

公民館を軸とした持続可能な地域づくり

一般財団法人地域活性化センター 鈴木 充
(派遣元：山形県置賜広域行政事務組合)



1 はじめに

日本は世界に先駆け、超高齢社会を経験している。国立社会保障・人口問題研究所が発表した日本の将来推計人口では、平成 27 年に日本の総人口が 1 億 2,709 万人だったのに対し、令和 22 年には 1 億 1,092 万人、令和 47 年には 8,808 万人になるものと推計されている。老年人口の人口に対する割合も年々増え、平成 27 年には 4 人に 1 人だったのが、令和 12 年には 3 人に 1 人、令和 47 年には 2.6 人に 1 人になると推計されており、人口減少、少子高齢化による将来への不安が世間には蔓延している。社会保障費の増加、税収の減少といった問題はあるものの、この人口構造をすぐに変えることは難しい。また、健康で長寿でいることが当たり前となった今の社会は、日本が成長を遂げ、成熟社会となった結果であるともいえる。

今後は、人口減少、少子高齢化等の地域課題の解決だけを望むのではなく、将来に向け、地域に関係する人、団体及び行政がつながり、持続可能な地域をつくる必要があるのではないだろうか。そのために、地域課題に対し、住民の力を統合して課題解決を目指しつつ、新たな価値を創造する地域社会の形成が求められている。

これからの地域社会では、地域における教育活動を通じて、新たなコミュニティづくりを地域住民自らが主体的に行うといった気運を醸成し、具体的な実践・課題解決につなげ、多様な人が参加できる場づくりを行うことの重要性が高まってきている。

そして、地域には多世代の住民が集い、対話と交流を行いながら日常生活の困りごとや地域課題の解決ができる場として、すでに「公民館」がある。

私自身が暮らし、少子高齢化が進む山形県南陽市中川地区の現状を分析し、公民館を軸とした持続可能な地域づくりについて考察することで、少子高齢、人口減少が進む地域コミュニティの持続可能性への気づきとなるとともに、全国での取組の小さなきっかけとなるのではないだろうか。

2 公民館の役割について

(1) 公民館が設置された目的

公民館の源流は、戦前に遡ることができ、地域における農村公会堂や学校が施設ではなく、地域コミュニティ維持のために使用され、住民が集まる場としての公民館的な要素を形成していたことが、初期の公民館構想につながるものと考えられる。

昭和 21 年の文部次官通牒では、公民館における教育について、地域づくりに関する住民自身の「学び」を保証することとされ、事業についても、住民生活の再建から地場経済の振興、住民自治の実現まで奨励されていた。

昭和 24 年には、社会教育法により公民館の設置が法的に規定された。社会教育法第 20 条には「公民館は社会その他一定区域内の住民のために、実際生活に即する教育、学術及び文化に関する各種事業を行い、もつて住民の教養の向上、健康の増進、情操の純化を図り、生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与することを目的とする。」と規定されている。このことから、公民館は地域住民の日常生活に密着し、地域課題を共有しながら、解決を図るための学びの場としての社会教育施設ということを示している。

(2) 現在の役割

自治体の財政状況が厳しくなる中で、社会教育主事の削減、公民館の統廃合などにより、社会教育行政を担う体制が脆弱化し、公民館を取巻く環境も変化するとともに、求められる機能も変化してきた。そのような中、地方創生の取組が始まり、地域コミュニティの再生、地域課題の解決に向けた取組の重要性が認識され、生涯学習の機会や人材育成に向けた社会教育施策が必要となってきた。

地域におけるステークホルダーも多様化し、NPO 活動の活性化、大学の地域貢献活動、企業の CSR 活動など、従来、行政が担ってきた社会教育の分野に様々な主体が関わるようになってきている。今日、文部科学省だけでなく、総務省や厚生労働省など、自治体振興や少子高齢化・人口減少の課題に取り組んでいる省庁が、多世代の地域住民が社会参加し、行政と連携して地域社会を運営できる場として、公民館が持つ住民主体の機能に期待している。

(3) 山形県南陽市中川地区における公民館

山形県南陽市にある中川公民館は、南陽市公民館条例と施行規則に基づき運用され、管轄は社会教育課となっている。中川地区は小学校区を指し、新田、川樋、小岩沢、元中山及び釜渡戸の 5 集落で構成されている。

公民館職員は会計年度任用職員として採用され、地域づくり事業推進交付金の交付を受け、社会教育法第 22 条に基づく施設と設備の維持管理を行っている。

中川公民館の地区における役割は、表 1 のように各団体の事務局となることが多く、地域住民同士のつながりを担い、地域活動の中心となっていることがわかる。また、各団体の事務局をしていることから、南陽市の社会教育課だけでなく、他部署とも連携し業務を進めている。

表 1 中川公民館が中心となり運営している団体及び内容

	団体名	構成員	内容
1	中川公民館運営委員会	委員定数は 10 名以内(うち 3 名は女性)	中川公民館の企画と運営・生涯学習の推進
2	いわぶの里ふれあい講座実行委員会	公民館運営委員、地区長推薦、体育推進委員会 会長・副会長、スポーツ推進委員	社会参加の促進
3	中川地区長会	5 地区の地区長で構成	中川地区全体の運営
4	中川地区体育推進委員会	各地区から選出された体育推進員と南陽市スポーツ推進委員で構成	社会体育事業の推進
5	防犯協会中川支部	防犯連絡員、婦人協力員、地区長はじめ各団体の会長を充て職とし構成	防犯活動の推進

6	中川地区子供育成会	各地区の子供育成会で構成	青少年の健全育成
7	社会福祉協議会中川支部	各地区民生委員、各地区長、主任児童委員、食改会長、公民館長で構成	地域福祉の増進
8	中川地区衛生組合	各地区衛生組合長と婦人協力員で構成	衛生に関する事業の推進
9	いわぶの里地域づくり協議会	公民館運営委員、地区長推薦で構成	地域づくりの基幹となる団体、夏祭りの開催
10	岩部山三十三観音保存会	公民館運営委員、各地区長、川樋役員、有志で構成	岩部山三十三観音の整備と発信
11	元気が出るまちづくり協議会	各地区長、各団体長で構成	南陽市元気がでるまちづくり交付金の使途決定
※その他、公民館単独事業の高齢者学級(はつらつ学級)、中川地区バス運行協議会、前川河川改修促進期成同盟会に関わっている。			

(出典：南陽市中川公民館からの提供データを基に筆者作成)

3 地域社会の現状と課題

(1) 昭和から令和の地域社会

町内会等の組織は、戦前から組織化され、戦後においても、一時期はGHQにより制限されたものの、すぐに復活している。1960年代に日本は高度経済成長期を迎え、都市部は物質的・経済的に急成長を遂げ、地方から都市部への人口流出が進み、地方の労働力人口が減るなど、地域社会が大きく変容してきた。1969年には、国民生活審議会が報告書「コミュニティ生活の場における人間性の回復」を公表し、経済成長や都市化の進展に伴い従来の地域共同体が崩壊していく中で、新しいコミュニティを創造していかなければならないと提言している。

1970年代に自治省が「コミュニティ（近隣社会）対策に関する対策要綱」を定め、都道府県に通知し、全国でコミュニティ政策が進められることとなったが、施策のほとんどが組織づくりや施設建設に重点が置かれた。ハード面の整備では一定の成果があったが、住民同士の連携を育むといったソフト面では十分な成果に結びついていないものであった。

1980年代に日本はバブル景気と呼ばれる好景気を迎え、潤沢な予算による公共投資や都市開発が活発に行われた。経済の発展と反比例するように、地域コミュニティは形骸化し、人とのつながりも希薄化してきた。

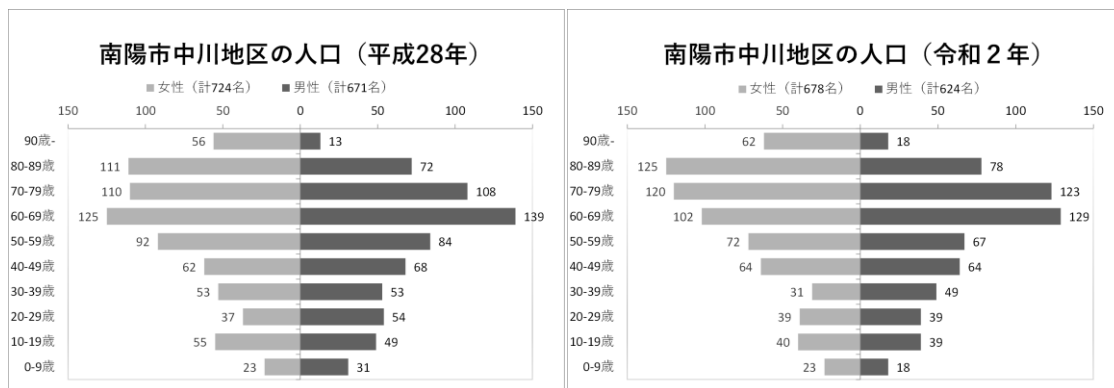
1990年代には、平成不況により国や地方自治体の財政状況が悪化する一方であったが、1995年に発生した阪神・淡路大震災により、地域での人とのつながりやコミュニティの大切さを改めて認識する機会となった。しかし、国や地方自治体の財政状況が改善されることはなかったため、住民が地域づくりの担い手となるべく、NPO やボランティア活動が活発化することとなった。

2000年代後半からは、少子高齢化、人口減少といった社会課題と国内経済の衰退が顕在化してきた。国においては、「国から地方へ」「官から民へ」といった流れの中で、地方創生が推進され、地域コミュニティが本来持つ機能を再生し、活性化することによる地域づくりへの取組が進められている。

(2) 南陽市中川地区における地域社会の現状と課題

中川地区における現状と課題について考察するため、平成 28 年から令和 2 年の 5 年間に
おける地区の人口と高齢化率の推移を比較した。人口構造の変化は表 2 のとおりであり、
地区の人口は平成 28 年に 1,395 人、高齢化率 44.58%だったのに対し、令和 2 年には 1,302
人、高齢化率 50.23%となり、5 年間で高齢化率が 5.65 ポイント上昇している。

表 2 平成 28 年と令和 2 年における人口構造の変化



(出典：南陽市中川公民館からの提供データを基に筆者作成)

15 歳未満の子どもは、平成 28 年には 101 人だったが、令和 2 年には 80 人となっている。
中学校は平成 22 年度で閉校となり、小学校は平成 23 年度より複式学級となっている。地
域の子ども達は、中学生になると別地区の中学校に進学し、高校は市内の 1 校か市外、大
学は市外か県外となるため、地域内で子ども達の姿を見る機会が少なくなっている。

また、市外や県外へと出てしまった子ども達が、地域に戻ることなく就職・結婚してし
まうため、若者の流出が続いている状況にある。そのため、地域に残っている人が地域団
体の役職を担うこととなり、1 人で何役も抱える状況となっている。例を挙げると、
1 人で表 1 の 4、5、6、9 と小学校の PTA 役員、消防団といった役割を担いながらも、
同居する家族も何らかの役職を担うといったことが起きており、個人への負担が増してい
る状況にある。

高齢化率が 50%を越え、人口減少も続いていることから、特産品のぶどう、さくらんぼ、
ラ・フランス栽培等の第 1 次産業の担い手が不足し、生産量の低下とともに耕作放棄地も
増加している状況にある。

平成 28 年 4 月に公表された「南陽市空家等対策計画」によると、中川地区の空き家は、
平成 24 年度の 32 件に対し、平成 27 年度には 45 件となっており、わずか 4 年で 1.4 倍と
なっている。空き家が増加することは、害虫の発生源、まちの景観を損なう、不法投棄及
び放火等、地域全体の重大なリスクにもつながりかねない問題である。

4 先進事例について

(1) 兵庫県豊岡市の事例

兵庫県豊岡市では公民館を活用したコミュニティ再生を行っており、令和 2 年 11 月 5

日に現地を訪問し、ヒアリング調査を行った。

①地域コミュニティ組織の立ち上げ

市では、人口減少によるコミュニティ崩壊の危機に対処するため、平成 29 年 4 月に市内で新たな住民自治組織「地域コミュニティ組織」を一斉に立ち上げ、地区公民館を改変した「コミュニティセンター」を活動拠点とした。

「自分たちの地域は自分たちでつくる」を地域づくりの基本とし、住民と行政が役割分担を行い、連携・協力して地域の事業や活動に継続的に取り組む「協働」の関係を一層強めることを目指している。

地域コミュニティ組織を上げたきっかけは、地元住民からの声掛けからであり、地域に対する意識の高さが窺える。コミュニティの持続可能性を考え、平成 24 年度に庁内検討委員会を設置し、平成 25 年度から市民や学識者による検討委員会において検討を始め、平成 27 年度には「新しい地域コミュニティのありかた方針」を策定、平成 29 年度に地域コミュニティ組織を立ち上げ、令和元年に「豊岡市地域コミュニティビジョン」を策定したことに伴い、地区ごとに地域づくり計画を策定している。

②地域コミュニティ組織における重点機能

地域コミュニティ組織における重点機能は 4 つあり、1 つ目が地域課題の発見・整理・解決、広報体制の充実及び空き家の活用など、地域住民の力を活かした取組が期待されている地域振興、2 つ目が気軽に集まれる居場所づくり、地域支え合いマップづくり及び地域で行う移動支援など、地域の中で誰もが安心して暮らすため、地域住民が主体的に、共に支え合う地域づくりを推進する地域福祉、3 つ目が自主防災組織でできないことをコミュニティ単位で実施し、行政区の活動をコミュニティが補完するといった役割が期待される地域防災、4 つ目が豊岡市ふるさと教育カリキュラムを実施し、ふるさとに愛着を持ち、地域の魅力を次世代に伝える人づくりを進め、持続可能な地域を実現するための人づくりである。この 4 つの重点機能を通じて地域住民が自ら考え、自ら行動する地域となることを目指している。

③中間支援組織の立ち上げ

市では地域担当制を行っており、地域の窓口として地域コミュニティ推進担当者を配置しているが、今後は、令和 2 年 10 月に地域おこし協力隊 OBOG が立ち上げた中間支援組織の活用を考えている。中間支援組織では、行政と地域の間に立ち、住民が求める取組と行政の取組をつなげることを目的に、人材発掘・育成、地域づくり計画・活動実行及び地域経営等を行っていく。中間支援組織が行政と地域の間に入り、企業や団体の活動をつなげることで、それぞれの幅が広がっていくことが期待されている。

④地域コミュニティ組織の運営

市では地域コミュニティ組織が安定的・継続的に活動できるよう、コミュニティづくり交付金を交付している。また、地域コミュニティ組織が新たな活動や事業を実施するための財政支援として、提案型の交付金を 3 年間に限り交付している。今後は、地域コミュニティ組織と行政区の区長会が連携することによる相乗効果が期待されている。

⑤豊岡市日高町羽尻区の事例

羽尻区は、豊岡市の小羽尻、河畑、金谷の 3 つの小部落で構成されている一つの集落（行政区）である。羽尻区の人口が、平成 7 年度の 313 人から、平成 17 年度に 260 人、平成 22 年度には 238 人となったことから、住民に地域の将来に対する危機感が生まれた。

平成 22 年度に「むらづくり委員会」を立上げ、兵庫県地域再生アドバイザー派遣事業を活用し、むらづくりに関する議論を、専門家と学生を交えてのワークショップを行いながら、各種事業、保有施設・財産等の棚卸作業を実施した。

平成 24 年度からは集落の再編方策に関する具体的検討に着手し、棚卸した活動の再編を 4 つのステージ（第 1 ステージ：各種行事の再編、第 2 ステージ：日役、出役、活動の統廃合、第 3 ステージ：役員や組織の統廃合、第 4 ステージ：施設等の統廃合）に分けて進展させていった。このステージ分けは、活動の再編が着手しやすく、地域の誇りを失わず、少しずつ事業の改変と刷新を進めることが最良との判断に基づき行われた。

表 3 羽尻区むらの“構造改革”ロードマップ

	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3
祭り	→			第 1 ステージ			----- 点線は検討期間		
各種講他	-----		→						
各種日役・出役・活動	-----		→		第 2 ステージ				
区・小部落組織改組	-----		→		→				
区役員改変	-----		→		→		第 3 ステージ		
小部落役員改変	-----		→		→				
施設等取扱検討・改変			-----		→		第 4 ステージ		

（出典：（仮称）羽尻区むらづくりビジョン 2030）

各ステージを 3～5 年の期間として段階的に改変、改組していくこととし、平成 25 年度には、今まで 3 小部落それぞれで行っていた夏の盆踊りを一本化して実施した。このような活動は、羽尻区として最良な再編方策を「むらの“構造改革”提言書」として取りまとめ、住民総会で同意を得たことにより可能となったものである。

井原（2013）によれば、集落の再編方法については様々なタイプがある。羽尻区のように活動の集約を契機として組織再編に入るタイプや、組織再編を優先させ、活動を当てはめていくタイプ等、様々なタイプが考えられる。アプローチ方法は、地区の歴史や特性によって異なり、小規模高齢化集落が今後も維持存続していくためには、小さな単位ではなく、徐々に精神的にも空間的にも繋がりを広げ、より多くの人材が関われる範囲で自治機能を集約・再編していくことが重要となる。

（2）長野県飯田市の事例

長野県飯田市では公民館を中心とした住民自治が行われていることから、文献調査を行った。

市では市公民館が 1 館、地区公民館が 20 館あり、「地域の課題は地域で解決する」とい

った土壌が醸成され、公民館はカルチャーセンター的なものではなく、地域課題を捉え、学び、実践的に解決する場となっている。また、市職員が公民館主事として、地域での実践経験を積み、行政施策に反映させるといった循環が形成されている。

平成 17 年度に上村・南信濃村と合併したのを契機に、市は平成 19 年度から地域自治組織制度を導入した。旧来の「自治会組織」は「まちづくり委員会」へ再編、各地区は地域自治区として「地域協議会」を設置することとなった。これに伴い、地区公民館は自治会との両輪的な関係から、まちづくり委員会を構成する組織へと変化した。

社会教育法に基づく公民館と、地域自治組織を構成する 1 つの団体としての 2 面性を持ちながら、住民の「学び」を支援し、まちづくり委員会の構成団体として連携協力を図り、地域の拠点としての機能を担っている。

また、地区公民館では、住民が主体的に地域の様々な素材を学びのテーマにして、学習と交流を深めながら課題解決に取り組んでいる。これは市における公民館の運営 4 原則に基づくものである。4 原則とは、1 つ目が地域中心の原則（地域づくりは、住民の暮らしに身近な地域から考えを出発することが大切であり、公民館は常に地域を中心にとらえた学びの場であり続ける）、2 つ目が並立配置の原則（地域の規模や特徴は異なっても、公民館は対等であり、それぞれの活動を互いに尊重し合う）、3 つ目が住民参加の原則（公民館を設置し、そこに職員を配置することは行政の役割で、公民館の事業の企画運営は自発的な住民の意志に基づいて行われることが重要）、4 つ目が機関自立の原則（公民館が地域の社会教育機関としての独立的な体制を保ち、住民の主体的な学習活動を保証することが大切）であり、各公民館はこの原則に基づいて活動を行っている。そのため、公民館は住民と近い存在であり、住民自身は各地区の地域自治組織を基盤に、公民館の経営が生活であるような営みを進め、自らの住むコミュニティを自らが治め、経営していく実践を展開している。市における公民館は、地域に暮らす住民が地域課題を持ち寄り、住民同士が主体的に課題を解決し、学びを通じて自治の力を高める「住民自治の学校」となっている。

5 中川地区を持続可能な地域とするために

(1) 地域と住民をつなぐ

先進事例（2）でもあったように、地域のコミュニティをつくるには、地域の課題は地域で解決するといった土壌づくりから始めなければならない。そのためには、全国地域リーダー養成塾を通じて学んだことを活かした場づくりと手法が重要である。場づくりについては、公民館を活用し、誰もが気軽に立寄ることができ、地域住民、地域企業、学校及び NPO 等が交わるプラットフォームをつくる必要がある。手法については、テーマを絞ったグループワークを行い、多様な世代に集ってもらい、地域の将来をデータによって可視化し共有しながら、当事者としての視点で対話してもらうことにより、内発的な動機付けを目指すとともに、地域の価値を高めるためのアイデアを出してもらうことが必要となる。

また、関係者同士をつなぐ役割を住民生活と近いところにいる社会教育士¹に担ってもらい、行政がサポートすることで、地域に寄り添った形で、住民自治による地域づくりが行われていくことが期待される。

(2) 組織体制の再構築

現在、公民館や5集落が抱えている役割について棚卸を行い、組織体制を見直すことで、公民館と地域住民が抱える負担を軽くし、若年層が参加しやすくなることにより、役割の担い手不足の解消にもつながるのではないだろうか。

そのための手法として、先進事例(1)のように、地域住民を集めてのワークショップ開催が考えられる。ワークショップにより、表1にある公民館の役割、地域にある役割及び行事の棚卸をし、それぞれの活動を効率的かつ機能的に行うための再編を行いながらも、住民同士が新たにつながり、地域が一体となって活動を行うことができるという副次的な効果も期待できる。また、すぐに再編するのではなく、表4のようなロードマップとステップを提示し、地域住民とともに進めていくことが大切となる。

(3) 地域資源の活用

中川地区の主要な産業は、製造業及び農業であり、農作物では米、さくらんぼ、ぶどう等がある。最近では、耕作放棄地を活用したワインの新会社ができ、県内外から従業員が集まり、農業に新たな活気が出てきている。今までは、ぶどうを生産し出荷するだけで終わっていた流れが、ワイン会社が設立されたことで、6次産業化の可能性に地域内で気づくことができた。今後は、この気づきをどのように伝播させ、事業化していくのが重要となる。

また、全国地域リーダー養成塾を通じて、一番の資源は地域で暮らす多種多様な人であるということに気づくことができた。人口減少でも人材増加を目指し、地域で人材を見つけ、活躍できる場を設定し、住民同士が連携することによって地域の価値が高められ、地域の活性化が図られることとなる。

(4) 学校教育

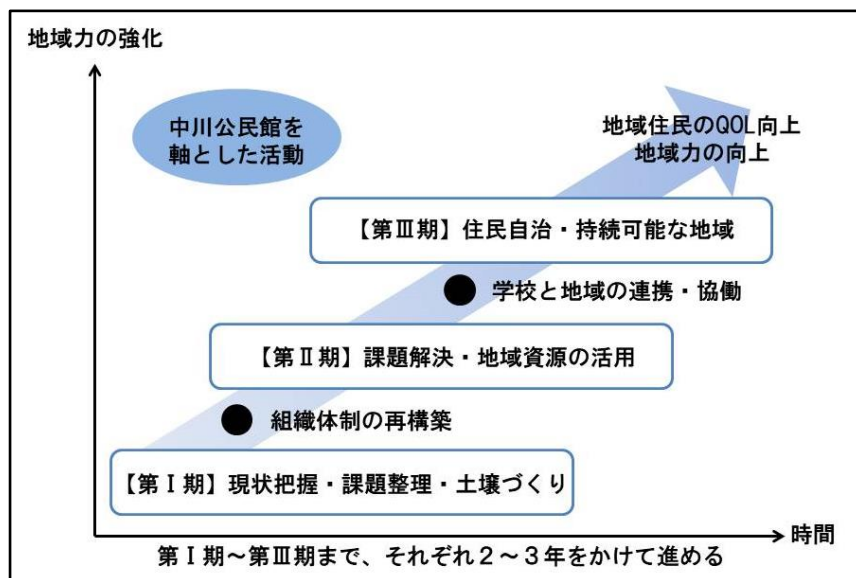
中央教育審議会では、新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方には、地域の教育力の充実が必要と考えられている。学校と地域が連携・協働し、地域全体で未来を担う子ども達の成長を支え、地域を創生する活動を「地域学校協働活動」として推進しようとしており、社会に開かれた教育として「次世代の学校・地域」創生を行うとしている。

また、南陽市では「第五次南陽市教育振興計画」において、市民総ぐるみの教育(地域総合型教育)を推進している。地域ぐるみで教育に立向かうことで、地域の各種団体や、地域住民との一体化を図り、子ども達の学びの成果を高めていくことを目的としている。中川小学校が複式学級を有する小規模学校ということを強みに変え、より地域と密接に関わる機会を設け、小学校と近接する公民館が両輪となり推進することで、地域全体で未来

¹社会教育士とは、令和2年度から新しく創設された称号であり、教育委員会以外の部局においても社会教育士を名乗ることができる。地域の教育・福祉・防災・環境・地場産業などの領域で、人々の学びの支援やネットワークづくりを通して人づくりや地域づくりに関わる役割を担う。

を担う子供たちの成長を支えることとなる。

表 4 中川地区が持続可能な地域となるための取組



(出典：筆者作成)

6 おわりに

(1) これからの公民館を考える

人口減少、少子高齢化といった課題は、全国の地域で起きていることであり、人口増加を目指した政策は限られた人口の取合いでしかなくなってしまいます。それよりも、地域で暮らす人のQOLを高め、地域と深く関わり、地域住民や郷土に対しての愛情を育む取組を行うことで、コミュニティの希薄化を防ぎ、住民の包括的な助け合いが生まれるのではないだろうか。地域コミュニティが強くなれば、住民同士がお互いを信頼し、当事者性を高めあうことで、誰もが安心できる環境が生まれることとなる。そのために住民同士の相互扶助を生む場や、住民自治の実践の場として、公民館があると考えます。

(2) 公民館の持つ新たな可能性

先進事例でもあったように、公民館を軸とした地域づくりは全国で行われている。私自身、今回の調査を進める中で、公民館を活用した先進事例に触れ、新たな学びとともに、地域づくりにおいて公民館が持つ可能性に気づくことができた。

これからも中川地区が持続可能な地域であるためには、公民館を軸として、多様な人や団体が集まれる場づくりが必要となる。先進事例のように、地域住民が主体となり、住民同士、団体及び外部人材と連携し、地域課題に対して地域が一体となって取組むことで、地域全体での支え合いが広まり、自分の居場所という気持ちが強まるのではないだろうか。その取組が一過性のものにならないためには、後ろ向きの気持ちではなく、やりがいや楽しさを感じながら前向きに取組む必要がある。

また、地域の子供も達が地域住民や事業と様々な形で触れ合うことにより、地域への愛着が生まれ、地区外に暮らしたとしても関係人口として関わってもらうことで、地域の持

続可能性を高めることとなる。子ども達が中川地区を誇りに思えるような取組みを私たち大人が今からしていかなければならない。

《参考文献》

- 1) 愛知県『地域コミュニティ活性化方策調査報告書』平成 21 年 3 月
- 2) 井原友建『「むらの“構造改革”」小規模高齢化集落の自治機能再編方策～豊岡市日高町羽尻の実践～』平成 25 年度兵庫自治学会研究発表大会発表概要集
- 3) 櫻井毅『長野県飯田市の取組から』
- 4) 西井知紀『地方創生に求められる公民館の役割』平成 28 年度全国公民館研究集会岐阜大会行政説明資料
- 5) 牧野篤『公民館をどう実践してゆくのか』2019 年 東京大学出版会
- 6) 文部科学省生涯学習政策局社会教育課『公民館の現状と課題』過疎問題懇談会（平成 29 年 10 月 2 日）説明資料