

## 地域のエンパワーメントと住民の主体形成 —地域づくりは人づくり—

新 海 英 行

『課題化的認識の方法』と呼んだ方法のもとでは、生活経験のなかで直感的にとらえられた実際のかつ実践的問題の、基本的意味、構造、内容、動態を歴史的現実そのものに即して追究していくことによって、問題直感を問題認識へと定着させていくことが、現実認識の主要な任務になるわけです。事実や事態をたんに事実そのもの、事態そのものとして受け取るのではなく、解決、克服、対決、実現などを要する課題として受けとるところに、『課題化的』と呼んでよい認識方法が成り立つはずだ」(上原専禄「アジア・アフリカ研究の問題点」『上原専禄著作集 25』評論社)

### 1 地域はいま？—問題の所在と問題解決の視点—

#### (1) 世界・日本・地域を貫く諸問題

上原は現実の課題化認識という独自の方法視点から(既存の法則性から自由に)さまざまな事実。事態を世界と日本と地域を貫く問題としてとらえ、それらが内包する本質的内実の認識を試みた。2011年東北と北関東を襲った巨大地震とそれによる大津波、さらにそれらがもたらした大災害は「想定外」のことであったという言い逃れは許されることではないが、人知と科学的予測を超えたものがなかったとも言えないであろう。

それにしても東日本大震災とそれに伴う原発の重大事故への的確な処理もできないうちに徒に時間だけが経過している。私たちはこれまでの経験知や科学的知性を超えたさまざまな問題に遭遇し、問題解決の糸口を見つけないうちに次の問題が迫っている。これが現代である。それだけに、上原の方法論の今日的意義があると考えられる。本稿では、上原の方法論に学びながら、地域・自治体の発展とそれを担う住民の成長のあり方について実践的な事例に即して検討してみたい。

さて、あらためて現代という時代は危機の時代と言うべきである。現代世界が「不確実性」、「混沌」、そして「不安」というコンセプトで著しく充満しているからにはほかならない。近代以降の人間と自然と社会の関係性、何よりも人間の存在のあり方について久しく啓蒙主義的な科学知の限界が論じられてきたのも容易に理解できる。

現代が当面する不可避的な、そして解決が急が

れる問題とは。世界的構造不況、貧困(差別・格差)、戦争(民族・宗教紛争)、環境破壊、自然(人為的)災害など、地球規模の諸問題の深刻化等である。いずれも相互に連鎖し、連動しており、また人間がこれまで、そして現在も人間と社会と自然に対して行ってきた行為の帰結である。

こうした現代世界の問題は日本社会、そして何よりも身近な地域にまで及んでいる、生命・健康、子育て・教育、高齢化・福祉、雇用、環境、災害、多文化共生(内なる国際化)、などの諸問題が社会問題化し、地域の疲弊、地域力の衰退、さらには無縁社会化をもたらしめている。子どもたちの命や健やかな成長への不安が広がり、高齢者や障がい者の安心・安全なくらしが脅かされるなど人が人らしく生きることを困難にしているこの状況こそ危機的状況と言うならば、現代の世界も日本社会も地域もきわめて危機的と言わざるをえない。

それでは、世界的な背景のもとで日本社会と地域に山積する現代的諸問題にどういう視点からアプローチすべきであろうか。その1つはすでに世界的に合意形成されている「持続可能な発展」(Sustainable Development)であり、2つ目の視点は「グローバル」(Global)な問題認識である。まずここではこれらの視点をどういう考え方(概念)でとらえるのか、前提となる解釈ないし定義をしておきたい。

#### (2) 持続可能な発展

持続可能な発展という言葉が初めて公表されたのは国際自然保護連合「世界保全戦略」(1980年)においてであった。さらにそれが世界的に広がる

契機となったのは、国連地球サミット・リオ宣言（1992年）であった。その背景には、言うまでもなくCO<sub>2</sub>の過剰な排出、温暖化や砂漠化や動植物の絶滅種の激増など、環境問題が次第に深刻化し、世界的な共通課題に至ったという事実が存在した。

わが国のエコロジー研究の草分けである小原秀雄はこれを「環境・資源の有限性のもとでの人間社会の持続性と多様な生態系の持続性」（小原、293～294頁）と定義した。ややエコロジカルな問題意識にもとづく小原の定義に対して、公害問題の調査分析をもとに社会科学的な方法論に依拠した宮本憲一は持続可能な発展を次のように概念規定した。「①平和とくに核戦争の防止、②資源と環境の保全、③貧困の克服と経済的不公正の是正、④民主主義の確立、⑤基本的人権の確立と思想の自由」（宮本、294頁）

本稿では、上記の概念規定に学びながら持続可能な発展を生態学的な問題発想を基本をおき自然と共生しつつもより広く人間の生き方と社会のあり方を視野の入れ、戦争や貧困を克服し、民主主義や人権の実現を志向する人間的・社会的発展ととらえておきたい。

### （3）グローカル（glocal）な視点で問題解決

2つ目に、グローカルな視点である。「地球の規模で考え、地域で行動せよ（Think globally, and act locally.）である。今やしばしば用いられるポピュラーな言葉であるが、文字通りナショナルボーダーが消失し、人や物や金が地球を瞬時に駆けめぐる時代である。現代世界を表現する適切な言辞と言えよう。生活の拠点である地域からエンパワーし、地域の変革を経て社会と世界の（グローカルな）オルタナティブな価値観、生活様式、社会システムを創造していく、という筋道を追求したいものである。

## 2 地域をどうエンパワーするか？—地域の「内発的発展」をめざして—

エンパワーメントという言葉は1980年代半ば以降途上国の女性運動で使われ始め、最初に公式に使われたのは第4回世界女性会議（1995年）である。それは、参加と連帯と自立を求めて世界と国と地域における女性の力量形成と社会的発展に向

けた一大アピールであり、そのことによって社会の内発的発展（Endogenous Development）をもたらすものと考えられることができる。とすれば、エンパワーメントの実質は内発的発展と捉えなおすことができよう。

内発的発展をテーマに抽象的な観念論ではなく膨大なフィールドワークを伴う研究成果に学ばなければならない。その代表的な研究成果は鶴見和子『内発的発展論』（1987年）である。鶴見は中国農村の自力更生や農民の主体形成の足跡と現実の解明に迫ったのであるが、彼女は内発的発展というキーワードをこう概念規定している。「目標において人類共通であり、目標達成への経路と、その目標を実現するであろう社会のモデルについては、多様性に富む社会変化の過程である。共通目標とは、地球上のすべての人びとおよび集団が、衣・食・住・医療の基本的必要を充足し、それぞれの個人の人間としての可能性を十分に発言できる条件を創り出すことである」（鶴見、49頁）また、西河 潤は同書において内発的発展の特性を大要次のように特徴づけている。「①人間の全人的発展を究極の目的として想定し」②「他律的・支配的発展を否定し、分かち合い、人間解放など共生の社会づくりを指向」し、③参加、協同主義、自主管理等と関連し、④「地域分権と生態系重視に基づき、自立性と定常性を特徴としている」（鶴見、17頁）

もう少し日本の地域をめぐる現実的な問題状況を考慮に入れるならば、内発的発展とは、トップダウンによる国土開発政策、産業政策、地域政策（市場化、分権化、合併など）への批判・抵抗意識を問題意識としてもちながら地域と暮らしの現実から問題の所在を発見し、克服をめざす地域づくりを意味するといつてよい。

言いかえれば「実践的住民自治」を創造し「陳情政治、中央依存型自治体行政から脱却」（長野県栄村元村長高橋彦芳）（高橋、22～33頁）することが内発的発展の重大は要件であり、したがってより具体的には「行政は情報を公開（説明）し、住民の学習と実践の支援し、住民に判断を委ねる。議会は審議を通じて住民判断を手助けし、決定の責任を負う。住民は自分の地域や暮らしの主体者として企画し、発言し、実践する」（長野県下伊

那郡「阿智村第6次総合計画—平成20～29年度—」、岡庭、7～22頁）自治体が内発的發展に取り組む自治体であると考えたい。

### (1) 自治体（立法・行政）のエンパワーメント

地域のエンパワーメントにとって自治体のそれは言うまでもなく根幹的要件である。地方自治の基軸の一つである団体自治の活性化をもたらすからである。

少子高齢化や都市計画・再開発にかかわる課題が山積する近年、とりわけ福祉と環境を中心に生活環境の整備に関する行政ニーズが増大することによって行政の高度専門技術化が進み立法権に比し行政権が相対的に優位な位置を占めるに至った。国の機関委任事務が廃止され、自治体の主体的な政策形成と執行力が求められるだけに、地域課題や市民の生活課題を的確に把握し、方針化・政策化する議会の政策形成能力と行政の政策（施策・事業）執行能力がこれまで以上に要請されていると言えよう。そのためには、市民に開かれた政策決定が欠かせないし、情報の公開と共有化（説明責任）することによって市民参加の政策づくり（議員を囲む市民集会、市民と議員との協働の市民活動、議会の夜間開催なども）が必要である。

### (2) 地域コミュニティのエンパワーメント—まずはふれあい・支えあいから

次いで、地縁組織や半官半民の地域組織（子ども会・婦人会・老人クラブ・文化協会・体育協会・PTAなど）を主要な中身とする地域コミュニティのエンパワーメントである。生活圏と重なる地域における人的関係は生活課題の解決にとって不可欠の社会的基盤（社会資本）である。こうした人的関係を醸成するのが日常的な地域活動にほかならない。祭り、七夕、盆踊りなど、祭礼・民俗行事への参加をはじめ、地域の清掃、ボランティア活動、防災、防犯や高齢化など、自治会・町内会等を中心とした活動へのさらなる市民参加の日常化が求められる。また、子育て、福祉、環境などNPO活動の広がりとも深まりも顕著である。多様化・専門化するNPO活動（志縁組織）と地縁組織との協同ネットワーク化によって地域コミュニティが活性化されるであろうことは後述の多くの実践が実証している。

### (3) さらなるエンパワーメント—政策（策定・執行・評価）過程への参加・協働

「小さな政府」・市場原理政策のもとで地方分権化が推進され、地方財政が劣悪化（歳入の相対的減少）する中で財政の縮減を余儀なくしている。さらに行政サービスの低下は公共性の後退をもたらしている。必然的に行政の守備範囲の縮小と市民セクターの参入（市民参加、行政と市民の協働、民営化・指定管理者制度など）を必要としてきた。他方、市民のくらしとまちづくりへの要求も多様化・高度化し、着実に市民参加は拡大しつつある。とはいえ、これら市民参加の形態はさまざまではあるが、その多くは未だ行政主導で市民セクターは従属的立場にとどまっている。これをどう逆転するかが課題である。この課題に取り組むうえで近年多くの自治体で制定されている自治基本条例、市民参加条例、協働の規則等をどう活かし、住民参加（住民集会・ワークショップ、市政懇談会、パブリックコメント、各種審議会・委員会など）を実質化していくかが問われている。そのためには、各種市民組織・活動の協同Association（とりわけ地縁的組織と志縁的組織のそれぞれの長所を生かしたネットワーク化）、住民と行政の協働Collaboration（対等な関係のもと共同事業、事業委託など）をより深め、参加・協働から住民の自治能力の醸成へと導く必要があろう。そのために欠かせないのは市民の学習であり、市民と行政職員の共同学習である。

## 3 住民の主体形成—地域づくりは人づくり— (1) 社会教育（とくに公民館）の役割

市民の学習への教育的援助こそ社会教育の役割である。戦後社会教育の基本原理の一つは「市町村・地域主義」（社会教育法第12条）である。第2次大戦後荒廃した地域の復興・再建を目標として掲げ成立した日本の社会教育の固有性は地域を基本的前提とすることである。その法的根拠に照らすならば社会教育（Community Education）とは、地域における「実際生活に即する文化的教養を高める」（社会教育法第3条）学習への教育的援助と定義できよう。さらに公民館（Citizens' Public Hall, Community Education Center）は「民主主義」の学習を中心にすえた自己教育・相互教育、

郷土文化の伝承、自治振興、青年教育、産業教育のための郷土振興機関（寺中、191～202頁）とされ、また敗戦後の国家再建（民主主義・文化国家）を地域で担う公民教育（田中、21頁）にとらえられた。

## （２）地域の主役としての住民の主体形成

住民視点から見れば、社会教育を地域づくりの主役としての担い手づくり、そのための価値創造的な教育実践（藤岡、26～50頁）に注目しなければならない。言い換えれば地域・自治体の主権者（統治主体）としての自治能力の育成への教育的援助である。さらに地域における社会的実践と密接に結びついた学習を援助する教育実践（自己・相互成長と社会の発展がかかわりあう学習への教育的援助）（山田、76～102頁）である。そこでいう学習とは、「なりゆきまかせの客体から自らの歴史を創る主体に変える」学習、「自分自身の世界を読みとり、歴史をつづる」学習（ユネスコ学習権宣言）というこの学習観が社会教育の現代的理解をより深めてくれる。

## ４ 地域づくりの社会教育実践に見る住民の主体形成—公民館を中心に—

以下、公民館を中心に地域、とりわけ地域コミュニティをエンパワーした社会教育実践を地域課題ごとに概観し、それらに普通の特徴を明らかにしたい。

### ４－１ すぐれた実践に学ぶ

#### （１）地域資源（文化・自然）の有効活用で過疎化を克服

・中山道沿い宿場町妻籠では長野県で最初に（1946年）公民館が建設された。戦後いち早く過疎化への危機意識をもち、公民館ではむらづくりの学習が取り組みられ、そのむらぐるみの学習成果は宿場町の保存であった。全国で「街並み保存」第1号となった。ドイツ語学者で疎開文化人の関口在男館長は演劇家でもあり、青年たちに演劇を教え、歴史的な山村文化と青年演劇のむらづくりの先頭に立った。公民館での学習が今の妻籠宿のルーツであった。

・山林の里・足助（愛知県元足助町、現在豊田市）のまちづくりも妻籠と同様に過疎化と青年の流失を懸念した町民の公民館活動の成果であった。か

ねてより県下でも青年団活動が盛んであった足助では公民館主催講座「足助人学校」（当時沢矢長介公民館長のちに町長）で将来の足助について話し合い、学び合い、まちを囲む木曽杉の山林と香嵐溪の景観を楽しむみごとな観光開発によって住民の雇用の創出と町外に出る青年の減少に成功している。

・岩手県澤井村（現在、同県西和賀町）は1950年代末に全国で初めて老人医療費無料化を達成し、これによって村民の健康づくりと村の医療費の減額に成功したことでよく知られた山村である（大田他）。農閑期の季節労働（出稼ぎ）に依存する生活形態から脱し、りんご、米、山菜など「一村一品」運動で都市と山村を交流することによって活力のあるむらおこし・しごとおこしに専念してきた。こうした学習と交流が公民館で「人生楽園」という一大事業で取り組まれている。

・長野県下伊那郡阿智村では、公民館は地域住民の自治活動の拠点である。かつて社会教育職員としてすぐれた実績のある岡庭一雄町長のリーダーシップのもと住民の学習と公論をふまえ、温泉地という有利な集客条件のうえに歴史・文化的遺産と自然の景観を生かした「全村博物館（エコミュージアム）」をめざすまちづくりを展開している。同町ではまちづくりと社会教育（人づくり）は表裏一体の関係で結びついている。

#### （２）子ども・子育てを中心に地域づくり

・名古屋市天白区には天白子どもセンターというNPOがある。家庭文庫・地域文庫のボランティアを軸に父母・住民・保育者・学童指導員・教師が協力し、地域の遊び場（プレイパーク）や図書館をつくり、生涯学習センターとコミュニティセンターを結びつけた子どもにやさしいまちづくりに取り組んできた。奥田陸子氏などが中心となって子どもの権利条約の子ども観を重視し、地域に根ざした子育てと地域への子どもの参画を実質化する実践に取り組んできた（R.ハート）。

・名古屋市瑞穂生涯学習センターでは子育て・教育講座がきっかけで多くの子育てサークルが生まれた。これらの子育てサークルが相互に連携し、また児童館や学童保育所と協働して実行委員会をつくり「こどもまつり」を共催している。大きな事業のトップダウン方式を排し、自主的な事業づ

くりが長年にわたって実践されてきた。こうした学習者の主体的な実践が生涯学習センターの改革に終わることなく地域の子育て環境、ひいては地域のくらしの環境づくりに発展することが期待される。

### (3) 青年・女性・障がい者の視点からの地域づくり

- ・名古屋市サークル連絡協議会（以下、名サ連という。）に代表される名古屋市における学習サークルは高度経済成長期以降の都市青年による代表的なものである。那須野隆一氏らの指導により1960年代に高揚した共同学習運動（話し合いと生活記録を中心に生活・生産・政治学習に取り組むサークル学習）を継承発展し、勤労青年中心の「生い立ち学習」「生き方学習」など相互主体的な学習のあり方を深めた。やがて青年たちが地域の担い手に成長するに及んでこの学習はやがて地域住民として地域のくらしを再生・創造するための力量形成（地域協創）、いいかえれば地域の自治能力づくりへと向かった。

- ・文教都市、東京都国立市では、ヤングママの成長と自立をめざした公民館セミナー（公民館保育室付き）が開かれた。公民館主事・伊藤雅子のもとで、まず女性史（学習成果は『主婦と女』未来社として刊行）を、次いで子育て教育問題（学習成果は『子どもからの自立』『公民館保育室』未来社として刊行）や市の行財政のあり方を学習し、積極的な社会参加（国立公民館の運営への参加、国立市学園都市づくりへの参加）に取り組まれた。

- ・東京都町田市では公民館に障がい者が参加する喫茶室をつくり、青年学級やささまざまなイベントでは障がい者と市民が公民館を拠点に音楽・スポーツ・図画工作などの集団的な創作活動をとおりともに交流し育ちあい、障がい者の社会参加と自立を支援するなど、障がいを超えて共生するまちづくりに取り組んできた。

### (4) 地域文化を土台にすえた地域づくり

- ・長野県飯田市では、6つの地区公民館が並列し、それぞれの公民館のもとに自治区ごとに多くの自治公民館が存在し、自治公民館での地域課題の学習が地区公民館で深められている。公民館では「地域づくり」講座（主なテーマは地域文化をはじめ、地域に根ざす子育て、地域医療（健康）高齢者福祉、

商店街活性化、都市計画など）を中心的講座として最重視し、市民参加で市民による自治的な地域づくりが取り組まれている。公民館の地域づくり講座から美術館が生まれ、人形劇を公民館で広め、世界に発信するなど、地域に根ざした文化都市づくりはよく知られている（木下、246～247頁）。

### (5) スポーツで世代交流と絆づくりのコミュニティづくり

- ・愛知県半田市成岩地区では住民が自主的に運営する総合型地域スポーツクラブが4つの中学校区に存在している。なかでも成岩中学校区のそれは2006年に発足し、全国的にも草分け的存在となった。新旧住民が混住する、それゆえにこれまで久しい間地域にまとまりがなく、住民の生活課題や地域課題を解決する市民力・地域力が脆弱であった。こうした問題点の解消のために、スポーツをとおり市民相互が世代交流し、健康づくりと地域コミュニティの活性化を試みている。

### (6) 福祉風土豊かな支えあいのまちづくり

- ・1980年代の名古屋市昭和生涯学習センターは、子育てを終えた女性たちで熱気にあふれていた。「高齢化問題」をテーマに女性セミナーでは地域に出かけ、体験学習をするなど、学習者主体の問題解決学習が行われた。地域の高齢者支援のボランティア・NPO活動でエンパワーし、行政主導の名古屋市の社会教育（生涯学習）を市民主体の社会教育に変えていくために尽力し、福祉と社会教育の結びつきを大切にした。子ども、障がい者、高齢者が主役の「昭和区の福祉まつり」をほぼ40年つづけ、加えて市民サイドからの福祉政策（住民参加型なごやかライフなど）を提言し、文字どおり福祉のまちづくりを担ってきた。

- ・愛知県高浜市は前市長のイニシアティブで福祉のまちづくりに全力投球してきた。市民と行政職員の共同学習や行政と民間との協働（地域の商店からの配食や空き家の活用など）重視し、自治体と医師会の連携のもと、弱者の人権を保障する福祉社会にふさわしいまちづくりを目指してきた。とりわけ南部公民館は自治会を中心に各種団体を結びつけたコミュニティ組織が学習と実践の文字どおり拠点となっている。

- ・長野県松本市では、町会の自治活動と町内公民館（390館）をベースに地区公民館（38館）とそ

れらに併設された福祉ひろばが相互に連携し、学びあい・ふれあい・支えあいの地域福祉実践をとおして実践主体づくりから計画策定主体づくりをめざしている。長野県は全国1の長寿県である。松本市が宣言する「健康寿命延伸都市」をめざすまちづくりは公民館の豊かで充実した社会教育・生涯学習活動による人づくりに裏づけられている(資料1参照)。

#### (7) 環境(→農業・健康)にやさしい安全・安心の地域づくり

- ・長野県下伊那郡松川町では公民館を土台にすえた地域ぐるみの健康づくりが活発に行われてきた。かつて公民館の若妻会のセミナーで農業被害を防止し「松川の水質」の問題解決学習から合成洗剤を使用しない取組へと発展した。この問題は町内の各種女性組織で自主運営される女性集会や「健康を考える会」でも取り上げられ、合成洗剤を使わない住民活動が実現した。身近な生活課題にかかわる学習を重視し、その成果を地域で実践していくという住民主体の社会教育がみごとに定着している証左と言えよう(松下、259~295頁)。

- ・高知市土佐山地区はこれまで農業離れと人口急減に苦しむ地域であった。「社会学体教育」の村民憲章のもとで公民館の学習から始まり、学習と実践を繰り返しながら高知市の水源地としての立地条件を重視し、土づくりから生産・加工・販売までを貫く地域振興や水質保全、自然環境保全につながる「有機の里」づくりが取り組まれている。まさに自然と地域の経済社会を循環し、住みやすい生活環境を取り戻す、あるいは新たに創造する実践である。

- ・三重県四日市市ではかつて澤井余志郎の指導のもと紡績工場で女子労働青年たちによって生活記録学習が取り組まれた(その文集は木下順二ほか編『母の歴史』1954年)。高度成長期に公害がこの地を襲った。澤井はじめ公害に反対する市民はかつての生活記録学習を継承し発展させた「公害学習」(公害学校や公害塾)で四日市ぜんそくの被害を語り継ぎ、記録化し、公害学習を広げた。訴訟も勝訴した(澤井、99~121頁)。こうした経験をふまえ住民の視点からの環境都市づくりが期待される。

- ・愛知県半田市岩滑地区は新美南吉「ごんぎつね

の里」で知られている。1970年代初めに地域コミュニティづくりに着手し、住みやすいまちづくりをめざしてごみ問題をはじめ環境づくりに専念してきた。近年では矢勝川の環境を守る会(NPO法人)と地縁団体が主導して住民がよく話し合い、協力して実践できるように「地域円卓会議」を組織し効率的な活動をしている。地域の資源と力を引き出し、環境・福祉・子育て・農業・観光など広い分野にわたって課題を調査・学習しながら持続可能な地域づくりに取り組んでいる。

#### (8) 平和運動に発展した公民館実践

- ・大戦直後の社会教育を担った公民館は地域のみならず日本社会の再建に立ち上った。東京空襲で焼け野原となった東京も同様であった。安井郁公民館長(法政大学教授・国際法専攻)のもと「どうすれば戦争を防ぐことができるか」をメインテーマに杉並区婦人会は読書サークル「杉の子会」をつくり広島・長崎の原爆の非を訴え、被爆者の痛みを思い、平和学習に着手し、反戦・反核平和の運動の先鞭をつけた。この運動は杉並から東京一円に、そして世界へ発信され、原水爆禁止運動の起点となった。

- ・高知市では「地域に根ざした平和と文化」を掲げ、平和学習を重ね、七夕平和まつり、平和演劇祭、反核平和コンサート、戦争と平和を考える資料展、平和美術展に取り組む、まさに平和への絶大な願いを込めたまちづくりが注目される。世代を超えた平和学習と実践のさらなる広がりが期待される。

#### (9) 被災地における支えあい・分かちあいの地域づくり

- ・1970年代のコミュニティづくりのルーツは神戸市である。その発祥地・丸山地区では、コミュニティセンターでの日頃のふれあい(話し合い・学び合いやコミュニティ活動)のお蔭で、震災の被害を最小限にとどめたことが知られている。どこに誰が住んでいるか、家族の様子がどうなっているか、などの情報を誰もがつかんでいたからだという。地域の住民力の強さは地域と住民の情報の共有によって裏づけられる。このことこそ地域コミュニティづくりにとって必須の要件と言えよう。

- ・東日本大震災と津波による災害はあまりにも多

くの地域を一瞬にして人の住めないがれきのまちにしてしまった。被災地では公民館が話しあい、防災学習、炊き出し、ボランティア受け入れの拠点として大いに役割を發揮した地域は少なくない。福島県大船渡市も公民館が避難所としてのみならず復興に向けての住民活動のセンターとしての役割を果たしてきた。住民の支えあいと分かちあい拠点として可能性が実証されていることは嬉しい限りである。

#### (10) 公民館・集会所を拠点に地域コミュニティづくり

- ・愛知県大府市では、6小学校区に設置され館長と主事の2名の専任職員を有する公民館にコミュニティ協議会を併設し、その事務局を兼務している。公民館では明日の地域を担う子ども（小中学校生）が立ち寄れる、そして世代交流できる空間と活動内容づくりに苦心するなど、住民の学習と地域実践を結びつけ、双方の活性化を試みる地域づくりが目指されている。

- ・愛知県豊田市では各地区に27の交流館が設置されている。2000年に、公民館が地域活動により深くかわるために交流館と名称変更し、現在に至っている。公民館が地域づくりに一歩踏み出してわけである。県外からの住民の郷土文芸が披露され、モノづくり文化を子どもたちに伝承するための教室が開かれ、男性のための自立学習がもたれ、新旧住民のであいとふれあいを意図した取組、ボランティア・コミュニティ入門講座など、土地柄にふさわしい、また地域活動を誘う学習活動が取り組まれている。

- ・名古屋市緑区森の里団地は1979年以降入居が始まった賃貸の市営団地である。現在人口約3,000人、1,252世帯、高齢化率33%、さらに外国人（中国人、韓国・朝鮮人、ブラジル人）が多いのが特色である。「人権」をキーワードに住民主体のコミュニティづくりと自立的・自律的な自治会活動を目指している。「つなげ、ひろげ、むすびつく人と人の輪（和）」をスローガンとし、地縁組織とNPOを連携のもと、子育て支援、高齢者の安全確保、ふれあい喫茶、生活相談、日本語教室など、住民の生活課題（それらは同時に地域課題でもある）解決型の多様な活動に取り組んでいる。愛知学泉大学コミュニティ政策学部の教員・学生の協

力を得、地域の調査研究や学習活動を積極的にすすめていることも自治会を中心としたまちづくりにとって有益である（資料2参照）。

#### 4-2 すぐれた社会教育実践に見る特色

(1) 人間的な生存・発達への権利（憲法25条、26条）を尊重し、住民の生きる権利と学ぶ自由と権利の保障（とりわけ環境醸成）を地域・自治体の任務ととらえている。

(2) したがって民営化には消極的であり、社会教育の公共性が正当に認識されている。

(3) 共生社会の実現をめざす地域・社会的実践と結びついた社会教育実践を見て取ることができる。

(4) グローカルな視屋のもとで地域課題・生活課題の学習課題化（熟議・集団学習による課題化認識）を目指している。

(5) 比較的狭域の生活圈（小学校区）への公民館設置（中央・地区公民館と町内公民館のネットワーク化、学習活動の3層構造、地域活動や自治活動との密接なつながり）が重視されている。

(6) 公民館運営審議会の積極的役割（住民の主体的参加、自治的運営）が發揮できている。

(7) 職員の専門性（社会教育に関する人間的感性・科学的教養・技術、地域・住民に開かれた大衆性、コミュニティワーカーとしての自己認識など）がすぐれている。

(8) 教育・文化、医療、福祉、環境など、各種の専門性を活かした総合的な学習支援に取り組む社会教育主事がコーディネーターとして力量發揮できている。

(9) 大学人・文化人の積極的な地域参加（科学・文化の大衆化）により地域・自治体と大学の連携・協働が実現できている。

(10) 住民・職員・研究者との共同学習・共同研究が継続的に行われている。

#### 5 愛知県日進市への政策提言

これまで紹介した数々の社会教育実践には地域コミュニティのエンパワーのあり方や住民の主体形成のあり方について貴重な経験と考え方が少なからず含まれている。以下では、それらに学びながら愛知県日進市の社会教育・生涯学習の現状を検証し、今後の共同研究のための問題提起とした

い（新海・對馬）。

### （１）住民主体の社会教育・生涯学習政策への転換

第１に、住民の参加と自治による政策形成が必要である。具体的には生涯学習審議会、社会教育委員会、図書館協議会、スポーツ・文化に関する委員会等への市民委員の積極的登用に着手し、中央公民館、生涯学習プラザに新たに運営審議会を設置するほか、情報公開（広報と広聴）の徹底をはかるなど、住民主体の社会教育・生涯学習政策を策定できる制度改革が不可避である。

第２に、社会教育・生涯学習行政による環境条件の整備が必要である。その際住民の学習の自由・自主性の尊重を原則とし、それゆえ社会教育・生涯学習行政は非権力的助長行政（サポート、バット、ノーコントロール）という基本的な方針のもとで執行されるべきである。加えて教育行政という狭い範疇にとどまらず、集舎施設や福祉施設を社会教育のために使ったり、地域・住民生活一般に含まれる学習ニーズに応えるためにも一般行政との協力関係も重視されるべきである。

第３に、開放的な生涯学習推進体制の構築が必要である。まずは市民参加のもと本市の社会教育・生涯学習をめぐる現状と問題の所在、課題が精査され、課題解決のあり方が探求されなければならない。そのためには社会教育・生涯学習にかかわる審議会・委員会のより一層の役割と住民をまきこんだ議論（公論）の広がりが期待される。

### （２）公民館・図書館・博物館を社会教育・生涯学習の拠点施設に

第１に、社会教育・生涯学習の一大拠点と関係施設との連携が不可欠である。中央公民館を軸に公民館、図書館、博物館（類似施設）、スポーツセンターなどとネットワーク化が急がれる。いわゆる社会教育・生涯学習施設の縦割りの解消のためにも相互の連携（施設のみならず職員も）は急務である。市民会館・にぎわい交流館・福祉会館ともネットワーク化（縦割りから横つなぎへ）が必要である。

第２に、さらに自治区ごとに設置された自治公民館をベースに社会教育・生涯学習施設特や関係施設との構造化の可能性が追求されてよい。地域の生活課題をふまえ、それらが学習課題として取り組まれていくためには、自治公民館を底辺に

もち、そこでの住民の生活課題の発見や話し合いから生涯学習プラザや中央公民館での講座やセミナーでの系統的な学習へと引きあげられていくことが必要である。

### （３）支援体制の整備・充実—人材の育成と発掘—

第１に、社会教育・生涯学習職員の専門性の強化が必須である。そのためには地域や社会教育・生涯学習施設等での経験が必要であるが、とりわけ職員相互の経験交流と共同学習活が継続的に行われることが必要である。そうした共同学習は自立的な職員集団を生むであろうし、職員集団の成長とともに一人一人の職員の成長をもたらししてくれるにちがいない。

第２に、社会教育・生涯学習が住民や地域にとってのいかに欠かせないかを多くの人々に知ってもらう必要である。その際社会教育職員を中心に関係職員はコーディネーターとしての役割を発揮し、常に住民や一般行政の関係職員への啓発・啓蒙・働きかけをしていくことが必要である。

第３に、住民の中に潜在している人材の発掘が不可欠である。市民サポーターの積極的登用（講師、助言者として）が必要である。住民参加・住民主体の社会教育を構築するうえで実現したい課題である。

### （４）地域・生活課題と結びつく学習内容編成

現代的課題をテーマ（生命・健康、人権、子育て、高齢化、環境、情報化、防災など）について問題発見・解決学習をととして人間や社会のありようとあり方を深める学習が取り組まれる必要がある。

### （５）講座・セミナーから自主グループ・サークルへ

第１に、住民の主体的な生き方や学習課題を基本におき、啓発型の承り学習から自主的・集团的な熟議学習への転換が必要である。

第２に、学習グループ・サークルの連携・協同（連絡協議会）により生涯学習研究大会を開催し、成果と課題を明らかにし当面の課題克服と政策提言を試みる必要がある。

### （６）学習成果の社会還元

第１に、学習のための学習に終わることなく学習から実践へ・実践から学習へという発展的な学習の可能性が双方の活性化のために追求されなけ



ればならない。

第2に、人として「生きる力」(知力と実践力)と住民としての社会的貢献・還元への意欲・社会的能力を培い、学習支援のあり方が追求される必要がある。

#### (7) 生涯学習・社会教育行政の独立性と総合性

学習・教育の自由を保障・担保する教育行政の役割が明確化されなければならない。そのことをふまえ、生涯学習・社会教育行政を軸に一般行政と連携・協働をはかる必要がある。

#### (8) ボランティア・NPO活動の学習的側面への支援

ボランティア・NPO活動など自主的な市民活動の教育的価値に着目し、それらの活動の学習的側面への教育的援助(ノンフォーマルな学習活動のための環境条件の整備など)に取り組む必要がある。

#### (9) 安易な民営化の見直し

図書館を除きすべての社会教育・生涯学習施設が指定管理者に委託され、学習支援のための公的、専門的機能がほとんど発揮できていないのが現状である。この点を再検討し、社会教育・生涯学習に対する公的責任を正當に位置づけ、その専門性と公共性を強化すべきである。

#### (10) 社会教育・生涯学習における住民自治

社会教育・生涯学習活動も各種市民活動(とく

にNPO)とネットワークし、住民の参加と協同、行政との協働、そして住民自治の創造を目指したい。

### 6 まとめにかえて

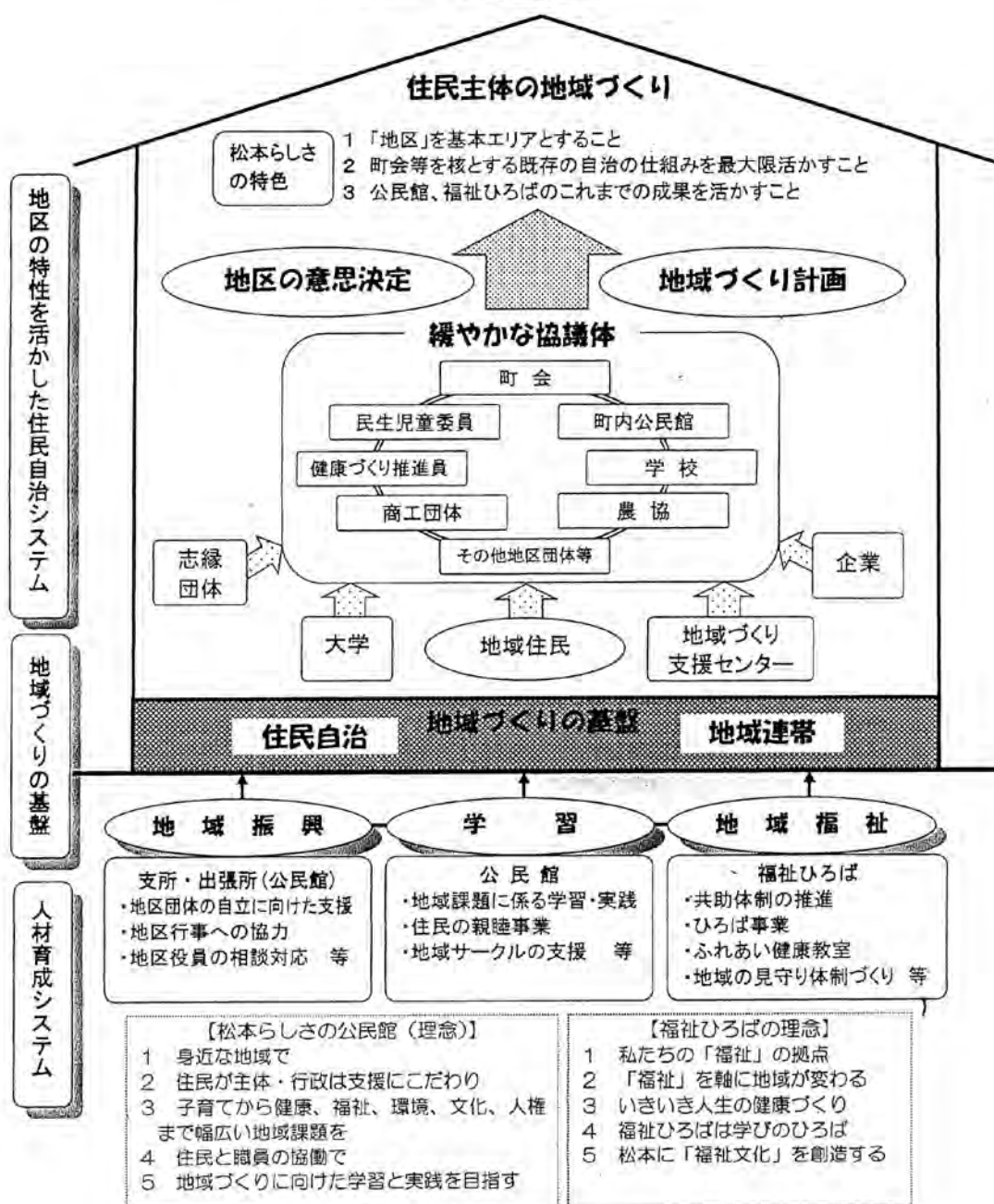
東日本大震災と津波と原発による未曾有の災害は人の生と死、自然と科学にかかわる考え方など、私たちに猛省を迫っている。その意味で大きな歴史的転換期を迎えている現在、社会や地域の持続可能で内発的な発展のためには社会教育、とりわけ公民館が果たす役割はますます大きくなっていると言わなければならない。

とりわけ地域のエンパワーメントを地域生活の社会的側面に注視するならば、憲法・教育基本法・社会教育法のもと、(1)地域住民の人権としての学習保障を前提とし、(2)地域住民の生活課題・地域課題と向き合う公民館実践において、(3)地域住民の共同学習をととして地域・生活課題の「課題化的」認識が培われ、(4)まちづくり・地域づくりをデザインし、それを実行できる住民の自治能力の育成、すなわち地域の内発的発展を担う、住民の主体形成が目指されるべきであろう。(5)以上のような社会教育・生涯学習実践が蓄積されていくなかでその協同性と公共性の創造ないし復権が実現されるであろう。

[資料 1]

# 「松本らしい地域づくり」のイメージ

安心・安全でお互いさまのまちづくり  
「健康寿命延伸都市・松本」創造の土台



[資料 2]



### コミュニティの拠点

大高南コミュニティセンター

コミセンは  
どなたでも  
ご利用できます



### 森の里荘自治会

〒459-8002  
名古屋市緑区森の里 1 の 94  
(大高南コミュニティセンター内)  
TEL・FAX (052) 624・1800  
E-mail morisato@abeam.ocn.ne.jp

出典:「もりのさとコミュニティ」No. 9、森の里荘自治会、2013 年 7 月

## 引用文献

- ・小原秀雄「研究課題の焦点を考える」(第1回サステイナブル・ソサイエティ全国研究交流集会記念論文集、1995年、所収)、宮本憲一『公共政策のすすめ—現代的公共性とは何か—』有斐閣、1998年
- ・鶴見和子「内発的発展論の系譜」鶴見和子・川田 侃編『内発的発展論』東大出版、1989年
- ・西川 潤「内発的発展論の起源と今日的意義」同上
- ・高橋彦芳「社会教育的手法の実践的住民自治—根っこのある学習—」『地域自治と社会教育』(現代生涯学習研究セミナー記録集)2010年
- ・岡庭一雄「村づくりと社会教育—私の住民自治論—」同上
- ・寺中作雄『公民館の建設』公民館協会、1946年(寺中『社会教育法解説 公民館の建設』国土社、1995年、所収)
- ・田中耕太郎『政治と教育』好学社、1946年
- ・藤岡貞彦『社会教育実践と民衆意識』民衆社、1978年
- ・山田定一編『地域づくりと生涯学習の計画化』北海道大学図書出版会、1997年
- ・太田祖電・増田進・田中トシ・上坪陽『沢内村奮戦記—住民の生命を守る村—』あけび書房、1983年
- ・ロジャー・ハート著・奥田陸子ほか訳『子どもの参画—コミュニティづくりと身近な環境ケアへの参画のための理論と実際—』萌文社、2000年
- ・『平成24年度～28年度 松本市地域づくり実行計画』松本市、2012年3月30日
- ・伊藤雅子編『子どもからの自立』未来社、1970年ほか、公民館セミナーの学習成果が多数の著作にまとめられている。
- ・木下陸奥『地域と公民館』南信州新聞社、2012年
- ・澤井余志郎『ガリキリの記—生活記録運動と四日市公害』影書房、2012年
- ・松本市の社会教育・生涯学習政策については、董始汝「長野県松本市の生涯学習政策」『愛知学院大学政策科学研究所紀要』第4号(2013年3月刊行予定)参照
- ・松下 拓『住民の学習と公民館』勁草書房、1983年
- ・日進市への提言は、新海英行・對馬由美「愛知県日進市における生涯学習・社会教育政策—現状と課題—」『愛知学院大学総合政策研究第』第14巻1号参照

## 備考

本稿は、2013年3月9日、愛知学院大学政策科学研究所主催の研究フォーラム「地域コミュニティを考える」(同研究所所員・研究員のほか、日進市の市民と職員が参加)における基調提案をもとに加筆・修正したものである。

2013年9月30日記

## **Community Empowerment and Growth of People as Community Subject** —Development of Community means Development of People—

Shinkai, Hideyuki\*

In today's world, we face lots of difficult and dangerous problems which prevent us from leading safe and healthy lives. Those problems may include warfare, ethnic tensions, poverty, discrimination, social exclusion, gender inequality, destruction of nature and disaster to name just a few. Despite those challenges ahead, within the near future we should devote ourselves to establish the sustainable society as well as the peaceful world. To that end, we need to look at our feet on the ground, namely, our communities. As the world around us is actually based on each local community, we should think that if communities are empowered, so as our world will be empowered.

As it is indispensable for the people to manage their own communities to grow up, we believe community education and lifelong learning should play their central role. Therefore, we examined various kinds of practices within the area of community education and lifelong learning, and closely looked at their characteristics from the viewpoints of “glocalism” and endogenous development. Our close examination reveals that they are created on such ideas as the right to education, freedom of education, and autonomy of education. We concluded this paper with the new proposal that community development will be achieved only through the growth of people in the community, namely, their independent growth as the subject of community.

キーワード：地域のエンパワーメント 社会教育・生涯学習 公民館 住民自治 住民の主体形成

---

\*President, Nagoya Ryujo Junior College