の行動に繋がる。上述のリアリティの共同化という点である。

この，わかることについて，現在，様々なまちづくりの分野で，ワークショップ手法が導入されている。川崎市は情報公開の先進地であるが，高津区のワークショップ（子どもと親のまちづくりへの共同参画～放置自転車バスターズ作戦）成果については，既に指摘したところである（大藤 2004： 120-122）。このワークショップで発見できたものは，地域社会の共同性である。駅周辺は様々な人が，様々なに利用し，また施設を整備している。中田が地域共同管理の対象として，また住民の管理への参加の仕方の問題として挙げたものが，ここにも挙がっている。駅周辺を景観として享受する人，駅を利用する際に自転車を放置する人，障害のある人たち，駐輪場を有料で利用する人，使いにくいまま駐輪場を利用する人，鉄道事業者の負担，救急車両の通りにくさなどである。ワークショップという方法が，こういった理解を促したといえる。そしてこういった理解から課題解決への行動が生まれれば，それは地域づくり（まちづくり）に展開する。

第4項 主体の成長

地域コミュニケーションには，主体が存在することが前提である。それは，まずは見ようとする，語ろうとする，聞こうとする意志をもつ主体である。その際に，コミュニケーションの権利，メディアは効果的に働くことがある。そして改めて，共に見る，語る，聞くという体験が，リアリティの共同化を生む。そのような主体はいつでも，どこでも存在するというわけではない。しかし，地域を協働管理しようとするときには必要である。その意味で，主体性は涵養するものである。

序論第2章で示したように，主体は知ることから始まり，感じる，ひらめき，交通整理，理論，そして実践へと成長していく。それを促す場，技法を参加者の状態，地域社会の状況

に合わせて、選択すればよい。このような技法も地域コミュニケーションの一つである。地域協働管理はこの作業を含むことになる。

引用・参考文献

- マックス・ウェーバー, 阿閉吉男・内藤莞爾訳, 1987, 恒星社厚生閣.
- 大藤文夫, 1994, A. ギデンスの権力理論, 名古屋大学社会学論集 15 号.
- 大藤文夫, 2004, 地域コミュニケーションの構築—地域社会の共同性・公開性・リアリティ, 伊藤守ほか編, 情報秩序の構築, 早稲田大学出版部.
- 大牟羅良, 1958, ものいわぬ農民, 岩波書店.
- 柿野沢区道路委員会編, 2007, 柿野沢における道普請の歩み, 柿野沢区.
- 柏木享介, 2008, 寄合における総意形成の仕組み—個人的思考から社会集团的発想への展開一, 日本民俗学 254 号.
- 児島和人, 1998, メディアコミュニケーション論の生成, 竹内ほか編, メディアコミュニケーション論, 北樹出版.
- 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会, 1969, コミュニティー生活の場における人間性の回復一.
- 関沢まゆみ, 2000, 宮座と老人の民俗, 吉川弘文館.
- 田村紀雄, 1979, 地域メディア時代—コミュニティ情報をどうとらえるか, ダイヤモンド社.
- 東條武治他, 1999, 参加型まちづくりの方法としての情報公開—山形県金山町の事例を中心に—, 社会情報学研究 NO. 3.
- 中澤美依, 2001, 村寄り合いの「話し合い」の技法 : 日本のコミュニケーション文化の原型を探る, 平安女学院大学研究年報第 1 号.
- 中野収, 1982, 日本型組織におけるコミュニケーションと意思決定、浜口恵俊・公文俊平編, 日本型集団主義, 有斐閣.
- 平田順二, 1965, 村落における生活の共同の諸相—村寄合・村仕事・共有財と共同施設をめぐって—, ソシオロジ 12 巻 3 号.
- ひさかた今昔物語刊行委員会, 1988, ひさかた今昔物語, 飯田市下久堅公民館.
- 藤竹暁, 1973, 都市と情報装置, 田村明ほか, 岩波講座 現代都市政策 VIII 都市の装置, 岩波書店.
- 船津衛, 1994, 地域情報と地域メディア, 恒星社厚生閣.
- ピーター・M. ブラウ, 1974, 間場寿一ほか訳, 交換と権力 : 社会過程の弁証法社会学.
- 宮本常一, 1984, 忘れられた日本人, 岩波書店.
- デイヴィッド・リースマン, 1964, 加藤秀俊訳, 孤独な群衆.
- Lukes, S, Power-A Radical View, The Macmillian Press, 1974, pp. 12-25

第2節 ワークショップ—呉市三条地区におけるまちづくりワークショップ

第1項 共同のリアリティの獲得

基礎自治体レベルでは、これまで市民（住民）参加、情報公開、地域情報化等、住民参加を阻む壁を取り除く工夫が凝らされてきた。それはいわゆる地域まちづくり計画づくりにも反映されてきた。

しかし、前節でみてきたように、これらはいずれも参加者の主体性（見よう・語ろう・聞こうとする意志を前提にした場合に効果があるものである。逆にこれまでの地域社会の状況は、住民の地域への関心が少ない、役員だけで頑張っている（役員の負担が大きい）、後継者がいないといったように、いわゆる担い手の空洞化が指摘されるものであった。

しかしそれは構造的な問題である。成長の時代では、サービスは行政がやってくれる、あるいは市場で買えばよかったわけで、そうであれば、地域社会でのつながりは必要なく、煩わしいだけである。こうして住民は地域社会への関心とつきあいの作法（能力）を失ったというわけである。こういった場合、いくら参加への環境づくり、制度上の工夫がなされても、実質的な参加の増大は難しい。全てがそうではないにせよ、少なからずこういった状況にあることを踏まえて、地域協働管理を進めるべきである。

このような状況で可能なことは、地域まちづくり計画づくりの中で、同時に担い手を育成することである。とくに関心をもっていない人たちへの働きかけ（普及・啓発と呼ばれる）とともに、既に何らかの気づき、興味・関心をもっている人たちに一歩前にでてもらい働きかけが必要である。前節で示したように、住民の主体性は共同のリアリティに拠って立っていた。そして共同のリアリティは、改めて共に見る、語る、聞くという体験の中でつくられるものであった。近年、まちづくり計画策定の効果的な手法として、ワークショップがしばしば行われているのもその証左である。

本節では、担い手育成と関連づけたワークショップ実践として、呉市三条地区のまちづくり計画策定を検討する¹。

第2項 地区まちづくり計画の策定経過

(1) 呉市の協働の取り組み

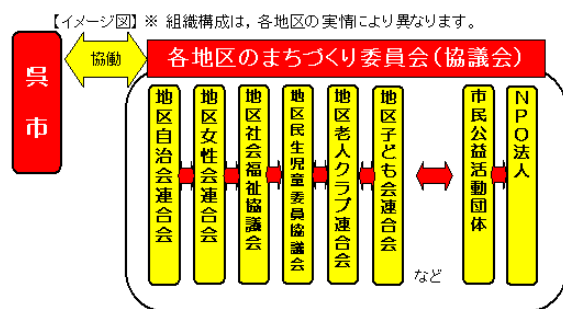
まず呉市の協働の取り組みについて簡単に触れておきたい。呉市では、2003年4月に「呉市市民協働推進条例」を施行、2004年3月に「呉市市民協働推進基本計画」を策定し、市民協働推進の大枠を定めている。爾来、拠点施設の整備、組織・体制づくり、推進事業・制度

¹ 本研究は、2009年に学生と共に三条地区まちづくり計画の策定に参加することを通して行ったものである。いわばアクションリサーチとしての関わり方をした。

づくりを行ってきた。現在では、①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組織が行う市民活動の展開を図るものと、②地域単位で、自治会などの地縁組織を中心に、他の組織を加えて展開を図るものという二つの面をもつようになっている。後者について、とくに 2008 年 3 月に「ゆめづくり地域協働プログラム」を策定し、地域協働の取り組みを始めている。これは呉市の協働の新たな段階と位置づけられる（呉市の施策の詳細については第 2 編第 3 章第 2 節）。

現在、市内を 28 地区に分け取り組んでいるが、この場合の地区とは、単位自治会より広く（従って自治会が連合した範囲となる）、市より狭い範囲である。各地区の人口数にはばらつきがあるが、合併などこれまでの歴史的経緯を踏まえた単位設定となっている。なお平成の合併で合併した旧町は、旧町単位で一つの地区となっている。28 地区のまちづくりはそれぞれ温度差があり、進捗状況も同じではない。取り組みが進んでいるところもあれば、スタートしたばかりというところもある。

この地域協働の要となる住民組織とされているのが「まちづくり委員会（協議会）」（以下、まちづくり委員会）である（図 1 参照）。それは「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 市民協働推進ホームページ）と性格規定されている。



る。いわゆる地縁型組織だけではなく、アソシエーションもまた構成組織として考えられている。このまちづくり委員会が地区まちづくり計画を策定する組織であり、また「ゆめづくり地域交付金」（使途を限定しない地域予算制度）の受け皿となっている。

図 1 まちづくり委員会（協議会）構成図

出典：呉市 市民協働推進ホームページ

(2) 地区まちづくり計画策定の経緯

三条地区は呉市の中心市街地部にあって、映画のロケ地となった急な長い階段があるところである。急傾斜地と平地に別れており、平地にはマンションが建つなど新しい住民も入ってきているが、全体的には高齢化が進んでいる地区である。7つの自治会からなり、1,492世帯、人口2,963人（2009年3月末現在）である。

三条地区のまちづくり組織である「三条地区まちづくり委員会」は2007年5月に設立されている。構成団体は、地区自治会連合会、地区青少年補導員連絡協議会、地区社会福祉協議会、地区民生児童委員協議会、老人クラブ連合会ほかであり、地縁団体、行政協力団体を列挙した構成になっている。先述のゆめづくり地域協働プログラムを受け、2009年2月の

ワークショップから計画づくりの作業に取り掛かっている。表1はそれらの内容をまとめたものである。

表1 計画づくりの流れ

第1回ワークショップ A地区まちづくりワークショップ「こんなまちにしたいなあ」
日時：2009年2月14日（土）10:00～12:00 場所：小学校 参加人数：50名（うち小学生4名，中学生6名） 内容：6グループに分かれ，A地区にあったらよいもの，ことを出し合い，交通整理をして発表する。 狙い：地区の課題を導き出す。
第2回ワークショップ A地区まちづくりワークショップ「実際に歩こう！」
日時：2009年2月28日（土）10:00～12:00 場所：地区内 参加人数：54名 内容：3グループ（3コース）に分かれ，まち歩きを行う。途中説明を受けたり，後日のマップづくりに記録，写真を撮る。終了後は一緒に食事（カレー）をする。 狙い：地区のよいところを発見する。まち歩きで五感を使って感じる。
第3回ワークショップ A地区まちづくりワークショップ「地図を作ろう！」
日時：2009年3月14日（土）10:00～12:00 場所：小学校 参加人数：約40名 内容：3グループに分かれ，前回のワークショップで作成した記録と撮影した写真を使い，マップを作成。 狙い：地区のお宝マップをつくる。
第4回ワークショップ A地区まちづくりワークショップ「いよいよA地区の未来予想図を創り始めるぞ！！」
日時：2009年3月28日（土）10:00～12:00 場所：小学校 参加人数：38名 内容：6グループに別れ，横軸に「あったらいいな（課題）」と「自慢（宝）」，縦軸に「もの（ハード）」と「すること（ソフト）」を書き，4つの象限にこれまでのワークショップで出てきたものを分類。各象限で似たもの同士をグループ化。さらにそれらをまとめて，いくつかのまちづくりのスローガンを抽出。最後に発表。 狙い：まちづくり計画の核となる地区の課題と宝を交通整理する。
第1回計画策定部会
日時：2009年6月6日（土）10:00～12:00 場所：小学校 参加人数18名 内容：振興方針のグループリーダーと計画策定部会長を決定。ワークショップで出された各グループの案を協議し，計画の振興方針を決定。振興方針ごとの具体的な活動方針を決定。
第2回計画策定部会
日時：2009年6月20日（土）10:00～12:00 場所：小学校 参加人数19名 内容：実施計画の策定（事業ごとの事業内容，実施主体，タイムスケジュール検討）。
第3回計画策定部会
日時：2009年7月11日（土）10:00～12:00 場所：小学校 参加人数19名 内容：第2回計画策定部会で協議した内容を踏まえ，リーダー会議で検討した各事業内容，実施主体，タイムスケジュールについて再検討。
第4回計画策定部会
日時：2009年7月18日（土）10:00～12:00 場所：小学校 参加人数19名 内容：スローガンの検討・決定，計画書の内容精査，今後の継続について検討。

出典：記録に基づき筆者が作成

参加者募集に際しては，地区まちづくり計画策定のためという目的を明確にし，公募（閲覧板への募集チラシの折込）と個人的な勧誘（会長の声かけ）で行った。計画づくりは大きく分けると，地区の課題と宝について参加者の意識化を行った前半4回のワークショップと，それに基づき学習を深め，計画書づくりを行った後半4回の計画策定部会，及び3回の計画策定部会リーダー会議に分けられる。ワークショップには広島文化学園大学健康福祉

学科 大藤研究室と、(特) 呉こども NPO センターYYY が運営協力している。実参加者数は 75 人であった。4 回のワークショップを通して、地区まちづくり計画の骨子となる地区の課題と宝が参加者に意識化されるようにプログラム化されている。各回のワークショップ開催の前には関係者で運営打ち合わせを行っている。また 4 回ともアイスブレイクとして、冒頭に自己紹介ゲームを行った。

後半の計画策定部会はワークショップ参加者からメンバーを募り、ワークショップの成果を整理し、計画書づくりを行った。

第 3 項 計画策定の意義と課題

(1) まちづくりワークショップの意義

次に冒頭に述べたポイントの観点から、三条地区まちづくり計画策定の取り組みを検討する。図 2 に地域社会への様々な係わり方を示してある。地域社会に興味・関心がない人、他の人がやってくれる、行政がやってくれると思っている人、逆に関心があっても時間が取れない、一歩が踏み出せない人もいる。地域活動への参加者が少ない、リーダーの負担が多いという課題は、協力者の部分が薄くなっていることに起因する。住民の全てが協力者になるというのは理想論であるが、相応に協力者がいないと、まちづくりは困難である。

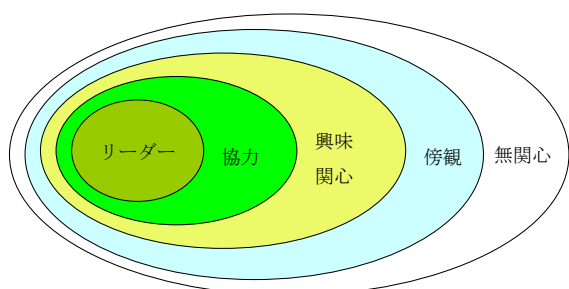


図 2 地域社会への関わり方 出典：筆者が作成

ワークショップの狙いは、これらの興味・関心を持った層を協力者へと育てるところにあると考えた方が良い。別の層にはまた別の働きかけをすべきである。

実際に三条地区では、参加者募集を公募と個人的な勧誘で行った。つまり、「いつでも席は空けてある」状態で募集した。

また各回のワークショップの内容についても広報をした。結果として、大学関係者、YYY 関係者、市役所担当職員を除けば、地域住民の参加者は 56 人であった。この人たちが都合がついたリーダー、協力者、まちに興味・関心をもっている人たちである。住民の数からすれば、一部である。しかしこれが現状であるし、むしろ出発点である。ここから担い手が育っていけば、取り組みは成功である。

図 3 は一般的なワークショップの位置づけを示したものである。ワークショップ空間は、いわば現実世界を括弧に入れた、仮想空間である。ワークショップ空間の特徴として以下の点がある。

ワークショップは対面的コミュニケーションの一形態である。まず「少人数」であることで、議論の双方向性が保証されやすくなる。しかし現実の世界での役割をそのままち込む

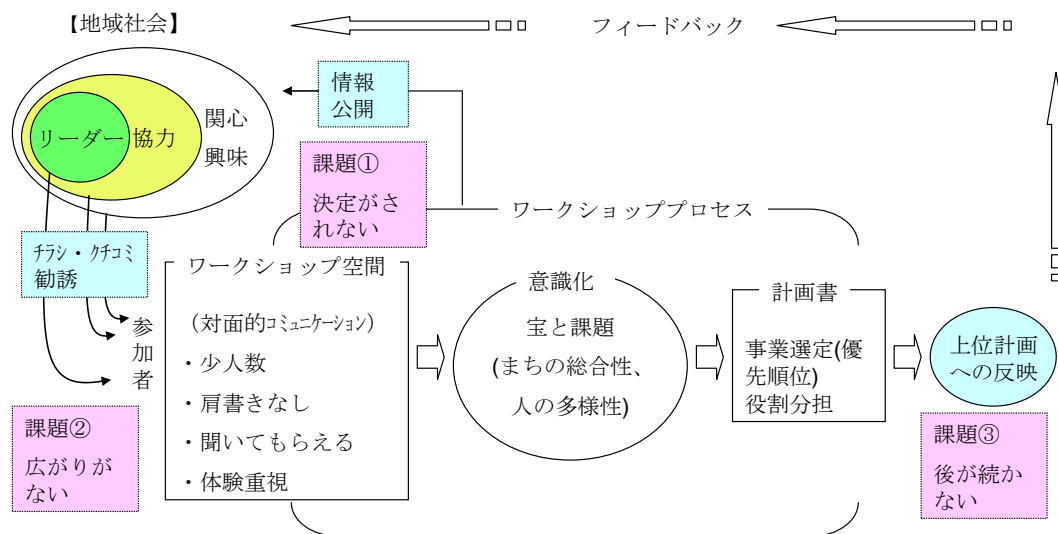


図3 ワークショップの位置づけ

出典：筆者が作成

と、自由な意見が出にくくなる可能性がある。そこで「肩書きをはずす」ためにアイスブレイクを行う。大抵のアイスブレイクは子供っぽい遊びのゲームである。現実の世界ではそのようなことはしないと大人は感じるかもしれないが、その場では非日常空間に入るという儀礼としての側面があり、それを行うことで心が開かれる。同じゲームをすることによって、その場の仲間という関係ができる。こうして日常生活の権力からの自由がえられ、結果として「聞いてもらえる」、「役割を認めてもらえる」といった存在、役割の承認がえられる。

また「体験重視」については、部屋の中でも、例えばKJ法といった手作業を通して議論を進めることもあるが、何よりも大きいのは、まち歩きといった作業である。住民にとってまちが点や線になり、面として使うことがなくなったという状況で、五感を使ってまちを理解するのに適した方法である。まちには施設、それを使っての行動、行事、そしてそれを行う人々がいる。これらの多様なモノ、コト、ヒトの係わりを感じることで、まちのリアリティを感じることができる。都市的生活様式はこのような感覚を我々から喪失させたが、それをわざわざ歩くことで、再度、意識化しようというのがまち歩きである。

こういった特質が参加者の意識化をもたらす。意識化されるのは総じてまちの姿であるが、同時に一連の作業の中で、まちの人との付き合い方にも気づくことになる。この気づきはつながりを築いていく契機になる。つまり、まち歩きは共同のリアリティの構築を目指している。

(2) ワークショップ参加者の感想

では実際にワークショップは参加者の意識化をもたらしたのだろうか。各回のワークショップでは自由記述で参加者の感想を聞いている。感想は全体的にほとんどが肯定的なものであった。以下、上述のワークショップの特徴に関わる感想を抜粋してみる。

1回目はまちの課題を出し合い、まとめた。ワークショップが普段出会わない人たちとの

出会いの場になったことが示されている。肩書きをはずすことも上手いき、自由な意見交換ができています。室内での作業であったが、意見交換だけでも多くの気づきがもたらされている。また満足度も高く、今後も関わろうとする意欲も高い。そして何よりもワークショップを通して、地域への関心が点や線になってしまっていることの気づきももたらされている。

表2 1回目の感想（抜粋）

<p>①作業について</p> <p>「一人では思いつかないこともあり・・・」、「子供の発想はすごい」、「中学生の積極的発言があり・・・」、「紙にかいてみると、たくさんあって」、「幅広い年齢層で、考える視点が違い勉強になりました」、「これほど意見がたくさん出て・・・」、「いろいろな人と顔見知りになれた」、「ふだん話したことのない方の、いろんな声がきけて・・・」。</p> <p>②満足感・意欲</p> <p>「和気あいあいと楽しく・・・」、「楽しかった」、「よかった」、「頑張りたい」、「かかわっていききたい」、「もっとよいまちにしていきたい」、「よりよいまちづくりに努めたい」、「皆といっしょによりよいまちづくりに努めたい」、「意見を出し合いながら明るい楽しいまちづくりをしていきたい」。</p> <p>③普段の生活の振り返り・展望</p> <p>「普段、地区のことを考える機会がなく・・・」、「地域を見直すいいきっかけになった」、「地区のことを改めて知りました」、「近隣の方はもちろんのこと、近所の小さい子供たちとも今回のような話をすることがなかった」、「呉に住んでいるのに知らないことがいっぱい・・・」、「私たちの住んでいるまちのことを改めて考えさせられる良い機会でした」、「私たちが住んでいるまちについて考える機会が少なかった」。</p>

出典：参加者アンケートより

2回目はまち歩きである。やはりまち歩きがリアリティをえる上で、効果的であることがうかがえる。普段は歩かない所を歩いた、あるいは歩いていたのに気づかない所があった。こういったことは、みんなで歩いたことでもたらされた気づきである。まちが点や線になっていた証拠であり、まちが面であることを改めて気づくわけである。

表3 2回目の感想（抜粋）

<p>① 作業について</p> <p>「歩いてみるだけで、それなりの価値があると思った」、「しんどかったですが、見るけしきはとってもきれいで・・・」、「昔の地区のことについてもっと知ることができてとてもよかった」、「老人にやさしいまちと感じた」、「「こんな所あったんだ」といろいろな発見がありました」、「いろいろな歴史がいたるところにあって・・・」、「まるで別世界のようなところもあった」、「美しい風景をたくさん見ることができました」</p> <p>② 満足感・意欲</p> <p>「楽しかった」、「しんどかった」、「いい経験ができました」、「有益な一日を過ごしました」、「もう少し深く調べてみたら良い」、「これからまちづくりについて考えていきたい」、「次回もぜひ参加させて頂きたく」、「まちづくりに少しでも役に立てば・・・」</p> <p>③普段の生活の振り返り・展望</p> <p>「思っていたよりはるかにいろいろな店、建物、施設が存在する」、「変わらないまち並み、改めて見直してみると、捨てたもんじゃないと痛感しました」、「このまちに住んで後世に伝えておく必要をも感じました」、「子供たちにも自分のまちをもっと知ってもらいたい」、「いつも通る道ですが、再発見できる良い機会でした」、「いつも歩いているところでも、みなさんと一緒に歩くと見えないところや知らないことが、たくさんありました」、「なにげなく生活しているまちにこんなにもたくさんの新たな発見がある」、「なかなかゆっくりまわりをみながら歩く事がなかった」、「今度は子どもや妻に案内してみたい」、「今日ほどまちの事をくわしく知る事はありませんでした」。</p>
--

出典：参加者アンケートより

3回目はマップをつくりながら、まち歩きでえたリアリティを互いに共有化する作業である。マップをつくる作業が、リアリティを再確認する事になっているのがうかがえる。そして外部の人の眼が自らの地域を見つめ直させている事も確認できる。また発表の際に、歴史の説明があったので、そのことの評価も高い。さらにワークショップでの気づきをもっと

表4 3回目の感想（抜粋）

<p>①作業について 「地図にしてみると昔のことや今のこともとても良く分かりました」、「昔の話が聞けてよかったです」、「どのグループも分かりやすい地図を書いていた」、「地図をつくってみると改めていろいろなところに行っただなあ・・・と思った」、「このまちの歴史がこんなにあることを再認識しました」、「平常住みなれたまち、これを期に改めて見直してみると、感深いものが感じられます」、「よそから来た人間が目をつけるところと、この地域に住んでいる人とは、目をつけるところがだいぶちがって・・・」</p> <p>②満足感・意欲 「よかった」、「次回が楽しみ」、「もっと地区のことを知りたい」、「勉強になりました」、「自分の中にも少しずつ愛着がわいてきました」、「これからの方向が分らない」、「今後の方向をみきわめたい」</p> <p>③普段の生活の振り返り・展望 「住んでいるだけでは、自分のまちを知っていることにはならないとつくづく感じました」、「子どもたち、若者たち、子育て世代のおとなたちに、ぜひきいてほしいお話でした」。</p>

出典：参加者アンケートより

広めたいという感想もでている。なお満足度は高いが、同時にこれからの作業の方向への不安も出てきている。

4回目は、これまでの作業のまとめ、地域の宝と課題の総合的な交通整理である。ワークショップの最終回であったが、これからのまちづくりの展望がみえてきたことの指摘が多くあった。今回のワークショップの総合評価は高かったと考えてよいだろう。

表5 4回目の感想（抜粋）

<p>①作業について 「しらなかったものがいろいろわかって・・・」、「ヤングパワーの知恵をたのもしく思います」、「スローガンを考えるのがたのしかった」、「回を重ねるごとにまとまりがでてきたように感じます」、「まちづくりの計画が出来る過程が見えて、参考になりました。また、地区の宝の発見をできてよかったと思います」、「すばらしいキャッチフレーズが出ていました」、「住んでいる皆さんのまちづくりに対する色々な思いを知ることができた」。</p> <p>②満足感・意欲 「楽しい気持ちで参加できました」、「住民の一人として今後共頑張っていきます」、「有意義な時間を過ごさせて頂き・・・」、「だんだん楽しくなりました」。</p> <p>③普段の生活の振り返り・展望 「まちづくりの手掛かりが出来ました」、「10年後のまちがこんなになればいいです」、「ボランティアもすこしずつ参加出来たらよい」、「今まであったものが必要があるかないかというだけでなく、そのものがある、あるいはあったという事がものすごく大事なのだ」、「ムダ・不要と考えていたもの・場所でも、改めて考えると非常に良いし、大切なものであることを再認識しました。これらを活かすマンパワーが必要だ」、「まちづくり計画は、みんなで汗を流すという視点を重視してもらいたい」、「一人でも多くの地域社会の人が参加でき、もりあがるまち。一人でも多くの方が趣味を通して生きがいをもてる人生の応援が出来る明るいまちづくりに」。</p>

出典：参加者アンケートより

以上4回分の感想をみると、ワークショップという出会いの場が参加者の意識化を促す事になったのがうかがわれる。意識化されたものは、まちの物語（過去・将来）、まちの空間（モノ、ヒト、コト）、つまり、まちそのものではないだろうか。上述のように、都市化がもたらした帰結は、地域社会の構成員の個別化、互いに他人としての関係、そして行政に

対するお任せ民主主義（観客民主主義）であった。それに対し、ワークショップ空間は、共に利用する空間としてのまち、そのまちを利用する友人、隣人としての互い、そして互いが力を合わせることの効果を意識化させる。これは何も特別なことではなく、通常のこととしてかつての地域社会にはあったことであろう。ワークショップが新規につくりだすのは、地域社会の構成員としての通常の心構えではないだろうか。

またそれとともに、地域社会の構成員としての本来的な心構えもつくりだすのではないだろうか。挨拶から始まる人間関係、互いを受け入れ・認め合い、役割を取得していくこと、こういったことが日常生活の権力を括弧に入れ、つくられていく。

なおワークショップの運営そのものについての意見はなかったが、「これが本当のまちづくりにつながってほしい」、「5回目以降を期待しています」、「広く意見を求めるためにも住民に公表する」「(数人以上のグループ)をさがし出す作業も大切」といった感想があった。これらは今後の展開に関する指摘といえよう。

(3) 今後の課題

このように、ワークショップに効果があることが示されたが、他方で、一般にワークショップの問題点として、①決定がされない、②広がりがない、③後が続かないといったことが指摘されている（武内・大谷 2002：49-50）。上述のように、今回のワークショップでも②、③に関することは指摘されていた。また①も今回のワークショップに当てはまる（上記図3参照）。しかしそれはワークショップの内在的な問題というより、むしろワークショップ空間と現実とのつながりが上手く整理されていないことに起因する。

課題①については、ワークショップの中で何らかの決定がされることは当然あるが、それを地域社会の決定とするかどうかは別問題である。実際にワークショップ参加者は、住民の一部であるので、むしろどうやって地域社会の決定までもっていくかをあらかじめ決めておくべきである。これはまちづくり組織の決議機関はどうあるのかという問題になる。

課題②については、せっかくのワークショップの試みは、地域生活の中で活かされるべきである。そのためにはワークショップ参加者を増やすための呼びかけの工夫、ワークショップ内容の住民への情報提供、そして参加者がいわばファシリテーターとして日常生活の中でワークショップ空間をつくりだしていくこと、あらかじめこういった点を考えておくことも大切である。これもまちづくり組織が各組織をどれだけ組織化しているか、また組織間で連携できるかという問題である。

課題③については、政策決定（例えば基礎自治体の総合計画への反映）とどうつながるのかという問題である。せっかく時間をかけてつくった計画であっても、それが「聞きおく」という扱いを受ければ、住民の失望感は大い。上位計画へのつながりも大事な問題である。ここでは地域で政策を総合調整するという機能が求められている。また地域協働であるので、事業も協働を意識して行われるべきである。実施計画には誰が、何を行うのかが書かれるはずである。住民はこれをするが、行政はこれをするといった役割分担も明記されるべき

である。これもまちづくり組織が行政とどれだけ連携できているかという問題である。こういった現実世界とのつながりが設計されている場合に、ワークショップの批判力は生きてくる。結局、課題はワークショップの今後、つまりワークショップで開かれる端緒を、どう組織的に展開し、担い手の成長につなげていくかということである。

第4項 まちづくり委員会の充実に向けて

ワークショップの後は、まちづくり委員会を充実させる方向で展開するほかない。図4は三条地区まちづくり計画の体系図である。今回の一連の作業の成果物であるが、今後は実施・評価の段階になる。図4からもうかがえるように、福祉（高齢者、子育て）、インフラ整備、安心・安全、健康づくり、世代間交流、観光といった各分野のまちづくりが念頭に置かれている。また実施計画には、実施に当たっての、単位自治会、行政協力委員、行政などとの役割分担も決められている。今後の実施、そして評価もまた成長の機会である。

実施、評価の過程の中でつくられていくことが期待される、各主体の像を描いてみよう。住民は本来の住民になることである。隣人、友人と共にまちに暮らすことを認め、地域社会の権利と義務を自覚し、当事者としての作法（関わり方）を身につけた住民である。まずは自ら事業に参加することであり、さらには周りの人を誘っていくことである。

地域の役職者は自ら汗を流すリーダーになることである。役職者も現状では、いわば孤立状態である。タテワリの地域活動では活動をしている者どうしが出会うことが少ないかもしれない。しかし今回のワークショップの第一の成果は、場があれば、相応の担い手に出会うという気づきであろう。そこで汗を流すことで、リーダーとして認められる。一緒に汗を流す仲間がいるという実感は、リーダー自身の後押しになる。

そして住民、役職者両者にとっての課題は、地域社会の中に役職者を再生産する構造をつくり上げることである。現状の役職者は高齢化が進んでおり、後継者難という課題がある。ワークショップに限らず、各種事業を行う中で後継者発掘・育成が試みられてよい。

行政職員は、権威型職員、サーバント型職員から、協働型職員に転換することである。呉市では既に地区担当制が取られている。そこでまちづくり委員会の事務局担当として機能することも期待される。また今回のまちづくり計画の中では、ハードな環境整備面で大きな課題が示されている。この部分は住民の工夫で対応できるものではなく、まさに行政としてのインフラ整備が期待される場所である。また次期総合計画への反映も求められる。

さらにアソシエーションとの連携²については、現状では明確な像は描けないが、まちづくりが深化する中で、自ずと工夫されていくであろう。今後はワークショップに限らず、まちづくりのサイクルの中でつながりの形成、担い手の発掘・育成が図られよう。

本節では地区まちづくり計画策定を、担い手育成の観点から考察した。ワークショップは

² 今回はYYYがワークショップの運営協力をしたにとどまっている。

主体化の端緒として有効であった。前節でみたように、ワークショップの後は、委員会での理論化、そして実践へと続く。今回の三条地区の取り組みでは、理論化まで確認できた。

なお今回のワークショップに参加した有志は、その後もまちづくり委員会の事業推進部会として活動し、第二次の計画づくりを行ったことを付け加えておく。よって、ワークショップを通した担い手発掘・育成は成功している。

みんなが愛せる理想のまちへ ～Let's try together!!～		
振興方針	活動方針	活動内容(事業名)
ふれ愛 たすけ愛 happyな町へ	各種行事の情報を集めて広報活動を行います。	1 アンケート調査を行う 2 高齢者等の見守り体制を整備する 3 高齢者の外出促進運動を行う 4 地域の人が小・中学生に授業を行う 5 健康づくり運動を行う 6 人権教育・啓発推進協議会講演会
みんなでつくろう！手づくりの町へ	地域の人が集まれる活動拠点を整備します。	1 町内一斉清掃を行う 2 両城地区の生活道を整備する 3 道路等を拡幅する 4 手動式ポンプを設置する 5 活動拠点の整備を行う 6 三条コミュニティ道路の環境整備を行う 7 河川敷の清掃を行う
みんながつながるほっと安心な町へ	防災・防犯のための活動を行います。また健康づくりにも取り組みます。	1 防犯灯を設置する 2 安全マップを作成する 3 標識を見えやすくする 4 地域内の各種行事に参加する 5 いのしし出没対策を行う 6 災害避難時の対応等について、検討・提案する 7 町民運動会、ソフトボール大会 8 ウォーキング大会 9 健康教室・運動教室 10 体力測定教室 11 健康講演会 12 交通安全指導(1のつく日に行う) 13 登下校時に地域の子ども達を見守る活動 14 防犯パトロール活動
ほめる しかる これぞ愛 大人と子どもの交流の町へ	テーマを決めて小学校の図書室等に集い、交流を行います。	1 あいさつ運動(1のつく日)を推進する 2 敬老会の見直しを行う 3 学生と他世代の交流の場を設ける 4 子どもが主役のイベントを開催する 5 子ども祭り(5月5日に小学校で開催する) 6 秋祭り(大蔵神社) 7 セタまつり 8 敬老会 9 二川児童館クラブ行事 10 二川児童館、二川地域活動連絡協議会主催行事
Welcome! 歴史再発見 階段の町へ	地区の歴史を若い世代へ語り継ぎ、地域の宝を残していきます。そして我が地区を地域外、市外へアピールしていきます。	1 地区のお宝マップを作成する 2 歴史再発見ウォークを行う 3 地区の昔話、語り部の会を実施する ボランティアガイドを養成する 4 地区のお宝の維持保存活動を行う

図4 まちづくり計画体系図 出典：「両城・三条地区まちづくり計画」より抜粋

引用・参考文献

武内俊樹, 大谷英人, 2002, 市町村総合計画策定過程における「まちづくりワークショップ」の活用と展開可能性 : 計画策定プロセスにおけるパートナーシップの確立に向けて, 日本建築学会四国支部研究報告集(2).

引用・参考ホームページ

呉市 市民協働推進ホームページ

<http://www.city.kure.lg.jp/~siminsei/kakutikimachidukuriinnkai/chiikimachidukuri21.html>, 最終閲覧 2009 年 11 月 19 日。

第3節 民生委員児童委員活動へのサポート—大崎上島町と竹原市の民生委員児童委員調査から

第1項 民生委員像

本節では、地域協働管理の住民主体の一人である、民生委員・児童委員（以下、民生委員）の活動について検討する。民生委員は行政協力委員の典型である。後述のように、民生委員は地域社会から生まれ、地域社会に支えられることで活動できる。民生委員の推薦が自治会を母体に行われることが多く、その点では自治会の行政協力活動としても理解できる。

小松は民生委員像の変遷について、戦前の補助機関から、戦後は協力機関に変わり、そして2000年の法改正では「住民の立場」に立つという意味で、中間的な存在（パイプ役）から、住民、利用者の側へと大きくシフトしたと整理している。またこれからの民生委員像について、「民生委員が地域のさまざまな機関・団体とかかわりながら自主的な地域福祉活動を展開しはじめていく様子が見えてくる」ことを指摘し、その上で、役割分担として、専門職との役割分担と住民との連携の必要性を述べている（小松 2007: 2-15）。このようにみると、今日、民生委員に期待されているものは、地域協働論で住民（リーダー）に期待されているものとはほぼ同じである。むしろこれまでの地域福祉の取り組みは、地域協働論の論点を鋭く問うていたといえよう。

民生委員活動には長い伝統があり、委員の献身的な活動が続けられてきたことは良く知られている。また地域福祉の時代にあって、益々活躍が期待される場所となっている。他方で活動には課題もあり、委員が継続的に活動を行っていくには、専門機関からのサポート、地域社会からのサポートが必要と考えられる（鶴岡・大藤 2006: 14）。

本節では、地域社会からの支援についての論点整理と、アンケート調査¹の単純集計レベルで、主に民生委員活動の媒介機能を高めるための要因について検討した。

第2項 民生委員活動への支援

(1) 民生委員の役割

まず論点を整理しておきたい。民生委員は住民・住民組織と行政の媒介者である。この位置づけは、どちらサイドに重心があるかという違いはあっても、制度の発足以来続けられて

¹ 2010年12月1日時点での大崎上島町および竹原市のすべての民生委員を対象とした（大崎上島町：45人、竹原市：83人。合計128人）。アンケート用紙の配布方法については、連絡会議において担当者から地区自治会長へ、そこから民生委員へ配布する方法をとった。調査期間は2011年1月1日から1月31日まで。回収方法は、郵送にて返送とした。回収数は全部で97票（大崎上島町68.9%、竹原市79.5%、全体回収率75.8%）であった。なお、アンケートへの記入方式については、自計式とした。

きたことである。そして他の地域の役職がそうであるように、民生委員活動も地域社会から切り離してはありえない。その意味で民生委員と地域社会との接点は非常に重要な論点である。

前稿（鶴岡・大藤 2006: 27-36）では、民生委員の援助関係を専門的な援助関係と、身内や友人の援助関係の中間にあるものととらえ、とくに民生委員に期待されることとして、①所与の信頼関係がない場合にも、隣人性を活かして信頼関係を築いていくこと、②問題を抱えている住民を地域社会につなぐこと（地域社会からの協力をえること）、③学習によって専門性を身につけ、隣人性を活かして、住民を専門機関につなぐことを挙げた。また同時に、それらが民生委員のボランティア性にのみ求められるのではなく、地域社会と専門機関からの支援が必要なことも指摘した。本稿においてもこの認識は変わっていない。

図1にあるように、民生委員に期待されている媒介機能は、福祉サービス内容からはとく

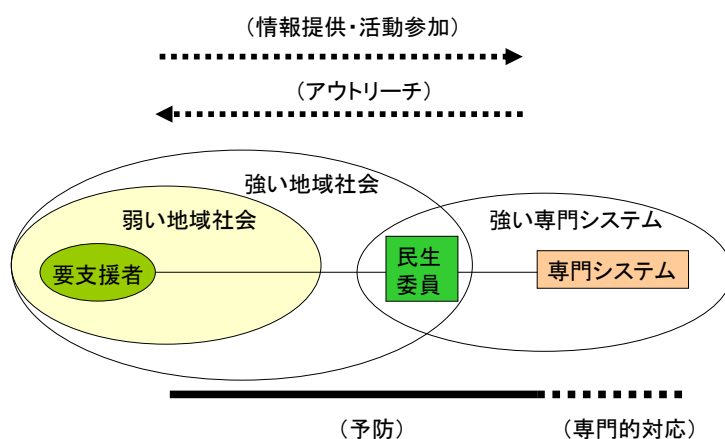


図1 民生委員の支援システム

出典：筆者が作成

に予防（一次・二次）システムを築くことである。それは民生委員からのアウトリーチとして求められることもあれば、地域住民組織からの情報提供、活動参加として求められることもある。ただ強い地域社会、強い専門システム（専門機関の民生委員活動への支援）であれば、民生委員活動はよりスムーズにいく。逆であれば民生委員は孤立を深めることになる。

(2) 民生委員と地域社会との接点

仮に地域社会の範疇を「重層的な圏域設定のイメージ」（これからの地域福祉のあり方に関する研究会 2008）における学区・校区の範疇と考えれば、そこには次のような地域住民組織が存在する。

①地縁型組織

自治会など

②年齢・属性別組織

子供会、青年団、老人会、女性会など

③機能別行政協力組織

PTA、地区社会福祉協議会、交通安全協会、青少年健全育成協議会、防犯協会、防災協

議会など

④アソシエーション型組織

ボランティア・NPO、生涯学習組織など

①，②の組織は地縁(同じ地域に住んでいることから生ずる係わり)から自動的に加入が期待される組織である。年齢や性に応じて所属する組織は変わっていくが、基本的には同じ原理である。とくに自治会は中心組織として総合的な活動を行ってきた。一般的な傾向で言えば、旧来はこれらが主だった地域住民組織であったが、都市化、過疎化・高齢化とともに人材難、後継者不足が進んでいる。

③の組織は行政が地域課題の処理を行う際に、自らが単独で行うのではなく、地域住民組織に協力を求める形で組織してきたものである。通常、基礎自治体の中に担当各課があり、そこから縦割りに地域社会に降りていっている。その担い手になるのは①，②の組織が多い。地域住民組織の活動内容の総合性からすれば、行政協力活動を引き受けるのは自然である。そして①，②の組織が弱体化するにつれて、③の組織も弱体化することになる。なお行政協力活動は行政下請け活動として評価されてきたが、現在では市民公益活動として評価が転換されつつある。

④の組織は一定のテーマに基づき、住民が任意に形成する組織である。とくにボランティア・NPOは地域課題の解決に当たって期待されるところが大きい。しかし体力の弱さ(人員、資金、施設等の少なさ)が指摘されるところである。

地域協働論では、①～④の組織が行政とともに連携し、活動することが期待されている。民生委員活動においても、こういった組織との連携、あるいは組織からの支援関係をつくりだしていくことが課題といえよう。

各種文献や調査を参考にすると、民生委員と地域社会との関わりについて、次のような事項が抽出できる。

1)委員の推薦

民生委員は推薦委員会による推薦を経て、厚生労働大臣から委嘱される。しかし推薦者の決定に至るまでの候補者の選出、候補者への説明・交渉には多様なルートがある。

2)地域での役職経験

民生委員が地域の役職経験があることは良く知られている。PTA役員、自治会役員、ボランティアグループ・福祉団体役員、市・地区社協役員、婦人会・青年会・老人クラブ役員などである。こういった役職経験が上記の推薦理由になっているし、また民生委員活動においても役に立っている。

3)民生委員活動

民生委員法第14条では、民生委員の職務について次のとおり定めている。「1項 民生委員の職務は、以下の通りである。①住民の生活状態を必要に応じ適切に把握しておくこと。②援助を必要とする者がその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように生活に関する相談に応じ、助言その他の援助を行うこと。③援助を必要とする者が福祉サ

ービスを適切に利用するために必要な情報の提供その他の援助を行うこと。④社会福祉を目的とする事業を経営する者又は社会福祉に関する活動を行う者と密接に連携し、その事業又は活動を支援すること。⑤社会福祉法に定める福祉に関する事務所（以下「福祉事務所」という。）その他の関係行政機関の業務に協力すること。2 項 民生委員は、前項の職務を行うほか、必要に応じて、住民の福祉の増進を図るための活動を行う」とある。このように要支援者、地域住民、施設、行政との連携を図る媒介者という役割規定がされている。しかし媒介するというのは、何をどこまでという具体論になれば非常に難しくなる。その線引きが曖昧なものになれば、民生委員に過大な負担がのしかかってくる場合がある。実際に自らの係わり方の点で悩んでいる委員は多い。また自主活動として期待されるものが増えてきているということもある。この状態を改善するためには、民生委員の関わりを具体論のレベルで明確化することと同時に、住民、施設、行政にもつながりをつくる努力が求められる。それは民生委員を支援する手立てのことである。

4) 民生委員のココロ

なぜ民生委員は民生委員活動を行うのだろうか。それには①共感、②互酬、③折り合いのココロが基盤にあると考えられる。共感とは「身につまされる」、「ほおっておけない」という感覚である。通常もっているような感覚である。それが家族を越えて地域の中で成り立つ場合、さらに地域を越えて成り立つ場合もある。後者の場合にはとくにボランティアと呼ばれるであろう。互酬とは「お世話になったから、お返しをしたい」という感覚である。市場交換のように他人どうしがその場で決済するという感覚ではなく、時間を猶予し、場合によっては世代間にまたがって返済することもある。折り合いとは共に同じ地域に住んでいるという事態から生まれる共生の感覚である。これらのココロは生まれつきのものではなく、生活暦を経る中で育てられるものである。その意味で民生委員は地域社会の中から生まれるといえる。

他方、こういうココロは民生委員活動を含め、地域活動をする中で強化されることがある。たとえば民生委員動のやりがいとして、しばしば次のような声がある（高橋 2002：91-114）。
ア)仕事の達成感、役に立ったと実感できた時。イ)喜んでもらえたこと。ウ)感謝される喜び。
エ)信頼されている実感。カ)地域の人との交流の深まり。キ)対象者とのふれあい。このように、相手から受ける肯定的評価が自己肯定感覚を生み、成長感覚を生むというつながりがあることがわかる。この意味で民生委員は地域によって支えられるといえる。つまり地域社会からの支えというのは知識上のものというより、情緒的なものである。

5) 民生委員の成長

そして活動年数を増やしていくにつれ、民生委員として成長していくことが予想できる。とくに研修等によって技術・知識上の成長が期待される。その意味で専門機関の支援というのは技術・知識上の支援といえる。

第3項 調査結果

(1) 民生委員活動

①活動日数

まず民生委員活動の実態についてみる。一ヶ月の活動日数については、「10日以上20日未満」が54.6%となっており、続いて「5～10日」が25.8%となっている。多くの民生委員が週1回以上の活動を行っていることがわかる（図2）。

② 活動上の困難さとその種類、やりがいを感じる場面

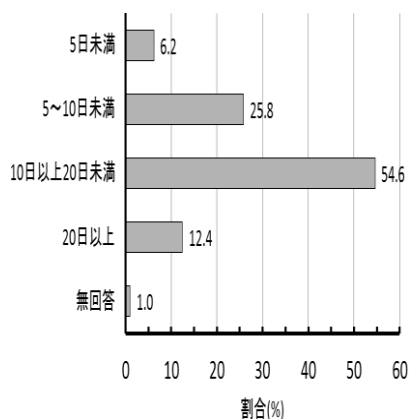


図2 1か月当たりの委員活動に費やす活動日数

民生委員が感じている活動上の困難さや種類とはどういったものがあるのでしょうか。

まず「活動を行なうにあたって何かしらの困難を感じていますか」とたずねたところ、「少し困難だ」37.1%、「困難だ」18.6%、「非常に困難だ」2.1%であり、少なからず困難をかかえているのが全体の約6割を占めていた。ただし、3割については、わからないと答えている。これは、前年の12月に役員改正があり、新たに民生委員となった層が含まれるためではないかと思われる（図3）。

では、どういった活動を行なう際に困難を感じているのかについては、「相談・指導」30.9%、「友愛訪問・安否確認のための訪問」29.9%、「調査」28.9%といった活動が多い。逆に困難感が少ない活動は、「施設・団体・公的機関との連絡」8.2%、「諸会合・行事への参加」15.5%、「証明事務」9.3%であった。これらのことから、対人援助に関することについて困難を感じていることがわかる（図4）。

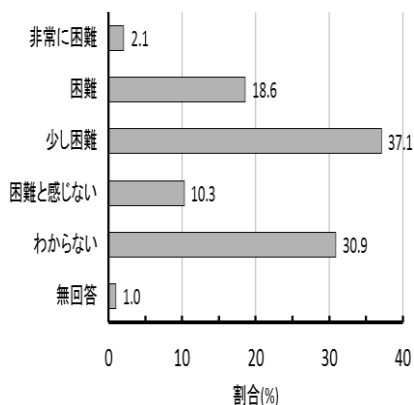


図3 困難を感じているか

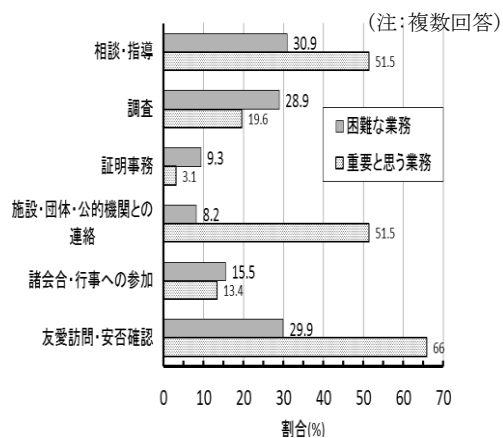


図4 困難な活動、今後重要となる活動

困難さを感じる理由については、「家庭の中に入りにくい」46.4%、「業務の内容が不明瞭

で、どこまで関わればよいのかわからない」42.3%、「複雑な問題が多すぎる」26.8%が多い（図5）。

逆に民生委員活動においてやりがいを感じる理由については、「相手から感謝されたこと」62.9%が最も多く、続いて「地域貢献ができたこと」40.2%、「地域のなかに知り合いが増えたこと」40.2%、「人、制度、地域についての理解が深まったこと」33%と続く（図6）。

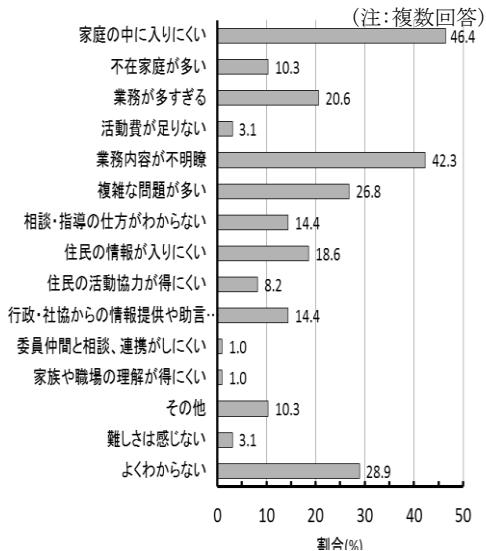


図5 困難さを感じる理由

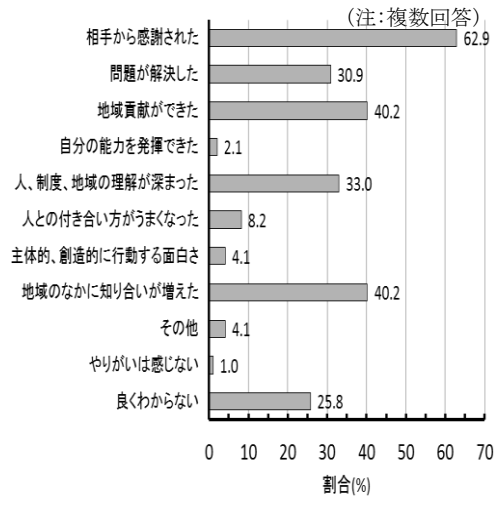


図6 やりがいを感じる理由

(2) 主体的要因

①属性

表1 調査対象の属性

項目	カテゴリー	頻度	()は%
性別	男	36	(37.1)
	女	60	(61.9)
	無回答	1	(0.1)
年齢	50歳代	12	(12.4)
	60歳代	74	(76.3)
	70歳代	9	(9.3)
	80歳以上	2	(2.1)
現在地での 居住年数	5年未満	1	(1.0)
	5年以上 10年未満	2	(2.1)
	10年以上 15年未満	0	(0.0)
	15年以上 20年未満	2	(2.1)
	20年以上	91	(93.8)
	誤記入	1	(1.0)
	計	97	(100.)

次に主体的要因についてみる。性別は「女性」61.9%、「男性」37.1%で女性が多く、年齢別では、「60歳代」76.3%が最も多く、ついで「50歳代」12.4%、「70歳代」9.3%、「80歳以上」2.1%であった。全体の平均年齢は65.2歳であった。現在地での居住年数については、「20年以上」が93.8%と全体の9割を占めていた(表1)。

現在の仕事については、「主婦」が32.0%と多く、「仕事をしていない」29.9%、「農林水産業」9.3%、「商工自営業」8.2%と続く。また、現在仕事をしていない人に対して前職について質問したところ、「会社員」と「教員」がともに31.0%となり、続いて「教員以外の公務員」24.1%となっている(表2)。民生委員活動の必要条件としての時間的余裕がうかがえる。

活動年数では「3年以下」が47.4%で多く、続いて「4年以上9年以下」36.1%、「10年以上15年未満」7.2%と続く(図7)。

地域における役職経験は、「ある」が全体の8割を占める結果となった(表3)。実際に経験したことのある役職については、「自治会役員」21.9%、「PTA役員」19.4%、「女性会役員」

16.1%、子供会役員15.5%、社協役員14.8%となっている(表4)。ここでは関係財が必要条件になっていることがうかがえる。

②民生委員を引き受けた理由、再任意思

「知り合いからの頼みなので、断りきれなかった」が62.9%と最も多く、続いて「その他」が13.4%、「仕事を退職したので、何かやりたいと思った」11.3%と続く(図8)。再任については、「引受けない」48.5%、「引受ける」39.2%であった(図9)。

表2 調査対象の現在と過去の職業

カテゴリー	頻度 ()は%	
	現在の職業	過去の職業*
会社員	5 (5.2)	9 (31.0)
教員	-	9 (31.0)
教員以外の公務員	-	7 (24.1)
団体職員	-	-
宗教家	1 (1.0)	-
社会福祉関係	5 (5.2)	1 (3.4)
保険医療関係	-	1 (3.4)
農林水産業	9 (9.3)	-
商工自営業	8 (8.2)	2 (6.9)
主婦	31 (32.0)	-
仕事をしていない	29 (29.9)	-
その他	9 (9.3)	-
計	97 (100.)	29 (100.)

*過去の職業は、現在の職業で「仕事をしていない」と回答した者だけが回答した。

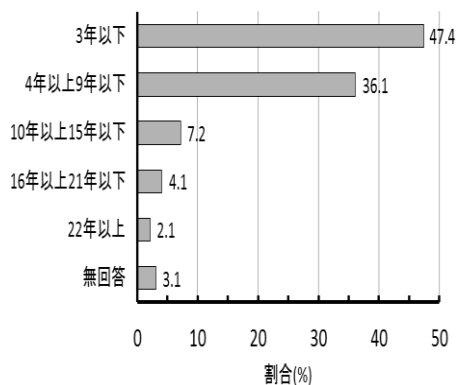


図7 委員になってからの活動年数について

③価値志向

困っている人を助けることは当然なことだという設問に対しては、肯定的評価が97.9%である(図10)。住民はお互いに助け合うべきであるという設問に対しても、肯定的評価が100%である、住民は折り合って暮らすべきだという設問に対しては、肯定的評価が89.7%である。

表3 地域における役職経験

役職経験	頻度 ()は%
ある	78 (80.4)
ない	19 (19.6)
計	97 (100.)

表4 いままでの役職経験

役職	頻度 ()は%
自治会役員	34 21.9
PTA役員	30 19.4
女性会役員	25 16.1
老人会役員	6 3.9
社協役員	23 14.8
子供会役員	24 15.5
その他	13 8.4
計	155 (100.)

*過去の役職は、経験したことのある役職すべてを選択し回答した。

規範志向（そうであるべき）という答えであろうが、向かうべきココロが定まっているといえる。

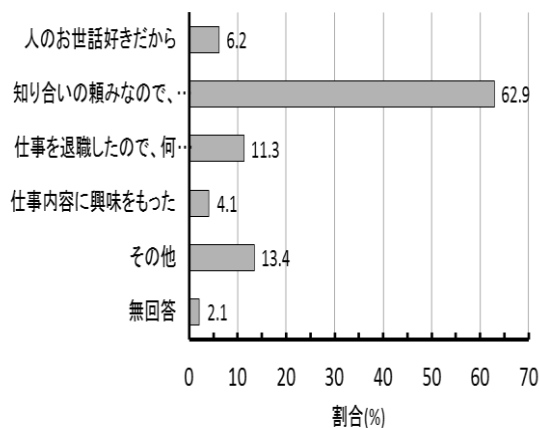


図8 民生委員を引き受けた理由

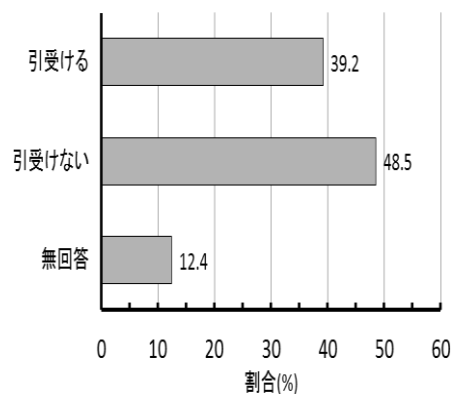


図9 再任意思

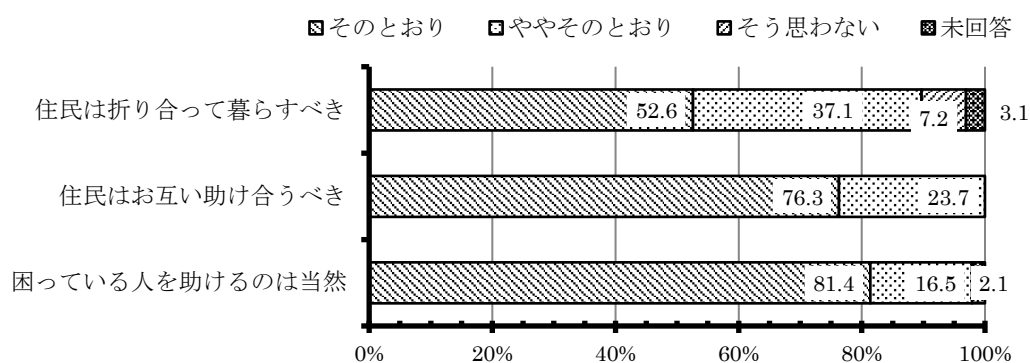


図10 価値志向

(3) 地域社会的要因

① 地区特性，地区の地域活動

次に地域社会的要因についてみる。地区の特性としては、「過疎・高齢化が進んだ地区」52.6%、「市街地で高齢化が進んでいる地区」34.0%、「市街地近郊で、少し転入・転出がある」6.2%となっており、高齢化が進んでいる地区を合わせると86.6%となっている(図11)。

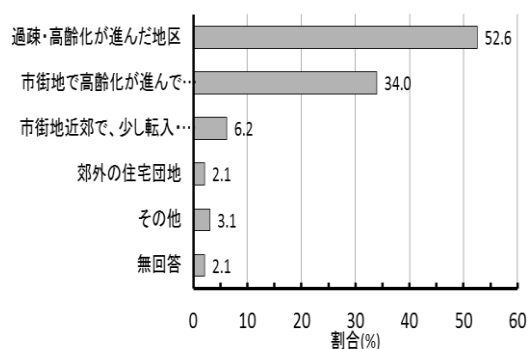


図11 地区の特性

担当地区の地域活動については、「一部の住民と役員が参加」62.9%、「役員だけが地域活動を行う」15.5%となっており(図12)、8割弱の地区で役員が中心となって活動を行っていることがわかる。

② 依頼された経路

民生委員になることを依頼された経路では、「民生委員・児童委員から」が

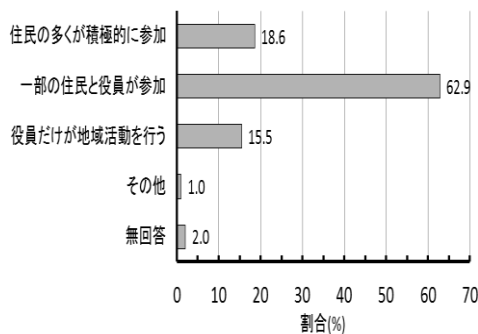


図 12 地区の地域活動

受けた」12.4%で、受けていないのは44.4%(「あまり受けていない」28.9%、「まったく受けていない」15.5%)となっている(図14)。

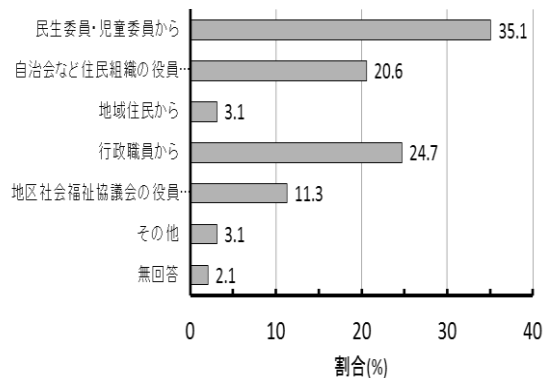


図 13 委員になることを依頼された経路について

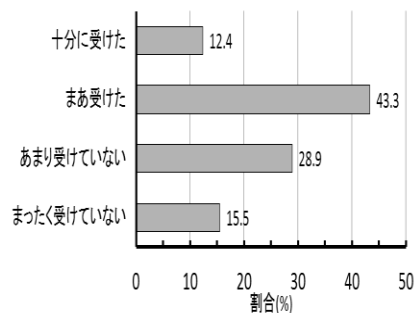


図 14 引き受ける際の説明

③ 地域社会への要望

地域社会への要望は、「地域住民から情報を提供してほしい」38.1%、「地域行事への参加」35.1%、「地域のことに関心をもってほしい」32.0%、「委員と住民組織が連携できる場」30.9%となっている(図15)。

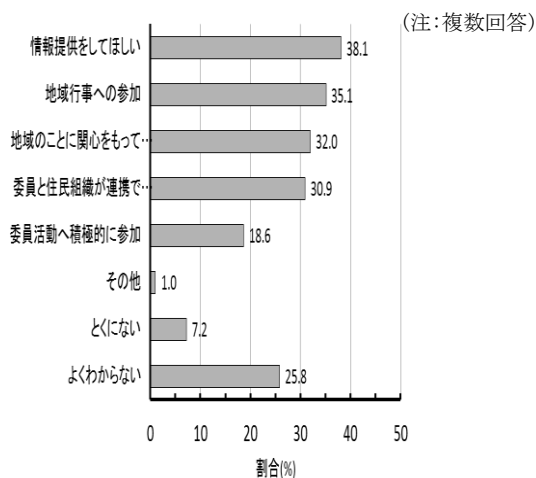


図 15 地域社会への要望

(4) 制度・組織的要因

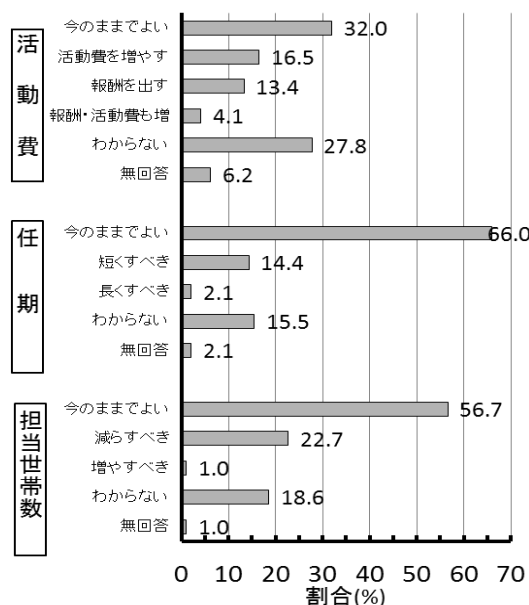
①活動費，任期，担当世帯数

最後に制度・組織的要因についてみる。活動費については、「今のままでよい」が32%と最も多く、つづいて、「活動費を増やすべき」16.5%、「報酬を出すべき」13.4%と続く。

任期については、「今のままでよい」が66%、

「短くすべき」が14.4%となっている。

担当世帯数については、「今のままでよい」と答えた割合が56.7%と最も多く、続いて、「減らすべき」22.7%と続く（図16）。



②研修や勉強会への要望，民児協の運営への要望

民生委員は専門機関にどのようなサポートを求めているのであろうか。研修や勉強会への要望としては、「事例の検討をしてほしい」42.3%、「講演内容を地域の実情に合わせてほしい」33%、「制度の勉強会」30.9%が挙げられている（図17）。また民児協の運営への要望では、「委員同士の活動を話し合う機会を増やす」46.4%、「住民組織との連携」39.2%、「専門家との連携」37.1%、「研修の充実」33%、「委員相互の親睦を深める」25.8%が挙げられている（図18）。

図16 活動費・任期・担当世帯数についての考え

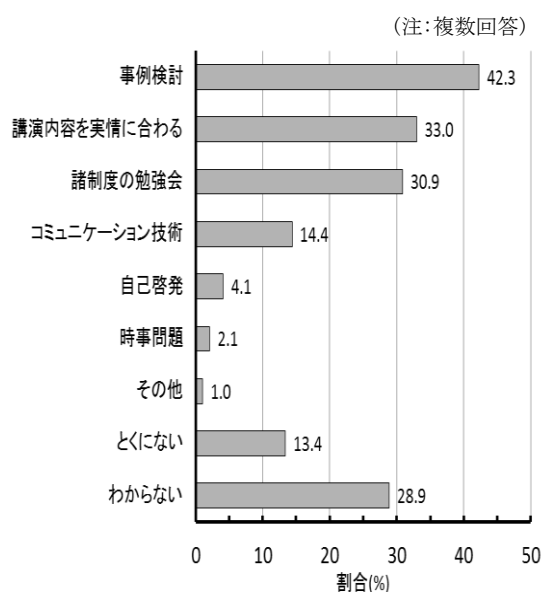


図17 研修や勉強会への要望

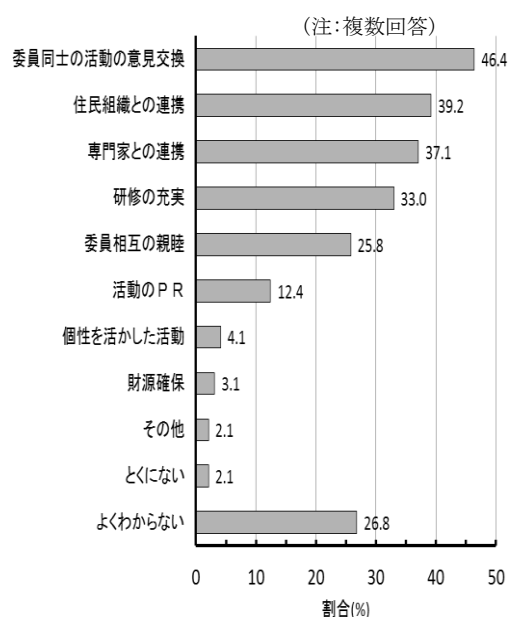


図18 民児協の運営への要望

第4項 考察

以上のアンケート結果から分かったことを以下まとめておく。

(1) 民生委員活動の実態

多くの民生委員は週1回以上の活動を行っている。しかも何がしらの活動上の困難を抱えている民生委員が約6割いる。困難な活動としては「相談・指導」、「調査」、「友愛訪問・安否確認のための訪問」などが挙げられている。その理由は「家庭の中に入りにくい」、「業務の内容が不明瞭で、どこまで関わればよいかわからない」、「複雑な問題が多すぎる」が挙げられている。他方で今後重要となる活動としては、「相談・指導」、「施設・団体・公的機関との連絡」、「友愛訪問・安否確認のための訪問」が挙げられている。

筆者は、民生委員にはその媒介機能が求められるという立場に立っている。今後重要となる活動として挙げられているものをみると、その役割の重要性は多くの民生委員自体にも認識されていると思われる。訪問活動については、昨今の社会状況を考えてみても、高齢者の単独世帯の増加、高齢者孤独死、無縁が社会問題になっていることから、アウトリーチ、アドボカシーが必要である。また機関・団体との連絡についても、問題の複雑化によって1つの部署だけでは処理することのできないことが増加していることから、その必要性が認められる。そして現状の問題点は、まさにこれらのことを実行することが困難だと感じられていることである。

もちろん民生委員がやりがいを感じることもある。「相手から感謝されたこと」、「地域貢献ができたこと」、「地域のなかに知り合いが増えたこと」、「人、制度、地域についての理解が深まったこと」などである。媒介機能がうまく果たせた場面といえよう。このように自らの活動が評価されたときに、活動のエネルギーが生まれるであろう。しかしそのためには課題を抱えている民生委員へのサポートが必要である。

(2) 主体的要因

職業からうかがえることは、民生委員活動の必要条件としての時間的余裕である。また地域における役職経験は、「ある」が8割を占めており、地域から生まれる民生委員という性質がよく現れている。これは地縁関係が残っているという地域特性からかもしれない。それは民生委員を引き受けた際の、「知り合いからの頼みなので、断りきれなかった」という理由が多いことからうかがえる。価値志向では地域活動に向かうココロが民生委員に確認できた。ただし、再任については、意見が割れており、「引受けない」と答えた層に対し、主体的な要因以外の部分での働きかけをする必要がやはりある。

(3) 地域社会的要因

高齢化が進んでいる地区を合計すると86.6%となっている。地縁関係が残っているということから対象地を選んだが、民生委員の選出基盤・サポート基盤としての地域社会を考え

るとき、高齢化という要因を考慮することが必要である。8割弱の地区で役員が中心となって地域活動を行っているということも、それに関係すると思われる。また民生委員になることを依頼された経路では、「民生委員・児童委員から」、「行政職員から」、「自治会などの地域住民組織の役員から」が挙がっており、選出基盤としての地域社会がまだ生きていることがうかがえる。しかしその地域社会の力が年々弱くなってきていると考えられる。地域社会への要望は「地域住民から情報を提供してほしい」、「地域行事への参加」、「地域のことに関心をもってほしい」、「委員と住民組織が連携できる場」となっている。ここでの課題はどのようにして強い地域社会をつくるかである。

(4) 制度・組織的要因

活動費、任期、担当世帯数については、現状からの変更希望が相応に挙がっている。専門機関への要望としては、「事例の検討をしてほしい」、「制度の勉強会」、「講演内容を地域の実情に合わせてほしい」が挙がっている。同じく運営についての要望では、「委員同士の活動を話し合う機会を増やす」、「住民組織との連携」、「専門家との連携」、「研修の充実」、「委員相互の親睦を深める」が挙がっている。現場と制度をつなぐ、知識と地域の実情をつなぐ学習を求めている、また地域と専門機関をつなぐ運営を求めているといえる。

以上みてきたことから、ボランティア精神をもって媒介機能を果たそうと、懸命に頑張っている民生委員、そしてその民生委員がサポートを求めていることが確認できた。そのサポートは地域社会、専門機関からのものである。

引用・参考文献、資料

小松理佐子，2007，地域福祉の時代の民生委員活動－展望と課題－，月間福祉 10月号。

これからの地域福祉のあり方に関する研究会，2008年，地域における「新たな支え合い」を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－。

高橋信行，2002，鹿児島市民生委員・児童委員の基礎調査，鹿児島国際大学福祉社会学部論集 21。

鶴岡和幸，大藤文夫，2006，民生委員の媒介機能についての一考察：生活保護率の都道府県格差を手がかりに，社会情報学研究 Vol. 12。

第2章 地域協働管理の組織的主体

第1節 呉市の自治会

第1項 自治会への期待

第2章では、地域協働管理の組織的主体について論述する。本節では、その一つである自治会について、呉市の自治会を事例に検討する。

上述のように、自治会は地域協働における住民側の中心的主体として期待される。自治会は地縁団体として、構成員全てのための活動を行おうとする。それゆえ、包括的な活動に取り組もうとする。また久しく行政協力・要求の活動を行ってきた。

しかし他方で、住民の地域への関心の希薄化、担い手の高齢化、担い手不足という課題も抱えている。各主体が、互いが有する強みで補い合うというのが地域協働の発想であるが、実際に自治会が地域協働への志向をもっているかも関心のあるところである。

呉市は自治会をあてにした行政運営を行ってきた。しかしその仕組みが制度疲労を迎えたというのが、協働施策に踏み込んだ一つの理由であった。呉市の協働の取り組みは、当初、市民協働から始められている。2003年3月に「呉市民協働推進条例」の制定、2004年3月に「呉市民協働推進基本計画」（計画期間：2004～2008年度）を作成している。しかしそこでは自治会も市民公益活動¹団体に入れられており、市民活動・ボランティア・NPOに相手を限定した取り組みというわけではない。そして2008年3月に「ゆめづくり地域協働プログラム」を作成し、ここで、地域協働²という考えを明確にしている（呉市の協働施策の詳細は第3章第2節で論じる）。

本節では、呉市の自治会長を対象に行ったアンケート調査³の単純集計レベルでの分析を通して、市民協働⁴の実現に向けての自治会活動の可能性と課題について検討したい。

第2項 自治会の強さ、弱さ

¹ 呉市では市民公益活動を「市民及び事業者が、自主的かつ自発的に行う営利を目的としない活動で、不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与することを目的とするもの」（「呉市民協働推進条例」）と定義している。

² 「ゆめづくり地域協働プログラム」の中で、ボランティア・NPO協働と地域協働を区別している。前者が市民活動・ボランティア・NPOとの協働のことである。

³ 呉市が行った「自治会活動と市民協働についてのアンケート調査」。実施時期：2005年7月。アンケート対象：呉市内の全ての自治会長460名。調査方法：各会長にアンケート用紙を送付し、記入後、郵便にて返送してもらう。回答件数：376件。回収率：81.7%。

⁴ 本節では、呉市の協働の取り組みを市民協働という用語で記述している。初出原稿の執筆時点では、まだ地域協働の概念は呉市の中では登場しておらず、他方で、市民協働の中に自治会活動も含まれているのがその理由である。

今回のアンケート調査は単位自治会の会長を対象にしている。現在では、通常自治会は単位自治会から積み上がっていくという形で連合・全体組織をつくっており、呉市もそうである。連合・全体組織は歴史的变化への自治会の対応形態であり、自治会の本質は単位自治会の中にある。よって自治会の活動を評価する際には単位自治会の分析が欠かせないであろう（以下とくに断らないかぎり、自治会とは単位自治会のことをさす）。

自治会は地縁によって組織されるというその成立事情からして、当該範囲に住まう全ての住民に対して責任を負った活動を行う。例えばコモンズの管理のように最初から全ての構成員に係わる活動もあるし、また当初は特定の住民による特定の住民のための活動であっても、自治会活動を通してその成果が広く住民にも開かれれば、全ての構成員に係わる活動になる。よって自治会は自ずと様々な活動を取り込んでいく傾向がある。現実にとどこまでできるかは別にしても、少なくともそのような志向性をもっている。また自治会はその名の通り、構成員の自治的な係わりによって維持される団体であり、構成員自らの活動なくしては成り立たない団体である。よって自治会は、本来当該地域に係わる全ての構成員のための活動を自分たちが行う団体＝市民公益活動団体であるといつてよい。では自治会は現実的に市民公益活動を担うことができるのだろうか。その点に係わる自治会の強さ、弱さについて、全般的な傾向をいくつか指摘しておきたい。

(1) 加入率と規模

まず自治会への加入率（図1）をみると、各世帯の90パーセント以上が加入している自治会が8割を超えている。たとえ形式的加入としても、現在でも地域社会でこれだけの組織率をもつ任意団体は他にはない。その意味で自治会はなお地域社会で最大の団体である⁵。このほとんどの地域に存在し、かつ組織率が高いという点が自治会の強さの一つである。

Q：地域の中で、自治会に加入している世帯の割合はどれくらいですか。（連絡区の世帯は加えずに計算してください）

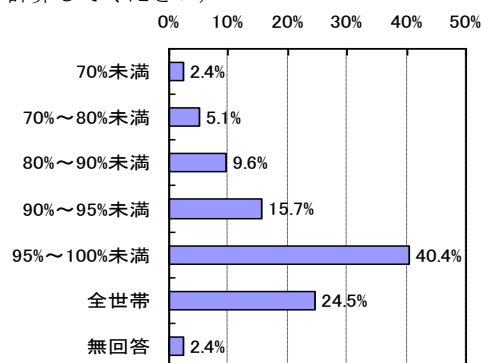


図1 加入率

Q：自治会に加入している世帯はどれくらいですか。

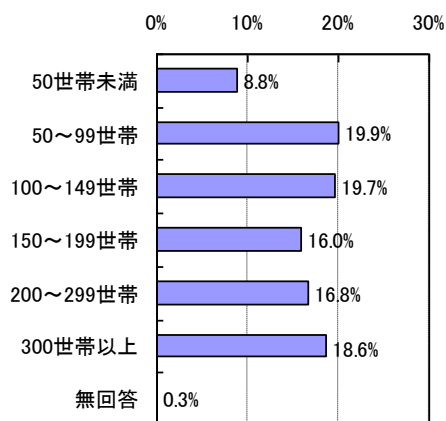


図2 加入世帯数

⁵ なお呉市内には連絡区と呼ばれる自治会未加入の単位（空白区）があり、必ずしも全ての地域に自治会があるわけではない。

この特徴によって、自治会は住民にとってはすぐそばにある問題解決のチャネルとなる可能性がある。また全ての住民に等しく接することが必要な行政にとっては、格好のパートナーになりやすい。上述のように自治会は積み上げ型の全体組織をつくっており、行政側からみると狭域・細部まで目配りをしてくれる組織である。よっていわゆる「行政協力」という関係が形成されてきた。とくに自治会長は「行政協力」業務で忙しいかもしれないが、そこでは他方で要求事項も伝えやすいという関係財がつくられやすい。

他方で加入世帯数（図2）をみると、300世帯未満までで81.2%であり、呉市の自治会も全体的には小規模のことが多い。この小規模であることが自治会の弱さの一つである。それは人材、施設・設備、資金といった面で、活動を展開する上での制約につながる。そのことは自治会の抱える問題（図3）として「施設や場所の不足」21.8%、「お金の不足」42.6%となっていることから窺える。また決算額（図4）でも300万円未満が83.5%となっている。

また自治会が抱える問題（図3）の中でも、「地域のことに住民が関心をもたない」31.6%、「会議や行事に住民参加がない」37.2%となっている。行事参加の状態（図5）でも、「多くの会員が参加して行事を行っている」のは43.4%である。結局、現状ではなお参加率の高い（強い）自治会と、そうでない自治会に分かれてきていることになる。

Q：あなたの自治会が抱える問題点は何ですか。
（あてはまるもの全て）

Q：昨年度の自治会の決算額はどれくらいですか。

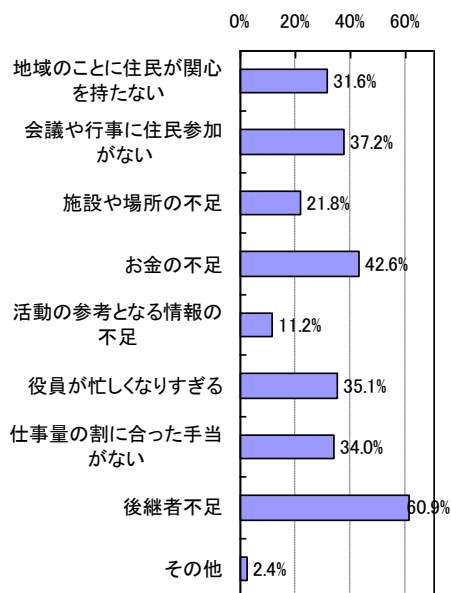


図3 自治会の抱える問題

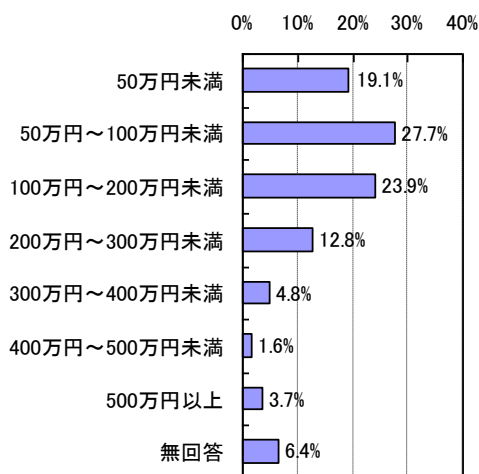


図4 決算額

次にリーダーの回路（図6）の点からみると、現在何らかのリーダーへの階段がある（「他役職等を経験後、会長になる」と「昔はなかったが、次第にできた」を合計したもの）自治会が30.6%、ないか、崩れてきた（「昔はあったが、今は崩れてきた」と「昔も今もない」を合計したもの）自治会が66.2%である。

(2) 住民の行事参加とリーダーシップ

Q：自治会員の行事への参加はどうなっていますか。

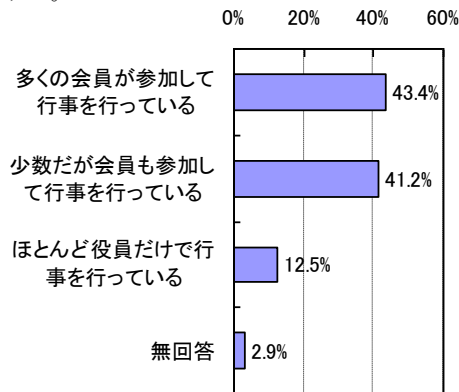


図5 行事参加の状態

Q：自治会長になるには決まった道筋がありますか。

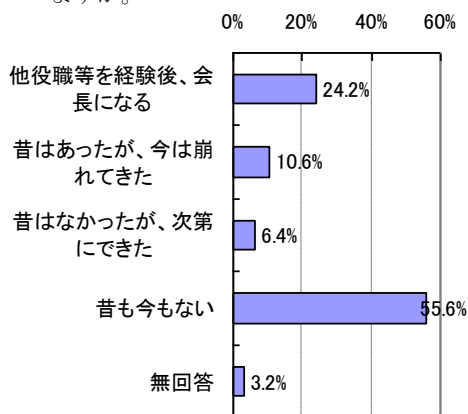


図6 リーダーの回路

Q：会長、副会長、監査などの役員になるには何か基準がありますか。

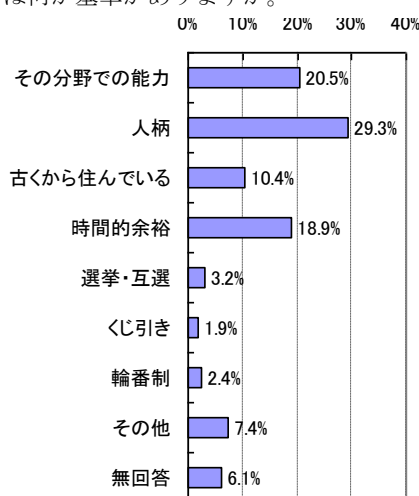


図7 リーダーの要件

もちろん会員数の多寡だけで自治会の力量が決められるわけではない。大事なのは活動の当事者として動いている会員の割合である。住民が自治会にどの程度実質的に参加しているのかを、行事参加の状態（図5）を通してしてみると、「多くの会員が参加して行事を行っている」は43.4%であり、それ以外の自治会では住民は参加に消極的である。また自治会でもリーダーは不可欠である。そのリーダーへの階段が存在しないというのは組織としては弱さに繋がる。

自治会のリーダーも一朝一夕につくられるわけではなく、地域社会の中で段階的に育てられるものであろう。いわゆる定年後の団塊の世代への期待も、段階的な役職の経験の有無によって大きく結果が違ってこよう。このような今後についての不安は、自治会の抱える問題（図3）として「後継者不足」60.9%となっていることから窺える。

このリーダーシップの点においても、強い自治会とそうでない自治会に分かれている。そして後者の方が多くなっていることは、自治会全体の将来への不安を表しているだろう。

またリーダーの要件（図7）をみると、「人柄」29.3%、「その分野での能力」20.5%、「時間的余裕」18.9%が多い。もし「古くから住んでいる」10.4%ことで役員が選ばれるのであれば、リーダーを発掘する可能性がそもそも閉じられているという組織の弱さになる。しかしこの場合は比較的少数である。「人柄」、「その分野での能力」が上位にあるということは、いわば有限責任型のリーダーが選ばれやすいということであり、組織の強さにつながる。ここでもまた強い自治会と、そうでない自治会に分かれている。なお「時間

的余裕」というのは消極的理由であり、必ずしも必要な人材が選ばれていないという組織の弱さにつながる。しかし他方では、それは切実な理由であろう。現状での自治会長の忙しさを考えると、「時間的余裕」が多くなるのももっともといえ、それは自治会全般の抱える問題と解釈できる。

そのことは自治会の抱える問題（図3）で、「役員が忙しくなりすぎる」35.1%となっていることからもうかがえる。住民の積極的参加があつてこそ、役員の側のリーダーシップが発揮でき、また積極的参加の中で住民がリーダーのスキルを身につけていくことになる。

逆の場合には住民の行事参加の低さと、役員とくに自治会長に多大な業務が被さってしまうこと（従って役員の後継者難）が連動し、ある種の悪循環を生みだすことになる。地域社会のリーダーをいかに育てていくかは、自治会にとっても大きな課題である。この点に関連して、自治会の抱える問題(図3)で「仕事量の割に合った手当がない」が34.0%あり、役職の有料化も検討されてよいだろう。これはいわゆるコミュニティビジネスへの展望につながるが、有料化によって役職を引き受けやすくなり、現状では潜在化しているリーダーが発掘されることにもなる。

以上自治会の強さと弱さをみてきた。以前であれば、地域社会を統括する組織として全般的にもっと強い自治会の姿が描けたであろう。生活圏の拡大や都市的生活様式の浸透が、このような現状の姿をもたらしたといえる。しかし他方で、地域課題への取り組みを通して強くなってきた自治会もまた存在するであろう。いずれにせよ現状では強い自治会とそうでない自治会に分かれていることになる。またさらに自治会全体として抱える問題、今後の不安要素もある。このような状況においては、自治会活動の市民協働へのつながりとして、自治会の強さと弱さの両面において考えることができる。強さは他の集団を補う面として、また弱さは他の集団から補われる面としてである。

第3項 自治会活動と他の集団との関係

(1) 市民協働の理解と自治会活動

ではここから自治会活動の市民協働⁶へのつながりについて考えていくことにする。呉市市民協働推進条例は2003年4月に施行されている。市民協働という新しい器についての認識（図8）を直截に聞くと、市民協働の考えが理解されていない（「市民協働という考えと、自治会活動がどう関連するのか分からない」）場合が43.6%あり、なお啓発段階での工夫が必要なことがうかがわれる。また市民協働の内容が理解された上で、肯定的評価（「市民協働によって、自治会の活動をもっと展開することができるので、取組んでいきたい」）の場合が29.0%、否定的評価（「市民協働は自治会が行ってきた活動と同じものであるから、と

⁶ アンケート調査時点では、地域協働という用語は使われていないので、市民協働について聞いている。

Q：呉市では「市民協働のまちづくり」を進めようとしています、そのことについてどのように考えていますか。

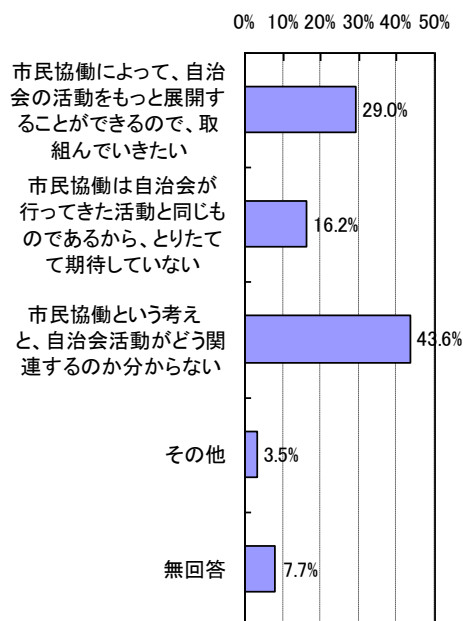


図8 市民協働の認識

りたてて期待していない」）の場合が 16.2%ある。市民協働は市民参加論を継承するものであるから、旧来行ってきたことと全く異なった活動をするわけではない。むしろ不十分であったこと、問題であったことを解決しようとする努力が市民協働である。また市民協働は行動しながら成長していく学習プログラムでもあるので、現状の否定的評価は将来への含みをもって捉えておけばよく、むしろ将来の展開への可能性を探るべきである。

では、市民協働への展開を探るという観点から自治会の活動（図9）をみていきたい。選択肢には自治会が行っているであろう活動を網羅的に挙げ、他の自治会や集団と協力する場合も含めて回答してもらった。よって少なくとも自治会が当事者として行う活動であることを前提に、既に協働で進められている活動や、将来協

働で行いたい活動も含まれている。市民協働への展望という点では、現状だけでなく意欲のレベルでの傾向も明らかにすべきである。また選択肢に挙げた活動は、全て全構成員のための活動＝公益活動と捉えることが可能なものである。

まず自治会が現実に行っている活動をみる。選択肢に挙げた活動の中で、どの自治会でも全く行われていない活動はなかった。全て何らかの程度において自治会で行われていた。次に活動の程度でみる。「十分行っている」が70%を越えている活動は「街路灯・ゴミ集積所などの維持管理」73.1%、「広報など各種行政連絡の伝達」70.2%、「募金のとりまとめ」75.0%である。これらは自治会が得意な活動といってよく、同時になんらかの行政とのつながりがみとれる活動である。

次にともかくも行っている活動（「十分行っている」「ある程度行っている」を合計したもの）が70%を越えているものは、上述の活動に加えて【地域の問題を解決する活動】の中では「交通安全」78.7%、「防犯」71.6%、「環境保全（資源回収、自然環境保護など）」76.4%、【地域の環境や施設を維持・管理する活動】の中では「道路・河川・公園・広場・生活排水溝などの清掃美化」83.8%、【住民の交流と親睦の活動】の中では「祭礼、盆踊り」76.6%、「慶弔」88.8%、【行政補助の活動】の中では「各種委員の推薦」80.6%、【行政への要求・要望の活動】の中では「行政の各課での陳情・要望」74.5%が付け加わる。このように、多岐にわたる多くの活動がともかくも行われているところに、自治会活動の総合性が示されている。

また活動分野ごとに平均したとき、【地域の問題を解決する活動】63.5%、【地域の環境や

Q：あなたの自治会では、以下の活動についてどれくらい行っていますか。

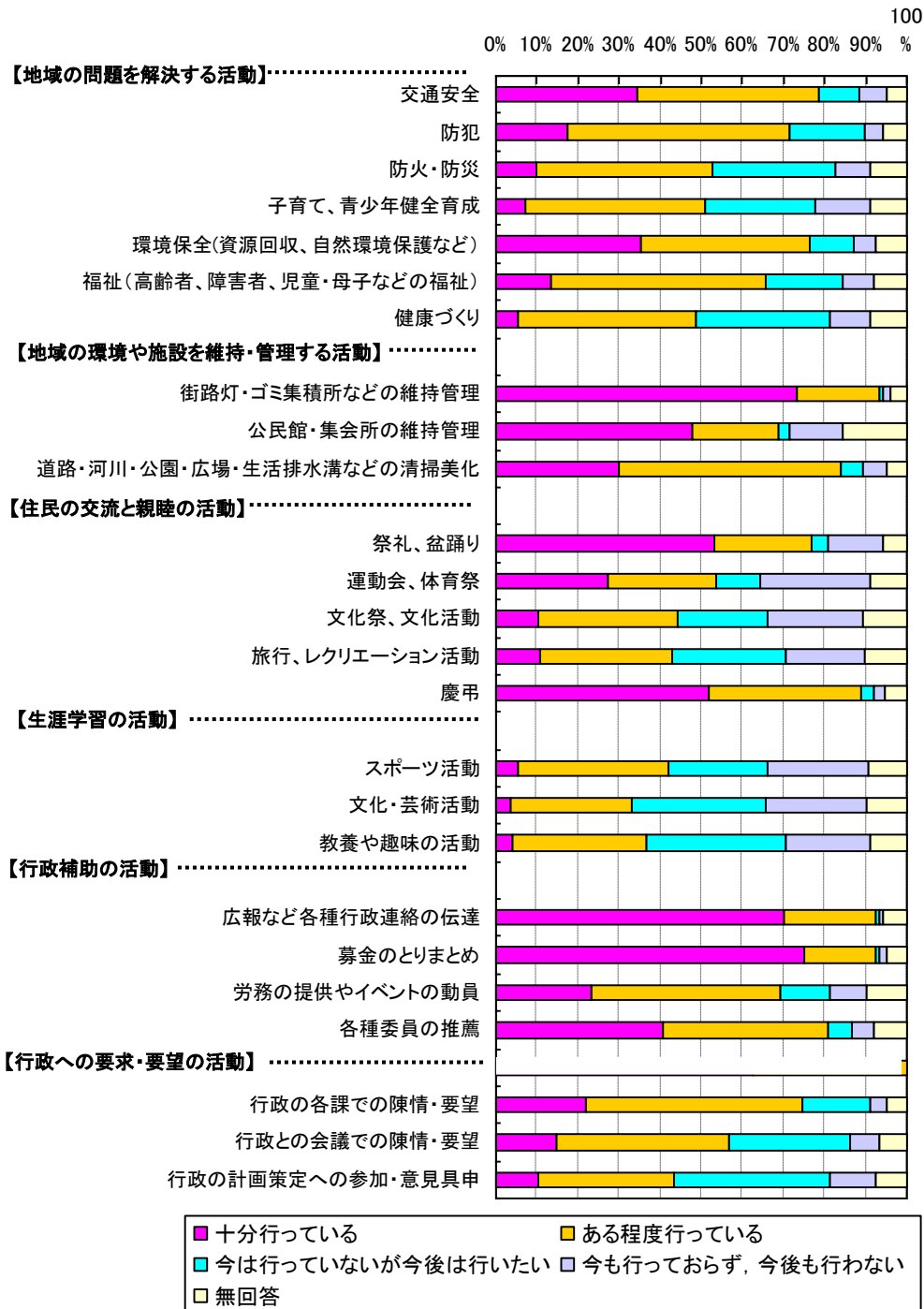


図9 自治会の活動

施設を維持・管理する活動】81.9%、【住民の交流と親睦の活動】61.2%、【生涯学習の活動】37.1%、【行政補助の活動】83.8%、【行政への要求・要望の活動】58.2%となっており、自治会は【地域の環境や施設を維持・管理する活動】と【行政補助の活動】をよく行っているといえる。

さらに引き受ける構えがある活動（「十分行っている」「ある程度行っている」「今は行っ

ていないが今後は行いたい」を合計したもの) が 70%を越えているものは、上述の活動に加えて、【地域の問題を解決する活動】の中では「防火・防災」82.4%、「子育て、青少年健全育成」77.7%、「福祉（高齢者、障害者、児童・母子などの福祉）」84.3%、「健康づくり」81.1%、【地域の環境や施設を維持・管理する活動】の中では「公民館・集会所の維持管理」71.3%、【住民の交流と親睦の活動】の中では「旅行、レクリエーション活動」70.7%、【生涯学習の活動】の中では「教養や趣味の活動」70.7%、【行政補助の活動】の中では「労務の提供やイベントの動員」81.1%、【行政への要求・要望の活動】の中では「行政との会議での陳情・要望」86.2%、「行政の計画策定への参加・意見具申」81.3%が付け加わる。このように意欲レベルまで含めると、自治会は実に多様な活動を引き受けようとしていることがわかる。

逆に上述の活動からはずれているのは、【住民の交流と親睦の活動】の中の「運動会、体育祭」、「文化祭、文化活動」、【生涯学習の活動】の中の「スポーツ活動」、「文化・芸術活動」に限られている。この部分は自治会が引き受けることがやや苦手な活動といえよう。

(2) 自治会と他の集団との関係

では現実には、自治会は他の集団とどのような関係（図 10）をつくっているのだろうか。地域社会には自治会と並んで多くの集団が存在している。自治会を含めて多様な集団が活発に活動していることが地域社会の強さの指標でもある。それらの集団との関係は、(ア)抱え込み型（「地域の中に該当する集団がないが、自治会の専門部などの活動として行っている」）、(イ)援助型（「その集団に自治会から助成金を出したりして、援助を行っている」）、(ウ)対等協力型（「その集団と定期的に会合したり、行事の実行委員会を作ったりして、対等に協力している」）に分類できる。とくに対等に協力できるということは、まず各集団が人材、物的・金銭的資源において自立できているということであり、住民にとっては当てにできる選択肢が複数あることになる。

またその上で協力できているということは、同じく重複や隙間のない効果的なサービスを受けることができることになる。その意味で各集団が対等協力の関係をもてることが地域社会の豊かさにとって望ましいと考えられる。結果をみると、【社会層別集団】の中の「子ども会」、「女性会」、「老人クラブ」が(イ)援助型が多くなっている。また「女性会」は(ウ)対等協力型が 20.2%となっている。社会層別集団というのはいわゆる伝統的な集団であり、旧来は自治会と強い関係をもっていたものである。青年団以外は（「商店街発展会等」は地域的に偏在しているので除外する）、現在でもなお何らかの関係をもっていることになる。いわば地域社会に残存する強さの部分である。

他方で、自治会は【生涯学習の集団】、【ボランティア/NPO】との係わりが弱くなっている。しかしまったく関係がないわけではなく、これらの集団に対して抱え込み、援助、対等協力を行っている自治会も存在する。これらの集団はいわゆる機能集団であり、広域からメンバーをリクルートするので、もともと単位自治会の範囲には、集団としては存在しない可能

性も高い。また活動の受益者が異なっているので、各々が必ずしも協力する必要はない。

Q：地域の中には様々な活動を行う集団があると思いますが、あなたの自治会は、以下の集団に対してどのような関わり方をしていますか。

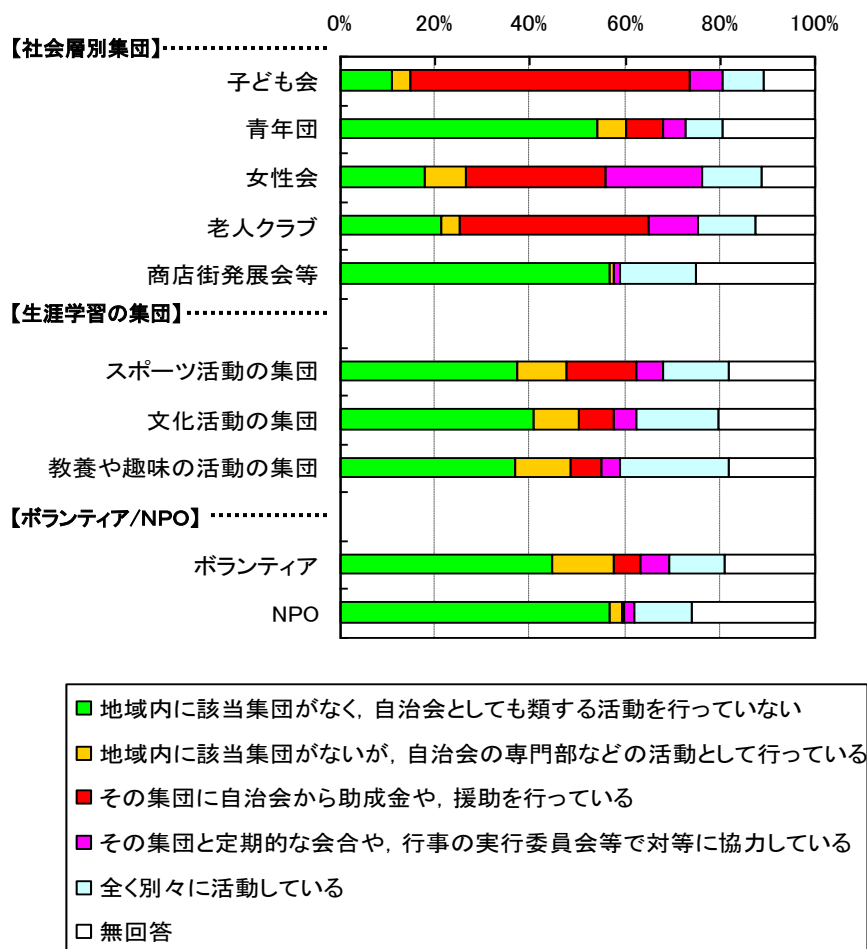


図 10 他の集団との関係

しかしこういう条件下でも自治会と一定の関係をもっているということは、それらの集団が行う活動の有用性が相応に認められているということであり、新たな地域社会の強さにつながる芽ともいえよう。また市民協働への展開という点では、これらの集団との連携は、上述の点から、単位自治会の範囲より、むしろ広域での可能性を考えていくことができよう。

第4項 自治会活動と市民協働

(1) 協働事業とその理由

では自治会はどのような点で、他の集団と協力できるであろうか。まず協力したほうがよい活動（図 11）をみてみる。自治会が他の集団と協力して行った方がよいものという質問では、自治会が行うのはふさわしくない活動、自治会が単独で行うべき活動は省かれる。そ

ここでは全く回答のない活動はなく、全ての活動について何らかの程度において協力の必要性は感じられていることになる。そこで 50%を越えているものは、【地域の問題を解決する活動】では「交通安全」50.8%、「防犯」64.6%、「防火・防災」50.3%、「環境保全(資源回収, 自然環境保護など)」53.2%、「福祉(高齢者, 障害者, 児童・母子などの福祉)」

Q：自治会が他の集団と協力して行った方がよいものはどれですか。(当てはまるもの全て)

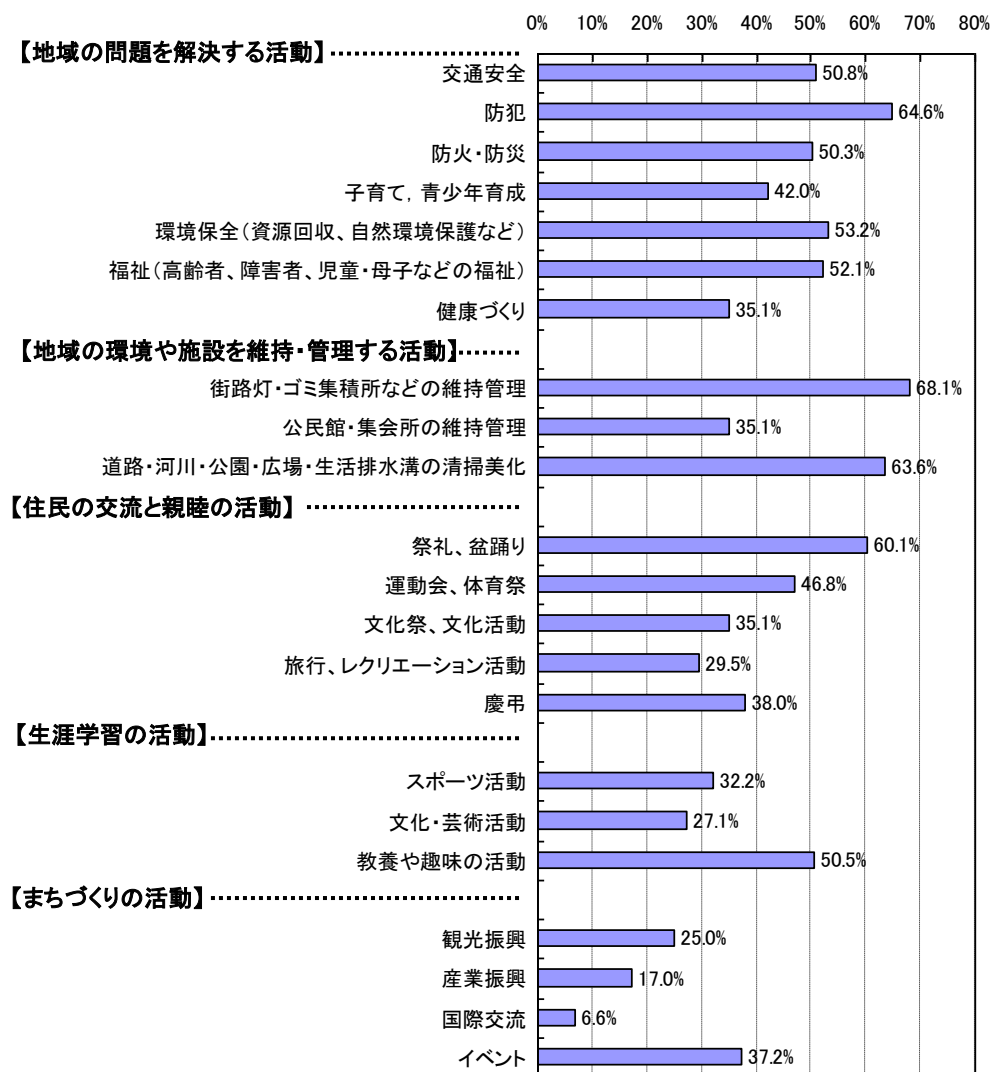


図 11 協力したほうがよい活動

52.1%, 【地域の環境や施設を維持・管理する活動】では「街路灯・ゴミ集積所などの維持管理」68.1%, 「道路・河川・公園・広場・生活排水溝の清掃美化」63.6%, 【住民の交流と親睦の活動】では「祭礼, 盆踊り」60.1%, 【生涯学習の活動】では「教養や趣味の活動」50.5%である。このように相当数の活動内容について, 他の集団との協力の必要性を認めている。

次に協力した方がよい理由 (図 12) をみると, (ア)単純な協力 (「同じ目的なら協力した

方がよい」51.6%），（イ）相手の特徴を活かした協力（「熱意を自治会に持ち込んで欲しい」24.5%、「専門性を自治会活動に持ち込んで欲しい」12.0%），（ウ）単純な補い（「他の集団に手助けしてほしい」37.5%）となっている。いずれも協働の理由となるものであるが、回答では（ア）と（ウ）が多くなっている。（ウ）が多いことは自治会としては意欲のレベルでは多くの活動を引き受けようとしても、現実には抱え込むことが難しくなっていることの反映でもあろう。また（イ）は自らの活動の質をとらえ返した上での理由であり、自治会活動の質的転換につながる可能性をもっている。これは自治会が市民協働に求める積極的な意義であらう。

Q：それらの活動が、他の集団と協力して行った方がよい理由は何ですか。（当てはまるもの全て）

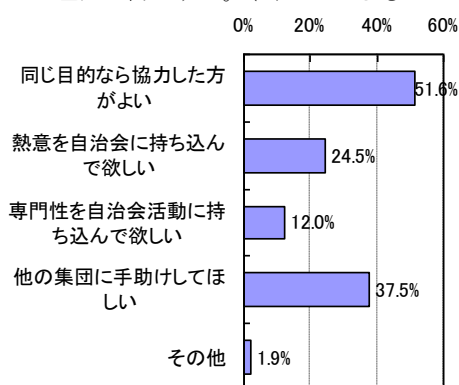


図 12 協力したほうがよい理由

Q：様々な集団が協力して活動を行う場合、自治会の役割についてはどのように考えていますか。

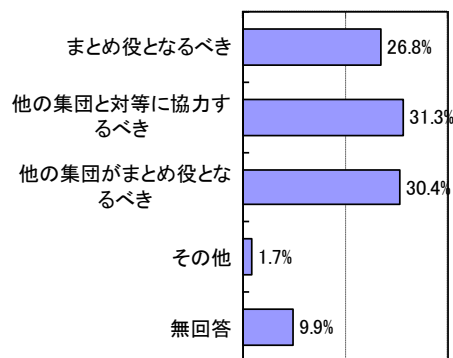


図 13 協力の際の自治会の役割

取り組むのが適切な活動（図 15）という二つの質問をしている。いずれも単位自治会としても取り組むことを前提にした質問であるので、後者の場合には単位自治会の範囲を含んだより広い範囲で取り組むのが適切なものということになる。

前者を際だたせるために、仮に回答割合で 20%以上前者が高い活動を探り上げると、【地域の環境や施設を維持・管理する活動】の中の「街路灯・ゴミ集積所などの維持管理」、【住民の交流と親睦の活動】の中の「慶弔」の二つがある。これらは単位自治会の範囲で取り組むのがより適切な活動といえる。しかしこれに該当する活動はごく僅かということなので、現在では、単位自治

またその際の自治会の役割（図 13）については、「まとめ役となるべき」が 26.8%、

「他の集団と対等に協力するべき」が 31.3%、「他の集団がまとめ役となるべき」が 30.4%となっている。具体的にまだ協働事業が進んでいない、あるいは進んでいてもどちらが主導するのかがまだ固まっていないということもあろう。また各担い手の力量や活動範囲の狭一広という点からも適切なまとめ役は変わるであらう。先述のように対等協力の関係が地域社会の豊かさにとっては望ましいが、市民協働をそこまでつくり上げていくプロセスとしてとらえれば、実際にはケースに応じて、また各主体の力量に応じていずれの形態をとってもかまわないであらう。

（2）市民協働事業の範囲

市民協働事業を行う際には、その内容に応じて適切な範囲があるであらう。ここでは単位自治会の範囲で取り組むのが適切な活動（図 14）と、単位自治会より広い範囲で

----- Q：単位自治会の範囲で取り組むのが適切なものはどれですか。
(当てはまるもの全て)

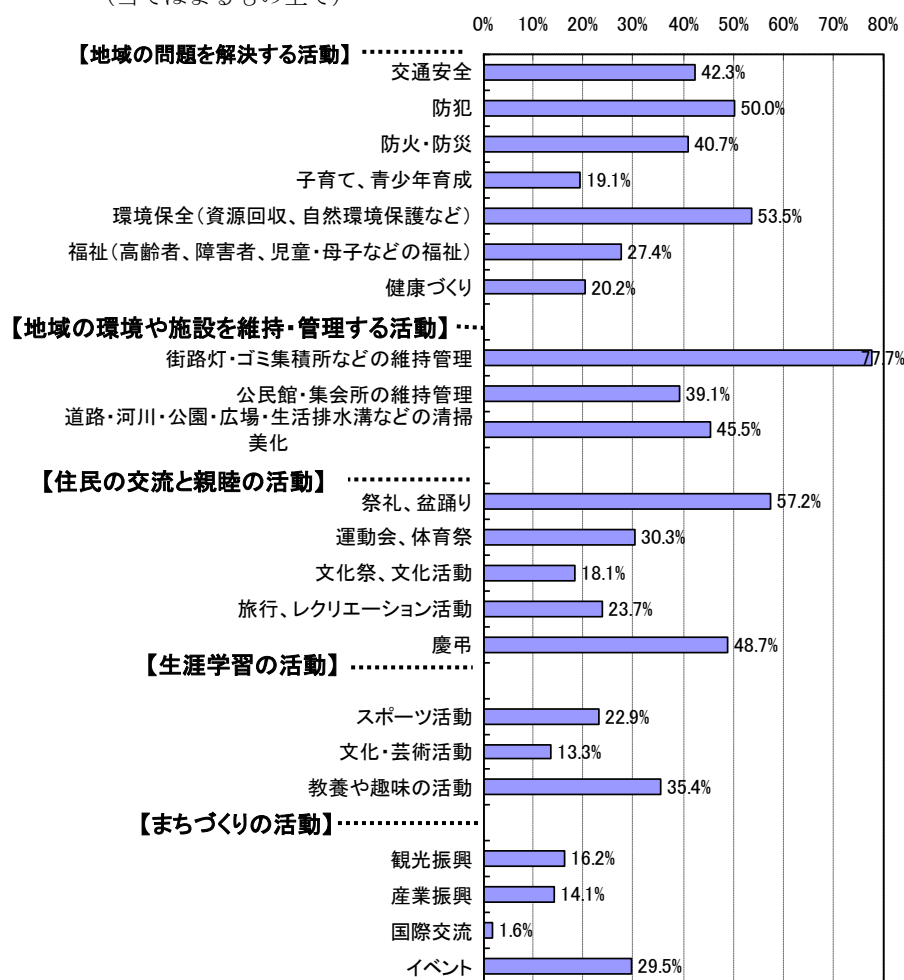


図 14 単位自治会の範囲で取り組むのが適切な活動

理」,「慶弔」にはこの理由が該当するであろう。次いできめ細やかさが必要という点(「個別のニーズに合わせた、きめ細かい情報と対応が必要だから」27.7%)になっている。

また単位自治会より広い範囲が適切な理由としては、スケールメリットの点(「行事やサービスの参加者、利用者、また運営者、提供者が確保できないから」)が42.8%,活動の権利・義務の点(「広い範囲の人に係わるものだから」)が38.0%,専門能力をもった人材の点(「専門能力を持った人材が見つかるから」)が30.9%,施設・仕組みといった資源の点(「活動に必要な施設や仕組みがそろっているから」)が33.0%となっている。各々それなりの回答数があるので、それらの点で他の集団との接点が考えられることになる。

最後に最も取り組みが行いやすい範囲(図 18)については、「連合会の範囲」42.3%,「小学校区の範囲」21.8%,「支所の範囲」16.5%,「呉市の範囲」4.8%となっている。「呉市の範囲」の回答割合は低く、一挙に呉市全体で協働事業を行うことはあまり現実的ではないということであろう。他方で単位自治会の範囲では【生涯学習の集団】や【ボランティア/NPO】との係わりは弱かったわけであるから、そうするとやはり何らかの中間の範囲が取り

会が管轄する狭い範囲で閉じてしまう生活関係はほとんどないということの証左であろう。他方でそれら以外の活動が、単位自治会の範囲を含んだより広い範囲で取り組むのがより妥当なものということになる。これに該当する活動がほとんどであるということは、現在の生活関係が広域化していることの反映であろう。

次に狭一広の区分けの理由(図 16, 図 17)をみると、単位自治会の範囲が適切な理由としては活動の権利・義務の点(「地域住民だけに係わることだから」51.3%)が飛び抜けて高い。上述の「街路灯・ゴミ集積所などの維持管

Q：単位自治会より広い範囲で取り組むのが適切なものはどれですか。
(当てはまるもの全て)

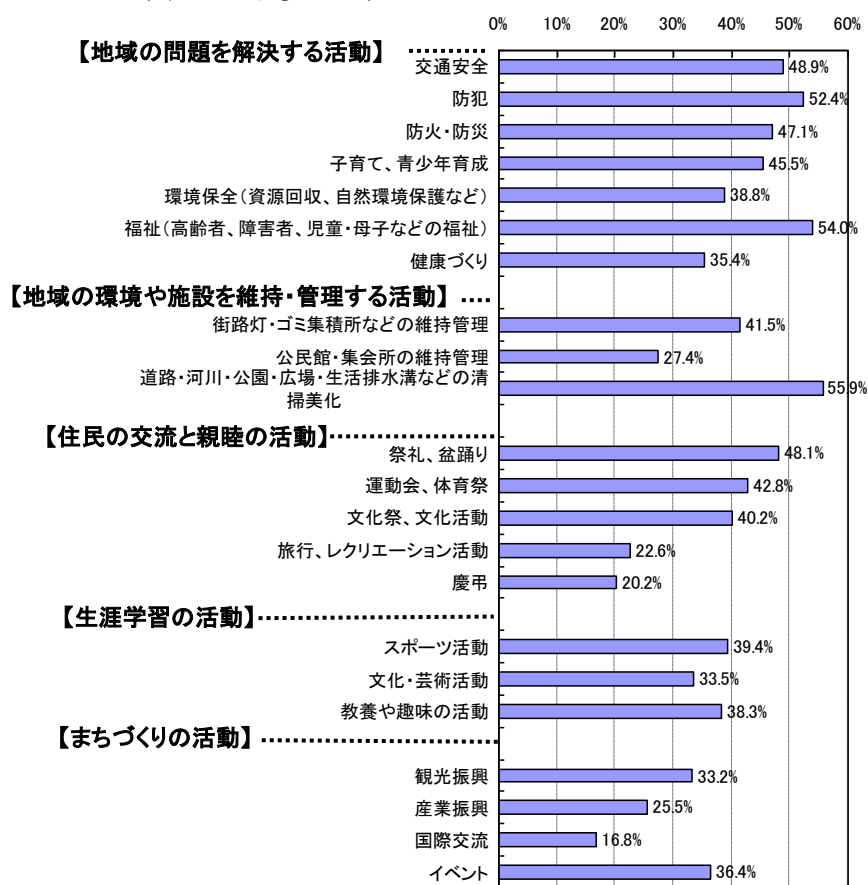


図 15 単位自治会より広い範囲で取り組むのが適切な活動

Q：それらの活動が、単位自治会の範囲で取り組むのが適切である理由は何ですか。(当てはまるもの全て)

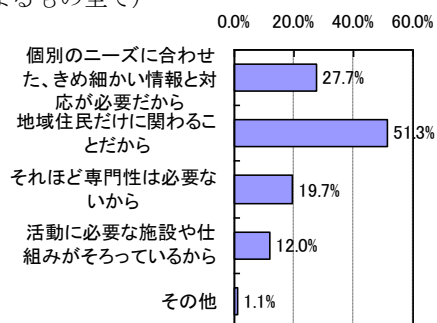


図 16 単位自治会の範囲が適切な理由

Q：それらの活動が、単位自治会の範囲より、もっと広い範囲で取り組むのが適切である理由は何ですか。(当てはまるもの全て)

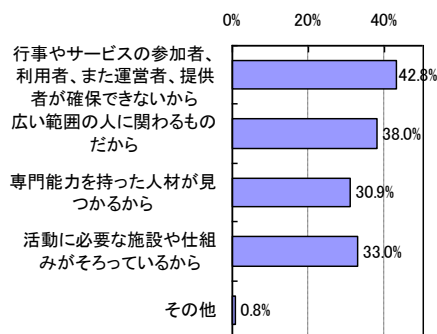


図 17 より広い範囲が適切な理由

組みやすい範囲ということになる。「連合会の範囲」と「小学校区の範囲」を合わせると6割を超えており、このあたりが候補となろう。

Q：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はどれですか。

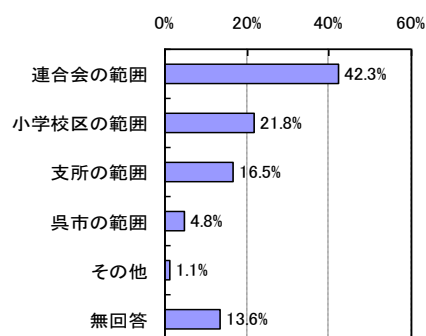


図 18 取り組みやすい範囲

Q：では、その理由としてもっとも重視するものは何ですか。

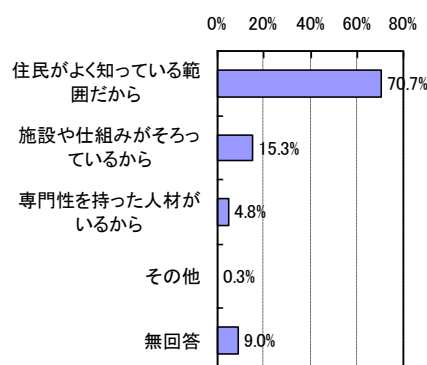


図 19 取り組みやすい理由

またその理由（図 19）をみると、「住民がよく知っている範囲だから」70.7%が最も多くなっている。よく知っているのはヒト、モノ、コト、問題、魅力など、総じて当該地域に係わる事柄であろう。いずれも当事者として係わるには必須のことである。また知っていることで協働事業の計画、実施、評価の現実可能性が高くなるということになる。いずれにせよどの範囲で協働事業を実施するかは戦略的に非常に重要なことである。

第5項 市民協働への展開

以上、アンケート結果から呉市自治会の活動を検討してきたが、最後に市民協働への展開と課題という点でまとめておきたい。現在でも確かに市民協働の理解度は低い。また理解した上での否定的評価も多い。しかし先述のように市民協働は学習プログラムだと考えればよいのであって、その意味で自治会活動の中に協働事業への展開の可能性を探ることが大事である。

簡単にいえば、市民協働とはお互いの良いところをもち寄って協力しましょうということである。しかしそのためには意志が必要である。その点については自治会が意欲レベルまで含めると、実に多くの活動を引き受けようとしているのは、やはり注目に値する。もし現実にはそれができるのであれば、地域社会はたいそう強いものとなるであろう。しかし自治会が抱える問題点については、先にみてきたとおりである。とくに、住民の行事への参加が弱いところがあるというのが大きな難点である。しかしそこを補うのが他の集団との協力の理由でもある。また活動の中には狭域（単位自治会の範囲）で行うことが適切なものもあれば、広域（単位自治会の範囲を含めた、それより広い範囲）で行うことが適切なものもある。さらに広域といった場合でも役員だけが参加したのでは意義が弱く、やはり住民が参加しやすく、参加することの有効性感覚をもちやすい範囲であることが必要である。

単位自治会の範囲でみた場合、自治会と「子ども会」、「女性会」、「老人クラブ」など伝統的集団との関係がなお残っていることがみてとれた。そこに現在でも残っている地域社会

の力の一つがあるといえよう。しかしその範囲では、【生涯学習の集団】や【ボランティア／NP0】との係わりは弱かった。むしろこれらの集団の成立事情を考えれば、より以上の自治会との協力の可能性は、もっと広い範囲において考えられるであろう。

では広域での協力の可能性、とくに自治会と【生涯学習の集団】や【ボランティア／NP0】との接点はどのように考えられるだろうか。活動内容の点からは生活関係の広域化に対応して、実に多くの活動が候補としてあがってくる。協力理由の点からは「単純な協力」、「単純な補い」以外に、「互いの個性を活かした協力」（熱意と専門能力）も相当数挙がっていることから、効果的な補完関係が生まれる可能性がある。いずれにせよ広域における自治会と【生涯学習の集団】や【ボランティア／NP0】との協働の可能性は存在する。これが今後伸ばすべき新しい地域社会の力といえよう。

そして広域といった場合の妥当な範囲として「連合会の範囲」が多く挙がっていることが注目される。連合会の範囲は歴史的に形成されてきた単位である。実は呉市では、この時点で、市民協働地域事業が動きだしており、それが連合会の範囲で行われているものが多い。その意味で事業実施の範囲選定としては適切であったことになる。この活動は旧来になかった試みであり、事業評価を伴って行われている。全体としては交流と親睦の活動が目立つが、問題解決の活動を行っているところもある。交流と親睦の活動はまず取り組みやすいというところがあるが、これを住民間の接着剤として、さらに問題解決の活動へと展開することが望まれよう。またそこに【生涯学習の集団】や【ボランティア／NP0】が加わって展開していくことも期待される。これは今後の呉市の協働の推進にとって一つの重要な試みと位置づけられる。このように自治会の現状の活動、あるいは意欲のレベルにおいて、自治会活動が市民協働へと展開する可能性は十分に存在するといえる。

他方で市民協働が展開していくための課題は、諸集団のコーディネートである。市民協働はまちづくりの方法論である。まち（コミュニティ）は問題を手がかりに創られることもあるし、また楽しみを手がかりに創られることもある。そしてまちづくりにはある一つの切り口から入っていったとしても、やがて全てのことがつながってくるという特徴がある。それは地域での暮らしがもっている全体性を反映したものである。よって様々な集団による現行の活動は、それが発展をしていけば自ずと他の集団が視界に入ってくる可能性がある。しかし発展のためには現行の状態を一旦は括弧に入れ、見直していくことが必要である。それには異なる他者との出会いが最も効果的である。そしてその舞台の設営者・コーディネーターが必要である。上述の市民協働地域事業にも市役所のコーディネートがある。何も市役所だけには限定されないが、いわば複眼的思考をもってまちづくりに当たる人材が求められている。

市民協働はまちづくりの方法論である。そして既成の生活課題処理システムの行き詰まりによって市民協働が求められている。その意味で市民協働に期待されるころは大きいし、また今後定着していくであろう。しかし現状ではなお不確定な部分も多い。本稿で行った考察をさらに深めていくためには、自治会長の意見に止まらず、住民の意見の把握が必要

である。また市民協働の相手方である【生涯学習の集団】や【ボランティア／NPO】、企業、行政の意見の把握も必要である。

引用・参考文献

呉市，2003，呉市市民協働推進条例.

呉市，2004，呉市市民協働推進基本計画.

第2節 子ども活動・子育て支援 NPO—「呉こども NPO センターYYY」を事例に

第1項 アソシエーションへの期待

本節では、地域協働管理の担い手の一つであるアソシエーション（NPO）について考察する。アソシエーションは地縁団体と成立根拠を異にする。いわゆる手上げ方式でメンバーを集めていく。メンバーがリクルートされる範囲は狭ー広あるが、一般に範囲にはこだわらない集まり方をする。しかし狭い範囲にも、同好の士はおり、地縁団体とアソシエーションが並び立つのは普通のことである。むしろアソシエーションが活発化することで、コミュニティが豊かになる。またアソシエーションの中には、ミッション（社会的使命）を掲げるものもあり、公益活動の担い手＝協働の担い手として期待される。

本節で取り上げる事例は、呉市にある NPO の「呉こども NPO センターYYY」（以下、YYY）である。YYY の前身は「呉おや子劇場」である。

近年とみに子育て支援、子育ての社会化が強調されている。「子育て中の母親の孤立化」が問題である以上、それはあり得る選択肢の一つである。また子育てというのは、子どもの側からすると子育てであり、子どもと保護者との相互作用、つまり子ども活動・子育てと理解されるものである。本稿ではそのような子ども活動・子育て支援の一つの主体として、YYY の活動を採り上げる。

また協働の時代にあっては、NPO の活動はそれ単独ではなく、他の市民活動、住民活動、また行政や企業の活動とも関連させて議論されるべきである。地域生活が本来総合的なものとすれば、NPO も他の主体と連携を取ることで、総合的な主体が生まれることは自然なことであろう。

以下、YYY の会員を対象に行ったアンケート調査¹の結果および活動の分析によって、YYY が有する意義とその発展方向について考察する。

第2項 YYY の概要と分析の視点

¹ 「呉こども NPO センターYYY の活動についてのアンケート調査」。実施時期：2006 年 9 月 27 日～10 月 20 日。調査方法：各会員にアンケート用紙を郵便あるいは手渡しで配布し、記入後、郵便あるいは手渡しにて受け取る。アンケート対象等は下表のとおりである。なお子ども会員については、小学校 5 年生以上を対象にした。

対象者	正会員	参加会員	賛助会員	子ども会員
配布数	58 人	20 人	207 人	165 人
回収数	46 票	17 票	124 票	72 票
回収率	79%	85%	60%	44%

(1) YYY の概要

具体的な検討に入る前に、YYY の概要と分析の視点について触れておきたい。YYY の前身は呉おや子劇場である。呉おや子劇場は 1974 年に発足し、その後 1983 年に、地域に根ざした活動をするという目的で 3 地区に分かれ、さらに 2001 年に再統合して一つになった。そして 2002 年に呉こども NPO センター YYY となっている。

呉おや子劇場は、高度経済成長のうねりの中で、物質主義に偏重していく社会を危惧し、子どもたちに真の意味での「豊かな子ども時代」を保障していくことを目的として発足している。以来、子どもたちが自主的に参加して企画する「キャンプ」、「子どもまつり」等の自然体験・文化体験活動ならびに舞台芸術鑑賞活動等さまざまな事業を展開してきた。また活発なサークル活動、班活動（会費を集める単位が班であった）があったことが特徴であり、会員の面識的な関係に支えられていた会であった。

しかし子どもを巡る環境は大きく変化してきた。体験面では直接的体験から、携帯電話、携帯ゲーム、パソコンの普及による媒介的体験、バーチャルな体験が優位になった。また多様であった地域社会における物差しが、学歴主義の画一的なものになり、子ども一人ひとりのモチベーションがそのまま評価される機会が乏しくなった。そしていじめ自殺や引きこもり、子どもが被害者や加害者になる事件が増加し、乳幼児期の子どもを抱えた若いお母さんたちのマニュアルのない子育てに対する不安や孤独感の結果としての虐待も増えてきている。このように子どもが抱える問題の増加と、その背景としての子どもの活動や子育てを支援する力の弱体化が顕著になってきている。そしてこのような環境変化とともに、呉おや子劇場自体も次第に会員数が減少し（最大会員数は 1975 年の 2,462 人であった）、活動の見直しが求められるようになっていた。

このような状況を踏まえ、活動指針の明確化と子ども活動・子育て支援のネットワーク化を図るという二点から会の立て直しが行われた。活動の明確な指針とは、「子どもの権利条約」（1989 年国連で採択、1994 年日本で批准）である。そこにはこれまで呉おや子劇場が行ってきた活動の重要性が謳われている。中でも、子どもの見方（子ども観）、子どももおとなも対等であるという精神は、子どもを人格ある社会の一員と位置づけ、その権利と尊厳を保護することを求めたこの条約の精神そのものであり、呉おや子劇場の中心的理念であった。

以上の経緯から、2003 年に、YYY が発足した。呉市及びその周辺地域の子どもたちが、地域の中で安心して育っていける社会の再構築を目的に掲げ、「子どもの権利条約」を指針に、子どもとおとなが対等なパートナーシップで、子どもが夢をもてる社会、生まれてきたことを喜びとして感じられる社会の実現にむけて、活動が進められている。

YYY は公益活動団体であるので、会の活動は開かれている。従って会員以外の活動参加もあり、また収益事業も行っている。そしてその活動を支えているのが会員と考えてよい。2006 年 9 月 25 日時点での YYY の会員構成は表 1 の通りである。

性格付けをみると、会員にも「推進」、「参加」、「支援、協力」という区分けがされている。

これは正会員、子ども会員が中心となって会を運営することが期待されているということであり、またそれ以外の会員分類を設けることで、より多くの人々が係わりやすいようになっている。中心となる会員では、会の活動上、子ども会員が圧倒的に多いが、会費等で子ども会員の年会費が比較的低額なのは、子どもが融通できる範囲の金額で、自主的に参加で

表1 YYYの会員構成

会員分類	性格づけ	会費等	人数（構成比）
正会員	この会の活動を推進する18歳以上のおとな	年会費：25,000円	58人（8.6%）
子ども会員	この会の活動を推進する18歳未満の子ども	年会費：1,200円	388人（57.5%）
参加会員	この会の活動に参加する18歳以上のおとな	年会費：18,000円	20人（3.0%）
賛助会員	この会の活動を支援、協力する団体・個人	団体1口：10,000円 個人1口：3,000円	5団体（0.7%） 204人（30.2%）

出典：YYY 資料より筆者が作成

きるようにとの考えからである。その分おとなが支えることになる。ここにもおとなと子どもの協働という点が現れている。しかし実際は子ども会員は親が入会させるケースが多くなっている。

会員は年 17%程度が退会し、17%程度が入会している。子ども会員の退会が多いが、その主な理由は一定の年齢に達して、観劇をしなくなったということである。一定の年齢で加入し、一定の年齢で脱会するというのが大まかなストーリーである。しかしその後も活動を続ける層もいて、上述の正会員、参加会員という立場で参加しつづけている。

YYYの活動目的は、広くいえば、子どもの育つ環境づくりをすることであり、舞台芸術鑑賞活動と子どもの自主的活動を二つの柱にしている。活動内容については2005年度事業報告書からは次のように分類できる。①キャンプ活動、②親睦会やイベント、③小学生のサロン活動、④中・高生、18歳以上の居場所づくり活動、⑤子育て支援サークル活動、⑥鑑賞活動、⑦子どもに関する研究会、⑧ホームページの運営である。この中で⑥鑑賞活動が最も金銭的にも労力的にもコストをかけている活動である。その他に⑨組織内・外に対する広報活動（会報の発行、チラシ・ポスター作製―⑧のホームページの運営も機能としてはこの活動に含まれる）、⑩組織運営の活動（常任委員会、総会）を行っている。①～⑦の活動が目的に直結する活動とすれば、⑧～⑩はそれらの裏支えをする活動である。また①～⑦の活動は年一回程度の行事・イベントと月一回程度の定例活動からなっている。参考に2006年7月の行事スケジュールでは、星空映画会、子育て支援サークル、子どもに関する学習会、各部会など、毎週何らかの行事が組まれている。またNPO法人として年一回の事業報告を行っている。組織運営は年一回の総会を意思決定機関とし、子ども活動部会、子育て支援部会、鑑賞部会、啓発広報部会等の各部会、常任委員会（13人）で企画・運営を行っている。総会の出席率は毎回委任状を含めて90パーセント程度である。常任委員会は月一回ペースで開かれている。このメンバーが事実上の企画・運営を担う中心層になっている。

(2) 分析の視点

アンケート結果および活動の分析の視点として、あらかじめ二点挙げておきたい。第一は会員の積極的関与についてである。YYYは「この指とまれ」方式で成立するアソシエーションである。理念と現実の魅力が会員を惹き付けるが、逆にいえば、想いが違えばすぐに離脱していくという危うさをもっている。また YYY は会員がもっている唯一のネットワークというより、複数持っているネットワークの一つと考えたほうが良い。よって外部のネットワークとの兼ね合いで、YYY へのコミットメントは変わってくる。

関与の強さは程度問題であり、例えば係わり方として役員（リーダー）、協力者、利用者がある。利用者であることは全ての会員に共通した立場であるが、そこにとどまれば、観客になってしまう。観客が過度に多ければ、その組織は停滞・衰退する。よっていかにして協力者層、リーダー層を増やすのが課題である。YYY の中に積極的関与につながるものがあるのかが問われる。

第二は外部の主体との連携についてである。子ども活動・子育て支援は広く捉えれば、18歳未満の子どもまで対象となる。それぞれの発達課題に応じて取り組むべき内容は様々である。また社会化は行政化、市場化も含む。よってその担い手も多様にありえる。この状況で YYY だけが子ども活動・子育て支援を行っているのではないし、また全てを抱え込む必要もない。自らの長所を活かし、短所は他の主体が補い、結果として適切な公益活動が行われることが目指すべき方向であろう。つまり YYY の活動の展開を考えたとき、市民協働²という方法が視野に入ってくる。そこでの自らの位置をどう定めるかが問われるところである。以下、まずアンケート調査の結果に基づき、これらの点を分析する。

第3項 アンケート調査の結果

(1) 既存のネットワーク

YYY はアソシエーションであるので、会への参加は関心を同じくする者が、原則本人の自由意志で決めることになる（ただし活動の性格上、子ども会員の多くが親によって加入が決められていることは留意すべき）。加入の有無は、当人が関心を満たすことができると判断するかどうかで決まるので、YYY の活動が伝わる回路（情報の伝達構造）、誰の情報を尊重するか（影響力の構造）に注目する必要がある。情報の伝達構造（図1）をみると、メディアに比べて、クチコミの力が大きくなっている。子ども会員では、やはり「家族の紹介で知った」（58.3%）が多いが、「知り合いの紹介で知った」37.5%もある。おとな会員（上述の正会員、参加会員、賛助会員を合わせたもの）では「知り合いの紹介で知った」65.1%が圧倒的である。その場合の知り合いは、子ども会員（図2）では「通学している学校の同級生」

² 初出原稿の執筆時点では、市民協働の概念しか呉市では用いられていないので、そのまま用いる。

55.6%、「友達の親」22.2%が多く、またおとな会員（図3）では「仕事・職場での知り合い」28.2%、「地域の活動での知り合い」25.8%、「通っていた（いる）学校での友だちや友だちの親」24.2%が多くなっている。

次に影響力の構造をみると、ここでもクチコミ優位が現れている。子ども会員（図4）では親の指示（「親の考えに従った」62.5%）が多いのは会の特徴によるものであるが、「知り合いの紹介を参考にした」22.2%もある。

Q：YYY（呉おや子劇場）のことをどのようにして知りましたか。（当てはまるもの全て）

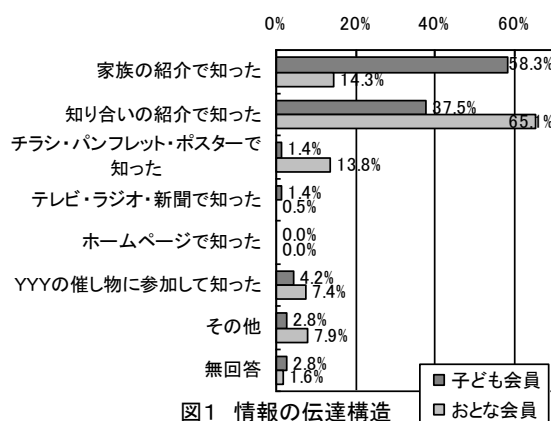


図1 情報の伝達構造

Q：（「知り合いの紹介で知った」と答えた人に）その場合の知り合いはどのような人ですか。

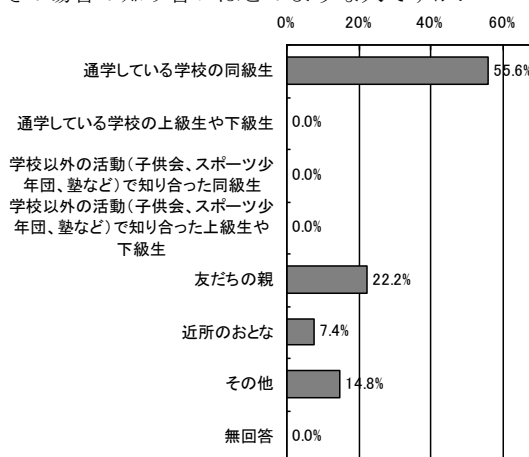


図2 情報を伝達された知り合い(子ども会員)

Q：（「知り合いの紹介で知った」と答えた人に）その場合の知り合いはどのような人ですか。

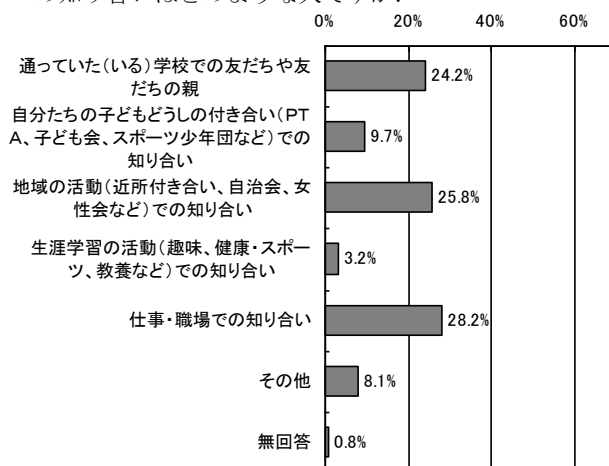


図3 情報を伝達された知り合い(おとな会員)

Q：YYY への入会はどのようにして決めましたか。（当てはまるもの全て）

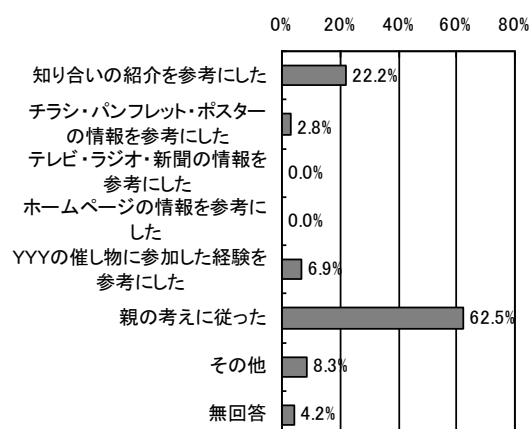


図4 影響力の構造(子ども会員)

おとな会員（図5）では「知り合いの紹介を参考にした」56.6%が多い。その場合のおとな会員の知り合い（図6）は「仕事・職場での知り合い」29.6%、「通っていた（いる）学校での友だちや友だちの親」24.1%、「地域の活動での知り合い」23.1%が多い。

以上のように、情報伝達の構造、影響力の構造においてクチコミ優位の特徴がある。情報と影響力は既に信頼がおかれている人のクチを通じて伝わっていくということである。既

に信頼がおかれている人というのは、子どもの時期には家族、また学校での同級生、そしておとなの時期では地域活動や仕事・職場の相手が多い。このように会員の活動はゼロからというより、各会員のもっている既存のネットワークからスタートしていることがうかがえる。

Q：YYY への入会はどのようにして決めましたか。（当てはまるもの全て）

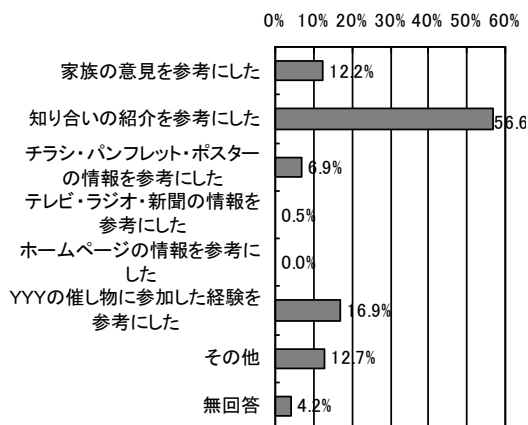


図5 影響力の構造（おとな会員）

Q：（「知り合いの紹介を参考にした」と答えた人に）その場合の知り合いはどのような人ですか。

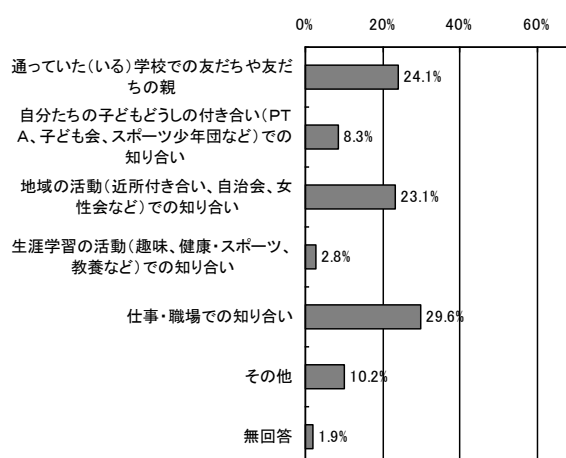


図6 影響力を受けた知り合い（おとな会員）

(2) 新たにできたネットワーク

しかし YYY の活動は新たな関係材を創りだしている。新しい人間関係の形成（図 7）をみると、入会後に新しい縁（友だち・仲間）ができた（「3人以上できた」、「3人未満できた」を合わせたもの）のが、子ども会員では 55.6%，おとな会員では 54.0%ある。既存の関係から出発した YYY での活動が、新たな関係財をつくるきっかけ、結節点になっていることがうかがえる。また新しい人間関係の質（図 8）をみると、子ども会員では親密なつき

Q：YYY の活動に参加することで、新しく親しい人間関係はできましたか。

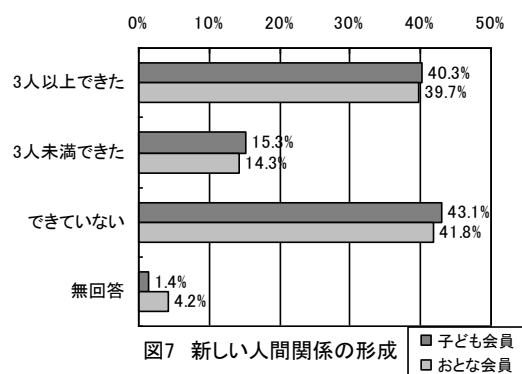


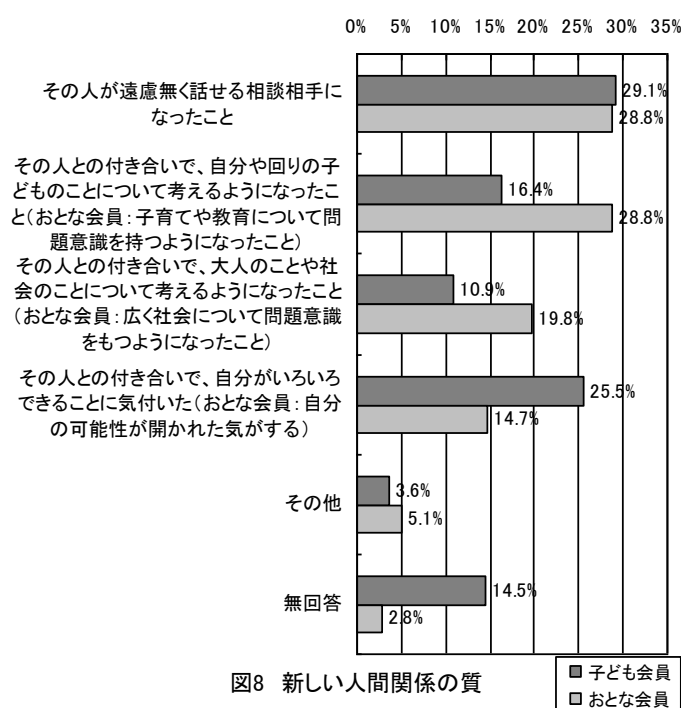
図7 新しい人間関係の形成

合いができていていること（「その友人が遠慮無く話せる相談相手になったこと」29.1%と同時に、「自分がいろいろできることに気づいた」25.5%、「自分や回りの子どものことについて考えるようになったこと」16.4%、「大人のことや社会のことについて考えるようになったこと」10.9%と自己の成長に繋がっているものであることもうかがえる。

おとな会員も同様に、「子育てや教育について問題意識を持つようになったこと」28.8%、「広く社会について問題意識を持つようになったこと」19.8%、「自分の可能性が開かれた気がする」14.7%が挙げられている。なお会員との付き合い（図 9）をみると、子ども会員で

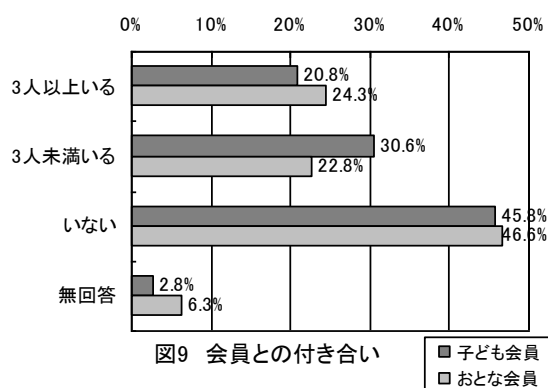
は、頻繁に会う友だち・仲間がいる（「3人以上いる」、「3人未満いる」を合わせたもの）のが51.4%あり、「3人以上いる」と答えた会員の内86.7%と一緒に活動しているか、活動したいと思っている（活動希望（図10））。同様に、おとな会員でも、頻繁に会う友だち・仲間がいるのが47.1%あり、同じく86.9%と一緒に活動しているか、活動したいと思っている（活動希望（図10））。

Q：（「3人以上できた」、「2・3人未満できた」のいずれかを答えた人に）新しい人との付き合いで、得られたものは何ですか。

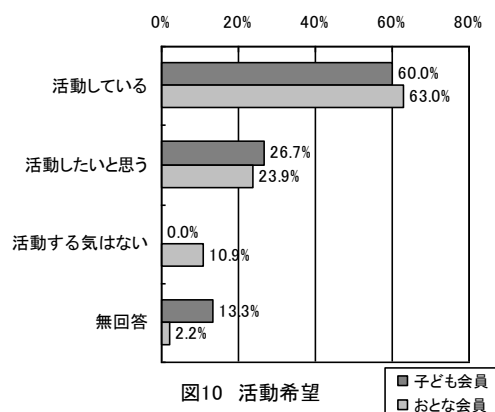


呉おや子劇場の活発な時期の特徴として、小規模単位での活動（班活動、サークル活動）が盛んに行われていたことがあった。そこには子どもどうし、親どうしの面識的な関係があった。現在でも、班という面的な組織化は困難としても、同様な面識的な関係が広がっていることがうかがえる。また面識的な関係はクチコミの回路でもある。活動に関する情報が会員の間でクチコミで伝わっていることが考えられる。

Q：YYYの中で、頻繁に会う友だち・仲間がいます



Q：（「3人以上いる」と答えた人に）その人たちと一緒にYYYの活動をしていますか。



(3)活動への参加，評価，展望

子ども会員の活動への参加と評価（図11）をみると、ほぼ鑑賞活動、キャンプ、イベント、居場所づくり活動が参加が多い順になっている。そして活動への参加者の評価はいずれも高い。会員を続けている理由（図12）としても、「会の催しが楽しいから」36.1%、「友

達・仲間がいるから」25.0%が挙げられている。子ども会員にとってはYYYの活動内容と同時に関係材がそこにあることが肯定的な評価を生んでいるといえる。おとな会員の会員を続けている理由（図13）では、「会の理念に賛同しているから」50.8%という会の哲学への賛同が最も多く、次いで「会の催しが楽しいから」33.3%、「友達・仲間がいるから」26.5%という子ども会員と同じ理由が挙げられている。また「社会や人のためになるから」17.5%という社会貢献意識も挙げられていることが特徴である。おとな会員は楽しさや友達といった、活動から直接得ることができるものと同時に、社会的意義といった観点からも会の活動を反省的にみていることになる。

Q：あなたは昨年一年間に、以下の活動に参加したことがありますか。（当てはまるもの全て）
 Q：あなたが会員を続けている理由は何ですか。（当てはまるもの全て）

（「参加した」と答えた人）では、参加した感想はどうでしたか。

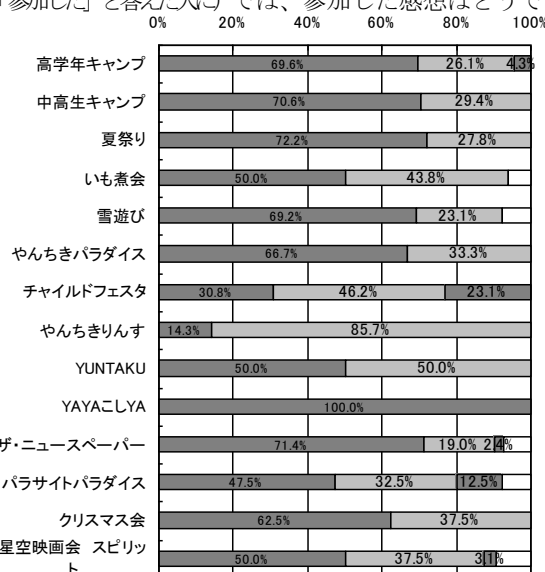


図11 活動への参加

（子ども会員）

■ たいへん良かった
 □ まあ良かった
 ■ あまり良くなかった
 □ 無回答

Q：あなたが会員を続けている理由は何ですか。（当てはまるもの全て）

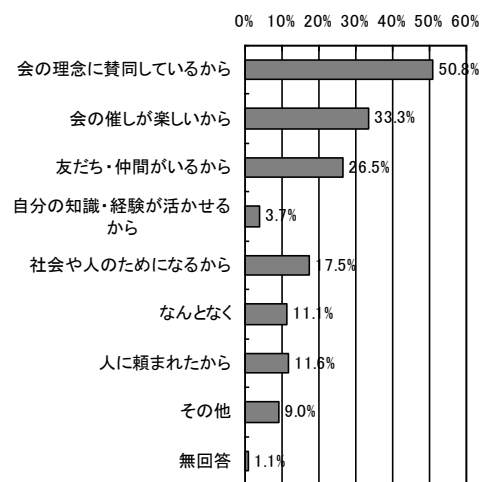


図13 会員を続けている理由（おとな会員）

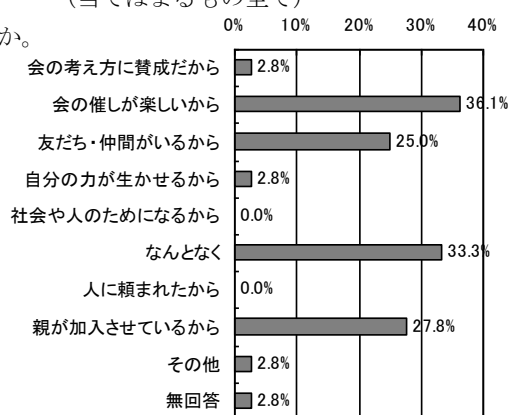


図12 会員を続けている理由（子ども会員）

充実すればよい活動（図14）では、子ども会員はやはり「鑑賞活動」65.3%、「親睦会やイベント」40.3%、「キャンプ活動」31.9%が多い。おとな会員ではそれら以外にも「小学生の居場所づくり活動」43.9%、「子育て支援サークル活動」43.9%、「中高生、18歳以上の居場所づくり活動」40.2%、「広報活動」28.0%、「子どもに関する学習会」27.5%も挙げられている。この点でもおとな会員は会の活動を反省的にとらえているといえよう。

Q：これから YYY はどのような活動を充実していけばよいと思いますか。（当てはまるもの全て）

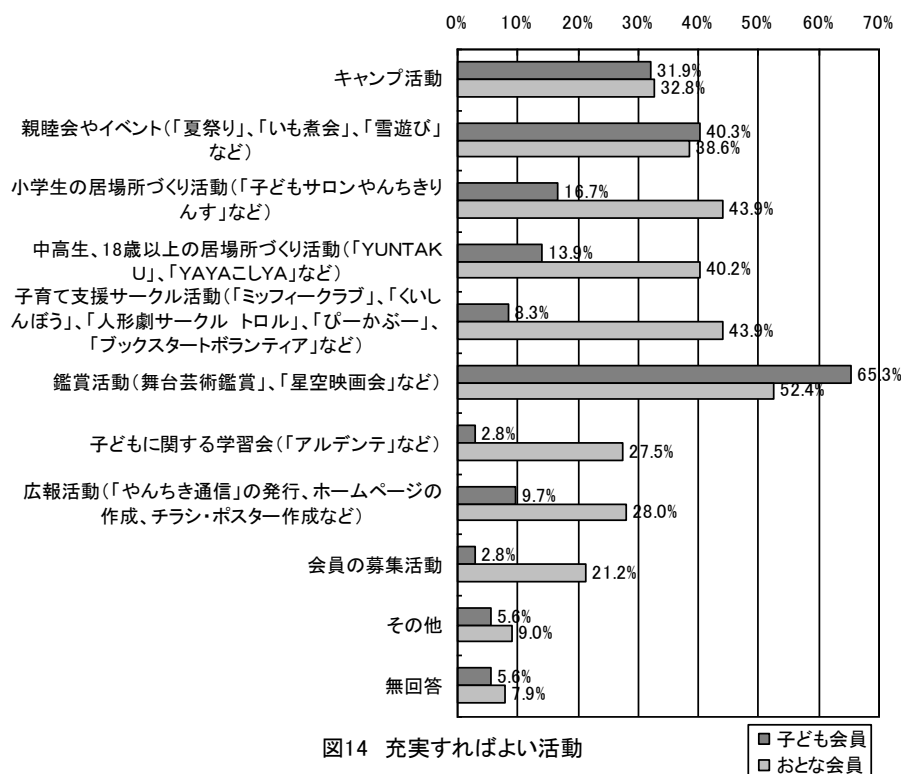


図14 充実すればよい活動

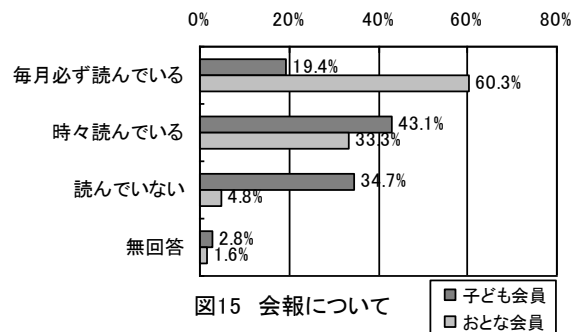
(4) 対内・対外コミュニケーション

YYY には「やんちき通信」とホームページというメディアがある。前者は会員向けに月一回送られる A 3 両面刷り 3 枚 (A 4 で 12 ページ) 程度の紙媒体である。紙面構成は、(ア) 子どもの姿を取り上げるページ、(イ) 社会・子どもを取り巻く環境について、タイムリーに投げかけるページ、(ウ) 子どもに関わる人たちのコラムのページ、(エ) イベント報告のページ、(オ) 子ども活動部・子育て支援部・鑑賞部が、それぞれの活動を知らせるページ、(カ) 子ども・青年からの投稿記事を掲載するページ、(キ) 呉地域の子ども・青年の文化活動にスポットをあてるページ、(ク) 中高生の活動について、中高生が編集するページとなっている。もっぱら対内広報として用いられるものである。ホームページは当然公開されているが、構成は、(ア) トップページ、(イ) YYY って、(ウ) トピックス、(エ) YYY 学習会 (アルデンテ、おとな塾)、(オ) 子どもの活動 (主に小学生以下を対象とした「やんちきりんす」、中高生対象の活動「YUNTAKU」)、(カ) 鑑賞活動、(キ) 子育て支援、(ク) Web 通信、(ケ) 掲示板、(コ) 過去の部屋 (前年度までの事業をみることができる)、(サ) リンクとなっており、これも対内広報として用いることが可能である。

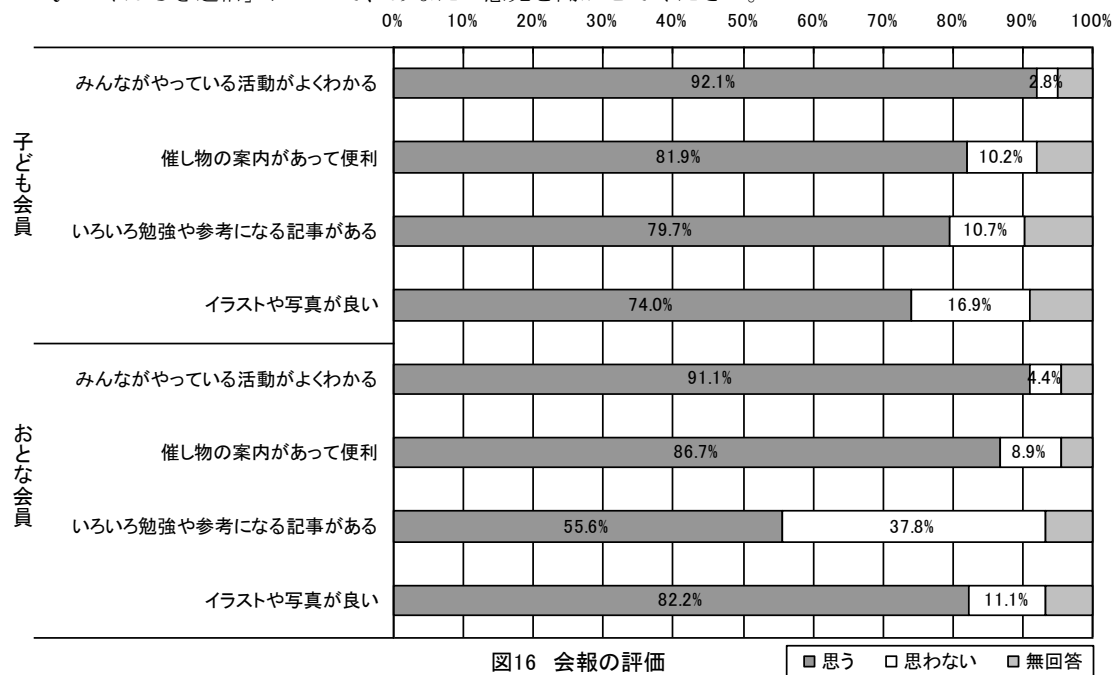
まず「やんちき通信」については、会報について (図 15) をみると、子ども会員は 62.5% が読んでおり (「毎回必ず読んでいます」と「時々読んでいます」を合わせたもの)、紙面の評価も高い (会報の評価 (図 16))。おとな会員では 93.6% が読んでおり (「毎回必ず読んでいます」と「時々読んでいます」を合わせたもの)、同じく紙面の評価も高い (会報の評価 (図 16))。

現時点での対内広報としては紙媒体は効果的といえる。

Q：あなたは月一回発行する会報（「やんちき通信」）を読んでいますか。



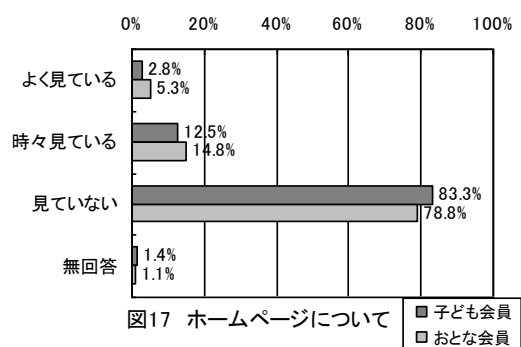
Q：「やんちき通信」について、あなたの意見を聞かせてください。



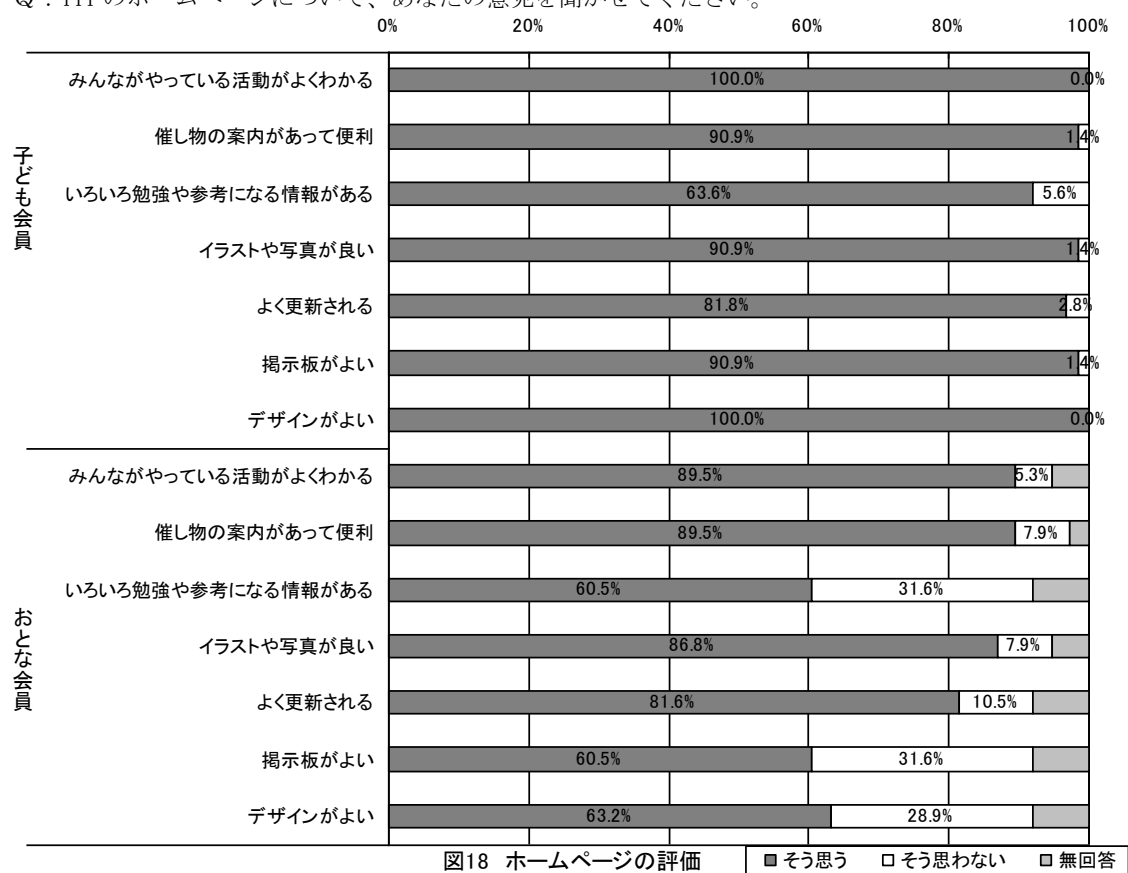
しかしホームページについて（図 17）をみると、ホームページは子ども会員の 83.3%がみておらず、またおとな会員も 78.8%がみていない。これは閲覧環境に難があるのかもしれないが、みている会員の掲載内容の評価はいずれも高い（ホームページの評価（図 18））ので、将来的には対内的広報の媒体へと発展するかもしれない。しかし現状ではむしろ対外的広報としての性格づけをもたせることも考えて良いだろう。

そして対外的広報の有効な手法としてクチコミがある。子ども会員の活動を話す相手（図 19）をみると、子ども会員では同級生に 45.8%が会の活動について話している。おとな会員（図 20）では「仕事・職場での知り合いに話す」（33.9%）を筆頭に複数の縁で話している。つまり新しいネットワークと共に、既存のネットワークも生きており、そこから新たな会員を発掘できる可能性がある。

Q：あなたはYYYのホームページを見ていますか。



Q：YYYのホームページについて、あなたの意見を聞かせてください。



Q：あなたは YYY の活動について、まわりの人に話しますか。(当てはまるもの全て)

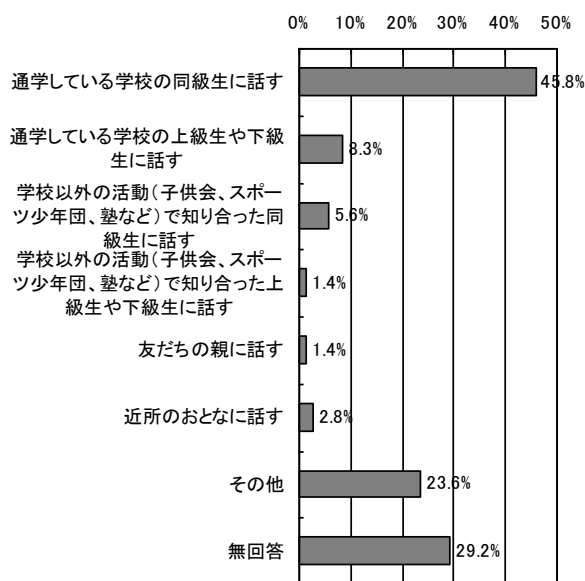


図19 活動話す相手(子ども会員)

Q：あなたは YYY の活動について、まわりの人に話しますか。(当てはまるもの全て)

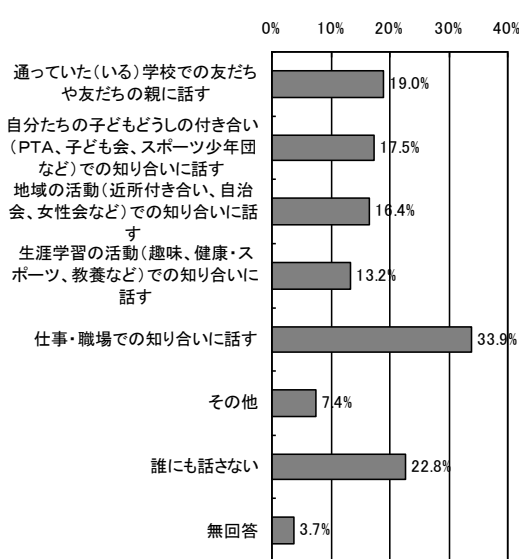


図20 活動話す相手(おとな会員)

(5) 協力者・リーダーへの志向

子ども会員の活動への係わり方をみると(図21)、リーダーや協力者になったことがある実績(「企画や運営を担当するスタッフや実行委員をやったことがある」と「企画や運営の手伝いをしたことがある」を合わせたもの)は56.9%である。またそのような志向(「機会があれば、企画や運営を担当するスタッフや実行委員になってみたい」と「機会があれば、企画や運営の手伝いをしてみたい」を合わせたもの)は43.0%である(関わり方の志向(図22))。

Q：あなたは YYY の活動にどのように関わってきました

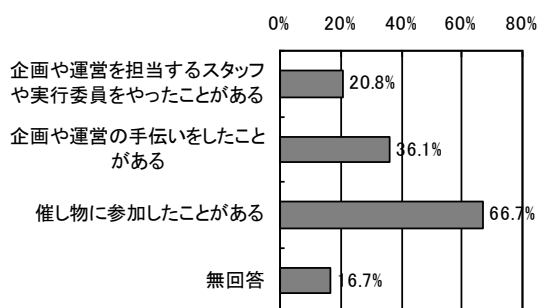


図21 活動への関わり方(子ども会員)

Q：あなたはこれから YYY の活動にどのように関わっていきたいですか。

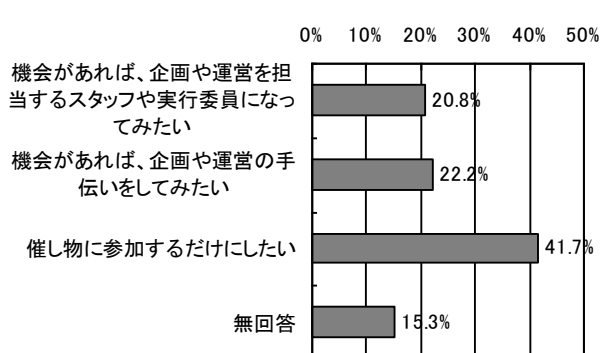


図22 関わり方の志向(子ども会員)

実績と志向の両面で非常に高い数字である。その場合の活動対象(図23)では、やはり「キャンプ活動」23.7%、「鑑賞活動」15.8%、「親睦会やイベント」14.5%が挙げられている。もちろん子ども会員は YYY での活動以外にも楽しいものをもっており、生きがいを感じる活動(図24)では、「学校での勉強以外の活動」が46.9%となっている。また活動のバラ

Q：「機会があれば、企画や運営を担当するスタッフや実行委員になってみたい」、「2. 機会があれば、企画や運営の手伝いをしてみたい」のいずれかを答えた人に、具体的にはどの分野で活動したいですか。（当てはまるもの全て）

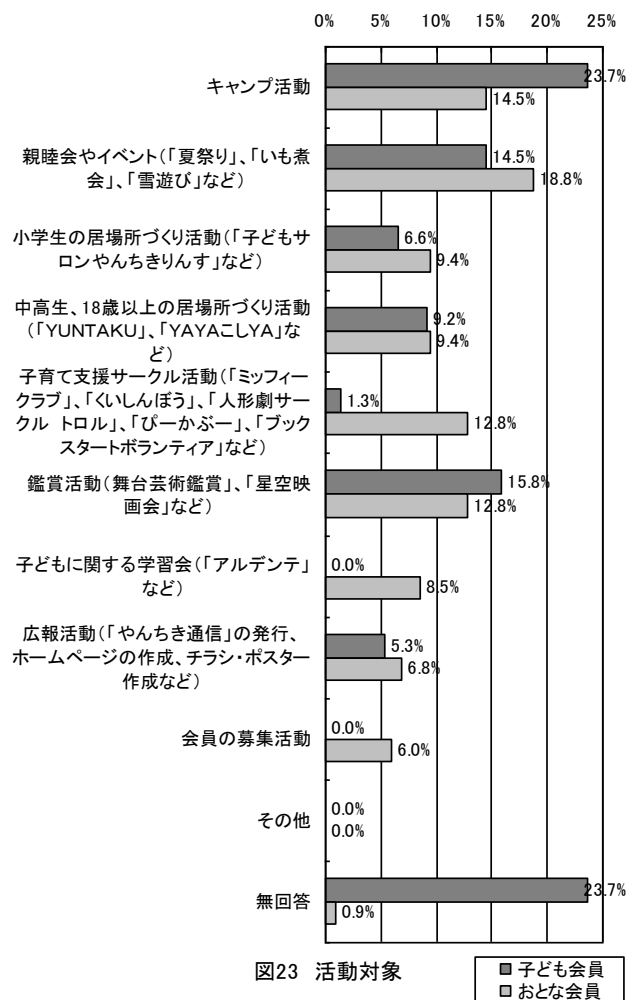


図23 活動対象

ンス(図25)では「YYYとそれ以外の活動をバランスよく行いたい」が46.7%となっている。

他方おとな会員では、リーダーや協力者になったことがある実績(活動への関わり方(図26))では57.1%、同じく志向(関わり方の志向(図27))では20.6%である。志向面では子ども会員と比べて低いが、正会員だけで集計すると(関わり方の志向(図28))、41.3%となっている。またおとな会員の活動対象(図29)では、「親睦会やイベント」18.8%、「キャンプ活動」14.5%、「鑑賞活動」12.8%、「子育て支援サークル活動」12.8%が挙げられている。また生きがいを感じる活動(図30)は、「生涯学習の活動」37.6%、「仕事」37.0%が多く、活動のバランス(図25)では「YYYとそれ以外の活動をバランスよく行いたい」は42.5%である。

Q：YYY以外で行っている活動で、楽しいものは何ですか。（当てはまるもの全て）

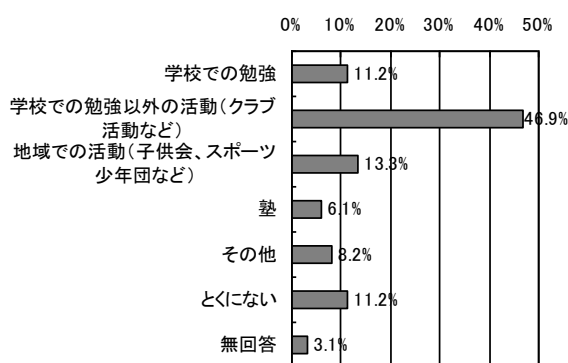


図24 生きがいを感じる活動(子ども会員)

Q：YYYの活動と、それ以外の活動とのウェイトはどう考えていますか。

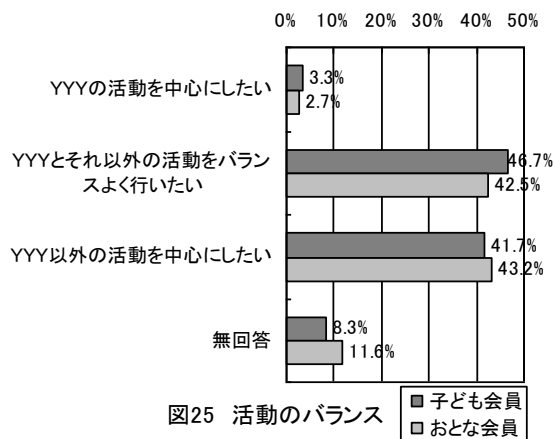


図25 活動のバランス

Q：あなたはYYYの活動にどのように関わってきましたか。(当てはまるもの全て)

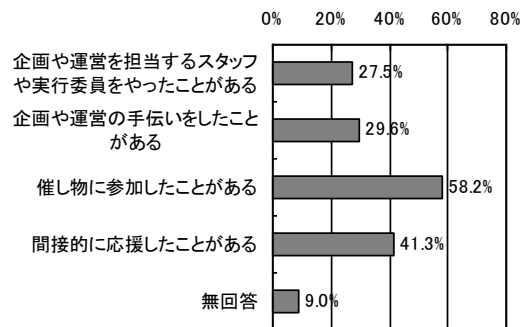


図26 活動への関わり方(おとな会員)

Q：あなたはこれからYYYの活動にどのように関わっていききたいですか。

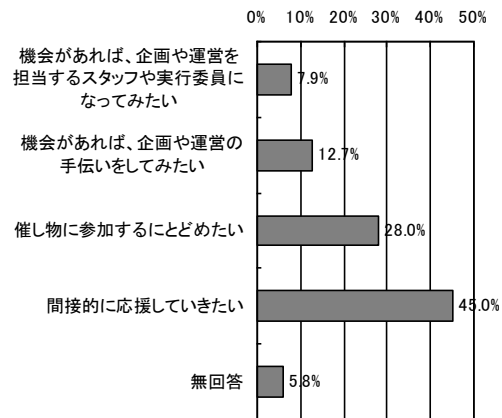


図27 関わり方の志向(おとな会員)

Q：あなたはこれからYYYの活動にどのように関わっていきたいですか。

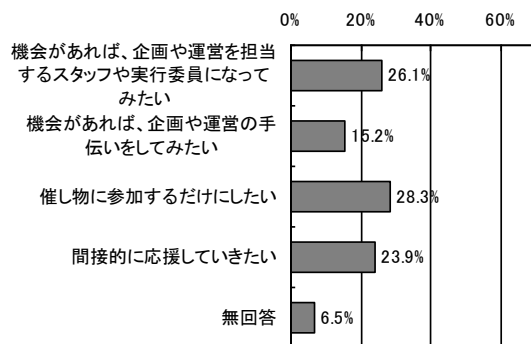


図28 関わり方の志向(正会員)

Q：「機会があれば、企画や運営を担当するスタッフや実行委員になってみたい」、「2. 機会があれば、企画や運営の手伝いをしてみたい」のいずれかを答えた人に、具体的にはどの分野で活動したいですか。(当てはまるもの全て)

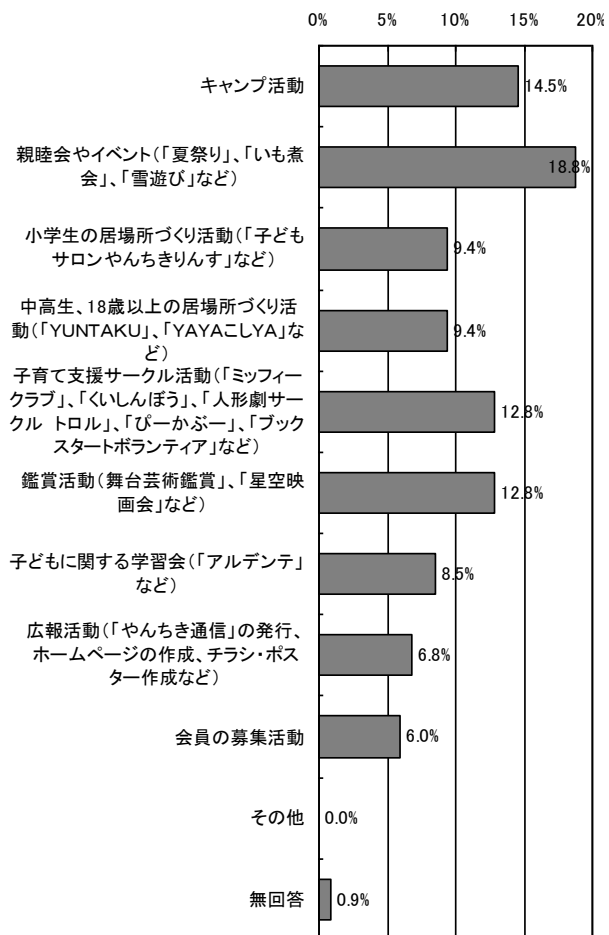


図29 活動対象(おとな会員)

Q：YYY以外で行っている活動で、楽しいものは何ですか。(当てはまるもの全て)

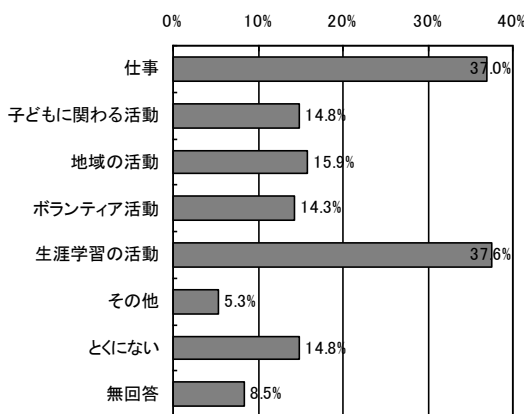


図30 生きがいを感じる活動(おとな会員)

(6)問題認識、外部との連携

問題認識（図31）をみると、おとな会員は「会員数が少ない」（43.4%）,「外部へのアピールが少ない」（25.4%）を多く挙げている。両者は関連しあっているが、アピールはより発展的には連携にもつながる。

外部との連携の必要性（図32）をみると、77.2%がその必要性を認めている。YYY がどの点で自らの力を活かし、どの点で他の団体から補ってもらうのか、それがこれからの市民協働という形での発展のポイントであろう。

Q：現在 YYY が抱えている問題は何だと思えますか。（当てはまるもの全て）

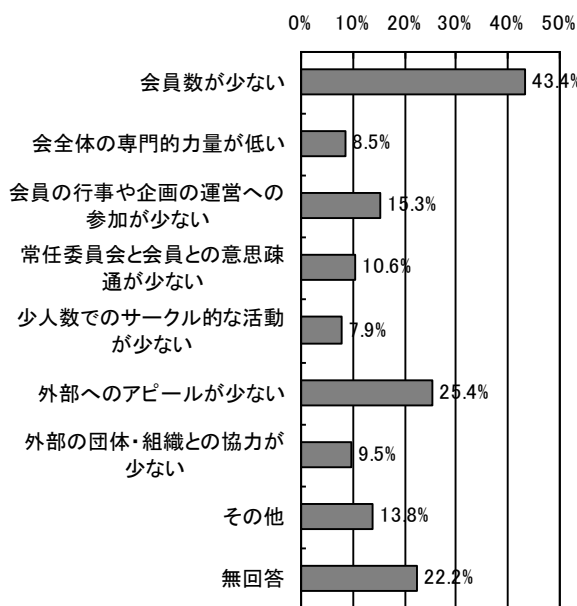


図31 問題認識

（おとな会員）

Q：YYY と、行政、地域集団（自治会など）、生涯学習の団体などとの連携についてどう思いますか。

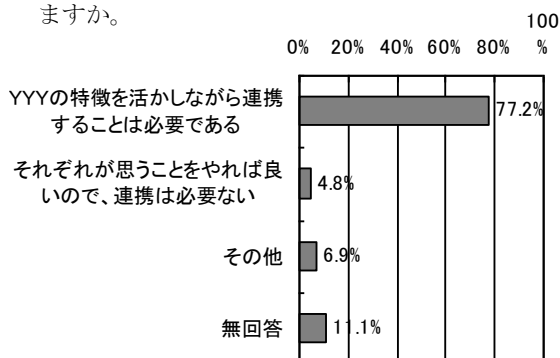


図32 外部との連携の必要性

（おとな会員）

以上、アンケート調査の結果を分析した。会員にとって YYY というネットワークは、既存のネットワークとつながっている新しいネットワークである。既存のネットワークは、子ども会員にとっては、多くは同級生のネットワークである。また大人会員にとっては、多くは地域の活動と仕事・職場のネットワークである。いずれにせよ会員は複数のネットワークの上で活動している。

新しいネットワークは親密性と共に、自己成長につながる質のものもあり、会員の評価は活動内容と共に、この関係財に対しても高い。またそこでは面識的な関係もつくられている。

会員の積極的関与という点では、子ども会員の 43.0%，正会員の 41.3%が協力者・リーダーへの志向をみせているのは大きな数字である。活動内容と関係財の魅力が積極的な関わりにつながっていることがうかがえる。

また、外部の主体との連携の必要性も認められている。仮に市民協働という方法を考えた場合、そこでは公益活動を行う諸団体が、自らの特徴を活かして連携するというのがポイントである。結局、市民協働における立場も YYY の活動の特徴（魅力と課題）によって定まっ

てくることになる。次に YYY の実際の活動に注目し、会員の積極的な関与を生みだし、また市民協働における立場を決める活動の特徴を分析する。

第4項 具体的活動の分析

(1) 積極的関与を生み出す活動の特徴

上述のように、YYY は子どもの権利条約に自らの理念を求めている。子どもの人権の尊重を重視している。YYY の基本的な考えは、おとなにできることは、子どもが多様な価値観と出会える場を保障していく、つまり環境整備と、そこにつき合うということである。簡単にいえば、子どもの自立を促し、おとなはそれに寄り添うということである。以下、呉地域の状況に触れながら、YYY の活動方針が端的に表れている①舞台芸術鑑賞活動、②キャンプ活動、③居場所づくり活動を採り上げ、その活動の特徴を明らかにする。

①舞台芸術鑑賞活動

舞台芸術鑑賞活動については、YYY は呉地域全体の子どもたちを対象に定期的・継続的にを行っている（YYY になってからの4年間で、13本の鑑賞事業を行い、のべ4,416人—子どもが2,466人、おとなが1,950人—が参加している）。呉地域ではその他には単発的に、幼稚園、保育所、学校、公民館等が所属する子どもを対象に行ったり、新聞社やスーパー等が社会貢献活動の一環として行ったりするもの、ホール主催のものなどがある。

YYY の舞台芸術鑑賞活動の何よりの特徴は、子どもたちを観客・利用者にとどめるのではなく、製作サイド、運営サイドに参画してもらっていることである。企画は他都市で行われる試演会を観に行き、納得がいく作品についてどのようなメッセージを載せて社会に発信していくかということもあわせて会議に提案し、決定していく。製作サイドについては、例えば芝居の中で、疑似体験したり、芝居からメッセージをうけとめることは、それ自体価値のあることであるが、さらに脚本家、演出家、舞台美術、衣装、照明、音響等のコラボレーションによって作品が作り上げられる過程を理解することを目指している。具体的には、舞台を鑑賞する前に、役者や演出家に来てもらって、ワークをしたり、交流したりしている。

その中で、舞台の表にはなかなかでこない話を聞いたりもする。つまり舞台芸術鑑賞活動に表現リテラシーの学習も含ませている。また運営サイドの参画では、企画自体を高校生理事と一緒に決定することを始め、道具の搬入搬出の手伝い、ロビーの会場づくりやもぎり、会場整理等を行い、運営サイドとしても基本的なことを身につけるようにしている。

各舞台芸術鑑賞活動において、毎回およそ30名程度がスタッフとして係わり、そのうち10名程度が子ども会員である。子どもスタッフについては、子ども理事を中心に、役員の子どもやキャンプ等でつながりができた子どもたちが担っている。子どもたちは、その役割について、面倒がるよりも当てにされる、信頼されていると感じている様子で、主体的に楽しみながら取り組んでいる。主な要因としては、子どもの発達段階に応じて役割を任せ、「あんなことができるようになりたい」、「いつか、あの仲間に入りたい」と思えるような見せ方

を心がけてきたことがある。「あこがれ」という動機づけに心がけてきた。実際に活動を通してつながりができた子どもたちが、次の企画において、主体的にスタッフとして係わるようになっている。つまりロールモデルが機能している。

一方のおとなスタッフについては、そのほとんどが役員であるが、そこでも経験を考慮して役割を段階的に振り分けている。子どもとの係わり方については、直接子どもと係わる経験を通して、「対等に係わる」という意味を体感しており、面白い、達成感があると考えている。それらの体験が、次の企画への意欲につながっている。

②キャンプ活動

呉地域において、キャンプ活動は幼稚園・保育所・学校、子ども会の行事として、また、部活やスポーツ少年団の合宿、そして、事業所がイベントとして提供する場合などさまざまな形態で行われていると考えられる。YYY では、デイキャンプを始め、おや子キャンプ、高学年キャンプなど年間に5～7回のキャンプ活動を行っている。YYY になってから2007年11月までに、21回キャンプを行い、のべ1,205人が参加している。

ここではおや子劇場の時代より、とくに力を入れて継続している高学年キャンプの特徴を述べる。高学年キャンプの特徴の第一は、そこが異年齢の人間の交流の機会になっていることである。地域の崩壊がいわれて久しい今日、小学生から大人までが、家族単位としてではなく、集ってキャンプをする事自体に価値がある。いろいろな大人の中で育つことはとくに意義がある。

第二に、そこが子どもの自主性を育てる場となっていることである。8月のキャンプに向けて、4月から中高生を中心に実行委員会を立ち上げ、企画を進めていく。キャンプ当日、他者と係わりながら、火をおこしたり、ご飯をたいたり、レクレーションを体験したりすることも重要であるが、企画を進めていくプロセスにも価値がある。大人の係わり方は、基本的にはそれにつき合うというだけで、特別何かをしてあげるというものではない。命にかかわるとか、他者の人権侵害につながるという場合を除いて、大人側からの規制はほとんど無い。子どもたちは、日常のルールありきの生活からの解放感を味わうが、同時に、自己コントロールする厳しさや不安を体験することにもなる。つまり自由の意味をつかむことになる。

高学年キャンプは、毎年、2泊3日のスケジュールで行い、毎回50～60人の参加があり、そのうち中高生の参加者は30～50人程度である。キャンプ中の活動は、8～10人程度の班ごとに全員参加で取り組まれ、参加経験の多い中高生が必然的にリーダーになっている。事前に、全体会という各班のメンバーが顔を合わせる機会をつくり、また当日までに、より知り合えるようにするため、班旗をつくるなどの作業を意図的に入れ、1～2回程度の班会を開いている。

キャンプ活動を通して、火がおこせる、ご飯が炊ける、テントがはれるようになるなど、できるようになることがたくさんあり、自分の成長を実感でき、達成感がある。また人間関係も広がり、それらの経験が、次の活動を企画する意欲につながっていく。

一方おとなの参加者は、毎回4～6人程度で、主に役員が担っている。主な役割はトラブルが起こった時の対応で、けが人や病人がでたときには、病院へ連れて行ったりする。またおとなの参加者は、キャンプ活動を通して子どもたちの成長を目の当たりにするので、キャンプ活動の意義を体感することができる。さらに余計な口を挟まない、待つことができるようになるなど、寄り添うおとなとして少しずつシフトする自分自身についても実感でき、達成感が大きいので、子ども同様、次の活動を企画する意欲へとつながっていく。

③居場所づくり活動

居場所づくり活動については、子どもの年齢によって、(7)乳幼児対象のもの、(イ)小学生対象のもの、(ウ)中高生対象のものに分かれる。(7)乳幼児対象のものに関して、呉市は子育て支援モデル地域でもあり、呉市の子育て支援センターが2ヶ所、国の事業として保育所が行っている地域子育て支援センターが4ヶ所ある。また地域によっては、民生委員・主任児童委員が中心になって行っている子育て支援サークルや、子育て中の親が自主的に行っている育児サークル等もある。

YYYの活動としては、(a)子育て支援サークル（常設の子育て支援センターがない焼山地域において、「くいしんぼう」という子育て支援サークルを準備も含めて毎月2回行っている。1回平均5～10組のおや子が参加）、(b)子育て中の親の社会参画応援事業としてのブックスタートボランティア派遣事業（呉市が6ヶ月健診時におこなっているブックスタート事業に、毎月1～2回ボランティアとして、乳幼児を抱えているお母さんたち3人程度を派遣する。その際、子どもたちの託児も互いに引き受ける。ボランティアスタッフ費は行政からはでていないが、YYYから支払われている）、(c)人形劇サークル、(d)絵本会などである。(a)子育て支援サークルについては、昨年度まで広地域において行っていたサークルは、今年度、広に支援センターが開設されたので、廃止した。他のサークル活動については、社会の空気を「子どもがいるから大変だ」から「子どもがいるから楽しめる」に変えていきたいとの思いから行っている。

多くの場合、子育て支援が子育て中の親支援であるのに対し、YYYの子育て支援は、あくまでも子ども支援である。例えば「オムツを外すこと」について、一般的な子育て支援は「○才なのに、まだオムツがはずれてないの？」などと、その親を非難するようなことは言わないという立場に立つが、YYYでは、オムツから解放される方がその子にとっても自由に動けるようになっていいではないかという立場に立つ。つまり、子ども自身が自立していくことを応援することが子育て支援と考えている。またそのような子どもの自立支援が親支援につながっていくものと考えている。

YYYの子育て支援活動を通して、子どもは自分の所有物ではなく、自分とは別の一つの人格であるという当たり前のことを再認識するようになる。子どもが思い通りにならないという悩みから解放され、子育てにゆとりができ、社会的な課題に対して目を向けることができるようになる。そしてその課題解決に向け、主体的に取り組む側にまわっていく。

次に(イ)小学生対象のものに関してである。呉市内における小学生対象の居場所としては、

児童館が3ヶ所と、ほとんどの小学校において行われている、帰宅時に保護者が留守である3年生までの子どもを対象とした放課後児童会、各種スポーツ少年団、さまざまな習い事、塾などが挙げられる。

YYYが小学生を対象にした居場所づくりを始めたのは、2003年4月からである。前年度から始まった学校完全週休2日制を受けて、毎月1回土曜日に、子どもたちの居場所の一つとして開設した。それは前述したように、何かすべきことがある子どもが行ける場所や、ゲームセンターのように、お金があれば遊べるところはあるが、とくに何かしたいことがあるわけではなく、またお金がなくても安心して行ける場所、つまり児童館のようなところが必要ではないかと考えたからである。

また小学生の集う場所なので、小学校区ごとに、そして日常的に開設されていることが望ましいとも考えた。しかし当時の体制でできるところから始めようと、とりあえず、呉市中央地域にある社会教育施設でモデル的に始めることにした。具体的には、ゴロゴロできるようにマットを敷き詰め、漫画や工作セット（折り紙やのり、はさみなど）、オセロゲームや人生ゲーム、トランプくらいのを準備して開設した（2006年度実績では年間14回開設し、のべ500人のおや子が参加した）。

一回あたりの参加者は、30人前後のおや子連れである。市の広報誌をみて申し込んでくる人でも、人間関係が広がった後はリピーターとなって参加している。おとなの場合、参加しているうちに気心が知れるような関係性が生まれ、継続的な参加につながり、さらに企画サイドに立つようになっていく。子どもの場合は、親に連れてこられるうちに、年長者との係わり等を経験し、参加することが楽しみになっていくようである。リーダーになりたいというよりも、年長者の仲間入りがしたい様子がうかがえる。

また(ウ)中高生の居場所に関して、現在、中高生の放課後、土・日の居場所としては、学校でのクラブ活動、塾、習い事などが考えられる。その他にも郊外にある大型スーパーのフードコート等も居場所になっているようである。中高生の居場所づくりについては、家庭、学校以外での人間関係の構築、つまり日常の人間関係以外の開かれた環境づくりを目指している。また小学生の居場所づくりと同様に、何もしなくても居てよい場所を提供したいと考えて始めた。具体的には、YYYの事務所で毎月1回程度、おやつを食べながら、おしゃべりをしたり、近くの公園で遊んだり、中高生のサロンのような場所である。参加費は1回100円である（2006年度実績で、年間12回開設し、のべ112人が参加）。

一回あたりの参加者は10人程度で、ほぼメンバーは固定している。今のところ、なんとなく集まっている、集められているといった感じで、人が集まっているところへの参加はしたいと考えているが、その場所を開設する意味についての理解は進んでいないのが現状である。また何かイベント等がある時には、スタッフや参加者として声をかけて欲しいと考えている様子がうかがえる。中高生の場合、一見むだに思えるような時間の共有の中から、新たな発想が生まれてきたりする。彼らにとって優先順位の高い場所ではないが、あそこに行けば誰かがいる、いつ行っても受け入れてもらえると思われるような場所になっていけばよ

いと考えている。また場所の運営について、中高生がもっと主体的に参画するようになれば、クリエイティブな面白い場所になっていくのではないかと考えている。

以上、三つの活動をみてきたが、いずれも比較的少人数の面識的關係の中で行われており、自己の成長につながるような係わり方が意図的につくられている。このような活動内容と関係財の魅力が会員の積極的な係わりを生みだすことになる。

(2) 他団体との連携

YYY の活動が、他では提供されにくい魅力的な活動であることは確かである。しかし子ども活動・子育て支援の社会化という共通目標の下では、ヒト、モノ、情報、お金といった点で他団体との連携の可能性は当然考えられる。

例えば①舞台芸術鑑賞活動について、呉地域において舞台芸術鑑賞の機会は非常に少ないのが現状であり、どう文化面でのまちづくりを進めていくかは重要な課題である。現在は、YYY は名義公演という形態での呉市との連携にとどまっているが、さらにホールとの共催や、ホール・公民館の企画・運営への係わり、あるいは幼稚園・保育所・学校公演等についてもアートマネジメントの立場での係わりを探っていくことは可能である。

また③居場所づくり活動の(ア)乳幼児対象のものでは、既に現在年1回、他団体主催の子育てイベントに主体的に参加したり、他の子育てサークルに人形劇サークルや絵本会がボランティアとして参加したりしている。また保健所が6ヶ月検診の際に行っているブックスタート事業に、ブックスタートボランティアを派遣している。

さらに(イ)小学生対象のものについては、呉市全域において、子どもたちに何か体験させるための居場所づくりは進んできたが、何もしなくても居てよい場所は、なかなかないのが現状である。このような活動は、それぞれの地域の学校の余裕教室や各公民館で、地域のネットワークを活かしながらいわれることが望ましいと考える。各地域の子どもに係わりたいと思っている人たちと連携しながら進めていきたい活動である。

YYY の強さは、協力者やリーダーとして積極的に係わろうとする意識をもち、活動ソフトを蓄積した人的資源である。さらに市民協働という形の中で、自らの活動を拡大させるとともに、弱さを補っていくことが考えられてよいだろう。

第5項 YYY の活動の意義と発展方向

最後に YYY の活動の意義と発展方向という点からまとめておきたい。いま必要なことは、社会の中での子育てであろう。しかしその社会が遠すぎたり、大きすぎたり、硬直していてはその効果は薄い。子育てに必要な社会はもっと身近なものである。その意味で、家庭の外にあって、かつ全体社会の手前にある中間社会（地域社会）がもっと充実する必要がある。そうである場合に、子ども・親が孤立せず、かつ個別的な対応が可能になる。YYY の活動の意義は、その特徴的な活動を通して、地域社会における一つの有効なネットワークを提供し

ていることである。活動内容や関係財への肯定的な評価、また協力・リーダーへの志向の高さ、面識的関係の豊かさがそれを示している。また YYY の活動の中で実現されている、ロールモデル、子どもと対等に係わる、何もしなくてもよい居場所といった方法は、他の団体でも取り組まれてよいものである。

他方で地域社会に眼を向けたとき、子ども活動・子育て支援に関わる担い手は様々にある。YYY は市民活動、住民の相互扶助の系に属するアソシエーションである。そして目標が共通のとき、互いに連携しようというのが市民協働である。YYY の発展方向として考えられることは、市民協働の中で自らの活動を展開することである。そこでは各主体の特徴に応じて、各種資源が融通される。YYY の強さは人的資源にある。また上記の方法にある。既に市民協働の取り組みがなされている部分もある。また事務局の充実もこれからの重要な課題である。有償化によってそれを進めていくとすれば、その費用の捻出が問題になる。会費、収益事業、委託事業などの選択肢があるが、結局はネットワークを広げ、活動の社会的意義を周知しながら、さまざまな団体や個人とのつながりを築いていくことで可能になる。

引用・参考文献

呉こども NPO センターYYY, やんちき通信

引用・参考ホームページ

呉こども NPO センターYYY ホームページ

<http://kure-yyy.org/> 最終閲覧 2007 年 10 月 1 日.

第3節 ボランティア論再考ー共同関係に着目して

第1項 ボランティアへの疑念とその普通化

本稿では、市民活動・ボランティア・NPOと連結標記してきた。それぞれ違いはありながらも、共通性があるとし、そのような用い方をしてきた。本節では、その共通性をボランティアの中に求め、ボランティアの本質及び現代社会での位置づけ、協働の中でのその意義を明らかにしたい。

ボランティアは、個人が行うものである。しかしそれはサークル、アソシエーション、ネットワークといった組織的な形象ももっていく。とくに協働の主体の一つとなったときにそうである。先述のように、協働は市民活動・ボランティア・NPOと行政との連携からスタートした。やがて地域協働に展開したが、そこでも多様な主体の一つとして位置づけられる。むしろ横浜コードが提案した協働の特有性は、他の主体が連携するときにも適用されるべきである。

では改めて、ボランティアとは何だろうか。「今日は良いことをした」。「ありがとうといわれて、うれしかった」。「人の役に立ったので、自分をほめてあげたい」。こういった感覚が、身近にあるボランティアの受け止め方だろう。しかしもっと大掛かりなとらえ方もある。例えば、岡本はボランティアを生み出す精神であるボランタリズム (voluntarism) (岡本 2005: 12) について、次のように述べている。「ボランタリズムは、時代の危機や苦悩、あるいは未解決な社会的な要請に呼応したり、さらには自己実現等の創造的意志となつて、市民(住民)の側から社会の側に働きかける精神であり理念である。それは民族や共同体それぞれの歴史の中で内発化し、生き働き、医療や福祉や教育や文化などのさまざまな領域で、市民(住民)サイドから、人々を支え、つなぎ、守り、勇気づけ、抵抗し、事業を起こし、組織化し、制度化してきた連帯精神である」(岡本 2002: 48)。

ここには市民(住民)がボランタリズム(連帯精神)に基づき、自らの意志で、さらには自己実現の意味も含み、様々な分野の課題(ニーズ)において、共同体や社会に対し、支え、つなぎ、抵抗、事業化などの形で働き掛け、そして共同体や社会を変革(制度化)してきたことが述べられている。そしてそのようになされる活動がまさにボランティアとなる。

このように、一つの社会形成力であり続けてきたとされるボランティアは、志願兵といった命がけの意味あいももちえたこと、また先人たちの社会事業の事績を考えると、現在においても確かに注目に値する現象であろう。しかしこのように積極的にもちあげられるボランティア像がある一方で、ボランティアに対しては疑念が向けられ続けてきたのも事実である。

「他人のために、金をあてにせず、喜んで行ふ」というのが、本稿での、また標準的な理解でのボランティアの定義である。そうではない場合を描いてみよう。「自分のために、金をあてにして、仕方なく行ふ」。むしろこちらの方が私たちの身近にある、ありふれた現実

ではなかろうか。そうすることを望んではないとしても、そうせざるをえないというのが実情ではなかろうか。するとボランティアは、私たちの日常生活を縛るお金（経済）や権力（政治）から離れたものになり、非現実的なことではないのか。非現実的なことだから、輝いてみえるのではないか。するとそれが可能なボランティアとは、特別な人が行う特別なものではないのか。

よってボランティアには揶揄とも賞賛ともとれる評価が与えられてきた。例えば「タダ」、「自己犠牲」、「おせっかい」といった暗く、ウサン臭いイメージが与えられる（筒井 1995：23）。ボランティアは聖人君子がおこなうものだ。さらにはボランティアへの拒絶もみられた。ボランティアは少なからずパラドクス（仁平 2011）を背負ったものとして語るほかないのだろうか。

ボランティアが特別なことなのか、普通のことなのか、まずこの点に答えるために、本節では主に二つの作業を行う。第一はボランティアの基本条件（要素）とされる公益性、無償性、自発性の基底に共同関係を見いだしていく。共同関係の外でボランティアを理解しようとすることで、ボランティアが特別視されることを示す。

第二に公益性、無償性、自発性といった要素が市民（住民）にとって身近なものになるように、いわば敷居を低くする方向での拡張的な解釈・運用がされてきたことに言及する。それはボランティアが普通のことであるという理解をつくりだした。

第一の作業への手がかりとして、フロムの愛についての次の指摘を参考にしてみたい。

「[愛は] もともと、与えることであり、受けることではない。……もっともひろく広まっている誤解は、与えることとは何かを《断念すること》、奪われること、犠牲にすることであると考えることである。与えるという行為をこのような仕方を経験するのは、性格が受容的、搾取的、あるいは貯蔵的な方向づけの段階以上に発達しなかった人なのである。市場型の性格では、与えようとする意志はあるが、それは受け取ることとの交換としてのみ存在する。……[しかし] 与えることはそれ自身非常な喜びなのである。……他の人に与えることは、また相手を、与える人とし、そしてこの二人の者は、生命にもたらしたものの喜びを共にするようになる」（エーリッヒ・フロム 1959：29-33）。

この愛という言葉ボランティアという言葉に置き換えてみたらどうであろうか。ボランティアも贈与（一方的に与えること）である。そしてボランティアも愛と同様に、様々に経験され、解釈されている。フロムは愛の多様性・多義性を、人の性格によるものとしているが、本稿では、ボランティアのそれを当人の立ち位置によるものと考えてみたい。

例えば上述の様に、岡本はボランティアリズムが連帯精神であると指摘した。連帯精神は関係者の融合・一体化のもとで生まれる。清水によれば、それは共同関係のなかで成立する（清水 1971：18-19, 123-124）。一体化していれば、相手のためには自分を含めたみんなのためだ（公益性）。見返りを求めないこと（無償性）は自分が否定されること（自己犠牲）ではない。よって喜んで行動する（自発性）。

このように、共同関係においてなされる支援はボランティアの三つの要素を満たしてい

る。つまりボランティアとは共同関係における支援のことである。共同関係のなかにある者にとっては、愛やボランティアは贈与として理解される。逆に共同関係の外側、つまり個性が浮上した相互関係のなかにある者にとっては、それはフロムの指摘するように、交換として理解される。

もちろん、関係者間の力（資源）の格差は通常のこととして存在する。そして相互関係のなかでは、自立－依存の程度において、優位な力は権力関係をつくりだすことがある。しかし共同関係のなかでは、互いに相手を肯定し、相手の幸福を目的に行為する。その場合、優位な力はすすんで相手を支援する力として行使される。つまりボランティアは非権力を志向するといえよう。

私たちの生活は共同関係及び相互関係の双方の中で成り立っている。また一人の人間が同時に双方に足を踏み入れていることもある。するとどの立場に立つかによって、同じ支援であってもボランティアとして語られたり、逆に交換、権力と語られたりするであろう。例えばある人にとってはその支援は贈与のつもりなのに、相手はその裏を探ったりするというように。

つまり、ボランティアは社会的に構成されるものと考えたらよいのではないだろうか。ボランティアはする側のおもいやりによる一方的な作業というのではなく、される側との共同の企て（筒井 1995： 8）である。共同関係をつくることができるのか、それが常に問われることになる。ともかくこのような共同の企てに参加できた者のあいだで、「他人のために、金をあてにせず、喜んで行う」というボランティア理解の通常視が生まれるのではないだろうか。

しかし共同といっても、家族（愛情）や友人（友情）に対しては連帯精神を生む一体化は経験的に理解できるところであるが、その家族や友人への支援はボランティアとはいわれない。ボランティアは身内を超えたあかの他人（無縁の人）に対してなされるものである（近藤 2007： 5, 25）。

無縁の人に対する連帯に基づく支援とは、実際ありえるのだろうか。Yes とも No ともいえそうである。例えば泣いている小さな子をみると、心配になる。遠くの出来事であっても、災害にあった人がテレビに映ると、身につまされる。惻隱の心。このような感情移入はしばしば起こる。私たちにはあかの他人に対する共感能力があると考えてよいだろう。しかし共感からもちだしの多い、重たいボランティアへと全ての人が踏みだすことができるのだろうか。

そのことを考えると、Yes といっても、それは富裕者のチャリティー、あるいは宗教家の菩薩行（近藤 2007： 18）かもしれない。つまり利害を考えずにすむ、あるいは考えようとしない特別の人にとってのみボランティアはあるのではないか。通常の人間にとっては、それが起こるのは災害ユートピア（レベッカ・ソルニット 2010）のような非日常時なのだろうか。

しかし第二の作業に係わることとして、いまやボランティアは「重さ」を降ろして、「普

通」(関 2014: 54-55) のことになってきたと指摘されている。実際、ボランティアは家族、地域社会、行政、企業などに支えられる日常生活場面とは異なるにしても、日常生活のはざままで溢れている(原田 2010: 150-151)。そこではボランティアと日常生活との折り合いが付き、ボランティアは生活の中の飛び地として、あるいはお金や権力と向かい合うなかで成立しているかのようである。

このように、ボランティアが身近な日常的事項になるとともに、ボランティアの要素も身近なものになっていった。そしてボランティア元年以降、ボランティアは「身近で等身大」のものになった(菅磨 2011: 56) とされる。その結果ボランティアは普通化し、その担い手が拡大していった。

本稿ではこうしたボランティアへの疑念、ボランティアの普通化を含めて、改めてボランティアとは何かを考えてみたい。そして先述した作業を通してみえてくるボランティア理解によって、現代社会でのボランティアの意義を明らかにする。

第2項 ボランティアの基底にある共同関係

(1) 公益性

先ほどは、公益性、無償性、自発性という三つの要素の基底に共同関係があることを示唆しておいた。ここでそれぞれの要素をもう少し掘り下げ、そのことを明らかにしたい。

上述のように、「相手のために、金をあてにせず、喜んで行う」というのが本稿での基本的なボランティア理解である。ここには公益性、無償性、自発性というボランティアの要素を含ませている。これら三つの要素は、ボランティアをする者の動機から抽出されたものであって、それがそのようなものとして実現されることでボランティアになる。

そして、これら三つの要素が同時に実現されるときにボランティアと呼ぶことができる。例えば自発的で無償であっても、相手や社会に害を与えるもの(攻撃)はボランティアとは呼ばない。また無償で公益的であっても、強制されたもの(苦役)はボランティアとは呼ばない。そして公益的であっても、仕事として行われるもの(公務)もボランティアとは呼ばない。

以上のことを踏まえて、第一に公益性から考えてみる。公益にかなうとは「みんなのためになる」¹ということである。人が行為する時、自分がよければよいという判断で行うことがあるが、自分のことと相手のことがつながっていて、切り離しては判断できないという場合がある。その場合、清水(清水 1971: 123-124)に従えば、自分と相手は共同関係にあることになる。共同関係とは共に同一の対象に係る関係である。図示すれば図1のようになる。

図1では、主体(A, B, C, D)の側からみれば、共に同じ対象に4人が係っている。対象

¹ 「みんなのため」については、全構成員にかかわる共通の利益という理解と、不特定かつ多数のものの利益という二つの理解を示しておいた(序論第1章)。

の側からみれば、対象は4人に開かれている。自分は対象を利用、管理あるいは追求してよいが、相手もまたそうである。このような共同に関与してよい対象物はコモンズと呼ばれる。それへの係わりを介して4人が係っている。もちろんこれが2人であっても同じである。

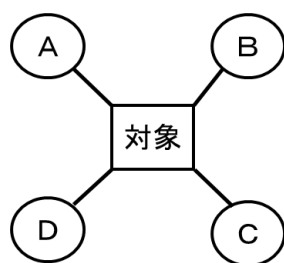


図1 共同関係

出典：筆者が作成

コモンズはモノの場合もあるが、安心・安全、幸福といった状態の場合もある。あるいは行為の手段（共同消費手段）、行為の目標（共同目標）とともたえられる。ともかく自分だけの都合ではなく、「みんなのためになる（かどうか）」を意識せざるをえないのは、人がこのような共同関係にあるときである。相互関係にあればそうはならない。自分を含んだ相手というとらえ方はしない。互いに自分がよければよい。相互関係における典型は私利私欲である。つまり公益性の基底には共同関係があるといえる。

また清水によれば、共同性はその成立の仕方に応じて存在共同と作用共同がある（清水1971：183-245）。ボランティアの共同性は后者であり、その場合の共同性は、ボランティアをする側とされる側が確認しながら選び取るものである。もちろん共にしようと思わなければ、ボランティアは生まれない。またそもそも相手の為という感覚をもたない（共同関係の外にある）人にとっては、ボランティアは不思議な自己満足にみえるだろう。

他方で、存在共同による共同性は与えられたものである。しかし、主観的には自分さえよければよいというフリーライダー、注文するだけの観客、私のために公を利用する公私混同などが起こりえる。よって作用共同の場合と同じく、公益性は所与のものとしてあるのではなく、関係者によって社会的につくり上げられるものと考えたほうがよい。

上述（序論第1章）のように、公益活動には、そもそも何が公益なのかを定義する（「私」と区別する。例えばみんながコモンズを利用できること）作業、それに関連したコモンズ利用のルールづくり・ルールを徹底する作業、コモンズの維持・管理作業、コモンズを追求する作業、さらにそれぞれの担当者の決定作業などが含まれ、共同関係が混雑現象を引き起こさないためには不可欠の活動である。

通常、自分以外の相手には、家族員、友人、隣人、職場の同僚、国民…他人、様々な人がいる。そこに共同関係（存在共同、作用共同）が設定できれば、その都度「みんな」として切り取られる。また、そのうちのあるものが上位の共同関係の構成要素となるといったような、重層的な共同関係として構成されることもある。

人はフリーライダー、観客、公私混同者でなければ、あるいは参加が禁じられているのであれば、既に所属している集団の中で公益活動を行っている。例えば国家や地方自治体などの公共団体の構成員、また学校法人や宗教法人などの公益団体の構成員、またさらに公共・公益という名称はつかなくとも、事実上それに相当する活動を行う自治会・町内会などの地縁団体の構成員、そして会社やボランティア団体・NPOの構成員などとしてである。こう考えれば、もともと公益性を担うことは市民（住民）に極めて身近な事柄である。

(2) 無償性

次に無償性から考えてみる。人は公益活動をなぜ無償で行うのだろうか。お金のことを考える＝損得を考えて行為するのは、利害に囚われているからである。多くの場合、人間は利害状況のなかで行為する。対人援助であっても、しばしば利害状況のなかでなされる。当然、有償で行われる利他的行為が存在する。無償でよいというのは利害を度外視していることになる。

他方で、相互関係においては利害が度外視されることはない。その典型は商品交換である。商品交換は無償でよいはずがない。双方が得になることを目指して行動し、結果的に均衡する。つまり商品交換は、個別性が顕著に現れる相互関係のなかで行われるものである。

他方で、ボランティアは無償でよい。それはボランティアが利害を度外視してなされるということを意味する。もちろんボランティアであってもコストは発生する。費目がどうあれ、対価を超えてコストを引き受けようとする場合がある。それが僅かなものであっても、それはボランティアである。ともかくこのようなもちだしがある（もちだしがあってもよいとされる）場合をボランティアと呼ぶことができる。

もし利害を度外視することを、自己を否定することととらえてしまえば（相互関係にとどまる者にとっては、そうとしか思えない）、ボランティアはやはり特別なこととなる。しかし先述のように、利害の度外視は関係者が一体化している場合にも生じる。共同関係は一体化を生み出す。共同関係では自他を別々なものとみなす（相互関係での意識状態）のではなく、同一なものともみなすという、自他の同一視が生じている。

そうなれば、相手の喜び・苦しみは自分の喜び・苦しみであり、自分のそれは相手にとってもそうであるはずだ。この関係は、確かに、自分に見返りがあるから提供する、あるいは提供するから見返りが期待されるということであられる関係ではない。もちろんその場合、自己が否定されるわけではないので、自己を犠牲にして相手と係わるということでもない。我々の一部をなすものとして自己は失われていない。無償で与えることはむしろ喜びでさえあるだろう。つまり無償性の基底にも共同関係を認めることができる。

ところで、もともとこういった共同関係のなかにあれば、「自分としては（個人としては）」という意識は生まれにくい。しかし共食、共居が家族の本質であっても、その枠のなかでの孤食化、個室化は進む。互助と共同が本質の地域共同体であっても、同様に私生活化、無関心化は進む。またボランティア集団においても、路線の対立が生じることがある。むしろ共同化と個別化というベクトルは、社会において併存しているのが通常であろう。時々は行事で共同性が確認され、また日常で個別性が浮上するというように。そして個別性のみが顕現するようになれば、関係者の利害に基づいた交換によって社会関係が成り立つと意識されるようになる。

このような共同性と個別性の混淆、切り替えに関して、モースは未開あるいはアルカイックといわれる社会のなかに、先延ばしの返礼がなされるという「贈与という形での交換」（平尾 2012: 203）を見いだした。贈与とは本来、財を無償で（返礼を求めずに）相手に与える

ことを意味する。しかし当該社会では贈る義務、受け取る義務、返礼の義務が満たされていた（マルセル・モース 2009： 38）。もちろん贈与にはこのような義務はない。

「贈与という形での交換」（贈与交換）は、贈与とも交換とも異なるものである。返礼は先延ばしされてもよい、また先延ばしすることで負い目を負ってもよいという前提で贈り物を贈り、そして受けることは、既存の社会関係を受け入れる意思があり、実際に期日をもって返礼を行うことで、それが確認されたということにもなる。贈与交換は既存の社会関係の継続、確認の機能を果たしていることになる。

つまり時間において返礼がなされる贈与交換は、共同体の内側、互酬性の規範に従う仲間の間でなされるものである。贈与は本来、共同関係において、また交換は本来、相互関係においてなされるものである。しかし個別性が浮上した状態で、なお共同関係にとどまり続けるための方法が贈与交換といえよう。

このように考えれば、贈与交換は贈与と商品交換との間の中間的な性格をもつといえる。竹沢（竹沢 1996： 87）はマリノフスキーがトロブリアント諸島に見た各種の交換を、一方的贈与、非対称的贈与、対称的贈与、一般交換に整理し、それらが併存していることを指摘している。一方的贈与は家族内の見返りを求めない財の提供である。本節では贈与と呼んでいる。非対称的贈与、対称的贈与は返礼の不均衡/均衡によって区別される贈与交換である。返礼の均衡は対等関係の反映である。返礼の不均衡は上下関係の反映である。不均衡のままではいつまでも負い目が残る。それが権力の発生源となる（ピーター・M, ブラウ 1974： 106）。そして一般的交換は本稿での商品交換の意味である。

一方的贈与、非対称的贈与、対称的贈与までが共同体の内部で行われるのに対し、商品交換は外部＝よそ者に対してなされる。このように考えると、人間関係が希薄になるほど、人間関係の質が愛他的なものから計算高いものへと変化していくととらえてよいだろう（鳥越 2008： 98）。

そしてこのような贈与交換はアルカイックな社会にだけ当てはまるのではない。例えば日本のムラの屋根葺きのユイでは、時間をおいた返礼がなされていた。また今でも行われる贈答（伊藤 2011）でも、返礼のおおよそ適切な時期と内容は定まっている。このようなことは私たちの日常にも溢れている。

既存の社会関係が支配・服従関係であれ友愛関係であれ、贈り物には返礼が期待されるのは常のことである。そして返礼をすることで関係は維持されていく。私たちは共同体の枠の中で、個別性を意識しつつ、負い目を負わせる、負い目を負う、そして返礼することを巡って、時には名誉、威信、面子を賭けた（嶋田 1993： 234）真剣なゲームを演じているといえよう。そこでは少なからず自己の利害が意識されている。

また各種交換が併存しているということは、相手次第で贈与、贈与交換、商品交換が切り替わるということにもなる。例えば、きだみのるは戦時中の疎開先での体験として、卵に二つの値段があったことを述べている（きだ 1967： 62-64）。一つは村の仲間として、自分の子どもが熱をだしたので、卵を食べさせたいという時の卵の値段であり、それは無料（贈与）

であった。もう一つはオムレツを食べたい（そのような食事をするものは村にはいないだろうから、よそ者と扱われるだろう）といいだした時の卵の値段である。それは最高の閾値であった。

同様なことは、もっと卑近な例では、大学祭の模擬店でから揚げを買う時にも起こる。大学のすぐそばにあるコンビニで買った方が明らかに安い（時にはおいしい）わけである。しかし模擬店の売り手が顔見知りの学生であれば、そこで買わざるをえない。このように色をつけた値段（市場より高かったり、安かったりする）が通用しているわけである。色は相手への配慮から生まれ、それは仲間であるゆえに生ずるといえる。

逆に、互助と共同の枠内でとらえられてきた地域での役職も、最近ではボランティアと呼ばれる場合がある。それは地域があかの他人の集まりになった場合でも、連帯的行為を行おうとするからであろう。

話をもとにもどそう。個別性のみが顕現した交換は外部＝よそ者（あかの他人）に対してなされる。しかし前述のように、私たちはそのあかの他人に共感することもしえる。そして事情が許せばボランティアへ進むことがある。ボランティアは無縁だった人たちを共感に基づいて新たな共同体へと向かわせる。共同関係が形成されることで、ボランティアは無償ととらえられる。

（3）自発性

最後に自発性から考えてみる。なぜ人は無償で行われる公益活動を自発的に行うのだろうか。辞書的意味では、自発性は「他からの教示や影響によるのではなく、内部の原因・力によって思考・行為がなされること」（広辞苑 第六版）である。強制されない、することもできる、しないこともできるというのが自発性の現れである。しかし自己は社会的なつくりものであるから、純粋に自己内部の原因を探すことは意味がないであろう。いずれにせよ先述のように、既存の共同関係にあれば、おのずからそうする。あるいはボランティアにあつては、共感によって選び取る。やはり選び取るという自発性の基底には共同関係がある。

つまりボランティアにおける自己の内部の原因として、まず共感が挙げられる。しかし、他ならぬ自分がなぜボランティアに向かわなければならないのか。他にも共感する者は多くいるはずだ。そこにはやはりボランティアに向かわせる力があることになる。それを社会正義²と呼んでおきたい。このような価値観がさらに内的要因として挙げられる。

しかし、このように利他的意志をもってボランティアに向かったとしても、必ずしも利他的行為を帰結するとは限らない。ではなぜそのような意志がそのようなものとして現れ、そして実現されるのだろうか。ここでボランティアを実現させる社会構造的側面について考えてみる。

² 国際ソーシャルワーカー連盟のソーシャルワークの定義（2000年）の一文「人権と社会正義の原理は、ソーシャルワークの拠り所とする基盤である」から引用した。

自発性は権力に係わる。人が状況の中にあるということは、そこに拘束されているということである。人は一定の社会関係に所属し、地位を占め、力（資源）をもち、役割を担うことで自らの存在意義を確認するとともに、拘束（強制）されてもいる。一時的・部分的にせよ、そこから越えようとする意志があるとともに、そこからの離脱が認められていることで、自己から発することができる。自発的であるためには、権力（拘束）からの自由が必要である（柴田 1981: i）。

これはいわば消極的な自由であるが、解放されるという点で、この自由は魅力的である。この離脱は、当人が属する社会構造がそのような緩やかさをもつからかもしれないし（例えばボランティア休暇、夏休み）、当人の階層上の属性が生みだしているからでもあろう（例えば富裕者のチャリティー）。どこまで自由なのかは様々である。自らの選択として、結果的に一身を投げ打つボランティアもあるかもしれないが、多くの場合は帰る場所があったうえでの自己の投入であろう。この限りでは、日常生活の飛び地でボランティアは行われることになる。

ところでボランティアをするためには、する側が優位な力をもっている必要性がある。相互関係のなかにあれば、力の格差は相手への強制につながる。つまり権力は相互関係のなかで行われる相互行為のもう一つの典型である。ウェーバーの「抵抗に逆らっても自己の意志を貫徹するおのおののチャンス—このチャンスが何にもとづこうとも」（マックス・ウェーバー 1987: 82）という古典的定式にあるように、力の格差に基づき、双方の損得計算のなかで、マイナスのサンクションの威嚇によって命令に従わせるのが権力行為である。この相互関係にあっては、互いに他者は道具（手段）である。

しかし、ボランティアは共同関係のなかで行われる。共同関係にあっては、他者（の幸福）は目標である。よって力（資源）の格差があったとしても、むしろ資源を投げだすことで相手を支援しようとする。これはボランティアだからこそある力の行使の仕方ではないだろうか。ここにボランティアのもう一つの自由があるのではなかろうか。

例えば竹端は、障害者のための（for）ボランティアという理解にみられる、「かわいそうな障害者」にボランティアを「やってあげる」という関係性は、対等で水平な関係ではなく、垂直的な上下関係であることを述べ、このような障害者と健常者の抑圧的關係からの障害者の自己解放に、ボランティアがともに係わること（「障害者ととともに（with）」）の意義を述べ、対等で水平な関係のなかでボランティア自身も成長・変革する可能性を指摘している（竹端 2014: 136-149）。

このような「with」への転換のためには、現状のできる/できないがどのようにつくりだされているのかについての認識の転換が必要である。この点に関して、竹内は「能力の共同性」論を主張している。『助ける』ことは、あなたが『してあげる』ことではなく、あなたの能力の中にある他者をはじめとするさまざまな環境の力が助けることでもあり、そこには、あなたが威張ってやるようなことは何もないのです」（竹内 2007: 151）と述べている。

できる/できないは私たちがつくっている環境によってもたらされたものである。ボラン

ティアが提供するもの（できるもの）も、ボランティアが私的所有するものが提供されているのではなく、私たちのもの（共同所有物）が提供されていると考えられる。力もコモンズである。それは人々に非同一性（差異）があるにもかかわらず、人々を平等に扱うという考えにつながる（竹内 1999: 17）。

このような認識の転換は、ボランティアをする側にも、される側にもおこりえるのではないだろうか。前述のように、共感による共同関係では相手を道具とするのではなく、相手の幸福を目標とする。とすれば、ボランティアをする側もされる側も、対等性への志向があるのではなかろうか。「やってあげる」という感覚は、むしろ個別性が浮上したときに生ずるのではないだろうか。「やってあげる」にはボランティアをする側の優越感が透けてみえる。それは、される側が拒否するところである。

例えば力の格差がなくなった時を考えてみよう。災害ユートピアに関して、ソルニットは次のように述べている。「通常の秩序が一時的に停止し、ほぼすべてのシステムが機能しなくなったおかげで、私たちが自由に生き、いつもと違うやり方で行動できる」（レベッカ・ソルニット 2010: 19）。災害時にはこれまで機能していた状況の構成要素は壊れてしまっている。被災者は通常の役割や資源をもちええない。その場合でも何らかの支援は提供され、受け取られる。それが私たちの自由のあり方だということである。

では意識的な権力の回避についてはどうだろうか。権力は会話、行為など、様々な生活場面で行使される。対等性を保障するには様々な仕掛けが必要である。アイスブレイクという仮説空間もささやかな仕掛けである。福祉コミュニケーションでは、「（深い谷底か深い穴の底に落ち込んでいる人に対して）『穴の底に下りて同じように見上げる』ことによって、対等な一人の人間として『あなたとわたし』として向き合うことができる」（都村 2011: 26-27）。

さらに権力は、「抑圧者が被抑圧者に対してもつ視点を被抑圧者が内面化する」（パウロ・フレイル 2011: 62）というようにも行使される。そのことを意識化させることがエンパワメントになる。それは先述の「～with」という関係のなかで、抑圧者自身の自己解放にもなる。このように対等性をつくるために様々な努力がなされる。

とすれば、対等性を保障することで引き出すことができる、人の能力（成長）があるのではなかろうか。例えば日本ボランティアコーディネーター協会は、ボランティアコーディネーションを「『一人ひとりが社会を構成する重要な一員であることを自覚し、主体的・自発的に社会のさまざまな課題やテーマに取り組む』というボランティア活動の意義を認め、その活動のプロセスで多様な人や組織が相互に対等な関係でつながり、新たな力を生み出せるように調整することで、一人ひとりが市民社会づくりに参加することを可能にする働きである」（日本ボランティアコーディネーター協会ホームページ）としている。市民社会というボランティアが目指す社会とともに、対等性が力を生み出すこと、そして対等性と力を生み出すことがボランティアコーディネーションの基盤であることが明確に示されている。

対等性は権力的な現実を超える契機となるので、ボランティアにおける積極的な自由の

追及は、新しい自分の創造につながる。日常の閉塞感が強いほど、非日常の中での「もう一人の自分」への憧憬は強いであろう。ボランティアはこのような自己発見・自分探しの場ともなりえる。

例えば全国社会福祉協議会の調査では、ボランティア活動でえられたこととして、「多くの仲間ができた」、「活動自体が楽しい」、「地域社会とのつながりをつくることができた」、「自分の人格形成や成長にプラスになっている」、「新しい知識や技術を習得することができた」、「ボランティア活動が必要不可欠なものであることを実感した」、「自分が社会や他の人に役立っていることを実感できた」などが挙げられている(全国社会福祉協議会 2010: 141)。

仲間ができたというのは共同体ができたということである。自分が役に立っているということは、自分が共同体のなかで位置づけられたということである。まさにこれが「もう一つの」自分であろう。このような自尊感情は日常の役割(鎧)を脱ぎ捨てて、裸の自分が受け入れられたがゆえにえられる感覚であろう。

ボランティアという場は、まさに「ひとりひとりが人間として平等であり共に生きていく存在であること」(田中 1994: 41)を思わせてくれるがゆえに、それを容易にする。ボランティア体験が非日常的なものであれば、一時的な逃避に終わるかもしれないが、逆に日常のとりえ返しにつながるかもしれない。そしてこのようにして、福祉教育やボランティア学習の目的は、『『権力や支配, 管理, 強制, 不平等, 差別』による社会的課題の改善をめざすボランティアリズムにたどり着く』(池田 2005: 133-134)とされる。

以上の議論をまとめておこう。共同関係と相互関係の混淆という状態からすれば、共同体の枠のなかで権力が行使されることがある。しかしボランティアは対等関係を志向することで、互いが成長するのを喜び合うような関係をつくりだそうとする。つまり本来は、ボランティアは対等性志向である。現実を括弧に入れ、対等関係を抗事実的につくる、これがボランティアの跳躍であろう。

例えば、阿部はボランティアについて次のように述べている。「ボランティア活動は、巨大な非人格的社会構造に対して、あくまで『我と汝』の人格的关系を生み出そうとするささやかな、しかし深みをたたえた営みだと思う。人格的とは『我』と『汝』の相互性において、共に変化し、成長し続ける意志的な形成関係をいう」(阿部 2008: 93)。つまりボランティアは、自己を投げだす(相手と一体化する)ことで、「自己と他者の成長と、両者の関係性の変革のための技法」(竹沢 1997: 203)となりえるのではなかろうか。

第3項 ボランティアの普通化

以上、公益性、無償性、自発性の基底に共同関係を見いだしてきた。ここで、それら三つの要素が普通化してきた点について述べておく。

まず公益性についてである。上記のように、もともと公益性を担うことは市民(住民)に極めて身近な事柄である。しかしこれまで公益性については、その担い手の振れ幅が大きか

ったといえよう。かつては公益活動と呼んでよいような、一部での特別な民間の活動があったが、やはり公益性の主たる担い手は行政であった。しかし、1970年代のコミュニティ施策から現在の地域協働施策あるいは地域内分権の流れにみられるように、公益性を担保するのが行政の仕事なのか、市民（住民）の仕事なのか（期待されるのか）は異なってきた。また公益が重層的に構成されている場合、市民（住民）に担われるのはどのレベルなのかという問題もある。現在では市民公益活動、あるいは新しい公共といった用語の中で、市民（住民）が積極的に公益活動の主体（内容の決定、事業担当、コスト負担等を行う主体）に位置づけられている。

そして行政協力として公益性の一翼を担ってきた町内会・自治会などの地縁集団だけでなく、ボランティア（NPO）も担い手の一つと位置づけられている。このようにして性格の異なる組織が公益活動を共に担うようになっている。

もちろん「決定」、「担う」といった言葉にあるように、それらが権力やお金（コスト）から離れてあるわけではない。むしろ市民（住民）の活動がどのようにそれらと向き合うのかが問われるべきである。それは協働と呼ばれるものであっても同じである。いずれにせよ、担い手という点で、旧来の行政が独占する公益性という姿と異なって、明らかに市民（住民）側への拡張的解釈・運用がなされてきた。

またボランティアの担う公益性とは、行政の担う公益性のように、権利・義務として正当化されたものではない。それは無縁であったボランティアをする側とされる側が、共にできると判断するものによって決められる。無縁な人の益は行政が担当すべきという考えも当然あるが、その上で行政が担当しようとしないう公益も、ボランティアは担当しようとすることができる。このようにボランティアは公益活動を担うことができる。そしてそのように行動することの期待が強くなっている。さらに進んで、地域づくりの現場では、いかにしてボランティアを発掘し、育成するのかが喫緊の課題となっている。

次に無償性についてである。無償性については、ボランティアは労働の対価を求めるものではないにせよ、そこでの謝礼や経費は次第に認められるようになっている。例えば、実費弁償の範囲での経費保障までは無償の活動の一環とされる（早瀬 2009: 15）。そして仮に利他的な動機から出発したとしても、ボランティアを続けるための有償性、あるいはボランティアをする側とされる側の対等性を担保するための有償性も指摘されている（小野 2005: 16-17）。つまり一方の極には聖人の「自己犠牲のボランティア」があったとしても、他方では自らのもちだしは僅かでもよい「チョボラ」もあることになる。このように、ボランティアをする側も、される側も、経済的豊かさのなかで、無償性の重みは逡巡する形でボランティアは広がっていく。こうして無償性は私たちに身近なところにやってくる。ボランティアはもはや命を懸けて行うものでもない。ボランティアはやがて贈与交換と接するようになるが、理念型としては、ボランティアは贈与であり、もちだし分の見返りは求められていない。

最後に自発性についてである。ボランティアの自発性は育てることができるものと考えられるようになった。自発性は強制されることはないが、つくられることはある。ボランテ

ィアを通して人は変わることができる。教育課題としてのボランティアである。ボランティアの教育的意義は主体性を確立することにあるとされる（児島 1996: 6）。それは頻繁に政策課題として主張されてきており、そのことについて、ボランティアが社会の現状維持に水路づけられた動員につながるという否定的な見方（中野 1999）もあれば、ボランティア学習、福祉教育として捉える、肯定的な見方もまたある。主体性の向かう先が検討されなければ、両方の可能性があるだろう。もちろんボランティアの主体性が向かう先は、共同で対等な社会構造であるはずだ。

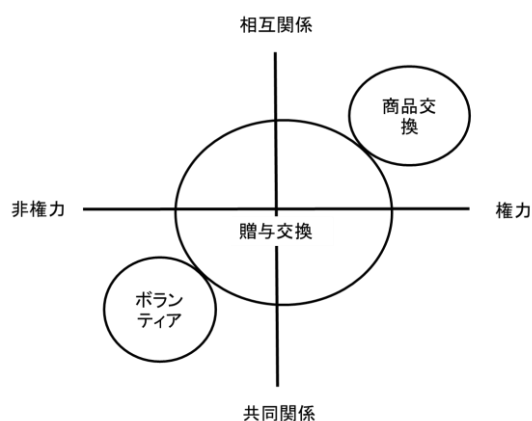
このように考えれば、ボランティアは日常の中で、家族、地域社会、行政とともに、私たちの共同体をつくりだす社会形成力の一つとなりえる。また市民（住民）サイドからみた場合でも、ボランティア団体と町内会・自治会、また行政との連携、協働も想定できる。そしてボランティアを育てるボランティアセンターが各地で制度化され、学校教育の中でもボランティア学習が取り組まれている。

第4項 ボランティア及び関連概念の整理

これまでの検討から、ボランティアとは無縁であった関係者が共同関係に入り、対等な関係の中で互いに成長しようとするものであることが明らかになった。ここで関係形式（相互関係/共同関係）と権力の点からボランティア及び関連概念を整理しておく（図2）。

相互関係とは関係者の個別性がある関係であり、共同関係とは個別性が消滅し、共同化した関係である。

商品交換では関係者が何者か、双方の関係がどのようなものかは問われることがない。未知の自由な他人どうしが相互関係のなかで行うものである。そこでは出会いはすれど、決して一体化することはない。よって継続ではなく、一時的な成立と解消を意図する。また所与



の前提としての権力関係において商品交換がなされ、その結果として権力関係が生みだされる。

贈与交換とは個別性を浮上させつつも、なお共同関係のなかで、関係（上下関係であれ友愛関係であれ）の継続を目指して行うものである。

そしてボランティアとは、未知の自由な他人どうしが共感による共同関係に入り、対等関係の中でつくりあげるものである。

図2 ボランティア及び関連概念 出典：筆者が作成
もちろんこれらの分類は、理念型としてのそれであり、現実にはこれまで述べてきたように、中間形態、移行、併存がある。

また上記のように、ボランティアは社会形成力の一つである。課題解決を志向するという

観点から、ボランティアは「あかの他人が、様々な困難・生活のしづらさを抱えた人に対して、共にあろうとする」ことと定義できる。共にあろうとするというのは、ボランティアにあたって、課題の受け止め（感情レベルのものやアセスメントを含む）、解決に向けての活動（自立支援）、そして達成感（あるいは挫折感）を共にしようとするということである。ボランティアを含めて、支援提供のあり方を示したのが図3である。

家族は愛情に基づく、第一次的な福祉追及の集団である。コミュニティの互助と共同もまた支援の一つである。ケア・バイ・ザ・コミュニティの時代において大いに期待されるところである。行政も権利義務に基づく必要不可欠な支援提供の主体である。商品交換もまた

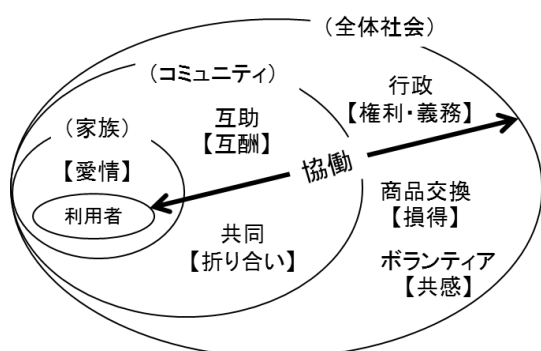


図3 支援提供のあり方 出典：筆者が作成

売買の形でサービスを提供する。そしてボランティアも共感に基づく、血縁、地縁、商品交換、あるいは制度としての権利・義務から生まれてきたものとは異なる支援である。これらを総合すれば、支援の複合体（ミックス）という発想になる。あるいは利用者へと様々な支援をつなげていく協働という取り組み、あるいは福祉社会と

いう社会観になる。ボランティアは非専門的活動とみなされるにしても、地域福祉においてはケアマネジメントの際の重要な社会資源の一つとしてカウントされている。

第5項 現代社会におけるボランティアの意義

以上、ボランティアについて考察してきた。最後に、これまでの記述に基づいてまとめておく。

本稿でたどり着いたことは、ボランティアの新しい定義ではない。「相手のために、金をあてにせず、喜んで行う」というボランティアの定義は変わらない。ただし、公益性、無償性、自発性というボランティアの要素の基底に、共同関係を見いだした。ボランティアは、本来、ボランティアをする側とされる側が共同関係にあることで成り立つ。しかしボランティアは、相互関係に身を置き続ける者には、「そんなことはありえない」という特別なものと映る。

そして公益性、無償性、自発性という要素については、それぞれ市民（住民）が手に行うことができるような拡張的解釈・運用がなされてきた。公益性については、市民（住民）が公益活動を担う主体の一人としてカウントされるようになった。無償性については、その重みが逡減する方向で認められるようになった。そして自発性については、それを育てることも認められるようになった。これらの拡張的解釈・運用を伴うような社会構造の変化の結果、ボランティアは普通化した。

現在のボランティアは次のように理解される。ボランティアは特別のものではない。普通の人間にとって、日常生活のはざまで、日常と折り合って成り立っている。揶揄されるようなものではないし、肩肘を張って行う必要もない。

ボランティアは社会形成力の一つである。しかしそれはお金や権力に吸収されたということではない。むしろ経済的豊かさはボランティアに伴うお金の意義を減価させた。また確かにボランティアは行政からますます当てにされるようになった。しかし参加がさらに進んでいくことで、「動員」を越えてできるようになってしまう可能性がある。ボランティアは公益活動である。公益活動には何が公益なのかを決めること、実行すること、そして評価することが含まれる。ボランティアを実行のみにとどめおくことも、また決められた領域だけにとどめておく必要もない。

そして自発性を体験学習できる場が、様々に提供されるようになった。このようにして、ボランティアはよりボランティアらしく振舞えるようになってきたといえよう。

また、ボランティアはお金や権力を超えて発想できるという特徴をもつ。ボランティアをする側は相手を対等に扱おうとするが、自らも対等に扱われることを求める。ボランティアが目指す市民社会とはそのような社会である。ボランティアはおのずから批判的存在である。

では現代社会におけるボランティアの意義とは何だろうか。それはボランティアがお金、権力に縛られ、そして互いに切り離された他人としてしか関係をつくることができないという現実への批判力をもつことではなかろうか。そのようなものとしてボランティアが成り立ちうるようになってきたのではなかろうか。それゆえ、「今日は、良いことをした」という感覚は、肯定的に評価され、大事にされるべきものではなかろうか。

そしてそうであれば、日常生活の飛び地で行われるボランティアだけではなく、まさにボランティアがお金や権力と向き合っている様を問うべきである。市民社会の非権力性を望むだけでは現実とは全く変わらない。それが協働の実践で問われていることである。

引用・参考文献

阿部志郎，2008，福祉の哲学〔改訂版〕，誠信書房。

池田幸也，2005，「福祉教育」・「ボランティア学習」研究の交点と今後，日本福祉教育・ボランティア学習学会編，日本福祉教育・ボランティア学習学会年報，Vol. 10，実践と研究の未来，万葉舎。

伊藤幹治，2011，贈答の日本文化，筑摩書房。

エーリッヒ・フロム，懸田克躬訳，1959，愛するということ，紀伊國屋書店。

岡本栄一，2002，二一世紀福祉社会とボランティアリズム，阿部志郎 ほか編，講座戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望 2，ドメス出版。

岡本栄一，2005，ボランティア活動の土台，岡本栄一監修，守本友美・河内昌彦・立石宏昭

- 編, ボランティアのすすめ, ミネルヴァ書房.
- 小野晶子, 2005, 「有償ボランティア」という働き方—その考え方と実態—, 労働政策レポート, No. 3, 労働政策研究・研修機構.
- きだみのる, 1967, にっぽん部落, 岩波書店.
- 児島邦弘, 1996, 宮川八岐ほか編, 小学校 ボランティア活動事例集.
- 近藤良樹, 2007, ボランティアの哲学的分析(論文集).
- <http://ir.lib.hiroshima-u.ac.jp/00021046>. 最終閲覧 2016 年 10 月 1 日.
- 柴田善守, 1981, はじめに, 大阪ボランティア協会編, ボランティア—参加する福祉, ミネルヴァ書房.
- 嶋田義仁, 1993, 異次元交換の政治人類学, 勁草書房.
- 清水盛光, 1971, 集団の一般理論, 岩波書店
- 菅磨志保, 2011, 日本における災害ボランティア活動の論理と活動展開—「ボランティア元年」から 15 年後の現状と課題—, 社会安全学研究創刊号, 関西大学社会安全学部.
- 関嘉寛, 2014, ボランティアから捉える現代社会—「近代」との関係から考える, 内海成治・中村安秀編, 新ボランティア学のすすめ—支援する/されるフィールドで何を学ぶか, 昭和堂.
- 全国社会福祉協議会, 2010, 全国ボランティア活動実態調査報告書.
- レベッカ・ソルニット, 高月園子訳, 2010, 災害ユートピア—なぜそのとき特別な共同体が立ち上がるのか, 亜紀書房.
- 田中治彦, 1994, ボランティア活動とネットワークづくり, 森井利夫編, 現代のエスプリ 321 号 (ボランティア), 至文堂.
- 竹内章郎, 1999, 現代平等論ガイド, 青木書店.
- 竹内章郎, 2007, 新自由主義の嘘, 岩波書店.
- 竹沢尚一郎, 1996, 贈与・交換・権力, 井上俊ほか編, 岩波講座 現代社会科学 第 17 巻 贈与と市場の社会学.
- 竹沢尚一郎, 1997, 共生の技法, 海鳥社.
- 竹端寛, 2014, 障害者とボランティア—関係性の変容と相互変革, 内海成治・中村安秀編, 新ボランティア学のすすめ—支援する/されるフィールドで何を学ぶか, 昭和堂.
- 都村尚子, 2011, 都村尚子編, 福祉コミュニケーション論—支援が必要な人が求めるもの, 支援する人に必要なもの—, 中央法規出版.
- 筒井のり子, 1995, ボランティア・コーディネーター—その理論と実際, 大阪ボランティア協会.
- 鳥越皓之, 2008, 「サザエさん」的コミュニティの法則, 日本放送出版協会.
- 仁平典宏, 2011, 「ボランティア」の誕生と終焉 —〈贈与のパラドックス〉の知識社会学—, 名古屋大学出版会.
- 中野敏男, 1999, ボランティア動員型社会の陥穽, 現代思想 27, 青土社.

- パウロ・フレイル, 三砂ちづる訳, 2011, 新訳 被抑圧者の教育学, 亜紀書房.
- 早瀬昇, 2009, 日本ボランティアコーディネーター協会編, 市民社会の創造とボランティア
コーディネーション.
- 原田隆司, 2010, ポスト・ボランティア論ー日常のはざまの人間関係ー, ミネルヴァ書房.
- ピーター・M・ブラウ, 間場寿一ほか訳, 1974, 交換と権力ー社会課程の弁証法社会学ー,
新曜社.
- 平尾昌宏, 2012, モースと贈与論の陥穽 : 〈贈与〉の倫理学・哲学的考察への序説, 立命館
文学, 立命館大学人文学会.
- マックス・ウェーバー, 阿閉吉男・内藤莞爾訳, 1987, 社会学の基礎概念, 恒星社厚生閣.
- マルセル・モース, 吉田・江川訳, 2009, 贈与論, ちくま学芸文庫.

引用・参考ホームページ

日本ボランティアコーディネーター協会ホームページ

http://www.jvca2001.org/modules/pico/info/whats_vco.html 最終閲覧日2016
年10月3日.

第4節 福祉コミュニティ岡村理論におけるコミュニティの位置づけ

第1項 コミュニティの位置づけ

本節では、地域協働管理の組織的主体の一つと想定される福祉コミュニティについて論じる。中心に取り上げるのは岡村重夫の論である。岡村重夫の理論は「主体性の社会福祉論」（松本 1993）と呼ばれている。また岡村はその観点から独自のコミュニティ論を展開している。しかし住民の主体性をそのまま称揚することに、異論を呈する議論がなされてきた。

例えばボランティアの位置づけに関する議論をみてみよう。近年では自己実現がボランティアの理由として承認されるようになってきている。完成された主体のボランティア活動だけでなく、活動を通して主体となることも、ボランティア活動とみなされるようになった。そしてボランティア主体を育成するという視点は、各種の施策にしばしばみられるところである。このようにして、特定層に限らないボランティアの一般化＝ボランティア社会が語られている。しかしこういったボランティアの涵養という視点に対し、「ネオリベリズムとの共振」（仁平 2005: 485-499）がみられ、さらに「動員」、「陥弄」につながる（中野 1999: 72-93）という指摘もある。少なくとも、自己と他者を含むシステム全体への帰結を度外視した主体性の評価は成り立たないだろう。

次にコミュニティの位置づけに関する議論に眼を向けてみよう。1970年代のコミュニティ施策の時代では、期待概念としてのコミュニティは住民が自主的につくるべきものであった。そこでの住民の善意としての意図は、みんなが住みやすい地域をつくることであったろう。しかしその活動については「官製コミュニティ」（高寄 1979: 121, 128）、行政の下請け化、旧態の支配構造の再生産・復活につながる（秋元 1990: 135）といった批判・疑念が提出された。やはり、主体性の置かれている社会的文脈を無視した評価はできないだろう。

また舞台が変わった現在でも、声やかなコミュニティの称賛（コミュニティ・インフレーション（吉原 2011: 045））には、例えばコミュニティの自己統治を活用＝行政の下請け（齋藤 2013: 26-29）といった疑念・危惧が示されている。

このような批判・疑念・危惧がある一方で、多くの場所で進められているコミュニティを制度化する地域自治区やまちづくり協議会の実践に対し、それを動員ととらえるのではなく、法律や条例による団体自治的側面の強化、行政への拘束力の強化として積極的に評価する議論もまたある¹。

では社会福祉理論においてはどうか。社会福祉理論が人間の尊厳、人権を基本的価値とする限り、それは「問題を社会化する」理論といえる。ソーシャルワーク理論である生

¹ 例えば、西村茂・自治体問題研究所編、2011、地域と自治体第34集 住民がつくる地域自治組織・コミュニティ。中川幾郎編、2011、コミュニティ再生のための地域自治の仕組みと実践、学芸出版社など。

活モデルにひきつけて考えれば、問題の社会化とは問題の発生原因を個人とともに環境の要素である社会にも求め、また問題解決の努力を社会とともに個人にも求めるが、その場合、社会は個人の努力を支援する。つまり問題の解決を「個人のせい（自己責任）」だけにはしないという考え方である。

国家が社会福祉の責任を負うようになった以降でも、民間の社会福祉活動は行われ続けた。例えば戦後に官主導で立ち上げられた日本の社会福祉協議会においても、「住民主体」原則のもと、行政との協働が早い時期から目指されてきた。そして、社会福祉の領域でのその後の一連の議論や動きは、住民（利用者も含め）の主体性を強調し、またそれを求めるものであったといえよう。もちろん全てを住民の主体性に帰責するものではないが、社会福祉理論では社会福祉の実現に当たっては住民の自発性は織り込み済みであり、むしろ不可欠なものとみなされている。

現時点では社会化は行政化、住民化、市場化でもあり、解決に当たっては協働の形態（多職種専門職間の連携、専門職と住民の連携）で行われるものとされている。それは地域包括支援システムの中で描かれている姿であり、地域福祉の主流化（武川 2006）として目指されているものでもある。しかしそうであれば、上述の批判や危惧はますます当たっているのかもしれない。

はたして住民の自発性やコミュニティの自治性は、行政の下請けへと包絡されざるをえないのだろうか。本稿ではこの問いの答えを、社会福祉の分野での理論的考察の中に探してみたい。社会福祉の分野では国家の社会福祉を委託という形で民間施設に委ね、また民生委員といった官製ボランティアをつくり、そして官主導で社会福祉協議会という民間協力組織をつくりあげてきたことにみられるように、国家・行政と住民の主体性、自治性の結びつきは非常に強い。この結びつきが下請けでしかないのかどうかを検討してみたい。

またそのとき岡村の理論の中にその答えにつながる導きの糸を探してみたい。上述のように、岡村の社会福祉理論は主体性の理論と呼ばれ、その点から独自のコミュニティの位置づけを行っている。例えばコミュニティは行政の下請けに包絡されるという位置づけは、コミュニティの活力を利用した「間接的統治（『統治の統治』）」（齋藤 2013: 26）と呼べるだろう。しかしこの点に関連して、岡村はシーボーム報告の中から「コミュニティを通じて行われる福祉（welfare through community）」というとらえ方を提示している（岡村 1974: 24）。前者と同じく、コミュニティ活動が前提になっているが、その違いは統治へと帰結するのではなく、逆に社会福祉全体の自己改造という結果を生みだすところにある。ではそれはどのような主体性であった時に可能なのだろうか。あるいは主体性以外にも何らかの要件が伴うのだろうか。

第2項 自発的社会福祉

(1) 自発的社会福祉

岡村の社会福祉論は自発性のもつ意義を強調するものになっている。そのことは自発的社会福祉の位置づけに端的に表れている。岡村は社会福祉の発展過程を自発的社会福祉、法律による社会福祉の段階に大別し、前者の存在こそ、社会福祉全体の自己改造の原動力として評価されなければならないと主張している（岡村 1983: 3）。しかし先の危惧に倣い、自発的であるだけで社会福祉全体の自己改造という結果を生みだすと考えすることは、いったん留保しておく。では前者が後者の補完にとどまらず、自己改造の原動力となるというのは、いったいいかなる意味においてであろうか。以下、岡村の議論に立ち入ってみたい。

自発的社会福祉は法律による社会福祉との対比で用いられている。それゆえ前者は国家・行政が担う社会福祉とは異なった、民間あるいは住民による社会福祉となる。また法律や条令で定められた権利義務に基づいて行われる社会福祉ではなく、自発的に行われる社会福祉であろう。ただしその場合、恣意的に行われるということではなく、社会的に公認され、支持されたものとして行われる（同: 5）。

岡村が自発的社会福祉とするのは①相互扶助（村落共同体、同業組合、共通の信仰をもつものどうしの相互扶助）と並んで、②慈善事業、③博愛事業である。②、③の事業では、構成員の自発性（自覚性・選択性）が活動の展開にとって決定的な要素であることはいうまでもない。そして両事業については、その先駆性と開拓性が指摘されている（同: 15）。こういった先駆性、批判性が法律による社会福祉に対しても機能し、社会福祉全体の自己改造の原動力を生むと考えられる。このような位置づけは、今日のNPO論でもみられるところである。

しかしこれらの事業は、いわば特定の層によって行われるものである。他方で相互扶助を行うのは特定でない住民である。その相互扶助は「他人の生活困難を援助するもっとも端緒的かつ自然発生的な行為」であり、「洋の東西を問わず、また時代を超えて、広く人類社会のなかに見られる他人援助の社会福祉的行為」である（同: 6）。そしてこの相互扶助は「成員間の仲間意識すなわち対等の同類者意識」が根拠となって生まれるとされる（同: 10）。

このように、相互扶助は自発的社会福祉の一つとして高く評価されている。法律による社会福祉が存在しない場合に、頼るべきは相互扶助であっただろう。しかし法律による社会福祉が家族を取り込むまでに制度化された場合に、なお相互扶助は必要なのであろうか。さらに相互扶助は、法律による社会福祉に対してさえも改造力をもちえるのだろうか。ここでこれらを検討するために、以下、解釈を交えながら、岡村の地域福祉に関するいくつかの見解を整理しておきたい。

(2) 地域福祉の要点

国家による社会福祉と相互扶助の接点は、地域社会に現れる。岡村は社会福祉と関わって、

地域社会についておおよそ次のように述べている。

第一に、地域社会は福祉課題が発生し、そして解決される（予防も含めて）場所（根源）である（岡村 1974: 1-2）。これはもちろん切り取られた地域社会というものがある、その中で課題が生じ、解決されるということではない。住民にとって福祉課題の解決のためには、例えば国家による社会保障と同時に、当人の地域社会における社会関係への働きかけが必要である（岡村 1983: 2-3）。つまり人が定住する地域社会というものがなくならない限り、福祉課題は地域社会の中で発生し、また地域社会において解決が期待されることになる。その意味で、地域社会における社会福祉という含意がある。

またそのことは、地域社会による課題解決という意味ももつことになる。例えば岡村は「大規模の近代的な社会福祉が、全国民に対する普遍的サービスを必要とする半面において、なお地域社会における個別化的援助の要求に対応するコミュニティ・ケア・サービスをも含まなくてはならないならば、地域住民相互の連帯や自発的な共同、すなわち何らかの相互扶助の存在を必要とするであろう」（同: 12）と指摘する。「ならないならば」という仮定の下での発言であるが、もちろん岡村はそうすべきという立場である。その場合、国家による社会福祉と相互扶助との接点は、この個別化的援助（個別的処遇（岡村 1974: 9）とも言い換えている）という形をとる。この個別性という点については、次のようにも述べている。「英国でいわれる personal social services の“personal”とは、単なる『対人的』とか『個別的』な保護サービスを意味するものではなく、個人と環境との関係の全体、すなわち個人のもつ社会関係の全体を視野に入れた保護的サービスないし支持的サービスでなくてはならないということになるであろう」（岡村 1983: 64）。例えば、国民を一律に処する国家による福祉においては、国民は制度に適う属性をもっているかどうかでしか扱われないのに対し、面識関係がある地域社会によってこそ、個人は全体性、総合性をもった存在として扱われるという指摘であろう。

また続けて、「福祉国家における『普遍的処遇の原則』は、全国民に対して権利としての福祉を保障し、生活問題解決のための機会の平等を提供したけれども、同時に単なる受益者としての国民の人間像をしか提起することができなかった……この欠陥を克服するためには、『普遍的処遇の原則』を前提としながらも、漠然とした福祉概念を限定して福祉国家に対して相対的独立性をもった個人の主体的存在性に注目する新しい社会福祉の概念を提起せざるを得ないのである」（同: 64）と述べ、個別性を尊重することと、当人が主体的存在であることを認めることをセットにして主張している。

つまり、地域社会による課題解決は、利用者の全体性、総合性、そして主体性を認めた上での支援ということになる。このような、利用者そして住民の係わりが示される場合に、国家による社会福祉は国民の社会福祉になると理解できる（岡村 1974: 9）。

第二に、この係わりは、参加として概念化される。それは利用者（援助対象者）及び住民の参加である。岡村は「実際の施策の立案過程に対して住民が参加するのみならず、施策や施設の運営・管理に対して住民が参加すること」（同: 10）を求めている。このコミュニテ

ィへの参加は、もちろん決定事項の実行への参加のことではなく、決定また実行への参加である。

またコミュニティへの参加は、コミュニティを通じての国家の社会福祉への参加に展開する。例えば、岡村は福祉国家体制における地域社会の意味についての二つの見解を紹介している。一つは「福祉国家はそれ自身『脱地域社会的』であり、福祉国家を構成する国民は権利主体としての個人であって、個人と国家のあいだには、もはや過去の時代にみられたような『個人を埋没させるムラ状況的な地域共同体』は存在しない……〔そこでは〕地域性の限定を受けることのない個我の自覚にもとづく権利主張によって、生活問題解決の行政施策を講じさせる反面において、地域性を代表する地元組織が空洞化している」（同：7）という見解である。

他の一つは「福祉国家の背景もしくは基底には、厳然としてコミュニティ（地域共同社会）という地域社会が存在し、それが『国家』という特別な機構を利用して、コミュニティの全成員に社会的サービスを提供させる」（同）という見解である。岡村は、もちろん後者の見解の実現を目指した議論を行っていくが、そこに示されているのは国家に利用されるコミュニティではなく、むしろ国家を利用するコミュニティである。

さらに、「地域コミュニティにおける直接的な住民参加にはじまって、広域社会ないし市民化社会における間接的参加に至るまで、一貫的に社会福祉サービスの全過程にサービス受給者や住民が参加することによって、はじめて社会福祉の民主化が可能になる」（同：36）というように、コミュニティを通じた、社会福祉全体のコントロールといった像を示している。ここにおいて、社会福祉全体の自己改造がなされることになる。

では、なぜコミュニティはそのような力をもちえるのだろうか。またコミュニティの成員は、なぜ参加への潜在力をもちえるのだろうか。つまり、第三に、論理展開からすれば、コミュニティの力は、相互扶助の中に求めざるをえない。

まず上述のように、相互扶助が自然発生的な行為とされているのは、慈善事業や博愛事業の構成員のもつ自発性（自覚性・選択性）に比べてという意味であり、いわば一定の状況における自然な行為として生まれるということであろう（例えば村落的生活様式のように）。日本の地域共同体の一定の状況とは、住民の生活、社会関係がほぼ共同体内で自足し、かつ共同性に裏打ちされているということである。岡村が日本の地域共同体における相互扶助として言及しているのは、同族、同朋といった関係の間でなされる相互の助け合いであり、ユヒ、モヤヒ、テツダヒといった例示、また相互扶助組織として同族や講などを指摘している（岡村 1983： 6-8）。

しかし互助では反対給付が求められる。また同一の対象を介して、共に関わり合うという共同関係においては、コモンズ（共有地、行事、信仰など）の利用・享受に全員が参加できるが、維持・管理も全員が負担すべきという原則がある。協調行為は単独行動より $+\alpha$ を生み、逆に恣意的行為は $-\alpha$ を生む。よってフリーライダーは容認されず、強制力の行使もありえる。そこには地域共同体の自治がある。ここでも義務としての貢献が求められる。しか

し地域共同体では、生活困窮者には仕事の斡旋や頼母子講で一番に引き当てるといった配慮や支援が行われていた（渡辺 2008: 132-134）。

この配慮や支援を生み出すのが、同類者意識であろう。共同関係では自他の区別が消失し、それによって連帯関係が発生し、それが相手への同一視を生み出す。よそ者に対しては決してもたれることのない、仲間の苦勞・喜びを、わが苦勞・喜びとする心情である。

しかし地域共同体においては、構成員の対等な関係のみがあるのではなく、上下関係において秩序が貫徹されてきたことも周知の事実である。

よって、相互扶助の根拠として挙げられる「成員間の仲間意識すなわち対等の同類者意識」（岡村 1983: 10）における「対等〔性〕」は、岡村がつけた特別な限定と解釈できよう。つまり権力格差によって強いられたものは、自発的ではないと読み取れる。とすれば、想定される相互扶助は、かつてのものをそのまま現代に再現しようとするのではないはずである。むしろ対等性を強調することは、上下関係という現実を克服する方向を示唆するものであろう。これを権力批判の論点として提出しておきたい。

また状況の中で自然と生まれてきたものは、状況が変われば失われることになる（都市的生活様式への転換、あるいは地域社会の空洞化）。客観的には共同性は存在していても、それを行政が管轄するものとなり、住民は当事者意識を失っていく。近接の住民どうしが、仲間ともみなさず、同一視もしないという状況が進んでいったとき、つまり自然と生まれるものではなくなったときに、相互扶助をどうやってつくり、主体を成熟させていくことができるのだろうか。これを福祉教育の論点としておきたい。

岡村の想定する相互扶助、コミュニティは、現実の地域社会で成立すべきものと考えられている。しかし以上のことを考えれば、それは期待概念といえる。上述の論点に答えることで、想定される相互扶助、コミュニティは現実化するであろう。次に岡村のコミュニティ論の中から、これらの論点の答えを見いだしていきたい。

第3項 岡村のコミュニティ論

（1）社会福祉のコミュニティ論から

さて、岡村はコミュニティをどう構想したのだろうか。岡村はシーボーム委員会報告を検討し、そこからコミュニティに関して以下の点を引きだしている（岡村 1974: 21-24）。①地域社会におけるコミュニティの複数性（下位コミュニティの存在。例えば岡村の用語では、「福祉コミュニティ」）。②コミュニティの成員がもつ共通の価値観や態度や行動様式から同一性の感情が生まれ、それがコミュニティ内の社会的統制の基礎となる。③複数のコミュニティがさらに同一の価値意識や行動様式をもつようになれば、地域社会全体がやがて一つのコミュニティに発展することもありうる。そして上述の方法論に関わる点として、④コミュニティの同一性の感情を奨励する直接的方法として、コミュニティ・センター、コミュニティ・クラブ、入居者組合等の住民組織をつくって、同一性の感情を発展させること。そ

して⑤住民参加によって、コミュニティは社会的サービスの受益者（客体）であると同時に、提供者（主体）にもなる。これが“コミュニティを通じて行われる福祉”（welfare through community）である。

②については、共同性を基盤にした相互扶助という行動様式が、同一性の感情（同類者意識）を生むことは、先述の通りである。また同時にそれが社会統制の基盤になるとも指摘され、コミュニティの自治への目配りもされる。この点が岡村がコミュニティに期待するポイントの一つであろう。ただし、同一性の感情が所与のものと想定されているのではなく、コミュニティづくりをしていく中で生まれてくるものとされている。運動体としてのコミュニティといえよう。そして⑤にあるように、住民参加によってコミュニティは受益者（客体）であると同時に提供者（主体）ともなる。

結論として、岡村は「これらの環境改善やサービスの実施が、地域にとって必要であるかどうかを、地域住民が自ら発見し、方針を決定し、そしてその実現について必要な集団的活動に参加することによって体験せられる『同一性の感情』を共有することが『コミュニティづくり』である」（同：23-24）と述べる。

（2）社会学のコミュニティ論から

岡村は、社会学のコミュニティ論についても参照している。奥田によれば、コミュニティは行動体系における主体化、意識体系における普遍化に特徴づけられる（奥田 1983：28）。主体化については、必ずしも同じ脈絡でないと断りつつも、コミュニティ自治やコミュニティ意思決定権力の偏在という議論と係わらせ、また住民運動とも絡めている（同：26-27）ことから、参加という論点と大きく関係させていることは間違いない。岡村は主体化を「地域主体的態度」（岡村 1974：65）とも言い換えているが、上述の参加への言及など、奥田の考えと同様な展開をしている。

他方、普遍化については、「普遍主義的権利意識」（岡村 1974：66）と言い換えている。普遍主義に権利がつけ加わっている。例えば、対内道徳と対外道徳が併存している場合には、異なる他者を排除することで、内部の一体化・連帯が成り立っている。普遍主義とは、こういった内・外の区別をしないことである。そうであれば、普遍主義的権利意識とは、権利の内容がどのようなものであれ、その権利内容を等しく全ての者に保証することと解釈できる。それはコミュニティの外に対してだけでなく、内側に対しても当てはまる。かりに地域社会内に異なる他者がいる場合にも、等しく権利を認めることになる。異なる取り扱いをすることを、権力によって事実上行う（あるいは異なる取り扱いをしていることを無視する）ことは、不当なことである。この点が地域共同体とは異なるところである。

このように、岡村が奥田のコミュニティ論から引きだした「地域主体的態度」、「普遍主義的権利意識」は、ともに権力批判の論点と係わって使われていることがわかる。

しかし、このような全ての人の参加を認めること、全ての人を排除しないことは、どこからスタートできるのだろうか。いうまでもなく、こういった意識や態度は、所与のものでは

なく、学習の結果として身につくものであろう。地域共同体においても、相互扶助を通して身についたものである。

現在において、再びそれを求めるとすれば、都市的生活様式が一般化した状況に合った相互扶助のあり方、相互扶助のつくり直しが模索されよう。例えば、岡村の「リーダーによる市民学習の結果として期待される価値意識の転換と、地域運動への参加によって得られる価値意識の転換とは、果たして同質のものであろうか」（同：20）という疑問も、それに関係している。また上述の④は、一般的地域組織化の方法論への言及である。そこから読み取れることは、施設や組織をつくること自体ではなく、そこでの活動が同一性の感情を育てるということであろう。福祉教育の考えが示すように、体験的学習がスタートである。このようにして、コミュニティとはつくられるものとなる。

（3）福祉コミュニティ

しかし上述の①にあったように、岡村は一般的コミュニティ（地域コミュニティ）の内部に下位コミュニティ（福祉コミュニティ）を想定している。一般的コミュニティにおいては、同一性の感情が成立しているわけであるが、それでも一般的コミュニティは福祉サービスの提供には至らないとして、次のように述べる。「一般的コミュニティにおいてみられる自然発生的な相互援助は、彼らをコミュニティの一員として受容し、支持するものはあっても、それによって何らかの特殊サービスとしての具体的な援助を期待しうるものではない」

（同：69）。「[一般的コミュニティは] それ自身は地域福祉サービスそのものではないけれども、コミュニティ・ケアの対象者を自分らの仲間として受容し、支持し、彼にふさわしい社会的役割を提供」（同：67）する。

ここに自然発生的な相互扶助の限界が指摘される。それを超えるものが福祉コミュニティである。福祉コミュニティとは、「社会的不利条件をもつ少数者の特殊条件に関心をもち、これらのひとびとを中心として『同一性の感情』をもって結ばれる下位集団」（同：87）である。その中核をなす構成員は、ア) 現実的または可能的なサービス受給者ないしは対象者、イ) これらの当事者と同じ立場に立つ同調者や利害を代弁する代弁者、そしてウ) 各種のサービスを提供する機関・団体・施設である（同：70）。ここから読み取れる担い手を挙げると、当事者住民、少数者の特殊条件にも関心をもつその他の住民、専門家・機関である。今日の用語で言えば、協働の受け皿組織といえよう（福祉コミュニティを、むしろ福祉アソシエーションとして捉えるほうが適切と思われるが、岡村の用語に従って、ここでは福祉コミュニティのままとする²⁾）。

²⁾ 社会学ではコミュニティ・アソシエーションという対概念が用いられている。岡村はアソシエーション概念を用いていないが、次のような言及をしている。「各類型の地域社会をコミュニティ型のそれに発展させるばあいにも、それぞれの地域社会にある多数の住民組織をコミュニティ集団として形成することを通じて、初めて可能になる」としている。そして、当該住民組織に関する調査事例を引用し、町内会、自治会のような、組織原理が地域的共同居住によるものと、地域性が便宜的外枠として存在する、地域における社会、文化組織を区別している（岡村 1974:

そして福祉コミュニティの機能をみると、(a) 対象者参加：社会福祉政策に対する住民参加ないしは対象者参加、(b) 情報活動：地域福祉に関する情報活動、(c) 地域福祉計画の立案、(d) コミュニケーション：コミュニティ内外にわたるコミュニケーション、(e) 社会福祉サービスの新設・運営が挙げられている（同：88-101）。つまり社会福祉施策の立案、決定、実行に一貫して関わる姿が描かれている。こうして、福祉コミュニティが福祉課題の解決に向けて先導するという姿が描かれている。

このように、一般的コミュニティと福祉コミュニティは区別されている。全ての住民がサービス提供者ではないという点を踏まえれば、現実的な認識だと思われる。しかし福祉コミュニティのなかにも住民が含まれていることから、両者の違いは絶対的なものではなく、住民の主体性の度合いの違いとも理解できる。例えば、福祉コミュニティは福祉活動の住民リーダー、住民協力者からなり、一般的コミュニティの住民はその理解を示すといったものである。コミュニティづくりを運動としてとらえれば、無関心層を関心層へ、そして協力層をリーダーへと育てていくことも取り組むべき活動である。それも福祉教育の課題として引き受けられるものではなかろうか。

(4) 動員されるコミュニティ？

では、このようにしてつくられるコミュニティの自治（community autonomy）（同：24）は、統治へと転換されることはないのだろうか。岡村は次のように述べる。「国家、地方自治体は社会福祉サービスを実施するにあいには、その責任を地域住民の自発的な相互援助や民間のサービス活動に転嫁することなく、住民の福祉要求に対して公的責任を完全に果たすべき」（同：36）。「わが国の社会福祉の現状では、個人の社会生活上の困難についての自己責任主義すなわち自由主義的理解がなお多く残存している……その意味では脱地域性の『市民化社会』の実現が条件でなければならない。……[しかし] 単に立法・行政機関に対して権利を要求するだけであって、個人としての責任を負う必要がないのかどうか……

72)。通常、後者はアソシエーションと呼ばれている。よって一般的コミュニティの中の下位コミュニティとは、コミュニティの中のアソシエーションとした方が理解しやすいと思う。

また渡辺が指摘するように、「もともと、コミュニティ活動は、『福祉的な活動というよりも、健康な住民による近隣活動として、相互支援活動の範疇』とする理解が適切であろう。ここでは、重篤な障害者や高齢者問題を持ち込んでも『疎外（公的に入所施設で対応）』という本音があるように考えている。かならずしも、コミュニティは万能ではない。したがって、そのような一般的コミュニティ自体を『福祉的なコミュニティ』とするためには、一般的コミュニティ自体に生活支援のための組織（アソシエーション）を内部的装置として構築の課題がある」（渡辺洋一、社協活動の規範と展望 福祉社会と福祉コミュニティの展望

http://www.chiikifukushi.com/2008/05/post_6.html 最終閲覧 2014 年 10 月 3 日。リアリスティックな認識といえる。

しかし岡村はそれらの住民組織がコミュニティ集団に発展することを指摘しているのであり、また岡村のコミュニティの強調点は同一性の感情にある。アソシエーションが同一性の感情を生むことがあるのは肯定できるので、ここでは岡村の用法を尊重して、下位コミュニティのままにする。

コミュニティでは、住民の地域社会すなわち自分の生活の場に対する所属感ないし帰属意識と共通の目標をもっているために、隣人や地域に対する自然的な共感や協同的行動における個人の役割が自覚せられる。……『コミュニティ』か『市民化社会』かという二者択一が問題なのではなくて、両者は相互に転換し、両立しうる地域社会概念である」(同： 32-33)。

引用が長くなったが、このように、岡村がとる路線は、市民として国家に要求するだけでなく、コミュニティを通じて福祉事業に参加し、国家に要求することである。このようにして国家の責任は放棄されることはない。しかし一般論としてはそのように主張しえるところでも、具体的にどこに国家とコミュニティの役割の線引きはできるのだろうか。統治へ転換するかどうかは、この点に係わってくるであろう。

岡村はこの点に関して、「批判的協同の原則」(岡村 1970: 236)を示している。例えば下請け化とされる民間施設へのサービス委託は、協同自体が非難されるべきではなく、「委託に伴う対価、委託の期間、サービスの内容、事業の運営、将来の計画などについて、相互に十分論議され、評価されているか否かが重要な問題である」(同： 237)、また「サービスが国民的に承認されたものであるか否か」(同)を問おうとする。つまり公と民、また対象者を含めた住民との建設的な自己批判と相互批判の重要性を指摘し、それをもって下請け批判に反論する。それは今日の協働論に通じるものがある。

では、このような相互批判を基礎にした協同はどこにおいてみられるのだろうか。岡村は次のようにも述べている。「[公営福祉事業は]その責任の一部を民営社会福祉事業に委託するであろうが、資金の出所に関するかぎり、両者の間には区別はありえない。政府はその資金、設備を提供して民営社会福祉事業と協同連帯の責任を果たすことになる。ここで民営社会福祉事業の弾力性や批判的協同の原則が考慮せられると共に、対象者の便益と自発性に関連して、民間社会福祉施設の特長を発揮するようにされねばならない」(同： 238)。ここでの登場人物を拾い上げれば、政府(行政)、民営社会福祉事業所、対象者である。とすれば、同調者や代弁者をも加える形で構想されている福祉コミュニティこそが、政府(行政)との間で批判的協同関係が実践される受け皿組織ではなかろうか。

第4項 協働、福祉教育、コミュニティの自治

(1) 協働

以上、コミュニティの位置づけを岡村がどうしたのかということを見てきた。要約すれば、コミュニティへの、またコミュニティを通じた参加によって国民の社会福祉が実現されるのであり、それは批判的協同という形をとる。またそれは主体の成長を伴って可能になるということである。

このようにとらえる岡村にとっては、コミュニティの活力を利用した「間接的統治(『統治の統治』)」はありえないことになる。しかし、そうだからといって、コミュニティを通じ

た福祉が実現する具体的な方途を示しえたかという点、必ずしもそうはいえないだろう。大橋が岡村理論における地方自治体論の欠落、また地域福祉の主体形成論や技術・方法、福祉教育についての記述がほとんどない（大橋 2012: 271-272, 275）と指摘することは適切である。しかし同時に、「岡村の地域福祉思想・地域福祉実践の指針、具体的な提案を具現化できるかが問われる」（松本 2002: 30）という点を、私たちの課題として引き受けることが必要であろう。ここで岡村の議論以降の展開についても触れ、改めて岡村の目指すコミュニティが実現するために何が必要なのかを考えておきたい。

まず批判的協働は、現在、協働という概念で盛んに議論されていることと重なり合う。協働は公共性が行政の独占物ではなく、住民もそれを担いうるという認識があって可能になる。たとえそれが行政の都合よく導入された認識であったとしても、そう宣言されたからには制度的な力をもつことになる。

公共活動とはみんなに関わり合う活動のことである。それは①何が公共なのか（例えば社会福祉施策として何を行うのか）、②誰がその活動を担うのか（行政か、企業か、住民か）、③誰が活動を評価するのか（行政か、企業か、住民か）、④誰がコストを負担するのか（税金か、寄付か、ボランティア・社会貢献か）といった課題群をもつ。公共が行政の独占物ではなくなったということは、これらの課題を住民等との議論によって決めるほかなくなったということである。

では、実際に協働に当たって何が留意されているかをみてみよう。例えば『第2次呉市市民協働推進基本計画』（2009年）には、以下の市民協働の基本原則が示されている。

1) 対等の原則（どちらも主役）

対等な関係が前提となり、意思決定にもかわり、責任も共有します。

2) 相互理解の原則（同じテーブルに着き、お互いを理解する）

協働のきっかけづくりとして、普段から話し合いを行い、相手の立場や状況をよく知るべきです。

3) 自主性・自立性の原則（自分のことは自分で決め、他の力を借りない）

市民公益活動における自主性を最大限に尊重し、自立化することを推進します。

4) 目的共有の原則（目指すことは同じ）

目的が共有できたときに協働が成立します。

5) 公開透明性の原則（みんなが見える）

支援、活動状況などのあらゆる市民協働の内容を公開し、いつでも、誰でも見ることが出来ます。

これらの原則は呉市独自のものではなく、他の基礎自治体にも共通の標準的なものである。解釈すると、4)にあるように、協働の前提はまずは目標が共有されることである。それがなければ協働の必要はない。その際1)にあるように、協働の関係者は対等である。これは権力によって行動が強いられることがないという意味である。しかしそのためには、3)の自主・自立が必要である。依存は従属を生む。また2)にあるように、互いの作法には違

いがある。違いを認めた上で協力するということである。そして 5) にあるように、公共活動である限り、プロセス、結果がみんなに公開される必要がある。

もう少し具体的にみてみよう。例えば呉市では、市内 28 地区で、地区まちづくり委員会（協議会）（以下、地区まちづくり委員会とする）が設立された。自治会を軸にした、年齢・属性別組織及び機能別行政協力組織の連合体である。ただしアソシエーション型組織にも開かれている。この委員会に市からの補助金がだされている。それぞれ地区まちづくり計画を作成し、実施している。計画づくりの軸は、地区アセスメントに基づき、目標（地区像）とそれを実現する手段（活動）を確定することである。

地区まちづくり委員会を設けた背景には、「コミュニティの自立経営（地域力の向上）」、「小さな市役所の実現（協働型自治体への移行）」という行政側の理由がある。このことも呉市特有のことではなく、協働を謳う多くの基礎自治体に共通のことであろう。ともかくこの過程で、上述の①～④の点が住民側の了解をえて確認されることが必要である。

とくに④のコスト負担の面をみてみよう。多くの基礎自治体と同様に、呉市においても住民の主体性を当てにした行政協力システムが機能してきた。一般に、自治会等の地域住民組織では、役職者になんらかの手当てをだしているところもあれば、そうでないところもある。また活動に対して行政からの助成がなされている場合もある。地域住民組織の活動、そして各地区委員会の活動も公共活動と考えれば、私費（無給）で公共活動を行うという極と、公費（会費、税金）で公共活動を行うという極が設定されるであろう。住民個人の側では、公共活動が重要で避けられないとすれば、どこまで無給で行うか、あるいは会費や税金を増やすかという問いになる。地区レベルに限定すれば、会費を上げることにはコミュニティの同意が必要である。知らず知らずにフリーライダーになってしまう、あるいはそれが容認される状態では、この同意をえるのは困難である。住民側の了解とは、このような背景の中でえられることになる。つまりコミュニティがあつてこそ、地区レベルでの公共活動は成り立つことになる。

（2）福祉教育とコミュニティの自治

このように考えると、やはりコミュニティを形成するうえでの、福祉教育の重要性が浮かび上がってくる。福祉教育ではしばしば体験的学習が行われる。池田は、体験的学習においてなされる体験と知識の統合が、「わかった」という瞬間だと述べている（池田 2004: 39）。都市的生活様式の浸透は、地域の人、ハード、行事についての知識を面的なものから、点的・線的なものにしてしまう。再び地域社会を知るきっかけが、この「わかった」という瞬間であろう。

呉市の地区まちづくり委員会では、地区まちづくり計画の策定に当たってワークショップを行い、そこでまち歩きの実験的学習を行った地区がある（大藤 2009）。そのまち歩きについての感想として、以下のようなものが挙げられている。『こんな所あったんだー』というような発見がありました、「いつも歩いているところでも、みなさんと一緒に歩くと見えな

いところや知らないことが、たくさんありました」,「なにげなく生活しているまちにこんなにもたくさんの新たな発見がある」。

これらは「わかった」という気づきである。「わかった」ものは何だろうか。それはまちのヒト、モノ、コトである。それは「共感」や「折り合う」といった心情につながることも可能な気づきであろう。もちろんワークショップとしては、まち歩き後は、意見をだし合い、計画にまとめていくという作業が行われた。こういった感じる、気づくことから、交通整理、理論化、そして実践という中で、主体の成長が図られることになる。またそのための技術・技法にも留意されるべきである。例えばワークショップ空間を、現実の権力関係が反映されないように仮想空間化し、住民の本来の意見を引きだそうとすることである。つまり住民参加のまちづくり計画作成時点においても、住民の主体形成という福祉教育の観点からの取り組みがなされている。

最後に、コミュニティの決定がどれだけ尊重されるかである。住民の主体性を強調するだけでなく、行政の主体性もまた深まることを求めるべきである。先述のように、岡村は地域コミュニティを基点にした社会福祉の民主化といった、いわば楽観的な像を描いている。しかしそれほど楽観視できる現実ではなかったというのが真実ではないのだろうか。例えばなぜコミュニティ活動が行き詰ったかについて、結局、決定権をもちえなかったからという指摘がある（玉野 2007: 35-36）。通常、コミュニティは基礎自治体の下位にあるので、コミュニティの決定は基礎自治体の決定をもって正式の決定となる。よってどれだけコミュニティの決定が尊重されるかは、大きな課題である。この点で、コミュニティの自治を制度的に強化するという実践も行われている。例えば上越市の地域自治区では地域自治区制度が導入された。法律化、条令化を通して、地域協議会が市行政への拘束力をもつことが示されている（山崎・宗野編 2013）。

第5項 コミュニティを通じた参加

「コミュニティを通じて行われる福祉」の福祉のところには、様々な分野名が入りうる。コミュニティを通じてというのは、いうまでもなく各分野の取り組みの方法論を強調することである。これまでみてきたように、「コミュニティを通じて」はコミュニティの中への参加と、コミュニティの外への参加という意味があった。この住民参加を強調することが、岡村理論の骨子であろう。

現在は、もう一度、方法としてのコミュニティが議論されている時期といえよう。本稿で使ってきた表現でいえば、行政の下請けとしてのコミュニティか、自治的コミュニティかをめぐるコミュニティの位置づけである。岡村は後者を強調するわけであるが、筆者もそれに倣いたい。

住民の公共活動への参加は、旧来の公共活動が行ってこなかった隙間を埋めること、あるいはその一部を代替するという結果を生み出すであろう。もちろん当事者はそのことを理

解し、またその意義を認めているとする。とすれば、なお動員という危惧が当てはまるのは、住民が関与する以外の残された公共部分がブラックボックスになっており、そこに住民が関与しえないという状態にあるからではないだろうか。例えば、活動の評価基準が既に行政によって決められてしまっている、あるいは当該事業の外では議論できないなどである。しかし、そこは同じように公共部分であり、本来は開かれており、議論され、そして住民が決定に参加できるものではなかろうか。つまり、参加をもっと徹底することが、動員という危惧を払拭する術ではなかろうか。福祉教育によって住民の主体性を陶冶していくこと、参加をさらに制度的に保証していくこと、それが岡村が構想したコミュニティを実現していくことになるのではなかろうか。

引用・参考文献、資料

- 秋元律郎, 1990, 中間集団としての町内会, 倉沢進・秋元律郎編, 町内会と地域集団, ミネルヴァ書房.
- 池田幸也, 2004, 地域社会における学びの再編にむけて, 日本福祉教育・ボランティア学習学会年報 Vol. 9.
- 大藤文夫, 2009, 地域協働と担い手育成—呉市A地区における地区まちづくり計画策定を事例に—, 社会情報学研究 15.
- 岡村重夫, 1970, 地域福祉研究, 柴田書店.
- 岡村重夫, 1974, 地域福祉論, 光生館.
- 岡村重夫, 1983, 社会福祉原論, 全国社会福祉協議会.
- 大橋謙策, 2012, 岡村理論の思想的源流と理論的發展課題, 松本英考・永岡正巳・奈倉道隆編, 岡村理論の継承と展開① 社会福祉原理論, ミネルヴァ書房.
- 奥田道大, 1983, 都市コミュニティの理論, 東京大学出版会.
- 呉市, 2009, 第2次呉市市民協働推進基本計画.
- 齋藤純一, 2013, コミュニティ再生の両義性—その政治的文脈, 伊豫谷登士翁・齋藤純一・吉原直樹, コミュニティを再考する, 平凡社.
- 高寄昇三, 1979, コミュニティと住民組織, 勁草書房.
- 武川正吾, 2006, 地域福祉の主流化—福祉国家と市民社会Ⅲ—, 法律文化社.
- 玉野和志, 2007, コミュニティからパートナーシップへ—地方分権改革とコミュニティ政策の転換, 羽貝正美編, 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.
- 中野敏夫, 1999, ボランティア動員型市民社会論の陥穽, 現代思想 27(5), 青土社,
- 仁平典宏, 2005, ボランティア活動とネオリベリズムの共振問題を再考する, 社会学評論 56(2).
- 松本英考, 1993, 主体性の社会福祉論—岡村社会福祉学入門—, 法制出版.
- 松本英考, 2002, 日本の社会福祉学—岡村重夫とその批判者たち, 三学出版.

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.
吉原直樹，2011，コミュニティ・スタディーズ―災害と復興，無縁化，ポスト成長の中で，
新たな共生社会を展望する，作品社.
渡辺尚志，2008，百姓の力―江戸時代から見える日本，柏書房.

第3章 地域協働管理の行政施策

第1節 地域協働管理と行政施策

本章では、地域協働管理を進める行政施策について検討する。協働は行政発の施策である。しかし住民等の行政以外の主体（その主体性）をあてにする施策であるので、住民等の活動を支援するという形をとる。主役は住民等である。しかし、それは住民等にすべてをまかせる（あるいは押しつける）ということではないので、序論第1章で指摘したように、協働の要点を踏まえた支援が望まれる。

行政が住民等の主体性の発揮を支援するということは、コミュニティ施策においてもみられた。コミュニティ施策は国レベルで始まったものであるが、県レベルでも積極的に取り組むところがあった。例えば広島県の取り組みを、簡単に振り返ってみる。

広島県のコミュニティ施策は、宮澤弘元知事（以下、宮澤知事。旧自治省出身。1976年から約8年の任期）の強力なリーダーシップの下に始められた。その施策は早急で、徹底したものであった¹。庁内改革、コミュニティ推進の住民組織の設立（広島県コミュニティづくり推進協議会、市町村コミュニティづくり推進協議会、地区コミュニティづくり推進協議会）、モデル地区指定（1977年度～1981年度までに、計69地区）、各種コミュニティ施設（コミュニティホームなど）の建設、コミュニティリーダーの養成などが行われていった。コミュニティは地区（市町村以下レベル）に成立するものであるが、県はそのための強力な旗振り役を演じたことになる。

宮澤知事退任後は、コミュニティより、ネットワーク、広域、交流という用語が使われるようになる。また県の関わりも弱くなっていく。そして1996年3月31日に、19年におよぶ活動を経て、広島県コミュニティづくり推進協議会は解散した。その後、平成の合併が議論される時期には、新しい住民自治システムとして、再びコミュニティの範囲が着目された。

広島県では、平成の合併の際に地域自治区を選択した自治体はなかった。この新しい住民システムのモデルとして使われたのは、行政との接合については、高宮町の地域懇談会、地区組織では川根振興協議会などである。

では宮澤知事が蒔いた種はどうなったのであろうか。再度、コミュニティの範囲が注目されたということは、コミュニティで提起された問題がなお継続しているということである。それは住民自治を強化する方向での地域社会の再組織化という問題である。宮澤知事は、コミュニティづくりが運動であること（永久の課題として取り組むもの）と考えていたが、そうであるとすれば、現在でもコミュニティが問われていることは当然のことであろう。

宮澤知事が蒔いた種が芽吹き、実を結んだ地区がある。旧吉田町（現安芸高田市吉田町）

¹ 以下の宮澤知事からスタートした広島県のコミュニティ施策の推移についての記述は、大藤（2014：257-271）に基づく。

郷野地区²は、上記のコミュニティ活動実践地区に指定され（組織名称は「郷野地区コミュニティ協議会」）、その後も活動が続き、現在の安芸高田市で展開している「地域振興会」という特徴的な地域づくり組織の一つとなっている。

そして広島県のコミュニティ施策の直接的な継承ではないが、同系の「福祉の地域づくり」実践地区の指定を受け、コミュニティづくりが展開した地区として、旧沼隈町（現在福山市沼隈町）横倉地区³がある。横倉地区は1970年代後半には、過疎・高齢化に立ち向かうために、コミュニティの言葉を使って地域づくりを進めていた。コミュニティペーパーの発行、アンケートによる住民ニーズの引きだしを行い、1980年に、広島県の「福祉の地域づくり」実践地区の指定を受け活動をすすめていった。こういう活動を下地に、1991年に国の「コミュニティ活動活性化地区」の指定を受けることになった。

当時、沼隈町では「沼隈方式」という特徴ある地域活動が取り組まれていた。これは倉田久士元町長のリーダーシップによるもので、今日の協働とも通じる事業が行われた。

そして同じく、「福祉の地域づくり」実践地区の指定を受け、コミュニティの取り組みが進んだ地区として、広島県廿日市市地御前地区がある。本章では、まずコミュニティ施策から協働施策への発展を検証する事例として、その広島県廿日市市を採り上げる。廿日市市ではコミュニティ推進協議会方式が定型化され、コミュニティづくりが進められていった。その後、協働施策の導入、展開に当たって、コミュニティ推進組織を母体に「円卓会議」という「場」を提案した。

次に平成の合併に合わせて協働施策を導入した呉市の施策展開を考察する。呉市では現在、ボランティア・NPO協働（市民協働に該当するもの）と地域協働が進められている。とくに地域協働におけるまちづくり委員会の活動が、地域協働管理機能を果たすものと期待される。その意味で、まちづくり委員会は協働施策の試金石である。

² 郷野地区については、大藤（2014a：266-267）に基づく。

³ 横倉地区の記述については、大藤（2014b：300-312）に基づく。

第2節 コミュニティ施策から地域協働施策へ―廿日市市の事例

第1項 廿日市市の概要

以下、まず廿日市市の施策概要をまとめたうえで、コミュニティ施策の展開過程が比較的跡づけられる地御前地区の事例、また協働の方法としての「円卓会議」を導入した四季が丘地区を紹介し、その成果と課題を指摘する⁴。

廿日市市は広島県の西部に位置し、広島市中心部から約17km、電車で18分の距離にある。江戸時代には山陽道の宿駅が置かれ、陸上・海上交通の要所であった。また木材産業の町として発展してきた。他方、高度成長期以降、広島都市圏の膨張に伴い、丘陵上に住宅団地が開発され、広島市のベッドタウンとしての性格を強めてきた。

合併の経緯をみると、昭和の合併時に廿日市町、平良村、原村、宮内村、地御前村が合併し（1956年）、新廿日市町が発足した。翌年に佐方の一部を編入している（1957年）。その後、1988年に市制移行した。そして平成の合併では2003年に佐伯町、吉和村、2005年に大野町、宮島町と合併し、新廿日市市が誕生した（以下、とくに断らない限り、廿日市市とは新廿日市市のことである）。現在の市域は島嶼部（宮島地域）、沿岸部（廿日市・大野地域）、内陸部（佐伯地域）、山間部（吉和地域）といった多様な地域からなっている。

廿日市市は、広島県内においても比較的早くから協働施策に取り組んできた自治体である。廿日市市においても、協働施策の前史はコミュニティ施策であった。国や広島県がコミュニティ施策に取り掛かった時期に、やはり廿日市市もコミュニティづくりをスタートさせている。そして「協働」という用語は2000年の『廿日市市コミュニティ推進プラン』（以下、『推進プラン』と略記）に登場している。「市民と行政とのパートナーシップ（協働関係）」（廿日市市2001：7）という用い方である。この時期は全国的に協働施策が広まっていた時期である。廿日市市もまたこの時流に乗ったことになる。

そこで廿日市市がだした施策は、突如登場した施策ではなく、これまでのコミュニティ施策を踏まえ、新たな課題に対応するための転換という性格のものであった。まちづくりの方法論に力点を置いてみると、廿日市市の場合は、推進組織に関して、とくに「円卓会議」という工夫を行おうとしている。

また国のコミュニティ施策においては、概ね小学校区をコミュニティ単位とし、コミュニティ計画がつくられていった。そして協働施策では委員会、協議会、あるいは地域自治区等の名称でこの単位を設定し、その下層、上層との関係を重層的に捉え、そこでの役割分担を志向している。廿日市市のコミュニティ施策においても概ね小学校区に単位設定されてきた。そして市の協働施策の中でもそれは踏襲されている。現在の廿日市市内は合併及び都市

⁴ 調査手法としては、各種資料の収集と地区リーダー及び市の担当職員への聴き取り調査を行った。

発展の経緯に係わって、28 の地区（ほぼ小学校区）から成り立っており、このレベルで地区別実施計画（まちづくりプラン）を策定している。そしてこの 28 地区を基層とし、5 つの地域（平成の合併前市町村の区域）、そして市域という 3 層構成で協働施策が展開されようとしている。

第 2 項 廿日市市のコミュニティ・協働施策の流れ

(1) 第一期，第二期

表 1 は総合計画等の記載事項から、廿日市市のコミュニティ・協働施策の流れを整理したものである。大きく分けて四期に区分できる。第一期はコミュニティ施策の草創期である。『廿日市町総合計画』（1977 年）（以下、『町総合計画』と略記）では、近隣住区論の脈絡でコミュニティが語られている。「町はコミュニティの集合体であり、コミュニティは近隣住区の結合体である」（廿日市町 1977: 54）としている。その際のコミュニティは「集会、文化活動、レクリエーションなどをとおしてコミュニティで結合を強め、住民相互の地域連帯感を助長、育成し、単なる居住者から地域を愛する町民にまで育成することにより、失われつつある人間性を回復し、相互扶助の精神を涵養して、青少年の健全育成と老人を孤独から解放する社会環境を醸成することにある」（同: 54）としていることから、居住区における連帯を志向する住民の組織体ということになる。また小学校区＝近隣住区とされ（同: 55）、コミュニティの単位は小学校区とされている。ここでは 10 の単位が設定されている（1985 年の予定数）。

第二期はコミュニティの提案がなされた時機である。「人間性を回復」といった語り方からも当時の国の施策が意識されていることは明らかである。しかし『町総合計画』では、とくにコミュニティに関する具体的施策が示されているわけではなく、文化活動、レクリエーションが活動内容として例示され、漠然とコミュニティが提案されていた。

丁度この時期に、後述する地御前地区が広島県の働きかけで進められた「福祉の地域づくり実践地区」の指定（1977 年）を受けている。福祉の地域づくり実践地区事業は、宮澤元広島県知事のコミュニティ施策の柱の一つであった「コミュニティ活動実践地区」事業と同系のものであり、いわば福祉版のモデルコミュニティ事業である。地御前地区では同年にコミュニティ活動を推進する組織（「地御前地区コミュニティ推進協議会」。以下、「地御前地区コ推協」と略記）がつくられ、爾来、地御前地区コ推協は活動を続けている。なお 2014 年に、同協議会と町内会連合会とが統合し地御前地区自治会となった。

そして「コミュニティ推進協議会」方式が旧廿日市市全体に適用されていく⁵。県からの

⁵ 1977 年の議会一般質問において町長は次のように答弁している。「〔コミュニティの推進について〕地御前地区が指定されまして、非常に成果があがっております。（中略）更にこれを全町に輪を広げ、廿日市町に住んで良かったと言われるような、皆さんに喜び親しんでもらう、そういう親しみの有るなごやかな廿日市町を作って参りたいと思いますので、各方面のご協力を

表1 廿日市市総合計画等の流れ

	第一期 (草創期)	第二期 (定型期)		第三期 (転換期)		第四期 (再生期)
総合計画等	廿日市町総合計画(1977年)	廿日市町新総合計画(1984年)	第3次廿日市市総合計画(1993年)	廿日市市コミュニティ推進プラン(2001年)*ただしプランの作成は2000年度	第4次廿日市市総合計画(2001年)	第5次廿日市市総合計画(2009年)
地域社会の状況	とくに記載なし	とくに記載なし	コミュニティ推進協議会等諸団体の活動。公民館や各種文化・スポーツ・福祉団体を単位とした活動。活動の参加者の特定化。都市化による交流や連携の弱まり・連帯感の希薄化。	市民における無関心層の増大。地域の連帯意識の希薄化。市民グループ(テーマコミュニティ)に対する行政の柔軟な支援や理解が不十分。	市民の無関心の増大。連帯意識の希薄化による町内会・自治会の課題。様々な分野で活動している市民グループ。	市役所のみが「公共」を担うことは、限界。地域コミュニティ、NPO、企業、学校などが単独で、あるいは協働で公共サービスを担っているという実態がある。市内全域にコミュニティ推進団体が設立され、市民と地域、地域と市役所がつながり、地域づくりを推進するための協働のステージが整いつつある。「市民円卓会議」の実施。
コミュニティの単位	小学校区	小学校区	小学校区	小学校区	小学校区	・基層(小学校区) ・中層(合併前市町村区域) ・上層(市域)
コミュニティの位置づけ	人間性の回復。相互扶助の精神。	住民の多様な生活問題の解決のための地域活動の推進力。住民の自発性に支えられたコミュニティ。	地域住民の連帯。地域における主体的な相互扶助。	市民主導型社会の実現方策。市民によるまちづくりの基盤になるもの(コミュニティづくりから市民自治へ)。	市民主導型社会の実現方策。住民自治の基盤。	各地域において育まれてきた「地域力」を向上させ、支える役割が「公共」における市役所の新たな使命。「市民円卓会議」を地域協働の柱と位置づける。
コミュニティ活動	集会、文化活動、レクリエーションなど	町内会、婦人・青少年・子供・老人などのグループ活動、スポーツ・文化・福祉などの地域活動	美化、スポーツ、レクリエーション、趣味の活動、文化・教養活動、地域福祉活動、生活環境向上活動	「親睦型のコミュニティ」から「問題解決型のコミュニティ」へ	住民自治	新しい公共
コミュニティ組織等	とくに記載なし	上記活動組織	コミュニティ推進協議会等諸団体	コミュニティ推進協議会(町内会・自治会+各種団体)テーマコミュニティ行政の地域参加円卓会議	とくに記載なし	円卓会議
コミュニティ施策の特徴	とくに記載なし	①コミュニティ意識の啓発。②コミュニティ活動の展開(コミュニティ実践地区の指定)。③コミュニティ指導者の育成。④コミュニティ組織の育成(総合的な推進組織)。	①コミュニティ意識の啓発。②自主的活動の推進。③推進体制の充実(リーダーの発掘と育成)。④コミュニティ施設の整備と有効活用。	1. 市民と行政のパートナーシップ(協働関係)の形成 ①市民のネットワークづくり(「地域コミュニティ形式」,「円卓会議形式」)。②自治活動の推進(課題ごとのプロジェクトチームやワーキングチームによる活動支援)。③公民館の相談業務の充実。④行政情報の提供。⑤市役所コミュニティ窓口の一本化(自治振興課)。 2. コミュニティ活動の支援 ①地域活動拠点の強化。②地域拠点での情報機能の強化。③地域の自発的活動が推進される補助金制度。④後継者の育成(公民館での体験学習講座、ワークショップ)。⑤転入者へのコミュニティ活動の紹介。 3. 幅広い市民参加の体制づくり ①幅広い意見集約(アンケート、ヒヤリングでの意見収集、広報、ホームページでの材料提供)。②市民参画の推進(計画づくり段階からの市民参画)。③市民意向の反映(審議会などの公募、まちづくり条例制定による制度面での位置づけ)。④参加機会の増大(地域人材バンク)。⑤市民活動支援センターの創設。	1. 市民と行政のパートナーシップの形成 ①行政の役割の点検。②行政情報の公開・提供。③横断的な体制の整備(プロジェクトチーム、ワーキングチーム)。④市民の自治意識の高揚(市民フォーラム、講座) 2. 地域コミュニティの活動支援 ①地区別実施計画策定・支援。②市民活動団体への情報の提供とネットワークづくりへの支援。③活動の拠点づくり(公民館・集会所の運営や機能の見直し、市民活動支援センターの整備) 3. 幅広い市民参加体制の確立 ①市民参加の環境づくり(ワークショップ、審議会の委員公募)。②特定非営利活動法人の設立・運営への支援。	1. 市民と市役所との信頼関係を築く ①情報発信の充実。②対話を伴う市政情報の伝達。③市民意見・意識の把握の機会充実。④市政への参画機会の拡充。⑤対話による市民意見の把握。⑥職員能力・組織力の向上。 2. 協働でまちづくりを進める ①市役所内部、市民と市役所における協働のルールづくり(まちづくり基本条例)。②活動主体の連携支援。③活動主体への支援。④協働の拠点と機能の整備⑤協働の機能強化。 3. 地域における自治を築く ①「市民円卓会議」の継続的運営のための支援。②活動主体・地域の連携支援。③実情に合った独自の地域づくりのための支援。④地域活動が持続的に発展するための支援。 まちづくり基本条例の制定。市民活動センターの運営基盤強化。市民センター(公民館)の運営形態の検討。

出典：各次総合計画等より作成

得て、強力にコミュニティの推進を行いたいと考えております」(1977年12月15日)。

助成は3年間で終わったが、その後も町の補助が継続された。このようにして広島県からの働きかけによって、廿日市市のコミュニティ施策の肉づけがされていった。以後1992年までに11のコミュニティ単位（地区）の設定と、そこにおけるコミュニティ推進組織の結成がなされていった。

そういう意味で、第二期はコミュニティ施策が定型化されていった時期といえる。この時期にコミュニティ施策の内容がほぼ固められていく。『廿日市町新総合計画』（1984年）（以下、『町新総合計画』と略記）では、コミュニティ施策の体系として①コミュニティ意識の啓発、②コミュニティ活動の展開、③コミュニティ指導者の育成、④コミュニティ組織の育成が挙げられている。広島県のコミュニティ施策の柱を踏襲したものになっている。②に関しては、コミュニティ実践地区の指定が挙げられている。④に関しては、とくに組織名称・形態が指摘されているわけではないが、町内会、婦人・青少年・子供・老人などのグループ活動、スポーツ・文化・福祉などの地域活動が挙げられており、それらの組織がコミュニティの構成組織として想定されていることになる。また総合的な推進組織が挙げられているが、当時の事情を考えれば、それは「コミュニティ推進協議会」を指していたと考えられる。またコミュニティ単位として9の地区が設定されている。なおコミュニティ単位内の施設としては小学校、公民館、幼稚園、診療所、保育所、児童公園、商店などが挙げられている（廿日市町1984：32-35）。

このようにして旧廿日市市は、広島県がモデルとして実施したものを、旧市街地地区から住宅団地地区まで全市的に展開した。ここで廿日市市のコミュニティ活動、コミュニティ組織の定型が固まったといえよう。

『第3次廿日市市総合計画』（1993年）（以下、『第3次総合計画』と略記）においてもそのスタンスは変わっていない。コミュニティ活動として美化、スポーツ、レクリエーション、趣味の活動、文化・教養活動、地域福祉活動、生活環境向上活動などが挙げられている（廿日市市1993：157-158）。また組織としても「コミュニティ推進協議会等諸団体」と記載され（同：157）、同協議会のコミュニティの総合的な推進組織としての地位が定まっていたことがわかる。具体的施策としてはア)コミュニティ意識の啓発、イ)自主的活動の推進、ウ)推進体制の充実（リーダーの発掘と育成）、エ)コミュニティ施設の整備と有効活用が挙げられている（同：157-158）。基本的に前計画の継承といえる。ただし、同計画の中に、活動の参加者の特定化、都市化による交流や連携の弱まり・連帯感の希薄化（同：157）といった問題点が指摘されていることには注意しておきたい。これらの点は廿日市市の特殊性というより、地域社会全般にみられる現象である。むしろそれを克服することがコミュニティ施策の狙いであった。しかしコミュニティ施策が、必ずしも狙い通りの結果を生みだしていないという現実的な指摘がされていることになる。

またその後、市が2000年に各種地域住民組織等に行った調査では、ア)コミュニティ推進協議会に対する住民の関心の低さ、イ)町内会とコミュニティ推進協議会の違いのわかりにくさ、ウ)役員の負担の多さ、エ)人材不足、カ)各組織間の連携のなさ、ク)行政のかかわりの必

要性、*)ボランティアが係われないといった問題点が引きだされている(廿日市市 2003: 19)。各種地域住民組織への調査という点、またそこで取りされた問題点をみても、廿日市市が担い手である地域住民組織及び組織関連携のあり方＝方法論に関心をもっており、そこに課題解決の方途を探ろうとしていることがわかる。

(2) 第三期, 第四期

第三期に入るのは、丁度こういった時期であった。ここで旧来からの転換を目指すべく、担い手のあり方＝方法論への注目が明確に打ちだされていくようになる。『推進プラン』と『第4次廿日市総合計画』(2002年)(以下、『第4次総合計画』と略記)は同時期につくられている。『第4次総合計画』の中で「市民主導型社会の確立」が掲げられ、その具体的施策として、1. 市民と行政のパートナーシップの形成、2. 地域コミュニティの活動支援、3. 幅広い市民参加体制の確立が並んで示されている(廿日市市 2002: 57-59)。それぞれの各論は表1にある通りであるが、それらの中でとくに目新しいといったものはない。むしろ『第4次総合計画』の特徴は、コミュニティ施策を生活領域の一分野に係わる施策として採り上げるのではなく、市民主導型社会といったまちづくりの方法論の文脈で採り上げたことである。もちろん廿日市市においても、市民参加などもこれまでの計画の中で取り扱われており、しかもその内容はコミュニティと関連するものであった。しかしあくまでその扱いは別々の項目立てであった。その意味でここにみられる転換は、方法論としてのコミュニティを再措定することであったといえる。

『推進プラン』は『第4次総合計画』にある市民主導型社会の実現に向けた、コミュニティに関する個別プランである(廿日市市 2001: 4)。当然、考え方は基本的に同じである。同プランの中から転換の方向性を詳細にみておく。まず現状分析として、①町内会・自治会と各種団体からなるコミュニティ推進協議会がコミュニティ組織になっていること、②これまでのコミュニティ活動が親睦活動中心であったこと、そして③問題点として地縁に基づく活動が弱化的なものであること、④他方でテーマ別の市民活動が行われているという点が指摘され、目指すのは「コミュニティづくりから市民自治へ」とされている(同: 1-2)。

それに向けて3つの転換が示されている。第一に、活動内容に関してである。市民自治というのは「親睦型のコミュニティ」から「課題解決型のコミュニティ」へと発展させていくこと(同: 6)、住みよい地域づくりやまちづくりを市民自らが提案し、実践していく「小さな自治」へ発展させることである(同: 2)。つまりコミュニティの総合的発展を目指すということである。

第二は、コミュニティ組織のあり方についてである。「パートナーシップによるコミュニティ推進」(同: 5)を掲げ、そのパートナーシップ形成の手法として市民ネットワークづくりの二つのモデルが示されている。一つは「地域コミュニティ形式」とされ、コミュニティ推進協議会が中心となり、各種団体や行政が連携するモデルである。これは既存のモデルである。もう一つが「円卓会議形式」とされ、「地域課題や地域情報を共有するネットワーク

づくりのため開催する。また、テーマごとに集まり、アイデアを出し合い、役割分担をしながら効率よく、地域活動を行うための、話し合いの場」(同: 10)である⁶。そしてその中に行政も参加する(行政の地域参加)ことになる。それによってパートナーシップと呼ばれる。その後の展開では円卓会議形式が採用されている。

そして第三は、もう一つのパートナーシップのあり方に関してである。当該コミュニティ組織で地区別実施計画をつくり、そこででてきた事業に対して助成するという方法を示している(同: 5)。計画づくりを行政が行う、また住民組織には使途限定で助成するという旧来の住民組織と行政の接合のあり方の転換である。

そして第四期は、こういった方向を発展させ、住民自治組織の再生を図っていかうとしている時期である。『第5次廿日市市総合計画(前期基本計画)』(2009年)(以下、『第五次総合計画』と略記)は第四次総合計画の内容を継続、発展させるものとなっている。同計画には経営目標の一つに「市民主体の協働により、みんなで幸せを実感できるまちに～地域経営の推進」が掲げられている。そしてそのための重点的取り組みとして、①市民と市役所との信頼関係を築く、②協働でまちづくりを進める、③地域における自治を築くが挙げられている(廿日市市 2009: 72-77)。枠組みとしては『第4次総合計画』と同等である。詳細は表1にあるとおりであるが、新規の事業としては②に関してまちづくり基本条例の制定、市民活動センターの運営基盤強化、市民センター(公民館)の運営形態の検討がある。

また重層的構成については、上述のように、現在の廿日市市では協働の単位が三層で設定されている。基層が地区(概ね小学校区 28)、中層が地域(合併前の市町村区域 5)、最上層が市域である。また各単位には活動拠点として市民センター、支所、市民活動センター・市役所が置かれ、そして各々に円卓会議が対応させられている(廿日市市 2012: 12-13)。

このようにまちづくり単位、拠点施設、まちづくり方式が標準化されている。円卓会議の定義は「市民、まちづくり活動団体及び市が、まちづくりに関する情報の共有、課題の解決等を図るため、対等な立場で話し合う場」となっており、その運営は各レベルの円卓会議でそれぞれルールを決めて、最適な形で開催していくとしている。また企画、参加呼びかけ、運営支援は行政サイドで行うとされている(同: 14)。もちろん円卓会議に参加している組織・団体は実行機能をもっているのが、円卓会議は場とされているが、実行機能を有する協議体と理解した方がよい。

『廿日市市協働によるまちづくり基本条例 逐条解説』(2012: 15)には、円卓会議の構成メンバーのイメージ図が示してある(図1)。市民個人、住民組織、行政協力組織、行政の各部署、学校、事業所などが挙げられている。これをみると、地域包括というイメージが沸

⁶ この円卓会議という用語は、佐方地区において、町内会連合会、社会福祉協議会、コミュニティ推進協議会の統合を検討する際に、地区の各種団体の長が一堂に会し議論していた場が「円卓会議」と称されたのが発端である。その後の『コミュニティ推進プラン』を検討する市民ワーキング、職員ワーキングで佐方地区の「円卓会議」による取組を紹介したところ、受け入れられ、プランの具現化方策(市民ネットワークづくりのモデル案)の1つとして提案された。

くものとなっており、人材不足という課題に答えているかのようである。また事務局にはコミュニティ推進団体等が挙げられており、これまで進めてきたコミュニティ施策を踏まえ

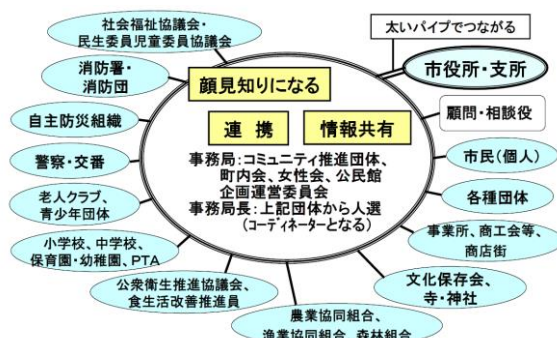


図1 円卓会議の構成組織・団体例
出典：廿日市市（2012：15）

たものといえよう。そして『廿日市市協働によるまちづくり基本条例』（2012年）（以下、『まちづくり基本条例』と略記）が制定された。同条例の目的は「地域自治を推進」することである。地域自治とは、「[市民が]その力を持ち寄って自分たちの暮らすまちの身近な生活課題を市民自らが発見し、市民自らが解決に向けて取り組む」（廿日市市2012：3）ことである。

このこと自体、新規事項ではなく、これまで廿日市市が行ってきたまちづくり施策の基本線をなすものである。時代の情勢の中で、改めてこの用語を掲げたといえよう。またこの場合の地域自治は、補完性の認識の下、地区、地域、市域の3レベルで取り込まれるものと想定されている。本稿で取り上げる地御前地区、四季が丘地区はこの地区に該当する。

さらに『廿日市市協働によるまちづくり推進計画』（2015年度更新版）には、「協働型市役所」、「持続可能な地域自治組織」という用語も使われている（廿日市市2015：表紙、2）。引き続き『第6次廿日市総合計画基本構想』（2016年）では、第5章 計画推進にあたっての基本方針に、まちづくりを進めるための協働が挙げられている。また「地域で住み続けるには、生活の基盤となる地域自治組織の役割が重要」（廿日市市2016：32, 52）と指摘されている。

以上のように、廿日市市ではまちづくり施策として、協働が強調されている。それが求められることは今日的状況からして納得いくところである。しかし、実際に協働が有効に機能しているかどうかは、事例によって検討すべきである。

また円卓会議は、課題に応じてアドホックに設けられるものであれば、その場限りのものとして、力をもちえない。よって制度化されたものを検討すべきである。上述のように、円卓会議の住民側の基盤組織は地域自治組織である。そしてここで地域自治組織と呼ばれているものは、28のコミュニティ推進協議会等⁷である。

第3項 地御前地区コミュニティの実態

(1) 地御前地区コミュニティの活動

以上、総合計画等の中から、廿日市市のコミュニティ施策から協働施策への展開の概要をみてきた。そこではコミュニティ施策の成果と課題を踏まえた上で、施策の切り替えが提案

⁷ 合併町村の歴史を反映して、名称は同じではない。

されていることがわかる。しかし、施策の評価は住民活動の実態分析をもって行うべきであるので、以下、まずコミュニティ施策に関連して地御前地区のコミュニティ活動を検討してみる。

上述のように、1977 年に地御前地区が福祉の地域づくり実践地区に指定され、その後、旧廿日市市全体に「コミュニティ推進協議会」方式が適用されていく。その意味で地御前地区は廿日市市のコミュニティ施策の出発点となった地区である。地御前地区は廿日市市の沿岸部中央に位置し、国道及び国道バイパス、また JR、私鉄が通り、アクセスの良い地域である。もともとは半農半漁の村であったが、1974 年に国道バイパスが開通し、広島市のベッドタウンとして人口が増加していった。2011 年 10 月 1 日現在で世帯数 3,165 戸、人口 7,393 人、高齢化率 25.1%である。なお宮島の厳島神社の摂社である地御前神社がある。

まず地御前地区コ推協の設立から現在までの推移を概観しておく。当時の資料に記載されている地御前地区コ推協発足当時の状況をまとめたのが、表 2 である。

ア) 指定の背景

当時における活動の担い手が存在し、発展が期待できることが挙げられている。

イ) 参加・協力団体

発足当初は町内会、年齢・属性別組織、民生委員協議会等の行政協力組織、福祉施設、そして文化団体が参加・協力団体となっている。その後 2012 年度では、構成団体（そこから理事が出ている）として地御前地区自主防災会などが、賛助団体・機関として地御前漁協、佐伯中央農協、ボーイスカウト佐伯第 5 団、廿日市スポーツ協会、廿日市市交通指導委員、廿日市市消防団などが加わっている（『地御前地区コミュニティ推進協議会会則』）。

ウ) 組織の機能・構成

地御前地区コ推協は、協議（決定）と実行を行う組織である。発足当初の組織構成をみると、地区住民を母体に、上述の町内会等の参加・協力団体によって地御前地区コ推協が構成されている。各団体から部員が出て、部会によって活動が行われている。1977 年度時点で、5 部会、計 40 名の部会員であった。1978 年度から新たに青少年部が加わっている。そして町議及び部会から出た理事が理事会を構成している。1978 年度からは町内会長も理事職に就くようになっている。また発足当初は事務局を公民館が担当していた。

その後、部会構成は、2012 年では広報、文化、福祉、体育、生活安全防災、青少年、環境の 7 部会となっている（『地御前地区コ推協 2012 年度定時総会資料』）。また各町内会長もいずれかの部会に所属するようになっている。なお調査時点では、一部の合併町・村を除いて、公民館（市民センター）は事務局を担当していない。このように地御前地区コ推協は、各団体の並存という状態ではなく、組織性をもった決定と実行を行うことができるように、協議会内での地域住民組織の編成替えを行っている。

エ) 決算

1977 年度決算をみると、収入では会費が 1 世帯当たり 100 円、県からの助成が 20 万円、町からが 20 万円、町社協からが 10 万円となっている。県からの助成は指定期間終了後な

くなるが、町、町社協、市からの助成は継続された。なお2012年度決算では、会費は1世帯150円、市からの助成金が1,003,000円となっている（『同資料』）。助成額は「コミュニティ推進団体事業補助金」、「地域づくり支援事業助成金」、「地域提案型協働事業助成金」といった一連の助成の中で増額されてきた。

ハ)活動内容

立ち上がりから二年間の活動内容をみると、学習活動、広報活動を除いたとしても、いわゆる親睦活動（スポーツ、文化）に限定されているのではなく、生活関連活動や福祉活動も

表2 発足当初の地御前地区コミュニティ推進協議会の組織・活動等

ア)指定の背景	「福祉施設等もあり、各種団体の活動実績や協力体制の素地があること。行政施設の整備、複数のリーダー等、適切な指導があれば将来に期待が持てること」																														
イ)参加・協力団体	町内会連合会 民生委員協議会 学校・保育所 小中PTA 母親クラブ 婦人会 老人クラブ 福祉施設 身障協会 郷土文化保存会 公衆衛生推進協会																														
ウ)組織構成																															
エ)決算(1977年度)	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th><th>科目</th><th>金額</th><th>説明</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">収入</td><td>会費</td><td>152,200</td><td>100円×1,522世帯</td></tr> <tr> <td>助成金</td><td>500,000</td><td>県20万 町20万 町社協10万</td></tr> <tr> <td>雑収入</td><td>255,940</td><td></td></tr> <tr> <td></td><td>収入合計</td><td>908,814</td><td></td></tr> <tr> <td rowspan="3">支出</td><td>運営費</td><td>162,115</td><td></td></tr> <tr> <td>事業費</td><td>441,681</td><td>広報部 120,575 文化部 21,310 福祉部 52,930 体育部 41,620 生活部 29,846</td></tr> <tr> <td>支出合計</td><td>603,796</td><td></td></tr> </tbody> </table>				科目	金額	説明	収入	会費	152,200	100円×1,522世帯	助成金	500,000	県20万 町20万 町社協10万	雑収入	255,940			収入合計	908,814		支出	運営費	162,115		事業費	441,681	広報部 120,575 文化部 21,310 福祉部 52,930 体育部 41,620 生活部 29,846	支出合計	603,796	
	科目	金額	説明																												
収入	会費	152,200	100円×1,522世帯																												
	助成金	500,000	県20万 町20万 町社協10万																												
	雑収入	255,940																													
	収入合計	908,814																													
支出	運営費	162,115																													
	事業費	441,681	広報部 120,575 文化部 21,310 福祉部 52,930 体育部 41,620 生活部 29,846																												
	支出合計	603,796																													
イ)活動内容(1977年度～1978年度)	<ul style="list-style-type: none"> ・学級、交流集会、研修会参加。 ・(文化部)盆踊り、秋祭り楽しみ、とんど。 ・(体育部)ラジオ体操の推奨、キャンプファイヤ参加、歩け歩け運動、町内体力づくり運動会出場、地区運動会。 ・(生活部)清掃活動、さくらの植樹、とび出し注意版設置、防火標識ステッカーの全戸配布。 ・(福祉部)福祉施設の行事へ参加、保育所・小学校行事へ参加、敬老会での高齢者粗品進呈、友愛訪問。 ・(広報部)広報誌『じごぜんひろば』発行 ・青年会館建設 ・ニーズ調査の実施 																														

出典：『じごぜんひろば』No. 1, 3, 4 より作成

行われていることがわかる。福祉活動については福祉の地域づくり実践地区指定の性格が現れているとも解されるが、コミュニティが親睦活動だけを行っているとはいいい難いものとなっている。

なおこの点については、先の『推進プラン』で、親睦活動が中心であることが問題とされた時期（2000年）と重なる1999年度の事業計画をみても、文化・スポーツ活動と並んで、福祉部での一人暮らし高齢者の訪問・見舞い、一人暮らし高齢者の昼食会。青少年部の青少年非行防止パトロール、子ども会育成指導者研修会参加、町内落書きけし。生活部の男性料理教室、介護に関する講演会・介護教室が予定されている（『じごぜんひろば』No. 49）。また2011年度の活動をみても、福祉部の一人暮らし高齢者の昼食会、健康教室。生活安全防

災部の夏休み・冬休みパトロール、講演会（高齢者の為の交通安全と防犯。災害時における地域の支え合い、助け合い活動）。青少年部の祭礼時のパトロール、通学合宿。環境部の海のクリーンアップ、山の植樹、公園の花壇管理などを行っている（『地御前地区コ推協 2012年度定時総会資料』）。

地御前地区コ推協がこういった活動を行っている意味を考えるため、単位町内会及び地御前地区町内会連絡協議会（以下、地御前地区町連と略記）の活動と比較してみる。調査時点で、地御前地区で単位町内会は31あり、世帯数は10～184戸の幅がある。一例としてA単位町内会（ほぼ平均世帯規模）の2006年度事業、2007年度事業計画をみると、地御前地区コ推協を含め、地区内団体、市の上位団体の会議や行事への参加以外で、A町内に直接関わる事業は、町内施設（集会所、防犯灯、防犯幟、安全標識、掲示板、ゴミ置き場）の維持管理、そして清掃活動等である（『A町内会 2007年度通常総会資料』）。他方で地御前地区町連の2011年度事業では、敬老会、ウォーキングパトロール（地域安全運動強化月間に合わせたもの）の他は、地区内団体、市の上位団体の会議や行事への参加が多く、組織としては連絡調整的な性格が強いものとなっている（『地御前地区町内会連絡協議会・地域安全協議会 2012年度総会資料』）。また行政への要求は地御前地区町連がもっぱら行っている。

このように単位町内会、地御前地区町連、地御前地区コ推協の間で活動の棲み分けがなされていることがわかる。地御前地区コ推協が管轄している活動は、参加者の規模、利用可能施設、単位町内会の担い手などの点で、地御前地区として行うことが合理的なものであろう。また新しい課題が生まれるときは、それに合わせて活動や部会が追加されることになる。もちろんどの組織が管轄しようと、活動の参加者は地区住民であり、地区が運営する活動である。

このように地御前地区コ推協は、発足以来、親睦活動に限らず、多分野また問題解決型の活動を管轄してきている。またそれが可能になる地域に根をはった組織構成となっている。そして行政としては、組織が町内会を基盤に、年齢・属性別組織、行政協力組織を含めて構成されることで、公共活動を地域に降ろしやすくなっている。例えば地御前地区では、町内会長は地御前地区地域安全協議会、同コ推協、同人権啓発推進協議会、同自主防災会、集会所運営委員会の宛職として理事等職付となっている（『同資料』）。この意味で、この仕組みは総合行政の受け皿として便利なものであり、伝統的地域でしばしばみられるものでもある。従来はこの仕組みを行政の末端化としてとらえることがあったが、協働の時代にあってはそれを住民自治的活動ととらえ、活動が活性化する条件を明らかにしていくことが重要である。その意味でも協働への展開を、地御前コミュニティの中から探っていくことが求められる。

（2）地御前地区コミュニティの成果と課題

ではどのように協働への展開が読み取られるだろうか。展開は成果と課題の中から生まれると考えられる。以下、複数の地区リーダーへの聴き取り調査に基づき、7)担い手、1)組

組織構成、行政との関わり等の点から成果と課題について述べる。

ア) 担い手

まず 35 年の長きにわたってコミュニティ活動が続けてきたことは、大いに評価すべきである。活動が続いてきたのは「人」がいたからであるというのがリーダーの見解である。地域活動の担い手は層として考えるべきである（大藤 2009: 5）。例えばリーダー、協力層、行事参加層、関心層、無関心層と分けてみる。無関心層が増えていけば地域活動が難しくなる。また協力層が少なければリーダーが孤立し、後継者難が生じる。地御前地区コ推協の行事には多くの参加者がいる。また広報誌『じごぜんひろば』は各戸配布されているので、相応の関心層がいると考えられる。

次に協力層とリーダーに係わって、図 1 に 2012 年度の地御前地区コ推協の理事会と部会の構成を示した。事業を実施するのが各部会である。部会への参加は、基本は任意である。実情は、各単位町内会長がいずれかの部会に所属し、各種団体からも部会員が出ている。また約 2 割が自由参加者である。部会員は 7 部会合計で 133 名である。部会の兼務、また理事、常任理事、会長、副会長との兼任を除くと 74 名である。この 74 名が協力層となる。そして理事会メンバーをリーダーとすれば、61 名がリーダーとなる（ただし各理事はいずれかの部会に所属しており、実行機能も担っている）。

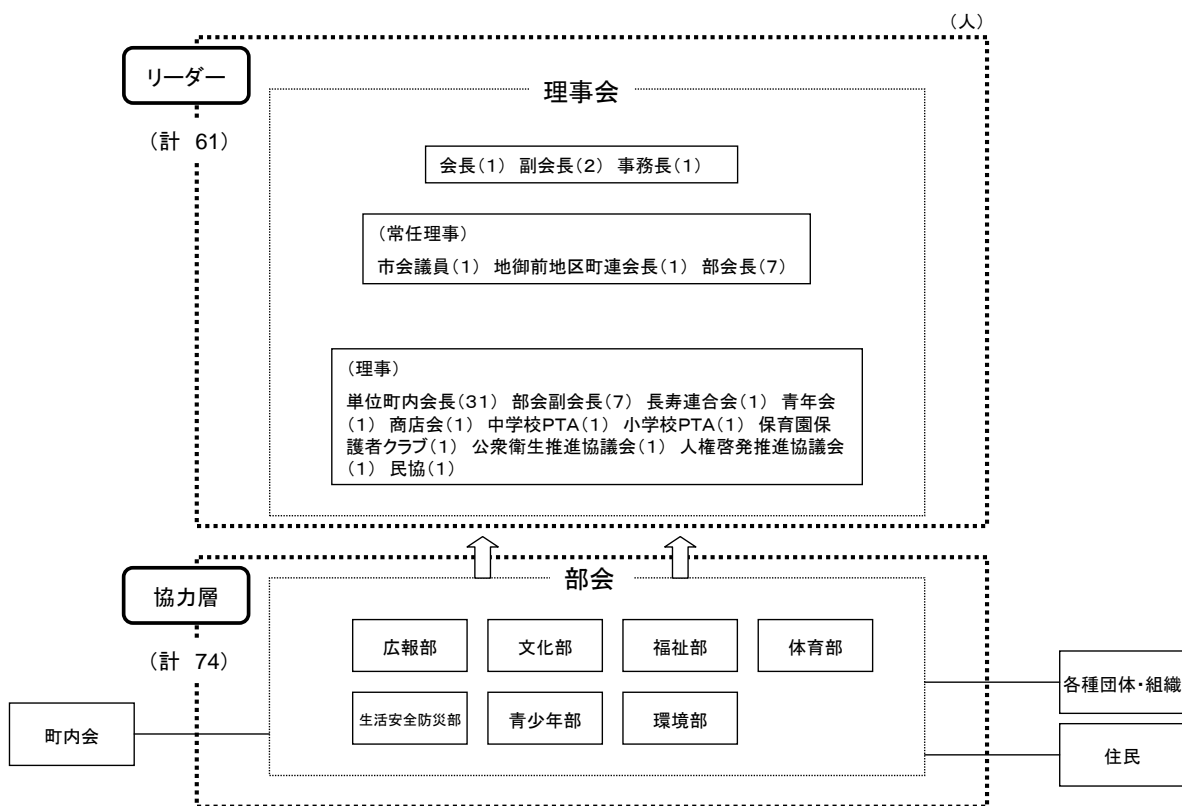


図 1 地御前地区コ推協の理事会と部会の構成

出典：『地御前地区コ推協 2012 年度定時総会資料』より作成

現状でこれだけのリーダーと協力層を生みだしていることは評価すべきである。そしてこれだけの数があれば、今後も活動は持続していくように思われるが、後継者難という課題があるとリーダーは指摘する。後継者難には二段階あると考えられる。まず協力層に関してである。住民の参加は「二極化している」とのことである。地域への無関心は、地御前地区に限らず、ココロの担い手不足（都市的生活様式の浸透による地域への無関心）（大藤 2011: 4）であるので、働きかけの工夫が必要である。また部会メンバーが半自動的に集まる仕組みがなお生きているので、集まったメンバーの有効性感覚が高まる取り組みが必要である。実際、楽しそうな部会には希望者が多いとのことである。次にリーダーに関しては、「女性のパワーを活用」することがポイントであり、またリーダー候補には勉強してもらうことが必要とのことである。

イ) 組織構成

こういった担い手をつくりだしてきたのは、地御前地区コ推協の組織構成、つまり町内会を基盤に、年齢・属性別組織、行政協力組織及びその他組織を含めて構成されていることによるのが大きい。つまり地御前地区コ推協は地域に根ざした組織となっている。外に対しては町内会あるいはコ推協という顔をもっていても、根ではつながった組織である。その係わり合いは既にみたとおりである。もちろんこの仕組みの中で、住民の意見が全て町内会に吸収されているわけではない。しかし町内会に加入し、活動参加することは住民の権利である。つまり席は空けられた状態である。なお町内会長以下、役員の任期一年の輪番制を導入している町内会もある。役員を希望するものが少ないがゆえの輪番制である。そして地御前地区コ推協の部会員も基本は自由参加である。このように、この仕組みは決して閉鎖的な構造なわけではなく、開放的なものである。むしろ開放的であるのに担い手不足がでてきているという状況である。

ウ) 行政との関係

行政との関係については、行政からの支援、行政からの要求、行政への要求という面がある。まず行政からの支援については、立ち上げ当初の事務局担当、町・市からの助成金がある。長く活動を続けてこられたのは、行政からの支援があったことも大きい。また当初、公民館に置かれていた事務局は、現在では会長宅におかれている。行政が手を離したのは、自立を促すという考えからである。また行政からの要求は、単位町内会へは文書回覧、行政協力組織へは事業協力などがある。そして行政への要求については、地御前地区町連が必要に応じてその都度行っている。

第4項 四季が丘地区コミュニティの実態

(1) 四季が丘地区コミュニティの活動

1) まちの形成

次に、典型的なベッドタウンである四季が丘地区の活動を検討する。まず、まちの形成史

をみる。四季が丘地区は広島市の都市膨張によって生まれた住宅団地である。近辺にも同様の団地が二箇所ある。広島市中心までは車で 25 分程度である。住民の多くが広島市内通勤者家族である。

四季が丘地区は海に見える丘陵上に開発され、1987 年に分譲が開始された。バス路線運行開始（同年）、J R の新駅（1988 年）、スーパーマーケット（1989 年）、テニスコート（1990 年）、公民館（1991 年）、公園（同年）、中学校（同年）、小学校（1992 年）、幼稚園（1993 年）、郵便局（2000 年）などが整うとともに人口が増加していった。地区内住宅は全て一戸建て住宅であり、街区ごとに特徴づけられた外観をしている。なおもち家比率 96.9 %（2012 年度四季が丘地区カルテ）と定住志向の高さもうかがえる。

分譲は販売期間を切って、一定区画ごとに行われ、人口は段階的に増えていった。まち開きから 20 年たった時点の『広報四季が丘 No. 33』（2007 年 9 月）には次の文章が掲載されている。

その当時、どこの団地も出来上がって 10 年も経てば町も落ち着いてくるといわれていましたが、ここ四季が丘に於いては、販売を一挙に行うことなく、年々計画的に販売されてこられたという経緯から、他の団地とは違って、「いつまでも若い町ですね」という声をよくお聞きしたものです。

反面、団地内にお住まいの多くの方が、当時の交通事情もあったのですが、早朝仕事に出て行つては、家庭には夜寝るために帰るだけの生活パターンで、昼間の四季が丘には人影もまばらという状況もありました。

バスの増便や新路線の開発、公共施設の設置・開所などに一喜一憂したものです。

あれから 20 年、販売区画も殆どが終了し、ようやく町も成熟期を迎え、落ち着いてきた様に感じております。

しかしながら時代の変化も激しく、取り巻く環境も悪化の傾向を加え、決して樂觀できるものでもないと思っております。幸いにも団塊の世代の皆様方の大量退職の時期を迎え、新たに地域へのデビューの動きも見られる様になってまいりました。生産性・効率・競争等のいわゆる企業の論理をもち込まない、様々な形態のご家族・異なる職業の個人個人が、自由に束縛されないでコミュニケーションが取れる、そして結果として「偏らない・誰もが安心して暮らせる街づくり」こそが理想ではないかなと思っています。

このようにベッドタウンも齢を重ねてきた。そして 2009 年には人口減少局面を迎えている（図 2 照）。2017 年 10 月 1 日時点で、人口 5,984 人、世帯数 2,162 世帯、高齢化率 17.4% である。同時点で廿日市市全体の高齢化率は 28.7% であるので、市全体の中では若いまちといえる。しかし人口推計では、2025 年に高齢化率年 58.1% と推計されている（2012 年度四季が丘地区カルテ）。

丘陵上に開発されたことから、車利用を前提にした地区であり、地区内にあったスーパ

一も撤退したことから、高齢者にとって買い物等の不便さが表面化してきている。若いまちではあるが、「成熟」を意識したまちづくりが求められよう。

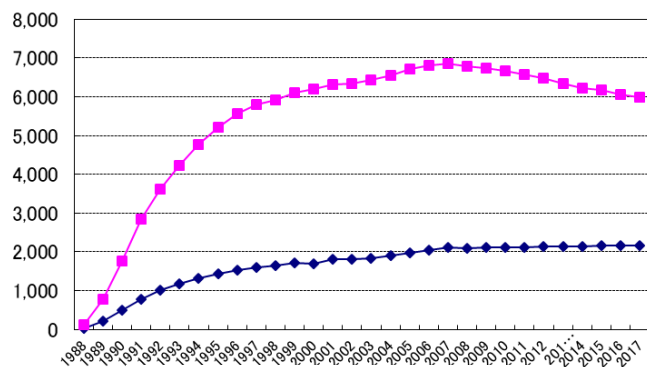


図 2 四季が丘地区人口推移

出典：2007 年までは『広報四季が丘』 NO. 33 より、それ以降は市の統計より作成

表 3 町内会世帯数人口		
1・2丁目	210	571
3丁目	206	587
4丁目	278	735
5丁目	241	644
6丁目	169	465
7丁目	183	455
8丁目	238	662
9丁目	196	512
10丁目	110	261
11丁目	196	491
上	155	499
合計	2,182	5,882

(2019/4/1 現在)

出典：四季が丘コミュニティづくり協議会ホームページ

2) 社会関係、地域住民組織の設立と活動

四季が丘地区で最初の町内会がつくられたのは、廿日市市が市制移行したのと同じ 1988 年であった。そして 1989 年には四季が丘町内会連合会がつくられ、現在では 11 町内会からなっている（表 3）。また四季が丘コミュニティづくり協議会（以下、コミュニティ協議会）は市からの働きかけもあり、1992 年につくられている。1995 年には廿日市市消防団第 3 分団第 2 部 2 班「通称：四季が丘班」が結成、2004 年には四季が丘自主防災連絡協議会が設立されている。

夏祭り、体育祭、とんど、ポポロの森野外コンサート、敬老会も始められた。年月の経過とともにインフラも整備され、親睦活動、生涯学習活動、そして地域管理組織も結成され、コミュニティとしての内実がつくられていった。

とくに町内会とコミュニティ協議会は短期間で慌しく結成されている。既に規約等の形式はあり、四季が丘地区の町内会とコミュニティはその中に納まるという形でスタートしたわけであるが、やはり組織の機能、意義については議論のあるところであった。当時の広報誌の記載事項の中から、いくつかの論点を紹介しておく。

ア) 社会関係の形成－「まち」か「むら」か

『広報四季が丘 No. 9』（1994, 12）では近所づきあいについての特集が組まれ、四季が丘地区は「まち」なのか、それとも「むら」なのかを問うている。基本的な社会関係のあり様についての問いである。手続きとして、まず住民に「まち的近所付き合い」と「むらの近所付き合い」のイメージを聞き、表 4 のようにまとめている。

近所付き合いの濃淡、行事の有無など、住民は「まち」と「むら」を対照的にとらえているが、それをどう評価するかで意見が分かれている。結論からいえば、四季が丘地区は「まち」である、あるいは「むら」であるという両論が併記されている。

表4 まちとむら

「まち的近所付き合い」と聞いてなにをイメージしますか？	「むらの近所付き合い」と聞いてなにをイメージしますか？
×挨拶をしない。他人に無関心（隣の人もよく知らない）。関係のないことは知らぬ顔。子どもに友達ができにくい。コミュニティがない。まつりなどで伝統的行事がない。淡泊。	×周囲が気になる。一つのことをするとみんながする。（個性がない）井戸端会議が多い。回覧が多い。役が多い。村八分。行事が多い。プライバシーがない。
○わずらわしくない。ほどほどの付き合いができる。干渉されない。個性的。	○助け合い。何かあったとき安心。親近感連帯感を感じる。知人が増える。地域の情報が得やすい。

出典：『広報四季が丘』NO.9. p.1 より作成

意すべきである。

四季が丘地区は、来たり人だけの集落であり、いわば伝統的な習律がない社会である。また同質性（階層、家族形態、年齢）が強くみられ、権力格差の少ない社会である。その分、自由に社会関係が形成できることになる。ベッドタウンという限られた範囲ではあるが、自由であれば選択的な志向が働くことになる。聴き取り調査によれば、友人関係は生涯学習（スポーツ・文化・趣味）や子どものつながりを介してできあがることが多いようである。いわゆるアソシエーションの族生である。

他方、生活の場である以上、地縁に基づく社会関係も形成されていく。挨拶、近隣づきあいといった隣人関係である。これらは町内会の中に铸固められていく関係である。先ほどの「まち」か「むら」かという問いの答えには両方の関係が含まれていると考えられる。

1) 共同関係ーゴミに勝つ

次に町内会に吸収される、地縁関係について述べる。同じく『広報四季が丘 No5』（1993, 7）ではゴミ置き場の管理について特集している。そこには「自分の家さえ美しくあれば良い、といった考えは四季が丘には似合いません」とある。ゴミが散らかっていない状況というのは、住民みんなに共有されてよい身近なコモンズの一例である。それは決められた曜日、時間までにゴミを出し、猫やカラスに散らかされないようにシートをかぶせたり、定期的に清掃することによって維持される。通常そのためにルールがつくられ、住民はそれに従うように拘束されている。このゴミだしや清掃のルールをつくり、維持するのは、町内会（班）の重要な役割の一つである。そこでの管理がうまくいかないと、結局、住民が困り、またゴミの再資源化のサイクルもうまく回っていかない。その意味で、行政との協働のキーポイントの一つでもある。

広報誌での採点は、65点とやや辛めである。ゴミには名前を書いてだす。シートをかける。当番で掃除をする。こういった活動がよくできている町内会もあれば、一部ができなくなっている町内会もある。またバス停では利用者増にともない、あき缶やタバコの吸い殻などのゴミが目立つようになってきていた。

しかし事実として住民が認めていることは、四季が丘地区には近所づき合いがあり、行事が行われているということである。またそのことを肯定的に評価する住民もいれば、否定的に評価する住民もいるということである。近所づき合いや行事は、町内会やコミュニティの核となるものであるだけに、それを否定的に評価する住民がいることにも留

例えば街路灯の管理、清掃、静謐さの維持といった、町内会が管理するのがふさわしいコモンズは他にもあるわけであるが、このゴミだしの事例は、ベッドタウンにおいても当然、コモンズがあり、住民がその管理を行うことが可能であることを示している。

(2) コミュニティ協議会の見直し

1) 当初のコミュニティ協議会

上述のように、町内会とコミュニティ協議会はわずかの期間で一緒につくられた。そうで

あれば、それぞれの違いと関連が問われるのは自然なことであろう。

『広報四季が丘 No. 7』(1994, 3)では、町内会とコミュニティの役割分担が特集されている。そこに記載されている論点を表5にまとめた。

表5の①はコミュニティ協議会と町内会が存在しているが、両者の区別がわかりにくいこと、②は両者のつながりがスマートでないこと、③は決定への参加と実施がかみ合っていないこと、④は行政との関わりについて、⑤は役員の選び方に関するものである。

町内会もコミュニティも住民による地域活動を管轄する組織であるが、どのような組織であれば充実した地域活動に発展しえるかということを探しているといえよう。

表5 町内会とコミュニティの役割分担の論点

①コミュニティ6部会(四季が丘協議会は、行事実行組織として6部会を設けている)と町内会の役割が理解しにく 町内会長が大きな行事の人集めを行っていて、部会の下請 け的なイメージがある。
②四季が丘協議会の組織が多すぎ、理事会の運営が複雑化 している(同協議会は、町内会と各種団体(小・中PT A、こども会、・・・など)が加わり、部会と一緒に理事会 を構成している)。 組織が多すぎるのではないか。
③四季が丘協議会の運営に一般住民の声が届きにくい(総 会に、町内会では役員のみが出席)。 町内から部会に代表が出ていないと、行事の協力を求めた り、説明するのも難しいのでは。
④組織や役員が多いのは行政主導型の組織づくりをしたか らではないか。 補助金を受けているので、組織を作る上においてはある程 度やむをえないところもあったと。しかし、組織の運営は 行政の言いなりにはなっていない。行政の考えにしばらく ない組織の見直しが必要ではないか。
⑤[町内会の]役員の選び方について、公募や選挙、あるい はくじ引き、順番とそれぞれの町内で頭を悩ませている。 公募または選挙による方法が望ましい。順番制やくじ引き は無責任に押しつけることになる。できないときは、後回 しにするなど、お互いの家庭の事情を考慮に入れての順番 性なら良い。

出典：『広報四季が丘』NO. 7, pp. 1-4 より作成

この後、コミュニティ協議会は規約を改変し、この課題に答えようとする。変更のポイントは、住民の自主性を尊重しようとしたことである。

表6に設立当初の四季が丘コミュニティづくり協議会の規約(以下、当初規約)と、1996年時点での同協議会規約(以下、1996年時点規約)を抜粋しておいた。まず当初の規約をみってみる。当初規約には「本会は、四季が丘町内会連合会を母体として、地区内の各種団体並びに学識経験者をもって組織する」とある。母体とするということは、町内会連合からコミュニティ協議会が生まれるということである。

役員には会長、副会長、理事、常任理事、事務局長、会計、監査、顧問がある。これらが総会構成員である。役員の選出の項をみると、「会長、副会長及び監査は総会において選

表6 コミュニティ協議会規約抜粋

	(設立当時)	(1996年時点)
組織	(第2条) 四季が丘町内会連合会を母体として、地区内の各種団体並びに学識経験者をもって組織する。	(第4条) 会員(四季が丘地区内に住所を有するもの)を母体として、地区内の各種団体並びに学識経験者をもって組織する。
役員	(第6条) 会長(1名)、副会長(2名)、理事(若干名)、常任理事(若干名)、事務局長(1名)、会計(1名)、監査(1名)、顧問(若干名)	会長(1名)、副会長(2名)、事務局長(1名)、書記(1名)、会計(1名)、会計監査(2名)、理事(若干名)。
役員の選出	(第11条) 総会は第2条の組織に基づく役員をもって構成。(第7条) 会長、副会長及び監査は総会において選出。理事は、町内会正・副会長、各種団体の正・副長、各部会の長をもってあてる。常任理事は、会長、副会長、各部長をもってあてる。事務局長・会計・顧問は、会長が委嘱する。理事は、各町内会長、各部長及び各種団体の代表各1名をもってあてる	会長、副会長、事務局長、書記、会計、会計監査は、会員の中から、立候補並びに推薦によって選出し、理事会の議を経て総会において決議する。理事は、各町内会長、各部長及び各種団体の代表各1名をもって充てる。
理事(会)	(第11条) 理事会は、総会の決定事項の執行、総会提出議案の審議決定及び各部会の連絡調整にあたる。	(第15条) 理事会は、会長・副会長・事務局長・書記・会計・理事をもって構成する。 任務 (1) 総会で議決した事項の執行に関すること (2) 総会に付議すべき事項に関すること (3) その他総会の議決を要しない会務の執行に関すること (4) 各種団体の入会に関すること (5) 特別委員会の設置に関すること など
常任委員会	(第11条) 常任理事会は、理事会から付託された事項並びに緊急を要する事項を処理する。	常任委員会は、会長・副会長・事務局長・書記・会計・各部部长を持って構成する 任務 (1) 理事会で議決した事項の執行に関すること (2) 理事会に付議すべき事項に関すること (3) その他理事会の議決を要しない会務の執行に関すること (4) 部会間の連絡調整に関すること など
部会	(第5条) 広報、文化、福祉、体育、生活、青少年	広報部、体育部、福祉部、生活文化部、青少年部
部員の選出	(第10条) 部会の委員は会長が委嘱する。部会長は、部会委員の互選による。	部員は、会員の中から、立候補並びに推薦によって選出し、理事会の議を経て総会に報告する。ただし、他の部との兼務はできないものとする。立候補並びに推薦なき時、及び定員に満たないときは、各町内より、各部1名ずつ選出する。この場合でできる限り町内役員(班長を除く)との兼務はしないものとする
各種団体	子ども会、寿会、女性会、体育指導委員、民生委員、四季が丘小学校PTA、四季が丘中学校PTA	育成課連合会、四季が丘小学校PTA、四季が丘中学校PTA、公衆衛生推進協議会、同和推進協議会、民生・児童委員会、体育指導委員、防犯組合、消防団、寿会、女性会、
特別委員会	—	夏祭り実行委員会、自主防災連絡協議会、体育祭実行委員会、敬老会準備会、文化事業委員会

出典：両時点の規約から抜粋

出」される。理事は「町内会正・副会長、各種団体の正・副長、各部会の長をもってあてる」とある。つまり理事は町内会、各種団体、各部会の長の充て職である。

また各種団体とは、子ども会、寿会、女性会、体育指導委員、民生委員、四季が丘小学校PTA、四季が丘中学校PTAといった年齢・属性別組織、行政協力組織である。

そして6部会(広報、福祉、体育、生活、青少年)の委員は会長が委嘱するとなっているが、原則として単位町内会から1人ずつ選出されていた。

以上のことから、当初のコミュニティ協議会は町内会、年齢・属性別組織、行政協力組織の存在を前提に、それらから委員を選ぶ、その充て職とするといふように、それらの組織にかぶせる形で組織されていたことがわかる。実際に初年度(1992年度)の総会は、四季が丘町内会連合会総会と同時に行われていた。1992年度の会計をみると、収入として会費(1世帯年150円、計138,450円)、行政からの補助金(13万円)、四季が丘町内会連合会からの助成金(10万円)が主となって、計408,660円規模の活動を行っている。

このように、コミュニティ協議会は組織構成としては町内会を母体に、年齢・属性別組織、行政協力組織が加わり、行政が補助を行うといった、旧廿日市市の標準化されたコミュニテ

ィ協議会方式を踏襲していることになる。表5にあった論点はこのような組織構成についての違和感と理解できる。

2) コミュニティ協議会の見直し

その後、四季が丘らしさを求めて、規約は変更される。変更のポイントは、住民の自発性を尊重する工夫がなされたことである。1996 時点規約にそのことが反映されている。それは①会員を個人（住民）としたこと、②役員になる席を空けたこと、③特別委員会を設けたことである。①については、組織の項で、「会員（四季が丘地区内に住所を有するもの）を母体として」と変更した。以前は町内会が母体であり、町内会の役員が理事に充てられていた。個人を母体としたことで、町内会役員でなくてもコミュニティ協議会の役員になることも可能である。そのことは②にもつながっている。

②については、役員の選出の項で、「会長、副会長、事務局長、書記、会計、会計監査は、会員の中から、立候補並びに推薦によって選出」となった。このレベルの役員は町内会の役員でなくても担うことが可能となった。このように立候補という仕組みで席を空けることで、一般住民の声が反映されないという点に答えるものとなっている。他方、「理事は、各町内会長、各部長及び各種団体の代表各1名をもって充てる」とあり、ここは以前と同じである。実行部分では町内会、部長、各種団体は外せないという考えが見受けられる。

しかし部員の選出の項をみると、「部員は、会員の中から、立候補並びに推薦によって選出……ただし、他の部との兼務はできない……立候補並びに推薦なき時、及び定員に満たないときは、各町内より、各部1名ずつ選出する。この場合できる限り町内会役員（班長を除く）との兼務はしないものとする」とある。このように、部会においても立候補を認め、席を空け、また町内会選出の場合でも、負担が大きくなるようにしている。例えば1995年度では7部会49人の部員数に対し8人の応募があり、残り41人の割り当てが単位町内会にだされている。

③については、四季が丘地区の特徴である実行委員会方式の積極的な位置づけを可能にしたといえる。先ほどアソシエーションの族生について述べた。アソシエーションの中には地区全体の共同課題に係わる活動を行い、コミュニティ推進協議会に特別委員会として認められているものもある。

例えば夏祭り実行委員会である。ベッドタウンでは、スポーツと祭りが住民の接着剤になることがしばしばある。夏祭りは四季が丘地区の一大イベントである。夏祭りはもともと開発業者の主催で始まったものであった。住民はサービスを受ける観客の立場で参加していた。しかし業者が手を引くと、町内会、コミュニティ協議会が担当するようになったが、次第に実行委員会方式で企画・運営されていくようになる。企業からの協賛金、各戸からの助成金、町内会担当の屋台から自由出店へといった工夫がされていくようになる。企画運営している住民だけでなく、ステージ出演している住民、そして観客としてきている住民を含めて、夏祭りは「四季が丘に住む自分たちで作り、参加し、楽しむ」という体制がつくられていく（『広報四季が丘 No. 33』（2007, 9））。そして実行委員会の核になったのが、ソフ

トボールのチーム参加者であった。

また 2002 年度から 2011 年度まで続いた「ポポロの森野外コンサート」がある。四季が丘中学校吹奏楽部、様々なジャンルの地域の演奏者、著名な音楽家が参加している。このコンサートも有志で結成した「ポポロの会」が中心となって、実行委員会をつくって企画・運営を行っている（『広報四季が丘 No. 34』（2008, 2））。この実行委員会方式は、現在では、その他に、自主防災連絡協議会、体育祭実行委員会、敬老会準備会、文化事業委員会がある。これらはいずれも特別委員会として認められている。

3) 活動の棲み分け

以上は組織上の改変であるが、活動内容の棲み分けもなされた。1996 年度のコミュニティ協議会の事業から活動内容（表 7 参照）をみてみる。表 7 をみると、事業の中心が親睦活動（夏祭り、市民体育祭、球技大会、敬老会、とんど）であったことがわかる。新興住宅団地における親睦活動中心のコミュニティということが四季が丘地区でも当てはまることになる。

表 7 コミュニティ協議会の事業内容（1996 年度）

	事業	支出(円)
広報部	広報発行 (No.14、No.15) 市民体育祭パンフレット作成	106,304
生活文化部	(財)日本動物愛護協会への加盟 四季が丘地区夏まつり ミニとんど	16,235
福祉部	下拭きタオル集め 夏祭り手伝い 敬老会 市民体育祭、とんど、グランドゴルフ等での手伝い	11,687
体育部	球技大会 夏祭り手伝い 市民体育祭 グランドゴルフ大会	311,586
青少年部	四季が丘地区夏祭り ミニとんど・ゲーム大会	49,813

出典：コミュニティ協議会資料

(4) 町内会

単位町内会の特徴を示したのが表 8 である。11 ある単位町内会の中から A 町内会の事例を示している。会費収入が 91.6% を占め、災害対策積立基金を除けば、120 万円程度の年間活動を行っている。会計規模ではその程度であるが、活動の多くに住民の労力提供が前提になっているのはいうまでもない。活動内容は防犯から募金まで、総合的に展開して

いる。また町内会単位での活動がふさわしいもの、そしてコミュニティ協議会との連携で行われているもの、さらに行政への協力で行われているものがある。

役員は会長から班長までそれぞれの役割が振られている。行政協力委員の充て職があり、コミュニティの各部会への派遣もある。役員の任期は 2 年で、会員からの立候補、および各班の代表者（班長）より選出とあるが、1992 年の設立以来、立候補はないという。班長の任期は 1 年で、選出は班に一任とあるが、実際は輪番である。

次にコミュニティ協議会である（表 9 参照）。収入では会費と市からの補助金が主たるものである。活動内容では、各部会の活動とともに、主な事業として夏祭りの実施、とんど・各部の主催・共催行事を実施、四季が丘敬老会の実施、町内会自主防災活動の支援、総合防災訓練の実施が挙げられている。旧来どおりの親睦イベントに加えて、防災活動が挙げられているのがこの時点の特徴である。

表 8 A町内会について（2011 年度）

役員	<p>会長：町内会業務の統括，転入・転出管理 副会長（４）：会長補佐，書記担当，公衆衛生推進委員，町内会回覧物担当， 人権啓発推進委員，一般回覧物担当，夏祭り実行委員，防犯担当，イベ ント応援担当，トンド 会計：町内会計・経理，各種応援 会計監査：町内の会計業務の監査，各種応援 衛生委員（２）：町内の衛生・清掃，ゴミステーション，美化の推進，町内清掃 体育委員（２）：スポーツイベントの推進，球技大会，その他スポーツイベント 自主防災委員（４）：自主防災活動の推進，防災マップ現行化，防災訓練企画・実施，防 災連絡協議会の出席救急救命講習会開催，防災知識の普及（回 覧） コミュニティ派遣（４）：広報部員（広報「四季が丘」の編集・発行・HP記事投）， 生活文化部員（生活環境の改善・指導・公民館と共同で企画開 催），福祉部員（四季が丘敬老会を開催，地域福祉活動に参 加，協力），青少年部員（地域主催の青少年育成活動に参加・ 協力する），体育部員（スポーツイベント・健康増進に関わる 事業を企画・開催） 班長（21） （選出と任期） 役員は会員からの立候補，および各班の代表者より選出，任期２年。班長は選出方法は各 班に一任，任期１年</p>
活動	<ul style="list-style-type: none"> ・防犯（公園の低木剪定，啓発「回覧」） ・防災（要災害時援護者支援協定説明会，自主防災会設立，普通救 命講習会） ・衛生（全市一斉清掃，浸入路清掃，ゴミステーション巡視，市からの協力依頼（食 チェック事業，１万人のエコチェッカー公衆衛生推進委員が対応），町内衛生 （毎月清掃，集会所清掃応援）） ・四季が丘地区人権啓発推進協議会 ・子ども会育成支援 ・資源ゴミ回収協力 ・コミュニティ ・地域イベント行事 ・募金

出典：A町内会資料

全体的にみると，単位町内会，コミュニティ協議会が連携して，活動の棲み分けがなされ
 ていることがわかる。そしてこの時点では，町内会連合会は地区社会福祉協議会の活動に取
 り組むようになり，またコミュニティ協議会では自主防災活動にも取り組むようになって
 いる。

このように四季が丘地区ではアソシエーションが活躍し，それによってコミュニティが
 支えられていることが確認できる。もともとコミュニティは共同性を管轄する団体である
 ので，程度に差はあれ，内部に異質性・多様性を含んでいるのは当然のことである（各アソ
 シエーションは互いに異なる）。それらを支援する，あるいは規制することで秩序をもたら
 すのがコミュニティの役割である。それゆえアソシエーションが活発化することで，コミュ
 ニティを豊かにすることもありえる。コミュニティがアソシエーションを支え，アソシエ
 ーションがコミュニティを支える。四季が丘の事例の中で強調すべきことは，この道筋である。

表9 コミュニティ協議会について（2011年度）

役員	会長：会務を統括 副会長（2）：会長を補佐 会計：会計を司る 監査：会計を監査する ほか理事（6）：議事を審議する （選出と任期） 各町内会長をもつてあてる
活動	・主な事業（夏祭りの実施、とんど・各部の主催・共催行事を実施する、四季が丘敬老会を実施する、町内位階自主防災活動の支援を行う、総合防災訓練の実施） ・広報部（広報『四季が丘』の発行） ・体育部（スポーツ大会又は、地域住民の健康増進に関わる事業を企画・開催） ・青少年部（地域主催の青少年育成活動に参加・協力する） ・生活文化部（地域の文化や生活に役立つ事業を公民館と共同で企画・開催する） ・福祉部（四季が丘敬老会を開催し、地域の福祉活動に参加・協力する）
会計	収入：2,151,500円（会費963,500円、市からの補助金807,000円、市からの敬老会補助金381,000円） 支出：2,978,000円（活動経費290,000円（各部会の活動経費など）、事業経費1,081,000円（自主防災環形、スポーツ大会、敬老会、広報誌発行、とんどなど）、維持経費422,000円（事務消耗品費など）

出典：コミュニティ協議会資料

（4）四季が丘地区の円卓会議

コミュニティ協議会の2004年の規約には、円卓会議が位置づけられている。そこでのコミュニティ協議会の構成図を図2に示した。以前と異なる点は、①新たに公民館が構成団体とされたこと、②特別委員会と公民館が非常任理事（ただし毎回の円卓会議に参加する必要はない）に位置づけられたこと、③活動協力するその他団体及び会員（一般ボランティアグループ、地域で行うイベントの企画運営グループや個人）を、円卓会議には所属しないが、人的並びに経費の支援を行うとしたことである。

③はこれまでの自発性を反映させるという方向の延長と理解できる。①については、現在、公民館は市民センターとなっている。なお円卓会議は執行機関の働きをし、総会での議決事項その他の執行、総会への付議、各種団体の入会に関すること、各種行事・事業運営の連絡調整に関することなどを行う。会議の構成員は、会長、副会長、事務局長、書記、会計（これらが執行役員会のメンバー）に、理事（町内会連合会会長、各町内会会長、コミュニティづくり協議会の各部部長及び、各種団体の代表）、非常任理事（各種特別委員会）を加えたものである。円卓会議は、月1回程度会議が行われ、コミュニティづくり協議会活動の進行管理を行い、統括する。議題は総会報告、各団体からの活動・事業予定報告、地域主要行事報告、部会報告などである。

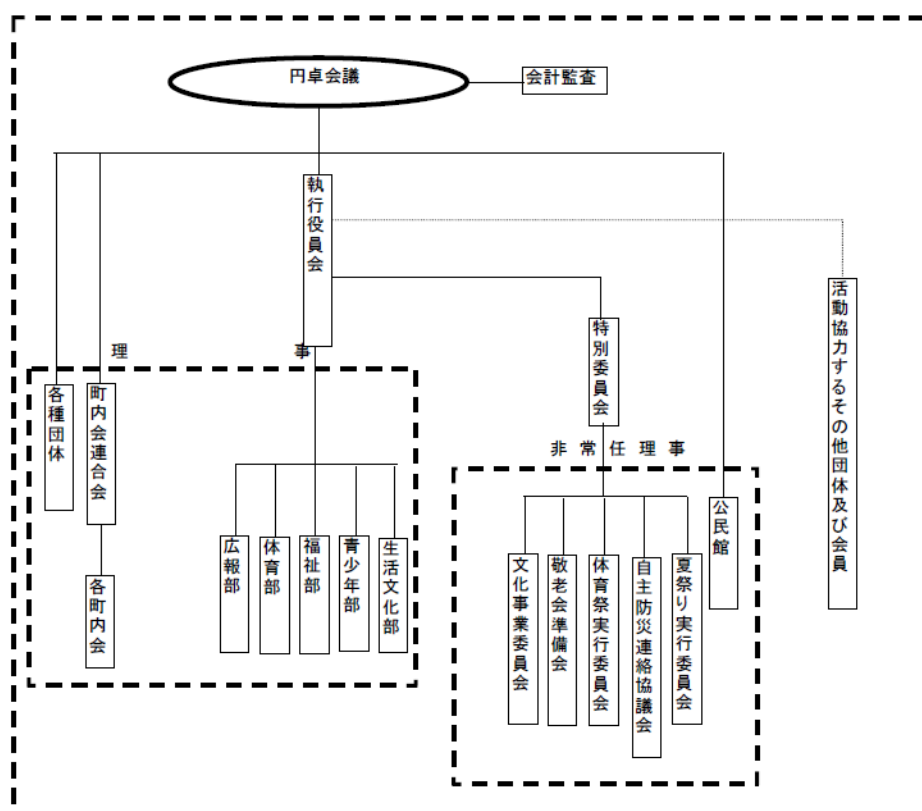


図2 コミュニティ協議会の組織イメージ図 出典：コミュニティ協議会規約より抜粋

第5項 協働はコミュニティの発展

以上、廿日市市のコミュニティ施策から協働施策への発展をみてきた。まちづくりの課題には①何を（内容論）、②誰が（主体論）、そして③どのようにして（方法論）つくっていくかがあり、①内容論では、まちづくりの内容が総合的なものになっていくとき、また②、③については、とくに住民及び住民組織が中心に置かれ、他の主体との連携がなされていくとき、発展と呼べる。そのことについて、地御前地区、四季が丘地区の活動からは、以下の点が指摘できる。

①内容論については、両地区とも自治会、諸団体等の連合というコミュニティ推進協議会方式によって、総合的な活動内容となっている。②主体論、③方法論については、同じ方式で担い手が集まっているが、地御前地区ではそれでも担い手不足が意識されるようになっていた。四季が丘地区では円卓会議の下、新しいメンバーが加わった。それにはアソシエーションの優位という特徴に対して、住民を会員とすること、自発性に席を空けておくこと、特別委員会の容認など、それを活かす組織づくりがコミュニティ推進協議会で行われてきたという背景がある。それは個人、各アソシエーションが互いに無縁になることではなく、四季が丘地区という共同空間を充実させる活動に帰結している。上述したコミュニティがアソシエーションを支え、アソシエーションがコミュニティを支えるという関係である。

なお円卓会議は「場」である。場が担い手をつくり出したというより、潜在的な担い手が新しい場の設置によって、表に現れたというべきである。

以上、廿日市市のコミュニティ施策から協働施策への展開、またそれに伴う住民組織の対応をみてきた。この展開をみる限り、コミュニティを基盤として協働があり、それはとくに担い手の発掘という点で、発展といえる。

引用・参考文献

- 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—社会情報学研究 Vol. 15.
- 大藤文夫, 2011, 地域協働と担い手育成(2), 広島文化学園大学ネットワーク社会研究センター研究年報 Vol. 7.
- 大藤文夫, 2014 a, 広島県におけるコミュニティ施策の展開, 山崎仁朗編, 日本コミュニティ政策の検証—自治体内分権と地域自治へ向けて, 東信堂.
- 大藤文夫, 2014 b, 旧沼隈町横倉地区, 山崎仁朗編, 日本コミュニティ政策の検証—自治愛寧文献と地域自治へ向けて, 東信堂
- 廿日市市, 1993, 第3次廿日市市総合計画.
- 廿日市市, 2001, 廿日市市コミュニティ推進プラン.
- 廿日市市, 2002, 第4次廿日市市総合計画.
- 廿日市市, 2009, 第5次廿日市市総合計画(前期基本計画).
- 廿日市市, 2012, 廿日市協働によるまちづくり基本条例 逐条解説
- 廿日市市, 2012年度四季が丘地区カルテ
- 廿日市市, 2015, 廿日市市協働によるまちづくり推進計画 2015年度更新版.
- 廿日市市, 2016, 第6次廿日市市総合計画基本構想
- 廿日市町, 1977, 廿日市町総合計画.
- 廿日市町, 1984, 廿日市町新総合計画.
- ひろしま自治人材開発機構・広島県自治総合研修センターまちづくり協働政策研究成果報告書, 2003年度, 地域分権時代における住民自治のあり方について～自分たちの暮らしは自分たちで守る.

引用・参考ホームページ

廿日市市地区別カルテホームページ

<https://www.city.hatsukaichi.hiroshima.jp/soshiki/10/10434.html> 最終閲覧 2013年10月3日.

第3節 呉市の協働施策

第1項 呉市の協働施策の経緯

呉市は2003年3月に「呉市市民協働推進条例」を制定し、以後、2004年3月に「呉市市民協働推進基本計画」（計画期間：2004～2008年度）、2008年3月に「ゆめづくり地域協働プログラム」、2009年3月に「第2次呉市市民協働推進基本計画」（計画期間：2009～2013年度）、2014年3月に「第3次呉市市民協働推進基本計画」（計画期間：2014～2018年度）をつくり、協働施策を展開してきた。

協働施策をスタートして間もなく、一定の地域的範囲を設定し、地域住民組織（「まちづくり委員会・協議会」、以下、まちづくり委員会と表記）が地域管理を行うという地域協働を取り入れた。実際に、地域内分権といった動きからすれば、それは他都市にみられるまちづくり協議会、地域自治区等と軌を一にする取り組みといえる。

各まちづくり委員会は地域計画を作成し、活動を行ってきた。それらのなかには、5年間の活動を経て、活動の点検・評価に基づき、第2次計画を作成したところもある。呉市が地域協働で掲げた「コミュニティの自立経営（地域力の向上）」、「小さな市役所の実現（協働型自治体への移行）」という目標がどこまで実現されているのかが問われるべきである。

ほぼ15年が経過しようとしている呉市の協働施策であるが、それは果たしてどこまで展開したのだろうか。以下、本節では、まず協働施策を評価する視点を示し、その後、呉市の具体的な施策を整理し、最後に呉市の協働のまちづくりの到達点を示しておきたい。

第2項 協働施策を評価する視点

（1）協働を進める原理

目的合理的な行為は、他者もその妥当性を判断できるという前提に立てば、協働施策の評価とは、その目的と、その手段としての施策の妥当性を評価することである。協働施策の目的とは、一言でいえば、行政主導のまちづくりをやめることである。これは多くの自治体で認められていることであり、筆者もその妥当性を認めている。

では手段か妥当かという問いになる。ここでは手段（協働施策）を評価する視点として、（1）協働を進める原理である（ア）協働の原則、また（2）協働事業の要点である（イ）主体づくり、（ウ）組織づくり、（エ）資源づくり、（オ）協働事業、（カ）公開（双方向性）、（キ）PDCAサイクルを挙げたい。（1）は行政主導という方法によるのではなく、別の方法で相手と組もうとする際の原則である。（2）は事業が成立するために必要な要件である。

呉市では、市民協働を「不特定かつ多数の者の利益の増進を図ることを目的として、市民、市民公益活動団体、事業者等及び市が、その自主的な行動の下に、お互いに良きパートナーとして連携し、それぞれが自らの知恵と責任においてまちづくりに取り組むこと」（呉市

2003) としている。この市民協働の定義を参考に、以下、協働施策を評価する視点について考えてみる。

まず (ア) 協働の原則である。一般に、まちづくりは深く公益に係る。よって行政の重要な業務である。しかし市民協働では、行政とともに、市民、企業も公益活動の担い手であると位置づけられている。もちろん市民、企業が行うことが全て公益活動というわけではない。自分のための活動を行うのは当然であるが、自分のためだけでない（不特定かつ多数のもの、あるいはその社会の全構成員の利益の増進を図る）活動を行う場合もある。公益（the public interest）の public には common という面がある。自分を含めてみんなに共通するという側面である。みんなに共通するものを誰かが勝手に決めるわけにはいかない。とすれば、何が公益なのか、また誰が、いかに行うのかについては、原則、関係者（事業の担当者、費用負担者、受益者）の間で議論（公論）されるべき問題ではなかろうか。かつその議論への参加は、代弁者を通してといった間接的なものでなく、直接的な意思決定過程への参加であろう。

公益活動としてのまちづくり（以下の記述では、まちづくりという用語は、公益活動としてのまちづくりという意味で用いる）に係わる者は、全て主体としての権利をもっている。例えば呉市民は呉市のまちづくりに参加する権利をもっている。それは身近なレベルでもあるし、市全体のレベルでもありえる。この意味で、自治会・町内会が行政協力という形で行政の公益活動を一部、担ってきたことは了解できる。

この行政協力が住民の自治的活動なのか、行政の下請けなのかについて議論されてきた。しかし協働の原則というのは、行政協力の構造転換、つまり上記の何を、誰が、いかにしてについて、関係者が非権力的に決めていくことを意味するのではなかろうか。例えば、呉市で掲げられているパートナーシップの原理とは次のようなものである（呉市 2004: 7）。

- (a) 対等の原則（どちらも主役）。対等な関係が前提となり、意思決定にもかかわり責任も共有します。
- (b) 相互理解の原則（同じテーブルにつき、お互いを理解する）。協働のきっかけづくりとして、普段から話し合いを行い、相手の立場や状況をよく知るべきです。
- (c) 自主性・自立性の原則（自分のことは自分で決め、他の力を借りない）。市民公益活動の自主性を最大限尊重し、自立化することを推進します。
- (d) 目的共有の原則（目指すことは同じ）。目的が共有できたとき協働が成立します。
- (e) 公開透明性の原則（みんなが見える）。支援、活動状況などあらゆる市民協働の内容がいつも公開されます。

これらは「横浜コード」と基本的に同じものである。協働の原則の出自が市民活動・ボランティア・NPO の特徴であることを考えれば、これらの原則が地縁型組織との協働に同じように妥当するかは検討が必要である。そこで地縁型組織にも当てはまるように解釈してみたい。

まず(d) 目的共有があつて、当該事業に関係者が係わることが認められ、その係わりが当然視される。ここでの目的とはみんなのため（公益活動）ということである。市民活動・ボランティア・NPO にとっては場所を問わないみんなのためである。共感を通してそれを選び取る。地縁型組織にとっては場所を限定されたみんな（全構成員）になる。それは自らも帰属する土地の共同に基づく関係から生まれる。共に係わるみんなという意味である。しかし連合組織になっていくにつれ、みんなの範囲は拡大していくことも可能である。

(a) 対等があつて、権力関係を生じない。とくにこのことは市民活動・ボランティア・NPO の特質に係わることである。実際には個人、各組織がもつ力（資源）には差がある。しかしその差は相手を支配するためではなく、共同目的を達成するために用いられる。そこでは一つの力（みんなの力）となっている。よって下請けを強いられているという事実があれば、この原則によって批判される。

また行政協力の仕組みのなかで、地縁型組織の自治力が利用されてきたという指摘がある。自治力が発揮されること自体は否定されることではないが、それによって地縁型組織の活動が制約されるということであれば、やはりこの原則から批判される。

(b) 相互理解があつて、互いの係わり方を尊重でき、さらに互いの違いを活かすことができる。地縁型組織が公益活動に係わるのは、地縁に拘束された互助・共同の延長である。市民活動・ボランティア・NPO は場所を問わない、人に対する共感からである。企業は利潤追求ではない社会貢献からである。そして行政は有給の公務としてである。それぞれの係わる理由は異なっている。よって「お上に従え」、「タダの労働力」、「サーバントとして何でもやれ」といった類の扱い方は、関係者のやる気を削ぐことになる。

またそれぞれには強み・弱みがある。こういった違いがあつても、共に補い合つて公益事業に貢献できる。

(c) 自主性・自立性があつて、依存を生じない。これも市民活動・ボランティア・NPO の特質である。係わりは命令されたものではなく、自らが選んだものである。地縁型組織の場合は、地縁に拘束されることで活動の必要性が生じる。そしてその必要性を自覚して、自ら選び取り活動すること（フリーライダーにならない）が、そこでの自主性・自立性である。

さらに(e) 公開透明性は、広く事業が知られることによって、公益性保証の担保となる。そもそも議論は公開されることこそが望ましい。

このような協働の原則が実現されるとすれば、そこでは関係者の非権力的な同意が調達されていることになる。そしてそれらの原理は、事業を進める要点である(イ) 主体づくり、(ウ) 組織づくり、(エ) 資源づくり、(オ) 協働事業、(カ) 公開（双方向性）、(キ) PDCA サイクルの全過程に貫かれるものになる。

(2) 協働事業の要点

次に、事業を実施することから考えてみよう。実施するのは各主体である。主体は組織化された時に力を発揮できる。そして資源が備わっている時に活動できる。事業に当たっては、

まず (イ) 主体づくりが問われる。主体づくりは、上記の動機・理由のほかに、当人のまちづくりにおける能力（専門性、当該分野の知識など）に係わる。また主体は発掘するものであり、育成（成長）するものでもある。協働事業を推進する主体づくりは、住民サイド、行政サイドの双方に当てはまる。

そして主体を組織化する (ウ) 組織づくりによって、活動は効果的に実施される。組織づくりに当たっては、構成メンバーの地位、役割、権限を組織化することが必要である。メンバーは人間であるので、動機づけを図ること、フリーライダーを生みださないという仕組みが必要である。企業組織や行政組織であれば、給与という誘因を通して、比較的明確に組織化しやすいであろう。住民組織の場合は、当該組織が市民活動・ボランティア・NPO などのアソシエーションな組織なのか、自治会等の地縁型組織なのかという成立事情の違いも大きい。とくに協働事業であれば、協働組織の形成が眼目になる。そこでは、上記の、互いの違いを活かした連携が求められる。

そして主体が活動できるためには、(エ) 資源づくりが必要である。それは活動を行う上で必要な、施設・設備、お金、情報などを整えることである。

主体づくり、組織づくり、資源づくりはそれぞれの組織が抱える課題であり、現状の強さ・弱さがある。そして協働は組織間の連携であるので、各組織間の適切な役割分担が必要である。また弱さを補う支援もここに含まれる。

そして (オ) 協働事業は、行政協力事業を協働事業と読み替えるものである。(カ) 公開（双方向性）は非権力的な同意調達には必要である。最後に、(キ) PDCA サイクルで展開していくことがある。これが自己成長の契機となる。

以上、協働を評価する視点として、(1) 協働を進める原理である (ア) 協働の原則、また (2) 協働事業の要点である (イ) 主体づくり、(ウ) 組織づくり、(エ) 資源づくり、(オ) 協働事業、(カ) 公開（双方向性）、(キ) PDCA サイクルを示した。以下、これらの点に準拠し、呉市の協働のまちづくり施策について整理を行う。

第3項 呉市の協働施策

(1) 各計画の概要

1) 協働の前史

呉市においては強い行政協力システムがつくられてきた（大藤 2011: 3-5）。概していえば、呉市のまちづくりは自治会をあてにして行われてきた。現在の自治会は 2017 年 5 月時点で、単位自治会（447）、地区自治会連合会（28）、呉市自治会連合会といった 3 層構成になっている。自治会を軸とした年齢・属性別組織、そして機能別行政協力組織が行政に協力することで、行政協力システムが維持されてきた。逆にいえば、自治会の力が弱くなると、行政協力システムの力も弱くなる。2005 年の単位自治会長へのアンケート調査結果（大藤 2006: 5-6）では、「役員が忙しくなりすぎる」（35.1%）、「後継者不足」（60.9%）という結

果であった。過重な役職の重複，委員の孤立を防ぐためには，協力層の発掘が必要である。つまり旧来の行政協力システムは担い手の不足という点で転換期を迎えていた。こういった時期での協働施策の導入であった。

2) 呉市市民協働推進条例

この条例によって呉市の協働施策の基本が定まったといつてよい。前文には協働施策の背景・根拠として，市民のニーズの多様化・複雑化，それに応じた問題の発生，地方分権の進展（独自に処理できる範囲の拡大），そして市民意識の高まりが指摘されている。

条例における市民協働の概念については，上記の通りである。条例の大きな意義は，市民が（あるいは事業者が）公益活動を行うことを認めたという点である。そのうえで，市民，市民公益活動団体，事業者等，市という主体間の関係について，「その自主的な行動の下に，お互いに良きパートナーとして連携[する]」とある。とくに市の役割として，「市民協働のまちづくりに向けての環境整備等を総合的かつ計画的に推進するよう努める」ことを挙げている（呉市 2003）。この市民公益活動団体に自治会も含まれている。

3) 呉市市民協働推進基本計画（計画期間：2004～2008 年度）

条例による市民協働施策の基本を定めたのち，呉市市民協働推進基本計画を策定した。この計画の性格は協働施策の具体化にあるといえよう。例えば「1 市民協働の概念」のところで，市民公益活動に関して，ボランティア活動やコミュニティ活動等といった具体名が挙げられ，市民公益活動団体に関しても，自治会や女性会等といった具体名が挙げられている。なお概念図としては，後の第2次呉市市民協働推進基本計画では図1のように示されている。

また「2 市民協働の社会的意義」では，①まちづくりを進めていく原動力（市民や市民

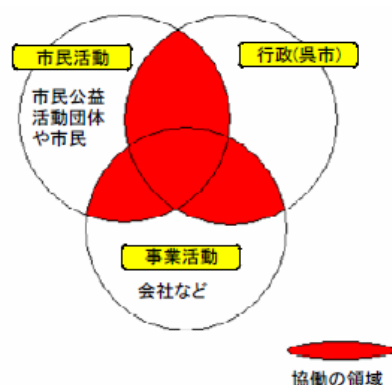


図1 市民協働の概念図
出典：呉市（2009：4）

公益活動団体が，従来の行政主導から脱却し，これからは自らが主体とな[る])，②新たな公共サービスの提供（市民や市民公益活動団体及び事業者は行政と役割を分担し協働することにより，地域社会での新たな公共サービスをもたら[す])，③自己実現・生きがいのある場（市民協働の推進により，このような活動[自主的な公益的活動]が充実することでさらに自己実現，生きがいを実感できる場となる）が示されている。

このように，条例と比べると，市民公益活動，

また市民公益活動団体に具体性がもたせてある。また市民協働が行政主導からの脱却であること，新たな公共サービスの提供であること，そして市民にとっての活動の意義について

踏み込んで狙いが記述されている。

そして市民協働の現実可能性に係って、「5 呉市の市民協働の現状と課題」のなかで、①「ふれあいトーク」、「出前トーク」の実施、②自治会加入率の高さ、③公園ワークショップ、バリアフリーのまちづくりなどの協働型事業の実施、④自治会、老人クラブ、商店街での公園・道路の美化・清掃活動の実施、⑤市民の災害ボランティアへの関心の高まり、⑥登録されている市民活動を行う団体の多さ、⑦ボランティア活動に対する関心の高さ、⑧まちづくりの活動を行いたい市民の多さといった肯定的状況が指摘されている。しかし他方で、行政主導が強いという否定的状況も示されている（呉市 2004： 7-8）。

4) ゆめづくり地域協働プログラム（2008 年 3 月）

同プログラムは、呉市財政集中改革宣言（2007 年）を受けて提出されたものである。内容は地域コミュニティ（地縁型組織）との協働を進めようとするものである（呉市 2009： 2）。協働概念については、後の第 3 次呉市市民協働推進基本計画には図 2 のように示されている。

図 2 にあるように、市民協働は地域協働とボランティア・NPO 協働の両方を含むものと設計されている。ここで市民活動・ボランティア・NPO を相手にした、（狭義の）市民協働とともに、地域協働を進めるというスタンスが明確に打ちだされたことになる。

同プログラムの目標は①コミュニティの自立経営（地域力の向上）と②小さな市役所の実現（協働型自治体への移行）にある。①はこれまで地域が担当していたものに加えて、行政

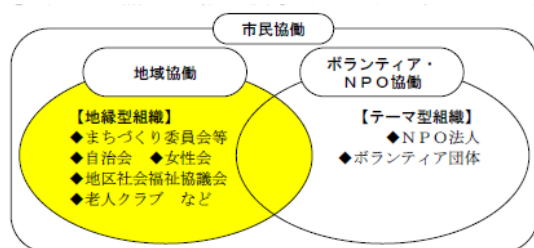


図2 地域協働とボランティア・NPO協働
出典：呉市（2014： 14）

が担当してきたもの、あるいはサービスの隙間になっていたものを地域が協働して担うことが目指されている。②はその結果としてもたらされるものである。

財政逼迫は協働施策を導入する背景の一つである。しかし地域社会がどれだ

けの事業を担えるかは、行政との役割分担を議論するなかで決まっていくものである。そこでは協働の原則が問われる。また地域社会がもつ力（人、組織、情報、施設・設備、お金）にも係わる。しかしその場合、行政が支援するという係わりは当然ありえる。

もちろん、その場合、活動の母体組織をどうするかが大きな課題である。呉市市民協働推進基本計画では、「地域のまちづくりを考える機関の設置」とされていたが、同プログラムでは「まちづくり委員会・協議会」（以下、まちづくり委員会）とされた。上述のように、もともと呉市では、自治会を始め、年齢・属性別組織そして機能別行政協力組織が行政に協力し、各担当課が所管することで行政協力システムが維持もされてきた。まちづくり委員会はこの行政協力システムからの転換を図るものである。

図3にあるように、まちづくり委員会はボランティア・NPOも含め、上記の組織を横につ

なげ、包括したものである。この場合、縦割りの行政協力システムはそのまま存続しており、

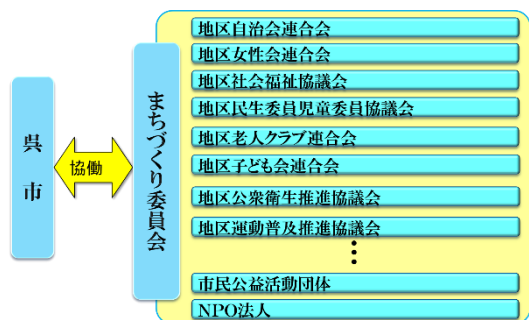


図3 まちづくり委員会の構成
出典：呉市ホームページ

それとは別個にまちづくり委員会をつくったことになる。

同プログラムにおける行政の支援には次のものがあつた。ア)地域まちづくり計画の策定・改定支援，イ)地域担当職員制度，ウ)市民公務員育成研修等の実施，エ)ゆめづくり地域交付金（各地区まちづくり委員会に対し，地域予算

として、「基礎額（一律 50 万円/団体）」に「人口割額(50 万円～400 万円/団体)」を加算交付）などである。

地域まちづくり計画は 28 地区全てで作成された。事業実施後，点検・評価を経て，二次計画を作成した地区が現在 4 つある。このまちづくり委員会の活動については後述する。

5) 第2次呉市市民協働推進基本計画（計画期間：2009～2013 年度）

この計画の特徴は，ゆめづくり地域協働プログラムを包摂したものになっていることである。この計画が目指す社会のイメージは図4のように示されている。これまでの市民公益

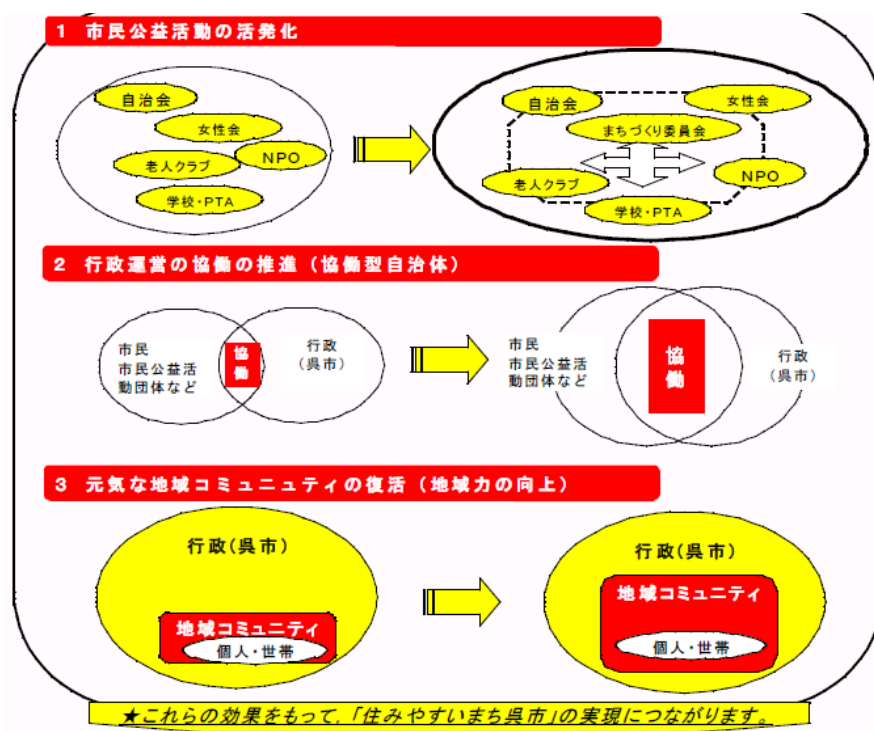


図4 目指す社会のイメージ図(1) 出典：呉市（2009：3）

活動の活発化という方向に，地域協働が加わったことがよくわかるものになっている。な

お本計画には「4 市民協働推進のための具体的方策 【6】協働事業の実践」という項目が設けられ、各部・課等で協働手法等によって実施される事業が、41 事業挙げられている。旧来の行政協力が協働へと読み替えられていることがうかがえる。

また当計画には「5 基本計画の成果目標（成果指標）」という項目も設けられ、「1 市民公益活動の活発化」として、呉市市民公益活動団体登録数、市内の特定非営利活動法人(NPO 法人)数、自立した(地域まちづくり計画を策定した)まちづくり委員会の数、そして「2 協働事業の拡大」として、呉市の協働(協働手法導入)事業数(※庁内の協働手法導入調査で集計)の目標値が設定してある。PDCA サイクルの取り組みの一步前進といえる。

6) 第3次呉市市民協働推進基本計画（計画期間：2014～2018 年度）

この計画の特徴は、「第3章4 第2次呉市市民協働推進基本計画の成果と課題」の項目を設け、施策・基本目標ごとに成果指標を示し、点検・評価していることである。呉市市民協働推進基本計画には、推進施策の自己評価制度や附属機関の評価制度の導入が挙げられていたが、PDCA サイクルの取り組みとしては、大きな進展といえる。また住民サイドの自己点検・評価としては4つの地区の第二次地域計画に載せられている。

この計画が目指す社会のイメージは図5のように示されている。これまでの方向性が協働型自治体という像に収斂していくことがわかる。また当計画にも「第5章4 協働事業の実践」という項目が設けられ、22 の事業が協働の相手団体等に関連させて挙げられている。

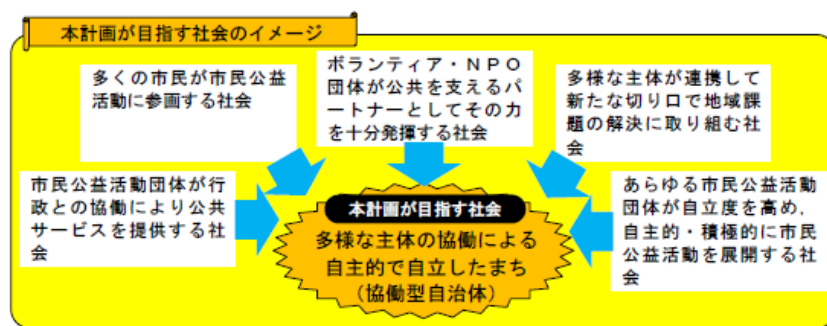


図5 目指す社会のイメージ図(2) 出典：呉市（2014：17）

なお「第5章5 本計画の成果目標」として、まちづくりセンター講座の地域還元率（地域活動や地域の人材育成への協力、市民公益活動団体と協働・連携した活動を行っている自治会の割合、地域活動に積極的に参加する職員の割合）について数値目標が挙げられている。

(2) 協働施策の推移

表2は各計画の取り組み事項を上記の協働事業の要点の(イ)主体づくり、(ウ)組織づくり、(エ)資源づくり、(オ)協働事業、(カ)公開性（双方向性）、(キ)PDCA サイクルの点から抜粋したものである。事業名が定まったものは下線で、さらに付け加えられたものは二重下線で示している。呉市市民協働推進基本計画では、なお漠とした取り組みであったものが、その後の計画では、具体的な事業名が与えられ、またその枠のなかで、事業がつけ加えられ、充実

していていることがわかる。

表2 各計画における協働事業の要点

協働事業の要点	呉市市民協働推進基本計画の取り組み事項	第2次呉市市民協働推進基本計画の取り組み事項	第2次呉市市民協働推進基本計画の取り組み事項
(イ) 主体づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・行政の窓口担当者や支援センター相談員など人材の充実 ・行政や中間支援組織が主体となった、人材育成のための講座・ワークショップなどの開催 ・市民が主体的に参加する意識を培うための、講演会、研修、講座、ワークショップなどの開催や啓発 ・活動の支援ができるような全市的に統合されたデータベースなどの人材システムの構築 ・学校におけるボランティア活動の学習などによる啓発・市民公益活動への参画の推進 	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>地区別職員名簿の作成</u> ・<u>市民協働担当職員の配置</u> ・<u>人材育成・研修(くれ市民協働センター)の実施</u> ・<u>ボランティア活動人材バンクの創設</u> ・<u>「きらりすと」登録者制度</u> ・総合的な学習の時間等による児童・生徒の地域活動への参画(小学校・中学校) ・<u>自治会への加入促進</u> ・<u>まちづくりサポーター制度</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・地区別職員名簿の作成 ・市民協働担当職員の配置 ・人材育成・研修(くれ市民協働センター)の実施 ・<u>まちづくりセンター人材活用</u> ・<u>ゆめづくりフォローアップ事業</u> ・<u>テーマ別合同研修</u> ・<u>市民協働センター人材育成講座</u> ・<u>地域デビュー応援講座の開催</u> ・ボランティア活動人材バンクの創設 ・「きらりすと」登録者制度 ・総合的な学習の時間等による児童・生徒の地域活動への参画(小学校・中学校) ・<u>小学生向け市民協働教室の実施</u> ・<u>自治会活動の手引の作成</u> ・自治会への加入促進 ・まちづくりサポーター制度
(ウ) 組織づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・地域のまちづくりを考える機関の設置 ・市民協働推進担当課の拡充 ・庁内の横断組織である連絡会議の充実 ・各部課に推進委員任命 ・NPO法人化の手続きや広報等の活動支援の制度など相談機能の充実 	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>呉市市民協働推進連絡調整整会議・呉市市民協働推進員制度</u> ・<u>呉市市民協働推進委員会(附属機関)の運営</u> ・<u>市民活動団体間の情報交流推進</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・呉市市民協働推進連絡調整整会議・呉市市民協働推進員制度 ・呉市市民協働推進委員会(附属機関)の運営 ・市民活動団体間の情報交流推進 ・<u>市民協働フェスタの開催</u> ・<u>ゆめづくり協働ミニフェスタの開催</u> ・<u>市民活動メッセの開催</u>
(エ) 資源づくり(情報・施設・設備、お金)	<ul style="list-style-type: none"> ・市政だより、呉ボランティア情報紙、生涯学習関連情報紙、社会福祉協議会情報紙などの連携、充実 ・市民協働ハンドブックなどの冊子の発行 ・ホームページの充実 ・市政全般の情報公開の充実 ・市民公益活動の需給や団体の情報データベース、電子会議室の設置などネットワークの形成 ・くれボランティアNPO支援センターの充実 ・新たな総合的複合機能の整備 ・総合的拠点の管理形態の検討 ・社会教育施設(公民館等)の拡充 ・空き店舗など民間施設の活用 ・各施設への必要な器材等の提供 ・公募型市民協働事業への補助金の制度の創設・基金の制度化の推進 ・民間企業等による支援の活用や推進 ・行政による活動保険の負担や公共施設の使用料の免除制度の拡充 	<ul style="list-style-type: none"> ・呉ボランティア情報紙の発行 ・市民協働に関するホームページの充実 ・<u>公民館施設の提供</u> ・<u>市民センター等におけるフリースペースの提供</u> ・<u>自治会館・集会所の整備</u> ・<u>呉市市民公益活動支援基金</u> ・<u>呉市災害ボランティア支援基金</u> ・<u>ゆめづくり地域交付金制度</u> ・<u>まちづくり活動企画助成</u> ・市民公益活動団体に対する公共施設使用料の減免 ・<u>市民公益活動保険制度</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・市政情報の発信 ・呉ボランティア情報紙の発行 ・市民協働に関するホームページの充実 ・<u>新庁舎へのまちづくり情報コーナーの設置</u> ・ホームページ等を活用した市民公益活動団体の活動状況の定期的な発信 ・ボランティア情報紙等を活用したイベント・ボランティア募集情報の発信 ・公民館施設の提供 ・市民センター等におけるフリースペースの提供 ・自治会館・集会所の整備 ・<u>新庁舎への市民協働スペースの設置</u> ・<u>まちづくりセンターの活用</u> ・呉市市民公益活動支援基金 ・呉市災害ボランティア支援基金 ・ゆめづくり地域交付金制度 ・まちづくり活動企画助成 ・市民公益活動団体に対する公共施設使用料の減免 ・市民公益活動保険制度 ・<u>地域への各種補助金の統合</u>
(オ) 協働事業	<ul style="list-style-type: none"> ・市民が参加しやすいあるいは参加したくなるような市民協働事業の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>地域まちづくり計画策定支援</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域まちづくり計画策定支援
(カ) 公開(双方向性)	<ul style="list-style-type: none"> ・市政に対する市民の意見を聞く機会の拡充 ・市民や市民公益活動団体や事業者からの委員の公募の推進 	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>出前トーク</u> ・<u>市長と語ろう</u> ・<u>パブリックコメント制度の推進</u> ・<u>市長への便り</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・出前トーク ・市長と語ろう ・パブリックコメント制度の推進 ・市長への便り
(キ) PDCAサイクル	<ul style="list-style-type: none"> ・推進施策の自己評価制度や附属機関の評価制度の導入 	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>成果指標の記載</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・成果指標の記載

出典：各計画より筆者が作成

表2には、上記の読み替えられた協働事業とは別に、地区まちづくり計画作成を協働事業として挙げている。それはまちづくり委員会の設立を始め、計画づくりに担当職員が丁寧に係わっているからである。実際まちづくり計画は住民と行政との役割分担が示されており、行政の係わり抜きでは作成できないものになっている。

またその他に、各計画には記載されていないが、モデル的手法として、関係者が事業を行う協働モデル事業がある。この点について、「くれ協働事業提案制度」に基づく事業が行われてきた。制度の趣旨は、協働のさらなる質向上を図るため、「行政と協働で実施することにより、より良いまちづくりにつながり、幅広い協働の実践につながる提案事業（以下「事業」という。）に対し、その事業に要する経費の全部または一部を助成」（呉市ホームページ くれ協働事業提案制度）するということである。公募、プレゼンテーション等による審査会などの手続きを経て決定される。2010 年度 5 件、2011 年度 7 件、2012 年度 6 件、2013 年度 5 件、2014 年度 5 件、2015 年度 5 件、2016 年度 4 件の事業であった。

同じく、情報資源の支援として、「ゆめづくり事例集」が刊行されている。内容は各地区まちづくり委員会の活動紹介であるが、互いに学びあうきっかけとなるものである。2013 年度は 69 事例、2014 年度は 67 事例、2015 年度は 68 事例が掲載されている。

なお全市的な拠点施設として、「くれ市民協働センター」（2007 年。現在、ひろ協働センター）、「市民協働センター」（2016 年）が開所した。

第 4 項 呉市の協働施策の成果と課題

最後に、以上の記述を踏まえて、呉市の協働施策の到達点を示しておきたい。協働が目指すのはまちづくり方法の転換であった。行政主導をやめるのであれば、期待されるのは住民力の向上である。しかし住民力の向上とは、行政にとって代わることではないので、適切だとされる役割分担の範囲での住民力の向上である。この点に絞って到達点を示しておきたい。

まず活動内容において適切な分担とはどのようなものだろうか。一般に住民の弱さは非専門性である。逆に強さは身近性である。もっとも、物理的な近さは社会的な近さではない。見守り、ゴミの分別、防犯、防災、子育て、あるいは「ゆめづくり事例集」にある活動は、まさに住民が担うのに適切な活動であろう。こういった活動は自治会、年齢・属性別組織、機能別行政協力組織、そしてまちづくり委員会が担っている活動である。これらは課題を解決するためには不可欠な積極的な活動である。

次にまちづくりを行う力（資源）には上記のように、施設・設備、情報、お金、そして労力がある。すべてを住民が自前で行うということではない。とすれば行政の支援は当然であろう。施設・設備、情報、お金といった点では、呉市の協働施策は手厚い支援を行ってきたといえる。

そしてそもそも行政協力システムが揺らいだのは、担い手不足、担い手の高齢化によるものであった。つまり住民力の向上とは、担い手の発掘・育成に他ならない。呉市内にも過疎・高齢化地域があり、そこでは物理的に担い手が不足している。しかし市街地部にしばしばみられるように、物理的には担い手は存在していても、それが地域活動に向かわない、つまり心の担い手不足が存在する（大藤 2011: 4）。

既にできあがっている担い手（市民活動・ボランティア・NPO はそのような存在とみなされているように思われる）を表にだすのが発掘である。発掘するためには、活躍する場をつくる、呼びかけをする、きっかけをつくるといった働きかけがありうるだろう。しかし心の担い手不足は意識・意欲に係わることである。よって担い手を育成するという観点が必要になる。

表2にあるように、主体づくりは協働施策の大きな柱になっている。住民・住民組織役員や行政職員対象の研修、講座等がたくさん行われてきた。講座等が地域活動につながることで、意識・意欲に係わることで、体験学習が求められること、一方的に聴くのではなく、参加型であること、互いが学びあう機会になること、こういった運営が求められる。そのあたりの目配りはなされてきたといえよう。

またまちづくり委員会の成立も担い手発掘の意味をもっていた。縦割りの行政協力組織を横につなげることで、見えなかった担い手が発見された。第2地区（第2編第4章第1節）、三条地区（第2編第1章第2節）のまちづくり委員会もそのようにして担い手を発掘してきた。しかし担い手が横（高齢層）に広がったにとどまっているというのが現実である。二地区とも縦につながることを意識するようになっている。とくに三条地区では、中学校との連携を意識し、多世代協働という方向を示している（第2編第4章第2節）。

次に地域協働の到達点を示したい。全国的な協働の趨勢に乗って協働施策を進めてきた呉市である。協働施策のピースはずいぶん埋まってきた。しかしコミュニティの自立経営（地域力の向上）と小さな市役所の実現（協働型自治体への移行）という、地域協働の目標に到達したとはまだいい難い。

地域協働を進める母体組織はまちづくり委員会である。呉市のホームページに示されているまちづくり委員会の機能（各地域内での団体間の協働・連携を図る役割）をみると、地域内の事業の実施、それに伴う調整に限定されているように思える。確かに事業実施という面では、上記二地区の事例では、行政協力のそれぞれの筋を押さえながら、補い、隙間埋め、総合化ができています。また同じように、行政協力のルートに登場していなかった担い手も発掘できている。この点は確かな成果といえよう。

しかしコミュニティの自立経営と小さな市役所の実現が、将来的には地域内分権につながるものだとすれば、従来の行政協力のルートでの地域への支援とまちづくり委員会への支援との調整が必要であろう。

また合わせて、意見表明機能についても、まちづくり委員会がもつように制度化することを考えてもよい。そのためにはまちづくり委員会が地域を代表するという性格をもつ必要がある。ここまで進んできた地域協働を地域内分権へとつなげようとするならば、このような課題が存在することを指摘しておきたい。

引用・参考文献，資料

- 大藤文夫，2011，地域協働と担い手育成(2)，広島文化学園大学ネットワーク社会研究センター研究年報 Vol.7.
- 呉市，2003，呉市市民協働推進条例.
- 呉市，2004，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，2008，ゆめづくり地域協働プログラム.
- 呉市，2009，第2次呉市市民協働推進基本計画.
- 呉市，2014，第3次呉市市民協働推進基本計画.

引用・参考ホームページ

呉市ホームページ くれ協働事業提案制度

<http://www.city.kure.hiroshima.jp/soshiki/4/kurekon.html> 最終閲覧 2017 年 10 月 1 日.

呉市ホームページ まちづくり委員会の構成

<https://www.city.kure.lg.jp/soshiki/4/matidukuriinkai.html> 最終閲覧 2017 年 10 月 1 日

第4章 地域協働管理の担い手育成

第1節 地域協働と地域リーダー～呉市第2地区の事例から～

第1項 担い手育成という課題

地域協働は多くの基礎自治体が標榜しているまちづくり方法であり、平成の合併の産物でもある。ただ取り急ぎ構想されたという感が強く、地域協働をどう展開するかは今後の課題である¹。地域協働の目的は、住民自治を強化する方向での地域社会の再組織化にあると考えてよいが、このこと自体は決して簡単なことではない。現実には抗して再度地域社会を創り上げていくためには、住民意識、住民組織、行政、議会、そして条例などの多方面での変革が伴う。

またコミュニティ形成論からの問題意識の連続性を認める場合、何が未解決の課題となっているのかも理論として議論すべきである。現状の自治体施策レベルでみると、大まかには①人づくり、②組織づくり、③制度づくりが地域協働の三点セットといえる。制度づくりは華々しいが、しかしいかに立派な制度をつくっても、それだけでは地域協働は現実化しない。人材が育つこと、組織が活性化することなくしては、施策を進めるといっても、それが住民の主体性への期待に止まったり、あるいは行政の責任回避になってしまう可能性もある。担い手育成と組織の活性化は地域協働の喫緊の課題である。本節ではこの課題を取り上げる。それは地域協働管理組織が引き受ける課題の一つである。

呉市でも合併を契機に地域協働が進められてきた²。呉市では地域協働の施策目標を、(ア)コミュニティの自立経営(地域力の向上)、(イ)小さな市役所の実現(協働型自治体への移行)に置いている³。(ア)と(イ)はセットであり、(ア)の中に仕事づくりも含めたコミュニティの総合的発展を、そして(イ)の中にまちづくり方法としての地域内分権を、それぞれ期待を込めて読み込んでいくことも可能である。この場合の「地域」は単位自治会と市との間の中間範囲であり、現在28の地域(呉市では地区と呼んでいる)が設定されている。その範囲は地区自治会連合会の範囲、旧合併町の範囲などがあり、また人口も最少1,746人～最大35,384人と異なっている(2011年9月末)。また歴史的事情、住民の社会的属性などの点からも、各地区での活動に違いがある。そしてそこにまちづくり委員会がつくられている。こ

¹ 例えば地域自治区もその選択肢の一つであるが、すでに取りやめた自治体もでていうように、地域協働のあり方については模索が続いているのが現状といえよう。

² 呉市では地域自治区、地域審議会といった形態は導入していない。また自治基本条例の中で地域協働の単位を位置づけることも行っていない。「市民協働推進条例」を背景に、「ゆめづくり地域協働」という事業の中で地域協働を進めている。上述の点に係わらせば、制度づくりは遅れているといえる。しかし制度づくりより、むしろ人づくり、組織づくりの方が喫緊の課題であるというのが筆者の立場である。よってその観点から以下、論じたい。

³ 呉市ホームページ ゆめづくり地域協働プログラム参照。

の組織が地域協働管理組織として期待される。

本稿で採り上げる第2地区は、呉市の中心市街地部にあり、高齢化と同時に転出もみられる地区である。また比較的人材育成・組織づくりが進んでいる先導的な地区である。人材も多層的に構成されるものと理解すべきであるが、本稿では協力層とリーダー層に限定し、地域協働の時代に、地域社会の具体的な文脈において、どう人材が生まれ、育つのかを第2地区の事例を通して検討したい。具体的方法としては第2地区まちづくり委員会役員へのアンケート調査と、中心的リーダー1人へのインタビュー調査を行った。

第2項 呉市の地区類型と行政協力システム

(1) 地区類型⁴

呉市の都市化の過程及び人口高齢化・流動化の点から、市内各地区は(a) 郊外住宅団地型、(b)市街地高齢化型、(c)市街地流動化型、(d)郊外混住型、(e)過疎・高齢化型に分類できる(表1)。

表1 地区類型

類型	特徴(課題)
(a) 郊外住宅団地型	新住民が集団居住している郊外住宅団地の類型。大規模開発であり、ニュータウン的性格を持っている。ハード面では「若いまち」として作られていて、住民の高齢化とともに、様々なバリアが感じられるようになる。場合によっては高齢者が都心に回帰し、空き家が目立つようになる。選択縁に従って社会関係が作られていく。親睦活動をベースに問題解決活動が行われ、コミュニティが形成される場合がある。
(b) 市街地高齢化型	伝統的市街地に見られる類型。互助と共同の仕組みがあったが、高齢化によって地域機能が危うくなってきた地域がある。
(c) 市街地流動化型	伝統的市街地に再開発等(マンション)で新住民が流入する地域類型。都市的生活様式になれた新中間層(サラリーマン)がいかに地域活動に向かうかが課題。
(d) 郊外混住型	農・漁村や周辺市街地にミニ開発が行われ、宅地が虫食的に広がっていく地域類型。市街地流動型と同様に新中間層(サラリーマン)がいかに地域活動に向かうかが課題。
(e) 過疎・高齢化型	農・漁村に見られる類型。互助と共同が豊かに営まれ、地域人を再生産する仕組み、共同を管轄する組織があった強い地域社会。現在でも部分的に残っている。しかし過疎化・高齢化が進み、集落自体の存続が危ぶまれる地域(限界集落)がある。

出典：呉市市民協働推進委員会(2010:13)をもとに筆者が作成

呉市は海軍のまちとして、1943年には約40万人を超える最大人口を抱えていた。戦後は重厚長大型の産業都市として発展し、1975年には242,655人まで回復した。しかしオイルショックによる基幹産業の停滞、住宅取得難、交通網の未整備などにより人口が減少してい

⁴ 地区類型についての記述は、呉市市民協働推進委員会(2010:12-13)に基づいている。

く。平成の合併では8町と合併し、2011年9月末時点で、人口241,344人、高齢化率も29.5%である。

戦後の都市化の地区ごとの現れ方をみると、高度成長期の都市の膨張、あるいは広島市の人口圧力によって、1960年代半ば頃からベッドタウンが開発されている。また1990年代後半に入って、中規模の住宅団地開発も行われた（(a)郊外住宅団地型）。他方で旧来の市街地は次第に空洞化が進み、とくに高齢化が顕著な地区も現れた（(b)市街地高齢化型）。また市街地及びその近郊ではマンションなどの小規模開発が行われ、人口の流動化がなお続いているところもある（(c)市街地流動化型、(d)郊外混住型）。そして遠隔地では過疎化、高齢化が進む（(e)過疎・高齢化型）。呉市各地区は大まかにはこのようなプロセスをたどってきた。

人口高齢化、流動化は人材育成の課題の背景となる。流動化は人と人のつながりを崩すという問題をもたらす。転出は残った住民にとってのつながりが失われることであり、転入はつながりをもっていない住民が入ってくることである。地域人（担い手）はつながりの中で生き、それを活かす人であるので、流動化は心・構えの面での人材不足につながる（ココロの担い手不足）。また高齢化は物理的な人材不足につながることはいうまでもない。

(2)行政協力システム⁵

このような地区ごとの多様性に拘らず、呉市のまちづくりは自治会をあてにして行われてきたといつてよい。呉市の自治会制度化の歴史（呉市史編纂委員会 1987：165-172、同委員会 1993：97-104）を振り返ると、1940年の内務省訓令（「部落会・町内会・隣保班・市町村常会整備要綱」）によって、全戸加入の部落会・町内会、隣保班が組織化されていた。1944年の時点では225の町内会、4,657の隣保班が存在していた。その後1947年4月1日に町内会は廃止された。以後の紆余曲折はあったが⁶、行政と住民間の連絡機能は「広報委員会」に引き継がれ、そして1952年の政令第15号の失効を受け、1953年に自治会が再結成される。爾来、再び自治会が住民と行政の接点を形づくるようになる。現在の自治会は2011年5月時点で、単位自治会（455）、地区自治会連合会（28）、呉市自治会連合会（1）といった三層構成になっている。

こういった自治会を始め、年齢・属性別組織（子ども会、青年団、老人会、女性会など）そして機能別行政協力組織（社会福祉協議会、交通安全協会、青少年健全育成協議会、交通

⁵ 行政協力システムについての記述は、呉市市民協働推進委員会（2010：14-15）に基づく。

⁶ 例えば、町内会廃止に対して、自治会に名称変更して、町内会廃止を有名無実化しようとする動き。また政令第15号を受け自治会も廃止されたが、「町内会は消滅しても、それに変わるものは、何らかの形で存在していたと思われる」。あるいは町内会の廃止後、転出入、各種の証明配給などは、市の駐在事務所、出張所によってまかなわれてきた。「しかし、市民組織がなく、『市民生活の世話が消極的なため連絡機関としての能率は低い』」といった記述が市史にある（呉市史編纂委員会 1987：99-101）。

安全協会、防犯協会、防災協議会など）が行政に協力することで、行政協力システムが維持されてきた。同システムは公的な課題に対して、行政が住民の協力をえながら対応するための仕組みである。それは多かれ少なかれ多くの自治体でつくられてきた。

呉市の行政協力システムは三層からなっている。最下層は単位自治会の範囲である。第2層は地区レベルである。そこには地区自治会連合会、そして必ずしも全てではないが、地区レベルでの年齢・属性別組織及び機能別行政協力組織がつくられている。そして第3層が呉市レベルである。そこにも呉市自治会連合会と同時に呉市レベルの年齢・属性別組織及び機能別行政協力組織がつくられている。そして表2にあるように、各組織には行政の所管課（部署）が付き、各種支援（補助金・委託金等、事務局担当、保険適用、施設使用料免除・減免、相談、行事共催、活動の顕彰など）が行われている。形式上、自治会、年齢・属性別組織及び機能別行政協力組織は別々の組織であり、多くの場合は並存の関係である。しかし自治会や年齢・属性別組織が機能別行政協力組織の構成団体、委員選出母体あるいは事業協力者提供母体になっていることが多い。それゆえ実働部隊は自治会や年齢・属性別組織である。そして元々、年齢・属性別組織は集落内の年齢・属性別集団であり、今でも自治会からの支援が行われている場合がある（第2編第2章第1節）。つまり呉市の行政協力システムは、自治会抜きでは成り立たないものになっている。逆にいえば、自治会の力が弱くなると、行政協力システムの力も弱くなる。

表2 呉市の行政協力組織

組織・委員等の名称	所管課
自治会	地域協働課
まちづくり委員会	地域協働課
老人クラブ	介護保険課
女性会	中央公民館
子ども会	教育委員会
公衆衛生推進協議会	地域協働課
自主防災組織	消防局警防課危機管理室
防犯連合会	地域協働課
消防団	消防署
交通安全推進協議会連合会	地域協働課
民生委員・児童委員	介護保険課
地区社会福祉協議会	呉市社会福祉協議会
青少年補導員連絡協議会	教育委員会
人権教育推進協議会	市民部人権センター
PTA	教育委員会
リサイクル推進委員	環境業務課
赤十字奉仕団	地域協働課
健康運動推進協議会	健康増進課
食生活改善推進協議会	健康増進課
体育協会	スポーツ振興課
文化団体連合会	文化振興課

出典：呉市市民協働推進委員会（2010：15）をもとに作成。

のアンケート調査⁷（以下、単位自治会長アンケート）では、第2地区が属する市街地流動化型では、「役員が忙しくなりすぎる」が33%、「後継者不足」が67.5%ある（表3）。具体

自治会の側からすれば、その機能の包括性から（規範意識であったとしても）、各種活動を担ってきた。また行政執行の面では、行政内部で調整が行われるのでなければ、いわゆる縦割行政である。この住民組織と行政とのつながりについては、行政の下請け、あるいは自治といった議論があった。しかし協働の時代では両者の対立ではなく、役割分担として捉え返すことが求められている。

呉市の行政協力システムの歴史の中にも、官治、支配装置の末端化、そして地域ボスの存在といったものがあったのは確かである。しかし現在ではこれらの自治会に依存した活動は、その結節点にいる役員には過剰な業務負担になっている。2005年の単位自治会長へ

⁷ 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（2006：1-16）を参照。

的には中心市街地部にある地区自治会連合会の会長だったA氏は、20以上の地域の役職をもち（2009年度）、年間で関係する活動のない日は、ほぼなかったとのことである。また単位自治会レベルでは、協力層がいなければ、委員（役員）だけが活動することになる。

表3 単位自治会長アンケート (%)

	市全体	郊外住宅 団地型	市街地高 齢化型	市街地 流動型	郊外混 住型	過疎高 齢化型
地域のことに住民が関心を持たない	31.6	23.7	27.6	35.4	33.3	23.5
会議や行事に住民参加がない	37.2	47.4	34.5	36.9	31.4	37.3
役員が忙しくなりすぎる	35.1	44.7	51.7	33	23.5	39.2
後継者不足	60.9	39.5	69	67.5	41.2	64.7

出典：大藤（2006：1-16）から抜粋作成

図1は単位自治会長アンケート調査結果から、市街地流動化型の自治会を抽出したものである。規範的志向も含めると、多くの活動を引き受けたいとしていることがわかる。しか

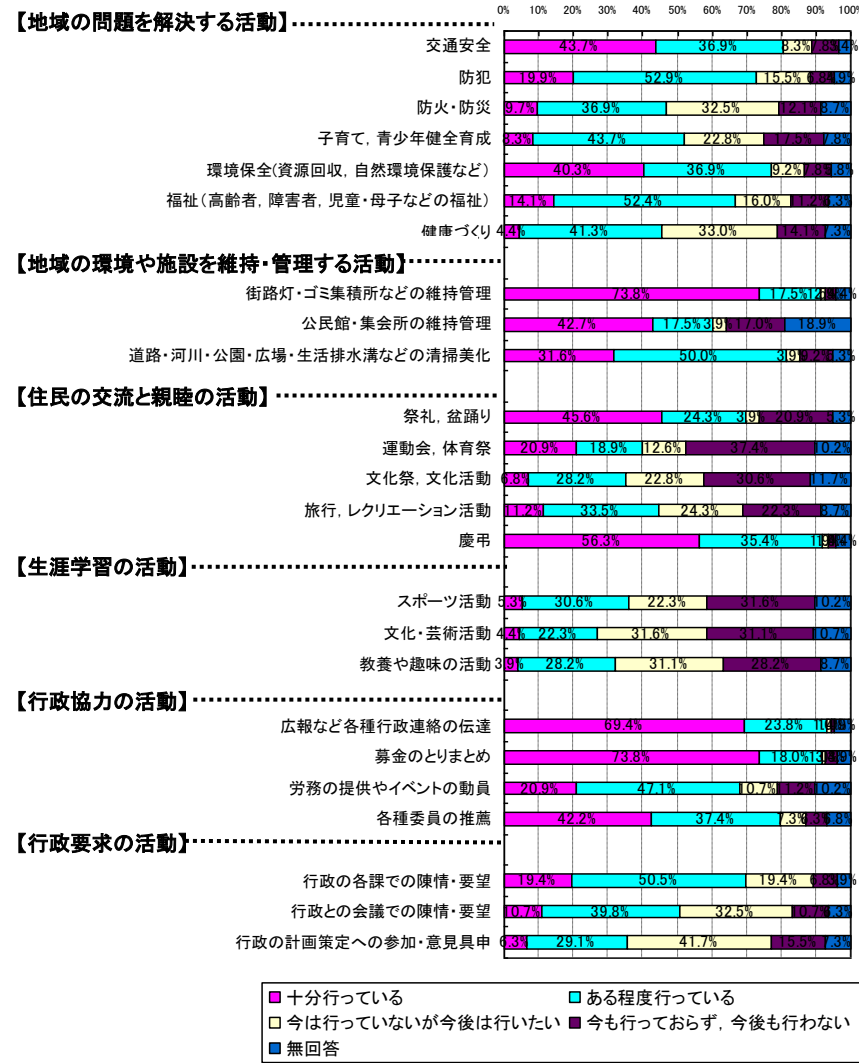


図1 自治会の活動（市街地流動化型） 出典：大藤（2006：1-16）から抜粋作成

し他方では、「今も行っておらず、今後も行わない」とする回答が、ほとんどの項目で市平均より多い。こういった過重な役職の重複をなくすための役割分担、役員の孤立を防ぐための協力層の発掘が必要である。つまり旧来の行政協力システムは、担い手の不足という点で転換期を迎えているといえる。

第3項 第2地区のまちづくり活動

(1) 第2地区の概要

第2地区は(c)市街地流動化型に属するが、高齢化及び転出傾向がみられる地区である。呉市の中心市街地部にあり、休山の中腹から麓の平地にかけて広がっている。地区は急傾斜地にある住宅地域、その下の住宅地域、そして商店街地域の三つに区分できる。2008年5月末時点で、人口5,638人、世帯数2,260世帯、高齢化率27.8%である（なお自治会に加入していない連絡区に属する世帯が384世帯ある）（第2地区まちづくり委員会 2009: 2）。

呉市は1889年の呉鎮守府開庁に始まり、海軍の展開とともに市街地を形成してきた。1902年には第2地区が含まれる2町2村が合併し、呉市が誕生している。1903年には、呉海軍工廠（呉海軍造船廠と呉海軍造兵廠が合併）が設けられ、さらに大量の労働力が流入してくるようになる。とくに昭和に入ると、大量の人口を受け入れるため山側の急傾斜地まで宅地開発がなされていった。また商工業でも海軍関連の需要によって集積が進んでいった。こうして第2地区には商店街が形成されていった。

終戦と共に、呉市の人口は激減する。その後、重厚長大型の産業都市として人口を戻していくようになる。第2地区でも商店街が賑わいをみせるが、その後、大型ショッピングセンターの郊外立地、高齢化などで空洞化が進んだ。とくに近年では急傾斜地の人口流出が進んでいる。第2地区はこのような呉市中心市街地形成史における典型的な地区であった。

2008年にまちづくり委員会が行った住民アンケート⁸（以下、住民アンケート）では、次のような特徴が現れている。①居住年数では30年以上が多い（図2）。②定住意思では、ずっと住んでいたいとする者が多い（図3）。③地域の評価では、マイナス評価（「やや不

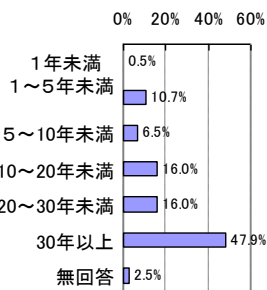


図2 居住年数

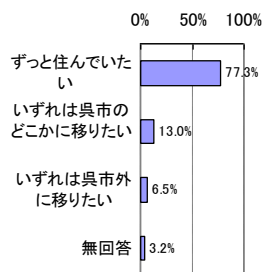


図3 定住意思

⁸ 地区まちづくりアンケート。2009年1月～2月に実施。対象：第2地区住民。自治会経由で配布・回収。回収数401票。

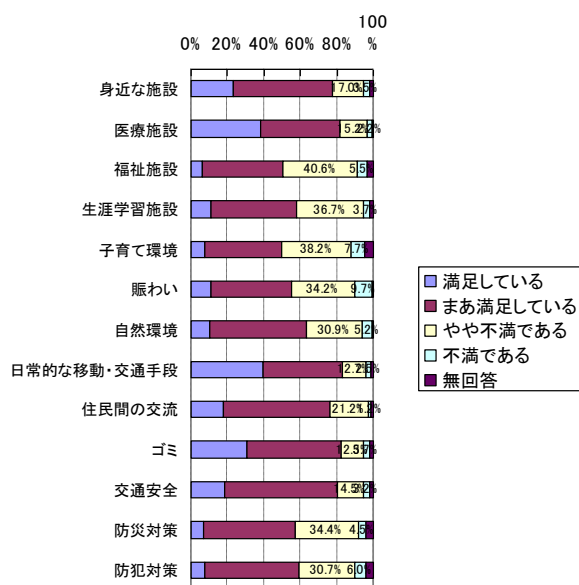


図4 地域の評価

地区まちづくり委員会 2009: 1)。まず核となるという言葉の意味であるが、当時は単位自治会の個別活動はあったが、地区範囲での活動はなかった。そこで、「絆」をつくるという意味で、核となる事業を行った。挙げられた活動の多くは親睦事業であるが、子ども、高齢者との世代間の絆、地域間の絆も配慮されている。また交通安全、防犯パトロールは安心・安全レベルの事業といえる。

この取り組みは数人のリーダー（自治会関係者）がゼロから始めた運動であった。連携をとった組織は自治会、女性会、地区社会福祉協議会、民生児童委員協議会、老人クラブ、学校、PTA、ボランティアなどである。そして2009年3月には地区まちづくり推進計画（表4）も完成し、第2地区まちづくり委員会も発足した。核となる事業はそのまま地区まちづく

表4 第2地区まちづくり事業

活動テーマ	事業内容	実施項目
1 地域の特色を活かした元気なまちづくり	(1)休山登山道の整備	①登山道の整備
	(2)清水谷名水の復活	②休憩所の設置 ①井戸の掘削 ②水質検査、PR
2 人と人の絆で安全・安心	(1)防犯、交通安全活動	①防犯対策 ②交通安全
	(2)防災安全活動	①自主防災組織の結成
3 いきいきシルバーライフ	(1)外出する機会を増やす環境整備	①外出促進対策
	(2)仲間と楽しく過ごせる環境整備	②施設利用の促進
	(3)老人クラブの活性化	①事業内容・計画の見直し
4 わいわい地域交流	(1)地域住民の交流	①夏祭り
		②作品展
		③ふれあい朝市
	(2)世代間の交流	①敬老会
		②子供会大鍋大会
		③和庄小学校地域ふれあい学習
	(3)地域間の交流	①2・3・4地区合同体育祭
		②合同敬老会

出典：第2地区まちづくり委員会（2009：11-14）をもとに筆者が作成

満である」、「不満である」）が40%を超えるのは、福祉施設、子育て環境、賑わい、生涯学習施設である（図4）。

(2) 第2地区のまちづくり活動の経緯

上述の行政協力システムの転換期という一般的状況の下、第2地区では2002年から「地域の活性化と自立」を目標に、核となる事業（夏祭り、敬老会、大鍋子ども会、作品展、ふれあい朝市など）や活動（交通安全、防犯パトロールなど）を行ってきた（第2

り計画に継承されている。これらの事業をまちづくり計画にのせるために、住民アンケートを行い、その結果、各事業とも80%以上の賛成をえている（第2地区まちづくり委員会 2009：9）。2010年度時点で、事業進捗率は80%程度であり、現在（執筆時点）は活動の見直しを行っている最中である。

(3) 既成組織の連携

上述のように、第2地区のまちづくり活動は、2002年にゼロから出発した。よって担い手を発掘することは当

初からの課題であった。2008 年の住民アンケートでは、次のような結果がでている。まず委員会の認知度では 46.6%が今回初めて知ったと答えており、認知度が意外と低いことがわかる。参加志向は企画・運営参加志向になると、「参加したい」が減ってくるが、それでも「頼まれたら参加する」が 48.1%ある。これは潜在的な協力層の数と考えてよいが、課題はそういった層をどのように発見していくかであった（図 5，図 6，図 7）。まず既存組織の連携という面で、現在の第 2 地区まちづくり委員会，第 2 地区自治会連合会，第 2 地区社会福祉協議会の関係をみてる⁹。

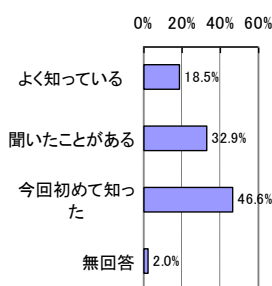


図 5 委員会認知度

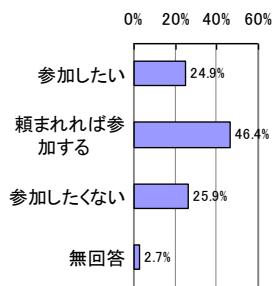


図 6 行事参加

第 2 地区自治会連合会の活動を 2010 年度の決算を通してみると、繰越金を除くと、収入 594,341 円のうち、単位自治会からの会費収入が 26.2%である。また市レベルの行政協力組織からの助成金・分担金が 73.8%である。

支出は繰越金、震災への義援金を除

くと、607,797 円であり、そのうち行政協力組織への負担金が 37.8%，会議費 34.6%である。行事費は第 2 地区まちづくり委員会の活動助成金として 16.5%がでているに過ぎない。第 2 地区自治会連合会は交通安全活動，防犯活動，自主防災組織活動，人権問題に関する研修，市民協働活動，健康づくりなど様々な活動を行っているが，事業展開する組織という

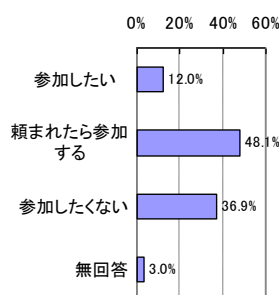


図 7 企画・運営参加

より，全市レベルでの決定を単位自治会へ伝達する機関（月 1 回の会議）という性格が強い。

次に第 2 地区社会福祉協議会であるが，同様に 2010 年度の決算を通してみると，繰越金を除くと，収入 1,653,315 円のうち，市社協等の助成金が 77.8%，寄付金が 16.9%である。支出は繰越金を除くと，1,219,040 円であり，そのう

ち青少年育成，高齢者福祉などの行事関係費が 83.6%である。第 2 地区自治会連合会と異なっていて，福祉事業実施の組織という性格が強い。

最後に第 2 地区まちづくり委員会であるが，同様に 2010 年度の決算を通してみると，収入 1,716,228 円のうち，市からの交付金（呉市ゆめづくり地域交付金）が 87.4%である。支出は同額であり，内訳は 98.5%が各事業費（視察費や備品費も含む）である。第 2 地区まちづくり委員会は独自事業を企画，運営する組織といえる。

このように活動内容では，第 2 地区社会福祉協議会が主として福祉関係の活動を行い，第 2 地区まちづくり委員会がそれ以外の活動を担当するといった役割分担がみられる。以上

⁹ 各組織の 2011 年度総会資料を照合した。

3 組織を比較してみたが、どの組織も委員報酬は計上していないことは留意すべきである。

ではこれらの 3 組織の人的なつながりはどうなっているのだろうか。表 5 に第 2 地区まちづくり委員会の役員出身母体を示した。やはり自治会出身が多くなっている。そして第 2 地区まちづくり委員会役員（28 人）、第 2 地区社会福祉協議会役員（13 人）、単位自治会

表 5 委員の出身組織

所属団体	人数(人)
自治会連合会	7
民生児童委員会	2
女性会	3
PTA	1
地域ボランティア	15
計	28

出典：第 2 地区まちづくり委員会役員名簿（2011 年度）よ筆者が作成

長（18 人）（第 2 地区自治会連合会の役員は会長以下 6 人と少ないので、役員を単位自治会長 18 人に置き換えてカウントした）の重複関係をみると、まちづくり委員会の会長を含め 5 人が 3 組織の役員を兼職し、9 人が 2 組織の役員を兼職している。これらのうち 9 人が単位自治会長との兼職である。このように第 2 地区でも地域住民組織が連携（兼職）

し、その中心には自治会があることがわかる¹⁰。

(4) 担い手の発掘

もちろん宛職として、同一人物が役員を兼ねることで組織間の連携がうまくいくことはある。しかしそのことはリーダー層・活動層が少ないことの裏返しであるとも考えられる。その点について、活動層を発見し、増やす第 2 地区まちづくり委員会の工夫が、地域ボランティアという役員層である。

表 6 は第 2 地区まちづくり委員会役員へのアンケート調査¹¹（以下、まちづくり委員会アンケートと略記する）の結果から、社会的属性に関するものをまとめたものである。年齢

表 6 役員の社会的属性

		()内は%
性別	男性 (80.0) 女性 (20.0)	
年齢	50代 (24.0)、60代 (40.0)、70代以上 (20.0)	
職業	農林水産業 (0) 自営業 (商業・工業・サービス業) (24.0) 勤め人 (会社員など) (16.0) 公務員、団体職員、教員 (8.0) その他 (4.0) 無職 (48.0)	
無職の場合の 以前の職業	農林水産業 (0) 自営業 (商業・工業・サービス業) (0) 勤め人 (会社員など) (58.3) 公務員、団体職員、教員 (33.3) その他 (8.3)	
居住年数	5 年未満 (0) 5 ～ 10 年未満 (8.0) 10 ～ 20 年未満 (16.0) 20 ～ 30 年未満 (0) 30 年以上 (76.0)	
来住歴	生まれてからずっと (44.0) 一時他出したが、戻ってきた (40.0) 他所から移ってきた (16.0)	
家族の来住歴	自分の代から (16.0) 親の代から (28.0) それより前の代から (48.0)	

では 60 代を中心に 50 代、70 代が多い。とくに地域ボランティアは 60% が 50 代である。性別では男性が圧倒的に多い。職業では自営業が多い。無職の場合の前職は勤め人、公務員が多い。またそれらのうち農林漁業はなく、全て都市的職業である。そのことは父親の職業にも当てはまる。そして居住年数は 30 年以上が多い。来住歴では「生まれてからずっと」、Uターン（「一時他出したが戻ってきた」）が合わせて 84.0% である。純粹の流入者（「他所から移ってきた」）は 16.0% である。そして家族の来住歴

¹⁰ 各組織の 2011 年度役員名簿を照合した。

¹¹ 地域リーダーに関する調査。2011 年 11 月に実施。対象：第 2 地区まちづくり委員会委員（28 人）。郵便にて配布・回収。回収数 25 票

では親の代、それより前の代からで 76.0%となっている。このように現在の委員は地付きの都市生活者層が中心となっている。

次に回答者から地域ボランティアを取り出して（10人），年齢・属性別組織，機能別行政協力組織との係わり方をみてる（図8）。活動経験（「活動に参加したことがある」＋「役員をしたことがある」＋「今、役員である」）としては自治会 100%，防災組織連絡協議会 100%，社会福祉協議会 90.0%，防犯連合会 90.0%が多い。また役員経験（「役員をした

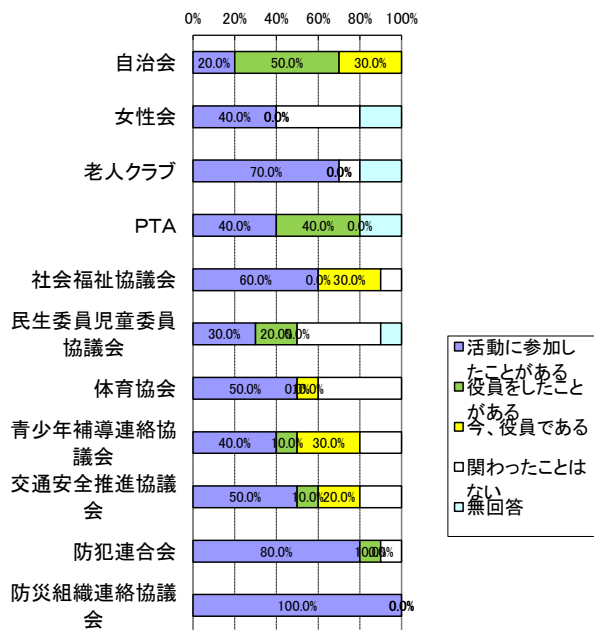


図8 地域ボランティアの他組織との関わり

ことがある」＋「今、役員である」）では、やはり自治会 80.0%が多く、PTA40.0%，青少年補導連絡協議会 40.0%の順になっている。なお各組織と全く係わりがない者はいない。最多では11，最少で6，平均で8.5の地域住民組織と何らかの関わりをもっている。

また7人の地域ボランティアは「誘われた」ことが活動参加へのきっかけであり，そのうち6人が「地域に恩返ししたいという気持ちがあった」ということで引き受けている，「頼み」に「答える」という関係は，地域住民組織での活動・役職経験の蓄積があって生まれたものと考えられる。このように地域ボランティアは突然，真空状態から生まれたのではなく，自治会を中心とした地縁型組織の人材ストックの中から発見された人たちである，

また委員全体でみると，地域活動の無償性についての考え（図9）では，「報酬がないことは当然だが，活動費（交通費，備品など）は必要である」という答えがほとんどである。そして地域での係わり（図10）の価値志向に関わる部分でも，肯定的な答えがほとんどである。これらは共感，互酬，折り合いのココロが地域活動を行う者の資質としてあることをうかがわせる。

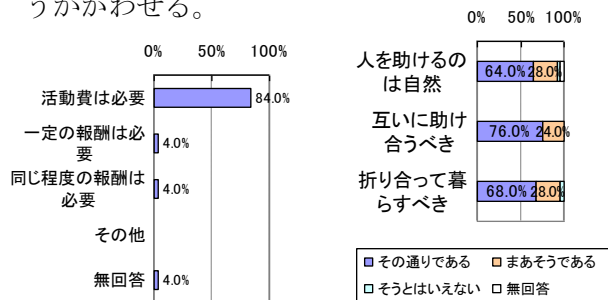


図9 地域活動の無償性

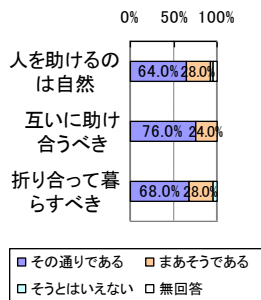


図10 地域での係わり

なお役員の自己覚知として，役員に求められる資質（図11）では「熱意（やる気）」，住民への希望（図12）では「行事や活動に参加」，「行事や活動を理解」，そして行政への希望（図13）では「資金や施設の支援」，「情報提供」が多い。互いが求めるものは，何よりも熱意ということであろう。また住民への希望は理解層，参加層が必要という認識の表れであり，行政への希望では自らができていないことの支

援を求めていると解釈できる。最後に、活動評価（図 14）でも「やりがいを感じている」が 73.9%あり、中心的リーダーの気配りを通してうまく活動が行なわれていることがわかる¹²。

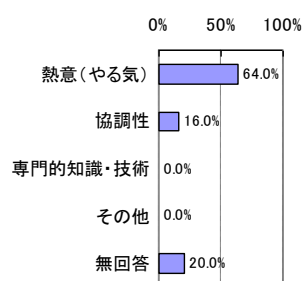


図 11 役員に求められる資質

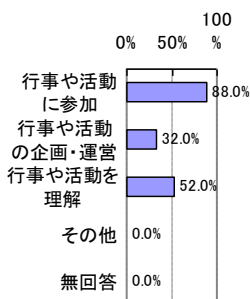


図 12 住民に望むこと

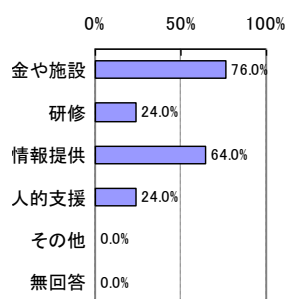


図 13 行政に望むこと

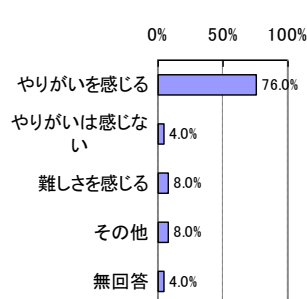


図 14 活動評価

第 4 項 担い手の育成

以上、第 2 地区まちづくり委員会の活動の中に、人材発掘の在り様をみてきた。その内容および含意を再度確認すれば、以下のとおりである。

第一に、第 2 地区は呉市中心市街地部の典型的な地区である。市街地流動化型に属するが、高齢化、転出傾向がある。呉市は伝統的に自治会を当てにした行政協力システムを築いてきたが、そのシステムも地域活動の担い手不足から転換期を迎えている。自治会長アンケートでは、市街地流動化型は住民の地域への関心が薄く、後継者難が強い傾向がある。

第二に、そういった状況の中、第 2 地区ではゼロからのまちづくり活動が進められた。活動内容はまずは親睦（絆をつくる）であり、同時に問題解決型の活動（交通安全、防犯）が行われた。かつてのコミュニティ（形成）論では、親睦活動に止まることが活動の不十分さとして指摘されたが、現代においても親睦活動から関係づくりが始まることは否定できない。問題解決活動では防災、高齢者支援、自然環境整備といった点に展開している。こういった活動は行政との関係でみれば、住民が行う協働型活動といってよいだろう。また小さな試みであるが、地域振興券を発行し（1 世帯 300 円）、祭で流通させることも行っている。コミュニティの総合的发展といった展望がみえてくるかもしれない。

第三に、組織面ではまずは既存地域住民組織の連携、そして新たな担い手との連携が行われた。住民同士の協働関係をつくるという狙いである。

第四に、この新たな担い手は、社会的属性、地域住民組織との係わりなどの点からみて、通常ボランティアという言葉が意味する、地縁から切れたアソシエショナルな志向をもつ担い手ではなく、地縁ストックの中から発掘された担い手である。なお、新たな発掘を成功させ、活動を継続させているのは、リーダーによる声掛けと気配りが大きかったといえる。

最後に、協働論との関連である。協働は住民と行政の一定の役割分担を求めるものである

¹² 「話を良く聞くこと」が中心的リーダーのモットーである。

が、従来の行政協力システムもその一形態である。ココロの担い手不足が進んでいった後、どう役割分担を再構成していくのか、協働論の狙い（またその課題）はそこにあるといえる。第2地区まちづくり委員会の活動は、役割分担を再構成する一つのプロセスを語っている。中心となるリーダー達がいること、まだ残っている地縁ストックから担い手を発掘することができること、担い手が地域人としての資質（主体性）をもっていること、そして行政からの支援があること、こういった要因が揃うことで、伝統的市街地における担い手発掘の一つの可能性を示すことができる。

引用・参考文献

- 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.
- 呉市市民協働推進委員会，2010，人材育成の方策.
- 呉市市民協働推進委員会，2010，人材育成の方策.
- 呉市史編纂委員会編，1987，呉市史 第5巻.
- 同委員会編，1993，呉市史 第7巻.
- 第2地区まちづくり委員会，2009，第2地区まちづくり推進計画.

引用・参考ホームページ

呉市ホームページ ゆめづくり地域協働プログラム

<http://www.city.kure.lg.jp/~siminsei/jourei.keikaku/yume/yume/01yumetop.html>
最終閲覧 2011 年 10 月 3 日.

第2節 多世代協働—呉市三条地区第二次地区まちづくり計画作成を事例に

第1項 第二次三条地区まちづくり計画の作成

第1章第2節では、地域コミュニケーションに関して、呉市三条地区における地区まちづくり計画策定を事例に検討した。そこではワークショップの中で、担い手が育成される論理を示した。三条地区まちづくり委員会は計画策定から5年の実践を経て、2014年度に計画の見直し作業に取りかかった。今回もその作業に大藤研究室として協力することになり、アクションリサーチを行った。本稿ではその作業からえられた知見を報告する¹。

見直し作業は、計画改定部会が主導し、計12回の同部会、まちづくり報告会、計4回のワークショップを通して行われた。まず計画改定部会メンバーで事業評価活動を行い、後掲の「活動評価ダイジェスト版」を作成した。そこで得た結論は、若い世代の参加、後継者づくりの必要性である。報告会は「活動評価ダイジェスト版」を用いて行い、同日の報告会終了後にワークショップをスタートさせた。報告会からは意図的にPTAの役員、中学生に声をかけ、参加してもらうようにした。ワークショップは冒頭にアイスブレイクを行い、小グループに分かれて、基本的にはどういう活動に参加したいか、どうすれば活動に参加しやすくなるかという観点から作業を行った。

アクションリサーチはこのスケジュールに合わせ、次のような方法で行った。

- ア) 地区まちづくり計画見直し作業の参与観察及び参加者への聴き取り。
- イ) 地区住民の一部（大人と中学生・高校生・大学生）を対象としたアンケート調査。
また次のような係わりをした。
- ウ) 計画改定部会の会議、報告会、ワークショップに参加した。
- エ) 研究室所属学生が地区行事に参加した。
- オ) アンケート調査結果を委員会で紹介し、計画の見直しの参考にしてもらった。

第2項 計画見直しの背景～呉市及び三条地区の地域協働の取り組み

呉市は市民協働の施策展開の中で、1) コミュニティの自立経営（地域力の向上）、2) 小さな市役所の実現（協働型自治体への移行）を目標に、【ゆめづくり地域協働プログラム】を動かしている。このプログラムの中で28地区（地区自治会連合会の範囲あるいは旧合併町の範囲）の協働のまちづくり活動が展開している。

呉市の地域協働の取り組みは、広島県内でも有数のものである。しかし現在の大きな課題の一つは、まちづくりの担い手育成である。担い手不足には人口減少・高齢化による物理的

¹ 本研究は2014年度呉地域オープンカレッジネットワークの地域活性化研究に選定されたものである。

な担い手不足と、人口流動化によるココロの担い手不足（担い手候補はいるのに、それが活動に向かわない）がある。三条地区は丘の上地域の高齢化、人口減少と同時に、平地部での転入（マンション）がなされている。その点で、三条地区はココロの担い手不足をどう解決するのかを検討する一つの事例になる。

三条地区は、2009 年度に「両城・三条地区まちづくり計画」を作成した。取り組みの特徴は、計画づくりの中で担い手を発掘・育成しようとした点である。まず組織体の構成である。まちづくり委員会の役職・委員（2009 年度当時）は、自治会を中心とし、年齢・属性別組織、行政協力組織を母体としており、まちづくり委員会はそれらの連合体といえる。このような包括的な形で組織していくことは、呉市全体の方針であり、そこにはまちづくりは総合的・包括的に行うという考えがある。

次に計画づくりのメンバーを公募したことがある。これらのメンバーを含めて計画策定部会がつくられた。公募という方法によって、既に表舞台にでている担い手だけでなく、潜在的な担い手も発掘できたことになる。これらのメンバーはいまでは事業推進部会メンバーとして、また各地域団体に活躍するようになっている。

まちづくり委員会の活動には独自事業もあるが、各団体への支援事業が多い。サービスの隙間を埋める、また各団体の手伝いという性格の活動である。よってまちづくり委員会が各団体を統括しているというより、事業推進部会メンバーが媒介役となり、各団体の緩やかな連合が成り立っているという状態である。今回の見直し作業も、事業推進部会が計画改定部会として中心となって行っている。こういった制度的な仕掛けによって、いわば活動者がヨコにつながる可能性ができたことになる。

最後に技法上の工夫である。ワークショップを行い、担い手の主体化を図っている。まち歩きの体験で感じることから始まり、KJ 法による交通整理、委員会の議論での理論化、そして実践へと主体化を促す仕掛けをした。

このように制度上、また技法上の工夫によって担い手が育成されていった。その後、5 年経った 2014 年度に計画の見直し作業を行った。表 1 のように、個々の事業の評価がされたうえで、③課題でとくに注目されるのは、「学校との連携不足」、「後継者をつくる」、「小中学校と合同で」、「子どもが主役のイベント」、「子供の参加が少ない」、「若い世代に引き継がれていかない」といった、若い世代の参加、後継者づくりである。担い手は育成されたが、それが自分たちと同世代にとどまっている点である。つまり多世代協働が課題となっている。

第 3 項 若者世代の地域活動への参加～担い手育成の類型

ではどのようにすれば担い手は育つのだろうか。ここで改めて担い手育成の方法について考えておきたい。地域活動の担い手は、活動への参加をとおして育つ（育てられる）というのが本来の姿であろう。レイヴとウェンガーの正統的周辺参加論（ジーン・レイヴ、エテ

イエヌ・ウェンガー 1993) によれば、学習とは、実践共同体における役割を担う（参加

表1 活動評価ダイジェスト版

振興方針	活動内容	①事業報告 (行ったこと。つくったもの。回数。参加者)	②成果の評価 (目標が達成できたか。もしそれをしていたら、どうなっていたか)	③課題
ふれ愛たすけ愛 happyな町へ	4 地域の人が小・中学生に授業を行った。	・H22～24 語り部事業を実施した。 ・けん玉教室の実施。	・中学生が昔の三条の様子について、また戦争中の様子について知る機会になった。 ・地域の人と子どもたちの交流が深まった。→子どもたちが犯罪に巻き込まれにくい地域になる。	・継続できていない。 ・ 学校との連携不足 (まちづくり委員会としては学校の様子を把握できていない)。
	5 健康づくり運動を行った。	・ウォーキング大会(年2～3回) ・体力測定。 ・健康講演会の実施。 ・八畳岩登山。	・健康づくりだけでなく、参加者の交流の場になっている。	・参加者の固定化・高齢化。 ・みんなが参加しやすい日時設定ができていない。
みんなで つくろう！ 手づくりの 町へ	3 道路等の幅を拡げてもらう取り組み。	・住民の生活道を確保し利便性を高めるため、道路拡幅を呉市に要望した。 ◆七曲り入口付近道路 ◆かもめ橋の歩行者用道路(北側)	・今年度、かもめ橋の歩行者道路(北側)拡幅工事の実施計画ができる。	・特定の人にまかせきりになっており、地域全体の課題として共有化できていない。
	4 手動式ポンプを設置した。	・H19 2基 設置。 ・H20～23 4基 設置。	・いざというときの水源になっている。 ・打ち水として利用している。	・メンテナンスをどうしていくかを考えておく必要がある。
	5 活動拠点の整備を行った。	・H24. 9 ふれあい広場オープン。	・活動や人が見えやすくなった。	・イベントをするには手狭なので、拡張していきたい。 ・ 後継者をつくる。
みんなで つくろう！ 手づくりの 町へ	6 三条コミュニティ道路の環境整備を行う。	・アーケード整備や一方通行の表示などをしてもらうように、自治会として商店街の店主や呉市に働きかけた。	・歩行者が危険と思われる箇所のアーケードが取り払われたり、改修されたりした。	
	7 河川敷の清掃を行う。	・二河川河川敷の清掃を毎年2～3回実施している(日赤・地域)。 ・お花見シーズンの前も清掃活動を実施。	・二河川河川敷がきれいに維持・管理されている。	・清掃後のゴミの始末が大変である。 ・とげのある木の成長が早く、清掃時に危険である。
みんなが つながる ほっと安心な町へ	1 防犯灯を設置する。	・地域内の夜道の状況をチェックし防犯灯の必要箇所などを確認。必要箇所には順次設置した。 ・H21(2009. 11. 25)歩いてチェック。	・暗くて歩きにくかったところが改善されたと、喜ばれた。 ・自治会で順次増設。	・各自自治会に引き継いでもらうこと(定期的に町内をパトロールしながら防犯灯の点検調査を継続する)。
	2 安全マップを作成する。	・H22. 7～H23. 3 地域内を点検して交通、災害時、防犯上の危険箇所を確認し、マップをつくり、各家庭に配布。	・マップ完成(H23.3 全戸配布)。 ・マップを元に図上訓練を数回実施。 ・各自自治会から好評を得ている。	・定期的に再調査し、見直す。 ・マップ図上訓練の継続(マップの活用の継続)。 ・その際には子どもと一緒にやりたい(学校との連携)。
	4 地域内の各種行事に参加する。	・地域内各種団体が実施する事業・行事に、まちづくりメンバーが参加した。 ・エクスプレス(情報紙)で行事の周知。	・以前より参加者が(多少)増えた。	・できるだけ参加者(特に若者)が増えるよう、継続して取り組む。
	6 災害避難時の対応等について、検討・提案する。	・自主防災組織の活動強化、充実に取り組んだ。 ・安全マップを作成した。	・自主防災組織の活動が強化充実された。 ・防災訓練の参加者が増加(子ども)。	・避難所のあり方や運営について、それぞれが気づいたこと(足りないと思ったこと)などの情報を共有する、また改善すること。 ・ 小中学校と合同で防災訓練 をする。 ・災害時の具体的な避難方法の検討。

ほめる しかる これぞ愛 大人と子 どもの 交流の町 へ	2 敬老会の見直し を行う。	・地域の今昔写真を展示(好評)。 ・昔のDVDを流した。 ・わたがし提供。	・自然なお手伝いが、楽しんでいる ようになったと思う。 ・写真展は参加者から好評。	・新たな企画を提供できる よう、検討していきたい。 ・継続していくこと。
	3 学生と他世代の 交流の場を設ける。	・基本計画策定の際に、子ども と一緒にワークショップに 取り組んだ。	・まちづくり委員会に、ワークショッ プの参加者(中学生)が引き続き参加 したが、その後、提案できるような事 業が見当らなかった。	・子どもが関われるよう、 新たなきっかけづくり。
	4 子どもが主役のイ ベントを開催する。	・「子どもまつり」(5月)や「み こし祭り」(秋祭り、11月)の手 伝いなど、既存事業のサ ポートから始まった。 ・きっかけづくりとして、わた がし機、かき氷機を購入し た。	・2年前に「ふれあい広場」ができ、そ こを拠点に更に手伝えるようになった。	・子どもが主役のイベン トの意味をまちづくり委員 会で共有すること。
	5 子ども祭り(5月5 日に両城小学校で 開催する)。	・サポートから始めた(2014. 5. 5、およそ160名が参加)。	・とくに、子どもたちのことを「よその 子」から「自分の地域の孫」と思える ようになったことが、うれしい。	・継続してサポートしてい く。
	7 七夕まつり。	・毎年、実施(地域の子ども・ 世話人が参加)。	・子どもも大人も楽しんでいる。	・後継者をつくること(お 世話する人を育成する)。
	8 敬老会。	・毎年、実施。	・2に同じ	・2に同じ
Welcom e! 歴史再発 見 階段の町 へ	1 地域のお宝マップ を作成する(案内看 板にするか)。	・お宝マップについては、今 年度やる予定。 ・観光情報ボックスの設置。	・観光客には好評。	・マップか案内看板。 ・100階段にもスポットを 当てる。
	3 両城・三条地区の 昔話、語り部の会を 実施するボランティ アガイドを養成する。	・ボランティアガイドを養成し た。 ・H22～24 語り部事業実施 (3回)。	・2名 ボランティアガイド誕生。 ・高齢者は懐かしんでくれる。	・子どもの参加が少な い。→学校の協力を仰 ぐ。 ・若い世代に引き継がれ ていかない。 →若いガイドを養成した い。
ハ	4 地域のお宝の維持 保存活動を行う。	・200階段、八畳岩への誘導 案内表示板の設置。 ・毎月発行する地区内情報 紙(エクスプレス)での紹介。 ・登山道の整備。 ・草刈り。	・地区内住民への周知。 ・観光客が増えている。	・総合観光・名所・地域情 報案内板の設置。 ・地域のお宝マップの作 成。 ・200階段の手摺りの補 修。

出典：評価活動の記録から作成
 することであり、正規の(正統な)メンバーとして周辺的な参加から、十全的な参加へと
 ステップアップする中で、学習は進化する。このような学習をとおして人は成長し、また実
 践共同体は維持・発展・変更される。

レイヴとウェンガーが取り上げている実践共同体は産婆、仕立屋、海軍の総舵手などの徒
 弟制であり、必ずしも本稿が取り上げている地域社会ではない。彼らが取り上げている事例
 は、むしろアソシエーションに属するものである。しかし共に同じ地域に暮らすという条件
 がある限り、地域社会もまた一つの共同体である。そして共に幸せに暮らすことができる地
 域社会をつくろう(まちづくり)とする実践共同体である。活発に活動する様々なアソシエ
 ーションを育てながらも、それらをつなげてくことが今の地域社会には必要である。

そして住民の観客化がみられる現状でこそ、そのことが強調されるべきであろう。住民は
 すべて地域社会の正規メンバーである。住民はまちづくりに係る資源にアクセスする(学習
 する)権利をもつ。そして参加をとおして地域人としての自覚を身につける。

また子どもの権利条約にあるように、子どももまた参加の権利(まちづくりに係る決定、

実行に参加する権利)をもつ地域社会の正規のメンバーとみなすべきである。ハートの「子どもたちの参画のはしご」論(ロジャー・ハート 2000)では、参画(子どもの参画)を積極的にまちづくり(あるいは環境問題)と結びつけている。

そしてハートは参画について次の八つの段階を区別している。①操り参画。②お飾り参画。③形だけの参画。④子どもは仕事を割り当てられているが、情報は与えられている。⑤子どもが大人から意見を求められ、情報を与えられる。⑥大人がしかけ、子どもと一緒に決定する。⑦子どもが主体的に取りかかり、子どもが指揮する。⑧子どもが主体的に取りかかり、大人と一緒に決定する。①から③までは非参画であり、④から⑧が参画の段階である。

この参画の段階論に、周辺の参加から十全的参加へのステップアップを読み込むこともできるであろう。そして参画の要点に大人(先行者)の側の働きかけを対応させると、情報をえること―情報を与えること、意見を述べること―意見を求めること、一緒に決定すること―一緒に決定すること、指揮すること―見守ること、主体的に取りかかること―一緒に取りかかることとなる。大人は子どもの参画を進めるには、このような係わりが必要である。

結局、両者がいっていることは、まちづくりの担い手は最初からいるのではなく、育っていくものだということである。よってまちづくりへの参加こそが担い手育成の方法ということになる。

ここから担い手育成の方法について、二つの手掛かりが引きだせる。一つは育成する技法があるのではないかということである。二つ目はヨコとタテの初心者と先行者(古参者)との関係があつてこそ技法も生きてくるのではないかということである。地域活動の初心者には、リーダーという先行者がいて、子ども・若者には大人という先行者がいる。このようにヨコにもタテにもつなげていくことで担い手の育成は可能である。始まりは地域デビューという形からの参加、子どもとしての参加かもしれない。地域社会を管轄する団体は、そのような学習の機会を積極的につくりだすことが義務でもある。担い手育成の技法については検討した(大藤 2011: 6-7)ので、以下では、初心者と先行者の関係づくりに絞って検討していく。

現在の地域社会には、住民の地域活動に係るものとして、地縁集団、年齢・属性別集団、機能別行政協力集団、生涯学習集団、ボランティア・NPO など様々にある。それぞれにおいて、参加＝学習の実践が相応に行われているとみなしてよいかもしれない。次に地域社会全体として、このヨコとタテの関係の点から、どのように担い手づくりが変化したのかを、三つのモデルを提示して概略的に説明する。

(1) 伝統モデル

まず伝統モデルである。ヨコとタテの強いつながりがあつた時代のモデルである。人口の流動化が少なく、強い集落や地域社会があつた。互助、共同といったもののなかで生活が営まれていった。また地域人としての資質を身につけるための地域社会での教育があつた。図1にあるように年齢集団を通して人の一生が決まっていた。担い手育成という点では、それ

それぞれの年齢には期待される役割があり、年齢集団のなかで役割を取得した。地域の中で同年齢ごとのヨコのつながりができ、一生の縁がつくられ、地域として人材が再生産されていた。

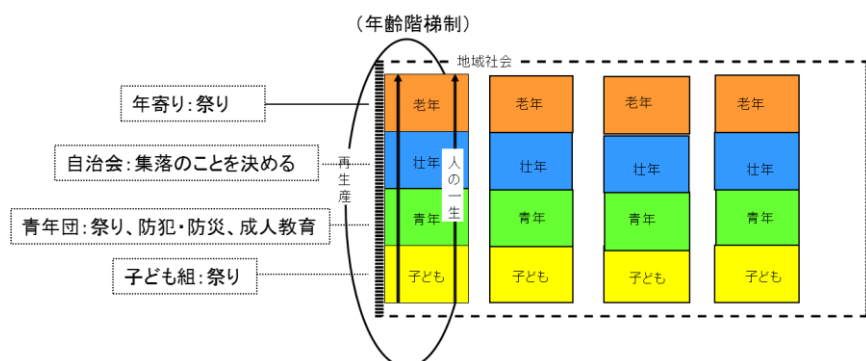
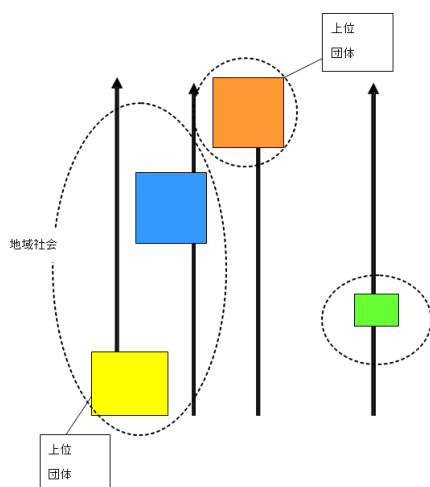


図1 個人の集団所属（伝統モデル） 出典：筆者が作成

（2）高度成長モデル

しかし高度成長とともに、全般的に集落や地域社会が弱くなっていく。いまでも類似の年齢集団はあるが、個人の人生の中でもそれぞれが切り離され、地域社会でヨコとタテに統合される側面は弱くなっている（図2参照）。地域社会がバーチャルなものになってしまった



ともいえる。よって地域社会として人材は育成しにくくなる。逆に行政が守備範囲を広げ、行政の担当部署が行政協力組織を育成し、自治会も部や担当として協力を引き受けていく。いわゆる縦割りの運営も生じる。しかし地域活動の担い手が減少・高齢化し、担い手育成が大きな課題となっていく。また行政が引き上げていくと、住民ニーズが満たされない隙間が生まれる。

図2 個人の集団所属（高度成長モデル）

出典：筆者が作成

（3）地域協働モデル

こういったつながりが薄れた状況で提唱されたのが、地域協働である。地域協働モデルは実現されたとはまだいい難い。理想として描けば図3のようになる。ばらばらになった各人の活動をもう一度つなぎ直し、地域社会の中に埋めなおすことである。地域協働とは、このようにヨコとタテのつながりにおいてまちづくりを行っていくことである。とくにタテのつながりをとらえたものが、多世代協働といえるだろう。上述のように、三条地区の地区まちづくり計画の見直し作業の中で明らかになったことは、この多世代協働の必要性であった。関係者へのインタビューからも、三条地区内の地域団体の主たる活動者が高齢化してい

る事実がわかった。活動者と下の世代とのタテのつながりは大きな地域課題である。そのためには空白を埋めるつながりをつくる戦略的な場を定める必要があろう。

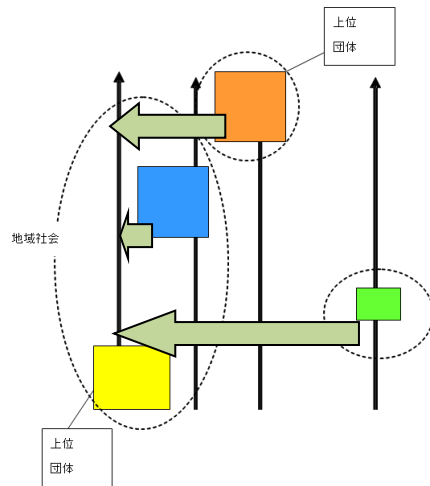


図3 個人の集団所属（地域協働モデル）
出典：筆者が作成

他都市の事例（藤沢市社会教育委員会議 2014）を参考にすれば、多世代協働の現実的な可能性としては次のものが考えられる。子ども・青少年の立場からは、①活動に参加しながら、年齢が上の者を自らのロールモデルとして意識し、育っていくことである。大人の立場からは、②地区にある子ども、青少年育成関連団体の役員が自分や子どものライフステージに合わせて順次繰り上がって役割を継承していくことである。子ども育成団体を卒業した後は、自治会等で活躍し、後援していくというつながり

りである。そして①、②が同じ場で重なって行われることもあるだろう。多世代協働はとりあえずはこのような方向性をもつものとしてとらえておきたい。

第4項 三条地区の現状

(1) 若者世代の係り

では三条地区における住民の地域社会への係わりの現状はどうなのだろうか。三条地区の二つの自治会を対象に行ったアンケート調査²の結果からみってみる。まず若者世代についてである。若者世代（中学生・高校生・大学生）の回答者は少数（20名）であるが、一つの傾向を読み取ることにする。

表1のように、全ての者がこれまでに何らかの地区行事に参加したことがあるが、だんだ

表1 行事・活動参加（若者）

項目	人数
これまでの地区行事参加あり	20
企画・運営に参加あり	7
この一年間で参加したものなし	12
まちづくりへの関心あり	12
企画・運営に参加の志向	11
部会参加の志向あり	11

んと地域から疎遠になっていく姿が浮かび上がる。ただしまちづくりへの関心や、行事の企画・運営の参加志向などについては半数以上がもっており、参加のための条件をどのようにつくっていくかが重要となる。ところで、地域の大人と接点をもつことが子ども・青少年にとって重要であることの指摘は多い。世代間交流が養護性（人を守る、いたわる）（斎藤 2010：68-72）を育む。また地域づくり活動によって若者た

² 地区内で比較的若い層が居住する二つの自治会の世帯を対象に行った。各世帯の大人一人、中学生・高校生・大学生がいれば全てに記入をお願いした。アンケート票の配布と回収は自治会長にお願いした。

ちは、多くの大人たちに出会い、自己成長と社会力（社会にかかわる力）形成の機会をえる（大宮 2006）。「子どもが育つ地域社会を蘇生させるには、[中略] 地域の高齢者、子育て世代、そして子どもが、共通の場で出会い、交流し、支え合うという具体の生活の豊かさがどうしても必要」（汐見 2010： 8）といった指摘などである。交流から支え合いへの発展も望まれるという点からは、観客として行事に参加し、楽しむだけでなく、楽しませることを楽しむといった行動も求められる。それも成長であろう。この点では、まちづくり委員会に係る行事の企画・運営への参加志向、まちづくり委員会の部会への参加志向をもつ若者世代がいることが注目されてよい（表 1 参照）。

これらの点に係る事例として、神社の祭礼の指導を挙げておきたい。三条地区では一時途絶えていた神社の祭礼を、子ども祭として復活させた。小学校時代から笛、太鼓、巫女、獅子、剣士といった役があり、練習をおこなって祭り当日に活躍している。そこには練習をみる指導者の大人がいて、当人も昔、子ども時代に先の役を担っている。そして年齢が上がるとう実行委員会で役をもつようになる。こうして育てられたものが、育てる側になり、そして責任者になるというタテのつながりがある。この過程は先ほどの正統的周辺参加論、また子どもたちの参画のはしご論にぴったり当てはまっている。

しかし中学生以上になると、祭りに係る人間が次第に減ってくる。このことは祭りに限らず、地域活動全般に当てはまる。実際に、中学生以降は次第に地域社会から疎遠になることは、調査参加学生の経験からも肯けることであった。

このようにみれば、上記の「①活動に参加しながら、年齢が上の者を自らのロールモデルとして意識し、育っていくこと」を読み取れる実践事例が三条地区にもあることになる。こういう活動の方法論を他の活動にも活かしていくことがこれからの課題であろう。また参加志向のある若者に対して、参加しやすい条件をどう設計するかが重要である。

(2) 大人の係わり

では大人の地域社会への係わりはどのようなのだろうか。アンケートからは次のような結果がでている。まちづくりへの関心は 66.9%がもっている（「非常にある」＋「ある程度ある」）（表 2）。また委員会に係る行事の企画・運営への参加については、60.3%が参加志向をもっている（「参加したい」＋「条件があれば参加したい」）（表 3）。これらの層は、図 4 に照らせば、リーダー層、協力層、興味・関心層に該当するといえよう。とくに後継者づくり、担い手づくりという委員会の課題からすれば、行事の企画・運営への参加志向をもつ層が働きかけの対象になる。若者世代の場合と同じように、参加のための条件をいかにつくりだしていくかが課題である。

表 2 まちづくりへの関心（大人）

まちづくりへの関心がある	非常にある	10	9.4%
	ある程度ある	61	57.5%
	あまりない	24	22.6%
	全くない	2	1.9%
	無回答	9	8.5%

表 3 企画運営への参加（大人）

委員会に係る行事の企画・運営への参加	参加したい	3	2.8%
	条件があれば	61	57.5%
	参加したくない	29	27.4%
	無回答	13	12.3%

第5項 関心から参加へ

(1) 多世代協働の事業

ではどのようにして関心を参加へとつなげることができるのだろうか。見直し作業の中で挙がってきたことは、大きく分けて三つあった。

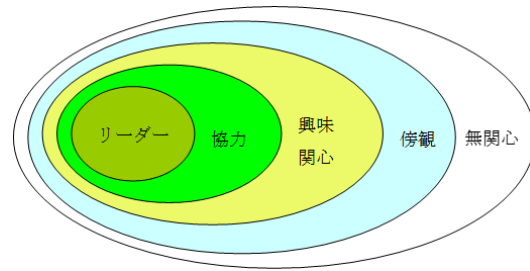


図4 住民の構成 出典：大藤（2009：5）

第一は多世代協働の事業の実施である。第4回ワークショップでは三つの参加、つまり①様々な世代が参加しやすいもの、②若者世代が企画・運営できるもの、③PTA役員が企画・運営できるものとして、表4のように意見がでた。ただしそれらはワークショップ参加者の「できるだろうという」思いであり、実際にどう実現していくかが示される必要がある。

表4 多世代協働が可能な取り組み

①様々な世代が参加しやすい	安心・安全マップの見直し、子ども事業、語り部の会など
②若い世代が企画・運営できる	八畳岩の登山、子ども事業、安心・安全マップの見直しなど
③PTAが企画・運営できる	安心・安全マップの見直し、子ども事業、エキスポレスの発行など
(候補)	
八畳岩の登山。エキスポレスの発行。安心・安全マップの見直し。子ども事業(わたがしコーナー、子どもまつり、星空映画会もちつき大会)。語り部の会。観光ガイド・歴史マップ	

出典：第4回ワークショップより

(2) 参加しやすい方法

そこで第二に、参加を促す方法についてである。これには二つのことが挙がった。まずメディアである。報告会の参加者からは「事業をしらなかった」という声が多く挙がっていた。アンケートでも、表5のように、あまり委員会の広報誌（「エキスポレス」）が利用されていないことが示されている。次期計画では中学生のライターを入れるという案が出ている。

次にクチコミである。表6にあるように、アンケートでも参加しやすい条件として「よく

表5 情報入手手段

(複数回答)			
情報入手の手段	市政だより	68	64.2%
	公民館だより	11	10.4%
	まちづくり委員会の広報誌	18	17.0%
	呉市のHP	1	0.9%
	テレビ広報	1	0.9%
	地域の掲示板	29	27.4%
	回覧板	62	58.5%
	人づて	28	26.4%
	その他	4	3.8%

表6 参加しやすい条件 (複数回答)

参加しやすい条件	よく知った人と参加	25	23.6%
	都合にあわせて	46	43.4%
	趣味・特技が活かせる	13	12.3%
	詳しく知る	9	8.5%
	体験的にしる機会	2	1.9%
	専門知識	4	3.8%
	使命感	4	3.8%
	地域の人から感謝	9	8.5%
	その他	2	1.9%
	特になし	7	6.6%

知った人と参加」が挙がっていた。信頼できる人たちの間で流れるクチコミ圏に入ることができると、他の人も参加するということになる。そういったオピニオンリーダーといかに接点をもつかが重要になる。

例えばPTA との接点である。地区の小学校 PTA が優良 PTA 文部科学大臣表彰を受けたが、それには地域と一緒になった見守り活動があった。これはコミュニティの C を加えた PTCA 活動への展開と考えられるだろう。

(3) 中学生，中学校，PTA との連携

図 5 の空白の部分が、それぞれ PTA，若者世代の参画で埋まると、タテのつながりができることになる。結論として、計画改定部会はタテのつながりを生む場をつくるために、中学生，中学校，PTA へ呼びかける（クチコミ）ことにした。担い手は活動の中で成長することが基本である。中学生を広報誌のライターに迎えるのもその一つである。周りには大人がいる。また中学校の理解も必要である。部活に忙しいのが中学生である。さらに PTA の方の理解も必要であろう。まちづくり委員会のメンバーは喜んでサポートするだろう。具体的にはこれからであるが、こうして中学生の成長を学校，PTA，地域が共に支援していくという姿が描けるのではないだろうか。

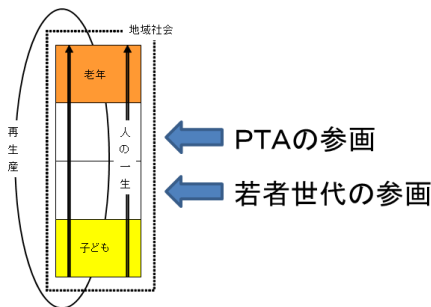


図 5 タテのつながりの再構
出典：筆者が作成

もう少し若者世代の参画という点から説明しておきたい。表 7 に若者世代の参画の類型を挙げた。地域人型というのは、例えば先述の祭りにおけるつながりのことである。しかしこのタイプは少なくなってきた。そこで考えられるのは、協働型である。例えばこれから三条地区で行われようとしている連携である。そして最後がボランティア型である。例えば参加学生の係わりが当てはまる。参加学生のような関心をもって

いる者は地域の外にいるであろう。ただそれへのつながが必要となる。三つの類型を並べると、多世代協働の進め方としては、地域人型というのが本来の姿であるが、現状ではそのままを再現することは難しい。よって協働型で幹をつくっていき、ボランティア型を補助的に用いるというイメージになろう。

表 7 若者世代の参画類型

類型	育成組織	事例
地域人型	地域団体	祭り ポイント：先行者との係わり
協働型	地域団体＋行政	中学生との協働 ポイント：学校の理解
ボランティア型	本人の関心・やりがい	私たち ポイント：つなが

出典：筆者が作成

第6項 タテにもヨコにも人がつながる

最後に、今回の見直し作業の意義について述べておきたい。第二次計画のキャッチフレーズは「タテにもヨコにも人がつながる」である。今回の見直し作業の性格をよく表現したものになっている。次世代の担い手を育成することの確認から始まった見直し作業は、中学生、中学校、PTA との連携という戦略に帰結した。

三条地区の参加の現状では、第一に若者世代の参加志向は相応にあった。また参加の事例もあった。よって参加を促すような取り組みが求められた。

第二に大人の係わりでは、現状のまちづくりの活動層である高齢層と、子ども育成団体の活動層である世代がつながっていない状態であった。しかし参加への関心はあり、同様に、参加を促す取り組みが求められた。

第三にこの参加を促す取り組みについては、多世代協働の事業、参加しやすい方法、そしてタテの空白を埋めるための中学生、中学校、PTA との連携という方向性が示された。

本来まちづくりは総合的なものであり、行政・専門機関と住民が協働して行うものである。その意味で地域協働はまちづくりのメインストリームであろう。そして担い手育成は多くの取り組みが逢着している課題である。三条地区の取り組みは解決の一つの方向を示していると考えられる。

引用・参考文献

大藤文夫, 2009, 地域協働と担い手育成ー呉市三条地区における地区まちづくり計画策定を事例にー, 社会情報学研究 Vol. 15.

大藤文夫, 2011, 地域協働と担い手育成(2), 広島文化学園大学ネットワーク社会研究センター研究年報 Vol. 7.

大宮登, 2006, 若者と地域づくり, 月刊地域づくり 第 205 号, 地域活性化センター.

斎藤嘉孝, 2010, 子どもを伸ばす世代間交流ー子どもをあらゆる世代とすごさせよう, 勉強出版.

汐見稔幸, 2010, 汐見稔幸ほか編著, 世代間交流学の創造, あけび書房.

ロジャー・ハート, 2000, 子どもの参画ーコミュニティづくりと身近な環境ケアへの参画のための理論と実際, 木下勇他監修, 萌文社.

藤沢市社会教育委員会, 2014, 子ども・若者の地域参画を促進するための社会教育における協働ー藤沢を担う子ども・若者の地域参画とそれを支える人材育成ー.

ジーン・レイヴ, エティエンヌ・ウェンガー, 1993, 状況に埋め込まれた学習ー正統的周辺参加ー, 佐伯胖訳, 産業図書.

第5章 見守りと防災

第1節 見守り活動（1）－呉市第2地区の見守り活動

第1項 見守り活動と担い手

第5章では、二つの分野で行われている地域協働の取り組みを検討する。いずれも呉市の協働施策の要であるまちづくり委員会の活動の中、あるいはそれと係わって行われているものである。

本節と次節では見守り活動を取り上げる。まず本節では、第2地区の訪問型の見守り活動の事例を検討する。担い手形成に関して、筆者は第2地区での事例を検討し、①自治会を中心とした地域住民組織の連携（役職の兼職）、②地縁ストック（地域の役職経験あり層）への声掛けによる発掘という二つの方法を紹介したことがある（大藤 2011： 7－9）。当地区は、その後のまちづくり事業の展開のなかで、2014年度より高齢者の見守り活動（正式には「第2地区地域見守り隊事業」。以下、見守り活動）に取り組んできた。

見守り活動は、見守りによる対象者の課題状況が専門機関に報告され、そこで専門的対応がなされることで成果が出る。見守る側が住民であれば、当然、そこで住民と行政との協働が必要である。他方で、そのつながりが期待されてきた民生委員の活動が次第に困難になってきた。今回の第2地区の事業は、民生委員をサポートすることを狙いとしている。そのためには直接の見守り活動をサポートする人材を発掘、育成することが必要である。その点で、見守り活動は協働と担い手育成が同時に求められる取り組みであり、第2地区の継続的な活動の真価が問われる活動といえる。

第2項 見守り活動の議論

（1）見守り活動の必要性

現在、見守り活動は各所で行われるようになっている。ここで見守り活動の必要性、内容、課題について大まかな見取り図を示しておきたい。

言葉の意味からすれば、見守りとは「安全や健康が保たれるように目を離さないで保護すること」（大辞林 第三版）である。ただ見ていることではなく、保護する（守る）ことである。かりに見ている者が保護することができない場合には、例えば専門機関につなげられ、保護されるということになる。

見守られる人として、「社会的弱者」が挙げられる。例えば高齢者・障害者・児童・女性・失業者などであり、要介護状態、病気・ケガ、貧困、ネグレクト、虐待、孤立などの原因から、社会的に不利な立場にあるとされる。しかし、あることができないという状態が、そのまま不利を生むのではなく、社会の在りようによって、不利になったり、そうでなかったり

する。つまり社会が弱者をつくることもあれば、弱者でなくすこともある。能力の劣る人は「能力の劣るとされる人」のことである（竹内 1993: 10）。このような社会の働きについての指摘は、ノーマライゼーション思想や ICF のなかにもみてとることができる。例えば見守られる人は、自ら助けを求める声（SOS）を発信できない人であるが、見守り行為という社会的な働きかけによって専門機関につなげられ、守られる（不利を受けない）ことになる。

この意味で、見守る人とは専門機関につなぐ人である。それは家族、近隣、ボランティア、また民生委員などの行政協力委員、さらに見守り業者、ライフライン業者、あるいは専門機関自身のアウトリーチであったりする。現状ではいわば見守りミックスという状況がつけられようとしている。最終的には、見守ることが保護に至るという見守りシステムがつけられる必要がある。現代社会における専門処理の趨勢を考えれば、とくに専門機関の役割が求められようが、制度の狭間を考えたときに、やはりミックスという対応になっていくであろう。

こういった現状において、例えば高齢者の見守りシステムの必要性として、高齢化の進展、ひとり暮らし高齢者の増加、高齢者に対する虐待、高齢者の閉じこもり、認知症高齢者の増加といった高齢者の心身状態、社会状態が語られている（広島市 2008: 4）。そしてこのような変化、課題に対応するには、公的な対策だけでは不十分であるということである。自助、共助、公助、そして商助という上述のミックスで対応するというのが現状の方向であるが、住民に期待されるのは予防的対応（一次予防、二次予防）といえる。とくに二次予防となれば、身近性を活かした専門機関へのつながりが期待される。

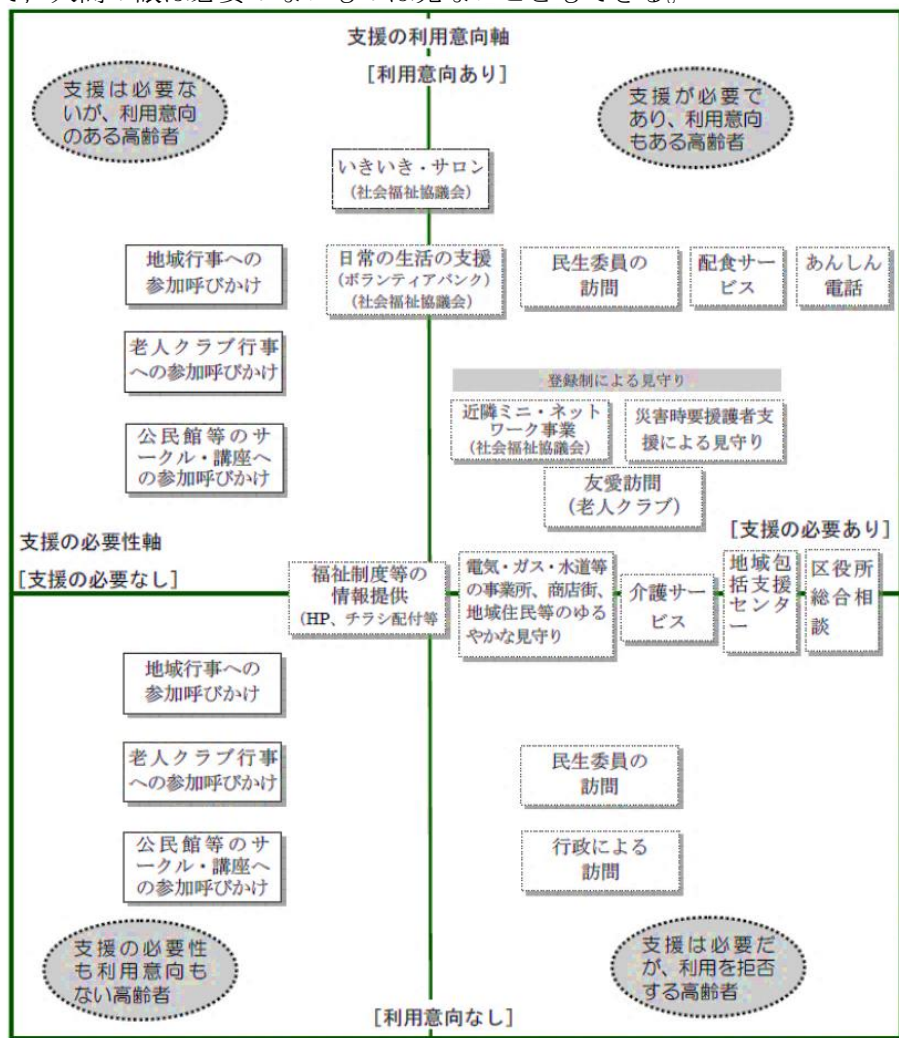
もちろん住民が見守りを行うとしても、個々の高齢者の状態に応じたきめ細かい対応が必要であるし、また潜在的ケース、潜在的ニーズの発見といった踏み込んだ対応も必要である。他方で、見守りを忌避する高齢者にはどうするか、また個人情報取り扱いをどうするか、こういった点も対応が必要である。いずれにしろ見守りが専門機関へとつながるためには、事業を住民だけで行うことは困難なので、いわゆる協働的取り組み（協働の仕組み）が必要である。これが本稿で検討したい第一の課題である。

そして共助、公助、商助を行う各主体には、そうするだけの動機が伴う。公助は権利・義務に基づくサービスを行う有償の仕事として、商助は営利の枠内での有償の仕事としてというようにである。しかし共助については、今日では原則有償ではないので、住民がいかにして支援提供に参加するようになるかは大きな課題である。さらに現状では、地域活動の中で自ずからつくられた面識関係が、見守る・見守られる関係をつくるといった状況を想定することは困難な場合が多い。つまり現在では意図的に見守る・見守られる関係を築いていかざるをえない。住民がいかにして担い手になるのか（担い手育成の方法）、これが本稿で検討したい第二の課題である。

（2）見守りの仕組み

図1（広島市 2008: 8）を参考に、高齢者の協働の見守りシステムについてのイメージを

考えてみたい。見守りは、まずは誰かが、誰かを見ているという状態をつくることである。見るというのは、気に掛けるという意識的な操作である（野崎 2014: 14）。もちろんそれは「大事かどうかを気遣って」という見守りの眼であって、監視ではない。機械の眼とは異なって、人間の眼は必要のないものは見ないこともできる。



出典：広島市（2008：4）

家族と同居あるいは近居の高齢者であれば、家族が第一次的な見守りの眼をもつことになる。独居ということであれば、他者が見守ることが必要である。しかし近隣との関係が薄い高齢者には、自然発生的な見守りは期待できない。

図1では、[支援の必要あり]の二つの象限にあるものが見守り活動に該当する。各事業は「出かける」見守り（各種訪問、電話も含め）と、「来てもらう」見守り（サロン）に大別できる。また専門機関（行政等）の見守りと、住民の見守り（ボランティアも含め）にも分類できる。住民の見守りには、担当で行うのではない緩やかな見守りもありえる（神戸市における高齢者見守りのあり方検討会 2014: 1）。そして見守りは直接それを目的としない場

合にも可能である（電気・ガス・水道等のライフライン事業所によるもの）。このようにして見守りをする側の幅は広がっていく。しかし利用を拒否される場合には、住民による支援は困難である。

出かける見守りの場合について、他都市の事例（新発田市 2013: 5）を参考にすると、それは以下の4つのステップ（段階）で行われている。

①声かけ

声をかける、挨拶するなどである。知っている・知られているというスタートとなる関係づくりである。以前なら近隣づきあい、地域活動のなかで自ずからできていたことであるが、現在では意図して行うことが必要である。

②つながる

話し相手になる、気に掛ける、ちょっとした手助けなどである。一緒に何かをしている関係である。受け入れた・受け入れられたという関係ができることになる。

③気づく

異変に気づく、ちょっと変だなと気づくことなどである。本人が意識していない場合も、そばにいて気づくことができる。

④つなぐ

地域包括支援センター、市役所などの専門機関に相談や通報をすることである。課題をすべて解決しようとするのではなく、地域は地域でできることを行うことになる。

なお[支援の必要なし]の場合であっても、地域活動、行事へ参加することによって、見守る・見守られる関係につながる互酬的关系を築いていく可能性がある。いわば見守り活動の予備的事業といえる。

このように図にプロットされていると鳥瞰しやすいが、現実には個々の事業が連携して取り組まれていることが重要である。その意味では見守り関係者が組織・団体をつくり、情報共有、協働作業を進めていくことが効果的であろう。いかにしてシステムとして見守りを行っていくかが重要である。

第3項 第2地区の見守り活動

(1) 第2地区の活動経緯

ここから第2地区の見守り活動を紹介し、分析したい。第2地区では2014年度から「呉市第2地区地域見守り隊事業実行委員会」（以下、見守り隊事業実行委員会と略記）をつくり、活動を行っている。紹介、分析に先だって、まず地区の概況とまちづくり活動の概要¹を述べておく。

第2地区は呉市の中心市街地形成史における典型的な地区である。戦前の軍需工場、戦後

¹ 詳細は大藤（2011: 1-11）。

の重厚長大型産業の集積による人口増、市街地形成、商業集積を経て、現在では、高齢化及び転出傾向がみられるようになっている。2014 年 5 月末時点では、人口 5,313 人、世帯数 1,972 人、高齢化率 35%である（高齢化率は 2014 年 4 月末）。なお自治会に加入していない連絡区に属する世帯が 438 世帯ある。2008 年 5 月末時点と比べると、人口で 325 人減、世帯数で 288 世帯減、高齢化率で 7.2%上昇となっている。

第 2 地区では、2002 年から単位自治会の個別活動とは別に、「地域の活性化と自立」を目標に、地区範囲での核となる事業や活動が行われた。核となるというのは、これまでなかった地区範囲での活動を行い、そこで「絆」をつくるという意味であった。地区という単位での総合的な活動の始まりといっていよい。

呉市では地域協働施策を展開しており、その施策に沿って第 2 地区まちづくり委員会が発足し、「第 2 地区まちづくり推進計画」（以下、第 1 次まちづくり計画と略記）が策定された。まちづくり委員会は地縁型組織、年齢・属性別組織、機能別行政協力組織を横につなげたものである。旧来の縦割りから、地区単位で住民活動を総合化するためにつくられたものである。また地域ボランティアがメンバーとなっているが、彼らはいわゆる地縁から切れたボランティアではなく、地域活動経験者であり、委員会メンバー全体として、地縁組織の人材ストックからでてきた担い手である。

そして 5 年間の活動の蓄積に基づいて、第 2 次まちづくり計画が策定された（2014 年 5 月）。旧来の活動テーマが継承され、「2. 人と人との絆で安全・安心」のなかで、「(3) 第 2 地区地域見守りボランティア活動」として、新規に見守り活動を実施することにした。

民生委員には要援護者の発見、支援、つながりが期待される場所であるが、それは地域社会からの支援があつて十分に機能する。第 2 地区でも、住民からの情報提供、行事参加を通しての情報取得、こういったものが弱くなると、民生委員活動が難しくなってきた。まちづくり委員会の発足時ごろから、各組織が行事を通して意図的に見守りを行ってきたが、なお民生委員の負担は大きいものがあつた。そこで今回、民生委員の負担を軽くする方法の一つとして、直接訪問を行う見守り活動を実施することになった。そして 3 年間の活動を行い、2016 年 12 月には『拾式の和 第 2 地区地域見守り隊事業活動報告書』（以下、活動報告書）をまとめている。

(2) 見守り体制の確立と実施²

では見守りにあたってどのような体制が生まれ、どのように機能しているかについてみる。図 2 は見守り活動の仕組みを示したものである。上述のように、呉市は地域協働施策を展開しており、第 2 次まちづくり計画の各事業も、行政との協働という形で組まれている。見守り隊実行委員会は、施策の一つである「くれ協働事業提案制度」の趣旨（呉市と協

² 以下の記述は、呉市第 2 地区地域見守り隊事業実行委員会関係者へのインタビュー、及び活動報告書（呉市第 2 地区地域見守り隊事業実行委員会 2016）に基づく。

働で実施する事業（呉市と実行委員会等を立ち上げて実施する事業）に助成する）に沿って、とくにつくられたものである。

実際の訪問はボランティアが行う。ボランティアは自治会長、民生委員、民生委員協力員、地域ボランティアといった地域の役職や地域活動を行っている住民からなる。これらのボランティアと合わせて、市役所の担当課（福祉保健部生活福祉課、福祉保健部介護保険課）が見守り隊事業実行委員会をつくっている。また訪問の際には、各種チラシ、振興券を配り、サロンや地域行事への参加もうながしている。これらの地域行事はまちづくり委員会を基盤として行われている。また月2回の訪問日には、地域カフェ「四つ葉のクローバー」を開いており、ここでも女性会のメンバー11名がボランティアとして運営を担当している。

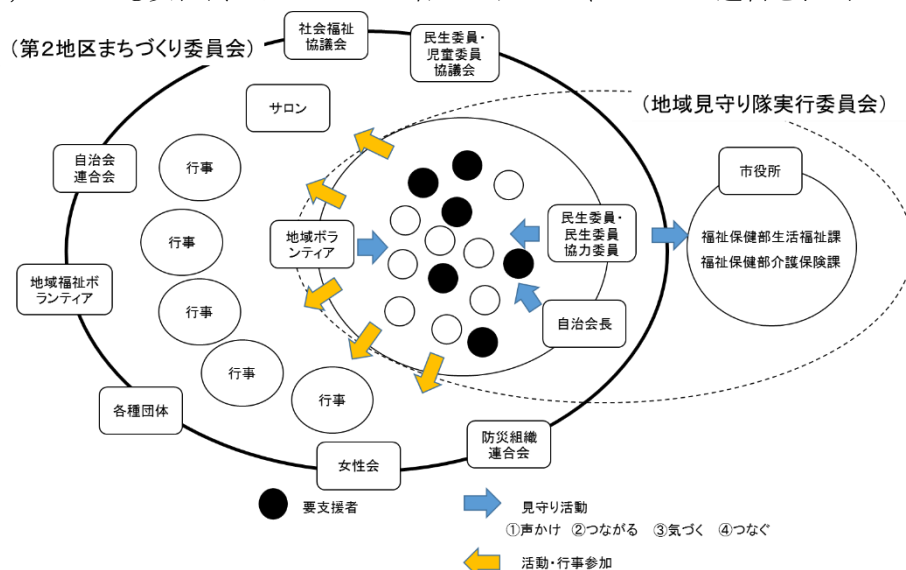


図2 第2地区見守り隊事業の仕組み 出典：筆者が作成

1) ボランティアによる見守り

図3にあるように、ボランティアは地区全体に目配りできるように、地区内を12地域に分けて担当する。「発見ボランティア（地域の見守り活動を担当）」、「見守りボランティア（地域の見守り活動を統括）」、そして「ボランティアリーダー（地区全般の見守り活動を統括）」が置かれている。しかし見守りボランティアは発見ボランティアの中から互選され（自治会長が多い）、またボランティアリーダーは見守りボランティアの中から会長により選任されるので、全てのボランティアが見守り活動を行うことになる。つまり実質、合計47名のボランティアによって見守り活動が行われていることになる。2014年度のスタートから、この体制には変更がない。

しかしボランティアといっても、それは通常イメージする、地縁から切れたボランティアではない。上述のように、各ボランティアの地域での役職は、自治会長（17名）、民生委員（12名）、民生委員協力員（6名）、地域ボランティア（12名）である。自治会長はもちろん地域の役職であるし、民生委員、民生委員協力員も地域から出た行政協力委員である。また地域ボランティアは元自治会長、あるいは地域行事によく参加する人である。いずれも地

域に根差した存在である。また女性会が担当している「四つ葉のクローバー」の運営ボランティアも同様である。



図3 呉市第2地区地域見守り隊実行委員会組織構成図

出典：呉市第2地区地域見守り隊事業実行委員会（2016：7）

「第2地区地域見守り隊事業に関するアンケート調査」³から全ボランティアの社会的属性をみると、次のようになっている（表1参照）。性別ではほぼ同じ割合である。年齢では

表1 ボランティアの社会的属性 (%)

性別	男性 (47.1) 女性 (52.9)				
年齢	40代 (2.0) 50代 (11.8) 60代 (31.4) 70代 (47.1) 80代以上 (5.9)				
職業	農林水産業 (0) 自営業 (商業・工業・サービス業) (13.7) 勤め人 (会社員など) (15.7) 公務員, 団体職員, 教員 (3.9) その他 (3.9) 無職 (62.7)				
無職の場合の以前の職業	農林水産業 (0) 自営業 (商業・工業・サービス業) (10.0) 勤め人 (会社員など) (60.0) 公務員, 団体職員, 教員 (13.3) その他 (16.7)				
居住年数	5年未満 (2.0) 5～10年未満 (0) 10～20年未満 (9.8) 20～30年未満 (7.8) 30年以上 (80.4)				
来往歴	自分の代から (37.3) 親の代から (49.0) それより前の代から (13.7)				
移動歴	生まれてから (17.6) 一時他出したが, 戻ってきた (23.5) 他所から移ってきた (56.9)				

³ 呉市第2地区地域見守り隊事業実行委員会が実施。対象者：発見ボランティア47名、「四つ葉のクローバー」運営ボランティア11名、計58名に配布。有効回答数51（有効回答率87.9%）。配布・回収：実行委員会を経由して配布、封筒に入れ回収。

70代が47.1%とほぼ半数を占め、60代（31.4%）、50代（11.8%）と続いている。活動を担っている者が主として高齢者であることがわかる。職業は無職が多い。無職の場合の前職は勤め人、そのほかが多い。また現職、無職とも農林水産業はなく、すべて都市的職業である。

そして居住年数は30年以上が多い（80.4%）。移動歴は「生まれてからずっと」、「一時他出したが戻ってきた」があわせて41.1%。「他所から移ってきた」は56.9%である。転入者が比較的多くみられるが、その内訳は女性が62.1%で、結婚を理由とするものが18名いる。来住歴は、「親の代から」「それよりも前の代から」があわせて62.7%となっている。

次に、ボランティアの地域との係わりについてみたものが図4である。地区内の各組織

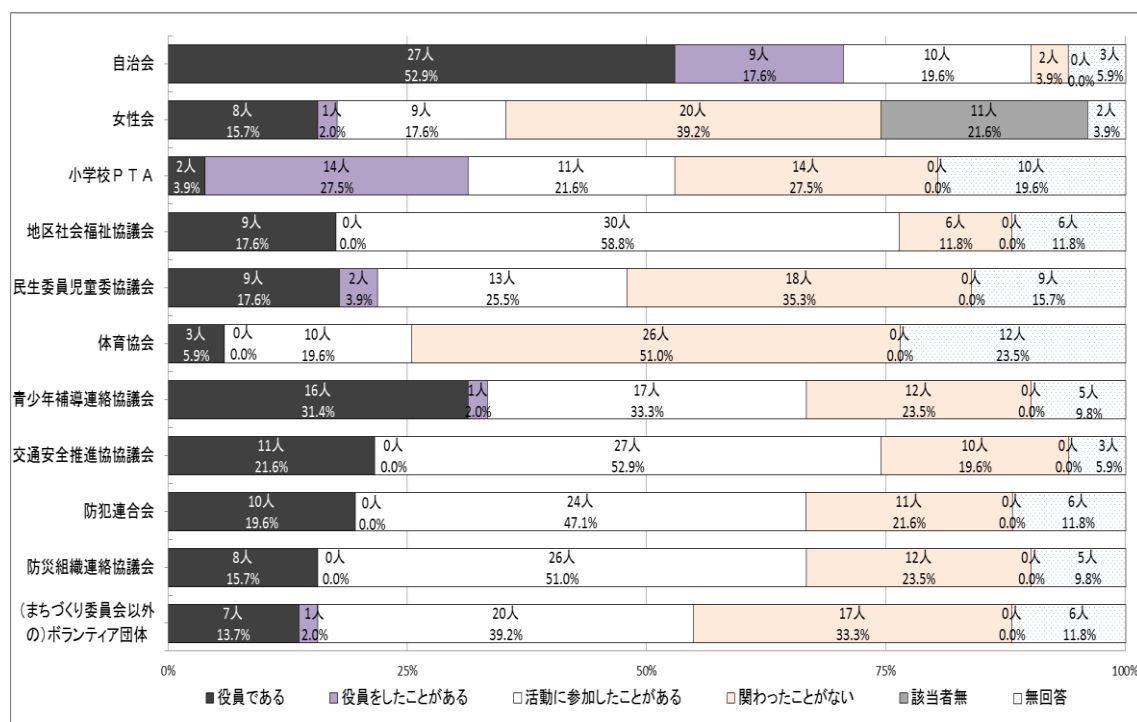


図4 地域との係わり

に関して、活動経験（「活動に参加したことがある」＋「役員をしたことがある」＋「現在、役員である」）では自治会（95.8%）、地区社会福祉協議会（86.7%）、交通安全推進協議会（79.2%）などが多い。なお役員経験（「役員をしたことがある」＋「現在、役員である」）の男女比（表2）については、女性が多いのは、女性会を除けば、小学校PTA、民生委員・児童委員協議会であり、それ以外は、男性が多い。

なお、各組織と全く係わりがない者はおらず、ボランティアは地域組織と何らかの係わりをもっていることがわかった。このようにボランティアは突然、何もない状態から生まれてくるものではなく、自治会を中心とした地縁型組織の人財ストックの中から発見された人たちである。

表2 役職経験

(人)

	自治会	女性会	小学校 PTA	地区社会福祉 協議会	民生委員 児童委員 協議会	体育 協会	青少年補 導連絡協 議会	交通安全 推進協 議会	防犯連 合会	防災組 織連絡 協議会	ボラン ティア 団体
	36	9	16	9	11	3	17	11	10	8	8
男性	21	0	2	8	3	3	11	9	7	8	6
女性	15	9	14	1	8	0	6	2	3	0	2
比率 (%)	58.3	0	12.5	88.8	27.3	100	64.7	81.8	70	100	75
	41.7	100	87.5	11.2	72.7	0	35.3	18.2	30	0	25

2) 訪問

見守りを必要とするのは、課題を抱えているのに SOS を発信できにくい人、つまり地域のなかで孤立しがちの人である。そして孤立しているがゆえに、誰がそうなのかは不明である。よって活動は見守り対象者の発見からスタートすることになる。

実行委員会では、2014 年 10 月から、65 歳以上の高齢者の台帳を作成し、本人あるいは家族に直接会うという形で訪問を始めた。2014 年度には 1 回、2015 年度には都合 4 回の訪問を行った。2014 年度は 1,097 世帯訪問、訪問率 92.9%、2015 年度は訪問率 94.3%、2016 年度は訪問率 92.1%（9 月 30 日まで）であった。なお年度が変わると、新しく 65 歳になった人（転入者含む）も台帳に加え、訪問している。

訪問の際には、介入しすぎないことに留意している。例えば、「基本的には上がり込んでの長話はせず、玄関先での対話程度としプライバシーを侵害しないようにする」、「家族・交友関係・経済面・生活サイクルなどは、必要最小限のことだけを訪ね、サービスや親切を押し売りしない」といった心得をつくっている（呉市第 2 地区地域見守り隊事業実行委員会 2016: 26）。また面識関係が薄れた社会では、ボランティアの訪問、声掛けも「警戒」されることがある。そこでボランティアは名札をもち、ユニホームを身に着けることにした。なお見守り活動を行うことを、チラシで地域住民に周知した。

このような配慮をしたうえで、なお訪問率の高さは、ボランティアの努力の結果といえよう。第 2 地区は急傾斜地にある住宅地域、その下の住宅地域、そして商店街地域の三つの地域からなる。そしてその順に訪問率は低くなっている。とくにマンションが低くなっている。マンションの暮らしには都市的生活様式が典型的に当てはまる。専門機関による専門処理で過不足なく暮らしていけるように思われていたとしても、もしかのときに SOS を専門機関に届けられないという状況が生じている。自治会加入の低さ、地域行事参加の少なさが、見守りの難しさにつながっている。

そういうなかでも、マンションの訪問には工夫をしている。①マンション管理人に対し見守り対象者訪問の許可をえる（管理人宛てのお願い文作成）。②許可がえられない場合は、見守りボランティアの主旨を説明した書類とチラシ等の配布をお願いする。または郵便受けに投函させてもらう（管理人宛てのお願い文作成）（同：34-35）。このような工夫で、少

なからぬマンションで理解をえることができた。

3) 対象者の理解と専門機関へのつなぎ

ボランティアは訪問によって「家族」、「体力」、「支援」、「訪問日」、「報告事項」を台帳に記入する。家族とは家族構成のこと、体力とは元気、杖が必要、車椅子が必要、一人生活が無理といった生活程度のこと、支援とは支援不要、支援が必要、見守りに同意といった支援に関してである。訪問日には本人又は家族に会えた日を記入するようにした。報告事項は、長期入院中、施設に入所中、転居、死亡、不在、自治会未加入、電話番号、緊急時の連絡先等に関してである（同：27-28）。ボランティアは台帳に報告事項を記入し、報告書、記録書として見守り隊実行委員会が管理している。

ところで、先述のステップの③気づくについては、一定の技術が必要である。「ここ数日姿を見かけない・夜間（一晩中）電気がつきっ放し・新聞や郵便物が取り込まれずに溜まっている・閉じこもりがち・行動や動作が遅くなった・認知症の進行（話がかみ合わなくなった）など」である。こういった気づく技術が要領（同：26）に挙げられている。またボランティアは、このような技術を身につけるための講習会を受けている。

訪問世帯にはすでに専門的対応がなされているものが多くあるが、訪問時に異常や課題に気づいた場合は、民生委員に連絡している。活動報告書には以下のようなケースが掲載されている。①発見の結果、専門機関の対処へとつながった例。②近所の方のちょっとした見守りで、大事に至らなかった例。③発見ボランティアの「緩やかなお節介」⁴の例。④民生委員の方と発見ボランティアとの協働の例。⑤1人暮らしの方には緩やかなお節介が必要な例。これらは見守り活動を行うことで、作りだされた結果である。

第4項 見守り活動の評価

ここで、これまでの記述に基づいて、冒頭で示した二つの課題（①協働の仕組み、②担い手育成）に答える形で、第2地区の見守り活動の評価を行いたい。一般に、まちづくり活動が進んでいくためには、制度、組織、担い手が必要である。そのまちづくり活動は、今日では、協働の形でなされることが効果的である。協働というのは各単位の強みがあり、各単位が連携することでより効果を生み出す時に導入される。例えば制度においては、行政の何らかの係わりが制度化されることが必要である。行政と他の組織との協働をうながす制度とってよい。組織については、地縁団体、アソシエーショナルな団体が該当するが、両者の連携が望ましい。協働型住民組織である。担い手については、潜在的な担い手を発掘するとともに、育成することが必要である。協働型職員、協働型地域人である。

さて第2地区の見守り活動については、上述のように、制度面では市役所の市民協働施策のなかの「ゆめづくり地域協働プログラム」、「くれ協働事業提案制度」に基づいて実行され

⁴ 2014年度くれ協働事業提案制度の発表用スライド資料での表現。

ている。また民生委員・児童委員主管課の福祉保健部生活福祉課、見守り活動主管課の福祉保健部介護保険課と連携し、専門機関とのつながりがなされている。行政との協働である。組織面では、「ゆめづくり地域協働プログラム」によってつくられた総合的な地域管理団体である第2地区まちづくり委員会が活動の基盤となっている。この委員会が協働型の住民組織である。そして発掘された担い手は、ボランティアという地域人である。

(1) 協働の仕組

ではこのような協働の仕組みは、見守りについて効果を生みだしているのだろうか。今回の見守り活動の本質は、社会的孤立を生みださないという点にある。社会的孤立は様々な問題が発生し、解決されずにとどまる原因となる。よってつながりを通して、問題の発生を予防し、解決に至ることが肝要である。とくに二次予防（早期発見）活動の場合には、近隣住民の活動に期待されるところが大である。上述の①声かけ、②つながる、③気づく、④つなぐという機能のなかで、最終的に専門的対応がなされることが必要である。

第2地区の見守り活動は、2014年度、2015年度、2016年度で、65歳以上高齢者世帯の92.1%~94.3%を訪問している。2015年度には計4回の継続的な訪問も行っている。そして事例でもみたように、専門機関へのつながり、専門的対応についても評価できるものになっている。このように専門機関との協働はうまくいっているといえよう。

また見守りには訪問のような「出かける型」もあれば、サロンのような「来てもらう型」もある。見守り活動では、サロン活動（月2回、訪問の日に合わせて地域の拠点施設で実施）も行くと同時に、訪問時に行事のチラシや振興券（行事で使える金券）を渡すことで、地域行事参加をうながしている。これらの地域行事はまちづくり委員会が行っているものであり、行事参加や振興券使用に対応できる裏づけがあって行っているものである。

行事参加をうながすことについては、行事参加のなかで先述の①、②、③の機能が満たされるのではないかという考えがある。行事は直接には見守りを目的とするものではない。いわばついで見守り機能が満たされることになる。しかしそう考えれば、行事は二次予防につながる一次予防活動として十分機能することになる。そして行事参加を通しての見守りは、今回の訪問活動を始める前に、既に諸団体が意図して行っていたことである。見守り隊の「緩やかなおせっかい」が、行事参加のなかで自ずから生まれてくる見守りへとつなげたといえよう。この点でも、協働の住民組織がうまくつくられているといえる。

もちろん社会的孤立は福祉問題だけでなく、様々な生活課題を生みだす原因となる。社会関係がうまくいっていることは幸福の証左といえる。見守り隊メンバーは上記のような積極的な訪問活動をしながらも、高齢者に限らず、マンション居住者、子供、災害弱者、障がい者、子育て世代などとのつながりの希薄さに気づいている。またそのための対応にも取り組んでいる（自主防災会連合会の連絡網の整備、呉市第2地区子供会連合会の結成）。

今回の取り組みは、第2次まちづくり計画のキーワードを借りれば、「ふれあい」をキーワードにした取り組みの一環といえる、このように地域の様々な課題に対して、ふれあい＝

社会関係づくりを起点に、総合的なまちづくりに取り組もうという姿勢が表れている。福祉でまちづくりという言葉があるが、福祉が人間関係づくりを基盤に進められるものであれば、まちづくり委員会の取り組みは、まさにそれに該当するものであろう。

ただし現状では、アソシエーショナルな組織、あるいは事業者との協働は組織的には行われていない。地縁の中から担い手を発掘し、育成するという手法をとっている。もし今後、見守り体制の隙間が目立つようになれば、それらの主体との連携も視野に入ってくるであろう。

(2) 担い手育成

ではその担い手は育成されているのだろうか。「第2地区地域見守り隊事業に関するアンケート調査」によれば、以下のような結果が出ている（同：15-16）。60.8%が「やりがいを感じている」と答えていることから、活動の満足度は高いと思われる。他方で、「むしろ難しさを感じる」も21.6%ある。

研修会は見守り活動の動機づけ、見守り技術の修得に有効であると思われるが、研修会の感想（複数回答）については、「高齢者の現状がよくわかった」52.9%、「見守りの必要性がよくわかった」54.9%、「見守りの仕方がよくわかった」19.6%となっている。見守りの仕方については、実際に苦労しているところであり、今後の学習が求められる。

なお「見守り活動に参加して、得たことは何でしょうか」という自由記述（28名の回答あり）については、回答は大きくまとめると、以下のことがわかったということであった。ア）「地域とのつながり」や「絆」をつくるためには「周囲に関心をもつ」ことが大切。イ）そのきっかけは日ごろからの「挨拶」といった取組からできる。ウ）そうした取り組みを続けて行くことで、声をかけやすくなったり、お互いの意思疎通や活動がスムーズになる。エ）さらに住民の生活状況の把握、信頼関係への構築とつながり、その輪が広がっていく。つまり、自分たちの活動の意義、方法の正しさが確認できたということであろう。こうした肯定的な意見が目立つ一方で、「理想的な状況（活動）は難しい」、「若い人は手をさしのべてもとってくれない」という意見もみられた。こういった状況に対応していくことも活動を継続するうえでは必要となってくる。

そして住民に望むこと（複数回答）として、「行事や活動に参加して欲しい」84.3%、「行事や活動の企画・運営に参加して欲しい」19.6%、「行事や活動を理解して欲しい」43.1%となっており、行事参加や理解が多くなっている。自分たちだけで見守り活動ができているわけではなく、やはり地域として行うというのが現実である。そのためには、住民それぞれの立場で可能なことをしてもらいたいという希望であろう。

また行政に望むこと（複数回答）として、「資金や施設などの支援をして欲しい」49.0%、「スキルアップのための研修や講習をして欲しい」23.5%、「情報提供をして欲しい」47.1%、「行事や活動での人的支援をして欲しい」35.3%となっている。やはり行政との協働も必要であり、担い手を育てる行政との協働という面で、今後これらのことが参考になるはずであ

る。

第5項 ふれあいと担い手育成

以上、第2地区の見守り活動を検討してきた。そこで改めて気づくことは、見守りは人間関係のもとでこそ行われやすいということである。見守り活動は、まちづくり委員会の発展のなかで生まれてきた活動である。まちづくり委員会が福祉に限らず、多様な活動を行っていることは説明した通りである。総合的な地域管理組織が行うことで、見守り活動は協働の仕組み、担い手形成についても効果的に進めることができたといえよう。

見守り活動は「ふれあい」を起点にした取り組みの一環でもあった。「親睦活動」は楽しみだけでなく、ついでに人間関係も生みだす。地域住民組織が親睦活動を行うことの意味を改めて認識する必要がある。そしてその人間関係を問題解決行動まで展開していくことも、総合的な地域管理組織の役割である。例えば見守りの技術は、学習によってえられた。生涯学習として行われてもよいことが、出口を定めて行われることで、問題解決へとつながる。生涯学習活動を住民組織が行うことの積極的意義がここにあるといえよう。

見守り活動はまちづくり委員会の発展のなかで取り組まれた。これまでまちづくり委員会は地域住民組織、及び地域人を横につなげることで発展してきた。上述のように、活動者は高齢者が中心となっている。持続可能な地域社会を考えれば、今後は、縦につなげるということを考えるべきであろう。そのような発展のなかで、ますます総合的な活動が展開していくと思われる。

改めて地域福祉の担い手形成という論点に立ち返ると、親睦は担い手の活動の背景を、学習は担い手の技術をつくりだすものである。そうであれば、それらは理解者⇒協力者⇒リーダーという階段の前二者をつくりだすものといえよう。総合的なまちづくり組織だからできる強みである。

引用・参考文献

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 Vol. 17.

呉市第2地区地域見守り隊事業実行委員会，2014 年度くれ協働事業提案制度の発表用スライド資料。

呉市，2016，拾式の和－呉市第2地区地域見守り隊事業活動報告書

神戸市における高齢者見守りのあり方検討会，2014，神戸市における高齢者見守りのあり方検討会報告書。

新発田市，地域のみまもりハンドブック，2013.

竹内章郎，1993，「弱者」の哲学，大月書店。

野崎瑞樹，2014，都市住民による高齢者の見守り－ネットワークの展開と支援－，東洋大学
審査学位論文.

広島市，2008，高齢者地域見守り体制のあり方について.

第2節 見守り活動（2）－呉市三条地区「ふれあい広場」の誕生

第1項 ふれあいと広場

本節では、サロン型の見守り活動として、呉市三条地区の「ふれあい広場」を取り上げる。現在では、子ども広場、若もの広場、高齢者いきいき広場など、利用者を限定してサービスを提供する広場は様々にある。また運動広場、福祉広場など、提供される機能を限定した広場もある。「ふれあい広場」は、ふれあい（人間関係）づくりに限定した、利用者を限定しない広場である。そして住民が提供する広場である。例えばかつての地域社会での祭りは、住民が提供する、住民が交流する場であったろう。現在では改めてこのような取り組みが求められるようになった。

現在は協働のまちづくりの時代である。まちづくりへの住民参加が求められている。もちろん住民のみが担い手になるのではなく、協働、あるいはミックスといった構成のなかで住民の役割が期待されている。そこでは住民、市民活動・ボランティア・NPO、行政、専門機関、さらに企業を巻き込んだ制度づくり、組織づくり、主体づくりという3側面での取り組みが必要である。

この文脈では、高齢者という対象を考えたときに、高齢者を一方的な支援の対象にするのではなく、他者の支援へ参加しえる存在ととらえることが必要になる。一般に社会関係が幸福（well-being）であるかは、当人が孤立していないことが前提である。孤立していないことは、支援が受けられると同時に、参加できることでもある。参加のなかで人は役割を取得し、アイデンティティを獲得する。互酬的な関係をつくるといい換えてもよい。

自立―要支援―要介護という段階は、身体状況、精神状況とともに、社会関係状況も含んだ段階と考えられる。要介護という側に行くほど一方的な関係になりやすいし、自立の側に行くほど双方向的な関係になっていく。自立とは、自身のことが自分でできるということだけでなく、他者の支援もできるということである。こう考えれば、高齢者が参加しやすいのは自立、要支援段階における予防的な取り組みであろう。人間関係づくりの面でいえば、一次予防としての孤立予防、そして二次予防としての潜在的孤立者の早期発見である。

ふれあい（人間関係）づくりは、とくに高齢者福祉分野では高齢者サロン等の形で行われている。しかし自立段階のすべての高齢者が担い手であるわけではない。そもそも地域活動の参加は強制されるものではないし、賃金支払いが当然視されるものでもない。その中でいかにして組織、主体をつくっていくのかは大きな課題である。例えば自治会などの地縁団体がその内部に部会として取り込む形もあるだろう。あるいは別組織ではあるが、人・場所・資金などの支援を行うなどの形もあるだろう。本稿ではとくに組織づくり、主体づくりの点から、ふれあい広場の活動を検証してみる。

第2項 ふれあいと参加

ふれあい広場は、ふれあい（人間関係）づくりと、企画・運営への住民参加が特徴である。これらを重視することは、高齢者サロン等についての議論でも指摘されている。現在の高齢者サロン等には介護予防事業、また社会福祉協議会の「ふれあい・いきいきサロン」、さらにNPO等の居場所づくり事業として行われているものなどがあるとされる（白瀬ほか 2015: 54）。「介護予防」、「ふれあい・いきいき」、「居場所」という名称は、それぞれの活動内容を表現しているはずであるが、本稿ではそれらを一括して高齢者サロン等と呼んでおく。それらに共通することは、第一に、活動内容において学習や講座とともに、交流、ふれあい、親睦といった人間関係づくりが重視されていることである。第二に、高齢者を一方的なサービスの受け手とするのではなく、その企画・運営において参加が期待されていることである。

例えば介護予防事業における一次予防は、「主として活動的な状態にある高齢者を対象に、生活機能の維持・向上に向けた取り組みを行うものであるが、とりわけ、高齢者の精神・身体・社会の各相における活動性を維持・向上させることが重要である」とされる（介護予防マニュアル改訂委員会 2012: 2）。精神・身体・社会はWHOの健康定義における3要素であるが、一次予防における方法という点では、とくに社会という相が注目される。それは上記のように、社会（社会関係）が人を健康にするという意味であり、健康に係る活動を一緒に行う（社会的な場をつくる）ことがその方法となるということである。

実際に一次予防事業の中で、介護予防教室等の開催とともに、予防事業に取り組むボランティアの育成、自主グループの活動支援等などが行われている。そこには他の人と交わる場（居場所）をつくる、意欲や能力を発揮できる場（出番）をつくる、住民の活動組織等の既にある資源の活用、一人一人と地域のつながりをつくるという地域づくりが介護予防につながるという認識がある（厚生労働省 2012: 74）。介護予防事業は健康体操や健康講座とともに、趣味の講座、レクレーション、お茶会、食事会などの活動を含み、それらの活動の中で利用者の居場所、運営者の出番、総じて地域住民のつながりが生まれることを想定していることになる。つまり地域による介護予防というイメージである。もちろん、介護予防事業は行政や専門機関が担うことは当然であるが、このように地域住民の参加を踏まえた協働によって行うことが目指されている。

同じことは「ふれあい・いきいきサロン」にも当てはまる。ふれあい・いきいきサロンは全国社会福祉協議会の提唱で始まった事業であるが、それは「少人数（5～10人程度）の参加者が歩いていける場所で、住民と参加者とが共同企画して運営していく楽しい仲間づくりの活動」（全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会 2006: 1）とされている。そこでは、各種のプログラムに「楽しみながら」参加し、「他の利用者と交わる」ことを通して、利用者の生活が全体としてアクティブな（「いきいき」した）ものになることが目指されている（高野ほか 2007: 131）。

ところで、サロンとは社交の場である。社交にはどのような意義があるのだろうか。社交

は既存の家族、恋愛関係、機能集団のまとまりを強めるものではなく、「人が友情の関係を結び、それを育てるための行動」（山崎 2003: 22）である。そこに集う人たちは、主・客、相客として真剣な「遊び」に興じる。それは非日常における演技空間である。

ジンメルは社交の世界について次のように述べている。「社交は遊戯であり、そこでは人々が、すべての人間が平等であるかのように、そして同時に人が各人を特に尊敬するかの¹ように『行う』」（G・ジンメル 2004: 71）。このような相互平等視が可能なのは、社交が現実社会から離れ、そうであるように構成されるからである。そこでは会話も実生活における相互関係を調整するために行われるのではなく、「話すことが自己目的」になるように行われる（同: 79）。例えばサロンにつきもののなのが、茶飲み話である。それは用件があつての話し合いではなく、焦点化されて展開されるものでもない、とりとめもないおしゃべりである。中味のない、他愛もない、実のないといわれる内容の話である。茶飲み話は用件の効率的処理という点から考えると、いかにも「むだ」である。しかし逆に考えれば、焦点化されない会話、「むだ」を許しあうことも、互いが受け止められていることを実感させるといえるよう。

また共同の食事においても、単に食欲を満たすという生理的欲求からではない、何らかの作法に従ってなされる。そしてまたサロンではたくさんのゲームが行われる。ゲームはまさに遊戯・競技であり、戯れ、技を競い合う。このように、社交は遊戯性をもつことで、既存の縁に基づかない新たな縁をつくりだす仕掛けになりうる。

例えば一人暮らし高齢者のことを考えてみよう。サロンに集まる高齢者は自らの日常の姿（そこでは既存の縁が希薄化し、孤独で寂しいものかもしれない）を家に置いてくる。確かにサロンでは「遊び」の企画が多用される¹。「遊び」を通じてあるべき人間関係をつくりだしているといえよう。ふれあい・いきいきサロンでは介護予防活動も行われるが、まさにこういったサロンに典型的な活動が行われている。

ふれあい・いきいきサロンへの住民参加は、お金、場所、プログラム、そして企画・運営への係わりの程度において異なってくる。専門的な指導は難しくても、親睦活動を行うこと、あるいは専門的な講座であっても、その企画をすることは住民に可能である。住民にとってサロン活動を協働で行うことの可能性は大いにある。このように「ふれあい・いきいきサロン」においても、交流やふれあいといった人間関係づくり、また住民参加（利用者と世話人が一緒になった）の運営が目指されている。

そして居場所づくりでも、まさにその人間関係づくりが重視される。居場所とは人がそこにいてよい、人が人として尊重される社会的な場のことである。さわやか福祉財団は「ふれ

¹ このような「遊び」は親睦活動でもある。1970年代のコミュニティ施策の時代において、郊外住宅都市住民の統合を図る方法としてしばしば用いられたのは、スポーツとまつりという「遊び」であった。親睦関係は共同で行う問題解決行為の前提であり、結果である。そこでの交流は助け合い、問題解決、まちづくりといった目的行為へと発展するかもしれない。

あいの居場所」について次のように述べている。「自由な『ふれあいの居場所』では、人々は受け入れ合いお互いを認め合う関係が生まれます。それは、人と人との間に安心感を生み、居場所で出会った人たちは、自然にふれあう関係となり、そして、いずれ助け合う関係になっていきます」（さわやか福祉財団ホームページ）。

居場所という言葉が使われるのは、高齢者の孤独・孤立という危機意識がそこにある（NHK「無縁社会プロジェクト」取材班 2010）。居場所は様々な縁のなかで、意図されることなくつくられてきたものである。縁は目的的な行為（例えばまちづくり活動）を生みだす基盤であるが、同時に人と人が受け入れあう安全保障装置である。しかし血縁、地縁、社縁、友縁などが喪失、あるいは弱化するにつれ、人は孤独になっていく。様々な縁が多世代にわたって、また個人の一生のなかで、努力を伴ってつくられてきたにもかかわらず、結果的に孤独にたどり着く人生がある。孤独とは周りにだれもいないという状態である。人は人と係ることによって役割を身につけ、アイデンティティを獲得していくはずである。そして役割を遂行していくことで自尊感情を高めていく。居場所のなさは無力感につながる。

もちろん周りに人がいても、居場所があるとは限らない（阿部 2011: 13）。一人でいる方が楽ということもある。要は自分が受け入れられた、承認されたという感覚をもつことである。上述の縁のなかで、あえて意図することなくできていたものが、縁がなくなるとともに、できなくなった。無くなってしまうと、それが実は大事であったことがわかってくる。新しくそれらの縁をつくることは困難かもしれない。そこで、見る・見られる、話す・聞くといった原初的な人間関係づくりから始めようというのが居場所づくりといえよう。上記のように、居場所には演じる自己がいる。そして受け止められる自己がいる。そこでの交流は助け合い、問題解決、まちづくりといった目的行為へと発展するかもしれない。

高齢者サロン等は、孤立を防ぐために、高齢者に外出を促す仕掛けでもある。そこでの運動や学習といった講座を行う場合、利用者は目的をもってわざわざ行くことになる。その場合は、運営の側もプログラムを定めた定期的サロンのなかで対応できるであろう。しかし、高齢者サロン等に上述の茶飲み話を求める場合には、ついでに行くという行動になり、運営の側からすれば、利用者がとにかくそこにいることができるという、常設の形態になるであろう。高齢者サロン等にはこういった立ち寄り所としての機能も求められることになる。

もちろん高齢者が高齢者サロン等以外の選択肢をもっていないということではない。菊池らは地域コミュニティで行われている余暇活動を図1のように分類している（菊池・長田 2012: 227）。高齢者は自らの自立度に応じて余暇活動を選択していることがうかがえる。そのなかで、茶飲み話、近所づきあい、孫の世話が最も身近で、頻度が高い活動である。つまり容易な活動といえる。しかし自立度が低い高齢者にとっては、もし地縁（近所づきあい）、血縁（孫の世話）が切れたら、最後は茶飲み話が唯一頼りになるものではなかろうか。現在の高齢者サロン等が担っている重要な機能はそこにあるのではなかろうか。

以上、高齢者サロン等における人間関係づくりの重視、企画・運営における住民参加への期待という点を確認してきた。いうまでもなく、高齢者サロン等で念頭に置かれている利用

者は、高齢者である。しかし上記の2点は、子ども、若者、大人の well-being への取り組みにも必要な視点ではなかろうか。

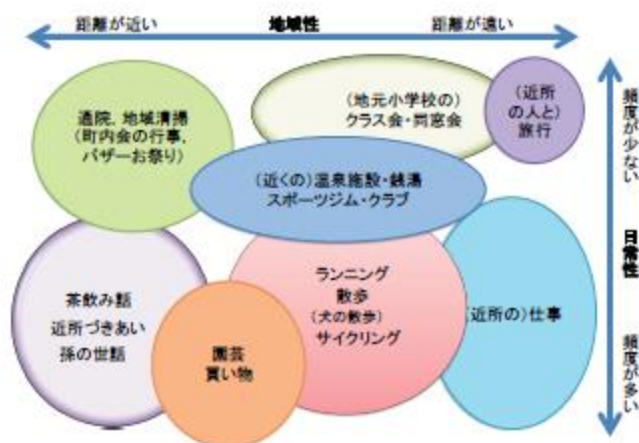


図1 「地域コミュニティで行われている」余暇活動の特徴とその差異（イメージ図）

出典：菊池・長田（2012：227）

家族の孤立化、地域社会の空洞化がいわれるようになって久しい。今や無縁がすぐそばで起こるようになってきている。こういう時だからこそ、ふれあい（人間関係）づくりから始めることが必要といえる。また行政主導のまちづくりから、協働のまちづくりへ転換しようとしている。単に財源の問題からだけでなく、本来的な住民参加の点からの動きである。こういった現状において、ふれあい広場の取り組みは、まさに正鵠をえた試みといえる。

なおここまで、交流、ふれあい、親睦、人間関係づくり、社交といった類似用語を用いてきたが、以下では、ふれあい広場の活動を指す場合には、ふれあい（人間関係）づくりという用語に統一する。またサロン、広場、居場所といった用語にも重なり合う部分があるが、同じく、広場という用語に統一する。以下、ふれあい広場の事例を検討する。

第3項 ふれあい広場の活動²

(1)活動の立ち上げ

ふれあい広場のある三条地区は、斜面上の住宅地、平坦地の市街地に大別される。近年、前者では高齢化、人口減が進み、後者では商店街の空き店舗化が進んできたが、同時にマンションが建てられ、人口の流入もみられる。2014年9月末現在で人口2,653人、世帯数1,379世帯である。2009年3月末現在では、それぞれ2,963人、1,492世帯であった。この間、総数で人口が10.5%減少している。地区内の住民組織には7つの単位自治会及び地区自治会連合会、また社会福祉協議会、民生児童委員協議会などの行政協力組織、そして地区内の組織

² 以下の記述はふれあい広場ボランティアへのインタビューに基づいている。

を横断的にまとめたまちづくり委員会がある。その他に、神社氏子総代会、卓球クラブ、小中学校、小中学校 PTA などがある（三条地区まちづくり委員会 2015: 2, 23）。

ふれあい広場は 2012 年 9 月にオープンした。開設場所は商店街の空き店舗（約 11 坪）を活用した。活動のそもそもの発端は、2 人の女性の思いであった。A さんは生まれてからずっと三条地区に暮らしている。B さんは小学校 2 年の時に移り住んできた。二人とも地区での活動を行ってきており、三条地区のまちと、人の移り変わりを目の当たりにしてきた人たちである。二人は現在でもふれあい広場の中心メンバーとして活躍している。

B さんは、男性一人暮らし高齢者の行き場がないことをみかねて、個人で高齢者サロンを運営していた。A さんは、孤立しがちな高齢者、減少する子どもたちを目の当たりにして、高齢者も子どもも自由に出入りでき、自然な交流ができる「縁側」を地域の中につくりたいと思っていた。二人の思いが重なってふれあい広場が構想された。「ふれあい」とは、ふれあいという人間関係が提供されるという意味である。「広場」とは、子どもから高齢者まで、みんなが集まる場所・空間という意味である。

こういったふれあい広場が成り立つためには、①運営者、②場所、③資金、④プログラム、そして⑤利用者が必要となる。①運営者については、2 人を中心に、面識のある人たちに声掛けをして募り、「ふれあい広場三条の会」を結成した。このメンバーがボランティアと呼ばれている。②場所については、丁度、テナント募集になっていた商店街の空き店舗とした。③資金については、店舗の賃貸料と運営資金として、三条地区まちづくり委員会（以下、まちづくり委員会と略記）からの助成、その他コーヒー、かき氷の販売代金等で賄っている。なお改装、ペンキ塗り、備品の準備などは手づくり、もち寄りで行った。

④プログラムについては、常設の広場、教室（講座）、イベントを行うことにした。利用者の自由（都合の良いときに行く）を尊重すれば、常設の形が望ましいだろう。教室（講座）は利用者に来てもらうための呼び水である。そしてイベントはふれあい広場の大きな特徴である。みんなが集う広場にするという、高齢者サロンにとどまらない位置づけがここにある。そして⑤利用者については、毎月、「ふれあい広場だより」に教室、イベントの案内を載せ、配布し、誘っている。そして利用者の口コミで利用者が広がっている。

（2）活動状況

1) 常設の広場と教室

次に活動状況を紹介する。表 1 は活動状況をまとめたものである。常設の広場は、月曜日から土曜日にかけて、10:00 から 16:30 の間で運営される。一日平均 25 人、月平均 500 人くらいの利用者がある。男性の一人暮らし高齢者の利用が多いのが特徴である。利用料は必要ないが、コーヒー等は有料である。お茶や弁当を食しながらのおしゃべりをする利用者、囲碁・将棋をする男性、そして放課後と土曜日は子ども（小学生）の居場所にもなっている。

しばしばみられる高齢者サロン等は、定期・不定期で行われ、集団プログラムが用いられ

る。しかしここでは常設の広場という形で行われている。来訪者が気ままに出入りできるという自由度を尊重すれば、やはり常設になる。また自由に過ごすとなれば、決まったプログラムは必要ない。となれば、おしゃべりこそが重要視されていることになる。おしゃべりの内容はとりとめもないものである。病気の話なども良くでる。用件の効率的処理という点では、いかにも無駄であるが、それを許しあうような関係がここにある。ふれあい享受者はふれあい提供者にもなっている。容易に共同作業ができるのがふれあいの特徴といえる。ここでは利用者は参加者にもなっている。

またここに来て初めて知り合いになったという人たちが、ほとんどである。そこから密なつき合いが生まれている。このように上述のサロンの機能が良く発揮されている。なお、語られたことから生活課題が発見されることもある。そういう場合は民生委員（ボランティア）が受け止めて、専門機関へつなぐことになる。

子どもたちは宿題をしたり、ゲームに興じたりしている。子どもと運営者は顔なじみにな

表1 ふれあい広場の活動状況

活動内容	①事業報告	②成果の評価	③課題
1. 常設の広場	10:00～16:30 ボランティア18人(1日3交代。女性会、民生委員等含む。年齢70歳代(1人60歳代))。日曜日休み。1日平均25人、月平均500人くらいの利用者。コーヒー、かき氷は有料。将棋・碁の男性多い。子供1日14～15人(土曜多い。ゲーム・宿題をする)。	・目的:「つながり」をつくる。 ・目的は8割がた達成している。大人と子どもの自然な交流が生まれている。 ・ボランティアは活動に非常に喜びを感じている。ボランティア自身の介護予防になっている。 ・高齢利用者も子どもも「あってよかった」といっている。	・活動を拡大しようとすれば、スペースが必要。
2. 教室(講座)	①座ってできるらくらく体操教室:毎月。福祉施設から講師。14～15人参加(ボランティア含む)。4:1で女性多い。 ②うたごえ広場:隔月。アカペラ(キーボード伴奏の時もあり)。20人くらい参加。1時間程度。4:1で女性多い。 ③手芸教室:隔月。2時間くらい。女性。	・高齢利用者が互いに心配しあいをすめるようになっている(顔が見えないので、声をかけてみようか)。	
3. イベント	①お花見:4月。約50人参加。 ②ふれあい広場夏まつり:7月。盆踊り(30年前途絶えた)復活。広場前道路規制(自治会連携)。子供含めて300人以上参加(ほとんどが地区の人)。3時間実施。音楽演奏。みんなが喜んだ。店:風船釣り、フランクフルト、かき氷、ビール・ジュース、野菜の販売。輪投げ。パン販売など。 ③クリスマス会:12月。子どもへプレゼント。音楽演奏。ハヤシライス食事。100人(親を含む)参加。10:00～13:00実施。 ④豆まき:2月。約20人参加。 ⑤震災コンサート:年2回。40人くらい参加。	・できることはやっている。100%達成。	・他団体との連携をもっと深めたい。

出典:聴き取り調査から筆者が作成

っており、保護者も子どもがふれあい広場にいることで安心しているという。なお地区の小

学校は1学年1クラスである。地区では下校時の見守り活動も行っており、地区で子どもを見守るという雰囲気がある。

運営は、上記の2人を含めて、ボランティア計18人（女性12人、男性6人）で、1日を3人で分担している（10：00～12：30、12：30～15：00、15：00～16：30。各時間帯に1人担当）。ボランティアは利用者の見守り、お茶の接待をし、話し相手になっている。気をつけていることは、とくに一人できた高齢利用者には話しかけること、足元の注意をすることである。

教室には、らくらく体操、うたごえ広場、手芸がある。らくらく体操、手芸には講師を迎えている。うたごえ広場はメンバー自らが講師になっている。

これらの活動の評価については、表1の成果の評価欄に、「大人と子どもの自然な交流が生まれている」、「ボランティアは活動に非常に喜びを感じている。ボランティア自身の介護予防になっている」、「高齢利用者も子どもも『あってよかった』」といっている、「高齢利用者が互いに心配しあいをするようになっていく（顔が見えないので、声をかけてみようか）」とあるように、利用者もボランティアもふれあい広場でのつながりの形成を実感している。

他方で課題欄にあるように、「活動を拡大しようとすれば、スペースが必要」ということが課題になっている。今のやり方の有効性は確認されているが、さらに広げようとすれば、スペース面の検討が必要と認識されている。

2) イベント

そしてふれあい広場の大きな特徴は、イベントにある。それらは地域のイベントといってよいものである。「広場」にはみんなに開かれた場所という意味が込められている。常設の広場にもすでに子どもが集まってきており、ここを地域住民の集まる広場にしたいという思いがある。

イベントは、かつてあったものを復活させる、あるいは各地域組織では行っていないものを行っている。現状では秋祭り、子ども祭り、七夕祭りを地区で行っている。こういう状況で、ふれあい広場も住民の集まるイベントを行っている。例えばふれあい広場夏祭りでは、ふれあい広場が出店を募集し、道路規制等を自治会に依頼している。あくまで企画・運営の中心はふれあい広場である。そして参加者数が示すように、イベントの評価は高い。

このように、ふれあい広場は常設の広場、教室（講座）、イベントを通して、子どもから高齢者までが集まる広場になっている。また様々な情報がもち込まれ、問い合わせがあるなど、地域の情報広場にもなっている。広場の機能をよく果たしているといえる。

もちろん各ボランティアはこの活動が継続、発展していくことを望んでいる。Aさんは上記の活動のほかに、地区の小学校、中学校でふれあい広場の紹介を行っている。Aさんの思いは、子どもたちに地域を元気にするために頑張っている人がいることを知ってもらいたいということである。中学生からは感謝の短歌が届き、小学生はさよならコンサートを企画してくれている。すでにふれあい広場に來ている子供たちもいる。このような自分たちを見

守ってくれる社会的親（高齢者）がいるということは、他人の集まりになりがちな地域社会における貴重な体験ではなかろうか。

第4項 ふれあい広場の考察

（1）住民参加－主体づくり

以上の記述から、ふれあい広場がふれあい（人間関係づくり）を十分に行っていることがうかがえた。ここでふれあい広場のもう一つの特徴である住民参加の点について考察する。まず参加する主体づくりについてである。主体づくりには発掘（潜在的な主体を表にだすこと）と育成（主体としてふさわしい能力を身につけること）がある。発掘については、先述のように、二人の住民のアクションから始まった。その際、地域団体にメンバーの選出を依頼したわけではなく、公募したのでもない。直接の声かけ、あるいは声かけをされた人からの声掛けで計18名のボランティアが集まった。しかし、声をかけた相手は、多くが地域活動の縁につながる人たちである。18名のボランティアの縁は、民生委員、女性会、健康づくりのための運動普及推進協議会、三条まちづくり委員会などである。つまり、どのような人かわかっている人に声をかけたということである。

このようにふれあい広場の担い手は、地縁ストックのなかにいた人たちが、表に引きだされたという性格のものである。しかしこれらのメンバーは、組織からでているのではなく、あくまで個人として参加している。なお年齢は70歳代、無職がほとんどである。

次に育成についてである。常設の広場の運営では、一人できた高齢利用者への話しかけ、足元注意、あるいはコーヒー・紅茶の入れ方といった接遇を、ボランティア間で確認していた。なお食品衛生責任者の資格をAさんBさんが取得している。教室については技をもっている人はそこを担当してもらい（うたごえ広場）、それ以外については講師を呼んで（らくらく体操、手芸）。またイベント運営については、これまでの地域活動で学習した能力が役に立っているといえる。

（2）住民参加－組織づくり

ところで、何らかの思いをもって地域活動を始めようとする住民は相応に存在するだろう。そしてその活動の組織化の際には、活用、連携可能な組織のありよう次第で選択がなされる。既成組織が活動志向をもっていれば、そのなかで活動を行うことも可能かもしれない。そして行政は様々な行政協力組織を育ててきた。この意味で、地域社会のどこかにふれあい広場のような活動が誕生しても不思議ではないかもしれない。しかし新しい試みに取り組むのは難しいことがある。担い手不足は多くの地域団体に共通している。確かに、ふれあい・いきいきサロンも、呉市内では多く行われているが、ふれあい広場はそれを越えてた活動である。結局、ふれあい広場は、独立した組織をつくった。そのような志のある人たち、個人参加のボランティアで行おうというわけである。

しかし人は自前で集めることができたとしても、資金は大きな課題であった。そこで、まちづくり委員会に支援を求めることにした。呉市の地区まちづくり委員会は、呉市の地域協働施策のなかで制度化されたものである。組織構成の構想としては、自治会地区連合会、地区内の各種組織、NPO、ボランティア団体からなる地域横断型の住民組織である。またゆめづくり地域協働プログラムのなかで、地域まちづくり計画の策定・改定支援、及びゆめづくり地域交付金を受けている。

ふれあい広場は数回のプレゼンテーションを経て、まちづくり委員会から支援をえることができた。まちづくり委員会にとっては、縦割りではなく、地域での連携を目指す組織という自らの性格から、支援はありえることであったといえる。またふれあい広場の側からも、支援は受けるが、下部組織ではなく、独立した組織であることは、活動のしやすさにつながったであろう。なお、まちづくり委員会の事業推進部会のメンバーの一部も、ふれあい広場のボランティアとなっている。

第5項 ふれあい広場の意義

ふれあい広場が行っているふれあい（人間関係）づくり、住民参加は、今日の地域活動全般に求められるものである。しかし地域社会は担い手不足という課題を抱えている。ふれあい広場の場合は、地縁ストックのなかから志のある人たちを発掘できた。地域活動では共に問題解決を目指すこともなされるが、その場合でも、その前提、結果にはふれあい（親睦）がある。ふれあいの中で相手への安心感が生まれる。ボランティアを発掘できたのは、この関係のなかで呼びかけたからであろう。あの人に頼まれたんだから、やってみようという感覚である。

また、ふれあい（人間関係）づくりを演出できるのは、ふれあいのなかで育ち、ふれあいのスキルを身につけた人であるといえる。そう考えると、まさに人が財産であるが、人は地域活動を続けることで育ち、ストックとして充填されていく。ふれあい広場の事例はそれを示している。Aさんには次のメンバーのあてがあるようだ。ふれあい広場に限らず、地域活動⇒人材育成（発掘）⇒地域活動という循環を地道につくっていくことが、人材育成（発掘）の秘訣の一つといえよう。

ふれあい広場のボランティアの発掘は、組織としてではなく、個人のつながりによって、縦割りに分断された地域活動を横につなげることになっている。そうすることで、同世代の担い手が発掘された。そしてその個人のつながりが、コミュニティを活性化させることになる。

さらに、ふれあい広場が子どもたちを巻き込んで活動している点が注目される。子どもたちを巻き込むことで、縦につながるができる。多世代間でふれあい（人間関係）づくりを通してつながりができると、地域社会として再生産が可能になるかもしれない。こういった方向性もふれあい広場は教えてくれている。

引用・参考文献

- 阿部真大, 2011, 居場所の社会学—生きづらさを超えて, 日本経済新聞出版社.
- NHK「無縁社会プロジェクト」取材班, 2010, 無縁社会—“無縁死” 三万二千人の衝撃, 文芸春秋.
- 菊池和美・長田久雄, 2012, 地域コミュニティにおける高齢者の余暇活動—社会関係の形成に関連する活動特徴の探索的調査—, 帝京平成大学紀要第 23 巻第 1 号.
- 介護予防マニュアル改訂委員会, 2012, 介護予防マニュアル改訂版.
- 厚生労働省, 2012, これからの介護予防～地域づくりによる介護予防の推進～, 平成 24 年度地域包括ケア推進指導者養成研修（ブロック研修）資料.
- 三条地区まちづくり委員会, 2015, 第 2 次両城・三条地区まちづくり計画.
- 白瀬由美香・大塚理加・大津唯・泉田信行, 2015, 高齢者の居場所作り事業に関する検討—網走市高齢者ふれあいの家をもとに, 大原社会問題研究所雑誌 No.680.
- G・ジンメル, 2004, 居安正訳, 社会学の根本問題（個人と社会）, 世界思想社.
- 全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会, 2006, NORMA, 8 月号, NO.199.
- 高野和良, 坂本俊彦, 大倉福恵, 2007, 高齢者の社会参加と住民組織:ふれあい・いきいきサロン活動に注目して, 山口県立大学大学院論集 8.
- 山崎正和, 2003, 社交する人間—ホモ・ソシアビリス, 中央公論新社.

引用・参考ホームページ

さわやか福祉財団ホームページ

<http://www.sawayakazaidan.or.jp/ibasyo/index.html>. 最終閲覧 2016 年 10 月 3 日.

第3節 防災コミュニティは可能か(1)―呉市警固屋地区を事例に―

第1項 防災コミュニティ

本節と次節では、防災コミュニティの取り組みを考察する。災害は当該社会がもつ防災力を超える外力に襲われる場合に発生する（林 2003: 135）とされる。防災力は、諸所の取り組みによってつくられてきた力である。しかし、なおそこにある自然や社会における脆弱性（Vulnerability）が災害を生みだす。

もちろん災害に遭わないことは全ての人に共通する望みである。防災は「国土並びに国民の生命、身体及び財産」（災害対策基本法 第一条）に係わるがゆえに、極めて重要な課題である。よって国家、地方自治体の役割として、また自助の側面で防災の努力が求められる。しかし今日では、コミュニティによる防災も求められるようになっている。とくに阪神・淡路大震災以降において、政策目標としてコミュニティによる自主防災が強調されるようになった。

今日において自主防災が期待される大きな理由は、消防団から消防署（常備消防）へとといったように、防災の専門処理化が進んできたにもかかわらず、大規模災害の場合には、実際には専門処理機能が被災住民に届かなかったことにある。

仮に社会を家族、コミュニティ、全体社会の三層からなるとすれば、これまでコミュニティは、家族と全体社会を媒介する層であることが期待されてきた。また用語としての防災コミュニティには、防災がコミュニティの一つの活動分野、しかし重要な管轄事項になる（あるいはそうなることを期待されている）という含意がある。

例えば、『災害対策基本法』はその目的に関して、「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、基本理念を定め、……もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする」（第一条）としている。

もちろん、この目的をすべて国家の力で達成しようとしているのではなく、「国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること」（第二条の二第二号）としている。同様に、『防災基本計画』にも「国、公共機関、地方公共団体、事業者、住民等」の連携が指摘されている（中央防災会議 2017: 2）。このような形でコミュニティの力は位置づけられ、期待されている。

では実際に、どのようにその力が発揮されているのだろうか。消防白書によれば（総務省消防庁 2016: 250）、2016年4月1日現在で、全国で161,847の自主防災組織が設立されている。そして活動カバー率（全世帯数のうち、自主防災組織の活動範囲に含まれている地域の世帯数の割合）は81.7%に及んでいる。また自主防災組織等の実態に関するアンケート調査（自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会 2017: 5）によれば、組織の形態が

「町内会(自治会)単位で町内会と同じ組織(56.9%)」、「町内会(自治会)単位で町内会の一部の会員で組織を構成(11.7%)」、「町内会(自治会)単位で町内会と別の組織(15.5%)」、「小学校区単位(6.8%)」、「その他(7.3%)」となっている。

この数字だけをみれば、全国の多くのコミュニティで、地縁型住民組織を中心にした、活発な防災活動がなされているように見受けられる。しかし母体となっている町内会自体が、担い手の高齢化、後継者難、活動の停滞といった課題を抱えており、こういった数字と活動実態とのかい離もみられる¹。この点からすれば、防災活動を通したコミュニティ形成という考え方もありえることになる。

振り返れば、1970年代のコミュニティ施策以降、コミュニティの実現に向けて、制度、組織、主体をめぐって、様々な検討や議論が行われてきた。そして現在は協働という方法を通して実践が進められている。このような中で、防災コミュニティという概念は確かに提唱されている。

本節では、このような状況において、改めて防災がコミュニティの管轄事項になるのかについて、原理的な考察を行う。そして実際にそれをコミュニティが引き受けることができるのかについて、まず事例として呉市警固屋地区を取り上げる。

第2項 社会的脆弱性と防災コミュニティ

(1) 社会的脆弱性

防災はなぜ社会の管轄事項となるのだろうか。既に示唆しておいたが、改めてここで考察しておく。辞書的意味では、「災害とは地震・台風・洪水・津波・噴火・旱魃・大火災・感染症の流行などによって引き起こされる不時のわざわい。また、それによる被害」(大辞林第三版)である。本稿では、いわゆる自然災害に限定して災害を取り扱うことにする。

この災いは、上記のように、当該社会がもつ防災力を超える外力に襲われる場合に発生する。水谷の指摘する災害の連鎖(図1)を手掛かりに考えてみよう。外力には大雨、強風、地震などがある。それは地形・地盤・海水などの自然素因と、人間・資産・施設・社会・経済システムなどの社会素因に作用する。そして人間の生命・生活に被害をもたらす。このように自然素因、社会素因、そして人間の生命・生活は連鎖している。

防災力はこれらの自然素因、社会素因の加工で生じる。それは人間社会がつくりだしてきたものである。ある時点の自然素因というのも、防災の観点から加工された自然の状態であり、社会素因というのも、同じくつくられたヒト、モノ、コトの状態である。そしてつくられた状態でなお防ぎきれないときに災害が発生することになる。

また連鎖を断つ方法の面では、いわゆるハードとソフトの方法に分けられる。またそれは

¹ 広島県の調査によれば、自主防災活動への住民の参加率は20%未満が58.3%であった(広島県 2016: 20)。

予防、応急対策、復旧・復興での支援といったように、プロセス（時間的連鎖）として行われる必要がある。

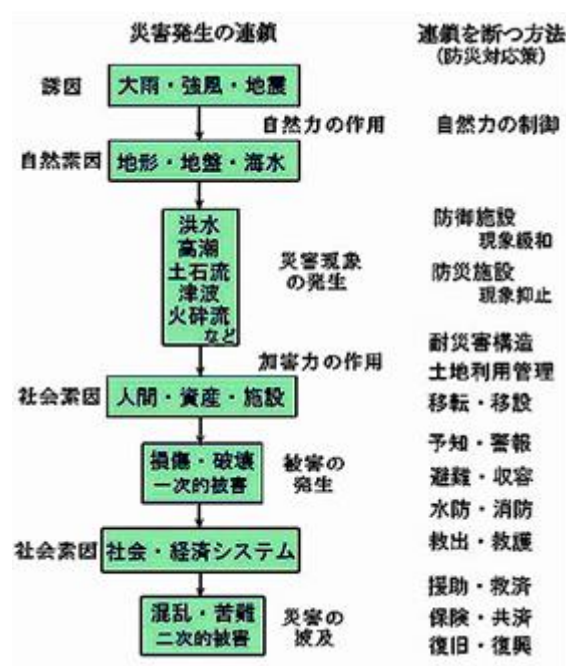


図1 災害発生の連鎖と防災対応策

出典：防災基礎講座 自然災害をどのようにして防ぐか ホームページ

る（災害時要援護者の避難対策に関する検討会 2006：2）。

誘因はすべての人に降りかかるかもしれないが、それによる被害はすべての人に等しく生じるのではない。上記の社会的属性をもつ人が、とくに被害に遭いやすい。このような属性は個人に付着した属性であるが、もちろんその属性が災いをもたらすわけではない。そのような属性をもった人を、排除する、周縁化するという社会の作用が災いをもたらす（林 2016：11）。逆にこれらの人を、「活動」でき、「参加」できるようにする社会的支援も可能である。

このようにして防災は社会の管轄事項となる。それは自然素因、社会素因を人々の well-being に向けて管理していくことである。よって社会のあり方次第で、防災の状況は変わってくる。先述の社会の三層はその防災力を高める三つの主体である。その場合、家族は愛情で、国家は義務として防災に係わる。ではコミュニティはどのような立場で防災に係わるのだろうか。

(2) 防災コミュニティ

『消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律』（第二条）には、「『地域防災力』とは、住民一人一人が自ら行う防災活動、自主防災組織（災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号）第二条の二第二号に 規定する自主防災組織をいう。以下同じ。），

こういった災害発生の連鎖という考えから、改めて私たちの社会が自然環境に支えられていることがわかる（鈴木 1998： i）。そして災害は一定の社会状態の中で発生し、逆に社会が災害をつくりだす側面もあることもわかる。

例えば、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等は災害時要援護者と呼ばれる。それは「新しい環境への適応能力が不十分であるため、災害による住環境の変化への対応や、避難行動、避難所での生活に困難を来すが、必要なときに必要な支援が適切に受けられれば自立した生活を送ることが可能である」人々であ

消防団、水防団その他の地域における多様な主体が行う防災活動並びに地方公共団体、国及びその他の公共機関が行う防災活動の適切な役割分担及び相互の連携協力によって確保される地域における総合的な防災の体制及びその能力をいう」とある。このように、現在では地域における防災は、協働という方法で、コミュニティによる防災も含め構想されている。

ところで、もともと防災は集落の活動の一つでもあった。例えばむらの防災は若者組の役割であった（後藤 2001: 28）。防災の専門処理化（常備消防）が進んだにしても、現在でも消防団の活動は期待され続けている。例えば消防団はその要員動員力・地域密着性・即時対応力ゆえに、「地域防災力の中核」として位置づけられている（消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律 第八条）。しかし消防団員の減少、団員のサラリーマン化、団員の高齢化という現状において、その活動の課題が指摘されていることも事実である（消防庁国民保護・防災部地域防災室 2015: 7）。

消防団員は地域社会のメンバーである。身分は非常勤特別職の地方公務員であり、報酬もでているが、その活動負担を考えると、『自らの地域は自らで守る』という郷土愛護の精神（総務省消防庁 2014）が求められるものとなっている。しかし消防団員の精神性のみに活動の動力を求めるのはやはり困難である。一般に民生委員・児童委員などの行政協力委員は、コミュニティから生まれ、コミュニティと行政に支えられることによって活動をなしているが、そのことは消防団員にも当てはまるといえる。

例えば、機能別消防団・機能別分団、地方公務員の消防団加入、学生消防団、消防団協力事業所支援、女性消防団といった試みがなされている（消防庁国民保護・防災部地域防災室 2015: 14）が、そこには時代の変化に合わせた行政、事業所の側の工夫と共に、コミュニティの側の工夫もみられる。

他方、消防団とは別に期待されている地域の防災力が、自主防災組織である。黒田は自主防災組織という用語が、公式文書としては 1963 年の『防災基本計画』のなかで初めて登場したことを指摘している。また、萌芽期（災害対策基本法の制定直後）、揺籃期（昭和 40 年代後半）、進展期（環境整備期）（昭和 50 年代）、再強化期（阪神・淡路大震災以降）の時期区分に沿って育ってきたことも述べている（黒田 1998: 254-255）。

但し、大規模災害に対して、専門処理機関だけでは対応できないという自主防災組織が期待される背景、そして組織母体として町内会があてにされていることは変わっていないといえる²。例えば後者については、規模の一般的基準として、住民の連帯感、防災活動を効果的に行なえる、日常生活上基礎的な地域としての一体性といった要件が挙げられている。そして現実には多くの自主防災組織が町内会等と何らかの組織的つながりをもって活動していることをもって語られている³。つまりこのような要件にかなうがゆえに、町内会が期待

² 消防庁、自主防災組織の手引き（1983 年版，2004 年版，2011 年版，2017 年版）の中で記載されつづけている。

³ この点も、消防庁、自主防災組織の手引き（1983 年版，2004 年版，2011 年版，2017 年版）の中で、記載されつづけている。

されているといえる。

また『災害対策基本法』では、自主防災組織を「住民の隣保協同の精神に基づく」（第二条の二第二号）と規定している。『2011 年版 自主防災組織の手引き』には、「隣保・・・となり近所の家々や人々との日常的なつながり。協同・・・役割を分担しながら、力・心を合わせて事にあたること」という解説がしてある（消防庁 2011: 6）。ここにも自主防災組織の同様な要件が示されている。しかし他方で、自主防災組織が十全に機能していないことは各年の『自主防災組織の手引』でも認められている⁴。

このように消防団と自主防災組織は、期待と現実のはざまで揺れている。そして期待の根拠となっているのが、郷土愛護、連帯感、隣保協同といったコミュニティにまつわる特徴ともいえる。もっとも、期待にとどめるべきではないとすれば、まず改めてこれらの特徴がありうるものなのかを問うべきである。『災害対策基本法』の用語を用いれば、原理的なレベルでの問いかけは、隣保はありえるのか、またそのつながりとはどのようなものなのか、さらに協同を生み出すのかということになる。そして原理的に可能なことが示されれば、次は、それがどのような条件の下で、どのような方法で進められていくかを考察していくべきである。

以下、防災というテーマにおいて、いかに人々が隣人と係わり合いをもつのか、原理的に考えてみる。むらであろうと、今日の集落であろうと、コミュニティの構成員は住民である。住民は互いに隣人である。では防災において、隣人としてどのように係わりえるのだろうか。

まず災害が地域社会のなかで起こることはいうまでもない。そして例えばハザードマップをみれば、災害は点ではなく、面で起きることが示されている。その一帯の住民に被害が生まれる可能性がある。そして隣接するがゆえの延焼、ビルや住宅の立地、コンクリートによる道路舗装がもたらす道路冠水や洪水、こういった土地利用のあり方が災害につながる。つまり、災害も土地利用におけるつながりがあるがゆえに、自分と隣人を切り離して考えることのできない災害となるといえよう。また災害応急対策、災害復旧・復興時においても、住民生活は多くのコモンズ（避難所、仮設住宅など）に依存しており、そこでの住民の協調行動が求められている。

このように、コミュニティにおいては、災害あるいは防災面でも、自然素因、社会素因といったものが住民にとってはつながりがあるものとして現れてくる。中田は管理の対象として、1)多様な用途を含む土地のほかに、2)土地と密着しているが、利用としては独立の意味をもつ施設設備（「建築環境」）、3)環境または景観としての土地、4)地域社会の維持、再生産に必要な行事や社会関係（「モノ」にたいする「コト」）を挙げている（中田 1998: 21）。これは上記の災害発生の連鎖として示したことと重なり合う。そして連鎖が切り離せないつながりとして存在することから、管理の必要性が導きだされる。防災はまさに地域協働管

⁴ この点も、消防庁、自主防災組織の手引き（2004 年版 p.12. 2011 年版, p.11. 2017 年版 p.10.）の中で、指摘されつづけている。

理機能の一部といえよう。

(3) 自主性と協働

以上のことは、隣接性が切り離せない係わりをもたらしという客観的な事柄を指している。しかしそれは住民が地域協働管理に参加することまでもを意味していない。住民がその係わりをどう認識し、どのように自らが係わるかは、個人の意識の問題でもある。関係ないとマイホームに籠るかもしれない。だから行政が必要なのだと声高に公助を求めるかもしれない。あるいはまた、できることは自分たちでしようとして自主防災に参加するかもしれない。いずれの立場もありえる。この点からいえば、自主防災組織の自主性とは、できることには幅があったとしても、住民個々が何らかの仕方でのような地域協働管理への参加を選び取ることが起点になるであろう。そのような場合に『2011年版 自主防災組織の手引き』における「協同」につながる可能性がある。

そこでの協同の意味は、協働の意味に等しい。そして上記のように、現在の地域における防災は、協働方法で行うように構想されている。例えば自主防災組織の活動内容として表1のようなものが挙げられている。

表1 自主防災組織の活動

平常時の活動
1 情報の収集及び伝達体制の確立
2 消防知識の普及
3 消防関係機関・他の組織との連絡体制の構築
4 地域における有効な防災情報（避難場所・避難所・避難経路・医療施設・公共施設・避難行動要支援者情報等）、危険個所（がけ崩れ）、浸水想定区域・危険物施設等）
5 防災マップの作製
6 防災訓練等の実施・参加
7 防災上の予防措置
災害時の活動
1 地域住民の安否確認（市民自身の）身体の保護
2 消防知識の普及 地域の避難行動要支援者への支援
3 被害の状況等情報の収集及び伝達
4 出火防止・初期消火
5 負傷者の救出・救護
6 情報の収集・伝達
7 避難誘導・避難所開設への協力等
8 避難所等における給食給水や救援物資の配給等避難所運営への協力

出典：呉市（2016：71）

であろう。

他方で、行政の地域による防災組織への係わりは、一貫して育成であり、そのための支援を行っている。それを行政主導と呼ぶのか、上からの組織化と呼ぶのか、利用されていると

これらのことを全て自主防災組織が行うべきということでもない。自主防災組織の背景には常備消防、消防団があり、横にはNPOあるいは他の住民の防災組織があるかもしれない。とくに行政の手が届かないときに、自主防災組織が期待される。

大まかにいえば、協働する際の行政の強さは、専門性、資源（施設・設備、人、お金等）の優位さである。他方でコミュニティの強さは近接性である。それは災害・防災現場に近いこと、人と人が近いことを意味している。それぞれの強さに応じて役割分担がなされる。しかし今日の社会的孤立現象が示すように、物理的近接は社会的近接ではない。住民が上記の主体性をもてば、近接性が活かされ、コミュニティが協働の主体の一つになる

呼ぶのか、とらえ方は様々かもしれない。しかし防災は公益活動であり、行政の係わりは義務であるので、行政の一定の係わりがあるのは当然であるし、また住民が、上記の意味で、できる範囲において係わるのも自然であろう。

(4)なぜ町内会か

ではなぜ町内会が当てにされるのだろうか。町内会は地縁によって組織される、住民に最も近い組織である。その性格上、もれなく構成員（住民、事業所）に係わる。地域には様々な人が住む。すべての人のニーズに応えようとすれば、活動分野は総合的になる。またすべての住民が一体化しているわけではないので、住民間の調整作用も必要である。管理は規制も含む。この点、アソシエーションは規制作用をもちえない。もちろん地縁団体はその内部にアソシエーションをもちえるし、外部のアソシエーションと協力もできる。

このように、町内会は住民に最も近く、住民をもれなく組織し、住民に規制作用ももちえる組織として、自主防災組織の最小単位としてふさわしい。また防災活動は町内会が連合して行った場合が適切な場合もあるだろう。そのような連合組織も組みやすい。

こうして、共同性、近接性という点において、防災コミュニティは成立する可能性がある。しかし実現されるかどうかは、上記のように、コミュニティがそのことをどう受け止めるか（自主性の発揮）にかかっている。次にコミュニティがどう受け止めたかについて、一つのケースを紹介する。

第3項 呉市警固屋地区の取り組み

(1)警固屋地区の概要⁵

呉市には現在（2016年4月1日）自主防災組織が361組織あり、活動カバー率は81.94%である。活動カバー率はほぼ全国平均並みとなっている。ところで、既に、2005年の門前らの呉市自主防災組織に関するアンケート調査の中でも、「自治会の活発さと[自主防災]組織の活発さが比例」（門前・清川 2006: 77）していることが示されている。現状の町内会に自主防災組織を押しつけても、組織が形骸化する危うさが浮かび上がってくる。

ここで紹介する警固屋地区は、海岸沿いの平地部と急傾斜地に二分される地区である。急傾斜地にも多くの住宅が建っている。戦前・戦中には海軍工廠従事者の住宅地として、戦後は重厚長大産業従事者の住宅地として人口を増やしてきた。しかしその後の不況によって、人口減少、高齢化が進んだ。とくに急傾斜地の狭隘な生活道路は、高齢者にとって大きな負担になっている。また集中豪雨、芸予地震によって急傾斜地の住宅が甚大な被害を被った（表2）。2017年9月末日現在での地区人口は4,735人、世帯数は2,601世帯、高齢化率

⁵ 概要の記述については、以下を参照している。警固屋まちづくり協議会（2008）、同（2009）。

45.9%である（住民基本台帳による）。ちなみに 2000 年の国勢調査では、人口 6,821 人。世帯数 2,846 世帯であった。

表2 警固屋地区の災害被害状況

発生日	災害内容	警固屋地区における被害の概要
1999年6月29日	集中豪雨	死者1名、全壊2件、半壊2件、一部損壊16件、床上浸水12件、床下浸水34件、土砂崩れ92件
1999年9月24日	台風18号	床下浸水33件
2001年3月26日	芸予地震	※参考(旧呉市全域の被害状況) (住家被害)全壊58棟、半壊261棟、一部破損13,053棟
2003年8月30日	台風16号	床上浸水4件、床下浸水93件
2004年9月7日	台風18号	床上浸水7件、床下浸水91件、一部損壊204件

出典：警固屋まちづくり協議会（2008：11）

（2）親睦活動から始まる活動の転換
一般に地区の活気がなくなっていくと、まちづくりの動きも弱くなっていく。活動の転換点は、2002年に市制100周年を記念して実施した警固屋さくら祭りの成功（約9,000人参加）にある。これは中断していたものを復活させた

ものであり、「2002 警固屋さくら祭り実行委員会」（母体は警固屋地区社会福祉協議会。PTA が参加）が主催した。それを契機にまちづくりの動きが進められていく。以下、警固屋地区のまちづくりの動きを、各種資料⁶から抜粋して紹介する。

2003 年のさくら祭りは子どもを対象としたイベントに重点を置き（約5,000人参加）、小中学校 PTA が重要な役割を担った。このことで PTA のつながりが一層緊密になった。

さくら祭りの成功は地区にやる気をもたらした。警固屋地区自治会連合会は、さくら祭りに協力した住民を中心に、まちづくりの気運を高めようと、まちづくり講演会を開催した。講演会参加者へのアンケート（回収131件）では、「まちづくり活動を活発にしていこう必要があると思いますか」について、「必要ある」68%、また「まちづくり活動について参加してみたいと思いますか」について、「ぜひ参加したい」22%、「できるだけ参加したい」48%であった。そして自治会長と PTA らの若手住民とを交えたまちづくり座談会（参加者21名）を行った。

このような動きのなかから「警固屋まちづくり推進協議会」が設立された。設立趣意書には「自治会を基盤とし、警固屋のまちづくりに意欲のある者が集い、区域や、各種団体の所属の枠を超えて、幅広く各種まちづくり活動に参加することのできる組織」と記されている。役員については、会長、副会長のほかに事務局、まちづくり部会、安全部会、福祉部会のそれぞれの部長を役員として置いている。そして会員は興味のある活動に随時参加としている。

（3）警固屋まちづくり推進協議会の活動

警固屋まちづくり推進協議会の活動を、安心安全に係わっていくつか紹介しておく。

1）警固屋地区自主防災連合会結成

防災関係では、呉市からの自主防災会結成の呼びかけを受け、既に2003年には単位自治

⁶ 次の資料に基づいている。岡崎（2009：10-22）。警固屋地区まちづくり推進協議会資料。警固屋地区まちづくり協議会資料。警固屋まちづくり協議会ブログ。

会と連絡区で自主防災会を結成していた。防災会の会長は自治会長、班構成は情報班、消火班、救出・救護班、避難誘導班、給食給水班と標準化されている。呉市からは防災機器の購入、防災訓練に関して助成金ができる。そして 2004 年には災害の大規模化への対応として、単位自主防災組織の連携・協力体制をつくるために、警固屋地区自主防災連合会を結成した。

2) 日新製鋼（株）呉製鉄所と「安全なまちづくり応援協定」締結

また同年に、地区内の日新製鋼（株）呉製鉄所と「安全なまちづくり協定」を締結している。協定では、大規模災害や犯罪などが発生した場合の協力、また応援要請をすることができるとなっている。

3) 警固屋安全パトロール隊の結成

同じく同年に、警固屋安全パトロール隊を結成している。実施要領には以下の点が記してある。

○原則として徒歩で実施する。

○実施に当たっては、左腕に「けごや安全パトロール隊」の腕章と帽子を着用し、幟をもって活動する。

○腕章、帽子、幟については、責任者が次回の責任者に引き継ぎを確実に行う。

○パトロール活動中は、積極的に通行する人や児童・生徒に対して声掛けを実施する。

○不審者や不審車両はメモし、事件を目撃した場合は 110 番通報を行う。

○交通事故防止には十分注意する。

○呉警察署との連携を密にし、情報を交換する。

いうまでもなく、「見えやすい」状態をつくることが防犯パトロールの眼目である。活動の実際は、約 80 人のメンバーがローテーションで班を組み、毎月 1 回約 1 時間通行人や児童生徒に声掛けをしながら実施している。事件や不審者を目撃したら速やかに 110 番通報するだけでなく、危険場所の点検も行っている。

4) 安心安全まちづくりマップ

同じく同年に、防災、防犯、交通安全、福祉を含む観点から地区のマップを作成して、全戸配布している。同マップには危険・注意箇所、避難所等がマップ上に落とされ、注意点、避難行動等についても記載されている。なお福祉の観点については、警固屋地区社会福祉協議会が 75 歳以上高齢者に黄色いハンカチをプレゼントしており、それをかざしている人を見かけたら声を掛けようという行動も記載されている。

5) 「地域安心安全ステーションモデル事業」モデル地区に選定

2005 年度には、このような活動を経て、消防庁の「地域安心安全ステーションモデル事業」モデル地区に選定された。この事業は「地域コミュニティの住民パワーを活かし、地域の安心・安全を構築するために、自主防災組織を核に防災・防犯等に幅広く対応する地域の拠点を設置し、ネットワークの構築に取り組むことにより地域防災力の向上を図るもの」である。小学校区などの広域的な単位で連携（ネットワーク化）すること、消防団をはじめとする地域の様々な関係団体と連携を図ることが要点である（総務省消防庁 2006）。

6) 防災訓練

防災訓練の狙いは、自分を守ること、協調行動をとること、そして支援行動の体験学習にある。このような行動様式を身につけることは、コミュニティの地域協働管理に参加することの貴重な練習になるであろう。

(4) 警固屋まちづくり協議会への編成替え

そして2008年には、呉市の夢づくり地域協働プログラムに対応して、「警固屋まちづくり協議会」を結成した。これは「地域包括型の新住民自治組織」として位置づけられるものである。警固屋まちづくり推進協議会は自由参加の会員による実行組織であった。そこで地域住民の総意として意思決定を行うまちづくり組織として編成しなおした。具体的には警固屋地区自治会連合会を基盤とし、これに警固屋地区社会福祉協議会を構成する団体等の地域に存する各種団体を加えた構成とした。

また、これまで地区のまちづくり活動を主に担ってきたのが、警固屋地区社会福祉協議会であったが、同協議会と警固屋まちづくり協議会の役割分担も考えられている。高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉、公衆衛生、更生保護、社会教育の分野は主として警固屋地区社会福祉協議会が担当し、安全、地域振興の分野は主として警固屋まちづくり協議会が担当する。

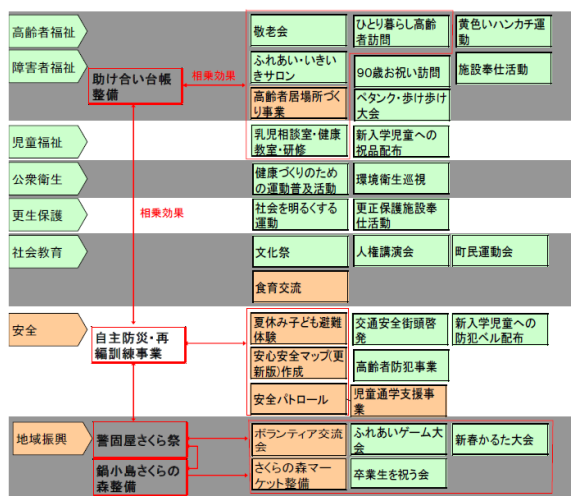


図2 警固屋地区まちづくり事業一覧表
出典：警固屋まちづくり協議会（2009：7）

注意箇所とともに、公的施設、生活関連施設等がマップ上に落としてある。また「ついでパトロール」の呼びかけ、行動時間帯に合わせた地域住民、ドライバーへの注意・見守りの呼びかけがしてあり、より細やかな配慮が見受けられる。そして『警固屋地区まちづくり計画』の概要図が示してある。

なお『警固屋地区まちづくり計画策定基礎調査』には、「地域での支え合い」が強いという資源を活用して地域の活性化を果たしていく熟度・組織的運営力が不足していたと指摘し、まちづくりはまだ端緒にあるとしている。そしてまちづくり活動を、着実に進めていく

なお各事業は図2のように構想されている。総合的に各事業が位置づけられていることがわかる。委員会が作成した『警固屋地区まちづくり計画』では、次の4つの基本目標と基本的方向が定められている。第一に防災活動が挙げられ、やはり優先順位は高い（図3）。一つの活動を紹介しますと、2009年には『けごや安心安全まちづくりマップ（09'版）』を作成している。これは子どもや高齢者の外出時における安全確保を目的としたものであるが、危険・

中で、地域づくりのリーダーとなる人材を増やし、まちづくり組織の企画力・実行力を向

上していくことが肝要であると締めくくっている（警固屋まちづくり協議会 2008: 17）。

その後も警固屋まちづくり協議会の活動は続けられていく。『警固屋地区まちづくり計画』は基本的には変わらず、毎年行事を組んで実行されている。例えば 2016 年度には、さくら祭り、防災運動会、子ども避難体験事業等が行われている。しかし立ち上げられていった事業が、必ずしも、そのまま継続・発展していったわけではない。問題はやはり担い手問題である。

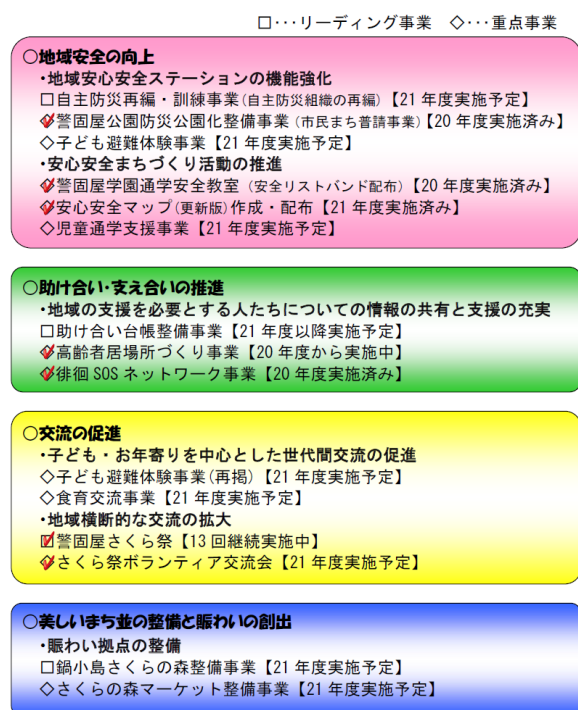


図 3 4つの目標と基本的方向
出典：警固屋まちづくり協議会（2009：3）

第4項 防災コミュニティと担い手

以上、まず防災コミュニティの可能性について原理的に問い、互いが切り離せないこと、近接性という点において、防災コミュニティは成立する可能性があることを示した。そしてコミュニティがそのことをどう受け止めるか（自主性の発揮）に関して、警固屋地区の事例をみてきた。最後に、警固屋地区の事例から、改めて防災コミュニティの可能性についてまとめておく。

警固屋地区のコミュニティの再生は、親睦活動（さくら祭り）から始まった。人が出会い喜び、楽しむ場が祭りである。社会的孤立が広がってしまえば、およそコミュニティなるものは存在しないだろう。スタートとして親睦活動が選ばれたことは自然である。

また親睦活動にとどまらず、活動は問題解決活動へと展開している。本稿のテーマである防災活動もその一つである。そして防災活動だけにとどまらず、安心安全をテーマに、防犯、交通安全、福祉活動にも展開している。防災だけに取り組むコミュニティはなく、警固屋地区の活動はまさにそうなっている。コミュニティの活動は総合的である。なお防災訓練をする際にもイベント的要素を盛り込んでいる。楽しみながら問題解決の仕方を身につけるといふ工夫がある。

そして警固屋地区の活動からは、コミュニティの再生は人づくり、組織づくりともつなが

っていることがわかる。地域人の資質をもった住民、それを活かし、育てる組織である。例えば、防災訓練には子どもを対象としたものがある。将来の担い手にまちづくりへの関心をもってもらおうという可能性がある。またそこには子どもの親が参加している。いま担い手になってもらいたい世代に、まちづくりへ取り組んでもらおうという可能性もある。

また組織については、警固屋まちづくり推進協議会、警固屋まちづくり協議会いずれも地区自治会連合会を基盤とした組織である。前者は地縁団体の活動を応援しようとする住民の意欲を吸い上げる組織である。コミュニティのなかには参加する意欲（主体性）をもった住民が相応に存在する。それが独立のアソシエーションとなるのではなく、地縁団体を基盤に組織化されている。

後者は住民がまちづくり活動を行うとともに、地区の意思決定を行う（行政に対して住民を代表する）組織である。地域内分権を志向するとすれば、今後ますます重視される側面である。

コミュニティづくりが運動だとすれば、コミュニティの完成ということはないのかもしれない。警固屋地区に関しても担い手育成がなお課題である。

引用・参考文献

- 岡崎孝道，2009，「地域力」と「安心安全まちづくり」，交通安全教育 45 巻 1 号，財団法人日本交通安全教育普及協会。
- 呉市，2016，呉市地域防災計画（基本編）。
- 警固屋地区まちづくり推進協議会資料
- 警固屋地区まちづくり協議会資料
- 警固屋まちづくり協議会，2008，警固屋地区まちづくり計画策定基礎調査。
- 警固屋まちづくり協議会，2009，警固屋地区まちづくり計画。
- 黒田洋司，1998，「自主防災組織」その経緯と展望，地域安全学会論文報告集。
- 後藤一蔵，2001，消防団の源流をたどる一二一世紀の消防団の在り方，近代消防社。
- 災害時要援護者の避難対策に関する検討会，2006，災害時要援護者の避難支援ガイドライン。
- 自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会，2017，自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会報告書。
- 消防庁国民保護・防災部地域防災室，2015，消防団の現状について。
- 鈴木広，1998，災害都市の研究―島原市と普賢岳，九州大学出版会。
- 総務省消防庁，2016 年版 消防白書。
- 総務省消防庁，2014 年版 消防白書 特集 2 消防団等地域防災力の充実強化。
- 総務省消防庁，自主防災組織の手引き（1983 年版，2004 年版，2011 年版，2017 年版）。
- 総務省消防庁，2006，「平成 17 年度地域安心安全ステーション整備モデル事業実施団体における活動事例集」の概要。

中央防災会議，2017，防災基本計画.

中田実，1998，地域共同管理の主体と対象，中田実・板倉達文・黒田由彦編，地域共同管理の現在，東信堂.

林勲男，2016，災害に係わる在来の知と文化，橋本裕之，林勲男編，災害文化の継承と創造，臨川書店.

林春男，2003，災害をうまくのりきるために-クライシスマネジメント入門-，京都大学防災研究所編，防災学講座 第4巻 防災計画論，山海堂.

広島県，2016，広島県自主防災組織実態調査報告書.

門前勝明・清川直子，2006，呉市における自主防災組織の現状について，呉工業高等専門学校研究報告.

引用・参考ホームページ，ブログ

警固屋まちづくり協議会ブログ

<http://blog.canpan.info/kegoya/>

最終閲覧 2018 年 10 月 12 日.

防災基礎講座 自然災害をどのようにして防ぐか ホームページ

http://dil.bosai.go.jp/workshop/04kouza_taiou/s01hajimeni/preface.htm

最終閲覧 2018 年 10 月 12 日.

第4節 防災コミュニティは可能か(2) — 呉市第5地区の事例から —

第1項 防災コミュニティと担い手

前節において、呉市警固屋地区の事例を検討した。そこでの結論は次のとおりであった。

①防災は社会の管轄事項である。災害による被害は社会がつくりだす場合があるが、社会の取り組みによって減らすことも可能である。②防災コミュニティの形成は、自助、共助、公助の役割分担の中で、コミュニティが地域協働管理機能を果たすときに可能となる。よって防災だけに取り組むコミュニティは想定しにくい。通常はコミュニティの活動の一環として自主防災活動が取り組まれる。③警固屋地区の場合は、交流事業からコミュニティの再生の活動をスタートさせ、自主防災活動の仕組みをつくっていった。④しかし担い手育成の点で課題が残るものであった。

本節ではこのような認識を踏まえ、防災コミュニティづくりの課題である担い手育成について、呉市第5地区の活動を事例に検討していく。ここであらかじめ第5地区の事例を検討する視点を示しておきたい。

第一に、自主防災活動は地域協働管理の一環である。地域社会においては、住民は共に在る。住民は既に切り離しえない係わりの中に置かれているが、しかしそれだけでは住民が地域協働管理に参加するという保証にはならない。そこには隣保協同（消防庁 2011: 6）といったように、客観的な事象から主体的な行動へと進む展開が必要である。具体的には、まず共に在るという係わりを認識することを出発点にし、自分を守ること、次に他の住民との協調行動をとること、そして他の住民の支援ができるようになることである。それを防災面での地域協働管理へ参加する主体性と呼んでおく。

第二に、このような主体性を既に有している住民だけを担い手とするのではなく、むしろ主体性を涵養するという担い手育成の方法が必要である。つまり担い手は層として考えるべきである。例えば防災リーダーだけでなく、協力者層、参加層、関心層といったように、段階的に成長するものと捉えるべきである。しかし無関心層ばかりになれば、自主防災活動も不可能である。よって無関心層に関心をもってもらうことも担い手育成の課題と考えた方がよい。

第三に、コミュニティは総合的なものであるから、災害だけに強いコミュニティというのは想定しがたい。災害に強ければ、他の面においても強みがあると想定される。発展途上だとしても、そのような傾向はあるはずである。つまり自主防災活動が他の分野の活動ともつながり、あるいはそれらに支えられ、結果として総合的なコミュニティ活動へと展開していくことが想定される。例えば自主防災活動の担い手は、既に他の地域活動の担い手であるかもしれない。他の活動において担い手になっているという主体性が、自主防災活動にも応用できているのかもしれない。

最後に、総合的な活動は住民活動を組織化する総合的な組織によって担われるであろう。

旧来、呉市における住民活動の組織化は、自治会を導管とした縦割り行政によって行われてきた。しかし担い手の高齢化、コミュニティへの関心の希薄化、担い手不足といった理由から、この仕組みの制度疲労がみえてきた。その時に導入されたのが、呉市の協働施策であった。そしてコミュニティレベルでの転換を目指したものが地域協働であった。

地域協働を推進する基盤組織がまちづくり委員会である。第5地区でも2008年に「第5地区まちづくり委員会」（以下、「まちづくり委員会」）が結成され、2009年に『第5地区まちづくり計画書』（以下、『まちづくり計画書』）が作成された。同計画書にあるまちづくり体系の最初に、「安心して住めるまちづくり」（振興方針）、「自主防災の強化、助け合いの精神」（活動方針）が掲げられている（第5地区まちづくり委員会 2009：4）。

自主防災は確かに重要なテーマであるが、単一テーマしか追求しないコミュニティというのは、やはり現実的ではない。上記の担い手のつながりは、組織のつながりとも係わっている。自主防災活動の発展は、コミュニティの発展とともに進むという視点が必要である。そして縦割りの行政協力から地域協働への切り替え、さらには地域内分権の進展というのは、そもそもそのような狙いをもつものではなかろうか。以下、第5地区の自主防災活動の発展を、コミュニティの発展とからめて検討する。

第2項 第5地区の概要

（1）第5地区の概略¹

まず第5地区の概略を述べておく。呉市の全域図、第5地区自治会区割図を図1、図2に示した。第5地区は、市役所のある中心部の北側に位置し、平坦地から灰ヶ峰の山腹に



図1 第5地区を含めた本庁管内図
出典：呉市ホームページ



図2 第5地区自治会区割図

出典：第5地区まちづくり委員会（2009：2）

¹ 以下の記述は、第5地区まちづくり委員会（2009）に基づいている。

かけての地域で、7つの小河川が流れている。高地部にまで住宅が開発されてきたのは、呉市の平地が少ないという地形的特徴、また戦前・戦中に軍都として40万人あまりの人口を抱えたという歴史的特徴による。とくに高地部については、花崗岩質の土壌、急傾斜地の多さ、小河川に沿って住宅があることから、大雨時の土砂崩れ、小河川の氾濫といった災害発生が危惧される。『呉市土砂災害 危険箇所マップ <中央地区>』にも、地区内に土石流危険渓流（また被害が想定される区域）、急傾斜地崩壊危険箇所（また被害が想定される区域）があることが示されている。そして坂道・階段の多さ、道路の狭隘さ、緊急車両の入りにくさは防災面での課題も生んでいる。

(2) 地域住民組織の概要

ここで第5地区の地域住民組織について触れておきたい。上記のように、2008年に「まちづくり委員会」が結成されている。「第5地区において、市民協働によるまちづくりの推進のもと、活力と魅力のある地域づくりの推進」（第5地区まちづくり委員会規約第1条）を目的としている。部会は、「まちづくり委員会」が作成した『まちづくり計画書』に示された5つの振興方針に対応して、そのままの名称で5つの部会がつくられている。

表1に2016年度に実施した各部会の事業、及び表2に2017年度部会役職の選出団体（役

表1 2016年度部会事業

部会	実施事業	支出
安心して住めるまちづくり部会	4つの避難所で合同防災訓練を実施。	1,129,221円(①防災活動及び啓発の推進、②防災訓練の推進)
健康で元気なまちづくり部会	ゆっくり歩こう会。「転倒予防」の体力測定。グランドゴルフ大会。運動教室など	20,000円(スポーツ行事の充実)
住んでいる人にやさしいまちづくり部会	子育てサロン協力。地区敬老会応援協力。成人式応援協力。	360,000円(①子育て支援の充実、②高齢者支援の拡充、③成人式支援)
きれいで住みやすいまちづくり部会	美化月間中に自治会単位で清掃活動。	198,000円(美化運動費)
未来へつなぐまちづくり部会	地区内小学生対象《呉の歴史と文化を訪ねて～倉橋～研修バスツアー》。	213,000円(子どもの健全育成施策)

出典：平2016年度 第5地区まちづくり委員会収支決算書より作成

表2 2017年度 第5地区まちづくり委員会役職の選出団体

部会	部長・副部長・委員・理事の選出団体
安心して住めるまちづくり部会	単位自治会長(10) 第5区民生委員・児童委員協議会(1) 小学校・中学校PTA(2)
健康で元気なまちづくり部会	第5地区運動運動推進協議会(3) 中央中体育協会(1) 単位自治会長(3)
住んでいる人にやさしいまちづくり部会	第5区民生委員・児童委員協議会(5) 老人クラブ(2) 小学校・中学校PTA(1) 単位自治会長(1)
きれいで住みやすいまちづくり部会	女性会(4) 単位自治会長(4) 第5区民生委員・児童委員協議会(1)
未来へつなぐまちづくり部会	単位自治会長(2) 第5区民生委員・児童委員協議会(3) 小・中学校PTA(2) 小・中学校長(3) 幼稚園長(3)

出典：第5地区まちづくり委員会資料より作成

職)を示した。「まちづくり委員会」の特徴を挙げると、まず選出団体の活動にかなった部

会に団体が振り分けられていることがわかる。例えば、「安心して住めるまちづくり部会」は単位自治会が中心である。これは後述の自主防災会の受け皿が単位自治会であることと関係している。

次に、「未来へつなぐまちづくり部会」に小・中学校長、幼稚園長が参加している。教育機関と地域社会の連携の一つである。このことは後述の自主防災活動ともつながっている。

そして「まちづくり委員会」の役職総数 57 名のうち、26 名が自治会（単位自治会、連合自治会）選出であり、自治会中心の「まちづくり委員会」であることがわかる。なお「まちづくり委員会」の会長、副会長、会計、監事は、理事（第 5 地区内自治会長、民生委員・児童委員、女性会、老人会等各団体から選出）会にて選出されている。副会長の内 1 名及び会計は民生委員・児童委員も兼ねている。

最後に、会長、副会長、会計、監事、そして各部会の理事、部長が月 1 回企画委員会に集まり、各事業の横の連絡調整を図っている。例えば、防災、高齢者対策、健康づくり、美化作戦などが検討されている。

このように「まちづくり委員会」は、旧来、縦に系列化されていたものを、横に繋げることを可能にしている。自主防災活動はこのような住民組織の状況から析出されてきた。次にいかにしてその活動が形づくられてきたかをみえる。

第 3 項 第 5 地区の自主防災活動

（1）自主防災活動の立ち上がり

呉市では自治会単位での自主防災会の立ち上げを働きかけてきた。「まちづくり委員会」の設立以前は 2 つの自主防災会があったが、「まちづくり委員会」結成後、自主防災がテーマとして取り上げられ、活動の中で自治防災会結成の働きかけもなされてきた。

呉市においては、各地区まちづくり委員会は、総合的な地域管理組織であることが期待され、それぞれ地区の課題に応じた取り組みを行っている。第 5 地区住民アンケート（2009 年）の中では、地区の課題（複数回答）として「高齢化率が高く、一人暮らし世帯が多い（61.1%）」、「子どもの数が少ない（74.4%）」とともに、「道路が狭く、坂道や急傾斜地が多い（59.5%）」が挙げられている。また必要な事業（複数回答）として、「高齢者支援（54.2%）」、「子育て支援（54.4%）」、「住民参加行事（隣近所のふれあいを高めるもの）（51.0%）」、「自主防災（20.4%）」、「防犯パトロール 28.0%」が挙げられている。

他の課題とともに、防災が重要な課題として認識されていることがわかる。なお災害に対する不安については、『2014 年度呉市民意識調査結果報告書』によれば、第 5 地区を含む中央地区では、地震 72.3%、建物火災 59.0%、山崩れ・崖崩れ 41.7%となっている（複数回答）。

災害を含め、一般にリスクは様々な領域で現れ、また様々な住民にもたらされる。行政や企業との協力の下、リスクをコミュニティとしてどう管理するかが今日的課題ともいえる。

防災コミュニティはそのことを狙いにしている。アンケートにある少子・高齢化、地形、関係財に係わる 이슈も、各筋で行政協力的に処理されるのではなく、コミュニティで総合的に対応しようとするのが大事である。それが例えば防災活動を通したコミュニティ形成とつながるであろう。

上述のように、まちづくり計画体系図の最初に、振興方針として、安心して住めるまちづくり、そして活動方針として、自主防災の強化、助け合いの精神が挙げられている。自主防災の基盤としての関係材が意識されていることもわかる。

(2) 自主防災活動

ここで第5地区の自主防災活動の内容を紹介しておく。「まちづくり委員会」の積極的関与のもと、自主防災会は2011年度から2013年度にかけて、すべての単位自治会と連絡区につくられることになった。後述の防災訓練に関して現れているように、単位自治会ごとに自主防災活動を行うというより、もう少し広い範囲で自主防災活動を行っている。

広島県の自主防災活動の手引きには次のような標準的な活動項目が挙げられており（表3）、その中の平時の活動項目に沿って第5地区の自主防災活動について述べる。

1) 災害に備えるための活動など

防災資機材の整備、備蓄品の管理については、公園内に倉庫を設置し、資機材、備蓄品を装備している。また2010年度には住民が歩いて確認し、防災マップを10箇所で作成し、全戸配布した。

表3 自主防災組織の主な活動

平時
1.災害に備えるための活動
●防災資機材の整備 ●備蓄品の管理
2.災害による被害を防ぐための活動
●地域の危険箇所の把握 ●地域の避難路、避難場所の把握
●防災マップの作成
3.災害時の活動の習得
●消火訓練 ●避難訓練 ●給食給水訓練
4.普及啓発活動・広報紙の発行
●広報紙の発行 ●防災講演会の開催 ●火気を使用する器具の点検・整備の呼びかけ
災害時
1.情報収集・伝達活動
●被害情報・救援情報の収集と伝達 ●防災機関との連絡
2.初期消火活動
●消火器などによる消火活動
3.避難誘導活動
●住民を避難所へ誘導 ●住民の安否確認
4.救出救護活動
●負傷者の救出救護 ●医療機関への連絡 ●介助が必要な人への手助け
5.給食給水活動
●食料、飲料水の調達と炊き出し ●救援物資の受領、分配

出典：広島県，自主防災組織結成の手引，pp.6-7より作成

一連の行動を念頭に置いた訓練ということになる。例として2017年7月20日（木）に実施された明立小学校区合同防災・防火訓練の詳細を紹介しておく。表4に当日の参加者等、表5に当日のスケジュールを示した。

2) 災害時の活動の習得

2011年度から合同防災訓練を実施している。合同というのは単位自主防災会の合同という意味と、拠点避難所である小学校を集合場所とする場合は、複数の地区に跨って実施しているからという意味である。

参加者は自治会員はじめ、幼稚園児、児童、生徒も参加している。

拠点避難所は「避難者が必要な間又は一時的に滞在する建物」（呉市防災会議2017：50）と位置づけられている。避難所での訓練ということは、避難、

消火、救出、避難所での滞在といった

表 4 合同防災訓練参加者等

場所	呉市立明立小学校グラウンド及びアリーナ
主催	呉市第5地区まちづくり委員会、呉市立明立小学校区自主防災連合会、 (一財)中国郵便局長協会
共催	呉市消防局、呉市西消防署、呉市消防団中央分団、呉市地域協働課、 呉市第5地区社会福祉協議会、日赤(畑地区、本通地区、山田地区)女性会、 呉市立東畑中学校、呉市立明立小学校、認定子供園せいれんじ、 ひかり幼稚園、黎明会平原保育園、嶺南荘保育所
参加対象者	明立小学校区在住の自治会・東朝日町・朝日町各自治会・老人クラブと小学校 (明立・長迫各小学校)児童・中学校(東畑・和庄各中学校)生徒及び(認定こども 園せいれんじ・ひかり幼稚園・黎明会平原保育園・嶺南荘保育所)園児

出典：第5地区まちづくり委員会資料より作成

表 5 明立小学校区合同防災・防火訓練スケジュール

	時間	プログラム	内容	担当	準備物	その他
1	14:00	避難訓練	明立小学校グラウンド集合 自治会員及び児童等は集合 各自治会長は人員確認 (名簿作成・人員確認等)	自治会長	マイク 名簿	* 訓練概要説明 受付テント有り 炊き出しテントなし
2	14:05	開会式	訓練開始のことば	連合会長	マイク	* 集合はグラウンド
3	14:15 14:30 14:45 15:00 15:15	ロープ結索 1階 搬送法 雨(体育館) 煙中体験 (教室)	ロープ結索を探検する 毛布を使った搬送の方法 その他の搬送方法 教室内に煙を充満させ、火災 時の煙体験を実施する。 * 火災予防の話を する 応急手当の方法 AEDの使用法	西消防署 消防団 西消防署 西消防署	ロープ 竹、ロープ 毛布 スモークマ シン 人形(4) AED(4) 毛布	園児は水消火器の的当て 煙中体験を実施 参加者を5班に分けて15 分交代で実施する。(移 動時間を含む。)
4	15:30	休憩及び移動準備				
5	15:45	二次避難 点呼	屋外での訓練終了後、避難所 へ移動する。(体育館) 誘導は消防団員 体育館に集合後、各自治会に 分かれて座る。	自治会長 消防団 自治会長	マイク 警戒ロープ 名簿	
6	15:50	防災研修	関連講演の実施 【内容】 避難の手引き(大雨編)	(講師) 広 島県防災ア ドバイザー 土本	スライド パソコン コード マイク	一式準備 プロジェクター
7	16:25	閉会式 ことば	閉会のことば 片付け	連合会長	マイク	

出典：第5地区まちづくり委員会資料より作成

事前に開催日時、開催場所、訓練内容を記載したポスターを各自治会に配布、回覧板で周知し、学校関係には持参している。そして7月10日(月)に小学校区所属自治会、民生委員・児童委員、女性会、中学校、小学校、認定こども園、保育園、保育所の関係者が準備委員会を行って、作業の確認等を行っている。

訓練当日、グラウンドに集合することから避難訓練と位置づけてある。集合ルートは各自の判断である。「晴れの日、雨の日、実際に歩いてみよう」という呼びかけをしている。集合者の受付は、民生委員・児童委員が高齢者等の避難状況チェックを中心に行い、自治会毎に自治会役員が人員確認している。

ロープ結索、搬送法、煙中体験、救急法といった体験は、参加者を各自治会別にグループ化し、順次、体験できるようにしている。なお園児はその間、水消火器の的あて、煙中体験を行っている。中学生がそれらのグループに入っていて、移動等を上手にリードしている。とくに児童はよく従うとのことである。炊き出しは日赤女性会が担当している。また幼稚園・保育所の先生は、園児たちと一緒に行動している。

そしてその後の体育館への移動も二次避難と位置づけられている。体育館での防災研修は講義となり、呉市発行の『避難の手引き（大雨編）』を使って話がされる。

このように防災訓練は体験重視のものになっており、運営もリーダー、協力者、そして専門家（機関）の連携で、スムーズなものになっている。

第4項 自主防災の担い手と組織

(1) 担い手

第5地区の事例に基づき、ここで自主防災の担い手について考察したい。冒頭で、切り離せない係わりを認識することを出発点にし、自分を守ること、他の住民との協調行動をとること、そして他の住民の支援ができるようになることを、防災面での地域協働管理へ参加する主体性と呼んだ。自主防災の担い手とは、このような主体性をもった住民のことである。防災訓練等に登場しているリーダー、協力者、参加者等を踏まえ、自主防災活動の担い手について表6のように考えたい。

これらの能力は自主防災活動に必要な力を念頭に置いたものである。それらは平常時と

表6 自主防災の担い手

主体の成長				
段階	共同の係わりの認識	自分を守る	協調行動をとる	住民を支援する
能力	地域生活 防災知識 ハザードマップ情報 まち歩きによるまち・人の理解 など	事前準備 安全確保 出火防止処置 避難 など	避難 避難所滞在 など	初期消火 救助・応急救護 避難時要支援者の支援 避難所運営 防災訓練の企画・運営 防災計画の策定 など
役割	関心・理解者	参加者	参加者	リーダー・協力者

出典：筆者が作成

は異なったまちの見方、人との係わり方をするを伴う。例えば小さな子どもと若い母親が遊ぶ公園には、防災器具が保管してある。小学校は子どもが勉強し、先生が教える場であるが、地区住民が拠点避難所として使う施設である。階段の上にある家からみる海の景色は素敵であるが、高齢者が避難するのは難しい。いつも一緒に遊ぶ仲間は、いざという時、頼りになる人である。

もともとコミュニティにおけるヒト、モノ、コトは様々な使われ方をするし、その使われ方が必ずしも整合的でないこともある。しかしそれを調整するのもコミュニティの地域協

働管理機能の一つである。コミュニティが災害に見舞われる場合、防災コミュニティが必要である。

そして、担い手の能力は段階的に成長していくものと考えられる。まず切り離せない係わりの認識が基盤になって、自分を守る、協調行動をとる、住民を支援するといった自主防災行動をとると考えられる。切り離せない係わりの認識とは、地域生活を成り立たせているハード・ソフトの要素を介して、住民が切り離せないつながりをもっているということ、そして災害時にそれらが脆弱化し、被害をもたらすのを認識することである。

よって災害を防ごうとすれば、共同に対処するという意志（自発性）をもつこと、またそのような係わりに加わろうとする意欲をもつことが必要である。しかし、必ずしも認識は意志を生み出すものではない。この点は後述する。また災害は全ての住民に降りかかるので、このような能力をもっていない住民にも能力をもってもらわなければならない、そういった住民を潜在的担い手と位置づけるべきであろう。

次が自分を守るである。これは事前準備（非常用持ち出しセットの準備、家具類の管理、避難場所・連絡網の確認など）、安全確保、また避難行動である。自分で、あるいは家族で対応することである。そうなることでコミュニティの脆弱性は減少する。また自らを守ることができれば、他の住民の支援者になる可能性がある。

次に協調行動をとることである。避難時に混乱しないようにする、あるいは避難所での滞在時に周りに配慮する、ルールに従った行動をするといったことである。それらは自分のためでもあるが、他者のためでもある。

最後に住民を支援することである。救助、避難時要支援者の支援、避難所の運営などであるが、自主防災組織に役割が定めてあれば、それを遂行することになる。また防災訓練の企画・運営、防災計画の策定なども含まれる。それらは他者のために行うことである。ここでの役割をリーダー・協力者としている。なお第5地区では、避難時要支援者の支援は課題とされているが、まだ実現されていない。また防災計画については、2017年度は、大雨時の避難について、2018年度は地震時の避難について、年度毎に、自然災害、人的災害等の防災計画を組んで検討中である。

そして避難所運営については、拠点避難所である各小学校と検討し、平常時でも使用でき、災害時には必要な器具類で、体育館倉庫等に収容できる器具類（折り畳み式会議用机、大型扇風機、大型ストーブ、ござ、車いす等）を第5地区まちづくり委員会で購入している。しかし冷暖房など難点があり、避難所運営訓練については、呉市危機管理課と検討中である。

いわゆる自助は自分を守ることであり、共助は協調行動をとること、住民を支援することに当てはまると考えてよい。なお公助は専門家（機関）が住民を支援することの中にも含まれている。自主防災活動の担い手の能力が高まるほど、公助が引き受ける部分が減っていく。

そしてこれらの能力は学習によって習得できるものである。まずは技術・技法として習得できるものがある。その工夫が体験学習である。まちや人を知るためのまち歩き、マップづくり、防災訓練の中での各種体験がそれにあたる。

では先述した意志はどのようにして学習できるのだろうか。客観的な地域の係わりを認めながら、なおそこから逃れる手立てはある。例えば全てを行政にまかせること、あるいはフリーライダーを決め込むことである。しかしそれは自主防災活動ではない。この点について、災害時に役立った自治会活動として「お祭りなどのイベントを通じて、自治会内に顔見知りが増えていた」（山内・阪本 2013: 978）こと、また地域社会ネットワークに組み込まれている場合に、避難訓練参加に肯定的に働くという指摘（西原 1993: 35）が示唆的である。つまりコミュニティ活動の経験が自主防災活動に促進的に働くということである。

コミュニティ活動でえることができるものは、お世話になったことにはお返しする、周囲の人のことを尊重する、周囲の人の苦しみに共感するといった資質である。それは一緒に活動している他者の反応をみて身につくものである。この資質が自分も含めた他者のため、あるいは他者のために行動しようとする意志をつくりだすといえよう。

この点からすれば、自主防災活動の担い手は、他のコミュニティ活動を通して上記の資質を有している人たちであり、さらに訓練を通して、技術・技法を身につけた人たちといえよう。そうであれば、自主防災活動に様々な地域住民組織の連携があることも普通であるだろう。

他方で、自主防災活動を通して意志を身につけることも考えられる。例えば中学生はグループ別体験講座の移動を引っ張ってくれており、訓練の準備・後片づけに積極的である。このように、自主防災活動もコミュニティ活動の作法を身につける機会となっている。

（2）組織の連携

ではその連携の実態はどうであろうか。2017年7月20日（木）の防災訓練から各役割の担当者を拾いだすと、表7のようになる。

表7 役割担当者

参加者	リーダー・協力者(機関)	専門家(機関)
自治会員 老人クラブ会員 小学校児童 中学校生徒 認定こども園・幼稚園・ 保育所園児	自治会長・自治会連合会長 消防団 広島県防災アドバイザー (準備委員会関係) 民生委員児童委員 女性会 中学校 小学校 認定こども園・幼稚園・保育所	西消防署

出典：筆者が作成

参加者には自治会員の他に、子どもがいる。拠点避難所は小学校であり、避難時には参加者はみな小学校の利用者となる。大人も子どもも、まちや人に対して、これまでとは違う係わり方を体験する。また小さいうちから自主防災活動を体験的に理解することになる。上記の中学生は将来のリーダー・協力者となるかもしれない。

自治会長は住民の地域生活を総合的に管理する。民生委員・児童委員は担当住民への訪問

や生活支援などを行うが、防災訓練では高齢者等の避難状況チェックを担当している。日赤女性会は災害救助や保健衛生等に係わる活動を行うが、防災訓練では炊きだしを担当する。幼稚園・保育所の先生は防災訓練では園児の行動につき添っている。こういった防災訓練時の役割は平時の活動と対立するものではなく、そこに含まれるものあるいは延長としてとらえられる。

防災訓練時にこのような連携がなされるには、多くのリーダー・協力者の所属団体が「まちづくり委員会」組織メンバーとなっており、月1回の会議がもたれていることが大きい。

もちろん、多くの世帯員が防災訓練に参加しているわけではない。例えば、楽しみながら参加できる訓練内容といった、様々な主体化を促す仕掛けが必要であろう。

第5項 防災活動における担い手の主体化

以上のように、第5地区まちづくり委員会では、災害発生後に対応可能な「備え」を想定して、活動に取り組んできた。危険箇所などの調査によるマップ作成、県・市に対する補強工事の依頼、各自主防災会に設置の防災用品の拡充、合同防災訓練、避難時要支援者に対する支援の検討などである。

第5地区の事例を自主防災活動の担い手の観点からまとめると、次のようになる。担い手は、まず地域の係わりの認識が基盤になって、自分を守る、協調行動をとる、住民を支援するといった能力を身につけると考えられる。その際、技術・技法面では体験学習が有効である。しかし意志（自発性）の点では、コミュニティ活動によってえられた資質が作用する。よってコミュニティ活動は自主防災活動に役立つといえる。また自主防災活動がコミュニティ活動を発展させる面もある。つまり自主防災活動はコミュニティ活動の一環であり、コミュニティを発展させるといえる。このようにして防災コミュニティは可能である。

これからの展開について、第5地区の住民リーダーは「自主防災会は（単位）自治会単位で設置し、その中から防災リーダーを生みだし、民生委員・児童委員、老人クラブ、日赤女性会など、また他の自治会と連携する」といった考えをもっている。防災における公助の限界ということを考えれば、すべての住民が自主防災活動に参加するのが理想であろう。そういう力を組織化する基底にあるのが単位自治会ということである。またそこに他の住民組織が協力するという形である。

実は「まちづくり委員会」はそのような形をとっている。当委員会によって住民組織間の連携が生みだされており、「何をやるにも一緒にやっている」という感覚を上記のリーダーはもっている。つまり自主防災活動の取り組みは、第5地区を再活性化させているといえよう。このように、防災コミュニティはその担い手を育成する仕組みがあった時に機能する。

引用・参考文献

- 呉市，2014 年度，2014 年度呉市民意識調査結果報告書.
- 呉市，2015，呉市土砂災害 危険箇所マップ <中央地区>.
- 呉市防災会議，2017 年 10 月修正，呉市地域防災計画.
- 消防庁，2011，自主防災組織の手引き.
- 第 5 地区まちづくり委員会，2009，第 5 地区まちづくり計画書.
- 西原純，1993，自主防災組織の「避難訓練」における住民の参加・不参加要因：長崎市扇町自主防災組織の場合，長崎大学教育学部社会科学論叢 45.
- 広島県，自主防災組織結成の手引.
- 山内自希，阪本一郎，2013，災害時における自治会活動の実績と日常活動の有効性－浦安市自治会を事例に，都市計画学会都市計画論文集，Vol. 48 No. 3.

引用・参考ホームページ

呉市ホームページ

<https://www.city.kure.lg.jp/soshiki/4/05tiku>. 最終閲覧 2018 年 10 月 12 日.

第6章 外部との交流から、外部との協働へ

第1節 地域社会と外部

第1項 内部と外部

本章では、当該地域社会の外部にある者との協働について考察する。第1節では、地域社会と外部の関係について、いくつかの論点を取り上げながら、その概要を述べておく。

一般に、社会関係は境界づけられる（線が引かれる）ことで、内部と外部に区別される。外部は「よそ」と呼ばれ、そこに位置するものは「よそ者」と呼ばれる。そこでは内部と外部は異なった扱いをされる。しかしよそ者は否定され、排除されるだけではなく、肯定され、活用されもしてきた。

とくに現在の過疎地域での地域づくりという文脈において、よそ者が積極的な役割を果たす者として語られるようになっている（敷田 2009: 79-100）。内部の力で地域づくりが難しいのであれば、外部の力を借りるのはありえることである。農村と都市の連携、交流といったことがこれまで行われてきた。そして交流の先には定住も期待されてきた。そして協働という方向性も語られるようになっている。ではいま語られている（求められている）よそ者は、これまで語られてきたよそ者とはどう異なっているのだろうか。

よそ者は他所者、あるいは余所者と表記される。他所とは、自分（あるいは自分たち）のいる場所とは他の場所を指し、余所とは自分（あるいは自分たち）のいる場所から余った場所、あるいは残った場所ということになる。よってよそ者とはそのような場所にいる人（人々）ということになる。

もっとも、自分とは係わりのない者を、特別によそ者として区別する必要はないので、自分と係わりをもつようになった（その可能性がある）者を、わざわざ区別する言葉ということになる。またそこには区別する社会的理由があることになる。

ところで、場所というのは囲われた物理的な空間だけを意味するのではなく、社会的な場をも意味する。隣の他人、遠くの友人もしばしばありえる。例えば、場は境界づけられる（区切られる）ことによって現れてくる。海や川が境になったりする。また国境は地図上にひかれた線であるが、強制力が行使されることで発現する。あるいは藩制村が村切りでつくられる、また村には境界があった（鳥越 1993: 93）。さらに何らかの特徴を有していることで、当該人が区別され、社会関係から排除されることもある。これなどは極めてシンボリックな作用である。

では境界づけることの社会的理由とは何だろうか。人間は集団を通して生きる者であり、集団のウチとソトを区別することは良く知られている。一般に、ウチの者は連帯の対象になり、ソトの者は無関心あるいは否定の対象になる。またソトをつくりだすことで、ウチの凝集力を高めることもなされる。概していえば、境界を引くことで守られるものは、集団の秩

序といえる。

境界のウチにいる者は、メンバーシップ（成員性）を有し、集団の権利と義務を負う。この権利と義務の遂行によって集団は維持され、管理される。もちろん一人前であるためには、学習を通してその資質・能力を身につけていく。他方で、ソトにいる者はこのような権利義務を負わない。

一般的にはこのように語ることができるであろう。しかし、このようにして秩序づけられる集団の外部にあるよそ者は、排除されるだけではなく、社会状況に応じて、内部の者と係わりをもってきた。

第2項 よそ者の扱われ方

(1) 異人

民族学では、よそ者を異人として取り上げてきた。異人とは共同体の外部にある特別の存在である。しかし、異人は常に外部にある存在ではなく、内部と一時的に、あるいは恒常的に係わりとすることのある存在とみなされている。異人は福を運んでくる存在として歓迎される（「客人歓待」）一方で、禍をもたらす存在として排除されたり、犠牲に供されもする。それゆえ異人とは、内部を秩序づけるためにつくられた存在である。

小松は、異人を「民俗社会の外部に住み、さまざまな機会を通じて定住民と接触する人々」（小松 1985: 11）とし、具体例として「村落共同体の外部からその共同体を訪れる旅人、いま少し詳しく述べると、六部（回国聖六十六部）、山伏、高野聖、遍路（西国八十八か所巡礼、座頭（盲僧）、西国や坂東などの観音の聖地を訪れる巡礼、巫女、等々の遊行する宗教者たち」（小松 1989: 38）を挙げている。また赤坂は、次の6つの例を挙げている（赤坂 1992: 017-019）。

- ①一時的に交渉をもつ漂泊民
- ②定住民でありつつ一時的に他集団を訪れる来訪者
- ③永続的な定着を志向する移住者
- ④秩序の周縁部に位置づけられたマージナル・マン
- ⑤外なる世界からの帰郷者
- ⑥境外の民としてのバルバロス

そして異人は、内部との係わりでいえば、排除（「異人殺し」）と歓迎（「異人歓待」）という両義的な扱いがなされてきた。前者について、小松は、上記の異人を殺害したという伝承が民族社会でつくられてきたという。それは内部で急速に長者となった家に対し、「あの家は異人を殺して、その所持金を元手にして長者になったのだ」というものである。つまり、これまでの内部の生き方では起こりそうもない急速な経済的成長の原因を、外部の力（貨幣）

との接触に求め、かつそれを殺人という不当な方法で得たと否定していることになる。そこで、小松は『異人殺し』のフォークロアとは、貨幣経済によって解体の予感をいだいた村落共同体が語り出した、いわば“貨幣殺し”のフォークロア」と説明している（小松 1989: 59-62）。このように外部は否定され、内部は肯定される。

つまり、このように描かれ、扱われる外部は「共同体が自ら投射したものであり、共同体の同一性を補完する装置」（内田 1996: 113）といえよう。このようにして、外部は、内部の都合で排除される。しかし外部は排除されるだけではなく、積極的に受け入れられる場合（異人歓待）もある。

（2）ホスピタリティ

現在のサービス産業や観光産業でしばしば言及されるホスピタリティは、異人歓待に遡るとされる（服部 2004: 31）。例えば、パイヤーは次のように述べている（H. C. パイヤー 1997: 2, 4, 6）。「異邦人とは、あるひとつの社会集団に属していない人間のことであって、無法な敵とみなされて殺されてしまうこともあったし、恐ろしい威力の持ち主とみなされて、それだけにいっそう厚いもてなしを受けることによって無害の者とされたりもした。客人厚遇は、一方ではそうした異邦人がもたらすかもしれない魔力を防ぐために社会集団に迎え入れることであり、他方では異邦人と社会集団とのあいだに取引や対話などといった友好関係をむすぶ機会であった」。「客人厚遇は、いろいろな集団や種族や民族間の交通一すなわち商取引や情報の交換、あるいは婚姻関係やその他の永続するむすびつきなどのいずれについても前提になっていた」。「別れにのぞんで宿主は客人に高価な贈物をすることがよくあった。このことによって客人厚遇が強まったばかりか、それによってはじめて客人厚遇が永くつづくむすびつきという特色をおびるということがよくあったようである。客人が返礼の贈物をすることはみられたといっても、それは例外的なことであった。客人の贈物を受け取ることは無礼であり愚かなことであるとおもわれた。というのも、客人がなにびとであるのかということはもちろん最後まで分からなかったから、客人の贈物を受け取ることは客人厚遇の代償であるかのようにおもわれて、災いがふりかかってしまうかもしれないからである」。

同様に、エミール・パンヴェニストは客人歓待について次のように述べている。ラテン語でいう「客人」（hostis）とは、「自分の贈与を反対贈与（給付）によって埋め合わせる者を指す」（エミール・パンヴェニスト 1986: 80）。客人歓待制度は、「人が自ら享受した何がしらかの役務に対する報酬の義務を果たし、それによって他者と結ばれる（hostis はつねに相互価値を伴っている）という考えに基づいている」（同: 88）。

つまり、歓待は恐るべき敵となるかもしれない（同: 34）外部と、友好関係を結ぶための一つの社会的ツールであり、そのために返礼の先延ばしが行なわれている。返礼の先延ばしは、その時点では贈与の形をとるが、やがては返礼があるのが当然とみなされている（贈与という形での交換（平尾 2012: 203））。この贈与交換は、互いの関係を維持する一つの方法でも

ある。それは共同体の内部でも行われるし（贈答）、外部とも行われる。

例えば、日本には四国遍路への「接待」という文化がある。遍路（者）も異人である。接待は、遍路に「物品・金銭・行為（労力）を無償提供する」（樋笠・黒田 2011: 57）援助である。前田は接待の動機として、①難行苦行する遍路たちに対する同情心、②太子信仰のため（遍路に接待することは、弘法太子に対して接待すること。それによって善根を積もうとする）、③祖先の冥福のため、④[自分が]遍路に出るかわりに接待をして善根を積むため、⑤返礼報謝のため（自分が受けた接待の返礼）を挙げている（前田 1971: 222-223）。なお中山は、前田の②について、遍路者即弘法太子とする場合と、遍路を介して太子へ至ると考える場合を挙げている（中山 2008: 22, 26）。また藤原は、実施したアンケートの回答から、接待をする側の多かった動機として①「激励のため」、②「少しでもお遍路さんの助けになりたいから」、そして③「お遍路さんに接待することはお大師様に接待することだから」を挙げている（藤原 2017: 41）。

前田の①、藤原の①、②をみれば、接待は無償の行為である。しかし前田の②、③、④、藤原の③では、もちろん商取引ではないが、何らかの返礼が期待されている。また前田の⑤は一般的交換がなされていることになる。遍路は接待品を戴かねばならないという暗黙の了解事項があるという（前田: 223）。そして多くの遍路は接待者に感謝の気持ちをもつという。よって接待を受ける側にも、接待者の気持ちに答える作法（「お接待を受けた人が、お接待のころをしっかりと受け止めること、ころからころへ伝えられる大切なものを大切に受け止めること、そのとき初めてお接待は本来の光を放つ」（辰濃 2001: 32）が期待されることになる。このようにみれば、遍路そして接待を行う住民も、『お大師さん』を中心として、信頼と相互扶助に満ちたゲマインシャフトの社会を形成してきた」（前田: 230）といえよう。

このようにして、接待をする側（内部）と接待を受ける側（外部）とには、良好な関係を継続させる仕組みが成り立つことになる（ある種の共同体）。逆に、接待を受ける側が、本来、茶碗くらいは自分で洗って返すものであるのに、「ごちそうさま」という言葉もない人が増え、またスタンプラリーのゴールのようなイメージで茶粥接待をとらえるようになれば、接待は終焉してしまう（平井 2015: 39）。

ところで、異人とは特別な存在であった。では特別な存在にしか歓待はなされないのだろうか。サービス業や観光業でホスピタリティが強調されている。ここでの客（お客さま）は特別な存在なのだろうか。

この点に関して、サービスという用語がある。サービスはホスピタリティとは区別されて用いられている。サービスの語源はラテン語の“Servus”（奴隸）にあるという（稲田 2015: 51）。slave の意味そのまま、サービスは「上下・主従関係が明確な関係性」（佐々木・徳江 2009: 8）であるのに対し、ホスピタリティは「客人と主人との主客同一、対等な相互関係が前提」とされている（岸田 2012: 32）という。両者の違いは、当事者が取り結ぶ関係形式の異なりである。例えば、主客同一性という特徴は、損得を度外視すること（つまり無

償)を伴うことになる。つまりホスピタリティには「主人が客人のために行なう行動に対して、それを受ける客人も感謝の気持ちを持ち、客人が喜びを感じていることが主人に伝わることで、共に喜びを共有するという関係が成立することが必要」(稲田 2015: 48)である。これは共同の関係である。

他方、上下・主従関係というのは、力の差でもって、相手を道具として使う(サービスさせる)という権力関係である。これは力一般が行使されているということではなく(力が相手を支援するように使われる場合もある)、個別性優位の関係、つまり相互関係の中で、権力として力が行使されていることになる。

そしてホスピタリティはサービスより進化した形態であるが、しかしサービスに取って代わるものではなく、相互補完的なものとされる(岸田 2012: 32-33)。上述のように、本来、サービスとホスピタリティは異なるものであるので、むしろ両者が併存していると考えた方がよい¹。主人のもちだしによって賄われるホスピタリティ(特別な演出)は、主人が宣伝費としてそのもちだしを容認する(安田 2011: 104)か、リピートによって元が取れると考えるかである。お客さまは、お金を払ってくれる普通の人間であり、その特別さは演出されたものである²。このように、サービスの中で、普通の人間にホスピタリティが提供される場合がある(利益を得るために異人歓待を行う異人歓待業)(橘 2008: 50)。

では、サービス以外で、普通の人間にホスピタリティが提供されることはないのだろうか。この点について、橘はL. J. ボルケージを引用し、「契約的な異人歓待」、「利他主義的な異人歓待」という異人歓待のカテゴリーを示している。両者では、異人は特別な存在としてではなく、ホストと「同じ人間」として捉えられている。そして前者は、「自分が異人になる場合に与えてほしいと思われる歓待を、来訪の異人にも与える」ものである。つまり贈与交換である。また後者は「異人が歓待を必要としているからという理由で兄弟のように歓待される」ものである(橘 2008: 47-48)。

このように、特別な存在から解き放たれたホスピタリティもあることになる。それは上記の四国遍路の接待にもみて取れる³。このように、異人歓待からホスピタリティへとつながる、よそ者についての関係のつくり方は、今日の外部との交流や協働といった現象と係わりあうことになる。

¹ 安田は、ホスピタリティは無私の精神に裏打ちされた無償性が前提であり、これを有償性の強いサービスの強化・充実の分野に援用するのは無理があると指摘する(安田 2012: 105)。

² 商業的ホスピタリティにおいてゲストは、そこで演じられる異人歓待のドラマに魅力を感じている(橘 2008: 54)。

³ 中山は、四国遍路の接待における「常温の待遇」という考えを提示している。「現在、困っている人を自分が助けないということは、自分が困ったときに誰かが助けてくれるという未来を否定することでもある。その閉塞感を打破できるのが、『困ったときはお互い様』の真意伝承である」と述べる(中山 2008: 37)。

(3) 混住化

赤坂のいう「③永続的な定着を志向する移住者」が少数であり、また内部が強かったときは、移住者が定住を受け入れてもらうために、儀礼（村入り儀礼）や有力者による紹介が伴うことがあった。そして何よりも共同体の義務を履行することが求められる。

また「⑤外なる世界からの帰郷者」もいた。今でいうところのUターン者である。宮本は彼らを世間師として紹介している。宮本の故郷は天保期には人口飽和であり、分家にでた次男、三男は他郷へ出稼ぎにしばしばでていったという（宮本 1984: 215）。このようにあちこちにでかけ、故郷に帰ってきた者が、世間師と呼ばれた。早川が述べるように、『世間』とは常にウチからとらえられたソト」（早川 1995: 49）である。世間師はソトの事情をもち帰った者である。これらの場合は移住者（帰郷者）が共同体の仕組み自体を変えるのではなく、むしろ共同体は自らのために有効に活用した（吸収した）といえる。

しかし移住者が大量に出現する時期を迎えた。高度成長期には、農村から都市への大規模な人口流出が起きた。都市は膨張し、また農村でも都市的生活様式が浸透していった。このような過程でとくに都市近郊農村に混住化が進んだ。つまりよそ者が共同体を変えていくという現象である。

混住化社会とは、「従来農家を中心として構成されてきた“ムラ”が、高度成長期以降、主として就業構造の変動と人口移入による急激な構成員の変化によって、従来の村落社会の構造的枠組みが変容過程にある地域社会」（徳野 2002: 227）である。よって混住化とは、見知らぬ他人（都市住民）が入ってくるとともに、異なる生活様式が侵入し、またそれに応じて地域社会を管轄する組織の変容が迫られる現象ということになる。

上述のように、自治組織（自治会）は原則全戸加入の原則で成り立っている。それは地域社会を共同的に管理するためには、本質的な特性である。異質なものが共存するのが、地域社会の黄金律である。また行政との関係では、地域代表性を担保するという点でも、自治組織が一つになっていることが求められる。しかしそのためには自治組織の側の柔軟な対抗が求められることになる。

徳野は混住化社会の自治組織形態を①吸収型、②分断型、③従属型、④連帯型に分類している（同: 229-230）。①は来住者の規模が小さく、既存の集落構造に吸収され、地域運営のイニシアティブも地付層が握る。②は来住者の規模が大きく、二つの自治組織がつくられる。③は既成集落で都市的職業への就労が進んでおり、そこに規模の大きい来住者が入ってくる場合である。農業生産組織は自治組織からフォーマルに分離される場合が多い。④は地付農民層、来住層がそれぞれ独自の自治組織をもつ場合である。両者が連合して上部自治組織を形成している（同）。

また小林は、混住化に対する地域社会の対応には、旧来組織を守っていこうとする方向と、新しい要素を取り入れながら柔軟に運営する方向があったとし（小林 1994: 118）、両者の組み合わせをした事例（地元層のみで構成される農業水利組合と、転入層を広く受け入れている組と同行）を紹介している（同）。

混住化社会では、農業/非農業、農家/非農家という異質なものが併存している。その異質性は土地の利用に関してもありえる。中田は農業用水路として利用する農家と、家庭排水路として利用する農家の衝突事例を紹介している（中田 1993: 232-250）。そこでの問いは、異質なものが併存しているときに、いかにして社会は（より積極的にいえばコミュニティは）可能かというものであった。

第3項 すべてがよそ者

（1）親交のコミュニティ

そして、混住、併存とは異なって、極論すれば、すべてがよそ者の地域社会が生まれた。都市の膨張の結果として生まれたベッドタウンである。ここは来り人だけがつくる、すべてがよそ者になった地域社会である。ここでは「個我」としての住民が集住することになる。市民、シビルミニマム（権利意識）といった性格規定がなされたが、コミュニティ形成としてはなお課題をもつものとして描かれた（奥田 1983）。そして個我あるいはマイホームの境界を破るものとしてしばしば行われたのが、親交活動である。祭りとスポーツが、互いを知らない同士でのつながりが一番もちやすいものであった。もちろん親交のコミュニティのままではよいというのではない。問題解決のコミュニティへの発展が期待される。それが地域社会におけるコミュニティ形成という課題であった。

（2）社会的孤立

さらに、都市化の先端に進んだのが、都市内部での社会的孤立である。ベッドタウンでは、核家族（若い親世代とその子供）が住民の中心イメージであったが、まちびらきから数十年たった時点で見いだされたものは、高齢者の単身世帯化、社会的孤立である。依存性の高まる年齢期で、地域社会の内部が個人にまで極小化したことになる。NHKが「無縁社会」というテーマで取り上げたことで、大きな注目を浴びた。そして社会的孤立は、高度成長期のシンボルであったベッドタウンの現在の姿でもあった。

また同じく NHKが『サイレントプア』という題で、CSW（コミュニティソーシャルワーク）の活動をシリーズ番組で放映した。サイレントプアとは声を聞いてもらえない、SOS が発信できないという、孤独である。まさに周りに人がいないという現代的貧困である。この貧困に対して現在行われているのが、見守り活動である。そのサロン型は来てもらう活動であるが、サロンで行われることは交流である。基本は「茶飲み話・おしゃべり」である。また、訪問型は出かける活動であるが、基本は見る（接する）ことを介して、課題があれば専門家に繋ぐ（守る）ことである。つまり基本にあるのは、接すること（交流すること）の現代的な重要性という点である（第2編第5章第1節、第2節参照）。

第4項 都市と農村の交流

(1) 位置づけの変化

以上は、地域社会内部の資源を用いて、まちづくりをしようとする試みである。しかし内部の資源だけではまちづくりが困難になってきている地域もある。例えば農村において、過疎、衰退という現実を目の前にし、外部（都市）の力を活用しようとする交流の取り組みがなされてきた。都市と農村の交流は1970年代に始まり、1980年代半ば以降に本格化したといわれる。交流とは広義に捉えれば、双方の間で物、人、情報などの行き来があることであり、それには様々な形態がある⁴。

交流が成り立つ第一の前提は、肯定的な評価が双方に向けられていることである。第二の前提は、そのことに係わって、交流に使われる資源が、農産物といったモノに限らず、行事（コト）、人間（ヒト）などに拡大されることである。第三の前提は、交流が農村の自らの価値を再認識することと、経済効果の追求という二面性をもっていることである。そして第四は前提というより、むしろ結果であるが、交流が協働と呼ぶことのできる形に発展しようとしていることである。

第一の前提に関しては、旧来の向都離村という一方的な流れに対し、農村への関心が高まるという転換がある。戦前から、農村は都市労働力の供給源であった。戦後の高度成長期においても、出稼ぎ、あるいは挙家離村という形で、労働力を提供し続けてきた。この過程で、農村の側では過疎が進んできた。

しかし、農村の再評価という動きが生じた。ふるさと産品が都市へ届く場合も、農村への関心があるからであり、都市住民が農山漁村へ訪れる場合もそうである。高度成長期に進んだ心の過疎は、無いことを嘆くだけでなく、身近に有るものも無価値と思わせたかもしれないが、それは都市住民にとっては「緑と憩いの場」、「ふるさと」として読み替えられるものでもあった。観光農園、自然休養村、ふるさと会員・特別町民、オーナー制度、ふるさと宅

⁴ 森戸は交流の形態を、網羅的に次のように分類している。①姉妹都市提携による交流。②サミット交流。③農産物を媒介とする交流。この交流形態は最も一般的で、内容もきわめて多様である。都市住民である会員に農産物や特産品を定期的を送るパターンがオーソドックスなもの（「ふるさとクーポン」）。④特別村民制度。ふるさと町民制度など。⑤オーナー制度。⑥イベント交流。イベントを通して農村住民が都市住民と交流するもので、都市で開催される物産展や都市自治体の開催する市民祭などへ参加する場合と、農村の催事に都市住民を招く場合がある。⑦農業体験交流。都市住民が農作業や農産加工の体験を通して交流するスタイル。体験活動が中心になっていることに意味がある（「田んぼの学校」）。⑧保養施設による交流。都市側が多く候補地を徹底的に比較検討して、交流相手の農村を選択し、施設建設に多額の投資を行い、専門の担当者を配するなど、その計画性や事業規模が他に抜きん出ている。都市の主導性が強い交流。農村側も、雇用の創出、販路の拡大、文化的要素の導入など様々な面で地域振興の成果を収めている。⑨都市内拠点施設。アンテナショップ。⑩市民農園交流。市民農園（クラインガルテン）。⑪山村留学。⑫リサイクル交流（森戸 2001: 170-171）。

配便など、身近に有るものを資源とした物と人の交流が行われてきた（大藤 2008：13）。

四全総（1987 年）では、農山漁村の多面的役割の発揮が挙げられ、その方法として都市と農山漁村との広域的交流、都市と農山漁村の国土における新たな相互補完を指摘している。より具体的には、長期滞在型のリゾート地域の整備や、都市、農山漁村の相互理解を図る機会となる小中学校児童生徒の自然体験学習、農山漁村での滞在学習、上下流の地域間交流活動を挙げている（国土庁 1987：14-15）。

そして1980年代後半には、リゾートの時代を迎えた。バブル経済を背景に、民活による大規模リゾートが各地で計画された。大規模リゾートは観光開発であり、農村社会を丸ごと作り替えてしまうものだった。しかしバブルが終わると、大規模リゾートから農山村リゾートへ転換が図られた。

1990年代には農業、農村の資源は、多面的機能として強調されるようになる。そこには教育機能も含まれ、交流の中に体験学習メニューが取り入れられていく。このような過疎地域の再評価という流れの中で、交流は取り組まれてきた。とくに人の交流では、リゾートブームが地域を席卷した後、滞在型のグリーンツーリズム（以下、GT）が注目され、さらに二地域居住も構想されるようになっていく。

このように、農村社会は農業生産だけでなく、その多面的機能において捉えられるようになってきた。都市と農村の交流、GTが取り上げられたのは、このような文脈においてである。それは農村が自らの立ち位置を転換させることである。荒樋は農村の側からのGT導入の背景を、次のように述べている。「[これまで]農業の規模拡大や効率的生産による採算性に邁進してきたが、その結果、農村地域は元気になるどころか衰退傾向に拍車をかける事態に立ち至ってしまった。都市サイドからのまなざしを受けるという環境下において、農産物を生産し給付するという農業・農村のあり方は大きく変化する。停滞化・衰退化を深める農村、とくに条件不利地域の農山村を中心に、農業生産のみを基軸として農家経済の立て直しを志向するのではなく、農業の多角化という方向のなかで農業生産を含めた当該農村に賦存する農村空間や農村文化等の地域資源活用によって農家経済の向上や農業者の意欲昂進を図り、農村地域の活力を高めるという新たな方向性がグリーンツーリズムという取り組みにおいて提示されてきている」（荒樋 2008：10-11）。

このような農村の再評価、そして双方が互いに満たしあうものとして交流が構想されるようになる。例えば森戸は、一方での農村が期待するものとして、「農産物の販路の開拓と拡大、各種の交流イベントによる農村への訪問人口の増大、都市自治体の資金による農村における交流施設の建設など」（森戸 2001：170）を挙げ、他方で斎藤は、都市が期待するものとして、「新鮮で安全な食物の入手、農村空間における休養や癒し、自然と触れ合う中でのレクリエーションや教育、災害時の避難など」（斎藤 2014：343）を挙げている。それは互いに無いものを提供しあう関係である。

(2) 交流に使われる資源

では交流に使われる資源はどのようなものだろうか。上述の点からすれば、それは農村の多面的機能である。日本学術会議は多面的機能を表1のように整理している。それは「農村

表1 農村の多面的機能

農業の多面的機能	森林の多面的機能
<p>1 持続的食料供給が国民に与える将来に対する安心</p> <p>2 農業的土地利用が物質循環系を補完することによる環境への貢献</p> <p>1) 農業による物質循環系の形成</p> <p>(1) 水循環の制御による地域社会への貢献 洪水防止 土砂崩壊防止 土壌侵食(流出)防止 河川流況の安定 地下水涵養</p> <p>(2) 環境への負荷の除去・緩和 水質浄化 有機性廃棄物分解 大気調節(大気浄化 気候緩和など) 資源の過剰な集積・収奪防止</p> <p>2) 二次的(人工の)自然の形成・維持</p> <p>(1) 新たな生態系としての生物多様性の保全等 生物生態系保全 遺伝資源保全 野生動物保護</p> <p>(2) 土地空間の保全 優良農地の動態保全 みどり空間の提供 日本の原風景の保全 人工的自然景観の形成</p> <p>3 生産・生活空間の一体性と地域社会の形成・維持</p> <p>1) 地域社会・文化の形成・維持</p> <p>(1) 地域社会の振興</p> <p>(2) 伝統文化の保存</p> <p>2) 都市的緊張の緩和</p> <p>(1) 人間性の回復</p> <p>(2) 体験学習と教育</p>	<p>1 生物多様性保全 遺伝子保全 生物種保全 生態系保全</p> <p>2 地球環境保全 地球温暖化の緩和(二酸化炭素吸収 化石燃料代替エネルギー) 地球の気候の安定</p> <p>3 土砂災害防止/土壌保全 表面侵食防止 表層崩壊防止 その他土砂災害防止 雪崩防止 防風 防雪</p> <p>4 水源涵養 洪水緩和 水資源貯留 水量調節 水質浄化</p> <p>5 快適環境形成 気候緩和 大気浄化 快適生活環境形成(騒音防止 アメニティー)</p> <p>6 保健・レクリエーション 療養 保養(休養 散策 森林浴) 行楽 スポーツ</p> <p>7 文化 景観・風致 学習・教育(生産・労働体験の場 自然認識・自然とのふれあいの場) 芸術 宗教・祭礼 伝統文化 地域の多様性維持</p> <p>8 物質生産 木材 食料 工業原料 工芸材料</p>

注) 農業の場合は生産活動に付随する機能、森林の場合は主として森林の存在及びその管理活動に付随する機能であるため、やや性格が異なるので、あえて両者を統一せず、基本的に農業・森林両ワーキング・グループの検討結果を生かし列挙するにとどめた。

出典: 日本学術会議(2001: 15)

で農業生産活動が行われることにより生ずる、食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能」(日本学術会議 2001: 31)であり、「農業生産と密接不可分に創り出される」(結合性)ものであり、「農産物市場における価格形成に反映することが困難」(外部経済性)で、「誰でもが対価を支払わずに享受することを排除しない」(公共財的性格)とされる。つまり国民全体(都市住民も含めて)が利用できるコモンズである。交流は、このような農村のもっている機能を接点としている。

結局、GT で用いられる資源は、これまでの未利用・遊休資源であったものといえる(図1)。ここには、これまでの未利用・遊休資源がGTにおける資源として用いられ、そのことがやすらぎ、感動などの都市住民のニーズと結びついていること、さらにそれらの資源が

個々の農家だけでなく、農村地域という地域社会に支えられていること、また経済効果とともに様々な活性化につながることが示されている。そしてそれらの資源は農家、また農村地域（社会）によって生みだされている。

しかしコモンズには、その維持・管理の活動が必要である。図1に従えば、その維持管理を農家および農村地域（社会）が担っていることになる。維持管理にはそのコストの支払いが必要である。仮にそれが農家、農村地域にのみ課されるのであれば、多くの国民はフリーライダーということになる。よってコスト支払いの一つに、日本的直接支払いといった行政による補助がある。あるいは交流、GT に支出される補助・助成もそれに加えてよい。しかし利用者（とくに都市住民）による直接のコスト支払いはどうだろうか。この点が第三の前提に係わってくる。

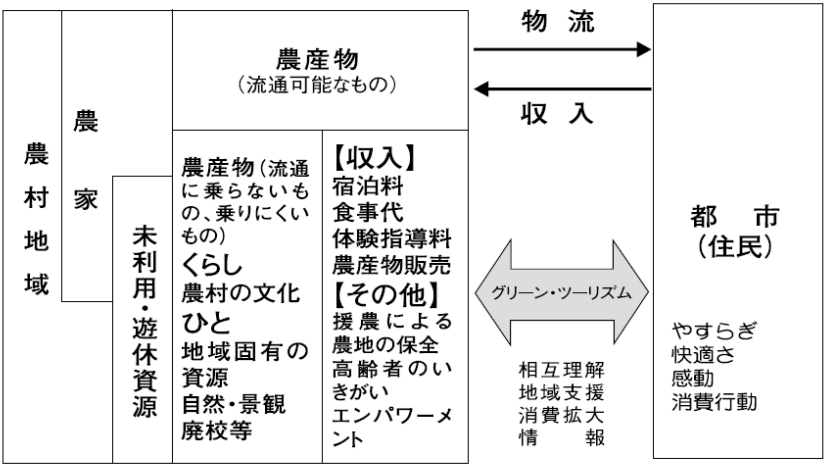


図1 農家経営とグリーンツーリズム
モノが動かず人が動くことによって 出典：山崎・中澤（2008：59）

(3) 交流活動の二面性

森戸はGTを複合的交流ビジネスととらえ（森戸 2001：173）、山崎・中澤は、交流ビジネスの意味を、GT活動の二面性として指摘している（山崎・中澤 2008：64-66）。一つは社会的活動であり、「自分たちの地域の良さをお客様から教えられた」、「農林漁業への誇りを取り戻した」という農村の側の声に象徴される。本稿では、交流のこの面を「心に灯りがともるストーリー」と呼びたい。二つ目は経済活動であり、「農林漁業収入だけで生活していくことの限界の中での経営の多角化」に表現される。

理念型としては、両者は区別できる。前者を追求するときに、客の感動を通して自分たちの暮らしの再評価はえることができる。しかしやはり活動にはコストはかかるわけであって、無償の奉仕として続けることは困難である（交流における、ずれや疲れ）。行政からの補助がある限りはそれも可能かもしれないが、それではきっかけができた後の、自前の活動としては成り立たない。

後者を追求するのは、ビジネス（経済効果の追求）ということになる。確かにGTはツー

リズムであるので、観光と接点をもっている（農家レストラン、農家民宿、有料の体験事業など）。しかし、収益の最大化を目指すのであれば、それは観光開発である。その最たるものはリゾートであった。しかしリゾートは地域社会そのものを丸ごと変えてしまうものであった（農業を続けることは前提にされない）。GTは観光開発ではないが、ビジネスである。大きなお金を目指す必要はないが、小さなお金（農業を続けることのできる）は必要である。それは「農業を続けていくためのGT」という声に代表される⁵。結局、持続する交流には、両者が混在しているといえる⁶。

そして強調したいのは、前者の意義である。前者は交流を通じて、交換関係を越えたものも目指されていることを意味している。先述のホスピタリティ、そして心に灯りがともるストーリーとも通底する、大胆に言えば、交流の成果としての、住民と客の一体化（共同）という関係性である。つまり交流には共同が内在している。さらに共同は、客が地域の応援団となる、まちづくり計画・活動に参加するなどといった関係に発展しうる。こうなったときには、客は仲間となる。つまり、交流まちづくりという発想が生まれる（この点については、次節で詳述する）。

第5項 交流から協働へ

さらに、この交流の展開を協働という概念で捉える視点がある。例えば、「農村の側が都市住民をもてなすという関係の下にある『交流』ではなく、農村住民と都市住民の良好な主体的関係をつくり出す『協働の段階』へと向かう」という視点である（小内 2017: 23）。ここでの協働には、農村と都市の対等性、両者が同じ目標をもつこと、そして互いの異質性が重視されている（同: 23-25）。

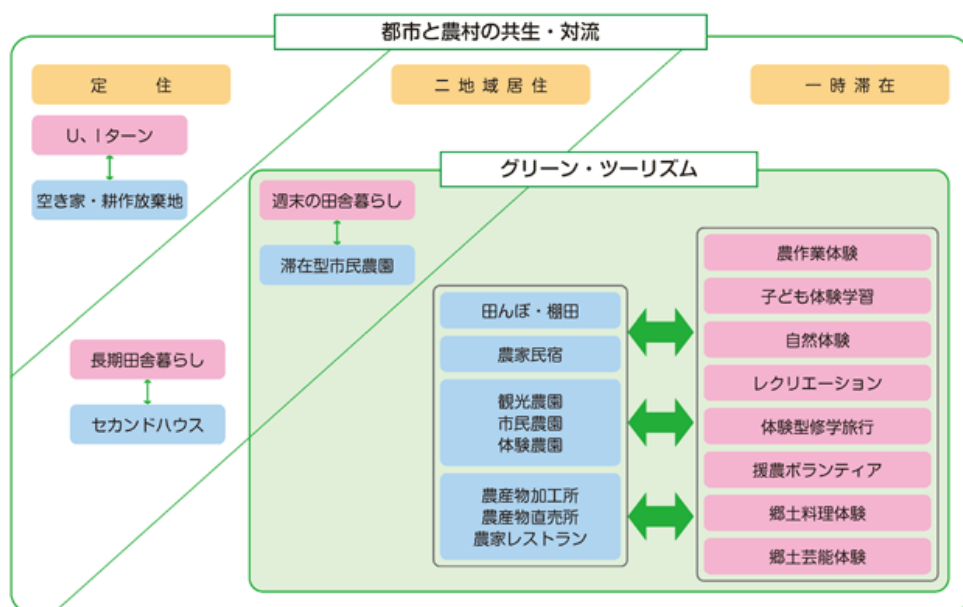
例えばIターン者が集落活動に参加しながら、自らのキャリア・特技を生かし、農村と都市をつなぐといった、旧来の集落ではなかった活動を行っていることが報告されている（松宮 2017: 160-166）。Iターン者は異質な者である。しかし、異質であるがゆえにプラスを生む係わりをしている。協働は、異質なものが折り合うだけでなく、異質なものの係わりがプラスを生むという積極性を有している（価値創造）。もちろん集落活動へ参加することが

⁵ 筆者が安心院のGT調査を行った際、「兼業（農家）を続けていくためのGT」というのが、農泊を行っている関係者の意見であった。GTは観光を目指すさないということである。

⁶ 例えば飯田型ワーキングホリディについて、次のように指摘されている。互いが大切なパートナーとみなされている（井上 2010: 49）。「農村観光ではない」が「田舎リピーター」を確保することにあつた。農業体験料を取らないかわりに労働賃金も払わない。宿泊や食事は作業農家に限るが、料金は取らない等、経済行為はいっさい発生しない……ボランティアに来たつもりなのにボランティアされたみたい」（同: 50-51）。このように賃金、料金の部分は払われていない。しかし移動費、食事代の部分は互いに引き受けている。よってすべてが無償なわけではない。しかし「ボランティアに来たつもりなのにボランティアされたみたい」とあるように、互いの無償の支援は印象深く受け止められ、実際にIターン者が多く生まれている。

前提である。農村の魅力が農家，農村地域によって生みだされているのであれば，係わり方の度合いは幅があるにしても（あらかじめ協定を結ぶ），集落活動の参加は避けて通ることはできない。このようにしてIターン者による，同じ目標（まちづくり）への参加という視点がでてくる。

このIターン（外部の者の地域への移住）までを，プロセスとして構成することも可能である。農水省は一時滞在，二地域居住外部，定住の関連を図2のように整理している。これは外部の者が定住（移住）へ至る段階論とも読むことができる。ここにはそれぞれに提供される体験・内容と，対応する地域資源が挙げられている。地域資源については，地域の側が整備するものとなる（農林水産省ホームページ）。



都市と農村の共生・対流に関わる多様な形態

出典：農林水産省作成

交流，GTでの住民の取り組みは，このような移住までのプロセスの管理として押さえていくこともできる。なお移住後は，上述のように，仲間として協働（集落活動への参加と異質性を活かした活動）に係わってもらうことが求められる。また，他地域に住んだままでの協働もありえる。例えば，担い手の弱体化によって管理が困難になってきた地域資源の管理に，市民たちが加わっていくことがある（中田 2011：178-179）。

本節では，地域社会と外部との様々な係わり方をみてきた。そして最後に，現在，指摘されている，外部との協働という視点を考察した。外部との協働というのは，外部にいながら，なおまちづくりに参加することである。それは違いを活かす連携である。このこと自体はハードルが高いと思われるが，交流が地域社会への理解を生み，支援を促し，それが移住後の協働につながるというプロセスも考えられる。ところで，外部との交流，協働は農村地域だけに限らず，都市遺産がある，衰退がみられる都市地域にも成り立つ。次節では，重要伝統

的建造物群保存地区を活用する事例を考察する。

引用・参考文献

- 赤坂憲雄, 1992, 異人論序説, 筑摩書房.
- 荒樋豊, 2008, 日本村落研究学会編, 日本農村におけるグリーン・ツーリズムの展開, 年報村落社会研究 第43集 グリーン・ツーリズムの新展開.
- 稲田賢次, 2015, ホスピタリティに関する概念の一考察—ホスピタリティ, サービス, おもてなしについて—, 龍谷大学経営学論集 Vol. 55 No. 1.
- 井上浩司, 2010, ワーキングホリディが都市と農村を紡ぐ—長野県飯田市のとりくみから, 農業と経済 2010年8月臨時増刊号 第76巻 第9号.
- 内田隆三, 1996, さまざまな貧と富, 岩波書店.
- エミール・パンヴェニスト, 1986, 前田耕作監修, 歳時不三也ほか共訳, インド=ヨーロッパ諸制度語彙集 I, 言叢社.
- 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, Vol. 14.
- 奥田道大, 1983, 都市コミュニティの理論, 東京大学出版会.
- 岸田さだ子, 2012, ホスピタリティ概念の類型化と現代的意義, 甲南女子大学研究紀要第48号.
- 小内純子, 2017, 農政の展開と協働型集落活動の今日の特徴, 小内純子編, 年報村落社会研究 第53集 協働型集落活動の現状と展望, 農山漁村文化協会.
- 国土庁, 1987, 第四次全国総合開発計画.
- 小林和美, 1994, 混住化と伝統的社会集団—兵庫県姫路市天満地区の事例—, ソシオロジ, 38巻 3号.
- 小松和彦, 1985, 異人論—民族社会の心性, 青土社.
- 小松和彦, 1989, 悪霊論—異界からのメッセージ, 青土社.
- 齋藤朱未, 2014, 都市農村交流に関する研究動向と今後の展開, 農村計画学会誌 Vol. 33, No. 3.
- 佐々木茂・徳江順一郎, 2009, ホスピタリティ研究の潮流と今後の課題, 産業研究(高崎経済大学附属研究所紀要) 第44巻 第2号.
- 敷田麻実, 2009, よそ者と地域づくりにおけるその役割にかんする研究, 国際広報メディア・観光学ジャーナル No. 9.
- 橘弘文, 2008, 二つのホスピタリティ—異人歓待と商業的ホスピタリティ, 小松和彦・還暦記念論集刊行会編, 日本文化の人類学/異文化の民俗学.
- 辰濃和男, 2001, 四国遍路, 岩波書店.
- 徳野貞雄, 2002, 現代農山村の内部構造と混住化社会, 鈴木広監修, 木下謙治・篠原隆弘,

- 三浦典子編，地域社会学の現在，ミネルヴァ書房.
- 鳥越皓之，1993，家と村の社会学 増補版，世界思想社.
- 中田実，1993，地域共同管理の社会学，東信堂.
- 中田実，2011，地域共同管理組織としての〈むら〉と〈まち〉，池上甲一編，年報村落社会研究 第47集 都市資源の〈むら〉的利用と協働管理，農山漁村文化協会.
- 中山和久，2008，異人歓待の源泉について—四国遍路における接待を事例として，小松和彦・還暦記念論集刊行会編，日本文化の人類学/異文化の民俗学.
- 日本学術会議，2001，地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について（答申）.
- 服部勝人，2004，ホスピタリティ原論，内外出版.
- H. C. パイヤー，1997，岩井隆夫訳，『異人歓待の歴史 中世ヨーロッパにおける客人厚遇，居酒屋そして宿屋』，ハーベスト社.
- 早川洋行，1995，世間意識論：「世間」意識から見た現代日本，滋賀大学教育学部紀要 人文科学・社会科学・教育科学 No. 45.
- 樋笠奈穂美・黒田乃生，2011，四国遍路における接待所ならびに接待文化の現状と課題，ランドスケープ研究(オンライン論文集) 4巻.
- 平井知世，2015，大師講オセタイにみるごちそう観—周防大島町沖家室島茶がゆ接待を事例として—，やまぐち地域社会研究 12巻.
- 平尾昌宏，2012，モースと贈与論の陥穽：〈贈与〉の倫理学・哲学的考察への序説，立命館文学，立命館大学人文学会.
- 藤原武弘，2017，四国遍路と接待，関西学院大学社会学部紀要 第126号.
- 前田卓，1971，巡礼の社会学，ミネルヴァ書房.
- 松宮朝，2017，i ターン移住者，集落支援員による「協働」型集落活動—京都府綾部市の事例から—，小内純子編，年報村落社会研究 第53集 協働型集落活動の現状と展望，農山漁村文化協会.
- 宮本常一，1984，忘れられた日本人，岩波書店.
- 森戸哲，2001，都市と農村の共生を考える—交流活動の現場から—，農村計画学会誌 Vol. 20, No. 3.
- 安田彰，2011，サービスとホスピタリティ：その系譜と構造，ホスピタリティ・マネジメント Vol. 2 No. 1.
- 安田彰，2012，「もてなし」—その系譜と構造—，ホスピタリティ・マネジメント Vol. 3 No. 1.
- 山崎眞弓・中澤純治，2008，持続可能な都市農村交流（農林漁家民宿）のために—高知県に見る経済活動としてのグリーン・ツーリズム—，高知論叢（社会科学）第92号.

引用・参考ホームページ

農林水産省ホームページ

http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h25/h25_h/trend/part1/chap3/c3_3_00.html

最終閲覧 2019 年 6 月 5 日.

第2節 交流によるまちづくり－重要伝統的建造物群保存地区を活用したまちづくり

第1項 交流と観光

前節では、地域社会と外部との協働として、とくに農村と都市との係わりを論じた。本節では、都市遺産である、「重要伝統的建造物群保存地区」（以下、重伝建地区）を活用した交流を取り上げる。過疎地域の中には、地域社会の持続可能性が危うくなっているところが多くある。本節で取り上げる地区は過去に繁栄した都市地区であるが、その後の発展から取り残された地区である。その点で、農村におけると同様に、地域社会の持続可能性が問われている地区である。

また農村における交流（GT）が、農村資源の再評価から始まったように、都市遺産を、重伝建地区として再評価するという文化政策を背景に、それを交流資源として、まちづくりを進めようとする住民活動がなされている。

こういう状況下で過疎地域が交流に取り組むのには、1)経済的効果、2)心の活性化、3)人的ネットワークづくりといった目的がある¹。まず1)に関して、もっぱら経済的効果を目的とする交流は、観光と呼ぶのが適切である。とくに重伝建地区は、観光資源として多く活用されている。観光では、住民の生活世界とは切り離された別世界があつたえられ、そこで非日常性が演じられる。交通、宿泊、飲食、土産など、成功すれば産業として期待できることから、過疎地域は定住者の仕事づくりのために、観光開発を受け入れてきた。リゾートブームはその最たるものであった。しかしマス・ツーリズムではないとしても、ふるさと観光、個性的な体験ツアー、小さな観光といったように、観光は依然として交流の軸であり続けている。

次に2)に関して、心の活性化とはいわゆる地域の宝を探し、それを交流客にも開放し評価を受けることで、地域住民の心に灯りをともす（心の過疎に打ち克つ）というストーリーのことである。住民は交流客の感動を通して、自分たちが当たり前だと思っていたものの価値に改めて気づき、誇りをもつようになる。交流客の感動が住民に伝播するのは、ともに同じ世界を体験しているからである。そこには観光との違いがある。そして宝はモノに止まらず、コト、ヒトへと広がっていく。そうなれば、地域がまるごと博物館（エコミュージアム（大原 2005: 20）となる。また地域の宝は自らの価値を映し出す鏡である。それを発見し、磨くこと（地域への認識）が深まっていけば、担い手を成長させるまちづくり（地域学・地

¹ 徳野は都市農村交流にみられる農村振興や地域活性化などの政策目標を①地域の人口（担い手）の確保、②地域経済の浮揚（所得の向上）、③地域住民の活動の活性化と満足度の向上にまとめている（徳野 2008: 55）。また土屋もGTの地元への効果として、経済面での効果（収入、雇用、知名度アップ）、精神面での効果（やる気、元気、誇り、視野、問題意識など）、交流による効果（人脈づくり、情報ネットワーク、ファン、常連客→将来的には移住）、環境保全面での効果（地域の土地利用、環境の健全化）を挙げている（土屋 2006: 46-47）。

元学（吉本 2006：36-39）へと発展する。

最後に 3) に関して、交流客には理解者、ファン、仲間、支援者といった役割が期待されることがある。そこにも観光との違いがある。観光は他人同士の間での「売買」²であり、関係もその場で決着し、それ以上のことは期待されない。他方で連帯関係にある者同士であれば、接触場面での「気前の良さ」（橋本 2001：116）、あるいは将来の返礼が期待される。将来の返礼には理解、支援といったものも考えられる。つまり交流では他人同士の関係を越えた、連帯関係、仲間関係への移行が目指されている。とくに近年では、前節で述べたように、交流は協働を志向するようになっている。

現実に行われている交流の目的は複合的であるが、以上の点から、観光と 2)、3) の観点から行われる交流を概念的に区別しておきたい³。広義には交流は観光を含むが、狭義には観光と区別される。それは地域社会の担い手づくりを目的とするものである。以下本稿では、交流を狭義で用いる。

再度、交流の特徴をまとめると、(a) 自らの生活（様式）を交流資源として外部の人間に開くこと、つまり他者が生活の中に入ってくること、(b) そこで住民が何らかの程度において、非市場的なサービスの担い手になっていること、(c) 住民の心が活性化すると同時に、交流客との仲間としての関係がつくられようとしていることである。つまり交流は定住者の心の活性化、外部の仲間づくりを生み出すという点で、まちづくりの一手法となる可能性をもっている。

また交流する人々とは一方での迎え入れる側と、他方での訪れる側である。前者は当該地域社会に暮らす人たちである。後者は出身者またそれ以外の外部の人たちである。他出子が親元に里帰りするのも交流である。訪れる度に故郷を追体験し、仲間であることを再確認する。それ以外の人たちは交流体験を通して、仲間への入口に立つ。前述のように、まちづくりの本質は住民参加にある。よって交流は外部の力を活用したまちづくりである。

交流は農山漁村だけで行われているのではない。地域の歴史性に応じて、交流に用いられる資源は様々である。農山漁村、伝統的都市、それぞれの資源がありえる。ただ現代の都市にはないものというのが共通項である。

重伝建地区は 1975 年の文化財保護法の改正によってつくられた「伝統的建造物群保存地区」制度において、国がとくにその価値が高いものとして選定するものである。1976 年から 2018 年 8 月までに、118 地区が選定されている。重伝建地区はいわゆる文化財であるが、その規制は内部にまでは及ばず、住民としてはその使い方に創意と工夫の余地がある。本節のテーマに係わらせては、少なくとも観光資源と交流資源の両方の利用の仕方がありえる。

² 橋本は観光を「売買」と定義し、「すべてのサービスに代価が支払われる。その『取引』的關係が『統合』的關係に進展することは予定されていない」とする（橋本 2001：116）。

³ 青木は G T を観光から区別する必要性を指摘し、G T を「農山漁村の有する歴史・自然・社会・文化など、多元的な資源を活用した、都市住民と農村住民による、対等かつ継続的な交流活動」（青木 2004：64）としている。とくに対等性は観光にはみられない特徴である。

本節では、山口県萩市堀内地区・辺野古地区・浜崎地区、香川県丸亀市塩飽本島町笠島地区、広島県呉市豊町御手洗地区の取り組みを事例として取り上げ、比較検討を行う。これらの対象地区は農山漁村ではなく、かつて繁栄した都市（城下町、港町）である。しかし戦後の工業化、都市化の波から取り残され、逆にそれによって歴史的まち並みが残った地区である。この歴史的まち並みも、現代の都市住民にとっては非日常性の空間である。以下、重伝建地区を資源とした取り組みから、交流によるまちづくりの可能性とその実現に向けての課題について考察する。

第2項 観光、交流、まちづくり、重伝建地区

(1) 観光、交流、まちづくり

地域社会にとっては、観光も交流も外部の力を活用することである。内部の力では足りない場合に、外部の力を使ってまちをつくっていくことである。しかし、筆者は上記のように、概念的に観光と交流を区別したい。ここで改めて概念的に観光と交流の違いを示しておく。

観光とは「楽しみのための旅行」（岡本 2001: 2）であり、場所の移動（旅行）と非日常体験が要件である（東 1999: 107-108）。刺激であれ安らぎであれ、日常では味わうことができないのが非日常体験である。図1にあるように、私たちの居場所（「ここ」）の日常生活は仕事や学校である。しかし大抵は非日常性を演出するイベントや装置が隣り合わせにな

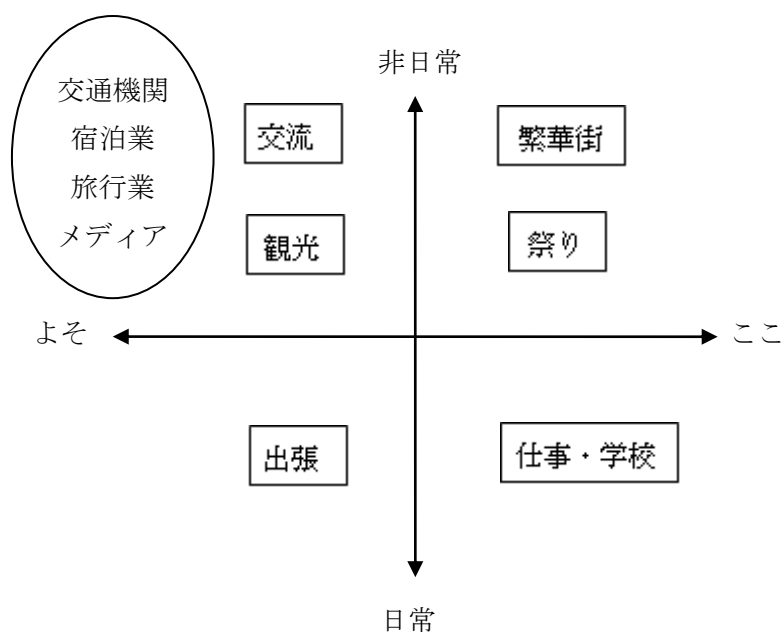


図1 観光行動の枠組み

出典：筆者が作成

っている。一日の中の仕事帰りの一杯、季節ごとの祭り、繁華街などである。とくに都市の繁華街は毎日を祭りに演出し（松平 1994: 18）、人々の非日常へのニーズを吸収する巨大な

装置となっている。

そして居場所を離れることは、それ自体が日常の衣（役割）を脱ぎ捨てる契機にもなる。「遠くへ」という物理的距離は、「別の」という心理的距離も生みだす。このようにして、居場所を離れて「よそ」で非日常体験をする観光が成立する。生活が豊かになり、余暇時間が増えてくる。また交通機関が発達し、メディアが盛んに観光情報を提供する。そうなれば観光へのニーズは飛躍的に高まり、巨大な観光産業が展開する。また過疎地域の側も仕事づくりにつながるため、積極的に観光開発を行ってきた。いずれにせよ観光（開発）とは産業化の一手法である。

他方で、場所の移動、非日常体験は交流の要件でもある。しかし交流と観光は以下の点で異なる（図2参照）。通常、観光商品はそれ用のものとして、サービスを提供する人々の生活とは切り離され、囲い込まれている。観光客も商品の背景にある生活世界にはさしたる関心をもたない。逆に囲い込みに失敗する時、観光の負の側面や軋轢（生活は見せ物ではない！）が生じる。よって、テーマパークがまちじゅうに溢れだすことはありえない。

観光客は市場取引の相手であり、他人である。そこでは連帯関係は期待されない。そこでの資源やサービスは商品であり、演出、時には創造される（「感情労働」（須藤 2008： 22）としてのホスピタリティ）。観光客の心は熱しやすく、冷めやすい。迎える側は資源を次々と更新することで、客の求めるサービスを提供し、客の欲望を積極的に引きだそうとする（テーマパーク）。それによって大きなお金を生みだそうとする。それは仕事という関係行為である。

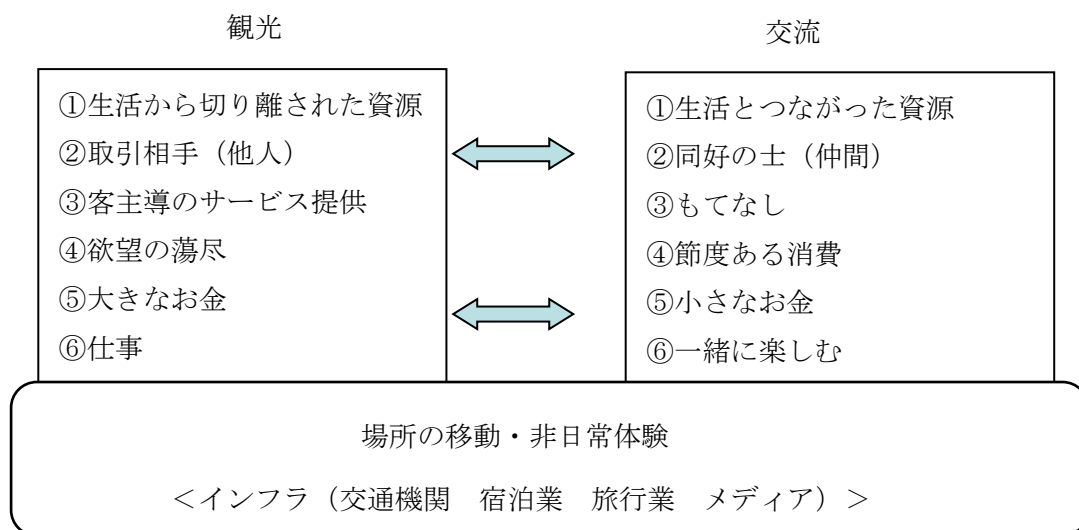


図2 観光と交流の違い（ホストとゲストとの関係性の違いから）

出典：筆者が作成

他方、交流においては、資源は人々の生活と切り離されているのではなく、人々が生活において現に使っているもの、体験しているものである。客も資源の背後にある生活世界に理解を示しやすい。

客の感動は迎える側の自己変容を生みだす。客は同好の士である。迎える側は時には解説

者（ガイド）として振舞う。連帯関係が発生すれば、もてなし（おすそわけ）が行われる。客の側も節度をわきまえた、もてなしに答える行動をとる。仲間関係の中で、互いが従う規範や作法が生まれる。結果として、その場では、例えばお礼といった小さなお金しか生まない。それは仲間と一緒に楽しむという関係行為である。結局、観光と交流の概念的な違いは、来訪者が地域生活から切り離されるか、迎え入れられるかにある。迎え入れられることによって、交流客は仲間となり、応援団の役割（将来の返礼、贈与交換）が期待される。

また交流の深まりの先に、定住が期待されることがある。しかし定住は荷の重たいものである。交流は「おいしいところだけを、一時的に味わう」ものであるのに対し、定住は「生活の丸ごとを、久しく引き受ける」ものである。定住のためには仕事をみつけると同時に、地域社会の一員になる必要がある。交流に期待されるのは、楽しむことを通して、まず客の側で地域社会への理解が深まっていくことである。

もちろんこれは交流が上手くいった時の話である。他人の中から仲間を選びだすことに失敗することもある。また現実には程度問題なので、観光か交流かという二者択一ではない。支払った以上の好意が示される観光もあるだろうし、もてなしの際にできるだけ返礼をしようとする交流もあるだろう。どのような事業を実施するかは、地域社会が戦略的に決めていけばよいことである⁴。このように、概念的に観光と交流を区別しておきたい。

ところで、筆者が交流と呼んでいるものは、観光の新しい形態（ニューツーリズムにおける体験・交流型（観光庁 2010: 2）。傍点筆者）と整理されることがある。いわゆるマストツーリズムとは異なるものとして、オルタナティブ・ツーリズム、ニューツーリズム、体験型、交流型、まち歩き型、さらに着地型といった観光形態が指摘されている。いわば、観光の交流への浸透である。

例えば観光資源については、それ用に囲い込まれ、演出されたものではなく、マストツーリズムの時代には「D 級」とされた「住民の利用に資するもの」（つまり観光の対象とはみなされなかったもの）が、今ではおたからとなっている（富本 2016: 65）。

その一つがまちである。長崎の「さるく博」の成功以来、まち歩き型が広まったという。まちは歩くことで感得される。宮本常一は「あるく」ことについて次のように述べている。

本物をみるということは、あるく以外に実は方法のないものなのです。自分自身がその体験を持たない限り、実はその本物はわかりようがないのです。

そしてみることの中に発見があるのです。そしてそれをみるということは、外側からみ

⁴ 徳野はGT がもたらすのは、 $+\alpha$ の補助的収入であることを指摘している（徳野 2008: 75）。また筆者が安心院のグリーン・ツーリズム調査を行った際、「兼業（農家）を続けていくためのGT」というのが、農泊を行っている関係者の意見であった。GTは観光を目指さないということである。他方、連帯をつくりたい交流では、「もてなし」、「おすそわけ」という言葉がよく使われる。しかし踏み込んだとしても、仲間づくりに失敗した時、交流疲れがおきる。客との距離の取り方が重要である。

るだけではなく、まず内からみるということが大事なことになっています。われわれは目を開いてみておりますけれども、その開いてみておる中に、実はわかっていないことがずいぶんたくさんあるのです。……真剣にみていけばいくほど、わからないことがふえてくるのじゃないでしょうか。わかったと思ひ込むことではなくて、わからないことを確かめる。(宮本 1986: 83-108)

さらにつけ加えると、『きく(聞)』は、しかる後に疑問に思ったことを聞くのである。見ただけでは分からないことを聞くのである。聞くことによって理解を深めることができるからである」(立平 2006: 115-124)。

このようにして、客のまち歩き、そして住民のガイドという交流方法は、学ぶこととつながっていく。また、「さるく博」は市民参加のもと行なわれ、たくさんの市民プロデューサーがコース設定、ガイドを行ったという(金 2018: 250)。こういった市民がえたものは、まちの再発見であり、本人の主体化である。

まち歩きは、現在では様々なまちづくりの分野で用いられている方法である(第2編第1章第2節)。「あるくきくみる」という過程を通して、「本物」(まちの課題、お宝)を感得する。それはまちの再認識を生み、また、まちに暮らす人の再認識を生む。これは立派な住民によるまちづくりの一過程である。

さらに、まち歩きでは、「対話と共感による互酬的な関係性」(同: 251)がみられたという。住民と客との間でも、学びあいがなされたことになる。ここには観光における商品交換を超えた、住民と外部の人間(交流客と呼びたい)がともにまちづくりを行うという方向性がみられるのではなかろうか。

最後に着地型でも住民参加が強調される。観光客の発地と着地の移動を考えずにすむ、さらにネットが情報発信機能を引き受けてくれる現在(尾家 2008: 9)では、着地の側が主導権を握ることができる。とくに内的資源をもたない、ただし危機感をもつ過疎地域においても取り組みやすいものといえる。

これらの現象は、観光と交流が接ぎ木されたものと考えられる。筆者は、重伝建地区が観光に使われることを否定しているのではない。また観光と交流の併存を否定しているのではない。例えば、インフラは両者共有である。しかし交流と観光の区別にこだわるのは、上述のように、観光と交流とでは、住民の客との係わり方(社会関係)が異なるからである。またそのことによって、客のその後の地域社会との係わり方の違いを生むからである。繰り返せば、観光客は他人であり、交流客は仲間である。

もちろん「交流疲れ」という現実はある。靄はその原因として、「一方的、一回だけじゃ、何も残らん[こと]」、「やらされ感」、そして「対等[でない]」ことを挙げている(靄 2016: 6-7)。もともと、仲間として交流客がそこにやってくるわけではない。交流客が仲間になるために、リピートの中で、どのような関係を築いていくかが問われる。

このような問題意識は、関係人口という用語で提起されている。関係人口とは、「長期的

な『定住人口』でも短期的な『交流人口』でもない、地域や地域の人々と多様に関わる者」（総務省 2018: 1）である。それは住んでいなくても、地域の人にとって仲間である（田中 2017: 26）。このように、関係人口は外部の人間ではあるが、筆者が交流の発展として期待する、まちづくりの仲間として活躍してもらいたい人々である。このような仲間となるまでの道筋をどう発見し、つくるかが課題であろう。

他方で、観光における外部の活用とは、観光商品の消費者としての活用である。そして事業者でない住民は、観光客が地域になんらかのメリットをもたらす存在ととらえるのが、せいぜいのところであろう。

このように考えれば、観光には住民参加はみられない。しかし、「観光まちづくり」という用語がある。観光客にとって良いまちは、住民にとっても良いまちという点では、観光はまちづくりと結びつく。しかし良いまちが住民参加でつくられなければ、まちづくりとはいえない。

例えば、森重は観光まちづくりの定義から、①地域社会が主体になる、②地域資源を活用する、③交流を促進する、④まちの魅力や活力を高めるという 4 つの要素を引きだし、①、②については、観光事業者が主導し、地域の人びとがかかわる機会がない活動や、地域外から資源を誘致して進める活動ではないことを意図していると指摘している（森重 2015: 23）。つまり、事業者としてではなく、住民として参加するとき、良い観光地づくりにどのような住民の係わり方があるのだろうか。例えば、まちの魅力を伝えるインタープリター（ボランティアガイド等）であろうか。いずれにせよ問われるべきは、観光における住民の係わり方である。

そして、このようなまちづくりを進めるためには、地域協働管理機能が求められる。まちの良いところを維持、促進し、悪いところを改善する努力である。それはまちにあるヒト、モノ、コトを将来に向けて調整することである。とくにそれらを管理する主体が必要であり、ここでは所有者、地区住民、地区管理団体、外部の人間（交流客）、行政などが挙げられる。

重伝建地区には建造物の所有者がいる。しかし地区として選定されている以上、コモンズとしての性格をもつ。よって所有者間の調整によって魅力が高まる。そして、重伝建地区は生活の場でもある。利便性の高い生活と、昔ながらの建物、土地利用はなかなか一致しないかもしれない。しかし周囲の雰囲気を壊さない事業は可能である。

また、重伝建地区は文化財であり、外部にもその魅力は開かれている。つまり現にそこで生活が営まれている場所である複合型観光資源である（吉田 2006: 166-169）。重伝建地区の活用という場合、外部の力を活用する場合が多い。観光客、交流客を意識した活動、事業である。

重伝建地区に対して、行政は規制と助成が基本的スタンスであるが、保存と活用、生活の場としての充実、事業活動、観光客・交流客の活用、これらについては住民による活動の余地が大いにある。まちづくりの本質は住民参加にあり、重伝建地区を活用した交流を、まちづくりの文脈で取り上げようとする所以である。

(2) 重伝建地区の特徴

上述のように、重伝建地区は観光と交流の両方の利用の仕方がありえる。ここで重伝建地区の二つの特徴について確認しておく。第一に、重伝建地区の建物には「内は自分のもの。外はみんなのもの」（田村 2005: 10-12）という特徴がある。建物は文化財としての規制は受けるが、それは内部にまでは及ばない。江戸時代の建物であっても、江戸時代の暮らしをせよというわけではない。つまり一つの建物の内と外で切り分けがされるわけであり、「住宅をどうしようと自分の勝手」ではないが、「どうにもならない」ということでもない。内部と外部をどう使い分けするか、そこに住民の創意と工夫の余地があることになる。重伝建地区は生活の場でもある。

また「外はみんなのもの」という場合、「みんな」に加えることができる人たちは様々にある。例えば自分自身、同じ重伝建地区の人たち、そして交流客、観光客である。どういった人に開くのかについても工夫の余地があることになる。

第二に、街として一つながりになっているということである。先述のように、一つながりになっているものは、それぞれの部分が互いにプラスやマイナスの影響を与える。よって連携することで $+\alpha$ が生まれる。例えば観光客にとっては、伝統的な一軒の家屋よりも伝統的なまち並みの方が、あれこれ見ることができて訪れやすいことになる。逆に一箇所マイナスがあると、全体に悪影響を与える。これは住宅街や商店街といった街（まち）に共通した特徴である。よってまち並みであるということは、連携が取れる場合には大きな財産になる。つまり価値あるまち並みにしようとするれば、住民たちの連携が必要となる。そこにも住民の創意と工夫の余地があることになる。

第3項 対象地区の概要

(1) 対象地区の概要⁵

表1にあるように、対象地区はともにかつては繁栄を誇ったが、戦後の高度成長期における産業化、都市化の波から取り残されたところである。条件不利地域にあることがその理由である。とくに笠島、御手洗⁶は離島地区であることから、そのことが強く現れている。逆に取り残されたからこそ、まち並みという都市遺産が残ったともいえる。しかし遺産は守ろうとしなければ失われてしまう。都市の暮らしがどんどん入ってくると、利便性と昔のまち並みの保存は衝突する。それでもまち並を残す、あるいは昔のまち並みを復活させるというのは、そこに価値を見いだして何かに使おうとする運動があって可能になる。

対象地区は観光、あるいは交流に取り組んできた。萩では「城下町、明治維新の人物」、笠島では「塩飽水軍の港町」、御手洗では「風待ち、潮待ちの港」という地域イメージを創

⁵ 各地区の記述は2006年度に行ったインタビュー調査に基づくものである。

⁶ 調査時点ではまだ橋はかかっていなかった。

りだしている。いずれも歴史性を光らせたイメージであり、都市住民にとっての非日常性、ノスタルジーに訴えかけるものである。また重伝建に選定された年は、萩が1976年（1976年に堀内地区、平安古地区が選定、その後2001年に浜崎地区が選定）、笠島が1985年、御手

表1 地区の特徴

	萩	笠島	御手洗
過去の繁栄	毛利氏城下町	塩飽水軍の港町	江戸時代の港町
立地条件	山陰の海岸（山口県）	瀬戸内海の離島（香川県）	瀬戸内海の離島（広島県）
重伝建選定年	1976（2001）	1985	1994
地域イメージ	城下町，明治維新の人物	塩飽水軍の港町	風待ち，潮待ちの港
観光	観光地	なし（失敗）	なし（これから）
交流	始めたばかり	活動の蓄積あり	活動の蓄積あり
推進主体	NPO萩まちじゅう博物館	自治会（NPO法人本島町笠島まち並保存協力会）	重伝建を考える会
生活	停滞	過疎化	過疎化
展望	観光と交流の二本立て	交流の推進	交流の推進，観光化

出典：筆者が作成

洗が1994年である。状況論としては、選定後に観光を巡る状況も変わってくる。そして対象地区の取り組みの背景には、生活面での停滞、過疎という問題があったことも指摘しておきたい。以下、対象地区について説明する。

(2) 萩

萩は山口県の山陰側にある。毛利氏の城下町であり、今でも江戸時代の区割りが残り、三ヶ所の重伝建地区と歴史上の人物ゆかりの地が点在している。萩はうまく観光化のスタートを切ったというべきであろう。萩が観光地として注目を浴びたのは、日本全体が高度経済成長によって豊かになっていったと同時に、失われつつあるもの、残っているものへの憧憬が人の心をとらえようとしていた時である。1970年代に入り、旧国鉄が「ディスカバー・ジャパン」キャンペーンを行い、文字通り日本を発見し、自分自身を再発見する旅がブームになっていった。そういった流れの中で、中山道の妻籠・馬籠宿、倉敷、津和野などとともに、萩も注目されるようになる。萩焼、夏みかん…萩を彩る小道具が揃っていく。交通インフラ面では1975年に山陽新幹線が博多まで開通し、その年に萩は最大の観光客数を数える。しかしその後観光客数は減少傾向を続けていく。

そこで萩では、現在、「萩まちじゅう博物館」として交流の取り組みを始めている。「萩まちじゅう博物館」の考えをまとめると、次のようになる（萩まちじゅう博物館ホームページ）。（ア）住民が「おたから」を再発見し、守り育て、誇りをもって次世代に伝えていくことがまちづくりである。（イ）「おたから」は博物館の中だけにあるのではなく、まちじゅうにある。しかも文化財だけでなく、歴史や文化、自然や民俗など、そこに物語をもつもの（産業：いりこ工場、かまぼこ工場も含まれる）である。（ウ）住民が誇りをもって住めるまちが観光客

にも受け入れられる。つまり「おたから」を磨くまちづくりの活動が、観光振興につながる
とっている。

萩では観光と交流をとくに区別してはいないが、上述のように、両者は概念的には区別するべきである。従来の観光が苦しくなってきた時に、交流によって厚みをつけようとしているのが萩の今の取り組みである。例えば観光産業を成り立たせているインフラは、交流客も利用する。交流資源を発掘し、磨くことで、そのインフラ利用者をさらに増やすことができる。また観光産業の側にも新しい観光の動きがあり（スロートーリズムなど）、交流への接近がみられる。

萩では「NPO 萩まちじゅう博物館」という推進組織をつくっている。メンバーは「この指止まれ」方式で集まった人たちで、必ずしも文化財に住んでいる住民ではない。会員は 100 人程度で（2006 年当時）、Uターン者、女性が多いという特徴がある。会の活動は、研究・保存、展示・情報発信・活用など多岐にわたるが、博物館の運営にも係わっている。そして「おもてなし」の一つとして、観光ガイドにも力を入れている。またそれとは別に、浜島地区では、住民のまちづくり活動と連動した形で交流が行われている。各家が年に一回「おたから」を展示するイベントを行い、家の奥にしまわれて、他人の目に触れなかった「おたから」を公開している。

(3) 笠島

香川県丸亀港からフェリーで 30 分程度のところに、塩飽水軍の本拠地として栄えた本島がある。この本島の北東部に笠島地区がある。重伝建地区に選定されてから、少しずつ整備を進めてきており、現在では統一された色調、建物のまち並みとなっている。不在家屋もあるが、そういうところも外観は整備されている。常住人口は 143 人、77 世帯（2008 年 9 月 1 日）⁷である。

笠島の取り組みに際しては、過疎が進んでいるという危機感があった。しかし不在家屋もあることから、意見をまとめることができるかという問題もあった。結局、笠島では自治会がそのとりまとめ役として機能した。1982 年に「笠島まち並保存協力会」が発足し、会長を自治会長が務めた。自治会がこのような活動を行うのは、共同問題の解決という、その期待される活動の点から、ごく自然なことである。不在家屋の人たちからも「（文化財に指定されるような）それだけの地域なら協力しましょう」ということで、了解が得られた。まち並み保存推進組織は現在、「NPO 法人本島町笠島まち並保存協力会」となっているが、自治会とつかず離れずの組織であることは変わりなく、自治会の班長が理事を務めている。この会は交流客用施設の「笠島まち並保存センター」、「小栗邸ふれあいの館」、「文書館『藤井邸』」の管理、運営を行っている。また住民で街路、公園の清掃を行い、不在家屋の宅地内清掃も引き受けている。

⁷ 丸亀市役所調べ。

笠島には産業としての観光インフラはない。過去において本島全体で観光産業が入ってきた時期があったが、失敗したとのことである。今、笠島で現実可能なことは交流であろう。同時にその交流客への期待は熱いものがある。「NPO 法人本島町笠島まち並保存協力会」では、2005 年 1 月から「民家民宿（大倉邸）」を運用している。空き家になっている民家を、一日一組に民宿として提供するものであるが、食事はついていない（自炊設備あり）。このような積極的な交流事業は始まったばかりである。スタート以来、子ども連れの家族を中心に、100 人程度の利用者があった（2006 年 9 月まで）。交流客に対するイメージは、「わざわざ選んで来て、いろんなことを聞いて、話がうまい」というものである。確かに好みとこだわりをもった人たちといえよう。そしてこういう人たちとの交流が、将来的に定住につながるのではないかと期待している。またそういう人たちに「おせったいの心」で接していこうとしている。

笠島の場合一般の交流客だけでなく、島外の笠島出身者との交流も行われている。例えば島外の笠島出身者も NPO 会員になっており、年会費 3,000 円である（居住会員は 1,000 円）。島外の出身者にとっては、誇れる郷土を守っているのは居住の人たちであり、居住の人たちに「管理してもらってありがとう」という気持ちをもっているとのことである。また年一回の「笠島まち並みふれあい祭り」にも出身者が帰ってきている。このように笠島の交流事業は、担い手を育てようとするまちづくりの活動を目指している。出身者とは思いが詰まった誇れる郷土を共通項として、また一般の交流客とは将来そうなるかもしれないという期待をあてにしてである。しかし大きな問題は、過疎、高齢化の進行である。交流の中から生活自体の再生産、持続可能性をどう編みだしていくのか、これが課題である。

（4）御手洗

呉市豊町御手洗地区は大崎下島にある。2008 年 10 月時点ではなお離島で、車で行くとなれば、フェリーを使うことになる。地区内の建物は色や建築方式などに統一性をもたせ、景観を保存するために地区全体で協力している。しかし雨戸がおりたまの不在家屋もかなりある。人口は 296 人（住民基本台帳 2008 年 9 月末）⁸で、高齢化が進んでいる。観光客対象の店はなく、交流施設として潮待ち館がある。2008 年 11 月には念願の橋が架かり、離島ではなくなる。

保存地区の選定は行政主導で進んだ。それを受けて、住民組織「重伝建を考える会」がつけられた。「選定されたことで観光客が来る。どう対応するのか」、「御手洗をなんとかしたいといけない」と考え始めた住民有志が立ち上げたものである。今では会員はむしろ島外会員の方が多く、島外会員は御手洗出身者がほとんどである。

会は保存地区について考え、まち並みを保全していくことを基本的な活動目的としている。ただし、まち並のいわゆるハード面は行政に任せて、自らはソフト面、つまりそれを活

⁸ 呉市役所調べ。

かす工夫に関する活動を行っている。例えばガイド、歴史と文化を学ぶ勉強会、情報誌『みたらい通志』の発行、まち並みや神社等の清掃活動などである。

もちろん最初から活動がうまくいったわけではない。多くの人は自分の地域がそんなたいしたところだとは思っていなかったし、観光客なんか来るわけがないと思っていたそうである。そして観光ガイドを始めた時も、「暇だからやっている」、「好きでやっている」と思われたとのことである。具体的にはイベントを行うことで住民の意識を変えていった。例えば著名人を招いての雅楽コンサート、俳句の会である。その時、地元のグループと共同開催し、地元の活動を知らせるようにし、御手洗地区の再認識、再評価につなげていった。その後フォトコンテストや落語の会なども行っていく。御手洗のまち並の再評価とともに、文化の再評価も仕掛けていったわけである。

このような活動を5年くらい続けることで、住民の見方が変わってきたそうである。その頃に「住民皆ガイド」を提唱した。住民が交流客にガイドをしよう、それが難しければ、潮待ち館に行けばガイドしてくれる人がいるというおう、それが難しければ、挨拶しようという運動である。それによって住民の意識が変わったとのことである。今では軒に一輪挿しを飾るという、細やかな気配り活動も行われている。

選定後、事業によってなによりも街がきれいになったとのことである。そして重伝建を考える会の活動によって、住民の意識が変わった（全ての住民ではないにしても）といえよう。変わったのは、心に灯りがともったということではないだろうか。住民皆ガイドというのは象徴的な運動である。もちろん会の活動以前は、ガイドするに値する地域の宝があるなどとは思っていなかったであろう。まずは勉強会がある。埋もれていた（気づかずにいた）歴史を再認識していく。すると自慢できる歴史が浮かび上がってきたわけである。そして交流客がやってきて、感動する。そうすると住民の心に灯りがともる。自らのまちの良さを誇りをもって語ることができるようになる。このように交流客を意識した活動を行うことは、結果としてまちづくりのエネルギーを生み出すことになる。

他方、住民のまちづくりの活動は交流客にとっても味わいのある体験を提供する。重伝建地区といっても、ハードな部分だけでみれば、まち並みでしかない。眺めるだけでは、あるいは車で通り過ぎるだけでは、その味わいは分からない。まちを味わうにはコツがある。それを教えてくれるのがガイドである。そこに住んでいる人がそこにある物語を語ってくれるわけである。私たちは物語があって始めてその対象の意味を理解する。いわばガイドは語り部である。しかも語りが上手であれば、私たちは惹きつけられてしまう。例えば「七卿館というのがあって、そこには幕末の…」となると、それは歴史の一コマがこの場所で演じられたということになる。歴史好きの人には魅力である。

確かに交流は招く側にとっては、自分たちの生活を客にも開くことである。それが招く側の生活を乱さないのは、両者が作法を守っているからである。調査の中で、ガイドをしてもらい、そこで確認できたことは以下の点であった（大藤ほか 2006: 5)。

私たちを案内してくれたガイドさんは、客に喜んでもらうために、まず自分が健康である

ことに留意し、そのためにウォーキングをしていた。そして客に楽しんでもらうためには、自分が楽しむことが必要とのことであった。具体的には、友人と誘い合って、夕方、丘に登り、夕日が沈むときには波が金色に輝くのをみて、月が上がるにつれて波が銀色に変わっていくのを見る。夜になるとみんなが持ち寄ったもので食事し、その後、寝ころんで夜空をみ上げると、星が手に届くような近いところにみえるそうだ。なんともうらやましい話である。回りを海に囲まれた島であり、夜の灯りの乏しい過疎地域だからこそできることだろう。こういうことを語られると、ぜひ夜も御手洗にいたいという気になる。

またガイドさんは若胡子屋であった悲しい物語を、紙芝居で演じてくれた。芝居調の話し方で、とても感情のこもったものだった。ずいぶん練習したのだろうと思われた。自分が楽しいと思ったこと、感じたことを、客にわかるように準備や努力をして伝える、これがガイドさんの作法だろう。

他方、客にも作法は求められる。ガイドさんは「話は聞いてほしい」といつていた。これは最低限の客の作法だろう。話を聞きにきている、体験しにきている、そうであれば最低限の作法である。その他に、ガイドさんにもっと話を引っ張りだすような質問をする、感心したこと・うなずけることは、そのように声や表情にだす。それによってガイドさんを喜ばすことができれば、さらにベターな作法だろう。交流客もまた作法をもつべきである。このような接し方がなされているとき、客は同志＝仲間になるだろう。

そして物語は過去だけに限らず、今現在の物語もありえる。例えば、先ほどの住民の心に灯りをとすために行われた伝統文化のイベントを、交流客にも開くことも考えられる。このまち並みでそれらが行われているとすると、そこに御手洗のまち並みの現在の活かし方の一つが現れていることになる。まち並とともにある暮らし、この体験も一つのソフトになる。それはただ眺めて廻るだけでは獲得できない、深い体験である。

第4項 交流の中での担い手の育成

以上、対象地区の比較を行ってきた。重伝建地区という資源は観光、あるいは交流に用いることが可能である。観光の場合はインフラに依存するところが大きい。新規の観光化は地域社会にとっては大きな跳躍である。他方、交流の場合は普段の生活に少し工夫を加えて客に開けば良く、いわば住民の等身大の活動である。過疎地域で取り組みやすいのは交流である。

図3に交流ネットワークの中での担い手の育成について示した。担い手としては、①定住者からなる住民組織、②故郷という物語をもつ出身者、③物語に魅せられた交流客が考えられる。まちづくりの担い手には、まちに係わるモノ、コト、ヒトを我がこととみなす当事者性が求められる。

まず定住者からなる住民組織である。通常、地縁型組織、またアソシエーションがその候補となる。三地区でみてきたことから、自治会とNPOがそれに該当している。笠島では自

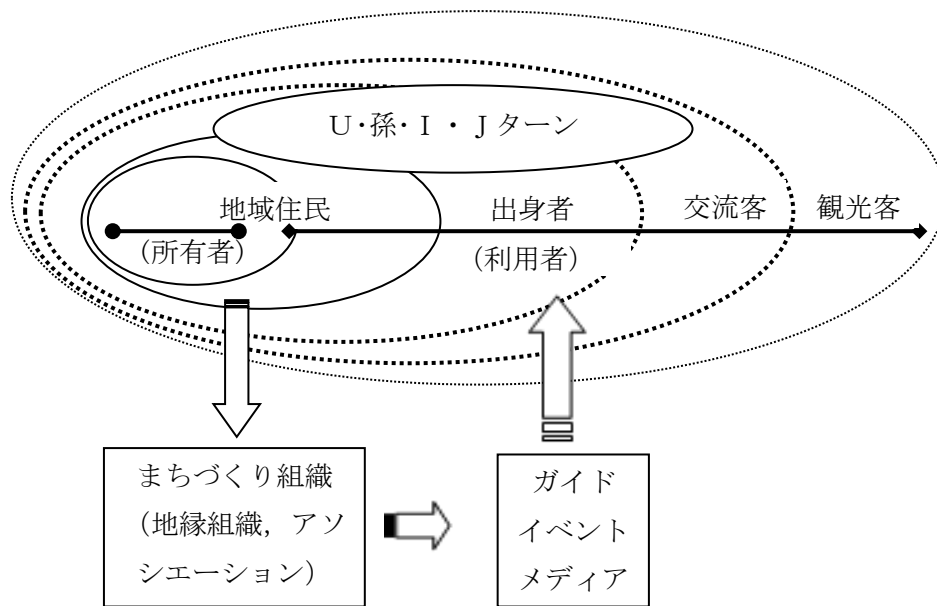


図3 交流ネットワークの中での担い手の育成 出典：筆者が作成

治会が当初から担い手であった。また御手洗では当初は自治会とは別組織であったが、現在では連携している。自治会の係わりが自然であるのは、「街として一つながりになっている」という重伝建地区の特徴による。そこでは一ヶ所のマイナスは全体の価値を減価させ、逆に全体の協力は付加価値を生む。よって面的な取り組みが必要であり、建物の所有者たちが互いに切り離すことができないものを管理する活動が必要である。共同生活を管理する組織という自治会の基本的な性格に係わる部分である。その活動内容は、選定への同意に始まり、ガイドやイベントといったソフトな活動、さらには建物の維持、管理にも係わることが期待される。それは自治会活動の発展形態である。

他方、萩ではNPOが担い手であった。メンバーは必ずしも建物の所有者ではない。しかし重伝建地区の価値を評価する利用者として、その管理に係わることは可能である。管理に係わろうとする人たちの意志と、重伝建地区の「外はみんなのもの」という特徴（公益性）がそれを可能にするといえよう。このように所有者に止まらず、利用者である地域住民の管理への係わりを積み上げていけば、地域全体を博物館として運営する地域博物館構想に行き着く。萩と同様に、他の多くの地域でそれが展開されている。NPOの係わり方としては、その特徴の一つである専門性を活かすという展開が期待される。地縁組織にし、アソシエーションにし、係わりは可能なものであって、要は各々の特徴を活かした連携が望ましいであろう。

次は出身者、交流客である。彼らは「みんな」の中でも遠い人たちに属する。しかし故郷という物語をもつ出身者も、物語に魅せられた交流客も、同じくその地域の物語を味わう人たちであって、想いをもってそこに係わる利用者である。また受け入れる側の故郷をとともにするという気持ち、あるいは同好の士を喜ばせようとする気持ちも自然なものである。他方で出身者、交流客には受け入れ側の生活を乱さない節度ある行動、先延ばしされた返礼の実

施が期待される。笠島、御手洗で強化すべきは、これらの出身者、交流客との関係である。

最後に観光客は「みんな」の中で、最遠の人たちである。観光客はまちに係わるものを我がこととみなさないで、当事者性をもたない。

御手洗で確認できたように、定住者の心の活性化＝まちづくりの担い手としての成長は可能である。よって次の課題は、交流客をまちづくりの担い手として引き入れることである。

引用・参考文献

青木辰司，2004，グリーン・ツーリズム実践の社会学，丸善株式会社。

東徹，1999，観光行動，長谷政弘編著，観光ビジネス論，同友館。

尾家建夫，2008，地域はなぜ観光へ向かうのか，尾家建夫・金井萬造編著，これでわかる！
着地型観光―地域が主役のツーリズム，学芸出版社。

大藤文夫，鶴岡和幸ほか，2006，呉市豊町の観光振興についての調査研究―「新しい観光」
によるまちづくり―，呉地域オープンカレッジネットワーク会議 2006 年度地域活性化研
究報告書。

大原一興，2005，(3)施設と地域の再構築：エコミュージアムと高齢者施設にみる(III 人・
空間・施設の再構築，〈特集〉生活環境のリストラクチャリング)，建築雑誌 Vol. 120，
No. 1533。

岡本伸之，2001，観光学入門―ポスト・マス・ツーリズムの観光学，有斐閣。

観光庁，2010，ニューツーリズム旅行商品 創出・流通促進ポイント集（2009 年度版）。

金明柱，2018，〈対話の場〉としてのまち歩き観光―「長崎さるく」10 年間を探る―，次世代
人文社会研究，14。

須藤廣，2008，観光化する社会―観光社会学の理論と応用，ナカニシヤ出版。

総務省，2018，これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会報告書―「関係人口」の
創出に向けて―。

立平進，2006，旅に学ぶ 宮本常一の旅学，長崎国際大学論叢第 6 巻。

田中輝美，2017，関係人口をつくる一定住でも交流でもないローカルイノベーション―，木
楽舎。

田村明，2005，まちづくりと景観，岩波新書。

靄理恵子，2016，「消費される農村」とムラの主体性，跡見学園女子大学観光コミュニティ
学部紀要，第 1 号。

徳野貞雄，2008，農山村振興における都市農村交流，グリーン・ツーリズムの限界と可能性
―政策と実態の狭間で，日本村落研究学会編，年報 村落社会研究 第 43 集 グリーン・ツ
ーリズムの新展開―農村再生戦略としての都市・農村交流の課題。

土屋俊幸，2006，グリーンツーリズムの理想と現実―岩手県の事例から考える―，人間と社
会，第 17 号，東京農工大学。

- 富本真理子, 2016, ニューツーリズムとしての文化観光 ―対立から共生の視点を通じて―, 岐阜女子大学紀要第 45 号.
- 橋本和也, 2001, 観光人類学の戦略―文化の売り方・売られ方―, 世界思想社.
- 松平誠, 1994, 現代ニッポン祭考―都市祭りの伝統を創る人びと―, 図書印刷.
- 宮本常一, 1986, 宮本常一著作集 31 旅にまなぶ, 未来社.
- 森重昌之, 2015, 定義から見た観光まちづくり研究の現状と課題, 阪南論集 人文・自然科学編, Vol. 50 No. 2.
- 吉本哲郎, 2006, 町や村の元気をつくる「地元学」, Consultant, Vol. 233, 建設コンサルタンツ協会.
- 吉田春生, 2006, 観光と地域社会, ミネルヴァ書房, pp. 166-169. なお吉田は, 複合型観光資源に「現にそこで生活が営まれている場所」と強調点を加えている。

引用・参考ホームページ

萩まちじゅう博物館ホームページ

<http://machihaku.city.hagi.yamaguchi.jp/machihaku.htm>. 最終閲覧2008年11月21日.

第3節 呉市御手洗地区における「重伝建を考える会」の活動

第1項 御手洗地区のその後

前節で御手洗地区の活動について述べた。2018年に、御手洗地区を再訪し、追加の調査を行った。本節ではその結果に基づき、重伝建を考える会の活動を中心に、架橋後ほぼ10年たった時点での御手洗地区の実情を紹介する。

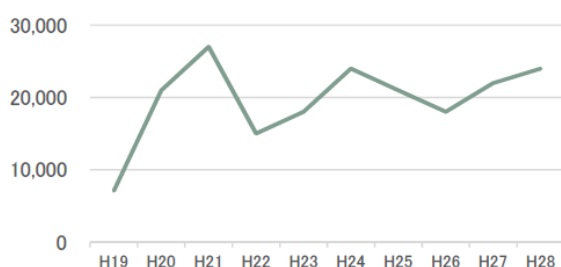


図1 架橋後の観光客数の推移
出典：呉市（2017）

2008（平成20）年に豊島大橋が架かり、豊町は離島でなくなった。架橋後は御手洗地区にも観光客が増加した（図1）。その中心は家族連れの個人客である。しかし御手洗地区は、短時間で回ることができる（ガイドをつけても2時間弱）こと、食事処の少なさから、滞在、大きな消費が当てにできる観光産業化はなしえていない（広島県御手洗地区ホームページ）。

表1に、前回調査後の御手洗地区に係わる事項を挙げた。核となる施設整備（町並み交流センター「菊伝」、御手洗休憩所）のほかに、碑建立、説明版設置、イベント（演芸会、俳句会、フォトコンテスト、写真展、茶会）、シンポジウム、講演などが行われている。アニメやドラマを利用した情報発信は今日的手法といえよう。また、まちづくり活動（ワークショップ、豊町魅力アップ事業）に取り組むようになったのは新しい展開である。なお保存修理に関しては毎年度行われている。

第2項 御手洗まちづくり憲章

架橋後の大きな取り組みは、2017年2月につくられた「御手洗まちづくり憲章」である。もともと「豊町御手洗伝統的建造物群保存地区保存計画」は保存についての計画であり、利・活用について積極的に触れるものではない。同憲章は重伝建を考える会のこれまでの利・活用活動を踏まえ、さらに御手洗地区のこれからのまちづくりの方向を定めたものである。

憲章の内容は以下のようなものである。

前文

私たちは、江戸中期から昭和初期にかけて繁栄した御手洗の町並みや自然景観、歴史、文化等をかけがえのない資産ととらえ、これを守り、活用しながらこの町で暮らしていくことで、その佇まいを後世に引き継ぐことを目的に、この憲章を定めます。

表1 架橋後の事項 ■町／市の歴史 ●住民活動 ▲その他

年度	事項
2008	▲豊島大橋開通で「安芸灘とびしま海道」が全線開通 ■町並み交流センター「菊伝」（旧柴屋住宅）オープン ●豊島大橋開通記念イベント「御手洗町民演芸会」 ■2008年度保存修理（間接事業6件）
2009	▲NHK広島発地域ドラマ「火の魚」ロケ（7月放送） ▲NHKドラマ「火の魚」地元上映会 ●重伝建選定15周年記念イベント（俳句会・フォトコンテスト・企画展示） ●重伝建地区選定15周年記念イベント「御手洗演芸会」 ■2009年度保存修理（間接事業4件）
2010	●「中村春吉碑」建立 ■「若胡子屋跡」修復工事（耐震補強） ■2010年度保存修理（間接事業3件）
2011	■「旧金子家住宅」を市有形文化財指定 ▲テレビアニメ「たまゆら（1期）」放送開始 ●「若胡子屋跡」の活用を考えるワークショップ ■2011年度保存修理（間接事業2件）
2012	▲アニメ映画「ももへの手紙」地元試写会 ▲広島県が「もも旅」観光キャンペーン展開 ■2012年度保存修理（間接事業2件）
2013	■「御手洗休憩所」オープン ●豊町観光協会移転に伴い「潮待ち館」閉鎖 ▲テレビアニメ「たまゆら2期」放送開始 ●「豊町魅力アップ事業（3ヶ年）」による先進地視察（島根県玉造温泉） ●「天満神社・菅公の井戸」説明板設置 ●「みたらい通史総集編・20号」重伝建地区選定20周年記念号発行 ■2013年度保存修理（間接事業2件）
2014	●重伝建地区選定20周年イベント「御手洗・懐かしの写真展」 ●NHK広島発地域ドラマ「戦艦大和のカレイライズ」ロケ（11月放送） ●重伝建地区選定20周年イベント「俳人・栗田樗堂と御手洗展」 ●「恵比寿神社・住吉神社」説明板設置 ●重伝建地区選定20周年イベント「みたらい万華鏡」（シンポジウム・町家公開・満舟寺ご開帳・サイクルイベント） ▲「乙女座」が「ひろしまてものがたりベストセレクション30」に選定（広島県） ■旧金子家住宅修復工事開始 ●重伝建地区選定20周年記念イベント「春の茶会」 ●「みたらいMAP（4種）」発行 ●重伝建地区選定20周年記念誌「御手洗・町並み保存20年の歩み」発行 ■2014年度保存修理（間接事業2件）
2015	●「重伝建を考える会さくら部」呉市環境美化ボランティア表彰 ▲広島県主催「小商いメッセin海の街」開催 ●徳高健一氏講演会「幕末の真実に迫る！幕末の広島藩の活躍がなぜ歴史から消されたか」主催 ●「満舟寺」説明板設置 ●「若胡子屋跡」暖簾新調 ●「御手洗みらい計画」概要版（豊町魅力アップ事業） ●「重伝建を考える会」ホームページ開設 ■2015年度保存修理（間接事業2件）
2016	●「重伝建を考える会」が「国土交通大臣表彰」受賞 ●呉広域商工会「豊町御手洗地区ミュージアム構想実現プロジェクト」調査研究を実施 ●「重伝建を考える会」の事務所を「潮待ち館」に設置 ■2016年度保存修理（間接事業2件）
2017	●「御手洗まちづくり憲章」制定 ●旧金子家住宅特別公開記念講演「茶道上田宗簡流と旧金子家茶室」開催（呉市との共催） ●大政奉還150周年記念講演「芸州広島藩はなぜ大政奉還の運動へ進んだか」開催 ■2017年度保存修理（間接事業2件）

出典：御手洗重伝建を考える会ホームページより抜粋

このように、町並みにとどまらず、自然、歴史、文化等をかけがえのない資源ととらえ、それを守り、活用するとある。考える会の活動はこの考えに即したものであったし、何よりもこの町で暮らしていくことで後世に引き継ぐという点に、まちに対する姿勢が明確に現れている。つまり御手洗は観光世界のように、生活世界から切り離された空間にするのではなく、生活世界そのものとして磨いていくのであり、そこに客を迎え入れるということである。まさに交流まちづくりの考えである。

基本理念

(建物)

先人から受け継いだ貴重な町並みと、歴史的な建造物を守ります。

(景観)

瀬戸内の自然と歴史遺産とが織り成す、美しい景観を維持します。

(風情)

集落の秩序と美化を心がけ、風情ある懐かしい佇まいを保ちます。

(文化)

地域に根差した歴史と文化を顕彰し、その継承と発信に努めます。

(交流)

住民みなガイドを合い言葉にして、気持ちよく来訪者に接します。

(活用)

空き家活用を積極的に推し進め、定住化と地域おこしに繋がります。

(活力)

地元に賑わいと活力とを呼び起こし、町を未来へと引き継ぎます。

このように、建物、景観、風情、文化をセットにして資源ととらえ、それを交流に使い、地域おこしに活用し、まちに活力をもたらすという明確な方針が描いてある。

そして、これらの理念を実現するための申し合わせ事項として、以下の項目が決められている。

「町並みと景観を守るために」

- ①既存の建物や樹木等の外観は勝手に変更しない。
- ②景観にそぐわない看板やポスターは掲示しない。
- ③自販機・室外機等は、景観に配慮して設置する。
- ④美観を損ねるようなものは、通り沿いに置かない。

「風情と秩序を維持するために」

- ①道路や溝はこまめに掃除し、ゴミを放置しない。
- ②灰皿が設置されていない場所では、喫煙しない。
- ③車は適正な場所に駐車し、街の風情を妨げない。
- ④集落の風情を妨げる騒音、宣伝等の行為は慎む。

「地域の継続と発展のために」

- ①町並みの維持のため、空き家の解消に協力する。
- ②地域社会の継続のため、定住化対策を継続する。
- ③賑わいの創造のため、建物を積極的に活用する。
- ④品格や風情を著しく損なう事業等は、行わない。

これらの申し合わせ事項は、既存の建物や樹木等の外観は勝手に変更しないを除けば、「豊町御手洗伝統的建造物群保存地区保存計画」また「呉市伝統的建造物群保存地区保存条例」の中に記載してあることの、さらに住民が行うことができる上乗せ事項である。ここに住民が交流まちづくりをしようとする、積極的な意志の現れをみることができる。

申し合わせ事項の「町並みと景観を守るために」と「風情と秩序を維持するために」にある各項は、暮らしのルールという程度のもになっている。重伝建は文化財であるが、そこで暮らす限り、暮らしのルールは必要である。むしろ文化財を守り、活用することに、大いに住民参加の余地があると理解すべきである。

そして「地域の継続と発展のために」の各項は、空き家の解消、定住化対策といった重たい事項を含んでいる。住民がどこまで行うことができるか、注目される場所である。

このまちづくり憲章については、数年前から意見がでていた。妻籠、白川郷、竹富島等の重伝建地区を参考に、考える会が案を作成した。もちろん住民の同意抜きでできるものではないので、自治会で承認をえた。罰則規定はないが、申し合わせを意識して住民は生活している。

なお、申し合わせ事項には外部資本などに「売らない」¹という項目は入っていない。それは空き家の多さという地区の現状からして、保存・活用しようという立場にとって、むしろ効果的ではないからである。内部の住民で保存・活用するのがベストであろうが、内部だけで行えないときは、外部に開くのも一つの考えである。

重伝建空間は、建物、景観、風情、文化であり、一輪挿しを飾り、みなでガイドしようとする住民からなる。そしてそれはコモンズである。例えば建物の保存・活用、ガイド等それぞれ諸力の調整が必要である。そこに外部の力が係わることも交流である。そして調整がうまくいったとき、単独ではえることができない結果が生まれる。

第3項 豊町魅力アップ事業

この憲章の裏打ちとなる事業が、豊町魅力アップ事業(図2参照)として進められてきた。同事業は呉市の「くれ協働事業提案制度」²に応募し、助成を受けて実施されている。応募資料によれば、中心団体は御手洗自治会であり、構成員として、考える会、御手洗女性会、

¹ 妻籠では、保存優先の原則を掲げ、「売らない」、「貸さない」、「こわさない」の三原則を貫いている(『妻籠宿を守る住民憲章』)。また竹富島では、保全優先の基本理念を掲げ、「売らない」、「汚さない」、「乱さない」、「壊さない」、「生かす」の原則を守るとしている(『竹富島憲章』)。両者とも、外部資本から守るため、売らないことが第一に掲げられている。

² 本制度は、「行政と協働で実施することにより、より良いまちづくりにつながり、幅広い協働の実践につながる」提案事業(以下「事業」という。)に対し、その事業に要する経費の全部または一部を助成するという制度である。助成対象事業の公募、プレゼンテーション等による審査会などの手続きを経て、助成先が決定される(呉市「くれ協働事業提案制度」ホームページ)。

御手洗老人会，呉広域商工会青年部豊支部，豊市民センターが挙げられている。同事業は2013年度から3年間の事業である。豊町と冠してあるが，内容は御手洗地区の事業である。

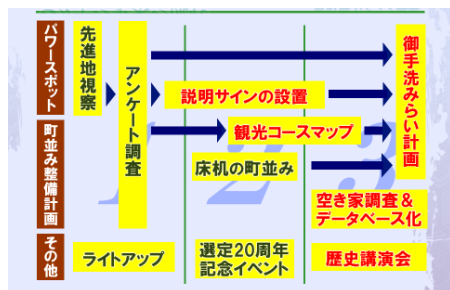


図2 3ヶ年の事業の流れ

出典：豊町魅力アップ事業 2015 年度報告資料より

御手洗地区の魅力は，考える会が再発見し創り上げてきた，上記の重伝建空間である。2013 年度は先進地（玉造温泉）の視察とアンケート調査を行い，説明サインの設置と観光コースマップづくりという事業を生みだしている。説明サインの設置は 2013 年度～2015 年度にかけて行われ，観光コースマップづくりは 2014 年度～2015 年度に 4 種類（基本マップ，ご利益マップ，史跡マップ，

石碑マップ）が作成されている。

そして 2014 年度には重伝建選定 20 周年記念事業が行われている。「懐かしの写真展」，「俳人・栗田樗堂展」，「選定記念シンポジウム」，「満舟寺秘仏ご開帳」などである。なお予定されていたが，台風のため実施されなかったものもある。この間の事業は，いずれもこれまで創り上げてきた資源を磨くことを行っている。

なお，同時に，この事業では御手洗地区の基盤に迫ろうという活動がなされている。その一つが地区の空き家の調査・データベース化である。各家庭に，現在の状態，間取りを聞くアンケート調査を行っている。その際は，足で稼ぐ，あるいは知り合いからアンケートを渡してもらうという方法を使った。結果が地図に落とされている（図3）。地図に落とされることで，視覚的にとらえることができるようになっている。

現在の御手洗地区は 102 世帯からなる。聴き取りでは，概数で，空き家住宅 50 軒。住人が住んでいるが，一人暮らし高齢者世帯が 13 世帯。後継ぎがいるのが 11 世帯である。2006 年調査時点の聴き取りでは，重伝建地区内にある住宅のうち，4 割程度が日常的に空き家になっていた。また空き家でなくてもその 3 割程度が一人暮らし高齢者であった。将来を考えることのできる，子ども世代と同居している家庭は 10 戸程度ということであった。



図3 空き家状況

出典：豊町魅力アップ事業 2015 年度報告資料より

御手洗地区の人口減少は長期的趨勢であるが，それは現在も変わってはいないといえよう。

空き家対策は市街地部でも，また重伝建地区でも懸案となっている。住んでいない家は傷みやすく，管理も難しい。修理・修景といった点での景観整備への影響も考えられる。そして何よりもそこで生活するうえで，防災性の低下，防犯性の低下，ごみの不法投棄，衛生の悪化，悪臭の発生といった問題がある

(国土交通省ホームページ)。住んでいく中で、守り、活用していくという憲章の考えからすれば、空き家はやはり大きな問題である。呉市の空き家対策においても、住民・自治会等に情報提供、連携・協働を求めているが(呉市 2017: 35)、具体的にどのような活動ができるのか注目されるところである。

また空き家の増加は人口減少の象徴である。地域社会の持続性が損なわれるという事象である。空き家対策の根本は、人が住むことである。それは人口減少に歯止めがかかるということである。いずれにせよ、考える会の活動は、地域社会の持続性という根幹に触れようとしている。

次に「御手洗みらい計画(概要)」である。これも地区住民へのアンケートで意見収集を行い、作成されている。しかし現在も、概要にとどまっている。

内容を表2にまとめた。そこにあるように、交流資源を磨くこと、受け入れ体制を整えること、そして交流を進めると同時に、地域社会の持続性にも取り組もうとしている。憲章にあった姿勢がここでも確認できる。

表2 御手洗みらい計画(概要)

方針	分類	方向	対象・内容
観光スポットの質的向上	文化施設	機能・テーマの再構築	江戸みなとまち展示館。若胡子屋跡。七卿落遺跡。旧柴屋住宅。
		施設の活用の充実	旧金子家住宅(修復中):お茶会を軸にした活用。乙女座:興業的に成り立つ企画。
	神社	パワースポットの魅力UP	恵美寿神社。住吉神社。天満神社。
	寺・公園	美観整備・アクセス向上	満舟寺。大東寺。歴史の見える丘公園
観光受け入れ体制の充実	観光案内	訪問者への応対	御手洗休憩所:観光の入り口として機能。潮待ち館:町の情報ストックと活用。
	宿泊施設	多様なニーズに対応	研修施設あるさと学園。脇坂家。一棟貸しを検討中。ゲストハウスを検討中。
	飲食・土産物	新規参入の誘致	船宿カフェ若長。船宿ギャラリー脇屋。鍋焼きうどん尾州屋。御手洗みかんろうそく。
	インバウンド・体験型観光		和文化体験。シーカヤック体験。
町並みと周辺環境の整備	エリア別の修景	イメージの設定	常盤通り:江戸の粋。蛸子通り:大正の洋館。住吉通り:お店通り。相生通り:昭和レトロ。
	観光関連の工作物	観光客の誘導	公衆トイレ。案内サイン。喫煙スポット。通り名表示板。
	生活関連の工作物	景観の保護	街灯の修景。ごみステーションの移転。空き地の演出。看板・のぼりの規制。
	道路・護岸	安全性確保と修景	県道の狭隘部分。御手洗港付近の景観。台風被害後の住吉通り。住吉通りの防潮堤。
	交通アクセス	利便性の向上	御手洗港の活用推進。バス待合所の整備。駐車場の再整備。しまなみ海道との連結。
定住対策と地域の復興	定住促進とコミュニティの保持		県の定住促進イベント(11/8~8)。祭り・行事の継続。地域コミュニティの保持。

出典:豊町魅力アップ事業 2015 年度報告資料より作成

そして御手洗みらい計画(概要)の具体化の一つが、御手洗ミュージアム構想(エコミュージアム構想)である。全国商工会連合会の2016年度小規模事業者地域力活用新事業 全国展開支援事業(調査研究事業)に、呉広域商工会の『豊町御手洗地区ミュージアム構想実現プロジェクト』が認定され、「豊町御手洗地区 ミュージアム構想実現プロジェクト委員会」が動きだしている。同プロジェクトの目標は「御手洗の街並み全体を博物館(ミュージアム)に見立て、街並み、施設、人、歴史、文化、自然などを作品ととらえ、それらを育成・展示し、継続・展開させるためのアクションを地域全体で起こすこと」(広島県商工会連合会ホームページ)である。

重伝建地区を、エコミュージアムに取り込んでまちづくりを行っている地域は他にもあ

り³、重伝建地区の保存・活用とエコミュージアムの考えには重なり合うものがある。またこれまで考える会が行ってきた活動の延長、発展とみなしうる。その意味でエコミュージアムへの展開は有効な視点といえる。

第4項 考える会の特徴

(1) 内部と外部の接続

以上、考える会の活動を中心に、架橋後のまちづくりの動きをみてきた。基本的には会の当初の路線が継承され、またその深化、あるいは発展ととらえられる取り組みを行おうとしていることがわかる。

ここで、これまで御手洗地区の取り組みを引っ張ってきた考える会の、御手洗地区における位置づけについて考察する。

岩井は、「全国伝統的建造物群保存地区協議会」に属する68の市町村担当者へのアンケート結果として、「まちづくり組織が多いところは観光客数も多く、地元の努力が高いといえるだろう」（岩井 2007：1）と述べている。このまちづくり組織には伝統的な地域団体や新しいまちづくり系 NPO の団体が含まれている。地元の努力があることが成功の秘訣といえよう。そして伝統的な地域団体と NPO のようなアソシエーションが連携していることも、その一つと考えられる。

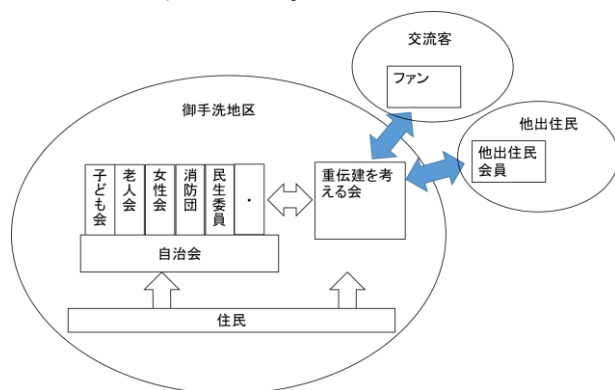


図4 御手洗地区における重伝建を考える会の位置

出典：筆者が作成

御手洗地区における考える会の位置づけを示しておく（図4）。第一の特徴は、考える会はアソシエーションであるが、自治会と係わりをもっているということである。一般的には、旧来から地域生活の管理を行ってきたのは、自治会をはじめ、年齢・属性別集団や行政協力集団などの伝統的な地域団体である。ただし高齢化や人口減少により、これらの集団の力が弱くなってきたことは事実である。しかしそこにある種のアソシエーション

が生まれる場合、それが地域生活を活性化する可能性がある。

考える会は、御手洗地区の中から生まれてきたアソシエーションである。同会は、初代会長を務めたA氏の呼びかけで、仲間を中心に動き始め、1994年に42名で結成された。当初

³ 山口県萩市は、1970年代に重伝建地区を観光資源とし、マスツーリズムを成功させてきた。しかし、観光客の減少による危機感から、「おたから」がまちじゅうにあるという、萩まちじゅう博物館構想を打ちだし、実行している。萩では観光と交流を区別してはいないが、生活の身近にあるものを資源として開くということは、そこに生活と衝突しない作法が求められる。それは交流に近づいていく。また萩まちじゅう博物館のポイントは、住民参加にある。それはNPOを通じた参加と、地縁団体を通じた参加に分けられる。

から個人的に知っている人をたどって、他出住民にも呼びかけ、会員になってもらっている。聴き取りによれば、現在会員は140名で、74名が豊町住民（その内、御手洗地区以外が10名）、豊町以外が70名弱（主には他出住民、縁のあった人5～6名）である。昔は若い人は入りにくかったが、最近若い人が入るようになったという。収入は市からの助成と会費（年2,000円）、若干の寄付金である。事業収入はない。会の役職は会長、副会長、会計、事務局長があり、ここで活動案をつくる。年1回総会を開き、ここが決定機関となる。

考える会は、もともとは自治会とは別組織である。以前、自治会の機能強化めざして、自治会を中心とした連合組織をつくり、部会で動かし、その中に考える会も入るという試みがされたことがある。これは力のあるアソシエーションを使った、地域社会の活性化の試みである。

逆に、御手洗憲章にみるように、重伝建空間の保存・活用として考える会が進めてきた取り組みは、地域社会のルールとするところまで発展すると、地区住民の協調行動を必要とする。そうであるためには、住民組織と係わりをもたざるをえない。現在の考える会と自治会との関係は、考える会は自治会の構成組織ではないが、考える会のメンバーが地域住民組織の役員でもあり、連絡・調整がとれているというものである。

もう一つの特徴は、外部とつながっているということである。当初から重伝建選定を、まちづくりに使おうという構想があった。その方法が観光⁴である。過疎が進むと、心の過疎に陥る。そういう心に灯りをともすのは、外部の評価である。すばらしいと思わせるものが、ここにはある。それなら、まちをさらに磨こうというエネルギーを生む。考える会はこのような循環をつくらうとしていた。

外部の評価の一つは、他出住民および交流客の目である。考える会の広報誌である『みたらい通志』にある「おたより」から、御手洗についての外部の評価を挙げてみよう。

表3は「おたより」を抜粋し、分類したものである。御手洗のまちについては、自然、文化、町並み・歴史についての記述があり、御手洗の中心的要素として評価されていることがわかる。そして人についても記述があり、頑張っている、暖かい、親切という評価である。また自分にとっては、故郷、田舎、懐かしさ、ゆったり、郷愁、なごむといったイメージが記述されている。他出住民、あるいは交流客にとっても、懐かしい、ゆったり、なごむといったイメージを提供できていることがわかる。トータルイメージとして、「風まち・潮まち・港町」に「人まち」が加わってもよいかもしれない。

なお、みたらい通志の評価でも、同誌が御手洗と他出者との媒介となっていることがわかる。とくに他出者については、考える会の設立当初から、会員に含んでいる。御手洗出身者による同郷団体はつくられていない。そういう中で、故郷の価値を届けてくれる考える会の活動（またメディアとしてのみたらい通志）は、他出住民に故郷への温かい目を向けさせる

⁴ 御手洗地区でも、観光と交流は明確には区別されていない。しかし取り組み内容をみると、交流と呼んでよい。

ことになる。他出住民の故郷との係わりには様々ある⁵が、考える会の活動は、他出住民と故郷との橋渡しとなったといえよう。過疎化、高齢化が進んでいくときに、まちづくりの担い手を外部に求めることは自然である。御手洗を故郷とする者はその有力候補である。

表3 みたらい通志「おたより」抜粋

御手洗のまち	自然	みかん狩り（みかんクイズ） 潮の香と甘い柑橘のにおい 緑豊かな山々、真っ青い海原、のどかな風景 幼い頃の海や山の景色が心によみがえってきた
	文化	俳句の盛んな町 伊能忠敬が来ていたとは
	町並み・歴史	町の家並みや路地に御手洗の時代の文化 昔はとても栄えていた 道には小路も含めてすごーくきれいに掃き清められゴミ一つ落ちていませんでした
御手洗の人		町起こしに頑張っている皆さんの姿 ボランティアガイドさんも大変わかり易く説明してくださって 丁度食事に行くと言った役場の人に道案内をして貰い 住んでいる人々の暖かさにふれることが出来ました 郷里を思い強い思いを持たれ頑張っている人がいる
御手洗通志		ふるさとを離れて生活している者にとって郷土の情報をいち早く知る事が出来 今後とも、ふるさとの過去・現在そして将来の情報をお知らせください
自分にとって		故郷に帰り暖かく迎えて戴く度に、心から感謝して居ります 田舎が豊島なのでついなつかしくなって見ました 心の洗濯地 東京で生まれ育った私には田舎が有りませんので とても懐かしく幼い頃のことが思い出されました 街では感じられない良さ 時間がゆったり流れ 栄えていた往時をしのび郷愁をおぼえる 軒先の一輪挿しどんなに皆の気持ちをなごませて戴けた事でしょうか

出典：みたらい通志「おたより」から抜粋・分類

(2) みたらい通志

さてこのように、考える会の重要な役割は、内部と外部をつなぐことにある。その仕掛けが広報誌（みたらい通志）である。同誌は1996年に創刊され、現在までに20号を重ねている。発行部数は約5,000である（第20号）。その位置づけは、「御手洗で現在何が行われているのかを豊町内に伝達するだけでなく、島の出身の方々との交換の場、情報交換の場として利用[する]」（御手洗重伝建を考える会 1996: 10）ということにある。まさに内部と外部の媒介である。

島外会員が100人を突破した第4号には、「島から出られている方々に、外から見た御手洗についての意見を聴き、住民と島外者が一緒になって町を育てていきたい」と手ごたえとともに狙いが記されている。

地区内外の読者が、通志を自分たちをつないでくれるものと感じるかどうかは、紙面内容にかかっている。紙面構成をみると、創刊以来続いてきたものと、変わってきたものがある。続いてきたものには「みたらい句集」と「御手洗ものがたり」がある。句集は御手洗の文化的背景を語るものであり、いまでも御手洗に息づいていることが示される。

「御手洗ものがたり」もほぼ毎号掲載されてきたもので、表3のような地区内の史跡、事

⁵ 例えば、小・中のクラス会を、夏祭りの時に行う等がある。

跡，文化，人物が取り上げられ，その歴史的な意味についての解説がなされている。また合わせて特集も組まれ，行事，人物の紹介がなされている。人物紹介，折々のトピックス（ボランティアガイド，潮待ち館）また豊町の味自慢の紹介も続けられている。

表 4 みたらい通志掲載内

号	発刊年月	御手洗ものがたり	特集
創刊号	1996・12	御手洗天満宮の由来	御手洗やぐら祭り
第2号	1997・8	栗田樽堂（江戸の俳人）	
第3号	1998・8	北前船	
第4号	1999・6	乙女座	
第5号	2000・3	流れ来たり，流れ去るものとしての文化（俳句）	
第6号	2000・10	大正初期・御手洗の賑わい	
第7号	2001・3	ドナルド・リーチが歩いた御手洗の道	
第8号	2001・10	御手洗一族発祥の地「御手洗」	島の時計屋さんー新光時計店
第9号	2002・9	亀跡墓（きふばか）発見！	ゆたかまちのおもしろ新名所を発表！
第10号	2002・9	フィッセルの見た「日本」	
第11号	2003・3	御手洗の金融制度	
第12号	2003・10	豪商鴻池の本殿寄進の謎	
第13号	2004・2	御手洗と薩摩藩	
第14号	2004・10	「御手洗みらい塾'04」を終えて	
第15号	2005・3	御手洗の裏路地	
第16号	2005・7	なぜ，御手洗か？	
第17号	2006・2		
第18号	2006・10	「旅の贈りもの」映画が教えてくれたもの	
第19号	2007・3	御手洗の路地裏	御手洗詣 三社めぐり
第20号	2014・3		御手洗昭和ヘソ時代

出典：みたらい通志各号より抜粋

第4号までは他出者の御手洗に対する思いが掲載されている。そして第2号からおたよりコーナーが開設され，第8号からはおたよりが一面を使って紹介されている。おたよりの内容は前掲の通りである。御手洗通志の感想や豊町を訪れた感想などが載せられている。そのおたよりにも丁寧にコメントが返されている。

このように，御手洗通志は内部と外部をつなぐメディアとして機能してきた。しかし2007年には，いったん休刊している。そして考える会誕生20周年を記念して，再発刊されている。

第5項 地域社会の持続可能性

以上，考える会の活動を中心に，御手洗地区の架橋後のまちづくりの動きをみてきた。では御手洗地区のまちづくりはこれからどこに向かうのだろうか。活動内容では，交流活動という従来の活動の継承とともに，新たに地区の持続可能性を問う活動（空き家対策，移住）にも係ろうとしている。それらは簡単なことではないが，行政，企業に任せるのではなく，自分たちも取り組もうとする姿勢には敬意を払いたい。

さて，まちづくりの本質は住民参加にある。交流を通して心に灯りをともすというストーリーは達成できた。次はその力を地域社会の持続性に向けるときであろう。御手洗地区の動きをみると，その時期になっていると思える。

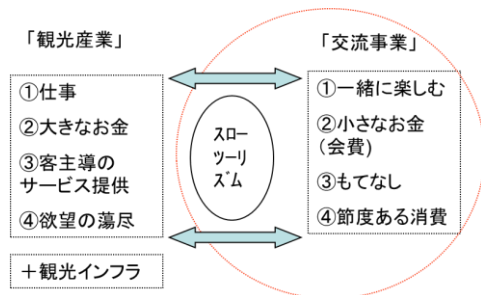
しかし御手洗地区のように人口減少が進んだところでは，内部で担い手を育てていくこ

とは難しい。そういう時に外部の力をあてにするのは自然であろう。

以下、地区の持続可能性に係わって、いくつかの点を述べる。第一は、観光と交流の選択についてである。持続可能性の根本は、そこに人が住むことにある。聴き取りでは、この10年間で、定年後のUターンが2世帯、後継がないし同居でのUターンが3世帯、そして移住が1世帯あったという。若い世代には生業（仕事）がないと、住むことは困難である。他方、副業としての交流は大いに成り立つであろう。またそれは担い手の生きがいにもなり、地区の魅力をアップさせるであろう。

しかし、聴き取りによれば、現状の客数（年間10,000人程度）であれば、観光化は難しいという。他方で、静かに暮らしたいという住民もいる。観光と生活の衝突は望まれていない。節度のある消費が望ましい。これまで考える会は、節度のある世界をつくってきた。しかし地域社会の持続性を考えるには観光化への志向も選択の一つである。

以前の報告書では、これから目指すものとして、スロートーリズムを含んだ交流事業という提案をした（図5参照）。筆者にとって、この考えは今も同じである。現在、検討されて



いるエコミュージアム構想にも当てはまる。観光産業そのものを目指すのではなく、交流に軸足を置いた活動である。仕事は観光インフラ（宿泊、飲食、土産、交通）への就業で充たす。そして観光インフラは、地域内に当該施設を置く必要はなく、周辺にあれば良い。観

図5 観光と交流 出典：大藤ほか（2006：6） 光客と共に、交流客もそれを利用する。

第二に、重伝建空間のハードな資源についてである。現在も、毎年2軒ぐらいの修理が続いているが、予定のもの（ストック）が30軒ぐらいあり、終了まで10年ぐらいはかかるという。修理は個別所有者からの申し込みで、考える会がアドバイスとかはしない。しかし修理が必要な家屋からの申し込みがないという。保存修理が進むと、まちはますますきれいになっていくであろう。しかし人の住まないまちは、映画のセットのようなものである。上述の通り、御手洗地区はそれを目指さない。

最後に、考える会の御手洗地区における位置づけについてである。考える会があることで、御手洗地区のまちづくりが活性化したのは事実である。同会が修景・修復を取りまとめ、管理機能を高めていくこともあるかもしれない。さらに事業化を目指して、まちづくりの機能をさらに強めていくという選択肢もあるだろう。既に一般社団法人が立ち上げられている。あるいは、他の地域団体とともに、地域の総合管理機能を果たしていくことも考えられる。考える会の会長経験者は次のように述べている。

御手洗自治会を中心に、考える会や高齢者の会「常磐会」等の諸団体がそれぞれの特徴をフルに生かし、連携を取りながら行政と強い絆で結ばれることです。そうして協働交流をもちながら「福祉の御手洗・防災の御手洗」といわれる先進地を目指し、「安心・安全・

楽しい御手洗」を構築していきたいものです（重伝建を考える会 2014：8）。

交流でまちづくりという方向である。

総合的な地域管理組織は自治会であることを前提にした像である。担い手がいて、頑張ってきた、20 年かけてここまできた御手洗地区である。心に灯りがともった後の、深化・発展が期待される。

引用，参考文献

岩井正，2007，伝建地区(伝統的建造物群保存地区)の現状と課題：伝建地区全国アンケートからみたまちづくりのサステナビリティ，創造都市研究 e 2(1)。

大藤文夫，鶴岡和幸ほか，2006，呉市豊町の観光振興についての調査研究－「新しい観光」によるまちづくり－，呉地域オープンカレッジネットワーク会議 2006 年度地域活性化研究報告書。

呉市，2017，呉市豊町御手洗（広島県）。

呉市，2017，呉市空家等対策計画。

御手洗重伝建を考える会，1996，みたらい通信創刊号。

重伝建を考える会，2014，みたらい通志第 20 号。

引用・参考ホームページ

呉市ホームページ くれ協働事業提案制度

<https://www.city.kure.lg.jp/soshiki/4/kurekon.html> 最終閲覧 2018 年 10 月 3 日。

国土交通省ホームページ 空き家の現状と課題

<https://www.mlit.go.jp/common/001125948.pdf> 最終閲覧 2018 年 10 月 5 日。

広島県商工会連合会ホームページ

<https://www.active-hiroshima.jp/activenews/5620/> 最終閲覧 2018 年 10 月 15 日。

広島県御手洗地区ホームページ

<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/199963.pdf> 最終閲覧 2018 年 10 月 5 日。

御手洗重伝建を考える会ホームページ

<http://mitarai.org/> 最終閲覧 2018 年 10 月 10 日。

第4節 竹原市竹原地区の町並み保存と活用

第1項 重伝建地区の活用

本節では、広島県竹原市の重伝建地区を活用する活動について分析する。竹原地区は、1982年に重伝建地区に選定された（以下、町並み保存地区）。また竹原市は、2012年に「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」に基づき、町並み保存地区を含めた数か所を歴史的風致と指定している。ここでいう歴史的風致とは、「地域におけるその固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動とその活動が行われる歴史上価値の高い建造物及びその周辺の市街地とが一体となって形成してきた良好な市街地の環境」（同法 第1条）であり、「ハードとしての建造物と、ソフトとしての人々の活動を合わせた概念」（国土交通省・文化庁・農林水産省パンフレット）としている。この制度では、ソフトの側面が改めて強調されているといえる。

この認定に合わせ作成される『竹原市歴史的風致維持向上計画』にも、「歴史的な建造物が昔と、同じように使われていることで、訪れた人々に懐かしさや癒しを感じさせ、魅了する。守り続けた人々は、訪れた人の感動を実感することで、郷土に誇りを感じ、保存していくことを責務として感じるというように、歴史的建造物が“保存”“観光客の感動”“郷土愛の醸成”の好循環を生んでいく文化のまちづくりを進めていく」（竹原市 2017：143）と町並みを保存することで、町並みを開き、町並みを活用していくという、前述の心に灯りがともるというストーリーが示されている。このように、町並み保存地区、歴史的風致も交流と観光の両方に活用されうる。

また近年、コンテンツツーリズムが着目されている。そこには創造型の観光（山村 2011：6）という、観光客もまちづくりに参加する動きが指摘されている。観光客の交流客化とも呼べるであろう。竹原でもアニメ『たまゆら』により、アニメ聖地巡礼といった現象が生まれた。

以下、住民の参加という視点を重視し、竹原市の町並み保存地区を活用したまちづくりについて検討する。

第2項 竹原市の概要と町並み保存・活用の論理

（1）竹原市の概要

竹原市は、広島県沿岸部のほぼ中央に位置している。江戸時代には製塩業や廻船業で繁栄し、今も残る町並みが重伝建地区に指定されている。人口は1960年以降、36,895人（1980年）をピークに減少を続けている。人口の自然動態、社会動態でも減が続いている。2018年

6月30日現在2,5870人、世帯数12,452世帯、高齢化率39.7%である¹。

産業面では、総生産が2005年度と2000年度との比較で、「全体では200億円近く減少しており、取り分け第2次産業においては減少率が33.4%に達し、厳しい状況」にあるとされている（竹原市 2009：21）。他方で入込観光客は2004年までは毎年約50万人台前半であったが、2005年には60万人に近づき（同：23）、総観光客数が2014年には100万人を超えている（広島県 2014：18）。

『たけはら町並み温故知新』によれば、竹原市は17世紀半ばには、有数の製塩地として繁栄した。その後、地主的経営が進展し、質見世、酒屋、廻船業などの多角経営によって成功した富裕層が、重厚な町並みをつくっていった。また富裕層は学問に力を入れ、詩文・和歌などを嗜んだ。こうした活動を背景に、頼春水と春風・杏坪三兄弟をはじめ多くの学者・文化人を輩出していった（竹原市教育委員会 2017：3-4）。

その後、製塩業は衰退し、塩田跡地にJR竹原駅を中心にして市街地化が進んだ。このことが結果的に、旧来の町並みを残すことになった。そして1982年には、竹原町上市・下市地区の町並みが重伝建地区の指定を受けている（種別は製塩町）。

爾来、保存と活用の取り組みがなされてきた。とくに『たまゆら』（2010年にはOVA、2011年と2013年にはテレビ放映）以来、町並み保存地区の入込観光客数は大きく増えた。

（2）町並み保存・活用の論理

町並み保存地区で目指されているのは、町並みの保存と活用である。図1にそのイメージを示した。町並み保存地区は文化財の扱いを受け、「外はみんなのもの」という公益性をもつ。みんなというのは建造物等の所有者、地区に住まう住民という地区内部の人間に限らず、周辺住民、交流客、観光客といった外部の人間も含む。よってこの公益性は内部と外部をつ

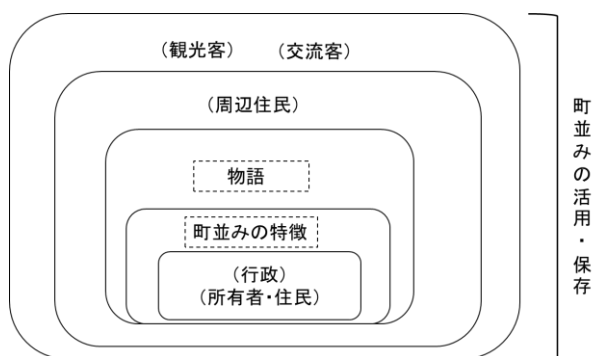


図1 町並み保存地区の保存・活用イメージ

出典：筆者が作成

なが契機にもなる。そしてみんなを惹きつける当の魅力は、上述のように、単に建造物があるからということではなく、建造物とともにある住民の生活、活動、行事、文化があることによって生まれると考えてよい。

よってこの魅力の味わい方は、建造物を眺めるにとどまらず、地区の暮らし方を味わうことも含まれる。また味わうためには体験という方法が伴う。

町並み保存地区は「地区」という一つながりになっている地片（その上にある建造物、ま

¹ 竹原市役所調べ。

たそれらを通して行われる活動・行事を含め)の集まりである。そこには各々の部分が互いに＋，－の影響を与え合うというコモنزの論理が働く。よって、どのような調整(管理)を行い、魅力を高めていくのか、また図1にあるように、それに係わる主体が誰なのか(例えば所有者、周辺住民、外部の交流客、そして行政)は非常に重要な論点になってくる。

例えば、昔の町並みは、道路の狭さ、駐車場のなさなどの点で、便利な生活とは相容れないかもしれない。その結果として空き家が増えていくのではないのか。家屋は使わないと傷んでいく。人が住んでいない町は映画のセットのようなものではないのか。それは町並み保存地区の魅力を減少させるのではないのだろうか。よって町並みを保存するためには、生活が充足されることが大事であり、生活課題が解決されることが必要である。つまりそこでの暮らしをどうするかという視点が必要である。ここには行政を含め地域を総合的に管理する組織が係わらざるをえないだろう。

また建造物の中でイベントを行い、建造物を使っていくことも保存の一つの手段であろう。しかしその場合、客をどうやって集めるのか。また客にどのようなルールを求めるのか。こういったことは上記の関係者の調整で可能になっていく。それがまちづくりであろう。

さて文化財は公的規制の対象であり、また支援の対象である。重伝建地区には、いわゆる伝統的建造物とそうでないものが面的に一体となって指定されている。この町並み保存地区内のすべての建造物等について、その外観を変える行為を行う場合は、あらかじめ市と市教育委員会に申請の上、許可を受ける必要がある(竹原市教育委員会 2017: 6)。規制にかかる基準は3つあり、伝統的建造物(特定物件)及び環境物件に適用される①修理基準(原則として現状維持又は復原)、伝統的建造物以外の建造物などに適用される②修景基準(原則として現状維持ないし伝統的建造物群の特性を維持)と③許可基準(原則、伝統的建造物群の特性を維持)がある。修理基準、修景基準は助成の対象となる基準であり、許可基準は最低限守ってもらうルールという位置づけである。支援は町並み保存地区内の建築行為で、その外観を修理基準または修景基準によって整備する場合、「竹原市伝統的建造物群保存地区保存助成金交付要綱」に基づき、予算の範囲内で助成制度が適用される(同: 6, 8, 9, 10)。

このように町並み保存地区にある建造物等は、現状維持又は復原、伝統的建造物群の特性を維持といった規制及び支援を受ける。しかしそれは建造物の外観である。規制も支援も内部にまでは及ばないので、内部をどう利用するかは所有者の創意と工夫の余地がある。

このような公的な規制・支援、そして関係者の調整によって町並みの特徴がつくられていく。竹原市のホームページには町並み保存地区の特徴が以下のように紹介されている(竹原市ホームページ)。

1. 近世の日本の町づくりの変遷過程を、町の中にとどめている。
2. 本町通りに沿った建物は、二階建て・切妻造・本瓦葺・大壁造の町家で、江戸時代の中ごろから明治にかけての建物が多く残っている。妻入りと平入りの建物が混在し、角地には入母屋造りの建物があって、景観に変化がある。

3. 町家の正面の意匠は、出格子や平格子・たて格子や横格子などの多様な格子で形成されている。
4. 町並みの中に江戸時代の町人文化の伝統がよく残っている。

これらは主として外観（建築上の意匠）についての紹介である。それとともに重要なのは、これらの建造物に囲まれて、どのような活動、行事、あるいは生活が営まれるのかといった内容である。先の記述を呼んで、イメージが沸く人は（筆者を含めて）多くはないと思われる。やはり、交流客あるいは観光客が感動するのは、そのような内容に触れる体験を通してである。

最後に物語である。現在の町並み保存地区の大きな物語については、「瀬戸内海の水際から寺山などの山麓に広がる変化に富んだ地形の上に、中世を起源として、近世の製塩業を基盤とした経済の発展や、町人文化の隆盛などの、様々な歴史の積み重ねによって形づくられた景観を今に伝えていきます」（同：5）と語られている。このように、物語は建造物の意匠にとどまらず、文化、経済といった生活様式（ソフト）を含むものとなっている。

それゆえ物語は見ることを含め、体験されることで理解され、この物語を味わうための表1のようなイベントもつくりだされている。体験内容のピースは、「レトロまち」（竹原市公式観光サイトひろしま竹原観光ナビ）、「憧憬」（特定非営利活動法人ネットワーク竹原ホームページ）、「心を和ませ[る]」（同）と表現されている。

表1 物語を味わうイベント

①たけはら町並み雛めぐり 2018年2月10日（土）から3月25日（日）まで
◎雛めぐりライブ ◎子ども雛めぐり ◎お雛様をつくろう！「色紙びな」 ◎松花堂・雛めぐり・町並みガイド付き（5日前までに要予約） ◎雛めぐりランチ（2日前までに要予約） ◎着物レンタル（5日前までに要予約）
②たけはら竹まつり 2018年5月3日（木・祝）・4日（金・祝）
◎かぐや姫パレード ◎ガン封じの笹酒の振る舞い ◎竹細工体験教室 ◎たけのこ料理
③町並み竹灯り～たけはら憧憬の路～ 2018年10月27日（土）・28日（日）
◎まちかどライトアート ◎書道パフォーマンス ◎ワークショップ 竹灯り書道、竹灯り写真撮影 ◎ライブイベント 流しおどり、ギター・ピアノ、三味線など ◎町並みアートギャラリー

出典：ひろしま竹原観光ナビホームページ，特定非営利活動法人ネットワーク竹原ホームページより抜粋

個々のイベントによって体験される小さな物語は、束ねられることで、大きな物語となっている。それらはホストの側が掘り起こし、つくりだしたものでもある。そして客に接する住民がインタープリター（翻訳者）の役を果たすことになる。

他方で、物語を客の側が勝手に読み込む場合もあるだろう。例えばコンテンツツーリズムという現象がある。『たまゆら』を契機に近年増えたといわれる観光客がそれにあたる。

その場合、既存の物語との軋轢が生じるかもしれないし、あるいは発展・展開があるかもしれない。

いずれにせよ、町並みをどう活用するかは主体の動きに大きく係わっている。以下、特定非営利活動法人ネットワーク竹原の活動を中心に紹介する。

第3項 町並み保存・活用の主体

(1) 特定非営利活動法人ネットワーク竹原

町並み保存地区には住民団体として、竹原町町並み保存会、竹原第3地区協働のまちづくりネットワーク²がある。前者は、結成当初の会員の後継世代が現在の会員となっている。活動は委託管理、清掃、イベント協力等を行っている。後者は竹原市『第5次竹原市総合計画』に協働を進める方向性として挙げられた、ア)大きな住民自治組織づくり、イ)地域行動プランの策定・実施を受けてつくられた組織である。自治会、竹原第3地区社会福祉協議会、竹原町女性会、竹原市消防団第1部3班、老人クラブ、竹原町並み保存会、民生委員児童委員、NPO法人ネットワーク竹原などが構成団体となっている。

同ネットワークは「歴史と文化が紡ぎあう地域づくり」をキャッチフレーズに①安心安全部会：(防災)防災資機材の活用・管理など、(防犯)防犯灯の点検など、(環境)生活道路等の点検整備、②交流部会：(交流)イベントへの参画、正月飾りづくりなど、(高齢者支援)介護に関する講演会、交通安全に関する講演会などの活動を行っている。重伝建地区の保存、活用に関しては、重伝建地区イベントへの参画が主となっている。

特定非営利活動法人ネットワーク竹原（以下、ネットワーク竹原）はNPOである。会員構成は、正会員20人、賛助会員60人となっている。会員のうち、地区内在住は若干名、竹原市内在住が7～8割、その他市外居住者である。表1に挙げたイベントにもネットワーク竹原が関わっているが、部会体制は現在、取っておらず、理事長が中心となって事業ごとにメンバーを集め、活動している。実働メンバーは10人以内である。

ネットワーク竹原は設立目的を次のように述べている。「竹原のまちを良くするために住民としての立場で各テーマについて議論・調査・研究を行い、新しい地域社会の仕組みを模索し、行政への提言や、住民の自治意識の向上と地域コミュニティの創出支援、また地域活動の成果を広く市民に発信することによって、『地域の活性化』を図る」(特定非営利活動法人ネットワーク竹原ホームページ)。同時に、各団体が独自に行っていたまちづくりの活動をネットワーク化し、長期的な視点で継続的なまちづくりを行うことを狙いにもしている(国土交通省、手づくり郷土賞2012年度大賞、歴史と文化が薫る町並み)。

ネットワーク竹原の活動を表2に挙げた。活動は主に二つに分けられる。一つは空き家対策である。町並み保存地区内にも空き家がある。住んでいない家は傷みが激しいという。

「竹原の町並みと市民の暮らしの将来を考える全世帯アンケート」(2003年度 配布794部、回答584部、回収率73.4%)の結果、特に他出者から空き家の維持、建て替えの負担感が強かったとのことである。住んでいる人には「誇りをもって暮らす」ことが住み続けている理由になるにしても、現代生活にとって不便性が勝る他出者にとっては、やはり負担感が大き

² 以下の竹原第3地区協働のまちづくりネットワークについての記述は竹原市ホームページ竹原第3地区協働のまちづくりネットワークに基づく。

いとのことである。このような意向を受けての活動である。もちろん、他方で、仏壇があるため、賃貸に抵抗がある住民もいるとの声も聞く。

もう一つが、重伝建地区の物語を広めるためのイベントの企画運営である。表1にあるたけはら町並み難めぐりをスタートに、イベントに係わってきた（イベントには竹原市観光協会主催、実行委員会方式のものもある）。その他にも、竹原の塩再生プロジェクト、たけはら竹夢楽団の運営、荒廃竹林の整備・竹の利活用の推進など、ものづくり、人づくりに活動を広げている。またアニメ「たまゆら」関連のトークイベントで制作会社との窓口としても活動している。

ネットワーク竹原の町並み保存地区に対する考えは、「生活感があって、本物のまち」であり、マスツーリズム化はしないということである³。軒に一輪挿しがあるのも、まちにゴミがないのも暮らしのルールが生きているからということになる。

表2 ネットワーク竹原の町並みに関する活動

1. 情報収集整理	<ul style="list-style-type: none"> ● 空き家情報の収集 ○ 空き家・空地登録制度 ・ 空き家・空地の情報（所在地・所有者・築年数・規模・間取り等）収集や利用意向（賃貸・売買・管理委託等）を調査し、登録管理する。 ● 空き家利用希望者の情報収集 ○ 空き家・空地利用希望者登録制度 ・ 空き家・空地を利用したい者の情報（氏名・連絡先・利用目的・利用形態等）を収集し登録する。
2. 保存・活用方法の研究・普及	<ul style="list-style-type: none"> ● 保存・活用手段の研究 ○ 空き家・空地保存・活用研究会の開催 ・ 空き家・空地の問題点の調査・研究・整理 ・ 専門家（設計施工等）・町並み保存会・地元住民合同による活用研究会の組織化（清掃・修復ボランティア） ・ 保存・活用策の情報収集
3. 保存・活用策の実施	<ul style="list-style-type: none"> ● 清掃・修復ボランティア ・ 空き家を賃貸または譲渡できる一定の状態または、保存維持管理に必要な清掃と修復（建物内部）を行なう。 ● 建物の転貸 ・ 建物を所有者より借り受け、利用者（住居・店舗・アトリエ・宿泊施設・会議室等）へ転貸し建物の維持管理・活用を行なう。 ● イベントの企画運営 ・ 町並み保存地区内において空き家を活用した展示その他のイベントを開催し、町並みの魅力を発信するとともに、保存活用の実践を行なう。 主なイベント：たけはら町並み難めぐり・たけはら竹まつり・町並み竹灯りたけはら憧憬の路

出典：特定非営利活動法人ネットワーク竹原ホームページよ

(2) アニメたまゆらのファン

昨今、コンテンツツーリズムという現象が注目されている。それは「映画・ドラマ・アニ

³ NHKドラマ『マッサン』放映によってたくさんの観光客が町並み保存地区の酒店に詰めかけたが、マナーの良くない客がいて、その後、そこは公開されなくなったとのことである。このような軋轢は、マスツーリズム化していないところに、マスツーリズム客が来ると、起こりがちである。町並み保存地区が、「現にそこで生活が営まれている場所」を目指す限り、マスツーリズムとは相容れがたい。

メなどの映像コンテンツや小説などの書籍の舞台となった都市を訪れて、作中で見られたご当地ものやその舞台地域を観光するという観光振興の方法であり、戦略の一つである」（風呂本 2012: 102）とされている。

竹原でも「アニメ聖地巡礼」現象が生まれ、これまでとは異なった多くのファンが竹原を訪れている。いままでなかったことであるから、ファンが竹原に新たにたまゆらの世界を読み込んだことになる。新しい物語（観光創造）といえる。

たまゆら関係のイベントが市民会館、商店街、町並み保存地区で行われ、そこに多くのファンが集まった（同: 108）。そして町並み保存地区でのイベントにおいても、ファンと地元住民の交流が見られること、ファンのマナーの良い行動に地域住民の理解を得られたこと（同: 110）が指摘されている。このようなファンによる観光創造は、一定程度、受け入れられたといえる。

アニメ聖地巡礼のファンは、アニメの舞台である現地に強い志向性（濃さ）をもち、その体験を勝手に情報化してくれる存在である⁴。ファンが現地に肯定的なイメージをもってくれば、現地にとってはありがたい存在である。ファンとつながることが、一つの戦略でありうるだろう⁵。

竹原町並み保存地区を訪れるリピーターは多く、ネットワーク竹原関係者の顔見知りになっている人が 100 人程度いるという。30 歳代～40 歳代くらいの男性で、イベントの手伝いにも 10 数人がやってくるという。騒がない、ゴミを落とさない、何かを買って帰るのが彼らの流儀という。

他都市の例でも、ファンの参加の積極性はグッズの企画、イベントの参加にもみられることが指摘されている（山村 2008: 160）。さらに竹原では移住者もいるという。ニュータウンの定住初期に行われたように、イベント、親睦活動は見知らぬ者どうしが、最初の、あるいは新たに社会関係をつくっていく時に、しばしば行われるものである。そこからどのような問題解決行動が生まれ、まちづくりにつながっていくのか、関心のあるところである。

⁴ 岡本はアニメ聖地巡礼者の特徴として、以下の点を指摘している。①アニメで用いられた風景を撮影し、情報をホームページで発信する。②ノートへの書き込みや絵馬など、地域に何か巡礼の記念物を残し、それがさらに観光資源となって人を呼んでいる。③旅行動機はアニメの舞台を訪ねることであるが、現地の人やファン同士の交流を楽しむことがある。④アニメ聖地巡礼者の中には、高頻度で当該地域を訪れるリピーターがいる。また、遠方からもアニメ聖地巡礼を訪れる者もいる。⑤「旅行情報化世代」が多い。⑥10 代から 40 代の男性である（岡本 2009: 49）。

⁵ ただしファンであっても、アニメの声優のファンと町並み保存地区の景観・雰囲気を楽しむファンとは区別されている。前者は商店街でのイベント（「ももねこ様祭」）を楽しむファンであり、後者は後述のリピーターとして保存地区を訪ねるファンである。関係者は前者が町並み保存地区には合わないと言っている。確かに後述のように、町並み保存地区に係わろうとするのは後者の中にある。

第4項 重伝建地区の活用とファンの動向

町並み保存地区は、保存と活用の両方の展開がありえる。文化財であることから、外部にも開かれている。町並み保存地区の物語は、上述の通りである。しかもそこは住民の生活の場である。町並み保存地区の利用を巡っては、その混乱を収め、可能性を広げていく、各主体（関係者）の調整が必要である。

行政は制度の中で、規制と支援を行ってきた。制度が続く限り、個々の申請を受けて、規制と支援は続く。町並み保存会は建造物所有者の集まりである。委託管理、清掃、イベント協力を行っている。第3地区まちづくりネットワークは、住む立場からの課題を解決する組織であるが、町並み活用に係わるイベント協力を行っている。そしてネットワーク竹原は、空き家対策とイベントを行ってきた。

現在の考えられる課題は、第一に、空き家である。家屋の継承は、極めて各家庭の問題であり、外部からの干渉は難しい。しかし、町並み保存地区は地区というコモンズなので、一部のマイナスは、全体の魅力を損なうことにつながる。ますます空き家が増えていくと、地域社会の存立そのものにもかかわる⁶。

そこで、改めて何のための町並み保存地区なのかを考えれば、町並み保存は、人口減少地域が、町並みに集まる外部の客を活用して、地区を活性化するという戦略でもある。つまり、町並み保存地区の保存、活用は、住み続けるための一つの可能性を与えてくれる。客にも感じてもらえる、価値のあるまちという誇りをもって住み続けること、その客を相手に副業的収入をえるという可能性である。その可能性を活かす道を探ることも必要である。

第二に、私的空間との緊張関係である。町並み保存地区は外部に開かれている。もちろん公開されているのは外観であり、私生活ではない。ただし客が地区の文化、生活様式を体験するときは、公開家屋、あるいは空き家を使ったイベントで建物の中に迎え入れることはある。

もちろん私邸をのぞくことは嫌われる。私的空間と開かれた空間は区別される。建物内部が開かれる場合は、該当建物の指定、開く時間、期間といった制限、あるいは節度、ルールといった社会的制限が設けられる。しかし、客はもともと仲間の顔をしているわけではない。リピートが続き、知り合い、そして仲間という関係がつくられると、自ずと振る舞いは定まっていくであろう。またマスツーリズム化を目指さないのであれば、緊張は避けられるであろう。

第三に、住民側の担い手である。聴き取りによれば、「竹原は人がいい」、「暖かい」という声を聞くそうである。このように住民の客に対する接し方も、担い手の能力である。他方

⁶ 仮に人が住まない町並み保存地区になったとしよう。実現するかどうかはわからないが、そこにも客が来る観光地になったとする。そこでは観光客相手に、観光事業者が観光商品を売買する。つまり、当該地域社会は生活の場であることをやめて、観光へ突き抜けたことになる。それは生活世界と区別される、観光世界（テーマパーク）に他ならない。

で、客をまちづくりの担い手として活用するというのが、本稿の論点でもあった。この点でファンのその後が注目される。この町が好きという点では、住み続けている住民も、移住してきたたまゆらのファンも変わらない。顔見知りには、竹原に来た時には旧笠井邸の2階に集まっているとのことである。彼らが今後どのような行動をするか、まちづくりにどう向かうか、注目される場所である。

引用・参考文献

- 岡本健，2009，アニメ聖地巡礼の誕生と展開，CATS 叢書：観光学高等研究センター叢書。
国土交通省，手づくり郷土賞 2012 年度大賞，歴史と文化が薫る町並み。
国土交通省・文化庁・農林水産省，歴史まちづくり 地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律（パンフレット）。
竹原市，2009，第5次竹原市総合計画。
竹原市教育委員会，2017，たけはら町並み温故知新。
竹原市，2017，竹原市歴史的風致維持向上計画。
広島県，2014，2014 年広島県観光客数の動向。
風呂本武典，2012，過疎地域におけるアニメ系コンテンツツーリズムの構造と課題～アニメ「たまゆら」と竹原市を事例に～，広島商船高等専門学校紀要。
山村高淑，2008，アニメ聖地の成立とその展開に関する研究：アニメ作品「らき☆すた」による埼玉県鷲宮町の旅客誘致に関する一考察，国際広報メディア・観光学ジャーナル (7)。
山村高淑，2011，アニメ・マンガで地域振興は可能か？：各地の試みから見たコンテンツツーリズムの可能性と課題，日本学術振興会「国際共同に基づく日本研究推進事業」『日本サブカルチャー研究の世界的展開：学術的深化と戦略的な成果発信』＜神戸大学＞サブカルチャー研究会講義テキスト，2011 年 3 月 30 日 於神戸大学。

引用・参考ホームページ

竹原市ホームページ

<http://www.city.takehara.lg.jp/bunkasyougai/manabi/bunkazai/denken.html>. 最終閲覧 2018 年 11 月 3 日。

竹原市公式観光サイトひろしま竹原観光ナビ

<https://www.takeharakankou.jp/feature/machinami/top>. 最終閲覧 2018 年 11 月 3 日。

竹原市ホームページ竹原第3地区協働のまちづくりネットワーク

<http://www.city.takehara.lg.jp/machitukuri/kyoudou/dantai/jitisosiki/takehara>

3_3.html. 最終閲覧 (2018 年 11 月 3 日) .
特定非営利活動法人ネットワーク竹原ホームページ. <http://www.i-love-takehara.jp/>. 最
終閲覧 2018 年 11 月 3 日.

第7章 展望と課題

以上の記述を、ここで簡単にまとめ、これからの展望と課題を示しておく。本稿の課題は、地域共同管理論を地域協働管理論へ展開させることであった。協働は参加の一つの段階である。協働の必要性、また可能性については、中田の地域共同管理論が適切に説明している。

地域共同管理論は、人びとの生活における土地への共属という事実に基づいている。土地（及び関連資源）の利用が適切に調整されないと、混乱、被害、侵害が生じる。所有という方法では、なお課題が残っている。他方で、共同は協調がある様を意味している。地域共同管理論は、その協調性のあるまちづくりの可能性、また取り組みの実態を説明している。そのまちづくりを進めていくためには、行政等の他の主体とともに、直接に土地を利用する（影響を与える・受ける）主体である住民の係わりが重要になる。この意味で、地域共同管理論は、現段階の住民自治のまちづくりを説明するのに適した理論枠組みである。それはある種の共同体を想定したものになる。

また地域共同管理論には、協働への射程も内在している。土地への共属は、関係者が切り離せない縁にあることを意味しているので、管理に多様な（異なる）主体に係わるのは当然のことである。中田は、諸主体が相互協力（パートナーシップ）することで、地域共同管理が初めて成り立つと指摘している。つまり地域共同管理の方法論的側面を強調したものが、地域協働管理である。

ではどのようにしたら協調が生まれるのか。協働論はその一つの提案である。協働論は改めて諸主体の連携の可能性を問ったものである。協働論の要点は、①行政以外の主体も公益を追求する（公共性を担う）ことを認めたこと。②まちづくり事業のPDCAの各過程に各主体が参加すること。③各主体の連携に当たって、各々の違いを活かすこと（コラボレーションの側面）。④事業目標が一致するかを問うこと。⑤そのための前提としての対等性（パートナーシップの側面）を保証することである。行政側の協働の導入意図はともかく、行政以外の他の主体も公共を担えると表立って認めたことは画期的である。これらは市民活動・ボランティア・NPOの側からの発想であるが、地縁団体が含まれる地域協働においても妥当すべきである。このようにして、協働論が提起しているのは、まちづくり方法論の転換（行政主導から協働のまちづくりへ）でもある。

こういった多様な主体の連携が実現される（100%ではないにしても）のは、住民を中心とした各主体の主体性が介在しているからである。よって地域協働管理を実践することが、これからのまちづくりの課題である。第2編の事例分析は、事例の中にその展開（とくに主体性の現れ）をみようとしたものである。

本稿で取り上げた地域協働管理の主体には、まず住民主体（住民個人）がある。住民自治のまちづくりのためには、何よりも住民がその主体性（能力・資質）をもつことが必要である。事例の中でみてきたのは、それぞれの分野で活動する住民の主体性であった。その主体性の中には、まだなお残っているもの、発掘されるもの、技術によって育てられるもの、異

質な他者との出会いによって気づかされるもの、事業の中でつくられていく（涵養される）もの、既に備わっているものなどがあつた。これらの主体性がつくる文化＝共同のリアリティ（例えば、地区まちづくり計画）をPDCAで動かしていくことが、住民自治のまちづくりを深化させることになる。

次に、組織的主体（自治会などの地縁団体、ボランティア、NPOなどのアソシエーション、地縁団体を中心に組織されたまちづくり委員会）である。住民主体の多くは、組織的主体の中で活動している。よって組織的主体は構成員の主体性を育て、その力を活かす運営が求められる。それはメンバーの有効性感覚を生みだす活動であり、担い手を育成する活動（ヨコにもタテにもつながる）である。また協働の時代では、他の組織的主体との連携の可能性も探る必要がある

次に、行政がある。行政活動に接合されようとしているのは、住民等の主体性であるので、行政施策は、その主体性への支援という形をとる。協働施策では、住民等がパートナーと位置づけられているが、住民等が既にその資質を有している場合もあるが、実際の協働事業の中で育っていくという場合もある。その場合、行政の支援は必要である。また協働型自治体を目指そうとするのも、行政の主体性である。そして地域自治区といった団体自治を強化する制度を導入することも、そうである。

そして、外部との協働がなされているのが、現在の特徴である。内部の力だけでまちづくりが困難になってきたとき、外部の力を活用するのは自然なことである。それは経済効果にとどまらず、内部の担い手の主体化（心に灯りがともる）を生みだしている。とくに高齢化が進んだ過疎地域には、外部との交流は一つの戦略である。さらに外部の人間にまちづくりの担い手になってもらおうとする試みがみられる。

以上、主体性の現れという点で、地域協働管理の実際をみてきた。地域協働管理は完成されたものではないので、様々な実践が行われること（様々な主体性の工夫がなされること）が望ましい。そこに地域協働管理の展開があり、研究上の焦点がある。

最後に課題に触れておく。地域協働管理の展開にとっての課題としては、当該団体に、団体自治をどう取り込むかという点がある。例えば、平成の合併と同時に導入された地域自治区がある。そこでは協働も同時に議論されている。地域自治区では、行政に対する意見表明の機能が注目されている（山崎・宗野 2013）。地域協議会は諮問機関であるが、その機能をもたされている。地域協議会がどのように地域社会を代表するかは、その運用を含めて一様ではないが、その単位での団体自治機能が注目されている。

本稿では、住民自治をキーワードにしてきた。それはまちづくりのPDCAの過程を通して参加することであるので、行政とは無関係に、また下請けとしてあるのではなく、協働という方法で行われることは指摘しておいたとおりである。つまり行政との関係をどうつくるかという点で、団体自治機能は地域協働管理と係わってくる。

地域自治区制度を導入した自治体の中には、すでに早々と廃止したところもあれば、当初の仕組みをさらに発展させようと取り組んでいるところもある。地域自治区でなければ、団

体自治機能は果たされないということではないが、地域協働管理にとっては団体自治機能を強化することは必要である。

本稿では、この団体自治機能の強化については取り上げなかったが、地域自治区制度の継続・発展・廃止、あるいはそもそもその有無を問わず、団体自治機能は住民自治がどう発展しえるかにとって、非常に重要な論点である。この点については今後の課題としたい。

引用・参考文献

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．