

市民自治と生涯学習

－岐阜県恵那市の事例から－

横 山 幸 司

(岐阜県庁／大野町派遣)

1 はじめに

2008年2月の中央教育審議会生涯学習分科会答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について－知の循環型社会の構築を目指して－」においては「生涯学習の振興の要請－高まる必要性と重要性」として「自立した個人の育成や自立したコミュニティ（地域社会）の形成の要請」を挙げ、「行政改革・規制緩和や地方分権が進むことにより、これまで行政が公的に提供してきた地域におけるサービスの縮小が進み、地域住民等が自らその役割を果たす状況が増えていくことが予想される」中で、市民が生涯学習活動を通じて地域の課題を解決していくといった、地域自治・市民自治に果たす生涯学習の役割、意義が強調されている。

岐阜県恵那市は、2005年4月から地方自治法に基づき、合計13の地域自治区を設置し、さらに市独自に、市民主体の「まちづくり実行組織」を設置するなど積極的に市民自治を推進している自治体である。同時に2010年3月に、新しい生涯学習推進計画「恵那市三学のまち推進計画－生涯学習『市民三学運動』の推進に向けて」を策定し、「生涯学習のまちづくり」を進めている自治体でもある。そこで、本稿では、生涯学習は市民自治に貢献するという観

点から、恵那市の取り組みについて検証し、生涯学習が市民自治に貢献するための課題あるいは条件について考察することとしたい。

2 市民自治とは何か

(1) 従来の市民自治・市民参加制度

市民自治は住民自治と同義語と言ってもいいが、『新自治用語辞典』によれば、住民自治とは「団体自治とともに地方自治の観念を形成する基本的要素であり、地方における政治行政を、中央政府の官僚によってではなく、その地方の住民又はその代表者の意思に基づいて行うこと」⁽¹⁾をいう。

そして、「地方自治が自治である以上、住民の自主、自律性をその本質とするもの」⁽¹⁾であり、「住民自治は、地方自治の本質的要素であるということができ」⁽¹⁾、ゆえに、「地方自治が近代的意味の地方自治として成立するためには、住民自治が不可欠」⁽¹⁾とされる。

しかし、「今日の複雑多様化、専門化する政治行政を、すべて住民の意思に基づいて行うという直接民主制の方式をとることは、まず不可能」⁽¹⁾である。そこで大部分の国では、「住民の代表者が政治行政の掌に当たる間接民主制を原則」⁽¹⁾としながら、「それを補完するものとして直接民主制の方法を採用している」⁽¹⁾のが通常である。

すなわち我が国においては、地方自治法に定める、直接請求制度（第74条～88条）、町村総会（第94、95条）、住民監査請求・住民訴訟（第242条、第242条の2）、地方自治特別法に関する住民投票（憲法第95条、地方自治法第261条、第262条）などがそれである。

そして、上記のような法定の市民参政制度以外にも、今日、各地方公共団体においてはその政策形成過程への住民意思の反映等のために、ワークショップや各種審議会、委員会などにおいて、市民からの公募委員の制度を設けるなど、様々な市民参加制度の取り組みがみられる。

(2) 新しい公共・協働の発展

前述までの従来の市民自治・市民参加制度に対し、2000年の「地方分権の

推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(いわゆる地方分権一括法)の施行による地方分権、国家的な財政難を背景にした行財政改革、1998年の「特定非営利活動促進法」(いわゆるNPO法)施行以降の市民活動の台頭などを背景に、市民自治のあり方に大きな影響を与える概念が登場してきた。すなわち、「新しい公共」論と、その手段としての「協働」論である。

市民ニーズが複雑・多様化する現代社会においては、市民から委任された政府による一元的な決定では、市民ニーズを満たさなくなってきた。そこで、行政だけでなく、市民・NPOなどの多元的な公共主体による多様な決定、サービス提供によって、豊かな社会を実現していこうというのが、新しい公共論である。従来の公私二分論に立ち、公と私を厳格に峻別する考え方では、そもそも公的領域と私的領域の接点がないので、協働という考え方は出てこない。あるのは公共領域における市民の参加だけである。新しい公共論で考えると、公共の担い手は、政府と市民・NPOの両方であるが、お互いに公共を担っている同士ということで協働が出てくる。新しい公共論で、はじめて協働が説明可能になるのである⁽²⁾。

新しい公共論において重要な視点は、「平成16年版国民生活白書一人のつながりが変える暮らしと地域—新しい『公共』への道—」において指摘されたように第一に、「住民による自発的な活動が、ほかでは対応が難しい暮らしのニーズを満たすことができるのではないか」という点と第二に、「地域の活動は、活動の担い手にとって、家庭や職場など以外に自分の能力を生かし、生きがいや喜びが得られる場になり得るのではないか」といった点である。これらの視点は、冒頭に述べた現代の地域自治・市民自治に果たす生涯学習の役割、意義と合致するものといえよう。

(3) 地域自治区の出現

このような地方分権や新しい公共の発展のなかで、新たに法定された地方自治制度が「地域自治区」の制度である。

地域自治区の構想は、2003年の第27次地方制度調査会答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」の中で、「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、住民自治が重視されなければならない、住民や、コミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空

間を形成していくことを目指すべき。」という理由から「基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組み」として、「基礎自治体内の一定の区域を単位」とし、「基礎自治体の判断によって設置できる」地域自治組織が提言されたことに遡る。

地域自治組織のタイプとしては、「一般制度として行政区的なタイプ（法人格を有しない。）を導入すべきであるが、市町村合併に際し、合併前の旧市町村のまとまりにも特に配慮すべき事情がある場合には、合併後の一定期間、合併前の旧市町村単位に特別地方公共団体とするタイプ（法人格を有する。）を設置できることとすることが適当」とされ、2004年5月26日に公布された「市町村の合併の特例等に関する法律」、「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」ならびに、同日公布された「地方自治法の一部を改正する法律」によって、一般制度としての地域自治区と特例による地域自治区とが導入された。これにより、市町村において、合併の有無にかかわらず地域自治区の設置が可能となっている⁽³⁾。

地域自治区に置かれる地域協議会の権能としては、地方自治法第202条の7に基づき、地域自治区内で実施されるさまざまな事務事業に関して、市長や市の機関の諮問に応じるほか、意見を述べることができる機関とされる。

ここで重要なのは、地域自治区は、住民に身近な市町村事務を行う市町村職員からなる事務所と、住民の代表から組織される地域協議会により構成されるが、この制度は住民の意思を行政に反映させる体制づくりであるとともに、住民に身近な公共サービスにおける「地域協働」の要となるものとしても、法的に位置づけられていることである⁽⁴⁾。

住民と行政との協働によって、地域における課題解決をしていこうとする動きが高まっているなか、合併時の一時的な取り組みではなく、恒久的なしくみとして、この一般制度の地域自治区を積極的に活用し、地域の住民組織活動を活発化させ、協働を進めている市町村もある。本稿で取り上げる恵那市はその代表的な例である。次節でその取り組みについて具体的にみていくこととする。

3 恵那市のまちづくり

(1) 恵那市の概要

恵那市（えなし）は、岐阜県の南東部に位置する市である。2004年10月25日に旧恵那市と旧恵那郡南部の山岡町、明智町、岩村町、上矢作町、串原町の1市4町1村が合併し、現在の新しい恵那市となった。

歴史的には古く、中山道の宿場町・大井宿（旧恵那市）を中心として栄えてきた。現在も商工業の中心は旧恵那市であり、その他の旧町村地区では日本の原風景を見るような農村地帯が広がっている。

本稿で特に取り上げる岩村町地区（旧岩村町）は、鎌倉時代に築城された岩村城の城下町で、江戸時代には岩村藩が置かれ、かつては商業の中心としてにぎわった。旧岩村藩は、江戸末期の儒学者佐藤一斎のほか、明治期には下田歌子（女子教育）、三好学（植物学）などを輩出した教育藩として有名である。

総人口は、平成17年の国勢調査では55,761人であったものが、平成22年の国勢調査（速報値）では、53,727人と減少が続いている。2004年10月の市町村合併後も、その減少は止まっていない。少子高齢化や旧町村部の過疎化が大きな課題となっている。

行政基盤としては、岐阜県が公表している「市町村財政比較分析表（平成21年度普通会計決算）」によれば、財政力指数が0.54と類似団体の平均を下回り、経常収支比率（85.0%）、実質公債費比率（13.2%）は類似団体の平均よりは、よい数字となっているが、今後、合併特例債の償還などが予定され、厳しい財政状況にある。

特筆すべきは、前述のとおり、2004年10月の市町村合併に伴い、2005年4月から地方自治法に基づき、旧恵那市内に8つ、他の旧町村単位に5つの合計13の地域自治区を設置し、さらに市独自に、「地域振興基金」をつくり、その基金を活用してまちづくりを実践する市民主体の「まちづくり実行組織」をつくることを促すなど積極的に市民自治を推進している自治体という点である。

(2) 恵那市の総合計画と地域自治区

恵那市は、2004年10月25日の市町村合併後、新市のまちづくりの将来像を示すために、2006年5月に総合計画を策定した。

この総合計画は、「基本構想」「基本計画」「実施計画」「地域計画」からなり、計画期間は、平成18年度から平成22年度までの展開計画(前期計画)、平成23年度から平成27年度までの展望計画(後期計画)の10年間とされた。

前期計画は、総合計画と行財政改革をまちづくりの両輪として、市町村合併という基本的な枠組みの変化に対応した、新たな恵那市の指針としての意味合いが強かったが、その後も、地方分権の進展、人口減少に伴う周辺地域の過疎化、少子高齢化の進行、協働のまちづくりの醸成など、市を取り巻く社会情勢は、計画策定時に比べて一層変化しており、そうした様々な社会環境の変化に応じ、恵那市の将来像の実現を図るため、平成21年度より2ヶ年をかけ平成22年度末に後期計画が策定された⁵⁾。

この総合計画における特徴は二点ある。一つは、市民参加の手法をとっていることである。総合計画審議会への公募委員の参画、職員と市民による協働ワーキング会議、市民意識調査や地域懇談会といった様々な市民参加の機会を経て策定された。もう一つは、地域自治区ごとに「地域計画」がつけられていることである。こちらも同様に市民参加の手法がとられ、市長から各地域協議会に対し地域計画案作成の諮問がなされ、それを受けて各地域協議会においては、地域懇談会等の開催による地域の意見や提案をもとに検討を重ね、最終的に市長に答申がなされた。

地域計画は、13の地域自治区・地域協議会ごとにつくられている。その内容は、「現況及び課題」「地域像」「目指すべき地域像を実現するための具体的な取り組み」からなり、具体的な取り組みは、総合計画で示されている6つの基本計画の分野、すなわち、①健やかで若さあふれる元気なまち(健康・福祉)、②豊かな自然と調和した安全なまち(生活環境)、③快適に暮らせる便利で美しいまち(都市・交流基盤)、④活力と創造性あふれる魅力あるまち(産業振興)、⑤思いやりと文化を育む人づくりのまち(教育・文化)、⑥健全で心の通った協働のまち(市民参画)ごとに各地域での具体的な取り組みが計画されている。

この地域計画において特筆すべきは、分野ごとの具体的な取り組み計画に

表1 恵那市の地域自治区とまちづくり実行組織

	大井地域自治区	長島地域自治区	東野地域自治区	三郷地域自治区	武笠地域自治区	笠置地域自治区	中野方地域自治区
自治(実行)組織名	大井町まちづくり協議会	長島町まちづくり委員会	東野地域振興委員会	みさと振興委員会	武笠町まちづくり町民会議	笠置町活性化委員会	中野方まちづくり委員会
面積	11.54 km ²	29.03 km ²	17.16 km ²	24.92 km ²	21.46 km ²	25.54 km ²	23.64 km ²
人口(H17国調査)	13,666人	10,192人	1,856人	2,662人	3,368人	1,492人	1,817人
世帯数	5,121世帯	3,643世帯	609世帯	826世帯	1,075世帯	421世帯	509世帯
(平成20年8月1日現在)							
高齢化率	20.40%	22.09%	27.11%	29.03%	25.25%	32.30%	30.89%
協議会委員数	25名	25名	23名	25名	25名	21名	14名
設置部会	・安心なまちづくり部会 ・教育子育て部会 ・歴史・文化部会 ・安全なまちづくり部会 ・健康づくり部会 ・福祉のまちづくり部会 ・環境部会 ・にぎわい部会	・環境部会 ・健康部会 ・福祉部会 ・安全推進部会 ・広報PR部会	・産業振興部会 ・教育文化部会 ・環境美化部会 ・安全推進部会 ・広報部会	・歴史文化部会 ・交流部会 ・環境部会 ・健康づくり部会 ・福祉部会 ・産業部会	・学習部会 ・交流部会 ・奉仕部会 ・広報部会 ・福祉部会 ・環境部会 ・食事部会 ・健康部会	・健康福祉部会 ・住環境部会 ・産業振興部会 ・文化交流部会 ・安全安心部会	・棚田山里部会 ・伝統文化部会 ・ふるさと福祉村部会 ・観光振興部会 ・農業振興部会
	飯地地域自治区	岩村地域自治区	山岡地域自治区	明智地域自治区	串原地域自治区	上矢作地域自治区	合計
自治(実行)組織名	飯地町まちづくり委員会	城下町ホッツイわむら	(特)まちづくり山岡	あけちまちづくりフォーラム	串原地域づくり住民会議	上矢作まちづくり委員会	
面積	19.27 km ²	34.36 km ²	60.96 km ²	67.13 km ²	38.22 km ²	130.96 km ²	504.19 km ²
人口(H17国調査)	789人	5,506人	5,080人	6,397人	901人	2,468人	56,207人
世帯数	235世帯	1,815世帯	1,519世帯	2,087世帯	296世帯	854世帯	19,033世帯
(平成20年8月1日現在)							
高齢化率	32.25%	28.05%	29.99%	30.55%	38.66%	39.31%	26.52%
協議会委員数	22名	25名	25名	22名	19名	21名	292名
設置部会	・産業部 ・文化部 ・健康福祉部 ・総務部会	・歴史文化部会 ・健康福祉人づくり部会 ・観光交流部会 ・産業振興部会 ・新規事業部会	・市の花「ささゆり」のまちづくり事業委員会 ・親子ふれあい事業委員会 ・環境美化事業委員会 ・ふれあい広場事業委員会 ・恵那市袋り籠フェアー事業委員会 ・地域安全パトロール事業委員会 ・ご近所助け合い関係事業委員会	・健康スポーツ部会 ・地域活性化部会 ・自然環境部会 ・福祉部会 ・自主防災部会 ・いきいき部会	・健康福祉生活環境専門部会 ・都市交通産業振興専門部会 ・教育文化住民参事専門部会	・住民福祉部会 ・地域整備部会 ・教育文化部会 ・特産物部会	

出典：恵那市 Web サイト「地域自治区とは」http://www.city.ena.lg.jp/modules/info/index.php?content_id=325 (2011年7月21日参照)

において、かならず、「行政が行う事業」、「市民と行政の協働による事業」、「地域による事業」とが整理され、明記されていることである。

具体的に「岩村地域自治区・地域協議会」の例をみると、例えば「⑤思いやりと文化を育む人づくりのまち（教育・文化）」において「行政での取組み」は、「岩村公民館改修」を掲げ、「協働での取組み」は「家庭と地域の情報共有、老若男女のふれあい推進交流、学校行事へ一般市民の積極的な参加、文化財保護・伝承活動、郷土の偉人の教を学び、全国に発信、スポーツの振興・推進」、「地域での取組み」は「町民みんなで参加する活動の実施」となっている。

(3) まちづくり実行組織—城下町ホッといわむらの例—

前節の地域計画に掲げられた取り組みを実際に担うのが、地域自治区ごとに設置された、恵那市独自の住民自治組織（＝まちづくり実行組織）である。

本稿では、その中の具体的な事例として「岩村地域自治区・地域協議会」に置かれている「城下町ホッといわむら」を取り上げ、その組織や活動内容についてみていくこととする。

まず、設立は、他のまちづくり実行組織同様、2006年（平成18年）である。所在地は、恵那市岩村まち並みふれあいの館内（市の公共施設・岩村町観光協会所在地）である。

会員数は、平成23年4月1日現在、岩村町内の一般住民167人（男性128人、女性39人）であるが、加入は任意であるため、当初から増えておらず、横ばい状態である。

組織は、部会制を敷いていたが、平成23年度より、より機動的に動けることを目的に組織改正を行い、委員会制、さらにその下にチーム制を敷く体制となった。

財政は、恵那市全体で5億円の地域振興基金（平成18～27年度まで10年間）から配分される「地域づくり補助金」^⑥を受けている。平成22年度の実績は、総額で3,470千円であった。しかし、将来的には自主財源の確保も求められている。

主な事業としては、平成22年度実績では、①産業振興…岩村町産業祭、②歴史文化振興…城跡の清掃・整備事業、郷土の偉人顕彰事業、歴史掘りお

こし事業、③健康福祉人づくり…米づくり体験教室、郷土料理・文化伝承事業、地域福祉支援事業、命のふれあい体験事業、④観光振興…いわむら城下

表2 「城下町ホットいわむら」の概要

【設立年】平成18年6月 【代表者】会長（地元商工会員） 【スタッフ】1名アルバイトを雇用 【会員数】岩村町内の一般住民167人（男性128人、女性39人）60代以上の割合が多い。（平成23年4月1日現在） 【所在地】恵那市岩村まち並みふれあいの館内（観光協会所在地） 【組織】 会長1名、副会長2名→3名 委員長1名→3名 理事15名→廃止 会計1名 監事2名 ・部会制（歴史文化部会、健康福祉人づくり部会、観光交流部会、産業振興部会、新規事業部会） ・委員会制・さらにその下にチーム制へ （健やか委員会、環境調和委員会、快適化委員会、創造活力委員会、人・文化づくり委員会、協働委員会） 【財政】 ・恵那市全体で5億円の基金（H18～27年度まで10年間）を配分 ・H22実績：3,470千円 【活動日・時間帯】随時 【広報】会報誌：月に1回発行岩村地区全戸対象 Webサイト：http://hot-iwamura.com/ 【主な事業】（H22実績） ①産業振興…岩村町産業祭 ②歴史文化振興…城跡の清掃・整備事業、郷土の偉人顕彰事業、歴史掘りおこし事業 ③健康福祉人づくり…米づくり体験教室、郷土料理・文化伝承事業、地域福祉支援事業、命のふれあい体験事業 ④観光振興…いわむら城下町ひなまつり事業 ⑤交流振興…ゆかりの郷・ふるさと協定交流事業 ⑥城下町ホットいわむらPR事業	
--	---

出典：「平成22年度城下町ホットいわむら決算書」に一部ヒアリング調査により加筆

町ひなまつり事業、⑤交流振興…ゆかりの郷・ふるさと協定交流事業、⑥城下町ホットいわむら PR 事業などが行われた。平成23年度はさらに、安心カードの活用対策事業、足の確保調査検討事業など福祉分野での新規事業が多く予定されている。少子高齢化や過疎化を反映し、福祉問題などへの対応が、このまちづくり実行組織にも期待されていることの現れであろう。

このように、設立から5年が経ち、まちづくり実行組織が何を担うべきなのかといった課題も浮き彫りになってきたことから、今回組織改正が行われると同時に、「城下町ホットいわむら」の役割が整理された。その結果、「城下町ホットいわむら」は各種事業の実施と各種団体（組織）とのネットワーク化により、自主事業実施時の連携強化と町内各種団体（組織）の事業実施にかかる後方支援を担うことが確認されている。

4 恵那市の生涯学習政策

後期総合計画の策定と並行して、恵那市では、2010年3月に、新しい生涯学習推進計画「恵那市三学のまち推進計画－生涯学習『市民三学運動』の推進に向けて」を策定した。

当計画の副題ともなっている「三学」とは、岩村町出身の幕末の儒学者佐藤一斎⁽⁷⁾の言葉「三学戒」⁽⁸⁾にちなんだものである。合併して新しい恵那市となった現在、この全国的に有名な先人とその言葉を新しい恵那市のアイデンティティとし、まちづくりにつなげようということである。

特に、「三学戒」の言葉が現代の生涯学習と通じるものであったことから、「生涯学習のまちづくり」が新恵那市のアイデンティティとなった。

当計画はその三学の精神を計画の基本理念とし、子どもも大人も高齢者も生涯学び続ける「三学のまち」を実現することを目標としている。計画の体系をみていくと、政策の柱として三つの柱がある。

第一に「読書のすすめ」である。具体的施策としては、毎月第3日曜日を「恵那市読書の日」と定め、家族全員で読書に取り組むことや、読書活動のセンター的役割を果たす中央図書館において、「生涯学習情報コーナー」の設置、「郷土フロア」の充実、公民館や学校図書館とのネットワーク化、子ども

の読書活動推進計画の実施などが事業計画に盛り込まれている。

第二に「求めて学ぶ」である。具体的施策としては、地域の生涯学習の拠

表3 市民三学運動・5年間に進める重点的取り組み

1. 読書のすすめ ①恵那市読書の日（毎月第3日曜日）の設置 ②中央図書館「生涯学習情報コーナー」の設置 ③中央図書館「郷土フロア」の充実 ④図書資料の充実 ⑤中央図書館と公民館、学校図書館を結ぶネットワークの強化 ⑥読書活動推進組織（ブックサポーター）の設置 ⑦子どもの読書活動推進計画の実施 ・子ども司書講座の開講など
2. 求めて学ぶ ①地域の生涯学習拠点となる公民館の再活性化 ・定年退職者等公民館デビュー講座の開講（65歳の招待状）など ②先人学習の推進 ③学校における先人教育の推進 ④家庭教育支援計画「ステップ親子学びプラン」の実施 ⑤青少年の育成支援 ⑥文化活動の推進 ⑦生涯スポーツの振興 ⑧人権教育の推進
3. 学んで生かす ①恵那市市民三学運動推進委員会・地域委員会の設立 ②市民三学地域塾の開講 ③ボランティア活動の推進 ④生涯学習手帳の交付 ⑤地域自治区の活動支援 ⑥協働のまちづくり ⑦市民活動の推進

出典：「恵那市三学のまち推進計画－生涯学習『市民三学運動』の推進に向けて」より
抜粋

点となる公民館活動の再活性化、定年退職者等公民館デビュー講座（65歳の招待状）、フォーラムや講演会、学習会による郷土の先人学習の推進、生涯スポーツの振興等が盛り込まれている。市民一人ひとりの学ぶ意欲を育み、学び続けることが生き甲斐となり、心身共に健康に過ごすために市として学習機会の充実や活動の支援を図るものである。

第三には、「学んで生かす」である。生涯学習で得た成果を、まちづくりやボランティアなどで地域や社会へ還元し、さらにその活動から生まれた新たな課題を学ぶ。このような学びのサイクルを構築していくことを目標とするものである。

具体的施策としては、市民三学運動推進委員会・地域委員会の設立、市民三学地域塾の開講、ボランティア活動の推進、生涯学習手帳の交付、地域自治区の活動支援、協働のまちづくり、市民活動の推進などが盛り込まれている。

「市民三学運動推進委員会」とは、市民三学運動の推進役であり、計画の進行管理や事業推進のための協議などを行う機関である。当委員会は、各地域協議会、自治会の代表などの住民や商工会、観光協会などの産業関係者、文化振興会、公民館などの社会教育関係者など地域の様々なセクターのメンバーから成る。このメンバーは大半が推進計画の策定委員からのメンバーである。

このように推進委員には、各地域協議会の代表が入っているため、各地域に、「市民三学地域委員会」が組織され、各地域自治区や公民館と連携を図りながら三学運動の推進・啓発、「市民三学地域塾」の開講などが進められている点が特徴的である。

また、平成23年度より、公民館をコミュニティセンターに改称し、センター長は市長部局の振興事務所長が兼ねることになった。このことは、恵那市のまちづくりが、生涯学習の推進と同時に市民自治の促進を図ることを目的としていることの大きな現れであろう。生涯学習活動の実践は、協働^⑨の実践であり、市民自治の具現化といえよう。

生涯学習推進計画に掲載された重点的取り組みは、平成22年度～26年度までの5年間で進められる予定だが、市に確認すると、すでに実施されているものもあれば（「子ども司書講座の開講」など）、これからのものもある。（「生

涯学習手帳の発行」など）また、「定年退職者等公民館デビュー講座」などは地域によって実施しているところとしていないところがあるなど、地域によって取り組みに温度差があるという。

また、「市民三学地域塾」の活動には、平成22年度には地域ごとに一律10万円が交付されたが、その活動内容は地域によってまちまちであった。例えば、岩村地区では、まちづくり実行組織「城下町ホットいわむら」が行う、ひなまつり事業の参考のための先進地視察費にそれを充てたが、地区によっては、まったく、まちづくり実行組織の行う事業と「市民三学地域塾」の行う事業と関連性を持っていない地区も存在する。このことは、生涯学習を通じて市民自治、地域自治を高めようとする市の意図が広く市民に浸透していないことの現れともいえよう。

5 考察—生涯学習が市民自治に貢献するための課題・条件—

以上のように、恵那市の地域自治区制度や生涯学習政策についてみてきたが、市が目標とする生涯学習によって市民自治を高めていくまちづくりのためには幾つかの課題あるいは条件があると考ええる。

第一に、市民自治と生涯学習活動の実践の場として地域自治区が機能することである。

前節でみてきたように、恵那市の地域自治区の機能としては三点ある。すなわち、①市長からの諮問について答申すること、②地域の意見や意向を市に対して伝達すること、③地域の課題や振興を自ら考え、自ら実践すること、である。

このうち、前者の二点は、法令に基づくものであるが、三点目については市独自のものである。この点にこそ、まちづくり実行組織の意義がある。

そして、この意義は、まさしく、「人々が地域の課題解決に向けて主体的に学び、その成果を新たな『公共』のために生かしていく社会を推進する」⁽¹⁰⁾ 現代の生涯学習振興の意義と合致するものである。

市民が、多種多様な地域の課題を、自らの力で解決していくためには、「必要な情報を収集したり、様々な機会を通じて『学習活動』を行う。そこで得

た知識や技術・能力を『学習成果』として地域や家庭に持ち寄り、ボランティア活動などの地域活動や社会生活の中で課題解決に取り組んでいく」⁽¹¹⁾過程がみられる。

そこには、「学習需要→学習活動→学習成果→学習成果の活用」⁽¹²⁾という生涯学習のサイクルがあるのである。学習需要は地域課題であるし、活用は実践ということになる。

恵那市は、市民自治の推進と同時に生涯学習のまちづくりを推進し、「市民三学地域委員会」のメンバーに地域自治区のメンバーを入れるなど、地域自治区をまちづくり実行組織をはじめとする市民自治と生涯学習活動の実践の場として用意した。

前述のとおり、首長部局と教育委員会の垣根を越えたコミュニティセンターの設置もその効果を狙うものであろう。

しかしながら、生涯学習活動の拠点と地域自治区（まちづくり実行組織）の拠点は、地区によってまちまちであり、必ずしもコミュニティセンターを所在地としていないなど、生涯学習と市民自治・地域自治の連携性は必ずしも担保されていない。

生涯学習活動と市民自治の具体的な実践活動の場としての地域自治区の意義をより明確にしていく必要があるだろう。

第二に、そうした地域自治区を有効に機能させるためには生涯学習の機能が必要不可欠であるという点である。

恵那市の取り組みは、地域の様々なセクターが参加する形がとられているが、それらのセクターが本当に有機的に連携するのか、その保障はどこにもない。連携や協働といくら謳ったところで、実際の結びつきがなければ、まちづくり実行組織は砂上の楼閣となる危険性がある。

それを防ぎ、セクター間の連携が有効に機能するためには、生涯学習・社会教育が培ってきた、ネットワークやコーディネート機能が重要である。公民館のコミュニティセンター化の中で従来の公民館主事や社会教育主事がどのように位置付けられるのかも注視が必要である。

また、城下町ホットいわむらの事例でみたように、多くのまちづくり実行組織が、今回の総合計画（後期計画）・地域計画策定の中で、過去5年間のまちづくり事業がイベント中心であったことの反省などから、より地域の課題

を調査・研究するような事業を多く計画している。

まちづくりに対する市民の認識は様々であり、ややもすれば、地域活性化のイベントがまちづくりであると認識しているケースも見受けられる。地域活性化も地域の重要な課題であることに間違いはないが、まちづくりはそれだけではない。重要なのは、市民自治を担っていく市民の意識やスキルの向上である。

ここでもまた、生涯学習・社会教育が培ってきた機能が必要となる。すなわち、市民が、政策を担うだけのスキルを身につけるためには、それ相応の学習機会の保障が必要である。現在、恵那市には職員による出前講座の制度があるが、まちづくり組織が有効に機能するためには、今まで行政が持っていた政策立案の手法やそれを実行するノウハウ等、人的・物的支援を含めた技術的な支援が必要であろう。

第三に、市民、職員、出先機関、地域自治組織ともに必要な意識改革である。

恵那市が意図する、まちづくり実行組織と生涯学習活動の実践による市民自治の向上は、まだ出先機関の職員をはじめ、市民全体にまで浸透しているとは言い難い。市民自治の向上とは、最終的には市民自治を担う自立した市民をより多く輩出することである。前述の総合計画（後期計画）の中では、目標とする様々な「成果指標」が掲げられているが、重要なのは参加者数ではない。

市民が、市民自治のきっかけとしてまちづくりの事業に参加し、そこで学び、自ら実践し、それを評価する、というサイクルを通じて、自立した市民を育成していくことが重要である。この生涯学習の機能が伴わなければ、せっかく地域計画に掲げた事業も従来の一過性のイベントと何ら変わらないことになろう。

恵那市の取り組みはまだ端緒についたばかりである。しかし、徐々にではあるが、生涯学習活動を通じて、市民自治を高めていく萌芽がまちづくり実行組織に見られつつある。今後も市と市民の取り組みに注目していきたい。

注・引用文献

- (1) 新自治用語辞典編纂会『新自治用語辞典』ぎょうせい、2000年、419頁

- (2) 松下啓一『市民協働の考え方・つくり方』萌書房, 2009年, 44-50頁
- (3) 平成23年4月1日現在, 全国の地域自治区の数は, 一般制度としての地域自治区を導入している団体が17, 自治区数154, 合併特例によるものが, 32団体, 76自治区となっている。総務省ホームページ『地域審議会・地域自治区・合併特例区の設置状況』<http://www.soumu.go.jp/gapei/sechijyokyo01.html>, 2011年7月21日参照
- (4) (財)地域活性化センター『地方自治法上の地域自治区を活用した取り組みについて』2007年, 5頁
- (5) 恵那市役所ホームページ『恵那市総合計画』
http://www.city.ena.lg.jp/modules/government/index.php?content_id=312, 2011年7月21日参照
- (6) 地域づくり補助金…要件としては次の5つがある。①活用団体はボランティア的な一町一組織のまちづくり組織が基本。②ソフト事業であること。③地域づくり計画に沿った事業であること。④地域の総意と真に地域の課題や振興につながる事業に活用。⑤10年間で5億円の支援（各自治区ごとに限度額設定, 均等割・人口割）
- (7) 佐藤一斎…幕末の儒学者, 岩村藩出身。幕府の学問所昌平黉（しょうへいこう）の儒官（総長）などを歴任。弟子3000人と言われ, 門下生には, 佐久間象山, 山田方谷, 渡辺華山などがおり, 幕末の指導者に多大な影響を与えたといわれる。その著書「言志晩録」からの一節「三学戒」は小泉純一郎元首相が国会で引用し, 有名となった。
- (8) 「三学戒」…「少にして学べば, 則ち壮にして為すあり 壮にして学べば, 則ち老いて衰えず 老いて学べば, 則ち死して朽ちず」現代で言う生涯学習の大切さを説いた名言である。
- (9) 恵那市では, 平成19年（2007年）11月に「協働のまちづくり指針」を策定し, まちづくり市民協会（中間支援組織）を設置するなど市民協働も積極的に推進している。
- (10) 手塚健郎「知の循環型社会におけるボランティア活動と社会教育ー『新しい公共』のために」『日本生涯教育学会年報』第31号, 2010年, 51頁
- (11) 同上, 55-56頁
- (12) 同上, 56頁