

協働のまちづくり施策 —呉市の協働 15 年の軌跡—

大 藤 文 夫*

Community Planning by Collaboration — The Trace of 15 Years of Collaboration in the City of Kure —

Fumio OOTOU *

In this article, I traced the path of collaboration in the City of Kure. The collaboration measures of the City of Kure was the start to make the time almost the same as “Merger of Heisei”. It can be said that it is a review of the relationship between residents, enterprises and administration in town planning, responding to trends such as decentralization, regional decentralization, new problems and financial tightening.

Collaboration measures of the City of Kure were initially planned for citizens and businesses as civic collaboration. But it had developed with the addition of regional collaboration for local residents organization. Regional collaboration in the City of Kure sets forth the future of community independence management (improvement of regional power) and realization of small city hall (transition to collaborative municipality).

Almost 15 years have elapsed, it can be said that a certain evaluation is required for the collaboration measures of the City of Kure. Even though the above goal can be assumed as a future image, at present, there is still a distance to achieve it.

Key Words (キーワード)

Community development (まちづくり), Civic collaboration (市民協働),
Local collaboration (地域協働), City of Kure (呉市)

1. はじめに

まちづくりの方法論としての協働（市民協働あるいは地域協働）は、1990年代後半から提唱されはじめ、現在では多くの自治体で用いられている。成長の時代、行政肥大の時代と比べると、あらためて市民・住民のより近くに問題解決の場を持つてくること¹⁾が当然のごとくに語られている。

協働という用語については、協働＝公共（的）事業の住民による実施、参加＝意思決定への住民

の参加というように、協働と参加を区別して用いる場合もあるが、事業実施のプロセス（PDCA）として考えた場合、事業の実施、意思決定への参加はその一過程である。

この点から、本稿では、協働をまちづくりにおけるPDCAの各過程に、他の主体と共に住民が参加することとしておく。もちろん協働の反対語は、〇〇中心、〇〇主導という、特定の主体が中心になる、あるいはそこが一方的にコントロールするという方法論である。本稿でのテーマからすれば、行政主導という方法論を指す。

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

呉市でも協働のまちづくりという用語は、行政主導のまちづくりからの転換を示すという文脈で用いられる。つまり行政主導という方法が通用しなくなった時代に、新たにつくりだそうとしたのが協働という方法論である。

呉市で語られた協働へ進む背景と、またそれが可能とされる根拠とは次のようなものであった。地方分権の拡大にともなう自治体の権限が拡大し、自治体が自らの判断と責任で政策実行ができるようになる。多種多様な市民ニーズの発生に対して、すべてのニーズに十分に対応するのは、厳しい行財政環境の下では難しい。また行政の公平・公正という行動原理からして難しい。他方で住民の力が高まっている²⁾。こういった指摘は、協働施策を進める多くの自治体で共通に指摘されている。キーワードを列挙すれば、地方分権、新しいニーズの発生、行財政改革、(公平・公正という)行政の行動原理、そして住民力の高まりである。

これらのキーワードは、国との関係、住民生活、家族や地域社会、経済活動のそれぞれの変化といった局面で現れてきた現象を指している。呉市に限らず、とくに住民力の高まりという場合、当初、念頭に置かれていたのはボランティア・NPOであった。多くの自治体では、自治会を中心とした行政協力の仕組みが公益活動を補完してきた。しかしその行政協力の仕組みが地域社会の高齢化、人材不足によって制度疲労をおこしているという現実があった。それに代わるもの³⁾、あるいは補完するものとしてボランティア・NPOが期待された面がある。

ボランティアの特質として公益性、無償性、主体性が挙げられる。NPOもまた公益性、非営利性、主体性が特質であれば、両者が行政と協働で公益事業を行う場合、それらの特質が尊重される体制がつくられる必要がある。そこで協働(パートナーシップ)の原則が掲げられる。しばしば準拠される「横浜コード」⁴⁾には、対等の原則、自主性尊重の原則、自立化の原則、相互理解の原則、目的共有の原則、公開の原則が挙げられている。しかしこういった協働の原則が、規範的なものにとど

まっていることも指摘されてきた⁵⁾。また現実の姿は、行政からの事業受託においてNPOの下請け化が起こっているという指摘もある⁶⁾。この下請け化が強いられたものであれば、原則からの逸脱ということになる。いずれにせよ協働の原則は、現実の中でその妥当性が検証される必要がある。

他方、上記のように、呉市は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。これからは地縁団体との協働を進めるべきとの指摘もある⁷⁾。また実際に、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。上記の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。

呉市は平成15年3月に「呉市市民協働推進条例」を制定し、以後、平成16年3月に「呉市市民協働推進基本計画」(計画期間：平成16～20年度)、平成20年3月に「ゆめづくり地域協働プログラム」、平成21年3月に「第2次呉市市民協働推進基本計画」(計画期間：平成21～25年度)、平成26年3月に「第3次呉市市民協働推進基本計画」(計画期間：平成26～30年度)をつくり、協働施策を展開してきた。

このように、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。筆者はこれまで呉市の市民協働推進委員会に係わってきたこともあり、以下、本稿では、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。

2. 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、上記のキーワードを背景に語られたこと、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」⁸⁾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（不特定かつ多数の者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）の間に議論（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持っている。例えば呉市民は呉市のまちづくりに参加する権利を持っている。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得る。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⁹⁾。

- (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）目的共有があって、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。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）対等があって、権力関係を生じない。とくにこのことはボランティア・NPOの特質に係わることである。実際には個人、各組織が持つ力（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は、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）相互理解があって、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。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っても、共に補い合って公益事業に貢

献できる。

（c）自主性・自立性があって、依存を生じない。これもボランティア・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、当該組織がボランティア・NPOなどのアソシエショナルな組織なのか、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。

3. 呉市の協働施策

(1) 各計画の概要

1) 協働の歴史

呉市の協働施策の整理を行う前に、呉市においてもつくられてきた行政協力システムについて触れておきたい¹⁰⁾。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。内務省訓令(「部落会・町内会・隣保班・市町村常会整備要綱」昭和15年)による、全戸加入の部落会・町内会、隣保班の組織化。町内会の廃止(昭和22年)。行政と住民間の連絡機能の「広報委員会」による引き継ぎ。政令第15号の失効(昭和27年)による自治会の再結成(昭和28年)。こういった経緯を経て、自治会が住民と行政の接点を形づくってき

た。現在の自治会は平成29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することで、行政協力システムが維持されてきた。各組織には行政の所管課(部署)が付き、各種支援が行われている(表1参照)。

表1 行政協力組織と所管課

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：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、2011,p.3.

自治会や年齢・属性別組織は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。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。

平成17年の単位自治会長へのアンケート調査では、「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ってよい。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¹¹⁾。

3) 呉市市民協働推進基本計画（計画期間：平成16～20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

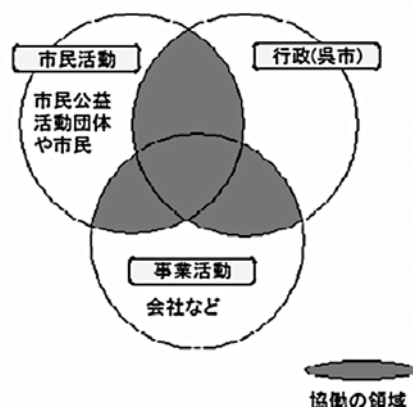


図1 市民協働の概念図

出典：第2次呉市市民協働推進基本計画，p.4.

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持たせてある。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¹²⁾。

4) ゆめづくり地域協働プログラム（平成20年3月）

同プログラムは，呉市財政集中改革宣言（平成

19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¹³⁾。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。

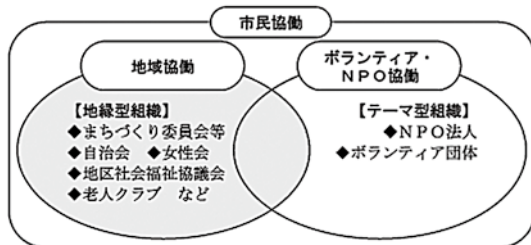


図2 地域協働とボランティア・NPO協働
出典：第3次呉市市民協働推進基本計画，p.14.

図にあるように、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出されたことになる。

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くるものである。そこでは協働の原則が問われる。また地域社会が持つ力(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得る。

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。第1次推進計画では、「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」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、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。

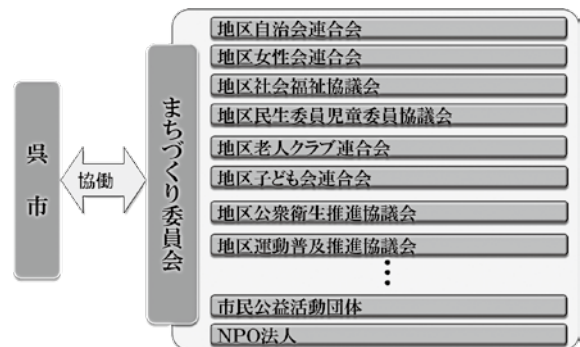


図3 まちづくり委員会の構成

出典：呉市ホームページ

(<https://www.city.kure.lg.jp/soshiki/4/matidukuriinkai.html>)

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，2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：平成21～25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：平成26～30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2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

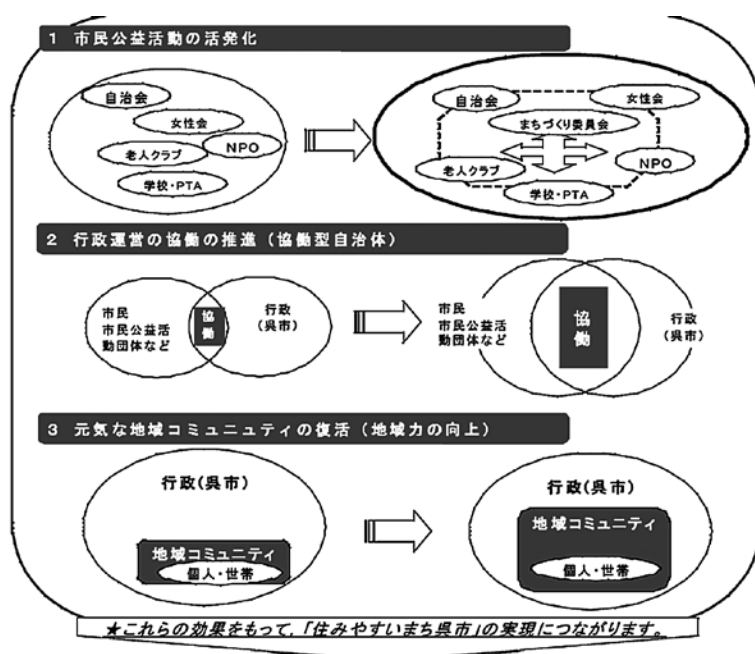


図4 目指す社会のイメージ図（1） 出典：第2次呉市市民協働推進基本計画，p.3.

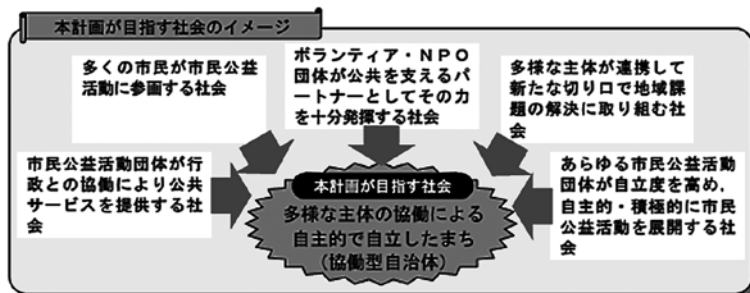


図5 目指す社会のイメージ図（2） 出典：第3次呉市市民協働推進基本計画，p.17.

連させて挙げられている。

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、事業が付け加えられ、充実していつていることがわかる。

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に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」¹⁴⁾するものである。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。平成22年度5件、平成23年度7件、平成24年度6件、平成25年度5件、平成26年度5件、平成27年度5件、平成28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。平成25年度は69事例、平成26年度は67事例、平成27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」（平成19年。現在、ひろ協働センター）、「市民協働センター」（平成28年）が開所した。

4. 地域協働の成果

ここで、筆者が係わってきた呉市の二つの地区を取り上げて、地域協働の成果の一端を示しておきたい。一つは中心市街地部にある第2地区である。二つ目は同じく中心市街地部にある三条地区である。前者では訪問型の見守り活動、後者ではサロン型の見守り活動を行っている。

（1）第2地区の活動¹⁵⁾

訪問型見守り活動の眼目は、社会的孤立者の早期発見にある。かつては地域行事の中で自然な形でなされていたものが、今日では意図的に取り組むしかなくなっている。訪問型見守り活動は現在、多くの所で、ミックスで行われているが、とくに住民に期待される活動である。見守りの先には専門機関の対応がある。その意味では、この活動はまさに協働事業の好例といえる。そして地域協働の目標は、まずは地域力の向上にある。地域力の向上は協働事業の担い手が存在することがその証左となる。

第2地区では平成14年から地域の「絆」をつくる活動を行ってきた。その後、第2地区まちづくり委員会が成立し、「第2地区まちづくり推進計画」が策定された。そして5年後に「第2次第2地区まちづくり推進計画」が策定された。このなかで訪問型見守り活動が位置づけられた。活動は図6にある仕組みのなかで動いている。

活動を行っているのは、自治会長、民生委員、民生委員協力員、そして地域ボランティアである。なお地域ボランティアといっても、地域の役

表2 各計画における協働事業の要点 出典：各計画より筆者が抜粋

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3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民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"> ・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 ・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） ・自治会への加入促進 ・まちづくりサポーター制度 	<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 ・まちづくりセンター人材活用 ・ゆめづくりフォローアップ事業 ・テーマ別合同研修 ・市民協働センター人材育成講座 ・地域デビュー応援講座の開催 ・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） ・小学生向け市民協働教室の実施 ・自治会活動の手引の作成 ・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"> ・呉市市民協働推進連絡調整会議・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 	<ul style="list-style-type: none"> ・呉市市民協働推進連絡調整会議・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 ・市民協働フェスタの開催 ・ゆめづくり協働ミニフェスタの開催 ・市民活動メッセの開催
(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 ・基金の制度化の推進 ・公募型市民協働事業への補助金の制度の創設 ・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 ・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 ・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 	<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 ・新庁舎へのまちづくり情報コーナーの設置 ・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 ・新庁舎への市民協働スペースの設置 ・まちづくりセンターの活用 ・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 ・地域への各種補助金の統合
(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"> ・地域まちづくり計画策定支援 	<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"> ・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 	<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"> ・成果指標の記載 	<ul style="list-style-type: none"> ・成果指標の記載

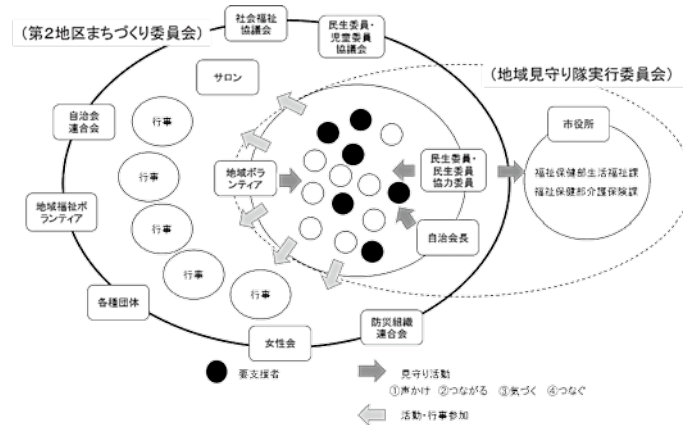


図6 第2地区見守り隊事業の仕組み

出典：地域福祉の担い手形成（2）－呉市第2地区の見守り活動の実践から－2016,p.7.

職経験者、地域行事によく参加していた人であり、地縁のなかから発掘されたボランティアである。

活動参加者は、65歳以上の高齢者がいる世帯を対象に第2地区全体を訪問している。活動は、こういった訪問の実績とともに、専門機関へのつながり等の成果を生み出している。また第2地区ではサロン型の見守り活動も行っていることを付け加えておきたい。

訪問型見守り活動は第2地区まちづくり委員会の発展のなかで取り組まれた。これまでの第2地区まちづくり委員会の活動のなかで、地縁ストックのなかから担い手を発掘してきた。これからは子どもへの支援活動に取り組もうとしている。このような担い手の発掘・育成、そして総合的な地域管理へ発展しようとする組織の存在は、地域力が向上したことの証拠である。

(2) 三条地区の活動¹⁶⁾

次に三条地区の活動を紹介する。三条地区の活動は、ふれあい広場と呼ばれている。サロン型と呼んだが、ふれあい広場の利用者は高齢者だけに限らない。ふれあい広場となっている一室（商店街の空き店舗）は放課後、土曜日の子どものたまり場になっており、広場のなかや、周辺で多彩なイベントが行われ、広く住民に開かれた広場となっている。ふれあい広場の特徴はふれあい（人間関係）づくりと、企画・運営への住民参加にある。常設の広場は来訪者が自由に、気ままに過

す場となっている。高齢者の間ではとりとめのない話が交わされる。ふれあい享受者はふれあい提供者にもなっている。ここで初めて知り合いになった人がほとんどであり、密な付き合いも生まれることがある。子どもたちは宿題やゲームをしている。運営者とは顔なじみになっており、保護者も安心している。

常設の広場の担い手は、立ち上げのリーダーを含めた、ボランティア計18人である。ボランティアといっても、地域活動の経験のなかで声をかけられた人たちである。

ふれあい広場は三条地区まちづくり委員会の下部組織ではない。ふれあい広場のリーダー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得ることができた。縦割りではなく、地域での連携を目指す組織というまちづくり委員会の性格から、支援はあり得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、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。

三条地区の取り組みでは、まちづくり委員会が志を持った人たちを支援するというかたちで、担い手を育成した。第2地区の活動はまちづくり委員会本体が、いわば部会活動として生み出したものである。しかしいずれも担い手が地縁ストックのなかから発掘されたことは同じである。このよ

うに担い手が発掘されたことは、地域協働の大きな成果である。

5. おわりに―呉市の協働施策はどこまで進んだのか

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。上記の見守り、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¹⁷⁾。

既に出来あがっている担い手（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）を表に出すのが発掘である。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・意欲に係わることなので、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持っていた。縦割りの行政協力組織を横につながることで、見えなかった担い手が発見された。上記の二地区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く。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¹⁸⁾。

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言い難い。

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、総合化ができていく。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なれば、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持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持つ必要がある。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なれば、このような課題が存在することを指摘しておきたい。

注

- 1) 大藤文夫, 2005, 自治会と市民公益活動, 社会情報学研究, Vol. 11, p.1.
- 2) 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～, p.4.
- 3) 山岡義典, 2001, 付論－NPOと自治体の違いを超えて, 山岡義典・大石田久宗編, 協働社会のスケッチ, ぎょうせい.
- 4) 横浜市ホームページ
(<http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/tishin/jourei/sisin/code.html>)
- 5) 坂井宏介, 2005, 政府・非営利組織間の協働関係：その理論的考察, 九大法学, 91, p.111.
- 6) 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, p.109.
- 7) 金谷信子, 2011, “協働”の再考：ローカル・ガバナンスにおけるNPOと地縁団体, 広島国際研究, p.43.
- 8) 呉市, 2003, 呉市市民協働推進条例.
- 9) 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～, p.7.
- 10) 以下の呉市の行政協力システムに関する記述は, 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, pp.3-5. を参照.
- 11) 呉市, 上記条例.
- 12) 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～, pp.7-8.
- 13) 呉市, 2009, 第2次呉市市民協働推進基本計画, p.2.
- 14) 呉市ホームページ
(<http://www.city.kure.hiroshima.jp/soshiki/4/kurekon.html>)
- 15) 詳細は, 大藤文夫, 鶴岡和幸, 2016, 地域福祉の担い手形成(2)－呉市第2地区の見守り活動の実践から－, 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. を参照.
- 16) 詳細は, 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. を参照.
- 17) 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. p.3.
- 18) 大藤文夫, 鶴岡和幸, 栗川隆宏, 2015, 地域協働と担い手育成(3)～多世代協働の観点から～, 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.10-11.