

まちむら

2011年11月発行(季刊誌)
自治会町内会情報誌

115

グラビア 町を幻想に包む鹿野城下虚無僧行脚
—鳥取県鳥取市 NPO 法人いんしゅう鹿野まちづくり協議会—

ルポ 生活支援から心身のケアまできめ細かく被災者を支援
—東京都立川市 大山団地自治会〜ほか—

論文 町内会・自治会論 / 私のコミュニティ論

115 自治会町内会情報誌 まち・むら 公益財団法人 あしたの日本を創る協会

宝くじは、 地方自治体の公共事業等に 幅広く使われています。

NEW!
ワクワク、
続々。



宝くじの収益金は、
病院や検診車、図書館や動物園、
災害に強い街づくり、
緑あふれる公園、美術館など、
皆様の暮らしに役立てられています。

定価 250円(本体238円)

私の「コミュニティ論」

21世紀に求められる
「地域を支える人材としくみ」(1)

—日米・最先端の地域担当制度とコミュニティ人材育成—



前山 総一郎

福山市立大学都市経営学部
教授・文学博士<社会学>

3・11以後の「新たな日本」構築
において求められる「地域を支え
る人材としくみ」

3月11日以降、日本の復興が願われ、
そして新たな価値観に基づく「新たな日
本」となることが強く呼びかけられてい
る。新たな日本の復興にむけて自治体、
マスコミ、研究などの各方面から、危急
時と復興時の地域コミュニケーションの
形成そして地域における「絆」の大切さ
が強く指摘されているところであり、と
りわけ、「地域を支える人材としくみ」
がこれほど強く、真剣に求められたこと
はない。

21世紀のローカルガバナンス的
発生动向と人材育成及びしくみ

21世紀に入って、協働のまちづくり運
動や運動しての自治基本条例づくり運動
がおこり、既存の「上から」の計画策定
に対して、協働しながら「下から」(地
域住民から)の考えを都市行政に組み込
む、自治体と市民が対等連携して地域の
姿(地域公共基盤)をつくりあげる「ロー
カルガバナンス」の動きが目だってきた。
(21世紀の自治のパラダイム転換)。
今否応なく問われているのは、「新た
な日本」の基盤を作るために、現実に地
域を支える人材としくみをつくること、
しかもローカルガバナンスを体得した人

材を育成することである。

過日、日本に招へいした全米コミュニ
ティ協会理事でロングビーチ市地域担当
部長のマデン氏が推進してきた全米先
端の「コミュニティ・リーダーシップ
プログラム」といった人材育成のしくみ
などを考え合わせながら、今、(1)自治体
の地域を支えるしくみ、(2)地域のための
人材育成にむけて、世界の中で私たちが
立っている地点とこれからの方向性を考
えたい。今回はまず(1)を考えてみたい。

(1)自治体の地域を支えるしくみ
(地域担当職員制度等)

1960年代末に始まる日本の地域担当職員制度—習志野市と藤沢町

地区住民に接する基礎自治体(市町村)が配置する、地域コミュニティ関係の人的しくみとして、「地域担当制」ないし「地域担当職員制度」が近年かなりの数で増加してきている。

「地域担当職員制」の嚆矢と目されるのは、習志野市(千葉県)と藤沢町(岩手県)である。習志野市においては、昭和50年代後半に、重工・製造業を重点的に配備する東京メガポリス構想などが国から進められることとなったが、これに対して、市は自立的に将来にわたる都市経営の目標から「文教住宅都市」への計画を定めた。そしてその計画と連動した市内9の「コミュニティプラン」づくりが活発化し、(住民の「地域会議活動」)それを支えるものとして、行政側からは、新たに各専門部局からの職員で構成する「地域担当制」が1968年(昭和43年)に開始された。

岩手県の山村部・藤沢町では高度成長時代、若者が都市部に流失した。過疎の危機的な状況から、当時の佐藤守町長ら

の手で地域づくりの計画をつくってもらおうと、いわゆる「ミニ地域開発計画」の策定と提出をしようとしたこととなった。町は、1974年(昭和49年)に、職員を出身地の地域担当に任命し、各自治会の相談に応じる「地域分担制」を敷いた。それを基に「有機農業の里藤沢」推進構想などが進められてきた。

21世紀に入って飛躍的に多くの自治体で拡大している地域担当制度

地域担当制が本格的に展開しはじめたのは、2000年頃からであるが、そしてさらに2007年、2008年あたりから飛躍的な展開が見られる。

2000年頃からは、いくつもの自治体で地域担当制が敷かれ始める(芽室町(北海道)、稚内市(北海道)、奥多摩町(東京)など)。この時点では、「合併により、旧市町村での制度を廃止したが、出先機関職員はおのずと地域担当職員としての役割が期待される」といった形で、市町村合併後の狭域行政対応を求められる場

合、また合併の機運や協議会過程にあつて、合併後を想定してあらかじめ現有自治体圏域にあつての有機的な行政対応を設置しようとしたことが関わっている。

筆者の見るところ、2007年(2008年頃)から、さらに地域担当制の設置が全国の自治体において爆発的に進んできている(主なところでは、2007年 神戸市、2008年 八戸市、茨木市、2010年 武蔵村山市など)。

1995年(平成7年)4月に3234あった自治体は、2006年(平成18年)3月には1821となりこの時期、市町村合併は概ねピークを過ぎた形となったが、その後、地域担当制の設置が急速に進んでいる。これは、地域担当職員制が、この時期に、自治基本条例(およびそれとリンクする協働のまちづくり運動)と連動して設置されていることから生じていると考えられる。

制度の区域など

地域担当職員の管轄する地区の規模は、設置にあつての背景(市町村合併など)と規模により、かなり異なる。出張所等の区域(44%)、支所の区域(36%)

小学校区(20%)、中学校区(8%)、自治会・町内会の区域(12%)という形である。市町村合併により旧・町村が併合された場合には出張所等の管轄区域、支所の管轄区が多い。(元木博「地域担当職員制度」—中核市規模の自治体に対する調査結果から—)「まちづくり研究はちおうじ」第4号、平成19年3月)

また、職務のありかたとしては、多くの場合、通常業務と地域担当業務を兼ねる業務の型が多い。例えば、昼間は財務部の業務をおこない、夕方に地域担当業務をおこなうといった型である。他方で、専ら地域担当業務をおこなう専担型も設定されている(札幌市)。ちなみに、米国ではほとんど専担型である。

担当者の不安

地域担当制の設置にあつて、当然不安が生じる。「地区担当者を設置しても、地区に受け入れられるか?」「陳情と文句ばかり言われるのではないだろうか?」という不安が生じる可能性がある。これについては、近年は住民が「協働」的感覚をもっていることから意外にスムーズにゆく場合が多いが、根本的には、官民に

よる地域運営が如何に危急なのかについて設計者と担当者がどの程度自分自身で実感しているにかかっている。

ある自治体での地域担当職員制度の設置に関わった私の記録から、地域担当制を始めるにあたり、担当に指名された者から設計者に対して出た質問は、次のようなものがあつた(括弧内は、回答例)。

- 勤務形態は?(管内旅行命令等)○勤務はボランティアなのか? 時間が終わった後なのに、働く形になるのか?(時間外勤務、身分保障)○張り付けのスパンは? ○どのような配置になるのか?(出身ないし居住地区との関わり)○自治会(町内会)での事務作業は?(自治会事務はノータッチ) ○役場の車は使えるのか?(借り上げ対応) など

「地域担当制」のミッションの設定

- 「地域担当制」のミッションは概ね、次のような形で、設定される場合が多い。
- (1) 地域づくり活動に係る情報の提供、収集、指導及び助言に関すること。
- (2) 地域ビジョンの策定や地域課題の解決に向けて必要な助言等に関すること。
- (3) 地域づくり組織による市及びその他

の組織との連携にかかる必要な助言等に関すること。

- (4) 地域づくり活動と市全般の施策との調整に関すること。
- (5) ほか、地域づくりの推進による協働のまちづくりの促進に関し、首長が必要と認めるもの。

ここにおいて、特長的に見受けられることがある。日本において、地域担当職員の役割として上げられているものなかで、次のものが上位三位である。

- 「コミュニティ活動の支援」
- 「住民との協働事業の推進」
- 「地域ごとの意見聴取・連絡調整」

ここで実は、やや気になることがある。その底には、「今は行政が地域コミュニティ活動を支援しているが、その暁には地域には自立してもらいたい」という思いがある場合が多い。自治体は、地域社会と真のパートナーとなることを求められているのであるが、その暁には自立してもらいたいという想いは、ともすれば、「地域住民はいつまでも行政におんぶに抱っこだと困る。早く「自立」して、行政が手間をかけなくて済むようになっ

て欲しい」という姿勢につながってしま

■地域担当制にあって自治体に求められる「住民自治支援型」の仕組み

このことは、哲学にも関わっている。「地域は地域住民が支える」というスローガンを耳にする。けれどもそこでは、地域住民が地域を「何を持って」支えるのか、ということがキーポイントとなる。一つは、地域は「住民の労務」で支えられるべきという捉え方である。ここでは、地域の施設運営等ができるだけ住民が自主管理してもらいたいという考え方がつながる。この考え方は、先に述べたように、自治体が地域を支援するにあたって「地域活動を支援する(育む)」という場合、親和的である。行政の「住民活動支援型」と呼べる。

もう一つの捉え方は、地域は「住民の考え」でもって運営され、支えられる、という考えである。これは、住民の声(意思)をどのようにしてコンセンサスにもつてゆき、制度化するかという議論につながる。その考えに立つ行政は、自らの団体自治に相応する住民自治を助けて

握手しようとする姿勢であり、いわば、住民自治支援型と言える。(尚、後者は、住民の考えで地域を支えるが、その場合労務も提供することは特段否定されない。)(表1)

表1 自治体の地域担当制における二つの型

	住民活動支援型	住民自治支援型
住民	地域を住民の労務で支える	地域を住民の声(意思)で支える
前提	地域は行政に依存的存在	地域(住民自治)と行政(団体自治)は対等の存在

では、なぜ住民自治支援型であることが必要なのだろうか。それは、第一に、いわゆる「住民活動支援型」に留まる場合には、次の問題点につながるからである。①首長の交代によって特段の理由無く地域担当制を廃止するケースが生

じる、②「地域自主運営化」の名のもとに、住民が地区施設の運営を手がける動きがあると自治体が地域関係業務から撤退してしまうケースが生じることがあるからである。

そして第二に、現在、地域の運営についての根本的な考え方の変化によっている。かつては、地域の運営はもっぱら自治体がおこなってきた。自治体の企画関係部署がマスタープランをデスク上で作成し、「公共事業」を発注してきた。今は、自治体の主要計画に住民の声を反映することが求められ、さらには住民自体が主要計画の策定プロセスの根幹にかかわることが求められるようになってきている(協働型総合計画など)。これは、つまり、地域の運営は、地域を構成する全てのセクターから支えられるべきという考えであり、J・ストーカーなどにより牽引されてきたローカルガバナンスの考えが21世紀の地域運営と自治体経営の柱になりつつあるからである。

■先進事例

ここで、ローカルガバナンスに親和し

た二つの事例を紹介しておきたい。

(一)シアトル市のコミュニティ・コーディネーター職員

第一は、米国の先進事例としてシアトル市の地域担当職員制度(コミュニティ・コーディネーター職員)。人口56万人のシアトル市において1991年より配置された13の地域担当職員が置かれている。彼等は、高度な専門職として位置付けられており、その職務に通常10年、20年と異動することなく、専念する。主として、①法制化された地区住民会議

(Neighborhood Council)と住民による地区計画策定支援を担当(住民の声を体现することのサポート)、①地区のデータ分析、②地区の会合での自治体代表答弁(分らない点は、本庁に確認し、後に伝える)、といったことが主となっている。

現在の13名のコミュニティ・コーディネーター職員の殆どが、企業やNPOなどの民間就業経験者であり、かつコーディネーター職員として10年以上のキャリアを持っている。そして彼等の日頃おこなっていることは、コミュニティの諸活動の相談などとともに、住民の地区

計画づくりのサポートや住民の協議機関として公式に条例で設置された地区コミュニティ会議(neighborhood council)(市に13設置)の運営をアシストする業務をおこなって「住民自治支援」を自然な形でおこなっている。

十数年にわたりコミュニティコーディネ

ネーター職員として勤務しているトーマス・ウィットモア氏は、「コミュニティコーディネーター職員の職務は、コミュニティの人々に虚心に耳を傾け親身に相談に乗りながら、どれほど人々の考えを本庁に伝えたり、意見集約を助けたりできるかということにつきる」と言う。「住民自治支援」の考えである。

(二)新潟市のコミュニティ協議会制度と「コミュニティ協議会支援チーム」

第二は、新潟市の事例である。新潟市は、自治会に加えて、平成17年から設置された市内97のコミュニティ協議会との二層制の住民組織構造を進めてきている。コミュニティ協議会では、「コミ協だより」の発行(各区)、地区民結成の吹奏楽団、(西内野)、「コミュニティオアシス事業」(黒崎南)といったコミュニティ協議会ならではの活動をおこなってきている。

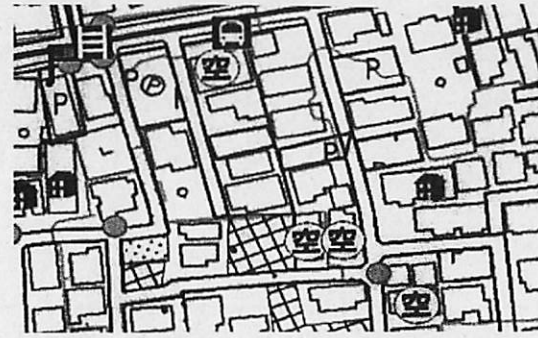
■地区一丸でつくった安心安全の基盤、GIS地図情報システム

特に注目されているのが、現在、同市



シアトル市コミュニティコーディネーター職員、トーマス・ウィットモア氏とバラード地区コーディネーター事務所

西区のコミュニティ協議会と自治会の協業と総出で、高齢者のサポートや地区安心安全を目指して、GIS地図を作る作業がすすめられたことである(五十嵐小学校地区コミュニティ協議会)。自治会のみでは果たせない、地区の防犯・生活改善大プロジェクトをおこなったという点で、二層制であることの成果を示しつつあると着目されている。



住民総出で作ったGIS地図。空き家、消火栓などの位置を示している「使える」地図。

GIS地図とは、「防犯」(防犯灯)の地図層、「防水」(消火栓等)、「建物」(空

き家、アパート等)などそれぞれの地図層をつくり、それらを組み合わせて立体的に地域の情報を割り出す地図情報システムのことだが、五十嵐地区では、平成22年12月に、同コミュニティ協議会(通称コミ協)の呼びかけで、23の自治会が地域の様々な地区情報を集め、それをコミ協側で電子地図に集約作業をおこなう、地区住民総出でGIS地図を完成させた。

これは、「空き家が多いところ」(建物の地図層)と「防犯灯が少ないところ」(防犯の地図層)といった組み合わせで、防犯上手薄な地区状況を確認することができるといった、有用性の高い超地域密着型の貴重な情報だが、緻密さと広がりの中で市でもできない地区コミュニティならではのものだ。率先してすすめた寺山和雄さん(五十嵐地区コミュニティ協議会副会長)は「本当に大切なことに自治会とコミ協が一体となって取り組めた」と話す。

実は、この住民主導でかつ総出という活発なアクションが可能であるのは、新潟市の地域担当に関する制度改革に裏打ちされているところが大きい。当初、他

館、保健福祉センター、社会福祉協議会、西区各関係課で横断的に構成し、コミュニティ協議会の運営や事業を専門的な支援することを目的としている(表2)。

地域担当職員制度から「コミュニティ協議会支援チーム」への進化と効果

なぜ、あえて地域担当職員制度から「支援チーム」制に編制したのか。コミュニティ



各課が集っての西区コミュニティ協議会支援チーム第1回連絡会議；新潟市西区ホームページより

ティ協議会に兼務の担当職員を置いていた場合では、土日に、勤務外時間にしれば勤務せざるを得ないことや、コミュニティ協議会の活動の深化に対応する専門性がもとめられるようになったなどの「地域担当職員制度の限界」もあつたとされる。

このチームは、年間に数回「連絡会」を開催して情報交換をおこないつつ、全体でコミュニティ協議会に対応している。

西区には15のコミュニティ協議会(各区の平均人口1万人程度)がある。勿論、農村部の地区、住宅地が多い地区、駅やマンションが多い地区などそれぞれの特色と課題があるが、それらの課題を見据えてつくった「地区別計画」と、西区の「全体計画」とが「西区地域福祉計画・地域福祉活動計画」(通称、「いきいき西区ささえあいプラン」)を形づくっている。「コミュニティ協議会支援チーム」は、このプランに基づきながら、実際のコミュニティ協議会の実際の運営や事業を各方面から支える。「お互い分担しつつ、またそれぞれの専門からの情報を共有し合いながら進めることができるので、地域の

の自治体と同様な形で兼務体制で、コミュニティ協議会(市内97)に対してそれぞれ2人の、合計200名近い担当職員を充てていたのだが、平成22年に大改革をおこなった。8区ごとに、区役所―公民館―社会福祉協議会がチームを組んでの「コミュニティ協議会支援チーム」に編制替えすることとなった。支援チームは、地域課を事務局に、区内公民

表2「コミュニティ協議会支援チーム」の構成と役割

役割	担当
チーム内調整	地域課(4名)
運営全般の相談窓口	地域課;出張所;連絡所(5名)
地域福祉計画の実践、各種福祉事業、各種保健事業	健康福祉課;地域保健福祉センター(3名);西区社会福祉協議会(4名)
防災、防犯、交通安全	総務課(4名)
環境、ごみ問題	区民生活課(1名)
コミ協との共済事業の開催	公民館(6名)
行事関係アドバイス	
学校コーディネーターとの連携	

全体像が掴みやすい」とともに、担当職員制の時期に比べ、それぞれの課の人たちは「役に立っている実感をもちながら、立体的に」向かうことができるようになったとのことである(新潟市西区地域課 江戸誠一氏)。

コミュニティ組織(コミュニティ協議会)を尊重しつつかつそのアクションを実現にしようとするために、支援チームは「パートナー」としてアシストする。それを本格化するために、タテ割を廃して行政各課のヨコに連携したタスクチームを組んだ、ということである。コミュニティ組織の公式のアクション(地区別計画)をサポートするために、地域担当制を超えて、役場関連部署が公式にも「チーム」を構成するというのは、日本ではじめての事例であろう。そこにおいては、地域担当制の進化型たる支援チームは住民の活動支援のみならず住民による地区計画(声)の策定をささえ、その計画の実現を進めようとしており、住民の本格的な「パートナー」として設計されている。

今回は本テーマ(2)として、先端のコミュニティ人材育成の実際を検討したい。