

コミュニティ・ガバナンスにおける地域活動拠点としての公民館と自治体職員 — 地域担当職員としての社会教育職員の役割を踏まえて —

宇佐美 淳 USAMI Jun

法政大学大学院公共政策研究科兼任講師
公益財団法人山梨総合研究所研究員

■要旨：コロナ禍において地域コミュニティにおける各種活動は停滞し、それに携わってきた自治体職員の役割を始め、その活動拠点の1つである公民館や地区公民館のあり方が問い直されることとなった。そうした中で、従来の生涯学習（社会教育）機能だけでなく、まちづくり機能も期待されている公民館や地区公民館において、そこで活動する社会教育職員等の自治体職員には、地域コミュニティ内で活動する様々な主体をネットワークでつなぎ、ガバナンス全体として各主体の役割を調整するといった、自治体の最前線である地域コミュニティで活動する地域担当職員としての役割が期待される。

■キーワード：コミュニティ、ガバナンス、公民館、社会教育職員、地域担当職員制度

1. はじめに

今般の新型コロナウイルス感染症のパンデミックのような世界規模での緊急事態において、基礎的自治体の行政はどうあるべきか¹⁾。

コロナ禍における自治体職員と地域コミュニティとの関係性について、大杉は、自治体職員もコロナ禍に怯えながら業務に従事している点では住民と同じ立場であり、そうした状況下で、自治体行政には、何よりも住民を負の連鎖から切り切るといった意識を自覚的に持つことが大切である¹⁾とする。その上で、大杉は、コロナ禍といった「前例がない事態」に直面しているからこそ、自治体行政の原点である「身近さ」「現場性」「透明性」「先端性」に立ち返って考え、特に、現に取り組まれている政策が住民にとって本当に効果があるものかが明確になる場としての「現場性」は重要である²⁾とする。

そうした地域コミュニティ内はもとより、自治体職員と地域コミュニティとの関係性について、櫻井は、地域コミュニティ内の多様な主体が構成する小機能を維持し、また、それを活用することにより、役割分担を構築するとともに³⁾、半ば集まること

自体が目的化していた地域づくりに関する取組を改めて見直すことが重要である⁴⁾とする。いずれにせよ、行政としては、コロナ禍への対応という目まぐるしく変化する環境に順応して思考停止に陥ってはならず⁵⁾、現在取り組んでいる政策について、本来の目的としての政策規範を基本として考えるとともに⁶⁾、現場である地域コミュニティにおいては、例えば、公民館等の地域活動の拠点施設について、施設利用の休止を理由に職員の行動自体が停止状態に陥ってはならないことは間違いない⁷⁾。

また、磯崎は、こうしたコロナ禍を含む相次ぐ「危機」の中で、自治体職員の意識は内向きになっているとともに、各種「危機」が自治体職員を萎縮させ、その発想力や行動力を制約しているのではないかと指摘する⁸⁾。

地域コミュニティにおいて活動拠点となる施設は様々あるが、住民の誰もが安価で使うことができ、古くから存在する公共の施設というと、社会教育法（昭和24年6月10日法律第207号）に基づき設置される公民館や地区公民館（公民館分館や公民館類似施設を含む）が挙げられる。また、最近では、各

自治体が条例等に基づき設置するコミュニティ施設も増加している。国（文部科学省）では、そうした全国に遍在する公民館や地区公民館について、従来の各種講座の開催や図書室での情報収集等を始めた生涯学習（社会教育）機能だけでなく、地区防災や地域福祉等を始めたまちづくり機能との融合により、公民館や地区公民館が果たす地域コミュニティ全体の活性化のための役割を強化する方針を示している²⁾。

その背景には、単に地域コミュニティにおけるネットワークの再構築という意図だけではなく、各自治体における財政状況の悪化に伴う、公共施設の再配置という要因も存在する。こちらは主に総務省が所管する公共施設等総合管理計画に基づき、老朽化するインフラ対策を各自治体に求めていることに起因する。

各自治体は、こうした国（府省）の方針が混在する中で、限られた財源及び人員を共通項にして、地域コミュニティにおいて活動拠点となる公共施設に対して、建物自体の再配置（集約とそれに伴う廃止）と、その機能の集約が進められている。本稿で取り上げる事例は、そうした状況を如実に表したものとなっている。

本稿では、そうした自治体の地域コミュニティにおいて活動拠点となる公共施設やその機能に関する事例だけでなく、そこで自治体の職員にどのような役割を求められているのか、自治体の地域コミュニティにおける職員の活動に関する事例についても取り上げる。

そこで、第2章では、自治体の最前線である地域コミュニティを現場として活動する自治体職員の形の1つである「地域担当職員制度」について、特に地域担当職員としての社会教育職員のあり方について考察する。第3章では、そうした地域担当職員としての社会教育職員と、同職員が活動拠点とする公民館や地区公民館を取り巻く現状について、2つの自治体の取組事例を分析する。第4章では、福岡市において地域担当職員として活動する校区担当職員と、校区公民館の取組状況について確認するとともに、横浜市他2市の事例分析を交えながら、コミュ

ニティ・ガバナンスにおける地域活動拠点としての公民館と自治体職員との関係についてまとめる。

2. 最前線の地域コミュニティを現場として活動する自治体職員の形—「地域担当職員制度」

2.1 「地域担当職員」の定義

まずは、第2章で、「地域担当職員制度」の定義と地域担当職員としての社会教育職員のあり方について考察を行う。

昨今の自治体経営をめぐることは、社会全体が超高齢化し、人口減少が進み、大幅な財源不足による極めて厳しい財政状況にある中、自治体職員の数も限られている一方、住民から求められるニーズは複雑かつ多岐に亘るなど、限られた財源及び人員の中で多様化するニーズに応えるという難しい局面を迎えている。

厳しい自治体経営の現状を踏まえ、2018年7月、国（内閣府）は、第32次地方制度調査会を設置し、そこでは、「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私ベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方」についての調査審議を諮問している。同調査会が2020年に示した答申では、組織や地域の枠を越えて多様な主体が連携し合うネットワーク型社会の構築の重要性を示した上で⁹⁾、そうしたネットワーク型社会における多様な主体による協働を図るため、地域人材の確保・育成が必要となり、その例として「地域担当職員制」³⁾の導入を挙げている。

この「地域担当職員制度」をめぐることは、様々な定義が見られるが、本稿では、自治体内の小中学校の学区や地区の町内会自治会連合会の範囲、更に狭く単位町内会自治会の範囲、あるいはそれらの境界をまたいだ範囲に対して、役所（役場）ないし出先機関等を活動拠点に、住民を始めとした地域コミュニティとの連絡役はもとより、最前線の現場である地域コミュニティに出向き、各種行事への参加や各種地域活動への支援等を通して、信頼関係の構築を図る基礎的役割を果たすとともに、そこから一歩進

んで、地域コミュニティにおける課題の把握等を通して、その将来的な運営のため、まちづくりといった防災や福祉等の政策分野を横断した形での各種地域（区）計画の策定を支援する発展的役割を果たしている、1人ないし複数人による自治体職員を配置する制度のことと定義する⁽¹⁰⁾。

この「地域担当職員制度」には、自治体の最前線である地域コミュニティを現場として活動する自治体職員の理想像として、次の5つの特徴が求められる。それは、①裁量性（現場の判断で臨機応変な対応が求められること）、②専門性（地域コミュニティが抱える様々な課題に対し、各種法令に基づくサービスの提供が求められること）、③境界性（最前線の現場である地域コミュニティに出向いて住民等の支援に直接あたっていること）、④結節性（地域コミュニティにおける各種アクターとの連携を図る中で各種行事への参加等を通して信頼関係を構築すること＝基礎的役割）、⑤調整性（地域コミュニティにおける課題の把握等を通して、その将来的な運営のため、政策分野を横断した形での各種地域（区）計画の策定を支援すること＝発展的役割）の5つである⁽¹¹⁾。

2.2 地域担当職員に求められる役割

本稿冒頭においてコロナ禍における地域コミュニティについて触れたが、荻野は、歴史を紐解いていくと、地域社会への期待が高まる時期と、社会構造が大きく変化する時期とは重なり合っていることに気付かされる⁽¹²⁾と指摘する。そう指摘する荻野は、「地域社会とは誰によってどのように構成されるのか」が現在考えるべき問いであり、地域社会とは、「住民が共同的な活動の中で相互の紐帯や信頼が育まれるような、人々の日常生活圏域を指す」⁽¹³⁾と定義するとともに、「地域」という単なる範囲ではなく、関係性を含んだ「地域社会」という言葉を用いることに重要な意味がある⁽¹⁴⁾とする。

また、三浦は、従来の主なコミュニティ政策は「補助金配分型」であったが、これだと補助金が途絶えた途端に地域コミュニティの活動が衰退する場合も少なくなく、新たなコミュニティ政策として、「人的支援型」が全国の自治体で導入され、その具体例

として「地域担当職員制度」が挙げられる⁽¹⁵⁾とする。

その上で、三浦は、そもそも地域担当職員は、地域コミュニティ側からすると「第一線の窓口」という位置付けになることから、同制度の導入には多くの意義があり、制度設計と運用次第で様々な可能性を見出すことができる⁽¹⁶⁾とする。

三浦と同様に、國司は、行政による地域コミュニティへの支援は財政的側面と人的側面があり、人的側面の具体例として、自治体職員を地域に派遣する「地域担当職員制度」を挙げている⁽¹⁷⁾。更に、國司は、公民館で勤務する社会教育職員を地域担当職員と位置付けた上で、同職員は話し合いのファシリテーターと人と活動とをつなぐコーディネーターのスキルをそれぞれ獲得しており、それらの能力は地域コミュニティ内での話し合いや活動の支援を行う地域担当職員の業務にも活用が可能ではないか⁽¹⁸⁾と指摘する。

三浦も國司も地域コミュニティにおける「地域担当職員制度」について一定程度の評価を示している点で共通している。引っ掛かる点として、三浦も國司も「地域担当職員制度」を自治体行政からの人的支援としての職員派遣制度という意味に重きを置いている点にある。

つまり、「地域担当職員制度」のように、自治体行政の職員が「第一線の窓口」である地域コミュニティで活動することは、人手不足が顕著化している地域コミュニティに対する単なる人的支援という意味では決してない。そうした理解が地域コミュニティ側に浸透してしまった結果が、「公助」に対する過度な期待となって現れてしまうのではないか。地域コミュニティで活動する自治体職員に対しては、自治体全体を構成する地域コミュニティ内のネットワークを結節し、調整することで、地域コミュニティ内における「共助」を促すとともに、個々の住民自身による自治の意識を高めることにも繋がる「自助」を促すことが求められる。それこそが本来の公助のあり方であり、「地域担当職員制度」に求められる役割ではないかと考える⁽¹⁹⁾。

2.3 地域担当職員としての社会教育職員

本稿冒頭でも触れたように、各基礎自治体の地域コミュニティにおける活動拠点の1つとなる社会教

育（生涯学習）機能を有する公共施設として、公民館や地区公民館が挙げられる。

荻野は、公民館の所管を教育委員会から首長部局に移管し、地域社会における拠点の1つとして位置付ける動きについて、確かに公民館は他の施設と比べ網羅性が高いことから、「政策的に使い勝手の良い拠点施設」とみなされる可能性がある⁽²⁰⁾と指摘する。

その背景として、荻野は、地域社会への過度な期待⁽²¹⁾を指摘する。こうした状況下における公民館や地区公民館の重要性の一端として、荻野は、そこで勤務する自治体職員である公民館主事や社会教育主事（現在の社会教育士）といった社会教育職員の存在を挙げ、その役割は、地域における社会的ネットワークの結節点にあること（＝結節性）を挙げている⁽²²⁾。

また、荻野は、他の自治体職員と同様に「専門知」を有していること（＝専門性）もその役割の1つとして挙げながら、社会教育職員が有する専門知（＝専門性）については、地域コミュニティで生活する市民も一定程度有することも重要であり、これまでの議論にはその能力を育むという視点が欠如していることが問題であるとともに⁽²³⁾、それは市民が地域社会に関わるための重要な能力であり、地域社会に関する政策を機能させることにもつながる⁽²⁴⁾と指摘する。

つまり、ここで荻野が指摘する社会教育職員としての専門知（＝専門性）は、先に國司が指摘したファシリテートやコーディネートのスキルと同じものを指している。

3. 地域活動拠点の公民館と自治体職員に関する事例分析

3.1 宮城県登米市の事例

地域コミュニティにおける活動拠点施設としての公共施設に公民館が位置付けられる一方、その管理・運営をめぐるのは、自治体行政が行うだけでなく、指定管理者制度を用いて地域コミュニティにおける住民組織に任せる等の相違点が見られる。以下、第3章では、宮城県登米市、愛媛県西予市の2自治体

の事例について見ていく中で、地域活動拠点と自治体職員との関係について考察する。

まず、登米市では、各地区のコミュニティ推進協議会ないし地域振興会等（以下「コミュニティ組織」という）により、市内21の公民館等に指定管理者制度を導入しており、導入前は、教育委員会を運営主体とし、館長（兼務）1人、副館長1人、主事1人の体制で、生涯学習・社会教育事業を行っていたが、導入後は、地元住民1人が各コミュニティ組織により館長（非常勤）として、また、一部集落支援員を含めた2人（常勤）が事務員として任用され、従来からの生涯学習・社会教育事業を始め、地域づくりとして、身近な地域課題への対応やコミュニティの醸成を行うとともに、各地区では既に地域づくり計画を策定しており、複数の地区ではその見直し作業も進めている。これらコミュニティ組織に対し、総合支所単位で地域づくり担当職員を配置して支援を行っている。

同市では、あくまで「地域担当職員制度」は導入しておらず、各地区の公民館を活動拠点としてコミュニティ推進協議会等が活動しており、市はその公民館にまちづくり機能を追加するにあたり、管理運営を指定管理者としてコミュニティ推進協議会等に任せるとともに、館長及び事務員を指定管理者側で雇用する形を採っている。その上で、各地区では政策分野を横断した地域づくり計画を策定している。

3.2 愛媛県西予市の事例

西予市では、2011年4月から、地域担当職員制度に取り組むとともに、2020年1月から、公民館に地域づくり（まちづくり）機能を追加することに伴い、公民館を地域づくり活動センターに改編し、その所管も教育委員会から市長部局に移管するとともに、それまで業務の枠を越えて地域コミュニティ支援に広く携わってきた公民館主事を一般行政事務職員に転換し、市からの交付金を活用して各地域づくり組織が地域任用職員を雇用していく方向性をまとめている。実際には、平成30年7月豪雨や今般のコロナ禍の影響を受け、2023年4月からの運用開始としている。2021年10月現在で、市内27の

地域づくり組織に対し、2～5名程度の職員を兼任で充てており、総数92名の職員が配置されている。

この公民館の所管移管と地域づくり活動センターへの再編について、市は、2020年1月に市民検討委員会を設置し、2020年12月、同委員会は中間報告を示している。そこでは、地域における取組による「地域力」が成熟しつつあると言え⁽²⁵⁾、所管移管と再編の効果として、地域と行政が手を取り合って地域課題を解決するための協働の場ができ、人口減少に対応できる住民自治の拠点として公民館が生まれ変わることを期待したい⁽²⁶⁾としている。その上で、中間報告では、地域づくり活動が地域住民の主体性だけでなく、公民館主事や地域担当職員による支援もあって活動が推進されているところも多く⁽²⁷⁾、実質の事務局として公民館主事が実働している事例も見られ⁽²⁸⁾、各地域づくり組織では、地域担当職員よりも公民館主事を頼る傾向がある⁽²⁹⁾と指摘している。

市民検討委員会は、2021年6月、最終的な答申を示している。同答申では、特に反対意見が出されていた三瓶地域におけるセンターの配置については、地域との十分な協議検討を踏まえる必要があるとともに、他の地域も含め、センターを配置する場合であっても、地域から職員の配置を望まない等の要望があれば、職員は配置しないことの検討も必要である⁽³⁰⁾としている。

同市では、地域担当職員制度を導入する中で、各地域で活動拠点とされてきた公民館について、新たにまちづくり機能を追加するため、地域づくり活動センターとして、教育委員会から市長部局に所管の移管を行っている。その所管の移管を伴う再編にあたり、市はあくまで施設の管理運営は直営で行い、指定管理者制度は導入しないことを前提とした上で、地域づくり組織に対し、交付金の交付を通して、同センターで活動する地域任用職員の雇用を推進している。また、地区計画の策定も進んでいるものの、その原案作成を行政に依存している体制も垣間見られ、今後の課題と言える。

4. 福岡市の取組状況と政策提言

4.1 福岡市の校区担当職員の現状

次に、第4章では、福岡市の校区担当職員と校区公民館の取組状況について確認するとともに、横浜市他2市の事例分析について取り上げる中で、政策提言を行う。

福岡市では、2004年4月から、各小学校区単位に自治協議会が設置されるとともに、「地域担当職員制度」としての校区担当職員が配置されている。同職員は、各区役所の地域支援課所属の係長級職員が、1人当たり4つ前後の校区公民館を担当している⁽³¹⁾。

福岡市が2022年9月に市内全ての自治協議会長を対象に実施したアンケート調査結果⁴⁾では、校区担当職員に対して望む支援について(n=146)、「他の校区の参考となる取り組み事例などについて情報を提供する」との回答が44.5%と最も高く、次いで「事業の企画にあたって情報を提供する」との回答が19.9%、「事業の実施方法などについて助言する」との回答が11.6%となっている⁽³²⁾。

また、同アンケート調査結果では、公民館施設の利用頻度について(n=141)、「ほぼ毎日」との回答が34.8%、「週2回以上」との回答が36.2%となっている⁽³³⁾。他、校区の目標像や活動方針を含む校区ビジョンの策定状況について(n=146)、「定めている」との回答が53.4%、「定めていないが今後定めたい」との回答が18.5%、「定めていない」との回答が25.3%となっている⁽³⁴⁾。

自治協議会と公民館との関係性について、2020年7月に福岡市が設置した共創のまちづくり推進委員会は、概ね小学校区毎に公民館が設置されている福岡市の特徴を活かし、自治協議会、公民館、小学校が連携した取組を支援することが必要としている⁽³⁵⁾。

同市で進めている共創に関する取組については、2022年3月に「福岡市共創による地域コミュニティ活性化条例」(令和4年3月28日条例第2号)を制定している⁵⁾。第1条で「地域における自主的な取組を促進するとともに、地域コミュニティの固有の価値を共有」することを目的として定め、第2条

で「共創」について「市民等及び市がそれぞれの役割と責任を果たしながら、対等の立場で協力して、共に創ること」と定義している。

また、同市の公民館支援課は、「共働」から「共創」に向けた公民館のアプローチとして、公民館が今後も社会や地域コミュニティにとって不可欠な存在であり続けるためには、必要に応じて、様々な経験や専門性を持つ事業者とのつながり、実践的な取組を共に創っていくとともに、つながりができた事業者を地域コミュニティ内の各種関係団体とつなげていくことが求められる⁽³⁶⁾とする。

4.2 福岡市の校区公民館の現状

長年公民館や地域コミュニティ組織に関わり、福岡市の公民館職員への研修も担っている NPO 法人ドネルモの理事で事務局長の宮田によると、福岡市の公民館の特徴は、①管理・支援体制（市民局コミュニティ推進部公民館支援課と、各区役所地域支援課、各小学校区に設置された校区公民館という3つの階層に分かれて展開されている）、②公立公民館として小学校区毎に設置されていること（2023年10月31日現在、福岡市には150館の公民館が存在し、政令指定都市の中で、小学校区毎に公民館が設置されている都市は福岡市に限られる）、③公民館職員の採用（行政による公募ではなく、地域推薦という形態が採用されている）、④4つのフォーマルな研修の場が準備されていることの4つが挙げられる⁽³⁷⁾。

現在までの間、同市公民館も様々な変化を迫られている。2000年の福岡市公民館条例（昭和39年3月31日条例第91号）の改正では、公民館の役割であった「生涯学習の推進」に加え、新たに地域コミュニティ組織などを対象とした「地域コミュニティ支援」が位置付けられ、その後、2004年、公民館と地域コミュニティ組織を一体的に管理・支援するため、社会教育に関する事務のうち公民館を教育委員会から市長部局に移管した他、市民センターの指定管理者制度の導入が行われ、最近では、2020年、公民館主事については区による公募という形態へと変更となっている⁽³⁸⁾。

こうした同市の公民館をめぐる現状について、宮

田は、地域コミュニティ側からは、若年世代が多く、人口の流動性が高い同市において、日常的に公民館を利用しない住民への働き掛けも重要なことから、多様な住民に開かれた公民館の運営が求められる他⁽³⁹⁾、行政側には、階層型組織に見られる命令や指示が上から下へと降りてくる垂直的關係では説明できない緊張關係が存在するとともに、上記のような小学校区毎の設置という特徴から、地域コミュニティ組織からの影響が強く、住民の声やニーズに応じて、公民館職員が業務の範囲内において自ら考え、実行する余地が残されている⁽⁴⁰⁾とする。

また、コロナ禍における福岡市の公民館のあり方について、宮田は、住民自治を後押しする存在である公民館には、こうした時期だからこそ、活動を継続するための支援が期待されており、オンラインツールの活用が一部の公民館や、職員の属人的な知識や力量、意欲に左右される限り、今後の住民自治の展開において地域差が広がることは想像に難くない⁽⁴¹⁾と指摘している。

実際、岡等が2020年10月のコロナ禍において、福岡市内の校区公民館を対象に実施したアンケート調査結果⁽⁶⁾によると、回答があった99館中86館は閉館し、5館のみが、限定的に館の一部機能を開放したとされている⁽⁴²⁾。

4.3 「共創」と「協創」—横浜市と多摩市の事例

福岡市と同様に「共創」の理念を掲げながら「地域担当職員制度」に取り組んでいる政令指定都市の神奈川県横浜市では、「共創」について「一歩進んだ公民連携＝「共創（社会的課題の解決を目指し、民間事業者と行政の対話により連携を進め、相互の知恵とノウハウを結集して新たな価値を創出すること）」としながらも、「異なる価値観の積極的相互作用を通じて新たな価値を創出し、行政と民間で「公」を共に創っていくことが市民にとって有効であると考えられます」⁽⁴³⁾とあるように、対等の立場で共に創っていくとしながらも、どこかで無意識の内に、元々行政が担っていた役割を民間（市民）にも担ってもらおうという意識、つまり従来の単なる「協働」としての意識が働いているようにも思われる。

この点、福岡市の「共創」に関する条例では、第9条で、市の責務の1つとして「職員が地域コミュニティの一員であるとの認識を持ち、常に市民目線で考え行動する姿勢を養う」こと、「職員に対し…地域活動への自主的な参加を促進する」こととしている。

元横浜市職員の坪内は、横浜市で地区担当職員制度が導入された最大の成果は、職員自身が「生活者の視点」から地域を眺め、地域について深く理解するきっかけになることとしている⁽⁴⁴⁾。これは福岡市の条例における「市民目線で考え行動する姿勢」と合致しており、実際、横浜市では、地区担当職員として活動する職員の勤務時間について、規程において柔軟な対応が可能になるよう定めている⁽⁴⁵⁾。

しかし、横浜市の地区担当職員制度の実態として、坪内は、地域の祭りや行事を始め月例の役員会等には極力参加することが暗黙の前提となっており、休日や平日夜間の開催も多い中で、超勤手当や特別手当等の支給ではなく、半日以上まとまった活動に対する振替休暇の付与となっていることなど⁽⁴⁶⁾、本来業務のかたわらで地域に出て行くことに対する負担感が大きいとしている⁽⁴⁷⁾。

こうした「共創」の理念に基づく「地域担当職員制度」の導入と同様に、東京都多摩市では、「協創」の理念に基づく「(仮称)地域協創職員制度」の導入を目指して議論を進めている⁽⁴⁸⁾。具体的に、第八期多摩市自治推進委員会では、多摩市自治基本条例(平成16年3月31日条例第1号)を改正し、第3条第6号に「協創」について「多世代にわたる企画、多分野における協働が創出されることで、誰もがつながり合えるコミュニティが生まれ、これが広がりをもつことによって、様々な地域課題の解決が図られるとともに、新たなまちの魅力や地域の価値が創造されること」との定義を追加することを検討している⁽⁴⁹⁾。

また、同委員会による答申(案)では、地域協創職員の対象範囲として、小学校区単位を基本エリアとして進めることを始め⁽⁵⁰⁾、「地域協創」の3つの柱として「支える」「つなぐ」「掘り起こす」を掲げ、「つなぐ」に対するしくみ・しかけとして、多活動マッ

チング型地域プラットフォーム(地域の多様な主体がゆるやかにつながる場・機会、多世代の参画による多分野の協働)が、「ささえる」に対するしくみ・しかけとして、専任の地域協創スタッフと若手職員の地域協創サポーターによるアドバイス、コーディネート、プロデュースの役割を担う協創職員制度と、中間支援機能を担う団体による伴走支援が挙げられている⁽⁵¹⁾。

4.4 身近な取組実践の蓄積からのネットワーク・ガバナンスの構築—札幌市の事例

この他、福岡市と同様に政令指定都市で「地域担当職員制度」を導入している北海道札幌市では、手作りのアイスクャンドルを飾るイベントである「雪あかり」事業を通じた、地域担当職員の活動事例が注目される。

同市の地域担当職員は、地域活動拠点となっているまちづくりセンターの所長であり、2020年4月から実際に同市南区の藤野まちづくりセンター所長を務めた大瀬によると、地域コミュニティ内では様々な主体が活動する中で、地域コミュニティにとって身近な事業の1つである「雪あかり」事業の活動を通して、当初消極的な動機であった各参加者が、作業後には同事業存続の必要性について意識するとともに、次回に向けた改善アイデアの提案や、現在実施していない町内会での実施意思の芽生え等、住民主体としての地域づくり実践の萌芽が見られるようになった⁽⁵²⁾と指摘する。

その背景には、まちづくりセンター所長の大瀬自身が、地域コミュニティ内の連合町会を始め、地区商工会、地区老人クラブ協議会、地区社会福祉協議会、民間企業を直接訪問し、同事業への参加協力を呼び掛ける中で、特に同じ自治体職員である児童館の館長との間で連携し合う旨の意思確認ができ、地域コミュニティに住む子どもたちを巻き込んで活動することができた点は注目される⁽⁵³⁾。

そうして「雪あかり」事業が実施できたことについて、大瀬は、まちづくりセンターが行政組織としての立ち位置ではなく、まちづくりセンターが設置されている連合町会(連町、概ね中学校区)との強い近接性(=境界性・現場性)を有している点が大

きく、「雪あかり」事業を通して、まちづくりセンターの役割として、①地域づくり実践の創出、②自発的活動を促す働き掛け、③地域コミュニティにおける団体間のつなぎ、④まちづくりセンター自ら先頭に立って取り組むリーダーシップという広義のコーディネート機能が求められることになるとともに、将来的には、幅広く地域協働ネットワークの展開を図る中で、俯瞰的かつ有機的に地域づくりを発展させ、「雪あかり」事業を基点とした地域協働の豊饒化かつ深化を目指す⁽⁵⁴⁾としている。

ここでいうところの「地域協働ネットワーク」は、先に荻野が指摘した「社会的ネットワーク」とほぼ同義であり、つまるところそれはネットワーク・ガバナンスの構築であると考えられる。また、本事例は、特段何か難しいことをしているのではなく、例えば、福岡市でいうところの灯明まつりのように、住民に身近で簡単に取り組める作業を通して、信頼関係の構築からネットワークの結節や調整の役割を担っている様子が伺える。それらをまとめると次の図1のとおりとなる。

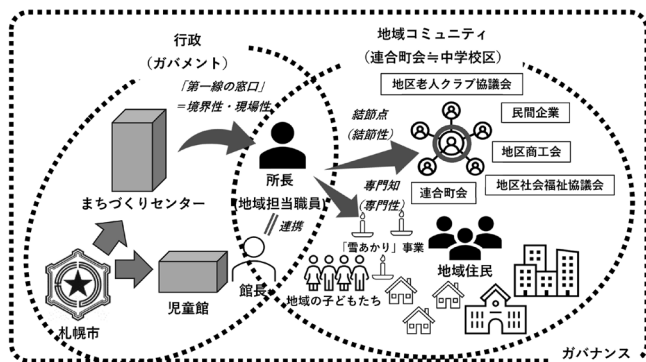


図1 札幌市における「雪あかり」事業を通したネットワーク・ガバナンスの構築

出所：筆者作成

4.5 小括

ここまで地域活動拠点としての公民館や地区公民館のあり方と、そこで活動する自治体職員、特に社会教育職員の役割について、幾つかの事例を踏まえて見てきた。

まず、登米市と西予市の事例からは、地域活動拠点としての公民館や地区公民館の所管について、従来の生涯学習（社会教育）機能に加え、まちづくり機能を付与するとともに、所管を教育委員会から首

長部局に移管するにあたり、地域コミュニティ側にとって、また自治体行政側にとってどのような影響があるのか、その一端を見ることができた。

自治体の財源や人員に限られる中で、地域コミュニティにおける活動拠点を集約し、その管理・運営を地域コミュニティ側に任せる事例も見られた。その際、そこで活動する職員の採用を始め、地域コミュニティ側に委ねる事例も見られた。

どこまでを自治体行政が担い、どこから地域コミュニティが担うのか、従来の協働や共働という概念の下に、形式的な住民自治は進んでいくものの、実質的な住民自治が進んでいるかどうかは不透明な部分も多い。

その後の横浜市他2市の事例からは、新たな共創の概念の下、地域コミュニティに自治体職員が積極的に関わっていくことで生じる問題点が見られた一方、協創という概念の下、自治体職員だけでなく、地域コミュニティで活動する各主体にとって、中間支援や伴走支援を担う存在の重要性が見て取れた。

そして、そうした役割は、決して目新しい新規事業を立ち上げなければ得られないということではなく、コロナ禍という制限が掛かった地域コミュニティでも見られたように、日頃普通に実施している事業から発展させていくことが可能であり、その発展を促すための存在として、社会教育職員等の地域担当職員によるネットワーク・ガバナンスの構築が不可欠であることが分かった。

5. おわりに

コロナ禍は社会経済情勢に大きな影響を与えた。感染拡大を防ぐため、地域コミュニティにおける各種活動の停滞とともに、自治体職員の行動変容も招いた。一方で、変わらぬ役割も明確化した。自治体における最前線と言える地域コミュニティを現場とした自治体職員の活動の重要性である。

本稿では、具体例の1つとして、「地域担当職員制度」について取り上げるとともに、それを担う自治体職員として、社会教育職員に焦点を当て、その活動拠点としての公民館や地区公民館のあり方について考察を行った。

今後は、生涯学習（社会教育）機能を主として担う公民館や地区公民館が、引き続き地域コミュニティにおける活動拠点としてあり続けるためには、まちづくり機能を始め、どのような役割をどのような形で担っていく必要があるのか否か、そこで活動する自治体職員にはどのような役割が求められるのかについて考察を深めていきたい。

注釈

- 1) 国（内閣府）が設置している第33次地方制度調査会では、今般のコロナ禍を受け、「非平時」における国と地方の関係について議論を行っている。
- 2) 例えば、2019年6月7日付け元文科教第136号文部科学省総合教育政策局長通知「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律による社会教育関係法律等の改正について」が挙げられる。
- 3) 本稿で取り扱う「地域担当職員制度」については、本稿で取り上げるものの名称だけでも、地域担当職員制（第32次地制調）、地域担当職員制度（西予市）、地域協創職員制度（多摩市）等、様々見られる。よって、本稿では、西予市のように具体的制度の名称として使用しているもの以外に、一般的な意味で使用する場合には、比較的多くの自治体で使用されている名称の「地域担当職員制度」（カッコ付き）を用いることとする。
- 4) 2022年9月～12月までの期間で、市内全ての自治協議会長（代表者）151人を対象に、調査票直接配付・回収（インターネット回答併用）で実施し、146人から回答を得ている（回収率96.7%、福岡市：報告書.p1）。
- 5) 以下、同条例については、福岡市のホームページより「共創による地域コミュニティ活性化条例」のページ＜<https://www.city.fukuoka.lg.jp/shimin/community/life/kyoso-community-jourei.html>＞（最終閲覧日：2023年10月31日）を参照。

- 6) 2020年10月1日～15日の期間で、福岡市内の校区公民館148館を対象に、市公民館支援課及び各区役所地域支援課経由で質問紙郵送法により実施され、99館から回答を得ている（回収率：66.9%、岡等：pp1-2.）

参考文献

- (1) 大杉覚：前例がない事態に自治体・自治体職員はどう向き合うべきか。ガバナンス，通巻230号，p14，2020.
- (2) 同上：p15.
- (3) 櫻井常矢：新型コロナ時代の地域コミュニティと自治体職員。ガバナンス，通巻231号，p30，2020.
- (4) 同上：p31.
- (5) 今井照：コロナ禍に期待される自治体職員の意識と行動。ガバナンス，通巻236号，p19，2020.
- (6) 同上。
- (7) 櫻井：p31.
- (8) 磯崎初仁：巻頭言「萎縮する自治体職員と理論の力」。地方行政実務研究，第7号，p1，2023.
- (9) 第32次地方制度調査会：2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申.p1，2020.
- (10) 宇佐美淳：コミュニティ・ガバナンスにおける自治体職員の役割 —“地域密着型公務員”としての「地域担当職員制度」—. 公人の友社，p46，2023.
- (11) 同上：pp.262-263.
- (12) 荻野亮吾：地域社会のつくり方 社会関係資本の醸成に向けた教育学からのアプローチ. 勁草書房，p3，2022.
- (13) 同上：p4.
- (14) 同上。
- (15) 三浦哲司：多元化するコミュニティ政策第3回・地域担当職員制度の展開と論点. まちむら，160号，2022.
- (16) 同上：p45，47.
- (17) 國司隆介：コミュニティ再生に関与する地域担当職員と社会教育士の展望. 社会教育職員研究，

- 第 29 号, p79, 2022.
- (18) 同上: p80.
- (19) 宇佐美淳: シェアリングソサイエティにおける自治体行政職員の役割—ネットワーク・ガバナンスにおける「地域担当職員制度」に注目して—. 現代総有, 第 5 号, pp13-14, 2023.
- (20) 荻野: pp.24-25.
- (21) 同上: p7.
- (22) 同上: p8.
- (23) 同上: p49.
- (24) 同上: p53.
- (25) 西予市地域づくり活動センター市民検討委員会: 西予市小規模多機能自治活動拠点施設(地域づくり活動センター)の在り方について 中間報告. p3, 2020.
- (26) 同上: p4.
- (27) 同上.
- (28) 同上: p16.
- (29) 同上.
- (30) 西予市地域づくり活動センター市民検討委員会: 西予市小規模多機能自治活動拠点施設(地域づくり活動センター)の在り方について 答申書. pp.32-33, 2021.
- (31) 宮田智史: 集まらない日々の公民館におけるオンラインツール活用支援の実践—福岡市公民館職員研修への NPO としての関わり—. 日本公民館学会年報, 第 18 号, p134, 2021.
- (32) 福岡市: 令和 4 年度自治協議会・自治会等アンケート報告書. p52, 2023.
- (33) 同上: p47.
- (34) 同上: p37.
- (35) 福岡市共創のまちづくり推進検討委員会: 報告—持続可能な地域コミュニティの実現に向けて—. p10, 2021.
- (36) 福岡市市民局コミュニティ推進部公民館支援課: 公民館「つなぐ」ガイドブック—地域×公民館×事業者 連携のススメ—. p15, 2021.
- (37) 宮田: pp.133-134.
- (38) 同上.
- (39) 同上: p134.
- (40) 同上.
- (41) 同上: p132.
- (42) 岡幸江・中山博晶・長瀬麻実・野上夏希: コロナ禍下における福岡市公民館 12 のストーリーズ&アンケート調査報告. 九州大学社会教育学研究室, 2021.
- (43) 横浜市: 共創推進の方針—共創による新たな公共づくりに向けて—. p3, 2009.
- (44) 坪内一: 実戦経験を踏まえた横浜市地域担当職員の課題と展望—社会教育職員の視点から—. 社会教育職員研究, 第 29 号, p85, 2022.
- (45) 宇佐美: コミュニティ・ガバナンス. pp.144-145.
- (46) 坪内: p84.
- (47) 同上: p86.
- (48) 第八期多摩市自治推進委員会: 第 10 回委員会要点記録(6月26日). p7, 2023.
- (49) 第八期多摩市自治推進委員会: 第 11 回多摩市自治推進委員会・資料 28「条例への反映方策案」. p4, 2023.
- (50) 第八期多摩市自治推進委員会: 第 12 回多摩市自治推進委員会・資料 28「第 8 期多摩市自治推進委員会答申(案)(2023年8月ドラフト)誰もがつながり合える多世代共生型コミュニティを目指して—多摩市版「地域協創」のしくみ・しかけづくり—. p6, 2023.
- (51) 同上: p15, 20.
- (52) 大瀬秀樹: (実践記録) 雪あかり事業を契機とした地域担い手の意識変容と地域協働ネットワークの発展. 社会教育職員研究, 第 29 号, pp.43-57, 2022.
- (53) 同上: p52.
- (54) 同上: p55.