

学びによる住民自治の再生

～自治と協働によるまちづくりをめざして～

静岡県裾野市 宮坂 里司



第 1 章 テーマ選定の背景と目的

第 1 節 協働を巡る全国的動向

1995 年の阪神淡路大震災を契機として必要性が顕在化した“協働”。23 年が経過した今日にあっては、まちづくりの手法として多くの地方公共団体が総合計画に掲げ、推進を図っている。協働を巡る国の動向は、1998 年の NPO 法制定による非営利の自由な市民活動への期待を起点とし、NPO に加え地縁組織や企業・学校など地域の多様な主体が公共の担い手として参画する新しい公共や共生社会といった考え方へと進化してきた。

最近では、地域運営組織の形成促進（総務省）、地域共生社会の実現に向けた地域包括ケアシステム（厚生労働省）、地域学校協働活動（文部科学省）など領域の大小はあるものの小さな拠点や地域運営組織などと呼ばれ、住民に最も近い地縁組織を基礎とした“地域”に着目した施策が目立つようになってきている。

国が地域に政策的な関心を寄せる背景には、高齢化や人口の急減により住民の暮らしを巡る課題が多様化・複雑化したことで、画一的な施策による解決に限界がみえてきたことが伺われる。

第 2 節 何のための自治と協働か

住民の暮らしを巡っては、防災や高齢独居世帯の見守り、子育て支援、介護予防、移動・買い物困難者への対応、居場所作り、情報伝達、農地保全、空き家対策、環境問題など、過去には目立たなかったことが課題として顕在化しつつある。

行政は、こうした課題を解決すべく各種の施策を実施しているものの、そもそも解決するノウハウがないことや職員数の減少、厳しい財政、さらに進む高齢化や人口減少にあっては、もはや単独で解決することは難しい状況にある。

一方、国が関心を寄せる地域は、その主体として自治会・町内会などの地縁組織、自主防災会や子ども会・青年会・婦人会などの地縁組織内で特定の属性や目的のために活動する団体、ボランティア団体や NPO などの志縁団体などにより成り立っている。こうした団体でも高齢化が進み、役の成り手がいないことや活動の硬直化、住民・団体間の関係希薄化が一般的な課題として指摘され、社会からの期待に直ちに答えられる状況でないことが伺われる。

では、当市の状況はどうか。当市の人口は、製造業を中心とした大企業の進出などにより、人口増加が続いてきたものの、2015 年の国勢調査で初めて人口減少に転じ、今後も減少傾向が続く予測となっている。（表 1 参照）

特徴としては、中学生までの若年層・生産人口の急減が予測されること、当市自治組織にお

いて中核を担い活躍している65歳～74歳までの世代がほぼ横ばいで推移することである。

続いて、当市65歳以上における介護認定割合を表す。(表2参照)

65歳～74歳までの世代で着目すべきは、要介護3以上の人口比である。要介護3は身だしなみや居室の掃除、立ち上がる、排せつなどが一人でできないとされ、いわゆる支えられる側となる介護度であるが、要介護3以上の人口比は65歳～69歳で0.6%、70歳～74歳で1.4%であり、65歳～74歳までを合算した場合もわずか0.9%に留まる。

さらに、当市は2018年8月に静岡県が公表したお達者度※2では、男性が19.16で県下1位、女性が21.47で県下13位となるなど、65歳以降も元気で自立して暮らせる期間が長いまちとなっている。

お達者度が長いまちは、運動習慣がある人、大豆製品を食べる人、緑茶を飲む人が多く、喫煙経験がある人や肥満に該当する人が少ないこと、また世代間の交流が多く、二世帯以上で居住する人が多いことも特徴として挙げられている。

これらは、当市の地域には知識と経験に富んだ世代の方が多く存在すること、その方々の大多数が元気である、すなわち支える側となれることを示している。

当市の自治組織加入率86.2%は、全国的に加入率低下が叫ばれる中であって高い加入率であり、また、自主防災会の組織率が100%であること、子ども会や青年組織、婦人会を独自に組織している自治組織があることを考えれば、自治組織が広く住民に受け入れられていることが分かる。

一方、NPO法人が9団体に留まっている現状を考えれば、人口や財政などの面で転機を迎えた当市において、今後も地域の暮らしを支えるためには、自治組織の存在が非常に大きいといえる。

こうした状況を踏まえ、本レポートでは、当市における今後のまちづくりを考える上で、住民の暮らしを巡る課題の解決に自治組織が重要な役割を持つ主体であるとし、その現状を踏まえ、以下を見出すことを目的とする。

- ・地域の暮らしを巡る課題を解決するための住民自治再生の施策

【表1】裾野市の人口推移と高齢化率等

	1995年	2005年	2015年	2025年	2035年
計(人)	49,729	53,062	52,737	49,321	45,103
0～14歳	9,377	8,213	7,672	6,415	5,493
15～64歳 (A) (生産人口)	34,893	36,395	32,614	28,825	25,352
65歳～ 高齢化率	5,459 10.9%	8,453 15.9%	12,451 23.5%	14,081 28.5%	14,258 31.6%
75歳～	1,957	3,611	5,548	8,005	8,571
85歳～(B)	407	818	1,577 +288%	2,437 +45%	3,629 +51%
A÷B	85.7	44.5	20.7	11.8	7.0

(出典：～2015年は実数値、2025年～は社人研※1人口推計)

【表2】裾野市の段階別高齢者数と介護認定割合

2018.1住登計	計	65～69	70～74	75～79	80～84	85～89	90～94	95～
人数(人)	13,166	4,073	3,035	2,602	1,729	1,122	470	135
介護+予防	1,693	81	126	230	396	440	312	108
人口比	12.9%	2.0%	4.2%	8.8%	22.9%	39.2%	66.4%	80.0%
総数比	100.0%	4.8%	7.4%	13.6%	23.4%	26.0%	18.4%	6.4%
要介護3～	593	24	41	68	108	154	140	58
人口比	4.5%	0.6%	1.4%	2.6%	6.2%	13.7%	29.8%	43.0%
総数比	100.0%	4.0%	6.9%	11.5%	18.2%	26.0%	23.6%	9.8%

(出典：住民登録者数及び介護保険認定者数により作成)

・自治組織との連携を生む行政職員の関わり方

第 2 章 当市自治組織の現状と課題

第 1 節 区長設置規則と高齢化率等

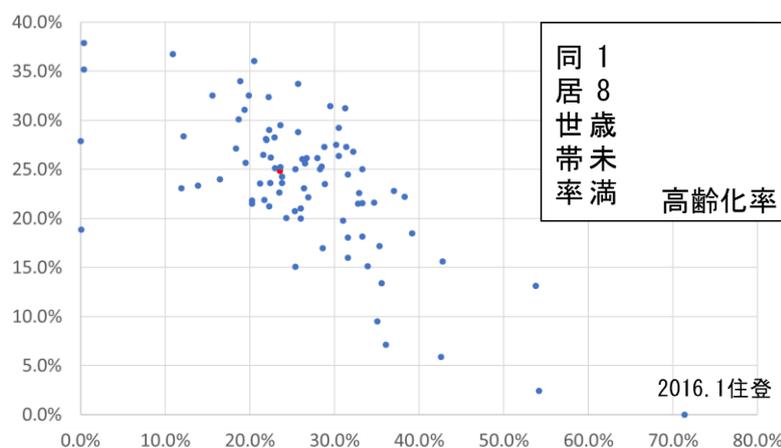
当市は、1973 年に区長設置規則を定め、市内 85 の自治組織に行政事務処理の円滑を期すため区長を委嘱している。また、区長を委嘱する以前、町政時期の 1968 年には部落憲章※3 を定め、町と部落（区）の職分を明確にし、例えば消防団員の育成や道の補修などそれ以前は自治組織で実施していた事業を行政が担う役割とした。

かつて地元の名士が務めることが多かった区長は、委嘱を受けた行政とのパイプ役だけでなく、区長設置規則を規定する以前からあった部落と呼ばれた自治組織の長としての性格も持ち合わせ、1980 年代から 1990 年代前半にかけて 3 人～4 人に 1 人が複数年に渡り務める役へと変化していった。

ところが、就業や世帯

など社会構造の変化に伴い、自治組織が区長を輪番制にするなどし、

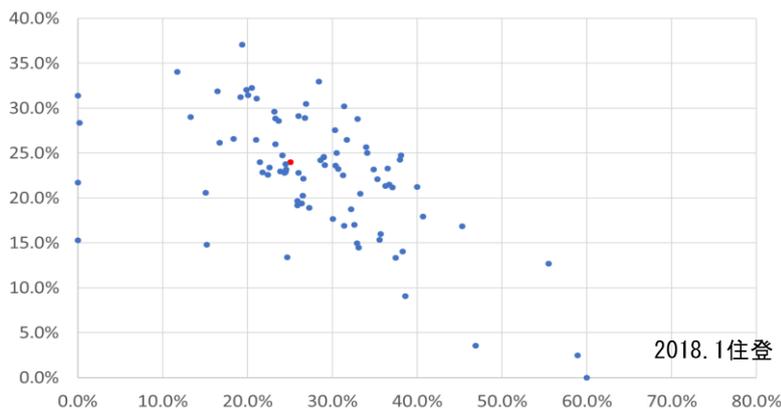
1990 年後半以降は、複数年に渡り区長を担う割合が、4 人～6 人に 1 人へと変化し、現在も単年化が進んでいる。



【図 1】2016 年 1 月の各自治組織の高齢化率と 18 歳未満同居世帯率のプロット図

市内自治組織の状況を見ると、“高齢者比率が高く子育て世帯比率が低い” “高齢者子育て世帯ともに比率が高い” など自治組織ごとに特徴がある。(図 1 参照)

数値の差からは、同じ市内といっても高齢者支援や子育て支援など、優先



【図 2】2018 年 1 月の各自治組織の高齢化率と 18 歳未満同居世帯率のプロット図

して取り組むべき事業、つまり住民の暮らしを巡る課題が異なることが読み取れる。

また、2016 年～2018 年までのわずか 2 年の間にも分布が広がっていることから、画一的な施策で対応できない状況が進行していることが分かる。(図 1・2 参照)

なお、高齢化率と 18 歳未満同居世帯率の相関係数は -0.59 と負の相関係数が認められ、今後ますます分布は広がり、各自治組織の状況が多様化していくものと予測できる。

こうした変化は、地域の中における区長という役の扱いに影響をもたらし、現在では、行政との関係において広報の配布や住民の要望窓口、行政事業への協力といった増加する行政機能を任されながら、自治組織の長として会議やイベントを主催し、その準備といった事務的役割を含む自治機能も求められる二面性の中で、多忙さを招き、担い手不足や自治活動の硬直化の要因ともなっている。

これらは、地域を巡る社会の状況が人口増から人口減、人口ボーナス期から人口オーナス期へとこれまでと逆の変化が起きているにも関わらず、当市自治組織が長い年月をかけて、地方公共団体の機能の一端を担う下請け組織としての性格を強めたことにより、一定の地域住民の生活共同のための自制的組織としての機能が弱まっていることを示している。

今後、人口構成や経済など地域を取り巻く変化が加速度的に進むことが予測される中にあって、自治組織に重要となるのは行政機能ではなく、自治機能の充実である。それには、これまで自治組織が運用してきた全会一致の意思決定を原則とする活動だけでなく、意思ある住民が小さな意思決定のもとに行う活動を承認することが必要となる。

第 2 節 コミュニティ施設

コミュニティ施設は、自治組織ごとに集会所や公民館など名称は様々でありながらも、約 90%の自治組織に設置されており、未設置とされている自治組織においても団地や企業社宅の施設利用による対応がなされていることから、ほとんどの自治組織が自主管理する自治の活動拠点たるコミュニティ施設を有している。(表 3 参照)

【表 3】自治体ごとのコミュニティ施設設置率

自治体名	整備対象 地区数	未設置 地区数	未設置率
裾野市	75	8	10.67
A	283	50	17.67
B	139	42	30.22
C	59	1	1.69
D	47	15	31.91
E	40	7	17.50

一方、行政が管理する社会教育法に規定される公民館は市内で 1 か所であり、他に市民の学習活動を支援する生涯学習センターが 1 か所と施設数の観点から近隣市町と比較して市民に提供している学びの施設が少ない状況である。

学びという、遅効性が強く、効果の検証が難しい行為を提供する施設が少ないこと自体が課題であるとは言い難いが、市民ニーズに応える学びの機会が提供できていないとすれば、発揮できるはずの市民の力が埋没してしまう点で課題であると言える。

当市は地域づくり学習会補助金交付要綱を制定し、一定範囲において活動する自治組織を含む諸団体を対象とし、住民の暮らしを巡る課題に住民主体で解決に取り組む学習会やワークショップなどの費用を補助している。

本制度を活用する一部の自治組織などでは、コミュニティ施設を拠点に、住民に学びの機会を提供し、数年をかけ、意思決定の仕組みの変更や事業の見直し、新たな交流事業、移動困難者の支援など新たな活動に取り組む先行した例がみられるものの全体的な動きとは言えない状況である。

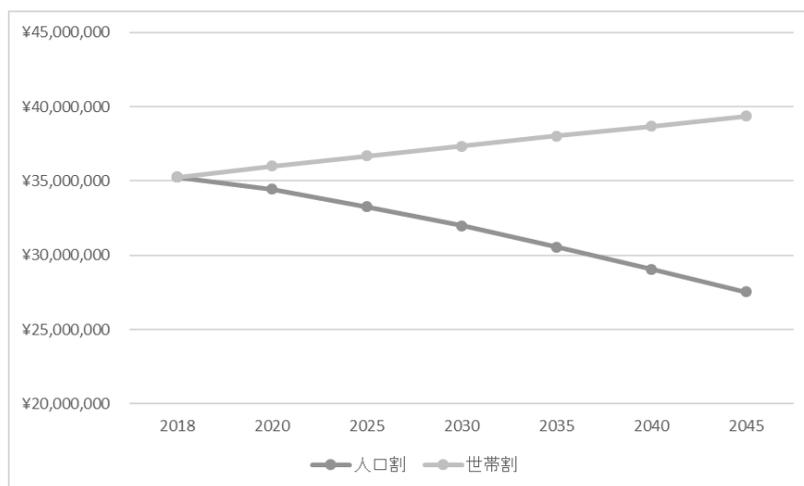
ただ、こうした動きからは、社会教育法の理念である住民の自主的自発的な活動を前提とする社会教育の自由の確保や地方公共団体の任務である社会教育行政の環境醸成という点でヒントを得ることが出来るし、自治組織が管理するコミュニティ施設と社会教育行政の融合という可能性を見出すことも出来る。

第 3 節 交付金と財政状況

自治組織を対象とする区運営費交付金は、金額の算定に世帯割を採用しており、世帯数×1 世帯当たりの単価にて交付額を算出している。本交付金の総額は、人口のピークを迎えた 2010 年以降も世帯数が増加し続けたことから、1 世帯当たりの単価見直しや他交付金との統合などを実施しているものの、微増の傾向が続いている。

なお、当市財政状況は、昨今の情勢を反映して大変厳しい状況であり、今後も社会保障費の伸びが予測されるため、新たな財政出動を伴う行政の施策が充実していくのは難しい状況である。

こうした状況下においても、自治組織の力が地域課題の解決に期待されているのであり、その力を育むための財源確保は必要であると考え、区運営費交



【図 3】区運営費交付金の世帯割と人口割による総額比較

付金の運用見直しによる捻出を検討してみたい。例えば、算定基準を世帯数から人数に変更するだけでも人口減少という変化に対応できる仕組みなることが分かる。(図 3 参照※ 4) 人口減少時代において、単価を維持したまま世帯数の増減により金額を確定し続けるのは既に逆転現象が起きている中では、矛盾しており、早急に見直すべき問題である。ただし、単なるコストカットでなく、見直しにより発生する差額の一部を、自治組織の力を育む施策に活かすことが重要であると考え。

ここまでは、現在を起点として今後の財政的な見通しと自治組織を対象とした交付金の見直しについて論じてきたが、ここで考察すべきはむしろ、第 1 節で触れた部落憲章などにみられる過去の自治機能と地方公共団体の財政との関係である。

1968 年に区長へと通達された部落憲章において町が担うとしたのは、消防団員の育成や道の補修などである。同時に「区が町政同様区費を徴収することはまちがいであること」と

したことは、当時の区が住民の出資により、現在では行政が担っている公共の一部を担っていたことを示している。

この時期は、40 年不況を挟むものの五輪景気といざなぎ景気の中で、国の経済力が後に来るバブル期へとつながっていく経済の転換期である。伴って、地方公共団体の歳入歳出額も増加の一途をたどり、こうした財政状況を背景に行政が公共において担う役割を拡大していった時代でもあった。

高度経済成長期以降の拡大化や効率化が至上とされる状況下では、行政の財政出動によるサービス拡大はやむを得ない流れであり、こうした恩恵を現在の住民が受けているのも事実であるものの、見方を変えれば、自治組織が養ってきた住民自治の力を行政が奪ってしまったとも言える。

こうした当市自治組織の歴史から学ぶことは多く、お手本となるばかりか、今後の自治組織の可能性を感じることができる。

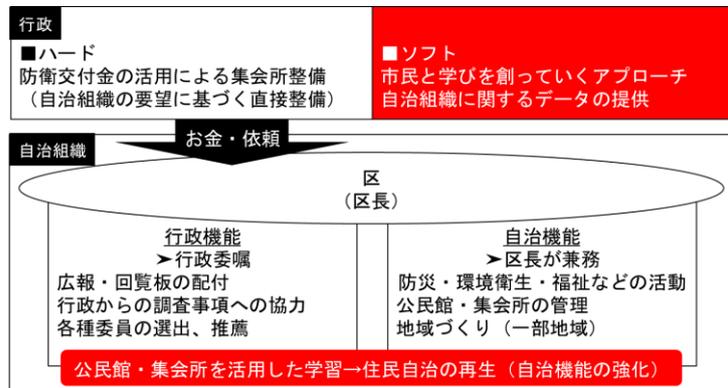
第 4 節 資源を活かした住民自治再生への仮説

本レポートでは、かつての自治組織が人材育成や道の補修などを担っていたことや現在の一部自治組織が新たな取り組みをしている現状をもとに、住民自治の再生とは地域の課題解決力が高まること、つまり“これまで出来なかったことが出来るようになること”と定義した上で、住民自治再生の施策を考える当市自治組織を取り巻く現状を以下とする。

- ・自治組織の中核を担っている知識と経験に富む世代は、今後約 20 年間ほぼ同数で推移し、元気な方の割合が高いことから、地域には人材がいること
- ・自治組織は、行政機能と自治機能の双方を区長が担い、過大な負担がかかった状態となっており、改善する必要があるものの、組織の決め事（規約や任期、慣例）の中では、地域に存在するはずの改善意欲のある住民が、能力を発揮できる場を得ることが容易な状況ではないこと
- ・当市は、近隣市町と比較し、行政が管理する社会教育施設は少ないものの、各自治組織が管理するコミュニティ施設は充実していること

こうした当市の自治組織が持つ資源を活かし、住民自治再生の施策として、コミュニティ施設を核とした“学び”を創っていくことを仮説としたい。(図 4 参照)

学びは、新たな知識やスキルを身に付け、様々な経験を通じ、出来なかったことが出来るようになることで、成長するために必要不可欠な行為である。この点からも住民自治再生のために、学びを創ることは重要であると考える。



【図 4】当市自治組織の現状に学びを追加したイメージ

次章以降において仮説を検証するため、自治組織へのヒアリング、先行事例の調査を通して探っていく。

第 3 章 仮説の検証

第 1 節 市内自治組織へのヒアリング

テーマに関連し、現在のコミュニティ施設の利用状況等について、2018 年 11 月に市内 4 自治組織へヒアリングを行った結果が以下である。なお、ヒアリングは、当市旧町単位のバランスを考慮しつつ、委嘱による自治組織の単位だけでなく、実態に沿った活動範囲（複数の自治組織が合同で活動している範囲）を対象として実施した。

本結果によると、利用状況に関しては、共通する自治組織の会議利用を除き、自治組織内のサークルや青年組織の活動、民間の学習教室が利用するケースなど利用団体の点において違いがあったものの、総じて固定の区民へのいわゆる貸館の性格が強いことが分かった。また、今後求めたい機能として、子どもや大人を問わない全区民を対象とした勉強会といった学習機能を充実することで、普段、施設を利用しない区民にも開かれた場を作っていきたい意向も伺われた。（表 4 参照）

【表 4】自治組織が管理するコミュニティ施設の利用におけるヒアリング結果

自治組織名	施設の管理	利用状況	特徴	区民の利用	今後、求めたい機能
千福が丘区	役員・住民出資 の株式会社	週 4~5 日 サークル	人口約 2,600 人(市内 最大の自治組織)	歓迎(利用者が偏らな いようにしたい)	勉強会、地域づくりの拠点 介護予防、女性が集まれる場所
堰原区	副区長他数名	週 3 日 サークル	固定の団体利用がほ とんど	歓迎	使い方は限定していない
本村下区	副区長	週 2 日 青年組織	キーボックスを採用 周囲が住宅地のため 利用に制限	歓迎(光熱費に懸念)	子どもの学習機能 大人の学習機能
平松大区 (5 組織合同)	役員	区外団体	館長を置き、公民館活 動に予算措置 区外団体に貸出	構成する自治組織の 利用を促したい	コミュニティ施設(公民館)の 活動充実

ヒアリングの中では、勉強会を望む区民もいるが、市生涯学習センターまでの移動が難しいことから近くのコミュニティ施設で開催される学びの機会は歓迎されるのではという意見も聞かれた。

特筆すべきは平松大区が独自にコミュニティ施設の代表者を選出し、活動に予算措置をしていることだ。対象となった施設は、佐野原神社※5 と併設され、近隣 5 つの自治組織による合同利用のコミュニティ施設である。本自治組織は、佐野原神社に所蔵される貴重な宝物の展示会などを通じ、文化振興を実施しているとのことである。

ヒアリングから見えてきた課題は、コミュニティ施設は自治組織の固定された区民だけでなく、普段は利用しない区民や企業、NPO 等も含む地域への開放性を有しているものの、実際の利用と乖離していること。現在のコミュニティ施設における活動は、区長が求める学

習機能を満たしているとは言えず、新たな人材発掘や自治機能の充実が図れずにいることである。

一方で、自治組織には、平松大区の例にみるように自治組織が必要と認め、独自に人材と財源を手当てすることで、自由で公益性ある取り組みをする住民自治の力があると言える。

第 4 章 先行事例の調査・研究（長野県松本市）

第 1 節 公民館の仕組み

次に、第 3 章で見えてきた当市の課題に対応する先行事例として長野県松本市の公民館に関する仕組みについて、2018 年 12 月 25 日に現地を訪問し、ヒアリングにより調査した。松本市における公民館の歴史は古く、その歴史は 1946 年に寺中作雄氏※6 が寺中構想と呼ばれる『公民館の建設—新しい町村の文化施設』を発刊し、国が町村公民館の設置を奨励するため、文部次官名により通牒した「公民館の設置運営について」に遡る。寺中氏は、著書の中で公民館の機能について、1. 公民館は社会教育機関である。2. 公民館は社会娯楽機関である。3. 公民館は町村自治振興の機関である。4. 公民館は産業振興の機関である。5. 公民館は新しい時代に処すべき青年の養成に最も関心を持つ機関であると表している。

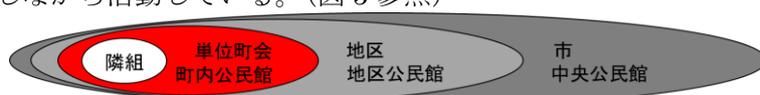
松本市は、通牒に呼応するように 1947 年に市公民館、後に合併することとなる近隣 13 村にも 1950 年までの間に順次、公民館を発足させている。

また、1954 年に先の近隣 13 村と松本市が合併し、各村公民館を分館として位置付けた。1959 年には、市公民館を中央公民館に、分館は地区公民館として再編成され、社会教育推進の体制整備がされた。

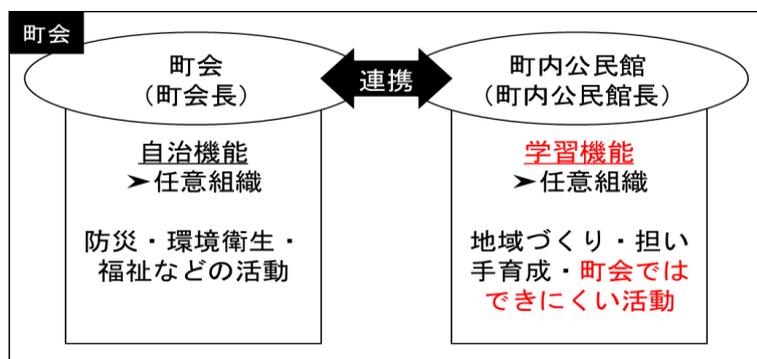
その後、さらなる合併をしながら町内公民館建設等補助金による財政支援を行い施設の充実を促しつつ、現在では、市内 489 の町会と呼ばれる自治組織すべてに町内公民館長が選出され、町会と公民館が連携しながら活動している。（図 5 参照）

同市公民館活動において
特長となる点が 2 つある。

一つ目は、町内公民館に関する行政の位置づけである。それは、町内公民館は自治公民館とも表され、社会教育法に定める中央公民館や地区公民館の分館、類似施設の扱いではなく、町会自らが施設管理から運営まで活動のすべてを行う独立した公民館として位置付けている点である。



【図 5】松本市の町会と町内公民館の構造



【図 6】松本市の町会と町内公民館の関係イメージ

活動経費は、行政の財政援助が約 30,000 円の委託費（活動補助）に留まり、そのほとんどを町会住民の拠出を主とする町会費から賄われており、運営を町会住民の選出による役員

が実施していることから高い住民自治の力が分かる。

なお、松本市では自治組織への財政援助も 35 の地区単位となっており、単位町会への援助は行っておらず、町会と町内公民館活動のいずれも町会住民により賄われている。

二つ目は、自治組織（町会）との関係である。一般的に、防災や環境・福祉など市民の暮らしを支える面的機能を有する自治組織であるが、地域の課題が多様化複雑化する中で、第 2 章第 1 節で触れたように役員の多忙さや担い手不足、自治活動の硬直化が指摘されている。松本市では、自治組織の活性化のため、各町会が町内公民館長を選出し、親睦や交流・ネットワークづくり・将来の担い手育成など町会ではできにくい活動を地域力向上の機能として、気軽なたまり場やサークル活動・学習や話し合いの場・文化の継承と創造・健康づくり・地域づくりを学習機能として、町内公民館を拠点に活動している。公民館活動は、全町内会員を対象としつつも有志で実行できることから気軽に自由な取り組みとなっており、全会一致の原則がある自治組織の活動とは性格が異なる。

気軽に自由な取り組みであることは、参加と不参加の自由を保障しており、権利としての社会教育を理念とする社会教育法の趣旨に照らし重要な視点である。

松本市のポイントは、公民館活動を町会ではできにくい活動と位置づけている点である。行政の縦割りに倣えば、自治組織と公民館活動は所管する部局が異なるはずであるが、自治組織の中に公民館活動を位置づけたことにより、行政の部署を超えて、住民同士が横につながり、自治活動を補完する公民館活動が行われている。

第 2 節 公民館活動の実情と当市に活かしたいヒント

松本市の公民館活動によりどのようなことが起きているか、3 つの町内公民館の実践を伺うことができた。（表 5 参照）

【表 5】松本市における公民館活動ヒアリング調査先

今回調査したのは、いずれも松本駅の東側に位置し、駅からは自動車でも 20 分程度の圏内に位置する町内会である。規模は、1 つの町内会が平均して約 170 世帯により構成されている同市の中で、半分程度から倍程度である。また、交流が盛んな歴史ある

町会名	世帯数	特徴
浅間温泉第一	約 100	温泉と約 30 軒の旅館を有する歴史ある観光地 観光地ならではの豊富なお祭りによる地域づくりが盛ん
中山台	約 360	小学校廃校の危機をもとに住民の働きかけで造成された団地 1991 年に町会を発足した
徒士町	約 90	1960 年代半ばまで各種商店が軒を連ねる商店街が、スーパー進出により一変 失われた町内会員の交流を通じ、地域づくりに取り組む

観光地や人口増加時代に造成された住宅団地、商店が軒を連ねた商いを中心とした地域といったそれぞれに特徴ある町会である。

松本市の公民館活動に共通していることは、行政から離れ、自治の活動として育まれている点である。行政から離れるとは、行政と関係をもたないということではなく、先行した取り組みや他団体キーマンとのコーディネートなどの情報交換を通じ行政との協力関係を築きながらも、活動は行政の意思による影響を受けず、常に自分たちの暮らしを巡る課題に主眼が置かれているという意味である。

一方、松本市の町会長は行政からの委嘱を受けていないものの、行政との関係において申請的となり、時には住民の要望を行政に伝えるパイプ役ともなるとのことで当市区長と似た性格を有している。ただし、住民からの要望も、例えば町会の組や公民館活動の中で解決できるものは自治において取り込まれていることから、行政と近い町会と自由な公民館活動が連携し、補完性の原則が保たれている点は当市と違いがあり、公民館活動で育まれた人間関係の強さとその強さを公益性ある活動として生み出す仕組みに学ぶことは大きい。

松本市は1947年の公民館発足以来、一貫して公民館は住民の交流・学習拠点と位置づけ、70年が経過した今日においても変わらぬ理念のもと公民館活動が行われている。この間、当時約5万人であった人口は、約24万人へと変化している。大きくなれば小さな動きが見えづらくなるように感じるが、その解決のヒントになるのが館報と呼ばれる公民館報である。館報は、全市版のほか、35の地区ごとに、当該地区の公民館長が編集委員となり、地域や暮らしの話題を取材し発行されている。

行政が発行する広報紙とは異なり、住民が編集する館報は、地区ごとの特色はもちろん、その内容は地区の行事報告に留まらず、文化や防災・体育・学習会の案内など暮らしに近い内容が多岐に渡り、行政から管理・指導されることはなく、編集委員同士の協議により決定している。

こうした取り組みの歴史的経緯は、昭和初期、現在の東御市や上田市を中心に盛んであった時報と呼ばれる青年団が発行する村の新聞にあるようだ。情報を得ることが難しかった当時であって、青年団のメンバーは自分たちの暮らしを巡ってどのような課題があり、それをどうすれば良いか、自由な意見を戦わせ、時報として発行していたのである。内容も社会や経済・農業・詩（文化）・選挙など多岐であり、時には村を批判することもあった。村は青年団を補助するも、発行差し止めなどはせず、“お金は出すが口は出さない”という自治を保障していたようである。時報はその後、戦時下の社会情勢の中で、特高警察※7により、一時、廃刊に追い込まれることとなるが、少なくとも公権力の影響を受ける以前は、青年団メンバーが知識を得て、互いに意見を交わし、自分達の課題を解決していたのである。松本市では、青年団活動を終えた後、公民館長を務めた方もいるということが行政担当者の記憶に留まっており、青年団の考え方が個々の公民館長、ひいては公民館活動に影響を与えていたのではないかと推察される。

ここで学ぶべきは、館報が何を意味するかである。館報は単に市民が作成する広報ではなく、市民同士をつなげることと平等な情報共有を行うツールである。公民館活動は、町会と表裏である性格からどうしても内向性が高くなり、隣りの動きに目が向きにくいものである。また、公民館活動は自由であることから直接活動に参加しない住民もいる。学習を理念とする公民館活動にあって、館報の存在は、情報共有や交流のツールであり、新たな学習の要素が詰まった住民手作りの参考書ともいえる。

松本市と比較し、当市において自治の取り組みとして直ちに同様の動きが起こるとは考えにくい。行政が市民同士をつなげ、情報共有に務めることは、住民に有益な人間関係や情報を提供し、新たな学びや活動の可能性を秘めた行政の新たな役割である。

こうした動きからは行政職員の影が見えないが、松本市では月に2回、1回あたり半日程

度の公民館主事研修会を行っている。1971 年から続くこの研修は、中央公民館職員と地区公民館職員がブロックごとに 4～5 人程度のグループを作り、話題提供など当日の研修会を企画運営することとなっており、職員間の情報共有や新たな気づきを生む場として、同市における社会教育の理念を受け継ぐ職員の工夫と不断の努力が見て取れる。

ヒアリングの中では行政職員への期待として、住民が持っていない情報の提供や他組織などとのコーディネートが一番に挙げられていたことから、公民館活動に関する行政への期待に応えるものであり、住民と行政の連携を促進する取り組みである。

当市自治組織へのヒアリングと松本市の調査をもとに、社会教育の視点を前提とし、以下を当市における施策の考察に反映させたい。

- ・コミュニティ施設を、会議・貸館施設としてだけでなく、地域への思いある住民が表現と活動をする場、人つなぎの場、学びを基礎とした地域づくりの拠点にする必要があること
- ・区長に大きな負担がかかる現状を課題として捉え、新たな住民が力を発揮できる環境を整えること
- ・コミュニティ施設における活動を行政の下請けとせず、自由な活動を保障すること

●浅間温泉第一町会 姥貝 勇 町会長（前松本市町内公民館館長会会長）

特徴である観光地の強みを活かして、蚕玉まつりや浅間温泉ほたる祭り、たいまつ祭り、横手の春祭りなど規模や内容が違う各種のお祭りが企画され、これらお祭りの中心に子どもを据え、公民館活動として実施している。

同町会でも子どもの数は減少しているとのことであるが、子どもを大事にする姿勢は、例えば町内会に加入していない世帯の子どもにもお祭りの参加を呼びかけ、他の子と同様の扱いをすることで見えてくる。

昨今のインバウンドを反映し、同町会にも海外の来訪者が増え、空き缶やゴミの散乱が課題となっていたそうだが、今では月に一度、子ども会による町内の清掃活動が行われており、美化だけでなく啓発にも一役買っている。

話を聞かせてくれた姥貝町会長は、「子どもは特別扱い。町会に入らなくても、子どもたちは清掃には来ているから。」と笑顔で語った。

子どもは特別扱いとしながらも、実は、同町会は高齢世帯への町内会費軽減も実施している。こうした寛容さこそ見習うべき姿勢であり、町内会加入を問わず同じ地域に住む住民の安心感となり、主体的な参加となって表れているのではないかと感じている。

●中山台町会 神保 孝彦 町内公民館長（現松本市町内公民館館長会会長）

町会発足から 27 年が経過した同町会。1980 年代に整備され、年齢構成は 60～70 代の方が多という、いわゆるニュータウンの特徴がみられる地域である。

同町会では、これまで公民館活動の中で様々な行事などを実施してきたが、状況の変化に合わせて、行事の見直しなどを柔軟に行っている。例えば、住民同士の交流を目的に継続して行っていた行事も、最低実施人数などを設け、参加人数が達しないようであれば中止し、新た

な行事へと変更するのである。例えば、町内の桜が大きくなったことで花見、竹を利用した門松作りなど過去になかった行事がそれである。

「行事をやめるのは勇気がいる」と言われた神保公民館長の言葉からは自治組織における合意の難しさが感じ取れた。同時に「思いがあっても言えない人がいる」とも言われた裏側には、役員会など執行する立場でない方の考えをどのようにくみ取り反映するかも考えられていることが伺えた。とはいえ、やはり物事を変えるのは不安も伴うものである。そんな不安は、行事の実施に関する責任は町会長が負い、実行の責任者を公民館長が担うそうだ。たまたま役を担うことになった二人の合意ではあるかもしれないが、不安を分かち合い、変化に柔軟に対応する姿勢の中に自治組織の合意を作るヒントを得た。

●徒士町町会 三村 伊津子 町内公民館長

かつて魚屋・花屋・文房具屋・八百屋・酒屋・菓子屋など日常の買い物は町内で済ませられた同町会。スーパーの進出を機に、商店が次第に姿を消していった。失われたのは商店が演出していたまちの賑わいだけでなく、店先や往来で見られた、話を交わす姿や情報交換の場である。こうした状況に危機を感じ、2000年にみんなの顔を見たいとの思いから公民館長に自ら名乗り出た三村さんは、町内の賑わいを取り戻すために町内有志の手作りの品などによる新鮮市や子ども会運営が円滑にいくことを目的としたPTAとの共催による七夕会を実践した。

1999年に男女共同参画社会基本法が施行されたばかりの時期であることから、女性がこうした役に就くことは珍しく、まだまだ社会として受容しているとは言い難い雰囲気だったそう。実際、七夕会が派生して町内のおまつりである七夕まつりを実施する際には、反対者もいたというが、公民館活動は自由であることから、その意見を排除せず、どうしたら良いかをみんなで考えることを繰り返してきた。こうした丁寧に住民の思いをくみ上げるやり方は、やがて反対者を協力者へと変え、全町内会員が、思いを短冊にしたため掲示するなど、今年度で16回目を数える多くの住民が関わる住民主体の事業へと発展している。さらに、こうした活動に関わった方が中心となり、町内会員全員を会員とする“いちょうの会”と呼ばれる団体が立ち上げられ、町内にある1000坪の農園管理や町内道路への花植栽、美術館の鑑賞会、季節ごとのイベントを通じて、国が提唱する地域包括ケアシステムの土台となる住民の交流を睨んだ活動が展開されている。

公民館活動も休日に教員OBが子どもたちに学習指導をし、状況変化により撤退を決めたスーパーと連携して青果や肉・魚など12店舗による「おかちまち市場」が週に1度開かれるなど住民の暮らしを支えている。

同町会の取り組みからは、活動するまでの過程に時間をかけることの重要性を学ぶことができた。三村さんは公民館長に就任して以来、役員だけが決めて活動するのではなく、時間はかかっても思いを汲み上げることを大事にしてこられたそう。自身の思いが実現することが、その方自身の生活にうるおいをもたらすとする理念は、一人ひとりの思いを聞く手間と根気のいる作業を伴い、一見すると非効率で回り道のようなようであるが、同町会が示すの

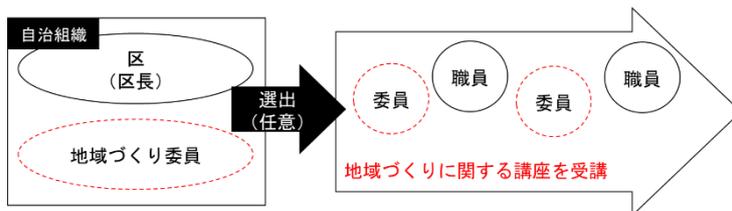
は、実はこうした手間こそが目的達成に最も近道ということである。

第5章 学びにより住民自治を再生する施策

第1節 第1段階 (仮) 地域づくり委員の選出と地域づくり講座の実施

これまでを踏まえ、自治組織が求める学びの機会を提供することを提案したい。具体的には、第1段階として、各自治組織から任意で地域づくり委員を選出してもらい、選出された方を対象とした地域づくりに関する講座を実施する。(図7参照)

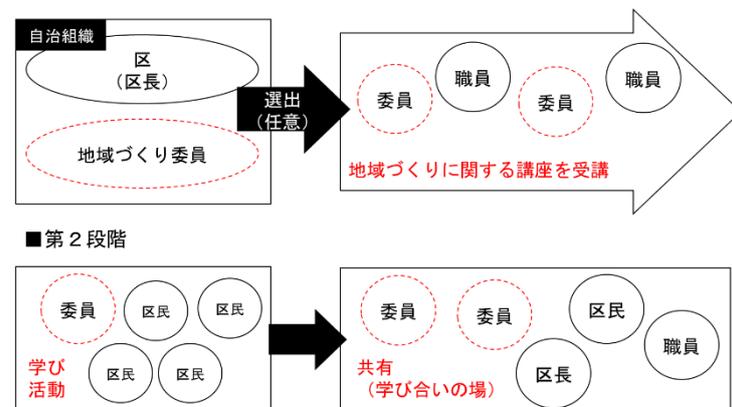
こだわりたいのは、(仮) 地域づくり委員の選出は自治組織の任意ということである。自治であるからには、決める自由がなければならない。選出する



しないを選択する段階から自治 【図7】 第1段階 (仮) 地域づくり講座受講のイメージの取り組みは始まっているのであり、機会の平等と支援の公平を意識する必要がある。講座内容は、地域づくりや男女共同参画などの概念、広報やファシリテーションなど地域を選ばず必要となるスキル、既に先行している他市町から実践者を招いての学習、受講者選出の地域に関する分析とする。工夫したい点は、講座は市民と行政職員が一緒になって受講する形をとりたい。心理学の世界では、何度も繰り返して接触することにより、好感度や評価等が高まっていくというザイオンス効果と呼ばれる人の心理が認知されている。受講後の展開を想定した場合、受講した市民が自治組織から選出されていることを考慮しても、これまで取り組んで来なかったことに取り組むというのは不安であり勇気がいる行為である。こうした時に、相談出来る人がいるのは大変心強いのではないか。市民と行政職員が共に学び、話し合う時間を意図的に創り出すことは、きっと新たな信頼関係と価値を生み出せると考える。

第2節 第2段階 狭域の学びと活動から広域の学び合いへ

講座受講後は、いよいよコミュニティ施設において狭域での学びの機会を創る段階となる。ここで想定されることは、地域づくり委員が取り組む場合に、学ぶ内容を何に設定すれば良いのかが分からないことではないかと考える。こうした時は自身の地域を見つめなおすことから始めてみたい。



【図8】 第2段階 狭域の学びと活動から広域の学び合いへ住民 (区民) の方々と地域課題を出し合い、絞り込み、学びのテーマとするのである。学びの先には実践を見据え、課題解決への取り組みの中から新たな学びを得ることもできる。

第2段階でも市民と行政職員の連携が重要となる。市民が暮らしの中で感じている困りごとや気になることを話し、行政が持つ人口や高齢化率など地域に関する情報と照らすなど、地域課題を出し合う段階から市民と行政職員が関わることが出来れば、優先して取り組むべき課題を見出すことが出来る。

行政職員にとっては各地域が抱える固有の課題を知ることができるだけでなく、関係性の構築も期待でき、新たな行政施策を発想する糧ともなる。

ところが、こうした行政職員の動きは、自治組織が任意で地域づくり委員を選出する前提では、かえって自治組織間の差を生んでしまう可能性がある。住民自治のあり方には正解がないし、多様であることはむしろ歓迎すべきであるが、どこかの自治組織にとって当たり前である取り組みや仕組みが、実は他の自治組織の参考となる場合も考えられるだけに、情報が伝わらないのはもったいない。

自治の取り組みは、差を競い合うものでないがゆえに外に目を向けず内向性が強いと言われる中で、行政職員に求められるのは自治組織同士を横につなぐ役割である。狭域の学びの場から生み出された自治組織の挑戦や活動を、広域の自治組織と共有し、学び合う場を創るのである。その場から生み出されるのは、参加者同士のつながりや気づき、次なる挑戦や活動だけでなく、学びの題材となった自治組織の自負や誇りといった無形の価値もある。

本レポートが見出す目的の一つである「自治組織との連携を生む行政職員の関わり方」は、制度を作り運用するだけでなく、制度を活用する市民といかに多くの接点を持ち、話し合いを重ねられかが職員への信頼という個のつながりになり、やがて自治組織と行政といった団体同士の連携へとつながるのではないかと考える。

まとめ

本レポートでは、「地域の暮らしを巡る課題を解決するための住民自治再生の施策」と「自治組織との連携を生む行政職員の関わり方」を見出すことを目的に、その必要性や当市の現状を調査、課題の考察、自治組織へのヒアリング、先行事例の調査を実施してきた。

その過程において見えてきたのは、住民自治の再生は行政にはできないということである。実のところ、当初の目的は「住民自治を促す行政施策」を見出すこととしていたが、レポート作成の過程において、“促す”という表現により行政の立ち位置を固定することに違和感を覚えたこと、自治組織を巡る歴史的背景やヒアリングにおいて固有の取り組みを知る中で、そもそも自治組織にはその地域の困りごとを解決する力があつたことを確信し、“再生”が妥当であると思うようになった。

今日の自治組織を考えるにあたり、部落憲章や区長委嘱などの行政による統制に起源を求めてしまいがちだが、何もないところに憲章を發布し、委嘱をしたとは考えにくく、それ以前からある共同体を基礎としていると考えるのが自然である。

そして共同体では、住民同士が話し合いを繰り返して、自制的な共生社会を築いてきた。かつての住民自治からは大いに学ぶべきであるが、厳しい情勢を理由に、ただ過去に戻るだけでは進化がない。

当市の自治組織も他に学ぶことは多く、行政の下請け的性格が強いとしても、これまでし

つかりと住民の暮らしを支えてきた組織であることに疑いはなく、行政との信頼関係が育まれてきたのも事実であり、これまで活躍された方々には敬意を払うべきである。

こうした特長は大切にしつつ、住民が主体となった自由で万人に開かれた活動を創造することで、多様性が生まれ、変化に強い組織に発展できるのではないだろうか。

これからの時代は答えがない時代とも表され、地方公共団体にとってはどのような施策を、自治組織にとってはどのような取り組みを実施することが正解であるか見えない時代である。

それでも地方公共団体として、住民の福祉に資することが責務である。こうした時代に必要なのは、市民や行政といった立場の別なく知恵を出し合い、話し合いを通じて納得解を見つけ出すことである。

知恵を出すには学びが必要であり、話し合うには安心して発言できる場が必要である。

学びの効果を数値化するのは難しいが、早く目に見える効果を追い求めるだけでなく、人の成長こそが、住民自治の再生に繋がると信じ、学びの力が必要であると確信している。

※1 社人研…国立社会保障・人口問題研究所の略称

※2 お達者度…静岡県が県内市町の、介護認定の情報・死亡の情報をもとに、生命表を用い、65歳から元気で自立して暮らせる期間を算出したもの

※3 部落憲章…1968年に町と部落(区)の職分を明確にする必要を説き、①区費の徴収の誤り、②地域の末端の政治まで町政が行うこと、③区は和親の団体に帰ることを主張し、今後の区のあり方として区長に通知された

※4 区運営費交付金の世帯割と人口割による総額比較図…2018年の交付金総額を固定値とし、世帯数は2013年～2018年の増減数の平均値、人口数は社人研推計値をもとに試算

※5 佐野原神社…鎌倉時代の公家、二条為冬を祭神とする神社。明治9年に中央政府により創建された。所在は裾野市平松350番地

※6 寺中作雄…明治42年11月6日生まれ。昭和13年文部省に入り、戦後の社会教育行政の基礎づくりに従事。27年社会教育局長。33年国立競技場理事長、41年国立劇場理事長、54年学徒援護会会長を歴任。平成6年10月21日死去。84歳。

※7 特高警察…国事警察として発足した高等警察から分離し、国体護持のために無政府主義者・共産主義者・社会主義者、および国家の存在を否認する者や過激な国家主義者を査察・内偵し、取り締まることを目的とした日本の政治警察

〈参考・引用文献、ホームページ等〉

・国立社会保障人口問題研究所日本の地域別将来推計人口(平成30(2018)年推計)(表1)

・裾野市史8巻通史編1

・裾野市住民登録者数及び介護保険認定者数2018年1月(表2)

・静岡県公式WEBホームページ お達者度2018年8月

(<https://www.pref.shizuoka.jp/kousei/ko-430/kenzou/kenkoujumyou/otassha27.html>)

・静岡県コミュニティ施設整備に関する調査2018年(表3)

- ・財務省公式 WEB ページ 戦後の我が国財政の変遷と今後の課題
(https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-)
- ・佐野原神社「旧縣社佐野原神社」作成年不明
- ・松本市生涯学習課「松本市公民館の概要と近年の動向」
- ・福島県双葉郡教育復興ビジョン推進協議会 WEB サイトふたばの教育「寺中作雄著『公民館の建設—新しい町村の文化施設』」2014年7月
(http://futaba-educ.net/wp/wp-content/uploads/2014/07/vision_vol4_refer1.pdf)
- ・山田晴義・コミュニティ自立研究会「地域コミュニティの再生と協働のまちづくり」2011年1月
- ・中田 実「新版地域分権時代の町内会・自治会」2017年5月
- ・IIHOE [人と組織と地球のための国際研究所] ソシオ・マネジメント vol.3 2016年4月
- ・IIHOE [人と組織と地球のための国際研究所] ソシオ・マネジメント vol.6 2018年6月
- ・井内慶次郎・山本恒夫・浅井経子「改訂社会教育法解説」2001年9月
- ・原田寛明他「地域政策と市民参加」2006年3月
- ・SBCスペシャル「消えた 村のしんぶん～滋野村青年団と特高警察～」2018年5月
(<http://sbc21.co.jp/blogwp/special/broadcast/3125>)