

タイトル	地域担当職員制度の制度設計：課題の整理と展望
著者	稲垣，浩； INAGAKI, Hiroshi
引用	開発論集(93)： 89-106
発行日	2014-03-14

地域担当職員制度の制度設計

—— 課題の整理と展望 ——

稲垣 浩*

はじめに

今日、急激な人口の減少や高齢化、あるいは市町村合併に伴う行政区域の再編などを契機として、自治会・町内会といった既存の地域自治体制の再構築が求められているなか、地域における様々な活動の「担い手」となる人材の不足が深刻な問題になっている。とりわけ農山漁村地域においては、地元住民のみで「担い手」を確保することは難しくなっており、新たな「担い手」の確保が求められている。

こうした、地域自治における「担い手」問題を支援する動きとして、自治体職員の活動が注目を集めている。例えば、椎川忍元総務省自治財政局長らが発起人となって発足した「地域に飛び出す公務員ネットワーク」には、平成24年3月30日現在で約1950人の現役公務員・OBが参加しており、地域において様々な活動を展開している(cf. 椎川2012)¹。道内においても、例えば帯広市では、職員有志による「帯広市職員イベント参加サークル」が組織され、「市のイベントへの参加を通じて、職員間の連携や“まち”の元気づくりにつなげる」ことを目的に活動を展開している²。

自治体職員が地域での諸活動に参加することは、地域の活性化や住民との交流を通じた人脈の形成など、自治体行政を推進する上で「プラス」となる面が少なくない。また、かつて福岡県柳川市において掘割を復活させた同市職員広松伝氏の活動に示されるように、自治体職員が地域に積極的に入っていくことは、自治体が適切な政策の立案や修正を行う上でも、「プラス」になりうるものである(広松・森・宮本・宇根・渋谷1990)。

こうした自治体職員による自主的な活動以外に、職務として自治体職員を地域活動に参加させる制度を設置する自治体が近年見られるようになってきている。こうした制度の一つである「地域担当職員」制度は、自治体職員に担当地域を設定し、本来所属している庁内各部局での職務

* (いながき ひろし) 開発研究所研究員, 北海学園大学法学部講師

¹ 地域活性化センターホームページ。

http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/7_consult/tobidasu-koumuin/tobidasu-koumuin.htm

² 帯広市ホームページ。

<http://www.city.obihiro.hokkaido.jp/shiminkatsudoubu/shiminkatsudousuishinka/ac0303.html#023>

とは別に、担当地域内で開催されるお祭りなどのイベント、清掃や交通安全運動等の様々な地域活動への参加や、地域と自治体行政との連絡調整を職務として行わせることを目的とする制度³である（元木 2007, p 111）⁴。こうした制度の運用を通じ、自治体職員は継続的に地域づくりを支援するほか、行政との「パイプ役」として活動するなど、地域自治を支える重要な存在となりつつある⁵。

一方で、このように職務として自治体職員が地域の活動に参加することには課題も少なくない。例えば、自治体職員は補助金や公共事業等、地域の利害に少なからず関係していることから、職員の地域活動への参加は、こうした諸利益の公平・平等な配分などの点から問題であると認識される場合は少なくない。また、地域担当職員としての職務は、多くの場合本来配属されている部局の職務に「プラス」して行われている。このため、時間外手当など、業務が増加することに対する適切な手当がなければ、過剰労働となることも懸念される。自治体職員は地域のために働くべき存在であるが、「無制限、無定量」に働かなければならないわけではない。

このように、地域担当職員制度は、地域づくりを支える制度として重要であるが、その運用をめぐる様々な問題がある。また、これらの問題に配慮せずに制度を設計した場合、本来行政と住民とを近づける目的でつくられた制度でありながら、逆に両者を遠ざける制度になりかねない。そこで本稿では、地域担当職員⁶制度について、その制度設計における課題の整理と考察⁷を行う。以下では、まず、全国および道内の状況を踏まえながら、同制度の現状や基礎的な制度構造、制度の意義などについて示す。続いて、同制度の制度設計において留意すべき課題について、実際に設置されている制度を取り上げながら考察を進める。最後に総括として、制度の構造について再検討したのち、今後の展望について述べる。

³ 後述するように、この制度には多様な形態が見られ、必ずしも自治体間で同一の制度が存在しているわけではない。

⁴ 例えば、財団法人地域活性化センターが2011年に実施した調査の報告書では、こうした制度を「地区担当職員制度」と呼び、「地域自治組織の事務や活動に関する相談、行政との連絡・協議などについて、特定の市町村職員を担当者とし、地域自治組織に対する行政の窓口の役割を持たせている制度」と定義している（地域活性化センター2011, p 39）。

⁵ 例えば「特集 地域担当職員制度導入で新たな地域づくり」『市政』2013年4月号, pp 9-21。

⁶ 地域担当職員制度の名称については、後述するように自治体によって様々な名称がつけられているが、本稿では便宜的に「地域担当職員」に統一し、個々の名称については必要に応じて記述することにする。

⁷ 本稿では、筆者が研究員として調査・執筆に参加した、財団法人自治研修協会の報告書『地域自治組織等における人材の活用に関する研究会（平成24年度）』の調査結果を中心的な素材として検討を進めていく。同報告書では、自治体職員（現役、OB）及び地域づくり担当課へのアンケート調査のほか、2012年の11月から12月にかけて行った、愛知県田原市、岐阜県瑞浪市、岡山県笠岡市、広島県福山市、大阪府大阪狭山市での現地調査の結果がまとめられている。以下、本稿で取り上げる各市の事例は、特に断りのない限り、同報告書の記述を引用したものである。ただし、本稿での記述についてはすべて筆者の責に帰する。

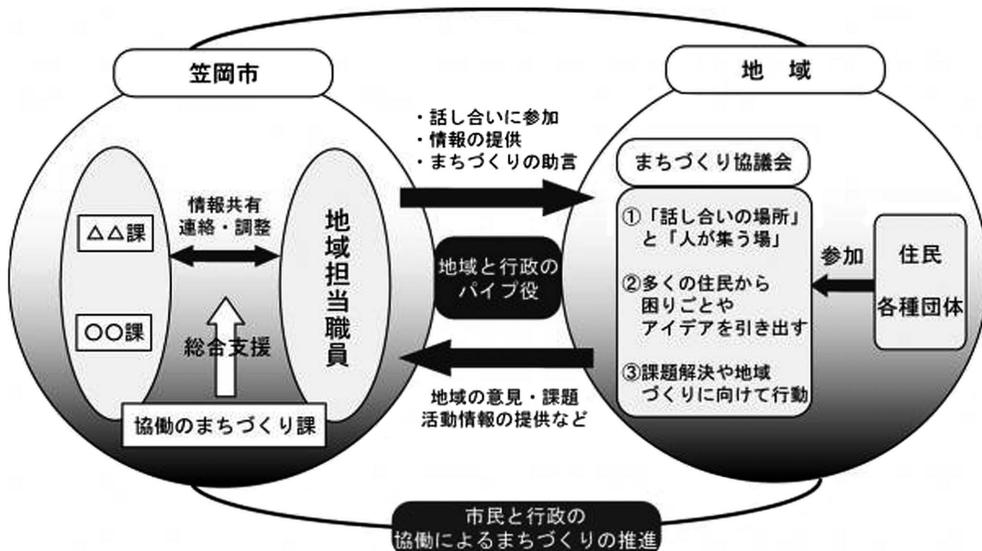
1. 地域担当職員制度の現状と基礎構造

1-1. 地域担当職員とは何か

地域担当職員制度は、1968年に千葉県習志野市で採用された「地域担当制」が全国的な嚆矢とされる。習志野市では、同制度と並行して、地域が抱える課題や要望などを話し合う「まちづくり会議」が設置され「地域担当」は、同会議と市当局とのパイプ役として現在まで機能している（櫻井 2009, p 59）。また、2006年から2007年にかけて、八王子市が中核市の要件を満たす自治体（69自治体）を対象に行ったアンケート調査では、4割近くの自治体が何らかの形で地域担当職員を設置しており、2割強の自治体が「今後、置く事を検討している」と答えている（元木 2007, p 105）。

北海道内においても、北海道内179市町村のうち49の市町村（27.4%）において、地域担当職員制度が採用されている⁸。内訳は、市部については、江別市、北広島市、夕張市など7市、町部では津別町、南幌町など38町、村部では、新篠津村、真狩村、猿払村、中札内村の4村となっている。

次に、実際の自治体における地域担当職員制度を例に、その基礎的な制度構造についてみていくことにしたい。図表1は、岡山県笠岡市における地域担当職員制度の概略を表したものである。同市では、2007年頃から進められたまちづくり協議会設置の動きに合わせて、地域担当



図表1 笠岡市の地域担当職員制度⁹

⁸ ホームページ上に、前述の定義に該当すると思われる制度を掲示している自治体（筆者調べ：2013年6月現在）。

⁹ 出所：笠岡市ホームページ。http://www.city.kasaoka.okayama.jp/soshiki/2/chien.html

職員制度が設置された。地域担当職員は、基本的に毎年市職員¹⁰の中から公募によって集められ、市内24か所に設置されているまちづくり協議会に配置されている¹¹。各協議会には3名から4名の職員が配置され、まちづくり協議会での話し合いに参加するほか、市役所の各担当課から連絡を受けた様々な市政情報を住民に提供する。また、まちづくり協議会での様々な活動に対して助言することになっている。

一方、住民は各協議会での話し合いを通じて地域の意見・課題を表出するほか、自分たちが行っている様々な活動についての情報提供を行う。地域担当職員は、こうした協議会への参加を通じて得られた様々な情報を市役所内の担当課に知らせている。また、制度を所管している協働のまちづくり課は、地域担当職員の人選や職員からの相談やアドバイス、月一回開催される地域担当職員連絡会議の事務局など、地域担当職員制度の運用全般に関与している（自治研修協会2013, pp 41-45）。

このように、地域担当職員制度は住民による地域づくりに対する支援としての役割だけでなく、住民と自治体行政の総合的・包括的な新しい接合点としても位置づけることができよう。以下では節を改めて、こうした地域担当職員制度の意義について見ていくことにしよう。

1-2. 地域担当職員制度の意義

農山漁村地域の自治体をはじめとして、人口減少や高齢化に伴って地域による自前の地域活動の「担い手」が不足するなか、自治体職員がこうした活動に積極的に参加することで、直接的に地域自治を支援することは、様々な面から見て極めて重要なことである。また、行政と住民の新たな接合点を生み出す地域担当職員制度の意義は、こうした人材不足の解消に留まらない。地域担当職員制度の意義として、以下の三点を挙げることができる。

第一に、住民との関係を改善する手段としての意義がある。自治体職員と住民が「協働」し共に「汗をかく」ことは、相互の理解と信頼関係の創出につながると考えられる（磯崎・金井・伊藤2011, p 233）。しばしば、行政による市民協働の推進に対しては、住民への公共サービス供給の押し付けとの批判が付きまとう。地域担当職員制度を通じた自治体職員の地域活動への参加は、活動を通じて自治体職員と住民との間に「顔が見える関係」が構築されることで、こうした批判を抑制する効果を持つと考えられる（自治研修協会2013, p 34, 野田2009, p 105）。

加えて、居住している住民だけでは地域活動のアイデアなどが行き詰まった場合など、地域担当職員が外部の視点から助言や情報提供などを行うことで、そうした局面を打開しうる可能性も考えられる。また、職員が触媒となって地域に居住する住民間の交流が増加することによって、停滞する地域活動を活性化することも期待できよう。特に、都市化や過疎化などによって、日常的な行政と住民あるいは住民間の接触や交流が少なくなった地域においては、こうした「触

¹⁰ ただし、部長職および一部事務組合への出向者、病院の医師などは含まれない。

¹¹ 2010年10月現在（制度発足時）『読売新聞』（岡山版）、2010年10月10日

媒」としての地域担当職員の役割は重要であると考えられる。

第二に、「パイプ役」として既存の行政機構の問題点を改善する役割が期待される。例えば、地域担当職員制度は、いわゆる「ワンストップサービス」などと同様に、住民にとって分かりにくい自治体の縦割り行政を補完する役割も持つ。一般的に、行政と住民との接合点は、市民部等で所管する住民登録、福祉部等で所管する社会福祉などのように、個々に事務が分掌された関係部局との間で機能別に設定される。これに対して、地域担当職員は、担当地域内での多岐にわたる課題を行政の各部局へと伝え、また行政各部局からの伝達事項を地域担当職員が一元的に地域に伝えるなど包括的な「パイプ役」としての役割をもつ (cf. 金井 1998, 山崎 2006)。

とりわけ、こうした地域担当職員の「パイプ役」としての役割を通して、自治体と住民双方が、お互いにとって必要な情報を確保することができる。例えば、自治体は行政運営や政策の企画立案・実施に必要な「社会関係資本」(ソーシャル・キャピタル)に関する情報を獲得することができる。通常、自治体は戸籍や徴税、社会福祉や教育など住民に関する様々な「個人」情報を収集し、公共サービスの提供に活用している。一方で、いわゆる「ご近所つきあい」などの地域における社会的なつながりの情報、いわば「個人間」の情報の収集は必ずしも容易ではない。地域担当職員は、実際に地域に出て住民と直接交流することから、こうした「個人間」情報を収集することが容易になる。それは、単なる地域住民の「名簿」だけではなく、地域づくりを考える上で不可欠な、人間関係や信頼関係、文化や慣習といった「社会関係資本」の動向に関する情報を得ることができる。

こうした情報は、職員が記憶にとどめておくことで自身の経験として蓄積され、自治体の各部局に適切にフィードバックされることによって、地域の事情に合った政策を打ち出す一助となる。とりわけ、独居高齢者に対する「見守り」事業などのように、行政と住民との協働によって行われる事業においては、こうした「個人間」関係に関する情報抜きには効率的・効果的な執行が難しい。

また住民の側も、地域担当職員の活動を通じて、自治体の政策や他の地域組織の動向、助成金の案内など、様々な地域づくりに必要な情報を確保することができる。自治研修協会のアンケートでは、職員が地域で活動する利点として「自治体職員が持つ情報を地域に活かすことができ、活動の幅が広がることが期待できる」との回答¹²が見られた。地域担当職員から住民への情報提供は、守秘義務等によって一定の制限はあるものの、自治体による地域政策の広報活動としても一定の意義を持つものと考えられる。

第三に、地域担当職員としての活動を通じた自治体職員の能力向上が期待できる。一般的に、自治体職員の能力形成は、各職場での経験を通じた OJT による部分が大きい。地域担当職員として地域での活動に参加することは、これまでのような庁内の職場を「飛び出」した OJT として、新たな職員の能力形成に貢献するものと考えられる (大杉 2013, p 11)。制度を採用した理

¹² 地域自治組織の担当課からの回答 (自治研修協会 2013, p 101)。

由として地域の活性化などとともに、職員の能力形成の機会を挙げる自治体は少なくない（竹内 2013, p 19）。例えば田原市では「まちづくりの推進役となる地元リーダーと市職員の育成を図ること」を、地域担当職員制度（まちづくりアドバイザー）の設置目的として掲げている（自治研修協会 2013, p 25）。

とりわけ、地域担当職員としての活動を通じて、職員が地域への関心や意欲を高めていくことが期待できる。自治体職員といえども、すべての職員が同じように地域に対して積極的な関心と参加意識を持っているわけではない。特に、勤務先ではない自治体から通勤している場合などは、職務以外で地域の住民と接触することや、地域の行事等に参加する機会が少ないために、地域に対する個人的な関心が希薄である場合が少なくない。これに対して、瑞浪市では、地域担当職員としての活動を通じて、住民に顔を覚えてもらえるようになったことから、市職員としてのやりがいやモチベーションが向上したという（自治研修協会 2013, p 34）。

2. 地域担当職員制度の課題と対応

このように、地域担当職員制度には様々な意義が存在している。一方で、こうした制度を通じた自治体職員の地域での活動には様々な課題も存在している。以下では、地域担当職員制度をめぐる課題について三点ほど挙げ、それに対する自治体の対応について考察していく。

2-1. 「パイプ役」をめぐる課題

① 課題の状況

前述のように、「パイプ役」である地域担当職員は、住民から出される「地域の課題」を選別し、課題の解決において適切と考えられる部局へ伝達しなければならない。あるいは逆に、縦割りで送られてくる各部局からの情報を、情報相互の矛盾や問題点などが無いよう、適切な形で住民に伝達する必要がある。このように、地域担当職員が「パイプ役」としての役割を果たそうとする場合、大きく三つの問題が発生すると考えられる。

第一に、自治体の守備範囲の問題である。職員が住民から受けた様々な「要望」は、必ずしも「行政の守備範囲」内に留まるものとは限らない。中には個人や地域レベルで解決すべき要求・要望や、都道府県庁や国が所管している事務に該当するものなど、市区町村レベルでは実施できない要望を受けることもある。地域担当職員は「職務」として行われる以上、住民は地域担当職員が要望を受け取れば、自治体そのものが受け取ったと認識する可能性が高い。この場合、実現できない要望にも関わらず「安請け合い」するようなことがあれば、住民から反発をうけ、行政と住民との信頼関係を失わせることになってしまう。こうした事態に陥らないために、あらかじめ「守備範囲」について十分理解しておく必要がある。

第二に、地域から出された要望や情報の関係部局への伝達をめぐる問題である。住民から出された要望を正しく関係部局に伝達するためには、そうした要望がどの部局の所管であるのか

地域担当職員が正確に判断できなければならない。この場合、担当職員自身が庁内の政策体系や組織構造に明るくなければ、要望を適切に関係部局に伝達することが困難になる。特に、地域担当職員に向けられた要望が、自身が経験してきた業務や本来業務とは直接的に関係のないものである場合判断は難しくなることが考えられよう。

これとは逆に第三に、地域担当職員が自治体の各部局から出された情報を住民に伝達する場合の問題である。地域担当職員が、行政各部局から出される何らかの情報を、住民に伝達する場合、その専門的な知識や背景となる事情等を踏まえた上で正確に伝達できるかといった問題が発生しうる。また、こうした情報の伝達が住民にとってあまり好ましいものではない場合、地域担当職員が担当部局に代わって住民からの不満や批判を一身に受けることになってしまう¹³。

このように、「パイプ役」としての地域担当職員は、地域担当職員と住民との関係、それに地域担当職員と自治体行政内部の部局との関係（あるいは部局間関係）という二つの関係の間で調整を行うことになる。また、こうした調整がこじれれば、地域担当職員は「板挟み」となり、その業務量は増大し、双方からの重圧によって精神的な負担を受けることにもなる。

② 課題への対応

このように、自治体と住民との「パイプ役」としての役割をめぐっては、様々な課題が存在している。地域担当職員がこうした課題を克服し、適切な「パイプ役」として活動するためには、十分な知識や人脈・経験などが必要となると考えられよう。地域担当職員は、そうしたリソースを活用しつつ、地域担当職員としての権限を行使することを通じ、「パイプ役」としての役割を果たすことになる。

しかし、こうした役割がいきすぎれば本来個々の政策を所管し執行する各部局との間で軋轢が発生する場合も考えられる。逆に、そうした問題を回避しようと、「パイプ役」としての役割が単なる情報や意思の伝達に止まるのであれば、その存在意義は希薄化する。

このことから、地域担当職員の「パイプ役」としての役割をめぐっては、その役割を具体的にどのようなものにするべきか、あるいは役割を遂行するための権限をどの程度持たせるべきかといった問題が浮上する。では、こうした「パイプ役」をめぐって自治体は実際にどのように対応しているのだろうか。

田原市においては、住民から市へ要望があった場合、地域担当職員が「地域意見等連絡票」に記入し、市民協働課がこれを取りまとめた上で、各所管課に回付することになっている。また、市民協働課では、特に所管課が明確な業務について地域担当職員が主体的に担当しないよ

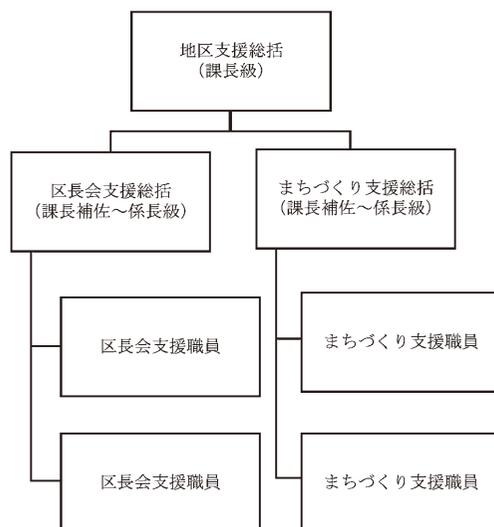
¹³ 自治研修協会のアンケートによれば「地域自治組織の役員の中に自治体職員に対して攻撃的であったり、批判的な人もいるので、職員が精神的に耐えられなくなった」場合もあるという（自治研修協会 2013, p 12）。

うに注意を促している（自治研修協会 2013, p 26）。

笠岡市においても、基本的に職員による単独の調整は想定していない。地域担当職員は住民に何らかの要望を託された場合、関係部局に連絡するがその要望が実現するまで責任を負うわけではない。同市の地域担当職員制度では、こうした要望の実現に関しては基本的に関係部局、あるいは地域担当職員制度を所管する協働のまちづくり課が対応することになっている。また、職員自身がこうした「板挟み」などの問題をひとりで抱え込まないように、業務記録の提出や地域担当職員連絡会議での情報共有を行っているほか、地域が市から補助金等を申請・受給する際、地域担当職員は一切関与させない仕組みになっている（自治研修協会 2013, p 44）。

また、住民との調整や行政内部における調整を進めていくためには、庁内における人脈や勤務経験などが重要になる。こうした点において瑞浪市では、関係部局との調整を行う地域担当職員を職層別に任命している（図表 2）。瑞浪市では、担当地域への担当職員による支援の総括（地区支援総括）として課長級職員を配置し、その下に自治会・区長会への支援職員とまちづくり推進組織への支援職員を置き、それぞれに課長補佐級または係長級職員による総括（区長会支援総括・まちづくり支援総括）と支援職員を配置している。このように瑞浪市では、複数の職層の職員を配置し職員間での連携を図ることにより、庁内の各事業担当部局への調整を容易にするなど、一定の調整機能の向上を図っているのである。

こうした「パイプ役」としての役割をめぐっては、行政各部局と住民との間における調整の問題が存在しているが、自治体によってその対応は分かれている。田原市や笠岡市のように単なる「パイプ」として情報を伝達する役割に止める場合があれば、瑞浪市のように地域担当職



図表 2 瑞浪市における地区支援職員の編成¹⁴

¹⁴ 出所：瑞浪市ホームページおよび自治研修協会（2013, pp 33-34）の記述をもとに筆者作成。

員レベルにおいて調整を図る場合もある。前者の場合においては、地域担当職員に調整権限を持たせないなどの制度設計が見られる。一方で、後者においては、職層別に職員を配置するなど、現場での適切な調整を行うための制度設計がなされている。

2-2. 地域の「依存」をめぐる課題

① 課題の状況

自治体職員が地域づくりに参加することには、自治体にとって人材育成の面で様々なメリットが存在する。地域担当職員制度は、こうした職員による地域への参加の機会としても重要な制度である。しかし、自治体職員が「職務」として地域担当職員の活動を進める場合、地域が地域担当職員に過度に「依存」してしまう問題が発生する可能性が指摘できる。

地域担当職員制度の大きなメリットの一つとして、行政と住民が近い距離で交流することができるということがある。こうしたメリットが強調される背景には、従来の自治体行政とは、日常的な付き合いがなく地域を直接的には支援してくれない、あるいはこうした関係のために住民の様々な要望が行政に届きにくい、届いてもすぐに却下されやすい、十分に事情を酌んでもらえないといった不満が存在していることが考えられる。こうした状況の中で、地域担当職員と住民が日常的に顔を合わせるようになれば、地域の実情を理解することで要望を実現してくれやすくなるものと、住民が期待するようになることが想定されよう。

一方で、自治研修協会のアンケートによれば、現役・OB双方の自治体職員ともに、このような住民の姿勢に批判的であり、地域での活動に職員が参加する場合の問題点として、住民が彼らへの依存を強めてしまうことを指摘している(自治研修協会 2013, p15)。こうした、地域担当職員の活動に対する地域の「依存」の問題は、「自立」と「自律」の二つの面から考えることができよう。

まず、「自立」をめぐる問題として、住民が前述のように「担い手」である地域担当職員を「労働力」としてみなし、住民にとって面倒な仕事などを担当職員に押し付けてしまう場合がある。自治研修協会のアンケートでは、地域担当職員に限らず自治体職員が地域の活動に参加する場合、「自治体職員という理由で様々な仕事を押し付けられたとする」や「(自治会などの)構成員が自治体職員に組織運営を頼り切ってしまう恐れがある」といった回答が地域自治組織の担当課や自治体の現役職員から多くみられた。

次に「自律」の問題については、職員がいわば「御用聞き」となってしまう、地域への利益誘導の手段となってしまう恐れが指摘されている。例えば、補助金の申請等において、行政との「仲介役」や「コネ」として地域担当職員を利用しようとする場合がある。実際の職員からのアンケートにおいても、担当職員がいる地域に「行政支援が偏重している」との誤解を他の地域の住民に与えてしまうことや、「地域との人間関係に縛られて公務員としての冷静な判断に支障をきたす」などの恐れが指摘されている(自治研修協会 2013, p15)。

② 課題への対応

このように、地域担当職員制度は、制度の運用によっては、住民主体による地域活動を「支援」するという本来の目的から逸脱し、地域の「自立」や「自律」を逆に阻害してしまうことが考えられる。地域担当職員制度の運用において、担当職員と住民との関係が良好であることは重要な条件であるが、前述のように地域の「自立」や「自律」を図るうえでは、両者の関係には分別を付けて置く事が望ましい。前述の「パイプ役」をめぐる問題への対応で述べた瑞浪市のように、担当職員レベルで事業の担当を市と地域で仕分けていることは、こうした両者の分別の問題に対する一つの解決策といえるであろう。

また、地域担当職員による地域への「支援」と地域の「自律」「自立」の両立を図るためには、担当職員が担当する地域（ないしは地域の自治組織）そのものの位置づけを明確にしておくことも重要である。

大阪狭山市では、中学校区ごとに自治会やNPOなどが参加する「まちづくり円卓会議」が地域担当職員制度と同時に導入されている。同会議は「地域の自主性を尊重し地域課題の掘り起こしとその解決に向けた議論と合意」に基づく市への予算措置の提案¹⁵をはじめとして、防犯・防災や青少年育成などの様々な活動を行っている。地域担当職員はこうした円卓会議による予算提案での市の関係部局との調整や、円卓会議での市からの情報提供などを行っている。ただしその活動は、円卓会議に対する側面的な支援に限られており、円卓会議との間で意見の相違や対立が発生する場合もあるという。

市は、当初から円卓会議を市と住民あるいは住民間の「議論と合意」によって住民が主体的に地域づくりをしていく場として明確に位置付けてきた。また、会議自体を住民主導で設置・構成するよう地域に働きかけてきた。さらに、地域担当職員も、円卓会議において住民と一緒に地域課題を考える一方で、市として「できないことはできない」とはっきりさせるなど、市と円卓会議の対等な関係性を重視してきた。大阪狭山市では、このように、当初から地域自治組織や地域担当職員の位置づけを明確にしてきたことから、住民側に市や地域担当職員に頼らない意識が醸成されてきたという（自治研修協会 2013, pp 60-69）。

2-3. 職員間の「公平性」をめぐる課題

① 課題の状況

地域担当職員制度には、自治体職員にとって様々なメリットがあるものの、すべての職員が同じようにこうしたメリットを享受できるわけではない。特に、地域担当職員制度を巡っては、様々な理由から職員間での公平性の問題が発生すると考えられる。こうした問題点として、以下の三点を挙げることができる。

¹⁵ 大阪狭山市の「まちづくり円卓会議」による予算措置提案制度の詳細については、日本都市センター研究室編（2012, pp 106-130）を参照のこと。

第一に、業務量における公平性の問題である。この問題は、大きく二つの場合において発生する。

ひとつは、地域担当職員に任命されている職員とそうでない職員との間の問題である。笠岡市での事例でも見られるように、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場合が多い。このため、地域担当職員は、本来業務に加えて担当職員としての業務を処理することになる。また、地域での様々なイベントや会合は、休日や夜間の開催となることが少なくない。こうした行事に地域担当職員が参加する場合、必然的に本来の職務時間外となるため、自身のプライベートの時間を削って職務に当たらざるを得ない。このように、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。

もうひとつは、地域担当職員間での差異である。地域担当職員としての業務量は、基本的に担当する地域の活動量、より正確に言えば、地域がどこまで地域担当職員に仕事をさせるかによって変化する。後述するように、自治体側は、地域担当職員としての役割をあらかじめ定めて置く事で、担当職員間での業務量の格差をある程度抑制することができる。しかし、地域と自治体行政との間の「自主性の尊重」や「自律性の確保」（柴田・松井編 2012, p 27）が求められていることからすれば、自治体が地域の活動や決定を完全に統制できるわけではない。このように、担当する地域によって、職員の業務量には差異が生じることになる。

第二に、職員の能力面における公平性の問題である。前述のように、地域担当職員としての活動がうまくいけば、それを通じて地域住民との交流を深め、新たな人間関係の構築が可能となる。しかし、すべての職員が必ずしもそうした活動に得手であるわけではなく、職員によっては、もとよりそうした活動に不得手である場合もある¹⁶。また、自治体職員は一般的に「ジェネラリスト」と言われるものの、その能力や経験は個人によって異なる。例えば、笠岡市では、若手職員は本来業務が忙しいことや勤務年数の浅さから役所内の事務分担や政策について十分理解していないために、地域からの相談などにうまく答えられず、結果として地域担当職員としての仕事に達成感を感じる事が難しい場合があるという（自治研修協会 2013, p 43）。

第三に、職員の在住地域による公平性の問題である。地域担当職員制度では、担当職員に担当地域が割り振られることになる。この割り振りとは担当職員の居住する地域をめぐって、大きく二つの問題が発生しうる。

一つは、前述のように地域担当職員が担当地域に居住している場合、かえって職員への負担が重くなるという問題である。例えば、地域担当職員にその地域に居住する職員、あるいはその地域出身の職員が地域担当職員として配置されている場合、職員は日常的な付き合いがあることから、地域担当職員としての職務を遂行しやすいように思われる¹⁷。しかし、地域に居住し

¹⁶ 例えば、笠岡市によれば、地域担当職員によってはまちづくり協議会の会合に参加しても全くしゃべらず、協議会側から協働のまちづくり課に対してクレームが来ることもあるという。

¹⁷ また、地域に居住していない職員が担当になった場合、地域に居住している職員と共に業務に当たることで、地域に溶け込みやすくなる場合もあるという。

ていることから住民にとって職員に様々な要望を頼みやすい反面、その職員に仕事が集中してしまう場合もある。また、要望が実現できない場合など、何かトラブルでもあれば、その地域に住めなくなってしまう場合も考えられる。このように、居住地域と担当地域の一致を巡っては、職務遂行の容易さという面がある一方で、地域担当職員の公私が曖昧になるなどの問題が発生しうる¹⁸。

もう一つは、勤務する自治体での居住の有無をめぐる問題である。自治体職員であっても、居住の自由がある以上、勤務する自治体内に住まなければならないわけではない。特に、東京や大阪など大都市圏の自治体ではこうした職住自治体の不一致はそれほど珍しいわけではない。一方で、地域担当職員は、地域の集会場などでの会議に出席するなど、自ら地域に出向いて行う業務が多く、またある程度地域に対する地理的・社会的な理解が必要となる。そのため、地域担当職員が勤務する自治体に居住していない場合、居住している職員に比べて移動距離等の面で負担が重くなることが考えられよう。また、地域に対する理解や知識が乏しい場合、職務遂行が難しいものになることも想定される。ただし、こうした負担や困難性に配慮するあまりに、勤務自治体内に居住する職員のみを担当職員とすれば、逆に居住の有無によって職員間での業務量の不公平が生じることになる。

② 課題への対応

このように、地域担当職員としての「職務」をめぐるっては、業務量や能力、居住地域といった点における、職員間の公平性の問題がある。

職員間の公平性を確保する手段としては、まず人事面での対応が考えられよう。地域担当職員としての活動は、自治体職員としての「職務」である以上、これに対する補償として時間外手当や代休など等、何らかの適切な見返りを付与する必要がある。実際に職務に当たる職員にとっては、適切な見返りがなければ、地域での活動に対する意欲をそぐことにもなる。しかし、こうした手当が増加すれば人件費とのバランスが問題となり、代休が増えれば、本来業務の遂行に影響を及ぼしかねない。

こうした、「職務」面での公平性への対処として、瑞浪市や田原市などでは、地域担当職員に対して必要な人件費を確保するだけでなく、一地域における担当職員数を複数とし、担当職員間での情報共有や地域担当職員制度の担当課によるバックアップなどを通じて、個々の担当職員への業務の集中や負担の増大を防いでいる。

瑞浪市では、地域担当職員の業務は、本来の職務との兼務としているため、職員の負担増に留意しているという。そのため、同市では、地域担当職員としての任期を3年とし、1地区あたりの担当職員の数4～7名程度とすることで負担が重くならないよう配慮している（自治研

¹⁸ ただし、笠岡市によれば、居住している担当職員と地域住民とのつながりが強すぎるために、かえって居住していない担当職員が疎外感を感じることもあるという（自治研修協会2013, p.42）。

図表3 田原市のまちづくりアドバイザーの編成例¹⁹

チーフ	教育総務課 主幹
アシスタント	文化財課 主査
フォロー	文化財課 課長

修協会 2013, pp 33-34)。こうした職員の負担軽減は笠岡市でも行われている。同市では、瑞浪市と同様に職員の任期を3年とするほか、一地域を担当する職員の数を3人から4人とし、各職員間で業務を分担することで、一人に負担が集中しないようにしている。また、1年ごとに3人（4人）のうち1人ずつ交代することで、一度に全員が代わることによる地域との断絶を防いでいるという（自治研修協会 2013, pp 41-42）。

同様に、田原市においても、一地域あたりの地域担当職員（まちづくりアドバイザー）を複数の職員によって編成し職員間で役割を分担することで負担増の問題に対応している。田原市のまちづくりアドバイザーは「チーフ」「アシスタント」「フォロー（スタッフ）」から成り（図表3）、それぞれ業務遂行のため会議や地域の行事への参加、チーフの補佐役として記録の作成や報告を担当、「チーフ」と「アシスタント」の活動の支援といった役割を受け持っている。なお、「フォロー（スタッフ）」には、「チーフ」もしくは「アシスタント」の前任者が選任されている（自治研修協会 2013, p 26）。また、大阪狭山市のように、住民を地域での活動主体として明確化することで、結果的に職員が過度に仕事を負担することのないよう措置している場合もある。

次に、能力面における公平性の問題について見ていきたい。中小規模の自治体など、全職員に占める地域担当職員の割合が多くなる場合には「向いていない」職員が任命されることは不可避である。こうした、地域担当職員への「向き」「不向き」の問題は、一地域に複数の地域担当職員を配置することや、庁内での公募²⁰、上司等による推薦などによって一定程度補完することができる。あるいは、地域担当職員としての活動を職員の「研修」として位置づければ、研修会の開催や地域担当職員の担当課による支援などによってフォローしながら、活動の中で能力を身につける機会ともなろう²¹。

最後に、居住地域の問題への対応についてである。まず、地域担当職員の担当地域と居住地域の関係については、自治体によって意見が分かれている。田原市では、職員の自主的な地域活動との境界が曖昧になることから、基本的に地域担当職員が居住する地域を担当地域とはし

¹⁹ 出所：田原市ホームページの記述をもとに筆者作成。

http://www.city.tahara.aichi.jp/section/somu/pdf/2013community/tahara_chubu.pdf

²⁰ ただし、職員が自ら応募してきた場合でも、必ずしも向いているとは限らないという（自治研修協会 2013, p 44）。

²¹ ただし、地域自治における地域担当職員の役割が大きく、即戦力としてその能力が期待される場合には、活動を通じた能力の向上では間に合わなくなる場合も考えられよう。

ていない(自治研修協会 2013, p 26)。これに対して、瑞浪市や笠岡市では、前述のように住民との関係が円滑になりやすいことから、意識的に当該地域に居住する職員を担当職員に入れている。ただし、前述のように、複数の職員による編成や職員間での役割分担やそのローテーション、情報共有などの対策を併せてとるなどの対応も取っている。

勤務する自治体内での居住の有無をめぐる問題についても、地域担当職員の公募などのように職員の自主性・自発性に委ねるなどの対応が見られる。特に、地域へ出向くことは、勤務先の自治体に対する深い理解や人脈形成の機会になることから、瑞浪市では域外に居住する職員であっても本人が承知すれば積極的に選任しているという(自治研修協会 2013, p 34)。

本稿で定義する地域担当職員制度ではないが、こうした問題は、自治体側が職員の自主的な地域への参加を推進する場合、特に職員が自主的な活動を通じて地域に参加することが制度化されている場合に問題となる。広島県福山市では、基本的に市内の小中学校区を単位とする市職員の任意団体である「学区在住行政職員の会²²」が組織されている。同会は、小中学校区単位で設置されている「まちづくり推進委員会」に、域内の自治会や各種団体等とともに構成団体として位置づけられている。職員は、同会を通じて様々な面から委員会での地域活動に参加しているが、「職員の会」への参加条件がその地域に在住していることであるために、市内に居住していない職員はこうした活動に参加できていない。市は、市職員に対して在住職員の会への参加を促しているが、こうした市外在住職員による地域参加をどうすべきか課題となっている(自治研修協会 2013, pp 55-57)。

3. 地域担当職員制度の構造と「限界」

このように、地域担当職員制度は、地域づくりにおける人材不足の解消や、職員の能力向上、行政一住民関係における新たな接合点といったように、様々な意義がある一方、それらをめぐる課題も存在する。特に、こうした諸課題は、いずれも相互に関連しており、制度の構造が影響しているように思われる。最後に、これまでみてきた地域担当職員制度の意義や課題、実例を踏まえて、地域担当職員制度の構造について考察を進め、今後の展望を述べていくことにしたい。

3-1. 「第一線職員」としての地域担当職員

地域担当職員としての業務は、自治体職員の「職務」として自治体行政組織の最末端で行われることから、そこに従事する地域担当職員は「第一線職員」となる(Lipsky 1980)。「第一線

²² 同会は、元々地域における住民の自主的な人権学習を補助する役割として同市職員間で任意に設立された団体である。現在では、こうした活動のほかにもまちづくり推進委員会の構成員として、地域でのまちづくり推進事業に参加している。

職員」とは、警察や福祉など規制やサービスを直接供給する行政官を指す。リプスキーは、そうした行政官がどのように裁量を行使して規制やサービスの供給を行うのかを分析し、サービス対象者の多寡と勤務時間など、行政官が持つ資源とサービス供給との間で、個々の行政官が折り合いをつけながら裁量を行使していることを明らかにした。

また、森田朗（1984）は、リプスキーの研究を踏まえ、行政官による裁量は、法令によって規定された行動の目的、手段、方法といった「客観的プログラム」と共に、行政官の過去の教育や個人的利益など個人の内面によって複雑に構成される「内面的プログラム」に従って決定されることを指摘している。

サービス供給や規制行政においては、行政組織としての統一性やサービスの公平性・画一性を確保し、ケースワーカーの裁量による生活保護費の「濫給」などのような行政官の自由な裁量の行使による弊害を抑制するために、「客観的プログラム」の明確化を図ることがひとつの選択肢となる。しかし、「客観的プログラム」を明確化しすぎれば、環境の変化など、想定していなかった事態に対応できなくなる場合が生じる。このため、一定程度は「内面的プログラム」に応じた対応に委ねざるを得ない。

本稿で見てきたように、地域担当職員制度の運用においても各自治体で一定のルールや取り決めが存在している。本稿では、こうした地域担当職員に関するルールについて必ずしも詳細な検討をしてきたわけではないが²³、同じ「第一線職員」である地域担当職員の行動を規定する「客観的プログラム」でありながらも、リプスキーや森田らが想定する警察や福祉といった第一線職員の場合とは、異なる性質をもつものであるように思われる。

3-2. 地域担当職員制度の構造と限界

述べてきたような、実際の自治体における地域担当職員制度の運用状況からは、地域担当職員（特に、個々の地域担当職員レベル）の裁量を「客観的プログラム」をもとに統制する、あるいは「内面的プログラム」に委ねるのではなく、自治体が地域担当職員による裁量の行使そのものを回避させようとする傾向を見出すことができる。例えば、笠岡市の場合のように、担当課が地域担当職員に代わって調整をする場合や、地域担当職員の役割を情報等の伝達に止めるなど、地域担当職員による裁量が求められる事態が発生した場合、これを地域担当職員に担当させないように対応する場合が見られた。また、地域担当職員レベルで対応する場合においても、瑞浪市の例のように、地域担当職員を複数あるいは職層別に編成するなど、できるだけ個々の地域担当職員の裁量に委ねない措置が見られた。これらの事例は、地域担当職員における「客観的プログラム」を構築することが、構造的に困難であることを示唆しているように思われる。

地域担当職員制度は、前述のように、地域づくりに対する自治体行政からの人的な支援とし

²³ こうした点は、今後の研究の課題である。

て位置づけられる。ただし、地域担当職員は既存の職員ではない新たな人材を確保したうえで供給される訳ではなく、既存の職員をリソースとして供給されることから、職員間での負担の公平性の確保などのように、人的リソース全体との調整が必要となる。

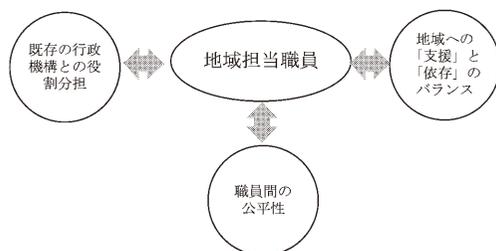
また、行政によって供給されるサービスである以上、基本的に各部局が所管している既存の行政サービスの供給体制との役割分担や、自治体のサービス供給体制全体との調整が必要となる。

さらに、地域との間においても、どの程度サービスの供給を行うのかを考える必要がある。特に、地域に対するサービス供給は、サービス供給に必要なリソースとの調整だけではなく、多くの場合「地域の自立（自律）」や「住民自治」という観点からの政策的判断も必要になる。地域担当職員は、恒久的な地域づくりの「担い手」になるわけではない²⁴。

このように、地域担当職員制度の設計をめぐるには、「既存の行政機構との役割分担」「職員間の公平性の問題」「地域への『支援』と『依存』のバランス」といった課題があり（図表4）、そのうえで地域担当職員制度の「客観的プログラム」を組み立てていかなければならない。しかし、三つの問題の両立はそれほど容易ではない。これらの課題は、相互に関連する部分もあり、課題解決のためには、これらの課題に対して包括的に対応する必要がある。

例えば、地域の問題に対して「現場」レベルで早急に対応するためには、地域担当職員が関係部局に代わって何らかの判断を下すなどの対応が求められる。これによって地域への「支援」は達成されるが、関係部局の意向に反する判断を下した場合、担当部局との間で紛争が発生する可能性が考えられる。あるいは、地域に対する対応を強化すべく地域担当職員による「支援」を増やした場合、職員の業務量や職員間での公平性の問題が発生するほか、地域の「自立」や「自律」を阻害してしまう可能性もある。これら以外にも、三つの課題間の連関は、様々なパターンが想定されよう。

一方で、自治体は、地域担当職員制度をめぐるこのような三つの課題が存在すると理解し



図表4 地域担当職員制度とその課題

²⁴ こうした点において、地域担当職員制度は、地域自治組織（自治会・町内会やまちづくり協議会など）等の機能や役割との調整を取りながら、制度設計をしていく必要がある。また、地域自治組織と地域担当職員制度との関係についての分析については今後の課題としたい。

ながらも、必ずそれらを克服するとは限らない。地域担当職員制度は、首長の公約やマニフェストなどで住民との「協働」などが掲げられている場合など、こうした政策方針の「象徴」（エーデルマン 1998）として、とりあえず制度化してしまう場合が考えられる。しかし、述べてきたように地域担当職員制度をめぐる様々な問題が発生する可能性があるとなれば、実質的な運用をしないことで、問題の発生を回避しようとすることも考えられよう。

例えば、地域担当職員制度は、地域に対する「支援」策であるため、地域からの「ニーズがない²⁵」となれば、実際には運用しなくとも済むことになる。ただし、地域担当職員が何をどこまで支援してくれるのか、自治体側が明確にしておかなければ地域の側も「ニーズ」の有無を判断しようがない。このように、自治体は制度を設置するものの、制度の内実（地域担当職員の役割や業務の範囲など）を明確にしないことで地域からの「ニーズ」の発生を回避し、制度を「開店休業」状態に置く事ができる。

地域担当職員制度を、自治体や地域にとって有益な制度として構築・運用するのであれば、地域担当職員を行政機構・職員（人事）行政・住民対応の三つの点においてどのような存在として位置づけるのか、明らかにしておく必要がある。地域担当職員制度の制度設計は、単なる地域への「支援」策であるだけでなく、「協働²⁶」時代における、行政・職員・住民、三者の関係をどのように築くかという、自治体行政体制の根幹に関わる問題につながっているといえよう。

参考文献

- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次（2011）『ホーンブック地方自治（改訂版）』北樹出版
 大杉 覚（2013）「地域担当制は何をもたらすのか」『市政』2013年4月号，10-12頁
 金井利之（1998）「空間管理」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店，163-180頁
 金井利之（2004）「自治体経営」『特別区職員ハンドブック2004』特別区職員研修所，1-120頁
 櫻井常矢（2009）「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——」『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）第12巻1号，57-71頁
 椎川 忍（2013）『地域に飛び出す公務員ハンドブック』今井書店
 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）』財団法人自治研修協会
 柴田直子・松井 望（2012）『地方自治論入門』ミネルヴァ書房
 竹内英昭（2013）「地域づくり推進に向けた地域担当制」『市政』2013年4月号，19-21頁
 財団法人地域活性化センター（2011）『『地域自治組織』の現状と課題 ～住民主体のまちづくり～ 調査研究報告書』財団法人地域活性化センター
 日本都市センター編，稲沢克祐，鈴木 潔，日本都市センター研究室宮田昌一（2012）『自治体の予算

²⁵ この点において、住民と行政との間で、制度の設計段階でその役割を詰めておく必要がある。例えば、笠岡市では地域担当職員が担当する「まちづくり協議会」の設立時には行政との連絡調整など、地域担当職員の仕事が多かったが、現在は会議への出席などが中心であるという（自治研修協会 2013, p 43）。

²⁶ 住民との「協働」をめぐる関係構造の詳細な検討については、金井（2004）を参照のこと。

編成改革 新たな潮流と手法の効果』ぎょうせい

野田 遊 (2009) 「地方公務員の対応と地方自治体に対する信頼」『長崎県立大学経済学部論集』第 43 卷第 1 号, 2009 年, 91-112 頁

広松伝・森俊介・宮本智恵子・宇根豊・渋谷忠男 (1990) 『地域が動きだすとき まちづくり 五つの原点』農山漁村文化協会

マーレー・エーデルマン (法貴良一訳) (1998) 『政治の象徴作用』中央大学出版部

元木 博 (2007) 「「地域担当職員制度」の現状と課題——中核市規模の自治体に対する調査結果から——」『まちづくり研究はちおうじ』(八王子市都市政策研究会議) 第 4 号, 103-112 頁

森田 朗 (1984) 「行政裁量に関する一考察——執行活動における決定分析の試み——」『年報行政研究 18 日本の行政裁量——構造と機能——』ぎょうせい, 25-55 頁

山崎幹根 (2006) 『国土開発の時代 戦後北海道をめぐる自治と統治』東京大学出版会

Lipsky, Michael, 1980, *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage Foundation