

自治体の地域コミュニティにおける 職員の活動に関する研究

— 「地域担当職員制度」の最新状況と比較分析を中心に —

宇佐美 淳

<要 旨>

昨今の自治体経営をめぐるのは、社会全体が超高齢化し、人口減少が進み、大幅な財源不足による極めて厳しい財政状況にある中、自治体職員の数も限られている一方、住民から求められるニーズは複雑かつ多岐に亘るなど、限られた財源及び人員の中で多様化するニーズに応えるという難しい局面を迎えている。

こうした状況下において、第32次地方制度調査会の答申では、地域コミュニティを現場として活動する自治体職員の1つの形として「地域担当職員制度」を取り上げた。同制度については、最新の調査結果から、2024年5月末現在で、全国565の市区町村、47都道府県全てで取り組まれている。

本稿では、地域コミュニティにおいて自治体職員にはどのような役割が求められているのか、その一例として挙げられる同制度について、最新の導入状況や若干の事例にも触れながら分析するとともに、アメリカのネイバーフッドカウンシル制度との比較分析を行い、考察を深める。

はじめに

今般のコロナ禍における自治体職員と地域コミュニティとの関係性について、大杉は、自治体職員もコロナ禍に怯えながら業務に従事している点では住民と同じ立場であり、そうした状況下で、自治体行政は、何よりも住民を負の連鎖から守り切るといった意識を自覚的に持つことが大切である（大杉2020：14）とする。その上で、大杉は、コロナ禍と「前例がない事態」に直面しているからこそ、自治体行政の原点である「身近さ」「現場性」「透明性」「先端性」に立ち返って考え、特に、現に取り組まれている政策が住民にとって本当に効果があるものかが明確になる場としての「現場性」は重要である（同上：15）とする。

そうした地域コミュニティ内はもとより、自治体職員と地域コミュニティとの関係性について、櫻井は、地域コミュニティ内の多様な主体が構成する小機能を維持し、また、それを活用することにより、役割分担を構築するとともに（櫻井2020：30）、半ば集まること自体が目的化していた地域づくりに関する取組を改めて見直すことが重要である（同上：31）とする。いずれにせよ、行政としては、コロナ禍への対応という目まぐるしく変化する環境に順応して思考停止に陥ってはならず（今井2020：19）、現在取り組んでいる政策について、本来の目的としての政策規範を基本として考えるとともに（同上）、現場である地域コミュニティにおいては、例えば、公民館等の地域活動の拠点施設について、施設利用の休止を理由に職員の行動自体が停止状態に陥ってはならないことは間違いない（櫻井2020：31）。

地域コミュニティにおいて活動拠点となる施設は様々あるが、住民の誰もが安価で使うことができ、古くから存在する公共の施設という点、社会教育法（昭和24年6月10日法律第207号）に基づき設置される公民館や地区公民館（公民館分館や公民館類似施設を含む）が挙げられる。また、最近では、各自治体が条例等に基づき設置するコミュニティ施設も増加している。国（文部科学省）では、そうした全国に遍在する公民館や地区公民館について、従来の各種講座の開催や図書室での情報収集等を始めとした生涯学習（社会教育）機能だけでなく、地区防災や地域福祉等を始めとしたまちづくり機能との融合により、公民館や地区公民館が果たす地域コミュニティ全体の活性化のための役割を強化する方針を示している⁽¹⁾。

その背景には、単に地域コミュニティにおけるネットワークの再構築という意図だけではなく、各自治体における財政状況の悪化に伴う、公共施設の再配置という要因も存在する。こちらは主に総務省が所管する公共施設等総合管理計画に基づき、老朽化するインフラ対策を各自治体に求めていることに起因する。

各自治体では、こうした国（府省）の方針が混在する中で、限られた財源及び人員を共通項にして、地域コミュニティにおいて活動拠点となる公共施設に対して、建物自体の再配置（集約とそれに伴う廃止）と、その機能の集約が進められている。

本稿では、そうした自治体の地域コミュニティにおいて自治体職員にはどのような役割が求められているのか、その一例として挙げられる「地域担当職員制度」について、最新

(1) 例えば、2019年6月7日付け元文科教第136号文部科学省総合教育政策局長通知「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律による社会教育関係法律等の改正について」が挙げられる。

の導入状況や若干の事例にも触れながら分析するとともに、アメリカのネイバーフッドカウンシル制度との比較分析を行い、考察を深める。

I. 地域コミュニティを現場として活動する自治体職員の形

1. 「地域担当職員制度」とは

昨今の自治体経営をめぐっては、社会全体が超高齢化し、人口減少が進み、大幅な財源不足による極めて厳しい財政状況にある中、自治体職員の数も限られている一方、住民から求められるニーズは複雑かつ多岐に亘るなど、限られた財源及び人員の中で多様化するニーズに応えるという難しい局面を迎えている。

厳しい自治体経営の現状を踏まえ、2018年7月、国（内閣府）は、第32次地方制度調査会を設置した。そこでは、「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方」についての調査審議を諮問している。同調査会が2020年に示した答申では、組織や地域の枠を越えて多様な主体が連携し合うネットワーク型社会の構築の重要性を示した上で（第32次地制調2020：1）、そうしたネットワーク型社会における多様な主体による協働を図るため、地域人材の確保・育成が必要となり、その例として「地域担当職員制」⁽²⁾の導入を挙げている。

この「地域担当職員制度」をめぐっては、様々な定義が見られるが、本稿では、自治体内の小中学校の学区や地区の町内会自治会連合会の範囲、更に狭く単位町内会自治会の範囲、あるいはそれらの境界をまたいだ範囲に対して、役所（役場）ないし出先機関等を活動拠点に、住民を始めとした地域コミュニティとの連絡役はもとより、最前線の現場である地域コミュニティに出向き、各種行事への参加や各種地域活動への支援等を通して、信頼関係の構築を図る基礎的役割を果たすとともに、そこから一歩進んで、地域コミュニティにおける課題の把握等を通して、その将来的な運営のため、まちづくりといった防災や福祉等の政策分野を横断した形での各種地域（区）計画の策定を支援する発展的役割を

(2) 本稿で考察の中心とする「地域担当職員制度」については、自治体によっても様々な呼称が見られる。よって、本稿では、具体的制度の名称として使用しているもの以外に、一般的な意味で使用する場合には、比較的多くの自治体で使用されている名称の「地域担当職員制度」（カッコ付き）を用いることとする。

果たしている、1人ないし複数人による自治体職員を配置する制度のことと定義する（宇佐美2023：46）。

「地域担当職員制度」には、自治体の最前線である地域コミュニティを現場として活動する自治体職員の理想像として、次の5つの特徴が求められる。それは、①裁量性（現場の判断で臨機応変な対応が求められること）、②専門性（地域コミュニティが抱える様々な課題に対し、各種法令に基づくサービスの提供が求められること）、③境界性（最前線の現場である地域コミュニティに向いて住民等の支援に直接あたっていること）、④結節性（地域コミュニティにおける各種アクターとの連携を図る中で各種行事への参加等を通して信頼関係を構築すること＝基礎的役割）、⑤調整性（地域コミュニティにおける課題の把握等を通して、その将来的な運営のため、政策分野を横断した形での各種地域（区）計画の策定を支援すること＝発展的役割）の5つである（同上：262-263）。

なお、支所・出張所等の出先機関に配置されている職員の役割と「地域担当職員制度」とはどう異なるのかという疑問が想定される。この点について、前者は数ある分掌事務の中の1つとして、地域コミュニティにおける活動が位置付けられているのに対し、後者は別途要綱等において専ら地域コミュニティにおける活動を担うことが制度化されている点で異なる。

2. 似て非なる地域おこし協力隊

一般財団法人地方自治研究機構が2016年に実施した「地域担当職員制度」に関するアンケート調査結果では、地域おこし協力隊を地域担当職員として活用している自治体は、約8割で「なし」との回答であった（ $n=345$ 、地方自治研究機構2017：44）。その大きな理由としては、地域おこし協力隊員もその多くが自治体から委嘱され、自治体職員の1人として活動している点は、地域担当職員と同様であるが、その本来の目的が任期中に起業等に取り組み、任期終了後も自身の経済活動により定住するという点にあるものと考えられる。実際、地域おこし協力隊が地域担当職員の役割を担っている事例は、特に山間部で多く見られる。こうした点からも、「地域担当職員制度」と地域おこし協力隊とは似て非なるものであると言える。

そもそも地域おこし協力隊は、総務省が所管となり、地域おこし協力隊推進要綱に基づき「人口減少や高齢化等の進行が著しい地方において、地域外の人材を積極的に誘致し、その定住・定着を図ることは、都市住民のニーズに応えながら、地域力の維持・強化にも資する取組であり、有効な方策」として、概ね1年以上3年以下の期間で都道府県または

市区町村から委嘱され「都市住民を受け入れ、農林漁業の応援、水源保全・監視活動、住民の生活支援などの各種の地域協力活動に従事してもらいながら、当該地域への定住・定着を図る取組」を担うこととされ、その活動に要する経費は隊員1人当たり480万円を上限としている⁽³⁾。

地域おこし協力隊の配置状況等の変遷について、次のとおり図表1としてまとめた。

図表1 地域おこし協力隊の配置状況等の変遷

年度	任期中の隊員				任期終了の隊員				
	実施自治体数 (隊員数)	うち都道府県数 (隊員数)	うち市区町村数 (隊員数)	20代・30代の構成	実施自治体数 (隊員数)	うち都道府県数 (隊員数)	うち市区町村数 (隊員数)	20代・30代の構成	定住率
2009年度	32 (89人)	—	—	—					
2010年度	92 (257人)	4 (41人)	88 (216人)	20代：42.0% 30代：37.0%					
2011年度	150 (413人)	6 (44人)	144 (369人)	—	36 (100人)	2 (40人)	34 (60人)	20代：32人(32.0%) 30代：45人(45.0%)	67人 (67.0%)
2012年度	207 (617人)	3 (28人)	204 (589人)	20代：43.7% 30代：36.4%					
2013年度	315 (978人)	4 (34人)	314 (944人)	—					
2014年度	444 (1,511人)	7 (46人)	437 (1,465人)	20代：40.2% 30代：37.0%	267 (945人)	6 (67人)	261 (878人)	20代：353人(37.4%) 30代：367人(38.8%)	557人 (59.0%)
2015年度	673 (2,625人)	9 (34人)	664 (2,591人)	20代：38.7% 30代：37.4%					
2016年度	886 (3,978人)	11 (21人)	875 (3,957人)	20代：35.5% 30代：38.2%	546 (2,230人)	7 (102人)	539 (2,128人)	20代：816人(36.6%) 30代：862人(38.7%)	1,396人 (63.0%)
2017年度	997 (4,830人)	12 (26人)	985 (4,804人)	20代：33.3% 30代：38.3%					
2018年度	1,061 (5,359人)	11 (28人)	1,050 (5,331人)	20代：31.5% 30代：38.3%	873 (4,848人)	12 (139人)	861 (4,709人)	20代：1,538人(31.7%) 30代：1,958人(40.4%)	3,045人 (62.8%)
2019年度	1,071 (5,349人)	10 (46人)	1,061 (5,303人)	20代：29.6% 30代：37.7%	1,001 (6,525人)	14 (148人)	987 (6,377人)	20代：2,001人(30.7%) 30代：2,598人(39.8%)	4,114人 (63.0%)
2020年度	1,065 (5,464人)	11 (41人)	1,054 (5,423人)	20代：20.5% 30代：20.5%	1,071 (8,082人)	14 (141人)	1,057 (7,941人)	20代：2,930人(29.6%) 30代：3,210人(39.7%)	5,281人 (65.3%)
2021年度	1,085 (6,005人)	11 (64人)	1,074 (5,941人)	20代：33.6% 30代：35.0%	1,127 (9,656人)	14 (146人)	1,113 (9,510人)	20代：2,835人(29.4%) 30代：3,795人(39.3%)	6,318人 (65.4%)
2022年度	1,118 (6,447人)	13 (64人)	1,103 (6,383人)	20代：34.3% 30代：34.1%	—	—	—	—	11,123人 (64.9%)
2023年度	1,164 (7,200人)	15 (89人)	1,149 (7,111人)	20代：34.2% 30代：32.8%					

出典：総務省ホームページより「地域おこし協力隊」のページ<https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/bunken_kaikaku/02gyosei08_03000070.html>（最終閲覧日：2024年6月1日）を基に筆者作成

(3) 以下、地域おこし協力隊に関する状況は、総務省ホームページより「地域おこし協力隊」のページ<https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyosei08_03000066.html>（最終閲覧日：2024年6月1日）を参照。なお、総務省では、加えて2014年度から「地域おこし企業人」（地域おこし企業人交流プログラム）に取り組んでいる。また、農林水産省では、2008年度から2013年度まで「田舎で働き隊」事業（農村活性化人材育成派遣支援モデル事業）に取り組んでいる。

この図表1から読み取れることは幾つかある。まず、その配置状況であるが、最新の2023年度の数値で、1,164自治体で7,200人が活動しており、運用開始当初の2009年度からの15年間で自治体数が約36倍、隊員数が約81倍と、その活動は全国に広がっている。次に、隊員の年齢構成であるが、20代及び30代で67.0%と全体の約7割を構成するなど、比較的若い世代による活動が目立っている。そして、任期終了後の定住率であるが、隊員数が増加する中でも60%前後を維持しており、一見するとその目的は十分に果たしているものと思われるが、その実態としては、配置先の自治体で就職に結びついたり、新たに起業するまでには至らない事例もそれなりに見られ、元の居住地である都市自治体に帰ってしまう事例も見られる。

政府は、2018年6月に閣議決定した「まち・ひと・しごと創生基本方針2018」に基づき、2024年度には隊員数を8,000人にまで増やすことを目標としており、新型コロナウイルス感染症の蔓延拡大を受けた社会情勢を逆に利用し、密な都市生活を回避する新たな価値観の芽生えと捉え、地方回帰への若い人口の流れの創出を求める施策を推進していくこととしている。また、2021年度から、主に協力隊OB・OGを対象に、市町村が重要プロジェクトを実施する際に、外部専門人材、地域、行政、民間等が連携して取り組むことが求められ、それら関係機関を橋渡ししつつ、プロジェクトをマネジメントする「ブリッジ人材」として、「地域プロジェクトマネージャー」を活用するにあたっての支援措置（地方財政措置）を新たに創設している。

Ⅱ. 「地域担当職員制度」をめぐる現状と課題

1. 最新の導入状況

(1) 全国の導入状況と自治体規模別の分類

先に触れた地方自治研究機構の他、公益財団法人日本都市センターがこれまでに「地域担当職員制度」について調査を行っているが、より正確な数値を調べるため、地方自治研究機構及び日本都市センターによる各調査結果を基に、「条例Webアーカイブデータベース」を用いて、「地域担当職員制度」の名称で最も多く使われている「地域担当」及び「地区担当」という用語で検索するとともに、全自治体のホームページでも両用語を中心に検索することで調査を行い、次のとおり図表2及び図表3

としてまとめた⁽⁴⁾。

図表2 「地域担当職員制度」の導入状況（2024年5月末現在）

都道府県名	政令指定都市・特別区		中核市		一般市		町		村		合計	
	導入数	全体数	導入率	導入数	全体数	導入率	導入数	全体数	導入率	導入数	全体数	導入率
北海道	1	1	100.0%	0	2	0%	12	32	37.5%	56	129	43.4%
青森県				2	2	100.0%	4	8	50.0%	3	22	13.6%
岩手県				1	1	100.0%	8	13	61.5%	10	15	66.7%
宮城県	0	1	0%				3	13	23.1%	5	20	25.0%
秋田県				0	1	0%	4	12	33.3%	0	9	0%
山形県				0	1	0%	6	12	50.0%	9	19	47.4%
福島県				1	3	33.3%	2	10	20.0%	7	31	22.6%
茨城県				1	1	100.0%	7	31	22.6%	2	10	20.0%
栃木県				1	1	100.0%	7	13	53.8%	6	11	54.5%
群馬県				1	2	50.0%	1	10	10.0%	5	15	33.3%
埼玉県	0	1	0%	1	3	33.3%	8	36	22.2%	3	22	13.6%
千葉県	1	1	100.0%	2	2	100.0%	8	34	23.5%	5	16	31.3%
東京都	9	23	39.1%	0	1	0%	5	25	20.0%	1	5	20.0%
神奈川県	3	3	100.0%	0	1	0%	3	15	20.0%	4	13	30.8%
新潟県	0	1	0%				7	19	36.8%	0	6	0%
富山県				0	1	0%	7	9	77.8%	1	4	25.0%
石川県				0	1	0%	1	10	10.0%	0	8	0%
福井県				1	1	100.0%	2	8	25.0%	0	8	0%
山梨県				1	1	100.0%	0	12	0%	3	8	37.5%
長野県				2	2	100.0%	9	17	52.9%	14	23	60.9%
岐阜県				1	1	100.0%	7	20	35.0%	3	19	15.8%
静岡県	2	2	100.0%				10	21	47.6%	3	12	25.0%
愛知県	1	1	100.0%	0	4	0%	12	33	36.4%	2	14	14.3%
三重県							9	14	64.3%	2	15	13.3%
滋賀県				0	1	0%	7	12	58.3%	1	6	16.7%
京都府	0	1	0%				6	14	42.9%	3	10	30.0%
大阪府	1	2	50.0%	6	7	85.7%	9	24	37.5%	1	9	11.1%
兵庫県	1	1	100.0%	4	4	100.0%	13	24	54.2%	3	12	25.0%
奈良県				1	1	100.0%	1	11	9.1%	2	15	13.3%
和歌山県				0	1	0%	1	8	12.5%	2	20	10.0%
鳥取県				0	1	0%	0	3	0%	8	14	57.1%
島根県				0	1	0%	4	7	57.1%	5	10	50.0%
岡山県	1	1	100.0%	1	1	100.0%	5	13	38.5%	0	10	0%
広島県	1	1	100.0%	2	2	100.0%	6	11	54.5%	1	9	11.1%
山口県				1	1	100.0%	7	12	58.3%	1	6	16.7%
徳島県							0	8	0%	1	15	6.7%
香川県				1	1	100.0%	2	7	28.6%	1	9	11.1%
愛媛県				1	1	100.0%	4	10	40.0%	3	9	33.3%
高知県				1	1	100.0%	2	10	20.0%	6	17	35.3%
福岡県	1	2	50.0%	0	1	0%	14	26	53.8%	7	29	24.1%
佐賀県							4	10	40.0%	2	10	20.0%
長崎県				1	2	50.0%	3	11	27.3%	3	8	37.5%
熊本県	1	1	100.0%				4	13	30.8%	6	23	26.1%
大分県				1	1	100.0%	4	13	30.8%	1	3	33.3%
宮崎県				1	1	100.0%	6	8	75.0%	4	14	28.6%
鹿児島県				1	1	100.0%	10	18	55.6%	6	20	30.0%
沖縄県				1	1	100.0%	0	10	0%	0	11	0%
合計	23	43	53.5%	38	62	61.3%	254	710	35.8%	211	743	28.4%

出典：2016年7月現在で行われた一般財団法人地方自治研究機構（2017）『地域担当職員制度に関する調査研究』における調査結果等を基に、2024年5月末現在で筆者が「条例アーカイブデータベース」<<https://jorei.slis.doshisha.ac.jp/>>（最終閲覧日：2024年5月31日）及び各自治体ホームページの検索機能を用いて行った調査結果を反映して作成

(4) ただし、本調査の実施方法にも限界がある。1つは、地方自治研究機構による調査結果で「実施している」と回答している自治体は、あくまで2024年5月末現在でも実施しているとの前提に立って本調査を行っているため、2016年7月以降に廃止していればその情報が反映されていないこととなる。もう1つは、データベースを基にした検索にあたって、制度の名称を「地域担当」または「地区担当」等で絞っているため、それ以外の名称で取り組んでいる場合は拾い切れていない可能性が残されている。

図表3 自治体規模別導入状況（2024年5月末現在）

自治体規模	導入数	全体数	導入率
政令指定都市	14	20	70.0%
中核市	38	62	61.3%
特別区	9	23	39.1%
一般市	254	710	35.8%
町	211	743	28.4%
村	39	183	21.3%
合計	565	1,741	32.5%

出典：2016年7月現在で行われた一般財団法人地方自治研究機構（2017）『地域担当職員制度に関する調査研究』における調査結果等を基に、2024年5月末現在で筆者が「条例アーカイブデータベース」<<https://jorei.slis.doshisha.ac.jp/>>（最終閲覧日：2024年5月31日）及び各自治体ホームページの検索機能を用いて行った調査結果を反映して作成

この図表2及び図表3からは、まず「地域担当職員制度」がどのような形態かは別として、2024年5月末現在で、全国565の市区町村、47都道府県全てで取り組まれていること、都道府県によってその導入率に大きな差が見られることが分かる。その内25の都県は全自治体の導入率32.5%を下回っているが、22の道府県でその導入率を超え、40～60%という比較的高い導入率の県も見られる。そうした比較的高い導入率の県の要因としては、市における導入率が高いことはもとより、全国でも導入率が低い町での導入率が高いことが要因として挙げられる。

（2）比較的最近に導入した事例の概要

次に、比較的最近導入した事例の概要を見ていく。島根県邑南町では、地域コミュニティのあり方検討委員会での議論を経て、2024年4月から、公民館エリアを対象に地域コミュニティの再編を図るため、従来の公民館を核としてコミュニティセンターへの改編と、同センター長を始め地域マネージャーや事務員の地域採用、同センターを活動拠点とした地域運営組織の設立と地区別戦略の策定、そしてそれらを支援するための地域担当職員の配置に取り組み始めている⁽⁵⁾。

(5) 邑南町地域コミュニティのあり方検討委員会（2023）『報告書 邑南町地域コミュニティのあり方基本方針』。

こうした地域コミュニティにおける住民組織の再編と活動拠点の集約化は全国各地で見られる。本稿冒頭でも触れ、先の邑南町の事例も同様であるが、鳥取県琴浦町では、2024年3月に地域運営組織条例を制定し、地区公民館を活動拠点として、各地区に地域運営組織を設立し、その支援として館長及び主事兼支援員を位置付けるとともに、各地区における地域づくりビジョンの作成支援を進めている⁽⁶⁾。

その他、東京都多摩市では、定期的に自治基本条例を見直す過程の中で、最新の改定に向けた議論において、地域協創に関する理念を打ち出すとともに、それを実現していくための取組の一環として、市内を複数のエリアに分け、専任の協創スタッフと若手の兼任職員である協創サポーターを（仮）地域協創職員として配置することとしている⁽⁷⁾。

2. 未導入自治体の事例から読み解く制度の課題

(1) 未導入自治体の事例分析

こうして比較的最近でも導入事例が見られる「地域担当職員制度」であるが、それでも先にも見たように全国ではまだ約3割の自治体での導入状況となっている。その要因は何か。ここではその実態の一部として、「地域担当職員制度」を導入していない自治体の議会における議論に注目して見ていく。

例えば、神奈川県中井町では、町民や自治会による活動の支援策として町職員を各自治会の担当制にできないかとの議員からの質問に対し、町長から、庁内で検討した結果、自治会への関わり方によって地域の自主性が低下してしまうのではないかと、職員の取組方がまちまちになってしまうのではないかと等の懸念が示されたこと、また、自治会を担当する部署の職員がいることを理由に導入は考えていない旨の答弁がなされている⁽⁸⁾。同様の質問と答弁は愛知県刈谷市の議会でも見られる⁽⁹⁾。

加えて、特に町村規模の自治体では、例えば、栃木県那珂川町の議会では、上記の事例と同様に、議員から「地域担当職員制度」の導入について質問があったのに対し、

(6) 琴浦町ホームページ<<https://www.town.kotoura.tottori.jp/>>（最終閲覧日：2024年6月1日）参照。

(7) 多摩市（2024）「多摩市協創ビジョン」、第8期多摩市自治推進委員会（2023）「答申 誰もがつながり合える多世代共生型コミュニティを目指して～多摩市版「地域協創」のしくみ・しかけづくり～」。

(8) 中井町議会「平成27年12月定例会会議録」6。

(9) 刈谷市議会「令和4年12月定例会会議録」236-239。

町長から、日々の業務が多忙化し、特に今般のコロナ禍後はそれが顕著になっている中で、プライベートの時間も既に多くの町職員が自治会の役員や消防団員として活動していることを理由に導入は考えていない旨答弁している⁽¹⁰⁾。こちらも同様の質問と答弁は青森県平内町の議会でも見られる⁽¹¹⁾。

つまり、これらの事例からは、「地域担当職員制度」の導入をためらっている自治体の主な理由として、①行政ないし職員が地域コミュニティに積極的に関わることで地域コミュニティにおける住民や町内会自治会等の自主性が損なわれるのではないかと懸念があること、②関わる職員の特性や関わり方によって地域コミュニティへの対応に差異が生じてしまうのではないかと懸念があること、そして③職員の負担が増すのではないかと懸念があることが挙げられる。

実際、①の懸念については、丸山等が長野県天龍村役場の職員を対象に実施した調査結果からも明らかとなっている。同調査結果からは、「地域活動団体が自治体職員に依存するようになり、結果的に地域活動団体の能力・自主性を弱める恐れがある」との質問に対し（n=28）、肯定的な回答が39.3%と、同様の調査を都市自治体の職員を対象に実施した日本都市センターの調査結果よりも高い割合を示している（丸山等2021：11）。

（2） 見えてきた課題へのアプローチ

まず、①の懸念に対しては、「地域担当職員制度」の見直しを頻繁に行っている三重県伊賀市と名張市の事例が参考になる。伊賀市では、2011年4月から地域コミュニティ側の窓口を住民自治協議会に集約することに併せ、行政側の支援窓口として、各協議会への支援を対象に専任職員を配置する「地域担当職員制度」を導入している⁽¹²⁾。翌2012年4月には支所の組織再編に伴い、支所職員が兼任することで制度を一度廃止したものの、2014年4月には再度制度の導入を検討し始め、2015年4月に再び制度導入に至っている。こうした度々の見直しの背景には、市全体における支所のあり方に関する見直しが大きく影響している。最終的には、2022年4月から、支所を残しつつ公民館を再編し、地区館・分館を廃止する中で、協議会側からの評価も踏まえ、協議

(10) 那珂川町議会「平成28年第6回定例会会議録」51-55。

(11) 平内町議会「令和3年第1回定例会会議録」45-50。

(12) 以降、伊賀市の事例については、伊賀市ホームページ<<https://www.city.iga.lg.jp/>>（最終閲覧日：2024年6月1日）を参照。

会を中心に指定管理を担う形で新たに地区市民センターを設置するとともに、支所に専任の地域支援実務担当職員を配置する形で、「地域担当職員制度」を再度導入している。

また、名張市では、1995年頃から地域コミュニティ内で徐々に任意のまちづくり協議会が設置されていく中で、兼任職員による地域振興推進チームの配置という形で支援を開始し、2003年4月には正式に同チームを制度化、2009年4月には同チーム制度を発展解消する形で兼務の管理職2名による「地域担当職員制度」に移行し、2012年4月には専任の地域担当監3名を配置する形で「地域担当職員制度」を廃止、2016年4月には地区公民館にまちづくり支援機能や地域福祉活動の機能を付与するため市民センターに改編している⁽¹³⁾。

これら伊賀市と名張市の事例からは、恒常的に行政からの人的支援として「地域担当職員制度」を導入するのではなく、地域コミュニティの自主性を重んじつつ、ある程度その自主性が構築されたところで、行政側の関わり方も見直しを図っていくことで、地域コミュニティの自主性も行政による支援体制も両方維持している様子が窺える。

次に②の懸念に対しては、事実既に導入している複数の自治体でそうした対応による影響が見られる。例えば、2005年4月に「地域担当職員制度」を導入した長野県飯島町では、制度が形骸化し、地域コミュニティとの信頼関係の構築もままならない状況にあり、そのような状況であるならばいつそのこと廃してはどうかと議員から指摘されている様子も窺える⁽¹⁴⁾。

こうした制度の形骸化は、②の職員個々の特性や関わり方に依存した運用が招いた結果ではないかと考える。そうした形骸化を防ぐためには、先の伊賀市や名張市の事例のように、やはり頻繁に見直しを図ることが重要になる。また、そもそも制度化しておく必要があるのかという疑問については、③の職員の負担に関する懸念ともつながってくる。

この点について、井寺は、制度化されていない曖昧な関係の下、公的活動と私的活動の区別もつかず、職員のモチベーションに依存した現在の取組には限界があるのではないかと（井寺2023：11）と指摘する。そうした指摘も踏まえ、制度設計にあたって

(13) 名張市地域環境部（2023）「名張市ゆめづくり地域予算制度 令和5年度版」10。

(14) 飯島町議会「平成27年3月定例会会議録」29。

は、事前にどこまで職員が地域コミュニティに関わるのか等について、地域コミュニティ側と行政側とで十分に協議をした上で進めることで③の懸念はある程度払拭できるのではないかと考える。

3. 住民としての職員と地域コミュニティにおける活動

このように全国で約3割の自治体が導入している「地域担当職員制度」であるが、その導入のきっかけとして、最初からまちづくりといった政策分野を横断した幅広い分野を対象としたものだけではなく、例えば、防災や福祉といった単独の分野に焦点を当てた取り組みから始めている自治体もある。

例えば、長野県下諏訪町や高知県黒潮町、千葉県木更津市では、防災分野の活動を中心に、大阪府富田林市では、福祉分野の活動を中心にそれぞれ「地域担当職員制度」を導入している。これらの内、地域コミュニティにおける防災分野に関する自治体職員の取組の一例として、多くの自治体で運用されている、災害発生時の避難所担当職員の存在が挙げられる。しかし、避難所担当職員に求められる最大の役割は避難所の開設及び開設後の運営であり、多くの自治体でそれは避難所周辺に在住している職員が割り振られているため、そこから「地域担当職員制度」につなげていくにはかなり難しいものと思われる。

他方、先に触れた「地域担当職員制度」を導入している木更津市では、市外出身者の職員も多い状況でありながら、制度の運用を維持している⁽¹⁵⁾。こうした勤務先の自治体外の居住者が増える中で「地域担当職員制度」を導入し運用を継続している自治体は複数見られ、それは決して都市自治体に限らない。例えば、高知県大豊町では、町外出身職員の増加に伴い、地区（域）活動への負担感を感じる職員が増加したため、公務外で運用していた制度を公務と認定するとともに、複数名によるチーム制に見直しを行っている（松井2024：98）。

同町の事例分析を行った松井は、「地域担当職員制度」は、住民である者が職員となる「住民職員」という職員属性を背景とした仕組みであったといえる（同上：102）と分析している。また、松井は、入庁を機に住民となった「職員住民」の中には、各地区の区会や消防団等の地区（域）活動に参加し、自ら「住民職員」的な行動をする者がおり、そう

(15) 同市に対しては、2023年3月17日、木更津市役所朝日庁舎において、市民部市民活動支援課の佐久間様、山崎様、坂本様の3氏を対象に半構造化インタビュー形式により調査を実施している。3氏には大変お忙しい中本調査にご協力賜った。また、八千代市緑が丘西自治会の鈴木会長には、本調査の貴重な機会を賜った。この場を借りて改めて感謝申し上げます。

した職員は、将来的な業務運営に対する利点から、地区（域）活動に積極的に参加する傾向がある（同上：104）と分析する。

この点については、先に取り上げた天龍村の事例からも見て取れる。同村では、村外出身の職員が年々増えている中で、採用時に自治体内に居住することを要件としており（居住要件）、地域活動に参加する意識として、「役場職員として当たり前だと思うから」よりも「地域住民として当たり前だと思うから」の割合の方が高くなっている状況も見られる（丸山等2021：9）。

こうした住民としての職員という立場と地域コミュニティにおける活動について、井寺は、「地域担当職員制度」の逆機能の1つとして、「職員という立場」と「住民という立場」の切り分けが難しい点を挙げている（井寺2023：10-11）。また、松井は、住民であることで地区と関わりを持つという暗黙の前提を置いた行政体制は変化することを迫られている中、地域を支え続ける思いを持った職員の存在は不可欠であり、多様な属性を持つ職員が役所・役場の中で生まれてきていることは、変わりゆく地域の中で将来の多様な支援を保障することにもつながるのではないかと指摘する。

勤務先の自治体外在住の職員と本制度に対するモチベーションについて、業務外の日常生活を勤務先の自治体内で送っていないことが必ずしも本制度に対するモチベーションの低下につながっているとは言い切れないものの、本制度はそうした地域に対する職員の意識を変えていくための契機の1つであるとともに、従前から在住し続けている職員では気付けない、客観的な視点からの新たな可能性の模索も期待できるのではないかと考える。

Ⅲ. アメリカのネイバーフッドカウンシル制度との比較分析

1. 先行研究の整理

こうした「地域担当職員制度」のような取組は日本だけで見られる事例なのか。日本以外の諸外国においても、自治体の最前線である地域コミュニティを現場として自治体職員が活動する事例や、それらに関する先行研究は複数見られる。そうした中で、ここでは、アメリカの一部の市で取り組まれているネイバーフッドカウンシル制度と、それに対する自治体職員の活動事例に着目する。

そもそもアメリカにおけるNeighborhood Council（以下「ネイバーフッドカウンシル」と表記する）とはどのような仕組みなのか。その具体的な活動は、各市における設立経緯

等により異なるが、共通点として、前山は、「ネイバーフッドとは、人々が一定の共同的意識をもって生活する基礎的な近隣社会という意味で、地区コミュニティを指す言葉としてアメリカでしばしば用いられているものであるが、実際的にも、教会や学校を核にして人口数千から1万人程度の地区という具体的なイメージが伴っている」（前山2006：69）ものと位置付けるとともに、1970年代以降、先進的な諸都市で設置されてきた、住民の協議機関であり、日本のまちづくり協議会といった協議会型住民自治組織に近い存在である（前山2019：33）と位置付ける。

また、大内は、ネイバーフッドカOUNシルについて、それぞれ住民の目印にもなる公的な集会の場としての公共施設を持ち、そこはコミュニティ意識とネイバーフッドのアイデンティティにとって重要なものとなっている（大内2021：25）と指摘する。例えば、カリフォルニア州ロサンゼルス市（人口3,814,318人（2024年1月1日現在））では、1990年代後半に市憲章の改革が提案され、1999年に現在のネイバーフッドカOUNシル制度を含めた改革案が最終的に採用されている。同憲章では、ネイバーフッドカOUNシルについて、自己組織化された自発的な団体であり、各自治体によるサービスの提供に関する公共政策過程における助言的な役割を果たすこととされている。実際にネイバーフッドカOUNシルとしての認定を受けるためには、その境界内の居住者約20,000人の最小人口をカバーし、地域の利害関係者の200から500名分の署名を集め、付属定款を作成するとともに、財務会計制度を確立する必要がある。認定後は、年間約37,000ドルの資金を申請する資格が得られる（Li, Wen and Cooper 2019：2）。

そうしたネイバーフッドカOUNシルの運営について、前山は、地域住民による住民計画の他に、各市における行政計画としての総合計画の反映を保障する仕組みとしてのネイバーフッド計画が存在し、各地域コミュニティの住民がその審議と計画策定を通して、自らの地域コミュニティに関わる公共的な意思決定に参画するための現実的なシステムが構築されている（前山2006：66）と分析する。また、そうした仕組みの構築について、前山は、もちろん各市の議会が公共的決定のための中心的な役割を果たすが、他方で住民自身によるネイバーフッドカOUNシルも、条例に基づき設置された公的なプログラムとして、各市全体の公共的決定に市民の声を伝える役割が定められている（前山2020：73）と指摘する。

2. アメリカの都市自治体におけるネイバーフッドカウンシル制度の 取組事例

(1) 住民によるネイバーフッドカウンシルと行政による地域担当職員の関係

本稿における問題関心は、そうしたネイバーフッドカウンシルによる取組に対し、各市の行政職員がどのように関わっているのかという点にある。この点について、前山は、各市における行政の支援体制としては、ネイバーフッド計画全体への予算措置と並んで、行政が公認した組織に応じて担当職員の配置や拠点施設の設置を行う場合が多い（前山2006：76）とする。以下、取り組まれている都市自治体の事例を幾つか見ていく。

まず、オレゴン州ポートランド市（人口641,162人（2021年4月1日現在））のネイバーフッドカウンシル制度は、最も古く、1972年に市の条例（City Code）に基づき、市に7つのネイバーフッドコアリション（Neighborhood Coalition）——95の認定されたネイバーフッドアソシエーション（Neighborhood Association）という二層制のガバナンスで構成されている（前山2019：36）。同市では、自治体担当課としての市民参加局（Office of Citizen Involvement）とは別に、各ネイバーフッドコアリションに地域コミュニティオフィス（Neighborhood Office）を設置するとともに、そこに各1名のコーディネーターを配置し、ネイバーフッドアソシエーションの支援を行っている（前山2006：76）。

次に、アラバマ州バーミングラム市（人口210,080人（2021年4月1日現在））のネイバーフッドカウンシル制度は、公民権運動の影響を受け、地域コミュニティのあり方の改善とそこへの黒人を含めた地域住民が参加できるための仕組みとして、最初期の1973年に設置され、1974年に市民参加計画を策定し、市に1つの市民アドバイザー評議会（Community Advisory Board）——23のコミュニティアドバイザー委員会（Community Advisory Committee）——全域で99のネイバーフッドアソシエーションという三層構造のガバナンスで構成されている（前山2019：38）。同市では、自治体担当課としてのコミュニティ開発局（Department of Community Development）とは別に、コミュニティ資源代議支援職員（Community Resource Representative）を配置している（同上：38）。

次に、ワシントン州タコマ市（人口221,776人（2021年4月1日現在））のネイバーフッドカウンシル制度は、1974年からその設置に関する企画が徐々に進められ、1992年に本格的に設置されている（同上：37）。設置にあたっては、住民による討議

フォーラム設置等の運動とともに、ボトムアップによる自治体職員の支援が加わり、議会や市当局の理解を得る形で実現に至っており、市に1つのコミュニティカウンスルと7つのネイバーフッドカウンスルによる二層制のガバナンスで構成されている（同上）。同市では、自治体担当課としての経済開発局（Economic Development Department）とは別に、ネイバーフッドカウンスルオフィス（Neighborhood Council Office）を設置している（同上：38）。

最後に、ワシントン州シアトル市（人口749,256人（2021年4月1日現在））のネイバーフッドカウンスル制度は、1980年代末から1991年にかけて、市民活動家たちによる強力な運動が展開され、行政としてもその動きを無視することができず、1991年に市にコミュニティ局（Department of Neighborhoods）を設置するとともに、市内に13のディストリクトカウンスル（District Council）を設置している（同上：36-37）。同市では、自治体担当課としてのコミュニティ局とは別に、カウンスル毎に基金の設置と計画の策定を推進するため、各1名のネイバーフッドディストリクトコーディネーター（Neighborhood District Coordinator）を配置しており、前山はこれを「地域（区）担当（専門）職員」と位置付けている（同上：37-38、前山2011：57、前山2022：98）。しかし、同市におけるこれらの取組は、2016年7月に、役員の構成に偏りがあること等を理由として、当時の市長による政治的判断として廃止されている（前山2019：37）。2017年以降の廃止後は、代わりにネイバーフッドエンゲージメント職員を4名配置している（前山2022：106）。

同市の地域（区）担当職員としてのコーディネーターについて、前山は、専任としてその職務に10~20年異動することなく務めていることや、民間企業やNPO等の経験者も多いことから、高度な専門職として位置付けている（前山2011：57）。また、同職員は、他の部局の仕事との兼務などではなく、コミュニティプランニングに関する専門職員（常勤職員）であって、市の関連事業の情報提供や各エリアでの住民集会への参加、市の現状の説明や住民からの質問等を市へ伝えることで市庁舎（本庁）との橋渡しなどを行っている（前山2022：99-100）。

なお、同職員は、最盛期には100人近く配置されていたが、その間に担当課への予算が大きく削減され、公式な制度としての廃止後である2018年12月現在で3人しか残っていない（大内2021：28-30、35）。

その活動拠点として、通称「小さな市役所」と呼ばれるネイバーフッドサービスセンター（Neighborhood Service Center）が各カウンスルに設置されており、同センター

では、ワンストップで様々な市の部局が提供する行政サービスにアクセスし、必要に応じて郡や州の行政機関にもつなぐ役割を担い、センター内には、コミュニティ用の会議室を始め、警察官や議員の立ち寄り場所も設置されている（同上：26-27）。

そこでの具体的な活動内容としては、公共料金支払い業務の他に、地域コミュニティと市とのパイプ役として、市民個人とコミュニティ諸組織に対し、各地域コミュニティの活動や市の計画等に関する情報提供を行うとともに、法制化されたネイバーフッドカウンシルと住民によるネイバーフッド計画の策定を支援することで、住民の声を体现することの支援や、地域データの分析の他、各地域の会合における自治体代表としての答弁を行うことが主なものとされている（前山2011：57）。

こうしたシアトル市における取組について、前山は、全てのコミュニティ諸組織が相互に共通の場を得られるようにした点に特徴があり（前山2006：82）、各地域コミュニティで住民が主体であるためには、最終的な公共的決定について参画できる重要な仕組みである（同上：93）と指摘する。

これらアメリカにおけるネイバーフッドカウンシル制度をめぐる状況について、前山は、各市では担当課を定めるとともに、それとは別に地域（区）担当（専門）職員を1名から十数名の規模で配置している（前山2019：39）と分析する。その上で、前山は、日本のまちづくり協議会等の協議会型住民自治組織とアメリカのネイバーフッドカウンシルについて、一定地域毎に住民代表性を持つ組織を置いていることや、自治体がそのための支援組織ないし職員を配置していることから、制度設計として類似する点が多い（同上）と分析する。

一方で、アメリカのネイバーフッドカウンシルは、地域コミュニティにおける課題に関する各種改善事業に直接従事することはせず（同上）、そうした役割はNPOが自発的に取り組んでいることから（前山2020：73）、前山は、直接ネイバーフッドカウンシルが手を下すのではなく、公共サービスへの参画を地域内の住民による小グループや地域内のNPOによる活動を推進させることによって対応している（前山2019：43）と分析する。

なお、シアトル市におけるネイバーフッドカウンシル制度の導入の背景には、トップダウン型の統治から市民参加に基づく新たな都市行政を目指した当時の革新市長の存在が挙げられる（前山2022：94）。これは正に日本において初めて「地域担当職員制度」が導入された千葉県習志野市における経緯と同様であり、その後も日本においてはこうした首長のマニフェスト等に基づいて導入されている事例は幾つか見られる。

そして、前山は、日本の都市内分権組織としてのまちづくり協議会等が地域住民のライフサイクルに関わる内容に直接的に着手するのに対し、アメリカの都市内分権組織としてのネイバーフッドカウンシルは、地域コミュニティにおいて提供される公共サービスに対する関わりは限定的である（前山2019：43）と分析する。

こうした指摘は他にも見られる。シアトル市におけるコーディネーターを「まちづくりコーディネーター」と捉える大内は、コーディネーターを担う地域住民が自分たちのニーズに合った公共サービスを見出すまでは自身の見解を示さず、それによって、異なる利害を持つ住民に信頼され、異なる利害を持つ人々の共通の関心を見出す援助者になり、この関係性が地域コミュニティ形成のための仕事であり、最も重要な役割である（大内2021：27、35）と指摘する。

では、何故シアトル市における取組は結果的に廃止に至ったのか。この点について、大内は、同市の監察チームが2009年に行った行政監察の結果に触れ、そもそも各層のカウンシルによるガバナンス体制は、設置当初には既にその初期の目的を達成しており、見直しが必要であったこと、一方で、市は明確な見直しを行うことはせず、また住民による努力を受け継ぐこともなく、一方的な廃止に至っていることを問題点として挙げている（大内2020：498）。

また、支援における職員の活動内容について、会議を開催しその議事録を作成することを始め、会議の場所を提供すること、会議資料を作成することの他、時には食事の用意や駐車場の提供といった内容まで含まれており（同上：499）、それが市とカウンシルとの関係を不明確にし、実質的にカウンシルの活動に巻き込まれていくとともに、特にカウンシルの構成員を多様化しようとする努力の中で、メンバーシップに関する問題にも巻き込まれ、その支援体制が不均一になってしまったことも挙げている（同上：501）。

こうした市の監察チームによる行政監察の結果を受けて、大内は、日本の都市行政制度に役立つ知見が含まれており、そもそも、カウンシルにおけるトラブルを制度自体の失敗と捉える職員と住民との見解の違いが背景にあり、市と地域コミュニティとの役割に関する曖昧さのために、職員と住民はカウンシルの仕組み自体の目的について様々に異なる見解を持っていた（同上：495、501）と分析する。その他、シアトル市におけるネイバーフッドカウンシル制度の廃止をめぐる要因について、大内は、日々の業務を重ねる中で、各カウンシルを支援するコーディネーター役の職員と担当課の職員との間で対立が生じ、コーディネーターとして活動する職員は、ネイバー

フッドの意見を代弁することにより住民に慕われる一方、同時に官僚の役割と地元のリーダーとしての政治家の役割を担う形となってしまったことが混乱の一因になっていた（大内2021：35-36）と指摘する。

つまり、同市における各層のカウンシルによるガバナンス体制は、当初交流的なフォーラムとして設置されたが、次第に意思決定機関へと成長する過程で、「第二の政府」が出現したかのような印象を受けるとともに、そこでは住民の共通利害をまとめ切れず（同上：38）、そこで活動する住民の努力は、住民組織の結成というパートナーシップ形成の第一段階と、それを支える行政職員とともにネイバーフッド計画を策定するという第二段階を同時に行おうとし、非常に少ない議員数に対し、増大する都市行政のニーズを市当局に伝え対話するための議員以外のルート設置の試行錯誤であった（同上：45）と大内は分析する。

（2）カリフォルニア州ロサンゼルス市における現場代理人の活動事例

最後に、先にも取り上げたロサンゼルス市のネイバーフッドカウンシル制度と、それに対するロサンゼルス市におけるネイバーフッドカウンシルに対する定量的分析と定性的分析を行っている先行研究を見ていく。

ロサンゼルス市におけるネイバーフッドカウンシル制度の担当部署は、**Department of Neighborhood Empowerment (DONE)** となっており、同市のネイバーフッドカウンシルは市域全体をカバーするように99ヶ所設置されている（Collins and Rey 2021：3）。また、同市におけるネイバーフッドカウンシルにとっての役割の1つに、都市政策に対する政策提言ないし政策的助言が挙げられており、その中には、土地利用についても含まれている（Li, Wen and Cooper 2019：3）。

B. コリンズ等は、先行研究では、市民の関与を始め、社会関係資本の構築に対する代表性とネイバーフッドカウンシルによる影響に関する問題に十分な注意を払ってきたが、ネイバーフッドカウンシルが自治体の意思決定にどのような形で権力を行使し、影響力を及ぼすのかについては、殆ど注意が払われてはこなかった（Collins and Rey 2021：4）と分析する。また、B. コリンズ等は、ロサンゼルス市におけるネイバーフッドカウンシルを「高機能」であるとした上で、その「高機能」とは、(a)技術的かつ専門的な能力の高水準と、(b)都市における政策決定過程への市民参加の高水準のことを意味するものと捉える（同上）。

そして、B. コリンズ等は、市内のハリウッドヒルズウェスト及びロスフェリスの

2つのネイバーフッドカウンシルにおいて、様々なコミュニティ内の利害関係者、具体的には、地域コミュニティ組織のリーダーや市の職員、土地開発業者を対象に、2019年7月から2020年4月の期間で、計35回の半構造化面接調査を主に対面で実施するとともに、約50時間の参与観察を行っている（同上：5）。調査の結果を受け、B. コリンズ等は、高機能なネイバーフッドカウンシルに関する幾つかの重要な要素が、政策の意思決定に影響を与えることを可能にしていることを示している（同上：6）と分析する。中でも、市議会議員事務所が採用した現場代理人（Field Deputy）へのインタビューでは、「ネイバーフッドカウンシルは、地に足の着いた活動を行っており、市民生活を守るための最前線である」との回答を得ている（同上：9）。

この点について、例えば、ロスフェリスのネイバーフッドカウンシルでは、市議会議員事務所を採用している現場代理人による支援により、ネイバーフッドカウンシルが地域の賑やかな通りに新しい横断歩道を敷設することを可能にしている。同市のネイバーフッドカウンシル制度では、そうした現場代理人という存在があり、ネイバーフッドカウンシルの上位に位置するディストリクトカウンシルのレベルで採用され（中には市議会議員事務所や保安官事務所が採用する事例も見られ、有能な人材を広く採用している）、行政当局や議会との間に入り連絡調整役を担っている（同上）。こうした事例を踏まえ、B. コリンズ等は、現場代理人を“street-level bureaucracy”、つまり第一線職員として捉えている（同上）。

（3） 小 括

今般のコロナ禍をめぐるゴフエンとロッタによる分析によると、重大な危機的状況下において固有の迅速な政策決定過程は、政策決定における第一線職員が有する住民ニーズを行政組織の上層部に伝える機能を見落としている（Gofen and Lotta 2021：3）とされる。つまり、「地域担当職員制度」には、最前線の現場である地域コミュニティにおいて求められる複雑かつ多岐に亘る住民ニーズに対し、単に迅速に対応することだけでなく、そうして集められた各地域コミュニティにおける課題について、自治体全体の政策過程の中に落とし込むとともに、住民自治の更なる促進を図るための制度として発展していくことが求められる。

また、アメリカにおけるネイバーフッドカウンシルに対する地域担当職員や現場代理人の活動は示唆的であり、特に、シアトル市の事例からは、地域コミュニティにおいて、まずは第一段階としてのまちづくり協議会等の（協議会型）住民自治組織の構

築を図り、その設立過程に自治体職員が地域担当職員としてコンスタントに支援を行うことにより、信頼関係の構築を行っていくことが求められる。この点について、同市はネイバーフッドカウンシルの制度設計として、地域における課題の改善には直接従事せず、あくまで地域内で活動するNPO等の様々なアクターをつないでいくこと等に重心を置き、言わば敢えて一步引いた形での活動を想定している。

しかし、実際、シアトル市の監察チームによる行政監察の結果からは、そうしたネイバーフッドカウンシルの支援にあたる職員には、実に様々な役割が求められており、そこには日本で言うところの各種会合や行事への参加のような役割も含まれていた。その要因について、先行研究では、行政ないし職員と地域コミュニティとの役割の不明確さが挙げられている。こうした両者の役割ないし関係性については、制度設計の段階で、特に地域コミュニティ側からの意見を十分に踏まえた上で明確にしておく必要がある。

なお、シアトル市の事例では、センターの再編を契機としてコーディネーターの廃止、最終的にはディストリクト制度自体の廃止につながっている。この点は、ここまで見てきた日本の地域コミュニティにおける活動拠点の再編と「地域担当職員制度」の運用をめぐる現状とつながる点が大いにあり、今後の動きに注意を要する点と考える。

おわりに

地域における共助に対する意識が社会全般として希薄化する中で、確かに、自治体職員にとっては、一住民としての立場からすると、様々な点において地域との関係の中で課題があるものと思われる。また、それに対する、つまり一住民でありながら自治体職員であるという立場に対する地域からの過大な期待もあるように思われる。そこで、例えば本稿で取り上げた「地域担当職員制度」のように、自治体職員としての関わりについては制度化し、役割を明確に示すことにより、職員自身も自身が暮らす地域が現在どのような状況でどのような課題を抱えているのか、客観的に捉える機会とすることもできるのではないだろうか。

先にも述べたように、職員個々の特性や関わり方によって地域コミュニティの間に差異が生じてしまうという懸念に対しては、事前に地域コミュニティ側からどのような点で支

援が必要かを十分に聴取するなど、行政側と十分な協議の上で制度設計を行うことで、ある程度払拭できるのではないだろうか。また、制度の形骸化については、地域コミュニティにおいて住民や町内会自治会等の状況をしっかりと観察し、行政側がどこまで関わっていく必要があるかを都度考えながら対応すること、つまり、正にその自主性を重んじることでこの懸念もある程度払拭できるのではないだろうか。そのためにも、常に制度を見直していくとともに、その際に行政側の評価だけではなく、地域コミュニティ側の評価も十分に踏まえた上で進めていくことが重要となる。

視点を地域コミュニティ全体に移した時、近年では孤独と断絶を感じている人が増えてきており、伝統的なコミュニティが持つ安心感、サポート、温かみを失い、分断と軋轢が増しているため、ネットワークや生身のコミュニティ、冷静に討論できる適切な場が必要とされ、それが「互いの幸福に配慮し合う個人の集まり」としてのコミュニティに求められる（ポラス2023：6－7、10）との見解が注目される。

そこで言われる「互い」とは、地域コミュニティ内の住民同士であり、自治体で働く職員同士であり、住民と職員同士であるはずである。今後は、地域に関する課題解決に対し、地域に最も近い立場で活動する地域密着型の自治体職員がどのように関わることができるのか、関わる必要があるのかについて考察を深めていきたい。

（うさみ じゅん 法政大学大学院公共政策研究科兼任講師）

【謝辞】

本稿は昨年度まとめた全日本自治団体労働組合編『自治労 第IV期 次代を担う研究者育成事業 研究報告論文集』に掲載の拙稿を基に加筆した。本稿執筆にあたっては、関西学院大学総合政策学部都市政策学科教授の久保慶明先生による拙著『コミュニティ・ガバナンスにおける自治体職員の役割 — “地域密着型公務員”としての「地域担当職員制度」 —』への書評（日本行政学会編『年報行政研究』59巻、2024年、144－148）を参考とさせて頂いた。本書評におけるご指摘はどれも正に的を射たものであり、この場を借りて、深く感謝申し上げます。なお、本稿の内容について、その文責は全て筆者にあり、所属団体を代表するものではないことを記しておく。

キーワード：自治体職員／地域コミュニティ／「地域担当職員制度」／住民／
ネイバーフッドカウンスル

【参考・引用文献】

一般財団法人地方自治研究機構（2017）『地域担当職員制度に関する調査研究』

- 井寺美穂（2023）「地域担当職員制度の可能性と課題」熊本県立大学総合管理学会編『アドミンストレーション』第30巻第1号、3-12
- 今井照（2020）「コロナ禍に期待される自治体職員の意識と行動」『ガバナンス』通巻236号、ぎょうせい、17-19
- 今井照（2024）『未来の自治体論 — デジタル社会と地方自治』第一法規
- 宇佐美淳（2023）『コミュニティ・ガバナンスにおける自治体職員の役割 — “地域密着型公務員”としての「地域担当職員制度」 —』公人の友社
- 大内田鶴子（2020）「シアトル市のネイバーフッド議会（CHC/City Neighborhood Council）、ディストリクト・カウンシル（DC/District Council）、コミュニティ会議（Community Council）の研究その2 — シアトル市行政監察レポートから見たDC/CNC体制の教訓」江戸川大学編『江戸川大学紀要』第30号、495-506
- 大内田鶴子（2021）「【アメリカー1】近隣組織の興隆と変容 — トラブル・挫折を恐れない市民参加の技術」大内田鶴子・鯨坂学・玉野和志編著『世界に学ぶ地域自治 コミュニティ再生のしくみと実践』学芸出版社、24-49
- 大杉覚（2020）「前例がない事態に自治体・自治体職員はどう向き合うべきか」『ガバナンス』通巻230号、ぎょうせい、14-16
- 大杉覚（2021）『コミュニティ自治の未来図 共創に向けた地域人財づくり』ぎょうせい
- クリスティーン・ポラス著／早野依子訳（2023）『Think COMMUNITY「つながり」こそ最強の生存戦略である』PHP研究所
- 黒田伸太郎（2021）「研究ノート 市町村職員による創造的な業務外活動の意義」自治体学会編『自治体学』35巻1号、63-69
- 櫻井常矢（2020）「新型コロナ時代の地域コミュニティと自治体職員」『ガバナンス』通巻231号、ぎょうせい、29-31
- 第32次地方制度調査会（2020）『2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申』
- 戸川和成（2022）『首都・東京の都市政策とソーシャル・キャピタル — 地域振興と市民活動政策のQOLを高め、23区格差を改善するガバナンスの実現 —』晃洋書房
- 前山総一郎（2006）「アメリカにおける「ネイバーフッドカウンシル」の構築 — 市民の公共参加をめざす新しいコミュニティ自治組織 —」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策』4巻、65-101
- 前山総一郎（2011）「21世紀に求められる「地域を支える人材としくみ」（1） — 日米・最先端の地域担当制度とコミュニティ人材育成 —」公益財団法人あしたの日本を創る協会編『まちむら』115号、53-59
- 前山総一郎（2019）「米国諸都市における「ネイバーフッドカウンシル」の社会的機能」福山市立大学都市経営学部編『都市経営』11巻、33-47
- 前山総一郎（2020）「サービス供給・公共的決定の地平とローカルガバナンスにおけるネイバーフッドカウンシル — コロナ状況下でのホームレス問題への対処とサービス供給をめぐる米国タコマ市（ワシントン州）の調査に基づき —」福山市立大学都市経営学部編『都市経営』13巻、63-77

- 前山総一郎（2022）「都市の政策構造シフトと都市内分権 — 米国シアトル市のネイバーフッドカウンシル（District Council）の制度廃止（2016） — 」福山市立大学都市経営学部編『都市経営』15巻、93-109
- 松井望（2024）「2000年代の行財政運営の展開と変化」飯國芳明・上神貴佳編著『人口縮減・移動社会の地方自治 — 人はうごく、町をひらく』有斐閣、80-107
- 丸山真央・相川陽一・福島万紀（2021）「過疎農山村地域における自治体職員の地域活動の実態と課題」滋賀県立大学人間文化学部編『人間文化』51号、2-15
- 三浦哲司（2021）『自治体内分権と協議会 — 革新自治体・平成の大合併・コミュニティガバナンス』東信堂
- Anat Gofen and Gabriela Lotta (2021), “Street-Level Bureaucrats at the Forefront of Pandemic Response: A Comparative Perspective”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* vol.23 no.1, 3-15.
- Brady Collins and Dana Kalei Del Rey (2021), Participatory urban governance under the microscope: A qualitative study of high-functioning neighborhood councils in Los Angeles. *Journal of Urban Affairs* Volume 43, 1-16.
- Hui Li, Bo Wen, and Terry L. Cooper (2019), What Makes Neighborhood Associations Effective in Urban Governance?: Evidence From Neighborhood Council Boards in Los Angeles. *American Review of Public Administration* 49(8), 1-13.
- Michael Lipsky (2010), *Street-Level Bureaucracy 30th Anniversary Expanded Edition: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation.