HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	住民と職員の共同でつくる社会教育計画：オホーツク・留辺蘂町の取り組みから
Author(s)	若杉，鉄夫
Citation	社会教育研究，16，67-73
Issue Date	1997-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/28513
Type	departmental bulletin paper
File Information	16_P67-73.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

住民と職員の共同でつくる社会教育計画

――オホーツク・留辺蘂町の取り組みから――

若杉鉄夫

はじめに

北海道網走管内留辺蘂町はオホーツク斜面の西，大雪山系の麓に位置し，農業と林業，そして温泉に恵まれた観光の三つの基幹産業を軸として発展してきた町である。

歴史的にはいまから100年前の明治24年に，北方防衛と開拓のために旭川から網走を結ぶ「中央道路」の開削工事が多くの囚人達の犠牲によって完成したことにより開拓が始まる。大正3年には湧別屯田兵と北見屯田兵を結ぶ動脈としての鉄道が開通し開拓に拍車がかかるが，その鉄道の難所といわれた「常紋トンネル」の開削工事もまた，「タコ」とよばれる強制労働者の犠牲によって成されたものである。いわば，本町は，多くの虐げられた人々の犠牲により発展してきたという「暗い歴史」を持っているが，一方ではそれら歴史的事実を掘り起こし学ぶ中から，「人権尊重」の精神が町民の中に強く根づいているともいえる町でもある。

かつて林業やイトムカ鉱山（東洋一の水銀鉱山）が盛んだった昭和30年代には人口21,000人を数えたが，農業構造改善による農業政策と相次ぐ冷害により疲弊した中小農家の離農，大規模事業所の撤退・縮小，外材輸入にともなう木材業の不振等々により，いまや人口11,000人と半減し，典型的な過疎のまちと化してきている。

過疎化，超高齢化，林業をはじめ地場産業の不振など，本町の地域の課題や住民生活の課題は深刻化かつ山積する中で，これまでの単年度の社会教育推進計画では，課題解決に結び付くような社会教育活動の本質に迫るものはできないとの反省にたち，1990年（平成元年）に社会教育中期計画を策定する方針を決定した。

1．研究者と実践者（住民・職員）の共同作業で ～MADE IN 留辺蘂の社会教育計画を～

一般的に社会教育計画を策定するには，社会教育行政職員の中でだれかが1年なり2年なり専門的に携わるか，あるいは，コンサルタント的機関にノウハウを含め依託し策定してもらうか，大きく2つのパターンがあるが，本町はそのいずれのパターンもとらなかった。職員がやるには，社会教育調査ひとつとっても，日常業務の中では余裕もなく，また片手間では済ませたくないことと，

コンサルタント会社では体裁はいいが，魂を他人に委ねるようなもので，それでは自分(我がまち)のものとはならず納得できないからである。

本町が社会教育計画を策定する時に一番大切にしたのは，本町の実態に則したオリジナルな計画であることである。多くの先進市町村の計画を学ばせていただいたが，ほとんどが「○○○町社会教育計画」の○○○にそこの町の市町村名を入れれば済むような計画が非常に多く，○○○に留辺蘂町と入れれるような計画だけは作りたくないというのが強くあった。それと同時に，計画ではすばらしい施策を並べ立て，実は出来なかったというような画餅や「計画のため計画」にはしたくない，「活動・実践のための計画」にしたいという意向があった。そのためには，社会教育計画のための調査も，従来の社会教育活動の範囲にとらわれた調査ではなく，留辺蘂町の産業も含めた地域の問題や住民の生活問題（生活実態）を客観的かつ科学的にとらえる必要があった。そこで計画のための基礎調査を北海道大学教育学部の山田定市教授を中心とする「地域社会教育計画研究会」に委託することにした。山田先生とは，1988年（昭和63年）に北海道大学教育学部の公開講座（出前講座）を本町で開催して以来，さまざまな形で本町の社会教育推進にご協力をいただくなどつながりがあった。

山田先生も，前述したような本町の社会教育計画策定にあたっての基本的考え方に共感してくださり，「社会教育計画は住民が主体となって立案し，われわれ研究者は側面から協力する立場であり，住民を単なる調査対象とはみなさない」という基本的考え方で，従来の多くの調査とは異なるさまざまな方法で調査を精力的に進めてくださった。

調査は，予備調査から機関・団体の面接調査，特定地域（典型的農村2地域全戸）の住民面接調査，そしてアンケート調査である。このアンケート調査についても，住民生活・社会教育アンケート，体育・スポーツアンケート，青年アンケート，農事組合（集落）アンケート，商業アンケートと多岐多種にわたり，方法はそれぞれであるが関わった住民は延べ1,500名に上る。幾人かで何度も札幌から本町に足を運んだり(270キロメートル)，学生や院生も加わって15名ほどで1週間合宿して，集落や機関・団体の住民に直接話しを聞いたり，正に足で稼ぐ調査であり，委託した方も圧倒させられたほどであった。なかには「1時間ほどで済みますから」と電話しながら，昼食を御馳走になり，その家の生活事情をとことん聞いて来た学生がいたり，当方で用意した移動用の車と行き違いとなり，十数キロメートルの峠道を徒歩で帰って来た人もいた。夜は，青年をはじめ住民への報告を兼ねた交流会を持ち，住民とのふれあいから生の声や潜在的要求を引き出すことに努力してくれた。唸っている学生がいるので聞くと，「このままだと留辺蘂は大変だ」と本町のことを我がまちのように考え真剣に悩んでいるという具合である。

北海道大学教育学部の調査は，調査実施からクロス集計，報告書まで1年以上かかったが，私達の予想を遙かに越えた信頼できる内容の濃い力作であった。正に調査の目的である，地域と住民の生活の現状（実態）と問題点を客観的，具体的，科学的に明らかにしてくれた。

このように留辺蘂町ならではの計画作りは，研究者と実践者（住民・職員）の共同作業による実態調査から始まった。

2．地域と住民生活の具体的問題が浮上
～地域課題・生活課題をとらえた社会教育活動を～

北海道大学教育学部「地域社会教育計画研究会」の調査報告をもとに，あくまで住民主体で作りたいとの意図から，社会教育委員とスポーツ振興審議会委員という住民の代表による社会教育計画策定委員会を構成し中期計画の策定作業が開始された。

策定作業は，基礎調査の分析と現状と問題点の整理から始まったが，事務局職員(社会教育係長，体育振興係長，社会教育主事，生涯学習推進アドバイザーの四名）の方で，たたき台を作りに取り組んだ。

1990年（平成元年）5月に前記の策定委員会に諮問し，早くから事務局の作業を開始しなければならなかったのだが，この年は例年のいわゆる「夏の陣」という社会教育繁忙期に加えて，あの第30回社会教育研究全国集会（北海道・オホーツク集会）の現々地実行委員の準備作業もあり，当面，8月下旬の全国集会終了後の九月からがこの作業の実質的な始まりであった。

事務局職員での現状と問題点の整理は，基礎調査の分析からこれまでの本町の社会教育を中心とした歴史性を絡めて行った。この調査報告は，本町の問題を深刻に浮上させ，私たちに改めて反省させられるものがあった。

調査から浮上した住民の要求や意見は，恣意的と思われるものも含めて具体的かつ莫大な量であったが，貴重な教育関係への提言，教育関係以外の町政や産業振興，切実な生活の問題など行政や産業機関・団体等への不満・批判など相当寄せられ「町民はこれほどまでに地域や生活に不満を抱いているのか」と，その内容に驚かされるものがあった。それと同時に，社会教育職員は「地域をつかむこと」が真っ先にもとめられることであるが，いかに「地域を住民を知っているつもりでいたか」と自分達自身の有り様を問われることとなった。

ここで多くを紹介することはできないが，まとめると，①地域間の対立的構造，②区長制度といった住民自治の後進性，③団体組織の閉鎖性と非民主的運営などの地域問題，そして④健康や老後生活への不安，⑤子供のしつけや保育，進学，就職，結婚といった教育上の問題，⑥水資源やゴミ処理といった生活環境の問題等生活問題が大きなものとして挙げられる。

これらの現状と問題点について一つずつ丁寧に，職員と住民で確認作業を行ない，共通認識にたった。方法としては，まず事務局職員4名で徹底して議論し，策定委員との検討協議を行い，さらに住民各層との懇談会を持ち問題点を投げ掛け，再度策定委員と職員で問題をもんで課題化していくという作業である。よく「問題」と「課題」をごちゃまぜに使っていることが多いが，私たちは，

課題とは「問題の中で緊急度の強いものを焦点化したもの」と定義付け，この計画の5カ年間にやらなければならないものを「課題」とした。

この社会教育計画の基調とした柱の一つは，前述の問題を課題化した地域課題・生活課題をとらえた社会教育活動を，ということにある。

いわゆる従来型の社会教育活動からの脱皮である。教養・趣味・娯楽といった域から一歩踏み込み，地域課題や住民の生活課題をとらえ，いかにそれの解決にむすびつくような社会教育活動を展開していくかが，計画全体に流れている基調である。地域課題については，これまで社会教育とは直接的には疎遠であった本町の地場産業・基幹産業である農業・林業（木工業）・観光業・商業といった産業振興上の課題にも具体的に踏み込んだ。住民の生活は地域において営まれるものであるから，住民の生活から離れたところでの地域づくりとかまちづくりは考えられないのと同時に，地域の課題から離れたところでの住民の豊かな生活も考えられない。また，地域課題も産業の問題を抜きにしては考えられないという観点にたってのことである。

3．住民主体と対象（受け身の学習から主体としての学習へ）

この社会教育計画の基調としたもう一つの柱は，「住民主体」ということである。

これまで社会教育行政は，住民を単なる「教育の対象」としてとらえていなかったであろうか，という疑問があった。従来多くの市町村の社会教育計画には，発達段階に則してといって「青少年教育」とか「婦人教育」といった年代別に「教育の対象」として計画化されているのが一般的であった。このとらえ方は，教育が常に「教える」者と「教えられる」者よりなるという教育観にたっている。教育とは「人間形成のための目的意識的な活動」とすれば，そこには「誰が」「何を」という，いわば教育の主体と内容およびその価値の問題が含まれてくる。社会教育では，主体＝「教える者」と客体＝「教えられる者」は決して明確ではなく，曖昧にされてきた。その曖昧さがともすると「○○教育」というように，住民を教育の対象（客体）としてとらえ，社会教育行政が教育の主体となりかねない錯誤が生じている状況にある。

社会教育とは，住民自らの自己教育活動であり相互教育活動であり，教育の主体は住民である。またそれは，社会の中にある教育であり，生活の中にある教育であり，家庭・職場・団体など人間のいたるところにある教育である。

社会教育行政の役割は，住民の自由な社会教育活動を保障するために条件整備とか環境の醸成，奨励・援助にあり，決して教える主体ではない。それが時々，社会教育行政が熱心なあまりにこの原則を踏み違え，「住民に教えなければならない」という行政主導（主体）の社会教育事業を展開していることが多く見られる。おしきせの学級・講座や承り学習，一定の価値観や知識を啓蒙・普及し教える活動を「社会教育」と勘違いしているのが，それである。

この社会教育計画では，住民を「対象」から「主体」としてとらえ，「○○教育」とはしなかった。計画の基本方針の中で「住民主体の社会教育活動をめざして～受け身の学習から主体としての学習へ～」として，明確に「住民主体」を打ち出したのである。

4．住民と職員の共同作業，共同学習～教育とは，学習とはを学ぶ～

この計画の策定作業として，住民の代表による「計画策定委員会」は部会活動を含めて17回，事務局職員の公式の策定会議が34回，非公式を含めると延べ80回近い打ち合せ会議を行った。それも，約4カ月の間，短期決戦のようなものである。事務局職員は当然，日常の業務や事業もある。日常業務は午前中に片付け，午後からはできるだけ時間を作り，集中的に議論しあった。ひとつの問題を朝9時から夜10時まで議論しあって，結論のでなかったことも多くあった。同じ問題を3日間も議論しあったこともある。延々議論し合うと，もうそれは議論ではなくケンケンガクガクの激論であった。「人間関係が悪くなる社会教育計画」との冗談のでるほど，物凄かった。でも我々事務局職員四人のチームワークというか連帯感は抜群で，どんなに激論しあっても人間関係が悪くなることはなく，共通認識に立つまでやりあう激論はかえって連帯感を強め，お互いの信頼関係を深めた。そしてまた，住民の代表である策定委員も同じであった。次々と出される事務局からの宿題(委員自身が問題や課題を整理）や連日連夜の委員会・部会に真剣に携わってくれた。冊子になってできあがった計画書（B5・115P）の1ページ1ページは，5～7回は議論しみんなで確認しあった結晶文である。

例えば，前述した「住民主体」ということも，相当な議論を経て確認したことである。というのも，北海道は，他都府県と比べ公民館がしかっりと教育機関として位置付いてはいなく，大方は自治体も住民も貸館的にしかとらえられていないという状況にある。ちなみに教育事業の主催は，公民館など教育機関というより，むしろ教育委員会主催というのが圧倒的である。そのこともあってか，社会教育というのは「教育委員会の社会教育課が行うもの」と思っている住民（学校の先生を含む)や自治体職員が多い。「住民主体」は，この認識を変えることから始まる学習の成果であった。

道内の多くの市町村が「社会教育目標」というのを持っている。その目標でも「○○町民の育成」「○○のような町民に」「○○の人に」という，期待する町民像・人間像がうたわれている。だれが？教育委員会が？行政が？そういう期待される町民を教育するのか？　何げなくだれでもが異論のない道徳的な美辞麗句で書かれている社会教育目標に，大きな錯誤が存在しているのである。この計画では，ほぼ3日間の激論の結果，目標ではなく社会教育推進の総括重点として「豊かな心を培い，くらしをひらき，いきいきとした地域づくりをめざす社会教育の推進に努める」とした。これには，「町民みんなが，自ら，またお互いに」という主語が前提にある。ここでは紙面上紹介できないが，「くらしをひらくとは」何かとか，言葉の一つひとつに意味があり解説がある。

このほか，計画の本文でも，言葉の表現一つひとつを吟味し注意して使っている。「指導」とは，「育成」とは，「援助」とは一体どういうことか。問題と課題の違い。教育と学習の違い。住民の生き方を行政が左右するようなレールを敷くことはやめようと，よく使われている「普及」「啓蒙」「啓発」という言葉は，意識的に使わなかった。言葉一つにこだわるように，時間をかけ，市町村主義（オリジナル性）と社会教育の本質と原則にこだわった。

まさに計画づくりは，住民と職員の共同作業であり，職員同志，住民と職員の相互学習・共同学習であった。ほんとうに事務局職員はもちろんだが，策定委員の一人ひとりが真剣に目を輝かせ熱っぽく，しかも，馴れない文章書きから審議まで徹底的に取り組んでくれたことが，驚きであった。

計画づくりは，計画をつくるということが目的であるが，一方で，計画づくりを通して，「社会教育とは何か」「公民館とは何か」「専門職員は」など，社会教育の原理原則をひとつずつ学習し確認する。それから共通の理解を持つ，といった具体的な格好の学習機会ではないかと実感した。

5．計画から実行へ，そして評価からまた計画づくりへ

さて，前述したように当町の社会教育計画は，画餅にならないように実行できる，または5年間で実行しなければならない緊急性のあるものを課題として，具体的施策を掲げた。この計画も実は本年1995年（平成7年）をもって最終年となり，現在反省と評価，そして第2次中期計画の策定作業に入っている。

ハード面では，町民待望の独立した町立図書館の建設や野外施設の整備充実が図られている。ソフト面では，重点課題であった教育行政（教育委員会事務局である社会教育課）と教育機関（公民館・図書館・体育館など）の独立は，機構改革により一定の体裁は作ったが，専門職員を含む十分な専任職員の配置には至らず，到底計画の実現とはいえないものである。教育行政と教育機関が独立しながら一方では，いままで以上の連携をと設けられた「社会教育行政・機関会議」は，毎月定例で1回も欠かすことなく開かれ事業計画や日程調整など習慣的に行われるようになった（中身的には課題はある）。

さらに，本町の地域課題の重要な一つであった「町民の連帯」であるが，農業・林業・観光・商業といった業種間の壁を取り外した意識的な町民の学習と交流の場としての「町民夢華大学」が4年前に設立された。もちろん町民主体の運営である（とはいっても町民が自主的自発的，且つ自然発生的にできたわけではない。教育機関の働きかけからである）。この大学の学習の基調は，著名な学者や有名人を呼んでの教養的な大学ではなく「地域を知り，人を知る」ということである。留辺蘂の産業はもちろんのこと，自然や環境（水・川・山・森林・ゴミ問題等々），福祉，国際交流と身近な問題を中心に，時には町外の専門家を招いたり，フィールドワークや修学旅行を含め多様な学習を展開してきている。

この他，さまざまな取り組みが徐々にされてきてはいるが，計画全体の課題からでた具体的施策が営まれているか，というと残されていることが非常にあるというのが実態である。

当時共に策定した仲間（職員・委員）からは，「あれだけの課題を浮き彫りにさせてきたのだから5年というのは早すぎた」「10年計画で良かったのでは」という日和見ともいえない本音が出ている。

現在，第2次社会教育中期計画を策定すべく，第1回の策定委員会を開催し，併せて，第1次でお世話になった北大の山田定市先生を招いての学習会も開催され，その作業に取り掛かっているところである。

これからが，また大変な作業になると思うと，楽しみと同時に予想される大変さに尻込むのも，正直な実感である。

※このレポートは，『月刊社会教育』1992年8月号に掲載された拙稿に加筆し，1995年に執筆したものである。