



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	社会教育計画化と住民の学習過程：アクション・リサーチによる住民参加過程の分析
Author(s)	千田, 忠; Tadashi CHIDA
Citation	社会教育研究, 16, 33-59
Issue Date	1997-03
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/28511">https://hdl.handle.net/2115/28511</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	16_P33-59.pdf



# 社会教育計画化と住民の学習過程

—— アクション・リサーチによる住民参加過程の分析 ——

千 田 忠

## 序 章 課 題 と 方 法

北海道網走地方にある美幌町の社会教育中期計画策定にあたって、同町から北海道代大学教育学部社会教育研究室を中心とする地域社会教育研究会が「社会教育基礎調査」の依頼を受けたのは1992年であった。以来、約2年間にわたる基礎調査とひきつづく住民参加にもとづく計画づくりにたいして、研究室は「アクション・リサーチ」と位置づけた継続的なかわりをもつことになった。われわれは美幌町の町民が地域に根ざした個性的な社会教育計画づくりを実現するにあたって、あくまでも住民みずからが地域問題を認識し、地域づくり課題と学習課題を発見し、その解決のためのプログラムをつくることを援助することを目標に、計画の策定過程にかかわってきた。

これまで同町では第1次社会教育中期計画(1986～90)、第2次社会教育中期計画(1991～95)が策定されている。しかし、それらは中期計画策定以前の単年度計画を基本にして策定したものであり、かならずしも社会教育の長期的発展という視野にたったものでなく、策定方法も教育委員会の社会教育担当者主導で策定されたものであった。しかし第2次中期計画において長期的な社会教育計画の策定の必要性が課題としてあげられ、とりわけ生涯学習の視点から社会教育行政をすすめることが問われるようになった。この背景には、近年の同町の教育委員会(社会教育)の事業の展開においても、関連行政・機関との連携にもとづいて計画、実施されるものが多くなり、社会教育行政と他セクションとの協力・推進体制が求められるようになったこと、地域社会教育実践が相互の連携とネットワーク化が求められるようになってきたという状況がある。

第3次社会教育計画策定にあたっては、これらの課題にこたえるため、関連分野との幅広い連携と住民参加にもとづくあらたな社会教育計画の策定が要請されたのである。そのために、地域の生産、労働、生活、教育、文化等の広範な領域にわたる問題と住民の諸活動の現状と課題を明らかにすることが必要となり、「社会教育基礎調査」はその出発点に位置づけられたものであった。

4年間にわたる計画策定作業は、96年3月に「美幌町第3次社会教育中期計画」の策定をもって完了した。われわれの計画づくりへの関与もひと区切りをつけることになったが、本稿ではこの間のアクション・リサーチにもとづいて、社会教育計画策定における住民参加の過程を、住民の学習過程の展開に焦点づけて分析することを課題としている。

社会教育計画化とは、住民生活の諸課題とそれを契機に営まれる住民の自己教育活動を地域レベ

ルで総括し、構造化することである。住民参加にもとづく社会教育の計画化とは、この過程を住民自身が組織化することであり、その意味では、計画化の過程自体が住民にとって学習過程であり、社会教育実践の過程にほかならない。

住民参加にもとづく地域教育計画化がこのような内実をもつ学習過程として展開されるためには、社会教育専門職員のみならず関連職員の積極的なかわりが必要であり、職員と住民との連携・協同は不可欠の課題となる。社会教育労働は、このような住民の学習過程を組織・援助することにおいて、その固有の役割が要請される。

美幌町における社会教育計画化は、社会教育課を事務局とし、法的に根拠づけられた社会教育委員のみならず、町民の幅広い参加による策定委員会(30名)が組織され、施設別、発達段階別の「部会」を中心にすすめられた。後述するように、美幌町社会教育計画化における住民参加は一定の限界をもつものではあったが、同町では一般行政を含めて、はじめて本格的に住民参加にもとづく計画化をこころみ、実現したという点で、大きな意義をもつものであった。

以下では、美幌町社会教育計画化について、住民の学習過程を中心に、アクション・リサーチにもとづいて住民参加過程の分析をこころみるものである。

## 第1章 美幌町における地域社会教育実践の展開<sup>(1)</sup>

### 第1節 美幌町の地域特性と住民意識

美幌町は農業を基幹産業として発展してきた町である。美幌町農業は、水田をもつ網走農業の典型であり、大きく見れば平場水田複合地帯(水田、野菜作)、高台畑作地帯(畑作3品中心)、山間部畜産地帯の典型的な地域類型に分けることができる。管内の中核都市のひとつとして発展してきたこともあり、兼業も多く、きわめて多様性をもって発展してきた。しかし近年においては減反政策によって水田耕作面積は最盛期の5分の1近くまで減少してきており、それにともない農業就業人口の比率も16%に減少している(1990年)。美幌町は、かつて独自の商圈を有する商業の町としても発展したが、北見市を中心とする商圈の吸引力が強まるなかで、美幌中小商圈は漸次縮小傾向にある。工業分野では、基幹産業である農産物を原料とする農産物加工を中心とした食料品製造部門の比率が高く、美幌町の「地場産業」を形成している。しかし食料品製造部門は素材型加工型産業という性格が強く、全般に低付加価値商品が中心である。

こうした農業、商工業の衰退・停滞は、町人口の減少となってあらわれ、1970年代以降、出生率が全国・全道平均より若干高いとはいえ、社会減がつづき、1985年から90年にかけて、約1,000人の人口が減少している。こうした状況にたいして、地域振興に関する行政の展望は、現段階においてはかならずしも明確ではなく、住民のなかにおいても、現状にたいする「危機感」は希薄である。商店街などの経営不振が顕在化し、各種の活性化事業もおこなわれているが、内部における合意形

成は不十分である。

美幌町民政部社会福祉課が1992年に実施した調査によれば、美幌町の住民意識について、次のような結果が明らかにされている。65才以上の高齢者の9割近くが「美幌がたいへん暮らしやすい」「暮らしやすい」と考えており、今後も美幌に住みたいと考えている人が88.5%に達する。40才から65才の壮年層で、「老後は美幌で過ごしたい」と答えた者は4分の3に達している。他方、美幌は「暮らしにくい」という回答であげられているのは、「物価や税金が高い」「近くに病院がない」「交通が不便」などが多い。このような調査によって、一般的にいえることは、住民の多くは現状に満足感を抱いている一方で、医療、福祉、教育、文化、交通などの生活の社会的条件が整備されていないことにたいして問題を感じているということである。

こうしたなかで、近年地域の諸課題や地域づくりのあり方について、町民が考え合う機会を設け、そのための学習条件を整備することが求められてきた。のちに述べるように、社会教育においては、コミュニティーセンターで「まちづくりセミナー」（1993～）が開催されるなど、生産・生活課題に関する問題を積極的に位置づけた取り組みが始まりつつある。

## 第2節 社会教育実践の発展

網走地方には、戦後早くから公民館が整備され、住民を主体とする社会教育活動が取り組まれてきた市町村が少なくない。しかし、美幌町では財政難を理由に公民館建設は見送られたため、長い間社会教育活動の拠点施設が存在せず、公的社会教育施設は図書館1館（1954建設）のみであった。美幌社会教育活動は、図書館活動と団体育成活動を中心にすすめられてきた。

1967年には社会教育センター、つづいて69年には町民会館が開設し、各種集会や文化活動の拠点として利用されるようになった。1971年にはトレーニングセンター、82年にはコミュニティーセンターが設立されたが、これらは「公民館類似施設」であり、社会教育法上の施設ではない。法令上は独立した教育機関としての位置づけを有しておらず、専門職員の配置も不十分である。しかし、コミュニティーセンターの設立以降、子ども、青年、成人を対象とした各種講座（「コミセン講座」）や住民の生活課題や地域課題と結びついた事業が展開され、しだいに公民館に準じた活動を展開するようになってきた。こうして、80年代にはいってようやく団体育成中心の活動からの転換をはかっていくのであるが、施設職員が独立して存在せず、社会教育行政職員が住民の求めに応じて専門職員としての役割を事実上担っているというのが実態である。

この間、社会教育施設の整備も行われ、図書館の新館建設（1979年）、美幌農業館併設の博物館が開設（1987年）が行われている。それぞれ司書、学芸員が配置され、社会教育機関として独立した施設として位置づけられている。図書館、博物館、トレーニングセンター、コミュニティーセンターの4つの施設が整備された現段階は、条件整備の上では「四館体制」ということができよう。

こうした施設の充実と職員の配置ともなって、1988年より、各課（館）のよこの連絡調整や研

修，社会教育計画づくりなどにむけて「四館連絡会議」が開催されるようになった。

住民活動や住民の学習活動の特徴について概略を述べれば，次のような点が指摘できよう。前述のように，美幌町民の多くが「美幌町は暮らしやすい」と考えていることに示されているように，これまで比較的安定した地域環境と生活条件の下で，地域課題をめぐった住民間の顕著な対立が問題となることは少なかった。目立った住民運動もなく，住民の自己教育活動・実践活動の活発な展開もあまり見られない。現実には，長期にわたる地域の停滞，近年において「シテイびほろ」をめぐる商業者と農業者，消費者の対立や商業者内部の対立（『社会教育基礎調査結果報告書』以下『基礎調査報告書』と略記，P 36-44）や，文化ホール建設をめぐる対立（同，P 98-107），あるいは高校大学区制の下での輪切り選別体制の矛盾（同，P 143-156）などの問題があるものの，これらはかならずしも地域住民の実際生活との関連で解決されるべき課題として意識されているとはいえず，これらを住民が地域課題それ自体として意識化することが，社会教育計画化にあたっての大きな課題であったといえる。

これらの諸点の詳細については『基礎調査報告書』の各章にゆずるが，美幌町の地域社会教育実践の特徴として，以下の点をあげることができよう。第1に，これまでの社会教育活動は，自治会，婦人会，青年団，農協等の伝統的な地域団体の活動を中心に発展してきたということである。これらのなかには青年活動（美幌青年団体協議会）に典型的に見られるように，リーダー層の不足や世代交代がすすまないなどの理由から，活動の停滞という問題を抱えているところも少なくない。しかし，これらの団体活動のなかには，近年において健康，福祉，消費問題，婦人問題等の生活問題の学習を通じて，地域問題に迫るグループ・団体の活動が生まれてきている。第2に，90年代に入って，コミュニティセンターの講座，セミナー等において地域課題，生活課題が積極的にとりあげられるようになり，講座終了後子育てグループなど自主グループの活動が発展するなど，公的社会教育と住民活動との連携がつくられつつあることである。第3に，近年の自主的文化運動の発展が目される。美幌町文化連盟を基礎に発展した「文化ホール建設促進期成会」の活動は，たんなる施設建設の要望運動にとどまらず，ホール建設を地域文化のあり方を問い直す運動として位置づけ，町始まって以来の「第9を歌う会」を成功させ，また地域文化を語り合う公論の場づくりに取り組んでいる<sup>(2)</sup>。第4に，これらのグループ，団体の活動を通じて，たとえば婦人層の活動のなかから生まれた「母が贈る子どもの劇場」や「かあちゃん市」，あるいは自治会婦人部と「未来を開く女性の会」の交流から生まれた「消費者協会」の活動などに見られるように，しだいに住民生活に根ざした学習・実践相互間の連携・ネットワーク化が芽生えつつあるということである。こうした住民生活の多様な領域と結びついた住民の学習活動の連携の発展のなかで，新しい社会教育のあり方が求められてきているといえる。

### 第3節 社会教育労働の質的發展と協同的編成過程

本節では、美幌町の住民の学習活動を組織・援助する社会教育労働について、地域社会教育実践の展開と関連づけて検討する。

美幌町では、初期の図書館1館体制のもとでは、社会教育活動は図書館活動と団体育成活動が中心であり、住民の自己教育活動を組織・援助するという社会教育労働の本来的な位置づけは明確でなかった。社会教育センターの設置（1969年）以降は、町民の各種集会和文化活動の拠点として利用され、住民の自主的活動も活発化した。体育担当職員、社会教育主事の増員などにより、住民団体を中心とした活動から、個人を対象とした学習援助活動も取り込まれていく。しかし、この段階では社会教育労働は施設業務を中心とした住民へのサービス業務を中心としたものにとどまっていた。こうした傾向は、トレーニングセンターへの社会教育施設の統合（1976）以降も続いた。1980年代にはいって、公民館類似施設としてのコミュニティーセンター設置（1982）を契機に、住民の学習活動の組織化と援助が積極的に取り込まれ、そのなかで住民活動の広がりや学習要求の深まりが見られるようになる。地域課題、生活課題に根ざした講座・セミナーや芸術文化活動にたいする支援体制も積極的に行われるようになった。

以上の社会教育条件整備の進展と地域社会教育実践の発展は、社会教育労働のあり方を問うものとなった。すなわち、住民の自己教育活動への積極的援助と組織化が求められるようになり、それとともに単年度の社会教育事業ではない長期的な視野にたった社会教育の計画化が求められるようになってきたのである。こうした状況を背景に、1986年には町としてはじめての社会教育中期計画が策定されるようになった。同時に、施設間の連絡調整や学習・研修、されには社会教育事業の協同的展開が実施されるようになった。各施設ですすめられている社会教育事業を構造的に実施するために、職員の相互連携と協同の場が求められるようになる。「それぞれの施設で、住民とともに真の社会教育実践をめざす職員として、日常の仕事のなかで話していること、考えていることを施設を超えて話し考える場をつくることは、関係職員全員が望んでいた」（戸井田准一）のであった<sup>(3)</sup>。こうして、四館という施設ごとに分かれていた職員の連携と学習の場として「四館連絡会議」が開催されるようになる。

館（施設）を超えた連携事業の出発点は、1983年に出された社会教育審議会答申「青少年の特性と社会教育」（1981年）の学習会であった。その後、四館共同事業として「子ども文化教室」が開催され、企画、実施、評価を協同で行ったのである。この事業は継続して行われ、1989年には郷土館が博物館として独立したのをきっかけに、「四館連絡会議」が誕生することになる。

こうした社会教育労働の集団的組織化の動向とともに、コミュニティーセンターを中心とした新たな住民参加のこころみが注目される<sup>(4)</sup>。コミュニティーセンターは、公民館類似施設として現実には講座、セミナーの開催や自主グループ活動への支援などを行ってきたが、「公民館運営審議会」のような住民参加の制度は存在しなかった。コミュニティーセンターと住民の自己教育活動との結びつき

が強まるにしたがい、コミュニティセンター事業にたいする住民参加の制度化がもとめられるようになり、1994年度から「社会教育奨励員制度」が導入された。この制度は、5つの部会（女性部会、文化部会、青少年部会、家庭教育部会、高齢者部会）からなり、各部会6名、合計30名から構成されている。奨励委員は、社会教育課職員とともに各部会に関連した事業の企画・運営にたずさわるだけでなく、事業活動そのものにたいしてもリーダーや援助者として参画している。

社会教育職員の連携、協同の形成や市民参加制度の実施の背景には、コミュニティセンターを利用したクラブ・サークルの広がり（現在26団体）、コミセン講座からクラブ・サークルの自立化など、社会教育実践のひろがりや市民との結びつきの強まりがある。1995年には、コミュニティセンター利用団体、町民の交流をめざして「コミセン祭り」が開催された。こうした動きに、住民間の交流とネットワーク形成へ向けての職員の努力をみることができる。

四館連絡会議は、1990—91年にかけての第2次社会教育中期計画策定にあたって、前計画の評価と新計画の作成において重要な役割を果たしている。しかし、日常業務の合間に日程を調整してとるなど、しだいに会議の定期開催が困難になり、共通認識をもつための話し合いや館を超えた共同事業の開催がむずかしくなっていた。内容的にも「連絡調整」的なものにおわりがちになり、もともと社会教育施設においては職員は行政職員と専門職員の混在した性格を有しており、そのことは連絡会議自体を曖昧にした原因でもあった。こうした問題を解決するために、1993年から定例の会議とは別途に「学習会」を開催することにし、新たに計画や運営にあたる運営委員会を各館から選出している。当面の学習課題として、①文化ホールについての学習、②社会教育職員として日常の業務からの問題点、課題を研究発表し学習する、③完全週休2日制実施にともなう勤務体制、を決め、運営については会場となった施設職員があたる、記録をまとめる、などを具体的に確認している。社会教育課のT氏は、今後の四館連携体制の重要性について次のように指摘している。「生涯学習に対応していく社会教育施設のネットワークを考えると、私の町ぐらいの規模であれば、社会教育施設が住民の学習・活動を支援する核となり、社会教育施設はもとより、住民の出入りする町長部局の児童館（未設置）などのあらゆる関連施設・機関をネットワークし、各施設がより住民のために開かれた施設となるよう努力することが必要と思われる」<sup>(6)</sup>。

以上見た美幌町の社会教育実践の展開とそれによって特徴づけられた社会教育労働の質的发展段階は、次のように整理できるであろう。すなわち、①初期の図書館1館体制のもとでの団体育成中心の段階、②社会教育センター設置（1967年）以降の施設利用者にたいする個人サービスの充実期、③トレーニングセンターの建設（1976年）による社会教育活動の拡充と条件整備期、④コミュニティセンター設置（1982年）によって、同施設を拠点とした住民の自己教育活動にたいする援助・組織化と地域課題、生活課題との結合の模索期、⑤住民活動の交流・ネットワーク化と住民参加制度の実現、社会教育職員集団の形成期（1980年代後半以降）、である。

第3次美幌町社会教育中期計画は、こうした社会教育労働の質的发展を基礎とし、生涯学習の視

点に立って長期的な視野にもとづく社会教育発展の展望が要請されるなかで、その策定が求められたのである。

## 第2章 社会教育計画化の展開過程

### 第1節 社会教育基礎調査の実施

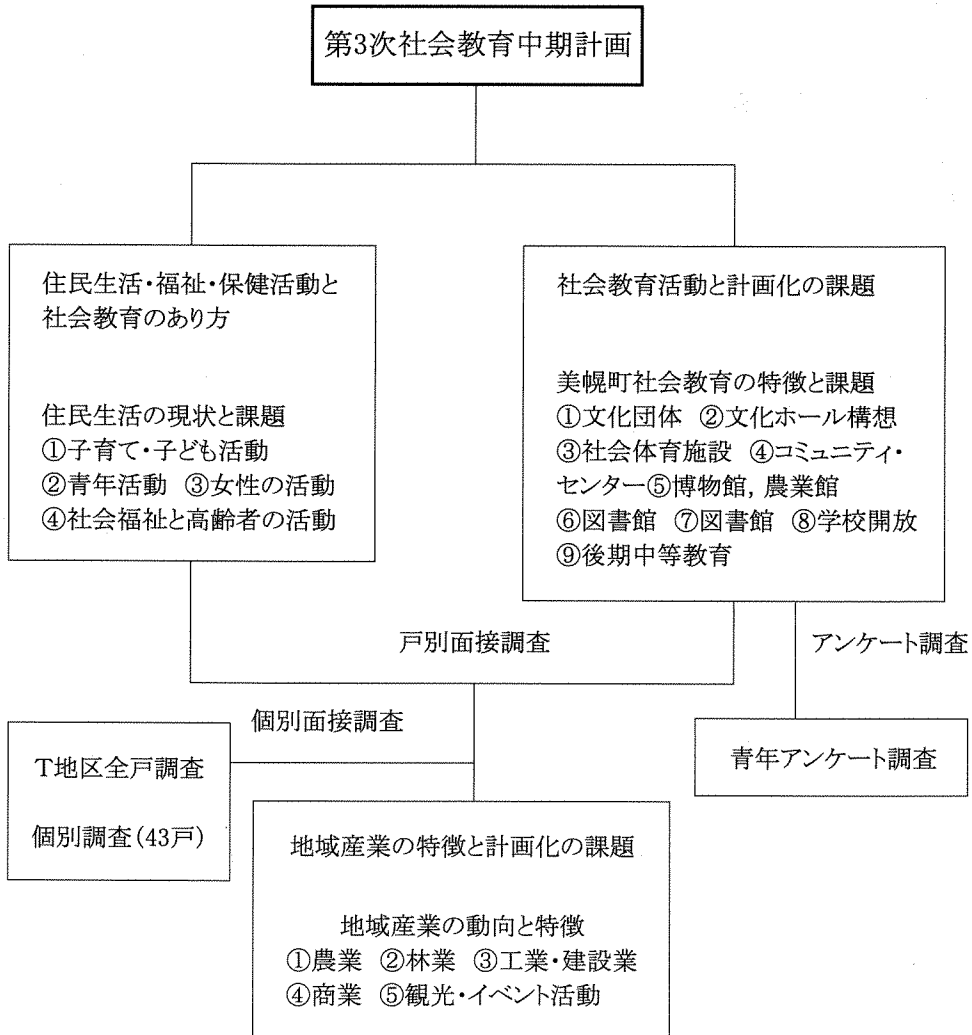
1992年から93年の2年間にわたって、「地域社会教育計画研究会」による美幌町社会教育基礎調査が行われた。調査は、本研究室を中心に13名によって行われた。第1年次には、89団体にたいする聞き取り調査・資料収集が行われた。アンケート調査は青年を対象としたまちづくり・社会教育調査が行われた。これは、すでに第3次美幌町総合計画策定資料として「美幌のまちづくりアンケート」が実施されており、また地域福祉計画（ゴールドプラン）策定のためのアンケート調査も実施されつつあるため、調査対象を青年にしぼって行ったものである。第2年次には、1年次の調査の補足調査と、さらに広範い範囲にわたる47の学習団体・グループの活動について、関係住民・機関職員を対象に調査が行われた。また地区計画を想定して、農村部のT地区において全戸を対象に43名の個別面接調査が行われた<sup>6)</sup>。

これらの調査においては、第1に社会教育計画の課題を明らかにするために、生産・労働や生活・文化活動の特徴を把握し、可能な限りその相互の関連構造を明らかにすることがめざされた。第2に、住民の学習活動の現状と課題を聞き取りによって明らかにし、町全体としての到達点・課題を示すことが課題とされた。今後の計画化において、住民自身が学習課題・学習要求をとらえ総括して、これからの学習活動を発展させていくための検討素材を提供することがその目的である。第3に、「四館体制」のもとでの社会教育施設・機関と社会教育活動のあり方を明らかにすることが課題とされた。第4に、従来かならずしも社会教育活動の範疇に含められなかった関連領域の活動と問題を把握することが課題とされた。これは、とりわけ生涯学習の視点からの社会教育計画の策定を考慮したものである。そのため、学校教育を含む教育委員会とその関連団体およびそれ以外の関連諸機関・団体・グループの活動も留意された。これらによって、「総合行政」としての生涯学習をめざす社会教育計画のあり方を具体的に明らかにすることがめざされた。

2年間にわたる基礎調査においては、町民はたんに調査対象者として位置づけられるにとどまらず、調査活動そのものがわれわれ「調査者」と町民との対話であり、調査の過程が住民があらためて地域をとらえ、学習活動を評価する過程でもあったといえる。いくつかの分野では、調査を通じて住民による総括・評価と新たな学習活動の組織化の契機が芽生えた。また、社会教育職員とともに、調査の打ち合わせ、中間結果の報告と討議を行ったが、これらの場はわれわれと職員との共同の学習の場でもあった。

以上の社会教育基礎調査の全体を図示すると、その構造は（図1）のようになる。

図1 第3次社会教育中期計画と社会教育基礎調査の構造



## 第2節 住民参加と計画過程

計画策定にあたって、生涯教育の視点にたった長期的な視野からの計画策定、幅広い関連分野との連携体制が求められた。住民参加による計画化において具体的には、①計画づくりそのものを住民参加の過程として組織し、住民参加の経験そのものを豊かにすること、②そのために、参加の過程が、地域課題を総体としてとらえ、社会教育の新たな課題を学習する場としてとらえること、③そのなかで、地区間・産業間、住民諸階層の無関心や対立を超えて地域課題を理解し、学習していくような場とする、ということが期待された<sup>(7)</sup>。

基礎調査報告書の作成が終了したあと、社会教育委員会は教育委員会より第3次美幌町社会教育

中期計画の策定について諮問を行い、1994年6月に第1回策定委員会が開催されている。美幌町の社会教育計画化の特徴として、第1に策定委員会の構成をあげることができる。策定委員会は、社会教育委員をはじめ体育指導委員、図書館協議会員、博物館協議会員、トレーニングルーム指導員、社会教育活動奨励員など多様な町民の代表から構成された。この点は、第2次社会教育中期計画に比べれば、住民参加組織という点では大きな前進であった。しかし、かならずしものちに問題とするように自己教育活動の当事者が参加する形態はとらなかったこと（そのことは委員の選任にあたっては考慮されたにせよ）、広範な市民が直接に参加する「市民会議」ないし「地域集会」のような形態は取り入れられなかったことである。第2に、計画化の舞台は、2期に分かれて開催された「部会」が中心であったということである。第1期の部会は発達課題別に編成され、第2期の部会は施設別に編成された。前者は幼児教育部会、少年期部会、青年期部会、成人期部会、高齢期部会の5部会からなり、後者は社会教育部会、社会体育部会、図書館部会、博物館部会の4部会から構成された。計画化にむけた討議は「部会」中心にすすめら、全体の「策定委員会」は、これらの部会の討議を報告・調整の場として機能するにとどまった（このことが、後述するように地域課題を総体として議論する場の欠如をもたらした）。第3には、住民討議の組織過程において、社会教育職員が四館連絡会議、代表者打合会、事務局会議等を通じて、重要な役割をはたしたことである。四館連絡会議を中心とする社会教育職員の連携なくしては、住民を中心とする計画討議は十分に進展で

図2 社会教育計画作成の構造

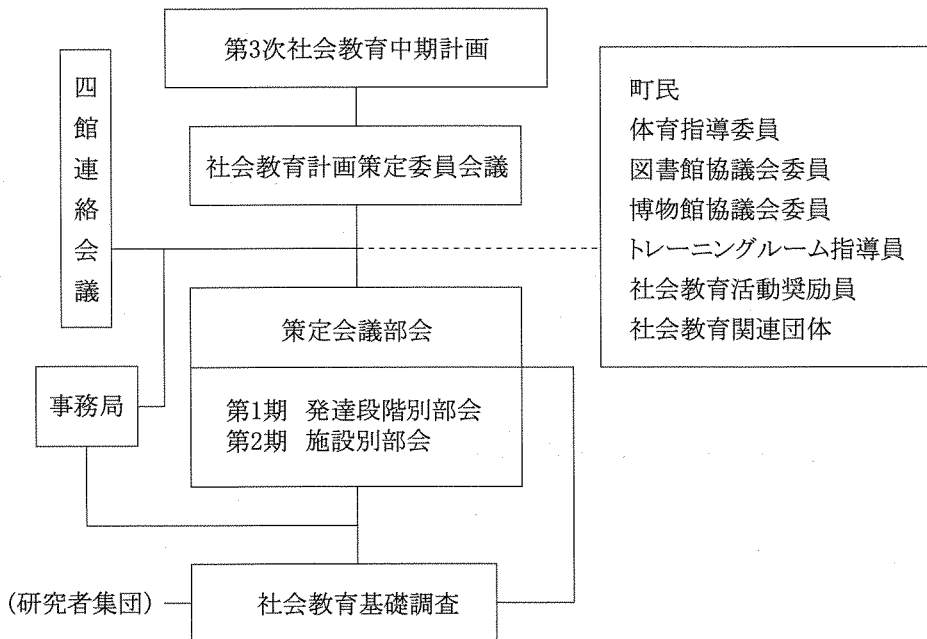
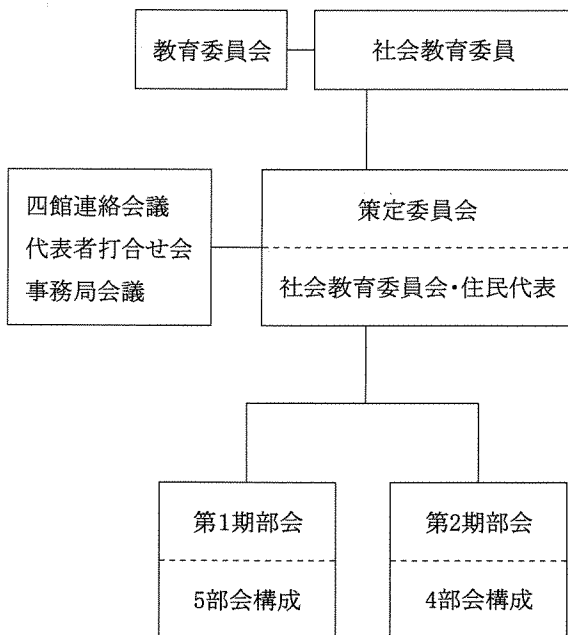


図3 策定組織図



きなかったであろう。とくに、社会教育課を中心とする事務局は、部会における住民の実質的な役割を保障するため、部会の進行をはじめ住民の意見にもとづく計画作成にたいして積極的な援助を行った。部会での討議にあたって、事務局は策定委員にたいして「かたちにとらわれないでみなさんで計画をつくってほしい。そのために、自由に自分たちの意見を出し合っていきましょう」と呼びかけを行っている<sup>(8)</sup>。

1994年7月に始まった第1期部会での討議は、約8カ月間行われ、95年2月にその討議内容を第1期部会報告（現状と問題点・課題解決のための視点の整理）としてまとめた。ひき続いて第2期部会が開始された。第2期部会は同年10月に部会のまとめを行っている。同11月には「第4回策定委員会」において第3次美幌町社会教育中期計画案を決定した。以上の計画策定の全体構造を図示すれば図2および3のようになる。

### 第3章 住民の計画策定過程～学習過程を中心に～

住民参加による地域社会教育計画化の展開構造を、計画の策定・実施過程における「計画主体」である住民の形成・発展としてとらえ、住民の共同学習・自己教育の構造において明らかにすることが本章の課題である。計画化の過程とは、地域における住民の自己教育活動と社会教育労働の統

一としての社会教育実践過程として把握される必要があり、そのような自己教育論的＝学習論的な計画化過程の解明が、重要な意義をもつと思われる。それは、計画化の過程を住民参加の組織形態や手続き等にとどまらず、「住民主体」の形成過程として明らかにすることである。

住民の学習過程の展開についてあらかじめ検討しておく、それは以下のような内容を含むと考えられる。第1には、住民の学習過程成立の形式的前提としての住民参加制度そのものが存在である。美幌町の社会教育計画においては、「策定委員会」（実体的には、各「部会」）の設置が住民を主体とした学習過程成立の形式的要件となった（住民参加制度の存在）。第2には、地域問題の住民による認識の形成過程である。美幌町の社会教育計画においては、2年間にわたって行われた「社会教育基礎調査」が地域問題の認識の形成に大きな寄与をしている（地域問題の認識過程）。第3に、地域問題や生活問題の相互の関連構造を把握し、認識を深化させていく過程である（個別課題と地域課題の統一の過程）。第4に、以上を通じて地域・生活課題の解決に不可欠な教育計画の課題を認識する過程である（計画課題の認識過程）。これらの住民の学習・討議過程は、地域の具体的諸問題（地域の事実）や学習・実践・実績にもとづいた価値争奪（対立・論争）を通じた計画課題についての合意形成過程であり、同時にそれは、住民自身にとっては学習の構造化を通じた住民生活の矛盾の統一過程であるといえる<sup>(9)</sup>。

以上の計画化における学習の展開過程をふまえて、以下では美幌町社会教育計画化における住民の討議過程を、①住民参加の端緒過程、②調査による住民状態・学習課題の把握、③地域課題の認識の構造化、④学習の構造的発展、⑤計画書の策定、⑥住民・職員の評価、の各側面において検討することにする。

美幌町における社会教育計画化は、前述の通り第1期部会（発達段階別）、第2期部会（施設別部会）における討議を中心にすすめられたが、以下では、具体的な討議の経過にそくしながら、美幌町社会教育計画化における学習過程を見ていく。

## 第1節 住民参加の端緒過程と調査・学習

### (1) 困難をかかえてスタートした住民参加

前述のように、計画策定にあたって、事務局は住民にたいして積極的で自由な意見を求め、住民を主体とした計画化の意義を訴えている。しかし、計画策定が開始し、「部会」における論議がスタートして、話し合いはすぐには軌道にのったわけではない。計画策定に携わった委員は、当初の計画づくりの段階における「部会」への思いを次のように語っている。

「はじめてこうした計画策定という仕事を引き受けて、責任者をやることになったわけですが、最初のころは何がなんだかわからない。何から手をつけらいいのかわからないというのが実態でした。全体会で講師の先生から話を聞いたり、事務局から資料が出されたけれど、実際にはどう使ったらいかがよくわからなかった。これを引き受けている1年間は、正直いってずっとノイローゼ気味という状態でした……。」（社会体育

部会策定委員)

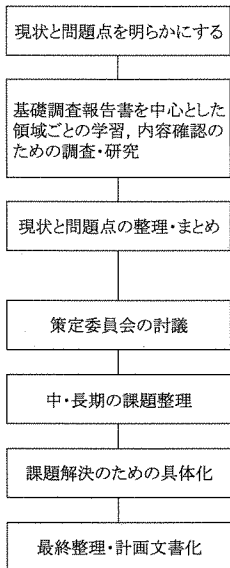
「はじめは、どうやったらいいのかわかりませんでした。まず、部会に出た人の中で子育ての不安とかをいろいろ出し合うことにしました。それで現状についていろんな意見が出されるようになりました。そうした話し合いをやっていくうちに、それからようやく社会教育では何ができるのかということが話題になるようになりました。」(乳幼児期部会策定委員)

社会教育委員経験者として第2次中期計画策定にかかわった委員の一人は、事実上事務局(行政)主導のもとで作成された前計画の策定時とのちがいに「とまどった」ことを、次のように述べている。

「前回は、事務局が用意した事業計画のようなものを簡単に話し合っただけでしたが、しかし今回はちがっていましたね。実は、はじめは事務局の人がわれわれを使うために集めたのではないかと、というふうに思っていたんです。こういう住民が参加してはじめて話し合をはじめるということが、意味あることだと思うようになったのは、部会をやっているなかで、だんだん話し合いが深まってからです。実際に具体的に問題点が見つかるようになってから、われわれが参加してつくっていくことの意味がわかった。こういう計画というのを自分たちでつくることが必要だと納得できたのは、計画をつくっていつてずうっと最後の段階になってからですね。」(青年期部会策定委員)

「はじめのころは、町のことがよくわからないんです。こういうことをやって今思うことは、自分自身がいちばん勉強になった、ということです。自分がいちばん太った。ああそうだったのか、こうだったのかという感じで。実態をつかもうということに施設訪問をやったわけですが、そこで話をきいているうちにいろいろわかった。計画づくりがなんとか終わって、今ようやくスタート台に立っているなど考えるし、これから実践をやってひとつひとつ解決していきたいと考えています。」(青年期部会策定委員)

図4 部会の進め方とスケジュール



こうした感想は、これまで社会教育あまりにかかわりをもたなかった策定委員だけでなく、これまで社会教育委員を経験したり、体育指導員などを通じて積極的に社会教育活動に参加してきた人たちのものでもあった。

基礎調査報告書の作成をうけて、95年7月から「社会教育計画作成委員会」の第1期部会討議がはじまったが、町民がはじめて経験するものであり、以上からもわかるようにそのスタートはスムーズではなく、困難をかかえたものであった。しかし、第1期部会が進展するにしたい、部会での話し合いはしだいに住民による「総合学習」的な内容を形成するようになった。

## (2) 調査による住民状態・学習活動の把握——基礎調査報告書の学習と展開

部会の討議では、はじめは「何から手をつけたらいいかわからない」という状況のなかで、「地域課題」をつかむ上で『基礎調査報告書』が手がかりに学習が行われた。いくつかの部会では、報告書から部会に関連する部分をひきだし、学習・検討をする作業から部会討議を出発させている。『基礎調査報告書』の全体に関しては、第1回策定会議の場で策定委員全員にたいして説明がなされているが（「地域社会教育計画研究会」の一人が講師となった。）、その実際の「読み解き」は、部会での討議・学習を通じてなされたといつてよい。策定委員は次のように述べている。

「明日会議があるといつても、何から手をつけたらいいかわからないという状態でした。もとの資料（第2次計画）と北大のつくった調査報告書を読んで、それから話題をひっぱり出して話をすすめました。それから施設（図書館、博物館など）の実態や美青協の活動などの問題の洗い出しや団体の活動状況、その盛衰について話し合っていました。」（青年期部会策定委員）

「『社会教育基礎調査報告書』をまず読んでから、策定委員の考えている実態を比較しながら意見交換をしました。そこから子育ての実態や親の問題点、社会教育の問題を出し合っていました。」（乳幼児期部会策定委員）

「第1回目の部会は、報告書の関係したところを読んで、自分たちにとって何が問題かを話し合いました。報告書を読みながら、なるほどと思う点と、自分たちにとって何が問題かという点を出し合っていました。2回目からのすすめかたは、そのことがあったためやりやすかったと思います」（同）

「第1次中期計画のときには社会教育委員会をやっていて計画をつくりました。そのときは事務局が計画を作成したんです。住民参加でやるといつのは、『アンケート』（青年対象に行つて、結果は『基礎調査報告書』に掲載された……引用者注）を見た段階ではどうかという感じで、あまり理解できませんでした。しかし、『基礎調査報告書』の中味を読んでみて、やっぱり住民を主体とした計画をつくらなければならないということを感じました。」（高齢期部会策定委員）

部会によつて、『報告書』の位置づけは異なるが、まず報告書の読みと学習を通じて地域問題をつかみ、そこから部会の討議を出発させたところが多い。

また、いくつかの部会では、『基礎調査報告書』の読みから、さらに独自の学習・調査を発展させている。その例をあげておこう。

①『報告書』の青年問題についての学習をさらに深めるために、北見地区広域社会教育研究委員会レポート「現代青年の意識と背景」を読んで、青年の実態と課題について学習会を行っている。（青年期部会）②幼児教育部会と保健婦さんと合同の学習会の開催。これとは別に、社会教育奨励員と町の保健婦、保育園の主任保母、主任児童委員との親子関係や子育ての問題をテーマにした勉強会をもつた。（乳幼児期部会）③学校の現状にたいする疑問や教師への要望がたくさん出て、子どもの現状がどうなっているのかについて教師からレクチャーをうけた。（少年期部会）④独自に高齢者団体からの聞き取り調査を団体代表にたいして行つた。（高齢期部会）⑤体育指導員の会議で、部会で

の議論とは別に計画づくりについて議論した。とくに、子どもたちの学校5日制の問題ともかかわって、これからの社会体育のあり方について議論をしてもらった。(社会体育部会)

このように、各部会の取り組みには『調査報告書』の学習をたんに「学習」とどまらせるのではなく、それを契機に報告書を住民の視点から評価し、住民自身の手であらためて「実態」把握のための調査や学習を実施するなど、地域課題の意識化へと転換する手がかりをつかむ学習が展開されていった。

## 第2節 地域・生活課題の認識とその構造化——地域問題を読み解く

策定会議における討議・学習を通じて、住民はどのように地域・生活問題の相互の関連構造を把握し、認識を深めて、計画化を実現していったのだろうか。

策定委員会の討議は、2期にわたる部会(発達段階・施設別)を通じて行われた。発達段階別部会では、乳幼児期から高齢期にいたる生涯の各期における学習課題を垂直軸においてとらえ、それをうけて施設別部会では地域の各施設の学習条件整備・学習機会の課題を水平軸においてとらえ、それらの統合の上に地域社会教育の課題を明らかにすることを意図したものといえる。

しかし部会における討議は、結果的には住民の討議・学習内容を発達段階別、施設別に分断することになり、総合的な地域課題の把握を弱めさせるものとなった。後述するように、そのためには地域課題を把握する場面が必要とされたのであるが、社会教育職員がそれに応える体制をつくりだしのえなかったため、実施にいたらなかった。

これらをふまえて、以下では〈乳幼児期部会・少年期部会〉〈高齢者部会〉〈社会体育部会〉をとりあげ、部会の討議・学習の発展過程を見ていくことにする。

### (1) 子育ての困難と社会教育の課題(乳幼児期部会、少年期部会の学習の展開)

乳幼児期・少年期部会の議論の展開を通じて、子どもの現状の把握から社会教育の課題がどのように議論されていったかを見てみよう。

#### 1) 子どもの現状をめぐって

これらの部会では、まず子どもの現状について考えていることについて自由に意見を出し合うことから議論が始まった。そのなかで出されたのは、主には次のような問題であった。

- ・ 地域での子どもの実態について——最近子育ての仕方がわからない親がふえている。また親子関係の崩壊など、最近の美幌でも大きな問題になってきている／子どもの変化が急速にすすんでいる。箸の使い方がわからないとか、基本的な生活習慣などの面で問題をかかえた子どもが多くなっている。また日常生活のいろいろな面で問題が起こっている／地域の子ども集団が衰退している。地域社会では、子どものコミュニティ(仲間)が狭くなっていて、子ども集団がなかなかできない／地域で子どもの遊び仲間ができて、中学へ行ってからくずれてしまう。そこからま

た新しい子どものコミュニティ（仲間）づくりが始まる。

- ・ 学校での子どもの実態——学校では、子どもと先生との距離がすごく遠いものになっている。PTAでも、先生と生徒の人間関係が希薄になっている／なんとかしなければならぬと考えて、PTAでスポーツやレクリエーション、講演会などに積極的に取り組んだが、先生方の参加が少ない／親からの発案で、生の演奏会を小学校で開いたが、子どもの評判は大変良かった／教師がどこまで子どもに責任をもつのだろうか／部活動の過熱ぶりはどうにかならないだろうか／教師にたいしていろいろな要望があるが、なかなか解決がむずかしい。

## 2) 子育てと社会教育活動

- ・ 地域で子どもの仲間集団をつくるために、地域でできることはないか／子育てをしている親のために積極的な支援をする／子育ての親のために積極的な支援をしないと、この美幌の町は将来どうなるかわからない／文化ホールをつくることも大事だが、子どもに生の舞台をみせるなどの活動をしていくことが必要／子どもについての社会教育の全体像をはっきりしたものにする必要がある／コミセンの講座に来る親はまだいい、来れない親のために地域に子育てネットワークが必要だと思う／ヨコのネットワークを広げられないだろうか／子育てサークル（たとえば「積み木サークル」など）の自主的活動をさかんにしたりする／子ども会活動や子育てのボランティアなど活動をとおして、地域で子育てをバックアップしていく体制づくりが必要／社会教育では、高齢化問題は問題になるが、少子化は問題にされることは少ない。これからは、この問題がもっと重視される必要がある／児童館の問題も社会教育の問題として重視していく必要がある。

## 3) 学校と社会教育

- ・ 学校のことでこうしてほしいという要望があるが、なかなか実現できない、社会教育と学校教育の「温度差」があり、これをなんとかすることが必要だ／子どもと先生との人間的なふれ合いが必要ではないか／美幌でも子どもの数がどんどん減っている。将来学校の空き教室を利用して、学校をコミュニティの中心施設にする方法がとれないか。

## 4) 学習への住民の評価

子育てのあり方や学校教育の問題、教師への不満、社会教育活動のありかたなど、問題は多岐にわたって、部会の回数も時間も要した。しかしこうした話し合いを続けて「会議をいやがる人はいなかった」。PTAの役員をしていたT氏は、上に述べたように具体的な活動を通して、学校の現状を変えようとする実践報告をするなど、実践交流的な話し合いが部会の討議を実りあるものにした。少年期部会の策定委員は次のように述べている。

「総花的な話になって、焦点を定めるのに苦労しました。情報を交換し合い、それぞれ意見を出し合って、時間がかかりましたが、学校のことを話し合ったときは、校長さんも苦しそうな顔をしていましたが、率直に問題を出し、知らないことを知らせ合ったことは、お互いたいへん勉強になったし、こういう機会は大切だと思いました。」（少年期部会策定委員）

これらをつうじて具体的に学校と社会教育との関係を検討していったが、それらはすべて計画課題として確認されたわけではない。社会教育と学校教育の連携強化や、上にもあるような「学校教育と社会教育の温度差」についての具体的な解決は、かならずしも明らかにはならなかった。しかし部会での討議全体についての策定委員の評価は次のようなものであった。

「結局確認できたのは、親だけでは教育できないということですね。そのことをお互い納得し合えたことは意味ある会議であったと思っています。最後のまとめは、事務局のK氏があたることになりました。結果的には計画書の形は2次の計画に似たようなものになっていますが、しかし部会の中味はずいぶん充実していましたし、よかったと思っています。」(少年部会策定委員)

以上見られるように、基礎調査報告書の学習から、実態にかかわる多様な意見の交換と話し合い、独自の学習会の開催、問題の再整理と課題の検討・討議という過程を経て、相互の学習を発展させていったのである。

## (2) 町民スポーツの現状分析と地域に根ざした社会体育の振興

社会体育部会では、まず施設の基盤整備が課題となった。美幌では、社会体育施設がこれまでトレーニングセンターをはじめ基幹施設が一定程度整備されてきたが、それらが分散しており、そこからいろんな問題が生まれてくる。(施設が分散していて使いにくい、大会などがやりにくい、各々に職員がいて、総合的な方針で運営できないなど)。こうした施設についての議論は、それにとどまらずにしだいに社会体育の現状分析へとすすんでいった。

町におけるスポーツの現状について、次のような問題が提起された

- ・ かつてはチームをつくってやるスポーツが盛んであったが、最近では個人プレーを中心としたスポーツが多くなっている。チームづくりをしようと思っても、人が集まらない。こうした現状にどう対処したらよいだろうか／青年だけでなく、大人も含めて生活の個別化、遊びの多様化がすすんでおり、スポーツ活動も個別化している。スポーツだけの問題ではなく、町民生活全体に見られる傾向ではないのか

体育指導員をしていきた委員は次のように述べている。

「こうしたチームプレーが成り立たない傾向は、別にスポーツにかぎったことではないんですね。部会で、若者の三無主義のことが話題になりましたが、何も若者だけではないです。町の教育委員会ではイベントをやっても人が集まらないといっています。若者が町から出て行って数が減っていることも事実ですが、遊びが多様化して、一人ひとりがばらばらになっているんですね。町民全体の問題なんです。しかし、パチンコ屋に行ってみると駐車場は車でいっぱいでしょう。みんな一人で遊んでいるんです。体育指導員会の話し合いでも、スポーツ活動の基盤整備のことを話し合っていると、結局最近の町民のスポーツのこうした問題をどうするかということが話になる。遊びもスポーツも個人プレーになっていて、どうやったら集まるようになるんだらうかという……。これからの課題ですね。」(社会体育部会策定委員)

若者の問題や町民全体に共通する生活の個別化や個人中心の遊びやスポーツの広がりのおかげで、地域に根づいたスポーツの発展と、スポーツを通じたまちづくり、地域づくりの視点に立った社会体育活動の発展が求められている。こうしたことから、部会では地域の実態にあったスポーツ活動の創造的発展のあり方が論議された。

「こういう傾向が続くだろうと思いますが、町民にあったスポーツをつくっていかねばいけないのではないかということで、10年前に美幌で独自にやったミニバレー（発祥の地は十勝）が今でも続いていることが例に出されて話題になりました。今、ドッジボールの改良とか、テニスのコートでやるとか、野球のグラウンドでボールを蹴る競技、パークゴルフを雪の上でやるとかを考えています。」（社会体育部会策定委員）

町民スポーツの振興という点であらたに出された問題は、障害者へのスポーツ活動保障の問題であった。「障害をもって家に閉じこもっている人について、われわれとしてなんとかしなければならぬのではないか。これは、社会体育の問題というよりは民生や福祉の人と協同で取り組まなければならない課題ではないだろうか」。このことに関連して、教える側の研修の機会という問題が議論になった。「トレーニングルームに脳卒中のあとのリハビリに来る人がいる。そういう人にどう対応するか。専門のアドバイザーの養成がこれから必要になってくのではないか」。こうした問題は、あらたな課題であったが、計画文書の「課題解決の視点」では、「健常者のみならず、障害者にたいする学習機会を設ける必要がある」「60歳以上のスポーツ指導者、健康づくり指導者を発掘・登録・活用し、高齢者の健康、体力づくりの意識の高揚をはかる」ということがあらたに明確にされた。

以上の議論の発展からわかるように、施設の条件整備の現状から、スポーツの個別化、生活や遊びの孤立化といった地域における生活問題をめぐる討論へと発展し、そこからふたたび社会教育の新しい条件整備とスポーツ活動への援助のあり方を議論しており、こうした構造的な学習の積み重ねの上に社会教育の新たな課題が明らかにされているのである。

### (3) 地域づくりの担い手としての高齢者の位置づけと社会教育

高齢期部会で主に問題となったのは、高齢者を対象として行われている明和大学の改革の方向および高齢者事業にたいする総合行政的対応の問題であった。この2点を中心に高齢期部会における議論を見てみよう。

#### 1) 高齢者対象の「明和大学」の現状と改革の方向

美幌町で高齢者対象の生涯学習事業である「明和大学」（1973年発足）は、「学科科目」として6科目をもち、クラブ活動、各種行事が行われている。月2回の学習日には、午前中は授業、午後にはクラブ活動が行われる。

1979年には、明和大学で一定期間学習した高齢者を対象に「大学院制」がつくられ、84年には研修科制度が発足した。1993年には、在学年数を超えた「卒業生」の自主組織である「悠々クラブ」が設置された。

明和大学の目的には、「リーダーの養成」と「地域づくりの担い手を」づくりがかかげられている。しかし、現実にはその目的にそのような活動の実態をなしておらず、地区の高齢者の活動のリーダーになっている例も少ないということが、問題として以前から出されていた。「高齢者部会」で問題となったのは、明和大学のそうした状況をどうとらえるかということであり、どう改革するかということであった。部会の活動の一環として、明和大学にたいする要求と高齢者の現状を明らかにするために、「老人クラブ」の代表者から意見を聞く会を開いている。

明和大学をめぐって、委員から提出された問題点は次のようなものであった。

- ・ 明和大学の目的は、高齢者がそこで学び、考える力を身につけて、地区の高齢者の活動のリーダーになることであった。しかしそうしたことが行われていることは皆無といってもよいのではないか／カリキュラムのあり方に問題があるのではないかと、とくに受講者の要求にこたえるものになっていないように思われる／受講者の様子を見ると、主体的に参加するというより、与えられた講座に受け身で出席するというものになっている。そういう意味では、『承り講座』になっている／現状では、明和大学は各地の老人クラブの集まり、ある種の『憩いの場』というものになっているのではないかと／老人クラブの代表から意見を聞いた際、いろんな意見がでたが、『大学』という名前がついているが、実際は『老人クラブ』というイメージでとらえている。

以上に見られるように、明和大学が住民が主体的に参加するというよりは、「承り講座」になっているということが批判されており、また地域の担い手、リーダーづくりという当初の目的を果たしていないという問題点が出されている。

老人クラブにたいする調査をふまえて、高齢期部会の委員は（第1次社会教育中期計画に社会教育委員としてかかわった）は次のように述べる。

「たとえばゲートボールをやっている人にきくと、健康で動けることが楽しみという。そのほか歩くスキーをやっている人、菊づくりの合間におどりをやっている人、孫子の世話や食事づくりでせいっぱいという人、1日1万歩歩いて健康を保持している人、定年後とにかく指先を動かしていることにしている人、旅行を楽しんでいる人、朝4時に起きてパークゴルフに行く人、野菜作りをして店を出している人、1週1回飲むのが楽しみという人もいる。各々が高齢期を考えて生きている。しかし、コミュニテセンターで考えているような教養的なものを求めている人は少ない。各々が健康づくりや孫の世話などの課題をもっている。われわれは、講座づくりや条件整備の要求を期待していたが、そういうものは出てこなかった。また、朝から晩まで農家のデメンなどで元気に仕事をしている人には、こういう社会勉強をしているといっても、社会教育には呼べない。高齢期部会は、たいへんめんどうだと思った。高齢者になって急に何かをやるということではないので、むしろそれ以前の壮年期や青年期からの問題として考える必要があると思います。」（高齢期部会策定委員）

こうしたとらえ方を含めて、高齢期部会であらためて高齢者のあり方を討論するなかで、委員のなかには、これまでの高齢者のとらえ方がずいぶん変わったという声が聞かれた。

- ・ 今までは高齢者イコール第1線から退いた人というイメージでとらえられてきた。しかし、具体的な生活の様子を聞くと活力のある人が増えている。高齢期というとらえ方を変える必要があるのではないか／パークゴルフをやる人には、「退屈だからやる」というより、「積極的に楽しんでやる」という姿勢の人が多く／現実に働いて仕事をこなしている高齢者、たとえば「タマネギのデメンの人の技術は、一流の手仕事だ。それで元気で働いている人だから高齢者は一流の技術屋だ」というふうを考えなければならないのではないか。／等々。

こうして、高齢者の生活実態と生活要求を調査し、議論することを通じて高齢者の問題をとらえなおし、あらためて社会教育の課題を検討していくなかで問題となったのは、高齢者の学習の問題を保健・医療・福祉等を含むトータルな視点から把握するという課題であった。次に、この点について焦点をしばって高齢期部会の学習の発展を見てみよう。

## 2) 高齢者にたいする総合行政的対応

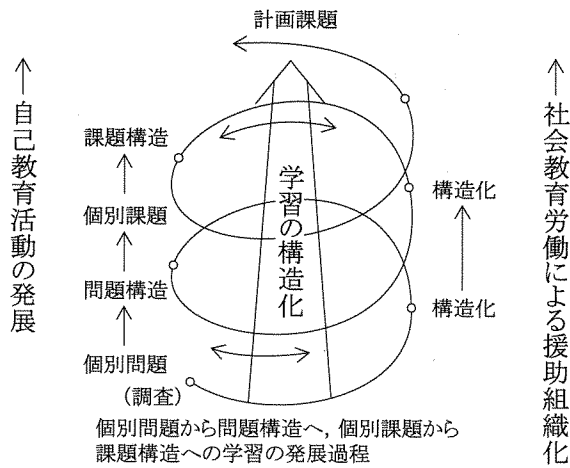
高齢期部会でもっとも問題となったのは、社会教育の範疇をどうとらえるかということであった。教育委員会に関係するものだけを考えるのか、社会福祉、民生に関する分野も含めて考えるべきなのか。高齢者の生涯学習を考える場合、そうした関連分野や行政の全体を考えなければ不十分ではないのか。現実には、町全体として考える場合、民生委員の活動や福祉のボランティアが計画に入らないとすれば、それはどういうことか。こうした議論が出され、社会教育全体は、教育委員会だけでなく関連分野全体で取り組んでいくべきだということが多くの委員から出された。行政全体がヨコの連絡をとるべきだということが議論になったのである。

社会教育委員を3期続けてきたある委員は、こうした関連行政も含めた社会教育の総合行政的展開の必要について、次のように語っている。

「第1次社会教育中期計画の策定から3次の策定までずっとかかわってきて疑問に思ったのは、行政のタテ割りという問題ですね。教育委員会に所属するのが社会教育というのが諮問の趣旨でしょう。しかし一般の住民は社会活動を社会教育活動と考えている。しかし行政は『社会教育』だけを考えている。普通の人は高齢者活動、ボランティア活動が社会教育活動だと考えているんですね。コミセンの社会教育と一般の人々の活動を一緒に考えるべきだと思います。また民生の人も含めて社会教育のことを考えるべきだと思います。町全体で高齢者を考えていかなければならないという意見がでて議論になりました。これには教育委員会は困ったようでしたが、今は教育委員会だけで高齢者問題は考えられないんですね。」(高齢期部会策定委員)

計画文書では、具体的な課題の提示という点では不十分ではあったものの、課題解決のための視点として「医療・健康・福祉のあり方など地域・生活課題をふまえた多様な学習要求に応える」「課題別・分野別の講座・教室の開設」等を明記し、高齢者を地域づくりの担い手として積極的に位置づけ、そのため関連機関との連携を含む総合的施策の展開を課題として位置づけている。

図5 住民学習の構造的な発展



(4) 住民学習の展開構造

以上、子育て問題、町民スポーツ問題、高齢者問題に関する「部会」における住民参加=学習過程は、個別に展開されているように見えながら、そこには共通する学習の構造的な発展を見出すことができる。すなわち、個別的な問題から全体的・構造的な問題の把握への発展であり、個別的な課題の認識から地域レベルでの課題化への構造的な認識の発展である。それを図示すると図5のようになる。

部会での学習の展開は①調査ないしそれを契機とした「自由な話し合い」による現状（問題）把握からはじまる。それは最初は一見ばらばらな個別の問題の把握として、ついで②それらが、一定の構造のもとに存在する「問題構造」として把握される。地域・学習課題が議論されるなかで、③個別に存在する課題として認識され、ついで④相互に関連する構造として、すなわち地域レベルの構造的課題として認識されていく。これらの学習の発展の結節点として位置づくのが、社会教育職員（住民のリーダーを含む）の存在であり、彼らによる援助・組織化、すなわち住民にたいする示唆が行われ、討論・学習の促進、働きかけや各段階での「まとめ」というかたちの援助によって、学習が発展していく。社会教育労働の存在が住民の学習の発展に重要な意味をもっているのである。

以上の住民参加過程における学習の発展は、住民による地域問題の把握から地域課題の構造化にいたる連続的学習過程であり、それは同時にその過程自体が構造化され、組織化される過程でもある。美幌町の場合、住民の学習は「部会」を中心に展開されており、地域課題を総体として把握する場面——「発達段階別」という垂直軸と「施設別」という水平軸を地域レベルで統合する——が計画構造のなかに必ずしも明確に位置づけられておらず、そこでの学習の発展はある制約のもとに

おかれて展開したものであった。

#### (5) 計画書の策定

2年間の策定委員会の討議を経て、計画書の文章作成が行われた。前計画とちがいで、十分時間をかけて行ってきた調査・討論をいわば〈総括〉する作業が求められた。しかし、各部会の討議の内容にかかわってふれたように、現実には多様に展開された各部会の計画化に向けた討論と学習内容が、「計画書」そのものに十分反映されているわけではない。計画文書そのものが前計画の枠組みを基本的に踏襲しており、住民参加のもとで作成された社会計画文書としては、きわめて不十分なものになっている。別な言い方をすれば、基礎調査以来4年間かけた計画策定の過程がこの計画文書では明らかにされておらず、一般的な行政文書にみられる抽象性を脱していない。

にもにもかかわらず、前計画と比較したときに、そこには内容の充実という点にとどまらないある前進を読みとることができる。

住民参加にもとづく地域教育計画は、住民の学習の〈総括〉であり、その内容・形式ともに、それにふさわしい〈構造〉を必要とする。策定過程自体の大きな前進は高く評価されるが、計画書そのものの作成のあり方において課題を残したということが指摘できる。

#### (6) 住民・職員による計画化に関する評価

「美幌町第3次社会教育計画」の策定にかかわった住民および職員は、計画化の過程をどのように評価しているのだろうか。策定委員および事務局として参加した社会教育職員にとっては、「住民参加」にもとづく計画策定ははじめての経験であった。以下では、住民参加、討議過程、策定委員の役割、社会教育行政、社会教育の基本的あり方、計画策定後の展望、社会教育職員の7つの側面に区分して、各々についての評価について聞き取りから明らかになったことを見ていくことにする。

##### 1) 住民参加への評価

策定委員の多くは、計画づくりの経験を通じて、住民参加にもとづく住民による社会教育計画作成の意義を高く評価している。部会討議の開始当初には「何をどうしたらいいかわからない」という思いを抱いていた委員も、2年間の討議・学習過程のなかで、「実際に計画づくりをやってみて、住民が計画をつくるという意味がわかった」と考えている。「社会教育の個々の課題から、まちづくりのあり方へとひろげて考えていくという進め方が、非常によかった。2年間にわたって参加し、自分にとってはたいへん勉強になった」(乳幼児部会策定委員)「まちづくりという視点から課題をまとめていったが、こうして計画が出来上がってみると、やはりこうしたものをつくるのはわれわれであって、今後は行政には条件整備を十分やってほしいと考えている」(成人期部会策定委員)。ここに見られるように、現実には計画にかかわることを通して、住民自身が計画づくりを担う意味を理解し、さらには行政が担うべき責務として条件整備を求めるといった理解をしている。

美幌町の中期計画の策定委員は、社会教育委員を中心として社会教育活動のリーダー層を中心に構成されたが、こうした委員会の構成に関しては、当事者参加の拡大によってこそ住民の真の声が反映されるという次のような批判的意見が聞かれた。「こういう計画をつくるときは、学校の先生や学識経験者などが入ってくる。それよりもっと若い人やお母さん方に入ってもらって、率直な意見を述べ合うような場にすべきだと思う。少年部会などは、小中学生に入ってもらった方がよかった。実際にやっている人が入ってくると、もっと本当の声が聞けたのではないか」(成人期部会策定委員)

## 2) 討議過程に関する評価

美幌町の計画策定においては、「策定委員会」が編成されたものの、現実には「部会」が2年間にわたる計画づくりの討議の中心的な場となった。そのため「社会教育計画を全体的にどう構想するのかは、これらの部会の討議においては必ずしも明らかにならなかった。生涯学習の視点から社会教育を全体としてどうすすめるかがはっきりしなかった」(青年期部会策定委員)という問題が生じた。そのため「発達段階、施設別の部会中心という枠組みそのものに無理があった」(乳幼児部会策定委員)という問題が指摘されている。まちづくりや全町的な社会教育のあり方に関連する討論を十分展開できなかったという討議過程にかかわる問題点である。この点については、社会教育委員会事務局のT氏は次のように述べている。「発達段階別、施設別だけでなく、課題別の基本構想を住民とともにつめようと考えた。しかし、実際は実施計画が中心になった。結果的に町の社会教育の基本的なあり方については、事務局でまとめることになった。部会運営が中心になって、社会教育全体の課題、重点課題を明らかにする仕事ができなかった。担当者も自分が担当となったところが中心という意識になってしまったきらいがある」。生涯学習計画という視点から美幌町社会教育計画の基本的なあり方に関する議論をしようとする当初の意図が、結果的に事務局の体制と力量、部会中心の策定作業というなかで、実現できなかったのである。

## 3) 策定委員としての役割についての評価

計画づくりにかかわるということは、策定委員にとっては個別領域の「代表」としての立場と、社会教育計画化という普遍的な課題から要請される役割をどう統一するかという点が、たえず問われることでもあった。委員の一人は、部会における討議を通じて、個別課題に関する問題意識から全町的課題を認識していく過程について、部会での経験にもとづいて次のように述べている。「自分の立場を通してあれこれ考えることは、これまでもやってきた。しかし計画づくりに参加して、総合的なまちづくりという視点から問題や課題を考えるということは、今回はじめて経験することであり、たいへんむずかしいことでした。部会では、まず自分たちがこれまで活動してきたことを基準に、ずいぶん時間をかけて話し合いました。途中で方向を見失って職員の方に交通整理をしてもらったりしたが、こうしたことを続けながら、どうにか町としての計画課題をはっきりさせることができたと思います」。

児童委員をしているT氏は、個別領域の活動を通じた問題関心や課題意識と社会教育全体のあり

方とを、十分に関連させることができなかつたことについて、次のように述べている。「計画づくりのなかで、児童委員の立場から社会教育にたいしてどんな役割をはたせるかを考えてきたが、その点では、自分の役割を果たせなかつたし、自分の感じている社会教育への疑問も積極的に発言しなかつたと思います。『福祉と社会教育とつなぐ位置にあなたがいる』と福祉の方に言われましたが、そういう基本にかかわるような討議を部会のなかではできなかつた。各部会がそろった場もあったが、実務的な連絡が主なもので終わった。今度計画をつくるときは、こうした問題を話し合いたいと思っている」。個別領域での課題と地域レベルでの計画化の課題との矛盾をどのように統一していくかということは、計画過程を通じて策定委員にたえず課せられた課題であったといえる。住民参加による計画化に内在するこうした本質的な問題の解決が、「部会」中心の住民討議の組織化によっては必ずしも十分なされなかつたともいえる。

#### 4) 社会教育行政に関する評価

計画にかかわるなかで、参加した住民自身のなかに社会教育行政そのものを批判する力量が形成されたことも注目されるべき点である。「住民がつくり、行政が条件整備を要求する」という策定主体としての住民のとらえ方や、タテ割りの行政のあり方にたいする批判も明らかにされている。たとえば社会教育の四館の連携体制については、「社会教育四館の連携が必要だと思うが、四館連絡会議ではどんな中味の会議をしているのか、住民にも伝えられていない。各担当者の個別の動きになってしまっている。社会教育行政のなかにもタテ割りがある。民生や福祉との連携が生涯学習には必要だが、その前に社会教育そのものの問題を解決する必要がある」（図書幹部会策定委員）。また計画化にたいする行政の責任を明確にすることを求めている。「今回計画をつくったのは住民。しかしこれまでは、行政がつくったものは、計画をつくってそれで終わりというものが多かった。今後は、これにかかわった者が連携し合い、行政も責任をもって実現していく必要がある」（乳幼児期部会策定委員）。計画化を町民と職員との協同ですすめたという経験は、「実際、役場の人とこういうかたちでいっしょにやれたことはよかつた。行政がもっているノウハウと自分たちの意欲とを結び合わせると、いろんなことができるという可能性がわかつた」（少年期部会策定委員）ということばに示されているように、職員と住民との協同による社会教育のあらたな発展を展望する機会でもあった。

#### 5) 社会教育のあり方に関する評価

計画化の過程で、社会教育の基本的なあり方は一貫して問われた課題であった。そもそも住民生活にとって社会教育はどのような意味をもつものであるかという問題や、生涯学習の視点からの社会教育のあり方に関する問題は、さまざまな場面で問われた。この点について、商店街の活性化を中心にまちづくりに取り組んできたある策定委員は、次のように述べている。「生涯学習という視点から社会教育をどう考えるかということは、最後まで課題として残った。社会教育に関心のある人は、教育関係の人や文化・スポーツ活動をしている人が中心ではないか。地域の人には、生活をどうするかということで精いっぱい、商店街の人は、自分のところの経営で頭がいっぱいという状況

がある。社会教育がまずどういうものでなければならぬかということをも十分に議論することができなかった。今回計画づくりをやってみて、まちづくり活性化といったことも、マニュアル通りのかたちではダメということがわかった。お金が落ちるまちづくりという従来の発想ではなくて、人と人との付き合いが深まるようなまちづくりや、人間性をもった働き方ができるようなまちづくりの方向性が大事だ」(社会教育部会策定委員) 子ども・子育ての問題に取り組んできたある委員は、学校教育と社会教育のかかわりを中心に、次のような課題があったことを述べる。「子育てや学校のあり方も大きな課題を抱えており、地域と学校と一緒に考えて問題に対処していかなければならない。しかし、いじめ問題一つをとっても、現に子どもどうしのいじめがあるのにもかかわらず、学校では『いじめはうちにはありません』という。こういうなかで、地域の人と学校とが一緒にやっというところすることは簡単ではない。計画づくりをやってきて、自分自身でどこに焦点をあてて考えるかという問題がわからなくなり、社会教育のあり方がよく見えなくなった。計画ができあがる頃になって、こんなことを考えるようになった。いまさらこういうことに悩んでも遅いことはわかりますが……」(青年期部会策定委員)。計画づくりは、このような社会教育にかかわる本質的な問題をさまざまなかたちで策定委員になげかける過程でもあったのである。

#### 6) 計画策定後への期待と評価

計画策定が終わった段階で、策定委員はさまざまな期待と展望を抱いている。そのいくつかをあげておこう。「住民参加の計画づくりがすすんで、住民からもよく意見が聞けた。計画づくりはできたが、問題はこれから。文章もずいぶん幅広い意味にとらえられる。これらを具体化していくのが今後の課題だと思う」(博物館部会策定委員)。「計画づくりは終わったが、なにも動かなければ絵に描いた餅だ。計画もあまり読まれないようなことではなく、読んで理解してもらおうようにしなければならない」「内容は稚拙でも、発言した人間は自分自身に責任をもって生涯学習に取り組むことになる。その意味でも住民参加の計画化は意味がある。」(高齢期部会策定委員)「人口は2万人でもいい、人と人のつながりのあるまちをつくれれば、そのまちは豊かになる。まちにお金が落ちればいいというような古い発想を捨てていく必要がある。最後に策定委員が集まったとき、これから自分たちのちからで町の課題を実現していこうということが出された。こういう発想ができるようになったことは良かったと思っている」(博物館部会策定委員)など。こうした策定委員の感想に共通するのは、住民参加の計画づくりを、たんに「結果」としてとらえるのではなく、美幌町の社会教育の新たな始まりとしてとらえるという点であり、計画づくりに結実した住民の力量を、今後の社会教育の発展に生かそうとする視点を含んでいることである。

#### 7) 社会教育職員の評価

職員にとっては、計画づくりは住民と協同するという点で貴重な体験となった。「この過程で、何よりも職員が変わった。自分の考えを出して住民と話し合い、住民の要求を自分の活動に生かし始めている」(社会教育職員)。「文字どおり住民による手づくりの計画のなかで、いろんな課題が住民

から出された。コミュニティセンターの社会教育奨励員の活動が動き出すのと平行して計画づくりがすすんだが、社会教育奨励員の位置づけも、計画づくりを経てかなりはっきりとしてきた。こうしてできた計画を意識して、これからの事業計画をすすめている。」(同) 社会教育職員は、計画づくりを通して住民と協同で社会教育をすすめていく見とおしをもち、「社会教育というものを『住民参加』ですすめていく見とおしをもつことがきた」(同) ののである。

こうした経験は、職員にとってあらためて自分の仕事をふりかえり、見つめ直す機会でもあった。「中期計画策定のなかで住民の求めているものが何かをつかめたように思う。それはこれまでの自分の仕事をふりかえって整理する機会となった」(同)。計画づくりは社会教育職員にとって、自らの地域社会教育実践を総括する機会ともなり、そのことによってあらためて社会教育労働の意味を問い直し、さらに今後への展望をつかんでいくことでもあった。

同時に、計画づくりは住民によって職員集団としてのあり方を問われる機会でもあった。

計画づくりの推進にあたって、「四館の連携」があらためて求められた。しかし現実には職員側の体制づくりは容易にはすすまなかった。「職員サイドの議論をきちんとするために『学習会』を提案したが、日常の業務に追われ、さらに計画づくりの作業が加わっている職員からは、『その上学習どころではない』という声が出され実現しなかった。あらためて四館の職員が統一してやっていくことのむずかしさを感じた」(同) のである。

こうした職員側の問題は、策定委員から「社会教育のなかのタテ割り行政」として批判を受けるのであるが、こうした職員の側の問題は、結果として住民の社会教育にたいする批判の力量を形成することにつながり、そのことによって職員側が克服すべき課題の存在を自覚化することにもなったのである。

## まとめと課題

以上、美幌町の社会教育計画策定における住民参加の過程を、住民の学習過程の展開に焦点づけて分析してきた。それは、地域の現実から出発し、地域の課題に応える社会教育計画を創造しようとする、住民、職員による4年間にわたる協同的な取り組みの過程であった。さいごに、以上の検討をふまえて、美幌町の社会教育計画化を住民参加の視点からその到達点と限界について検討し、まとめとする。

近年の地域生涯学習計画化における住民参加の方式について、アンケートなどによる意見聴取などを除いて、①社会教育委員会による審議、②計画策定を目的とする住民参加の審議会の設置、③条例や要綱にもとづく審議の場以外のだれもが自由に直接的に参加する場の設定、という3つの形態が指摘がされている<sup>(10)</sup>。筆者はこうした参加形態による分類とは区別して、計画主体としての住民の自己教育の組織化という視点から、計画化における住民参加を、①市民参加、②住民参加、③

住民主体、という3つの形態の連続的發展として仮説的にとらえることをこころみた<sup>(11)</sup>。前者の分類を採用すれば、美幌町の第3次社会教計画化は、社会教育委員プラス住民代表の審議会方式という点では、②の形態に該当する。計画化における自己教育の發展という後者の分類の視点からすれば、「市民参加」の發展としての「住民参加」の形態であり、②の段階であるといえる。

美幌町の計画化においては、広範な自己教育活動当事者の参加は保障されてはおらず、住民が自己教育主体=計画主体として位置づけられるような「住民主体」として成立するまでにはいたらなかった。美幌町社会教育計画化が、このように住民参加の形態をとりながら、住民の自己教育の組織化にいたるまで徹底されなかったのは、組織形態としては主としては「策定委員」が社会教育委員、学識経験者等に限定されたという点に起因するが、それは同時に美幌町社会教育実践=自己教育活動および社会教育労働の發展の現段階によって規定されたものであったともいえる。

こうした限界にもかかわらず、策定委員および住民と社会教育職員が協同的討議=学習を通じて地域の生活現実、住民実態をふまえ、地域課題を構造的に把握し、普遍的な計画課題を共有しようとした取り組みは高く評価されるべきであろう。計画化の過程を通じて、住民、社会教育職員は地域社会教育実践の創造の新たな展望を見出し、その現実化が期待されるからである。

美幌町における地域社会教育計画の創造過程に、私たちは研究者としての立場からかかわってきたわけであるが、われわれのアクション・リサーチのあり方や援助のあり方については本稿では検討することはできなかった。このことは別の機会の課題としたい。

#### 【注記】

- (1) 本節での美幌町の現状、地域社会教育実践の詳しい分析は、『美幌町社会教育基礎調査結果報告書』地域社会教育研究会、北大教育学部社会教育研究室編、美幌町教育委員会発行、参照。なお、この調査には19名が参加しているが、本章ではとくに鈴木敏正、宮崎隆志、木村純、千葉悦子、内田和浩の各氏の分担執筆部分を参照した。
- (2) 美幌町の町民文化運動については、拙稿「生涯学習の体系化と地域文化運動」日本社会教育学会・日本教育社会学会第17回東北・北海道研究集会報告要旨収録、同運営委員会編、1994、P 62-72参照。町では開基百年の行事として札幌交響楽団と地元合唱団による「大地讃唱」の成功など文化活動のとり組みはあった。
- (3) 戸井田准一『社会教育職員の連携を求めて』道東ブロック社会教育主事研修会報告、1994
- (4) コミュニティセンターは、条例上は町長部局に所属する「多目的施設」であり、あくまでも公民館類似施設にすぎない。したがって、法的にはその運営にあたって「公運審」のような住民参加制度を必要としない。コミュニティセンターにおける「社会教育奨励員制度」の導入は、住民参加を実現しようとする社会教育課職員の意欲的な取り組みによって実現したものである。

- (5) 戸井田準一，前掲。
- (6) T地区における全戸調査については，本稿ではその詳細を省略した。なお，美幌町社会教育計画では，地区計画策定までいかなかった。
- (7) 生涯学習の視点に立ったこうした計画づくりの基本方針については，基礎調査の過程でわれわれと社会教育職員の打ち合わせの過程でも確かめられ，作成委員会の全体の学習会（第1期部会，第2期部会のそれぞれのはじめに，「地域社会教育研究会」より講師が参加）でも強調された。
- (8) 社会教育委員として，第2次教育中期計画策定に引き続いて計画化にかかわったT氏によれば，社会教育委員会と教育委員会事務局によって策定した前計画と比較して，次のように述べている。「前の社会教育計画のときは，すぐに四館に分かれて事業計画のようなものが出され，簡単な議論で終わった。話し合いが非常に不十分であった。今回は，各館に聞く機会を持つなど，十分に時間があった」。
- (9) 計画化における住民の学習過程の分析については，拙稿「地域社会教育計画化と社会教育実践の展開」、『北海道大学教育学部紀要』第70号，1996，を参照されたい。
- (10) 松田武雄「自治体における生涯学習計画化に関する検討——計画化における概念の問題と参加・合意形成の問題——」『地方自治体と生涯学習』日本社会教育学会年報38集，1994年，P70-79参照，
- (11) 拙稿「地域生涯学習計画化と学習内容編成——参加と『共同学習』の展開にかかわって——」『北海道大学教育学部紀要』第71号，1996，を参照されたい。