

第36回経済シンポジウム：「地方創生は」どう進めるべきか

地域の未来を紡ぐ人を育てる

NPO法人フォーラム自治研究 副理事長

三島 康雄

1 地方創生事業と地方への支援

地方創生事業もいよいよ本格期を迎えようとしている。2014年9月の「まち・ひと・しごと創生本部」の設置以来、2014年12月に、国は、まち・ひと・しごと創生総合戦略と長期ビジョンを閣議決定した。それを受け全国の地方自治体では、2016年3月までに地方版の総合戦略と長期ビジョンの策定を進めた。

国では地方への支援として、大きく3つの支援を実施している。まず情報支援である。各地域の地域課題に対応できるよう、各地域の産業・人口・社会インフラなどのデータを整備するとともに、「地域経済分析システム」を開発した。

第2に、財政支援である。地方自治体の自主的・主体的取組で、先導性のある取組を財政支援するとしている。その結果、2014年度補正予算で地方創生先行型交付金として、基礎交付分1400億円、上乗せ交付分として300億円交付したほか、2015年度補正予算で地方創生加速化交付金として1,000億円手当した。2016年度当初予算においては、地方創生推進交付金として1,000億円（事業費ベース2,000億円）計上している。

第3に人的支援である。国は2015年12月に、地方の課題に応える人材の育成が必要として「地方創生人材プラン」を策定した。人材プランでは「地方創生人材」として、次のタイプの人材が必要となるとしている。

- ①首長の補佐・総合プロデューサー：地方自治体も含め地域の戦略を策定し、戦略全体を統合・管理する人材
- ②地域コミュニティのリーダー：コミュニティにおいてリーダーシップを発揮する人材
- ③分野別プロデューサー：個別分野において地方創生関連事業の経営にあたる人材
- ④現場の中核人材：現場の第一線で中核的に活躍する人材 である。

そこで国は人的支援の一環として、「地方創生人材支援制度」を創設した。この制度は地方創生に積極的に取り組む市町村に対し、意欲と能力のある国家公務員や大学研究者、民間人材を市町村長の補佐役として派遣するものである。ちなみに、2015年度では国家公務員42名、大学研究者15名、民間人材12名を69市町村へ派遣したほか、2016年度には、国家公務員42名、大学研究者3名、民間人材13名を58市町村に派遣している。派遣期間は、原則1～2年間となって

いる。また合わせて「地方創生コンシェルジュ制度」を設け、市町村の要望に応じ、地域課題・関心に対する相談窓口を府省庁に設置した。

この背景にあるのは「地方は人材が不足し、政策形成能力が不十分だ」という見方である。派遣期間がわずか1～2年の短期間で、地方創生人材が育つとは甚だ疑問である。人材育成は長い年月をかけ、地域に根ざし地道に行われるべきものである。

本稿では国のこうした見方とは別に、伝統に培われた人づくりに取り組み地域の活性化に見事に成功している、地方自治体の事例を紹介したい。

2 機能する住民自治

ここで登場するプレイヤーは、長野県飯田市と宮崎県綾町である。この両者に共通するのは「協働性の伝統」ということである。

「飯田」の地名はもともと「結の田」が語源といわれ、「結び」に縁のある土地柄である。飯田市では、元来住民の自主自立の気風があり、「結い」に代表される「協働性の伝統」は地元根付いたものである。

一方、綾町では昭和20年代、30年代頃までは互いに助け合いながら生活していく「結いの心」があった。そうした精神が町の発展とともに失われ、「夜逃げのまち」といわれるまでに衰退していく。こうした中、郷田前町長の強いリーダーシップのもと、「結いの心」、自治の心を取り戻すことにより、町民全員参加のまちづくりが始まった。お互いが助け合う「結いの心」により、「協働性の伝統」が再び息づくことになったのだ。

ところで、こうした協働性の気風を高い住民自治を機能させる舞台となるのは公民館である。図表1は、飯田市と綾町の公民館システムを比較したものである。両者の公民館システム

図表1 地区公民館と自治公民館の比較

	地区公民館（飯田市）	自治公民館（綾町）
組織	・各小学校単位に市が設置した社会教育・生涯学習機関 ・飯田市民館 1館 ・地区公民館 20館 ・分館 103館	・住民が自主的に設置し、運営している組織 ・公立公民館 1館 ・自治公民館 22館 ・班 129班
管理運営	・施設は市が管理 ・館長（非常勤特別職）地区住民から選出 ・公民館主事（常勤専任職員） ・管理係 ・専門委員会の設置（70）委員は館長が委嘱 ・分館 住民の自主管理	・施設は住民による自主管理・運営 ・館長 地域住民が選出 ・役員会 ・副館長 ・書記会計 ・専門部（総務部、産業部、保健体育部、交通部、生涯学習推進員）
事業活動	・公民館学級・講座 地区公民館 295講座 飯田市民館 20講座 ・いいた人形劇フェスタ ・健康学習 ・各種スポーツ大会 ・お祭り ・環境学習	・生涯学習 自治公民館 146講座 綾町公民館 26講座 ・手づくり文化祭 ・花壇作業 ・お祭り ・町政座談会（5月） ・照葉樹林マラソン大会（10月）
管理・運営費	・130百万円	・57百万円（うち補助金18百万円）
政策事例	・NPOと協働した地域エネルギー政策 「再生可能エネルギーの導入による持続可能な地域づくりに関する条例」	・一坪菜園・家庭菜園コンクール→自然生態系農業 「自然生態系農業の推進に関する条例」
財源	・市費	・賦課金（住民の負担金）

（出所）飯田市及び綾町資料より作成

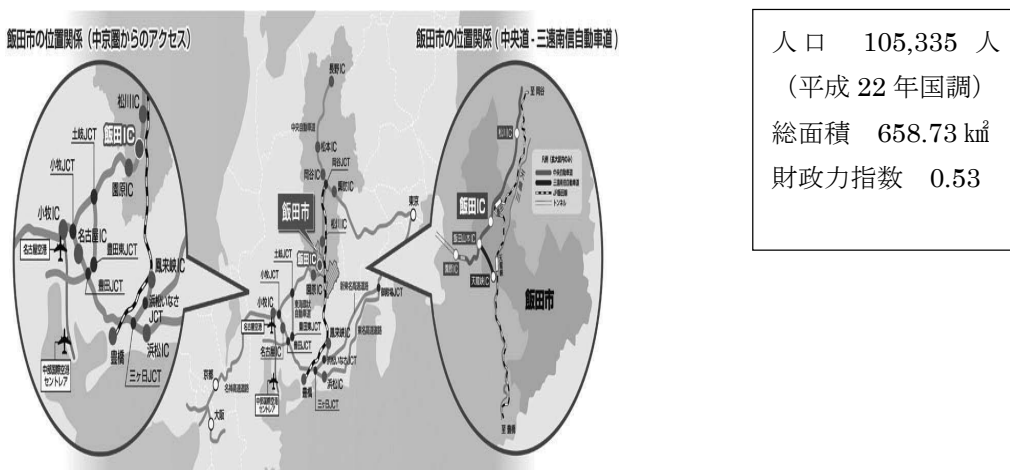
は、それぞれ特徴を有し異なることがわかる。

以下、各自治体の公民館システムを述べることにする。

(1) 飯田市の公民館システム

長野県飯田市は、長野県の南部、南信地域に位置する人口10万5000人ほどの都市である。飯田市は、太陽光市民共同発電事業による地域づくりで、全国的に注目を集めた。

図表 2 長野県飯田市の位置



(出所) 飯田市ホームページ

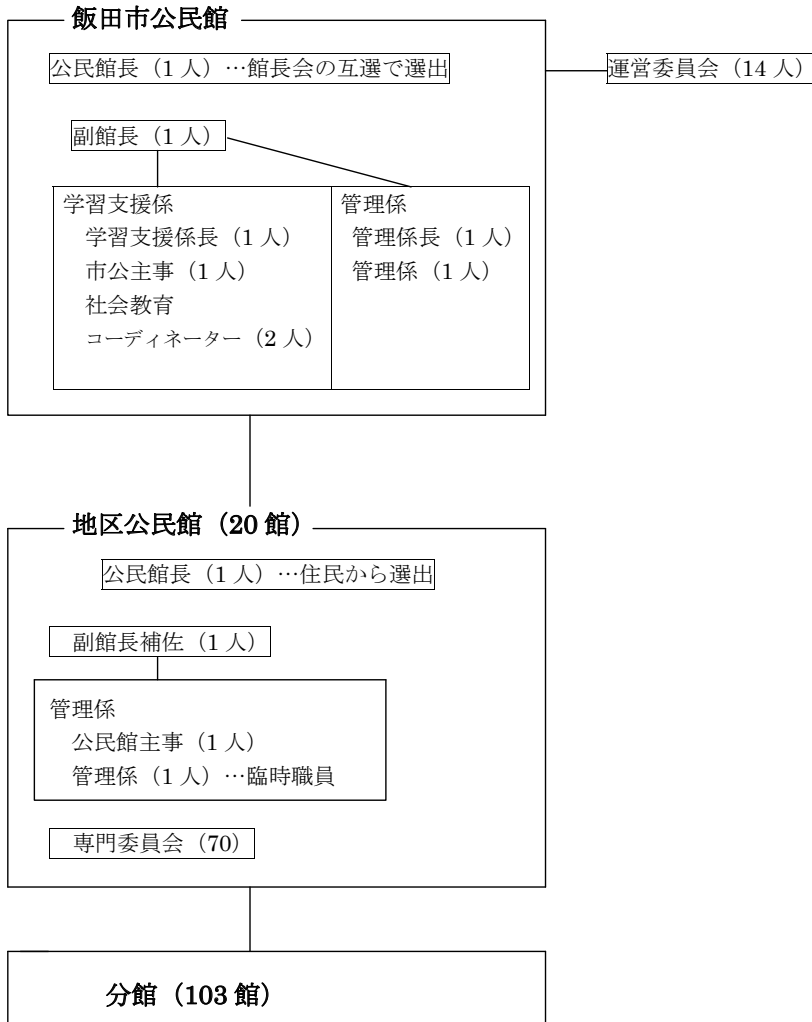
ア 経緯と組織

飯田市の公民館の歴史は古い。1946年7月に文部次官通牒「公民館設営運営について」が出され、それを受けた県通達により公民館は設立される。年々各地区で公民館が設立され、社会教育法の制定とともに、社会教育機関として文化・教育・学習活動など広がりを見せる。

その後1950年代に入り町村合併が繰り返され、現在の20館体制となっている。驚くことに、合併に伴う公民館の統廃合をすることなく、旧町村単位に独立の公民館を残してきた。20の地区公民館は、住民に身近な存在として、それぞれの地域の特色を生かした活動を展開している。「結い」の精神と「学び」の精神の伝統は、公民館活動に生かされ、「公民館は住民を巻き込む装置」の要となっている。

飯田市の公民館は1946年に設立され、現在は統括館1館と地区公民館20館、そして分館103館で構成されている。飯田市の公民館の運営組織は、図表3のとおりである。地区公民館は、おおむね小学校区単位で設置されており、地区公民館は4ブロックに分け編成される。公民館はいずれも公設であり、20の地区公民館には若手の市職員を公民館主事として配置している。一方103ある分館は、住民の自主管理となっており、施設管理から事業まで地域住民が企画運営する。従って、分館は後に述べる綾町の自治公民館に通ずるものがある。

図表3 飯田市公民館の運営組織



(出所) 飯田市資料より作成

イ 公民館の運営体制

公民館の運営体制であるが、統括館である飯田市公民館は、館長会の互選で選出された公民館長（非常勤特別職）1名、飯田市課長職の副館長1名が置かれる。副館長の下に、学習支援係4名と管理係2名が配置されている。地区公民館は、地区住民から選出された公民館長（非常勤特別職）を、各公民館に1名配置する（計20名）。また、自治振興センター所長が副館長補佐として兼務で任命され、センター業務と公民館業務の連係調整を図る役割を担っている。ただし、橋北など5館は除く。また、常勤専任の主事を公民館主事として、各公民館に一人ずつ配置している。103の分館は、住民の自主管理で運営され、独自の分館活動により地区を支えている。

る。地区公民館には、専門委員会（文化、体育、広報、育成など）を設置し、名称、委員の数、役職および委員の任期は、公民館長が定める。委員は、公民館長が委嘱する。

飯田市では古くから、4つの運営原則を基本としている。この運営原則は

1973年にまとめられたもので、生涯学習時代の公民館のあり方に関する考え方として、全国的に高く評価されてきた。4つの運営原則とは、次の4つである。

- ① 地域中心の原則・・・地域を中心とした学びの場
- ② 並立配置の原則・・・公民館は20地区に対等に配置
- ③ 住民参画の原則・・・公民館の事業の企画運営は、住民の自発的な意思に基づいて行われること
- ④ 機関自立の原則・・・公民館の自立した体制を保証

時代は変化しても、この理念は公民館活動の基本的考え方となっている。

ところで、20の地区公民館には、合わせて70の専門委員会が設置され900人の住民が委員として活動している。この専門委員は、分館を運営する住民組織の中心メンバーを兼ねるケースが多いといわれ、地区公民館の土台は分館にあるといえることができる。何となれば、103の分館には4,000人を超える住民が運営に携わっている。これらを合わせると、約5,000人も住民が公民館活動に従事しており、その数は市の人口の5%になる。任期の交代とともに新しい役員が就任するが、多くの住民が公民館活動を通じ地縁的なつながりを深め、協働ということを学ぶ。分厚い公民館の活動層こそが地域を支える原動力となっているのだ。

地区公民館の事業活動は、社会教育・生涯学習機関を基本としており、地域住民の学習・交流の場として、住民自らが自由に学習活動やグループ活動を展開している。また地区公民館に設置された専門委員会では、住民自らが企画し、それぞれの地域特性を活かした各種事業を実施している。住民が事業の企画段階から主体的に係る公民館活動の土壌は、市のまちづくり政策にも影響を与えることになる。

運営財源は市の予算から配分される。公民館の管理・運営費は、年間130百万円ほどで一般会計予算に占める割合は0.3%である。ただし、分館にかかる経費は住民の負担金で賄われているので、実際の管理・運営費の割合は増加する。その他、後に述べるように地域自治組織改革により生まれた、20地区の「まちづくり委員会」が行う地域づくり活動等を支援するためパワーアップ地域交付金100百万円が交付されることから、活動費はさらに大きくなる。具体的には、専門委員会は「まちづくり委員会」と組織的に関係性があり、パワーアップ交付金の一部が専門委員会に配分されている。

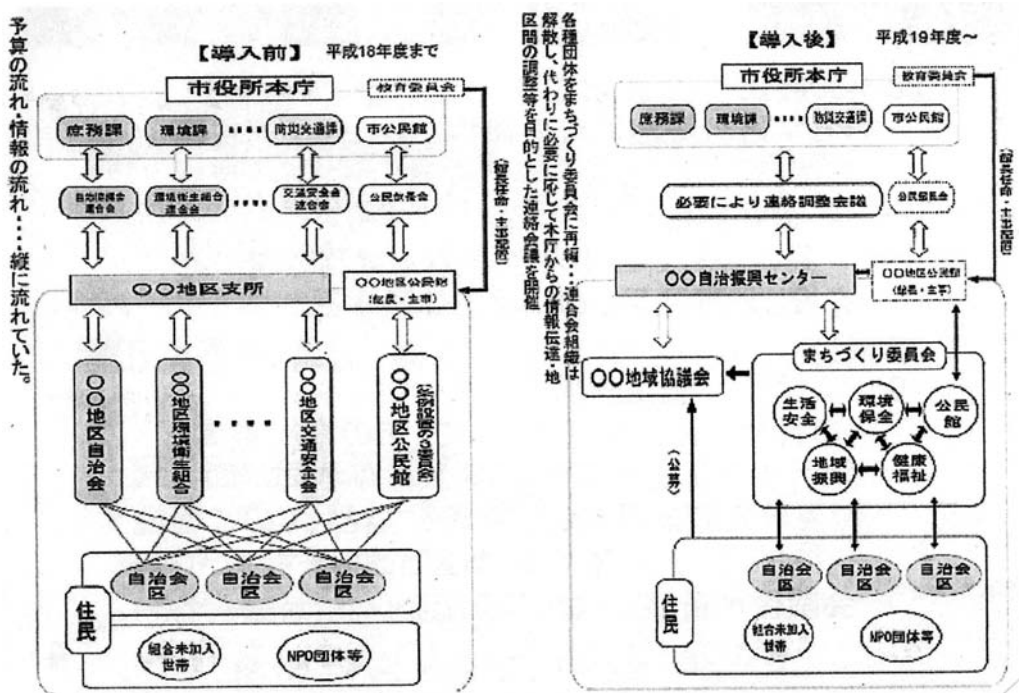
ウ 地域自治組織改革

飯田市の公民館システムは、地域自治組織改革により転換期を迎えることになる。飯田市では、2006年9月自治基本条例の制定、2007年4月第5次基本構想基本計画を策定する一方、地域自治組織改革を行い、市政の新しい枠組みをスタートさせたのだ。公民館がこれまでの社会教

育法に基づく機関であるのに加えて、自治基本条例により生まれた「まちづくり委員会」の構成団体になった。このことにより公民館活動が教育委員会の社会教育の枠を超え、地域自治組織としての「まちづくり委員会」の一部を構成することになる。図表4は、地域自治組織改革の前と後を対比したものである。組織改革前は、市役所本庁各課、各種団体、地区自治会など縦割りの組織系統が存在していた。縦割りの組織系統は、市役所の指示、予算執行など効率に行われる反面、団体間、地域住民間の横断的な情報の共有、連携が難しいという弊害が起きていた。その課題を解決すべく導入されたのが「地域自治区」制度（地方自治法第202条の4）と「地域協議会」（地方自治法第202条の5）だ。

また、飯田市地域自治組織は、法定組織としての「地域協議会」に加え、自治基本条例により「まちづくり委員会」を設置したのが特長的である。「まちづくり委員会」では、図表で明らかなように、生活安全、環境保全などの専門分野ごとの小委員会に統合・再編され、新たに一つにまとめられることとなった。公民館もこれまでの社会教育法に基づく機関であるのに加えて、地域自治組織としての「まちづくり委員会」の構成団体となった。その結果、公民館活動も教育委員会の社会教育の枠を超え、団体間地域住民間の横断的な情報の共有と施策実施に向けた連携が可能になり、自治機能が拡充されパワーアップすることとなった。

図表4 飯田市の自治組織の変遷～地域自治区制度を導入～

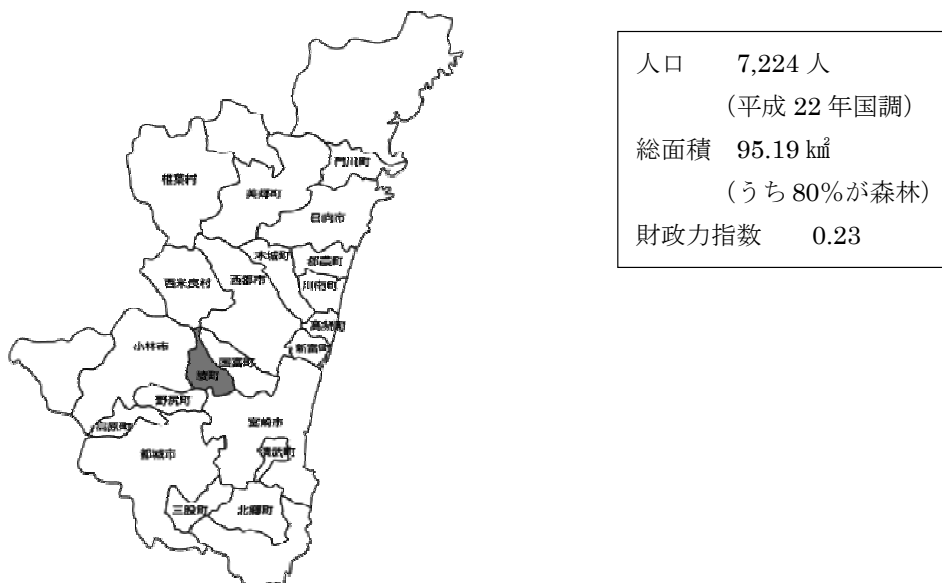


(出所) 飯田市資料

(2) 綾町の公民館システム

宮崎県綾町は、宮崎県の間中部、宮崎市から車で1時間ほどの距離に位置し、人口7,000人ほどの小さな町である。綾町は「照葉樹林の町」として全国的に有名になったが、その名の通り土地面積の約80%が森林地帯である。

図表5 宮崎県綾町の位置



(出所) 綾町ホームページ

ア 経緯と組織

綾町で戦後いち早く公民館が建設されたのは、四枝地区である。集会や学習の場の必要性から、青年団が中心になり公民館を建設した。1948年のことである。1951年に至り、地域公民館の設置促進運動が展開され、各地区に公民館が建設された。綾町は22の集落があり、それぞれが一つの行政区を形成するとともに、公民館が地区の施設としてあった。集落には、それぞれ区長と公民館長が存在し、1961年から各地区の区長と公民館長の兼務が始まることになる。郷田前町長は、1966年に町長当選後、区長制を廃止し自治公民館長制度に一本化した。そのねらいとするところは、自治公民館を議論する場として設け、大いに議論することが「結いの心」、自治の心を取り戻すことだとして、まちづくりに町民全員参加の実現を図ろうとした。

さて綾町の公民館は、1965年に発足し、現在は公立の公民館が1館のほか、自治公民館として22館各地区に設置されている。各地区の自治公民館のもとには、10～30世帯ごとに班が編成され、まち全体では129の班が構成されている。綾町の自治公民館の運営組織は、図表6のとおりである。

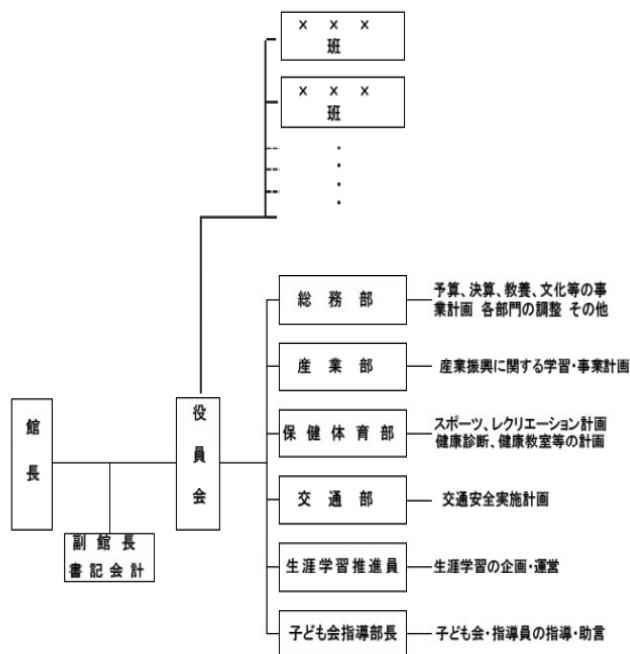
イ 公民館の運営体制

自治公民館の運営体制であるが、公民館には町の専任職員はおらず、住民の自主運営である。館長は地域住民が選出し、館長のもとには役員会が設けられる。役員会には、各班の班長と専門部の部長で構成される。専門部は総務部、産業部、保健体育部、交通部、生涯学習指導員などからなる。毎月5日館長会が開かれ、館長会には町長が出席する。館長会は、単なる町の施策の伝達、報告ではなく、地域の課題について館長側から活発な意見や議論が交わされるといふ。こうした町長を交えた活発な意見交換を通し、地域の問題の速やかな合意形成がなされる。毎月10日は役員会が開かれ、館長会の報告など情報の共有がなされるほか、役員会では地区の要望や意見が出されるとともに議論され、取りまとめられる。まとめられた要望や意見は、次回の館長会に反映されることになる。また、毎年5月には、町長が各地区を回り、町長と住民による直接対話の場として町政座談会が開催される。

ところで22の自治公民館には、館長、副館長、書記会計、専門部の部長に加え、生涯学習指導員、子ども会指導部長、129班の班長などが、公民館の運営に携わる。これらを合わせると約300人以上の住民が、公民館活動に従事しておりその数は町の人口の4～5%になる。このことは飯田市と同様で、こうした分厚い活動層が代々自治公民館活動を支えてきたのだ。

自治公民館の事業活動は、生涯学習が基本となっており非常に活発である。平成27年度において、自治公民館で開設した生涯学習講座は、146講座で、延べ7,111人が参加している。町公

図表 6 綾町自治公民館の運営組織



(出所) 諸富 (2014) p117、綾町、綾町教育委員会 (2016) p4

民館では、26講座開設し、延べ3,500人が参加した。生涯学習のプログラムは、住民自ら企画立案し実施し、町が介入することはないといわれる。飯田市同様、住民が企画段階から主体的に係る公民館活動は、地域に根付いている。

さて、自治公民館は、住民が自主的に設置した組織で、施設の管理から運営まで地域住民が行っている。主要な運営財源は住民の賦課金（負担金）である。町からは活動費補助金や施設整備費補助金などが交付される。住民の賦課金は地区により異なり、年間7,200円から18,000円となっている。管理運営費総額は年間57百万円で、うち町の補助金は18百万円となっている。町の一般会計予算に占める割合は1%、補助金のみだと0.3%となる。住民の意欲もさることながら、町が自治公民館活動に懸ける支援も手厚いことがわかる。

ウ 区長制から自治公民館制度へ

先に述べたように区長制を廃止することは、自治公民館を議論する場として設け、大いに議論することにより、当時失われつつあった自治の心及び結いの心を取り戻すことにあった。区長制があることにより、町民の町役場への依存心が高まり、住民の自治意識は決して高まらないと考えたのである。

当時併存していた区長制と公民館長制度は、次のような違いがあった。

- ①区長：町行政の世話役、パイプ役である。町からの伝達業務や統計資料を配布するほか、各種会合の周知徹底を行う。いわば町役場の末端機構としての役割を担う。
- ②公民館長：町民の希望や考えを集めて、地域の日常的な生活課題として取り組む。行政では手が届かない家庭問題、教育問題、健康運動、生涯学習など取り組む。区長よりも身近で、現実的な取り組みが期待される。

1961年から、区長は公民館長を兼務することとなっていたが、こうした役割や違いとは別に、住民の自治意識の喪失に危機感を抱いた郷田前町長は、区長制を廃止することとした。従来区長が行っていた役割は、町役場が行うこととし、行政の単なるパイプ役としての区長制を廃止し、自治公民館制度へ移行したのである。

綾町のまちづくりの成功の土台は、自治公民館制度があるといわれるが、こうした歴史があったのだ。まちづくりに町民全員参加の実現を図ろうという前町長の強い思いは、自治公民館を舞台にし、住民のボトムアップ型の議論、合意形成、そして参加のプロセスを構築していったのである。

3 機能する住民自治と政策事例

飯田市や綾町のこうした公民館システムは、先進的なまちづくり政策を生み出す土台となる。以下代表的な事例を見ていく。

(1) 飯田市の環境・エネルギー政策

1996年飯田市は、第4次基本構想基本計画を策定する。目指す都市像「人も自然も美しく、

輝く飯田環境文化都市」として、1996年に「21' いいだ環境プラン」を立案し、環境政策を押し進める。具体的には、太陽光発電の普及、ごみ処理費用負担制度の導入、ISO14001の認証取得など取り組んだ。2001年には「太陽光シンポジウム（おひさまシンポジウム）」が開催され、再生可能エネルギーの取り組みがスタートした。飯田市民の間に環境問題の関心が拡がり、公民館などでも環境学習が展開されることになる。そして2004年2月、「NPO法人南信州おひさま進歩」が設立される契機となった。⁽¹⁾ ちなみに、「おひさま進歩」の名前の由来は、「おひさまシンポジウム」から来ている。NPO法人は、「地球温暖化と地域づくりのために、エネルギーの地産地消で循環型社会を構築」していくことを、目指すものであった。NPOの取り組みの一つとして「おひさま発電所」がある。これは市民から広く寄付を募って資金を集め、地域の保育園の屋根に太陽光発電設備を設置したものである。飯田市初の市民共同発電所第1号で、発電容量わずか3キロワットの小さな発電所であったが、園児や保護者が太陽光発電を身近なものとして理解するのに、最も有効であった。園児に対する環境教育は、園児の家庭に拡がり地域の小さな発電所へと発展する。NPO活動の中心となったのは、原亮広氏で、公民協働の民間側パートナーとなる。⁽²⁾

2004年7月、飯田市は「環境と経済の好循環のまちづくり（まほろば事業）」（環境省）に選定され、市民ファンドによる「おひさま発電所」の設置を推進することになる。2004年12月には「おひさま進歩社」（おひさま進歩エネルギー（有））と協働で、「まほろば事業」を推進することとなった。⁽³⁾ 飯田市は、2004年に「飯田市新エネルギー省エネルギー地域計画」を策定し、太陽光発電システムを全世帯の30%に普及を目標としていた。市はモデル事業の申請にあたり、市民出資による市民共同発電の実施を謳っていた。こうした環境・エネルギー政策を何としても進めたい牧野飯田市長の思いと、それを受けとめた「おひさま進歩社」原社長の決断により、市と「おひさま進歩社」の本格的な公民協働は始まった。この「まほろば事業」が転機になり、飯田市の再エネ事業は次のステージに移行し、その結果、各地区に太陽光市民共同発電所が展開されることとなった。2007年には環境文化都市宣言を行うほか、第5次基本構想基本計画を策定し、目指す都市像として「～住み続けたいまち 住んでみたいまち 飯田～人も自然も輝く『文化経済自立都市』」を掲げた。合わせて組織改革を断行し、住民自治を支える地域自治組織の整備を行う一方、積極的に公民が協働を進めるべく協働性の枠組を構築する。2013年4月には、「飯田市再生可能エネルギーの導入による持続可能な地域づくりに関する条例」を制定し、地域社会に必要な「新しい公共」の活動ルールを構築したのである。⁽⁴⁾

（2）綾町の自然生態系農業（有機農業）

綾町の自治公民館制度は、綾町のまちづくり成功の土台となっている。自治公民館を議論する場として設け、「結の心」、自治の心を取り戻すことにより、まちづくりに町民全員参加の実現を図ろうとした。

こうした町民全員参加の事例として、自治公民館を通じた「一坪菜園運動」がある。綾町を全国的に有名にしている政策として、自然生態系農業（有機農業）があるが、その起源はここにあ

るのだ。

さて昭和40年代の綾町は、「大根1本、ニンジン1本売らない町、宮崎市の市場から買ってくる町」だった。そこで郷田前町長は、せめて自分のうちで食べる野菜は自分でつくろうと「一坪菜園運動」を始める。1967年のことである。1973年には「一坪菜園、家庭菜園コンクール」が行われ、安全で健康な野菜を自給自足でつくる運動が始まる。始めるにあたって、その是非について公民館で活発に議論が行われ導入されたといわれる。その結果、町は全町民を対象に、無償で種子を配布するなど普及に努めた。自治公民館運動の一環として行われた、家庭菜園コンクールは、現在でも開催されている。

1976年には、町と農協が一体となって協力体制を確立し、毎週水曜日青空市場を開設した。これまで農家は、つくった有機野菜は自家消費や近所との交換に終始していたが、毎週水曜日青空市場で一般市民に販売することとなった。町と農協の協働は、自然生態系農業展開の大きなステップとなった。

1983年には、有機農業推進本部が設置され、有機農業の組織的拠点が整備された。1985年になると、「健康な野菜」「本物の野菜」の普及を図る一方、有機野菜の価格補償基金制度を創設し⁽⁵⁾、有機野菜農家を守る仕組みを構築したのである。そして1988年には、「自然生態系農業の推進に関する条例」を制定し、有機農業を更に推進することになる。

1989年には、「有機農業開発センター」と農産物の直売所として「ほんものセンター」が開設された。「有機農業開発センター」は、条例により有機農産物を町として認定するための機関であり、認定基準の制定や独自の認証制度をスタートさせた。⁽⁶⁾ これは日本で初めての試みであり、農水省のガイドラインの先駆けとなったものである。全国的に有名を馳せた綾町の有機農業の歴史は、かかる地道な取り組みの成果でもあった。

有機農業は一つの事例である。かつて営林署の照葉樹林伐採計画に対し、住民は町をあげ反対し阻止したように、綾町のまちづくりは、地域資源である森林・生態系の保全を核としている。森林・生態系の保全を基礎に、農業や工芸事業などの産業政策を展開し、それと連携した形で観光業（ユネスコ・エコパークの登録、グリーン・ツーリズム、エコ・ツーリズム）へと深化していった。綾町のまちづくりは、そこに成功の秘訣があるといわれる。

4 公民館を舞台にした人材育成

飯田市や綾町では、公民館システムが「地域住民を巻き込む仕組み・装置」として機能している。地域住民は、公民館を舞台に「結いの心」によりつながり、支え合い「協働性の伝統」を学んでいるのだ。

(1) 飯田市の場合

①地域を支える人材育成

飯田には、もともと地域を支える人材のサイクルが根付いてきたといわれる。地域の有力者は、「この人は」と思う人材を地域活動にリクルートする。リクルートされた住民は、地域活動

のデビューとして、「公民館をやる」ことになるのだ。こうして公民館委員になった人は、将来のまちづくり委員会役員の候補者となり、地域の施策形成に携わることになる。

地域では、世代のステージごとに人材サイクルが形成され、世代ごとに一定の役割が求められている。例えば、20～30歳代では、公民館分館委員（本館委員）、消防団、日赤奉仕団、40～50歳代は、地区公民館委員（長）、壮年団、日赤奉仕団、50～60歳代は、まちづくり委員会各種委員、60～70歳代は、まちづくり委員会各種役員、区長といった具合である。地域の住民は年齢（年代）ごとに地域活動の役割を担い、人材育成が地域住民の協働の作業として取り組まれているのである。

②住民との協働を支える市職員

地域活動を担う住民の人材サイクルがある一方、そうした住民や住民との協働を支える市職員の存在は重要だ。飯田市は20ある地区公民館に、20～30歳代の若手職員を公民館主事として配置している。地域住民が「公民館をやる」ことが地域活動のデビューとするならば、市の職員が公民館主事になることは、自己のキャリアを形成するうえで貴重なスタートになる。公民館主事の役割は、公民館長や専門委員会の委員を支援し、住民の公民館活動をバックアップすることである。

公民館主事としての市職員は、いわゆるお役所仕事とは別次元の世界に身を投じることになる。時には土曜、日曜、夜もなく地域住民との「協働」を体験するのが、この公民館主事だ。ある地域住民は、地域新聞の編集に「かつては1回の会議が、夜7時半に始まり翌日の4時頃までかかることもざらであった。」と述べているが、公民館主事もこの深夜の作業に深く関わる。いわば「住民に巻き込まれる」のである。⁽⁷⁾

任命され3～4年で異動になるという。住民との協働体験を通じて、政策形成能力が培われる。こうして培われた能力は、本庁の企画部門で活かされることが多いという。中には40～50歳に至り、自治振興センター所長として赴任する者もある。センター所長の役割は、二面性があり、市役所支所の責任者として市の事務事業を執行する立場と、地域協議会の事務局、まちづくり委員会の支援の立場である。ただし、まちづくり委員会との関わりが、圧倒的に多いという。こうした公民館主事を経験した職員の中から、今や市職員としての最高のポスト副市長も誕生している。

③キャリア理論からみた公民館主事

この公民館を舞台にした市職員の人事システムは、市職員のキャリア形成という観点からも注目される。もともとキャリアという言葉は、ラテン語に由来し、馬車が走った後に残る「轍（わだち）」のことである。転じて、生涯とか職歴を意味する。公民館主事に就いた職員は、「地域住民を巻き込む仕組み・装置」としての公民館システムに、自らが巻き込まれることにより、仕事に関する自己イメージと職業能力の形成が行われていく。公民館は、職員の人事・トレーニングシステムとしての総合プログラムを提供してくれ、最高のOJTの場となっている。市職員として、基礎力を磨く格好の実践の場である。

キャリア理論でいう、①人間関係を築く「対人能力」、②感情を抑制する「対自己能力」、③問

題を解決する「対課題能力」を形成する場である。いわばキャリアデザインの有力な考え方、大久保理論のいう「筏下り」の時期とってよい。

公民館を舞台に市の職員がキャリアデザインする過程で、その能力がどのように培われてきたのか、公民館主事、公民館主事OB自身の声で語ってもらおう。

- ・「公民館主事は自分自身がプレーヤーではなく黒子である。」
- ・「『1年目は公民館の仕事がわからなくても仕方がない、俺たちが教えてやるけれど、2年目3年目にはちゃんと地域にお返しができるようになるよう頑張れよ』と言われた。飯田の住民には公民館主事を育てるという視点がある。」
- ・「公民館主事の経験から、地域のことを真剣に考え活動を進める人たちと向き合って仕事を進める姿勢を学んだ。」
- ・「公民館は飯田市にとって知恵や情報を結びつけるハブのような機関である。」
- ・「取り組みを通して『住民からじっくり話を聞く』→『風越山に関する情報を収集する』→『学習する』→『学習の結果を色々な団体に結び付ける』という取組の展開の仕方を学んだ。」

こうした体験が、地域住民が何を求めているのか課題を発見し、課題解決のための計画を立案・実践していく力につながっていくのだ。公民館主事は、人事ローテーションで企画部門に配属されることが多いという。時に地方自治体職員の政策形成能力の不足が叫ばれて久しいが、磨かれた政策形成能力はこうして活かされていく。加えて、人事制度としてキャリアパスが開かれていることも、きわめて重要である。自分は何ができるか、自分は何をやりたいか、組織から何を期待されているか、キャリアを振り返った時、伝統の舞台は理想の場を提供している。

(2) 綾町の場合

①自治力涵養の場としての自治公民館

綾町の自然生態系農業（有機農業）の起源となった「一坪菜園運動、家庭菜園運動」は、自治公民館を舞台に展開していったものである。有機農業は自治公民館運動の一環として行われ、全住民参加型の活動を目指した。有機農業が定着するまでには、有機農業に対する理解の深化、知識技術の普及など、個々の農家に浸透させる必要があった。自治公民館を舞台に、地域住民は運動に参加することにより、地域課題に気づき、地域全体の自治力と連帯感を高めていった。自治公民館は、地域の意見集約、合意形成、政策の普及の場として、住民自ら自治力を高め、住みよい地域づくりに努めていったのだ。

②生涯学習を通じた人材育成

生涯学習は、自治公民館活動の重要な機能を担っている。生涯学習の広がりや深化が、自治公民館活動を活発化し、そうした活発な公民館活動が生涯学習の活性化につながるのである。

綾町の生涯学習活動は、これまでいくつかの段階を踏み今日に至っている。

・ステージ1 生涯学習の基礎（平成4年度まで）

生涯学習の基礎づくりとして、町長を会長として26名の委員で構成する「生涯学習推進会議」

が設置された。綾町公民館において、学級・教室・講座による学習が行われたほか、各自治公民館では、手づくり文化祭が実施されている。こうした中、平成3年度に行われた生涯学習アンケートで、「より身近なところで、自由な時間に生涯学習に取り組みたい。」という町民の願いに応えるため、住民自身の企画による生涯学習講座が、自治公民館で行われることになる。

・ステージ2 生涯学習の充実・発展（平成5～8年度）

平成5年度に自治公民館「生涯学習指導員」制度が始まり、各自治公民館（22館）に、「生涯学習指導員」を配置した。これは住民自らが企画立案するため、そうした人材を育成するために設けられたもので、町では「推進員研修プログラム」をつくり、人材育成を支援した。ここで重要なのは誰を推進員にするかは、自治公民館に委ねていることである。

また、生涯学習講座を受講したものから、生涯学習指導者（町内）の募集・登録、養成を行い、その結果「綾☆きらりびと」として118名が登録している。

・ステージ3 生涯学習の定着（平成9～11年度）

町民総参加と自主的運営の働きかけを町公民館講座、自治公民館講座、自主サークルで行っている。平成11年度から全町民対象に、生涯学習推進「自治公民館学習座談会」を実施している。

・ステージ4 生涯学習社会の構築（平成12年度～）

平成13年度から、学習機会と情報提供の充実を図るための人材育成として、自治公民館「生涯学習推進員」の研修の充実を図るため、生涯学習指導者養成講座を実施している。平成12年度に生涯学習アンケートを行い、要望のあった学習機能・環境の整備（図書館等）や現代的課題への取り組みを始めた。

綾町の自治公民館で行われる生涯学習講座は、いわゆるカルチャーセンターとは異なる。綾町では「生涯学習によるまちづくり」を、めざしているからである。綾町の生涯学習は、単に自らを高めるばかりではなく、参加することによって地域の課題に気づき、そこからまちづくりに参加するきっかけをつくるのである。⁽⁹⁾ きっかけの舞台となるのが、自治公民館なのだ。



綾町文化祭



綾町農業祭

5 おわりに～地域の未来を紡ぐ人を育てる～

飯田市も綾町も財政状況は厳しい。財政力指数でみる限り飯田市0.53、綾町0.23で決して財政的に恵まれていない。こうした中で両自治体とも地域づくりに成功している。その背景には、「地域の未来を紡ぐ人を育てる」取り組みがあるからだ。財政力の脆弱さを人材力で補完しているのが、飯田市と綾町である。

地方は人材が不足し、政策形成能力が不十分だといわれるが、両自治体のように独自に政策形成能力を磨きあげ、生かされている例も多い。

公民館システムは、「地域住民を巻き込む仕組・装置」として、人づくりの舞台となっている。人材育成は、長い年月をかけ、地域に根ざし、伝統に培われた取り組みが開花したものである。

一般に国の補助金事業は、国からの委託事業期間終了とともに終わる。また、役所の職員は2～3年で異動となる。補助金事業も、熱心な担当者の異動とともに単発的な事業展開にとどまることが多い。しかし、優れた人材の存在は、事業の継続性と安定性をもたらし、優れた地域づくりに貢献するのである。

最後に、前田綾町長の平成28年度施策方針の一部を引用し本稿の終わりとする。

「地方創生の要は、家族や地域に責任を持つ『人財』の育成であると思います。家族・地域が一体となり、安心して子どもを生み育てることができるよう、教育の充実や安定した家庭を築ける経済基盤を確立し、子どもたちが綾町の未来に夢を抱けるようにすることが我々の責任であると考えます。」

注

- (1) NPO法人は、2004年に「おひさま進歩エネルギー（有）」に、2007年に「おひさま進歩エネルギー（株）」に発展する。以下、「おひさま進歩社」とする。
- (2) 原亮弘氏は、いわゆるUターン組で、後に述べる公民館活動の有力な人材である。地域では人材サイクルでいう区長を務める。
- (3) この事業は、京都議定書が目指した温室効果ガスの削減を最終目標に「地域発の創意工夫と幅広い主体の参加によって、環境と経済の好循環を生み出すまちづくりに取り組んでいるモデル地域」を支援するものである。いわば環境保全をバネにしたまちおこしモデル事業で、設備設置費の2/3を補助するものである。
- (4) この条例の特徴として、(i) 地域環境権の導入、(ii) 公民協働のルール化、(iii) 専門機関を通じた支援と公共品質の確保、(iv) 市民ファンドの有効活用、(v) 行政財産使用に係る市の支援、(vi) 市の基金から調査費用の無利子貸付などがあげられる。
- (5) 有機農業では病害虫などによって、時に大きな被害を被る。価格補償基金制度は、農協を通じて有機農産物を全量委託販売している農家を対象に、農家の手取りが補償基準を下回った場合に差額を補償するものである。
- (6) 綾町の有機野菜を購入すると、認証シールが貼られている。畑の土づくりのランクと合成化学農薬、化学肥料の使用状況により金、銀、銅の3段階のシールが貼られている。
- (7) 飯田研究会 (2014) p5
- (8) 飯田研究会 (2014) p3
- (9) 浜田 (2002) p192

【参考文献】

- 綾町、綾町教育委員会（2016）「自治公民館活動とまちづくり研修資料」
- 綾町（2016）「町政だより」2016年4月 第45号
- 飯田研究会（2014）「住民自治を支える自治体職員の力量はどのように育つのか」『解体新書塾～公民館・地域自治のあり様を見なおす自治体間共同研究～飯田研究会概要報告書』
- 飯田市（2016）「平成28年度視察受け入れ用基本資料」
- 飯田市（2016）「平成28年度飯田市当初予算の概要」
- 大久保幸夫（2006）『キャリアデザイン入門Ⅰ、Ⅱ』日経文庫
———（2012）『30歳から成長する！「基礎力」の磨き方』PHPビジネス新書
- おひさま進歩エネルギー（株）（2015）『みんなの力で自然エネルギーを～市民出資による「おひさま」革命』南信州新聞社出版局
- 木下巨一（2013）「市民参加のDNAを継承する学びの場—飯田型公民館制度」『地域開発』2013年5月号
———（2015）「公民館活動が生み出す住民自治」『都市問題』2015年10月号
———（2016）「住民主体の公民館活動の根幹～飯田市公民館の専門委員会について」『月刊社会教育』2016年10月号
- 郷田實・郷田美紀子（2005）『結いの心—子孫に遺す町づくりへの挑戦（増補版）』評言社
- 白垣詔男（2000）『命を守り心を結ぶ—有機農業の町・宮崎県綾町物語（郷田実聞き書き）』自治体研究社
- 末宗徹朗（2016）「地方創生の取組と課題について」第24回日本地方財政学会シンポジウム資料、2016年5月21日
- 手塚英男（2008）「公民館再生の原動力は「自治」だ」『月刊社会教育』2008年9月号
- 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（2012）『自治を支えるダイナミズムと公民館—飯田市公民館分館活動を事例として—』学習基盤社会研究・調査モノグラフ4
- 浜田倫紀（2002）『「綾」の共育論—自治公民館運動を核とした地域再生への道』評言社
———（2008）「自治公民館を核とした地域再生の道」『月刊社会教育』2008年9月号
- 牧野 篤（2011）「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」『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（2011）pp82-101
- 諸富 徹（2010）『地域再生の新戦略』中公叢書
———（2013）「「エネルギー自治」による地方自治の涵養～長野県飯田市の事例を踏まえて～」『地方自治』2013年5月号
———（2013）「再生可能エネルギーで地域を再生する」『世界』2013年10月号
———（2014）『持続可能な地域社会の発展と住民自治組織』平成25年度全国知事会調査研究報告書
———（2015）『「エネルギー自治」で地域再生！—飯田モデルに学ぶ—』岩波ブックレット、NO. 926
———（2015）「エネルギー自治と地方創生」『地方財政』2015年3月号