

地域コミュニティ支援をめぐる構造と課題（1）

—山形県内における地域担当職員制度の実態をもとに—

櫻井 常 矢

The structure and the issue concerning the support to community (1)

— Based on the actual situation of the community support staff system in a Yamagata prefecture —

Tsuneya SAKURAI

I. 地域コミュニティ支援の諸相

(1) 教育的課題としての地域コミュニティ支援

各地では、参加や協働といった政策理念に基づくまちづくりを推進する自治体が少なくない。それは、計画策定等の政策形成過程はもとより、地域課題解決への財の配分にまで住民参加を求める住民主体のまちづくりを描くものから、他方で強力な行財政改革を旗印とした首長トップダウンによる行政のスリム化策として現出するものなど様々である。今後確実視される高齢化及び人口減少による地域コミュニティの危機、自治体の財政危機の一層の深刻化、あるいは特に合併自治体を中心とした議会議員定数削減などから現われる住民の意思反映の困難さなどを考慮したとき、行政と住民との協働や住民参加のあり方は制度的にも実践的にも自治体改革の必須課題であると言える。同時に、こうしたパートナーシップ型の自治体経営は、行政との協働のパートナーの存在を求める。行政との従来からの関係構造を乗り越える住民の意識改革、あるいは協働主体として求められる知識、技術の獲得など、すなわちパートナーの育成・支援という教育的課題がそこに現れる。他方で、そうした支援・育成の機能が官民双方の役割として見出される。

日本においてはすでに1998年の特定非営利活動促進法制定以降、情報収集と発信、活動・事務スペースの貸与、専門的助言等によるインキュベート機能を有した市民活動・NPOへの支援を目的とした中間支援施設（公設・民設）・組織などが各地で展開してきている。さらに近年は、都市部、農村部を問わず過疎、高齢化に起因する地域コミュニティの衰退に対して、地域コミュニティの育成・支援を意図した様々な取り組みが官民双方の動きとして顕著である。従来からのNPO支援を含む地域コミュニティを総体として育成・支援することを意図した中間支援施設・組織の構想と実

践もまた模索されている¹。同時に、このような中間支援組織の設立ではなく、行政職員による直接的な地域コミュニティ支援を推進する自治体もある。小学校区や行政区あるいは集落など一定のエリアごとに行政職員を地域担当職員として配置する制度（本論ではこれを「地域担当職員制度」と称する）である。しかし、地域コミュニティの‘支援’とは、そもそもどのようなことを意味するのか。そうした支援主体をめぐる技術的、社会的（関係性）、政策的課題などが想定される。こうした諸課題はまた、従来から住民とともに地域のくらしと向き合う学習活動を積み上げてきた社会教育行政の蓄積や方法、住民と行政職員との関係のあり方との関連から、地域コミュニティ支援主体をめぐる構造的課題としてもまた浮かび上がる。

(2) 地域コミュニティ支援の諸相と社会教育行政

こうした社会教育行政との関係は、地域コミュニティ支援をめぐる政策を展開する上で不可避の課題となっている。各地の行政が具体的に課題とするのは、まちづくりを担当する企画部門や市民活動支援行政（首長部局）と社会教育行政（教育行政）との関係である。近年の動向としては、社会教育行政職員への首長部局（まちづくり担当）との併任辞令の発令、あるいは地域の学習活動の拠点である公民館のコミュニティセンター化、さらには社会教育行政そのものを首長部局に移管するものなど、地域コミュニティのあり方が政策課題に浮上することと並行して社会教育行政の再編が進んでいるのが実情である。社会教育行政の存在が地域のくらしに身近であるがゆえに、こうした再編に対して住民の反対運動が巻き起こったり、あるいは首長選挙の争点にあがったりする自治体もみられるなど各地の関心は高い。特に近年の市町村合併あるいは行財政改革の流れが、このことを加速度的に進めたと言ってもよい。例えば、市町村合併後の自治体経営の柱として、校区や公民館区を単位エリアとした住民自治組織を設置し、その拠点施設として社会教育施設（公民館）を位置づける手法が顕著である。行財政改革の論理の中では、社会教育施設職員の引き上げに合わせ指定管理者制度の導入が図られるなど、自治組織の設立・展開と相俟って社会教育施設の再編が進みつつある。公民館職員引き上げと並行して進む地域担当職員の配置など、住民から見れば矛盾した状況も現れてきている。

しかし本研究において問題にすべきは、首長部局か教育行政かといった二者択一的な議論ではなく、どのような地域コミュニティ支援を実現すべきなのかをめぐって、その構造と課題を明らかにすることである。従来から最前線で地域コミュニティと向き合ってきた社会教育行政（職員、施設、事業）との関連に基づく検討によって、この課題はより明らかになるものとする。こうした地域コミュニティ支援をめぐる諸状況から、本研究では、第1に地域担当職員制度、第2として指定管理者制度等による社会教育施設の再編、そして第3に中間支援組織（施設）の新たな機能の3点を研究課題として位置づけたい。

II. 地域担当職員制度とその実態

（1）地域担当職員制度とは

上記の研究課題のなかでも本稿では、地域担当職員制度（以下「担当職員制度」）を取り上げる。同制度については、1968年に「地域担当制」として導入した千葉県習志野市が全国的な先駆けであり、近年もなお「参加」「協働」のまちづくりの理念に基づき導入する自治体は増えつつある。習志野市では、地域担当制と並行して「まちづくり会議」を推進している²。まちづくり会議は、市内16のエリアごとに設置され、地域の町会、自治会、各種団体、公共施設・機関の長、そして地域担当職員によって構成される任意の組織である。まちづくり会議は、①地域の交流の場、②行政や地域の「情報を交換する場」、③地域課題の発掘と解決策についての「地域の話し合いの場」、④話し合った内容について「役割を決め、実行に移す場」、⑤「地域における意見や要望等を直接市政に反映させる場」という役割が掲げられている。特に⑤については、まちづくり会議のメンバーを中心とした「まちづくり予算会議」として、毎年の予算編成時期の前に地区ごとに開催される。市の財政状況や予算に関する情報共有を行った上で、まちづくり予算会議では地域が抱える課題や要望を整理し、緊急性を有するものを中心に地区予算要望として地区担当職員を通じて行政に提出される。行政内部では、この要望をまちづくり推進課が集約し、各担当部局にて検討がなされ、次年度予算に反映されるものや実施計画に組み込まれるものなどに整理される。そのほか地域担当職員は、地域行事への参加など住民とのコミュニケーション機会を通して、行政と地域とのパイプ役を担うことになる。しかし、総じて同市の「地域担当制」は、住民の要望の円滑な反映を担うものである。むしろその諸要求にどの程度まで対応可能なのか。要望の「承り役」だけで、分権時代の地域経営の促進者となり得るのかどうか。現在の自治体の財政事情をみると、住民、行政相互の役割分担、あるいは高齢化、人口減少の現実を見ると、縦割りの関係にある地域の諸団体の横のつながりをつくる必要性など、自治体・地域をめぐる環境変化を直視する必要がある。地域と行政とがどのように向き合うべきかを含め、地域担当職員制度の目的と具体的な地域担当職員（以下「担当職員」）の行動のあり方を検討する必要がある。

先述の地域コミュニティと向き合う社会教育施設職員との関係においても、担当職員と公民館職員の間には住民活動を支援することへの考え方の相違、住民との関係の持ち方をめぐる役割の違い、住民協働という理念への見解の相違などがみられるなど、様々な混乱が現われている。あるいは前章で指摘した地域自治組織の拠点となる公民館の再編の論拠としては、教育施設から地域づくりの拠点施設への移行（その多くが首長部局への移管）ということがあげられるのだが、この場合にも地域コミュニティを支援することの内実は曖昧なままである。昨今導入が推進されようとしている集落支援員制度でも、「集落点検」「集落での話し合い」など役割の記載はあるものの、他方で「活動内容や活動体制の検討」とあるように具体的な制度利用の目的や活動内容については各自治体の

裁量に任されている³。

従来、行政と市民との間には、時に依存的関係として、あるいは二項対立的な図式としてその硬直的構造が存在していたが、この関係の再構築は分権時代の自治体経営にとって重要な要素であり、その一役を担う担当職員の役割を明らかにすることもまた同義と言える。担当職員が、(制度の目的や具体的活動内容は別として)行政と住民との挟間に立ってそのつなぎ役や相互信頼の醸成を図るものであるならば、こうした協働関係をコーディネートする人材の創出や自治体内部におけるシステムの構築は急務である。こうしたことから、地域コミュニティを支援するとはどのようなことを意味し、支援をめぐる課題とは何かを明らかにすることが本稿の目的である。以下では、山形県内の市町村自治体を対象に、担当職員の配置状況、制度の目的、成果等を整理しながら、同制度の課題と今後の展開の可能性を検討する。

(2) 山形県内市町村の動向

山形県は、人口約118万人、市町村数は現在35(13市19町3村)となっている。同県の市町村合併(平成の大合併)についてみると、合併による市町村の減少率は全国第42位、一市町村当たりの平均人口は全国の65,000人に対し36,000人という状況であり、全国との比較において市町村合併が進まなかった状況がある⁴。地域コミュニティにかかわる山形県の政策について特徴的なのは、2007年度より地域コミュニティ再生促進事業を立ち上げ、全県的な再生事業に取り組んでいることである。具体的には、①モデル地域を選定しての実践的な集落再生の試み(2007年度)⁵、②県内市町村行政の関係する職員を集めての継続的な「地域コミュニティ研究会」の実施(2007年度から年間5回程度実施)⁶、③「地域コミュニティ支援検討会」を設置し、官民協働による地域コミュニティ再生の支援システムづくり(2008年度)、並びにその社会実験の展開(2009年度～)、④県総合支庁並びに市町村行政職員対象のファシリテーション研修など、いずれも県、市町村そして外部アドバイザーとのコラボレーションに基づく政策的、実践的なアプローチによって積み重ねられてきている。特に地域コミュニティ研究会では、県内市町村の多くが関心を寄せる「地域担当職員制度」がテーマの一つとして取り上げられている。表1は、県内市町村の担当職員制度の導入状況である⁷。担当職員制度を「導入している」8自治体(22.9%)、「導入予定である」3自治体(8.6%)、「導入を検討している」5自治体(14.3%)となっており、これらを合わせると導入に向かおうとしている市町村が16自治体(45.8%)と半数近くに及んでいることが分かる。

次に配置体制について、配置エリアは地区(旧村あるいは中学校区単位)、小学校区、行政区、集落など様々なエリアで配置されている⁸。担当職員数についても、全職員(首長、教育長、技師等を除く)を配置しているところから、まちづくり担当課の職員のみ少数精鋭型ですべてのエリアを網羅している自治体まで多様である。例えば広報の配達などを主な役割とし、専ら住民とのコミュニケーションに担当職員制度の力点をおく自治体などは全職員を配置する傾向にあるなど設置目的との関連が深い。また、当該地域に居住する職員を優先的に配置する自治体もあれば、その逆

表 1：地域担当職員制度の導入状況

導入の状況	市町村数	割合 (%)
導入している	8	22.9
導入予定である	3	8.6
導入を検討している	5	14.3
導入の考えはない	5	14.3
未定	13	37.1
その他（過去に導入の検討を行った）	1	2.8

（居住する職員以外を配置）もあった。なお、庁内で担当職員を「公募している」3、「公募していない」7、「その他（初年度の未公募）」1という状況もみられた。また、地域の最前線で業務に携わる公民館職員と担当職員の兼務を実施している所は3自治体であった。

表 2：制度の目的と担当職員の役割

目的	取り組むべき事柄	担当職員の役割
協働のまちづくり	◇住民と行政との役割分担 ◇行政施策の見直し	◇施策や事業に関する情報提供 ◇地域課題解決の手法について自助・共助・公助の整理を行う
		◇地域づくりへの助言・後方支援 ◇地域課題の抽出把握
住民主体の地域づくり	◇住民主体の地域づくりへの転換 ◇課題解決に取り組む力をつける ◇自治組織運営の活性化	◇地域計画の策定支援 ◇事務的支援（視察手配、文書作成等） ◇補助金・助成金の情報提供 ◇会計処理など地域経営の指導助言
住民とのコミュニケーション	◇住民と行政との信頼関係の構築	◇住民ニーズの把握
	◇行政職員の地域理解	◇定期的広報送達業務
	◇住民と行政との情報共有	◇区長文書の配達
	◇地域リーダーの相談窓口の一本化 ◇住民に関係する一般事務の円滑化	◇行政と住民との連絡調整 ◇住民要望を施策（担当課）に反映

次に、制度の目的と担当職員の役割についてである。これについては、概ね以下のように整理できる（表2参照）。制度の目的については、①協働のまちづくりの推進、②住民主体の地域づくりの推進、③住民とのコミュニケーションの3つに分類される。①については、協働の概念の解釈自体が一様でないことを否定できないが、住民と行政との役割分担を図ることが取り組むべき事柄

とされている自治体が多かった。その場合の担当職員の役割としては、「行政の施策や事業に関する情報提供」、当該地域で整理された課題の解決手法として「自助・共助・公助の整理を行う」となっている。②については、住民自身の課題解決能力の育成、自治組織における合意形成や会計事務など運営の活性化が必要とされ、そのための担当職員の役割としては、「地域づくり活動への後方支援」「地域計画の策定支援」「視察研修の手配や文書作成、会計処理などに関する事務的支援」などがあげられる。③については、行政職員自身が地域理解を図ることや地域リーダーの相談窓口を一本化する必要性など、互いの情報共有を通して住民と行政職員との信頼関係を構築することが求められている。担当職員の役割としては、「広報の送達業務や文書の配達」、「住民要望の施策への反映や担当課へのつなぎ」を行うことがあげられていた。

次に担当職員制度導入による成果についても聞いている。「行政職員として地域課題への認識が深まった」「地域の会合に職員自身が出席するようになった」などが散見されたが、総じて成果への回答数は少ないものであった。もちろんこうした取り組み自体、数値化したり、可視化したりすることが困難であるため主観的評価になることは否めないが、全体の気運の盛り上がりはまだまだのようであった。むしろ「担当職員としての活動と本務との適切な時間調整の必要性」「支援方法の明確化」「人材育成の必要性」「住民と行政の双方に協働への理解が不十分」など、担当職員制度をめぐる課題の方が多く記載されていた。

(3) 最上町地域づくり協働隊

山形県最上町は人口約 10600 人、県北東部、宮城、秋田県境の山間に位置し農林業を主産業としている。同町は、2008 年 9 月隣接する自治体との合併協議への不参加を表明し自立のまちを宣言している。また、現首長のもと「自治協働のまちづくり」を政策理念に掲げ、県内市町村に先駆けて 2003 年 6 月より「地域づくり協働隊」として担当職員制度を導入している。同町では、実施要綱を定め、町長、副町長、教育長、医師を除く全職員を配置してその推進を図ってきている⁹。以下はその概要である。

【目的】

開かれた行政、信頼される行政、成熟した自治社会の確立にむけ、住民と町職員がそれぞれの役割を分担し合い地域課題の解決に取り組む参画型の「協働のまちづくり」を実践することを目的とする。この目的を達成するため職員の地域担当制を設ける。

【業務内容】

- ①住民自治活動と交流活動の促進に向けた後方支援
- ②行政課題と地域課題の情報の収集と提供
- ③その他、住民自治活動の活性化に必要な事項

【対象地域及び協働隊の配置】

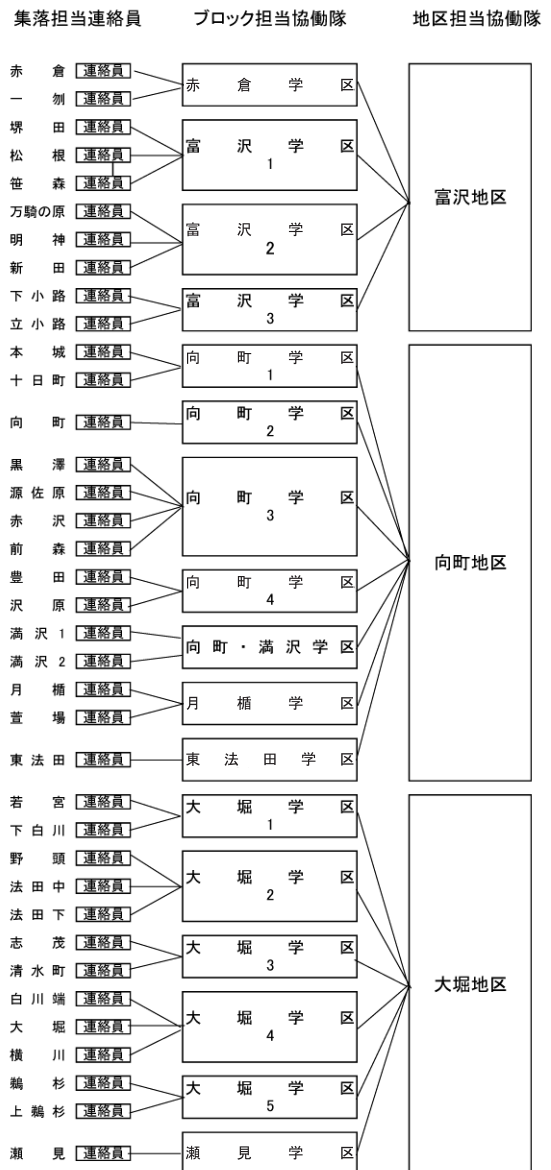
- ①集落担当連絡員：町内 37 の各集落に 1 名ずつ配置され、連絡員は原則集落在住の職員とし、

職員が不在の集落は管理職等で担当する。主に、集落と行政のパイプ役としての役割、ブロック担当との連携による地域づくりの推進などを図る。②ブロック担当協働隊：小学校区単位（世帯数の大きい所は細区分）に配置され、班長、副班長を任命。主に、集落住民、連絡員と連携した地域づくり推進のコーディネーターとしての役割やブロック会議の開催が求められている。③地区担当協働隊：町内3地区にリーダー、サブリーダー、班員を配置。なお、リーダー、サブリーダーは、まちづくり推進室、生涯学習課、健康福祉課職員で担当する。主に集落担当連絡員、ブロック担当と連携し集落や地区の課題を把握し、住民とともに地区の振興計画策定を図る。そのほか、地区担当者会議、地区振興協議会の開催が求められている（図1参照）。

【成果と課題】

県内に先駆けて担当職員制度を導入した最上町だが、同制度の意義や実践が住民、行政双方になかなか浸透しない状況が続いていた。制度導入から5年を経た同町では、2008年度庁内に「最上町自治協働のまちづくり推進本部」を新たに設置し同制度の見直しを行っている。具体的には、全集落を対象に地域づくり協働隊による集落調査を実施している。この調査の目的は、集落のくらしをめぐる課題や助け合いの現状などを明らかにすると同時に、地域づくり協働隊と住民（地域リーダー）とのコミュニケーションの機会をつくることにある。調査シートには記述式を多く取り入れ、数値ではなく住民の言葉や思いのやり取りができるよう配慮し、また集落調査のための全職員を対象とした研修会を開催するなどしてその徹底を図っている¹⁰。行政職員による地域理解を深めることはもちろんこと、住民との信頼関係の醸成を図ることを狙いとしている。最上町の担当事務局（まちづくり推進室）によれば、こうした集落調査の取り組みは、結果として担当職員から概ね肯定的な評価へと結びついたという。集落調査結果を踏まえ年度末に開催され

図1：2008年度最上町地域づくり協働隊組織図



た町民フォーラム「自立のまちを描く」には、200名を超える町民の熱心な参加があり、行政と住民との距離を近づけている。2009年度以降は、新たな総合計画の策定に関連した集落単位での地域計画の策定をはじめ、パートナーシップ型のまちづくりを推進していくことになるが、改めて担当職員がどのように地域コミュニティとの関係を築きあげていくかが実践的に問われようとしている。

(4) 西川町地域支援職員派遣事業

【事業目的】

山村過疎地域の振興は各地域（コミュニティ）振興によって支えられているが、これまでの行政がリードする地域振興は限界に来ており、地域自らが担う地域振興へと転換を図る必要がある。そのため、自治体職員を地域に派遣し、地域課題の解決に地域自らが取り組める力を身につけるための支援を実施し、分権社会に対応できる地域自治組織の形成を図るための支援システムに関する取組みを行う。この取組みを通じて、地域と行政がイコールパートナーとして相互補完するスタイルの協働の地域づくりを目指す。

【事業内容】

- ① 地域力を高めるため、地域支援の町職員を地域に派遣する。
 - 1) 地域と共に、各地域の課題・問題、各地域で必要と考えている、あるいは必要と思われる事業や活動等の把握を行うとともに、必要に応じて自主活動を行うための助言等を行う。
 - 2) 町としての共通課題に対する説明と、それに対する地域の考え方の把握を行うと共に、町としての推進策等への理解と協力を求める。
 - 3) その他必要と思われる事項
- ② 派遣職員を中心に地域内でワークショップ（WS）を実施し地域ニーズを明確にする。WSの内容としては、地域課題抽出、タウントレイル、各種マップづくり、資源台帳づくり、課題解決プロジェクト案づくり、資金づくり組織づくりなどがある。
- ③ 支援職員については、これからの地域経営に関する理念形成、地域現場におけるWSスキルの取得・向上に関する研修を実施。また派遣職員間の情報交換の場として地域支援職員連絡調整会議を開催し調整を行う。
- ④ 各地域の取組みについては中間発表会や成果発表会を通じて情報を共有し、取組み意識の向上や他地域との連携方法について明らかにする。
- ⑤ 本事業の実施により宮城大学との共同研究「地域自治組織形成のための支援システムに関する研究」を進める。

【対象地域及び支援職員の配置】

- ① 対象地域：町内 12 地域
- ② 支援職員：医療職を除く町職員から町長が任命した者で、2007年度は 60 名（各地域 5 名）、

2008年度は71名（各地域5～9名）

【各地域の取り組みと支援職員】

①本道寺地域（2006年度～）

地域における話し合いやワークショップを経て、2007年7月に地域づくり推進協議会設立（町民20名と支援職員5名で構成）し、その中の企画作業部会において、地域課題解決、活性化のための具体的な取り組みを企画、検討している。主な取り組みとしては、六十里越街道を活用した地域活性化「六十里越街道班」、NPOエコプロ等と連携した地域素材の活用による活性化「体験学習活動班」などがある。

②沼山、原地域（2006年度～）

支援職員のコーディネートによる地域の話し合いで出された課題の中から、特に優先すべき事項として「高齢者の雪対策」を挙げ、2006年度に「除雪ボランティア」を発足したほか、融雪機器、雪対策のための改修に向けた視察研修等を実施している。

③大井沢地域（2007年度～）

大井沢地域（大井沢区）は、2002年に第41回農林水産祭の「むらづくり部門」で天皇杯を受賞するなど、地域づくり活動については高い評価を受けている。このように地域づくりの実績もあることから、地域支援職員については、第3次地域づくり計画策定作業に関する事務局機能の支援を行っている（計画は2008年4月策定）。計画策定にあたっては、支援職員がサポートしながら地域の課題を把握、認識し、地区民が中心となって作業を進めている。また、大井沢区の組織のあり方として、区長は区のみとめ役を務め、さまざまな事項の検討や実施等は比較的若い世代に任されており、こうした組織のあり方も同区の活発な地域づくりの基礎となっている。

【成果と課題】¹¹

①支援職員の役割

支援職員の役割と限界を具体的に知る機会となり、また、地域の抱える問題や課題を具体的に認識する機会となった。行政職員の地域との関わりについては、その役割と方法について認識が深まったと考えられるが、住民主体の地域づくりに対して行政職員の役割を問い直す機会にすることが望まれる。

②支援職員制度の目標の明確化と共有

本事業で達成しようとする目標を一層明確かつ具体的にし、庁内で共有する必要性が感じられたが、支援職員としての活動時間の確保と本務との適切な調整方法の検討の必要性が明らかになった。自立と協働のまちづくりを目指す同町にあっては、住民と行政の関係が見直されるべき時期を迎えており、支援職員制度の重要性について町執行部のリーダーシップが必要である。

③支援方法の明確化と人材育成

支援職員が地域にかかわる方法を身につける必要があり、人材育成が求められることが明らかになった。他方で、事務局の運営システムに不明確な点があり、その検討も必要である。

④地域コミュニティの状況とその対応戦略

少子高齢化による地域コミュニティの変化を知るとともに、既存コミュニティの組織的問題点を認識することができた。また、地域力、組織状況、地域リーダーの状況など、地域の多様性を認識できたが、その対策が用意されていなかったなどの反省点が明らかになった。こうした地域の基礎的状況について、地域を相互に比較し、特徴を把握し分析する必要が感じられた。そのため基礎的資料の確保と整理が必要であり、各地域の状況に応じて地域とのかかわり方を明確にして望む必要がある。

⑤自治体運営や地域づくりにかかわる地域と行政の協働の役割分担

地域住民が、地域と行政の置かれた現状を理解しあい、双方の協働と役割分担の必要性を理解するとともに、そのあり方についての認識が不十分であることが明らかになり、この点に関する共通認識を形成する必要が感じられた。

ここまでみてきた山形県内市町村の全体状況、並びに最上町、西川町の状況からは、制度導入の目的や担当職員の役割については自治体ごとに多様かつ曖昧な点もみられた。担当職員制度の成果と課題についてはさらに実践的な積み重ねと検証が必要となるが、自治体の行政環境には厳しいものがある。例えば、行政職員数削減などから業務負担が増大している状況があり、担当職員の負担軽減のため担当するエリアを居住地域のみ限定するよう制度変更した自治体（最上町）、あるいは担当職員制度を廃止してしまった自治体（上山市）など、制度推進の途上において揺らいでいる姿が現実にはある。以下では、担当職員制度の課題についてさらに整理してみる。

Ⅲ. 地域担当職員制度の課題と地域との‘かかわり方’

(1) 地域担当職員制度の課題

第1は、担当職員と地域コミュニティとのかかわり方についてである。例えば、住民主体の地域づくりにおける「後方支援」などは、實際上、その曖昧な表現から担当職員にとっては戸惑いが多い。住民側の受け取り方としては、担当職員制度導入への過度の期待などもあり、また当該地域居住の行政職員であればなおのこと住民との距離のとり方が難しくなる。住民の主体性、自主性の確立という狙いに反して、かえって要望・陳情を通じた従来型の相互関係を強めてしまうことも現実にある。対して、地域計画の策定支援などは役割が明確であり、担当職員としての取り組みやすさがあるものの、計画策定自体が行政施策の一つであり、どこまで住民の主体性を確保できるかが課題となる。上述の西川町の担当職員制度に関する総括では、「担当職員に何ができるかの検討から始める必要がある」として、制度の一定期間の運用を経てのち、担当職員の役割の問い直しが改めて課題としてあげられており、地域とのかかわり方をめぐる課題が露呈してきている。また、広報通送業務を担当職員の役割と位置づけ、住民とのコミュニケーションを図ろうとする自治体も

あったが、広報通送業務自体を担当職員「制度」として位置付けることの是非なども論議の余地があると思われる。

第2は、担当職員のコーディネート機能についてである。既述のように市町村自治体では行政職員数の削減という現実のなかで、担当職員制度の導入によるさらなる負担感の増大がある。そうした状況下での担当職員の配置、連絡調整、研修等のコーディネートにかかる担当事務局のコスト（時間と労力）もまた大きくなる現実がある。山形県内市町村のアンケートからも、担当職員制度に関する行政職員間の理解をどのように広めるかが課題であったように、同制度の運用は行政の内部課題そのものであった。住民に担当職員制度導入にかかわる主旨が伝わっていないことも含め、その目的等に関する情報発信と共有が行政の内外に求められる。さらに担当職員の悩みは、自ら担当する地域コミュニティの動向を他の地域との比較を通して捉えてしまうことである。従来、地域コミュニティ間の関係は横並びであったのに対して、住民主体の地域づくりを志向することによって、この関係は地域資源や住民力の「違い」となって顕在化する。本来、地域の個性として受け取るべきこの違いは、担当職員にとっての精神的負担となって現われる場合もある。その意味では、各地域コミュニティの動向に目を配りながら、担当職員の仕事をケアする仕組みが求められると考える。他方で、住民自治組織の設置と推進、あるいは拠点施設である公民館の指定管理者制度の導入など、地域経営の再編、強化を短期的に推進しようとする自治体などは、（推進する政策の是非はともかく）その目標が明確であることから担当職員制度が比較的機能しているとも捉えられる。その典型である山形県川西町は、協働のまちづくり課配属の職員（5名）が地域担当職員となり、各人が複数の地域を担当する少数精鋭型でその任務にあっている¹²。部局横断的な枠組みで全職員を投入する担当職員制度から、明確かつ確実なミッションの共有を実現する特定部局にその役割を付与するやり方まで広範にある。担当職員制度の推進にとっては、担当職員の配置やチーム編成なども含め、行政内部のコーディネート機能をどのように確保するのが重要な要素となる。

第3は、上記2点の課題と関連があるが、首長のトップダウンによる施策として導入される担当職員制度が山形県内の動向として見受けられたことである。あるケースでは、協働まちづくりの推進について議会での一般質問を受け、首長が庁内調整を経ないままその答弁のなかで突如、制度の導入を表明してしまうものもあった。担当職員制度の導入数が増しつつある同県の全体状況は、市町村合併が進まず、他県に比べ小規模な自治体が多く存在することに理由を求めることができる。同時に市町村首長のこうした行動の理由としては、同制度が財政難にあっても自立や協働のまちづくりの推進を具体的な施策として明示しやすいことなどが想定される。しかし現実の担当職員制度をめぐるのは、行政職員と住民とがともに歩むという考え方は理解できても、政策的意図が明確でない場合、具体的にどのように住民と向き合えばいいのか分からないという担当職員の不安がある。地域コミュニティ支援に関わる方法の欠如というより、ノウハウを構築する根拠（政策目的）が曖昧である点にこそ問題があると言わざるを得ない。地域を‘支援’するとはどういうことを意味するのか。あるいは担当職員制度の先にどのような自治体経営の姿を描いているのかが課題である。

(2) 地域コミュニティを支援するということ ―学習論的考察―

住民主体の地域づくりを担当職員の役割として描く場合、どのような地域へのかかわり方が求められるのであろうか。山形県内市町村の状況からも、担当職員のかかわり方を明示できないことが事務局としての課題とされていた。実際の地域づくりの場面では、地域課題解決のプロセスを通じた自らの地域の捉え直しや気づき、人間関係の再構築などから住民の中に何らかの認識の変容がもたらされる。行政や他団体との協働関係の構築においてもまた、相手との従前までの硬直化した関係を変更し、相互信頼を獲得するなど、何らかの変化が伴わなければ新たな社会関係づくりは困難となる。では、こうした学習の内実並びに支援者の役割はどのようなものと捉えるべきなのであろうか。

ジャック・メジローによれば、人々に認識構造は第1に文化的・心理的に規定されている個人の経験を意味あるものとして接合させている構造である「意味パースペクティブ」の次元、第2に観念、信念、判断、感情によって成り立ち、対象に特定の解釈を付与する構造としての「意味図式」の次元によって構成されているという。学習とは人々の認識変容、とりわけ意味パースペクティブの変容こそが社会への認識の変容、すなわち社会発展を支えるとされる。意味図式の次元では、繰り返す日常的な行動を立ち止まって深く考えることなく遂行してしまうのに対して、意味パースペクティブの次元において人々は、新しい経験を以前の経験と関係づけ、意味あるものとして受容するため、意味パースペクティブに働きかけるような気づきや行動への支援が求められるのである。すなわちメジローの理論の関心は、思考の内容や結果ではなく、思考方法や意思決定のプロセスの質の向上の問題に向けられている¹³。

こうした学習支援の方法として参加型学習があげられる。その一形態であるワークショップは近年多くの地域づくりの実践の中で取り入れられており、こうした話し合いの場づくりは地域コミュニティの支援主体には必要な支援方法の一つである。地域（集落）での話し合いの場づくりをその役割の一つとする集落支援員についても同様のことが指摘できる。人々の知識や認識は、ワークショップにおいて各人の経験に基づく知識と実践共同体である集団の知識として共有されることを通して、過去における各人の経験を再解釈させ変容が促されていく。従って、学習支援の中心的な課題は、学習者の気づきや行動を支援し促進するものとなる¹⁴。また、こうした学習支援が可能なのは教育者だけではなく、学習者との双方向的なコミュニケーションを構築するなど、学習者間（支援する側・される側）のコミュニケーションの活性化によって達成することが可能であり、そのためにも水平的な関係構築を可能とする環境設定が前提となる。参加型学習等の学習支援のプロセスをめぐることは、支援者も学習者も「ともに変わる」ことが重要なのである。担当職員の地域へのかかわり方として捉えたときもまた、こうした学びの形は重要である。制度導入の目的が住民主体の地域づくりであっても、協働のまちづくりの推進であったとしても、住民の意識改革や力量形成とともに、担当職員自身の従来までのあり方（住民とのかかわり方、前例踏襲型の仕事の仕方など）についての率直な振り返りが必要となる。地域コミュニティや住民の役割だけではなく、行政（職

員）の役割とは今後どうあるべきかという論議がまずは行政内部にこそ求められるのである。

IV. 地域担当職員制度をめぐる環境整備

こうした担当職員制度は、それ自体がまちづくりの目的でもなく、単独で存立するものでもない。自治体の地域コミュニティ施策の中の手段の一つであり、その意味ではその他の施策との相互連関などを踏まえることで担当職員制度の運用はもとよりまちづくりそのものが実質化する。ここでは担当職員制度を取り巻く環境整備としていくつかの点を指摘したい。

第1に求められるのは、担当職員制度の補完的機能を果たす制度設計の必要性である。例えば、住民の声を行政の施策に反映させることが担当職員の役割だとしても、「反映させる」という抽象的表現にとどまる限りそれは具体化せず、より実質的に住民意思が反映するシステムの構築が担当職員制度とともに必要となる。例えば、住民主体で策定する地域計画と行政計画との関連性、あるいは各担当部局につなぐための横のつながりとしての調整機能などが求められる。前者については、高知市のコミュニティ計画の蓄積などが参考となる。1500項目を超える地域からの声のすべてに応答する丁寧さが住民参加の前提であり、これにより住民の声をつなぐ担当職員の役割も実質化する。他方で、住民主体の地域づくりを推進することが担当職員の役割だとしても、その推進の先にどのような地域コミュニティの姿を描くのかは重要である。高齢化や過疎の進む地域コミュニティでは、事業活動の低迷や担い手不足、住民の負担ばかりが増えつつある実態がある。行政の部局の数だけ地域の団体や役職があるというように、縦割り行政が縦割りの地域を構築してきていると言ってよい。担い手不足の地域コミュニティを現実的に見据えるならば、住民主体の地域づくりには新規事業の立ち上げよりも、むしろ事業活動の合理化や各種団体、行政委嘱委員間のつながりを描くことが必要であり、地域計画もまたそうした観点での策定が求められるものとする。従来は、地域団体それぞれに事務局としての行政が付き添う形であったが、今後は面的な地域を見据えた行政職員の関わりが求められ、その点で一定区域の地域コミュニティに行政職員がかかわる担当職員制度の意義が見出される。いずれにせよ行政がいかに現実的に当該自治体の行政と地域との関係を描き、そのための制度を整備するのかが担当職員の役割の推進に結びつくものとする。

第2は、担当職員と社会教育職員との関係である。今回の山形県の事例では、公民館主事に担当職員との併任辞令が発令されていたのは3自治体であった。ただ実際に住民の地域づくりは、公民館を拠点にする場合が多く、担当職員と公民館職員が一緒になって住民と向き合う場面もみられた。逆に、行財政改革の一環で公民館職員の引き上げを実施した後に当該地域に担当職員を配置する例もあり、住民側の混乱が見られる自治体もあった。市町村合併後、地域自治組織を推進している福井県越前市では、2009年4月より地域自治振興支援主事を配置しているが、これは全て従来からの公民館主事のみを対象に発令している¹⁵。こうしたケースでは、従来の社会教育職員の専門性への問い直しが求められてくる。社会教育職員は、学習を通して住民の活動や地域づくりを支え

る。社会教育主事資格の取得課程に社会調査が位置付けられているように、学習課題を明らかにするため地域の課題を発掘することがその専門性の要件となっている。何よりも日頃からの住民とのコミュニケーションに基づく信頼関係は他の行政職員よりも豊富な位置にある。そうした意味で地域づくりを促進できる可能性があるが、住民の学習活動は必ずしも地域コミュニティとの接点を持つものばかりではなく、その業務の範囲が広いものにならざるを得ない。また、地域計画策定などに求められる話し合いの場としてのワークショップのファシリテートは、近年各地の社会教育職員の研修プログラムに取り入れられる傾向があるとはいえ、資格取得課程などに制度的に位置づけられてはいない。事例となった山形県内の市町村では、担当職員制度導入の成果として、地域課題の整理や地域計画の策定過程などで行われる住民との話し合いの重要性が認識されていた。そうした成果が数として少ないのは、行政職員の個人技に依存するためと思われるが、制度という以上はいかに行政職員の行動のあり方として整えていくかとう意味で情報共有と人材育成の制度化が一層求められる。冒頭でも指摘したように、住民自治や地域づくりを推進する自治体行政は、地域と向き合うにあたってまちづくり担当（首長部局）と社会教育行政（教育行政）との連携が必ずと言っていいほど課題となるが、その地域コミュニティ支援の方法の問題として、首長部局に関係する職員が社会教育職員の蓄積をどう理解するのかを問題にしたい。他方で、社会教育職員の専門性、すなわち社会教育主事資格自体も自治体・地域の実情に応じた再構築が求められていることを指摘しておきたい。

第3は、担当職員の支援対象となる地域コミュニティ内部の組織構造の問題である。地域コミュニティには、自治組織としての自治会・町内会、並びに行政の区割りに基づく行政区などのタイプがある。前者は文字通り住民互選による自治会長をリーダーとし、住民の会費負担に基づく自治組織である。後者は、当該自治体の首長の任命による区長をリーダーとし、行政からの情報提供（主に広報通送業務）を基本としたエリアである。現実の地域コミュニティには、自治会長を首長が行政区長として任命するような二重の役割を与えられる組織（地域リーダー）もあるなど、性格の異なるこの二つの組織（地域リーダー）が分離もしくは重なり合って存在している。一方で、担当職員制度を導入し住民主体の地域づくりを求めるとき、そうした政策推進の考え方が既存の行政区長制度とぶつかりあう時がある。行政からの自立なのか、行政に含まれる組織なのかの違いである。先述した越前市では、合併後推進してきた自治組織（自治振興会）と従来から存在していた区長会との統合について市民を巻き込んだ議論を2006年度から進め、2008年5月より13回にもわたる準備会を経て、2009年5月16日より両者を統合した越前市自治連合会を新たに設立している¹⁶。住民主体の地域づくりの推進には、行政と地域コミュニティとの従来からの硬直化した関係構造の見直しが必要であり、担当職員制度を取り巻くこうした環境整備が併せて検討されるべきと考える。

（さくらいつねや・高崎経済大学地域政策学部准教授）

地域コミュニティ支援をめぐる構造と課題（1）

〔註〕

- ¹ 詳細は、国土交通省東北地方整備局『東北圏の地域力維持向上に関する調査報告書』2008年3月参照
- ² まちづくり会議は、1992年の荒木市長の就任に伴い、その前身である「地域会議」から参加メンバーの増加、機能強化が図られたものである。
- ³ 「過疎地域等における集落対策について」（2008年8月1日付総務省通知）によれば、市町村に設置される集落支援員の役割として、市町村職員とも連携し集落への「目配り」として、集落の巡回、状況把握等を行うとされ、行政経験者、農業委員など農業関係業務の経験者、NPO関係者など地域の実情に詳しい人材を活用することとされている。「集落点検」の実施、並びに集落のあり方についての「話し合い」がその役割とされ、支援員はそのアドバイザー、コーディネーターとして参画するものとされている。
- ⁴ 山形県では、当初約8割にあたる34の市町村で合併の協議がなされているが、結果、庄内地域において2市1町の合併が実現し、県内の市町村数は44から35となっている。また、合併を選択しなかった32の市町村の中に人口1万人未満の町村が12あり、全市町村に占める人口1万人未満の町村の割合は34%となり全国平均の28%を上回っている。なお、1953～1956年のいわゆる昭和の合併での市町村数は222から56となっている（減少率64.8%：全国1位）。詳細は、山形県『山形県市町村合併推進構想』2006年3月等参照。
- ⁵ モデル地域での地域コミュニティ再生プロセスの詳細は、『地域コミュニティの再生に向けて』（平成20年3月 山形県総務部改革推進室政策企画課）参照
- ⁶ 市町村職員を集めての地域コミュニティ研究会は、会を重ねるごとに参加者が増え、自治体によっては十名を超える職員が交替で参加するなど高い反響がある。2009年度3月に実施された年度最後の地域コミュニティ研究会では、次年度も継続を求める声がほとんどを占めている。
- ⁷ 2008年10月時点での導入状況である。尚、本調査は山形県政策推進部市町村支援課地域政策室の協力のもと実施。
- ⁸ 過去の旧村合併時（昭和の合併）からの歴史的変遷など、各自治体における「地区」「地域」の捉え方は多様であり、本調査において定式化することは困難であったことを申し添えておく。
- ⁹ 最上町職員地域担当制「地域づくり協働隊」実施要綱2003年5月13日訓令第13号
- ¹⁰ こうした調査シートの作成、並びに職員研修の実施にあたっては中間支援組織である東北圏地域づくりコンソーシアム推進協議会の協力を得ている。
- ¹¹ 西川町の地域支援職員派遣事業については、山形県地域コミュニティ研究会における事例報告（2008年5月）ならびに2009年3月実施にした同町総務企画課へのヒアリングに基づく。
- ¹² 川西町では、「地域経営母体」と称される自治組織の設立・強化支援、地区計画の策定支援、地区公民館のコミュニティセンター化に向けた支援を主要な業務内容と位置づけ担当職員を配置している。
- ¹³ Mezirow, J. 1977, Perspective Transformation, Studies in Adult Education 9 (2)
- ¹⁴ フレイレは、教育者は学習者が抑圧からの開放に向けた学習を行うプロセスを支援するとしている。フレイレ『被抑圧者の教育学』小沢有作、伊藤周他訳、亜紀書房、1975年参照
- ¹⁵ 地域自治支援主事については、「越前市地域支援主事の設置等に関する要綱」2009年4月1日施行を参照
- ¹⁶ 2009年4月30日越前市区長会連合会が、同年5月11日には越前市自治振興会連合会がそれぞれ解散している。なお、統合後は「地域自治の手引き」を作成し自治組織の推進を図っている。

※本稿は、科学研究費補助金 若手研究（B）課題番号 19730492（研究代表：櫻井常矢）の研究成果を参考にしている。