

校区公民館とコミュニティの形成

— 鹿児島市の事例を中心にして —

神田 嘉延〔鹿児島大学教育学部(教育学)〕・植村 秀人〔鹿児島大学大学院教育学研究科〕

Community Learnig Center with Elementary School and Community Formation in Kagoshima City

KANNDA Yoshinobu・UEMURA Hideto

キーワード：校区公民館、校区コミュニティ、町内会、小学校、鹿児島市

目次

はじめに

第1章 校区コミュニティと鹿児島市の校区公民館制度

第1節 校区コミュニティと小さな自治体論

第2節 鹿児島市の校区公民館制度

第3節 鹿児島市のコミュニティ政策と校区公民館

第2章 鹿児島市の校区公民館活動の実践事例

第1節 伝統的な町内会と学生居住地の中郡小
校区公民館活動の事例

第2節 高層マンション群と伝統的町内会をも
つ鴨池小校区公民館の事例

第3節 近郊農村と新興住宅の混合の川上小校
区公民館活動の事例

はじめに

鹿児島市は、全小学校に校区公民館を設置して、身近な生活圏である小学校の校区を中心に住民の自主的な社会教育活動を積極的に支援してきた。そこでは、地域の運動会や文化祭、地域での青少年健全育成活動を行っており、校区公民館活動がコミュニティ形成に大きな役割を果たしている。平成16年の合併以前の旧鹿児島市では、校区公民館の施設を全小学校の敷地内に建設してきた。鹿児島市は、小学校の校区をコミュニティとして、重視した施策を展開してきた。

全国的に校区公民館は、小学校の校区を単位に、住民の学習を組織し地域の文化活動や地域の

連帯活動、青少年の健全育成活動を特徴としている。全国的に校区公民館の施設は、住民の学習活動を保障していく館がある場合と、青空校区公民館として館がない場合とがある。また、小学校の空き教室を利用し、校区公民館の施設の機能を果たしている場合とがある。校区公民館の職員は、公民館主事の配属の場合と、教頭が兼務している場合と、特別に職員の配属のない場合とがある。

小学校校区の形成は、都市と農村と大きく異なり、農村の場合は、伝統的な村落共同体の範域や、その連合を基盤にして、歴史的に形成されてきたところが多い。その場合は、大字単位や大字連合的に校区が形成されている。ここでは、校区の行事と、小学校の行事が一緒になっている場合がある。運動会などがその典型である。

伝統的な地縁組織が強い都市では、町内会の連合的機能が校区単位に組織されている場合もみることができる。しかし、新興の住宅地帯では町内会すら組織されていない場合もある。町内会が組織されていても、その地域に新たに移住してきた人にとって、その一員として地域の活動にとけ込めない場合も多い。町内会に所属していない新住民が、一定数の割合で占めている地域も数多くみえる。

新興住宅地で町内会が存在していない地域や、町内会が存在していても新たに移住してきた人にとって町内会活動の参加に困難が伴うことが少なくない。これらの地域においては、子どもを中心にしたPTAの活動や、地域での機能別のサークル的な活動が新たな地域意識形成を生み出している。

全国的に校区公民館の設置形態は多様である。

1, 小学校などの区域に設置されている市町村立の条例公民館という形態、2, 校区単位に条例公民館の分館を設置している形態、3, 学校区を超えた地区の条例公民館の管轄のもとで、学校施設内に公民館を設置して、小学校の校区住民による運営審議会によって運営している形態、4, 小学校の校区単位での自治会や字の自治団体による財団法人による管理運営している形態、5, 小学校の空き教室などを利用しての学校施設開放と、住民の主体的な学習組織ということの学社融合の機能を行い、校区コミュニティづくりを積極的に展開している形態、6, 市町村自治体が、新しい小さな自治体として校区を位置づけ、福祉と結びついて公民館活動を展開している形態など、その設置形態は多様である。

以上のように、校区公民館の設置形態は、一律ではなく、それぞれの自治体によって、位置づけが多様であり、住民の対応の形態も複雑である。多様化する校区公民館の形態で、共通していることは、校区は、住民の日常生活に密着した学習文化活動の区域としていることである。

校区公民館は、社会教育法の公民館の目的における「實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、もって住民の教養の向上、健康の増進を図り、生活文化の振興を増進に寄与する」(第30条)という實際生活に即する地域の密着した学習活動の区域として、大きな意味をもっている。社会教育法の公民館の設置は、市町村と、民法での財団法人でなければ設立することができないとしている。

鹿兒島市では、平成16年の合併以前の旧市のすべての小学校に校区公民館を設置している。鹿兒島市の校区公民館は、小学校の敷地内に校区公民館を設置して、校区内の住民または教頭が公民館主事になっている。公民館長はおかず20名ほどの委員からなる校区公民館運営審議会が企画運営し、管理は学校長に委嘱している。校区公民館の主事は、住民の場合と教頭の場合とがある。

校区公民館運営審議委員会の委員長や副委員長には校長と教頭はなっていない。校区公民館は社会学級として、地域住民が気軽に学習講座ができ

るしくみである。地域の運動会や青少年の健全育成を地域で協同で育てていこうとする組織にもなっている。

校区公民館運営審議委員会のメンバーは町内会の代表、子どもを地域で育てていこうとする愛護会の代表の占める比率が高い。校区の連合町内会的な性格と学校関係者との連携活動になっている場合が多い。校区公民館内にある町内会では、それぞれの町内会ごとに自治公民館をもっている場合がある。

校区公民館の財政的な援助に、町内会から援助を受けているところが多い。一部の新興住宅地帯などでは、町内会や愛護会がないところもあり、その地域では、校区公民館や条例の地区公民館などでつくられたサークルを中心に活動がされている。

川上小学校の校区では、アイガモ農法にとりくむ農民の協力のもとに、食農教育を学校と地域住民と共に取り組んでいる。また、八幡小学校の校区公民館のように、地域振興会が直接経営する校区自治公民館と、学校内の敷地内にある校区公民館と2つある場合とがある。この校区では隣接する校区公民館とともに、暴力団追放運動を展開し、また、青少年の健全育成などの地域子育てに積極的にとりくんでいる。校区公民館活動として、地域の運動などをとりくんでいるのも特徴であり、地域の文化サークルの多いところは、校区の地域文化祭にとりくんでいる。

鹿兒島市に合併する以前の喜入町では、条例公民館を校区単位に設置していることから、合併にあたっての公民館問題が大きな争点であった。中央公民館と校区公民館を有機的に結合して、きめの細かい地域生活や地域文化に密着した学習活動を展開している事例として、鹿兒島県垂水市などがある。

鹿兒島県溝辺町の竹子小学校の校区には、明治中期につくられた共正会という組織があり、小学校の敷地内に存在して、地域づくりの拠点として、「山には木を里には人を」ということで、植林とその管理によって、伐採をして木を売り、大きな収入を得てきた。その収入は、校区の道路、学校施設、青年の補習学校などの財政的な基盤に

なってきた。

この地域での戦後の校区の活動は、社会教育法によって、校区公民館をつくり、学校の講堂をつくり、主事を雇い、地域の社会教育事業や学校教育活動に財政的な援助をしてきている。校区ぐるみのアイガモ農法、水の管理などの環境共生型の地域づくりにおいて、財団法人の共正会の公民館活動は大きな役割を果たしている。大字単位と小学校の校区が一致している場合の農村では、校区公民館活動が村づくりの学習に大きく寄与している。

福岡県筑後市では、中央公民館と市民との連絡をはかるため、校区公民館長及び町内公民館長をおくとして、校区公民館長の担当する区域は、小学校区としている。校区公民館長は、校区内の町内公民館長のうちから互選された者又は校区内の町内公民館長及び行政区長の校区理事から推薦された者を教育委員会が委嘱するとし、町内公民館長は、当該町内の行政区長から推薦された者を教育委員会が委嘱するとしている。

校区公民館長は、本館と地域住民との連絡調整をはかるほか、担当校区内の町内公民館長に対する連絡と調整をはかり、自ら担当区域の住民に対する社会教育の事業を推進するものとしている。町内公民館長は、本館と地域住民との連絡調整をはかるほか、自ら担当地区の住民に対する社会教育の事業を推進している。

都市部を中心にして、新しい動きとして、学社融合として、小学校の空き教室を利用しての校区の学習活動と、地域づくりの活動が展開されている。その典型に、千葉県習志野の秋津小学校のコミュニティルームにみることができる。秋津コミュニティは、地域の諸団体で構成された任意団体である。校区の全体的な活動として、秋津小学校と地域の大運動会企画・運営実施している。祭りでのお化け屋敷の行事、防災被災訓練を兼ねた幼稚園園庭でのワンディ・キャンプ、親睦おもちゃつき、探検ウォークラリー、秋津音楽亭などを行っている。校内コミュニティ運営委員会は、秋津小学校の余裕教室4室(1階)と陶芸窯・畑用敷地を学校及び教育委員会から借りている。鍵の管理を含めて自主的に運営する組織として秋津小学

校コミュニティルーム運営委員会がある。コミュニティルームでは、35ものさまざまなサークルや団体が登録し、自主的に活動をしている。⁽¹⁾

学校をつくる地域をつくるということで、校区の住民と学校が融合しての活動を展開していることは栃木県鹿沼市教育委員会が全市的に展開している。校区公民館は、地域の生活や文化、きめの細かい福祉と結びついた公民館活動を重視した。校区を単位にしたコミュニティづくりとう新たな住民自治形成と小さな自治体づくりの学習機関としても注目されている。校区公民館の活動は、伝統的な地縁組織に基盤をおきながらと、地域の機能的なサークルを組織している場合とがある。地縁組織やNPOの法人化の法的な整備とともに、それらとの連携の学習も課題になっていく。学校が複合施設化してまち創りの拠点になっている新潟県聖籠町のとりくみも注目するところである。⁽²⁾

第1章 校区コミュニティと鹿児島市の校区公民館制度

第1節 校区コミュニティと小さな自治論

小学校の校区を小さな自治として、住民が自立的に地域課題の解決をめざす地域組織に機能できるという考えが地方行政を担う知事から注目すべき発言がされている。平成11年3月9日付けの朝日新聞の論断に、群馬県の小寺弘之知事は、小学校の校区ごとに自治区を設けて、住民自治のもとに、住民が必要とする様々な事業を行い、自治区には3億円くらいの財源をもつという提言を発表している。

県庁内の企画調整会議政策部会に「小さな自治政策研究会」をたちあげて、平成14年3月「政策研究会報告書・小さな自治システムの研究」をまとめている。そこでは、小さな自治とは次のように問題提起している。

「小さな自治とは、小学校のような小さな地域において、住民が地域課題の解決を目指して行う主体的な活動をいう。この中には、住民、自治会、PTA、ボランティアグループなど小さな地域のさまざまな活動主体(小さな単位)が、地域のためにそれぞれが自律的に行う公共的活動も含

まれる。しかし、「自治」ということばをもう少し突き詰めて考えてみると、「構成員の総意に基づく」ということばがみえてくる。⁽³⁾

小さな自治とは、町村自治体という地方自治体を小さくするという意味ではない。小学校の校区を基礎とし、歩いていける日常生活圏の地域課題解決をめざす地域の活動主体の組織をめざすものである。ここでの自治は、住民の構成員の総意に基づくものであるとしている。群馬県の小さな自治の考えは、自治体という地方行政をさすものではないのである。小さな自治がめざすものとして、群馬県の小さな自治の政策研究会は、コミュニティをつくるものではなく、また、小さな自治体をつくるものではないことを次のように強調している。

「小さな自治の目指すものは、住民の手による地域課題の解決である。このことから二つのことが導かれる。一つは、小さな自治は、コミュニティを作ろうとするものではないこと。地域には自治会がある。自治会は、同域に暮らすそれぞれの立場の違う人たちが、ゆるやかに連帯するコミュニティである。一方、小さな自治の組織は、地域課題の解決を目的とする「アソシエーション Association」である。……

二つは、小さな自治は、市町村よりさらに小さな自治体を作ろうとするものではない。まして、小さな自治は、大きな自治体より小さな自治体が良いとする、市町村合併の反対論でもない。端的に言えば、小さな自治は「地域の総意に基づく市民活動」である。小さな自治において住民と行政はパートナーであり、住民が主体的に地域課題に取り組み、行政が支援していく「協働」の関係がそこにある。⁽⁴⁾

小さな自治は、住民の総意に基づく市民活動であり、地方行政と住民の自治組織と、パートナーを含むものである。とくに、住民が主体的に地域課題をとりくめるように行政は支援していく性格としている。小学校の校区を基礎にした住民の自治に注目したことは、歩いていける地域という領域ばかりではなく、PTAや子ども会、学校開放や総合的学習の時間のとりくみなどで、地域に根ざした学校の教育実践が可能になったことである。

そこでは、子どもや学校教育をとおしての地域的なつながりがみられているのである。このことについて、群馬県の小さな自治の政策研究会は、次のようにのべている。

「子どもを通じて、初めて地域とのつながりを持つ人も多いただろう。PTAや子ども会など、子どもの生活に伴って親の地域生活が生じてくる。また、近年の学校開放や学社融合の動きにみられるように、親だけではなく地域の大人はお年寄りが、小学校の教育や運営に関わる機会が増えてきている。子をかすがいに、人と人とが出会い、つながり、新しい活動と生活が生まれる。小学校は、交流の場となる。小学校区は、潜在的な日常生活の場であり、将来のコミュニティといえるのではないだろうか。⁽⁴⁾

小学校は歩いていける日常生活の範囲というコミュニティの潜在的な中核機関にもなっており、将来的に地域の人々の交流や住民自治のセンター的な性格をもてるのではないかという立場を群馬県の小さな自治の政策研究の報告書は書いている。

こんなことができたらいいなということをはなしだけで終わらせず、小さな自治なら実現できるということで、住民が日常生活を営む上での共同で取り組む身近な仕事を、小学校校区による小さな自治の具体的な提案を大まかに5つあげている。

「第1に、地域の教育・子育てに関することとして、子供たちの「生きる力」の育成は、学校を含めた地域全体で行われなければならない。その基盤として、地域の子どもと大人のふれあいを通じた人間関係づくりをベースに、授業等における学校教育活動の支援や体験活動の充実等を通じた「生きる力」の育成を目指した業務に視点をあててみる。1、学校解開放の企画・運営。2、学社連携・融合の企画・運営。3、地域スティの企画・運営（地域の子供たちを地域で育てる意識の醸成や子供たちへの地域の愛着心等を図るため、子供たち数人単位を2泊3日程度で地域の各家庭で生活させる）。4、地域での社会体験活動の企画・運営。5、学校の教育施設・設備等の整備。6、父親子育て教室の開催。7、働く女性のため

の育児支援。

第2に地域の福祉に関する事業として、1、高齢者人材活用（地域の高齢者がもつ様々な知識・技能等を学校や地域のために活用することを通して世代を超えた地域住民の交流、高齢者を敬う気持ちの醸成、高齢者の生きがいづくり等に役立て、高齢者が生き生きしている地域づくりを目指す）2、地域全体のバリアフリー。3、高齢者憩いの場の設置（学校の余裕教室等を改装し、地域の高齢者憩いの場として活用する）。

第3に、地域の共同防衛に関する事業として、1、地域防災対策。2、地域防犯対策。

第4に、地域の環境整備に関する事業として、1、交通安全面での環境整備。2、地域クルーン作戦。3、地域の景観づくり。4、地域でリサイクル。

第5に、共同利用施設の管理・運営に関する事業として、1、地域レクリエーションの家の管理運営（地域の子供や大人が、交流を通していつでも楽しむことができる場所をつくる）。2、地域レストランの管理・運営（地域住民が集い、郷土料理や家庭料理などが手軽に食べられる地域レストランを開く）。3、地域に根ざした公園づくり。⁽⁵⁾

具体的に小学校の校区を基礎にしてどのような地域的な活動が可能であるのか。小さな自治でできる可能性としての教育や子育ての事業、福祉に関する事業、地域の共同防衛の事業、環境に関する事業、地域の共同利用の管理運営の事業と、5つの領域にわたって詳しく群馬県の小さな自治の研究会の報告書はのべている。

小学校の校区を基礎に自治協議会をつくり、群馬県の小さな自治の構想と同様に地方行政と住民自治の組織による新たなパートナー関係を築いていこうとする動きは、他の自治体にも生まれている。その事例として、福岡市や熊本市での小学校の校区を単位にした自治協議会づくりの動きである。行政的に自治協議会に対する補助金をだして支援していきこととするものである。

福岡市は、小学校を単位にして、自治協議会をつくっていく構想をうちだしているが、市としての地域住民への説明資料を平成15年11月作成している。そこでの福岡市長のあいさつ文は次のよう

である。「今日、福祉、子育ての課題、ごみの問題、防災 防犯への対応など、地域が抱えるこれらの問題の解決に向けて、地域での主体的な取り組みが、これまで以上に大切になってきているなか、市は、50年にわたって、行政の補完的な役割を果たしてきました町世話人制度を今年度限りとさせていただくことといたしました。町世話人の皆様には、心から敬意を表しますとともに、深く感謝申し上げる次第でございます。

地域での主体的な取り組みの中心となるのが、自治活動です。住みよいまちづくりは、地域と行政の共通の目標であり、願いです。市は、今後、自治会 町内会などの自治組織をパートナーに、共働してまちづくりを進めてまいりたいと考えております。

まちづくりの「主役」は、一人ひとりの市民の皆様です。さまざまな考えや価値観をもった人たちが集まって、考え、話し合い、行動していく…。私は、これからのまちづくりは、間違いなく、市民の力、自治の力で進んでいくものと確信しております。

行政も変わっていかねばなりません。市職員の一人在り、皆様との対話に参加し、議論を重ね、一緒になって創り上げていき、地域の力をこれまで以上に引き出していく役割を担ってまいります。「まちづくり」に終わりはありません。地域がこれからもっと自治の力を高め、最終的には、皆様ご自身が地域を運営していく、このことを市は「コミュニティの自律経営」と呼んでいます。それぞれの地域で、個性あふれる「自律経営」が生まれたとき、そこに新たな世界が開かれることと思います。平成15年11月 福岡市長 山崎 広太郎。

行政の下請け的な町世話役制度を廃止して、新たに行政と住民の自立的な組織によるパートナーによって、協働のまちづくりを行っていくという施策に転換したのである。地域の自治の力によって、地域の様々な課題に対応していきことしたのである。

福岡市は、住民への説明書では、小学校の校区単位に自治協議会をつくっていくことを次のように説明している。「市は「コミュニティの自律経

営」に向けた基本的な範囲を、「小学校区」と考えています。自治協議会とは、校区でのさまざまな事柄、とりわけ、これから大きな課題になってくる福祉、子育て、防犯 防災、環境などの課題に関心を持っていただき、みなさんで考え、話し合い、行動していただくためには、校区全体で協議していく体制づくりと現行の補助金のあり方の見直しが必要であると、市は考えました。そこで、今ある自治連合会などが中心となり、既存の各種団体やその他の団体など、できるだけ多くの住民の参加の下に、協議し、活動を行い、校区を運営していただく組織、さらに、将来的には、校区の「自律経営」を担っていただく組織が必要であると考えました。

さらに、現行のように、使い道が限定されている補助金ではなく、校区の実情に応じた事業が組み立てられるよう、補助金を一本にまとめた新たな補助金を交付するとともに、その使い道をこの「自治協議会」にお任せすることとしました。

自治協議会には、各種団体などできるだけ多くの住民の参加が必要です。現在、ほとんどの校区で、自治連合会 町内会連合会が結成されていますが、すでにその構成メンバーに各種団体などが入っている校区もあり、こうした校区では、自治協議会へスムーズに移行できると考えています」。

現状にある校区内の町内会や自治会を基礎とした自治協議会の組織づくりの期待が大きくある。それは、あらたに、住民の自主的な市民活動による新たな地域の組織づくりではなく、従前の町内会 自治会の地縁組織に依存しての世話役制度からの自治協議会の移行なのである。したがって、町内会 自治会と結んだ行政の下請的な機能的組織が行政の縦割りに対応して組織され、それが、町内会 自治会の内部組織として機能して、補助金が支給されていたのである。

校区の組織に様々な行政の縦割りに対応して補助金が交付されていたことを福岡市の自治協議会の説明は次のようにのべる。

「校区には、さまざまな補助金が交付されていますが、今回、以下の9つの補助金を一つにまとめ、現行の補助額にかかわらず、必要な事業費を

組んでいただけるようにするとともに、これら以外の分野での公益的な活動にもお便りいただけるようにしました。校区別に200万円から300万円(予定)の範囲内で、事業計画に応じて補助金を交付します。

校区で組織されている全自治会・町内会のおおむね8割の参加。以下の8団体すべての参加(校区で現在組織されている団体のみ)。ア、校区交通安全推進委員会、イ、校区体育振興会、ウ、校区女性協議会、エ、校区青少年育成連合会、オ、校区ごみ減量・リサイクル推進会議、カ、校区献血推進協力会、キ、校区衛生連合会、ク、校区自主防災組織。

なお、今回、9つの補助金を一つにまとめた目的は、校区でのさまざまな事柄に柔軟に対応していただくことにあります。必須事業の具体的な内容は、前記の団体に対応して、①交通安全の推進に関する事業、②スポーツ・レクリエーションに関する事業、③男女共同参画の推進に関する事業、④地域で子どもを育む意識の醸成、健全育成や非行防止に関する事業、⑤ごみ減量・リサイクルの推進に関する事業、⑥集団献血に関する事業、⑦健康づくり活動に関する事業、⑧環境美化に関する事業、⑨防災に関する事業。

公民館をコミュニティづくりの「核」となる施設として位置づけ、機能強化を図ります。市が地域と向き合い、自治協議会の設立 運営に関する事柄など、さまざまなコミュニティ活動を支援していくため、当面、区役所に校区担当職員を配置し、1人が複数の校区を担当する体制にします。

将来的には、1人が1校区を担当する体制を目指します。自治協議会、自治会 町内会、自治連合会などからの要望があれば、組織の運営、広報活動、その他まちづくり活動全般についてアドバイスをを行う専門家を派遣します」。

福岡市では、自治協議会は2005年年6月1日現在、132の校区で設立。全校区の90%となっている。福岡市は従前の校区単位の町内会連合を行政の下請け組織として積極的に活用して、行政的に補助金をだしていたのを、あらたに自治協議会をつくって、総合的に補助金をだそうとしている。そして、福岡市は積極的に従前の町内会による行

政の世話役制度から行政から自立できるように、校区自治協議会の組織移行をしていこうとするのである。

さらに、熊本市も校区自治協議会として、福岡市と同様に、小学校の校区を基礎とした住民の自治組織とのパートナーによる住民へのサービス活動を展開しようとしている。行政との関係を個別にもっていた、まちづくり委員会、社会福祉協議会や民生委員、老人クラブ、青少年健全育成協議会、地域公民館、PTA、交通安全委員会などの地域団体を総合的に地域で団体間の連携をするために校区自治協議会の育成に力を入れている。熊本市は、2005年3月に市民広報において、小学校の校区を単位にした自治協議会の推進のよびかけを次のようにしている。

「自分たちのまちは自分たちがつくる」という住民自治の理念に基づき、市民協働によるまちづくりを進めるため、校区のコミュニティづくりに取り組んでいます。その核となるのが「校区自治協議会」です。

校区自治協議会とは、自治会をはじめ社会福祉協議会、青少年健全育成協議会など小学校区の地域団体で構成され、団体相互の連携のもとに、地域課題への対応や地域活動を推進することにより、円滑な校区運営を図るための組織です。

地域団体のネットワーク化を進めることで、団体間の連携を図りながら、校区の自立運営を目指します。コミュニティづくりや地域課題に対応するため、地域と行政がそれぞれの役割と責務を担い、協働で取り組みます。広く住民の皆さんの意見や提案をくみ上げ、地域の特性や人材などの地域資源を活用しながら、主体的に地域活動を推進します」。

以上のように、小学校の校区を新しい地域の課題の住民自身の自治活動によって解決していこうとする動きが熊本市でも起きているのである。従前の行政の下請的な町内会の世話役活動から住民自身の自治活動を基本に自立的な地域の課題を解決していく組織づくりを展開しはじめている。ここでは、住民が地域課題を自立的に解決していくための学習活動、自治能力の充実が要求されていくのである。そして、公民館活動が校区の自治活

動にとって、重要になってくのである。公民館の学習活動の地域課題の解決のための内容の充実がおこなわれていくのかという大きな焦点があるのである。

校区単位に自治的な活動をしていくうえで、小学校の学校教育活動も大きな位置をしめていることを見落としてはならない。現代における都市では、地域の子育てをめぐる活動が校区の自治的な活動に大きな位置をしめるようになっており、子どもが地域の自治的な活動の中心になり、子どもによって、地域が連帯意識をもつようになっていくのである。

伝統的な地縁的組織の強い農村においても小学校は、地域の共同財産的な意識をもち、学校が地域のまとまりに大きな役割を果たしていたのである。境野健児氏は、長野県下伊那郡の戦前の学校統廃合紛争による自主学校の設立をした伊賀良村中村区（現在は飯田市）事例や福島県杉妻村（現在は福島市）の学校統廃合紛争の事例研究をとおして、学校は地域の共同財産的性格をもっているということを論証し、次のように学校と地域との関係を結論づけている。

「学校の設立、維持はもともと、地域住民の約束事としての共同事業であった、しかし、学校は地域のなかの当たり前風景としてあったため、町村合併や教育財政の合理化のために学校が地域から失われるという事態を迎えるまでは、「学校は地域の財産である」ということを地域住民がとりたて意識することはほとんどなかった。ところが学校統廃合は、時として、統合をめぐって学校を存続させる住民運動を生じさせる。それは学校は地域の共同財産であるという地域住民の凝集された合意を、学校統合が自覚させたからである。

地域に学校が存在することによって、地域社会と学校は空間的な結びつきをもつ。そして、その背景には現在も「地域住民の凝集された合意」が隠されているように思われる。今、この隠された合意を掘り起こし、学校と地域社会の結びつきについて問い直してみることが必要なのではないだろうか。⁽⁶⁾

総合的学習の時間の導入によって、地域の教材をとりあげていく教育実践が全国的に展開されて

いくが、このなかで、地域住民が自らの特技を生かし、学校教師の教育的専門性のもとで、新たな地域に根ざした学校づくりが展開されている。そのひとつの事例として、鹿児島県川辺町の高田小学校の食農教育の実践がある。児童数96名、PTA戸数59戸、農村にある小学校であるが、年間として教育課程のなかに食農教育の実践がされている。4月から翌年3月まで学年ごとに農作業体験があり、その体験をとおしての知識や技術、情操教育を展開し、学力面も食農教育を本格的に展開したことによって、向上できたとしている。

「今伝えないと消え去る、昔からの伝統や知恵がたくさんあるという60代の方からの意見があった。学校の側でも総合的な学習時間の創設によって、子どもたちの視点が学校の周りに広がる田や畑に向けられるようになった。こうして、地域と学校の願いが一致し、地域の全面的な協力のもとでの教育活動がすすめられるようになった。体験活動を支える地域組織として、地域ではPTAのほか、農業インストラクター、村づくり委員会、加工部会（乙女会）、老友会など」。⁽⁷⁾

校区を中心とした住民の自治的なまとまりは、農村地域においては、共同体的な基盤のうえに小学校の校区が形成されたという歴史的な経過もあり、学校は、地域の共同財産的意識が強く、学校を中心とした地域のまとまりが、存在していたのである。地域の文化センターとして、集落間の水問題などの地域内部の矛盾も学校や子育ての行事は、統一されていくという側面をもっていたのである。総合的学習の時間の導入は、地域の共同作業や連帯意識が希薄するなかで、新たに地域の子育てや地域に根ざした学校教育の実践が、地域の生活に対する認識と誇りが子ども達に形成されていくことによって、伝統的な地域文化を継承・復活させ、住民の自治を新たに生み出しているのである。

第2節 鹿兒島市の校区公民館制度

鹿兒島市は1973年（昭和48年）に中央公民館一館による条例公民館体制をあらため全市を8館の地域にわけて、条例公民館を整備することになっ

たのである。

市議会では、全市的な立場に公民館設置計画をはかるように、条例公民館に付帯決議がされている。市議会の文教委員長の内野栄蔵議員は、市議会の本会議で昭和48年3月27日に次のように報告している。「当局に方針によりますと、中央公民館のほか、新たに鴨池公民館を設置し、将来は全市を8ブロックに分けて、それぞれに公民館設置するということではありますが、今後におかれましては、地域的に公民館やその他の公共施設の設置がかたよることのないよう、全市的な観点にたつて公民館設置計画の推進を図られるとともに、社会教育面の重要な行政の一環である公民館活動の充実についても検討されるよう要望申し上げます」。

鹿兒島市の市長も8館の公民館の体制ということから順次各公民館建設計画について具体的に次のようにのべている。「公民館の問題ですが、今年度から公民館法に基づきましての、公民館運営をやっていききたいと同時に、従来の中央公民館のほかに地域的に公民館を作っていききたいというので、取りあえず、鴨池のボートハウスに使われておりました家を多少改装いたしまして、地域の公民館活動センターにいたしたいという考え方でございます。将来の問題でございまして取りあえず考えておりますのは、草牟田小学校の体育館跡の問題、さらには、谷山地区におきましては現在の福祉館、また今後新しく作ってまいります支所の庁舎、これとの関連の中でやはり地域公民館的な性格を持つものをやはり作っていくべきであると、さらにはまた、吉野地区の問題なり、あるいは伊敷地区の問題なりでございます。私どもは、これを全市的には8ヶ所位実は考えておりますが、これも年次的にやはり整備していくべきであろうと、このように考えております。さらに公民館活動に関連をいたします詳細につきましては、関係の部長の方からお答え申し上げますが、地域公民館と、地域福祉館の関連の問題でございまして、内容の性格は多少違っております。公民館活動は、公民館法に基づきます活動が主体になりますが、福祉館は、法に基づく保育所なり、あるいは児童館なり等々を設置する場合もございましてけれ

ども、そのほかは、老人憩いの家とか、あるいは地域の皆さん方が集まっているいろいろ雑談でもしてもらおう施設でございますので、性格的には違いますが、やはりこれは全市的な視野の中で今後ふやしていくべきであろうと、こういう考え方をもっているのでございます。

市議会の答弁では、公民館活動は法的な理念のもとにすすめていきたいという考え方を強調し、全市的に8ヶ所に建設していく計画であった。地域福祉館との関連では、性格的には別であるので、連携や融合的な視点ではなく、個別に目的に別に施設を充実していくという立場をとっていたのである。校区公民館と条例でつくっていく地区公民館との関連は、市議会において、議論されていなかったのである。むしろ、地区公民館の施設を全市的な立場から建設していくことが急務であったのである。

8つの地域公民館の整備方針によって、それ以前の校区単位による地域婦人会、地域老人会、地域PTAなどの社会教育関係団体による社会教育活動は、地区の公民館の指導のもとに、校区公民館として整備されていくのである。当時の市勢要覧によれば、昭和47年の校区社会教育委員41小学校10名づつの410名となっていたものが、昭和48年より校区公民館運営審議委員各小学校校区に10名総計410名となっている。校区社会教育委員から校区公民館運営審議委員に変更したのが大きな特徴である。

このときに、校区公民館も8つの条例公民館のもとに管轄されていくことになったのである。鹿児島市中央公民館もひとつの地区公民館となり、鴨池公民館、城西公民館、谷山市民会館（公民館）、吉野公民館、伊敷公民館、武・田上公民館、東桜島公民館が、それぞれが条例公民館として整備されていった。

昭和52年度第1定例市議会において、赤崎正剛市会議員は、鹿児島市のコミュニティ活動の充実の施策について質問しているが、そのなかで地域活動の中心拠点として自治公民館の充実について次のようにのべている。「地域活動の中心拠点として自治公民館を早い機会に充実し、子供会や老人クラブ、あるいは婦人会などの活動をしやすい

環境をつくることこそが、コミュニティのまずなすべきものでありましょう。また、地域の連帯性を取り戻し、子供、青壮年、婦人、老人といった社会教育に一番必要な生涯教育の場をつくることにつながると思うのである……地域の状況の違うコミュニティの場のつくり方については、いろいろ検討をしていなかねばと思うのですが、この状況について市長の基本的な考え方をお示しいただきたいと思います」。昭和52年の段階でコミュニティ活動の施策の充実の場として、小学校校区の位置づけが明確にされておらず、校区公民館がコミュニティ施策の拠点として充実させていこうとする認識がこの質問のなかにみられていない。

市長は、コミュニティ活動の場の充実施策として次のように回答している。「現在相当たくさんあります町内会、または自治組織等の中で、集会所のないところ、または古いところ、狭いところ、こういうものをなるべく早く集まって気持ちのいい場所につくり変えていきたいと、ないところはそれをつくるような措置をしたいと……それから教育関係の場で学校開放というものを、これをどうしても、教育の場と話をつけまして進めたいと、学校というすばらしい場があります。これは子どもを通じて、コミュニケーションの崩れつつある社会の中で大切なつながりです。いかなる立場の人、いかなる階層を問わず、ここに集まってともに子供の成長を喜ぶ場に、その場はかけがいのない場と思いますので、やはり学校という場は一番地域の中核になるんじゃないかと、こういうふうに思っております。そこで開放できるような状態にありませんので、やはり開放できるような施設を充実しながら、そういうものにしていったら、私は場として生きてくるんじゃないかと、こういうふうに考えています」。

市長として、学校の現状ではコミュニティ活動のために開放できる施設状況になっていないことをのべ、教育関係者と学校施設が開放できるように話し合いの必要性を強調している。とくに、子どもをとおしてのコミュニティ活動は、いかなる立場の人、いかなる階層の人でも子どもの成長を喜ぶという、かけがえのない場であるとしている。学校はコミュニティの中核施設の見方を

もっている。

学校施設の開放については、余剰教室の利用として、昭和53年からはじまっていくのである。昭和53年度からはじまった学校の余剰教室を利用したの校区公民館の設置の状況について、昭和56年第1回定例議会において、畑政治市議議員は、次のようにのべている。「校区公民館の設置問題について伺います。53年度より55年度まで17館の校区公民館を設置され、すべての余剰教室を活用されております。市内を8地域公民館別にみた場合に非常なばらつきがあります。現在までの設置、取組の基本方針はどうであったかお聞かせくださいと思います。今年度15館の予算が計上されておりますが、その設置形態、余剰教室利用あるいはプレハブを活用する、こういった形態、それで地域的な考え方、8ブロック別の内訳で結構でございますので、明らかにしていただきたいと思っております。それから、ことし、15校区設置をされますと新設校も含めて51の小学校校区で、残りが19校区になるわけですが、来年度の見通し、これについてお伺いをいたしたいと思っております」。

昭和53年度から昭和55年の3年間に余剰教室を利用しての校区公民館の設置が17館できたが、その地域的なアンバランスに対して、今後の校区公民館の設置方針について、質問をしている。これに対して教育長は「校区公民館というのは新しい施設を適正な位置に建設をしていくというふうな形で始められたものではなくて、現在ある余剰教室、現在あるプレハ教室を利用しながら、そういう地域からできるだけ早くやっつけようというふうな建設の経過がございますので、現在ご指摘のございましたようにばらつきがあるわけでございます。今年度は15館という、この3年間に整備してきました半数に近い建設が計画されますので、その辺の不均衡はだんだんと是正されるものと考えている次第でございます。現在地域のそれぞれの地理的事情や地域の不均衡、ばらつきというものを考えながら具体的に検討をしている段階でございます。まだ最終的な結論を得ていませんので、具体的な数字を申し上げることができないので御理解を賜りたいと思っております」と、余剰教室利用ということでの校区公民館の設置という

経過で、積極的に校区公民館を社会教育行政やコミュニティ施策のなかで位置づけて、全市的に計画的に整備してきたわけではないことをのべている。従って、地域の不均衡もやもえざる結果ということである。今後は、その是正を考えていくが具体的な数字をもつての計画はできないということである。この答弁からみるかぎり、鹿児島市としての明確に校区単位に、市民の学習活動や社会教育関係団へのサポートをする体制があったわけではない。空き教室の利用という消極的な理由からの校区公民館の位置づけである。しかし、これは、市の教育行政的な立場からであり、市民の社会教育活動や地域活動の実情からみると決して、消極的な意味からの校区公民館の設置ではなく、新たに地域づくりや地域の自治活動の充実のためのセンターづくりという意味があった。

昭和54年度に西田校区公民館が鹿児島県の「地域づくり自治活動事業」の指定をうけて研究公開をしているが、その報告書冊子によれば、活動の内容は多岐にわたっている。⁽⁸⁾ 昭和54年度地域づくり自治活動事業研究公開「豊かでぬくもりに満ちた明るい西田校区公民館」。この西田校区公民館活動は、校区公民館制度ができてまもない時期の鹿児島市のモデル事業である、その活動の内容は、鹿児島市の校区公民館の活動内容を知るうえで貴重な資料である。その冊子より活動の内容は、下記の7つの領域にわたっている。

1、地域住民の親睦に関する事業として、夏祭りが全住民対象にして西田公園に3000名近い住民が集まって実施されている。それは、灯籠祭り、子どもみこしパレード、演芸大会であった。また、鬼火たきの活動を校区全住民対象に1月7日に実施。成人式は校区で祝うということもしている。町内会単位で七夕祭り、敬老会、十五夜行事、町内会親睦会、節分などの行事が催されている。

2、学習や話合いに関する事業は、毎月一度の社会学級の開設であり、婦人学級、家庭教育学級、生活学校、地域生活文化講座を実施している。青年と語る会、読書会年6回、町内会幹部研修会などを実施している。

3、青少年の健全育成に関する事業は、あいご

会活動が大きな活動の柱であり、地域の子どもの活動を援助・指導する町内会単位でつくられた団体である。あいご会に子ども会を組織している。子どもの地域活動に対する様々な援助や指導活動をし、夏祭りのときの子どもみこしづくり、十五夜のつなひきの準備、子どものスポーツ行事などを担っている。青少年のために愛の声かけ運動を町内会の全体活動として実施している。補導活動は、児童民生委員やPTAなどが町内パトロールをしている。あいご会として林海学校の宿泊研修をしている。さらに、小学校の運動場でキャンプファイヤーを600名の参加のもとに実施している。

4、地域住民の健康増進に関する事業は、毎月一回の歩こう会、走ろう会であり、町内会とあいご会で実施している。スポーツ少年団育成事業は、校区内の小学校の子どもを対象にソフト、サッカー、バスケット、バトミントン、柔道などを行っている。あいごソフトボール大会やドッチボール大会を校区内の子ども全員対象に対抗試合をしている。この対抗試合には、500名の子どもが参加している。成人スポーツクラブ育成事業は、バトミントン、バレーボール、卓球、ゲートボール、ソフトボールを行っている。10月10日には、各種競技別の大会が600名の参加のもとに実施されている。校区大運動会は、2000名の校区住民の参加のもとに10月28日に行われている。11月2日には、西田小学校から妙円寺までとして小中学生が中心になって歩いている。

5、ふるさとづくりと文化活動に関する事業は、夏祭りや七夕祭り以外に校区文化祭を3月2日に、1000名の住民の参加のもとに行っている。校区文化財保存委員会としての郷土史編集活動、史跡保存資料作成活動。

6、環境浄化・美化に関する事業は、花いっぱい運動として、各町内会が管理している花壇の手入れをしている。グリーンベルトの除草、水かけや公園や広場の美化を各老人クラブ単位で行っている。校区一斉清掃を毎月一回各町内会で実施。バス停留場にちり箱の設置、ごみステーションの整備清掃、有害図書の追放運動、スクールゾーン委員会の危険箇所の点検整備、交通安全標語・看

板設置。

7、各種の社会教育団体の活動として、老人クラブ連絡協議会、婦人部連絡協議会、新生活運動などが行われている。

以上のように町内会の活動は多面的にわたっており、夏祭り、運動会、文化祭、鬼火たき、清掃活動のように、全校区住民を対象にした活動が活発に行われているのである。

校区公民館の青少年育成会議は、事務所を西田小学校に置いている。校区公民館運営審議会に、青少年育成会議の組織を設けて、PTAと小中高教師の生活指導担当者、民生委員、警察との連携事業が行われている。

鹿児島市には子どもあいご会運動として、子どもがいるなしにかかわらず、地域の全住民が子どもの健全育成ということで、町内会を単位に子ども会の育成団体が組織されていることが特徴である。町内会も夏祭りの子どもみこしパレード、七夕祭りの子どもの綱引き、鬼火炊きの子ども行事など子どもをめぐっての地域の行事が大きな位置を占めており、学校との協力でも地域パトロールやあいさつ運動などの子どもの健全育成活動が重きをもっている。この意味で、町内会の活動において、町内単位のあいご会の役割は、きわめて大きな位置を占めている。校区公民館制度ができた時期において、モデル地域の西田校区公民館の活動からみてわかるように、子どもを中心に地域の連帯意識が形成されていたのである。

校区公民館の施設設置は、昭和60年度からはじまり、60年度から平成元年までに53館が建てられた。校区公民館一問一答を平成3年6月に鹿児島市教育委員会はつくっているが、そこで、なぜ小学校に併設されているかという説明は次のようにしている。

「住民意識が地域離れの傾向にある現在の都市社会、町内会や婦人会、PTA、あいご会等の団体は、地域課題の解決と会員相互の親睦のための賢明の努力を続けています。ところが、地域の発展を願う心は共通していても、団体相互の共通理解は必ずしも十分ではなく、お互いの活動内容には重複があったり、不足があったりすることが多いものです。

そのための努力の割には空振りもあっても、地域づくりも掛け声だけという例が少なくありません。また、町内会の場合、自分の町内固有の課題には取り組み易いのですが、他の町内との共同作戦が容易ではないため、広域の課題に弱い点があります。

そこで、こうした関係団体の代表が学校代表と子ども同じテーブルを囲み、当面している問題について話し合い、共通の課題を確認し、解決のための活動を分担し合うようになれば、それぞれの町内会や団体の活動目標も明瞭に絞り込まれて、活動の活性化のきっかけになります。校区という広域の地域課題への取り組みを一緒に始めることができます。このことは、青少年の健全育成のためのきわめて大切ですし、また、学校の協力を得ながらそれぞれの団体が生涯学習の機運を盛り上げて行くうえでも意義あることだと思われる。⁽⁹⁾

地域住民の地域意識の希薄化のなかで、町内会や地域婦人会、PTA、あいご会などの地域団体が地域課題や会員相互の親睦のために努力しているが、地域団体相互の共通理解が十分でなく、活動内容が重複するという点で、校区単位の課題についてはなかなかとりくめない現状があるとす。校区単位の課題の共通理解と活動の分担を行うために、校区公民館の活動が必要としている。とくに、青少年の健全育成活動については、地域の関係団体と学校代表とが同じテーブルで話し合っ、活動内容を決めていくことを強調している。校区住民の学習活動と校区の地域課題の共通のとりくみとして、小学校を中心としたふるさとづくりの運動をあげている。校区公民館制度のスタートに校区単位にしたふるさとづくり運動があったことをあげている。

「本市の校区公民館制度は、小学校区を単位にした学習やふるさとづくりのための組織として、昭和48年度にスタートしました。当初は学校の空き教室の活用からスタートし、プレハブ教室の転用を経て、昭和60年度から本格的な自前の施設を持つに至っています。

建物が小学校に併設されていますので、管理は小学校校長が行いますが、運営は委員長を責任者として、住民代表から成る運営審議会委員20名の

話し合いを基に、委員で構成する専門部が執行することになっています。設置と管理は市が責任を持ち、運営は校区が責任を持つという点、地域公民館と町内公民館との中間的性格を残したものといえましょう。このために、校区公民館の利用者は原則として校区住民で、地域公民館との連携と指導のもとに、自主的に活動することになっています。使用料は無料です。⁽¹⁰⁾

校区公民館が小学校に併設されていることから、管理は小学校の校長が行うものであるとして、運営は校区公民館運営審議会が行うものとしている。運営において、条例公民館である地域公民館との連携と指導を受けるものとしている。8つの条例公民館の指導管轄に、それぞれの校区公民館が入っている。校区公民館は、条例による地域公民館との強い関係を持ち、社会教育の活動として位置づけられている。学校との関係は、学校の教師の指導力と、学校施設の体育館や特別教室、校庭などの利用をあげている。

「校区公民館のよさの第一は、学校の持つ教育機能を校区住民の社会教育に活用できることです。学校には優れた指導力を持つ職員組織があり、体育館や特別教室、校庭などの施設設備があります。これらの教育機能を、子供たちの教育活動の迷惑にならない範囲内で住民の学習や地域活動に活用しようというわけです。

第二は、地域の持つ教育力を学校に導入して、子供たちの健全育成に役立てることです。地域には、子ども会やスポーツ少年団等の青少年団体があり、PTAやあいご会、婦人会などのような育成組織があります。今はもう昔のおもかげは薄れましたが、有名な学舎教育の伝統を受け継ぐ舎を持つ校区もあります。これらの団体や機関が、学校の教育方針を理解し、それぞれの教育力を子供たちの健全育成に生かして学校をバックアップすれば、学校教育の効率が一層高くなるばかりではなく、個性豊かな子供の育成もできます。このように、校区公民館は学校の教育機能を地域に開放する一方、地域の教育力を学校に導入する、いわば、学社連携の具体的な場になっています。⁽¹¹⁾

学校教育の活動を推進していくうえで、地域住民の学校教育の方針の理解や子どもたちの健全育

成活動ということで、校区公民館活動の共通性があり、さらに、地域の教育力を学校に導入していくうえでも、校区公民館の機能は大きな期待をもつことができるとしている。

第3節 鹿児島市のコミュニティ政策と校区公民館

校区公民館は、伝統的な地縁組織による地域共同体的な連帯意識が希薄になっているなかで、新たな地域連帯意識の形成としてのコミュニティ政策との関係をもっている側面もある。この問題は鹿児島市議会の審議のなかで反映している。鹿児島市議会では、校区公民館をめぐる審議のなかで、コミュニティ政策や町内会との関係が大きな議論になっているのである。平成8年9月18日の本会議では、コミュニティ政策において町内会の積極的な位置づけについて桑鶴勉市会議員から質問が次のようにされている。

「総合計画においては、心のふれあう参加型地域社会を形成するという章の中の一項目に、コミュニティの果たす役割を地域における新たな人間関係形成の場、あるいは住民みずからが地域のまちづくりに自主的に取り組む場として重要であることをとらえております。地域コミュニティの核として、現実に住民に最も身近なものは町内会であります。その町内会へのふるさとづくり運動推進事業補助制度は、該当する世帯数300世帯以上であった基準が現在は50世帯以上に緩和され、コミュニティづくりへの補助対象が広がっておりますが、この制度を利用している町内会は半数以下にとどまっております。先日の議会答弁は、利用促進を図るためにPRの強化や申請手続の簡略化に努めるとされておりますが、現在どのような啓発活動を行っておられるのか。PRの強化の具体策と申請手続の簡略化の方法はどのようなものかをお示しください。

また、50世帯以下の町内会を対象外とした理由は何か。対応がなされないとすれば、公平な行政の推進に欠けるということにならないか。小規模な町内会の活動実態など調査され、対処されるべきと思いますが、御見解をお聞かせください。

この七月発行された「みんなの町内会活動の手引き」の市長のあいさつ文には、町内会は地域の皆さんが自主的に組織され、住みよい地域社会をつくることを目的に、コミュニティづくりの中心的な役割を果たされていると述べられております。まさにそのとおりであると思います。コミュニティ施策の推進に欠かせないはずの町内会ではありますが、その加入率は昭和62年に77%であったものが本年は70%と減少しております。加入率の減少は、活動の衰退、あるいはコミュニティ施策の後退につながっているのではないかと考えますが、御見解をお聞かせください。

鹿児島市のコミュニティ施策にとって町内会は市の総合計画の市民参画施策の基本的な地縁組織であり、その存在なくしてコミュニティづくりは大きな障壁にぶつかるということを強調している。そして、町内会は身近な生活上の地縁組織ということから300世帯規模が基本とするばかりではなく、市の町内会の地域づくりの役割の事業に、50世帯以上に緩和したことに積極的に評価している。そして、ふるさとづくり推進事業制度を50世帯以下の町内会を対象外にしていること理由の答弁をせまっている。また、町内会の実態把握についても答弁も求めている。

現在の町内会は、生活的な防災や冠婚葬祭ばかりではなく、教育、福祉、地域文化向上、行政の住民参画に大きな役割をはたしているということ市会議員の桑鶴勉は次のようにのべる。

「旧来の隣組の必要性によって、ある部分では閉鎖的であった地域社会も、現在では防火防災や冠婚葬祭のみならず、教育、福祉、生涯学習を含めた文化の向上や住民の行政参加につながる活動まで、そのコミュニティの意味も多様化、開放的になってまいりました。町内会は、その地域の行事や事業の増大に加え、町内会長がいろいろな役職を兼ね、その負担は大きなものがあります。町内会役員のなり手がなかなか見つからないという実情をよく見聞きいたします。町内会長が公的な性格を持つ各種の役員など行政補完団体役員と兼職していることが多いのが現状であります。その兼職している状況、割合はどのようになっているのか、お伺いいたします。

また、そのことは運営上の悩みの中の役員の負担が大きいことに対して、行政としてはどのような解消策を図っていかれるおつもりなのか、お伺いいたします。

昭和六十三年第三回市議会において、我が会派の同僚議員の質問に対して当時の市民局長は、今後コミュニティ施策の体系化を行い、施策の連携を図って総合的に推進するため、各局庶務担当課長やコミュニティ事業関係課長を委員とするコミュニティ推進委員会を近く発足させることにいたしておりますと答えておられますが、この委員会は実際いつ発足されたのか。何回開催され、どのような協議がなされ、どのような集約が行われたのか。集約を生かして反映された施策はどのようなものがあるのか、お聞かせください」。

桑鶴勉市会議員は、町内会の地域での役割の重要性から、公的な行政補完的な仕事や地域の活動も増大し役員の負担も大きくなっていることをあげ、役員のなり手を採るのも難しくなっていることをあげ、総合的に行政としても体系的なコミュニティ施策の必要性からコミュニティ推進委員会の活動の状況の質問している。そして、市の総合計画でのコミュニティ施設の整備として、校区公民館、地域福祉館の整備充実を次のように要求している。

「総合計画の中にコミュニティ施設の整備について、コミュニティ活動の拠点としての地域公民館、校区公民館、地域福祉館について、さらに整備充実を努めようたわわております。確かに各地区に積極的なコミュニティ推進を図る目的で立派な施設が建設され、おのおのに機能しておりますが、しかしながら時間的制約や飲食物の持ち込み制限など地域住民の皆様が気軽に自由に利用できる点では問題がないわけではありません。特に校区公民館については、運営されている実態をどのように把握されているのか、各町内会への負担による運営などなされていないものか、お伺いをいたします。

コミュニケーションをもじって俗にノミネーションと言われるように、お酒を酌み交わしながらの会合や地域のふれあいを図る種々の集まりは、町内会の集会施設が利用されやすく、集会所

が町内会活動や広い意味での地域コミュニティ形成の拠点となっているのが一般的であります。一方、集会施設を持たない町内会におけるコミュニティ活動は大きな制限を受け、自分たちの集会施設を持ちたいという願いは本当に大きなものがあります。行政としても、この便利施設に慣れ親しんだ住民の皆様は、さまざまな形で集会所を利用しての行政サービスを実施しておられます。使用状況を見てみますと、行政側から市民への媒体として、その機能を発揮していることが十分に伺えるのであります。その他、本市が実施している老人クラブのふれあい会食や施策推進の上からも、町内会集会所を利用しているケースが多く見られます。

このように見てくると、町内会という組織とあわせ、町内会集会所という施設自体も地域コミュニティの核であり拠点であると同時に、高齢者福祉、地域福祉の一翼を担い、行政補完的な役割を十分に果たし得ていると言えます。もちろん、町内会自体は自発的につくられた住民団体であります。そして、集会所も町内会会員の負担によって建設されたものであります。しかしながら、例えば老人クラブのふれあい会食において、くみ取り式のトイレのある会場ではにおいや清潔さにおいてどうしても抵抗があります。婦人の方々のさまざまな集会などにおいても、トイレの問題は出席率の低下にもつながっている例もお聞きいたします。文化的習慣になじんだ今日の人々にとっては、大きなネックとなっているのかもしれない。

そこで、地域コミュニティを高めるための集会所の新築、増改築、修繕などコミュニティ活動の推進、あるいは障害を取り除くための行為としてとらえ、助成制度を設ける必要があると考えます。そのことは、ひいては住民の自治意識、地域活動への参加意識を高めるために、行政側が手を差し伸べる行為であると理解されるものと思いません」。

地域コミュニティの拠点施設として、校区公民館や地域福祉館はもちろんのこと、単位町内会の集会所の整備充実を要望しているのである。ここでは、とくに町内会の集会施設の役割をノミニ

ケーションといわれように気軽に地域での家族的な人情のもとでの人間的に交流できる場として施設の充実を強調しているのである。公的な市民共同の場としての集会施設ということで、自由に議論でき、それが、合理的に知性的な判断のもとに人間的交流を行うというということと、情緒的に交流をしていくというということ、合理性よりも感情的な情緒を優先しがちな場として、町内会のノミニケーションを要求するという面とがある。ノミニケーションによって、非合理的なことが入ってくることは、人間的な情緒的な面以上に、理性を後回しにしていく非合理的なことや、市民的に認められていかない人間的な関係が作られていくことを否定できない。社会教育におけるノミニケーションという世界は、合理的、理性的な判断による社会的な人間的な関係よりも、非合理的な情緒的な人間的な関係がとかく支配しがちであり、社会教育活動における非民主的な情緒主義の基盤に、ノミニケーション的な人間関係があることを見落としてはならない。町内会活動を市民参画のコミュニティ施策として積極的に評価できることは、日常生活ということからの市民的な協同活動ということからである。酒を飲み交わすということが絶対的な条件ではないことは男女共同参画の地域協同社会を考えていくば一層にその問題点が明確になっていくのである。

社会教育法の理念からの公民館類似施設としての位置づけを町内会・自治会の集会施設の位置づけを積極的に行うように次のように問題提起している。そして、生涯学習の推進とコミュニティ活動の推進は密接に関係する事柄として、町内会の活動の役割を重視した質問をしているのである。

「社会教育法四十二条では、町内会や自治会などで設置している集会施設は、公民館類似施設に当たり、また、公民館の設置及び運営に関する基準の第六条には、公民館はその対象区域内に公民館に類似する施設がある場合は必要な協力と援助を与えるように努めるものとする」と定められております。また、公民館の設置及び運営に関する基準の取り扱いについての通達の中でも、町内など対象区域内に設けられた公民館類似施設の取り扱いについては、なるべく市町立とするように努める

ことが望ましい。ただし、このことは公民館類似施設を排除することを意味するものではない。したがって、公民館は公民館類似施設に対し、その運営について必要な協力と援助を与え、対象区域内の公民館活動の普及徹底を図るとともに、住民の利便に寄与するように特に配慮されたいとしています。

また、全国市議会議長会の都市問題研究会の報告書では、自治会、町内会と市町村の関係の近代化を図っていく方向づけが提言されております。その中で、集会所などの建設に対する市の財政支出について、住民自治意識の醸成、高揚の見地から、自治会、町内会の建設する集会所の建設について、市は十分な財政的配慮を行うことが望ましいと提言しており、66%の市が何らかの形式で集会所建設などに補助を支出している。それでも自治体、町内会の財政支出は大きく、市が積極的に補助することが必要であるとの報告になっております。まさに新時代を見据えた提言であると存じます。

そこで、コミュニティ推進の立場から、これまで、あるいは現在、住民の意向を酌み入れたり、また、行政の意思を伝えたりする手段として、町内会組織に対してどのような方法をとられておられるのか、お伺いをいたします。

生涯学習の推進とコミュニティ活動の推進は密接に関係する事柄であると思われまます。コミュニティ活動推進のために市民の生涯学習活動との関係をどうとらえておられるのか。行政はどうあるべきかの方向をお示してください。

さて、住民と行政とのかかわりの中で、市長は以前より地域住民が自己完結型のできるまちづくりを提唱されておられますが、コミュニティ推進の立場から、この自己完結型のまちづくりについて改めてお考えをお聞かせください。

町内会の役割を行政の民主化との関係で積極的に位置づけていくことは、町内会活動が住民の発展という地域民主主義の充実との関係で見通していくものである。住民の学習活動が地域民主主義との関係で自治能力の形成ということからの自分たちが自立的な合理的判断できることに寄与していくことである。

ところで、桑鶴勉氏の質問に対して市当局は次のように答弁している。

市長（赤崎義則）「桑鶴議員にお答えを申し上げます。私は、一定の広がりを持ち、そして都市化の進展が見られる地域におきましては、可能な限りその区域内において日常生活上の福祉、保健、行政手続、あるいは文化、スポーツ、レクリエーション活動などがそれぞれの機能を果たし得る、いわゆる自己完結型であることが望ましいことだと、そのように考えております。そして、このことは地域住民の方々の利便性のみならず、同じ地域内に住む住民同士が常に身近なところでふれあうことが可能となるわけでございまして、この中からおのずとコミュニティが形成されると、このように思っております。私は、これまでコミュニティの推進を図る上から、地域におけるその拠点としての地域福祉館、地域公民館、校区公民館、あるいは公園等の整備充実に取り組んできたところでございます。

近年、都市化の進行に伴いまして、人間関係や地域連帯感が薄れつつございますが、そのような中でコミュニティが果たしております役割というものは、人と人とのふれあいやあるいは人々の心をお互いに結びつける場として、ますます重要になってきておると思っております。したがって、このような意味からも自己完結型を目指したまちづくりを進めるといことは、地域コミュニティを高めていく上でもまた大きな意義があると、このように考えておるところでございます」。

市長は、都市化によって地域連帯意識が希薄になっているという現状認識である。町内会の現代的な役割として、地域的な自己完結的な地縁組織の役割という考えで、それを基盤にしてのコミュニティの推進を図る上から、地域におけるその拠点としての地域福祉館、地域公民館、校区公民館の整備をあげている。市長の見方は、町内会を基礎的な生活における地縁性の協同性ということで、自己完結型を求めないで、さまざまな機能的な地域組織や町内会以外の住民自治の役割を大切にして、NPOなどの広範囲の地域的な機能的な組織の側面を積極的に認めていく方法になってい

ない。地域での自己完結型をめぐっての地域生活の息苦しさを若者達が訴えていることは、地域的な連帯を否定していくという論理では決してない。その若者の認識には、閉鎖的な地域的な自己完結性の問題点が潜んでいることを見落としてはならない。個々の自発性による多様な地域組織と町内会の関係を構築していくという視野が必要である。

市民局長（田中憲一）は市長の見解からさらに、具体的にコミュニティ施策における町内会の役割と市民への啓蒙・研修活動について次のように述べている。

「ふるさとづくり運動推進事業補助制度におきましては、現在各町内会に対して本制度を紹介いたしまして、パンフレットを配付いたしておりますほか、町内会長を対象としたコミュニティ研修会において制度の説明を行っております。このほかにも「市民のひろば」や「市民便利帳」への掲載、テレビの市政広報番組において制度の紹介などを行っております。今後のPR強化の具体策といたしましては、全町内会に対して活動状況及び本制度に関するアンケート調査を実施をし、補助の対象となる行事を実施しているにもかかわらず、制度を利用していない町内会に対しましては、直接その利用の呼びかけを行うことを考えております。申請手続につきましては、現在三段階の手続をさせていただいておりますが、これを簡略化できないか、また、提出書類の数を減らせないかなどの点について検討をしてみたいと考えております。

ふるさとづくり運動推進事業補助制度の対象となる団体の世帯数につきましては、昭和53年度の制度発足以来、本制度の利用状況や各町内会などのふるさとづくりにつながる活動状況を見ながら、段階的に拡大の方向で見直しを行ってきておりまして、本年度から50世帯以上といたしたところでございます。なお、50世帯未満の町内会においても、近隣の町内会と合同で行事を実施することにより、本制度を利用することができるようになっております。今後につきましては、全町内会に対してアンケート調査を実施し、その結果を見ながら対応をしてみたいと考えているところで

ございます。

次に、町内会の加入率でございますが、町内会はコミュニティづくりの中心的な役割を果たしておりますので、町内会の加入率の低下は地域コミュニティ活動などに影響を及ぼすものと考えております。

町内会長の兼職状況につきましては、それぞれの町内会長により異なり、その詳細は把握いたしておりませんが、兼職されておられる主なものとして、鹿児島市衛生自治団体連合会及び谷山衛生協会の役員、校区社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会の会長、民生・児童委員、校区公民館運営審議会委員などがあるようでございます。なお、その割合につきましては、正確な数値は把握いたしていないところでございます。

町内会長さんは、その職務柄、常日ごろから大変多忙であることは私どもも十分承知をいたしております。それに加えても多くの役職を兼職なさっておられる場合、その御負担は相当なものであると考えております。このようなことから、平成7年7月1日に町内会等に対する文書、印刷物の取り扱い要領を定めまして、本市からのお知らせなどが町内会に過重な負担を課することのないように対応を図っているところでございます。

次に、コミュニティ推進委員会についてでございますが、同委員会は昭和63年11月21日に発足をし、その後、通算五回開催されております。同委員会では、コミュニティ推進に関する連絡調整を行うとともに調査研究、情報交換を行い、本市におけるコミュニティ施策について各面から協議をし、それを体系化いたしております。また、各課がそれぞれ行っている事業を全庁的に体系化することで、本市のコミュニティ施策をわかりやすくまとめることができましたので、それを反映させて、町内会活動の手引書である「みんなの町内会」の冊子を平成元年3月に作成をいたしたところでございます。なお、この冊子は以降毎年改訂版を作成をし、各町内会へ配付を計画をいたしております。

次に、町内会集会施設建設に対する助成制度でございますが、類似都市23市及び九州県都七市に

ついて調査をいたしましたところ、類似都市の豊中市におきましては集会施設の新築に対し経費の五分の四以内で1500万円を限度に補助を行っており、また、九州県都の熊本市においては新築等の経費の50%以内で800万円までの補助を行うなど、調査を行った都市においては補助金制度を導入しているようでございます。

集会施設建設に対する助成のあり方につきましては、各面から検討してきているところでございますが、これまで本制度を利用されている団体との均衡等もあり、現在のところ見直しについての結論までには至っていないところでございます。今後におきましては、本市における集会所の役割や実態等を勘案し、他都市の状況等についてさらに調査をし、助成について検討をしてみたいと考えております。

次に、コミュニティ推進の立場からの町内会組織に対する対応でございますが、本市では町内会長さんなどを対象としたコミュニティ研修会において市の諸制度についての説明を行っておりますほか、市から各種のお知らせなどが必要な場合については各町内会長さんあてに文書をお送りし、周知方をお願いいたしているところでございます。一方、地域の方々からの相談、意見、要望などにつきましては、いろいろな方法によりお受けいたしておりますが、町内会長さんなどを通じた形でいただく場合もございます。

次に、生涯学習とコミュニティ活動の関係でございますが、地域のいろいろな場における生涯学習が活発に行われることにより住民同士のふれ合いが深まるとともに、それが地域の連帯感の醸成やコミュニティづくりに役立つものと考えておりますことから、お示しになりましたような生涯学習とコミュニティ活動は密接な関係があると認識をいたしております。したがって、コミュニティ活動の推進に当たりましては、生涯学習の面についても視野に入れて進めていく必要があると考えております。

町内会が市の行政的なコミュニティ施策として積極的に位置づけられていることが明らかである。町内会の組織をとおして市の行政的なコミュニティ施策の浸透への期待が明確になっており、

町内会の役員にたいしての行政的なコミュニケーション施策の研修や町内会組織をとおしての市の行政的なコミュニケーション施策の市民への周知徹底がみられ、地域からの意見や要望にたいしても町内会長をとおしての方法を重視しているのである。

鹿兒島市の教育長（下尾穂）は校区公民館の運営の現状について市議会で次のようにのべている。「校区公民館の運営の実態についてでございますが、本市におきましては、地域の住民にとって最も身近な学習活動や地域づくりの場として、小学校区ごとに60の校区公民館を設置し、館の管理を各小学校長に、運営を各町内会や団体等の代表からなる校区公民館運営審議会にお願いしているところでございます。それぞれの校区公民館におきましては、成人学級や婦人学級、父親セミナーなどの社会学級のほかPTA、あいご会等の団体及び町内会の方々に広く利用していただいております。また、教育委員会といたしましては、校区住民の学習活動や地域活動を進めるため施設設備の整備を図るとともに、校区公民館運営審議会に対して運営補助を行っているところでございます。また、校区によりましては、活動状況等により町内会から活動費の補助をしていただいているところもあるようでございます。

次に、生涯学習の推進とコミュニティ活動との関係でございますが、生涯学習は新しい知識や技術の習得に努め、自己の向上を図り、生きがいのある人生を築くとともに、学習活動を通して地域の人々の温かい人間関係や豊かなコミュニティづくりに役立つものと考えております。このため、教育委員会といたしましては、公民館で学習する人々に対して、学習の成果を自分だけの生きがいにとどめず、さらにその成果を地域づくり等の実践活動にまで高めていくようその啓発活動に努めているところであり、今後ともそのような機運が高まるよう町内会を初めとする諸団体等との連携を深めてまいりたいと考えているところでございます」。

地域の住民にとって最も身近な学習活動や地域づくりの場として、校区公民館を重視し、鹿兒島市の小学校区ごとに60の校区公民館を設置してい

るということである。校区公民館の管理は各小学校長に委嘱しているが、実際の運営は、各町内会や団体等の代表からなる校区公民館運営審議会にお願いしているとしている。校区公民館は成人学級や婦人学級、父親セミナーなどの社会学級のほかPTA、あいご会等の団体及び町内会の方々に広く利用されているが、学習の成果が地域づくりに貢献できるように啓蒙をしているとしている。

平成13年3月12日に、市議員の豊平純は市議会でも、コミュニティ政策と校区公民館との関係について住民主体の行政、住民と行政のパートナーシップを推進していくうえで、校区単位としての連合的な町内会活動の役割が重要であることを、次のように質問している。

「赤崎市長は、これまで地方自治の本旨にのっとり、市民参加のもと「ふれあいと真心の市政」を基本に市政に取り組みまれ、平成13年度予算議案提案説明の中でも、「住民と行政がこれまで以上にパートナーシップを強め、お互いの知恵と創意を結集し、自己決定、自己責任の原則に立った真の地方分権の確立を目指していく」と明言されております。

そこで、今回は、今後本市がさらに住民主体のまちづくりを進める中で、住民と行政のかかわりの重要なかなめとなりますコミュニティ行政についてお伺いしてまいります。

戦後のコミュニティの活動は、全国的に町内会等の伝統的な地縁組織による活動から始まりました。しかし、1960年から70年代の高度成長期に急速に都市化が進展する中で、伝統的共同体の地域社会が揺らぎ始め、人と地域の関係の希薄化に伴う諸問題が新たな都市問題として注目されるようになり、こうした問題解決のためにコミュニティの再生、再構築が行政の対応すべき課題として認識されるようになり、1971年にコミュニティに関する対策要綱が自治省から都道府県に通知されました。

自治省のモデルコミュニティ事業は、基本的には小学校区程度の規模を基準に選定され、市町村のコミュニティ計画を市町村と住民の協力で策定し、コミュニティ組織の連結調整機構の整備を図ることが主眼とされ、これを機に全国の自治体で

新しいコミュニティ行政が展開されるようになりました。

当初は施設整備に重点が置かれ、まちづくり、文化イベント活動の企画実行を契機として、地域連帯と自治意識に根差したコミュニティ活動の活性化が目標とされましたが、1990年ごろからは新しい時代のコミュニティとして、住民がその地域の取り組むべき課題を明らかにし、それに共同で取り組むことを通じて、豊かな暮らしや文化を育て、共生の場としてのコミュニティを育てる、地域課題解決型のコミュニティづくりに重点が置かれるようになっていきます。

そこで、市長にお伺いします。

こうした状況を踏まえ、本市のこれまでのコミュニティ行政についての取り組みと、今後の基本的な考え方をお示してください。

次に、本市のコミュニティ行政の中核をなす校区公民館運営審議会について伺います。

本市でも、さきの自治省のコミュニティ事業に基づき、昭和48年から60の小学校区に校区公民館運営審議会が置かれ、校区公民館を地域住民の生涯学習の場とするとともに、町内会、あいご会、PTA、民生委員協議会等への支援と連絡調整を図り、青少年の健全育成などの校区コミュニティ活動が進められております。婦人学級、成人学級等の生涯学習のための事業や、校区文化祭など文化振興事業等の社会教育的側面においては、その機能が果たされており、その成果は高く評価いたします。が、今後ますます重要になる住民主体のまちづくりの中で、さまざまな地域課題解決型のコミュニティとしての側面の充実が必要になってくると考えます。

そこで伺います。

本市のコミュニティ行政における校区公民館運営審議会の役割をどのように考えられるか。本市も平成四年ごろから校区公民館運営審議会に地域問題解決に自主的に取り組むよう呼びかけられていますが、現在、そのような方向で機能していると考えられるか。そうでなければ、新たな対策をとられるなどその機能を強化する必要があると考えますが、見解をお聞かせください。

次に、町内会のあり方について伺います。

町内会は、さまざまな住民組織、地域活動団体にはない長い伝統に支えられた町内を網羅する組織と、多面的、包括的な機能という他にかえられない特質を持ち、少子高齢化、子育て、青少年育成等の地域社会の多様な、異質な人間関係の調整、安全防災、美化緑化、環境、校区公民館運営審議会 特に、平成七年の阪神大震災による神戸のまちの復興、新しいまちづくりに果たした町内会の役割は大きく、町内会の見直し論議に拍車をかけたのは、まだ記憶に新しいところです。

さて、本市における町内会活動の実情は、防犯灯の維持管理、ごみステーションの維持管理、夏祭りや敬老会などさまざまな行事の運営、各種募金活動への協力を初め、町内会を通じての文書類の配布、その他、会長・役員 of 諸団体への出會等、その活動は多岐にわたり、住民生活に大きくかわりを持ちながら、しかし、一方では未加入者に「町内会に加入しなくても日常生活には困らない」と言わしめる状況を生み出しております。これらのことは、町内会の今日的課題であり、本質的問題点でもあります。

住民主体のまちづくりの中で、さまざまな地域課題解決型のコミュニティとしての校区公民館の役割充実の必要性についてと、具体的に校区公民館の運営主体であるところの校区公民館運営審議会のコミュニティ行政における役割を質問している。さらに、防犯灯の維持管理、ごみステーションの維持管理、夏祭りや敬老会などさまざまな行事の運営、各種募金活動への協力を初め、鹿児島市における町内会活動の実情は多岐にわたっているが、町内会に未加入でも日常生活は、こまらないう市民の現状があることにあたらしい街づくりにおける町内会の役割との関係で質問している。

市長（赤崎義則）「私はこれまで、心の触れ合う参加型地域社会を形成するために、コミュニティが果たす役割を地域における新たな人間関係形成の場、あるいは住民みずからが地域のまちづくりに自主的に取り組む場としてとらえ、町内会など地域のコミュニティ活動を側面から支援し、これにかかわる諸施策の推進に取り組んでまいりました。少子化や高齢化社会を迎えた今日、近隣

の支え合いやボランティア活動などが、さらに重要になってきておると思います。

さらに、いじめや不登校など青少年を取り巻く深刻な課題を解決するためにも、地域社会で支え合うコミュニティ活動が極めて大きな役割を果たすものと考えております。

一方では、住環境やライフスタイルの多様化によりまして町内会への加入率が低下をし、地域コミュニティについてのさまざまな地域課題も出ております。町内会加入の促進のための施策を進めることも極めて大切であると考えております。

いずれにいたしましても、コミュニティ活動というものが、これからのまちづくり、人づくりには極めて重要な役割を果たすものであると考え、地域と行政が連携してコミュニティづくりを進めていかなければならないと考えております。

市長は、町内会への加入率の低下は、重大であり、さまざまな地域課題に対してコミュニティ活動は、まちづくり、人づくりには極めて重要な役割を果たし、その中核の町内会の加入の促進のための施策を進めることも極めて大切であるということである。

市民局長（内田龍朗）は町内会の現状と施策について次のように答えている。「町内会の加入率について、本市が38.3%、中核市80.9%、九州県都71.1%でございます。

次に、町内会への加入促進策について申し上げます。

町内会への加入率は年々低下してきているところでございますが、町内会へ加入しない理由として、「借家住まいのため」「町内会の必要を感じていない」「人間関係が煩わしい」などの声が寄せられております。価値観の多様化やライフスタイルが変化する中で、公民館活動など、地域を超えた新たなコミュニティ活動を求める人々や地域社会への帰属意識が薄れてきた人々が多くなっていると考えているところでございます。

次に、町内会加入呼びかけは、各町内会において行われているところでございますが、行政といたしましては、これまでチラシを配布し、広報紙「市民のひろば」において、町内会の補助金制度の紹介や加入呼びかけをしてきたところでござい

ます。

このたび町内会への加入呼びかけのポスターを作成いたしましたので、各町内会へ配布し、加入促進のPRをしていきたいと考えております。また、積極的にPRすることにより、市民の皆さんへ町内会を身近なものとしてとらえていただき、町内会活動に参加するきっかけづくりをすることができると考えております。

町内会の加入率は九州の各県都の平均よりも低く、中核都市からみても大きな加入率の低さの差がみられている。この原因を鹿児島市の市民の意識に求め、加入組促進のチラシやポスターの作成などに大きな行政としての対策としているが、地域生活における自己完結型の地縁組織として市の行政が進めていくことによって、行政的な末端的機能との関係で煩雑な町内会活動の負担増などの問題点はないのかということである。町内会と行政は独立した組織であり、町内会として行政から自立していくということが最も大切なことである。

教育長（橋元忠也）は、校区公民館の運営や町内会の状況について次のように答えている。「校区公民館は市民の身近な生涯学習やコミュニティづくりの場として、全小学校区に設置され、管理を学校に、運営を校区公民館運営審議会にお願いしている施設でございます。町内会長を初め、関係団体の代表からなる校区公民館運営審議会は、青少年の健全育成活動や校区運動会、文化祭などを開催して、校区のコミュニティづくりに大きな役割を果たしているところでございます。

これまで、このような自主的、積極的な学習活動やコミュニティ活動を支援するため、施設設備の整備を図るとともに、運営補助を行っているところでございます。今後とも町内会を初めとする関係機関・団体等の御協力をいただきながら、校区公民館活動を積極的に支援してまいりたいと考えております。

次に、町内会に対する催し物への参加依頼についてですが、「公民館だより」等を通して催し物の案内等を町内会に回覧していただくなど、参加について御協力をいただいているところでございます。平成12年度、13年度は、生涯学習の行事や

生涯学習講演会、青少年健全育成市民大会などを案内しているところがございます」。

町内会長を初め、関係団体の代表からなる校区公民館運営審議会ということで、町内会長と校区運営審議会の関係の密接性を指摘している。校区公民館活動は、青少年の健全育成活動や校区運動会、文化祭などを開催して、校区のコミュニティづくりに大きな役割を果たしているとう教育長の認識である。そして、生涯学習行事や生涯学習講演会、青少年健全育成市民大会などのイベント事業に町内会をとおしての参加依頼の活動がされているということで、町内会と市の生涯学習の活動の関係を強調している。

ところで、鹿児島市と近隣町村との合併問題をめぐって、校区公民館問題が大きな課題になったのである。吉田町の地区コミュニティセンターは、条例として整備され、鹿児島市と同様な校区公民館的機能をもっていた。喜入町は、町の条例で校区公民館をつくり、社会教育法に基づいての公立公民館としての位置を積極的にして、施設と職員の配置を行ってきたが、鹿児島市の校区公民館は市の条例になっておらず、学校の施設としての位置づけから職員の配置と施設の条件整備が社会教育法によらずに設置してきた。この問題について、文教委員会ですたした結論は、旧鹿児島市の位置づけにして、旧町村単位でひとつの地区公民館をつくるということになったのである。平成16年10月18日に市議会において、文教委員会の報告は次のようにされている。

文教委員長（うえだ勇作）「文教委員会に付託されました議案八件について、審査の結果を報告いたします。

吉田地区コミュニティセンター条例制定の件については、吉田町の編入に伴い、同町に設置されている地区コミュニティセンター等三施設を、本市の公の施設として設置しようとするものであるが、今回、設置条例を設ける地区コミュニティセンターは、これまで本市にない施設であることから、その概念とはいかなるものか、また、当該施設の設置目的、法的位置づけについて、本市の地域公民館、校区公民館とどのような相違点があるものか伺ったところ、吉田町の地区コミュニ

ティセンターは、地域住民のふれあい、交流及び学習活動の拠点施設として設置された施設である。

一方、本市の地域公民館は、社会教育法に基づき設置された公民館として、同法に基づくさまざまな事業を行う教育機関であり、校区公民館は、市民が学習活動や交流活動を実践するための最も身近な拠点と位置づけている。

これらの施設はいずれも公の施設ではあるが、校区公民館については学校敷地内にあることから、その設置に係る独立した条例等は設けていないということでもあります。

地区コミュニティセンターと校区公民館は、ほぼ同様の機能を有するということになるが、校区公民館の条例がない中で地区コミュニティセンターについては、設置条例を制定しようとしていることや、今回の合併により、喜入町の学校敷地外にある地区公民館を校区公民館として引き継ぐことになっていることから、設置根拠となるべき条例等の考え方に整合性がないこと、さらには、校区公民館の運営を行う校区公民館運営審議会についても、その設置根拠となるべき条例等がなく、今後、合併により新たに同審議会を設置する地域が出てくることが予想されることから、改めて設置根拠を明確にすべきではないかということについて問題点を指摘した上で、教育委員会の見解をただしたところ、校区公民館は、校区住民に対する社会学級、PTA活動、青少年育成活動等の場として利用されているものであり、公の施設である学校敷地内に設置し、学校と連携して管理運営を行う学校施設に準ずる施設としてとらえていることから、設置の根拠として独自の条例等は定めていないところである。今回の合併により編入される地域には、喜入町など既存の施設とは設置形態の異なる施設もあり、また校区公民館がない地域もあることから、これを契機に校区公民館や、その運営審議会についても、指摘の点を踏まえ、設置の根拠の明確化等、速やかに検討に入りたいということでもあります」。

旧鹿児島市の校区公民館は学校施設内にあることから校長が施設管理し、運営を校区の公民館運営審議会が行うとしている。学校教育法第85条に

よれば「学校教育上支障のない限り、学校には社会教育に関する施設を付置し、又は学校の施設を社会教育その他公共のために利用することができる」としている。学校に付置する社会教育施設としての校区公民館であることから、学校施設ではないことはいまでもない。喜入町の校区公民館は学校敷地ではなく、小学校の校区単位に条例公民館をつくったものであり、吉田町の地区コミュニティセンターも校区公民館的機能を持って条例化したものである。しかし、旧鹿兒島市が校区公民館を条例化していないことにより、旧鹿兒島市にしたがうことにより、校区公民館の条例はなくなり、旧町村単位に地区公民館を条例として、体制を整備することになったのである。学校施設としてではなく、学校に付置された社会教育施設としての校区公民館を社会教育行政としてどのように位置づけていくかということは大きな課題になっているのである。つまり、あらためて、校区公民館の設置の法令的な根拠が問われているのである。

域生生活と文化における学校の役割を社会教育や福祉の視点から複合施設化をしていく場合は、従前の狭い校長による学校の管理論だけでは対応できないのではないか。

校区公民館、地域福祉館なども含めて検討が考えられる。すでに文部省は、公立学校施設の整備に当たっては、「教育内容や教育方法の多様化に伴う他の施設の積極的な活用、地域住民の様々な活動の拠点となる施設との有機的な連携、複数の公共施設の効率的な整備等の観点から、公立学校施設を含む複数の公共施設を一体的に整備する場合において、PFIの導入の検討のための手引書を平成16年3月につくっている。文部省は、教育上の効果、学校施設の整備に当たり、複合化施設として、例えば社会教育施設や社会福祉施設を一体的に整備することを通じて、特色ある学校教育の実現に向けた効率的な施設の整備が可能になる」と手引書にのべている。校区公民館をコミュニティ施策のなかで積極的に位置づけた場合に、小学校の複合施設化が考えられる。鹿兒島市における校区公民館や地域福祉館は小学校校区のコミュニティーの役割として大いに評価されるもの

であるが、鹿兒島市において、法的な制度的な位置づけが不明確な問題点があるのである。

第3章 鹿兒島市の校区公民館活動の実践事例

第1節 伝統的な町内会と学生居住地の中郡小学校区公民館活動の事例

中郡校区は、鹿兒島市の市街地に位置し、市中心地の近くに位置した小学校区である。校区内には大学・専門学校があり、そのため大学生・専門学校学生などが多く居住している地域である。1人住まい向けのアパートが数多く校区内に建設されている。校区内には、5つの町内会があり、その内訳は唐湊町内会・鴨池公民館・北郡元町内会・郡元町内会・郡元3丁目町内会の5町内会である。町内会の規模は大小さまざまに加入数・加入率も各町内会で異なっているが、校区内に学生などの1人住まいの世帯が多いこともあり、そのため校区内の町内会等の加入率は高くはない。鹿兒島市の世帯数と校区公民館の加入世帯を比較すると、学生が多く居住している地域では町内会への加入率は4分の1程度である。大学・専門学校からある程度距離が離れている町内会では加入率は上昇しているが、それでも半分程度の比率である。市街地内に位置した町内会としては高い加入率であると考えられる。中郡校区は、近世の一つの村としてあった。集落がそれが都市化したのである。加入率は低くとも町内会は伝統的な性格が強い。

校区公民館にとって町内会の意味を考えると、校区公民館と町内会の密接な関係がある。校区公民館の運営を行う公民館運営審議会の委員には、それぞれの町内会の会長が委員として入り、また校区の各種の団体の代表、学校の校長と教頭が委員になっている。運営審議委員会の委員長は、町内会長が持ち回りで就任しており、校区の各種団体の代表は町内会毎の団体のまとめ役である。さらに、校区公民館の運営資金についてであるが、鹿兒島市は各校区公民館に運営資金の補助がある。しかし、それぞれの団体の活動をしていくためには、それだけでは足りないのが現状である。

校区公民館の行う活動についても、公民館において校区住民が学習活動を行うことが一つの柱としてある。これは、鹿児島市から補助を受けて行う成人学級・家庭学級や、自主的な学習グループの活動がある。それ以外に、校区内の住民自治的な活動が、もう一つの柱としてある。これらの活動は、校区全体を活動の範囲としている。

校区に加入している戸数は、平成17年度で2,518戸であるが、校区公民館主事の方から話を聞いた際は、7,000から8,000戸校区内に居住しているということであったので、全体で3割以上が加入していることになる。

鹿児島市においては、昭和48年から昭和52年の間に校区公民館運営審議会が設置されてきたが、中郡校区にも同じ時期に校区公民館運営審議会が設置された。当初は、小学校の空き教室などを利用し活動が行われてきた。施設としての公民館は、昭和62年に建設された。小学校敷地内に鉄筋2階建て、1階に和室・印刷室・給湯室・トイレ、2階に集会室のある施設が建設された。公民館の運営等については、建設費を市が負担し、管理を学校が、運営を校区公民館運営審議会が行っている。また、電気・水道・ガス料金も市が負担している。職員については、常勤の職員は置かれていない。地域の住民から選ばれた校区公民館主事が非常勤の職員として事務を行っている。施設の鍵は、平日の昼間は小学校で管理している。夜間・休日については公民館主事が行うことになっている。

校区公民館主事の仕事は、校区公民館運営審議会の事務や公民館の関わる行事の準備、それに公民館の管理の仕事である。審議会の事務は、委員会の開催前の準備や、教育委員会などが進める社会教育学級などの開催事務、教育委員会との事務のやり取りを行っている。公民館の管理として、公民館利用の記録の作成や利用者への指導などがある。特に、市教育委員会への書類による報告や市教育委員会から依頼される公民館活動の準備等があり、大変多忙な仕事である。また、主事には研修や行事の準備等の仕事がある。

公民館の管理ということであるが、中郡校区主事は施設を大切に使用することを考えている。公

民館利用者への指導とは、公民館を利用する人たちの活動内容を指導しているのではなく、公民館の利用方法についての指導である。鹿児島市の校区公民館は、建設に関わる一切の費用は市が負担することになっているが、その後の維持管理は公民館運営審議会が行っている。建設後の鹿児島市の負担は、光熱費・水道料金と、公民館運営審議会への補助のみとなっている。また、鹿児島市は、昨年合併したため、新たに市に編入された地区でも鹿児島市の公民館制度が導入されることになった。校区公民館主事は、公民館関係の予算は重点的に配分されると考えている。そのため、よほどのことが無い限り施設の補修は行われないのではないかとということで、公民館の利用の方法として適切でないことについては注意している。実際に公民館に団体所有のロッカーを置いていた団体や一階の和室でパイプ椅子を使用していた団体があった。両方とも、和室の畳を少し痛めてしまった。簡単に畳を変えることは出来ないで、みんなの施設だということで各団体の所有物は公民館から撤去させ、和室でパイプ椅子を利用していた団体には、2階の集会室を使用するように指導した。

校区公民館の利用時間は、午前9時から午後9時までであるが、夜間の利用は少ない。平日の活動が中心であるが、小学校の中にあることもあり平日の昼間はPTAの会合等が大きな部分を占めている。また、校区の団体の活動の場として利用されている。施設の利用として、小学校の授業等で利用することはない。市が建設した施設であるので、会議等の利用も多いが、小学校の敷地内に建設されているため駐車場が少ない問題がある。その他の利用者は、公民館主催の成人学級・婦人学級や、自主的なサークル活動が行われている。以前は、鹿児島大学の子どもたちと様々な活動をするサークルが、公民館・小学校の体育館を使用することもあったが、今ではなくなってしまった。中郡小学校では、校区公民館のほかに小学校の体育館についても休日については管理をしている。

校区公民館の活動として、社会教育学級や成人教育学級がある。これは、講師の紹介・費用等を

市が支援する仕組みである。校区公民館側がすることは、受講者の募集と学級の学習内容の決定・講師の決定である。家庭学級については、現在開講されてなく今年度開講を目指して活動を行っている。公民館活動の中心は、地域住民を対象とした各種の行事の活動である。中郡校区では、校区の運動会などが行われている。運動会は校区公民館主催であるが、校区のあいご会が中心となって運営が行われている。あいご会とは、子ども会と異なるのは、子ども会が子どもとその保護者からなる組織なのに対して、あいご会は地域住民すべてが会員として加入する組織である。中郡校区では、校区あいご会として組織されており、公民館運営審議会にはその代表者も加わっている。公民館運営審議会は、いくつかの専門部会を編成しているが、青少年育成部にあいご会活動は分類されている。活動の状況を考えると、中郡校区のあいご会活動は公民館活動と一体となっている。運動会においては、あいご会の役員が中心となって準備を行っている。中学生の競技については中学生に任せている。中学生の中で話し合う活動は、中学校も喜んでいる。校区の活動として最も大きなものは、校区の運動会であるが、そのほかにも様々な活動がある。立志式を校区に居住する中学生を対象に行っている。立志式は、少年から青年になるための通過儀礼である。また、あいさつ運動・交通安全普及のためのグランドゴルフ大会・交通安全運動等の生活の安全に関わる活動、美化に関わる活動などがある。主事の意向としては、校区の行事を増やしたいということであった。駅伝大会のように校区の住民が参加するものもやりたいが、交通上の制約で行えない問題がある。また、中郡小学校の隣には神社がある。以前は祭りが盛大に行われていたが現在は、だんだん衰えてきている。

学校との関係を考えると、校区公民館の活動においては子どもに関わる活動が多く、学校との関係が当然出てくる。公民館運営審議会には、校長や教頭が加わっている。校区運動会は小学校で行われている。活動の準備などでは教師が加わることがある。しかし、それは学校の公務分掌で担当となった先生が、準備に参加する状況である。地

域の住民としては、学校の教師たちに地域の活動に参加してほしいと考えている。以前は中学校で立志式が行われていたが、週休2日制の導入によって学校の行事が削減され小学校区毎で行われるようになってきた。公民館運営審議会で講師を選び講演をしてもらっている。発展途上国で小学校の建設活動をしているNGOの代表に来てもらい、その活動について話をしてもらう企画も実施した。話を聞いた中学生は、自分たちも何か出来ないかと寄付を集めて、そのNGOに送った。中学校側からも好評であった。このように活動をしていくためには、中学校との連携も必要であるが、中学校は隣の鴨池小学校区と中郡校区で一つの中学校である。また、中学校は部活動もあり行事活動の多い土日と部活動の大会練習が重なってしまうこともある。そのため、中学校・中郡校区公民館・鴨池校区公民館の三者で行事を調整している。特に、中郡校区と鴨池校区では行事を行う日を合わせて中学生の参加が行いやすいようにしている。しかし、中学校の校長や教頭は公務分掌で担当となった教師に調整させている。両方の小学校区で行事が行われるために大変である。

第2節 高層マンション群と伝統的町内会をもつ鴨池小学校区公民館の事例

鴨池小学校区は、鹿兒島市の市街地内にあり、中郡小学校区と接し、また中郡小学校区・鴨池小学校区の両小学校区をもって一つの中学校区となっている。鴨池小学校区は、昔からの町として住宅地が形成されていた地域と、戦後空港があった地域からなる。空港跡地には、県庁などの官庁や公共団体の施設、病院などが建設されると同時に、高層マンションが数多く建設されている。住民の多くは、高層マンションに居住し、比較的新しく住民として居住している人々が多い。この校区は、3つの町から構成されている。校区の特徴は、校区を構成する町の形態によって校区公民館活動が制約されている点である。鴨池校区の3町は、真砂町・真砂本町・鴨池新町の3町であるが、このうち真砂町・真砂本町には町内会があるが、空港跡地からなる鴨池新町には町内会が作ら

れていない。この地域に町内会がないことによって、校区公民館活動の制約が出ている。それは、2つに大きく分けることが出来ると考えられる。一つは、活動を行っていくための活動費の問題である。中郡小学校区では、町内会からの補助金を受けているが、町内会組織のない地域を含んでいるために、鴨池校区は、行政からの補助からだけで活動を行っている。もう一つの問題点は、鴨池新町の住民との連携が取れないことである。町内会が組織されていれば、回覧板等で活動の広報ができるが、町内会がないため、回覧板などは使えず、小学校の児童に案内の紙を配布することや、マンションの掲示板や、広報車で広報するなどの方法が取られている。また、公民館運営審議会についても問題が生じている。それは、運営審議会への鴨池新町代表としての委員の選考の問題点である。通常であれば、町内会長が委員として参加をするが、町内会がないため町内会長は存在しない。苦肉の策として、小学校のPTA役員経験者を鴨池新町の代表者としている。

しかし、限られた予算の中で活動は盛んに行われている。校区公民館が行う主な事業は、数多くあるが、夏祭り、交通安全活動、婦人学級、成人学級、歩こう会、校区青少年健全育成大会、校区文化祭、校区駅伝大会、立志式、各種の青少年育成活動がある。これは、学校週休2日制の完全実施に伴い、子どもが地域の中で体験する機会を多く取るために設けられた。子どもの半数は、鴨池新町に居住しており、町内会のある地区では回覧板などの手段があるが、校区公民館と保護者の直接のやり取りというものがとれず、子どもに案内を送り活動を行っている。そのため、子どもの参加率は高いが、保護者の参加率というものは低い現実がある。行事などの参加者は、鴨池新町の住民が多いが、それは鴨池地区の住民数が多いことが影響している。しかし、年々鴨池新町からの参加者が増えてきている。鴨池新町の住民の中からも、校区公民館活動に関心をもっている人が増えてきているが、町内会などを作るまでにはいたっていない。校区公民館の主な活動を見ていくが、活動は基本的にボランティアである。立志式で中学生に記念演奏を行った人たちにもボランティア

であった。校区の文化祭では、片付けなどに協力をしてもらうために、片付け終了後に抽選会を行っている。

鴨池校区公民館では、校区文化祭を行っている。これは、小学校の体育館を会場として校区内の各種団体の活動の発表の場となっている。会場には、校区内の住民以外にも多くの人を訪れるということである。これは、校区外に住んでいるおじいさんたちやおばあさんたちが、孫の発表を見に来るからである。

夏祭りは、昔からの校区内の商店街において祭りを行っている。以前は、準備を住民で行っていたが、祭りには寄付もあり、専門の業者に設営を委託している。立志式は、以前は中学校単位で行われていたが、週休2日制の導入などがあり、小学校区単位で行うようになった。当初は、同じ中学校区である中郡校区公民館と共同実施を考えていたが、費用の関係で共同実施は行えない状況である。鴨池校区では、地元の公立中学校でなく、私立の中学校に通学している生徒もおり、小学校を卒業した子ども達の集まる機会となっている。立志式の内容は、毎年中学校の代表者と話し合い内容を決めている。予算的な関係があつて記念品なども質素なものとなっている。

鴨池校区では、交通安全活動が盛んである。春・秋の交通安全運動のほかに、交通安全パレードが行われている。地元の小学校のガラスバンドが先頭でパレードをする。

公民館の利用は、中郡校区公民館と対照的になっている。校庭の一角を駐車場として利用できるように、駐車場に困ることはなく、教員の自主的な研修の場として夜間利用される事がある。利用者の世代は高齢者世代が多い。校区内には鹿児島市の設置した地域福祉館がある。専門職員がおり施設も利用しやすい。成人学級や婦人学級は、鴨池校区公民館の特徴ある活動となっている。他の地域は、婦人学級は公民館の開催する講座の登録者であり、定期的に行われる講座のみ出席する形態であるが、鴨池校区においては、鹿児島市の補助によって開設される講座を全体講座とし、活花・習字などの個々の学習グループが設置され、そこにも参加するという形態がとられている。

第3節 近郊農村と新興住宅のある川上小校区 公民館活動の事例

川上小学校は、鹿児島市中心からバスで30分程離れた地域で近郊農業地帯である。校区内の構成は、新興住宅街や公営住宅街と近郊農業地帯の並存した地域となっている。地域の状況は、町内会ごとの繋がりが強い校区であり、町内会の活動が盛んである。町内会は、10町内会で活動が行われてきている。

川上校区の特徴は、近郊農業地帯と住宅地の並存のほかに、小学校区と中学校区の関係が複雑な点がある。川上小学校の卒業生は、2つの中学校に分かれて進学している現状がある。市街地の近郊に位置し、元々の集落にも新興の住宅が建設され、新住民が居住し始めている。小学校では、地元の農業環境を生かした無農薬合鴨農法での稲作体験を総合学習の一環として行っている。この活動には地域の保護者と農家の連携が成立している。この取り組みは、10年ほど前にクラスのレクリエーションとして米作りを行ったことを契機として始まった。小学校5年生の社会科の授業として行われるようになったが、当時は授業時間の確保に苦労があった。しかし、数年間活動が行われた中で、教育課程に稲作体験が組み込まれた。さらに、この活動は広がって、全学年による環境学習にまで発展した。この背景には、校区の住民の協力がある。保護者の農家の協力なくしては、学校といえども米作りを行うことは困難である。保護者の力というものは、重要である。合鴨の稲作体験活動が、続いている理由として保護者が活動の中で学ぶことがあると言える。稲作体験は、アイガモを用いた農法である。それに関して子ども以上に保護者は関心を示すことがある。保護者が、学ぶことで活動が維持されている。

校区の行事は、町内会の活動が盛んであるため、子どもに関わる行事が中心に行われている。子どもに関わる行事は、あいご会活動との関係もあるが、川上校区ではあいご会活動は公民館活動と一体化して行われている。スポーツ関係の行事が多く、子どもに関する行事は、ソフト大会、バレーボール大会、校区スポーツ少年団結団式、校

区あいご会総会、地域子ども会、青少年健全育成大会・立志式、郷土芸能伝承芸能発表会、スポーツ少年団駅伝大会などがある。また、地域で育った子どもを、祝おうということから校区成人式を行っている。また、小学校の運動会への支援として杉門作成を行い、PTAバザーには共催している。校区公民館の活動内容のほとんどが、子どものための活動である。町内会の結束が強いことや昨年度まで公民館主事を教頭が兼務していたことも考えても子どものために校区で結束していると考えられる。校区での立志式は、近隣の中学校では小学校区で校区公民館主催で行われおり、そのため川上校区でも行うこととなった。青少年健全育成大会と同時に開催されているが、川上小学校区は、2つの中学校区に分離されており、卒業生が集まる機会となっている。PTAの役員をした人は「自分は農業は素人だが、子どもと遊ぶことが好きなのです」と話された。また、PTAバザー時に地域の高齢者の方が、昔の遊びを子どもに教えたりしており、それが高齢者にとっても楽しみであるという。このようなことから、子どもを中心として校区がまとまっていると考えられる。

- (1) 岸裕司「学校を基地にお父さんのまちづくりー元気コミュニティ秋津ー」太郎二郎社参照
- (2) 鹿沼市教育委員会「学校をつくる地域をつくる鹿沼発学社融合のススメ」草土社参照
手島勇平他著「学校という“まち”が創る学び」ぎょうせい参照
- (3) 群馬県政策研究会「政策研究会報告書・小さな自治のシステムの研究」群馬県企画課政策企画グループ、平成14年3月、2頁
- (4) 前掲書
- (5) 前掲書52頁ー56頁
- (6) 境野健児「学校は地域のもの」自然と人間を結ぶ・農村文化運動170号農文協2003年10月号、39頁
- (7) 自然と人間を結ぶ農村文化運動、地域からの教育改革ー校区コミュニティ形成試論ー174号、農文協35頁ー40頁参照
- (8) 昭和54年度に西田校区公民館が鹿児島県の「地域づくり自治活動事業」

- (9) 鹿児島市教育委員会「校区公民館一問一答」平成三年六月、4頁
- (10) 前掲書、6頁
- (11) 前掲書、12頁

(執筆分担は第1章、第2章 神田 嘉延、第3章 植村 秀人)