

## 第3章

# 自治体における公共の「担い手」 —公共を担う人々を創るための実践と課題—

明治大学政治経済学部教授 牛山 久仁彦

## 1 協働によるまちづくりとその「担い手」

### (1) 協働が求められる理由とその担い手

日本の自治体行政のあり方をめぐって、公共私連携が求められている。地方分権の推進によって、自治体は自らの責任によって政策を立案し、執行する事が求められ、住民のニーズに応え、地域の課題を解決することが必要となった。そのためには、住民の置かれている状況や直面している課題を把握して、それに回答を与えなければならないが、それには住民による政策形成への参加が必要である。

日本においては、1970年代から住民参加が叫ばれるようになり、さまざまな政策形成への参加の実験が行われ、多くの自治体で住民参加施策が推進されてきた。今日的に言えば、参加を深化させ、住民との協働によって政策を形成していくことが必要であろう。なぜなら、かつての住民による政策への意思反映にとどまらず、今日的にはその政策の実施場面においても住民が共に担う公共サービスが不可欠になっているからである。まさに住民と行政が協働で公共サービスを担う状況が生まれる中、住民の自発的で主体的な協働への取り組みを促すためには、住民と共にそうした政策を形成する必要があるのである。

協働による公共サービス提供が求められる背景には、人口減少・少子高齢化社会が深刻化していることや相次ぐ激甚災害の勃発によって、行政のみでは、それに対応できない状況が生まれていることがある。もともと、地域では自治会・町内会などの地縁組織が地域を支える重要な役割を果たしてきたが、都市化や就業構造の変化によってその機能が弱体化するなどの状況が生まれてきている。ま

---

1 ここでは、「住民」と表記しているが、この住民には自治会、NPO・市民活動団体、民間企業など、広く「民」を含み、それらが公共サービスを担う状況が生まれていることに留意したい。

た、超高齢社会の到来によって、福祉の現場でも共に支えることの必要性が高まり、また、激甚災害時の避難や災害後の復旧に向けた取り組みでも住民による共助が不可欠となっているのである。

このように協働の取り組みが求められる状況が進む中、協働の担い手をどのように創っていくのかが問われている。全国が多様な自治体現場によって、そうした担い手の状況も異なっているが、多くの自治体でそうした担い手不足が深刻になってきているのが現状であろう。ここでは、そうした協働の担い手を「地域公共人材」と呼んでおこう。富野暉一郎によれば、「地域公共人材」とは、20世紀後半の福祉国家における大きな政府という公共主体が前提であった公共空間が、あらゆる社会的主体が公共に関与する新たな構造転換をすることに伴って、その構造転換を担い主導するために求められる社会的な人材の総称」（今川・梅原, p. 15）である。協働を推進していくためには、そうした人材の育成が求められているのであり、さまざまな自治体での取り組みを通じて、試行錯誤が続けられているのである。

そうした広がりをも前提とすれば、「地域公共人材」は、日本都市センター研究室が議論してきた「地縁型住民自治組織」から「協議会型住民自治組織」への広がり、さらには「地域運営組織」へとつながる文脈（これらの概念の整理については、第2章を参照）において求められる、協働への裾野の広がりをもった人材を産み出すことにつながる考え方でもあるといえよう。

## (2) 「地域公共人材」をめぐる状況

近代国家形成以降、「政府」が担うのが当たり前だったのが行政サービスであり、その担い手は、公務員、公営企業の職員などであった。日本の場合、明治維新以降、社会を発展・維持させるために自治体行政も集権体制の下に組み込まれ、制度が整備されてきた

し、自治会・町内会もそうした行政組織を支える「末端機構」としての性格をもっていた面がある。

行政が地域住民を支える公共サービス供給に責任をもつことが悪いというわけではない。「政府」が住民の暮らしを支える役割を担うことにはむしろ大きな責任と意義があるだろう。しかし、あらゆる公共サービスを行政に独占させることは財政負担を増大させる一方で、地域を支える住民を自治の担い手と位置づける観点からは、行政による公共サービスの独占には課題もあろう。住民の過度の行政依存も、さまざまな意味で大きな問題をはらんでいくこととなる。

一方、行政による公共の独占という状態が存在する中であっても、住民が自治を担う、地域社会を支える存在として位置づけられてきた側面も忘れてはならない。自治会・町内会は、行政の末端組織としての役割をもった時代もある一方で、自治の担い手としての役割をもってきたことは忘れてはならない。自治会・町内会は、地域を支える共助の役割を担い、戦前から活動が続けてきており、戦前における自治会・町内会が、行政の末端組織として果たした役割についての批判的な見解は存在するものの、さまざまな面で自治会・町内会が社会的な役割を担ってきたことは間違いない。戦後においては、地域社会の互助、共助の担い手として、自治会・町内会が果たしてきた役割は大きい。

しかし、高度経済成長以降、産業化や都市化などによって自治体・町内会をめぐる状況は大きく変化した。特に大都市部における自治会・町内会をめぐるのは、人口の流動化にともなう組織率の低下や役員の高齢化などが進み、あらたなコミュニティ政策が求められるといった状況も生まれてきた。それに加え、先にも述べたように、少子化・高齢化にともなう人口減少は、コミュニティの維持さえ難しい状況をもたらしているのである。

そこで、新たに地域における公共サービスの担い手として期待さ

れているのが、NPO や市民活動団体である。地域社会においてそれらが注目されたのが、1995年の阪神・淡路大震災である。もちろん、それ以前から欧米の社会で重要な役割を果たしてきたのがNPO、市民活動団体であり、日本における市民活動の活性化を求める動きは存在していたものの、取り組みは十分ではなかった。しかし、阪神・淡路大震災における行政の機能不全や、被災者支援に果たしたNPOの大きな役割をふまえ、法制度化の動きが加速し、地方分権や政治改革の動きとあいまって、NPO政策の実現が図られた。こうした点において、「新しい公共」の担い手としてNPOや市民活動団体が位置づけられ、法制度下によって法人格が付与されるに至って、その役割に大きな期待が集まってきたのである。

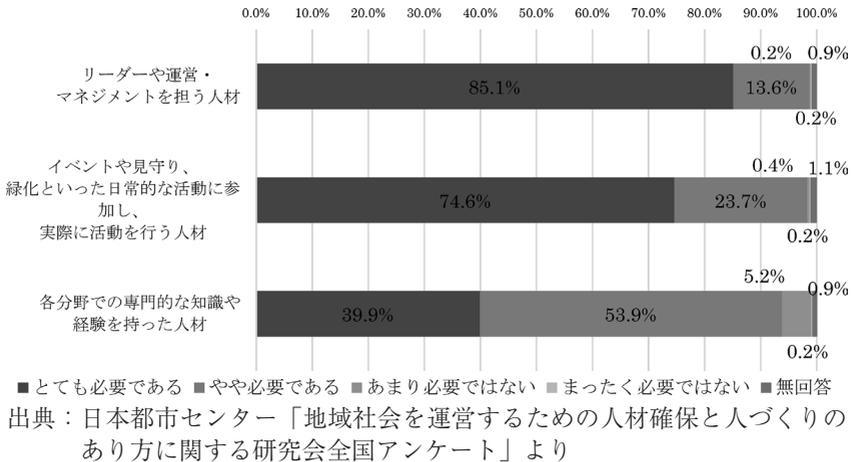
こうした動きは、地域社会において、「公共」の担い手が拡大してきたという点で重要であり、NPOの認証数も増加してきた。しかし、こうした動きは都市部に特徴的なところであり、依然として自治会・町内会などの地縁組織が重要な役割を担っている地域も少なくない。その意味では、自治会・町内会が従来からの役割を維持し、地域社会を支えていく必要は依然として存在していることにも十分に留意しなくてはならない。

### (3) コミュニティに求められる人材

それでは、コミュニティにおける地域公共人材をめぐる状況はどのようなものであろうか。本研究会が実施した全市アンケート調査から、求められる人材の状況について見てみたい。まず、ここまで述べてきたような公共の担い手としての地域公共人材を論ずる前提として、まず基本的に認識しなければならないのは、多くの自治体で担い手不足が顕在化していることである。

アンケートでは、コミュニティの活動を行う上で、「リーダーや運営・マネジメントを担う人材」を「とても必要である」と回答し

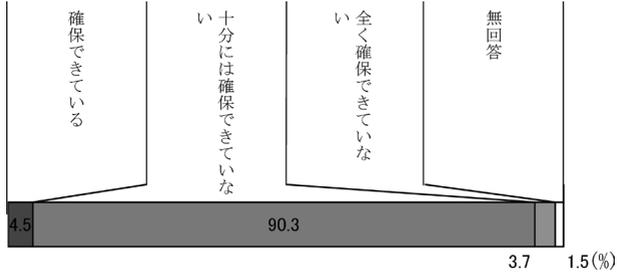
図1 コミュニティ活動を行う上での人材とその必要性 (VI-1)



た市は 85.1 %、「イベントや見守り、緑化といった日常的な活動に参加し、実際に活動を行う人材」については 74.6 %と、8 割前後の市でこうした人材の必要性が強く認識されている(図1)。さらに、こうした人材については、それぞれ「やや必要である」も加えると、その割合はほぼ 100 %に近くなり、「全く必要ではない」「あまり必要でない」はそれぞれ 1 %にも満たない。ここで求められている人材全てが、本章で述べる「地域公共人材」にあたるものかどうかは別としても、地域を支えるコミュニティ人材が多く市の市で求められていることは明らかである。

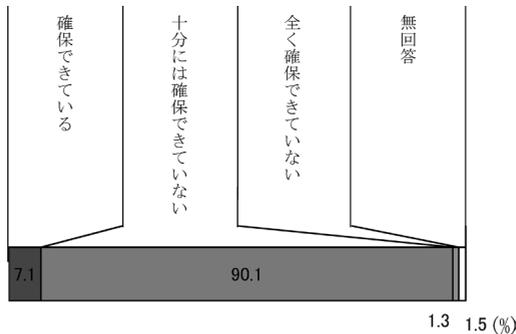
それに対して、そうした人材の確保の状況については、多くの自治体で厳しい環境にあることがわかる。「コミュニティのリーダーや運営・マネジメントを担う人材」が確保されている市はわずか 4.5 %であり、「十分に確保できていない」と「全く確保されていない」を合わせると全体の 94 %におよぶ(図3)。また、「イベントや見守り、緑化といった日常的な活動に参加し、実際に活動を行う人材」が確保されているという回答も 7.1 %と極めて低い水準となっており、

図2 「リーダーや運営・マネジメントを担う人材」の確保状況 (VI-2)



出典：日本都市センター「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会全国アンケート」より

図3 「イベントや見守り、緑化といった日常的な活動に参加し、実際に活動を行う人材」の確保状況 (VI-3)



出典：日本都市センター「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会全国アンケート」より

こちらも「十分に確保できていない」と「全く確保できていないを合わせると 91.4 %と、厳しい人材確保の状況がわかる (図3)。

人口減少社会が進む中、自治体政策としての協働が求められている現状をふまえ、少なくともコミュニティをめぐっては担い手不足についての認識は深刻で、地域における協働の担い手についての人

材育成、確保が求められている点について、全市アンケート調査の結果が示しているといえる。

ここでは、「リーダーや運営・マネジメントを担う人材」「イベントや見守り、緑化といった日常的な活動に参加し、実際に活動を行う人材」の必要性について述べたが、もうひとつ言及しておきたいのは、イベントや見守り、緑化などの日常生活を支える「各分野での専門的な知識や経験をもった人材」についてである。こうした人材についての必要性についても、「とても必要」「やや必要」を合わせて93.8%と高い水準にあるが、先に見た2点との違いは、それらの結果で「とても必要である」との回答が8割前後を占めるのに対して、「専門人材」については「やや必要」が5割程度で、「とても必要である」が4割程度にとどまっている点である。リーダーや活動の担い手については、その必要性を強く感じながら、専門人材については戸惑いも見られるように思える。両者を合わせると「必要」であると感じる市が9割に達することから、その必要性については疑いないと思うが、求める人材については自治体によって温度差があると言えるだろう。この点については、後に考察してみたい。

## 2 地域社会を運営する人材の状況と自治体の課題

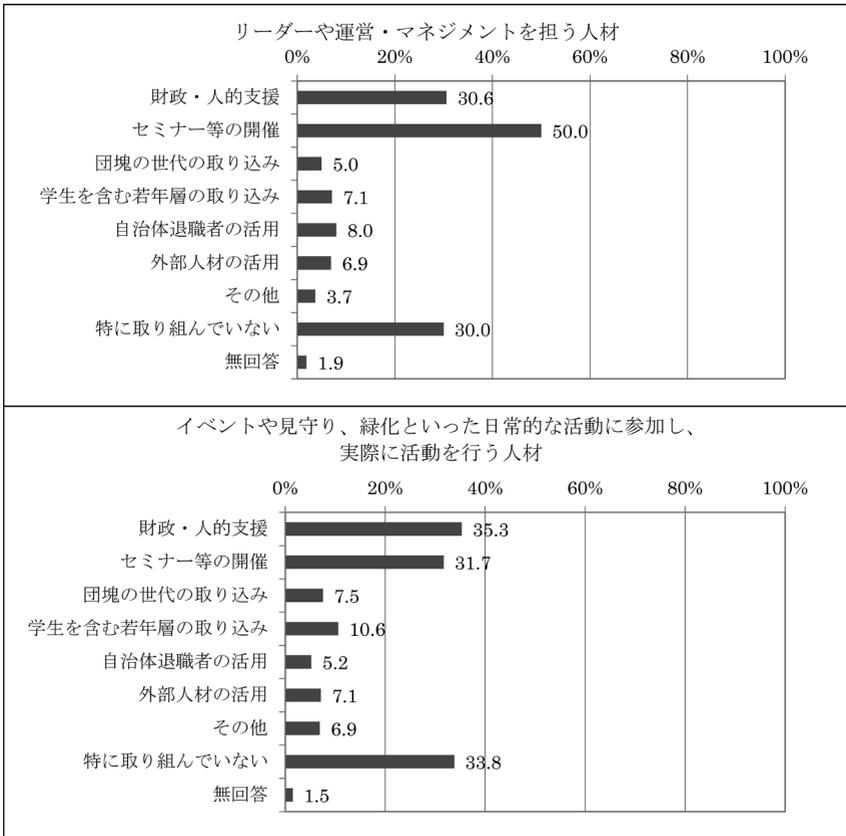
### (1) 人材確保をめぐる自治体の取り組み

このように、自治体は、人材育成についてさまざまな課題を抱えていることがアンケートからみてとれる。地域毎に課題もさまざまであろうが、人口減少が進む中で担い手不足が進行するとともに、行政資源の縮小という現実と直面し、厳しい環境に置かれているといえよう。その意味で住民との協働政策に取り組む自治体は増加しており、人材確保への取り組みも進められている。

それでは、それぞれの自治体はどのように人材の確保や育成に取り組んでいるのであろうか。図4は、それぞれの自治体が「リーダーや運営・マネジメントを担う人材やイベントや見守り、緑化といった日常的な活動に参加し、実際に活動を行う人材の確保・育成を行うため」に取り組んでいる施策について聞いたものである。

回答は、「リーダーや運営・マネジメントを担う人材」と「イベン

図4 コミュニティ人材の確保育成のための施策 (Ⅵ-4)



出典：日本都市センター「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会全国アンケート」より

トや見守り、緑化といった日常的な活動に参加し、実際に活動を行う人材」のそれぞれについて問うている。まず、前者については「セミナー等の開催」が50%と半数を占めており、「財政・人的支援」が30.6%とそれに続いている。また、「自治体退職者の活用」が8.9%と1割近くに上っており、リーダー育成においては、セミナーによる人材教育や、自治体退職者の活用が図られている側面がみてとれる。それに対して、後者では、「財政・人的支援」が36.3%と最も多く、「セミナー等の開催」は31.7%と前者より2割程度低くなる。また、「学生を含む若年層の取り込み」が1割を占めている点に特徴が見られる。「団塊の世代の取り込み」が7.5%とそれに続いている。

これらのことから考えると、リーダー育成にはセミナーなどの訓練、教育などに取り組む自治体が多いと同時に、そうした人材の供給源として自治体退職者などに期待する自治体も多く見られることがわかる。その一方で、現場での具体的な活動については、財政・人的支援によって人材の提供を促し、さらに団塊の世代や若者をターゲットにして活動への参加を促す策がとられているように見える。つまり、具体的な現場での活動を担う人材については、活動参加へのきっかけ作りや動機付けのための施策が、リーダー育成については専門的な知識を学び、あるいはそうしたノウハウをもった人材を地域に供給する手段が講じられているということができるともいえる。

## (2) 専門的な人材の確保・育成の課題

こうしたリーダー養成に関わるそれぞれの自治体の回答にも関連するのが「専門的な人材の確保」に関する点である。先に見たように、「各分野での専門的な知識や経験をもった人材」の必要性については、「とても必要」「やや必要」を合わせて93.8%と高い水準にあ

るが、その内訳は「とても必要である」が4割程度にとどまっており、一般的な活動の担い手について、その必要性を9割の自治体が「とても必要」と強く感じているのと比べると若干のニュアンスの違いも感じとれる。もっとも、そこには住民の地域活動における専門性はこういったところに求められるのかという問題もあるだろう。

表1では、専門的な人材の必要性について、分野別の回答が得られているが、専門的な人材の確保が求められている（必要とされるが「現状では十分に確保されていない」）分野については、確保を必要としておりながらそれが満たされていない分野として、「コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナースに関する取組み等」68.3%、「空き家・空き地、景観・緑化、エリアマネジメント等」64.7%、「防災・危機管理」61.2%となっており、他の領域でもみな5割前後と専門人材が求められている。反対に、専門的人材を「特に必要としない」と応えた自治体が多い分野としては、環境が際立って高く51.7%となっており、「日常の見守り、高齢者のサポート等」の35.3%がそれに続く。専門的知識がなくても取り組める活動について、そうした認識をもつ自治体が多く見られるということであろうが、逆に見るともっとも「必要を感じていない」分でも、5割をわずかに越える程度にとどまっていることから、地域における活動にも一定の専門性が求められ、専門的な人材を確保する必要が感じられていることがわかるであろう。

あわせて、こうした専門的な人材の確保について、行政とコミュニティのどちらがそれを担うべきかという問いに対しては、ほとんどの分野で「自治体行政とコミュニティが連携して確保すべきである」という答えが多数を占めている。「基本的には自治体行政が確保すべきである」という答えが多いのは地域公共交通が3割程度を示している他、人材確保が進んでいない分野で行政の役割を重視しているといえよう。とはいえ、それらの分野でも、「連携して確保」が

表1 分野別の専門的な人材の必要性と確保状況 (VI-5 (2))

		専門的な人材の必要性と確保についての考え			専門的な人材の確保について貴市の考えに最も近いもの			
		特に必要としていない	現状では概ね確保されている	現状では十分には確保されていない	ある	基本的には自治体行政が確保すべきである	自治体行政とコミュニティが連携して確保すべきである	基本的にはコミュニティが確保すべきである
地域福祉	日常の見守り、高齢者のサポート等	35.3	17.9	44.2	1.7	84.7	12.2	1.4
	コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナースに関する取り組み等	12.7	15.5	68.3	18.5	76.1	2.6	2.6
まちづくり	空き家・空き地、景観・緑化、エリアマネジメント等	20.0	10.6	64.7	16.6	78.2	1.7	2.9
	環境 (清掃・美化、ゴミ・資源、環境保全等)	51.7	16.6	29.1	6.1	79.2	14.2	-
教育	学校教育 (学習支援、コミュニティ・スクール等)	16.8	23.7	56.5	12.6	78.0	7.5	1.3
	生涯学習 (地域の歴史、文化・スポーツ活動等)	18.8	29.7	48.9	6.0	81.4	10.7	1.6
地域公共交通 (デマンド型交通、コミュニティバス等)		27.4	17.2	52.8	29.8	64.3	2.5	3.1
防災・危機管理 (地域防災マップの作成、要保護者の避難支援、安否確認等)		16.2	20.0	61.2	8.2	86.2	4.8	0.3
コミュニティ・ビジネス (上記の区分に当てはまるものを除く)		27.2	3.4	56.9	2.1	62.1	28.9	6.4

出典：日本都市センター「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会全国アンケート」より

6割から8割近くを占めており、人材の確保・育成をめぐつても、公民連携・協働によって進められることが求められているのである。

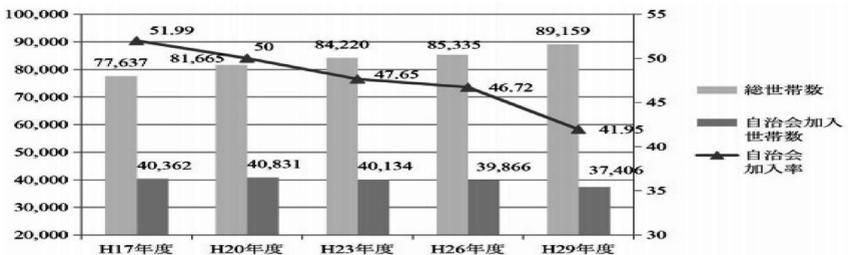
### (3) 地縁型住民自治組織における人材確保と人づくり

本報告書は、広く地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方について検討してきているが、ここでは「地縁型住民組織」における人材確保と人づくりのあり方について検討してみたい。地縁型住民組織の中核を占めるのが自治会・町内会であることは論を待たないであろうが、ひと言で「自治会・町内会」といっても、その状況は自治体によってさまざまなものであろう。大都市部では人口の流動性が高く、組織率の低下、人材確保に悩んでいるが、人口減少が進む中山間地等の過疎地域自治体においても、少子高齢化にともなう担い手不足は深刻である。

大都市部の場合、加入率の低下は多くの自治体で傾向的に進んでおり、加入率を高めることに苦労している。図5は、東京都立川市の自治体加入率の推移をまとめた報告書資料であるが、加入世帯が2008（平成20）年度に50％に達して以来、傾向的に低下し続けており、2017（平成29）年度には4割程度にまでなっている。こうした状況は、立川市の近隣自治体（東京都多摩地域）も同様で、自治体によって組織率にばらつきはあるものの、概ね低下傾向にあることがわかる。

そして、こうした加入率低下の中で運営されている自治会の課題

図5 自治会加入率と加入世帯の推移（立川市）



出典：立川市『自治会に関するアンケート調査』（2018年3月）より

表2 近隣市の自治会加入率の状況

		八王子市	三鷹市	府中市	調布市	町田市	小平市	日野市	西東京市	東村山市	立川市
平成29年度	自治会の数	578	96	400	375	309	370	243	223	304	182
	総世帯数	264,618	92,869	122,768	115,989	193,144	88,587	83,585	95,145	69,728	89,159
	加入世帯数	154,059	32,588	71,191	50,653	103,477	33,894	39,307	18,885	36,096	37,406
	自治会加入率	58.22%	35.09%	57.99%	43.67%	53.58%	38.26%	47.03%	19.85%	51.77%	41.95%
	連合会加盟自治会数	356		206	166	226		不詳		25	132
	連合会加入世帯数	120,611		52,144	29,956	89,931		不詳		6,081	34,757
連合会加入率	45.58%		42.47%	25.83	46.56%		不詳		8.72%	38.98%	
平成28年度	自治会の数	575	99	399	379	309	370	242	225	303	182
	総世帯数	261,685	90,865	122,044	113,729	190,737	87,651	82,640	94,017	71,030	87,635
	加入世帯数	154,323	33,736	71,256	50,803	103,587	33,794	39,755	18,277	36,381	38,409
	自治会加入率	58.97%	37.13%	58.39%	44.67%	54.31%	38.56%	48.10%	19.44%	51.22%	43.83%
	連合会加盟自治会数	332		208	169	226		不詳		25	132
	連合会加入世帯数	120,084		52,147	30,928	89,959		不詳		6,321	35,329
連合会加入率	45.89%		42.73%	27.19	47.16%		不詳		8.90%	40.31%	
平成27年度	自治会の数	572	98	400	382	308	371	242	225	305	181
	総世帯数	258,912	90,894	120,279	111,877	188,955	86,454	82,640	92,877	69,049	86,347
	加入世帯数	155,709	33,725	72,135	50,954	104,067	33,633	39,755	17,538	36,511	38,827
	自治会加入率	60.14%	37.10%	59.97%	45.54%	55.08%	38.90%	48.10%	18.88%	52.87%	44.97%
	連合会加盟自治会数	325		205		224		不詳		25	133
	連合会加入世帯数	120,663		51,769		90,039		不詳		9,648	35,702
連合会加入率	46.60%		43.04%		47.65%		不詳		13.97%	41.35%	

\*自治会加入率の算出方法は、加入世帯数/総世帯数

\*連合会加入率の算出方法は、連合会加入世帯数/総世帯数

\*表中斜線部分は連合組織を有しない団体

\*日野市の世帯数には、外国人登録者数は含んでいない。

出典：立川市『自治会に関するアンケート調査』（2018年3月）より

としてトップにあげられているのが、「役員の高齢化やなり手不足」なのである。ここで示されている「会員の高齢化」「役員の負担増加」、「活動従事者の固定化」など上位を占める課題は、地域社会における少子・高齢化の状況とリンクしており、地域社会を運営していく上でさまざまな支障をきたしていることがわかる。

こうした点は、人口減少に悩む地方都市では別な意味で深刻で、

表3 自治会の組織運営上の課題（立川市）

運営上の課題	1位	2位	3位	ポイント	ランク
役員の高齢化やなり手不足による活動の低迷	73	10	5	244	1
会員の高齢化	14	31	11	115	2
役員の負担増加	12	21	8	86	3
活動従事者の固定化	11	17	12	79	4
加入世帯の減少	6	11	16	56	5
行事参加者の減少	1	13	15	44	6
脱退世帯の増加	3	13	5	40	7
行政から依頼される自治会の仕事の増加	4	2	22	38	8
個人情報やプライバシーへの配慮のために住民同士の交流やつながりが困難	3	5	13	32	9
活動場所（自治会集会所など）の不足	4	3	7	25	10
活動資金の不足	1	4	4	15	11
防犯灯の維持管理に対する負担	1	1	4	9	12
その他	0	0	3	3	13

出典：立川市『自治会に関するアンケート調査』（2018年3月）より

自治会加入者どころか、そもそも住民そのものが減少していくこととなる。そして、同時に少子高齢化が急速に進行することから、地縁型住民組織そのものが成り立たなくなる状況に直面していくのである。市町村合併によって一定の人口規模を維持している自治体であっても、そうした状況が生まれる可能性は少ない。地域を支える住民の不在という状況にも対応していく必要がある。

もっとも、地方都市においては、そうした想定があてはまらない自治体も存在する。研究会の討論の中でも、自治会加入率がほぼ100%で、自治会の空白地区が全く存在しないことが報告されている。「昭和の合併前の旧村単位で機能する自治振興会」が多機能を担っており、人材確保についても、若者も含めて一定の参加は確保

されている点が指摘されているのである（砺波市）。確かに地方都市では、比較的強固な地縁型住民組織が維持されており、それが機能し続けている自治体も多いだろう。そうした自治体、地域の担い手確保の状況についても十分な分析を行い、その意義と課題についても整理しておかねばなるまい。

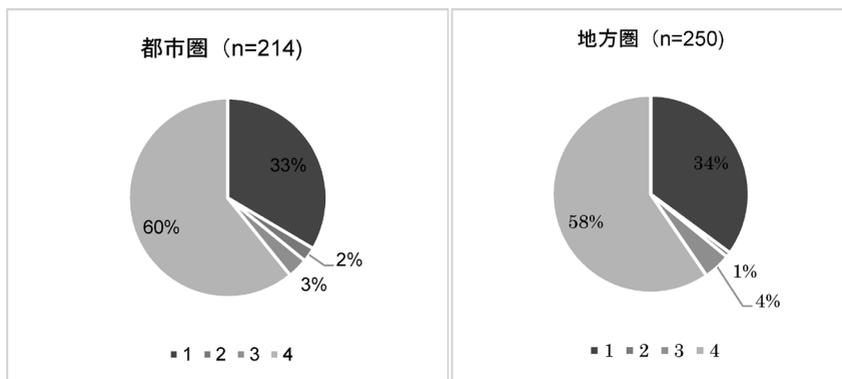
今後の地縁型住民組織の課題としては、加入率、人口減少などの状況に直面した自治会については、その連合等で、新たなコミュニティの枠組みを展望することも必要であろう。また、子育てや防災など、身近で緊急の課題について、具体的な活動の有益性を高め、自治会加入を促進する取り組みを進めることは、魅力を高めることで若い世代の自治会加入を促進することも考える必要がある。また、自治会と非加入住民の緩やかな連携（イベント支援体験）などによって、自治会への親密度を高めることで、地域力を高めることが求められている。

#### **(4) 地域公共人材としての自治体職員**

先に見たように、今回のアンケート調査では、自治体が行っているコミュニティ活動に対する支援策として「財政・人的支援」に加えて「自治体退職者の活用」がある。いずれも、自治体職員による地域の担い手としての活動を想定してのものであり、「地域公共人材」として自治体職員にも地域で活動してもらうことを期待したものであろう。これまでも地域において自治体職員や退職者が自治会や諸団体のリーダーとして活動することは一般的に見られたが、人口減少にともなう担い手不足の状況をふまえ、その役割が一層重要になっていると思われる。

そうした中、注目されるのは、住民と共に地域課題の解決を図るための各地域の担当者として職員（「地域を担当する職員」）を割り当てる仕組みの導入状況である。図6は、その導入状況についてアン

図6 地域を担当する職員を割り当てる制度の実施状況（Ⅶ-2）



- 1 導入している
- 2 導入を検討している
- 3 過去には導入していたが、現在は導入していない
- 4 導入していない

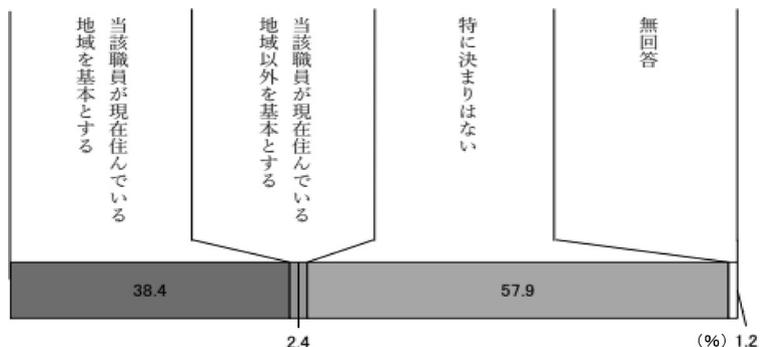
出典：日本都市センター「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会全国アンケート」より

ケート結果を整理したものである。

都市圏・地方圏ともに、「導入していない」「過去には導入していたが、現在は導入していない」を合わせて6割を越え、「導入している」の33.8%を上回っている。しかし、全国で3割を越える都市自治体が行っている政策として、「地域を担当する職員」という政策がどのような効果を上げているのかは注目する必要がある。アンケートの結果から、もう少しその実態を見てみよう。

「地域を担当する職員」を導入している（または導入を検討している）自治体において、地域を担当する職員の人数及び任期はどのようになっているのであろうか。管理職では、0～5人未満が最も多く33.6%、次いで20～50人未満が29.2%と、5～10人未満、10～20人未満を上回っている。一方、任期については0～2年未満が30.7%、2～4年未満が48.9%と4年未満の任期としている自治体が全体の8割近くに及ぶ。係長級を見ると、0～5人の39.6%に次

図7 地域を担当する職員の担当地区（Ⅶ-2、SQ2）



出典：日本都市センター「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会全国アンケート」より

いが多いのは10～20人未満の21.8%で、管理職に比べると人数配置において少なくなっている。任期については管理職と同様である。一般職では、管理職と同様の傾向が見られる状況となっているが、その他の職員では、0～5人が66.7%と他の職員に比べて高い割合であることが特徴となっている。

それでは、それぞれの自治体で、「地域を担当する職員」の担当地区はどうなっているのだろうか。「とくに決まりはない」という自治体が57.9%と全体の6割近くを占めるが、次いで「当該職員が現在住んでいる地域を基本とする」という回答が38.4%となっており、「地域を担当する職員」には、生活している身近な地域での担い手としての役割が期待されていると思われる。こうした取り組みが進められてきたのは、2010年以降であるという自治体が65%を越えており、人口減少が進み、地方消滅が危惧される中で、こうした取り組みも活発化しているのがわかる。

その一方で、そうした仕組みを導入しながら、既に廃止した自治体も3.9%存在している。その廃止の理由としてあげられているのが「職員の業務負担が大きいため」(55.5%)である。「地域のニーズ

がなくなったため」(22.2%)、「一定の目的を達成したため」(22.2%)もあわせて45%近くを占めるが、業務負担の問題は、制度を継続している自治体にとっても、大きな課題となることが想定される。そこで、制度を継続している自治体において一部導入されているのが「職務専念義務を免除する制度」である。アンケート結果によれば、これを設けている自治体は全体の17.5%にとどまっており、8割以上の自治体では職務専念義務を免除する措置がとられていない。自治体職員が地域公共人材としての役割を他の市民に比べて、高く期待されているとしても、業務負担を考えると、十分にそれに取り組めない現状があるともいえる。また、職務専念義務の免除以外で職員が地域活動を行うことを支援、推奨している制度や取り組みがあるか、という問いに対しても、「ない」が74.6%となっており、地域担当職員を担うのに、高いハードルがあることに留意しなくてはならない。

その一方で、「職員の地域活動を支援、推奨する仕組み」として設けられているものについての自由記述では、職員の地域公共人材としての活動を指させるためのさまざまな示唆が与えられている。まず、職務軽減や活動への報償面では、災害時のボランティアや福祉等の活動参加についての特別休暇や手当がある。自治体職位のモチベーションを高める意味で効果が期待される。また、人事評価にそうした活動に関する指標を設けることや、活動の内容を評価する仕組みを設けている自治体も見られる。

こうした取り組みは、職務の公共性に関する意識を高め、住民本位の自治体行政運営にも資するものと考えられる。さらに職員研修制度にも地域公共人材としての役割や活動の意義を認識させるカリキュラムを導入する自治体も見られ、これからの職員のあり方にも影響を与えることが期待されるであろう。

### 3 地域社会を担う人材の育成の方策

#### (1) 地域公共人材と「協働推進大学」

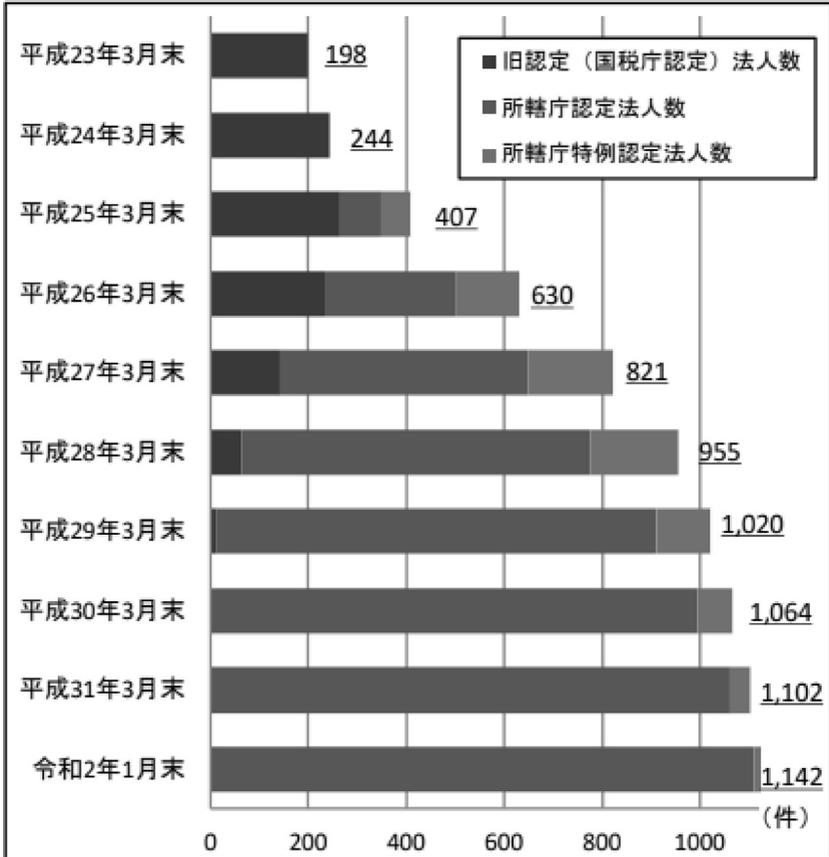
ここまで、コミュニティにおける人材育成および協働をめぐる状況と課題について、コミュニティ等の側面から検討を行ってきた。これらに加えて、先にも見てきたような協働の担い手として、NPO や市民活動団体などのように、一定の専門性も保持した市民の活動についても今後の重要性は増していくものと思われる。

図8は近年におけるNPOの認証数を示したものである。NPOの認証数は、毎年順調に増加してきており、NPOの活動促進のための施策は一定の成果を上げていると思われる、しかし、今後もNPOを始めとして、地域社会を運営していくための人材確保の課題は多い。深刻化する人口減少・少子高齢化に対応し、協働によるまちづくりをすすめていくためには、幅広く活動の裾野を広げ、さらには専門性の確保にも道を拓く地域公共人材をどのように育成していくかが今後の大きな課題となるといえよう。そこで、ここからは、自治体による市民大学等(以下、「協働推進大学」という。)による、地域公共人材育成の取り組みのいくつかを紹介し、検討していくこととしたい。

まず、協働推進大学の位置づけについて確認しておこう。協働推進大学は、大学という名称ではあるものの、当然のことながら学校教育法上の「大学」にはあたらない。また、自治体によって名称はさまざまであるが、地域や地域づくりといった住民に親しみやすい名称を用いている事例が多いところに特徴がある(表4)。

協働推進大学は、地域公共人材の育成という必要性和実践が先行して生じた、各自治体の多様な取り組みの総体であることから、一律の定義を行うことは難しい。各自治体における協働推進大学の目的や設立趣旨をみても(表5)、例えば、うらやす市民大学は、

図8 NPOの認証数



出典：内閣府ホームページ

[https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/kiso\\_ninsyou\\_nintei\\_insatu.pdf](https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/kiso_ninsyou_nintei_insatu.pdf)（最終閲覧日：2020年3月22日）

「まちづくり活動を行うために必要な知識や技術を学び、市民自らが地域貢献する協働の担い手として、活躍するための学びの場」と定義されている。また、すぎなみ地域大学は「仲間を助け」る場、

2 うらやす市民大学HP (<http://www.urayasu-cc.com/contents/hp0001/index00010000.html>) を参照。

表4 これまでの「協働推進大学」の事例

設置自治体		協働推進大学の名称
千葉県	浦安市	うらやす市民大学
東京都	杉並区	すぎなみ地域大学
神奈川県	厚木市	あつぎ協働大学
	相模原市	さがみはら地域づくり大学
	横浜市	よこはま地域づくり大学校

表5 「協働推進大学」の設立趣旨・位置づけ

協働推進大学の名称	設立趣旨・位置づけ
うらやす市民大学	まちづくり活動を行うために必要な知識や技術を学び、市民自らが地域貢献する協働の担い手として、活躍するための学びの場
すぎなみ地域大学	地域活動に必要な知識・技術を学び、仲間を助け、区民自らが地域社会に貢献する人材、協働の担い手として活躍していただけるよう、各種講座を開講
あつぎ協働大学	多彩な教養を身に付けられる生涯学習の場
さがみはら地域づくり大学	市民の皆さんが協働の観点での地域活動や市民活動を促進するために必要な知識や技術を体系的に学べる場
よこはま地域づくり大学校	市民が主体となって、地域課題の解決を「点ではなく面で行う」ために、さまざまな団体・機関・学校・民間事業者などの協働がより促進されるよう、協働型地域経営リーダーを養成

※各自治体及び各「協働推進大学」HPを参照。以下、同じ。

あつぎ協働大学は「生涯学習の場」としても位置づけられている<sup>3</sup>。このように、各自治体における協働推進大学の位置づけはさまざまであるが、①まちづくりに主体的に参加する協働の担い手を育成すること、②協働に参加する住民が必要な知識や技術を体系的に学ぶこと、を大きな目的として創設されているという点で共通してい

3 杉並区 HP (<https://www.city.suginami.tokyo.jp/guide/bunka/gakushu/daigaku/1005140.html>) 及び厚木市 HP (<https://www.city.atsugi.kanagawa.jp/shiminbenri/kosodatekyoiku/shougai/gakushu/kyodo/d047483.html>) を参照。

る。つまり、協働推進大学は、まちづくりに必要な知識や技術を学び、住民が協働の担い手として活躍するための学びの場として位置づけることができよう。

## (2) 組織・運営体制のあり方

### ① 学長の人選

次に、協働推進大学の組織や運営体制についてみていくことにしよう。協働推進大学の組織や運営のあり方は、自治体によって多様であるが、以下では学長及び運営体制という観点から、その特徴について検討していきたい。

はじめに、協働推進大学の「学長」の人選についてである。どのような人物が学長を務めるかは、協働推進大学の性格や姿勢を表すことにつながることから、自治体ごとに特色のある人選がなされている。実際、各自治体において多様な背景を持つ人物が学長を務めているが、それらは大きく3つの類型に分類することができる。第1は、首長が学長を兼職するという形である（あつぎ協働大学）。この形には、自治体行政のトップである首長が学長を務めることによって、責任主体の明確化が図られるというメリットがある。また、自治体として協働の担い手や地域公共人材の育成に積極的に取り組んでいるという住民への強いメッセージにもなる。

第2は、NPO等の代表が学長を兼務するという形である（すぎなみ地域大学等）。こうした人選によって、住民の自発的で主体的な協働という趣旨の明確化が図られることにつながっている。また、実際に地域活動を担っているNPO等が協働推進大学の組織や運営に関わることによって、入学者（受講者）の裾野を広げることにもつながっていよう。

第3は、協働に理解のある文化人や大学教員等の学識経験者が、学長を兼務するというものである（さがみはら地域づくり大学等）。この

形も、協働の趣旨を明確化することにつながるとともに、入学者が協働に関する全国的な動向や先進的な取り組みなどの最新の情報を得やすくなるというメリットがある。

## ② 運営体制

それでは、協働推進大学はどのような体制で運営されているのであろうか。運営体制についても、大きく3つの形に分類することができる。第1は、学長が責任者を務め、外部の者も含む運営委員会が運営を行うという体制である。例えば、うらやす市民大学では、大学運営に関する基本的事項について、学長と市長との間で協議・合意を得ることになる。その上で、学長が市長との協議事項に基づいて、運営委員会及びその下部組織（カリキュラム委員会等）を設置し、協働推進大学の運営を行っていくというものである。

第2は、自治体の担当部局が運営するという体制である。例えば、すぎなみ地域大学の運営にあたっては、区民生活部地域課地域人材育成係が講座企画や受講者募集、講座運営を行っている。こうした運営体制は、行政の果たす役割が非常に大きいため、自治体職員の協働への理解が重要になると考えられる。

第3は、NPO 主導による運営である。例えば、よこはま地域づくり大学校は、認定NPO 法人市民セクターよこはまの主導によって運営されており、行政はサポートや支援にまわる体制がとられている。認定NPO 法人市民セクターよこはまは、中間支援組織としての役割も果たしており、協働推進大学の運営にあたっては、地域と行政の間に立つ視点から住民のまちづくりへの参画意識や機運の高揚を図るなど、協働を推進するための基盤づくりがすすめられている。

なお、協働推進のための庶務を行う事務局の位置づけについても簡単に触れておきたい。大学の運営にあたっては、庶務を取り扱う事務局が不可欠となるが、こうした事務局を担当部局内に設置して

いるのは杉並区、厚木市、相模原市である。<sup>4</sup>浦安市では運営委員会のもとに事務局が設置されており、横浜市ではNPOが事務局も務めている。

### (3) カリキュラムと年間スケジュール

ここでは、協働推進大学のカリキュラムと年間スケジュールについて概観していくことにしたい。協働推進大学は、設置科目を自由に履修できる大学とコースごとに履修科目が定められている大学の2種類に分類できる(表6)。前者は、うらやす市民大学とすぎなみ地域大学であり、後者にはあつぎ協働大学、さがみはら地域づくり大学、よこはま地域づくり大学校が該当する。

うらやす市民大学は、通年型の1期制が基本となっており、授業回数も1科目あたり10回程度となっている。一方、すぎなみ地域大学は、1科目あたり2～3カ月を単位とし、授業回数も3～8回と科目によって差が見られる。

履修科目が定められているあつぎ協働大学は、5～12月の1期制であり、「全科コース」と「選科コース」が設けられている。授業回数は、大学教員等による教養科目が25回、市内企業による企業科目が3回、市の取組みなどについて学ぶ協働科目が2回、地域活動に参画するための実践科目が2回となっている。さがみはら地域づくり大学には、「基礎コース」「応用コース」「専門講座」が設けられており、1講座が6回となっている。また、「基礎コース」「応用コース」は6～7月及び10～12月、「専門講座」は8～9月に開講されており、「基礎コース」「応用コース」を受講したうえで「専門講座」を学び、再度「基礎コース」「応用コース」へつながるカリキュラムとなっている。よこはま地域づくり大学校は、「基礎コース」「応用

4 相模原市の場合、初年度は事務局が市民協働推進課に設置され直営で運営されたが、設置翌年度からは民間委託されている。

コース」の2つが設けられており、それぞれのコースで11回の講座が開講されている。具体的には、「基礎コース」の6～8月には概論編が4回、9～3月にはテーマ編が7回実施される。また、「応用コース」では6～8月に演習・フィールドワーク等の講座が11回設けられている。

このように、自治体によって協働推進大学のカリキュラム内容は大きく異なっており、自治体の状況に応じた地域公共人材育成の取

表6 カリキュラムと年間スケジュール

自治体名	カリキュラム	講師	授業回数
浦安市	基本的に設置科目を自由に履修 ※必修講義が1回あり	大学教員 市区職員 団体職員	科目によって異なる（10回程度）
杉並区	設置科目を自由に履修 2・3カ月を単位とし、開講1か月前に受講生を募る		科目によって異なる（3・8回程度）
厚木市	【全科コース】 全ての教養科目と協働科目、企業科目を受講 【選科コース】 選択した教養科目と協働科目、企業科目を受講		教養科目：25回 企業科目：3回 協働科目：2回 実践科目：2回
相模原市	【基礎コース】【応用コース】 4月の学長講演後から、6・7月、10・12月に学ぶ 【専門講座】 8・9月に開講		1講座：4～6回程度
横浜市	【基礎コース】 6・8月 概論編 9・3月 テーマ編 【応用コース】 6・2月を通して行う		【基礎コース】 概論編：4回 テーマ編：7回 【応用コース】 演習・フィールドワーク等：11回

り組みが進展しているといえよう。

#### (4) 修了要件

最後に、協働推進大学の修了要件について確認をしておきたい(表7)。基本的に設置科目を自由に履修できるうらやす市民大学とすぎなみ地域大学では、科目ごとに修了証を交付している。いずれも、基本的に筆記試験などは実施せず、授業への出席状況が修了の重要な基準となっている。一方、コースごとに履修科目を定めているあつぎ協働大学、さがみはら地域づくり大学、よこはま地域づくり大学校では、コース全体で修了基準を設けて修了証を交付している。

協働推進大学の目的は、地域における協働の担い手や地域公共人材の育成を図ることである。したがって、修了はゴールではなく、住民が今後の地域活動や協働を担うリーダーとして活動していくためのスタート地点として位置づけられるべきであろう。

表7 協働推進大学の修了要件

自治体名	卒業要件
浦安市	講座ごとに7割以上の出席者に修了証を交付 ※一部科目にレポート等の提出あり
杉並区	科目ごとに修了証を交付(修了基準は、7~8割程度出席)
厚木市	【全科コース】 協働科目及び企業科目の講座の合計数、及び教養科目につき、それぞれ60/100以上の回数の出席者に修了証を交付
相模原市	基礎コース及び応用コースの受講者で、必修3講座、選択1講座以上受講した人にコース修了証を交付
横浜市	【基礎コース】【応用コース】 11講座中8講座以上の受講が要件と修了証を交付

## 4 「協働推進大学」から考える今後の担い手づくり

以上見てきたように、協働推進大学はこれからの地域社会を運営する人材を確保するための方策を検討し、どのように地域の活動につなげていくのかを課題にしており、さまざまな問題提起をしている点で大きな意義を持っており、参考になる。

これまでも、広い意味で地域社会を運営する人材を確保する試みは、さまざまな形で存在してきた。地域における公民館活動はもとより、それぞれの自治体で設置された「市民大学」・ボランティア講座など枚挙にいとまはない。こうした自治体による地域公共人材育成への取り組みについて、協働推進大学設置の事例をふまえ、どのような人材育成のあり方が必要なのかを再検討していく必要がある。

本章のまとめにあたり、地域社会の運営を担う地域公共人材確保に向けた論点を整理しておきたい。まず、人口減少社会が進む中、地域を運営する人材の確保に向けた取り組みが必要なことは、繰り返し述べてきたところであるが、それにはさまざまな局面があり、また多様なアプローチが求められている。例えば、地縁型住民組織であれ、協議会型住民組織であれ、担い手不足の状況には変わりがなく、また地域運営組織における人材確保についてはハードルも高い。そうした状況に対応するためには、本章で述べてきたような地域の課題に関心をもち、行動することができる地域公共人材を広く集める、裾野を広げる取り組みが必要である。

次いで、地域社会を運営すると言っても、その担い手に求められる役割が多様であることにも注目する必要がある。アンケートの中

5 本章で比較検討したものに加え、例えば本研究会に参加されていた宇部市では「宇部志民大学」（学長 久保田后子市長）が開設され、「環境・アート学部」と「共生社会学部」が設置されており、市民の地域活動を支援し、専門性を高める取り組みが数多く進められてきている。

では、リーダーとしての役割と、具体的な活動の担い手として求められる役割の違いが見られ、それぞれについて行政が果たすべき役割も異なる面が存在した。地域社会を運営する人材に求められる専門性については、果たすべき役割やそれぞれの分野において求められる度合いにも違いが見られる。しかし、傾向としては、市民にも地域における公共の担い手として専門性が求められる場面は多くなってきている。既に民間企業が公共サービスを担う際の専門性の高さは際立っていることから、地域社会においてそれらを担う市民の活動にもそうした側面が強くなるのではないかと予想される。

本章では、協働推進大学がそうした人材確保の政策を総合的に担う仕組みとして機能することを視野に入れながら、その特徴について概観してきた。もっとも、ここで例示した自治体の取り組みのみが地域公共人材を産み出す場ではないし、既存の自治体の講座設置、中間支援 NPO 等による講座開設など、さまざまな取り組みが行われている。それらをふまつつもここでの問題提起がめざしたのは、地域公共人材を確保するための総合的な政策のあり方である。

例えば、これまでの自治体の取り組みの中で、①学びから活動へとつながる契機を提供できたのか、②協働という住民の主体性に依拠した政策について、公民で共に学び、研究する場が存在したのか、③そうした協働の取り組みについて協働で政策としてまとめあげていくことができているのか、さらには、④そうしたことを可能にする情報が蓄積され、学びに提供される体制が整っているのか、などについて検討していく必要がある。地域社会を運営する地域公共人材の確保に向けて、協働推進大学の検討で見てきたような総合的な人材確保に向けたプラットフォームの構築が求められているのである。

いうまでもなく、こうした取り組みを実践できるかどうかについて

ては、自治体の規模や財政力に基づいて考えなくてはならず、それらによる制約もあろう。したがって、協働推進大学を設置するといった大がかりな取り組みが難しい自治体も多かろう。また、本章で取り上げた事例が、ここで述べたような論点に十分に伝えられているのかといえ、まだまだ暗中模索の状態でもある。さらに、こうした政策をすすめるにあたっては、それぞれの地域の実情に見合った対応が求められるし、広域連携による総合的な人材確保への取り組みも考えていくべきである。また、こうした人材確保の試みは、自治体行政が取り組むものに加え、さまざまな団体、組織によって多様に取り組まれる方が望ましく、協働推進大学等の行政の政策的な取り組みとのネットワークが構築されることも期待したい。

最後に、自治体が政策として、こうした人材確保のための取り組みを進めることに対して、批判的な見解が存在するであろうことにも言及しておきたい。いうまでもなく、行政が「人材育成」をすることについては、従来から批判的な検討が存在している<sup>6</sup>。いうまでもなく、行政側が財政危機や職員数減少などを受けて、それを補完するような人材を育成するという視点で地域公共人材が語られることがあってはならない。地域公共人材の確保にあたっては、冒頭でも述べたような協働の取り組みとしてそれがなされなければならないであろう。その意味で、人材確保の政策立案は協働で行われなければならない、情報の共有も不可欠なのである。地域社会に多様な課題が山積し、それらに対する政策的な対応が求められる中、どのような人づくりが必要なのかを幅広く検討していく必要がある。

## 【参考文献】

荒木昭次郎（1990）『参加と協働』ぎょうせい

6 例えば、松下圭一（2003）など参照。

- 今川晃・梅原豊編（2013）『地域公共人材をつくる』法律文化社
- 今川晃・牛山久仁彦編（2020）『自治・分権と地域行政』芦書房
- 新藤宗幸（2003）「『協働』論を越えて」『地方自治職員研修』2003年3月号
- 総務省・分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会（2005）「分権社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成を目指して－」
- 立川市（2018）『自治会に関するアンケート調査』（2018年3月）
- 松下圭一（2003）『社会教育の終焉〔新版〕』公人の友社