住民自治の進展における「参加」と「協働」
―伊賀市公民館活動の歴史的考察―

非常勤講師　内　山　淳　子

抄　録

かつて地域社会に備わっていた教育機能を再生することが今日の政策目標の一つとなり、社会教育の役割が注目されている。その一方で、自治体運営においては「協働」の実践パートナーとして市民が期待される状況にある。本稿では、合併後の自治体内分権（都市内分権）制度として住民自治組織を公民館分館（連合自治会区）に設けた伊賀市を対象に、一地区の公民館分館の組織と活動内容の経緯を調査し、公民館を中心とした地域づくり活動の変化を検討した。その結果、日常的な学習活動や地域行事での協力体制が、現在の主体的な住民自治活動の基盤となっている可能性が確かめられた。

Key Words：社会教育、参加、住民自治、自治体内分権、インフォーマルな教育

Ⅰ. 問題の所在と本稿の目的

1. 社会教育をめぐる動向

本稿は、自治体において住民による地域づくりが進むなかで、地域の人々の学習が今日までどのような位置を占めてきたかを、一地区の公民館活動の歴史をたどることによって考察することを目的としている。

近年、社会教育の役割に関して新たな議論が展開されている。2006年に初めて改正された教育基本法では第17条に教育振興基本計画の策定を義務づけ、2013年6月には2017年度までの指針となる「第2期教育振興基本計画」が中央教育審議会答申を経て閣議決定された。「計画」は、大目標に「自立・協働・創造モデルとしての生涯学習社会の構築」をかかげ、4つの基本的方向性(1)を示している。その一つ「絆づくりと活力あるコミュニティの形成」への方策として、社会教育の役割が考えられる。かつて身の回りに備わっていたインフォーマルな「地域の教育力」は地域の子どもを育み、地域社会の安全や福祉への備えとしても機能してきた。しかし、地域のつながりが希薄になりがちな現代社会においてはその「形成」が教育の目標になったといえよう(2)。

さらに「第2期教育振興基本計画」では、4つの基本的方向性を支える環境整備として「社会教育推進体制の強化」をあげており、その内容を「地域の様々な主体との連携・協働による地域課題解決への支援」に求めている。多様な形態と方法論をもつ社会教育には、学校をはじめとした教育実施主体との連携や、実施主体間のコーディネートの役割が期待されている。

その一方で、社会教育は守備範囲が広く短期間での成果の評価が困難な教育であるために、厳しい財政事情が続く実際の自治体行政施策に

おいては縮小される傾向が続いてきた。たとえば、教育行政の中では、学校教育行政と比較した際には社会教育行政は補助的な位置づけになりがちであり、従来社会教育行政が担ってきた事業が財政面とともに首長部局へ移行しているとされるように、社会教育行政の存在が見えにくくなっている状況が指摘されている。

2. 地域づくりと教育行政

地域づくりには身近な学習活動や社会生活のなかで培われる人々の信頼関係が基盤となる。自発的な学習により個人の自立と他者との共同の意識を高めること、そのための環境醸成は、社会教育の重要課題であった。しかし、戦後の公民館が地域復興の拠点として創設されることで始まった「社会教育による地域づくり」は次第に教育行政から離れ、「まちづくり」というコミュニティ活動の ‘実践’ に焦点を当てた一般行政管轄へ移行している。学術研究にあってもコミュニティ論・行政学分野において市民参加は関心の高い分野であり、近年は教育研究の守備範囲である「ひとづくり」をも研究実践の範疇に入れる動きもみられる(3)。

公共政策面からの関心は自治体ガバナンスの一課題としてとらえられており、「協働」あるいは「新しい公共」とされる市民参画型自治政策として表れている。協働の推進は、次の三つの側面が考えられる。

一つは、自治体の財政状況によるものである。福祉国家として行政サービスが高度化するなかで、高齢化により福祉需要も増大してきた。さらに、少子化による人口減少社会においては税収の増加が見込めず、低成長社会下の厳しい自治体運営は公共サービスへの民間（市民）参入を必要としている。二つ目の要因は「第２期教育振興基本計画」での課題とされたように、都市化や個人化により地域コミュニティのつながりが希薄になったことを背景に、1970年代から進展した自治省によるコミュニティ政策の一環として住民主体のコミュニティづくりが推進された流れである。三つ目には民主主義の理念、教育面では生涯学習の理念が反映されたとする流れであり、市民が成熟した帰結とみることができる。すなわち、「生涯学習によるまちづくり」が奨励され、行政活動への市民参画が実践に移されてきた過程は市民の学習成果への評価であり、政策目標となった「（学習の）成果が適切に評価される(4)」という生涯学習社会の進展を現実のものとしてきた。

これらの結果として、住民による地域づくりや公立施設運営の民間団体への業務委託、指定管理者制度の活用といった実施主体の規制緩和が進行しており、さらに大きな背景として地方分権推進政策が「補完性の原則」のもと自治体の裁量を高めている。そのため、市民との「協働」は各自治体の「制度」として定着しはじめてきた。しかしながら、「協働」が地域の制度とされた後にも、順調な活動継続に向けた担い手の育成や人々が学びながら活動するための働きかけ、学習支援が必要であろう。そこで、本稿では、地域づくりの進展における人々の学習状況と教育的支援のあり様を問題とし、一地区の公民館を中心とした地域づくり活動の経緯をたどることによって実証的な検討を試みる。

3. 考察の鍵概念—「参加」と「協働」

地域コミュニティが、日常的な学習活動や生活を基盤としたインフォーマルな教育力をもつ「地域」から、次第に行政との協働のパートナーとしての「地域」へと位置づけが変化してきた経緯を検討する際に、「参加」と「協働」は考察の鍵概念であると考えられる。

コミュニティ政策について論考を重ねてきた法学者の名和田是彦は、「『参加』は1970年以来自治体運営の基本理念であったと言ってよい。1990年代以降はこれに加えて『協働』が

基本理念として唱えられるようになった」とした上で、「参加は公共的意思決定に関与できる権利であるのに対して、協働は公共サービスの組織と提供に関与すべき義務・責務である」と述べている[5]。本稿ではこれを「参加」と「協働」の重要な視点と考える。ただし、制度としての「協働」には権限の委譲が伴うが、この運用が実際には曖昧になることがある。この点にも注意を払っていきたい。

さらに、近年協働のパートナーとなる市民側の力を指す「新しい公共」については、ヨーロッパ社会では市民社会が公共を担う意識は本来あり、日本においては「比較的軽易な身近な公共サービスは、例えば自治会・町内会のような地域組織や福祉のボランティア団体によって担われてきた」ことから、「新しい公共」とする際の「『公共』とは具体的には公共サービスを指しているといってよい」としている[6]。

自治体において「協働」が推進された背景として、次のような経緯もある。明治、昭和、平成の過去3回の合併が行われた過程で、自然村や自然集落といった身近な地域的まとまりが「制度の外に置かれる」ことになった。これを補い支えてきた自治会などの民間地域組織が高度経済成長期以降に弱体化したために、1990年代からは身近な自治を行う「自治体内分権」(都市内分権)の制度が再度必要になってきた[7]。すなわち、地域住民が行政のパートナーとして位置づけられるにしたがい、意思決定に携わる「参加」とともに、一定の権限を付与された「協働」の役割も担うようになったのである。

一方で、社会教育研究においては、「参加」は行政社会教育の基本理念としてとらえられている。たとえば、教育の中立性を保持する制度として、戦後間もなくから社会教育委員や公民館運営審議会、図書館協議会などの委嘱委員を設けて社会教育行政への市民参加が制度化されてきた。1998年の生涯学習審議会答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」や、1999年に成立した「地方分権一括法」にみられる規制緩和の流れを受けて、1999年の社会教育法改正により公民館運営審議会が必置制から任意設置制へと変更された点は、「参加」後退の表れとして問題を投げかけた。また、この「参加」とは別の文脈において、活動に参加すること自体に学習意義を見出だす考え方は、生涯学習社会の要素である学習成果を活用した「社会参画」へとつながり、「協働」へと導かれる。以上のように、「補完性の原則」のもとの市民による協働は肯定的ななかにも両義性をはらんだ概念であることが確認できる。

しかしながら、前出の名和田は、自治体内分権の進む地域社会の状況を見るとき、「『協働』の側面ばかりが強調される」傾向があるが、同時に「『参加』としての意味合いが必然的に随伴してくることに注意しなければならない」ともしている[8]。すなわち、「公共サービスの提供活動(『協働』の活動)に目が行きがちである中で、地域における意思決定の問題、コミュニティへの決定権限の委譲の問題を鋭く意識させる点で、まちづくり条例の下での実践は、コミュニティ形成において重要な意義を有する」[9]。このように、「協働」が制度化された地域づくりにおいては、人々が主体的な考えをもち意思決定を行うことができる「参加」意識を再び高め、決定権限を活用できる力量をつけることが重要になると考えられる。このための教育的支援とは何であろうか。実際の地域づくり実践の経緯において「参加」「協働」と人々の学習との関連はどのように変化していったのか。そこでは「参加」の意義が注目される。

Ⅱ. 地域づくり実践の研究対象

1. 伊賀市の住民自治のしくみ

平成の大合併により、全国の市町村数は

1999年3月末の3,232（市670町1,994村568）から2013年1月1日には1,719（市789町746村184）となった。本研究が対象とする実践は、2004年11月に市町村合併を行って誕生した三重県伊賀市の公民館分館（社会教育法第21条3項、伊賀市公民館条例第2条による）である比自岐公民館における活動である。

広域化した自治体において注目されているのが、「自治体内分権」「都市内分権」といわれる制度である。近年、自治体を分割して（分権）、市民サービスを行う制度を設ける自治体が多い。伊賀市は地方自治法とは別に独自の条例を制定して自治体内分権を推進した例である。伊賀市は2004年の発足時に‘ひとが輝く　地域が輝く’自治のまちづくりを掲げた「市民憲章」、「自治基本条例」を制定し、市民参加によるまちづくりを進めてきた。条例により計画時の小学校区（連合自治会区に相当）に「住民自治協議会」を自主発足させて「自治体内分権」の主体組織とし、中心を占める旧上野市の地域ではこの組織を公民館分館に置くこととなった。

伊賀市における自治体内分権の手法は2004年の地方自治法に則り新たな「地域自治区」を設置した自治体[10]とは異なり、従来からの地域組織を自治体内分権の区域に設定した。これにより、それまで自治会や公民館施設を中心として蓄積されてきた地域のまとまり（人的資源や地域の結束力）をより有効に活用したといえよう。地域コミュニティの資源ともいえる人々の学習履歴や活動経験を活用し、抵抗なく自治体運営での「協働」に移行することができたと考えられる。

2. 研究対象地域—伊賀市比自岐地区

研究対象地区である比自岐地区を含む旧上野市は、2004年11月に他の5町村（阿山郡伊賀町、阿山町、大山田村、島ヶ原村、名賀郡青山町）との新設合併により伊賀市となった。比自岐地区の経緯は、1889（明治22）年の町村制で、比自岐・摺見・岡波の3つの自然村が合併して比自岐村となり、1955（昭和30）年には比自岐村が旧上野市に合併して現在に至る。比自岐・摺見・岡波は「区」と呼ばれる自治会区であり、3区の連合自治会区として「比自岐地区」を構成している。

比自岐地区は伊賀市の南部にあり、鈴鹿山系南部、木津川上流域の丘陵地帯に位置する中山間部である。伊賀市全体が盆地であるが、その中でも比自岐地区は盆地の中の盆地となっている。公共鉄道や幹線道路から奥まった場所に集落があることから、字としての独立性が高いと言われる。比自岐の産業は稲作が中心の農業地帯である。一帯の地盤は古琵琶湖の泥炭層であるため、泥田での作業は手間取るが良質の伊賀米が生産される。1973年のほ場整備完了と滝川ダムの建設までは農業用の「ため池」を作る必要があり、農業のための治水・灌漑は、長年地域の共同作業を必要とする生活課題であった。盆地の地形により大きな平田（里田）の水田は収益性が良い。野菜は商品用ではなく自給用に栽培し、林業は少なくなる傾向にある。比自岐地区では高齢化が進むなかでの共同水田管理方法として、2010年に農家組合と有志が中心となって集落営農を組織し2年後に「ひじきファーム」として法人化した。このような地形と産業条件からも、比自岐は元来地域の紐帯（社会関係資本・ソーシャルキャピタル）の強い地区であった。

2013年9月30日現在の比自岐地区の人口は546人、世帯数188件と、伊賀市内の一地区の人口規模としては小さい。高齢化は進んでおり、高齢化率42.7%となっている。比自岐地区の比自岐小学校は、児童数の減少により2008年度以降休校の状況にある。2013年現在、地区内の小学校児童24名は、依那古小学校へスクールバスで集団登下校をしている。公立比自岐保

育園が地域の幼児教育を担っている。比自岐小学校に隣接して建設された比自岐公民館は、旧比自岐村時代から比自岐事務連絡所を兼ねた機能を持ち、これまで住民の教育と交流の場としての役割を担ってきた。

Ⅲ. 比自岐公民館の歴史的変遷

1. 比自岐公民館の法的位置づけ

これより、地域史料検証、関係者からの聞き取り、行事参加による調査結果から地域づくりの推移をみていくが、はじめに、合併後に発足した住民自治協議会が置かれた比自岐公民館の法的な位置づけを整理すると次のようになる。

比自岐公民館は、社会教育法第21条3項に基づく市町村が設置する伊賀市中央公民館の分館にあたり、伊賀市公民館条例第2条でも伊賀市中央公民館の分館と位置づけられている。合併後の公民館組織は、旧上野市の中央公民館は伊賀市中央公民館（2013年4月よりハイトピア伊賀市生涯学習センターに名称変更）となり伊賀市の地区公民館である上野公民館との併設になっている。現在伊賀市には、中央公民館と6地区館、27分館が存在している。旧上野市時代から現在まで、比自岐公民館の活動は、住民自治政策の進行にも関連して活動内容や職員体制が変化してきた。1997年からは3名の住民が専任の市嘱託職員として業務にあたっている（Ⅲ－3に後述）。

調査結果の分析では、時代ごとに、地域づくりにおける「参加」と「協働」がどのように変化してきたかを地域での実践活動から確認していく。①生涯学習の概念が教育政策に登場する以前の1970年代、②旧上野市において社会教育行政が生涯学習振興行政へ移行し、行政改革のもとで公民館職員体制に変化が表れる1980年代～2004年、③合併後、自治体政策が住民自治へと大きく変化する2004年11月以降の3期に画して述べていきたい。各期においては、はじめに市の社会教育行政（③では市民活動支援行政）の状況と組織･職員体制を示した上で、次に、これに対応した比自岐地区の活動状況を示す。

2. 社会教育の興隆　（1970年代）

(1) 1970年代の上野市社会教育行政

比自岐公民館を擁する旧上野市の社会教育行政の状況を知る手掛かりとして、1975年度の社会教育事業を報告した『公民館事業のまとめ』がある。この冊子は、上野市公民館により初めて市内公民館全館の活動が報告された要覧であり、この後、1996年まで「公民館要覧」として毎年次発行されていく。『公民館事業のまとめ』の上野市公民館長による「公民館のしごと」においては以下のように書かれている[11]。

> （前略）金があればやるというつけたしの活動ではなくて、公民館活動は担当者が全人格をぶっつけてすすめているのです。この条件の悪い時代こそ、自主的なものを育てていく、充実させていくという絶好のチャンスであると考えたいのです。
>
> 生活課題や地域課題はすぐそのまま公民館での学習課題とはなりません。住民の要求をどうつかみ、これとどうかかわっていくか、即ち、学習要求としてどう転化し発展させていくかが問題です。この過程で必ず誰かお世話をする組織者が必要です。これが館長であり主事であります。
>
> こうして言葉でいえばまことに簡単ですが、本来市民の自由で自主的な自己教育活動に行政がどうかかわるかという、突込んでいえば矛盾の両立というようなものを踏まえて、具体的にどう切り開いていくかなかなか難かしいことです。（後略）
>
> 上野市公民館長　重倉弘之

この巻頭文からは、公民館活動は地域住民の要求や課題を「学習」によって解決に導く目的をもつという、社会教育行政の理念と気概がうかがえる。1975年は、全市あげての「上野市市民体育大会」の第１回開催年であり、現在も「伊賀市スポーツフェスティバル」として継続している。

当時の住民参加のしくみであるが、社会教育では公的教育機関である公民館の運営・学習内容への住民の参加が重要視され、公民館運営審議会のあり方が課題となってきた。上野市の中央館である上野市公民館には公民館運営審議会、および少年団体等育成指導委員が設置されており、市内分館16館各館にも分館運営審議会が設けられている[(12)]。各分館の職員体制は、公民館長に教育委員会社会教育課職員が就き、事務員も職員が務める２人体制であった。さらに分館主事、青年学級主事、産業主事の３役は地元の市民から推薦者３名に委嘱した[(13)]。比自岐地区でも10名の分館運営審議会委員と各年３名の主事が委嘱されている[(14)]。当時、産業主事には農協関係者が携わることが多かった[(15)]が、分館主事、青年学級主事は自主的に分館事業の企画・実施に取り組んだと言われる。

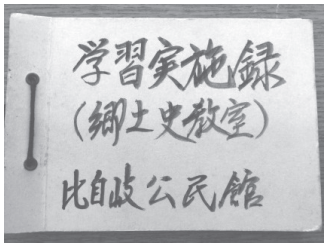
(2) 比自岐公民館の活動—学習会による伝統行事復活

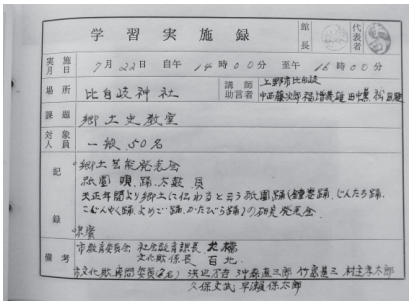
1975年度の比自岐公民館の活動は、「青年学級」「スポーツ少年団」「子ども会」「児童福祉会」「婦人学級」「生花教室」「郷土史教室」「スポーツ教室」「園芸教室」「囲碁教室」「民謡講習会」「老人講座」「映写会」「料理教室」と多岐にわたっている。市の行事参加や公民館運営審議会も含めると年間136もの活動が報告されている[(16)]。恒例の「比自岐地区体育大会」は、当時地区では最も大きい行事だった。本稿では「郷土史教室」の活動に注目し、地域での活動状況を示してみたい。

比自岐地区では、伊賀市内の伝統文化で現在存続する地域が少ない雨乞いの祭「祇園祭」での奉納踊り「かんこ踊り」が続行しており、市の無形文化財として登録されている。比自岐地区で「祇園」と呼ばれるこの「祇園祭」は、比自岐神社において1500年代後半の天正年間から続いてきた[(17)]。かつては、大太鼓・鐘をたたいて踊る「踊り子」は小学６年の長男、「唄出し」の若衆を青年団が務めたが、唄出しを行う若者の減少のために1966年からは途絶えていた。1975年はじめに公民館で唄い方教本「祇園ならし」が発見されたことを契機に住民自ら「郷土史教室」を開講し、郷土芸能である「祇園」の復活を目指して歴史文化と踊りの学習がはじまった。

郷土史教室委員が、祇園踊りを知る年配者数名に文書で指導を申し入れ、地域住民に参加を呼びかけ[(18)]、以後３年間の活動内容を「郷土史教室学習実施録」に記載している[(19)]。毎回の記録には分館館長の印が認められる。唄出しを務めていた青年団は既に消滅していたため、比自岐公民館と郷土史教室の連名で当時の小学校高学年男子とその父親に「踊り子」と「唄出し」を依頼する文書が出された。「郷土史教室学習実施録」によれば、1975年４月から始まった教室での学習内容は、２回目に古老による「祇園踊り伝承方法」講話（1975年５月９日）、３回目以降は５種類の踊りとほら貝の吹き方、鐘と太鼓の扱い方、踊り衣装と風俗などであった。７月22日の発表会当日には上野市教育委員会の文化財専門委員５名、社会教育課長、文化財係長が視察に訪れている。その後、比自岐祇園祭は市の無形文化財の指定を受ける。

発表会以降も「郷土史教室」では、地元の公民館主事を指導者として文化財保護法についての学習会（1975年11月15日）が行われ、翌年1976年には規約をもつ「比自岐祇園踊保存会」を結成し現在に至っている。その後も、社会教





「郷土史教室」学習実施録　表紙・発表会当日学習記録（1975. 7）

育課文化財保存係から講師を招いて地区内の中世遺跡の学習（1976年9月10日）や、「地誌上申書（1887年）を学習教材として郷土の歴史について研究していく」（1977年6月24日）と計画するなど地区内の遺跡見学・調査研究等を続け、1994年には明治20年調製の地誌上申書の再発行を実現[20]している。郷土史教室へは青年学級からの参加も行われた[21]。

その後も祇園踊りは地元の年中行事として存続している。筆者が現地調査を行った2008年および2013年7月にも、この6年の間に代替わりをした指導者のもと小学校高学年の男女が踊り子、その父親が唄出しとして練習を重ね、従来の様式を踏襲して2時間の祇園踊りが行われた。踊りの奉納後には、大きな笹竹に付けられた団扇と「ほうろう」の花を奪い合い、持ち帰って無病息災の御守りに飾る慣わしがある[22]。無事行事を終えた後には反省会として地域の人々が再度神社に集まり、踊り子の役目を終えた子どもたちとともに神社内で飲食を共にして夕刻を過ごす。

これらの活動は、公民館の「郷土史教室」から始まった学習が地域伝統文化を掘りおこし、文化財としての認証を受け、その後も住民が組織的に存続させていることから、この時期の公民館を中心とした地域づくりの例であると考えられる。住民は学習や行事に自主的に参加し、社会教育行政関係者は「支援者」「講師」「文化財認定者」として登場するが、協働の意味合いはみられない。

3. 生涯学習振興への移行とまちおこし（1980年代～2004年の合併以前）

(1) 上野市生涯学習振興行政と社会教育関係委嘱委員の廃止

比自岐公民館における上記のような活動状況は、1986年度に比自岐公民館から文部省へ提出した社会教育調査票（控）からも確認することができる。しかし、80年代末期からの社会教育関連の保管資料は少なくなり、生涯学習振興施策の文書へと移行する。たとえば、1988年には三重県教育委員会社会教育課から比自岐公民館へ「生涯学習体験作文募集要項[23]」の募集通達が送られている。上野市教育委員会は、1993年に社会教育課を生涯学習課に名称変更し、1995年に「上野市生涯学習推進大綱[24]」を発行した。1993年5月には愛知県で第5回全国生涯学習フェスティバルが開催され、上野市教育委員会生涯学習課も市ゆかりの松尾芭蕉を紹介する催しを行った。2000年に三重県での開催が予定されており、そのプレイベントであった。

1995年度末をもって全市的に公民館分館での公民館主事・青年学級主事・産業主事の委嘱は終了している。さらにこの時期、分館運営審議会が設置されなくなった。ところが、比自岐

では任意の「比自岐公民館活動振興会」を開設している[25]。2013年現在も地域各種団体役員がボランティアで委員を務め、年次ごとの公民館活動報告と予算・決算報告をもとに審議を行って存続させている。

1996年に比自岐事務連絡所は比自岐地区市民センターに名称変更となった。公民館分館は変わらず存続するが、職員の体制に変化が表れる。1995年までは公民館長兼市民センター長と事務職員に市の常勤専任職員が就き、3名の主事を地域住民に委嘱（兼任）していた。その後順次移行が始まり、1997年7月には全職員が引きあげ、地元の推薦により自治会役員OBである館長、公民館主事、事務職員の全員を地域住民が嘱託常勤職員として務めることになった。社会教育調査の区分によれば非常勤・専任の3人体制、かつ公設民営への移行である。以上のように、この時期には委嘱委員の廃止といった、社会教育行政制度上で住民に保障されていた「参加」が後退するにしたがって、住民は地域づくりの「主体」として行政活動に直接関わる組織改革が始まっていた。

⑵ 地域おこし活動のはじまり―コスモス祭りの開始

1990年代当時、比自岐地区の活動は「コスモス祭り」を中心とした「まちおこし」に注力しはじめる。毎年10月に行われるコスモス祭りは、1992年に始まり21年目を迎える比自岐地区最大のイベントである。自治会組織を中心とした「コスモス祭り実行委員会」を組織して計画的に進めている。500人の人口の地区に約5000人が集まるようになった。このイベントは、国の減反政策により増加した休耕地に景観作物のコスモスを植える農林振興課の施策として開始され、市内中山間部と都市との交流を促進する地域活性化のモデル地としての意図もあることから、観光課も後援していた。初年度は市内の他地区が指定されたが1年後に比自岐で行うことになり、その後も比自岐地区で継続している。

コスモス祭りの定着までには、地元では様々な試行錯誤が行われた。祭りは1日の開催であるが春の種蒔きから水遣り、夏の雑草取りなど長期の手間を要する。比自岐地区の住民は、コスモス畑の管理に加え、同時開催のさつまいも掘り体験の畑管理、婦人会が行うおでん販売、野菜作りの会「笑みの市（いち）」が行う野菜販売や地元産加工食品試食会、駐車場の管理など地区民総出で実施する。消防団は会場の警備に加え、忍者の着ぐるみを着てキャラクターに扮する。外部の模擬店出店や大阪方面からのステージ出演なども定着し、2005年からは交流先である鳥羽市答志町からも出店して年々規模を大きくしてきた。

2013年度のコスモス祭りも伊賀市産業振興部農林振興課、同商工労働課、同観光戦略課、農協、伊賀上野観光協会、伊賀鉄道、近鉄、地元ホテルなどの協力を得ており、関係者は事前会議にも参加して事業を進めていった。地区のカメラマンはPR動画を製作しケーブルテレビに放映を依頼する。祭りの当日は、農林振興課の職員が地場産の菜種油を使ってドーナツを揚げPRに協力する。農協は杵つき餅実演を行いつきたて餅をふるまう。鉄道会社はウォーキングイベントを同時開催して集客する。このような人々の後援は、まちおこしに熱心な比自岐地区の住民が積極的に働きかけて実現させてきた。伊賀市内や京阪神からの観光客が引きあげ始める祭の終盤には、地元住民が多くなった和やかな雰囲気のなか、地域で作られた「比自岐音頭」の披露の場にもなっている。

⑶ 比自岐小学校・生涯学習ボランティア団体との連携活動―ホタル祭りによる環境教育

コスモス祭りと並んで、比自岐地区の住民と

比自岐公民館が行ってきた事業に14年間続いているホタル祭りがある。

比自岐公民館、比自岐小学校の横手には木津川の源流である比自岐川が流れている。かつてはホタルが多く見られたが、1990年代にはほとんど見られなくなった。1999年から教育ボランティア団体が比自岐小学校の理科室でホタルの幼虫の飼育をはじめ、公民館、小学校と一緒になって小学3・4年生に指導を開始した。教科としてホタル幼虫の飼育、研究発表会を行い、6年生が3月に孵化前の幼虫を川に放流する卒業行事としていた。現在20代になる卒業生も小学校時のホタル飼育、放流を経験している。

連携する社会教育団体「上野生涯学習推進会議」は、環境教育に取り組むボランティア組織で、旧上野市内のPTA役員と教員のOBにより1994年に創立された。現在も伊賀市内で小学校の親子を対象に体験活動を重視した学校休業日の社会教育活動を続けており、代表は2013年現在伊賀市社会教育委員長を務めている。

児童数の減少のために2008年に比自岐小学校が休校になった後には、ホタル祭りは公民館と住民、上述のボランティア団体が実行委員会を組織して存続させている。6月にホタル祭りを開催し、祭りの後にホタルを採集して産卵させ、住民の代表が幼虫のエサとなる貝を育てながら幼虫を飼育する。翌年3月には、比自岐保育園を卒園する園児と保護者が幼虫を川に放流する。成虫が飛び交うホタル祭り当日は、比自岐小学校体育館を会場にコンサートや影絵鑑賞会などと合わせてプログラムを組み、伊賀市教育長も臨席して一帯住民が環境保全を考えるイベントして定着している。

上記の2つの「祭り」からみた1990年代の比自岐地区の地域づくりでは、住民の自発的なまちおこしの意識がうかがわれる。これらは、1970年代の「郷土史教室」による地域づくりとは異なり、少子高齢化、都市化の中で問題が顕在化してきた農業継承や自然環境保護に対する危機感から、自ら地域の再生を図ろうとする活動であった。さらにこの時期には、他地区の市民ボランティア、一般行政および教育行政、企業等からの支援・協力体制がみられた。まちづくりは共通の関心事となり、地区住民単独の行動から連携活動へ変化していることも注目される。

4. 住民自治の実践（2004年の合併以降）

(1) 伊賀市自治基本条例にみる住民による地域づくり

比自岐地区の公民館活動と地域づくりは、2004年の合併時に伊賀市自治基本条例で定められた「住民自治協議会」の設置に従ってどのように変化していくのだろうか[26]。ここでは、2章1節にて述べた伊賀市の自治施策の動向に戻りつつ、そのなかでの人々の地域活動および学習の質的変化について検討していく。

伊賀市自治基本条例[27]では、「補完性の原則」を中心理念として、住民によるまちづくりの必要性を明記している。自治基本条例における「参加」「協働」「住民自治」のしくみについて確認する。条例では、「協働」を「市民、市、市議会及び各種団体がそれぞれに果たすべき責任と役割を認識し、相互に補完、協力することをいう」（第2条4項）と定義している。「参加」については「市民は、まちづくりの主体者であり、まちづくりを行う権利を有する」（第12条1項）とし、「住民自治」は「共同体意識の形成が可能な一定の地域において、市民が地域を取り巻く様々な課題に取り組み、市民が主役となったまちづくりを行う活動をいう」（第21条）と定義されている。

住民自治の主体団体となる「住民自治協議会」については「地域住民により自発的に設置された組織」（第24条）であり、市長に設置を届出

た上で、「市長の諮問機関及び市の重要事項に関する当該地域の同意・決定機関とする」（第25条）。「市長は、住民自治協議会の答申を尊重しなければならない」（第26条1項）等にみられるように、住民自治協議会は自主的な設置であり、同意、諮問と答申、提案、質問といった当該地域の公共的意思決定に関与できる「参加」のしくみといえる。ただし「住民自治協議会の権能」を示す第26条において、市長は住民自治協議会の答申、提案、受託を行う決定を「尊重する」という文言には曖昧さが残る。この点については「市長に最終的な権限が留保されていることがわかる」と解釈されることがある[28]。

住民自治協議会の事務局は、旧上野市地区では公民館分館兼市民センターに置かれている。したがって常勤の公民館嘱託職員が住民自治協議会の事務を兼務することが多い。職員の業務は多様化し、従来通りの公民館文化活動、市役所の出先機関として公文書取得の窓口などの事務業務に加えて、まちづくり活動の中心としても制度化された。さらに、住民自治協議会は福祉面でも協働の主体となる。「伊賀市第2次地域福祉計画」によれば、住民自治協議会は全市の「組・班」といった近隣地区や「自治区」をまとめる上位の「福祉区」として「支援のしくみ」に位置づけられている[29]。「安心生活の創造」を基本方針の一つに掲げ、「市民の役割」として「住民自治協議会は、地域ケアネットワーク会議を設置し、第3層福祉区内の生活課題、ニーズの把握、共有、解決を図」ることが期待されており、住民による「福祉（協力）委員の設置・活用」を提案している[30]。

その一方、伊賀市自治基本条例が住民自治協議会に対して「自らが取り組む活動方針や内容等を定めた地域まちづくり計画の策定に努めるものとする」（第28条1項）と「地域まちづくり計画」の策定を規定したことは、住民の「参加」（公的意思決定のへの関与）を考慮した施策と考えられる。策定時には交付金を出して奨励し、さらに、住民自治協議会の設立に伴う財政的支援を設定した（第27条）ことも住民自治協議会の順調な立ち上げを促進した。

⑵ 比自岐地区住民自治協議会とまちづくり計画

2004年の伊賀市自治基本条例制定にともなって、比自岐地区では、上述の「コスモス祭り」「ホタル祭り」などを実施してきた「比自岐・摺見・岡波」の3自治会区からなる連合自治会区が「比自岐地区住民自治協議会」を立ち上げた。これは当時の比自岐小学校区である。比自岐地区住民自治協議会の事務所は比自岐地区市民センター兼比自岐公民館に置かれ、事務局長は公民館主事が兼務している。連合自治会と住民自治協議会は別組織であるが同メンバーのため意思の疎通は良い。伊賀市は2011年度からは双方の活動補助金を「地域包括交付金」として統一し、一元化する体制を図っている。

比自岐地区住民自治協議会は2006年に、地域まちづくりプランである「比自岐地区まちづくり計画 ‘ひじきコスモスプラン’」（以下「コスモスプラン」）を以下のように策定した[31]。

> 実行委員会では、「企画交流の促進」、「福祉の推進」、「健康・スポーツの推進」、「教育文化の充実」「産業振興の促進」「生活環境の保全」「交通の確保・促進」という計画策定の7つの柱に対して、それぞれの部会を構成し、各分野において、現状と課題の整理、まちづくりの目標、具体的な施策（事業計画）等の検討を進め、分野ごとの計画を作成しました。そして、住民自治協議会の役員、各区の代表者などで構成する運営委員会において、分野ごとの計画の整理・修正を行い「比自岐地区まちづくり計画」が完成しました。

「まちづくりプラン」は、「伊賀市まちづくりプラン（新市建設計画）」に基づくため、市内各地区の住民自治協議会は同様の部会組織をもつ。しかし、具体的な事業は各地区の課題を取り入れながら、住民によって計画・実施されている。上記のように「コスモスプラン」には住民の生活に関わる7つの部会が置かれ、各部会1名の部会長と住民自治協議会役員らが公民館で事業計画策定の話し合いを重ねた。部会の事業実施には各部会10名の実行委員が組織されている。人口規模の比較的小さな比自岐地区では、645名（2005年12月当時）のうち70名の委員が部会事業の実施に携わっており、人口減少傾向のなかではさらに各人の役割が大きくなってきている。

「コスモスプラン」での事業には、以前から地区の行事・事業として行われていた「コスモス祭り」「ホタル祭り」（企画・交流部会）、「健康の駅長会事業」「地区民まるごと体育祭」（健康・スポーツ部会）等も継続しており、「公民館活動の充実」「祇園踊り保存会の充実」も教育・文化部会においてあげられている。新規事業計画としては、「農村文化と漁村文化の交流」（企画・交流部会）、「集落営農の確立」（産業振興部会）、「生きがい教室の開設」（福祉部会）などが設定された。計画内容は生活全般に関わり、多岐にわたっていることがうかがえる。なお、各住民自治協議会のまちづくり計画は、伊賀市後期総合計画の策定に合わせ、5年後の2010年に見直しが行われた。

⑶ 住民自治活動の実践—「高齢者世帯エスコート事業」を例に

住民自治協議会の活動への行政支援として、1. 補助事業、2. 中間支援組織があげられる。補助事業制度は、1年単位で「地域活動支援事業補助金交付対象事業」を募集し、公開審査により採択して助成を行う奨励支援である。「地域活動支援事業補助金交付対象事業」は、「市民公益活動支援」と「住民自治協議会支援」に分けられる[32]。

比自岐地区住民自治協議会の事業は過去2回採択されている。ここでは、2009年度に採択された「高齢者世帯エスコート事業」の実施までの進展経緯をとりあげる。2012年に高齢化率が4割を上回った比自岐地区では、高齢者が安心して暮らせる地域づくりは重要な課題である。これは、地区の福祉計画を兼ねた住民自治協議会の「コスモスプラン」においても「福祉部会」での主要なテーマになっている。そこで、比自岐地区住民自治協議会では高齢者支援を奨励助成の対象事業として発案した。

事業計画前に、福祉部会の実行委員が中心となって高齢者夫婦世帯・高齢者一人暮らし世帯を一戸ずつ訪ね、支援の必要性を問う質問紙アンケート[33]を行った。アンケート内容は、「生活の中での困りごとを助けてもらいたいと思うか」「具体的な助けを借りたい困りごと（タンスなど重いものの移動、日用品の買い物や薬もらい、雨樋のつまり等）を選択」「困りごとを地区の組織があれば手伝いを依頼したいか」「お礼はすべきと思うか」「お礼をする場合の選択」である。52世帯（回答率98％）の回答では、助けてもらいたいことがある世帯は72％、具体的には「蛍光灯の取り替えなど高い所の作業」が66％、「家の周辺などの草刈りや清掃」56％をはじめ多くの困りごとがあがり、「地区内の組織に依頼したい」は63％、「お礼をすべきと思う」53％（わからないが46.5％）、「お礼は住民自治協議会に委任したい」はお礼をすべきと思う人と同数であった。この結果を受けて、地区は「高齢者世帯エスコート事業」として応募し公開プレゼンテーション審査の後に採択された。その後、比自岐地区住民自治協議会では「お助けマンエスコート隊」を組織して、20名のボランティアが少額の有償で庭の草取り、電

球の交換などの手伝いを行っている。

二つ目の行政支援と考えられる中間支援組織として、合併翌年の2005年に「市民活動支援センター」が設立された。現在は「地域活動支援事業補助金交付対象事業」の選考会や、研修会会場として使われている。コピー機などの機材を整備し、「市民活動の広場」としての活用や、「情報の収集・提供、調査・研究、人材育成・人材派遣などの『市民活動支援センターの機能』」が示されている[34]が、これまでのところ住民自治協議会活動に対する相談・援助の機能は弱いと言われる。ＨＰを開設して各住民自治協議会の広報[35]を掲載しており、行政広報の機能は注目される。

住民自治協議会関係者によれば、かつて市民活動推進課では、住民自治協議会活動の支援を図るために各地区に対して担当職員を配置していた時期があった。1年間ほどで取り止めとなり2013年11月現在の配置はないが、上述のように市民活動支援センターの機能に「人材派遣」が記載されている。中間支援組織の強化は今後推進される可能性があるものの、教育行政からの支援者、すなわち社会教育主事の活用は予定されていない。

比自岐地区住民自治協議会による地域まちづくり計画の策定、高齢者世帯エスコート事業の実施にみられた活動は、自治施策における協働のしくみを積極的に活用して地区の潜在的な地域課題を見直す機会となっていた。合併から8年後には、地域まちづくり計画に策定された集落営農組織を法人化している。

Ⅳ．比自岐地区における地域づくりの特色と課題

現在も比自岐公民館では、「書道」「生花」「俳句」「詩吟」「比自岐音頭の会」「地域料理」「卓球」の教室が行われ、1770年代と変わらず地域の子ども、大人の学習・文化活動が続いている。毎年11月には、各教室の1年間の成果を発表する文化祭が行われる。合併以降、公民館事業は住民自治協議会への委託の形になっているが、公民館事業費は前述の「地域包括交付金」とは別建てで教育委員会から下りており独立性を保っている。近年、行政の自治政策の中では地区内での住民自治協議会の役割は福祉・生活面を含んでますます大きくなりつつある。しかし、一般の地域住民は地域の公民館を寄合の場、学習の場として考える意識に大きな変化はない。地域住民が公民館の職員として常駐することは住民にとって安心感になり、度々訪れる高齢者もある。住民自治の利点としてはむしろそのような「人」の効果が大きいと見受けられる。

冒頭にあげた「第2期教育振興基本計画」では、大目標に「自立・協働・創造モデルとしての生涯学習社会の構築」を据え、「絆づくりと活力あるコミュニティの形成」という方向性を示していた。これまで述べた比自岐地区の地域づくりは、地域住民が「自立・協働・創造」に挑戦を続けてきた歴史であったと考えられる。1970年代には公民館郷土史教室に始まった伝統行事の復活と継承、1990年代には住民主導によるまちおこしイベントの組織化、2004年以降の行政との「協働」のしくみを活かした福祉事業の展開、と各時期で住民による積極的な地域づくりが行われていた。各期の活動を通して特徴的であると思われたのは、地区がもつ「実行力」・「組織力」である。経緯をたどると、その背景には地区内で声を掛け合って理念や方向性を共有し、主体的に地域資源（人や文化を含めた）を継承していこうとする習慣が存在した。それゆえ、伊賀市のなかでも住民自治協議会への移行がスムーズに行われた地区であると考えられる。

1970年代の旧上野市社会教育の把握の際に参照した『公民館事業のまとめ』「公民館のし

ごと」では、当時の上野市公民館長が「住民の要求をどうつかみ、これとどうかかわっていくか、即ち、学習要求としてどう転化し発展させていくか（傍点筆者）」と社会教育関係職員の課題を示していた。この問題意識は、現在の住民自治にも共通する課題であり、その重要性はかえって増しているのではないだろうか。これまで、比自岐公民館を中心とした地域づくり活動では、どの時期にも行政機関の指導を待つよりも先に、住民のリーダーが率先して学習や地域づくりを組織してきた。しかし、自治政策の進展につれて「協働」が制度化され、住民に期待される役割が増大するなかでは、なおいっそう「課題を学習要求として転化し発展させる機会」が求められている。なぜならば、住民間で地域の課題を共有できる自治でなければ、住民自身が公共的意思決定を行う「参加」の意識が減じられるからである。今や「協働」のしくみとなった ‘実践’ を前に意思の疎通を十分に図り、現代社会に必要不可欠な連携の質を高めるための ‘学習’ の機会が必要なのである。

V．おわりに

比自岐地区では、住民間のリーダーシップと協力によって自治が保たれてきた。これまで地区を支えてきた世代は、社会教育行政の委嘱委員として、あるいはサークル活動のメンバーとして公民館活動に参加してきた人々である。今後は、少子高齢化が進行するなかで、新しい世代を交え、古くから続く行事や学習活動に加えて新たな自治事業を両立させていかなければならない。

比自岐地区での地域リーダーの一人は、リーダーシップについて「住民全体に情報をオープンにするということ」をあげている。比自岐地区に隣接する依那古地区では、「ステップアップ事業」として、住民同士が顔を見せ合う機会を増やす事業を立ち上げた。このような地域情報の開示と丁寧な話し合い、さらに若い後継者も含めた地域全体での合意形成は、地域の事情をよく知り、人々と地域課題を共有できる民間人指導者にこそできることであろう。この実践プロセスは地域で生活する人々の学習であり、支援には社会教育の理念と方法が活かされる。地域内人材の十分な配置、財政面等の行政支援が保障されれば、住民自治の利点であるインフォーマルな関係性を活かして、「参加」と「協働」を両立させた地域づくりが可能である。

伊賀上野地方の農村部では、共同作業のことを「出合い」という。従来から地域で行われてきた草刈り、舗装されていない道の補修、道を覆うように伸びた樹木の手入れなどの「出合い」は日常的であった。現在も年に数回行われるという。現在の伊賀市の自治体内分権の施策は、合理的に進行している。しかし、それは公民館分館活動に続く学習や祭りの後の反省会、「出合い」での協力の積み重ねの上に成り立っているのではなかろうか。比自岐地区での活動の歴史にはそのような蓄積がうかがえた。今回取り上げた地域は農村部であるが、既に共同体意識が解体した都市部において新たなコミュニケーション形成を図る際にも同様の原理が示唆される。

本稿では、一地区の地域づくりの変遷を、主に組織、活動内容に注目して確認してきた。地域づくりの学習支援者・リーダーシップに関して、また、展開過程における人々の内的変化に関しては今後の考察の課題となる。

【注】

（１）４つの基本的方向性として、①社会を生き抜く力の養成、②未来への飛躍を実現する人材の養成、③学びのセーフティネットの構築、④絆づくりと活力あるコミュニティの形成が示された。「第2期教育振興基本計画」文部科学省、2013。
http://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/detail/__icsFiles/afieldfile/2013/06/14/1336379_02_1.pdf（2013.8.30閲覧）

（２）インフォーマルな若者宿や青年団の経験によるネットワークが現代の連携活動に組織化された過程を、内山淳子「地域の課題解決に向けた教育力の形成過程―答志地区の藻場再生活動から」『日本生涯教育学会年報』第32号、2011、pp.257－269に報告している。なお、戦後からの社会教育行政の経緯は、内山淳子「社会教育行政の変遷と行政改革」鈴木眞理他編『社会教育計画の基礎［新版］』学文社、2012に詳述している。

（３）例として、土山希美枝・大矢野修編『地域公共政策をになう人材育成―その現状と模索』（地域公共人材叢書第2巻）、日本評論社、2008。

（４）「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について」生涯学習審議会答申、1992。

（５）名和田是彦編著「協働型社会構想とその制度装置」『社会国家・中間団体・市民権』法政大学出版局、2007、p.164。

（６）同上、p.165。

（７）名和田是彦編著「現代コミュニティ制度論の視角」『コミュニティの自治―自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社、2009、pp.4－5。

（８）同上、「近年の日本におけるコミュニティの制度化とその諸類型」、p.42。

（９）名和田是彦「地方分権改革のなかの自治体政策法務」『自治体政策法務』有斐閣、2011、p.112。

（10）飯田市・豊田市などがある。合併時に地域自治区制度を導入した自治体の市民活動事例として、谷口功他「地域自治と市民活動―豊田市の都市内分権と共働の具体化」『コミュニティ政策8』コミュニティ政策学会、2010、pp.50-69。

（11）上野市教育委員会『昭和50年度公民館事業のまとめ』、1976、p. i 。

（12）上野市教育委員会『昭和51年度公民館要覧』、1977、p.14。

（13）同上、p.15。

（14）「比自岐公民館運営審議会事項書」比自岐公民館、1975。

（15）1960年代後半には、公民館分館兼事務連絡所には館長と労務職員、さらに農家・市役所・農協をつなぐ役割を担う事務職員の３名の市職員が配置されていた。農業関係職員の引きあげに伴い、住民のうちの農協職員が産業主事として委嘱されるようになった経緯があるとされる。

（16）上野市教育委員会『昭和50年度公民館事業のまとめ』、前掲書11、pp.95－98。

（17）毎日新聞1975.7.25　浄瑠璃寺（摺見区）河内栄照住職による。

（18）「郷土史教室について（告知）」比自岐公民館、1975。

（19）「郷土史教室学習実施録」比自岐公民館、1975－1977。

（20）比自岐公民館郷土史教室『地誌上申書復刻』比自岐郷土史編纂委員会、1994。

（21）「比自岐青年学級年間計画」比自岐公民館「比自岐青年学級」、1975。

（22）現地での聞き取りによる。上野市『上野市史民俗編下巻』、2002、pp.339－340（第3章　まつりの伝承）にも記載。

（23）「生涯学習体験作文募集要項」三重県教育委員会社会教育課、1988。趣旨には「県民一人ひとりの自己実現と地域の活性化をめざし、県民の皆さんから生涯学習に関わる貴重な体験作文をいただき、生涯学習の認識を広め深めることを目的とします」とある。

（24）「上野市生涯学習推進大綱」上野市教育委員会、1995。ここでは「生涯学習のまちづくり」の章が設けられている。上野市および伊賀市の生涯学習推進施策と地域づくり活動との関連についての検討は別の機会とする。

（25）「比自岐公民館活動振興会規約」比自岐公民館、1998、2007年改訂版。

（26）小川剛は、1953～57年の昭和の大合併を停滞する公民館活動の転換期ととらえ、「（官に対して）公民館側からみても、町村合併は地域住民の学習にとってまたとない『地域課題』であり、この課題解決に取り組むなかで地域住民は町村行財政の実情とその仕組みや地方自治のあり方等を身をもって学ぶことができる」「町村合併において、公民館の果たすべき役割は重要であった」と述べている。小川剛「公民館活動の展開」碓井正久編『社会教育』（戦後日本の教育改革10）東京大学出版会、1971、p.444。

（27）「伊賀市住民自治基本条例」2004、2012年改正版。

(28) 名和田「現代コミュニティ制度論の視角」、前掲書7、p.40。しかしながら、合併前の伊賀市新市都市計画を検討し「住民自治協議会に拘束的決定を行う権限を委譲するものではなく、慎重な法制的構成を予定している」「住民組織の権能を法制上可能な限り最大限に拡張しようとしている姿勢に、この仕組みを参加型のものとしても充実させていこうとする意図を読み取ることができよう」ともしている。同p.41。
(29)「伊賀市第2次地域福祉計画」2011、p.73。
(30) 同上、pp.92 − 93。
(31)「比自岐地区まちづくり計画 'ひじきコスモスプラン'」比自岐地区住民自治協議会、2006、p.2。
(32)「地域活動支援事業補助金」の対象事業テーマには、2013年度から「市の定めるテーマ」が追加された。「『市の定めるテーマ』に合致する事業は、審査会で加点を受けることや、より高い補助限度額や補助率で事業を実施することができ、他のテーマに比べて優位に事業を実施することができます」http://www.city.iga.lg.jp/ctg/63789/63789.html（2013.10.12閲覧）として、奨励する事業内容を設定している。2014年度募集事業での市の定めるテーマは「基礎支援」に「見守り」、「協働促進支援」に「地域の特性を活かした着地型観光メニュー促進事業」（観光戦略課）等4項目。別に「課題発見支援」として2007年度以降当補助金を受けていない住民自治協議会を対象とした加点措置がある。
(33)「地区内高齢者世帯の皆様へ（アンケート）」比自岐地区住民自治協議会福祉部会、2008。
(34) http://www.city.iga.lg.jp/ctg/11082/11082.html（2013.9.15閲覧）
(35) 公民館に置かれる住民自治協議会が多いため、各分館が毎月発行する「公民館だより」である。

謝辞：
本稿の執筆にあたりお世話になりました伊賀市比自岐地区の皆様および関係機関に厚く御礼申し上げます。なお、本稿は平成25 ～ 27年度科学研究費補助金基盤研究(C)「地域間文化交流を通した生涯学習の促進に関する実証的研究」（25381101）の一環として、佛教大学の施設を利用して行われた研究成果である。