地域における社会的ネットワークの形成過程に関する研究

－飯田市における分館活動を事例として－

生涯学習基盤経営コース　荻　野　亮　吾
生涯学習基盤経営コース　中　村　由　香

The Construction Process of Social Networks in Local Districts:
A Case Study on the Activities of a Branch Community Center in Iida City

Ryogo OGINO and Yuka NAKAMURA

This paper aims to clarify the construction process of social networks in local districts.In recent years, community institutions and projects have been promoted by some ministries. The number of local authorities introducing local self governing organizations is gradually increasing. These movements can be seen as promoting community governance. It is necessary to enhance social capital in order to make community governance fully functional and to stop expanding regional gaps.

From the viewpoint of the formation of social capital, education and learning are dominant elements. The effect of formal education has already been shown, but research on the construction process of social capital through daily and informal relationships is lacking. Thus, the purpose of this paper is to describe the construction process of social networks in local districts through a case study on the activities of a branch community center in Iida City, Nagano Prefecture.

The following points were clarified. First, the community residents' roots leading to community activities were identified. To be exact, along with residents' belonging to community organizations, these organizations are bound up with other organizations through community events and activities of the branch community center. As a result, residents are encouraged to participate in community activities. Second, belonging to organizations may depend on community and family situations, such as the person's job, hometown, type of residence in the community, and whether or not they are married, have children, and live with their parents.

In consideration of these points, to strengthen social networks in local districts, three conditions are needed. First, it is necessary to create opportunities for all residents to participate in community organizations. Second, the barrier that restricts residents to participate in community organizations should be eliminated. Third, it is necessary for community organizations to foster links with each other, rather than acting in isolation, because the more autonomous the activity in local districts, the more restricted the opportunity for residents to participate in community organizations.

A number of questions require further study. For example, more research is needed on community organizations with weak links to branch community centers, and detailed analysis about how the age or gender of residents influences the structure of social networks should also be done.

目　次

1．研究の背景と目的
　A．「コミュニティ」への注目
　B．「社会関係資本」とコミュニティ・ガバナンス
　C．生涯学習・社会教育が社会関係資本の形成に与える影響
　D．本論文の目的と意義
2．分析の対象と方法
　A．事例研究の対象
　B．調査研究の方法
3．地域における社会的ネットワークの形成過程
　A．地域活動への参加の契機となる団体
　B．分館役員への経路
　C．地域活動への参加を制限する要因
4．本研究で得られた知見と今後の研究課題

1．研究の背景と目的

A.「コミュニティ」への注目

近年，地域自治や市民活動の進展の中で，「コミュニティ」への注目が高まっており，「コミュニティの制度化」（名和田, 2009: 7）に関わる政策が進められている。ここで言う，「コミュニティの制度化」とは，法律や条例によってコミュニティに制度的な位置づけが与えられることを指す。

コミュニティが政策の中で注目されたのは，何も近年になってからの話ではない。例えば，1970年代には，自治省を中心にコミュニティ政策が展開された。1969（昭和44）年の国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告「コミュニティ：生活の場における人間性の回復」を端緒として始まったコミュニティ政策は，高度経済成長期に生じた産業化や都市化の矛盾を，「コミュニティ」という新たな統治単位を創出することによって緩和しようとするものであった。

その後，コミュニティ政策は，各段階で異なる特徴を持って展開していく（日本都市センター編, 2001；コミュニティ政策学会, 2007）。第１期（1970年代）の特徴は，上述したように，自治省の主導により，包括的・総合的に地域の諸課題を住民自身が解決していく基盤の整備に重点が置かれ，その中でも特に施設（コミュニティセンター）の整備が重視されたことにある。この例として，三鷹市，武蔵野市，大津市晴嵐地区などが挙げられる。第２期（1980～90年代）は，まちづくり・地域福祉・防災・生涯学習など，政策テーマに特化したテーマ型コミュニティの形成が重視された時期である。この例として，まちづくり協議会を整備した神戸市や，地域福祉を整備した北九州市，生涯学習まちづくりを行った掛川市などが挙げられる。第３期（2000年代以降）は，１・２期の課題を受けて，一方では自治や参加，協働という言葉に示されるように行政と市民との間の関係のあり方が見直され，他方で「市町村合併」や「都市内分権」という政策動向の中で，改めてコミュニティの位置づけが問題となっている時期である。

2000年代に進められた「市町村合併」が，コミュニティへの注目の一端を担っていることは疑い得ない。明治の大合併，昭和の大合併を通じて再編されてきた，市町村の単位は，「平成の大合併」と称される近年の合併において，三度目の大きな変化の中にある。1999（平成11）年に3,229存在した市町村数は，2012（平成24）年４月１日時点で1,719となり，この間に市町村合併が大きく進められたことが分かる。市町村合併のメリットとして，①専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化，②少子高齢化への対応，③広域的なまちづくり，④適正な職員の配置や公共施設の統廃合などが挙げられている。同時に，問題点も指摘されており，①周辺部の旧市町村の活力喪失，②住民の声が届きにくくなっていること，③住民サービスの低下，④旧市町村地域の伝統・文化，歴史的な地名などの喪失といった現象が挙げられている（総務省, 2010）。このような状況によって，改めて「コミュニティ」への注目が高まっている。

市町村合併と同時に注目されるのが，「都市内分権」と言われる動きである。2003（平成15）年の第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」では，基礎自治体の広域化に対応するような自治組織の設置が提言された。これを受けて，2004（平成16）年に「地域自治区」制度が導入されている。「地域自治区」は，地方自治法第202条の４項によれば，「市町村が，その区域内の地域に，市町村長の権限に属する事務を分掌させ，及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため」，市町村内の区域を分けて設置される自治・行政組織のことを指す。「コミュニティの制度化」の類型を，「参加」と「協働」に分け，「参加」を「自治体の公共意思決定に関わることのできる権利」，「協働」を「自治体内の公共サービスの提供を行政とともに担う責任ないし義務」として捉えるならば（名和田, 2009: 9），「地域自治区」の制度は，「参加」と「協働」の特徴を併せ持った制度設計と言える。

各市町村の動きを見ると，①地方自治法上の「地域自治区」の導入（上越市，宮崎市，豊田市，浜松市，恵那市など），②合併特例法に基づく「合併特例区」の設置，もしくは特例制度としての「地域自治区」の設置，③自治体条例に基づく，独自の単位での「住民自治協議会」等の設置（伊賀市，宝塚市など）という動きに大別できる（中川, 2011）。本稿で研究対象とする飯田市でも，2007（平成19）年より「地域自治区」の制度を導入している。

このような「地域自治区」導入以降も，各省庁で「コミュニティ」に焦点を当てた政策が進められつつある。例えば，市町村合併や，「地域自治区」の導入を中心的に進めてきた総務省では，2007（平成19）年２月より「コミュニティ研究会」を組織し，地域の活性化について議論し，その成果を「中間とりまとめ」

として発表している。さらに，2008（平成20）年７月から開催された「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」でも，「新しい公共空間」の形成について議論がなされ，「地域協働体」の仕組みが提言されている。これによると，「地域協働体」とは，「地域における多様な公共サービス提供の核となり，地域コミュニティ組織等地域の多様な主体による公共サービスの提供を総合的，包括的にマネジメントする組織」（新しいコミュニティのあり方に関する研究会, 2009: 18）のことを指す。さらに，「地域協働体」と，地縁団体，NPO，行政との関係が検討され，各地域の事例の検討もなされている。

国土交通省でも，地域の活性化の文脈から，新たな公共の担い手づくりについての議論が進められている。2006（平成18）年の国土交通省と農林水産省による「地域活性化戦略」では，生活圏のレベルでの地域の活性化から，まちづくり・担い手づくり・もののながれへという道筋が描かれている。そして，担い手づくりに関する重点課題として，①居住環境の維持・向上のための地域住民による地域の維持・管理，②多様な主体の参画による道路・沿道空間の整備・利活用，③住民やNPO等の担い手が参画したまちづくりの促進，④地域における不動産証券化を担う人材の育成などが挙げられている。その後も，2008（平成20）年７月の「国土形成計画（全国計画）」で「『新たな公』を基軸とする地域づくり」が，2010（平成22）年５月の「国土交通省成長戦略」で，大都市戦略，内発的地域戦略，コミュニティづくりという「成長戦略」が掲げられるに至っている。

2011（平成23）年２月の，国土審議会政策部会国土政策検討委員会（2011: 1）の報告書では，「大都市から過疎集落までの様々なコミュニティにおける課題の解決のためには，多様な主体からなる『新しい公共』による取組の重要性が一層増している。相互依存・補完関係にある各地域においてこのような取組を進めることを通じて，国土全体として見ても，活力と魅力のある国土の形成が実現することは，国土政策上非常に重要である」と，コミュニティづくりに対する「新しい公共」への期待が語られ，その担い手をいかに育成するかが政策課題として示されている。

この他にも，内閣府国民生活審議会（2005）では，「２つのコミュニティ」に関する議論が展開され，「エリア型コミュニティ」と「テーマ型コミュニティ」が対比されている。そして，２つのコミュニティの垣根を乗り越え「多元参加型コミュニティ」を形成することが課題として提示されている。

B.「社会関係資本」とコミュニティ・ガバナンス

このように，コミュニティを基盤にしたガバナンスに各省庁が注目する中で，社会関係資本（Social Capital）の涵養に焦点が当てられつつある。社会関係資本については，1990年代から，国際的に様々なプロジェクトが進められている。例えば，世界銀行は1993（平成５）年に社会関係資本に関する議論を始め，1998（平成10）年にSocial Capital Initiativeという研究グループが，開発援助の指針としてこの概念を中心に据えた議論を提起するなど，貧困問題や社会開発の観点から社会関係資本の考え方を活用している。またOECDは，2001（平成13）年の報告書「国の福利」において，社会関係資本の役割や形成，測定法について論じている（OECD, 2001＝2002）。この視角は，OECDの教育研究革新センター（CERI）の「学習の社会的成果」プロジェクトに取り入れられ，教育・学習と健康・社会的関与の関係について研究が進められてきた（CERI, 2007＝2008, 2010＝2011）。

社会関係資本の定義は論者によって多様であるが共通点を見出すとすれば，社会関係資本とは，人間関係の広がりや深さ，及びそこに埋め込まれた信頼や規範などの価値の総体を指すものである。実際に，「社会的ネットワーク」「一般的信頼」「互酬性の規範」を社会関係資本の特徴として指摘した，Putnam（2000＝2006）の研究を嚆矢として，様々な研究がなされてきている。これらの研究の中から，社会関係資本の厚みが，政策や経済，安全，健康，教育といった各領域のパフォーマンスに大きな影響を与えることが明らかにされている。

日本でも，内閣府が，2002（平成14）年に「つきあい」と「信頼」「互酬性の規範（社会参加）」を軸にした全国調査を実施し，2004（平成16）年にも継続調査を実施している（内閣府国民生活局編, 2003；内閣府経済社会総合研究所編, 2005）。これらの調査の結果，明らかになったことは，社会関係資本と市民活動の間には，相互に高め合うような関係があり，市民活動が活発で，社会関係資本が豊かな地域ほど，犯罪抑止や少子高齢化など地域の課題の発見や対応が迅速で，地域社会・経済の安定や活性化が期待できるというものであった。

以上の政策動向を見ていくと，コミュニティ・ガバナンスの進展と，社会関係資本の充実が表裏一体の課題であることが見て取れる。松田（2012: 13）も「コ

ミュニティにおける多様なアクター…が協働して，民主的にコミュニティを統治していく」「コミュニティ・ガバナンス」と，それを下支えするような「ソーシャル・キャピタルの形成」の関連性を強めようとする動きを指摘している。この接点に位置するのが，コミュニティ・ガバナンスを担い，社会関係資本を形成する住民である。このように，住民が地域活動に参加することで，社会関係資本が蓄積され，コミュニティ・ガバナンスが円滑に機能するという，ポジティヴ・フィードバックの関係を築くための仕組み作りが，各自治体に求められている。

もし，このような正の循環が生じない場合には，大きな問題が生じ得る。つまり，政策が，コミュニティに期待をかけ，社会関係資本に基づいたガバナンスを志向しているにも関わらず，根本にある社会関係資本の充実が図られなければ，コミュニティ・ガバナンスが十全に機能しないか，もしくは社会関係資本の多寡による地域間格差の問題が生じる可能性がある（荻野，2010b）。

ここから，現在，各自治体において，社会関係資本がどのように蓄積・形成されているのかを実証的に明らかにし，それがコミュニティ・ガバナンスをいかに支えているかを示していくことが必要となると言える。

C．生涯学習・社会教育が社会関係資本の形成に与える影響

社会関係資本の蓄積や形成の要因は様々に指摘されている。例えば，稲葉（2008b）は，ミクロ，メゾ，マクロに分けて，それぞれに影響を与えている要因を検討している。その中でも，教育は，ミクロレベルで社会関係資本に影響を与える重要な変数である。これまでの研究では，学歴や教育年数を中心にフォーマルな教育の効果が注目されてきた（Putnam, 2000＝2006）。先行研究の知見によれば，学校教育の社会関係資本に対する効果は，①学校という場で多くの他者と接触することによる直接的効果，②教育機会を通じて社会的ネットワークを形成するのに必要な知識，スキル，能力が身につくこと，という 2 点にまとめられる（佐藤, 2011b: 217）。近年では，ロンドンの「学習の成果研究センター」を中心に，生涯学習の効果に関する研究も進められ，職業科目とアカデミック科目の受講経験の対照性や，非認知的能力の涵養の効果も指摘されている（Schuller *et al*., 2004）。Field（2005＝2011）はこれらの研究に基づき，人的資本と社会関係資本の代替性や補完性についての議論を展開している。

これらの研究は，生涯学習や社会教育を含んだ教育や学習が，社会関係資本の形成に与える影響を一定程度明らかにしている。しかし，その多くは，フォーマルな教育や講座が，非認知的能力の形成に与える影響力を明らかにするものである。しかし，「学習」を学級や講座といった教育機会に限定せず，より広く社会の中で生じるものと捉えるならば，インフォーマルな関係性の中で，社会関係資本がいかに培われていくかという点について，研究を進めることが求められる。

生涯学習・社会教育を通じたインフォーマルな社会関係資本の形成を考えるに当たって参考になるのは，家族研究の文脈から出てきたパーソナル・ネットワーク研究である。野沢（2009）が指摘するように，従来，都市社会学の領域で展開されてきたコミュニティ論では，一定の地理的範域としての地域を分析の単位として，居住地の近接を前提とした地縁・血縁に基づく社会関係や社会集団の形成・維持という点に，分析の焦点が限定されがちであった。しかし，家族メンバーが個人として家族以外の生活領域への関わりを強める「家族の個人化」という現象に代表されるように，家族が集団であることを前提とする「集団論的パラダイム」に代わって，家族を「個人のネットワーク」として捉えるパーソナル・ネットワークという視点が提起されるようになってきた。この視点に基づけば，⑴ある集団を，地縁・血縁という集団性を前提とせずに，複数の個人の視点からネットワークの交差や連鎖として再構成することや（野沢, 2001），⑵その集団の絆の特性をそれ以外のネットワーク構造の文脈の中に位置づけて分析すること（野沢, 1999），が可能となる。

しかし，パーソナル・ネットワーク論は，その調査対象を，これまでのコミュニティ研究で捉えてこなかった「友人関係」や「親しい人と人とのつながり」に限定していく傾向も有しており，引き続き，集団同士，組織同士の関係にも着目する必要性も提示されている（森岡編, 2012：13-14）。

このパーソナル・ネットワークが地域の集団・組織を媒介として，広がっていく様子を描き出そうとする研究も存在する。例えば，佐藤（2011c）は，趣味やスポーツに関わるグループに所属することが，友人とのネットワークを強化する上で効果があることを明らかにしている。荻野（2011）も，サークルやグループといったインフォーマルな団体への所属が，様々な社会的ネットワークの形成に重要な役割を果たすこと

を，実証的に明らかにしている。他にも，浅野（2011）は，インフォーマルな団体を結びつける媒介項として，趣味型の関係の構築が社会的活動に繋がることを指摘している。また，坂本（2011）は，社会団体の調査を通じて，社会関係資本の形成につながる団体を，ガバナンスの充実に役立つ団体と比較しながら論じている。

これらの研究の多くは，地域における団体や組織，とりわけインフォーマルな団体を通じた，社会的ネットワークの形成に焦点を当てている。ただし，既に形成されたネットワークに焦点を当てているため，インフォーマルな団体への所属がどのような過程を通じて社会関係資本の充実につながるのか，その経路は明らかでない。

ここで留意すべきは，鰺坂（2006）が示すように，地域には，①包括的で自動加入が原則の住民自治組織を始めとして，②行政協力組織や，年齢や性別の組織，職業・産業組織といった，自動加入を前提とした限定的な目的を有する団体，③宗教団体や，同郷団体，余暇をめぐる集団，運動組織，階層別・階級別組織など，個別の目的を有した任意組織など，様々な団体や組織が存在しているということである。それぞれの団体・組織がどのような関係を有し，個人がどのようにその団体に関わるようになるかを捉えることで，団体を通じたコミュニティの社会関係資本の蓄積のメカニズムを捉えることができるようになると考えられる。

もっとも，これらの団体・組織の性質を固定的に捉えることには留意が必要である。荻野（2010a）が行っているのはある１時点，１地域の組織・団体を対象にした調査研究であるが，その中でも，地域の組織・団体の再編，転用などのメカニズムが働くことが明らかとされている。団体・組織の実際の活動の中で，個人のネットワークがどのようにコミュニティにつながっていくかを明らかにしていく必要がある。

このように，社会関係資本研究と教育・学習との関係を考えると，以降の研究で望まれるのは，教育や学習をフォーマルなものに限定せず，日常的・インフォーマルな関係性の中から，社会関係資本が蓄積・形成される過程を明らかにすることである。その際に，(a)地域の中にどのような団体があり，それが相互にどのような関係を有しているのか，(b)地域住民はこれらの団体にどのように関わって，ネットワークを形成しているのか，(c)地域の中の団体の布置がどのように変化しつつあるか，という３点を中心にして，研究を進めることが求められる。

D．本論文の目的と意義

以上の背景と，先行研究に基づき，本論文では，長野県飯田市における公民館の分館活動に着目し，関係者へのインタビューを通じて，その活動が生み出す，住民相互の社会的ネットワークの形成過程を明らかにする。

飯田市を研究対象としたのは，以下の３点からである。具体的には，(1)パーソナル・ネットワーク研究では大都市を対象にした研究が多く，地方部におけるネットワーク研究の蓄積が少ないこと，(2)それにも関わらず，市町村合併や，少子高齢化の影響を受けて，地方部ではコミュニティが大きく変質しつつあり，地方部の社会関係資本の形成過程を問うことは，近年の政策動向に鑑みて大きな意味があること，さらに，(3)飯田市は以前より，公民館や分館の活動を通じた地域の社会関係資本の形成が評価される一方で，近年「地域自治組織」の仕組みを導入していることから，今後，社会関係資本とコミュニティ・ガバナンスの関係を見る上で，重要な事例となり得ることである。なお，今回は，社会関係資本の総体を捉えるのではなく，社会的ネットワークの形成過程を捉えるため，インタビュー調査を採用している。

本研究を行う意義は，(1)これまでは，ある特定の集団の様相を調査した事例研究が中心であったが，本研究では，特定の地域という限定的な範囲の中で総体としてどのような社会的ネットワークが編まれていくかを明らかにする点，(2)特に，地方部を対象に，団体を媒介にして形成されるネットワークに焦点を当てる点，(3)これらの作業を通じて，コミュニティ・ガバナンスの基盤となる社会的ネットワークを形成するにはどのような働き掛けが有効であるかを示す点，の３つである。

なお，本論文では，社会関係資本のうち，「社会的ネットワーク」に重点を置いた記述を行っている。社会関係資本と一口に言っても，国，コミュニティ，個人と分析のレベルをどこに設定するか，信頼や規範といった認知的要素に注目するか，ネットワークなどの構造的要素に焦点を当てるかによって研究方法は異なる。稲葉（2008a）は，これまでの社会関係資本に関する調査を，研究のレベルと対象とする範囲から４つの象限に分けているが，これに基づけば，本論文で試みるのは，ミクロ（個人）な社会的ネットワークが，メゾ（各地区）のネットワークにどのようにつながっていくのかを明らかにすることに他ならない。

2．分析の対象と方法

A．事例研究の対象

ここで，今回，事例とする長野県飯田市の概況を，公民館と分館を巡る状況を中心に記述したい。

飯田市は，1937（昭和12）年に市が発足して以来合併を繰り返してきた市町村である。1956（昭和31）年には，座光寺村，松尾村，竜丘村，三穂村，伊賀良村，山本村，下久堅村と合併，1961（昭和36）年に川路村，1964（昭和39）年に龍江村，千代村，上久堅村，1984（昭和59）年に鼎町，1993（平成５）年に上郷町を編入合併している。2000年代には「平成の大合併」の一環で，上村，南信濃村を編入している。

このように数度にわたる合併を繰り返してきたものの，旧町村単位の本館は地区館として位置づけられ，その位置づけを保ったまま，現在に至る点が飯田市の公民館体制の１つの特徴である。

本論文で注目する，各地区の分館も住民の生活単位に近い形で維持されてきた。具体的には，各地区（各町村単位）に公民館が設置されるとともに，より小さな単位の区に分館が設置されている。上郷地域，鼎地区には10区10分館，龍江地区には４区４分館が設置されている[1)]。ただし合併の時期により条例上の位置づけは異なっており，地域ごとに偏りがある。103分館のうち（2012年度現在），条例分館は27分館であるが，合併の時期の関係で，このうち，鼎地区，上郷地域に20分館が集中している。さらに，条例に位置づけられていても，建て替えや移転でその場にない分館も存在しており，分館の制度上の位置づけは一定ではない。もっとも，制度上の位置づけと，実際の分館活動とは異なるレベルの問題である。分館の制度上の位置づけはもちろん重要であるが[2)]，分館調査を行う意味は，それだけではない。本論文では，各地区の分館活動を通じて，地域の社会的ネットワークがどのように形成されてきたかを中心的な問いとする。

飯田市の公民館・分館を巡って，もう１つ注目すべき点は，2007（平成19）年４月より住民自治や地域活動を振興するために，「地域自治区」を導入していることである[3)]。2012（平成24）年現在，飯田市内には20の「地域自治区」が設置されている。「地域自治区」には，「地方自治法」第202条の４以下で規定されるものと，「市町村の合併の特例等に関する法律」第23条以下で規定されるものの２種類があるが，そのうち上村と南信濃の２地区は，「市町村の合併の特例等に関する法律」による設置となっていた。2011（平成23）年４月１日からは，両地区を含めた全20地区で，「地方自治法」第202条の４の規定に基づいた「地域自治区」が設置されている。

「地域自治区」の設置の趣旨は，「市民に身近な事務事業を市民の意見を反映させて処理するとともに，地域の自治を促進するため」（「飯田市地域自治区の設置等に関する条例」第１条）である。特に公民館や分館との関連で重要になるのは，飯田市で，「地域自治区」の設置に併せて，既存の地域団体を再編して，各地区に「地域自治組織」を発足させたことである。「地域自治組織」は，条例によって定められた「地域自治区」内に設置される「地域協議会」と，市の事務を分掌しかつ地域協議会に係る事務を所掌するための事務所が置かれている「自治振興センター」という公式の組織，そして「まちづくり委員会」と呼ばれる任意団体によって構成されている。「まちづくり委員会」の組織内には諸委員会が置かれている。各委員会は，「まちづくり委員会」全体の中の個々の部会として位置づいている。「まちづくり委員会」は任意団体であるため，各委員会の呼称や内容も地区によって多少異なるが，主には，地区内の単位自治会の連合組織である「地域振興委員会」，環境保全やリサイクル活動を行う「環境衛生委員会」，防災や防犯，交通安全活動などを行う「生活安全委員会」，高齢者や障害者支援，健康増進等の事業を行う「健康福祉委員会」，「公民館委員会」などによって構成されている。

この「地域自治組織」の導入に伴って，公民館の組織や財政も変化している。大きな変更点としては，①公民館（地区公民館，地区内の分館）が「まちづくり委員会」の中の1委員会として位置づけられたこと，②それに伴って，地区公民館・分館の予算の一部が，地区への交付金の中から支出されることになったこと（管理費，人件費を除く），③地区公民館に置かれる公民館主事に，自治振興センター職員としての兼務辞令が発令されることになったことである。

さらに，地域自治組織導入前の地区公民館には，条例によって，文化，体育，広報の３つの委員会を置くことが定められていたが，導入後の公民館ではその規定がなくなり，公民館委員会の中には，文化，体育，広報の他に，青少年の育成事業などを行う健全育成などの委員会が置かれるようになった。地区によっては，総務委員会や，女性委員会を組織している地区公民館もある。

分館組織については，従来から，分館長や分館主事が，地域の分館の活動を中心的に担い，分館の各部や

委員会（文化，体育，広報など）の役員になることで，多くの地域住民が分館活動に関わる経路を形成してきたという歴史がある。そのため，分館長や分館主事が，その後地域の役員として選出されることも少なくなかった。さらに，分館役員（分館長，分館主事，各部部長や委員会の委員長）が本館での会議や事業に参加することで，本館と分館との橋渡し役を担っているという側面もあった。

「地域自治組織」への移行に伴って，この基本的な構造に変化はないものの，各区単位で，まちづくり委員会の一部会として，公民館委員会（分館）が位置づけられることになったことは注目に値する。この移行に伴い，役員の選出方法や，自治会や他の委員会との関係が変化する可能性がある。

分館財政については，「地域自治組織」の導入によって変化した部分が少なくない。導入前には，飯田市教育委員会から各地区公民館を通じて分館事業補助金が支出されていた。各分館では，各区で集められる公民館費と合わせて予算を組んでいた。「地域自治組織」の導入後には，分館事業補助金や地区公民館事業費の一部が「パワーアップ交付金」としてまちづくり委員会の予算に編入されることになった。これに伴って，分館予算の自律性が変化すると予測される。

「地域自治組織」の導入に伴う，このような公民館や分館の位置づけの変化については，導入当時からも大いに議論があったところであるし（信濃毎日新聞社編集局，2007），現在でも疑問が呈されることがある（木下，2012: 8章）。ただし，このようなコミュニティ・ガバナンスに関わる制度の変化の帰趨を見定めるには，相応の年月が必要である。また，地域の社会関係資本の蓄積が，コミュニティ・ガバナンスに影響を与えると考えると，制度再編の影響力を正確に評価するためには，公民館や分館を通じて社会関係資本の形成がどれほどなされてきたかを見積もることも必要となる。

B．調査研究の方法

本研究で用いる調査データは，飯田市公民館と東京大学社会教育学・生涯学習論研究室との共同学習の成果によるものである。この共同学習は，2010（平成22）年度から継続的に行われているものであり，2010（平成22）年度は2007（平成19）年４月より導入された「地域自治組織」を巡る制度改編に伴い，公民館の位置づけが人びとの間でどのように変化しているのか，公民館が今後目指すべき方向はどのようなものかを検討した。この調査成果を踏まえつつ，2011（平成23）年度は，飯田市の公民館についてさらに掘り下げ，各地域に密着し最も身近な公民館活動を展開している分館（分館のない地域は分館規模のコミュニティ活動）を調査対象として，その役割と位置づけを検証した。インタビュー調査の日程については，図表１の調査日程を参照されたい。

質問項目については，宮垣（2010）の調査方法などを参考にして作成し，事前に飯田市公民館職員を通じて各分館役員に送付した。インタビュー当日はその質問に対する回答を中心に，半構造化面接を行った。調査対象地域は，鼎地区（下山，東鼎，西鼎，下茶屋，中平，上茶屋，切石，上山，一色，名古熊），上郷地域（上黒田，下黒田北，下黒田南，下黒田東，丹保，北条，飯沼南，南条，別府上，別府下），龍江地区（第１～第４），調査対象は，各地域・地区の計24分館の分館長，副分館長，分館主事，その他の文化，体育，広報などの分館役員，及び地域団体の中で分館活動に関わりを持つ団体とした。調査対象とした各地区の基礎データは，図表２の通りである。

以下，調査で得られたインタビューデータの引用は，プライバシーへの配慮から個人名は示さず，地域名と発言者の属性のみを示す。インタビューデータは，録音した音声データを全て書き起こした上で，それぞれの発言にコードを付し，分析の観点ごとに再配列を行った結果に基づき，複数の発言データの中から代表的なもののみを示した[4]。

３．地域における社会的ネットワークの形成過程

A．地域活動への参加の契機となる団体

分館を取り巻く，様々な団体として，壮年団，壮年会，婦人会，老人クラブ，消防団，みこし振興会，食生活改善推進協議会，獅子舞保存会，PTAを挙げることができる。これらの団体は，(a)居住地域によって区分けされた団体と，(b)特定の地域活動を行うことを目的とした団体の２つに分けることができる。

(a)は，通常，社会教育関係団体と呼ばれるもので，壮年団，壮年会，婦人会，老人クラブ，消防団が該当し，世代や性別ごとの交流を促している。これらの団体への所属は，居住地域によって規定されている。多くの団体の範域は，分館の単位と一致しており，上郷や，鼎，龍江といった地区をより上位の単位とし，団体によっては市全体の連合会が存在するものもある。

後者の(b)に該当するのが，食生活改善推進協議会，

図表１　分館調査の日程（日程は全て，2011年）

第１回調査		
６月23日（木） 13：30～15：00 16：00～18：00	飯田市公民館 龍江：第２分館	飯田市役所職員 龍江公民館長，第２・第４分館長，分館役員
６月24日（金） ９：00～11：00 13：00～15：00 16：00～18：00 19：00～22：00	飯田市公民館 鼎公民館 上郷：飯沼南分館 上郷公民館	上茶屋分館長 鼎公民館長，名古熊分館長，一色分館長 上郷公民館長，飯沼南分館長，分館役員 上郷公民館長，上郷地域全10分館の分館長
第２回調査		
10月13日（木） 14：00～15：30 18：00～19：30 19：30～21：00	鼎：切石分館 鼎：下山福祉センター 鼎：下茶屋公民館	切石分館長，分館役員 下山分館長，分館役員 下茶屋分館長，分館役員
10月14日（金） ９：30～11：30 13：30～15：00 15：30～17：00 19：30～21：00	鼎公民館 上郷公民館 上郷公民館 鼎公民館	婦人団体連絡協議会代表，会員 上郷食生活改善推進協議会会長，会員 上郷婦人会会長，会員 中平分館長，分館役員
10月15日（土） 10：00～11：30 13：00～14：15 14：30～15：45 16：15～17：30	上郷：飯田市消防団第16分団本部詰所 上郷：北条振興センター 上郷：多世代交流プラザ 上郷：丹保研修センター	飯田市消防団第16分団長，団員，団員経験者 北条分館長，分館役員 下黒田南分館長，分館役員 丹保分館長，分館役員
10月16日（日） 10：00～11：30 11：45～12：30 14：30～15：45	上郷：上黒田集落センター 上郷：下黒田東コミュニティー消防センター 上郷：南条集落センター	上黒田分館長，分館役員 下黒田東分館長，分館役員 南条分館長，分館役員
第３回調査		
10月26日（水） 19：00～20：30	龍江公民館	第１・３分館役員
10月27日（木） 10：00～11：30 14：00～15：30 19：00～20：30	鼎：東鼎公民館 鼎：上山分館 上郷：下黒田北分館	東鼎分館長，分館役員 上山分館長，分館役員 下黒田北分館長，分館役員
10月28日（金） 10：00～11：30 14：00～15：30 16：15～17：45 19：00～20：30	龍江公民館 上郷：別府児童館 飯田市役所201号 上郷：別府上コミュニティーセンター	第１分館長，第３分館長 別府下分館長，分館役員 鼎壮年団長，団員，団員経験者 別府上分館長，分館役員
10月29日（土） ９：00～10：20 10：30～12：00 14：00～15：30	鼎：西鼎公民館 鼎公民館 鼎：上茶屋分館	西鼎分館長，分館役員 鼎小・中学校PTA役員経験者 上茶屋分館長，分館役員

図表２　対象とする地区の概要[5)]

	人口	世帯数	面積	分館数
上郷地域	14,045人	5,213戸	26.45㎢	10
鼎地区	13,443人	4,492戸	6.20㎢	10
龍江地区	3,033人	979戸	12.17㎢	4
飯田市全体	104,291人	38,087戸	659.09㎢	103

人口，世帯数，分館数は，2012（平成24）年３月末現在。

みこし振興会，獅子舞保存会などであり，それぞれの会の目的に基づいて活動している。PTAは，設立のされ方を見ると，(a)社会教育関係団体としての側面を持つが，学校を介した保護者のつながりという点では，(b)の要素も併せ持っている。

これらの団体が持つ役割を厳密に区別することは出来ないが，(a)の社会教育関係団体は，地域活動への参加の入り口として機能していることがうかがえる。

仕事には普通に出ていけるんですけど，外に出るきっかけがない，まあもちろんこういったところなので遊ぶ場所っていうのもないんですよね，そんなに。なので，そういったところで消防団に入ったことで外に出るきっかけっていうのができてきて，そのつながりの中で結婚したってやつもいますので，そういった外へ出るきっかけというか，地区へのこう，地区へというよりも外の社会っていうんですかね，外社会への接触の場っていう形での面もあるのかなと思いますね。（上郷地域・消防団員）

例えば，上の引用は，上郷地域の消防団員の発言であるが，消防団に入ったことで，初めて地域との「接触」ができたことが語られている。では，どのような経緯で団体に加入することになるのだろうか。例えば，以下の壮年団の事例では，地縁的な関係の中で，未加入者に声をかけ，加入を薦める様子が垣間見える。

小学校とか保育園で顔を見ると，壮年団入ってないの？とかいう話になって，ここの〇〇の人が××の人（筆者注：分館名）の壮年団の人に行き会った時，あの●●（筆者注：人名）に行き会ったけど，彼，壮年団入ってないの？とかいう話になって，壮年団に入っていない人にも声がかかっていく仕組みです。半ばお節介なところもあるかもしれませんが，こうやって人間関係の外堀が埋まっていって，地域の中で孤立しないように関係性が繋がってくのかな，と思います。（鼎地区・壮年団員）

この他にも，婦人団体連絡協議会[6)]の関係者が，地域の団体にどのような経緯でメンバーが入ってくるのかについて，以下のように述べている。

PTAだけだとか，保育園だけだっていうとやっぱりそこだけになっちゃうから，やっぱり幅広くって言ったらこういう団体（筆者注：50代の女性が所属する婦人会や農協婦人部といった団体のこと）で地域のおばさんたちと話をしたり，そうやってつながってくるじゃないですか。で，それはこういうおばさんたちの輪で，だからあんまり強引なことは言ってない。入るなとかそういうことは言わないんだけれど，自然とこういうことで入ってくる。（鼎地区・婦人団体連絡協議会員）

次に，団体に所属することが地域活動につながっていく道筋とはどのようなものだろうか。第１に，１つの団体に所属することによって，他の団体のメンバーになりやすいということが挙げられる。例えば，以下の引用からは，１つの団体に所属することによって，地域の他の役職を兼務するようになる様子がうかがえる[7)]。

壮年団の現職についているまま，（筆者注：分館の）役員も一緒に兼務する……１人１役じゃなくて，１人２役とか，多い人は５つ持っている人もいるかもしらんね。……PTAとか壮年団とか，世代が同じなものでどうしても役は２つ来てしまう。公民館もそういうスタンスでやってもらうから，それで３つになってしまったりとかね。それで一緒にやれたらいいや，という考えでやってもらっておるけどね。あと交通指導員とかそういうのもあるもんで，これもまた別個なんだけれども。いまは公民館の仕事やっておられるけれども交通指導員もやっておられるとか，色々。（鼎・分館役員）

第２に，地域の団体に所属することで，地域の祭りや運動会といった行事に参加することが求められることがある。「地域の行事の時にやっぱり若い世代の人間が欲しいってなると，それで消防団の人間が呼ばれるっていうのはありますね」（上郷地域・消防団員）

と語られるように，祭りや運動会を実行する際の担い手として，分館から声かけが行われ，地域活動の中に団体が位置づけられていることが分かる。

鼎でいくと壮年団とか，特に子供がいればPTAの繋がりというのは出てくると思うんですけど，壮年団の関わりとか，そういう○○（筆者注：分館名）自体の壮年団活動とか，または婦人会とかの各団体の活動状況っていうのは，活発です。例えば，運動会だとか納涼祭だとか，色んなときにそういう各種団体に声をかけて，お手伝いをして頂いています。例えば納涼祭なら壮年団には夜店を出して頂いたりとか。（鼎地区・分館役員）

地域の行事を介して，通常は接触することがない，地区内の他の世代の住民と交流を持つことが可能となると言える。ここから，地域の行事は，その行事としての意味と別に，地域の潜在的な人間関係を，可視化する場としての意味も有すると言える。特に若い住民にとっては，公民館や分館活動を中心的に担う世代は年齢層が上であり，日常的に接触することが少ないため，このような行事を介して，接触を持つことの意味は大きい。そのことは次の引用に示されている。

地区の活動に対して，私ども以下の30代の人間って，なかなかこう，子どもでもいてPTA活動ということがあるんであれば，あるとは思うんですけれども。そうでないとなかなか地区との接触の機会っていうのがなかなかないんですよね。やっぱり，地区のトップの方で動かれている方はどうしても年齢が高めになってしまって，子どもや孫に当たるような世代の我々なので，あまりそういったところで地区のみなさんと接する機会っていうのがどうしてもないんですが。そういった各館，分館で行事に呼ばれたり，そういった分館の運動会に参加することで，地区の方との顔合わせっていうんですかね。つながりがまずそこから生まれていくっていうところがあります。（上郷地域・消防団員）

逆に，地域活動の中心となる世代や，現在の分館・公民館の役員の立場から見ると，地域の行事の折に，壮年団など，若い住民が中心となる団体のメンバーと交流ができることで，次の地域や分館の活動を担っていけそうな候補者を見つけるという機会にもなっている。

第３に，団体に所属し，お互いに顔見知りの関係になることによって，別の団体の活動に誘われるということもある。下の引用の「種をまく」という言葉に示されるように，ある団体で顔見知りになることが，次の関係づくりへの「投資」という側面を有している。

自分たちも子育てしながらそういう団体（筆者注：婦人会，PTA，農協婦人会など）に入ってきて学んできたという思いがあるので，今の若いお母さんたちにも一生懸命，婦団連の会議に参加してもらうようにしています。……PTAの女性の皆さんが参加して下さったりとか。……お母さんたちと話をして良い関係を築くと，お母さんたちの意識が高まってきたんです。会議にもかならず出て下さるし，今度，まちづくり委員会の会長の方たちと視察見学に行くんですけれど，そういうものにも出て下さったりしています。……そういうPTAの役員の方が婦団連の役員に出ていて，そのつながりで婦人会に加入することもあります。……要するに今種をまいておくという感じです。（鼎地区・婦人団体連絡協議会員）

以上で見てきたように，１つの団体への所属がきっかけとなり，別の団体に所属したり，地域の行事に関わったり，新しい関係性が育まれることによって，徐々に分館や地域の活動への積極的になっていくことが分かる。「何かの役をやらせて頂くと，次から次となって，それで，いろんなことをやらせて頂きました」（上郷地域・分館役員）という発言に見られるように，地域の団体への所属は，地域の活動への入り口として重要な役割を有していることがうかがえる。

Ｂ．分館役員への経路

次に見ていきたいのは，分館役員への経路についてである。上で見て来たような，分館を取り巻く地域の団体は有力なルートの１つではあるが，地区によっては別のルートも存在する。

まず，分館の役員に選ばれやすいのは，地域の団体に所属した経験がある住民であることがうかがえる。その理由として，団体を通じて，顔見知りの関係ができていることで，分館の役員を頼みやすいということが述べられている。このことについては，日常的な付き合いが心理的な障壁を低くすること，壮年団など地域での活動の実績が信頼につながることなど，幾つかの説明が考えられる。

大体その辺，壮年団だとか，……まあ地域のこと色々やっとって顔見知りだとか，同級生だとか，何かつながりがあって気心の知れた衆でないと，全く知らん衆を私たちがならしても，慣れるまでに１年ぐらいかかっちゃうんで……。実行部隊が壮年団なんでね。まあ私たちも壮年団をやっとったしね。まあ消防もそれなりにやっとったしね。獅子舞の付き合いもある中のつながりでやっぱり公民館にも頼みやすいっちゅうか。（鼎地区・分館長）

では，実際に分館活動は地域の団体と，どのような関係を持っているのだろうか。例えば，鼎地区においては，消防団や壮年団というつながりを経て，分館役員というルートが存在することがうかがえる。ただし，この関係には男女差があり，女性の場合は「日常的につながる」団体がないという指摘もある[8)]。

元壮年団の分館長や副分館長が分館主事を探す時に，やっぱり自分の後輩の壮年団のOBとか現役の人にやってくださいよという感じで，そういう壮年団つながりの人間関係の中で分館の役員が出てくるという話が結構ある。（鼎地区・分館役員）

鼎の場合だと……まず最初の若いうちは青年会になるね，消防団に入って，どばーって壮年会に入ってきて，そういうところで活動しとるうちに，結構目をつけてもらって，公民館の活動に参加してくれるようになった。男たちは自動的につながる，そういう組織が結構しっかりあるんだけども，女の人たちの場合つながりがなくて，それは，元々ほんとは婦人会だったんだけど，婦人会が今本当に衰退して，やっぱり新しく入る人は少なくなって，地域の中で女の人たちがこうつながるような場所っていうのは，せいぜい小学校とか中学校のときのPTA。それもお子さんがおらんと入れんし。それでお子さんが卒業しちゃうともう，そういう権利がなくなっちゃうし。（上郷地域・食生活改善推進協議会員）

公民館のね，活動を結構上手く後ろから後押しするような形で婦人会，あと青年会のね，２つの団体っていうのは戦後の公民館を結構お尻を叩くような感じでね，もうちょっとこういうことをやれよ，という感じでずっと叩いてきた団体なんだろうなと言う風に考えておって。そういう意味でまああの，私，上郷に住んでいるんですけど，上郷の場合，最近，公民館の関係でいうと広報部に婦人会代表の方が入るんですよ。要は公民館の役員の中に組織的に入るっていうのがあるんだけど，そういうのはないですよね。要は同じ，対等な関係で共存してやってくる活動っていうのはあったりしたけど，あくまでそれは団体としては独立されておって公民館と関わりを持ってきた。（鼎地区・婦人団体連絡協議会員）

また上郷地域でも，消防団から壮年団を経て，体育部員（分館役員）へという経路があることが指摘されている。

体育部員に消防団，その班を卒業する年齢の人がですね，大体入っているんですよ。で，そこで次の人間を呼んで，その体育部員が，消防団員がいると，もう次の体育イベントの時に消防団員に声をかけやすいっていうのがあるんですね……。消防団卒業した後，今度は壮年団みたいな，そういう何か消防団から壮年団へというステップがある。（上郷地域・分館長）

青壮年会の会長さんが自動的に分館の体育部員になります。分館を，青壮年会が引っ張っている形があって，運動会とか体育大会，文化展，納涼大会の時には相当のバックアップして頂いていると思います。動きのいい，一番活躍できるメンバーが揃っているので。……男性の場合は，まず，消防団があって，その人たちが競り合って，青壮年に入って，そういう流れがある。（上郷地域・分館役員）

上で示したように，壮年団や消防団は，男性が分館の役員になる際の主要なルートであるが，女性の場合は，このような「地域の活動に参加する場所」が少なく，趣味やスポーツの活動の団体に限られることが指摘されている。

女の人たちが地域で活動する，そういう場所が作れないかっていう話で，そういうと上郷はどうだったかって言うとね，１つ，食改（筆者注：食生活改善推進協議会）の活動っていうのはそういう地域の中で，一緒になってつながっていろんな形でね，他には趣味の活動もね，今もいろいろやっていると思うんだけど，……地域の活動に参加する場所は，少ないですよね，やっぱり。……そいでもあの華道クラブとか民間の，趣味のグループはある……運動で

きるのとか。（上郷地域・食生活改善推進協議会員）

このように既存の団体を介してつながりにくい，女性たちが地域の活動に関わるきっかけは，PTA活動などの学校を介したつながりである。

女性のお母さんの場合は，どうしても，嫁いでこられてということでやっぱり，PTAの関わりが一番。子どもさん中心に地域の活動を考えていくということがやっぱり，地域の活動に関わっていく上で大事なことなのかなと思います。（上郷地域・分館役員）

外から嫁にきた奥さんたちが，顔見知りになったり地域とつながるのが，そういったPTA関係で，祭りとかを介してお互いつながるというケースが多いかなと思う。だけど，本格的に町へデビューするというか，そういうのはやっぱり保育園の保護者会あたりから。色んなもので呼ばれたりお祭りに出てきたりというのが始まるのが，保育園の保護者会くらいのところからですね。あとはあの小学校のPTAになると自動的に町の組織に組み込まれますので，イベント等に駆り出されます。（鼎地区・分館役員）

上郷地域や鼎地区に比べて，龍江地区は，人口約3,000人，世帯数も980戸ほどで，比較的人口規模の小さい地区である。上郷地域や鼎地区に比べて，分館を取り巻く団体も少なく，分館の役員としても，学校を介したつながりが主となっている。例えば，PTA副会長からPTA会長に，そこから文化副部長，文化部部長につながっていく経路が見出せる。

青壮年団のような，地域に昔からあるような団体によるつながりは龍江にはないですね。その代わり，暗黙の了解ができていて，PTA会長やると，俺は，次は文化部の部長・副部長，部長やらな，ならんと，そういう形になっておるんですよね。（龍江地区・分館長）

分館の役員については，これとは別のルートも存在している。それは「職場つながり」とでも言えるもので，郵便局員や行政職員など地域密着型の職業に就いている住民が，仕事の関係の中から分館に誘われるケースである。

なぜ公民館というものに関わったのかと言うと，やっぱり郵便局というのは，地域とのつながりがあっての仕事になるので，正直，郵便局の先輩方に龍江公民館，龍江新聞を作ってきた先輩方がたくさんいまして，おまえも郵便局に入ったのであれば公民館というものに関わっていかないとだめだ，というようなことを言われて，公民館にまず足を一歩踏み入れたわけです。（龍江地区・分館役員）

消防職員をやっていて，消防署の方で37年ほどお世話になりまして，辞めた途端に，まぁ辞める前からだったんですけども，「公民館をやれよ」という命令，要望がありまして，副分館長を2年，それから分館長になってこれで4年ということで分館の役員は今年で6年目です。（鼎地区・分館役員）

では，分館役員に選ばれていく基準とはどのようなものなのだろうか。地域の団体への加入は若年層を含め，広い範囲で勧誘が行われるのに対し，地域活動の中心となる分館の役員を選ぶ際には，地域での活動経験の長さや，日常的な活動への積極性といった点が考慮されていることが分かる。

（筆者注：分館役員を選ぶ際の選び方については）副分館長やっとった時に知っている方とか。それとあと，副分館長辞めて分館長になる前にあの，空きがあったんですが8年くらい，その時に公民館活動見とってよく働いている人。いや，目をつけておったわけじゃないですけど，たまたまそういう風になったもんですから，そこでお願いに行ったと，いうことです。（鼎地区・分館役員）

委員に選ばれてお願いする人達というのはこれまでに地域でいろいろな活動を，それは分館長や副分館長さんもそうなんですけど，ポッとすぐに役員になるわけではない。青壮年会の役員をやっている人など，なにかに絡みのある人，そういうところで活躍している人が期待されて，公民館の役員になることは多い。だから，役員をやらない人は全くやらないという流れはどうしてもあります。（上郷地域・分館役員）

ただし，地域の活動への積極性が日常的に評価されているため，分館役員になるのは一部の住民に限られてしまい，結果的に活動のメンバーの固定化を招いて

いるのではないかと見ることもできる。また，このような活動への評価を行うためには，選出する側の分館長もそれまでの経験や日常的な関係性の中で，地域の住民の様子に精通していることが必要とされるため[9]，地域による差も大きいと考えられる。

次に，分館役員に選ばれた後の，地域との関わりを見て行こう。通常，分館の役員の任期は2年であるが，一度役員になると，2期以上に渡って役員を担う場合も存在する。ここには，後継者不足という要因もあるが，それだけでなく，数年間分館の活動を担うことで，成長することが期待されていると見ることもできる。

それぞれの分館によって異なると思いますが，●●（筆者注：分館名）の場合，（筆者注：分館役員の）副部長を受けると部長を受けなければならないという形で，2年副部長をすると部長を2年する，だから4年はやらなければいけないのが，既定路線になっている形です。4年間担うと，事業の中身を理解できるし，2年間やってきた中で，自分が長になったらどういうことを改善していけばいいのかがわかる。（上郷地域・分館役員）

また，分館の中心となる，分館長や副分館長は，分館役員を10年以上務めたベテランの役員が選ばれることが多い。この分館長には，文化部の部長が任命されるケースも少なくない。体育部，広報部，青少年健全育成部よりも，地域の住民のメンバーに「精通できる」（上郷地域・分館役員）という点で，文化部の部長を担うことが分館長につながるパターンが目立つようである。

体育部の副部長をやらせて頂いて，それから空いて50になった時に文化部長を1期やって，1期休んでそれから文化部長，分館長，分館長で6年連続して今やっているとこで，来年3月で一応任期切れということで，そういう立場です。（上郷地域・分館長）

以上見て来たように，団体に所属することは分館の役員になる主要なルートであるが，このルートに加えて，職場や，学校でのつながりが，補助的な経路として存在している。これら全体を通じた日常的・インフォーマルな人間関係が，密度の高いネットワークを形成し，一種の「しがらみ」のような関係を作ることで[10]，分館役員への道が開かれていくと言える。穿った見方をするのであれば，それまでの団体を通じた地域での活動の実績が評価され，断りにくい人間関係が形成されている場合に，分館役員に選ばれやすい傾向があることが見て取れる。そして，分館の役員として長年活動し，その活動が評価されていく中で，分館長など分館の中心的存在になっていくのである。

C．地域活動への参加を制限する要因

上で示したように，地域の団体から分館役員へという経路を通じて徐々に形成されていく地域のネットワークであるが，これらに関わりが持てない層が存在することも事実である。上の分析に基づけば，地域活動への参加の契機は，団体への所属となる場合が少なくないが，新規居住者や，若年層を中心にして，これらの団体の存在を知らない層，所属する意味を見出せない層も広がっている。

私はアパート住まいなので，地区の行事とかに声が掛からないというか，回覧板が回ってこないんです。だから，PTAと地区が関係したような行事に対しては，やはり支部長さんの方から，お便りは来るんですけれども，例えば，草取りとか清掃とかということに関しては，ハッキリ言ってアパート住まいとか，マンション住まいの方に関しては，連絡が来ないので，ちょっと孤立したような形ですね。遠くから見てるというか，よそから来た者と同じ部類になってしますので，地域の行事の話は色々聞くんですけれども，どういう流れでどういう風っていうのは，もうポカーンとしたような聞き方になってしまっていますね。（鼎地区・PTA役員経験者）

A節やB節で示したような，団体所属から分館活動へという経路は，地域に長らく住んでいる住民にとっては折り込み済みのものかもしれないが，若年層や新規住民にとっては，所与のものではない。特にライフスタイルが変化・多様化している現在，地域の活動や行事に乗り切れない様子もうかがえる。

このような層に対して，住民同士のインフォーマルな声掛けや，団体の発行している広報によって活動の様子を周知しようという働き掛けが見られる。

3分の1くらいの人しか，人しかって言い方もおかしいですけど，集客力というか，それが今一番頭を痛めているところですね。（筆者注：アパートへどんどん人が入ってくるとか，または戸建てを新し

く買って入ってくる住民の）数は多いですね。ですからあの，一応我々の分館の広報というか，チラシを見るために例えばポスターを作ると，それを各ゴミ集積所ってありますよね，あそこに貼ったりとか，あの皆さん目につくところへってやっているんですが。現状はちょっと。そういうこと（筆者注：新しく入ってきた住民と元々の住民との接点や，新しく入ってきた住民が公民館活動に入ってくるきっかけになるような仕掛けや，場，機会のこと）について，特に意識は何もないんですよね。ただ，参加して頂ければということで，館報も出しているし，色々やっているんですけど。新しく来た方は，ちょっと参加が少ないっていうのが現状ですね。（鼎地区・上山分館）

それ以外にも，新規住民を中心にした組（地区の自治会の下部組織）を新たに組織し，その組を働き掛けの起点にするアプローチも見られる。

あの，私と同じ年代の方は分かるんですが，若い方になると全然分からないっていうのが本音ですね。あの，どこどこの息子って言うと分かるんだけど。それとさっきの話じゃないですけど，新しく例えば家を作った方が何人かいるとそこで一つ組を作るんですね，●●（筆者注：分館名）の場合は。そうするとその，区の役員から公民館から役員がまわってきますんで，そうするとつながりが出来て，次からは，っていうあれはあるんですが。（鼎地区・分館役員）

また，地域の活動に加わることを阻害する要因として，「ネットワークの凝集性」を挙げることもできる。例えば，下の引用では，団体同士が相互に密な関係を持っているがゆえに，地域活動への参加が義務づけられたり，負担になったりしていることが指摘されている。

（筆者注：本団員の数が）減ってきた要因の一つには，まちづくり委員会だとか，公民館の影響もちょっとあるのかなという感じもしないのではないかなと思います。例えば，婚活パーティ。それは独身の壮年団員が多くて，壮年団として課題を持っていれば，当然それは受け入れOKだと思うのですが，カラーコーディネート講座ですとかは公民館にやらされて，何人動員しなきゃいけないということが出てきている。先ほど言った，自主的な活動で，楽しくなければ出てこなくなるし，楽しければ人を誘うし，おう入れよ，とか言えるのですけど，そういう部分が危惧されるところかなと。後輩達の活動の中の発言を，集まった時の発言を聞くと，今度のあれ出れる？婚活，カラーコーディネートのあれ出れる？何人って言われているんだよ，それなのにでなきゃいけないの？という発言があるなかで，言うと，非常に団員の減少化に拍車が掛かりかねないか，ということは危惧するところかなと思います。（鼎地区・壮年団員）

また，地域の行事は，地域の団体を中心に運営がなされていくために，日常的に団体に関わっていない住民にとっては，なかなか関わることが難しくなってしまい，結果的に新たな層にネットワークが広がっていかない様子も垣間見える。

お祭りはやっぱり，獅子舞保存会へ入ってもらうか，壮年団の団員が中心なんですが，一般の方ってそんな中入りにくいっちゅうかね，お祭りは。で，秋のお神輿も壮年団がお神輿担ぐので，壮年団員がたまたま知っとる人なら呼んでくるかもしらんけど，大体は，主体は 9 割方壮年団員がいますよね，参加者はね。なかなか一般の方っていうのは参加しにくい。（鼎地区・壮年団員）

4．本研究で得られた知見と今後の研究課題

以上のような分析の結果，得られた知見は以下の 3 点である（図表 3 参照）。

第 1 に，個人が団体に所属することに加えて，団体が地域の行事や分館活動を通じて他の団体と結びつくことで，地域の社会的ネットワークを形成しているということである。⑴地域の団体は，その構成員が重複し，⑵地域の祭りや運動会といった行事に参加しお互いに顔見知りになり，⑶団体活動が新たな関係性につながったりすることを通じて，地域の社会的ネットワークを構成している。住民は，このネットワークの一員になることによって，徐々に地域活動への積極性が涵養されていく。このように地域の団体に参加することは，地域に広く張り巡らされたネットワークに関わる個人のネットワークを拡大することにつながっており，この仕組みは，地域活動の母体として重要な役割を有していることがうかがえる（3 章 A 節）。

第２に，地域の団体を通じたネットワークは，職場や学校を介したネットワークによって補足され，徐々に分館役員へと地域住民を誘っていくということである。さらに，分館役員を続けていくことで，分館長など地域の中心的なアクターとして育成されていくことも明らかにされた。

もちろん，これらの仕組みは，地域の規模や性質によって異なっており，人口規模が小さい地区では，職場や学校を介したネットワークが，男女共に地域活動と密接につながっていた。一方で，人口規模が大きい地区では，そのような学校や職場に加えて，消防団，壮年団，食生活改善推進協議会など，多様な団体を介したネットワークが形成されていた。このように，地域活動の基盤となるのは，住民がある団体に所属することであり，そこでの活動の積み重ねが地域の活動につながっていくものと考えられる（３章Ｂ節）。

第３に，地域の条件によって，団体への所属が制限される可能性を明らかにできたことである。青年団の人間関係が壮年団にそのまま持ち越されるなど，団体によっては新たな構成員を受け入れにくい性質を有しているものがあること，分館の役員の担い手はすでに一定程度の地域活動の経験を有していることが求められること，などから，団体に所属していない場合，地域活動に参加しにくい傾向がある。特に若年層には，顔見知りの関係や地縁に基づく関係の中で，相互の声掛けを契機として団体に参加し，地域活動へと誘われていく機会が開かれているが，団体に所属していない中・高齢層が新たに地域活動に参加する機会は非常に少ないことが指摘できる。団体への所属そのものが，住民の職業，出身地，居住形態，婚姻の有無，子どもの有無，親との同居の有無によって，困難となる場合があることも明らかとなった。さらに，分館活動は，役員の経験者から後継者へと受け継がれ，自律的に運営されるというポジティブな側面を持つ一方で，一部の積極的なメンバーに役割が固定化し，密度の濃いネットワークを形成しているため，新しいメンバーが入る可能性を低くしているという負の側面も存在している（３章Ｃ節）。

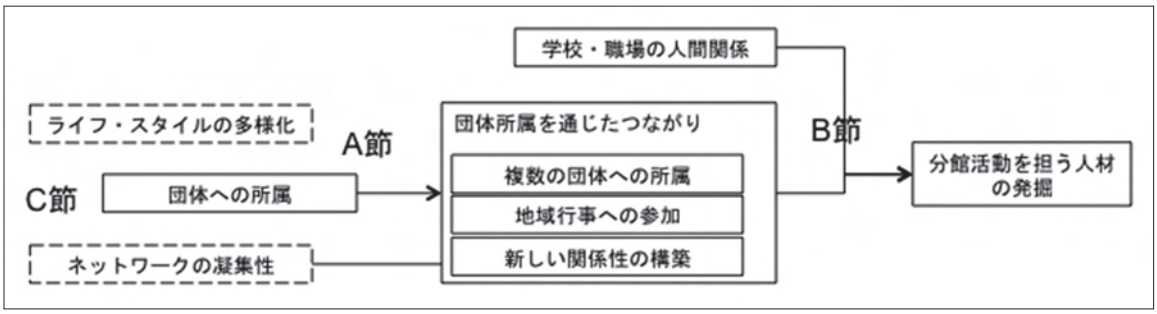
ここから，改めて，分館や地域の活動に消極的な層や，地域の集団に所属していても分館活動に積極的に関わらない層に対して，いかなる働き掛けを行って行くかが，課題として焦点化されることになる。

以上のことを考慮すると，地域の社会関係資本を豊かなものにし，地域間で社会関係資本の差が広まらないようにするための方法として，以下の３つを挙げることができる。まず，居住形態や出身地といった条件に関わらず，活動の内容など団体についての情報にアクセスできる機会を開き，団体に参加できるニーズを住民が有している場合にそれを満たすことができるようにすることである。既存の団体では，住民のニーズが満たせていない場合には，地域の中に様々な目的の団体が設立されることを支援することも必要となる。

第２に，団体に参加する際に障害となるような要因をできる限り，取り除けるように配慮すべきである。第１で述べたような，ニーズの多様化への対応や，多元的な団体の組織は重要な方法であるが，たとえそのような環境が準備されていたからといって，地域住民はすぐに分館や地域の活動に関われるわけではない。むしろ，地域の活動に関わることを可能にするような，他の要因（就労状況や居住形態など）が考慮され，既存の関わり方とは異なる関わり方が検討されることも必要だろう。

第３に，地域や分館の活動が活発になり自律的に運営される仕組みが整うほど，そこに関われていない住民が参加しにくくなる可能性があることから，分館のように，ある団体のメンバーが他の団体のメンバーと

図表３　分館活動と地域の社会的ネットワークの形成



図表中，点線は阻害要因を示す。

交流していくような場や仕組みを積極的に設ける必要がある。特に，これまで地域の活動にあまり関わってこなかったような団体のメンバーを，分館や地域の活動に巻き込んでいくことによって，より多くの住民を地域の活動に参加させていくことが重要になる。

これらの方策は，これまで分館を中心に経験的に形成されてきたネットワークの特徴から析出されたものである。ただし，1で述べたように，コミュニティ・ガバナンスの推進の中で，社会関係資本の充実が求められている現在の状況においては，これらのネットワークの構造を把握し，その形成を意図的に促すことも重要になる。

本論文の課題として以下の3点が挙げられる。第1に，今回の分析は，分館を起点として地域自治に積極的に関わっていると考えられる団体の布置と，そのネットワークの構造を明らかにしたに留まっており，自治への関わりが薄く趣味的な活動を中心とする団体や，分館との関係が薄い団体については分析の対象とできていない。これらの団体が，個人のネットワークを拡大させるという調査研究も存在しており，今後，さらなる調査が必要となる。

第2に，地域活動の大きな障壁となる後継者や担い手不足の問題について，分析を深めることである。役員の後継者を選出する際に，分館長が地域の住民にどの程度精通しているか否かが関係することを指摘したが，地域の規模の大きさや，人口動態，居住形態などの要因以外に，分館の役員の経験や，それまでに地域で築いてきたネットワークの効果を視野に入れた調査を行うことが必要となる。

第3に，ネットワークの構造についても，住民の年齢，性別ごとの分析など，よりミクロな関係性に着目した分析が必要である。この研究を進めることで，それぞれの住民がいかなる資本を有するか，資本の差が生じる要因は何かといったことについて考察を深めることが可能となる。これらについては今後の課題としたい。

謝辞

ご多忙な中，調査の実施に協力して下さった，長野県飯田市の各分館役員や，各団体の皆様，及び調査の円滑な実施にご協力頂いた飯田市公民館の皆様に深く御礼を申し上げたい。

付記

本研究で用いた調査は，飯田市公民館と東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室との共同学習の一環として行われたもので，筆者らは，調査研究の分担研究者として，調査研究に参加している。

共同学習の調査結果については，東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室飯田市社会教育調査チーム（2012）「自治を支えるダイナミズムと公民館：飯田市公民館分館活動を事例として」『学習基盤社会研究・調査モノグラフ』第4号としてまとめられている。本論文は，この共同研究の調査データの利用について，研究代表者と他の分担研究者の承認を得た上で，独自の視点から調査結果を分析し直したものである。

なお，本研究は，科学研究費補助金（研究活動スタート支援）「ポスト合併期における生涯学習を通じたコミュニティ形成に関する調査研究（研究課題番号：23830021）」（研究代表者：荻野亮吾）の研究成果の一部である。

注

1）自治の最小単位は，10～20世帯を単位とした組や組合，隣組であり，さらにこれらの組織が複数集まって，常会や班といったより大きな単位を構成している。分館やその他の区の役員の選出は，これらの単位ごとに行われることが通例である。

2）条例に位置づけられない公民館は，自治公民館，字公民館，分館などと呼称され，これまで様々な研究が行われてきた。代表的なものとして，1960年代の自治公民館を巡る規範的な議論（小川，1963，1973；宇佐川編，1964），沖縄県の字公民館を巡る民俗学的な研究（小林・平良編，1988；小林・島袋編，2002），長野県の分館体制の成立過程を明らかにした歴史研究（佐藤他，1998）などが挙げられる。それぞれの研究は重要な含意を有しているが，行政の下部組織としての役割と，地域の共同性を保つ機能とが二項対立的に捉えられて来た傾向がある。本論文で設定した，コミュニティ・ガバナンスと，社会関係資本の関係を問うという枠組みは，分館を巡る行政と地域との関係が新たな問題圏に入ったことを意識したものである。特に本論文では，コミュニティ・ガバナンスの基盤となる社会関係資本に焦点を当てて，この関係の一端を明らかにしようとしている。

3）飯田市に「地域自治区」が導入された経緯は，佐藤（2011a）に詳しい。

4）なお，以下のインタビュー中に出てくる公民館とは，全て分館のことを指す。

5）なお，地区名については，正式名称に従い，上郷は「地域」，鼎と龍江は「地区」としている。

6）婦人団体連絡協議会員のインタビューと，調査時の配布資料に

よれば，同協議会は，「鼎地区内の女性の活躍と連帯意識の向上を目的」として，「各団体の代表者及び，女性役員」を構成員として，1980（昭和55）年に設立された団体である。調査時点での参加団体は，鼎婦人会，日赤奉仕団鼎分会，食生活改善推進協議会鼎支会，JAみなみ信州女性部鼎支部，飯田商工会議所鼎支部女性部，鼎小学校PTA，鼎中学校PTAである。

7）ただし，これは積極的な意味ばかりでなく，特定の住民に地域活動への負担が偏るメカニズムの一端を示しているとも言える。

8）「男性が，壮年団があるのに対し，女性が日常的につながるための団体は，現在はなく，若いお母さんたちはPTAのつながりの延長みたいな感じで役員一緒にしていたりとか，そういうのは自然に作っています。元は子どもつながりです」（鼎地区・分館役員）という指摘もある。

9）分館長へのインタビューからは，学校の教職員や，地域団体での活動が豊富な住民が分館長になる場合，そうでない分館長がいる分館が役員の後継者不足や地域活動の担い手不足といった課題に直面しやすいのに比して，それまでの経験や隣人との関係性を活用して後継者を選ぶことが容易になりやすいことが示唆されていた。

10）このような分館を巡る社会的ネットワークは，「しがらみ」でもあるが，逆に新たな関係性につながることが積極的に評価される場合もある。下記の引用からは，最初に役員を引き受けた時は消極的でありながらも，活動の中でネットワークが広がっていく中で，楽しみを見出すようになったという変化を見ることができる。「文化委員長をやってくれということでお話があったときはもう散々断っておりました。ですが，実際にやってみると，地区の人たちと話す機会も多くなったり，顔見知りにもなったりって言うことで，人脈っていうか，人のつながりも増えたなあと。やっていて大変なことは多いですけれど，よかったと感じております。大変なので，そういう役は終わりにしたいって言うのが本音ですけれど，携われば楽しいことも見えてくると思うので，そういうのをまた他の人にも声をかけて広めていきたいなと思っております」（鼎地区・分館役員）。

引用文献

鰺坂学（2006）「地域住民組織と地域ガバナンス」岩崎信彦・矢澤澄子編『地域社会の政策とガバナンス』（地域社会学講座3）東信堂, pp.173-177.

浅野智彦（2011）『趣味縁からはじまる社会参加』（シリーズ若者の気分）岩波書店.

新しいコミュニティのあり方に関する研究会（2009）『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』

Centre for Educational Research and Innovation（2007）*Understanding the Social Outcomes of Learning*, OECD. 坂巻弘之・佐藤郡衛・川崎誠司訳（2008）『学習の社会的成果：健康，市民・社会的関与と社会関係資本』明石書店.

Centre for Educational Research and Innovation（2010）*Improving Health and Social Cohesion through Education*, OECD. 矢野裕俊監訳（2011）『教育と健康・社会的関与：学習の社会的成果を検証する』明石書店.

Field, J.（2005）*Social Capital and Lifelong Learning*, The Polity Press. 矢野裕俊監訳（2011）『ソーシャルキャピタルと生涯学習』東信堂.

稲葉陽二（2008a）「ソーシャル・キャピタルの計測」稲葉陽二編『ソーシャル・キャピタルの潜在力』日本評論社, pp.24-30.

――――（2008b）「ソーシャル・キャピタルをつくるのは何か」稲葉陽二編『ソーシャル・キャピタルの潜在力』日本評論社, pp.136-142.

木下陸奥（2012）『地域と公民館：自治への憧憬』信濃毎日新聞社出版局.

小林文人・平良研一編（1988）『民衆と社会教育：戦後沖縄社会教育史研究』エイデル研究所.

小林文人・島袋正敏編（2002）『おきなわの社会教育：自治・文化・地域おこし』エイデル研究所.

国土審議会政策部会国土政策検討委員会（2011）『国土審議会政策部会国土政策検討委員会最終報告』

コミュニティ政策学会（2007）「特集論考自治省モデル・コミュニティ施策の検証」『コミュニティ政策５』東信堂, pp.26-97.

松田武雄（2012）「社会教育・生涯学習の再編とソーシャル・キャピタル」松田武雄編『社会教育・生涯学習の再編とソーシャル・キャピタル』大学教育出版, pp.2-23.

宮垣元（2010）「ネットワークのプロセスを調査する」平松闊・鵜飼孝造・宮垣元・星敦士『社会ネットワークのリサーチ・メソッド：つながりを調査する』ミネルヴァ書房, pp.129-146.

森岡清志編（2012）『パーソナル・ネットワーク論』放送大学教育振興会.

内閣府経済社会総合研究所編（2005）『コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究』

内閣府国民生活局編（2003）『ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』

内閣府国民生活審議会（2005）「コミュニティ再興と市民活動の展開 」（http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/998196/www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai/kikaku/report19.pdf）（最終アクセス日: 2012年９月17日）

中川幾郎（2011）「地域自治区・地域協議会から地域自治システムへ」中川幾郎編『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』学芸出版社, pp.62-66.

名和田是彦（2009）「現代コミュニティ制度論の視角」名和田是彦編『コミュニティの自治：自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社, pp.1-14.

日本都市センター編（2001）『近隣自治とコミュニティ：自治体のコミュニティ施策と「自治的コミュニティ」の展望』（市民と都市自治体の新しい関係構築のあり方に関する調査研究中間報告）

野沢慎司（1999）「家族研究と社会的ネットワーク論」野々山久也・渡辺秀樹編『家族社会学入門－家族研究の理論と技法』文化書房博文社, pp.162-191.

――――（2001）「ネットワーク論的アプローチ：家族社会学のパラダイム転換再考」野々山久也・清水浩昭編『家族社会学の分析視角』ミネルヴァ書房, pp.281-302.

――――（2009）『ネットワーク論に何ができるか：「家族・コミュニティ問題」を解く』勁草書房.

OECD（2001）*The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital.* 日本経済調査協議会訳（2002）『国の福利：人的資本及び社会的資本の役割』

小川利夫（1963）「『自治公民館』の自治性：公民館における組織と運営の『近代化』とはなにか」『月刊社会教育』第 7 巻第 3 号, pp.25-28.

――――（1973）『社会教育と国民の学習権』勁草書房.

荻野亮吾（2010a）「学校－地域間関係の再編の動態についての『社会関係資本』の観点からの考察」『生涯学習基盤経営研究』第34号, pp.41-56.

――――（2010b）「ボランティア活動を巡る教育法体系の改編の動向と問題」日本社会教育学会編『教育法体系の改編と社会教育・生涯学習』（日本の社会教育第54集）東洋館出版社, pp.176-188.

――――（2011）「社会的ネットワークの形成に中間集団が果たす役割：JGSS-2003を用いた分析」『日本生涯教育学会年報』第32号, pp.125-141.

Putnam R. D.（2000）*Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community,* Simon & Schuster. 柴内康文訳（2006）『孤独なボウリング：米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房.

坂本治也（2011）「ソーシャル・キャピタル論とガバナンス」岩崎正洋編『ガバナンス論の現在』勁草書房, pp.119-139.

佐藤一子・大島英樹・上原直人（1998）「地域公民館システムにおける分館の普及：長野県における公民館分館をめぐる実態と課題」『生涯学習・社会教育学研究』第23号, pp.1-19.

佐藤智子（2011a）「地域自治区の導入と公民館の位置づけ」東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室　飯田市社会教育調査チーム「開かれた自立性の構築と公民館の役割：飯田市を事例として」『学習基盤社会研究・調査モノグラフ』第 2 号, pp.12-22.

――――（2011b）「社会関係資本と生涯学習」立田慶裕・井上豊久・岩崎久美子・金藤ふゆ子・佐藤智子・荻野亮吾『生涯学習の理論：新たなパースペクティブ』福村出版, pp.203-224.

――――（2011c）「社会関係資本に対する成人学習機会の効果：教育は社会的ネットワークを促進するか？」『日本社会教育学会紀要』No.47, pp.31-40.

Schuller, T., Preston, J., Hammond, C., Brassett-Grundy, A., and Bynner, J.（2004）*The Benefits of Learning: The Impact of Education on Health, Family Life and Social Capital*, Routledge.

信濃毎日新聞社編集局（2007）「公民館論争：『先進地』飯田から」信濃毎日新聞社編集局編『民が立つ：地域の未来をひらくために』信濃毎日新聞社出版局, pp.177-202.

総務省（2010）「『平成の合併』について（概要）」（http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf）（最終アクセス日: 2012年 9 月17日）

宇佐川満編（1964）『現代の公民館：住民自治にもとづく再編成の構想』生活科学調査会.