

ローカルガバナンス新時代における  
地域コミュニティの役割及び研修に係る研究会報告書  
(令和元年度)

令和2年3月

一般財団法人 自治研修協会



## はしがき

人口減少社会、超高齢社会というわが国が未だかつて経験したことのない時代に対応するためには、現場から発想できる自治体の政策が肝要となります。平成の地方分権で、自治体主導の政策遂行が行いやすくなった反面、より一層の自治体のガバナンスの確立が求められるようになっていきます。

自治体組織内のガバナンスの向上について様々な整備が行われましたが、重要なのは住民の参加、チェックです。自治体行政において住民、住民団体等との協働が求められており、住民の立場から課題を見出して、改良、修正を加えることにより、真に住民が望む行政を行うことができます。

このため、地方自治に関する大学の教員等を研究委員とした「ローカルガバナンス新時代における地域コミュニティの役割及び研修に係る研究会」を設置し、ガバナンスの確立に資する地域コミュニティ（住民）と行政との協働の実態について調査し、そのあり方について研究いたしました。本報告書は、その研究成果と現地調査、ヒアリングの結果をとりまとめたものです。

執筆にあたっては、各委員の専門分野について、研究成果に基づく卓見や協働の実践に基づく教訓などを、思い切った提言も含め比較的自由に記述していただきました。そのため、各章それぞれ独立性が強いものとなっていますが、基底を貫くものは共通しており、そのキーワードは、「再構築」と「育成」です。

「再構築」と「育成」の考え方は、先進的な取組みをしている自治体の事例やNPOの活動など随所に読み取れます。さらに、多主体を前提にした協働概念の再構築、働き方改革による協働の再構築、再構築に当たっての民主的正統性の確保といった論考などで「再構築」の考え方が、また、地域コミュニティを育成するための自治体の支援、中間支援のあり方、地域コミュニティにおける後継者育成に関する解説などで「育成」の考え方が読み取れます。

最後に、本報告書の作成にあたり、研究会において熱心に御議論いただき、報告書の各章をご執筆いただきました委員各位、お忙しい中調査に快くご協力いただきました市町村の担当者の方々及び地域で活動されている方々に心より感謝申し上げます。

なお、本調査研究は、一般財団法人全国市町村振興協会の助成を受けて実施したものです。

令和2年3月

一般財団法人 自治研修協会  
理事長 平谷 英明



ローカルガバナンス新時代における  
地域コミュニティの役割及び研修に係る研究会  
構成員名簿

委員	首都大学東京法学部 教授	大杉 覚 ◎
	神奈川大学法学部 教授	幸田 雅治 ○
	武蔵大学社会学部 教授	粉川 一郎
	静岡県立大学経営情報学部 教授	小西 敦
	新潟大学 副学長・経済学部 教授	穴戸 邦久
	認定 NPO 法人環境リレーションズ研究所 理事長	鈴木 敦子
	中央学院大学法学部 准教授	田部 井彩
	国際基督教大学教養学部 准教授	寺田 麻佑
	独立行政法人国際協力機構 主任調査役	松澤 余帆子
	国分寺市政策部 政策法務担当課長・弁護士	柳井 幸
		(以上五十音順 ◎は座長 ○は副座長)
	一般財団法人自治研修協会 理事長	平谷 英明
	一般財団法人自治研修協会 理事	須貝 俊司
オブザーバー	一般財団法人自治研修協会リサーチパートナー	泉澤 佐江子
幹事	総務省自治大学校 教授	箭野 愛子
	〃	三橋 郁
	一般財団法人自治研修協会 事務局長兼総務部長	川尾 正嗣
事務局	一般財団法人自治研修協会 研修部長	菊地 進
	〃 参事	安部 明子
	〃 研究員	蘭 亮人

敬称略



## 目次

1章	本報告書の目的	1
2章	協働の過去と現在	13
1.	協働の変遷	14
2.	まちづくりと協働	21
3.	協働の捉え直しと基礎自治体の役割-意識の問題を中心に-	30
3章	協働の事例	41
1.	上越市 現地調査報告	42
2.	西粟倉村 現地調査報告	52
3.	川西町 現地調査報告	59
4.	札幌市 現地調査報告	64
5.	明石市 現地調査報告	71
6.	伊賀市 現地調査報告	78
7.	牧之原市 原口氏ヒアリング要旨	84
8.	雲南市 板持氏ヒアリング要旨	96
4章	地域コミュニティを支援する取組み	105
1.	自治体の取組み	106
2.	地域コミュニティと中間支援組織	129
5章	協働における課題	139
1.	住民側に求められるもの	140
2.	NPO から見た自治体や住民との協働に望まれるもの	145
3.	自治体側に求められるもの	154
6章	おわりに：これからの地域コミュニティ・ガバナンス	163

(執筆分担)

- 1 章 一般財団法人自治研修協会 理事長 平谷英明
- 2 章 1. 武蔵大学社会学部 教授 粉川一郎  
2. 中央学院大学法学部 准教授 田部井彩  
3. 一般財団法人自治研修協会 リサーチパートナー 泉澤佐江子
- 3 章 1. 神奈川大学法学部 教授 幸田雅治  
2. 一般財団法人自治研修協会 研究員 蘭亮人  
3. 新潟大学 副学長・経済学部 教授 宍戸邦久  
4. 国分寺市 政策部政策法務担当課長・弁護士 柳井幸  
5. 武蔵大学社会学部 教授 粉川一郎  
6. 一般財団法人自治研修協会 研究員 蘭亮人  
7. 牧之原市市民ファシリテーター 原口佐知子  
8. 雲南市地域振興課 課長 板持周治
- 4 章 1. 静岡県立大学経営情報学部 教授 小西敦  
2. 首都大学東京法学部 教授 大杉寛
- 5 章 1. 新潟大学 副学長・経済学部 教授 宍戸邦久  
2. 認定 NPO 法人環境リレーションズ研究所 理事長 鈴木敦子  
3. 神奈川大学法学部 教授 幸田雅治
- 6 章 首都大学東京法学部 教授 大杉寛

## 1章 本報告書の目的

平谷英明（一般財団法人自治研修協会 理事長）

### 1. はじめに

わが国は、未だかつて経験したことのない人口減少社会、超高齢社会となり、さまざまな困難な課題に直面することとなった。さらに、地球温暖化によって今までに経験したことのないタイプの災害にも見舞われるようになってきている。こうした事態は、将来より深刻なものになると予測されている。

わが国を取り巻くかかる困難な状況は、行政に大きな課題を課するものであるが、とりわけ、行政の最前線で具体的な課題に直面せざるを得ない自治体に、より困難で差し迫った対応を求めるものとなっている。

そこで、自治体は、平成の地方分権改革で拡大した権限などを活用し、AIなどの情報機器の助けも借りて、懸命に対処しているところである。

しかし、こうした困難な状況に対処するには、自治体の努力だけでは不十分で、住民、地域コミュニティと協働することにより、よりタイムリーで、住民の思いに答える行政になるものと思われる。

そこで、本研究会では、

- ・自治体が直面する課題に対処するためには、協働が必要で、しかもその対象領域が拡がりつつあることを実例から検証し、併せて、先駆的な取り組みをしている協働の例を紹介し、他の自治体の参考に供する。
- ・また、協働の対象領域が拡大しても、なお、行政に残るべき、あるいは、残すべき領域が存すると思われるので、協働の役割、行政との関係について研究する。
- ・さらに、協働への意欲はあるが、取り組みが不十分な自治体の参考となるように、地域コミュニティの設立、運営などを支援する取り組みを紹介する。
- ・次に、協働の一方の主体である地域コミュニティの課題と将来の方向性について考察し、併せてもう一方の主体である自治体職員の役割、研修についても研究する。
- ・その他、より良い協働を求めて、システム改正なども含め柔軟に幅広く議論ができるように有用な関連情報を提供する。

ことを目的に研究を行うこととしている。

もとより、協働が、自治体が直面している現在の課題や将来予想される課題への万能薬となるものではないことは十分認識しているが、協働が処方箋の1つであることは確かなことであり、この研究がより良き協働のため役立つものとして活用されることを願うものである。

## 2. 自治体を取り巻く厳しい状況

わが国の自治体は、次のような大変に厳しい状況下にある。

### (1) 人口減少

わが国の国勢調査人口は、2010 年をピークに減少に転じ、2015 年には 1 億 2,709 万人、50 年後の 2065 年には 8,808 万人になると推計されている<sup>1</sup>。

人口減少のペースは、全国一律ではなく偏りがあり、例えば、人口減少下での首都圏への人口集中は地方の人口減少をさらに加速させ、自治体に深刻な影響を与えている。

こうした事態に対応するため、自治体では、移住促進のための窓口を設け、I ターン、U ターンの促進により定住人口の増加を図るとともに、観光客の招致などによって交流人口、関係人口の増加を図るなど、懸命の努力を行っている。

それにもかかわらず、人口減少に伴う限界集落、消滅集落が増加し、将来、消滅自治体も生じるのではないかと危惧されている。

人口減少は、空き家、空き地、放置耕作地、放置山林などを発生させるが、これは国土形成、防災、防犯などの観点から深刻な影響を及ぼす。

例えば、空き家について、2033 年には 30.4%になると推計（野村総研）されているが、空き家率が 30%を超えるとスラム街になるといわれており、「割れ窓（broken window）理論」で治安が急速に悪化するといわれている。

### (2) 高齢化

わが国は、2015 年に高齢者人口が 3,400 万人（27%）となり、さらに、団塊世代が 90 歳超となり団塊ジュニア世代も高齢者の仲間入りをする 2040 年には高齢者人口が 3,900 万人（35%）になると推計されている<sup>2</sup>。

また、平均寿命も、男性 81.25 歳、女性 87.32 歳（平成 30 年版高齢社会白書）となり、文字通り「人生 100 年時代」となった。

このこと自体は慶賀すべきことではあるが、平均寿命の伸びに健康寿命が追い付いていかない場合、寝たきり高齢者の増加、老老介護の増加などの問題が生じる。さらに、高齢者を狙った犯罪の増加、高齢ドライバーによる事故の増加、津波や地震などの際の避難弱者の増加などさまざまな問題が生じてきている。

### (3) 地球温暖化の影響など

---

<sup>1</sup> 国立社会保障・人口問題研究所の 2017 年の人口推計（出生中位、死亡中位）によれば、2053 年に 1 億人を割り込んで、2065 年に 8,808 万人となる。

<sup>2</sup> 「平成 30 年版高齢社会白書」（内閣府）によれば、高齢化率は、2040 年に 35.3%、2065 年には 38.4%となり、高齢者数のピークは 2042 年の 3,935 万人となり、また、2065 年の平均寿命は、男性 84.95 年、女性 92.35 年になると推計されている。

先進国の生活水準の向上、発展途上国の経済成長などにより地球温暖化が近年急速に進行し、平均気温で産業革命時より 1.5 度上昇している。

地球温暖化により、ゲリラ豪雨が多発し、従来降水量が少なく『晴れの国』と呼ばれていた岡山県の倉敷市真備町が大水害被害（2018 年）を受けるなどありえないような場所、規模での災害が発生するようになっている。

また、台風も頻発し、大型で強力な台風（2019 年の 15 号、19 号）が連続して襲来するようになってきている。

温暖化の影響で、海水温が高くなり、わが国に近づいても台風が強大化し続ける。台風は海水をかき混ぜて通り過ぎるので、従来は、冷たい深い海の海水と混ぜて海面温度が低下し、次に台風が発生しても強大化できなかったが、温暖化で深い海の海水も熱くなってしまったので、先の台風がかき混ぜても、依然海面温度が高いままで、次の台風も巨大化し続けるというメカニズムになっている。

ゲリラ豪雨や台風の頻発は、山崩れなどを伴って山の恵みを奪うため、食料を求めて熊、猪、鹿、猿、アライグマ、ハクビシン、キョンなどの野生動物が人家に出没するようになった。また、ヒアリ、セアカゴケグモ、ジョウモンダコなど従来わが国に存在しなかった毒性生物も出現するようになってきている。

さらに、発生時期は不明だが 30 年以内に発生する確率が高い大地震と津波の襲来の恐れなど住民の安心安全に大きな脅威となっている。

### 3. 自治体を取り巻く新しい動き

自治体を取り巻く上記 2. の厳しい状況に加え、昭和の高度成長期に人口の移動、生活水準の向上に伴って整備した公共施設、インフラなどの更新時期を迎え、膨大な財政需要が見込まれるなどの課題も生じてきている。

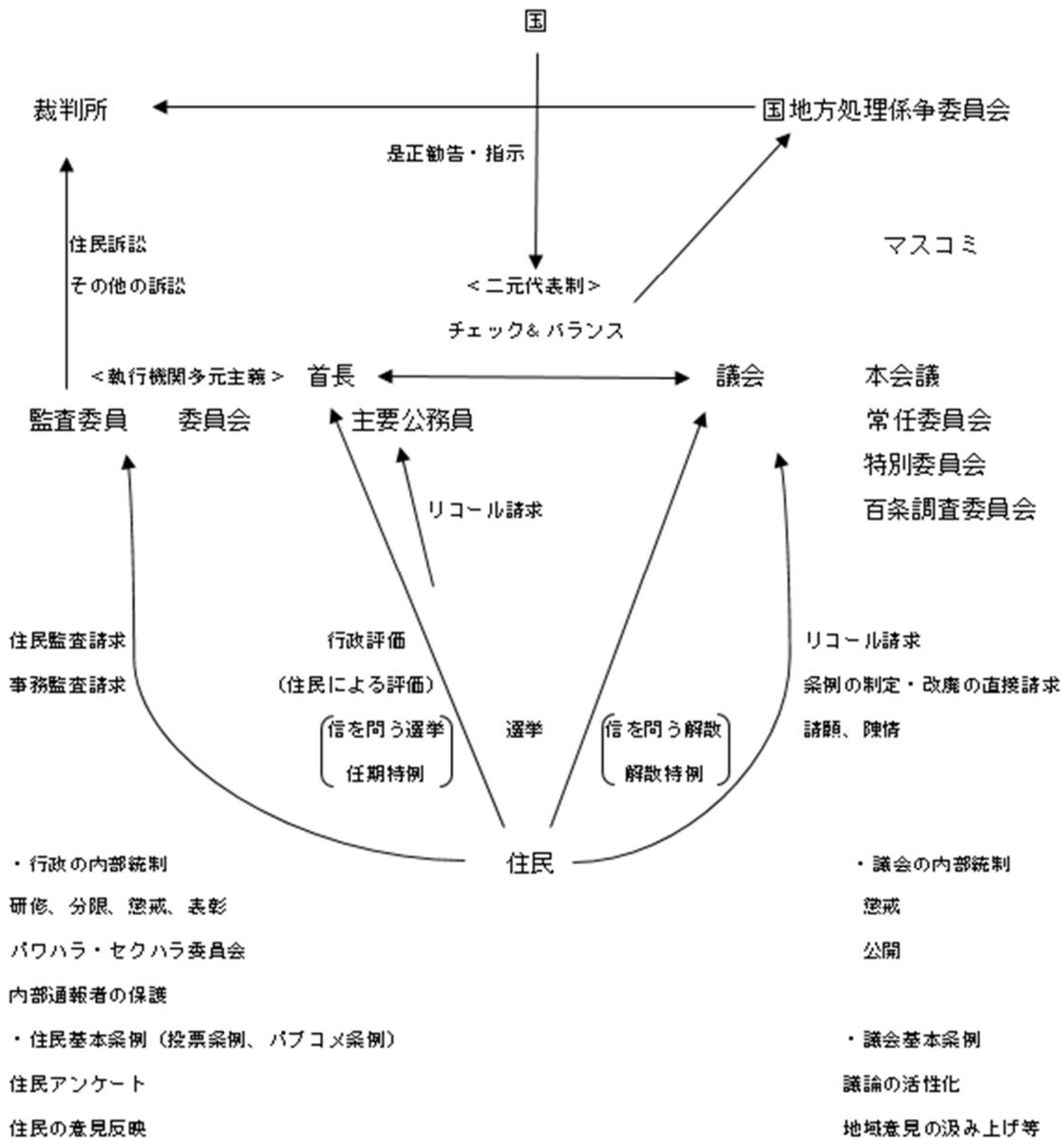
しかし、一方で、自治体は、平成の地方分権改革で権限、財源が増加するとともに、国の行政からの自由度も増加したため、新しい政策を打ち出したり、それを根拠づける条例制定などが容易になるとともに、近年発達が著しい AI などの活用で効率的な行財政を行うことも可能となっている。

そこで、各地の自治体は、このような権限やツールを用い、地方自治法に定められたシステム（図 1）を活用し、住民の福祉向上を図るため効率的<sup>3</sup>、かつ公正な自治体経営（ローカルガバナンス）を行っているが、それだけでは、現実の困難や将来の課題に対処するには不十分で、地域コミュニティとの協働が不可欠となっている。

---

<sup>3</sup> 地方自治法 2 条 14 項は「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と規定している。

図1 ローカルガバナンス確保のための現行の制度



(筆者作成)

#### 4. 住民の参画、地域コミュニティとの協働の必要性

地域コミュニティとの協働が必要な例は、次の通りで、これらの例は、協働でなければ成り立たない業務である。

##### (1) 孤独な高齢者（世帯）の見守り・寄り添い活動

例ー東京都足立区では、「足立区孤立ゼロプロジェクト推進に関する条例」に

に基づき、130 の地域コミュニティが、それぞれの地域内の孤独な高齢者（世帯）を悉皆調査し、見守り・寄り添い活動をするとともに、問題があれば、区役所の担当部局につなぐなどの活動を日常的に行っている。

## （２）災害時の高齢者などの避難弱者の避難

例一千葉市では、「千葉市避難行動要支援者名簿に関する条例」に基づき、高齢者、障害者など災害時の避難弱者について、その情報を地域コミュニティと共有（本人が反対の意思を表明した場合は情報提供しない）し、災害時スムーズな避難ができ、避難所生活が上手くいくように準備している。

## （３）道普請など生活環境の整備

例一長野県栄村では、生活道路などの整備を地域コミュニティが自主的に行っている。行政は、セメントなど道路整備に必要な原材料などを提供するだけなので、余力の財源や人的資源を他の有用な業務に振り向けることができる<sup>4</sup>。

また、行政単独でもできるが、協働で行った方がより良くできる例として、次のようなものがある。

## （４）ゴミ屋敷の住民に対する再発防止のための寄り添い活動

例一大阪市では「住居における物品等の堆積による不良な状態の適正化に関する条例」に基づき、ゴミ屋敷のゴミの撤去（状況により、行政代執行法に基づく強制撤去）を行っているが、居住者が再びゴミの堆積をすることのないように、地域コミュニティが居住者に寄り添い、見守る活動をしている。

## （５）振り込め詐欺の被害を防止するための広報・啓発活動

例一柏市では、「振り込め詐欺等被害防止等条例」に基づき、振り込み詐欺防止について広報活動を行っているが、特に被害が多い高齢者などを対象に、各地域コミュニティが、高齢者の心に届くように工夫を凝らした広報、情報提供を行っている。

## （６）受託契約に基づく森林手入れによる放置山林発生防止活動

例一放置山林になってしまう恐れがある山林等について、認定 NPO 法人が仲介役となって、山林所有者、林業事業者、自治体で 10 年契約を締結し、山林の手入れ、管理などを行っている。（第 5 章参照）

---

<sup>4</sup> 数年前にヒヤリングを行った際に、「村民の高齢化を考えると、道普請のような制度が将来も続けていけるかどうかは不明である。」という意見もあった。

## 5. 協働の活動エリアの拡大

近年、協働の領域が急速に広がっている。

従来、協働は上記の事例のように実施が主な活動の場で、Plan-Do-Check-Action サイクルの Do のエリアを主に受け持っていたが、近年、PDCA サイクルのすべてのエリアに関与するようになって来ている。

例えば、避難弱者の避難を行う地域コミュニティの場合、地域防災計画の策定に地域コミュニティの意見を反映させることで、よりスムーズな避難が可能となるので P の段階から関与せざるを得ないし、実際にゲリラ豪雨などによる避難を行って (D)、問題点などをチェックし (C)、改善点などあれば、地域防災計画の改正を行う (A) といったメカニズムになってくる。

また、長野市では、地域コミュニティがそれぞれ新年度の施策プランを作成し、市にプレゼンテーション、市が予算措置をして、地域コミュニティが実施、その反省を踏まえて、次年度の施策プランを作成---といった具合で、PDCA サイクルに関与している。

このような地域内分権の 1 つの「協働事業提案制度」による業務執行の例は、各地で見られるようになっている<sup>5</sup>。

次に、Plan の段階におけるユニークな例を紹介する。

### (1) 重要計画についての住民意識の取りまとめ

例一牧之原市では、津波防災まちづくり計画、市の IR 誘致計画、大型防潮堤建設計画などについて、市民ファシリテーターとその NPO 法人などが中心となって、市民と行政との意見交換の場を作り、協議することで、計画の熟度アップ、計画の撤回、修正などに繋げている。

### (2) 住民の意向をくみ上げて政策作成

例一上越市では、合併により市域が広がったため行政の眼の行き届きにくくなった地域について地域協議会が地域住民の意向をくみ上げ、政策化している。

### (3) Work Shop で政策づくり

例一山形県川西町では NPO 法人が主体となって、まちづくりについての政策づくりのコンペを行い、優秀なプランに資金を手当して実現を図っている。

---

<sup>5</sup> 協働事業提案制度について、泉澤氏は「近年、(この)制度は縮小傾向にある。提案数の減少や予算難等その理由はさまざまであるが、要はこの方法では目的は達成しえないとの気づきの現れであろう。」と論考される。(第2章3)

確かに、新しい視点に基づくリニューアルなどが必要な時期に来ていると思われる。

## 6. 行政と協働の関係

協働の活動領域が拡大し、今後も拡大していくと思われるが、なお、行政に残るべき、あるいは、残すべき領域が存すると筆者は考えている。

例えば、ある自治体では、総合計画（マスター・プラン）の策定を市民主体の会議に委ね、市民主導で策定しているが、個人的見解を言わせてもらえば、これは、行きすぎで、市民の意見を取り入れるべきは当然であるとしても、市の基本方針である総合計画は、住民の直接選挙で選出された長と議会とが、その権限と責任において策定すべきものと思われる。（図1のローカルガバナンスの図参照）

そこで、行政と地域コミュニティとの関係を整理してみる。

### （1）基本理念

協働の際の基本理念は、

①Equal Partnership 対等な関係

②Participation 双方の参加

であり、この基本理念は従来から強調されてきたが、なおも、協働協定に **equal partnership**（対等）でない規定（例えば、地域コミュニティは、瑕疵担保責任を負うが、契約の解除権がないといったような片務性の伺える規定）があるなど、十分に徹底されているとは言い難い。

そこで、この基本理念を法制度の中に明確に位置づけし、片務性の強い協働協定の規定を順次改正していく方向で努力していくべきと思われる。

### （2）支援

協働の基本理念は、（1）で述べたように対等であるべきであるが、

- ・カウンターパート（相手方）となるべき地域コミュニティが十分に育っていないとき

- ・地域コミュニティの活動が不活発であるとき

その組織づくりや運営、活動などを、行政が支援する必要がある。

ただし、あくまでの地域コミュニティの自主性、独自性、多様性を損なわない範囲内での支援に留めるべきである。

この点で、公益財団法人が地域コミュニティ活動の手伝いをし、自立して活発な活動ができるようになれば、他の地域コミュニティの手伝いに移っていくといったように自立までの支援に留めている明石市の「一般財団法人明石コミュニティ創造協会」の活動事例が参考になる。

このほか、中間支援組織については、第4章を参照してください。

## 7. 地域コミュニティの課題

協働が上手く機能していくためには、地域コミュニティも進化していくことが必要となる。

一方で、今までに例のない協働という活動を続けてきたことによる一種の疲れや「われ笛吹けど汝ら踊らず」のように、期待していたほどにカウンターパートが活動してくれなかったことへの一種の失望や、住民が思ったほどには協力してくれないといった一種の諦めや、あるいは、首長が代わったことにより、協働についての姿勢が変化したなど理由はさまざまながら、

協働の取り組みが不活発になったり、活動がマンネリ化したり、中には、組織そのものが変質し、構成員のモチベーションが低下しているといった事例も散見される。

そうした地域コミュニティ自体の課題を克服し、常に生き生きとした協働の活動ができ、進化していけるようにするため、何が大切かについて考えてみる。

### (1) メンバーの若返り

地域コミュニティに共通の課題として、メンバーが固定化し、毎年平均年齢が上がるという高齢化の進展がある。メンバーの新陳代謝を図り、特に若者の参入を図ることが肝要となる。

そこで、次のような対策を講じている例がある。

#### ① 公募公選制

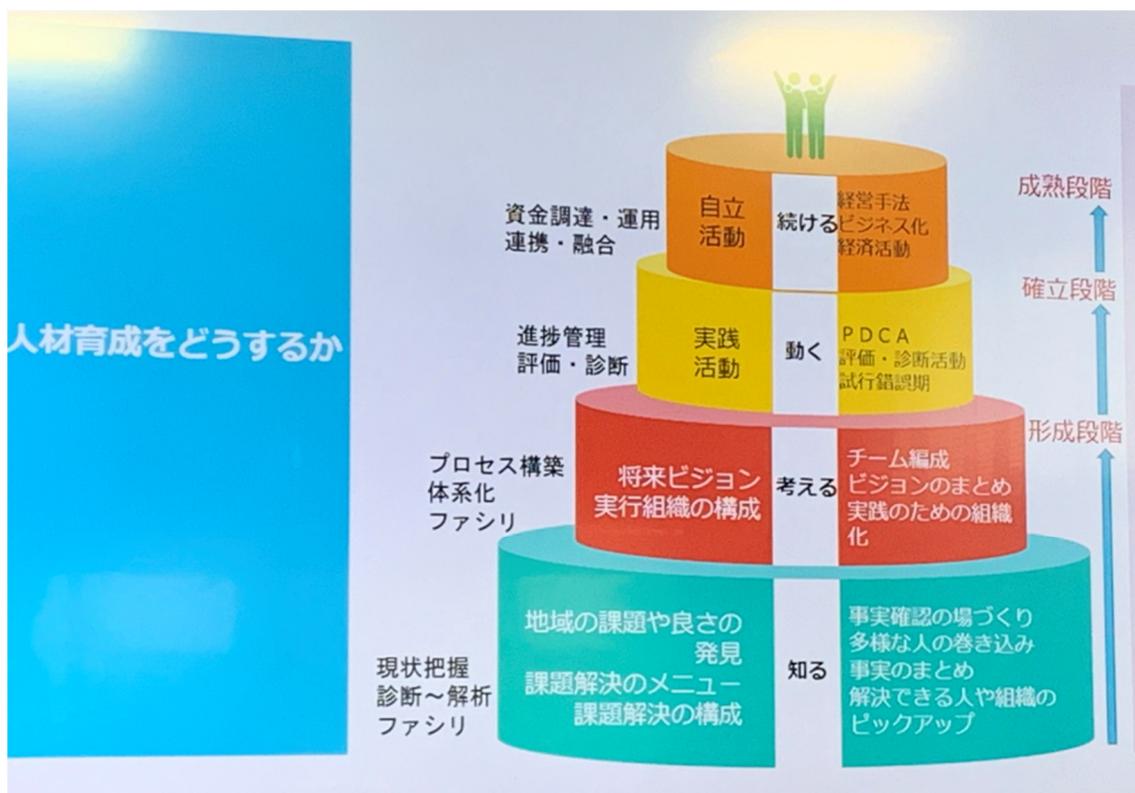
上越市の地域自治区の地域協議会では、議員の立候補者を公募し、公選で選出することとしている。新陳代謝を図ることができ、公選時に地域への思いを新たにできるというメリットがある。

この公募公選制のネックは、将来的にも立候補者数を確保するために、議員のポストを魅力的なもの、特に、他に本業がある若者たちに魅力的なものとできるか否かである。

#### ② 段階的、システムのな後継者育成システム

山形県川西町のNPO法人「きらりよしじまネットワーク」では、後継者の発見、後継者の青年部会への取り込み、後継者の教育などシステムティックな対応が行われている（図2）。

図2 人材作成をどうするか



(出典) きらりよしじまネットワークプレゼン資料

このほか、直接的にはメンバーの若返りにはつながらないが、将来の若返りにつながる取り組みとして

- ・ 高校生を対象とした work shop の開催 牧之原市
  - ・ 女子高生からのアイデアを市政に活かす「JK program」 鯖江市
  - ・ 若者議会 新城市
  - ・ 地域コミュニティの研修に地域の大学生の参加を呼びかけ 四日市市
- などがある。

## (2) 組織の閉鎖性の打破

同じメンバーで集まっていると、どうしてもマンネリ化する恐れがある。そこで、他の組織との連携、交流を図り、将来の発展が期するようにする必要がある。「小規模多機能自治」を推進している雲南市では、それぞれの地域で次のような特色ある連携の取り組みを行っている。

- ・ 域内の既存団体との連携－「あいあい基金」で域内の活動団体へ助成  
大東地域
- ・ 地域間連携－2つの地域の小学生（希望者）の合同による通学学習

入間地域

- ・地域外との連携—出身者等による会員制サポーターズクラブで支援

民谷地域

このほか、雲南市では、

- ・若者の参画のため、若者の集う場を設け「中野貢献隊」の結成  
中野地域
- ・女性の参画のため、飲み会での発案で「料理教室ごはんのじかん」結成  
揖伊地域
- ・登録型で対応可能なときに支援するゆるく長続きのするボランティア制度「有償たすけあいシステム」  
こうした対応に加え、
- ・地域経営カレッジ—次世代を担う若者が関わるきっかけづくりを目的に、手上げ方式で各地域から推薦された若者たちが、テーマについて議論
- ・小規模多機能自治ネットワーク会議—各地の自治体との情報共有のための会議  
などの取り組みも行っている。

### (3) 従来の地域自治組織からの飛躍

従来から、地域には自治会、町内会、防犯協会、消防団など多くの地域コミュニティが存在している。

将来の協働のため、今一段の飛躍を求めて努力している地域コミュニティがある。

- ・合併を契機に、地域コミュニティを小学校区単位に再編した牧之原市
- ・NPO 法人のリーダーなどとともに地域コミュニティの思い切った若返りを図った川西町
- ・従来の連合会組織を公益財団法人に改組、より実践的な活動ができるようにした明石市

などの例が参考になる。

## 8. 職員研修

7. の地域コミュニティの進化に合わせて、もう一方の主役である自治体職員の進化も必要となる。協働に関する職員の意識調査では、「意識はあるが、行動に結びついていかない」という声が多いので、ターゲットを絞った実践的な研修が有用と思われる。その際、協働の基本理念である **Equal Partnership Participation** から対等な立場でお互いに学び合う姿勢が必要である。

例えば、地域コミュニティの担当者と自治体の職員との共同研修を行う場合、

次の例が参考になる。

### (1) 地域円卓会議

例一雲南市では、地域円卓会議（地域自主組織から 65 名、雲南市から 21 名など）を開催。6 つの小テーマを設定し、6 グループに分け、それぞれがミニ円卓で論議し、結果を共有するようにしている。

（円卓会議は、アーサー王の臣下をみな平等に扱いたいという思いからのものが有名）

### (2) 市民ファシリテーターの活躍

例一牧之原市では、市民ファシリテーターが、事前に準備し、議論の無駄を排するように準備し、MC を務めて効率的で有意義な研修となるようにしている。

## 9. 今後の方向

自治体を取り巻く大変厳しい現況、さらにますます厳しくなると見込まれる将来の状況を考慮すると、自治体が今後も本来の目的である住民福祉の向上を図っていくためには、住民、地域コミュニティとの協働が不可欠であることはこれまで説明してきたとおりである。

そして、その協働の良否が、自治体経営（ローカルガバナンス）の良否を左右する時代になっていくものと考えられる。

- 良い協働のために、本研究報告書の各章の事例、示唆などを参考に、例えば、
- ・基本理念（Equal partnership , Participation）を徹底するには、どうすればよいか
  - ・地域コミュニティの多様性、自主性を損なわずに支援するには、どうすればよいか
  - ・中間支援組織の拡充や活用方策の探求を図るには、どうすればよいか
  - ・多主体を前提とした新しい協働概念をどう構築すればよいか
  - ・協働概念の再構築にあたり、民主的正統性をどう確保するか
  - ・公務員を含め、働き方改革を協働の活動にどう生かしていくかなどといった議論が、活発に沸き起こることを期待している。



## 2章 協働の過去と現在

本章では、ガバナンスの確立に資する地域コミュニティ（住民）と行政との協働について、1. 協働の変遷、2. まちづくりと協働、3. 協働の捉え直しと基礎自治体の役割-意識の問題を中心に-の3つの観点から検討する。

## 1. 協働の変遷

粉川一郎（武蔵大学社会学部 教授）

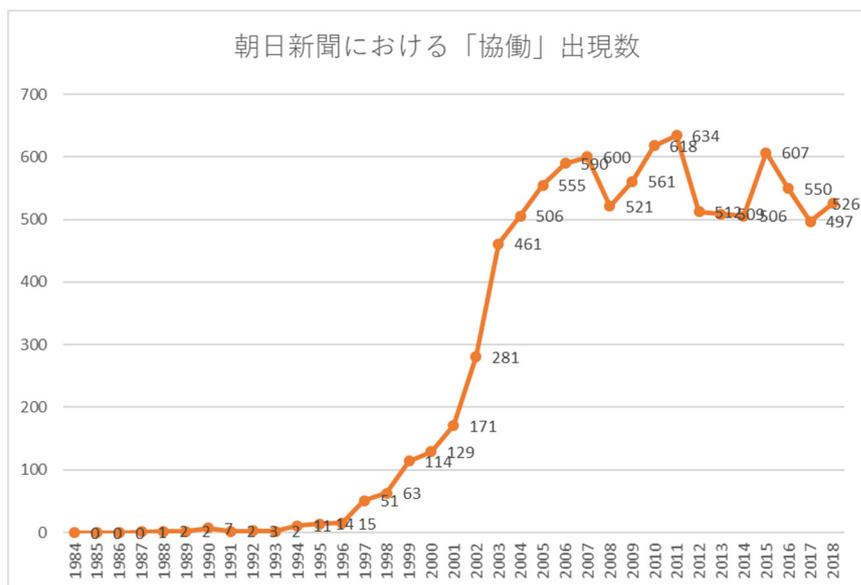
本節では、本報告書において最も重要な概念の一つである、「協働」概念について歴史的な経緯を踏まえて整理をしていこう。

### （1）協働はいつからはじまったのか

今日、私たちが日常的に目にする「協働」という言葉。果たしてこの言葉はいつごろから使われ始めている言葉であろうか。実は、協働はそんなに古くから存在する言葉ではない。少なくとも 1990 年代には、キョウドウといえれば共同や協同が一般的で、協働という表記は誤記と誤解されることもあったようである。

ここで、実際のデータをもとに、協働が使われ始めた時期を特定してみよう。図 1 は朝日新聞のデータベースである聞蔵 II を用いて、協働という言葉が 1984 年以降に紙面に出てきた回数をグラフ化したものである。

図 1 朝日新聞における「協働」出現数



（聞蔵 II を用いて筆者作成）

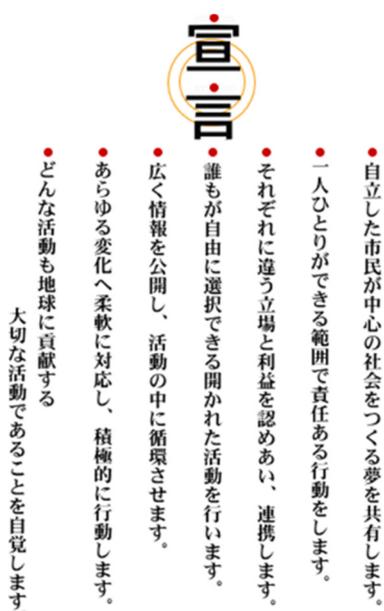
この図から、協働という言葉そのものは 1980 年代後半から紙面において散見されるが、その件数が増え始めるのは 1990 年代の半ばであり、大きく増え始めるのが 1998 年ごろからであることが理解できる。その勢いは 2000 年代に入ってさらに大きくなり、2007 年ごろをピークに落ち着きを見せているという状況である。では、何がこの「協働」という言葉を一般化させるうえでのトリガー（き

っかけ) となったのであろうか。

一つには、この時期が 1995 年の阪神淡路大震災以来注目されるようになったボランティアに代表される市民セクターの力が社会の中で大きく存在感を持ち始めた時期であることが挙げられる。市民活動や NPO という言葉の社会的認知が広がり、1998 年には市民による自主的な公益活動をする団体に対して法人格を付与しようという特定非営利活動促進法が施行された。日本の市民セクターの活性化という要素が、協働という言葉に着目されたきっかけとなっていたといえるだろう。

もう一つには、この時期に地方自治改革に関する様々な動きがあったことも挙げられる。ニュー・パブリック・マネジメント (NPM) のような新しい行政手法の紹介や、それに呼応するかのように各地に生まれた広域自治体における改革派知事の台頭は、行政運営の新しい在り方を期待させるものであった。その中でも三重県の北川正恭知事は「生活者起点」の行政を標榜し、協働概念を広めていく上でのある種の旗振り役となっていた。1998 年には三重県における行政と市民の協働の理念を示した「みえパートナーシップ宣言」が出され、翌年出された横浜市での「横浜コード」と並んで、その後各自治体で協働にかかわる概念整理を行われていく上での嚆矢となった。

図 2 みえパートナーシップ宣言



(出典) 三重県 Web サイト

その後 2000 年代に入り全国各地の自治体で協働に関する様々なガイドライン、指針、手引きが作られていく。粉川によれば 2003 年 8 月の段階で都道府県

レベルでは 32 の自治体が協働にかかわる何らかの指針等を示しており、基礎自治体も含めれば 102 件の協働に関わるガイドライン等が、インターネット上で公開されている（粉川 2004）。みえパートナーシップ宣言から数年で、ここまでの広がりを見せていることから、協働がこの時期急激に全国各地に広がっていったことが理解できるだろう。

## （２）行政 vs 市民セクターの枠組みで整理されていく協働概念

では、この時期に協働の概念はどのように整理されていたのであろうか。当時、各自治体が協働を学ぶ上での教科書的な位置づけにあった世古一穂氏の「協働のデザイン」によれば、世古は協働を「異なる主体が相互に理解し、違いを認め合った上で共通の目標を設定し、対等な立場で...（中略）1 たす 1 が 3 になるようなダイナミズムと成果を生み出す関係性」（世古 2001）としている。このように主体間の関係性における理想像こそが協働の本質であるとうたっている。

一方で各自治体ではそれをどのように受け止めたかを見てみよう。東京都では 2001 年に「東京都における社会貢献活動団体との協働～協働の推進指針」の中で協働について、「都民に直接的な関わりがある行政サービスにおいて、社会貢献活動団体と協働し、その専門性や柔軟性、機敏性などの特性を活かすことで、より利用者のニーズに沿ったサービスの提供が可能になります。」と、住民満足度の向上のために協働が有効な手段であると表現している。一方 2003 年に出された北海道の「協働 50 Q&A ハンドブック」では「行政とは異なる様々な特性を有している NPO と行政が協働することにより、地域の課題解決や自律した地域社会づくりがより効果的に進められるとともに、協働による取組を通じて、互いの組織や活動の活性化が図られ、特に行政における仕事の見直しや職員の意識改革につながることを期待されています。」と、やはり市民との協働をある種、行政の行う事業の付加価値のような位置づけでとらえた表現が見られる。

このように、初期の段階では市民セクター側は協働を理想的な関係性構築という視点でとらえ、一方で行政側は実務的な視点で事業の付加価値という意味合いで協働をとらえるという、両方で協働概念には若干の齟齬が見られていた。しかしながら、その後、基礎自治体を含めた全国各地で協働のガイドラインや指針が作られていく中で、その概念はある程度の収斂を見せていく。おおむね統一されてきた協働概念はどのようなものであったろうか。2000 年代前半に作られた協働に関するガイドライン等のうち、最も内容がまとまっていたと思われるあいち協働ルールブックをもとに確認してみよう。

まず、協働の理念については、自立型地域社会の構築、県民の社会貢献や自己表現・自己実現の意欲を活かす場の拡大、新しい社会ニーズの発掘と課題解決、公共サービスの質の向上、公共サービスの担い手の多様化といった項目が挙げ

られている。市民セクター側から出されていた理念的なものと、行政事業に対する付加価値の側面、両面が語られるようになっていく。次に、協働の形態については、委託、補助、事業共催、後援、事業協力と市民と行政が連携する様々な形態が網羅される形になっている。そして、協働の基本姿勢（あいち協働ルールブックでは原則としている）については、目的・目標の共有、相互理解、対等の関係、透明性の確保、評価の実施といった項目が挙げられている。協働における市民と行政の関係性、信頼関係について強調したものとなっている。

これらの内容から、2000年代前半に整理された協働概念の特徴をどのようにとらえるべきであろうか。結論から言えば、非常に総花的な形でのまとめであり、理念についても協働について考えられる様々なメリットや理想がちりばめられ、形態についても市民と行政の関係性の中で行われる事業形態すべてを包含するようなものになっている。ある意味、どんな事業であっても市民との連携があれば協働と呼べる、というような形に取りまとめられたとあっていいだろう。そうした多様な市民と行政の事業を、大切にすべき協働の基本姿勢を順守して進めていきたいと思います、というものが、この段階での協働概念の整理であった。

### （3）変わる市民セクターの位置づけと多主体間を前提とした協働

しかしながら、こうした協働概念の整理が行われていく一方で、カウンターパートである市民セクター側の状況は大きく変化していくことになる。市民活動という概念とNPOという組織形態、そしてNPO法の施行という状況もあって90年代終わりから2000年代初めごろまでは、行政が語る協働概念を構築するカウンターパートは市民活動団体、NPOとイメージされることが多かった。しかしながら、公益法人制度改革により、一般社団法人や一般財団法人が市民活動団体にとって簡易に取れる法人格として新たに台頭し、一方コミュニティビジネスの隆盛は地域における社会課題の解決が営利法人という形態をとっても十分行えることを示すことになった。そして、NPOブームの中で存在感がかすんでいた自治会、町内会といった地縁組織が、その衰退状況がゆえに改めて注目を浴びることとなり、市民セクターにおけるアクターが実は非常に多様であったことが再認識されるようになった。

こうした市民セクター側の状況の変化を踏まえた協働のとらえ方の再編成をもっともわかりやすい形で示したのが、民主党政権下で国から出された新しい公共概念であろう。2010年に出された「新しい公共宣言」では、自治組織やコミュニティビジネス事業者が冒頭で紹介され、NPOに限らない多様な主体による協働の在り方が強調されている。そして、行政とそのカウンターパートとしての民間という図式ではない、多主体が連携する協働の在り方が言及されている。その後自公政権下で示される「共助社会づくり」の考え方の中でも、「自治会、

消防団、商店街等に加え、特定非営利活動法人（以下、NPO 法人）をはじめとした公益的な活動を行っている法人等、民間企業、ソーシャルビジネス事業者、金融機関、教育機関、行政といった様々な主体であり、ひいては地域住民一人一人である」という表現からわかるように、行政が協働における中心にあるわけではなく、協働を構成する **one of them** であることが明確に示されるようになった。

このように 2000 年代後半以降、2010 年代に入ると、協働概念は行政対 NPO に代表される市民セクターという二項対立的な様相から、地域における多主体間の連携を前提とした協働概念に変化してきている。実際、2010 年代に入って自治体で作られている協働のガイドラインには、そうした多主体の存在が明確に示されているものもある。例えば 2018 年に協働の指針を改定した船橋市では、協働の主体として個人、地域団体（特定地域で活動）、公共的団体、市民団体（特定テーマで活動）、教育研究機関、福祉施設 医療機関、事業者、議会、行政、その他と、非常にたくさんの主体が挙げられている。

図 3 協働のイメージ



（出典）市民参加と協働のまち船橋～市民力でまちづくりをすすめる基本指針～

しかしながら、こうした最近改定されている協働の指針においても、主体以外の部分については、あいち協働ルールブックで示されていたような内容と大きな変化はない。例えば山岡氏が協働の黎明期に示した、行政 vs 市民セクターの

2 者間での協働を前提とした「市民セクターと行政セクターの諸相の概念図」<sup>1</sup>などは前述の船橋市を含め依然多くの自治体で利用され続けており、いまだ協働概念の中で行政 vs 市民セクターという構図については維持されたままであるともいえる。多主体による協働概念の整理は、いまだ道半ばといってもいいかもしれない。

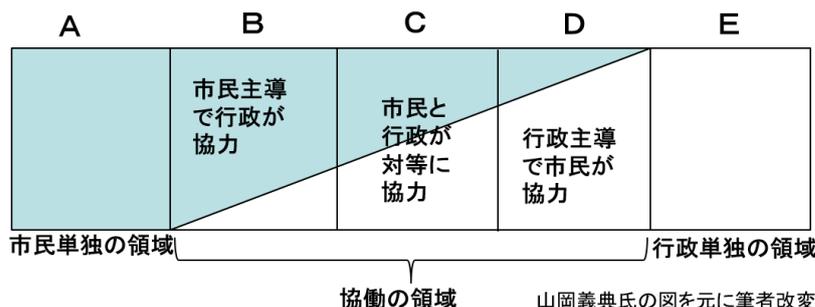
#### (4) 多主体を前提にした協働概念の再整理、コミュニティ組織をコアに

そうした意味で、2020年代は、多主体を前提とした協働概念の再整理を行い、その中で行政が果たすべき役割や、関与の在り方について再検討していく必要があるだろう。特に、多主体を前提とした協働を実現するには協働のコーディネート機能が重要であり、地域においては行政がその役割を担うことが期待される。地域で多主体が連携する協働においては、そのコアとなる組織は決して行政ではないだろう。行政の代わりに地域にコアとなる組織体があり、その組織体を媒介に多主体が連携する在り方が、今求められる新しい協働の在り方ではないだろうか。

では、行政の代わりに地域でコアになれる組織体とは何であろうか。それは、地域に深く根ざした団体、そして地域の多主体がその組織と連携したいと思える要素を持っている団体であろう。これは決して特定のテーマをもとに専門性を前提に活動しているNPOではないだろう。それよりは、地域の多主体の関心の多様性を全て受け止められるような団体が望ましい。そして、その団体に協力しなければ自分たちの地域が維持できないのではないかと、という危機感を感じさせるようなある種の弱さと、地域における唯一無二の必要性を感じさせるような組織であることも必要であろう。このような団体として何が考えられるであろうか。それは、地域に根差した団体、新しいコミュニティ組織ではなかろうか。

地域にコアとなるコミュニティ組織があれば、その団体がすべての協働のハブとなりうる。地域住民にとっても、地域の企業にとっても、そして学校や福祉施設等にとっても、地域のコミュニティ組織は、パートナーシップを結ぶことに

<sup>1</sup> 山岡義典氏が示した概念図は全国の協働の指針やガイドラインで引用されている。



新たな理由付けは必要ない。そして、こうした主体間の協働を支援することに行政が関与することの必然性を認める人も多いただろう。無理やりに行政が協働を作り出そうとするよりも、協働のコアとなる団体を育成することの方が、自然な多主体間の協働を誘発できる。行政が協働のカウンターパートを探すのではなく、地域の多主体にとって協働のカウンターパートとなりうる主体を育成する、という考え方である。

こうした捉え方で協働のコアに地域のコミュニティ組織を置くという考え方は、何よりも協働概念の中心に住民自治を置こうというものである。これまで様々な地域で協働の概念整理が行われてきているが、協働と住民自治を結び付けているケースは少なくない。むしろ、住民自治こそが協働の根幹であると理念でうたうケースの方が多いのではないだろうか。そうした意味でも、これまでの協働概念の整理と、地域におけるコミュニティ組織をコアとした協働概念の再整理という考え方は、連続性を持ったものと捉えてよいだろう。

幸いにして、自治会、町内会の危機的な状況を見据えての地域における自治組織の見直し、あるいは、地域運営組織や小規模多機能自治の推進の動き、が全国的に推進されている。地域のコミュニティ組織をコアにした協働の実践は、すでに様々な地域で始まっているのである。こうした実態に合わせて、協働概念も再整理をしていくことが、いま求められているとも言えるだろう。

#### 【参考文献・資料】

- 愛知県 2004 「あいち協働ルールブック」  
共助社会づくり懇談会 2015 「共助社会づくりの推進について ～新たな「つながり」の構築を目指して～」  
粉川一郎 2004 「協働のシステム化に向けて」 山岸秀雄、菅原敏夫、粉川一郎  
『NPO と行政・協働の再構築 これまでの10年、これからの10年』第一書林  
世古一穂 2001 『協働のデザイン』学芸出版社  
東京都 2001 「東京都における社会貢献活動団体との協働～協働の推進指針」  
内閣府 2010 「新しい公共宣言」  
船橋市 2018 「市民参加と協働のまち船橋～市民力でまちづくりをすすめる基本指針～」  
北海道 2003 「協働50 Q&A ハンドブック」  
三重県 1998 「みえパートナーシップ宣言」  
山岡義典 1998 『NPO 基礎講座』ぎょうせい  
横浜市 1999 「横浜コード」

## 2. まちづくりと協働

田部井彩（中央学院大学法学部 准教授）

### （1）はじめに

本節のテーマであるまちづくりと協働の関係を、本章のテーマである過去と現在についてみるならば、少なくとも現在において、両者が関わりの深いものであることがしばしば示されていることは周知のとおりである。例えば近年の自治体の条例や計画等でも、「市民協働のまちづくり」のように、両者がセットで用いられたり、さらには「協働によるまちづくり」といったように、いわば目的と手段の関係にあるかのような理解も示されるようになってきている。ただ、まちづくりも協働も極めて多義的な用語であることは改めて指摘するまでもなく、両者の関係は複雑化せざるを得ない面を有しているため、少なくともこうした用い方の前提には、多少の整理が必要ということになるであろう。

一方、過去に関していえば、両者がいちおう別々の概念である以上、基本的にはそれぞれの過去があると考えるのが自然である。実際、少なくともその誕生から広く用いられるようになるまでの両者は、それぞれ独自の経緯を辿っているように思われるのであって<sup>2</sup>、その限りでは両者の関係が問題になり得なかった時期すらも存在することになるのである。しかし、現在、両者がこれだけ関係の深いものとして認識されるに至った背景が、過去にも既に何らかの形で存在していた可能性は、多いにあるように思われる。

本節は、主としてまちづくりの歴史を辿りながら、協働との関係を改めて見つけ直すことを目的とするものであるが、さしあたり、次の2点を確認しておくこととしたい。

第1に、まちづくりにはさまざまな潮流があるが、「一番関係の深いのは都市計画」であると言われている<sup>3</sup>。本節でも、主に都市計画との関連を中心に、まちづくりを取り上げることとしたい。

第2に、協働の意味内容については、さしあたり、「行政とそれ以外の多様な主体が協力して公的課題の解決にあたること」と理解し、その特徴や、そこに含まれる要素（後述（3）①においてごく簡単に確認する）が、まちづくりの歴史的展開の中で（なお、現行都市計画法の制定以降はとりわけ制度上において<sup>4</sup>）どのように現れているかを検討していくこととしたい。

以上を踏まえ、まずはまちづくりについて、この用語の誕生とその後の展開を

<sup>2</sup> 協働の変遷については前節を、まちづくりの誕生と変遷については本節（2）を参照。

<sup>3</sup> 広原盛明「まちづくりの歴史とパラダイム転換」白石克孝・富野暉一郎・広原盛明『現代のまちづくりと地域社会の変革』（学芸出版社、2002年）22頁。

<sup>4</sup> なお、協働に関わりの深い制度をもつ景観法については、紙幅の関係上触れることができなかったことを予めお断りしておきたい。

概観していこう。

## (2) まちづくりの誕生と変遷

### ① 誕生

「まちづくり」という用語<sup>5</sup>が、戦後の文献において初めて登場したのは、1947年であり<sup>6</sup>、その後、この言葉は、1950年代の間に、44件の文献の中で用いられていると言われている<sup>7</sup>。

終戦直後の極度の混乱が、各方面での復興・改革事業などによって収束に向かい、かつ、高度経済成長を迎える直前にあたるこの時期は、全国的には戦後民主化運動が展開し、また都市計画分野では区画整理を用いた復興事業がさかに行われていた。「まちづくり」は、町村合併促進法（1953年制定）を契機に各地で誕生した新市町村の新しい都市運営を指すといった、独特の用いられ方をされる場合もあったが<sup>8</sup>、主として都市部における生活改善運動の中で<sup>9</sup>、あるいは区画整理をはじめとする既存の都市計画制度をより強力的に推し進めることを意図して<sup>10</sup>語られている。

このように、「まちづくり」は、当時の時代状況を背景としつつも、論者により様々な意味合いを込めて用いられ、広く自治の一環として、住民の主体性が強調されるなど、現在のまちづくりにも繋がる重要な要素をもつものであった<sup>11</sup>。

---

<sup>5</sup> とりわけ初期の頃を始めとして、「まちづくり」は漢字混じりで表記されることもあるが（「まち」には「町」と「街」、「つくり」には「作り」と「造り」を用いるものに分類される）、以下では直接的な引用箇所をのぞき、さしあたり一貫してひらがな表記の「まちづくり」と表記する。

<sup>6</sup> 秀島乾「日本建築士会設立趣意書」新建築 22 巻 5 号（1947 年）34 頁。

<sup>7</sup> 渡辺 俊一・杉崎和久・伊藤若菜・小泉秀樹「用語『まちづくり』に関する文献研究（1945～1959）」都市計画論文集 32 巻（1997 年）45 頁。なお、ここにいる「文献」とは、新聞と単行本を除く定期刊行物を指す（同 44 頁）。

<sup>8</sup> たとえば、同法の施行に先駆けて合併を果たした先進町村について、「住民の一人一人が、新しい町づくり、村づくりの熱意に燃えて、合併に踏み切った」などという記述がみられる（市川政彦「新市町村の建設をめぐる問題」市政 5 巻 4 号〔1956 年〕）。なお、渡辺ほか、前掲注 6、47 頁によれば、同法の期限切れにともなってこのような用いられ方はされなくなったという。

<sup>9</sup> 「戦後の東京都民の最大の苦情の一つ」であったとされるゴミ問題への地域婦人会による取り組みそのものを「新しい町づくり」であると表現するものとして、山高しげり「婦人組織と都市行政」都市問題 44 巻 10 号（1953 年）120 頁。また、新宿区西戸山小学校地区の小学校・PTA による「蚊とハエのいないまちづくり」につき、橋本正巳「蚊とハエのいない都市の建設」市政 4 巻 8 号（1955 年）66 頁以下。

<sup>10</sup> 組合施行の区画整理とその前身である耕地整理を「街づくり」と称しその実例を紹介するものとして、木下義介「郊外地区における道路の問題」都市問題 49 巻 8 号（1958 年）37-38 頁。

<sup>11</sup> 参照、渡辺ほか、前掲注 6、48 頁。

## ② 変遷

### ア) 浸透

1960年代には急速な都市化が進み、都市問題が噴出した。大都市への急激な人口集中と、産業基盤の整備を優先する高度経済成長政策によって、土地利用が混乱し、住民の生活環境が脅かされる事態が生じたのである。こうした問題には、言うまでもなく都市計画による制度的な対応が有効であるが、我が国の都市計画制度は、従来より国主導・官僚主導であり、またインフラ施設などのハードなハコモノ建設事業が中心であった。そこで、今後の地域のあり方や進むべき方向性を模索する動きが、住民と地方自治体双方の間で活発化していくことになる。

「まちづくり」という言葉は、こうした中で、住民が自ら主体的に取り組むこと、道路や公園などの物的施設に限らず、環境や生活などのあり方についても視野に入れて取り組むことなどを意図して広まっていった。その直接のきっかけとなった出来事については様々な見方がありうるにせよ<sup>12</sup>、少なくとも地方自治体の計画等においては1960年代後半から<sup>13</sup>、建築・都市計画領域の学会レベルでは1970年以降に登場していることが確認されており<sup>14</sup>、1975年（からの昭和50年代）には一般化して全国各地で用いられるようになったと言われている<sup>15</sup>。

こうして、まちづくりという言葉は、従来の都市計画に対する「対抗概念」として、広く浸透していったものと言ってよい。

### イ) 変容

以上のような経緯から、まちづくりは、当初、主として都市計画の対象とする領域について議論されてきた（「狭義のまちづくり」）。しかし、そもそも都市問題が、都市における福祉、産業、経済、文化、教育などの多様な要素から構成されるという性格上、まちづくりも、それらを包含する総合的なものとして考えられなければならない、広く住民の生活にかかわる領域を対象とするのだという理解が一般化するようになる（「広義のまちづくり」）<sup>16</sup>。この広義のまちづくりに

---

<sup>12</sup> たとえば、1960年代から70年代に当選した多くの革新首長が、上記の問題に対処するための施策にあえて「都市計画」という言葉を用いず、住民の自治に根ざした「まちづくり」という言葉を使って支持を得たこととか（内海麻利『まちづくり条例の実態と理論』〔第一法規、2010年〕2頁）、あるいは名古屋のある商店街での取り組みの中で、リーダーの布団屋の店主が「都市計画」を「まちづくり」と言い換えたこと（間瀬寿夫「まちづくりのルーツは名古屋にあり」まちの雑誌5号〔2000年〕127-130頁）などをはじめ、さまざまな指摘がある。

<sup>13</sup> 田村明『まちづくりの発想』（岩波新書、1987年）22頁。

<sup>14</sup> 渡辺ほか、前掲注6、46頁。

<sup>15</sup> 田村、前掲注12、22頁。

<sup>16</sup> 狭義のまちづくりと広義のまちづくりについては、参照、内海麻利「まちづくりと自治体行政」今川晃・牛山久仁彦・村上順編『分権時代の地方自治』（三省堂、2007年）92頁。

は、たとえば地域活性化を含む「まちおこし」的な意味合いが込められたり、地域住民相互の交流活動そのものが「ふれあいのまちづくり」「支え合いのまちづくり」などと表現されるなど、実に様々な場面で多様な用いられ方をされたことから、言葉の曖昧化・空洞化も指摘された<sup>17</sup>。確かに、経済的効果を目指すハコモノ整備が、「まちづくり」の名のもとに、相変わらずの行政主導で行われ、住民の生活環境の優先度が相対的にみて低下するのであれば、言葉の空洞化ですらなく後退化というべきであろう。近年では、「すっかり手垢にまみれてしまい、言葉の本来の意味の輝きをなくしてしまった」まちづくりの用語に替えて、「まち育て」という用語が提唱され、「まちづくり」のいわば原点回帰の必要性も指摘されるに至っている<sup>18</sup>。

もともと、言葉の曖昧化そのものは、その後に直面する課題にむしろ重要な視座を提供したものとして評価できる面もある。2000年代に入り、人口減少時代を迎えると、取り組みの総合性はより重要な課題となった<sup>19</sup>。少子高齢化が進む中で、地域やそこにおける人々の生活をどのように維持するかという問題には、都市計画のみならず、あらゆる制度や政策を総合化しなければもはや立ち向かうことはできない。「人口減少時代の」という修飾語を冠する「まちづくり」がしっくりくる面があるのは、持続可能な都市経営のあり方を広く指す場合をはじめ、防犯や子育てなどを含めた安全安心な暮らし、公共交通・公共施設の整備と維持、空き家問題など多様な要素を含む多義的な概念として、伝わりやすく伝えやすい「使い勝手のよさ」が伴っているからに他ならない。

### (3) 「協働」との関係

#### ① 協働の特徴と要素

さて、以上のように展開してきた「まちづくり」の歴史の中に、「協働」の特徴や要素はどのように現れているのだろうか。

協働は、最広義では「同じ目的のために協力すること」であるが<sup>20</sup>、自治行政やまちづくり分野で用いられる「協働」は、しばしば、多元性（すなわち協働主体と協働手法の多様性、協働過程の多段階性）、対等性、および自律性（すなわ

---

<sup>17</sup> 広原、前掲注 2、27 頁。「狭義のまちづくり」が国主導の都市計画に対抗するための概念であったにもかかわらず、国が政策文書等の中で進んでこの言葉を用いるようになり、とりわけ国土交通省内にも「まちづくり推進課」が設置されていることなどについては、多くの論者によりしばしば指摘がある。

<sup>18</sup> 延藤安弘『「まち育て」を育むー対話と協働のデザイナーー』（東京大学出版会、2001 年）11 頁。

<sup>19</sup> 参照、安本典夫『都市法概説〔第 3 版〕』（法律文化社、2017 年）3 頁。

<sup>20</sup> 大久保規子「協働の進展と行政法学の課題」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想 I』（有斐閣、2011 年）223 頁によれば、このような用いられ方は、既に戦前から見られるという。

ち各協働主体の自律性、自主性の尊重、協議組織・手続の民主性・公正性)をその特徴としていることが指摘されている<sup>21</sup>。

このうち、「最も争いのある要素」<sup>22</sup>とされる対等性という特徴とも大きく関わる論点として、「参加」との違いがある。参加と協働が大きく異なるのは、公的課題の解決にあたる主体についての考え方である。参加ではそれが「あくまで行政であり、市民等は、これに対して影響力を行使し、あるいはこれをチェックする存在」にすぎないのに対し、協働では、市民等も「一定の役割を担うべき者として把握される」<sup>23</sup>。その限りで、協働においては、「公的課題の解決の担い手が行政であるということは、所与の前提ではなく、むしろ「行政とそれ以外の社会的な力との適正な役割分担の下でされるべきものと考えられている」<sup>24</sup>。このことからすれば、行政と市民の（それぞれの立場の違いを活かした）「役割分担」が、協働に欠かせないキーワードになるようにも思われる。

## ② 誕生期のまちづくり

この時期は、「協働」という言葉が少なくとも一般的に用いられるようになる以前の時期に当たると考えられるものの、既に現在の「まちづくり」にも繋がる重要な要素がみられることからすれば（前述（2）①参照）、「協働」との関連性を見出すこと自体は可能であるように思われる。

たとえば、(i)「自らの町づくり」・「自分達の町づくり」<sup>25</sup>とか、(ii)「住民自らが、自分の生活分野において町づくりをしなければならない」<sup>26</sup>といった表現に見られるように（いずれも傍点筆者）、この時期の「まちづくり」では住民が自ら関与していくことが強調されており、自律性（自発性・自主性）という協働の特徴と重なる面がある。(iii)都市計画分野でも、当時盛んに行われていた区画整理のうち、とりわけ組合施行<sup>27</sup>の大規模なものが、「私たちの渴望するもの」として「街づくり」という言葉によって表現されている<sup>28</sup>。

また、同じく協働の特徴と考えられる、行政と住民の合理的な役割分担は、例えば、郊外地区における道路問題への、(iv)「幹線は都市計画によって都が工事

<sup>21</sup> 大久保、前掲注 19、228-229 頁。

<sup>22</sup> 大久保、前掲注 19、229 頁。

<sup>23</sup> 山田洋『リスクと協働の行政法』（信山社、2013年）31 頁。

<sup>24</sup> 山田、前掲注 22、31 頁。

<sup>25</sup> 日野泰成「モデル都市建設の基本計画」市政 8 巻 12 号（1959年）59 頁。

<sup>26</sup> 磯村英一「『市民』という言葉」市政 5 巻 2 号（1956年）6 頁。

<sup>27</sup> 組合施行方式による区画整理には「区内住民の直接的な参加が保証（原文ママー筆者）され」、「区内住民の参加なくして事業が成立しない」ことから、「土地区画整理事業はまちづくりそのものと言える性格を持っている」ことを指摘するものとして、北原鉄也「区画整理はなぜ行われるのか（上）」季刊経済研究 26 巻 3 号（2003年）39 頁。

<sup>28</sup> 木下、前掲注 9、38 頁。

を担当し」、「幹線でない道路や公園は区画整理組合で街づくりする（傍点筆者）」といった改善策の提唱に端的にあらわれている。

一方、以上のような「まちづくり」に、行政と市民が「協力する」という意味合いがどれだけ込められていたのかは、必ずしも明らかではない。とりわけ(i)や(ii)のような文脈の中では、「行政と共に」というよりも、「行政ではなく」自分たちが、といった意味合いが強くこめられているように思われるが、この時代のまちづくりが、戦後改革・民主主義を背景に住民たちの「運動」というスタイルをとっていた<sup>29</sup>面が大きいことからすれば、むしろ当然のこととすべきであろう。

### ③ 変遷期のまちづくり

#### ア) 浸透期のまちづくり

これに対し、国家主導・官僚主導の都市計画への対抗概念として浸透していったまちづくりの「つくる」という言葉には、そもそも自治体と住民が「協力する」という意味合いが含まれていることが指摘されている。すなわち、土建事業・ハコモノ整備を中心とした国主導の都市計画に対し、『都市』に対して『まち』を、『計画』に対して『つくる』をそれぞれ対置した」とされるまちづくりにおいて、「つくる」という言葉が用いられたのは、「自分たちのまちのあり様やつくり方というのは、自治体やそこに住んでいる住民が自分たちで決めるのが本筋であって、国に計画・指導してもらう類のものではない、また自治体が計画する場合でも住民参加なしにはつくれるものではない、自治体と住民が協力して手作りでまちをつくるのが本来的な都市計画の形なのだ（傍点筆者）」という主張が込められているという<sup>30</sup>。国がその強力な権限を背景に行う事務とされてきた都市計画に「対抗」するため、自治体と住民の協力は、もはや必須のものであったのだろう。

まちづくりという言葉が広まる時期とほぼ重なる1968年には、現在の都市計画法（昭和43年法律第100号）が制定された。これによって、都市計画決定権限は都道府県知事と市町村に委譲され、また都市計画の案の作成および決定過程における住民参加手続も導入された。これらの仕組みはいずれも不十分さを残していたものの<sup>31</sup>、都市計画を国家の独占から解放し、権限をもつ自治体と、その決定過程に参加する住民という形での両者の協力を、制度的に後押しするものであった。

<sup>29</sup> 広原、前掲注2、24頁。

<sup>30</sup> 広原、前掲注2、25-26頁。

<sup>31</sup> 参照、石田頼房『日本近代都市計画の百年』（自治体研究社、1987年）305-308頁。

## イ) 変容期のまちづくり

その後の都市計画法には、まちづくりを推し進めるうえで重要ないくつかの改正がなされた。1980年に創設された地区計画制度（12条の5以下）は、市町村の定める都市計画として、より充実した住民参加手続をも法定するものであった。また、2002年に創設された都市計画提案制度（21条の2以下）では、地権者やまちづくりNPO法人等が、都市計画の決定や変更を、素案を添えて提出することができるようになり、「参加」から「協働」への仕組みづくりも進んだ。

もともと、同法制定直後の1970年代は、民間ディベロッパーなどによる「利潤本位の都市開発・再開発」が強力に推し進められていた時代でもあった<sup>32</sup>。地区計画については、その後のいわゆる民活路線にもとづく土地の高度利用の要請等も受け、1988年に再開発地区計画制度が創設されて以降、容積率等の緩和・移転などを可能とする一般規制を緩和するための多様なタイプの地区計画が設けられている（12条の6以下）<sup>33</sup>。また、都市計画提案制度が創設された同年の2002年には、都市再生事業を行う事業者による提案制度（都市再生法〔平成14年法律第22号〕37条以下）も創設されている<sup>34</sup>。

こうして、まちづくりを進めるための都市計画法改正には、必ずと言ってよいほど規制緩和や事業推進を促進する制度創設の動きが伴い、民間事業者（ディベロッパー）というやや特殊な私人の位置づけが強化されるばかりか、これと行政との「協働」が進展する方向性がもたらされている<sup>35</sup>。こちらの「協働」は、基本的には「自己責任を掲げて市場原理の貫徹をめざす」ものであり、まちづくりにおける協働とは本来異質のものであるが<sup>36</sup>、両概念は混同されがちである<sup>37</sup>。さらに、これらの制度を根拠に民間事業者が行う事業そのものが、しばしば「ま

---

<sup>32</sup> 石田、前掲注30、315頁。

<sup>33</sup> その結果、地区計画制度の全容をつかむのは専門家でも難しいと言われるほど複雑な法体系となり、「立法技術としても、このようなわかりにくい法律規定にするやり方がいいとは思えない」という指摘すらある（安本、前掲注18、76頁）。

<sup>34</sup> したがって、民間ディベロッパーには、地権者として都市計画法上の提案制度を用いることができるほか、都市再生事業者として都市再生法上の提案制度（こちらは土地所有は要件ではない）をも利用できる途が開かれていることになる。

<sup>35</sup> とりわけ都市再生においては、「一般の民間事業者の一定の要件を充たす進出自体に、公共的な意味合いが見出され、特別な扱いがなされることもある」（安本、前掲注18、334頁）。

<sup>36</sup> 大久保、前掲注19、223-224頁。前者の協働は「分担的協働」、後者の協働は「多元的協働」として分類されている（同225頁）。もともと、両者は必ずしも相互に排斥しあうものではなく、この分類は相対的なものであり得る（安本、前掲注18、334頁も、「両者は関連しつつも」意味合いが異なることを指摘する）。

<sup>37</sup> 大久保規子「持続可能な社会づくりのための協働イノベーション」高橋滋・大塚直編『震災・原発事故と環境』（民事法研究会、2013年）127頁。このような概念の混同は、協働の機能不全の一因にも繋がることが指摘されている（同126頁）。

ちづくり」と称されることも相俟って、まちづくりと協働の関係は、よりいっそう多様に複雑化する傾向にある。

ただ、地域空間のあるべき姿の創造は、行政だけが担うのではなく、多数関係者の相互の「協力・協調」<sup>38</sup>のうえで実現すべきであるという認識は、今日確かに存在し、各方面で共有されつつある。エリアマネジメントをはじめとするさまざまな活動が行われ<sup>39</sup>、住民、NPO、民間事業者などの多様な主体との協議や協議会の設置が制度化されたり、地域管理の担い手を「法人」などの形で法的に位置づける動きが進んでいるのは、いずれもこのような認識のあらわれである。これらがいずれも「協働」の形であるとすれば<sup>40</sup>、こうした多様な手法を伴う協働は、とりわけ制度面において、今後も多いに工夫されることが期待される。

人口減少時代を迎え、よりいっそう複雑に多様化したさまざまな利害が絡むようになった現代のまちづくりにおいて、それらの利害の「調整」は、引き続き大きな課題である。この「調整」のために、関与が必要とされる多様な利害の担い手は、バラバラに自己主張するのではなく、互いに協力・協調していく必要がある。まちづくりにおける「協力する」という要素は、かつての国主導の都市計画に「対抗」するためのものから、多数関係者の「調整」のためのものへと、また前者ではごくシンプルに自治体と住民とのそれが想定されて来たのに対し、後者では住民、NPO、民間事業者、専門家など多様な主体が関わるといった形で、質的な変化を遂げながら展開しているように思われる。

#### (4) むすびにかえて

以上にみてきたように、過去（浸透期の1970年前後）においても現在においても、まちを「つくる」ということは、「協力してつくる」ということを必然的に含んでいるように思われる。そうすると、少なくとも協働の「協力する」という要素は、「まちづくり」という言葉のみで言い表し得ることになる。冒頭で触れたような、今日しばしば見かける両者をセットにした用い方は、「協力する」という共通要素をより強調したいか、あるいは「まちづくり」にはなく「協働」だけにある何らかの要素を示したい場合に、より有効なものと言えよう。また、こうした共通要素を含んでいる以上、まちづくりと協働は、単純な目的手段関係

<sup>38</sup> 安本、前掲注18、333頁。

<sup>39</sup> これらの活動において財源確保は大きな課題であるが、エリアマネジメントについては、近時、地域再生法（平成17年法律第24号）の改正により、いわゆる地域再生エリアマネジメント負担金制度が創設され、2018年6月に公布・施行されている。

<sup>40</sup> もっとも、まちづくりにおける協議・協議会方式については、民間事業者を主体とするものを中心に展開してきた経緯があり（参照、小林重敬編・計画システム研究会著『協議型まちづくり』〔学芸出版社、1994年〕）、「法人」設置の例も都市再生法において広く採用されているなど、ここにおいても民間事業者との協働が占める割合が大きいことは否めない。

にあるものとして割り切れない面もあるように思われる。

近年、市民と自治体の双方に、「協働疲れ」ともいうべき現象が生じていることが指摘されている<sup>41</sup>。しかし、たとえ協働に「疲れ」てしまったとしても、まちづくりを継続する以上、少なくとも「協力する」ことは必須である。1950年前後の誕生期の「まちづくり」が、これからの地域社会のあり方を描くスローガンのように用いられつつも、それが「必ず実現できる」という気概をもって語られていたことを感じさせる数々の文献に触れ<sup>42</sup>、先人たちに釘を刺されたような気分になった。

---

<sup>41</sup> 例えば、大久保、前掲注 36、126 頁などを参照。

<sup>42</sup> 例えば、「単なる空想ではなしに、可能と考えられる限りでの理想への接近策」としてまちづくりという用語を用いるものとして、増田四郎「都市自治の一つの問題点」都市問題 43 巻 2 号（1952 年）174－175 頁。

### 3. 協働の捉え直しと基礎自治体の役割-意識の問題を中心に-

泉澤佐江子（一般財団法人自治研修協会 リサーチパートナー）

#### （1）協働の概念と職員意識の現状

1990年代以降、行政改革や地方分権改革（以下「分権改革」）が進む中、社会の急速な変化によって多様化・複雑化する地域課題解決のために、行政が住民や、市民活動団体等と協力・連携していくための手法として「協働」という用語が広く用いられるようになった。日本で「協働」の用語を初めて用いたとされる荒木（1990）は、その定義に「地域住民と自治体職員が協働して自治体政府の役割を果たしていくこと」の意を込めているが<sup>43</sup>、国や自治体の定義は「協力して活動すること」に重点が置かれている<sup>44</sup>。自治体においては、お互いに対等な立場で、それぞれの違いや特徴、強みを生かし、弱みを補って補完し合いながら、地域課題により効率的に対応していこうというのが「協働」の基本的な考え方となっている。しかし、協働は行政改革の流れを汲んでいるために、安価なアウトソーシングではないかという批判や誤解を招きやすく、こうした意識が元となって軋轢が生じ、協働の妨げになることも少なくない<sup>45</sup>。

例えば、協働や「新しい公共」という用語が使われ始めた2010年頃、協働を実現するための方法として協働事業提案制度が多くの自治体で創設された。これはNPO等の市民活動団体が住民目線で捉えた地域課題を解決するための事業を行政に提案し、第三者の選考を経て事業化するというものである。この制度に込められたのは、住民自身が課題を発見し対応するという地域の潜在的能力、及び協働を通じた団体の成長に対する期待であったが、近年、制度は縮小傾向にある。提案数の減少や財政難等その理由は様々であるが、要はこの方法では目的は達成し得ないとの気づきの現れであろう。行政が協働に関わる以上、その事業展開や効果が広く全体に広がること、あるいはその見込みがあることを検証しなければならぬが、確認のための話し合いが職員の消極的態度として受け取

---

<sup>43</sup> 荒木の定義は「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思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、供給してゆく活動体系（荒木1990、9頁）」である。これは1977年にオストロムが *Comparing Urban Service Delivery Systems* の中で用いた造語「coproduction」に込めた「地域住民と自治体職員が協働して自治体政府の役割を果たしていくこと（同上書、6頁）」を発展させたものである。

<sup>44</sup> 国では「住民等と行政が、相互の立場や特性を認識・尊重しながら、共通の目的を達成するために協力して活動すること（総務省2005、3頁）」等がある。

<sup>45</sup> 例えば、江藤（2005）は「単に個別に住民の声を聞き置く、さらにそれを実現することだとは考えないでいこう」と住民と行政の相互不信と誤解を指摘している（69-74頁）。

られてしまうこともある<sup>46</sup>。さらに憂慮すべきは、制度の枠組みに乗らないものは協働ではないというシグナルとして機能してしまう負の側面である。

職員意識については、泉澤（2018）が浦安市が第2期市民参加推進計画策定のために実施した「市民参加に関する意識調査」の市職員<sup>47</sup>の調査結果を用いて検証している。あくまでも一つの市の調査結果ではあるが、定量的検証では市職員の約7割が市民活動団体との協働意向を示す等<sup>48</sup>、職員は協働に対して消極的とはいえ、むしろ課題解決には地域との協力が不可欠であるという正しい状況把握をしている結果が示されている。しかしながら、自由意見の分析による補足で、市民活動団体に対する懐疑的態度や、協働についての理解不足等が散見され、定量調査の結果に表れた意識が必ずしも実態を表していない可能性があることを指摘している。

意識はあるが行動に結びついていない。それならば、実際の行動を立ち上げるための鍵は何かという問いが残る。さらにいえば、職員の意識が重要であることに違いはないが、協働が多様な主体が関わり合うものである以上、職員の意識が高まれば協働が進むというものでもあるまい。今後も分権の名の下に国が政策を自治体におろし続け、協働的な営みが市民活動団体からより一般の住民レベルに広がっていかざるを得ないのであれば、住民側の意識は極めて重要になる。

本稿は、この残された問いを問題意識としている。(2)及び(3)では、協働のカウンターパートでもある住民側の意識及び協働の場である地域の現状を確認し、住民側の意識にも課題があり、双方共に行動が立ち上がりにくい状況に陥っていることを示す。(4)においては、そうした現状が生じた要因のひとつとして2000年の第1次分権改革の反省点を取り上げ、そこに立ち戻って協働をあらためて捉え直す必要があることを述べる。そして最終項において、あらたに捉え直した協働を実現するために、住民に最も近い行政機関である基礎自治体の職員が果たすべき役割とそれを後押しするための組織の役割について整理する。

## (2) 地域住民の意識 1～職員意識との比較

<sup>46</sup> 関谷（2011b）は協働提案制度における両者間の協議不足をあげ、お互いへの理解の不足が制度運用の妨げとなっている状況について指摘している。

<sup>47</sup> 対象は全ての職員（幼稚園教諭、保育士、消防職員を除く）。

<sup>48</sup> 「今後、業務を行っていく中で、あなたは市民活動団体と一緒に事業を実施したいとしますか」という質問に対する回答。積極的回答は72.4%（「実施したい(13.5%)」及び「機会があれば実施したい(58.9%)」の合計）、消極的回答は27.5%（「あまり思わない(20.2%)」及び「思わない(7.3%)」の合計）。なお、「団体から事業提案をされたことがあるか」という質問に「ある」と回答した34.7%（175人）については「検討して事業を実施した」63.4%、「検討したが実施しなかった」32%となっており、約95%が当該事業の検討を行っている（浦安市2014a、108-111頁）。

協働では当事者同士の対等な関係が出発点となる。ならば、意識の面でも同じであろう。関連する当事者の思いが極端にバランスを欠けば、協働的な営みは遅かれ早かれ頓挫することになる。本項では前項で用いた「浦安市市民参加に関する意識調査」の市民（住民）の調査結果を用いて<sup>49</sup>、市職員及び地域活動団体（以下、「団体」）<sup>50</sup>の結果との比較から住民の意識を確認する。

まず、「協働の認知と理解」について確認しておく。「『協働』とは、共通の目的を達成するために市と市民が、それぞれの果たすべき役割と責任を自覚して対等な立場で協力し合い、相互に補完することですが、この言葉を聞いたことがありますか」という質問に対する回答は表1のとおりである。

表1 「協働」の内容理解率・認知率

「協働」の認知	市職員 (N=504)	市民 (N=1,321)	地域活動団体 (N=197)
内容を知っている(内容理解層)	54.7%	8.8%	51.8%
言葉を聞いたことがある(認知層)	42.1%	23.8%	27.4%
知らない(非認知層)	3.2%	64.7%	15.7%
無回答	0.0%	2.6%	5.1%
合計	100.0%	100.0%	100.0%

(出典) 浦安市 2014a より筆者作成

「内容を知っている」を内容理解層、「言葉を聞いたことがある」を認知層、「知らない」を非認知層とすると、内容理解層は、市職員（54.7%）に対し、団体（51.8%）とほぼ同程度となっている。このうちNPO等の市民活動団体だけを取り出すと62.9%となるが<sup>51</sup>、市職員に関しては内容理解層と認知層で95%を超えていることを考慮すると、協働のパートナーとして市職員の理解や認知が団体に比べて劣っているわけでないといえる。

一方、市民（住民）の内容理解層は1割未満であり、かつ非認知層が6割を超えていることから、一般的な住民にとって協働は身近な概念となっていないことがわかる。地域活動を行っている住民との意識の差は歴然としており、住民と一括りにすることはできない。まずは協働の入口として、何らかの活動へ参加していることが第一歩になるということである。

<sup>49</sup> この調査は市民、地域活動団体、学校、法人、市職員の5主体に対して行われた。なお、本稿では地域に住んでいる人という意味で住民という表記を用いており、市民と住民の表現に概念的な違いはないが、浦安市の当該調査においては住民を「市民」としているため、調査結果に関する表記を市民（住民）としている。

<sup>50</sup> 市民活動団体、自治会、老人クラブを地域活動団体として調査を実施した。

<sup>51</sup> そのほかの地域活動団体の内容理解率は、自治会30.0%、老人クラブ25.0%となっており、市民活動団体の内容理解率が最も高い。

その参加について一般の住民の意識を確認すると、「市民参加の必要性」については、「市民が自治会や市民活動等の地域活動に参加することは必要だ」とする割合は92.3%を占める<sup>52</sup>。その理由は「地域コミュニティが形成される(61.4%)」「地域が良くなる(60.2%)」「地域への愛着が深まる(41.8%)」「地域の課題を地域で解決できる(36.3%)」「自分の経験や知識が生かせる(21.9%)」となっている(複数回答)。同様に「市民が行政の取組みに参加することは必要だ」とする割合は88.1%で<sup>53</sup>、その理由として「市が良くなる(67.0%)」「市の課題を市民が解決できる(37.4%)」「市への愛着が深まる(36.4%)」「自分の経験や知識が生かせる(24.9%)」等が挙げられている(複数回答)。

住民の多くは、地域活動への参加も行政への参加も必要だと感じており、その理由も双方重なっている。つまり、「協働」という用語についての認識はなくとも、その意図するところは漠然と感じていることが読み取れる。なお、この質問は共通質問であるため市職員の回答と比較すると、「市民が行政に参加することは必要だ」とした割合は86.5%で<sup>54</sup>、市民(住民)と市職員の間では市民参加が必要という認識は共有されていることがわかる。ただし、実際に参加しているかという点に焦点を当てると、地域活動への参加経験がある市民(住民)の割合は52.5%<sup>55</sup>、行政への参加経験がある割合は15.8%<sup>56</sup>にとどまっており、意識と行動は必ずしも一致していない。

加えて、少数派ではあるが、参加は必要ないと回答した住民の理由を確認しておきたい。地域活動への参加を必要と思わないとした6.3%<sup>57</sup>があげた理由は「地域が良くなると思わない(27.7%)」「公益的な活動は行政の仕事(24.1%)」「活動が行政の下請けになっていると感じる(19.3%)」であり、行政への参加を必要と思わないとした9.2%<sup>58</sup>があげた理由は「行政の仕事は市職員が行うべき(45.5%)」「参加しても変わらない(29.8%)」「行政の仕事のチェックは議会の仕事(26.4%)」「関心がない(23.1%)」となっている(いずれも複数回答)。これらからは地域のことは行政がやるべきであり、地域の課題は自分ごとではないと捉えている意識が伺える。

### (3) 地域住民の意識 2～当事者意識が失われる悪循環

---

<sup>52</sup> 浦安市 2014a、10 頁。「必要だと思う(36.3%)」「ある程度必要だと思う(56.0%)」の合計。

<sup>53</sup> 同上書、19 頁。「必要だと思う(29.7%)」「ある程度必要だと思う(58.4%)」の合計。

<sup>54</sup> 同上書、101 頁。なお、「思わない」は 3%、無回答が 10.5%であった。

<sup>55</sup> 同上書、4 頁。内容は、自治会活動(73.2%)、PTA 活動(28.1%)、市民活動(15.4%)等。

<sup>56</sup> 同上書、13 頁。内容は、アンケート調査の協力(44.0%)、意見交換会の参加(21.1%)等。

<sup>57</sup> 同上書、12 頁。「必要だと思わない(0.9%)」「あまり必要だと思わない(5.4%)」の合計。

<sup>58</sup> 同上書、19 頁。「必要だと思わない(1.0%)」「あまり必要だと思わない(8.2%)」の合計。

この「自分ごとでない」という態度や意識を、NPO 法人ハンズオン埼玉の西川は「お客様」と称する。行政改革や分権改革が進められた 1990 年代以降、自治体は住民をサービスの顧客として見立て、効率化を進めてきた。こうした流れはサービスの拡大に寄与した一方で、保育や福祉がサービス産業化することにつながり、住民はお金（税金）の対価としてのサービスに注文をつけてもいいという態度を身につけてしまったと指摘している。地域で問題があった場合には、近隣住民との関わりを避け、地域で話し合うより行政という権力に苦情を申し立てることで解決を図ろうとする。住民が行政の責任を問う場面が増えるほどに行政は責任を追及されることを避けようとして予防線を張り、その結果、ルールや禁止が増えていく。西川は住民の相互不信がこうした負のサイクルを加速しているとして、顔の見える関係性を作るための対話の必要性を説いている（西川 2017）。

他の例では、保育所が騒音等の理由で迷惑施設とされることも同様であろう。少子高齢化が社会問題として認識され、地域での子育て支援や待機児童問題が大きく取り上げられる一方で、許可が降りていた保育所の設置が地域住民の反対で断念されたという報道は引きも切らない。

後藤ら（2018）は、保育施設の開設をめぐる地域住民から反対の声が上がった 133 事例を分析し<sup>59</sup>、そのうちの 24 の事例について、問題の経緯、争点、収束状況等の実態を明らかにしている<sup>60</sup>。24 事例のうち、そのまま開設に至ったのは 7 事例で、残りの 17 事例はその敷地において開設を断念している。理由としては反対意見の拡大、住民の要求への対応困難、反対意見への対応でスケジュールに不都合が生じたこと等があげられている。問題をこじらせる要因としては、合意形成のプロセスに対する配慮の不備等があり、ここでも対話の必要性が指摘されている。ただ、中にはごく少数の住民が反対の姿勢を崩さなかったケースも報告されている。

地域にとって必要とされる施設やサービスが、財源や人的資源の不足でなく地域の反対によって実現されないという事態は、地域や行政への参加を必要と感じつつも、実際には参加に結びついていないという意識調査の結果と重なっている。それは、取りも直さず、お金を払っている「お客様」として、煩わしさを伴う地域の仕事は自分に関わりのないところで行政が引き受けるべきであるという無意識の態度の表れともいえる。

また同様に、住民サービスという言葉に縛られる行政も、地域のことは行政が

---

<sup>59</sup> 2010～2016 年に新聞の全国 3 紙に掲載された記事から抽出したもの。

<sup>60</sup> 133 事例のうち、施設整備を伴う事例で、インタビューや現地調査等詳細な調査を行った 24 事例について分析している。

やるべきであるという意識を内在させている。誰に対しても公平なルールを設けることによって苦情等に対応しているが、ルールを作り遵守することに固執してしまうと、目的は失われてしまう。職員も住民も地域への参加が必要だと思いつつ、行政による裁定に頼ることで、どちらも当事者意識が希薄になっていくという矛盾した状況が生じているといえよう。

#### (4) 回帰すべき原点としての分権改革

こうした行政への依存は、この 30 年の間、地方自治の背景にあった分権改革が克服しようとしてきたはずのものである。しかし、改革がかえって違った形での依存を生み、住民の自治の力を削ぐ結果につながったとはいえないだろうか。

2000 年の第 1 次分権改革の最大の成果は、機関委任事務を全面廃止して自治事務へと位置づけ直したことである。併せて、国からの通達・通知を技術的な助言に改めたことによって国の行政的関与が縮小されて自治体の裁量が拡大した。分権改革が目指したのは、この拡大した裁量部分が地域のニーズに裏付けられ、地域住民に後押しされた政策となって、住民に最も近い行政機関である基礎自治体において行われるという地方自治の姿である。

しかし、2000 年の第 1 次改革は自治体の権能拡大に傾斜していたために、基礎自治体にとっては「自らの裁量の余地が拡大し、国及び都道府県から拘束される余地が縮小しただけ（西尾 2007、66 頁）」となり、裁量の拡大に伴って法令を自律的に参照して解釈しなければならない必要が生じた。裁量の拡大は自治体側の要望であったが<sup>61</sup>、引き続き行われた財政面での改革ではそれに伴う税財源が委譲されず<sup>62</sup>、自治体の自律性は制限され、行政改革の色彩が強まることになった。加えて、国は地域の実情に応じた政策実施を旗印に自治体に政策をおろし続けている。その結果、皮肉なことに、基礎自治体にとっては、量質共に増大した行政事務に対応するため、通例の事務は前例踏襲で滞りなく実施していくことが適切な選択になったとはいえない。しかし同時に、基礎自治体は地域のニーズも斟酌しなければならない。

逆説的ではあるが、(3) で述べた、ルールを作り、それを遵守しようとする態度は、住民の意見を取り入れ、行政の責任を果たそうとする自治体の姿でもあ

---

<sup>61</sup> 第一次分権改革では、自治体側からの要望の大半が国の関与の縮減を望むものであり、地方六団体からの要望にも住民自治の拡充に係るものが少なかった（西尾 2007、55 頁、63 頁）。

<sup>62</sup> 2003 年から行われた「三位一体の改革」は、①国庫補助負担金の廃止・縮減、②国税から地方税への税源移譲、③地方交付税の見直しを合わせて行うものであったが、①は 4 兆円の削減、②は 3 兆円の移譲となったものの、それを上回る規模で地方交付税と臨時財政対策特別債の削減が行われた。（西尾 2013、83 頁）

る<sup>63</sup>。「地域の実情に応じて」という観点を前述の浦安市調査から「行政サービスに市民意見が反映されていると思うか」という問いで確認してみると、肯定的回答は職員が 75.7%なのに対し、市民（住民）は 36.9%と 2 倍以上の開きがある<sup>64</sup>。これは住民の声を聞こうとする職員の努力と声の反映を実感できない住民との意識の差を示している。しかし不思議なことに、否定的回答は職員（24.2%）と市民（住民）（21.6%）はほぼ同水準となっている<sup>65</sup>。この差は、市民（住民）の 3 分の 1 が「わからない（32.5%）」と回答したことによるものだが、これこそが住民が自治体の仕事や職員に対して抱く一般的なイメージであると捉えてよいだろう。この結果を見る限り、分権改革が目指した地方自治の姿は実現されていない。

必ずしも分権改革が今の地域の状況を生み出すきっかけとなったとはいえない。だが、分権を推進した西尾は改革全体を振り返った上でこう述べている。「地方自治においては、住民自治の側面の充実こそが最も重要であり、ついで重要なのは団体自治の側面のうちの所掌事務について自律的に自己決定し得る権限の拡充である（西尾 2013、34 頁）」。地方自治の要諦は住民自治にある。冒頭で触れたように協働の用語には、元来、住民自治の意が込められている。この原点に戻って、住民自治を促すための手法として協働を捉え直すべきであろう。

## （5）今後に向けて～職員の役割と組織の役割

では、住民自治を促すための協働に向けて、基礎自治体は何をすべきであろうか。

地方自治法第 1 条の 2 にこうある。

「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」

職員は執行機関である首長の補助機関として、公選された長及び長が選任した副市町村長の監督の下、内部組織において定められた事務に従事するわけだが、その基本は住民福祉の増進にある。ここでの福祉は福祉サービスを指しているわけではなく、幸せや豊かさという広義の福祉を意味している。かつ、この住

---

<sup>63</sup> 前述の西川は、近隣住民や自治会に働きかけながら公園で焼き芋をするヤキイモタイムという活動を行っているが、市職員にとっても（公園で）禁止する仕事を楽しみはせず、住民にとってよい仕事がしたいとほとんどの人は思っているとしている（西川 2017、211 頁）。

<sup>64</sup> 職員は「反映されている」6.3%。「ある程度反映されている」69.4%、市民は「反映されている」2.8%、「ある程度反映されている」34.1%（浦安市 2014a、22 頁、102 頁）。

<sup>65</sup> 職員は「あまり反映されていない」21.6%、「反映されていない」2.6%、市民は「あまり反映されていない」18.0%、「反映されていない」3.6%（同上書、22 頁、102 頁）。

民とは執行機関に投票したものだけを指しているわけではなく、全ての住民を意味している。まずは自治体のレゾナードトルともいべきこの原点をしっかりと踏まえることである。

政策の策定・実施は団体自治の側面における重要な役割である。しかし、地域の課題に対していかに効果的な策を講じようと、行政が講じる策が施策や事業という制度であり、制度を作るとは一定の線引きを行うことである以上、そこからこぼれ落ちる人は必ず存在する。こぼれ落ちない制度にしようとするほど効果は薄く削がれていく。つまり、本質的に行政は地域の課題に対する万能的な答えを持ち得ないのである。ならばその答えをより善いもの、場に即したものにできるのは、課題に直面している住民自身でしかない。

この観点から協働を捉え直せば、職員の役割は答えにたどり着くまでの伴走になる。眼前に住民と対しているからこそ、住民自らが解決策を生み出しようという可能性に気づくように仕向け、住民と共に地域の意見を聴き、それらを整理・調整しながら合意形成を支援し、具体的な施策や事業に仕上げていくことである。これが住民自治の側面からの職員の役割である。

その絵が、分権改革直前の1999年にまとめられた地方公務員制度調査研究会報告「地方自治・新時代の公務員制度-地方公務員制度改革の方向-」に描かれている。分権型社会における地方公務員の姿として「地域で生きる一員として、住民とともに地域の問題を語り合い、考え、解決に努力する人間であることが望まれている」とある<sup>66</sup>。そうした職員によって、自治体の仕事や職員に対して住民が抱くイメージが「よくわからない」から「自分の生活に関わること」「身近な存在」へと変わり得る。

最近では、働き方改革の一環として、自治体でも地域貢献につながる場合の副業（営利企業等への従事）が一定の基準の下に、許可制で認められるようになってきている<sup>67</sup>。例えば、兵庫県神戸市の「地域貢献応援制度<sup>68</sup>」や奈良県生駒市の「地域貢献活動を行う職員の営利企業等の従事制限の運用について<sup>69</sup>」のほか、都道府県レベルでも制度運用が始まっている<sup>70</sup>。いずれも対象や活動内容等の基準を明確にし、一定の報酬等も受け取れるようにしたもので、その目的は、営利企業等への従事を禁止した地方公務員法第38条第1項に抵触する不安なしに職

---

<sup>66</sup> 地方公務員制度調査研究会 1999、5頁。

<sup>67</sup> 民間企業においては、働き方改革の一環として、2018年の1月に「モデル就業規則」が改訂され、「許可なく他の会社等の業務に従事しないこと」の規定が削除された。ただし、実際に副業が解禁されるかどうかは、個々の企業による。

<sup>68</sup> <https://www.city.kobe.lg.jp/information/shokuinsaiyou/saiyou/system.html>（最終閲覧日 2020/02/03）

<sup>69</sup> <https://www.city.ikoma.lg.jp/0000010732.html>（最終閲覧日 2020/02/03）

<sup>70</sup> 例えば福井県（日本経済新聞 2019年11月11日電子版）。

員を具体的な地域に向かわせ、市民参加や協働の実践的な人材育成につなげようとするものである。今後もこうした動きは進んでいくと思われ、より多くの職員の眼を地域に向けさせることに寄与すると考えられる。職員にとっては、活動を通じて地域の人と触れ合い、地域にある課題を職員と住民という二つの立場で深く考える機会となる。

しかし、改めて制度化するまでもなく既にこうした活動を行なっている職員は少なくない。そこに制度をあてはめることは管理につながり、活動の自律性・自発性を損ねてしまう可能性がある。さらに注意すべきは、制度の持つ負の側面である。制度という枠組みに乗らないと地域貢献活動と認められないというシグナルを送ることもなりかねない。加えて、対象となる基準の解釈に齟齬が生じる懸念もある。こうした点に留意しながら丁寧に運用することが重要である。

基礎自治体は住民に最も近く、団体自治と住民自治の結節点に位置する。そこで求められる職員像は、団体自治の執行者であると同時に、地域の一員として住民自治の水先案内人となる職員の姿である。それを実現するには、職員が地域と直接的に関わる場、そして現実の課題への対応を通じて行政の仕事とその意図を住民に伝えていく機会が必要である。そして地域に関わることの重要性に気づいた職員が、その思いを即行動に移すことができるように、組織からの応援・サポートを常日頃から公式・非公式なメッセージとして職員に伝えていくことが重要である。もちろん、職員としての基本の教育をしっかりと行った上で、のことである。こうしたことは手間のかかることであり、組織にとっては長期的視点に立つ覚悟が求められる。

職員が住民としての生活感覚をそのまま仕事に生かす。職員が住民として自分にできることを地域で行う。組織は環境を整備することで、職員の行動をエンパワーする働きかけを行っていく。この繰り返しが職員のやりがいやモチベーションの向上につながり、ひいては住民と職員間のギャップを狭め、住民自治の色彩を濃くした協働的な営みのあふれるまちにつながっていくと考える。

#### 【参考文献・資料】

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、1990年。

泉澤佐江子(2018)「協働は本当に進んでいないのかー自治体職員を対象とした意識調査からー」『自治体学(自治体学会誌)』第31巻第2号、2018年、79-85頁。

浦安市(2014a)『平成26年度市民参加に関する意識調査報告書』2014年。

浦安市(2014b)『平成26年度市民参加に関する意識調査報告書(別冊)』2014年。

浦安市(2014c)『平成26年度浦安市第2期市民参加推進計画策定に伴う市民活

動団体グループインタビュー』2014年。

江藤俊昭(2005)「行政と住民の新たな関係の創造」『市町村アカデミー研修叢書③自治体と地域住民の協働』、ぎょうせい、2005年、57-96頁。

後藤智香子・小泉秀樹・近藤早映(2018)「保育施設の開設反対事例の全国実態と課題」『住総研 研究論文集・実践研究報告書集』第45号、2018年、71-82頁。

佐藤徹(2013)「自治体の協働事業提案制度」『地域政策研究(高崎経済大学地域政策学会)』第15巻第4号、2013年、17-38頁。

関谷昇(2016)「市民自治を起点とする行政運営」『月刊地方自治職員研修』9月、公職研、2016年、12-14頁。

関谷昇(2011a)「自治体における市民参加の動向と行方ー「共有」としての作爲に向けてー」『千葉大学法学論集』第26号第1・2号、2011年、125-191頁。

関谷昇(2011b)「協働事業提案制度の実際と課題」『月刊地方自治職員研修』11月、公職研、2011年、22-24頁。

総務省(2006)『地方自治体とNPO等との協働推進に関する調査』2006年。

総務省(2005)『「住民等と行政との協働」に関する調査』2005年。

田尾雅夫(2015)『公共マネジメント』有斐閣、2015年。

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」『自治と参加・協働ーローカル・ガバナンスの再構築』羽貝正美編著、学芸出版社、2007年。

地方公務員制度調査研究会(1999)「地方自治・新時代の地方公務員制度ー地方公務員制度改革の方向ー」1999年。

西尾勝(2013)『自治・分権再考～地方自治を志す人たちへ～』ぎょうせい、2013年。

西尾勝(2007)『地方分権改革』東京大学出版会、2007年。

西川正(2017)『あそびの生まれる場所「お客様」時代の公共マネジメント』ころから、2017年。

前田成東(2007)「NPO活動の展開と行政の変容 参画・協働を支える行政のあり方とは」『自治と参加・協働ーローカル・ガバナンスの再構築』羽貝正美編著、学芸出版社、2007年。

松下圭一(2002)「なぜ、いま、基本条例なのか」『地方自治職員研修』臨時増刊vol.71、公職研、2002年、6-21頁。

松下啓一(2013)『協働が変える役所の仕事・自治の未来 市民が存分に力を発揮する社会』萌書房、2013年。



### 3章 協働の事例

本章では研究会での議論をもとに、行政と地域コミュニティの協働、地域コミュニティの人材確保・育成の取組みが行われている自治体の中から北海道札幌市、山形県川西町、新潟県上越市、三重県伊賀市、兵庫県明石市、岡山県西粟倉村に現地調査を行った。

また、静岡県牧之原市の取組みについて、市民ファシリテーター原口佐知子氏にヒアリングを行い、島根県雲南市の取組みについて地域振興課課長板持周治氏にヒアリングを行った。

## 1. 上越市 現地調査報告

幸田雅治（神奈川大学法学部 教授）

### 【市の概要】

人口：191,292人（令和元年12月現在）

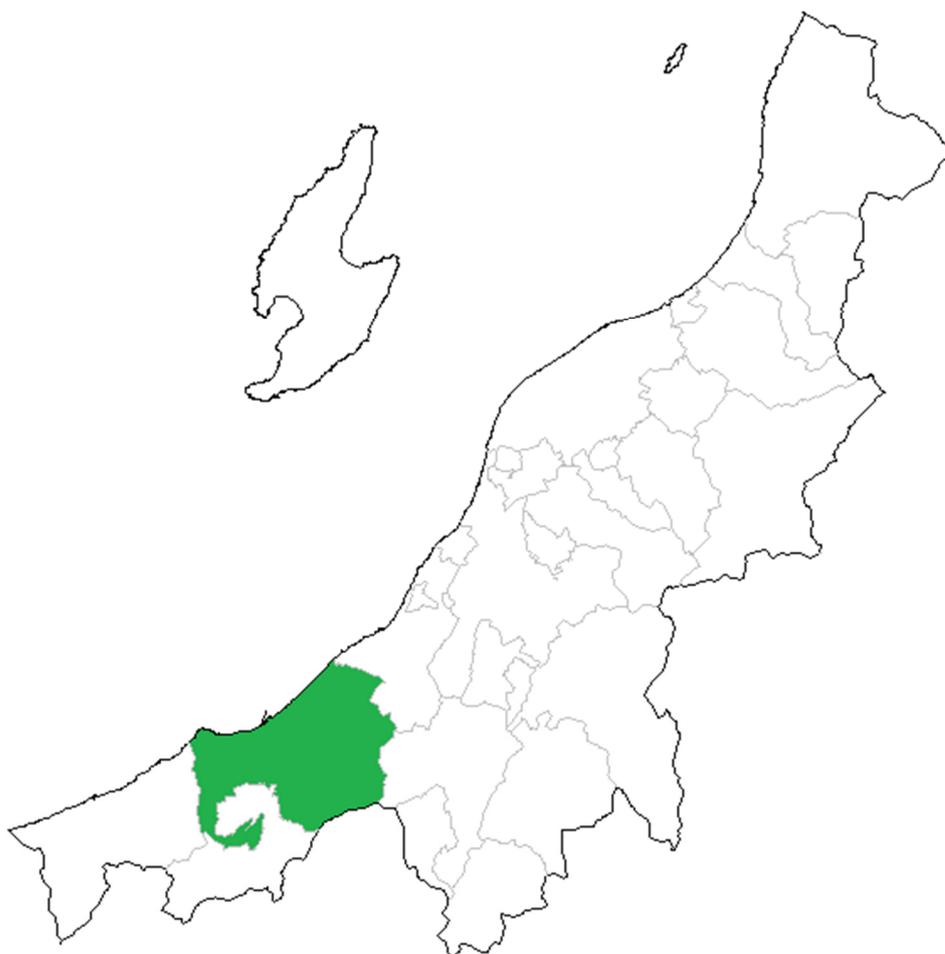
団体区分：施行時特例市

調査日：令和元年8月23日

調査先：大島区地域協議会、安塚区地域協議会、NPO 雪のふるさと安塚、上越市自治・地域振興課、大島区総合事務所、安塚区総合事務所

調査者：幸田雅治委員、平谷英明委員、蘭亮人（事務局）

### 【新潟県における上越市の位置】



## (1) 地域自治区制度

### ① 導入の経緯

上越市は、平成 17 年 1 月、旧町村 13 自治体と旧上越市の合併（編入合併）により、県内最大の面積である約 973 平方キロメートル、20 万 8083 人を擁する市となった。そして、市町村合併に伴い、旧町村に合併の特例として、地域自治区が設置された。その後、平成 20 年には、地方自治法に基づく一般制度としての地域自治区制度に移行した。つまり、当初の地域自治区は、当初は旧町村区だけであったが、一般制度への移行に伴い、旧上越市地域にも導入することとなり（旧市地域 15 区）、合計で 28 の地域自治区が存在している。

上越市は、自治基本条例第 32 条（都市内分権）において、地域自治区の設置目的として、「市民が身近な地域の課題を主体的にとらえ、自ら考え、その解決に向けた地域の意見を決定し、これを市政運営に反映するための仕組みを整え、都市内分権を推進するものとする。」と規定している。つまり、「自主自立のまちづくりの推進」と「市政に地域の声を届ける」という 2 つの柱が明記されている。

地域自治区には、地域協議会と事務局が置かれる。ただし、13 区（旧町村）と 15 区（旧上越市）では、設置の背景が異なることを踏まえ、1 市 2 制度的な運用となっている。

表 1 地域自治区の 1 市 2 制度的運用

	13区(旧町村)	15区(旧上越市)
設置の背景	地域住民の不安の解消	住民自治の充実
区域の考え方	旧町村の区域	昭和の大合併前の区域
事務所の体制	総合支所＋地域協議会の事務局(正職員数:各事務所平均25人)	地域協議会の事務局(正職員数:各まちづくりセンター3人)
事務所の所管区域	1区1事務所	1事務所が4～6の区域を所管

(出典) 上越市資料

地域協議会の権限は、上越市地域自治区の設置に関する条例第 7 条により、①市長から意見を求められた案件（諮問事項）について審議し、意見を述べること、②地域協議会が自主的に選んだテーマについて審議し、市長に意見を述べることとされている。これに加えて、同条第 2 項により、「上越地域合併協議会が作成した新市建設計画を変更しようとする場合」及び「区域内の重要な公の施設

の設置及び廃止に関する事項」、「区域内の重要な公の施設の管理の在り方に関する事項」、「市が策定する基本構想等のうち、地域自治区の区域に係る重要事項」については、市長は、あらかじめ、地域協議会の意見を聴かなければならないとされている。この第 2 項の規定は、市長に地域協議会の意見を聴くことを義務付けているもので、大変重要な規定と言える。

## ② 地域協議会の公募公選制

上越市の地域協議会の特徴は、全国唯一の地域協議会委員（任期 4 年）に公募公選制を採用していることである。定数各区 12～20 名の全部を公募し、定数よりも多かった場合は選任投票を実施し、その結果を尊重して選任、少なかった場合は、足りない定数分を市長が選任する。一定の代表制を担保する仕組みと言える。委員は無報酬（交通費相当額 1,200 円のみ支給）で、非常勤特別職である。地域協議会は概ね月 1 回のペースで開催されている。公募の状況は、平成 17 年 1 月（13 区）98.4%（充足率、以下同様）、平成 20 年 3 月（13 区）75.5%、平成 21 年 9 月（旧上越市 15 区）57.1%、平成 24 年 3 月（全 28 区）73.3%、平成 28 年 3 月 81.8%となっている。選任投票は、平成 17 年には 5 区で実施されたが、その後、平成 20 年、21 年、24 年と実施されていなかったが、平成 28 年は、28 区のうち高田区で定数 20 に対し 23 人の応募があり、11 年ぶりに選任投票が実施された。

## ③ 地域協議会の活動

上越市の地域協議会は活発に活動している。平成 16 年度から平成 30 年度までの開催回数は 3,424 回で、28 区の地域協議会の合計で、市からの諮問数は 1,327 件（答申数も同数）、自主的審議事項の件数は 318 件、市に提出した意見書件数は 162 件となっている。特に、市に提出した意見書件数が 162 件（うち、旧町村部の 13 区は 132 件）となっており、熱心に審議し、意見を提出していることが分かる。

表 2 地域協議会の活動状況

開催回数	市からの 諮問数	地域協議会からの		自主的審議 事項の数	意見書 の数
		答申数	附帯意見等の数		
3,424 回	1,327 件	1,327 件	136 件	318 件	162 件

（出典）上越市資料を元に筆者作成

## ④ 地域自治区制度の評価

地域協議会委員の公募公選制は、全国唯一の取組みであるが、公募公選制は良

く機能していると言える。平成 24 年と平成 28 年の充足率を比較しても、高くなっているし、直近の平成 28 年は、1 区ではあるが、選任投票も実施されている。民意を代表する住民が集まって、地域課題の解決の場としての合意形成がしっかり行われているものと高く評価することができよう。

地域協議会の活動は、開催回数、諮問・答申件数、自主的審議件数等を考慮すれば、活発だと評価できる。地域課題について熱心に審議し、意見を提出していることが分かる。ただし、諮問機関という位置づけから、決定権があるわけではなく、市長に対して答申、具申をすることができるにとどまるため、その点で限界があるが、提出された意見を市執行部がどのように受け止めているかが重要となる。現委員（H28.4.29～）が H30 年度末までに市へ提出した意見書 14 件のうち、市が意見書に基づき、検討や実施などの対応を図った件数は、12 件となっており、基本的に提出された意見書に答える姿勢は評価できるといえるが、対応を図らない案件に対する地域協議会の評価によって左右される面も出てくるところであり、引き続き、市は真摯な姿勢で対応することが重要であろう。

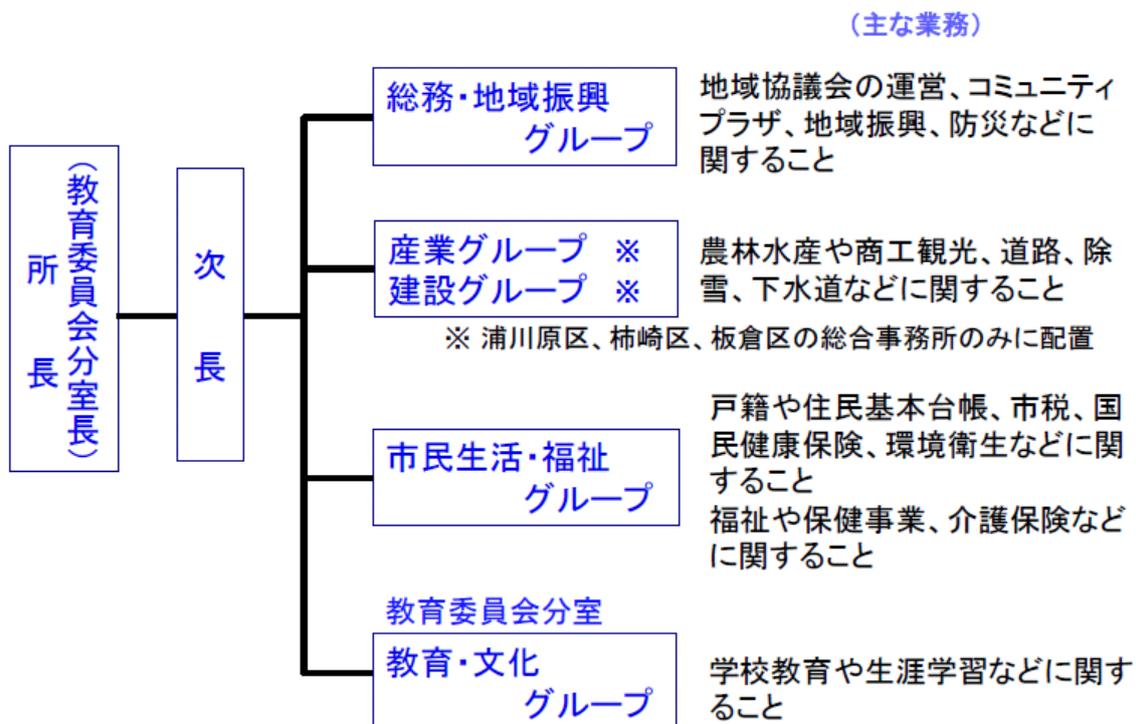
## （2）地域自治区の事務所

### ① 事務所の体制

旧町村の 13 区には、各区に総合事務所を設置し、所管する区域内の行政サービスに関する事務及び地域協議会に関する事務を行っている。旧上越市の 15 区には、まちづくりセンター 3 か所を設置し、地域協議会に関する事務（1 センターで 4～6 区を所管）及び地域振興に関する事務等を行っている。地域協議会の事務所としては、合計で 16 の事務所があることになる。

図 1 は、13 区の総合事務所の体制を示したものである。

図 1 総合事務所の体制



(出典) 上越市資料

産業グループ及び建設グループは、13区すべてにあったが、平成25年度から集約され、浦川原区、柿崎区、板倉区の総合事務所のみに置かれることになった。平成31年4月1日現在の13区の職員数(一般職)は、次表の通りとなっている。

表 3 各区総合事務所職員数 (単位:人)

安塚区	浦川原区	大島区	牧区	柿崎区	大潟区	頸城区
17	42	18	17	50	22	25
吉川区	中郷区	板倉区	清里区	三和区	名立区	
19	18	44	19	18	17	

(出典) 上越市資料

一方、旧上越市内の各まちづくりセンターには、センター長に加え、地域自治区を担当する職員2名を配置している。

## ② 総合事務所の権限

上越市では、予算要求権は本庁の所管課にあり、総合事務所には当該権限はない。ただし、予算編成の実務では、各区の総合事務所の要求を基に、本庁の所管課が取りまとめている。その意味では、一定の範囲で、総合事務所の考えを反映した予算案となっている。

事務権限については事務決裁規程別表、予算の収入、支出権限については財務規則別表に規定されているが、総合事務所長の権限は、概ね本庁の課長以上、部長以下の権限に相当する。ただし、地域活動支援事業に係る支出については、各区の総合事務所の所長が専決するものとなっている（財務規則備考）。

地域活動支援事業は、地域の課題解決や活力向上に向け、総額 1 億 8 千万円（平成 25 年度までは 2 億円）の地域活動資金を 28 の地域自治区に配分し、住民の自発的・主体的な地域活動を推進する事業である。その配分は、各地域自治区に対し、地域課題の解決のための基礎的財源として 450 万円を配分するとともに、地域の活力向上に向け、区の人口割合に応じた額を配分している。地域活動支援事業の対象事業は、「身近な地域における課題の解決を図り、またはそれぞれの地域の活力を向上するため、市民の発意により実施する事業」とされている。事業の提案者は、5 人以上で構成し、市内で活動する法人又は団体とされている。

## ③ 総合事務所への評価

総合事務所へは、一定の権限が下ろされており、できるだけ住民ニーズに応えられるように配慮されていると言える。ただし、例えば、道路の補修等を総合事務所長の判断で実施出来るかどうかについては、土木関係の事務が 3 区に集約されたこともあり、総合事務所産業建設業務窓口班から集約先総合事務所の建設グループへ速やかに連絡し、集約先での対応となるため、限界も認められる。

地域協議会の運営に関する予算の中に、「地域協議会委員研修の実施」予算が組まれている。平成 30 年度予算額で、3,355 千円が計上されており、地域協議会がアドバイザーや講師を招聘する場合や地域協議会が視察を行う場合に使われている。この予算は、地域協議会委員が自ら政策課題を考え、検討する上で大変有益なものと言える。

地域活動支援事業は、令和元年度採択事業を分野別に見ると、①健康・福祉の向上 28 件、②文化・スポーツの振興 82 件、③まちづくりの推進 88 件、④環境保全・景観形成 34 件、⑤地域の安全・安心 31 件、⑥子どもの健全育成 57 件、⑦観光振興 25 件、⑧地域活動拠点の整備 3 件、⑨その他 3 件、合計 351 件となっており、幅広い分野にわたっている。住民の声を吸収して、事業を実施するように配慮されているものといえよう。

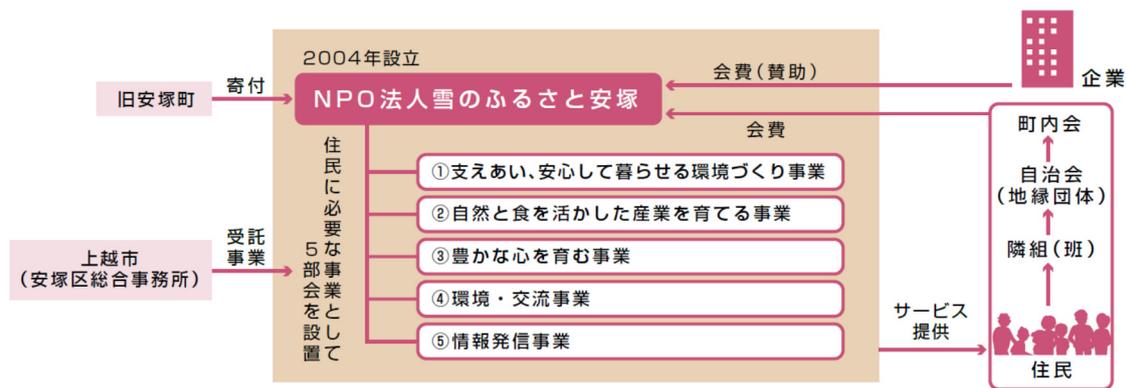
### (3) 住民運営組織

旧町村は合併にあたって、新たに住民運営組織を設立している（旧町村毎、NPO 法人 7 団体、任意団体 6 団体）。旧安塚町と旧大島町の住民運営組織を見ていく。

#### ① 特定非営利活動法人 NPO 雪のふるさと安塚

安塚町の特定非営利活動法人「NPO 雪のふるさと安塚」は合併の前年 2004 年に設立されている。安塚町の寄付金 8,000 万円に基づき、会員、賛助会員、企業会員（正会員 740 名、賛助会員 136 名、企業会員 34 団体）で構成されている。1 年間の会費は、正会員 2 千円、賛助会員 1 千円、企業会員 1 万円である。住みよい地域づくりのための活動を目的に合わせて 5 つの部会で行っている。

図 2 NPO 雪のふるさと安塚の概要



(出典) NPO 雪のふるさと安塚パンフレット

事業は、市の委託事業と自主事業からなる。市の委託事業は、コミュニティプラザ受付事業、地域支え合い事業、安塚区児童クラブ管理運営業務、市道草刈等業務、街路樹等管理業務、普通財産周辺草刈業務、安塚区敬老会実施の事業で、自主事業は、有償ボランティア事業、放課後児童健全育成助成事業、観光交流事業、移送サービスモデル事業などである。市からの委託事業で稼いで運営しており、当初に安塚町から寄付された 8 千万円はそのまま残している。かなり、活発に活動が行われているといえる。

#### ② 大島まちづくり振興会

大島区には、任意団体の「大島まちづくり振興会」が設立されている（平成 17 年）。大島村が当該組織の前進である大島区振興協議会（仮称）設立準備会に 1000

万円を交付して設立された。545 世帯（全戸加入）、賛助会員 17 団体で構成されている。事業は、市の委託事業と自主事業からなる。市の委託事業は、通園バス運行業務、園外保育等車両運行業務、地域支え合い事業、ほくほく大島駅除草協働事業、敬老会実施業務で、自主事業は、テレビ共同受信組合事務業務、交通安全協会事務業務、おおしま夏祭り、大島区新春祝賀会、「灯の回廊」越後・大島雪ほたるロードである。

### ③ 住民運営組織の課題

NPO 雪のふるさと安塚は、市からの委託事業で稼いで自主事業を行っており、市からの委託事業が継続されることが必須であるし、大島まちづくり振興会は市からの委託事業が主となっており、いずれも、市からの委託が欠かせない。地域に関わる事業を継続的に委託することが重要である。

次に、NPO 雪のふるさと安塚及び大島まちづくり振興会ともに、担い手の高齢化により、今後の活動の継続性が課題となっている。事務局職員は、NPO 雪のふるさと安塚が 6 人、大島まちづくり振興会が 3 人であるが、少ない人員でいくつもの事業を行っており、補助事業や受託事業の手続きの簡素化も欠かせない。

## （４）行政と住民との協働に関する今後の方向性

### ① 地域協議会の権限の強化と活動への支援

条例上、市に対して、公の施設の設置及び廃止に関する事項等についての意見聴取義務が課されており、このこと自体は評価すべきであるが、地域協議会委員に公募公選制を導入するなど、全国の中で、最も都市内分権が進んでいる上越市として、さらなる地域協議会の権限の拡充に取り組んでいくことを期待したい。特に、公募公選制を導入していることから、委員は一定の民主的正統性を有していることから、公の施設の設置や廃止に関して、地域の重要な政策課題と位置づけ、市に対して地域協議会の同意を必要とすることも検討に値するのではないかと。

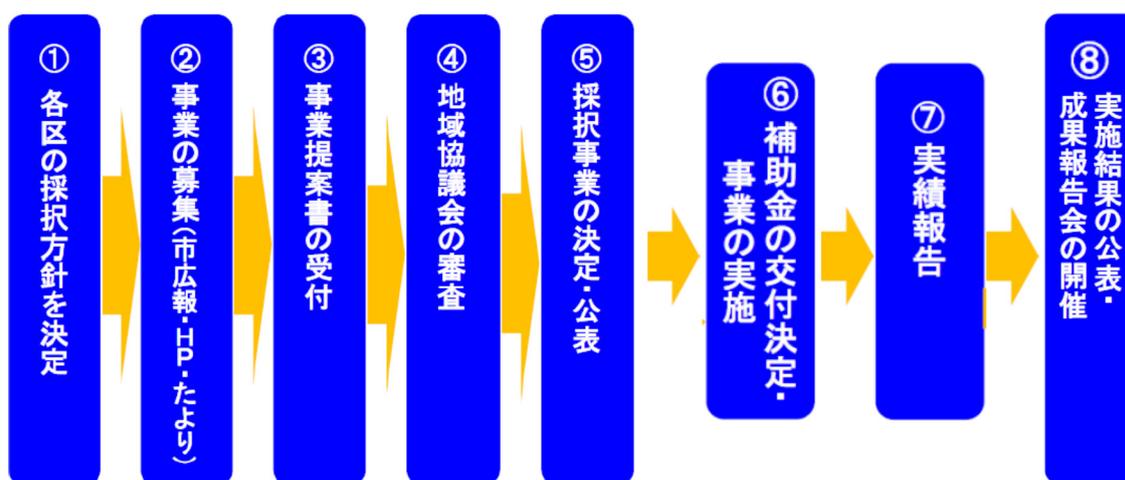
また、地域協議会委員には、現在、無報酬（交通費相当額 1,200 円のみ支給）とされているが、地域の課題解決のための業務という公益的仕事に携わっていることを踏まえ、活動経費（定額 5,000 円程度）を支給することも検討してはどうだろうか。地域の活性化に役に立つ活動が行われると思われる。また、地域協議会の政策機能を充実するため、現在既に実施されている「地域協議会委員研修の実施」予算の拡充も望まれるところである。

### ② 住民運営組織への支援

現在の市からの委託事業は、いわゆる協働事業と位置付けることができるが、地域住民にとって協働して取り組む事業の範囲や委託内容について、協働にふさわしい仕組みを構築することが重要である。この点については、「第 5 章 協働における課題 3. 自治体側に求められるもの」で触れることとしたい。

次に、上越市における地域活動支援事業も協働事業と位置付けることができる。当該事業の採択と実施のフローは、次の図の通りである。

図 3 地域活動事業の流れ



(出典) 上越市資料

最初の各区の採択方針は各地域協議会が決定している。地域の課題や地域の目指すべき姿を議論し、補助事業の補助率、補助金の上限・下限の設定のほか、プレゼンテーションの実施の有無など審査方法を含め、取りまとめる。そして、事業提案書に対して、地域協議会が、採択方針を踏まえて審査を行うこととなっている。採択事業の決定は、総合事務所長が決裁する。地域の課題を一番分かっているのは地域協議会であり、地域協議会の意見、議論の結果が採択方針となっているのは適切なものと言える。

なお、市で定めているルールは、全市的に共通する基本的な事項のみで、例えば、①対象団体は、5人以上で構成する市内で活動する法人又は団体、②身近な地域での課題解決の解決や活力の向上のための事業であること、③政治・宗教活動を目的とする事業、公序良俗に反する事業は対象外とするといったルールにとどまっている。

上越市の取組みは、都市内分権の取組みとして最も先進的なものである。都市内分権と地域協働は車の両輪とも言える。今後の取組みがさらに進化することを期待したい。

【参考文献・資料】

新潟県上越市企画・地域振興部企画政策課編集・発行、2007、『新しい自治体づくりへの挑戦——共生都市上越 合併の記録』

石平春彦、2010、『都市内分権の動態と展望——民主的正統性の視点から——』公人の友社

石平春彦、2015、「コミュニティ政策と都市内分権に関する上越市議会の取組」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策 13』東信堂

山崎仁朗・宗像俊編、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

## 2. 西粟倉村 現地調査報告

蘭亮人（自治研修協会 研究員）

### 【村の概要】

人口：1,448 人（令和元年 12 月現在）

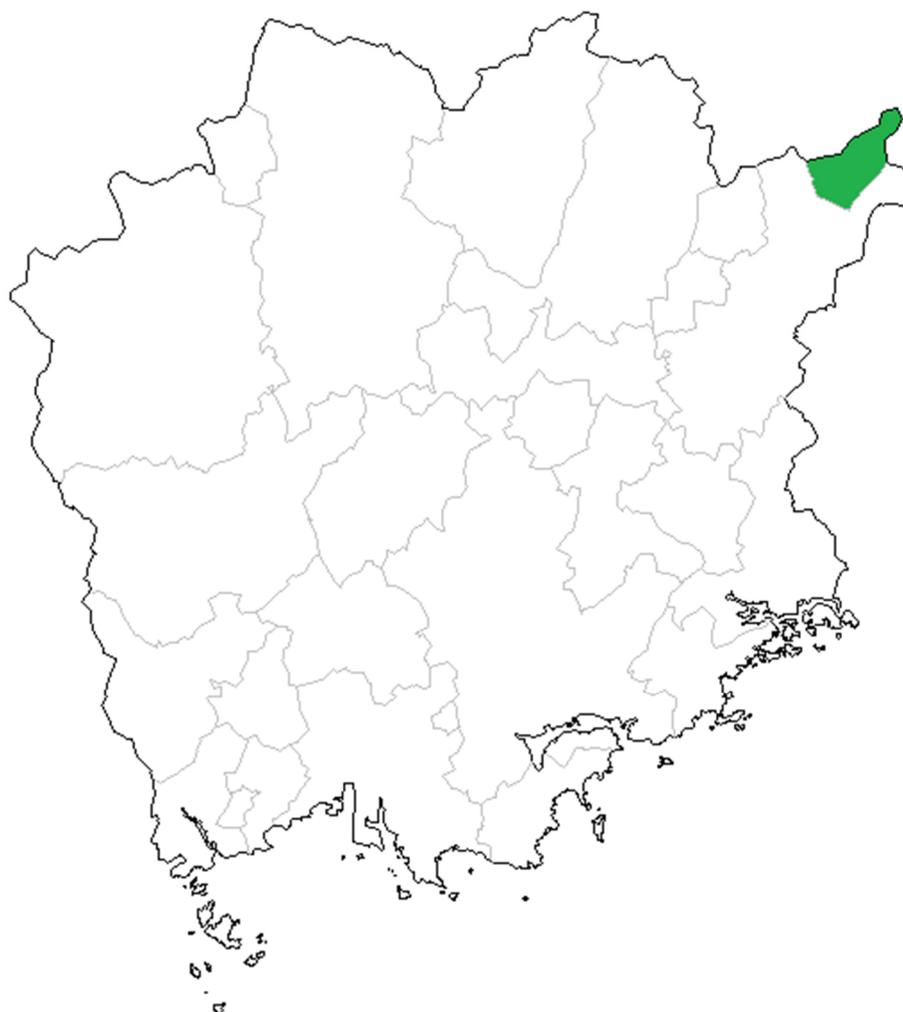
団体区分：村

調査日：令和元年 8 月 30 日

調査先：株式会社百森、株式会社 sonraku、西粟倉村産業観光課

調査者：幸田雅治委員、鈴木敦子委員、平谷英明委員、蘭亮人（事務局）

### 【岡山県における西粟倉村の位置】





## ① 川上の事業

### ア) 平成 30 年までの取組み

川上の事業である百年の森林創造事業の流れは①地権者との契約、②間伐を行う区域の設定、③作業道の開設、④森林整備（劣性木間伐）、⑤間伐材の販売となっている。平成 30 年度までは、村が森林所有者と森林組合とで山林管理に関する契約を結び、森林組合へと施業を発注していた。このような事業は森林組合が主体となって行われることもあるが、西栗倉村では村が主体となった。

従来は個々の地権者が森林管理していたところを、契約により一定の範囲を集約化することで、効率的な森林管理を進めている。集約化には境界画定が必要となるが、西栗倉村は昭和 60 年に国土調査が完了しており、所有者ごとの境界が明確化されていた。区域の設定、作業道の開設の際には、航空写真の解析やレーザー航測による地形解析を活用している。

作業道の整備や間伐といった施業を行う際には、事前に村から森林所有者へ連絡してから実施しており、村役場は発注者として監督業務を行う。施業が完了すると、村が確認し施業後の様子や間伐材の販売状況について、森林所有者に報告する。間伐の費用に関しては、全額村が負担している。間伐材の売り上げから諸経費を引いて、利益が出た際には、村と所有者とで半分ずつ分配している。

間伐材は森林組合の土場へと搬出し、直接販売している。A・B 材は株式会社森の学校に販売している。C 材は株式会社 sonraku へと販売し、木質バイオマスの原料として用いられる。作業道の開設や劣勢木間伐が主であるため、間伐材の内 A 材は 1~2 割程度であり、残りは B 材、C 材である。百年の森林創造事業の様子は以下の通りである（図 5）。

図 5 百年の森林事業の様子

作業道



森林組合土場



村内 5,400 haの森林の内、会社所有林を除いた私有林が 3,000 haある。契約面積はその内の約半分である。森林所有者約 1400 人の内、現状では約 610 人が契約している。山林管理の契約は 10 年が一つのスパンとなっており、平成 31 年 4 月に契約更新となった。更新前の契約者は 725 人だった。更新されなかった理由については、森林管理の内容に不満があるという理由ではなく、契約更新について忘れていた等の理由がほとんどで、現在更新しなかった契約者への問い合わせ中である。

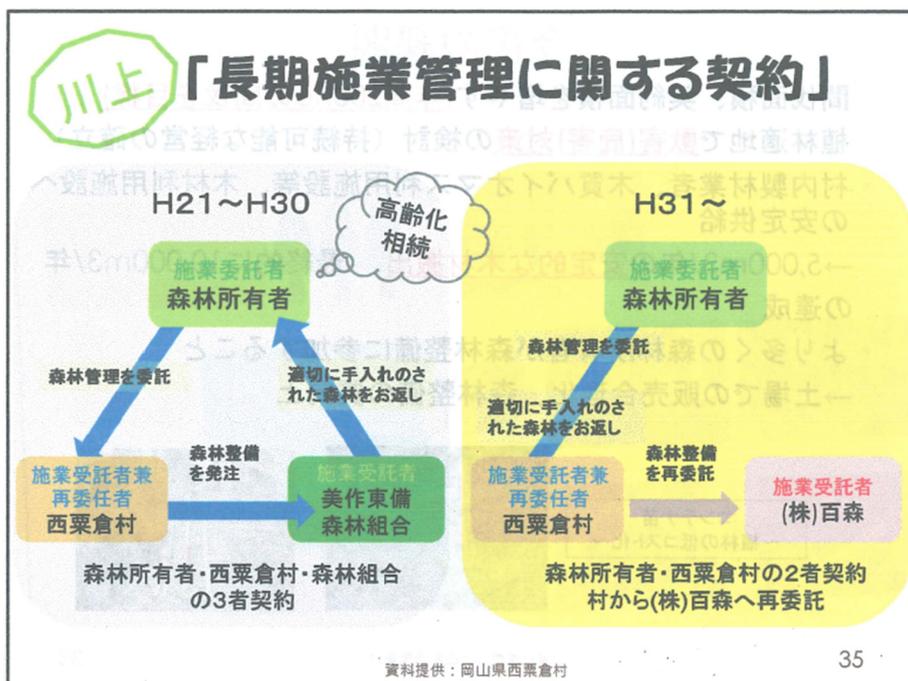
### イ) 事業主体の移行

村では林務担当の職員が 2 名、村内の農、林、狩を担当する職員 1 名の計 3 名体制で、百年の森林事業を推進していた。最初の契約では、村が森林所有者と森林組合の 3 者契約のため、森林所有者が事業について相談があった場合、どこに相談にいけばいいのかわかりにくい点があった。また職員は人事異動があるため、事業内容を熟知していた職員も一定の年数で変わってしまう。

そのため、事業の安定性を確保するため、森林管理の委託先となるベンチャー企業の募集を行い、平成 29 年に株式会社百森を設立された。平成 31 年からは、百森が村から森林管理の委託を受け、施業の発注等を行っている。百森に移ってからは、役場は林務担当の職員が 1 名、村内の農、林、狩を担当する職員 1 名の計 2 名体制となっている。

百森に事業主体が移行してからは、村が森林所有者と契約し、森林整備を百森に委託している。移行前と移行後の契約の概要は以下の通りである（図 6）。

図6 長期施業管理に関する契約



(出展) 西栗倉村提供資料

百森の代表は自然エネルギーや林業に興味があった県外からのIターン者で、最初は村の紹介を受けて森林所有者を訪ね、山の話をはたすら聞くという所から始めている。その後、平成31年からの新たな契約で、村から森林管理の委託を受け、施業の発注を行っている。また他の地域の森林の測量や、林業会社が用いるアプリの開発販売等を行っている。Iターン者や元森林組合職員からなる7名がメンバーとして活動している。正社員が5名(役員含む)、業務委託契約が1名、アルバイトが1名であり、そのうち代表を含む4名は地域おこし協力隊である。

## ② 川下の事業

川上の事業により販売された間伐材は、株式会社森の学校、株式会社木の里工房木薫、株式会社ようびにより建築材や家具の素材として活用されている。また株式会社sonrakuによりバイオマス燃料として活用されている。

村産材での木造建築物も増えてきており、保育園の木造部はほぼ村産材で作られ、来年度末完成予定の村の新庁舎の木造部は全て村産材で計画されている。

また、村の子供たちに小さな頃から村産材に触れてほしいという思いから、赤ちゃんに木でつくった玩具をプレゼントするウッドスタート事業も実施され、また村産材で作った大型遊具が幼稚園に設置されている。

バイオマス燃料は村内の温泉施設への熱供給に活用されている。村内の温泉は冷泉のため加熱する必要があり、村内の3カ所の温泉施設の薪ボイラーの燃料として間伐材が活用されている。また、村内の保育園や学校、村の新庁舎への熱供給にも利用される。温泉施設での年間の使用量は約1,200 m<sup>3</sup>である。バイオマス燃料の活用の様子は以下の通りである（図7）。

図7 バイオマス燃料の活用の様子

燃料として用いられる間伐材

温泉施設のボイラー



### （3）成果と課題

#### ① 成果について

百年の森林事業が開始され10年が経過した。森林所有者の約半数と契約し、作業道の開設や間伐は着実に進められている。平成30年度では約5,000 m<sup>3</sup>の間伐材を販売している。作業道の開設も年々進められており、平成30年度では、9,610mの作業道が開設された。また、事業開始以降、林業事業体や関連の事業所は増加しており、新たな雇用を生み出している。

西栗倉村はローカルベンチャースクールを開催し村内での企業支援を行っており、Iターン者による林業関係の企業や他業種の企業が村内に新しく生まれている。また、これらのIターン者のSNSを通じた口コミにより、新たな移住希望者が現れるという好循環が生じている。現在、村の人口1,454人の内、約140人が移住者である。

#### ② 課題について

課題については、契約面積の拡大、材木の搬出と活用、獣害への対策があげられた。

契約面積の拡大について、村は将来的には、現状の約半分からほぼ全域へと私有林の契約面積を広げることを目標としている。林業事業体や関連の事業所の

増加により、村内の木材需要は高まっている。レーザー航測や航空写真の分析により持続可能な伐採量は 10,000 m<sup>3</sup>とされ、10,000 m<sup>3</sup>の供給を目指して契約面積の拡大が図られている。

材木の搬出と活用について、林地残材もバイオマス燃料として需要が高まっているため、赤字を出さずにこれらの材を搬出するように、平成 31 年からの新たな契約では内容を変更し、残材を出さない体制構築を図っている。

さらに間伐材の内、B 材は村内でほぼ活用されず、村外の合板会社等で使用されているため、村内での活用について検討している。さらに間伐材の内、B 材は村内でほぼ活用されず、村外の合板会社へ販売していたため、村内での活用について検討している。

獣害に関しては、西粟倉村は熊、猪、鹿等による獣害にさらされているが、百年の森林事業において深刻なのが、鹿による獣害である。新たに植林した檜や杉が、鹿に根こそぎ食べられてしまうという事態が生じている。普通のネットではどけられてしまうため、ワイヤー入りネットをかぶせる等の対策が取られている。

#### (4) 研究テーマへの示唆

地域コミュニティの担い手確保が全国的に大きな課題となっている。この課題に対して、大きく分けて地域内からの確保と、地域外からの確保という二つの対策が挙げられる。西粟倉村では、村が積極的に取組みを講じていき、林業の活性化、I ターン者の増加を招いている。I ターンによる移住者がやがて地域の担い手となっていくことが期待される。

過疎地域における産業の活性化や移住促進は、喫緊かつ困難な課題であるが、簡単にいくものではない。西粟倉村は積極的な取組みにより成果を上げ、今も新たな仕掛けを講じている。西粟倉で I ターンによる移住者が増えている状況について、村は初期の I ターン者の SNS を通じて新たな I ターン希望者が現れるという口コミ効果を上げていた。無論このような好意的な口コミが生まれたのは、村役場の積極性や柔軟さ、地域の受け入れがあつてのことだと考えられる。

### 3. 川西町 現地調査報告

宍戸邦久（新潟大学 副学長・経済学部 教授）

#### 【町の概要】

人口：15,119人（平成31年3月現在）

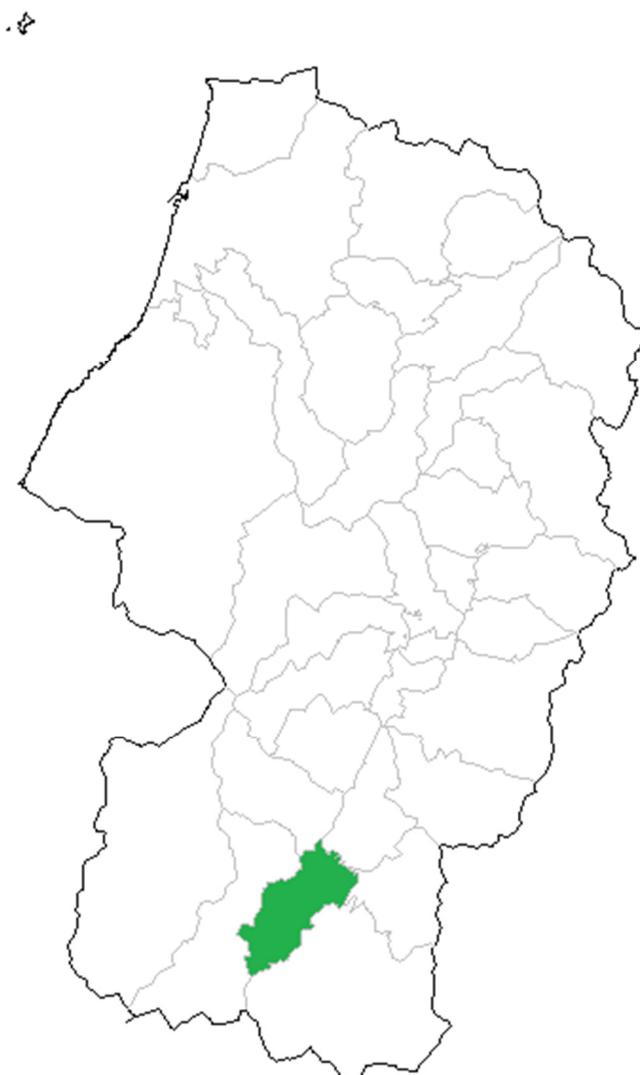
団体区分：町

調査日：令和元年9月11日

調査先：きらりよしじまネットワーク、川西町まちづくり課

調査者：大杉覚委員、宍戸邦久委員、平谷英明委員、蘭亮人（事務局）

#### 【山形県における川西町の位置】



## (1) きらりよしじまネットワークの概要と設立の経緯

### ① 概要

特定非営利活動法人きらりよしじまネットワークは、2007年9月に山形県川西町吉島地区の全世帯（約800世帯）が加入するNPO法人として設立された。同法人は、町内に7ある地区交流センターの一つ・吉島地区交流センターの指定管理者として受託し、地域づくりの「小さな拠点」として総合的な地域づくりを展開してきた。

地域の若者層（30名）をNPOの事務局員として迎え入れるなど組織の体系化を図り、課題解決の技術や手法等を習得させるなど将来の担い手育成を計画的に実践し、事務局を「地域づくりのエンジン」と位置づけ、地域の若者を取り入れてきた。

### ② 設立の経緯

2002年、川西町の厳しい財政状況を背景に町内7公民館が公設民営に移行した。その中で吉島地区では、様々な課題（役員の重複・高齢化、マンネリ、縦割り、ニーズに追いつけない、若者・女性の参加がない。）が提起され、それらを解決し地域を再生するために、当時の吉島地区公民館事務局のメンバー（6名）を核として新たな組織の設立に向けた作業が着手された。

メンバーは、2004年に地域内の地縁で組織される各種団体を統合して新たな組織を構築することを住民に提案し、住民説明と住民を交えたワークショップを丹念に繰り返し徐々に合意形成を図っていった（NPO法人設立までに3年間の準備期間を要した。）。

## (2) きらりよしじまネットワークの運営

### ① 目指す変化の共有

同法人は、まず従前の各組織の「行政の下請け」的性格からの脱却を図るべく、次の4点について変化する姿を共有していった。

- ・内発性：地域づくりの主体は住民であり、住民の思いが企画を生む。住民ができることを実施する（行政ができなくなったから住民が行うのではない。）。
- ・多様性：住民に不足する資源（人、技術、社会資源）を地域内の他分野や他地域と連携して積極的に補える基盤をつくる。
- ・独自性：地域特性を捉え、その地域ならではの資源を活用した魅力ある地域づくりを意識する。
- ・改革性：地域活動に必要な経営技術や課題解決ツールを住民が学び、実践を通してその地域が成長する環境を整える。

また、これらの変化には人材育成が必要であるとの認識を持ち、特に内発性・改革性には若者層の参画が必要であるとの考えから、若者育成に取り組むこととした。

## ② ステップアップ段階のイメージの共有と仕組みづくり

次に、従前の地域組織が「知らない」「考えない」「動かない」「続けない」といった問題点が見受けられたことから、それらを改善するべく、次のようなステップアップの段階をイメージすることを共有していった。

- ・知る：各地区の診断・コミュニティカルテ作成を通して人口減少・高齢化・若者流出等の地域課題を気づく。
- ・考える：将来ビジョンや実行組織の構築を通して実施のための組織化を図る。その中では、話合いの標準化と効率化を意図する。
- ・動く：実践活動を行うとともに PDCA を踏まえてその評価も行う。
- ・続ける：各事業のビジネス化や民間企業の経営手法を取り入れた経済活動により活動の自立化を図る。

また、活動を行うにあたっては、合意形成（課題・ビジョンの共有）、ひとづくり（地域運営の後継者と事業の実践者）、資金づくり（事業・活動を支える資金）、つながり（内内・内外・外外）の4つの仕組みづくりが必要との認識で地域づくりを目指していった。

## ③ 運営の手法

既存の自治会との関係では、「自治会のできないことについて自治会を超えた組織で事業化する」という課題解決の地域組織としての役割を実践し、補完の関係性を築いていった。

また、民主的な合意形成（住民ワークショップ・アンケート→事務局会→理事会→総会）の流れを標準化して、住民参加を図りながら組織運営のあり方を構築していった。

### （3）きらりよしじまネットワークの主な活動

#### ① 人材育成

各自治公民館の館長が地区の有望な若者（概ね18～35歳）を推薦し、同法人は推薦された若者を教育部会の専門部に所属させ、OJT・OFF-JTを実施させながら、教育部会（1～2年）、事務局研修生（2年）、事務局員、マネージャという段階を経てスキルアップを図らせている。

事務局員ではコーチングとファシリテーションの技術を、マネージャではマネジメントとマーケティングの技術を習得している。

このような過程を通して、若者は、事務局の運営や住民ワークショップ、住民ニーズの事業化過程などで学びと実践を繰り返し、地域の指導者としての能力を習得している。

## ② 資金づくり

同法人の事業規模は 6,000 万円～7,000 万円程度で、国・県・町からの委託金や住民からの会費・寄附を財源に活動している。

また、任意団体と異なり NPO 法人であることにより、各地方団体からの人材育成の受託事業を受けやすくなっている。併せて、地域を法人化することで経営の視点を持つことができている。

## ③ 地域福祉活動

「地域福祉の教育は（担い手育成という点で）地域の役割」という観点から、地区内で幼・小・中・交合同連絡会議を設置して、学校と地域を結び付けるべく情報と場の共有を図っている。

### （４）おきたまネットワークサポートセンターの設立

#### ① 設立の目的

おきたまネットワークサポートセンターは、行政や地域コミュニティ、NPO、企業、大学等が緩やかに連携できる体制を構築し、それぞれの課題の解決に向けた協働による支援ネットワーク体制を整える目的で、平成 22 年 5 月に、山形県置賜地域の中間支援組織として、きらりよしじまネットワークが山形県と協働して設立した。参画団体は、NPO や市民団体、行政など 45 団体にのぼっており、事務所は同法人内に置いている。

#### ② 業務内容

同センターは、次のような業務を行い、山形県や県内外の市町村からの事業委託を受けて活動資金を得ている。

- ・相談窓口（全県を網羅して活動団体の活動や財政・運営に関わる相談の受付と対応）
- ・アドバイザー派遣
- ・地域運営組織の形成のコンサルタント業務
- ・地域活動や自治組織、公益活動団体の育成・支援のための講座・研修会の設計、運営

### （５）行政（町）との関係

住民は、地域活動の主体となるとともに、地域運営組織と合意形成を図り、将

来の地域の方向性について検討することが求められている（住民主体のまちづくり）。

その一方で、行政は地域運営組織における将来ビジョンを共有し継続したフォローをしていく必要がある。

#### 4. 札幌市 現地調査報告

柳井幸（国分寺市 政策部政策法務担当課長・弁護士）

##### 【市の概要】

人口：1,970,420 人（令和元年 11 月現在）

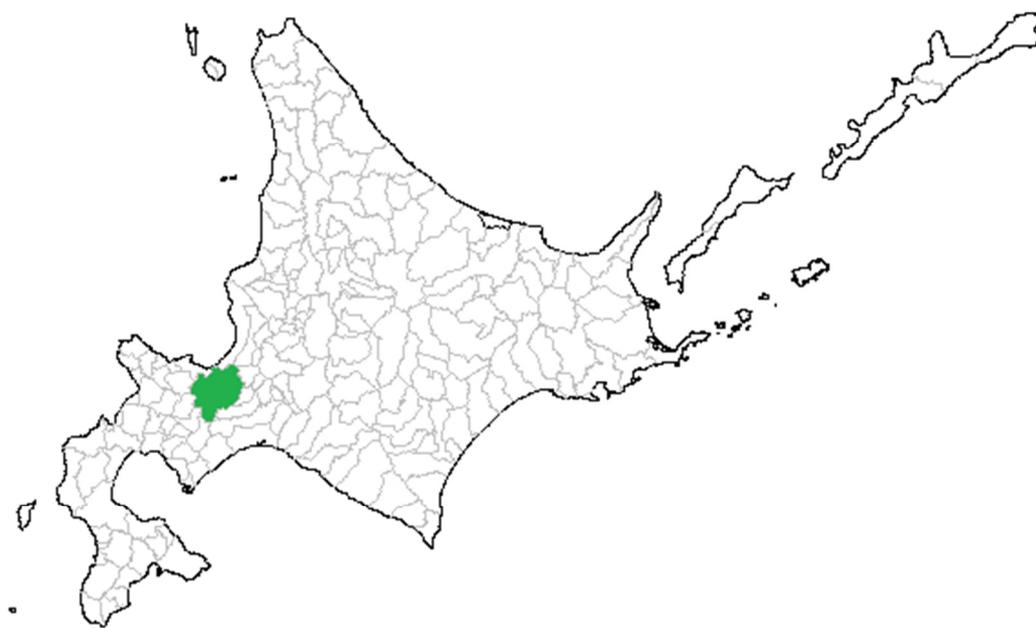
団体区分：政令指定都市

調査日：令和元年 9 月 13 日

調査先：札幌市総務局改革推進室推進課

調査担当者：大杉覚委員、柳井幸委員、須貝俊司委員、蘭亮人（事務局）

##### 【北海道における札幌市の位置】



## (1) 取組の概要

札幌市では平成17年度より自己評価及び外部評価による行政評価制度を実施している。

自己評価とは、全予算事業（約1,400事業）を対象として、所管の各部局が見直しや改善に向け実施する内部の評価である。

外部評価とは、外部有識者5人による行政評価委員会（以下「委員会」という。）が行う評価であり、委員会が各年度の評価対象施策及び事業を選定し所管部局へのヒアリング等により実施するものである。平成30年度は3施策15事業について実施している。

市民参加の取組は平成19年度より外部評価において行っており、その具体的な方法については変遷があるが、最近では、市民目線、市民感覚を踏まえる必要性が高いと委員会が判断した1～2のテーマについて無作為抽出をベースとした市民参加者のワークショップを実施し、その結果を、委員会の審議に活用している。

図9 外部評価と札幌市の事業の進め方の関係図

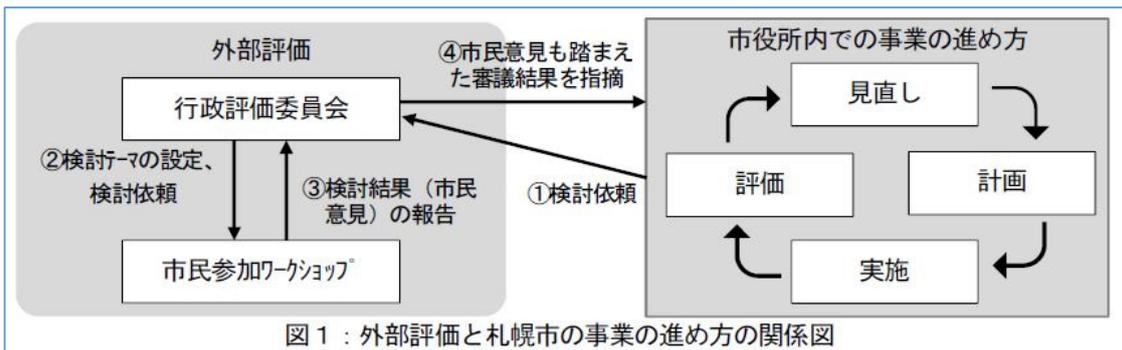


図1：外部評価と札幌市の事業の進め方の関係図

(出典) 平成30年札幌市行政評価外部評価報告書

行政評価制度は、札幌市自治基本条例に基づき実施されており、実施方法等について札幌市行政評価実施要項が定められている。以下、関係条文を抜粋する。

## 札幌市自治基本条例（抜粋）

### （行政評価）

第19条 市長等は、効率的かつ効果的な行政運営を図るため、行政評価に関する制度を整備し、実施するものとする。この場合において、市長等は、市民の視点に立った外部評価を取り入れるものとする。

2 市長等は、行政評価の結果を市民に分かりやすく公表するとともに、行政評価の結果及びこれに対する市民の意見を踏まえ、必要な見直しを行うものとする。

## 札幌市行政評価実施要綱（抜粋）

### （目的）

第1条 この要綱は、札幌市自治基本条例（平成18年条例第41号）第19条の規定に基づき、行政評価に関する基本的な事項を定めることにより、評価の円滑な実施とその結果の適切な活用及び市民への情報提供を図り、もって、社会経済状況の変化に対応した、より効果的かつ効率的な行政運営の推進と市政に関する透明性を確保することを目的とする。

### （行政評価の方法）

第4条 基本評価は、次に掲げる手順に従い、毎年度実施するものとする。

（1）自己評価（第3条に規定する行政評価の対象事項を所管している各部署が行う評価をいう。以下同じ。）

（2）外部評価（行政評価への市民参加の取組及び札幌市附属機関設置条例（平成26年条例第43号）別表1にて規定される行政評価委員会（以下「評価委員会」という。）が行う評価をいう。）

### 2 略

### （市民意見）

第6条 市民は、市長に対し、行政評価の結果及び行政評価制度について意見を述べることができる。

### （評価結果及び市民意見の活用）

第7条 市長は、行政評価の結果及び市民の意見を受けて、改善又は見直しの検討を行い、その後の事業及び施策の推進に反映させるよう努めるものとする。

2 市長は、市民の意見等を受けて、行政評価制度の改善に努めるものとする。

## （2）市民参加の内容

### ① 市民参加者の選出方式

参加者は、住民基本台帳を用いた無作為抽出によりリストアップされた市民のうち参加を希望したものを基本としている。市政に参加するきっかけとしてもらうことを目的として、公募ではなく無作為抽出を用いることとしたことである。

ただし、年度によっては、年齢・性別のバランスを取るために行政が更に選考を実施する、あるいは若年層を補うために、無作為抽出を経て選出された参加者とは別に、市内の複数の大学・専門学校に協力を依頼し学生の参加を募るといっ

た方法をとっている。

各年度における参加者選出方式と参加人数は以下のとおりである<sup>1</sup>。

表 4 市民参加者選出方式と参加者数等

	無作為抽出の対象	申込者数	参加者数	備考
平成 19 年度	20 歳以上の市民 2,000 人	160	20	
平成 22 年度	20 歳以上の市民 3,000 人	121	48	
平成 23 年度	同上	86	68	
平成 24 年度	同上	不明	84	
平成 25 年度	同上	不明	85	選考あり
平成 26 年度	同上	不明	52	
平成 27 年度	同上	不明	41	選考あり
平成 28 年度	同上	不明	39	選考あり
平成 29 年度	同上	不明	45	選考あり 学生補充あり
平成 30 年度	18 歳以上 75 歳以下の市民 3,000 人	不明	31	学生補充あり

## ② 市民参加の実施方式

### ア) 事業仕分け方式

平成 19 年度及び平成 22 年度は、事業仕分け方式での市民参加が実施された。経緯としては、財政悪化や地方分権の進展により、外部委託の導入が可能な事業や実施の必要性が低い事業などを明確にする必要性が出てきたことから、外部評価の一環として、事業の必要性や担い手に着目した市民参加型の事業仕分けの手法を導入したとのことである。平成 19 年度は 8 事業、平成 22 年度は 89 事業につき実施された。

具体的な実施方法については、平成 22 年度について見ると、学識経験者等 2 名、市民 4 名が仕分け人となり、加えてコーディネーター 1 名からなる 1 班 7 名の 3 班体制で 4 日間かけて、市民や事業者と直接かかわりのある事業や市民との協働の可能性が考えられる事業など、市民目線、市民感覚で見直しの方向性を議論することが有意義と考えられる 89 事業について、その必要（有効）性、担い手、事業水準、効率性の視点から、A 事業の不要（廃止）、B 見直し（効率

<sup>1</sup> 札幌市公式ホームページ 市民参加の取組  
(<http://www.city.sapporo.jp/somu/hyoka/shimin>) 及びヒアリング内容に基づく。

化・委託等)、C 現行通り（事業の拡大を含む）のいずれかに仕分けるというものであった

## イ) ワークショップ方式

平成 23 年度以降、令和元年度まではワークショップ方式での市民参加が実施されている。過去のテーマは下記のとおりである。

表 5 平成 23 年度～令和元年度ワークショップテーマ

平成 23 年度	1. 高齢化社会に対応したまちづくり 2. 防災を意識したまちづくり 3. 未来を担うこどもたちを育むまちづくり 4. 環境に配慮したまちづくり
平成 24 年度	1. 市民ニーズや時代の変化に対応した市民への広報のありかたについて 2. 児童相談所業務の現状を踏まえた、児童虐待の早期発見と的確な対処のための取組のあり方について
平成 25 年度	1. 公共交通について 2. ごみの一生とリサイクルの推進について
平成 26 年度	1. 地域防災力の強化について 2. 札幌の魅力を高める都心のまちづくりについて
平成 27 年度	1. スポーツを楽しむ環境づくりと健康づくりの推進について 2. ウィンタースポーツの活性化について
平成 28 年度	みどり豊かな都市づくりの推進について
平成 29 年度	地域で支える介護
平成 30 年度	市民・企業による CO2 削減の取組の推進
令和元年度	子育てと仕事の両立～女性がより活躍できる札幌を目指して

具体的な実施方法については、平成 30 年度について見ると、市施設で土曜又は日曜に、1 回の開催時間は半日（4 時間程度）でワークショップを開催し、参加者は事前に対象テーマに関連する市の取組内容について資料を確認・検討を行い、3 つのサブテーマごとに 2 グループの計 6 グループに分かれて、1 回目は、テーマに関する課題の整理・抽出、2 回目は、課題解決アイデアの検討に係るグループワーク及びグループによる全体発表を行う。実施結果は「市民参加ワークショップ報告書」にまとめられる。

2 回とも参加した場合、参加者には 5,000 円相当の謝礼が提供される。ワークショップの運営は外部事業者へ委託されている。

### ③ 市民参加の結果の公表と活用

委員会はワークショップの結果にあらわれた市民意見を踏まえ、テーマと関連する施策又は事業に対して、委員会としての評価や指摘の検討を行う。市は、委員会からの指摘事項について、事業（又は事業中の項目）の改善・見直しを検討し、翌年度以降、これに対する取組結果を以降の委員会に報告するとともに、行政評価全体につき「指摘事項と改善・見直しの検討結果」として市ホームページに公表する。

市民意見の取り上げ方と市民意見への市の対応については、かつては「市民参加ワークショップにおける提案（改善提案）と札幌市の考え方」（平成 27～29 年度）「市民参加の取組における市民意見と札幌市の考え方」（平成 24・25 年度）「テーマ別ワークショップ実施後の検討結果」（平成 23 年度）等の資料が作成され、ワークショップにあらわれた市民意見に直接対応する形で市の考え方が示されていたが、現在は、上記のように、市民意見は委員会に吸い上げられ、市の考えも「指摘事項と改善・見直しの検討結果」に包含される形となっている。

市議会に対しては、行政評価の結果の概要説明資料が配布されているとのことである。

### ④ 市民参加者の反応

ワークショップ終了後に参加者アンケートを実施している。

平成 30 年度の場合、

- ・参加理由は「札幌市の政策や事業に生かされることを期待するから」が 61.5% で最多（複数回答）。
- ・参加の満足度は、「満足」と「やや満足」で計 76.9%。
- ・「満足」「やや満足」の理由は「札幌市の取組について他の市民参加者と意見交換することができた」が 90% で最多（複数回答）。「やや不満」とし、「札幌市の取組について十分に意見交換をすることが出来なかった」とするものが 1 件。

等の結果となっており、市民参加の実施自体については概ね好評のようである。

市としても、市の取組に関して意見交換ができたことや市政に参加できたことにつき満足を得た旨の参加者の感想を得て、行政への関心を高める良い機会になっているととらえているとのことであった。

### （3）課題等

平成 19 年度及び平成 22 年度に実施していた事業仕分け方式については、市民参加者が行政側の事業説明を受けて短時間で事業の目的等を理解し仕分け作業を行うことの負担の大きさ等、実施上の困難さがあり、これを踏まえ市民がよ

り参加しやすいものとするため、様々な考えを持つ市民同士が議論を交わし、異なる意見に耳を傾けつつ自らの考えを深めることによって、新たな発見や気づきも得られる取組として、テーマ別のワークショップの実施をすることとしたとのことであった。

市として認識している現在の課題としては、無作為抽出者のうち参加希望する者が減少傾向にあり、また、希望者の年齢層が比較的高い傾向にあり、協力依頼をした学生の参加がなければ世代間バランスに比例した市民参加を得られないことと、市ウェブサイトにおいて市民参加結果を公表しているが、市民へのよりわかりやすい結果公表が必要と考えているとのことが挙げられた。また、内部評価を含めた行政評価に負担感や忌避感を持つ職員も一部見られるとのことであり、職員の意識の啓発も必要と考えているとのことであった。

市民参加の実施方式が事業仕分けからワークショップへと変更されたこと、また、ワークショップでの市民意見は多岐にわたっているにもかかわらず、委員会によって取り上げられるのはその中の一部であり、個別の市民意見に対応する形で市の考え方を示すこともなくなっていることから、ともすると市民参加の意義を薄れさせるような方向へと運用が向かっているようにも思われた。そこでこの点につき、市担当者に質問をしたところ、事業仕分け方式は実施上の困難が大きく、また、ワークショップ方式でも、より効果的に市民意見を市政に反映させるため、現在のような形となったとのことであった。幅広い市民の関心と参加者を確保しつつ、形だけではない実効的な市民参加を実現していくことに、都会の大規模自治体特有のむずかしさもあるようである。

## 5. 明石市 現地調査報告

粉川一郎（武蔵大学社会学部 教授）

### 【市の概要】

人口：299,265人（令和元年12月現在）

団体区分：中核市

調査日：令和元年9月25日

調査先：明石コミュニティ創造協会、明石市コミュニティ・生涯学習課

調査者：大杉覚委員、粉川一郎委員、小西敦委員、須貝俊司委員、蘭亮人（事務局）

### 【兵庫県における明石市の位置】



## (1) 明石市の概要と明石コミュニティ創造協会

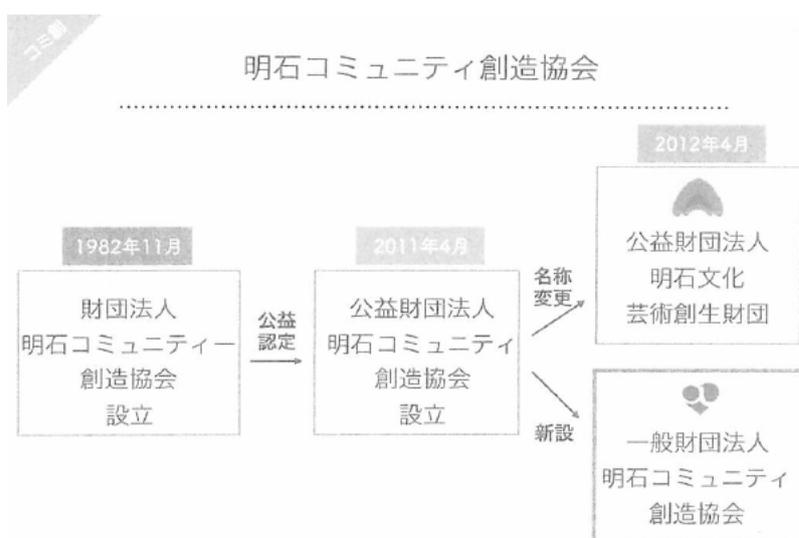
### ① 明石市の概要と明石コミュニティ創造協会設立の背景

明石市は兵庫県の南部に位置し、兵庫県最大の都市神戸市の西隣にあたる。人口は30万人程度である。自治会・町内会数は475団体、自治会の加入率は73.23%、13の中学校および28の小学校にコミュニティ・センターが設置されている。

(2018年4月1日現在)

明石市は、伝統的に「コミュニティ」を重視した市政運営が行われてきた。1971年、当時の衣笠市長が「人間優先の住みがいのあるコミュニティづくり」を市政運営の柱とし、その後、1982年には「財団法人明石コミュニティー創造協会」が発足。その後文化振興を中心に活動をしてきたが、2012年に文化芸術振興を行う「公益財団法人明石文化芸術創生財団」と、「一般財団法人明石コミュニティ創造協会」に分かれ、現在の活動に至っている。

図10 明石コミュニティ創造協会



(出典) 明石コミュニティ創造協会プレゼン資料

### ② 明石コミュニティ創造協会の活動概要

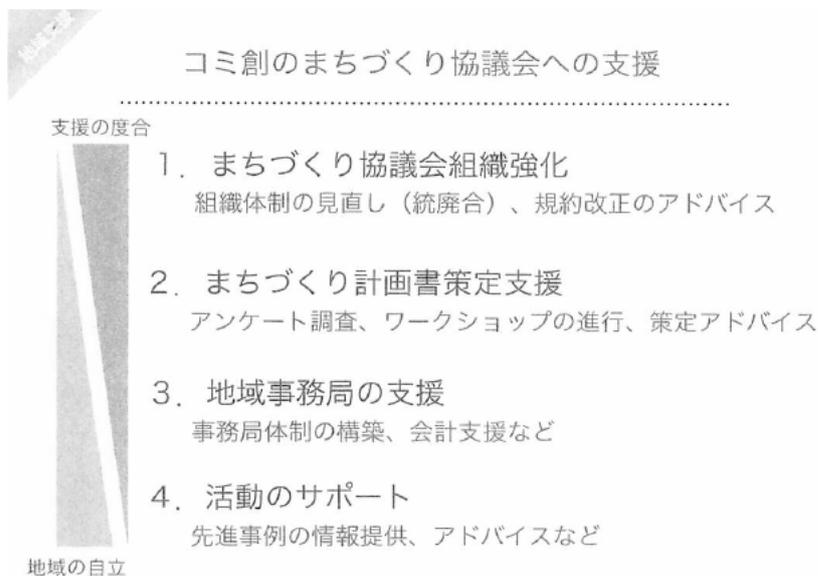
「一般財団法人明石コミュニティ創造協会」(以下、コミ創と略す)の活動は「市民参画のプロデュース」を目的としており、そのために複合型交流拠点ウィズあかしの運営を行うほか、地域自治の支援ということで、自治会・町内会の協働のまちづくり推進組織(いわゆる地域運営組織)への再編の支援、そしてNPOを含むその他の市民参加の支援活動を行っている。

「協働のまちづくり推進組織」のコンセプトとして「イベント型」から「課題解決型」へ、「活動」から「事業」へ、「団体」から「組織」へ、「運営」から「経

営」へが挙げられており、それまでのある種硬直化した自治会、町内会の在り方から、地域自治を行うための経営組織への転換がイメージされている。

具体的な活動のイメージとしては、まずは地域の組織体制の見直しや、規約改正等のアドバイスなどの組織基盤強化からスタートし、その後、アンケート調査やワークショップ等を用いた「まちづくり計画書策定」の支援、そして地域事務局体制の構築と会計支援などを経て、実際に自立して活動をしていくための情報提供やアドバイスなどを行っていく。

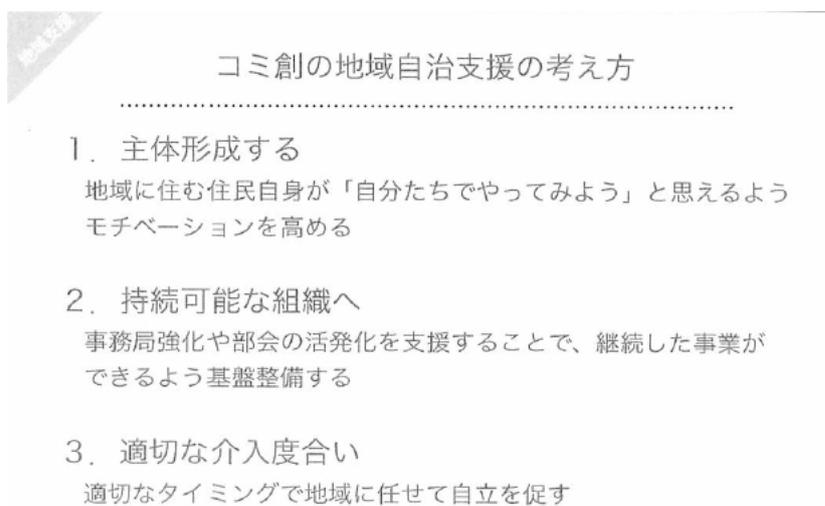
図 11 コミ創のまちづくり協議会への支援



(出典) 明石コミュニティ創造協会プレゼン資料

こうした「協働のまちづくり推進組織」の設置支援は、トップダウンの押し付けではなく、あくまでも市民側からの手挙げ方式で行っており、自主的な市民の取り組みを支援するスタイルで行っている。あくまでも将来的な持続可能な自治を実現することを前提としており、決して過度な干渉や押し付けを行うことはない（図 12）。

図 12 コミ創の地域自治支援の考え方



(出典) 明石コミュニティ創造協会プレゼン資料

その結果、2019年現在、14校区で計画書が策定済／3校区が策定中／その他、数校区が策定を検討しており、複数の地域で地域事務局の運営をスタートしている。

このように、コミ創はいわゆる「中間支援」の機能を担っていると言える。これまで「中間支援」あるいは「中間支援組織」というと、NPOに代表されるテーマ型の非営利組織に対して、その組織基盤の整備や社会的支援の機会の提供といった支援を実施し、組織の自立を促していく活動や組織がイメージされていたが、コミ創の場合は、その中間支援の機能を地縁組織を対象に実施している組織とみなすことができる。

## (2) 明石コミュニティ創造協会の活動の特徴

日本でもあまり例を見ない地縁組織に対する中間支援機能の提供を実施しているコミ創であるが、その活動の特徴はどういった点にあるといえるであろうか。ヒアリングから得られた知見を以下に3点あげたい。

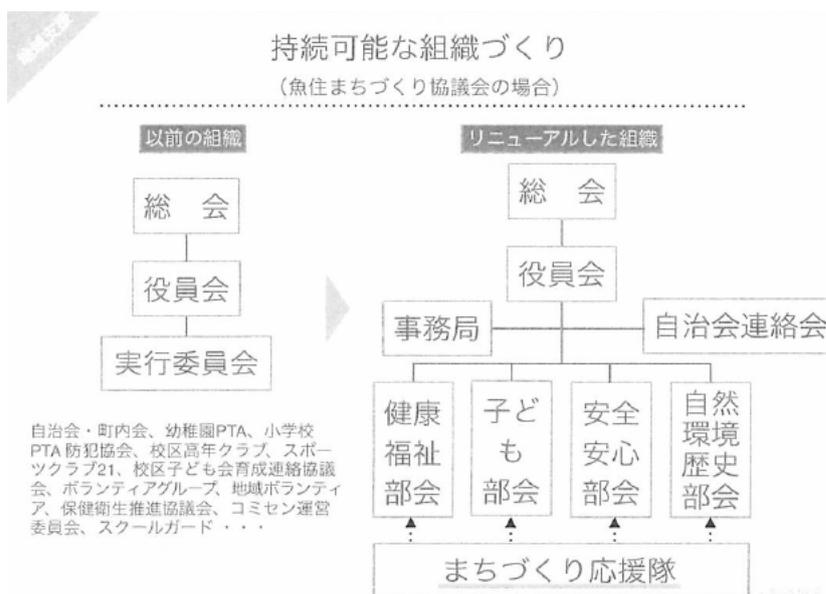
### ① 市民主体の自立性の涵養

コミ創の地域支援の考え方としては、地域自身が主体を形成し、自ら持続可能な組織になることを重視しており、そのためには適切な介入度合いで最終的には地域に任せることを目標としている。よって支援の在り方としては、地域が自ら対話のできる雰囲気づくりを目指し、対話から当事者意識の醸成を狙っている。

## ② 丁寧な組織づくりの支援

こうした自立した地域づくりを支えるための組織づくりを丁寧に支援していることもコミ創の特徴である。持続可能な組織づくりのためのモデルを構築し、そのうえで、組織の新陳代謝をはかるための関心層の巻き込み方を検討したり、特定のボランティアに負荷がかからないようにするための有給の事務局員システムを市とともに構築するなど、多様な組織づくり支援を行っている。

図 13 持続可能な組織づくり



(出典) 明石コミュニティ創造協会プレゼン資料

## ③ 活動を支える人材づくり

前述した地域の関心層の掘り起こしによる新たな活動の人材づくりの支援もコミ創の特徴である。これまで地域づくりに参加してなかった人々に対してアンケートなどの手法も活用することで積極的な「巻き込み」を行い、まちづくり応援隊として人材ストックを形成することを実現している。魚住地区などではまちづくり応援隊に 70 人もの参加者があり、地域活動の担い手となっている。

このように決して地域の自主性をスポイルすることなく、しかしながら持続可能性を担保するために組織基盤や人材育成をしっかりとサポートしておくという姿勢がコミ創の大きな特徴と言えるだろう。

### (3) 多主体との連携による総合的な地域づくり

もう一つ、コミ創の取り組みの中で注目すべき点がある。それは、先に上げた地域の自立を確実なものとしていくために、地域における他の主体との連携に

も力を入れているという点である。多主体との連携のもとに総合的な地域づくりの支援を実施している点はコミ創のもう一つの特徴といえるだろう。明石市との連携は当然のことであるが、実際に明石市の担当課とは非常に密な情報交流、連携を実施しており、地域コミュニティの実情を市とコミ創がきちんと把握したうえで地域支援が実現している点は他地域の模範となるであろう。実際、市役所内でのコミ創の認知度は非常に高い状況にある。また、ウィズあかしの運営を通じて、地域の多様な団体とのつながりを作っている点も、多主体との連携をもとにした支援を実現するうえで非常に重要なキーとして機能している。

この他にも、社会福祉協議会との連携、そして地域のNPOとの連携をはかりながらの地域支援を行っている。こうした支援の在り方は、コミ創がなくても協働のまちづくり推進組織が持続していくために重要な視点といえるだろう。

図 14 ウィズあかしが目指すもの



(出典) 明石コミュニティ創造協会プレゼン資料

冒頭でも述べたように、コミ創は明石駅前に位置する複合型交流拠点「ウィズあかし」の管理運営を実施している。男女共同参画センターや市民活動センターの機能をも持つこのウィズあかしを運営することで、地域におけるさまざまな市民活動や取り組みとのネットワークが醸成され、そうしたネットワークが地

域におけるコミュニティ組織の支援に活かされている。そして、こうした施設の管理運営は、コミ創そのものの運営を安定させる組織基盤の強化にもつながっているであろう。現場の支援と交流拠点の連携が実現しているという点も、注目すべき点の一つである。

#### (4) まとめ

このように、明石市におけるコミ創の取り組みは地域におけるコミュニティとそのコミュニティの核となる組織をどのように再生させていけばいいのか、という点について非常に重要な示唆を与えてくれる事例である。今後の地域づくりの在り方の中で、どのような協働が必要なのかを考える上で、欠くことができない重要な取り組みの一つと言えるだろう。

## 6. 伊賀市 現地調査報告

蘭亮人（自治研修協会 研究員）

### 【市の概要】

人口：91,277人（令和元年11月現在）

団体区分：一般市

調査日：令和元年9月30日

調査先：阿保地区住民自治協議会、阿保地区市民センター、伊賀市地域づくり推進課、青山支所振興課

調査者：幸田雅治委員、小西敦委員、蘭亮人（事務局）

### 【三重県における伊賀市の位置】



## (1) 住民自治協議会導入の背景

伊賀市は平成16年11月に上野市、伊賀町、島ヶ原村、阿山町、大山田村、青山町の6つの市町村が合併して誕生した。合併に際して合併協議会を設置され、新市のあり方や自治基本条例の内容について検討された。伊賀市誕生後、平成16年12月に自治基本条例が成立した。

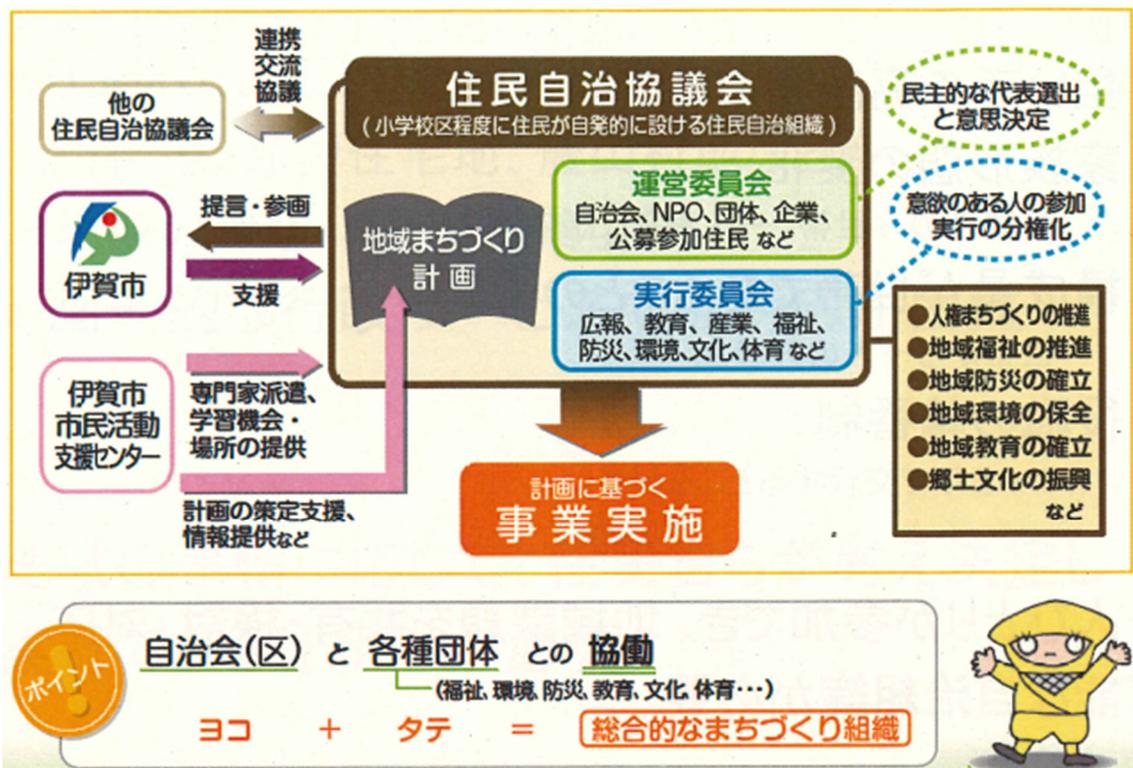
合併協議会の時点で新たな住民自治の体制について議論されていた。自治会・区が現状でもしっかりと活動しているが、将来予想される人口減少や高齢化による組織力の低下、合併による地域の拡大・多様化、多様な主体の登場等により、住民自治の新たな形が住民主体で検討され、住民自治協議会が設置された。

## (2) 住民自治協議会の取組みについて

### ① 住民自治協議会の制度について

伊賀市の住民自治協議会は、主に小学校区を範囲とし、区域内の自治会、NPO、様々な団体、企業、市民等が参加している。住民自治協議会は、市から活動拠点の提供や財政的支援等を受けながら、地域課題を解決するため様々な活動を行っている(図15)。

図15 住民自治協議会の概要



(出典) 伊賀市提供資料

自治基本条例 26 条<sup>2</sup>により、住民自治協議会には 4 つの権能が規定されている。市長の諮問に応じ答申する諮問権、地域の合意決定のもとに市長へ提案できる提案権、当該地区内で重大な影響が及ぶ市の事務はあらかじめ地域に同意をえる同意権、狭域有効業務を市が提示し、地域の意向により受託する決定権である。

また、自治基本条例 24 条<sup>3</sup>には住民自治協議会の定義と要件が定められており、住民自治協議会は誰にでも開かれていること、規約を定めることや、役員や代表者を民主的に選出すること等が規定されている。

諮問の事例としては、伊賀市の総合計画基本構想案や新市建設計画変更案等について過去に諮問を行った。同意事務の事例としては地区市民センター、子育て

---

#### <sup>2</sup> (住民自治協議会の権能)

第 26 条 住民自治協議会は、市長の諮問に応じ、当該地域に係る次の号に掲げる事項を調査審議し、市長に答申する。市長は、住民自治協議会の答申を尊重しなければならない。

- (1) 新市建設計画の変更に関する事項
  - (2) 市の総合計画の策定及び変更に関する事項
  - (3) その他市長が必要と認める事項
- 2 住民自治協議会は、当該地域において行われる住民に身近な市の事務の執行等について、当該組織の決定を経て、市長に提案することができる。市長は、住民自治協議会の提案を尊重する。
- 3 市長は、当該地域において行われる住民生活と関りの深い市の事務で、当該地域に重大な影響が及ぶと考えられるものについて、あらかじめ住民自治協議会の同意を得るものとする。住民自治協議会の同意を必要とする市の事務については、市長が別に定める。
- 4 市長は、当該地域において行うことが有効と考えられる市の事務について、住民自治協議会が当該事務の受託を行う意思を決定した場合は、その決定を尊重する。
- 5 住民自治協議会は、提案、同意、決定に必要な情報を求め、又は質問をすることができる。その場合、市長は住民自治協議会に情報を提供し、又は質問に対して回答しなければならない。

#### <sup>3</sup> (住民自治協議会の定義・要件)

第 24 条 住民自治協議会とは、共同体意識の形成が可能な一定の地域において、そこに住むあらゆる人が自由に参加でき、地縁団体や目的別団体などとともに、身近に地域の課題を話し合い、解決できるよう、地域住民により自発的に設置された組織で、各号に掲げる要件を満たすものをさす。ただし、一つの地域は、複数の住民自治協議会に属することができない。

- (1) 区域を定めていること。
- (2) 会員には、その区域に住む又は活動する個人、団体、事業者等であれば、誰でもなれること。
- (3) 組織設置の目的が、その区域に住む又は活動する個人、団体、事業者等の相互の連絡・親睦、地域環境の整備など良好な地域社会の形成に関するものであること。
- (4) 目的、名称、区域、事務所の所在地、会員の資格、代表者及び会議などを明記した規約を定めていること。
- (5) 組織全体の運営に当たる役員や代表者は、地域、性別、年齢、国籍などに配慮し、民主的に選出されたものであること。

て支援センター、放課後児童クラブの設置、地域産業創造センター（ゆめテクノ伊賀）新庁舎の建設等がある。

同意権の対象は、住民自治協議会の同意事務に関する規則第2条にて、「同意事務については、当該地域において行われる住民生活と関わりが深く、重大な影響が及ぶと考えられる事務として、市が当該地域に設置・運営する公共施設のうち、市長が必要と認めるものを対象とする」と規定されている。

### （3）住民自治協議会の活動

#### ① 阿保地区住民自治協議会の活動

阿保地区住民自治協議会は旧青山町内にあり、区域内には近鉄大阪線青山町駅がある。旧青山町内には、阿保地区住民自治協議会、上津地区住民自治協議会、博要住民自治協議会、高尾住民自治協議会、矢持住民自治協議会、桐ヶ丘地区住民自治協議会の6つの住民自治協議会がある。

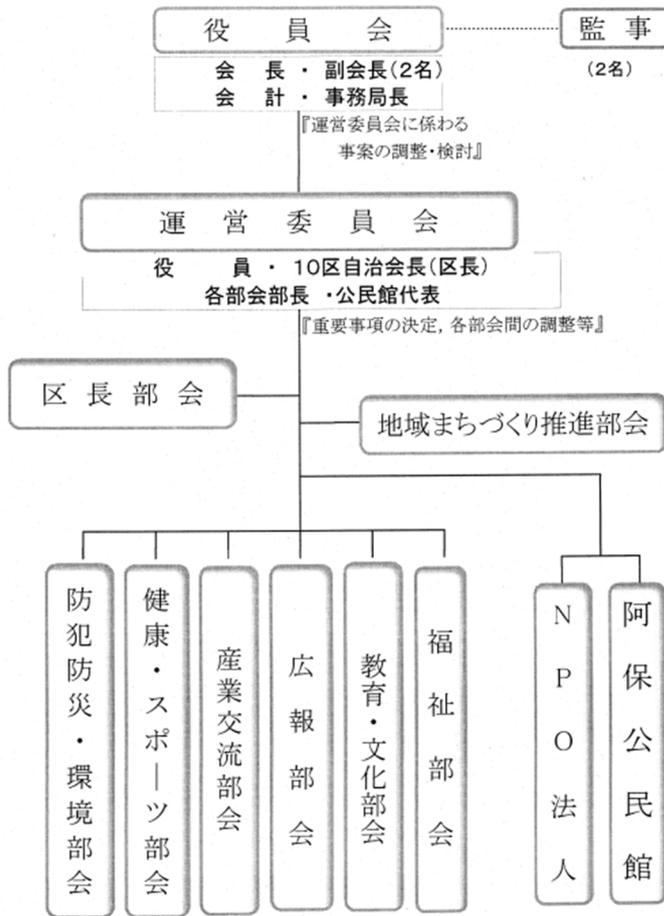
阿保地区住民自治協議会は人口約2,500人、高齢化率は約40%である。昔は林業が盛んだった。地域内に10の区（いわゆる自治会）がある。住民自治協議会の会長は、選挙により選出されている。区がしっかりと機能しており、加入率は非常に高く、ほぼ100%の区もある。住民自治協議会が設置される前は、区長が住民からの声を集め、役場の担当課へと伝えていた。

住民自治協議会が設立された当初は、地域の事業や行政との関わり等において、区と住民自治協議会の関係性に戸惑いがあった。現在では関係性を整理し、現連携して活動しており、住民の参加も増えているとのことだった。「わいらの町が一番すばらしい、この阿保地区に住んでよかった」と思えるまちづくり、をスローガンとして活動している。

地域内の課題への対応のために地域まちづくり推進部会、区長部会、防犯防災・環境部会、健康・スポーツ部会、産業交流部会、広報部会、教育・文化部会、福祉部会を設置し、活動している。部会から出た意見は、運営委員会にて議論され、決定される。

地域まちづくり推進部会はまちづくりの実行部隊として、特産品の開発や発信、駅前環境整備などを行っている。区長部会は引き続き住民からの声を集め、運営委員会を通し、市の担当課に意見を伝えている。市への要望は区長部会を通じて伝えられるものが多い。住民の参加が特に多いのが、健康・スポーツ部会と教育・文化部会で、健康・スポーツ部会では健康体操等を行っており、教育・文化部会では地域の歴史・文化に関わる公開講座等を実施している。防犯防災・環境部会では安全・安心マップの作成等に取り組んでいる。全体的に、ここ数年で、活動が活発化しているとのことであった。阿保地区住民自治協議会の組織の概要は下記の通りである（図16）。

図 16 阿保地区住民自治協議会組織図



(出典) 阿保地域まちづくり計画 14 頁<sup>4</sup>

## ② 活動事例

市内には 39 の住民自治協議会があり、それぞれの地域で住民ニーズに応じた様々な活動が行われている。地域福祉の分野では、学童保育、買い物バスの運行、高齢者の生活支援、外出支援等が実施されている。

防犯・防災の分野では、災害弱者の見守りや青パトによるパトロールが行われている。桐ヶ丘地区では、雑草が景観や防犯上の課題となっていた。そのため、草刈り作業を地域内のまちづくり系 NPO が有償で行いコミュニティビジネスを活用し課題解決を図っている。

人づくりの分野では、阿保地区のファシリテーション研修があり、他にも学校、

<sup>4</sup> 「阿保地域まちづくり計画」

(<https://www.city.iga.lg.jp/cmsfiles/contents/0000001/1427/aomatidukurii.PDF>)

令和 2 年 1 月 16 日確認

子育て世代との連携、女性の活躍促進、シニア層の活性化といった様々な活動が行われている。地域振興の分野では、直売所の設置や観光農園化、交流事業等が行われている。

#### **(4) 成果と課題**

住民自治協議会が設置され10年以上が経過した。その成果として、自治会・区をこえた人のつながりの強化があげられた。様々な住民や団体が連携して、地域課題の解決や地域振興に取り組んでいる様子が見られている。また、総合計画についての諮問や子育て支援センターの設置等への同意事務が行われ、地域と市の間で意見交換、反映が行われている。

課題としては、住民自治協議会の活動の負担感があげられた。また、まだまだ地域内に広く浸透しておらず、活動者が限られている点があげられた。行政側の課題としては、職員数の減少等がある中で、現状把握、地域の活性化のための支援を模索しているとしていた。また、住民自治協議会の活動を活発化させるための体制強化や法人格取得の推進等が課題としてあげられた。

#### **(5) 研究テーマへの示唆**

伊賀市は平成16年に合併した際に、自治基本条例にて住民自治のあり方、住民自治協議会の要件や権能について規定しており、先進的な取組みとして知られている。住民自治協議会の導入にあたり、伊賀市では合併協議会の頃に300回以上の住民説明会が行われた。しかし、制度導入後、阿保地区では従来の区と住民自治協議会の関係性に戸惑いがあった。近年になって整理がつき、また住民の参加も増え、活動が活発化したとのことであった。住民自治協議会が設置され、実際に様々な取組みが行われ成果が見られているが、新たな体制を作り、様々な住民、団体等の連携が機能し始めるには、長い期間がかかることを示しているだろう。

## 7. 牧之原市 原口佐知子氏 ヒアリング要旨

### 【市の概要】

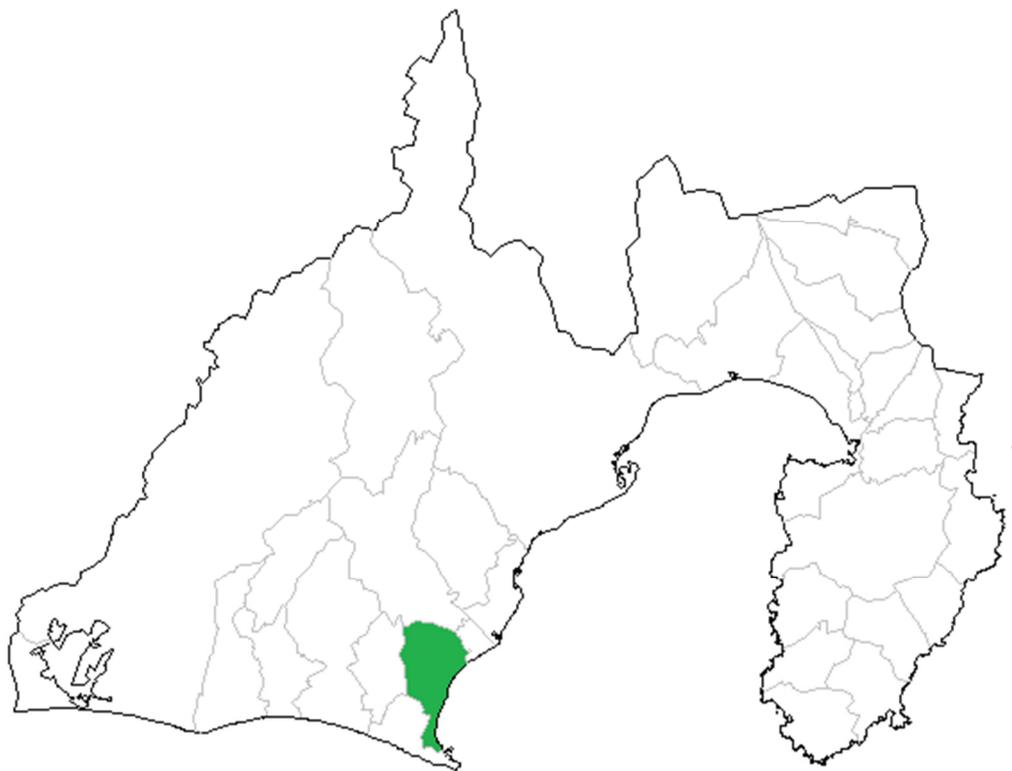
人口：45,680 人（令和元年 11 月現在）

団体区分：一般市

日時：令和元年 10 月 7 日

対象：牧之原市 市民コーディネーター 原口佐知子氏

### 【静岡県における牧之原市の位置】



## (1) 牧之原市のまちづくり

### ① 牧之原市の概要

牧之原市は静岡県の中部にあり、人口が約 45,000 人、平成 17 年 10 月に合併しました。旧相良町と旧榛原町が対等合併した関係で、従来の町の機能がそのまま残っています。牧之原台地と駿河湾、標高では約 50m の差があります。気温も 2~3 度違い、海の方は漁業、山の方では茶産業、また高台には富士山静岡空港があり、東名高速相良牧之原から御前崎港まで一本のバイパスで繋がっています。この交通の利便性から、スズキ、矢崎、伊藤園、TDK 等の大手企業があり、現在トヨタの工場も建設中です。しかしながら、隣接する御前崎市には浜岡原子力発電所があり、5 キロ圏内に住む住民約 13,000 人（4,895 世帯）には、ヨウ素剤を提供されています。

### ② 市民が主役のまちづくりのスタート

牧之原市が合併した際に、前市長が最初に立ち上げたのが、市民参加の場「フォーラム牧之原」です。福祉・教育・防災等の様々な参加の場を設けましたが、地方にありがちな有力者が言いたい放題の場になってしまい、せっかく集めた若い人達の参加が毎回減少、結果的には自然消滅しました。

方向性に迷っていた当時、静岡市 JC でごみ問題のワークショップ(以下 WS)が開催されているのを前市長が見つけ、後の一期目のファシリテーターとなった私たち 11 名が、理由もわからないまま、とにかく静岡へ行ってくれと言われて、ワゴン車に乗せられ挨拶に行ったのがスタートです。今では、WS やファシリテーションは、様々な場面で自然に使われていますが、15 年前でほとんど誰も知らない状態でした。これを機に、ファシリテーションを牧之原市に取り入れ始めました。

### ③ 対話の場の積み上げ

牧之原市における「市民参加と協働」のあゆみは、平成 18 年の検討期→施行期→育成期→実践期→制度化期と位置づけられ、実践現場として平成 24 年から「対話による協働のまちづくり」に入りました。実際には、平成 19 年の「マニフェスト検証大会」がスタートです。マニフェストの評価にあたって、市民目線で多くの市民が参加して楽しくワイワイやってくれという前市長の依頼から WS の場が初めて開催されました。

なぜプロのファシリテーターではなく、市民ファシリテーターかということ、毎回プロを入れるほどの財政力の課題はもちろんです。前市長の考えとしてはプロフェッショナルが場をつくるより、地域住民の対話の場が大切という考えがあり、私達が市民ファシリテーターとして育成されることになりました。

協働を位置付けるための自治基本条例の検討も平成 18 年に始まっています。条例の中には、「対話の場とひとづくり」という条文を入れ込みました。これにより、市長が替わっても、変わらない政策をやっけいこうと現在も継続されています。この条例は平成 23 年の 10 月に施行しましたが、どちらかと言うと理念条例に近いものです。その後、牧之原市政への市民参加に関する条例を平成 26 年の 3 月に施行しています。ここでは、市民参加手続きとして、ワークショップ、男女協働サロン、ファシリテーターという文言も落とし込んでいます。「男女協働サロン」は、牧之原市の対話の場の通称で、男女共に年齢に関係なく参加すると言う意味を込めて付けられました。

牧之原市が、他の自治体と一番違うところは、必ず自治会を絡めたことが大きかったと思います。自分達が好きなテーマだけを好きなメンバーで話し合うのではなく、地域を理解している自治会の役員さんが参加してくれたことも継続出来ている理由かと思ひます。行政主体のテーマと自治会主体の地域のテーマを分けることで役割意識も育つのかと。田舎の自治会なのでおじいちゃんばかりなのですが、そのおじいちゃん達が楽しそうに協力してくれています。

私が平成 27 年までに調べた WS の場合は、205 回、のべ 7,061 人の市民が参加しています。今は、ペースが落ちているものの約 300 回に近いのではないかと思ひます。行政テーマだと「保育園の民営化」「水害問題」「図書館のあり方」「エネルギー問題」「小学校の閉校」、自治会主体は「地区まちづくり計画」「地区防災計画」など、本当に様々な計画や課題、政策に対して WS を行って来ました。

## (2) 市民ファシリテーターの活動

### ① 津波防災まちづくり計画

平成 23 年に東日本大震災があった後に、市の防災計画をつくることになりました。前市長が最初に言ったのが、「全課の職員が参加するように」でした。通常、防災計画は防災課や地区の自主防、学校関係等の決まった人たちがやることが多いです。そうではなく、長く防災課に務めていた職員が今教育委員会にいるかもしれない。また、牧之原市の職員の多くは市民なのだから、市のプロではないかということで、全課の職員が参加しました。

牧之原市は 10 の自治会区がありますが、そのうちの 5 地区が海岸に沿った場所にあります。南海トラフ地震被害想定においても、大きな被害をもたらす可能性があり、危機感がとても強い地区です。この計画策定においては、各 5 地区でそれぞれ 10 回ずつ WS をやりましたが、月に 5 本の WS が入り、進行役の私たちには本当にきついスケジュールでした。本音を言えば、市民ファシリテーターがここまでやるのかと思ひました。それでも、毎回、各地区 30~50 人の参加者が頑張って参加してくれ、様々な角度から計画をつくり上げました。

計画は、大きくソフト面とハード面の構成です。ソフト面は、各地区殆ど共通していて、海拔や逃げ道を示す看板が欲しい、組での訓練の充実、学校区の避難マップ作成等が中心に意見出しされました。ハード面では、建設上どうしても無理なところがあり、地区によっては断念しましたが、避難路の拡張と津波防災タワーの建設が決まりました。この計画を受けて、議会を通過し、各建設を着工、平成 31 年度に全ての津波防災タワーの工事が終わりました。

平成 24 年の WS が翌年計画書になり、その後、約 6 年かけての建設終了です。プロのファシリテーターが入っていたら、最後まで見守ることは出来ません。市民ファシリテーターだからこそ、日々の生活を通じて、まちを見ながら、「あの時の計画の避難路やタワーが完成したんだな」と実感出来ます。この点は、間違いなく市民ファシリテーターの強みではないかと思っています。

また、この計画は自治会を中心に進めましたが、実際には区会の役員は、本来の自治会業務が忙しく、多くの時間を取ることが出来ませんでした。そこで、自治会と連携する実働部隊としての策定委員会をつくりました。委員会には、PTA や子ども会、民生委員といった多様な人々が参加者として入り、WS に参加してくれました。

また、10 代の意見も欲しかったので、高校生にも参加してもらいました。ただ、高校生の参加は夜開催の WS ということもあり、安全の課題から、(株)電通に協力してもらい SNS を開設しての意見出しをお願いしました。ここで出た意見は、通常の WS に持ち込み、意見共有しながら、本来の参加と同じように進めました。この企画は、市内にある 2 校の県立高校の生徒に参加してもらい、SNS はログインしないと入れないようにしました。更に書いてはいけないこと、例えば 2 階に金庫があるとか現金をいつも置いてある等、外に漏れては困ることへの考慮のために、事前に両校で注意事項を含めた WS アナログ版を実施しました。

他に、参加者の皆さんでそれぞれの地区を回って、「地区を見直す」ということもやりました。これにより、机上では分からない地区ならではの津波防災計画の策定に繋がっています。本当に時間と手間をかけた丁寧な取組であったと思います。

実は、牧之原の市民自治の取組みは、職員や議会から良く言われずにスタートしています。確かに、市民参加には面倒な面があり、市民が言いたい放題になる傾向があり、更に夜間や週末の WS は職員が休日出勤で嫌がったりと、マイナスの面があることも事実です。

しかしながら、平成 24 年度の津波防災まちづくり計画は大きな転機で、この計画策定に全課の職員が入ることを通じ、批判的な職員が市民参加の有効性を感じてくれたことを実感しています。例えば、その後に教育委員会から教育大綱

策定 WS、水道課から水道タンクの移転問題 WS 等、協働の担当部署以外からの依頼が増えました。今までだったら机上で、委員と行政で終わらせているでしょう。水道課は、「これも景観まちづくりだよ」と捉え、子ども達と一緒に水道タンクを見に行き WS をやりました。

このように、協働のスタートから 5 年近くかかりやっと、まちをつくるために WS が取り入れられるようになりました。また、この頃、参加者の中から初めて高校生ファシリテーターも誕生しています。

## ② 公共施設マネジメント

これをきっかけに、公共施設マネジメントが始まっています。市内には、老朽化した学校、公民館、橋が多くあり、それぞれの耐久性、ランニングコストといった細かなデータを出しながら検討を開始しました。

一つの例として、一昨年一つの小学校を閉校しました。理由としては、既に複式学級になっていたこと、津波の危険地域であったこと、もちろん維持費の問題もあります。国道に、原発反対の横断幕があり、同じ大きさを閉校反対の幕が並んでいたのが印象的です。地域住民にとっては、学校がなくなるのは大変なことで、特に高齢の方々の反対者が多く居ました。小学校はひとつのコミュニティの場と考えられていて、閉校による不安感が大きくあったようです。閉校が正式に決定された後、地区のコミュニティをどうやって守っていこうか、残された小学校をどう利用しようかという内容の WS を 7 回行いました。

私たちファシリテーターは、常に参加者全員の表情を見ながら進行します。今回の WS は、最初から怒って参加しない人や文句を言いに来ていた人が目立ちました。とても厳しい進行ですが、こちらも参加者に対して真剣に向き合いました。「これからの世代のために変えよう」と何回も伝えました。すると、回を重ねるごとに反対者の表情が変わって来ました。私たち市民ファシリテーターが本気で良い方向に変えようとしていることが伝わったように思います。これが行政の進行だったら喧嘩して終わっているでしょう。

閉校した学校はカタショーワンラボに生まれ変わって、運営に株式会社が入っています。他にシルバー人材センター、市の子育て支援センター・社会教育課等が入り、小学校が生まれ変わったところです。また、新しい大規模校に編入した子ども達全員から「沢山の友人が出来て、転校して良かった！」とのアンケート結果も出ています。

## ③ 市民自治の底上げ

小学校の閉校に関わり、市民が変わったなと思うのが“考える力”です。今までには 100 万円の予算をもらえるからどう使うかは得意で、自分達が何をやりたい

から、どこから予算を持って来ようか？を考えたことが無かった。これは、津波防災まちづくり計画も含めて、多くの WS で対話を重ねるごとに「今、自分たちのやるべきこと」を、少しずつ気づき出すことが出来たのではと感じています。行政任せにせず、どうやったらお金を引っ張って来られるだろう、企業への声掛けは必要か？と言うように、予算ひとつにしても貰うことを当たり前とせず、考えるようになりました。“市民自治の底上げ”が私の自治に関わる市民としてのテーマで、この変化は大変嬉しく感じています。

津波防災では、避難経路が坂道の所でリヤカーを購入する地区がありました。車では助けられないからリヤカーで高齢者を乗せれば良い、購入したリヤカーは、地区の運動会でもリヤカーに高齢者を乗せてお目見え大会にしよう！なんて、小さなことですが自分達で考えるようになりました。

マキラボを運営しているのが東京大学の工学部の先生で、IoT 指導者育成の教室等を総務省のバックアップを受けてやっています。ドローンの会社も持っているので、市の茶畑にドローンを飛ばし、無駄な農薬散布を無くすという実証実験をやっていると聞いています。市の IoT 実装推進協議会や、教員向けの IoT 研修も行っています。小学校なので体育館もあり、教室も含めて今年から合宿も行えるようになりました。

私達、一期目ファシリテーターの市民団体“Musubi”の研修会や定例会もカクショーで行っています。これまでは市役所で部屋を借りていましたが、市役所を借りると職員を必ず一人配置するという規定があり、止めました。1 時間 600 円くらいで教室を借りますが、気兼ねなく使えて、大変便利です。また、私が委員を務めています山崎こども教育振興財団も賃借料を払い事務所を置き、理科室を利用して毎年行われる子ども向けのサイエンススクールを開催します。

行政任せにせず、多くの機関が連携すること、そして、考える根っこに市民と市民、市民と行政が本気で対話をするのが、どの自治体も課題になっている公共施設に対しての必要な要素だと思います。

### (3) 最近の活動

#### ① 自治基本条例勉強会

牧之原市の自治基本条例は平成 23 年 10 月に施行されましたが、24 年度以降に入った若手職員に対して、自治基本条例の勉強というものを市が行っていませんでした。前市長も今の市長もそこに意識がなく、職員も普段使っている下部条例は手にしますが、自治基本条例については意外と頓着がない状況です。

そこで、市の最高規範である自治基本条例の大切さを理解してもらおうと、条例の施行まで委員として 4 年関わった私と副代表の 2 人で、若手職員約 100 人に牧之原の自治基本条例の勉強会をやりました。終業後の 3 時間なので、飽き

ないようにゲーム等も入れながらです。市民が職員に気を遣いながら、「自治って何？」を研修するという、本当に変な研修でしたが、今年も計画を立てています。

## ② 教育のあり方検討意見交換会

今牧之原では小中学校の生徒が約 3,000 人いますが、20 年後には半分の約 1,500 人になるとの想定が出ています。昨年、教育委員会からの依頼で、望ましい教育環境のあり方についての答申を出すための「牧之原市教育のあり方検討意見交換会」WS を行いました。現在 12 校ある学校を 1~2 校にすることをイメージしてもらい、「10~15 年後の学校をデザインしてみよう！」というテーマのもと、約 50 人参加の WS を 2 回行いました。

参加者は自治会や教育関係の人、PTA が多かったです。小学校閉校の WS は反対者が多く参加し、大変な思いをしたのに、今回は全ての学校を閉校にして新設という設定で、「こんなに難しいテーマのファシリテーターよくやるね」なんて言われることもありました。そこで、様々な状況を考えながら、徹底して教育委員会と打合せをしました。実際には、他の自治体の学校の状況など事例も含めたしっかりとした情報提供をしたので、皆さん前向きに考えて下さり、ホッとしました。各参加者は、新しい学校のグランドデザインをグループごとに描いてくれ、その落とし込みを入れながら 3 月に答申しました。今後は、コミュニティスクールから始め、小中一貫校に向けての取組みを進めています。

## ③ L2 防潮堤建設 WS

牧之原市は大きな津波の被害を受けると予測されている自治体です。津波レベルには L1（レベル 1）と L2（レベル 2）があり、L1 は約 100~150 年に 1 回、L2 は数千年に 1 回の極めて低い頻度が予測される津波です。最大津波高が L1 は 11 メートル、L2 は 14 メートル、津波死者数は L1 が 300 人、L2 は 14,000 人とされています。この L1 の対策実施主体が課題で、L1 は国・県等の海岸管理者が堤防整備とありますが、L2 は市が堤防整備、国・県は避難施設整備となっています。牧之原市は海岸が長く、近隣自治体より防潮堤整備費がかかり、L1 で終わらせるのか、L2 まで建設するのか大きな判断が必要です。

市長からは、L2 建設をする予定で、建設説明をしながらの市民意見を聞くという WS の依頼がありました。L2 に対応するコンクリート製の防潮堤は大変な金額になり、土嚢で作る L2 の防潮堤を検討しています。残土の予約から始まって、市の予算では 100 年かかると言われています。参加者の誰一人として 100 年後は生きていない、しかしながら議論しないと計画を進めることができない・・・とても難しい WS です。

隣接自治体が既に動き出していることもあり、まずは住民の皆さんに L2 を知ってもらうことから始めました。参加者は、「孫の代だな」と言いながらも一生懸命考えてくれました。市には 2 つの海水浴場があり、夏には海の家が建設されます。旅館を持っている事業者等は、旅館の修繕の必要性があっても、L2 で要塞のような壁が作られ、国道と海が遮断されたら事業承継そのものを見直さなければと、生活そのものに大きな影響を及ぼします。市長が、早い段階で判断をしないと、市民生活にも大きく関わることはないかと感じています。これから各地区の説明会をやっていきます。

#### ④ IR（統合型リゾート施設）

横浜市が IR の表明をする前日に牧之原は撤退しました。平成 30 年 8 月に IR 整備法が成立し、11 月に JC、商工会、中小企業家同友会などの若手メンバーを中心とした牧之原市 IR 誘致促進委員会が発足し、牧之原市へ IR 誘致を提案したという流れです。

滞在型観光の起爆剤として考えたこと、実際には田畑や山を維持出来ないという地元の声も大きかったです。牧之原市は、富士山静岡空港、東名相良牧之原 IC、御前崎港が一本のバイパスで繋がっていて、この IC の山寄りにある地区が手をあげました。私の印象では、数人を抜かして地元は賛成、大反対派は当該地区外の人が多かったと感じています。

これも市長から、説明と理解を求める WS の依頼です。津波防潮堤と同様、2 回実施したのですが、どちらも 130 人くらいの参加があり、WS どころではなく、罵声が飛ぶ状況でした。それでも、長く話している参加者に他の参加者が「他の人にも話させてあげよう」と声を掛け合う等、皆さん反対・賛成に関わらず真剣に参加してくれました。

防潮堤や IR 等の自治体として大きな計画を伴う WS をやりながら思うのは、自治体の担当が結果を求め過ぎることです。WS を数回やったところで、全市民の賛同を得られるわけではないし、むしろ反対意見が多く出て終わる場合もある。しかしながら、その結果を踏まえて次回に繋げることで最終的に意見は纏まります。市民参加の場をお役所のやりましたという年度末の資料結果だけにしたくないですね。今回、市民からは市に対して「この間は防潮堤で今度は IR で、もっとランドデザインを描いてから言わないと市民にはわからない、優先順位をちゃんとつけてくれ。これは、まちづくりじゃないのか！」という意見が出ました。市民の方が冷静に見ています。

#### ⑤ 市議会との交流

牧之原は、市民が第 8 回マニフェスト大賞の市民部門グランプリ、前市長が

第10回の首長の優秀マニフェスト賞を受賞しています。なかなか議会が目される機会はなく、活発な動きをしている様子もありませんでした。市民参加と協働のまちづくりで有名になったことで、多くの視察がありますが、他の自治体の議会が視察に来た際に、議長が「ようこそいらっしゃいました。牧之原は協働のまちです。それでは担当の市民に変わります」という状況でした。

一昨年、一斉改選があり首長や議長が替わりまして、そのときに議会も一緒にやりましょうと言うお声掛けをさせて頂きました。私たちはWSを通じて意見を拾えますが、最終の決議をするのは議会ですから、WSがある時には、市民の生の声を聞いて欲しいし、もっと市民ファシリテーターの活動も知って欲しい。Musubiのファシリテーション研修に最近は議員も参加してくれるようになりました。先日も、“チーム議会”をテーマに議会事務局とMusubiと議員とで、3時間ほど話し合いの場を持ちました。政策提言できる議会になりたいということで、議会と高校生WSの打合せも来週の予定です。

#### ⑥ MusubiとCLIP、ファシリテーターのありかた

牧之原市の市民ファシリテーターの団体が2つあります。

Musubiは、私が代表を務めている一期目の古いメンバーで、お話ししたような市の大きな課題を中心にWSをやっています。14年一緒にやってきて、メンバーは経営者や会社で役職についている者が多く、日中の活動は無理で、どちらかと言うとまちを良くするお手伝いする地域貢献としての活動意識が高いように感じます。Musubiという名前は、これまで活動してきた中で、多くの人との出会いを大切に繋げていきたいという想いをこめて付けました。

CLIPは、ここ5年くらい前から頑張ってくれている若手のメンバーで、「対話」「多様性」「アクション」をテーマに活動し、地域リーダー育成プロジェクトという市内2つの県立高校を巻き込みながら楽しい対話の場づくりや地域活動をしています。彼らは、子育て世代で昼間の活動も可能、ここは大きな違いですね。

また、この2つの団体が出来たことは、今までの行政ぶら下がりの市民ファシリテーターから、行政との協働体の市民ファシリテーターになったと感じています。職員との距離感も大切です。

長く活動して来て、約300回のWSをやりました。牧之原市は“対話の文化”とまで言われましたが、実際にはWSの場を大事に扱っていなかったなと思う時があり、今は本当に必要なWSを少しだけやっています。IRや防潮堤もそうですが、市民ファシリがやると参加者はあまり文句を言わないです。行政職員が前に立つと絶対文句が出る。行政が市民ファシリテーターを利用しているので、との意見もあります。ただ、私としては、毎回、自分自身が市民としての立

ち位置からブレない、市民に寄り添う WS をして行けたらと思います。市民の立場で考えることにより、市民自治の底上げを手伝っていききたいです。

この夏に、全国地方議会サミット 2019 に呼ばれ、市民として登壇させて頂きました。可児市の「いい市民を育てるのは市議会の役割の一つ」に続けて、私は「いい議員を育てる市民でいたい。活動を通じて市民自治の底上げを図っていききたい」と言いました。議員としての役割、市民の役割をキチンと線引きしながら、市民ファシリテーターの力もいい形で使っていただけたらと思っています。

**Q1** どこからどこまで市民ファシリテーターが関わっているのか、その線引きはどのようなのでしょうか。

**A1** 例えば津波防潮堤 WS では、行政は、予算・計画・建設という様々な段階がある中、事前の打ち合わせで「私たちが関わるのは計画のこの部分ですね」と、最初に確認しています。教育のあり方検討意見交換会 WS では、教育委員会が先々の計画を出していて、市民ファシリテーターに手伝って欲しいことを明確に示されました。本番の WS では、教育長が言うこと、市民ファシリテーターが言うことを細かく決めました。この確認をして、自身の立ち位置を決めないと、市民ファシリテーターが市の回し者と誤解を受けます。市民ファシリテーターはあくまで進行役です。

**Q2** 市民ファシリテーターのスキルに依存する部分も大きいかと思いますが、スキル維持のためにどのようなことをやられていますか。

**A2** 楽しいまちづくりの WS と IR 等の難しい課題 WS は全く別物で、内容によって WS の形を変えています。そのために、スキルアップは常に必要で、研修を重ねています。自分たちでお金を出して勉強に行くこともありますし、14年間毎月一回必ず仲間と勉強会をやっています。自分たちのモチベーション維持や意識を保つために、よくここまでやって来たなと思いながらやっているのが本音です。

**Q3** それだけ勉強会を続けてきた熱意はどこからくるのでしょうか。

**A3** 私たちはチームでやって来たので、大変な時は休んでもいい、無理をしないようにと常に仲間でカバーしてきたことが大きいと思います。熱意というより、継続できる場づくりでしょうか。長い活動生活においては、みんな必ず何かあって参加できない時がありますが、それを受け入れて来ました。うちのメンバーは、自分の住んでいる地域が好きで地域のために活動して来ました。これまで何度も WS 等の現場で参加者へも伝えてきたことですが、「まちのために自分たちができることを無理なくやる」を継続したいです。

Q4 ファシリテーターは進行役ですが、ご自身の意見を言われたりといったことはあったのでしょうか。

A4 基本は進行役に徹しています。例えばお祭りのことなど楽しい雰囲気のあるWSの際には、同じ市民として自分の意見を言うこともあります。ただ、これまでIR、原発、学校統廃合といったWSをやってきましたが、こういった課題の際には、おまえはどう考えているんだと聞かれても、決して言いませんでした。

Q5 ワークの報酬はいくらなのでしょう。

A5 一回のワークの報酬が、3,500円です。

Q6 Musubiの運営体制や組織体制はどのようなものなのでしょう。

A6 Musubiの名前がついたのは平成29年の夏です。一昨年に市長が変わって行政が新しい体制になったときに、これからの市民ファシリテーターの活動をどうしようかという話をしました。元副市長が市長になっているので、方向性は継承していますが、今までとは違って、良い機会だからぶら下がりから抜け出そう！と言うことで、市民団体から始めました。運営費は、毎月の定例会を行うカタショーの賃借料1,100円だけです。ただ会費は、しっかり作って、年会費を少し納めて、WSの報酬も一部入れ、運営しています。団体化する前もほとんど同じ形でしたが、そこには職員がいました。やはり職員がいると甘えてしまいますし、行政主導になってしまふ。今は、設立総会や年次総会の時は、職員を呼び、総会資料も市長・議長に提出して、市民ファシリテーターとしての活動を報告しています。

Q7 話を聞いていたら、市が批判を抑えて政策を進めていくために市民ファシリテーターを前面に出す形でうまく使われてしまう危険性があるんじゃないかということを感じました。また、廃校の活用方法のワークでは活用方法ではなく、廃校の是非をワークすべきと思いますが、そこはいかがでしょうか。

A7 そういった危険性は確かにあります。過去にやってきた中で、このWSは引き受けるべきではなかったというものもありました。そのため、受ける前には、行政と市民ファシリテーターの役割を確認しています。防潮堤の件では、地区別のWSは手伝わない、他にも断っているケースがいくつかあります。

また、廃校の件については、私たちが関わったのは廃校が完全に決定してからです。ワークの際には、活用方法ではなくて廃校の是非を話し合えという意見も実際にありました。前市長の頃は、政策をやる・やらないについてもよくWSで決めていました。これに対し住民への丸投げじゃないかという批判が多くあり

ました。それを見ていた当時副市長だった現市長は、重要な点は市で決め、その先の部分を WS する傾向があるように思います。行政がどこまで決めて、市民意見を WS するかの線引きは非常に難しいです。

## 8. 雲南市 板持周治氏 ヒアリング要旨

### 【市の概要】

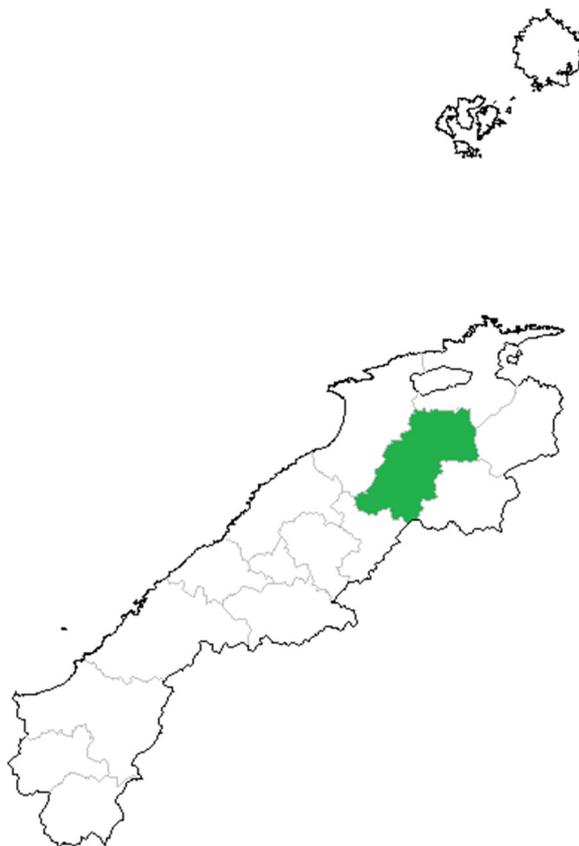
人口：37,820 人（令和元年 11 月現在）

団体区分：一般市

日時：令和元年 10 月 25 日

対象：雲南市地域振興課 課長 板持周治氏

### 【島根県における雲南市の位置】



## (1) 雲南市の概要と取組み

### ① 雲南市の概要

雲南市は平成の大合併で6つの町が合併し誕生した市です。人口は4万人弱で高齢化率はかなり進んでいます。全域が中山間地で過疎指定をうけています。これまで、地域に関する取組みについて概ね3年に一度見直しをかけながら進めていて、今第4ステージに向かっているところです。地域と行政との対等な関係性が構築出来てきて、これから10年後20年後を見据えた持続可能なまちづくりを進めています。

### ② 地域自主組織の概要

全域に30の地域自主組織があり、それぞれが公共施設の指定管理により拠点施設を設けています。拠点施設には常設事務局が設置され、地域自主組織の会長が雇用した職員が運営しています。市は財政的、人的支援などを行っています。

地域自主組織の拠点施設は公民館を転換したもので、当時から生涯学習は大丈夫なのかと言われていました。これに対し、生涯学習のための生涯学習ではなく、実践を通じた学びに主軸を置いてきました。結果的に、社会教育について文科省が中教審で答申した「学びと活動の好循環」と同じことをやってきたと思います。

### ③ 地域の担い手確保と育成について

多くの自治体で地域の担い手確保が課題となっており、地域ではまだそれほど顕在化しているというわけではない場合もありますが、今後10年、20年を考えた際に担い手確保は大きな問題になると思われます。

担い手の確保と育成にはアプローチが違うところがあります。担い手の育成では地域の中で育成するやり方と、県外あるいはそれこそ世界を含めた地域外での育成というやり方があります。確保については地域の中での確保は様々なやり方があり、若者や女性の参画や、ボランティア制度を設けたり、既存の団体と連携したり、地域間連携をしたり、あるいは地域外との連携といった様々なやり方があります。

### ④ 各地域での担い手確保の事例

若者の参画では、地域自主組織が若者の集う場を設け応援者となって若者の活動を応援していく取組みがみられます。女性の参画では、ある地域で「ごはんのじかん」という事業があります。料理教室を通じた交流の場で女性が集いやすく、人気が高い事業です。

既存団体との連携では、地域自主組織が地区内の団体に助成金を出す取組み

が行われています。地域間連携では、人口規模の少ない地域や小学校区が同じ地域が連携している事例がみられます。

地域外との連携では、地域の出身者に有料のサポーターズクラブに登録してもらい、草刈りや田植えに協力してもらっている事例があります。最近ではボランティア登録制度を導入する地域も増えてきていて、生活支援サービスを行う団体と連携してつないだり、自分ができることを登録し、生活支援サービスを行うということも増えてきています。

これらを踏まえて、担い手に関する地域円卓会議により、一人一票の原点に立ち返ること、地域の総力を活かし、不足するところは他の団体、地区外と補い合うことが大切だと再認識しました。また育成の観点から、女性の参画や若者の参画は次代の担い手であることを常に意識していくことを、地域と行政とで確認しました。

## (2) 地域経営カレッジの取組みについて

### ① 第4ステージに向けた論点整理

概ね3年ごとの見直しとして、各地域から課題をあげてもらい、議会からの意見も含めて検討した結果、19項目の論点に整理しましたが、その中の特に重要な項目が人材育成・確保策でした。これらの論点について対策を考えるために、地域から若手中心に14名、市職員から14名の合計28名でプロジェクトチームを立ち上げ、協議しました。平成30年6月から10月までの間に10回の協議を重ねて報告書にまとめていただきました。

その中で人材育成・確保については、現状とこのまま推移した場合はどうか、理想的な姿とはどういうものかについて議論し、課題を整理しました。その結果、若者や女性とコミュニケーションを図る場がないといったことや参画する仕組みがない、多様な働き方に対応していない、ビジョンが共有されていないといったことがあげられました。

対策の方向性として、人材の好循環を図ること、自主性・自発性に留意すること、情報交換の場を設けることなどが挙げられ、それらを報告書にまとめ、平成30年11月に市長と各地域の会長へ提出していただきました。

この中で、地域における対策、行政における対策、地域と行政における対策として、40項目程度の対策が盛り込まれました。そのうち早期に着手すべきもの、すぐにできるものをリストアップしましたが、その中の一つが地域経営カレッジです。

### ② 地域経営カレッジの概要

地域経営カレッジは連絡協議会という地域の連合体と共催をする形を取って

います。目的は次世代の関わるきっかけづくり、つまり担い手の育成確保で、手挙げ方式で各地域が次の担い手候補を推薦していただきましたが、結果的に 5 地域と職員から 6 チーム、17 名が参加しています。テーマは推薦した地域と擦り合わせて設定し、そのテーマに対する方策を立案し、推薦いただいた地域に報告します。

地域経営カレッジは 6 月から始まりましたが、具体化するに当たっては、事前に地域の若手を含むメンバーでワーキンググループをつくっていただき、こういったスキームで進めるかについて議論した上で構築し、地域全体の合意を得た上で進めました。

基本的には各チームで方策を検討するものですが、月 1 回全体会を行い、全てのチームが集まり進捗確認、意見交換しながら進めています。今 10 月の第 5 回全体会まで終わり、途中では地域の事例を学ぶ機会も設けています。10 月から 11 月にかけて中間報告を行っており、これは、市の職員もできるだけ同席して、地域の役員さんに対して、こういうテーマで、こういう協議を行ってまとめているという方向性を確認するものです。12 月には広く全体への披露の場を設けています。

地域経営カレッジの進め方の全体像としては、まずテーマの仮設定を行い、リサーチをしてみた上でテーマを決定するという形をとっています。現状分析をしてリサーチをしてみた上で、目標を設定し、押さえていくべきポイントはなんなのか、そして最後には検証を兼ねて試行してみるという流れです。

今は仮設定段階ではありますが、テーマはほぼ固まっています。ある地域では消防団員の確保というテーマで実際にリサーチを進められ、どうして団員にならないのかといったアンケート調査を実施され、その結果から中身を検討されています。

他の地域では、空き家の活用や地域の計画を地域内の住民にどのように浸透させるか、若者の横のつながりの構築といったテーマが設定されています。若者の横のつながりの構築では、どんな団体が地域内にあるのか実際に調べられ、これらを効率化するにはどうしたらよいか、若い世代がどのように接点を持てばいいかについて議論されています。職員チームは、職員の地域参画というテーマで、全職員宛にアンケート調査を実施されています。

### ③ 人がいないわけではない

地域経営カレッジをやっていて思ったことは、決して人がいないわけではないということです。参加者は声を掛けてくれてありがたかったと言い、それを聞いた地域の推薦者は地元こんな人がいたんだと感激し、応援するので是非がんばってほしいと応えられていました。こういった好循環を引き出すためにも

いい取組みだと思い、やはり能動的に何らかの仕掛けを打つ必要があると思いました。

各地区でも次の担い手づくりを主眼に置いて活動するところが出てきました。私が住む地区では中高生の卒業を地域で祝う会を試行的に実施しました。ただ祝うだけではなくワークを行い、子供たちに地域の現状を伝え、どうしていくべきか、そのためには何が必要か考えてもらいました。効果としては、子供たちが地域の現状を知る機会になることと、保護者が自分の子供が地域のことをこんなに考えているんだと感じたことで保護者の啓発にもつながり、子供を軸にした取組みは波及効果が大きいことがわかり、今後も続けていくこととなっています。また地域経営カレッジと同じような取組みを地区でやっていて、退職間近の方や、若者、女性からいろいろなアイデアをだしてもらっています。最終的には各地区でこういった取組みを行っていただければと考えていまして、地域経営カレッジはそのためのきっかけにもなり得ると捉えています。

### (3) 小規模多機能自治ネットワーク会議について

#### ① 小規模多機能自治ネットワーク会議の概要

小規模多機能自治ネットワーク会議は自治体会員を中心とした横断的な情報共有や学び合いの機会を設けるゆるやかな連携組織です。きっかけとしましては、雲南市と朝来市、伊賀市と名張市で法人制度の共同研究をし、報告書にまとめ、新たな法人制度を提言していますが、新たな法人制度を求めるためには全国的にそれが必要な水準まで高まる必要があります。そのため全国的な調査を行ったところ、同じような仕組みは全国的にみられ共通することと、地域運営組織に関する情報共有の場がないということに気づき、ないんだったら作ろうということで自発的に呼びかけて結成したものです。

当初は140程度の会員だったのが、今は315会員となっています（ヒアリング時点。以降同様。）。そのうち自治体会員は258団体で、月に1自治体程度会員が増えています。比較的町村より市の方が多いです。

#### ② 小規模多機能自治ネットワーク会議の活動内容

ネットワーク会議では、様々な課題について情報を共有し、対応策にはどんなものがあるか共有しています。加入負担金などはありませんので、研修等で集まる場合には、それぞれの自己判断で集まるという形を取っています。声かけをした関係で雲南市長が代表で、事務局は雲南市にあります。

取組みとしては、メーリングリストによる情報交換・情報共有やFacebookによる情報発信を行っており、全国各地でのブロック会議も毎年各地で行っています。毎年10カ所から14カ所ほどになります。また、研修機会の提供として、

毎年総会で集まる機会がありますので、その際に実務者レベルの研修会を設けております。自治体会員の施策調査もやっていて、自治体の施策調査をここ2年間やっています。さらに、法人制度の創設にかかる国への提言書をこれまでに2回提出しています。こうした提言も積極的にやっていきたいと考えています。

ブロック会議は各ブロックで主体的にやっているものです。以前は私が何らかの用務で伺った際に行うことが多かったのですが、今ではブロック幹事が主体的に会議を開催しています。役員は代表、副代表、参与を雲南市、名張市、朝来市、伊賀市の首長がやっています、任期は2年となっています。

今年行った研修会では、基礎自治体の取組み、広域自治体（県）の取組み等を発表して情報共有を行い、形成期と確立期に分けて研修しました。毎回120名ほどの参加者が全国から集まり、懇親会付きでやっています。中間支援団体の会員は、全国の中間支援の事例を研修で共有し、どうすればうまく支援が出来るかについて学び合う機会になっています。全国各地でご活躍の中間支援組織に声かけして参加してもらうことで、ネットワーク会議を通じた中間支援の普及推進にも役立っていると思います。

### ③ 小規模多機能自治ネットワーク会議の今後について

今、雲南市が中心になってやっていますが、職員の人事異動もありますので、安定して恒常的にやっていくにはどうしたらよいかというのは課題の一つです。いろいろな提言をしていくためには研究も必要で、法人制度の創設という話は単なる地域の話ではなく、地方自治、地方制度そのものとも関連する話ですので、国へ提言していく必要もあると考えています。このあたりは先を見据えて検討していかなければなりません。

Q1 板持課長はいつから市の取組みに参加されましたか。

A1 私は平成24年度の第2ステージから参加しています。それ以前は構想の段階で関わっていました。市の取組みで大変だったところは第1ステージの公民館を交流センターへ転換する段階で、当時の担当者が日夜奮闘して進めていました。

Q2 地域の担い手が大事で、いるのに見つけられないというのはすごく分かるんですが、そういう人を引き出す仕組みがあるか、ひっぱる人がいるかというのが非常に重要なことかとおもいます。雲南市の方でそういったモチベーションの高い人が居続けたのは偶然なのでしょうか。

A2 計画がしっかりしていたのがポイントだと思います。構想・計画が合併期にしっかりと組み立てられたので、市になってからはその計画通りに進めています。

けばよかったです。

**Q3** 計画を作ってもその通りに進んでいかないところが多くありますが、うまくいくところといかないところの違いをどのように考えますか。

**A3** トップの影響も大きいと思います。雲南市では合併協議会の会長が市長になりましたので、進めていかないといけないという思いを最初から共有して進めていくことができました。また、トップの周囲がそれにどんな意味があるのかということを理解することも大事だと思います。

**Q4** 交流センターの役員や事務局の方はどういった方なのでしょう。

**A4** 前歴は様々ですが、役員は退職世代が中心です。事務局では比較的若い方や主婦の方もいます。事務局は標準としては常勤2人、非常勤は多いところで7～8人、少ないところでは3人程です。交流センターは地域自主組織に指定管理してもらっていきまして、交流センターの管理者としてのトップは地域自主組織の会長になります。地域を実質的に引っばっているのは会長の場合もあれば、事務局長の場合もあります。

**Q5** 校区によって濃淡はありますか。

**A5** 校区によって違いがあり、濃淡も当然あります。ただ全ての校区で、生涯学習、地域福祉、地域づくりの3つを中心の柱として掲げて活動されています。

**Q6** いろいろなやり方があるのですが、雲南市では行政主導で非常にうまくやっている印象があります。

**A6** 雲南市では、計画段階では行政主導の部分もありましたが、実際にやる段階では対等な関係で地域と一緒にやるということを心がけてやっています。一緒にやることで行政の自治力も向上し、相乗効果もたらされていると思います。

**Q7** 一人一票制とはどういうものですか。

**A7** 協働のための仕組みで一人一人が主役というものがベースになっています。各校区にて地域の計画策定時に住民アンケート調査がよく行われているのですが、一人一人のニーズを掘り起こすために中学生以上の全住民を対象に行うのが通例です。これも一人一票制の考え方によるものです。

**Q8** 女性より男性というような古い考えの地域もありますか。

**A8** そういった地域もちろんあります。会長はほとんどが男性です。会長は

1 任期 2 年で、だいたい 2 期で変わることが多いです。地域によって様々で、役員の男女比を 1:1 にするという地域もあります。女性の参画はプラスに働くことが多々あります。

Q9 地域経営カレッジはどこから着想を得たのでしょうか。またどのようにやっているのでしょうか。

A9 静岡市生涯学習局の地域デザインカレッジを参考にしました。雲南市では市と地域自主組織の共催でやっています、開始前や中間の段階で座学の研修会のようなものもやっています。市側でも、次代の行政の担い手である若手の職員にも関わってもらっています。実際にやってみると、地域側からもおもしろいなという声をいただいています。退職後にいきなり地域に関わるのは難しいので、こういった取組みで事前に地域に関わるのが重要だと感じています。

Q10 最初の頃からいろんな方をうまく巻き込んでいると感じますが、秘訣はありますか。

A10 協働の原則に基づく対等性を常に根底においています。各主体の図を書く際にもあえて上下には書かないようにしています。

Q11 若手が意見を出した際に、年配の方が否定するというケースがありますが、雲南市ではどうでしょうか。

A11 全てではないですが、よく言ってくれたと概ね好意的に受け入れられているのではないかと思います。若い人が関わるきっかけが必要という認識が拡がり、そのための取組みが行われているという流れが出来つつあります。

Q12 ネットワーク会議の方で中間支援の普及推進とありましたが、どのような状況でしょうか。

A12 会員としては少ないですが、中間支援組織の会員もいらっしゃいます。地域によって中間支援組織がなかったり少なかったりします。しっかり活動されていると思う組織としては岡山県のみんなの集落研究所等がございます。

Q13 関東地方の会員の少なさをどのようにお考えですか。

A13 関東地方では既に多様な市民活動団体があり、ある程度カバーされているので、逆に新たな組織の必要性は低いと思われるのではないのでしょうか。

Q14 地域の自治を推進する際に、NPO の中間支援組織や、NPO を支援する組織がもっと地域に関わっていけばいいのと思っています。ネットワーク会議

にもそういった NPO が入って関わっているのでしょうか。

A14 ブロック会議でそういったことをやっていますが、絶対数としては少なく、今後そういったことも増やしていきたいと考えています。

Q15 地域自主組織はどのような法人形態ですか。

A15 30 団体の内、4 団体が認可地縁団体です。新たな法人制度が創設されるのを待っているという面もあります。

Q16 ある自治体で、広域の組織を作ろうとしているところです。住民の方に新たな広域の組織が必要だと認識してもらってからやっていくのが一番よいかと思いますが、やっぱりみなさん自治会中心の思考のままで、どうしたらいいかと考えています。

A16 いまから進める場合は、地域のビジョン作成そのものを話し合いの過程に組み込むのがよいと思います。また、地域の様々な団体を巻き込んで話し合って進めていくことが非常に大事だと思います。

## 4章 地域コミュニティを支援する取組み

本章では、様々な課題を抱えている地域コミュニティを支援する取組みとして、1. 自治体の取組み、2. 地域コミュニティと中間支援組織の2つの観点から検討する。

## 1. 自治体の取組み

小西敦（静岡県立大学 教授）

### （1）はじめに

#### ① 本節の目的と用いた調査結果

本節の目的は、自治体による「地域コミュニティを支援する取組み」の実態を、先行研究等による調査結果等を利用して、可能かぎり網羅的に明らかにすることである。それによって、地域コミュニティに関する今後の議論に若干でも貢献したい。

本節で用いた主な調査結果は、次のものである。

一つ目は、公益財団法人日本都市センターが、2013年4月1日現在で行い、2014年に公表したものである。以下、この調査結果を「都市センター調査」といい、公表資料<sup>1</sup>を「都市センター2014」という。都市センター調査は、全国812都市自治体（789市、23特別区）を対象とし、507市区から回答を得たものである（回収率62.4%）。

二つ目は、総務省が市区町村に対し2015年に実施したアンケート調査であり、その結果等を2016年に公表している。以下、この調査結果を「総務省調査」といい、公表資料<sup>2</sup>を「総務省2016」という。総務省調査は、全国1,741市区町村（790市、23特別区、745町、183村）を対象とし、1,590団体（ただし、市区町村の区分ができていないのは1,584団体で、その内訳は市区759団体、町村825団体）から有効回答を得たものである（有効回答率91.3%）。本節では、一つ目の都市センター調査が都市自治体（市区）のみを対象としているので、これとの比較をするため、総務省調査のうち、主に、759市区に関する数値を利用する。

三つ目は、地域担当職員制度の全体像に関するもので、地方自治研究機構が2016年夏に実施した全国の1,714市区町村に行ったアンケート調査（有効回答1,152、回収率66.2%、以下「地方自治研究機構調査」という）であり、2017年3月に公表されている<sup>3</sup>。

これらのほか、筆者が、先行研究を参照しつつ、インターネット上の検索サイト等を活用して収集・整理した若干の調査結果も、適宜、紹介する。

#### ② 「地域コミュニティ」と「支援」

自治体による「地域コミュニティを支援する取組み」について論ずる前に、「地

<sup>1</sup> 公益財団法人日本都市センター（2014）『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～』。

<sup>2</sup> 総務省地域力創造グループ地域振興室「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」（平成28年3月）。

<sup>3</sup> 地方自治研究機構（2017）「地域担当職員制度に関する調査研究」

域コミュニティ」と「支援」という 2 つの用語に関して、次の点を確認しておく。

第一に、「支援」の対象となる「地域コミュニティ」とは何か、である。コミュニティの概念については、本報告書の別章や他の論攷で多様に論じられているので、ここでは、ち密な議論は避け、上記の調査に依拠して、表 1 の 3 種類のもの全てを「地域コミュニティ」と理解し、以下、論じることとする。

「A 地縁型住民自治組織」の典型は、自治会・町内会やその連合会であり、名称等における地域差はあるものの、自治体関係者にとっては所与の存在として、理解しやすいものであろう。

これに対して、「B 協議会型住民自治組織」は、A も含む多様な主体によって構成される組織であり、地域によってはこれから構築されるものである<sup>4</sup>。都市センター調査における調査票では、「地域コミュニティ」の定義は明示されていないが<sup>5</sup>、A と B を合わせて「地域コミュニティ」と理解することを前提としているようである。

「C 地域運営組織」は、総務省調査において用いている用語である。B と C が重なり合う部分が多いと思われる。後記する表 2 と表 3 の支援策の設問の類似性をみると、総務省調査は、都市センター調査を意識して設計されたように感じられる部分もあるが、表 1 で示したように、両者の定義の表現自体は異なっており、B と C とを同じものとして回答するか否かは、仮に回答者が同じ者であったとしても、その受け止め次第であらう。

---

<sup>4</sup> 「協議会型住民自治組織」に関しては、大杉覚（2015）「地域自治組織の新たな潮流と可能性：地域創発の場づくりと自走する地域自治組織へ」市政 64 巻 11 号 16 頁も参照。

<sup>5</sup> 都市センター調査を行った研究会の座長を務めた名和田是彦教授は、「日本において『地域コミュニティ』と言われる地域的単位の歴史的起源は、恐らくは、1 つには、今日単位自治会・町内会のエリアとなっている江戸時代以来の自然集落であり、もう 1 つには、明治の大合併で町村として形成され昭和の大合併で再び制度の外に追いやられた連合自治会・町内会のエリアであらう」（都市センター2014・4・5 頁）としている。

表1 「支援」の対象となる「地域コミュニティ」

区分	定義	データの 出典
A 地縁型住民自治組織	自治会・町内会などの比較的狭い区域で住民に最も近い立場で住民相互の親睦や地域課題に取り組むために組織された任意の団体及びその連合会等	都市センター調査
B 協議会型住民自治組織	地縁型住民自治組織、ボランティア団体、NPO、学校、PTA、企業等の多様な主体による、地域課題の解決のための組織	
C 地域運営組織	地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織	総務省調査

(出典) 都市センター2014・163頁、総務省2016・3頁に基づいて、筆者作成

第二に、自治体が地域コミュニティを「支援」という言葉使いの可否、である。地域コミュニティと自治体は対等協力の関係にあるべきであり、自治体が地域コミュニティを「一方的に支援」する関係と位置付けるべきではないのではないか、という議論が想起される。もちろん、「支援」には「相互支援」もあり、「一方的支援」とは限らず、「支援」があることが、直ちに対等協力関係を否定するものと決めつけることはできないであろう。しかし、「支援」という言葉で自治体から地域コミュニティへの一方的な関係を指すものではないという意味で、この言葉の使い方には、一定の注意が必要であろう。

各自治体の地域コミュニティへの支援に関する自治基本条例の規定をみると、自主性の尊重等を自治体側に課しているものが多い。

## (2) 支援の全体像

ここでは、都市センター調査と総務省調査を用いて、支援の全体像を概観してみる。

### ① 都市センター調査

都市センター調査によれば、507市区のうち、450団体(88.7%)が地域コミュニティを「積極的に支援していく」と回答している<sup>6</sup>。この450団体が行っている地域コミュニティの支援策の具体的な内容は、表2のとおりである。

<sup>6</sup> 都市センター2014・176頁。

表 2 地域コミュニティの支援策 (n=450)

支援策	回答数	割合%
1.助成金等の活動資金支援	424	94.2
2.活動拠点施設の提供	214	47.6
3.総合的な地域コミュニティ活動担当窓口を設置	178	39.6
4.地域コミュニティの事務局運営の支援	143	31.8
5.人材育成研修会など地域活動の中心となる人材の育成	138	30.7
6.活動に必要な物品の提供	120	26.7
7.地域担当職員制度を導入	120	26.7
8.年に数回テーマ型・地縁型の各地域活動団体が交流する機会を設けている	89	19.8
9.地域外部の専門家の活用	63	14.0
10.その他	12	2.7
無回答	57	11.2

(出典) 都市センター2014・178 頁に基づいて、筆者作成

## ② 総務省調査

総務省調査によると、有効回答 759 市区のうち、地域運営組織が「有」と回答したのは、42.0%の 319 市区である（全 1,590 市区町村のうち 31.0%の 493 団体）。この 759 市区及び 319 市区が行っている地域運営組織の支援策の具体的な内容は、表 3 のとおりである。なお、総務省調査は、759 市区に対する割合（割合①）の数値は示しているが、319 市区に対する割合（割合②）の数値は示していない。割合②は、筆者が「回答数 a」を「319」で割って作成した数値である。地域運営組織が無ければ、それに対する「助成金等の活動資金支援」も当然無いと考えられるので、この操作は概ね許されるであろう。ただし、地域運営組織が無くても「総合的な担当窓口を設置」や「人材育成研修会など地域活動の中心となる人材の育成」等の回答の可能性はあり得るので、若干の留意は必要であろう。

表 3 地域運営組織の支援策 (n=319 (割合①)、759 (割合②))

支援策	回答数 a	割合① %	割合②%
1.助成金等の活動資金支援	305	40.2	95.6
2.活動拠点施設の提供	196	25.8	61.4
3.総合的な担当窓口を設置	103	13.6	32.3
4.「暮らしを支える活動」に取り組む組織の事務局運営の支援	109	14.4	34.2
5.人材育成研修会など地域活動の中心となる人材の育成	101	13.3	31.7
6.活動に必要な物品の提供	79	10.4	24.8
7.地域担当職員制度を導入	88	11.6	27.6
8.各地域活動団体が交流する機会の設置	104	13.7	32.6
9.地域外部の専門家の活用	55	7.2	17.2
10.その他	86	11.3	27.0

(出典) 総務省 2016・97 頁に基づいて、市区につき筆者作成

(注) 割合①は、有効回答をした全市区の数 (=759) に対する割合、割合②は、「地域運営組織有」と回答した市区の数 (=319) に対する割合

### ③ 支援策の概観

表 2 及び表 3 の「支援策」は概ね同じ表現が取られていて、「1.助成金等の活動資金支援」は「カネ」に関する支援（財政支援）、「2.活動拠点施設の提供」及び「6.活動に必要な物品の提供」は「モノ」に関する支援（物的支援）、「3.総合的な（地域コミュニティ活動）担当窓口を設置」、「4.地域コミュニティ（『暮らしを支える活動』に取り組む組織）の事務局運営の支援」、「5.人材育成研修会など地域活動の中心となる人材の育成」、「7.地域担当職員制度を導入」、「8.（年に数回テーマ型・地縁型の）各地域活動団体が交流する機会を設けている」及び「9.地域外部の専門家の活用」は、「ヒト」に関する支援（人的支援）と分類できよう。

表 2 の「割合」及び表 3 の「割合②」をみると、以下のことがいえよう。

第一に、財政支援は、95%前後と、ほとんどの市区で行っている。

第二に、活動拠点施設の提供は、200 前後の市区、表 2 では 5 割弱（47.6%）、表 3（割合②）では 6 割強（61.4%）の市区が、行っている。表 2 の「地域コミュニティ」には、「A 地縁型住民自治組織」と「B 協議会型住民自治組織」の両方が含まれること、B と表 3 の「C 地域運営組織」が重なり合うことなどを考慮すると、活動拠点施設の提供という支援策の対象は、主に B や C であると理解して良いのではないと思われる。

第三に、総合的な担当窓口の設置は、表 2 では 178 (39.6%) となっているのに対し、表 3 では、103 (32.3%) と、実数、割合ともにやや少ない。この差は、前記のように表 2 の「地域コミュニティ」の概念には、自治会等の伝統的な「A 地縁型住民自治組織」が含まれるのに対し、表 3 は、「C 地域運営組織」の総合的な担当窓口に限定されているからであると思われる。

第四に、交流機会の設置は、表 2 では 89 (19.8%) となっているのに対し、表 3 では、104 (32.6%) と、実数、割合ともにやや多い。これは、設問の表現の違いが影響していることも考えられるが、「C 地域運営組織」が「地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針」に基づくものである以上、その支援策として、相当数の市区が交流機会の設置を行っているということであろう。

第五に、上記第三・四以外の支援策は、表 2 と表 3 で、概ね同傾向を示している。

以下では、財政支援、活動拠点施設、担当窓口及び地域担当職員制度について、やや詳しくみていきたい。交流機会も検討すべきであるが、データを把握できなかったため本節では扱わない。地域担当職員制度については、表 2 及び表 3 では四分の一程度の自治体が導入しているにすぎないが、後記するように、増加傾向にあり、かつ論点が多様にある仕組みなので、取り上げることとしたい。

### (3) 財政支援

#### ① 概説

前記したように、財政支援は、95%前後と、ほとんどの市区が行っている支援策である。地域運営組織の収入源という視点からみても、「いずれの組織形態区分においても、『市町村からの補助金等』が最も多く」<sup>7</sup>なっているとされている。

財政支援に関しては、一括交付金制度、コミュニティ税、納税者選択制度などが先行研究等で論じられている。以下、それぞれについて、簡単に述べる。

#### ② 一括交付金制度

一括交付金制度は、都市センター調査によれば、「用途を定めず助成金等を交付するもの」と定義されている。都市センター調査によると、その状況は、表 4 のとおりである。

---

<sup>7</sup> 総務省 2016・112 頁。

表 4 一括交付金制度 (n=507)

対象		回答数	割合%
導入済		173	34.1
(地縁型住民自治組織 (地縁型) を対象)	(協議会型住民自治組織 (協議会型) を対象)	(30)	(5.9)
(地縁型のみを対象)	(協議会型を対象外)	(103)	(20.3)
(地縁型を対象外)	(協議会型のみを対象)	(40)	(7.9)
導入を検討している		47	9.3
導入していない		268	52.9
その他		16	3.2
無回答		3	0.6

(出典) 都市センター2014・189 頁に基づいて、筆者作成

表 4 をみると、一括交付金を導入している市区は、507 市区のうちの 173 市区 (34.1%) であり、そのうち「地縁型のみを対象」としている市区が 103 と過半になっている。一方で、導入していない市区が 268 (52.9%) であり、未導入の方が多数派となっている。

一括交付金の最大の課題は、交付金の「使途の透明性の確保」である。都市センター調査によれば、導入済の 173 団体のうち、85 団体 (49.1%) と半数近くが、これを課題と感じている。一括交付金の課題に関する問に対する答えとして、この「使途の透明性の確保」に次いで多いのは「特に課題はかんじていない」の 42 団体 (24.3%) であり、その次が「住民の事務負担が重い」の 26 団体 (15.0%) であるので、この「使途の透明性の確保」が課題としての認識度が突出して高いといえよう。未導入の 268 団体においても、137 団体 (51.1%) と半数以上が、「使途の透明性の確保に課題」を導入していない理由にあげていて、これが最大の課題となっている。

表 4 をみると、協議会型住民組織を対象とする一括交付金を導入している市区は、70 (30+40) ある。総務省の「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」(平成 29 年 7 月、以下、「総務省 2017」という)<sup>8</sup>は、「使途が特定されない交付金の使途の決定」という論点に関して、三重県名張市以外では、札幌市、千葉市、福岡市など大都市を事例としてあげている。これは、大都市の財政力があればこそ可能という理解もあり得る。そうだとすると、地域数が多い大都市でも可能ということは、財源さえ確保できれば、一般市においても可能ということ

<sup>8</sup> 総務省 2017 における「地域運営組織」の定義は、総務省 2016 と同じ。なお、総務省 2017 は、「地域自治組織」を「地域の公共空間を担う公法人 (又はその一組織) の意味で用いる」(同 1 頁) とされている。

示唆しているのではないだろうか。

福岡市では、概ね小学校区を単位として、自治会・町内会及び各種団体を構成される自治協議会が、2016年9月現在、全ての校区・地区（149）で設立され、事業内容が地域に任されている共創補助金が、一地域当たり246～394万円を限度として交付されている。こうした大規模な実例において、「使途の透明性」という課題がどのように対応されていることを調べることも有益だと思われる。

### ③ コミュニティ税

2009年4月に、宮崎市が導入した「地域コミュニティ税」は、次のような内容を有していた<sup>9</sup>。

- ・市民税均等割の納税義務者（約16万人）に年額1人当たり500円を市民税均等割超過課税として課税（税収は約8,000万円）。

- ・新税は、地域自治区・合併特例区に設置された地域活動の実践団体である「地域まちづくり推進委員会」に全額を交付し、地域自治区・合併特例区で取り組む地域の課題解決のための活動費とする（18地区に均等割と人口割で配分。1,920千円～9,700千円）。

この税は、地域コミュニティの活性化に必要な財源を確保するために創設された新税として注目されたが、2010年宮崎市長選挙において、同税の廃止を公約した候補者が当選したなどの政治的要因等によって、廃止された<sup>10</sup>。辻山幸宣地方自治総合研究所所長（当時）が、2009年春の時点で、「広く住民の合意を形成する工夫が必要となるであろう」<sup>11</sup>と指摘していた点の的中したといえよう。

### ④ 納税者選択制度

市川市は、2005年度から、「納税に対する意欲を高めるとともに、市民活動団体の活動を支援し、促進していくことを目的として」「地域づくりの主体であるボランティア団体やNPOなどの活動に対して、個人市民税納税者等が支援したい団体を選び、個人市民税額の1%相当額等（団体の事業費の2分の1が上限）を支援できる」という「1%支援制度」をスタートしていたが、この制度は、2015年度をもって終了している<sup>12</sup>。2015年度の総支援金額は、11,439,653円とされ

---

<sup>9</sup> 総務省ホームページ：[https://www.soumu.go.jp/iken/pdf/090313\\_4\\_19.pdf](https://www.soumu.go.jp/iken/pdf/090313_4_19.pdf)：2020年1月7日閲覧。

<sup>10</sup> 木藤創太（2016）「宮崎市地域コミュニティ税は何故廃止されたか」中央大学大学院研究年報 公共政策研究科編 10巻 82頁参照。

<sup>11</sup> 辻山幸宣（2009）「自治体コミュニティ政策の論点と課題」市政研究 163号 16頁。

<sup>12</sup> 市川市ホームページ：<https://www.city.ichikawa.lg.jp/pla06/1111000002.html>：2020年1月7日閲覧。

ている<sup>13</sup>。報道によると、「市の担当者は『手続きに手間がかかり、届け出る市民は納税者の3%程度だった。事務処理にも多くの人員が必要。また、補助金に格差が生じ、最高約68万円、最低約9千円で、市民から《公平性に問題がある》との指摘があった』と説明」<sup>14</sup>していたとされている。

#### (4) 拠点施設

表5は、日本NPOセンターのホームページの「NPO支援センター一覧」のページ<sup>15</sup>に基づいて、自治体立の市民活動サポートセンター等の都道府県別の設置数を示したものである。ただし、表5でカウントした施設数は、日本NPOセンターの定めるNPO支援に関する一定の条件<sup>16</sup>に当てはまるものであるため、必ずしも地域コミュニティの支援施設とは限らず、かつ、その全てを網羅していない可能性が高い。

表5によれば、自治体立市民活動サポートセンター等は、全国で353施設あり、そのうち、都道府県立が39、市区町村立が314となっている。1団体で複数の施設を設置している団体があるので、設置団体数で見ると、全国で312団体、そのうち都道府県が33、市区町村が279となっている。

表5をみると、施設数及び団体数ともに、地域差が大きい。富山県のようにともに0の県もあれば、神奈川県のように施設数37（団体数19）、愛知県のように団体数25（施設数25）となっている地域もある。

個々の団体をみてみると、都道府県では、京都府が4施設を、市区町村では、表5では示していないが、横浜市が19施設を設置しているのが、それぞれ最多である。横浜市は、18区に各区の名称を冠した各1施設と、中区に「横浜市市民活動支援センター」を設置している。

表5 自治体立「市民活動サポートセンター」等の都道府県別設置数

	都道府県立		市区町村立		計	
	施設数	団体数	施設数	団体数	施設数	団体数
北海道	1	1	4	4	5	5
青森県	0	0	1	1	1	1
岩手県	1	1	1	1	2	2
宮城県	1	1	10	10	11	11

<sup>13</sup> 市川市・前掲ホームページ。

<sup>14</sup> 2015年8月27日産経新聞WEB版。なお、市川市・前掲ホームページ上では、廃止理由の説明は発見できなかった。

<sup>15</sup> [https://www.jnpoc.ne.jp/?page\\_id=757](https://www.jnpoc.ne.jp/?page_id=757) : 2020年1月2日閲覧

<sup>16</sup> 「（個人ではなく）NPOの組織支援を主としている。NPOの組織相談に対応できるスタッフが常勤している。分野を限定せずに支援をしている」という条件。

秋田県	3	1	1	1	4	2
山形県	0	0	2	2	2	2
福島県	1	1	8	8	9	9
茨城県	1	1	7	7	8	8
栃木県	1	1	9	9	10	10
群馬県	1	1	7	7	8	8
埼玉県	1	1	18	18	19	19
千葉県	1	1	19	19	20	20
東京都	0	0	22	22	22	22
神奈川県	1	1	36	18	37	19
新潟県	1	1	5	5	6	6
富山県	0	0	0	0	0	0
石川県	1	1	3	3	4	4
福井県	1	1	4	4	5	5
山梨県	1	1	2	2	3	3
長野県	0	0	5	5	5	5
岐阜県	1	1	6	6	7	7
静岡県	2	1	13	12	15	13
愛知県	1	1	24	24	25	25
三重県	1	1	10	10	11	11
滋賀県	0	0	4	4	4	4
京都府	4	1	18	5	22	6
大阪府	0	0	18	18	18	18
兵庫県	1	1	2	2	3	3
奈良県	0	0	1	1	1	1
和歌山県	1	1	3	3	4	4
鳥取県	0	0	1	1	1	1
島根県	0	0	1	1	1	1
岡山県	1	1	2	2	3	3
広島県	0	0	4	4	4	4
山口県	1	1	7	7	8	8
徳島県	1	1	1	1	2	2
香川県	0	0	1	1	1	1
愛媛県	0	0	6	6	6	6
高知県	1	1	1	1	2	2

福岡県	1	1	16	13	17	14
佐賀県	0	0	2	2	2	2
長崎県	1	1	3	3	4	4
熊本県	1	1	1	1	2	2
大分県	1	1	1	1	2	2
宮崎県	1	1	1	1	2	2
鹿児島県	1	1	0	0	1	1
沖縄県	1	1	3	3	4	4
計	39	33	314	279	353	312

(出典) 日本 NPO センター「NPO 支援センター一覧」等に基づいて、筆者作成

### (5) 担当窓口

総合的な担当窓口を設置している市区は、表 2 では 178 (39.6%)、表 3 では、103 (32.3%) である。この差は、前記のように表 2 の「地域コミュニティ」の概念には、自治会等の伝統的な「A 地縁型住民自治組織」が含まれるのに対し、表 3 は、「C 地域運営組織」の総合的な担当窓口に限定されているからであると思われる。比較的新しい存在である「C 地域運営組織」の総合的な担当窓口は、これから整備されていくということであろうか。

コミュニティの総合窓口となっている組織が具体的にどのようなものかについては網羅的に記述した先行研究に接することができていない。

そこで、「条例 Web アーカイブデータベース」<sup>17</sup>を用いて、市を対象にして、「コミュニティ課」又は「コミュニティ推進課」を検索用語として、検索してみた。その結果を整理したものが、表 6 である。

表 6 がどこまで網羅できているかは不明だが、検索結果やその過程で得られた知見を記しておく、以下のようなになる。

第一に、市の 792 という数や、表 2 が示す「地域コミュニティ」の総合窓口設置市区数 (178) と比較すると、課のレベルで、コミュニティを冠している市が、30 程度というのは、それほど多くはないと感ぜられる。

第二に、そうした中で、目立つのは、福岡県の 8 市という多さである。福岡県には 29 市あるので、割合は  $8/29=27.6\%$  となる。全国の  $29/792=3.7\%$  という割合の 7 倍以上であり、極めて高い設置率である。この理由は、不明である。

第三に、福岡市が「コミュニティ推進部」と局の下の部の名称を「コミュニティ推進部」としているのも目立つ。桑名市が部の下の局の名称を「コミュニティ

<sup>17</sup> <http://jorei.slis.doshisha.ac.jp/> : 2020 年 1 月 7 日検索。

局」としているのも、同様である。両市は、コミュニティを重視しているといえよう。特に、福岡市は、前記したように、全ての校区・地区で設立されている自治協議会に用途を特定しない共創補助金を交付しているので、同市はコミュニティ政策を重視している市ということができよう。

第四に、郡山市の「セーフコミュニティ課」というのがやや異質な課名となっている。この課は、それを構成する係等は交通防犯係、消費生活センターであり、となっていて、地域コミュニティの所管課ではないようである<sup>18</sup>。

第五に、検索中に気が付いた点であるが、総合戦略策定等の地方創生の動きの中で、従来「コミュニティ」を冠していた課の名称が変更されていることがある。例えば、薩摩川内市は、2017年4月から、「コミュニティ課」を「地域政策課」に名称変更し、その説明として、「地域政策の拡充に伴う」もの、「薩摩川内市総合戦略の一つ『地域づくり』を集中的かつ効果的に推進・展開していくため、小さな拠点づくり、閉校跡地利活用、地域おこし協力隊等の地域政策に関する業務体制の整備を行うとともに」、課の名称を変更した<sup>19</sup>としている。

表6 「コミュニティ課」又は「コミュニティ推進課」を有する市

市	部名等	課名
01 宮城県多賀城市	総務部	地域コミュニティ課
02 山形県鶴岡市	市民部	コミュニティ推進課
03 福島県郡山市	市民部	セーフコミュニティ課
04 茨城県龍ヶ崎市	市民生活部	コミュニティ推進課
05 埼玉県さいたま市	市民局市民生活部	コミュニティ推進課
06 千葉県流山市	市民生活部	コミュニティ課
07 千葉県八千代市	総務部	コミュニティ推進課
08 東京都府中市	市民協働推進部	地域コミュニティ課
09 東京都昭島市	市民部	生活コミュニティ課
10 東京都国分寺市	市民生活部	協働コミュニティ課
11 東京都西東京市	生活文化スポーツ部	協働コミュニティ課
12 三重県桑名市	市民環境部地域コミュニティ局	地域コミュニティ課
13 滋賀県甲賀市	総合政策部	地域コミュニティ推進課

<sup>18</sup> 郡山市では、市民・NPO活動推進課という課があり、同課に、市民協働推進係や地域コミュニティ推進係等で構成されていて、この課が地域コミュニティを所管しているようである。

<sup>19</sup> 薩摩川内市ホームページ：2020年1月7日閲覧：

<https://www.city.satsumasendai.lg.jp/www/contents/1490963929242/index.html>。

14 大阪府守口市	市民生活部	コミュニティ推進課
15 兵庫県丹波篠山市	市民生活部	地域コミュニティ課
16 香川県高松市	市民政策局地域政策部	コミュニティ推進課
17 愛媛県新居浜市	市民部	地域コミュニティ課
18 高知県高知市	市民協働部	地域コミュニティ推進課
19 福岡県福岡市	市民局コミュニティ推進部	コミュニティ推進課
20 福岡県大牟田市	市民協働部	地域コミュニティ推進課
21 福岡県久留米市	協働推進部	地域コミュニティ課
22 福岡県直方市	総合政策部	総務・コミュニティ推進課
23 福岡県小郡市	市民福祉部	コミュニティ推進課
24 福岡県筑紫野市	市民生活部	コミュニティ推進課
25 福岡県太宰府市	総務部	地域コミュニティ課
26 福岡県古賀市	総務部	コミュニティ推進課
27 熊本県玉名市	教育委員会教育部	コミュニティ推進課
28 宮崎県宮崎市	地域振興部	地域コミュニティ課
29 宮崎県日向市	総合政策部	地域コミュニティ課

(出典)「条例 Web アーカイブデータベース」を用いて、市を対象にして、「コミュニティ課」又は「コミュニティ推進課」を検索用語として、検索した結果に基づいて、筆者作成

## (6) 地域担当職員制度

### ① 概説

地域担当職員制度については、「同制度が浸透してきた」<sup>20</sup>とされている。日本都市センターが2000年に実施したアンケート(以下「都市センター2000年調査」)においては、「貴自治体が行っているコミュニティ政策の内容はどのようなものですか」という問に対し、「職員の地区担当制の導入」という回答が9.1%であったのに対し、2013年に実施した都市センター調査では、「地域担当職員制度を導入」が26.7%と、3倍近くになっている<sup>21</sup>。

本研究の大杉覚委員長も2013年4月の論攷で、「現場実践の最前線を支える仕組みの一つとして広く普及しつつあるが地域担当制」<sup>22</sup>としている。

<sup>20</sup> 都市センター2014・179頁。

<sup>21</sup> 都市センター2014・179頁。

<sup>22</sup> 大杉覚(2013)「地域担当制は何をもたらすのか」市政62巻4号10頁(以下「大杉2013」という)。

「地域担当職員制度」は、地方自治法など国法に基づく制度ではない。このため、「制度設計の在り方にはヴァリエティがある」<sup>23</sup>とされている。

宇佐美淳氏は、地域担当職員制度を導入している 79 市区町村を分析した論文（以下「宇佐美論文」という）<sup>24</sup>を公表しているが、同氏も「その定義が曖昧な点が否めない」<sup>25</sup>としている。

宇佐美論文は、地域担当職員制度の運用時期について、その開始は、早いもので 1968 年 8 月の千葉県習志野市から、新しいもので 2015 年 10 月の福岡県中間市まであり、特に 2007 年以降の開始が 29 自治体で全体の 36.8%を構成している<sup>26</sup>、と述べている。

以下では、地域担当職員制度の現状等について、地方自治研究機構調査の公表資料<sup>27</sup>が示すデータを、宇佐美論文からの知見や私見等も交えながら、私なりに整理して、やや詳しく紹介していきたい。

## ② 実施状況

最初に、地域担当職員制度の実施状況について述べる。表 7 は、地方自治研究機構調査に基づいて、2016 年夏の時点の実施状況を示している。

2016 年夏の時点で、地域担当職員制度を実施している市区町村は、全体の 3 割、345 団体となっている。回答自治体が同じとは限らないため単純に比較することには留意が必要であるが、2013 年の都市センター調査による実施割合 26.7%という数字に比べると、やや増加している。

また、筆者が、「条例 Web アーカイブデータベース」<sup>28</sup>による検索<sup>29</sup>を利用して調べたところ、地域担当職員制度の規定の施行日から判断すると、2017 年以降でも、地域担当職員制度を導入する自治体が、一定数ある。例えば、2017 年には、青森県階上町、埼玉県東秩父村、和歌山県橋本市、岡山県備前市、長崎県壱岐市及び宮崎県日向市で、2018 年には、岩手県一戸町及び岡山県新見市で、

---

<sup>23</sup> 大杉 2013・10 頁

<sup>24</sup> 宇佐美淳（2016）「政策分野横断型ネットワーク・ガバナンスに関する一考察— 基礎的自治体において総合調整を担う第一線職員としての地域担当職員制度の可能性 —」『都市政策研究』第 10 号 75 頁。

<sup>25</sup> 宇佐美論文 96 頁。

<sup>26</sup> この原因として、宇佐美氏は、「総務省のコミュニティ研究会が、平成 19 年 6 月に中間とりまとめを公表しており、その中で、行政の関与のあり方について、行政側の改革の一環として、地域担当制の導入を例として挙げていることもその要因の 1 つである」と考える」（宇佐美・前掲 100 頁）としている。

<sup>27</sup> 地方自治研究機構（2017）「地域担当職員制度に関する調査研究」

<sup>28</sup> <http://jorei.slis.doshisha.ac.jp/>

<sup>29</sup> このデータベースにおいて「地域担当職員」を検索用語として検索し、地域担当職員制度の根拠となっている規定の施行日で判断した。この検索は「地域担当職員」のみを検索用語としているなど、調査方法として十分ではない。

2019年には、北海道厚岸町で、それぞれ、地域担当職員制度が導入されているようである。地域担当職員制度の導入傾向は、ある程度、継続しているようである。

表 7 地域担当職員制度の実施状況 (n=1,152)

回答	自治体数	割合・%
現在、実施している	345	30.0
実施していたが、廃止した	34	3.0
現在、検討している	46	4.0
以前、検討していた	55	4.8
検討したことはない	671	58.2
合計	1,152	100.0

(出典) 地方自治研究機構 2017・15 頁に基づき、筆者作成

### ③ 専任・併任

地方自治研究機構調査において、職務として実施していると回答した 318 自治体のうち、専任が 43 自治体 (13.5%)、併任が 272 自治体 (85.5%) と、併任が 8 割以上となっている<sup>30</sup>。

宇佐美論文は、例えば、大阪府八尾市、同豊中市のように、専任と兼任を併せて設置する例があること、を紹介している<sup>31</sup>。宇佐美氏は、「地域住民との信頼関係の構築という観点からも、設置が可能であれば『専任』であることがより望まれる」<sup>32</sup>と主張している。

### ④ 対象となる職員の範囲

地域担当職員制度の対象となる職員の範囲については、地方自治研究機構調査によれば、「一定の現業の職員を除く全職員が対象」としているのが 206 自治体 (59.7%)、「一定の職位の職員が対象」としているのが 128 自治体 (37.1%) と、原則全職員を対象とする自治体が約 6 割となっている<sup>33</sup>。

### ⑤ 選任方法

地域担当職員の選任方法については、地方自治研究機構調査によれば、「一定の現業の職員を除く、全職員が対象である」と回答した 206 自治体のうち、128

<sup>30</sup> 地方自治研究機構 2017・28 頁。

<sup>31</sup> 宇佐美論文 101 頁。

<sup>32</sup> 宇佐美論文 100 頁。

<sup>33</sup> 地方自治研究機構 2017・29 頁。

自治体（62.1%）が「指名制」、31自治体（15.0%）が「公募制」と回答し、「一定の職位の職員が対象である」と回答した自治体のうち、103自治体（80.5%）が「指名制」、15自治体（11.7%）が「公募制」と回答している。

#### ⑥ 区域外在住職員

当該市区町村の区域外に在住する職員（以下「区域外在住職員」という）の扱いについては、地方自治研究機構調査によれば、345自治体のうち、区域外在住職員も対象とするのが310自治体（89.9%）、区域外在住職員を対象外とするのが32自治体（9.3%）で、区域外在住職員も対象とするのが約9割の自治体となっている<sup>34</sup>。

#### ⑦ 配属地区

配属地区については、地方自治研究機構調査によれば、345自治体のうち、「原則、職員の住所地に配属することとしている」自治体が163（47.2%）、「職員の住所地は、特に考慮しない」自治体が162（47.0%）、「原則、職員の住所地外に配属することとしている」自治体は17（4.9%）となっている<sup>35</sup>。

#### ⑧ 職位別の内訳

地域担当職員の職位別の内訳をみると、地方自治研究機構調査によれば、地域担当職員の全員が課長級未満の職位（主事、主任、係長〔主査・副主幹など〕、課長補佐〔主幹など〕）である自治体が68（19.7%）、地域担当職員の全員が課長級までの職位（課長〔副参事〕）である自治体が135（39.1%）、地域担当職員に次長・部長以上の職位（次長〔参事〕、部長〔参事〕）がいる自治体が107（31.0%）となっている<sup>36</sup>。

#### ⑨ 地域担当職員の数

各地域（地区）の地域担当職員の数は、都市センター調査に基づく表8によれば、地区あたり2人未満の団体が3割弱（ $6.7+21.7=28.4\%$ ）、3人未満が5割弱（ $28.4+19.2=47.6\%$ ）となっている。

<sup>34</sup> 地方自治研究機構 2017・33頁。

<sup>35</sup> 地方自治研究機構 2017・36頁。

<sup>36</sup> 地方自治研究機構 2017・43頁。

表 8 地域担当職員数〔地区あたり〕(n=120)

地区あたり	回答数	割合%
1人未満	8	6.7
1人以上2人未満	26	21.7
2人以上3人未満	23	19.2
3人以上4人未満	22	18.3
4人以上10人未満	15	12.5
10人以上	7	5.8
無回答	19	15.8

(出典) 都市センター2014・184頁に基づいて、筆者作成

地方自治研究機構調査は、都市センター調査とは職員数区分が異なるが、それによれば、各地区の地域担当職員数は、表9のとおりとなっている。1人以下が、18.4%と2割近く、3人以下が、約6割(18.4+41.1=59.5%)となっている。

表 9 各地区の地域担当職員数 (n=345)

各地区の地域担当職員数	自治体数	割合 %
0.1~1.0	35	18.4
1.1~3.0	78	41.1
3.1~5.0	38	20.0
5.1~10.0	23	12.1
10.1以上	16	8.4

(出典) 地方自治研究機構 2017・43頁に基づき、筆者作成

最近の例のうち、岡山県備前市(2017年)、同県新見市(2018年)、北海道厚岸町(2019年)などでは、一般職・管理職や班長・班員等で構成するチーム型になっているようである。

#### ⑩ 担当地域の規模

担当する地域の規模は、地方自治研究機構調査によれば、表10のとおりとなっている。

宇佐美論文は、「主には小学校区を対象としている自治体が多」としている。確かに表10でも24.3%が小学校区となっているが、表10で一番多いのは、自治会・町内会の区域で、5割弱(48.4%)となっている。

表 10 担当する地域の規模 (n=345)

地域の規模	自治体数	割合 %
支所の管轄区域	14	4.1
出張所等の管轄区域	7	2.0
中学校区	10	2.9
小学校区	84	24.3
自治会・町内会の区域	167	48.4
その他	62	18.0

(出典) 地方自治研究機構 2017・45 頁に基づき、筆者作成

### ⑩ 連携・支援する団体・組織

地域担当職員が連携・支援する団体・組織は、地方自治研究機構調査によれば、表 11 のとおりとなっている。自治会・町内会が、4 割を超え、これと自治会・町内会の連合組織を合わせると、約 5 割 ( $42.3+8.1=50.4\%$ ) となっている。社会教育団体や NPO 法人だけを連携・支援を対象としている自治体は無いものの、これらを含みうる複数の団体・組織を対象としている自治体が、24.1%と 4 分の 1 弱となっている。

表 11 地域担当職員が連携・支援する団体・組織 (n=345)

連携・支援する団体・組織	自治体数	割合 %
①自治会・町内会の連合組織	28	8.1
②自治会・町内会	146	42.3
③まちづくり協議会	65	18.8
④PTA や青少年育成団体等の社会教育団体	0	0.0
⑤NPO 法人 (上記①②③を除く)	0	0.0
⑥上記①～⑤のうち複数の団体・組織	83	24.1
⑦その他	21	6.1

(出典) 地方自治研究機構 2017・50 頁に基づき、筆者作成

### ⑫ 地域担当職員の具体的な役割・活動内容

地域担当職員がどのような具体的な役割・活動内容を担っているかについては、地方自治研究機構調査によれば、表 12 のとおりとなっている。

「住民ニーズの把握」は、支援・連携策というよりは、そのための前提となる情報収集といえるであろう。これ以外で、回答割合が高いのは、「施策や事業に関する情報提供」(72.2%)、「地域づくりへの助言や後方支援」(61.4%)、「補助金・助成金制度に関する情報提供」(50.7%) であり、後記する大杉委員長の表

現を借りると、「つなぐ」系が目立つ。ただし、「祭り・イベントへの参加・開催支援」という「行動系」というべきものも、49.6%の自治体で担われていて、地域担当職員の多様な役割・活動内容が分かる。

表 12 地域担当職員の具体的な役割・活動内容 (n=345、複数回答可)

役割・活動内容	自治体数	割合 %
①施策や事業に関する情報提供	249	72.2
②地域づくりへの助言や後方支援	212	61.4
③文書作成等の事務的支援	100	29.0
④会計処理など地域経営に関する指導助言	66	19.1
⑤住民ニーズの把握	196	56.8
⑥地域計画の策定支援	100	29.0
⑦補助金・助成金制度に関する情報提供	175	50.7
⑧地域清掃等、環境美化運動への参加	101	29.3
⑨祭り・イベントへの参加・開催支援	171	49.6
⑩その他	58	16.8

(出典) 地方自治研究機構 2017・61 頁に基づき、筆者作成

### ⑬ 地域担当職員制度の成果

地域担当職員制度の成果については、地方自治研究機構調査によれば、表 13 のように認識されている。「地区の意向や要望が把握しやすくなった」(67.5%)、「住民と顔の見える関係が構築できた」(61.7%)、「地区との信頼関係ができた」(54.2%) など、住民と自治体を「つなぐ」役割に関しては、高い成果が示されている。

これに対し、「まちづくりに対する住民の関心や参加意欲が高まった」(19.7%)、職員のコミュニケーション能力 (18.0%) やファシリテーション能力 (9.0%) の向上に関しては、相対的には大きな割合とはいえない。

一方で、「地域の課題解決に役立った」という回答は、44.9%で高率である。回答者の制度正当化の気持ちの反映の可能性もあるが、地域担当職員制度は、意欲や能力の向上という「基礎体力的な」面よりも、住民と自治体の連携面や即効的な解決面での効果があると認識されているようである。

表 13 地域担当職員制度の成果 (n=345、複数回答可)

成果	自治体数	割合 %
①住民と顔の見える関係が構築できた	213	61.7
②地区との信頼関係ができた	187	54.2
③地区の意向や要望が把握しやすくなった	233	67.5
④行政施策や事業内容を分かりやすく説明できる機会が増え、住民の理解も深まった	110	31.9
⑤まちづくりに対する住民の関心や参加意欲が高まった	68	19.7
⑥職員のコミュニケーション能力が向上した	62	18.0
⑦職員のファシリテーション能力が向上した	31	9.0
⑧地域の課題解決に役立った	155	44.9
⑨地域清掃や祭り等、地域の活動が継続されるようになった	61	17.7
⑩その他	25	7.2

(出典) 地方自治研究機構 2017・75 頁に基づき、筆者作成

#### ⑭ 地域担当職員制度の課題

地域担当職員制度の課題については、地方自治研究機構調査によれば、表 14 のように認識されている。回答が一番多い「地域の取組意欲に格差があり、地域への対応が困難となるケースも発生する」(34.5%) は、同制度自体が持つ課題というよりは、地域差という一般的な課題である。「担当する業務内容が拡大するため、職員の負担が増え、本来の業務に支障がでる」(24.3%) と「団体・組織が地域担当職員に依存することになり、地域の自立に支障が生じる」(22.6%) が、4分の1弱であり、この2つが、同制度自体の主な課題といえよう。

表 14 地域担当職員制度の課題 (n=345、複数回答可)

課題	自治体数	割合 %
①担当する業務内容が拡大するため、職員の負担が増え、本来の業務に支障がでる	84	24.3
②地域担当職員は、要望（クレーム）の一方的聞き役となり、業務意欲が減少する	37	10.7
③職員と地域との関係が良好であれば長期間の担当となりがちで人事異動に支障が生じる	8	2.3
④団体・組織が地域担当職員に依存することになり、地域の自立に支障が生じる	78	22.6
⑤地域の取組意欲に格差があり、地域への対応が困難となるケースも発生する	119	34.5
⑥その他	48	13.9

(出典) 地方自治研究機構 2017・83 頁に基づき、筆者作成

## (7) おわりに

本節の最後に、ここまで紹介してきた各取組について、若干の私見を述べる。

### ① 財政支援

財政支援については、地域コミュニティの自発性の尊重等の観点からは、一括交付金が志向されるであろう。一括交付金の主な課題は、(a)許容される使途の範囲をどのように設定するかと(b)使途の透明性をいかに確保するかなど<sup>37</sup>、であると考ええる。(a)については、各自治体における判断次第であろう。(b)については、交付金が充当された経費に関する会計帳票等を基本的には誰もが閲覧できるように仕組みを用意すべきと考える。具体的には、インターネット上の公開が想起されるが、問題があるようであれば、備え付け閲覧方式もあり得ると思う。

財政支援のための財源確保については、コミュニティ税や納税者選択制度という仕組みの実例があるが、経験からは、こうした仕組みについて継続的な支持を確保するのは容易ではない、といえよう。納税者選択制度には、現在のいわゆる「ふるさと納税」(特例寄附制度)の発想を先取りした部分もある。ふるさと

<sup>37</sup> この他に、交付金の金額の積算方法も、実務上は重要であろう。日高昭夫『基礎的自治体と町内会自治会—『行政協力制度』の歴史・現状・行方—』は、「一括交付型においては、複数回答方式ではあるが、住基台帳の世帯数(123 団体 28.9%)または加入世帯数(194 団体 45.5%)に一定の単価を乗じて積算する世帯ベース方式が合わせて 317 団体 74.4%に上る」(同 154 頁)としている。

納税については、返礼品問題などもあり、制度としての是非の議論もあるが、この制度の存続を前提にすれば、寄附金の使途を地域コミュニティの支援とすることも考え得る選択肢ではないだろうか。

## ② 拠点施設

地域コミュニティの支援策として、拠点施設が必要か否かは、実際の設置状況を見ると、地域の実情等によるのであろう。

なお、表 5 では、個々の地域コミュニティの拠点となるコミュニティセンターについては触れていない。その全国的な統計を把握することができなかつたからである<sup>38</sup>。電子版の市民会議などはソーシャル・ネットワーク・サービス（SNS）などによって代置され<sup>39</sup>、今後、そうしたサービスは多世代に浸透していくと思われるが、当面は、地域コミュニティのメンバーが実際に集うことができる一定の場所は不可欠であろう。

## ③ 担当窓口

地域コミュニティの支援という面からは、自治体の担当窓口は、その存在と地域コミュニティ側の認知が大切であり、窓口となる組織に「コミュニティ」を冠するか否かは、實際上、大きな意味はないと思われる。

しかし、自治体の組織において、「コミュニティ」という名称の利用頻度が低下しているとしたら、そのことは、「地域コミュニティ」という概念の自治体の現場における意義の変化の可能性を示唆しているのではないだろうか。実態を詳しく調べたいところである。

## ④ 地域担当職員制度

地域担当職員制度では、兼任と専任の両方の方式がある。最近の「働き方改革」の流れの中で、地域担当職員の総労働時間管理等を意識すると、今後は、兼任は難しく、宇佐美氏が主張するように、基本的には、専任とすべきと考える。しかし、そのためには、定員を別途確保することが必要となる。その上で、再任用職員の活用などが考えられる。

---

<sup>38</sup> コミュニティセンターと比較されることが多い公民館については、2018年10月現在、「全国の公民館数（公民館類似施設含む）は1万3,993館」とされている（文部科学省ホームページ：[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/01\\_l/08052911/001.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/01_l/08052911/001.htm)：2020年01月02日閲覧）。

<sup>39</sup> 粉川一郎（2012）「藤沢市市民電子会議室15年の歴史：その動態から何を学ぶか」シンオロジスト（武蔵社会学論集）14巻1号45頁参照。

財団法人自治研修協会が2012年に行った調査結果をまとめた報告書<sup>40</sup>を参照して、稲垣浩講師（当時）は、地域担当職員制度の課題を整理し、展望を示している<sup>41</sup>。稲垣論文は、「通常地域担当職員は、職員が本来配属されている部局との兼務として担当するケースが多い・・・地域担当職員であるか否かによって、職員の業務量には差異が生じることになる」<sup>42</sup>と指摘している。職員の負担感、地方自治研究機構調査からも同制度の課題のうちの主なものと判断できる<sup>43</sup>。各地域に配置する職員が一人の場合は、負担感は大きくなるであろう。また、一般職であれば、職員育成という効果もある程度は期待し得るが<sup>44</sup>、地域のニーズへの対応力や兼任の場合の時間外（超過）勤務やその手当等の課題があろう。管理職であれば、対応力の面では期待できるものの、兼任の場合には、本人負担の過重化の懸念があろう。

こうした負担感、課題や懸念への対応として、複数配置やチーム制が、最近の事例では多いようである。

大杉委員長は、地域担当制について、「わける」と「つなぐ」の両立が大切としている<sup>45</sup>。稲垣論文は、地域担当職員に関するルールについての検討を「今後の研究の課題」とする<sup>46</sup>。「わける」と「つなぐ」を両立するために、地方公務員法等の現行法や今後の地方公務員の働き方等を検討した上で、地域担当職員に関してどのようなルールが望ましいのか、実態を含めた詳細な検討が必要であろう。

---

<sup>40</sup> 自治研修協会（2013）『地域自治組織等における人材の活用に関する研究会報告書（平成24年度）』。この報告書は、自治体職員及び地域づくり担当課へのアンケート調査基礎調査アンケート（①自治大OBの所属する市区町村の地域づくり担当課、②自治大OBの現役職員、③自治大OBで既に自治体を退職された職員を対象）のほか、愛知県田原市、岐阜県瑞浪市、岡山県笠岡市、広島県福山市及び大阪府大阪狭山市における現地調査の結果をまとめている。

<sup>41</sup> 稲垣浩（2014）「地域担当職員制度の制度設計：課題の整理と展望」開発論集93号89頁。

<sup>42</sup> 稲垣・前掲99頁。

<sup>43</sup> 前記（（6）⑭）参照。

<sup>44</sup> 前記（（6）⑬）参照。

<sup>45</sup> 大杉2013・10-12頁。同論文は、「わける」とは、「職場と現場を職員の意識の中できちんとわけさせ、行動として体現させること」、「地域と自治体をわける」こと、「職員の地域での活動において、公務とプライベートな地域参加を明確にし、けじめをつけること」、「つなぐ」とは、「現場と職場をつなげること」、「職場と職場、つまり、自治体内の縦割りの行政組織を積極的につなぐ」こと、「地域における担い手をつなぐこと」としている。

<sup>46</sup> 稲垣・前掲103頁。

## 2. 地域コミュニティと中間支援組織

大杉覚（首都大学東京法学部 教授）

### （1）地域コミュニティの形成と中間支援機能

地域づくりにあたって、地域コミュニティの支援策のあり方の一つとして、中間支援組織に関する議論が注目されてきた。本研究会でも本年度調査研究で、おきたまネットワークサポートセンター（山形県川西町）<sup>47</sup>、一般財団法人明石コミュニティ創造協会（兵庫県明石市）について現地視察を行った。これら代表的な取組み以外にも、後述するように、中間支援組織が地域コミュニティの形成に重要な役割を果たす事例が増えつつあることから、その政策的・戦略的な活用を模索する動きも本格化しつつある。

中間支援については、従前はNPOに関して議論されることが比較的多く、調査研究上の蓄積もなされてきた。NPOを念頭に置いて中間支援組織に関して施した代表的な定義の例として、内閣府によるものがある。すなわち、「多元的社会における共生と協働という目標に向かって、地域社会とNPOの変化やニーズを把握し、人材、資金、情報などの資源提供者とNPOの仲立ちをしたり、また、広義の意味では各種サービスの需要と供給をコーディネートする組織」<sup>48</sup>という定義である。さしあたり、NPOを地域コミュニティに読み替えて考えてみたい。

この定義を踏まえれば、中間支援組織とは、第1に、ヒト・モノ・カネ・情報について受援者である地域コミュニティと何らかの支援者を仲介し結びつける媒介機能を果たすものである。この場合、支援者は、自治体（行政）であることもあれば、一般住民、事業者、NPOなど多様な主体が想定される。中間支援組織は元来、インターメディアリーintermediaryと呼ばれることからわかるとおり、媒介機能は中間支援組織の第一義的な役割と考えてよいだろう。

第2に、人的支援や資金提供、物資補給や情報提供といった媒介機能は一時的・単発にとどめて行われることもあるかもしれないが、時間的には継続的・中長期的に、空間的にはネットワーク的・多次元的に遂行することが望ましい場合の方が多いと考えられることから、それを可能とする環境や基盤を整備しつつ支援する伴走機能もまた中間支援組織の重要な役割と考えてよいだろう。あくまでも比較のうえではあるが、マネジメントがより重視される営利事業やNPOに比べると、自主・自立性の速やかかつ安定的な確保が困難であり、また切迫して求められるわけではない実情を踏まえたとき、特に重要な意義を有す

<sup>47</sup> おきたまネットワークサポートセンターについては、大杉覚「中間支援のマルチスケールな可能性（上）」『月刊ガバナンス』2020年1月号、100～101頁参照。

<sup>48</sup> 内閣府『中間支援組織の現状と課題に関する調査』2002年、<https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/h13b-1.pdf>

るといえる。

伴走機能が重視されるということは、受援者である地域コミュニティや支援者との間にコミュニケーションを成立させる対話ベースの継続的・中長期的な関係性を構築することも、中間支援組織の重要な役割だということでもある。

そして第3に、先導機能を挙げることができる。媒介機能や伴走機能を果たしながら、受援者である地域コミュニティはもちろん、支援者に対しても、相談・指導を通じて理念や思考、技術などを普及させ、先導する役割を中間支援組織に求めることができる。前述の内閣府の定義では、「多元的社会における共生と協働という目標」を目指すべき理念として明確に打ち出している。この考え方は、NPOのみならず、地域共生社会の実現が望まれる地域コミュニティにおいてもそのまま当てはめて考えられるのはもちろん、ますます重視されるべき発想だといえるだろう。

理念面だけでなく、専門性や技術面での先導機能も重要である。地域カルテや地域計画の策定（例えば、明石コミュニティ創造協会やおきたまネットワークサポートセンターなど）といった手法面でのスキル、ファシリテーションをはじめとする会議・イベント運営のノウハウ（例えば、牧之原市の市民ファシリテーターによる Musubi や CLIP など<sup>49</sup>）、特に地域が関心の高い防災・防犯や健康など個別行政領域に関する情報など、これらの提供、習得・活用の支援や伴走を果たすべく、中間支援組織にも一定の専門性・技術性が求められる。

以上、地域コミュニティに対する中間支援機能としてここでは媒介機能、伴走機能、先導機能を挙げたが、これだけに尽きるわけではないだろう。また、これらの機能は中間支援組織の占有物だというわけでも決してないし、中間支援組織にその役割を割り当てて固定化すべきものでもないだろう。また、中間支援組織と目される組織が中間支援のみをその業務としているとは限らないし、主たる業務ですらない場合もありうるだろう。こうした状況を踏まえて、柔軟な発想で地域コミュニティに対する中間支援のあり方を捉えるべきことをまず指摘しておきたい。

## （2）地域コミュニティに対する中間支援組織に関する先行研究

冒頭でも述べたとおり、中間支援組織による地域コミュニティ形成のあり方をめぐって議論が蓄積されつつある。それらのなかから代表的なものを概観しておこう。

---

<sup>49</sup> 牧之原市の市民ファシリテーターについては、本報告書所収の原口佐知子講演、大杉寛「地域自治形成のテクノロジーと戦略（3）」『月刊ガバナンス』2019年10月号、98～99頁参照。

## ① 地域運営組織に関する総務省研究会報告書における中間支援

地方創生の流れのなかで地域づくりの拠点としての地域運営組織（RMO）が注目され、国のまち・ひと・しごと創生総合戦略においても地域運営組織の設置数が数値目標として掲げられるまでになったことは周知のとおりである。地域コミュニティをめぐる文脈でいえば、中間支援組織は、地域運営組織の形成をめぐる議論のなかで最近顕著にプレゼンスを増してきたといえる。

例えば、近年、総務省は地域運営組織に関する研究会を組織し、毎年度報告書を公表しているが、それらをとおして中間支援組織に関する議論の変遷をたどってみよう。

総務省による最初のまとまったかたちでの地域運営組織に関する報告書である「RMO（地域運営組織）による総合生活支援サービスに関する調査研究事業報告書」（平成 25 年度）では、地域運営組織に対する支援としてはもっぱら行政による支援が念頭に置かれていたと考えられる。中間支援組織という語句が用いられているのは一箇所だけであり、しかもわずかに総務省実証事業の紹介事例である秋田県横手市の取組みとして言及されたにとどまる。

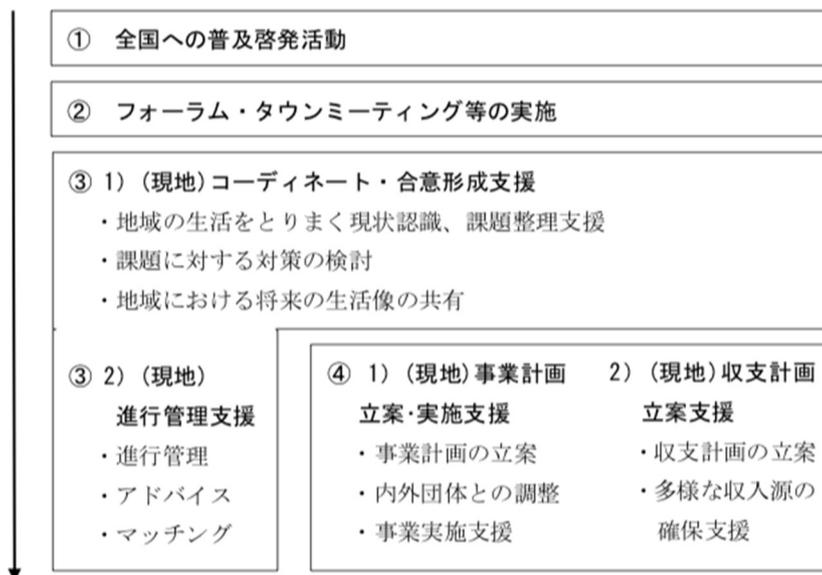
これに対して、「地域における生活支援サービス提供の調査研究事業報告書」（平成 26 年度）では、中間支援組織という語句が頻出し、地域運営組織が住民主体の生活支援サービスを拡大していく上での支援主体として、国、自治体、専門家と並んで扱われた。効果的な支援方策として挙げられた、①支援窓口の設置、②行政と中間支援組織等の連携、③資金面の支援、④情報共有の支援、のいずれについても中間支援組織が中心的に扱われており、その位置づけがクローズアップされたことがわかる<sup>50</sup>。

---

<sup>50</sup> なお、同報告書では、（特）都岐沙羅パートナーズセンター（新潟県岩船地域の中間支援）、（特）いわて地域づくり支援センター（岩手県内を拠点に中間支援）が調査対象とされている。

図 1 地域運営組織に対する支援

■普及啓発にあたって求められる支援活動



■普及啓発にあたって求められる支援活動・各主体に期待される役割

支援内容	主体			
	国	自治体	中間支援組織	専門家
① 全国普及啓発	◎	○	○	○
② フォーラム等	△	◎	△	△
③ 1) コーディネート		○	◎	○
2) 進行管理		○	○	
④ 1) 事業計画立案		△	△	◎
2) 収支計画立案		△	△	◎

◎：強く求められる、○：支援が求められる、△：支援が求められるが一般的には活動に限界がある。

※モデル地区の取組等に基づき整理したものであり、各地域の実業に応じて最適な役割分担を検討する必要がある。

(出典) 総務省「地域における生活支援サービス提供の調査研究事業報告書」(平成 26 年度)、39 頁

他方、「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」(平成 26 年度)では、「地域外の人材の活用」の一つとして、地域外部の専門家の代表例として「NPO 法人などの中間支援組織や商工会議所等」が「地域サポート人材」として位置づけられ、その重要性が高まっていると指摘されている。また、おきたまサポートネットワーク、(特)秋田県南 NPO センター(秋田県横手市)、(特)おっちラボ(島根県雲南市)が事例として紹介されている。さらに同報告書(平

成 27 年度) では、アンケート調査も行われており (地域外部専門家を活用している市町村については、「ファシリテーター」54%に次いで、「中間支援組織 (NPO 法人など)」34%と多数の回答があった)、それらの結果を踏まえて、「ファシリテーター等の外部専門家や中間支援組織等による助言等支援」も地域運営組織の形成に有効であるとするほか、事務局スタッフの確保・育成に中間支援組織等が実施する研修会の受講も重要だとしている。また、これら地域外部の支援を仰ぐ場合には、政府作成の「地域活性化伝道師」や「地域力創造アドバイザー」などの専門家データベースや NPO 法人一覧等を参考にすることも考えられるとして、その一覧を掲げている。

平成 28 年度および平成 29 年度の総務省「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」では中間支援組織への言及は乏しく、特に後者では語句そのものが用いられていなかったが、一転して平成 30 年度報告書では再び頻出している。中間支援機能の活用が項目立てされ、一般財団法人明石コミュニティ創造協会などの事例が紹介されているほか、調査対象自治体・地区と中間支援機能を担う組織をセットとして示すなど、中間支援組織について手厚く言及している。中間支援組織の機能別、地域運営組織の形成期別での中間支援組織の役割など、それまで以上に丁寧な記述が目立つのも特徴的である。

また、同報告書の終わりに近い箇所にある「地域運営組織をめぐるその他の議論」に、研究会での意見が列記されており、なかでも「重要なのは中間支援組織ではなく中間支援機能の強化であるという意見があり、それに関連して、中間支援機能とは、地域と行政というステークホルダーに対する専門的・技術的なコミットメントであるという議論があった」<sup>51</sup>という点は重要な指摘だろう。

## ② 内閣府有識者会議報告書

同時期に内閣府に設置された地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議報告書「地域の課題解決を目指す地域運営組織 最終報告」(平成 28 年 12 月 13 日) についても概観しておきたい。

同報告書も一連の総務省のものと同じ論調であり、例えば、「地域運営組織の取組を推進する上での課題と解決方向」には、「行政の役割、中間支援組織や多様な組織との連携」が「法人化の推進」や「人材の育成・確保」「資金の確保」等とならんで項目立てられている。また、「人材の育成・確保」の項目でも、「立ち上げ段階」での中間支援組織の支援の必要性が強調されている。

また、本報告書では、「中間支援組織の育成、連携」についての下記のような記述が見られるが、いずれも重要な論点である。

---

<sup>51</sup> 総務省地域力創造グループ地域振興室「平成 30 年度地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業」(平成 31 年 3 月)、117 頁。

(中間支援組織の育成、連携)

- 地域運営組織の立上げや事業運営の実施、またそのために必要な人材の育成・確保、適切なノウハウの取得等に当たっては、行政による支援とともに、中間支援組織による支援が期待される。地域運営組織が地域の課題解決のための事業を実施するに当たっては、企業経営ノウハウ等の高度な知識が必要となる場面があり、特にこのような場面で、民間団体としての中間支援組織による経営コンサルタント機能や地域運営組織の事務局員等への研修機能が重要になる。
- 中間支援組織には、一市町村内で活動する組織から、より広域で活動する組織まで多様なものがあるが、中間支援組織の育成に当たっては、中間支援組織同士による情報交換等が不可欠である。このためには、中間支援組織のネットワーク化を図るための交流の場(プラットフォーム)が必要であり、都道府県等において、中間支援組織の実態把握とともに、情報交換や交流の場を作っていくことが重要である。例えば、岩手県においては、県の呼びかけで、県内の中間支援組織のネットワークである「いわて NPO 中間支援ネットワーク」が設立され、現在、14 団体の参画により、中間支援組織同士の情報交換や人材交流が生まれており、このような県の取り組みが各地に広がることが期待される。
- また、地域運営組織のうち、主として地域の将来ビジョンや課題の解決方法を検討する協議機能を担う組織については、当該組織が、その地域全体をマネジメントする機能を有しており、いわば地域における各事業組織に対する中間支援組織としての役割を果たすことから、このような組織において、中間支援実施能力を向上させていくことも重要である。
- 中間支援組織は、自ら実施する中間支援事業で収益を確保することが難しい場合が多く、活動を継続していく上で資金の確保が大きな課題となっており、また、このことが、中間支援組織がなかなか育たない要因にもなっている。行政においては、中間支援組織が地域運営組織の量的拡大を実現する上で重要な役割を果たすことを踏まえ、地域の実情に即した形で、中間支援組織の立ち上げや活動を円滑化するための様々な支援を講じていくことが重要である。

### ③ 中国地方知事会中山間地域振興部会報告書

中国地方知事会中山間地域振興部会「中間支援組織と協働した地域づくり支援手法 成果報告書」(令和元年6月)は、中国地方の全市町村における中間支援組織の連携・協働の状況等をアンケート調査およびヒアリング調査によって取りまとめた、質量ともに充実した本格的で体系的な調査報告書である。

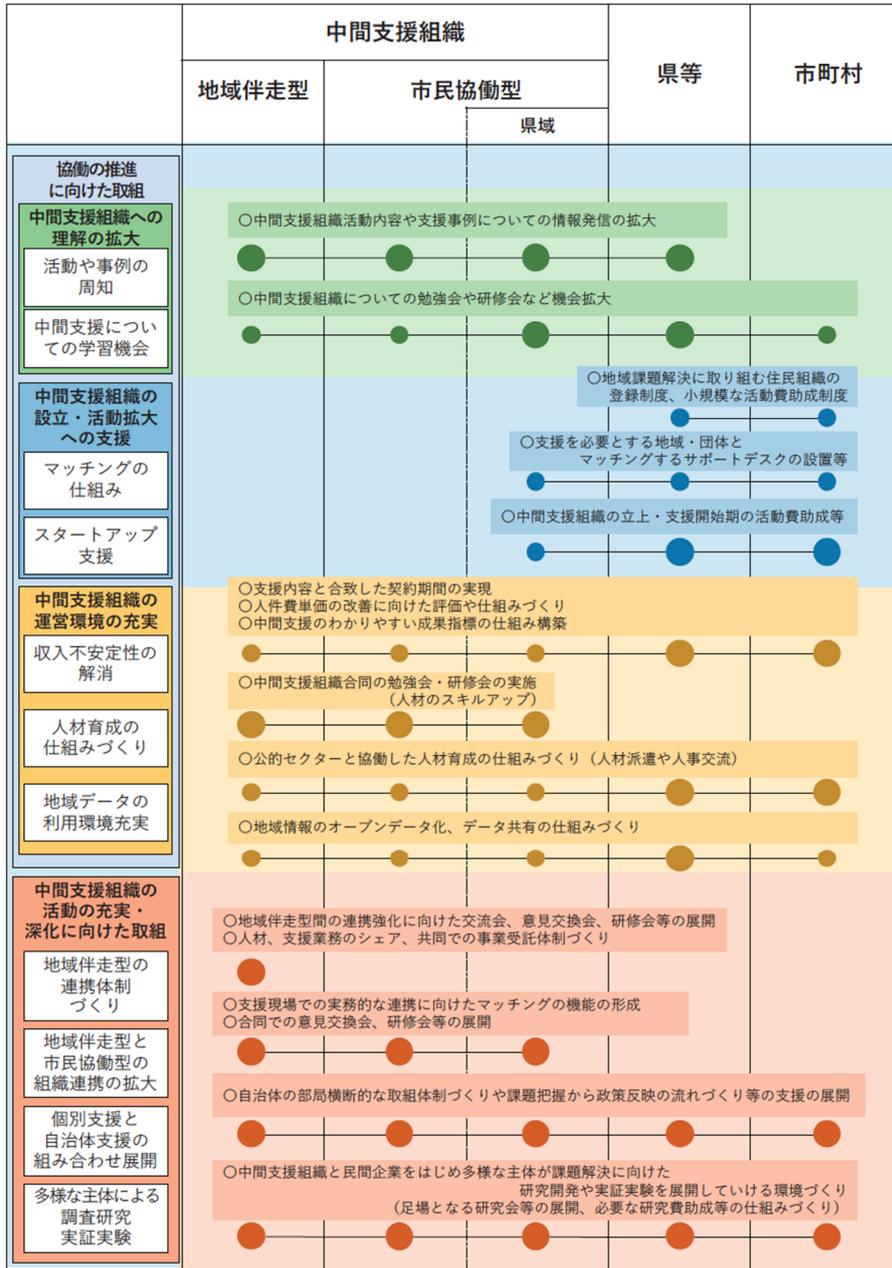
同報告書では、中間支援組織を支援対象等に応じて、地域伴走型(主に地域のまとまりで課題解決に取り組む集落・自治会、地域運営組織など地縁性の強い住民組織を対象)と市民協働型(主にテーマをまとまりとして課題解決に取り組むNPO・ボランティア団体等の団体を対象)に大別している。本稿の関心は前者のタイプにあるが、これまでの中間支援組織に関する調査研究の蓄積は後者が中心であり、両者を対照して考察できる点で有用性が高いものだといえる(なお、同報告書で具体例に挙げられている市民協働型中間組織の多くは、地域住民組織も支援対象としているが、地域伴走型でNPO・ボランティアを支援対象としている例はない)。

それぞれのタイプに属する具体的な中間支援組織について、活動領域、支援対象、支援分野、運営形態、主な活動財源といったインデックスで分類・整理し、取組みの特徴や課題を抽出している。例えば、地域伴走型について、「その収入源が主に自治体からの地域づくり支援の委託事業が占めており、契約期間の短さ、専門的な知識・技術を要する中間支援業務(例えば支援や研修会等のプランニング、コーディネート、ファシリテート、講師など)に対する人件費単価の低さ等も要因として、多くの団体において収入の不安定性が大きな課題とな<sup>52</sup>っていることを端的に指摘するとともに、中間支援組織としては、ネットワーク型、スタッフ雇用型、自治体一体型などの運営体制によってこうした課題にどのような対応を試みているかなどが分析されている。分析結果から導き出された中間支援組織に対する条件整備のあり方は、図2のようにまとめられている。

---

<sup>52</sup> 中国地方知事会中山間地域振興部会「中間支援組織と協働した地域づくり支援手法 成果報告書」(令和元年6月)、29頁。

図2 中間支援組織との協働による地域づくり支援拡大に必要な条件整備（イメージ）



（出典）中国地方知事会中山間地域振興部会「中間支援組織と協働した地域づくり支援手法 成果報告書」（令和元年6月）、44頁

### （3）中間支援機能を活かすための方策

中間支援機能を活かすためには、中国地方知事会中山間地域振興部会報告書が指摘した、①中間支援組織への理解の拡大、②中山間支援組織の設立・活動拡大への支援、③中間支援組織の運営環境の充実、④中間支援組織の活動の充実・

深化に向けた取組、のいずれもが重要であることは改めて述べるまでもないだろう（図2参照）。

留意すべきは、中間支援の「中間」ということばを行政と地域を上下関係とみなし、その「中」と捉えるべきではないということである。個々人の暮らしとしての自助を起点としたとき、それをカバーする互助組織である町内会・自治会・集落などの地縁団体を個人を包括するものとして位置づける。次いで、高齢化や人口減少でおぼつかなくなってきた地縁団体など地域の諸活動を糾合することで、まちづくり協議会などの地域協議組織や地域運営組織に包括的な位置づけを与える。さらにまたそれらの活動を軌道に乗せるために延長上に中間支援組織を位置づけて考える。こうした連鎖的な階層構造に囚われた発想に陥ってはならないだろう。

はじめに述べたとおり、中間支援組織やその機能は柔軟に考えられるべきである。確かに中間支援組織の役割としては行政と地域の間で媒介機能を果たすのがその主であるとしても、受援者である地域とも、多くの場合支援者である行政とも伴走する関係にある。そして、中間支援組織が先導的な役割を果たすのは、地域のみならず、行政に対してでもある。行政が先導機能を果たそうとすると、公平性を重んじざるをえないがため、地域差や活動状況の熟度に違いのある地域コミュニティ間で差をつけた対応をしにくいからこそ、中間支援組織の出番がある。また、行政は目先の業務に忙殺されてそもそも先端的な情報やノウハウの取得がおざなりになっているかもしれない。実効性をともなう地域コミュニティに対する支援を実現するためには、中間支援組織がまずは行政内の事業の洗い出しや業務代替にまで乗り出さざるをえないこともあるのだとすれば<sup>53</sup>、中間支援機能は行政に向けられても発揮されると考えるのがふさわしいだろう。

もちろんその一方で、中間支援組織もまた、その活動基盤を整えるためには、地域の理解・支持と行政からの支援が必要になる。その意味で、地域、行政、中間支援組織はさまざまな次元での支え合いの関係にあるといえる。そして、こうした支え合いの関係の集積こそが地域の厚みであり、ソーシャル・キャピタルを形成するのだといえるだろう。

中間支援組織の柔軟性は越境性にも繋がりうる。個別の地域や自治体といった空間的な意味で境界内にとどまらないばかりでなく、専門性や技術性を活かすという意味でも従来の地域コミュニティ活動の水準を越境した活動を展開することで、旧来型の地域組織では実質的に活躍の余地の乏しかった「女性」や「若者」といった多様な人財を、再び地域にリクルートする窓口の役割を中間支援組

---

<sup>53</sup> 矢田明子「島根県雲南市 地域づくり塾から広がる若者チャレンジの輪」松永桂子・尾野寛明編『ローカルに生きる ソーシャルに働く』農文協、2016年、76頁。

織が果たす可能性が認められる<sup>54</sup>。現に地域自治に関わりながらも「女性」や「若者」が生き生きと活躍しているのは、地域コミュニティそのものであるよりも、中間支援を通じて自らが関わり見出した場のほうが多いただろう。このことは、地域コミュニティと中間支援組織のそれぞれのメンバーの性別・世代別構成を比較してみても明らかだろう。

以上から明らかなように、中間支援組織の柔軟性や越境性を損ねずにその機能が十全に発揮されるような活用方策を探求してこそはじめて、新たな時代のローカル・ガバナンスは切り拓かれることになるだろう。

---

<sup>54</sup> 大杉前掲「中間支援のマルチスケールな可能性（上）」参照。

## 5章 協働における課題

本章では、地域コミュニティ（住民）と行政との協働における課題について、1. 住民側に求められるもの、2. NPO から見た自治体や住民との協働に望まれるもの、3. 自治体側に求められるものの3つの観点から検討する。

## 1. 住民側に求められるもの

宍戸邦久（新潟大学 副学長・経済学部 教授）

### （1）協働の相手方としての「住民」

協働とは、「自治体行政・住民（・事業者）などが公共サービス提供のために協力すること」と<sup>1</sup>されるのが一般的であるが、この場合の行政の相手方となる「住民など」には様々な形態があり、一律に捉えることは難しい。地域的歴史的経緯から地域によっては町内会・自治会が主であるところもあろうし、あるいはNPOにとどまらず幅広く事業者も含んでいるところもあろう。早くから行政運営に協働の概念を取り入れている東京都三鷹市においては、パートナーと称する相手方を「住民協議会」「町会・自治会」「市民活動団体」「教育・研究機関」「事業者」「事業者団体・公益団体」と分類している。

本稿ではこれら様々な主体を「住民」と位置づけ、以下、「住民」の特性と協働のメリット、協働を進める上での留意点について述べることにする。

### （2）行政と協働する「住民」

協働は、行政と「住民」との二者を前提とした概念であるが、その概念が取り入れられたのは後者の要求よりも前者の都合によるところの観がある。確かに、従前は行政が担っていた分野について、その財政的な状況などから「住民」に担ってもら（担わせる）ことから進められた経緯は否めないであろう。しかし、そのような過程の中で、行政のみならず「住民」にとっても利益となるところが見出されるようになったことから、また、行政の本来の主権者が住民であることが再認識されるようになったことから協働は捉え直され、むしろ行政運営の基本的考え方となっていったところも、また否めないであろう（協働の出自が怪しいからその意味を否定するのは表層的にとどまる見方であろう。協働とは、本質的な自治のパラダイムである<sup>2</sup>）。

前述のとおり「住民」には様々な形態があり、それぞれに協働により得るもの（メリット）があるからこそ、「住民」側も協働を受入れ参画していくのである。行政と協働して事業を行う「住民」の特性及びメリットを挙げれば、表1のようになろう。

協働することによって、異質な主体である行政と「住民」とが互いに不足する部分を補い合ったり協力し合ったりすることで、個々に取り組んだ場合に得られる効果以上の効果を得ることができると考えられる<sup>3</sup>。例えば、行政側からす

<sup>1</sup> 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次「ホーンブック地方自治[第3版]」P.245

<sup>2</sup> 松下啓一「協働が変える役所の仕事・自治の未来」P.44

<sup>3</sup> 仙台市「仙台協働本」（平成17年1月）P.8

れば、市民ニーズを詳細・的確に把握できる、事業の実効性を向上させることができるなど、従前なら把握・実施できえなかった行政の限界を補うことができ、ひいては新しい公共政策につなげることができる。一方、「住民」側も、提案や社会実験をしてきたことが公共政策化されることで多数の人々を対象とすることができる、活動資金や信用を得ることができ効果的な活動につなげるなど「住民」の限界を補うことができる、というメリットがある。

例えば、行政が税金でもって実施することにコンセンサスがまだ得られていない事業、すなわち自らが率先するには厳しいテーマについて、「住民」に誘導されて取組みができるという点など、行政の限界の補完であろう。一方、「住民」にとっても、行政の持つ強みである安定性、信頼性、資源・権限の大きさなどを得ることで、これまで提案・実践してきたことを政策として実現できるという点なども、「住民」の限界の補完であろう。

表 1 行政と協働して事業を行うグループ・団体（パートナー）の特性

パートナー	パートナーの特性	協働事業実施によるパートナーのメリット
住民協議会	比較的大きな地域的な広がりを持ち（7住区）、コミュニティ・センターの管理を行うとともに、防災、地域ケア、地域リハビリテーションなど地域の課題を地域で解決する取り組みを行っています。地域性、多様性、組織の安定性などの特性を持っています。	比較的大きな地域での公益的な活動を主体的に担っていくことができます。
町会・自治会	一定の区域に居住している住民で構成され、社会福祉、環境美化、防犯・防災など広範囲な活動を行っています。地域性、多様性、相互扶助性などの特性があります。	区域での公益的な活動を主体的に担っていくことができます。
市民活動団体	営利を目的とせず、不特定多数の利益の増進を目指して活動しています。自主性、専門性、機動性、先駆性などの特性があります。ボランティアの集まりから、有給スタッフをかかえる NPO 法人まで、活動の規模や対象は様々です。	市民活動団体の社会的使命をより効果的に実現できるようになります。市民活動団体に対する住民の理解や評価が高まることにより、活動の場や

		幅が広がります
教育・研究機関	高度で専門的な知識を有し、地域政策づくりや地域教育への取り組みも行っています。また、教育・研究機関の持つ技術や特許を地域産業に還元する取り組みも行われています。自発性、専門性、先駆性などの特性を持っています。	教育・研究機関が持っている専門的な知識を地域に生かすことで、教育・研究機関の評価が高まります。
事業者	多くの事業者が企業理念などにおいて社会貢献活動の推進をうたっており、地域の市民団体や行政と連携した公益活動を行っている事業者も増えてきています。自発性、機動性、専門性、先駆性などの特性を持っています。	事業者が持っているノウハウを市との共同研究などの形で社会に還元することにより社会的責任を果たすことができ、イメージアップや市民からの評価にもつながります
事業者団体・公益団体	商工会や商店会、農業協同組合、あるいは医師会、歯科医師会、薬剤師会など、個別の事業者・専門家の枠を超えた組織として地域社会への貢献にも取り組んでいます。自発性、専門性、地域性などの特性を持っています。	個別の事業者・専門家のノウハウ等を集約し、組織全体として取り組むことにより、社会的責任を果たし、事業者・専門家の全体的なイメージアップや市民からの評価にもつながります。

(出典) 三鷹市「協働推進ハンドブック」(平成18年3月) P.5

### (3) 協働を進める上での「住民」の留意点

#### ① 互いの違いの認識

協働を進める際に「住民」が留意しておく点としては、まずは互いの違いを認識しておく必要がある点であろう。例として表2に行政とNPOとの行動原則等の違いを掲げると、これらの違いをまずは認識しておくことが協働を進める上での入口になると考えられる。

特に行動原理の異質点の認識は重要であろう。行政と「住民」とでは得意分野が異なる。行政は、住民の福祉の増進(住民全体の幸せの実現)が行動原理であり、行動範囲は限定的だが、安定的継続的なサービスを提供する。一方、「住民」

は、「自らの関心」が行動原理であり、新たな課題に気兼ねなく取り組むことができる。

それぞれが相手と自分との違いを認識することは、同時にそれを受入れるとともに、自分の行動原理を相手に求めないことでもある。むしろそれぞれの強み・弱みを認識して強みを活かしていく発想が必要であろう。行政に「『住民』なんて…」という言葉が禁じ手であるように、「住民」も「行政なんて…」という発言は禁句である（まさに夫婦関係に例えられよう）。

表 2 NPO と行政の特性

	NPO	行政
行動原則	共感、自由、多様、先駆性、創造、競合	法による支配、公平、平等、中立、安定
目標	特定のミッションの実現	社会全体の利益の向上
構成員	有志	全住民

（出典）仙台市「仙台協働本」（平成 17 年 1 月）P.6

## ② 互いの目的・目標の一致

次に「住民」が留意しておく点としては、何のために行政と協働するのかという「目的」と、いつまでにどれだけの成果をあげるのかという「目標」を共有することであろう。

協働すること自体が目的ではなく、行政と NPO の実施したことが合致した場合に、協働は、その共通の目的を実現するための手段に過ぎない。もちろんそのための協議は時間をかけて互いの“本音”を出し合う濃度は必要であろうが、協議した結果、共通の目的・目標が見出せない場合や実施手法等に合意できない場合には無理に行う必要はないと考えられる<sup>4</sup>。

## ③ “対等”“自立”の関係の構築

次の点としては、行政と「住民」とが上下の関係ではなく、対等な関係を保つように心がけるとともに、「住民」の活動が自主的で自己責任のもとで行われるようにすることが必要であろう。

特に対等な関係とは、事業を実施する際に、すべて平等に役割（仕事）を担うということではない。協働による効果を最大限に高めるには、行政と「住民」とが持つ特性を十分に生かし、相乗効果を発揮することが必要である。そのために自由に意見を交換でき、互いに納得して事業を進める関係を築くことが必要で

<sup>4</sup> 仙台市 P.9

あろう<sup>5</sup>。

また、住民の主権性を強調するあまり、行政はその住民から信託されている存在であるから対等はないという考え方では、むしろ要求する住民を生み出し、行政に何らかの事業・行動を期待し、結局はその意図とは逆の「行政による住民の統治」の関係を生じさせることにもなる<sup>6</sup>。それゆえに「住民」の方こそが行政との関係を上下関係で捉えないことが肝要になろう。

#### ④ 情報公開と検証・検証の実施

次の点としては、行政のみならず「住民」においても、協働の過程や結果などの情報を公開し、協働で行われる事業について「住民」以外の住民の理解を得る必要がある。併せて、事業もやり放しではなく、行政と同様（あるいは共に）、一定の時期に効果の検証・評価を行い、事業継続の可否も含めて検討する必要がある<sup>7</sup>。「住民」が行政と共に協働で事業を行う場合、その領域は、程度の差こそあれ、公共<sup>8</sup>の領域である。「住民」も公共を担う以上、「住民」以外の住民に対しても説明責任を負う立場にあると考えられる。

---

<sup>5</sup> 三鷹市「協働推進ハンドブック」（平成 18 年 3 月）P.6

<sup>6</sup> 松下、P.42

<sup>7</sup> 三鷹市、P.6

<sup>8</sup> 公共の意味については様々な見解があるが、筆者は「その事業について税金を財源にして行うことに住民の理解が得られるであろう分野」と解している。

## 2. NPO から見た自治体や住民との協働に望まれるもの

鈴木敦子（認定 NPO 法人環境リレーションズ研究所 理事長）

他のどの国よりも急速に少子高齢化が進む日本が、世界のモデルとなるべく「活力ある未来社会」を実現するため、如何に「人とお金を循環させていくか？」の実験として、当法人では 2005 年 1 月から「Present Tree（プレゼントツリー）」プロジェクトを展開している。

「人生の記念日に樹を植えよう」と呼びかけ、都市部の人たちが、大切な人や自身のために、中山間地域に在る被災林や皆伐放棄地等の「樹を必要とする場所」に記念樹を植え、森林再生と地域振興に繋げるプロジェクトであるプレゼントツリーは、今までに北海道から九州まで国内 26 カ所で展開してきた。プレゼントツリーでは、いくつかのルールを設定しているが、その筆頭が「地元のコミットメント」である。地元自治体、地元林業家、当該植栽地の所有者、そして当法人との四者協定の下で、「10 年間の協働」を大前提とした森づくりプロジェクト、それがプレゼントツリーである。

本稿では、15 年間続けてきた本プロジェクトにおける協働取組の、成功事例とあまり上手くいっていない事例について整理し、成功させる為のヒントを提示する。

### （1）都市民と中山間地域との交流の森づくりにおける協働取組

予想はされていたものの、実際に 90 万人を割り込み、過去最低を更新したという 2019 年の出生数推計値 86.4 万人、並びに人口自然減 50 万人超え<sup>9</sup>は、それなりに衝撃的なニュースだった。

既に日本では、人口減少、少子高齢化の影響を無視できる地域はゼロであり、成熟社会である先進諸国は、皆いずれ同じ課題に直面する運命にある。そこで外してはならない視点が、「少子高齢化や生産年齢人口の減少と、それらに伴う既存産業の空洞化が進んでも、活力有る地域として維持・発展していくためにどうすべきか？」である。

基本的に、人・物・金・情報が上手く循環し続けていれば、国や地域の活力は衰えない。だから当法人では、都会の人たちが地方に記念樹を植えて、その樹を基点に循環を図ろうとする試み「Present Tree（プレゼントツリー）」プロジェクトを立ち上げた。

日本の森を護ろう、といえは多くの日本人は賛同するが具体的な行動は伴わない。ところが、「子供が生まれたから記念樹を植えよう」「結婚の記念に樹を植えよう」となると、行動する人達が格段に増える。多くの人は私事として捉えた

<sup>9</sup> 厚生労働省人口動態統計（令和元年 12 月 24 日）

時に、初めてアクションに参加してくれるものである。その為、プレゼントツリーは、人生の私事の最たる「冠婚葬祭」のタイミングに、樹を植えて森を再生させるという仕組みとしてスタートした。

その名の通り、自分自身や大切な人への贈り物として、そして地域、延いては未来の日本、地球への贈り物として、植樹が必要な災害跡地や皆伐放棄地、破綻した開発跡地などにその土地の植生に見合った苗木を植え、これをプレゼントするというプロジェクトである。2005年1月にスタートしてから今までに、のべ約601万人に支援いただきながら約18万5千本を植樹し、北は北海道中川町から南は宮崎県高原町まで26カ所の森林再生を実施してきた(2019年12月末現在)。

皆様からお預かりした、世界に1本だけの「大切な、特別な樹」は、それぞれが識別できるように管理され、1本毎に「植樹証明書」を発行、皆様のお手元にお届けしている。そして、せっかく植えた大切な記念樹は、最低10年間はしっかりその地に維持存続されるような仕掛けを講じている。その内のひとつが、地元行政、森林所有者、地元の林業従事者と当法人との四者間での10年協定である。森林は地元にとって大切な地域資源であり、よそ者が入り込んでいって単独で森林再生を実行したところで、持続可能性は担保されない。万が一、10年間に当法人が無くなっても当該森林再生事業が存続されるように、確実に地元の関係者達には当事者になって貰うという意味での協定締結である。

プレゼントツリーによる森林再生の方針は、拡大造林時代の前の森、即ち「天然林に近い形」に戻すことだ。私共では決して人工林を否定しないが、プレゼントツリーによる再生対象の多くは、経営が破綻した跡地であり、周辺地域は少子高齢化、過疎化が進み、担い手が居なくなったが故の荒廃地である。したがって、人工林にしたところで元の木阿弥であろうという前提に立っている。地域の主要産業が林業であって人工林が成り立つならば、積極的に人工林としての再生をすべきであるが、その可能性が限りなく低いため、人工林ほどには人手のかからない天然林の姿に戻し、そこに新たな価値を付けて地域に貢献できるような森にしていこうとしている。

それ故、プレゼントツリーの森の構成は広葉樹主体の混交林であることが殆どである。記念樹を植えた里親の皆様との「10年間」の約束の背景には、広葉樹を中心とした混交林を造成していく際に、積極的に人手を掛けるべき時間として「7年」という北海道大学の先生方からのアドバイスにより、切りの良い数値をとって10年とした経緯がある。

そして、大切な記念樹をしっかりとその森に維持し続けることで、初めは「自分や自分の大切な人の記念樹」にだけ抱いていた愛着が、苗木と共に成長し、いずれその森全体に想いが至り、森に行きたくなり当地を訪れ、当地の人たちとも縁

が生まれ、当地の賑わいや経済的活性化にも貢献するようになり、故に森も潤い続ける、という好循環を創るのに必要十分な時間としての10年間でもある。

プレゼントツリーの森づくりは、その全てが少子高齢化の進んでいる地方で進められている一方、記念樹を植える里親の殆どが首都圏を中心とした都市部の人達である。その人達が、元来あまり縁の無かった地方に記念樹を持つことでその地を訪れ、都市と中山間地域との交流がはじまること、その交流・関係人口増大のための拠点を担うこと、がプレゼントツリーの真の目的であり、新たな森の付加価値だと思っている。「里親＝関係人口」の創出事業がプレゼントツリーなのである。

これらの仕組みやコンセプトが評価され、今では法人の参加が圧倒的に増えて、順調に事業規模を伸ばしながら、2020年1月にはプロジェクト開始から15周年を迎えた。被災林や皆伐放棄地等の「樹を必要とする場所」を抱える全国から、最近では森林再生ニーズよりも、「交流人口や関係人口を創出したい」というニーズの下にお誘い頂くケースが多い。

15年間ずっと順風満帆だったわけではなく、3.11発災後は、暫くプレゼントツリーの参加者数の伸びも止まったが、2012年の夏、東北被災地においてプレゼントツリーによる「復興のための賑わいの森づくり」が始まってからは、急速に参加者が戻り始めた。現在、プレゼントツリー全参加者の法人の割合は約9割を占めており、これら多くの企業から、地元を巻き込んだ四者間協定の下での「長期（10年）に亘る復興支援」に繋がるプレゼントツリーへの評価が高まった所以である。

また、2012年の夏以降、目立って震災ボランティアの人達の足が遠のき始めた地元からは、支援熱が冷め始めてしまうこのタイミングから、10年かけて当地の復興に寄り添えるプレゼントツリーの仕組みが大いに期待された。被災各地からのプレゼントツリー誘致は今も続いている。

一方、近年の度重なる巨大台風や豪雨により土砂災害が頻発する中、プレゼントツリーの森、即ち「天然林に近い形の森」はとても頑丈であることが証明されつつあり、気候変動リスクが共有された最近では国土保全の観点からも誘致が増えている。

## （2）成功事例における傾向・宮城県大崎市におけるプレゼントツリー

2014年にスタートした「Present Tree in みやぎ大崎」は、現在、世界農業遺産として認定されている「持続可能な水田農業を支える『大崎耕土』の伝統的水管理システム」を支えるための、豊かな水を育む水源涵養の森づくりとして、プレゼントツリーの森の中でもトップクラスの人気だ。

大崎市東部の米どころの田んぼを潤す「江合（えあい）川」の水源周辺の皆伐

放棄地を、元の多様性豊かな森に戻すという取組としてスタートした一カ所目は、市西部の鳴子温泉沼井地区に在り、2014年7月に大崎市（地元自治体であり森林所有者として）、大崎森林組合（地元の林業従事者として）、そして当法人との三者で10年間の森林整備協定を締結した。約9haの協定エリアは、お陰様で3年目に満杯となってしまい、大崎市に記念樹を持ちたいという引き合いがまだまだ続いていたため、2016年、新たに鳴子温泉鬼首地区で約7.5haの協定を結んだ。

新規植栽地は、牧草を供給していた採草地跡の一画にあり、原発事故以降、畜産から撤退する農家もあり、牧草の需要が減少したことから当地での採草は行われなくなった中、大崎市から「もともと広葉樹林であったこの地を、多様性豊かな自然の森に戻したい」との要望を受けて、「鳴子こけし」の材料になるミズキをはじめ、オオヤマザクラ・イタヤカエデ・ミズナラなどの在来種を複数混ぜ合わせて植えている。間もなくここも満員となる予定だ。

なぜそこまで人気があるのか？

最初にプレゼントツリーの誘致を申し入れてきたのは、地元の地域おこしに熱心な人たちで、彼らの主眼は森林再生よりも「交流人口」にあった。通常はプレゼントツリーの担当としては、各自治体から農林振興系のセクションが出てくることが多いが、大崎市の場合、熱心な市民達が核となり、端から農林振興課、観光交流課、産業政策課を巻き込んでいた。市民側の構成も、森林組合をはじめとする林業関係者は勿論、まちおこしNPOや米づくりNPO、旅館組合から伝統工芸品工人組合まで農商工・観光業が既に連携していた。「TEAMプレゼントツリー」として理想的なフォーメーションが、誘致段階から出来ていたのである。

大崎市は2017年に「世界農業遺産（Globally Important Agricultural Heritage Systems [GIAHS]：ジアス）」に認定された。これを契機に、現在は世界農業遺産推進課がTEAMに加わり、関連施策との連携に向けた様々な新しい動きが出てきている。

そのようなONE TEAMでの協働が活かされ、「Present Tree in みやぎ大崎」の客足は堅調である。（図1）

- ①地元の主要関係者が、目的「交流・関係人口の創出」をしっかりと共有
  - ②それにより地元関係者が一丸となって来訪者を歓待
  - ③全ての訪問先で「また来年も来てください」と、マニュアルがあるかのごとく勢揃いのお見送り
  - ④市を上げてのあまりの熱意に絆され、リピーターが増える
- という好循環が続いているのである。

ちなみに、2014年9月から2019年10月迄に全12回開催した「Present Tree in みやぎ大崎・森の交流イベント」への里親等関係者の参加状況は、約47%が

2回以上参加しているリピーターで、平均参加回数は1.94回、最大参加回数は5回である。特に社員研修や広報・CSR視察、企業ボランティア等で参加する法人のリピーター率が高くなっている。

図1 「Present Tree in みやぎ大崎」参加状況と交流

【記念樹と里親】

植樹本数	: 20,143本
里親内訳	: 個人70名、法人44社

【森の交流イベント参加者】

単位:人

開催日		プレゼントツリー関係者	大崎市民	合計
2014	9 28	43	35	78
2014年度計				78
2015	7 5	55	45	100
	9 26	24	0	24
2015年度計				124
2016	7 10	43	36	79
	9 14	41	0	41
2016年度計				120
2017	7 9	43	110	153
	9 30	13	0	13
2017年度計				166
2018	6 17	40	117	157
2018年度計				157
2019	4 21	20	0	20
	6 16	56	92	148
	10 18	10	0	10
	10 26	17	0	17
2019年度計				195
合計		405	435	840

【森の交流イベントの様子】



### (3) 上手くいっていない事例における傾向・ONE TEAM になれない地域

26カ所もやっていれば、勿論上手くいっていない地域もある。どこも万全の体制を整えたつもりでスタートするのだが、全てが大崎市のような ONE TEAM で進むわけではない。協働があまり上手くいっていない地域における傾向を大別すると、次の 5 つに分けられる。

#### ① 行政内部の連携不足

A 市におけるプレゼントツリーは、地元林業家からの誘致がきっかけでスタートした。同じタイミングで 2 社から引き合いがあり、「地域振興に繋げる森づくり」という趣旨と共に、30ha という圧倒的広さによるスケールメリットが決め手となり、当該放牧地跡を提案してきた林業家 B 社をカウンターパートとして進めることになった。

地元の有力者であった B 社は、当初から地元産業界を巻き込み、A 市からも農林振興セクションが勢揃いし、プレゼントツリーの平均準備期間が 2 年であるところ、5 ヶ月という速さで協定締結に至り幸先良いスタートとなった。その後も関係者一同一致団結しての協業が功を奏し、予定面積の半分以上が 5 年間で埋まり、約 3 万本の記念樹に里親が付いた。その勢いで残り 15ha 分の里親を募っていたところ、なんと、当該区画でメガソーラーの建設が決まったのでプレゼントツリー事業を中断するよう、A 市からお詫びとお願いが入った。プレゼントツリーの窓口である農林振興セクションと、メガソーラー担当セクションとで情報が共有されておらず、同じ土地で 2 事業が計画されていたというお粗末な話である。

「森のある地域が元気になること」がプレゼントツリーのファーストプライオリティ故、地元がメガソーラーを受け入れたのであれば抗えず、結果、行き場の無くなった里親たちの記念樹は、他の地域のプレゼントツリーの森で受け入れることとなった。受け入れた側の地域は一気に里親が増えて、彼らを積極的に受け入れている今、とても元気だ。

#### ② 住民間のコンフリクト

C 市におけるプレゼントツリーは、まちに賑わいを取り戻すための様々な活動をしている地元 NPO 「D」からの申し入れでスタートした。計画段階から首長も巻き込み、行政としての市と土地所有者としての県双方との調整も万全で、いざ協定調印！となった矢先、別の地元 NPO 「E」から待ったが掛かった。理由は主に「事前に話を聞いていない」「自分たちで出来ることをよそ者に任せる必要は無い」の 2 点。やる気になっていた市も県もフリーズしてしまい、コンフリクトの渦中に放置されてしまった当法人としては、よそ者だからこそその客観

的な立場から住民たちにヒアリングをしてみた所、主な意見は次のようなものだった。

ア) 元々NPO「D」とNPO「E」は反目し合っている

イ) NPO「E」は常に出る杭を打ってきたのでNPO「D」との融和は難しい

ウ) やる気のある元気な住民もNPO「E」に気兼ねし大人しくしている

ちなみにNPO「E」のリーダーは女性だが、女性にはより一層厳しくなると言う。確かにそれまでC市では控えめな女性が（特に若くなるほど）多い印象だったが、個別にヒアリングしてみると、女性住民達の地元活性化に対する熱い想いや構想について聞くことができ、その志の高さが感じられた。住民同士、女性同士のコンフリクトは心底もったいないと思う。

### ③ トップダウン

首長の鶴の一声は、はじめは効くが長続きしない。勿論、協働への首長の巻き込みは必須だが、プレゼントツリーのような10年という長い協働時間軸の中では、鶴の一声はあまり意味が無い。首長からのトップダウンでスタートした地域では、活動が尻すぼみになることが多い。

### ④ 発起人の独り相撲

F町でのプレゼントツリーは、F町出身のプロモーターによるコーディネートで始まった。交渉も調整も広報もプロジェクトの組成もプロなので、事業開始までテンポ良くこぎ着け、我々も大変に楽をさせて頂いたのだが、蓋を開けてみれば、プレイヤーたちが皆受け身でしか動かない。そもそもの目的である「交流人口や関係人口による地域の活性化」は忘れ、「プレゼントツリー活動を美しく修めたい」という本末転倒な着地点に向かってしまった。発起人だけが盛り上がり、協働体としてプロセスを共有せずにディレクションしてしまっただけでは、ビジョンが共有されるはずもなく、これも活動がシュリンクした一例である。

### ⑤ 外圧

「県が予算を付けてくれたから」「国がやれと言うから」で始まったプレゼントツリーも、発起人の独り相撲と同様、シュリンク気味である。

## (4) まとめ

以上、15年間のプレゼントツリーにおける協働取組の成功事例と、あまり上手くいっていない事例とを述べてきたが、そこから見えてくる傾向とその対策案としては、少なくとも次のようなことが言える。参考になれば幸いである。

#### ① 住民主導で興る協働でなければ上手くいかない

住民が自分たちの着眼により見つけた地域ニーズの下に、住民自身が「私事」として認識した協働取組でなければ上手くいかない。故にこれを見極める能力や、丁寧にサポートする体制が自治体には求められる。また、首長からのトップダウンや国や県からのお仕着せでは、例えそこに十分な予算が付けられていても長続きしないことを、行政、住民双方肝に銘じる必要がある。

#### ② 住民同士のコンフリクトが最もやっかい

とはいえコンフリクトは付きものなので、計画段階からなるべく多くのステークホルダーを巻き込む姿勢と情報共有が必須だ。特に「反対しそうな人」は、往々にして事前に把握できるものなのだから、彼らを外してはならない。但し、地域の重鎮に遠慮して有望な人材（特に若手女性）が黙ってしまう現象を頻繁に見てきたが、この場合は意図的に重鎮を排除した環境で彼女らの意見を吸い上げる場を創るべきである。

#### ③ 目的が正しく共有されていれば、振る舞い方も共有される

住民が見つけた課題と、それに対してこれから何をやっていこうとしているのか？そのことがなぜ必要なのか？について、周知徹底することの努力は惜しんではならない。方法論に対する意見が衝突することはままあるが、住民が見つける課題は、潜在的には共有されていることが多い。論理的に状況を整理して、協働の先にある姿を分り易く伝えることで、自分たちのアクションとの繋がりが見えてくる。

#### ④ 縦割りの弊害は侮れない

組織運営上縦割りであることが必ずしもデメリットになるとは限らないが、こと協働取組に於いては弊害を生じることが多い。情報が縦割のまま事を進めることを当たり前と思わず、自治体内連携を常に意識することが大事で、こんな時こそ首長のリーダーシップがものを言う。大崎市の場合、プレゼントツリー協働取組の方向性を決める会合には必ず、市長が関係セクション全てを招集していた。

#### ⑤ 権威やプロだけでは動かせず、自ら誇りを持つことが重要

15年間に亘り見てきた協働取組の中で、上手くいっている地域の共通点として最も大きな特徴は、「協働取組を担っていることを誇りに思っている」ことである。協働体にこれが上手く醸成されている地域では、多少の軋轢も無事に克服している。行政としては、「目的に向かい協働している自分たちのプロセスに誇

りを持てる工夫」をすることがとても重要になる。大崎市の場合、世界農業遺産認定もその一環だという。皆が誇りを持って取組み始めた時、協働は大きな力を発揮するようだ。

### 3. 自治体側に求められるもの

幸田雅治（神奈川大学法学部 教授）

本節では、主として、行政と協働する相手方として、住民もしくは自治体の区域内で活動する NPO をはじめとする諸団体を念頭において考える。そして、ここでの協働は、「規制緩和や行政の効率化の観点から、公的任務（特に公共サービス）の民間開放を行う」という「分担的協働」ではなく、「立場の異なる主体が、それぞれの価値や能力を理解・尊重すると同時に、相互の批判を受け入れ、共通の認識をつくり、対等なパートナーとして連携・協力して、様々な社会問題・公的課題に取り組む」という「多元的協働」協働のこと（大久保 2011）を念頭においている。この理解の下で、協働について取り組むために定められたプラン、指針（「あいち協働ルールブック 2004」、京都府「多様な主体の協働・連携による地域力再生支援プラン」（平成 21 年）、川崎市協働・連携の基本方針（平成 28 年）等）、協働のまちづくり条例（岡山市（平成 28 年 4 月施行）、草津市（平成 26 年 7 月施行）、横浜市市民協働条例（平成 25 年 4 月施行）、座間市市民協働推進条例（平成 27 年 4 月施行））など「協働」を定義している条例等からキーワードを抽出すると、「共通の目的を達成するために」、「それぞれの役割分担と責任の下に」、「対等な立場で、相互の立場を尊重しながら」取り組む活動であると定義できる。

一般的に、「協働」のメリットとしては、①多様な主体が協働することによって、多様な選択が可能となるなどにより、公共政策の質が総体として高められること、②お互いの信頼感が生まれるとともに、責任感や地域への愛情が生まれること、③行政にとっては、より実態に即した政策の形成が可能となるとともに、行政の活性化につながるなどが挙げられる。しかし、自治体行政において、「協働」についての十分な理解が進んでいない（牛山 2014、新川 2015）ことや、NPO の自立（渡辺 2012）、自治（原田 2015）が課題となっていることなどの指摘がされている。このような課題を乗り越え、「協働」のメリットを生じさせるためには、留意しなければならない視点がある。

第一に、協働は、「異なる主体が、一緒に問題解決していくこと」であるので、行政と NPO 双方が「協働の価値（理念）」を共有し、取り組むことが求められる。これは、「お互い良く話し合っ、物事を決めて事業を実施していく」ことが極めて重要である。そして、行政サービスに関しては情報の非対称性があるので、特に、行政側から、NPO に対して、情報、知識等を積極的に提供していくことも大事となる。

第二に、協働は、「対等な関係」に意味があるが、この点が確保されるためには、相当な努力や行政側の意識改革が求められるとともに、そのための仕組みが

必要となる。協働という名の下で、実質的には、単に行政の役割の下請け的に便利に使ったりしているという NPO 側からの不満や批判が多く聞かれる。行政が、「協働」を自らの責任と負担の軽減のために使うことになると、協働は形骸化することになるので、対等性を確保することは重要である。そのための仕組みとして、事業の実施過程や実施後に対等性が確保されたかどうか評価し反映するシステムや下請け関係になってしまう委託（請負）契約とは異なる「協働契約」という新たな契約類型を定めることも提案されている（今瀬 2011、日弁連法務研究財団 2017）。

第三に、協働の相手方の民主的正統性をどのように考えるかという点である。行政は、首長や議会が住民の選挙で選ばれているという民主的正統性を持った存在であるが、例えば、そのような位置づけのない NPO が行政となぜ対等でありうるのか、ありえないのではないかという疑問に答えなければならない。NPO 自体の一般市民との関わりや当該活動に対する市民の理解などが欠かせないことはもとより、幅広い市民の参加も重要となる。また、NPO 活動に関する情報公開や透明性の確保が図られることが市民の信頼には欠かせない。これらによって、実質的意味での民主的正統性に準ずる存在となることができるのかという問いである。選挙で選ばれることだけが民主的正統性ではないと考えることもありうるが、首長や議会が一定のルールを設定することの重要性も軽視できないだろう。

上記の 3 点については、次の節で、それぞれの段階に沿って触れることとしたい。なお、「協働」は、これまで主として、「政策実施過程」における協働が意識されていることが多いと言えるが、今後は、「政策実施過程」ととどまらず、「政策形成過程」（企画段階など）における協働をも目指すべきであろう。そのことによって、行政と協働の相手方が実質的な政策協議に関わり、それが参加型プラットフォームの形成にも結び付くものと考ええる。

## （1）協働の相手方との間で求められるもの

### ① 企画段階における対等性

協働は、一般的には事業の実施段階で捉えられていることが多いだろう。事業の企画段階での協働にまで踏み込んでいることは少ないと思われるが、先に触れたように、本来は、最初の企画段階から協働することが本来の協働と言えるのではないだろうか。事業の企画段階では、近年、住民参加や参画に積極的に取り組む自治体が増えてきているが、それは、あくまで行政が主体として企画する中で、住民が入っていくイメージで捉えられる。そのため、「参加」、「参画」という言葉が使われている。企画段階からの協働は、「参加」、「参画」ではなく、行政と一緒に企画を検討するイメージになる。

企画段階からの協働は、もちろん望ましいことであるが、かなり難しい面があることも確かである。例えば、野鳥の会のように自然保護の分野での専門性が高く、当該分野で行政と協働して事業を行う場合は、企画段階から協働することが適切であり、また、それが可能であろうが、提案型協働事業の場合のように、事業の当初の企画が行政主導であるとともに、事業の採択自体を行政が行うことが予定されている場合などは、事業の実施段階から「協働」することになるのはやむを得ないと考えられる。

## ② 実施段階における対等性

協働は、先に述べたように、事業の実施段階で捉えられることが多い。ここで、一番問題になるのは、協働の最も重要な要素である「対等性」が確保されているかどうかである。そもそも、行政は豊富な情報を有しているのに対して、それに比較して協働の相手方は少ない情報であることが多いと思われる。したがって、自治体は、いわゆる「情報の非対称性」を解消するための支援を協働の相手方に対して行うことが求められる。

次に、事業を実施する上で、行政と協働相手の市民活動団体等との対等性・平等性の確保が欠かせないが、行政が優位に立って事業を進めるケースがしばしば見られる。例えば、「成果物（著作権等）の帰属につき、全ての権利を行政が取得するため、協働の相手方が利用できない」、「協働の相手方は意思決定権を持たない」、「違約金、解除権の定めが行政に限られている」、「契約書が請負的発想となっていて、瑕疵担保責任（無過失責任）が定められている」などが対等性に反すると協働の相手方から言われることも多い。これでは、対等性とは程遠いと言わざるを得ない。

そこで、対等性を確保するため、自治体では、協働事業として位置付けられた事業の委託契約について、委託契約のほかに協定（役割及び責任分担表付き）を締結し、本来あるべき協働事業の委託契約に近づける試みや、委託契約を締結しないで協定を締結し、協定書に協働事業を進めるにあたっての基本的な諸事項（事業費の負担等を含む）を定め、事業実施計画書及び役割分担表により事業の実施をしている事例がある。

さらに進んで、協働の事業においては「協働契約」という契約類型が提案されている（日弁連法務研究財団、2017）。ここでは、協働事業の特徴に応じた契約のあり方として、①行政と協働相手の市民活動団体等との対等性・平等性の確保、②市民活動団体等のノウハウを生かした事業遂行を可能とすること、③行政と協働相手との役割分担の明確化、④協議の機会の保証、⑤事業の実施により得られた成果（著作権等）の市民活動団体等への帰属、⑥市民活動団体等が安定的、意欲的に協働事業に取り組む環境の確保が重要であるとし、契約内容としては、

①市町村の費用負担義務の明記、②成果物に関する権利の共有、利用に関する市町村の原則的同意義務、③市町村の情報公開義務、④協働の相手方の解除権について定めが無い場合の、市町村の解除権に関する定めが無効、⑤協働の相手方が違約金を支払う旨の条項が無効、⑥協働の相手方に対して、無過失責任を負わせる条項が無効などが提案されている。

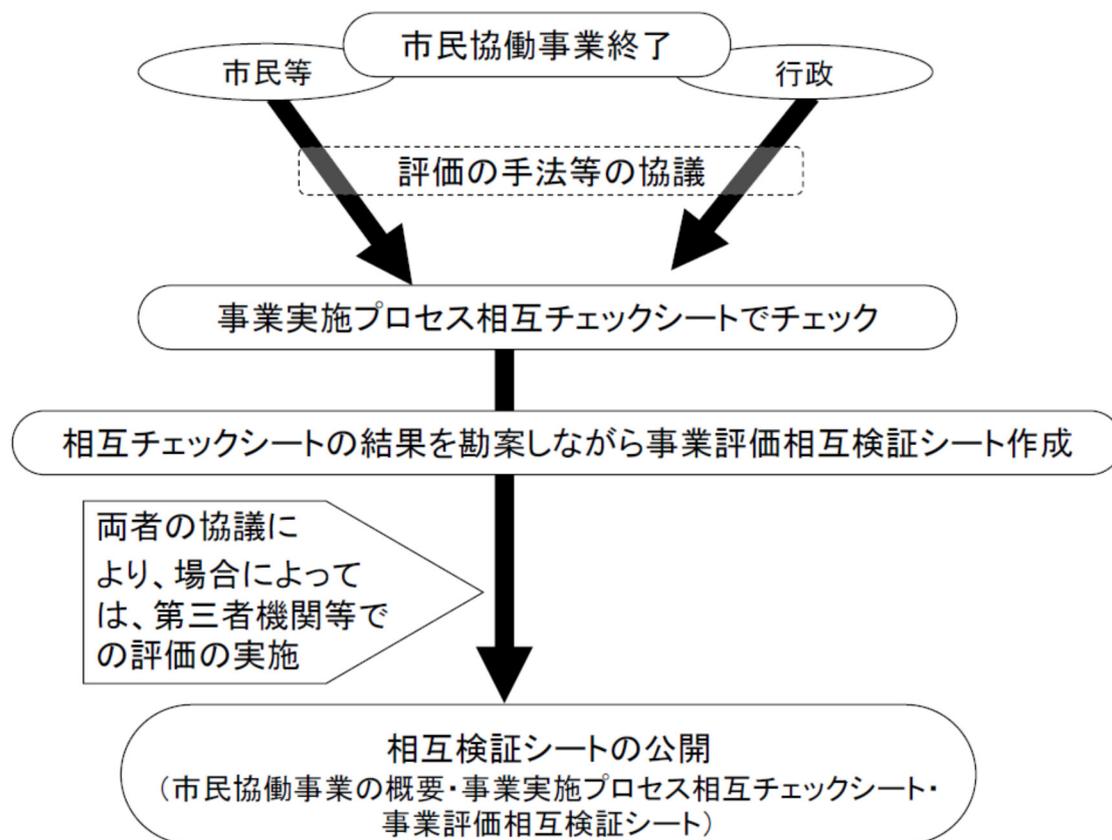
横浜市では、平成 24 年に市民協働条例が施行され、協働事業を実施する場合には協働契約を締結することが明記された。横浜市では、協働契約によって、「役割分担や責任の所在の明確化」や「成果と著作権が契約者双方に帰属する」など「より対等な立場で協働を進めることができる」としている。横浜市は、協働契約に「委託型」、「負担金型」、「補助型」、「共催型」の 4 種類があるとしている（横浜市市民局市民活動支援課「Ampersand 協働実践 市民と市職員のための協働契約ハンドブック」2019 年）。

### ③ 評価段階における対等性

協働の取組みに関する評価は、どのような基準で評価するのか、どのような効果が認められどのような成果につながったかということなどが問われるが、お互いに納得できる評価は難しい（小田切、2014）とも言われる。ここでも、行政と協働の相手側とが対等な立場で評価し、それを元に今後の取組みを改善していくことが重要である。

実際の例を見てみたい。横浜市では、横浜市市民協働条例第 15 条の規定に基づく事業評価を実施している。同条では、「市及び市民等は、当該市民協働事業の終了後（当該市民協働事業が年度を越えて継続する場合は、年度終了後）に、事業の成果、役割分担等について、相互に評価を行うものとする。」（第 1 項）とされ、その結果は公表する（第 2 項）こととされている。この評価は、次の図に示すように、まず、行政と協働の相手方である市民等が、「事業実施相互チェックシート」にしたがって、評価を行う。このチェックシートは、事業実施に伴う、それぞれの段階で、必要なことができていたかどうか、相互にチェックを行なうシートである。相互の視点からチェックを行い、その後、「事業評価相互検証シート」で総合的な評価検証を行う。

図2 事業実施の評価プロセス



「事業実施プロセス相互チェックシート」の評価基準は、5段階の評価となっており、それぞれの段階ごとに、次の表に示すような基準となっている。

表3 事業実施プロセス相互チェックシートの評価基準

◎相互チェックシートの評価基準

よくできた	まあまあできた	あまりできなかった	まったくできなかった
A	B	C	D

①事業計画段階

		団体等	行政
1	自分たちが達成すべき大きな目的やミッションについてよく話し合うことができましたか。		
2	お互いの立場や組織の違いを話し合っよく理解することができましたか。		
3	ニーズを把握して共有するとともに、この事業の目標と実施方法を話し合っ決めてことができましたか。		
4	実現のためにそれぞれが何をできるかを考え、話し合っ役割分担を定めることができましたか。		
5	会計のルール等、お互いの組織内部の取り決めについて、説明し合っよく理解することができましたか。		
6	事業を始めることや計画中であることを、ホームページや会報等を使って市民に発信することができましたか。		

②事業実施段階

		団体等	行政
1	率直な意見交換のもと、お互い対等な立場で事業をすすめることができましたか。		
2	お互いの強みや得意分野を、どう生かし合えるかを考え、提案しながら取り組むことができましたか。		
3	相手に任せきりにせず、お互いが役割を自覚して積極的に取り組むことができましたか。		
4	事業の進捗に応じて、目標、ニーズ、対象、実施方法などをふりかえり、修正しながら取り組むことができましたか。		
5	必要に応じ、関連する他の部署や団体などを巻き込みながら事業をすすめることができましたか。		
6	事業終了後の見通しについて、話しながら取り組むことができましたか。		
7	事業の進捗状況を、ホームページや会報等を使って市民に発信することができましたか。		

③ふりかえり段階

		団体等	行政
1	協働することで、単独でおこなうのに比べてどのような効果が得られたか、話し合っ共有できたか。		
2	受益者が満足を得られたかどうかについて、話し合っ確認することができたか。		
3	これまでを振り返って、お互いの考えに相違点がなかったかについて話し合い、確認する事ができたか。		
4	期待された事業成果を得られることができたか。		

先の図にあるように、第三者機関での評価が実施される場合もある。平成30年度においては、横浜市市民協働推進委員会で、「横浜市市民活動支援センター事業の評価・検証」が行われた（横浜市「平成30年度 横浜市市民協働条例に基づく市民協働の取組状況報告書」2019年）。

横浜市の例からも分かるように、評価段階でも、お互いに評価し合い、その違いについて議論するなど、お互いに理解を深める努力が重要である。それによって、「相互の対等性」が確保され、その後の協働の取組みがより深化することが可能となる。

## (2) 自治体が協働の相手方に対して求めるもの

### ① 説明責任

協働が公共の仕事に関わることを意味していることから、協働の相手方である NPO なり住民組織なりが、一般住民に対する説明責任を果たさなければならない。地域社会に対して、自分たちの活動がどのような効果をもたらしているのかを説明する必要がある。

NPO なり住民組織は、一般的には、それ自体では民主的正統性を有する存在ではない。協働の相手方として選んだのは自治体であるので、そのことについての説明は自治体がしなければならないが、事業の内容について十分な説明をするのは、協働する NPO なり住民組織ということになる。自治体は、協働の相手方に対して、適切に説明責任を果たすように求める役割があると言える。なお、第 3 章 1 の上越市の地域協議会は、委員の公募制が導入されているため、例外的に、民主的正統性を有していると評価できる（第 3 章 1 参照）。

### ② 情報公開

協働の相手方は、一般的には、自治体の情報公開条例の直接の対象とはなっていないことが通常である。しかし、公的資金を使って協働しているのであるから、そのお金の流れについて情報開示することが求められる。自治体の業務を代行していると言える指定管理者は、自治体と同様に、情報公開条例において、「実施機関」として位置づけている自治体も少数ながらある。本来的に、指定管理者は「実施機関」として位置づけるべきと言えるが、協働の相手方は、そのような位置づけとは異なり、役割を分担しながら、対等な立場で「協働する」存在であるので、「実施機関」として位置づけるのは難しいかも知れない。しかし、公金の流れを公開することは必要であるから、少なくとも公金の流れについては、協働の相手方に対して公開することを義務付け、住民からの情報公開請求権も認めることが適切と考える。

## (3) まとめ

### ① 協働を担保する制度

協働の実効性を確保するためには、それを担保する制度が必要となる。その制度は、条例、規則、要綱、契約など、様々なものがあり得るが、自治体と協働の

相手方の双方に対して一定程度の拘束力を有するとともに、一般住民、市民へも、協働の実効性が確保されていることを伝える効果が期待できる。

本節では、主として、行政と協働する相手方として、住民もしくは自治体の区域内で活動する NPO をはじめとする諸団体を念頭において述べてきたが、第 3 章で取り上げた上越市や伊賀市の自治体内分権における地域自治組織（地域協議会等）や地域運営組織が行政と協働して行う事業についても、同様のことが妥当するものと言える。ただし、地域自治組織に関する制度については、自治体内分権が実効性を持つためには、別途の実効性を確保するための仕組みが必要となることは言うまでもない。

ここでは、1 例のみ挙げることにする。上越市及び伊賀市いずれにおいても、地域協議会の権限として、①市長から意見を求められた案件（諮問事項）について審議し、意見を述べること、②地域協議会が自主的に選んだテーマについて審議し、市長に意見を述べること、③市長は、あらかじめ、地域協議会の意見を聴かなければならない事項が定められていることは共通している。しかし、③の対象として、公の施設に関する事項について、上越市では、「区域内の重要な公の施設の設置及び廃止に関する事項」が定められているのに対して、伊賀市では、「区域内の重要な公の施設の設置に関する事項」は対象となっているが、「区域内の重要な公の施設の廃止に関する事項」は対象外となっており、現に、現実の事例としても、具体的な公の施設の廃止に関して意見が聴取されないまま、市本庁の判断で廃止されていた。地域にとって、現にある公の施設が廃止される方が、新たに設置されるよりも反対意見が出されることが多いのが一般的であるので、「廃止」も対象とするのが適切と考える。

## ② 自治体職員の意識改革

協働にあたっては、協働の考え方が浸透していることが重要である。協働事業は、協働の担当部局とは別の部局が実施することも多い。特に、協働事業の提案を受けて実施する場合は、そのようなケースが多いと思われる。協働担当部局と事業部門の組織の連携が欠かせない。良い協働事業の提案がされたとしても、行政側の職員の対応が協働の理念を十分に理解していなければ、成果を上げることは難しくなる。

協働の留意事項として、「一緒に問題解決していくこと」や「対等性の確保」などについてこれまで述べてきたが、一番の要は、お互いに良く話し合っ、物事を一緒に進めて行くことに尽きると言っても過言ではないと思う。話し合いをしっかりと行う意識を十分に持っていれば、協働の過程で生じる諸問題は解決できるものと思う。

【参考文献・資料】

大久保規子「協働の進展と行政法学の課題」(『行政法の新構想 I』磯部力、小早川光郎、芝池義一編著、有斐閣) 2011.11

今瀬政司「地域主権時代の新しい公共：希望を拓く NPO と自治・協働改革」学芸出版社、2011.12

渡辺光子「NPO と自治体の協働論」日本評論社、2012.3

牛山久仁彦「住民協働と公共サービス」(『公共サービス改革の本質』武藤博己編、敬文堂) 2014.1

小田切康彦「行政-市民間協働の効用：実証的接近」法律文化社、2014.4

新川達郎「地域の課題を誰が担うのか：担い手の多様化と協働の思潮の中で」(『都市問題』第 106 巻第 5 号)、2015.5

原田晃樹「官民役割分担の二面性：サービスの担い手か、自治の担い手か」(『都市問題』第 106 巻第 5 号)、2015.5

日弁連法務研究財団「協働契約モデル条例案から考える 行政との協働セミナー」報告書、2017.4

横浜市市民局市民活動支援課「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」2019 年 2 月

横浜市「平成 30 年度 横浜市市民協働条例に基づく市民協働の取組状況報告書」2019 年 9 月

## 6章 おわりに：これからの地域コミュニティ・ガバナンス

大杉覚（首都大学東京法学部 教授）

### 1. 地域コミュニティ・ガバナンスと地域協働のこれまで

協働が参加とともに住民自治をめぐる課題として強く意識され、自治立法をはじめとする様々な自治体政策によって制度保障化が進められたのは、2000年地方分権一括法施行をもって区切りとされた第1期地方分権改革の終盤あたりから2000年代半ばあたりにかけてだといえる。ニセコ町（北海道）がまちづくり基本条例（2001年施行）を制定したのを皮切りにして、その後各地の自治体で自治基本条例が制定されるようになったことからもうかがわれる。

ニセコ町まちづくり基本条例では、協働の概念こそ示されていないが、情報共有の推進とまちづくりへの参加の推進などを柱として丁寧に規定されており、また、コミュニティについての規定が設けられ、まちづくりの重要な担い手として位置づけられた。その後、杉並区（東京都）自治基本条例（2003年施行）では参画及び協働の原則が明確に規定され、「区民等及び区は、協働に当たり、対等協力の原則に基づき、目的及び情報を共有し、相互理解と信頼関係を築くよう努めるとともに、区は、区民等の自主性及び自主性を尊重しなければならない」

（第25条第2項）、多摩市（東京都）自治基本条例（2004年施行）では「市の執行機関は、地域の課題を解決するため、自立的に活動する各種団体等の自主性を尊重し、協働を進めるものとします」（第25条第2項）、伊賀市（三重県）自治基本条例（2004年）では協働を「市民、市、市議会及び各種団体がそれぞれに果たすべき責任と役割を認識し、相互に補完、協力することをいう」と定義し、自治の基本原則の一つとして「まちづくりは、市民や市など各主体が協働して行うよう努める」と規定しており、また、大和市（神奈川県）自治基本条例（2005年）でも協働を「市民、市議会及び執行機関が、自主性を尊重し対応な立場で相互に補完し、協力することをいう」（第3条）と定義づけ、参加及び協働の原則に関する規定を置いた。

上記のようないち早く住民自治の制度保障に取り組んだ自治体の自治基本条例を通じて、1990年代までの多様なまちづくりでの実践のなかで育まれてきた、参加・協働に関する概念の定義や原則、コミュニティに関する考え方についての規定が標準装備されるべき事項として次第に認識されるようになり、今日に至る自治体の参加や協働に関する基本的なあり方が形成されたといつてよい。自治基本条例以外にも、参加条例や協働条例などが以降多くの自治体で制定され、また、参加・協働に関する指針やガイドラインなども相次いで打ち出されたことで、2000年代半ばあたり以降からは単なる理念にとどまらず制度保障に基づく

実践が進められたのである<sup>1</sup>。

以上のように、参加・協働の制度保障が拡充され、住民自治、ひいては自治体ガバナンスがより充実してきた一方で、住民参加や協働は、住民による行政参加、行政との協働と（少なくとも行政側からは）みなされ、あくまでも行政を主体としてそこに参加・協働する住民を客体として位置づける発想に陥りがちであったことは留意すべき点だろう（2章粉川論文参照）。ほぼ同時期に、三鷹市（東京都）が市民会議方式の市民参加で総合計画の策定を進めた際に、市民主体の「みたか市民プラン 21 会議」（1999 年）と市とがパートナーシップ協定を締結し、双方の役割分担や相互協力の内容をあらかじめ明確にする取組みを試みた例や、大和市が「新しい公共を創造する市民活動推進条例」（2002 年施行）を制定した例は、参加、協働のあり方に一石を投じたものであった。三鷹市のパートナーシップ方式はその後定着したとはいえなかったものの、地域協働におけるパートナーシップの考え方の重要性をあらためて認識させるうえで意義があったのは確かだろう。また、大和市の条例に基づく市民による行政提案事業、公募型補助金制度などは、広く全国の自治体に採用され、波及していくうえで一つのモデルを提供したのは周知のとおりである<sup>2</sup>。

また、もう一つ留意すべき点は、とくに 1990 年代終わりから 2000 年代前半あたりでは、特定非営利活動促進法（1998 年）制定を受けて NPO 向けの政策に多くの自治体が力点を置くようになった反面、地域コミュニティといかに関係づけるかが模索された時期でもあった。NPO と地域コミュニティを「水と油」の関係にたとえる自治体関係者も少なくなかったし、当事者である NPO 関係者や町内会自治会関係者自身もそのように捉える嫌いがないわけではなかった。

その一方で、先述の大和市「新しい公共を創造する市民活動推進条例」のように、いち早く「新しい公共」に目を向けた例もある。「一人ひとりの暮らしの中には、『私』だけの問題からみんなの問題へと、『公共』の領域へ広がっていくものがあります。そのような問題を、私たちは長い間、行政だけに委ねてきました。その反省から、この 10 数年、福祉や環境、教育、国際交流など『公共』の領域に参加する市民や市民団体が急速に増えてきました。事業者も、地域に役立つ活動や市民との連携に目を向け始めています」（大和市条例前文）といったように、公共私を射程に収め、「共生」の理念をうたう取組みも模索されるようになったのである。

その後、東日本大震災をはじめとする大規模災害の多発、少子高齢化・人口減

---

<sup>1</sup> 大杉覚『住民と自治体-自治体経営への住民参加』（分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.1）財団法人 自治体国際化協会・政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター、2007 年、10 頁。

<sup>2</sup> 大杉前掲 21～22 頁。

少による縮減社会の到来などから、地域力や地域の絆などの表現が多用されたことからもうかがわれるように、地域コミュニティに関する施策に再度真摯に向きあおうとする傾向が強まった。

地域コミュニティ・ガバナンスが制度保障面のみならず、実質的な活動面でも豊富化させようとする動向が、個々の自治体の取組みではもちろん、国の施策面でも強まってきたが、その契機は上述のような以前からの様々な取組みの蓄積のなかに認められることをあらためて指摘しておきたい。

## 2. 地域コミュニティの役割の再定義

地域コミュニティに期待される役割は、端的に言えば、自助や公助だけでは掬い上げきれない領域、すなわち、互助や共助だといえる。地域社会で起こる諸問題を、「制度の狭間」問題、そして「社会の隙間」問題と捉えてみることで確認してみたい<sup>3</sup>。

「制度の狭間」問題とは、法令等の諸制度や既存の行政分野の対象からはずれてしまうことで、本来ならば対処されるべき問題状況が放置されてしまう状態を意味する。例えば、イノベーティブな取組みに挑もうとする起業家向け支援策が準備されていなかったり、ケアを受けて当然なはずの社会的弱者が取り残されてしまったりするのも、「制度の狭間」問題に直面してのことである。行政・社会の縦割りの「狭間」にあって、自助では立ち行かない問題状況に対して、切れ目ない包括的な制度運用を可能とする政策を実現させないかぎりには、「制度の狭間」問題は残り続けることになる。根本的には政策的・制度的な対応が図られるべきだとしても、時間もコストもかかるとすれば、問題が深刻な場合や緊急性が高い場合、応急的な代替策として地域コミュニティの次元でのきめ細かに対応することが考えられるだろう。

他方、とりわけ人口減少時代に顕著となる社会の縮減にともなって生じがちなのが「社会の隙間」問題であり、地域の困りごととされる問題状況の多くが「社会の隙間」問題に起因するといっても差し支えない。例えば、平谷論文1章4で指摘されたような、孤独な高齢者の見守り・寄り添い活動であるとか、災害時の高齢者などの避難弱者の避難、道普請など生活環境の整備もそうである。そのほかにも、店舗が撤退してシャッター街になったため買物に困っているといった買い物困難問題、管理が行き届かず防犯・防災上不安視される空き家問題、あるいは、バス路線が撤退したため通院・買い物に困っているといった地域交通問題なども「社会の隙間」問題である。これらは表現形態こそ違えども、人間関係や空間、ネットワークといったつながりがあるからこそ意味のあったものに、隙間

---

<sup>3</sup> 以下の記述については、大杉覚「『チーム我がまち』とこれからの地域づくり」『月刊ガバナンス』2020年1月号、14～15頁参照。

が生じたことで発生した問題である。

「制度の狭間」問題と「社会の隙間」問題が重なり合えば、問題状況は複雑化・深刻化しがちである。こうした問題状況に対しては、一般的に二通りのアプローチが想定される。

一つは課題解決型アプローチである。「社会の隙間」問題は「制度の狭間」問題をより深刻にするのだから、「隙間」とはまさに解決されるべき「課題」だと捉えて、例えば、人手不足ならばその穴を充足すべきであり、空き家は新規入居者を探して解消されるべき対象と措定して、その「隙間」を埋めることを解決策＝目標と位置づけることになる。目標達成に向けて、客観的かつ科学的な基準を満たす適切な手段を選択し、効率的・効果的に解決しようという考え方が、課題解決型アプローチの基本である。

いま一つは、共鳴共感型アプローチである。この発想では「隙間」は「課題」というよりも「ニッチ」であり、「チャンス」でさえありうるという考え方に立つ。空き家や空き店舗は資産がない若者の住居や起業に役立つ、耕作放棄地は新規就農者を迎え入れ、新たな作物栽培に取り組む実験場として利用可能であるなどと、創造性や快適さ、精神的豊かさを大切な価値基準として捉え、さまざまな主体による連携・交流を形成し促すことを通じて、信頼と納得の関係を深め、共感を醸成することを重視するアプローチである。

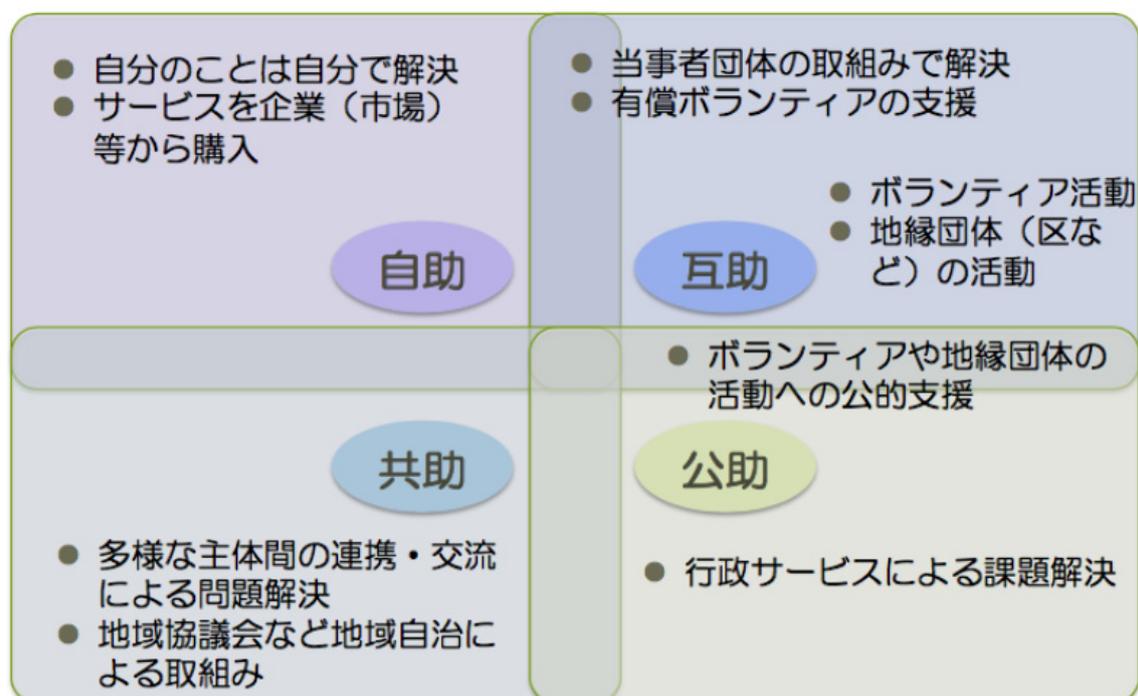
いうまでもなく、いずれかのアプローチが正解ということではないが、どちらかといえば、自助や公助は前者の課題解決型アプローチを志向し、得意とするだろうし、これに対して、互助や共助の関係性から形成される地域コミュニティは後者の共鳴共感型アプローチに親和性がより強く認められるだろう。

今日では、「地域共生社会」の形成が重視されている。例えば、厚生労働省が公表した『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）（平成29年2月7日）では、「社会的孤立」の問題や「制度の狭間」に陥っている人々の問題などが存在することから、「つながり」を再構築する必要性を強調し、「つながりのある地域をつくる取組は、自分の暮らす地域をより良くしたいという地域住民の主体性に基づいて、『他人事』ではなく『我が事』として行われてこそ、参加する人の暮らしの豊かさを高めることができ、持続していく。また、社会保障などの分野の枠を超えて地域全体が連帯し、地域の様々な資源を活かしながら取り組むことで、人々の暮らしにも地域社会にも豊かさを生み出す。これが、『我が事』『丸ごと』の地域づくりを育む仕組みへと転換していく改革が必要な背景である」としている。

福祉・医療など社会保障の領域だけにとどまらない、地域共生社会の実現が現代では求められていることを考えたとき、地域コミュニティによる共鳴共感型アプローチによる問題状況への接近がその役割として期待されるといってよい

だろう。昨今、国では小さな拠点や地域運営組織の議論が展開されているが、これらについて考えていくうえでも、互助や共助をベースとした地域コミュニティの多様性やふくよかさを活かした、多主体間での地域協働による「我が事」・「丸ごと」の地域づくり＝地域共生社会形成の視点からの考察が望まれるだろう。

図1 地域共生社会と自助・互助・共助・公助



（出典）地域包括ケア研究会報告書掲載資料をもとに筆者修正

### 3. これからの地域コミュニティ・ガバナンスに向けて

これからの地域コミュニティ・ガバナンスは、多様な主体を包摂し、それぞれが当事者性を発揮できるような仕組みから成り立ち、そうした関係性をより厚みのあるものとする多様な取組みを展開することが求められる。こうした地域コミュニティ・ガバナンスの実現に向けて行政が取るべき姿勢について3点ほど、最後に述べたい。

第1に、地域社会における行政の立ち位置を再確認にすることである。行政もまた、地域コミュニティ・ガバナンスにおける一主体、一当事者として、地域における他の主体に対する最も重要な「支え手」とすると同時に、自治体はその存立基盤とする住民からの信託をはじめ、業務を円滑に進めるうえで不可欠な信頼・信用の「受け手」でもあることが適切に自覚されているかどうか問われる。

第2に、多様で多面的なマネジメントが受容される必要があることである。行政が想定するPDCAなどのマネジメントの発想は、地域コミュニティを構成する多様な主体のそれとは必ずしも合致しないばかりか、不必要な場合もありうるし、仮に行政側から一方的に押し付けられた場合にはかえって有害となることもありうる。自律的なマネジメント体制を構築し、しかも他地域を支援するまでの態勢を誇る地域も現に存在する（例えば、3章3穴戸論文及び4章2大杉論文で言及した、きらりよしじまネットワーク（山形県川西町）及びおきたまサポートネットワーク）。仮に十分なマネジメント力を持ち合わせていない場合でも、行政よりもより寄り添った対応が可能な中間支援組織（例えば、3章5粉川論文、4章2大杉論文で言及した、一般財団法人明石コミュニティ創造協会、3章7原口ヒアリング論文で紹介された牧之原市の市民ファシリテーター）や外部専門家による支援が受けられる仕組みづくりの方が望ましいことがある。あるいは、多様な主体間で相互学習が進むような機会・場（研修、活動報告会など）を提供したりするなど、一回性のものではない、多様な伴走型支援のあり方がこれからの地域コミュニティ・ガバナンスにとってふさわしいものとして検討されるべきだろう。

第3に、地域コミュニティ・ガバナンスのあらゆる局面で民主性が確保されるよう、しっかりとした原則を打ち出し、実効的に遵守させる取組みこそが行政が主導的な役割を果たすべき領域である。

地域コミュニティに共通した課題として、若手人材が不足する、世代交代が進まないなどの課題がしばしば指摘されるが、多くの場合、多様性が配慮されず、男女・世代などが特定化されたり、役割が固定化されたりするなど、旧態依然とした民主性を欠如した組織運営がなされていることにその主たる原因を求めべき場合が少なくない。地域自治の現場では許容されがちな「女性のいない民主主義」「若者のいない民主主義」を是正し<sup>4</sup>、行政が本来果たすべき普遍的な公平・平等の実現が求められる。

そのためにも重要になるのが地域人財づくりである。しばしばリーダー不在を地域づくりがうまくいかない理由に求める議論が見られるが、むしろ、地域協働では、ときに独断的になりがちなトップ・ダウン型の役職付きのリーダーよりも、オープン・マインドで支援や連携をエンカレッジする、サーバント・リーダー的存在が重要な役割を担うことが少なくない<sup>5</sup>。地域人財づくりが強調されながらも、こうしたサーバント・リーダー型人財の確保・育成にまだまだ十分に目

<sup>4</sup> この点については、大杉覚「『一人一票制』と開かれた地域ガバナンス」『月刊ガバナンス』2019年12月号、98～99頁、同「中間支援のマルチスケールな可能性（上）」『月刊ガバナンス』2020年1月号、100～101頁参照。

<sup>5</sup> 大杉覚「中間支援のマルチスケールな可能性（中）」『月刊ガバナンス』2020年1月号、98～99頁参照。

が向けられていないのが現状であろう。あるべき社会像の変化に対応したあるべき人財像を再構築する取組みが求められていることを最後に指摘したい。



ローカルガバナンス新時代における地域コミュニティの役割及び  
研修に係る研究会報告書（令和元年度）

---

令和2年3月 発行

編集 一般財団法人 自治研修協会  
発行 〒190-8581 東京都立川市緑町10番地の1  
☎042 (540) 4438

印刷 株式会社 三州社  
発行 〒105-0012 東京都港区芝大門1丁目1番21号  
☎03 (3433) 1481

---

本書からの無断複写・転載を禁じます





