

# 《5》大都市における「地域自治」——その前提を考える

## ◎地域における「共」の内発性を基盤とした「公」の創造——学校支援ボランティア6年間の実践から

執筆者

大木 節裕

財政局財源担当課長

### 1 学校支援ボランティア「いずみ野サポーターズ」の歩み

#### ① スモール横浜としてのいずみ野

日本最大の基礎自治体横浜市が、都市の成熟化がすすむ中で迎える人口減少社会においては、健康・福祉、子育て・青少年育成・教育、防犯・防災、環境・資源、住宅・住宅地、地域経済・雇用等、身近な地域社会における生活課題の複合的な交差がすすみ、公的な解決が一層必要となつて来る。そのためには、地域住民が地域の課題を自立的に解決する地域の新たな「公」のしくみが必要となるが、その基盤として身近で実感できる「共」の積み重ねが大変重要となつて来ている。

我が子の通う市立いずみ野小学校を中心とした、地域の次世代・後継者の人づくりに向けての実践事例を通じて得られた、身近な「共」の確立と連携型の地域行政の必要性、今後の方策を提案する。

泉区北部、市立いずみ野小学校のある町は、和泉川流域の農村地域と昭和51年の相鉄いずみ野線の開業とともに開発された住宅地からなる、人口約1万1千人の和泉北部連合自治会の圏域の約8割にあたる。現在、次のような3つの特徴がある。

- ① 核家族中心のサラリーマン入居者世帯の一斉少子化・高齢化と、築約30年経過でメンテナンスが課題の郊外部大規模開発住宅地
- ② 横浜でも珍しい生業農家集落があり、農地樹林地や農産物直売所に恵まれた緑豊かな町
- ③ 団塊世代の一斉居住者として

農家が相互交流に精を出して来た活動の積み重ね

農業者と新興住民が交流し落ち着いた町を作る一方、居住者の一斉高齢化や小学校児童数半減、農業後継者や農地樹林地管理が課題であり、昭和30～50年代に開発が進み、現在急激な少子化・高齢化に直面するという本市の郊外部住宅地の一断面を表している。

こうした中、町の開発とともに開校したいずみ野小学校は、初代校長が地域特性を理解し農業を通じた生産活動教育を掲げ、地域の農家・住民が共鳴し、実際の田畑を提供・支援しての稲作畑作の授業を以来約30年間続けて来た。子どもたちや保護者に加え、相互交流を進める地域の農家・住民からも支持を得て来た歴史があり、最近はおつての児童が保護者として参加する様子も散見されている。

#### ② 活動の趣旨と広がり

「いずみ野サポーターズ」は、平成12年5月に当時のPTA会長が発案し、学校の理解を得てPTA総会で承認され、保護者有志で活動を開始した。従来、どちらかと言えば学校にお任せだった保護者が、学校にもっと関心を持ち、農業生産活動授業を中心に子どもや先生といっしょに授業や行事を楽しみ、併せて参加者自身も学ぶ会として始まった。

田畑の看板作りから始め話し合いながら活動を広げ、農家のお手伝いも直にする中で、保護者や先生・農家に少しずつ活動が理解され出した。担い手も10～15人程度に徐々に増え、学校の手伝いに加え、休日に親子で参加できる「田んぼで泥んこ遊び」「畑で焚き火バーベキュー」や、総合的学習「横山ファーム酪農体験」等の企画も実現した。

わあ、おもしろえ。しろかき前のたんぼで綱引き「田んぼで泥んこ遊び」より



地域の農業を生かし、地域の子どもたちを育くむよう、次の取り組みを行えるようになって来ている。

① 学校教育への支援と参画

(ア) 農業生産活動教育の支援や参加（1年を通じ学校や農家のお手伝いや見学、「餅つき大会（休日）」の運営支援）、(イ) 総合的学習「横山ファーム酪農体験」の企画、(ウ) 地場野菜による食育給食のため地元農家の出荷組合へ橋渡し

② 保護者の参加を可能とする学校・農家・地域連携型の休日の自主企画

(ア) 「田んぼで泥んこ遊び」、(イ) 「畑の片付けと焚き火バーベキュー」、(ウ) 「学校で親子キャンプ」

③ 全保護者への幅広い情報提供や参画機会の公開

(ア) 「サポーターズ情報（年10回程度）」配布、(イ) 「事前企画会（自由参加、年5回程度、休日）」、(ウ) P T A総会での活動報告

④ 地域・農家と学校・保護者を繋ぐ取り組み

(ア) 「校長先生、農家、地域の方々を囲む会食会」、(イ) 連合自治会への情報提供・見学会内、(ウ) いずみ野小懇話会への委員就任

2 いずみ野サポーターズの活動の意味

① 活動の基本的な考え方と特徴

これまでの活動を通じ、次のような3つのことを大切にしている。

① 個人の発意と自己責任を基本とする（先生も含め立場を超え対等な個人としての参加）

② 保護者がこどもといっしょに参加交流しやすい場を作る（休日の自主企画等）

③ いずみ野の地域特性や資源を生かし、町の人々と連携して楽しくすすめる

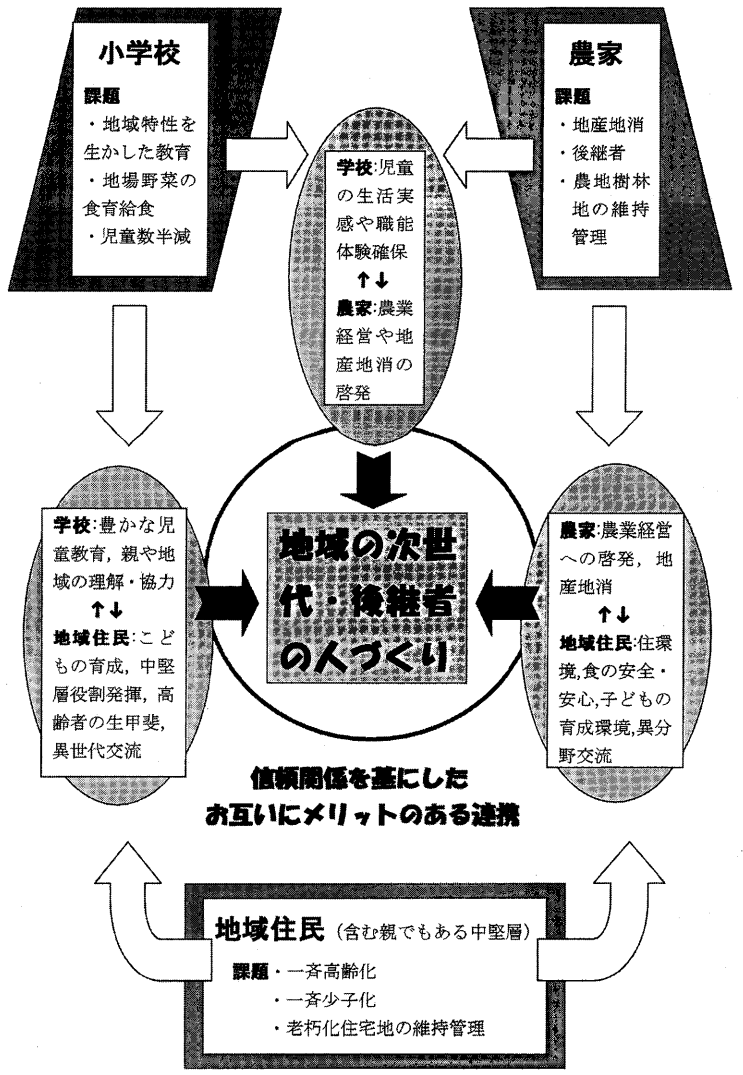
基本は、個人の発意によるボランティア活動である。学校の理解を得、事前企画会等で参画の先生方と話し合いながら進めるとともに、負担が少なく済むよう担い手の連携や参加者の持ち寄りを工夫している。

この活動には次の6つの特徴を見出すことができる。

① 地域や学校に積極的には関与していなかった中堅世代が、自らの発意で子どもたちの育成環境に関心を深め、始めの一步を踏み出す無理のないルートが公開されている。

② 従来なら近寄りにくかった先生と保護者、保護者と農

図1 いずみ野サポーターズの活動の関係図



家などの中で、「子どもを育む」という共感できるテーマで語り合い、個人としての信頼関係を育てることに繋がった。

③ 保護者の率先で、学校や農家、地域に対し保護者の理解が進むとともに、逆に学校、農家や地域もこの活動を理解し相互理解が進み、無理のない連携の体験が蓄積された。

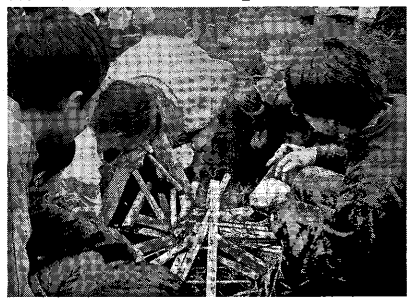
④ これらにより、身近で豊かな活動を、地元の資源や人材を持ち寄り少ない負担感や費用で達成するとともに、以前は不可能だった大きなこと

が次第に実行できて来た。

⑤ お客様でなく担い手として関わった人はたかだか5%。これは地域社会の担い手不足の実態と概ね同様だが、継続しなければ存在しない次への大切な5%と考えられる。

⑥ この30年間に学校や地域の先人達による信頼関係形成が地域文化として蓄積されて来た基盤があったからこそ、一時の仲間内同士だけでは出来ない活動が可能となった。

あっちっち、煙いよー。必死に火おこし「畑で焚き火バーベキュー」より



## ②三方一両得：学校・農家・地域のしなやかな連携(図1)

少ない負担の割に普段できない事を実現できるようになってきた理由は、学校や農家、地域と培ってきた信頼関係を元にしての、柔軟な役割分担による人材の連携や既存の施設・資源の活用が可能なことにある。

例えば、昨年の夏休みには、学校、農家、地域及び泉区最初の「いずみ野小放課後キッククラブ」との連携で、「学校で親子キャンプ」の初開催に漕ぎ着けた。具体的には、

学校は施設の使用や調理・野菜収穫の指導に、放課後キッククラブは宿泊会場運営や手打ちうどん指導に、農家は牧場や直売所の見学に、地域は地域防災拠点の大釜使用や宿泊の周辺住民周知の協力に、保護者有志は事務局・渉外・記録、夜の肝試しの物語創作等に携わった。親子で楽しむとの趣旨を共有し、無理のない役割分担や協力を得る一方、参加者からも、遠出せず身近な学校や農地で、費用負担も少なく大いに楽しめたと好評を得た。

また、いずみ野小の昨年6月の「地場野菜の食育給食」開始の際には、それまでに築いて来た農家との信頼関係を

元に、サポーターズとPTAのメンバーが学校と地元の三家地区農家の出荷組合を橋渡しした。ある時、熱心な栄養士が農家の収穫風景をビデオレターに収録し給食時に全校に放映したところ、「地場の野菜に関心をもってもらえたのも良かったが、その後、町なかで『野菜の叔父さんだ』と声をかけてもらい嬉しかったよ。」と、後日子どもたちから直接得た反響について、農家の方が語る時の笑顔が印象的であった(注1)。

これらは、地域の子どもたちを育むことを核に、学校教育の「農業生産体験や食育」、農家の「地場農業の地産地消の啓発」と、地域の「現役世代の仕事の後継世代が実際に見られる関係作り」等、お互いにメリットを持てる信頼関係形成の小さいけれども確かな一歩、いわば学校・農家・地域の三方一両得とも呼べる象徴的な出来事となった(注2)。

## 3 地域の自治の原点と、今後の行政の役割

### ①内発的な「共」は、地域の自治の基盤

いずみ野サポーターズの活動や市内各地の先行事例を踏

まえると、住民自身が、発意による信頼関係を積み重ねる過程は、身近な暮らしの中の日常的で継続的な共通体験に、幾重にも織り込まれている。

地域で共に暮らす住民同士、立場が異なる人々がお互いの立場の違いを尊重しながら発意を基に少しずつ理解し合い、共感から始まる小さな共通土壌をベースに、共有できる目標を合意して行く。その上で、互いにプラスになる無理の少ない連携の小さな一歩が実は大きな信頼関係を生み、さらに複合的で複雑な課題に対する前向きな連携の大きな一歩に繋がって行く。

こうした、個々人の発意により関わり合い、信頼関係を育てながら連携する、内発的な合意形成と行動の好循環の過程を、誰もが「実感できる公共」「共」と呼ぶこととする。「共」の積み重ねは、地域住民の文化的無形財産と考えられる。

地域の自治は、多様な人々が住み暮らす町(ミックスド・コミュニティ)について、ものの見方考え方が異なる一人ひとりが、個人として互いに関わり合い信頼関係を育てながらよりよい我が町を創っていく、「共」の内発的な関わり方を基盤としている。そ

の上で、合意形成・協働の「しくみとしての公共」「公」が内実を持ち、これら「公」「共」が相まって、地域の自治に地域における新しい公共の創造に繋がると言える。

### ②今後の行政に必要なのは、地域の「共」を高められるようサポートすること

身近な地域の生活課題は複合的であり縦割りにできないため、従来のような行政主導の単一目的達成の縦割り型で、対象者を特定して時間を切って進める方策では、地域に無理が行き地域の自治は育たず、成果も行政の主観となりがちである。地域の住民同士が分野や世代を超えて横に連携し、自らじっくり粘り強く解決に取り組むことが最も有効である。

まだまだ地域の課題に関心のある住民は多くなく、地域の活動の担い手や連携の経験は限られているため、地域の課題解決力が十分に備わっているとは言えないが、「共」はここ数十年の横浜の町の成熟の中でこここで育ちつつある。また、旧来型地域社会と異なり大都市では個々人が様々な活動に属しており、皆の関心が少しでもより地域に向け重層的な横の繋がりを

あれー、むずかしいなー。初めての乳搾り  
「横山ファーム酪農体験」より



(注1)  
いずみ野小の「地場野菜の食育給食」と地元農家の出家組合の「地産地消」については、「横浜市民生活自書(18年3月刊)」に詳しく紹介されている。

(注2)  
いずみ野小といずみ野サポーターズの取組は、日本農業新聞16年6月10日の特集「泥遊びで学ぶ米作り」、朝日新聞14年10月22日「梨畑で児童たき火料理」、神奈川新聞13年2月24日の「学校に牛が来た」、その他ミニコミ・CATV等で報道されている。

活かし合える可能性が開けている。

欧米の大都市衰退地域対策でも、社会構造の変化の中で現れてきた困難地区に対し、厳しい財政状況の中での行政の改革として、コミュニティの自立的な再生自体の援助が最も有効であるという歴史的な積み重ねの上に、縦割りを廃し地域住民の発意を活かした「コミュニティ総合補助金(注3)」の制度が生まれて来た。

この際、行政は、「地域住民の発意を尊重し、その信頼関係に基づく連携(共)」による地域の自発的な課題解決力を高めて行く行政のサポートが、最も有効であるというコミュニティ・ベースの考え方を基本に、地域住民自身の連携のプロセスに寄り添う役割に改善することが必要である。

#### 4 地域の「共」を高める 今日的契機と、応援する 地域行政の提案(試案)

① 地域の次世代・後継者の人づくりを一つの契機とする

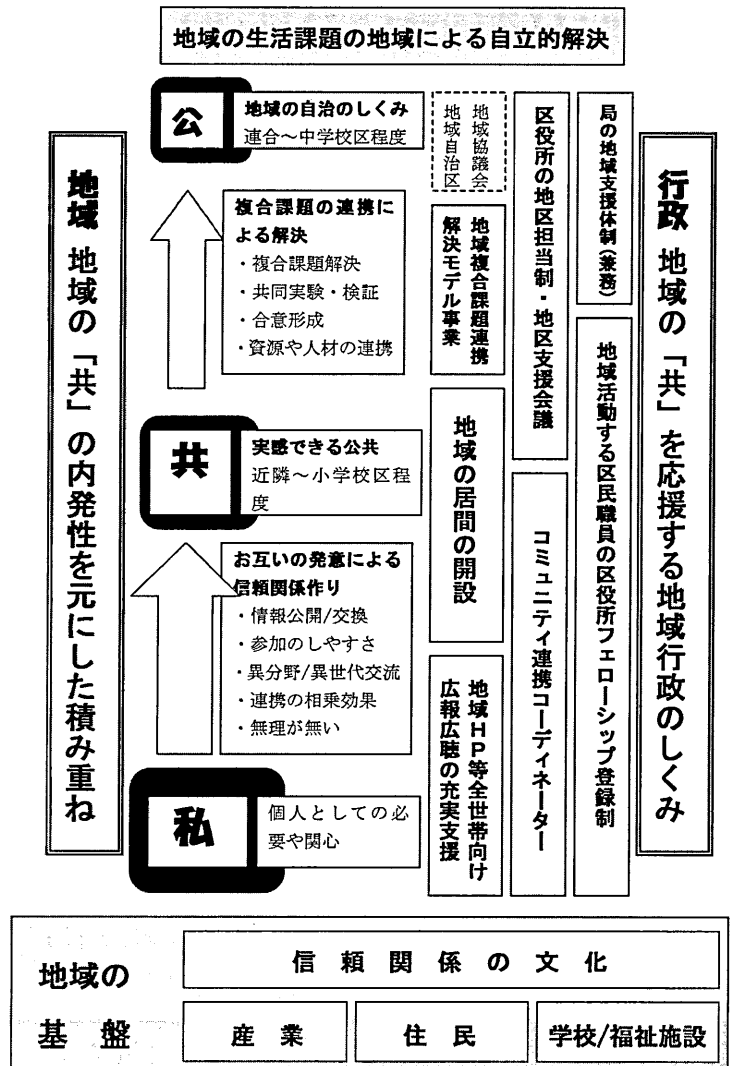
成熟化が進む中で横浜が今後迎える人口減少社会では、次のような社会状況が顕著に現れてくる。(ア)大規模開発住宅地の一斉少子・高齢

化、(イ)入居世代は一斉年金生活者化、(ウ)後継世代が交通便利な場所へ転居し、高齢者は資産を抱えつつも孤独、(エ)元会社人間は地域に足場がなく孤立、(オ)生産年齢層はリストラのストレス、(カ)青少年層は低所得・ニート化・生活感覚不足、(キ)子育て世代も子育て不安・児童虐待、(ク)住宅地は老朽化しバリアフリーや建替え準備が行き届かず、(ケ)商店街や地場産業も衰退し、(コ)農地樹林地の管理が困難となる、等々、複合的な生活課題が深刻化する可能性が迫っている。

地域の衰退への対策を織り込み、皆が暮し続けられる町づくりを進めるためには、地域の次世代・後継者(担い手)の人づくりを一つの核にして、異分野・異世代が立場を超えて「共」を豊かにする必要がある。

例えば、いずみ野サポーターズのように、子どもたちに必要な生活実感や職能体験を豊かにするには、学校の地域に根ざす取組と連携した上で、さらに先達たる高齢者・退職者や産業者の活躍が有効である。同時に、これは、先達者自身の生甲斐や、親でもある中堅層の役割発揮、地場

図2 地域における共の豊富化と行政の役割の図



産業への関心喚起など、異分野・異世代の連携のきっかけとなる。

そのためには、今後、地域に存在する次の3者が、地域の資源・人材としての意義を互いに認め合い、互いにメリットを持てるような連携が必要となる。

- ① 地域の住民(多様な世代・人材の輩出し多様な情報や知恵の宝庫)
- ② 地域の産業(地域資源、実物経済・生業・職能の手下職と住の連携)

③ 地域社会の拠点である学校や地域福祉施設(地域の次世代・後継者の育成訓練の場) 地域・異世代の住民相互理解の拠り所

② 地域の「共」を応援する地域行政のしくみ(図2)

地域の発意を元に、既存の行政資源や人材の向きを一部地域向きに変え、新たな負担の少ない実現可能で効果的なしくみを作る。また、その中には、地域の次世代・後継者

(注3) 英国の「単一再生予算」や、米国の「コミュニティ開発総合補助金」など。貧困、失業、住宅、教育などコミュニティ困難地区への国の対策。階層社会による地域間格差を元にした国の施策ではあるが、地域の衰退への対策として参考になる。

の人づくりを、各々の目的や使命の一部として必ず織り込み、自然な連携のきっかけとする。

① 「共」の豊かな土壌を育む5つのしくみ

I 「地域の居間（地域懇談サロン）」の開設 今は少なくなつた地域の誰かが立ち寄り、異世代や異分野を超えたオープンな語り合いができる。敷居の低い、飲食も可能な場。時間帯指定開設も可。身近な地域である小学校区に一つ程度を目安に、学校・コミュニティハウス、地域ケアプラザ・福祉施設など既存の公的施設の中から、地域住民の発意で施設の主目的にも相乗効果がある形で運営主体と調整・合意の上、区が認定（補助）する。

II 「地域HPなど地域内の全世帯向け広報広聴」充実の支援 地域内の広報広聴機能は脆弱で、全戸周知可能でタイムリーな広報手段を定期的に頻繁に行える所は少ない。分野を越えた情報収集提供や、若い層も中堅層も高齢者も働く層も常時居る層も、世代を超えた情報交換のため、「地域の居間」の地域HP等の設置・運営や地域だよりの定期発行・配布を支援・助成するとともに、地域情報の公

開・掲示・交流の拠点とする。

III 「地域の居間」施設常勤職員との「コミュニティ連携コーディネート」化 地域の資源・人材の発掘・連携を促す使命を、上記施設の主たる常勤職員の職務の一つとして追加する（総合的学習担当教員・放課後キッズクラブ事務局長・コミュニティハウス館長、地域ケアプラザコーディネーター・福祉施設指導員等）。

区役所地区担当と情報交換も行う。施設主業務と当業務を相乗効果的に行える人材の地域内外から公募登用を促す。

IV 地域活動する「区民職員」の区役所フェローシップ登録制 人口規模が類似する基礎自治体は数十年越しに同一職員が一定地域に関わるが、行政区は人事制度上職員が長年いない。地域にとつてのハンデを越える一助として、区が地域活動を行う区民職員に登録を募り職務に位置付け、地域情報収集のアドバイザーとして活躍してもらおう。仮に3万人の5%が登録しても、区の地域関係職員とほぼ同数でかつ地域に長年根づいた職員とできる。

V 区役所への「地区担当制」及び「地区支援会議」の設置と、局の地域支援体制 区が人口類似の基礎自治体のよう

な権限が無い中でも、局の縦割りを地域に持ち込まずに地域の「共」を総合的・持続的にサポートできるよう、「地域の居間」の展開する地域から順次地区担当者制を敷く。

連携コーディネーターや区役所フェローシップと連携する。また、各地区担当者を区役所内横断で支援する地区毎の支援会議体制を引き、会議毎に運営責任職を置く。局はこの会議との協議を経て初めて個別事業を地域で実施出来ることとする。

② 「共」を基盤に「公」に発展させる先導的な地域内の連携のしくみ

○「地域複合課題・連携解決モデル事業制度」の創設

育まれた「共」の土壌を基盤として、地域の複合的課題を資源・人材連携型で解決に取り組み地域の自治を高めるための、地域が主導し区が協働し局が支援する先導的な地域総合事業制度。「地域協議会制」「地域自治区」等日本最大の基礎自治体の地域の自治の制度検討に生かせるよう、10〜20年スパンでの共同社会実験とする。都市経営局・こども青少年局・市民活力推進局・都市整備局の4局横断チームで全体を推進・検証する。

i 枠組み 中学校区程度、3〜5年。複数の主体間の連携で目標を共有し役割を果たし合い、共同で検証する共同実験型で、地域の内発性向上の成果を最も重視して検証する。

ii 申請と決定 複数の主体が連携主体として、地域の2つ以上の複合的課題に対し相乗効果型で取り組む「連携計画」を作成・申請し、区が外部委員を含む審査会で決定する。

iii 進め方 連携主体は、期間中は地域の居間を活動拠点と出来る。また、地域の居間の機能を活用し、住民と懇談するとともに住民全体に定期的な広報広聴を行う。新規参加者に機会を開くとともに、連合自治会と取り組みの節目で意見交換する。

iv 区との協働 区は地区担当職員を専任として増員し、地区支援会議が連携主体と協議しながら支援する。また、区は活動事業費を助成し役割分担によっては直接執行をする。

v 局の支援 事業費は、区づくり推進費の区局連携事業に上乗せして位置付ける。局は、区の要請により地区支援会議に兼務で参加する。事業展開中に局縦割りで直接地域に行う型の事業は、「連携主体」の意見を聞き区の承認を得てから行う。

いちに、いちに。おいくなーれ。足踏み手打ちうどん「学校で親子キャンプ」より



筆者は全市民的な財政や行政の運営に関わるとともに、地域振興・区政推進など住民の現場である区役所、福祉のまちづくり条例の制定や医療事業の推進など事業局にも従事してきた。様々な立場を経験し、関わってきた市民活動に学ぶ中で、身近な地域の活力を基盤として日本最大の基礎自治体の活力を高める必要性を実感してきた。本稿は、いずみ野小学校で元PTA会長を務め、いずみ野サポーターズに創設当初から参画した体験をもとに、考えをまとめたものである。