

## 地域協働と地域リーダー ～呉市N地区の事例から～

大 藤 文 夫\*

### Local Collaboration and Local leader — Case Study on N district in the City of Kure in an example —

Fumio OOTOU

Upbringing of the talented person and activation of the organization is urgent problem of local collaboration. In this article, I clarify about the way to find and bring up local leader, by case study on N district in the City of Kure.

The following points mainly become clear. Primarily, system in cooperation with the government has been built in the City of Kure. But that system greets a turning point. Second, in such situation, activity of N district inhabitants has begun. Those activities are the friendship and solutions to the problem. Third, in the organization, cooperation of established organizations has been accomplished, and new activists have entered there. Those activists have been discovered from relations by the shared territorial bonding.

This case study shows possibility to rebuild collaboration relations against power relations, after the system in cooperation with the government became weak.

#### Key Words (キーワード)

Local collaboration (地域協働), Local leader (地域リーダー), System in cooperation with the government (行政協力システム), Relations by the shared territorial bonding (地縁関係), Power relations (権力関係)

#### 1. はじめに

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<sup>1)</sup>。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、現実に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。人材育成と組織の活性化は地域協働の喫緊の課題である。

呉市でも合併を契機に地域協働が進められてきた<sup>2)</sup>。呉市では地域協働の施策目標を、(ア)コミュ

---

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

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<sup>3)</sup>。（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發展を、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（平成23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。

本稿で採り上げるN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N地区の事例を通して検討したい。具体的方法としてはN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。

## 2. 呉市の地区類型と行政協力システム

### （1）地区類型<sup>4)</sup>

呉市の都市化の過程及び現在の人口高齢化・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）。

呉市は海軍のまちとして、昭和18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、昭和50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く。平成の合併

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、宅地が虫食いの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『人材育成の方策』（平成22年）、P.13をもとに筆者が作成

では8町と合併し、現在人口241,344人、高齢化率も29.5%である（平成23年9月末）。

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、昭和40年代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、転入はつながりを持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<sup>5)</sup>

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を振り返ると<sup>6)</sup>、昭和15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。昭和19年の時点では225の町内会、4,657の隣保班が存在していた。その後昭和22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<sup>7)</sup>、行政と住民間の連絡機能は「広報委員会」に引き継がれ、そして昭和27年の政令第15号の失効を受け、昭和28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。現在の自治会は平成23年5月時点で、単位自治会（455）、地区自治会連合会（28）、呉市自治会連合会といった3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得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

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
社会福祉協議会	福祉保健課
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
P T A	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：『人材育成の方策』，p.15をもとに筆者が作成

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。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。

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、

表3 単位自治会長アンケート結果 (%)

	市全体	郊外住宅団地型	市街地高齢化型	市街地流動化型	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

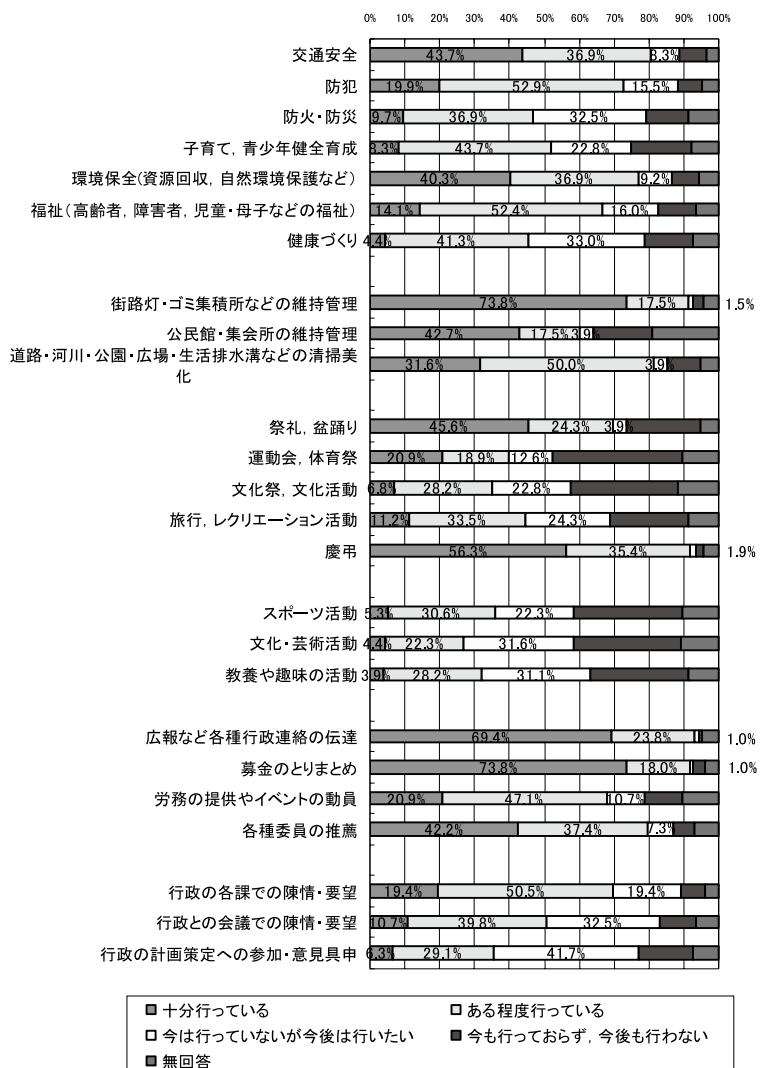


図1 自治会の活動（市街地流動化型）

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。平成17年の単位自治会長へのアンケート調査<sup>8)</sup>(以下、単位自治会長アンケートと略記する)では、「役員が忙しくなりすぎる」が35.1%、「後継者不足」が60.9%ある(表3)。具体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持ち(平成21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。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、委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。

### 3. N地区のまちづくり活動

#### (1) N地区の概要

N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、A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。平成20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)<sup>9)</sup>。

呉市は明治22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。明治35年にはN地区が含まれる2町2村が合併し、呉市が誕生している。翌36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N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。N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。N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。

平成20年にまちづくり委員会が行った住民アンケート<sup>10)</sup>(以下、住民アンケートと略記する)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)。

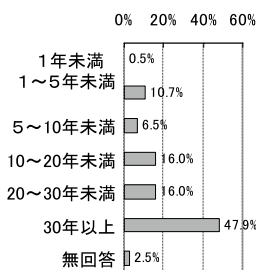


図2 居住年数

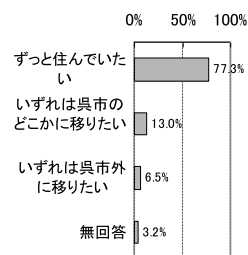


図3 定住意思

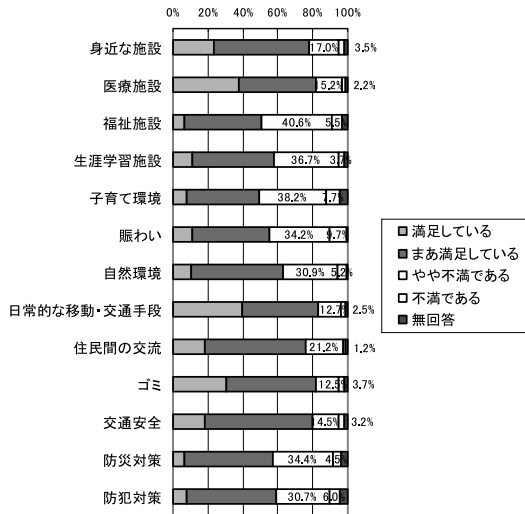


図4 地域の評価

## (2) N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情况の下、N地区では平成14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<sup>11)</sup>。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、ボランティア組織などである。そして平成21年3月には地区まちづくり推進計画（表4参照）も完成し、N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%以上の賛成を得ている<sup>12)</sup>。平成22年度時点で、事業進捗率は80%程度であり、現在は活動の見直しを行っている最中である。

表4 N地区まちづくり事業

活動テーマ	事業内容	実施項目（抜粋）
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休憩所の設置
	(2) 清水谷名水の復活	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	①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
		①敬老会 ②子供会大鍋大会 ③地域ふれあい学習
		①合同体育祭 ②合同敬老会
	(2) 世代間の交流	
	(3) 地域間の交流	

出典：N地区まちづくり委員会『N地区まちづくり推進計画』（平成21年），pp.11-14をもとに筆者が作成

### (3) 既成組織の連携

上述のように、N地区のまちづくり活動は、平成14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。平成20年の住民アンケートでは次のような結果が出ている。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）。

まず既成組織の連携という面で、現在のN地区まちづくり委員会、N地区自治会連合会、N地区社会福祉協議会の関係をみている<sup>13)</sup>。N地区自治会連合会の活動を平成22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N地区まちづくり委員会の活動助成金として16.5%が出ているに過ぎない。N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N地区社会福祉協議会であるが、同様に平成22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。N地区自治会連合会と異なって、福祉事業実施の組織という性格が強い。

最後にN地区まちづくり委員会であるが、同様に平成22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。N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、N地区社会福祉協議会が主として福祉関係の活動を行い、N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N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N地区まちづくり委員会役員（28人）、N地区社会福祉協議会役員（13人）、そして単位自治会長（18人）（N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<sup>14)</sup>、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

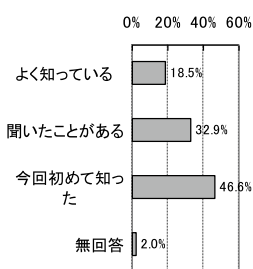


図5 委員会認知度

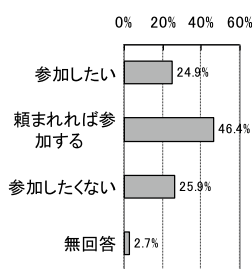


図6 行事参加

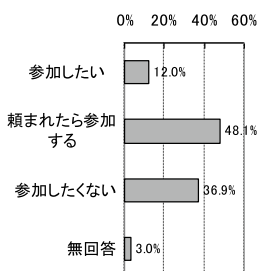


図7 企画・運営参加



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
P T A	1
地域ボランティア	15

計 28

出典：N地区まちづくり委員会役員名簿（平成23年度）

2組織の役員を兼職している。それらのうち9人が単位自治会長との兼職である。このようにN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。

#### (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によって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N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N地区まちづくり委員会役員へのアンケート調査<sup>15)</sup>（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では親の代、それより前の代から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

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）

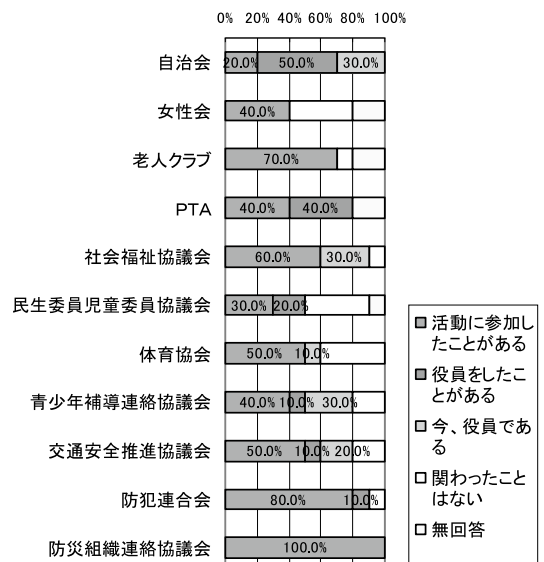


図8 地域ボランティアの他組織との関わり



(10人)、年齢・属性別組織、機能別行政協力組織との関わり方をみている(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(「「役員をしたことがある」+「今、役員である」」)では、やはり自治会(80.0%)が多く、PTA(40.0%)、青少年補導連絡協議会(40.0%)の順になっている。なお各組織と全く関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持っている。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々たちである。

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。そして地域での関わり(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。

なお役員の自己覚知として、役員に求められる

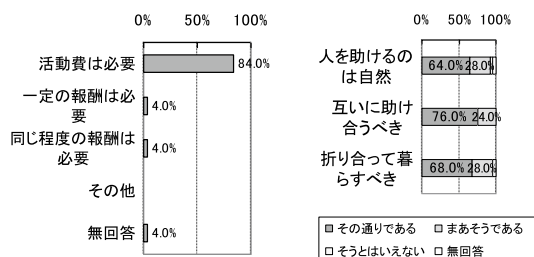


図9 地域活動の無償性

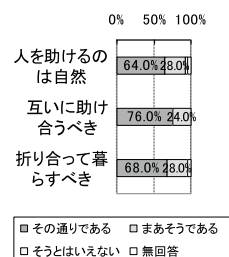


図10 地域での関わり

資質(図11)では「熱意(やる気)」,住民に望むこと(図12)では「行事や活動に参加」,「行事や活動を理解」,そして行政に望むこと(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<sup>16)</sup>を通してうまく活動が行われていることがわかる。

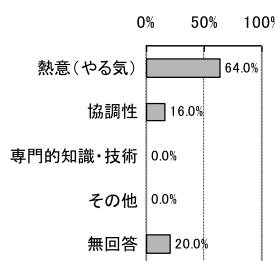


図11 役員に求められる資質

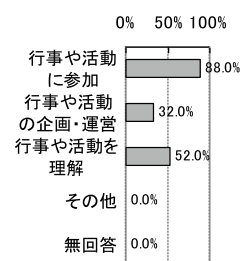


図12 住民に望むこと

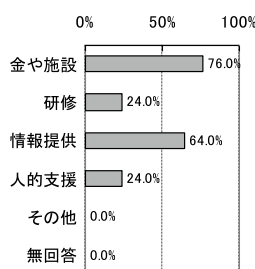


図13 行政に望むこと

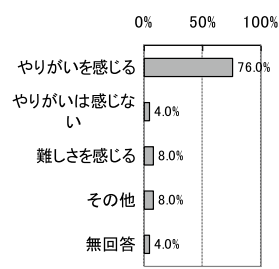


図14 活動評価

#### 4. おわりに

以上、N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、N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、N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発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成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、地域住民組織との関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ーション志向を持つ担い手ではなく、地縁ストックの中から発掘された担い手である。しかし「共感」という価値志向レベルではアソシエーション型人材との接点も考えられる。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が、従来の行政協力システムもその一形態である。しかしそれは権力支配の点で批判されるべきであった。権力支配が崩れていった後、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。N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）を持っていること、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。もちろん本稿で取り上げたのは一事例に過ぎなく、その可能性を実証できたというものではない。今後は事例検討をさらに増やすことで実証を目指していきたい。

## 付 記

本稿の一部は、呉市民協働推進委員会による「人材育成の方策」についての報告書（平成22年度）に基づいている。また本稿の作成に当たっては、呉市N地区まちづくり委員会の皆さんに調査協力を頂いた。皆さんに深く感謝したい。

## 注

- 1) 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出ているように、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とっていない。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。上述の点に関わらせば、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) ゆめづくり地域協働プログラム。  
呉市ホームページ参照。  
<http://www.city.kure.lg.jp/~siminsei/jourei>.

[keikaku/yume/yume/01yumetop.html](http://keikaku/yume/yume/01yumetop.html)

- 4) 地区類型についての記述は、呉市市民協働推進委員会、人材育成の方策、2010, pp.12-13に基づいている。
- 5) 行背協力システムについての記述は、同報告書, pp.14-15に基づいている。
- 6) 呉市史編纂委員会編、呉市史 第5巻, 呉市, 1987, pp.165-172, 同委員会編、呉市史 第7巻, 呉市役所, 1993, pp.97-104.
- 7) 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 第7巻, pp.99-101.
- 8) 自治会活動と市民協働についてのアンケート調査。詳細は、大藤文夫、2006, 自治会活動と市民協働－呉市の自治会調査から－, 社会情報学研究, 社会情報学部紀要, Vol.12, pp.1-16. を参照。
- 9) N地区の人口データは、N地区まちづくり委員会、N地区まちづくり推進計画, 2009, p.2に基づいている。
- 10) N地区まちづくりアンケート。平成21年1月～2月に実施。対象：N地区住民。自治会経由で配布・回収。回収数401票。
- 11) 上掲計画, p.1.
- 12) 同上, p.9
- 13) 各組織の平成23年度総会資料を照合した。
- 14) 各組織の平成23年度役員名簿を照合した。
- 15) 地域リーダーに関する調査。平成23年11月に実施。対象：N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。
- 16) 「話を良く聞くこと」が中心的リーダーのモットーである。