

提言

地域コミュニティの再構築に果たす社会教育の役割

- 市民センターを中心に -

はじめに

高度経済成長期以降の社会経済の急激な変動は、地域の暮らしにも大きな影響を及ぼしつつある。例えば、生活の基本条件である「安全・安心」を確保する上で、地域コミュニティの役割が重要になっている。また、少子・高齢化とともに家庭や地域の教育力が低下する中で、地域コミュニティによる子育て支援の意義に改めて注目しようという動きもある。地域で解決すべき問題が複雑化・深刻化している一方で、地方分権の進行とともに地域の自立や住民自治に対する期待は高まっている。

このような中、仙台市ではコミュニティビジョンの策定に取りかかるなど、地域コミュニティとそれに関わる行政のあり方を根本的に見直そうとする取り組みが始まっている。同じような取り組みは他の多くの地方自治体でもすでに始まっており、また総務省に発足したコミュニティ研究会でも議論が進められている。

前期（平成 15～17 年）の社会教育委員の会議では、学校・家庭・地域における「新しいつながり」の必要性を指摘し、地域教育の創造的発展のために行政と市民が果たす役割について 5 項目の提言をおこなった。続く今期（平成 17～19 年）は、地域における社会教育の拠点施設である市民センターの活動を中心に、さまざまな学習活動・地域活動やそれらを支援するしくみについて、事例調査を交えて検討を進めてきた。

社会教育は、地域における既存の学習活動・地域活動を充実させ活性化するとともに、新たな地域課題解決に向けた活動を生み出すという役割を担っている。個々の活動の充実に加え、活動に関わる人や組織の間に交流や連携が生み出され、課題が共有されることを契機にして、地域における人と人とのつながりは豊かなものとなっていく。このようなプロセスこそが、本提言の主題となっている「地域コミュニティの再構築」である。「再構築」という語を用いるのは、地域の現状にあわせた新しい取り組みの創造や新しい関係の構築が必要と考えるためである。「地域コミュニティ再構築」における社会教育の役割について、これまでの成果と将来に向けての課題を明らかにすることが、本提言の目的である。

1 地域コミュニティと社会教育

(1) 地域コミュニティの現状と課題

仙台市内における地域コミュニティを考えるにあたって、市内全域が均質な状況にあるわけではなく、それぞれの地域が抱えている課題が相違し、しかも多様であることに注意しなければならない。例えば、かつての新興住宅団地では、高齢化の進行によって独居や高齢夫婦のみの世帯が多くなっている。交通の利便性が高い中心市街地には、若い子育て中

の家族が居住するマンションが次々と建設されるなど、いわゆる都心回帰現象が生じている。また、核家族化やひとり親世帯の増加とともに、地域社会の人間関係が希薄化する中、地域の子育て環境も変化し、子どもや子育て家庭が孤立化するなど、新たな課題も生じている。他にも、商店街を抱える地域、農地に隣接した地域、通勤族や単身世帯が多い地域など、立地状況や歴史・文化等の違いによって地域コミュニティの現状と課題は大きく異なっている。

次に、地域コミュニティをどのような広がりとして捉えるかということについて言及しておく。通常は、町内会が設けられている単位から、せいぜい小学校区・中学校区などの学区レベルまでの範囲が、同じ地域コミュニティであるという実感を持てる規模と考えられる。しかし、行政施策や制度上の問題とも関連して、仙台市全体を一つのコミュニティと見なすこともできる。このように、地域コミュニティは、一人ひとりの市民の生活意識や行動上の実態に関わり、大小さまざまな規模のコミュニティが共存し、重なり合うものと考えることが必要である。

それと関連したもう一つのコミュニティの捉え方として、町内会や学区など一定の区域の下での地縁的な結びつきを軸とした「エリア型」コミュニティと、特定のテーマや関心に基づく人々のネットワークを軸とした「テーマ型」コミュニティに区別して議論されることも多い。特に「地域コミュニティ」という場合には、ひとまず「エリア型」に注目することになる。前述したように、そこに居住する人々の人口構成の偏りや、生活や価値観の多様化、車などで広域に移動できる人とそれができない人がいるなどのために、同じ地域に住んでいる住民同士の間で暮らしの上で生じてくる様々な課題に気づき共有することが難しくなっている。その結果、地域の人々が、お互いに期待される重要な役割に応えることも年々困難になっているのが現状であろう。

その一方、特定の地域にとらわれず、あるテーマに関心を持つ個人が自由に参加することによって成立するのが「テーマ型」コミュニティである。ここには、例えば、個人的な興味に基づく学習サークルや社会教育にかかわる団体が展開するものから、NPO等が行う市民活動までが含まれる。こうした「テーマ型」コミュニティが展開するうえでの共通する課題（悩み）としては、継続のための人的資源の育成・確保の問題から、活動目的に適合し、かつ周囲の理解や支援が得られやすいプログラム開発や活動展開の仕組みづくり、活動資金および継続して使用できる活動場所の確保等があげられている。

このように大小さまざまな「エリア型」コミュニティと「テーマ型」コミュニティが緩やかに重層的に結びつき、しかもその関係が絶えず流動的に変化しているという形で、地域コミュニティを捉えておくことができるだろう。

（２）社会教育と地域コミュニティとの関わり

地域を基盤に展開される町内会などの地域活動、地域を超えたつながりを築くNPOなどの市民活動は、もともと学習を主目的としているわけではない。しかし、住民の間の交

流や地域課題の解決などをめざすこれらの活動は、さまざまな形の学びを含みつつ成立しているといえる。活動の中で組織内のメンバーが多くのことを学ぶというだけでなく、組織外の市民に対してこれらの活動が学びの機会を提供することも数多い。

このように、地域活動や市民活動は本来、社会教育と密接な関わりをもつものである。活動を所管する行政担当部局の面では、まちづくり・福祉・環境・男女共同参画など、教育とは異なる分野に位置づけられる場合も多いが、そのことはこれらの活動が社会教育と無関係であることを意味しない。行政部局間の壁を超え、さまざまな活動に幅広く目を向ける形で社会教育を捉えるならば、社会教育と地域コミュニティとの関わりを理解することは容易である。

これとは逆に、行政(教育委員会)等が実施する社会教育事業への参加や市民センターなど社会教育施設の利用という観点からのみ学習活動を捉えると、そうした学習活動が個人的な興味関心に基づく自己完結・自己充足の学習のみに留まる傾向も少なくなく、地域課題に目を向けた活動への発展が容易でないことが指摘されている。しかし、学習活動がおこなわれる場面だけに目を向けるのではなく、学習活動を取り巻く動きと時間的展望を視野に入れて社会教育を捉える視点に立つならば、学習活動の成果が、地域活動・市民活動など学習以外の活動の中に生かされていることも多く、またそうした学習以外の活動に関わることが学習活動に参加する動機になっている場合もあることがわかる。

いずれにせよ、町内会、子ども会、体育振興会、スポーツ少年団、育児サークル、学習サークル、ボランティア団体など、地域コミュニティにはさまざまな活動団体が存在する。それぞれの団体は目的・機能も活動の担い手も異なっており、団体間の連携がないまま別々に活動をおこなっていることが多い。しかし、地域コミュニティが十分な力を発揮するためには、さまざまな活動の間に連携と協働を生み出すしくみづくりが必要である。そのための活動の基盤整備をすること(人や団体が活動するために行き交う核としての場、あるいは基盤の意味で、以後プラットフォームと記述する)で、多様な活動の間に情報交換や課題の共有がおこなわれるとともに、より多様な市民がさまざまな形で地域課題と結びついた活動に参画することが可能になるであろう。

地域コミュニティ再構築に果たす社会教育の役割は、そのようなプラットフォームの構築という観点から考えることができる。これまでの社会教育の成果と将来に向けての課題について、事例をもとに検討してみたい。

2 事例分析

地域コミュニティ再構築と社会教育との関わりを考えるにあたって、市民センターに関する情報提供を受けるとともに、立地状況(中心市街地の隣接地域、新興住宅地、農地・住宅地の混合地域)の異なる3つの地区館を訪問し、職員等に面接調査をおこなった。あわせて、学習活動・地域活動・市民活動を地域で展開している団体や機関について、活動に携わる方々から情報提供を受けた。今期の会議で関わった事例をもとに考えてきた事柄は、

以下の通りである。

(1) 市民センター

*** 施設の概要と設置経過**

仙台市における市民センターは、社会教育法に基づく公民館として位置づけられている。同法第 20 条によれば、公民館は地域住民のために「实际生活に即する教育、学術及び文化に関する各種の事業」を実施し、「住民の教養の向上、健康の増進、情操の純化を図り、生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与することを目的とする」施設である。

仙台市ではもともと、教育局が所管する社会教育施設である「公民館」と、市民局（企画市民局）が所管する市民の自主活動の場である「地区市民センター」という 2 種類の市民利用施設が設置されていた。政令指定都市に移行した平成元年度には両者の機能を併せもつ施設となり、平成 2 年度に「市民センター」の名称に統一されたという経緯がある。平成 13 年度には、行財政運営を取り巻く環境や複雑多様化・高度化する社会状況の変化に対応するという名目で、市民センターの業務が再編された。その結果、現在では中央館（仙台市中央市民センター） - 5 つの拠点館（各区中央市民センター） - 地区館の体制をとり、計 59 館が設けられている。生涯学習事業の実施については教育局が所管し、施設の管理については企画市民局の所管（教育委員会の権限に属する事務の補助執行）となっている。また、地区館については財団法人仙台ひと・まち交流財団に運営を委託（平成 16 年度より指定管理者として指定）している。

以下、地域コミュニティ再構築において市民センターがどのような役割を果たしているかについて、3 つの点からまとめてみたい。

*** 住民が地域と関わりをもつきっかけの提供**

まず第 1 に、市民センターは、市民が地域に興味をもち、理解を深め愛着をもつことができるよう働きかけをおこなっている。郷土史や自然環境など、地域独自の資源を生かした講座の実施を通じて、市民センターは地域文化の伝達・継承や地域がもつ魅力の再発見と創造に貢献している。特に地域に転入してきたばかりの新住民を対象とする講座など、地域における既存の組織に帰属していない個人が新たに地域と関わり、地域コミュニティの一員となるためのきっかけを提供している。地域と積極的に関わる市民を育てることで、地域活動の裾野を広げる役割を果たしているといえるであろう。

ただし、事業への参加や施設利用をおこなう市民が固定化しがちであり、市民全体から見ると少数に過ぎないともいえる。土・日曜日や夜間に開催される講座の実施など、市民センターは新たな利用者層の開拓を進めているが、もっと利用したいと思わせる魅力的な企画を打ち出していくことが必要である。

*** 活動の自立に向けた支援**

第 2 に、市民センターは、地域コミュニティの一員としての市民の「思い」を具体的な

活動につなげるよう、さまざまな支援をおこなっている。各種ボランティアの養成講座をはじめ、さまざまな分野の地域活動の担い手となる個人を育てるということは、すべての事業に共通する目的となっている。また、講座の終了後にも学習活動を継続する核となる住民組織の結成を促したり、そのような組織に活動拠点の提供や専門的技術的な助言などさまざまな形の支援をおこなっている。

このような支援をおこなうためには、教育活動に関わる知見とともに地域課題への気づきと地域における社会資源（人的・物的資源）の把握や行政のしくみに関する情報など幅広い領域に関わる専門性が求められる。それだけに、市民センターの活動の質を維持する上で重要な意味をもつ領域である。講座の実施や施設の提供とは異なる不定型な支援をおこなうことの意義を、職員や行政の側が認識しなければならない。この種の活動は、行政内の事業評価や指定管理者制度に反映されにくいと思われるだけに、特にその重要性を強調しておきたい。

*** 既存の組織とのパートナーシップ**

第3に、市民センターは、地域で自立した活動を展開している既存の組織と積極的に関わり、それらに対する支援をおこなっている。例えば、市民センターが講座の企画立案を広く一般から募集したり、市民と市民センターとの連携協力のもとでイベントを開催するなど、地域における既存の組織がもつさまざまな力を生かし、事業が展開されている。また、「市民センターまつり」などのイベントを通じて、組織と組織との間を結ぶネットワークの形成を促している。

ただし、市民センターが既存の組織の活動拠点となるためには、定期的あるいは日常的に利用できるようなスペースが必要である。現行の市民利用施設予約システムでは、施設の利用を地域住民に限定していないため、このような活動拠点としての利用には十分に対応することができないケースも見られ、また活動に関わる資料などを保管するしくみも設けられていない。この点を見直すことは、より多くの組織が市民センターを利用することにつながると考えられるだけに、改めて検討が必要である。

(2) 地域におけるさまざまな活動

*** 社会教育事業の展開**

「学びのコミュニティづくり推進事業」は、子どもの育ちを支援する多様な人間関係を地域に生み出し、それによって学校・家庭・地域社会がそれぞれにもつ教育機能がより相乗的に発揮されることを目的とする仙台市の主催事業である。地域団体・市民活動団体を含むさまざまな組織の間のパートナーシップを通じて、新しい学びのしくみをつくっていくことがねらいである。平成13年度以降の各年度、10程度の地域におけるモデル事業として活動が展開されてきた。行政による活動資金の補助は3年間に限定されており、その後は資金を自己調達しながら自立的に活動を継続・発展することが期待されている。学校

や市民センターを拠点としながら、地域におけるさまざまな団体が子どものために結集するというプラットフォーム的な役割を担っており、先駆的な事業といえる。

「社会学級」は、地域における成人の学習の場として、各市立小学校と養護学校に合計124学級が開設されている。学習内容は環境、福祉、教育、社会問題、地域課題など多岐にわたり、プログラムづくりをはじめとする活動は学級生による自主的な運営によって成り立っている。各学級の運営ノウハウの支援や相互の情報交換・交流のために、市内各学級の代表から構成される社会学級研究会が設けられている。主事である学校長や市民センターなど、教育機関によるサポートが重要な意味をもつ。

このほか学校を拠点として、学校独自の創意工夫を発揮して行われる“総合的な学習の時間”では地域の人たちの協力や参加などによりさまざまな形態の学習が展開されている。また、地域住民にむけた体育施設や図書室の開放など正規の教育課程以外の活動をおこなっている。こうした保護者・地域住民や市民センターとの連携のもとで開催する活動や講座を通じて、地域と子どもたちとのつながりが生まれるとともに、学校に対する地域住民の理解も深まる場合が多い。その結果として、登下校時の通学路を見守るボランティアとして、地域住民の協力を得ることも可能になる。地域の教育機関としての学校も市民センターと同様に地域におけるさまざまな人や組織の集まるプラットフォームとして機能することで、学校本来の教育活動の一層の充実につながるのである。このことは、将来の地域活動の担い手を育てることにつながるだけに、地域コミュニティを長期的な視点で考える上で重要な意味をもっているといえるだろう。

*** 学習活動から地域活動・市民活動へ**

今回検討した「FOR YOUにこにこの家」の活動は、市民センターにおけるボランティア養成講座がきっかけとなって生まれ、10年以上にわたる継続・発展の後にNPO法人（特定非営利活動法人）という形に結実したものである。この例に代表されるように、社会教育における活動の成果は、事業の終了時点で即座に目に見えるものばかりではなく、長い期間をへた後に形となって現れてくることがある。行政内の事業評価や担当職員の異動のサイクルが短期的なスパンで動いていることを考慮すると、学習活動と地域活動・市民活動とのつながりも含めた長期間の活動のプロセスを十分にフォローすることは難しく、新たな支援のあり方や工夫が必要と考えられる。

*** 活動を支援するさまざまなしくみ**

市民センターとは異なる形で地域活動を支援する役割をもつ施設に、仙台市市民活動サポートセンターがある。ここで支援の対象となっているのは、多数の人たちや社会に貢献する「市民公益活動」をおこなう主体であり、いわゆる学習サークルとは重ならない場合が多い。活動に必要な資料を収めるロッカー、団体宛ての郵便・配布物を受け取るレターケース、日常的な事務作業・連絡作業をおこなうための作業ブースなど、市民センターと

は異なる形の支援をおこなっている。すでに自立した活動をおこなう組織のみならず、これから活動しようと考えている個人や団体、あるいは、まだ立ち上げたばかりの団体にとっても重要な活動拠点としての意味をもつ。

なお、今回は検討することができなかったが、市民センター以外の社会教育施設においても、地域コミュニティと密接に関わりをもつ活動が期待できる。例えば、博物館や科学館では、市の歴史や地域特性に関わる展示資料によって、市民の地域との関わりを促すことができる。また図書館においても、住民活動に関連したチラシや地域情報の収集・提供が可能である。各施設がそれぞれの特性に応じた取り組みを進めるとともに、市民センターを含めた施設間の有機的な連携をはかることが、地域コミュニティの再構築につながると期待される。

3 地域コミュニティ再構築のための社会教育を推進するために

少子・高齢化に伴い、地域における人々のつながりの希薄化がいつそう深まり、そこで暮らす人々の課題は地域によって異なるとはいえ、解決されないまま蓄積されていくことが共通して懸念される現状である。そこで、地域における人々の豊かなつながりを取り戻すことに加えて、新たな関係性を形成していく必要があると考え、今期の社会教育委員の会議では、地域における社会教育の活動拠点である市民センターおよび学校等を利用した活動を中心に検討を行ってきた。

これまで見てきたように、既存の地域活動を充実させ活性化することに加えて、社会教育が新たなスタイルの地域活動を展開することによって、地域コミュニティ再構築をもたらすことが見えてきた。すなわち市民センターまつりや学びのコミュニティづくり推進事業のように、地域におけるさまざまな人と組織が集い、情報交換や交流を行う地域活動の基盤としてのプラットフォームを市民センターや学校が提供することによって、年齢・性別・職業などの面で異なる多様な市民や組織が地域にかかわることができ、その結果新たな地域の自然やもの、ならびに様々な人との関係が生まれ、地域コミュニティが豊かなものになっていく。

今回の事例調査を踏まえて地域コミュニティ再構築のために、社会教育の機能をいっそう充実させるための課題について、以下に集約した。

*** 活動拠点の整備**

地域における活動拠点としては、コミュニティ・センターや集会所など多様な施設が存在する。しかし、中でも市民センターは、事業の実施などさまざまな種類の活動が展開される拠点として重要な意味をもっている。

市民センターは、中学校区程度を目安に配置されているが、利用者は当該区域内に限定されない形で、現行の市民利用施設予約システムが運営されている。ここには、多数の施設の中から利用者が都合に合わせて自由に選択できるというメリットもある。しかし、こ

の仕組みによって、地元の団体が市民センターを利用しにくくなるという点も指摘されている。現在、地域利用団体優先申し込み制度が運用されているが、市内全域利用とのバランスを再考し、地域によっては、地域住民の利用枠を拡大するなど地域住民の地域活動が最優先できるような地域のニーズに応じた制度運用が求められる。

一方、市民センターには、予約手続きをせずに利用できるフリースペースや、特定の目的なしでも気軽に利用できる交流スペースが設置されているが、地域住民の身近な「居場所」としてより一層活用されるよう周知徹底と、「居こちの良さ」などの工夫が施されることが期待される。例えば、住民の移動が比較的多い市街地中心部やその縁辺地域では市民センターを利用するシステムが熟知されているとは言い難く、フリースペースの活用によって新住民が気軽に来館できるし、障がいを持った人たちの日中の居場所となったりもできる。また、高齢化が一層進行する今日、高齢者が気がねなく自宅近くのセンターを利用することができるなど、このフリースペースの活用の工夫は今後ますます重要になるであろう。

*** 情報提供・PRの工夫**

同時に、施設の利用方法、講座への参加の方法など、市民センターを利用することのメリットを市民に伝えるための情報提供・PRの仕方を更に工夫してほしい。これまでのチラシや市の広報に加えて、ホームページやケーブルテレビなどを積極的に活用することにより、知らない人、情報に疎い人に、市民センターの活動・取り組みが目に見えるようにすべきである。さらに、地域におけるさまざまな活動についての情報の紹介など、住民どうしの情報交換を進めることで出会いの場としての機能を強化できる。

市民センターに限らず、さまざまな施設や行政機関は市民に対して何ができるのか、それぞれの本来の役割をふり返り、市民にわかりやすく説明することも、各機関に期待したい。

*** 市民活動等との連携**

市民センターを中心に行われるエリア型の学習活動と、市民活動サポートセンター等を中心に行われるテーマ型のNPO活動は、互いに地域課題の解決を目的とする市民の活動としても協働できる可能性が大いにあり、今後、その結びつきの活発化が期待される。両者の間で、活動内容の情報を交換し、運営上の問題等について定期的に協議するための場が設けることにより連携が効果的に展開するであろう。

*** 住民参画型のコミュニティづくりの推進・強化**

上記の連携をより実り多いものにするためにも、市民センターは、今以上に地域の情報収集に力を入れ、地域課題を掘り起こし、多くの地域住民や団体がその課題解決に向けた活動に関わっていくような仕組みを作っていくよう努めるべきである。すでに市民センタ

ーまつりや学びのコミュニティ等の事業を通じて一定の連携がみられるが、さらに、地域活動の交流と相互支援の場としてプラットフォームの整備や、地域の団体や個人を結びつける中核的なコーディネーターとしての役割を果たすよう強く求められる。

*** 地域住民の課題に気づきそれに向き合う職員の確保・育成**

こうした状況の中、住民の抱えている顕在的課題や提案に丁寧に応えていくだけでなく、多様な住民の潜在的課題を鋭くつかみとることができるセンスを持つことが、行政や市民センターを始めとした社会教育施設の職員に期待される。「待つ」「来る」から「出かける」「来てもらう」ための取り組みや、前述したように地域の団体や個人を結びつけるコーディネーター役として、地域に溶け込み地域の情報に精通することにより、地域の人材発掘や地域住民の意思を汲み取った企画・立案が可能になる。そのためには、短期間で職員が異動するのではなく、じっくり腰をすえた取り組みができる体制を整備するとともに、職員の専門的資質向上のための研修を一層充実させるなど、長期にわたり活動を継続する地域住民の意思を反映させるための支援の仕組みを構築することが必要である。

*** 指定管理者制度**

市民センターについては、平成 16 年度から導入された指定管理者制度の今後のあり方が注目される。現状では、仙台市から指定管理者としての財団に億単位の事業費が出ており、その中で、平成 15 年 12 月の仙台市の「指定管理者制度導入にあたっての実施方針」によれば、「指定の期間は、制度創設の趣旨である民間団体等の公募の可能性を考慮し、維持管理及び使用許可が中心の施設は 1 年間、その他の施設は 3 年間を原則」として指定管理者の見直しをしていくことになっているが、4 年目にも同財団が指定されていることに対して、市内部でどのような論議がなされてそのような結果になったのかについての説明が不十分である。税金を投入する以上、その経過を明らかにする必要があり、選定の経過を公開し広く市民に周知していくことも重要である。

今後は、公募を前提に企業や N P O 法人など運営主体が多様となる可能性があり、管理者が替わった時の地域での取り組みに対する支援の継続性の問題、さらに、施設運営のコスト削減という面だけでなく、市民の意思を反映させた社会教育施設としての質をどう維持していくのか、行政としての指導監督体制などの問題もあり、そのことは管理者選定の問題にもなる。このことを早期に解決することはなかなか困難であるが、非常に重要な問題であるので、これからの市民センター、社会教育施設の役割の中で、指定管理者制度における問題については、今後引き続き検討していく課題としてあげておく。

*** おわりに**

これからの社会教育は、あらかじめ定められた行政課題や地域課題をより多くの市民が共有することを目指すだけでなく、一人ひとりの多様な生活状況や異なる価値や興味関

心を尊重しつつ、それを周囲の個人や組織、あるいは地域や社会の学びを通して解決していくことに結び付けていくことが求められる。そうした学びの成果を社会が、あるいは行政が受け入れる姿勢が重要であり、子どもから高齢者まで多くの市民の多様な学びを生かすことができるよう、地域政策は勿論、行政全体の運営にあたり、市民の声に耳を傾けるよう期待される。