

地域づくりにおける核となる組織と
拠点のあり方に関する研究

2023 年 3 月

北海道科学大学全学共通教育部

出 口 寿 久

学位論文内容の要旨

北海道科学大学全学共通教育部

出口 寿 久

地域づくりにおける核となる組織と拠点のあり方に関する研究

政府は2014年から「地方創生」に取り組み、「地域運営組織」や「小さな拠点」の設置を進めている。これは、人間関係の希薄化、個人主義、自治会・町内会加入者の減少により、これまでの自治組織での「地域づくり」が十分に機能しなくなったことへの見直しを図ろうとするものである。

日本には、戦災からの復興の拠点となった公民館があり、地域住民の交流や学習の場として「地域づくり」の拠点として位置付けられてきた。先に示した「地域運営組織」を形成することそのものが「地域づくり」であるとするならば、元来その役割を担ってきた公民館がその拠点となり得ると考える。しかし、公民館は1999年から減少、さらに近年では公民館からコミュニティセンター（以下「コミセン」）等へ移行するケースが増えてきており、公民館による「地域づくり」が機能しなくなっている一方、移行しているコミセンでは公民館の機能を維持し「地域づくり」や「地域運営組織」を形成させている様相がある。また、毎年のように豪雨や地震による大きな災害が発生する我が国では、公助の前段階の共助が求められており、地域防災に期待されるところが大きい。災害発生時には災害ボランティアセンター（以下「災害ボラセン」）が設置され、多くの災害ボランティアにより復興作業が行われるが、被災者のニーズ把握などは自治会長・町内会長・民生委員などの協力なしでは実現できなく「地域運営組織」の形成が必要とされている。

以上を踏まえ、

- ①公民館等が組織形成や運営に関わっている全国の「地域運営組織」の実態と先進的な事例を調査・分析し、公民館等の社会教育施設を核とした住民主体の「地域づくり」のあり方、
 - ②「地域運営組織」の形成には公民館だけでなく、公民館から移行した施設も多くかかわっていることから、公民館からコミセン等へ移行した経緯や移行に伴う施設運営実態の変化、さらに法的規制がないなかでのコミセン等への積極的な移行の背景、
 - ③有事の際に初めてわかる自治会・町内会等地域自治組織の存在や取り組みが与える影響、
- について明らかにし、今後「地域づくり」における核となる組織や拠点のあり方を示すことが目的である。

本論は全編6章で構成されており、各章の内容は以下のとおりである。

第1章は「序論」であり、本研究の背景となる「地域づくり」やその拠点形成が求められる必要性を明確にし、本研究の目的および関連する既往研究と本研究の位置付け、本論文の構成、本研究の特色について示している。

第2章は、全国で進められている「地域運営組織」の形成における活動拠点の実態と、従来「地域づくり」の拠点であった公民館との関係を明らかにすることを目的に、小規模多機能自治推進ネットワーク会議の会員である255自治体の「地域運営組織」を対象としたアンケート調査、また活動分野数が多い「地域運営組織」（全国8地区）に対して現地調査およびヒアリング調査、資料・文献収集を実施した。これにより公民館等を核とした「地域運営組織」設立のポイントについて、①地域課題の学びのなかから将来への危機感と「地域づくり」の楽しさややりがいを共有すること、②地域課題解決の方策検討のノウハウを取得すること、③住民アンケートなどから地域課題を見出

すとともに将来の地域のあるべき姿を明確にした地域ビジョンを策定すること、④住民の主体性を保持するため行政との対等な関係づくりをすること、⑤中学生から高齢者まで多様な世代を巻き込む仕組みづくりをすること、⑥年代を超えた核となるリーダーの養成システムを構築すること、⑦行事などイベント中心の活動から住民生活の後方支援のサポート中心の活動へ移行すること、⑧関わる人の負担や行事などの重複を減少させるための既存組織や活動の棚卸すること、⑨既存組織を巻き込んだ新たな組織づくりをすること、を示した。また、「地域運営組織」導入プロセスの類型化分析から、自立性が高く住民主導の組織にするためには組織形成において住民を巻き込んだプログラムの有効性を示した。

第3章は前章の結果から、行政主導で「地域運営組織」が住民主体で形成されている宮城県白石市8地域の運営組織を対象とし、組織形成や運営方法及び事業への取り組み状況等から「地域運営組織」における住民主導の活発な活動に繋げるためのポイントを明らかにするためにヒアリング調査・資料収集を実施した。これにより、「地域運営組織」の住民主導の活発な活動に繋げるためのポイントとして、①組織名は「地域づくり」の目的を明確に示し付ける必要があること、②自治会・町内会、地域団体等を「地域運営組織」の下部組織に位置付けるなど協議会と既存組織との一体化を進める必要があること、③住民一人一人の意見を吸い上げ集約することが必要であり、それを地域課題にどう対応するか議論をすること、④地域課題に対し実行可能なことから一つずつ解決につなげる取り組みをすること、⑤これまでの取り組みを評価・分析し、組織・事業の見直しについて検討することが必要であるとともに「行政の後方支援」が重要で行政担当者が住民に強制することなく気付きの場を設けることや地域住民の課題意識を共有しつつ現場に寄り添う姿勢を持ち続けること、を示した。さらに「地域運営組織」の運営形態類型化分析から、行政の後方支援は各組織の関係者の受け止め方の違いにより組織形成や活動内容に違いがあり、そのあり方が大きく影響していることを示した。

第4章は、全国的に社会教育行政が先進的な島根県をケーススタディとして、公民館の特質と島根県内の公民館からコミセン等へ移行した経緯や移行に伴う施設運営実態の変化、さらに法的規制がないなかでのコミセンへの積極的な移行の背景などを明らかにすることを目的に、社会教育調査データや島根県公民館等実態調査データ、島根県教育庁や島根県内の11の自治体等に現地調査・ヒアリング調査および資料・文献収集調査を実施した。これにより、社会教育行政が踏まえるべき地域運営を考慮した公民館からコミセンへの移行方策について、①コミセンと公民館に関する2本の条例で拠点施設を位置付けること、②公民館の目的に「地域づくり」を付加した独自の条例で拠点施設を位置付けること、③コミセン等へ移行した場合、所管を首長部局と教育委員会の両担当で行い、教育委員会の社会教育担当が関わるができるようにすること、④所管部局に社会教育の担当者を配置するまたは教育委員会の社会教育担当者がコミセン等に積極的に関わるができる仕組みをつくること、を示した。さらに、公民館からコミセンへの移行プロセスの類型化分析から、公民館からコミセンへの移行を検討する際の判断基準を示した。

第5章は、災害ボラセン運営上の課題や問題点、災害ボラセンの運営における被災自治体や自治会町内会との関係性を明らかにすることを目的に、2011年台風12号災害地の和歌山県被災6自治体、2018年北海道胆振東部震災地の3自治体に設置された災害ボラセンに現地調査・ヒアリング調査を実施した。これにより、災害ボランティア活動を行う際には被災者のニーズ把握が必要であるが、自治会長や町内会長がその役割を担ったケースが見られ、公助の前に近隣住民間での共助による支えあう仕組みが必要であり、多くの地域住民を巻き込む必要があること、を明らかにした。

第6章は「結論」であり、前章までに得られた「地域づくり」における核となる組織と拠点のあり方について、①地域住民総参加となる組織づくり、②様々な年代が参加し自由に交流できる環境づくり、③地域の将来や地域課題や解決策について話し合える場づくり、④住民がやりがいや楽しさを感じることができる事業づくり、⑤有事の際を想定した緊急事態時対応の体制づくり、を提示した。また、「地域運営組織」の導入プロセスや運営形態の類型化によって特徴及び課題や、公民

館からコミュニティセンターへの移行プロセスの類型化による特徴及び課題、さらに移行を検討する際の判断基準を示した。これらは今後、各自治体で「地域運営組織」を導入する際の政策判断すべき検討事項を明確にしたものである。

以上により、今後、「地域運営組織」形成に取り組む自治体の道しるべとなり、日本各地で行政任せでない住民主体の「地域づくり」が広がっていくものと考ええる。

総 目 次

第1章 序論	1
第1節 本研究の背景	3
1-1. 他人任せ、行政任せからの脱却	3
1-2. 公民館の衰退	6
1-3. 自治会・町内会等の現状	7
1-4. これまでのコミュニティ政策	8
1-5. 国が進める地方創生	10
1-6. 公民館と「地域運営組織」および「小さな拠点」	14
1-7. 災害ボランティアセンターの役割	15
第2節 本研究の目的	17
第3節 関連する既往研究と本研究の位置づけ	19
3-1. 「地域運営組織」に関する研究	19
3-2. 公民館とコミュニティセンターに関する研究	20
3-3. 災害ボランティアセンターに関する研究	20
3-4. 本研究の新規性とオリジナリティ	21
第4節 本研究の用語の定義	22
第5節 本論文の構成	24
参考文献および注釈	26
第2章 「地域運営組織」における活動拠点としての社会教育施設の運営および活用実態	29
第1節 はじめに	31
1-1. 研究目的	31
1-2. 研究方法	31
第2節 「地域運営組織」の設立および活動拠点における活動実態	33
2-1. 組織の設立目的と地域ビジョン	33
2-2. 組織の設立時期・主導者・対象人口・活動範囲	35
2-3. 組織の人材と予算決算	38
2-4. 活動拠点施設とその利用・活動実態	40
2-5. 「地域運営組織」と公民館の関係性	45
第3節 先駆的「地域運営組織」の運営実態の特徴と活動経緯	49
3-1. 各組織の設立経緯と活動実態	50

3-2.	活動経緯からみる各組織の特徴と相違	62
3-3.	運営実態と活動プロセスからみえる課題	65
第4節	まとめ	66
4-1.	住民主体の「地域運営組織」の設立と行政の関わり	66
4-2.	公民館等を核とした住民主体の地域づくりのあり方	66
4-3.	おわりに	67
	参考文献および注釈	68

第3章 行政主導型における住民主体「地域運営組織」の設立と運営実態 69

～宮城県白石市8協議会を通して～

第1節	はじめに	71
1-1.	研究目的	71
1-2.	研究方法	71
1-3.	対象自治体	71
第2節	自治体(白石市)としての政策と地区関与の実態	72
2-1.	白石市の政策	72
2-2.	地区関与の実態	72
第3節	各協議会の取り組み分析	77
3-1.	各協議会の取り組みの特徴と相違点	77
3-2.	各協議会における組織・業務・事業の比較	82
3-3.	各協議会の特徴による分類からみる課題と行政の後方支援	85
第4節	まとめ	87
	参考文献および注釈	89

第4章 公民館からコミュニティセンター等への移行実態からみた社会教育行政の 91

課題と方策

第1節	はじめに	93
1-1.	研究の背景と目的	93
1-2.	研究方法	96
第2節	全国および島根県における公民館の運営の変化と現状	98
2-1.	全国の公民館の設置・運営変化と島根県の特質	98
2-2.	島根県における公民館からコミュニティセンターへの移行による運営と 利用の実態	108
第3節	移行実態の分析	115

3-1.	移行実態からみる運営の相違と特徴	115
3-2.	移行実態による分類からみる課題と移行における政策判断	119
第4節	島根県教育庁における県内公民館等支援策の分析	122
4-1.	島根県教育庁における公民館等支援策が取り組みに与える影響	122
4-2.	展開過程からみる公民館改革の動き	130
第5節	まとめ	132
5-1.	コミュニティセンター等への移行による教育委員会や社会教育との関係性	132
5-2.	これからの公民館と地域づくりの関係	132
5-3.	おわりに	132
	参考文献および注釈	134

第5章 有事の際のボランティア活動と地域自治組織 135

第1節	研究の目的	137
第2節	2011年台風12号における災害ボランティアセンターの取り組み	138
2-1.	台風12号災害の特徴・進路と被害状況	138
2-2.	台風12号災害における災害ボランティアセンターの取り組み	140
2-3.	取り組みから見えてきた災害ボランティアセンター運営上の意義と課題	152
第3節	2020年北海道胆振東部地震における災害ボランティアセンターの取り組み	158
3-1.	胆振東部地震の概要と被害状況	158
3-2.	胆振東部地震における災害ボランティアセンターの取り組み	159
3-3.	取り組みから見えてきた災害ボランティアセンター運営上の意義と課題 (前回調査との比較も含めて)	166
第4節	災害時におけるボランティア・ボランティアセンターの今後に向けての考察	170
4-1.	災害ボランティア・寄り添う支援のあり方	170
4-2.	地域住民によるボランティアの力	170
4-3.	さまざまな団体、民間支援団体との連携・協働	170
4-4.	支える人を支える仕組みづくり	171
第5節	おわりに	172
5-1.	災害ボランティアセンターの運営における被災自治体と市町村社協との関係性	172
5-2.	災害ボランティア活動と地域自治組織	172
	参考文献および参照	174

第6章 結論・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・175

第1節 地域運営組織における活動拠点としての社会教育施設の運営および・・・・・178 活用実態

1-1. 活動的「地域運営組織」の類型化による特徴と課題・・・・・・・・・・・・178

1-2. 住民主体の地域運営組織の設立と行政の関わり・・・・・・・・・・・・180

1-3. 公民館等を核とした住民主体の地域づくりのあり方・・・・・・・・・・・・180

第2節 行政主導型における住民主体「地域運営組織」の設立と運営実態・・・・・・・・181

2-1. 白石市の各協議会の類型化による特徴と課題・・・・・・・・・・・・181

2-2. 組織の成熟度を高めるための方策と行政の後方支援・・・・・・・・・・・・182

2-3. 「地域運営組織」の住民主導の活発な活動に繋げるためのポイント・・・・・・・・182

第3節 公民館からコミュニティセンター等への移行実態からみた社会教育行政の・・184 課題と方策

3-1. 島根県の各自治体の類型化による特徴・課題と住民自治組織形成における・・184 コミセン等への移行の際の政策判断

3-2. コミセン等への移行による教育委員会や社会教育との関係性・・・・・・・・186

3-3. これからの公民館と地域づくりの関係・・・・・・・・・・・・186

第4節 有事の際のボランティア活動と地域自治組織・・・・・・・・・・・・187

4-1. 災害ボランティアセンターの運営における被災自治体と市町村社協との関係性・187

4-2. 災害ボランティア活動と地域自治組織・・・・・・・・・・・・187

第5節 今後の地域づくりにおける核となる組織と拠点のあり方・・・・・・・・・・・・188

4-1. 地域づくりにおける核となる組織と拠点のあり方についてポイント・・・・・・・・188

4-2. 地域運営組織の設置促進・・・・・・・・・・・・190

第6節 今後の研究の方向性・・・・・・・・・・・・192

参考文献および注釈・・・・・・・・・・・・194

謝辞・・・・・・・・・・・・195

研究業績・・・・・・・・・・・・199

第 1 章

序 論

目次

第 1 節	本研究の背景	3
1-1.	他人任せ、行政任せからの脱却	3
1-2.	公民館の衰退	6
1-3.	自治会・町内会等の現状	7
1-4.	これまでのコミュニティ政策	8
1-5.	国が進める地方創生	10
1-6.	公民館と「地域運営組織」および「小さな拠点」	14
1-7.	災害ボランティアセンターの役割	15
第 2 節	本研究の目的	17
第 3 節	関連する既往研究と本研究の位置づけ	19
3-1.	「地域運営組織」に関する研究	19
3-2.	公民館とコミュニティセンターに関する研究	20
3-3.	災害ボランティアセンターに関する研究	20
3-4.	本研究の新規性とオリジナリティ	21
第 4 節	本研究の用語の定義	22
第 5 節	本論文の構成	24
	参考文献および注釈	26

第1節 本研究の背景

1-1. 他人任せ、行政任せからの脱却

未曾有の被害となった東日本大震災から11年が経過した。当時被災地では、学校が避難所となり、多くの被災者が避難生活を過ごした。高橋が行った調査¹⁾によると、避難所における教職員と地域住民のかかわり方（図1-1）について、被災から避難所開設直後の混乱期は、「ほとんどすべての業務を教職員が担当」が26.2%、「かなり多くの業務を教職員が担当」が26.2%であり「教職員主導」が52.4%である。一方「かなり多くの業務を地域住民が担当」が11.9%、「ほとんどすべての業務を地域住民が担当」が4.8%で、「地域住民主導」が16.7%となり、「教職員主導」が「地域住民主導」より大幅に高い数値になっている。また避難所では、被災者が生活を共にすることから生活のルールや救援物資を配分する仕組みが必要で、その場合、避難所内の自治組織が必要となってくる。そこで自治組織の形成（図1-2）をみると、「開設後まもなく地域住民等による自治的な組織が立ち上がり、地域が自主的に運営するようになった」が28.6%、「学校側からの働きかけにより、ようやく自治的な組織がつくられ教職員の負担が軽減された」が26.2%と合わせて54.8%で自治組織が立ち上がっているが、「無回答」「その他」も含めて残り4割強は自治組織が形成されていない。さらに「避難所の開設から閉鎖までの各場面で最も大きな役割を果たした人」（図1-3）については、「避難所開設準備や開設直後の避難者支援」において「教職員」78.6%と割合が高くなっている一方で、「自治会等の地域住民組織の役員等」は21.4%と低い。この三つのグラフから、被災者のなかに「誰かが何とかしてくれるだろう」という「他人任せ」や「行政任せ」の気持ちを垣間見ることができると考える。被災後、避難所には災害ボランティアにより炊き出しが行われ、飲食物が提供される様子が報道され、被災者が涙を流しながら感謝の気持ちを語る姿が見られるが、避難所生活が数か月におよぶと被災者は食事の提供が当たり前となり、内容に不満が生まれるという。これを非難するつもりはないが、いつまでも避難所で生活するわけにはいかないわけで、いつかは自立しなければならないことに一日も早く気付くことが必要と考える。この「他人任せ」の気持ちは被災者だけではなく、多くの国民が持っているものではないだろうか。とくに地域課題の対策については「行政任せ」の気持ちが強いと考える。

現在と戦後間もないころの行政の業務内容を比べると、はるかに業務は複雑化・充実化している。福祉や子育て環境、防災、治安維持、山林保全等の行政施策の充実は、多くの住民の生活に安全や安心を届けてきたが、逆に地域の人間関係の希薄化を招いていると考える。

日本の人口は2008年をピークに減り続け、2060年には総人口が9000万人を割り込み、高齢化率は40%近い水準になると推計されている。人口減少は納税者の減となり、国や地方公共団体の税収も減になり、地方公共団体の予算は縮小し公共サービスの低下も想定される。つまり、現在市役所等が担っている行政サービスの一部が行われなくなる可能性もあり、地域住民がその役割を担わざるを得ない状況になることも考えられる。よって、「行政任せ」からの脱却が求められるのである。

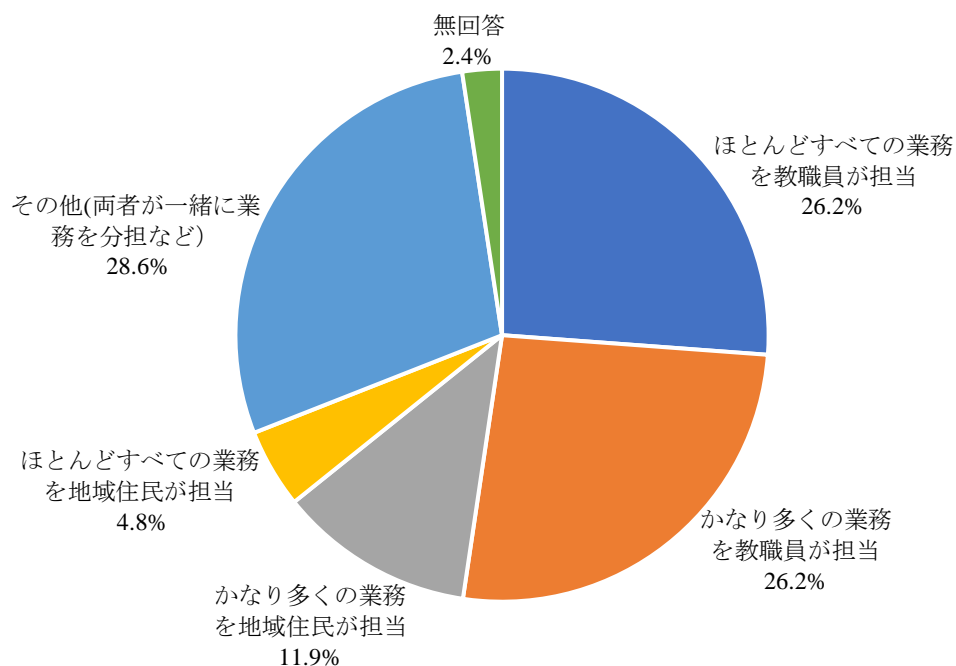


図 1-1 教職員と地域住民のかかわり方（避難所開設後数日間の運営）

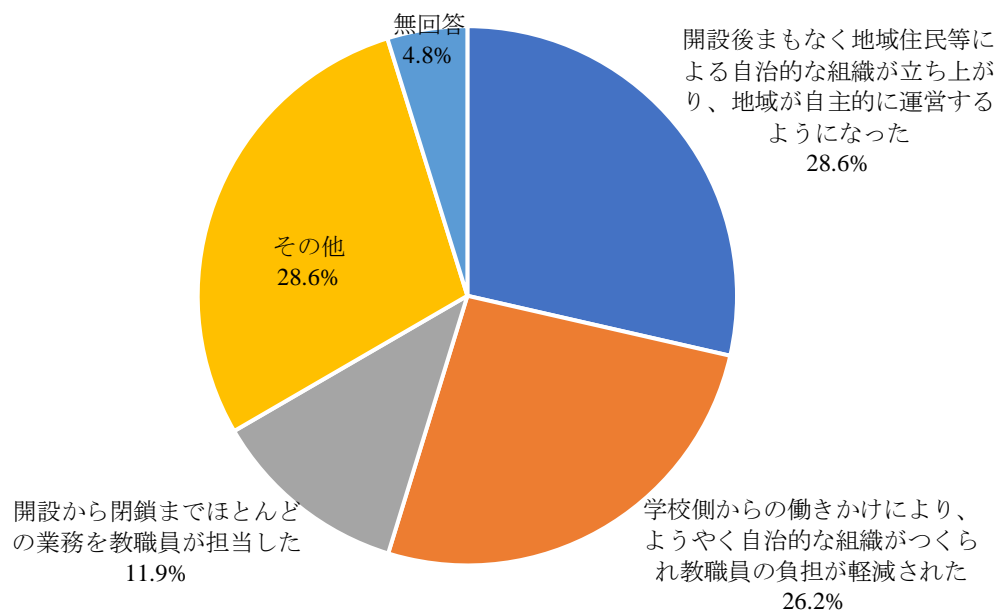


図 1-2 教職員と地域住民のかかわり方（避難所開設後から閉鎖までの運営）

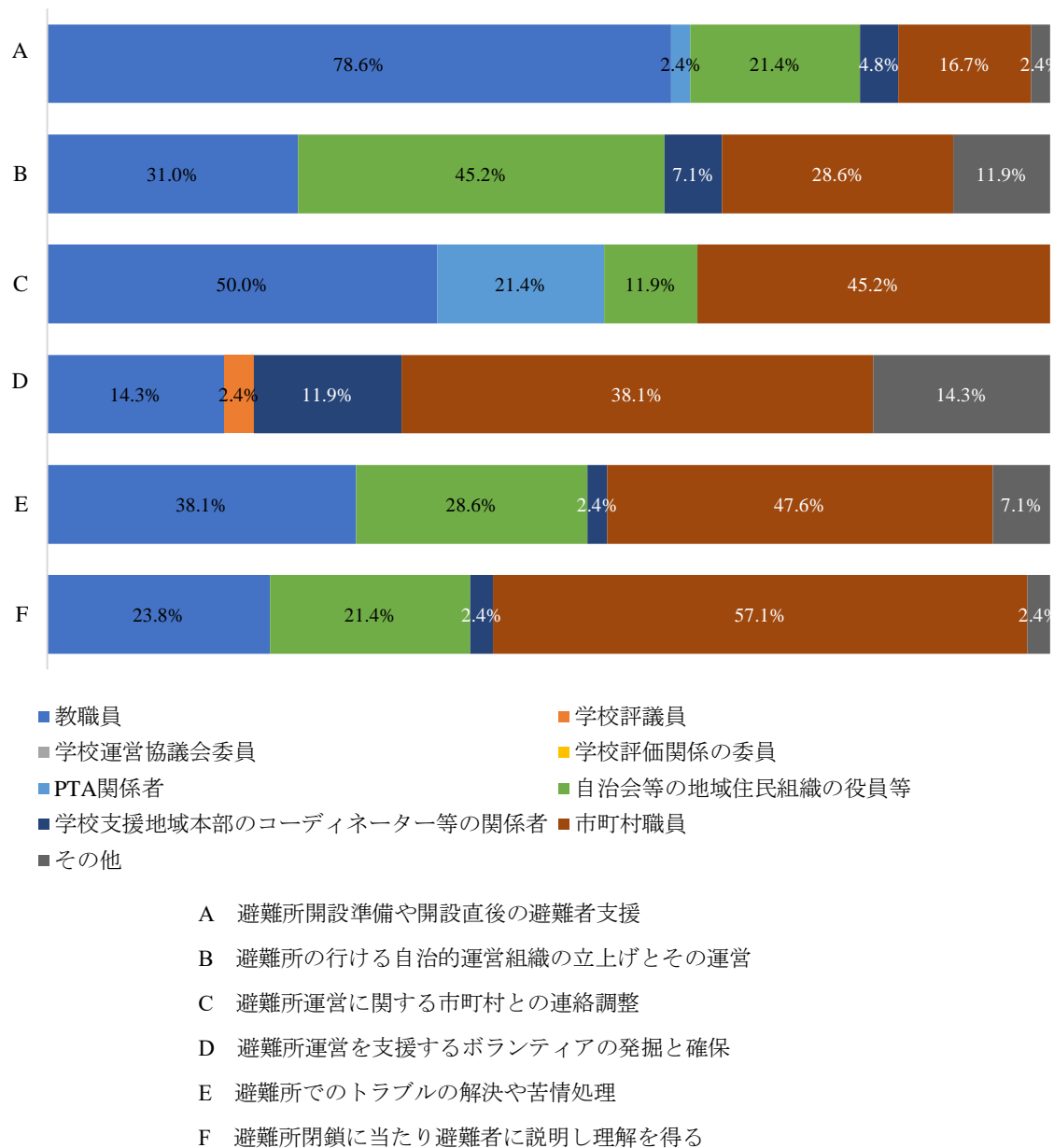


図 1-3 避難所の開設から閉鎖までの各場面で最も大きな役割を果たした人（複数回答）

1-2. 公民館の衰退

公民館は、第二次世界大戦後まもなく我が国独自の社会教育施設として構想²（図1-4）され、1946年7月文部次官通牒「公民館の設置運営について」³が全国の地方長官宛に発せられて各自治体では盛んに設置の動きが始まった。設置自治体は1949年には4,167市町村のうち約4割、1951年には約6割（6,599館）に及んだ^{4,5}。1949年社会教育法の制定により公民館の位置付けが明確化され公民館の設置がさらに進んだが、その後は施設整備も職員の増加も決して坦々とした道のりではなく、公民館創設以来今日に至るまで終始いくつかの悪条件が公民館の進展を阻んでいる⁶。その公民館は、地域住民の日常生活圏（小学校又は中学校区）に整備することが目指されていたこともあり⁷、社会教育施設のなかで最も数が多い。2018年4月現在全国の公民館数は13,344館、1980年代以降、最も多かった1999年の18,257館から4,913館の減少（減少率26.9%）となり、今日も減少の一途を辿っている⁸とともに1館当たりの職員数も減り続けている。また、学級・講座数や受講者数が減少、内容は趣味・教養的なものが増えているとともに貸館がメインとなり、さらに職員研修を実施している割合が約6割で十分な職員養成も行えていない。これらは地方財政の逼迫を背景とした公務員数の削減政策などにあり、公民館の減少や活動の衰退に大きな影響を及ぼしていると考えられる。1999年から3度の社会教育法の主な改正（平成以降）⁹（表1-1）においては施設機能の変更には触れられていないにも関わらず、先述の公民館減少現象が表出している要因のひとつは、各地域において積極的にコミュニティセンター（以下「コミセン」という。）等の地域づくり関連施設へ移行したためと考えられる。集落や地区の自治などを目的として公民館をコミセン等へ移行し、住民主導の個性あふれる取り組みを実践するなど^{10,11}、前向きな施設名称や目的・所管部局の変更もみられ、浅野も「公民館の名称の多様化、目的の転換、拡張が見られる」と述べている¹²。

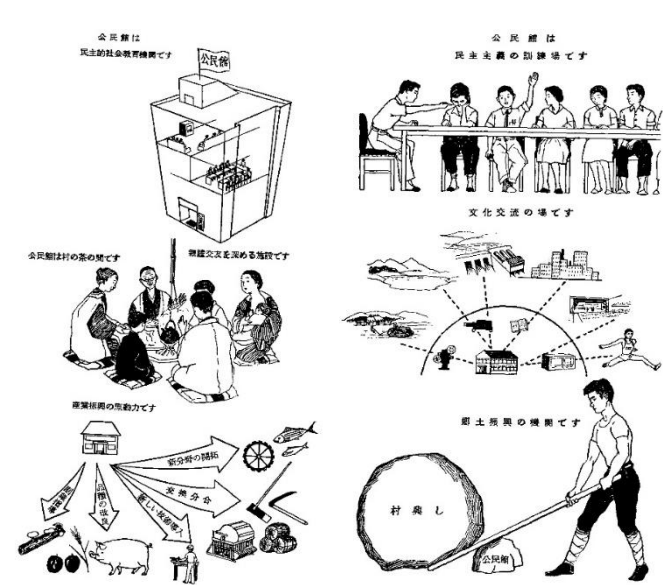


図1-4 公民館構想図¹³

表1-1 近年の社会教育法の改正
(公民館関係分)

1999年	公民館運営審議会必須規定の廃止 公民館長任命の際の公民館運営委員会からの意見聴衆義務の廃止
2001年	公民館運営審議会委員の委嘱にあたって、家庭教育に関する学識経験者への配慮
2008年	公民館は、運営状況に関する評価・改善・情報収取に努めるものとする

1-3. 自治会・町内会等の現状

自治会・町内会等は現在も地域コミュニティの中心的な役割を果たしているが、加入率の低下、担い手不足等により活動の持続可能性が低下するとともに、防災や高齢者・子どもの見守り、居場所づくりなど、変化する地域社会のニーズに対して十分応えられていないのではないかと考える。

総務省が行った調査¹⁴によると、自治会等の加入率について2010年と2020年を比較すると6.3%減少している（図1-5）。また内閣府が行った調査¹⁵によると、自治会の現在の課題として、「役員・運営の担い手不足」（86.1%）、「役員の高齢化」（82.8%）、「近所付き合いの希薄化」（59.2%）、「加入率の低下」（53.3%）を挙げた市区町村が多くなっている。さらに複数の自治体による自治会を対象に行ったアンケート調査によれば、地域活動への参加が難しくなっている主な要因の一つとして、時間が取れないことが挙げられている一方で、住民の立場からは、自治会等の活動や運営方法が今の時代に必ずしもマッチしておらず、魅力的な活動として捉えられていないことも要因の一つとして挙げられている。

自治会等において加入率の低下や担い手不足といった課題を生じさせている原因は複合的であり、地域ごとに状況は異なると考えられるが、我が国の社会全体の変化による共通的な要因の一つとして、単身世帯や女性・高齢者雇用の増加など、ライフスタイルの変化が地域コミュニティに関わる機会や時間の減少に影響している可能性がある。

このように、自治会等やその他の地域コミュニティの活動主体が直面する課題・ニーズが変化し、中には深刻化していながら、そうした課題・ニーズに対応していく地域社会の側は、少なくとも自治会等においては、加入者の減少や活動の担い手の不足により、対応能力の減退が懸念されている¹⁶。

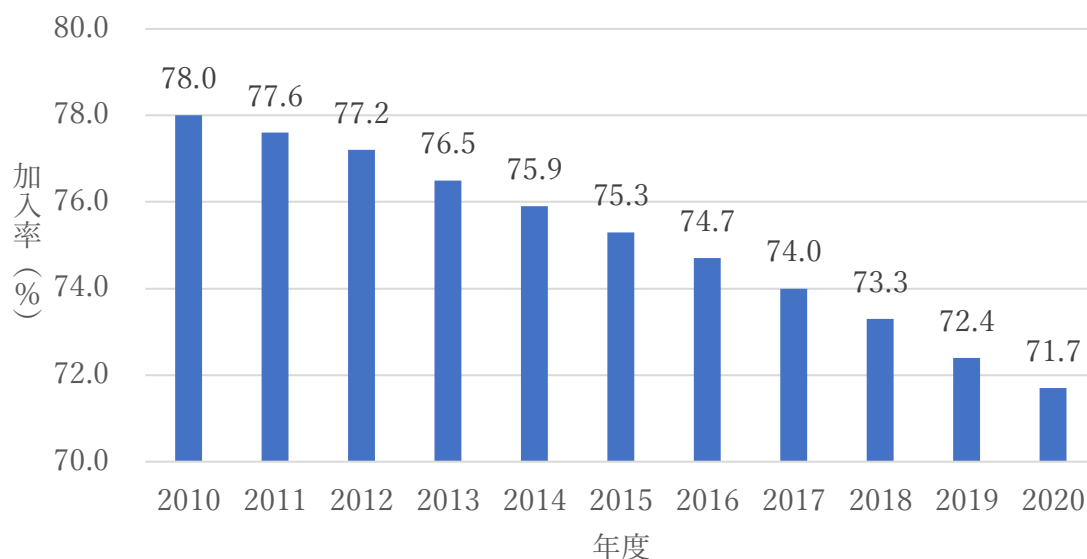


図1-5 市区町村における自治会等の加入率の平均

1-4. これまでのコミュニティ政策

「コミュニティ」は本来、地域に根付いた地域共同体を意味しているが、現在では同じ目的を持って活動する集団や、趣味や興味を同じくする人たちの集まり、国際的な連帯（欧州共同体）やネット上の仲間も「コミュニティ」と呼ばれており、きわめて多義的に使われている。広辞苑によるとコミュニティは「一定の地域に居住し、共属感情を持つ人々の集団。地域社会。共同体。」と説明される。近年は、元来の地域社会を構成する地縁的な集団を「地域コミュニティ」と呼び、地縁によらない集団を「テーマコミュニティ」と呼ぶようになっている。日本では、町内会・自治会等（地域によって様々な呼び名がある）が地域コミュニティとして位置づけられる。

町内会・自治会等の歴史については他論に譲るとして、従来の町内会・自治会等の在り方に問題があることから、新たなコミュニティについて、一石を投じたのが1969年の「コミュニティ生活の場における人間性の回復」と題する報告書¹⁷（国民生活審議会コミュニティ問題小委員会）である。この報告書は、これ以後の国のコミュニティ政策を方向付けたもので、コミュニティを「従来の古い地域共同体とは異なり、住民の自主性と責任制に基づいて、多様化する各種の住民要求と創意を実現する集団である」と定義している。

これを受け、自治省（現総務省）は1971年に「コミュニティに関する対策要綱」を定め、「住民が望ましい近隣生活を営むことができるような基礎的な地域社会をつくるため、新しいコミュニティづくりに資する施策をすすめる」とし、全国でおおむね小学校区を範囲とする「モデル・コミュニティ」を設置した。市町村はコミュニティ整備計画を策定し、コミュニティセンターなどの施設整備を進めるとともに、これらのコミュニティ施設の管理・運営や、施設を拠点とする文化活動など様々な住民活動が展開されていった。

自治省はさらに1983年に新たに「コミュニティ推進地区設定要綱」を定め、特に都市部を中心に新たに「コミュニティ推進地区」を設定し、コミュニティ活動の活発化を図ろうとした。

1991年地方自治法が改正され、「認可地縁団体」制度を創設し、保有不動産等をめぐるトラブルを防止し、地縁団体が活動しやすくした。

2003年第27次地方制度調査会は「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」の中で、合併によって市町村の規模が大きくなるため、住民自治の拡充の観点から、市町村区域内に地域自治組織を設置することを提案し、これを受けて2004年に地方自治法が改正され、市町村内の一定の区域ごとに地域自治組織（地域自治区）を設けることが可能となった。

総務省は2007年に「コミュニティ研究会」を、2008年に「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」設置し、2009年にまとめられた報告書では、地域で対応すべき課題が拡大する反面、高齢化や担い手不足によって地域コミュニティが対応できなくなりつつあるという現実をとらえ、町会・自治会等の地縁組織だけでなく、NPO、マンション管理組合、地域の事業所など「公共サービスの提供主体となり得る意欲と能力を備えた多様な主体が力強く『公共』を担う仕組みや、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を十分に発揮

し、地域力を創造する新しい仕組みが必要である。」と述べている。こうした視点から、町内会・自治会に対して効果的な支援のあり方が課題となっている¹⁸。

1-5. 国が進める地方創生

2013年3月、国立社会保障・人口問題研究所は「日本の地域別将来推計人口」をまとめた。この推計は、将来の人口を都道府県別・市区町村別に求めることを目的としたもので、2010年の国勢調査を基に、2010年10月1日から2040年10月1日までの30年間（5年ごと）について、男女年齢（5歳）階級別の将来人口を推計した。このデータを基に有識者でつくる民間研究機関「日本創成会議」（座長・増田寛也）は、2014年5月、2040年までに全国の計896自治体で、20～39歳の女性が半減するとした独自の試算をまとめ発表した。国立社会保障・人口問題研究所は地方から大都市への人口流出は20年までに落ち着くと推計したが、同会議は大都市で医療・介護分野の求人が増えるため、現状のまま年間6万～8万人規模の流出が続くと仮定した。その後7月、安倍総理は閣議後の閣僚懇談会において「地方の創生と人口減少の克服に向けた取り組みについて」述べ、政府としての「地方創生」についての取り組みの方向性を示した。

政府は、2014年9月人口急減・超高齢化という我が国が直面する大きな課題に対し政府一体となって取り組み、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生できるよう、「まち・ひと・しごと創生本部」を設置し「まち・ひと・しごと創生本部基本方針」を定め、その後11月21日に「まち・ひと・しごと創生法案」及び「地域再生法の一部を改正する法律案」の地方創生関連2法案が成立した。さらに12月27日には、日本の人口の現状と将来の姿を示し、今後目指すべき将来の方向を提示する「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（長期ビジョン）」（図1-6）及びこれを実現するため、第1期の5か年（2015から2019年度まで）の目標や施策や基本的な方向を提示する「まち・ひと・しごと創生総合戦略（総合戦略）」（図1-7）をとりまとめ閣議決定した。総合戦略においては、人口減少と地域経済縮小の悪循環というリスクを克服する観点から、東京一極集中を是正する、若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、地域の特性に即して地域課題を解決するという基本的な視点の下、まち・ひと・しごとの創生と好循環の確立により、活力ある日本社会の維持を目指している。いつの時代も日本を変えてきたのは「地方」であり、地方創生においても、地方が自ら考え、責任をもって戦略を推進する観点から、地方公共団体においても、国の長期ビジョンと総合戦略を勘案して、地域の特性を踏まえた「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」が策定されている。こうした地方の取り組みに対して、国は地域経済分析システム（いわゆるビッグデータ）を開発・提供することによる「情報支援」、小規模市町村へ国家公務員を派遣する地方創生人材支援制度や相談窓口となる地方創生コンシェルジュの選任による「人的支援」、地方創生の先行的な取組を支援する新しい交付金措置を盛り込んだ緊急経済対策や地方財政措置などの「財政的支援」により、地方公共団体への支援（図1-8）を行っている。

第1期の期間が終了するにあたり、国は5年間で進められてきた施策の検証を行い、優先順位も見極めながら、「継続は力なり」という姿勢を基本にし、地方創生の目指すべき将来や、2020年度を初年度とする今後5か年の目標や施策の方向性等を示した第2期の「まち・ひと・しごと創生総合戦略（総合戦略）」（図1-9）を2019年12月20日に策定し政策を進めている。

多くの農山漁村等では、人口減少・高齢化の急速な進展とそれに伴う生活サービスの低下という負のスパイラルにより、将来的な集落の維持が危ぶまれる一方で地域住民からの集落で暮らし続けたいという要望や都市住民における田園回帰志向の高まりもある。このような地域に対し、過疎対策、山村振興対策など地域格差是正のための政策が講じられてきたが、近年は、産業や生活の基礎的条件の改善による地域整備に加えて、とくに地域の個性・資源を活かして自立的発展を目指す方向にある。「まち・ひと・しごと創生総合戦略」においては、この課題への具体的な対応方策の一つとして、中山間地域等における「小さな拠点」の形成の推進（図1-10）を示した。もとより地域の将来展望は地域住民が決定すべきものであるが、将来的に暮らし続けることができる持続的な地域づくりに向けた取り組みを行うに当たっては、集落生活圏において必要な生活サービスの提供、収入を得るための事業が将来にわたって継続できるようにすることが重要であることから、地域住民が主体となった「小さな拠点」の形成の取組はますます必要となっており、総合戦略においては、2020年までに達成すべきKPIとして、「小さな拠点」の形成数を1,000箇所、「地域運営組織」の形成数を3,000団体とすることを目指すこととしている。その「地域運営組織」については、「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）」において、「持続可能な地域をつくるため、「地域デザイン」（今後もその集落で暮らすために必要な、自ら動くための見取り図）に基づき、地域住民自らが主体となって、地域住民や地元事業体の話し合いの下、それぞれの役割を明確にしながら、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの地域課題の解決に向けた事業等について、多機能型の取り組みを持続的に行うための組織」と記載している。また総務省では、同様の内容であるが、「地域運営組織」を「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織とし、具体的には、従来の自治・相互扶助活動から一歩踏み出した活動を行っている組織」と定義している（図1-11）。このほか、「地域運営組織」を機能からみると、「地域課題を共有」し、「解決方法を検討」するための「協議機能」と、「地域課題解決に向けた取り組みを実践」するための「実行機能」を有する組織に位置づけられる。

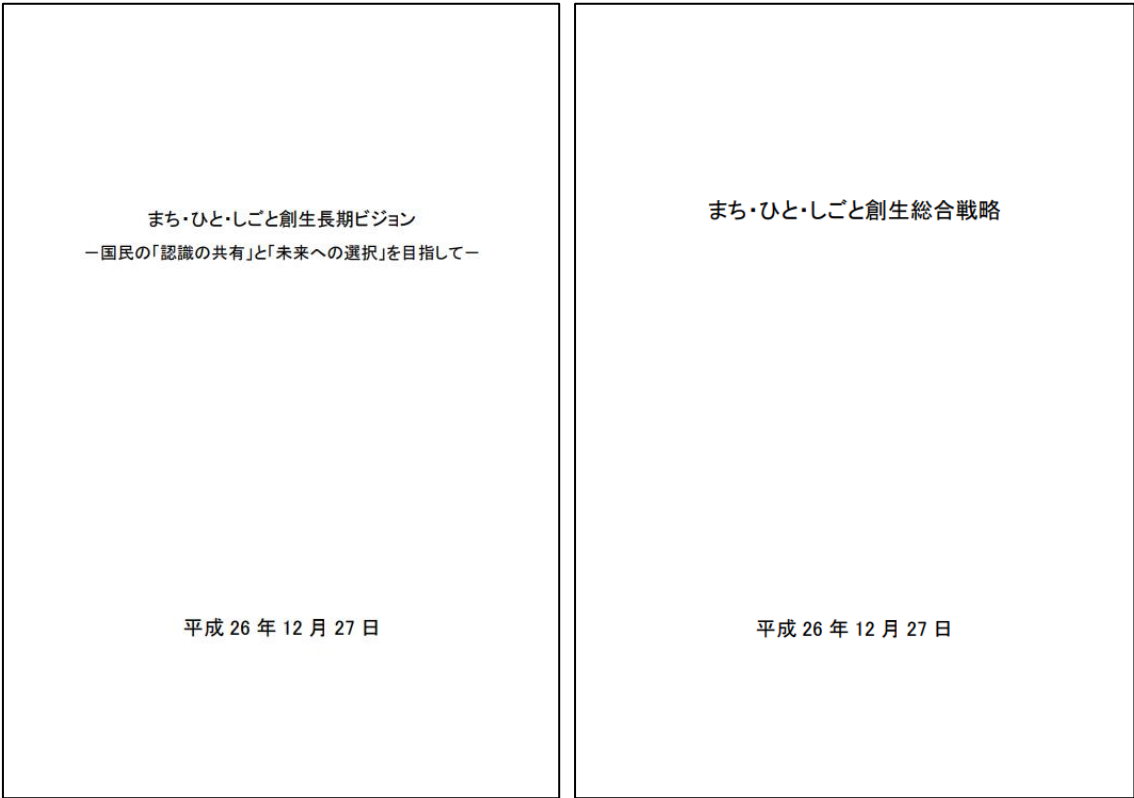


図 1-6 まち・ひと・しごと創生長期ビジョン 図 1-7 まち・ひと・しごと創生総合戦略

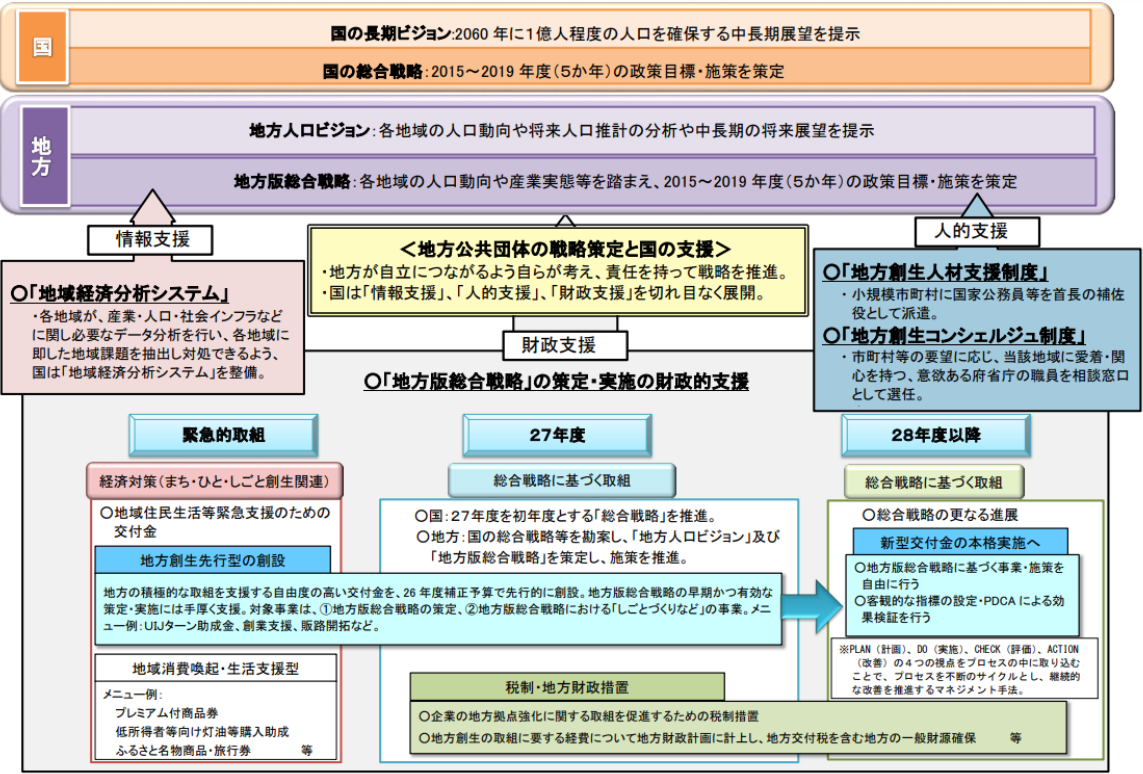


図 1-8 地方創生における国の地方公共団体への支援策の概要

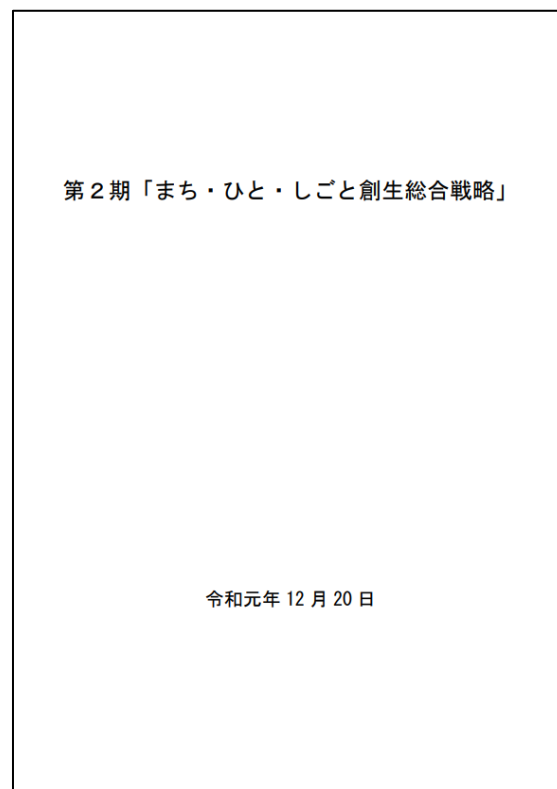


図1-9 第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略



図1-10 「小さな拠点」概念図¹⁹

地域運営組織について

地域運営組織とは

- 地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織
- 地域運営組織の組織形態としては、協議機能と実行機能を同一の組織が合わせ持つもの（一体型）や、協議機能を持つ組織から実行機能を切り離して別組織を形成しつつ、相互に連携しているもの（分離型）など、地域の実情に応じて様々なものがある

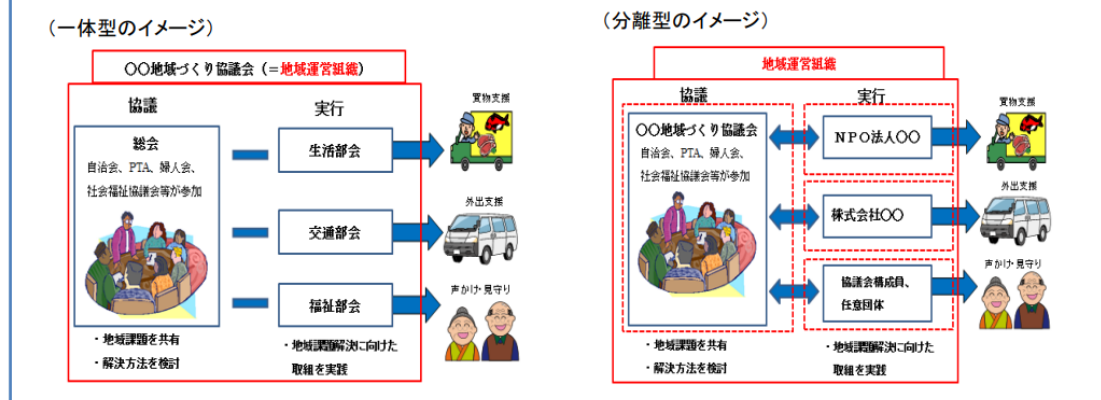


図 1-11 「地域運営組織」概念図²⁰

1-6. 公民館と「地域運営組織」および「小さな拠点」

今日厳しい状況に置かれている公民館であるが、元来から公民館活動が活発であった島根県雲南市では2004年の町村合併の際に地域自主組織を設置した。その組織の形成にあたり公民館を核とした準備委員会で議論や研修が進められ、公民館活動が地域自主組織形成の中心となっている。島根県内ではほかの自治体でも同様のケースがみられ、公民館における地域課題に関する学習が地域づくりに発展する可能性をみることができる。

総務省が行った調査²¹によると、「地域運営組織の母体」として「公民館活動を母体として、その延長線上で共助・サービスを発展させたもの」が18.4%であるとともに、「活動拠点施設がある」と答えた90.2%のうち58.6%が「使用中の庁舎を除く自治体所有施設（地区公民館、図書館、ホール、小学校など）」であり、少なからず公民館が関わっている。「地域運営組織」の課題²²のなかに『人がいない』『行政の関りが薄い』があげられているが、「地方創生」において重要なポイントは地域住民が危機感を持ち、主体となって地域づくりに取り組むことであるため中心となる人材育成が重要である。従来の「公民館」は学級・講座や地域課題に関する学習を通じた人材育成の場であり、「地域運営組織」や「小さな拠点」との一体となった取り組みは、これからの社会、かつ、「地方創生」において必然性のあるものといえる。

1-7. 災害ボランティアセンターの役割

我が国では、毎年のように大きな自然災害が発生している。それは、地震や豪雨などによるものであり、人間のか弱さをあざ笑うかのように自然の力の大きさを見せつけ、地形を変え、家屋を押し流し、住民を飲み込み、多くの被害や被災者を生んでいる。家族を失い、家を失い、途方に暮れる被災者の姿が映像で映し出される度に心を痛めている人も多くいるに違いない。災害の大きさにもよるが、被災後の避難所運営、復旧・復興作業は行政だけでできるものではなく、多くの災害ボランティアの力によるところが大きい。

災害ボランティアは、「ボランティア元年」と称される阪神・淡路大震災の年（1995年）以降注目されるようになり、その後各地で発生する災害に多くのボランティアが駆け付け、活動を行うようになった。そのボランティアのシーズと被災者のニーズをマッチングさせるのが災害ボランティアセンター（以下「災害ボラセン」という。）である。災害ボラセンは、多くの場合地元自治体の社会福祉協議会（以下「社協」という。）職員が中心となり運営を行っている。

災害ボラセンとは、簡単に要約すると支援を希望する被災者と支援活動に参加するボランティアをつなぎ、時にはニーズやシーズを掘り起し、コーディネートする拠点のことである。また、その活動に必要な物資・資器材もコーディネートする。災害ボラセンが設置されると活動拠点（マッチングや資器材の拠点）が整備される。災害によってその拠点場所は多様であるが、社協の事務所や市町村のホールや空き地、災害の規模によっては本部とは別にサテライト拠点を設置して最前線で活動を行う場合もある。そして災害ボラセンの設置の広報周知がなされ、拠点では被災者ニーズの受付・掘り起し、災害ボランティアの周知・受付、災害ボランティアへのオリエンテーリング、マッチング、資器材管理・移動を通じて被災者ニーズに対応することになる。当然、災害ボラセンそのものを運営する総務作業もある。

災害ボラセンという仕組みは、阪神・淡路大震災を契機として注目され、あり方の議論や実践を踏まえつつ展開している。災害ボラセンは人や物資のコーディネートが主となるが、災害ボラセン運営上の資金のコーディネートや情報の受発信も役割である。とくに情報の受発信は、支援を希望する被災者と支援活動を希望するボランティアに対しては重要な機能である。大規模な災害が発生すると災害ボラセンは地域の社協が設置することが多いが、市民活動や関係機関によるコーディネート拠点もある。この民間の拠点は、災害ボランティアに集まった個人が組織化する「自主運営組織」やボランティアコーディネートのノウハウを持つ市民活動団体、災害救援活動を行う市民活動団体、生協や日本赤十字社、大学²³などがある。

社協の災害ボラセンは、東日本大震災や中越・中越沖地震、阪神・淡路大震災などの地震災害や豪雨災害などで活躍している。これは阪神・淡路大震災で明らかとなった課題を踏まえて改訂された国の「防災基本計画」や改正された「災害対策基本法」などの中に「災害ボランティアの環境整備」が規定され、そのカウンターパートとして社協が想定されていることから各地で広がることになった。しかし、歴史を紐解くならば、社協による災害支援活動は1959年の伊勢湾台風に遡るとも言われている。当時は、民生・児童委員や地域の福祉委員、ボランティアと連携して住民の安否確認やニーズ調査の実施、物資の仕分けや配布に協力、善意銀行から

の金品提供、世帯更生資金（現・生活福祉資金）による災害援護資金²⁴の貸し付けなどが実施されていた。

災害後の生活の復旧・復興、すなわち被災者が抱える不安や課題に対する対応、生活再建などは地域全体の復旧・復興ともつながるものであり、その道のりは長いものである。そこには人と人との関係性づくりであり、発災前から地域福祉活動を取り組んできた社協であれば得意とするところである。また社協の歴史的活動によって培われる地元との信頼関係、日常のボランティアの方々との関わり、これからも地域福祉活動を展開していく使命を帯びていることから、社協が災害ボラセンの中核を担う必然性が出てくると考える。

第2節 本研究の目的

我が国では、1969 年以降コミュニティ政策に取り組んでいるが、町内会・自治会等の地域自治組織は、加入率の低下や担い手不足などにより、衰退の一途であり、住民自治の力は弱まる一方である。このため、政府は 2014 年から「地方創生」に取り組む中で、「地域運営組織」や「小さな拠点」の設置促進を進めている。これは、都会だけでなく地方でも人間関係の希薄化、個人主義が進み、自治会・町内会の加入者も減少し、その役割を十分に果たせなくなっていることから、地域の組織の見直しを図ろうとするものである。

前述のとおり、人口減少は、納税者の減少、税収減少、自治体予算の縮小、公共サービスの弱体化につながるものと考えられ、今受けている公共サービスの一部を自分たちでやらざるを得ないケースが今後発生することが想定される。そのためには、地域住民の「行政任せ」の考えを「自分たちでできることは自分たちで行う」という姿勢に変えていくことが求められ、自分たちで支え合う仕組みづくりである「地域運営組織」はその手段として捉えることが必要である。

戦後設置され、戦災からの復興の拠点となり、大きな役割を果たしてきた公民館は、住民の交流の場であり、学習の場として、地域づくりの拠点として位置付けられた。当時は首長が館長を兼務するケースが多く、行政施策全てを公民館中心に進められたと考えられる。その後、紆余曲折があり、現在の公民館の状況となっている。「地域運営組織」を形成することそのものが地域づくりであり、元来その役割を担ってきた公民館がその拠点となることは原点回帰ともいえる。近年、公民館からコミセン等へ移行するところも見られるが、その多くは公民館の機能を維持しつつ、地域活性化の役割を担っており、地域づくりの拠点となっている。

一方、「地域運営組織」の役割として、地域防災を担うことも必要である。毎年のように豪雨や地震による大きな災害が発生する我が国では、日本のどこでもいつ災害が起こるかわからない状況であり、公助の前段階の共助が求められており、地域防災に期待されるところが大きい。共助は顔が見える範囲内で行われることがほとんどで、平時の人間関係がとても大事である。災害発生時には、災害ボラセンが設置され、多くの災害ボランティアにより、普及・復興作業が行われるが、被災者のニーズ把握などは自治会長・町内会長・民生委員などの協力なしでは実現できない。

地域づくりに取り組むためには、住民が参画できる仕組みと集う拠点がポイントであり、どのような組織を作り、拠点がどんな役割を担うかについて、関係者による深い協議が必要である。

以上のことから、今後地域づくりに取り組む自治体の職員の参考となるべき、地域づくりを進める上での核となる組織と拠点のあり方を明確にするため、本研究に取り組む。

具体的には、公民館等が組織形成や運営に関わっている全国の「地域運営組織」の実態と先進的な事例を調査・分析し、公民館等の社会教育施設を核とした住民主体の地域づくりのあり方を論ずる。また、「地域運営組織」の拠点として公民館だけでなく公民館から移行したコミセ

ン等が関わっていることから、公民館からコミセン等への移行経緯や移行に伴う施設運営の実態の変化、さらに法的規制がないなかでのコミセンへの積極的な移行の背景などを明らかにするとともに、有事の際に初めてわかる自治会・町内会等地域自治組織の存在や取り組みが与える影響について、災害ボラセンの運営状況を調査・分析することにより明確にする。

これらを明らかにすることにより、今後「地域運営組織形成」に取り組む自治体の道しるべとなり、日本各地で行政任せでない住民主体の地域づくりが広がっていくものとする。

第3節 関連する既往研究と本研究の位置付け

3-1. 「地域運営組織」に関する研究

「地域運営組織」に関する先行研究は、多方面から進められている。まず「地域運営組織」の設立方法をみると、母体のないゼロから組織化する取り組みについて分析した研究²⁵や過疎地域の集落における地域運営の方法に関する研究²⁶、漁村を対象にプロセスと課題を明らかにした研究²⁷がある。地域運営組織の仕組みづくりについては、法制度策定や組織体制づくりの上で留意すべき事項を考察した研究²⁸、「地域運営組織」の運営手法については、住民の意識や地域活動の特性と地域運営手法の関連性を明らかにした研究²⁹や連携によるまちづくり活動の支援方策などについて考察した研究³⁰、課題解決型のまちづくりプロジェクトの立上げや実践に必要なノウハウなどを示した研究³¹、地域運営活動の評価については、地域運営組織の活動を評価するための手法を提案した研究³²がある。さらに島根県雲南市³³、静岡県牧之原市³⁴、東北地方各地域^{35.36.37.38}を対象とし先進的事象を調査分析した研究、持続可能な組織の確立のための方策を取りまとめた研究³⁹がある。現在、全国には5,000を超える「地域運営組織」があり、その体制や活動拠点は多岐に渡るが、主に公民館などの社会教育施設を拠点としているケースが多い。「地域運営組織」が地域課題の解決を目指した取り組みを持続的に実践していくためには安定した活動拠点を確保し、いかに運営・活用していくかが重要であるため、公民館が主体形成支援や分断しがちな住民の組織化のきっかけづくりの役割を担うことについて明らかにした研究⁴⁰も遂行されている。

地域運営組織の形成プロセスに関する研究については、山中⁴¹が先行研究を次のように整理している。

山浦⁴²は、地域運営組織が「設立の経緯」の時点において、行政関与に強弱があることを前提に、「行政の関与が強いパターン」が多くを占めるとし、「行政の関与が弱いパターン」は、市町村行政の明確な推進方策が示されない中、地域が主体的に地域運営組織を設立し、発展することから、独自の取組として位置づけられ、周囲への波及は多くなく、行政による支援体制も見劣りするケースが少なくないことを指摘している。総務省⁴³は、形成の土台となる組織をもとに区分し、地域運営組織の発展プロセスを自治会・町内会などの地縁型組織を中心に、その延長線上で共助・サービスを発展させていく「自治中心型」と、NPO法人や一般社団法人などの法人格を有する地域課題解決のための組織がコミュニティビジネスといった形で地域課題、社会課題に取り組む中で地域との関係を密にしていく「事業中心型」の二つを示している。小田切⁴⁴は、前述の山浦による行政関与の実態を踏まえ、地域運営組織と我が国の平成の合併の頃、中国地方の農山村で生まれていた「手作り自治区」を同一視し、そこに至るまでの発展形態を「形式的な整備」と「内実的な整備」の2軸で整理した。そして、行政が主導して設置した地域運営組織には「形式先行型」が多く、住民主体で形成した地域運営組織に「内実先行型」が多いとしている。

これらの先行研究を踏まえ、地域づくりの現段階の課題を以下のように整理する。

- ① 住民主導型の場合、行政の支援は後追いになり、運営指導や財政支援等も十分でない。事業中心となり、住民の一体感を育むことは難しい。
- ② 行政主導型が一般的であるが、住民の主体性は生まれづらく、形式的な整備にとどまる。自治会等既存の組織を母体に形成することから、新たな事業に取り組むには発想の転換が必要であり、様々な年代を巻き込むことは難しい。

このため、これからの地域づくりには、行政主導で整備を進めつつ、住民の主体性を育むことが求められ、持続可能な組織とするためには、様々な年代の参画を得て地域住民が一体となった取り組みとなる必要がある。自治会等既存組織を巻き込みながら、若い世代が自由に発言・活動できる弾力的な組織形成が求められている。これらを踏まえ、これからの地域運営組織の形成には、地域の危機感を共有し、地域課題を見つけ出し、解決策の検討から実行に移す一連のプロセスを学ぶことが必要であり、社会教育がその場を設けることが求められていると考える。

3-2. 公民館とコミュニティセンターに関する研究

公民館とコミセンの関係性についての論文としては、公民館再編事例における従来の公民館の役割等の見直しについて論じた研究⁴⁵、都市型社会の時代における社会教育及び公民館の意義と限界について論じた研究⁴⁶、公民館から市民センターに至るまでの施設機能の変容過程を明確にした研究⁴⁷、市町村合併前後の再編の実態と今後の計画について考察した研究⁴⁸、公民館の歴史及び制度について論じた研究⁴⁹がある。また、公民館運営や機能に関する論文としては、全国の公民館の開催事業の比較分析から地域施設の機能設定に関わる有効な知見を求めた研究⁵⁰、設置計画と整備過程から施設配置計画について考察した研究⁵¹、整備過程における平面構成と諸室機能の関係について論じた研究⁵²、公民館のロビー空間についての論考からコミュニティ機関施設の自由空間について論じた研究⁵³がある。

一方、「地域運営組織」や「小さな拠点」に関しては、中山間地域の小さな拠点を対象に成立可能性のための基礎資料を提示した研究⁵⁴、NPO の活動から過疎地域の集落における地域運営の方法に関する研究⁵⁵、漁村を対象にまちづくり協議会から地域運営のパートナーシップを形成していくプロセスと課題を明らかにした研究⁵⁶、地域運営手法の実態把握による住民の意識や地域活動の特性と地域運営手法の関連性について述べた研究⁵⁷がある。

これらは公民館がコミセンへの移行に対して今後の運営や施設利用のための空間計画など、また地域運営組織や小さな拠点に対するアプローチの手法等について有用な知見が得られている。

3-3. 災害ボランティアセンターに関する研究

阪神・淡路大震災の際に、全国から大勢のボランティアが被災地に駆けつけ、167 万人以上の人がボランティアとして参加したことを機に、1995 年を「ボランティア元年」と呼ぶように

なってから久しい。これまでの間、日本国内では、多くの災害が発生し、各地で災害ボラセンが設置され、活動が行われている。

災害ボラセンの運営に関する先行研究は、様々な角度から行われているが、ケーススタディに限ってみると、2003年の宮城県北部地震について災害ボラセンの機能と課題を検討し、円滑な災害ボラセンの立ち上げおよび運営のための方策を明らかにした研究⁵⁸、2004年の新潟県の豪雨災害時の災害ボラセンを事例についてニーズの把握と対応に至る一連のプロセスを明らかにした研究⁵⁹、2011年の東日本大震災の被災地である南三陸町を中心にして、被災地で見えてきた災害ボランティア活動における支援を受ける側の力「受援力」の向上の必要性について説いた研究⁶⁰、2016年の熊本地震の災害ボラセン組織の対応内容の比較分析結果に基づいて、災害ボランティアの活躍を可能にする災害ボラセンの運営に必要な条件を提示した研究⁶¹、2016年の鳥取県中部地震を事例として、災害ボラセンにおいてニーズが発生する要因やタイミングを実証的に分析した研究⁶²、2017年の九州北部豪雨を対象に、災害過程ごとの機能や運営状況の変遷を追いながら、事例の課題や特徴を考察した研究⁶³、2018年広島県豪雨の際に既存の住民自治組織が災害時に果たした役割や今後の課題を考察した研究⁶⁴などが見られる。

3-4. 本研究の新規性とオリジナリティ

地域運営組織に関する研究については、多方面から進められているものの、公民館を核とした地域づくりの運営手法や組織活動に関する研究は極めて少なく、さらに全国の地域運営組織を対象とした研究は皆無であり、独自性を持つものとする。

公民館とコミセンに関する研究については、先行研究の有用な知見も視野にいれながら、公民館からコミセンへの移行に関する経緯や地域運営組織等の多様な組織との関連性、さらに県教育庁の関わりについて論じる。また、現在、我が国における社会教育行政が大きな転換期にあるなか、本論においては従来から公民館を中心として活発な活動が行われている島根県をケーススタディとして施設移行経緯やその実態の解明を通し、社会教育行政における新しい施設運営への一般的側面に接近することをねらいとする。公民館やコミセンについて島根県の各館をケーススタディとして取り扱った論文及び県教育庁との関りについて分析を行った論文はこれまでなく、新規性及びオリジナリティがあると言える。

災害ボラセンに関する研究については、興味関心のある研究者が多く、様々な角度から研究を進められているが、ケーススタディに限ってみていくと、筆者が分析を行った2011年台風12号災害、2018年北海道胆振東部地震災害を対象とした研究は存在せず、唯一のものとして取り扱うことができるものであり、オリジナリティのある研究と位置付けられるものとする。また、北海道胆振東部地震災害を対象とした研究では、安平町において災害ボラセンの運営を一般社団法人と協働で行ったこと、ボランティアの受付に関し、民間の予約受付システムを活用し、効率的効果的な運営を行ったことなどを調査したが、これらの取り組みは以前の研究では見られず、新たな手法として注目されるべきものであると考える。

第4節 本研究の用語定義

本研究で使用する用語は以下のとおりである。

「社会教育」

学校教育法（昭和 22 年法律第 26 号）に基き、学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動（体育及びレクリエーションの活動を含む。）をいう。（社会教育法第 2 条）

「公民館」

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。（社会教育法第 20 条）

行政の下部組織であり、市区町村において条例設置される。

「コミュニティセンター」

コミュニティセンターについては、法的位置づけはなく、各自治体の判断で設置されているものであるが、一般的には地域社会の社会文化活動の中心となる各種公共施設をいう。名称も各自治体の判断によって、多岐にわたっている。その多くは各省庁が、施策として設置を進めた施設整備事業によるものである。

行政の下部組織であり、市区町村において条例設置される。

「自治会・町内会」

町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体（地縁による団体）（地方自治法第 260 条の 2）で、区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等、良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行っている。

任意団体であり、行政の下部組織ではない。

「地域運営組織」

地域運営組織とは、地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織をいう。

法人格を持つものもあるが、任意団体であり、行政の下部組織ではない。

「小さな拠点」

小学校区など、複数の集落が集まる基礎的な生活圏の中で、分散している様々な生活サービスや地域活動の場などを「合わせ技」でつなぎ、人やモノ、サービスの循環を図ることで、生活を支える新しい地域運営の仕組みをつくろうとする取り組みをいう。

法人格を持つものもあるが、任意団体であり、行政の下部組織ではない。

「地方創生」

地方創生とは、少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくことを目指す施策をいう。

「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」

概ね小学校区などの範囲において、域内の住民・活動者や、地縁型・属性型・目的型などあらゆる団体によって構成された地域共同体が、地域の実情や課題に応じて、住民の福祉を増進する取り組みである「小規模多機能自治」を推進する自治体などによるネットワークをいう。

「災害ボランティア」

防災ボランティア活動とは、地震や水害、火山噴火などの災害発生時から復興に至るまで、被災地のために復旧・復興のお手伝いを行うボランティア活動を指す。家屋の片付けや炊き出し等の直接的な復旧支援のみならず、被災者の活力を取り戻すための交流機会づくりや被災者への寄り添いなど、被災者ニーズへの対応を中心とした活動を行う。

「災害ボランティアセンター」

災害時に設置される被災地での防災ボランティア活動を円滑に進めるための拠点を指す。一般的に、被災した地域の社会福祉協議会、日頃からボランティア活動に関わっている人たち、行政が協働して担うことが多い。

第5節 本論文の構成

本論文は全編6章で構成され、各章の内容は以下のとおりである。

第1章は、「序論」である。この章では、本研究の背景となる地域づくりやその拠点形成が求められる必要性を明確にし、本研究の目的、関連する既往研究と本研究の位置付け、本論文の構成、および本研究の特色について述べる。

第2章は、「地域運営組織における活動拠点としての社会教育施設の運営および活用実態」である。この章では、公民館等が組織形成や運営に関わっている全国の「地域運営組織」の実態と先進的な事例を調査・分析し、公民館等の社会教育施設を核とした住民主体の地域づくりのあり方を明らかにし、「地域運営組織」形成の推進と公民館活性化の方法について提言する。

第3章は「行政主導型における住民主体地域運営組織の設立と運営実態」である。この章では、行政主導でも地域運営組織が住民主体で形成されている白石市の全8地域運営組織を対象として、組織形成や運営方法、事業への取組み状況等について調査・分析を行い、地域運営組織における住民主導の活発な活動に繋げるためのポイントを提示する。

第4章は、「公民館からコミュニティセンター等への移行実態からみた社会教育行政の課題と方策」である。この章では、全国の公民館の運営実態を見通しつつ、島根県における公民館の特質と、島根県内における公民館からコミセン等への移行経緯や移行に伴う施設運営実態の変化、さらに法的規制がないなかでのコミセンへの積極的な移行の背景などを明らかにし、社会教育行政が踏まえるべき地域運営を考慮した公民館からコミセンへの移行方策を提言する。

第5章は、「有事の際のボランティア活動と地域自治組織」である。2011年の台風12号災害及び2018年の北海道胆振東部地震の際に設置された災害ボラセンの活動状況のヒアリング調査を実施することにより、災害ボラセン運営上の課題や問題点を整理し、運営における被災自治体や自治会町内会との関係性を分析する。

第6章は、「結論」である。この章では、前章までに得られた地域づくりにおける核となる組織と拠点のあり方に関する知見を総括して述べる。

図1-12に研究対象地域、図1-13に本論文の構成フローを示す。

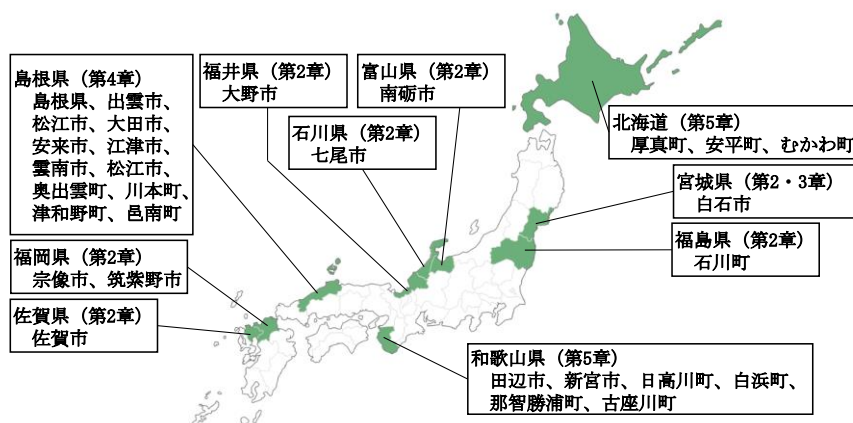
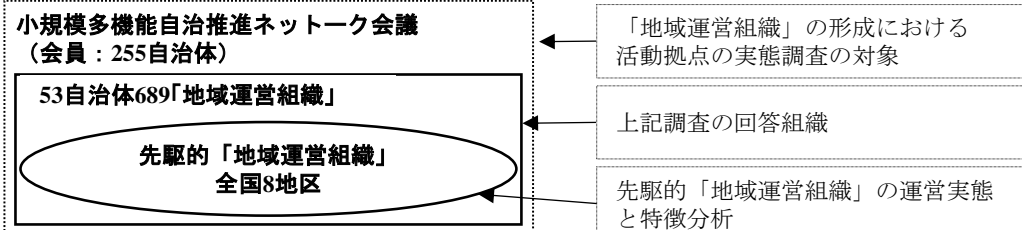


図1-12 研究対象地域

第1章 序論

第2章 地域運営組織における活動拠点としての社会教育施設の運営および活用実態

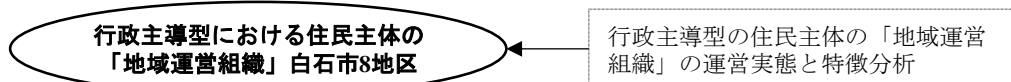
▶RQ：公民館等の社会教育施設を核とした住民主体の地域づくり、「地域運営組織」形成の推進と公民館活性化の方策とは何か。



関連既発表論文：出口寿久他3名：地域運営組織における活動拠点としての社会教育施設の運営および活用実態、日本建築学会計画系論文集、第87巻、第796号、2021年6月

第3章 行政主導型における住民主体地域運営組織の設立と運営実態

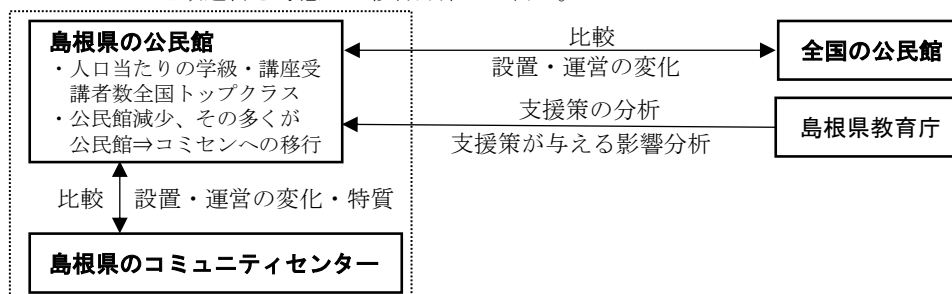
▶RQ：地域運営組織における住民主導の活発な活動に繋げるためのポイントとは何か。



関連既発表論文：出口寿久他3名：行政主導型における住民主体地域運営組織の設立と運営実態に関する研究、日本建築学会技術報告集、第28巻、第70号、2022年10月

第4章 公民館からコミュニティセンター等への移行実態からみた社会教育行政の課題と方策

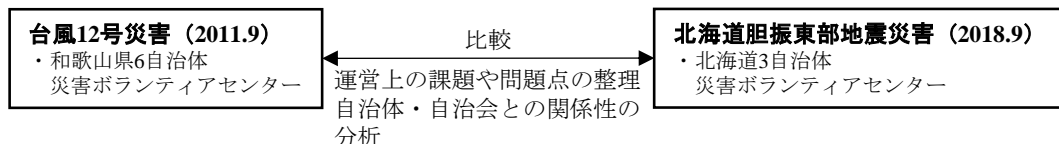
▶RQ：公民館からコミュニティセンター等への移行の際に社会教育行政が踏まえるべき地域運営を考慮した移行方策とは何か。



関連既発表論文：出口寿久他2名：公民館からコミュニティセンター等への移行実態からみた社会教育行政の課題と方策、日本建築学会計画系論文集、第86巻、第779号、2021年1月

第5章 有事の際のボランティア活動と地域自治組織

▶RQ：災害ボランティアセンターの運営から、有事の際に初めてわかる自治会・町内会等地域自治組織の存在や取り組みが与える影響とは何か。



関連既発表論文：出口寿久：北海道胆振東部地震における災害ボランティアセンターの取り組みと今後の課題、日本生涯教育学会論集、41号、2020年11月

第6章 結論

※RQ（リサーチクエスション）

図1-13 本論文の構成フロー

参考文献および注釈

- ¹ 高橋興：東日本大震災時における学校と地域の協働の実態―被災地における学校調査の結果から―、教職研修 2013 年 2 月号、pp.95～97、2013.2
- ² この公民館の構想は、当時の文部省が 1946 年 1 月に「公民教育の進行と公民館構想」で初めて明らかにしたものである。このなかで「公民教育こそ敗戦日本を民主主義的再建するための原動力であり、差し当たり今日公民教育の画期的振興を策すべき秋に当たって全国各町村に於いて総合的公民学校たる『公民館』を提唱したい」と述べている。
- ³ 文部次官通牒には「公民館設置運営の要綱」が付されていた。通牒本文では、文部省で町村公民館の設置を奨励することとなった経過についてふれ、その最初で、新日本建設のために最も重要な課題として次の 3 点を指摘している。それは、「国民の教養を高めて、道徳的知識の並びに政治的の水準を引上げ」ること、「町村自治体に民主主義の実際的訓練を興える」こと、「科学的思想を普及し平和産業を振興する基を築くこと」である。そして、それらの要請に応ずるために、地方において社会教育の中核機関として、郷土図書館、公会堂、町村集会所などの設置計画がすすめられていたが、文部省でもその計画が推進されることを希望し、また新しい町村公民館の設置を奨励することになった、としている。つづいて「公民館の趣旨及目的」、「公民館運営上の方針」、「公民館の設置及び管理」、「公民館の維持及び運営」、「公民館の編成及び設置」、「公民館の事業」、「公民館設置の手続」、「公民館の指導」、「備考」の 9 項目にわたって公民館設置運営上の諸問題について具体的な指示がなされている。まず、「公民館」は「豊かな文化的教養を身につけ、他人に頼らず自主的に物を考え平和的協力的に行動する習性」を持って、「これを基礎として盛んに平和的産業を興」すような国民を育成する施設であり、それには「みんながお互いに睦み合い導き合ってお互いの教養を高めてゆくような方法」が取られなければならない、とされている。そしてそれは、「全国の各町村に設置され、ここに常時に町村民が打ち集まって談話し読書し、生活上産業上の指導を受けお互の交友を深める場所」であり、いわば「郷土における公民学校、図書館、博物館、公会堂、町村集会所、産業指導所などの機能を兼ねた文化教養の機関」としている。また、「青年団婦人会などの町村における文化団体の本部ともなり、各団体が相提携して町村振興の底力を生み出す場所」でもあるとされている。つまり、公民館は「町村民が相集って教え合い導き合い互の教養文化を高めるための民主的な社会教育機関」、「町村民の親睦交友を深め、相互の協力和合を培い、もって町村自治向上の基礎となるべき社交機関」、「町村民の教養文化を基礎とし郷土産業活動を振興する原動力となる機関」、「町村民の民主主義的な訓練の実習所」、「中央の文化と地方の文化とが接触交流する場所」、「郷土振興の基礎を作る機関」であるとされているのである。
- ⁴ 公民館研究会：公民館の経営、p13、1963.3
- ⁵ この時期における公民館の特徴は、①市町村財政の窮迫と建築資材の不足のために施設を持たない「看板公民館」や「青空公民館」が多く、②施設を通しての社会教育活動よりも公民館運動に重点が置かれる傾向が強く、③公民館運動の中心人物には、復員軍人、海外引揚者などをはじめとする郷土復興の情熱に燃える人が多かったことがあげられる。
- ⁶ その根本的なものとしては、①社会教育に対する国民一般の関心が極めて低いこと、②国・都道府県・市町村の行政施策にも著しい学校教育偏重の傾向がみられたことがあげられる。このほか、公民館の増減に大きな影響を与えた外的条件としては、①市町村教育委員会の設置、②町村合併の推進、③市民会館の出現、④コミュニティセンターの出現、⑤国の財産処分制度の見直し、などがあげられる。
- ⁷ 1959 年 12 月に告示された「公民館の設置及び運営に関する基準」（文部省告示第 98 号）による。
- ⁸ 文部科学省：平成 30 年度社会教育調査中間報告について、2019.7
- ⁹ 社会教育法の公民館に関する条文は、下記のとおり平成以降、主に 3 度改正されているが、これらの改正や 2003 年の「公民館の設置及び運営に関する基準」全面改訂が、全国の公民館の減少に何らかの影響を与えているかは明らかとなっていない。
- ・ 1999 年：公民館に関して、第 29 条第 1 項の公民館運営審議会必置の規定が廃止され、任意設置になるとともに、その構成も弾力化され、第 28 条第 2 項の公民館長任命の際の公民館運営審議会からの意見聴取義務も廃止された。
 - ・ 2001 年：公民館運営審議会委員の委嘱に当っては、家庭教育に関する学識経験者についても配慮することとした。
 - ・ 2008 年：公民館は、その運営状況に関する評価及び改善並びに地域住民等に対する情報提供に努めるものとした。
- ¹⁰ 公益財団法人東北活性化研究センター、特定非営利活動法人いわて NPO-NET サポート：人口減少時代の地域コミュニティに関する調査研究報告書―持続可能な地域協議会の確立に向けた 3 つの力―2016.3
- ¹¹ 村上早紀子、北原啓司：地域モビリティにおける持続可能な協働による「Co 交通」の可能性―「Co 交通」としてのコミュニティバスの課題―、日本都市計画学会都市計画論文集、Vol.51、No.2、pp.153～

- 158、2016.10
- ¹² 浅野秀重：公民館再編研究－地域における公民館等のコミュニティ施設の再編の状況－、日本公民館学会年報、第14号、pp.6～14、2017.11
- ¹³ 小和田武紀：公民館図説、社団法人全国公民館連合会、pp.9-11、1954.11
- ¹⁴ 総務省自治行政局市町村課：自治会等に関する市区町村の取組に関するアンケートとりまとめ結果、pp.2～3、2022.2
- ¹⁵ 内閣府男女共同参画局：持続可能な自治会活動に向けた男女共同参画の推進について、pp.21～36、2017.3
- ¹⁶ 地域コミュニティに関する研究会：地域コミュニティに関する研究会報告書、pp.7-9、2022.4
- ¹⁷ 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会：コミュニティ生活の場における人間性の回復－、1969.9
- ¹⁸ 特別区長会調査研究機構：地域コミュニティ活性化のためにとりうる方策、pp.6～15、2021.3
- ¹⁹ 内閣府：小さな拠点・地域運営組織の形成について、事業目的、
https://www.cao.go.jp/regional_management/about/objective/index.html#obj02、(参照 2022.9.14)
- ²⁰ 総務省：地域運営組織について、https://www.soumu.go.jp/main_content/000752651.pdf、(参照 2022.9.14)
- ²¹ 総務省地域力創造グループ地域振興室：令和2年度地域運営組織の形成および持続的な運営に関する調査研究事業報告書、2021.3
- ²² 総務省地域力創造グループ地域振興室：令和2年度地域運営組織の形成および持続的な運営に関する調査研究事業報告書、2021.3
- ²³ 菅磨志保・山下祐介・渥美公秀：災害ボランティア論入門、弘文堂、pp.116～118、2008
- ²⁴ 菅磨志保・山下祐介・渥美公秀：災害ボランティア論入門、弘文堂、pp.123、2008
- ²⁵ 藤原瑞枝、広田純一：地域運営組織の設立に向けた初動期の取り組みの評価、農村計画学会誌、37巻論文特集号、pp.244～251、2018.11
- ²⁶ 金斗煥：過疎地域におけるNPO活動の展開と住民参加に着目した実践的地域運営方法－石川県輪島市町野町金蔵集落の「NPO法人金蔵学校」の取り組みから－、日本建築学会計画系論文集、第77巻、第675号、pp.1043～1052、2012.5
- ²⁷ 跡部高幸、後藤春彦、遊佐敏彦、山崎義人：小規模漁村における地域運営のパートナーシップ形成のプロセス－徳島県美波町木岐地区を対象として－、日本建築学会計画系論文集、第76巻、第667号、pp.1601～1609、2011.9
- ²⁸ 石本雄大、宮寄英寿、中西廣：地域運営組織の体制づくりと人材確保－青森市浅虫まちづくり協議会の事例を中心に－、青森公立大学論纂、第5巻、第1・2号、pp.3～13、2020.3
- ²⁹ 高嶋みちの、小地沢将之、石坂公一：地区特性と地域運営手法との関連性－仙台市の2地区を事例として－、日本建築学会計画系論文集、第75巻、第655号、pp.2197～2202、2010.9
- ³⁰ 水野優子、栗山尚子、三輪康一、末包伸吾、安田丑作：まちづくり組織間の連携にもとづく地域運営組織の実態とその課題に関する研究－神戸市を事例として－、日本都市計画学会都市計画論文集、Vol.52、No.3、pp.998～1005、2017.10
- ³¹ 小地沢将之：まちづくりのプロジェクトの教科書、森北出版株式会社、2020.5
- ³² 長曾我部まどか、谷本圭志、土屋哲：組織の活動記録を用いた地域運営組織の活動評価に関する研究、日本都市計画学会都市計画論文集、Vol.52、No.3、pp.991～997、2017.10
- ³³ 関谷龍子：雲南市の「地域自主組織」について、佛教大学社会学部論集、第67号、pp.65～78、2018.9
- ³⁴ 山中雄次：地域運営組織の体制に関する一考察－地域の主要なアクターとなりえるか－、作新学院大学論集、第8号、pp.129～145、2018.3
- ³⁵ 小地沢将之：住民のソーシャル・キャピタルが住民自治施設の重視度に及ぼす影響、日本建築学会計画系論文集、第80巻、第713号、pp.1577～1585、2015.7
- ³⁶ 村上早紀子、北原啓司：地域モビリティにおける持続可能な協働による「Co交通」の可能性－「Co交通」としてのコミュニティバスの課題－、日本都市計画学会都市計画論文集、Vol.51、No.2、pp.153～158、2016.10
- ³⁷ 小地沢将之：地区への期待度における属性差の定量的把握、日本建築学会大会学術講演梗概集、pp.1177～1178、2014.9
- ³⁸ 小地沢将之、小関久恵：地域担当職員の関与による地方都市再生の可能性、日本建築学会大会学術講演梗概集、pp.851～854、2013.8
- ³⁹ 公益財団法人東北活性化研究センター、特定非営利活動法人いわてNPO-NETサポート：人口減少時代の地域コミュニティに関する調査研究報告書－持続可能な地域協議会の確立に向けた3つの力－、2016.3
- ⁴⁰ 吉田弥生：中山間地域における自治にむけた協同的関係の構築に資する公民館の役割－新潟県十日町市飛渡地区公民館を事例に－、日本公民館学会年報、第16号、pp.34～44、2019.11

- ⁴¹ 山中雄次：地域運営組織の体制に関する一考察～地域の主要なアクターとなりえるか～、作新学院大学論集、第8号、pp.129～145、2018.3
- ⁴² 山浦陽一：地域運営組織の課題と模索、筑波書房、JC 総研ブックレット No.20、2017.4
- ⁴³ 総務省地域力創造グループ地域振興室：暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書、2016.3
- ⁴⁴ 小田切徳美：地域運営組織の発展プロセスとその課題、(山浦陽一：地域運営組織の課題と模索、筑波書房、JC 総研ブックレット No.20、2017.4 所収)
- ⁴⁵ 浅野秀重：公民館再編研究ー地域における公民館等のコミュニティ施設の再編の状況ー、日本公民館学会年報、第14号、pp.6～14、2017
- ⁴⁶ 高田昭彦：公民館とコミュニティセンターその比較から見えてくる公民館のこれから、都市問題 109 (10)、pp.87～99、2018.10
- ⁴⁷ 浅野平八、多田豊、内山良子：都市公民館の変遷からみたコミュニティ基幹施設の整備過程ー北九州市八幡東区における 60 年間の事例分析ー、日本建築学会計画系論文集、第73巻、第626号、pp.743～750、2008.4
- ⁴⁸ 西野達也、神門香菜、平野吉信：中国地方における市町村合併に伴う公民館の再編状況とまちづくり拠点化に関する考察、日本建築学会計画系論文集、第75巻、第657号、pp.2537～2545、2010.11
- ⁴⁹ 松本祥一：松江市の公民館の現状と課題、日本公民館学会年報 14 巻、pp.41～49、2017
- ⁵⁰ 金潤煥、浅野平八、広田直行：地域施設の再編に係る公民館の構成機能と多様性、日本建築学会計画系論文集、第68巻、第569号、pp.63～70、2003.7
- ⁵¹ 多田豊、浅野平八：君津市における公民館の独立館並立方式に関する考察、日本建築学会計画系論文集、第73巻、第627号、pp.955～962、2008.5
- ⁵² 高薄英理、寺内美紀子：長野市立公民館の整備過程にみる平面構成と諸室機能の関係、日本建築学会計画系論文集、第85巻、第768号、pp.243～252、2020.2
- ⁵³ 勝又啓太、浅野平八：公民館建築におけるロビー空間の展開過程、日本建築学会計画系論文集、第76巻、第665号、pp.1231～1240、2011.7
- ⁵⁴ 森尾淳、河上翔太：中山間地域における「小さな拠点」の成立可能性の検討に関する基礎的研究ー小さな拠点と周辺地域の人口動態分析ー、日本都市計画学会論文集、Vol.50、pp.1289～1296、2015.10
- ⁵⁵ 金斗煥：過疎地域における NPO 活動の展開と住民参加に着目した実践的地域運営方法ー石川県輪島市町野町金蔵集落の「NPO 法人金蔵学校」の取り組みからー、日本建築学会計画系論文集、第77巻、第675号、pp.1043～1052、2012.5
- ⁵⁶ 跡部嵩幸、後藤春彦、遊佐敏彦、山崎義人：小規模漁村における地域運営のパートナーシップ形成のプロセスー徳島県美波町木岐地区を対象としてー、日本建築学会計画系論文集、第76巻、第667号、pp.1601～1609、2011.9
- ⁵⁷ 高嶋みちの、小地沢将之、石坂公一：地区特性と地域運営手法との関連性、日本建築学会計画系論文集、第75巻、第655号、pp.2197～2202、2010.9
- ⁵⁸ 渥美公秀、鈴木勇、菅磨志保、柴田慎士、杉万俊夫：災害ボランティアセンターの機能と課題ー宮城県北部地震を事例としてー、京都大学防災研究所年報、第47号、pp.1～7、2004.4
- ⁵⁹ 菅磨志保、福留邦洋、越村俊：災害ボランティアを含めた被災者支援システムの展開ー7.13 新潟豪雨災害における災害救援ボランティアセンターの事例よりー、地域安全学会報告論文集、Vol.7、pp.404～450、2005.11
- ⁶⁰ 本間照雄：災害ボランティア活動の展開と新たな課題ー支援力と受援力の不調和が生み出す戸惑いー、社会学年報、No.43、pp.49～64、2014
- ⁶¹ 大門大朗、渥美公秀、稲場圭信、王文潔：災害ボランティアの組織化のための戦略、実験社会心理学研究、第60巻、第1号、2020.4
- ⁶² 長曾我部まどか、谷本圭志、森本智喜：災害ボランティアニーズの発生要因とタイミングに関する実証分析ー鳥取県中部地震を事例としてー、公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集、Vol.53、No.3、pp.792～798、2018.10
- ⁶³ 重松貴子：多組織連携により運営される災害ボランティアセンターのあり方ー平成 29 年 7 月九州北部豪雨を対象とした一考察ー、地域安全学会梗概集、No.43、pp.145～148、2018.11
- ⁶⁴ 立部知保里、宮本匠：既存の住民自治組織の災害時における役割に関する研究ー平成 30 年 7 月豪雨広島県坂町の住民福祉協議会の事例ー、日本災害復興学会論文集、No.18、pp.47～57、2021.7

第2章

「地域運営組織」における活動拠点としての 社会教育施設の運営および活用実態

目次

第1節	はじめに	31
1-1.	研究目的	31
1-2.	研究方法	31
第2節	「地域運営組織」の設立および活動拠点における活動実態	33
2-1.	組織の設立目的と地域ビジョン	33
2-2.	組織の設立時期・主導者・対象人口・活動範囲	35
2-3.	組織の人材と予算決算	38
2-4.	活動拠点施設とその利用・活動実態	40
2-5.	「地域運営組織」と公民館の関係性	45
第3節	活動的「地域運営組織」の運営実態の特徴と活動経緯	49
3-1.	各組織の設立経緯と活動実態	50
3-2.	活動経緯からみる各組織の特徴と相違	62
3-3.	運営実態と活動プロセスからみえる課題	65
第4節	まとめ	66
4-1.	住民主体の「地域運営組織」の設立と行政の関わり	66
4-2.	公民館等を核とした住民主体の地域づくりのあり方	66
4-3.	おわりに	67
	参考文献および注釈	68

第2章 「地域運営組織」における活動拠点としての社会教育施設の運営および活用実態

第1節 はじめに

1-1. 研究の目的

本研究は、公民館等が組織形成や運営に関わっている全国の「地域運営組織」の実態（量的分析）と先進的な事例（質的分析）を調査・分析し、公民館等の社会教育施設を核とした住民主体の地域づくりのあり方を明らかにし、「地域運営組織」形成の推進と公民館活性化の方法について提言する。

1-2. 研究方法

(1)「地域運営組織」の形成における活動拠点の実態について

全国で進められている「地域運営組織」の形成における活動拠点などの実態について把握し、従来地域づくりの拠点であった公民館との関係性を明らかにすることを目的に、小規模多機能自治推進ネットワーク会議（以下、「ネットワーク会議」という。）¹の会員である 255 自治体の「地域運営組織」を対象にアンケート調査を 2019 年 10 月に実施した²。

回答数は、53 自治体（回答率 20.8%）、689 組織（2019 年現在の全国の組織の 13.1%）³である（表 2-1）。調査項目は、「地域運営組織」の形成および持続的な運営に関して、組織の対象人口、活動範囲、設立年、設立にあたっての主導権、活動するに至った経緯、公民館との関係、設立の目的、策定しているビジョンや計画、決算総額、役員・スタッフ数、役員・スタッフの平均年齢・男女比、活動拠点の属性・確保状況・管理者・活動状況・利用状況、事務局機能、組織の活動状況、活動の収益性などである⁴。

(2) 活動的「地域運営組織」の運営実態の特徴と活動経緯について

上記（1）の全国アンケートデータおよび分析結果をもとに、活動拠点における活動および組織の活動の分野数の多い宮城県白石市、福島県石川町、富山県南砺市、石川県七尾市、福井県大野市、福岡県宗像市、福岡県筑紫野市、佐賀県佐賀市の「地域運営組織」を活動的「地域運営組織」として位置付け、それらの組織に対して⁵、現地・オンラインヒアリング調査および資料・文献収集を 2021 年 2 月、3 月、5 月に実施した。調査項目は、設立のきっかけ、設立の経緯、組織・役職員の構成、財務状況、活動実績、設立時の拠点施設の関り、拠点施設の運営形態、連携先、活動の特徴などである。なお、これらにおいて調査後、電話およびメールによりデータの補完と精度向上を図った。

表 2-1 都道府県別回答数

都道府県	実施 自治体数	未調査 自治体数	未実施 自治体数	拠点数	都道府県	実施 自治体数	未調査 自治体数	未実施 自治体数	拠点数
北海道	1			8	愛知県	2	1	2	4
青森県	1		1	2	三重県	1			40
岩手県	2		1	32	滋賀県	2			23
宮城県	3	1		18	兵庫県	3			45
福島県	1			5	奈良県	1			2
茨城県			1		島根県	4		1	66
群馬県	1			23	岡山県	4		1	68
埼玉県	1			7	香川県	1			18
千葉県	1			23	愛媛県	1			24
神奈川県	2	1		38	高知県			1	
新潟県	3			28	福岡県	3			36
富山県	2			35	佐賀県	2			31
石川県	1			15	長崎県	3			42
福井県	2			21	熊本県	2			22
長野県		2			宮崎県	2			11
静岡県			1		鹿児島県	1			2
					計	53	5	9	689

※「未調査」とは、災害で調査できなかった自治体、「未実施」とは「地域運営組織」に取り組んでいない自治体をいう。

第2節 「地域運営組織」の設立および活動拠点における活動実態

2-1. 組織の設立目的と地域ビジョン

各自治体が「地域運営組織」を設立した目的をみると（図2-1）、「身近な生活課題を地域住民自ら解決する活動を活発にするため」が82.7%と最も多く、「自治会・町内会の活動を補完し地域の活性化を図るため」が73.1%、「地域の多様な意見を集約し行政に反映させるため」が31.9%である。

活動経緯（図2-2）は、「既存組織の見直し」が41.5%、「組織を新たに立ち上げて活動内容を検討した」が32.8%、「ワークショップなどで活動内容を検討してから現在の組織を立ち上げた」が20.0%であり、約半数が新たに組織を設立している。また、組織を設立するにあたり地域ビジョンなどの策定（図2-3）については「規約」が95.6%、「年度計画」が90.3%と基本的な事項については策定しているが、「地域ビジョンや地域の運営方針」が60.1%、「長期計画」に至っては39.5%に留まっており、対処療法的に組織を設立していることがわかる。

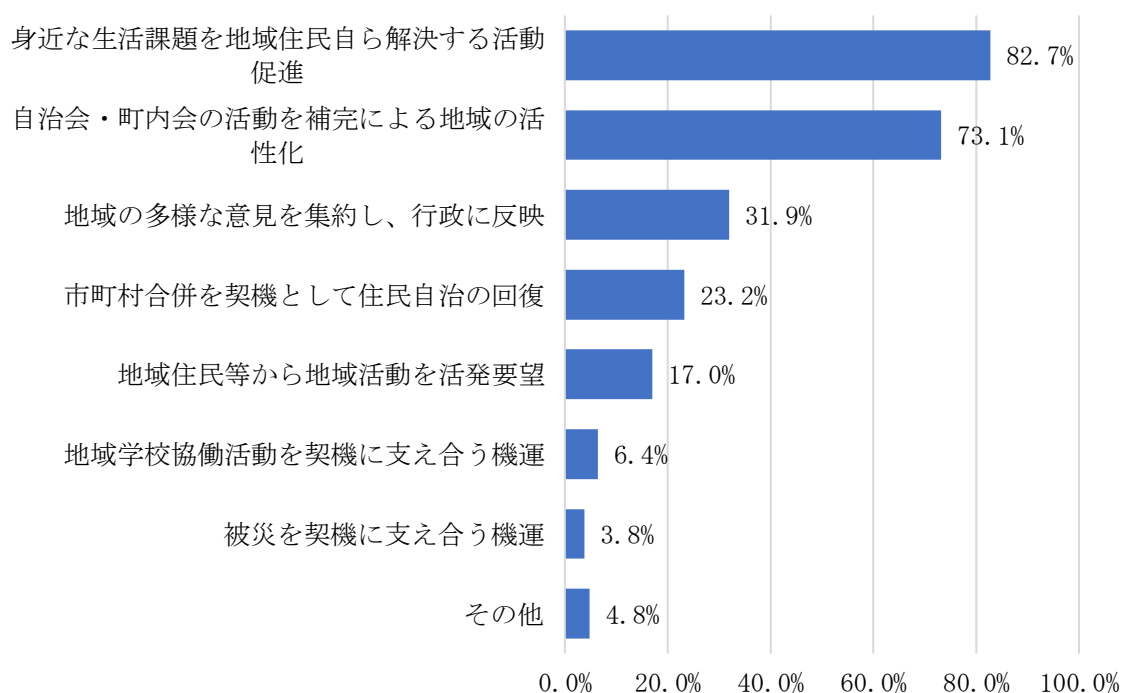


図2-1 設立目的

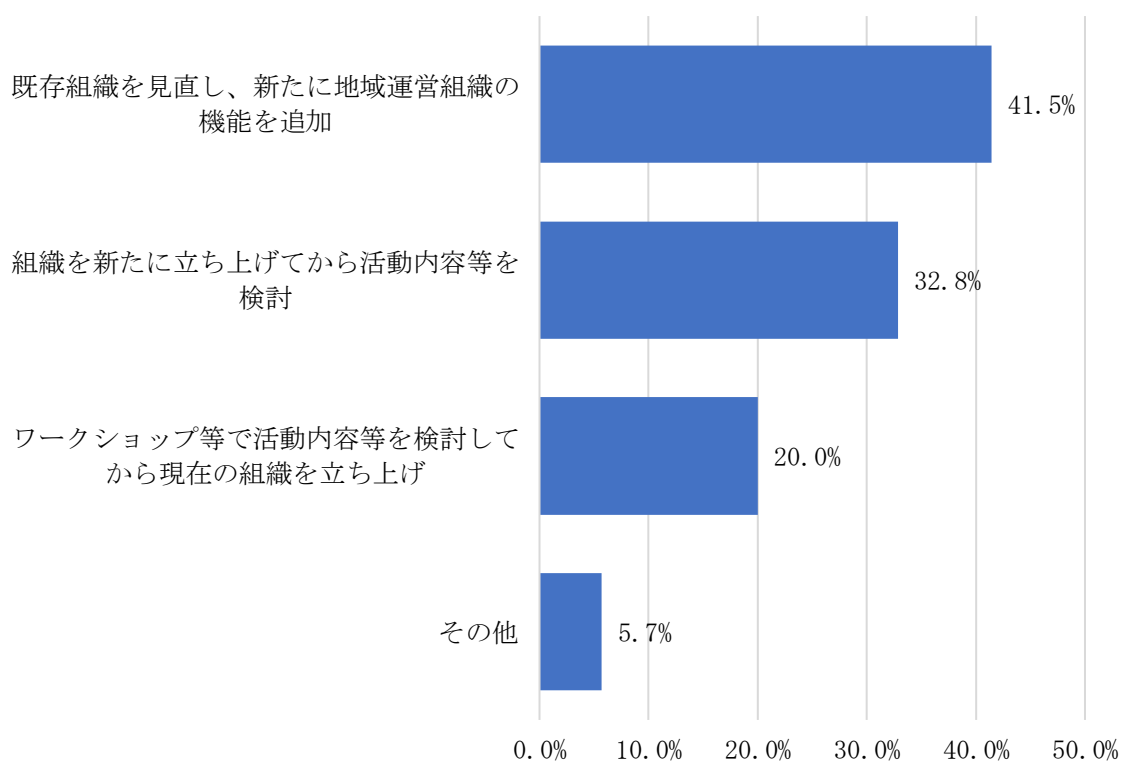


図 2-2 活動経緯

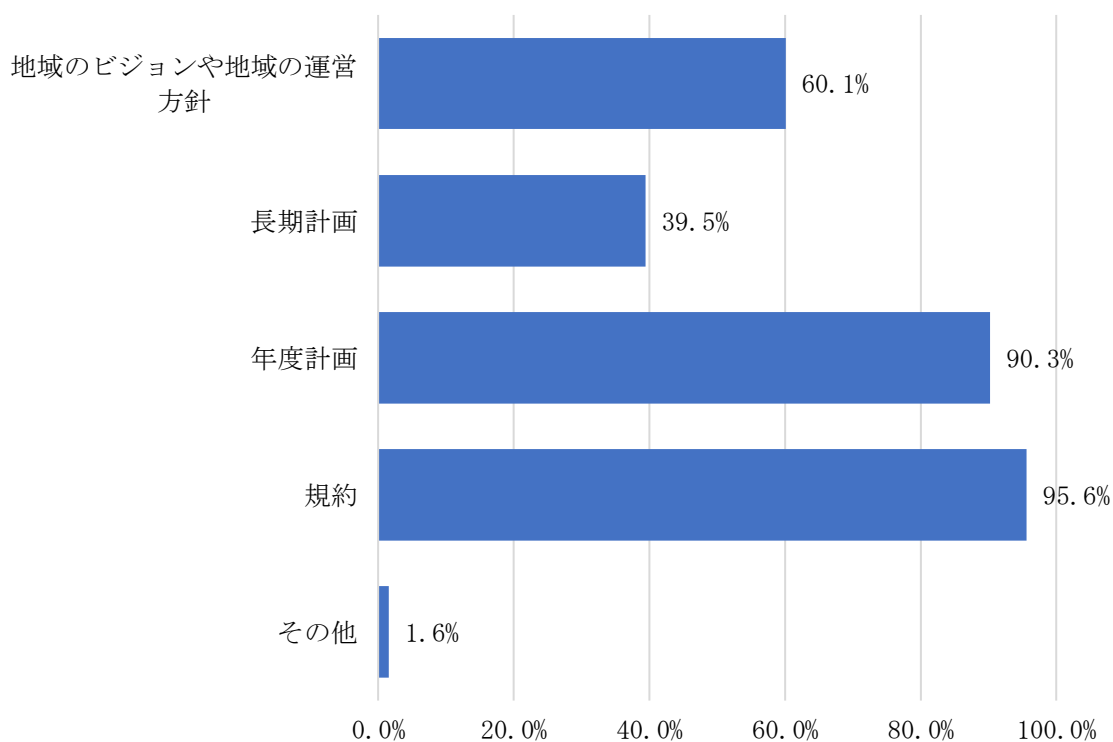


図 2-3 地域ビジョン等の策定

2-2. 組織設立時期・主導者・対象人口・活動範囲

組織の設立時期を図 2-4 に示しているが、「地方創生」の取り組みが進められた 2014 年以降が 32.2%、平成の市町村合併が行われた 2004～2013 年が 55.7%である。平成の市町村合併により、住民と市役所や町村役場との物理的距離が遠くなり、行政が住民主体の相互支援体制の必要性を感じ「地域運営組織」の導入を進めたところや「まち・ひと・しごと創生総合戦略」⁶に「地域運営組織」の設置が推進されたことが影響していると考えられる。また、組織の設立主導⁷（図 2-5）については「行政主導」が 59.1%に対し、「住民主導」が 34.7%で「行政主導」が大きく上回っている。本来は「住民主導」で取り組まれるべきと考えるが、地域住民の主体的な地域課題解決の取り組みが始められるには将来への危機感などへの気付きやきっかけが必要であり、「行政主導」が多くなっているのもやむを得ないともいえる。

各組織が対象とする人口（図 2-6）は、50 人から 39,816 人までと大きな幅がある（平均 5,609 人）。とりわけ、3,000 人以下が 44.6%を占め、1 万人以上は 17.4%で比較的少人数を対象とした組織が多い。活動の範囲（図 2-7）は「連合自治会・町内会」の単位が最も多く、次いで「昭和の合併前の市町村」が多い。これは、各組織の目的が単位連合会・町内会では担えない活動を目指しているものと考えられる。また、対象範囲は「地域運営組織」が適当といわれている「小学校区と概ね一致する」が最も多くなっている。

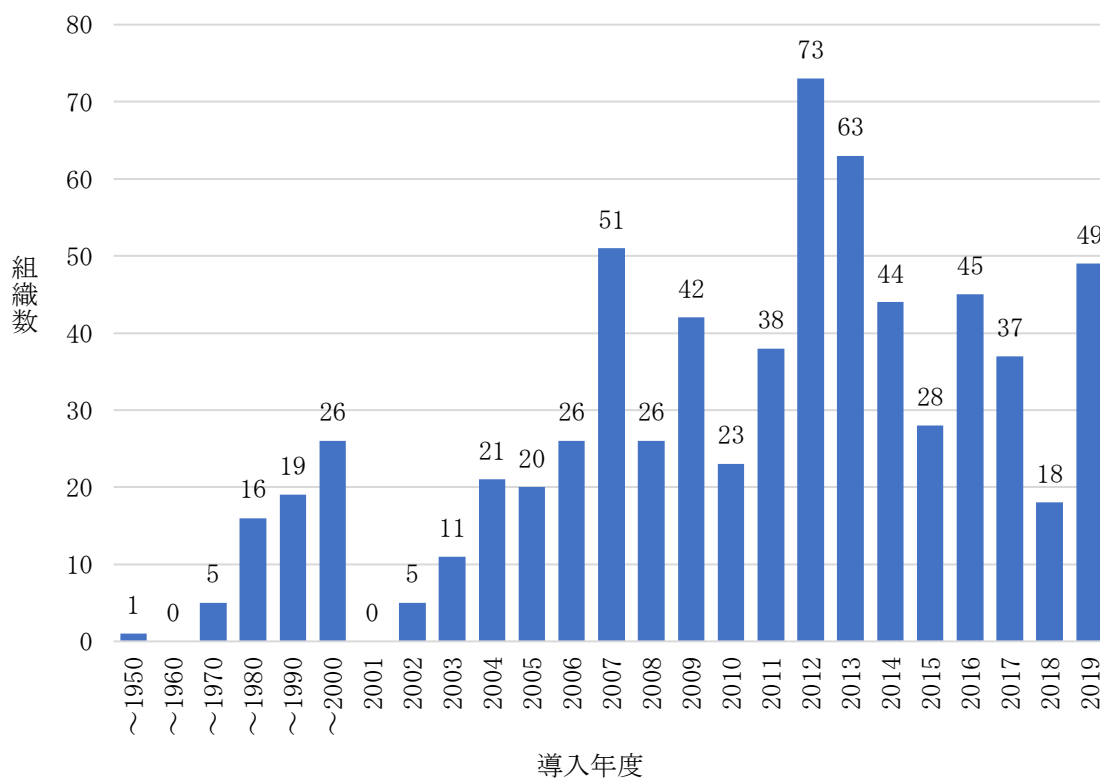


図 2-4 導入年度別組織数

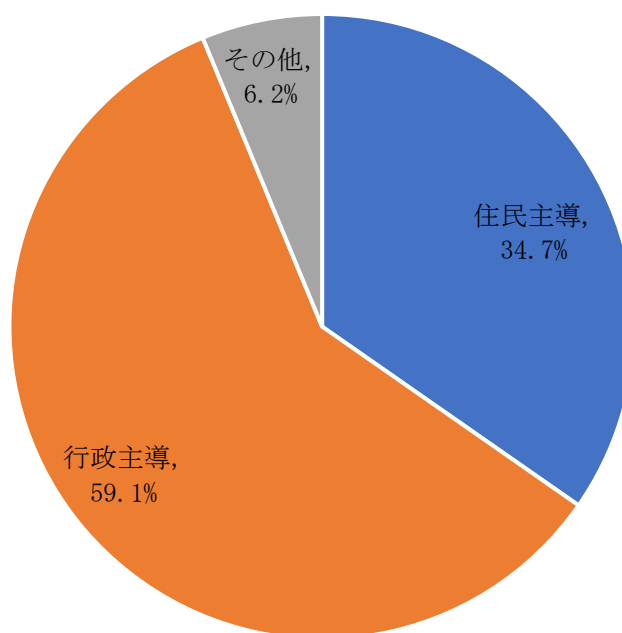


図 2-5 組織設立の主導権

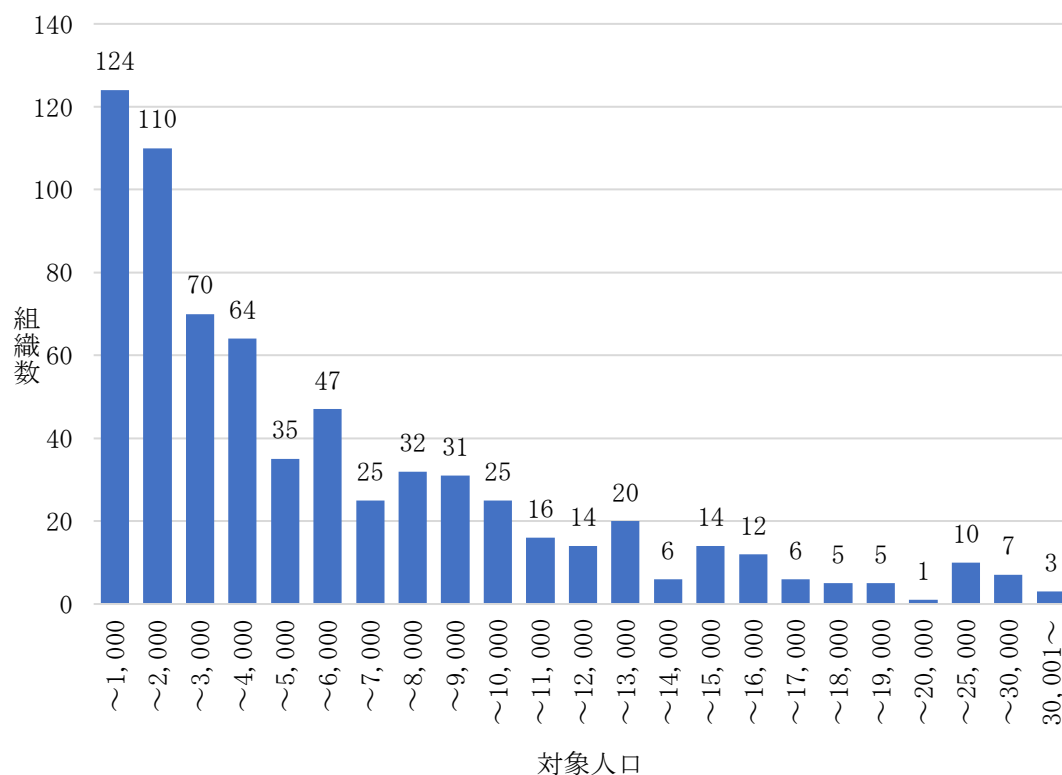


図 2-6 組織の対象人口

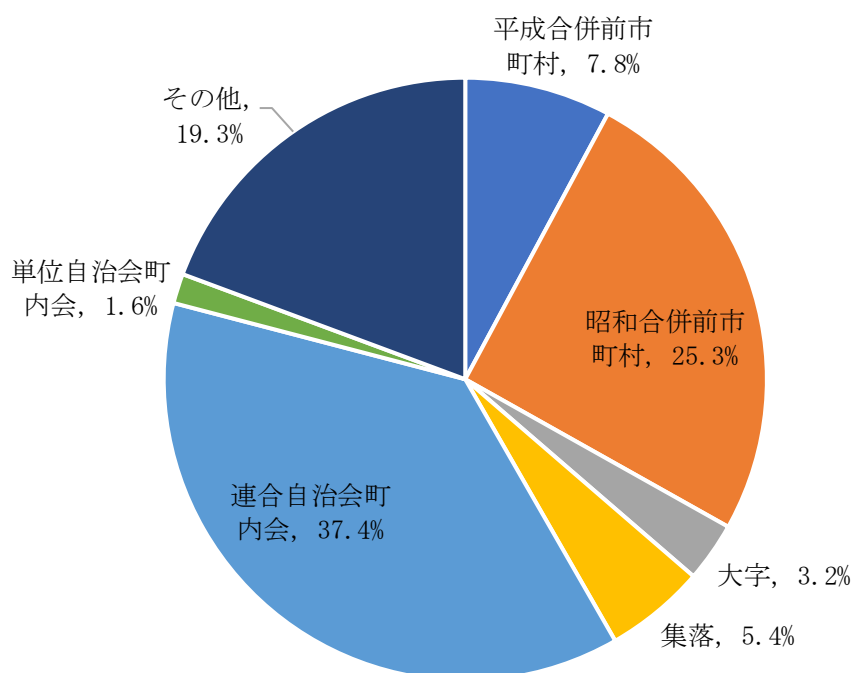


図 2-7 組織の活動範囲

2-3. 組織の人材と予算決算

組織の事務局を担っているのは、「地域運営組織」職員が 64.6%と最も多く、次いで「自治体職員（公民館職員を除く）」(12.6%)、「公民館職員」(9.9%)と続いている。その役員・スタッフの内訳(表 2-2)をみると、「常勤役員」13.2%、「非常勤役員」(71.7%)、「常勤スタッフ」(42.7%)、「非常勤スタッフ」(43.0%)が配置され、1 組織当たりの平均人数は「非常勤役員」が 13.9 人、「非常勤スタッフ」が 13.8 人と「非常勤」が多く、「常勤」は「役員」が 4.7 人、「スタッフ」が 3.3 人と少数である。これは人件費を計上することが難しいためと考えられる。組織の役員・スタッフの平均年齢および男女比は 60 歳代が 61.1%、男性が 87.2%で多いが、これは定年退職後に「地域運営組織」の活動に関わっている男性が多いためと考えられる。

組織運営のための費用をみると(図 2-8)、平均 5,803 千円(決算総額)であり 3,000 千円以下が 59.0%を占め、そのうち「決算額なし」も 9.3%であり、資金調達に苦労していることがわかる。一方、活動の収益について(図 2-9)は「収益がある」が 14.9%、「活動にかかる実費のみ収入がある」が 21.2%、「収益がない」が 63.9%で、収益活動への取り組みは進んでいない。また収益の活用は「運営費」が 82.5%、「事業費」が 71.8%、「人件費」が 47.6%で、経常費の割合が高く安定した運営が行われているとは考えにくい。

表 2-2 スタッフの内訳

	配置率
常勤役員	13.2%
うち有償常勤役員	5.9%
うち公民館職員との兼務	4.1%
非常勤役員	71.7%
うち有償非常勤役員	24.7%
うち公民館職員との兼務	11.6%
常勤スタッフ	42.7%
うち有償常勤スタッフ	33.3%
うち公民館職員との兼務	12.0%
非常勤スタッフ	43.0%
うち有償非常勤スタッフ	26.4%
うち公民館職員との兼務	4.8%

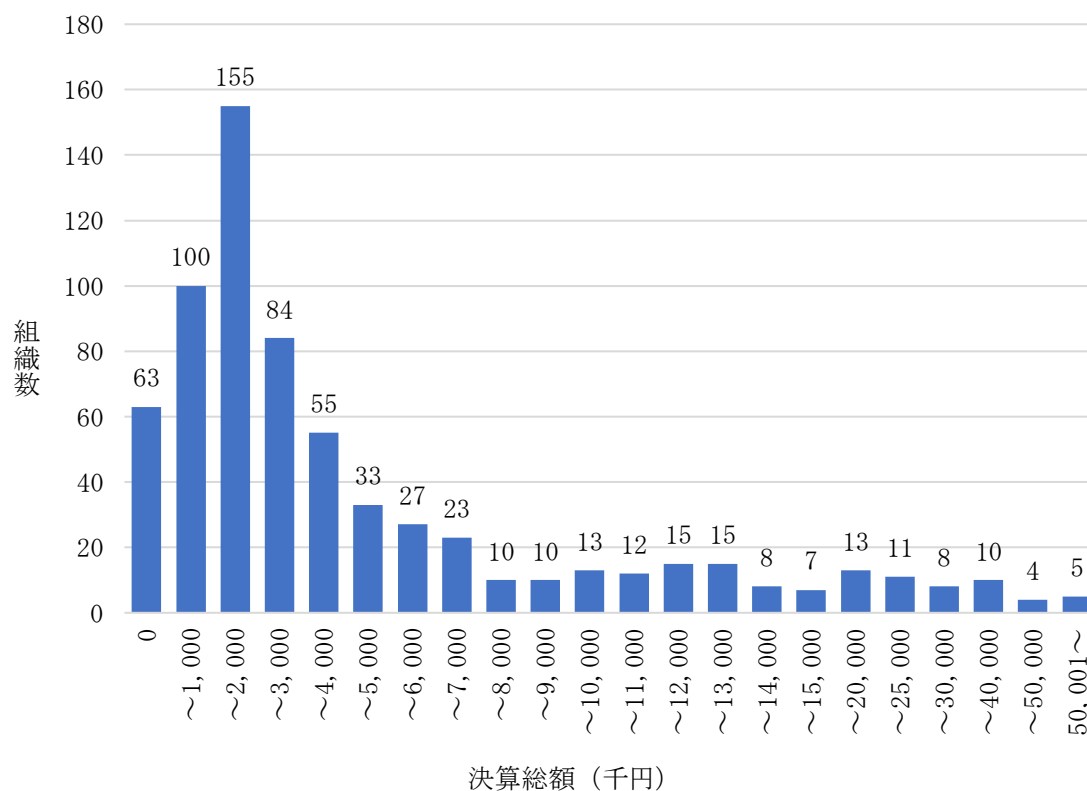


図 2-8 決算総額

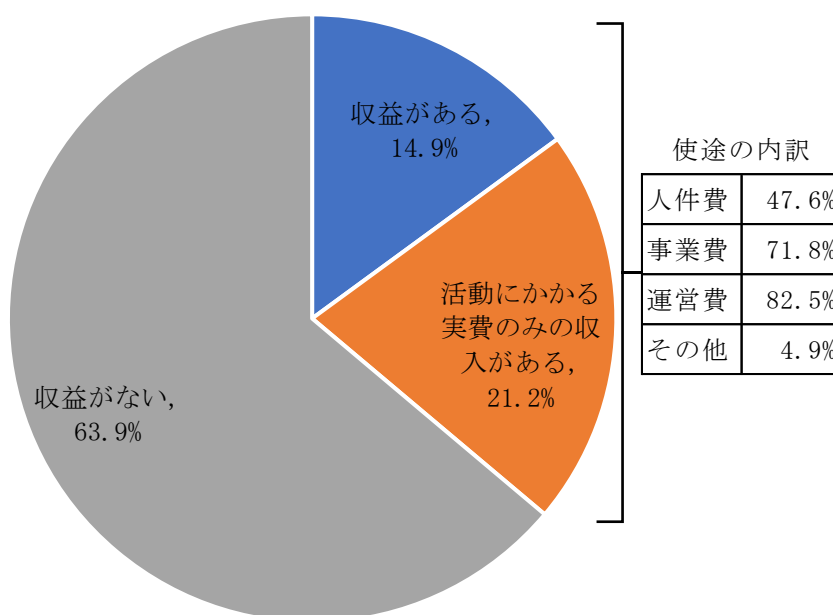


図 2-9 実施している活動の収益性

2-4. 活動拠点施設とその利用・活動実態

活動拠点施設をみると（表 2-3）、「まちづくり関連施設」が 47.2%と最も多く（そのうち「まちづくり関連施設のうち「地域運営組織」の設置を契機に公民館から名称変更した施設（以下「公民館移行施設」という）」が 21.3%）、「公民館」が 27.7%、「自治会・住民組織が所有する集会所など」が 9.6%である。そこで活動拠点施設と組織設立の主導権との関係を見ると、「公民館移行施設」では「行政主導」が 88.4%と高く、「公民館・中央公民館・自治公民館」では「行政主導」が 46.7%である。公民館からの名称変更は行政判断となるため、「地域運営組織」の設置も行政主導で行われたと考えられる。また活動拠点の確保状況をみると「施設を無料で借りている」が 63.6%と最も多く、「指定管理者として施設を管理している」が 20.4%、「施設を有料で借りている」が 8.5%であり、組織運営の負担にならないよう行政の配慮を垣間見ることができる。活動拠点と活動拠点の確保状況との関係では、「まちづくり関連施設（「公民館移行施設」を除く）」は「指定管理者として施設を管理している」が半数を占めているが、「公民館移行施設」はその割合が 26.3%と低く、「施設を無料で借りている」が 61.5%と多い一方で、「中央公民館」「公民館」「自治公民館」は「施設を無料で借りている」が 88.6%と多い。「自治会・住民組織が所有する集会所など」では、「施設を有料で借りている」が最も多く、「施設を所有している」「施設を無償で借りている」の順である。これは公民館の指定管理者制度の導入があまり進んでおらず、公民館移行施設も移行前の管理体制を継続していると考えられる。

活動拠点における活動状況は（表 2-4）、「定期的な会議など」が 98.8%と最も多く、「地域課題について話し合う熟議」が 64.5%、「高齢者交流サービス」が 49.3%、「地域課題解決のための研修会」が 46.4%、「体験交流事業」が 45.2%であり、また活動拠点における活動と活動拠点との関係を見ると多数の項目で「公民館移行施設」がほかの施設を上回っている。組織が実施している活動は「広報誌の作成・発行」が 75.9%と最も多く、次いで「防災訓練・研修」、「高齢者交流サービス」、「祭の運営」、「体験交流事業」と続いている。組織が実施している活動と活動拠点の関係では、多数の項目で「公民館移行施設」がほかの施設を上回っている。これは「公民館移行施設」は、移行前から行われていた公民館活動をベースに組織が設立されたことや移行前の活動が継続して行われていること、行政主導で設立されているがゆえの手厚い支援により、活発な活動が行われているものと考えられる。

図 2-10 に活動拠点施設の年間利用者数を示しているが、平均は 15,213 人で、最少が 40 人、最多が 326,723 人と大きく差があり、1 万人以下が 319 施設（58.0%）と半数を占める。活動拠点施設実施の年間の学級・講座数（図 2-11）は、平均 218 講座、最少 1 講座、最多が 9,660 講座となっており、100 講座以下が 255 施設（66.4%）である。活動拠点施設実施の年間の学級・講座受講者数は（図 2-12）、平均 2,888 人、最少が 2 人、最多が 67,085 人となっており、1,000 人以下が 160 施設（45.8%）である。これは拠点施設が住民の集いまたは学習の場となっているもので組織の活動状況の結果が表れているといえる。さらに、「活動拠点における活動数」および「組

織の活動数」を合算したものを活動数とすると1から23と幅が大きく、その地域を詳細にみると福岡県宗像市が23、宮城県白石市が22、富山県南砺市が20であり、これらの自治体では活発な運営および活動が行われていると考える。

表 2-3 活動拠点の内訳と導入の再の主導権および拠点の所有状況 (％)

活動拠点	全体	主導			拠点の所有関係				
		住民 主導	行政 主導	その他	無料で 借受	有償で 借受	施設を 所有	指定 管理者	その他
A まちづくり関連施設 (公民館移行施設除)	25.9	30.9	58.4	10.7	48.6	0.0	1.4	50.0	0.0
B まちづくり関連施設 (公民館移行施設)	21.3	11.6	88.4	0.0	61.5	2.2	6.7	26.3	3.4
C 自治会・住民組織所有の 集会所など	9.6	39.4	59.1	1.5	21.2	47.0	30.3	1.5	0.0
中央公民館※	0.3	0.0	50.0	50.0	100	0.0	0.0	0.0	0.0
D 公民館※	27.7	47.9	48.4	3.7	89.5	2.1	1.1	4.7	2.6
自治公民館※	2.6	38.9	5.6	55.6	77.8	22.2	0.0	0.0	0.0
庁舎	2.5	58.8	35.3	5.9	94.1	0.0	0.0	0.0	5.9
※を除く使用中の自治体 所有施設	4.4	43.3	43.3	13.3	73.3	6.7	0.0	20.0	0.0
廃校舎	0.7	60.0	40.0	0.0	60.0	0.0	0.0	40.0	0.0
E 遊休公共施設	0.7	40.0	60.0	0.0	40.0	40.0	0.0	20.0	0.0
民間施設など	0.3	0.0	100	0.0	0.0	50.0	0.0	0.0	50.0
民間施設など (関係者が所有するもの)	1.0	42.9	57.1	0.0	12.5	50.0	0.0	37.5	0.0
その他	2.9	45.0	50.0	5.0	50.0	21.4	7.1	7.1	14.3

表 2-4 活動拠点・組織における活動

(%)

		全 体	活動拠点				
			A	B	C	D	E
拠点 における 活動	合計	—	25.9	21.3	9.6	30.6	12.5
	定期的な会議など	98.8	100	100	98.5	98.1	90.7
	地域住民の参画を得るためのセミナー	32.6	33.7	66.4	15.2	19.0	17.4
	地域課題について話し合う熟議	64.5	69.1	86.3	62.1	50.5	50.0
	地域課題解決のための研修会	46.4	44.9	69.2	27.3	44.8	26.7
	市町村の役場の窓口代行	7.6	18.0	6.8	1.5	4.3	0.0
	公的施設維持管理	36.4	37.6	95.2	6.1	12.4	14.0
	高齢者交流サービス	49.3	57.9	74.0	31.8	36.7	31.4
	保育サービス・一時預かり	5.4	5.1	15.1	3.0	1.0	2.3
	体験交流事業	45.2	41.0	85.6	9.1	37.6	29.1
	名産品・特産品の加工・販売	6.2	10.1	2.7	4.5	5.7	5.8
	地域学校協働活動	30.7	29.8	48.6	13.6	28.1	19.8
	子ども食堂	3.7	6.7	4.1	1.5	1.4	3.5
	その他	10.9	5.6	1.4	28.8	9.5	26.7
組織 における 活動	市町村の役場の窓口代行	3.4	6.7	3.4	1.5	2.4	0.0
	公的施設維持管理	34.3	34.3	90.4	10.6	9.5	18.6
	コミュニティバス運行	3.5	6.2	2.1	3.0	1.4	5.8
	送迎サービス	3.0	4.5	2.1	3.0	1.4	5.8
	除雪サービス	4.6	5.1	11.0	0.0	0.5	7.0
	家事支援（清掃や庭木の剪定など）	4.4	4.5	8.2	1.5	1.9	5.8
	弁当配達・給配食サービス	11.0	9.0	30.1	1.5	4.3	7.0
	買い物支援（配達、地域商店の運営、移動販売など）	5.4	6.2	10.3	1.5	1.9	7.0
	声掛け、見守りサービス	44.8	47.2	77.4	53.0	23.3	32.6
	高齢者交流サービス	62.8	65.2	88.4	66.7	45.7	55.8
	保育サービス・一時預かり	2.5	5.1	2.7	0.0	1.0	2.3
	体験交流事業	57.0	51.7	85.6	53.0	47.6	47.7
	名産品・特産品の加工・販売	11.2	11.8	16.4	6.1	10.5	7.0
	空き家や里山の維持・管理	7.1	11.8	12.3	1.5	2.9	3.5
	防災訓練	75.2	79.2	95.2	68.2	62.4	72.1
	祭事運営	62.6	64.0	76.7	43.9	62.4	52.3
	運動会運営	48.2	36.0	79.5	50.0	42.9	33.7
	音楽会運営	22.4	21.3	44.5	4.5	18.6	10.5
	地域調査研究	48.9	45.5	66.4	48.5	47.6	31.4
	広報誌作成発行	75.9	80.3	100	68.2	58.6	75.6
	地域学校協働活動	44.6	51.1	56.2	60.6	31.9	31.4
	子ども食堂	4.1	7.9	3.4	1.5	1.9	4.7
	その他	8.7	7.9	2.1	6.1	11.9	16.3

※表頭の A はまちづくり関連施設(公民館移行施設除)、B はまちづくり関連施設(公民館移行施設)、C は自治会・住民組織所有の集会所など、D は中央公民館・公民館・自治公民館、E は D 以外の自治体所有施設と廃校舎・遊休公共施設・民間施設・その他である。

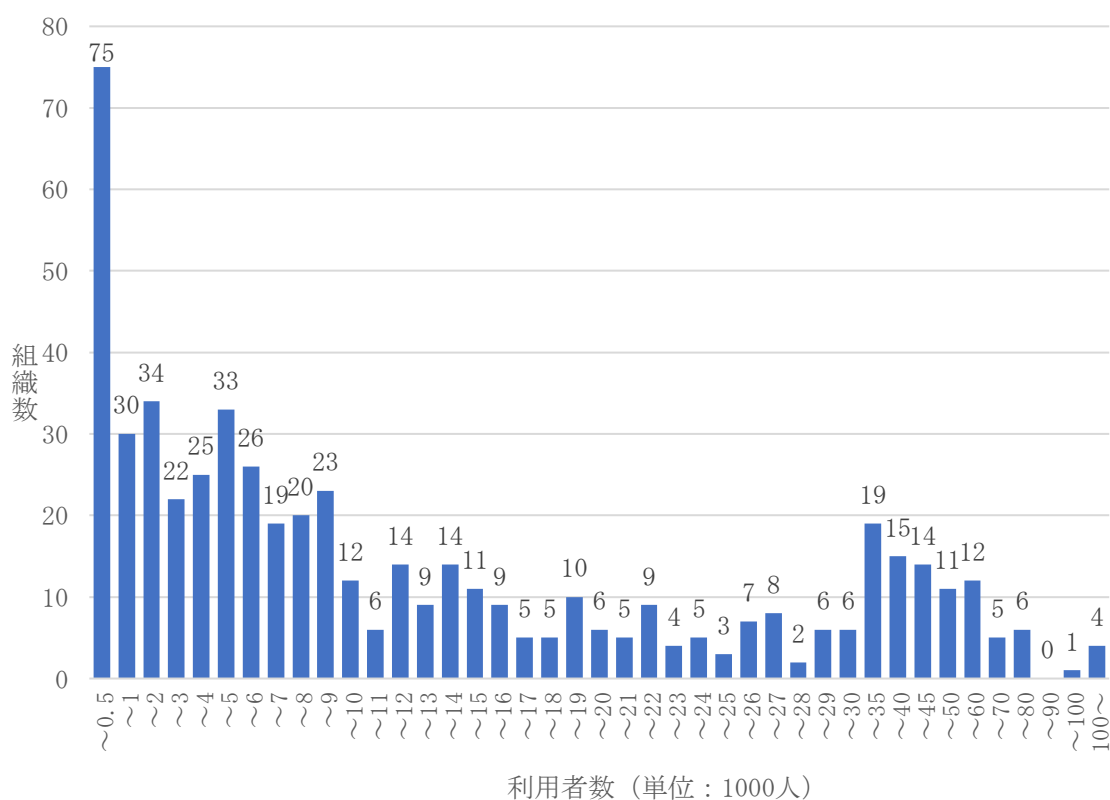


図2-10 活動拠点の年間延べ利用者数

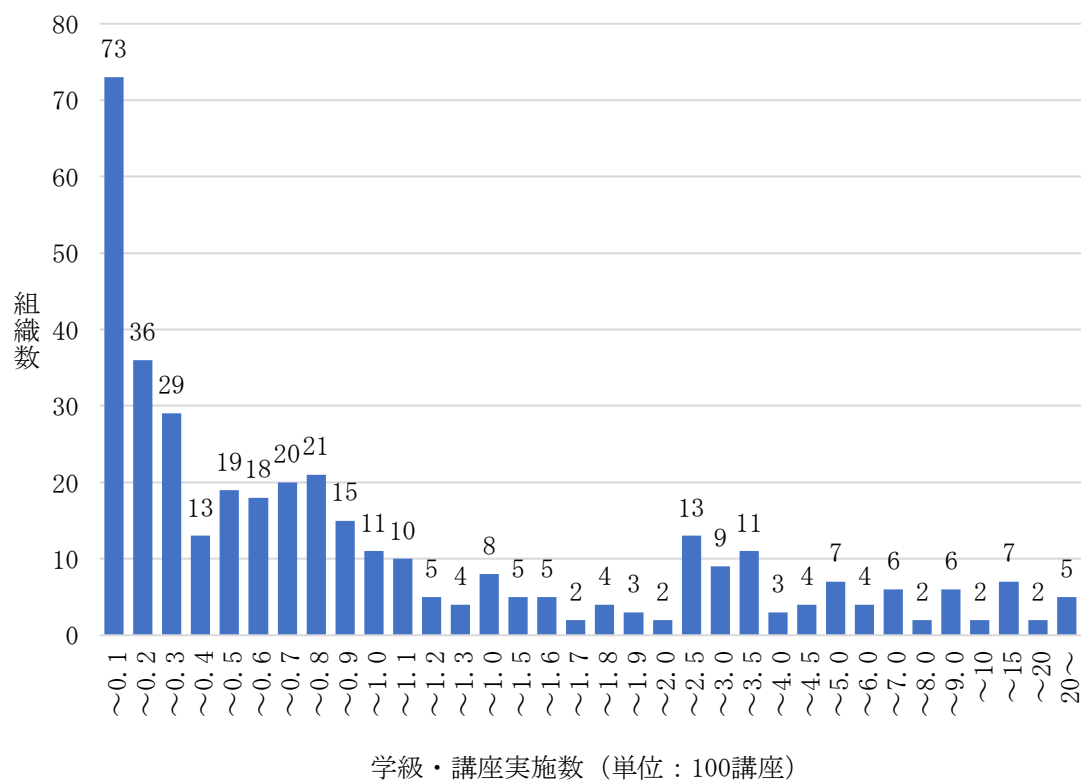


図2-11 活動拠点の学級・講座実施数

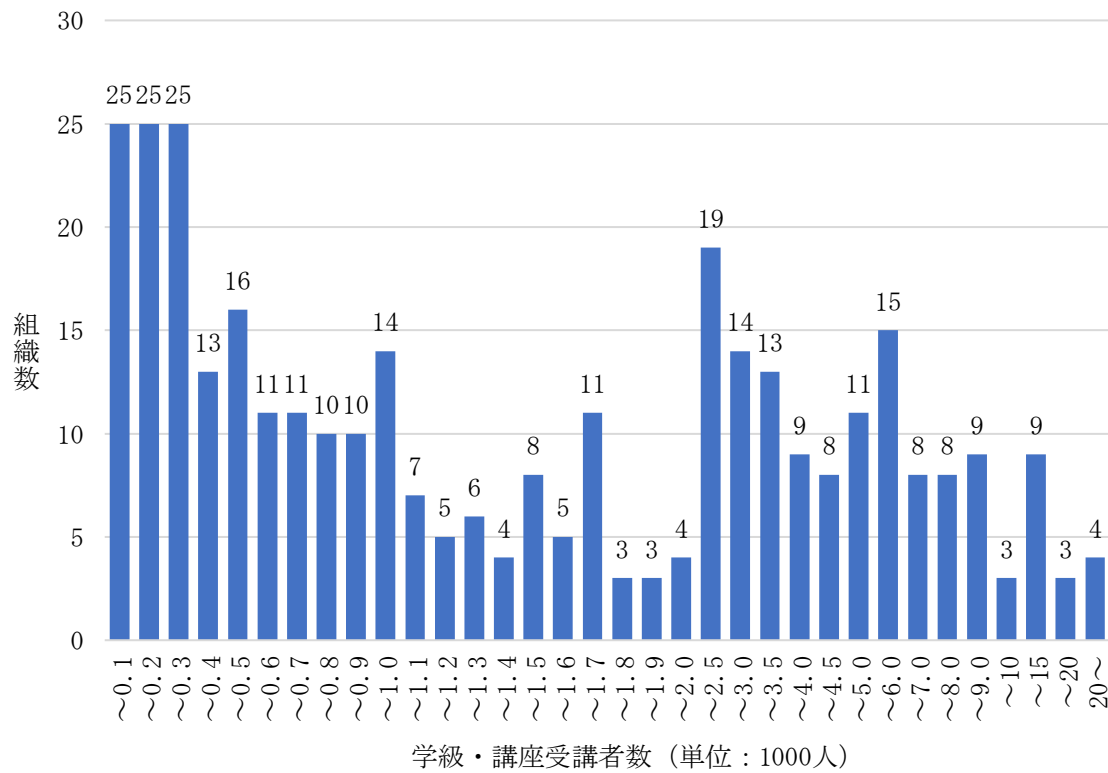


図 2-12 活動拠点の学級・講座受講者数

2-5. 「地域運営組織」と公民館の関係性

2-1（図 2-2）の「既存組織を見直し新たに「地域運営組織」の機能を追加」のうち 22.3%（63 組織／全体の約 1 割）が「公民館活動などを母体として、その延長線上で共助・サービスを発展させたもの」（図 2-13）と回答している。また、公民館との関わり（図 2-14）については「公民館でまちづくりの研修会」「公民館で「地域運営組織」の研修会」「公民館運営審議会中心で組織立ち上げ」「公民館職員が中心で組織立ち上げ」などがあげられるほか、公民館と一体で取り組んでいるケースや「公民館で説明会を行う」「公民館に事務局を置く」などの回答もみられ、これらの項目のうち一つでも取り組みがみられるもの（図 2-15）を「公民館と関係あり」とするとその割合は 67.8%と高い。このように、公民館は「地域運営組織」が活動する貴重な場となっている。そこで、「地域運営組織」と公民館との関係性について詳細に分析する（表 2-5）。

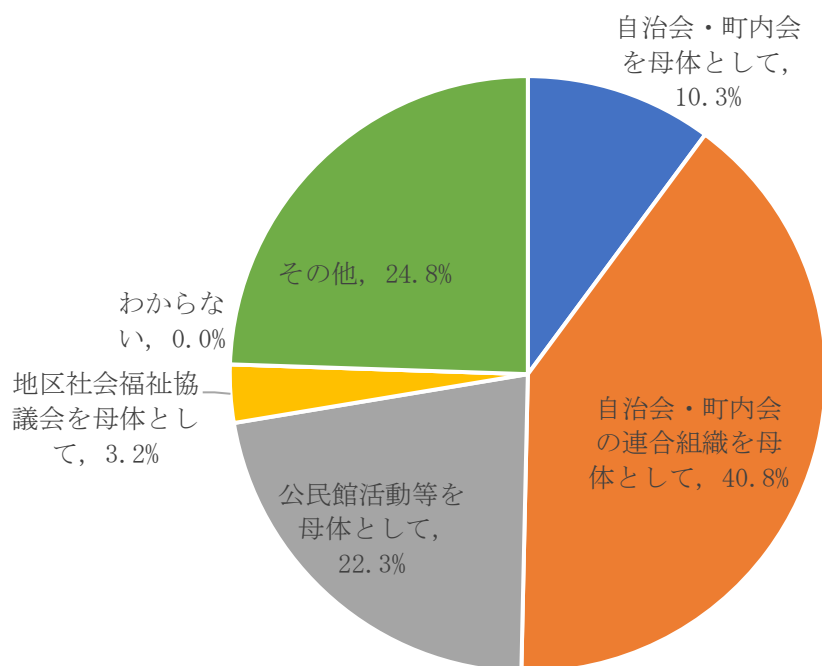


図 2-13 既存組織を見直し、新たに「地域運営組織」の機能を追加した組織の母体

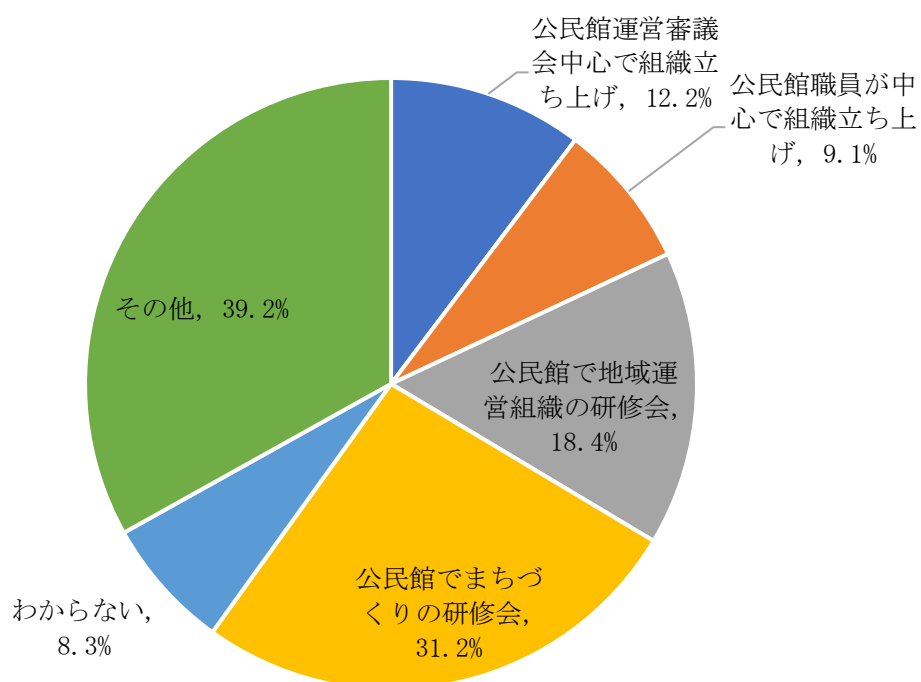


図 2-14 公民館との関係①

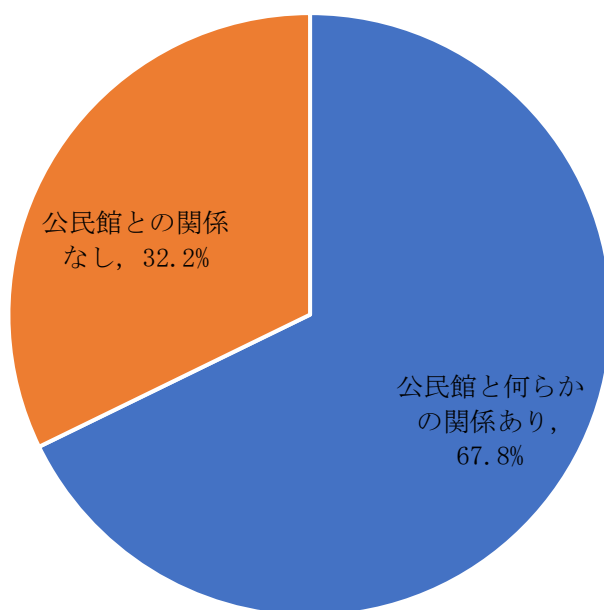


図 2-15 公民館との関係②

(1) 組織設立の目的との関係

「身近な生活課題を地域住民自ら解決する活動を活発にするため」は「公民館との関係あり」が「公民館との関係なし」を11.1%上回っている。一方で「自治会・町内会の活動を補完し地域の活性化を図るため」は「公民館との関係なし」が「公民館との関係あり」を11.0%上回っている。「公民館との関係なし」は、自治会・町内会活動の延長線上を目的とし、「公民館と関係あり」は、公民館での地域課題などに関する学習が組織での生活課題への対応を目的としている傾向をみることができる。

(2) 活動の経緯との関係

「ワークショップなどで活動内容などを検討してから組織を立上げ」は、「公民館との関係あり」が「公民館との関係なし」を20.7%上回っており、地域住民間で「地域運営組織」や地域課題学習について学んだ上で組織を設立するという段階を踏んだ取り組みになっている。公民館での地域課題についての学びが活かされていると考えることができる。

(3) 地域ビジョンなどの策定状況との関係

「地域ビジョンや地域の運営方針」では10.0%、「長期計画」では12.4%で、それぞれ「公民館との関係あり」が「公民館との関係なし」を上回っている。公民館での地域課題に関する学習などの機会が地域づくりの意識の高さにつながっているものと考えられる。

(4) 組織の活動拠点施設との関係

「公民館移行施設」の「公民館と関係あり」が91.1%と高く、次いで「公民館・中央公民館・自治公民館」が84.3%となっている。組織の活動拠点は、公民館・中央公民館・自治公民館など（以下、公民館など）が30.6%であるが、「公民館移行施設」も21.3%あり、あわせると約半数を占めている。

(5) 組織の活動拠点における活動との関係

「体験交流事業」や「地域課題について話し合う熟議」「地域課題解決のための研修会」で、「公民館と関係あり」が「公民館との関係なし」をそれぞれ2割以上上回っているなど、多くの活動で上回っており、公民館での学習活動が活発な活動拠点における活動につながっていると考えられる。

(6) 組織の決算総額

「公民館と関係あり」の平均は「公民館と関係なし」の平均を2,194千円上回っている。これは、行政主導で進められている割合が高いことから、行政からの補助金や委託などの収入が多いものと考えられる。

表 2-5 公民館との関係の有無による比較

(%)

		関係あり	関係なし
設立目的	自治会・町内会活動補完による地域活性化	69.6	80.6
	身近な生活課題を地域住民自ら解決する活動促進	86.3	75.2
	地域の意見を集約し行政に反映	30.8	34.2
	市町村合併を契機として住民自治の回復	28.7	11.7
	地域住民などから地域活動を活発要望	18.0	14.9
	災害などを契機に支え合う機運	4.7	1.8
	地域学校協働活動を契機に支え合う機運	8.4	2.3
	その他	5.6	3.2
活動経緯	既存組織を見直し新たに「地域運営組織」の機能を追加	35.8	53.4
	新たに立上げてから活動内容などを検討	30.0	38.8
	ワークショップなどで活動内容などを検討してから組織を立上げ	26.6	5.9
	その他	7.5	1.8
策定内容	地域ビジョン・地域運営方針	64.5	54.5
	規約	97.6	91.4
	長期計画	43.5	31.1
	年度計画	90.1	90.5
	その他	1.3	2.3
拠点における活動	会議など	98.9	95.0
	セミナー	37.5	21.2
	熟議	71.5	47.3
	研修会	52.5	32.0
	自治体窓口業務代行	9.6	3.2
	公的施設維持管理	41.8	23.9
	高齢者交流サービス	50.7	44.6
	保育サービス	6.9	2.3
	体験交流事業	54.0	25.2
	物産品などの加工販売	6.2	5.9
	地域学校協働活動	36.4	17.6
	子ども食堂	2.6	5.9
	その他	5.1	22.5
組織における活動	自治体窓口業務代行	4.1	1.8
	公的施設維持管理	36.4	29.7
	コミュニティバス運行	3.9	2.7
	送迎サービス	2.8	3.6
	除雪サービス	4.1	5.9
	家事支援	5.4	2.3
	弁当配達	13.3	6.3
	買い物支援	6.2	3.6
	見守りサービス	50.7	32.4
	高齢者交流サービス	66.8	54.5
	保育サービス	2.4	2.7
	体験交流事業	66.4	37.4
	物産品などの加工販売	13.1	7.2
	空き家などの維持管理	8.4	4.5
	防災訓練	77.1	71.2
	祭事運営	61.0	65.8
	運動会運営	54.4	35.1
	音楽会運営	28.9	8.6
	地域調査研究	56.7	32.4
	広報誌作成発行	81.2	64.9
	地域学校協働活動	49.0	35.1
	子ども食堂	3.0	6.3
	その他	7.5	11.3
活動拠点	A まちづくり関連施設（公民館へ移行した施設除く）	50.0	50.0
	B まちづくり関連施設（公民館から移行した施設）	91.1	8.9
	C 自治会・住民組織が所有する集会所など	51.5	48.5
	D 公民館・中央公民館・自治公民館	84.3	15.7
	E その他	38.2	61.8
決算総額（千円）		5,975	3,781

第3節 活動的「地域運営組織」の運営実態の特徴と活動経緯

第2節のアンケートデータ分析をもとに、活動拠点における活動状況および組織の活動状況が活発な宮城県白石市、福島県石川町、富山県南砺市、石川県七尾市、福井県大野市、福岡県宗像市、福岡県筑紫野市、佐賀県佐賀市の「地域運営組織」を活動的「地域運営組織」として位置付け、それらの組織の設立経緯と運営・活動実態およびその評価について図 2-16～17、表 2-6～7 に示す。

3-1. 各組織の設立経緯と活動実態

(1) 宮城県白石市斎川まちづくり協議会

① 運営体制

会長、副会長3名、幹事16名、監事3名（以上すべて非常勤）

館長（非常勤）、事務長1名（常勤）、職員1名（非常勤）

② 設立経緯と現状

2004年市の行政改革の一環で地区公民館が指定管理制度に移行することに伴い組織を設立し、指定管理を受けた協議会職員が事務局を担っている。行政の判断で導入を決め、住民の理解を求める行政主導であったが、住民の意識を高めるために段階を踏んだ議論を重ね組織設立に至っている。近年は世代別会議で地域の現状を分析し、行事・会議・組織の見直しを行っている。また、住民自らが地域づくりを考える場である「きらり斎川笑アップ塾」はアンケートで住民の困りごとを把握し、地域円卓会議で解決策の検討を行うなど住民参画を促す場となり、人材育成の場ともなっている。



(2) 福島県石川町中谷自治協議会

① 運営体制

会長、副会長 2 名、監事 2 名、顧問 1 名、理事 14 名（以上すべて非常勤）

センター長（非常勤）、事務長（常勤）、事務補佐員兼生活支援コーディネーター 1 名（常勤）、文庫指導員 1 名（常勤）

② 設立経緯と現状

2009 年町の総合計画に「地域自治協議会」の設置が盛り込まれたことにより 2017 年に組織を設立し、公民館から移行した自治センター職員が事務局を担っている。行政主導で組織が設立されたため、年度計画の策定や協議会運営については自治センター職員に委ねるところが多く、また部会に属する団体は個別の活動を行い団体間の横の連携が取れていないなど住民の主体的の取り組みにはなっていない。



(3) 富山県南砺市山野地域づくり協議会

①運営体制

会長、副会長、部長、理事 10 名（自治会長）、監事 2 名（以上すべて非常勤）

事務局長（施設管理者）、地域指導員 2 名（すべて常勤）

②設立経緯と現状

2012 年に自治体のまちづくり基本条例の制定を受け、2016 年から小規模多機能自治の検討が行われ、2019 年に公民館と町内会・自治振興会および地区社会福祉協議会を統合し組織を設立している。公民館から移行した交流センターを拠点とし、協議会の職員が施設および協議会の運営に取り組んでいる。行政の判断で導入を決め、住民の理解を求める行政主導であったが、中学生以上の地域住民全てを対象にしたアンケートを行い、地域課題を明らかにしたうえで組織設立を行うとともに新たな収益事業など住民主体の取り組みに移行している。



(4) 石川県七尾市田鶴浜地域づくり協議会

①運営体制

会長、副会長2名、理事5名、事務局長、事務局次長3名、監事2名、部会長5名、副部会長5名（以上全て非常勤）、会計担当職員1名（常勤）、事務局職員3名（常勤）

②設立経緯と現状

2004年の合併により田鶴浜町が七尾市となり、行政サービスの低下などによる危機感から2006年に組織を設立し、2020年に公民館から移行したコミュニティセンターが指定管理制度を導入し協議会が管理者となり、協議会職員が施設および協議会運営に取り組んでいる。旧町の各種団体が協力し合う組織が設立され、域内全戸が地区協力金を支払うなどすべての住民を巻き込む活動を行っており、コミュニティセンターを核にした活発な地域づくりが行われている。



(5) 福井県大野市和泉自治会

①運営体制

会長、副会長、役員 12 名、監事 2 名、委員 43 名（以上すべて非常勤）

館長、主事 1 名、団体連絡協議会職員 1 名（以上常勤）

②設立経緯と現状

2005 年の合併により和泉村が大野市となり、行政サービスの低下などによる危機感から 2006 年に組織を設立し、拠点である公民館職員が事務局を担っている。合併を契機にこれまでの行政依存に気づき、区長や各種団体長が協議して規約や年度計画などが作成され、その後、地域住民が意見を出し合い手づくりの地域づくり計画を策定するなど活発な活動を行っている。また新たな形態のコンビニエンスストアの設置や収益事業を行うための 100%自治会出資会社を設立するなど先進的な取り組みを進めている。



(6) 福岡県宗像市玄海地区コミュニティ運営協議会

①運営体制

会長、副会長 2 名、自治会長 15 名、監事 2 名（以上すべて非常勤）

事務局長（常勤）、会計 1 名（非常勤）、職員 7 名（非常勤）

②設立経緯と現状

1997 年に自治体コミュニティ基本構想を策定、2003 年合併により玄海町が宗像市となったことを受け 2004 年に組織を設立している。2012 年に田島地区・神湊地区の協議会を統合して現組織にし、公民館から移行したコミュニティセンターの統合を機に新設、また協議会が指定管理者となり協議会職員が施設および協議会運営に取り組んでいる。市では 1975 年にコミュニティ推進会議を設置し、コミュニティづくりの研究やモデル地区の指定など全国に先駆けてコミュニティ形成に取り組んでおり、本協議会も行政主導で組織を設立している。「市とコミュニティは対等なパートナー関係」というスタンスから協議会の自治意識は高く、既存の組織活動も各部会の活動と位置付けるとともに、毎年協議会で協議を行い新たな地域課題対策に取り組むなど活発な活動が行われている。



(7) 福岡県筑紫野市筑紫よかまち協議会

①運営体制

会長、副会長2名、事務局長、会計、監事2名、顧問（以上全て非常勤）、事務員2名（常勤）市職員1名

館長、主事（以上全て常勤）

②設立経緯と現状

2009年に自治体の地域コミュニティ基本構想を策定、2011年に自治体の市民自治基本条例の策定を受け2014年に組織を設立し、コミュニティセンター内に事務局を置き活動を行っている。市では1976年に策定した総合計画にコミュニティ構想を明記し、1994年にコミュニティセンターを設置、2009年に地域コミュニティ構想を策定するなど、長年にわたり先駆的なコミュニティ政策に取り組んでいる。本協議会も行政主導で組織を設立し既存組織ができない事業に取り組んでおり（既存組織とは別に協議会を設置）、協議会の各部会の活動は各町内会から選出された人や有志などで実施している。



(8) 佐賀県佐賀市久保田まちづくり協議会

①運営体制

会長、副会長3名、事務局長、会計長、まちづくり推進委員長、顧問2名、監事2名、事務局3名（以上すべて非常勤）

②設立経緯と現状

2007年の合併により久保田町が佐賀市となり、2013年に自治体のまちづくり基本条例が策定され、それを受けて2013年に組織を設立している。また公民館や支所、図書館が一体となったくらし総合センター内に事務局を置き活動を行っている。行政の判断で導入を決め、住民の理解を求める行政主導であったが、地区が旧町単位であったことから支所のスリム化による行政サービスの低下の懸念により組織が設立され、住民アンケートや各自治会長、各種団体代表などによる座談会により「久保田の夢プラン」を作成し、実施可能なものから取り組んでいる。各自治会長や各種団体代表が協議会の役員であることから情報共有や協力・支援体制ができている。



	政府	福岡県宗像市	福岡県筑紫野市	石川県七尾市
組織名	—	玄海地区 コミュニティ運営協議会	筑紫よかまち協議会	田鶴浜地区 地域づくり協議会
拠点施設名	—	玄海地区コミュニティセンター	筑紫コミュニティセンター	田鶴浜地区コミュニティセンター
設立のプロセス	1900s	'69 コミュニティ生活における人間性の回復—コミュニティを定義(国民生活審議会調査部会) '71 コミュニティに関する対策要綱策定(自治省)モデル・コミュニティ政策実施 '83 コミュニティ推進地区設定要綱策定(自治省)新たなモデル・コミュニティ政策実施 '90 コミュニティ活動活性化の通知(自治省) '93 自治省コミュニティ・リーダー養成事業等に対して財政措置コミュニティ政策(全市町村対象)	'74 市総合計画にコミュニティ構想明記 '94 山家コミュニティセンター開館 '96 山口コミュニティセンター開館 '97 御笠コミュニティセンター・二日市にコミュニティセンター開館	
	2000s	'02 2地区にコミュニティ運営協議会設立 '03 合併により宗像市へ '04 田島地区・神湊地区コミュニティ運営協議会設立 '05 まちづくり交付金交付規則制定 '05 行政区長委嘱制度廃止 '06 市民参画条例施行 '06 コミュニティセンターに指定管理者制度導入 '07 コミュニティ基本構想・基本計画施行 '08 田島地区・神湊地区コミュニティ運営協議会合併(合併準備委員会発足)	'03 筑紫南コミュニティセンター開館 '09 地域コミュニティ基本構想策定	'04 合併により七尾市へ '06 地域づくり協議会設立
	2010s	'12 玄海地区コミュニティ運営協議会設立 '12 コミュニティセンター玄海会館竣工 '15 第2次コミュニティ基本構想・基本計画施行 '15 地区まちづくり計画策定 '19 地区まちづくり計画(改訂版)策定	'11 市民自治基本条例施行 '11 山家コミュニティ運営協議会設立 '13 学習会開催 '14 各種団体説明会 '14 筑紫よかまち協議会設立総会 '15 地域コミュニティ推進条例策定 '15 地域コミュニティ基本計画策定 '16 地域コミュニティづくり交付金制度導入 '16 コミュニティパートナーシップ協定締結	'11 まちづくり基本条例策定 '11 地域づくり協議会認定等要綱策定 '15 規約全文改正 '16 交付金交付要綱策定 '16 田鶴浜コミュニティセンター事務所移転 '18 公民館をコミュニティセンターへ移行 '20 コミュニティセンターに指定管理者制度導入

桃色塗は自治体事業で他は協議会事業

図中の矢印は設立のきっかけと設立との関係を示す

図 2-16 国と各自治体の「地域運営組織」設立の経緯①

- 59 -

表 2-6 各自治体の「地域運営組織」の概要とタイプの分類①

	福岡県宗像市	福岡県筑紫野市	石川県七尾市	福井県大野市
公民館との関係	自治センターは元公民館	コミュニティセンター内に事務局設置	コミュニティセンターは元公民館	公民館職員が事務局事務を担当
拠点の確保状況	指定管理者として施設運営	無償利用	指定管理者として施設運営	無償使用
拠点管理者	首長部局	首長部局	首長部局	教育委員会
事務局	協議会職員	協議会職員	協議会職員	公民館職員
地域ビジョン	○	○		○
規約	○	○	○	○
長期計画	○	○		○
年度計画	○	○	○	
拠点活動内容	①②③④⑤⑥⑦⑪	①⑤⑥⑦⑨⑪	①②③④⑥⑦⑨	①③
組織活動内容	①②⑨⑩⑫⑮⑯⑰⑱⑳㉑	⑨⑩⑫⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑	②⑩⑮⑰⑱⑲⑳	⑩⑯⑰⑳
収入割合 (2020 年)				
支出割合 (2020 年)				
組織の自立度				
タイプ	先行・プロセス重視型		地域先行型	

※収入割合 A：市からの交付金・補助金・委託費等、B：その他補助金・助成金、C：施設使用料、D：その他、E：会費（各戸・団体・賛助金）

※支出割合 A：人件費、B：事業費、C：施設維持管理費、D：協力金、E：その他

※組織の自立度 I：立ち上げ主体性、II：住民アンケート実施、III：計画策定住民参画、IV：事務局独立性、V：予算独立性、VI：収益事業取組

表 2-7 各自治体の「地域運営組織」の概要とタイプの分類②

	宮城県白石市	福島県石川町	富山県南砺市	佐賀県佐賀市
公民館との関係	公民館の指定管理者が協議会	自治センターは元公民館	指定管理者として施設運営	センターに公民館も併置
拠点の確保状況	指定管理者として施設運営	無償使用	指定管理者として施設運営	無償使用
拠点管理者	教育委員会	首長部局	首長部局	首長部局
事務局	協議会職員	自治センター職員	協議会職員	議会職員
地域ビジョン	○	○		○
規約	○	○	○	○
長期計画	○	○		○
年度計画	○	○	○	○
拠点活動内容	①②③④⑤⑥⑦⑨⑪	①②③④⑦⑨⑪	①②③④⑥⑦⑨⑪	①②③④⑦⑨⑪
組織活動内容	①②⑦⑩⑫⑬⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑	②⑦⑨⑩⑫⑬⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑	②⑦⑨⑩⑫⑬⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑	③④⑨⑩⑫⑬⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑
収入割合(2020年)				
支出割合(2020年)				
組織の自立度				
タイプ	トップダウン型		後行型	

※拠点活動内容 ①定期的な会議等、②地域住民の参画を得るためのセミナー、③地域課題について話し合う熟議、④地域課題解決の研修会、⑤市町村役場の窓口代行、⑥公的施設の維持管理、⑦高齢者交流サービス、⑧保育サービス・一時預かり、⑨体験交流事業、⑩名産品・特産品の加工・販売、⑪地域学校協働活動、⑫子供食堂、⑬その他

※組織活動内容 ①市町村役場の窓口代行、②公的施設の維持管理、③外出支援サービス、④送迎サービス、⑤雪かき・雪下ろし、⑥家事支援、⑦弁当配達・給配食サービス、⑧買い物支援、⑨見守りサービス、⑩高齢者交流サービス、⑪保育サービス・一時預かり、⑫体験交流事業、⑬名産品・特産品の加工・販売、⑭空家や里山の維持・管理、⑮防災訓練・研修、⑯祭の運営、⑰運動会の運営、⑱音楽会の運営、⑲地域の調査・探求・学習、⑳広報誌の作成・配布、㉑ 地域学校協働活動、㉒子供食堂、㉓その他

3-2. 活動経緯からみる各組織の特徴と相違

(1) 設立の経緯

宗像市と筑紫野市は、1969年の自治省の国民生活審議会調査部会報告「コミュニティ生活における人間性の回復」および1971年の「コミュニティに関する対策要綱」の策定を受け、いち早くコミュニティ政策に取り組み拠点整備を始めている。両市と白石市・石川町・南砺市・佐賀市では行政主導で組織設立が行われているのに対し、七尾市・大野市では平成の合併により編入された旧町村単位で住民主導での組織設立が行われている。

(2) 規約・まちづくり計画などの策定

行政主導で設立された自治体では、規約や組織構成の例が行政から示されるとともに行政の総合計画を踏まえた地域のまちづくり計画が策定されている。一方、住民主導で設立された組織では住民アンケートや協議を踏まえて策定するなど、手づくりの地域づくりが行われている。

(3) 拠点施設および組織の事務局

白石市と大野市では公民館が、佐賀市では公民館を含む複合施設が、ほかでは公民館から移行したコミュニティセンターなどが拠点施設となっている。組織の事務局については、石川町・大野市ではそれぞれ自治センター・公民館職員が、ほかは指定管理を委託された協議会職員が運営とともに担っている。

(4) 財務状況

どの組織も行政からの補助金や交付金・委託費などの占める割合が大きくなっているが、白石市を除く各組織では会員である地域の各戸から会費を集めている。支出については、指定管理を受託している白石市・南砺市・七尾市・宗像市・筑紫野市・佐賀市では施設の管理費や職員の人件費が大きなウエイトを占めている。各組織の総会資料から、行政からの補助金や交付金・委託費については前年度決算額と当該年度予算額を比較した場合、宗像市・南砺市では若干の減額となっているが、他では前年同額となっている。

(5) 収益事業

南砺市・大野市では地域住民の協力により特産品の販売など収益事業に取り組み始めているがほかの組織はなく、収益事業に興味関心を示していない、もしくは、手が回らなく取り組めていないところが多い。

(6) 公民館との関係性

公民館が拠点となっている白石市・大野市では公民館活動の延長線上で組織づくりや活動が行われているが、筑紫野市を除く自治体でも公民館から移行したコミュニティセンターが核となり活動が行われており、公民館活動がベースとなって地域づくりが行われているといえる。

(7) 活動的「地域運営組織」の類型化と特徴

これらを整理すると表2-6、表2-7のように、「先行・プロセス重視型（宗像市・筑紫野市）」、「トップダウン型（白石市・石川町）」、「地域先行型（七尾市・大野市）」、「後行型（南砺市・佐

賀市)」に分類できる。タイプ別のメリット・デメリットを表 2-8 に整理する。また、各組織の自立度と行政・住民主導（図 2-18）や組織形成のプロセス（表 2-9）で行った取り組みを整理する。

「先行・プロセス重視型」は政府の動向に俊敏に対応し、いち早くコミュニティ政策に取りかかるとともに、コミュニティ構想の策定や自治基本条例などの制定など行政の丁寧な取り組みはあるが、形成のプロセスはトップダウンで進められている。「トップダウン型」は行政改革大綱や総合計画に地域自治組織の形成が盛り込まれたのを契機にトップダウンで一気に組織の設立を行っているものの一部では全ての住民を巻き込む努力もみられる。「地域先行型」は市町村合併により編入された旧町村が合併を機に行政サービスの低下を危惧し、その危機感から住民主導で組織を設立して活動を始め、行政が後追いで自治基本条例を策定するなどの取り組みが行われており、形成のプロセスにおいて全ての住民を巻き込む一連の取り組みがみられる。「後行型」は先行して取り組んでいる事例を参考にし、自治基本条例の制定から段階を踏んで取り組みを進めており、一部で全ての住民を巻き込む努力もみられる。

各組織の自立度と行政・住民主導（図 2-18）をみると、「地域先行型」は住民主導で自立度が高く位置し、「先行・プロセス型」は行政主導で自立度が低いところに位置している。また、「後行型」は上記二つの分類の間に位置している。しかし「トップダウン型」は、石川町のように行政主導で導入が進められることから行政主導で自立度が低く位置することが多いと考えられるが、白石市は住民主導よりで自立度も高いほうに位置付けられている。ここに白石市の特徴があると言える。

よって、自立性の高い住民主導の組織にするためには、危機感の共有、住民による課題の洗い出し、住民による解決策の検討⇒住民による地域計画の策定、住民による事業の実施の一連のプロセスを経ることが必要である。既存組織も来年度の年度計画策定をこのプロセスで行えば、住民の意識改革につながるものと考えられ、これからでも遅くない。

表 2-8 タイプ別のメリット・デメリット

タイプ	メリット	デメリット
先行・プロセス重視型	理念が明確 住民の理解が早い 行政支援も手厚い	住民の主体性が生まれにくい 活発な活動になりにくい
トップダウン型	導入プロセスが早い 一斉導入が可能	住民の理解が浅く主体性が生まれにくい（活発な活動になりにくい）
地域先行型	住民主導のためやらされ感がない	行政支援が得にくく後追いになりがち
後行型	先行的好事例を取り入れることが可能	住民主体性が生まれにくく活発な活動になりにくい

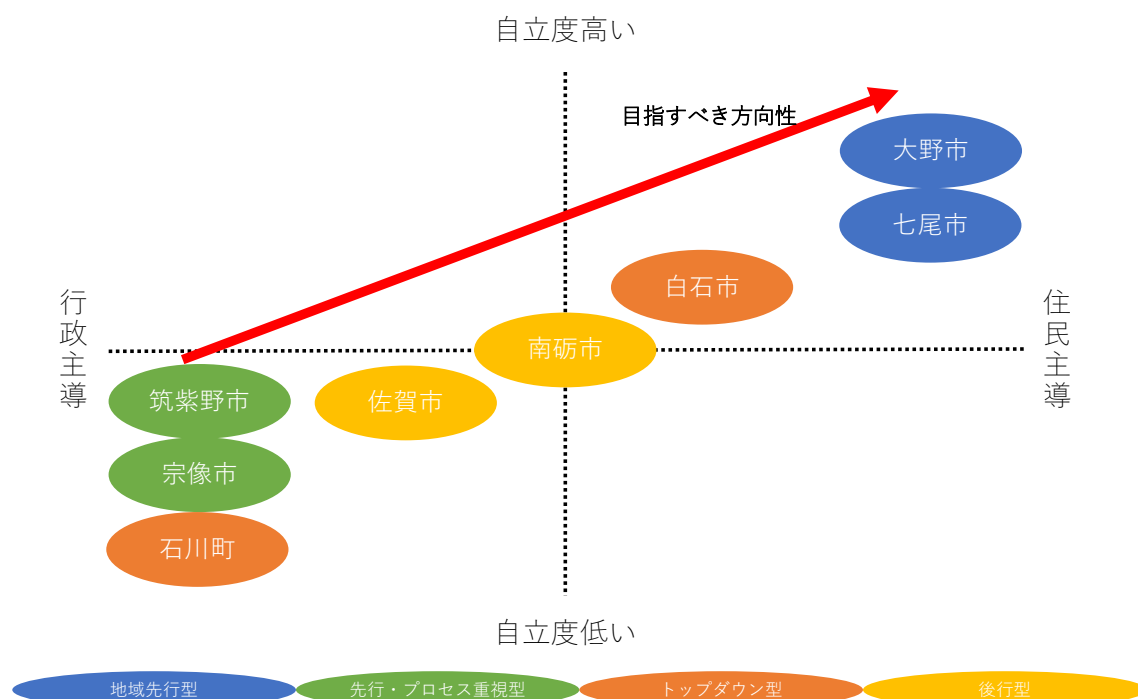


図 2-18 各組織の自立度と行政・住民主導

タイプ	自治体名	地域運営組織形成のプロセス					
		住民の発案による組織形成の起動	有志による勉強会の開催（危機感の共有）	全住民アンケートの実施	住民による解決策の検討・地域計画の策定	規約策定組織形成	事業実施
地域先行型	石川県七尾市	○	○	○	○	○	○
地域先行型	福井県大野市	○	○	○	○	○	○
先行・プロセス重視型	福岡県筑紫野市				△	○	○
先行・プロセス重視型	福岡県宗像市				△	○	○
トップダウン型	宮城県白石市		○	○	○	○	○
トップダウン型	福島県石川町				△	○	○
後行型	富山県南砺市			○	○	○	○
後行型	佐賀県佐賀市				○	○	○

※△は役員等一部の者で計画を策定

表 2-9 分類と形成のプロセスで行った取り組み

3-3. 運営実態と活動プロセスからみえる課題

(1) 活動の主体性

行政主導で設立したのは8組織中6組織と多いこともあり、どの組織も予算の独立性や組織の運営に関しても行政への依存度が高い。「地域運営組織」の本来の役割を踏まえると住民主体の活動への移行が求められる。

(2) 既存組織との関係と組織構成

既存組織と「地域運営組織」の関係をどう位置付けるかは地域住民を巻き込めるかのポイントである。白石市のように一部の人の負担にならないよう組織の見直しについても検討することが必要である。その際、多様な世代の人たちが参画できるよう配慮することが求められる。

(3) 地域課題への対応

「地域運営組織」において、設立から年数が経過するほど現在行っている活動が本来取り組むべき地域課題に対応できているかの確認ができず、毎年同じ活動が行われている場合が多い（ルーチン化）。筑紫野市や白石市のようにまちづくり計画や活動の見直しを行うとともに評価制度の導入が求められる。

(4) 後継者養成と持続可能な組織運営

運営に関わる人たちは高齢者がほとんどで負担に感じている人も少なくない。設立に関わった人たちが引退すると活動が縮小・衰退してしまうケースも見られ、持続可能な組織運営には後継者養成が欠かせない。

(5) 収益事業への取り組み

今後人口減少が進み、多くの自治体で税収の減による予算の縮小が想定されるなか、行政支援が今後もこれまでと同様に継続されることは難しい。そのため運営費確保のためには、南砺市や大野市のように地域資源を見直して検討を始め、収益事業に取り組むことも必要と考える。

第4節 まとめ

4-1. 住民主体の「地域運営組織」の設立と行政の関わり

「地域運営組織」の設立にあたっては、行政主導が多いこと、行政主導で取り組んでいる「公民館移行施設」の活動が最も活発であること、は前述のとおりであるが、設立のプロセスや設立後にどう行政が関わるかにより、その後の活動に大きく影響する。行政の敷いたレールに乗ることは楽であるが、やらされ感や予算面での行政依存からの脱却はむずかしい。地域の将来への危機感から組織設立が行われた場合や住民参画によるビジョンや計画の策定、組織設立が行われた場合は、住民自らのアイデアと責任によって行われることから、住民の主体性や相互の信頼関係も育まれる。組織設立の契機を行政が設けることは必要であるが、あくまでも主役は地域住民であることを踏まえ、その後の支援のあり方や自立を促すシナリオづくりが必要であると考え

る。

そのためには、社会教育行政が積極的に関わることが有効と考える。社会教育は、地域住民一人一人のもつ資質や能力を高め、その力を地域活動に活かす「人づくり」、それら住民の活動が地域の課題解決や地域の活性化につながる「地域づくり」などの意義を有する⁸とともに、公民館⁹には地域住民が「集う・学ぶ・結ぶ」役割がある。住民の主体的な活動への誘引や後継者育成には「学び」が必要であり、社会教育がその役割を担うことができる。

4-2. 公民館等を核とした住民主体の地域づくりのあり方

「地域運営組織」の設立において、公民館や公民館移行施設が大きく関わっていることが明らかになった。第2節「「地域運営組織」の設立および活動拠点における活動実態」（量的調査）および第3節「活動的「地域運営組織」の運営実態の特徴と活動経緯」（質的調査）の調査結果を踏まえ、公民館等を核として「地域運営組織」の設立を行っていく際のポイントを、以下のように整理する。

- ①地域課題の学びのなかから将来への危機感と地域づくりの楽しさややりがいの共有
- ②地域課題解決の方策検討のノウハウの取得
- ③住民アンケートなどから地域課題を見出すとともに将来の地域のあるべき姿を明確にした地域ビジョンの策定
- ④住民の主体性を保持するための行政との対等な関係づくり
- ⑤中学生から高齢者まで多様な世代を巻き込む仕組みづくり
- ⑥年代を超えた核となるリーダーの養成システムの構築
- ⑦行事などイベント中心の活動から住民生活の後方支援のサポート中心の活動へ
- ⑧関わる人の負担や行事などの重複を減少させるための既存の組織や活動の棚卸
- ⑨既存組織を巻き込んだ新たな組織づくり

4-3. おわりに

本研究において8カ所の「地域運営組織」を対象とした現地及びヒアリング調査を実施し、課題として浮き彫りになったのが「人材育成」というキーワードである。活発に地域活動を行っている組織でもこのワードが出てくることは多くはなかった。行政主導または住民主導のどちらでも組織設立に関わった人たちはその使命感ややりがいにより懸命に尽力するが、設立後しばらくすると後継者がいないという状況に陥ることが多い。それは活動の一つとして「人材育成」が盛り込まれていないからではないだろうか。地域づくりは人づくりといわれるように、「地域運営組織」において人材育成は要として取り組まなければならない。それゆえ、公民館活動をベースにした組織設立が住民主体の地域づくりにつながるものと考ええる。

参考文献および注釈

- ¹ ネットワーク会議は、概ね小学校区などの範囲において、域内の住民・活動者や地縁型・属性型・目的型などあらゆる団体によって構成された地域共同体が地域の実情や課題に応じて、住民の福祉を増進する取り組みである「小規模多機能自治」を推進する自治体などによるネットワークとして2015年2月17日に設立された。
- ² ネットワーク会議は様々な情報交換をしながら活動を行っていることから、ネットワーク会議の会員は「地域運営組織」の活動を多様に実施していると予測できたため、ネットワーク会議の協力を得て「地域運営組織」の形成における活動拠点などの実態」のアンケートを実施することとした。
- ³ 2019年における全国の「地域運営組織」数は「令和元年度「地域運営組織」の活動状況におけるアンケート調査結果」（総務省自治行政局地域振興室）によると5,236と記されている。
- ⁴ アンケート調査項目は、「令和元年度「地域運営組織」の活動状況におけるアンケート調査(総務省自治行政局地域振興室)」を参考に作成した。ただし、上記の調査で実施していない項目の追加、さらに本研究目的に即しカテゴリーの修正・追加などを行った。
- ⁵ これら8事例の選出は、「2.「地域運営組織」の設立および活動拠点における活動実態」に関する全国アンケート調査の回答結果を基に、組織が活発に活動している状況を活動数（「活動拠点における活動数」および「組織の活動数」を合算）とし、その数の多い組織がある自治体から地域性を鑑みながら選出し、各組織の活動内容を熟知している自治体に対象組織の選考を依頼した。
- ⁶ 「まち・ひと・しごと総合戦略」は、2014年度から政府が進めている「地方創生」において「長期ビジョン」を踏まえ、2015年度を初年度として以後5年間の政策目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめたもので、毎年改訂されている。2020年度には第II期の総合戦略が策定されている。
- ⁷ 「行政主導」とは、行政が住民自治条例などを策定または総合計画に「地域運営組織」の設置を明記したことをきっかけに、地域住民に組織の設立を促し、研修会の開催、地域ビジョンや年度計画の策定など、行政の誘導に従って組織設立を行う場合をいう。「住民主導」は、市町村合併による行政サービスの低下や少子高齢化による担い手不足などの危機感から、地域住民が自ら議論を行い、課題を明らかにし、その解決のために組織を設立し、行政に支援を求める場合をいう。
- ⁸ 2018年中央教育審議会答申「人口減少時代の新しい地域づくりに向けた社会教育の振興方策について」において、社会教育を基盤とした、人づくり・つながりづくり・地域づくりとして、持続可能な社会づくりを進めるために、住民自らが担い手として地域運営に主体的に関わっていくことの重要性が示されている。
- ⁹ 公民館は、2018年の中央教育審議会答申「人口減少時代の新しい地域づくりに向けた社会教育の振興方策について」において、「地域づくりにつなげる新しい地域の拠点施設を目指していくことが望まれる」とされている。

第3章

行政主導型における住民主体地域運営組織の 設立と運営実態に関する研究 ～白石市8協議会を通して～

目次

第1節	はじめに	71
1-1.	研究目的	71
1-2.	研究方法	71
1-3.	対象自治体	71
第2節	自治体(白石市)としての政策と地区関与の実態	72
2-1.	白石市の政策	72
2-2.	地区関与の実態	72
第3節	各協議会の取り組み分析	77
3-1.	各協議会の取組みの特徴と相違点	77
3-2.	各協議会における組織・業務・事業の比較	82
3-3.	各協議会の特徴による分類からみる課題と行政の後方支援	85
第4節	まとめ	87
	参考文献および注釈	89

第1節 はじめに

1-1. 研究の目的

本研究は、行政主導でも地域運営組織が住民主体で形成されている白石市の全 8 地域運営組織を対象として、組織形成や運営方法、事業への取組み状況等について調査・分析を行い、地域運営組織における住民主導の活発な活動に繋げるためのポイントを提示することが目的である。

1-2. 研究方法

2021 年 2 月および 8 月に現地・ヒアリング調査、資料収集(各地区の規約、事業計画書、予算決算書、総会資料、広報誌など)を実施した。ヒアリング内容は、組織設立のきっかけ及びプロセス、組織の構成、役職員の配置状況、財務状況、活動実績、設立時の拠点施設の関わり、拠点施設の運営形態、連携先、活動の特徴、収益事業への取組み状況、今後の見通し等である。

1-3. 対象自治体

白石市では、2004 年に策定した第三次行政改革の一環として 2005 年度指定管理者制度を導入するにあたり、昭和の合併前の町村単位の地区¹公民館(表 3-1)がある 8 地区にまちづくり協議会(以下「協議会」とする)の立ち上げを求め、2004 年度中に全地区において組織を形成させ、その後、「公民館」を拠点として地域づくりの活動を行っている。

なお、本論では各協議会について特定することはせず、アルファベットで示すこととする。

第2節 自治体(白石市)としての取組みと地区関与の実態

2-1. 白石市の政策

8 地区の公民館（表 3-1）を管理している自治体（白石市）の施策等をみると（表 3-2）、2003 年に第 3 次行政改革大綱を策定、2005 年度の地区公民館への指定管理者制度の導入を決定し、その導入時に協議会を設立させることとした。協議会を設立するにあたり、2004 年に地区住民説明会を開催し、各地区において協議会設立準備会で検討を進めさせながら協議会を設置させている。

2005 年には市内一斉に地区公民館に指定管理者制度が導入されたことにともない、協議会が地区公民館の指定管理業務を担い職員が事務局となっている。協議会組織・公民館ともに教育委員会生涯学習課が担当していたが、2021 年度より協議会組織は市民経済部まちづくり推進課が担当、公民館は教育委員会生涯学習課が担当とし（表 3-9）、両課が交互に週一回程度各公民館を巡回、庁内各課の配布物を配りながら公民館活動の現状把握に努めている。

2-2. 地区関与の実態

白石市では独自の研修会（館長・事務長・非常勤職員が対象）を年 1 回実施するとともに、事務長定例会議では隔月で各館を会場に各協議会の取り組みの発表及び意見交換会を行い、地域の課題や悩みごとを共有している。

協議会の運営費は白石市から指定管理委託料が交付され、各協議会はその委託料のなかから人件費（館長の報酬、事務長・非常勤職員の給与）、厚生費、事業費、管理経費を支出している。また、2013 年には「まちづくり交付金制度」を構築し、協議会で行われるまちづくり事業を支援するとともに、協議会だけでなく自治会や 5 人以上の規約のある団体を対象に支援している。

第六次総合計画（2021～2030 年度）を策定するにあたり、各地区の現状を踏まえた 10 年後の目指すべき将来像を「まちづくり宣言」として策定を促した。さらに、地区計画策定支援交付金を新たに設け、「まちづくり宣言」に基づく地区計画の策定を促し、まちづくり宣言の計画的な実現を推進している。

白石市では、あくまでも住民主体の活動を求めており、自治体（行政）からの働きかけは最小限に留め、情報交換の場を設けるとともに後方支援に努めていることがわかる。各協議会では他の協議会の活動を参考にしながら各々で考え、学び、実行することとしている。

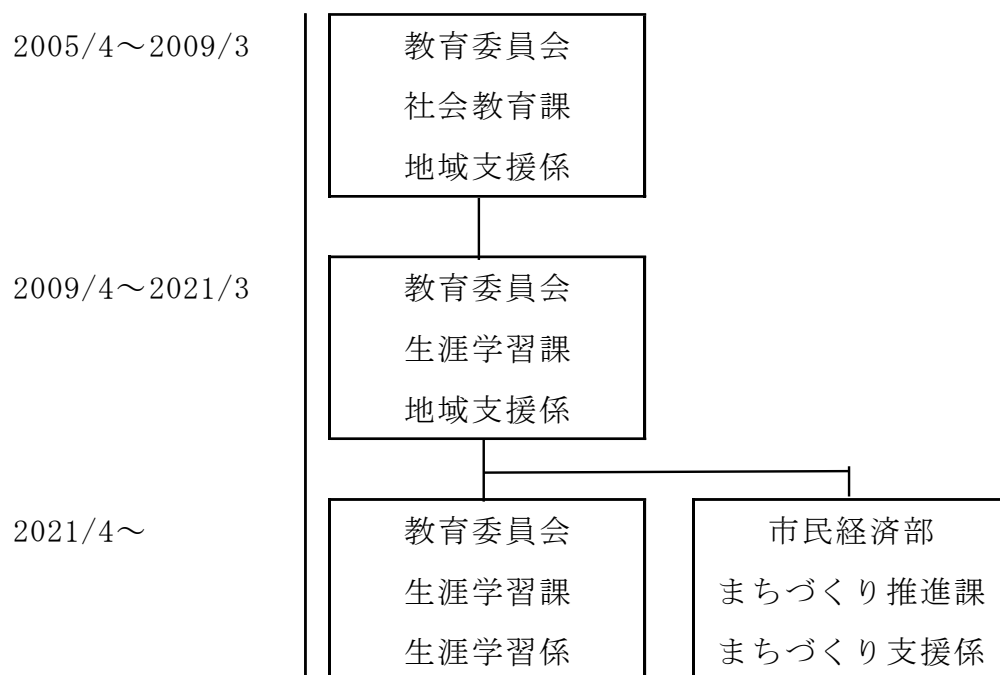
表 3-1 白石市地区公民館一覧（2021 年 12 月 31 日現在）

公民館	人口 (人)	世帯数 (世帯)	面積 (k m ²)	市役所からの距離 (k m)	対象範囲	学校区
A	1,432	578	20.38	8.9	昭和合併前村	小学校区
B	1,567	620	30.42	4.2	大字	小学校区
C	5,286	368	14.22	4.9	昭和合併前村	旧小学校区
D	1,913	2,429	80.87	2.1	大字	小学校区
E	667	762	24.54	3.6	昭和合併前村	小学校区
F	2,456	327	80.31	11.1	昭和合併前村	小中学校区
G	2,456	991	8.83	2.3	昭和合併前村	小学校区
H	1,339	541	14.39	9.7	昭和合併前村	小学校区

表 3-2 白石市の施政の流れ

年	施策
1978 年	第二次白石市総合計画策定
1985 年	第 1 次行政改革大綱策定
1988 年	第三次白石市総合計画策定
1996 年	第 2 次行政改革大綱策定
2001 年	第四次白石市総合計画策定
2003 年	第 3 次行政改革大綱策定
2004 年 4 月	「白石市行政改革推進本部指定管理者制度検討委員会」の設置、意見交換会実施
2004 年 7 月	意見交換会の実施
2004 年 8 月	「白石市公の施設への指定管理者制度導入指針」の策定
2005 年	白石市行財政改革推進計画（集中改革プラン）策定
2005 年 4 月	地区公民館に指定管理者制度導入
2010 年	白石市行財政改革推進計画（集中改革プラン）【改訂版】策定
2011 年	第五次白石市総合計画策定 まちづくり宣言策定：市内 9 地区での地域デザイン会議を開催し、市民と市職員が地域の問題や課題を共有しながら「まちづくり宣言」を策定（地域デザイン会議は 2010 年 6 月から 7 月に地区ごとに 2 回開催） ※市職員が 1 地区に 2～3 人対応し、地区公民館と連携しながら作成
2013 年	まちづくり交付金要綱策定
2016 年	白石市行財政改革推進計画（集中改革プラン）【第 3 次改訂版】策定
2021 年	第六次白石市総合計画策定 まちづくり宣言策定：各地区の現状を踏まえた 10 年後の目指すべき将来像をまちづくり宣言として策定するとともに、地域課題解決に向けて地域住民が主体となって地域づくりを進める契機とをすることを目的に各地区で開催された地域づくり会議を通して作成（2019 年 12 月から 2020 年 8 月に地区ごとに 3 階開催） ※地区公民館が策定に関わる業務を実施

表 3-3 白石市地区公民館に関わる組織変遷



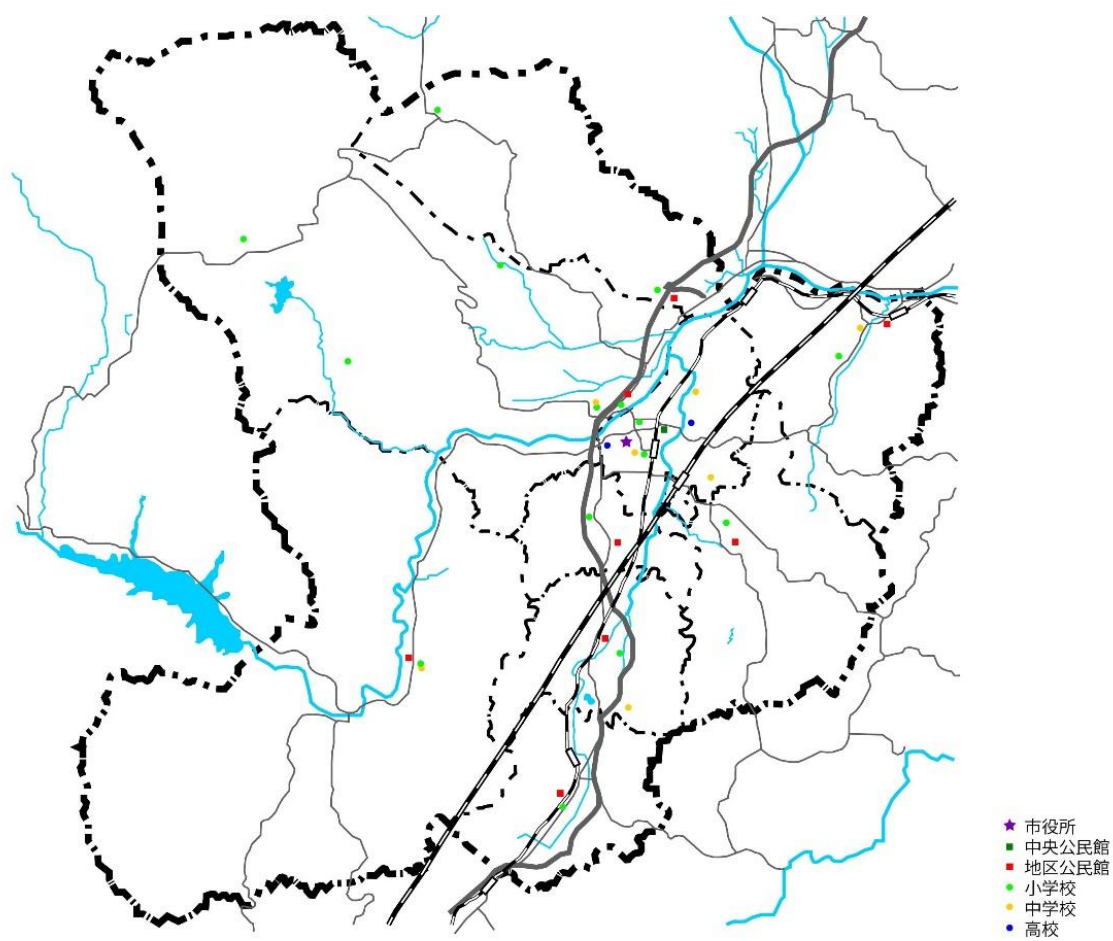


図 3-1 白石市公民館および学校位置図



写真 3-1 白石市地区公民館外観

第3節 各協議会の取り組み分析

3-1. 各協議会の取り組みの特徴と相違点

各地区では2004年度の協議会の設立準備からその地区にふさわしい地域づくりを模索し、制度設計を行い、協議を重ね、取り組みを進めている。そこで、白石市の第六次総合計画策定に伴う各地区で策定した「まちづくり宣言（以下「まちづくり宣言」）」の取り組みを中心に、各協議会の取り組みと特徴を整理する（図3-21、3-22）。

(1) A協議会

協議会設立時（2004年）の地域ビジョン策定の際には住民アンケートを実施し、住民が望む姿を策定している。まちづくり宣言は、若い人や女性等の参画を得てまちづくり会議を開催して意見を集約し、10年後の地区のあり方について話し合っている。

2020年には自主防災組織連合会を設立しているが、それには会長が協議会会長と兼務しており協議会と防災組織の一体化を図っている。また、地区一斉美化活動においては2017年以降毎年2回、地元河川と小学校通学路整備を毎回120名ほどが参加しており、住民の地域づくりへの参画の意欲は高い地区と考えられる。

2018年から月1回認知症予防「オレンジカフェ」を開催している。

(2) B協議会

毎年、夏祭り・小学校と地区住民合同の運動会を開催し、多くの住民が参加している。まちづくり宣言の策定は住民アンケートを集約して作成している。2021年に放課後児童クラブを開所、小学校の家庭科室を利用して運営し（2021年度は22名の子どもたちが利用）、子育て世代が暮らし続けられる環境づくりに取り組んでいる。また、高齢者対策として「一人暮らしのお弁当宅配」と月1回認知症予防「オレンジカフェ」を行っている。

B協議会は小学校と連携し、児童福祉に力を入れていることが特徴である。

(3) C協議会

協議会設立時（2004年）の準備委員会のメンバーは、年代別男女別などバランスを考慮し協議を行っている。最近では世代別会議で地域の現状を分析し、行事・会議・組織の棚卸しも行っている。また、住民自らが地域づくりを考える場である「きらりC笑アップ塾」はアンケートで住民の困りごとを把握し、地域円卓会議で解決策の検討を行っており、住民参画を促す場や人材育成の場になっているといえる。

C協議会は、様々な年代の人が参画し活発な活動となっていることが特徴であるが、これはこの地区の小学校が2018年に閉校し、子どもたちとの関わりを検討したことに始まっている。C地区は白石市のなかでも地区人口は少なく（人口：911人）、地区内での危機感が高いと考えられる。

(4) D協議会

まちづくり宣言の策定のために、C協議会等同様に住民アンケートの結果を集約して作成している。また、東日本大震災を契機に保護者からの要望を受け、2014年放課後児童クラブを開所、小学校の空き教室を利用し運営を始め、人数が増えたことから学校の敷地内に建物を設置して子育てサポートを充実させている（2021年度は82名利用）。

D地区は他の地区に比べ、地区面積（80.43Km²）が大きく、かつ、地区人口（5,286人）が多いことから自治会ごとに環境の違いがあり、異なる意見をいかにまとめるかが課題であると考えられる。

(5) E協議会

まちづくり宣言の策定においては3回のまちづくり会議で議論して作成し、とりわけ若い人の意見を多く取り入れている。また、城跡の案内看板設置、遊歩道整備に取り組み、案内看板は小学生にイラストを募集（全校生徒が応募し選出された7枚を作成）するなど、積極的に地区環境整備の活動を実行している。

組織名については2014年に変更し、協議会会長・公民館長は兼務させている。さらに月1回生活支援コーディネーターと共催で認知症予防「Eふれあいサロン」を開催するとともに、H地区公民館と合同事業にも取り組んでいる。協議会では、公民館の行事・組織の見直しを行っている。組織は部会を設けず、自治会や既存の組織で構成していることが特徴である。

(6) F協議会

まちづくり宣言は、「F未来塾」において中学生以上の全住民を対象としたアンケートを実施し（自治会を通して配布・回収・集約）、それを基に協議し作成している（アンケート結果は、「F地区住民アンケート分析レポート」として取りまとめている）。

協議会では、過疎化・高齢化の進展により農地荒廃が進む地区の現状や将来についての話し合いのなかから地域資源を活かしたまちづくり活動を実施している。未来塾は地域の自治会長、民生委員等が参加して定期的開催し、地域課題について話し合っている。

F地区もC地区同様、地区人口が少なく（最小の667人）、かつ、郊外地に位置するため地区縮退の危機感が高いと考えられる。

(7) G協議会

児童クラブの有無が保護者の学校選択の判断材料になり、小学校の児童数の減となっていたことから、2011年より小学校の空き教室を利用して放課後児童クラブを運営している。運営委員会は自治会長や各団体の代表者で構成している。

まちづくり宣言は、3回のまちづくり会議を経て作成、会議には自治会長や民生委員など役職を持つ人が参加した。月1回認知症予防「オレンジカフェ」を開催し高齢者の交流の場となっている。

G地区は市中心部に近いため買い物難などの地域課題が少なく、地区縮退の危機感は低い。

(8) H協議会

第五次総合計画まちづくり宣言をたたき台にし、地域住民で話し合いまちづくり宣言を策定しているが、宣言を実現するように中学生3名、若い世代6名を含む30名で「Hこれから塾」を立ち上げ議論している。また、住民総参加の趣旨から高齢者や児童を対象とした重点事業分を含めて各戸から1,400円の会費を徴収している。さらに、駅前の駐車場の管理運営の受託とともに、放課後子ども教室にも取り組んでいる。

H地区は各種事業施策の多くが常態化（マンネリ化）による参加者の固定化及び人数減のため、各専門部会は「年間一新施策」を目標に取り組んでいる。しかし、役員に限らず自治会長も次の担い手が見つからず、人材育成が課題であると考えられる。

第3章 行政主導型における住民主体地域運営組織の設立と運営実態に関する研究

	A地区	B地区	C地区	D地区
設置目的	市民の自主的な実践活動を通して、地域の特性や文化を発揮した積極的な地域活動の推進に資する	公民館の管理運営を受託するとともに地区民の意見を反映し、より地域に根ざした公民館事業の展開	市民の自主的な実践活動を通して、地域の特性や文化を発揮した積極的な地域活動の推進に資する	市民の自主的な実践活動を通して、地域の特性や文化を発揮した積極的な地域活動の推進に資する
活動内容	<ul style="list-style-type: none"> 地域の環境、文化の向上等の課題に関する調査、研究・情報交換等を行い、地域づくりに資する 地域課題解決のために、実践する企画、立案を行い、地域交流の場をつくる その他 	※記載なし	<ul style="list-style-type: none"> 地域の生活課題をとらえた学びを企画運営、その課題解決への実践をとおして、自治能力を高めていく取組みを支援する場をつくったり、情報を交換する 	<ul style="list-style-type: none"> 地域の環境、文化の向上等の課題に関する調査、研究・情報交換等を行い、地域づくりに資する 地域課題解決のために、実践する企画、立案を行い、地域交流の場をつくる その他
事務局体制	事務長(常勤)/臨時職員	事務長(常勤)/事務職員	事務長(常勤)/非常勤職員	常勤職員2名
役員体制	会長1/副会長1/会計1/幹事5名/監事1/顧問若干名	委員長1/副委員長2/幹事6/監査委員2	会長1/副会長3/幹事若干名/庶務1/会計1/監事3	会長1/副会長2/会計1/幹事若干名/監事2
前 職	会 長：介護施設員 館 長：会長兼任 事務長：JA職員	会 長：S市役所 館 長：会長兼任 事務長：旅館(全体管理)	会 長：高校教師(現役) 館 長：会長兼任 事務長：公民館臨時職員	会 長：会社員 館 長：会社役員(現役) 事務長：医療事務
団体事務内容	消防A分団世話係	青少年健全育成団体	—	自治会支部、社会福祉協議会支部、地区遺族会、地区顕彰会
委託業務内容	旧A中学校施設管理	—	旧C小学校体育館管理	—
組織名称	振興会	公民館運営協議会	まちづくり協議会	地区民の会
組 織	 <p>文教福祉委員会：各自治会4名、体育委員会：各自治会4名</p>	 <p>総務部：各自治会2名、スポーツ部：各自治会2名、文化部：各自治会2名、福祉部：各自治会2名</p>	 <p>青年会：夏祭り実行委員、体育委員、趣味の作品展実行委員会、写真・絵画同好会、書道会、馬(趣)産産センターの会</p>	 <p>教育・文化部、スポーツ振興部、地域福祉部、児童クラブ運営委員会</p>
自治会数と関係	7/下部組織に位置付	6/下部組織に位置付	10/下部組織に位置付	17/自治会長が各部に所属
自治会長立場	協議会副会長、幹事5名、監事1名	幹事	協議会委員	教育・文化部委員、地域福祉部委員
会 費	—	運動会：500円/戸 祭：15,000円/地区	年間：2,000円/戸	—
放課後運営	—	児童クラブ(2021年～)	子ども教室(2005年～)	児童クラブ(2014年～)
アンケート実施	—	—	中学生以上全住民(2018年)	—
拠点事業	①②③④⑥	①⑥⑨⑩	①②③④⑤⑥⑦⑨⑩	①⑤⑥⑨
組織事業	①④⑤⑥⑦⑩	②⑤⑦⑨⑩⑪	①②⑦⑩⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑	①②⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑲
交付金活用状況 ※緑塗は各地域運営組織による事業	2013	夏まつり大会		
	2014	・防災防火活動ユニフォーム整備	・街道桜並木整備	・ホテル継承
	2015	夏まつり大会	・夏まつり盆おどり大会 ・名所旧跡見どころマップ看板設置	・花と緑の地域づくり ・歴史文化伝承
	2016		・地区活性化プロジェクト ・街道桜並木整備	・ふれあい
	2017			・花と緑で笑顔溢れる地域づくり ・あじさいロード整備
	2018		・神社名由来看板設置と記念植樹	・みんなで「笑顔」
	2019			
	2020			・植栽及び管理と苗づくり交流
	2021			

図 3-2 白石市各協議会の組織と運営状況①

E地区	F地区	G地区	H地区	【拠点事業の凡例】
市民の自主的な実践活動を通して、地域の特性や文化を発揮した積極的な地域活動の推進に資する	市民の自主的な実践活動を通して、地域の特性や文化を発揮した積極的な地域活動の推進に資する	市民の自主的な実践活動を通して、地域の特性や文化を発揮した積極的な地域活動の推進に資する	市民の自主的な実践活動を通して、地域の特性や文化を発揮した積極的な地域活動の推進に資する	①定期的な会議等 ②地域住民参画を得るための仕組み ③地域課題の熟識 ④地域課題解決の熟識 ⑤市役所窓口代行 ⑥公的施設維持管理 ⑦高齢者交流サービス ⑧保育サービス一時預かり ⑨体験交流事業 ⑩名産品・特産品加工・販売 ⑪地域学校協働活動 ⑫子供食堂 ⑬その他
<ul style="list-style-type: none"> 地域の環境、文化の向上等の課題に関する調査、研究・情報交換等を行い、地域づくりに資する 地域課題解決のために、実践する企画、立案を行い、地域交流の場をつくる 	<ul style="list-style-type: none"> 地域の環境、文化の向上等の課題に関する調査、研究・情報交換等を行い、地域づくりに資する 地域課題解決のために、実践する企画、立案を行い、地域交流の場をつくる その他 	<ul style="list-style-type: none"> 地域の環境、文化の向上等の課題に関する調査、研究・情報交換等を行い、地域づくりに資する 地域課題解決のために、実践する企画、立案を行い、地域交流の場をつくる その他 	<ul style="list-style-type: none"> 地域の環境、文化の向上等の課題に関する調査、研究・情報交換等を行い、地域づくりに資する 地域課題解決のために、実践する企画、立案を行い、地域交流の場をつくる その他 	【組織事業の凡例】 ①市役所窓口代行 ②公的施設維持管理 ③外出支援サービス ④送迎サービス ⑤雪かき・雪下ろし ⑥家事支援 ⑦弁当配達・給食サービス ⑧買い物支援 ⑨見守りサービス ⑩高齢者交流サービス ⑪保育サービス一時預かり ⑫体験交流事業 ⑬名産品・特産品の加工販売 ⑭空家や里山の維持・管理 ⑮防災訓練・研修 ⑯祭運営 ⑰運動会運営 ⑱音楽界運営 ⑲地域調査・探求・学習 ⑳広報誌作成・配布 ㉑地域学校協働活動 ㉒子供食堂 ㉓その他
事務長(常勤)/臨時事務局	事務長/臨時職員	常勤職員/臨時職員	事務長(常勤)/臨時職員	
会長1/副会長2/会計1/幹事若干名/監事	会長1/副会長2/会計1/幹事5/監事3	会長1/副会長2/幹事5/監事2	会長1/副会長3/幹事若干名/会計1/監事3/顧問若干名	
会長：農業 館長：会長兼任 事務長：販売店(販売)	会長：青果移動販売業 館長：会長兼任 事務長：市役所職員	会長：工業高校教員 館長：会長兼任 事務長：福祉施設(事務)	会長：公務員 館長：会長兼任 事務長：福祉施設(全体管理)	
自治会会長、運営委員会、社会福祉協議会、自主防災会、防犯協会	—	自治会、防犯協会、社会福祉協議会、活性化協議会、子ども育成会	自治会、消防団、社会福祉協議会、子ども育成会、自主防災会	
—	温泉施設	—	駐車場管理	
まちづくり協議会	地区振興会	公民館運営会議	地区振興会	
運営委員会：スポーツ推進委員、運営委員、協力委員、消防団、消防世話人会、婦人防火クラブ、12班、PTA、12自治会、交通安全、12自治会、民生児童委員、民生委員、主計児童委員、防犯協会、防災連絡委員、老人クラブ連合会、1～8長寿会、更生保護女性会、12自治会、JA女性部、食生活改善推進委員会、牧野組合、12自治会、郷土愛好会	地域振興会専門部：自治会、旅館組合、公民館、推進協議会、教育文化専門部：PTA、弓道愛好会、子ども育成会、健康福祉専門部：長寿会、民生児童委員、遺族会、女性会、食生活改善推進委員会、社会福祉協議会、福祉専門部：JFA推進委員、クラブ、丁好愛好会、ケート・好愛好会、防災専門部：消防団、交通安全協会、防犯協会、婦人防火クラブ	総務部会：自治会連合会、安全部会：消防団、婦人防火クラブ、防犯協会、交通安全協会、健康部会：体育委員会、JFA推進委員会、福祉部会：民生児童委員、校長、老人クラブ、JA女性部、教育部会：有識者、公民館館長、各部会	健康づくり・スポーツ専門部会、文化・教育・環境専門部会、防災・防犯専門部会、社会福祉専門部会	
12/下部組織に位置付	14/各自治会が地域振興会専門部所属	8/自治会連合会を総務部会構成員位置付	10/下部組織に位置付	
協議会委員	振興会役員	副会長	幹事	
年間：1,150円/戸	—	年間：900円/戸	年間：1,400円/戸	
—	—	児童クラブ(2011年～)	子ども教室(2008年～)	
—	中学生以上全住民(2019年)	—	—	
①②④⑤⑥⑦⑨⑪	②③④⑤⑥	①②⑥⑦⑧⑪	①⑥	
①②⑨⑩⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲	②⑯	②⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲	②⑮⑯⑰⑱	
<ul style="list-style-type: none"> 断プロジェクト 装束整備 太鼓伝承 備品整備 ふるさと整備 	<ul style="list-style-type: none"> 屋敷まつり 	<ul style="list-style-type: none"> ふるさとづくり 歩道の整備 遊歩道案内板設置並びに入口案内板補修 	<ul style="list-style-type: none"> 名所旧跡案内看板作成 歩道整備工事 	
<ul style="list-style-type: none"> 断プロジェクト 太鼓伝承 		<ul style="list-style-type: none"> ふるさとづくり 子ども神興継承 名所旧跡等PR 	<ul style="list-style-type: none"> 子ども神興継承 名所旧跡等PR 	
<ul style="list-style-type: none"> 備品整備 ふるさと整備 	<ul style="list-style-type: none"> F未来塾 	<ul style="list-style-type: none"> 備品整備 神楽堂修繕 消防世話人会活動推進 運動公園造成 地区民交流促進 花苗の植栽と美化活動 	<ul style="list-style-type: none"> 美化・健康づくり運動 小学校花壇整備 宝物マップ活用活性化 美化・健康づくり運動 歴史探訪会 Hこれから塾 	
<ul style="list-style-type: none"> 文化財保護と普及啓発活動 		<ul style="list-style-type: none"> 花苗の植栽と美化活動 	<ul style="list-style-type: none"> Hこれから塾 	

図 3-3 白石市各協議会の組織と運営状況②

3-2. 各協議会における組織・業務・事業の比較

各協議会の組織や業務や地区内の団体との関係及び取り組み事業等について比較分析する。

(1) 組織名及び規約について

組織名は「まちづくり協議会」など地域づくりをイメージできるものが多いが、一部「公民館運営会議」、「公民館運営協議会」とするとともに規約上の目的や活動内容についても公民館に特化した内容になっている。名称や目的から公民館の運営についての協議の場という印象を有している可能性がある。これは従来の公民館活動の延長線上で検討されたことを意味するものであり、住民の自主的な実践活動につながるとは考えにくい。

(2) 会長・館長と選考方法について

会長と館長についてはD協議会のみ両方を配置し、他協議会では兼務である。この会長と館長の兼務は、業務が重複するためである。会長と館長の選考は、自治会等からの推薦などにより行われている。

(3) 地域団体事務について

公民館は地域団体の事務業務を担う場合が多いが、協議会の設立により事務局の業務が増加することから、C及びG協議会では協議会設立を機に各団体に戻すよう働きかけ実現している。本来、地域団体の事務業務は、各団体の独立性や責任保持の観点から各団体で行うべきであるが、長年の慣習により公民館で行われてきているため、協議会の設立を契機に協議会と地域団体の関係を見直し、役割分担を明確にすべきと考える。

(4) 組織について

CおよびE協議会は既存の組織を協議会の直接下部組織として位置付けている。その一方で、他協議会では設立を機に部会を新たに設けているが、既存組織を部会構成員として位置付けている協議会もある。地域課題への対応は、一部の住民のみが実施するものでは長続きしないため、地域一体となった取り組みにするためには既存組織と一体化した組織形成が求められる。

(5) 自治会との関係について

すべての協議会で自治会長が役員等に位置付けられている。また、自治会を協議会の下部組織として位置づけている協議会がある一方で、自治会と協議会が切り離され、自治会の役員や選出された地区住民のみが活動に関わっているケースもみられる。前項(4)組織と同様、地域が一体となった取り組みにするためには、とくに自治会との関係は重要であると考えられる。つまり自治会で地域課題に対応している場合もみられるが、全ての自治会が独自で対応できるわけではないことから各自治会で対応できない事業等を協議会で取り組むなどの関係性が必要であり、自治会も巻き込んだ組織形成が求められる。

(6) 各戸からの会費の徴収について

C および E、G、H 協議会では各戸から毎年会費を徴収し、運営財源に充てている。また、運動会開催時に各戸から祭の際には各地区から会費を徴収している地区もみられる。会費徴収は住民の興味関心の高まり、参画意識の向上につながると考えられるため、会費徴収は有効的な一手段である。

(7) 地域住民の参画について

C 協議会では 2018 年に、F 協議会では 2019 年にそれぞれ中学生以上対象の全住民アンケートを実施している。地域が一体となった取り組みにするには、様々な年代の多くの地域住民の参画を得ることが求められる。そのためには各戸対象ではなく、住民一人一人の意見を集約することが必要であり、全住民対象のアンケートは有効な手段である。アンケートにより明らかとなった課題や取り組むべき方策について熟議を重ね、一つ一つ実現することで住民のやりがいにもつながっていくものとする。

(8) まちづくり交付金事業について

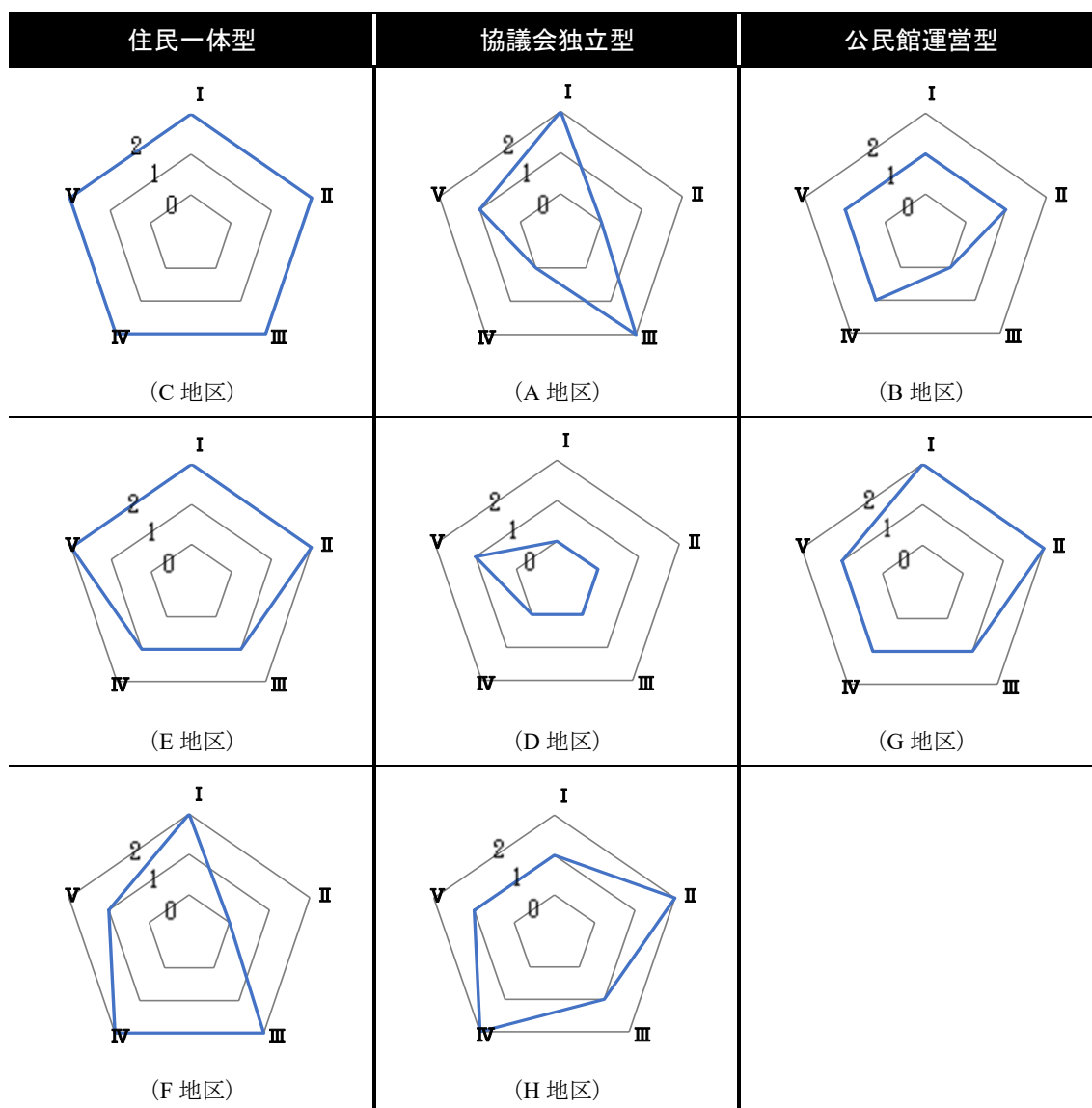
協議会として交付金事業に取り組んでいるのは D 以外の協議会であり、なかでも C および F、H 協議会では地域住民による学習会を実施し人材育成に取り組んでいる。協議会を持続可能な地域が一体となった取り組みとするためには、様々な年代の多くの地域住民の参画を得ることが必要であり、後継者養成は欠かせず、年代各層でのリーダー養成に努めることが重要である。よって地域住民による学習会の積極的な実施が求められる。

(9) 各協議会の比較と相違点からみる事業の特徴

以上のことを踏まえ、各協議会で行っている事業を比較分析する。

- ・「祭の運営」または「運動会の運営」はすべての地区で行われており、従来の公民館活動が継続されていることを意味するものである。また、「防災訓練・研修」は A・C・D・E・G・H 協議会で行われており、地域防災の中核的な役割や拠点となっている。
- ・「地域課題について話し合う熟議」は A・C・E・F 協議会に留まり、地域課題について住民が意見を出し合い解決するための十分な話し合いができていない地区がみられる。
- ・「地域運営組織」の主たる目的である地域の高齢者支援活動は「見守りサービス」または「高齢者交流サービス」が C および E 協議会のみで実施されており、高齢者支援に取り組めていない協議会がある。
- ・「放課後児童クラブの運営」は、B および D、G 協議会で行われているが白石市では小学校において学校選択制が導入され、学校選択の判断に放課後児童クラブの有無を問う保護者が存在することから、学校存続の危機感等により実施されているものである。また「放課後子ども教室」は H 協議会と小学校が廃校となった C 協議会で行われている。これは子供の支援を地域課題と認識している結果であるとともに、子供の支援（子育て環境支援）の事業が地域存続の大きな要因であることを示していると考えられる。

これらのことから、各協議会について「地域運営組織」としての成熟度（住民と一体となった組織形成、住民の参画、地域課題への対応）をレーダーチャート（図3-4）に示す。



【評価項目の凡例】

I：住民と一体となった組織形成、II：会費の徴収、III：住民の参画、IV：交付金事業の活用、V：地域課題への対応

【運営組織としての成熟度評価の凡例】

I：2点は自治会・既存地域団体を下部組織に位置付、1点はどちらかを下部組織に位置付、0点は位置付無
II：2点は徴収、0点は無

III：2点は住民アンケートを実施し住民参画事業実施、1点は住民参画事業実施、0点は限られた住民で事業実施

IV：2点は協議会として交付金事業を活用し人材・育成事業等実施、1点は交付金事業を活用し事業実施、0点は交付金事業未実施

V：2点は拠点施設・組織として地域課題対応事業を積極的実施、1点は地域課題対応事業を実施、0点は地域課題対応事業が未実施

図3-4 「地域運営組織」の成熟度評価

3-3. 各協議会の特徴による分類からみる課題と行政の後方支援

前節のレーダーチャートと運営状況を踏まえて各協議会を分類すると、「住民一体型（C・E・F 協議会）」、「協議会独立型（A・D・H 協議会）」、「公民館運営型」（B・G 協議会）」と捉えることができる。

各協議会の成熟度の既存組織との一体感（図 3-5）や組織形成のプロセスで行った取り組み（表 3-3）を整理する。

表 3-3 において、形成の際に行った取り組み状況をみると、住民の参画を得ながらそれぞれのプロセスを経たところほど、図 3-5 では組織の成熟度と既存組織との一体感が高くなっている。これから、組織の成熟度を高めるためには、危機感の共有、住民による課題の洗い出し、住民による解決策の検討、住民による地域計画の策定、住民による事業の実施と導入の一連のプロセスを経ることが必要だと言える。

また、図 3-5 をみると、住民一体型の 3 協議会は組織の成熟度と既存組織との一体感はともに高く、一つの傾向を見ることができるが、協議会独立型や公民館運営型において成熟度や一体感がそれぞれ違っており、特徴を見ることはできない。行政からは同じ後方支援を受けているにもかかわらず、差があるのは支援を受ける協議会役職員の受け止め方の違いによるものと推察できる。

地域づくりは一部の人だけが関わる組織では地域の一体化は生まれない。多くの住民の参画を得るためには、例えば高齢者支援の仕組み形成や地域の困りごと等の洗い出しなどきっかけが必要であり、どのようにアプローチしていくか、どんな事業を行っていくかがポイントになる。そのためには、館長や事務長等公民館職員によるところが大きく、意識の向上やスキルアップ等が求められる。白石市においては年 1 回の研修や隔月の事務長会議が行われており、協議会活動の活発化につながっているものと考えられる。自治体（行政）の後方支援についての各協議会の受け止め方を比較分析することは困難であるが、ヒアリングにおいて各協議会の館長・事務長には後方支援に努める自治体（行政）担当者と「共に盛り上げよう」という協調性を持っている。しかし、自らが主体的に取り組もうとしているかの違いがある。自治体（行政）がけん引しないからこそ館長・事務長がやらされ感で取り組んでいる限り発展はみられないため、自治体（行政）の後方支援の難しさがあるといえる。また、協議会運営の主役はあくまでも住民であることから協議会職員自らも住民の後方支援に努めることも大事な視点であると考ええる。

白石市の行政の後方支援は担当職員個人の判断によるところが大きく、担当職員の資質任せであり、どのような支援が効果的なのかなど分析することが必要である。

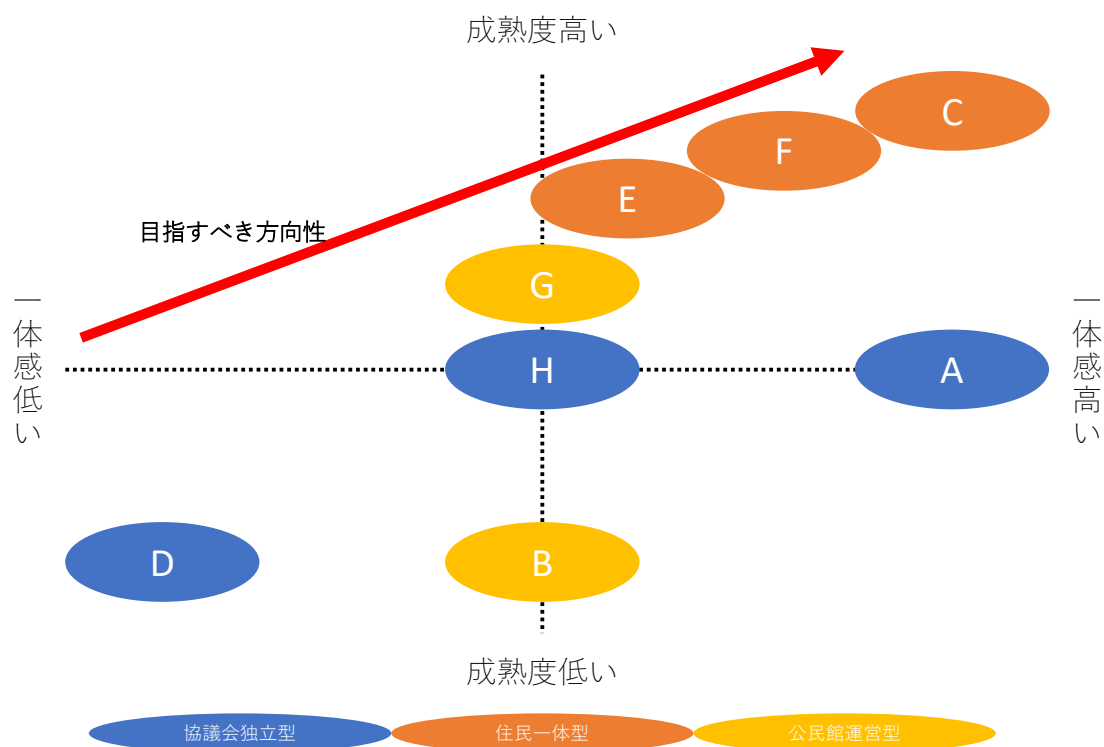


図 3-5 各協議会の成熟度と一体感

タイプ	公民館名	有志による勉強会の開催（危機感の共有）	全住民アンケートの実施	世帯アンケートの実施	住民による解決策の検討・地域計画の策定	規約策定・組織の作成	事業実施
住民一体型	C	○	○		○	○	○
住民一体型	E				△	○	○
住民一体型	F		○		○	○	○
協議会独立型	A				○	○	○
協議会独立型	D			○	△	○	○
協議会独立型	H				△	○	○
公民館運営型	B			○	△	○	○
公民館運営型	G				△	○	○

※△は役員等一部の者で計画を策定

表 3-3 分類と形成の際に行った取り組み

第4節 まとめ

本研究は、行政主導でも住民主体で「地域運営組織」が形成されている白石市の全8協議会を対象として、組織形成や運営方法、事業への取り組み状況等について調査・分析を行った。

「地域運営組織」の住民主導の活発な活動に繋げるためのポイントは下記のとおりである。

(1) 組織名

地域住民の参画を促す上で、組織の名称は与える印象が大きいため、組織名は地域づくりの目的を明確に示す必要がある。

(2) 会長選考方法

地域住民間で選考すべきであるが、その際、輪番制にすることなく実績や積極性などを踏まえて選ぶよう調整を図る必要がある。

(3) 組織

住民主導の活発な活動には一部の住民が関わる組織ではなく、自治会・町内会、地域団体等を「地域運営組織」の下部組織に位置付けるなど、協議会と既存組織との一体化が必要である。

(4) 住民の意見集約

自分たちの困りごとへの対応は、住民の参画を得やすい。そのためには、住民一人一人の意見を吸い上げ集約することが必要であり、明らかとなった地域課題にどう対応するかの議論が地域づくりを発展させるものとする。

(5) 地域課題への対応

地域づくりに求められるものは、生活支援や地域活性化につながる取り組みである。上記(4)により明らかとなった地域課題に対し、実行可能なことから一つずつ解決につなげる取り組みが求められる。

(6) 組織や事業の評価と見直し

設立からある一定の期間が経過した時点で組織が目的達成のために機能しているか、活動は成果がみられるかなど、これまでの取り組みを評価・分析し、組織・事業の見直しについて検討することが必要である。

(7) 職員研修

住民主導の活動にするには、職員の地域住民への積極的な働きかけが重要であり、そのため職員研修の機会の充実が求められる。

全国的に行政主導の「地域運営組織」が多いなか、住民主体の活動を促すためには白石市が心掛けている「行政の後方支援」が重要である。行政担当者が、決して強制することなく、定期的な情報交換の場や研修会の開催など気付きの場を設けること、地域住民の課題意識を共有しつつ現場に寄り添う姿勢を持ち続けることが重要であるとする。全国的に行政主導の地域運営組織が多いなか、住民主体の活動を促すためには白石市が心掛けている「行政の後方支

援」が重要である。行政担当者が、決して強制することなく、定期的な情報交換の場や研修会の開催など気付きの場を設けること、地域住民の課題意識を共有しつつ現場に寄り添う姿勢を持ち続けることが重要であると考ええる。

参考文献および注釈

- ¹ 白石市公民館の設置及び管理等に関する条例において対象区域を「〇〇地区」と位置付けていることから、本論では白石市の個別地域を指す場合は「地区」を使用し、一般論での地域を指す場合は「地域」を使用する。

第4章

公民館からコミュニティセンター等への移行実態 からみた社会教育行政の課題と方策

-島根県の公民館における運営動向を中心として-

目次

第1節	はじめに	93
1-1.	研究の背景と目的	93
1-2.	研究方法	96
第2節	全国および島根県における公民館の運営の変化と現状	98
2-1.	全国の公民館の設置・運営変化と島根県の特質	98
2-2.	島根県における公民館からコミュニティセンターへの移行による運営と 利用の実態	108
第3節	移行実態の分析	115
3-1.	移行実態からみる運営の相違と特徴	115
3-2.	移行実態による分類からみる課題と移行における政策判断	119
第4節	島根県教育庁における県内公民館等支援策の分析	122
4-1.	島根県教育庁における公民館等支援策が取り組みに与える影響	122
4-2.	展開過程からみる公民館改革の動き	130
第5節	まとめ	132
5-1.	コミュニティセンター等への移行による教育委員会や社会教育 との関係性	132
5-2.	これからの公民館と地域づくりの関係	132
5-3.	おわりに	132
	参考文献および注釈	134

第1節 はじめに

1-1. 研究の背景と目的

島根県の人口は、1955年の92万9千人をピークに、1975年頃までの高度成長期における大都市への人口流出により大きく減少した。その後、一旦は増加に転じたが、1985年には79万5千人をピークに再び減少が続き、2020年には67万1千人となっている（図4-1）。島根県の人口減少はデータを紐解くと「中山間地域・離島問題」であることが浮かび上がってくる^{1,2}。

島根県では、全国に先駆けて1999年「島根県中山間地域活性化基本条例」を制定し、中山間地域対策を県政の最重要課題の一つとして位置付け、2001年「中山間地域活性化計画」³を策定し、中山間地域が抱える課題を解決し、豊かで住みよい中山間地域の形成に取り組んでいる。この計画は、その後継続して策定されており、現在は第5期の計画のもと、施策が進められている。

一方、我が国の人口は、2008年の1億2,808万人をピークに減少に転じ、2020年には1億2,615万人となっている（図4-1）。その要因として、地方と東京圏の経済格差拡大等が、若い世代の地方からの流出と東京圏への一極集中を招き、地方の若い世代が、過密で出生率が極めて低い東京圏をはじめとする大都市部に流出することにより、日本全体としての少子化、人口減少につながっているとされている。人口減少は、地域経済に、消費市場の規模縮小だけではなく、深刻な人手不足を生み出しており、それゆえに事業の縮小を迫られるような状況も広範に生じつつある。こうした地域経済の縮小は、住民の経済力の低下につながり、地域社会の様々な基盤の維持を困難としている⁴。

島根県の人口減少は、20年余り国に先んじて始まり、その要因も中山間地域・離島の減少が著しく、今日我が国が抱える地方の人口減少と同様の課題である。島根県が2001年から進める「中山間地域活性化」は、2014年度から政府を上げて取り組んでいる「地方創生」と方向性と同じにするものであり、先駆的な取り組みと言える。これらのことから島根県は、人口減少やその対策において、国の20年ほど前を行くモデル地域と言える。

島根県では、第1期の「島根県中山間地域活性化計画」（2001年）⁵において、集落の維持・活性化に向けた集落や市町村の主体的な取り組みを支援するとしている。これを受け、第2期の「島根県中山間地域活性化計画」（2008年）⁶において「人づくりの拠点である公民館が培ってきた「地域力」醸成のノウハウに着目し、モデル公民館での実証とその広報を通して、地域の再生、コミュニティの再生を目指す」とし、第3期の「島根県中山間地域活性化計画」（2012年）⁷において、住民主体の地域運営の仕組みをつくるにあたり、公民館等の範囲を地域運営の基本単位として位置づけている。さらに第4期の「島根県中山間地域活性化計画」（2016年）⁸において、日常生活機能の一定の集約化を図る「小さな拠点づくり」を全ての公民館エリアに

において取り組むとしている。以上のように、島根県では公民館を核とした中山間地域の活性化を目指しており、行政の公民館に対する期待度が非常に高いことが特徴である。

これらの施策や支援策を受け、県内自治体では積極的な「地域運営組織」の設立に向けての取り組みが進められ、その活動拠点施設として公民館や「地域運営組織」の設立を契機に公民館から移行したコミセン等を位置付けるところが多くなっている。島根県内の公民館は、従来から活発な活動が行なわれており、人口当たりの学級・講座受講者数は常に全国でもトップクラスを誇っているが、近年公民館数の減少が著しい。

そこで本研究は、全国の公民館の運営実態を見通しつつ、島根県における公民館の特質と、島根県内における公民館からコミセン等への移行経緯や移行に伴う施設運営実態の変化、さらに法的規制がないなかでのコミセンへの積極的な移行の背景などを明らかにし、社会教育行政が踏まえるべき地域運営を考慮した公民館からコミセンへの移行方策を提言することが目的である。

先行研究からみられる有用な知見も視野にいれながら、公民館からコミセンへの移行に関する経緯や地域運営組織等の多様な組織との関連性、さらに県教育庁の関わりについて論じる。また、現在、我が国における社会教育行政が大きな転換期にあるなか、本論においては従来から公民館を中心として活発な活動が行われている島根県をケーススタディとして施設移行経緯やその実態の解明を通し、社会教育行政における新しい施設運営への一般的側面に接近することをねらいとする。

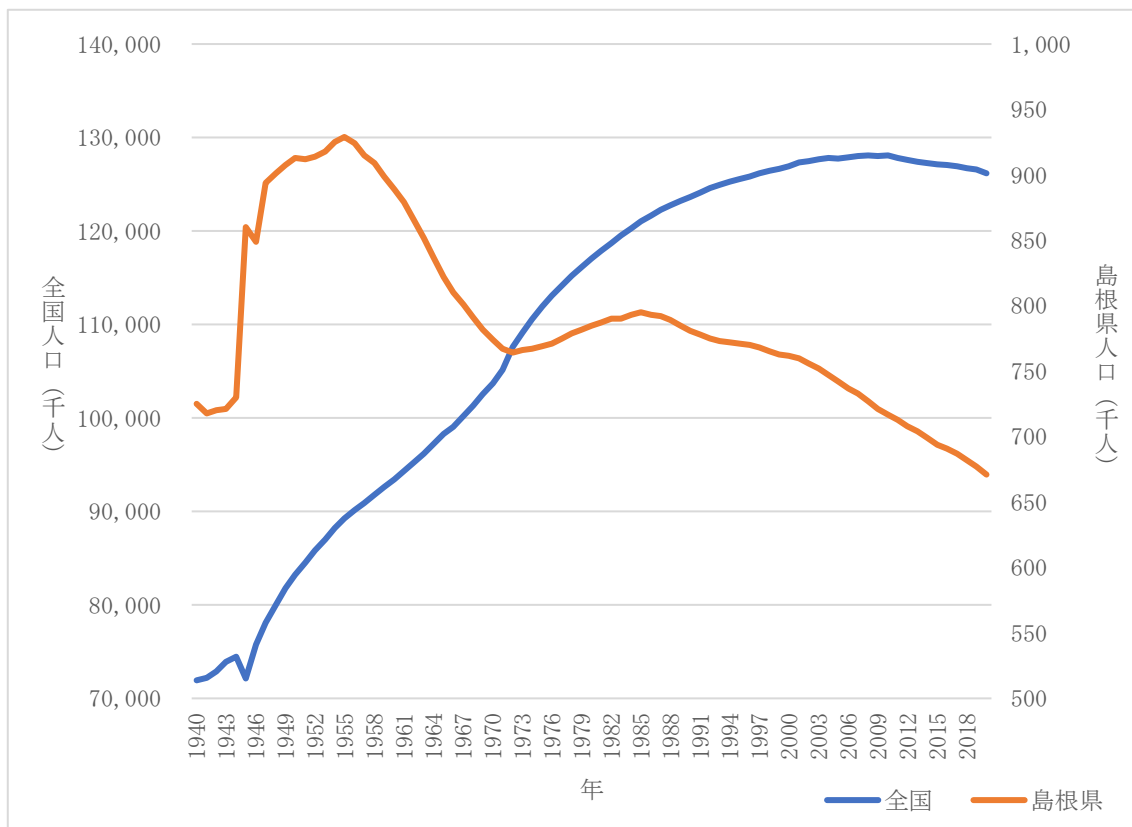


図 4-1 全国・島根県の人口の推移⁹

1-2. 研究方法（表 4-1）

(1) 全国および島根県における公民館の運営の変化と現状

文部科学省が概ね3年ごとに実施している「社会教育調査」のデータをもとに2002年度から2015年度の間全国の公民館の現状を比較分析する¹⁰。この「社会教育調査」は社会教育に関する基本的事項を明らかにすることを目的に1955年度から実施されている基幹統計調査で、公民館の実態に関する基礎的なデータを収集している。とくに本研究が2002年度からのデータを活用する理由としては、2005年に出雲市の公民館のコミセンへの移行を皮切りに島根県内においてコミセンへの移行が進められたためである。

また島根県においては島根県立東部・西部社会教育研修センター等が2002年から毎年公民館等の研修や実施事業等を調査・把握するための「島根県公民館等実態調査」（図4-2）¹¹を実施しており、これを基に島根県の詳細な公民館の運営実態を把握する。この調査は、県・市町村における社会教育に関する施策や事業立案のための基礎データで、調査対象は県内公民館のほか市町村条例によって設置されたコミセン等（コミュニティセンターや交流センター、まちづくりセンター、地域コミュニティ交流センター）である。

(2) 島根県教育庁の取り組み

島根県内の自治体において公民館等が活発な活動が継続されている要因は島根県教育庁の積極的な施策展開と考えられるため、島根県教育庁が毎年作成している「社会教育行政の方針と事業（2011～2018）」（図4-3）の収集と現地調査・ヒアリング調査を2019年2月と2019年8月に実施した。

(3) 島根県内自治体の公民館に資する取り組み

島根県内の11の自治体等に2019年2月から2020年2月に現地調査・ヒアリング調査および資料・文献収集調査を行った。調査はコミセン等へ移行した自治体（出雲市、益田市、大田市、安来市、江津市、雲南市）と、2016年度島根県公民館等実態調査において「自治体別1館当たりの利用者数」の上位5自治体である公民館活動が活発な自治体（松江市、奥出雲町、川本町、津和野町、邑南町（コミセン等へ移行した自治体を除く））を対象に、公民館からコミセンへの移行の目的や経緯、移行前後の運営体制の変化等について行った。

上記（2）と（3）においては、現地調査後に電話およびメールによりデータの補完と精度向上を図った。

表 4-1 研究方法

全国の様況	島根県の様況	分析方方法
社会教育調査 (2002、2005、2006、2011、2015)：文部科学省		運営状況の比較分析 (全国と島根県の比較)
	島根県公民館等実態調査 (2016-2018)：島根県	運営状況の比較分析 (島根県内市町村の比較)
	島根県社会教育行政方針と事業報告 (2011-2018)：島根県	島根県教育庁の政策分析
	島根県教育庁現地調査 (2019.2、2019.8)	運営状況の比較分析 (ヒアリング調査結果のデータ分析)
	島根県内自治体現地調査 出雲市、益田市、大田市、安来市、江津市、雲南市、 松江市、奥出雲町、川本町、津和野町、邑南町 (2019.2-2020.2)	

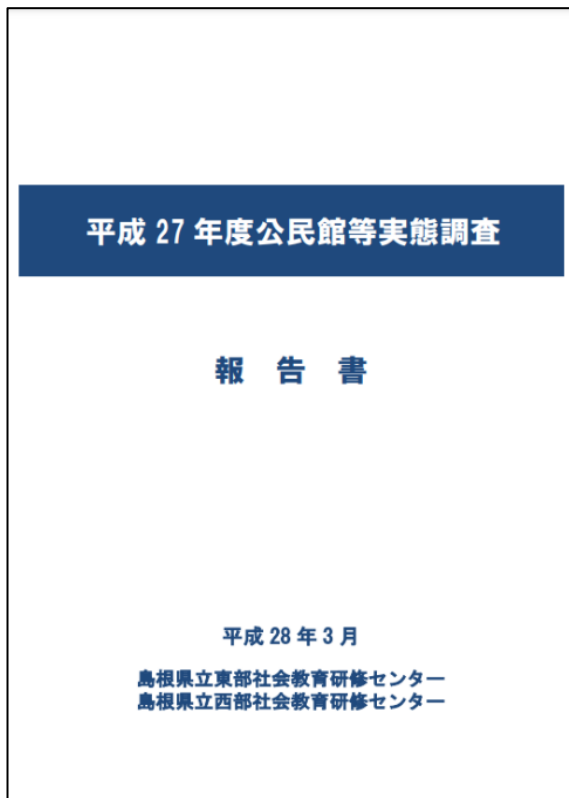


図 4-2 島根県「公民館等実態調査報告

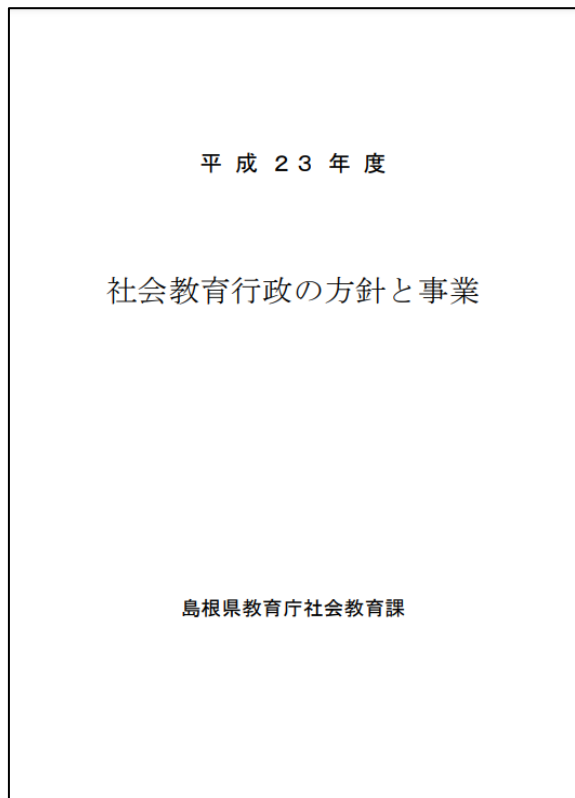


図 4-3 島根県「社会教育行政の方針と事業」

第2節 全国および島根県における公民館の運営の変化と現状

2-1. 全国の公民館の設置・運営変化と島根県の特質

2002年から2015年の全国および島根県における公民館の変化と相違点から島根県の公民館の設置及び運営の特質について分析する。

(1) 公民館数（図4-4～4-6）

2015年度は14,171館で2002年度の17,947館から3,776館（21.0％）減少している。都道府県別にみると、多数の都道府県において減少している。島根県も2002年度に対し2015年度は約半数程度（43.2％）まで減少しており、人口10万人当たりでみると2002年度が46.5館であるのに対し、2015年度は28.7館（全国平均11.2館、全国8位）で17.8館減（全国平均2.9館減、減少率全国46位）であるが、全国と比較すると倍以上であり、島根県において公民館は現在も身近な教育施設といえる。

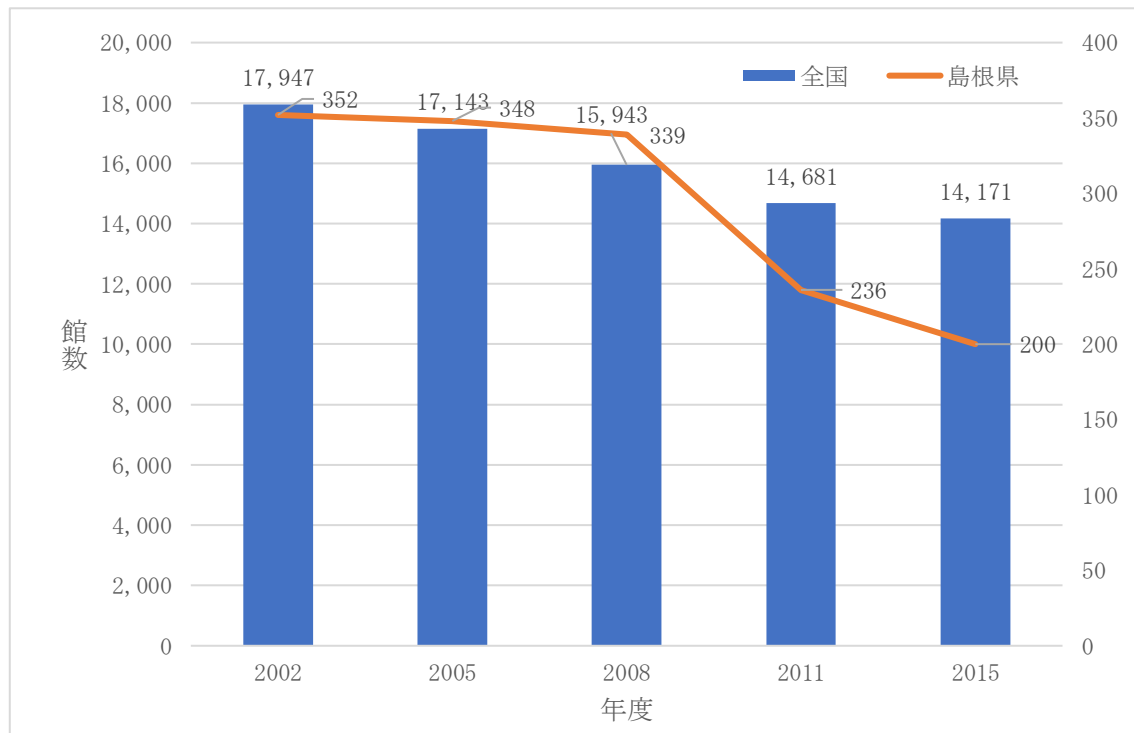


図4-4 全国・島根県の公民館数の推移

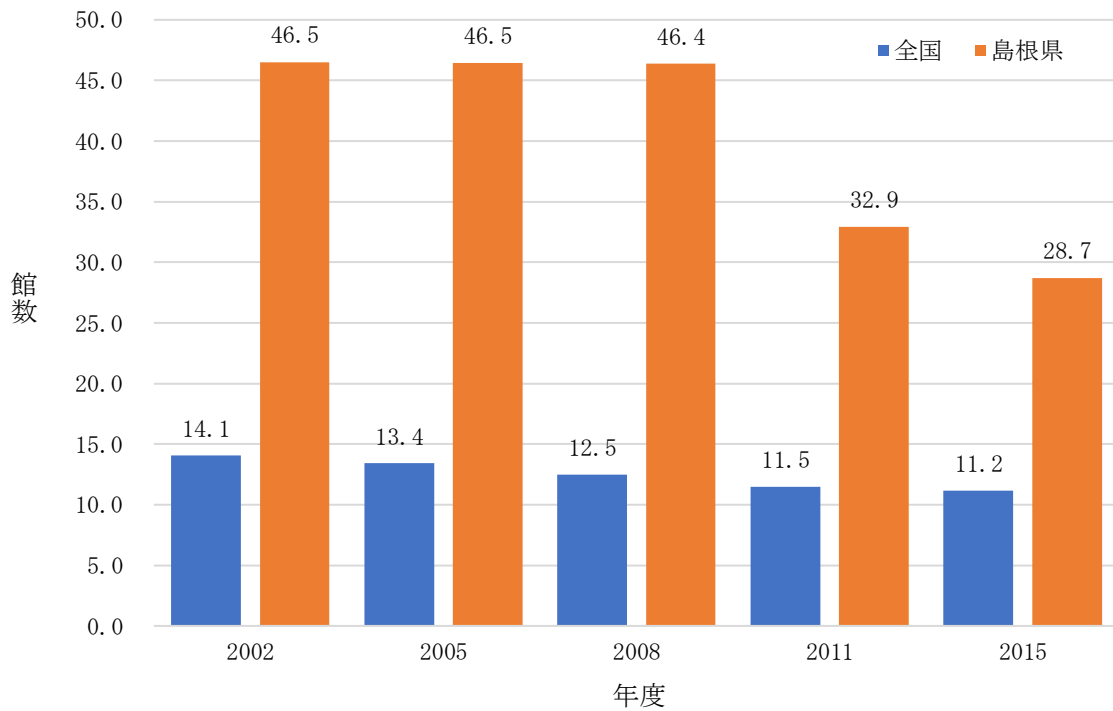


図 4-5 人口 10 万人当たりの館数

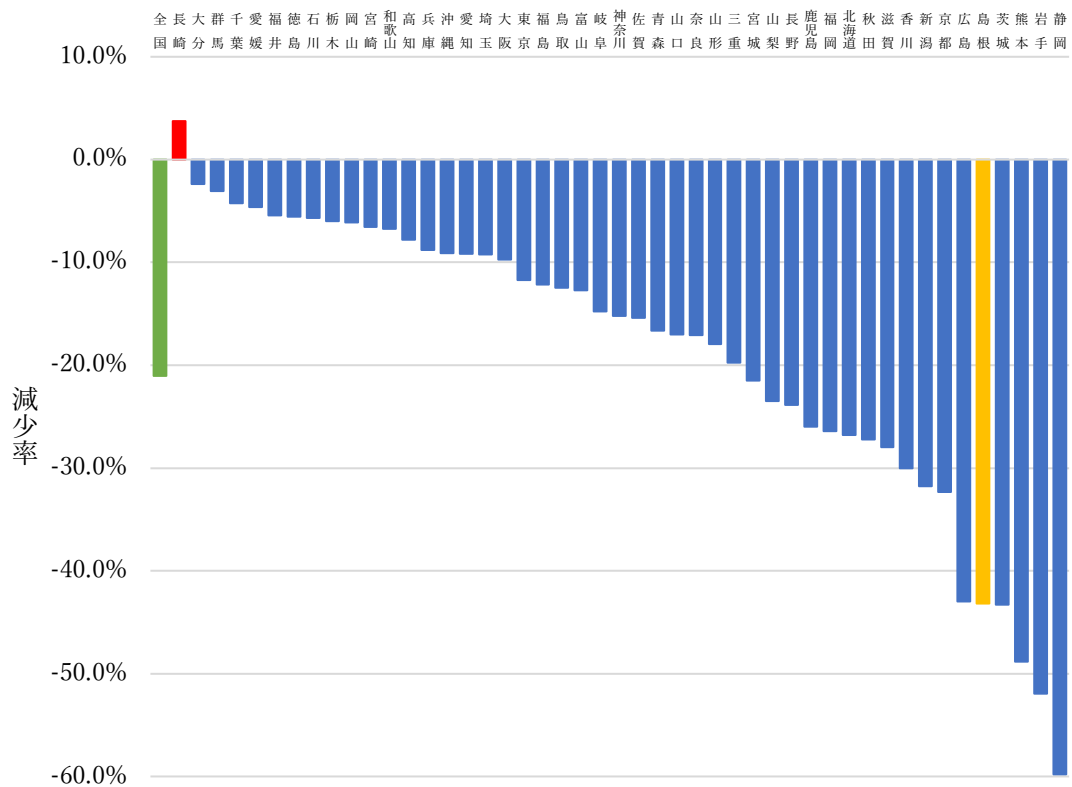


図 4-6 公民館の減少率（2002 年⇒2015 年）

(2) 職員と職員種別 (図 4-7～10)

2015 年度は 45,142 人で 2002 年度と比べると 17.3%減少、職員種別では専任は 41.4%減、兼任は 25.1%減、非常勤は 17.4%減である。また 1 館当たりでみると 2015 年度は 3.19 人で 2002 年度に対して 4.9%増、職員種別でみると専任 0.19 人減、兼任は 0.04 人減、非常勤は 0.06 人増で専任職員の減少が大きい。職員数は公民館数の減少によるものと考えられるが、とりわけ専任職員の減少は厳しい財政状況による定員削減の影響であろう。島根県では 2015 年は 571 人で 2002 年と比べると 40.6%減少、職員種別では専任は 57.2%減、兼任は 74.4%減、非常勤は 42.1%減、1 館当たりでみると 2015 年度は 2.86 人で 2002 年度に対して 4.8%減少で、島根県は専任職員だけでなく兼任職員も同程度減少しており、非常勤職員への依存度が高くなっている。これは、県内で比較的人口の多い自治体における館数の減少が影響していると考えられる。

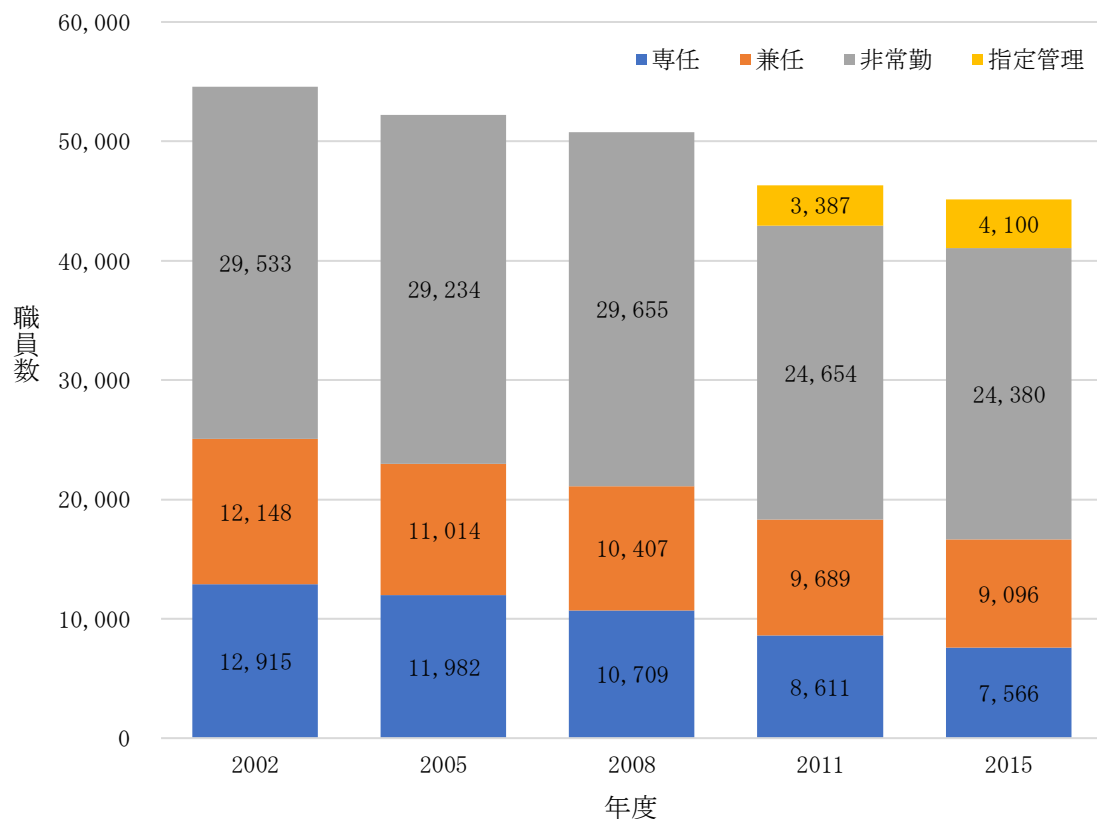


図 4-7 全国職員の内訳の推移

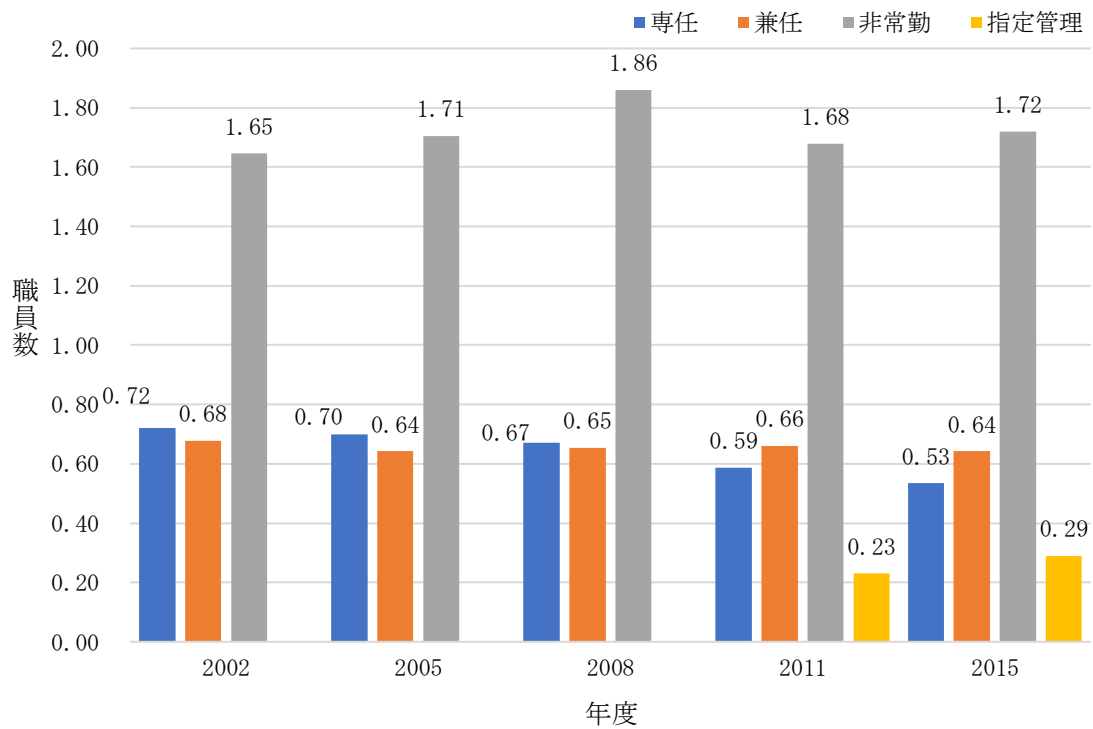


図 4-8 全国 1 館当たりの職員数の推移

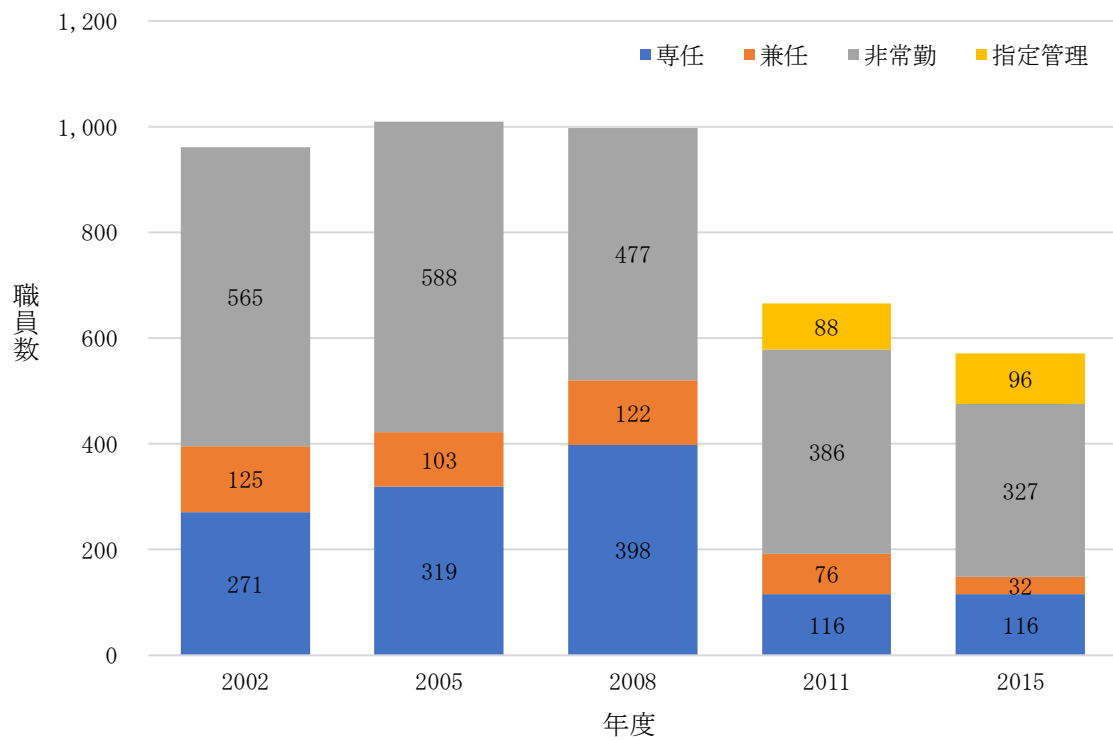


図 4-9 島根県職員の内訳の推移

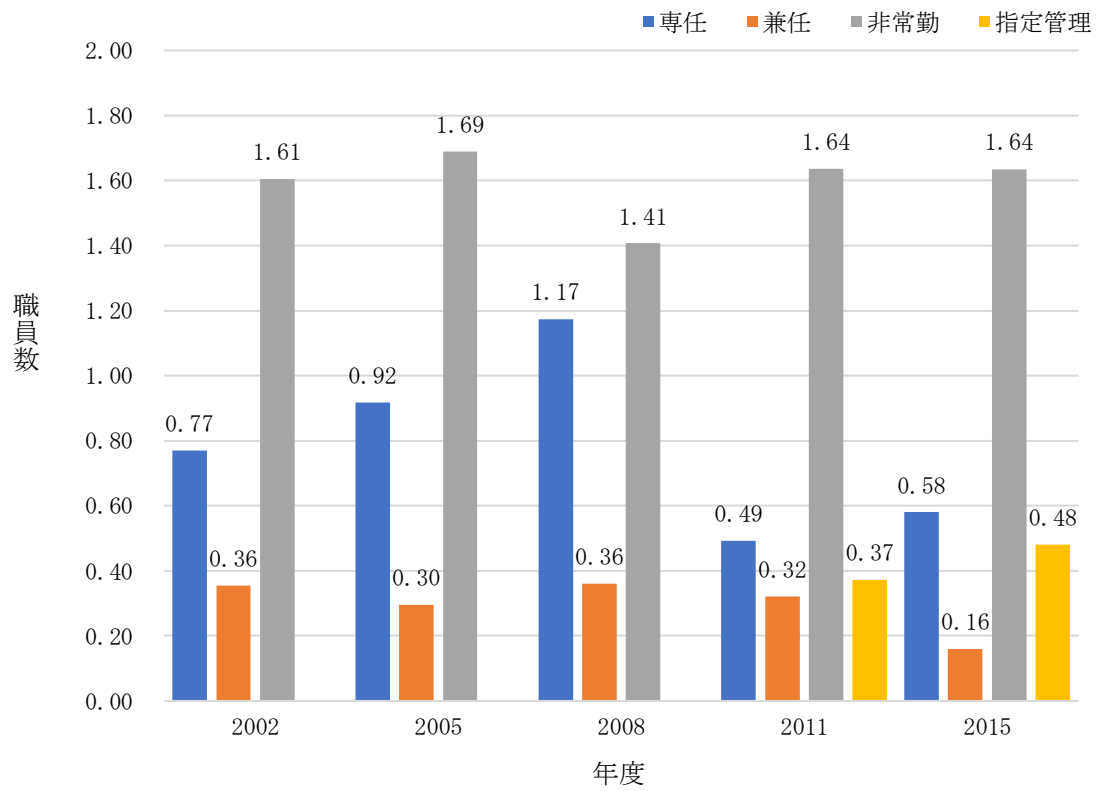


図 4-10 島根県 1 館当たりの職員数の推移

(3) 学級・講座数（図 4-11～14）

2014 年度は年間約 35 万講座で 2001 年とほぼ同程度である。また 1 館当たりでみると 2014 年度は 24.6 講座で 2001 年度に対し 29.5% 増であり、公民館や職員が削減されるなかで講座の増加は職員の講座開設への努力と考えられる。公民館数は 1990 年から増加し 1999 年をピークにその後減少しているが、学級講座数は 1980 年度間以降年々増加し 2007 年度間をピークにその後減少しており、それぞれ最も多い時期がずれている。これを裏付けるものとして、公民館 1 館当たりの講座数は 1980 年度間以降増え続け、2007 年度間をピークにその後減少している。1999 年から 2008 年の間は公民館数の減少率を 1 館当たりの講座数の増加率が上回った結果といえる。島根県をみると 2014 年度は 13,116 講座であるのに対し 2001 年度は 14,127 講座で 7.2% 減となっているが、2004 年度と比較すると 51.6% 減と大幅な減少となっている。1 館当たりでは 2014 年度が 65.6 講座（全国平均 24.6 講座、全国 3 位）であるのに対し、2001 年度が 40.1 講座（全国平均 19.0 講座、全国 8 位）で 63.6% 増であるが、2010 年度と比較すると 63.6% 減と大幅な減少である。この減少は公民館数の減少率と同程度でありピーク時に比べると著しく減少しているが、1 館当たりでは全国平均の倍以上であり、少ない職員数にもかかわらず積極的に運営しているためと考えられる。島根県における 1 館当たりの学級・講座数は、1980 年度間以降概ね右肩上がり増加し、2010 年度間をピークにその後減少している。

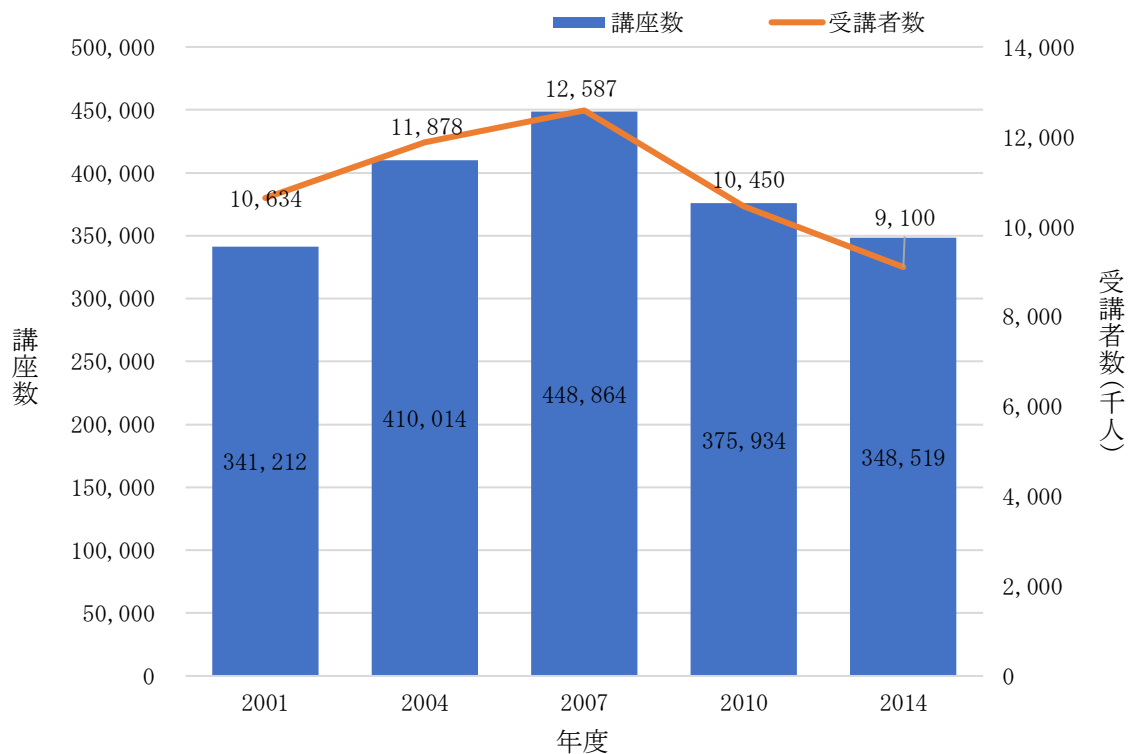


図 4-11 全国学級・講座数、受講者数の推移

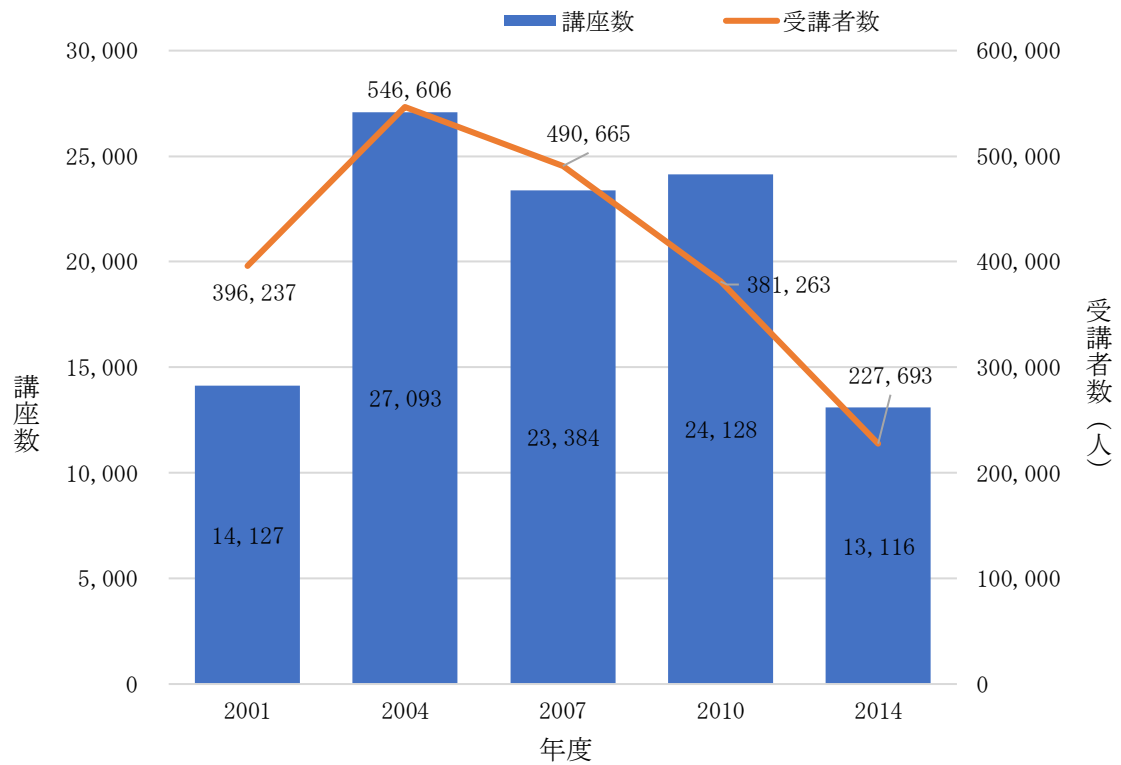


図 4-12 島根県学級・講座、受講者数の推移

(4) 学級・講座受講者数（図4-11～14）

2014年度は約9,100千人で2001年度と比較すると14.4%減であるが、2007年度と比較すると27.7%減となる。学級・講座受講者数も1980年度間以降年々増加し、2007年度間をピークにその後減少しており、学級・講座数と同様に公民館数のピークの時期とずれている。また1館当たりの2014年度は642人で2001年度と比較すると7.4%減で、2007年度と比較すると18.6%減と大幅な減少である。島根県をみると2014年度は約228千人であるのに対し2001年度と比較すると42.5%減、2004年度と比較すると58.3%減少しており、著しい減少率となっている。島根県の学級・講座受講者数も1980年間以降年々増加し、2004年度間をピークにその後減少している。

また、人口1,000人当たりでは2014年度が326.7人（全国平均71.6人、全国4位）で、2001年度と比較すると37.6%減、2004年度と比較すると55.2%減である。島根県の人口1,000人当たりの学級・講座受講者数も1980年度間以降年々増加し、2004年度間をピークにその後減少傾向にある。しかし1館当たりでは全国平均の倍程度、人口1,000人当たりでは全国平均の約4倍であり、住民の学習意欲の高さと考える。

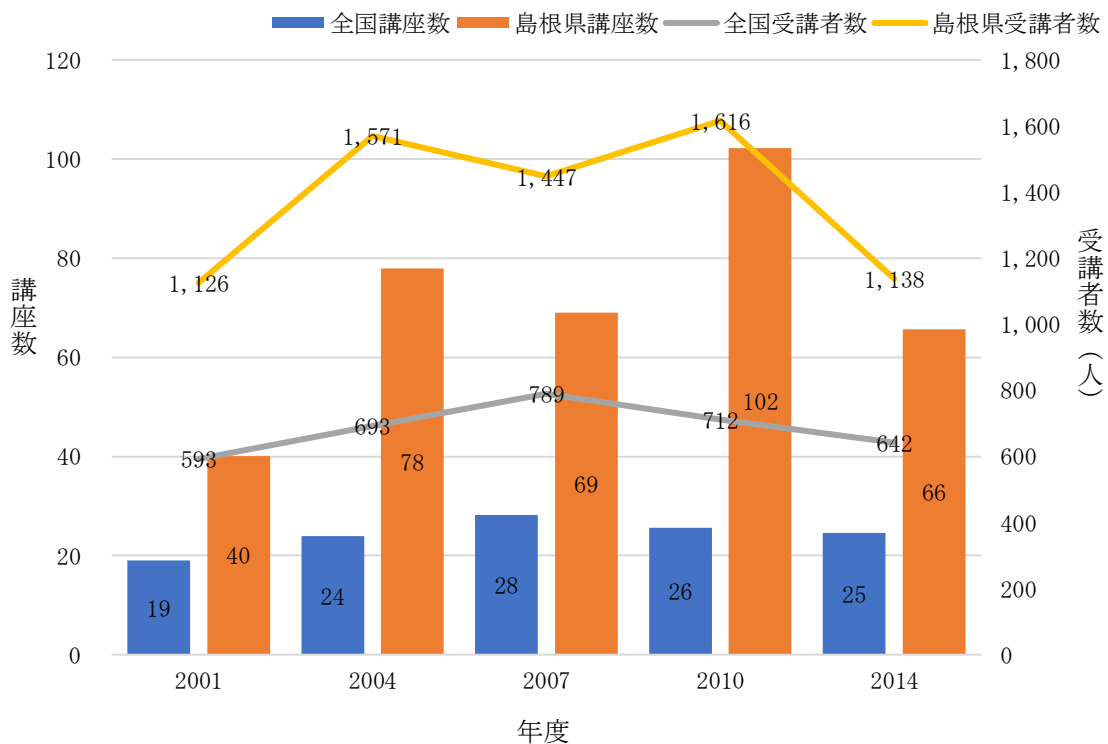


図4-13 1館当たり学級・講座、受講者数の推移

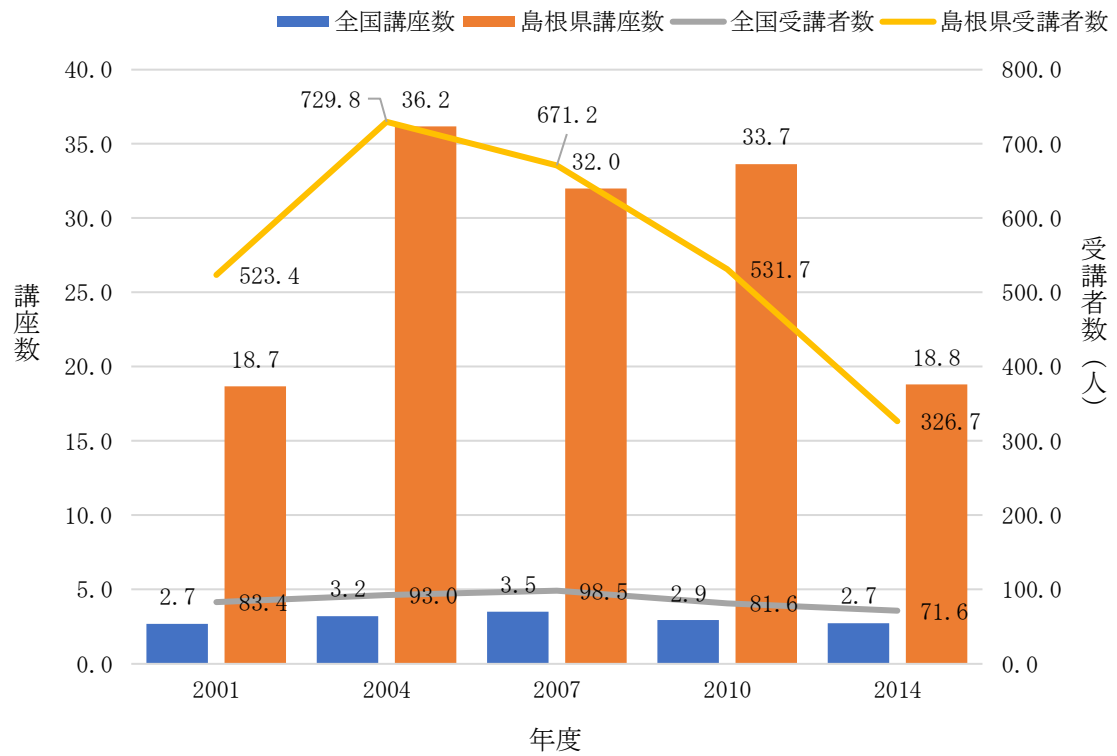


図4-14 人口1000人当たりの学級・講座、受講者数の推移

(5) 公民館職員研修の実施率（図 4-15）

2014 年度の研修の実施率は 56.9% で、2004 年度と比較すると 6.0% 増加している。島根県をみると 2014 年度は 93.0%（全国 3 位）で、2004 年度の 79.0%（全国 4 位）と比較すると 14.0% 増加し、研修に対する意識は非常に高い。この職員研修の実施率の高さが職員の意識の高さにつながり、活発な公民館活動の基礎となっていると考えられる。

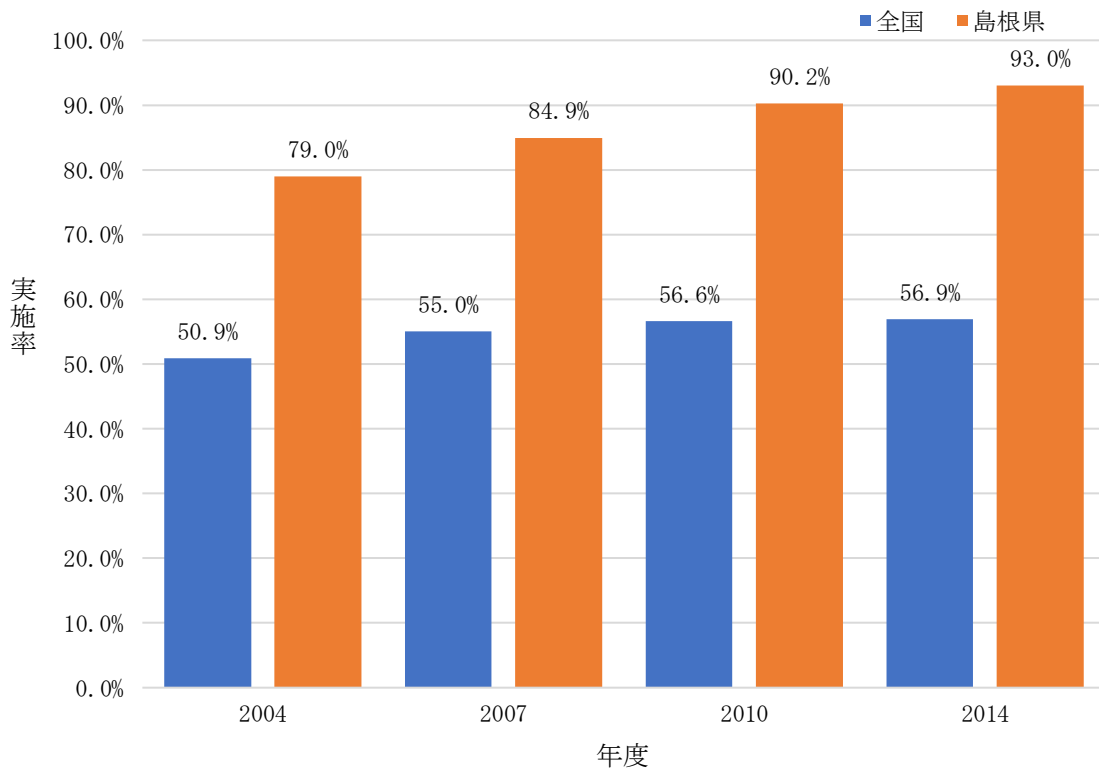


図 4-15 職員研修の実施率

2-2. 島根県における公民館からコミュニティセンターへの移行による運営と利用の実態

前節において島根県の公民館活動が全国と比較して活発であることが明らかとなった。そこで、「島根県社会教育行政の方針と事業報告書」及び「島根県公民館等実態調査」¹²から公民館数と利用者数を図4-16～17に示す。2008年度は公民館が271館、コミセン等は67館であったのが、2018年度では公民館数が103館減少、コミセン等は81館増加しており、公民館からコミセンへの移行が見られる。また、2016年度から2018年度の公民館等1館当たりの利用者数も公民館よりもコミセン等が多い。

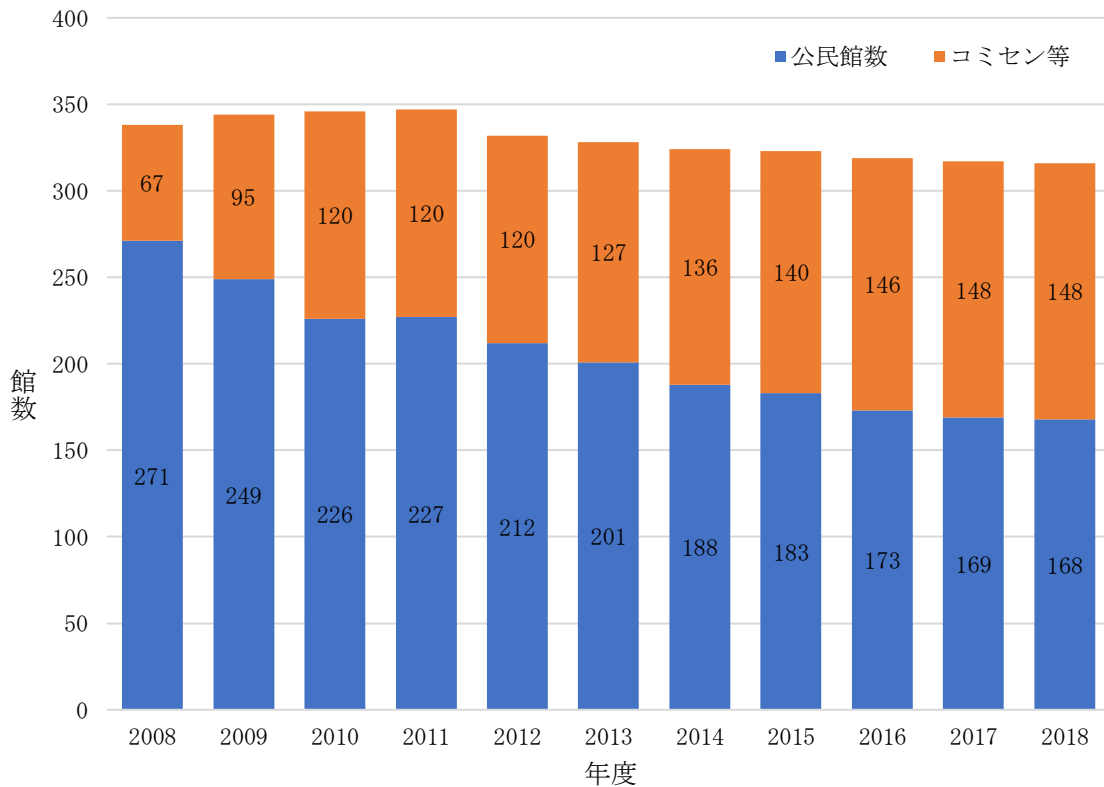


図4-16 公民館数の推移

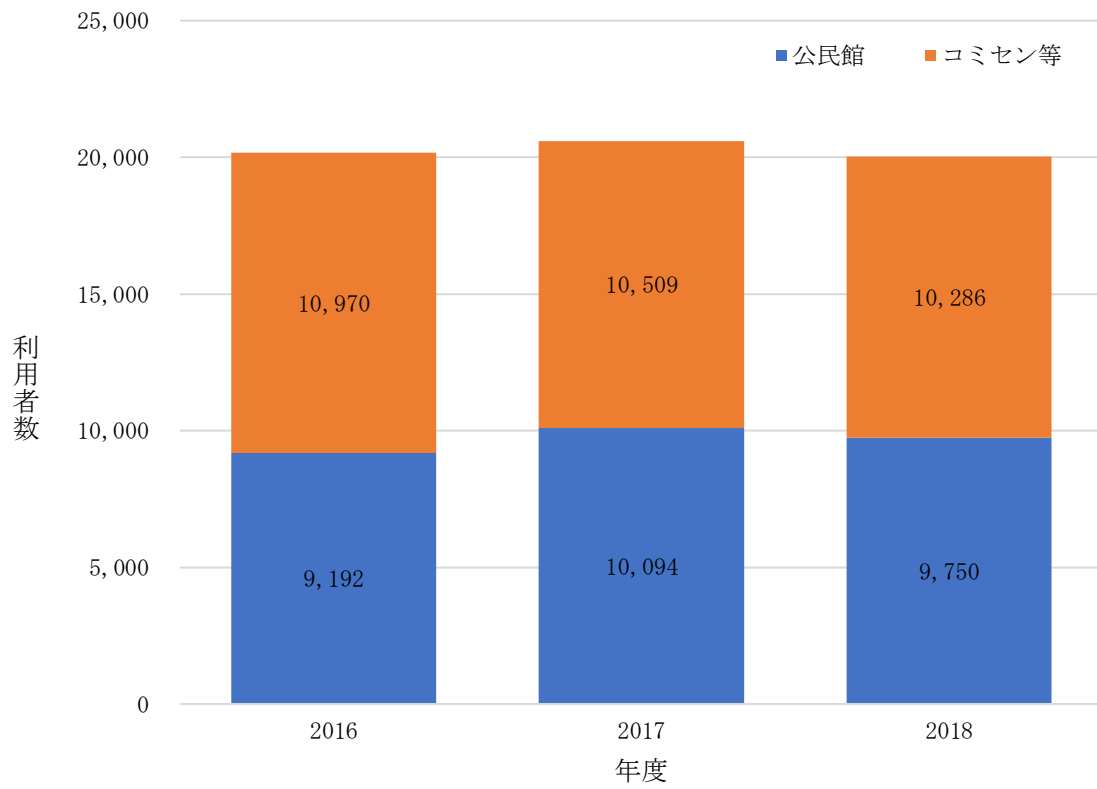


図 4-17 1 館当たりの利用者数の推移

(1) 職員研修

職員研修（自主研修）の実施率（図 4-18）は、公民館とコミセン等ではほとんど差がなく、自主研修実施の有無と1館当たりの利用者数（表 4-2）には3,325人の差がある。公民館等の施設外の研修の派遣（外部研修）については毎年90%前後の実施率となっている。未実施の公民館数が少ないが、実施の有無と1館当たりの利用者数をみると1,331人の差があり、研修による職員のスキルアップが利用者対応にも表れ、利用者数の増につながっているものと考えられる。

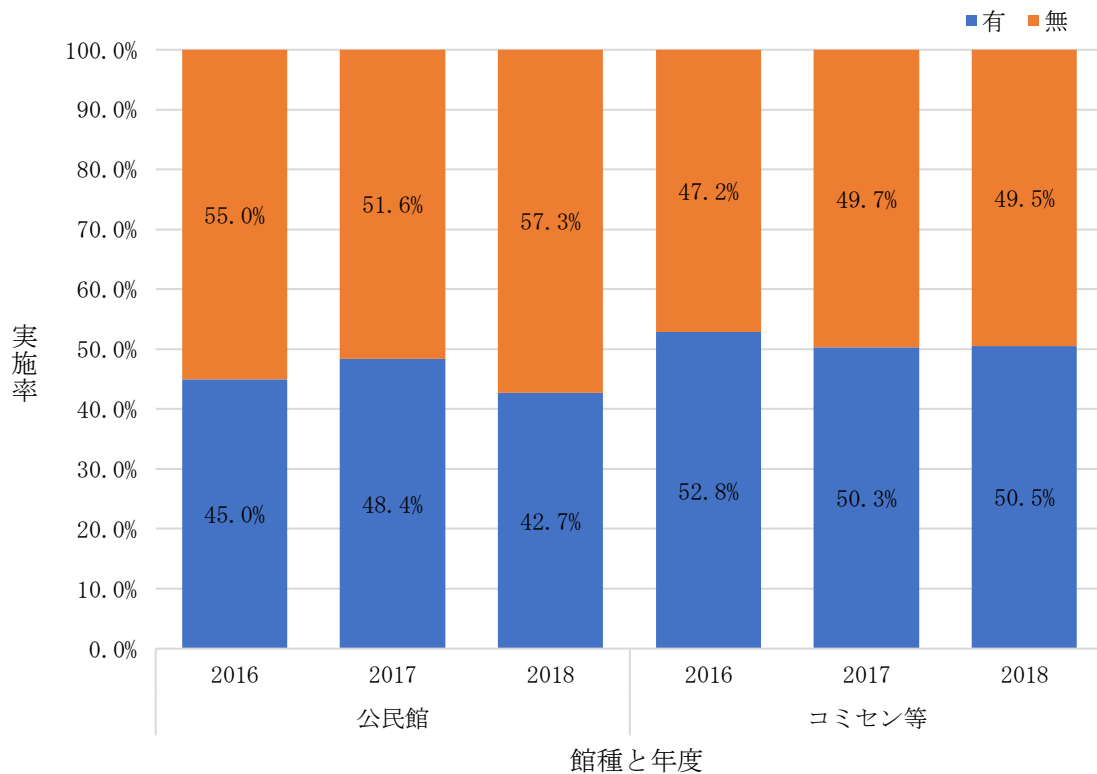


図 4-18 職員研修の実施率の推移

(2) 行政支所業務

住民票などの発行等総合窓口の行政サービス実施と公民館等の利用者数の関係（表 4-2）をみると、実施と未実施では 5,287 人の差があり、公民館等職員の負担となっていることがわかる。また、行政各部局の各種住民サービスの協力依頼や他部局からの委託業務（地域まちづくり指針の策定、自治連合会の支援、福祉関係の申請・相談業務など）の受注と公民館等の利用者数の関係は、公民館ではほとんど影響がないもののコミセン等では 3,031 人差があり、これらの業務実施が地域住民の接点となっていると考えられる。

表 4-2 研修や各種業務の実施と利用者数（1 館当たり）

	自主研修	外部研修	行政サービス	各種行政サービスの委託
実施	12,386	10,158	6,394	11,098
公民館	12,667	10,133	5,475	9,379
コミセン等	12,177	10,182	6,933	12,558
未実施	9,061	8,827	11,681	9,470
公民館	8,779	2,379	10,832	9,415
コミセン等	9,350	9,641	12,513	9,527

(3) 館長及び社教主事の職員の配置（図4-19～21）

公民館のコミセンへの移行による職員体制等への影響についてみると、1館当たりの職員数は1.2人増え、館長の常勤化も大きく進むが、その館長の勤務年数は公民館より短期となっている。

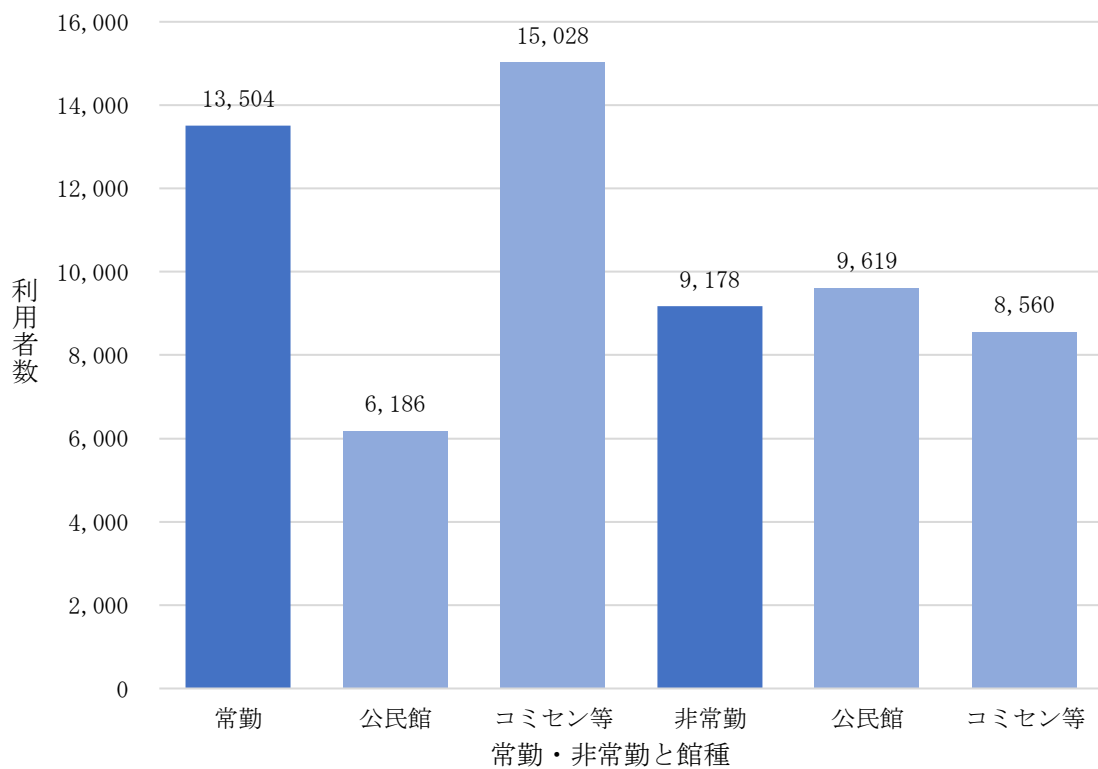


図4-19 館長の勤務形態と利用者数

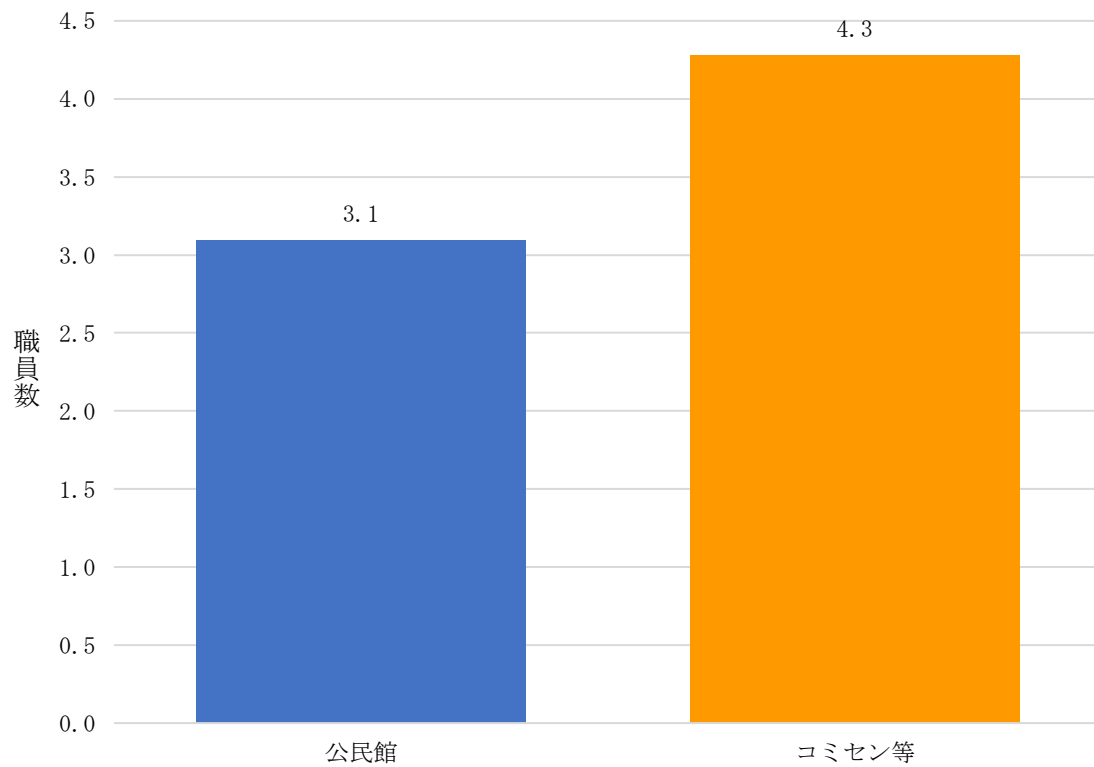


図 4-20 職員数

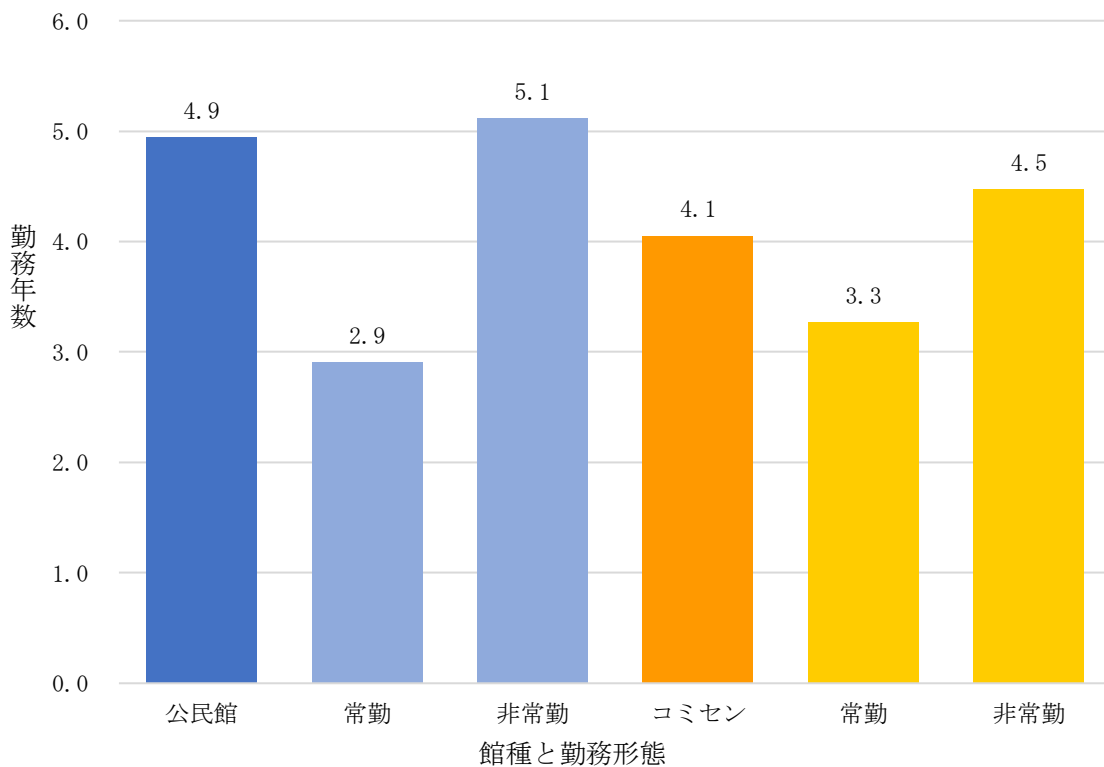


図 4-21 館長の勤務年数

(4) 年間の予算額（表 4-3）

コミセン等は公民館よりも低く、その主な要因は市町村からの予算配分が減少されたことによるもので、少ない予算を補おうと、対象地域内の各戸から公民館費として徴収する傾向にあるとともに、1世帯当たり徴収額は、公民館の2.4倍となっている。一方で、1館当たりの事業費は、公民館より多く、地域住民に負担を求めた分、サービスを提供していると考えられる。

これらのことから、公民館からの移行によりコミセン等は、1館当たりの利用者数が500人程度多くなり、それに対して職員数も増えている。また館長の常勤の割合が高くなるが勤務年数は短くなる。さらに年間の予算額は減少し、各戸からの徴収額が増え、それが事業費として運営面に大きな影響を与えていると考えられる。

表 4-3 年間の予算額等

	年間予算額 (千円)	年間事業費 (千円)	年間運営費 (千円)	各戸からの 会費徴収 (%)	各戸からの 会費徴収額 (円)
公民館	2,825	1,451	2,420	33.3	898
コミセン等	2,476	1,832	1,894	64.2	2,174

第3節 移行実態の分析

3-1. 移行実態からみる運営の相違と特徴（表 4-4～5）

コミセン等へ移行しているが公民館活動が活発な自治体を対象に、移行の目的や経緯、移行前後の運営体制の変化を明らかにする。

(1) 移行の目的

移行した全ての自治体で「住民の主体的な活動や地域課題解決など地域づくりの場」として
いる一方で、出雲市、江津市では、従来の公民館の機能を残すこととし、「社会教育法上の公民館の目的」も併記している。

(2) 施設の事業・業務

移行したすべての自治体で目的同様「地域づくりに関する業務」が盛り込まれている。一方で、出雲市や安来市、雲南市では、「生涯学習や社会教育に関する業務」についても明記されている。さらに、出雲市や益田市、大田市、安来市では「行政サービスに関する業務」が、出雲市や益田市、安来市、雲南市では「福祉サービスに関する業務」も盛り込まれ、コミセン等への移行により業務が多様化していることがわかる。

(3) 所管部局

益田市を除くすべての移行した自治体で首長部局へ移行させている。益田市では地区振興センターを併設している間、公民館は教育委員会、地区振興センターは首長部局と二つの部局の所管にまたがっている。

(4) 管理運営

雲南市では指定管理者制度を、出雲市では業務委託制度をそれぞれコミセン等への移行期に導入しており、住民主体の施設運営への移行が図られている。一方で益田市、大田市、安来市、江津市においてはコミセン等への移行前の「公民館」と同様に自治体所管の施設として自治体直営制度となっており、行政主導の運営が行われている。

(5) 予算

大田市を除くすべての移行した自治体で行政からの交付金や委託金等のほか地域住民の負担金により成り立っている。

(6) スタッフ名称

益田市・江津市では新たな役職名を設け、雲南市では役職名を条例で定めないという措置をそれぞれコミセン等への移行期に導入している。常勤職員を配置しているのは出雲市、益田市の一部のみで、他の自治体では非常勤職員・嘱託職員・兼務職員の配置となっている。

(7) 研修

安来市や雲南市では市単独研修を行い、県等の外部研修には全ての自治体で派遣している。

表 4-4 島根県の主要自治体の公民館の概要比較①

	自治体	移行等動向	移行理由	施設名 と数	設置根拠			設置目的					
					C	K	D	S	C	A	M	V	P
移行自治体	出雲市	2002 年公民館からコミュニティセンターへ	生涯学習概念の変化 地域ニーズの多様化 公民館機能の拡充強化 市民活動拠点として転換	コミュニティセンター 43	○			○		○	○		
	益田市	2004 年公民館と地区センターへ 2019 年地区センター廃止	—	公民館 21		○		○					
	大田市	2009 年公民館からまちづくりセンターへ	公民館活動の変化 生涯学習からまちづくり活動へのシフト	まちづくりセンターと分館 28	○				○			○	
		2009 年公民館設置	専門的・高質の社会教育の実施 学社の連携・融合事業の実施 まちセンでの学習活動支援	公民館 7		○		○					
	安来市	2007 年公民館と交流センターへ	市民の協働精神の醸成	交流センター	○					○			
			—	27		○		○					
	江津市	2016 年公民館からコミュニティ交流センターへ	自治会を超える協力体制の構築	コミュニティ交流センター 20	○					○			○
	雲南市	2010 年公民館から交流センターへ	地域自主組織活動の醸成 地域づくり・福祉活動の醸成	交流センター 30	○				○				
未移行自治体	松江市	—	—	公民館と分館 28		○		○					
	奥出雲市	—	—	公民館 9		○		○					
	川本町	—	—	公民館 3		○		○					
	邑南町	—	—	公民館と分館 21		○		○					
	津和野市	—	—	公民館 10		○		○					

凡例

■設置根拠 K：公民館条例、C コミセン等条例、D：指定管理

■設置目的 S：社会教育法上の目的、C：市民と行政の協働による地域活性化、A：住民活動拠点、M：市政情報収集及提供、V：自主的取組の支援、P：住民相互の交流促進

表 4-5 島根県の主要自治体の公民館の概要比較②

自	事業・業務															所管		管理			予算		運営					研修		Ⅲ	Ⅳ
	S	L	F	P	H	K	C	E	A	R	U	M	W	E	C	Di	De	S	A	L	D	DD	ST	O	SS	I	Ⅱ				
出雲市			○	○											○			○		○	○	○	△			○		○			
益田市		○	○		○									○		○			○		○	△		△			○	○	○		
大田市		○	○			○									○	○			○		◇			◇				○	○	○	
	○													○		○			○		◇		◇								
安来市			○	○			○	○							○	○				○	△		△				○	○	○	○	
江津市				○	○					○					○	○				○	△		△		△		○	○	○		
雲南市				○	○				○	○					○		○			○		○					○	○	○	○	
松江市											○	○	○	○		○			○		△		◇	△		○	○				
																○			○		△		○	△							
奥出雲町	○													○		○				○	◇		◇				○		○		
川本町	○													○		○			○		☆		◇				○		○		
邑南町	○													○		○			○		△		○	△		○	○		○		
津和野市	○													○		○				○	△		◇			○	○		○		

凡例

■事業・業務 S：社会教育法第22条に規定する事業、L：地域活動の支援、F：身近な行政サービス、P：生涯学習等の企画実施、H：健康福祉の推進、K：公民館活動との連携、C：地域内活動の連絡調整、E：学校教育との連携、A：地域自主組織の活動拠点、R：住民相互の交流促進、U：施設及び設備使用の許可、M：施設等の維持管理、W：教育委員会が管理運営上必要と認めるもの、B：住民相互の交流促進

■所管 E：教育委員会、C：首長部局

■管理 Di：直営、De：指定管理、S：業務委託

■予算 A：行政負担、L：住民負担有

■運営 D：館長・センター長、DD：副館長・チーフマネージャー、ST：主幹・主任・主事・マネージャー、O：その他職員、SS：コミュニティ活動推進員、○：常勤職員、△：非常勤、◇：嘱託職員、☆：兼務職員

■研修等 I：単独実施、Ⅱ：県等への派遣、Ⅲ：地域運営組織、Ⅳ：小さな拠点

(8) 地域づくりに関する政策への取り組み

地域運営組織については益田市、大田市、安来市、江津市、雲南市において取り組み、小さな拠点については全ての自治体で取組んでいる。

(9) 関係機関や地域づくり施策への取り組み

首長部局との関係は所管が教育委員会となっている益田市を除いた自治体で深く、教育委員会とは益田市で、社会教育とは益田市と安来市でそれぞれ活発な関係構築ができています。また、全ての自治体において地域づくりの取り組みが実施されているとともにそれが地域運営組織や小さな拠点の活動に発展している。

3-2. 移行実態による分類からみる課題と移行における政策判断

3-1.の分析結果を整理すると、「先行型（出雲市）」、「発展型（江津市、雲南市）」、「併置型（大田市）」、「併設型（益田市、安来市）」に分類できる（表 4-6）。

また、各自治体の「地域運営組織」取り組み度と社会教育との関係性（図 4-22）や分類からみる公民館からコミュニティセンターに移行する際の政策判断（図 4-23）について整理する。

「先行型」は他の自治体に先行してコミセン等へ移行し、地域の自主運営¹³化を図っている。首長部局や教育委員会なかでも社会教育担当との関係性が薄く、地域づくりに取り組み、一部においては「地域運営組織」の組織づくりが行われている。住民自治を進めるための地域の自主運営化は住民の主体性が何よりも必要であるが、社会教育の関りが弱くなることにより人材育成の取り組みが十分できず、活発な組織づくりにつながっていないと考えられる。

「発展型」は先行事例を参考にし、公民館を中心に自主運営組織を立ち上げ、その後コミセン等へ移行している。首長部局は積極的に関わっているが、教育委員会や社会教育担当との関りが弱く、従来の人材育成等の社会教育の事業の存続がみられない。首長部局の指導があり、住民主体の地域づくりの取り組みが展開されているが、取り組み内容には温度差がみられる。同じ「発展型」でも教育委員会や社会教育との関係性には違いがあり、自主運営組織の成熟に伴い、教育委員会との関わりが少なくなっていくと考えられる。

「併置型」は、公民館をコミセン等に移行するが、人材育成等社会教育の必要性からブロック（旧町単位）毎に新たに公民館を設置したもので、コミセン等は首長部局、公民館は教育委員会の所管となっている。この場合、それぞれ所管の部局との関係性は維持できるが、住民にとっては屋上屋を架す組織となっており、見直しの検討が行われている。

「併設型」は、コミセン等を設置するが、公民館を廃止せず、設置根拠が条例 2 本となっている。この場合、益田市では首長部局・教育委員会双方の所管となり、また安来市では、社会教育担当が置かれた首長部局の所管となっている。それぞれの部局と関係性が深く、活発な地域づくりや社会教育活動が展開されており、「地域運営組織」の活動にもつながっていると考えられる。同じ「併置型」でも所管の違いにより教育委員会との関係性には違いが生じている。

これらのことからコミセン等への移行により、教育委員会や社会教育担当者との関係は弱くなる傾向にあり、逆に地域づくりや「地域運営組織」・「小さな拠点」等の施策への取り組みは活発になっていると考えられる。

図 4-23 のとおり、行政においては、公民館からコミュニティセンターに移行する際の政策判断が行われた。住民自治組織の形成を決定すると、まず社会教育との関係性により判断が行われた。関係性が薄い場合は、公民館をコミュニティセンターに移行した（先行型・発展型）。関係性が強い場合は、公民館を維持することとし、コミュニティセンターを設置の方法について検討が行われた。施設を増築すると判断した場合は、公民館をコミュニティセンターに移行すると同時に各行政区に公民館が新設された（併置型）。2 枚看板と判断した場合は、首長部局・

教育委員会のどちらの所管とするかの判断がされ、首長部局に置く、首長部局・教育委員会の両方に置くと決断が行われた（併置型）。

表 4-6 島根県の主要自治体の各部局等との関係性等と型

<p>雲南市[P]</p>	<p>益田市[A]</p>	<p>安来市[A]</p>
<p>大田市センター[J]</p>	<p>大田市公民館[J]</p>	<p>江津市[D]</p>
<p>雲南市[D]</p>		

凡例

■①：首長部局との関係性、②：教委との関係性、③：社会教育との関係性、④：地域づくりの取り組み、⑤：地域運営組織・小さな拠点の取組

■1：低い、2：中間、3：高い

■P：先行型、D：発展型、J：併置型、A：併設型

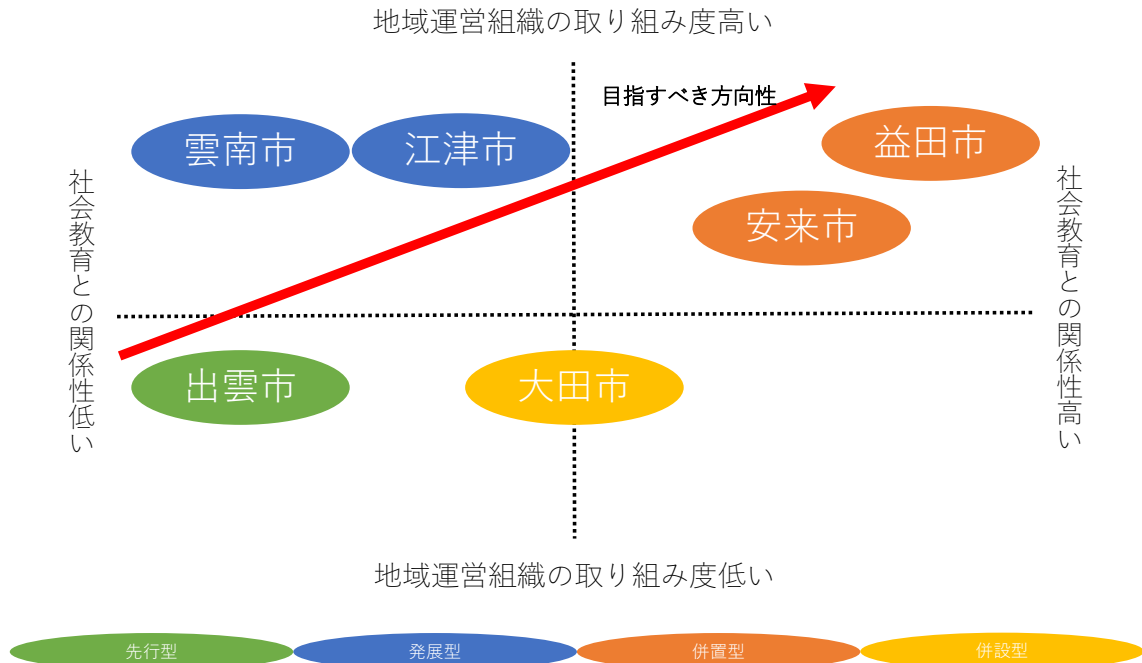


図 4-22 地域運営組織の取り組み度と社会教育との関係性

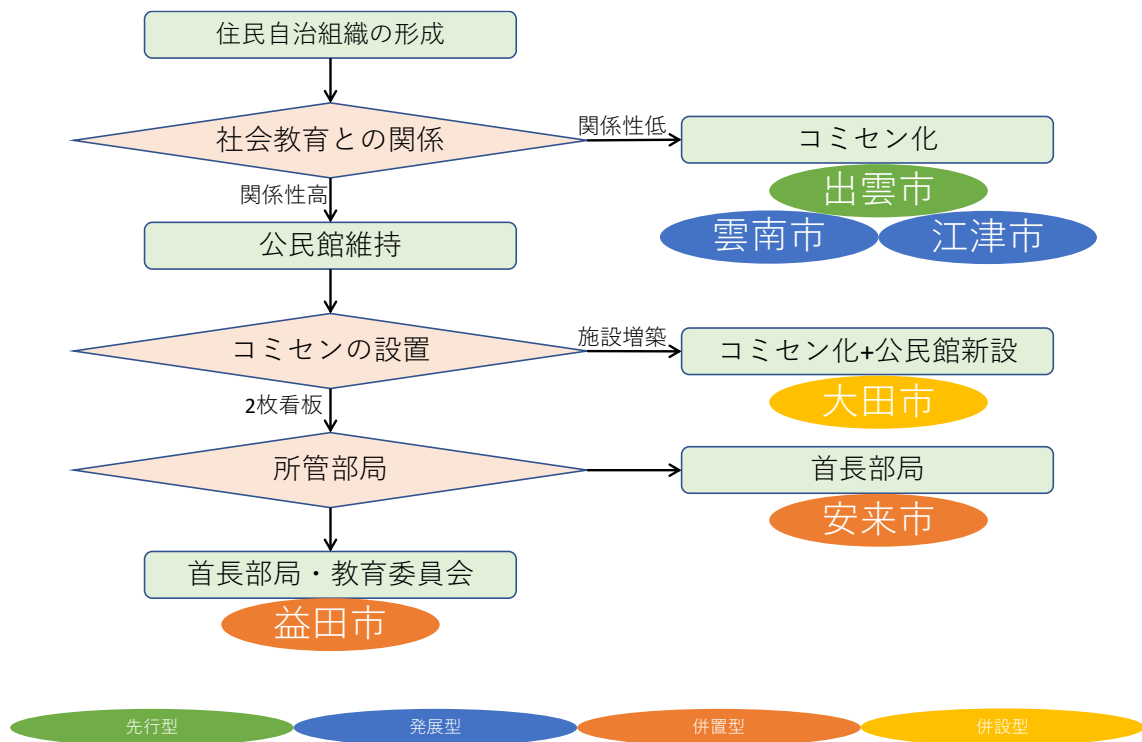


図 4-23 分類から見るコミセン化の政策判断

第4節 島根県教育庁における県内公民館等支援策の分析

4-1. 島根県教育庁における公民館等支援策が取り組みに与える影響

島根県内の市町村の公民館等が活発な活動を継続できている要因は、島根県教育庁の積極的な施策展開と考えられる。そこで、これまで県教育庁が取組んできた施策と各自治体との関係性について図4-24～25に示す。

(1) 公民館事業支援策

県教育庁が取組んできた公民館事業支援策は、2008年に「実証！地域力醸成プログラム」、2010年に「公民館ふるまい向上プロジェクト」、2014年に「公民館ふるさと教育推進事業」、2016年に「地域課題解決型公民館支援事業」「ふるさと体験活動モデル調査研究事業」、2018年に「公民館はじめの一步支援事業」それぞれ事業を開始し、いずれも各公民館からの手上げ方式で申請書類を審査選考し、事業終了後も実施報告をプレゼンテーションする機会を設け広く結果を共有している。これらの事業支援策の対象は公民館だけでなく、公民館と同様の活動が行われているコミセン等も含まれている。これらの事業は予算も限られていることから採択される公民館等の数は限られているが、申請にあたって職員の企画力や調整力の向上に一役を担っている。また実施結果を共有することにより、事業実施のポイントや課題を知る機会となり、翌年の事業企画等の参考になっていると考えられ、県内公民館等の事業の充実につながっているといえる。

(2) 研修支援策

研修支援策として、2008年から「地域教育力市町村支援事業」、「社会教育研修センター事業」に取り組み、公民館の館長・主事、コミセン等の職員だけでなく公民館をサポートする社会教育主事等の各種研修の場を継続的に設けている。これらの事業の継続実施が前述のように県内公民館研修の実施率の高さとなり、公民館等職員の意識の高さやモチベーションの維持につながっている。また、市町村の社会教育推進体制の充実のため1974年から「社会教育主事派遣制度等」を継続して取組んでおり、島根県の特徴として派遣する社会教育主事と同数以上の市町村任用の社会教育主事の配置を義務付けしており、同制度を活用している市町村は少なくとも2名以上の主事が配置されていることがあげられる。公民館をはじめとした社会教育の推進には、それを支える体制の維持・充実が不可欠であり、この制度の継続が各市町村の屋台骨を支えていると考えられる。

(3) 支援策に対する市町村の実施状況

コミセン等へ移行した市町村の県教育庁の公民館事業支援策の実施状況をみると、「実証！地域力醸成プログラム」については、益田市が17.5%、大田市で13.7%と高く、公民館等を核とした地域づくりへの積極的な取り組みにつながっているものと考えられる。また「地域課題解決型公民館支援事業」については、益田市が19.0%、雲南市が13.3%と高く、地域課題解決の

事業への取り組みが「地域運営組織」づくりや活動と関連しているものと考えられる。「社会教育主事派遣制度」については、雲南市や益田市、安来市、大田市では、2008年度から継続して社会教育主事の派遣を受け入れており、社会教育推進のための体制の充実に積極的に取り組んでいるといえる。

(4) 支援策の特徴

島根県教育庁の公民館等支援策の特徴は、プロポーザル方式による事業や充実した研修制度であり、公民館職員を支援している。とりわけ注目すべきは、一部の市町村でコミセン化が進むなか、移行した後も引き続き公民館活動が継続される施設と位置付け、公民館等実態調査の対象とするとともに活動の助成を行い、職員養成に取り組むなど、広い概念で公民館活動を捉えているところである。47都道府県でも人口の少ない島根県であるが、社会教育事業や市町村支援策は充実しており、必要な予算の確保・維持にあたり県教育庁社会教育課がこれまで多様な展開を促進してきたためといえよう。

(5) 支援策の概要

①実証！地域力醸成プログラム（図4-26）

公民館が培ってきた「地域力」醸成のノウハウをモデル公民館の具体的活動を通じて実証することにより、「地域力」の重要性について世論喚起することを目的に、2007～2016年度に取り組んだものである。県内公民館が企画したプログラムをプロポーザル方式で選定し、実施段階で必要経費の助成や必要に応じて社会教育関係者が重点的に現場を応援するなど人的サポートを継続的に行った。

②公民館ふるまい向上プロジェクト（図4-27）

県全体として「ふるまい（礼儀、作法、挨拶、しぐさ、モラル、ルール、しつけ、道徳、倫理観、生活行動、生活動作、思いやりの総称）の向上を目指し、とくに乳幼児期の教育・教養・子育て支援に着目して、乳幼児とその親への取り組みを一層強化するとともに、若い親へ手本を示す立場にある老壮も参画する県民運動「ふるまい向上プロジェクト」の一環として実施しているものである。公民館における地域の特性に合わせた「ふるまい研修会」の実施に必要な経費の助成を行っている。

③公民館ふるさと教育推進事業（図4-28）

中学校単位の公民館等が連携して地域住民を対象としたふるさと教育を行うことで、ふるさとに愛着と誇りを持ち、次世代に伝え、守っていこうとする人材の育成を目的に、2014年度から取り組んでいる。県内公民館等が企画したプログラムをプロポーザル方式で選定し、実施段階で必要経費の助成している。

④地域課題解決型公民館支援事業（図4-29）

地域課題の解決をはかろうとする地域住民の活動を支援する地域課題解決型公民館を選定し、その成果発表の場を設け、人づくりのプロセス・ノウハウ等を県内に波及させるととも

年	島根県庁									
1960	【①】 館長・職員研修(1960-1998)									
	【②】 施設・設備・備品等整備費(1961-1984)									
	【③】 社会教育主事市町村派遣(1973-2007)									
	【④】 活動費補助・社会教育施設モデル事業(1976-1988)									
	【⑤】 社会教育主事講習派遣(1981-2007)									
	【⑥】 生涯学習関係団体交流会(1998-2001)									
	【⑦】 世紀の公民館づくり推進モデル研究事業(2002-2004)									
2008	8.0 【A】 実証！「地域力」助成プログラム									
	→18 【B】 地域教育コーディネーター									
	→1.1 【C】 地域教育力市町村支援事業									
	→3.4 【D】 社会教育研修センター事業									
	→4.0 【E】 社会教育主事講習派遣事業									
2009	12.0	1.1	0.2	2.0	→19 【F】 社会教育主事派遣制度					
2010	10.0	1.0	2.5	2.0	21	2.0	【G】 公民館ふるまい向上プロジェクト			
2011	9.0	1.0	2.6	1.8	22	2.0				
2012	8.7	1.3	2.6		22	2.0	→5.2 【H】 広島大学社会教育主事講習派遣事業			
2013	5.5	1.4	2.7		22	2.0	5.0	10.0	【I】 公民館等を中心とした社会教育活性化支援プロジェクト	
2014	4.0	1.7	2.3		23	2.1	5.0	7.0	1.0	【J】 公民館ふるさと教育推進事業
2015	2.9	1.6	2.6		22	1.6	3.8	7.0	1.0	
2016										
	1.9	1.5	2.4		22	1.4	2.9	5.6	20.4 【K】 地域課題解決型公民館支援事業	
	↓								2.3	【L】 ふるさと体験活動モデル調査研究事業
2017		1.6	2.4		24	1.0	2.8	5.4	20.0	2.3
2018										
		1.5	2.4		24	1.0	2.4	5.4	20.0	4.4

【凡例】①

・島根県庁事業A・B・C・D・E・G・H・I・J・K・L・Mの数値は金額（百万円）であり、Fは人数（人）

図 4-24 島根県教育委員会の施策、コミュニティセンターへの移行自治体の歴史と取り組み状況①

年	出雲市	雲南市	益田市	安来市	大田市	江津市
1960	●1981 自主公民館 ●1990 地区委託公民館 ●2005 2市4町合併 ●2005 公民館からコミュニティへ	●2002 新自治組織確立 ●2003 地域自主組織 ●2004 6町合併 ●2005～2007 地域自主組織結成	●2004 1市2町合併 ●2004 公民館と地区センター	●2004 1市2町合併 ●2007 公民館と地区センター	●2005 1市2町合併	
2008	(A1)	(A1) (E2)	(A1) (E1)	(A1)	(A2) (E1)	(E1)
2009	(2)	(2) (2) ●交流センター	(4) (1)	(2) (E1)	(3) (1) ●公民館とまちセンター	(A1)
2010	(1) (G4)	(1) (2) (G2)	(5) (1) (G2)	(1) (1) (G1)	(3) (1) (G3)	(1) (G1)
2011	(1) (5) ●1市2町合併	(1) (2) (3)	(5) (1) (5)	(1) (1) (1)	(5) (1) (3)	(1) (1)
2012	(1) (13)	(1) (2) (2)	(4) (1) (7)	(1) (1)	(8) (1) (5)	(2) (3)
2013	(1) (9)	(1) (2) (3)	(3) (1) (1)	(1) (4)	(7) (1) (7)	(2) (4)
2014	(7)	(2) (4)	(2) (2)	(1) (5)	(1) (3)	(3)
2015	(7)	(2) (4)	(2) (2)	(1) (3)	(1) (2)	(2)
2016	(7) (K3) (L1)	(2) (6) (K2) (L2)	(7) (7) (K5) (L1)	(1) (3) (K1) (L2)	(1) (4) (K3) (L1)	(4) (K1)
2017	(E2) (7) (3) (1)	(2) (6) (2) (1)	(7) (7) (7) (1)	(1) (3) (0)	(1) (4) (6) (1)	(4) (1)
2018	(2) (7) (2) (M1)	(2) (6) (5)	(7) (7) (2) (M1)	(1) (3) (1)	(2) (4) (3)	(4) (1) (L2)
実施率 (%)	3.1 16.3 1.6 — 5.2 1.2	3.9 14.0 3.3 — 13.3	17.5 22.4 3.2 — 19.0 2.4	3.1 10.0 2.5 — 1.9	13.7 11.5 2.0 — 9.6	5.8 15.0 3.0 — 5.0
全実施率 (%)	8.1	9.1	16.1	5.3	9.6	9.1

【凡例②】

- ・各自治体の○数値は実施自治体の数、アルファベットは島根県庁各事業のアルファベットに対応
- ・実施率は城内公民館等の事業毎の実施状況
- ・全実施は城内公民館等の全ての事業の実施状況

図 4-25 島根県教育委員会の施策、コミュニティセンターへの移行自治体の歴史と取り組み状況②

に、育成した人材が地域活動に向けて動き出し、実践活動が継続できるように支援することを目的に2016年度から行っているものである。

⑤ふるさと体験活動モデル調査研究事業

子供たちが地域住民や自然と深く関わり、ふるさとの愛着や貢献意識を高めるために公民館等が地域住民の協力を得て行う長期の宿泊を伴う体験活動に支援を行うことを目的に、2016年度から行われているもので、毎年長期（3泊4日以上）、短期（3泊未満）それぞれ5カ所程度をプロポーザル方式で選択し、必要経費の助成を行っている。

⑥公民館はじめの一步支援事業（図4-30）

公民館が地域における役割を認識し、「人を集わせる」「学びの場をつくる」等の取り組みを通して「地域を担う人づくり」に向かって進んでいく公民館等の育成支援を目的に2018年度から公民館職員に自信や意欲をもたせる仕掛けや公民館等をサポートする市町村の意識改革、支援体制の構築に取り組んでいる。対象は市町村公民館連合会等で毎年5カ所での実施を想定している。

⑦地域教育力市町村支援事業

⑧社会教育研修センター事業

社会教育研修センターでは、生涯学習・社会教育の振興のため生涯学習・社会教育指導者や関係者の資質向上のための各種研修に毎年取組んでいる。

⑨社会教育主事派遣制度等

学校・家庭・地域の連携協力関係を各市町村で具体的に組み上げていくための人的基盤づくりの推進を目的に2009年度から「社会教育主事派遣制度」を1998年以来復活している

（1999～2008年度は「地域教育コーディネーター」を派遣、市町村負担1/2）させ、要請のあった市町村に対し、1～3名の社会教育主事（市町村負担は、市が1/2、町村が1/4）を派遣している。また、派遣の要件として、派遣人数同等程度の各市町村任用の社会教育主事の配置を義務付けている。さらに、公立小中学校教員等に社会教育主事の資格を取得させるため、広島大学で開講される社会教育主事講習へ派遣するとともに、派遣社会教育主事や市町村の社会教育主事担当者を対象とした社会教育に関する専門的な内容の研修会を年5回ほど開催している。

島根県社会教育主事派遣要綱において次のとおり明記されている。（抄）

第5条 県教育委員会が前条の規定により派遣社会教育主事を派遣する市町村教育委員会
は、次に掲げる要件を満たさなければならない。

- （1）当該市町村教育委員会に、自らの任用に係る社会教育主事が置かれていること。
- （2）県教育委員会が市町村教育委員会に派遣する派遣社会教育主事が1の市町村教育委員会に2人以上である場合にあっては、当該市町村教育委員会に自らの任用に係る社会教育主事が2人以上で別に定める数以上に置かれていること。



図 4-26 実証!「地域力」醸成プログラム¹⁴



図 4-27 ふるまい向上プロジェクトリーフレット¹⁵

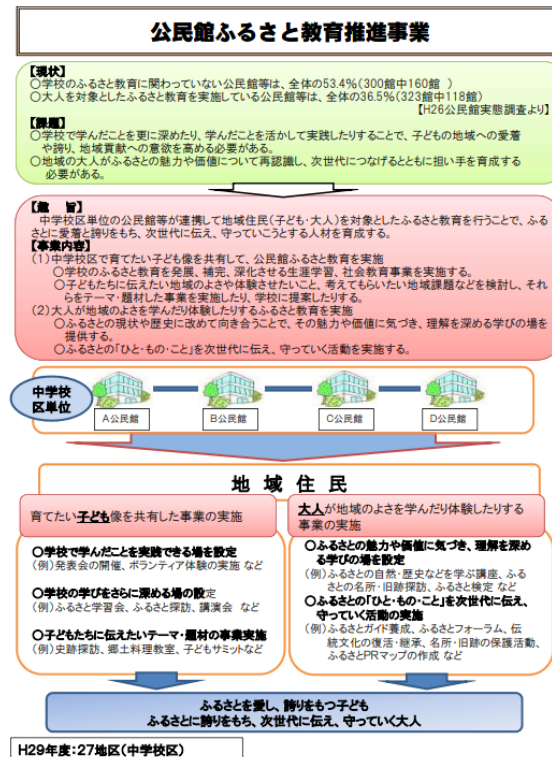


図 4-28 公民館ふるさと教育推進事業¹⁶

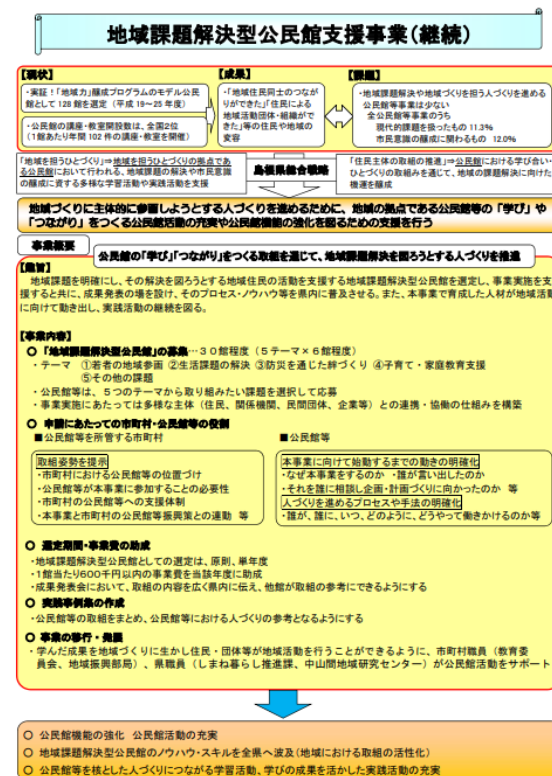


図 4-29 地域課題解決型公民館支援事業¹⁷

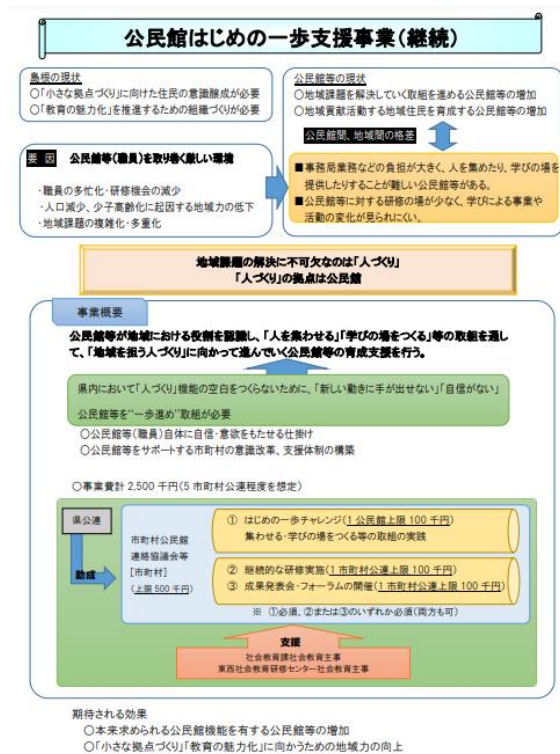


図 4-30 公民館ははじめの一步支援事業¹⁸

4-2. 展開過程からみる公民館改革の動き（図 4-31）

島根県内の公民館に関する改革をみると、まず松江市が1966年市の財政事情により公民館を地域住民の自主的な運営に委ねることとし、公設自主運営方式へ移行した。その後、出雲市で住民自治を進めようと松江市の取り組み状況を参考に1981年自主公民館へ、1990年地区委託公民館へと制度改革を行い、2005年にはコミセンに移行させている。この2市の取り組みを参考に平成の合併を契機に、地域づくり・まちづくりの動きが発生し、雲南市や益田市、安来市、大田市では改革が進められた。雲南市では合併前から協議が始まり、2007年までに市内全域で地域自主組織を立ち上げ、2010年に公民館を交流センターに移行している。また益田市では、2004年に公民館に地区振興センターの機能を付加（いわゆる2枚看板）、安来市でも2007年移行した交流センターに公民館機能を付加（名称は「交流センター」）している。さらに大田市では2009年公民館をまちづくりセンターに移行させつつ合併前の旧町単位で新たに公民館を設けている。これらの自治体の取り組みを参考にし、地方創生の動きのなかで江津市は2016年公民館を地域コミュニティ交流センターに移行している。

このように、島根県内の自治体の公民館に関する改革は、一つの流れに沿っており、その原点は松江市の「公設自主運営方式」への移行といえる。各自治体は、先進事例を踏まえ市町村合併や地方創生などその時期に取り組まなければならない課題解決にあわせて公民館改革を行ってきており、その取り組みが活発な公民館等の活動につながっていると考えられる。

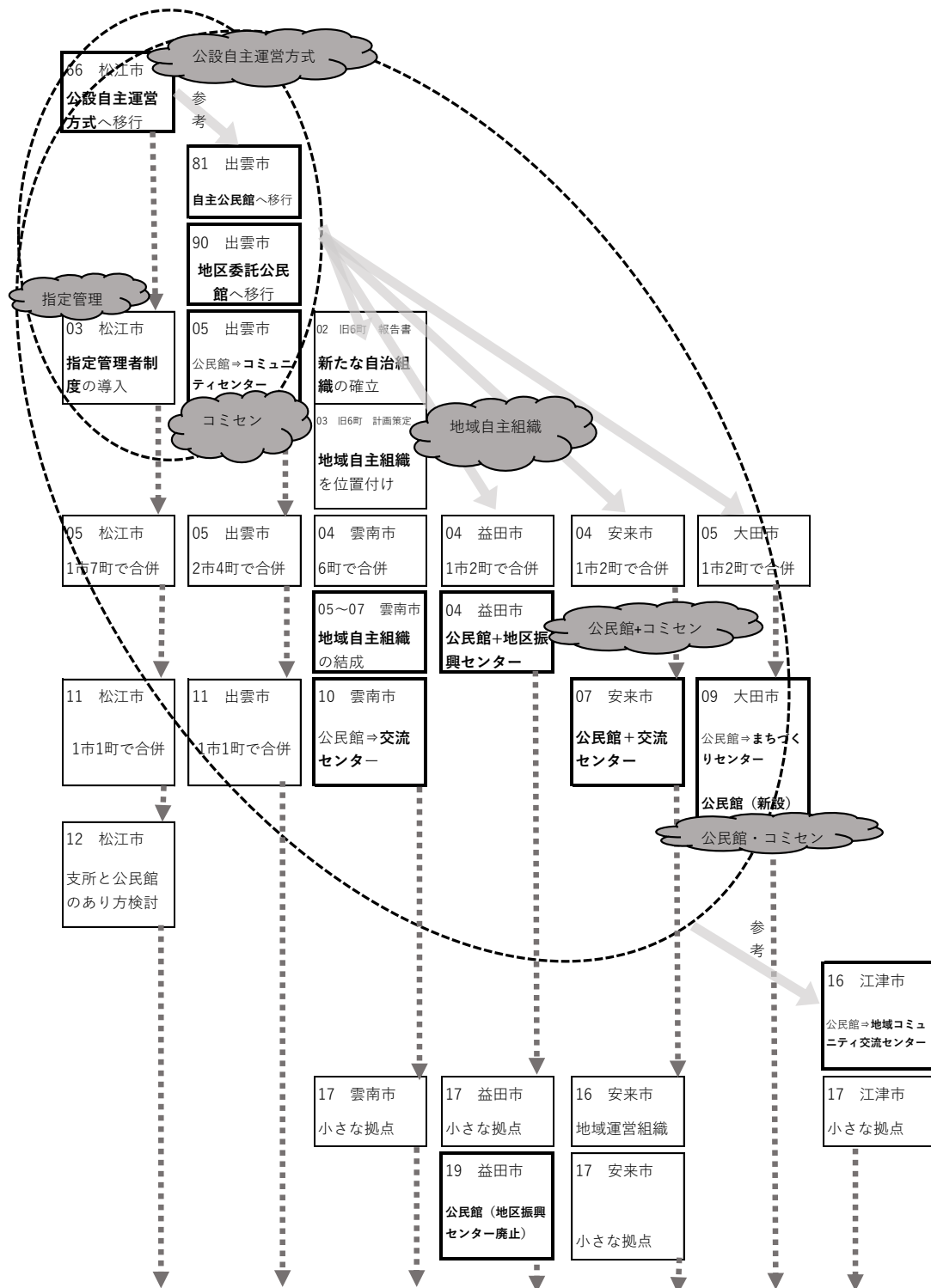


図 4-31 島根県内主な自治体の公民館のコミセン移行と
地域運営組織・小さな拠点設立の経緯

第5節 まとめ

5-1. コミュニティセンター等への移行による教育委員会や社会教育との関係性

「地域運営組織」や「小さな拠点」等により地域づくりを進めるための拠点として公民館をコミセン等へ移行したところは、所管を首長部局に移管され、当然自主運営を求められる。事業も自ら企画することになり、自ずと地域住民が求める内容となるであろう。行政との関り方も変わり、教育委員会との関係性は希薄化する。このため、従来教育委員会が教育計画などに基づいて取組んできた地域づくりに関わる人材育成等の内容が事業に盛り込まれることは少ないと考えられる。コミセン等の事業内容に「社会教育法第22条の事業」を盛り込んでいる自治体もあるが、教育委員会の関わりなしではそれらの事業をコミセン等が主体的に取組むとは考えられない。つまり、コミセン等への移行により従来の社会教育の事業が継続されず、人材育成が困難となる。よって、コミセン等への移行に当たり、教育委員会や社会教育との関係性をどう位置付けるかが地域の拠点としての役割を果たすことができるかのポイントとなるであろう。

5-2. これからの公民館と地域づくりの関係

地域づくりの拠点施設を設けるにあたり、社会教育との関係性を維持するために社会教育行政として検討すべき方策としては、次のようなものが考えられる。

- ① 条例2本：併設型の安来市のようにコミセンと公民館に関する2本の条例で拠点施設を位置付ける。
- ② 地域づくり公民館：公民館の目的に地域づくりを付加した独自の条例で拠点施設を位置付ける。
- ③ 複数所管：コミセン等へ移行した場合、所管を首長部局、教育委員会の両担当で行い、教育委員会の社会教育担当が関わるができるようにする。
- ④ 社会教育担当係の設置：所管部局に社会教育の担当者を配置し、または教育委員会の社会教育担当者がコミセン等で実施される学級・講座の企画・実施に積極的に関わるができる仕組みをつくる。
- ⑤ 職員養成：コミセン等に勤務する職員を社会教育士の資格を習得させるなど社会教育に関する知識を得る研修の場を積極的に設ける。

5-3. おわりに

公民館は、戦後間もない頃焼け野原となった郷土の復興を市民参加で成し遂げる拠点としての機能を発揮し、いわゆる地域活性化の核としての役割を果たした原点に立ち返り、今求められている役割を果たすべきと考える。公民館職員は歴史的経緯をきちんと理解し、公民館本来

の役割を踏まえ、地域課題に関する学習の機会や解決するための事業に取り組む¹⁹ことが重要であり、決して講座主義に走ってはいけない。

公民館のコミセン等への移行は、各自治体が判断することであり、地域づくりが求められているなか、選択肢として考えられることが多い。ただ検討する際に、これまで公民館が担ってきた役割と新たな地域づくりの役割を融合させた仕組みづくりが必要であり、社会教育及びまちづくり担当等自治体関係者の知恵の出どころである。

参考文献および注釈

- ¹ 山陰中央新報：データと山陰（山陰中央新報ニュース）
<https://www.sanin-chuo.co.jp/articles/-/211244>（参照 2022.12.7）
- ² 島根県：島根県人口ビジョン、p 5、2015.10
- ³ 島根県：島根県中山間地域活性化計画、2001.2
- ⁴ 内閣府：まち・ひと・しごと総合戦略、p1、2014.12.27
- ⁵ 島根県：島根県中山間地域活性化計画、2001.2
- ⁶ 島根県：島根県中山間地域活性化計画、2008.3
- ⁷ 島根県：島根県中山間地域活性化計画、2012.3
- ⁸ 島根県：島根県中山間地域活性化計画、2016.5
- ⁹ 政府統計ポータルサイト「e-Stat」の「長期時系列データ」により筆者が作成したものである。
https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200524&tstat=000000090001&cycle=0&tclass1=000000090004&cycle_facet=cycle（参照 2022.12.21）
- ¹⁰ 島根県におけるコミセンへの移行は、2005 年の出雲市が最初であることから、その直近の調査が実施された 2002 年から 2015 年を比較するものである。
- ¹¹ 実態把握に関する調査は、資料で確認できる限り、2002 年から主体（県社会教育課、県公民館連絡協議会、島根大学、社会教育研修センター等）を変えながら継続的に実施されている。詳細なデータについては 2015 年度以前のものはないため 2016 年以降を対象とした。
- ¹² 実態把握に関する調査は、資料で確認できる限り、2002 年から主体（県社会教育課、県公民館連絡協議会、島根大学、社会教育研修センター等）を変えながら継続的に実施されている。詳細なデータについては 2015 年度以前のものはないため 2016 年以降を対象とした。
- ¹³ 公民館が教育委員会の一機関として位置づけられている場合、首長部局が作成する総合計画や教育委員会が作成する教育計画・社会教育計画に基づき、公民館運営審議会の意見を参考としながら、公民館職員が事業等の企画・運営を行う。一方、地域づくりを進めることを目的とし公民館をコミセン等へ移行したところは所管を首長部局に移行し、「まちづくりの原点は、主役である市民が、自らの責任により、主体的に関わること」（「雲南市まちづくり基本条例」平成 20 年 11 月 1 日施行）により地域運営組織や小さな拠点等を自ら考え、決定し、実行する組織と位置付け、自らが定めた地域ビジョンや規約を基に長期計画や年度計画に従い事業を行うが、その拠点となるコミセン等はその運営方法や実施する事業は、地域運営組織や小さな拠点に関わる地域住民が主体となって企画実施する「自主運営」が求められることになる。
- ¹⁴ 株式会社山陰中央新報社：山陰中央新報、2008.12.14
- ¹⁵ 島根県教育委員会：しまねのふるまい推進プロジェクト、
https://www.pref.shimane.lg.jp/kyoikusido/hurumai-0.data/30_ri-hureltuto.pdf（参照 2022.9.16）
- ¹⁶ 島根県教育委員会：公民館ふるさと教育推進事業、
https://www.pref.shimane.lg.jp/education/kyoiku/syougai/furusato_jigyo/gaiyo.data/05_suki-muzu.pdf（参照 2022.9.24）
- ¹⁷ 島根県教育委員会：地域課題解決型公民館支援事業、
<https://www.pref.shimane.lg.jp/education/kyoiku/syougai/chiikiryoku/index.data/01tiikikadai.pdf>（参照 2022.9.24）
- ¹⁸ 島根県教育委員会：公民館はじめての一步支援事業、
<https://www.pref.shimane.lg.jp/education/kyoiku/syougai/chiikiryoku/index.data/hazimenoippopontie.pdf>（参照 2022.9.24）
- ¹⁹ 中央教育審議会答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について」（2008 年 2 月）において、「公民館においては、関係機関・団体と連携・協力しつつ、地域の課題解決に向けた支援を行い、地域における「公共」を形成するための拠点となることが求められている。（抄）」とされている。

第5章

有事の際のボランティア活動と地域自治組織

目次

第1節	研究の目的	137
第2節	2011 年台風 12 号における災害ボランティアセンターの取り組み	138
2-1.	台風 12 号災害の特徴・進路と被害状況	138
2-2.	台風 12 号災害における災害ボランティアセンターの取り組み	140
2-3.	取り組みから見えてきた災害ボランティアセンター運営上の意義と課題	152
第3節	2020 年北海道胆振東部地震における災害ボランティアセンターの取り組み	158
3-1.	胆振東部地震の概要と被害状況	158
3-2.	胆振東部地震における災害ボランティアセンターの取り組み	159
3-3.	取り組みから見えてきた災害ボランティアセンター運営上の意義と課題 (前回調査との比較も含めて)	166
第4節	災害時におけるボランティア・ボランティアセンターの今後に向けての考察	170
4-1.	災害ボランティア・寄り添う支援のあり方	170
4-2.	地域住民によるボランティアの力	170
4-3.	さまざまな団体、民間支援団体との連携・協働	170
4-4.	支える人を支える仕組みづくり	171
第5節	おわりに	172
5-1.	災害ボランティアセンターの運営における被災自治体と市町村社協との関係性	172
5-2.	災害ボランティア活動と地域自治組織	172
	参考文献および参照	174

第1節 研究の目的

筆者は、2011年3月に発生した東日本大震災の際は和歌山大学において勤務しており、テレビで報道されるショッキングな映像を見る度に、遠くの地から被災者を思い、心を痛めていた。ところが、その半年後の9月戦後最大級の台風が紀伊半島を襲い、豪雨をもたらし、各地で大きな被害が発生した。その際、被災地に出かけ、災害ボランティアとして活動を行い、災害ボラセンの取り組みを目の当たりにする機会を得た。文部科学省でボランティア施策に関わっていたこともあり、様々な問題意識を持つようになり、災害ボラセンの運営状況などについて分析を行うこととし、被災した6市町を対象にヒアリング調査を行った。その後、北海道で勤務することになったが、2018年9月北海道胆振東部地震が発生した際も厚真町に出かけ、災害ボランティアとして活動を行った後、被災した3町を対象にヒアリング調査を行った。

本論では、災害ボラセン運営上の課題や問題点を整理するとともに、災害ボラセンの運営における被災自治体や自治会町内会との関係性を分析することにより、有事の際に初めてわかる自治会・町内会等地域自治組織の存在や取り組みが与える影響について明らかにする。

第2節 2011 年台風 12 号における災害ボランティアセンターの取り組み

2-1. 台風 12 号の特徴・進路¹と被害状況

2011 年 8 月 25 日 9 時にマリアナ諸島の西の海上で発生した台風 12 号は、発達しながらゆっくりとした速さで北上し、28 日は強風半径が 500 km を超える台風に成長し、30 日には中心気圧が 965hPa、最大風速 35m の大型で強い台風となった。

台風は、その後もゆっくりとした速度で北上を続け、30 日に小笠原諸島で進路をいったん西に変えた後、9 月 2 日には暴風域を伴ったまま北上して、四国地方、中国地方に接近し、3 日 10 時前に高知県東部に上陸した。その後、台風は、ゆっくりと北上して四国地方、中国地方を縦断し、4 日未明に日本海に進んだ。

台風が大型で、さらに動きも遅かったため、長時間にわたり台風周辺に非常に湿った空気が流れ込み、西日本から北日本にかけて、山沿いを中心に広い範囲で記録的な大雨となった。

特に紀伊半島では、8 月 30 日 17 時からの総降雨量は、広い範囲で 1,000 mm を超え、奈良県上北山村にあるアメダスでは 72 時間雨量が 1,652.5 mm とこれまで国内の観測記録である 1,322 mm（宮崎県神門）を大幅に上回り、総降水量は 1808.5 mm に達し、一部の地域で 2,000 mm を超えるなど、記録的な雨量が観測された。

▼天気図及び進路図

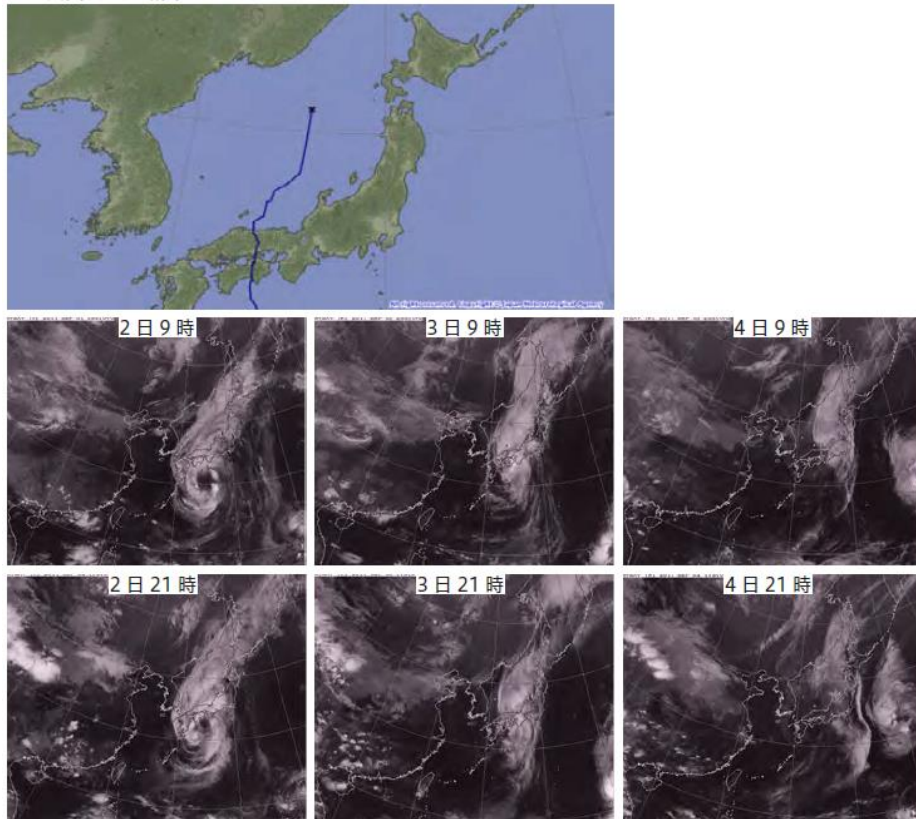


図 5-1 台風 12 号の進路と天気図

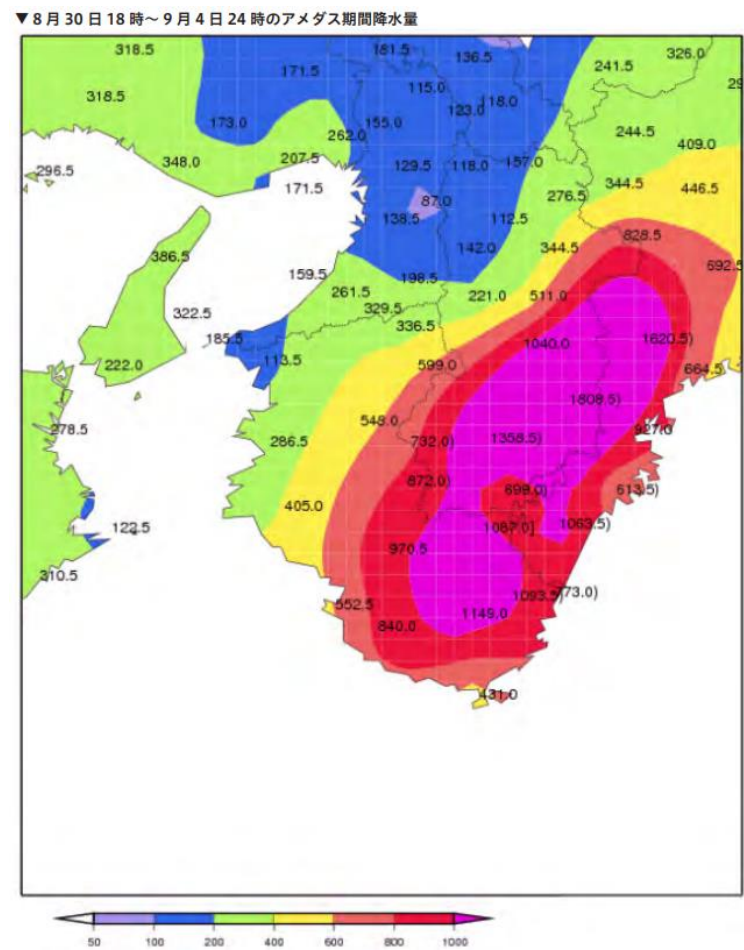


図 5-2 8月30日18時～9月4日24時のアメダス期間降水量

被災した市町村の被害状況²は表 4-1 のとおり。

表 5-1 被災した市町村の被害状況

市町村		田辺市	新宮市	日高川町	白浜町	那智勝浦町	古座川町	合計
管内人口		80,868	31,996	10,847	23,344	17,335	3,213	167,603
管内世帯数		35,496	15,829	4,159	11,132	8,378	1,633	76,625
人的被害	死者	8	13	3	0	27	0	51
	行方不明者	1	1	1	0	1	0	4
	負傷者	1	0	0	0	4	0	5
物的被害	全壊	94	87	73	0	103	4	361
	半壊	233	237	63	9	905	362	1,809
	一部半壊	89	3	0	33	2	1	128
	床下浸水	163	1,447	194	158	440	83	2,485
	床上浸水	215	1,166	85	109	962	117	2,654
浸水被害		270	816	219	4	18	176	1,503

2-2. 台風12号災害における災害ボランティアセンターの取り組み

(1) 田辺市

①災害ボラセン立ち上げまでの経緯

日数	月日	日々の動き
1	9/4	市内で大きな被害が発生していることが予想されたため、事務所に自分たちでできる準備をはじめるとともに、情報収集に努めた。しかし、電話などの通信網と道路の寸断により各地区の正確な被害状況は把握できない状況が続いた。市の対策本部に対し、災害ボラセンの立ち上げに向けて準備を進めている旨伝え、支援を求めた。
2	9/5	現地の職員と連絡が徐々にとれるようになり、被害や道路の状況が把握できるようになってきた。まず、生活支援ハウスの高齢者を抱え孤立している龍神地区と本宮地区事務所への支援物資の搬送から活動を始めた。同時にボランティア支援が必要かを被害地域の民生委員や福祉委員・行政局に問い合わせた。本宮地区からの報告を踏まえ、支援活動にボランティアの応援が必要と判断し、本部事務所と本宮に災害ボラセンを設置する方向で市災害対策本部と協議するとともに、現地調査とボランティア募集、それに伴う報道対応の準備を同時に進めた。
3	9/6	道路状況を確認することができ、行政局へ移動し、状況把握に努めた。
4	9/7	事務所及び本宮に災害ボラセンを設置した。本宮地区は主要な建物がほとんど被害を受けたため、携帯電話での連絡を頼りに、水道・電気のないまま社協本宮地区事務所前にテントを張りセンターを設置した。

②立上後の取り組み

日数	月日	日々の動き
4	9/7	ボランティア募集の情報発信を開始するとともに、被災者からのニーズの聞き取り調査を始めた。被害状況は行政局も把握できておらず、10地区の区長に各戸の状況をヒアリングした。
6	9/9	チラシを配ってのニーズ調査を実施した。
7	9/10	国道311号線が寸断されていたため、市が10台の車両を準備して送迎するという方法で40人のボランティアにより、活動を実施した。
11	9/14	各地区の民生委員を通じて再度ニーズ調査を実施した。
27	9/30	被災地区の全戸に再度チラシを配布し、最終のニーズ把握をすることにより、閉鎖に向けて整理を行った。

③ボランティアへの対応状況

少数ではあったが「飲み物の用意はないのか」などとクレーマー的な存在の人もあり、対応に苦慮する場面もあった。また、「そんなことまでボランティアがするべきではない」などと、センターとして支援を行う活動範囲の判断基準を示したにもかかわらず、自分の経験で独自に

判断する人もあり、混乱を引き起こす原因になった人もいた。

④住民の反応

ボランティアを受け入れるにあたって、地域住民の中に拒否をする人もなく、違和感なく受け入れてもらった。従来から福祉サービスを行っていることから社協に対する信頼感が強いものと思われる。行政に対する不満は持っているようであるが、社協に対するものはなかった。

⑤運営体制等

田辺市社協職員が中心となって運営を行ったが、県社協をはじめ、県内他市町社協、他府県社協職員の協力によるところが大きかった。民間をはじめ他団体が運営に関わることはなかった。

ボランティアの受付等も混乱なく短時間で済ませることができた。
ニーズに対してボランティア数が多いときは熊野川サテライトと連絡を取り合い、そちらへ移動してもらうなどの措置を取るなど、連携を図ることができた。

⑥行政との関係

2011年4月に見直された市の防災計画の中にも被災時の役割が明文化されており、災害ボラセンの設置についてはどちらからでも申し出ていいことになっていた。そのため、市社協がセンターの設置を申し出て、支援を求め、サテライトをどこに設置すべきか協議を行った。行政は、企画部がボランティア業務の窓口となり、総務部と連携しながら市社協のサポートを行った。本宮地区は、発災直後から活動期間中を通じて、市災害対策本部・本宮行政局と密に連携を図るよう心がけ、サテライトとの日々の打ち合わせに本宮行政局長が参画し、判断を迷う案件は「行政で行う手だてではないか、ボランティアとして取り組むべきなのか」について、両方で協議を行っていた。また龍神地区では、被災当時、支援ハウス職員が透析や在宅酸素使用者など被災地から出てきたニーズについて、行政局と連絡を取りながら即時対応するなど連携を図っていた。災害ボラセンの活動経費も共同募金会からの寄付金を除き、大部分を市が負担している。

⑦災害後の取り組み

2011年12月16日、田辺市と市社協の間で「田辺市災害ボランティアセンターの設置及び運営に関する協定」が締結され、災害時には災害ボラセンを市が設置し、市社協が運営に携わるものとし、運営に必要な経費は支援募金、助成金等を除く費用を市が負担することなどが確認された。

(2) 新宮市

① 災害ボラセン立ち上げまでの経緯

日数	月日	日々の動き
2	9/5	市内を職員が巡回して現状を把握するとともに、災害ボラセンの設置の準備を始めた。
3	9/6	職員・ボランティア 30 名が集まり、災害ボラセンを開設し、ボランティアの受け入れを開始した。センター運営は、市民ボランティアが主導で、社協職員は中核スタッフという体制で活動を始めた。事務用品や活動資機材の確保、運営人材の確保、開設の周知を行った。地域内支援者への応援要請、県社協、近隣社協との連絡調整を行った。

② 立上後の取り組み

日数	月日	日々の動き
6	9/9	被災者に対し、ボランティア支援情報を発信するとともに、災害ボランティア募集情報を発信、ニーズ把握と相談援助活動も開始した。
8	9/11	苦情対応、保険事務、活動資機材の受け入れを開始するとともに、センターの運営方針、ボランティア受け入れ方針等を作成した。
9	9/12	熊野川地区でボランティア活動を開始した。
11	9/14	熊野川サテライトを開設するとともに、現地調査、ニーズ把握活動の徹底を図った。
15	9/18	熊野川サテライトヘジャトルバスの運行（一日 5 便）を開始した。
26	9/29	民生委員・福祉委員を対象にボランティアセンター活動報告会を開催し、訪問活動に併せて「結夢パック（生活支援物資のセットにしたもの）」の配布協力呼びかけた。
31	10/4	「新宮市災害ボランティアセンター通信」を発行するとともに、「1 万人プロジェクト」をスタートさせた。
32	10/5	収束時期や運営スタッフ・コーディネーター体制等について検討を始めた。
38	10/11	近畿ブロック社協の派遣が終了し、県内市町村社協の職員と市民ボランティアによる運営ヘシフトさせるとともに、被災世帯調査やローラー作戦を実施した。登録ボランティア制度の検討や、活動収束に向けてのメド立てを行い、生活復興支援へのビジョンづくりを進めた。
52	10/25	災害ボラセンの閉所についての検討を行うとともに活動主体を生活支援へと移行を進めた。
58	10/31	住民からのボランティア紹介依頼を終了、以後は被災者からのニーズに基づく個別救援を行いながら、復興・生活支援へつなげていくこととした。
61	11/3	地域をくまなく歩き、訪問活動を判断材料とし、ニーズの減少傾向から閉所日を 11 月 6 日と決め、諸準備と関係機関への周知を行った。
62	11/4	災害ボランティア 1 万人を突破した。
64	11/6	閉所式を開催し、関係者挨拶、構成メンバー紹介、地元住民謝辞、記念撮影などが行った。

③ボランティアへの対応状況

ボランティア活動者は支援者であることから、ボランティアには被災者感覚に陥らないよう声掛けするとともに、やりきらない・あれもこれも引き受けない・被災された方が萎えない支援を呼びかけた。

9月5日、防災無線でボランティアの募集を呼びかけたところ、高校生がチェーンメールで情報を流し、7日多くの近隣の高校生が参加した。

④住民の反応

発災当初、停電のため通信機器が使えず災害ボラセンの周知に苦労したが、周囲でボランティアによる活動が始まると、ニーズの量が増えた。活動ボランティアが、活動後活動先の隣の家から頼まれたと報告するケースもあった。

一方、山間部においては、自分たちで片付けようとする家も少なくなき、疲弊しその活動も長く続かないところに災害ボラセンが浸透していった。しかし、最低限の片付けが終わると受け入れを辞退する家もあり、受援力が課題となった。

⑤運営体制等

毎年、災害ボラセンの設置訓練を行っていたことや新宮市ボランティア・市民活動センターにおいて「分野別交流会」「ボランティアスクール」等に取り組んでいたこともあり、高校生を含む市民ボランティア主体による運営ができた。

⑥行政との関係

市の防災マニュアルには災害ボラセンの運営は市社協と明記されており、今回は市社協が設置し、運営を行った。

⑦災害後の取り組み

災害ボラセン閉所後は「生活復興応援窓口」を市社協に設置し、登録ボランティアにより、今後の暮らしのお手伝いや家の片づけ、話し相手といったアシストを継続している。

⑧民間支援団体との関係

災害ボラセン開設後、まもなく民間支援団体が被災地一地域を任せてほしいと申し出るが、一ボランティアとしての活動を要請し、団体は他の地域へ移動した。

(3) 日高川町**①災害ボラセン立ち上げまでの経緯**

日数	月日	日々の動き
1	9/4	町社協中津支所が水没、美山支所が床上浸水の被害。住民同士で助け合う復旧活動がすでに始まった。
2～4	9/5～7	被害状況を確認するとともに、災害ボラセンの設置について役場との協議を行った。
5	9/8	県社協職員が応援に駆け付け、町社協、郡市内社協、町災害対策本部らと災害ボラセン設置に向けての協議し、必要な体制作りについて確認した。
6	9/9	近畿ブロック派遣者が応援に駆けつける。災害ボラセンの設置に向け準備を進めた。
7	9/10	日高川町災害ボラセンを設置した。

②立上後の取り組み

日数	月日	日々の動き
8	9/11	センター立ち上げ前のボランティア団体等の受け入れを行政が行ってきた経緯もあり、当面は行政・社協の2本のラインでの活動を確認した。
10	9/13	美山サテライトを設置した。
13	9/16	雨天時対応方針を作成した。
20	9/23	炊き出しボランティアを開始した。
25	9/28	災害ボラセン閉所のメドを10月10日とし、閉所までの工程表を作成した。美山サテライトは、10月3日とし、閉所後は、本部からボランティア活動者の中継を予定した。
28	10/1	災害ボラセン閉所に関係する区長への周知と積み残しニーズの聞き取りを行った。
33	10/6	閉所後のボランティア活動について、応援が頼める仕組みとして御坊・日高郡内在住者を対象としたボランティア登録制度の設置を決めた。
37	10/10	災害ボラセンを閉所した。

③ボランティアへの対応状況

ボランティアセンター設置当初は、ニーズも少なく、多くのボランティアに来てもらってもやることがないのではとの判断で、郡内に限った。その後次第にニーズも増え、「和歌山県内、移動手段のある人、宿泊を伴わない人」に拡大した。和歌山工業高校ラグビー部、ボーイスカウト、紀州レンジャーズ、和歌山工業高等専門学校、紀陽銀行など多くの団体が駆け付けた。家族での参加も多く、年齢は8歳から80歳までと幅広いものとなった。

美山地区などは知人や知り合いが入っているなどの情報もあり、独自で被災地に入る人やグループもあった。

④住民の反応

住民には、ボランティアの知識も少なく、ボランティアに対する謝礼や食事などの必要性についての問い合わせがセンターに寄せられた。ボランティアをしてもらう側も初めてのケースが多く、遠慮をされるケースもあった。ボランティアには田畑の作業は対象外と伝えたが、被災者

から依頼され、断りきれずに実施するケースもあった。

⑤運営体制等

町社協職員が中心となり、県社協、県内他市町村社協、他府県社協、県庁職員など多くの協力を得ながら運営にあたった。

⑥行政との関係

当初、住民課でボランティアの受け入れを始めていた。災害対策本部の判断も住民課で対応であったが、被害状況がわかるにつれて、行政だけでは対応できないものがあると判断し、災害ボランティアセンターの立上りが決められ、運営が町社協に委託された。物資の受け入れは終始住民課が行った。町長は町社協の理事でもあった。

⑦災害後の取り組み

郡内を対象に登録ボランティア制度を設け、ニーズがあった場合に対応することにした。

(4) 白浜町**①災害ボラセン立ち上げまでの経緯**

日数	月日	日々の動き
1	9/4	町社協本部事務所が床上浸水の被害を受けた。
2	9/5	事務所機能を2階会議室に移転させた。
3	9/6	災害ボラセンの設置に向けて町行政と協議し、翌日から開設することを決定した。
4	9/7	白浜町災害ボラセンを開設した。

②立上後の取り組み

日数	月日	日々の動き
5	9/8	ボランティア活動を始めた。資機材が不足しているため、県社協に応援を依頼した。 チラシを配布し、ニーズの掘り起こしを実施した。
9	9/12	地域ローラー（ニーズの掘り起こし）を実施するも、住居ニーズは親類や地域住民の助け合いによりほぼ終了している模様で、今後は側溝や畑等のニーズに対応するか、規模を縮小して登録ボランティア制度に移行するか検討した。
21	9/24	26日に災害ボラセンを閉所し、通常のボランティアセンターの活動で対応することを確認した。
23	9/26	災害ボラセンを閉所した。

③ボランティアへの対応状況

ボランティア活動に参加した人は、信念を持っている人が多い。災害ボラセンの運営に意見を言う人もいた。

④住民の反応

当初は被災者が遠慮をして、ニーズが上がらなかった。作業を依頼しようか迷っているところに社協職員が声をかけ、活動につながったケースもあった。

⑤運営体制等

被害が少なかったこともあり、町社協職員のみで運営にあたった。後半になるとボランティア数がニーズを上回る状態になり、他の被災地へのあっせんも行った。ボランティアセンター閉所後は、他の被災地支援に回った。

⑥行政との関係

設置は町、運営は町社協という位置付けで、町からの情報提供も得られやすい体制であった。

⑦災害後の取り組み

2012年3月5日、白浜町と町社協の間で「白浜町災害ボランティアセンターの設置等に関する協定」が締結され、災害時には災害ボラセンを、町社協が設置し、運営にあたることとされ、費用負担は協議して定めること、訓練も定期的に行うことなどが確認された。

(5) 那智勝浦町

①災害ボラセン立ち上げまでの経緯

日数	月日	日々の動き
1	9/4	町社協事務所も床上浸水した。那智川で土石流が発生し、道路欠落により上流へのアクセス不可となった。
2	9/5	県社協、県内他市町村社協の応援が入る。被害状況の確認作業を開始、災害ボラセンの立ち上げについて協議した。
3	9/6	災害ボラセン立ち上げの準備を行うとともに、被災地域の区長、民生委員、避難所等に災害ボラセン設置を告知した。ニーズ受付を始めるも、被災地域で固定電話がつかならず、ニーズの把握に苦慮した。
4	9/7	那智勝浦町災害ボラセンを開設した。ボランティア募集及びニーズへの対応を開始した。

②立上後の取り組み

日数	月日	日々の動き
5	9/8	那智川地域は通行止め等大規模な交通規制により、渋滞も発生、ニーズは多くあるが、マッチング対応が困難な状況であった。
8	9/11	初めての週末、多くのボランティアが駆け付けた。
9	9/12	県外ボランティア受け入れに向けての調整・検討を行った。石巻ボランティア支援ベース「絆」を協力団体として運営していくことを確認した。
10	9/13	町災害ボラセンブログを開設し、情報発信を開始した。
11	9/14	県外社協等からの団体ボランティア受け入れ予約を開始した。
13	9/16	県外からのボランティア受け入れを開始した。川関サテライトを設置、スタッフ3名を配置した。「3連休に目指せ1000人集まろう、那智勝浦クリーン大作戦」と題して、ボランティアを募った。
16	9/19	雨の影響もあり、1000人の目標達成できなかった。
19	9/22	井関サテライトを設置、本格稼働させた。
20	9/23	引き続き、「3連休に目指せ1000人集まろう、那智勝浦クリーン大作戦」と題してボランティアを募集し、過去最多のボランティアが駆け付けた。
22	9/25	1000人の目標を達成した。
24	9/27	町内にボランティア参加を呼びかける町内放送を実施した。
26	9/29	川関サテライトを閉所し、井関サテライトに一本化させた。
29	10/2	近隣からのボランティア募集のためのチラシを作成し、ボランティア活動経験者や地域の商店、学校などに配布。ニーズ掘り起しのチラシも配布した。
30	10/3	被災後初めて理事・評議委員会合同会議を開催した。
37	10/10	ニーズの減少もあり、市野々、井関、八反田地区の区長と閉所について協議した。
38	10/11	10月16日の災害ボラセンの閉所を決定した。
39	10/12	災害ボラセン閉所後の「登録ボランティア制度」の具体的運用方法について協議した。
40	10/13	閉所後の地域との関わり方や行政等の関係機関との連携について協議した。

43	10/16	災害ボラセンを閉所した。
----	-------	--------------

③ボランティアへの対応状況

スタッフに入れてほしいという申し入れはなし。雨の状況を見て活動を休止したら「こんな軟弱なボランティアセンターは初めてだ」というクレームがあった。「せっかく休みをとってきたので何かさせてよ。」という声もあった。地域住民だけでなく、行政も防犯上のことも含めて、トラブルが起きるのではと、多くのボランティアが地域に入ることにに対して心配していた。実際盗難事件も発生した。ボランティアに対する風評被害（ボランティア＝よくない人たち）も発生した。一方で、惨状を見て、労をねぎらってくれるボランティアもいた。

④住民の反応

区長の報告に「街中の人は大変な状況を理解していない」とあり、町内で被災地と被災していない地域での意識の差はあった。

⑤運営体制等

町社協職員が中心となり、県社協、県内他市町社協、他府県社協の職員と共同で運営した。井関サテライトは「絆」、川関サテライトは「オンザロード」と共同で運営した。

⑥行政との関係

町と協議をして災害ボラセンの設置を決定、ボランティアに関することはすべて町社協で行うこととしたが、その時点で行政との役割分担（経費負担含む）まで及ばなかった。

⑦災害後の取り組み

閉所後の残っているニーズは、地元社協を中心に NPO 等の団体と協力して対応した。

⑧民間支援団体との関係

災害ボラセン立ち上げ時に、すでに井関地区には「絆」が、市野々地区には「オンザロード」がベースを作って活動を始めていた。当初、外部からやってきた民間ボランティア団体は、何を目的にしているのかわからず、どういう対応をすればいいのかと不安だった。経験豊富なことはわかるが、地域の人情の中で進めたいと思っていた。最初、ミーディングを行っても、お互いが持論を展開し、話がまとまらなかった。社協スタッフの多くは災害ボランティアの経験もなく、戸惑いがあった。話をしていくうちにこのグループの人たちとわだかまりもなくなっていった。情報の共有が一番大切であった。両団体は、11 月半ばで活動した。この団体の中には残留してこの地域に住むようになった若者も生まれた。また、この両団体の活動に加わったものの中から、地元「なごみ」というボランティアグループができ、この両団体の活動を引き継いだ。

(6) 古座川町**①災害ボラセン立ち上げまでの経緯**

日数	月日	日々の動き
0	9/3	昼過ぎに町長の判断で避難指示が出され、住民はスムーズに避難場所に移動した。（全戸の約36%の住宅が浸水したにもかかわらず人的被害なし）
1	9/4	町社協事務所が浸水した。
2	9/5	県社協職員が応援に駆け付け、被害状況の確認と災害ボラセンの設置に向けて協議を行った。
3	9/6	古座川町災害ボラセンを設置し、10名のスタッフで業務を開始した。

②立上後の取り組み

日数	月日	日々の動き
3	9/6	ボランティア12名で4戸の活動でスタートした。ボランティア数は少なく、資機材の整理やニーズ調査を行った。
4	9/7	被災地の区長会のメンバーが運営スタッフに加わった。
6	9/9	被災地の民生委員がスタッフに加わった。
7	9/10	センター開設後最初の週末ではあったが、受付開始直後ボランティアの列ができた程度で大きな混乱はなかった。
10	9/13	電話が不通となっているエリアがあり、ニーズ把握ができなかった。調査に出かける必要があるが、スタッフがセンター業務に追われ、着手できない状況であった。
17	9/20	全体ミーティングにおいて、ニーズが減少傾向であることから、再度ニーズ調査をスタッフ、民生委員で行うことを確認した。
27	9/30	10月2日の活動をもって災害ボラセンの活動を終了することを決定した。
29	10/2	災害ボラセンを閉所、10月3日、中央公民館で閉所式を行った。

③ボランティアへの対応状況

9月半ばまで、運営スタッフとして加わりたいとの申し入れが多数あった。申し入れを断ると役場にクレームされるケースもあった。なぜ入りたいか理由がわからず、「助けたる、教えたる」の頭ごなしの人もあった。ボランティアとして活動してもらうことは受け入れるが、「運営スタッフはお断り」と毅然と対応した。ボランティアは、いろんな考え方を持っている人がいて、対応に苦慮した。価値観の調整のレベルではなかった。現場に負荷をかけるのは、東日本大震災をはじめとした経験者や自己実現を目指している人が多く、余計な業務が増えて迷惑であった。

④住民の反応

住民の中には、ボランティアについての理解のない人も多く、食事や謝礼を申し出る被災者もあった。

⑤運営体制等

2003 年度から、津波を想定して毎年場所を変えて災害ボラセンの立ち上げ訓練を実施してきた。町社協職員が中心となり、県社協、県内他市町村社協、他府県社協、県庁職員など多くの協力を得ながら運営にあたった。団体や一般の人から運営スタッフに入りたいとの声があったが、社協職員以外は断ることを確認した。

⑥行政との関係

町長が町社協の会長を兼ねていることから、日頃から行政と社協の間で適切な情報交換が行われており、災害時にも災害ボラセン立ち上げの判断を町長が即決し、町社協に対し指示を行った。災害ボラセンの活動経費も共同募金会からの寄付金を除き、全額を町が負担している。

⑦災害後の取り組み

被災後、地区防災、自主防災が多く立ち上がってきている。町との関係はできており、改めて協定を結ぶ必要はないと判断した。

表 5-2 各自治体の災害ボラセンの運営状況

市町村		田辺市	新宮市	日高川町	白浜町	那智勝浦町	古座川町
設置者		市	市社会福祉協議会	町	町	町	町
運営主体等		市社会福祉協議会	市社会福祉協議会	町社会福祉協議会	町社会福祉協議会	町社会福祉協議会	町社会福祉協議会
設置場所		市民総合センター (本宮支所) 本宮保健福祉総合センター	市福祉センター (熊野川サテライト) 熊野川ドーム	町保健センター (美山サテライト) 町役場美山支所	町社会福祉協議会	町福祉健康センター (川関サテライト) 川関児童会館 (井関サテライト) 井関保育所	町役場別館
開設日		9月7日	9月6日	9月10日	9月7日	9月7日	9月6日
閉設日		10月9日	11月6日	10月10日	9月26日	10月17日	10月3日
開設日数		33日	62日	31日	20日	40日	28日
ボランティア実働日数		25日	58日	27日	12日	39日	23日
ボランティア総数		2,110人	10,189人	2,287人	229	7,965人	2,417人
1日平均ボランティア数		88.4人	175.7人	84.7人	19.1人	205.0人	105.1人
対応ニーズ総件数		136件	994件	192件	23件	545件	322件
1件当たり平均ボランティア数		15.5人	10.4人	15.0人	13.5人	18.4人	8.9人
ボランティアの対象		制限なし	制限なし	当初郡内以後県内等	県内	当初県内以後制限なし	初日のみ県内以後制限なし
ボランティアの公募		○	○	×	○	○	○
他社協からの応募総数		108人	953人	341人	なし	631人	306人
経済負担財政支援等	社協	○	○	○	○	○	×
	自治体	○	×	×	○	○	○
	共同募金	○	○	○	○	○	○
	日本財団	×	○	×	×	×	×
	その他寄付金	×	○	×	×	○	×
民間ボランティア団体からの運営支援申し出		○	○	×	×	○	×
社協職員の東日本大震災での経験		○	○	○	×	○	×
平常時の取り組み		各地区持ち回りで避難訓練を実施	災害ボラセンの立ち上げ訓練を実施				

2-3. 取り組みから見てきた災害ボランティアセンター運営上の意義と課題

(1) 行政との連携協力関係

田辺市は、被災時に情報網が寸断されている中、本庁との連絡がままならないにもかかわらず、行政局等の職員が市社協職員とともに行動し、支援ハウスのお年寄りの救出に奮闘するとともに、その後の対応を協働で行っている。これは、災害時の市社協や災害ボラセンの役割がすでに市職員の意識の中に位置づけられており、連携を取らざるを得ない状況であることを認識し、自然な形で連携が図られたと思われる。また、本宮地区ではサテライトの最前線で行政局長が自ら対応するなど行政側の積極性を感じることができる。

新宮市は、市の防災マニュアルに災害ボラセンの設置運営は市社協と明記されていることから、市社協が市と協議の上、設置を決定している。しかし、設置後は市災害対策本部の情報が、適切に伝達されることもなく、十分な連携が図られたとは言い難い状況である。

日高川町は、ボランティアの受け入れについて、被災当初町社協では十分な対応ができないとの判断から住民課が受け入れをはじめ、災害対策本部の判断も当面住民課で行った。その後、町社協に県内市町村社協及び他府県社協の応援が入ったことにより体制が整い、町社協による災害ボラセンを設置することとなったが、立ち上げ後もそれまでの経緯からしばらくは行政・社協の2本のラインで、受け入れ活動を行った。

古座川町は、町社協会長が町長であることから、日頃から一体となって取り組む姿勢があり、今回も情報共有が常にできるなどスムーズな連携が図られていた。また、9月3日昼過ぎ町長の判断で避難指示が出されるなど、町長のリーダーシップが発揮されており、災害ボラセンも町長によるところが大きいのではないだろうか。

那智勝浦町は、土石流であったことあり被害者が多数出て、その対応に町自体苦慮したものと思われ、災害ボラセンの設置に至るまでも混乱したものと思われる。町と協議をして、災害ボラセンの立ち上げを決定したにも関わらず、行政との役割分担は行われなかった。那智川沿いが厳しい交通規制が引かれたこともあり、被害状況の把握にも手間取り、災害ボラセン立ち上げ後も実際の活動につなげるまで時間を要した。

白浜町は、町の防災計画で災害ボラセンの対応が行政となっていたが、東日本大震災対応で職員を派遣していたこともあり、町に町社協でのセンターの運営を提案し、設置した。設置後も町とは十分な情報交換を行いながらの運営が行われた。

以上、被災した6市町の行政と災害ボラセンとの関わり状況を述べたが、両者がいい関係で対応にあたることができた市町は、やはり日頃からの行政と社協との連携が図られていたとともに、災害時にも災害対策本部が持つ管内の被災情報を社協との間で共有化が行われていた点がポイントと思われる。

なお、今回の被災後、被災地では田辺市・白浜市で、被災地外ではかつらぎ町・高野町において、新たに行政と社協の間で災害ボラセンの設置等に関する協定が結ばれている。

(2) 災害ボラセン立上訓練の実施

古座川町社協では 2003 年から、新宮市社協では 2007 年から災害ボラセンの立ち上げ訓練を実施している。ここでは新宮市の事前立ち上げ訓練についてみておきたい。新宮市社協では特定の小学校地域を被災地域と想定し、実際にセンターを立ち上げるところから、ボランティアの受け入れ、オリエンテーリング、マッチング、資器材調達、現場活動、報告など、本番さながらの訓練を行ってきた。この訓練は主に懸念されている東南海地震を想定したものであったが、訓練 5 年目にして本番の災害ボラセンを設置することになる。

この着実な訓練の積み重ねにより、台風 12 号における新宮市の災害ボラセンは基本的に市民ボランティアによって運営された。今回の水害被害が旧熊野川町地域にもまたがり、新宮市全域が対象エリアになったことから、本所とサテライトの市内 2 か所により運営された。複数地域の運営では当然のことながら職員は二分されてしまう。市民ボランティアの存在は災害ボラセンの大きな支えになっていることは言うまでもない。

この災害ボラセン立ち上げ訓練では当初、紆余曲折があった。訓練当初は「被災時の活動は行政がすべき」という意見も多かったが、「被災したら自分たちで助け合わないといけない、行政の人間も社協の人間も同じように被災するなか、自分たちのまちは自分たちで守らないといけないということをみんなで話し合い、訓練にいたった³。

災害ボラセン立ち上げ訓練については 2 つの視点で意義を考える必要がある。まず、第一は、自らの地域に災害ボラセンが立ち上がる場合である。今回の 12 号災害時まさにこのケースに当てはまるが、自分たちの災害ボラセンの運営を事前学習し、本番時に運営者側としての力量を形成するための訓練である。第二は、その反対で他の地域に災害ボラセンが立ち上がる場合である。社協の災害ボラセンは都道府県・市町村によって差はあれども、基本的な運営の考え方に大きな差は無い。他地域にボランティアとして出向く、あるいは他地域の災害ボラセンの運営支援に出向く際の事前学習としての訓練である。事前訓練により、ボランティアと社協の顔の見える関係性が深まるとともに、実際の災害ボラセン運営において住民が大きな役割を果たすことから、事前訓練を定期的に実施することが重要である。

(3) 社協職員の災害ボラセンの経験

被災した市町村社協は、一部の職員を東日本大震災の被災地へ災害ボランティアとして派遣をしていた。これらの職員は、県社協・県内市町村社協・他府県社協の応援が入るまでの間、災害ボラセン立上までに必要な資機材等の調達をはじめなど準備を進めるとともに、具体的な業務の内容、ボランティア対応の注意点などを検討する際に経験上の提案をすることができた。

災害時には、多くの社協が災害ボラセンの主管となることが多いことから、災害ボランティアや災害ボラセン運営の経験が後々被災時に役立つことは明らかである。

そういった意味では、県内ほとんどの市町村社協から今回の災害の応援に駆け付けたことから、それぞれの市町村社協に多くの経験者が生まれたことになる。今回の経験をそれぞれの社協において議論し、今後の災害対策に生かしていただきたい。

(4) 社協間の連携・支援体制の構築

この度の災害では、県内市町社協職員だけでなく、「近畿ブロック府県・指定都市社会福祉協議会災害時の相互支援に関する協定」に基づき、多くの近畿各府県の社協職員が速やかに応援に駆け付けた。和歌山県社協の調整により、被災市町社協の体制を踏まえ、適切な人員配置が長期にわたって行われたところである。

被災市町社協は、一部の職員に東日本大震災での災害ボランティアの経験はあるものの、災害ボラセンの運営の経験はなく、どこから手を付けていいかわからない状態だったと思われるが、近畿各府県社協職員のアドバイスや協力により、開設のための準備や開設後のボランティアのコーディネート、トラブル対応等一連の運営が無事行われた。災害が大きくなればなるほど、経験のないものは慌てふためくことが多く、経験者の判断やサポートが災害ボラセンの運営にとって必要不可欠であったに違いない。

被害が比較的少なかった白浜町を除き、他の市町は被災家屋も多く、また多くのボランティアが駆け付けたことにより、少ない当該市町社協職員だけでは運営できなかったものと思われる。

これら他社協職員による支援は、阪神淡路大震災をはじめこの度の東日本大震災までの様々な災害の教訓により、社協間でこれまで築きあげてきた連携の蓄積の成果だと思われる。

南海・東南海地震が予想される和歌山県だからこそ、県社協及び市町村社協、他府県の社協との協力体制を今まで以上に太いパイプで築いていくことが重要であることはいうまでもない。台風12号の救援活動を教訓に、県社協と県内30の市町村社協は、社協間の相互支援を強化しようと、平成24年1月30日、「災害時の相互支援協定」を結んだ。これは、被災時に組織的に活動するため、県内の社協を紀北・紀中・紀南の3つのブロックに分け、ブロック内で各社協の規模に合わせた職員を確保するのが狙いであり、協定は地震や風水害で大きな被害が発生し、県社協災害救援本部が設置された時などに適用される。協定内容は、必要な物品、資材と器材の貸与・提供、各ブロックでの連絡体制の整備、連絡調整などとなっている。派遣された職員の業務として、被災地支援のボランティアのコーディネート、要援護者の実態把握、福祉サービスの調整や提供など、社協主体の災害ボラセンの運営に重点を置いたものとなっている。

このような取り組みが、県境を越えて他府県とまた他のブロックとの間でも広がっていくことを期待したい。

(5) マスコミ対応マニュアルの作成

災害ボラセンではボランティアの受け入れ、被災者ニーズの掘り起し、各種団体・機関との調整など、さまざまな仕事が発生するが、その一つに広報がある。災害ボラセンが立ち上がったことやボランティアに対する情報提供もあるが、今回の災害ではマスコミ対応もひとつの大きな対応になった。特に大規模な災害の場合、地元のメディアだけでなく、在阪・在京のメディアが取材や応援で駆け付けることになる。見ず知らずの土地で現地の被災状況だけでなく、取材班が入っていける道の情報なども行政に聞くことが多かったが、災害ボラセンは地域の被災者に寄り添いながら運営しているため、当然取材対象となる。複数社が一括で質問できればいいが、同

じような質問に対して何度も取材を受けることが、現地の災害ボラセンにおいて負担となっていることが明らかとなった。災害ボラセンの広報上、メディアとの関係は良好にしておく必要がある。メディア側もできる限り現場とつながりのある記者（例えば、支局などの記者、地域メディアの記者）との連携を事前から進めておくことと同時に、災害ボラセンから発信する情報については時間を決めたブリーフィングを行うことや情報の受発信を一本化することなどを通じて効率に対応することも、ひとつの方策であると考えられる。

(6) 行政・社協と区長・民生委員との関係づくり

この度の災害においては、被災した全ての市町で、被災者のニーズ調査を地域の区長や民生委員の協力を得て実施している。これは、区長や民生委員が、日頃から地域をまとめる活動や生活支援を行うなど地域住民の実情を最も把握する住民に身近な存在であることからであろうと考える。改めて、区長や民生委員が地域のリーダーであることが再確認されたと思われる。また、ある被災地では、災害ボランティアが支援に駆けつける前に、区内の地域住民が協働で、まずは自分たちのできる活動を共助により復旧作業に取り組んだこれは、その地域の区長のリーダーシップによるもので、早い対応が被害を最小限にとどめることにもつながるものと思われる。

この度の災害時の活動状況を踏まえ、被災時の区長や民生委員の役割を考えてみると、発生時における避難指示等の情報伝達、避難場所への誘導、住民の安否及び被害状況の確認、行政との情報共有、避難所運営など、とても幅広く、また緊急を要する業務にあたる必要があると思われ、災害対策に関する知識や地域リーダーとしての的確な判断力、住民を導く行動力や指導力が求められる。また、災害時には、情報共有をはじめ被災者支援など、行政・社協との協働での対応が不可欠であり、日ごろからの行政職員・社協職員と区長・民生委員間のコミュニケーションが大事である。

このため、平時においてこの三者による災害対策のためのネットワークを構築し、地域それぞれの課題や被災時における体制、避難経路等について協議や確認を行うとともに、定期的に防災訓練を行い、地域住民の防災意識を高めることが必要である。

社協職員は日頃から高齢者のサポート中心に地域の福祉を担っていることから、地域住民との交流はある程度できているものと思われ、行政職員が積極的に関わっていくことがポイントである。

(7) 復旧支援から復興支援（生活再建）への転換

災害ボラセンを立ち上げると、いつ「閉所するのか」という選択を当然のことながら考えなければならない。今回の災害においても各災害ボラセンによって閉所の時期や理由は、その設置形態、災害規模などによって異なっている。基本的には、「緊急対応期」の時期が過ぎ、「生活再建期」（復興支援／具体的には仮設住宅への引っ越し、環境改善やコミュニティ形成に向けたサロン活動、中長期視点での被災者の心のケアや訪問活動の取り組みなど）に入っていく頃に閉所の検討がなされる。閉所にあたっては、当然被災者支援のあり方、住民の主体的な活動の開発支援、

さまざまな支援組織との継続的な関わり方、社協のとしての対応組織の位置づけの検討を経て、決断される⁴。社協では介護事業を展開しているところも多く、災害が局所的に発生した地域であれば、被災しなかった地域における日常の福祉活動の対応も行わねばならない。さりとてそれを優先しすぎるならば、災害ボラセンのミッションである「被災者支援」の意味が薄まってしまう。統一的な基準を作ることがそぐわない中での判断には、その社協のミッションや職員の葛藤の中で行われざるを得ない現実がある。

今回の災害ボラセンでは基本的に緊急対応が必要なニーズ（家の片付け・泥かきなど）や対応するボランティア希望の減少などを踏まえた上で閉所を行っている。もちろんいずれの災害ボラセンも閉所を行う際は、個別訪問やチラシの配布などを通じて、最終的なニーズの確認を行っている。

当然のことながら災害ボラセンの閉所が、災害復旧活動の終了ではない。閉所後の長期的、継続的な生活再建ニーズへの対応こそが、社協の強みであり、また本務である。日常の地域福祉活動、ボランティアコーディネート活動がその基本になるが、やはり災害という大きな事象を踏まえるならば専門のセクションが必要であろう。各社協においては「生活復興応援窓口」や「専門の登録ボランティア制度の導入」などの独自の対応が行われた。これから想定される東南海・南海地震対応においては、復興応援の仕組みについては事前想定しておくことが大切である。

(8) 民間支援団体への対応

今回の災害ボラセン運営上において、主要な課題の一つは「民間支援団体」（とりわけ地域外から来る団体）への対応であろう。このような課題が出てきた背景には、台風12号の約半年前に起こった東日本大震災の大規模な被害の対応として、さまざまな支援活動を専門とする民間の団体が各地で立ち上がり、支援活動の幅が広がっていることが挙げられよう。特に社協の災害ボラセンの運営支援と連携、時には指揮系統への関与を求める民間支援団体や災害ボランティア（特に、東日本大震災など現地で経験を重ねてきた災害ボランティア）個人が多かった。

今回の災害で社協の災害ボラセンは6市町で立ち上がったが、公式に民間支援団体をカウンターパートとして位置づけたセンターもあれば、現場における協力関係としたセンター、あるいはすべて社協のスタッフで運営するセンター（もちろん、県内外の社協スタッフの応援はあり）など、個別で対応は分かれている。民間支援団体をカウンターパートに位置づけようが位置づけまいが、災害ボラセンのミッション・指揮系統については「社協が責任持つ」という基本的なスタンスについては揺るいでいないし、災害ボランティアの現場ではさまざまな団体と情報交換・連携しながら活動・実践を行っている。特に甚大な被害を受けた東牟婁地域の社協では、ひっきりなしに連携や協力を申し出る団体があったそうである。災害時は目の前の緊急対応のニーズに対しては、誰であっても、どんな団体であっても解決して欲しい、そう思うのが被災者の心情である。確かに災害ボランティアのコーディネーションや活動については、社協の専売特許ではない。東日本大震災のように、どのような団体や個人であっても、違法・非道徳・公序良俗に反することでなければ、その活動に制約を加えることが出来ない。阪神・淡路大震災以降、民間の

支援団体の力量や対応技術が格段に向上する中で、連携や地域の中での位置づけについては課題である。

第3節 2020年北海道胆振東部地震における災害ボランティアセンターの取り組み

3-1. 胆振東部地震の概要と被害状況

2018年9月6日3時7分、胆振地方中東部を震源としたマグニチュード6.7地震が発生し、厚真町で震度7、安平町・むかわ町で震度6強を観測した。その後、震度1以上を観測する地震が332回発生（最大震度5弱：2回、震度4：21回、震度3：37回、震度2：87回、震度1：185回）した。この地震に伴い、人的被害は、死者42名、重傷31名、軽傷731名、建物被害は、住家全壊462棟、半壊1,570棟、一部損壊12,600棟、非住家2,456棟に上っている。また、ライフラインについて、電力は苫東厚真火力発電所の機能停止により、道内全域約295万戸で停電が発生（ブラックアウト）するとともに、水道、通信、放送などにも大きな影響が出た。さらに土砂災害も発生し、震度5強以上を観測した市町において964箇所が土砂災害危険箇所と指定された。

表5-4 調査対象の3町の被害状況

市町村		厚真町	安平町	むかわ町	合計
管内人口		4,661	8,167	8,378	21,206
管内世帯数		2,157	4,211	4,300	10,668
人的被害	死者	36	0	1	37
	行方不明者	0	2	13	15
	負傷者	61	10	250	321
物的被害	家屋全壊	222	93	30	345
	家屋半壊	308	351	119	779
	家屋一部半壊	1,045	2,412	3,147	6,604
	非住宅被害	1,315	893	210	2,418

3-2. 胆振東部地震における災害ボランティアセンターの取り組み

(1) 厚真町

① 災害ボラセン立ち上げまでの経緯

日数	月日	日々の動き
1	9/6	地震発生後、職員は町社協所管のグループホーム等の施設利用者の安否を確認した。北海道社協（以下「道社協」という。）に電話で協力を要請した。
2	9/7	町の災害対策本部から災害ボラセン立ち上げの要請もあり、道社協、苫小牧市社協職員と開設に向けて打ち合わせを行った。15:30 事務所内に災害ボラセンを設置した。活動拠点の選定等受け入れの準備を始めるとともに、共同募金等に応援を要請した。
3	9/8	本格的に準備を進める。活動拠点を本郷地区の旧かしわ保育園に決定した。他市町村社協職員が応援に駆け付け始めた。
4	9/9	災害ボラセン立ち上げ業務のために町は職員 2 人を派遣、町から携帯電話の貸与があった。事務機器・備品、活動資材等の災害資機材を準備、駐車場を整備した。
5	9/10	活動拠点へ引っ越し、資機材整備、仮設トイレ搬入、受付用電話を設置した。Facebook を開設、メール受付を開始した。13 日からの受け入れを伝えた。道社協を通じて正式に派遣要請した他市町村社協職員が駆け付け、スタッフの数も増加した。

② 立ち上げ後の取り組み

日数	月日	日々の動き
6	9/11	事前受付していないボランティアが来所、災害ボラセンとしての活動を開始した。9 月中は毎日開設、10 月以降は、土日祝を中心に必要があれば平日も開設とした。被災者のニーズは、「ポスティング」や避難所で収集した。
		2019 年 11 月時点の主な活動は被災住家の公費解体の際の家財道具の運搬等であった。

③ ボランティアへの対応状況

当初は事前受付制、1 週間後に当日受付制に変更した。10 月には恒久的なニーズが一段落したこと、災害ゴミの処分場が土日しか対応しないことから事前受付制に戻した。

ボランティアの対象は、当初道内者に限るとしたが、道外者が来ても受け入れた。10 月以降は道外者も受け入れ可能とした。

北海道青年会議所、一般社団法人オープンジャパンなどが運営支援。道内の任意の団体、北海道社会福祉士会の支援もあった。

④ 住民の対応

住民同士の関係が深いところでは、災害ボランティアの支援は必要ないと回答し、お互いに助け合う活動を実施。なかには生活情報を共有するために瓦版を作成・配布するところもあり。民生委員も活躍し、救命活動まで行ったケースがある。地域住民の中には災害ボランティアとして登録・活動する人もいたが、少数であった。

⑤運営体制

厚真町社協が運営主体、道社協、道内市町村社協、北海道 JC、北海道、北海道社会福祉士会等の協力を得て、運営した。総務・マッチング・ニーズ依頼・受付・資材の各班を設置した。

⑥行政との関係

行政の防災計画において、「町外からのボランティアの受入れ窓口は総括部とする。」とされ、災害ボラセンは災害対策本部総括部が設置するとなっていたが、実際には災害対策本部が町社協に設置を要請、協議を行い、町社協が設置した。災害ボラセン設置のため行政から職員2名が応援、携帯電話を提供された。災害ボラセン関係者は災害対策本部に加われずに、避難所運営会議を介して町の状況、被害の状況について情報を収集した。日頃から町社協の人件費を含めた運営費について補助金を受けていたが、今回の被災を受けての財政的な支援はなかった。

⑦災害後の取り組み

仮設住宅入居後の孤立防止や生活の困りごとの相談、在宅被災者の訪問活動などを通じ生活普及を支援するため、11月より「生活支援相談員」を常勤3名、外部アドバイザー2名を配置した。応急仮設住宅・みなし仮設住宅・在宅被災者への定期訪問、仮設住宅のコミュニティづくり、関係機関の連絡調整を実施した。

⑧その他

「厚真町災害ボランティアセンターだより」を配布するとともに、FB や防災無線、コミュニティ FM を活用した。

経費について、人件費は社協負担、事業費は共同募金の準備金を充てた。民間企業の支援は、ゼロックスがコピー機の提供、トヨタレンタリースが8台の活動用車両の提供、AU が携帯電話10台の無償提供・無料のWIFIスポットの設置、ドコモが無料充電装置の提供を受けた。

道社協作成の災害ボラセン設置・運営マニュアルを参考とし、様式等を活用した。

立ち上げ時には、道社協のほか、岩手県社協、全国社会福祉協議会の支援もあった。

マスコミは、局長が対応、随時対応が困難なため、定時に発信。個別取材先の紹介の申出に苦慮、中には何度も同一人物に繰り返し取材、誘導的なもの、張り込み、待ち伏せ、子供を取材対象とするなど、悪質なケースもあった。



写真 5-1 厚真町災害ボラセン受付の様子

(2) 安平町

①災害ボラセン立ち上げまでの経緯

日数	月日	日々の動き
1	9/6	地震発生後、社協職員は訪問介護利用者の安否確認とともに町内の被害状況を確認した。人的被害も少なく、土砂崩れも道路や山林では発生していたが、民家の被害を確認できなかったことから、災害ボラセン立ち上げの必要はないと考えた。 はやきたこども園を運営するリズム学園（以下「リズム学園」という）から独自の災害ボラセンを立ち上げたいと申し出があり、行政と協議した。
2	9/7	一般社団法人 Wellbe Design、道社協が来訪、関係者により対応を協議、災害ボラセンの翌日の設置に向けて打ち合わせした。
3	9/8	早朝リズム学園が民間災害ボラセンを立ち上げたとの情報が入った。午前中、リズム学園と協議。14時から町長、道社協、町社協、リズム学園とで協議を行い、共同で災害ボラセンの設置を決定した。町社協は避難所で 500 枚の依頼表を配布、民生委員に対する聞き取り調査の依頼、リズム学園は資材調達、ボランティア受付システムの構築、ボランティアの募集に取り掛かった。

②立ち上げ後の取り組み

日数	月日	日々の動き
4	9/9	事務所の設置準備、依頼表を配布・回収する。災害ボラセンの情報提供を開始した。
5	9/10	一般のボランティアによる支援活動を開始した。当初は、ニーズが少なく、ゴミ出しや灯油タンクを回収すなどがメインであった。行政から給水所のサポート、支援物資の仕分けなどの依頼があった。水道開通後は、家の片づけも本格化、ゴミの仮置き場も設置され、ニーズが増加した。病院・入浴の送迎、水の運搬などの依頼もあった。災害ボラセンでも支援活動を企画、全戸ポスティングや全戸訪問困りごとヒアリングを2回実施、図書館等の公共施設の後片付けも行った。建築士の資格を持つボランティアによる全戸の危険度判定の現地調査も実施した。

③ボランティアへの対応状況

ボランティアの受付に関しては、民間の予約受付システム「SelectType」を活用した。ボランティアが HP からボランティア登録を行い、災害ボラセンからボランティア募集のメールを発信、ボランティアが HP から活動の予約を行う。災害ボラセンは活動の種別ごとに募集を行い、必要な人数に達した段階で締め切る。被災者のニーズとボランティアとのマッチングをシステム上で実施した。

町の合宿所を宿泊所として活用することとし長期ボランティアは利用、車中泊やテントも可とした。

台風接近で活動中止の際にはボランティアからクレームもあった。

災害ボランティア活動を専門とする民間団体も来所した。

④住民の対応

被災者のニーズ調査は当初の10日間のみ民生委員から声掛けした。以後、災害ボラセンの活動と自治会・町内会等の活動との接点はなかった。地域住民が勤務する企業等の職場は機能がストップしなかったことから、地元住民がボランティアとして活動したのは少数であった。

⑤運営体制

町社協からは事務局長、事務局長補佐の2人、リズム学園職員が常時5〜7名、その他道内市町村社協の職員13名程度で運営を行った。

⑥行政との関係

行政の防災計画にボランティアに関する記述があるものの「町及び関係団体は、相互に協力し、ボランティアに対する被災地のニーズの把握に努めるとともに、ボランティアの受入れ、調整等その受入れ体制を確保するよう努める。」に留まっており、災害ボラセン設置はどこが行うか等について明記はされていなかった。設置の判断は、町長、設置を呼び掛けた学校法人、道社協、町社協で協議を行って判断した。災害対策本部の朝晩の会議には参加し、情報は共有できた。ボランティア活動は、行政のニーズにも対応し、公共施設の復旧活動も担った。行政が災害ボラセンの運営等に係る財政負担を補うことはなかったが、町社協職員の超過勤務手当分の人件費を負担した。

⑦災害後の取り組み

保健士OBによる地域の巡回活動を行い、被災者に対する心のケアを実施した。

⑧その他

道社協作成の災害ボラセン設置・運営マニュアルを参考とし、様式等を活用した。

経費は共同募金の災害一時金を活用し、対象にならないものは町社協で負担した。寄付金は会社や個人から一部あった。資材等の購入、車両のレンタル代、土嚢袋や掃除道具などに使用した。

生業支援は当初断っていたが、復旧まで支援することとし、壊れたビニールハウスの撤去や店舗の片づけなどの作業も実施した。9月の農作物の収穫時期であったことから、もう少しできることがあったのではと反省した。

マスコミは、事務局長・総務担当が対応した。同じことを何度も聞かれた。掲示やHPでの公表など工夫が必要であった。

当初被害の状況がわからず、被災者からニーズがないのではと、災害ボラセン立ち上げを躊躇したが、その迷いは不要であった。災害が発生したらまず災害ボラセンを立ち上げるべきで、被害状況や被災者ニーズの有無は次の段階で調査を行い、仮にニーズがなければ閉じればいいのである。

(3)むかわ町**①災害ボラセン立ち上げまでの経緯**

日数	月日	日々の動き
1	9/6	地震発生後、間もなく行政が災害対策本部を立ち上げた。発災後町社協職員は事務所に出勤、町社協事務所も被害を受け、建物内に入れない状況であった。町社協事務所がある道の駅は避難所となり、発災後まもなく住民が避難してきた。町社協職員は、町から受託している事業（外出支援・配色サービス）の利用者を対象に安否確認を行った。
2	9/7	道社協職員が来町。災害ボラセンはできるだけ早く立ち上げることが必要であるが、町社協職員は災害ボラセンの運営経験が少ないことから道社協作成のマニュアルを参考に災害ボラセンについて勉強会を開催した。災害ボラセン立ち上げの準備を始めた。
3	9/8	ボランティアが来所、避難所において炊き出し活動を実施した。
4	9/9	災害ボラセンを産業会館 3 階議員委員会室に設置した。道の駅東側にボランティアの受付スペース（テント 8 張り）を確保した。

②立ち上げ後の取り組み

日数	月日	日々の動き
5	9/10	社協役員が町内 8 カ所の避難所において、事前に連合自治会長、連合町内会長の了解を取ったうえでニーズ調査を開始した。民生委員・児童委員の会長の内諾もとった。チラシ、ポスターで周知して調査を開始した。道内市町村社協の応援が入った。
6	9/11	FB でボランティア受け入れの周知を開始した。
7	9/12	正式にボランティアの受け入れを開始した。ポスティングによる周知、ニーズ調査を実施した。
10～ 11	9/15 ～16	ボランティアのピークで 400 人近くになった。建物の中の整理、家具の移動、室内清掃、点検、図書館の本の整理などの活動を実施した。被害地区を地図に落として危険箇所をチェックした。ニーズがあっても現場に行っても不在のケースがあった。専門性のある活動については、経験者に申し出てもらった。ボランティア過多の日や不足する日も生まれるなど、必要なボランティア数の調整は困難を極めた。FB で必要な人数を周知した。

③ボランティアへの対応状況

ボランティア受付の方法は、メリットデメリットを協議し、当日受け入れ型に決定した。ボランティアはビフスを着用した。ボランティアの中には 3 か月継続して活動する人や毎週末来てくれる人もあった。

④住民の対応

発災後、自主防災組織が機能し、自治会・町内会役員や民生児童委員が自主的に安否確認を実施し、逐次その情報を役場に集約した。トヨタやいすゞの社員が支援活動を実施、地域住民もボスティング・仮設住宅への引っ越し、図書館復旧作業等にボランティアして参加した。むかわ高

校の野球部員も協力的に活動した。

⑤運営体制

社協職員は、正職員4名、嘱託職員2名、臨時採用職員3人。応援社協は36自治体延べ379人。十勝の水害、東日本大震災の経験者もあった。総務班、ニーズ班、ボランティア班を設け、役割分担を明確にした。内部の組織的な応援に災害ボラセン支援経験のある社協の職員が入り、ノウハウを伝授した。

支所（合併前の旧町役場）にも災害ボラセンの設置をという要望があったが、1カ所のメリットを説明し、理解を得た。

⑥行政との関係

むかわ町は、行政の防災計画において、「町外からのボランティアの受入れ窓口は、総括部・職員対応班とする。」とされ、災害ボラセンは災害対策本部総括部・職員対応班が設置するとなっていたが、実際には災害時の行政職員に様々な役割が求められ、協議の結果災害ボラセンを社協が設置し運営することとなった。災害対策本部に参画し、1日2回被害状況、対応状況等の最新の情報を把握。行政が災害ボラセンの運営等に係る財政負担を補うことはなかったが、町社協職員の超過勤務手当分の人件費を負担した。

⑦災害後の取り組み

2019年3～11月に町、社協、NPOで全戸訪問も実施した。ニーズ調査をし、課題を選別して、行政・社協・ボランティアが対応すべきことをすみ分けして、今後対応すべき課題を明らかにした。

今後、町社協の災害対応マニュアルを作り直すとともに、町の地域防災計画上の災害ボラセンの位置づけを明確にするよう協議している。

⑧その他

閉所の時期については、他の2町の動きや災害対策本部の解散時期も踏まえながら予算の精算もあり、3月31日とした。その後、社協内の常設のボランティアセンターが業務を引き継いだ。経費は全て共同募金で対応した。主な用途は、車のリース、発電機等の電気機器のレンタル、資材等であった。トヨタ等が車を無償で提供、それでは足りずにレンタカーを借用した。日高の被災経験のある自治体は無線機の提供もあった。

街中では、アパート暮らしなどの人は付き合いもなく、どこが避難所になっているかわからず、一人暮らしや高齢者は自分で行動できる状態ではなかった。

表 4-5 各センターの運営状況 (2020 年 3 月 29 日現在)

市町村		厚真町	安平町	むかわ町
設置者		町社会福祉協議会	町社会福祉協議会 リズム学園	町社会福祉協議会
運営主体等		同上	町社会福祉協議会 リズム学園の共同運営	同上
設置場所		旧かしわ保育園	安平ふれあい交流館 みなくる	産業会館 3 階議員委員 会室
開設日		9 月 7 日	9 月 8 日	9 月 9 日
閉設日		継続中	継続中	2019 年 3 月 31 日
開設日数		596 日	597 日	204 日
ボランティア 実働日数		204 日	86 日	56 日
ボランティア 総数		5,443 人	5,139 人	3,103 人
1 日平均 ボランティア数		26.7 人	59.8 人	55.4 人
対応ニーズ 総件数		1,214 件	682 件	629 件
1 件当たり平均 ボランティア数		4.5 人	7.5 人	4.9 人
ボランティア の対象		制限なし	制限なし	制限なし
ボランティア の公募		○	○	○
他社協からの 応募総数		439 人	276 人	379 人
経済負担財政支援等	社協	○	○	○
	自治体	×	×	×
	共同募金	○	○	○
	日本財団	×	×	×
	その他 寄付金	×	○	×
民間ボランティア団体から の運営支援申し出		○	○	×
社協職員の 東日本大震災での経験		×	×	×

3-3. 取り組みから見てきた災害ボランティアセンター運営上の意義と課題（前回調査との比較も含めて）

(1) 行政との連携協力

3町ではそれぞれ地域防災計画が策定されており、災害ボランティアについても明記されていた。前回調査では未整備の自治体もあったことから、日本各地で災害が発生していることを踏まえ、各自治体において対応が進んでいると考えられる。ただ、災害ボラセンの設置については、2町で行政が行う、1町では「受け入れ体制を確保するよう努める。」とされており、社協との関係については触れられていない。実際今回の災害でも、行政が行うとしていた2町でも対応できずに町社協に任せる結果となっている。災害ボラセンは、行政が設置について判断し、運営を社協が担うことが一般的である。今一度、地域防災計画における災害ボラセンの設置の判断と運営主体についての明確化など検討するとともに、行政との役割分担・協働業務の整理、経費負担等について「災害ボラセンの設置及び運営に関する協定」として明文化しておく必要がある。

災害ボラセンを運営する上で、災害対策本部で共有される情報は必要不可欠である。前回調査でも情報を入手できず、活動を行う上で支障の出た災害ボラセンがあった。行政ができない部分を災害ボラセンが取り組んでいることを踏まえ、災害対策本部の会議にどんな立場であれ参画できるよう平常時に行政と協議を行っておくことが必要と思われる。

(2) マスコミ対応

前回調査同様、同じような質問に対して、何度も取材を受けることとなり、対応者の負担は大きく、苦慮していた。掲示、HP・SNS等活用や情報の受発信の一本化、一部社協で行った定時のブリーフィング制など情報発信の方法について検討が必要である。今回の調査では、悪質な取材も明らかになり、マスコミのモラルの低下を感じる。

(3) ボランティア対応

ボランティアの中には自分本位で活動する人がおり、悪天候による活動中止に文句を言う者、自分の経験を振りかざし求めてもいない活動をやらせろと迫る者など、災害ボラセンが対応に苦慮する場合がある。今回の調査でも、単独行動する者、庭木を勝手に剪定する者、指示していないものまで捨てる者もあり、住民からの苦情も寄せられた。災害ボランティア活動は、被災者に寄り添うことが最も大切なことを忘れてはいけない。また災害ボランティア経験の豊富な人が災害ボラセンに確認することなく自らの判断でSNSを活用してとった行動が結果として現場の混乱を招いた事例があった。良かれと思って取った行動が結果として経験が仇となったのである。ボランティアは自らの立場をわきまえ、行動することを心掛けなければならない。さらに、被災地で必ず発生する盗難の被害も多数みられた。なかには昼にボランティア活動することで下見をし、夜に行動した者も存在していたのではと考えられる。

(4) 災害ボラセン設置・運営マニュアルの活用

道社協は、2016 年台風 10 号による十勝地方の災害を受け、2018 年に前述の「市町村災害ボランティアセンター設置・運営マニュアル～策定にかかる考え方～」を策定している（図 5-3）。このマニュアルには、災害ボラセンの設置の主体や判断、設置場所や活動資機材、組織や各班の業務内容、一日のタイムスケジュール、閉所の判断など運営に関する詳細な情報、受付票、活動説明書、依頼票、活動報告書、貸出物品管理票などの様式が盛り込まれている。今回の災害では 3 町ともこのマニュアルに基づいて災害ボラセンを設置し、活動に取り組んだ。受付票の様式等もそのまま使用している。マニュアル作成が早速功を奏したといえる。被災時の災害ボラセンの運営は、ほとんどの場合社協職員にとっては初めての経験であり、どこから手を付ければいいのかと右往左往してしまいがちであり、このマニュアルは貴重な情報源に間違いない。平常時にマニュアルを読み込むなどの研修の機会を設けることも重要である。



図 5-3 「市町村災害ボランティアセンター
設置運営マニュアル」

(5) 民間支援団体への対応

東日本大震災以降、大規模被害への対応として、様々な支援活動を専門とする民間の団体が各地で立ち上がり、支援活動の輪が広がっている。前回調査においては、民間団体をカウンターパートナーとして位置づけたもののミーティングにおいてお互いが持論を展開し話がまとまらない、運営に注文を付けられ指揮系統が混乱するなどのトラブルが発生し、対応に苦慮したケースがあった。今回の災害でも各ボラセンには民間団体が支援に訪れているが、トラブルとなったという話は聞かれず、経験の少ない社協職員に対し、適切なアドバイスを送るなど運営支援を行う民間団体指導者の姿があった。この背景には民間支援団体が多くの災害を経験することによって、災害ボラセンとどう関わるべきかを学び、円滑な協働体制づくりが進められているものと思われる。

(6) SNS や民間のシステム等 IT の活用

前回調査との大きな違いが IT の活用である。前述のように安平町では民間の予約受付システム「SelectType」を活用している。このシステムはインターネット予約を受け付けるための予約フォームを作ることができ、自由にカスタマイズすることが可能となっている。被災者のニーズとボランティアのシーズのマッチングは手間を要する。このシステムの活用により、それぞれの活動に必要な人数をボランティアの希望も踏まえ自動的に割り振ることができるとともに、当日割り振りに要する時間も不要になる。また、ボランティアを確保したいときに直接メールで参加を呼び掛けることもできる。必要な時に必要な人数の確保が可能になるのである。事前登録せずに直接災害ボラセンにやってくる人もいるので、このシステムだけでボランティアの受付はできないが、大きな省力化につながることは間違いない。

また、今回 Facebook によるボランティアの募集や情報提供を行っていたことも大きな特徴である。興味のある人に届く SNS は今では情報発信・収集に欠かせないアイテムとなっており、その利活用は不可欠である。

これら IT を混乱時に活用するためには、扱える人材を確保又は養成しておくことが必要であるとともに、全国社会福祉協議会等が災害ボラセン受付システムを作成し、誰でもすぐダウンロードして使えるような仕組みづくりが望まれる。

(7) 地域住民による支援活動

有事の際には、地域外から駆け付けるボランティアの力はもちろん重要であるが、地域内でのボランティア活動は災害の長期的・継続的な対応、自治的対応を考えれば、さらに重要である。今回の災害では、被災当初、自治会・町内会長、民生委員が中心となって安否確認を行うなど地域住民がお互いに支え合う活動が行われ、中には救命活動を行うケースもあった。しかしながら、災害ボランティア活動が始まった後は残念ながら災害ボラセンの活動との接点はあまり見られず、地域住民が災害ボラセンの運営や活動の支援に加わることも少なかったと思われる。スタッフと住民の協働による災害ボラセンの運営を実現させるためには、平常時における関係の構築

が必要であり、例えば町社協と地域住民による避難や炊き出しの訓練、ボランティアに関する学習・研修会の機会提供、日常のボランティア活動のコーディネート等の活動が必要であり、行政と社協との協働による取り組みが重要と思われる。

第4節 災害時におけるボランティア・ボランティアセンターの今後に向けての考察

4-1. 災害ボランティア・寄り添う支援のあり方

災害ボランティア、あるいは災害時におけるボランティアとは一体どのような存在なのであろうか。そう考えるのは、災害ボラセンや災害現場でのヒアリングや実際の経験がある。例えば、雨天でボランティア活動が中止になった際に、「せっかく休んできたのに、活動できないとはどういうことだ」と災害ボラセンへ苦情を言うボランティア。あるいは他地域での災害ボランティア経験をもとに、災害ボラセン運営スタッフや他のボランティアに対して指導を行い、トラブルを起こすボランティア等参加した多くの災害ボランティアは、最も基本におかれるべき「被災者の支援」「被災者への寄り添い」を目的としている。しかし、上記のような一部のボランティアの振る舞いも、各地で聞くことが多かった。

今一度、「災害ボランティア」というものを問い直す必要性があろう。決して相手への奉仕や自己犠牲という意味ではないはずである。個人としては、ボランティア活動を通じて被災者に寄り添うのであるが、結果的にボランティア自身が被災者に勇気づけられる、気づかされる関係への転化、すなわち、「助けつつ助けられる」関係性への発展を体験するように、相互の関係性に意味が見いだされるべきであろう。思いこみによる独りよがりの行動は、現場や被災者に余計な負荷をかけるだけである。

4-2. 地域住民によるボランティアの力

今回の災害ボラセンヒアリングを通じて最も感じたことは、言わずもがな、住民の協力こそ最大の運営の力、ということである。新宮市災害ボラセンの実践では、事前の設置訓練において住民による運営の力量や技術が開発され、実際の活動につながっている。また、事前の訓練は無いものの、立ち上がった災害ボラセンの運営や道案内（とりわけ災害ボランティアが現場へ行く時）、地域住民との顔つなぎ、物資の調達などで住民やボランティアの活動があった。地域外から来られる災害ボランティアの方々も重要であるが、地域内でのボランティアは災害の長期的・継続的対応、自治的対応を考慮すれば、さらに重要になろう。スタッフと住民の協働による災害ボラセンの運営のためには、やはり平時からの関係性の創出、例えば災害ボラセンや炊き出しなどの事前訓練やボランティアに関する学習・研修機会、日常のボランティアコーディネートは欠かすことが出来ない。介護事業が大きなウェイトを占めている社協では、上記を念頭に置く地域福祉活動を拡充することが求められる。

4-3. さまざまな団体、民間支援団体との連携・協働

民間支援団体との連携については上述したボランティア同様、事前からの関係性、平時からの関係性がカギになる。民間においても災害支援に特化し、そのネットワーク力を生かして全国的に災害対応を行う力を持つ団体も出てきている。民間支援団体と連携、あるいは協働できるかどうかという課題は、災害発生前にどれだけ一緒に汗をかき（事業実施などで）、議論を通

じて、社協と民間支援団体のミッションを共有化できるか、そして担当者同士の顔が見えていくかというところに大きく規定されよう。実際に、事前の関係性づくりを目指した事業展開を行う民間支援団体もある。災害時は緊急対応に忙殺されるため、このような議論や判断を行うことはなかなか困難で、厳しい。基本的には事前の関係性づくりが必要不可欠である。

しかしながら、まったく関係性を持たない民間支援団体もやってくるのが災害現場である。この団体と連携して大丈夫なのか、運営に注文を付けられ指揮系統が混乱しないか、さまざまな不安と疑心暗鬼の上に、決断が迫られよう。社協が設置する災害ボラセンであれば、その基本は社会福祉協議会のミッション、すなわち社会福祉法第109条「地域福祉の推進」というところを共有し、被災者の生活再建まで見通した取り組みのもとで運営される。このミッションに照らし合わせると同時に、相手のミッションの擦り合わせ、役割分担を明らかにした上で、連携を行うのか否かが判断されよう。

被災者支援については多様性があってしかるべきだと思っている。支援は必ずしも社協の災害ボラセンを通じないと出来ないことではない。民間で動けるところは、直接地域と繋がって支援を行うこともよし、である。ただし、災害の規模が大きくなり、民間支援団体が仮に多数入るようなことになれば、各主体間の情報交換、連絡調整は必要になろう。この時は主導的なコーディネート役、取りまとめ役が必要であり、その役割は行政の災害対策本部や地元の強みを持つ社協の災害ボラセンが果たすことができよう。

4-4. 支える人を支える仕組みづくり

災害ボラセンはその災害規模によって設置期間も、規模も規定される。しかしながら、地元にある社協の災害ボラセンであれば、緊急対応のみならず、被災者の生活再建まで寄り添わなければならない。それは「地域福祉の推進」という社協のミッションだからである。長期の継続的な支援になることが想定されるが、このような中では被災者や地域を支える人が矢尽き、刀折れてしまつては、復興は進まない。被災者を支える人を支える仕組みづくり、例えばヒト・モノ・カネ・ノウハウの継続的な支援、現地で支える人のワーカーミッション・ライフ・バランスを支えていく必要がある。

第5節 おわりに

5-1. 災害ボランティアセンターの運営における被災自治体と市町村社協との関係性

有事の際の災害ボラセンの運営に当たっては、市町村社協と行政との関係が大きく影響することが分かった。緊急事態だからこそ、協働体制の構築や情報共有が必要であるが、日頃の関係がないと、急に関係を持とうとしてもうまくいかない。災害時の行政の役割の一つに被災住民の普及・復興支援は大きく位置付けられているはずであるが、行政にできることは限られているのであり、被災住宅一戸一戸への対応が困難なことは明らかである。だからこそ災害ボランティアの力が必要であり、災害ボラセンの役割が重要になってくるのである。行政職員は、行政ができないことをボランティアの力で補っていること、ここに行政の限界があることを認識しなければならない。

その上で、平時における行政と市町村社協の間で対等な関係を築き上げておくことが重要である。日頃からの行政と社協との連携という、通常の社協業務に対する理解や支援、災害時の対応についての役割分担に関する協議の場の設定、防災訓練の合同実施などが考えられるが、いずれにしても行政側からの積極的なアプローチが必要である。市町村の防災計画に災害ボラセンの設置をどこで行うか明記し、行政との役割分担・協働業務の整理・経費負担、関係団体との協力体制の構築、災害ボラセン運営のために必要なものの整理（情報、資機材、スタッフ等）などを行い、「災害ボランティアセンターの設置及び運営に関する協定」として明文化し、共通認識を持つ必要があると思われる。

5-2. 災害ボランティア活動と地域自治組織

災害ボランティア活動を行う際には被災者のニーズ把握が必要であるが、被災者は見ず知らずの人には素直に何をしてほしいか話したがない傾向があり、自治会長や町内会長がその役割を担ったケースも見られた。和歌山県の台風災害では、一人暮らしのお年寄りに隣家の人が声をかけ、非難したことにより、命を救われたケースや、被災後行政や災害ボランティアが駆け付ける前に安否確認とともにお互いに物資を共有して食料を確保し、自治会長が困りごとを集約して行政に支援を求めたケースなどもある。有事の際に最も頼れる支援者は近隣の住民であり、自治会・町内会の人たちである。公助の前に顔が見える近隣の住民間での共助をし合える仕組みが必要なのである。

しかし、これまで地域内の意思決定やお祭りなどの自治・共助活動、まちづくりの地域活動は、自治会・町内会等地域自治組織が中心で行われてきたが、人口減少や加入率の低下による構成員の減少、市町村合併に伴う地域課題の多様化・広域化などを背景に、これらが従来の役割を果たすことが困難となる地域が出はじめている。防災訓練等も行われているが、高齢者のみで形骸化しているところも少なくない。個人主義の広がりにより近所付き合いが薄まり、個人情報保護の観点で緊急連絡先なども交換できていないケースが多い。これでは、災害発生時にまず必要な共助は成り立たない。

共助の仕組みを作り上げるには、まずは危機感の共有が必要である。毎年多数発生している豪雨災害は全国どこでも起こりうる現象になりつつある。また南海トラフ地震により太平洋側の沿岸自治体では津波被害が想定されている。これらの災害による被害想定情報は、近年ハザードマップで示され、誰でも手に入れることができるようになっており、自宅や学校・勤務先のある場所の被災の可能性を知り、避難所までの避難ルートを確認し合うことが求められているのである。自分の経験値で判断し、自分は被害にあわないと思っている人こそ被災する割合は高い。高齢者は有事の際に誰が助けてくれるのか、若年層は誰を助けるのか、平常時に確認をしておくことが必要である。

そのためには、町内会・自治会のあり方について改めて議論するとともにその役割を見直し、真に助け合う仕組みづくりに努め、多くの地域住民を巻き込むことが求められる。

参考文献および注釈

- ¹ 田辺市：平成23年台風第12号による災害の記録、2012.7
- ² （社）和歌山県社会福祉協議会：台風12号災害への社会福祉協議会の取り組み～災害ボランティアセンター～（被害状況は、2011年11月30日現在）、2012
- ³ 奥田修子：新宮市災害ボランティアセンターの取り組み―災害ボランティアと社会教育を考える、月刊社会教育、国土社、pp39、2012.11
- ⁴ 和田敏明、山田秀昭：概説社会福祉協議会2011・2012、社会福祉法人全国社会福祉協議会、pp150、2011

第6章

結 論

目次

第1節 地域運営組織における活動拠点としての社会教育施設の運営および活用実態	178
1-1. 活動的「地域運営組織」の類型化による特徴と課題	178
1-2. 住民主体の地域運営組織の設立と行政の関わり	180
1-3. 公民館等を核とした住民主体の地域づくりのあり方	180
第2節 行政主導型における住民主体「地域運営組織」の設立と運営実態	181
2-1. 白石市の各協議会の類型化による特徴と課題	181
2-2. 組織の成熟度を高めるための方策と行政の後方支援	182
2-3. 「地域運営組織」の住民主導の活発な活動に繋げるためのポイント	182
第3節 公民館からコミュニティセンター等への移行実態からみた社会教育行政の課題と方策	184
3-1. 島根県の各自治体の類型化による特徴・課題と住民自治組織形成におけるコミセン等への移行の際の政策判断	184
3-2. コミセン等への移行による教育委員会や社会教育との関係性	186
3-3. これからの公民館と地域づくりの関係	186
第4節 有事の際のボランティア活動と地域自治組織	187
4-1. 災害ボランティアセンターの運営における被災自治体と市町村社協との関係性	187
4-2. 災害ボランティア活動と地域自治組織	187
第5節 今後の地域づくりにおける核となる組織と拠点のあり方	188
4-1. 地域づくりにおける核となる組織と拠点のあり方についてポイント	188
4-2. 地域運営組織の設置促進	188
第6節 今後の研究の方向性	192
参考文献および注釈	194

本研究は、地域づくりにおける核となる組織と拠点のあり方について、第2章では公民館等が組織形成や運営に関わっている全国の地域運営組織の実態と先進的な事例を調査・分析し、公民館等の社会教育施設を核とした住民主体の地域づくりのあり方を論じた。第3章では、行政主導でも地域運営組織が住民主体で形成されている白石市の全8地域運営組織を対象として、組織形成や運営方法、事業への取組み状況等について調査・分析を行い、地域運営組織における住民主導の活発な活動に繋げるためのポイントを提示した。第4章では公民館からコミセン等への移行経緯や移行に伴う施設運営実態の変化、さらに法的規制がないなかでのコミセンへの積極的な移行の背景などを明らかにした。第5章では、有事の際に初めてわかる自治会・町内会等地域自治組織の存在や取組みが与える影響について、災害ボランティアセンターの運営状況を調査・分析することにより、明らかにした。これらの分析を通して導かれた結果及び課題を整理する。

第1節 地域運営組織における活動拠点としての社会教育施設の運営および活用実態

1-1. 活動的「地域運営組織」の類型化による特徴と課題

「先行・プロセス重視型」は政府の動向に俊敏に対応し、いち早くコミュニティ政策に取りかかるとともに、コミュニティ構想の策定や自治基本条例などの制定など行政の丁寧な取り組みはあるが、形成のプロセスはトップダウンで進められている。

「トップダウン型」は行政改革大綱や総合計画に地域自治組織の形成が盛り込まれたのを契機にトップダウンで一気に組織の設立が行っているものの一部では全ての住民を巻き込む努力もみられる。

「地域先行型」は市町村合併により編入された旧町村が合併を機に行政サービスの低下を危惧し、その危機感から住民主導で組織を設立して活動を始め、行政が後追いで自治基本条例を策定するなどの取り組みが行われており、形成のプロセスにおいて全ての住民を巻き込む一連の取り組みがみられる。

「後行型」は先駆的に取り組んでいる事例を参考にし、自治基本条例の制定から段階を踏んで取り組みを進めており、一部で全ての住民を巻き込む努力もみられる。

各組織の自立度と行政・住民主導（図 6-1）をみると、「地域先行型」は住民主導で自立度が高く位置し、「先行・プロセス型」は行政主導で自立度が低いところに位置している。また、「後行型」は上記二つの分類の間に位置している。しかし「トップダウン型」は、石川町のように行政主導で導入が進められることから行政主導で自立度が低く位置することが多いと考えられるが、白石市は住民主導よりで自立度も高いほうに位置付けられている。ここに白石市の特徴があると言える。

よって、自立性の高い住民主導の組織にするためには、危機感の共有、住民による課題の洗い出し、住民による解決策の検討⇒住民による地域計画の策定、住民による事業の実施の一連のプロセスを経ることが必要である。既存組織も来年度の年度計画策定をこのプロセスで行えば、住民の意識改革につながるものと考えられ、これからでも遅くない。

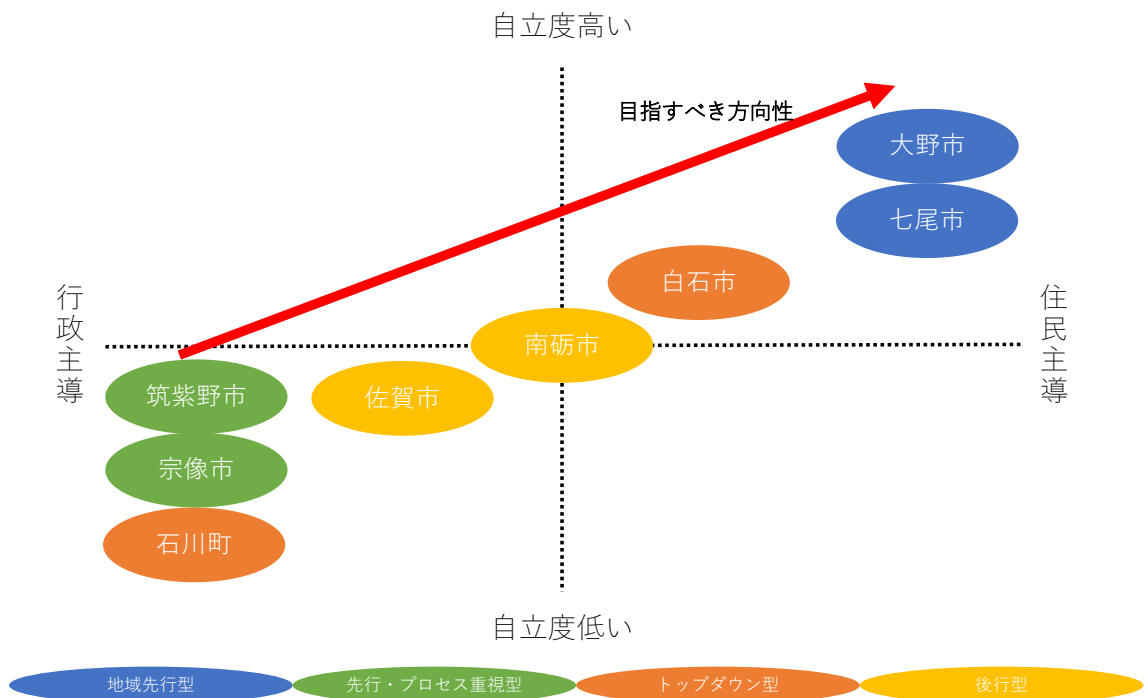


図 6-1 活動的「地域運営組織」の自立度と行政・住民主導

1-2. 住民主体の地域運営組織の設立と行政の関わり

地域運営組織の設立にあたっては、行政主導が多く、行政主導で取組んでいる「公民館移行施設」の活動が最も活発であることが明らかとなったが、設立のプロセスや設立後にどう行政が関わるかにより、その後の活動に大きく影響する。行政の敷いたレールに乗ることは楽であるが、やらされ感や予算面での行政依存からの脱却はむずかしい。組織設立の契機を行政が設けることは必要であるが、あくまでも主役は地域住民であることを踏まえ、その後の支援のあり方や自立を促すシナリオづくりが必要である。

そのためには、社会教育行政が積極的に関わるのが有効と考える。住民の主体的な活動への誘引や後継者育成には「学び」が必要であり、社会教育がその役割を担うことができる。

1-3. 公民館等を核とした住民主体の地域づくりのあり方

公民館等を核として地域運営組織の設立を行っていく際のポイントを以下のように整理する。

- ①地域課題の学びのなかから将来への危機感と地域づくりの楽しさややりがいの共有
- ②地域課題解決の方策検討のノウハウの取得
- ③住民アンケートなどから地域課題を見出すとともに将来の地域のあるべき姿を明確にした地域ビジョンの策定
- ④住民の主体性を保持するための行政との対等な関係づくり
- ⑤中学生から高齢者まで多様な世代を巻き込む仕組みづくり
- ⑥年代を超えた核となるリーダーの養成システムの構築
- ⑦行事などイベント中心の活動から住民生活の後方支援のサポート中心の活動へ
- ⑧関わる人の負担や行事などの重複を減少させるための既存の組織や活動の棚卸
- ⑨既存組織を巻き込んだ新たな組織づくり

第2節 行政主導型における住民主体「地域運営組織」の設立と運営実態

2-1. 白石市の各協議会の類型化による特徴と課題

「住民一体型」は形成のプロセスにおいて住民を巻き込むプログラムに取り組み、既存組織と一体的な組織を形成し、積極的な運営姿勢がある。

「協議会独立型」は形成のプロセスで一部住民を巻き込むプログラムを実施しているが、一部の住民の参画により事業を行い既存組織との連携も十分に取れていない。

「公民館運営型」は従来の公民館活動が活発に行われ、これまでと同様に地域住民の学習・交流の場となっているが、地域づくりの取り組みにはつながっておらず、既存組織が地域づくりの場として機能しているかを改めて検証する必要があると考える。

図6-2をみると、住民一体型の3協議会は組織の成熟度と既存組織との一体感はともに高く、一つの傾向を見ることができるが、協議会独立型や公民館運営型において成熟度や一体感がそれぞれ違っており、特徴を見ることはできない。行政からは同じ後方支援を受けているにもかかわらず、差があるのは支援を受ける協議会役職員の受け止め方の違いによるものと推察できる。

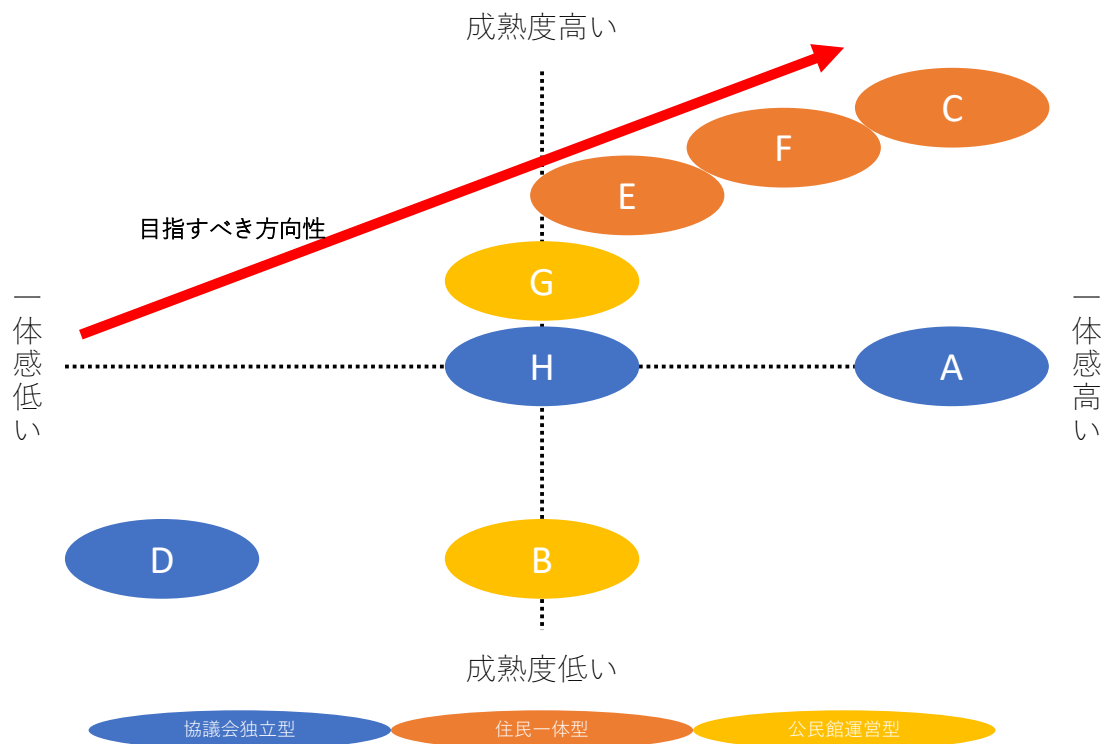


図6-2 白石市の各協議会の成熟度と一体感

2-2. 組織の成熟度を高めるための方策と行政の後方支援

組織の成熟度を高めるためには、危機感の共有、住民による課題の洗い出し、住民による解決策の検討、住民による地域計画の策定、住民による事業の実施と導入の一連のプロセスを経るとともに、既存組織との一体化、公民館運営から地域運営への発展が必要である。

地域づくりは一部の人だけが関わる組織では地域の一体化は生まれない。多くの住民の参画を得るためには、例えば高齢者支援の仕組み形成や地域の困りごと等の洗い出しなどきっかけが必要であり、どのようにアプローチしていくか、どんな事業を行っていくかがポイントになる。そのためには、館長や事務長等公民館職員によるところが大きく、意識の向上やスキルアップ等が求められる。白石市においては年1回の研修や隔月の事務長会議が行われており、協議会活動の活発化につながっているものと考えられる。自治体（行政）の後方支援についての各協議会の受け止め方を比較分析することは困難であるが、ヒアリングにおいて各協議会の館長・事務長には後方支援に努める自治体（行政）担当者と「共に盛り上げよう」という協調性を持っている。しかし、自らが主体的に取り組もうとしているかの違いがある。自治体（行政）がけん引しないからこそ館長・事務長がやらされ感で取り組んでいる限り発展はみられないため、自治体（行政）の後方支援の難しさがあるといえる。また、協議会運営の主役はあくまでも住民であることから協議会職員自らも住民の後方支援に努めることも大事な視点であると考えられる。

行政の後方支援は、各組織の関係者の受け止め方の違いにより組織形成や活動内容に違いが出ており、行政の後方支援の在り方が大きく影響することが明らかになった。白石市の行政の後方支援は担当職員個人の判断によるところが大きく、担当職員の資質任せであり、行政担当者のスキルアップが求められる。また、どのような支援が効果的なのかなど分析が必要であり、今後の課題である。

2-3. 「地域運営組織」の住民主導の活発な活動に繋げるためのポイント

「地域運営組織」の住民主導の活発な活動に繋げるためのポイントは下記のとおりである。

(1) 組織名

地域住民の参画を促す上で、組織の名称は与える印象が大きいため、組織名は地域づくりの目的を明確に示す必要がある。

(2) 会長選考方法

地域住民間で選考すべきであるが、その際、輪番制にすることなく実績や積極性などを踏まえて選ぶよう調整を図る必要がある。

(3) 組織

住民主導の活発な活動には一部の住民が関わる組織ではなく、自治会・町内会、地域団体等を「地域運営組織」の下部組織に位置付けるなど、協議会と既存組織との一体化が必要である。

(4) 住民の意見集約

自分たちの困りごとへの対応は、住民の参画を得やすい。そのためには、住民一人一人の意見を吸い上げ集約することが必要であり、明らかとなった地域課題にどう対応するかの議論が地域づくりを発展させるものとする。

(5) 地域課題への対応

地域づくりに求められるものは、生活支援や地域活性化につながる取り組みである。上記(4)により明らかとなった地域課題に対し、実行可能なことから一つずつ解決につなげる取り組みが求められる。

(6) 組織や事業の評価と見直し

設立からある一定の期間が経過した時点で組織が目的達成のために機能しているか、活動は成果がみられるかなど、これまでの取り組みを評価・分析し、組織・事業の見直しについて検討することが必要である。

(7) 職員研修

住民主導の活動にするには、職員の地域住民への積極的な働きかけが重要であり、そのため職員研修の機会の充実が求められる。

全国的に行政主導の「地域運営組織」が多いなか、住民主体の活動を促すためには「行政の後方支援」が重要である。行政担当者が、決して強制することなく、定期的な情報交換の場や研修会の開催など気付きの場を設けること、地域住民の課題意識を共有しつつ現場に寄り添う姿勢を持ち続けることが重要であるとする。全国的に行政主導の地域運営組織が多いなか、住民主体の活動を促すためには「行政の後方支援」が重要である。行政担当者が、決して強制することなく、定期的な情報交換の場や研修会の開催など気付きの場を設けること、地域住民の課題意識を共有しつつ現場に寄り添う姿勢を持ち続けることが重要であるとする。また、協議会運営の主役はあくまでも住民であることから協議会職員自らが住民の後方支援に努めることも大事な視点であるとする。

第3節 公民館からコミュニティセンター等への移行実態からみた社会教育行政の課題と方策

3-1. 島根県の各自治体の類型化による特徴・課題と住民自治組織形成におけるコミセン等への移行の際の政策判断

図6-3に島根県の各自治体の地域運営組織の取り組み度と社会教育との関係性を示す。

「先行型」は他の自治体に先行してコミセン等へ移行し、地域の自主運営化を図っている。首長部局や教育委員会なかでも社会教育担当との関係性が薄く、地域づくりに取り組み、一部においては「地域運営組織」の組織づくりが行われている。住民自治を進めるための地域の自主運営化は住民の主体性が何よりも必要であるが、社会教育の関りが弱くなることにより人材育成の取り組みが十分できず、活発な組織づくりにつながっていないと考えられる。

「発展型」は先行事例を参考にし、公民館を中心に自主運営組織を立ち上げ、その後コミセン等へ移行している。首長部局は積極的に関わっているが、教育委員会や社会教育担当との関りが弱く、従来の人材育成等の社会教育の事業の存続がみられない。首長部局の指導があり、住民主体の地域づくりの取り組みが展開されているが、取り組み内容には温度差がみられる。同じ「発展型」でも教育委員会や社会教育との関係には違いがあり、自主運営組織の成熟に伴い、教育委員会との関わりが少なくなっていくと考えられる。

「併置型」は、公民館をコミセン等に移行するが、人材育成等社会教育の必要性からブロック（旧町単位）毎に新たに公民館を設置したもので、コミセン等は首長部局、公民館は教育委員会の所管となっている。この場合、それぞれ所管の部局との関係性は維持できるが、住民にとっては屋上屋を架す組織となっており、見直しの検討が行われている。

「併設型」は、コミセン等を設置するが、公民館を廃止せず、設置根拠が条例2本となっている。この場合、益田市では首長部局・教育委員会双方の所管となり、また安来市では、社会教育担当が置かれた首長部局の所管となっている。それぞれの部局と関係性が深く、活発な地域づくりや社会教育活動が展開されており、「地域運営組織」の活動にもつながっていると考えられる。同じ「併置型」でも所管の違いにより教育委員会との関係性には違いが生じている。

図6-4に住民自治組織形成におけるコミセン等への移行の際の政策判断に示す。島根県の各自治体における公民館のコミセン等への移行の際に行われた政策判断を明らかにしたが、これだけでなく、公民館を維持する場合公民館の条例の目的に「地域づくり」を盛り込むことにより、住民自治組織の拠点になることが可能になるほか、施設を増築する場合公民館をそのままにし、コミセンを新たに新設することも可能性があると考ええる。この整理により、各自治体において今後公民館からコミセン等への移行を検討する際の判断基準を明らかにした。

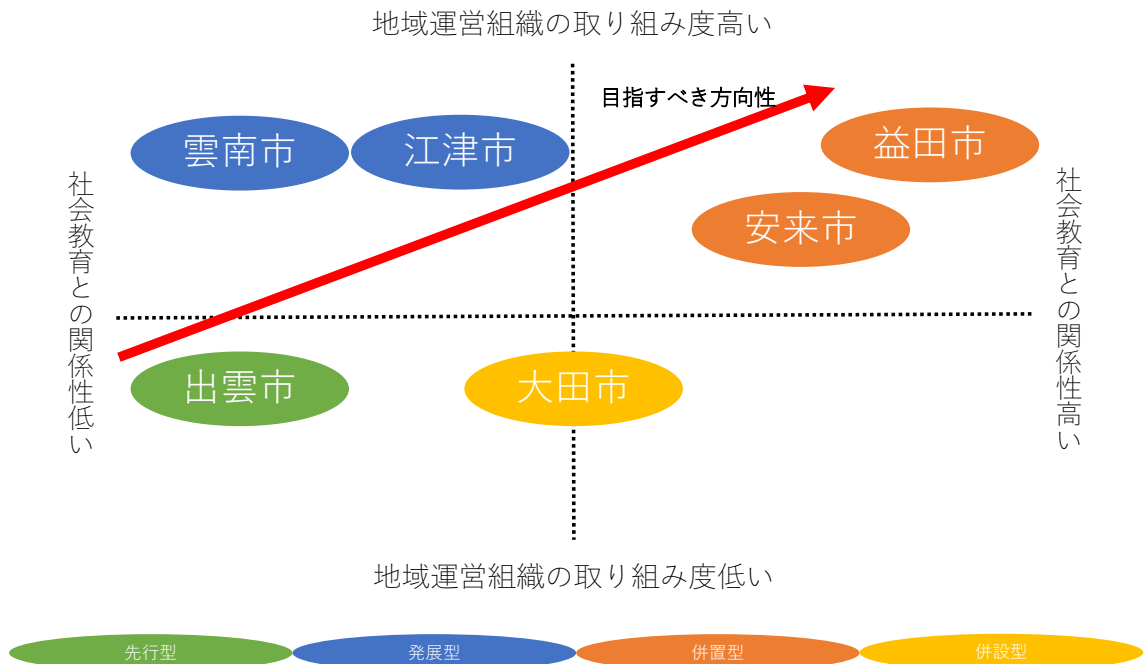


図 6-3 島根県の各自治体の地域運営組織の取り組み度と社会教育との関係性

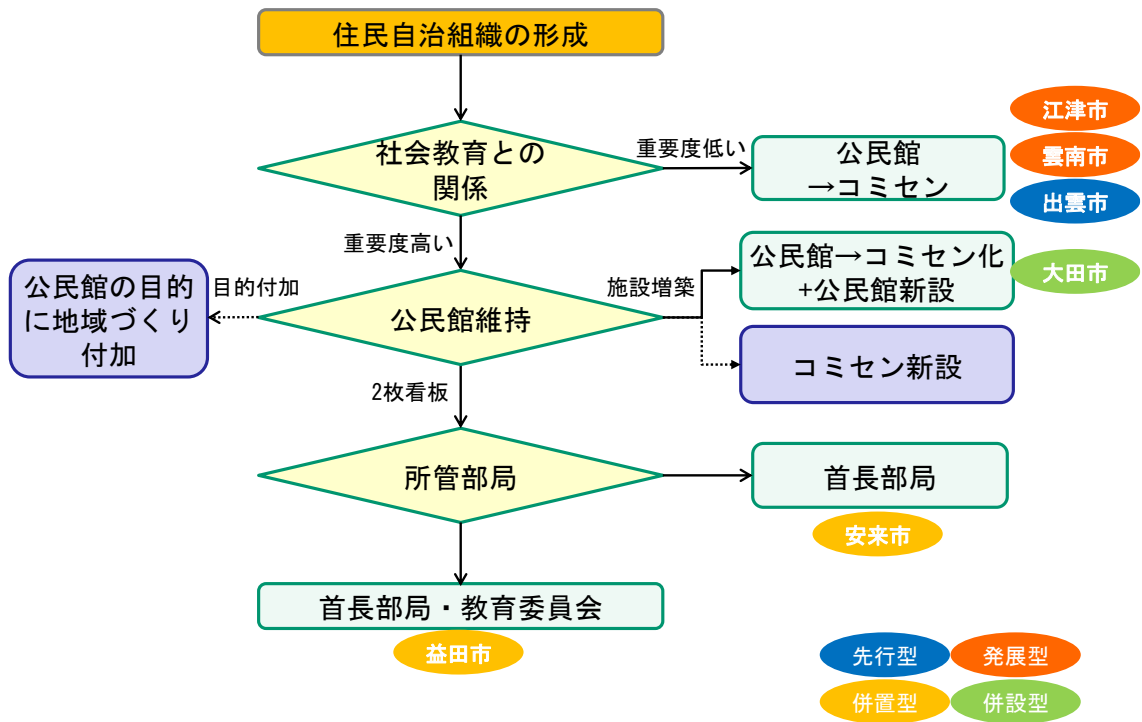


図 6-4 住民自治組織形成におけるコミセン等への移行の際の政策判断

3-2. コミセン等への移行による教育委員会や社会教育との関係性

地域づくりを進めるための拠点として公民館をコミセン等へ移行したところは、所管を首長部局に移管され、自主運営を求められる。行政との関り方も変わり、教育委員会との関係性は希薄化する。従来の社会教育の事業が継続されず、人材育成が困難となる。コミセン等への移行に当たり、教育委員会や社会教育との関係性をどう位置付けるかが地域の拠点としての役割を果たすことができるかのポイントとなる。

公民館のコミセン等への移行にあたっては、これまで公民館が担ってきた役割と新たな地域づくりの役割を融合させた仕組みづくりが必要であり、社会教育及びまちづくり担当等自治体関係者の知恵の出どころである。

3-3. これからの公民館と地域づくりの関係

地域づくりの拠点施設を設けるにあたり、社会教育との関係性を維持するために社会教育行政として検討すべき方策としては、次のようなものが考えられる。

- ①条例2本：コミセンと公民館に関する2本の条例で拠点施設を位置付ける。
- ②地域づくり公民館：公民館の目的に地域づくりを付加した独自の条例で拠点施設を位置付ける。
- ③複数所管：コミセン等へ移行した場合、所管を首長部局、教育委員会の両担当で行い、教育委員会の社会教育担当が関わるようにする。
- ④社会教育担当係の設置：所管部局に社会教育の担当者を配置し、または教育委員会の社会教育担当者がコミセン等で実施される学級・講座の企画・実施に積極的に関わることができる仕組みをつくる。
- ⑤職員養成：コミセン等に勤務する職員を社会教育士の資格を習得させるなど社会教育に関する知識を得る研修の場を積極的に設ける。

第4節 有事の際のボランティア活動と地域自治組織

4-1. 災害ボランティアセンターの運営における被災自治体と市町村社協との関係性

有事の際の災害ボラセンの運営に当たっては、市町村社協と行政との関係が大きく影響することが分かった。災害時の行政の役割の一つに被災住民の普及・復興支援は大きく位置付けられているはずであるが、行政にできることは限られているのであり、被災住宅一戸一戸への対応が困難なことは明らかである。行政職員は、行政ができないことをボランティアの力で補っていること、ここに行政の限界があることを認識しなければならない。

その上で、平時における行政と市町村社協の間で対等な関係を築き上げておくことが重要である。市町村の防災計画に災害ボラセンの設置の判断、行政との役割分担・協働業務の整理・経費負担、関係団体との協力体制の構築、災害ボラセン運営のために必要なものの整理などを行い、「災害ボランティアセンターの設置及び運営に関する協定」として明文化し、共通認識を持つ必要がある。

4-2. 災害ボランティア活動と地域自治組織

災害ボランティア活動を行う際には被災者のニーズ把握が必要であるが、自治会長や町内会長、民生委員がその役割を担ったケースも見られた。有事の際に最も頼れる支援者は近隣の住民であり、自治会・町内会の人たちである。公助の前に顔が見える近隣の住民間での共助をし合える仕組みが必要なのである。

共助の仕組みを作り上げるには、まずは危機感の共有が必要である。町内会・自治会の在り方について改めて議論するとともにその役割を見直し、真に助け合う仕組みづくりに努め、多くの地域住民を巻き込むことが求められる。

第5節 今後の地域づくりにおける核となる組織と拠点のあり方

地域運営組織は、地域づくりの主役ではなく、あくまでも主役は地域住民であり、地域運営組織を形成することや事業を行うことが目的ではなく、その先にある活動を通じた地域住民の笑顔であり、地域の活性化のはずである。地域運営組織は、地域住民をサポートする役割であることを関わる人たちは認識しなければならない。

地域づくりにおける核となる組織と拠点のあり方についてポイントを以下に整理する。

5-1. 地域づくりにおける核となる組織と拠点のあり方についてポイント（図6-1）

（1）地域住民総参加となる組織づくり

地域の課題は、そこに暮らす地域住民一人ひとりが抱えるものであることから、地域住民総参加となる組織づくりに努めることが必要である。

それぞれの地域には、自治会・町内会や高齢者組織や青少年健全育成会など既存の組織が混在している。それらの組織は、どの団体が地域の中心となるかは議論されていない場合が多い。そのため、有事の際に右往左往するケースもみられる。また同じ人がいくつもの組織に関わることも多く、言ってみれば重なり合って組織が構成され、同じような活動を行っている場合もある。さらにこれらの組織が少子高齢化により、高齢者のみでの活動になっている場合や加入者の減少によりそれまでの活動が継続できない場合もある。地域の既存の組織の弱体化がみられるのである。しかし、既存組織の歴史や構成力や統率力なども大きな力であることから無視することはできない。既存組織の現状を分析することにより課題を明らかにし、既存組織も巻き込んだ体制づくりに努めることが必要である。その際、既存の組織の運営方法にこだわることなく、自由に気軽に誰でも参加できる新たな体制づくりに努めることが求められる。

また、一部の人の負担にならない組織とすることも必要である。組織を立ち上げた方がいいが、あくまでもボランティア活動であることから、やりがいよりも負担が大きくなって、継続できないケースも見られる。作業負担や責任を多くの関係者で分けあうよう配慮した組織形成が求められる。

（2）様々な年代が参加し、自由に交流できる環境づくり

地域住民が一体となった活動を行うためには、子供から高齢者までの様々な年代が集い、自然な形で交流できる環境が必要となる。その場は、自由に議論し、学べる場であり、共に活動を行う場でもある。若年層も意見やアイデアを言いやすい、世代を超えたフラットな関係を築っていくことが、重要である。多くの地域では公民館やコミュニティセンター等がすでに設置されており、地域づくりの拠点とするためには、弾力的な運営方法についても検討する必要がある。これらの施設がない地域では、小中学校の空き教室や廃校跡を活用するなど様々な可能性を探ることが求められる。

(3) 地域の将来や地域課題や解決策について話し合える場づくり

参加する住民の主体性を育むには、地域の課題等について自分事として捉えることが求められる、そのためには地域の将来や住民が困っている地域課題やその解決策について話し合える場を設けることが必要である。その際、様々な年代の参加を得て対等な自由な意見交換の場とすることが重要であり、「熟議」の活用も考えられる。

話し合いにより出てきた意見やアイデアを「地域ビジョン」や「年間計画」に落とし込み、地域住民が共有できる目標や目的を明確にするとともに、具体的な活動として事業に取り組むことが求められる。

(4) 住民がやりがいや楽しさを感じることができる事業づくり

地域づくりに取り組むにあたって、持続可能な組織運営を行っていくためには、関わる地域住民が楽しさを感じることが大事で、活動や事業を行うに当たっては、参加する地域住民がやりがいや楽しさにつながる内容と工夫が必要である。

(5) 有事の際を想定した緊急事態時対応の体制づくり

有事の際に「共助」活動を行うためには、平時の地域住民の関係性によるところが大きい。地域づくりに取り組むことによって、助け合う関係は築くことができると考えるが、有事の際に住民それぞれがどのような行動を行うかは、話し合って整理をしておくことが必要であり、避難訓練も有効な手段と考える。自主防災組織の設置を進める自治体も多いが、地域自治組織との関係性を整理しておくことも必要である。

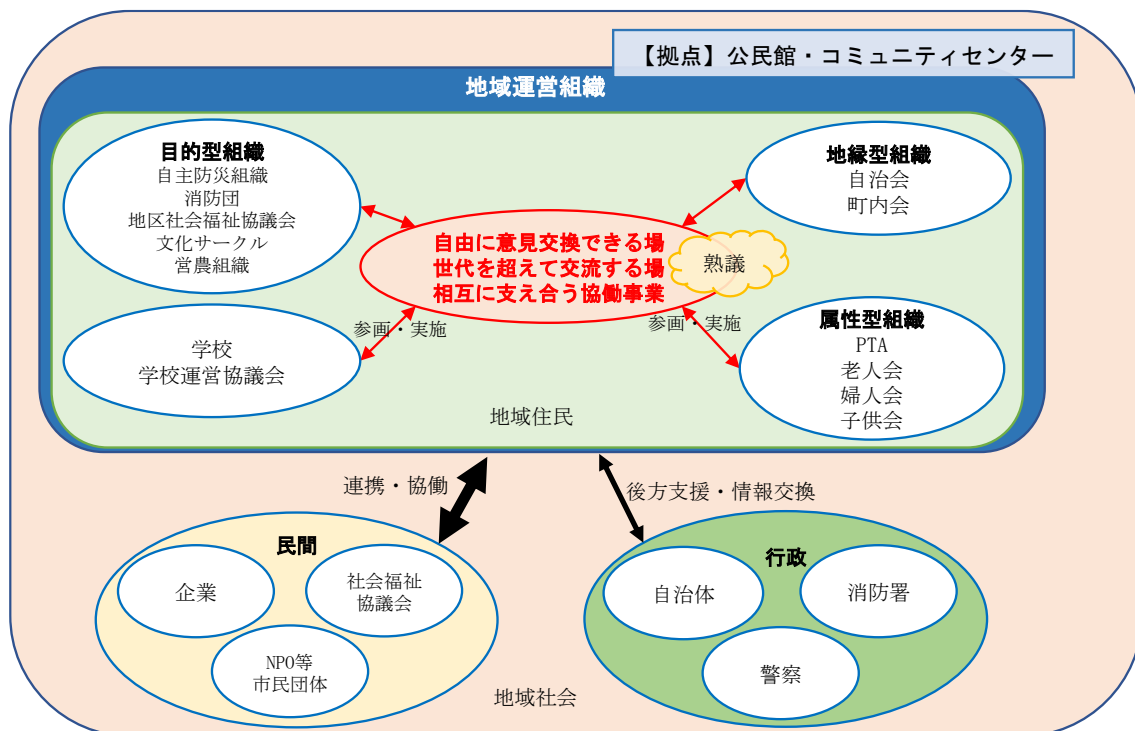


図 6-5 地域づくりの核となる組織と拠点の関係イメージ図

5-2. 地域運営組織の設置促進

地域運営組織は、2019年12月20日に閣議決定された『第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」』において、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する地域運営組織の活動を支援することとされ、2024年度までに達成すべき重要業績成果指標（KPI）として、住民の活動組織（地域運営組織）の形成数7,000団体を目指すとともに、生活支援などの自主事業の実施等による収入の確保に取り組む地域運営組織の割合を60%とすることが明記されている。

総務省が行った調査¹によると、2021年現在地域運営組織の形成数は6,064箇所、形成されている市区町村数は814（1,747市区町村の46.6%）となっている。

2014年5月、日本創成会議で「2040年までに全国の市町村の半数が消滅する可能性がある」という、通称「増田レポート」が発表され、大きな波紋を呼んだ。「増田レポート」は、民間の有識者でつくる政策発信組織である日本創成会議の人口減少問題検討分科会が「人口再生産力に着目した市区町村別将来推計人口」をもとに試算し、2014年5月に少子化対策の提言とあわせて公表した。出産可能年齢の95%にあたる若年女性人口（20～39歳）を、人口の再生産力を中心的に担う層ととらえ、その若年女性人口が減少し続ける場合、人口の再生産力も低下し続け、総人口も減少する、というのが基本的な考え方である。これに基づき、人口移動が2010年から2015年の水準（推計）で続いた場合、地方から大都市圏への人口の流出が出生数を上回るため、多くの地方都市で人口減少が続き、2040年までに若年女性人口が5割以下に減少すると予測した。試算では、政令指定都市の行政区を含む全国1800市区町村のうち、49.8%にあたる896自治体が消滅する可能性が高いという結果が出された。「増田レポート」を信じるかは各自の判断に任せるとして、一部を除きほとんどの自治体で今後は人口減少がさらに加速することは示されており²、誰もが認識していると言っても過言ではない。

前述の2021年現在地域運営組織が形成されている市区町村814³と「増田レポート」の消滅の恐れがあるとされた市区町村896は当然一致しているわけではないと想定される。

地域運営組織の設置は、地方創生が進められた2014年以前から同様の仕組みづくりが行われてきており、古くは1969年の自治省（現総務省）の「国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会」の報告によるものであり、住民自治の仕組みづくりの歴史は長い。しかし、住民自治の必要性は時代とともに変わってきていると考える。今後著しく人口が減少するわが国では、政府をはじめ都道府県・市町村の行政組織もその規模を縮小せざるを得ないことが予想される。行政組織の縮小は、行政サービスの規模の縮小につながり、充実を続けてきた行政サービスがマイナスに転換する時代も来るのではないか。そのため、地域住民が「自分たちでできることは自分たちで行う」という自治意識を持つことが必要であり、地域住民が支え合う仕組みづくりに取り組むことが重要なのである。

地域運営組織等の地域自治組織は、地域住民が自発的に主体的に取り組むことが理想であるが、事例を見ても強い指導力を持つリーダーが存在する場合などごく一部でしか見られず、その

動きには期待できない。そのため、ほとんどの自治体において、行政主導で地域運営組織の設置促進を進めているのが現状である。

人口減少が今後加速度的に進む地域では、地域運営組織の設置は欠かせない。地域運営組織の成果は、すぐに表れるわけではないが、日々の積み重ねが20年後30年後の地域の未来を変えていくものとする。

地域運営組織の設置を進めていない自治体においては、地域住民に人口減少の危機感を持ってもらい、設置促進に努めていただきたい。また、既に導入している自治体の地域運営組織も行政から手厚い「運営指導」や「財政支援」を受けているところがほとんどで、「行政頼み」の状態であり、真の地域自治組織とは程遠いことから、行政と地域運営組織の程よい関係性づくり、行政の後方支援が求められる。

市区町村職員の奮起に期待する。

第6節 今後の研究の方向性

本論においては、地域運営組織等の類型化を行い、それぞれの特徴化や評価に取り組んだ。第2章では、地域運営組織の導入プロセスにより類型化し、導入主導と自立度により評価を行った。自立度については、立ち上げの主体性、住民アンケートの実施、計画策定の住民参画、事務局の独立性、予算の独立性、収益事業への取り組みを評価のポイントとした。第3章では、地域運営組織の組織形態のより類型化し、自治会・町内会等の既存組織との一体感と組織の成熟度により評価を行った。成熟度については、住民と一体となった組織形成、会費の徴収、住民の参画、交付金事業の活用、地域課題への対応を評価のポイントとした。第4章では、コミュニティセンターの公民館からの移行プロセスにより類型化し、社会教育との関係性と地域運営組織の取り組み度により、評価を行った。社会教育等との関係性や地域運営組織の取り組み度については、首長部局との関係性、教育委員会との関係性、社会教育との関係性、地域づくりの取り組み、地域運営組織・小さな拠点の取り組みを評価のポイントとした。いずれの評価の中には数値で明確にランク付けできるものもあるが、多くはヒアリングにおける説明の内容や資料等を分析する中で、筆者の判断により行ったもので、明確な評価基準や評価方法に基づいたものではない。評価項目がこれで適切なのか、住民アンケートや地域計画策定の住民参画の度合い、何をもって首長部局・教育委員会・社会教育との関係性があると言えるのかなど、本論執筆の中で悩みに悩んだ事柄も少なくない。また、地域運営組織には行政から補助金や交付金等が交付されているが、支出の目的が果たされたかどうか、費用対効果の高低などは各自自治体の政策評価につながるものである。適切な評価方法は、目指す目的や目標、取り組み方法などを明確にするとともに直結するものであり、大きな発展につながるものである。どの評価も基準を明確にすることは困難なものばかりであるが、地域づくりに取り組む関係者の意識を高めるためにはどうしても形にしないといけないものと考えている。このため、今回自らの行った評価方法を分析・研究し、地域運営組織そのものが活発化するための評価項目や評価手法を明らかにすることにより、今後の我が国の地域づくりに一石を投じたいと考えている。

また本論は、市区町村の首長部局地域づくり担当者や教育委員会社会教育担当者に向けてメッセージを発した。しかし、地域運営組織形成の主役はあくまでも地域住民であり、行政職員は支援する側である。人口減少や行政サービスの低下などによる危機感から地域自治の必要性を感じ、地域住民自ら議論を行い、地域運営組織形成に至ったケースでは、地域をけん引する強いリーダーの存在と世代を超えた住民の主体的な参画がみられた。しかし住民主体で地域運営組織が形成されることは少なく、ほとんどの組織において行政主導で導入が進められている。この場合、行政が敷いたレールに乗り、行政作成の文例を周到した規約を作成し、行政が作成する総合計画を踏まえた年度計画が策定され、必ずしも地域課題に対応した事業が行われているわけではない。また、関わる人たちも自治会等の既存の組織をベースにしていることか

ら前期高齢者がほとんどで、若年層の参画も少なく、一部の人の参加に留まっている。「行政の下請けをしているのでは」の声も出るが行政から財政的な支援が手厚く行われていることから、やらされ感を感じながら、組織を運営しているのが実態である。これでは、持続可能な地域づくりが行われているとは言い難い状況である。組織形成に関わった人は地域づくりに関する意識は向上したが、それぞれの地区住民全ての意識改革とはなっていないと考える。こういった現状に対し行政職員は何をすべきか。行政の後方支援は有効な手段であると考えるが、具体的にどのような取り組みが地域住民の主体性を産むのかは後方支援に取り組む宮城県白石市でも模索中である。ここに住民の学びが求められ、社会教育の役割があるはずである。今後は、さらに地域運営組織と拠点との関係性を分析し、住民の主体性を育む有効な行政職員の後方支援の在り方を探ってまいりたい。

さらに、これまでの研究により公民館のほか多くのコミュニティセンター等が地域運営組織の構築に関わっていることが明らかとなった。しかしながら、コミュニティセンター等コミュニティ施設は、法的根拠がなく、各自治体の判断により条例設置されており、その実態については調査されておらず、明らかとなっていない。このため、コミュニティセンター等コミュニティ施設に関し、全国実態調査を実施し、施設の現状分析を行い、課題や問題点を明らかにすることにより、地域運営組織に取り組むうえでの方向性を示したい。特に公民館からコミュニティセンターに移行した施設については、本論で島根県の実態については分析を行ったが、あくまでも1県の実態であり、全国の移行施設の分析を行うことにより、移行の必要性や移行する際の検討すべき事項などを明らかにし、社会教育の関与の方法などについて、明確にする。

参考文献および注釈

- ¹ 総務省地域力創造グループ地域振興室：令和 3 年度地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書、2022.3
- ² 国立社会保障・人口問題研究所：日本の将来推計人口平成 29 年推計、2017.7.31
- ³ 地域運営組織が形成されている市区町村については総務省から公開されていないため、「増田レポート」において消滅の恐れがあるとされた市区町村が一致しているかは確認できない。

謝辞

本論文は、著者が、2018 年 4 月北海道科学大学全学共通教育部教授に就任以来、5 年間にわたって、多くの方々のご指導とご協力、ご援助を得ながら進めてきた研究をまとめたものです。

まず、私がこの研究を進めるに至った経緯をお伝えします。

2006 年から文部科学省において、公民館やボランティア等を担当し、公民館の歴史をたどる中で、当時の寺中作雄社会教育課長や鈴木健次郎社会教育課課長補佐の考え方に感銘を受け、社会教育や公民館の重要性を再認識しました。当時の公民館が戦後の復興活動の拠点であったことを知り、地域づくりの役割を担っていたことに気が付きました。

2007 年全国の小中学校への学校支援ボランティアの普及のための施策の制度設計を担当し、2008 年「学校支援地域本部事業」を予算化するとともに全国への普及活動を行いました。学校支援ボランティアの取り組みが地域づくりにつながると実感するとともに、公民館で学んだ成果を生かす場こそが学校支援ボランティアであり、公民館と学校との連携の必要性を深く認識しました。

2010 年から 3 年間、文部科学省から和歌山大学に教員として出向し、社会教育に関する教育・研究に関わる機会を得ました。研究活動を進める中で、公民館の現場を訪問することが多々あり、様々な活動状況を知り、文部科学省における議論がいかにか机上の空論であったかを身をもって知ることとなりました。東日本大震災が発生した 2011 年 9 月、紀伊半島を台風 12 号が襲い、多数の死者を出すなど大きな被害となりました。その際、学生とともに災害ボランティアに出かけ、災害ボランティアセンターの活動を垣間見る中で、その存在意義に興味を持ち、被災した 6 市町の災害ボランティアセンターの運営状況についてヒアリング調査を行い、その結果を論文として取りまとめました。災害ボランティア活動において被災者の支援ニーズを聞き出すことは一見のボランティアや関係者には無理で、日頃地域で活動している自治会や町内会の役員や民生委員の力が必要であり、平時の地域活動の重要性を知る機会となりました。

2013 年再度文部科学省で勤務することとなり、コミュニティ・スクールを担当しました。普及・啓発活動のため、多くの自治体や学校を訪問する機会を得ました。教育委員会関係者や学校の管理職と話をすることで、地域がよくなると学校もよくなるとに気づき、子供たちを思う気持ちの延長上での地域づくりの必要性を感じ、学校と地域の関係性を深めることが重要であるとの認識に至りました。

2018 年から現職に就き、これまでの経験から地域づくりと社会教育、特に公民館との関係性について、可能性を探ることとし研究活動を進めました。

これまでの人生を振り返ると、6 つのキーワードに興味・関心を持ちながら取り組んできたと整理できます。そのキーワードは、「公民館」、「コミュニティセンター」、「学校」、「ボ

ランティア・奉仕活動」、「災害対策」、「地域づくり・地域運営組織」です。「ボランティア・奉仕活動」、「災害対策」、「地域づくり・地域運営組織」への対応は、自ら進んで取り組むいわゆる「志」であり、やらされ感を感じながら行うものではありません。この「志」を学ぶ場、生かす場が「公民館」、「コミュニティセンター」、「学校」であり、相互が相まって初めて成り立っているものです。また、キーワード全てが住民にとって身近な存在であり、人口減少が歯止めなく進む我が国においては、支え合う地域づくりを進める上で、重要な役割を果たしていることは間違いありません。

そこで本論では、これらのキーワードを整理することとし、これからの地域づくりにおける核となる地域運営組織形成を進める上で、その拠点となるべき公民館やコミュニティセンター等のあり方を示したものです。

本研究においては、多くの方々のご支援をいただきました。

共同研究者である、北海道科学大学谷口尚弘教授、福田菜々准教授、郡谷寿英講師には、2本の日本建築学会計画系論文集、1本の日本建築学会技術報告集の執筆において献身的にご指導ご協力いただき、また本論執筆の際もそれぞれのご経験からの確かなアドバイスを頂戴し、誠にありがとうございました。著者が本研究をまとめることができましたのは、ひとえに3名の皆様のご指導とお力添え、ご配慮の賜物にほかなりません。ここに厚くお礼申し上げます。

谷口尚弘教授には、研究初心者の私に、研究のイロハ、データの分析方法、論述に至る研究過程において親切丁寧なご指導を賜ったほか、全ての研究出張にご同行いただき、多くの時間を共有する中で、研究に対する姿勢や進め方などを学ばせていただきました。心からお礼申し上げます。福田菜々准教授には、的確なご指摘をいただくとともに、特に著者の不得手な英訳において大変ご面倒をおかけしました。英訳論文の作成・投稿、論文の英文名の検討、英訳概要の作成など全てをお願いし、私一人ではとてもここまでたどり着くことができませんでした。心からお礼申し上げます。郡谷寿英講師には、専門が同じ社会教育であることから的確なご意見を頂戴し、著者の気づかない視点をご示唆いただきました。また査読者からの統計処理の観点からの指摘にはご経験からの確かな対応方法をお示しいただきました。心からお礼申し上げます。

本学川人洋志教授、木村尚仁教授、北海道大学宮崎隆志教授には、本論文の審査を賜り、貴重なご教授とご指導をいただきました。

川人洋志教授には、著者が見失いがちであった本論文執筆のそもそもの目的に対するご指摘をいただき、あくまでも地域づくりの主役は地域住民であることを再認識する機会となりました。心から感謝申し上げます。木村尚仁教授には、社会教育士の観点から前提となる施設や組織の定義付けの必要性についてご示唆いただきました。心から感謝申し上げます。宮崎隆志教授には、論文構成や本論のオリジナリティの示し方などの確かなアドバイスを頂戴するとともに、一般的な指摘ではない政策提言としての方向性をご示唆いただきました。心から感謝申し上げます。

本研究においては、小規模多機能自治推進ネットワーク会議会員自治体を対象に「地域運営組織の活動拠点等に関する実態調査を行いました。本調査の実施に当たっては、小規模多機能自治推進ネットワーク会議事務局である島根県雲南市政策企画部板持周治次長には、ネットワーク会議として本調査への協力の判断をいただくとともに、会議のメーリングリストを活用した調査依頼の発出にご協力いただきました。また、本調査の質問票については、全国公民館連合会事務局の皆さんの意見やご指摘をいただきながら、作成いたしました。両組織のご協力があつたからこそ、調査を実施できました。心から感謝申し上げます。

さらに本研究では、全国各地の地域運営組織や公民館・コミュニティセンター等を対象に現地ヒアリング調査を行わせていただきました。ご多忙の中、親切丁寧にご対応いただいた関係者の皆様に心から感謝申し上げます。中でも、元島根県教育庁社会教育課糸賀真也社会教育主事（現安来市教育委員会学校教育課指導主事）には、4度に渡る島根県教育庁及び市町村を対象にした調査において、ヒアリングの対応、資料提供、日程調整等にご尽力いただきました。糸賀社会教育主事の献身的な対応があつたからこそ、島根県を対象にした論文をまとめることができたと思っております。感謝申し上げます。白石市市民生活部まちづくり推進課佐々木さつきまちづくり支援係長には、2度の訪問、市内8カ所の公民館を対象にしたヒアリングにおいて、日程調整とともに全てのヒアリングに同行いただき、また佐々木係長を対象にヒアリングも行わせていただきました。長時間に渡ったにもかかわらず、ご丁寧な対応に感謝申し上げます。

本研究費の実施に当たっては、科学研究費のほか、本学特別奨励研究費の支援を受けました。お陰様で十分な研究費支援により研究活動を行うことができました。充実した研究環境を提供いただいた川上敬学長、渡辺泰裕前学長、丁野純男研究推進・地域連携センター長に心から感謝申し上げます。

本学赴任に当たっては本学苫米地司理事長との出会いが契機となり、本学の教育に興味を持ち、転職を決意いたしました。また、論文博士取得に当たっては、何度も叱咤激励をいただいたことにより重い腰を上げる気になりました。心から感謝申し上げます。

そして、私が再度大学教員としての人生を歩むきっかけを作っていただいたのが、元和歌山大学山本健慈学長（現大阪観光大学理事長）です。文部科学省職員だった私に和歌山大学地域連携生涯学習センターのセンター長・教授として赴任する機会を作っていただきました。市区町村の社会教育の現場に近いところでの勤務は、現状を知るとても貴重な機会となり、その後の人生に大きな影響を与える貴重な経験となりました。また当時大学卒の学歴であつた私は、在任時に佛教大学大学院の通信課程において修士の称号を得ることができました。あの2年9か月があつたからこそ、今日の私があります。心から感謝申し上げます。

ほか、ここには書ききれない方々のご支援があり、やっとここまで来ることができました。感謝の気持ちはいくら文字にしても伝えきれませんが、今後も私にしかできない研究活動をつづけていくことをお約束して、謝辞といたします。

2023 年 2 月

出 口 寿 久

■研究業績

1. 論文（日本建築学会計画系論文集／日本建築学会技術報告集／日本生涯教育学会論集）

- 1) 出口寿久：北海道胆振東部地震における災害ボランティアセンターの取り組みと今後の課題、日本生涯教育学会論集第 41 号、pp 73-82、2020. 11
- 2) 出口寿久、福田菜々、谷口尚弘：公民館からコミュニティセンター等への移行実態からみた社会教育行政の課題と方策－島根県の公民館における運営動向を中心として－、日本建築学会計画系論文集第 86 巻第 779 号、pp37-47、2021. 1
- 3) 出口寿久、郡谷寿英、福田菜々、谷口尚弘：地域運営組織における活動拠点としての社会教育施設の運営および活用実態－小規模多機能自治推進ネットワーク会議会員を中心として－、日本建築学会計画系論文集第 87 巻第 796 号、pp 975～986、2022. 6
- 4) 出口寿久、郡谷寿英、福田菜々、谷口尚弘：行政主導型における住民主体地域運営組織の設立と運営実態に関する研究－白石市 8 協議会を通して－、日本建築学会技術報告集第 70 号、pp1402-1407、2022. 10

2. その他論文（研究紀要）

- 1) 出口寿久、西川一弘：台風 12 号災害における災害ボランティアセンターの取り組みとあり方、国立大学法人和歌山大学地域連携・生涯学習センター紀要・年報第 11 号、pp 52～78、2012. 12

3. 学会発表

- 1) 出口寿久：全国の公民館の状況変化と島根県内公民館のコミュニティセンター等への移行の現状－島根県教育庁の取り組みとの関係を中心にした一考察－、2019 年度日本建築学会大会、2019. 9
- 2) 出口寿久：北海道胆振東部地震における災害ボランティアセンターの取り組みと課題、日本生涯教育学会第 40 回大会、2019. 11
- 3) 出口寿久：地域運営組織と公民館の関係性についての研究、－地域運営組織の活動拠点等に関する実態調査を踏まえた一考察－、2020 年度日本建築学会大会、2020. 9
- 4) 出口寿久：地域運営組織における活動拠点としての社会教育施設の運営および活用実態、日本生涯教育学会 42 回大会、2021. 11

4. 講演

- 1) 出口寿久：青少年の現状と公民館における青少年教育施策、第 30 回全国公民館研究集会 栃木大会、全国公民館連合会、2007. 10
- 2) 出口寿久：今後の生涯学習関連施策の動向、福島県市町村社会教育担当者研修会、福島県教育委員会、2007. 11

- 3) 出口寿久：地域で学校を支える、鹿児島県小中学校事務研究大会、鹿児島県小中学校事務研究会、2008. 2
- 4) 出口寿久：社会教育・地域づくりの未来のために、地域発展学習セミナー、和歌山大学生涯学習教育研究センター、2008. 2
- 5) 出口寿久：みんなで支える学校みんなで育てる子ども、関東・北信越・東海地区 PTA 研修会、全国国立学校附属学校 PTA 連合会、2008. 6
- 6) 出口寿久：みんなで支える学校みんなで育てる子ども、近畿・四国地区 PTA 研修会、全国国立学校附属学校 PTA 連合会、2008. 6
- 7) 出口寿久：改正社会教育法の概要と今後の公民館、東京都公民館連絡協議会委員部会、東京都公民館連絡協議会、2008. 7
- 8) 出口寿久：新教育基本法から見た学校教育と地域協働の可能性、開かれた学校づくり講座～地域との連携を目指して～、茨城県水戸生涯学習センター、2008. 7
- 9) 出口寿久：学校支援を通じた豊かな地域社会をめざして、近畿地区社会教育研究大会大阪大会、全国社会教育委員連合、2008. 9
- 10) 出口寿久：これからの社会教育と公民館の重要性、北海道公民館大会、北海道公民館協会、2008. 10
- 11) 出口寿久：これからの社会教育と公民館による地域の活性化、社会教育法制定 60 周年記念研修会、北海道公民館協会、2009. 7
- 12) 出口寿久：学校支援地域本部事業の現状と課題、近畿地区社会教育研究大会奈良大会、全国社会教育委員連合、2009. 9
- 13) 出口寿久：つなぐ・繋げる・人づくり、和歌山県社会教育委員連絡会議、和歌山県社会教育委員連絡協議会、2010. 5
- 14) 出口寿久：学校支援ボランティアをさらに推進させよう、香川県地域コーディネーター養成講座、香川県教育委員会、2010. 7
- 15) 出口寿久：地域で公民館が担う“こと”そして、これからの公民館は、北海道公民館大会、北海道公民館協会、2010. 9
- 16) 出口寿久：公民館におけるこれからのふるさと教育の推進について、地域の教育力を考えるフォーラム、富山県公民館ふるさと教育推進協議会、2011. 2
- 17) 出口寿久：学校・家庭・地域が力を結集し、共に育ち、育てあう、きのくに共育コミュニティ、社会教育関係者のための研修会、三重県教育委員会、2011. 8
- 18) 出口寿久：子どものため大人のための地域づくり、学校・家庭・地域連携推進事業学校支援研修会、愛媛県教育委員会、2011. 12
- 19) 出口寿久：新しい公共と社会教育～これからの公民館の在り方～、和歌山県社会教育職員研修会、和歌山県教育委員会、2012. 1
- 20) 出口寿久：学校支援ボランティアの意義と可能性、鳥取県コーディネーター養成講座、鳥取県教育委員会、2012. 4

- 21) 出口寿久：これからの大学の地域貢献、職員研修会、全国公立短期大学協会、2012. 7
- 22) 出口寿久：積極的な社会教育施設等の事例から伺えること、地球環境関西フォーラム、地球環境関西フォーラム、2012. 9
- 23) 出口寿久：地域とともに子どもを育てる、和歌山県盲ろう支援学校 PTA 連合研修会、和歌山県盲ろう支援学校 PTA 連合会、2012. 9
- 24) 出口寿久：新しい公共と公民館の役割について、北海道公民館大会、北海道公民館協会、2012. 10
- 25) 出口寿久：台風 1 2 号災害におけるボランティアセンターの取り組みと見えてきた課題、災害ボランティアシンポジウム、和歌山県、2013. 2
- 26) 出口寿久：学校・家庭・地域の連携協力の推進について、秋田県県北地区指導者等研修会、秋田県教育委員会、2013. 5
- 27) 出口寿久：地域とともにある学校づくり、考えよう！学校と地域の連携“共育フォーラム”、和歌山県教育委員会、2013. 9
- 28) 出口寿久：地域とともにある学校づくり、公開フォーラム「子ども×若者×地域の可能性」、文教大学、2013. 10
- 29) 出口寿久：地域とともにある学校づくり～地域との信頼・連携を強める仕掛けの構築と活用～、奈良県地域教育力サミット、奈良県教育委員会、2013. 10
- 30) 出口寿久：防災を核としたコミュニティづくり、第 35 回全国公民館研究集会、全国公民館連合会、2013. 10
- 31) 出口寿久：地域とともにある学校づくり～学校運営に求められる PDCA サイクルと コミュニティ・スクール～、地域と共に創る熊本版コミュニティ・スクールシンポジウム、熊本県教育委員会、2013. 11
- 32) 出口寿久：コミュニティ・スクールのススメ～若者が戻ってくる地域にするには？～、石川県社会教育主事等フォローアップ研修、石川県社会教育主事会、2014. 1
- 33) 出口寿久：支え合う心が育む子どもの笑顔～地域づくりが人づくり～、人づくり・地域づくりフォーラム in 山口、山口県人づくり財団、2014. 2
- 34) 出口寿久：地域とともにある学校づくり～学校・家庭・地域の連携の進め方～、学校支援等コーディネーター研修会、三重県教育委員会、2014. 3
- 35) 出口寿久：公民館がつなぐ地域づくり、人づくり、公民館活動活性化ステップアップセミナー、愛媛県教育委員会、2014. 5
- 36) 出口寿久：地域とともにある学校づくり～学校運営に求められる PDCA サイクルと コミュニティ・スクール～、熊本版 CS 地区別推進シンポジウム、熊本県教育委員会、2014. 6
- 37) 出口寿久：地域とともにある学校づくり～ コミュニティ・スクールによる地方創生～、東北地区公立小中学校事務研究大会青森大会、東北地区公立小中学校事務研究協議会、2014. 10
- 38) 出口寿久：公民館とコミュニティ・スクール、北海道公民館大会、北海道公民館協会、

2014. 10

- 39) 出口寿久：地域とともにある学校づくり～ コミュニティ・スクールによる地方創生～、教育長部会研修会、北海道町村教育委員会連合会、2014. 10
- 40) 出口寿久：地域とともにある学校づくりを考える～時代が求めていること～、ちゃぶ台次世代コーホート Advanced Course、山口大学、2015. 1
- 41) 出口寿久：生涯学習と地方創生～学びを生かす持続可能な街づくり～、西日本生涯学習フォーラム 2015 地域を創造する「女性・若者・高齢者等」の再チャレンジ支援について、九州共立大学、2015. 2
- 42) 出口寿久：今、なぜ学校教育と社会教育の連携なのか、学校・家庭・地域の連携セミナー、福岡県立社会教育総合センター、2015. 6
- 43) 出口寿久：コミュニティ・スクールの推進と地方創生、光市地方創生実践塾、一般財団法人地域活性化センター、2015. 11
- 44) 出口寿久：コミュニティ・スクールの推進と地方創生、山口県市町村教育委員研修会、山口県市町村教育委員連合会、2015. 11
- 45) 出口寿久：地域とともにある学校づくり～コミュニティ・スクールによる地方創生～、やまぐち地域連携教育研修会、山口県教育委員会、2015. 11
- 46) 出口寿久：これからの学校と地域の連携・協働の姿、「どさんこアウトメディアプロジェクト」サポーターズセミナー、北海道教育委員会、2016. 2
- 47) 出口寿久：コミュニティ・スクールと社会教育行政の課題、生涯学習フォーラム、北海道大学、2016. 3
- 48) 出口寿久：公民館と鈴木健次郎、北海サロン、北海学園大、2016. 5
- 49) 出口寿久：コミュニティ・スクールと地域学校協働本部の一体的・効果的な推進、北海道生涯学習研究集会、日本生涯教育学会北海道支部、2016. 10
- 50) 出口寿久：学校教育と地域社会の連携、こども環境学セミナー、公益社団法人こども環境学会、2016. 11
- 51) 出口寿久：まちづくりにおける図書館の役割、全道図書館中堅職員研修会、北海道図書館振興協議会・北海道立図書館、2018. 7
- 52) 出口寿久：学校と地域の連携・協働、愛媛大学 COC 地域志向教育研究事業公開学習会「学びのコミュニティ 2019 松山場所」、愛媛大学、2019. 2
- 53) 出口寿久：学校・家庭・地域の連携による地域の活性化、ちゃぶ台次世代コーホート Advanced Course、山口大学、2019. 11
- 54) 出口寿久：学校や地域が抱える課題解決と今後の取組に向けて、地域と学校の連携推進協議会、北海道教育委員会、2020. 11
- 55) 出口寿久：コミュニティ・スクールで育む子供たちの力、地域の力、きのくにコミュニティ・スクール推進フォーラム、和歌山県教育委員会、2021. 3
- 56) 出口寿久：公民館がコミュニティセンターに移行した後の社会教育の関わり、鳥取県公

民館研究集会、鳥取県公民館連合会、2022. 2