

公民館を活かした参画と協働のまちづくり

研究員 田渕 康修

【要旨】

公民館は、全国の概ね9割の市町村に設置されている。本論では、鳥取市の状況を踏まえながら、この公民館を活かした、参画と協働のまちづくりを進めるための提案を行った。

人口に対する都道府県別の公民館数は、都市部より地方で充実しているが、特に小学校区毎に設置し、日常生活圏に密着した公民館の設置は、鳥取県をはじめごく一部の県に限られる。これら日常生活圏密着型の公民館は、公民館講座や講演会などに利用され、地域の拠点施設として住民の活用度が高い。

公民館の役割は、住民の生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与することにあるが、さらに近年は、地域コミュニティの拠点としての役割が注目されている。しかし住民の公民館活動への参加は、教養講座に偏っている。活用が活発な鳥取県も同傾向である。

そこで、地域コミュニティの拠点としての公民館の活用を検討するため、住民と行政の課題・問題点を把握した。今後の住民側の主な課題は、住民が自らの意思に従って地域運営する新たな仕組みづくりであり、そこでは行政との関係づくりが前提となる。一方、行政は、市民ニーズの状況と財政面を含め、行政能力の限界を踏まえた持続的な仕組みづくりが求められる。いわば行政主導の仕組みから転換し、地域社会の実情に応じた参画と協働の仕組みを形成することが必要である。

この実現に向け、行政は地域社会に支出している補助金を1本化し、その用途を地域社会の裁量に任せるべきである。これにより住民の自治意識が刺激され、住民による主体的な取り組みが行われる。公民館は、その活動拠点としてのスペースを提供すると共に、住民の自治意識の醸成の場として活かされる。

ただし、補助金の用途が社会的に承認される地域社会の仕組みづくりや、当然、地域毎に異なった取り組みが予想されるため、十分な地域社会と行政との協議を踏まえた取り組みが必要である。

1. はじめに

鳥取市は「人が輝き まちがきらめく 快適・環境都市 鳥取」を将来像とする第8次総合計画を2006年に策定し、心豊かに安心して暮らせる地域社会を築くため、まちづくり

の原則の一つに『市民が主役の「協働」によるまちづくり』を掲げ取り組みを進めている。

主な取り組みとして、2008年10月に鳥取市自治基本条例が施行された。この条例では、市民¹と市²が自治の主体であることを基本と

1 鳥取市自治基本条例では、市民を「市内に在住する人、市内で働き、若しくは学ぶ人又は市内において事業若しくは活動を行う団体」と定義している。

2 鳥取市自治基本条例では、市を「議会及び執行機関」と定義している。

し、「両者がたゆみない努力によって自治を維持する」とした基本理念を明らかにしている。そして自治の基本原則として、参画及び協働の原則を示している。その実現に向けては、コミュニティ³が自治に重要な役割を果たすことを認識した上で、コミュニティ活動の一層の活性化を図るため、市民は積極的に活動への参加に努め、併せてコミュニティは、市民及び市と連携して、コミュニティ活動の活性化に向けて努力することとしている。

こうした活動への支援として、行政の長である市長は、コミュニティ活動へ財政的な支援などを行うことに努めるとし、さらに市内の各種施設のうち、市内全域に整備されている地区公民館をコミュニティ活動の拠点施設として位置づけ、コミュニティの充実、強化に努めるとしている。

そこで本研究では、コミュニティの活性化に向けた公民館を活用したまちづくりについて、公民館の現状・実態と課題・問題点及び、まちづくりの現状と課題を踏まえ、地域社会と行政の関係に注目しながら研究を行う。

2. 公民館

公民館は、1946年7月5日に文部次官通牒「公民館の設置運営について」で提唱され、これにより戦後の公民館制度が公的に発足した。公民館は、社会教育法第21条第1項⁴「公民館は、市町村が設置する」の規定に基づき、市町村の公民館条例に設置が明記されている社会教育施設である。

本章では、まず、その公民館の現状・実態と課題・問題点を把握することを目的とし

て、統計資料や全国公民館研修会のテーマを辿り、地理的特性や役割を明らかにする。

2.1 設置状況

図1は、全国の公民館数を示したものである。1955年度には35,352館の公民館が設置されていた。このうち本館は、7,985館、分館が27,367館であり、分館が77.4%を占めていた。分館とは、社会教育法第21条第3項に規定され、市町村教育委員会が維持、管理、運営し、事業の運営上必要がある場合に本館とは別に設けられたものである。本館と分館の特徴として、2005年度の状況では本館が330㎡～500㎡を中心とした建物の総面積であるのに対し、分館は150㎡未満が多く、小規模な施設である。この分館は1955年度以降、整理統合が行われ、1968年度には約8割が減少し、公民館の総数は13,801館（本館8,229館、分館5,572館）となった。しかし、1971年度には再び増加傾向に転じている。このように公民館の設置が進められた背景として、文部省が社会教育法の制定に伴い、公民館の設置促進と内容の充実を期するため、1951年から施設の整備費に対して国庫補助を行い、その整備拡充を図ったことが挙げられる。また、これにより公民館の市町村の設置率も高まり、最新の統計数値である2005年度の全国の公民館数は、18,182館を数え、本館10,889館、分館6,254館、類似施設⁵ 1,039館である。

2.2 都道府県別比較

2.2.1 設置状況の比較

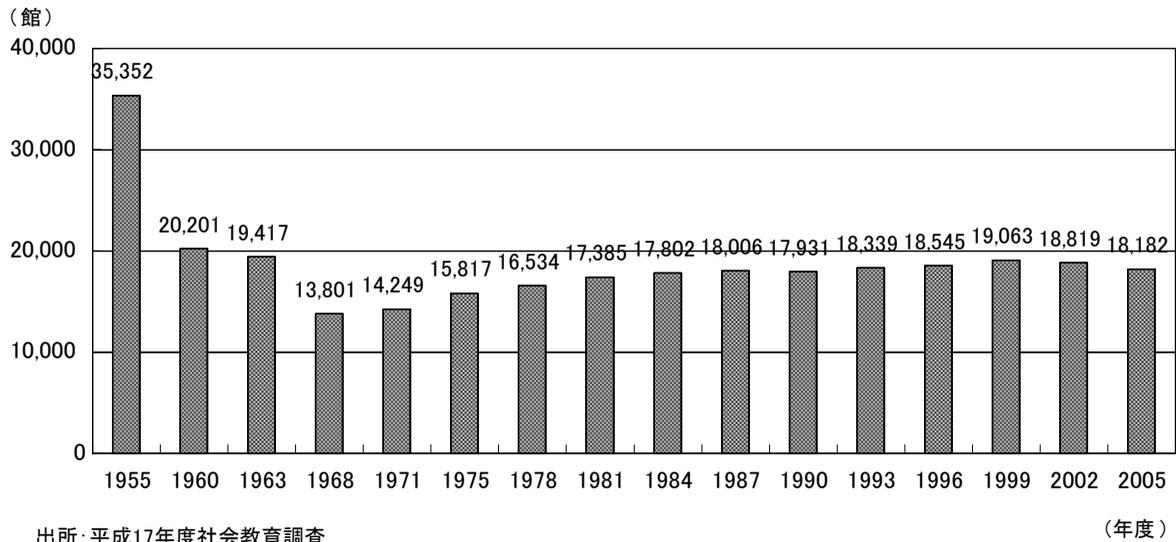
図2は、公民館の設置状況を都道府県別に

3 鳥取市自治基本条例では、コミュニティを「地域又は共同体意識を基盤としたつながりのもとで自主的に形成された組織であって、公益性を有する活動を行うもの」と定義している。

4 市町村が設置する場合を除くほか、公民館は、公民館設置の目的をもって民法第34条の規定により設立する法人でなければ設置することができない（社会教育法第21条第2項）。

5 社会教育法第42条「公民館に類似する施設は、何人もこれを設置することができる」に規定する公民館類似施設のうち、市町村が条例で設置した施設で市町村教育委員会が所管するもの（社会教育調査報告書より）。

図1: 公民館設置数の推移(類似施設含む)



比較するため、人口1万人あたりの公民館数と、市町村内の公民館の有無を示す設置率を表したものである。これによると、分館を含めた公民館数では、長野県と山梨県で充実し、東北日本海側の山形・秋田両県や山陰の鳥取・島根両県が続いている。一定の規模を有し、機能が充実していると考えられる本館のみの場合では、山陰両県が最も充実し、北陸、四国、東北が続いている。設置率は、全国平均で89.1%を誇り、特に地方の設置率は高く、多くの市町村で公民館の設置が進んでいる。

しかし、公民館は社会教育法第20条⁶のとおり、市町村その他一定区域内の住民の生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与することを目的としているため、地域住民の利用・活用を前提とした設置が望まれる。そのため公民館は、その地域の人口だけでなく、地理的環境を踏まえた設置が必要で、人口に対する公民館数より、どの程度の範囲を公民館の区域として設置しているかがより重要である。

そこで、1959年に告示された公民館に関する行政指導の指針ともいえるべき「公民館の設置及び運営に関する基準」⁷の『「町村にあっては小学校の通学区域」、「市にあっては中学校の通学区域より狭い区域」、が望ましい』との考え方に倣い、また、鳥取市では概ね小学校区を単位とする地区公民館が設置されていることを踏まえ、本研究では、小学校区域を地域住民にとって適当と思われる日常生活圏と捉え、市町村立小学校数と公民館数を比較することとした。

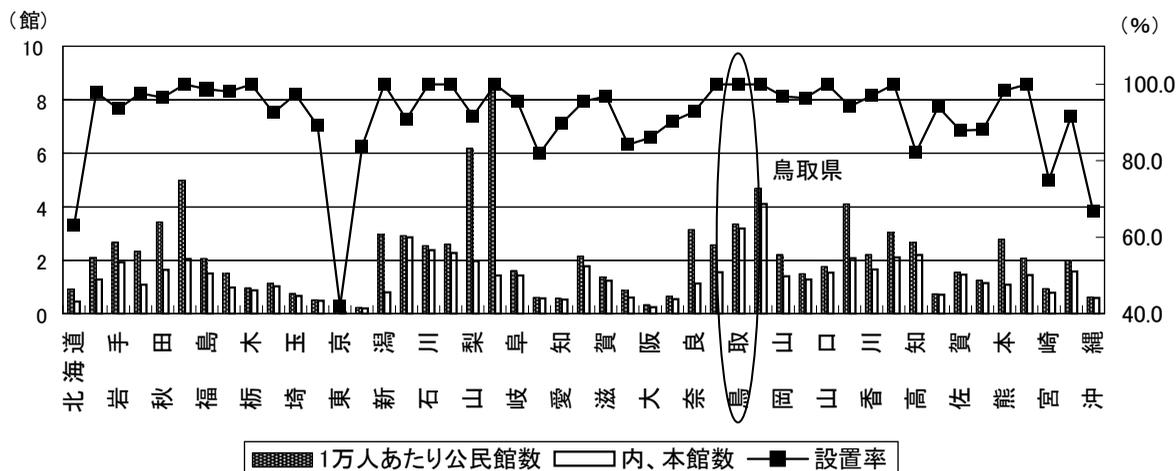
そこで図3は、市町村立小学校数を100とした場合の都道府県別公民館数を示したものである。まず、小規模な分館を含めた場合については、長野県(480)、山梨県(271)をはじめ、東北、北陸、山陰、四国では小学校数を上回る傾向である。

ところが本館のみを対象とした場合では、富山県(155)、鳥取県(130)、島根県(124)、石川県(123)の4県に限られている。このため、

6 社会教育法第20条 公民館は、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、もつて住民の教養の向上、健康の増進、情操の純化を図り、生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与することを目的とする。

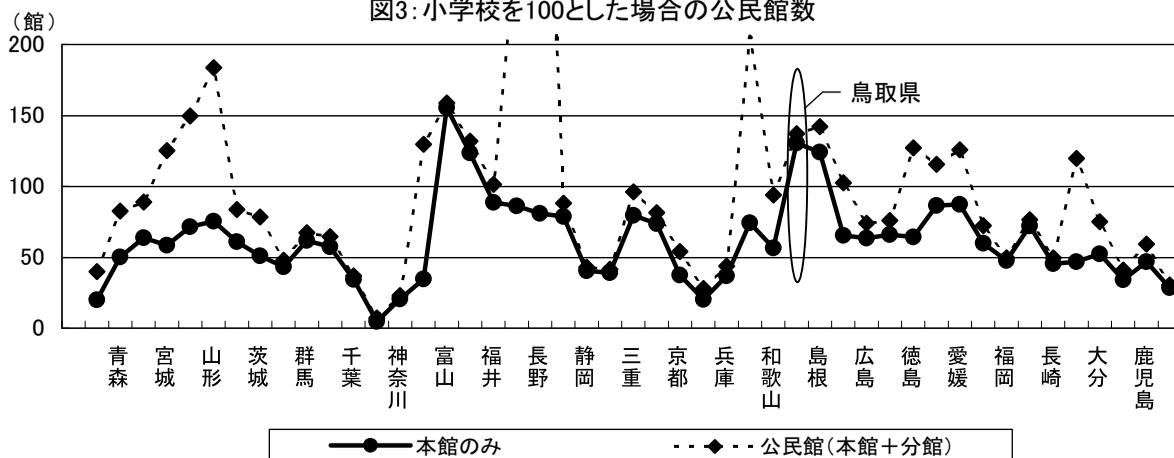
7 「公民館の設置及び運営に関する基準」は、2003年に改訂され、旧第2条「当該市町村の小学校又は中学校の通学区域(児童又は生徒の就学すべき学校の指定の基準とされている区域をいう。)」は削除され、「日常生活圏」が挿入されている。

図2: 都道府県別1万人あたりの公民館数と設置率



出所: 平成17年度社会教育調査

図3: 小学校を100とした場合の公民館数



出所: 平成17年度社会教育調査、平成20年度学校基本調査を基に作成
注: 都道府県別小学校数は、市町村立小学校の本校を基準とした。

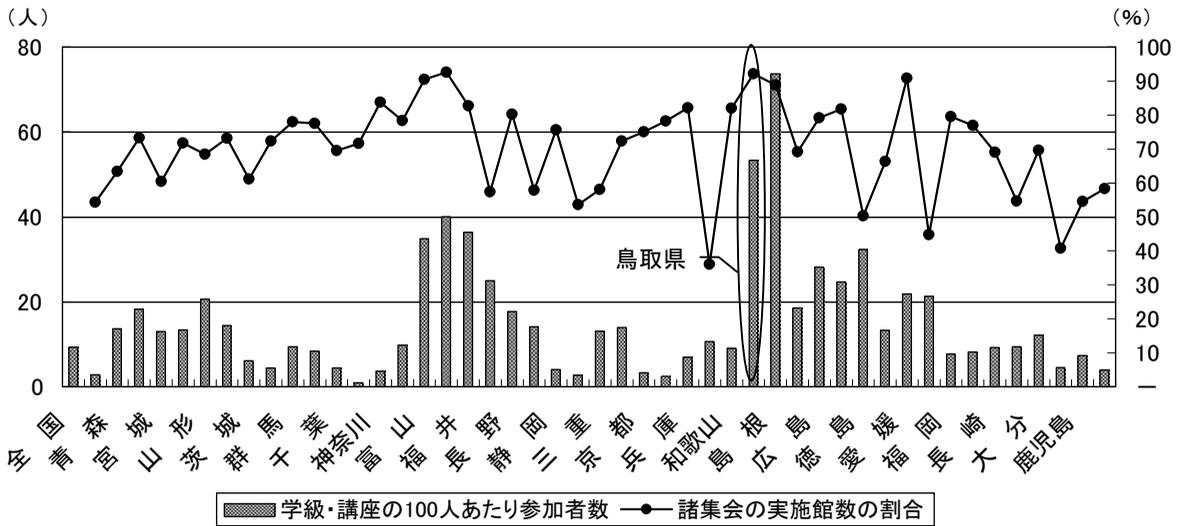
市町村立小学校を上回る設置数を誇る北陸と山陰は、人口密度が低いにも関わらず、地域の地理的環境を踏まえ、実際の生活に適した範囲に設置が進んでいる全国でも数少ない都道府県といえる。実際、鳥取市の場合、62館(分館1館を含む)の地区公民館が設置されているのに対し、市立小学校数は44校であり、一部の地区公民館は旧小学校区単位で地区公民館が設置されているなど、歴史的なつながりも踏まえて設置されている。

2.2.2 利用・活用状況

図4は、一定期間にわたって組織的、継続的に行われ、テーマや年齢層、レベルに応じて行われる公民館の学級・講座の参加者数⁸と、講演会や運動会、音楽会などの地域施設としての諸集会を実施している公民館の割合を示したものである。これによると、鳥取・島根両県の100人あたり公民館の学級・講座の参加者数は、全国で最も多く、北陸地方がそれに続き、都市部より地方で公民館を活用した生涯学習活動が実践されている。公民館

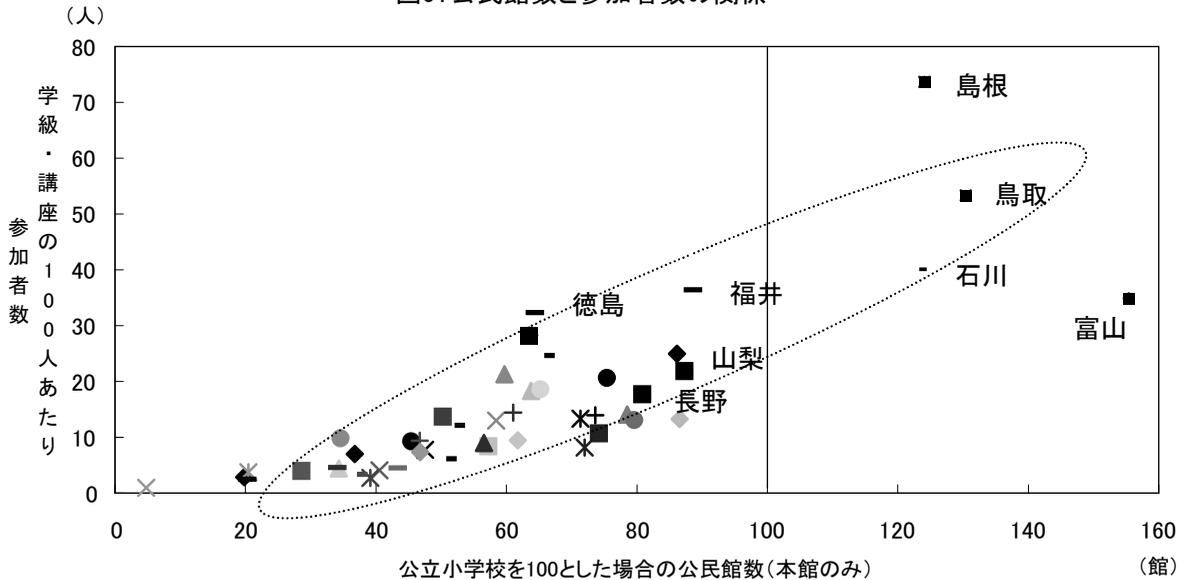
⁸ 参加者数(学級生数及び受講者数)は、各々の事業の開設当初の参加者数(社会教育調査から抜粋)。

図4: 学級・講座の100人あたり参加者数と諸集会の実施割合



出所: 平成17年度社会教育調査を基に作成
 注: 諸集会とは、講習会・講演会・実習会、体育事業、文化事業

図5: 公民館数と参加者数の関係



出所: 平成17年度社会教育調査、平成20年度学校基本調査、平成17年度国勢調査を基に作成

を拠点として実施される地域施設としての諸集会の実施割合では、石川県（92.6%）が最も高く、次いで鳥取県（92.1%）であり、北陸、山陰が高い傾向を示している。これらは、図3で地域の地理的環境を踏まえ実際の生活に適した範囲に設置が進んでいた県であり、地域の活動拠点施設として認知が高いといえる。ただし都市部では公民館に代わり商業施設が充実し、民間のカルチャー・センター

などによる生涯学習活動が実践されていると考えられ、この統計数値をもって活動が停滞しているとは言い切れない。

次に図5は、市町村立小学校と比較した公民館数（本館のみ）と学級・講座の100人あたり参加者数の関係を示したものである。これによると、公民館数と参加者数には一定の相関関係が認められ、公民館数の増加と併せて講座等の参加者数も増加している。このことから、

小学校の通学範囲など地理的環境を踏まえた公民館の設置は、実際の生活に適した施設として活かされていることが確認できる。また、分館の設置が顕著な長野県、山梨県の活用が低いことから、本館と分館の間には、機能の上で差があり、分館では活発に学級・講座が行われていないことも明らかになった。

図6は、教育の分野では数値目標を掲げるのが難しい面があるが、市町村の公民館費について、公民館の学級生・参加者数で割った一人あたり公民館費と、教育費の総額（学校教育分野、社会教育分野、教育行政分野）に占める公民館費を示したものである。これによると、公民館数の多い地域では一人あたりの公民館費は少なく、教育費に占める公民館費も平均（1.55%）を上回る傾向であるものの、高水準ではない。

2.3 役割

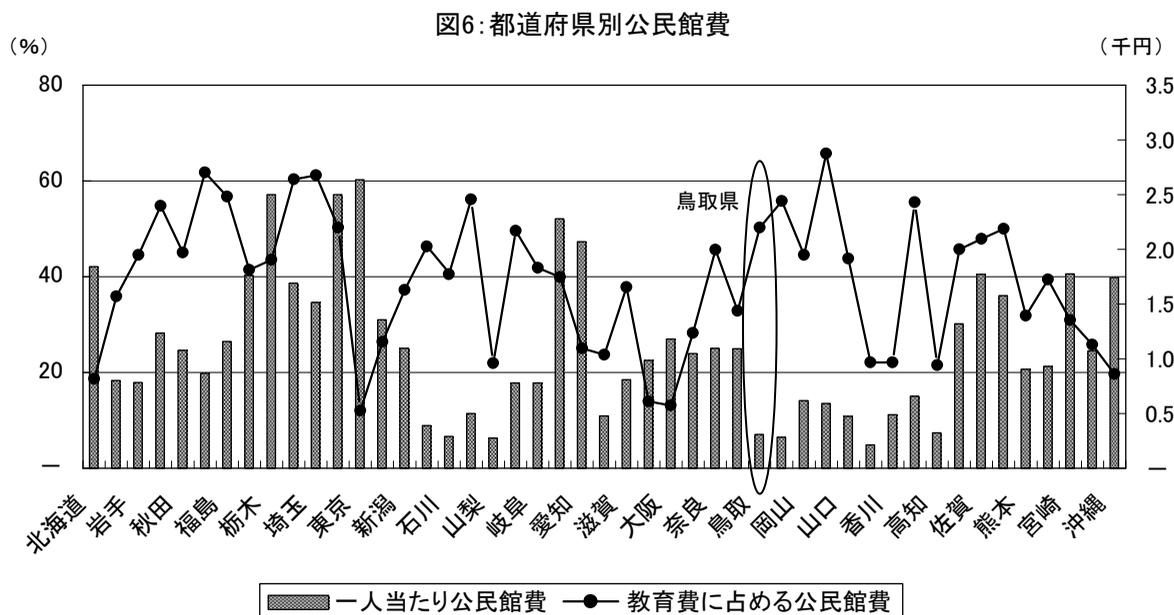
ここまで都道府県別の統計資料を基に確認したとおり、公民館は都道府県別に設置数や活用度が異なっていた。次にこうした公民館の設置状況等を踏まえながら、どのような役

割を公民館が担っているのか確認する。

公民館は、社会教育法第20条によると、「住民の教養の向上、健康の増進、情操の純化を図り、生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与することを目的」としている。しかし、この目的からは具体的な公民館の役割を捉え難い。そのため本研究では、例年、公民館を取り巻く課題や問題の解決に向け、公民館職員等の関係者を対象として研究討議が行われている全国公民館研究集会のテーマと趣旨をたどり、近年の公民館を取り巻く社会の変化や役割の変遷を確認することとした。

このうち表1は、第10回以降のテーマを表したものである。これによると、公民館は生涯学習の拠点として、地域住民への生涯学習活動の活発化へ向けた取組みを行い、家庭教育の充実や青少年教育に携わってきている。

しかし、1991年度には地域づくりの重要性に対応した生涯学習が取り上げられ、1992年度には地域住民の自治意識の高揚と学習や情報等の交流の場としての拠点づくりが検討討議されている。また2000年度前後からは、地域へ果たす役割の重要性を踏まえながら、市民



出所: 地方教育調査費、平成17年国勢調査より作成

表1：全国公民館研究集会のテーマの変遷

年度	回数	テ ー マ
1987	第10回	21世紀に向けて、生涯学習社会に対応する公民館のあり方を考える
1988	第11回	生涯学習推進の中核的役割を果たす公民館活動のあり方
1989	第12回	生涯学習社会における公民館の役割は何か ～住民が豊かに生き、学びつづけ、地域をつくるために公民館に、いま、問われているものは～
1990	第13回	生涯学習社会に対応した公民館活動のあり方を考える
1991	第14回	生涯学習の推進と地域づくりの中核的拠点を果たす公民館のあり方
1992	第15回	生涯学習の推進と地域づくりのために公民館の果たす役割を考えよう
1993	第16回	生涯学習社会における公民館の果たす役割について考えよう
1994	第17回	生涯学習社会に対応する公民館のあり方を考える
1995	第18回	生涯学習社会の構築をめざした公民館の役割を考える
1996	第19回	公民館の可能性を探る ～生涯学習社会の実現をめざして～
1997	第20回	新時代に果たす公民館の役割は ～生きがいを感じる社会をめざし～
1998	第21回	青少年問題と公民館活動 ～21世紀を担う青少年を地域でどう育てるか～
1999	第22回	新しい時代の公民館の役割は ～生きがいを感じる地域社会をめざし～
2000	第23回	2000年。今、地域からの個性的な発信を！ ～人・自然と共生する郷土づくり～
2001	第24回	「21世紀、くらし豊かな地域社会をめざして」～生涯学習時代に公民館の果たす役割は～
2002	第25回	公民館新世紀 ～ひと ころをむすぶ ふるさとづくり～
2003	第26回	新世紀への公民館創造のために ～地域の市民活動・学校教育との共同をめざして～
2004	第27回	新しいまちづくりと公民館の創造 ～新世紀に生きる「ひと」が輝き、「地域」が輝く公民館活動を創造する～
2005	第28回	『新世紀、こころ豊かなまち・人づくり』～「元気」と「安心」・「生きる力」をはぐくむ公民館の創造～
2006	第29回	どうなる公民館 ～新しい役割を求めて～
2007	第30回	地域が輝く公民館の創造 ～元気な人づくり・地域づくりをめざして～
2008	第31回	地域の「住民力」で創造する 輝く未来

出所：社団法人全国公民館連合会資料より作成

意識の育成やコミュニティづくりの役割が注目され、豊かで個性的な地域社会形成に向けた研究討議が行われている。さらに近年は、地域コミュニティの拠点としての公民館の創造や、地域の特性に応える公民館の役割を問う実践活動の紹介や研究討議が行われている。

こうした変遷の背景として、市町村合併や地方分権の進展及び「公民館の設置及び運営に関する基準」の全面改訂が行われ、地方自治体においては行財政改革が行われている。また、急速に進む核家族化や少子高齢化の進行、子育てに対する負担感や不安の増大、ライフスタイルの変化や価値観の多様化等による社会情勢の変動と、地域社会での人間関係の希薄化や連帯感の欠如等により、住民参加

の場であるコミュニティの衰退が関係していることがテーマ選定の趣旨となっている。

2.3.1 取組み状況

こうした役割の変遷から、公民館は地域の生涯学習の拠点として、さらにまちづくりの拠点としての役割が注目されている。

そこで、このような役割を踏まえた公民館の取組み状況を確認することを目的に、図7では、学級・講座の参加者数をテーマ別にまとめた。これによると、まちづくりに向けた取組みとして注目すべきテーマは、社会教育調査統計の分類で「社会の構成員としての自覚をもち、よりよい地域社会の形成に積極的に参加し、公民としての人間を形成するための教育」と定義

されている市民意識・社会連帯意識の参加者数である。しかし、その参加者は限定的であり、公民館を拠点としたまちづくりへ向けた取り組みは不足している。一方、一般的な教養に係る生涯学習活動は活発である。

また鳥取県は、これまでの統計的分析から地域の身近な拠点として、多くの地域住民が学級・講座に参加し、諸集会在が活発に開催されるなど活用されているが、この統計から見た取り組み内容では、全国の参加者数の傾向と同様で、地域特性を踏まえた取り組みが行われているとはいえない。

2.3.2 課題・問題点

では、新たな公民館の役割と取り組み状況を踏まえ、どのような課題・問題点があるのか。

財団法人東京市町村自治調査会は、全国市区町村（1,823自治体）を対象に「住民参加型まちづくりに向けた学習支援についての市区町村アンケート調査」（図8）を実施し、1,021の自治体から回答（約56%）を得、その結果を公表している。この調査は、住民参加型まちづくりに向けた学習支援の現状や今後の方向性を把握するとともに、生涯学習と

市民活動の連携に関する自治体の取り組み状況などの把握を目的として実施されている。

これによると、住民参加型まちづくりに向けた学習支援を進める上での課題として、半数（50.0%）の自治体が、「趣味の講座やサークルが多く、地域社会の問題や活動への住民の関心が低い」を筆頭に、住民側の受け皿組織や企画する地域のリーダーなどの人材不足を課題としている。そのため、こうした人材の育成を行うことは極めて重要な政策課題であるといえる。

しかし、なぜ、まちづくりに取り組む住民の関心が低いのか。アンケート調査では、個人の学習・趣味・娯楽にとどまる住民の意識をまちづくりに向けることが難しく、効果的な学習プログラムが開発できていないことが原因としている。また併せて、行政がまちづくりを住民に上意下達に求めている状態のためと考えられる。

ただし、これまで公民館が主に担っていた住民による生涯学習を改めて見直すことも必要であろう。「教育はすべての人に、自分自身の問題を解決し、自分自身で決定を下し、自分で責任を負う能力を持たせなければなら

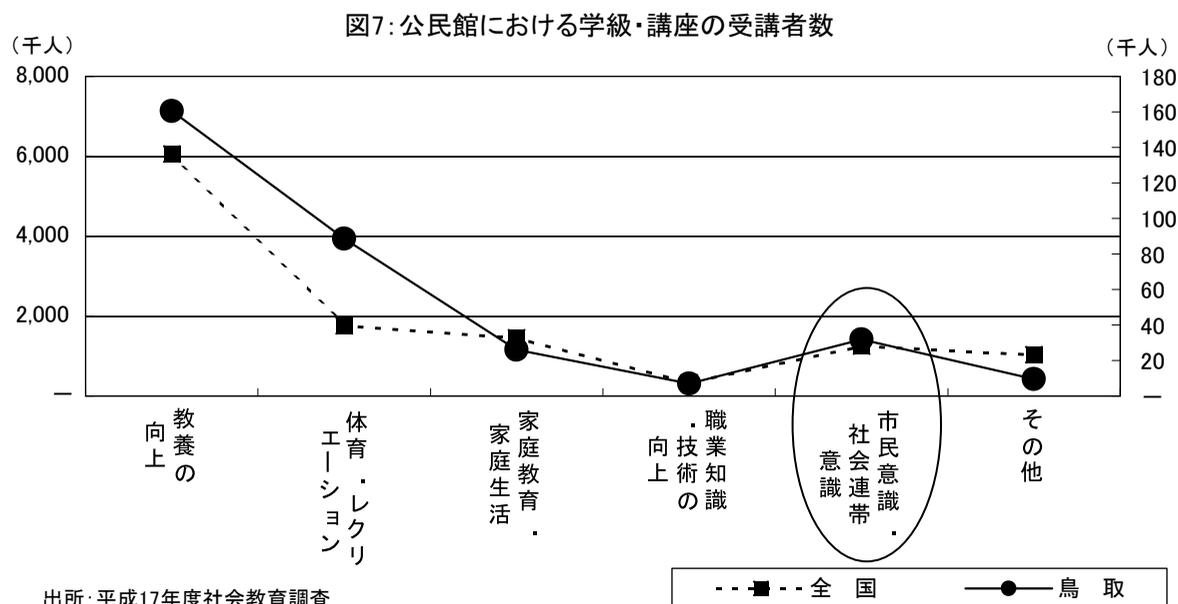
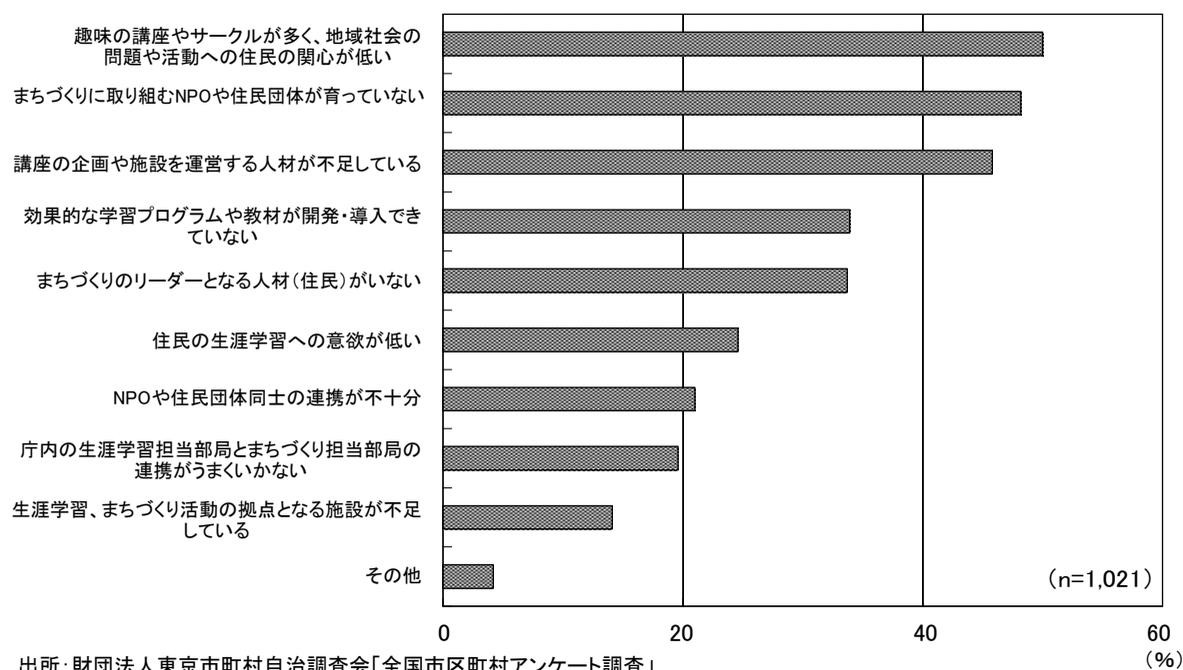


図8: 住民参加型まちづくりに向けた学習支援を進める上での課題(複数回答)



ない⁹といわれる生涯学習は、個人の資質や能力の向上を目的に行われ、現状の教養の向上に係る学級・講座の参加動向は、その一部と考えられる。しかし、これでは公民館はカルチャー・センターと言われかねない。

ユネスコ¹⁰が唱える生涯学習論では、個人の資質や能力の向上を基礎として、集団機能あるいは自治会・町内会などのコミュニティ活動を支援するなど、地域住民が助け合って生きていく住民自治力の強化や、地域住民がお互いに信頼し合って地域課題を解決する自治力の強化が必要だとしているのである。

2.4 小括

これまでの統計的な分析などから、小学校区を単位とするなど、地域の実情や実際の生活圏を踏まえ設置されている公民館は、地域住民が学級・講座に積極的に参加し、地域の

施設としての諸集會が開催されるなど有効に活用されている。歴史的なつながりや地域住民が連携し合える距離に公民館が設置されていることに最大のメリットがあるといえよう。こうした特性をもつ公民館は、鳥取・島根両県や北陸地域に限定される。つまり、鳥取県の公民館は、地域の拠点施設として、まちづくりに向けて取組みが行いやすい地理的・社会的環境にある。

公民館の役割については、一般的な教養に係る生涯学習活動から一步踏み込んで、地域社会を形成するまちづくりに向けた役割が注目され、その取組みが模索されている。ところが、全国的に個人の趣味・教養の学習に留まる傾向があり、まちづくりに向けた効果的な対応策は見出せていない。

生涯学習では、講座・学級や研修の学習機会の提供と併せて、学習を踏まえた成果が確

9 エドガー・フォール報告書「learning to Be」の序論p.xxiv.

10 国際連合教育科学文化機関 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)

認できることが生涯学習を振興する上で重要と考えられている。これは、学んだことが活かされることが、個人の主体的な生涯学習や取組みにつながるからである。例えば個人の趣味・教養の学習の成果は、地域で開催する公民館まつりなどの場で発表されることで、その成果が確認でき、こうした生涯学習の流れが主体的な生涯学習や取組みにつながっている。

そこで、まちづくりに向けた研修の場合、研修終了後に実際のまちづくりに活かす場を設定するなどの考慮を行い、研修体制を確立することが必要である。そのためには、まちづくりに深く関る地域社会や行政の現状と課題・問題点を踏まえ、対応が検討されなければならない。とりわけ、公民館が地域に根付き、地域住民に活用されている鳥取県においては、地域の実情を踏まえた効果的な活用が期待できる。

そこで次章からは、主に鳥取市のまちづくりに注目して研究を行う。

3. まちづくりの現状と課題

本章では、まちづくりに向けた公民館としての対応策を検討するため、地域社会と行政双

方のまちづくりに向けた現状と課題を把握しながら、地域と行政の関係に焦点をあてる。

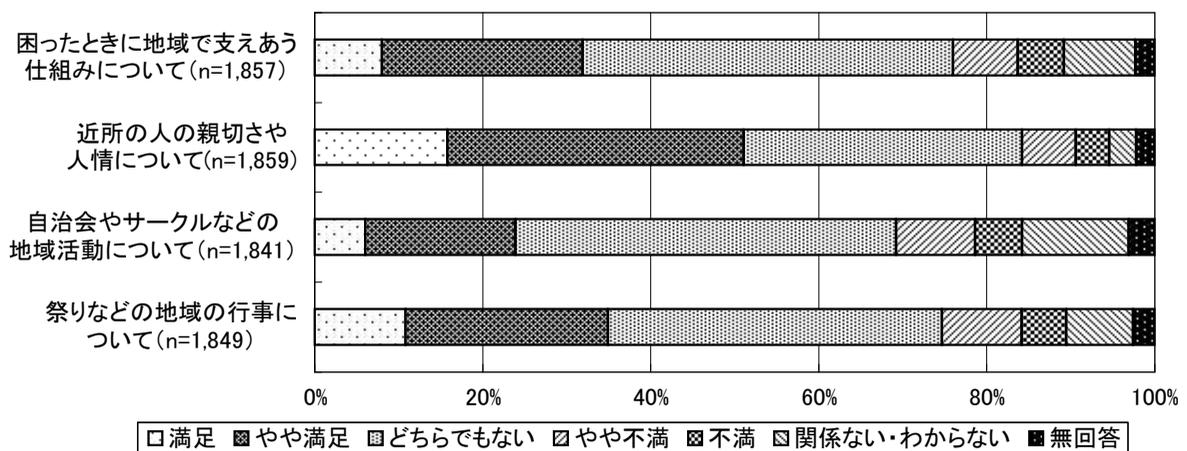
3.1 地域社会の現状と課題

地域社会の課題や問題点に応じて取り組むコミュニティ活動は、安心して暮らせる地域社会の基盤を築く。鳥取県のコミュニティ活動は活発で、地域住民の参加率は全国で最も高い¹¹。これは慣習的な参加が多いと想定されるものの、地域の結びつきが強い地域であることの裏返しである。

鳥取市民アンケート（図9）によると、全体的に地域社会に対する満足度は高い。特に近所の人との親切さや人情は高く、他人への思いやりがある地域といえる。また、全国的にも同様の傾向であるが、年齢が高いほど地域社会に対する満足度が高く、自治会やサークル活動などを通じたつながりや、普段の日常生活を行う中での支えあう関係が、地域社会に対する満足度を形成する要因の一つと考えられる。

また、図10は、地域の人とのまとまりについて、図11は近所づきあいの程度について、図12は今後の地域活動への参加意向についての

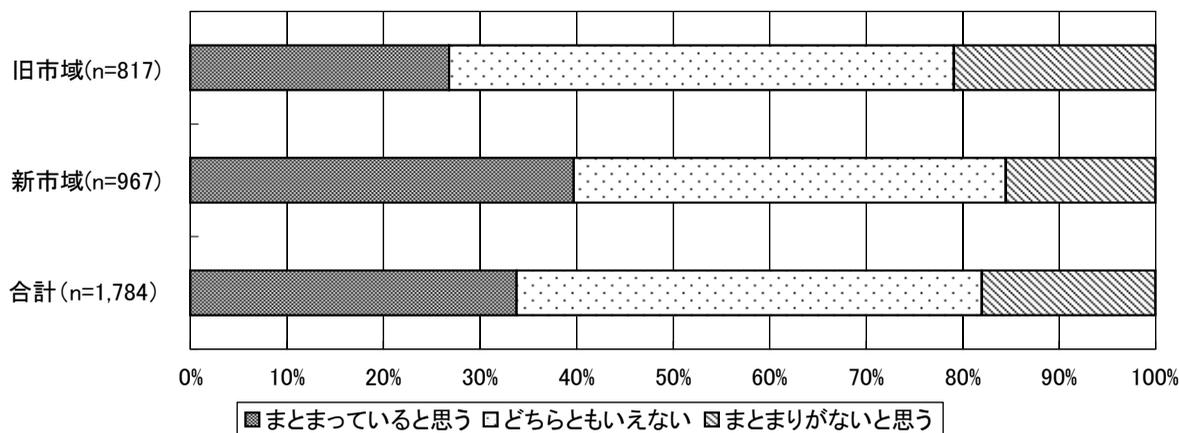
図9: 地域社会に対する満足度(鳥取市)



出所: 鳥取市民アンケート調査報告書(平成17年3月)

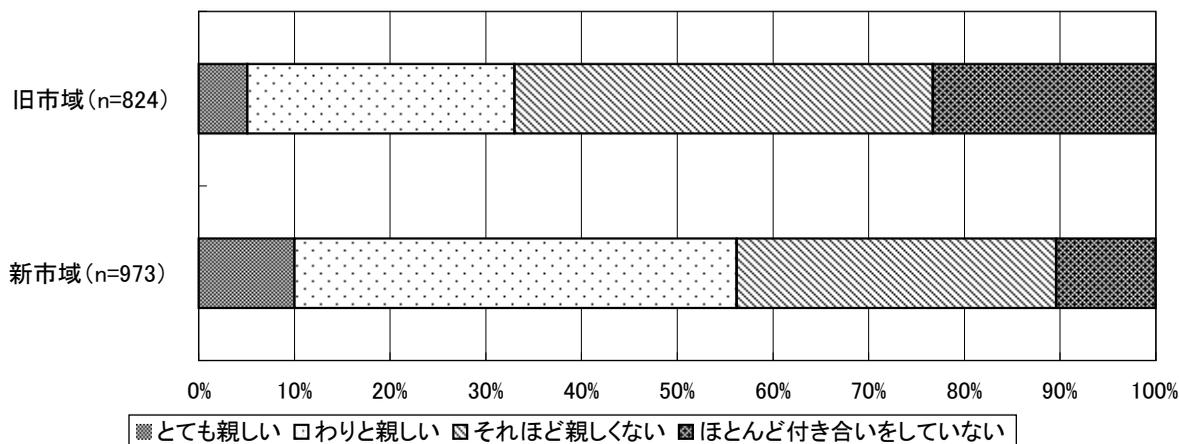
11 TORC レポートNo.31 田淵康修「若年層のコミュニティ活動への参加・参画の可能性」

図10: 地域の人をよくまとまっていますか。



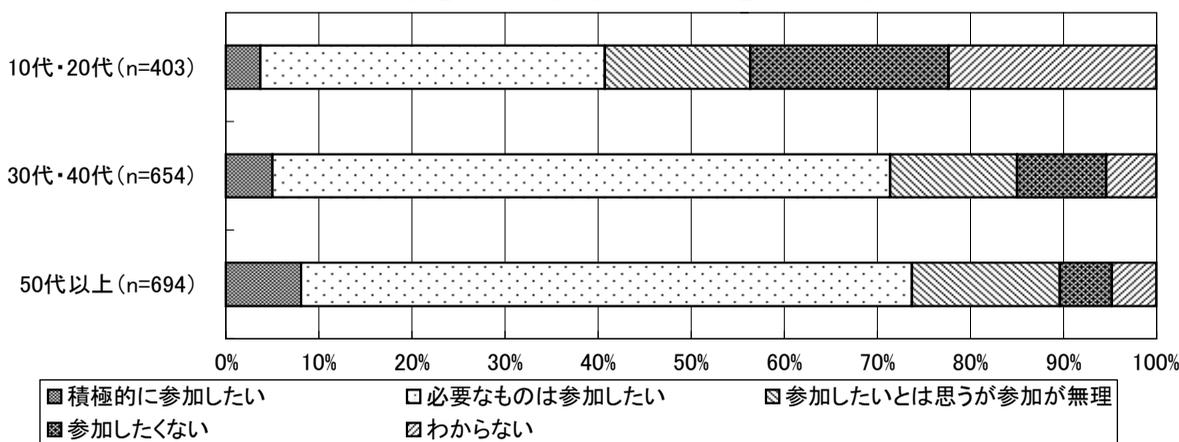
出所: 鳥取市民アンケート調査報告書(平成17年3月)

図11: ご近所づきあいはどの程度ですか。



出所: 鳥取市民アンケート調査報告書(平成17年3月)

図12: 今後地域の活動へ参加したいと思いますか。



出所: 鳥取市民アンケート調査報告書(平成17年3月)

アンケートを集計したものである。これによると、住民意識の希薄化が全国で問題となっているなかで、旧鳥取市内より中山間地域を

含む旧町村部では住民のつながりが強い傾向や、若年層は活動に消極的であるなど、地域や年齢によってそれぞれ特性があるが、総じ

て地域としてのまとまりを有し、活動への参加意欲も高い。

こうした地域社会の実状のなかで、その基盤を活かし、まちづくりや地域福祉活動を行っている自治会・町内会の現状は、2004年11月の市町村合併を踏まえ、2007年6月に国府町、福部町、河原町、用瀬町、佐治町、気高町、鹿野町、青谷町の8町が新たに加わり、鳥取市自治連合会として取組みを進めるなど、住みよいまちづくりに向けた活動が行われている。

しかし、自治会・町内会への加入率は減少傾向であり、2008年の加入率は、71.7%¹²である。特に、マンション・アパートなどの居住年数が比較的短い世帯や、単身世帯など、自治会・町内会に未加入の世帯が増え、地域が一体となった取組みに支障が生じていることは看過できない課題である。

当センターが2004年に旧鳥取市内町内会長を対象に行ったアンケートでは、地域住民の参加促進や住民の連帯感の希薄化、担い手の高齢化や後継者不足で活動が停滞しつつあることが懸念されている。また、町内会の活動や地域課題に向けた取組みでは、住民による創意工夫(51%)による対応が最も多いほか、行政への要望や行政との協議を求める意見も42%を占め、課題によっては行政の関与や協力が欠かせない。

以上のことから、鳥取市は地域のつながりを活かして、全国で最も活発にコミュニティ活動が行われている地域であるが、自治会・町内会など実際の活動を行う上では、参加者が限定的で、担い手が不足しているなど、地域のまとまりも徐々に低下している実態にある。こうした課題・問題点に対して、住民による創意工夫を行いつつ、課題によっては行政による課題解決が求められている。ただし、地域住

民のまちづくりに対するこのような問題意識は、これまで継続的に行ってきた事業に対する課題・問題点や、自治会・町内会などの各種団体を継続的に運営するために直面している課題・問題点に集約される傾向にあり、さらに踏み込んだまちづくりに対する問題意識によるものとは積極的には言い難い。

このため、自治会・町内会などの活動は、地域住民の親睦や地域社会のつながりを維持することに対しては一定の成果が得られていると考えられる。しかし、地域住民による主体的な課題解決に向けては、取組みに対する行政との効果的な仕組みや、行政からの財政的な支援を必要とするなど、行政との関係を踏まえた効果的な対応が必要である。

3.2 行政の現状と課題

行政を取り巻く現状と課題は、主に行政に対する市民のニーズと行財政改革の現状と課題を踏まえる必要があるため、2点に分けて整理する。

3.2.1 行政に対する市民のニーズ

鳥取市は、市民の声を活かした市民参画による市政運営を行っている。

まず、住民自治組織である地区自治会が行政へ要望を行う地区要望と、市民の声を行政の長である市長へ直接届ける市政提案箱・市長への手紙制度の対応状況は、図13、14のとおりである。これによると、地区要望の実施済及び実施予定は38.3%（3ヶ年の合計値）であり、市政提案箱・市長への手紙の実施済及び実施予定は27.3%（3ヶ年の合計値）である。市政提案箱・市長への手紙は、検討結果の分類「その他」が約20%以上を占めるなど、提案内容が幅広く、内容が提案や将来展

12 鳥取市自治連合会資料から

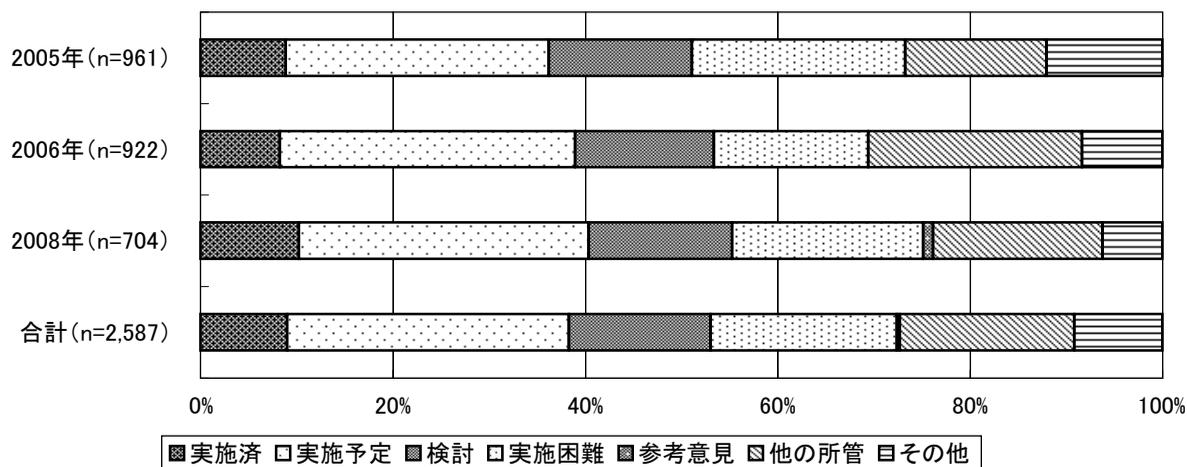
望に限らないため、実質的な行政の対応は3割を超えているものと考えられるが、いずれにしても地区を通じた要望や、市民から直接行政に届けられる提案の対応状況は、半数に満たない状況であり、市民のニーズに対応する行政の限界が垣間見られる。

また、この他にも行政が重要な政策を決める際には、原案をあらかじめ市民に公表する市民政策コメントを行い、市民の意見や提言を踏まえた政策形成を行うなど、市民のニーズを的確に捉えた市政運営を行っている。このように鳥取市行政は、様々なチャネルを活用した市政運営を行っているが、併せて市民

から多種多様なニーズを踏まえた対応が求められているといえる。

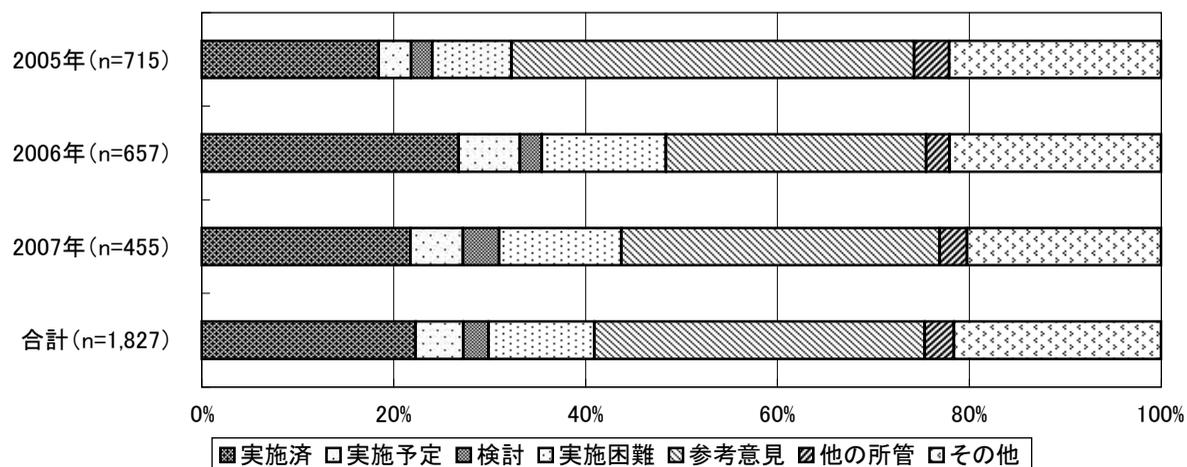
こうした市民のニーズに対してまちづくりに係る鳥取市役所の担当部は、図15、16のとおり複数にまたがり、関係する部署は多様となっている。鳥取市の行政組織は、鳥取市の市勢要覧によると、1998年度の組織は8部・31課・5室であったが、10年後の現在（2008年度）の市長事務部局の組織は7部・4監・1局・39課・15室・8総合支所である。この間、2004年の市町村合併に伴い、法制執務、人事管理、財政、出納、議会などに係る事務は本庁に集約することで効率的な組織へと変わっ

図13: 地区要望に対する検討の結果(鳥取市)



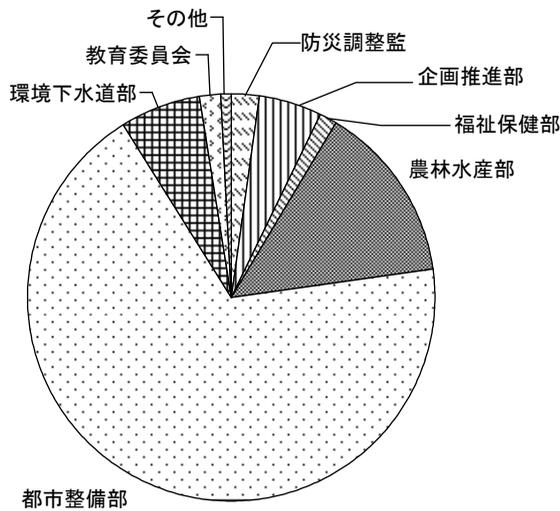
出所: 鳥取市役所企画推進部より

図14: 市政提案に対する検討の結果(鳥取市)



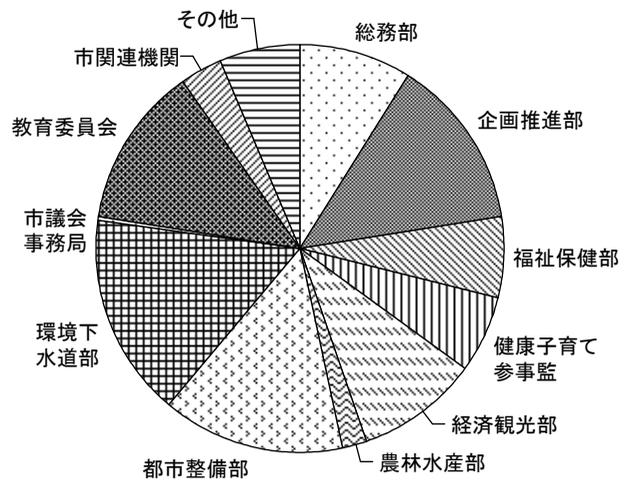
出所: 鳥取市役所ホームページより作成

図15: 地区要望に対する所管別内訳(2008年度)



出所: 鳥取市企画推進部資料より作成

図16: 市政提案に対する所管別内訳(2007年度)



出所: 鳥取市ホームページより作成

た。しかし、市町村合併により市域が拡充し、地域社会の実情に応じた課題・問題点の複雑化に対応するため、旧町村に総合支所を配置するなど、これまでの市民サービスを維持しながら、市民からの多様化している行政ニーズへの対応に向け、細分化・高度化した組織へと拡充している。

このように、行政に対する市民ニーズは、多種多様で、対応に当たっては質的に高度化し、量的にも増大する事務を適切かつ効率的に処理することが求められているが、図13, 14のとおりすべての市民のニーズに行政だけでは応えられていないのが現状といえよう。

3.2.2 行財政改革

2000年、いわゆる地方分権一括法の施行により地方分権改革が進められている。この改革の目的は、住民に身近な行政サービスは、住民にもっとも身近な地方公共団体が、自らの判断と責任において行政を運営することで、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現が図れることといえる。具体的には、中央集権型の行政システムの中核的部分を形づくってきた機関委任事務制度は廃止され、自治事

務と法定受託事務という新たな事務区分に整理された。このため地方公共団体では、地域の実情を踏まえた最適で効果的な施策を組み合わせることができるなど、地方自治体の自己決定権が拡充している。

しかし、昨今の国・地方を通じた厳しい財政環境や、景気低迷の長期化を反映し、地方分権改革の目的は、行財政改革の色彩が強くなっている。

このため、第4次鳥取市行財政改革大綱では、『住民自治の考え方をさらに広め、「陳情要望型の市政参画」から「政策提案・協働実行型の市政参画」へのさらなる転換が図られるよう、市民や市民活動団体等が、行政のパートナーとして都市経営に参画できる仕組みを推進』するとし、積極的にまちづくりに参画することを行政は市民に求めている。これは、地域の少子・高齢化や過疎化の進行、地域産業の振興、雇用の確保、環境問題、防災・防犯などの様々な対応が市民から求められるなかで、これまでの行政サービスを維持しながら、さらに市民のニーズに対応できる市政を運営するためには、市民との協働による行政経営への変革が不可欠だからである。

この協働¹³は、地方分権を進める上で、団体自治と住民自治の強化と結合によって、公共社会を構築することが基本となる考え方であったため、全国の多くの地方自治体が協働のまちづくりを進めつつある。市民と行政が参画と協働によってまちづくりを行う場合、これまで公共的な事業の実施主体として、すべて行政が担うこととした施策から、市民と行政が共に互いの特性を踏まえ、効果的な役割分担を行い協力してまちづくりを行うことができる。このため、新たな財政的な負担を強いることなく、従来のサービスを維持し、市民のニーズを的確に反映したまちづくりを行うことが期待できるのである。

3.3 まちづくりに向けた地域社会と行政の関係

これまでの地域社会と行政の現状と課題から、まちづくりに対するニーズやそれに対する対応は、地域社会と行政の双方に課題・問題点がある。その中でも、地方分権の進展に伴う地方自治体の自立と共に、地方行政を取り巻く行財政改革の進展は、財政的な問題が絡むため軽視することはできない。もちろん、鳥取市の場合、自治基本条例に掲げた市民と行政の関係について、参画と協働を基本としたまちづくりがこの条例の真の目的だとすれば、地域の実情を踏まえた団体自治と、自治意識に基づく住民自治によって参画と協働を実現しなければならない。併せて、自治会・町内会などの活動も、地域の課題解決に向け、行政との適切な関係づくりが望まれる。

そこで、協働の仕組みを地域社会と行政の間に形成することが必要であり、これまで確認した活発な公民館の活用状況を踏まえて次

章ではその実現に向けた提案を行う。

4. 協働のまちづくりに向けて

協働のまちづくりでは、課題解決に向けた主体の多様化が必要である。そのため、行政はもちろん、市民のまちづくりへの参画と協働が欠かせない。そこで市民の参画と協働に向け、何が必要かを本章では明らかにし、その場合の公民館の活用に触れた対応策を提案する。

4.1 公民館を活用した協働のまちづくりへ向けた提案

協働のまちづくりの実現に向けた公民館を活用した取組みとしては、次の2点が重要であろう。

第1に、多様な担い手がまちづくりを担えるよう、活動の環境を整える必要がある。市民が主体となった活動を活発化する場合、併せて地域の諸集会等も活発になるであろう。まちづくりは、市民のつながりや地域の基盤を活かした活動であるため、地域の地理的環境に応じた生活圏内にある市民が集う共有の活動スペースが必要である。この場合、鳥取市には概ね小学校区単位に地区公民館が設置され、これまでも市民は活動拠点として有効に活用している。今後は、統計資料が示している地域の諸集会などへの地域の拠点施設としての役割と併せ、引き続き活発化する市民のまちづくりに向けた学びのニーズに応えなければならない。

ただし、市民が主体となったまちづくりに向けた活動や学びのニーズは、公民館が主導する講座・学級を開設することでは掘り起こせないであろう。そこで、次の項目がさらに重要である。

13 鳥取市自治基本条例では「市民及び市がそれぞれの役割と責任を自覚し、互いの主体性を尊重しながら、対等の立場で協力し合うことをいいます。」と定義している。

それは第2として、市民の自治意識の醸成と市民による主体的な取組みである。

地域社会に密着した課題・問題点に取り組む場合、補完の原則を踏まえ、まず市民の主体的な取組みが重要である。しかし、現状のコミュニティの取組みは、既存の事業継続や各種団体の維持に向けた取組みが強く、自治意識が強いとはいい難い結果であった。

ではこの協働のまちづくりを進めるために、市民の自治意識をどのように醸成すべきか。また、なぜこれまでの活動では、自治意識の醸成ができなかったのか。この問いに対しては模索され、また2.3.2ではまちづくりに向けての課題・問題点として、人材の育成に集約されていた。

一方、これまでの内容からは、公共的な事業の実施主体として、その責務を担ってきた行政は、地方分権の進展に伴い行財政改革に取り組む、併せて市民にも積極的に公共的な事業の実施主体としての役割を担うことを求めている。しかし、これまでの地域社会と行政の関係では、市民が積極的に公共的な事業の実施主体として踏み込んで、まちづくりを行う仕組みが十分ではなかった。

そこで、地方分権推進による地方行政の自己決定権の拡充に倣うことが必要であろう。つまり、地域社会への分権を進展することが市民の自治意識の醸成を育む解決策であると考えられる。すなわち、市民による主体的な活動が活かされる地域社会と行政の仕組みづくりが必要とされている。

4.2 対応例

これまでの検討の結果、協働のまちづくりに向け、地方分権の進展を地域社会まで拡充し、市民が公共的な事業の実施主体としての役割を担うことが必要であるとした。そのためには、これまでの市民の役割を超えた役割

を明確に示し、市民の自治意識を刺激して、主体的にまちづくりに取組める仕組みが必要である。

そこで、行政の施策として、コミュニティに関係する既存の補助金をすべて1本化し、全体の補助金額を提示して、その使途はコミュニティの裁量に任せる施策が考えられる。この場合、4.1を踏まえているため重複する部分があるが、期待されるポイントを次に列挙する。

第1に、市民の自治意識の醸成と市民による主体的な取組みが期待される。公共的な事業の実施主体としての役割に加え、主体的に判断できる権限をコミュニティに積極的に示すことにつながるため、市民の自治意識を刺激し、併せて地域の課題・問題点に応じて地域が主体的に検討する結果、効果的な取組みが行なわれる。この場合、4.1のとおり、地域の拠点施設として活用されている公民館では、活動スペースを提供することが必要である。また、全国的に公民館における取組みが少ない「社会の構成員としての自覚をもち、よりよい地域社会の形成に積極的に参加し、公民としての人間を形成するための教育」と定義されている市民意識・社会連帯意識の講座などの成果を補助金の使途などに反映することが可能であり、このことから市民の主体的な取組みが拡充することが期待される。

第2に、事務の簡素化が期待される。各種団体と行政とは、複数の補助金でつながっているが、1本化することにより、分散していた事務を集中して1元管理・整理できるため事務が簡素化される。

第3に、行政の歳出を増加することなく新たな効果が期待される。もちろん新たな効果とは、市民と行政による協働のまちづくりによる効果的な課題解決に向けた取組みである。一般的に行政が新たな施策を設ける場合、財源

の確保が課題である。しかし、既存の補助事業をベースに見直しを行う場合、新たな歳出は不要である。また、上記第2で指摘したとおり、地域においても1元管理・整理することで、効果的・効率的な執行が期待できる。

ただし、この施策を施行するためには、次の2点に注意しなければならない。

第1に、公共的な事業の実施主体としての役割をコミュニティが担うことから、行政が行う場合と異なり、その地域に居住する市民からどのように負託を得られるかに注意を払う必要がある。この場合、地域に基盤を置く自治会・町内会が、この負託を得られる最も適した組織の一つであることは間違いない。しかし、自治会・町内会の加入率は、年々減少傾向にあり、また一般的には世帯を単位とした加入であることから、世代を超えた声が届きにくいことが懸念される。さらに、地域には特定のテーマで活動するテーマ・コミュニティがあるため、そうした地域の多様な活動主体の意見や課題・問題点を踏まえた取組みが望まれる。そのためには、地域の自治会・町内会をはじめ、各種団体などがネットワークで結ばれた団体を組織し、地域住民の公共的な事業の実施主体として負託を得て活動することが期待される。例えば鳥取市で地区公民館の設置区域を単位として、自治会・町内会をはじめ、多様な主体で構成している「まちづくり協議会」などは、それに該当すると考えられる。

第2にこの取組みは地域毎に進めざるを得ず、進捗状況や地域の意向が一律ではないため、行政や関係団体の施策が複雑化する懸念がある。特に基礎自治体内の地域毎の地理的・社会的環境が大きく異なる場合、図10、11が示すとおり市民の意向は同一ではない。そのため、取組み状況に応じた支援や市民の意向を踏まえた対応がそれぞれ行政に求められ、場合によっては行政の施策は複雑化し、

また、これまでの活動が停滞しかねない。そのため、事前に市民の意向を十分に把握する必要がある。

5. おわりに

これまで、公民館の活用状況を踏まえながら行政の制度に注目し、地方分権の進展による分権改革を地域社会まで拡充する提案を行った。しかし、今後、地域では少子化・高齢化による人口減少によって地域の状況が激変することが想定されている。数年で小学校の児童数が半減し、高齢化が進む地域も稀ではなく、すでに一部の地域では、地域が主体となって新たなまちづくりが行われている。

したがって、協働のまちづくりは、地域社会と行政の現状や課題・問題点を踏まえた制度となるよう引き続き検討する必要がある。

<参考文献>

- 文部省（編）. 1981. 「我が国の教育水準（昭和55年度）」大蔵省印刷局.
- 財団法人 東京市町村自治調査会. 2008. 3月. 「生涯学習と市民活動の連携に関する調査研究報告書」.
- ユネスコ教育開発国際委員会. 1977. 「未来の学習（Learning to be）」第一法規出版.
- 羽貝正美（編著）. 2007. 「自治と参加・協働 ローカル・ガバナンスの再構築」学芸出版社.
- 白石克孝・新川達郎編. 2008. 「参加と協働の地域公共施策開発システム」日本評論社.
- 鳥取市. 2005. 「鳥取市民アンケート調査報告書」鳥取市.

<参考HP>

- 社団法人 全国公民館連合会 http://www.kominkan.or.jp/index_f.html/
- 文部科学省 <http://www.mext.go.jp/>
- 鳥取市 <http://www.city.tottori.lg.jp/>