

2011. 01

開かれた自立性の構築と公民館の役割

—飯田市を事例として—

東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室
飯田市社会教育調査チーム

2

東京大学大学院教育学研究科
社会教育学・生涯学習論研究室

開かれた自立性の構築と公民館の役割

—飯田市を事例として—

東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室

飯田市社会教育調査チーム

＜牧野 篤・佐藤 智子・荻野 亮吾・佐藤 晃子・

王 美璇・歌川 光一・中村 由香・汪 乃佳＞

目次

序章 本調査研究の基本的課題..... 3	
第1節 「平成の大合併」と喘ぐ自治体..... 3	
第2節 地縁的自治組織の解体と自治体の疲弊..... 4	
第3節 本調査研究の課題 5	
第4節 調査日程と報告書の構成..... 7	
第1部 地域自治組織と公民館..... 10	
第1章 飯田市の概要..... 10	
第2章 地域自治区の導入と公民館の位置づけ..... 12	
第1節 飯田市の合併の経緯と各地区の概要..... 12	
第2節 地域自治組織の概要..... 14	
第3節 地域自治組織導入の経緯..... 16	
第4節 自治協議会連合会からの「自治公民館」移行の要望 18	
第5節 まとめと考察 20	
第3章 公民館制度の歴史と概要 22	
第1節 社会教育史における公民館制度 22	
第2節 飯田市の公民館制度の概要 24	
第3節 飯田市の公民館制度が示す展望と検討課題 28	
第4章 公民館主事の「専門性」と地域住民との関わり 29	
第1節 公民館主事の「専門性」を巡る論点..... 29	
第2節 飯田市公民館主事の異動の特徴 31	
第3節 飯田市の「主事会」の意味 34	
第4節 主事と住民との関係：住民に「育てられる」主事..... 34	
第5節 飯田市公民館主事制度の意義..... 36	

第6節 今後の研究課題..... 37	
第2部 地縁・志縁組織の様相..... 39	
第5章 地縁組織の歴史と概要..... 39	
第1節 戦後初期の地縁組織..... 39	
第2節 大規模合併後の地縁組織..... 41	
第6章 「志縁」組織の現状と可能性：2団体の事例から 44	
第1節 飯田市における志縁組織の事例①「NPO 法人くらし net」 44	
第2節 飯田市における志縁組織の事例②「IIDA WAVE」、「りんご並木まちづくりネットワーク」 45	
第3節 志縁組織の可能性 47	
第7章 「志縁」組織と地縁組織の融合：県地区における子育て支援活動と公民館 49	
第1節 県地区の概要 49	
第2節 県公民館の概要 49	
第3節 県公民館における子育て支援事業・活動 50	
第4節 「県子育てネットワークすくすくの樹」の取り組み 51	
第5節 まとめと今後の課題..... 53	
第3部 各地区の特色ある活動と公民館の役割 56	
第8章 文化的中心地区のまちづくりと公民館（座光寺地区） 56	
第1節 座光寺の概要 56	
第2節 座光寺公民館 56	
第3節 座光寺地区の地域づくり 57	

第4節	考察と今後の課題	60	第1節	「いいだ人形劇フェスタ 2010」公演種類および公演内容	102
第9章	中山間地区のまちづくり（柿野沢集落）	61	第2節	「いいだ人形劇 2010」に参加した感想	104
第1節	柿野沢集落の概要	61	第3節	まとめ	106
第2節	柿野沢集落の地域づくり	62	補論2	母親たちによる夏休みの居場所づくりー「かなえっこどっきどきスクール」の取り組み	107
第3節	まとめと考察	64	第1節	調査の概要	107
第10章	まちづくり委員会と公民館の連携（三穂地区）	64	第2節	「どっきどきスクール」の概要	108
第1節	三穂地区の概要	65	第3節	今年度の「どっきどきスクール」の取り組み	109
第2節	三穂地区自治組織について	65	第4節	「どっきどきスクール」のもつ意味ー保護者アンケートの結果の分析から	111
第3節	三穂公民館について	65	第5節	鼎地区における他の放課後事業・活動	116
第4節	公民館とまちづくり委員会、公民館と学校との関係について	67	第6節	まとめと今後の課題	120
第5節	考察と今後の課題	68	補論3	飯田・下伊那社会教育実践の歴史的評価をめぐって：青年団史研究を中心に	120
第11章	公民館と学校の連携について（竜丘地区）	68	第1節	「自主性」をめぐって	120
第1節	竜丘地区の概要	68	第2節	「修養」・「教養」	121
第2節	学社連携の現状について	69	第3節	社会教育史研究への示唆	122
第3節	公民館活動の変遷からみる学社連携	70			
第4節	古墳を考える会	71			
第5節	ギフチョウ保護運動	71			
第6節	考察と今後の課題	71			
第12章	地区公民館（本館）に関するアンケートの分析結果	72			
第1節	調査の目的と実施過程	72			
第2節	「飯田市公民館調査」の単純集計の結果	73			
第3節	地域課題と公民館の役割の集計結果	75			
第4節	今後の研究課題	79			
資料	飯田市の地区公民館（本館）に関するアンケート調査用紙	80			
終章	開かれた自立性へ：飯田市公民館の今後の役割と課題	82			
第1節	飯田市公民館制度の特徴	82			
第2節	飯田市の再編と公民館の課題	85			
第3節	基礎自治体の構成・疲弊と社会教育	90			
第4節	飯田市自治組織の構成と公民館の役割	95			
補論	個人研究報告	102			
補論1	「いいだ人形劇フェスタ 2010」参加報告	102			

序章 本調査研究の基本的課題

第1節 「平成の大合併」と喘ぐ自治体

一部大都市を除いて、日本全国の基礎自治体が喘ぎ始めている。明治以降、「平成の大合併」前までの日本の地方行政制度は、いわゆる国民統制のための行政体系から地方公共団体の自治を住民によって進める行政体系へと、戦後改革を機に大きく転換するが、その基本は民衆を教育して国民化し、管理する制度である国民教育制度、すなわち小学校を基本とする学校制度と表裏一体の関係をもって構築され、運用されてきたといつてよい。そこでは、強固な国家意識を持ち、国家的な発展とくに経済発展と自らの生活の向上を一体のものとしてとらえる、勤勉な労働者であり、かつ購買力旺盛な消費者である国民が自治体の住民として生活することが予定されていた。それはまた、産業革命以降の大規模な工業生産を基本とする経済発展モデルと、それをもとにした国家モデルを基礎に、民衆を画一化し、均質化する、つまり国民として育成しつつ、その基本的な生存と福祉を住民生活のレベル、つまり自治体によって保障するための行政体系であったといつてもよいであろう。そこでは、行政の基本単位と民衆を国民へと育成する単位つまり学校（校区）とは重ねられていた。

しかし、このような民衆の国民化つまり国家への求心力を高めるための地方行政＝自治の制度は、住民の中にいわば疑似地縁共同体とでも呼ぶべき組織を形成しなければ、十分に機能し得ないのも事実であった。それが、町内会や自治会と呼ばれる住民の自治組織である。そして、この町内会や自治会という居住地に即して組織される疑似地縁共同体は、明治期の町村と同じように多くは小学校区を基礎単位として組織され、そこに子供会や青年団・女性会（婦人会）、さらには老人会（老人クラブ）という年齢と性別に応じた地縁組織がつけられ、また消防団などの自主防災組織が設置されるなどしている。国民が住民として地域コミュニティの自治的な諸活動を展開することの上に、はじめて地方行政＝自治制度が機能する構造がとられているのである。また、農山村では、その基本単位は、小学校区よりも狭い地縁的な居住地区で、神社や寺院など民衆の生活感覚により

近いところが拠点化されて、その地縁共同体的な性格が強固に維持されてもきた。この意味では、日本の地方行政＝自治制度は、いわゆる近代的な国家システムとしての地方公共団体＝自治体制度と旧来の地縁関係に定礎された地縁共同体的な住民の自治組織の二重の構造をとることで、機能してきたともいえる。

そして、後者の地縁共同体的な自治組織が、たとえば経済の発展による住民の流動化によって、また貨幣経済の農山村への浸透と市場化の進展によって、さらには学歴社会の形成による階層上昇への欲求の強まりと実際の社会階層の流動化によって、徐々に解体していく過程で、逆に基礎自治体が財政を動員して、住民サービスと福祉の拡充を進めることで、これら疑似地縁共同体の解体の穴埋めをし、地域住民に手厚い行政サービスを提供することによって、住民の基礎自治体への求心力と国民の国家への求心力を維持してきたという一面がある。それを支えてきたのが、いわゆる補助金行政、つまり利益誘導型・分配型の政治であった。明治以降、「平成の大合併」以前の市町村合併は、基本的にこの近代産業社会を基礎に持つ国民国家システムをメンテナンスする目的で行われてきたといつてもよいように思われる。

しかし、「平成の大合併」と呼ばれる合併は事情が異なる。そこには、次のような社会の構造的な変容が背景として存在している。経済のグローバル化にともなう日本社会の構造改革によって、また少子高齢化の急速な進展という人口構成の急激な変容によって、さらには社会の大衆消費社会への移行にともなう価値観の多様化と経済のサービス化の進展によって、従来のような産業社会における大量の若年労働力の確保と巨大な国内市場の形成が不要化し、かつそれらを保障し得る条件が日本国内から消えるにともない、政府が国民を保護し、福祉を拡充することに対する熱意を急速に失ってきている。加えて、経済構造の変容が導く税収の急激な落ち込みと膨大な財政赤字の恒常化が、政府の福祉領域からの撤退を余儀なくしている。このような社会構造の変容によって、利益分配のための地方行政制度を維持する意味と客観的な条件が崩れ始め、従来の行政システムに替わる効率性と自己決定・自己責任を基本と

した広域的な行政システムの形成が国主導で進められることとなった。市町村合併に先立って進められた消防・警察および福祉・保健衛生の広域化、そして合併にともなって急速に進められている学校の統廃合がそのことを如実に物語っている。これが「平成の大合併」だといってよい。福祉・保健衛生・安全・教育という人々の生活そのものに直接関わる行政領域の効率化、つまり行政的な負担軽減が目指されているのである。しかも、合併によって従来の基礎自治体の中心にあった役場は支所へと再編され、自治体行政が職員の数と地域住民への関わりという目に見える部分も含めて、住民から疎遠となり、住民の自治体への求心力が低下していくことになる。

「平成の大合併」では、これまでの合併のみならず、従来の日本という国の作り方とはベクトルが逆になったのだといってよいであろう。民衆を国民化し、国家への求心力を高めるとともに、勤勉な労働力であり旺盛な消費者である人々をつくり出すための学校教育が国家システムの基本単位であることはなくなり、学校とくに小学校の統廃合が進められて校区は広域化され、従来の地域コミュニティの文化的な紐帯が切断されるだけでなく、都市部においても、通学区の自由化つまり校区の解体が進められることで、学校(校区)は地域コミュニティつまり住民の自治単位ではなくなり、人々は地域社会とともに住んでいるという感覚を失いつつある。また、上記のような生活に関わるさまざまな行政サービスの合理化が進められることで、住民は自治体への求心力を低下させていく。

さらに、すでに疲弊している疑似地縁共同体的な自治組織に対して、従来のような行政サービスによる補填がなされなくなることで、住民の地域社会への関わりが薄くなるだけでなく、必要とされる行政サービスが末端まで行き届かなくなることが起こり得るようになる。地域コミュニティが溶解していくのである。

第2節 地縁的自治組織の解体と自治体の疲弊

このような「平成の大合併」における基礎自治体の疲弊と近年顕著になっている東京圏を中心とした人口の過度の集中つまり地

方からの人口流出は、地方自治の現場において相互に絡み合っているように見える。従来の経済発展と国家的な統合を目的とした社会においては、疲弊し、解体が進んできた地域コミュニティの疑似地縁共同体的な組織の活動を、それを基礎として機能し、またそれを支えることで自らの行政領域を拡張してきた基礎自治体が補填し、行政サービスとして拡充することで、地域コミュニティとそこに生きる人々の生活は何とか持ちこたえてきたという一面がある。しかし、「平成の大合併」は、基礎自治体の行政サービスを後退させることで、地域コミュニティの解体を導き、その結果、地域コミュニティは人々が地縁関係において結びつく場でもなければ、就労の場でもなく、また自らの生活をきちんと立てることで自らの尊厳を得る場でもなくなり、急速な地域資源の枯渇が招かれることとなった。地域コミュニティは、人が生きるに魅力ある場ではなくなり、人々の離反を招き、とくに若年者は都市的な場へと自ら移動をしていく。そして、残された高齢者は、その社会的な生の十全性を失い、気力は萎え、農村部はその集落機能を著しく低下させることになる¹。

このことは、農山村の疲弊のメカニズムとも重なり合っている。たとえば、中国地方の中山間地における集落調査の知見は、次のような人口と集落機能の動態を語っている。まず、社会経済の動向により「人口の空洞化」が進展する。この時点では、「むら」から若年者を基本とした多くの人口が都市へと流出し、人口の急減が招かれるが、高齢者を中心とした家族の機能は保たれるため、村落機能は急激には解体しない。その後、人口の社会減が落ち着き、高齢者中心の「むら」の人口が自然減を迎えるにつれて、家族が解体を始めて「むら」の村落機能の急激な低下が招かれ、「むらの空洞化」が進展し、とくに生産

¹ 牧野篤他「過疎・高齢地区における住民の生活と今後の課題：豊田市合併町村地区調査報告」東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室『生涯学習・社会教育学研究』第33号、2009年、牧野篤「過疎化・高齢化対応コミュニティの構想：3つの事例より」東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室『学習基盤社会研究・調査モノグラフ1』2010年などを参照。

と道普請など「むら」の経済生活に関わる面での組織や機能の低下が著しく進展する。続いて、高齢者の死亡や都市部への流出(呼び寄せ)などにより、「むら」の機能はさらに低下し、いわゆる「限界集落」状態となる。その後は住民があきらめの意識にとられることで無気力化し、村落機能が停止、そして「むら」は無住化し、消滅する²。

基礎自治体が直面している機能不全の実態において問われるべきは、近代産業社会を基礎に構築されている「経済」と「福祉」という国家の富の生産と分配システムの構造的な変容がもたらす地方行政制度の不全化だけでなく、むしろ地域コミュニティにおける富の生産と分配の様式によって決定され、また国家的な富の生産と分配の民衆の生活レベルにおけるあり方に影響を与え、かつ地方行政＝自治制度を有効に機能させてきた「文化」に属するものの不全化、より端的には地域住民の「存在」にかかわる意識の領域に属する問題であるといつてよいように見える。

しかも、このような農山村の地域コミュニティにおける地縁的自治組織の解体と基礎自治体の疲弊化は、人口の流出先である大都市における人口集積地区とも地続きである。長引く不況と経済システムの変容により、いまやいわゆる非正規就労者は全雇用者の三分の一、1700万人を超え、失業率は5パーセント前後に高止まりし、新規大卒者の内定率は80パーセントである。基本的な経済生活を保障されない中で、人々が自らの居住する地域コミュニティを自治的に治めることは不可能であり、都市部における町内会などの自治組織の疲弊も著しい。さらに、雇用の喪失や生活・地域自治の疲弊による人間関係の切断は、人々とくに勤労者に自らの存在への確信と相互承認関係を喪失させ、自殺者数の増加を招いている。日本社会では1998(平成10)年以降連続13年、年間自殺者数が3万名を超え続けている。

このような地縁的自治組織の解体は、基本的にはその基礎にあった地域の地縁的な人間関係が切断され、また崩れていることに起因する。それはまた、過疎化と高齢化という

昨今の日本社会で急速に進展している社会構造の変容と無縁ではなく、それが農村や中山間村といわず、都市部においても現象化し、社会問題化しているところに大きな特徴がある。一時、人口に膾炙した限界集落のみならず、都市部で急速に高齢化し、人口の減少を見せている「旧」ニュータウンや団地、さらには都市近郊の「旧」新興住宅地などがその一例である。すでに「限界団地」なる言葉も使われ始めている。

これらの地域コミュニティでは、すでに青年団、婦人会(女性会)、子供会などの地縁的自治組織は壊滅状態であり、自治会・町内会などの自治組織や老人クラブなども機能不全に陥り、また解消されてしまったところも多々存在する。その上、これら地域では、青年団や婦人会(女性会)が消えた時点で、自主防災組織である消防団も姿を消しており、災害時の初動態勢が不安視されている。生命に直接関わる事態に、近隣による第一次的な救助活動が行われ得ない危険があるのである。

私たちは、いまや、生きるに値する社会をつくりだすためにも、「経済」と「福祉」と「文化」を改めて結びつけつつ、人々の生活を保障し、その生存を「存在」において担保する地域コミュニティの新たな創造を迫られているといつてよい。

第3節 本調査研究の課題

私たち調査チームが飯田市に注目するのは、その公民館を基本とした社会教育実践の歴史と実績にある。つまり、地域コミュニティにおける「文化」的なものの果たす役割の変容をとらえることができるのではないかと考えられるのである。もともと合併自治体である飯田市は、合併後も、旧町村の自治単位に公民館を設置し、専任職員としての主事を配置するとともに、住民による学習を組織して、住民による学習活動の実践だけでなく、住民による地域のまちづくり実践の展開を保障するなど、極めて高い地域自治のあり方を実現してきた。それはまた、旧来の町村が強固に持ち続けてきた地縁的な共同体の論理を、公民館を中心とする学習の拠点において組織し返すことができていたことを示している。

しかし、既述のような社会的・経済的な構

² たとえば、小田切徳美『農山村再生：「限界集落」問題を越えて』岩波ブックレット、2009年、pp.48-49など。

造変容は、飯田市の社会教育にも大きな影響を及ぼし、従来のような社会教育行政と実践の継続では対処しきれない問題に直面しているようにも見える。飯田市では、この問題を解決するために、2005（平成 17）年の合併を機に、行政のあり方を、従来の地域自治を基礎として、分権型に切り替える試みが進められている。そこでは、従来のような極めて強固な地域自治に支えられる公民館活動を基礎とした社会教育の実践と地域コミュニティのあり方から、より柔軟な多様性を持った地域住民の組織との連携によって、旧来の住民の地縁的自治組織に代わる住民の自治をつくりだそうとする方向性が模索されている。そのためにこそ、公民館を中心とした社会教育が地域住民との連携を強化し、新たな地域社会のアクターを育成していく中核的な役割を担うべきであるとされる。この過程で、疲弊し、解体していく旧来の自治組織に代わって、住民の自発的な意思に基づく新たなアクターとしてのボランティア組織や NPO などの組織が、地域の協議会へと組織化され、地域コミュニティを新たに結び直し、自主的で自律的な地域コミュニティを再生する可能性が探られているのである。その一つの形が、地方自治法にもとづいて 2007（平成 19）年 4 月に制定された自治基本条例とこの条例によって行われた地域自治組織の導入である。この地域自治組織は、①地域自治区と②まちづくり委員会とからなり、①地域自治区には市の組織として地域協議会とその拠点である自治振興センターが設けられ、②まちづくり委員会には住民組織として、従来の自治会などの自治活動組織が委員を選出している。

地域協議会には、地域住民の自発的意思に基づくさまざまな組織・団体の代表者や個人が市長からの委嘱により参加しており、地域自治区の運営についての議論を重ね、行政による施策や事業を審議する機能を担うことになっている。また、まちづくり委員会には従来のいわば地縁的な自治組織である自治会や区・常会などが代表者を選出して、各地域の実情や課題に即して組織される委員会に参加し、各地域課題の解決のための活動を進めることとなっている。公民館も地域の団体としてこの委員会に参加している。その上で、まちづくり委員会の代表者が地域協議会

にも参加し、地域協議会との連携が図られている。飯田市の新しい地域自治の仕組みでは、いわば、旧来の自治組織とその連合体さらに新しい地域協議会との三重構造がとられているといえる。しかし、この三重構造をとる地域の自治的な組織のあり方がどのように機能すべきなのか、いまだ模索の段階にあり、今後の展開は十分に見通されたものとはいえない³。

この試みは一面で、旧来の自治組織が解体し、また行政的な補填が後退することで生じる社会の欠落を、一方でまちづくり委員会という形で組織化して、地域課題対応型に切り替えつつ、他方で、より自主的で自発的な組織の協議体によって地域社会を覆うことで、補おうとする、またはいわばジグソーパズルのピースをはめるように代替する新たなアクターを準備しようとするイメージに近いものであるといえる。しかし、地域課題対応型の組織は、何を地域課題とするのかによって、課題の取りこぼしを起しやすく、地域住民の生活全般をカバーするものではない。また、新たなアクターはあくまで住民の自発的な意思に基づく自主的・自律的な組織なのであり、旧来の地縁共同体的な自治組織を代替し得るのかどうかは不明である。もし、これら住民の自主的・自律的な組織が旧来の自治組織を代替し得ない場合、地域コミュニティそのものが機能不全を起こす可能性も否定できない。

この意味では、飯田市においては、従来のような極めて強固な地域自治に支えられる公民館活動を基礎とした社会教育の実践と地域コミュニティのあり方から、より柔軟な多様性を持った地域住民の組織との連携による、自らを組み換え続けることによって住民の自治をより確かなものとしていく社会教育実践への展開が求められているものととらえられる。それは言い換えれば、静的な資源配置のためのコミュニティ・システムから、動的な、常にそれ自らが変化し続けることで、新たな仕組みを構築し続ける、関係性としてのコミュニティ・プロセスへの展開が求められてもいるということであろう。この

³ 筆者ら東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室による飯田市への訪問調査（2010年3月17日-18日）による。

意味では、上記のような三重構造をとる地域の自治組織が、三重の構造をとるが故に常に対流の関係を形成して、変化し続けることでこそ、地域の安定を生み出すことにつながるようなあり方を生み出すことが求められる。

この論理においては、旧来のような共同体規制から解放された自由で孤独な個人が、顔の見えない市場において生産と消費を繰り返す不安定な市場社会ではなく、相互承認関係にもとづく、地域コミュニティに十全に位置づいているという感覚を基礎にした、自己がその地域コミュニティにおいて他者との関係を十全に生きているという自由を獲得しながら、他者との〈関係態〉である個人が常に関係を組み換え、よりよい生を全うする営みを続けることが生産と消費であるという、安定的で、しかも動的な、常に移行し続けることで、人々の生活基盤である「経済」「福祉」「文化」をその「存在」において結びつけ続けるコミュニティを構想することが求められる。それは、住民組織を地域の課題に限定してとらえるのではなく、むしろ地域コミュニティを、人々をその「存在」に即する形で結びつけていくための柔軟で重層的なクラウド状の組織として構想することである。そして、それは、住民の「存在」と深く関わっているということにおいて、すぐれて生涯学習の課題なのだといわざるを得ない。

このようなコミュニティのあり方を模索し、実現し続けていくためにこそ、地域住民の学習を保障し、その拠点を整備する公的な社会教育・生涯学習が果たすべき役割を突き詰めていくことが求められる。それはまた、動的であることで平衡状態を保ち得るプロセスとしてのコミュニティのあり方を、地域住民の尊厳と存在にかかわる生活の地平で構想しつつ、それを学習論として構成していくこと、そして、学習論を実践へと展開することで、地域住民が自らを地域コミュニティに十全に位置づけ、他者との相互承認関係を構築し、地域コミュニティを、学習に基礎づけられる相互関係の多重なネットワークで覆いつつ、常に変化し続けながら住民の生活を十全に保障し得る体系へと構築していくことを意味している。このことは、私的な活動である学習が公共性を持っていることを公的な保障の体系へと位置づけることを改めて要請する。これこそが今日、公的な社会

教育・生涯学習に課せられた主要な課題の一つであるといえる。そして、この社会教育・生涯学習の地域における拠点が公民館なのである。

以下、飯田市の自治体再編と社会教育行政施策・実践に対する調査の結果をもとに、基礎自治体の直面する諸課題を考察し、今後のあるべき方向性について初歩的な検討を加えたい。

(牧野 篤)

第4節 調査日程と報告書の構成

1 共同学習の経緯と日程

本報告書は、飯田市公民館と東京大学社会学部・生涯学習論研究室(牧野研究室)との、共同学習の成果をまとめたものである。牧野研究室では、2010(平成22)年2月に、飯田市公民館と話し合いを持つ機会があった。その際に近年、地域自治組織を巡る制度改革の中で公民館の位置づけを巡って大きな議論があり、公民館が今後目指すべき方向を打ち出すことが求められていることをうかがった。これを受け、飯田市公民館と牧野研究室が情報の共有と意見交換を行い、同市の公民館の今後のあり方を考える共同学習会を開催する運びとなった。共同学習会・現地学習会の日程・内容は、以下の通りである(〈図表1〉も参照)。

2010(平成22)年 共同学習会の日程

- ・3月17日(水)・18日(木) 飯田市 現地学習会(第1回)
- ・6月30日(水) 東京大学 共同学習会(第1回)
- ・7月22日(木)・23日(金) 飯田市 現地学習会(第2回)
- ・9月1日(水) 東京大学 共同学習会(第2回)
- ・10月22日(金) 東京大学 共同学習会(第3回)

2 報告書の構成

報告書の構成は、以下の通りである。

まず、序章では、近年の地方自治体を取り巻く状況が描かれ、生活の基盤としての公民館の役割を見て行くという全体を貫く視点が提示される。

〈図表 1〉現地学習会の日程・内容（日付は全て 2010（平成 22）年）

日程	場所	テーマ	話題提供者（敬称略・所属は当時）
3月17日（水）			
14時～15時	鼎公民館	地域自治組織の導入と現状について	大蔵豊（地域づくり・庶務課） 吉川昌彦（同上）
15時～17時	〃	鼎子育てネットワーク「すくすくの樹」の取組について	吉川由紀子（鼎子育てネットワーク「すくすくの樹」代表） 山田安世（同前代表） 本島秀勇（鼎公民館主事）
3月18日（木）			
9時～9時30分	座光寺公民館	飯田市公民館の概要やこれまでの歩み	上沼昭彦（飯田市公民館主事） 倉田奨（川路公民館主事）
9時30分～11時	〃	ゼミ生と職員との情報交換	意見交換
11時～12時30分	〃	座光寺地区の地域づくりについて	小島稔（座光寺公民館長） 大澤兼正（座光寺公民館主事）
14時～16時30分	柿野沢区民センター	柿野沢地区の地域づくりについて	宮内博司（飯田市柿野沢農家組合） 内山洋司（柿野沢区長） 長田保弘（前柿野沢区長）
7月22日（木）			
9時～11時30分	飯田市公民館	地域自治組織の導入と公民館のあり方	関口節三（元自治協議会連合会会長） 宮下忠（元自治協議会連合会副会長）
13時～14時	〃	社会教育機関としての公民館の役割について	意見交換
14時～16時30分	〃	NPO法人や市民団体の活動の現状と公民館との連携の可能性	増田綾子（NPO法人「くらりnet」事務局） 桑原利彦（「IIDA WAVE」ヘッドプロデューサー）
16時45分～18時	〃	公民館主事とは：主事OBを交え意見交換	松下徹（教育委員会生涯学習スポーツ課） 飯島剛（地球温暖化対策課） 清水秀敏（産業振興支援室）
7月23日（金）			
9時～12時	三穂公民館	まちづくり委員会と公民館の連携の実態と成果：三穂地区の取組から学ぶ	塩澤正夫（三穂地区まちづくり委員会会長） 今村嘉孝（三穂公民館館長）
13時30分～16時	竜丘公民館	竜丘地区における地域・学校・公民館の連携について	下平隆司（前竜丘地区自治協議会長） 下平尚志（竜丘公民館主事）

第1部の1～4章は、飯田市の地域自治組織と公民館を巡る制度的な位置づけについての考察を中心としている。1章では、飯田市の基礎的データを示している。2章は、ここ10年程の地域自治体の導入と公民館の位置づけの変化を説明するものである。3章では、公民館の歴史と制度のまとめの後、飯田市公民館の特徴についての考察がなされる。4章では、公民館の事業や活動の中心を担う、公民館主事の「専門性」についての考察がなされる。

第2部の5～7章は、飯田市における団体や組織の活動についての考察がなされる。5章は飯田市の地縁組織の歴史、6章は志縁組織の活動が紹介される。7章では、地縁組織と志縁組織の重なり合いの1つの事例として、鼎地区の子育て支援団体の事例がまとめられている。

第3部の8～11章は、飯田市各地区の地域づくり、文化活動についての聞き取り結果をまとめたものである。8章では、文化的なまちづくりを志向する座光寺地区の取り組みが、9章では柿野沢地区の歴史的な地域づくりの経緯が紹介される。10章・11章では、三穂地区でのまちづくり委員会と公民館の連携と、竜丘地区の学校と公民館の連携の事例がまとめられている。これら各章を通じて、飯田市各地区で公民館が果たしてきた役割の一端をうかがうことができる。さらに12章に、飯田市公民館が実施したアンケート調査の単純集計の結果を掲載した。調査の設計や分析には、牧野研究室のメンバーも参加しており、この調査自体が共同学習の一環としての側面を有している。

終章では、これら各章の考察を受けて、「開かれた自立性」の構築に向けて、公民館が果

たすべき役割が、「人材サイクル」の観点から考察されている。なお、補論には、今回の共同学習から派生した個人研究の論考を集録した。(1)人形劇フェスタに参加した感想、(2)どっきどきスクール(県地区における夏休みの居場所づくりの取り組み)の事例報告、(3)飯田市の青年団研究のレビューの3本である。

それぞれの章は、共同学習・現地学習を通じて学んだことを、執筆者の関心にひきつけて執筆したものである。報告書の作成に当たっては、飯田市公民館に基本的な事項や事実

関係などの確認をお願いしているが、各章の考察の内容の責任は全て執筆者にある。

飯田市公民館の方々と共同学習を行う中で、そして現地学習会で様々な方々のお話をうかがう中で、改めて公民館の持つ可能性を感じとることができた。この報告書は様々な角度から、公民館の意義と課題に焦点を当てたものとなっている。分析や考察が不十分な点は多々あるが、それらは今後共同学習を続けていく中での課題とさせて頂きたい。

(荻野 亮吾)

第1部 地域自治組織と公民館

第1章 飯田市の概要

飯田市は、日本列島の中央、長野県南部に位置する市である。中央アルプス(木曾山脈)と南アルプス(赤石山脈)に挟まれた伊那谷と呼ばれる盆地の中にあり、下伊那地域の中心都市として発展してきた。古くから飯田は、東西を結ぶ街道と南北を貫く街道が交差する場所として、交通の要となっていた。諏訪湖から流れる天竜川が市域の中央を流れ、両アルプスに挟まれた豊かな自然を有している。また、山国でありながら、祭りや芸能、味覚などに見られるように、高い文化的気風があり、「信州の小京都」とも言われている。現在では、近隣の町村と南信州広域連合の形成し、中心的な役割を担っている。

飯田市の始まりは、1937(昭和12)年に、当時の飯田町と上飯田町が合併して市制を施行させたことによる。それ以降、合併を繰り返しながら市域を拡大させていった。現在の飯田市は、人口105,372人、世帯数37,801世帯(2010(平成22)年3月31日現在)である。2005(平成17)年の国勢調査(2005年10月1日時点)によれば、飯田市の年齢別人口割合は、15歳未満が14.8%、15歳から64歳が59.1%、65歳以上が25.9%である。世帯の割合で見ると、核家族世帯の割合が53.2%、単独世帯が22.8%となっている。就業者数に見る産業部門別割合としては、第1次産業就業者の割合が11.1%、第2次産業が33.9%、第3次産業では54.3%である。

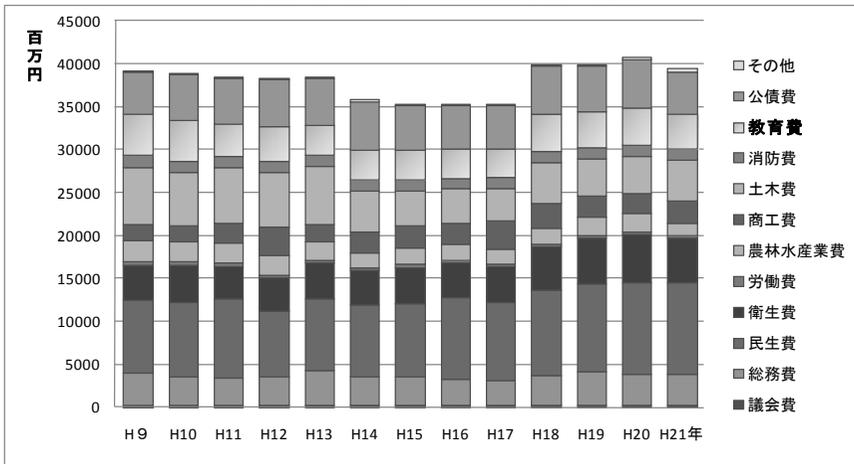
飯田市の市長として、1988(昭和63)年から4期16年間の長期にわたって田中秀典氏が在任していたが、2004(平成16)年の任期満了に伴って引退した。同年10月の市長選挙(投票率69.7%)で初当選したのが牧野光朗氏で、現在2期目(2010(平成22)年4月現在)である。牧野氏は1961(昭和36)年8月16日飯田市生まれで、早稲田大学政治経済学部を卒業後、日本開発銀行(現・日本政策投資銀行)に入行、同行にてフランクフルト駐在員や大分事務所長等を経て、2004(平成16)年3月に退職している。現在は、飯田市長として、リニア・三遠南信自動車道などの交通インフラ整備の実現を見据えながら、定住自立圏などを含めた地域連携・共生の取組みに力を注いでいる。

次に議会についてである。飯田市議会を構成する政党・会派と議員数は、会派のぞみ8名、会派みらい5名、公明党3名、市民パワ－3名、日本共産党3名、無所属1名である。次に、飯田市の財政状況についてである。平成20年度決算では、財政力指数0.59、経常収支比率89.3%となっており、およそ全国で見た場合の平均的な財政状況である。

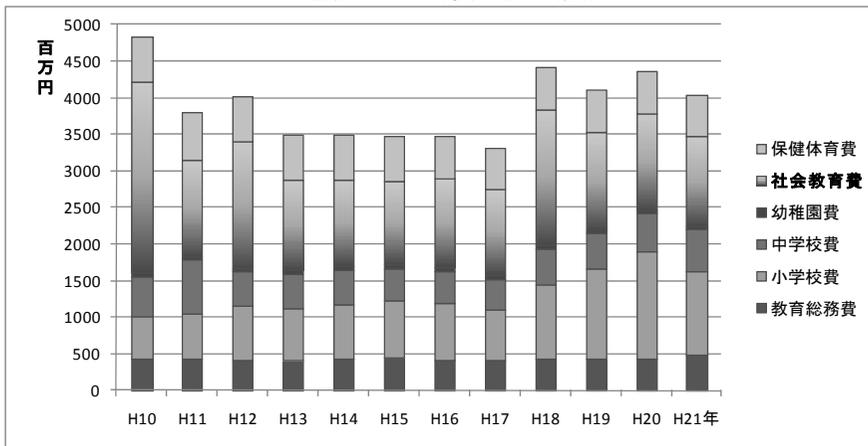
飯田市の予算については、費目別予算の推移を見たのが〈図表2〉である。2002(平成14)年から2005(平成17)年の間の予算総額が抑制されているが、2005(平成17)年10月1日に上村、南信濃村との合併を経て、2006(平成18)年以降は400億円前後を推移している。費目別で見た場合、教育費は1998(平成10)年度には高い割合を示していたが、それ以降、2005(平成17)年度まで、徐々に予算額を減じてきている。2006(H18)年度以降、予算総額に占める教育費の割合は10~11%程度を推移している。教育費以外では、民生費や衛生費は増額傾向にある一方、土木費は減額していることが分かる。

教育費の内訳の推移を示したのが〈図表3〉である。近年の教育費はおよそ40億円前後を推移している。特筆すべき点としては、教育費総額に占める社会教育費の割合の高さである。1998(平成10)年のように社会教育費が教育費総額の半分以上を占めるという状況は例外的だとしても、社会教育費が小学校・中学校費の合計と同額ないしそれを上回ることは、他の平均的な市を基準に考えるならば、非常に珍しい状況と言える。もちろん小・中学校費の程度は市域の学校数やそこに居住する就学児童・生徒数に依存し、当該地域の高齢化の状況や過疎・過密状況によって異なるので、一概に任意の市を比較して多寡の評価はできない。しかしながら、それを考慮に入れたとしても、飯田市の社会教育費の割合は比較的高い状況と言える。ただし近年で見た場合には学校費の占める割合が高まっており、一方で社会教育費は抑制されているため、2005(平成17)年以前の状況と同様の比率で再び推移するようになる可能性は考えにくい。

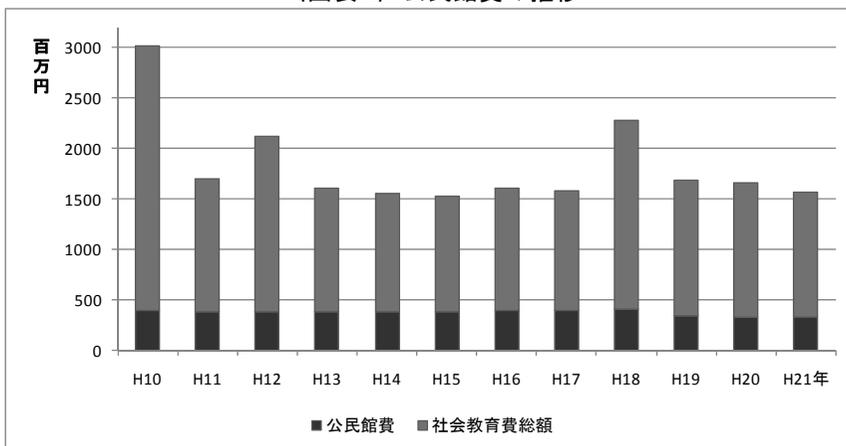
〈図表 2〉 飯田市：費目別予算の推移



〈図表 3〉 教育費内訳の推移



〈図表 4〉 公民館費の推移



社会教育費のうち、公民館の占める比率を示したのが〈図表 4〉である。社会教育費の増減に関わらず公民館費としておよそ一定の額を推移してきたが、2007（平成 19）年度以降は、それ以前よりも減額している。2006（平成 18）年度以降は旧 2 村の合併によって公民館数自体は増えているが、予算額が増額されずにむしろ減額されているように見える。この理由は、委員報酬の廃止などのほかに、あとの章で触れる「地域自治組織」の導入によって、従来の分館補助金や地区公民館事業費の一部を「パワーアップ交付金」として「まちづくり委員会」の予算に編入したことによる見かけ上の減額である。

以上、飯田市の地勢と人口動態、財政状況や予算の推移等を概観した。その他、市町村合併の経緯や地区別の状況等については、後の章に委ねることとする。

（佐藤 智子）

第 2 章 地域自治区の導入と公民館の位置づけ

飯田市は 2007（平成 19）年 4 月より、地方自治法に基づく地域自治区を導入した。本稿では、この地域自治区導入に伴って、飯田市において地域の任意団体等がどのように再編され、公民館の位置づけが人々の間でどのように認識されてどのような議論の状況にあるのかを整理することを目的とする。そこで、はじめに飯田市の各地区の概要をまとめた上で、次に飯田市の地域自治組織の概要と地域自治区導入の経緯を整理する。最後に、飯田市の公民館の位置づけと再編の経緯に関して所見を述べることとする。

第 1 節 飯田市の合併の経緯と各地区の概要

1889（明治 22）年、飯田町、上郷村、竜丘村、三穂村、伊賀良村、山本村、下久堅村、松尾村、鼎村、千代村等が町村制を施行させた。1937（昭和 12）年、飯田町と上飯田町が合併したことにより飯田市が発足した。この時の飯田市は、面積 95.89 k m²であった。1956（昭和 31）年、飯田市と座光寺村⁴、松

尾村、竜丘村、三穂村⁵、伊賀良村、山本村、下久堅村が合併して新たに飯田市となった。この合併により、市域は 199.79 k m²となる。3 村が 1960（昭和 35）年に合併して発足していた川路村⁶が、翌 1961（昭和 36）年に飯田市に編入合併する。さらに 1964（昭和 39）年、飯田市は龍江村、千代村、上久堅村⁷も編入し、市域は 293.03 k m²まで拡大した。1984（昭和 59）年になると鼎町を編入合併し、1993（平成 4）年には上郷町を編入する。この時点で、飯田市の面積は 325.35 k m²となった。2003（平成 15）年から 2005（平成 17）年にピークを迎えたいわゆる「平成の大合併」の中で、飯田市はさらに隣接する上村、南信濃村を編入する。上村はおよそ 127 k m²の面積で、合併時の人口が 700 人程という過疎化の進んだ小さな村だった。南信濃村も 207 k m²という広大な面積の中に人口が 2,200 人に満たない状況であった。旧上村・旧南信濃村の区域は「遠山郷」とも呼ばれ、飯田市の中心市街地とは山を隔てており、他村を経由しないと往来できない。特に旧上村の「下栗の里」は「日本のチロル」と称される。南アルプスを望む標高 1,000m の場所に位置し、急勾配の山肌に人々が生活し、日本の原風景が残る場所として雄大な景観が保たれている。

2005（平成 17）年以降の地区別の人口と世帯数の推移は、〈図表 5〉〈図表 6〉の通りである。いずれも際立った増減は見られないが、各地区の人口および世帯数は大きく異なっている。〈図表 7〉は、各地区の平均世帯人数を算出したものである。これも三世帯同居の割合が高いと思われる地区から、核家族世帯や単身世帯が多いと思われる地区まで、地区によって大きな差があると思われる。また、最近数年の間に世帯人数の減少（核家族化の進行）が見て取れる。

が「飛び地」となっていた。

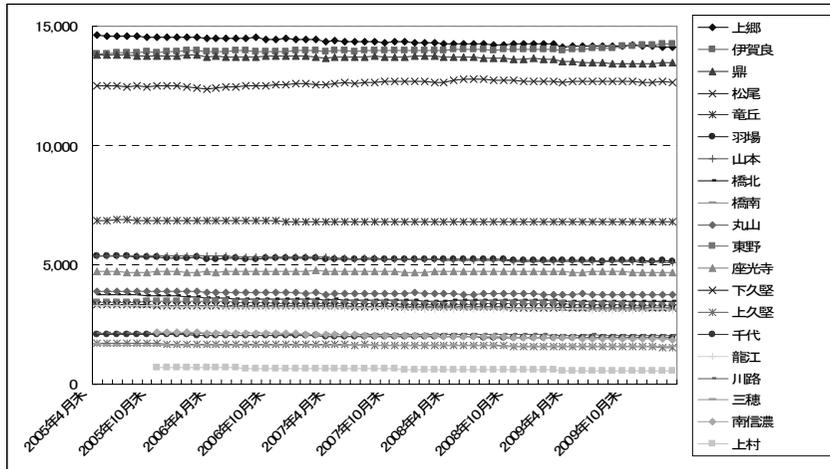
⁵ 三穂地区（旧三穂村）には、小笠原氏の陣屋であった旧小笠原書院が残されている。

⁶ 川路地区（旧川路村）には、名勝として有名な天竜峡がある。

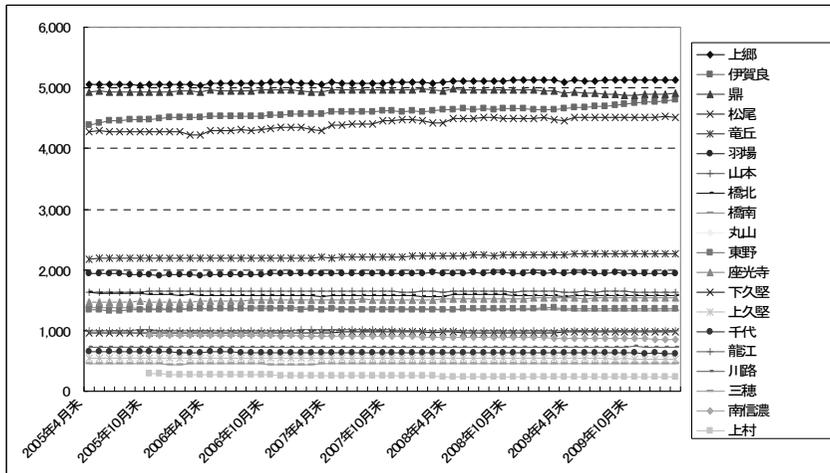
⁷ 上久堅地区（旧上久堅村）には神之峰城址がある。

⁴ 座光寺村は旧飯田市と合併したが、座光寺村と旧飯田市の間に位置する上郷村が合併に合意しなかったため、その後しばらくは座光寺地区

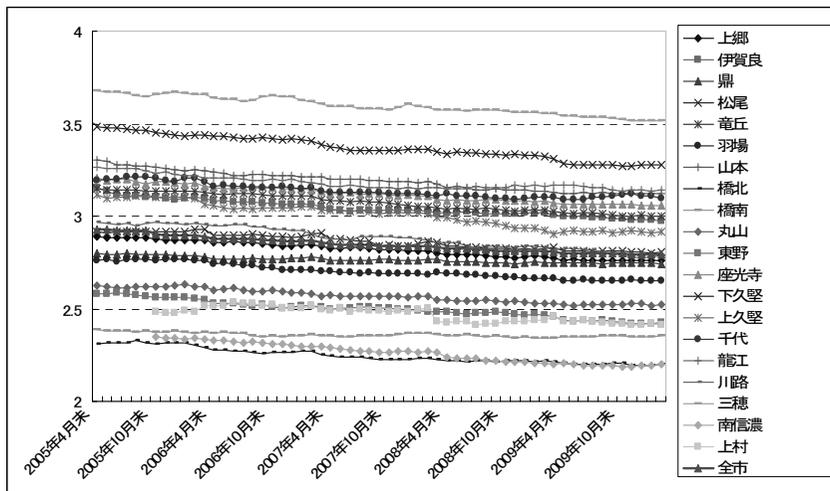
〈図表 5〉 飯田市の人口（地区別）



〈図表 6〉 飯田市の世帯数（地区別）



〈図表 7〉 飯田市の世帯人数（地区別）



第2節 地域自治組織の概要

飯田市は、従来から、概ね小学校区を単位として自治会や公民館を中心とした地域運営を行ってきた。飯田市役所の中でも、飯田市民は「進取の気質」や「自主自立の精神」を基盤として地域運営を担ってきたと評価しており、そのような「自治」の気風が歴史的・文化的に根づいている地域と考えられている。

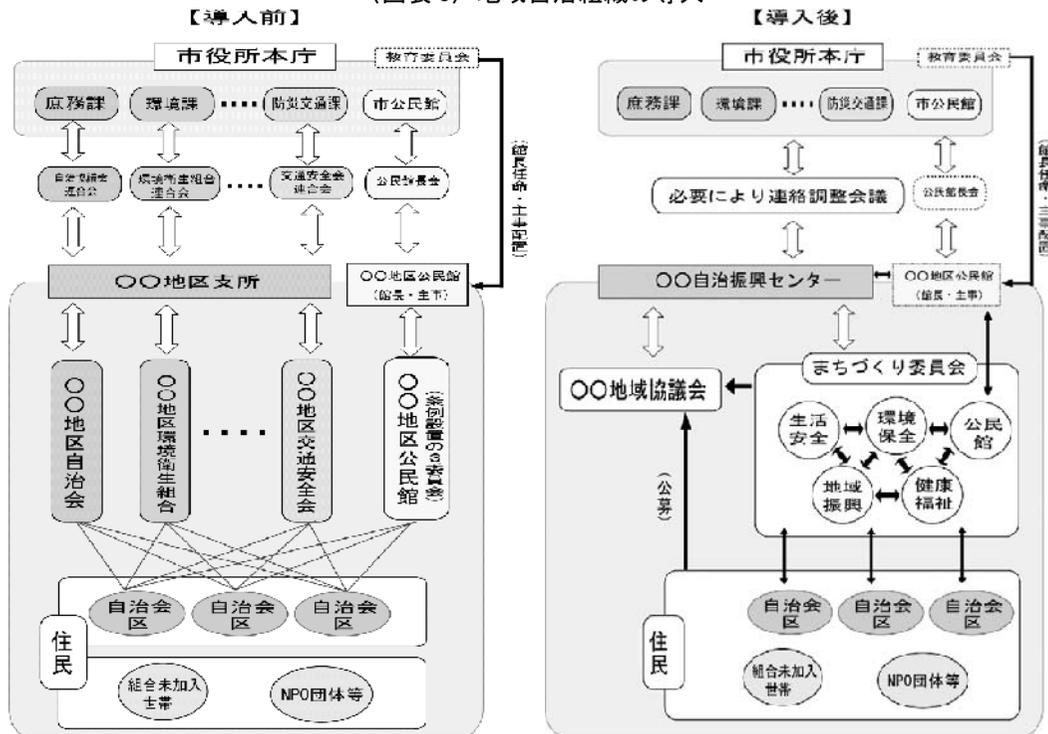
飯田市内には20の地域自治区が設置されている。地域自治区には、地方自治法第202条の4以下で規定されるものと、市町村の合併の特例等に関する法律第23条以下で規定されるものの2種類がある。そのうち上村と南信濃の2地区は、「市町村の合併の特例等に関する法律」（以下、合併特例法）による設置となっている。上村と南信濃村が編入合併したことによって、飯田市は、旧村区域に合併特例法に基づく地域自治区を2011（平成23）年3月31日を期限として設置している。この2つの地区を除いた18の地区では、地方自治法第202条の4の規定に基づいた地域自治区を設置している。設置の趣旨として

は、「市民に身近な事務事業を市民の意見を反映させて処理するとともに、地域の自治を促進するため」（「飯田市地域自治区の設置等に関する条例」、第1条）とされている。各地域自治区には地域協議会が置かれ、委員の定員は25名以内で、「(1)公共的団体を代表する者、(2)学識経験を有する者、(3)市長が適当と認める者」のいずれかに該当する者を市長を選任する（同条例、第6条）とされている。委員の任期は2年で、再任を妨げられない（同条例第7条）。また、委員には報酬は支給されない（同条例第8条）。

委員の選任に当たっては、市長は、次の2点を「総合的に勘案しなければならない」とされている（「飯田市地域自治区地域協議会に関する規則」第3条）。第1は「地域自治区の区域に住所を有する者の多様な意見が適切に反映されること」、第2は「委員の男女構成等」である。

地域自治区の設置に併せて、飯田市では、既存の地域団体を再編して、各地区に飯田市独自の「地域自治組織」を発足させた（〈図

〈図表8〉地域自治組織の導入



出典：飯田市提供資料より。

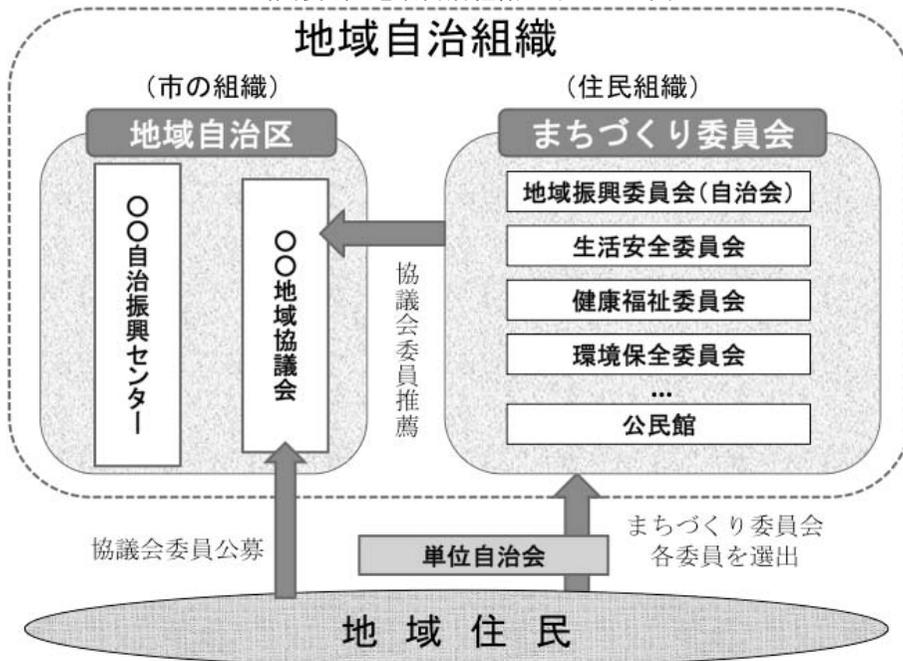
表 8) (図表 9) を参照)。「地域自治組織」は、条例によって定められた「地域自治区」内に設置される「地域協議会」と、市の事務を分掌しかつ地域協議会に係る事務を所掌するための事務所が置かれている「自治振興センター」という公式の組織、そして「まちづくり委員会」と呼ばれる任意団体によって構成されている。まちづくり委員会の組織内には諸委員会が置かれている。各委員会は、「まちづくり委員会」全体の中の個々の部会として位置づいている。「まちづくり委員会」が任意団体であるため、各委員会の呼称や内容も地区によって多少異なるが、主には、地区内の単位自治会の連合組織である「地域振興委員会」、環境保全やリサイクル活動を行う「環境衛生委員会」、防災や防犯、交通安全活動などを行う「生活安全委員会」、高齢者や障害者支援、健康増進等の事業を行う「健康福祉委員会」、「公民館委員会」などによって構成されている。地域自治組織導入前の地区公民館には、条例によって、文化、体育、広報の 3 つの委員会を置くことが定められていた。しかし現行の公民館ではその規定が

報の他に、そして青少年健全育成事業などを行う健全育成などの委員会が置かれている。女性委員会を組織している地区公民館もある。

この「地域自治組織」導入の目的としては、要約すると主に以下の 6 点が指摘された。

- ・ 行政と住民との協働の場を創設し、住民自治を拡充する。
- ・ 地域住民に身近な事務を、行政が住民の意向を踏まえて効果的に処理する。
- ・ 地域住民の企画・立案機能が活かされた個性豊かで魅力ある地域づくりを実行する。
- ・ 各種団体活動及び行政の支援体制の再構築により、住民同士の連携・協力による総合的な地域づくりを推進する。
- ・ 機能的・効率的な行政運営を実現する。
- ・ (各種団体の) 役員の負担を軽減し、(次世代の) 人材を育成する。⁸

〈図表 9〉 地域自治組織のイメージ図



出典：飯田市提供資料に基づいて、筆者が簡略化し作成。

なくなり、例えば公民館委員会の中には、文化、体育、公民館報や自治会報を発行する広

⁸ 飯田市提供の資料 (2010 年 1 月 18 日打ち合わせ資料) より引用。

第3節 地域自治組織導入の経緯

飯田市が「地域自治組織」を導入するまでの経緯は以下のようなものであった⁹。2002（平成14）年、南信州広域連合から、当時協議が始まりつつあった市町村合併に関して、合併が一郡一市となる場合の「地域自治政府構想」や拠点支所構想が提案され、合併を契機とする「地域自治組織」の必要性が謳われた。飯田市議会の2003（平成15）年12月定例会では、上澤義一議員から地域自治政府に関する質問がなされ、当時の田中市長が答弁の中で「地域自治政府」の導入の意思を示した。

○上澤義一議員

「この地域自治政府というもののねらいというのは、地域住民によるみずからの地域づくりが、よりよく機能するんじゃないかなというふうに期待を持っておるわけでありまして。私たちの会派みらいでも行政改革研究部会、こういったものもありますが、ここでも自治会のあり方について今、研究を進めておるわけでありまして。そういった意味でも、たとえ合併が実現しなくても、この第2次まとめの地域自治政府について飯田市の行政のあり方の一環として住民による地域自治の仕組み、方策として私は導入していくべきだというふうに思うわけでありまして。」（2003（平成15）年12月10日）

○田中秀典市長

「自治政府について、どういう取り組みをいたしていくのかというようなご質問がございましたが、合併する、しないにかかわらず、飯田市の住民自治の仕組みとして地域自治政府を導入いたしていくことにつきましては、恐らくそういう論議をいたしてまいりますと、近い将来、こういった自治政府というものが必要になってくる可能性があるのではないかと、そんなふうには私も考えておるわけでありまして、これからの合併の議論を深める中で、この地域自治政府につきましても、さらにまた研究を深めていく必要があるだろう、そんなふうな今、考えておるところであります。」（2003（平成15）年12月10日）

その後、市役所本庁内に「地域自治組織検討プロジェクト」が立ち上げられた。国では、第27次地方制度調査会の答申を受け、2004（平成16）年5月に、「市町村の合併の特例等に関する法律」の公布、及び地方自治法の改正を行った。これにより、市町村が条例によって2種類の地域自治区を設置することが可能となる。この法改正を受けて、飯田市議会の2004（平成16）年6月定例会では、市長が次のように所見を述べている。

○田中秀典市長

「地域自治組織の重要な機能といたしまして、住民自治を強化する観点から行政と市民が相互に連携をし、ともに担い手となって地域の潜在力を十分発揮する仕組みを作っていくことがあげられておりますことが、住民と行政の協働、地域づくりへの住民参画を今後どう構築していくかが重要と考えておるところであります。これまでに市内18地区に支所及び公民館を設置して市民活動を支えてきた当市においては基盤がありますので、そこを地域自治組織の事務所として職員が一体となって地域づくりの支援をすることになるであろうと、そのように思っておるところであります。」（2004（平成16）年6月14日）

さらに9月定例会には、牛山重一議員の質問に対して、田中市長が以下のように飯田市における「地域自治組織」導入の趣旨を説明した。

○田中秀典市長

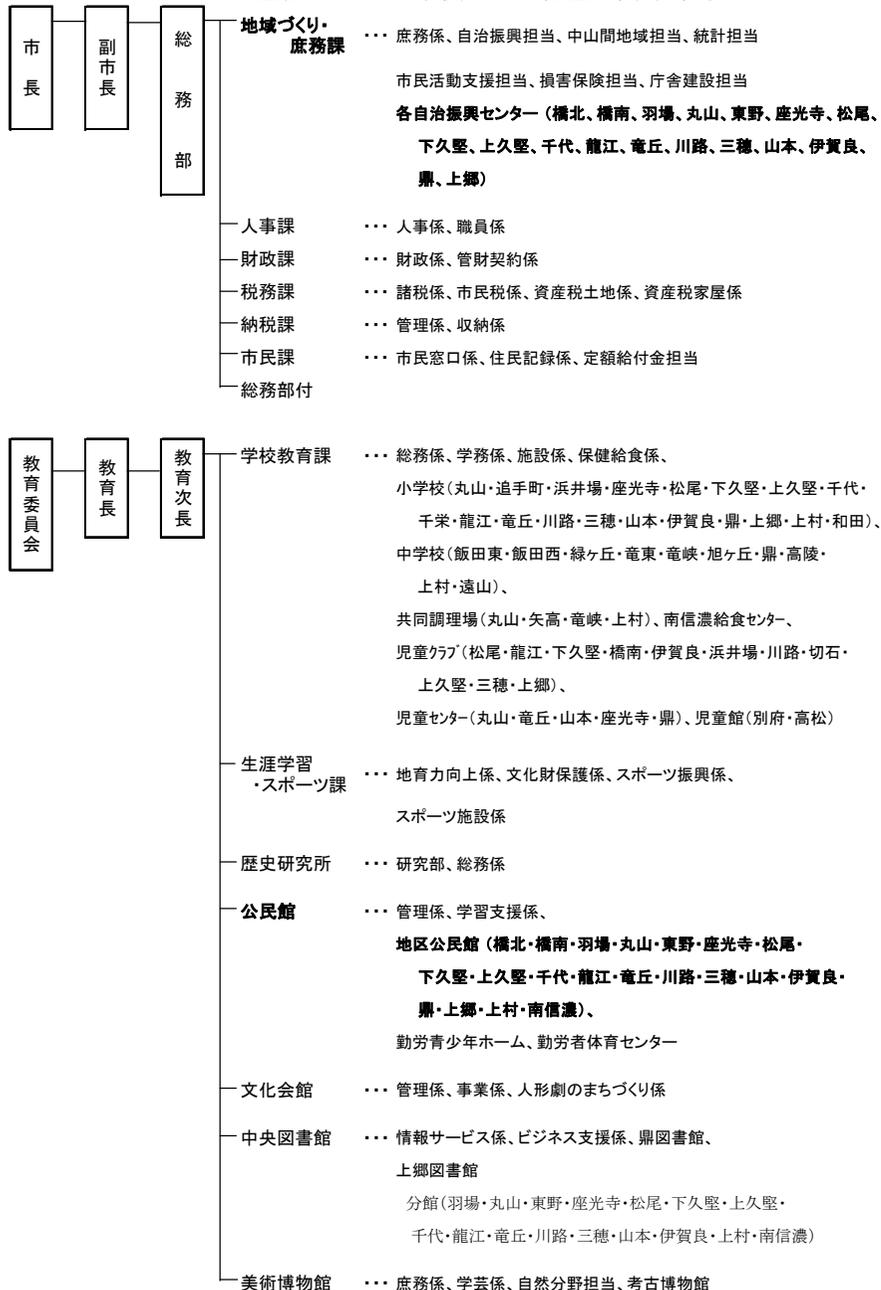
「地域自治組織導入の趣旨は、本庁機能を限定し、地域内分権を行い、住民自治を強化し、住民に身近なところで住民に身近な事務を、住民の意向をふまえながら処理することが効果的であり、さらに地域自治地区を行政と住民が連携して地域のコミュニティ組織、NPO等の様々な団体の潜在力を引き出し、協働して地域づくりの推進体制を築くことが重要と考えているところです。」（2004（平成16）年9月15日）

⁹ 以下、飯田市提供資料や飯田市議会会議録を参照。

引退を表明していた田中前市長の任期満了に伴う 2004（平成 16）年 10 月の飯田市長選挙で、牧野光朗氏が初当選する。この頃から、公民館の館長会や主事会、教育委員会においても、公民館と自治組織との関係につい

での議論が積極化していく。同年 11 月には、教育委員会が次のように見解を示している。「従来どおり公民館を置き、職員を配置する。公民館は教育委員会であるが、地域の中にあつては自治会をはじめ他の委員会等と連携

〈図表 10〉 飯田市役所の組織図（関係部局のみ）



し、地域一丸となって地域づくりを支援していく。」¹⁰

2005（平成 17）年も引き続き協議が行われた。飯田市民館に設置された「公民館体制研究委員会」（館長幹事、社会教育主事、公民館主事会正副幹事長等 12 名）では、「新たな公民館ビジョン」の策定に向けて研究が始められた。

その一方で、同年 12 月には、自治協議会連合会から、市の基本方針に対する要望書が提出された。その内容としては、公民館の教育委員会部局から市長部局への移行、「行政公民館」から「自治公民館」への移行（公民館条例の廃止）等を求めるものであった¹¹。

2006（平成 18）年 4 月、「公民館体制研究委員会」における検討を経て、「新たな公民館ビジョン」が策定され、それ以降、各地区においても検討が重ねられた。以上の経緯を経て、2007（平成 19）年 4 月、地域自治組織が導入され、法定機関である「地域協議会」と任意団体である「まちづくり委員会」から構成されることとなった。

なお、導入から 2010（平成 22）年度現在に至るまで、「地域自治組織」に係る事務は、市役所本庁においては総務部の「地域づくり・庶務課」が所掌している。一方で、公民館に係る事務は、教育委員会事務局の所掌となっている。（図表 10）

第 4 節 自治協議会連合会からの「自治公民館」移行の要望

2005（平成 17）年 12 月、自治協議会連合会から、市の基本方針に対する要望書が提出された。その内容としては、公民館の教育委員会部局から市長部局への移行、「行政公民館」から「自治公民館」への移行（公民館条例の廃止）等を求めるものであった。

2010（平成 22）年 7 月 22 日の現地学習の機会にて、当時の自治協議会連合会の会長・関口氏と副会長・宮下氏に、当時の経緯とその背景にあった課題意識について何うこと

ができた。本節では、お二人のお話に基づいて、従前の公民館体制等に関わる課題について検討する。

当時の「自治公民館」移行の要望の背景にあったもっとも大きな意図は、総合的な地域運営の実現であった。地域の人口規模や公民館との関わりについては、必ずしも各地区で一律ではなかったが、地区内の各組織・団体のあいだの「横の連携」が十分に図れていないという認識についてはおおよそ共通していたようである。各団体は、行政組織のタテ割り構造に応じてそれぞれ活動を行っており、個々には熱心に活動をしていたと言えるが、しかし「横の連携」がとれていなかったがゆえに、地域で行われる行事や活動の日程調整がうまくいかなかったこともあったという。さらには、各団体相互の情報流通しないという問題や、地域に関わる情報が全戸に行き渡らない状況にも関連していた。しかし、関口氏の発言を借りるならば、行政組織のタテ割り構造とは無関係に、本来「地域は 1 つである」という認識が強くなり、それが「自治公民館」移行という発想、ないし、現行の「地域自治組織」の具体化につながっていった。

地域に存在した課題はそれだけではない。産業構造の変化や少子高齢化等により、若者が、地域行事や、さらには地域の「役」に関わることが難しくなっている。従来、地域の「役」とは権威が高いのと同時に負荷も大きいものであり、地区によっては平日の昼間に「役」の職務を果たすために、仕事を休まなくてはならないほどであった。しかし、そのような負荷を負うことが、現代の多くの就業形態においては難しくなっており、このことが、自治会等の「役」の担い手不足に拍車をかけている。地域運営の「総合化」を企図せざるを得ない要因としては、このような「役」の担い手不足があり、「総合化」することで「役」の担い手となる人の負担を軽減し、効率化によって「役」を整理統合することも想定されていた。

もう 1 つの問題は、地区によっては、自治協議会に未加入の世帯の割合が多くなってきているという点である。一方の、特に中山間地域では、現在でも、未加入に対する強い制裁が機能しているところがあり、そのような地区では未加入問題は生じていない。しかし他方で、人口が集中している地区や転入世

¹⁰ 飯田市民館提供の資料（「地域自治組織の導入と公民館」別紙「経過の概要」）より。

¹¹ このような「自治公民館」への移行を主張した背景や経緯については、当時の自治協議会連合会の会長・副会長へのヒアリングに基づいて、次項にて詳述する。

帯の割合の高い地区では、このような未加入率の高まりによって、地域としてのまとまりが薄れ、地域の自治活動に対する参加率や参加頻度の低下、参加への動機や意欲の低下が問題となっている。

次に、公民館に直接的に関連した課題とは何であったのだろうか。「地域自治組織」導入以前の公民館には、公民館運営審議会が設置されていた。しかし、審議会での議論は必ずしも活発ではなく、公民館長や公民館主事からの提案をただ承認するだけという印象を抱かせるものであったという。また、公民館の専門委員については、公民館長が選任することになっており、地区によってその運用状況が異なるものの、必ずしもその選出過程が地域住民に開かれた透明性のあるものになっていなかった。そのことが、自治協議会等の「役」がボランティアである一方で、館長には報酬が出されていたことの反感を招く要因にもなっていた。公民館長は非常勤特別職の嘱託職員であり、主には学校教員（特に校長など）経験者が多数を占めてきたため、公民館長のなかには、公民館を「教育施設」として理解し、公民館にも学校と同様の「自律性」や地域からの「独立性」を求める傾向が強い場合も見られ、それが時として地域の様々な団体との調整を難しくさせてしまった可能性も考えられる。つまり、地域住民が望む公民館の在り方と、公民館長が描く公民館の理想的な役割期待が合致しないケースにおいては、この考え方の違いが公民館と地域住民との軋轢を生む要因となっていた。

ここまででは、地域に存在する問題意識や公民館に関わる課題に触れてきたが、「自治公民館」移行を主張してきた当時の自治協議会連合会と、飯田市役所、飯田市内の公民館関係者の間で、合意できていたと思われる点もいくつかある。

その1つは、市役所職員による各地区への職員配置が強く必要視されている点である。その職員は、現在では教育委員会事務局職員として各地区公民館に配置されている「公民館主事」だが、「自治公民館」への移行を要望した人たちにおいては、それは首長部局職員でも良いということであった。しかし本来、「自治公民館」というのは市役所の直接管理を離れ、地域住民が主体的に運営するという意味であり、現在の飯田市にある各「分館」の形態と同じものである。よって、厳密な意

味において地区公民館の「自治公民館」への移行を要望していたわけではなく、どちらかというと、社会教育法に基づいて教育委員会の権限に属する「公民館」を、その社会教育施設としての位置づけを廃止して、首長部局においても所管できる生涯学習支援施設に制度上位置づけなおすことを要望していたと解される。

2つめには、地域の自治活動を担う人材育成が重要な地域課題であり、それは公民館だけではなく、地域全体で取り組むべきだという考え方である。しかしこのことをもって公民館が不要だと考えられていることを意味しない。それとは逆に、そこで公民館が地域づくりやまちづくり、地域人材の育成のために担うべき役割も重要だと考えられているがゆえに、公民館の在り方が飯田市全体を巻き込んだ争点になっているのだと言えるだろう。

上記のような「自治公民館」への移行は、直接的には実現しなかった。現行の「地域自治組織」は、飯田市が培ってきた公民館の歴史と実績を守っていききたいという意図と、総合的な地域運営のためには公民館組織の改編が必要だという要望の両者の意向を汲みながら、いわば調整と妥協の産物として出来上がったものともいえる。そして、その評価については「5年後」とされ、まさにその5年目にあたるのが2010（平成22）年度である。

最後に、「地域自治組織」が導入されたことについての評価についてである。収集されたデータは非常に少ない限定的なものであり、よってこの場で正しい「評価」を下すことは当然にできない。しかし、限られたインタビューから聞かれた内容について言及することとしよう。総括的には、依然と比べて、「横の連携」は取り易くなっているということである。ただし、「地域自治組織」導入以前から、公民館と地域住民、地域内部の関係性が良好であった地域においては、それほど変化を感じられないという声もあった。同様に、地域に存在する様々な問題の多くは、単に「地域自治組織」を導入したからという理由では解決できていない印象も受けた。地域人材をいかに育成するか、という課題は、組織を改編することよりも、そのために有意義な文化や規範意識を、地域住民のなかにかに共有させるかという問題であり、組織とい

う形式的な枠のなかに書き込まれるべき「内容」が重要だということでもある。

第5節 まとめと考察

飯田市における新たな地域自治組織の設置、および公民館や地域の各種団体の再編は、過疎化の進行や地域社会の担い手の不足などといった飯田市固有の事情によるものに加えて、合併特例法や地方自治法改正によって「地域自治区」制度が導入されたという国政の動向を契機として行われている。確かに、飯田市の社会教育および公民館の実践は、多くの人々が認知しているように、長きに渡っての実績のあるものである。しかしその一方で、市町村合併や「地域自治区」制度導入の動きは全国で広範に見られたものである点を、ここでは重視したい。飯田市の「地域自治組織」に関しては、その発想の基礎として飯田市独自の要素を含みながらも、決して閉じられた問題認識ではなく、同様の課題を抱えている多くの市町村に共通して見られる課題意識を含意している。よって、飯田市の公民館と地域自治振興の関連を見ることによって、全国的な課題への解決の糸口を示すことができるようにも思う。

今回、実際に飯田市に赴いて各方面の話を見聞することができた。限られた時間ではあったが、地域住民のみならず行政職員の間でも、公民館に対する重要性認識や並々ならぬ熱い想いを抱いている様子を感じることが多かった。換言すれば、飯田市においては、それぞれの地域に住む人々の認識においても、行政組織としても、公民館が大きな位置を占めている。よって、昨今の地方分権化の流れにおいて公民館をどう再編していくかという問題が飯田市にも同様に突き付けられている中で、今後の飯田市の人づくり・地域づくりの基礎に影響する問題として焦点化されていると言える。

飯田市での、地域自治組織設置に伴う公民館の再編問題は、大きく以下の3つの論点を含んでいる。1つは、公民館とは教育行政が所掌すべき教育機関なのか、あるいは市長部局において所掌される生涯学習施設あるいは自治・文化施設なのかという問題である。2つめとしては、公民館が行政機構に組み込まれるべき機関や施設なのか、あるいは各地区にある任意団体組織、いわゆる「自治公民館」に移行すべきなのかという問題である。

これら2つの論点はしばしば混同される傾向が見られるが、論理的には区別されて論じられるべき問題である。そして3つめとしては、上記2点と関わって、飯田市の歴史的経緯のなかで形成されてきたと思われる、人々の「公民館」に対する認知構造についてである。

まず第1の論点であるが、行政が設置する機関や施設として存在することを前提とした上で、社会教育法に基づく条例公民館として教育行政の所管の下に置くのか、あるいは公民館ではない生涯学習施設等として市長部局の所掌に移行させるのかという問題である。この場合に、公民館ではない生涯学習施設とすることの組織的利点は、公民館としての要件を整備するための規定の制約を受けないことになるため、地方自治体（市長や市議会）の意向によって、事業内容や職員体制を始めとして、比較的自由度の高い運営ができる点が挙げられる。一方の課題としては、社会教育機関としての法的位置づけを失うため、行政組織の内部では教育機関の相互連携としての学校等との連携・協力体制が取りづらくなる点が考えられる。ただし、これらの課題は他の方策と組み合わせることで解消可能であるし、各地区では青少年健全育成組織による青少年育成事業・活動が自主的に行われているため、学校等における青少年教育活動との連携を自律的に図りながら、地区コミュニティを基盤として総合的な青少年支援を継続的に行っていくことは十分に可能である。

次に第2の論点についてである。一般的に理解されている「自治公民館」とは、社会教育法に基づく「条例公民館」とは制度的性質の異なるものであって、地域住民の発意による任意の組織や施設であるため、原則としては、そこに行政が積極的な関与（施設運営や人事配置、指導や規制・罰則など）をすべきではないと考えられる。このような趣旨から、まれに建造物としての公民館を持たない「公民館」組織も見られる。建造物としての公民館を建設する場合も、行政機関から補助金として一定割合を負担してもらえらる制度がある場合も多いが、住民が建設費を負担することが原則である。また「自治公民館」には専任職員を置いていない場合も多く、配置している場合でも基本的には地域の組織が職員を雇用する。

「自治公民館」と「条例公民館」のそれぞれの趣旨を折衷する方策として、「条例公民館」としながらも、指定管理者制度を導入するという考えられる。実際にそのような措置を選択している地方自治体も存在する。

第3には、上記の2点が法制度に関わる重要な論点であることは間違いないのだが、「公民館の在り方」をめぐるこの問題が、実際の法的規律の範囲以上に、人々の心理的・認知的な枠組み、当為や規範を投影している問題であると感じられる点である。たしかに公民館を法的にどのように位置付けるのかによって、職員の採用・任用の手続きや事業費の流れ、事業内容を決定する過程などには違いが生じる。ただ、「条例公民館」であっても住民が自発的・自律的に事業に関わることが保障されないわけでもなければ、そのための方策を検討する術がないわけでもない。あるいは、「自治公民館」であったとしても行政的支援を受ける可能性を完全に否定することもできない。公民館事業に従事する職員が、実際のところ教育委員会事務局職員であるか自治振興センター職員であるか、あるいは地域住民から採用される職員であるかということが、公民館の職員としての業務内容に必然的に違いを生じさせるわけではない。例えば、地域課題に応えるために住民の自主的な学習活動を支援し、住民の社会的なつながりをコーディネートし、趣味活動などを通じた生きがいや健康づくりを支援するといったことが公民館に勤める職員の役割だと考えるのであれば、それらは法的に見て「条例公民館」でなければ、あるいは「自治公民館」でなければできない、というわけではない。しかし、実際にはそのような法制度上の規律の範囲とは別の次元で、人々の心理や認知において、それぞれが「必然性」を伴って何らかの定式化をなされているように見受けられる。この側面は法制度上の問題ではなく、飯田市特有の文化的・社会的な問題であると言えるため、法律上の解釈を以って一刀両断に結論を出すことができない。このような認知的な枠組みに関連して、もし地域住民や行政職員のなかに不意・不一致が存在するとするならば、それは十分にコミュニケーションを重ねることでしか解消できないように思われる。

飯田市のこれまでの議論を通覧する限り

では、厳密な意味における「自治公民館」への移行は考えにくい。なぜなら、市役所職員にとっては（一部の職員であっても）公民館主事を経験することの重要性が認識されており、また地域住民の多くも公民館に市役所職員が配置されることを望んでいるように見受けられるからである。第4章（荻野）でも言及されているように、現在の飯田市の「公民館主事」は、市役所職員の中から選ばれ人事異動で一定期間に公民館主事を経験し、その後は市役所本庁に戻る形が多く、公民館主事だけを専門的に経験して退職する例はほとんどない。よって、公民館主事経験者は、その後のキャリアの中で、その経験を生かした職務遂行ができるという側面がある。また、定期的に開催される主事会の機会を通して、各地区の断片的な情報が主事の間で共有されたり、市役所本庁（教育委員会事務局や市公民館など）に伝達され集約されたりすることもあるだろうと考えられる。このことによって、市役所内に地域の詳細な情報が流通しやすくなっている面がある。仮に、公民館職員としての配置を、市役所職員ではなく地域雇用の専任職員等で充てるように制度変更をするならば、財政的には人件費等のコストを軽減できる利点がある一方で、公民館を起点とした地域情報の行政組織への伝達経路が大きく変容することになるだろう。

ただし、以上の点は、必ずしも教育行政組織の中に公民館が位置づくべきであることを意味しない。都道府県や、派遣社会教育主事等を受け入れている市町村の多くの場合には、社会教育主事が学校教員によって充てられているので、ある施設が生涯学習施設として知事部局の所管にあるのか、それとも社会教育施設として教育委員会が所管しているのかによって、職員の関わり方（施設運営や事業を学校教員が主導するのか、一般行政職員が主導するのか等）に大きな違いが生じることが考えられる。しかし飯田市の場合には、公民館運営を下支えしている公民館主事は一般行政職員の人事異動によって配置されている。よって、公民館条例を廃止して市長部局の所管する生涯学習施設等に改め、専任職員として自治振興センター職員を配置するとした場合でも、地域住民から見た場合の公民館の在り方はそれほど大きく変化しないかもしれない。

以上を総括すると、行政組織上の「教育」をどう理解するのかという問題が、飯田市の公民館の在り方を揺らがせているのだと言えるだろう。「教育」とは、大雑把に言うならば、特定の「望ましい」と考えられる方向にその対象となる人々を変化させるため、意図的に行われる行為であり、目的的に推進される働きかけであると考えられる。そして、そのような目的の下での地域住民の組織化のため、あるいは個々の地域住民の内面の啓発・変化を促進するために、資源（資金や知識、ネットワークなど）の投入や再分配を行うものである。ただし、そのような「教育」とは諸刃の剣であるが故に、教育委員会という合議制の行政機関によって司り、市長との協力の下で多元的な行政判断を行うことを趣旨としたものである。公民館活動が「教育」ではなく「自治」として位置づけられるとすれば、自治の主体となる地域コミュニティの中に、あるいは個々の地域住民の中に、既に十分な資源（人的資本や社会関係資本など）の蓄積があり、あとはそれを自由に主体的に活用できる環境が必要だという現状認識として理解できる。

確かに、飯田市の各地区では、これまでも豊かに自治的な活動がなされてきている。そのような実績を勘案すれば、既に公民館は「自治」的に運営されていると評価できるのかもしれない。しかし地区単位での自治活動には、地区としての強い結束を得やすいという利点がある一方で、閉鎖的になる必然性ないし高い可能性を有している。「自治」において、地域の結束の裏面として生じる閉鎖性をどのように打破するのかは大きな課題である。そのような側面に対して、「教育」が一定の貢献を果たす可能性も存在する。つまり、同質化・均質化しがちな地区コミュニティに対して「異質」な立場の職員を配置し、行政施策として地区の外部から公的な資金・資源を投入することで人々の学習を支援し推進しようというのが、従来からの公民館の役割であったと考えることができる。その職員が地区内と地区外との情報流通やコミュニケーションを媒介し、閉鎖的になりがちな地区コミュニティ内に新しい情報をもたらすことで、住民の意識・意欲の向上や動機づけ、新奇のアイディアの創発につながるかもしれないのである。

全国の諸所で見られる公民館再編の動向

は、近年の地方分権化や規制緩和の流れの中で、もはや正解の存在しない課題として提起されている。それは地方自治の文脈から、住民の手によって政治的に合意・調整されるべき問題となっている。ただしそのためには、行政組織としてのみならず、地域住民としても、公民館再編の問題が含意する教育的・政治的意味を理解しなければならない。飯田市においては、まだ十分な議論が尽くされたような段階にはないと感じられる。

本稿において詳細な分析や丁寧な考察をするに至らなかった点は、筆者の反省点である。飯田市の今後の動向を継続して追いながら、筆者自身あるいは調査チームとしても、飯田市の公民館に関する理解をさらに深める必要があるだろう。そこから社会教育や公民館の在り方についての一般的な知見を提示できるよう努めたいと思う。

(佐藤 智子)

第3章 公民館制度の歴史と概要

本章では、飯田市の公民館の歴史とその制度を概観する。第1節では、これまで社会教育史において公民館がどのような性格及び法的意義を付与されてきたのかを概観し、公民館を巡って何が論点となってきたかを整理する。第2節では、飯田市の公民館制度を把握し、その特色について述べる。そして第3節では、飯田市の公民館制度に対する今後の検討課題を試論的に示したい。

※飯田市公民館という呼称については、地区公民館の連絡調整を行う飯田市公民館施設を指す場合と、飯田市全体の公民館を総称する場合があるが¹²、以下、前者を「飯田市公民館」、後者を「飯田市の公民館」と記す。

第1節 社会教育史における公民館制度

1 公民館理念の法的変遷¹³

公民館は、1946（昭和21）年7月の文部

¹² 全国公民館連絡協議会編「実践事例① 公民館活動は社会参加活動～専門委員会を中心とした市民主体の公民館活動～長野県飯田市公民館」『月刊公民館』第488号、1998年、p.12。

¹³ 日本公民館学会編『公民館・コミュニティ施設ハンドブック』エイデル研究所、2006年、pp.14-18を参照。

次官通牒「公民館の設置運営について」によって、設置奨励が始まった。通称「寺中構想」と呼ばれるこの通牒において、公民館は「社会教育、社会娯楽、自治振興、産業振興、青年養成の目的を総合して成立する郷土振興の中核機関¹⁴」として意義づけられ、終戦直後の社会的混乱の回復と食糧増産の期待を担って登場した。従って、その初期的構想においては、公民館は社会教育、文化教養施設というよりはむしろ、町づくり・村づくり、産業復興の中心機関としての機能を期待され、教育活動や文化活動以外にも、あらゆる住民生活に密接に関わる町村（部落）単位の施設として描かれていた¹⁵。このように「寺中構想」は、戦前に活発であった青年団等の集会や交流活動の拠点となってきた公民館類似施設を包括して、戦後民主主義の進展という目的的な活動として意義づけており、公民館施設が担うべき具体的な役割が議論され始めるようになった歴史的起点ということが出来よう¹⁶。

1947（昭和 22）年に制定された教育基本法では、第 7 条に「国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館等の施設の設置、学校の施設の利用その他適当な方法によって教育の目的の実現に努めなければならない」と明記され、公的な教育施設としての公民館の必要性が条文化されたものの、社会教育施設としての公民館という法的意義が付与されたのは 1949（昭和 24）年の社会教育法によってであった。社会教育法は公民館法と称されることもあるように、全 57 カ条のうち 23 カ条を公民館に関する条文に充てるなど、公民館に大きな比重を置いている。社会教育法第 20 条では、「市町村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の事業を行い、もっ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」が公民館の果たすべき目的として規定されているが、前述の「寺中構想」が地域における諸機能を融合した総合的な

地域施設として公民館像を提示していたのに対し、社会教育法の描く公民館像が、主として教育・文化活動の機能を担う施設であるという差異が特筆される¹⁷。

このように、「寺中構想」が示す初期公民館の構想が「公共施設としての性格、『われわれ自身の施設』=地域共有施設としての性格を未分化にもっていた¹⁸」のに対し、社会教育法が、教育・文化活動施設としての性格に傾斜した法的意義を公民館に与えたことは、戦後から現在に至るまで活発に交わされてきた公民館の存立意義を巡る議論の軸を形成してきた。

2 公民館の社会教育的意義の検討

これまで公民館の運営実態と法改正の動向について、公民館を拠点として活動する職員あるいは公民館研究者の間において様々な議論が交わされてきたが、そこでは一貫して以下のような課題意識が共有されてきたと言える。それは、地方自治体が任意に設置する公共の社会教育施設がいかに体系性を持ち、教育的観点から自律（立）的に運営されるのかという「社会教育の自律（立）性」に関する課題意識、即ち、前節で述べたように、社会教育法に依拠し教育・文化の観点から公民館像を具体化する為の問いである。この問いに対しては、大きく 3 つの段階で議論が行われてきた¹⁹。第 1 の段階は 1960 年代から 70 年代にかけてである。60 年代は、高度経済成長政策や伝統的な地域共同体の解体と都市化といった社会状況の変化に伴い、公民館の「近代化」を巡って公民館像が模索された時期であった²⁰。この公民館の「近代化」とは、公民館のアイデンティティとして「教育機関論」をより鮮明に打ち出す論調である。1 節の 1 で前述したように、公民館は創設された初期的段階から、地域における教育機関として役割を認識されていたとはいえ、実際に行う教育活動の内実については深められてこなかった。そのような状況を鑑み、この

¹⁴ 寺中作雄『社会教育法解説 公民館の建設』（復刻版）国土社、1995 年、p.202。

¹⁵ 日本公民館学会編『公民館・コミュニティ施設ハンドブック』エイデル研究所、2006 年、pp.51-52 を参照。

¹⁶ 同上、pp.71-76。

¹⁷ 同上、pp.55-56。

¹⁸ 横山宏・小林文人編著『公民館資料集成』エイデル研究所、1986 年、p.9。

¹⁹ 佐藤一子『現代社会教育学：生涯学習社会への道程』東洋館出版社、2006 年、pp.88-91。

²⁰ 日本社会教育学会編『現代公民館の創造：公民館 50 年の歩みと展望』1999 年、pp.94-95。

時期には公民館を「成人の学校」、「市民の大学」と位置づける「都市型公民館」論が提起された。また一方で、公民館の初期的性格の要となってきた、「地域」との密着した関係、即ち地域施設としての公民館の重要性も回顧された。具体的には、公民館の「非『近代化』」論と称する形で、自治公民館制度を巡って議論が交わされた。自治公民館制度とは「公民館の目的的な活動に地域住民が全員参画し」ながら、『村づくり』『町づくり』の計画のもとに、分化した諸活動・諸機能の総合、各種団体・機関の提携、諸集団・組織の経験交流、実践的協働などの集大成として「社会教育の施設が位置づき、その施設単位を「行政の末端単位として機能する自治組織を基本」に、具体的には町内会・部落会がいくつかまとまった範囲を公民館の設置単位としたものであった²¹。自治公民館が住民の暮らしを守り、地域の民主主義の形成の役割を果たしていることが指摘され、公民館の「近代化」論、「非『近代化』」論という論調で、社会教育機関のアイデンティティをどのように捉えていくのかが検討された。

第2の段階は、1970年代半ばから1980年代にかけてである。公民館に対し、単なる学習文化活動の場というより、社会的に抑圧された人々の学習の場としての役割が期待されるようになり「権利としての社会教育」観が生成した²²。そして、このような学習権保障の場として公民館が位置づく為、地域・自治体の民主化の必要性が指摘された。しかし、実際には70年代から80年代にかけて、余暇・娯楽施設としてのコミュニティ・センターが増加傾向を辿り、住民が余暇・娯楽と呼ばれる活動に対して積極的な学習要求を示している状況が公民館の理念と乖離していることが顕著となり、社会教育の必然性へ疑義が提出されるに至った²³。

第3の段階は、1990年代後半から日本社会教育学会などで公民館研究が総合的にすすめられる時代である。そこでは、従来、公民館の意義を検討する際の視点が政策・法・制度に傾斜した理念論的性格が強かった為、

理念の具体的な教育実践への移行として施設・設備、方法・技術の視点が導入された。その視点から見た場合、公民館が「社会教育法の地域定着」の拠点として最適であること、コミュニティ教育として普遍化される可能性が示されたのである。

このような議論を経て現在では、社会教育法の法的理解に立脚した公民館での学習現象の理解・評価ではなく、公民館での学習内容や学習方法の性質そのものを注視し、そこに学際的な普遍性を見出していく必要があることが共有されるようになってきた。言い換えれば、公民館に「社会教育」的意義の担保を要求するのではなく、法理解の柔軟性・浸透性を推進していく作用を持つ拠点として、積極的に価値を見出していくようになったのである。

第2節 飯田市の公民館制度の概要

本節では、第1節で述べた全体的動向の中に飯田市の公民館を位置づけ、その特色を論じる。

1 飯田市の公民館の仕組み

飯田市は、1937（昭和12）年に飯田町と上飯田町が合併し、飯田市として発足した。それ以来、6回に亘って町村合併が行われたが、そのつど旧町村単位に独立公民館を残してきた。旧飯田地区では、1968（昭和43）年に1館制から5館に分離した後、それぞれが独立館として位置づけられ、1993（平成5）年には隣接する上郷町との合併により、合計18の地区公民館が独立並列方式に配置されることになり、地区それぞれの特色を生かした幅広い公民館活動を展開してきた。また、2005（平成17）年には、上村、南信濃村との合併により、全21館体制となった。それら21の公民館で構成される飯田市の公民館全体の構造としては、次の通りである。まず、地域住民の日常生活の基礎的単位であり住民が組織運営する105の「分館」が置かれ、その上に合併前の旧町村及び小学校区を基本的な単位とした20の地区公民館が設置されている。各地区公民館には、住民から選出された「文化」「体育」「広報」委員会等が置かれ、多くの公民館事業の企画運営を任されている。そこに住民から選出された非常勤の公民館長と、教育委員会から派遣された公民館主事が配置され、住民主体の公民館活動の

²¹ 宇佐川満他『現代の公民館』生活科学調査会、1962年、p.165。

²² 日本社会教育学会編、前掲、pp.96-99。

²³ 松下圭一『社会教育の終焉』筑摩書房、1986年を参照。

支え手として働いている。これらの公民館の連絡調整を担うのが、飯田市公民館である（図表 11）。

このように多様化する住民の学習要求に応えるため地区公民館事業、ブロック事業、

入された「地域自治組織²⁴」への再編過程において、そのような飯田市の公民館の性格の是非が住民や議会の間で議論されたが、ここではその時の議論が持ち上がってきた背景を見ることで、その特色を2つの点から明ら

〈図表 11〉 飯田市の公民館の組織図

市公事業 ※1	ブロック事業（※2）と地区公民館事業（※3）			
飯 田 市 公 民 館	Aブロック	Bブロック	Cブロック	Dブロック
	橋北公民館 橋南公民館 羽場公民館 丸山公民館 東野公民館	座光寺公民館 山本公民館 伊賀良公民館 鼎公民館 上郷公民館	松尾公民館 下久堅公民館 竜丘公民館 上村公民館 南信濃公民館	上久堅公民館 千代公民館 龍江公民館 川路公民館 三穂公民館
<p>専門委員会（※4）の設置—住民の参画による企画・運営—（20館独自） 住民の参画により公民館の事業を効果的に行うため、各公民館に「体育」「文化」「広報」等の専門委員会を置く。 専門委員会の名称、委員の人数、役職及び任期は公民館長が定める。</p>				
<p>条例分館（27分館）・類似分館（78館） 計 105館 —地区を支える分館活動—（独自の活動で地域の個性が形づくられる）</p>				

出典：飯田市教育委員会編『平成 21 年度教育要覧』2009 年、p.142。

※1 市公事業：全市民を対象とした事業であり、新たな地域課題、生活課題に対応し、地区公民館に波及することをねらったモデル的な事業の実施やそのための指導者の育成、地区公民館活動が円滑に展開されるためのネットワーク事業を目的とする。

※2 ブロック事業：地区公民館単独では実施困難な事業に対して、ブロック内での情報交換及び相互研鑽を積むことを目的とする事業。

※3 地区公民館事業：住民の要望に基づく学級講座を指し、文化、体育、広報委員会などの専門委員会が企画する地区独自の事業。コミュニティを醸成する各種の事業や学習相談、学習情報の提供及び施設設備の提供を担う。

※4 専門委員会：専門委員会は、まちづくり委員会のなかで公民館活動を具体的に推進する組織であり、地域独自の活動を推進する役割を担っている。専門委員会に所属する委員は、町内あるいは分館からの推薦、又は公民館長が地区内から適任者を推薦する方法がとられ、地区民が主体的に取り組む事業の企画運営を行っている。

市公民館事業が構造的に位置づけられ、それぞれが独自の機能を果たしつつ相互の連携が図られている。

2 飯田市の公民館の特色

公民館は社会教育法上、教育委員会の管轄にあるが、飯田市の場合、住民の主體的な自治によって運営されてきた為、「公民館は社会教育機関なのか、それとも地域の団体活動の一つであるのか」というように性格付けが明確ではない。2007（平成 19）年度から導

²⁴ 「地域自治組織」は「市内をいくつかの地域に分けて、地域の行政について住民が意見を述べる協議会と、住民に身近な事務を住民と連携を図りながら処理する事務所とから構成される自治の組織で、地方自治法の改正で市町村に設置できるようになったもの」であり、飯田市では市内全地域に導入する方針を 2006（平成 18）年に決定した。以上は、木下巨一「飯田市における公民館再編の動き」東京・沖縄・東アジア・社会教育研究会編『南の風』1724 号、2006 年を参照。地域自治組織については、本報告書の第 2 章（佐藤）を参照。

かにしたい。

1 つ目は、飯田市では戦前から現在まで、公民館を「教育の自律性を担保する社会教育施設」というよりも、「地域団体の一つ」として捉えてきたという地域的土壌を有している事である。実際、飯田・下伊那地方は、大正デモクラシーや自由教育運動、昭和初期の青年団自主化運動や自由大学運動など、地域の民主化を求める豊富な地縁団体活動の歴史を蓄積してきた²⁵。また、1950年代の行政大合併後も、それまでの公民館活動体系を尊重し、旧村単位が存続されてきたことなどから鑑みても、飯田市の公民館の性格が教育の自律（立）性よりも地域自治に傾斜してきたことが明らかである。

2 つ目は、1 つ目で述べた飯田市の公民館史観が、戦前から現在に至るまで住民の間で、共有されていることである。このことを端的に示す例として、社会教育法制定時の長野県下の反応が挙げられる。『長野県公民館活動史』には、「住民による住民のための住民のもの」としての公民館像を創り出してきた住民が、1949（昭和 24）年の社会教育法制定に対し、それまでの「自由へのびのびと、自発的、自主的」な活動に対し「法制上の拘束が強まる」といった否定的な姿勢を示したことが記されている²⁶。飯田市の公民館の実態が、社会教育法上の理念には必ずしも当てはまるものではないこと、即ち住民主体の実践先行型であることが窺える。同様に、2007（平成 19）年度から導入された公民館制度の「地域自治組織」への再編に際して、公民館の社会教育法上の意義が住民・社会教育主事・行政職員間で再確認されたが、その際にも、既に活発な公民館活動に加えて民間や NPO など公民館以外でも生涯学習が行われている状況下で、公民館の社会教育的意味を改めて確認しなければならないのは何故か、といっ

²⁵ 住民主導型の公民館運営については飯田市民館活動史編集委員会編『飯田市民館活動史』1994年、長野県公民館運営協議会・長野県公民館活動史編集委員会編『長野県公民館活動史』1987年を参照のこと。特に『長野県公民館活動史』pp.88-91では、長野県で「寺中構想」に記されている「住民自治」としての公民館の基本理念を先取りする状況が、すでに地域に存在していたことが記されている。

²⁶ 長野県公民館運営協議会・長野県公民館活動史編集委員会編、同上、pp.131-132。

た公民館の法的性格への疑義が住民側から呈された。具体的には、飯田市民館の実態と社会教育法理念の矛盾について「社会教育の意味を具体的実践で説明できていない」といった指摘がなされ²⁷、ここにも実践先行型という飯田市独自の公民館観が浮かび上がることとなった。

このように、飯田市の公民館史＝地域自治史という歴史観の共有（1点目）、実践先行型の社会教育理解（2点目）が飯田市の公民館制度の特色ということが出来るだろう。

3 飯田市の公民館を巡る議論の展開

このように、(1) 公民館＝地域団体、(2) 住民主体の実践先行型の 2 点を特色とする飯田市の公民館だが、2 節の 2 で簡単に触れたように、「地域自治組織」再編の過程において、これらの特色を社会教育の側面からどのように位置づけていくのかについて議論が交わされてきた。即ち、飯田市の公民館は「社会教育機関なのか、それとも地域の団体活動の一つであるのか」といった公民館の存在意義が問われたと言える。以下では、その際の議論を見ることで、飯田市の公民館が直面する課題を整理したい。具体的には、1) 2006（平成 18）年から 2007（平成 19）年に信濃毎日新聞に掲載された「民が立つ」という連載企画にて報道された、自治会側と公民館側で交わされた全市民的な議論²⁸、2) 地域自治組織導入後から今日に至るまで、公民館主事の間で行われてきた「公民館の役割研究プロジェクト」²⁹での議論、これら 2

²⁷ 長野県飯田市民館「〔特集〕教育委員会の可能性：学習の自由と自治 地域自治組織と公民館の課題」『月刊社会教育』第 52 巻 2 号、2008 年、p.23。

²⁸ この議論については、信濃毎日新聞社編集局編『民が立つ 地域の未来をひらくために』信濃毎日新聞社、2007 年を参考にす。主に、公民館を巡る議論の模様について記されている pp.177-202 を参照した。この本は、2006 年 1 月から一年半に渡って信濃毎日新聞が一面に掲載した連載企画「民が立つ」161 回分を所収している。

²⁹ このプロジェクトは、飯田市民館主事会によって、現在の公民館活動やまちづくり委員会との関係などについて検証を行う目的で組織されている。プロジェクトでは、地域自治組織導入後の公民館活動を振り返りながら、公民館の

つの議論を取り上げる。

地域自治協議会側と公民館側で公民館の役割を巡って活発に展開された「公民館論争」は、そのプロセスを取材した信濃新聞によって、「(公民館長側が)住民が自由に学び、行動する実践を背景にするのではなく、社会教育法を盾に(公民館の)独立を主張するだけのように見えた」と評されている³⁰。記事によると、地域自治組織に公民館を再編するという飯田市からの説明に対して、公民館側が「公民館の歴史を踏まえていない」、「(公民館の設置を定めた)社会教育法に反している」と異論を示し、それを受けた地域協議会側が「(近年、文化祭、運動会、趣味の講座ばかりが目立つ)公民館は自治を今や担っていると言えるのか」と厳しい反発を示したという。また、信濃毎日新聞は、この記事を「役割揺らぐ『自治の拠点』」と題し、公民館の存在意義がもはや「社会教育法に基づく独立機関である」というだけでは充分でなく、これまでは住民に実感されてきた「公民館が自治の現場」という位置づけが当然のものではなくなった事を提起している³¹。このように「公民館論争」からは、これまで当為の前提とされてきた「地域自治」という概念と、「社会教育法に基づく独立機関」の「独立」という概念の2つを明確に把握し直す必要が浮かび上がった。しかし、例えば前者の把握については、住民主体の自治といっても「具体的な(地域の)問題解決につなげる経験をしなないと、住民は自治を実感できず、具体的な問題解決に取り組んでいない現在の公民館活動からは「市を変える動きが生み出されていない」という意見が聞かれるように³²、「自治」といっても単なる語義上の把握に留まっているのでは不十分であることも示唆される。また、後者の「社会教育法に基づく独立」については、公民館側の意見を支持する一市民の意見として、飯田市では過去に公民館が行政に対して自由に批判が出来た時

期があり、公民館で学んだ姿勢が現在をつくったという経験談が載せられ、現在は「地域と公民館が互いを高め合う関係が薄くなってしまった」という認識が紹介されている³³。しかし、自由に批判をするということは、他方で精神的に「しんどいことだ」という意見も紹介され、「社会教育法に基づく独立」が内包していた厳しさとそれへの倦怠感があることも指摘されている。他にも、昨今の住民の変化として「一人一人の生活や関心が様々で、公民館と住民が一緒になって取り組める地域の課題が『話題にならない』」という意見が公民館主事から寄せられる等、「自治」を直に体験した事が無い住民、あるいは地域課題への関心が薄い住民像が描写されている。このように信濃新聞の一連の記事には、地域「自治」を介した他者との繋がりが前提とされていたからこそ、公民館の「独立」が担保される必要があったのに対し、「自治」の語義及び実感としての「自治」が曖昧となった為に、社会教育の「独立」が揺らいでいる姿が浮かび上がる。

このような「公民館論争」を受けて、公民館主事を中心に公民館の存在意義について検討し、5年後の2010(平成22)年までに結論を出すために開かれた「公民館役割研究プロジェクト」が計画した主事会研修においては公民館必要派と不要派の意見が出された。その際、必要派の意見としては、①全市的な課題に取り組める、②自由な学習を保障できる、③教育委員会だからこそ行政的な立場ではない中立的な立場でいられる、などが出された。一方、不要派は、①社会教育法第12条にあるように社会教育とは「個人の要望や要請にこたえて」とあり、社会教育施設であっても地域自治組織であっても住民が主体的に地域のことを考え行動していくという意味においては公民館が社会教育機関である必要はない、②公民館長や主事の存在が、住民の総意の妨げになっているのではないかと、という意見が出された。この議論では、「社会教育施設としての公民館」の代替不可能性がどこにあるのかが問われたと言えるが、この問いに対する満足な答えは導き出せていない³⁴。

現状や現在の課題を整理するとともに、これからの公民館活動のあり方や公民館主事の役割が確認されてきた。以上は、飯田市公民館「地域自治組織の導入と公民館(配布資料)」を参考にした。

³⁰ 同上。

³¹ 同上、pp.178-180。

³² 同上、pp.181-183。

³³ 同上、pp.188-190。

³⁴ 2010(平成22)年7月22日 東京大学大学院牧野研究室との合同学習 現地学習2 資料「飯田

これら2つの議論から見えてきたのは、これまで飯田市が培ってきた公民館活動の実践と理念の関連あるいは実践に対する語義上の解釈の問題である。2節の2で述べたように、飯田市の公民館が地域自治の実践と密着してきたことを鑑みた場合、自治組織への再編を巡って公民館像を問い直さなければならなくなったのは、その背景に住民の地域課題や自治に対する意識の低下があるからだ、と要因づける事は可能かもしれないが、紛糾する議論を帰着させる為の糸口を実践のみに求めるのではなく、理念や語義の点から再考する事が求められているといえよう。

第3節 飯田市の公民館制度が示す展望と検討課題

最後に本節では、飯田市の公民館を巡って、今後、どのような課題が留意されていくべきかについて考察を行う。

前節で取り上げた地域自治組織への公民館の再編に際しての2つの議論が、どちらかという実践に軸足を置いて理念との乖離を指摘する批判的意見に多くを負っているのに対し、社会教育理念に軸足を置いたアクターの側から再編に際して危惧された問題は2点あった。まず、再編過程が「行政の組織論として、本来主体であるはずの住民が不在の状況で話が進められた点」であった事、即ち2節の1で述べた4つの運営原則の内、4) 機関自立の原則の侵食、と捉えられる状況にあった事である³⁵。次に、再編によって公民館の性格が変化するのではないかと、いう事である。具体的には、これまで自治会は、飯田市がその地域の設備供給をする際の合意機関としての組織であり、地域を代表する立場で、市の財政投資に対して要求や決定を行う役割を担ってきた。すなわち、自治会は、直接的に市の内政に関与する自治の主体というよりは権力者という傾向が強かったといえる³⁶。そこで、自治組織再編後は公民館が、単なる合意機関になってしまう事が憂慮された。このように、社会教育の中心的アクターの立場からの公民館解釈の中には、2節の3で問

題となっていた「社会教育機関としての公民館」と「地域自治拠点としての公民館」が対抗的關係に捉えられていることが分かる。

しかし、2節の2で論じたような住民の実践先行型の公民館観を鑑みた場合、そこには両面が未分化、あるいは相即的に捉えられていることが分かる。そして、飯田市の公民館の実態を見る限り、そのような捉え方こそが公民館活動を活発化し、地域力を向上させる促進力となっていると思われる。公民館活動を評価・研究する際の課題として、小林文人は「社会教育法における『法の世界』の論理は、そのまま社会教育の生きた現実ではない。国家的に定立された社会教育法は、そのままでの内容で、地域レベルにおける社会教育『法』現実とはならない」と述べ、また「社会教育法の地域定着を明らかにしようとする場合、その中心問題は、とりわけ法『理念』が地域的にどのように定着するか、つまり『国民の自己教育』活動が地域的にどのように現実化するか（逆に現実化しないか）、を明らかにすることにある³⁷」と述べている。飯田市の公民館像を巡る、社会教育主事を含む中心的な社会教育アクター側と住民や地域自治組織側のそれぞれの公民館の捉え方の差異は、小林の指摘を体現するものであり、この点から2節の3で指摘したように、諸活動の実態を語義の点から問い直すこと、即ち社会教育アクターの建て前論としてではない公民館理念を提示することが、これからの飯田市の公民館の在り方を模索する上で経るべきだという事が改めて指摘できる。

一方で、公民館活動における「教育」と「地域自治」の境界線が未分化である為、社会教育の公共性という点から考察した場合に、課題も生じる。「公共性」とは、①万人に共通していること、②閉ざされていないことを条件とするが、両者を同一の平面においた場合、「共通していること」とは一定の範囲への制限という志向性を持ち「閉ざされていないこと」と衝突するというジレンマを抱えている³⁸。この性質から飯田市公民館を鑑みると、

市公民館主事会『公民館の役割研究プロジェクト』これまでの議論を参考。

³⁵ 木下巨一、前掲。

³⁶ 同上。

³⁷ 小林文人「社会教育法の地域定着」吉田昇編『社会教育法の成立と展開』（日本社会教育学会年報第15集）東洋館出版社、1971年、p.119、p.121。

³⁸ 「公共性」の定義については論者によって多様であるが、本稿では公共性論において引用・

「合意形成としての自治 (=閉ざされていないことを希求していく志向性)」と「教育の自律 (立) 性 (閉ざされていないことを希求していく志向性)」が対抗的に捉えられた場合、公共性のジレンマに留意される契機が生まれると考えられる。しかし、両者が相即的であることによって、例えば①万人に共通していることの側面への比重が大きくなった場合に、排他的な公民館活動を行っていたとしてもそれへの批判的視線が稀釈される危険性があるのではなからうか。両者をどのように担保していくのか、この点は今後の飯田市公民館像を考える上で非常に重要な検討課題となろう。また、「まちづくり委員会の中で公民館が2年経過しての現状検証 最終まとめ (配布資料)」や「飯田市の自治組織 (配布資料)」では、公民館がまちづくり委員会の中に入ったことで住民相互の連携が一層強化された点が評価されている一方、自治組織に加入しない人口が増加している事が問題となっている。このような問題への対策を講じていく為にも、公民館を拠点として地域自治団体をどのように開いていくか、あるいは開く為の運動を担保していくかを考えていくことが求められる。

今回の調査では、飯田市の社会教育活動が先駆的であるがゆえの公民館主事の方の葛藤が垣間見えた気がしたが、住民一人ひとりに目を配っていこうとするその真摯な姿に、言葉では得られないものを学習させていただいた気がした。最後に、厚く御礼申し上げます。

(中村 由香)

第4章 公民館主事の「専門性」と地域住民との関わり

本章では、飯田市公民館主事制度の意義を「専門性」との関わりから明らかにする³⁹。

2009 (平成 21) 年度の職員体制を概観すると、市公事業を実施する飯田市公民館には、(館長会の互選による) 公民館長と、副館長が1名ずつ、学習支援係長・市公主事・社会

参照されることが比較的多い、齊藤純一『公共性』岩波書店、2000年を参照している。

³⁹ 飯田市の公民館体制の詳細については、第3章(中村)を参照されたい。

教育指導員、管理係長・管理係が1名ずつ配置されており、この体制は、ここ10年程の間で大きな変化はない⁴⁰。一方、ブロック事業と地区公民館事業を行う地区公民館20館には、公民館長(地域住民より選出された非常勤特別職)が1名ずつ、副館長補佐(以前の支所長、現在の自治振興センター所長が兼務)が旧市と上村・南信濃を除く各館に1名ずつ、常勤専任の主事が全館に1名ずつ、人口規模の大きな地区等に管理係が1名ずつ配置されている。なお、公民館運営審議会については、2006(平成18)年度まで各地区公民館に存在したが、2007(平成19)年度より飯田市公民館のみの設置となっている。

6度にわたる市町村合併を通じても町村単体に独立公民館が残され、かつ各館に常勤専任の職員が(人口規模に関わらず)1名ずつ配置されていることは、飯田市において公民館が重視され、各地区の独立性が高く保たれていることをうかがわせるものである。特にこの章では、常勤(専任)の公民館主事に注目して議論を進める⁴¹。

以下では、(1)これまでの公民館主事の「専門性」を巡る議論の動向をふり返り、公民館主事への基本的な視座を整理する。次に、それに即しつつ(2)飯田市公民館主事の異動の仕組み、(3)主事会の役割、(4)地域住民との関係という論点を通じて、(5)飯田市公民館主事制度の意義を明らかにする。

なお、以下では、2010(平成22)年7月22日(木)16時30分~18時に、飯田市公民館で実施された共同学習会での主事経験者や、その他の主事の発言が引用される⁴²。

第1節 公民館主事の「専門性」を巡る論点

これまでの公民館主事を巡る議論は、3点に分けて論じることができる。第1に職員シ

⁴⁰ 飯田市教育委員会『教育要覧』平成10年度~21年度を参照した。なお、社会教育指導員が3名から1名に、管理係が1~2名であるなど、年によって若干の違いがある。

⁴¹ なお、社会教育の職員論において、常勤専任の職員に注目することは重要であるが、あくまでも1つのアプローチに過ぎない。非常勤職員、ボランティア、その他の様々な委員の存在もまた重要である。

⁴² なお、発言については、項目の内容に合わせて筆者が表現などを改めた部分があり、内容を全てそのまま示すものではない。

システムについての議論である。つまり法体系の中で「専門職」としての位置づけがなされていない公民館主事を、その他の制度や行政の中でいかに位置付けるかということである。第2に、その「専門性」の議論である。公民館主事の「専門性」とは具体的に何を指すのが論点となる。第3に、公民館主事の住民との関係が問題となる。「社会教育の終焉」論によって明らかにされているように⁴³、公民館主事が住民を教え導く存在であるということは、理論的にもその実態としても論じにくい状況となっている。

第1は、「専門性」を「専門職」の視点に回収する議論、第2は「専門性」の機能を明らかにする議論、第3は住民との関係の中から改めて公民館主事の「専門性」を立ち上げていこうとする議論である。公民館主事の「専門性」に関する議論は、経時的に第1から第3の方向へとシフトしている。

第1に、公民館主事の「専門性」を「専門職」として位置づけることで、確保しようとする議論が展開されてきた。例えば「公民館主事の性格と役割」（長野県下伊那主事会、1965（昭和40）年）では、公民館主事を「1教育専門職、2自治体労働者」として位置づけ、「働く国民大衆の運動から学んで学習内容を編成する仕事、社会教育行政の民主化を住民とともにかちとっていく仕事」としてとした。また「公民館のあるべき姿と今日的指標」（全国公民館連合会、1968（昭和43）年）においても公民館主事を教育公務員特例法上の専門的教育職員とすることが提言された。さらに、「新しい公民館像をめざして」（東京都教育庁、1974（昭和49）年）でも「職員配置の原則」が示されるなど、法令上任意設置である公民館主事の位置づけが常に問題化されてきた。

公民館主事の専門職化は「日常的な実践と闘争」によって進むとされ⁴⁴、「教育専門職としての自由、独立性の確保の問題」が重要と

⁴³ 松下圭一『社会教育の終焉』筑摩書房、1986年参照。「終焉」論が、教育を巡る「主体」論の分岐点であることは、荻谷剛彦「創造的コミュニティと責任主体」荻谷剛彦編『創造的コミュニティのデザイン：教育と文化の公共空間』有斐閣、2004年、pp.1—22参照。

⁴⁴ 小林文人「社会教育職員研究の現代的意義」小林文人編『社会教育職員論』（日本の社会教育第18集）東洋館出版社、1974年、p.13。

されてきた⁴⁵。つまり、公民館主事としての「専門性」は「専門職」としての身分の確保・安定性に帰着されてきたと言える。ただし、このような論理構成は、近年見直されつつある⁴⁶。

第2に公民館主事の「専門性」を巡っては、機能的な規定も試みられてきた。公民館主事に固有の「専門性」があるとして、その役割を明らかにすることが目的である。しかし実際には、公民館主事に求められる職務を一言で表すのは難しい。例えば、公民館主事に求められる力量を「コミュニティワーカー」としての役割であるとして、(a) 住民の相談相手、生活診断者としての機能（Counselor、Consultant）、(b) 住民の生活課題や学習課題を明確化する力を持つこと（Clarifier）、(c) 各関係機関・団体の連絡調整者（Coordinator）、(d) ケースワーカー（Case-Worker）、(e) 一住民としての協同者（Copartner）、という5C論が挙げられる⁴⁷。

ここで、研修や任用のあり方を含めて、主事としての役割を果たすべき「専門性」がどのように養成されるのかという点が注目される。これまでも社会教育主事を中心とした職員の任用や研修の問題に関心が持たれてきたが⁴⁸、公民館主事特有の「専門性」育成という方向への関心は薄く、現場の公民館主事の間でどのように「専門性」が涵養されているか、必要な知識や技術がどのように伝達されているかを明らかにすることが必要である。

第3に、住民との関係は、近年社会教育を

⁴⁵ 島田修一「専門職の専門性の形成」福尾武彦・日本社会教育学会年報編集委員会編『都市化と社会教育』（日本の社会教育第13集）東洋館出版社、1969年、p.99。

⁴⁶ 小林文人「まとめにかえて：国際的視野からみる公民館の課題と可能性」小林文人・佐藤一子編『世界の社会教育施設と公民館』エイデル研究所、2001年、pp.488-493。

⁴⁷ 大橋謙策「公民館職員の原点を問う」『月刊社会教育』第28巻第6号、1984年、pp.12-20。

⁴⁸ 横山宏編「社会教育職員の養成と研修」（日本の社会教育第23集）東洋館出版社、1979年。大槻宏樹編『21世紀の生涯学習関係職員の展望：養成・任採用・研修の総合的研究』多賀出版、2002年。齋藤哲瑯「生涯学習支援と社会教育専門職員」鈴木真理・津田英二編『生涯学習の支援論』学文社、2003年、pp.199-212などを参照。

巡る職員論の中で最も注目されている部分である。例えば、「<学びあうコミュニティ>のコーディネーター」として公民館主事を位置づけ、「地域に<学びあうコミュニティ>を広範に実現し、さらにそれらを相互にネットワークすることによって、地域全体を<学びあうコミュニティ>として創出するという学習過程の展開を推進することを通じて、地域の人々が主体的に進める社会教育実践をコーディネート」する役割を期待する向きもある⁴⁹。この理由は、主事と住民との関係が以前ほど自明なものではなくなってきていることにある。

このような動向を受け、「市民的公共性に立脚した社会教育施設・職員の可能性を捉える」という視点も提示されている⁵⁰。これは従来、行政の主導で進んできた社会教育を、市民・住民の参加と協働によって組み替えて行こうとする視点である。そのような視点に問題がないわけではないが、総体として、社会教育の機能についての議論は「主体形成」から「関係形成」へとシフトしてきており、それに応じて主事と住民との関係についての議論も、主事からの住民への働きかけから、多様な価値観や背景を有する住民と主事との協働、という点へと変化してきている。「主体形成」を論じにくくなった理由は、「終焉」論が主張するようにそれが不必要になったからではなく、価値観の多様化や、生活スタイルの分化が進む中で一律的な「主体形成」の道筋を描きにくくなっているからである。

住民との関係を巡っては、これまで抽象的に示されてきた、公民館主事の役割をいかに具体的に把握していくかという方法が課題となる。これまで、公民館主事は住民の顕在的・潜在的学習ニーズを汲み取る、もしくは住民の学習要求を組織化する、住民の自己教育の主体形成を援助する、といった言い方が

なされてきた⁵¹。そのような役割に間違いはないとしても、では主事は具体的に住民のニーズをどのように汲み取り、学習要求を組織化し、主体形成を援助するのか、といった時に、住民と取り結んでいる「関係性」に注目せざるを得ない。住民と公民館主事との「関係性」こそが日常の実践の基盤になっていると考えられるからである。実践の場にて働く主事の声の中から、その「関係性」を実践の視点から描き直し、「専門性」を問い直して行く作業が求められる。

以下、3つの視点に基づき、飯田市民館主事制度の特徴を見て行きたい。

第2節 飯田市民館主事の異動の特徴

1 異動システムの歴史と現状

第1に、職員システムとしては、独自のローテーションシステムが特徴として挙げられる。ここで、現在でも参照される飯田市民館の4つの原則「(1) 地域中心主義の原則、(2) 各館並立配置で対等平等の原則、(3) 住民参加の公民館運営の原則、(4) 教育機関としての自立の原則」の中に、主事についての言及がないことが注目される。この原則は1971(昭和46)年～72(昭和47)年における「文部省委嘱研修事業：公民館運営基準の研究」によって確定されたものだが、それ以前からこの原則が現場では共有されていた。ただしこの事業の結論では、上記の4原則につながる4点とともに、公民館主事の「専門性」を高めることと、そのための待遇や勤務条件の改善が5点目に加わっていたことを考えると、公民館主事を「専門職」として扱うか否かが、1つの論点となり得た当時の状況がうかがえる⁵²。しかし実際には、1960年代から70年代にかけて公民館主事を巡る1つの焦点が「専門職」としての扱いに向けられたのに対し、飯田市の主事制度はそれとは一定の距離を置いて動いていった⁵³。

⁴⁹ 日本社会教育学会 社会教育・生涯学習関連職員問題特別委員会「知識基盤社会における社会教育の役割：職員問題特別委員会 議論のまとめ」日本社会教育学会編『学びあうコミュニティを培う：社会教育が提案する新しい専門職像』東洋館出版社、2009年、p.10。

⁵⁰ 石井山竜平「地方分権下の社会教育施設・職員制度」日本社会教育学会編『現代教育改革と社会教育』(講座現代社会教育の理論1) 東洋館出版社、2004年、p.186。

⁵¹ 例えば、松下拓「専門的職務は何か：公民館主事」小林文人編、前掲、pp.208-215。

⁵² 飯田市民館活動史編集委員会編『飯田市民館活動史』1994年、pp.147-152の記述を参照のこと。

⁵³ 飯田市の主事制度の職員制度としての意義については、内田和浩「生涯学習を支える自治体職員」(鈴木敏正他「地方分権下の地域創造と生涯学習の構造化に関する理論的・実証的研究公民館実践と『地域をつくる学び』：飯田市からの提

現在の飯田の公民館主事の体制は、「一般行政と教育行政といったものを密接な形で取り上げ」ることを意図して⁵⁴、松澤市政下（1972（昭和47）～1988（昭和63）年）において定着したとされる。その特徴は、「行政の公民館化」とであるとされる⁵⁵。当時市政にて、試みられた仕組みとは、行政職員の中で力量がある職員を、公民館主事（常勤の一般職）として地域に配置し、市民セミナーに住民とともに取り組むことで、その力量を高め、その中で得た知識や経験を異動後の行政にて発揮させようとする仕組みであった。人事異動の効果として、行政に異動後も、地域のニーズや住民の声を拾い上げる技術や、課題解決型の手法が行政計画作成に援用できるとの声も聞かれるところである。つまり一般行政との一体的な人事交流システムを構築することで、行政全体に公民館的「手法」が波及することが期待されていると言える。

ここで実際に、公民館主事が、「手法」を身につける上で、どのような形で異動をしているのかを検証する必要がある。飯田市の1980年代以降の歴代の主事の異動のサイクルを見ると⁵⁶、平均在職年数は約5年となっている。ただ、これだけでは、公民館内での異動を含んだ、キャリアパスを捉えることはできない。

そこで次に主事の異動を幾つかのタイプに分類してみよう。分類の基準の1つは、公民館主事在職中に異動があるか否かである。公民館間での異動は、ある地区での経験を別の地区に活かすことができる一方で、頻繁に異動を繰り返すことで、各地区にとけ込むことが難しい面もある。例えば、現役の主事の

中には、「同じ地区を長い間経験している主事が少なくなってくると、地域を知ることによって一生懸命になって、知った頃に異動になってしまうという部分がある」ということを指摘するものもいる。もう1つは、1地区の在職年数が4年以上であるか否かである。経験則であるが、何人かの主事経験者から、「1地区に3年以上いなければ、地域課題に本当の意味で取り組むことはできない」といった趣旨の発言がなされており、在職年数が4年以上か否かは、主事の「専門性」に関わって来るものと考えられる⁵⁷。

〈図表 12〉 飯田市の主事のタイプ分け

	内部異動あり	内部異動なし
長期 (4年以上)	(a) 経験蓄積型	(b) 地域定着型
短期 (3年以下)	(c) 複数経験型	(d) 早期異動型

この2つの基準から、主事を4つのタイプに分けることができる〈図表 12〉。それは、

(a) 経験蓄積型、つまり1つの地区で4年以上主事を務め、その後異動した地区でその経験を活かして職務を遂行するタイプ（もしくはその逆の異動パターン）、(b) 地域定着型、つまり1つの地区に5年以上いて、地域に密着した活動を展開するタイプ、(c) 複数経験型、つまり短いサイクルで異動を繰り返すタイプ、(d) 早期異動型、主事として3年以内のうちに（公民館内の異動も経ず）他部署に異動するタイプの4種類である。

便宜的に時期区分を行った上での、タイプ別の主事の数（図表 13）のようになっている。これを見ると、主事の平均経験年数に大きな変化はなく、むしろ2000年代に入って、経験年数自体はやや長くなっている。次に、その内訳を見ると (b) 地域定着型、(d) 早期異動型、(a) 経験蓄積型、(c) 複数経験型の順となっている。ただし、年代ごとに主事のキャリアパスの形は変化してきている。

起」所収）『生涯学習研究年報』第9号、2003年、pp.186-191に詳しい。

⁵⁴ 飯田市民館活動史編集委員会編、前掲、p.189参照。

⁵⁵ 木下巨一「長野県飯田市における公民館的行政の展開と職員」日本社会教育学会編、前掲、p.95。

⁵⁶ 対象としたのは、公民館主事から異動した年度が、1977（昭和52）年度～2009（平成21）年度の主事128名である。ただし、飯田市民館への異動（もしくは飯田市民館からの異動）があった12名については、地区公民館間の異動とはその意味合いが異なるため、異動として計上していない（ただし、平均年数には計上している）。以下の記述も同様である。

⁵⁷ もちろん、異動のあり方や経験年数と、主事の「専門性」が必ずしも一致するとは限らない。以下は、あくまでも便宜的な区分である。同僚の主事との関係や、地域住民との交流を通じて「専門性」の形成がなされることも考えられる。この点については、第3・4節で述べる内容と合わせて、複合的な観点から分析を行う必要がある。

1980年代に中心であった、1つの地域でじっくりと経験を積んで行く、地域定着型の割合は、2000年代には半減し、代わって複数地区を渡り歩く、複数経験型の主事が増えてきている。経験蓄積型の主事も2000年代には増えており、総じて2つ以上の地区を経験する主事が増え、それに伴って、経験年数も伸びる傾向にある。このことが主事の「専門性」の形成にどのように影響するか、特に、いわゆる「公民館的な手法」を身につけることが可能なのか、検証を行う必要がある。

民館主事を務める中で身につけられたものである、と述べられている。このような経験は、「庁内のバランスを保つ」際にも活かされており、若い時期に地域の中でそういう経験をしてきたことの意味を感じるという。また、B元主事は、「我慢をすることを学んだ」のが、公民館活動で重要な部分だとする。地域には様々な意見の対立があり、そのような対立を調整しながら、どこかで「気持ち」が一致するまで待つ経験が重要であったとされる。同じく、C元主事も、公民館時代に

〈図表 13〉 飯田市の主事のタイプ別内訳 (N=128)

異動年度	(a) 経験蓄積型	(b) 地域定着型	(c) 複数経験型	(d) 早期異動型	合計	平均経験年数(年)
1977～1989	13 26.0%	20 40.0%	2 4.0%	15 30.0%	50 100.0%	5.16
1990～1999	10 23.8%	14 33.3%	5 11.9%	13 31.0%	42 100.0%	5.04
2000～2009	12 33.3%	7 19.4%	9 25.0%	8 22.2%	36 100.0%	5.29
計	35 27.3%	41 32.0%	16 12.5%	36 28.1%	128 100.0%	5.16

※異動年度は、飯田市地区公民館から他部署（飯田市公民館も含む）へ異動した年度を指す。

2 公民館主事が身につける「手法」とは

では、公民館主事が経験を通じて、身につけられる「手法」とは、どのようなものだろうか。この点については、主事経験者の話に耳を傾けてみよう。ここでは、現在の職務との関連から、身に付けた「手法」についての振り返りが行われる。

A元主事は、それを「触媒」としての役割であると述べる。これは、「こういう人とこういう人を同じテーブルで話をさせたら、何か生まれそうだ」という発想を持つことを指す。このアプローチは、どこの職場でも必要ではないかと考えられている。例えば、A元主事は、異動後の農業課で、生ゴミの処理施設の建設という課題が立ち上がった時も、当初はただ処理場を作ることを考えていたが、途中から廃棄物の循環をどう作っていくか、そして人と人とのつながりを作っていくか、という方向へと考えを変えたという。このように、ものを作る事業においても、事業に関わる人の存在を意識し、その中にどう「関係性」を作っていくかということを念頭に置くことが必要であり、そのような「手法」は公

は、「利害関係を調整する」ことを学んだとする。他部署に異動後も、主事経験から得た「人をまとめる力」を活かして頑張っている同僚を目にすることが多く、公民館主事経験者は、比較的「頼りになる人」、「人間くさい人」が多いという印象を持っているという。

さらに、公民館主事時代に経験した「人脈」が、現在の事業を進める際の考え方にも影響を与えているという意見も見られる。例えば、A元主事は、役所の中での情報交換は、情報が限られていることが問題だと考えている。事業に迷った時や、考え方に確信がない時には、地区内に相談できる人を持つことが重要で、自分の考えをぶつけることで整理がなされることがあるとする。このような「手法」は公民館にいた時に、「地元の人に教わったやり方」とであるとされる。同じく、C元主事も、1週間に1回、インフォーマルな場で、主事時代の顔なじみに話を合わせる機会を大事にしているという。対等な立場で利害関係を抜いた話をしてくれるような人間関係を持てることが、主事を経験した中での1つの「財産」とであると述べる。

これらの「手法」は、意識化されているこ

ともあるし、また日常の業務を行う上での基盤をなす形で、いわば「暗黙知の次元」に位置する場合もあるだろう。いずれにせよ、公民館主事を経験したことで、これらの「手法」が身につけられたことは、経験者に肯定的に捉えられている。

第3節 飯田市の「主事会」の意味

第2に、職員の「専門性」養成に関わる組織として、飯田市の主事会が注目される。飯田市民館の主事と各館の公民館主事で組織される主事会は、事業について話し合いを行う定例主事会や、年4回「主事会報」を発行するといった活動を行っている⁵⁸。さらに1993（平成4）年から毎年、主事会のプロジェクトとして、重点課題を定め、課題ごとに主事がチームを組んで活動を行っている。例えば「市民ネットワークプロジェクト」は、従来の地縁型の活動だけでなく、NPO活動やボランティア活動などの志縁型活動にも注目するためのものであった。「異文化共生プロジェクト」は、外国籍市民の現状と課題について検討するもので、結果として行政内に多文化共生担当のセクションが設けられることにつながったとされる。

このような活動を通じて、公民館主事同士の交流が深まることで、主事として必要な知識や技術が伝達される機会となることが注目されるのである。

もちろん、このような伝達は円滑になされるばかりではない。また明示的な知識が引き継がれるわけでもない。むしろ、主事会内部での議論を通して、各地区での活動を見つめ直すことが重視されている。例えば、A元主事は、主事時代の主事会の雰囲気を「個性のぶつかり合い」であったと評している。当時は、代々受け継がれてきた「実践なくしてものを言うな」という雰囲気が残っており、実際の課題解決に向けて、試行錯誤しながら、「螺旋階段」のように取り組んでいく姿勢が重要であると考えられていたという。現役の主事も、当時の主事会は「怖いところ」というイメージを持っている。主事会には「中途半端なものを持って行っても投げ返される」雰囲気があり、地域のことについてそれぞれの考えをきちんと持つ「個人的な主事」が多

かったとされる。それに比して、現在の主事会では、主張や意見を出す主事が少なくなってきた印象があるとされる。もちろん、当時の主事会は、ただ雰囲気や仲が悪かったのではなく、主事たちには志気の高さがあったという（C元主事）。それぞれの主事が持つモチベーションの高さが、主事会での相互作用を通して、各地区での様々な活動の展開を促して行ったとされる。

このような主事会の雰囲気の中で、主事の「専門性」が培われて行くという見方もある。例えば、B元主事は、公民館主事は、各地域では「ご家老」のようなものだが、「主事会では別の位置づけ」であることを指摘している。それぞれの主事が背景にしている地域の事情や状況が違うので、主事会の中で学んだことが、自ら担当する地区の活動にすぐに活かされるわけではない。しかし、ある地区で問題になっていることは、遅かれ早かれ、いずれほかの地区でも顕在化することであり、そのような課題意識を持って主事会に望むことが重要であるとされる。このような認識を持つ、B元主事は、主事とそれ以外の支所の職員を分かちものを以下のように表現している。それは、主事は単体では公民館の事務や事業を担当しているに過ぎないように見えても、主事会を通じて、職員集団としての研修や勉強の機会がもたれることで、総体として「専門性」が確保されているのではないかと、いうものである。

主事会における、このような「横のつながり」が、第2節で述べたような「手法」を担保する1つの柱であるのだろう。

第4節 主事と住民との関係：住民に「育てられる」主事

第3に、主事と住民との関係に着目したい。すでに、飯田市の公民館主事と住民との関係については、1970年代の「市民セミナー」や、1980年代から90年代にかけての「人形劇カーニバル」の開始と発展、1990年代の「生涯学習モデル市町村事業」の指定を契機とした「ムトス飯田市生涯学習交流都市構想」などを通じて、様々に取り結ばれて来たことが指摘されている⁵⁹。さらに飯田市の公

⁵⁸ 以下、主事会の説明は木下、前掲、pp.94-95を参照した。

⁵⁹ 詳しくは、姉崎洋一「飯田市生涯学習の組織と体制」（分担執筆：鈴木敏正他、前掲、所収）pp.173-179を参照。

民館の特徴であるとされる、(1) 公民館体制、(2) 専門委員会活動、(3) 分館活動も、主事と職員の関係を考える上でそれぞれ重要である。(1) 公民館体制については、飯田市が周辺町村と合併を重ねる過程で、地区公民館を統合することなく独立館として扱い公民館主事を配置してきた経緯がある。このことで、現在でも各地区に住む住民にとって公民館は極めて身近で思い入れがある組織となっている。逆に言えば、公民館主事に対する住民のまなざしはかなり厳しいものがある。(2) 専門委員会活動については、各公民館に設置された委員会(多くは「体育委員会」「文化委員会」「広報委員会」「育成委員会」とされる)に住民が委員として参加し、活動を行っている⁶⁰。この公民館の委員会制度の利点は、主事が住民との関わりを持てるという点にある。(3) 分館活動については、住民自身が運営する分館が飯田市内には 105 館存在し(2008(平成20)年度)、住民の主體的な関わりが見られる。戦後長らく、分館(自治公民館と呼ばれる場合もある)については否定的な見解が存在していたが、近年ではその存在が住民自治の基点として注目されつつある⁶¹。長らく分館の活動を重視してきた飯田市の公民館活動への再評価を行うべき時代に差し掛かっている。

1950年代から60年代にかけて活発であった青年団や婦人会の活動の上に、上記の公民館を通じた活動が重なることによって、住民の中には、地域自治につながり得る一定のノウハウが蓄積されているのではないかと想定される。主事と住民の関係は、1970年代までの公民館を巡る議論でしばしば想定されてきた、「地域住民を指導する公民館主事」という関係でなく、「住民に育てられる」「地域に育てられる」ものとなっていると考えられる。さらに公民館と住民が「顔が見える関

係」であることも強調されて良い。例えば、近年飯田市内では自治会や組合に未加入の層が増加傾向にあるとされるが、地域の活動には入りづらい層の人々も、公民館の活動を通じてつながっていけるという利点が指摘されることもある。

それでは、主事が実際に、住民や地域に「育てられる」という感覚とは、どのようなものだろうか。これは、様々な「感覚」として表現されている。例えば、A元主事は、地域の公民館での業務と、市全体の人形劇フェスタの業務が重なり合う中で、地域での業務を疎かにしていることを、文化委員長から「すごい剣幕で怒られた」ことを今でも良く思い出すといる。ここでは、「地域の主事」としての存在意義が住民から問い直されており、その時、受け止めきれなかった経験は、A元主事の中で、徐々に内面化されていったという。A元主事は、そのことを主事としての活動に「のめり込まされた」経験として語る。

B元主事は、「現場に神様がいる」と考えているという。現場に出た経験は、どこかで活きるものではないかと考えており、公民館で学んだのは、「市民目線」といったきれいなものではなく、市民から生活の苦しさを聞き、役所の中だけでは分からない経験をすることであり、そのような「感覚」を身に付けたことが重要だと述べられる。

現役の主事も、このような「感覚」を共有している。例えば、円滑に事業を進められなくても、地域住民にフォローされる部分があり、そのような部分は住民に任せつつ、自らの役割を考えていければ良い、という考え方を述べる主事がいる。一見頼りなく見えるようなこの発言は、裏を返せば、地域住民への信頼の表れでもある。このような、「地域の核になる人」の存在が公民館活動を支えているのである。前任の主事からの引き継ぎにおいても、そのような人をどのように引き継いでいくかが重要だと述べられている。

住民との関係を通じて、主事は様々な経験を積み、それらの経験を通じて身につけられた「手法」が第2節で見たように、行政に戻った時も様々な機会に活かされているのである。飯田市の主事の「専門性」というものがあるとするれば、このような地域住民との「関係性」に基づく「専門性」であるということができないのではないだろうか。

⁶⁰ 2007年度の地域自治組織の導入によって、これまで条例で定められていた3つの専門委員会(文化、体育、広報)は、各地区の任意団体である「まちづくり委員会」の1部として位置付けられることになった。

⁶¹ 例えば、佐藤一子・上原直人・大島英樹「地域公民館システムにおける分館の普及：長野県における公民館分館をめぐる実態と課題」東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室『生涯学習・社会教育学研究』第23号、1998年、pp.1-19など。

第5節 飯田市公民館主事制度の意義

最後に、飯田市の公民館主事制度の意義について、3点にまとめておきたい。

第1に、飯田市において公民館主事が、一般職として位置付けられ、行政におけるローテーションとして組み込まれていることに「行政の教育化」という、波及効果を見ることが可能である。公民館で得た手法を行政全体に波及していくことができるのであれば、(住民の地域課題の解決という直接的な効果に加えて)行政のマネージメントへの外部効果を持つものとして、現在の異動のあり方を肯定的に擁護することができる。「専門職」として人材を採用し、固定的に同じ職場で働くことを評価するアプローチのみが「専門性」に迫る道筋ではない。

このようなシステムには、行政の職員が、公民館という「別組織」「出先機関」へと異動するというニュアンスが含まれている。公民館は、教育委員会内にあることで首長部局との間での距離を保っている一方で、教育委員会の中でも独自の存在として、地域における「組織」として位置付けられていると考えられる。公民館主事は、各地域の住民との活動の中に入り込むことによって、それぞれの地域の自治の基盤を形成する機能を担っていると見ることができる。一方で、各地域の取り組みが内部で完結することになりはしないかということが懸念される。これを補完するのが、主事会における「横のつながり」なのではないか。

「別組織」であるがゆえに、各地域の活動を、市の行政へどのように反映していくかという課題も存在する。組織文化の知見なども参照すれば、公民館主事から行政に異動した後、主事時代のノウハウがどの程度活かされるかということが重要である。この点については、「触媒」や「利害調整」「人脈」づくりといった「手法」が身に付けられたことが、元主事たちのふり返りを通じて、明らかとなってきた。行政職員として現在の部署で求められる能力と、公民館主事の時代に培った能力の関連性を、さらに追究することで、飯田市の公民館主事のローテーションの意味が明らかになるだろう。この点から、公民館主事は、1つの地区に長く留まり地域課題への取り組みに専念するスタイルが良いのか、複数の地区を経験する中で、広い視野を有するべきかといった、公民館内での異動のあり方

を考えることにもつながる。

第2に、主事会を通じた「横のつながり」が注目される。かつて、確井正久は公民館主事の力量形成のために「職員組織の確立」が必要であることを指摘したが⁶²、主事会を通じて職員の「横のつながり」が形成されることは、「専門性」の形成にとって大きな意味を持つと考えられる。これは職員の「同僚性」につながる論点である。近年組織論の中で、組織の間の人間関係への注目が高まっており、特に成員間の「同僚性」が担保されているか否かが組織のパフォーマンスに大きな影響を与えることが明らかにされている。例えば、学校でも、自律的な学校経営が求められる中で「同僚性 (collegiality)」の確立が1つの課題となっている⁶³。

この「同僚性」には2つの意味がある。1つは、主事会での対話や活動を通じて、先輩や同格の主事の経験や、姿勢・態度を参照できることである。例えば、第3節で見たように、以前の主事会の雰囲気は決して和気藹々としたものではなかったようであるが、その中で先輩格の主事の態度や姿勢、士気の高さといったものは、現役の主事に強烈な印象を残しており、現在でも参照の対象となっている。時代に応じて、主事会の役割や雰囲気は変化するものであるが、各地区の主事が定期的集まり、お互いの考え方を良い意味でぶつけ合う機会の重要性は強調されても良いだろう。

もう1つは、公民館を組織として見た場合、主事にとって日常の人間関係(公民館長、利用者、住民などとの関係)が重要であることは言うまでもないが、そのような日常の関係を越えた他館の主事との交流も重要な意味を持つ。「弱い紐帯 (weak tie) の力」(グラノヴェッター)という言葉に典型的に示されるように⁶⁴、同質的な集団を超えたレベルでもたらされる情報や知識は、地域のイノベーションにつながる可能性がある。同僚の主事との話し合いや交流を通じて、それぞれが各

⁶² 確井正久「社会教育職員の専門性」横山宏編、前掲、p.49。

⁶³ 例えば、勝野正章「教師の協働と同僚性：教員評価の機能に触れて」『人間と教育』第63号、2009年、pp.28-35。

⁶⁴ Granovetter, M.S. "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology*, 78, 1973, pp.1360-1380.

地区での取り組みを見つめ直す契機になることが期待される。

主事会という組織を通じて、主事の総体として「専門性」が育まれて行くことが主事会の役割ではないだろうか。

第3に、住民との関係を巡っては、主事が「地域に育てられる」という感覚は注目されて良い。これは、地域住民との「関係性」に基づく「専門性」であるとも言える。地域住民は、主事にとって一種の「外部資源（アウトソース）」として機能しており、そこから主事の「専門性」が担保されているのではないかと、という仮説を立てられる。一定の時期、各地区に留まり、その後他部局に異動する主事にとって、地域住民が地区の団体活動や、公民館の各委員会や分館での活動を通じて形成してきた活動の蓄積を利用することが、公民館活動の「継続性」を保つポイントになると考えられる。従来の公民館主事を巡る議論においては、主事は「専門性」を有し、住民は「専門性」を持たない、という二分法的な考え方が根強くあったが、飯田市では、主事の「専門性」とは地域住民の経験や知識の集積を媒介とすることで担保されてきたと考えることが妥当だろう。地区に数年間留まるうちに、地域住民からこのような経験や知識を吸収し、今度は、主事が「専門性」を持って地区に関わることによって、地域の状況の改善がなされていくことになる。このような正の循環（ポジティブ・フィードバック）を有効に機能させるためにも、主事が地域住民のもとにどれだけ積極的に足を運び、住民の声に「感度」を持ち、その知識や経験を傾聴することができるかが、ポイントとなる。

現在では（飯田市に限らず）地域を支えて来た人材の固定化・高齢化、地縁団体の縮小傾向なども指摘されている。行政の政策で志向されている志縁的な団体との協働をどのように果たせるか、そしてそのような団体からどのようにして「専門性」の基盤となる資源を引き出せるかも課題である。さらに公民館がまちづくり委員会の中に位置づけ直されることで（佐藤執筆、第2章参照）、公民館主事と住民との関係がどのように変化しているかが注目される。

第6節 今後の研究課題

今後の研究課題として、以下の2点を挙げることができる。1つは、2節で示したよう

に、主事のキャリアパスは近年変化してきているが、それが主事の「専門性」、特に公民館的な「手法」を身に付けたり、住民との関係を取り結んだりする際に、どのような影響を持つかを検討することである。もう1つは、飯田市公民館の役割を検討することである。飯田市公民館は各地区公民館の間での連絡・調整を担い、主事の「同僚性」を保つ重要な役割を担っていると考えられる⁶⁵。実際、飯田市公民館の主事には、地区公民館で一定の経験を経た主事が任用されてきている。各地区公民館の主事が、各地区でコーディネーターやファシリテーターの役割を担うのであれば、飯田市公民館の主事は「コーディネーターのコーディネーター」「ファシリテーターのファシリテーター」という役割を担っていると見ることもできる。1点目の主事の異動のあり方の変化と合わせて、飯田市公民館の果たすべき役割を検証することが求められる。

最後に、今後、主事を見る上での視点を、1つ提示しておきたい。近年、一方で地方分権や都市内分権を巡る制度改革が、他方で多様なアクターに参加を求めるガバナンスを志向した制度改革が進む中で、各地域の持つ「自治」の力が注目されるようになってきている。飯田市も例外ではない。この「自治」の力は、「社会」のあり方に、つまり地域の住民間に共有化された規範や、信頼、「関係性」の布置に大きく依存する。問題は、近年の改革においては、「社会」の維持と形成という視点が後景に退いてきていることにある。「社会」には、地域住民の持つ資源や、生活の背景・価値観といったものが含まれるが、それらは均一に布置するものではない。さらに近年、市民の間の価値観や生活スタイルの分化が進んでいることも問題を複雑にしている⁶⁶。このような非対称で不平等、拡散した住民の関係の中から、いかにつながりを形成していくかが、地方自治にとって重要

⁶⁵ 合わせて、主事会の幹事長、副幹事長が果たしている役割も注目される。

⁶⁶ A.ギデنزは、このことを「生活世界の断片化」と称している。Giddens, A. *Modernity and Self-identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Stanford University Press, 1991. (邦訳) 秋吉美都・安藤太郎・筒井淳也訳『モダニティと自己アイデンティティ：後期近代における自己と社会』ハーベスト社、2005年。

な課題となる。

教育の役割を、この「社会」を形成するために必要な能力（ここには、いわゆる知識やスキルといったものだけではなく、他者と協働する能力、自律的に活動する能力といったものも含まれる）の（再）分配という観点から捉え直していくことも可能ではないかと考えられる⁶⁷。このような観点から改めて、公民館の活動が持つ「教育的」機能や、公民館主事の持つ「専門性」を位置付けていくことが必要だろう。

この点を明らかにするために、質問紙調査の分析や、関係者の語るナラティブの分析を通じて、地域住民の中で公民館や公民館主事の役割がいかにか捉えられているか、ということについての考察を深めることが求められる。質問紙調査については、2010（平成22）年8月に、公民館委員や分館の役員を対象に調査が実施されており、その回答を集計・分析することで、これまで（現在）の公民館主事に対する見方が明らかにされることになるだろう。詳細は、第12章の分析を参照されたい。

関係者の語るナラティブについては、今後各地区の公民館の委員や、分館主事が、公民館及び、主事に対してどのような見方を有しているかを、彼らの活動との関わりから明らかにしていくことが求められる。この点については、今後の課題としたい。

（荻野 亮吾）

⁶⁷ 荻野亮吾「ボランティア活動を巡る教育法体系の改編の動向と問題」日本社会教育学会編『教育法体系の改編と社会教育・生涯学習』（日本の社会教育第54集）東洋館出版社、2010年、pp.164-176を参照。

第2部 地縁・志縁組織の様相

第5章 地縁組織の歴史と概要

飯田市の公民館実践は、その高い自治性に特色があるとされる⁶⁸。本章では主に飯田市公民館活動史編集委員会編『飯田市公民館活動史』飯田市公民館、1994年に依拠しながら、それらの実質的な担い手となってきた地縁組織⁶⁹として青年団と婦人会を想定し、戦後の状況を概観する。

第1節 戦後初期の地縁組織

1 敗戦直後の飯田下伊那⁷⁰

敗戦後、軍国主義の追放、財閥の解体、憲法改革等の「民主化」が進められ、国民の解放へのエネルギーは一気に吹き上がり、国民の組織力は一週間ごとに情勢を変えるほどに伸びていった時であったが、同時に失業と飢えが迫るといった状況下において、「青年」

⁶⁸ 佐藤一子『『自立』と『交流』を通じて地域の活路を拓く』『月刊社会教育』第53巻第7号、2009年、pp.12-19。

⁶⁹ 本報告書では、地域住民組織・団体のうち、1) 地域社会に根付き、2) 自動・全員加入を構成原理とする組織を「地縁組織」と呼ぶ。具体的には、a.住民自治組織(町内会、自治会、部落会、それらの連合会など)、b.行政協力組織(民生児童委員会、社会福祉協議会、納税組合、防犯協会、消防団分団など)、c.年齢・性などによる階層別組織(子ども会、青年会(団)、地域婦人会、老人会、PTAなど)、d.職業・産業組織(商店会、商工会、同業者組合、経営者クラブ、農業協同組合、水利組合など)があげはまる(鯉坂学「地域住民組織と地域ガバナンス」玉野和志・三本坂政之編『地域社会学講座第3巻 地域社会の政策とガバナンス』東信堂、2006年、pp.174-178参照)。

また、「意志のある人々のつながり」、とりわけ、「社会貢献的関心」を基盤とした組織を『志縁組織』と呼ぶ。代表的なものとして、ボランティア団体やNPOなどがこれにあてはまると言える。これは、関係的コンテキストで言えば「関心縁」にもとづく組織であり、社会的領域では広義の「共」の一部をなすものと考えられる(宍戸邦章「高齢期における「共」活動の意味：「遊」縁派と「志」縁派の「老い方」の考察から」『ソシオロジ』第49巻第1号、社会学研究会、2004年、pp.93-94参照)。

⁷⁰ 飯田市公民館活動史編集委員会編『飯田市公民館活動史』1994年、pp.68-69。

は政治への関心を高めたという。また、「南信月刊」などの文化誌、短歌誌などの創刊や復刊が盛んに行われたり、下伊那教員組合、電産労組の結成をはじめ各労働組合が相次いで結成された。1946(昭和21)年2月には郡の壮年連盟、3月には郡連合婦人会の発足、農民組合連合会が結成されるなど多くの人々が活発に運動に参加した。いわば、下伊那における自主的諸運動の黎明期でもあった。

また、全国的に未曾有の食糧不足の中にあつて農村は一面何かにつけて潤ったとされる。食糧の買出しが都会から入り、物々交換で農作物以外の品物が農村に入ってくるといような面もあったが、実際には供出の強制があり、保有米に事欠く農家が多かった。郡には、時の食糧危機打開に熱意を持つ各種団体、各政党、官庁関係、言論機関等まで網羅した食糧危機突破人民協議会なるものが設立され、青年たちもこれに協力した。また、この他に海外同胞引揚促進活動が進められ、救援資金の募集、引き揚げ嘆願運動などが行われた。

2 青年団の発足⁷¹

飯田下伊那地方の各村では、敗戦直後の8月から早くも青年団が組織されていた。これは、1945(昭和20)年9月「新日本建設の教育方針」における、郷土を中心とした「自発能力・共励切磋の団体」としての新しい青少年団体の設置の提唱、同年9月25日文教部次官から地方長官への「青少年団体設置並に育成に関する件」の通達に先立つものだった。その組織形態には、村長や学校長が青年に呼びかけて組織されていた形と、以前青年団の中にいた人物が中心になり、青年団の必要性を説いて組織された形とがあったという。また、同9月には、各村の青年団代表が、下伊那郡連合青年団結成促進協議会という名目で下伊那地方事務所集まり、結成へ向けて構想を練ることとなる。翌1946(昭和21)年1月飯田商業学校講堂で結成式と第一回の団大会を行い、下伊那郡連合青年団が結成された。

他にも様々な青年集団が発足する。1945(昭和20)年の秋、かつての自由青年連盟(L.Y.L.)の闘士たちが中心となって下伊那

⁷¹ 同上、pp.67-70。

人民党が結成された。そのメンバーである疎開文化人菊池謙一を講師とする農村青年の学習サークルが秋から冬期にかけてつくられはじめ、郡下の村々では、進歩的な成人層の援助と、協力によって10日毎、あるいは1ヵ月毎の定期的な講義や学習会が開かれた。学習会を通じて組織された、喬木、松尾、下久堅、川路、飯田等の青年の代表者たち約20人が、1946（昭和21）年2月に同志的で自主的な青年組織の連合体として、下伊那民主主義同志会をつくることを相談し、3月に教育会館で結成大会をもった。同志会は、網羅的な地域青年団の戦時中以来の修養団体的国体護持的性格に対し、民主主義の自覚にたつ青年を広く集めて学習するだけでなく、進んで青年としての社会運動、政治運動に積極的に参加して行くことを目指したが、会の中でも学習等によって組織を広めることに重点を置く者と、戦闘的な行動によって青年のエネルギーを解放しようとする者との間に意見の対立が起こり、その活動は衰えを見せ始める。一方、1946（昭和21）年1月に信州青年連合が、「われわれは、郡下各地域の革新意見をもつ同志を統合して強固な結合体をつくり、既成青年会の推進体として後発せんとすつもので、機関紙の発行、文化、社会面においても運動の充実をはかり、平和日本の建設に努力せん」との構想のもとに年令20歳から30歳までの青年を組織し、発足した。しかし、同連盟も当時緊急問題であった食糧対策、選挙対策について一致した運動が見られた程度で、政治的背景から、立ち消えの状態となったという。

一方、郡連青の発足に1ヵ月遅れて、飯田市連合青年会の前身である飯田市青年同盟が結成される。同同盟は網羅的なものではなく「君見ずや、革命の旗すでに国の内外にひるがえるを、この日、この秋、我等再び馬車馬の如く老人指導者に盲従して戦争中の愚をくり返さんとするか、共に然らず、この秋こそ最も純粋に祖国を愛する我ら青年けっ起の秋なり」とのいさましい訴えのもとに集まった同志的な集まりであったが、後にその同志会が中心になり飯田市連合青年団を結成した。その後、男女別であった組織は1946（昭和21）年8月頃に統一され、充実が図られていった中で、野球大会、卓球大会、文化講座などが盛んになった。また、当時の読書活動は、農村文化協会の指導によるところ

が大きく、農文協叢書「解放の文学」「日本農村の生活意識」などが読まれたという。同年の暮れになって群下三団体、郡連青、郡婦人会、壮年団では連絡協議会を結成し、ここでは公民館の設立問題が協議され、各村々でも公民館設置の気運が上ってくる。また青少年の不良化にともなう対策として、全郡的に成人式の必要性を認め、成人式の挙行が提唱された。

しかし、全く動揺が無かったわけではない。1947（昭和22）年学制改革に伴い青年学校令が廃止され、勤労青年の学舎である青年学校が廃止されることから、同年3月県下に先駆けて郡下青年学校生徒連盟が結成され、教育の機会均等、勤労学徒の教育を軽視する、などのもとに新制高校の義務制陳情などの運動を行った。郡生徒連盟結成に伴い、村の青年団が青年学校生徒を分離させるか否かの問題が各所に起き組織問題に大きな波紋を投げかけた。また、「冷たい戦争」の時期を迎え、インフレの昂進と食糧事情の回復の見通しもつかず生活難と生活不安に追いこまれたこと、官公労を中心とする占領政策を背景に、村々の青年（次、三男が主）は出稼ぎに出なければならなくなり、青年運動も激しく動揺した。

公民館に関して、1948（昭和23）年に青年学校が廃止されてから各村々では、勤労青年の教育のために補習学校を開くなどしてきたものの、1953（昭和28）年には青年学級振興法が制定され、市町村で行われる公的な学習活動の場としての地位を獲得する。青年学級の基本方針は、勤労青年の自主性を尊重すると共に、実際生活に必要な職業または家事に関する知識技能を習得させ、社会生活に必要な一般教養を向上させることにあった。そして、同じく勤労青年に対する教育を目的とする定時制、通信制の高校と異なり、学習内容、時間数、教育者の資格などにあまり制限はなく、学級生の自主性をとり入れた比較的自由的な学級運営が展開できた。各公民館は、積極的に青年学級を取り入れ、当初下伊那での開設率は県下で最も高かったという。

3 敗戦直後の婦人会⁷²

婦人会に関しては、1901（明治34）年に

⁷² 同上、pp.70-72。

愛国婦人会、1930（昭和5）年に大日本連合婦人会、1932（昭和7）年に国防婦人会が結成、太平洋戦争勃発後の1942（昭和17）年にこれら三団体が発展的解消をして、大日本婦人会が結成されたが、地域婦人会は正式には戦後成立した。

戦後取りもなおさず肝要だったのは、婦人参政権の実現だったが、敗戦による混乱と虚脱感、夥しい未亡人や孤児、物資不足や食糧難に喘いでいた婦人が、組織的、主体的に立ち上がる条件は、内外共に充分整っていなかった。従って、当時、中央、地方を通じて、婦人教育の共通課題は、このような条件下にある婦人を、a.いかにして新有権者に相応しいものに啓蒙していくか、b.地域婦人団体をいかに新生させていくか、c.新教育のもとにおける家庭教育の担い手としての母親の意識をいかに向上させていくか等であったという。

戦後文部省においても、婦人教育の方針は、婦人に対する公民知識の普及と新事態に即応できる新しいリーダーの養成であり、1945（昭和20）年10月31日「婦人教養施設の育成強化に関する件」が地方長官宛に通牒された。従来の官製的色彩の強い婦人団体ではなく、自主的な婦人組織の結成を要望し、そのための育成助長の方針を明らかにするとともに、その指導者養成を目指して12月4日婦人教育刷新振興協議会の実施を都道府県に委嘱した。長野県においては、1946（昭和21）年1月24日に内政部長が地方事務所長、市町村長、学校長にあてて「婦人教育施設の設置並に育成強化に関する件」の通達を出した。内容としては公民知識の普及（母親学級講座）と自主的な婦人団体の育成、婦人新指導者の育成確保を挙げている。

第2節 大規模合併後の地縁組織

1 昭和の大合併と飯田下伊那⁷³

敗戦後新憲法の下に地方自治法が施行され、市町村の自主的な地位と機能は高まった一方で、戦後の急激なインフレによる財政運営の悪化を背景に、1949（昭和24）年、シャープ博士を団長とする米国使節団（日本税制調査使節団）が来日し、日本の諸税の調査を行い、行政制度全般に亘って改革を勧告を行う。このシャープ勧告に従って設置された

地方財政調査委員会は、地方公共団体の規模の合理化を提唱し、当時5,000人程であった町村の平均人口を、7,8,000人規模に拡大することが望ましいとされた。これによって町村合併問題が全国的にとりあげられるようになった。1953（昭和28）年11月1日、「町村合併促進法」が施行されると、飯田市でも同年暮れから合併問題の調査研究が始められ、第一段階として市田、座光寺、上郷、川路、竜丘、松尾、伊賀良、鼎町の1町7ヵ村に対し新しい田園都市の建設を提唱し、1954（昭和29）年2月に第一回の懇談会が行われた。最終的には、1市7ヵ村（飯田市、座光寺、松尾、竜丘、三穂、山本、伊賀良、下久堅）が合併に合意し、1956（昭和31）年9月30日に新飯田市が発足する。1960年代前半には上記の合体合併を中心に、1961（昭和36）年に川路村が編入合併、1964（昭和39）年に龍江村・千代村・上久堅村が編入合併し、南信州最大の市となる。

2 青年団活動の実際⁷⁴

1955（昭和30）年を過ぎる頃から青年学級数は次第に減少し始める。しかしそれでも、1955（昭和30）年以前から1960（昭和35）・1961（昭和36）年頃にかけての公民館で行う学習活動の中では、最も整った形態と継続性を持っていたという（〈図表14〉参照）。飯田市では、合併前各教育委員会が開設してきたものを引き継ぐ形で1958（昭和33）年から開設するようになった。学級生の全体学習として、農業基本法について、農林・漁業調査会答申について検討、明治維新について、資本主義の成長、帝国主義の段階、大正昭和の時代、農村と結婚、婚儀改善について、などのほか、今村真直による東南アジア、ソ連視察旅行の講演、武部善人による農業基本法と農業経営の講演も行っている。その他にも、修学旅行やサークル（1958（昭和33）年の中央公民館例にすれば、演劇、社会研究、読書会、フォークダンス、郷土史研究、コース等⁷⁵）等、形態は多様であった。

しかし、学級数の減少を目の当たりにし、1961（昭和36）年10月には飯田市中央公民館において、担当の学級主事や講師を中心に郡市の青年学級研究会が開催される。同様に、

⁷⁴ 同上、pp.118-123。

⁷⁵ 同上、p.121。

⁷³ 同上、p.115。

飯田市の公民館主事会でも、今後どのように青年学級運営に取り組んだらいいのかが検討された。特に、中卒者が年々都市に流出し、地域に残らなくなっているにも拘わらずグループやサークルなどが年々増加していた当時の現状を踏まえ、学習内容や指導体制等の条件整備について討論が行われ、今後の課題として次のようにまとめたという。

- ・青年の欲求、地域の課題を学習計画の上でどう生かすか。
- ・学習内容をどう編成したらいいか。
 - (イ) 編成上の基本的理念について (ロ) 学習方法について (ハ) 教科の設定とカリキュラムについて
- ・学習条件をどのように整備するか
 - (イ) 指導者をどのように求めるか (ロ) 設備の充実をどうするか (ハ) 経費の問題をどうするか

3 婦人会の活況と衰退

(1) 婦人文庫活動⁷⁶

1950年代の飯田下伊那の婦人会に特徴的

な運動として婦人文庫活動が挙げられる。

当時の農村の婦人は、日常生活の忙しさに加え、封建的な考えによって向学心を阻害されていた。また、村々に図書館はあっても、蔵書が不十分であったが、県立図書館館長叶沢清介の提案により、1950(昭和25)年からPTA 母親文庫が発足される。これは、子どもの教育のためにも、母親の読書を促すために、県立図書館の本を県内に回すというものであったが、この方式は当時の母親たちの願いに合致し瞬く間に県下各地に広がった。飯伊地方では、1954(昭和29)年から「飯伊母親文庫配本所設置」の陳情を複数繰り返した結果、1957(昭和32)年7月15日に飯伊母親文庫(郡部と1956(昭和31)年に合併した新市地区)が発足し、また旧市の方でも飯田婦人文庫として7月20日発足をした。婦人会を母体として発足した文庫の会員は、飯伊母親文庫が5,600人、飯田婦人文庫が1,400人と盛況であり、毎月一回の交換配本日になると図書館の大広間は本と会員で溢れるほどであったという。こうして発足した

〈図表 14〉 1959(昭和34)年度飯田市青年学級の概要

青年学級の名称	座光寺青年学級	松尾公民館青年専修科	竜丘青年学園	高島屋高等学園(山本)	下久堅青年学級
学級生数	46(男18女28)	31(男20女11)	36(男13女23)	35(男7女28)	37(男18女19)
青年学級主事	公民館主事	公民館主事	公民館主事	公民館主事	公民館主事
職員(講師及補佐)	8人	5人	8人	8人	8人
科目	職業	職業	職業	職業	職業
	45	72	256	107	100
	家事	家事	家事	家事	家事
	30	66	340	549	80
	一般教養	一般教養	一般教養	一般教養	一般教養
	285	99	400	215	120
総時間数	360	237	996	871	300
学習内容の概要	農業、料理、編物、茶華道	農業、商業、生花、被服	文学、商業、演劇、ペン習字	農業、文学、和洋裁	農工、珠算、洋裁編物、料理
学級予算	91,000円	194,500円	53,200円	95,300円	116,000円

出典：飯田市公民館活動史編集委員会編『飯田市公民館活動史』1994年、p.118より転記。

⁷⁶ 同上、pp.123-125。近年、社会教育史研究においてもこの活動に対する総括が進んでいる。代表的なものとして山梨あや「1960年代における読書運動：飯伊婦人文庫の活動を中心に」『日本社会教育学会紀要』第41号、2005年、p.73-83、吉田五十鈴・小林正子・久保田雅子・塩沢信子「飯伊婦人文庫の歩み：調査記録」『社会教育研究』第25号、北海道大学大学院教育学研究科社会教育研究室、pp.79-112など。

婦人文庫は、下伊那配本所の事務担当者であった木下右治(当時飯田図書館)の力強い指導もあって、毎年総会と読書研修会、そして講演会、生活記録文集の発行、読書会など多彩な活動を展開した。

(2) 婦人会の崩壊状況⁷⁷

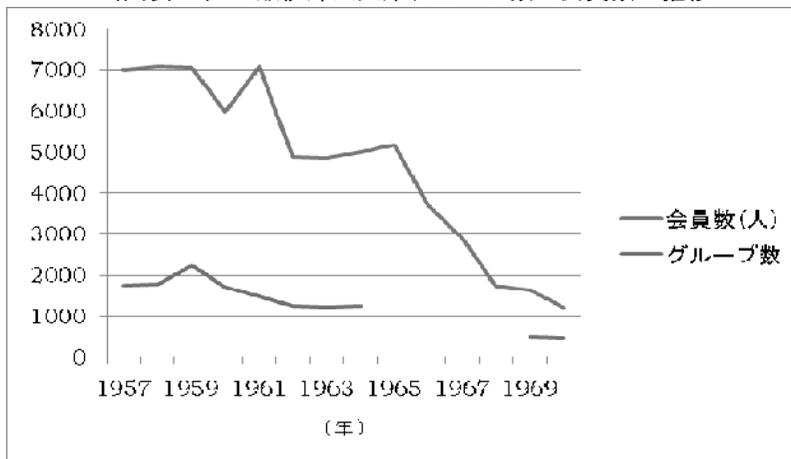
⁷⁷ 飯田市公民館活動史編集委員会編、前掲、pp.251-260。

しかし 1960 年代に入ると、一般に、婦人会は曲り角といわれ、各地の町村の婦人会が、会員の減少、休会、やがては解散という状況に追い込まれていった。この傾向は、1970 年代に入るとより顕著になり、飯田市では、1973（昭和 48）年から 1975（昭和 50）年にかけて座光寺、伊賀良、山本、千代、上久堅、橋北の婦人会が消滅し、その後会員減少の続いた龍江、川路、東野も解散となる。1900（昭和 33）年に創立された松尾婦人会も、

けたとされる。

これに伴って、かつての青年の読書運動にとって変わるほどの勢いであった婦人文庫も会員を減らし、読書会の回数も減少する。対応策として、単に婦人自身の読書ということではなく、各家庭に本を持ち込み、家中の人たちが本を読みやすいようにしようという「家庭文庫」活動を進めたが、本は手元にあっても読まないという状況になっていったという⁷⁸（(図表 15) 参照）。

〈図表 15〉 飯伊婦人文庫グループ数・会員数の推移



出典：山梨あや「1960 年代における読書運動：飯伊婦人文庫の活動を中心に」

『日本社会教育学会紀要』第 41 号、2005 年、p.76 より作成。

資料：飯伊婦人文庫『みんなで読もう 飯伊婦人文庫 40 年史』1997 年。

例外ではなく、活動のマンネリ化に対する批判、婦人会に対する魅力の減退、役員を敬遠する風潮、会員の不参加等々の危機感を募らせた。このような衰退の外的要因として、a. 経済の復興に伴う 1950 年代以降の農村から都市への人口流出、b. 三種の神器に代表されるような 1950 年後半以降の都市化、c. 1960（昭和 35）年頃の生産構造の変容による専業農家の減少と主婦の労働者化、d. 1960～70 年代の物価の上昇によって労働力の需要が増したことによる、内職やパートで働きに出る婦人の増加、等の社会背景の変化と共に、e. 1961（昭和 36）年の集中豪雨による天竜川の堤防決壊の際に、その復旧工事に主婦の労働力が幾年も要請される、といったように災害も影響しているとされる。また、活動の低迷、価値観の多様化、物資あふれを中心とした役員の負担過重から、役員になり手がないといった風潮も婦人会の崩壊に拍車をか

以上のように、地縁組織は 1970（昭和 45）年前後を境に、組織率を低下させ、構成員の高齢化を招くこととなる。

（歌川 光一）

⁷⁸ その後、読書運動の担い手として、昭和 40 年代には老人、若い母親に転じていったという。同上、p.125。

第6章 「志縁」組織の現状と可能性： 2団体の事例から

本章では、市内2つの市民団体の活動を事例に、飯田市における「志縁」組織の活動の現状について述べ（第1、2節）、地縁組織や公民館との関係という視点から、今後の「志縁」組織の可能性について分析・考察していく（第3節）。

なお本章は、2010（平成22）年7月22日（木）に飯田市でおこなわれた「現地学習」における、「NPO法人くらり net」事務局・増田綾子さん、「IIDA WAVE」ヘッドプロデューサー兼「りんご並木まちづくりネットワーク」コーディネーター・桑原利彦さん（肩書は調査時のもの。以下同じ）のお話及び当日の配布資料と、学習会に出席された主事の方々の発言等に基づきまとめたものである。

第1節 飯田市における志縁組織の事例① 「NPO法人くらり net」

NPO法人くらり netは、「飯田下伊那にあるさまざまなNPOの、横のつながりをつくり、相互交流や協働の中から二次的な動きへつなげていく」ことを目的として設立された、いわゆる中間支援NPOである。市民活動団体を側面から支援することで、活動の活性化・ネットワーク化を図り、それらの動きをまちの活性化につなげることが企図されている。2000（平成12）年11月に団体を設立、2002（平成14）年に事務所を構え、2003（平成15）年7月に特定非営利活動法人格を取得した。

具体的な活動としては第一に、「NPOプラザ」という共同事務所を、地元企業の支援を受けて運営している。「NPOプラザ」では、事務スペースの提供、ポストやキャビネット等の貸出、印刷機の利用などができ、市民活動団体のセンター的施設となることが目指されている。第二に、市民活動団体やNPO法人の支援をおこなっており、団体の立ち上げ・運営相談や、入門講座や会計講座、スキルアップ講座、シニア層のボランティア・市民活動促進事業（「シニアサロン」）などを実施している⁷⁹。

⁷⁹ 法人リーフレット及びホームページも参照した。

また、2010（平成22）年度から、インターネットを活用した地域コミュニケーションの促進を目的としたサイト「南信州ぼおたる」の運営を市から受託して運営している。このサイトは、飯田下伊那地域のあらゆる団体やグループ（企業も含む）が、団体加入申し込みをしたのち、自分たちで直接情報を書き込み発信できる形のサイトとなっている（なお、公的団体以外は年間負担金が必要）。ただし、システムが大きくまだサイトは完成しておらず、現在試験運用中となっている⁸⁰。

以上のような活動を通して、中間支援NPOである「くらり net」では、NPO同士の連携、ネットワーク化を図るのみならず、行政とNPO、最近では企業とNPOの連携やネットワークを目指して活動を進めている。

なお、現在飯田市内のNPO法人は52、下伊那地域まで広げると71の団体がある⁸¹。この中で最も多いのは介護福祉系の団体である。また、飯田市では、1992（平成4）年度から、ふるさと創生の1億円を基金として、飯田市の地域づくりの活動を支援するため、独創的で波及効果のある地域づくりの活動に対して助成事業（「まちづくり・地域づくり助成事業」）をおこなっている⁸²。当初、助成団体は市民団体がほとんどだったが、地域自治組織導入後はまちづくり委員会の応募もなされるようになり（2010年度助成団体：まちづくり委員会（含、旧自治会等）5件、

「NPO法人くらり net」<http://www.clari-net.org/>（最終アクセス日：2010年8月23日）

⁸⁰ 「飯田・下伊那地域コミュニティサイト 南信州ぼおたる」

<http://www.minapo.jp/www/index.jsp>（最終アクセス日：2010年8月23日）

⁸¹ 下伊那地域のNPO法人については、長野県ホームページ内「長野県認証NPO法人データベース」、飯田市内のNPO法人については、内閣府NPOホームページ内「全国特定非営利活動法人情報の検索」における検索結果による。

「長野県認証NPO法人データベース」

<http://prefnpo.ddo.jp/cgi-bin/db.cgi>（最終アクセス日：2010年8月23日）

「全国特定非営利活動法人情報の検索」

<http://www.npo-homepage.go.jp/portalsite.html>（最終アクセス日：2010年8月23日）

⁸² 「ムトス飯田とは」

<http://www.city.iida.lg.jp/iidaspher/www/info/detail.jsp?id=1341>

（最終アクセス日：2010年8月23日）

市民団体 25 件（うち NPO 法人は 1 件）、地域に密着した任意団体においても市民団体と同様の方向を目指した活動がなされはじめていくことがわかる。

飯田市において、こうした多様な形の市民活動が生まれてきた過程・背景には、「公民館活動が脈々とあったからだと思う」と増田さんは述べられた。増田さん自身も、20 代の頃に参加していた青年団活動（公民館活動）が、現在の市民活動を始めた背景にあるとおっしゃっており、飯田市の公民館活動とさまざまな市民的な活動の関係性の可能性が示されているのではないだろうか。

第 2 節 飯田市における志縁組織の事例② 「IIDA WAVE」、「りんご並木まちづくりネットワーク」

1 「IIDA WAVE」の取り組み

IIDA WAVE は、飯田市の中心市街地である「丘の上」、「りんご並木」を「市民の楽しみや期待が集積される『まち』に」することを目的に 2001（平成 13）年度に組織された会員制の市民グループであり、10 年目を迎える現在、約 250 名のメンバーから成り立っている⁸³。具体的な活動としては、「Music WAVE」「Cinema WAVE」「Runners WAVE」「Walking WAVE」「やさしい WAVE」「Cycling WAVE」によって構成され、飯田を舞台にすることを条件に、それぞれが独自の活動を展開している（〈図表 16〉参照）。

IIDA WAVE の組織化の経緯について、ヘッドプロデューサーの桑原利彦氏によれば、以前からイベントのプロデュースを行っていたが、場所を設定するアクターと企画を作るアクターを統一させてはどうか、という提案があったと述べる。その際、「まちづくり」と「文化」の関係について以下のような点に注意したという。

僕がね、一番心配したのは<中略>（まちづくり団体を作りたいという...筆者注）話が出た時に、何かやるといふ人がいる時、<中略>その連中がどう思ってるか。（例えば...筆者注）まちづくりのために音楽をやる連

中がいるのかな...これはいないんだよね。要は<中略>自分達が楽しいから演奏してる。それを、「この場所でまちづくりのための演奏してくれ」ということになれば、「じゃあその分の報酬をくれ」とか、そういう話になってきちゃう。そうじゃなくて、あくまで僕たちはこの場所を提供するから勝手に使ってくれよ、と。で、そこで遊んでくれることによって結果的にまちづくりができればそれが一番いいんじゃないの、ということをしめし合わせをしたのね。

〈図表 16〉 IIDA WAVE の活動

団体	コンセプト（活動例）
Music WAVE	まちの活性化とアマチュアミュージシャンの育成（サンデーライブ、The FINAL、その他自主企画ライブ等）
Cinema WAVE	映画好きのメンバーのコミュニティを活かした映画・人の新たな出逢い（ミュージアムシネマサロン、飯田の丘のまちで日本の名作映画を鑑賞する会、シネマウェブ・イイダ映画鑑賞会）
Runners WAVE	健康づくりを通じた仲間づくり、まちの賑わいの創出（例会でのトレーニング、県内外の各種マラソンレースに参加）
Walking WAVE	まちの名所を廻りながら、ウォーキングによる健康発進（例会での講師による歩き方指導、季節ごとのイベント）
やさしい WAVE	生産者、飲食店、消費者を一つに結び、「ふれる・味わう・楽しむ・生かす」をキーワードに、「地のやさしい」との関わりを楽しみながら、地産地消の実施（農場体験&推薦店お料理ツアー）
Cycling WAVE	個人のスキルを大切にしながらサイクリングに取り組み、健康づくり仲間づくりを行うことで街の魅力アップに貢献（サンデー弁天ライド）

出典：パンフレット「IIDA WAVE 暮らして楽しい飯田」より作成。

「まちづくり」における「文化」の活用は、とりわけ地方都市において、友岡も指摘するように、「創造性」という概念と共に、政策の成果を評価しづらくするという側面が否めない。というのも、しばしば指摘されるように、「文化」概念は「芸術」概念と同義か、

⁸³ IIDA WAVE パンフレット及びホームページを参照。

「IIDA WAVE とは？」

<http://guide.iidawave.com/?cid=1>（最終アクセス日：2010 年 8 月 29 日）

それに近い人類の高度な精神的所産としての“作品”(と現代的視点からはみなしうるもの)、特別な創作意図をもって生み出されたものと捉えるやり方」と「さまざまな精神的活動を生み出す基盤となるような生活様式全般、あるいは精神的活動の所産といえども日常生活に密接に結びついて生み出された」と捉えるやり方⁸⁴というダブル・スタンダードとして存在するためである。これに比して、IIDA WAVE では、このダブル・スタンダードに自覚的になり、前者の「文化」を洗練させることで後者の文化を創造するような方策を採っていると言える。

また、桑原氏は NPO 法人化しない理由として以下のように述べる。

初めて1、2年目位にNPOにしたらどうという話があったんですよ。＜中略＞僕は正直その時に、「それはやめよう、とりあえず」って(言った...筆者注)。理由は縛られたくないということです。やはりNPOの場合は目的をはっきりして、その目的に沿ったことで事業を展開しなくては行けない。で、それに対して報告義務が必要になってくる。立ち上げた最初の目的を考えると＜中略＞楽しくなくなったらやめようっていうのも自由なわけ。＜中略＞この事業しなくちゃいけないから、っていう形で続けていくとつらいじゃない。＜中略＞でも、つらくてやめたいのにやめられないという状況に追い込むのもちょっとつらかったっていうのもあって。＜中略＞その代わり、多くの人に参加して、外に明らかにすることによって、社会的地位をつけようということなのね。

以上のように IIDA WAVE は、「まちづくり」や NPO 法人化を当為にしないことで、結果としては、柔軟で息の長い組織として継続している点に特徴がある。

2 「りんご並木まちづくりネットワーク」の取り組み

りんご並木まちづくりネットワークは、2008(平成20)年度「飯田市中心市街地活性化基本計画」(中活認定第54号)を契機に、

⁸⁴ 友岡邦之「地域戦略に動員される文化的資源：文化的グローバリゼーションの陰画としての自治体文化政策」『社会学評論』第60巻第3号、2009年、pp.388-390。

りんご並木に関わるまちづくり団体や組織、グループ、個人、行政等が結集し、緩やかな連携協力を促すネットワークとして同年に設立され、既述の IIDA WAVE も含め 15 の団体がその発起に携わっている。活動としては月1回の定例会の他、りんご並木歩行者天国事業、りんご並木修景事業などが挙げられる⁸⁵。

設立当時の状況について、コーディネーターを務める桑原氏によると、中心街を盛り上げようという意識は共通しているが、話し合う機会がない状況であったという。そこで、独立した会とするのではなく、それぞれが自身の活動を連絡、報告する場所として機能させた。

また、公民館の役割を視野に入れ、桑原氏は、以下のように振り返る。

これきつと、公民館の活動にもちよつとヒントになるかもしれないんだけど、やっぱり顔を合わせて皆が一回言う(ことが大切...筆者注)。例えば若手の子が来て報告しました。その時に、それまで、昔から色々なことやってきた人たちが、「ほんとあいづら若くて礼儀知らんから勝手なことやりやがって」みたいなことずつとってたのね。なんだけど、そこにきて、そうやったら、「俺たちはお前たちの足を引っ張ろうなんて何も思っていないだから、ちゃんと言ってくれたら協力するよ」っていう風言ってくれたのね。だからやっぱり顔を突き合わせて話をする場所というのが、あるかないかというのが、一番大きなことなんじゃないかな。だから何の策略も要らないんだよね。＜中略＞それができるのが、僕はやっぱり公民館だと思うんだよね。

桑原氏は公民館運営審議会委員の立場も踏まえ、「公民館」と「自治会」は、実際にはメンバーが重なることが多くあったとしても、その性質は異なり、公民館は地域性を押し出しながら、「思いを持つ人」が集う場所として機能する可能性を強調する。これに関して、ある主事の方から「それこそ公民館の本来の役割であったはず」という言葉があったが、詳細は次節を参照されたい。

⁸⁵ 「飯田まちなか情報」ホームページ内「まちなかブログ」参照。
<http://blog.iida-machinaka.com/?eid=805944> (最終アクセス日：2010年8月29日)

第3節 志縁組織の可能性

1 地縁組織と志縁組織

第5章でみたように地縁組織の解体が進む今日において、志縁組織への期待は大きい。例えば木下巨一は、婦人会の保守化や、自治的組織が「男性、しかも60代半ばをすぎた人たちによって構成され、市の政策にたいする、「地元」としての合意形成や意思決定が主にそういう人たちの判断によって行われて」おり、その世代が「地域や社会の持続的発展という視点を持っていない」という不安を示すと同時に、新たな動向として、農業の特性を活かし始めた兼業農家の女性、子育て学習を行う女性、婚姻などを機に飯田市外から転入を果たした女性、女性起業家、といったように、ライフサイクルの特性から、流動性が高く、都市的な視点を持ち込みやすい女性の役割に着目している⁸⁶。今回お話を伺った志縁団体も、地縁組織に比べると「若手」の代表者に担われていると言える。

確かに、従来とは異なるまちづくりの担い手への期待やその育成、活用の観点は重要である。ただし、同時に、とりわけ高齢化が進み、なおかつ自治体再編の過渡期にある今日の飯田では、地縁／志縁が年齢や性別による棲み分けを引き起こす可能性も無視できない。例えば、「地縁≒年配男性、志縁≒若者、女性」といった構図になれば、志縁団体がテーマとして取り組む「子育て」、「介護」、「福祉」、「環境」といった課題の担い手にも偏りが出てしまうことになるだろう。また、第2節にもあったように、時として暗黙の上下関係を前提としている地縁組織と、特定のテーマについて対等な話し合いを望む志縁組織の組織観の違いが存在していることにも注意すべきだろう。

既に高い自治性を有する飯田において、改めて「地縁」、「志縁」といった区別にこだわる必要性は薄いかもしれない。しかし公民館が今後、志縁組織との連携を深め、「そのなかで、新たな課題に向き合いながら、そこで出会った人々と結び、そういう人々や課題を地縁的な自治組織に送り込むような機関と

⁸⁶ 木下巨一「地域と市民活動を結ぶ：地域社会教育の可能性」佐藤一子編『NPOと参画型社会の学び：21世紀の社会教育』エイデル研究所、2001年、pp.116-123。

して存在」⁸⁷するためにも、「地縁」と「志縁」の性質の違いやその調整といった視点もまた重要になると思われる。

2 志縁組織と公民館

第1、2節でみたように、飯田市には多様な志縁組織が存在し、NPOという形に限らず、その団体の目的に沿った組織形態をとりつつ活動を展開している。ただし、志縁組織同士のネットワーク、また志縁組織と行政等その他の組織・団体との連携やネットワークについては、まだこれからという段階にあるといえるだろう。

公民館との関係についていえば、今回の2団体の事例においては、現在のところ具体的な関係が語られることはなかった。飯田市でも、地縁組織が衰退する中、地域住民と公民館との新たなつながりを模索すべく、「市民ネットワークプロジェクト」(1993(平成5)年の主事会プロジェクト)の取り組みやその後の活動の展開など、公民館から志縁組織へのアプローチの努力がなされてきている。しかし実際は、まだ志縁組織とのつながりは強くないのが現状である。ある主事の方が述べられたように、「公民館としてはNPOに声をかけてはいけな思っていたところもあるし、NPOも公民館にアプローチしづらいと感じていたのかもしれない」というのが、飯田市の公民館とNPOをはじめとした志縁組織との関係の実情を示していると言えるのではないだろうか⁸⁸。

しかし、とりわけ志縁組織の側から、公民館と積極的に関係を築いていく必要性や関係性を持っていきたいという希望が聞かれた。

「くらし net」の増田さんは、たとえば介護の問題で考えた時、NPOの役割は介護保険でできない部分を補うということになるが、それはいわば「楽しみ」の部分であり(映画を見たい、お墓参りしたいなど)、そうし

⁸⁷ 木下巨一「地域内分権の実現と新たな公民館の可能性」『月刊社会教育』第54巻第9号、2010年、p.19。

⁸⁸ 以下の文献においても、同様のことが指摘されている。木下巨一「長野県飯田市における公民館的行政の展開と職員」日本社会教育学会企画出版編集委員会編『学び合うコミュニティを培う：社会教育が提案する新しい専門職像』東洋館出版社、2009年、p.99。

た細かなニーズを満たしていくには地域の民生委員とつながり、地区単位で活動を進めていかないとできない、そしてその際には、分館の協力が欠かせない、と言う。また一方で、NPO の場合、活動は全市的なものであるため、このジレンマを解消する方法として、「一番いいのはネットワークを作る」ことだとし、活動内容によって、地区の活動と全市的な活動が連動していくなど、様々な種類の組織や活動がネットワークを築いていくことの必要性が述べられた。

また、「IIDA WAVE」の桑原さんは、「たとえば、映画会をやると考えたときに、みんな楽しんで、みんなに伝えたいと思ったら、各分館でやるのがよい」と言う。その理由としては、「小学生、中学生や高齢者は自分の地区から出ない」からだ指摘する。これは増田さんと同様、地区単位での活動の必要層の存在を示唆したものと言えるだろう。

このように、NPO をはじめとする「志」で結び付いた活動であれ、子どもや高齢者を対象とする／子育てや介護に関わる活動など、対象や内容によっては、最も小さい地区単位をベースに活動やつながりを築いていく必要があることが語られた。

ボランティア団体・NPO 等の志縁組織と地縁組織の連携・協働やネットワーク化は、こうした「必要性」にとどまらず、より積極的に、コミュニティ形成に寄与するものとしてその重要性が指摘されている。たとえば広井良典は、現在迎えつつある成熟化・定常化の時代においては、いわば「時間化」から「空間化」へと、構造変容が生じていると指摘する。すなわち、「成長」を尺度とする座標軸そのものが背景に退いていくとともに、それと並行して各地域の地理的・風土的多様性ということが再認識され、新しい意味や価値が浮かび上がってくる、という。そして、こうした変化の下で大きく以下の 2 つが課題になると広井は述べる。第一に、「福祉」を場所・土地に返すことである。つまり、「福祉」というものをその土地の特性（風土的特性や歴史性も含む）や、人と人との関係性の質、コミュニティのあり方、ハード面を含む都市空間のあり方と一体のものとしてとらえていくことが重要になってくる」。第二に、「NPO その他ミッション型コミュニティ（ないしはテーマコミュニティ）が、地域の空間を舞台としながら、自治会・町内会等を含む

（伝統に根ざした）地域コミュニティとクロス・オーバーしていくこと」である⁸⁹。

したがって、志縁組織による目的特化型の活動であっても、大きく「福祉」に関わるような分野に関しては、地域・地縁ベースの組織、活動やそれとのネットワークが不可欠であることがわかる。しかし、すでに指摘のあるように担い手の相違等から地縁／志縁の組織や活動の棲み分けや分断が起こる可能性は高い。とりわけ、新しい組織である NPO などの志縁組織が、直接的に地縁組織と関係を築いたり、ある地域に根付いた組織となり、活動を展開していくことは非常に難しい現状にある。

しかしながら、飯田市においては、ここに公民館／公民館主事の役割があると考えられる。こうした志縁組織（の活動）と地縁組織（の活動）の連携やネットワークは、飯田市においては、地域に根ざした配置がなされ、地縁組織と深い関わりを持って展開されてきた公民館の支援によってこそ可能となり、そこには主事がネットワークをつなぐ存在として関わることが大きく求められるのではないだろうか。スローガンのように掲げられる「行政と NPO の協働」の実現に困難さがつきまとうように、行政と NPO との関係形成には難しさがある⁹⁰が、行政の中でも異質な位置づけにあり、地域や住民に「近い」存在であると認識されている公民館、公民館主事だからこそ、行政内部の組織、行政職員

⁸⁹ 広井良典「コミュニティとは何か」広井良典・小林正弥編『双書 持続可能な福祉社会へ：公共性の視座から 第1巻コミュニティ』勁草書房、2010年、pp.28-29。他にもたとえば、山崎丈夫「地域住民組織とNPOが協働したコミュニティづくり」コミュニティ政策学会・研究フォーラム編集委員会編『コミュニティ政策1』東信堂、2003年、pp.79-92、佐々木毅・金泰昌編『公共哲学7 中間集団が開く公共空間』東京大学出版会、2002年、pp.180-192などがある。また、社会教育の視点から述べたものとして、木下巨一「地域と市民活動を結ぶ：地域社会教育の可能性」、前掲、pp.116-123が挙げられる。

⁹⁰ たとえば世古一穂は、行政とNPOは社会的ミッションが異なるという理由から、「行政によるNPOの支援」という認識の枠組み自体に疑問を呈している。世古一穂「参加協働型社会に向けて」同編『参加と協働のデザイン：NPO・行政・企業の役割を再考する』学芸出版社、2009年、p.15参照。

でありながらも、上のような役割や支援のあり方が可能であるのではないか。また、各地域だけでは解決不可能な問題、全市的な課題については、飯田市公民館や主事会によるネットワークを生かし、対応することが可能であり、またそうした対応が求められるだろう。さらに、社会教育施設としての公民館という視点に立てば、こうした関係形成の中で主体的な市民を育てることが求められているとも言えよう。

なお、以上のような志縁組織と地縁組織のネットワーク、及びそこにおける公民館、公民館主事の役割の可能性を示した事例としては、次章の鼎公民館の事例が参考になると思われる。

(佐藤 晃子・歌川 光一)

第7章 「志縁」組織と地縁組織の融合： 鼎地区における子育て支援活動と 公民館

本章では、飯田市内の公民館の中でも先進的な子育て支援の取り組みといえる「鼎子育てネットワークすくすくの樹」(以下、「すくすくの樹」)の活動を事例に、公民館を拠点に、市民を主体とした子育て支援活動がどのように展開されているのか、また、そこにおいて公民館及び公民館主事がどのような役割を果たし、どのように両者の関係を形成しているのか、分析・考察をおこなう。

本章の構成は以下の通りである。第1節では鼎地区、第2節では鼎公民館、第3節では鼎公民館における子育て支援事業・活動、それぞれについて概要を示し、第4節で「すくすくの樹」の取り組みについて、その経過と現在の活動内容を整理する。以上を踏まえ第5節では、「すくすくの樹」の取り組みの特徴を、『志縁』組織と地縁組織の融合」と位置づけ、それを可能とした背景を、「志縁」組織と公民館／公民館主事の両側面から分析・考察する。そして最後に、今後の調査・研究課題を示す。

なお、第1～4節は、2010(平成22)年3月17日(水)に飯田市でおこなわれた「現地学習」における、「すくすくの樹」代表・吉川由紀子さん、元代表・山田安世さん、鼎公民館主事・本島秀勇さん(肩書は調査時当時のもの。以下同じ)のお話及び当日の配布

資料に基づきまとめたものである。

第1節 鼎地区の概要

1875(明治8)年、3村(山村、名古熊村、一色村)が合併し、現在の鼎地区にあたる鼎村が誕生した。鼎(3つの足に支えられた中国の器)の足のよう融合し、自治を振興、発展させていこうとする願いのもとに「鼎」と命名された。その後、1954(昭和29)年に町制が施行され、1984(昭和59)年に飯田市と合併した。

鼎地区は飯田市の中心部に位置する3段の段丘の町である。面積は市内で最も小さく(6.2k m²)、他方で、人口は13,528人、世帯数は4,921戸(2009(平成21)年4月1日現在)と市内でも大規模地区に位置付き、人口密度が高い地区となっている。この背景には、1994(平成6)年に地区西部に国道153号線が開通したことにより急速に開発が進んだことがある。また、これによって都市化が進み、転出入が非常に激しいのに加え、核家族も増加しており、地域のつながりは薄くなってきている。

第2節 鼎公民館の概要

鼎公民館は、1949(昭和24)年に設立された。戦後、新体制のもとに再出発した婦人会、青年団、壮年団が公民館発足の原動力となり、中心的な役割を担った。当初、庶務、教養、図書、体育、厚生、農産、商工、編集、娯楽等多くの部が事業を進めていたが、社会情勢や事業内容の変化に伴い徐々に統合され、現在は、文化、体育、広報の三委員会制をとっている。また、発足当初から各地区に分館がおかれ、現在も10地区すべてに分館が設置されている。人口344人、世帯数128の西鼎分館から、人口2,693人、世帯数930の上山分館まで、分館の規模に差がある構成になっているが(〈図表17〉)、並立配置の原則に従い、本館はどの分館についても同様の支援を行い、他方でいずれの分館も本館の活動を支える仕組みとなっている。

鼎公民館でも、本館・分館問わず、その時々地域住民の関心や地域課題に沿って学習活動が展開されてきた。その中で近年課題となっているのは、他地区と同様、組合未加入が増加していることである。鼎地区は組合加入率71.6%(3,524戸)で、市内でも低い加入率となっている。その背景には、転出入が

激しいアパートの増加、高齢化などがある。またそれと並行して、「地域離れ」も進んでおり、こうした中で、「地域づくり」のための「人づくり」を公民館がどのようにすすめていけるか、県地区において大きな課題となっている。

〈図表 17〉 県公民館分館の構成

	人口 (人)	世帯数 (戸)	組合加 入数 (戸)
下山分館	1,922	711	494
東県分館	447	167	136
西県分館	344	128	92
下茶屋分館	461	185	138
中平分館	1,674	624	436
上茶屋分館	415	157	119
切石分館	2,457	888	676
上山分館	2,693	930	733
一色分館	1,078	373	285
名古熊分館	1,890	681	415

(2009 (平成 21) 年 4 月 1 日現在)

出典：現地学習時配布資料 1 所収「飯田市県公民館の構造図」より筆者作成。

第 3 節 県公民館における子育て支援事業・活動

飯田市及び公民館において、「地域における子育て支援」は重要な施策の一つである。「第 5 次基本構想・基本計画」(2007 (平成 19) ~2016 (平成 28) 年度) では、9 つの政策の一つに「市民が学び、学び合うことに喜びを持つこと、豊かな心を持つこと、地域の担い手となること、豊かな人間関係をつくること」を目標とした「地育力によるこころ豊かな人づくり」が設定されている。そして公民館は、その「地育力」向上の拠点としての役割が求められており、そのための重点目標の第一番目に「子どもを持つ親を対象に、子どもの発達段階に応じた基本的な生活習慣の習得を目的として、親や子の仲間づくりを進めるとともに、学習機会を提供する」ことが掲げられている⁹¹。すなわち、飯田市では、子育て支援が地域づくりと関連性を持ってとらえられており、地域づくりを通じた子育て支援／子育て支援を契機とした地域づく

り＝地域における子育て支援が目指され、その拠点として公民館が位置付けられていると言える。

公民館の子育て支援に関わる具体的な事業・活動は、地域性、地域課題を考慮しつつ、行政事業のみならず、地域団体としての活動など様々な形で種々実施されている。県地区には、子ども関連施設として公民館のほかに、保育所 4 か所 (公立 3、民間 1)、小学校 1 校、中学校 1 校、高校 2 校 (ともに県立)、学童保育 3 か所等があり、子ども向けの地域行事 (子獅子、「おんべ」など) やスポーツ少年団などの地域団体活動も盛んである。また、現在の県地区の子ども・子育てに関わる地域課題としては、○公立 3 保育所の民営化、○学童保育の不足、○不登校の増大と地域での解決の困難さ、○不審者問題、○都市化による健全育成面での環境悪化、○地域離れの進行、○核家族化による地域や家庭の教育力の低下、○体験活動の不足、などがある (本島主事の整理による)。

以上を踏まえて、県公民館では次のような事業・活動が行われている。まず、乳幼児学級 (乳幼児教育支援事業) がある。これは全ての公民館で実施されている事業であるが、「行政施策といってもやり方は地域に任されている」(本島主事) と言うように、公民館ごとで対象・内容・方法は異なる。県公民館では、1、2、3 歳児各学級を開講し、主事と保健師、保育士で担当地区を持ち、連携して学級を進めている⁹²。その他の事業・活動として、子育て講座 (県子育てネットワークすくすくの樹「子育てのツボツボ講座」)、親子向けの料理教室、小学生の夏休み中の居場所づくり (「かなえっこどっきどきスクール」)、地域を知る親子向けの体験講座 (かなえ再発見「地育力向上講座」地域を学び歩こう「ずんずんず〜ん隊」) などがある⁹³。このうち、「子育てのツボツボ講座」、「どっきどきスクール」や「ずんずんず〜ん隊」などは次節で述べるように、子育ての当事者を主体

⁹¹ 『平成 20 年度飯田市公民館活動記録』2009 年 3 月、pp.1-2。

⁹² 内容については、現地学習時配布資料 1 所収、本島秀勇・矢澤美枝・松村由美子「つながりあう乳幼児学級に」(第 49 回社会教育研究全国集会 (2009 年) 報告資料) 参照。

⁹³ 前掲『平成 20 年度飯田市公民館活動記録』、pp.102-108 参照。

として企画・運営されている活動であり⁹⁴、まさに飯田市の公民館の「住民参画の原則」が貫かれた活動が行われていると言える。

第4節 「子育てネットワークすくすくの樹」の取り組み

1 「すくすくの樹」発足に至るまでの経過

「すくすくの樹」発足時代表の山田さんは、転勤族で、10年ほど前飯田市に移ってきた。飯田に住んで感じたのが、この地の食文化の豊かさだったという。元調理師であり、健康管理士の資格も持っている山田さんは、家族の健康や自身の弱い体質もあり、「食が人をつくる」という意味での食の重要性を感じており、飯田の地で「食育」という視点から地域の子どもたちを育てていけたらと考えるようになった。そして、その相談に向かったのは公民館であった。まず公民館に相談に行ったのは、公民館職員の「顔が見えて」おり、公民館を「身近に感じていた」からであった。新住民と呼べる山田さんであるが、地域でバレーボールをやっており、その試合にはいつも公民館の館長や主事が来て、よく声をかけてくれたそうだ。

相談の結果、2004（平成16）年に公民館の講座として食育講座を実施することとなった。そこに集った食や子育てに関心のあるメンバーたちは「とても元気で、あれもやりたい、これもやりたいと盛り上がり」、半年の講座が終わる頃には、その後の活動をどうするか考えていたという。それに対し「サークルの形にしてみたら」という主事からの提案があり、有志が集って2005（平成17）年4月「食育サークルもぐもぐ隊」を発足した。8世帯の親子で構成される自主サークルとしてスタートし、調理実習や学習会、地域住民の協力を得ての農業体験（上茶屋分館で行われていた地域の農作業（田植え・稲刈り）への参加、田畑を借りての米やとうもろこしの栽培など）、近隣の農業高校の生徒との交流（たとえば、料理教室での高校生によるソーセージづくりの指導など。ソーセージづくりの指導の際には、高校生たちは地域の人に作

り方を習いに行き、それを子どもたちに教えた）など活動を展開していった。また、学習したことを地域に返そうと、乳幼児学級や保育所などに出向き、人形劇（エプロンシアター）で食の大切さを伝える活動等もしている。その後、「もぐもぐ隊」は33世帯、親子約100名が登録する団体となっている（2009（平成21）年現在）。

さらに「もぐもぐ隊」のメンバーたちは、学習の機会を求め、学びを深め行動を起こしていった。2006（平成18）年には、メンバーの有志が県の「ボランティアコーディネーター養成講座」を受講する。そのなかで、先進事例として紹介された下校時の安全確保の取り組みに共感し、鼎地区でも具体的に何ができるか勉強しようと、2007（平成19）年には、県の「子育て支援者養成講座」を受講した。そして、この講座を受けたメンバーを中心に、「子どもの居場所づくり」に向けて実際に行動に移していくことになる。これに前後して、メンバーの母親たちの中からも、不審者情報や子どもが私有地に入ると学校に連絡がいき遊び場がないなど、「子どもの居場所がない」という話も出ており、「やってもらおうのを待っていても仕方がない。自分たちが困っているのだし、やりたいことがあるのだから自分たちでやるべきだ」という方向で固まったという。次の行動に向けて、相談に行ったところもまた、公民館であった。

主事のアドバイスによって、2006（平成18）年10月、「かなえっこすくすくプロジェクト」を立ち上げ、まず地域の現状を知るために、小学校・幼稚園・保育所の保護者に対するアンケートを実施した（「子どもの現状と子育てに関するアンケート調査」）。このときのプロジェクト及びそのメンバーが「すくすくの樹」の前身となっている。そして、実施したアンケート結果を分析し、そこから2つの地域課題を見出した。1つめが、親を対象とした子育て講座の開催、2つめが、子どもたちの体験教育活動の必要性、である。

そこで、「まず、自分たちができることを」と、講座の開催に取り組み、2007（平成19）年6月から「子育てのツボツボ講座」を開講した（2009（平成21）年現在も継続実施中）。さらに同年夏には、体験活動と夏休みの子どもの居場所づくりを目的として、小学生を対象に「かなえっこどっきどきスクール」を開催した。定員は30名とし、同年は28名が参

⁹⁴ なお、経費に関して、たとえば「子育てのツボツボ講座」（年3回）は「家庭教育推進事業」としてすべて公費で実施されているが、サークル等の自主企画講座は参加者の自己負担とサークル経費から支出されている。

加した。鼎公民館 4 階の大会議室を拠点に、昔遊び（おてだま、けん玉）、レンズ工場への見学、川遊び、野外での手作りピザ作りなどをおこなった。また、「もぐもぐ隊」の活動で交流のある農業高校の生徒たちによる手づくりおやつへの差し入れもあった。以降、「どっきどきスクール」は毎夏実施されている。なお、「どっきどきスクール」については、補論 2 に事例報告がある。そちらも参照されたい。

こうした活動を経て、2008（平成 20）年、子育てを通じてつながった縁を大切にしようと、プロジェクトメンバーと「子育てのツボツボ講座」受講者有志で「鼎子育てネットワークすくすくの樹」を発足した。発足の直接の契機として、講座を通じ、子育て中の母親たちが「情報はあはるけど何か不安という（漠然とした）子育ての不安を感じている」ことや「心のよりどころを求めている」のを肌で感じたのが大きかったという。そして、それをネットワークづくりへと発展させたのは講座講師であり、講師が「お母さんたちをつなぐ接着剤のような役割」を果たし、行動へと向けて「背中をポンと押してくれた」という。「すくすくの樹」はその後、鼎公民館を拠点として活動している子育てサークル 7 団体と連携し、2009（平成 21）年 8 月現在 8 団体、個人会員 157 名で構成されている。

「すくすくの樹」の「イメージ図」は〈図表 18〉のようになる。「すくすくの樹」を拠り所として、各団体が実となり葉となり、学びを栄養として、すくすくの樹とともに成長していこうとする姿⁹⁵がこのイメージ図に集約されている。

2 現在の活動内容

現在、「すくすくの樹」で行われている活動は、以下の 4 つである。

(1) 講座・イベントの企画と開催

「すくすくの樹」メンバーと各団体代表による運営委員（18 名）が、月一回の運営委員会ですべての講座・イベントを企画している。その時々の子どもの様子や子育ての現状に応じ

て企画しており、2008（平成 20）年度は「幼児期」、「思春期」、「親の心のコントロール」をテーマに 3 回の講座を開催した。また、各団体や登録サークルによる独自企画も年 1 回ずつ企画・開催される。2008（平成 20）年度は、「お父さんと遊ぼう」（秘密基地づくり）、親子体操、親子フリーマーケットなどがおこなわれた。

(2) おしゃべりポストの設置

講座やイベントに参加できにくい親にア

〈図表 18〉「すくすくの樹」イメージ図



プローチするために、公民館内に「おしゃべりポスト」を設置している（写真）。これは、「ポスト」と電子メールで子育て相談を受け付け、先輩ママやカウンセラー、専門家が回答するものである。回答は公民館内の掲示板とブログ、公民館報に掲載される。地域ラジオ局の子育て悩み相談番組ともタイアップしており、その番組内で取り上げられることもある。

(3) 広報活動

会員内への連絡にはメーリングリストを、活動報告、お知らせ、悩み受け付け・回答、入会受け付けなどにはブログ⁹⁶を活用し、広報活動をおこなっている。また、講座やイベントの開催チラシ、会員募集チラシはできるだけ手作りで作成することを心がけているという。

⁹⁵ 現地学習時配布資料 2 所収、吉川由紀子・山田安世「鼎子育てネットワークすくすくの樹の取り組み」（第 49 回社会教育研究全国集会（2009 年）報告資料）より。

⁹⁶ 「鼎子育てネットワーク『すくすくの樹』blog」
<http://kanae-kosodate.sblo.jp/>（最終アクセス日：2010 年 5 月 15 日）

(4)「かなえっこどっきどきスクール」への協力（前出、第4節1参照）



〈写真〉「おしゃべりポスト」

3 公民館からみた「すくすくの樹」／「すくすくの樹」からみた公民館

では、以上のように公民館を基盤として活動を展開している「すくすくの樹」の活動は、公民館から見てどのように位置づけられているのか、一方、「すくすくの樹」から見て公民館はどのような存在にとらえられているのか、鼎公民館の本島主事、「すくすくの樹」代表吉川さん、元代表山田さんの発言を引用しつつまとめたい。

本島主事は、主事からみた「すくすくの樹」の活動の意義として、総合的な子育て支援の可能性と当事者性を挙げた。すなわち、第一に、『すくすくの樹』の活動によって、0～18歳まですべての年代を通して子育てをサポートすることができる」こと、第二に、「当事者主体ならではのすばやい取組（実践）ができる」こと、である。

しかし同時に、これを可能とする背後には、地域の拠点としての公民館、地域をつなぐ主事存在、支援があると言える。吉川さんや山田さんは、「すくすくの樹」等での活動における、公民館及び公民館主事の役割の大きさや重要性を指摘している。それは第一に、公民館、そして主事のサポートあつての活動である、ということである。『あれがやりたい』『これがやりたい』という気持ちを聞いてくれる。それがあつてこそ、活動が続けていけると思う。やりたい気持ちを受けてくれるのが公民館だ」という。第二に、公民館が地域の他の施設や団体のパイプ役になっていることの意義である。地域の他施設・団体とのつながりは、公民館が仲介役となっているからこそ可能であり、また、公民館活動として公民館の名前が付されるからこそ、よ

いイメージとともに「すくすくの樹」の名前も広く知られるようになってきているという。実際、2006（平成18）年に実施した保護者向けアンケートは、公民館長名で実施し、配布や回収も公民館が間に入っておこなったことで、多くの回答が得られている（小学校、幼稚園、保育所に通う子ども（保育所未満児のぞく）の全保護者を対象に実施、回収率80.8%）。

このように、子ども・子育てに関わる地域課題の解決に向けて、公民館（主事）と子育て当事者が協力しあい、補い合いながら、「すくすくの樹」及びそれに至る子育て支援活動を進め、取り組んできている様子がうかがえる。

第5節 まとめと今後の課題

90年代後半以降、公的な子育て支援サービスと同時に、子育てサークルやネットワークに代表される、当事者を主体とした自主的な子育て支援活動が全国で盛んに展開されている。そして後者の活動は、地域や地縁組織といった従来の枠にとどまらない、相互扶助的または「志縁」的な性質を持つものが主であると言える。「すくすくの樹」やその出発点となった「もぐもぐ隊」の活動も、地域の子ども・子育て課題の解決を志向する志縁型の組織であり活動であると言えるだろう。「外から来てアパート住まいで、地縁のつながりの強い中に入れなかった。組合にも入れなかった。それならば、自分たちの居場所をつくるしかないと思った」（山田さん）⁹⁷という言葉に、組織・活動の志縁的性格への志向性が明確に表れている。

しかし、「すくすくの樹」に至る諸活動はそれにとどまらず、活動の展開とともに地域住民との交流を深め、地域や地縁組織とのつながりを形成していった。ここに志縁組織と地縁組織の＜融合＞と呼ぶうる「すくすくの樹」の取り組みの特徴がある。

この背景には、第一に、明確な目的意識を持った活動でありながらも、関わった主要メンバー個人、そして組織としての地域や地域課題への意識が高かったということが挙げられる。「地域に育ててもらったものを返す」意識がある（吉川さん）、「もぐもぐ隊には『ど

⁹⁷ これは、全員向けのお話の後、筆者が山田さん本人から直接うかがったお話の内容である。

こどこの誰々が～に困っている』という話を
するメンバーや自分事だけでなく、他人事ま
で考える人たちが集まっていた」(山田さん)
という。

当事者を主体とした子育て支援活動は、先
に述べたように相互扶助的、または志縁的な
性質を持つ組織や活動が多く、逆にいえば地
域や地縁組織とは分断されがちである⁹⁸。ま
たそれゆえ、組織や集団としての同質性も極
めて高くなりがちである⁹⁹。そうした現状を
踏まえると、子育てネットワークの社会的広
がりという点で、「すくすくの樹」に至る諸
活動に地域住民や地縁組織を巻き込んでい
ったことの意味は大きいといえるだろう¹⁰⁰。
これは、子育てをめぐる家族関係や地域の共
同体的関係の問い直しにもつながりうると
考えられる¹⁰¹。

⁹⁸ 2004(平成16)年8月に「子どもNPO」(「子
どもの健全育成」を主目的に掲げているNPO法
人)対象におこなわれた調査結果によると、地縁
組織との日常的な関わりを持っている子ども
NPOは26.9%であり、地縁組織とのかかわりの
薄さが指摘されている(子どもNPOと行政の協
働に関する調査委員会編『子どもNPOと行政の
協働に関する調査報告書』特定非営利活動法人日
本子どもNPOセンター、2005年、pp.32-33及び
pp.54-66参照。なお、本調査には筆者も調査委
員として参加した)。

⁹⁹ 山根真理『次世代育成支援』時代の母親意識』
大和礼子・斧出節子・木脇奈智子編『男の育児・
女の育児：家族社会学からのアプローチ』昭和堂、
2008年、pp.87-88参照。

¹⁰⁰ 子育て(支援)ネットワークの展開における
課題として、地域に根ざすことの重要性が指摘
されている(村田和子「親がつながる地域づく
り：貝塚市“子育てネットワークの会”から」『月
刊社会教育』編集委員会編『公民館60年：人と
地域を結ぶ「社会教育」』国土社、2005年、
pp.141-142)。また、母親個人の子育てネットワ
ークについても、育児不安の軽減や重層的な地
域ネットワークのサポート効果という意味で、
その広がり的重要性が示唆されている(たとえば、
松田茂樹『何が育児を支えるのか：中庸なネット
ワークの強さ』勁草書房、2008年、中西康子「都
市郊外の子育て活動：郊外第二世代に注目して」
玉野和志・浅川達人編『東京大都市圏の空間形成
とコミュニティ』古今書院、2009年、pp.342-353
など)。

¹⁰¹ 恒吉紀寿「子どもの育成と地域連携」(鈴木
敏正他「地方分権下の地域創造と生涯学習の構造
化に関する理論的・実証的研究 公民館実践と

地域や地縁組織との関係形成が可能とな
った背景として第二に、公民館と公民館主事
の存在を挙げることができる。「すくすくの
樹」元代表の山田さんは、公民館(主事)を
「つなぎ役」とであると表現する。子育て当事
者が主体となって、当事者/団体同士がつな
がり合うことを目的としているのが子育て
ネットワークであるが、「つなぎ役」として
公民館が媒介となることで、その組織、ネッ
トワークが公民館を支え取り巻く地域や地
縁組織とも接合されていき、そのことによっ
て、組織や活動の安定性や広がりを生み、活
動を継続、発展させることに成功しているよ
うに見える。そしてこれは、第一に挙げた志
縁組織側の地域や地域課題への意識の高さ
と大きく関係していると考えられる。志縁組
織が地域課題への意識をもち、それを公民館
とともに模索してきたことで、地域への「つ
なぎ」がうまく展開していったのではないかと
推測される。

以上のように、「すくすくの樹」に至る諸
活動は、公民館を基盤として、当事者の地域
への志向性と地域の拠点としての公民館の
志向性が重なり合い、主事の「つなぎ」を契
機とすることで、志縁組織と地縁組織が組織
を超えた地域のネットワークとして融合し
つつ活動を展開している事例としてとらえ
ることができる。第6章でみたように、NPO
など志縁組織と地縁組織の連携やネットワ
ーク化は、地域コミュニティの形成という意
味においてその重要性が指摘されており、そ
の仲介役として公民館/公民館主事に期待
がもたれるが、実態としてはまだこれからの
段階といえる。そうした中で、鼎地区におけ
る「すくすくの樹」の取り組みは、公民館を
媒介とした志縁組織と地縁組織の関係構築
の方法、連携・協働やネットワーク化のあり
方等について、より詳細に検討すべき事例と
して注目できるのではないだろうか。

ただし、今回の調査では概要についてうか
がったにとどまり、以上述べてきたことはそ
こからの仮説的な分析・考察にすぎない。今
後、これを精緻化していくには、鼎地区の地
域の状況、「すくすくの樹」の活動の具体的

『地域をつくる学び』：飯田市からの提起』所収、
第4章第1節)『生涯学習研究年報』第9号、北
海道大学高等教育紀要開発総合センター、2003
年、pp.192-196参照。

な内容、プロセス、そこへの人の関わり方／関わる人の意識などについてより詳細に調査し多面的に把握することが必要であり、その上で、子育て支援という一つの具体的な実践課題、活動を通して、公民館を基盤とした地域づくりのあり方について検討していくことが求められよう。その際、ここまでみてきたことからわかるように、1) 志縁組織と地縁組織の関係性、2) 公民館及び公民館主事の役割（さらには「専門性」のあり方）、が大きな論点となると考えられる（第6章第3節も参照のこと）。以上については今後の課題とし、さらなる調査研究をすすめていけたらと考えている。

（佐藤 晃子）