

博 士 論 文

社会教育とコミュニティの構築に関する理論的・実証的研究

—社会教育行政の再編と社会関係資本の構築過程に着目して—

荻 野 亮 吾

目次

はじめに	1
第1章 社会教育行政論の転換の必要性	4
1.1. 社会教育行政の再編の動向	4
1.1.1. 生涯学習政策の動向	4
1.1.2. 社会教育行政の再編の動向	10
1.1.3. 生涯学習政策のもとでの社会教育行政の再編	16
1.2. 社会教育行政論の構図	17
1.2.1. 都市型社会における社会教育行政論の形成	18
1.2.2. 生涯学習政策・地方分権改革のもとでの社会教育行政再編の検討	20
1.2.3. 「社会教育ガバナンス」への期待	22
1.2.4. 社会教育行政論の構図と課題	25
1.3. 本論文の構成	29
＜第1部＞ コミュニティと社会教育を巡る理論的検討	35
第2章 コミュニティを巡る政策の動向と課題	37
2.1. 社会教育行政を巡る新たな政策の動向	37
2.2. コミュニティ政策の展開と社会教育	38
2.2.1. コミュニティ政策各期の特徴	38
2.2.2. 市町村合併と「地域自治区」の導入	40
2.2.3. コミュニティ政策の課題	42
2.2.4. コミュニティ政策の進展に伴う社会教育研究の課題	44
2.3. 学校支援への期待と社会教育・生涯学習	44
2.3.1. 「学校支援」に関わる政策の動向と研究視角	45
2.3.2. 学社連携・融合から「学校支援」へ	46
2.3.3. 「学校支援」に関わる政策の特徴と問題	49
2.4. 社会教育研究の直面する課題	54
2.4.1. 「参加」の形態の変化	54
2.4.2. 「システム」と「コミュニティ」の観点からの論点の整理	56
2.4.3. 「コミュニティ」を問い直すアプローチ	57
第3章 主体形成論の批判的検討	60
3.1. 主体形成の論理	60
3.1.1. 「対抗的参加」の議論	60
3.1.2. 運動の過程における主体形成への注目	62

3.1.3. 自発性・主体性を重視する参加論.....	63
3.2. コミュニティと教育に関する議論—主体形成とシステムを巡って—.....	64
3.2.1. 「地域教育システム化」論の特徴.....	65
3.2.2. 「地域教育計画」論の特徴.....	67
3.2.3. コミュニティと教育を巡る議論の到達点と課題.....	68
3.3. 社会教育の「終焉」論の提起した問題.....	69
3.3.1. 社会教育の「終焉」論の内容.....	70
3.3.2. 社会教育の「終焉」論への批判.....	71
3.3.3. 「終焉」論までの軌跡.....	72
3.3.4. 社会教育の「終焉」論の位置.....	77
3.4. 「個体論」的アプローチから「関係論」的アプローチへ.....	79
3.4.1. 主体形成論の問題.....	79
3.4.2. 「個体論」的アプローチから「関係論」的アプローチへ.....	80
3.4.3. 「自己」の捉え直し.....	82
第4章 「社会関係資本」論と社会教育研究の接点—コミュニティと社会教育 に関する実証的研究の枠組みの検討—	85
4.1. 社会関係資本研究の展開.....	86
4.1.1. 社会関係資本の概念の提起.....	86
4.1.2. 社会関係資本研究の進展.....	88
4.1.3. 社会関係資本論とガバナンス論との接点.....	90
4.2. 「社会関係資本」と社会教育・生涯学習.....	92
4.2.1. 「社会関係資本」論が生涯学習政策に与えた影響—OECD と EU の動向を中心 に—.....	92
4.2.2. 社会関係資本と生涯学習との関係.....	94
4.2.3. 社会教育の領域での「社会関係資本」への注目.....	96
4.3. 社会教育研究に関わる5つの論点.....	98
4.3.1. 分析のレベルの設定.....	99
4.3.2. 社会的ネットワークへの注目.....	100
4.3.3. 「資本」としての特性への着目.....	101
4.3.4. 「関係基盤」という考え方の導入.....	102
4.3.5. 動態的概念としての捉え直し.....	104
4.4. 「社会関係資本」論の実証的な研究への応用.....	104
4.4.1. 社会的ネットワーク研究の動向.....	105
4.4.2. 「中間集団」に関する研究の動向.....	107
4.4.3. 実証的研究の枠組みと研究を進める意義.....	113
<第1部>の小括	119

＜第2部＞ コミュニティと社会教育を巡る実証的検討	125
第5章 地域活動への「参加」を規定する要因—「中間集団」の役割に着目して—	127
5.1. 地域活動への「参加」を分析する枠組み	127
5.1.1. 分析の枠組みと仮説	127
5.1.2. 分析に用いるデータと変数作成の方法	129
5.2. 地域活動への「参加」に中間集団が持つ役割の実証的検討	130
5.2.1. 地域活動への「参加」と「中間集団」への所属の関係	130
5.2.2. 「中間集団」への所属と社会的ネットワークの関係	133
5.2.3. 社会的ネットワークと地域活動への「参加」の関係	135
5.3. 地域活動への「参加」を規定する要因	136
5.3.1. 分析結果のまとめ	136
5.3.2. 分析から得られる示唆—中間集団の役割—	138
補論 地域活動への「参加」を規定する要因についての補足的分析	142
補論1 中間集団と地域活動への参加の関係についての補足的分析	142
補論2 中間集団と社会的ネットワークの関係についての補足的分析	144
第6章 地域活動を通じた社会関係資本の構築過程—長野県飯田市の分館活動を事例として—	148
6.1. 飯田市の公民館体制と「地域自治組織」の導入	148
6.1.1. 飯田市の公民館体制の特徴	148
6.1.2. 飯田市における「地域自治組織」の導入	150
6.1.3. 「地域自治組織」の導入による公民館体制の変化	153
6.2. 調査研究の方法	154
6.2.1. 事例選定の理由	154
6.2.2. 分館についての研究視角	155
6.2.3. リサーチ・クエスションの設定	157
6.2.4. 調査の日程と対象	159
6.3. 地域活動への参加の経路	160
6.3.1. 自治会と公民館・分館との関係	161
6.3.2. 地域活動への参加の契機となる団体	164
6.3.3. 団体活動における男女差の存在	168
6.4. 分館活動を取り巻く社会的ネットワークの特徴	170
6.4.1. 地縁団体から分館役員へ	170
6.4.2. 分館活動への「参加」を制限する要因	177
6.4.3. 地域活動に関わることの意味	180
6.4.4. まちづくり委員会と分館活動の関係	183
6.5. 飯田市における分館活動を通じた社会関係資本の構築過程	185

6.5.1. 分館活動を通じた社会関係資本の構築過程.....	185
6.5.2. 本研究から得られる示唆と研究課題.....	189
第7章 学校支援を通じた社会関係資本の再構築の過程—大分県佐伯市の「協育ネットワーク構築推進事業」を事例として—	193
7.1. 大分県佐伯市の「協育」に関する施策の動向.....	193
7.1.1. 大分県における「協育」に関する施策の動向.....	193
7.1.2. 佐伯市の教育体制と「協育」に関する施策の動向.....	197
7.2. 調査研究の方法.....	201
7.2.1. 事例選定の理由.....	201
7.2.2. リサーチ・クエスチョンの設定.....	203
7.2.3. 調査研究のデザイン.....	205
7.3. 「学校支援」の変化.....	205
7.3.1. 「協育」関連施策実施以前における「学校支援」の状況.....	205
7.3.2. 「協育」関連施策実施後の「学校支援」の状況.....	210
7.4. 地域の「社会関係資本」の変化.....	214
7.4.1. 学校を取り巻く社会関係の変化.....	214
7.4.2. 地域における中間集団の状況.....	216
7.4.3. 校区ネットワーク会議・青少年健全育成会議の組織化.....	217
7.4.4. 地域における団体・組織の再編.....	220
7.4.5. 「信頼」の形成の方法の変化.....	223
7.5. 直川校区における学校と地域の連携の取り組み.....	225
7.5.1. 直川校区の学校と地域の関係.....	225
7.5.2. 直川校区の「通学合宿」の試み.....	227
7.5.3. 直川校区における社会的ネットワーク構築の課題.....	229
7.6. 佐伯市における学校支援を通じた社会関係資本の再構築の過程.....	230
7.6.1. 佐伯市における学校支援を通じた社会関係資本の再構築の過程.....	230
7.6.2. 本研究から得られる示唆と研究課題.....	233
第8章 地域の社会的ネットワークと社会教育関係職員の「専門性」の関係	239
8.1. 公民館職員の「専門性」を巡る議論の特徴.....	239
8.1.1. 公民館職員の「専門性」への2つのアプローチ.....	239
8.1.2. 公民館主事の「専門性」論への批判と新たなアプローチ.....	242
8.1.3. 公民館主事の「専門性」へのアプローチの方法.....	244
8.2. 社会的ネットワークに基づく飯田市公民館主事の「専門性」.....	245
8.2.1. 公民館主事の異動システムの特徴.....	246
8.2.2. 公民館主事の「専門性」の構築過程.....	248
8.2.3. 飯田市公民館主事制度の意義.....	252

8.3. 佐伯市における公民館職員の活動と社会的ネットワークの関係.....	254
8.3.1. コーディネーターの経歴によるアプローチの差異.....	255
8.3.2. コーディネーターによるネットワーク形成の方法.....	258
8.3.3. コーディネーターの役割認識.....	262
8.4. 社会的ネットワークの中で育まれる「専門性」.....	263
8.4.1. 社会的ネットワークと職員の「専門性」の関係.....	263
8.4.2. コミュニティに公民館職員を配置する意味.....	266
＜第2部＞の小括.....	269
 第9章 コミュニティの社会教育的構成.....	281
9.1. 本論文の議論の整理.....	281
9.1.1. コミュニティと社会教育に関する理論的検討.....	281
9.1.2. コミュニティと社会教育に関する実証的検討.....	284
9.1.3. コミュニティの社会教育的構成.....	286
9.2. 本研究の意義.....	287
9.2.1. 社会教育研究への示唆.....	288
9.2.2. コミュニティ研究への示唆.....	289
9.3. 本研究の課題.....	291
9.3.1. 理論研究の課題.....	291
9.3.2. 実証的研究の課題.....	292
9.3.3. 理論研究・実証的研究を通じた課題.....	294
9.3.4. 発展的な研究課題.....	295
おわりに.....	298
 引用文献一覧.....	I

はじめに

昨今、日本社会において、人々の中の「縁」や「絆」、あるいはコミュニティへの注目が高まっている。2011（平成 23）年に起きた東日本大震災の後に、「絆」が強調されたことは記憶に新しいが、それ以前から人々の中の「つながり」の不在を問題にする言説が存在していた。

例えば、「限界集落」という言葉が、2005 年頃から用いられるようになったことが想起される。地方部における過疎化という現象自体は、1960 年代以降の都市部への人口移動の中で、避けがたい地域課題として指摘されてきたものである。しかし「限界集落」とはその地域に住む住民が共同生活を営むことができなくなるほどに過疎化、高齢化が進んだ状態を指す新たな概念である。これらの集落においては、人口の減少だけでなく、住民が生活する上で最低限の機能を維持できないほど、人々の中のつながりが衰退しているという点に問題がある。ここでは、生活を送る上でのセーフティ・ネットであったコミュニティという秩序の崩壊が問題にされているのである。

このような問題は、地方部に留まらない。都市部でも住民の半数以上が高齢者という「限界団地」の出現が問題にされている。また、テレビの報道を契機として、2010（平成 22）年頃に登場した、「無縁社会」という言葉は、人々の中のつながりが希薄化していることや、単身世帯の孤立化、自殺や孤独死の増加を問題にした言葉であった。これらの言葉は、その正しさは別にして、社会の中で大きなインパクトを持って受け止められた。このことは、現代社会において相互のつながりが希薄化しているという実感を私たちが少なからず持っていることを示すものである。

この頃から示されるようになったのが、新たな「コミュニティ」の構築というビジョンである。実際に、2000 年代に入り、国の政策文書や審議会の答申の中でもコミュニティという単語が頻繁に見られるようになった。ここでは、日本社会の様々な問題が、コミュニティによって解決されていくことが期待されている。しかし、ここでいうコミュニティとは何を指すのかが問題である。

日本社会におけるコミュニティへの着目は、何も近年になって初めて現れたものではない。例えば、農村型社会から都市型社会への移行期であった 1970 年代にもコミュニティへの注目は存在した。しかし、この頃のコミュニティという言葉は、都市化に伴う諸問題に対応するために政策文書の中で用いられていたものであり、当時の地域社会の中から内面的にその秩序が希求されたものではなかった。むしろ当時は、従来の地域社会の封建的な家族秩序や、共同体の同化圧力などに対する批判的認識が存在し、人々はこのような地域のしがらみから逃れ、自律した個人としての生活を望んでいたのではないかと考えられる。ここから、当時におけるコミュニティの概念は、あくまでも規範的な概念に留まっていたと考えることができる。

それでは、当時の社会と比べて、2000 年代以降の日本社会は、どのような特徴を有するのだろうか。一言で言えば、日本型の福祉国家の崩壊を受けて、国家・行政が国民・住民

の生活を保障するという構造が崩れつつある点に特徴がある。少なくとも 1970 年代には、行政による生活の保障が前提とされた上で、住民の参加によって生活の向上に資する行政的営為をいかに引き出すかが争点となっていた。この時期に市民参加に関する議論が活発化したことは、この証左となるだろう。

しかし、1990 年代以降の新自由主義的な改革や地方分権の推進は、日本社会全体に構造的な変容をもたらし、人々が生活する上でのセーフティ・ネットであった家族や企業、そして地域社会の解体をもたらすことになった。このような社会の構造的な変容の一部を切り取った言葉が「限界集落」や「限界団地」、「無縁社会」という言葉であると言える。このような社会状況の中で、国民・住民にコミュニティの形成を担うよう求める言説は、人々の社会的・経済的状況を考慮せず、コミュニティへの参加を自己責任へと結びつけていく点で、「参加への封じ込め」（渋谷 2003）を起こすことにつながりかねない。このような言説は、社会に関わりたくても関われない人々の存在を見えにくくさせる点でも、大きな問題を抱えている。このような動きについては、本来国家によって保障されるべき権利が、コミュニティや参加に関する言説によって覆い隠されていく可能性についても常に意識しておく必要がある。

ここで考えるべきことは、コミュニティとは、誰によってどのように構成されるのかということである。今、私たちは、かつて示された規範としてのコミュニティではなく、あるいは現在期待されているような国家や行政の機能を代替するためのコミュニティでもなく、私たちの生活の上に成り立ち、生活を支えるような、現実的なコミュニティの構成について考えるべき時代を迎えていると言える。ここでのコミュニティとは、人々の生活圏に根ざすもので、住民のつながりと、相互に共有された規範や信頼によって構成される 1 つのまとまりのことを指す。このコミュニティに関する議論は、決して、かつての地域社会を懐古的に振り返るものではないが、コミュニティにおける社会的サポートの機能や、相互扶助の規範などについては、人々の暮らしを支えていく上で一定の価値があると認めるものである。そして、この議論を突き詰めていくことで、コミュニティの構築において国家や行政が果たすべき役割が見えてくるものと考えられる。

このコミュニティの構築において重要な役割を果たすと考えられるのが、社会教育である。社会教育は、第二次世界大戦前から戦後を通じて、その形態を変化させながらも地域社会の紐帯を保つことに一定の役割を果たしてきたと考えられている。戦前の社会においては、社会教育は国家と地方の名望家層との密接な結びつきの中で展開され、統治手段の 1 つとして地域の「自治民育」に当たってきた。戦前・戦中の動員体制と結びついたこともあって、戦後の「民主化」の動きの中で、社会教育のこのような役割は否定されることになった。しかし戦後においても地縁団体と結びつく形で社会教育は展開され、住民の共同学習を組織化することによって、地域社会における課題の解決を導いてきた。さらに都市型社会への移行期には、住民運動や住民自治を担う主体形成に関わる役割が期待されてきた。戦後 60 年以上経った現在においても、地域づくりの文脈や、コミュニティの拠点の形成という点において、社会教育に対して一定の期待が持たれている。

このように、社会教育にはコミュニティを形成する役割が一貫して期待されてきたので

あり、現代においてもコミュニティの構築において大きな可能性を見出すことができるように思われる。しかし、この一方で社会教育の役割は、現代では存在しないと述べる論稿も存在する（松下 1986）。この論稿は、1980 年代中頃のものであるが、その後に進んだ公民館の統廃合や、社会教育関連事務の教育委員会から首長部局への補助執行という動きは、この議論を支持するものであるように見える。

このような社会教育に関する期待と批判の間には、議論の齟齬があるように思われる。つまり、社会教育にはコミュニティ形成との関連で期待が持たれる一方で、市民社会が到来した現在においては従来の社会教育の役割は不要であるとするような、錯綜した対立軸が見てとれるのである。だが、双方が描く社会像にそれほど大きな違いがあるようには見えない。この齟齬は、双方の議論の射程の違いによるものではないかとも考えられる。つまり、市民社会の存立のためには、コミュニティの存在が不可欠であり、コミュニティの構築には社会教育は重要な役割を果たしているとして、両者の議論がこの一部のみに注目して議論を展開していることに問題があるものと考えられる。

この齟齬を解消するには、迂遠に思われるかもしれないが、以下のようなアプローチを行うことが、実は最も近道であるように思われる。具体的には、現代のコミュニティはどのように構成されているのか、そしてこのコミュニティの構成において、社会教育はどのような役割を果たしているのか、このことを理論的・実証的に明らかにしていくというアプローチである。この作業を通じて、現代における社会教育の役割を明確に描くことで、コミュニティの構築を志向する政策立案者や研究者と、社会教育の実践に携わってきた職員や研究者との間の対話も可能になるものと考えられる。

本論文では、以上のような問題関心のもと、社会教育の今日的な意義について、コミュニティと社会教育との関連に焦点を当てて、理論的・実証的な検討を行うこととしたい。この議論を通じて、人々が生活していく上でのセーフティ・ネットを失いつつある日本社会における、1つの処方箋を示すことができればと考えている。

本論文で描きたい社会教育とコミュニティの構築との関係とは、次のようなものである。社会教育は、地域における住民の社会関係を組み替えていくことを通じて、住民の参加を促し、このことによってコミュニティを常に新たな形に創造し続けていくことができる。社会教育が正常に機能することによって、コミュニティはその構成員が入れ替わりながらも、持続可能なものとして維持されていく。このコミュニティの動態的な構築過程の中で、社会関係に基づく住民の学習がなされる。

このような結論を導くために、本論文では社会教育を取り巻く現在の状況と、社会教育に関する現在までの議論の変遷を確認した上で、これを乗り越えるための理論的な枠組みの構築と、社会教育とコミュニティの構築に関する実証的研究を進めることにしたい。

第 1 章 社会教育行政論の転換の必要性

本論文の目的は、コミュニティとの関連に焦点を当てて、社会教育の今日的な意義を明らかにすることにある。具体的には、社会教育を取り巻く現在の状況と、社会教育に関する現在までの議論の変遷を確認した上で、コミュニティと社会教育を捉えるための理論的な枠組みの検討を行い、社会教育とコミュニティの構築に関する実証的研究を進めることにしたい。

このような研究を行うにあたって、本章では、研究の社会的な背景や、研究上の位置づけについて確認を行うことにしたい。まず、研究の社会的背景として、1.1.で社会教育行政の再編の動向について概観する。次に、1.2.で先行研究のレビューを行い、本論文で明らかにすべき課題を抽出し、研究上の位置づけを明確にすることにしたい。1.3.では、この課題に沿って、本論文の構成について述べる。

1.1. 社会教育行政の再編の動向

社会教育行政は、現在大きな転換点を迎えている。これまでも数回の社会教育法の改正の折にこのような指摘がなされてきたが、現在起きている変化は、第二次世界大戦後に成立し、高度経済成長期にその原則を確立してきた社会教育行政のあり方を根底的に問い直すものである。特にこの変化は、1980 年代以降の生涯学習政策の中で加速しつつあるように思われる。

この現在につながる社会教育行政の再編の動向を捉えるために、本節では、まず 1980 年代以降の生涯学習政策の 30 年の動向を振り返り、その特徴を明らかにし、生涯学習政策の進展が、社会教育行政の再編につながる論理を明らかにする (1.1.1.)。次に、社会教育行政の再編の動向について概観する (1.1.2.)。さらに、社会教育行政の再編を見る際にどのような点に注目すべきかを述べる (1.1.3.)。

1.1.1. 生涯学習政策の動向

本項では、背戸 (2010) や牧野 (2012a) の論稿を参考に、1980 年代以降の生涯学習関連政策についてレビューを行い、生涯学習政策の進展のもとで、社会教育行政の位置づけがどのように変化しているかを見ることにしたい。

(1) 1980 年代の生涯学習政策の特徴

現在の社会教育行政の再編は、生涯学習政策の進展によって生じているものと捉えることができる。具体的には、「生涯学習」という概念が登場し、社会教育が生涯学習へと読み替えられ、生涯学習という枠組みのもとに社会教育の包摂が進められることによって、第二次世界大戦後に成立した社会教育行政のあり方が大きく変化することになった。

生涯学習の考え方自体は、1970年代初頭にすでに紹介されていたものの⁽¹⁾、この概念が教育政策へと本格的に反映されるのは、1980年代に入ってからのことである。例えば、1981（昭和56）年の中央教育審議会答申「生涯教育について」では、生涯教育と生涯学習について以下のように述べられている。ここでは、学習に関する個人の自発的意思の尊重と、そのための行政による条件整備の必要性が指摘されている。

今日、変化の激しい社会にあって、人々は、自己の充実・啓発や生活の向上のため、適切かつ豊かな学習の機会を求めている。これらの学習は、各人が自発的意思に基づいて行うことを基本とするものであり、必要に応じ、自己に適した手段・方法は、これを自ら選んで、生涯を通じて行うものである。その意味では、これを生涯学習と呼ぶのがふさわしい。この生涯学習のために、自ら学習する意欲と能力を養い、社会の様々な教育機能を相互の関連性を考慮しつつ総合的に整備・充実しようとするのが生涯教育の考え方である。言い換えれば、生涯教育とは、国民の一人一人が充実した人生を送ることを目指して生涯にわたって行う学習を助けるために、教育制度全体がその上に打ち立てられるべき基本的な理念である。

さらに、1980年代中頃の臨時教育審議会の一連の答申においては、個性重視の原則や、学歴社会の弊害の是正、評価の多元化についての提言がなされ、「生涯学習体系への移行」というビジョンが示されることになった。ここで学歴社会に対し、生涯学習社会が対置されることになった。答申の中では、生涯学習は自発的意思に基づくものであり、「人々の生きがいや充実した生活につながるもの」で、「各人がそのニーズに応じて主体的に学習を進めること」が述べられている。これと併せて、自発的で主体的な生涯学習を進めるための基盤整備が、政策方針として示されることになった。

この答申に基づき、1990（平成2）年の中央教育審議会答申「生涯学習の基盤整備について」では、生涯学習は、①自発的意思に基づいて行われるもの、②自己に適した手段や方法で、生涯を通じて行われるもの、③スポーツ、レクリエーション、ボランティア活動の中でも営まれるものであるとされ、施設間連携や、生涯学習推進センターの設置などが提言された。また、同年には、「生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律」が制定され、文部省と通産省による生涯学習推進体制の整備の構想が描かれた。この他、1988（平成元）年～1998（平成8）年にかけて、「生涯学習まちづくりモデル事業」が継続的に実施されるなど、生涯学習の基盤整備が進められることになった。

このような1980年代の「生涯学習」の政策の背景には、当時の社会経済的な状況も関わっている。特に、カルチャーセンターなどの民間の教育産業による学習機会の提供が活発化することによって、それまでの社会教育行政を中心とした学習機会の提供の見直しが進んだものと考えられる。この政策動向の中では、牧野（2012a: 2-4）が指摘するように、生涯学習を一種の消費財として捉える傾向があった。この背景には、アメリカなどで示された学習社会論の影響などが指摘されており（佐藤 1998: 3章）、学習社会論を背景とする、「自由な学習者（フリーラーナー）」の議論に対しては、藤岡（1982: 186-8）らによる批判

も存在した。また、持田（1971）は、生涯教育論は近代公教育体制の矛盾を国家の側から再組織化し、「自主的自己学習」を推進するものであると批判を行っている。いずれにしても、この時期には生涯学習という概念の中に、自律的で積極的な学習者の存在が指定されていたということが重要である。教育行政は、この消費材としての「学習」を流通させるための施策を推進する役割を担うことが期待されていた（牧野 2012a: 4）。

（2）1990 年代の生涯学習政策の特徴

この流れは、1990 年代に入り、生涯学習と社会参加が結びつける中で、新たな展開を見せることになる。1992（平成 4）年の生涯学習審議会答申「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について」では、生涯学習について、「人々は、学習することで新しい自己を発見し、喜びを感じるのであり、学ぶことそれ自体が生きがいともなり得る」という側面を指摘するとともに、社会的側面についても指摘を行っている。具体的には、「人々は、生涯学習において、仲間と互いに教え合い、励まし合って、学ぶ楽しさや喜びを周囲の人々に広げていくこともできる。生涯学習を、学ぶ人自身の個人としての生きがいとするだけでなく、家庭や職場や地域において、人々が共に学び、協力し、励まし合って生涯学習に取り組んでいくことで、家庭や職場や地域が生き生きと活気にあふれ、充実し、発展していくこと」が期待されると述べられている。ここでは、生涯学習の個人的な側面だけでなく、家庭や職場、地域への肯定的な影響について語られている。この生涯学習の活性化のためには、様々な学習需要を顕在化し、この需要に応えるだけでなく、学習の成果を活用する機会や場の整備が重要であるとされている。具体的には、①リカレント教育の推進、②ボランティア活動の推進、③青少年の学校外教育活動の充実、④現代的課題（社会の急激な変化に対応し、人間性豊かな生活を営むために、人々が学習する必要のある課題）に関する学習機会の充実が挙げられている。

このうちの1つの、生涯学習とボランティア活動の関連性については、すでに1986（昭和 61）年の社会教育審議会社会教育施設分科会報告「社会教育施設におけるボランティア活動の促進について」で生涯学習とボランティア活動の関連や、ボランティアの受け入れによって社会教育施設の運営面や事業面で活性化がなされることが指摘されていた。さらに、1992（平成4）年の答申では、ボランティア活動と生涯学習の関連が明確に示されている。1つは、「ボランティア活動そのものが自己開発、自己実現につながる生涯学習となる」という視点、2つ目は、「ボランティア活動を行うために必要な知識・技術を習得するための学習として生涯学習があり、学習の成果を生かし、深める実践としてボランティア活動がある」という視点、3つ目が「人々の生涯学習を支援するボランティア活動によって、生涯学習の振興が一層図られる」という視点である。ここにはボランティア活動と生涯学習を結びつける論理として、生きがいや自己実現とともに、学習成果の活用と生涯学習の支援という社会に対する効果が示されていることが注目に値する。

1998（平成10）年の生涯学習審議会答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」では、地方分権改革との関連で、社会教育行政のあり方の転換が訴えられると同時に、地域づくりという視点から社会教育行政の見直しが提言されている。前者

については、公民館・図書館・博物館に関する様々な基準の大綱化・弾力化や、社会教育行政における住民参加の推進が挙げられている。後者については、「住民が共同して行う地域づくり活動を支援するなど地域社会の活性化に向け、社会教育行政は重要な役割を持つ」とされ、「今後の社会教育行政は、住民の個々の学習活動の支援という観点のほか、地域づくりのための住民の社会参加活動の促進という観点から推進する必要がある」と述べられている。このように、社会教育行政を通じたコミュニティの活性化という視点が示されたことが、同答申の1つの特徴である。さらに、これらの課題に対応する社会教育行政の新たな方向性として、「ネットワーク型行政」の必要性が示され、学校教育、高等教育、民間事業者、社会教育関係団体、首長部局などとの連携について述べられている。

1999（平成11）年の生涯学習審議会答申「学習の成果を幅広く生かす—生涯学習の成果を生かすための方策について」では、「生涯学習の成果を活用して社会の諸活動に参加することは、個人の喜びであると同時に、社会の発展にとっても必要なこととなってきた」とされ、具体的な学習成果の活用の方向として、個人のキャリア開発、ボランティア活動、地域社会の発展という3つが示されている。このうち、地域社会の発展と生涯学習との関連については、1990年代の「生涯学習まちづくり」に関する政策が批判的に検討され、「生涯学習のためのまちづくり」から「生涯学習によるまちづくり」への意識の転換が必要であると述べられている。

これらの一連の政策の背景には、経済状況の悪化とこれに伴う社会統合の必要性を見ることができよう（牧野 2012a: 4-5）。1980年代とは異なり、消費材としての学習を見るのではなく、学習を通じた社会統合に焦点が当てられるようになったのである。この点について、背戸（2010: 12）は、生涯学習政策がこの段階において、「個々人の自己充足を主眼とする段階を終え、社会形成に資する構築的な学習活動を奨励するスタンスへと転換し始めた」ことを指摘している。つまり、生涯学習を個人の生きがいに結びつけるだけでなく、社会にとっても必要なものとして捉え返すという視点が示されたのである。この中で、学習の成果を活かしてボランティア活動を行ったり、地域社会に関わったりする営みを生涯学習として位置づけていくという政策が見られるようになったのだと見ることができる。実際に、2000年代に入り、図書館や博物館を中心に、社会教育施設でのボランティア活動の活用が大きな伸びを見せている（図表1-1参照）。この政策の成果をどのように判断するかは慎重な検討が必要であるが、政策が大きな転換を見せていることは疑い得ない。

図表1-1 社会教育施設のうちボランティアを導入している施設の割合

	公民館 (類似施設含む)	図書館	博物館	博物館類似施設	青少年教育施設	女性教育施設
1999	14.9%	47.2%	22.1%	11.2%	23.8%	38.6%
2002	14.0%	52.9%	27.9%	12.8%	19.4%	25.5%
2005	15.7%	60.7%	34.8%	15.8%	19.8%	26.8%
2008	16.6%	66.7%	37.0%	17.0%	29.6%	32.4%
2011	16.1%	70.6%	40.3%	19.3%	31.6%	34.7%

出典：各年度の「社会教育調査」より筆者作成。

さらに、1990年代末頃から、地方分権改革が進められるもとで、自治体の実情に合わせた行政組織の再編を行えるようにするために、規制緩和の動きが進められることになった。これに応じて、生涯学習振興行政という枠組みのもとで、教育委員会の所管する社会教育関連事務の弾力化が進められていくことになった。1990年代末に示された、ネットワーク型行政の考え方は、このような弾力化の方向に向けた1つの例を示すものである。

(3) 2000年代の生涯学習政策の特徴

これに続く2000年代の生涯学習政策では、生涯学習とコミュニティとの関連性がより明確に意識されるようになる。この理由は、次の2章で見るとように市町村合併や都市内分権の進展のもとで、住民自身がコミュニティの活動に積極的に関わり、行政のサービスを代替していくことが求められるようになったからである。このような社会的背景に伴って、生涯学習政策も、生涯学習を「社会の要請」に応えるものとして位置づけるスタンスを一層明確なものにしていく。

例えば、2004（平成16）年の中央審議会生涯学習分科会の審議経過報告書「今後の生涯学習の振興方策について」では、生涯学習における「個人の需要」と「社会の要請」のバランスが重要となることが指摘されている。そして、1992（平成4）年の生涯学習審議会の答申での4つの重点分野に加えて、①職業能力の向上、②家庭教育への支援、③地域の教育力の向上、④健康対策等高齢者への対応、⑤地域課題の解決という新たな重点分野が示されている。

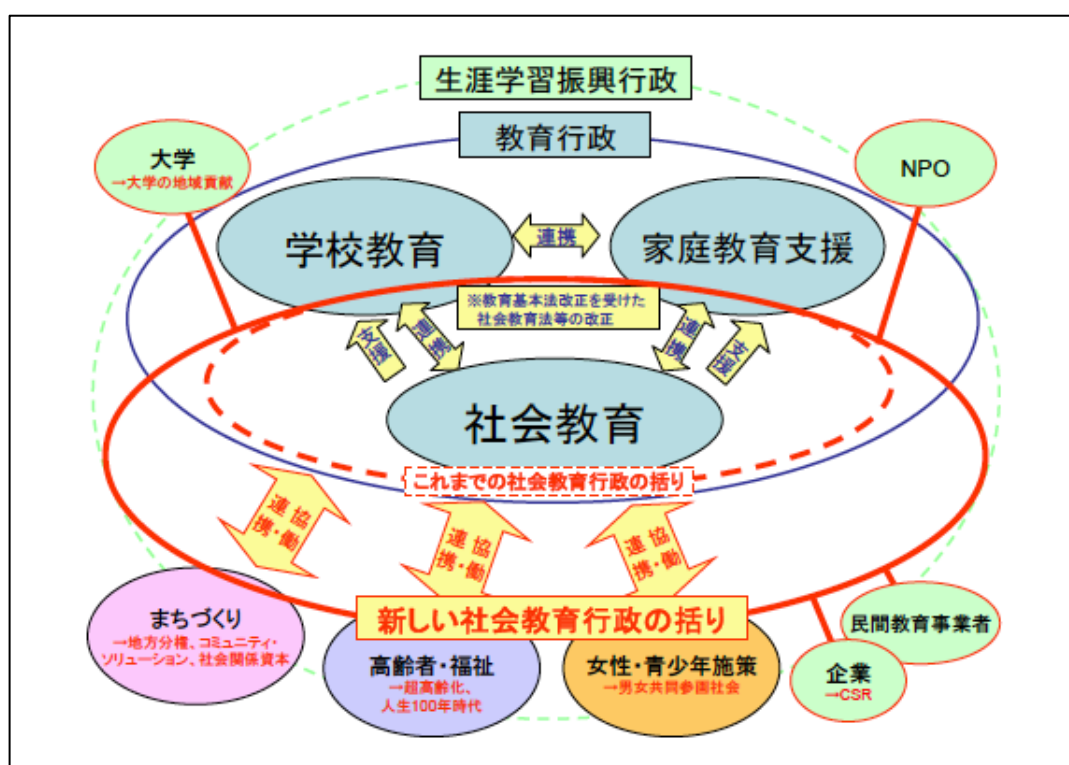
2006（平成18）年の教育基本法の全面改正においては、第3条に「生涯学習の理念」として、「国民一人一人が、自己の人格を磨き、豊かな人生を送ることができるよう、その生涯にわたって、あらゆる機会に、あらゆる場所において学習することができ、その成果を適切に生かすことのできる社会の実現が図らなければならない」という条項が新設されることになった。この理念自体は、1980年代に生涯学習という考え方が初めて示された時の、自己実現に資する生涯学習というスタンスを示すものである。しかし、同法の第12条においては、社会教育について、「個人の要望や社会の要請にこたえ、社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならない」とその文言が変化しており、「社会の要請」というスタンスが重視されていることが見てとれる。

2008（平成20）年の中央教育審議会答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について―知の循環型社会の構築を目指して」では、「知識基盤型社会」の到来や、自立した個人とコミュニティの形成の要請、「持続可能な社会」の構築の必要性を背景として、「知の循環型社会」の構築が目指されている。具体的な施策の方向性として、学習機会の充実と、学校・家庭・地域が連携した社会全体の教育力の向上が掲げられている。また、施策を推進する際の留意点として、「個人の要望」と「社会の要請」のバランス、「継承」と「創造」等を通じた持続可能な社会の発展を目指す視点、連携やネットワークの構築について触れられている。この答申では、生涯学習振興行政・社会教育行政の再構築、あるいは社

会教育を推進する地域の拠点施設の在り方、専門職員の役割、教育委員会と首長との関係の明確化といったテーマについても言及がなされている。これらの点は、2010 年代に入って急速に進む社会教育行政の再編につながる点を多分に含むものである。

近年では、中央教育審議会内の生涯学習分科会では、2012（平成 24）年 9 月の「中間とりまとめ」や、2013（平成 25）年 1 月の「議論の整理」を通じて、生涯学習・社会教育の振興方策について継続して議論が行われている。この整理においては、近年の社会教育の成果として、学校教育との連携・協働によるコミュニティの形成や、家庭教育における学習機会の提供と地域人材の育成、あるいは多様な学習機会の提供など生涯学習社会の構築に向けて寄与する部分があったことが述べている。この一方で、社会教育行政が抱える課題としてコミュニティの変質への対応や、多様な主体による社会教育事業への対応、あるいは社会教育の専門的職員の役割の変化への対応が不十分であることが挙げられている。そして、今後の社会教育行政の方向性として「ネットワーク型行政」の考え方が強調されている。下の図表 1-2 は、「中間とりまとめ」や「議論の整理」の中で示された、今後の社会教育行政のあり方についてのイメージである。このイメージの中では、社会教育行政が、まちづくりや高齢者、男女共同参画、青少年といった部局と連携・協働することによって、生涯学習振興行政も拡大していくという方向性が示されている。

図表 1-2 社会教育行政と生涯学習振興行政の関係



出典：「第 6 期生涯学習分科会における議論の整理（中間取りまとめ）概要」の図を転載。

(http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2012/09/03/1325216_7_1.pdf)（最終アクセス日：2014 年 2 月 25 日）

このネットワーク行政という考え方は、すでに触れたように、1998（平成10）年の生涯学習審議会答申の中で提起されたもので、社会教育行政が、関係する行政部局や、大学、NPO、企業などと連携し、生涯学習支援を行っていかうとする考え方のことを指す。今回の「議論の整理」の中では、島根県における公民館と行政内の他部局との連携の事例や、長野県松本市における教育委員会と首長部局との連携の事例が紹介されている。社会教育行政には、一種のコーディネート機能を各領域で発揮することが期待されているむきがある（今野 2013）。

以上のような、2000年代以降の生涯学習政策の特徴として、生涯学習に対する「社会の要請」というスタンスが明確に示されたこと、そして「社会の要請」が「当該自治体への要請」へと変化を遂げ、自治体の状況に合わせて多元化していく傾向にあることが挙げられる（背戸 2010: 16）。あるいは、上原（2011）が述べるように、生涯学習政策とコミュニティ政策が接近する中で、社会教育行政が生涯学習振興行政に包摂されるだけでなく、コミュニティ行政にも包摂されていくという流れが見られる。上原はこの中で、これまで社会教育行政を主導してきた「教育の論理」が、「コミュニティの論理」とどのような関係を持つかが論点になるという。

このような政策の背景には、地方分権改革や市町村合併に伴う基礎自治体の変容がある（牧野 2012a: 7-8）。2000年代に進められた市町村合併は、これまでの地域の紐帯を崩し、地方部の市町村の活力を低下させたことが指摘されている（総務省 2010）。市町村合併で広域化した自治体に対しては、「地域自治区」を始めとした都市内分権が進められることになったが、この施策は住民のコミュニティへの参加を前提とするものだった。2章で見るような様々な省庁のコミュニティ関係の施策も、分権化のもと自治体の財政規模が縮小する中で、住民の参加を推奨し、行政サービスの効率化を目指す志向性を有するものである。このような基礎自治体を取り巻く状況の変化の中で、生涯学習はコミュニティという概念と結びつけられて考えるようになったのだと言える。この流れは、社会教育行政が、生涯学習を媒介にして総合行政の中に位置づけられていく流れにつながっている。

1.1.2. 社会教育行政の再編の動向

1980年代以降の生涯学習政策の動向を見ると、生涯学習に込められる意味が変化する中で、社会教育行政の再編を促されていることが理解できる。端的に言えば、1980年代までは生涯学習の意味は生きがい・自己実現との関連から論じられてきたが、この流れは1990年代に転換し、2000年代以降は社会の要請、とりわけ、当該自治体の要請に応えるものへと生涯学習への期待が広がっている。このことによって、社会教育行政は生涯学習振興行政へと読み替えられるだけでなく、コミュニティの形成につなげて考えられる流れが生まれている。このような動向を背景として、社会教育行政を総合行政化する方向で、各自治体において社会教育行政の「再編」の動きが起きている。また、公民館などの社会教育施設も、教育委員会が所管する施設ではなく、首長部局が所管するコミュニティ施設として捉え直され、コミュニティ形成の拠点としての機能を期待される傾向も見られる。

1990年代末頃から、社会教育行政の再編の方向として示されている、ネットワーク型行政の考え方も、社会教育行政の独自性を主張する上では両義性を持つ概念であると考えられる。一方では、社会教育行政が、学習機会を直接提供するのではなく、関連する行政部局や、高等教育機関、NPOなどの他の学習機会の提供者を支援することで、あるいはまちづくりなどの活動に対して中間支援的な機能を果たすことによって、社会教育行政の独自性を主張できる可能性がある。しかし他方では、生涯学習支援という文脈で社会教育行政が、コミュニティ行政の中に包摂されていくことによって、社会教育行政の独自性が見えにくくなるという可能性も存在する。この点については、今後各自治体単位での実証的な研究が求められるところである。

このような生涯学習政策の変化のもとで進む社会教育行政の再編の動きは、2010年代以降にますます加速しつつあるものと見られる。この動向は、既存の教育行政の仕組みを大きく問い返す内容を含んでいる。本項では、(1) 教育委員会制度の改革、(2) 社会教育行政の再編、(3) 各自治体における公民館の再編について、この動向を把握することにした。

(1) 教育委員会制度の見直しの動き

まず、教育委員会制度の改革について見ていくこととしよう。これまでも、教育委員会の廃止論や、組織改善のための提案、そして現行制度の中で活性化を図るべきであった議論が行われてきたものの（新藤 2002；穂坂 2005；小川 2006）、現在では教育委員会の存在意義そのものが問われていることに特徴がある。2011（平成 23）年 10 月に、滋賀県大津市でいじめを契機に中学生が自殺した問題に関して、その後の教育委員会の対応のあり方がマスメディアで大きく取り上げられたことも、教育委員会の役割を改めて疑問視させることにつながったものと考えられる。

さらに、2012（平成 24）年 5 月に、大阪府・大阪市で、首長に教育振興基本計画の策定の権限を与える教育行政基本条例が成立したことによって、教育委員会制度を見直す動きが各自治体で進むことになった。静岡県や長野県でも、有識者の検討会議が作られ、愛知県でも知事が教育目標の設定に関与しようという動きも見られた。

これらの動きを受けて、2013（平成 25）年 1 月に、閣議決定に基づき「教育再生実行会議」が内閣総理大臣により組織された。この会議の第二次提言として、「教育委員会制度等の在り方について」が示されたことを受け、2013（平成 25）年 4 月に文部科学大臣から中央教育審議会に対して、(1) 教育委員会制度の在り方、(2) 教育行政における国、都道府県、市町村の役割分担と各々の関係の在り方、(3) 学校と教育行政、保護者、地域住民との関係の在り方の 3 点について諮問がなされた。この諮問は、現在の教育委員会制度を根本的に問い直す内容を含んでいた。

この諮問を受けて、同審議会の中の教育制度分科会の中で議論が進められている。このうち教育委員会制度に対する各自治体の首長・教育長の考え方については、同分科会の村上祐介臨時委員によって調査が行われている（2013 年 3 月実施）。この調査結果によれば、「現行の教育委員会制度を廃止して、その事務を市町村長が行う」に関しては、賛成意見

は首長、教育長とも少なく、「合議制の執行機関としての教委制度を維持しつつ制度的改善を図る」あるいは「教育委員会を諮問機関として、教育長を教育行政の責任者とする」という考え方に対する賛成意見が多いという（村上 2013）。この調査結果をもとに分科会の中で議論が行われた結果、2013（平成 25）年 12 月に「今後の地方教育行政の在り方について」という中央教育審議会の答申がなされている。この答申の中では、（1）首長を教育行政の決定権限を持つ執行機関とし、（2）その補助機関である教育長は首長の定めた教育に関する大綱的な方針のもと、事務を執行し、（3）教育委員会は首長への勧告権を持つ特別な附属機関と位置づけられた。分科会の中ではこの答申の内容に異論も少なくなかったため、現行制度に近い考え方も併記されることになった。このため、教育委員会制度がどのような形となるかは現時点では定かではないが、いずれにしろ、教育委員会の 1 つの特徴をなすとされてきた政治的中立性や、継続性・安定性について少なからぬ変更が起きることは疑い得ない。教育委員会制度の改革に対しては、社会教育の視点から教育委員会制度を実証的に明らかにする研究や、今後の改革がもたらしたインパクトを測定する研究が必要であることが指摘されてきたが（村上 2009）、近年の改革はこのような研究を上回る急速な速度で進められている。このような教育委員会制度の見直しの動きは、社会教育行政の根本原則を揺り動かすものである。

（2）社会教育行政の再編の動向

さらに、生涯学習政策が進められる中で、首長部局に社会教育・生涯学習の事務を移管したり補助執行を行うことによって、総合行政化を進める動きが見られる。2000 年代に入り、公民館を含む社会教育関連事務について、補助執行などによる弾力的な事務の執行が容認されるようになったことは、この動きを後押しするものとなった。

社会教育・生涯学習関連事務所の所管については、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（地教行法）の第 23 条において教育委員会が所管する事務が定められており、その中には、「青少年教育、女性教育及び公民館の事業その他社会教育に関すること」、「スポーツに関すること」、「文化財の保護に関すること」が含まれている。しかし、2000 年代の地方分権改革の中で教育委員会制度への批判が高まるにつれて、社会教育・生涯学習関連事務の見直しも行われることになった。

例えば、2005（平成 17）年度には、総務省の第 28 次地方制度調査会の答申「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」において、地方自治体において、教育委員会の設置を選択制にすべきと述べられるだけでなく、文化やスポーツ、生涯学習支援、幼稚園、社会教育、文化財保護などの、公立小・中・高等学校教育以外の事務については、当該自治体の判断により首長の所掌とするか教育委員会の所掌とするか選択を幅広く認める措置を直ちに採るよう提言された。教育委員会の所掌する事務を弾力化することについては、経済財政諮問会議の議論を受けた「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（2006 年）の閣議決定や、規制改革・民間開放推進会議の中間答申、第三次答申（同じく 2006 年）の中でも言及されている。

2007（平成 19）年には、地教行法の改正により、「スポーツに関すること」、「文化に関す

ること」については、首長がその事務を「管理し、及び執行することとすることができる」こととなった（第24条の2第1項）。さらに、2008（平成20）年の中央教育審議会答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について―知の循環型社会の構築を目指して」においては、社会教育に関する事務は原則として教育委員会が担当することが適切であるとしながらも、教育委員会の自主性と独立性を侵害しない限度において、補助執行などの手続きによる弾力的な事務執行が認められている。つまり、社会教育関連の事務は教育委員会の権限に属するものであり、現行法制度の下では教育委員会が持つ社会教育や公民館に関する権限を、首長や首長部局に「委任」することはできないと理解されている。このように教育委員会の権限に属するとの原則が貫徹されながらも、補助執行の手続きによる社会教育関連事務の首長部局への移管が「公認」されたことは、各自治体における社会教育関連事務の移管を促進する契機になったと考えられる。

もともと、現在のところ、全国的に見ると社会教育・生涯学習関連事務を首長部局に補助執行させる動きは一部に過ぎない。2010（平成22）年の時点で全国の市の調査を見ると、補助執行の割合は、社会教育関係の事務は5.2%、文化関係は8.1%、スポーツ関係は8.9%と、それぞれ数%である（島田・大桃 2011）。しかし、今後、基礎自治体でも、公民館を含む社会教育関連事務について、補助執行を含む弾力的な事務の執行が検討されるものと考えられる⁽²⁾。そこで、2013（平成25）年5月1日時点の、都道府県、政令指定都市における生涯学習・社会教育担当部課の設置状況を見ておくこととしたい。この所管については、文部科学省（2013b）の資料を参考に、筆者の方で各都道府県の組織図と、必要に応じて条例などを確認したものである。これらの動向は、必ずしも全国的な動向を代表するものではないにせよ、他の自治体への波及力などを考える際に、これらの自治体の動向を捉えておくことは有益だろう。

まず、都道府県において、生涯学習・社会教育担当部課を、教育委員会に設置しているのは25県で、教育委員会と首長部局の双方の所管としているのが22都道府県となっている。この時点では首長部局のみに設置している例は存在しない。教育委員会と首長部局の双方が所管しているという都道府県について、首長部局のどの部課が担当しているのかを見ると、企画系が4県（福島県、山梨県、兵庫県、愛媛県）、総務系が1県（鹿児島県）、生活・文化・健康福祉系が10道府県（北海道、群馬県、新潟県、岐阜県、滋賀県、京都府、奈良県、和歌山県、福岡県、佐賀県）、という内訳となっている。複数の部局で生涯学習・社会教育関連の事務を所管しているのが、東京都（生活文化局とスポーツ文化局）、福井県（健康福祉部と観光営業部）、三重県（環境生活部と健康福祉部）、大阪府（教育委員会市町村教室と府民文化部）、長崎県（企画振興部と、国体・障害者スポーツ大会部と福祉保健部）、大分県（企画振興部と生活環境部）、宮崎県（総合政策部と、福祉保険部こども政策局）などの7都府県である。これを見ると、生活・文化・福祉系の部局を中心に他の部局がこれを補足する形で、委任や補助執行の形が整えられていることが分かる。

教育委員会から委任・補助執行されている事務の内容を見ると、文化振興、スポーツ、青少年健全育成、家庭教育支援といったことが主であるが、中には生涯学習・社会教育に関する中心的な事務を、ほぼ全面的に首長部局が所管している例もある。例えば、福岡県

では、新社会推進部社会活動推進課生涯学習室が、生涯学習の振興に関する施策の企画・調整、生涯学習に関する事業の推進などの事務を所管している。あるいは佐賀県では、くらし環境本部文化・スポーツ部の中のまなび課・スポーツ課・文化課が、社会教育・生涯学習に関する事務のほとんどを補助執行している（教育委員会内には文化財課が存在する）。やや特殊な例として、大阪府では、教育委員会の中の市町村教育室地域教育振興課が、社会教育や青少年教育関係の事務を所管し、首長部局内の府民文化部都市魅力創造局文化課が生涯学習の推進と、文化行政関連事務を所管する形をとっている。

20 の政令市では、より一層この形が顕著である（同じく、文部科学省 2013b を参照）。政令市のうち、教育委員会のみを設置している例は存在せず、首長部局と教育委員会の双方に設置している例が 19 となっている。このほとんどは市民局や市民部などの市民・文化系の部課に生涯学習関連事務を補助執行する形であり、市によっては子ども関係の部課に青少年関係の事務を補助執行している場合も存在する。また、一部の自治体では、各区の区役所が事務の一部を所掌する例も存在する。例えば、横浜市では、区の地域振興課が、生涯学習・社会教育関連事務を所管している。また、川崎市では区役所の生涯学習支援課が各区市民館を併任する形をとっている。さらに、仙台市では各区役所市民部が市民センターを、名古屋市では区役所の区民生活部が生涯学習センターを、熊本市では区役所内のまちづくり交流室が公民館の管理運営などを所管するという形をとっている。

首長部局が全面的に生涯学習・社会教育関連事務を所管している例として、浜松市が挙げられる。同市では、市民部の中の生涯学習課、文化財課、美術館、中央図書館といった組織が社会教育に関する事務や、博物館・図書館に関する事務を所管している。さらに各区役所が社会教育関係団体の事務や、講座・事業などを所管している。

これらの例を見ると、都道府県のレベルでは、約半数の自治体が、生活・文化系の部局を中心に社会教育・生涯学習の関連事務を補助執行させていること、政令市のレベルでは全ての自治体において市民・文化系の部課に社会教育・生涯学習の関連事務を補助執行させていることが読み取れる。つまり、社会教育や生涯学習を、教育行政の中に位置づけるよりも、住民の生活に関わる行政組織の中に位置づけようという動きが強まっているのである。

（3）公民館の再編の動向

上記の点に関連して、各自治体の社会教育行政の再編は、公民館の所管の変更を伴う場合があるということを指摘しておきたい。上で見たように全国の都道府県・政令市では、社会教育・生涯学習関連事務の委任や補助執行が行われているが、その多くは文化・スポーツ関係、あるいは青少年関係の事務であり、社会教育施設の運営など、社会教育関連事務については教育委員会が所管している場合が多かった。しかし、上で述べたように生涯学習政策の中で、社会教育施設がコミュニティの形成という観点から注目されていることもまた事実である。特に公民館については、コミュニティ施設や市民活動施設との機能的類似性も相まって、教育委員会での所管という原則が大きく変化しつつあり、各自治体の位置づけも非常に多様なものとなっている。つまり、公民館の位置づけの変化を見ること

は、社会教育行政が当該自治体においてどのような役割を期待されているかを判断する上で、1つのメルクマールとなり得る。

そこで、上述の社会教育行政の再編の動向と重なる部分もあるが、政令市・中核市の状況の公民館の所管について整理をすることにしたい（文部科学省 2013b；荻野・佐藤 2012；佐藤 2010a；2010b；2011b）。2012（平成 24）年 9 月 1 日現在、政令指定都市指定を受けているのは 20 市、中核市は 41 市である。この整理・分類は、条例や規則等の例規に基づいた記述であり、組織改革の経緯等については市議会会議録などを参照している。

公民館を市長部局に移している自治体は、割合として必ずしも高くないが、公民館の性質の変化を見る上では、限られた事例を見るだけでも有益だろう。大まかに分類すると、(1) 公民館を廃止した自治体、(2) 他の社会教育関連事務とは切り離して、公民館関連事務のみを市長部局に補助執行させている自治体、(3) 公民館を所管する部局を市長部局に移行させ、その事務を手続き上、市長部局による補助執行としている自治体が見られる。また、(4) 公民館の総合調整・企画に関する事務の行政組織上の所管部局に係らず、公民館施設の管理・運営の部分に関して、指定管理者を導入したり、この部分のみを区役所や地域事務所等に補助執行させたりしている事例もある。

(1) の例として、横須賀市が挙げられる。かつては公民館を設置していたものの、市長部局の市民部が管理していた地域自治活動センターとの一元化の過程で「公民館」を廃止している。静岡市も教育委員会の機構改革を行っており、2004（平成 16）年度に生涯学習の部門が健康文化部（市長部局）に移管され、2005（平成 17）年度には青少年課を市民生活部（市長部局）に、社会教育課を文化スポーツ部（市長部局）に移管することで、教育委員会を学校教育関連事務に特化させた。しかし市内にある公民館については、中央公民館の下に配置され市長部局に移管されていなかったため、改めて 2007（平成 19）年度より市長部局への移管が検討された。その後、公民館条例を廃止し生涯学習施設条例を制定するという形で、2008（平成 20）年 4 月より、公民館を教育委員会の所管する社会教育施設から市長部局の所管する生涯学習施設へと移行させている。

(2) については、福岡市や大分市がその例である。福岡市は、2004（平成 16）年度より、地方自治法第 180 条の 7 の規定に基づき、社会教育に関する事務のうち公民館だけを市長部局に移管させる手続きを取った。この機構再編は、それまで教育委員会と市民局の 2 局にまたがっていた公民館運営に関する事務を区役所に移管し、行政機構の簡素化と事務の効率的処理を促進することを目的としていた。大分市も、2009（平成 21）年度より、教育委員会生涯学習課から市長部局の市民協働推進課に公民館を移管している。

(3) の例として、政令市では、浜松市が市民部に（前述）、堺市が市民人権局市民生活部に、広島市が市民局に関連事務を補助執行させている。豊田市では、生涯学習課が一時、教育委員会に配置されていたが、市町村合併を主な契機として 2005（平成 17）年度より社会部に移されている。一方、奈良市では、市民活動部に生涯学習課を置き、公民館に関する事務を含めた社会教育関連事務を市長部局職員に補助執行させていたが、2011（平成 23）年度より生涯学習課が地域教育課に名称を変えて教育委員会に配置し直された。

(4) については、指定管理者制度を導入している例として豊田市、奈良市などが挙げられる。両市とも、上述のように行政組織上の公民館事務の移動があったが、公民館の管理運営は指定管理者である財団が継続して行っているため、公民館事業における実質的な変化はほとんどなかったものと考えられる。あるいは、区役所に公民館関連事務を補助執行させている例として、前述した仙台市（区役所市民部が市民センターを所管）、川崎市（区役所が公民館を所管）、福岡市・熊本市（区役所が公民館の運営を所管）が挙げられる。

以上のように、公民館を巡る行政・政策の状況は自治体の間で多様化しているが、主要な論点は以下の通りである。第1に、生涯学習と社会教育の両概念の関連の問い直しが生じていることである。例えば、自治体によっては社会教育施設としての公民館を「廃止」し、生涯学習施設化する例が見られる。これは、生涯学習政策のもとで、社会教育の概念が曖昧になっている1つの例である。第2に、公民館がコミュニティ政策の重要な拠点として認識されている。このことが、首長部局における地域振興部局や地域の自治的な組織との連携・統合を後押しする要因となっている。このような動向は、2000年代以降進められる総合行政化の動きを示すものである。第3に、近年の学校―地域連携を重点化する教育行政の動向によって、社会教育と学校教育の連携・協働を強化する動きが見られる。奈良市の例もこの観点から捉えることができる。これらの動向は、2章で述べるように、社会教育施設としての公民館が、コミュニティ施設として、あるいは「学校支援」の拠点として、その機能を問い直されつつあるということである。

1.1.3. 生涯学習政策のもとでの社会教育行政の再編

以上見てきたように、1980年代に個人の需要を重視してきた生涯学習政策は、1990年代以降、生涯学習の社会的機能を問うようになり、2000年代以降は「社会の要請」に応えることが重視されるようになった。この生涯学習政策の進展の中で、社会教育行政は生涯学習振興行政に包摂されるだけでなく、生涯学習の概念自体がコミュニティに関連づけられることで、コミュニティ関係の行政機構に包摂されるようになっていく。言わば社会教育の「二重の包摂」が生じていると見ることができる。この動きは、教育行政という制度設計そのものを問い直し、各自治体の社会教育・生涯学習関連事務、あるいは公民館の所管が首長部局に移行される流れを生み出している。現在では、公民館の位置づけだけでなく、社会教育行政、あるいは教育行政のあり方そのものが問い直されていると言える。

このような再編の動向については、社会教育行政の所管する事務や組織の変更の状況を把握するだけでなく、その背景にある論理や、プロセスの妥当性を見ることもまた重要である。同時に、社会教育行政の再編がコミュニティに対して実際にどのような影響力を持つのか、あるいはコミュニティが社会教育行政の機能にどのような影響を及ぼすのかという点についての調査研究も求められている。

このコミュニティを研究の視角にするべき理由については、牧野（2012a: 11）が行っている、「社会」と＜社会＞という整理が参考になる。現在の生涯学習推進政策の中で示されており、住民がその要請に応えるべき「社会」とは、「当該自治体のことであり、それはいわば、行政的・制度的に普遍的な概念である」という。しかし、「個人という具体的

な実存を社会という抽象的かつ普遍的な、または行政的な空間・組織概念へと媒介し、個人がその社会の中の実存、つまり国民でありまた住民である抽象的な実存として位置付けつつ、求められる役割を担えるようにするためには、個人を抽象・普遍へと媒介する、いわば自己を社会的存在としてそこに十全に位置づける具体的な〈社会〉が必要となる」。この〈社会〉とは、「家庭や企業そして地域のコミュニティなど、人が人と交わりつつ、顔の見える暗黙の信頼関係を形成し合うことのできる〈場〉、つまりいわゆる中間集団であるほかはない」とされる。ここから生涯学習政策や、社会教育行政の再編の正否は、この「中間集団」としてのコミュニティが現在、機能しているかどうかで判断されるべきであると考えられる。

1.2. 社会教育行政論の構図

それでは次に、2000年代以降の社会教育行政の再編に対して、社会教育行政論は有効な研究視角を提示できているかを考えることにしたい。本節では、社会教育行政について積極的な議論が行われるようになった1960年代以降の社会教育行政研究について、その主な論稿をレビューすることで、各時期に社会教育行政に対してどのような観点から研究がなされてきたのかを明らかにする。

ここで、社会教育研究の動向を把握するために、日本社会教育学会が発行する『日本の社会教育』（日本社会教育学会年報、1955-）の特集を中心に上げる。なお社会教育、生涯学習関係の代表的な学会としては、日本社会教育学会の他に、日本生涯教育学会が存在する。日本社会教育学会は、前述の『日本の社会教育』と、『日本社会教育学会紀要』（1964-）、日本生涯教育学会は『日本生涯教育学会年報』（1980-）と『日本生涯教育学会論集』（1998-）を発行している。両学会の年報は毎年特集テーマを組んでおり、紀要や論集は自由投稿論文を中心に構成されている。本節では、1960年代以降の代表的な社会教育行政研究を取り上げることを目的にするため、『日本の社会教育』を検討素材にすることにした（以下、同誌については第n集と表記する）。

なお、1980年代までの社会教育行政論の整理は、奥田（1988）によってなされている。奥田は、戦後の社会教育行政研究を、第1期（1960年代に進行した都市化への対応）、第2期（1970年代前半の社会教育法改正に伴う法制研究）、第3期（コミュニティ政策、生涯教育政策、行政改革などへの対応）の3期に分けている。本節では、第1～3期を1つの時期として、簡単なレビューを行い（1.2.1）、1990年代（1.2.2）、2000年代（1.2.3）にかけての研究動向について記述を行う。1.2.4では社会教育行政論の基本的構図についてまとめる。

結論を先取りするのであれば、現在の社会教育行政の研究は、2000年代以降の社会教育行政の再編に対して、有効な批判を行うことができていないものと考えられる。この理由は、1960～70年代の「都市型社会」への移行期に形成された社会教育行政論がその基本的な構図を維持しながら、1990年代以降の問題状況にも適用されていることに求められる。すでに筆者は、1990年代以降の問題状況は「行政対市民」という関係ではとらえきれず、市民間の関係性を含んだ複雑な問題性を含んでいることを指摘してきたが（荻野 2009；

2010a)、これまでの社会教育行政研究において、この構図が明確に意識されているとはいえない。この研究動向について少し詳しく見ていくこととしたい。

1.2.1. 都市型社会における社会教育行政論の形成

都市型社会における社会教育行政研究として最も初期の研究は、第9集『現代公民館論』（小川編 1965）である。本書では、従来農村の青年や主婦を対象としてきた公民館活動が「都市化」に伴い新たな問題状況にあることを示したものである。特に焦点が当てられているのが公民館である。小林（1965）は、公民館にはその教育的機能とは別に政治的機能があることを指摘し、特に農村型の公民館が、「地方行政の補助・下請け・浸透の機能」、「各種団体・機能の網羅的組織化ならびにその体制下の機能」、「公民館の地域権力再編成の機能」を果たしてきたことを問題にしている（小林 1965: 75-8）。そして、「地域権力や行政主体の機関としてではなく、真に住民個々の生活課題を基礎にし、彼らの教育要求を充足し発展させるための教育機関として、まさに民衆のための教育機関として位置づけること」（小林 1965: 79）を公民館の方向性として挙げている。

続いて、第13集『都市化と社会教育』（福尾編 1969）には、「都市化」が進む状況のもとでの社会教育行政の現代的なあり方を問い直す論稿が集録されている。この代表的な論稿は、再び小林（1969）によるものである。小林（1969: 43）は、社会教育行政が「権力的要因と運動的要因の力動的な相互規定関係のなかで、形成され変化していく」という認識のもと、1960年代の社会教育行政の構造を明らかにしている。小林（1969: 43-5）は、まず社会教育行政の「戦後構造」として（1）近代の行政理念の成立、（2）一般行政からの独立と社会教育行政ジャンルの形成、（3）「地域主義的」性格、（4）公民館中心主義、（5）行政機構の幼弱性と条件整備力の貧弱性の5点を挙げている。これに対し、1960年代の社会教育行政の構造は、（1）社会教育に対する積極的包括的支配、教育主体としての公権力の登場、（2）社会教育行政ジャンルの拡散化と一般行政からの独立性の否定、（3）「地域主義」の解体と行政広域化、（4）公民館中心主義の放棄と「没教育機関化」、「センター」構想の登場、（5）行政権限の強化と官僚主義化、の5点の特徴を持つという（小林 1969: 64）。そして、1960年代の社会教育行政は、「福祉国家論的社会教育行政を志向」するものであり、物的条件の整備や行政機構の改革が、社会教育の「近代化」と等値されることを批判する。この根拠は、この社会教育行政論には、権利としての「社会教育の自由」に対する尊重が欠けているからであるとされる（小林 1969: 65-6）。そして、社会教育の条件整備を求めるだけではなく、「学習の自由」の保障がなされているかを検討する必要があると述べている。

小林のこの論稿は、戦後の社会教育行政が都市化を契機に変質したことを示すものであり、その後の社会教育行政論の基調となる点を含んでいる。つまり社会教育行政は、社会教育施設の整備を行うなどの条件整備に努めるべきであるが、その形態は住民の「学習の自由」を尊重する形でなければならず、行政による学習内容の統制には、「社会教育の自由」という立場から反対するという姿勢である。この「社会教育の自由」の保障のために

は、（社会）教育行政の独立性と、公民館の「教育機関」としての性格の維持が基本条件とされるのである。

この構図はその後の、第20集『コミュニティと社会教育』（千野編 1976）、第23集『社会教育の計画と施設』（藤岡編 1980）、第27集『行政改革と社会教育』（島田編 1983）に集録されている論稿にも引き継がれていく。これらの年報は、前述の『現代公民館論』や『都市化と社会教育』の問題関心を引き継ぐものである。1970年代に入り、各自治体で社会教育施設の計画的整備が進んだこともあり、これらの論稿においては、社会教育施設の整備に関する計画の立案過程や、住民のニーズとの対応が問題にされている。

まず、『コミュニティと社会教育』では、1970年代に入って自治省主導で進んだコミュニティ政策（本論文2.2.も参照）に対して、社会教育行政研究の立場から批判がなされている。例えば千野（1976）は、コミュニティ政策において社会教育への期待が高まる理由として、社会教育による住民の価値観や意識の形成、あるいは既存の社会教育関係団体の再編成といった点を挙げている。そしてコミュニティと社会教育の関連については積極的な立場と消極的な立場があることを述べ形式的な住民参加を運動的に組み替えていく重要性を述べている。同じく南里（1980: 143）は、住民の参加を組織化し意識啓発を行うことで、課題解決に住民を誘う「コミュニティ計画での参加論」と、住民自らが地域・生活の現実 に即した具体的な要求を実現しようという目的を持ち、住民の学習運動の中から形成されてきた参加論とを対置している。そして住民参加を求めるコミュニティ政策のあり方を批判している。このように、コミュニティ政策の進展は、行政による上からの「包摂」として捉えられ、それに対する住民の自治意識の涵養に基づく実質的な参加が対置される傾向にあった。

この1970年代という時期は社会教育施設の計画的整備が進んだ時期であったが、この整備のあり方に一定の批判がなされたことも事実であった。『社会教育の計画と施設』に所収されている論稿から、この批判を読み取ることができる。例えば、藤岡（1980: 16）は、1970年代後半に展開された地域社会教育計画は「地方財政危機に対応した〈現代都市経営〉路線のもとで、社会教育の充実をはなはだしく地域的に不均等なあり方」を見せていることを指摘している。この問題は、小林（1980）によっても指摘されている。第二次世界大戦後30年が経過し、「これまで蓄積されてきた自治体間の格差は解消されるというよりむしろ固定化し、その格差はそれぞれの自治体の社会教育制度の中にある程度定着しつつある」（小林 1980: 43）ことが問題とされている。この「自治体間の社会教育格差」の問題に対して、「社会教育におけるシビル・ミニマム」の理論を構築していくことが求められるという。このように行政による「包摂」に対する懸念は示されながらも、住民の学習権の実現のために施設の計画的整備を、住民の参加によって求めていく構図がこの時期には成り立っていた。この時期の議論においては、社会教育行政による条件整備と、住民の学習に基づく参加が対抗的な相補関係をなしているという構図は現実的なものだったと思われる。

しかし、1980年代に入ると、この構図は変化を見せ始める。例えば、『行政改革と社会教育』においては、コミュニティ政策の進展のもと、「一般行政と教育行政の峻別の原則」

が守られなくなりつつあることに危機感が示されている（日本社会教育学会年報第27集編集委員会 1983: 1）。その中で「住民の要求に根ざす学習活動の組織化」という社会教育実践の原理の再検討が課題であるとされている。

島田（1983）が直接問題としているのは、第二次臨時行政調査会（1981年）で示された「行政改革」のもと、社会教育に関わる保障が後退することであるが、問題は「施設整備や職員の縮小・削減などによる教育機会の減少」というような、結果としての権利の軽視ないしは侵害ではなく、本来社会教育の発展のために不可欠な要素である住民の『参加による自治と創造』という基本原則が保障されないような方向での社会教育条件の再編成が行われている点にあるという（島田 1983: 3）。このような観点から、年報に集録されている論稿の中では、財団への管理委託や、公民館のコミュニティ・センターへの切り替えなどが批判的に検討されている。

また、第30集『生涯教育政策と社会教育』（日本社会教育学会編 1986）では、1981（昭和56）年の中央教育審議会答申や、あるいは臨時教育審議会の第一次、第二次答申で示された「生涯教育（学習）体系への移行」という「教育改革」のあり方が検討の対象とされている。島田（1986）は、臨時教育審議会の答申で主張される「公共性」と、社会教育活動との「公共性」とを対置し、様々な地域の教育運動や住民運動の中に見出されてきた、住民の「参加による自治と創造」のための意欲と力量の形成こそが、社会教育の「公共性」の実現のための道であると述べている。

ここで述べた、第二次臨時行政調査会以降の「行政改革」の動き、そして臨時教育審議会の「教育改革」の動きに対しては、別の論稿においても批判的検討が行われている（小林・藤岡編 1990）。小林（1990）は、社会教育の条件整備のためには、国レベルの法制度の充実だけでなく、自治体レベルでの条件整備の計画や基準づくりが求められるという。藤岡（1990）は、生涯学習計画の立案には、「地域の個性」「下からの計画化」「地域住民の手による」という3つのポイントがあることを指摘している。南里（1990: 58）も、社会教育の条件整備においては、「内発的な課題解決として住民の自発的で主体的で創造的で自由な学習活動の存在を広げる環境条件」を作り出すことが重要になると述べている。そして、公民館、図書館、博物館における基準の検討が進められている。

以上のように、1970年代には施設の整備を中心に住民の学習機会の保障が一定程度進み、地域間格差が問題とされていたのに対し、1980年代に入ると、行政改革・教育改革の論理のもと、社会教育行政による教育機会の保障の「後退」が起きていることが批判されるようになった。ただし、いずれの時期も「参加による自治と創造」を保障するための機会の充実を社会教育行政に求める議論が行われたことに特徴がある。

1.2.2. 生涯学習政策・地方分権改革のもとでの社会教育行政再編の検討

その後の1990年代に進んだのは社会教育や生涯学習に関する条件整備ではなく、これまで一定の水準を確保することに資してきたとされる基準の緩和であり、あるいは国が一律の基準を示すのではなく、各自治体に社会教育の条件整備を委ねていくという地方分権改

革であった。ここにおいて、1980年代までの社会教育行政による条件整備を要求しつつも、学習内容に関する「社会教育の自由」を求めるという論理構成をとることが難しくなった。

第38集『地方自治体と生涯学習』（日本社会教育学会編 1994）は、1990年に制定された「生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律」などに代表される生涯学習政策の展開に応じて、地方自治体がどのような対応を行っているのかを考察している。年報の冒頭の論文で、島田（1994）は、地方自治体が政府や他の団体からの独立性を保障する「団体自治」を実現していくためには、その構成員たる住民の参加による協同的自治、つまり「住民自治」がその要件となるとして、ここから「自治体は自らの課題として住民の自治能力の形成と発展を求めざるを得ない」（島田 1994: 9）と述べている。この意味で、生涯学習を「地方自治体の内発的要求」として捉え、その発展の可能性を探究することが年報全体のテーマだとされている（島田 1994: 9）。

この姿勢は、第40集『現代社会教育の理念と法制』（日本社会教育学会編 1996）に集録されている行政研究にも継続して見られる。上野（1996）は戦後社会教育法制を、社会教育行政、社会教育施設、社会教育関係団体の三者の関係から捉えることを試みている。その上で、1980年代の市場原理の導入は、行政の責任回避という側面だけでなく、行政が住民の参加を促す責任を果たしていないという点でも問題とされている。そして住民の学習権保障のための施設概念の明確化と、住民参加の現代的創造を提起する。また内田（1996: 132）は、1970年代以降は生涯学習政策に代表されるように、学習の「客体化」「個別化」傾向が見られるが、これに対し「地域自治的な社会教育を基盤に学びの『主体化』『協同化』へむけた取り組みが積み重ねられていく」という方向性を示している。いずれも地方自治体の改革を、住民の学習に基づく主体形成によって内的に組み替えていこうとする議論である。

さらに、第44集『地方分権と自治体社会教育の展望』（日本社会教育学会編 2000）では、1999（平成11）年に公布された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」を受けた、社会教育行政の変化を分析することが試みられている。この法改正は、公民館運営審議会の任意設置、公民館長の任命における公運審への意見聴取の廃止、公運審の委員規定の見直し、社会教育委員の規定の見直し、青年学級振興法の廃止（以上社会教育法）、国庫補助を受ける公立図書館長の司書資格要件等の廃止、図書館協議会委員規程の見直し、国庫補助を受ける公立図書館の最低基準の廃止（以上図書館法）、登録博物館の文部大臣への報告規定の廃止、公立博物館協議会委員の選任手続き規定の廃止（以上博物館法）などの改正を伴うものであった。年報の基調には、地方分権の動向を新自由主義に基づく規制緩和政策であるとする批判意識がある（大串 2000）。長澤（2000: 47）も、この法改正に伴う自治体の条例改正について分析を行い、社会教育における「住民自治」の後退を問題としている。そして各自治体の対応の背後にある「住民と職員の協同によるエンパワーメント（主体的力量形成）の歴史的かつ現代的構造分析」を課題として掲げている。また、石井山（2000: 29-30）は、法改正の前後から、行政と地縁団体の接点の弱まりや、地域の課題解決へのボランティア・市民組織へのシフト傾向、あるいは機能主義的な組織編成などに代表される「地縁的諸集団と行政部門の関係性の変質動向」があることを

指摘し、このことが住民の「潜在能力」の低下につながらないかについて懸念を示している。

この年報においては、地方分権に関わる政策動向は一様に批判的に捉えられつつも、規制緩和に伴う「『脆弱性』のなかに新たな住民参加の可能性」も見出されている。そして「行政の機能をチェックし得る意識と力量をもった住民が育つ場の保障」（石井山 2000: 32）が求められると述べられるように、地方分権下の社会教育行政の運用における住民の力量形成が課題とされている。この「団体自治」を支える「住民自治」という相互補完的な認識は、1990年代末の地方分権改革を受けて、2000年代に入ると「住民自治」の後退という文脈で語られるようになっていく。しかし、その中でも住民の自治能力の形成に焦点が当てられる点は共通する。

なお、従来の社会教育行政論と一線を画すものとして、第41集『ボランティア・ネットワーク』（日本社会教育学会編 1997）に集録されている論稿を挙げることができる。この年報では、「ボランティア」と「ネットワーク」という2つの要素が、21世紀の社会教育のあり方を示すものとして位置づけられている。その理由は、「ボランティアは、人類の文化遺産を確実に継承するとともに社会的公正の実現のために主体的に行動する人間を意味し、また、ネットワークは、従来の血縁・地縁とは異なった次元での人間のつながりを重視し、時代の動きにダイナミックに対応できる社会集団の成立を促す」からであるとされる（日本社会教育学会年報第41集編集委員会 1997: 3-4）。

社会教育行政論との関連では、末本（1997）が、ボランティアについて検討することは、（1）法律の運用と条件整備論として展開してきた、国家関与型の組織・制度論の再検討、（2）社会教育における、参加論の再検討、（3）有料制や、有償の社会教育活動の意義の再検討という、3つの点で社会教育の新たな組織原理としての意味を持つと述べている。この末本の問題設定は、その後2000年代以降の「社会教育ガバナンス」の議論や、NPO論との接点を持つ重要な議論として位置づけられる。

1.2.3. 「社会教育ガバナンス」への期待

2000年代に入ると、社会教育行政論にも一定の変化が見られた。例えば、第47集『社会教育関連法制の現代的検討』（日本社会教育学会編 2003）には、1990年代末の地方分権改革、及びその後の市町村合併が自治体に及ぼした影響を検証する論稿が収められている。例えば松田（2003: 136）は、社会教育行政・施設の一部を一般行政に移行することへの批判的検討が必要であるとしながらも、「社会教育の複合的な機能の表現過程として、その動態を実証的に明らかにし、一般行政と社会教育行政双方の政策がその動態にどのように作用しているのか、また、その動態が地域コミュニティを基盤にした住民の自治能力の形成とどのように係っているのか、といった点を解明していくことは、社会教育の法規範とその運用動態のずれを修正・改善していくことにつながる」と指摘している。具体的には、公民館と市民福祉センターという2つの名称を掲げるに至った北九州市の事例研究を行っている。このような実証的な視点は、1990年代までの論稿ではほとんど見られなかったものである。上野（2003）も、市町村合併に伴う公民館の再編・統合のあり方を検討し、自

治体ごとにその対応が異なったことを示している。このように、2000年代に入ると、行政組織の再編を批判的に捉えるだけでなく、行政組織の再編の様相を実証的に捉え、その背景にある原理や効果を検証しようとする研究が見られるようになった。

日本社会教育学会の50周年記念の講座本3巻、特に『現代教育改革と社会教育』（日本社会教育学会 2004a）では、2000年代以降の教育行政改革に焦点が当てられている。これらの論稿の中では、行政改革を批判的に捉え、住民による力量形成に期待するという図式ではなく、新たな統治原理への移行を指摘する論稿が見られる。

例えば高橋（2004）は、1990年代以降の改革を市場原理の活用といった図式で批判的に捉えるだけではなく、NPM（New Public Management）を巡る重要な論点は、「行政、企業、市民セクターの相互関係をめぐる権力の問題」であり、「民主主義により支えられた新しい統治の制度をいかに作りあげることができるか」（高橋 2004: 102）ということであると述べている。そして公的サービスの提供における「コミュニティ・ガバナンス」という視点を示す。

また、上野（2004）は、地方分権改革の歴史的な検討を行っている。上野（2004: 149）によれば、「地方分権主義を具体化していくための市町村の社会教育行政を中心として、地域社会教育の振興の手段としての社会教育施設、行政から独立しアソシエーションな団体としての社会教育関係団体の再編、及び団体を通じての住民参加という構図」が、戦後社会教育法政の基本的枠組みであったという。しかし、地方分権改革、及びその後の市町村合併によりこの基本的枠組みは変化し、社会教育行政へのNPMの導入、社会教育施設の多様化、社会教育関係団体の再組織化が見られるという（上野 2004: 155-6）。そして、新しい三者関係を築くために自治の単位としてのコミュニティの発展と、市民の集団的力量形成、そして社会教育関係職員像の探究が求められるという（上野 2004: 160）。

もちろん、1990年代末からの地方分権改革は責任放棄としての「規制緩和」であり公的な保障が後退していることが問題にされたり（荒井 2004）、あるいは市場原理の導入により学習権保障が後退しているという批判も同時になされている（長澤 2004）。しかし、社会教育行政を巡って、従来の図式ではなく、新たな構図での議論が求められているという認識を各所に読み取ることができる。

この認識の延長上に位置づけられるのが、第51集『NPOと社会教育』（日本社会教育学会編 2007）や、第53集『自治体改革と社会教育ガバナンス』（日本社会教育学会編 2009）である。この2冊の年報に集録されている論稿は、2000年代以降の行政改革を批判的に捉えつつも、NPOを含む新たなアクターの登場によって、社会教育行政のあり方を捉え直すようとしている点で重要性を持つ。

『NPOと社会教育』は、直接的には1998（平成10）年の特定非営利活動促進法の制定に伴う、社会教育に関わる新たなアクターの登場に焦点を当てたものである。その後、2003（平成15）年に、地方自治法の一部改正によって指定管理者制度が導入されたことにより⁽³⁾、NPO法人は社会教育施設の管理委託を受けることができるようになった。この中で、NPOを社会教育行政論の中にどのように位置づけていくのかという課題が生じた。

この年報の冒頭では、従来の社会教育研究からNPO研究につながる研究が、2つの系譜に整理されている。その1つは、ボランティアやコミュニティ、社会教育関係団体に関する研究であり（日本社会教育学会編 1964；千野編 1976；日本社会教育学会編 1997）、もう1つが自治体社会教育に関する研究（日本社会教育学会編 1994；2000）である。そしてNPOの台頭によって、社会教育施設の管理運営に変化が起きていること、NPOが地域のガバナンスの一端を担う存在となりつつあることに言及されている（「NPOと社会教育」プロジェクト研究世話人 2007）。このような社会教育の分野からのNPOへの期待は、佐藤編（2001；2004）にも見られるものである。例えば、佐藤（2004: 13）は「NPOの非営利的な学習活動は公教育セクターを補完・拡張するとともに、市場セクターの領域においても社会性や共同性の視点を生み出していくという独自の存在意義」を有し、「NPOはノンフォーマルな参加型学習の創出をつうじて、生涯学習社会においてグラスルーツから市民的公共性をうみだしていく要因となりえる」という仮説を示している。

この年報に集録されている論稿においては、この佐藤の仮説を検討しているが、NPOの活動が、必ずしも従来の社会教育行政の枠組みと適合的ではないのではないかという問題意識も垣間見られる。例えば、社会教育施設とNPOとの関係については、田中（2007）がNPO法人による地域施設の運営の事例を取り上げ、「参加の陥穽」に陥らないための社会的絆の醸成という観点から分析を行っている。松田（2007a）も、これまで住民自治組織を基盤として住民意識の涵養と住民参加の促進がなされてきたが、公民館を巡る地域団体の再編が起こる中で、コミュニティ形成がどのように変わるかを福岡市の事例分析を通じて明らかにしている。一方、NPOとガバナンスの関係については、新川（2007）によって、NPO政策の分析が進められる中で、NPO政策は支援からパートナーシップへと変質を見せており、その中で社会教育行政が焦点化されているわけではないことが指摘されている。福嶋（2007: 121）も「NPOの公共性は、市民社会における公共空間の形成可能性」にかかっていると述べ、この市民的公共性と社会教育の公共性の関係を問うべきであると述べている。いずれの論稿もNPOの台頭が、社会教育の機能の代理・補完になり得る可能性に期待しつつ、従来の社会教育行政の枠組みには一定の変化がもたらされる可能性を認める点で共通する。

『自治体改革と社会教育ガバナンス』では、「社会教育ガバナンス」という新たな概念が提起されている。この言葉は「地方分権推進の下で社会教育行政や社会教育施設の経営形態の在り様が多様化したことを踏まえ、自治体が関連する社会教育・生涯学習関連施設の運営及び学習事業の総体を、住民参加を担保しながらコントロールしようとする、これからの自治体社会教育行政のある種のイメージ」を指すという（上野 2009: 10）。上野（2009: 16）は、「自治体社会教育は、学校との関連における役割再編と地域社会の関係再編とが同時進行する状況下で、従来とは別の形態が求められている」と述べる。続いて、上野（2009: 22-4）は、このような現代の状況は、「専門処理システム」を基本とした従来の社会教育行政の転換を伴わざるを得ず、当事者同士の協力と問題解決を支援する「弱い専門システム」の構築が求められるのではないかと述べている。

この年報では「社会教育ガバナンス」が実際にどのように実現されているのかについて、各自治体の動向が実証的に検討されている。例えば、佐藤（2009）は、本論文6章でも対象とする大分県佐伯市の「『協育』ネットワーク構築推進事業」を取り上げ、ネットワーク分析の手法を用いて、公民館を拠点とした教育システムの効率性や効果を検証している。小池・天野・佐竹（2009）は、広島県内の6自治体における公民館の位置づけの変化をまとめている。添田（2009）は標茶町を対象とし、広域過疎自治体のコミュニティ再編の動向をまとめている。これらの論稿は、「社会教育ガバナンス」の実態を明らかにするための実証的研究が端緒についたことを示すものである。

この社会教育ないし生涯学習への多様な主体の関与と、それに伴う行政組織の改編という課題については、教育行政の領域からのアプローチも見られる。大桃・背戸（2010）は、生涯学習推進政策の多様化に焦点をあて、住民自身、NPO、財団、ネットワークによる生涯学習推進や、地域づくり、就業、市民性教育など目的に応じた生涯学習推進体制の整備について取り上げている。この研究については、行政組織の再編がコミュニティにどのような影響を及ぼすかという点についての検討が必要であると考えられるものの、2000年代以降の多様化する行政組織の再編の動向をまとめたという点で、注目すべき研究成果を示していると言える。

1.2.4. 社会教育行政論の構図と課題

(1) 社会教育行政論の構図

ここまでの議論をまとめれば、1960年代後半以降の社会教育行政論は以下の図表1-3のような構図のもとにあったと言える。その特徴は、以下の5点にまとめられる。

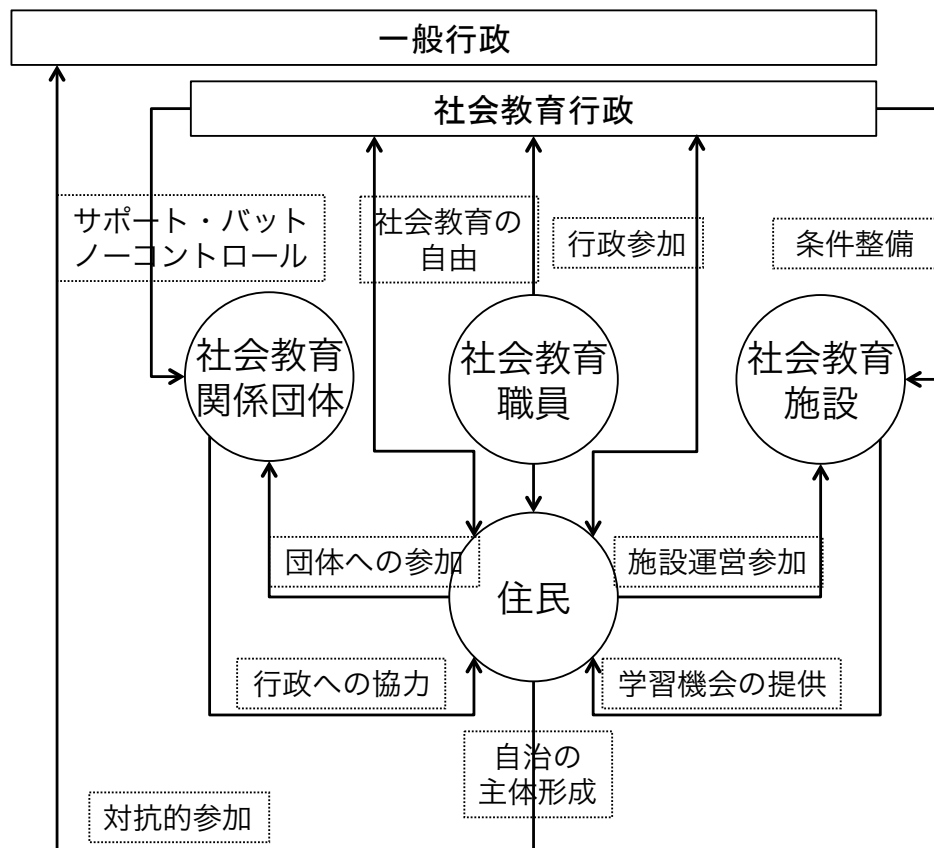
第1に（社会）教育行政は一般行政からの自律性が前提とされていた。第2に、社会教育行政は、社会教育施設を通じて住民に対して学習機会の提供を行い、また社会教育関係団体に対する支援（補助金は支出するものの、統制はしない）を行うことが期待されていた。第3に、社会教育行政による条件整備は、「社会教育の自由」を侵害しない範囲でのみ受容可能なものとされ、住民が様々な参加を通じて、行政や施設のあり方を問い直すことが重視され、行政と住民との間には対抗的關係が想定されていた。第4に、行政と住民との間の矛盾は社会教育関係職員によって止揚されるものと想定されていた。第5に、施設や団体での学習を通じて、住民は自治の主体となり得るとされ、行政のあり方を批判的に問い直す「対抗的参加」を行うものと想定されていた。

この構図は、1980年代から90年代の議論においても、ほぼ変化はなかったと言って良い。この時期の研究は、1980年代後半以降の生涯学習推進政策や、1990年代末からの地方分権改革と規制緩和という政策の動向を法学の観点から批判的に検証したり、あるいはこれらの政策動向に伴う社会教育行政の組織再編の様相を批判的に把握することが主であった。そして、これらの動向に対するアンチテーゼとして、住民の自治能力の形成が掲げられ、そのための学習機会の保障を求める論稿が多く見られた。

しかし、2000年代に入ると、社会教育行政を取り巻く環境の変化は決定的なものとなった。一方にボランティアやNPOといった新しいアクターの登場があり、もう一方では、行

政組織内の補助執行や、施設の運営面での指定管理者制度の導入によって、行政組織の再編や施設運営の多様化・弾力化が進むことになった。このような事態に直面し、社会教育に関わる多様な主体の関与と、これに伴う行政組織の改編についての事例研究が徐々に進められる傾向にある。しかし、行政と住民との関係については、旧来の図式を大きく越える見方は提示されていないとも言える。

図表1-3 社会教育行政論の基本的構図



このレビューを行う中で気がつかされるのは、1960年代後半以降の社会教育行政に関する論稿の主要な関心は、社会教育法の改正や社会行政組織の再編が、図表1-3に示したような構図から、どの程度逸脱しているかを論じるものがほとんどであったということである。そして、法改正と行政組織の再編が、実際の社会やコミュニティに及ぼす影響については、ほとんど検討されてこなかったと言える。例えば、社会教育行政の所掌する事務を首長部に補助執行させた場合、住民の学習の質や量はどのように変化するのか、あるいは学習を通じて形成されていた住民のつながりにどのような影響があるのか、こういった点についての研究はごく僅かしか存在しなかったと言える。

1960年代～70年代にかけて「都市型社会」への移行のもと成立した社会教育行政論は、「社会教育の自由」と社会教育行政による条件整備とを相補的に捉えるものであり、住民自治の主体形成による「対抗的参加」によって、行政による条件整備が促されていくという、暗黙の前提を置いていた。しかし、ここまで見てきたように、1980年代に生涯学習社

会への移行が提唱される中で、社会教育の条件整備という原則が揺らぎ始めた。そして、1990年代に入ると、国の答申などで生涯学習への社会的期待が高まる一方で、社会教育行政の役割は曖昧となり、住民自身が学習機会の創造に関与していくことが求められるようになった。さらに1990年代末からの地方分権改革以降によって、この流れは決定的なものとなり、現在では生涯学習は「個人の要望」だけでなく「社会の要請」とも結びつけられ、社会教育行政は生涯学習振興行政やコミュニティ行政に包摂されるに至っている。

1990年代以降の行政改革において起きた変化とは、住民が学習する条件を行政が整備し、その環境の中で住民が主体的に学んでいくという構造から、住民自身が学習機会の創出に関与することが期待される構造への変化なのである。この変化を、牧野（2010）は「知の分配システムから生成プラットフォームへ」と表現している。この指摘の通り、社会教育行政の根幹をなしてきた、行政による条件保障という原理は、現在その形を大きく変え、住民の参加を内包し、住民自身による学習条件の整備と求めるものへと変化を遂げつつある。それを典型的に示すものが、先にも触れた、生涯学習という名のもとのボランティア活動への参加の要請である。この動向の中で、社会教育は生涯学習との関連において位置づけられるようになり、生涯学習の原理も、「生涯学習のためのまちづくり」から「生涯学習によるまちづくり」への転換を起こしている。

このような統治構造の変化を踏まえないまま、社会教育行政による条件整備の後退を批判し、これに対抗する住民自治の主体形成を主張することは、かえって、住民の参加論や自己責任論に絡めとられる可能性がある。ビースタ（Biesta 2011=2014: 143）が指摘するように、生涯学習という概念の導入によって「権利と義務の反転」が起き、学習は個人の権利ではなく、「すべての市民に、継続して学習にかかわることを要請する国家の権利」に転じていないかという点に留意する必要がある。現代の社会で、社会教育や生涯学習が担う役割を捉えるためには、住民が政策の中でどのように位置づけられているかだけでなく、住民学習機会の創造に携わるための環境の整備を行政がどのように行っているのかという点を明らかにする研究が求められていると言える。

（2）社会教育行政研究の方向性

それでは、このような状況のもと、社会教育行政研究は、どのような方向を目指して研究を進めていけば良いのだろうか。ここまで進めてきた議論を受けて、ここでは大きく分けて2つの課題を指摘しておきたい。

第1に、行政と住民とを二項対立的に捉える見方の見直しと、コミュニティを含めた新たな関係の提示である。従来の社会教育行政論においては、住民参加・住民自治を行うための「主体形成」を社会教育の目的とし、「社会教育の自由」を侵さない範囲で、社会教育行政に条件整備を求める立論を進めてきた。ここでの行政は、住民と対抗的な関係にはありながらも、対抗的関係を有する住民の育成を、社会教育を通じて行うという矛盾を内包する存在と措定されていた。この点が社会教育行政論の基礎をなした、小川（1964）の外在的・内在的矛盾論において問われていたのであり、外在的矛盾が法の中に内在的矛盾として転化し、権力がどのように組み替えられていくのかという点が重視されていたのであ

る⁽⁴⁾。この議論においては、行政と住民とが、対抗的関係を持ちながらも、法という場あるいは装置を通じて、一定の共役関係にあることを前提としていた。

しかし、このような法を媒介とした行政と住民の「対抗的相補性」（梶田 1988）とでもいべき関係は、現在では前提にはできないものと考えられる。なぜなら、2000年代以降の政策の中では、行政が住民参加・住民自治を積極的に推奨しており、住民自身が地域の活動への責任を担い、学習機会の保障自体も自らの責任で担っていくことが期待されているからである。ここでは、小川（1964）が見通したように、住民が自らの要求を法という装置を通じて行政に反映していくことも、あるいは教育機会の均等という近代公教育の原則に則り、国家が社会教育を通じて住民の順応を促すという図式も（堀尾 1992）、成立しがたいものとなっている。生涯学習政策がコミュニティ政策と関連を持つ中で生じているのは、行政が住民に対して、自らの責任において学習機会の創出と社会活動への参加を求めていく流れである。この構図を捉えるためには、行政対住民という二項対立的図式自体を見直していく必要がある。このためには、牧野（2012a: 11）が、行政と住民とを媒介すると述べている＜社会＞のあり方そのものを、議論の俎上にあげていく他はない。この＜社会＞とは、人々が生活するコミュニティのことを指す。

これまでの、社会教育行政論では、行政と住民という二項対立図式が法という装置を媒介として、対抗的関係にあると考えられていた。だからこそ、社会教育行政研究が、第一義的に法学研究とのつながりを有してきたのである。しかし、現在の政策動向を捉えるためには、行政と住民、その中間にあるコミュニティとの間の関係をどのように捉えるかが課題になっていると言える。この議論を展開するためには、行政とコミュニティの関係、住民とコミュニティの関係についての捉え直しを行うとともに、コミュニティを捉える理論的視角を検討することが必要となる。これらの点について、本論文第1部で検討を行うこととしたい。

第2に、コミュニティと社会教育に関する実証的な検討を進めることである。この作業を進めるためには、現在の社会教育行政を巡る変化は、これまでの教育行政のあり方を根底的に問い直す内容が含まれているということを認識し、第二次世界大戦後に成立した教育基本法・社会教育法を基本とし、そのあり方を堅持する立場から一度離れて考えてみる必要がある。1970年代に成立した「権利としての社会教育」の考え方を基本にした社会教育行政論においては、1990年代以降の規制緩和の動向や、生涯学習政策のもとでの社会行政組織の再編は、学習権を保障するための条件整備の後退として捉えられことになる。しかし、本来問われるべきは、この再編によって、生活の拠点であるコミュニティがどのように変容し、住民の生活にどのような影響を及ぼすかという点であるはずである。あるいは、コミュニティの変容が住民の学習にどのような影響を与えるのかという点も重要となる。これらの点を捉えるためには、行政組織の再編の動向を把握することももちろん必要であるが、それだけでなく、この再編によってコミュニティの秩序や、あるいは住民自身がどのような影響を受けるかを捉えることも重要となる。

これまでの社会教育行政論は、法改正に関する法学的解釈や、行政組織の再編の研究が中心であったが、この研究をさらに進めて、法や行政が実際の社会にどのような影響を有

するのかという点からの実証的な研究を進めることが求められているのである。この点については、第1部の4章で理論的な枠組みについて検討した上で、本論文の第2部で実証的研究を進めることにしたい。ここでの中心的な作業は、社会教育とコミュニティの構築との関連を問うことである。

なお、2章で見るように、2000年代以降は、学校支援あるいは地域づくりの文脈の中で、コミュニティへの期待が高まっている。これは「生涯学習のためのまちづくり」から「生涯学習によるまちづくり」への転換を示すものであり、生涯学習には、コミュニティを構成する役割が期待されていると言える。この動向は、上で提起した2つの論点の重要性を損なうものではない。むしろこの2点を検討することの重要性をより一層高めるものである。後述するようにコミュニティを重視する政策の動向は、行政というシステムのコミュニティへの接近を示すものであり、その妥当性を検討するためにも、行政とコミュニティ、住民との間の相互関係の研究や、コミュニティと社会教育に関する実証的研究を行うことは不可欠になるものと考えられる。

1.3. 本論文の構成

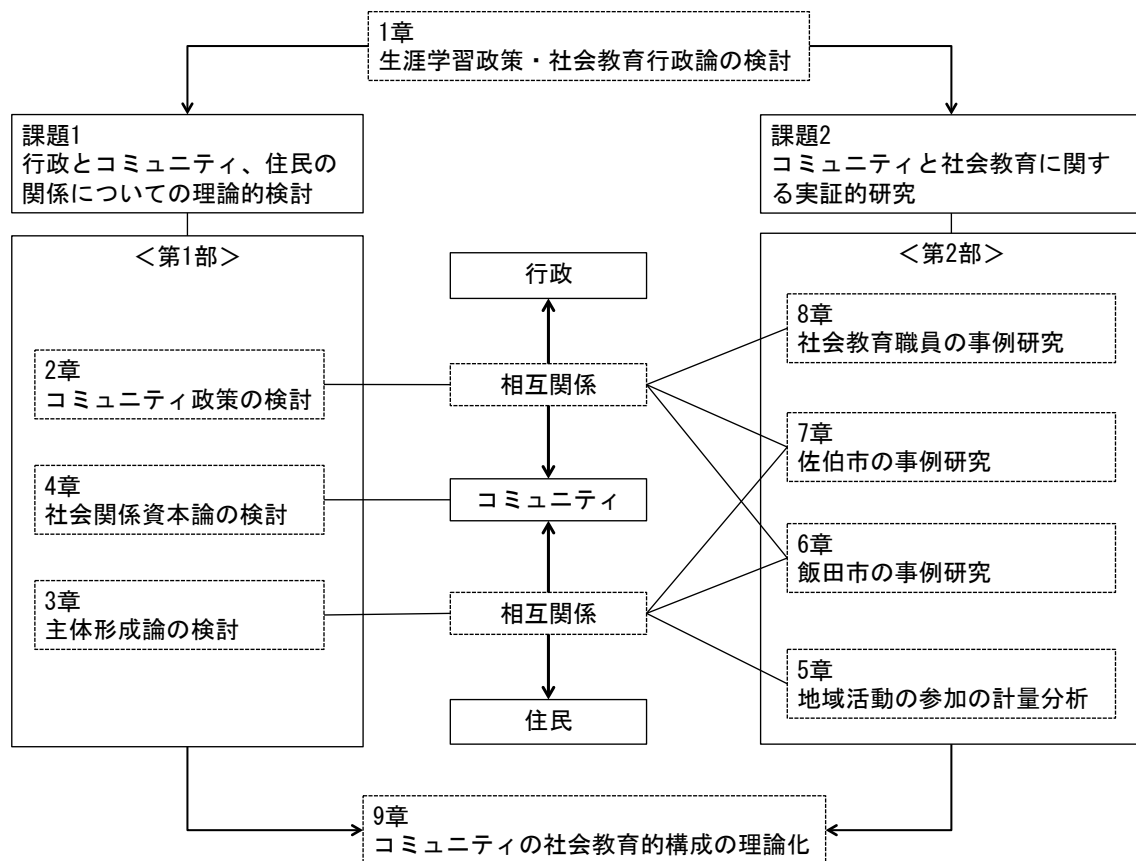
以上の、社会教育を巡る社会的背景や研究のレビューを踏まえて、本論文では、社会教育の今日的な意義について、コミュニティとの関連に焦点を当てて、理論的・実証的な検討を行うことを目的とする。具体的には行政とコミュニティ、住民の関係についての理論構築を図るとともに、コミュニティを構成する上で社会教育が果たす役割を実証的に検討する。本論文の構成は、社会教育の議論を批判的に見直し、行政とコミュニティ、住民との関係を理論的に再構築しようとする第1部と、社会教育とコミュニティに関する実証的研究に基づき社会教育の役割を検証しようとする第2部で成り立つ。本論文の構成と各章の関係については、図表1-4に示した通りである。

第1部の2章から4章では、1章の議論を受けて、行政とコミュニティ、住民の関係について理論的検討を行うことを目的とする。まず、2章では、2000年代以降に進められている「学校支援」と「コミュニティ政策」という、コミュニティに関する2つの政策の動向を取り上げ、批判的な検討を行う。この章の目的は、行政とコミュニティとの関係を問うために、現在の政策動向の特徴と課題を捉えることにある。これらの政策においては、保護者や地域住民がコミュニティの活動に積極的に関わることが求められている。この政策においては、行政システムによるコミュニティ形成ではなく、コミュニティに基づくシステムの運用が目指されており、政策の方向が反転していると言えるだろう。しかし、この政策が十全に機能するためには、参加の母体となるコミュニティの充実が不可欠となるというねじれも指摘できる。ここから行政というシステムの外側にある（と考えられてきた）コミュニティの実態に関する実証的な研究と、システムとコミュニティとの相互作用の分析が求められていくことを示す。

3章では、「主体形成」論の批判的検討を行い、「関係論」的アプローチの必要性を示す。この章の目的は、コミュニティと住民の関係について理論的な問い直しを行うことにある。

社会教育の領域における「主体形成」の議論は、「都市型社会」への移行期に、住民による行政への対抗的参加と、その参加に基づく条件整備がなされていた時期に形成された。しかしこの「主体形成」論に対しては、「地域教育計画論」（藤岡貞彦）と「地域教育システム化」論（松原治郎）の論争の中で、あるいは「社会教育の終焉」論（松下圭一）において批判的なまなざしが向けられることになった。前者の論争は、行政との関係に留まらない地域の教育システムの形成と、そのシステムが住民自身の参加によってどのように構成されるかを議論したものだった。また後者の議論は、都市型社会から市民社会に移行するにつれ、市民の成熟がなされたため、もはや「主体形成」を援助する社会教育行政の存在意義はないことを主張するものだった。

図表1-4 本論文の構成



社会教育論の中では、これらの論争や議論が適切に位置づけられてきたとは言えない。なぜなら、その後も、行政的営為を前提とし、その行政との「対抗的關係」を前提にした「主体形成」論が根底にあったからである。しかし、この「主体形成」論には、2つの問題がある。1つは参加の「社会的機能」に関する関心が希薄なことであり、もう1つは、参加の前提となる自発性や主体性が育まれる過程や環境への注目がなされにくいことである。主体の存在を前提とする「個体論アプローチ」においては、コミュニティに様々な形で関わる中で主体が形成されていくという道筋を明らかにできない。そこで、この「個体論」

をベースにした社会教育論を問い直し、「関係論」に基づく社会教育論を描いていくことが重要になるものと考えられる。この議論ではコミュニティの活動に関わる中で形成される主体に焦点を当てることになる。

さらに4章では、コミュニティを捉えるための実証的枠組みとして、社会関係資本の議論について理論的検討を行う。まず、社会関係資本の主要な研究をレビューし、特に政策的志向性が強いパットナム（Putnam, R. D.）の議論の特徴を明らかにする。次に、「社会関係資本」と生涯学習・社会教育に関する、国際的動向と主要な先行研究の検討を行う。さらに、社会関係資本という概念を社会教育研究と接合するための主要な論点を抽出した上で、社会的ネットワークと、中間集団を軸にした、実証的研究の枠組みを提示する。

以上の第1部における理論的検討を経て、第2部では、コミュニティと社会教育に関する実証的分析を行う。5章では、社会調査の二次分析を通じて、中間集団への所属を通じ社会的ネットワークが広がることによって、人々の地域活動への「参加」が促されることを実証的に示す。地域に存在する様々な中間集団に所属することが、人々の社会的ネットワークを拡大し、このネットワークの中から地域の活動に関わるようになるという、コミュニティにおける「社会関係資本」の蓄積のメカニズムを、個人レベルのデータの分析から示していくことが本章の目的である。

ただし、この中間集団の種類や構造は、地域によってあるいは時代によって異なるという点も見逃すことはできない。コミュニティにおける中間集団の布置が変化すれば、個々人の社会的ネットワークの構成のあり方も変化し、地域活動への「参加」の様相も変わっていくものと考えられる。この点については、各地域の実際の事例に基づいた分析が必要である。そこで、6章では長野県飯田市の公民館・分館活動がどのような社会的ネットワークのもと展開されてきたのかを実証的に明らかにする。先取りして言えば、飯田市では地域の中間集団と分館とが密接な結びつきを有することで重層的なネットワークを形成してきた。この地域の社会的ネットワークの上に公民館の活動が位置することによってその活動の継続性が担保されてきたのである。この構造は近年でも維持されているものの、ライフスタイルの多様化という現代的な問題と、ネットワークの凝集性というネットワークの持つ構造的な性質の双方から、難しさも抱えている。「地域自治組織」の導入によってネットワークにどのような変化が起きるかは予測が難しいものの、公民館を起点に中間集団が創出されていくという循環が生まれていかない限り、この構造を維持していくことは困難であると考えられる。

次に7章では、大分県佐伯市の学校支援事業の分析を行う。同市では、市町村合併を契機として停滞の傾向にあった地域の中間集団を、学校支援という枠組みのもと活性化しようという事業が実施されており、この事業によって地域の社会的ネットワークの組み替えが起きるかどうか論点となる。この事業では公民館に地域協育コーディネーターが配置されており、校区ネットワーク会議や青少年健全育成組織という会議体を組織し、従来の中間集団の有する社会的ネットワークを再びつなぎ合わせていくことによって、コミュニティの再建を図ろうとしている。この試みの可能性と限界について考察を行うこととする。

さらに8章では、6章、7章で扱った2つの事例において、公民館職員がどのような役割を果たしているのかを明らかにする。従来の「専門性」論においては、規範的に職員像を描いている点で地域社会の社会的ネットワークの中に編み込まれた職員の存在を描くことができていなかった。しかし、2つの事例を通じて見えてくるのは、公民館の職員の「専門性」が、地域の社会的ネットワークに埋め込まれ、このネットワークを組み替えていく中で形成されていくという過程である。この点に社会教育行政がコミュニティに関わることの1つの意味を見出すことができる。

最後に9章では、以上の理論的、実証的研究を通じて明らかになった社会教育の意義にをまとめる。第1部では、既存の社会教育行政論では、社会教育行政の「再編」がコミュニティに及ぼす影響を適切に位置づけられないこと、この議論を再構成するためには個体論から関係論にアプローチを転換することが必要であること、その具体的な装置として「社会関係資本」の概念を援用することが有効であることを示すことになる。この理論研究に基づいた、第2部の実証的研究を通じて見えてくるのは、社会教育を通じてコミュニティが動態的に構成されていく過程である。具体的には、公民館の組織や活動を通じて、あるいは職員が媒介することによって、地域の社会的ネットワークの基礎となる「関係基盤」の形成や組み替えが行われることが示される。9章では、以上のことを、コミュニティの社会教育的構成という観点からまとめている。コミュニティを構成する方法は、時代や地域によって異なるものの、現代においても、社会教育を通じてコミュニティを持続可能な形で組み替えていける可能性があることを示すことにしたい。

以上の検討を通じて、社会教育行政の再編期において、これまでの社会教育論の理論構成を見直し、コミュニティを構築する上で社会教育が果たす役割を実証的に明らかにすることにした。

脚注

- (1) ユネスコで提起された生涯教育の考え方は、経済関係の審議会においては人的能力の開発という文脈で受け取られ、生涯にわたる教育訓練の場の整備が主張された（1970（昭和45）年の国民生活審議会答申「成長発展する経済社会のもとで健全な国民生活を確保する方策に関する答申」や、1972（昭和47）年の経済審議会人的能力開発研究委員会教育・文化専門委員会中間報告「情報化社会における生涯教育」を参照）。一方、教育関係の審議会においては、生涯教育の考え方は、学校教育、社会教育、家庭教育の3者の統合として受け止められた（1971（昭和46）年の社会教育審議会答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」など）。
- (2) ただし、島田・大桃（2011）の全国の市を対象とした調査によると、社会教育・生涯学習関連事務の移動は一方的なものでは言えず、この動向を見ると、教育委員会と首長部局のいずれの所管にするか再検討の時期に入っていると述べられている。
- (3) 指定管理者制度は、2003（平成15）年の地方自治法の一部改正（第244条の2第3項）によって、これまで地方公共団体やその外郭団体に限定されていた「公の施設」の管

理・運営を、企業、NPO 法人、その他の団体に包括的に代行させることを可能としたものである。この「公の施設」には社会教育施設も含まれていることから、社会教育施設においても指定管理者制度の導入が進むことになった。

2011（平成 23）年度の「社会教育調査」における公立の社会教育関係施設への導入の割合を示したものは、図表 1-5 である。これを見ると、社会教育施設全体で 1/4 強の施設で導入がなされており、特に博物館、青少年教育施設、女性教育施設、社会体育施設、文化会館での導入の割合が高いことが分かる。指定管理を受けているのは、民法第 34 条の法人や、企業の割合が高いものの、NPO 法人やその他の団体が、「公の施設」の管理・運営を担えるようになったことは、社会教育行政における「住民参加」の前進とも捉えられる事態である。同時に、施設運営の継続性や専門性の確保という問題も抱えている。

図表1-5 種類別指定管理者の導入施設数

区分	計	公民館 (類似施設含む)	図書館	博物館 (類似施設含む)	青少年教育施設	女性教育施設	社会体育施設	文化施設	生涯学習 センター
公立の施設数	53,804	15,392	3,249	4,253	1,020	277	27,469	1,742	409
うち指定管理者導入施設数	14,098	1,319	347	1,211	393	88	9,714	935	91
公立の施設数に占める割合	26.2%	8.6%	10.7%	28.5%	38.5%	31.8%	35.4%	53.7%	22.2%
地方公共団体	147	9	1	24	9	-	95	9	-
民法第34条の法人	5,796	285	52	640	150	34	4,038	550	47
会社	3,865	92	223	242	87	7	2,953	244	17
NPO	1,136	33	44	77	49	22	858	47	6
その他	3,154	900	27	228	98	25	1,770	85	21

- (4) なお、この点について牧野（2004: 124）は、小川の議論にはアポリアが存在すると指摘している。それは、「社会教育をめぐる外在矛盾を、法という装置・場がもつ近代公教育の古典的発送を媒介として内在矛盾へと転化し、国民の自己教育運動の論理を公権力作業である社会教育に貫徹させるという論理は、論理それ自体としては成立し得るが、現代福祉国家においては、この近代公教育の古典的発想そのものが国民管理の道具として利用されている」という構造が捉えられていないことにあるという。牧野によるこの指摘は重要であるが、本論文ではこの福祉国家による管理という点から、現代はさらなる転回が起こっており、行政システムがコミュニティへの依存度を高めていることを問題にしている。

＜第1部＞ コミュニティと社会教育を巡る理論的検討

第1部の目的は、1章の議論を受けて、コミュニティを含めた、行政と住民との関係について理論的な検討を行い、社会教育とコミュニティとの関係がどのように変容してきたのかを理論的に明らかにすることにある。まず、2章では、2000年代以降に進められている「学校支援」と「コミュニティ政策」という、コミュニティに関する2つの政策の動向を取り上げ、批判的な検討を行う。この章の目的は、行政とコミュニティとの関係を問うために、現在の政策動向の特徴と課題を捉えることにある。これらの政策においては、保護者や地域住民がコミュニティの活動に積極的に関わることが求められている。この政策においては、行政システムによるコミュニティ形成ではなく、コミュニティに基づくシステムの運用が目指されており、政策の方向が反転していると言えるだろう。しかし、この政策が十全に機能するためには、参加の母体となるコミュニティの充実が不可欠となるというねじれも指摘できる。ここから行政というシステムの外側にある（と考えられてきた）コミュニティの実態に関する実証的な研究と、システムとコミュニティとの相互作用の分析が求められていくことを示す。

3章では、「主体形成」論の批判的検討を行い、「関係論」的アプローチの必要性を示す。この章の目的は、コミュニティと住民の関係について理論的な問い直しを行うことにある。社会教育の領域における「主体形成」の議論は、「都市型社会」への移行期に、住民による行政への対抗的参加と、その参加に基づく条件整備がなされていた時期に形成された。しかしこの「主体形成」論に対しては、「地域教育計画論」（藤岡貞彦）と「地域教育システム化」論（松原治郎）の論争の中で、あるいは「社会教育の終焉」論（松下圭一）において批判的なまなざしが向けられることになった。前者の論争は、行政との関係に留まらない地域の教育システムの形成と、そのシステムが住民自身の参加によって構成されるか否かを議論したものだ。また後者の議論は、都市型社会から市民社会に移行するにつれ、市民の成熟がなされたため、もはや「主体形成」を援助する社会教育行政の存在意義はないことを主張するものだった。

社会教育論の中では、これらの論争や議論が適切に位置づけられてきたとは言えない。なぜなら、その後も、行政的営為を前提とし、その行政との「対抗的關係」を前提にした「主体形成」論が根底にあったからである。しかし、この「主体形成」論には、2つの問題がある。1つは参加の「社会的機能」に関する関心が希薄なことであり、もう1つは、参加の前提となる自発性や主体性が育まれる過程や環境への注目がなされにくいことである。主体を前提とする「個体論アプローチ」においては、コミュニティに様々な形で関わる中で「主体」が形成されていくという道筋を明らかにできていない。そこで、この「個体論」をベースにした社会教育論を問い直し、「関係論」に基づく社会教育論を描いていくことが重要になるものと考えられる。この議論ではコミュニティの活動に関わる中で形成される主体に焦点を当てることになる。

さらに4章では、コミュニティを捉えるための実証的枠組みとして、社会関係資本の議論について理論的検討を行う。まず、社会関係資本の主要な研究をレビューし、特に政策的志向性が強いパットナム（Putnam, R. D.）の議論の特徴を明らかにする。次に、「社会関係資本」と生涯学習・社会教育に関する、国際的動向と主要な先行研究の検討を行う。さらに、社会関係資本という概念を社会教育研究と接合するための主要な論点を抽出した上で、社会的ネットワークと、中間集団を軸にした、実証的研究の枠組みを提示する。

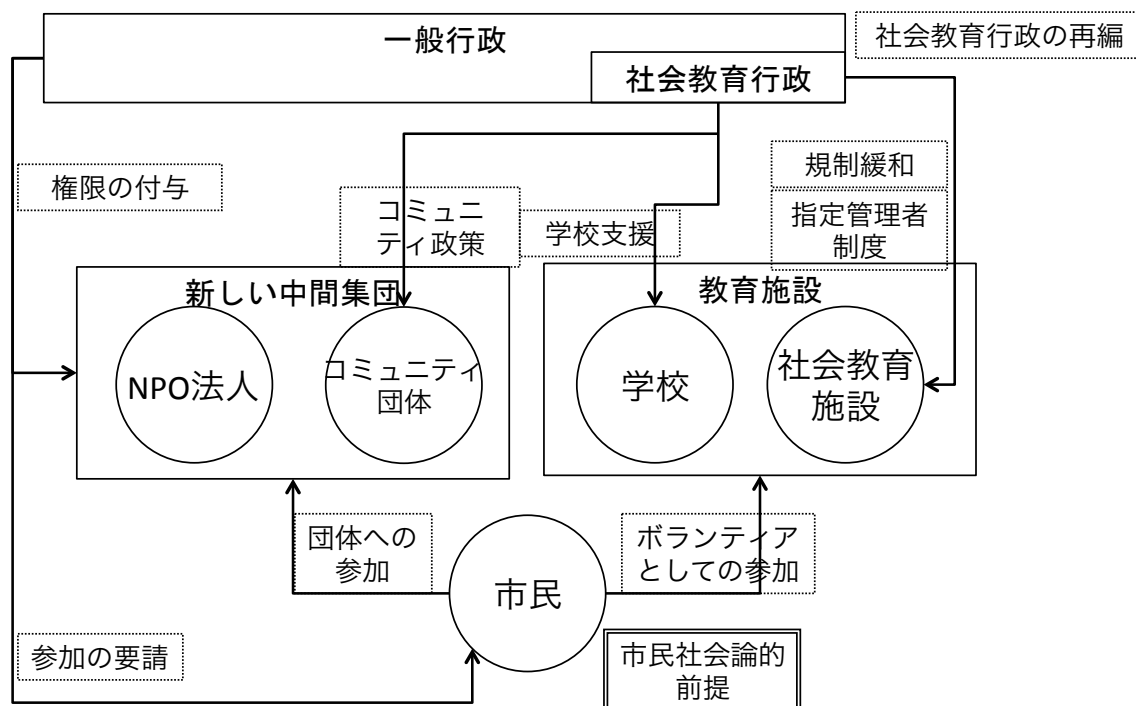
第2章 コミュニティを巡る政策の動向と課題

2.1. 社会教育行政を巡る新たな政策の動向

本章では、現代の社会教育行政を巡る、コミュニティに関する2つの課題を見ていくこととする。このことによって、現代における行政とコミュニティの関係を捉えることが目的である。

図表2-1は、2000年代の社会教育行政を取り巻く構図についてまとめたものである。すでに1章で、社会教育行政の再編を巡る動きや、社会教育施設の指定管理者制度の導入といった動きについて言及したが、これに加えて「コミュニティ政策への社会教育・生涯学習の包摂」（松田 2012a: 11）と、「学校支援の重点化」（石井山 2004）という2つの動きを挙げることができる。

図表2-1 2000年代の社会教育行政再編の動向



まず「コミュニティ政策への社会教育・生涯学習の包摂」とは、社会教育行政の担ってきたコミュニティ形成の機能に期待をかけ、まちづくりやコミュニティ政策の中に社会教育や生涯の包摂を図ろうという動きである。この中で、公民館の廃止や、あるいは社会教育の業務の補助執行などといった事態が生じている。この動きは、市町村合併や地域自治の進展という2000年代に進んだコミュニティに関する政策の動向と密接な関連を持つものである。そこで、この動向が社会教育に与える影響について、2.2.で考えることとしたい。

次に「学校支援の重点化」とは、社会教育の果たしてきた人材育成やコーディネート機能を学校支援という文脈で活用していこうとする流れである。すでに学校経営の領域では、2000年代に入り、保護者・地域住民の参加を求める政策が推進されてきた。加えて、2006（平成18）年の教育基本法改正で、学校・家庭・地域住民の連携・協力に関する条項が設けられ、その後の学校支援地域本部事業や放課後子どもプランの実施を通じて具体化されてきた。この過程で「地域教育」という用語も使用されるようになり、社会教育を「地域教育」として代替していこうとする傾向も見られる。このような動向に対して、社会教育の領域では、「社会教育が学校に対して従属的な立場に固定されるのではないか、社会教育は学校支援の名の下に学校教育行政の中に包摂されてしまうのではないか、高齢者や地域づくり、成人教育といった社会教育が担ってきた領域が衰退するのではないか」という疑念が示されることもあるという（廣瀬 2011: 1-2）。しかし、このような批判は、1章で論じたような、従来の社会教育行政の枠組みを念頭になされているものであり、より抜本的な再編が起きていることを捉え損ねているのではないかと考えられる。そこで、本章ではこの動向の特徴と問題について、2.3.で見ることとしたい。

この2つの政策の動向は、コミュニティの様々な活動に住民が参加することを求めるものである。この政策の特徴として、住民がすでに参加する能力や意思を有しているという「市民社会論的前提」が置かれていることが挙げられるだろう。つまり、社会教育行政論の基本的構図の中に描かれていた住民自治・参加のための主体形成という観点が後退し、その代わりに「参加する市民」の存在が前提とされている点に特徴がある。そしてこの動きには、行政というシステムと、コミュニティとの間の大きな方向の転換が含まれていることにも留意する必要がある（2.4.）。

以上の点について詳細に考えるために、本章では2000年代以降の、社会教育行政の再編に関わる2つの政策の分析を行い、社会教育行政の再編の中で、コミュニティが焦点化されることの意味について論じることとしたい。

2.2. コミュニティ政策の展開と社会教育

本節では、1990年代後半以降進められている地方分権の動きの中で、同時に進められてきた市民との「協働」や「参加」に関する政策について検討を行う。1970年代のコミュニティ政策において「条件整備」の役割を期待されてきた行政の役割が後景に退き、2000年代に入ると、市民に権限や財源を委譲し、従来行政が担ってきた役割の一部を担うことを期待する政策が見られるようになってきた。これらに関連する政策の動向と課題についてまとめる。

2.2.1. コミュニティ政策各期の特徴

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。ここでの「コミュニティ」とは、「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」のことを指す。

この答申では、行政の役割として、フィードバックシステムの確立、コミュニティ・リーダーの育成、あるいはシビル・ミニマムとしてのコミュニティ施設の整備などが挙げられている。このうち社会教育には、コミュニティ・リーダーの養成という役割が期待された。コミュニティが十分に確立されていない状況では、コミュニティ・リーダーの役割が重要であるとされる。これまでの地域社会で中心的な役割を担った「名望有力型」リーダーや、あるいは幾つもの役職を担う「役職有力者型」ではなく、特定の生活領域において専門性を発揮する「有限責任型」のリーダーが求められているとされている。このために、指導性を身につけるための訓練、専門分野においてリーダーたり得る素養や技能、そしてその基礎となるグループ活動が重要であり、社会教育にこのプログラムの提供が期待されたのである。また、コミュニティ施設の運営について、住民自身による管理・運営が推奨されていた。

この報告に基づいて、1971年に自治省から、「コミュニティ（近隣社会）対策要綱」が出され、1971年に40地区、72年に13地区、73年に30地区、の計83地区が「モデルコミュニティ」に指定された。以後、1983年～85年にかけて計147の「コミュニティ推進地区」、1990年～92年にかけて計141の「コミュニティ活性化地区」が指定されていくこととなる。

このような政策に対し、一定の批判が存在したことも事実であった。例えば、住民参加がコミュニティ形成に利用されることの危惧が示されたり（南里 1976）、住民参加が形式的なものとなり、参加が一部の住民に限られることへの懸念が示された（千野 1976）。もっとも、コミュニティの形成を、公共的な領域に位置づける議論や（奥田 1984）、コミュニティ施設の管理・運営を住民が担うことによって市民性の形成がなされるという議論も存在していた（倉沢 1971）。これらの議論の中で対立点となったのは、行政と住民との関係であり、コミュニティ政策を行政による統治の強化のツールとして見るのか、住民の参加に基づく統治様式の変化の1つとして捉えるのかという点が論点となった。その後、この時期のコミュニティ政策について総括がなされる中で、政策の問題点として、（1）大都市の状況の過度の一般化、（2）住民組織と主体の問題についての認識が不足していたこと、（3）コミュニティの具体的な構築方法が描かれていないこと、（4）住民参加の捉え方が狭かったことが挙げられている（コミュニティ政策学会第3プロジェクト研究会 2007: 32-3）。

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されていく（日本都市センター編 2001；コミュニティ政策学会第3プロジェクト研究会 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。

この第3期の特徴は、「コミュニティからパートナーシップへ」と表現される。それ以前のコミュニティ行政が「住民の自発的な活動を醸成するための条件整備」を中心としていたのに対し、現在のコミュニティ政策は、住民にも直接的に公的な役割を求めているという違いが指摘されている（玉野 2007）。さらに、コミュニティ政策が想定する対象が、「地域住民個人々人から、集団へ」と移行しているという特徴も指摘されている（荒井 2007: 20）。

2.2.2. 市町村合併と「地域自治区」の導入

2000年代に進められた「市町村合併」が、このコミュニティ政策の転換の大きな要因であ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、3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（総務省 2010）。同時に、合併の問題点も指摘されている。具体的には、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）。

この市町村合併による基礎自治体の広域化に応じて進められてきたのが、「都市内分権」と呼ばれる動きである。2003（平成15）年の第27次地方制度調査会の「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。地方自治法第202条の4項によれば、「地域自治区」とは「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）、この「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であると言える。

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）。後の章で取り上げる飯田市においても、2007（平成19）年より「地域自治区」の制度を導入している。

この「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、この「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」が示され、2010（平成22）年5月の「国土交通省成長戦略」では、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）において、「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。

これらの政策に共通する特徴として、（1）コミュニティを、地域社会を構成する集合的な人間関係のあり方と定義し、これと現存するコミュニティ組織とを区別していること、（2）コミュニティ組織にはエリア型・包括型機能型組織と、テーマ型・個別機能型組織の2つがあるとする、（3）この2タイプの組織の相互の交流と連携とともに、受け皿となるプラットフォーム型の組織体が必要とされていること、の3点が挙げられている（小原 2010: 169）。

2.2.3. コミュニティ政策の課題

以上のように、地方分権や市町村合併の中で進められる、コミュニティ政策の特徴と課題について見ることにしたい。この点については、コミュニティ政策学会のまとめに詳しい。現在の自治体のコミュニティ政策による地域自治の組織化については、①自治体とコミュニティ自治との関係、②コミュニティ自治組織における地域住民組織と地域の諸団体・ボランティア諸組織との関係、③コミュニティ自治の基礎単位としての自治会・町内会ないし集落組織、あるいはボランティアの参加・市民団体のあり方などが解決課題になっているという（コミュニティ政策学会第3プロジェクト研究会 2007: 90）。前述のモデルコミュニティの検証の中でこれらの課題については、①コミュニティ・センターないしコミュニティ協議会などの中間レベルの自治形態、②中間自治形態における自治会・町内会、諸団体・ボランティア組織の協調関係、③基礎的諸単位のコミュニティづくりへの参加の主体化などによる解決の方向が示されている（コミュニティ政策学会第3プロジェクト研究会 2007: 91）。具体的な試みとして、「自治体—中間レベルの地域自治組織—集落自治会組織—基礎集落コミュニティの重層関係」を形成した安芸高田市、あるいは自治体の住民参加に期待する施策と、住民のまちづくりの活動が「コミュニティ協議会」を通じてつながった宝塚市の事例が挙げられている（コミュニティ政策学会第3プロジェクト研究会 2007: 91-4）。

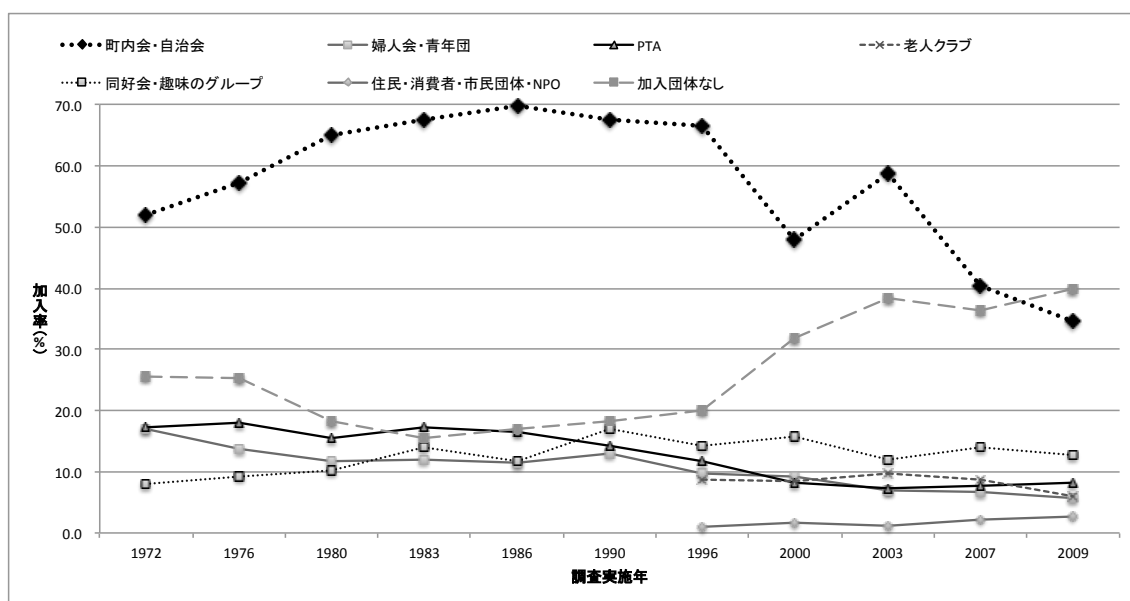
コミュニティ政策の課題として、地域活動の基盤となる「中間集団」の変容を挙げることもできる。「中間集団」は、地域のつながりを選択的に形成していくための1つの契機となり（梶井 2011: 60）、地域活動の母体としての役割が期待されてきた。しかし、少子化・高齢化に伴い地縁団体（青年団や婦人会など）への参加が減少し、地域の活動を支える層が固定化するという現象が見られる。この点について、高野（2011）は、過疎高齢化地域では、地域集団や機能集団への参加率が減少しており、このことが集落の社会的な孤立を招いていることを指摘している。

この「中間集団」の変容をその加入率から見ていくことにしたい。ここでは、明るい選挙推進協会の実施している「選挙の意識調査」の結果を取り上げる。この調査は、衆議院

議員選挙の際に実施されるもので、各種団体への所属を継続的に尋ねている。1970年代以降の各種団体への加入率の推移を見ると（図表2-2）、以下の傾向を指摘できる。

第1に、町内会への加入率は1980年代中頃をピークとして低下傾向にあり、特に2000年代に入ってから加入率を大きく落としていることである。第2に、婦人会・青年団、PTA、老人クラブといった地縁団体も、徐々に加入率を落としており、近年ではどの組織も1割以下の加入率となっていることである。第3に、サークル・グループの加入率はこの30年の間で見ると安定的に推移していること分かる。第4に、NPOを含む市民運動・活動団体は、2000年代以降、微増傾向にあると言える。第5に、どの団体にも加入していないとする回答者の割合は年々増え続けており、特に2000年代以降の増加が著しい（2009年では約4割）。

図表2-2 各種団体への加入率



出典：2007年までの結果について辻中（2009: 134）を、2009年の結果については、明るい選挙推進協会の実施した「選挙の意識調査」の結果を参照して、筆者が作成したもの（http://www.akaruisenkkyo.or.jp/wp/wp-content/uploads/2012/07/search_45syugin.pdf）。

このような加入率の低下に加えて、2000年代以降進められた市町村合併が、行政組織の再編だけでなく、地域の中間集団の再編を伴う場合もある。例えば、合併先の都市部で婦人会などの活動が行われていなかった場合、町村部で盛んに活動していた婦人会が廃止されるという例がある（高野 2013）。これは、市町村合併の「意図せざる結果」としての地縁団体の解体という現象である（眞鍋 2009）。以上から、2000年代に入ってから、地域における中間集団の配置は大きく変化していることが読み取れる。

もちろん、このような地域の中間集団の解体に代わって、新しい地域住民組織やNPOに期待するという考え方もあり得る。しかし、新しい地域住民組織を編成する際にも、既存の中間集団が重要な役割を果たすことを考えると（丸山 2013: 498）、この中間集団の縮小や再編は、コミュニティを基盤としたガバナンスに大きな影響をもたらす可能性がある。

コミュニティに期待をかけ、地域の「社会関係資本」に基づいたガバナンスが志向されているにもかかわらず、その根底にある「社会関係資本」が充実していないとすると、想定されていたコミュニティ・ガバナンスが十全に機能しない可能性や、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。この問題は、コミュニティ政策を進める上で、大きな障害になるものと考えられる。

2.2.4. コミュニティ政策の進展に伴う社会教育研究の課題

以上のように、1970年代以降、推進されてきたコミュニティ政策は、その位置づけを徐々に変化させながら現在に至っている。主な論点として、(1) 住民参加に期待される役割が広がり、現在では行政施策の中でも積極的に推進がなされていること、(2) 行政の役割は、住民の参加の条件を保障することよりも、住民の活動との連携や協働を全面に押し出す形になっていること、(3) コミュニティという規範的な概念が行政の施策の中に取り込まれ、新たな自治の概念として打ち出されるようになっていくことが挙げられる。

このコミュニティ政策のもとで、社会教育行政の再編がなされていることが、本論文では注目すべきポイントとなる。例えば、自治体内分権が進められる中で、「地域自治組織」の中に社会教育が関連づけられ再編がなされることがある。長野県松本市や、本論文で取り上げる長野県飯田市がその例である。このような再編の理由は、松田（2009: 184）によれば、「日本型自治体内分権における地域自治組織は、自治会・町内会のような地縁組織を基盤に組織化されている場合が多いが、この地縁組織は歴史的に社会教育と密接に関わっていた側面」があるからだという。この視点は重要であるものの、地域組織の再編が住民の生活にどのような影響を及ぼすかは定かではない。先に述べたように、この点については、「社会教育ガバナンス」や「社会関係資本」という枠組みのもとで一定の研究蓄積がなされてきているものの（日本社会教育学会編 2009; 松田編 2012など）、行政組織の再編とコミュニティの変容との関連についての研究はまだ端緒にすぎたばかりであると言える。

問題の所在は、コミュニティ行政の中に社会教育行政が包摂され、「生涯学習によるまちづくり」の一端を担っていくことが期待されている一方で、生涯学習がどのような論理や過程を通じて、まちづくりと結びついていくかが明らかでないということがある。ここには2つの問題があると考えられる。1つは社会教育や生涯学習がコミュニティに対してどのような影響を有するのかについて実証的な検討が行われていないという研究上の問題であり、もう1つは、そもそも現在のような再編がコミュニティ形成において有効であり得るかが明らかでないという政策上の問題である。双方の問題とも、生涯学習がコミュニティを構成する過程と、その過程に社会教育行政がどのように関わるかについての研究を要請するものである。

2.3. 学校支援への期待と社会教育・生涯学習

次に、2000年代以降の「学校支援」に関する政策の動向の特徴と課題を見ることとした

い。その際に、1990年代までの学社連携・融合の動向にも触れ、2000年代以降の政策の有する特徴と問題を明らかにすることにしたい。

2.3.1. 「学校支援」に関わる政策の動向と研究視角

2000年代に入り、保護者や地域住民に対して、学校経営や教育活動への参加を求めるように、法体系が再編されつつある。2006（平成18）年には教育基本法が改正され、第13条に「学校、家庭及び地域住民その他の関係者は、教育におけるそれぞれの役割と責任を自覚するとともに、相互の連携及び協力に努めるものとする」との条項が新設された。さらに、2008（平成20）年6月に社会教育法が改正され、第3条3項に「国及び地方公共団体の任務」として、「学校、家庭及び地域住民その他の関係者相互間の連携及び協力の促進に資することとなるよう努める」との条項が追加された。改正に伴う附帯決議でも学校・家庭・地域の連携の重要性が強調されている。このように、法体系の中で学校・家庭・地域の連携・協力が推進される中で、保護者や地域住民の学校参加に焦点が当たりつつある。この動向の特徴を捉えるために、本節では3つのテーマを中心に考察を行うこととしたい。

第1に、法体系の再編につながる教育政策の変化を捉える。なぜなら、今回の一連の法改正においては、責任主体としてボランティアを法体系の中に位置付けることの困難さもあって、法のレベルで学校・家庭・地域の連携を目標に掲げつつ、政策レベルで保護者や地域住民によるボランティア活動を推進する動きが見られるからである。ここでは、歴史的な教育政策の動向を踏まえつつ、近年の再編が有する意味を分析することが必要となる。

第2に、法社会的なアプローチである。近年の動向を、教育の責任主体を曖昧とさせるもの、国家や行政を中心とした権力の後退を示すもの、もしくは別の形での統治を志向するものであると批判的に見るむきがある。動員としてのボランティア活動、もしくはネオリベラリズムとボランティア活動の「共振」といった視点がそれに当たる（仁平 2005）。ただし、教育システムが保護者や地域住民に開かれる形で再編されていくこと自体は否定的に捉えられるべき問題ではない。問題は、権力の所在が拡散し、不可視化された形の統治の形態に移行する中で、法体系再編の意図や目的に還元しきれない様々な問題が生じる可能性があるということである。このことは、英米圏で学校と地域のパートナーシップに関する施策が推進されることで、参加者の偏りや既存の権力関係を反映して、様々な葛藤や対立が生じていることにも明らかである（仲田 2010a）。ここから、ボランティア活動を巡る法再編の目的や意図だけでなく、社会への影響や意図せざる結果などを明らかにする、法社会学の観点からの分析が求められる。

第3に、法体系の再編が教育システムに対して持つ意味を明らかにする。現在、教育の領域でボランティア活動が推進されている背景には、地方分権の推進と、「政府の失敗」や「市場の失敗」を受けての市民社会への期待がある。一方、教育システムを誰が担うのかという問題や、システムの担い手をどう育成するかという問題が議論されないまま再編が進むことで、教育システムの変容が見えにくくなっていることも事実である（大桃 2000）。そのため、教育システムとコミュニティの関係の再編という大きな視野から問題を捉え直すことが必要である。

2.3.2. 学社連携・融合から「学校支援」へ

(1) 学社連携・融合に関する政策動向

学校と社会との連携が指摘されるようになったのは、1970年代のことである。1971（平成46）年の社会教育審議会答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」を契機として、1970～80年代にかけて「学社連携」と呼ばれる施策が展開され、家庭・地域の持つ教育機能の見直しや役割分担の必要性が提起され、施設の相互利用を中心とした学校・家庭・地域の連携が推進された。しかし、多くの地域では、学校教育や社会教育という枠組みを前提とし、部分的にお互いの施設や機材などを貸したり、利用させたりする動きに留まった。その結果、プログラムを共同で開発したり、協力して活動を行ったりする動きには、なかなかつながらなかった。

1990年代には、この「学社連携」を引き継ぐ形で、「学社融合」というコンセプトが提起された。1995（平成7）年の国立青年の家・少年自然の家の在り方に関する調査研究協力者会議の報告「国立青年の家・少年自然の家の改善について」や1996（平成8）年の生涯学習審議会答申「地域における生涯学習機会の充実方策について」で、事業内容にも踏み込んだ教育関係者の連携の重要性が改めて指摘された。具体的には、1993（平成5年）年の文部省の「余裕教室活用方針」に見られる少子化に伴う余裕教室の活用、2002（平成14）年に完全実施された学校週5日制に伴う子ども・若者の居場所づくり、同じく、2002（平成14）年に導入された「総合的な学習の時間」における地域人材の活用の推進といった施策と関連づけられる形で、学校・家庭・地域の連携が進められることとなった。これらの動向は、社会教育・生涯学習の側から学校との連携の必要性が提起された点に特徴があった。

(2) 学校経営への参加に関する政策動向

2000年代に入ると、この位相は大きく変化し、学校教育の側から、保護者や地域住民に積極的な参加を求める政策が採られることになる。1998（平成10）年の中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」で、「学校の自主性・自律性」を確立するための1つの方法として、地域住民の学校運営への参画が提言された。これを受けて、2000（平成12）年4月から学校教育法施行規則が改正され、学校評議員制度が導入されている。学校評議員とは、「当該学校の職員以外の者で教育に関する理解及び識見を有するもののうちから、校長の推薦により、設置者が委嘱する」（第23条の3の3）ものを指す。その役割は、「校長の求めに応じ、学校運営に関し意見を述べること」（第23条の3の2）にある。ただし、学校評議員は個人としての見解を述べるに留まり、学校運営に関する公式の権限は有していない。学校評議員は、2006（平成18）年8月段階で、国立学校の全て、そして公立学校の8割（82.3%）に設置され、公立学校では小学校88.2%、中学校88.5%、高等学校92.4%の設置率となっており（文部科学省 2007）、多くの学校で制度として定着したと見ることができる。

また、2004（平成16）年には、地教行法の一部が改正され、学校運営協議会の設置が可能となった。学校運営協議会は、学校運営、教職員人事について関与する一定の権限を有

する合議制の機関であり、この仕組みによって、保護者や地域住民が一層の責任と権限をもって学校運営に参加できる道筋が開かれた。学校運営協議会を導入している学校は、2005（平成17）年4月では4都県17校にしか過ぎなかったが、その後毎年150校ずつほど増加し、2011（平成23）年4月には、32都府県789校にまで増加した。その後、さらに毎年約400校ずつ増加し、2013（平成25）年4月には、42都道府県1,570校に設置されている（文部科学省 2013a）。学校運営協議会を設置した成果として、学校から地域への情報提供がなされたこと、特色ある学校づくりが進んだこと、地域が協力的になったことなどの成果が見られるという（佐藤 2010）。

これらの制度の導入によって、学校経営に保護者や地域住民への参加が求められるようになっていく。これらの制度の目的は保護者や地域住民の参加によって、学校のアカウンタビリティを確保し、学校評価を実施し、教職員の「専門性」を問い直していくことにある（窪田 2006）。教育の「専門家」である教職員と、教育についての言わば「素人」である保護者・地域住民との間での「ガバナンス」が問題にされているのだと見ることが出来る。

もっとも、これらの委員は学校経営に対して意見を述べるだけでなく、学校や地域の広い活動に携わっていることは付言しておくべきである。例えば、コミュニティ・スクールの幾つかの事例を見ると、学校支援や家庭教育支援などの幅広い活動を行っていることが分かる（文部科学省 2008）。あるいは、学校運営協議会の委員を対象にした調査では、委員自身が安全確保や学校行事、あるいは環境整備といった活動に携わっていることが明らかにされている（仲田他 2011）。学校運営協議会は、その趣旨である「ガバナンス」機能を追究するよりも、保護者・地域住民と教員間のネットワーク形成を目指す方が、学校教育の改善につながることを指摘する論稿も存在する（大林 2011）。このように、政策で意図されていた「説明責任型」のコミュニティ・スクールが、「学校支援型」のコミュニティ・スクールに「変質」したことに一定の意義を求めつつも、保護者や地域住民の能力向上のために「参加・共同決定型」のモデルを目指すべきだという指摘もある（岩永 2011）。いずれにしても、これらの学校参加に関する制度の導入の是非は、保護者や地域住民の実質的な参加の状況によって判断されるべき問題であると言える。

（3）「学校支援」に関する政策動向

このような学校運営への関わりとは別に、2000年代後半には、放課後子どもプラン（2007年度より）や学校支援地域本部事業・教育サポーター制度（ともに2008年度より）などの、保護者や地域住民にボランティアとして参加を求める事業が実施されている。2008（平成20）年2月の中央教育審議会答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について一知の循環型社会の構築を目指して」でも、「社会全体の教育力の向上」として、学校・家庭・地域の連携を促進するための諸方策が示されている。

このような地域での学校支援に関わるボランティア活動の推進に伴って、生じてきたのが、社会教育から「地域教育」へという流れである。2008（平成20）年に学校支援地域本部事業が実施される以前から、都道府県レベルでは市町村に専門の職員を派遣し、学社融

合や、学校・家庭・地域の連携・協力を促進しようとする動きが見られていた。高知県の「地域教育指導主事」（1997年度～2005年度）や、島根県の「地域教育コーディネーター派遣事業」（1999年度～2008年度）、大分県の「地域協育振興モデル事業」（2005年度～2007年度）などがその例である。また、京都市の「地域教育専門主事室」（1997年度～2007年度）は、校長を専門職として登用し、いじめや不登校対策、地域人材の活用、開かれた学校づくりに取り組もうとするものであった。これらの試みで意識されていたのは、学校・家庭・地域の連携・協力を進めるために、関係者や関係する機関の間につながりを作り、信頼関係を形成することであった。そのために、学校・家庭・地域の関係の仲介役・調整役となるコーディネーターが配置されることになったと見ることができる（荻野 2007）。

この地域教育をより組織的に進めようとした例として、大阪府の「地域教育協議会」が挙げられる。「地域教育協議会」は、2000（平成12）年度以降、同府下の334中学校区で学校・家庭・地域の「協働」による「教育コミュニティ」の形成を目指して設置されているものである。東京都でも「地域教育プラットフォーム構想」（2005年）に基づき、学校教育、家庭教育、社会教育を中間的に支援する基盤づくりを進めている。これらの試みは、従来の学校と地域の連携や協力が局所的なものであったことの反省を踏まえて、組織的な支援の形を整え、連携・協力を推進していこうとするものである。

さらに、教育基本法の改正を受けて、2008（平成20）年より学校支援地域本部事業が、国の委託事業として実施されることになった。この事業は「学校教育の充実」「生涯学習社会の実現」「地域の教育力の向上」の3点を目的として、中学校区を主たる範囲として「学校支援地域本部」の設置を進める事業である。「学校支援地域本部」は、「地域コーディネーター」「学校支援ボランティア」「地域教育協議会」の3つから構成される（ただし、名称は各自治体・地域によって異なる）。このうち、「地域コーディネーター」は学校とボランティア、そしてボランティア間の連絡調整を行うもの、「学校支援ボランティア」は、学校の教育活動の支援などを行う保護者・地域住民のことを指す。「地域教育協議会」は「学校支援地域本部」において、どのような支援を行うかといった方針について企画・立案を行う組織のことである。

この委託事業は3ヶ年で終了したが、2011（平成23）年度からは、放課後子ども教室や、家庭教育支援事業と一体化した形で、「学校・家庭・地域の連携による教育支援活動促進事業」として実施されている。この事業は、国と都道府県が市町村に1/3ずつを補助する補助事業として実施されており、各自治体が地域の実情に応じて弾力的に事業に取り組むことを可能としたものである。学校支援地域本部については、補助事業となって以降、設置する市町村数が減少したものの、設置本部数自体は増加傾向にある（図表2-3参照）。

このように、学校支援に関する事業自体は広がりを見せているものの、その評価は慎重に行われるべきである。委託事業が終了した時点での事業の成果について見ると（株式会社三菱総合研究所 2010: 15-20）、「子どもたちの学力や規範意識、コミュニケーションの向上」が約7割、「教員が授業や生徒指導などによる力を注ぐことができた」が約4割、「地域の活性化」が3割強、「地域住民の生きがいづくりや自己実現」は1割弱となっていた。このように、事業の目的として掲げられていた、「学校教育の充実」「生涯学習社会の実

現」「地域の教育力の向上」のうち、特に「学校教育の充実」についてのみ、多くの学校でその成果が実感されていることがうかがえる。

図表2-3 学校・家庭・地域の連携・協力を促進する事業の実施状況

	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度
国庫補助額 (委託費)	3,774百万円 (2,404百万円)	4,411百万円 (2,166百万円)	4,631百万円 (2,358百万円)	5,166百万円 -	4,649百万円 -
学校支援地域本部設置数 (市町村数)	2,176本部 867市町村	2,405本部 1,004市町村	2,540本部 1,005市町村	2,659本部 570市町村	3,036本部 576市町村
放課後子ども教室実施数 (市町村数)	7,736教室 1,011市町村	8,610教室 1,053市町村	9,197教室 1,060市町村	9,733教室 1,075市町村	10,098教室 1,076市町村
家庭教育支援実施数	332市町村	194市町村	108市町村	315市町村	316市町村

出典：文部科学省生涯学習政策局社会教育課の作成資料より。

http://manabi-mirai.mext.go.jp/assets/files/pdf_jissijyoukyou/H24jissijyoukyou.pdf（最終アクセス日：2012年11月30日）

2.3.3. 「学校支援」に関わる政策の特徴と問題

ここでは、近年の「学校支援」に関する政策が有する特徴と、問題点を見ておくこととしたい。

(1)「学校支援」に関わる政策の特徴

第1に、教育活動に関わることを期待される担い手の広がりがある。1970年代以降提唱されてきた「学社連携」や「学社融合」においては、施設の相互利用や、教育活動の連携・協力が中心で、教育システム内部の連携・協力が志向されていた。これに対し、近年では、保護者や地域住民といった、従来教育システムの外部の「社会」に位置すると見なされてきた、多様なアクターの参加が促され、システムの一部として位置付けられつつある。

第2に、近年の政策動向の特徴は、先にも触れたように「学校支援の重点化」という点にある（石井山 2004）。共働き家庭の増加、保護者へのまなざしの変化などの家庭教育を巡る問題と、地域の紐帯の喪失、過疎化・高齢化の進展など地域での教育を巡る課題が指摘される中で、学校・家庭・地域の連携・協力の焦点が「学校支援」に定まってきている。1章で述べたように1980年代から社会教育施設におけるボランティア活動が、国の施策や答申を通じて推進されてきたが、近年では、学校支援地域本部事業や放課後子どもプランに見られるように、学校教育を含んだ教育システム全体の担い手として、保護者や地域住民に期待が寄せられている。

第3に、この点が最も大きなことであるが、これまで答申や施策レベルで言及されてきた、保護者や地域住民によるボランティア活動が、学校・家庭・地域の連携という枠組みの中で法の中に根拠を有するようになったことである。法改正を通じて、保護者や地域住民が教育システムを担う存在として位置付けられたことは、従来の教育法を巡る議論の構図を一変させる可能性を有している。この点は、本論文の射程を超えるが、市民間の非対称な「関係性」を教育法の理論の中にどう位置付けるかが焦点となっている（大江 2004）。

それでは、このような学校支援に関わる政策の推進にはどのような問題があるだろうか。まず、L.サラモン（Salamon 1987）が「ボランティアの失敗」として挙げた、「量的な不十分性」「偏重性」「パターンリズム」「アマチュアリズム」といった問題に敷衍して、教育に関わる市民活動に関わる問題を挙げてみる。「量的な不十分性」については、全体の活動量が期待されているほど十分であるかという問題に加えて、地域間の格差の問題も、教育の公平性や平等性の観点からは問題となる。活動の「偏重性」については、例えば、特定の領域の活動に参加が集中したり、特定の層の保護者や地域住民に参加が偏ったりすることによって、結果的に効率性が損なわれるといったことが考えられる。「パターンリズム」の問題については、教育の領域で一般的に問題になることでもあるが、さらに保護者や地域住民の活動が、教育や学習を巡る「関係性」のどこに位置付けられるかが問題になる。ボランティアの善意や自発性が必ずしも肯定的に作用しないことや、活動への依存が生まれる場合もある。「アマチュアリズム」については、市民活動にどの程度「専門性」を見出すかによって見解が分かれるものの、住民の参加や、ボランティア活動によって教育に関する問題が全て解決可能であるわけではなく、活動への安易な期待は戒められるべきである。

（2）ボランティア活動の次元の縮減の問題

このような市民活動に一般的に通底する問題に加えて、近年の動向には、以下の3つの問題点を見出すことができる。第1に、（a）「ボランティア活動の次元の縮減」の問題が挙げられる。ボランティアの活用が特定の目的に方向づけられ、ボランティア活動の持つ「自発性」や「公共性」という特徴が縮減されている可能性がある。これについては、近年推進されているボランティア活動と、1960～70年代にかけて活発化した、行政対抗的・要求実現的な住民運動との違いを考えてみると分かりやすい。もちろん、ボランティア活動の集積の中に「熟議」の過程や「公共善」の創出の可能性を見出すことも可能である（松田 2007b）。しかし、実際に推進されているボランティア活動において、すでに参加を行う領域が定められ、その枠の中での活動を求める傾向があるとするならば、現在推進されている活動は、小玉（2005）の整理による「政治的シティズンシップ」と「ボランティア的シティズンシップ」のうち、後者を求めるものであると言えるだろう。

あるいは、ボランティア活動の「質」を問題にしても良いのかも知れない。パックハム（Packham 2008: 4章）は、活動の自律性や、組織化の度合い、個人、コミュニティへのメリットといった観点から、地域における活動のタイプを5つに分類している。具体的には、「ボランティア」「自発的な支援」「積極的な市民」「自助」「コミュニティの活動家」という5つの段階を示している。現在、行われているボランティア活動がこのうちのどれに該当するかを検討することも必要であると考えられる。

また、単純にボランティア活動の「量」を見ることも有益だろう。例えば、議論の前提であるボランティア活動の活発化ということ1つをとっても、5年ごとに実施される「社会生活基本調査」の結果を見ると、ボランティア活動の行動者率（行動者数／属性別の人口×100%）は、1981（昭和56）年度：26.0%、1986（昭和59）年度：25.2%、1991（平成3）年

度：27.7%、1996（平成8）年度：25.3%、2001（平成13）年度：28.9%、2006（平成18）年度：26.2%、2011（平成23）年度：26.3%という割合で推移しており、1980年代以降、活動が活発化しているという証左にはなり得ない。そもそも日本において市民活動が何を指すのかについても明確な合意があるわけではない。例えば、アメリカでは「専門性」の高いスタッフに支えられたNPO活動が市民活動の中で大きな割合を占めているのに対して、日本では町内会や自治会といった任意団体の役割が大きいという構造的差異が指摘されている（Skocpol 2003=2007；Pekkanen 2006=2008）。この点は、政策で明確に意識されているとは言いがたい。市民活動についての実証研究が不足する中で、活動、特に「政治性」の薄い活動への期待が高まっている状況にある。ボランティア活動の持つ（正負含めた）潜勢力が不可視化され、その次元が縮減されていると見ることができる。

（3）市民の能力形成に関する問題

第2に、（b）「市民の能力形成」に関する問題が挙げられる。これらの政策は近年の市民社会論を基底にしているが、そこでは市民が一定の「専門知」を有することが前提とされ、その能力形成についての視角が欠落している。荻谷（2004）は、この変化を「責任主体」という観点から記述している。荻谷によれば、1970年代までの地域社会と教育を巡る議論では、「主体形成」の問題が論じられていたにもかかわらず、1980年代以降、議論の中心は参加や共同という「関係性」の問題へとシフトしているとされる。

この変化には研究上・政策上の動向が関係している。研究の領域では、ポストモダニズムの影響もあり、教育学の基礎にあった、「主体形成」という論理が相対化され、懐疑のまなざしで見られるようになったことが関係する。例えば、松下圭一の市民社会論を参照すると、1970年代には「市民参加」を中心として構成されていた論理が、1980年代には自律した市民の相互作用といった点に強調点が移行し、「社会教育の終焉」論につながっていくことが分かる（荻野 2008；本論文3章の議論も参照）。

生涯学習政策の上では、1章でも見たように1980年代中頃の臨時教育審議会の一連の答申を契機として、生涯学習社会への移行という政策のモチーフが描かれ、学習ニーズへの対応や教育における受益者負担の考え方が進むことによって、教育から学習へと力点が移動したことが関連している（新川 2007）。生涯学習政策は、その後1990年代には、学習者がその成果を活用して、ボランティア活動を行うことを求める流れとなり、2000年代後半には、生涯学習が社会の要請と結びつけられていくことになったことは、すでに見た通りである。この中で、市民の能力の形成という論点はますます見えにくくなっていると言えるだろう。

しかし、市民参加や市民活動が活発化した時に生じる「参加への封じ込め」や「動員」といった（渋谷 2003；中野 2001）、「疑似主体性」の問題については、あまり意識されているとは言えない。ここでいう「疑似主体性」とは、市民活動やボランティア活動に参加する個人が、主体的であるように見えて、もしくはそのように振る舞うことを求められているにもかかわらず、実際には主体的ではないことを指す（荻野 2008）。この観点からすれば、市民活動やボランティア活動が活発であることは、参加者の「主体性」を必ずし

も意味するわけではなく、それをもって成熟した市民が十分存在することの根拠とはできない。

1960年代～70年代には、都市化に伴い生じた課題について、住民が問題解決のために、ある時は集合的な運動を組織する形で、ある時は行政への参加という形で自らの意思を表明し、この結果自らの要求を一定程度施策に反映することに成功してきた。しかし、そこに参加していた住民はあくまでも一部である。そして参加する住民はその過程で学習を媒介として、その能力を向上させていたということは強調に値する。もっとも様々な学習を背景に行政に交渉を行っても、社会条件により運動の要求が貫徹しない場合もあった。しかし、その中でも社会教育が住民の学習に関わっていたということが特筆できる（荻野 2010a）。ここで述べたいことは、市民・住民の運動の活発化と、市民・住民それぞれの成熟とは本来別個の問題だということである。

この市民の能力形成については、どのような市民像を取るにしても考えなくてはならない問題である。この点について、松田（2011）は「ガバナンスの主体としての市民」像を検討する中で、「能動的市民」としての市民像と、「『普通の知識』の提供者」としての市民像という2つの像を示している。そして、前者については制度的サポートの1つとして、「能動的市民を育成する教育」を提供することが、後者に対しては「普通」の知識を専門的な政策判断に反映する「政策専門家」の役割が重要となることを述べている。

あるいは、ビースタ（Biesta 2011=2014）が、あえて「無知な市民（The Ignorant Citizens）」という像を掲げたことにも重要な意味があるだろう。ビースタ（Biesta 2011=2014: 212）によれば、市民の政治的主体性とアイデンティティが、参加の前に形成されていなければならないと考えるのではなく、政治的主体性の形成とその進行中の変容こそが「民主主義政治」を示すものであるという。そして、「民主的な主体」とは「単純に教えられ、学ばれうるあらかじめ規定されたアイデンティティとして理解されるべきものではなく、民主的なプロセスと実践へのまっつき関与を通して、新しく異なる仕方で幾度となく現れるもの」として理解される必要があるという（Biesta 2011=2014: 212）。「主体化」とはこの「まっつき関与」を指すとされる（Biesta 2011=2014: 213）。この議論は、市民が社会への関わりの中で、市民になっていく過程こそが重要であることを指摘する議論である。

これらの議論から見てくることは、「市民社会」の成立を論じるに当たっては、「市民」が「市民社会」の構成員として一定の役割を果たすため、その「政治的社会化」の過程に関する研究を行う必要があり、そのための学習機会の保障に関する論議が重要であるという点である。この点については、近年の政策動向の中で意識化されているとはいえない状況にある。

（4）参加の背景に関する問題

第3に、（c）「参加の背景」に関する問題がある。つまり参加の背景となる「市民」間の価値の多様性、ライフスタイルの差異、有する資源の多寡といった、従来、「市民参加」論の中で繰り返し指摘されてきた論点が看過されている。すでにボランティア活動に参加する人々の階層が偏っていること（仁平 2003）、社会関係資本や文化資本の差が参加の差

につながる（Lareau 2000）、実証的に明らかとされている。このような階層差に加えて、ボランティア活動への参加にはライフスタイルや生活時間、社会意識といったいわゆる個人の選択とみなされる事柄も影響を与えているため（佐藤香 2009；桜井 2002）、社会に走る様々な「分断」のラインはより見えにくいものとなっている。その選択が個人の意思によるものなのか、就労状況や家族構成、居住地域などの属性を反映したものなのか、それともまだ可視化されていない「資本」の影響によるものなのかは明らかとなっていない。例えば、文化資本や社会関係資本に加えて、近年ではアイデンティティ資本という概念が提唱されるなど（Côté and Levine 2002）、いまだ見えざる格差を可視化しようという研究も見られる。

このような、参加の背景に関する諸要素が考慮されないまま、参加に関する政策が進められることは、暗黙のうちに「参加する責任主体」という前提を置くことにつながる。しかし、このような前提については、幾つかの研究を見るだけでも、極めて疑わしいものであると言える。

例えば、学校運営協議会への参加に関しては、仲田（2010b；2011a；2011b）が様々な角度から検証を行っている。仲田（2010b）では、保護者、地域住民、教員という学校運営協議会を構成する委員の属性に着目し、それぞれの発言量を分析している。この結果、保護者委員の発言が少ないことが明らかとなり、その理由として、地域の社会関係を反映した議事の雰囲気や、保護者の多様性ゆえの代表としての発言の難しさが挙げられ、さらに管理職と地域住民の間の事前の相談や、それまでの学校支援の活動の評価に基づく地域住民の地位の高さといった理由が存在することが指摘されている。また、学校運営協議会において、女性は男性と比べ割合も低く、意志決定においても消極的なこと、それにもかかわらず「下働き」ができなければ非難を受けやすい構造にあることが示されている（仲田 2011a）。また学校運営協議会が、保護者に対して学校への協力を求め、その確認書の提出を求める事例においては、地域の社会関係が媒介となり、保護者の責任が焦点化されているが、その背景となる社会的要因が考慮されないという問題があることが明らかとされている（仲田 2011b）。

また、荻野（2010c）は、社会調査の2次分析から、保護者の学校参加意思について検証を行い、参加の形態によって規定要因が異なること、それにもかかわらず、学歴が低い母親、経済的なゆとりがない家庭の母親は参加意思を持ちにくい状況にあることを示している。この分析結果は、社会的な属性が参加意思に与える影響力を示すもので、特定の層の母親たちに参加が偏るメカニズムの一端を明らかにするものである。

以上の先行研究から示されるのは、保護者や地域住民に学校参加を求めるとしても、そこには社会的属性などの要因を媒介にした一定の格差が存在するという可能性である。もし、この「格差」についての積極的な是正措置が採られないのであれば、市民の「参加」や「協働」の正統性が問われることになる。さらに、市民の参加が増していけば、市民の間に新たな「対立」や「葛藤」が生じることもあり得る。これは、保護者や地域住民の参加を進めることで生じる「意図せざる結果」であると言える。

2.4. 社会教育研究の直面する課題

2.4.1. 「参加」の形態の変化

ここまで、2.2.や2.3.で見てきた2000年代以降のコミュニティと社会教育に関する問題は、「参加」の形態の変化という点から捉えることができる。

すでに、1970年代における行政参加・政治参加を中心にしていた「参加」と、1990年代以降の社会参加を中心にした「参加」とではその位相が異なるということが指摘されてきた（武川 1996）。1970年代には、アメリカの都市計画論や、市民社会論が参照される中で、市民参加の問題が論じられるようになった（松下 1971a；西尾 1975a；篠原 1977）。ここでは、行政の意思決定過程に市民がどのように関わるかという点が問題にされていた。あるいは、社会学の中では、住民運動を題材に現在の行政のあり方を問い直す「参加」のあり方に焦点が当てられていた（松原 1974；松原・似田貝 1976；佐藤・渡辺 1975）。愚弟的いんは公共施設や教育・福祉施策の整備・拡充を求める「作為要求型」の運動と、公害その他の生活環境の悪化を招く開発行為に抵抗する「作為阻止型」の運動に焦点が当てられ（西尾 1975b）、その過程における主体形成が注目されてきた。

これとは異なり、1990年代以降は、ボランティア活動やNPO活動などの社会活動が活発化し、市民参加の裾野も政治学・社会学の領域から、都市計画、社会福祉、科学技術、教育の分野などにも広がることとなった。例えば政治学では、市民社会論の新たな潮流として、「熟議民主主義 (deliberative democracy)」や「ラディカル・デモクラシー (radical democracy)」といった考え方が紹介されている（篠原 2004；千葉 1995；田村 2008など）。これらの理論の共通点として、「多元性を重視し、かつ代表されえないものを重視する立場に立っている」ことが指摘されるが（川崎・杉田 2006: 258）、いずれにせよ、これまでの参加論で焦点を当てられなかった様々な主体の関わりを重視し、政治や行政のあり方を問い直そうとするものであると言える。

社会学の領域では、ボランティア活動やNPOの活動の活発化に対して期待が高まる一方で（佐藤慶幸 2002）、「参加」の推進が、格差の拡大や社会的排除などの新たな問題を生み出しかねないことに注目した研究も見られるようになった（中野 1999；渋谷 1999；2003；仁平 2005）。これらの議論では、市民活動を促進することが、新たな形での「動員」につながることで、あるいは新自由主義的な政策と「共振」してしまう可能性が懸念されている。ここでは「参加」の持つ内在的な価値と別に、社会的な効果が問題にされていると言える。

社会福祉の領域では、活動過程の参加の重視や、専門家主義への懐疑など、従来の政治学の領域における参加論とは、趣を異にした参加論が形成されている（社会保障研究所編 1996；中野・上野 2003）。また、近年では、遺伝子組み換え食品やクローン技術など、科学技術の使用に関する社会的な合意を形成するための「参加」も重視されている。ここでも科学技術の専門家とアマチュアの「市民」との対話の過程への「参加」が重視されている（藤垣 2003；小林 2004）。以上のように、1990年代の「参加」の議論では、社会の多

くの領域における参加の広がり、意思決定に留まらない多様な「参加」が扱われていると言える。

これらの1970年代と1990年代の「参加」を比べる際に、1970年代には意思決定過程への参加が、1990年代には活動への参加に力点が置かれているとする議論がある。武川(1996: 8)は、この点について次のように述べている。

60年代70年代の参加と80年代90年代の参加は一見すると無関係であり、場合によっては対立的にすら見える。前者がどちらかというと計画の策定過程への参加に力点を置いたのに対し、後者が言及しているのは計画の実行過程への参加だった。また、前者が権力との対抗関係で参加と言う問題を取り上げていたのに対し、後者はそうした問題に対して無関心であった。さらに、このことの帰結として、前者が現状批判的となりがちであったのに対して、後者はややもすると現状に対して無批判であり、現状追認的なところがあった。

このような1970年代から1990年代における意思決定過程から活動への参加、あるいは「行政参加」から「社会参加」へという変化に加えて、本章で見てきた、2000年代における「参加」に関する動向は、学校支援やコミュニティ政策が推進される中で、住民にこれまで以上に様々な場面で「参加」を求める構造であると言える。1970年代から1990年代における参加の形態の変化は、意思決定過程から実行過程への変化という面を持ちつつも⁽¹⁾、行政による施策の実施を前提に置いていた。しかし、近年では行政が担うべき役割を、住民組織や住民の自主的な活動へと積極的に委譲する流れが見られる。このような政策の動向のもと、1章で見てきた社会教育行政論のように、住民の参加と行政による権利保障を対抗的かつ相補的に捉える論理が成り立ちにくくなっていると言える。

この理由は、現在起きている変化は単なる参加の形態の変化ではなく、行政による統治様式の変更をも伴うものだからである。コミュニティへの参加を求める現在の政策は、行政に対する住民参加の対象や範囲が拡大したと見えつつも、実際には住民への参加の要請がより広範囲の社会全体へと広がっているものである。この広がりの中で、様々な活動における責任の所在が不可視化され、曖昧になることによって、住民には参加する「責任主体」と言うべき位置づけが与えられている(荻谷 2004)。あるいは、「自己実現」が称揚される中でコミュニティへの活動が求められるという「参加への封じ込め」が起きているのかもしれない(渋谷 1999 ; 2003: 2章)。このような参加を巡る変化に対して、住民個人が十全に参加するための力量形成を訴える論理は、たとえ住民がその力量形成に成功したとしても、かえって住民の「自己責任」を問う論理へとつながりかねないという点で課題を抱えている(牧野 2012a: 序章)。

このような議論の隘路を抜け出すために、どのように問題の構図を捉えるべきかを次に考えることにしたい。

2.4.2. 「システム」と「コミュニティ」の観点からの論点の整理

近年のボランティア活動やコミュニティ政策を巡る問題は、システムとコミュニティの関係という観点から、大きく1つの見取り図の中に描き直すことができる。既述の問題点をまとめれば、行政システムや教育システムが、コミュニティへの依存度を高める形に変化しているにもかかわらず、その稼働条件であるコミュニティの形成についての配慮がなされていないという点に集約される。ここでいうコミュニティは、単に一定の地理的な範囲や、生活単位を示すものではなく、社会関係、その関係の中で共有されている規範やルール、信頼、その総体としての「社会関係資本」などを含むものである。このコミュニティは、そこに属する人々の行動や選択に一定の制約を課すと同時に、行政システムの運用にも大きな影響を与える。このような補助線を入れることで、問題の構図がより鮮明なものになる。一般的に、市民活動のメリットは、これまで法や制度で保障されてきた部分を、コミュニティによって保障することで、法制度によっては担保され得なかった、社会関係に基づいた柔軟なサービスが可能になるという点から説明される。その一方で、コミュニティには、非対称な権力関係が内包されているがゆえに、「量的な不十分性」「偏重性」「パターンリズム」「アマチュアリズム」といった「失敗」が起こることにもなる。

2.2.で述べたコミュニティ政策にかかわる問題は、この補助線を入れることでより明確に捉えられることになる。1970年代以降のコミュニティ政策においては、行政が一定の条件整備を行うことによって、住民の参加を求めてきた。もちろん、この方法には、行政による住民の包摂といった側面もあったかもしれないが、行政システムによってコミュニティ形成が試みられた点は評価されるべきだろう。しかし、近年のコミュニティ政策においてこの構図は反転し、「地域自治区」の導入に見られるように、コミュニティに行政システムの補足を求めるような政策が取られつつある。しかし、この中でコミュニティ形成についての配慮は後退していると言える。実際に、市町村合併に関わる問題や、中間集団の弱体化という問題が生じていても、これらの問題の解決を含み込んだシステムの構築は志向されていないと言える。

2.3.で述べた学校支援に関わる問題も、このコミュニティの観点からまとめることが可能である。1970年代までは、市民の育成が教育システムの達成すべき目標とされ、コミュニティを形成するための準拠点となっていた。ところが近年この関係が反転し、コミュニティを前提とした教育システムの形成、言い換えれば教育システムのうちに、保護者や地域住民で構成されるコミュニティを取り込む方向に再編が進みつつある。その要因は、教育の領域においてボランティア活動を推進することに意味が見出されていることにある。しかし、2.3.において指摘したように、「参加の背景」が考慮されないまま、コミュニティが持つ排他性や権力関係の影響を大きく受けるような教育システムの設計がなされることで、教育システムとコミュニティとの相互浸透が進むものと考えられる。教育システムが外部のコミュニティに接近すれば、それだけ多様で多元的な社会関係の中でのシステムのあり方を考えることが必要になる。教育法体系や、教育行政の再編が進む現在であるからこそ、その基盤となるコミュニティをどのように設計していくのかを改めて考える必要がある。

ここで、様々なシステムと、このシステムを取り巻く外部のコミュニティとの関係を考えて、コミュニティへの参加の保障は、行政システムの「公共性」を担保する条件となり得るということを指摘できる。通常「参加」の要件とは、経済的格差を是正する社会保障を中心に考えられがちであるが、セン（Sen 1992=1999）の潜在能力（Capability）の議論を敷衍して考えると、参加を保障するような言論的自由や、参加の資源となる市民的技術、社会関係の構築の作法、市民的態度なども含まれることとなる（Sculler *et al.* 2004）。一方で、これらの「参加」の要件が満たされない場合には、市民間に「分断」の政治や、「他者」の不可視化や排除の力学が作動することとなり、「社会の喪失」という事態が生じ得る（Rose 1996）。さらに、仁平（2009）が示すように、近年の政策では、本来補完的な関係でもあり得る市民活動の活発化と社会保障とがトレード・オフの関係として措定されているため、市民活動の活発化によって行政による社会保障が後退するという事態も見られるようになってきている。このことによって、参加を促すシステムの設計という論点はますます提起しにくくなっている。

加えて、平塚（2006）が指摘するように、近年OECDが提起する「キー・コンピテンシー」などの文脈依存的な能力が注目されているが、文脈に当たる社会における資源の配置が平等でない時にこのような能力の獲得を推奨する場合、結果として格差が拡大される可能性がある。これらの議論に見られるように、「コミュニティ」への参加の条件の保障は、市民が教育や福祉など様々な領域に「参加」し、様々なアクターと「協働」する上で、その意思決定や活動の正統性を担保していくための必要条件となり得る。この点について、ラウンズとプラチェット（Lowndes and Pratchett 2008: 696-8）は、「社会関係資本の再分配」という観点から論じている。この「社会関係資本の再分配」は、人生の機会に影響を及ぼすという点で重要であるとされる。これらの議論で意識されているのは、コミュニティに住民がどのように関わるかという視点なくしては、コミュニティに関する政策の妥当性を問うことが難しくなるということである。

以上の議論から見えてくるのは、現在の政策動向の分析で求められ、かつ、これまでの社会教育行政論に欠けてきたのは、行政というシステムの外側にある（と考えられてきた）コミュニティの実態に関する実証的な研究と、システムとコミュニティとの相互作用の分析であると言える。これまでは、個人とシステムとを媒介するコミュニティに関する分析を行えなかったことによって、システムと個人とを二項対立的に捉えるという図式が支持されてきたものと考えられる。このことによって、住民の自治能力を保障するための社会教育行政の再編の動態を批判的に捉えながらも、その組み替えを住民の自治能力の形成に期待するという、議論の隘路に陥りがちであった。この隘路を抜け出すためには、住民と行政との媒介項としてのコミュニティの構成をいま一度問い直す研究が求められる。本論文で追究するのはこの課題である。

2.4.3. 「コミュニティ」を問い直すアプローチ

もちろん、現在の社会教育研究の中でコミュニティに関する研究が、全く進められていないわけではない。しかし、本論文とは関心がやや異なる。参考までに、2010年代に入り

進められつつある、社会教育行政に関わる幾つかの研究を概観しておくこととしよう。第1に、地方自治体の変容に焦点を当て、「社会関係資本」の概念を援用することで、行政組織の再編と地域組織の再編の双方を視野に入れた研究が進められている。例えば松田（2012a: 18-9）は、以下のように述べることによって、コミュニティ・ガバナンスと社会教育、社会関係資本の三者の関連性を示している。

分権制度への住民参画の実践によって、単に近隣社会にとどまることなく、どのように自治体や国家レベルでの公共善を実現することができるのか……。社会教育は、そのことを住民自身が問い続ける持続的な学習と討議の場をつくり、そのような持続的な取り組みがコミュニティ・ガバナンスの内実を形成し、市民社会の民主主義を実現していく展望を持つことができるのである。分権のシステムは、住民の主体的な努力いかんによって、住民自らが地域課題について熟議することを必然化するがゆえに、制度としての社会教育が大きな困難に直面している中にあっても、社会教育それ自体はコミュニティ・ガバナンスを実質化する住民の自治的な力量形成に関わり続けることができる。そして、このような住民の主体形成がコミュニティにおけるソーシャル・キャピタルの構築に関連していくのである。

この枠組みでは、社会教育→住民の主体形成→ソーシャル・キャピタルの形成→コミュニティ・ガバナンスの実質化という道筋が描かれている。先ほど述べたコミュニティにおける社会教育行政の再編を捉える上で、住民と自治体の媒介項としての「社会関係資本」の概念を設定した点に大きな可能性を持つ。ただし、この枠組みに基づいた実証的な検討はまだ端緒にいたばかりであると言える。後ほど、本論文4章の社会関係資本に関するレビューでもこの点について言及する。

第2に、第1の研究と関連を有しながらも「社会的排除」、あるいは「教育と福祉」の関係を焦点化とする研究が見られる（日本社会教育学会編 2006；鈴木編 2011；高橋 2013など）。この議論は福祉国家の再編とそれに伴う社会的・経済的・政治的排除の進展に焦点を当てる点で、福祉国家の存在を前提とし、行政への住民参加を基盤とする「都市型」の社会教育行政論をその根底から問い直すものである。宮崎（2006: 14-17）は、若年者の移行問題や、福祉国家の限界に伴う脱国家化・市場化の動向、社会的・職業的自立との関わりなどの点で、社会的排除問題は、社会関係資本の議論とも接点を持つという。この議論は、「教育」と「福祉」という二分法の再考を求めるとともに、既存の社会教育行政のあり方の問い直しにもつながる。近年になり、行政、施設、地域を媒介する中間支援組織の必要性が述べられたり（櫻井 2013）、あるいは「都市型中間施設」の可能性が追究されたりするのも（津田 2013）、この「社会的排除」の研究と共通の問題意識があるものと推察される。ここでは、コミュニティのセーフティ・ネット機能が重視されていると言える。ただし、この機能がどのように構成されるのかという点についての探究が不足している。

第3に、社会教育行政を直接対象とするのではなく、社会教育に携わる職員、あるいはその他の領域の専門職に焦点を当て、特に欧米の成人学習論を基盤にして、新たな「学びあ

うコミュニティ」の形成に関する議論も見られる（日本社会教育学会編 2004c；日本社会教育学会 社会教育・生涯学習関連職員問題特別委員会 2009）。この議論は、戦後の社会教育の意義を、「学びあうコミュニティ」の形成と、このコミュニティをもとにした地域づくり、この実践を支えたコーディネーターの3者から明らかにしようと試みるものである。そして先に示したまちづくりや「学校支援」といった現代的文脈への対応可能性も有することから、職場、地域、大学をつないだ力量形成の仕組みが必要であると述べている（日本社会教育学会 社会教育・生涯学習関連職員問題特別委員会 2009）。この議論はこれまでの社会教育実践の再評価し、新たな「専門職」のあり方を示すものであるが、行政組織あるいは地域社会を取り巻く実際の状況と、「学びあうコミュニティ」という規範とが必ずしも直接的につながるわけではないという点が問題である（本論文8章の議論も参照）。

これらのアプローチいずれもが、既存の社会教育行政研究に一定の批判的意識を持ちながら、新しい「コミュニティ」のあり方に焦点を当てようとする点で共通の志向性を有する。つまり社会の構造の変化に伴う、地域における新たな住民の「関係性」に注目するものである。本論文は、これらのアプローチに賛同を示す。同時に、これらのアプローチにおいても、既存の社会教育行政研究の欠点を必ずしも免れているわけではないとも考える。その理由は、行政組織の再編とコミュニティの再編とが相互に影響を及ぼし合いながら、住民のインフォーマルな学習環境を構成し、ここでの学習が起点となり、コミュニティが築かれていくという動態的な関係を意識した、実証的な研究が不足しているからである。

コミュニティの構成を見直す議論を行うに当たって、次の3章では社会教育行政論の根底にある主体形成論について検討を行っておきたい。これまでの社会教育行政論が、行政による学習機会の保障を前提とし、この枠の中で、対抗的な参加を行う主体の形成という点を重視してきたことを確認するためである。この枠組みは都市型社会への移行期に形成されたものの、その後のコミュニティを巡る論争や、市民社会論の立場からの批判が行われた後も維持されたままである。このような議論の特徴を批判的に検討し、住民の学習がコミュニティに位置づけられたものであり、新たなアプローチが必要とされていることを明らかにすることにしたい。

脚注

(1) ただし、両者を連続的、統合的に捉える見方も存在する（武川 1996: 8-9）。

参加をいちおう「あるコミュニティの一員として、そのコミュニティ内の諸活動と関わりを持つこと」と定義するならば（「広義の社会参加」）、60年代70年代の参加は、人びとを拘束することになる政治的な意思決定という、コミュニティにおける重要な活動のひとつとの関わりを意味し（「政治参加」）、80年代の参加は、人びとの相互の交わりを意味する社会的な活動という、コミュニティにおけるもうひとつの重要な活動とのかかわりに言及している（「（狭義の）社会参加」）。この意味で、両者は、広義の社会参加の2つの局面を示している。

第3章 主体形成論の批判的検討

本章の目的は、都市型社会への移行期に形成された主体形成論を批判的に検討し、住民とコミュニティとの関係について再考することにある。まず、1960～70年代に形成された主体形成論の特徴を概観する(3.1.)。次に、コミュニティと教育を巡って1970年代後半に行われた論争から、住民の主体形成とコミュニティとがどのような接点を持つのかについて検討を深める(3.2.)。さらに、松下圭一の社会教育の「終焉」に関する議論が、主体形成に関して、根底的な疑義を呈していたことを述べる(3.3.)。最後に、これらの論争や批判を経て、住民の主体形成とコミュニティとの関係をどのように考えるべきかについて、筆者の見解を提示する(3.4.)

3.1. 主体形成の論理

3.1.1. 「対抗的参加」の議論

社会教育の領域で1960～70年代に形成されたのは、住民運動の観点から社会教育の役割を問い直す議論であった。ここでは、住民運動の「公共性」とは、運動の持つ「対抗性」を中心に考えられてきた。例えば、1963(昭和38)年に大阪府枚方市教育委員会によって出された「社会教育をすべての市民に」という文書(いわゆる「枚方テーゼ」)において、社会教育と大衆運動との密接なつながりが述べられている。

住民運動においては、行政の施策や企業の経営のあり方に対する不満もしくは、住民の教育や福祉に対するニーズが起点となり、生活改善の要求を満たすことが運動の目的であるとされた。ここで説得や合意の根拠として用いられたのが「権利」の概念であり、「権利」が侵害されている現状への抗議と、その状況の克服が運動の目標の1つとなった。例えば、「住民運動は、地域において国民の生きる権利を、具体的な生活に即して実現しようとする運動である」という見方が存在した(荒井 1979: 655)。

実際の運動の流れを見ると、運動の内容が、自然科学・社会科学の「真理」と結びつけられることによって、運動の正当性が主張された。この1つのモデルを沼津・三島のコンビナート建設反対運動に見出すことができる(社会教育推進全国協議会1979: 655; 1984: 849)。この運動では、「専門家」(教師ら)によって住民の学習会や調査が先導され、普遍的な「真理」が獲得され、それが行政や企業に対抗する根拠になることが指摘されていた(藤岡 1977)。

1970年代の「運動」と密着した社会教育論の形成について、小林(1976: 232-5)は、「最近一ほぼ1970年代以降一の状況として、社会教育を自己教育としてとらえ、その主体たる住民がみずからの要求を政策・行政に反映させていこうとする積極的な動向をみることができる」として、「それはとくに『国民の学習権思想』に立脚して社会教育を権利としてとらえる発想に基礎をおいている」とまとめている。そして、①公民館運営審議会や各種審議会による「制度的な住民参加」、②自治体の政策や計画編成に住民の要求を反映して

行く「運動的な住民参加」、③具体的な社会教育事業や施設運営に意見を反映する「運営的な住民参加」という3つの方式を挙げている。この時期には、1章でも示したように、国民の「権利」を根拠として、制度内での参加や、それ以外の運動での参加を通じて、様々な形で住民の意思を行政に対して表明していくことが目指されていたと言える。

このような「権利としての社会教育」の見方は、小川（1964）の議論に基づくものである。小川は、社会教育の本質を「社会教育行政」と「国民の自己教育運動」の外在的・内在的矛盾関係にあると定義している。小川（1964: 51）は、「現実の社会教育は、公権力作用としての社会教育行政（財）政をともしなう諸活動と、『それとは敵対する』国民諸階級の自由で自主的な教育・文化活動という二つの大きな部分からなりたっている」と述べ、前者を「社会教育行政（活動）」と「国民の自己教育」運動と呼んでいる。小川によれば、社会教育研究の対象とは、この「社会教育行政（活動）」と「国民の自己教育」運動との矛盾」を歴史的、現実的に明らかにすることであるという（小川 1964:51）。小川は、この矛盾は、外在的なものであるだけでなく、「公教育形態としての社会教育そのものに内在的な矛盾を問題にする必要」があるという。なぜなら、「両者における外在的な矛盾の歴史的発展は、社会教育行政（活動）が一定の法にもとづいて『国民の自己教育』運動に関与することを義務づけていく必然性をもっていると同時に、他方では、一定の法にもとづいて要請される社会教育行政（活動）の公共的機能は、それを担う政治権力の階級性との矛盾をさらに激化させていく必然性をもっている」からであるとされる（小川 1964: 51）。

以上の議論では、社会教育とは、住民による国家・行政への「対抗的参加」として存在しながら、その要求を取り込む形で国家や行政によって保障されていく組織化の過程にある行政的営為として捉えられていると言える。この議論においては、社会教育関係職員はその矛盾の結節点にあり、それを止揚していく存在として位置付けられていたことも特徴であった（牧野 2004: 3章）。

この時期の住民運動については、その主張の内容から公共施設や教育・福祉施策の整備・拡充を求める「作為要求型」と、公害その他の生活環境の悪化を招く開発行為に抵抗する「作為阻止型」の運動に分けられることがある（西尾 1975b）。社会教育の関係では、「作為要求型」の運動としては、公民館や図書館の施設づくり運動や、職員配置の充実を求める運動が、「作為阻止型」の運動としては、公害学習や建設反対運動における学習が中心的に取りあげられてきた（社会教育推進全国協議会 1979；1984）。この分類に基づいて、社会教育の実践が多数掲載されている『月刊社会教育』（国土社）の記事を分析すると、1970年代前半は「作為阻止型」の運動の記事が多く、後半になると「作為要求型」特に社会教育施設づくり運動の記事が増加するという特徴が見られる（荻野 2010a）。しかし、運動の内容には変遷が見られるとしても、行政の存在を前提とし、行政による「作為」が期待されていたことに変わりはない。この時期の社会教育論では、「権利としての社会教育」という形で行政との「対抗性」を掲げながらも、「行政」による権利保障を前提として成立してきた面がある。

3.1.2. 運動の過程における主体形成への注目

この時期の議論のもう1つの特徴は、住民運動の中でなされる主体形成への注目である。この住民運動における「主体形成」の価値については、社会教育研究・実践において強く関心が持たれてきた領域である。例えば、「社会教育は民主的な住民運動と結合してこそ全面発達をめざす教育が可能になる」とする福尾（1976: 215）は、「住民運動のもつ教育力」として「実践的、科学的知識の発展」と「自治能力の形成」の2点を挙げている。また、藤岡（1976: 32）は、住民運動の政治的意義と教育的意義に言及し、「住民運動のあるところにはかならず意図的に組織された住民の学習があり、そこでは住民運動が大きく人間を変え、学習と実践の統一が実現している」と述べている。さらに、藤岡は、地域の実情に応じて運動の教育的側面を組織的に編成していくことを民主化の契機と考えている（藤岡 1976: 44-5）。

このような見方は、当時の住民運動研究の中でも共有されていることだった。例えば、松原（1974: 28）は「態度変容の論理」として、「個別利害（生活不満や環境施設要求や反対）→社会的利害（政策的領域として組織された共通利害）→社会的価値（地域集团的イデオロギー＝合意）→個人的価値態度（市民的権利意識の醸成）」という道筋を示している。この考え方は、個人のニーズが集合化されていく過程で市民意識が醸成されることと、運動が発展していくことを平行に考える点で、藤岡や福尾らの議論と共通点を有する。

これらの考え方では、行政や企業への「対抗的参加」と、この運動としての参加に内在する「主体形成」が結びつけられている。ここで、運動によってなされる「主体形成」とは、社会科学・自然科学の学習による「真理」への接近と、運動の過程での市民意識の醸成という2点から構成されると考えられてきたと言える。

この考え方が形成された背景には、社会構造と生活様式の変化があったものと考えられる。日本社会が農村型社会から都市型社会に移行するとともに、公民館が取り組むべき生活課題も変化してきた。相互扶助を基本とする農村型社会では労働世界と生活世界は空間的・内容的に近接し、社会教育が対象とする生活課題も生産活動や地場産業、それに関連した公害や健康などの課題を含みこむものであった。しかし、1960年代以降、都市化が進むにつれ、この生活課題を巡る構造は変容を見せる。具体的には生活課題は領域ごとに分化し、共同問題の解決の多くは行政を中核とした結節機関による「専門処理システム」（倉沢 1977）によって担われることとなった。住民は自らの生活課題を、行政への働きかけ（「対抗的参加」）を通じて解決することを目指すことになり、社会教育はその要求を実現するための手段として位置づけられたと見ることができる。

この時期における行政と住民との関係を理解するためには、「対抗的相補性」（梶田 1988）の考え方が参考になる。この考え方は、「新しい社会運動」論を主導したトゥレーヌ（Touraine, A.）の理論、あるいは「対抗的分業」の理論（船橋・船橋 1976）に由来するものであるとされ、「複数の主体・分析視点が互いに自律性をもって対立する、まさしくそのことによって、いずれか一方の主体・分析視点だけでは生み出すことのできない生産的な関係が創出されること」を示すために用いられている（梶田 1988: 126）。提唱者の梶田自身はこの概念を、複数の理論間や視点間の関係まで広く用いているが、より具体的には、組織と運

動、あるいは行政と住民との関係にまで応用できると述べている。例えば、奥田（1983: 183）は、この「対抗的相補性」の考え方に示唆を得て、行政（権力）と、社会運動とを二項対立的に捉えるのではなく「権力と運動の相互浸透のなかで、双方が共に変質していく過程」に両者の止揚の方向を見出すべきであると論じている。これらの議論を敷衍すれば、住民の主体形成とは、住民運動の側から見た時、自らの要求を貫徹させるために必要となるだけではなく、社会全体として見た時にも行政の「作為」を変化させ、社会のあり方を改善していくために重要になるという論理が導かれる。行政による権利保障がなされるという前提が存在すれば、住民の主体形成と、運動の発展、そして社会の発展とをパラレルに捉える論理には一定の妥当性があったと言える。

3.1.3. 自発性・主体性を重視する参加論

この住民の「参加」に価値を見出す議論は、社会教育論に特有のものではなく、戦後の社会科学の成立期から広く共有されていた見方でもあった。例えば、「市民派」と呼ばれる日高（1973）や、久野（1960）、鶴見（1960）らの議論を参照すれば、一方では、戦前の動員体制の反省から「自発性」の強調があり、他方に主体的な参加を通じた民主主義社会の形成という目標があったことが読み取れる。これらの議論においては、国家に対しての「自律性」が強調されるだけでなく、個々人の「自発性」「主体性」を阻害する「中間集団」も批判の対象となった（松下 1962）。とりわけ、町内会・自治会には否定的な評価が存在した。なぜならこれらの団体は、戦前に国家統制の手段として用いられただけでなく、戦後社会でも行政との関係性を強く有し一種の管理の手段として用いられたことを否定できないからである。ここから、既存の社会秩序を体現する「中間集団」を媒介としないう、主体と行政との相互関係という図式が形成されたものと考えられる。

「自発性」や「主体性」が発揮されることで、社会の改善がなされるという議論は、その後の社会科学の研究においても根強く支持されてきた。例えば、奥田・青井（1983: 99-101）は、「アソシエーション」と「コミュニティ」は対照的な概念でありながら、その根幹には「個々人のボランティアのアクション」が存在しているという。この「原点のボランティアズム」は、言い換えれば「ボランティア精神」であり、アソシエーションにも、コミュニティの中にも、根本に「ボランティア精神」があり、その一部が制度化され組織や制度ができ上がるという論理を展開している。そして、施設や、制度・組織を活性化する場合にはこの「ボランティア精神」が必要になることも指摘している。

同じく、ボランティア組織に注目する佐藤（1982）も、「参加」の自発性・主体性に着目している。佐藤（1982: 75-96）は、「自己のおかれた社会システムを対象化することによって、それに対して主体的・能動的に働きかける個人またはそのアソシエーション（結合体）が、あるいは社会システムから自律した新しい行為空間を創り出す個人またはそのアソシエーションの行為空間が個人ないし集合的なヴォランティア・アクションの領域である」と述べている。そして、この「新しいヴォランティア・アソシエーションこそ『参加』の民主制の担い手として、政府や企業の官僚制にだき込まれることなく、その権力構造変革の担い手になりうる」とされている。「参加的」民主制は、問題解決に際し、当事者の市民

参加を必要とし、この時権力から自律的な市民が、アソシエーションを媒介として政府や自治体の政策決定に影響を与えることが望まれるという(佐藤 1982: 151-2)。この見方でも、自発的な行為の集合化が、「参加」の基底に据えられていると見ることができる。

そして、この参加に期待される「自発性」や「主体性」という性質は、社会教育の原理としてもまた重視されてきたものであった。碓井(1970: 12)は、この点について以下のよう述べている。

社会教育においては、その教育における集団のもつ意味は大きい。相互に平等で自由な社会人が、その自由な意志の発露として集団を形成し、その集団のなかに権威を確立し、その権威にしたがってみずからを教育する。それはかれの自由が権威によって統制される過程でもあるが、その権威がその集団外の力に侵されずかれの自由な意志の発露の結果でありつづけるかぎり、かれの自由はかれ以外のいかなる外的拘束力によっても左右されてはいない。それは‘集団への自由’の行使ということになる。そのような‘集団への自由’の意志をどのようにして形成するか、そしてその‘集団への自由’をいかに保障する集団を作るかが、社会教育における研究と実践との重要な課題である。

同じく、倉内(1970)も、「社会教育にあつては、……自発的な学習動機、自由な学習動機が決定的に重要」であり、「学習者個人のボランティアズムが、社会教育の学習の出発点であり、原点である」と述べている。これらの見方は、住民の「自発性」「主体性」を重視するもので、「自発性」が発揮され、意思決定に関わることを援助することが、社会教育の意味であると考えられていた。この考え方においては、住民の「自発性」や「主体性」が前提とされているため、これを阻害するような社会環境が問題とされ、「自発性」や「主体性」を涵養するための学習機会の保障が重視されていたと言える。

このように1960～70年代に形成された「権利としての社会教育」論を支えてきたのは、人々が学習を通じて現行の行政を中心としたシステムの中で「抑圧」されている構造を自覚し、行政への「対抗的参加」によってその構造を変えて行くという論理であった。この背景には、行政が様々な営為を通じて、住民の生活に関わるという都市型の「専門処理システム」の存在があった。住民が、行政の意思決定の過程に関わる「参加」という行為は、住民の「自発性」「主体性」を包含する重要な営みであり、行政との「対抗的相補性」の関係を通じて、現在の社会の仕組みを組み替える上で大きな力を持つことが期待されていたと言える。

3.2. コミュニティと教育に関する議論—主体形成とシステムを巡って—

本節では、前節で述べたような、「主体形成」論に対して、教育社会学からの批判があったことをふり返り、この議論の論点を整理することによって、コミュニティと住民という問題について論点を抽出することとしたい。具体的には、松原治郎の「地域教育システ

ム化」論と、藤岡貞彦の「地域教育計画」論とを対比する。前者がコミュニティ論を応用し社会学的な手法を用いて地域を1つの機能的なシステムとして捉える視点を提示したのに対し、後者は地域教育計画の立案の過程における主体形成を重視した点に特徴がある。

この時期の「地域と教育」に関する議論は、(1) 教育学・教育法学・教育行政学・教育社会学など多様な立場から地域と教育に関する議論が行われたこと、(2) 規範的なコミュニティや地域社会についての議論だけでなく、実証的・実践的な方法論についても議論がなされたこと、(3) 教育システムについての多様な構想が示されたことなどの特徴を有する。この時期の議論を取り上げる理由は、第1に、久富（1992）が指摘するように、1980年代以降、地域と教育を巡る議論の停滞期に入り、当時の規範的・実証的研究の水準の到達点が更新されない事態を迎えているからである。第2に、荻谷（2004）が述べるように、この時期以降、コミュニティと参加者の教育や主体形成を巡る問題が正面から論じられなくなり、徐々に参加や協働という観点から論じられることになったことである。このことが、コミュニティを形成する上での、重要な論点を見逃すことにつながっているものと考えられる。

この時期の議論については、すでに鐘ヶ江（1982）や、佐藤一子（2002）による整理がある。鐘ヶ江（1982）は、同時期の議論を整理しつつ、松原治郎らの「地域教育システム化」論の優位性を示している。佐藤一子（2002）は、松原と藤岡の議論を紹介し、両者の議論は、コミュニティの位置づけや、教育主体へのまなざしを巡る重要な論争であり、その意義を現代的に捉え直す必要性を主張している。ここでは、コミュニティを巡る両者の対立点を中心として、主体形成とシステムに関する議論を振り返ることとしたい。

3.2.1. 「地域教育システム化」論の特徴

農村社会学の視点から住民運動についての研究を進め、アメリカのコミュニティに関する実証的研究にも造詣の深かった松原治郎は、青少年の社会参加や地域の教育の問題に取り組むことで、独自の理論体系を作り上げた。

松原の述べるコミュニティの定義は以下の通りである。「コミュニティとは、地域社会という生活の場において、市民としての自主性と主体性と責任とを自覚した住民によって、共通の地域への帰属意識と共通の目標と役割意識とをもって、共通の行動がとられようとする。その態度のうちに見いだされるものである。とくに、生活環境を等しくし、かつ、それを中心に生活を向上せしめようとする共通利害の方向で一致できる人々が作り上げる地域集団活動の体系が、コミュニティの発現形態である」（松原 1978: 25）。これに続いて、コミュニティの特徴として、①領域性、②人々の間の相互連関＝共同性、相互作用性、③社会的資源、生活環境施設の体系、④生活利害の共通性に基づく、共属感情の4つが挙げられている（松原 1978: 25-8）。

松原は、コミュニティと教育との関係を、理念的に述べるだけでなく、「『教育の地域社会性』と『地域社会の教育性』とを同時に捉える発想が必要となっている」という課題意識のもと（松原・鐘ヶ江 1981: 36）、「地域学習社会」の構想をまとめあげ、神奈川県大井町や（松原・小野編 1971）、長野県上田市（松原・久富編 1983）の総合的な地域調

査を行っている。これらの研究のモチーフは「地域生涯学習社会の形成への住民的努力と、それに根ざし開かれた学校教育の地域性の復興、これが時代の求めてやまない『地域社会と教育』の新しい関係形成のテーマである」と述べられている（松原 1983: 8-9）。

松原の議論は、地域社会の衰退という実態に対して、規範的な「コミュニティ」の創出を代替策として提示しようとする側面を持っていた。具体的には「地域社会の教育力」を、「地域社会の規範体系」「多面的な生活体験の場」「地域集団の役割」の3点から捉え、子どもが成長、発達、社会化する場としての地域社会が衰退していることを問題とした（松原・鐘ヶ江 1981: 45）。その対応策として、地域社会に存在する学校、各種教育機関、社会教育施設、文化施設、各種団体・グループなど様々な資源に焦点を当て、これらの機関・集団が個別に活動していることを問題であるとして、「ラーニング・ソサイエティとしての地域社会の教育機関の機能上の統合、システム化」の必要性を訴えた（松原・鐘ヶ江 1981: 37）。

その一方で、コミュニティ教育の方向として、学校の役割に注目し、閉鎖的な学校を開くことの意味を問い直している。松原は、生涯教育論を参照しつつ、「学校が『開かれる』方向もまた、垂直的次元と水平的次元の両方をふくんでいなければならない」と述べ、垂直的次元の統合の試みとして、「フリーエデュケーション」「オープンクラス」「脱学校」といった学校の革新的な動きを挙げている。他方、水平的次元で学校が開かれるという側面では、第一に、「体育・スポーツ施設としての学校の開放」を挙げ、校庭、体育館、プールなどの開放について論じ、第二に、「学校教育そのもののコミュニティへの開放」を挙げ、具体的にはコミュニティ協議会の設置や、コミュニティ主事の配置、コミュニティ教育プログラムの展開などについて述べている（松原・鐘ヶ江 1981: 39-40）。

松原は、住民運動・教育運動にも深い関心を有していたが、その特徴は社会開発論的な視点から住民運動の意義を捉えていることにあった（松原 1973）。コミュニティ形成の方策について、松原は「地域住民の教育活動は、結局は運動体としてのコミュニティの形成につながってくる」とし、その中心的な課題として「コミュニティ・オーガニゼーション（地域集団の組織化）」を挙げる。具体的には、地縁に基づいた集団の中で、生活条件に対して住民が持つ不満を技術的に組織化していくこと、その過程で多くの住民を巻き込むことで、コミュニティへの意識を高めて行くことに力点を置いた議論を展開した（松原 1977）。

以上の松原の議論は、（1）現状の学校のあり方に対する批判意識から、学校の地域社会への開放を主張し、（2）地域社会の教育力の衰退を、地域の諸機関・諸集団の布置を明らかにし総体的に把握した上で、（3）地域集団について一定の再組織化を行い、地域のネットワークを作り上げ、（4）以上の取り組みを通じて、「地域学習社会」を構築していくビジョンであったとまとめられる。この議論では、コミュニティを1つの教育システムとして捉え返すことによって、これまでの行政を中心とした教育システムのあり方に対するオルタナティブを示したという点も特筆されるべきである。

3.2.2. 「地域教育計画」論の特徴

松原が、コミュニティという概念を中核に、地域社会に対する実証的な研究に基づく地域集団の再組織化を構想したのに対し、藤岡貞彦の「地域教育計画」論は、それまでに展開されてきた教育計画論の批判的検討の上に成り立っており、地域住民をその担い手とする教育計画策定の中で、成人の主体形成がなされる過程を重視するものだった。

藤岡は、1960年代に展開されたマンパワーポリシーの議論に対して、「その時点での産業の要求（具体的には「合理化」の現段階）を社会的要請と同一視し、個人的要請は社会的要請に統合（調和的に）ないし従属（強制的に）しうるものとみなして、これを教育制度にストレートに対置した」と批判する（藤岡 1977: 16）。この一方で、マンハイム（Mannheim, K.）の教育計画論や、大田堯の「地域教育計画論」、城戸幡太郎や宮原誠一によって展開された「生産主義教育計画論」を、「教育計画論」の原型として評価し、その継承を図っている（藤岡1977: 51-79）。

藤岡と中内（1979: 17-9）によれば、「教育計画とは、たえざる教育の計画化（planning）の動態の一断面であり、教育の計画化とは、国民教育の国民的組織化の過程」であり、「疎外物と化してしまった公的教育制度の民衆の側からの奪還の過程」なのだとされる。その過程とは、「地域教育運動が、父母住民の集団的な教育意思を自治的に組織しえたとき、はじめてそれは公共的性格をかねそなえ、個々の運動目標の即時的な解決をこえて地域教育計画の展望をもち始める」というものである。そのためには、以下の3つの条件が満たされる必要があるとする（藤岡 1977: 118-20）。

第1に「父母住民の教育要求が社会化されていくこと」である。地域教育運動は、地域住民の教育要求を掘り起こし、社会化する学習運動組織内での話し合いを原点とすることが指摘される。第2に、「教職員集団と協力して父母住民が“教育とは何か”を共同思考し、教育的価値のあり方を共有すること」である。そこで最も重要なのが、「教育の内実についての要求の提起自体がふかい父母住民の学習＝自己教育に裏うちされていること」である。ここで、地域教育運動が学校（教員集団）との間で、いかに批判と協力の関係を築くかが問われている。第3に、「地域教育運動内部において、教育要求がもろもろの生活上の諸要求と関連していくこと」を挙げている。ここでは、教育運動がその他の住民運動との結合点を見出して行くことが見通されている。

このように、藤岡の「地域教育計画」論では、地域住民や保護者が、様々な教育要求を持つ中で、相互のコミュニケーションの中から、教育要求の「社会化」「集合化」が行われ、その他の生活上の各要求と関連することによって、地域の教育計画へとつながっていくという動態的な過程が描かれている。実際、藤岡は「地域教育懇談会形式から地域教育計画組織へ」という言葉を用いて、その立場を鮮明にしている（藤岡 1977: 174）。

藤岡の議論は、教育計画が策定されることの意義と別に、その中での成人の発達過程に着目した点に特徴がある。「社会教育の立場からみれば、子どもの発達のためには、まずおとなが自己と地域を正しく認識し対象化して、子どものためにならうがなるまいがおとな自身が『新しい生活と労働と文化によって支え合い、結び合って生きていける地域を復活させる』こと、すなわちおとなの発達自体が必要」と述べる（藤岡 1976: 44）。

藤岡の議論は、社会教育を通じて成人の主体形成が行われ、地域社会の新たなつながりが作り出されることで、そこが起点となり学校教育のあり方が問い直されていくという、地域における新たな教育の像を示したものである。

3.2.3. コミュニティと教育を巡る議論の到達点と課題

松原と藤岡の両者の議論は、現在の社会関係資本論にもつながるような論点を多々有している。まず、松原の議論は一定の地理的範囲の上に成立する共同性を「コミュニティ」という新たな概念によって規範的に描こうとするものであった。その基礎に住民の学習をすえ、既存の組織・施設の統合・システム化を図ることによって、コミュニティの成立を描くビジョンであった。これに対して、藤岡の議論は地域の成立を、住民の要求が組織化された運動に求め、この過程での成人の主体形成の過程に着目するものであった。

当時の論争は、松原らの議論が「上から」、藤岡の議論が「下から」のコミュニティ形成を目指そうとするものであったと見られがちであるが、この点については、いま一度見直しが必要だろう。むしろ、松原の議論が、地域の教育システムの形成という観点から、行政的営為に留まらない、コミュニティの秩序の分析とその教育的な組織化に焦点を当てている点と、藤岡の議論が、その秩序自体を問い直す運動と、その中での住民の主体形成に焦点を当てている点にこそ注目すべきだろう。

松原の「コミュニティ」を巡る議論は、地域の一定の範囲の中での「共同性」に焦点を当てた点、地域社会の相互作用や規範に注目した点では、後述する社会関係資本の議論との親和性を有する。ただし、この議論では、ある種の「共同性」が「コミュニティ」の要件とされているため、そうでない社会関係が「コミュニティ」として位置づけられず、捨象される可能性を有している。ただし、地域社会の教育資源を総合的に把握し、「コミュニティ」との関連性を問おうとした松原の研究姿勢は、地域社会の中に埋め込まれた「教育」や「学習」の機能を可視化していこうとする点で、社会教育研究として注目すべき価値を有している。さらに、現在から見ると、社会関係とそこに含まれる価値（規範や信頼）に着目する点で、概念の整理や分析の枠組みという点には課題を残すものの、社会関係資本の考え方との共通性も存在する。

これに対し、藤岡の地域教育計画の議論は、保護者や地域住民の教育要求の集合化と、これに基づく地域教育の計画化という運動を支持するものだった。藤岡の議論においては、教育要求の「集合化」、「社会化」の過程において、地域社会の複雑な社会関係が等閑視されてしまうのではないかという懸念もあるものの、教育計画という1つの社会的実践の中で成人の主体形成が描かれているという点においては、「草の根組織」における学習(Gouthro 2012)を描く、コミュニティ教育論の1つの形であるとも見ることができる。この議論は、現代的に見ると、社会関係資本の「形成」の1つの過程を描いた議論であるとも見ることができる。

両者の議論を生産的な議論として読み直すためには、主体かシステムかという二項対立的な見方に陥ることは有益でないものと考えられる。松原が描いた「地域教育システム」を静態的なものと捉えるのではなく、地域の社会的関係に埋め込まれた主体の学習によって、

不断に組み替えられる1つのプロセスとして捉えることが重要となる⁽¹⁾。そして、この社会的関係が各地域においてどのような論理で構成されているかを考える時に、住民のミクロレベルの關係に焦点を当てるだけでなく、中間集團の布置や集團同士の關係にも注目し、コミュニティがどのような論理と過程によって構成されていくかを明らかにするような理論枠組みが要請されるものと考えられる。

3.3. 社会教育の「終焉」論の提起した問題

さらに、1980年代に、松下圭一が提起した「社会教育の終焉」論（以下、「終焉」論と略す）は、主体形成を中心とした社会教育の論理構成を根底的に覆す内容を有していた。この「終焉」論の内容と、社会教育關係者からなされた反論は、社会教育の役割を考える上で欠かすことのできない論点を含んでいるため、本節で検討を行うこととしたい。

1章でも見たように、1970年代以降、社会教育は都市化への対応を迫られていた。この時期は、社会教育施設の管理委託の動きやコミュニティ政策の進展の中で、第二次世界大戦後の社会の中で地域社会の再建に一定の役割を担ってきた社会教育の存在意義が揺らいでいた時期でもあり、その中で社会教育の役割が行政論の中で検討されてきた（小川編 1965；千野編 1976；藤岡編 1980；島田編 1983 など）。このこともあって、当時の松下の議論への批判は生産的なものとはならなかった傾向がある。

しかし、1990年代以降の社会は、松下が予期したように、市民活動やボランティア活動の活発化や、地方分権化の進展といった方向に動いてきた（1章や2章の議論も参照）。大まかに言えば、「権利としての社会教育」論においては、批判の対象であり、かつ運動の要求の対象でもあった国家・行政の役割が相対的に低下し、社会ないしコミュニティに期待される役割が増大する傾向が見られるのである。このことは、市民活動の活発化という視点から市民社会の構成について論じた松下の議論を真摯に検討するべき必要があったことを示すものである。

ただし、実際に松下の「終焉」論を見ていくと、その議論には、首肯しがたいポイントが存在している。しかしこれまでの「終焉」論への批判の議論を見ると、その多くは松下の議論の外在的な問題点を指摘するものが多く、松下の議論を起点として、市民社会における社会教育の役割を考えていくという思考様式は採られてこなかったと言って良い。現在において、「終焉」論を巡る議論を生産的に読み返すためには、社会教育が必要か否かという単純な議論を行うのではなく、松下が想定するような市民社会において、社会教育の役割とは何であるのかを考えることが必要となる。

そこで、本節では、やや迂遠であるが、松下の「終焉」論と、それに対する批判を取り上げ本質的な批判が行えていないことを指摘する（3.3.1.と3.3.2.）。次に、松下の市民社会論を体系的に振り返ることによって、「終焉」論の位置づけを確認する（3.3.3.）。最後に松下の議論の特徴とその「市民社会論的前提」を指摘し、社会教育論として受け止めるべき点を示す（3.3.4.）。

3.3.1. 社会教育の「終焉」論の内容

「終焉」論とは、松下圭一が1980年代に展開した、社会教育行政批判を中心とした議論のことを指す。松下が「終焉」論を最初に示したのは、小川利夫との対談の中である（小川・松下 1980）。この中で、松下は、「民主主義啓蒙」と「市民参加」を区別し、啓蒙型の社会教育を批判し、「行政としての社会教育と市民文化運動との区別」を主張した。松下は、社会教育という語に含まれる、「市民文化活動」と、社会教育行政による施策という二重の意味を指摘し、後者は前者のわずか一部を担い得るに過ぎないと述べている。この議論が、社会教育行政と自己教育運動との間の外在的・内在的矛盾を問題にしてきた社会教育論（小川 1964 など）とは一線を画することが理解できるだろう。

この議論の延長上にあるのが、『社会教育の終焉』における議論である。まず、松下（1986: 3-5）は、市民社会と社会教育行政の関係について、「国民主権は個々の国民の《市民》としての成熟を条件」とするのだとして、「国民の市民としての未熟を前提としてのみ、社会教育行政ないしその理論が成立しうる」ことを指摘する。つまり、「成人市民の自己教育・相互教育はむしろ「教育なき学習」というべき」だと主張する。続いて、松下（1986: 6-13）は、日本型教育の「官治性（行政主導による教育）」「無謬性（無謬の原典〔勅語、国定・検定教科書〕による教育）」「包括性（全国民の全生活をおおう教育）」という特徴を指摘し、社会教育行政をこれらの特徴を体現するものであると批判する。

ここから社会教育に対する具体的な批判になるが、まず取り上げられるのは、公民館とコミュニティ・センターの関係を巡る問題である（松下 1986: 34-56）。松下は、「問題の核心は、私のいう小型市民施設としての〈地域センター〉に「職員」をおくか、おかないか、あるいは〈地域センター〉を公民館にするか、コミュニティ・センターにするかは、市民ないし市民参加・職員参加による『自治体計画』の選択の問題となってきた」と述べる。松下は、「事業施設」としての公民館に対して、「貸部屋」としてのコミュニティ・センターでは、「コミュニティ・センターそのものの市民運営・市民管理によって、市民自治の訓練のチャンスとする可能性をもつ」ことが強調され、「社会教育行政理論は、保守系・革新系いずれを問わず、『安易な住民主義』を拒否するというかたちで、市民参加がすすめばすすむほどこれに正比例して職員の必要がますますという理論をくみため、職員の位置を正統化してきた」ことを批判している。

次に、社会教育行政について、「社会教育行政では、市民文化活動が多様化・高度化し、市民の文化水準が行政の文化水準をのりこえているにもかかわらず、社会教育行政職員は必ず市民文化活動より一段たかくなければならないという不可能な理論が保守系・革新系をとわず訴えられている」こと、つまり「社会教育行政は、市民の『自己教育』『相互教育』といいながら、歴史的には、実質的に教化手段に堕していた」ことを批判している（松下 1986: 133-6）。

公民館運営や専門職員に関する議論に続いて、批判されたのが学習権理論である。松下は、「市民文化活動は、基本的人権たる『自由権』の行使」であり、「基礎教育をおえた成人の市民文化活動には学習権はあてはまらない」と述べる。そして、「現実にあるのは自由な市民文化活動である」として、「この市民文化活動は、自由権によっており、社会

権としては、社会教育行政とは直接関係なく、市民一般のシビル・ミニマムとしての市民施設の適正配備のみにとどめ、この施設も小型ならば市民運営・市民管理、中・大型になれば市民運営・職員管理とすればよい」として、学習権思想に基づく社会教育行政のあり方を斥けている（松下 1986: 176-82）。

最後に、松下は、文化施設、文化財については、「文化整備委員会（行政委員会方式）」「文化室（首長直属方式）」「教育委員会内部（現行方式）」の三方式を各自治体が選択して実施することを提案している。同時に、市民参加に基づく「自治体政策研究所」の設立を提案し、「そのほかに、市民参加組織としての問題別市民委員会、地区別市民協議会も政策立案を直接」行い、「この市民参加の過程で、市民はその政治成熟へとまた一步ふみだし、市民文化活動もハズミがついていく」と述べている（松下 1986: 192-3）。

松下は、「市民の自由な文化活動」の広がりによって日本社会の変化を見出し、この社会では、「官治・無謬・包括」性を基調とした社会教育行政の存在意義はないとした。これに代わって、市民参加を基盤とした自治体単位の計画策定や施設配備を行うことの重要性を述べたのが、松下の「終焉」論だったと言える。

3.3.2. 社会教育の「終焉」論への批判

この「終焉」論への批判は、その当時の施策への批判と合わせて行われた。例えば、1970年代初頭から自治省が主導する形で推進されたコミュニティ政策や、1970年代後半から地方自治体で見られた社会教育施設管理委託の動向は、「終焉」論と同一視された部分が少なくなかった。さらに、1980年代中頃の臨時教育審議会から出された一連の答申も、「二つの社会教育『終焉』論」（小川 1987: 9）と表現されるように、「終焉」論と重ねて批判された。社会教育関係者は、これらの施策の動向と松下の議論を同一視し、戦後の社会教育の理論と実践に相対するものとして受け取った面がある。ここでは、これらの施策と、松下の議論には、直接的な関連は認められないということを確認しておけば十分だろう。

次に、松下の「終焉」論への批判を見てみると、その批判は、3つの論点に整理することができる。

第1に、松下の議論が、社会教育の歴史的な展開を踏まえていないとする批判が挙げられる。これは、社会教育法政研究や行政研究の立場からの批判であり、具体的には、松下が、「社会教育行政の矛盾構造」論や、「学習権」論を踏まえていないことを批判するものであった。例えば、「社会教育『終焉』論も『生涯学習の体系化』論も、ともに『教育』よりは『学習』を第一義的に重視すべきだとしているが、それらの『学習』観には『人権としての学習』観が基本的に欠如している」という小川（1987: 7）の批判や、「松下氏の場合は、学習社会論とは反対に、市民自治をユートピア的に描くことによって公的社会教育を否定し、結果的に、学習権思想を守り育ててきた地域の住民運動を、無視ないし過小評価している」とする批判（戦後社会教育史研究会 1981: 80）、もしくは「松下氏は、戦後の社会教育行政・公民館などに内在する矛盾構造とその具体的展開の歴史」を見ていないとする批判（笹川 1986: 75）などが挙げられる。これらの批判は、松下の議論とかみ合っているとはいいがたい。なぜなら、松下は、社会教育の歴史的な役割を認めながらも、

その役割が終わったことを主張しており、歴史的な展開を見ていないとする批判は、松下の主張への反論とはなり得ない。これらの批判と松下の議論がかみ合わない理由については後述する。

第2に、松下の現状認識の不十分さを指摘する批判が挙げられる。例えば、鈴木(1987: 61-2)は、「松下の批判は、たとえば公民館のカルチャーセンター化に対する見解などにもみられるように、批判の対象として公民館の理念だけがとりあげられるのではなく、公民館の現実も問題にされている」のだが、「理念と現実との間に著しいギャップが存在した場合、単に理念を批判してみたところであまり意味はない」のであり、「現実がどういう状況であるかを読みとることも重要」だと述べている。この批判は、松下の社会教育への理解の不足を指摘するものであり、松下の方法論への批判ともなっている。

第3に、松下の教育観・学習観を問い直す形式の批判が挙げられる。例えば、「基礎教育を終えたらみんな成熟して大人になるのだというのは、ひどく単純でオプティミスティックな発達論である」とする宮坂(1987a: 47)の批判や、「社会教育関係者の間では、『教育』という言葉は、人びとの自発的な『学び』の意思と行為とをより効果的に実現させるための専門的・技術的な援助の総体として使われており、古い意味での教育概念を使う人は、まず、いない」という小川(1985: 98)の批判、さらに、「学習者の主体性を論ずることと、既に学習者は成熟して自由な主体であることとを見なすことは決定的な相違がある」として、「松下においてはこの点が混同され、基本的には学習者は現代社会において、自由で自律した主体として文化活動をすすめるものと想定されてしまっている」という山田(1987: 190)の批判が挙げられる。これらの批判は、松下の教育観や学習観への批判であり、成人への教育や成人の学習に関する本質的な議論にもつながり得る。ただし、その際には、長浜功がまとめたように、「従来の社会教育理論は、(一)公的に保障された教育を、(二)公民館を中心とする学級・講座等の教育事業により、(三)社会教育主事、公民館主事等のいわゆる専門職員が、(四)住民の参加を求めてすすめてゆく、というもの」だとして、松下が「(一)から(三)までを否定し、残る(四)を中心とした社会教育観を打ち出した」(長浜 1987: 235)ことに対して、社会教育の役割を明確にできるかが課題となる。長浜の指摘する図式は、3.1.で見たような「権利としての社会教育」の基本的な構図であり、この構図そのものが問われているということに自覚的である必要があったのである。

これらの批判を見ていくと、松下の社会教育行政論、権利論、社会教育施設論、職員論、学習論というそれぞれの論点についての批判が見られるが、松下に対する批判としては必ずしも成功していないと言える。なぜなら、松下が提起した論点を正確に受けとめた上で、それまでの社会教育のあり方を見直し、新たな社会教育のあり方を提示するという議論がごく少数しか見られなかったからである。

3.3.3. 「終焉」論までの軌跡

それでは、松下の議論はどのような背景のもと提唱されているのか、そして現在の市民社会論と松下の議論の間のつながりはどこにあるのかを見て行くことにしたい。この問いに答えるために、ここでは、松下の主要な論考を中心として松下の市民社会論の軌跡を追

うこととする。その際、あくまでも便宜的な区分に過ぎないが、松下の市民社会論を、1950年代の「市民政治理論」・「大衆社会論」、1960年代～1970年代の「市民参加論」、1980年代以降の「都市型社会論」の3つに区別して考えることとする。

(1) 大衆社会論の形成

松下の1950年代の議論は、「大衆社会論」としてまとめられる。その議論の特徴は、「大衆社会状況をもたらしたとされる独占主義資本段階の特徴の説明、およびその把握のための分析枠組み」である（松下[1957c]1969: 233）。前者の「独占資本主義段階」の特徴について、松下（[1956]1969: 11）は、「Ⅰ労働者階級を中心とする人口量のプロレタリア化」、「Ⅱテクノロジーの社会化にともなう大量生産・大量伝達の飛躍的発達」、「ⅢⅡを基礎とした伝統的社会層の平準化 levelling による政治的平等化」という3つを挙げている。

後者の分析枠組みについて、松下（[1957b]1969: 35）は、「『経済構造＝社会形態＝政治体制』という三重構造」の分析を提唱し、この枠組みに基づいて、「近代（19世紀）：産業資本主義＝市民社会＝市民国家」と、「現代（20世紀）：独占資本主義＝大衆社会＝大衆国家」とを区別している。このような大衆社会論を展開する目的について、松下（[1957c]1969: 232-3）は、「20世紀の独占段階において、……欧米の人々の理論構造が（引用者注：20世紀の大衆社会論を指す）、19世紀の理論構造と違ったものはなぜか、ということ」であると述べている。続いてなぜ、大衆社会論が形成されたのか、その時になぜマルクス主義が発展したのかを問うことが問題であるとして、「存在が理論に反映するとするならば、理論内容がかわったということは、逆に存在自体がかわったということを意味するのではないか」と課題の設定を行う。そして、存在の何が変わったかに対する解答として、「独占資本主義社会の移行にともなう大衆社会、それに対応する大衆国家の成立」を挙げている。松下のこのような立論は、「階級関係の対立を暴露するのみでは、政治過程における有効な戦術論・組織論は提起できない」というマルクス主義への批判意識、もしくは「戦後日本における啓蒙思想の封建対近代という近代一段階論批判」という、大塚久雄や川島武宜などの戦後知識人の近代化論への批判意識の上に成り立っていた（松下1969b: 283-7）。

そして、この「独占資本主義段階」において、松下が問題としたのは、「二重の疎外」の問題であった。松下は、「労働者階級は、市民社会から大衆社会への社会形態の転化にみあって、その存在形態も変化した」として、政治的な主体性を獲得したはずの労働者階級が、なぜ受動性を強めるのかを分析する。そして、その理由を、「資本主義的疎外（商品化）と大衆社会的疎外（官僚機構と大衆操作）」という二重の非人間化が貫徹されていること」に求めている（松下[1957b]1969: 57）。松下は、「独占資本主義段階」においては、資本主義諸国だけでなく共産主義諸国においても「大衆社会的疎外」が存在することを指摘しているのである。

このような、松下の大衆社会論は、「大衆社会論争」を引き起こし、マルクス主義者を中心として批判を受けたが、松下の大衆社会論を現在の時点で振り返れば、「社会形態を論じる大衆社会論と、経済構造を問題とするマルクス主義とでは、議論の次元が異なるの

であり、大衆社会論対マルクス主義という対立図式はありえない」のであり、「『資本主義的疎外』と『大衆社会的疎外』という、松下の二重の疎外の概念は、無階級社会を強調する西洋の大衆社会論と、単に階級闘争にのみ力点を置く教条主義的なマルクス主義の、双方に対して彼が批判的であったことを示す」という見方が妥当であろう（山田 2004: 114-8）。

このような松下の「大衆社会論」の基礎にあったのは、ジョン・ロック（John Locke）の研究から導き出された「市民政治理論」であった。松下は、ロックの研究を通じて、19 世紀のイギリスの産業資本主義段階の社会形態において支配的だった政治理論（「市民政治理論」）の理論構造を導き出した。そこでは、「市民的政治意識は、自由の観念を価値観念として構成されて」おり、そのような価値観念を前提として、「自由の主体としての個人」が設定され、「《個人》が市民的政治理論の全体系的展開を規制する範疇的な嚮導概念として機能し」、「個人が絶対主義《国家》に対立しつつも、市民《国家》の主体として、定位されているという構造的必然性から、市民政治理論は、《国家対個人》を嚮導構成として作用せしめている」という理論構造を持っていたとされる（松下 1959a: 173）。

また、松下は社会主義理論を、この「市民政治理論」の枠組みの中に位置づける。松下によれば、「社会主義思想について注目すべきは、革命的市民政治理論の問題性たる《国家》対《個人》という対立—範疇機構自体を継承していること」であり、「《国家》対《個人》の中間に《階級》という媒介項を挿入することによって、かつては絶対主義《国家》対市民《個人》であったが、ここではブルジョア《国家》対プロレタリア《個人》という対立となってくる」ことを指摘する。そして、松下は、「《個人》の自由な結合体としての『市民社会』という観念を継承」している点で、「『社会主義』 Socialism は、まさに、「社会・主義」 society-ism の正統の後継者であった」と述べている（松下 1959b: 418）。

さらに、松下はイギリスにおける多元的政治理論や、アメリカの集団理論に着目し、それを「市民政治理論」の転回として位置づけた。松下は、グレアム・ウォーラス（Graham Wallas）の「巨大社会（great society）」の理論を大衆社会の理論と見なすとともに、ハロルド・J・ラスキ（Harold Joseph Laski）の多元的政治理論を取り上げ、その役割を重視する。松下によれば、ラスキの理論は、「大衆的『主権国家』に対立すると同時に大衆的『巨大社会』とも対決しつつ、個人の自由は＜集団＞の内部で再生せしめられる」ことを述べたものであり、「＜集団＞が個人の自由の基礎となる」ことが強調される。そして、松下は、「目的団体（アソシエーション）」の役割に注目し、「集団が自由な個人の自発的結合体という社会契約＝ソキエタス的構造をもち、かつての「市民社会」の観念に対応している」ことを指摘する（松下[1957a]1969: 156-66）。ここで、松下は、ウォーラス以降の 20 世紀の政治理論・社会理論が、19 世紀までの理論とは異なることを指摘し、「『大衆』対『官僚組織』に両極化する＜個人対国家＞の間に、カテゴリーとして……＜集団＞つまり中間＜媒介＞観念をいかに設定するか」が課題であるとしている（松下 2006: 20）。

以上のようにこの時期の松下は、「近代」とは異なる「現代」における新たな「市民政治理論」を、「二重の疎外」の克服を中心とした「大衆社会論」という視点から展開しようとしたのだと言える。

(2) 市民参加論の展開

このように、「市民政治理論」に基づく「大衆社会理論」を展開した松下は、戦後の日本社会の問題状況を、「マス状況とムラ状況の二重構造」とであると捉えていた。そこでは、「近代工業の確立が下からの農業革命をへることなく明治絶対主義国家官僚によって上から指導され、戦後改革も上からの革命ないし啓蒙によって準備されたこと」によって、「今日のマス状況とムラ状況の二重構造は、日本近代史の歴史的特殊性の今日的帰結である」と捉えられ、「マス状況とムラ状況とにたいする二正面作戦を、体制変革の過程でどのように構成するかが、今後の変革戦略の課題となってくる」と述べられている(松下[1960]1969: 260-1)。

しかし、この問題の解決のために、革新政党の運動に期待することには、松下は批判的であった(松下 1961 ; 1962 ; 1965)。むしろ、松下の関心は、そのような既存の政党の運動に頼らずに、「二重の疎外」を克服する「市民的人間型」を形成するというテーマに向かっていた。松下のいう「市民的人間型」とは、「私的・公的自治活動をなしうる自発的人間型」のことを指し、「民主主義の前提をなす個人の政治的資質すなわち『市民性』というエートスとして理解すべきである」とされる。そして、「今日の問題は大衆民主主義という前提のもとでの市民的人間型の形成」であり、「国民的政治参加における市民的自発性ないし階級運動における市民的自発性をいかに構築していくか、がまさに『市民』というかたちで問われている」と述べている(松下[1966]1969: 212-3)。その際に、松下は、「市民的自由」を「権力からの自由」と「権力への自由」に定式化し、最も重要なのは、「権力からの自由」、特に「権力への抵抗」と述べている(松下[1966]1969: 217)。

松下は、さらに、1960年代中頃の革新運動の内部において、「闘う労働者」と「自発的市民」の人間型が分裂していることを批判し、「自治体レベルでの地域民主主義ないし自治体改革—市民の政治参加」を重視した。松下は、「<市民>が理念としてかけられるのみではなく、日常的に機能する主体であるならば、まず自治体レベルでの市民運動こそがその原型となる」と述べ(松下[1966]1969: 226)、「地域民主主義」と「自治体改革」を重視した理論構築を行っていく(松下 1968 ; 1969a)。このような理論は、行政への「市民参加」の理論的基盤としての役割を担った。

1970年代に入ると、松下はその理論に「都市化」の要素を取り入れて行く。具体的には、「工業化は現代都市問題を激化させたが、それを解決する主体としての市民をも成熟させた」(松下 1971b: 68-9)として、「都市化」と「市民化」を結びつけた理論を構成する。ここで注目できるのが、1960年代～70年代にかけての革新自治体の施策を支える理論となった、「シビル・ミニマム」という概念である。「シビル・ミニマム」とは、「現代における『都市生活基準』」のことであり、そこには二重の意味が含まれる。「第一にそれはすべての市民の権利という性格」を持ち、「第二には自治体の『政策公準』という性格」を持つことが述べられている。前者について「シビル・ミニマム」は「現代における自然権としての生活権の思想」であり、「憲法 25 条の『すべての国民は健康で文化的な最低限度の生活 minimum standard of living を営む権利を有する』という生活権規定を現実の政策と

して具体的に展開する」ために必要な概念だとされる（松下[1970]1971: 273-8）。松下は、それまでの憲法学の生存権を中心とした社会権の解釈を批判し、社会保障（生存権）だけでなく、社会資本（共用権）や社会保健（環境権）を含んだ概念として生活権を位置づけた（松下 1975: 102-3）。後者については、「市民自治による市民福祉は、市民→基礎自治体→広域自治体→国へと展開されるため、国→広域自治体→基礎自治体→住民という既成の国家統治の官治・集権体制を、自治・分権体制へと転換」する必要があると述べられている（松下[1980]1987: 117）。

一方で、松下は、市民活動・市民参加の理論化を進めるために、従来の憲法学の見直しを提唱した。松下は、憲法学の課題として、「第一に、国民主権を前提とするにもかかわらず、国民主権を国家主権へと置換し、国民を国家統治の対象へと解消する」こと、「第二に、国家統治と市民自由・市民福祉との緊張が問題とされても、憲法機構としての自治体の独自性の設定が欠如している」ことの二点を挙げた（松下 1975: iv）。そして、「官治型理論から自治型理論へ」として、「Ⅰ 市民自由の確立（いわゆる自由権）」と、「Ⅱ 市民福祉の整備（いわゆる社会権）」の二つを「市民の政治課題」として挙げる。「Ⅰ 市民自由の確立」に関しては、（1）参政権、（2）社会分権、（3）複数政党、（4）機構分権、（5）抵抗権という「『分節政治システム』の展望を制度化」する必要があると述べる。

「Ⅱ 市民福祉の整備」については、（1）基本所得の保障と、（2）シビル・ミニマムの保障の確立が課題になり、「市民自治による A 政策決定、B 政策執行、C 政策責任をにないような政治システムを、自治体、国の各レベルで構成しなければならない」と述べる（松下 1975: 25-8）。このように松下は、「国家統治」から「市民自治」、「中央集権」から「地方分権」への転換を理論化しようとしたのであり、この論点は、1990 年代以降の論考でも一貫している（松下 1996 ; 1998 ; 1999）。

この時期の松下の議論は、地方自治体のレベルで市民参加を具体化する方法を考察し、その中で「市民的人間型」の形成を模索していたとまとめることができる。

（3）都市型社会における議論の変質

しかし 1980 年代以降、松下の問題設定は、「大衆社会」における「マス状況とムラ状況」の克服から、「都市型社会」における「自治・公共」へとその論点を移行させていく。

松下は、「都市型社会」について、「工業化（①人工のプロレタリア化、②テクノロジーの発達）」と「民主化（①生活様式の平準化、②政治権利の平等化）」の進展が、「都市化（社会形態）」と、「市民化（政治過程）」を引き起こしたと整理しており（松下 1991: 28）、かつての「独占資本主義段階」における「大衆社会」という図式に変わって、「農村型社会」から「都市型社会」への移行という図式が採用されている。このような図式の変化について、松下は「大衆社会概念をたんなる『状況解説』概念としてではなく、『社会形態』概念として設定していた」ので、「大衆社会をのちに《都市型社会》によみかえることができた」と説明している（松下 1994: 493）。

そして、この「都市型社会」においては、「その底辺から市民的人間型の大量醸成という市民文化の成熟条件、つまりその可能性がうまれる」とされる（松下 1991: 33）。松下

によれば、「都市型社会では、市民の型と政治の型とは同型」なのであり、「市民は、それゆえ、市民みずからの文化水準・政治習熟、つまり《市民文化》の熟成を、永遠に未完の課題ではあるが、たえず問わざるをえない」と述べる（松下 1991: 353）。このような市民の成熟にともなって、「自治」は、「都市型社会における分節民主政治の可能性をふまえて、わたしたち市民個人が自己責任で組織・制御する社会の設計・管理」とされ（松下 2002: 18）、「公共」は、「市民間、つまり自由・平等な個人の《相互性》」を意味すると定義される（松下 2004: 45）。ここに至って、松下の問題意識は、「大衆社会」における市民の形成の問題から、「都市型社会」における「市民文化」の成熟を前提とした、市民による「自治・公共」の問題へと移行していることが分かる。

しかし、このような議論の展開に応じて、松下の議論から現実社会への批判的性格が徐々に失われていったことには注意が必要であろう。このことについて、山田（2004: 267）は、「松下が『大衆社会』を『都市型社会』と呼び換え、彼の政治理論が文字通りの形態論になった時、彼の理論は、人々が私化したマス・デモクラシーを批判する規範的性格を失っていった」ことを指摘している。また、山口（2004: 89）も、「20 世紀の現代国家に見合う『社会形態』は『大衆社会』であると断定する新たな『段階論』の主張と、……現代日本におけるムラ状況とマス状況の二重性という現状分析とをつなぐ分析枠組の設定」が松下に欠けていたことを指摘している。この点に、松下の理論の変化を見ることが可能であろう。

以上のような、松下の議論の展開を、松下自身の図式に基づいて整理すると以下のようになる（松下 2004: 33-7；山田 2004: 268-70）。まず、松下は、政治課題や目標の変化に基づいて、政治理論を大きく、「伝統段階」、「近代化過渡段階」、「《市民政治》段階」の 3 つに分け、「近代化過渡段階」を、さらに、Ⅰ型・Ⅱ型・Ⅲ型の 3 つに分けている。「近代化Ⅰ型」の理論構成は、「一元・統一型」とであるとされる。この代表的な論者として、国家と個人の対立を調停したロックが該当する。次に、「近代化Ⅱ型」の政治理論は、「二元・対立型の理論構成（階級闘争）」をその特徴とする。代表例としてマルクス主義が想定される。そして、松下の「大衆社会論」は、「近代化Ⅱ型」から「Ⅲ型」への移行を意図したものとして位置づけられる。さらに、松下のいう「近代化Ⅲ型」つまり、「多元・重層型理論構成」の理論としては、彼の「市民参加論」が該当し、「分権化」、「国際化」、「文化化」などの問題を視野に入れた「都市型社会論」は、「《市民政治段階》」の「分節政治理論」に該当するものとされている。

このような一連の松下の議論の特徴は、「『政治』と『社会』の関係の分析に特別な重要性を与える『政治社会学』」という方法にあるとされ（山口 2004: 89）、時々々の社会形態に応じて独自の政策課題を提起してきたことに見出せる。

3.3.4. 社会教育の「終焉」論の位置

このように、松下の議論を振り返ると、「終焉」論の置かれている位置を見通すことが可能となる。「大衆社会論」から「都市型社会論」へと理論を展開させてきた松下にとって、設定した課題は、「市民的人間型の形成」から「市民文化の成熟」へと移行してきた

が、その中で「官治型」の社会教育行政に対して、「自治型」の市民文化活動を対置する考え方は一貫している。「大衆社会論」以降、官僚統制と大衆操作という「大衆社会的疎外」を問題にしてきた松下が、「日本型の官治・集権行政による『社会教育』『生涯学習』はオカミによる大衆馴化」（松下 2004: 39）であると批判することは不自然ではない。

『社会教育の終焉』（松下 1986）は、『市民文化は可能か』（松下 1985）などと並んで、「都市型社会」における「市民文化」の問題を論じた著作であり、前述の図式で言うと、「近代化過渡段階」「Ⅲ型」から、「《市民政治》段階」への転換を指向した論考であると位置づけられる。一方、松下の「終焉」論が示された時期の社会教育論においては、1 章でもレビューしたように、農村型の社会教育から都市型の社会教育への移行期における社会教育行政のあり方が問題とされており、松下の枠組みにおける「Ⅱ型」から「Ⅲ型」への転換が問題とされていたと見ることができる。この議論では、行政と住民との対抗的關係を前提に、住民の主体形成に社会教育行政がどのように関わるのかという点が問題にされていた。しかし、松下にとってこの問題は「大衆社会論」から「市民参加論」へと議論を展開させていく中で結論が出た問題となっていた。このため、松下の「終焉」論と、「終焉」論に対する批判は議論の射程とする範囲が異なり、生産的な論争とならなかったと見ることができる。

ここで、「終焉」論の特徴を改めて考えると、まず、松下の一連の議論は、社会の変化に応じて、その前提とする主体を、「近代的」な市民から「現代的」な市民へと転換させることを提起したという点で、画期的なものだったということを指摘できる。しかし、同時に、松下は、そのような「主体」がどのように「形成」されるのかという問題を議論の前提の部分で乗り越えてしまったことが問題となる。

松下の「主体形成」という観点の後退については、1980 年代以降の生涯学習や社会教育に関する社会的な動向と一致する部分でもある。この点について、荻谷（2004: 8）は次のように述べている。

なるほど、現代の「地域社会と教育」の議論をみると、……1970 年代のコミュニティと主体形成の問題が、もはや正面から論じられることはほとんどなくなっているようにみえる。「地域学習運動」や「地域教育運動」として、地域社会の教育や学習が問題にされるときに中心テーマであった「主体性の形成」は、80 年代、90 年代を経た今日、真正面から論じられることはほとんどなく、「地域社会と教育」の問題は、代わって「参加（参画）」や「共同（協同）」といった文脈で語られ、論じられるようになっている。

荻谷は、「どれだけの自覚や主体性をもとうが、そのこととは関わりなく、住民は責任を負うべき主体として想定される」ようになり、「そうした社会の側の変化が力を持ち始めた」過程として、このような変化を把握している（荻谷 2004: 13）。松下の「終焉」論は、この社会の変化をいち早く読み取った議論だったと言える。しかし、同時に、松下の議論では、市民社会を担う「主体」がどのように「形成」されるのかという問題を議論の

前提の部分で乗り越えてしまっており、「市民社会論的前提」を置いていることが問題となる。ここから、松下の批判を受けた上で、市民社会論の前提となるような主体形成論の見直しが要請されるのであるが、この方法についてはやや慎重な検討が必要であると考えられる。

3.4. 「個体論」的アプローチから「関係論」的アプローチへ

3.4.1. 主体形成論の問題

このような、1970年代の地域と教育に関する議論、あるいは1980年代の「終焉」論を受けて、社会教育論における主体形成論も、学習理論としての深化を見せていく。この点については、主体形成論が、その後、周囲の他者との相互作用をモデルの中に取り入れ、発展を遂げてきたことは特筆に値する。例えば、鈴木（2000）による「自己疎外」を起点とした「主体形成」の議論、あるいは山田（1987）による、相互主体性の論理を導入した自己教育論などが、これに該当する。これらの考え方においては、学習者が社会的相互作用を経て、主体が確立されていくことを、社会教育の役割と見なしていると言える。これらの議論の内容は傾聴に値するものも多いが、学習者の主体性を前提としている点では、従来の主体形成論との類似性を有する。さらに、1章でも言及したような、1980年代以降の生涯学習政策の動向や社会教育行政の再編などの、行政学的な観点との接合可能性が低い点でも課題を有している。このような社会教育に対する見方は、自己や主体に対する「個体論」的アプローチと呼ぶことができる。この「個体論」の発想は、主体と客体という図式を前提とし、主体と客体との間の相互作用と、相互作用の中でなされる主体の変容を描き出すことが目的である。

さらに近年の社会教育論においては、欧米の成人学習論の影響も見られる。近年、日本で参照されている「自己決定型学習（Self-Directed Learning）」においても、学習への参加者の「自発性」や「主体性」を重視する議論が展開されている。例えば、アメリカの代表的な成人教育学者であるシャラン・B・メリアム（2011）は、成人学習の基本的理論として、「成人教育学」「自己決定型学習」「意識変容の学習」の3つを挙げている。これらの成人学習論については、「学習環境が整備された一定の条件のもとでは参照できると思われるが、現実の地域社会において、権力関係、複雑かつ交錯する人間関係、自由への束縛など、地域社会の諸矛盾が絡み合う状況のもとで、より良い地域づくりのために住民がさまざまな活動を行う」過程においては参照可能であるかが疑問であるともされている（松田 2013: 15）。この指摘に見られるようにフォーマルな教育の場面においては有効であり得る成人学習に関する議論も、コミュニティの社会関係の中で営まれるインフォーマルな学習に応用して考える際には、慎重な検討が必要であると考えられる。

このような学習者の「自発性」や「主体性」を重視し、社会への関わりを求める社会教育論の問題は大きく分けて2つ存在する。その1つは、2.4.1.でも触れたように、参加の「社会的機能」への眼差しが失われがちなことである。この点については、中野（1999）や、渋谷（1999；2003）の批判が存在する。中野（1999: 76）は、近年隆盛を見せるボランティア

ア論・市民社会論について、「まず必要なのは、ボランティア活動の、当の行為者にとっての意味という問題と、それが現在の状況下で果たす社会的機能という問題とを、しっかり区別して考えなければならない」と問題提起をしている。中野は、市民社会論においては、「主体性」が参照基準となり、その社会的機能に無自覚であることを指摘している。中野は、「自発的」な行為であっても、「動員」につながる契機があることを指摘し、市民社会論の「イデオロギー効果」に注意を促している。また、渋谷（1999；2003）も、ネオリベラリズムへの統治様式の中で、作動する「参加への封じ込め」が起きているという。この社会では、コミュニティへの参加を行う「自律的」で「アクティヴ」な市民の創出が掲げられ、「個人の（地域）『コミュニティ』へのボランティア的―つまり『無償』の『参加』が『自己実現』の一環として称揚されている」（渋谷 2003: 58）ことが問題とされる。この問題は、仁平（2005）によって、ボランティア活動とネオリベラリズムとの「共振」の問題として再構成されている。以上の批判は、松下の市民社会論にも当てはまる問題であり、1章で見たような生涯学習政策の動向に内在する問題でもある。

もう1つの問題は、参加するにあたっての「自発性」や「主体性」が育まれる過程や環境への注目である。これは松下議論が持つ「市民社会論的前提」を問い直すものである。端的に言えば、市民は松下が前提とするように、社会的な活動に「自発性」をもって参加するのではなく、参加していく中で、それぞれの社会的な役割を引き受け、他の参加者と相互承認を行う中で徐々に主体化され、主体となっていくという点が重要である（牧野 2004: 4章も参照）。これと関連して、前述した社会的な活動と新自由主義の「共振」の問題を避けるためには、共感困難で理解が難しい「他者」との「関係性」が重要となるとも指摘されている（仁平 2005）。

ここから、社会での活動に関わるために必要な「自発性」や「主体性」を、自己の内部から生じるものとして捉えるのではなく、社会関係の中で形成されるものとして捉え返して行くことが重要になるものと考えられる。この点については、前述した成人学習論の中でも問い直しが起きていることが注目されるだろう。例えば、「自己決定型学習」の捉え直しを提唱するエノー（Eneau 2008）は、「自発性」から「互酬性」へという見方の変化を提起している。この見方は、「参加」を個体主義的な自律性や主体性に還元するのではなく、社会関係の中で営まれる行為として捉え直すことを意味する。

3.4.2. 「個体論」的アプローチから「関係論」的アプローチへ

この見方を敷衍すると、社会教育の役割を「個体論」的アプローチだけでなく、「関係論」的アプローチ（小熊 2012: 351）に基づいた考え方へと辿り着く。「個体論」の発想では、主体を中心に置き、客体との相互作用を描き出すのであるが、「関係論」の発想においては、先に社会関係があり、社会関係の中で事後的に主体と客体が構成されていくという考え方をとる。この考え方に従うと、社会教育研究の分析の焦点は、「個人の変容」ではなく、「関係の変容に基づく個人の変容」に移行するものと考えられる。

このような学習における「関係性」への注目は、近年の成人学習論の中にも見られる。先に述べたように、これまでの成人学習の議論が、個人主義的な観点からなされてきたの

に対し、近年の議論は、関係論的な視点へと徐々にその力点を移していると言えるだろう。例えば、ステインとアイメル（Stein and Imel 2002: 93）は、コミュニティで生じる学習について論じる中で、個人的意義に対して社会的・共同体的意義を対置している。そして、コミュニティでの学習の理論においては、認知や意味の社会的性質が重要であり、学習は社会的文脈に埋め込まれていることが強調されている。さらに、学習の行われる「場」の重要性、コミュニティにおける日常生活に関連した学習、そして「ローカルな知」の存在が指摘されている。この議論は、コミュニティでの文脈に埋め込まれたインフォーマルな学習への注目を促すものである。

この他の社会関係を重視する代表的な議論を2つ取り上げておきたい。1つは、レイヴ（Lave, J.）とウェンガー（Wenger, E.）が展開した「実践共同体（Community of Practice）」や、「正統的周辺参加（Legitimate Peripheral Participation）」の議論である。「状況的学習」として知られるこの議論は、参加と発達との関連を問い直したという意味で重要である。レイヴらは、前近代に見られた徒弟制の研究を進める中で、「学習者是否応なく実践者の共同体に参加するのであり、また、知識や技能の修得には、新参加者が共同体の社会的文化実践の十全的参加へと移行していくことが必要だ」ということを指摘する（Lave & Wenger 1991=1993: 1）。つまり、様々な社会的実践を、実践的な集団における正統的周辺参加の過程として捉え直すことを主張しているのである。ここで言う、「正統的周辺性」とは、「権力構造を含んだ社会構造に関係している複雑な概念」である。「人がより一層強く参加するように動いていく場として、周辺性は権力を行使する位置」にあり、「また、より一層の十全的参加からは距離をおかれている—これは社会全体をより広い観点から見ればしばしば正統的なことだが—という点で、権力を行使できない位置でもある」と述べ、「正統的周辺性は、関連する共同体の結節点だ」と述べている（Lave & Wenger 1991=1993: 11）。そしてレイヴとウェンガーは、「変わりつづける参加の位置と見方こそが、行為者の学習の軌道であり、発達するアイデンティティであり、また成員性の形態でもある」として、社会的な実践における参加の過程そのものが、参加者の発達の過程であることを指摘している（Lave & Wenger 1991=1993: 11）。この「正統的周辺参加」の議論は、実践的な集団に人々が参加していく過程を、学習と捉え直したという点に特徴がある。ここでの学習は、実践的な共同体に埋め込まれたインフォーマルなものを指しているということに注意されたい。

もう1つは、ナラティブを通じた学習の議論である。ナラティブを通じた「発達」「変容」の見方では、自己の変化を自己に関する「物語」の変化として捉える。自己の物語が一貫しなくなり、自身の経験をこれまでの物語の中に意味づけられなくなると、人はその状況に合わせて物語を変化させるのである。このように、アイデンティティを可塑的で、持続的に変化する物語として捉えることを、生涯に渡る「発達」へのナラティブ・アプローチと呼ぶこともできる（荻野 2011a: 148-51）。このアプローチの特徴は、具体的には、①発達は、直線的な過程ではなく、漸進的な変化の過程と見られることになり、②客観的な行動の変化ではなく、主観的な意味づけの枠組みの変容に焦点が当てられ、③人生の「物語化」と「再物語化」の過程こそが、「発達」として捉えられることになる（Rossiter 1999 ; 2007 ; 赤尾 2004）。

ここで重要なことは、このナラティヴは他者との相互行為の中で構成されていくことである。この視点は社会構成主義の考え方に基づいている。これと併せて、個々人のナラティヴが、コミュニティや社会のナラティヴのナラティヴによって影響を受けることが強調される（Wright 2010=2012）。ロシターとクラーク（Rossiter & Clark 2007）によれば、個人のナラティヴの他に、家族、組織、文化という3つのナラティヴが存在するという。これらの議論で重要なのは、成長や発達を内的な心理的な過程として捉えるだけでなく、他者や社会との相互作用として捉えるという視点である。このような「発達」の見方は、津田（2013）とも共通する。津田は、「関係の物語としての発達」という視点を示し、「人間と文化との相互作用」を「教育」と見る。具体的には、「人は他者との関わりを通して、文化との間に相互作用をもつ。……文化の中にいる人たちはすべて、同じように文化を学び、文化に働きかける。文化は変容し、変容した文化を人々はさらに学ぶ。このような一連の過程全体を、教育という概念で理解する」（津田 2013: 181）というものである。

このように近年の成人学習論の中で焦点が当てられているのは、「教育」というフォーマルな場において生じる学習ではなく、日常的な人間関係、あるいは特定の状況の中に埋め込まれたインフォーマルな「学習」についてであると言える。このインフォーマルな「学習」において重要になるのは、人々がどのような相互関係の中に埋め込まれてその関係の中から影響を受けているのかという関係論的な視点と、その関係自体がどのように構成されているのかという構造的な視点である。

3.4.3. 「自己」の捉え直し

ここまでの議論で述べて来たことをまとめれば、以下のような議論の道筋が示される。確かに、社会教育の役割は、人々の「自発性」や「主体性」を促し、社会への関わりを促すことにあるのだろう。「自発性」や「主体性」を育むことは、既存の社会の秩序を組み替えていく力を有する点で重要な意味を有する。この点は、1970年代以降の社会教育行政論でも一貫して主張されてきたことであり、自治の担い手である市民の育成こそが社会教育の目標とされてきた。市民の参加は行政的営為の質を向上させ、社会全体をより良くすることにつながると考えられてきた。しかし、近年では、住民の「自発性」「主体性」をボランティアとして活用することで社会への関わりを促す政策が進められており、暗黙のうちに「市民社会論的前提」が導入されている。この議論を問い直すためには、人々が社会的な活動に関わるを持つきっかけとなる社会関係に注目し、その人々が埋め込まれている社会構造に焦点を合わせる必要がある。

この議論においては、社会教育の前提でもあり目標でもある「自己」自体が社会関係を含んだ形で問い直されることになる。この点について、テナント（Tennant 2012: Introduction）は、自己のあり方と社会からの影響を、図表3-1のように整理している。この整理は、これまで展開してきた議論と重なる部分が多い。「権利としての社会教育」論は、社会から「抑圧された自己」を、社会教育を通じて「解放」していこうとするものであったと位置づけられる。あるいは、社会教育を通じて「真の自己」に到達しようとする志向性も見られた。言わば、社会は「自己」の本来のあり方を歪曲・阻害するものとして捉えられていたのだ

ある。一方、松下の「終焉」論以降、市民活動やコミュニティでの活動の中で推奨されている自己とは「自律的な自己」である。この自己概念は、「自己決定型学習」を掲げる成人学習論とも通じる。両者の議論は、一見対立するように見えながらも、社会の存在を自己にとって外在的なものと捉える点で共通している。前述した「個体論」的自己の捉え方である。このような「個体論」的自己論は、自己が社会によって規定されている自己を捉えあぐねている点に問題を抱えている。

これに対し、近年の成人学習論の中で見られるのは、社会関係の中で構築されていく自己、あるいは社会に存在する物語によって制約を受けながらも、語ることによってその存在を組み替えていく自己である。これらの議論においては、社会関係を内在化させた「関係論」的自己が指定されている。このような自己の捉え方を進めることで、従来の主体形成論を乗り越える可能性が示されるものと考えられる。

図表3-1 自己概念と社会との関係

自己の概念	社会から自己への影響
真の自己	歪曲 (distortion)
自律的な自己	形成 (shaping)
抑圧された自己	抑圧と支配 (oppression and domination)
社会的に構築された自己	言説 (discourse)
物語られた自己	制約と生成 (constraining and generating)

出典：テナント (Tennant 2012: 15) を筆者が訳出。

このような「関係論」的アプローチに基づく自己の捉え方が、これまで意識的になされてこなかった理由は次のようなことであると考えられる。「関係論」的アプローチでは、社会関係に基づき、かつその行動を通じて社会関係を組み替えていく自己の存在を指定するが、従来の研究では、この社会関係を捉える理論的枠組みや、実証的分析が不十分であったからだろう。つまり、「関係性」の重要性は認識されながらも、この概念を研究の対象として適切に位置づけることができなかったため、結果として主体間の相互作用という「個体論」的アプローチに帰着してきたのではないかと考えられる。

ここまで「関係論」的アプローチとひとくくりに述べてきたが、このアプローチには様々な理論が含まれる。幾つかの例を挙げれば、相互行為の中における「意味」の創出と解釈の過程に注目するブルーマー (Blumer, H. G.) のシンボリック相互作用論や、ブラウ (Blau, P. M.) らによる社会的交換理論、集団内の相互作用に注目するグループダイナミクスの議論などは、全て人々の間の関係に着目し、様々な相互作用を理論化しようとしたものである。あるいは、すでに触れたレイヴとウェンガーによる正統的周辺参加の議論や、エンゲストローム (Engeström, Y.) の活動理論などは、成人学習への応用も見られる重要な理論である (赤尾編 2004)。これらの理論は、学習への「関係論」的アプローチの1つとして捉えられる。

しかし本論文では、すでに1章で提起したように、行政システムとコミュニティとの関係、あるいはコミュニティにおける住民の位置づけを広く視野に入れた理論構築を課題として設定している。このため、この枠組みに最も適合的な社会関係資本の考え方を検討することにした。この考え方では、上で示してきたような、「関係論」的アプローチを実証的研究に応用するために、様々な社会関係に注目し、その効果や形成の過程を明らかにしようとしている。さらに個人間関係でなく、集団間関係、あるいは組織間関係にまで広く分析の射程に含むこともその特徴の1つである（金光 2003: 9章）。人々がどのような相互関係の中に埋め込まれているのかという関係論的な視点と、その関係自体がどのように構成されているのかという構造的な視点の双方をその射程に収める点が、この議論の特徴である。

社会関係資本論は、人々の間の社会的ネットワークを一種の「資本」と見なすことによって、この資本が人々の間でどのように形成されるのか、あるいは特定の目的で形成された関係が別の目的に転用されたりするメカニズムとは何かを明らかにする点、さらに個人の能力に還元しきれない、社会的ネットワークが集積されることによる「創発特性」や「スピルオーバー効果」⁽²⁾に注目する点にも特徴がある。さらに、ガバナンスへの影響を論じる点においても、この議論はこの他のアプローチに対して優位性を有する。この社会関係資本の概念について探究を行うことは、従来の社会教育研究のアプローチを批判的に検討し、前進させていく意味で重要な意味を持つものと考えられる。次章では、この考え方が社会教育研究とどのような接点を持つのかについて検討を行うことにしたい。

脚注

- (1) この見方については、竹沢（2010）を参照した。
- (2) ここでの「スピルオーバー効果」とは、社会関係資本の恩恵は、それに直接（時間や労力の）投資を行わなかったものにまで及ぶという「外部性」を指す。パットナムは、この点について以下のように述べている。「つながりに富む個人であってもつながりに乏しい社会にいる場合は、つながりに富んだ社会にいるつながりに富む個人ほどは生産的たり得ない。そしてつながりに乏しい個人であっても、つながりに富む社会に住んでいる場合はそこからあふれ出た利益を得ることができる場合もある。近所に住む人々が互いの家から目を離さないことによって犯罪率が低まっているとすれば、自分が個人的にほとんどの時間を旅先で過ごし、通りの他の住民に会釈すらしないとしても、それでも利益を得ることになる」（Putnam 2000=2006: 16）。

第4章 「社会関係資本」論と社会教育研究の接点—コミュニティ と社会教育に関する実証的研究の枠組みの検討—

本章の目的は、コミュニティと社会教育の関連について実証的研究を進めるために、「社会関係資本 (Social Capital)」の概念について検討を行い、コミュニティを把握する枠組みを構築することにある。2000 年代以降、多くの領域で参照されるようになった社会関係資本の考え方は、当初、人々の関係が社会にもたらす帰結に焦点を合わせていたが、それ以降、どのような関係がどのような帰結をもたらすのか、あるいはそもそも人々の間の関係がどのように形成されていくのかという点へと関心の広がりを見せている。

近年では、社会教育研究においても、この概念への注目がなされている (松田編 2012)。しかし、一部の論稿 (松田 2012a ; 2012b ; 宮崎 2012 ; 牧野 2012b ; 佐藤 2011c ; 高橋 2013) を除いて、社会教育研究としてこの概念をどのように捉えるべきかについて理論的検討を行った論稿は少なく、この理論的枠組みを実証的分析へと展開した論稿はさらに少ない⁽¹⁾。その理由は、理論的枠組みを実証的分析へと応用する際の検討が不十分であることに求められるだろう。社会関係資本の研究は、主体と構造、あるいは住民と行政といった二項対立的な図式の見直しを迫るだけでなく、理論と実証、あるいは政策と実践とを架橋する可能性を有している。社会教育研究の中でこの考え方を用いていくためには、社会関係資本に関する理論的検討を行うだけでなく、どのように実証的研究を進めて行くかという点についての検討もまた重要になるものと考えられる。

本章では、まず 4.1. で、社会関係資本の研究の展開を追う。まず、社会関係資本に関する議論の簡単なレビューを行う (4.1.1.)。次に、パットナム (Putnam, R. D.) の社会関係資本研究のレビューを行い、その議論が持つ示唆について検討する (4.1.2.)。パットナムの研究が、それまでの社会関係資本の議論と異なるのは、ガバナンスとの関連性を示したことと、その実証的な研究のスタイルにある。近年、コミュニティを基盤としたガバナンスに関する政策が推進される中で、社会関係資本が注目されつつある理由もこの点に求められる (4.1.3.)。

次に、4.2. では生涯学習や社会教育の領域で、社会関係資本の考え方がどのように捉えられ、教育や学習と結びつけられているかを概観することとする。生涯学習政策においてこの概念がどのように活用されているかについては、OECD と EU の動向を主に取り上げる。この 2 つの国際的機関では、社会関係資本を応用した政策を展開している (4.2.1.)。また、生涯学習あるいは社会教育研究で、これまで社会関係資本がどのように捉えられてきたのかについて、海外及び日本の研究動向のレビューを行う (4.2.2. と 4.2.3.)。

4.3. では、これらの議論を通じて、社会関係資本の考え方を、社会教育研究として用いる際の論点を整理する。具体的には、分析レベルの整理、社会的ネットワークへの注目、「資本」概念の検討、「関係基盤」という視点の導入、動態的な概念としての捉え直しという 5 つの論点を提起する。

最後に、4.4.では、社会関係資本の研究を社会教育研究として進めるにあたって実証的研究の枠組みの整理を行う。具体的には、社会的ネットワークと中間集団という 2 つの概念に言及し、先行研究を整理する（4.4.1.と 4.4.2.）。4.4.3.では、第 2 部における、コミュニティと社会教育についての実証的研究の枠組みを提示し、この分析を進めることの意味についても言及する。

4.1. 社会関係資本研究の展開

本節では、3 章で述べたような「個体論」的アプローチを乗り越え、「関係論」的アプローチに基づく社会教育論を展開していくために、社会関係資本に関する代表的な議論であるパットナムの研究を紹介し、その議論の持つ示唆を明らかにすることにしたい。

4.1.1. 社会関係資本の概念の提起

すでに、社会関係資本の概念自体は、パットナム以前にも提唱されてきた。古くは、ハニファン（Hanifan 1916）による「諸個人・諸家庭間の集団間における善意、仲間意識、相互の思いやり、社交」という定義に遡ることができるとされる。ハニファンは、アメリカ社会における、学校を中心としたコミュニティの構築を行うために、社会関係資本の蓄積が必要であると論じている⁽²⁾。

（筆者注：社会関係資本とは）不動産、個人の資産、現金などの有形な物を人々の日常生活の中で最も有用にするもの、すなわち社会単位を構成する諸個人や諸家庭間の集団間における善意、仲間意識、相互の思いやり、社交などであり、田舎のコミュニティでは、ほとんどの場合、必然的にその中心は学校である。もし、住民が隣人と接触すれば社会関係資本の蓄積となり、それは彼の社会的なニーズを直ちに満たし、コミュニティ全体の生活を大きく改善するのに十分な社会的潜在力を持つかもしれない。……コミュニティの社会関係資本の蓄積は公の祝い事、ピクニックやそのほかの多様なコミュニティの集まりで培われる。ある特定のコミュニティの人々がお互いに知り合いになり、催し物、社会的交流、個人的な娯楽などでときどき集まる習慣が形成されれば、適切な指導者によって、この社会関係資本はコミュニティの幸福（well-being）の全般的向上に容易に向けられるかもしれない。

あるいは、都市問題について議論する中で、ジェイコブズ（Jacobs, J.）も、コミュニティにおける自治が機能するためには、「近隣のネットワークを構築した人々の連続性がなければならない」ことを指摘し、「これらのネットワークは都市の交換不能な社会関係資本である」と述べている（Jacobs 1961=2010: 161-2）。ジェイコブズは、成功しているコミュニティにおける中心的な人物の存在や、他のコミュニティとの連帯を促す人物に注目しており、現在の社会的ネットワーク論につながる視点を提起している。

その後の社会関係資本の研究では、ブルデュー (Bourdieu, P.) やコールマン (Coleman, J.) の研究が代表的なものである。ブルデューの研究は、社会関係資本を個人にとっての資源として見なすもので、独自の「界」の概念との関連の中で「資本」概念を用いている。ブルデューのいうマスメディアや経済、教育、芸術などの様々な「界」においては、それぞれ必要な資本の相対的価値は異なっているとされる (Bourdieu and Wacquant 1992=2007: 132)。このそれぞれの「界」において、有利な地位を占めるために利用される資本の1つとして、経済資本や、文化資本と並んで、「社会関係資本」が位置づけられている。この資本は「界」の種類によってある程度分化されている。ブルデューによれば、社会関係資本とは、「顕在的あるいは潜在的な資源の総和であり、程度の差はあれ制度化された人間関係、互いに面識があり会釈し合う関係の持続的なネットワークを有している個人や集団の手に入るもの」であり、こうした「ネットワークのおかげで動かすことのできる資本や権力の総和」であると述べている (Bourdieu and Wacquant 1992=2007: 158)。このようにブルデューは、社会関係資本などの資本概念を、社会の分化のメカニズムを示す1つの説明概念として用いている。

一方、合理的選択理論の代表的論者であるコールマンは、社会関係資本の「集合財」あるいは、「公共財」としての特性を明らかにしている。コールマンは、合理的選択理論の枠組みのもとで、個人の行動の総和から社会の秩序を説明する理論体系の構築を試みていた。しかしこの方法論的個人主義のモデルでは説明できない事象があることから、社会関係資本の議論を展開することになった。コールマンによれば、社会関係資本は、(1) 社会構造という側面を備えており、(2) その構造内において、個人ないし団体の何らかの行為を促進するものであるという (Coleman 1988=2006: 209)。この議論は、社会構造を機能面から説明できる点に価値があり、義務と期待、情報の経路、あるいは規範や制裁、支配関係、他の目的への組織の利用といった集合的な行為の説明にこの概念を用いることができると述べている (Coleman 1990=2004: 477-90)。加えて、コールマンは、社会構造的ネットワークの「閉鎖性」を強調しており、親子関係の閉鎖性の様々な形が、社会関係資本を生み出すことを明らかにしている (Coleman 1990=2006: 405-12)。

コールマンによれば、社会関係資本が他の財と異なるのは、大部分の社会関係資本が「公共財的な性質を備えていること」にあり、「社会関係資本を創出する行為によってもたらされる利益の多くはその行為者以外の人々によって享受される」という重要な指摘を行っている (Coleman 1988=2006: 233)。これは、社会関係資本の「外部性」を指摘するものである。この社会関係資本の「公共財」としての性質への注目とは、パットナムとも共通しており、金光 (2003: 9章) は、両者の議論が公共政策的な側面を重視することから「連帯的社会関係資本論」と呼んでいる。

このように社会関係資本を集合財、ないし個人財と見なすのではなく、「関係財」と見なすべきだとするのが、リン (Lin, N.) やバート (Burt, R.) による議論である。リン (Lin 2001=2008: 33) は、社会関係資本を「人々が何らかの行為を行うためにアクセスし活用する社会的ネットワークに埋め込まれた資源」と定義し、社会関係資本を、関係の中から個人が得られる資源と見なし、様々な目的への利用可能性という点からその特徴を明らかに

しようとしている。ここでリンは、社会関係資本は「関係財」であり、文化、規範、信頼などの「集合財」とは区別すべきであるという立場に立っている。あるいは、「構造的間隙論」を展開するバートは、社会関係資本を「相互に強く結合した要素間のネットワークから創出される」とする「ネットワーク閉鎖論」の立場に対し、「分離している部分間を唯一自分だけが仲介し、結合できるようなネットワークによって社会関係資本が創出される」と主張している（Burt 2001=2006: 243）。このバートの見方は、ネットワーク上の構造特性から得られる利益を、社会関係資本と見なすものである。

以上の研究において、社会関係資本の概念は「（１）伝統的コミュニティ内に存在する市民同士の連帯や協調精神、（２）白人や上流階級などの支配階級のみが有する排他的な人的ネットワーク、を示すメタファー」として用いられることが多かったとされる（坂本 2010b: 7-8）。この概念の中には、社会関係資本を個人財と見るのか集合財と見なすのか、あるいは社会関係資本の構造的部分に注目するのか、認知的要素も内包する概念と見るのかという対立があり、決して1つの概念に収束するものではないことも理解できる。しかし、これらの議論は、社会の様々な事象の説明項として、社会関係に注目する点に共通点を有する。

4.1.2. 社会関係資本研究の進展

この社会関係資本の研究を、1990年代から2000年代にかけて飛躍的に前進させることとなったのが、パットナムの行った一連の研究である。まず、パットナム（Putnam 1993=2000）は、イタリア諸州の政治・経済的パフォーマンスの差異に関する研究を進め、この差異を歴史的な市民活動組織の活発さに求めた。パットナムが行った作業は、以下のように要約されている（河田 2000: 253-4）。

パットナムは、……12の指標からなる《制度パフォーマンス》指数を設定し、それとは別に設定された《市民共同体》指数……との相関性を検討した。

この作業の結果、州の統治パフォーマンスは、……《市民共同体》度とこそ最も強く関連していることが明らかになった。自発的結社が根を張り、市民が様々な分野で活発に活動し、水平的で平等主義的な政治を旨としている地域で制度パフォーマンスは高いのである。そのような社会は、互酬性の規範、相互信頼、社会的協力、市民的積極参加、よく発達した市民的義務感が緊密に絡み合い社会の効率性を高める。こうした力こそが、パットナムがいう社会関係資本（Social Capital）にほかならない。

この研究において、パットナムは、社会関係資本の特徴を、「調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」と表現している（Putnam 1993=2000: 206-7）。この社会関係資本の本質的な形態は、近隣集団や合唱団、協同組合、スポーツ・クラブ、政党といった「市民的な積極参加のネットワーク」に現れるという。なぜなら、このようなネットワークは、①取引の潜在的なコストを低めること、②互酬性の強靱な規範を促進すること、③コミュニケーション

を促進し、個々人の信頼性に関する情報の流れを良くすることに適しているからである（Putnam 1993=2000: 215-6）。

これとは別の著作において、パットナムは、20世紀を通じたアメリカの社会関係資本の低下を様々な側面から示している。ここでの社会関係資本とは、「個人間のつながり、すなわち社会的ネットワーク、およびそこから生じる互酬性と信頼性の規範」を指すものとされる（Putnam 2000=2006: 14）。パットナムは、1950年代からのアメリカの市民参加を特徴づけていたフォーマルな組織への加入の様相が変化していることを指摘している。それは対面的な「二次集団」への加入から、名簿上は組織に加入していても実質的な組織活動を行わない「三次集団」への加入へという変化である（Putnam 2000=2006: 3章）。さらに、このようなフォーマルな組織への加入だけでなく、スポーツや趣味、教養に関わるインフォーマルな社会的なネットワークも低下しているとされる（Putnam 2000=2006: 6章）。

この議論をもとに、社会関係資本についての先進国の国際比較研究も進められた（Putnam 2002=2013）。具体的には、イギリス、アメリカ、フランス、ドイツ、スペイン、スウェーデン、オーストラリア、日本の8ヶ国について、1960年代以降、社会関係資本が低下しているか否かについて検討が行われている。分析の結果、過去30年間を通じて社会関係資本が広く同時に減少したという事実は存在しないものの（Putnam 2002=2013: 356）、対象とされた8ヶ国に共通する現象として、投票率の低下、政党への人々への関わりの減少、組合加入率の低下、教会礼拝の減少などが見られるとされる（Putnam 2002=2013: 350-4）。「多くの市民にとって、教会、組合、そして政党はかつてはアイデンティティ、社会的支持、政治的でこ、コミュニティへの関与、そして友情の第一義的な源であった」にもかかわらず、これらの「制度への関与の普遍的な減少」は大いに注目すべき現象であるとされる（Putnam 2002=2013: 354）。さらに、これらの組織は、社会関係資本の偏りを是正することに一定の役割を果たしてきたため、人々の組織加入率への低下は、今後社会関係資本の分布の不平等を招く可能性があるという（Putnam 2002=2013: 360-1）。ただし、これらの公式的組織に代わり、「非公式で流動的で、個人的な形態の社会的結合の相対的な重要性の増加」によって、社会的連帯は一定程度担保されていることも指摘されている（Putnam 2002=2013: 357）。

また、社会関係資本をいかに形成して行くかという点については、パットナムは、フェルドステインとの報告書の中で、アメリカのコミュニティ開発事業の分析を行い、社会関係資本の構築のための実践的指針を示している（Putnam and Feldstein 2003）。第1に、社会関係資本の構築には、市民参加や地域活動への参加を高める公共政策が重要であることが指摘されている。政策が適切でない場合には社会関係資本が弱められたり、破壊されたりすることもあるという（Putnam and Feldstein 2003: 272-3）。第2に、小さく同質的な「結束型（bonding）」のネットワークは維持・強化されやすいが、閉鎖的な性格を持ちやすく外的な影響力を保持できないために、小さく同質的な集団を大きな集団につなげていく仕組みが必要であるという（Putnam and Feldstein 2003: 274-9）。第3に、階層横断的なつながりを創出するためには、物語を用いて、新たな共通性に基づくアイデンティティを紡ぐことが重要であることが指摘される（Putnam and Feldstein 2003: 282-6）。第4に、社会関係資本や相互の信頼の形成には多くの時間を要することと、そのために既存のネットワークを新

たな目的のために「リサイクル」するのが有効な戦略であると述べられている（Putnam and Feldstein 2003: 286-91）。第5に、人々が対話し議論するための共通の空間の重要性である。自然に出会うことができる空間の中で、人々は重層的なつながりを持つこともできる。この空間を作り出すために都市設計や、インターネットなどの新しい技術の応用が必要になるという（Putnam and Feldstein 2003: 291-4）。この研究は、各地域の事例研究を通じて、社会関係資本の構築の過程と、そのための要素を抽出しようとした点で重要な意味を有している。

ここで、筆者なりにパットナムの研究の特徴をまとめるのであれば、（1）ガバナンスを規定する社会の条件を、社会関係資本として明確化したこと、（2）「社会関係」を一種の資本と見なすことによって実証的研究を容易にし、経年変化の測定や比較研究への展開を可能としたこと、（3）その発展型として、社会関係資本を構築する介入的研究への可能性を開いたこと、の3点が挙げられる。

4.1.3. 社会関係資本論とガバナンス論との接点

国際的機関や各国政府は、このうち（1）の社会関係資本とガバナンスとの関連性について注目している。日本国内においても、社会関係資本の概念は、近年の「ガバナンス」の変化と親和性が高いと考えられており、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、社会関係資本がキーワードとなっている。その理由は「自治体内分権は、実働する力がコミュニティ側に実在しないと稼働しない」（名和田 2011: 10）と述べられるように、コミュニティへの一定の財政や権限の委譲は、コミュニティの側にそれを受け止めるだけの素地が準備されている必要があるからである。

そのため、コミュニティ・ガバナンスが進展した時期と、社会関係資本への注目が高まった時期とが重なっているのは偶然のことではない。この点について、坂本（2011: 121-2）は、ガバナンス論と社会関係資本論に一定の親和性があるとして、それはともに「社会アクターの自己統治力」に期待する点であるという。そして、社会関係資本の議論は、「ガバナンス論の正当性を基礎づける理論とみなすことができる」と述べる。

同じく、松田（2012a: 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、あるいは住民組織である。そして、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、ポジティブ・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。

ここで注目すべきは、社会関係資本とガバナンスの間に、フィードバック（お互いがお互いを強め合う関係）や、「経路依存性」（制度や仕組みが過去の経緯や歴史によって拘束を受けること）が存在することである。両者の間に正の循環が生じている場合には問題ないにしても、もし負の循環に陥ってしまった場合、社会関係資本の低下がガバナンスの

低下を生み、そのことがさらなる社会関係資本の低下を生む可能性がある。この点は、社会関係資本の持つ「資本」としての性質とも関わる。

もちろん、社会関係資本を1つの「資本」と見なせるかどうかについては見解が分かれている。この点については、坂本（2010b: 19-20）の整理が明確である。「資本」概念として扱うことに批判的な見解としては、社会的ネットワークはしばしば経済的な合理性を超えて構築されることから「将来利益のために現在において意図的に払う犠牲」という要素が欠けているという批判（Arrow 2000）、あるいは、何を投資やストックと見なすのか、収益率をどのように測定するのか明確でないという批判がある（Solow 2000）。

他方で、諸富（2003）のように、互酬的行動を「フロー」、ネットワークの厚みを「ストック」と捉えることによって、社会関係資本は一種の資本であるとする論者も存在する。先に紹介したリン（Lin 2001=2008）も、資本とは「市場において収益を期待して行われる資源の投資」であり、社会関係資本は、将来の見返りを期待して行われる「社会関係」に対する投資であるため、資本の一種として捉えることは妥当だとしている。社会関係には一定の労力と時間の投資（フロー）が必要となる。この社会関係によって異なる集合行為が促されていくことを、社会関係の蓄積（ストック）と見ることもできる。本論文では以後、社会関係資本を1つの資本として見る立場を支持して議論を進める。

これとは別に、社会関係資本の「不平等」に関わる問題も存在する。各省庁の政策が、コミュニティに期待をかけ、コミュニティに基づいたガバナンスを志向しているにもかかわらず、その根本にある社会関係資本が充実していない場合には、想定されていたコミュニティ・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。

この問題を考える上で参考になるのが、河野（2006）の「2つのガバナンス」に関する議論である。河野（2006: 13）は、ガバナンスを「機能としてのガバナンス」つまり「stakeholderの利益のためのagentの規律付け」と、このガバナンスが実現された「状態としてのガバナンス」に区別することを提唱している。現在進められているコミュニティ・ガバナンスは、これまでコミュニティでの意思決定や活動に参加してこなかったアクターに対し参加を促し、新たな統治形態を目指すものである。しかし、コミュニティがこのガバナンスを実現する状態にない場合（例えば少子高齢化で地域にガバナンスを担う人材が不足している、あるいは社会関係資本が十分でなく住民同士が協働できる状態にないなど）、求めるガバナンスは実現できないことになる。これは「機能としてのガバナンス」の追求が「状態としてのガバナンス」につながらない状態を示す。この点は、地域の社会関係資本の状態によるため、コミュニティ・ガバナンスを推進すればするほど、結果として不平等が拡大するという事態も想定される。

2章で見てきたように、市民活動や地域活動の中核としたガバナンスが推進されるもとで、コミュニティ・ガバナンスを支える重要な概念として、社会関係資本に注目が集まっている。ただし現在では、ガバナンスを説明する概念としてだけでなく、社会関係資本そのものが焦点化されるようになっている。このことは、社会関係資本研究の深まりを生み出すとともに、概念の多様化や拡散を促すことにもつながっている。社会関係資本の考え方

を用いる際には、どのレベルで、どの側面に注目するかを明示することが必要になっていると言える。社会教育研究においても、社会関係資本という概念の是非を論じるだけでなく、この概念がどのような内実を持ち、実証的研究への応用可能性を有するのかを検討することが有益であると考えられる。

4.2. 「社会関係資本」と社会教育・生涯学習

本節では、前節で述べた社会関係資本の考え方を、社会教育研究にどのように応用できるのかを考えるために、社会関係資本の考え方が生涯学習政策に与えた影響と（4.2.1.）、生涯学習あるいは社会教育と社会関係資本の関連に関する先行研究の状況をまとめる（4.2.2.と4.2.3.）。

4.2.1. 「社会関係資本」論が生涯学習政策に与えた影響—OECD と EU の動向を中心に—

パットナム（Putnam 1993=2000；2000=2006）の研究を嚆矢として、社会関係資本に関して様々な研究がなされてきている。世界銀行や、OECD、EUといった国際的機関も、それぞれの文脈において社会関係資本に関する調査研究を進めている。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。

生涯学習の領域に注目すると、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。

生涯学習と社会関係資本との関連に注目したものとして、OECDとEUの動きを挙げることができる。OECDでは、2001（平成13）年の報告書『国の福利（The Well-being of Nations）』において、人的資本を「個人的、社会的および経済的な福利の創造を促進する、個々人に具現化した知識、技能、コンピテンシーおよび属性」（OECD 2001=2002: 18-9）、社会関係資本を「集団内または集団間の協力を促進する規範、価値観および理解の共有を備えたネットワーク」（OECD 2001=2002: 65）と定義している。その上で、人的資本と社会関係資本が、個人及び社会の「福利」に資する可能性と、そのための政策課題がまとめられている。

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・社会的関与について研究が進められてきた。2005年から、OECD内（教育研究革新センターと、国際教育インディケータ事業のネットワークB）に、「学習の社会的成果」プロジェクトが立ち上げられ、教育や学習の効果の検証が始められた。これらの研究においては、教育や学習を個人との関係で捉えようとするのではなく、周囲との関係性で捉えようとする視点が一貫して見られ、ここに社会関係資本の議論の影響を見ることができる。

デジャーデとシュラー (Desjardin and Schuller 2006) は、「健康」と「市民的関与」という2つのトピックについて、関連する先行研究のレビューを行い、CERI (2007=2008) は、先行研究を整理する視点として、3つの視角を採用している。1つはARCモデルである。これは、教育や学習が市民的関与や健康に持つ影響力を測る際に、絶対モデル（本人の教育レベル）、相対モデル（準拠集団における相対的な位置）、累積モデル（周囲の人々の教育レベル）の3つのモデルの当てはまりの良さを見るものである (Campbell 2006 ; Nie *et al.* 1996も参照)。第2は、「状況における自己」モデルである。ファインスタインら (Feinstein *et al.* 2006) は、教育や学習は、(a) 個人を取り巻く状況を変化させるだけでなく、(b) 個人の考え方や価値観を変化させ、異なる選択や行動を促すことで、社会的成果を生み出すとする。つまり、教育・学習は「第1に自己、特に個人の能動的主体性と潜在能力に影響を与え、第2に人々が生活の中で遭遇する状況の選択または状況を選択する機会に影響する」という視点である (CERI 2007=2008: 88)。第3に、マルチレベルな視点が示される。これは、国レベル、地域社会／家族レベル、個人レベルの影響の相互作用を検討することである。

これらの研究の試みは、教育・学習によって、人的資本、社会関係資本という「資本」が蓄積され、それが市民的関与や健康につながっていくメカニズムを明らかにしようとするものであり、このメカニズムを定量的に把握しようとする研究へとつながっていった (CERI 2007=2008 ; 2010=2011)。特に、最終報告書では、教育や学習が認知的・社会的・情動的スキルの向上を通じて、個人の社会的力量を高めることが強調されている (CERI 2010=2011)。

一方、EUでも、1990年代後半以降、生涯学習を巡る政策が活発化する中で、成人の能力に関する議論がなされてきており、社会関係資本の概念がその中に包摂されるようになっていく。1990年代後半に展開された「ソクラテス計画」（第1期）は、従来のエラスムス計画（大学）やコメニウス計画（初等・中等教育）を統合したマスタープランである。職業教育分野における「レオナルド計画」とともに、教育におけるヨーロッパ内の人的交流や共同事業の推進を打ち出すものであった。1995年に欧州委員会は「学習社会に向けた教育と学習」を発表し、職業訓練とともに、自己充足やシティズンシップの育成を柱とするビジョンをまとめる。さらに、1996年は「ヨーロッパ生涯学習年」とされ、EU全域で「生涯学習」概念を普及するキャンペーンが行われた。

1997年には欧州委員会より、『知のヨーロッパに向けて (Towards an Europe of Knowledge) 』という報告書が刊行され、生涯学習を基盤とした「知識社会」の構築という方針のもと、人々がアクセス可能な教育領域として、「知識」「市民性」「コンピテンス」が明示されている (European Commission 1997)。これに続き、2000年から、ソクラテス計画、レオナルド計画ともに第2期が始まり、ソクラテス計画のもとで、成人教育分野の「グルントヴィ計画」が独立部門としてスタートする。第2期には、2000年に欧州理事会が示した、「リスボン戦略」が基調となり、成人に求められる能力を確定する作業と、そのための指標の策定が行われた。

「リスボン戦略」では、雇用の水準の向上や、知識社会に応じた教育訓練システムの改善が求められたため、ヨーロッパ共通の枠組みとして生涯学習を通じて提供されるべき、新たな能力を定義することが必要となった。この戦略は、「教育・訓練2010作業計画」という形で具体化され、ワーキング・グループでの作業を通じて、5つのベンチマークと29の指標の策定が行われた。またワーキング・グループによって、EUにおける「キー・コンピテンシー」の検討も行われている。「リスボン戦略」で、基礎的能力（New Basic Skills）とされていたものが、「キー・コンピテンシー」（Key Competencies、勧告ではKey Competences）に変更になった理由は、「コンピテンス」は、技能、知識、性向、態度の複合的な要素を含むからである（European Commission 2004: 3）。さらに、「キー・コンピテンス」は、人生における重要な3つの要素、つまり（a）人生を通じた個人的な充足と発達（文化資本）、（b）アクティヴ・シティズンシップと包摂（社会関係資本）、（c）就業能力（人的資本）を含むと述べられている。これらの姿勢はその後引き継がれて行く。

2006年の欧州議会と理事会の勧告は、この「コンピテンス」を「状況に適した知識、スキル、態度の組み合わせ」、「キー・コンピテンス」を「全ての人が、自己実現、アクティヴ・シティズンシップ、社会的包摂、雇用のために必要とするコンピテンス」として、8つの能力をまとめ、それぞれの能力について、その定義と、該当する知識・技能・態度の3つを示している（European Parliament and the Council of the European Unions 2006）。EUでは生涯学習政策の展開のもとで、社会関係資本の概念が能力概念に包摂されていったと見ることができる。

このように国際的機関においては、社会関係資本という考え方の有効性が認められ、生涯学習政策への反映が図られる中で、その考え方は学習論や能力論の中に包摂されることになった。具体的には、OECDのプロジェクトのように、教育や学習の効果を社会関係資本という観点から定量的に把握し、政策投資の妥当性を検証したり、あるいはEUでの議論のように、政策目標として生涯学習で身につけられるべき能力の1つに、社会関係資本の概念が位置づけられている。

ただし、このような社会関係資本の捉え方は、本来極めて「関係論」的な概念である社会関係資本の考え方を、個人の能力として位置づけることで、「個体論」的アプローチへと還元してしまう可能性も有している。繰り返しとなるが、社会関係資本概念は、個人の集合体という捉え方では捉えきれない関係的事象を、社会関係に注目することで明らかにしようとする試みであり、個人の「主体性」や「自律性」に、この概念を引きつけて行くと、その有用性は薄れることになる。教育の効果として、あるいは目標として社会関係資本を用いる捉え方は、この点で社会関係資本を属人的に捉える傾向を持つものと考えられる。

4.2.2. 社会関係資本と生涯学習との関係

このような国際的機関の動向とは異なり、日本において、社会関係資本の見方を教育研究、とりわけ社会教育研究に応用しようとする試みは、まだ端緒についたばかりである⁽³⁾。ここで検討したいのは、社会関係資本の議論を社会教育研究に応用できるか否かではなく、

どのように応用できるかという点である。この点について、社会関係資本と生涯学習の関係についての先行研究をまとめることとしたい。

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、ハルパーン (Halpern 2005) や、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。ミクロレベルでは、幼年期の家族との交わり、両親の社会関係資本、教育、情報技術との関わり、組織への加入状況などが挙げられている。メゾ (コミュニティ) レベルの要因として、住民の構成、市民活動、モビリティ、通勤の難易度、住環境などが挙げられる。さらに、マクロレベルの要因としては、社会構造や経済的平等が挙げられる。

この中で、教育ないし学習は、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とされている。ただし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)。先行研究の知見は、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点にまとめられている (佐藤 2011c: 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、生涯学習が社会関係資本に与える影響についての研究も進められている (Schuller *et al.* 2004)。この研究を通じて、学習が自己効力感や自信といった非認知的能力を涵養し、人々の社会的活動へのアクセスを高めることや (Hammond 2004: 42-5)、33歳~42歳の間に行われたフォーマルな学習が、人種的寛容性や政治的関心、市民組織への参加に影響を持つこと (Bynner and Hammond 2004: 166-70) が明らかにされている。さらに、生涯学習が、社会関係資本の構造的・認知的側面に持つ影響力を認めつつも、その影響力は、社会的・経済的地位やジェンダーによって異なることも指摘されている (Preston 2004a ; 2004b)。

もう1つ、注目すべき研究として、フィールド (Field 2005=2011) による研究がある。この研究では、社会関係資本が生涯学習に与える影響に焦点が当てられている。具体的には、図表4-1のように、結束型 (bonding)、橋渡し型 (bridging)、関係型 (linking) の社会関係資本の3つのタイプによって、生涯学習への影響が異なり、それぞれに強みと弱みがあることが指摘されている (Field 2005=2011: 1章)。

さらに、フィールドは、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 (Field 2005=2011: 2章)。北アイルランドの質的研究からは、社会関係資本は人的資本を限定的に代替するものの、「つながりを通してインフォーマルに得た情報や、職場仲間や家族から得たスキルは、フォーマルな教育機関で伝達されるものよりもある状況でははるかに効果的なものとなり得る」 (Field 2005=2011: 97) とも述べている。

これらの研究においては、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といった教育の機会が、対面的な接触の場を増やしたり、非認知的能力の形成に与える影響力を明らかにしようとするものである。しかし、学習を学級や講座といったフォーマルな教育機会に限定せず、

より広く社会の中で生じるインフォーマルなものと捉えるならば、日常的な関係性の中で、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。

図表4-1 結束型、橋渡し型、関係型社会関係資本と、生涯学習への影響

社会関係資本のタイプ	考えられる生涯学習への影響
結束型(bonding) 濃密だが境界がはっきりしたネットワーク、メンバーの同質性、高レベルの互酬性と信頼、部外者の排除	集団内でのアイディア、情報、スキルの自由な交換;子どもの間でのアイデンティティの形成に及ぼす強い影響力;受け取った情報の高い信頼性、外部の集団が発する新しい様々な知識の限られた利用、外部の集団が発する知識に対する信頼の低さ;きわめて伝統的な指向性をもつ教育システムとの関係
橋渡し型(bridging) ゆるやかで制約のないネットワーク、規範の共有と共通の目標、信頼と互酬性のレベルはより限定的なことがある	集団内および集団間での様々なアイディア、情報、スキルの比較的自由的な交換;大人の間でのアイデンティティの維持と刷新のための潜在的な資源;集団内の(および価値を共有する他の集団が発する)情報や知識に対する高い信頼;フォーマルな教育システムとの文脈依存性の高い関係
関係型(linking) ゆるやかで制約のないネットワーク、メンバーの多様性、規範の共有と共通の目標、信頼と互酬性のレベルは競合し合う要求によって制限を受けることがある	集団内および集団間での様々なアイディア、情報、スキルの比較的自由的な交換;集団内の(および価値を共有する他の集団が発する)情報や知識に対するある程度の信頼;大人の間でのアイデンティティ変革を支援する開かれた資源;フォーマルな教育システムとの条件付きの関係

出典：フィールド（Field 2005=2011: 45）の表を転載。

この点について、松田（2012b: 26）は、「従来、生涯学習とソーシャル・キャピタルとの関連は、成人個人の学習とソーシャル・キャピタルとの相互作用関係に焦点づけられて研究されてきたが、個人の生涯学習だけでなく、公民館という社会教育施設の中にソーシャル・キャピタルが形成され、それがコミュニティにおけるソーシャル・キャピタルの醸成と深く関わっているという視点を持つこと」が、社会教育研究には必要であると述べている。この議論は、欧米の成人学習とは異なる、社会教育の独自性に着目した議論であり、社会関係資本を個人財（個々人が保有する財）としてだけでなく、地域の集合財として捉え、その形成過程を見ることの重要性を喚起している点で注目できる。社会関係資本を個人財として捉える見方では、学習によって個々人の社会的ネットワークが広がることで様々な利益（情報や社会的サポート）が得られることが重視される。一方、集合財としての見方では、個々人の協調行動の集積によって地域に社会的資本が形成されることによって、さらなる協調行動が生み出されるという循環的なメカニズムが注目される。上記の松田（2012b）の議論は、コミュニティの社会関係資本を生み出すにあたって、社会教育施設を基盤にした社会関係資本の存在が起点や媒介になることを示すものである。

4.2.3. 社会教育の領域での「社会関係資本」への注目

近年では、日本においても、社会教育あるいは、生涯学習に関する政策の中で社会関係資本に焦点が当てられつつある。例えば、文部科学省生涯学習政策局は、2013（平成25）年度の予算要求で、「絆づくりと活力あるコミュニティの形成」の項目において「公民館等を中心とした社会教育活性化支援プログラム」という新規事業（予算額2億700万円）を

提案している。この事業は、「ソーシャル・キャピタル」（社会関係資本）としての公民館の役割に注目し、①若者の自立・社会参画支援、②地域の防災拠点、③地域人材による家庭支援、④地域振興支援、⑤その他地域の教育的資源を活用した地域課題解決支援の5つのテーマについて、各30ヶ所、合計150ヶ所に事業を委託し、最大3年の取り組みを求めるものである。2014（平成26）年度の概算要求でも、同事業に1億8,600万円の予算が計上されている。このような政策は、社会関係資本の形成に、公民館を通じて政策的関与を行おうという意図を有する。

この他に、文部科学省の委託を受けて、株式会社三菱総合研究所（2011）が行った調査では、様々な教育投資が社会関係資本の形成に与える影響について検証が行われている。具体的には、学校での教育の成果だけでなく、社会教育施設での学習や、学校外活動への参加経験の影響について定量的な分析が行われている。また、2012（平成24）年10月より文部科学省生涯学習政策局が関わって発行が始まった『生涯学習政策研究』でも、第1号で「ソーシャル・キャピタルの視点から」という特集が組まれている。これらの動向は、社会関係資本の蓄積の過程を実証的に明らかにしようとするものである。この中で、松田（2012b）は松本市での調査を通じて、コミュニティにおいて中核的な施設である公民館の利用者が多くのつながりを持ち、地域の活動に参加していることを明らかにしている。また、松田（2012）は、成人学習講座の効果を「新たな人の出会い」として、講座受講者に「学習媒介者」への期待をかけている。

ただし、これらの研究においては、公民館のどのような事業や活動が地域の社会関係資本の形成につながるのか、その道筋が明らかでないという課題もある。上記の政策の効果を評価するためには、「社会関係資本」を個人財（個々人が保有する財）としてだけでなく、集合財としても捉え、公民館での活動が地域の社会関係資本の形成を媒介として、健康や福祉などの地域の福利（Well-Being）の向上につながる論理や筋道を実証的に明らかにしていく必要がある。その研究はまだ端緒についたばかりであると言える。

このような政策動向と同時に、社会教育研究の視点から、社会関係資本の概念の理論的検討を行おうとする試みも始まっている。例えば、宮崎（2012）が目指しているのは、社会関係資本という理論的な枠組みが持つ有効性を批判的に検証することである。宮崎は、個人と社会という二分法を克服するために提起された社会関係資本の概念が、社会構造を所与のものとして位置づけた結果、独立変数として扱われていることを批判している。この問題について宮崎は、セン（Sen, A.）のケイパビリティ（Capability）の議論を敷衍し、多様な主体による活動システムの構築という像を描くことで解決することを試みている。なお、この議論は、コミン（Comim 2008）の議論とも共通性が大きい。コミンは、パットナムの社会関係資本の議論と、センのケイパビリティ概念を相補的なものとして捉え返すことを提唱している。コミンが提起するのは「社会的ケイパビリティ（Social Capability）」というアプローチであり、この考え方では社会関係資本の考え方が提供する構造的な観点と、ケイパビリティ概念が提起する主体性とを統合的に把握することが目指されている。

このように理論的、実証的に社会関係資本論と社会教育研究とをつなげようという試みが見られつつあるが、生涯学習政策や社会教育研究において、社会関係資本が注目される

理由は、その「ヒューリスティック（発見的）な機能」（坂本 2010b: 53）にあると考えられる。坂本によれば、「実務者たちは個別具体的な事例の中で『人々のつながり・協力関係の充実→望ましい結果』という現象を知ることがあっても、それを普遍的な現象として定式化することは長らくできなかった」が、社会関係資本という汎用性の高い概念を獲得することによって、「自らが特定場面で経験した人々のつながりや協力関係の重要性を抽象化・普遍化して多方面に説明できるようになった」という（坂本 2010b: 53）。

これまでの社会教育研究においても、社会教育を通じて人々の間の協力関係や信頼が形成され、それが地域社会の変化につながることは経験的に理解されてきた。しかし、3章で述べたように、従来の社会教育論では、主体形成論などに象徴されるように「个体論」のアプローチを基盤としていたため、社会関係資本が焦点化する社会関係に特化した研究が行われにくい傾向があった。この社会関係とその基礎にある構造を理論化できる点に、社会教育研究として社会関係資本の概念を用いる意味があるのだろう。加えて、この理論研究を実証的な研究にもつなげていくことによって、従来の経験的な理解ではなく、社会教育の意義を明らかにできる点にも、社会関係資本の研究を参照することのメリットを見出すことができる。

4.3. 社会教育研究に関わる 5 つの論点

ここまで、コミュニティと社会教育との関わりを実証的に分析する視角として社会関係資本の概念を探究してきた。すでに、1章～3章において、行政と住民とを媒介するコミュニティがどのように成り立っており、社会教育はコミュニティに対してどのような関わりを有するか、住民はこのコミュニティの中でいかに変容するかを検討することが重要となることを示してきた。この点において、地域における住民の社会関係と、協調行動の蓄積の過程に注目する社会関係資本の考え方に学ぶべき部分は大きいが、社会教育研究としての実証的な展開に欠けることは先に指摘した通りである。

本論文では、第2部においてコミュニティと社会教育の関わりに関する実証的検討を行うに当たって、社会関係資本に対し、「地域における協調行動を可能とする、社会的ネットワークと、そのネットワークに埋め込まれた互酬性の規範や信頼」といった定義を与えることが妥当であると考え。この定義は、「個人間のつながり、すなわち社会的ネットワーク、およびそこから生じる互酬性と信頼性の規範」というパットナム（Putnam 2000=2006: 14）の定義、あるいは、この影響を受けた「集団内または集団間の協力を促進する規範、価値観および理解の共有を備えたネットワーク」（OECD 2001=2002: 65）の定義に準ずるものである。この定義では、社会的ネットワークを中核としながらも、社会関係資本は構造的側面と認知的価値観の双方を含むことを示すものである。そして社会関係資本の「集合財」「公共財」としての側面を重視している。さらに、社会関係資本の効果は、政治、経済、教育、福祉など様々なものが想定されるが、本論文では地域における協調行動を促すという効果に着目している。これは、地域における協調行動こそが、政治や経済などの

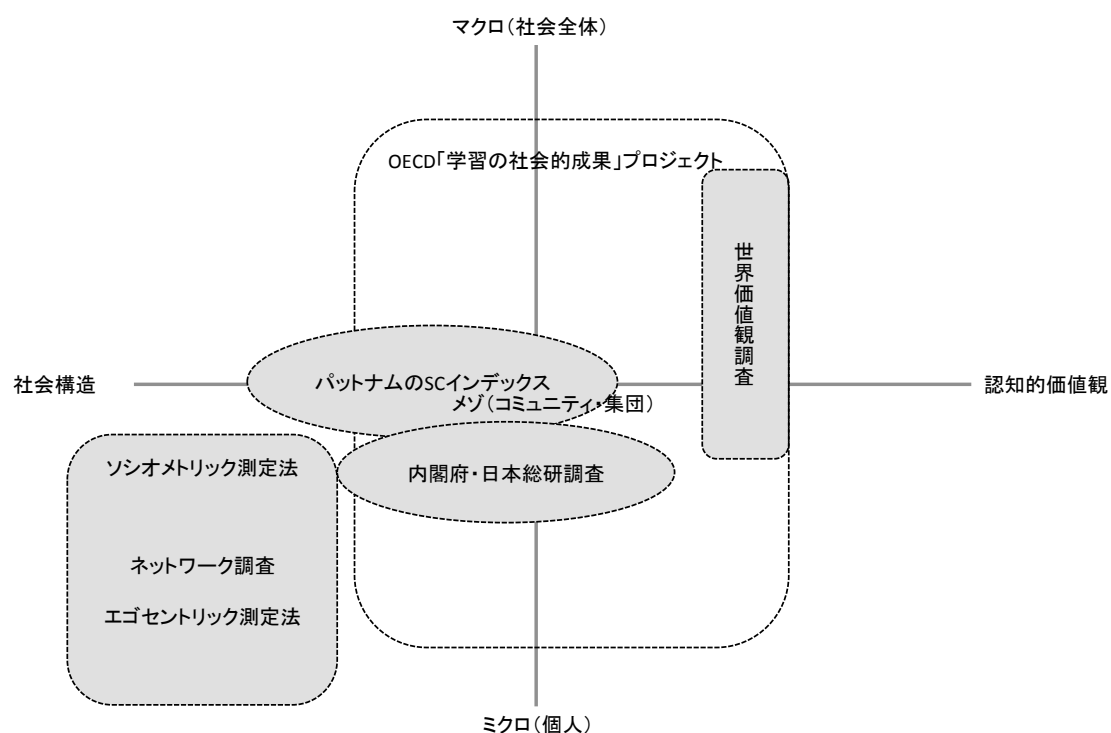
他の領域のパフォーマンスに影響を与えるという道筋を想定してのものである。以下、実証的な研究へと展開する際に、留意すべき5つの論点を示す。

4.3.1. 分析のレベルの設定

第1に、分析のレベルをどこに設定するかが論点となる。パットナムは、社会関係資本の集合財の側面に注目しているが、社会関係資本を、関係の中から個人が得られる資源と見なし、様々な目的への利用可能性という点からその特徴を明らかにしようとする研究も存在する。例えば、前述のリンやバートの研究がそれに該当する。あるいは、社会関係資本をどのような財と見なすかは、社会関係資本の下位概念である社会的ネットワークと、そこに埋め込まれた認知的価値のどちらを重視するかとも関わる。さらに、分析の際にどのレベルに注目するかによって、研究の方法は異なってくる。

図表4-2は、社会関係資本に関する主要な調査研究の見取り図を示したものである。社会関係資本については、社会的ネットワークなどの構造的側面に注目する研究と、一般的信頼や互酬性の規範などの認知的価値観に注目する研究がある。さらに、マクロなレベルに注目するのか、ミクロなレベルに注目するのか、それとも一定のコミュニティや集団（メゾレベル）に注目するのかによっても研究の射程は異なる。

図表4-2 社会関係資本研究の見取り図



出典：稲葉陽二（2008a: 25）の図「各種SC測定法の対象範囲」について、主な調査研究を中心に簡素化した上で、OECDの研究プロジェクトを加筆したもの。

まず、(1) マクロな認知的価値観に焦点を当てるのであれば、「公共財・集合財としての社会関係資本」の価値が探究されることになる。社会教育や公民館活動を通じた地域文化の継承や、地域アイデンティティの創出といった点を明らかにしようとする研究（例えば、小林・島袋編 2002；末本 2013）がこの一例である。次に、(2) マクロな社会構造に注目するのであれば、社会教育や生涯学習を通じて地域にどのような社会関係が作り出されているのかが重要となる。例えば、地域の様々な団体と社会教育の活動がどのような結びつきを有しているのか、様々な団体との連携を通じて社会教育施設がどのような活動を展開できているのか、これらの結果として地域の社会関係がどのように構成されていくのかという点に注目が集まるだろう（荻野・中村 2013）。

さらに、(3) ミクロな社会構造に注目する方法もあり得る。例えば、個人の持つ社会的ネットワークの形成に注目し、公的な組織や集団に所属することによるフォーマルなつながりだけでなく、サークルやグループといった緩やかなつながりも、社会的ネットワークの形成に重要な役割を果たすことが実証的に明らかにされている（浅野 2011；荻野 2011b；佐藤 2011d）。このアプローチでは、生涯学習や社会教育を通じて、個々人がどのようなネットワークを形成しているのかが研究の対象となる。個々人の持つ、地域における友人や知り合いの数、加入している組織や団体の把握、それぞれの関係の分析が主要な研究対象である。最後に、(4) ミクロな認知的価値観に注目すれば、個々人が地域に対していかなる価値を見出しているかが重要となる。地域への愛着や満足度、地域の人々への信頼、地域に対する責任感や、地域活動のやりがいなど、様々な社会的意識について、インタビュー調査を通じて明らかにしていくという研究方法を取ることが考えられる。

4.3.2. 社会的ネットワークへの注目

このように、社会教育研究は、様々なレベルで、あるいは構造的、認知的な部分の双方で社会関係資本研究と接点を持ち得る。この中でも特に重視すべき点はどこだろうか。ここで、第2に、社会的ネットワークに注目することを提起したい。社会関係資本の議論では通常、「水平的ネットワーク」、「一般的信頼」、そして「一般化された互酬性の規範」が相互昂進的なものとして捉えられている。このような考えのもと、「社会関係資本指標（Social Capital Index）」などの合成指標の作成が行われている。しかし、坂本（2010b: 64-6）は様々な理論的、実証的研究をレビューし、3つの下位要素は別々の変動を持つ変数であり、各要素間にはそれほど強い相関関係は存在しないこと、そのため、ネットワーク、信頼、互酬性の規範といった社会関係資本の下位の要素を個別に分析する必要があることを指摘している。この点については、リン（Lin 2001=2008: 33-7）も、「人々が何らかの行為を行うためにアクセスし活用する社会的ネットワークに埋め込まれた資源」と社会関係資本を定義し、社会的ネットワークに注目する必要性を喚起している。

社会関係資本をネットワークに埋め込まれた資源と見なす考え方は、社会関係資本の概念を矮小化してしまうのだろうか。この点について筆者は、信頼や、規範が社会的ネットワークの中に埋め込まれているという考え方を採るのであれば、まずは社会的ネットワークを構造的に把握し、その次にその中に埋め込まれている情報などの資源や、共有されて

いる価値観を捉えるという手順には一定の妥当性があるものとする。これに加えて、上述したように松田（2012b）によって、社会教育研究においては、個人のネットワークと、コミュニティとの間に存在する社会教育施設などのネットワークに焦点を当てるべきだという指摘がなされている。これは、社会関係資本を、個人財の単なる集合体として捉えるだけでなく、重層的に重なり合う一種の「集合財」として捉えるべきであるという考え方である。社会関係資本の「スピルオーバー効果」を考えてもこの指摘には妥当性がある。上述した分類に従うならば、ミクロからマクロなレベルを媒介するメゾのレベルの集団・組織に焦点を当て、住民の社会的ネットワークがどのようにコミュニティの社会的ネットワークにつながっていくのか、このネットワーク形成を通じて個々人の認知的価値観が変容し、地域全体のアイデンティティの変化を引き起こしていくかを考えることが重要になるものと思われる。

4.4.3. 「資本」としての特性への着目

第3に、社会的ネットワークと、社会関係資本との差異を明らかにするべきだと考えられる。パットナム（Putnam 1993=2000）は、初期のイタリア研究において、「一般的信頼」「一般化された互酬性の規範」「水平性と多様性のある市民社会のネットワーク」という3つの要素を重視し、社会関係資本の概念を限定的な形で用いていた。ここでの「一般的信頼」とは見知らぬ他者への信頼、「一般化された互酬性の規範」とは、将来の返礼への期待を伴う不均衡な交換の持続的な関係を指す。ところが、『孤独なボウリング』においては、「個人間のつながり、すなわち社会的ネットワーク、およびそこから生じる互酬性の規範と信頼性」と、社会関係資本の定義を変化させている（Putnam 2000=2006: 14）。この結果、「結束型」「橋渡し型」など様々な形の社会関係資本が概念化されることになった。つまり、水平性・多様性のあるネットワークや、一般的信頼、あるいは一般化された互酬性の規範以外の、様々なネットワークや信頼、規範も社会関係資本と見なされるようになったのである。

しかし、この点については、少し慎重な議論が必要であるように思われる。例えば、特定の人々の間で「特定化された信頼」や「特定化された互酬性の規範」が成立していても、それは限られた範囲の中で信頼や規範が共有されているのであって、その関係をただちに「資本」とは見なせないのではないかと考えられる。つまり、社会関係資本論の特徴を押し出すためには、ある関係でのみ成り立つ信頼や規範について論じるのではなく、より一般的な「信頼」「規範」がどのように成り立つのか、その根幹にある社会的ネットワークは、どのように組織化されているかに注目するべきであると考えられる。例えば、社会関係に基づく協調行動が蓄積される中で、そのコミュニティに所属している感覚が共有され、同一のコミュニティに所属している感覚が相互の信頼につながっていくといった過程が想定され得る。

社会関係資本を「資本」と見なす意味は、その「持続性」と「外部性」の2点から説明することができるものと考えられる。まず「持続性」とは、社会的ネットワークに基づく、ある時点での協調行動（これは、関係に対する一つの投資と見なせる）が、次の時期にお

ける協調行動の母体となるというその循環的な性質を指す。この点について、パットナムは、信頼や社会的ネットワーク、社会規範は一種の「道徳資本」であり、使うほどに増大し、使わないと逡減していく資源であると述べている (Putnam 1993=2000: 210)。つまり、資本としての性質を論じるためには、資本の投資と蓄積のサイクルを捉える必要がある。社会的ネットワークの研究においては、1時点での協調的な行動は説明できても、その行動の連鎖について説明することは難しい。これを説明するためには、協調行動の累積が、1つの資本としてコミュニティに蓄積されていることによって、次の協調行動が促されていくという、中長期的な時間軸を視野に入れた分析が求められるものと考えられる。

他方で、社会関係資本は、社会的ネットワークを築こうとする個人だけでなく、そのネットワークに含まれる広い人々の行動や意志決定にも影響を及ぼすという「外部性」も、その「資本」としての性質を示す特徴の1つである。例えば、コールマン (Coleman 1990=2004: 493) は、社会関係資本は通常の物理的資本とは異なり、社会規範や制裁を可能にする社会構造は、そこに関わる人物のみに恩恵を施すのではなく、その社会構造に含まれる全員に恩恵を施すと述べている。つまり、社会関係資本の形成のために行為する人々とその利益を得る人々とは必ずしも一致しないことが強調されている。この点は、パットナム (Putnam 2000=2006) によっても「外部性」として指摘されている。このように、個々の関係の集積では捉えきれない集合的な効果を説明する点が、社会関係資本を「資本」として捉えるもう1つの意味である。

4.3.4. 「関係基盤」という考え方の導入

さて、ここまでの第1～第3の論点に基づいた実証的研究を展開する上で、第4に、社会的ネットワークの基礎をなす「関係基盤」(三隅 2013) に注目する必要性を指摘したい。三隅のいう「関係基盤」は、以下のように定義されている。「さまざまな属性は、それを共有する人びとからなる潜在的なソシオセントリック・ネットワークを指標する。そうした指標機能をもつ属性」のことである (三隅 2013: 145)。この概念は、潜在的ネットワーク指標としての「縁」(共有属性) の性質を切り取るための概念 (三隅 2013: 146) である。例えば、同一の学校や企業への所属、同じ地域出身といったことが想定されるが、コミュニティと社会教育の関連に注目する本論文では、地域の同一の中間集団への所属が関心の主たる対象となる。

「関係基盤」はミクロな社会的ネットワークを、コミュニティにおける社会的ネットワークと連結して考える上で重要な概念である。この概念を用いる意味は3つ存在する。第1に、社会的ネットワークは分析概念としては重要であるが、実際には目に「見えない」ため、計量的研究においては質問項目を工夫することによって捕捉が可能な部分があるが、事例研究では、その存在を捕捉しにくいという分析上の理由である。このため、社会的ネットワークを生み出す基盤に注目する意味が出てくる。第2に、社会的ネットワークは自由に選択されて形成されるのではなく、一定の制約のもと選択的に形成されていくという、社会的ネットワークの形成過程による理由である⁽⁴⁾。この制約に該当するのが、「関係基盤」である。第3に介入的研究、あるいは政策研究という点からすると、社会的ネットワークの

規定要因を論じるだけでは、社会的ネットワークを形成するための契機を見出しにくいという問題が存在する。つまり「関係基盤」は、社会的ネットワークの形成を把握する上で重要な分析概念であり、政策投資を行う上の準拠点ともなり得るという点で重要である。

この「関係基盤」を見る上では、幾つかのポイントがある。第 1 に、社会的ネットワークは、「関係基盤」に照合して認知・理解、形成されるということである（三隅 2013: 146）。それぞれの社会においてどのような「関係基盤」が重視されているか、「関係基盤」同士がどのような連関にあるかは、行動規範や財の分配に影響するとされる。第 2 に、社会関係資本における「投資」とは「関係基盤」への投資として捉えられる（三隅 2013: 148）。これまで社会関係資本への「投資」で有効とされてきたものは、特定の間接集団やイベントに参加する方法と、他者との紐帯を強めたり増やしたりする方法である。ここで重要になるのはこの投資を単なる社会的ネットワークへの投資として捉えるのではなく、「関係基盤」への投資として捉えるべきだということである。第 3 にこの「投資」は相互作用を活発にすることで社会関係資本の蓄積を促す点である。「関係基盤」への投資がなされることによって、この「関係基盤」に基づくネットワークを取り結ぶ人々の相互作用が活発化し、協調行動が生み出されれば社会関係資本の創出が促されるという循環が生み出される。

さらに「関係基盤」の構造として、「重層性」と「連結性」が重要であるとされている。三隅（2013: 160）は、「関係基盤」の「重層性」とは「一本の紐帯が複数の異なる関係基盤に所属するとき、その紐帯は重層的」でより堅固なものであると述べている。さらに、「当該の団体メンバシップが他の複数の関係基盤と重層していれば、成員はさまざまな縁に訴えて紐帯をより少ないコストで効果的につなぐ」ことができ、「関係基盤の重層性は、互いに複数の縁でつながっていることから成員たちの帰属感を揺るぎないものにし、それによって結束型の社会関係資本の蓄積が促進される」ことを指摘している（三隅 2013: 156）。

一方、「関係基盤」の「連結性」とは、異なる「関係基盤」に所属する複数の社会的ネットワークが、ある 1 つの社会的ネットワークを通じて、相互にどの程度つながっているのかを見る観点である⁽⁵⁾（三隅 2013: 162）。この観点に基づけば、ある「関係基盤」が他の「関係基盤」とどの程度多くつながっているかが重要となる。以上の「重層性」と「連結性」の概念が示すことは、個々の「関係基盤」の構成に注目するだけでなく、「関係基盤」同士がどのような関係を結んでいるのかという構造的な視点を持つことの重要性である。この「関係基盤」の関連によって、社会的ネットワークの形成のされ方も影響を受けることになる。

この「関係基盤」という考え方は、社会的ネットワークを平板的に捉えることに注意を促す意味がある。上で述べてきた社会的ネットワークは分析概念としては重要であるが、実際には目に「見えない」ため、計量分析以外ではその実態を補足しにくいという分析上の問題と、このネットワークを形成するための契機を見出しにくいという政策投資上の問題を抱えている。つまり、地域の社会関係資本を構築しようと働きかけようとしても、実際に社会教育行政は、ネットワークそのものに触れることは「できない」。実際に働きかけができるのは、社会的ネットワークの基礎にある様々な「関係基盤」に対してであり、この「関係基盤」の構成と、基盤同士の関連性を問うことが社会的ネットワークの形成を

論じる上で重要な論点になると考えられる。

4.3.5. 動態的概念としての捉え直し

これらの諸点に加えて、第5に、社会関係資本の概念を、静態的概念ではなく動態的な概念として捉え直すという論点を提起したい。坂本（2010b: 74-81）によれば、社会関係資本の研究は、(1) 社会関係資本を個人レベルで扱う研究、(2) 社会関係資本の水準・変動を記述する研究、従属変数にとる研究、そして(3) 経済・社会パフォーマンスを従属変数にとる研究に集中してきたという。そして、(1) の研究では「スピルオーバー効果」を捉えられないこと、(2) については社会関係資本の因果的効果をまずは立証すべきであること、(3) については逆の因果の可能性などを挙げて批判を行っている。坂本が示す研究の方向とは異なるものの、筆者からすると、社会関係資本研究に不足しているのは、社会関係資本が構築される過程が明らかになっていないことだと考える。

社会関係資本に関する政策においては、OECDやEUの政策動向を見たように、社会関係資本の多寡、あるいは効果が重視されていたがために、その構築の過程を動態的に捉える研究が不足していた。一方、1章～3章で述べたように、現在の社会教育研究には、行政と住民という二項対立図式をもとに考えるのではなく、行政とコミュニティ、そして住民の関係という図式のもとで、社会教育がコミュニティの構築にいかなる役割を果たしているかを明らかにするとともに、コミュニティの中で住民がどのような変容を遂げていくのかというインフォーマルな学習の過程を描き出し、この学習が新たなコミュニティを紡ぎ出していくという動態を明らかにすることが求められている。

このような目的に照らし合わせた時、「社会関係資本」の概念を社会教育研究の中で用いることの意味は、「社会関係資本」を所与のコミュニティの秩序を読み解く概念として位置づけるのではなく、この秩序がどのように人々の活動を通じて組み替えられていくか、そしてこの活動の中で認知的な部分がどのように変化するかという点に着目した動態的な概念として捉え直していくことにある。具体的には、社会関係資本の構築の過程を動態的に捉え、社会関係の中で営まれる学習や教育を描き出し、この学習や教育が新たな社会関係を紡ぎ出していくという循環を明らかにすることが必要である。

4.4. 「社会関係資本」論の実証的な研究への応用

本章の目的は、行政と住民との媒介項としてのコミュニティに注目し、このコミュニティの再編の動向を実際に見る理論装置として、社会関係資本の概念のレビューと、社会教育・生涯学習論との接点について論じることにあつた。すでに、本論文では社会関係資本に対して、「協調的行動を可能とする社会的ネットワークと、そのネットワークに埋め込まれた互酬性の規範や信頼」といった定義を与えたが、このことはコミュニティにおける地域活動への参加という行動に社会関係資本が影響を与えることを指摘するものだった。あるいは、この協調行動を継続的に可能にするためのコミュニティの条件を明確化することも視野に入っている。本節では、4.3.で示した論点に基づき、社会教育研究において「社

会関係資本」の概念を用いていく具体的な方法について議論し、実証的な研究の枠組みを示すこととする。具体的には、社会的ネットワークと、中間集団という概念の検討と、先行研究のレビューを行う。

4.4.1. 社会的ネットワーク研究の動向

(1) 社会関係資本と社会的ネットワーク

社会関係資本の研究を実証的な研究へと進めていくためには、観察可能かつ操作可能な概念設定を行う必要がある。まず社会的ネットワークについて定義することが必要となる。社会的ネットワークについては、様々な定義があるが、本論文では「地域の日常生活の中のインフォーマルな個人間あるいは集団間のつながり」を指すものとする。この社会的ネットワークという概念は集団や組織にとらわれない人間関係を示すものとして成立したものであり、ネットワークを形成する個人と、ネットワークに制約を受ける個人の双方を視野に含むもので、集団や組織外での紐帯に焦点を当てる点で特徴を有するとされる（森岡 2012）。この社会的ネットワークは、個人から見た他者とのつながり（パーソナル・ネットワーク、あるいはエゴセントリック・ネットワーク）と、一定の組織や範囲におけるつながりの総体（ソシオセントリック・ネットワーク）を示す場合がある。本論文では、前者については、個人、ないしミクロレベルの社会的ネットワーク、後者については地域の社会的ネットワークと表記することで、区別を図る。これまで、社会的ネットワークについては、社会関係資本研究とパーソナル・ネットワーク研究の中で研究が進められてきたが、どちらも私たちが友人や知人と取り結んでいる人間関係に注目し、関係性の強さや広さ、密度、そして多様性が持つ役割を明らかにすることを試みるものであった。

前述したように社会関係資本の研究では、社会的ネットワークが、市民参加に及ぼす影響を重視してきた。例えば、パットナムは、市民の積極的参加のネットワークは、様々な中間集団における活発な水平的交流を示すもので、この種のネットワークが活発になればなるほど、市民は相互利益に向けて協力できるようになると述べている。この理由として、繰り返しの取引の機会費用の軽減、互酬性の規範の促進、コミュニケーションの活性化による評判の伝達、将来に協力に向けた一種の担保といったことが挙げられている（Putnam 1993=2000: 216-7）。そして垂直的なネットワークよりも水平的なネットワークが市民の積極的参加を促す上で優れていると述べている（Putnam 1993=2000: 218-9）

また、社会的ネットワークの構造については、コールマンが、社会的ネットワークの「閉鎖性」が教育に与える影響を明らかにしている（Coleman 1988=2006）。一方、バート（Burt 2001=2006）は、集団の凝集性や閉鎖性を前提とした構造的間隙こそが社会関係資本の恩恵をもたらすことを指摘している。これらの研究で意識されているのは、どのような社会的ネットワークが、個人や集団にどのような利益をもたらすかという視点である。この関連を明らかにするために、社会関係資本研究の中で、リン（Lin 2001=2008）に代表されるように、社会的ネットワークの構造に焦点を当てる研究が進められていることは、大いに納得ができる。

(2) パーソナル・ネットワークの規定要因と効果

社会的ネットワークの研究は、社会関係資本の研究においてだけでなく、パーソナル・ネットワーク研究においても進められてきた。双方の研究を比較すると、パーソナル・ネットワーク研究では、誰がどのようなネットワークを持つか、そしてそのネットワークを通じていかなる情報やサポートが得られるかに焦点を当てる点に特徴がある。これに対し、パットナムを中心とする社会関係資本の研究では、社会的ネットワークの持つ集合的な効果に注目がなされており、社会政策・コミュニティ政策への示唆を有する点にメリットがある。

パーソナル・ネットワーク研究とは、「集団ではなく個人を中心に展開するネットワーク、しかも機関間関係を含む幅広いネットワークに注目し、このネットワークの分析を通して人びとの意識と行動を説明するとともに、そこにネットワーク形成の、また社会形成の主体者としての側面を読み込もうとする」研究を指す（森岡 2000: 28）。具体的には、都市におけるネットワークの変容や、夫婦の間のネットワークの重なりや差異、仕事を通じて得られるネットワークの構造などについて研究が進められてきた。

これらの研究の背景は、野沢（2009）が明らかにしている通りである。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、一定の地理的範囲としての地域を分析の単位として、居住地の近接性を前提として、地縁・血縁に基づく社会関係や社会集団の形成・維持に、分析の焦点が限定されがちであった。しかし、家族の成員が、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」などの現象が見られる中で、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、(1) 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）、(2) 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）が可能となるとされている。

パーソナル・ネットワークの研究の方向は大きく 2 つに分かれる（森岡 2012: 14）。1 つは、性別や年齢、家族構成、社会階層、居住地などによって、個々人の持つ社会的ネットワークがどのように異なるか、つまりネットワークを規定する要因を明らかにする研究である。もう 1 つは、ネットワークの大きさや、密度などの構造的特性が、知識や情報の伝達、社会的・心理的なサポートなど人々の行動や意識に、どのような影響を持つのかという、ネットワークの効果に関する研究である。

前者の社会的ネットワークを規定する要因についてはすでに、安野（2005）が、本論文の補論で用いているのと同じデータ（JGSS-2003）を用いて、所属団体数、世帯年収、仕事の有無、市郡規模、配偶者の有無、性別、年齢、学歴という 8 つの変数が、ネットワークサイズと、人脈の広さに与える影響を明らかにしている（図表 4-3）。図表内の符号は、各変数の効果の正負の方向性を意味する。

図表 4-3 の分析結果を見ると、社会的ネットワークに、様々な要因が影響を与えていることが分かる。第 1 に、性別や年齢という属性については、ネットワークによって影響力が

異なるものと考えられる。第 2 に、職業の有無や世帯年収という社会的要因はネットワークに正の影響を及ぼしていることがうかがえる。このような属性や社会的要因は、各人の有する社会的ネットワークに差を生じさせる一因になっていると言える。第 3 に、居住地区の都市度は、ネットワークサイズに正、人脈の広さに負の影響を及ぼすと推測される。これは、都市度が増すほど、人々のつながりは増えるが、関係の密度は低下するという傾向を示すものだろう。人脈の広さへの影響については、人口密度の違いの他に、安野によって、都市部の方が多様なネットワークが形成されるためにかえってネットワークの同質性が高くなり、地方部の方が、異質性が高くなるという説明がなされている。

図表 4-3 先行研究に見る社会的ネットワークの形成要因

	ネットワーク サイズ	人脈の広さ
所属団体数	+	+
世帯年収	+	+
有職	+	+
市郡規模	(+)	-
配偶者有		
性別(男性)	-	+
年齢	-	+
学歴	+	+

第 4 に、学歴はネットワークサイズ、人脈の広さに正の効果を有することが分かる。その理由として、上位の学校に進学することで、豊富な知識や情報が得られることや、生活圏が拡大し、多様な階層へのアクセスを含んだより包括的なネットワークが形成されることなどが挙げられるだろう。第 5 に所属する中間集団数の影響である。ネットワークサイズも人脈も、所属する団体が多ければ多いほど、広がることが分かる。このように社会的ネットワークの形成にあたっては、性別や年齢といった属性以外にも、職業や、学歴、居住地域、あるいは所属する団体といった様々な変数が影響を与えていることが理解できる。

後者の社会的ネットワークが持つ効果についての代表的な研究を挙げれば、夫婦の役割関係や結婚など家族生活への影響に関する研究、就職や転職など職業生活への影響に関する研究、子育ての心理的サポートや、社会的孤立の防止などのソーシャル・サポート研究を挙げることができる（野沢 2009；森岡編 2012）。これらの研究における社会的ネットワークの効果は、個人に属するものと捉えられる傾向があり、社会関係資本を「個人財」として見なす研究との親和性が高い。

4.4.2. 「中間集団」に関する研究の動向

(1) 中間集団への注目

それでは、このようなミクロな社会的ネットワークと、コミュニティとはどのようにつながりを持つのだろうか。このことを考える上で、地域における社会的ネットワークは、近隣に居住する人々との関係の上に築かれるが、その関係は自由に選択されるわけではな

く、一定の制約のもとで選択的に形成されるという点に留意する必要があるだろう。この一定の制約にあたるのが、先に述べた「関係基盤」であり、地域における「関係基盤」を代表するものが様々な「中間集団」である。ここでいう「中間集団」とは、政府や営利企業、家族とは区別される市民社会領域で活動する団体のことを指す。辻中他（2009: 21）は市民社会で活動する団体には、（1）社会関係資本の醸成、（2）社会サービスの供給、（3）アドボカシー機能の3つの機能が期待されていると述べている。2章で見てきたように、（2）と（3）の機能については、コミュニティを巡る政策動向の中で期待が集まっているところである⁽⁶⁾。

本論文では、（2）や（3）の役割を果たす基盤となる、（1）の機能が注目する。中間集団は、メンバーの活動や貢献に一定の価値が付与されており、集団のメンバーシップとは、その構成員全てからなる社会的ネットワークの集合を指し示す点で、社会的ネットワークの「関係基盤」の1つとして捉えられる。また、ある時期に地域活動から離れていたとしても、団体の成員であることによって、「同じ関係基盤を共有する者として比較的わずかな装置によりそのアクティブ・ネットワークに紐帯をつなぐことができる」点においても（三隅 2013: 156）、中間集団のつながりは重要である。

先に触れた安野の分析結果からも、所属する中間集団の多さは、ネットワークサイズや人脈の広さにつながることが読み取れる。しかし、この分析では、どの集団への所属が、どのようなネットワークの形成につながるかが明らかとなっていない。この点については、集団の性質や、内部構造、外部への開放性が、信頼や規範、政治参加に異なる影響を与えるという先行研究が存在することから（池田 2002；平野 2002）、所属する集団によって、形成される関係の質は異なり、地域活動への参加への影響力も異なると考えることが妥当である。そこで本論文では、社会的ネットワークを形成する集団の種類に注目することとする⁽⁷⁾。

地域社会学では、地域活動への「参加」について、地域に存在する「中間集団」が相互に結びつくことで、地域住民のネットワークを広げることが明らかにされてきた。この点については、鯉坂（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や、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。従来の地域社会では、町内会・自治会や、地縁団体が活動の基盤として重要な役割を果たしてきたとされる。例えば、ペッカネン（Pekkanen 2006=2008）は、町内会・自治会への所属を主とする、日本の市民社会構造を「政策提言なきメンバー達」と表現している。この意味はアメリカの市民社会がここ数十年の間に「メンバーシップからマネージメントへ」（Skocpol 2003=2007）と移行してきたのに対し、日本では市民社会の各種組織の政策提言の機能は不十分でも、地域の小規模な集団の活動が活発であったことを示す。これらの小集団のそれぞれの役割を見ていくことにしたい。

(2) 町内会・自治会の役割

これまで各地域社会において、（正負含めて）最も大きな役割を果たしてきたのは、町内会・自治会の存在であったと言える。例えば、倉沢（1990: 25）は、町内会の機能の主な機能は、「圧力団体機能」「行政末端補完機能」であるとして、「本来住民の相互扶助的活動の主体であり、自治的団体であった町内会が、歴史的な変化のなか、もっと正確に言えば専門処理機関としての行政組織の確立過程で、中核的な問題処理活動から段階的に退き、現在のように圧力機能と末端補完機能だけを遂行するという状態になった」という歴史的な認識を示している。このような見方に対して、町内会が現実果たしている互助や環境管理、親睦、親睦機能に注目し、ここに生活機能の共同性に基づく地域共同管理という新たな自治の可能性を見る議論も存在する（中田他 2009）。これらの議論を概観して、松野（2004: 4章）は、町内会の議論を、①町内会の存在を1つの文化型として捉える「文化型論」（近江哲男、中村八朗ら）、②町内会を「封建的な存在」として否定的に捉える「近代化論」（奥井復太郎、鈴木栄太郎ら）、③自治原理に基づいた町内会の再編を求める「地域自治論」（倉沢進、奥田道大、秋元律郎ら）、そして④新たな自治の可能性を見出す「生活機能集団論」（中田実）という4つに分類している。

このように評価が分かれる町内会・自治会であるが、行政との関係を密接に有し行政を補完する活動を行っていることから「行政媒介型市民社会組織」という評価も見られるようになっている（Read and Pekkanen 2009）。また、近年では、辻中他（2009）によって町内会・自治会の大規模な調査研究が実施されている。特に、社会関係資本の観点からの分析に注目すると（辻中他 2009: 4章、5章）、自治会が親睦活動を行うほど社会関係資本が高く、住民の付き合いも活発化することが明らかにされている。この付き合いの深さについては、村落型の自治会ほど付き合いが深く活発であるが、都市部でも住民関係は活発でありながら活発化の傾向が見られるという（辻中他 2009: 99-100）。町内会・自治会と、地域にある様々な地縁団体との連携については、子供会、老人クラブ、婦人会、青年団といった年齢・性別の組織との連携率が高く、これらの組織は自治会の内部組織となっている場合も少なくないことが指摘されている（辻中他 2009: 104）。町内会・自治会は、これらの団体とスポーツや文化のイベントを中心として関わりを持ち、「結束型」の「社会関係資本」を形成していること（辻中他 2009: 111）、資金面では地縁団体に活動の助成を行いつつ、より広域な組織には分担金を納める立場にあること（辻中他 2009: 112-3）なども明らかにされている。NPOとの連携については、全体の3割程度の自治会が行っているが、行っていない町内会に対して理由を尋ねたところ、その第1の要因として会員の理解不足を挙げている（辻中他 2009: 120-1）。

(3) 地縁団体の役割

町内会・自治会以外の様々な地縁団体も、地域活動への参加を促す点でも重要な役割を果たしてきた。これまでの地域社会では、青年団や消防団から婦人会や老人クラブに至るまでの切れ目のない形で、地域の中堅集団への参加経験が保たれていることによって、住民の社会的役割が維持され、地域の「参加を前提とした生活構造」を成立させてきた部分

がある（高野 2013: 153）。実際に、2011（平成23）年度に実施された「社会生活基本調査」の結果では、ボランティア活動を行う場合、町内会や地縁団体（老人クラブ、青年団、自治会、婦人会など）に加入して行う割合が、他の団体に比べて高いことが明らかにされている。具体的には、町内会・地縁団体が43.4%、ボランティアを目的とする団体が14.3%、NPOが3.5%、それ以外の団体が23.4%、団体未加入で行う場合が34.6%となっており、地縁団体を通じてボランティア活動に関わる割合が依然として高いことが分かる。また、別の分析からも、地縁団体への所属がボランティア活動経験を高め（仁平 2003）、地域でのネットワークを広げていくこと（奥山 2009）が明らかにされている。このように、町内会・自治会や地縁団体への加入率は落ちて、これらの集団が地域活動への「参加」に、依然として重要な役割を担っていることは疑い得ない。

これらの地縁団体は、単独で存在しているのではなく、それぞれの地域で関係性を持って存在しており、一定の階層構造を有している。例えば、似田貝（1991: 115-6）は、神戸市の町内会長に対して調査を行い、①地域生活に関わる町内会・自治会と行政の役割が極めて高いこと、②育成会、PTAなどの「機能的地域組織」の性格を明らかにしている団体の存在、③町内会・自治会が「包括的地域組織」の役割を果たしていること、④婦人会、老人会が町内会・自治会の活動を補完・相補的な役割を担っていることなどを明らかにしている。さらに、似田貝（1997）でも、伝統的な地域団体と、住民運動が、サークル・グループ、PTA、婦人会といった団体を媒介にしてつながっていく様相が描かれている。

もう1つ重要な点は、地縁団体はより広域な団体と緩やかなつながりを有していることである（高野 2011）。高野（2011）によれば、地域における地縁団体は、これまで、単独（複数）の集落を単位とする活動と、より広域の連合会的な活動によって組織されており、ある集団の代表者が連合会の活動や協議に参加することで、集落内での情報共有と、集落間のネットワークが形成されてきたという。つまり、地域の中間集団は、地域内の他の組織との横の連携やつながりに加えて、同種の集団・組織との垂直的なつながりも有している。

これらの研究の他に、岩間（2011）は、地域の中間集団の間の関連には、地域差だけでなく、ジェンダー差も存在していることを明らかにしている。具体的には、男性では「公的領域-私的領域」という区別が明瞭であるのに対し、女性では、地域内のつきあいの延長線上に新しい中間集団が位置づいているという違いである。さらに、これらの地域における中間集団の性質を固定的に捉えることにも留意が必要である。荻野（2010b）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にされている。パットナムら（Putnam and Feldstein 2003: 286-91）が指摘するように、社会関係資本や相互の信頼の形成には多くの時間を要する。そのためにある目的のために既存のネットワークを「転用」することが有効な戦略である場合もある。

（4）志縁集団の役割

地域における「中間集団」は、町内会・自治会や地縁団体に留まらない。近年の市民社会論では、国家や市場、あるいは家族（親密圏）と区別される「市民社会」を構想する傾

向が見られる（田畑 2003）。その中核にボランティア活動の母体となり、新たな「公共性」を構成する主体として（佐々木・金 2002）アソシエーションや市民活動団体に期待をかける傾向が見られる。この代表的論者である佐藤慶幸（2002）は、私的セクター、公的セクター、コミュニティセクターでは担いきれない役割を担う「共的セクター」としての役割をアソシエーションに期待をかけている。この枠組みは、ペストフ（Pestoff 1998=2000: 2章）によるものである。ペストフは、アソシエーションの特徴を、公式か非公式か、営利か非営利か、あるいは公共か民間かといった3つの軸によって、国家、市場、コミュニティと区別している。さらに、佐藤慶幸（2007）は、アソシエーションを「民主的」「非営利的」「ボランティア」といった特徴で国家や市場とは異なるものとして捉えており、アソシエーションを固定的なものとして捉えるのではなく、「関係論」的な見方で捉えることを提起している。

また、田島（2009）は、国家や市場と、市民社会に属する中間組織との違いを、各個人が置かれた具体的文脈に注目しているか（文脈依存性）、あるいは均質な人間像を想定しているか（普遍主義）の2点から論じ、中間集団を特徴づけるのは、「弱い文脈依存性と弱い普遍主義の共存」（田島 2009: 6）であると述べている。これらの市場とも国家（行政）とも異なる構成原理を持つ、新たな中間集団が実際に地域活動への「参加」を促進するという形で「公共性」やガバナンスの基礎単位として機能しているかどうかが重要な論点となる。

さらに、趣味やスポーツ、学習のためのサークル・グループの役割も見逃せない。天野（2005: 4）は、サークルやグループが形成されるつながり方に注目し、血縁・地縁と異なり、集団への参加が自発的な選択に基づくという点で「選べる縁」であること、その中でもNPOなどの自発的結社と異なり、組織化の程度や基準が異なるという点で「柔らかい縁」であることを指摘している。

サークルやグループの特徴は、このように緩やかなつながりにある一方で、公共的な役割も有するものと考えられる。このことについて、坂口（2003: 30）は、「一般に『公共性』が高いと認識されることの多いまちづくりや環境、福祉、人権、国際理解といった、いわゆる『現代的課題』に関する学習活動でなくても、なんらかの『団体』をとおして行われる趣味・教養や楽しみのための学習」が、「社会関係資本」の水準を維持、向上させる可能性を指摘している。この理由は、サークル・グループに所属することで、社会とのつながりが増し、利他的行動の重要性についての意識が高まり、交際の範囲や接触の範囲が拡大し、他者とのつながりが深まる中で、互酬性の規範が培われていくことが期待されるからである（稲葉 2008b: 137）。

もちろん、これらの、志縁集団に過度な期待を抱くことは禁物である。この点について、今田（2002: iv-v）は、「かつて家族や町内会や地域コミュニティは個人を国家権力へ吸収する装置であったことは言うに及ばず、新中間集団として台頭してきたボランティア団体、NPO、NGOも行政管理的な公共性に吸収されてしまう可能性を持っている」と述べている。ただし、その一方で、行政あるいは企業に対するものとして、中間集団への期待は極めて高いものがある。今田は続けて、「市場や政府が抱えている利益追求原理や官僚制

の逆機能に陥らない形で新たな公共空間を切り開くには、これらの中間集団に期待せざるをえない」として、「従来型の中間集団である家族や町内会や地域コミュニティも、公私を媒介する新たな役割を担えるよう再考されるべきである」といった見解を示している。なぜなら、これらの「旧中間集団は、本来、共同性と『支え合い』を特徴とする集団」で、この「共同性がどのような役割を果たせるかを問い直すことは、市場や政府に還元されない公共性を構築する」ために重要であるからである。

(5) 中間集団が社会関係資本の形成に果たす役割

以上が、中間集団の役割についての大きな議論である。ここで、コミュニティと社会教育の関連において、「中間集団」がどのように位置づけられるかを考えることにしたい。ガスロー（Gouthro 2012）は、6つの「草の根組織」の調査を進める中で、これらの組織への所属を通じて、市民としての批判的能力が身につけられることを明らかにしている。このような「政治的社会化」の視点は政治学において強調される考え方で（例えば、Almond and Verba 1963=1974；蒲島 1988 など）、「中間集団」の「市民陶冶機能」が強調されていると見ることができる（坂本 2010b: 44-5）。この「政治的社会化」の機能を持つのは、政治的団体や労働組合といった機能的集団だけではない。近年では、インフォーマルなグループなどの緩やかなつながりが、市民の参加を促すのに一定の役割を果たしていることが明らかにされている（小林 2000；平野 2002）。

この理由を考えると、「中間集団」への所属は、認知的な効果だけでなく、社会的ネットワークを広げていくという非認知的効果も有するからであると考えられる。この点については、地域の「中間集団」を媒介として、ネットワークが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（2011d）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（2011b）も、サークルやグループといったインフォーマルな集団への所属が、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（本章の5.2.や補論2も参照）。この他にも、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つながることを指摘している。さらに、中道・小谷（2013: 4章）は、所属する中間集団と、所有する社会的ネットワークの対応関係について分析を行っている。また、坂本（2011）は、中間集団の調査を通じて、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。

以上の先行研究や調査の結果から、地域社会に存在する様々な中間集団は、社会関係資本の形成を通じて、住民が地域活動に関わる上で重要な役割を果たしているものと考えられる。ただし、どのような中間集団がどのような社会関係資本の形成を促すのかについては、研究は発展の途上にある。そこで、次の5章においては、①町内会・自治会、②地縁団体、③市民活動団体、④サークル・グループという4種類の中間集団への所属が、地域活動への参加に及ぼす効果を検証することとする。また、6章、7章ではこれらの中間集団相互

の結びつきについて、前述した「関係基盤」の「重層性」や「連結性」という観点から分析を深めることとする。

4.4.3. 実証的研究の枠組みと研究を進める意義

(1) 実証的な研究の枠組み

本章ではここまで、社会教育研究に社会関係資本の概念を応用する際の、理論的検討と、実証的枠組みの検討を行ってきた。ここで、改めて、主要な概念を整理すると、以下のようになる。まず社会関係資本は前述したように「地域における協調行動を可能とする、社会的ネットワークと、そのネットワークに埋め込まれた互酬性の規範や信頼」のことを指す。ここには、社会的ネットワークという構造的側面と、信頼や規範という認知的側面が含まれる。本論文では構造的側面が認知的側面に先行するという考え方をとっている。

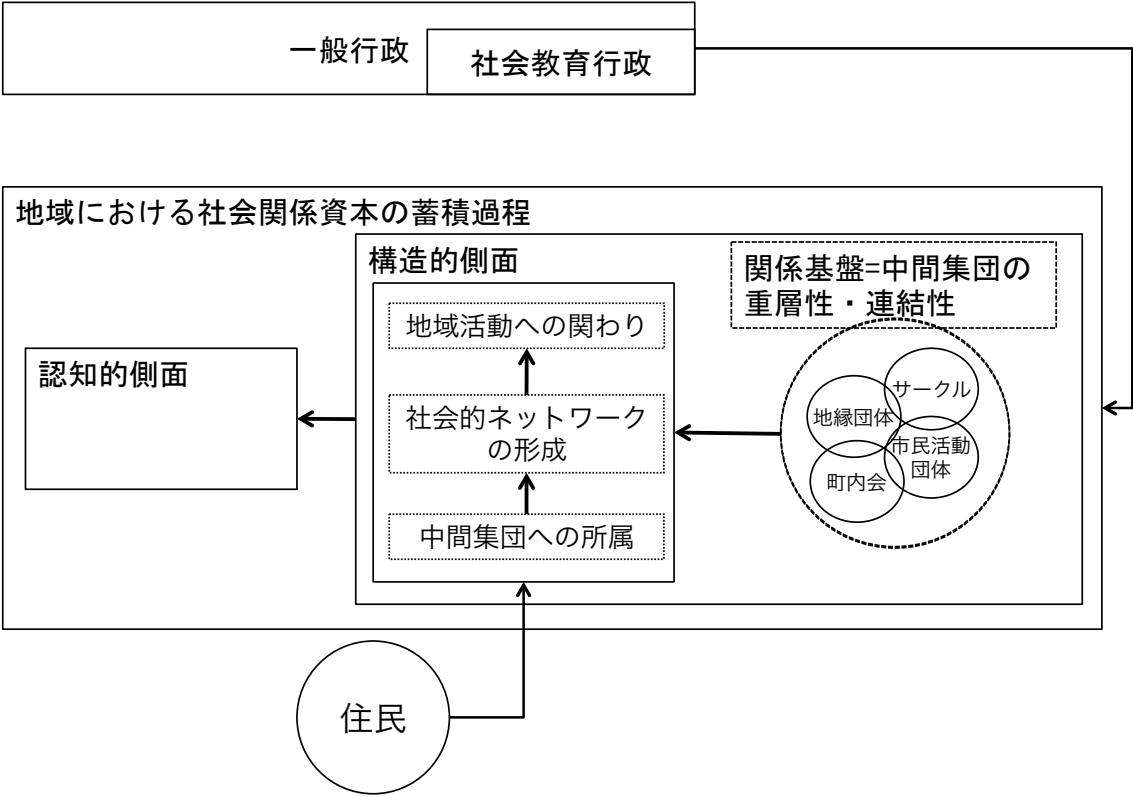
「社会関係資本」のうち地域における協調行動については、以降では「地域活動への参加」と同じものと見なすことにする。ここでの地域活動とは「地域のために行われる無償の活動」のことを指すものとする。この定義においては、町内会・自治会において義務的な「お役」として行われる活動も、あるいは特定の目的のために行われる地域のボランティア活動も含まれることになる。この両者を区別すべきという議論もあり得るが、先に述べたように「自発性」や「主体性」を問い返すという本論文の目的に鑑みて、活動が義務的か否かという点については保留した上で議論を進めることとしたい。ここでは、地域における他者のための活動で、活動に対する金銭的な対価が存在しないことが、地域における協調行動を指すものとする。

さらに、社会的ネットワークとは、「地域の日常生活の中でのインフォーマルな個人間あるいは集団間のつながり」を意味し、社会関係資本の概念のうち、構造的側面を指す。社会的ネットワークを形成する基盤となる「関係基盤」は、三隅（2013）の定義に準じ、「潜在的な社会的ネットワークを指標する属性」のことを指すものとする。地域における「関係基盤」の具体例として、政府や営利企業、家族と異なる地域の「中間集団」として、町内会・自治会や地縁団体、市民活動団体、サークル・グループを取り上げることとする。

なお、本論文では、社会関係資本のうち、個人レベルの社会的ネットワークと地域レベルの社会的ネットワークの関連に焦点を当てている。この点で社会関係資本の構造的側面については、目配りがなされているが、信頼や互酬性の規範といった認知的側面については、その一部しか研究の射程に収められていないことを先に述べておきたい。この理由は、社会関係資本の認知的要素である、信頼や互酬性の規範は、これまでの幾つかの研究を見ても（Uslaner 2003=2004；数土 2013）、基本的に国や地域のレベルの集合的な意識の問題として捉えられているからである。ここから、社会調査のミクロレベルの分析、あるいは個人へのインタビューを中心にした事例分析においては、信頼や規範の総体を捉えることは難しいものと考えられる。ただし、信頼や互酬性の規範がその地域全体でどこまで共有されているかは明らかにできなくとも、どのようなプロセスで築かれていくのかについてはある程度、明らかにすることができるものと考えられる。それは、地域活動に関わる中で、住民相互がどのように信頼を形成し、その範囲を広げていくのか、あるいは住民が

自身のことだけでなく、地域全体のことを考えるコミュニティ意識を身につけていくのかという点から推察することができる。この認識の変容の過程は、インフォーマルな学習の過程として捉えられるという点で重要な意味を有する。本論文の第2部（特に6章、7章）では限定的な範囲ながらも、社会関係資本の認知的側面の形成についても言及をすることにした。

図表 4-4 実証的研究の枠組み



これらの概念に基づいて、実証的な枠組みを整理すると、図表4-4のようになる。地域の社会関係資本の形成過程は、概ね以下のような図式で捉えられるものと考えられる。まず、（1）住民の地域活動への関わりは、「中間集団」を通じた社会的ネットワークの形成によって影響を受けるものと考えられる。この社会的ネットワークは地域の「関係基盤」に規定されたものである。具体的には、（2）どのような「中間集団」が存在しているか、そして（3）これらの集団同士がどのような関係を有しているか、という2点によって影響を受ける。（4）この地域活動への関わりの過程で形成される認知的価値観は、インフォーマルな学習の過程として捉えられる。（5）この社会的ネットワークと、ここから生み出される協調行動の蓄積によって、社会的ネットワークや信頼が特定の個人の間で成立するものから、コミュニティへと広がった時に、社会関係が「持続性」と「外部性」を持った「資本」に転じる。つまり、個々の社会的ネットワークに注目するだけでなく、各地域において、それぞれの団体・組織がどのような関係を有し、個人がその団体を通じてどのように地域活動に関わるようになるかを把握し、この関係の蓄積の中で地域の秩序がいかに構成され

て行くのかという過程を捉えていくことが、社会教育研究として重要になるものと考えられる。さらに、このような実証的な研究の枠組みに基づいて、初めて(6)コミュニティの形成にあたって、社会教育行政がどのような関わりを持っているのかを追究することが可能となる。

なお、ここで実証的研究の方法についても言及しておく必要があるだろう。社会関係資本の形成過程を考える場合、社会調査の計量分析を行うことによって、個々人の社会的ネットワークが中間集団を通じてどの程度広がり、地域活動への関わりにどの程度影響するかを検証することが可能である。しかしこのようなミクロレベルの計量分析では、あくまでも個人を起点とした分析しか行うことができず、従来の「個体論」的アプローチの限界を出るものではない。先に示したように、社会教育研究の観点から、社会関係資本の概念に基づいて研究を進める場合に求められるのは、個人の社会的ネットワークや地域活動への参加が、中間集団という地域の「関係基盤」によって影響を受けるものと仮定し、この「関係基盤」が各地域社会で、どのような論理を持って構成されているのか、あるいは個人の参加によりこの構造がどのように組み替えられていくのかという、動態的な社会関係資本蓄積のメカニズムを描くことである。

もちろん、この「関係基盤」の構成や社会的ネットワークへの影響のあり方は、各地域で異なるだろう。この問題は、「社会関係資本の社会構成の問題」(Pekkanen 2006=2008: 159)とされるものである。つまり、「社会関係資本が異なる社会背景では異なる働きをするという問題」のことである。たとえ計量分析によって、中間集団への所属が、社会的ネットワークを広げ、地域活動への参加を高めるという知見を得られたとしても、この知見をどの社会や地域でも当てはめると考えることはできない。例えば、信頼の構造は社会によって異なるという知見(数土 2013)を1つとってみても、このことは傍証されるだろう。実際に、社会的不確実性が低い社会よりも高い社会の方が、信頼が必要とされるという構造が実験結果に基づいて示されることもある(山岸 1998)。あるいは、市民社会の国際比較分析の結果を見ても、社会関係資本の構造は国によって異なることが分かっている(Putnam 2002=2013)。例えば、国家間の違いを生み出す要因として、国家の政治構造や規制、技術革新、あるいは社会的、政治的企業家の存在が挙げられている(Putnam 2002=2013: 序章)。各地域に目を移せば、住民の構成や市民活動の状況、住民のモビリティ、通勤の難易度、住区の構造などが社会関係資本に影響を与えるとされる(稲葉 2008b: 140-2)。これらの要因だけでなく、「関係基盤」つまり地域における「中間集団」の配置も、各地域で異なることが想定される。ここから、各地域において「関係基盤」がどのような関係にあり、この「関係基盤」が社会的ネットワークの構成を経て、地域活動への参加をどのように促しているのかを詳細に見て行くことは重要な作業となる。このような理由によって、社会関係資本の分析を行うためには、計量分析を行うだけでは十分ではなく、実際の地域における事例研究が求められることになる。

(2) 社会関係資本論と社会教育研究の接点

本章では、社会関係資本の概念を検討し、社会教育研究との接点を探ってきた。本章では、社会関係資本の持つ効果ではなく、社会関係資本の研究に含まれる、コミュニティが成り立つ要因やその過程を実証的に検討するという志向性に注目した。社会関係資本の理論と実証的な分析概念を取り入れることによって、社会教育行政がコミュニティの形成に対してどのように影響するのか、あるいはコミュニティの中で住民がどのように変容を遂げるかといった1章～3章で提起してきた問題に答えていくための道筋が開かれることになる。この研究を進めていくことの可能性を3点、挙げておきたい。

第1に、社会関係資本の考え方を、社会教育の政策と実践に援用することによって、社会教育政策に関する研究と、社会教育の実践研究とを架橋できる可能性である。上で述べたように、社会関係資本研究には「ヒューリスティック」な側面がある。社会教育や生涯学習を通じて形成される社会関係の存在は、これまで経験的に知られていたものの、実証的には明らかにされておらず、政策的投資（教育投資）としての有効性も認められにくかった。しかし、社会関係資本という視点をもってコミュニティの構成を読み解き、社会教育や生涯学習に関する政策が、地域の様々な活動を通じて住民の生活にどのような影響を与えるかを明らかにすることは、これまで地域で行われてきた実践の価値や意味を積極的に擁護しながら、そのような実践を支えるための教育投資を求める論理へとつながり得る。2章で示したように、2000年代以降、「コミュニティの制度化」に関わる政策が進められる中で、社会教育や生涯学習に関する政策は、コミュニティの形成にどこまでの役割を果たしているのかを示せることも重要である。

第2に、社会関係資本という裾野の広い概念は、理論と実証をつなぐ分析概念としての価値を有しており、この考え方に学ぶことによって、社会教育に関する理論的枠組みを実証的研究に接続する可能性が高まるということである。本論文の第1部と第2部をつなぐことができるのもこの可能性によるものである。社会関係資本の考え方自体は単純なものであるにしても、この概念のうちには、個人あるいは集団の価値観といった認知的部分と、社会的ネットワークという構造的部分の双方が含まれており、分析の対象もミクロレベルからマクロレベルまで多岐にわたる。このそれぞれについて、実証的な研究を積み重ねる中で理論構築を図るのが、社会関係資本研究である。社会教育研究として、ミクロレベルの社会的ネットワークが、地域の一定の範囲内（メゾレベル）の中間集団といかに結びつき、地域活動への参加を促して行くかを探究していくことが1つの方向であることは先に示したが、これとは異なる形での社会教育研究もまた可能である。これらの様々な研究が、社会関係資本という共通の枠組みを持つことで対話可能性を有するという点が重要である。共通の地平の上で、議論を行うことによって、異なる地域の研究においても生産的な議論が可能になり、あるいは理論的枠組みと実証的研究の整合性についての議論も容易になることだろう。

第3に、社会関係資本の考え方は、地域の社会関係の中に埋めこまれたインフォーマルな学習に注目する必要性を喚起し、コミュニティが動態的に築かれていく過程を描くことにつながる点で、従来の行政と住民という二項対立図式を乗り越える理論的可能性を有する。

社会関係資本の考え方にに基づき、コミュニティと社会教育を捉えることは、「関係論」的アプローチの有力な方法の1つである。社会関係資本論を社会教育研究に援用することによって、3章で述べたような、学習を個人の心理的な変容として捉える「個体論」的アプローチを超えて、地域の社会関係の中でどのようにインフォーマルな学習が行われるのか、その学習を通じて社会関係がどのように組み変わって行くのかという、個人と社会との相互循環的・動態的な学習や教育のあり様を描き出せるのではないかと考えられる。このアプローチによって、「主体」が地域の社会関係の中で集合的に形成される動態を示すことが可能になるものと考えられる。さらに、他の「関係論」的アプローチとは異なり、社会関係資本の議論（のうち特に社会関係資本を公共財として捉える視点）は、行政とコミュニティ、住民という3者の関係を扱える点でも優れている。本章では、実証的な枠組みについて検討する中で、「関係基盤」を通じて住民が社会的ネットワークを紡ぐだけでなく、より大きな地域の社会的ネットワークへとつながっていく点、そして、その中で信頼・規範の質も変化していくという構図を示した。この枠組みにそってコミュニティと社会教育についての実証的な研究を進めることによって、コミュニティの形成に社会教育が果たす役割が明らかにされるものと考えられる。

脚注

- (1) 例えば、荻野（2010b）では、地域の社会関係資本が、「学校支援」の施策のパフォーマンスを規定するという仮説のもと、事業実施前後の社会関係や信頼の変化についての分析を試みている。荻野（2011b）や、荻野・中村（2013）、あるいは佐藤（2009）では、社会関係資本のうち、特に社会的ネットワークに着目し、事例研究や計量分析を行っている。
- (2) この訳は、稲葉（2011: 16-7）を参照し、一部を改編した。
- (3) なお、学校教育に関する研究では、社会関係資本の研究が大きく注目されている。例えば、露口（2011）のレビューを参照のこと。
- (4) この点について、松本（2005）は、ネットワークの形成過程の理論モデルとして、フィッシャー（Fischer 1982）の主張する「選択-制約」モデルと、自身の主張する「ネットワークの構造化」モデル（松本 2002）との対比を行っている。前者が、社会的ネットワークが人々の置かれている構造的機会と制約のもとで自由に選択されると考えるのに対し、後者は特定の場所への居住を通して関係資源を蓄積し、この資源をもとに社会的ネットワークが形成されると考える。
- (5) この「連結性」という概念の含意を、三隅（2013: 214）は、「ある関係基盤にメンバシップをもつ諸個人の属性が多様であれば、当該の関係基盤に投資してそこでの結束型の資本蓄積を促しながら、同時に、別の関係基盤とのあいだで橋渡し型の資本蓄積を刺激することが可能になる」ことであると述べている。
- (6) ただし、ペッカネン（Pekkanen 2006=2008）が、中間集団への所属を主とする、日本の市民社会構造を「政策提言なきメンバー達」と表現しているように、日本における

中間集団の政策提言機能については、検討の余地がある。

- (7) 池田（2002）や平野（2002）は、加入している組織や団体の構造（垂直型か水平型か）や、開放性などが政治参加に及ぼす影響を検証している。本論文でもこのような観点から中間集団の分析を進めることが理想的であるものの、上記は社会調査の結果の分析であり、事例調査において該当のデータを得ることは困難であるため断念している。

＜第1部＞の小括

ここまでの第1部におけるコミュニティと社会教育に関する理論的検討についてまとめた上で、第2部の課題設定を行うこととしたい。

第1部では、行政と住民との間の対抗的関係の見直しと、コミュニティを含めた行政と住民との新たな関係性を提示することを目的とした。従来の社会教育行政論においては、住民参加・住民自治を行うための「主体形成」を社会教育の目的とし、そのために「社会教育の自由」を侵さない範囲で、社会教育行政に条件整備を求める議論を立ててきた。ここでの行政は、住民と対抗的な関係にはありながらも、対抗的関係を有する住民の育成を、社会教育を通じて行うという矛盾を内包する存在として位置づけられてきた。行政と住民との関係は「対抗的相補性」を有するものとして捉えられていたと言える。

しかし、1章で述べたように、生涯学習政策がコミュニティ政策と関連を持つ現在では、行政が住民に社会的な活動への参加を促し、自らの責任において学習機会の創出と社会活動への参加を求めていくという流れが見られ、この点において、行政対住民という二項対立的図式自体を見直していく必要がある。このためには、行政と住民、その中間にあるコミュニティとの間の関係をどのように捉えるかが課題になる。この新たな図式を描くために、行政とコミュニティの関係、住民とコミュニティの関係についての捉え直しを行うとともに、コミュニティを捉える理論的視角を検討することが重要となる。そこで、2章で行政とコミュニティの関係の検討、3章で住民とコミュニティとの関係の検討、4章でコミュニティを実証的に捉えるための理論的視角について、順次検討を行った。

(1) 2章の議論の概要

2章では、行政とコミュニティの関係を問うために、2000年代以降のコミュニティに関する2つの政策の検討を行った。この2つの政策は、地域の様々な活動に住民が参加することを求めるもので、「参加する市民」という「市民社会論的前提」を暗黙のうちに措定していることに特徴がある。そして、この政策の動向には、行政というシステムと、コミュニティとの間での大きな方向の転換が含まれていることにも留意する必要があることを指摘した。

コミュニティに関する政策動向の1つは、社会教育行政の担ってきたコミュニティ形成の機能に期待をかけ、社会教育行政をまちづくりやコミュニティ政策の中に包摂していこうという動きである。この点については、コミュニティ政策の進展に伴って、公民館の統廃合の動きや、あるいは社会教育の業務の補助執行などといった事態が生じていることから、批判的な検討が行われることが多い。1970年代のコミュニティ政策と比較すると、条件整備を担ってきた行政の役割は後景に退き、市民に権限や財源を委譲し、従来行政が担ってきた役割の一部を担うことを期待する傾向が見られる。2000年代の市町村合併はこの動きに拍車をかけ、「地域自治区」制度の導入は、市町村合併後に広域化した自治体において都市内分権を進めるための具体的な制度設計として捉えられる。しかし、コミュニティ政

策の遂行を巡っては、行政組織とコミュニティ組織との関係や、地域活動の基盤となる「中間集団」の縮小や解体が問題となる。つまり、コミュニティに期待をかけ、地域の「社会関係資本」に基づいたガバナンスが志向されているにもかかわらず、その根底にある「社会関係資本」が充実していないとすると、想定されていたコミュニティ・ガバナンスが十全に機能しない可能性や、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指摘できる。このコミュニティ政策のもとで、社会教育行政の再編が促されている点が注目される。

もう1つの政策の動向は、社会教育の果たしてきた人材育成やコーディネート機能を学校支援という文脈で活用していこうとする流れである。この政策は「学校支援の重点化」と呼ぶことができる流れである。実際に、2000年代以降、学校経営や教育活動の文脈で保護者や地域住民への期待が高まっている。しかし、この政策には、(1) ボランティア活動の次元が縮減されていること、(2) 市民の能力形成について配慮がなされていないこと、(3) 参加の背景となる「市民」間の価値の多様性、ライフスタイルの差異、有する資源の多寡といった、従来、「市民参加」論の中で繰り返し指摘されてきた論点が看過されていることなどの問題が内在している。市民の参加を進めていけば、かえって市民の間に新たな「対立」や「葛藤」が生じることもあり得るため、これらの問題点は看過し得ない。

さらに、このコミュニティに関する政策の動向は、単なる参加の形態の変化ではなく、統治様式の変更をも伴っていることを指摘した。コミュニティへの参加を求める現在の政策は、行政に対する住民参加の対象や範囲が拡大し、参加の要請がより広範囲の社会全体へと広がることを示すものである。この参加の広がりの中で、様々な活動における責任の所在が不可視化され、曖昧になることによって、住民には参加する「責任主体」と言うべき位置づけが与えられていることが問題である。このような参加を巡る変化に対して、住民個々人が十全に参加するための力量形成を訴える論理は、たとえ住民がその力量形成に成功したとしても、かえって住民の「自己責任」を問う論理へとつながりかねないという点で課題を抱えている。このような隘路を抜け出すために、現在の政策の動向をより広い視点から捉え直し、その問題点を把握することが必要となる。

ここで提示したのが、システムとコミュニティの関係という論点だった。コミュニティに関する政策の問題は、行政システムないし教育システムが、コミュニティへの依存度を高める形に変化しているにもかかわらず、その稼働条件であるコミュニティの形成についての配慮がなされていないという点に集約される。ここでいうコミュニティは、単に一定の地理的な範囲や、生活単位を示すものではなく、社会関係、その関係の中で共有されている規範やルール、信頼、その総体としての「社会関係資本」などを含むものである。行政システムと、このシステムを取り巻く外部のコミュニティとの関係を考えると、コミュニティへの参加の保障は、システムの「公共性」を担保する条件となり得る。逆に言えば、システムがコミュニティへの依存度を高めている現在、コミュニティに住民がどのように関わるかという視点なくしては、システムの機能について考えることは難しくなると言える。

ここから、行政というシステムの外側にあるコミュニティの実態に関する実証的な研究と、システムとコミュニティとの相互作用の分析について研究を進めていくという見通しが描かれることになる。1章で述べたように、これまでの社会教育行政論では、住民の自治能力を保障するための社会教育行政の再編の動態を批判的に捉えながらも、その組み替えを住民の自治能力の形成に期待するという、隘路に陥りがちであった。この隘路を抜け出すためには、住民と行政との媒介項としてのコミュニティを実証的に捉え直す研究が求められるというのが2章の結論である。

(2) 3章の議論の概要

3章では、住民とコミュニティの関係について検討を行うために、社会教育行政論の根底にある主体形成論について考察を行った。社会教育の領域における主体形成論は、「権利としての社会教育」の見方に基づき、行政に対する住民運動の持つ「対抗性」に関する議論から形成されてきた。この議論は、運動中でなされる自己形成を重視するものだった。このような「権利としての社会教育」論を支えてきたのは、人々が学習を通じて「抑圧」されている構造を自覚し、行政への「対抗的参加」によってその構造を変えて行くという論理であった。ここでは、社会に関わる「参加」という行為が、「自発性」「主体性」を包含するものであり、そのことが現在の社会の仕組みを組み替える上で大きな力を持つことが期待されていた。

この主体形成論に対し、1970年代にはコミュニティと教育に関する議論の中で、疑義が呈された。ここでは、松原治郎の「地域教育システム化」論と、藤岡貞彦の「地域教育計画」論との間での論争を取り上げ、この議論に含まれる論点を見ることにした。この論争は、松原らの議論が「上から」、藤岡の議論が「下から」のコミュニティ形成を目指そうとするものであったと見られがちであるが、この点については、松原の議論が、地域の教育システムの形成という観点から、行政の働きかけに留まらず、コミュニティの秩序の分析とその教育的な組織化に焦点を当てている点と、藤岡の議論が、その秩序自体を問い直す運動と、その中での住民の主体形成に焦点を当てている点にこそ注目すべきであることを指摘した。

松原の「コミュニティ」を巡る議論は、地域の一定の範囲の中での「共同性」に焦点を当てた点、地域社会の相互作用や規範に注目した点では、後述する社会関係資本の議論との親和性を有する。ただし、この議論では、ある種の「共同性」が「コミュニティ」の要件とされているため、そうでない社会関係が「コミュニティ」として位置づけられず、捨象される可能性を有している。ただし、地域社会の教育資源を総合的に把握し、「コミュニティ」との関連性を問おうとした松原の研究姿勢は、地域社会の中に埋め込まれた「教育」や「学習」の機能を可視化していこうとする点で、社会教育研究として注目すべき価値を有している。一方、藤岡の「地域教育計画」の議論は、保護者や地域住民の教育要求の集合化と、これに基づく地域教育の計画化という運動を支持するもので、コミュニティ教育論の1つの形であるとも見える。松原が描いた「地域教育システム」を静態的なものと捉えるのではなく、地域の社会的ネットワークに埋め込まれた主体の学習によって、

不断に組み替えられる1つのプロセスとして捉えることによって、両者の議論を統合的に把握することが可能となることを述べた。

さらに、松下圭一が提起した社会教育の「終焉」論は、主体形成論に対し、より根本的な疑問を呈するものだった。当時、松下の議論は社会教育関係者からは批判的に受け止められ、生産的な議論が行われたとは言いがたいが、その議論を松下の一連の議論の中に位置づけて読み返すと、重要な問題提起がなされていたことが明らかとなる。すでに「大衆社会論」から「都市型社会論」へと理論を展開させてきた松下にとって、1980年代以降の議論の焦点は「市民的人間型の形成」から「市民文化の成熟」へと移行してきていた。さらに、これらの議論の中で社会教育行政に対して、市民文化活動を対置する考え方は一貫していることも明らかになった。以上のことから「社会教育の終焉」論は、市民社会への転換を指向した論考であると位置づけられる。一方、この時期の社会教育論では、1章で見た通り、農村型の社会教育から都市型の社会教育への移行が問題とされていた。このように、社会教育の「終焉」論と、「終焉」論への批判は、議論の射程とする範囲が異なることによって、生産的な論争にならなかったものと考えられる。

松下の議論は、社会の変化に応じて、その前提とする主体を、「近代的」な市民から「現代的」な市民へと転換させることを提起したという点で、画期的なものだったということを描き得る。しかしその議論は、「市民社会論的前提」を置いてしまうことで、市民社会を担う「主体」がどのように「形成」されるのかという問題を議論の前提の部分で乗り越えてしまっていることが問題である。この点については、社会教育の中で主体形成論が展開されてきたものの、自発性や主体性を軸にした理論構成にも問題がある。1つは、参加の有する社会的機能への眼差しが希薄になるという点であり、もう1つは自発性や主体性が育まれる過程や環境へと注意が向かない点である。

前者の問題については、すでに2章で触れた通りであるが、社会教育の意義を考える上で、後者の課題は避けることのできない問題であると言える。松下の議論を引き受けつつ、社会教育の意義を主張するためには、どのような環境で主体が形成されるかという観点から、社会教育の役割を問い直す必要がある。このために必要になるのは、社会への関わりを個人の自律性や主体性に還元する「个体論」的アプローチではなく、社会関係の中で事後的に主体と客体が構成されていくという「関係論」的アプローチである。この観点に基づくと、社会教育研究の分析の焦点は、「個人の変容」ではなく、「関係の変容に基づく個人の変容」に移行することになる。この発想を具体化するために必要なのが、単なる関係性に注目するだけでなく、行政、コミュニティ、そして住民の三者を分析の射程に含む「社会関係資本」の議論である。この議論の特徴は、人々がどのような相互関係の中に埋め込まれているのかという関係論的な視点と、その関係自体がどのように構成されているのかという構造的な視点の双方をその射程に収める点にある。

(3) 4章の議論の概要

4章では、この「関係論アプローチ」を実証的な研究に架橋するために、「社会関係資本」の概念について検討を行い、社会教育研究との接点を論じ、実証的研究の枠組みを示した。

まず、社会関係資本のレビューを行い、特にパットナムの研究に着目した。それ以前の研究と比べると、パットナムの研究の特徴は、(1) ガバナンスを規定する社会の条件を、社会関係資本として明確化したこと、(2) 「社会関係」を一種の資本と見なすことによって実証的研究を容易にし、経年変化の測定や比較研究への展開を可能としたこと、(3) その発展形として、社会関係資本を構築する介入的研究への可能性が開かれたこと、の3点にあると見ることができる。このうち近年のコミュニティ・ガバナンスに関する政策の進展の中では、(1) に注目が集まっていると言える。

次に、生涯学習や社会教育の領域で、社会関係資本の考え方がどのように活用されているかを見た。OECD や EU という国際的機関では、社会関係資本という考え方の有効性が認められ、生涯学習政策への反映が図られる中で、その考え方は学習論や能力論の中に包摂されることになった。これらの政策の中では、社会関係資本を属人的に捉える傾向があると言える。また、社会関係資本と生涯学習に関する研究では、教育や学習が、社会関係資本の形成に与える影響に注目しているが、その多くは、フォーマルな教育や講座といった教育の機会が、対面的な接触の場を増やしたり、非認知的能力の形成に与える影響を明らかにしようとするものである。近年では社会教育の領域でも研究が始められているが、ここでは集合財として社会関係資本を捉える視点が重要と考えられている。

これらの先行研究や政策の検討を通じて、社会関係資本の考え方を社会教育研究と接合して行く際の主要な論点をまとめた。第1に、分析の際に、社会的ネットワークなどの構造的側面と、一般的信頼や互酬性の規範などの認知的価値観のいずれに焦点を当てるのか、及びマクロレベルとミクロレベルのどこに分析レベルを設定するかを明確にすべきことを述べた。第2に、社会関係資本をネットワークに埋め込まれた資源と見なす考え方によると、社会的ネットワークへの注目には妥当性があることを指摘した。第3に、社会関係と、社会関係資本との差異を明らかにするべきであり、個人間の関係に留まらない、集合的な価値を追求すべきことを述べた。そして、社会関係資本の「資本」の特徴として、「持続性」と「外部性」の2点を挙げた。第4に、社会的ネットワークの基盤となる「関係基盤」という考え方を導入する必要性を述べた。特に、「重層性」と「連結性」の概念が注目できる。第5に、社会関係資本の概念を、静態的概念ではなく、動態的な概念として捉え直すという論点を提起した。具体的には、社会関係資本の構築の過程を動態的に捉え、社会関係の中で営まれる学習や教育を描き出し、この学習や教育が新たな社会関係を紡ぎ出していくという循環を明らかにすることが必要であることを述べた。

さらに、これらの論点に基づき、実証的研究を行う際の概念の整理を行うこととした。具体的には社会的ネットワーク研究と「中間集団」の研究のレビューを行い、その上で分析の枠組みを提示した。繰り返しになるが、この枠組みは以下のような考え方を取っている。まず、(1) 住民の地域活動への関わりは、「中間集団」を通じた社会的ネットワークの形成によって影響を受けるものと考えられる。この社会的ネットワークは地域の「関係基盤」に規定されたものである。具体的には、(2) どのような「中間集団」が存在しているか、そして(3) これらの集団同士がどのような関係を有しているか、という2点によって影響を受ける。(4) この地域活動への関わりの過程で形成される認知的価値観は、イン

フォーマルな学習の過程として捉えられる。(5) この社会的ネットワークと、ここから生み出される協調行動の蓄積によって、社会的ネットワークや信頼が特定の個人の間で成立するものから、コミュニティへと広がった時に、社会関係が「持続性」と「外部性」を持った「資本」に転じる。つまり、個々の社会的ネットワークに注目するだけでなく、各地域において、それぞれの団体・組織がどのような関係を有し、個人がその団体を通じてどのように地域活動に関わるようになるかを把握し、この関係の蓄積の中で地域の秩序がいかに構成されて行くのかという過程を捉えていくことが、社会教育研究として重要になるものと考えられる。さらに、このような実証的な研究の枠組みに基づいて、初めて(6) コミュニティの形成にあたって、社会教育行政がどのような関わりを持っているのかを追究することが可能となる。

以上のように、4章では、社会関係資本の持つ効果ではなく、社会関係資本の研究に含まれる、コミュニティが成り立つ要因やその過程を実証的に検討するという志向性に注目した。社会関係資本の理論と実証的な分析概念を取り入れることによって、社会教育行政がコミュニティの形成に対してどのような役割を果たし得るのか、あるいはコミュニティの中で住民がどのように変容を遂げるのかといった1章～3章で提起してきた問題に答えていくための道筋が開かれることになることを述べた。

第1部の議論を通じて、行政とコミュニティ、そして住民の関係に関する理論的枠組みが整理されたものとする。具体的には社会教育行政のあり方を、コミュニティを媒介として住民との関係において捉えることで、社会教育行政が住民の関係や意識の組み替えを通じて、コミュニティの構築へと寄与すること、コミュニティが住民の活動の中で動的に構築されていく論理を理論的に捉えることができたものと考えられる。第2部ではこの枠組みに基づいて、計量分析と事例研究を行うこととする。

＜第2部＞ コミュニティと社会教育を巡る実証的検討

第2部では、第1部の理論的検討に基づき、2000年代以降のコミュニティの再編の状況を、社会関係資本の観点から実証的に描いていくことにする。この作業を通じて、コミュニティと社会教育の関連を描き、社会教育を通じてコミュニティがどのように構築されていくかを問うことが主たる目的である。

5章では、社会教育によって、住民の地域活動への参加がどのような影響を受けるのかを計量的に分析することとしたい。この目的は社会関係資本の蓄積過程を、ミクロレベルから捉えるためである。ここでは、特に対面的な接触が行われる「中間集団」への所属に注目し、地域の中間集団への所属が社会的ネットワークの形成につながり、これが結果として人々の地域活動への関わりを高めていくことを、「日本人の民主主義観と社会資本に関する世論調査、2000」の二次分析を用いて明らかにする。このことが検証されることで、地域において、中間集団と結びつき活動を展開してきた社会教育の役割も見直されることになる。

6章、7章では、ここから一歩進んで、実際の地域における活動を事例にして、コミュニティの成立の道筋を描いていくことにする。これは4章で述べたように、ミクロな社会的ネットワークの形成に影響を与える「関係基盤」は地域ごとに異なるため、実際の事例に基づいて各地域の中間集団の布置と、中間集団間の関連性を見ることが必要だからである。また、社会関係資本の構造的側面と認知的側面の関連を捉えるという作業もここには含まれる。

ただし、どの地域を選ぶかによって、社会関係資本の形成過程を見るという作業は一定の制約を受けることになってしまうだろう。本論文で、長野県飯田市と大分県佐伯市という2つの事例を選んだのは、(1) これまで中間集団を通じてコミュニティの形成がなされてきたこと、(2) 行政組織の再編に伴い、地域の社会関係資本の構成にも変化が生じると予測されること、(3) 両者の異同を論じることによって、コミュニティ形成における社会教育の役割を論じるための基本的視座が得られると考えられること、という3つの理由からである。これと合わせて、飯田市では「地域自治組織」の導入、佐伯市では「学校支援」を軸としたコミュニティの再構築が試みられており、2章で述べたコミュニティ政策、あるいは「学校支援」という近年のコミュニティを巡る政策の動向との関連も意識している。

6章では、長野県飯田市の公民館・分館活動を事例として、地域住民の地域活動への関わりの過程を見ることとする。5章の分析は、個人レベルの中間集団を通じた社会的ネットワークの形成に焦点を当てるものだったが、6章の分析では、地域の社会的ネットワークが、どのような過程を経て築かれていくのか、この動態的な秩序の中で住民の意識がどのように変容するのかという点に着目する。飯田市では、住民が地域の様々な中間集団に所属することで、徐々にコミュニティへと関わりを持っていくという過程が分館の活動の中に組み込まれており、これらの活動を通じて、自らがコミュニティの一員であり、活動への責任を担うという意識が育まれているという点が重要である。

7章では、大分県佐伯市の「学校支援」に関する事業を例として、地域活動がコミュニティの再構築に果たす役割について考察を行う。佐伯市では市町村合併を機に、それまでの社会教育関係団体を中心とした地域の社会的ネットワークの構成に変化が起きた。この状況に対して、「学校支援」という枠の中で、既存の社会的ネットワークを活性化したり「転用」したりすることによって、地域の社会的ネットワークの維持に努めようという施策を打ち出している。この事例は、従来型の社会教育の形を保っている飯田市と対照的な事例として位置づけられる。

8章では、地域での社会的ネットワークと、社会教育の職員との接点について、飯田市と佐伯市の2市の事例研究を通じて明らかにする。本章で描き出したいのは、地域の社会的ネットワークの中に埋め込まれることで、成長を遂げていく職員の姿である。従来の社会教育職員の「専門性」論では必ずしも捉え切れてこなかったが、職員の「専門性」とは、地域の社会的ネットワークの中に埋め込まれて形成されているものであり、このことは「権利としての社会教育」論における職員像とは異なる職員の姿を描くことにもつながっていくことを示す。

以上の4つの章の議論を通じて、社会教育行政が、地域の社会関係資本の構築にどのような関わっているのかを明らかにすることが、第2部の目的である。

第5章 地域活動への「参加」を規定する要因—「中間集団」の役割に着目して—

本章は、前章までの議論に基づき、住民の地域活動への「参加」を規定する要因について、「中間集団」と社会的ネットワークに着目した分析を行う。本章は、コミュニティと社会教育の関連を実証的に明らかにするにあたって、社会調査のデータの二次分析を行うことで、社会教育を通じたコミュニティ形成の道筋をミクロレベルで捉えることを目的とする。具体的には、住民が中間集団への所属を通じて、社会的ネットワークを広げ、地域における協調行動が促される（地域活動への参加が高まる）ことを、個人レベルの変数を用いて示すこととする。

まず、5.1.で、本章の分析の枠組みを示し、分析に用いるデータの説明と、変数作成の方法について述べる。5.2.においては、（1）中間集団に所属することが、地域活動への参加を高めるか、（2）中間集団への所属は社会的ネットワークを広げることに資するか、（3）社会的ネットワークの広がりや地域活動への参加を高めるかという3つの問いについて検証する。さらに、5.3.では、人々の地域活動への参加がどのような要因によって高められるかについて、分析から得られた知見をまとめる。補論では、2つのデータを用いて本論文で得られた結果の妥当性を確認し、補足的な分析を行う。

5.1. 地域活動への「参加」を分析する枠組み

5.1.1. 分析の枠組みと仮説

本章における分析の枠組みは、図表5-1の通りである。この図表には、中間集団と社会的ネットワーク、地域活動への参加という三つの概念の関係（理論仮説）と、それに対応する変数の対応関係（作業仮説）が示されている。

図表5-1の仮説それぞれの因果関係について少し詳しく見ていくことにしたい。本章全体で検証する仮説は、「中間集団に所属することで、地域活動への参加が促される」というものである。すでに4章において、社会関係資本のレビューを行い、「地域における協調行動を可能とする、社会的ネットワークと、そのネットワークに埋め込まれた互酬性の規範や信頼」を社会関係資本と定義した。さらに、社会的ネットワークの形成にあたっては、地域の「関係基盤」、つまり中間集団が重要な役割を果たしていることについても言及した。ここでは、中間集団への所属が、個人の社会的ネットワークを広げ、地域活動への関わりを促すという仮説を立てている。

この仮説は、以下の3つの仮説に分節化される。それぞれの問いについて検証することによって、中間集団への所属が個々人の社会的ネットワークの形成につながり、地域の活動への関わりを高めることが示される。

仮説1 中間集団に所属することで、地域活動への参加が高まる。

仮説1は、様々な中間集団に所属することで、人々が地域の活動に積極的に参加するようになるかを問うものである。4章では、町内会・自治会、地縁団体、市民活動団体、サークル・グループの4つの中間集団の役割についてレビューを行い、町内会・自治会や地縁団体が従来、地域の活動の中心的な役割を担っていたこと、近年になり、市民活動団体やサークル・グループへの注目が高まっていることに触れた。本章では、実際にこれらの集団が、地域の活動への関わりを高めるのか否かについて検討する。

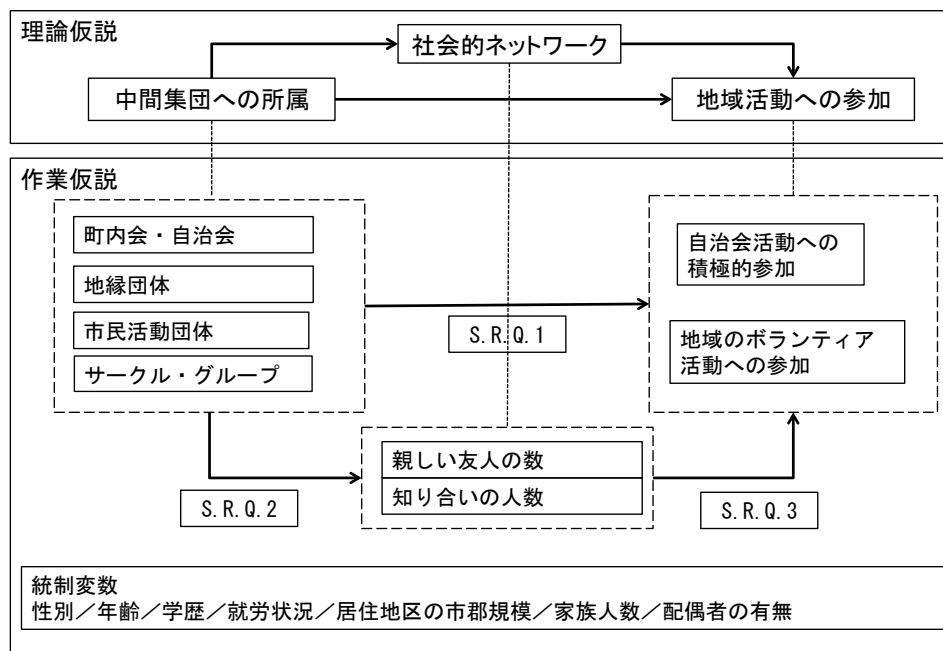
仮説2 中間集団に所属することによって、社会的ネットワークが広がる。

仮説2は、様々な中間集団への所属が、社会的ネットワークを広げることに資するかを問うものである。これは、中間集団が実際に、社会的ネットワークの「関係基盤」たる役割を果たしているのかを確認する作業となる。4章では、中間集団への所属が、認知的効果だけでなく、社会的ネットワークを広げていくという非認知的効果を有することを強調した。人々の様々な集団への所属がこのネットワーク形成にどう関わるかを分析する。

仮説3 社会的ネットワークが広がるほど、地域活動への参加が高まる。

仮説3では、社会関係資本の定義に見られるように、社会的ネットワークが広がることで、地域における協調行動につながるかを検証する。

図表5-1 地域活動への参加を分析する分析の枠組み



なお、中間集団への所属が、社会的ネットワークを広げ、地域活動への参加を促すという因果関係については、逆因果の可能性も考えられる。この点についての議論は慎重であ

るべきだが、すでにこの議論の妥当性については、4章において一定程度示せたものと考えられる。中間集団から社会的ネットワークを媒介して、地域活動への参加にという因果関係を想定したのは、経験的な妥当性に加えて、政策的な示唆の大きさも考慮している。つまり、地域における協調行動が、社会関係資本を形成する際の「投資」に当たるとすれば、この「投資」を促す資源として社会的ネットワークの存在に注目し、社会的ネットワークの「関係基盤」として中間集団を位置づけ、政策的な働きかけの対象と考えることには、政策的な有用性があるものと考えられる。

5.1.2. 分析に用いるデータと変数作成の方法

本章で分析に用いるデータは、選挙とデモクラシー研究会が実施した「日本人の民主主義観と社会資本に関する世論調査、2000」（以下、JEDS-2000）である。本調査は、2000年に日本全国の20歳以上の男女（有権者）を対象に実施されたものである。層化二段無作為抽出法を用いて対象となる2,500人を選定し、面接調査を行ったもので、有効回答数は1,618（64.7%）であった。この調査では、基本的属性に関する変数の他に、様々な中間集団への所属、社会的ネットワーク、そして地域活動への関わりについての変数が網羅されていることから、本章の目的に最も適していると考え、分析に用いることとした。

分析では、人々の地域活動への参加、中間集団への所属、社会的ネットワークの3つの変数の関係を見る。まず、地域活動への参加については、自治会活動への参加の頻度と、地域のボランティア活動への参加の有無の2つを取り上げる。一般的に自治会活動は網羅的で、地域のボランティア活動は志縁的であるとされるが、自治会活動については町内会・自治会に加入していたとしても、活動に積極的である層は一部に限られる。そこで、自治会活動に積極的か消極的かを従属変数の1つとし、地域のボランティア活動と合わせて、双方の活動の規定要因について検証を行う形とした。

中間集団への所属は、4章で述べた、町内会・自治会、地縁団体、市民活動団体、サークル・グループの4つの変数を取り上げる。社会的ネットワークについては、「親しい友人の数」と「知り合いの数」の2つの変数を用いる。「親しい友人の数」は、日常的に親しく付き合っている知人のうち、職場や学校を通じて知り合った友人や親戚を除いた知り合いの数を示すものである。「知り合いの数」は、年賀状をやり取りする知人の概数を尋ねたもので、知人の多さを示す変数である。

これらの変数と別に、コントロール変数として、性別、年代、学歴、居住地域の都市規模、就労形態、家族人数、配偶者の有無といった基本的な属性を用いている。これらの基本的な属性は、所属する集団や、地域での活動に影響を与えることが明らかにされている（内閣府政策統括官 2007: 56-7）。①性別、年齢については、町内会・自治会は男女ともに50歳以上、子ども会は男女ともに30～40歳代、市民活動団体は男性の50代以上、女性の60代で、老人クラブは男性の60代、女性の70歳以上で活動の割合が高くなるとされる。②就労形態については、町内会・自治会での活動は自営業や主婦が多く、③都市規模については、小都市や町村の方が中間集団での活動の割合が高く、④家族形態については、既婚者で子どもを持つ人の方が、町内会・自治会やサークル活動に参加しやすいことが明らかに

されている。このため、分析を行うに当たっては、これらの変数が持つ影響力を統制した上で、独立変数である中間集団への所属の効果を検証することとした。なお、自治会活動への積極性は町内会・自治会への所属と親和性が高く、ボランティア活動への参加は市民活動団体への所属と相関が高いことが予測されるため、これらの変数を独立変数から外して分析を行っている。以上の分析に用いた変数の作成の方法は、図表5-2の通りである。

図表 5-2 分析に用いた変数の作成方法⁽¹⁾

変数名	変数作成の方法
男性ダミー	女性=0、男性=1としたダミー変数。
年代	20代から60代までの各年代と、70歳以上のダミー変数。
学歴	卒業した学校について、新制小学校、新制中学校、旧制小学校・尋常小学校、高等小学校を「義務教育」、新制高校、旧制中学・女学校を「後期中等教育」、新制高校、専門学校・職業訓練校、短大・高専、大学、大学院、旧制高専、高校、専門学校・予科、大学を「高等教育」としたダミー変数。
居住地の市郡規模	居住地の市郡規模を、「20万人以上の都市」「20万人未満の都市」「町村」の3つに分類したダミー変数。
就労形態	職業について、「勤め(公務員)」、「勤め(公務員以外)」を「勤め人」、「自営(自由業を含む)」「家族従業」「その他」を「自営業」、「主婦」を「主婦・主夫」、「学生」「無職」を「無職・非労働力」としたダミー変数。
同居家族人数	本人を含む、同居している家族の人数(1人～6人、7人以上の7段階)。
配偶者の有無	配偶者がいる場合を1、いない場合を0とするダミー変数。
町内会・自治会ダミー	町内会・自治会に加入している場合を1、していない場合を0としたダミー変数。
地縁団体ダミー	「PTA」「農協」のいずれか1つにでも加入している場合を1、いずれにも加入していない場合を0としたダミー変数。
市民活動団体ダミー	「ボランティア団体」「住民運動団体」「市民運動団体」の1つ以上に加している場合を1、いずれにも加入していない場合を0としたダミー変数。
サークル・グループダミー	「習い事や学習のグループ」「趣味や遊び仲間のグループ」のいずれか1つにでも加入している場合を1、いずれにも加入していない場合を0としたダミー変数。
親しい友人の数	「日頃から個人的に親しくつきあっている方」について、仕事・アルバイトや学校で知合った人、親戚の人を除いた「その他の親しい知り合い」の数を、「0人」「1-2人」「3-5人」「6-10人」「11人以上」に分類した変数。
知り合いの数	正月に年賀状を出した数について、「0枚」「1-10枚」「11-20枚」「21-50枚」「51-100枚」「101枚以上」に分類した変数。

分析には、ロジスティック回帰分析(5.2.1と5.2.3.)と重回帰分析(5.2.2.)を用いている。分析に際しては、属性に関する変数を投入したモデルをモデル1とし、その後、それぞれの仮説に基づき順次変数を投入していく方法を用いている。この方法は因果関係において先行する変数から順に変数を投入することで、モデル間での係数の変化を比較でき、媒介関係を推定できる利点がある(岩井・保田 2007: 228-9)。

5.2. 地域活動への「参加」に中間集団が持つ役割の実証的検討

5.2.1. 地域活動への「参加」と「中間集団」への所属の関係

まず、仮説1「中間集団に所属することで、地域活動への参加が高まる」かどうかを検証するために、地域活動への参加を従属変数に、中間集団への所属を独立変数にして、ロジスティック回帰分析を行った⁽²⁾。分析に際しては、独立変数間に多重共線性の問題が生じていないことの確認を行っている。分析の結果は図表5-3に示した通りである⁽³⁾。表中の数字は、回帰係数とオッズ比を示す。なお、以下の記述で、有意と表現する際には、10%水準で有意であることを意味する。

まず、自治会活動への積極的な参加については、①女性よりも男性の方が、②20代に比べて、30代以上の各年代が、③20万人以上の都市に比べて、人口規模の小さな都市や町村

に住む人や、④配偶者がいる人の方が積極的に参加している傾向が読み取れる。⑤学歴は影響力を持たず、⑥就労形態も有意でない。⑦中間集団については、地縁団体、市民活動団体、サークル・グループへの所属の全てが有意であった。

図表 5-3 地域活動への参加に中間集団への所属が与える影響

		自治会活動への積極的な参加				地域のボランティア活動への参加			
		モデル1		モデル2		モデル1		モデル2	
		B	exp(B)	B	exp(B)	B	exp(B)	B	exp(B)
性別	男性ダミー	0.335	1.398 *	0.342	1.408 *	0.694	2.002 ***	0.776	2.172 ***
年代	30代ダミー	1.847	6.341 ***	1.763	5.830 ***	0.202	1.223	0.020	1.020
(参照カテゴリ: 20代ダミー)	40代ダミー	2.515	12.365 ***	2.388	10.890 ***	0.827	2.286 **	0.576	1.780 †
	50代ダミー	2.533	12.589 ***	2.479	11.934 ***	0.864	2.372 **	0.708	2.030 *
	60代ダミー	2.444	11.520 ***	2.442	11.500 ***	0.972	2.642 **	0.866	2.378 **
	70代以上ダミー	2.267	9.654 ***	2.309	10.062 ***	0.814	2.258 *	0.774	2.169 *
学歴	後期中等教育ダミー	-0.056	0.945	-0.189	0.828	0.350	1.419 *	0.243	1.276
(参照カテゴリ: 義務教育ダミー)	高等教育ダミー	0.114	1.121	-0.127	0.880	0.755	2.128 ***	0.591	1.806 **
	20万人未満の都市ダミー	0.591	1.805 ***	0.534	1.705 ***	0.404	1.497 **	0.334	1.396 *
(参照カテゴリ: 20万人以上の都市ダミー)	町村ダミー	0.961	2.615 ***	0.842	2.320 ***	0.501	1.651 **	0.357	1.429 *
就労形態	勤め人ダミー	-0.084	0.920	-0.141	0.869	-0.033	0.967	-0.094	0.910
(参照カテゴリ: 無職・非労働力ダミー)	自営業ダミー	0.288	1.333	0.110	1.116	0.428	1.534 *	0.243	1.275
	主婦・主夫ダミー	0.243	1.275	0.093	1.097	0.521	1.683 *	0.386	1.471
	家族人数	0.055	1.057	0.035	1.036	0.099	1.104 *	0.081	1.084 †
家族形態	配偶者有りダミー	0.427	1.533 *	0.404	1.497 *	0.126	1.135	0.056	1.058
中間集団への所属	町内会・自治会ダミー							0.380	1.462 *
	地縁団体ダミー			0.374	1.453 **			0.441	1.554 **
	市民活動団体ダミー			0.765	2.150 ***				
	サークル・グループダミー			0.760	2.137 ***			0.904	2.469 ***
定数		-4.068	0.017 *	-4.261	0.014 *	-3.486	0.031 ***	-3.949	0.019 ***
-2 log likelihood		1742.733	***	1667.033	***	1586.585	***	1518.675	***
自由度		15		18		15		18	
N		1498		1498		1509		1509	
Nagelkerke R ²		0.172		0.232		0.090		0.152	

*** p<.001 ** p<.01 * p<.05 † p<.1

次に、地域のボランティア活動への参加について分析を行った。ここから、①女性よりも男性の方が、②20代に比べて40代以上の方が、③義務教育修了者に比べて、高等教育修了者の方が、④20万人以上の都市に比べて、人口規模の小さな都市や町村に住む人の方が、⑤家族人数の多い人の方が、参加する傾向が読み取れる。⑥中間集団については、町内会・自治会、地縁団体、サークル・グループへの所属全てが有意だった。

なお、⑦就労形態については、自営業と主婦・主夫がモデル1では有意だったが、モデル2では有意でなくなっていた。これは、この2つの変数の効果が、中間集団への所属に媒介される形で、地域のボランティア活動への参加に影響することを意味している。この点について、今回分析に用いた統制変数を独立変数に、町内会・自治会、地縁団体、サークル・グループという3つの中間集団を従属変数にしてそれぞれ分析を行ったところ⁽⁴⁾、町内会・自治会と地縁団体に対しては、自営業と主婦・主夫がともに有意な正の効果を、サークル・グループに対しては自営業のみが正の効果を有していた。このことから、就労形態が自営業であることは、町内会・自治会、地縁団体、サークル・グループへの所属を、主婦・主夫であることは、町内会・自治会や地縁団体への所属を促し、これらの集団への所属を通じて地域活動への参加が促されるものと推測される。

以上の結果は、概ねこれまでの先行研究や調査とも一致する結果である。新たに得られ

た知見は、(1) 市民活動団体への所属が町内会・自治会活動への積極性を高めること、(2) 町内会・自治会への所属が地域のボランティア活動への参加を高めること、(3) 地縁団体への所属は、町内会・自治会活動への積極的な参加や地域のボランティア活動への参加とともに高めること、(4) サークル・グループへの所属も、自治会活動や地域のボランティア活動への参加を高めることの4点である。この分析結果から導かれる示唆を5点述べることにしたい。

第1に、従来から地域活動に参加しやすいとされてきた、年齢が高く、地方部に居住し、就労形態が自営業か主婦で、家族人数が多く配偶者がいる人々は、現在でも地域活動に「参加」しやすいことである。ただし、モデル1から2にかけて、年代や居住地域、就労形態などの影響力が減じていることから、これらの要因は直接的にだけでなく、中間集団への所属を通じて間接的な形でも影響を及ぼしているものと推測される。

第2に、学歴については、義務教育に比べて、後期中等教育、高等教育と学歴が上がるほど、地域のボランティア活動に参加しやすくなる傾向が見られた。モデル1とモデル2とを比較すると学歴の係数が小さくなっていることから（モデル2では後期中等教育の効果が有意でなくなり、高等教育の係数の大きさも小さくなっている）、学歴の影響力は所属集団の効果によって媒介されているものと考えられる。つまり、より長く学校に通うことによって中間集団に所属しやすくなり、そのことでネットワークが広がり、結果として地域のボランティア活動に参加していくという道筋が予測される。この点について、学歴の効果の分析を行うと、学歴はサークル・グループへの所属に正の効果を有しており⁽⁶⁾、サークル・グループへの所属を通じて、地域のボランティア活動への参加を促しているものと推測される。また、町内会・自治会活動への積極的な参加においては、学歴の影響が見られなかったことと合わせて考えると、地域のボランティア活動には、学歴を通じて育まれる知識や技術、あるいは社会的ネットワークなどが重要になるものと考えられる。すでに、仁平（2003）によって「ボランティア・ディバイド」の問題が指摘されているが、ここでの分析は、学歴における参加の格差を裏付けるものである。

第3に、基本的属性の要因を統制した上でなお、中間集団への所属は、地域活動への参加を促すことである。特に注目すべき点は、町内会・自治会への所属が地域のボランティア活動への参加に、市民活動団体への所属が町内会・自治会活動への積極的な参加に肯定的な影響を与える点である。しばしば、「住民の全員参加を基本とする町内会などの『住民型組織』と、自主的な参加による市民活動団体などの『市民型組織』」という対比がなされるため（山岡 2004: 204-5）、町内会・自治会（活動）と市民活動（団体）が相互に規定し合う関係にあることは意外な結果に思われる。しかし、山岡自身により、両者は固定的なものではなく、活動内容の変化に伴って「住民型化」「市民型化」することもあると指摘されているように、今回の分析からは双方の活動が、地域の中でつながりを持つ可能性が示されている。

第4に地縁団体に所属することの効果が見られたことである。2章で見たように、地縁団体への所属率はこの20～30年の間に低下し続けているが、地縁団体に所属することは、2000年代においても一定の影響力があることが明らかとなった。ただし、所属率が低下してい

ることから、総体としての影響力は低下傾向にあるものと考えられる。

第 5 に、趣味や娯楽のための集まりで、地域の活動とは関係が薄いように見られがちなサークルやグループも、地域活動への「参加」の重要な回路となることが示されている。一見地域活動とは関係が薄いように思われるこれらのグループでの活動が地域活動と結びつくのは、これらのグループに所属することで得られる社会的ネットワークの存在によって説明されるものと考えられる。

以上の分析により、様々な中間集団への所属が地域活動への「参加」を高めることが明らかにされた。次に媒介項となる社会的ネットワークについて検証を行うこととしたい。

5.2.2. 「中間集団」への所属と社会的ネットワークの関係

前項では、中間集団への所属が、地域活動への参加を促す可能性を指摘してきた。次に、仮説 2「中間集団に所属することによって、社会的ネットワークが広がる」か否かを検証することにしたい。具体的には、「親しい友人の数」と「知り合いの数」という 2 つの社会的ネットワークに関する変数を従属変数に、中間集団への所属を独立変数として、重回帰分析を用いて行うことにした。分析に際しては、独立変数間に多重共線性の問題が生じていないことの確認を行っている。

分析結果を示したものが図表 5-4 である。表内の数値は回帰係数と標準誤差を示す。まず、「親しい友人の数」について見る。モデル 1 を見ると、親しい友人数は 20 代に比べて、30 代、そして 50 代以上で増えること、学歴が高くなるほど親しい友人の数が増加することが読み取れる。就労形態については無職・非労働力に比べて自営業であることが正の効果を有する。家族人数が多い方が親しい友人の数が増えることも読み取れる。一方、性別、居住地の市郡規模、あるいは自営業以外の就労形態、配偶者の有無は、親しい友人数に有意な効果を持たない。次にモデル 2 を見ると、どの中間集団への所属も親しい友人数に対して正の効果を有することが分かる。

次にモデル 1 と 2 を比較すると、モデル 1 で有意だった年代、学歴、就労形態（自営業）、家族人数というそれぞれの係数の値が下がっていることが分かる。このことは、これらの変数が、中間集団への所属に媒介されて、ネットワークへの効果を有することを示唆している。このことについて、今回分析に用いた統制変数を独立変数に、町内会・自治会、地縁団体、市民活動団体、サークル・グループという 4 つの中間集団を従属変数にしてそれぞれ分析を行った結果を見ると⁽⁶⁾、(1) 20 代に比べて、それより上の年代の方が、町内会・自治会、地縁団体、市民活動団体に所属しやすくなる一方で、(2) サークル・グループについては、その傾向が見られず、むしろ 30 代、60 代、70 代以上では所属率が下がることが分かる。(3) 学歴については、義務教育に比べて、後期中等教育修了者の方がサークル・グループへの所属率が高く、高等教育修了者は市民活動団体、サークル・グループへの所属率が高くなることが分かる。さらに、(4) 自営業であることは、様々な中間集団への所属を高め、(5) 家族人数が多くなることは、地縁団体への所属を高めることが読み取れる。以上のことから、統制変数によって中間集団への影響力はそれぞれ異なるものの、これらの変数は中間集団への所属を媒介として社会的ネットワークに影響を与えていると言える。

図表 5-4 中間集団が社会的ネットワークに与える影響

		親しい友人数				知り合いの人数			
		モデル1		モデル2		モデル1		モデル2	
		B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
性別	男性ダミー	-0.015	0.084	0.001	0.080	0.591	0.101 ***	0.598	0.098 ***
年代 (参照カテゴリ: 20代ダミー)	30代ダミー	0.398	0.157 *	0.337	0.153 *	0.952	0.188 ***	0.873	0.187 ***
	40代ダミー	0.188	0.151	0.047	0.150	0.804	0.181 ***	0.602	0.183 **
	50代ダミー	0.557	0.149 ***	0.427	0.147 **	0.898	0.178 ***	0.656	0.179 ***
	60代ダミー	0.693	0.160 ***	0.623	0.158 ***	1.327	0.192 ***	1.108	0.193 ***
	70代以上ダミー	0.539	0.175 **	0.523	0.171 **	1.308	0.210 ***	1.168	0.210 ***
学歴 (参照カテゴリ: 義務教育ダミー)	後期中等教育ダミー	0.220	0.099 *	0.118	0.095	0.788	0.119 ***	0.686	0.116 ***
	高等教育ダミー	0.458	0.112 ***	0.282	0.108 **	1.403	0.135 ***	1.240	0.133 ***
居住地の市都規模 (参照カテゴリ: 20万人以上の都市ダミー)	20万人未満の都市ダミー	0.044	0.084	-0.029	0.081	-0.195	0.102 †	-0.259	0.099 **
	町村ダミー	-0.047	0.097	-0.142	0.095	-0.213	0.118 †	-0.299	0.117 *
就労形態 (参照カテゴリ: 無職・非労働力ダミー)	勤め人ダミー	0.038	0.127	-0.020	0.122	0.423	0.153 **	0.360	0.149 **
	自営業ダミー	0.365	0.129 *	0.224	0.124 †	0.222	0.155	0.081	0.153
	主婦・主夫ダミー	0.195	0.145	0.071	0.138	0.213	0.175	0.085	0.171
家族形態	家族人数	0.057	0.026 *	0.044	0.025 †	-0.031	0.031	-0.035	0.030
	配偶者有りダミー	0.090	0.104	0.046	0.100	0.885	0.124 ***	0.807	0.123 ***
中間集団への所属	町内会・自治会ダミー			0.238	0.087 **			0.480	0.106 ***
	地縁団体ダミー			0.213	0.089 *			0.026	0.109
	市民活動団体ダミー			0.293	0.117 *			0.587	0.145 ***
	サークル・グループダミー			0.739	0.072 ***			0.539	0.089 ***
定数		1.967	0.203 ***	1.707	0.199 ***	0.242	0.250 †	-0.042	0.248
F値		4.646	***	11.915	***	21.926	***	23.323	***
自由度		15		19		15		19	
N		1454		1454		1523		1523	
調整済みR ²		0.036		0.125		0.171		0.218	

*** p<.001 ** p<.01 * p<.05 † p<.1

次に、「知り合いの人数」を従属変数にした分析結果を見たい。モデル1を見ると、男性であること、年齢が高いこと、学歴が高いこと、勤めていること、配偶者がいることは、知り合いの人数を増やすことにつながっていることが分かる。一方、居住地区の都市規模は大きい方が、知り合いの人数が多いことが分かる。次にモデル2を見ると、地縁団体を除いて中間集団への所属は有意な効果を持つことが分かる。つまり、町内会・自治会、市民活動団体、サークル・グループの3つの中間集団に所属することは、知り合いの人数を増やすことにつながることを示されている。

以上の分析結果から、様々な中間集団への所属は、社会的ネットワークを広げる効果を有すると言える。町内会・自治会、市民活動団体、サークル・グループへの所属は、知り合いの人数を増やすだけでなく、親しい友人の数を増やすことにも影響している。つまり、これらの集団への所属は単に知人の数を増やすだけでなく、自らにとって重要な他者の数を増やすことにもつながり、関係の量だけでなく質も担保されている可能性がある。また、地縁団体に所属することは、親しい友人の数を増やすことにつながっていることが分かる。

もちろん先に述べたように、どの中間集団に属するかは、性別や年齢、学歴、居住地域、就労形態、家族形態の影響を受けているため、社会的ネットワークを広げるために中間集団への所属を推奨するだけでは、その効果は低いものと考えられる。しかし中間集団はその目的に基づく活動を行うだけでなく、知人や友人の数を増やすという社会的ネットワークへの効果を有することは強調されて良いように思われる。様々な中間集団に所属することによって社会的ネットワークが広がり、地域の活動に誘われる可能性が高まるとすれば、これらの集団の活動は、社会関係資本の形成という点から積極的に評価され得る。次に、

この社会的ネットワークと地域活動の関連について分析を行うこととしたい。

5.2.3. 社会的ネットワークと地域活動への「参加」の関係

前項で見たような社会的ネットワークが、地域活動への参加にどのような関わりを持つかを検討するために、仮説3「社会的ネットワークが広がるほど、地域活動への参加が高まる」か否かについて検討を行う。具体的には、地域活動への参加を従属変数に、社会的ネットワークを独立変数にして、ロジスティック回帰分析を行った。分析のモデル1は統制変数のみを投入したモデル、モデル2は社会的ネットワークを投入したモデルである。これに加えて、すでに5.2.1.において、中間集団は地域活動への参加に影響力を有することが明らかになっているため、モデル3で中間集団の影響力を統制した上で社会的ネットワークの影響力を見ることにした。分析に際しては、独立変数間に多重共線性の問題が生じていないことの確認を行っている。

分析結果は図表5-5、5-6の通りである。表中の数字は、回帰係数とオッズ比を示す。まず、自治会活動への積極的な参加の規定要因を見ることにしたい（図表5-5）。モデル1の統制変数のそれぞれの効果については、5.2.1.で見た通りなので割愛する。モデル2を見ると、「親しい友人数」、「知り合いの数」の双方とも、自治会活動への積極的な参加を高めることが読み取れる。この影響力は、中間集団への所属を統制したモデル3でも有意である。このことは、中間集団に所属することによる参加の促進効果とは別に、社会的ネットワークが広がることによって、自治会活動に積極的に関わることを促されることを意味する。

図表 5-5 地域活動（自治会活動）への参加の規定要因

		モデル1		モデル2		モデル3	
		B	exp(B)	B	exp(B)	B	exp(B)
性別	男性ダミー	0.403	1.497 **	0.250	1.284 †	0.285	1.330 †
年代	30代ダミー	1.775	5.901 ***	1.568	4.798 ***	1.559	4.756 ***
(参照カテゴリ: 20代ダミー)	40代ダミー	2.493	12.100 ***	2.379	10.792 ***	2.303	10.007 ***
	50代ダミー	2.423	11.275 ***	2.213	9.139 ***	2.207	9.091 ***
	60代ダミー	2.266	9.644 ***	1.936	6.929 ***	2.011	7.472 ***
	70代以上ダミー	2.153	8.611 ***	1.861	6.428 ***	1.956	7.074 ***
学歴	後期中等教育ダミー	-0.091	0.913	-0.300	0.741 †	-0.353	0.703 *
(参照カテゴリ: 義務教育ダミー)	高等教育ダミー	0.101	1.106	-0.269	0.764	-0.372	0.689 †
	20万人未満の都市ダミー	0.588	1.800 ***	0.645	1.905 ***	0.581	1.787 ***
居住地の市郡規模	(参照カテゴリ: 20万人以上の都市ダミー)	0.958	2.605 ***	1.051	2.860 ***	0.946	2.575 ***
就労形態	勤め人ダミー	-0.097	0.908	-0.205	0.814	-0.216	0.806
(参照カテゴリ: 無職・非労働力ダミー)	自営業ダミー	0.321	1.378	0.220	1.246	0.129	1.138
	主婦・主夫ダミー	0.284	1.328	0.189	1.208	0.108	1.114
家族形態	家族人数	0.053	1.055	0.056	1.057	0.043	1.044
	配偶者有りダミー	0.463	1.589 **	0.296	1.345	0.305	1.357
中間集団への所属	町内会・自治会ダミー						
	地縁団体ダミー					0.240	1.271
	市民活動団体ダミー					0.651	1.917 **
	サークル・グループダミー					0.613	1.846 ***
社会的ネットワーク	親しい友人数			0.179	1.196 ***	0.110	1.117 *
	知り合いの数			0.209	1.233 ***	0.175	1.192 ***
定数		-4.034	0.018 ***	-4.622	0.010 ***	-4.616	0.010 ***
-2 log likelihood		1658.963	***	1596.359	***	1555.282	***
自由度		15		17		20	
N		1431		1431		1431	
Nagelkerke R ²		0.173		0.224		0.257	

*** p<.001 ** p<.01 * p<.05 † p<.1

次に、地域のボランティア活動への参加の規定要因を見る（図表 5-6）。自治会活動への積極的な参加と同様、「親しい友人数」「知り合いの数」の双方が、地域のボランティア活動への参加を高めることが読み取れる。これはモデル 3 で中間集団への所属を統制した上でも有意である。上で述べたのと同じように、様々な中間集団に所属する効果と別に、社会的ネットワーク自体に地域のボランティア活動への参加を高める効果があることを示す。

図表 5-6 地域活動（地域のボランティア活動）への参加の規定要因

		モデル1		モデル2		モデル3	
		B	exp(B)	B	exp(B)	B	exp(B)
性別	男性ダミー	0.740	2.095 ***	0.658	1.931 ***	0.745	2.107 ***
年代	30代ダミー	0.160	1.174	-0.068	0.934	-0.146	0.864
(参照カテゴリ: 20代ダミー)	40代ダミー	0.848	2.334 **	0.719	2.053 *	0.563	1.755 †
	50代ダミー	0.833	2.301 **	0.592	1.808 *	0.540	1.716 †
	60代ダミー	0.885	2.422 **	0.536	1.708 †	0.553	1.739 †
	70代以上ダミー	0.774	2.168 *	0.474	1.606	0.519	1.681
学歴	後期中等教育ダミー	0.331	1.393 †	0.193	1.212	0.151	1.163
(参照カテゴリ: 義務教育ダミー)	高等教育ダミー	0.745	2.105 ***	0.474	1.607 *	0.417	1.518 *
居住地の市郡規模	20万人未満の都市ダミー	0.426	1.531 **	0.437	1.548 **	0.369	1.446 *
(参照カテゴリ: 20万人以上の都市ダミー)	町村ダミー	0.487	1.627 **	0.542	1.719 **	0.413	1.512 *
就労形態	勤め人ダミー	-0.086	0.918	-0.160	0.852	-0.179	0.836
(参照カテゴリ: 無職・非労働力ダミー)	自営業ダミー	0.380	1.462 †	0.271	1.312	0.168	1.183
家族形態	主婦・主夫ダミー	0.495	1.641 †	0.413	1.512	0.347	1.415
	家族人数	0.101	1.106 *	0.095	1.100 *	0.083	1.086 †
中間集団への所属	配偶者有りダミー	0.108	1.114	-0.033	0.968	-0.067	0.935
	町内会・自治会ダミー					0.251	1.285
	地縁団体ダミー					0.362	1.436 *
	市民活動団体ダミー						
社会的ネットワーク	サークル・グループダミー					0.688	1.990 ***
	親しい友人数			0.244	1.277 ***	0.178	1.194 ***
	知り合いの数			0.146	1.158 ***	0.120	1.127 **
定数		-3.396	0.034 ***	-4.064	0.017 ***	-4.248	0.014 ***
-2 log likelihood		1530.087	***	1476.858	***	1443.100	***
自由度		15		17		20	
N		1443		1443		1443	
Nagelkerke R ²		0.093		0.143		0.174	

*** p<.001 ** p<.01 * p<.05 † p<.1

前項までの検討結果と合わせて考えると、中間集団への所属は、社会的ネットワークを広げ、この社会的ネットワークによって、地域の活動への参加が促されると言える。なお、図表 5-5、5-6 の分析結果からは、中間集団への所属は、社会的ネットワークを広げることによってだけでなく、直接的に地域の活動への参加に影響を及ぼす可能性も示唆されている。この点については、集団に所属することによる認知的な価値観への影響などが想定されるが⁽⁷⁾、本章の分析ではこの点については推測の域に留まる。

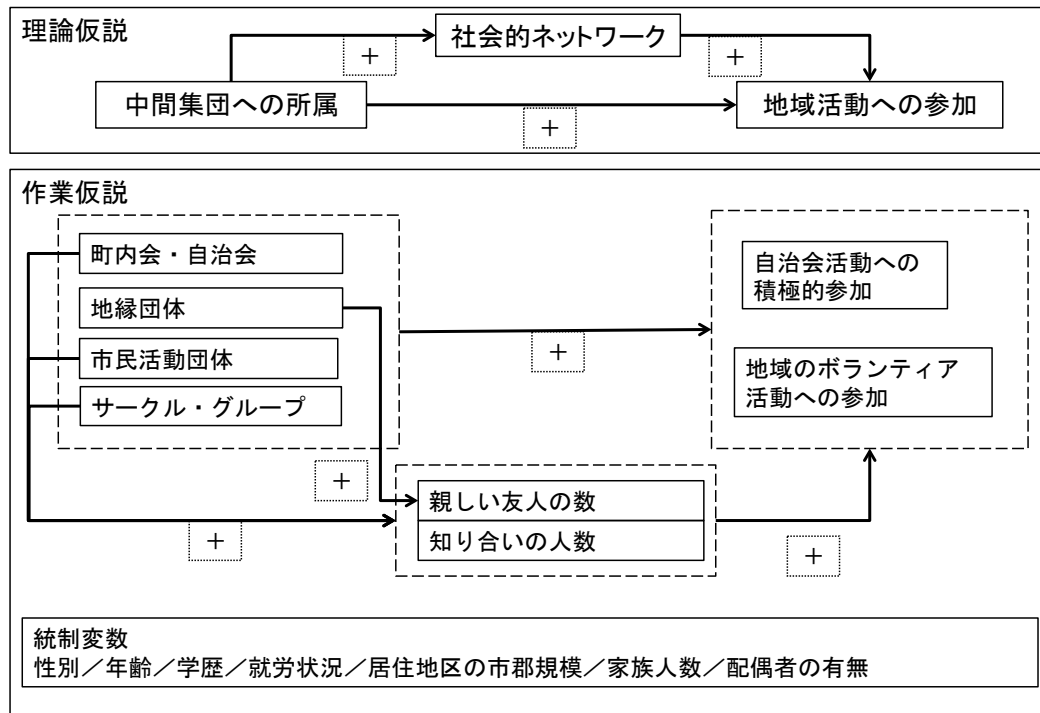
5.3. 地域活動への「参加」を規定する要因

5.3.1. 分析結果のまとめ

本章では、JEDS-2000 を用いて、地域活動への「参加」を高める要因について、中間集団と社会的ネットワークを中心にした分析を行ってきた。この分析結果は図表 5-7 にまとめた

通りである。この図表に基づき、5.1.2.で設定した仮説ごとに分析結果を見ていくこととしたい。

図表 5-7 地域活動への「参加」の構造



まず、仮説1「中間集団に所属することで、地域活動への参加が高まる」について、5.2.1.で分析を行った。具体的には、町内会・自治会、地縁団体、市民活動団体、サークル・グループという4つの中間集団に焦点を当て、これらの集団に所属することによって、地域の活動への関わりが高まるかどうかを分析した。この結果、様々な中間集団への所属によって地域活動への参加が高まることが明らかとなった。より詳細に見ると、町内会・自治会や地縁団体という中間集団は、2000年代に推進された市町村合併や、コミュニティ政策を経てもなお、地域活動への「参加」を保障する重要な回路として機能していることが明らかとなった。ただし、従来、中心的な役割を担ってきた、これらの中間集団の加入率は2000年代に入り落ちていることから（2章の図表2-2参照）、これらの集団への所属が持つ影響力は総体として低下しているものと考えられる。また、地域活動への関わりにおいて、市民活動団体やサークル・グループにも所属の効果が認められたことは強調されて良いものと考えられる。

次に、仮説2「中間集団に所属することによって、社会的ネットワークが広がる」という点について、5.2.2.で検討を行った。分析の結果、個人の性別や年齢、居住地区、学歴、就労や家族の状況を統制した上でもなお、社会的ネットワークは中間集団への所属によって広がりを見せることが明らかになった。具体的には、町内会・自治会、市民活動団体、サークル・グループへの所属は、親しい友人や知り合いの人数を増やすこと、地縁団体への

所属は親しい友人の数に正の影響を及ぼすことが示された。

さらに、仮説3「社会的ネットワークが広がるほど、地域活動への参加が高まる」について、5.2.3.にて分析を行った。この結果、親しい友人の数や、知り合いの人数が増えることによって、自治会活動への積極的な参加や、地域のボランティア活動への参加が促されることが明らかとなった。

これら3つの仮説についての分析結果は、(1) 中間集団への所属は地域活動への参加に肯定的な影響を及ぼすが、それは(2) 中間集団への所属が社会的ネットワークを広げ、(3) 社会的ネットワークが広がることによって地域活動への参加が促されることによる、ということを示すものである。本章冒頭で設定した仮説を支持する結果が得られたことによって、中間集団への所属が社会的ネットワークを広げ、そのことによって地域活動への参加が高まるという、社会関係資本の構築過程についてのモデルが、個人レベルでは実証されたと言える。

5.3.2. 分析から得られる示唆—中間集団の役割—

この分析結果から得られる示唆は、中間集団は、その集団が目的として掲げている活動を行うに留まらず、社会的ネットワークを広げることによって、地域活動への参加を促す役割を担っているということである。これは、市民活動団体に所属することが、市民活動に留まらず町内会・自治会への積極的な参加につながったり、あるいは趣味や教養、楽しみとの関連が深いと考えられるサークル・グループへの所属が、町内会・自治会の活動や地域のボランティア活動への参加を促すことによって例示されている。

中間集団（特に町内会・自治会や地縁団体）への所属率が下がっている2000年代においても、地域活動への関わりが、「中間集団」に所属し社会的ネットワークが育まれることによって支えられていることを明らかにしたことには重要な意味がある。このことは町内会・自治会や地縁団体という、これまで地域活動への参加を中心的に担っていた中間集団に注目する必要を喚起するに留まらない。分析では、「中間集団」の性質と、形成されるネットワークの性質や地域活動の性質とは一意に対応しないことも示されている。つまり、明確に公共的な目的を掲げないサークル・グループであっても、その活動を通じて様々な種類の社会的ネットワークを形成し、地域の社会関係資本の形成に寄与することで、「公共性」の基盤となり得ることが示されている。あるいは、団体が掲げている目的と異なる活動であっても、社会的ネットワークが広がる中で、異なる活動に参加する可能性もあるということでもある。従来の市民社会論では、明確に社会的な目的を掲げる市民活動団体に焦点が当たりがちであった（佐藤慶幸 2002 など）。しかし、中間集団への所属を通じて、社会的ネットワークが育まれるという観点から、中間集団に関する議論を組み直していくことが必要であると考えられる。

この議論を敷衍すると、中間集団が有する社会的ネットワークの形成の機能を、渋谷（2005）や坂口（2003）が指摘するように、社会教育や生涯学習の「公共性」として捉え返すことができるものと考えられる。特に、これまで地域の活動と距離が遠いと考えられていた市民活動団体や、サークル・グループが有する、社会的ネットワーク形成の機能に

注目し、その役割を積極的に捉え直すことが重要になる。ただし、どのような中間集団であっても、地域活動への「参加」に結びつくとは一概に言えない。ここで重要になるのは、地域の社会的ネットワークの中で、これらの中間集団が占める位置、あるいは中間集団相互の関連性である。つまり、中間集団が社会的ネットワークの「関係基盤」としての位置を占めるとしても、この「関係基盤」自体が、各地域でどのように分布しているのかという点が問題となる。

この点と関連して、社会教育では伝統的に、地縁をもとにした中間集団との結びつきが重視されてきたが、近年その変化が起きていると指摘されることがある。例えば、上野(2004: 147)は、「住民の声を階層別に集約してきた婦人会や青年団等の地域における社会教育関係団体は、住民自治を団体自治へと翻訳する機能を果たし地方自治を支えてきたが、今日これらの地域団体は衰退し、団体自治と住民自治をつなぐ中間団体は消滅した。これに代わって個人・家族・地域の『自助・共助』を強調する『補完性の原理』に基づいた新しい地域コミュニティ会議のような中間団体が権力的に組織されるか、あるいはNPOのような自発的結社に期待がかけられることになる」と述べている。このような統治原理の変化は、1章や2章で見てきた通りであり、コミュニティに関する政策が実施される中で、既存の中間集団に代わって新しい中間集団の組織化が進められていると言える。このような政策動向を鑑みると、本章で見てきたように、中間集団が個人の社会的ネットワークを広げ、地域活動への参加を促す役割を果たしているとしても、その「関係基盤」自体が変容しつつある現状を、事例に即してつぶさに見て行くことが必要になるものと考えられる。

この「関係基盤」の再構築は、各自治体や施設で取り組まれている重要な課題である。例えば、様々な集団が活動の「場」を共有し、子育てや福祉、まちづくりなど、共通の話題について話し合う機会を設けることで、緩やかにつながり合うような仕組みが考えられる。この例として、長野県松本市において、「都市内分権」が進められる中で地域の実情に合わせて「緩やかな協議体」の設置が進められてきたことが想起される(松田 2012a)。あるいは、市民活動団体が活動する場所を、自治会の活動の場や公民館の中に設けることによって、団体の活動が、地域の活動につながっていくよう仕向けていくことも可能だろう。公民館など社会教育施設への指定管理者制度の導入には賛否両論があるものの、愛知県岡崎市のNPO法人「りた」のように、NPO法人が公民館の指定管理を受けることで、地域活動とつながりを作っていく事例もあり、有効な運用の方法も存在し得るものと考えられる(岡崎まち育てセンターりた 2009)。

これらの具体的な仕組みは、各自治体の政策の動向と密接に関わる。そこで、以降の6章～8章では、都市内分権の一環で「地域自治組織」を導入した飯田市と、コミュニティ形成のために「学校支援」の文脈で地域の中間集団の活性化を図っている佐伯市の事例研究を進めることとしたい。この作業を通じて、以下の2点が明らかにされるものと考えられる。

第1に、中間集団への所属は、どのように地域活動への「参加」を促すのか、その過程の研究である。中間集団に所属すると、どのように社会的ネットワークは広がるのだろうか、また、中間集団に所属することは、ネットワークを広げるだけでなく、地域活動への

参加を促す独自の要因を持つのか、これらの点は本章の計量分析で明らかにできなかった点であり、事例分析を行う意味があると言える。

第 2 に、地域における中間集団の構造ないし、集団相互の関係の変容についてである。それぞれの地域では、町内会・自治会への加入率だけでなく、地縁団体、市民活動団体、サークル・グループの布置が異なる。この中間集団の布置は、個人の地域活動への「参加」に影響を及ぼす。ここから、各地域における団体の布置と、その変化に焦点を当てて、地域活動への「参加」の道筋を検討していくことが重要になるものと考えられる。

脚注

(1) 分析に用いた変数の記述統計量は、図表 5-8 の通りである。

図表 5-8 分析に用いた変数の記述統計量

変数の種類	変数名	N	Min	Max	Ave	SD
性別	男性ダミー	1,420	0	1	0.45	0.50
年代	20代ダミー	1,420	0	1	0.11	0.31
	30代ダミー	1,420	0	1	0.14	0.35
	40代ダミー	1,420	0	1	0.18	0.38
	50代ダミー	1,420	0	1	0.23	0.42
	60代ダミー	1,420	0	1	0.20	0.40
	70代以上ダミー	1,420	0	1	0.14	0.35
学歴	義務教育ダミー	1,420	0	1	0.23	0.42
	後期中等教育ダミー	1,420	0	1	0.43	0.50
	高等教育ダミー	1,420	0	1	0.31	0.46
居住地の市郡規模	20万人以上の都市ダミー	1,420	0	1	0.45	0.50
	20万人未満の都市ダミー	1,420	0	1	0.33	0.47
	町村ダミー	1,420	0	1	0.23	0.42
就労形態	勤め人ダミー	1,420	0	1	0.40	0.49
	自営業ダミー	1,420	0	1	0.23	0.42
	主婦・主夫ダミー	1,420	0	1	0.19	0.39
	無職・非労働力ダミー	1,420	0	1	0.17	0.37
家族形態	家族人数	1,420	1	7	3.54	1.57
	配偶者有りダミー	1,420	0	1	0.78	0.41
中間集団への所属	町内会・自治会ダミー	1,420	0	1	0.71	0.45
	地縁団体ダミー	1,420	0	1	0.31	0.46
	市民活動団体ダミー	1,420	0	1	0.11	0.31
	サークル・グループダミー	1,420	0	1	0.50	0.50
社会的ネットワーク	親しい友人数	1,420	0	6	3.03	1.41
	知り合いの数	1,420	1	5	3.15	1.87
地域活動への参加	自治会活動への積極的な参加	1,420	0	1	0.35	0.48
	ボランティア活動への参加	1,420	0	1	0.25	0.43

- (2) なお、自治会活動への積極性は町内会・自治会への所属と親和性が高く、ボランティア活動への参加は市民活動団体への所属と相関が高いことが予測されるため、これらの変数を独立変数から外して分析を行っている。
- (3) 以下の分析の中には、モデルの説明力を示すモデルの決定係数（重回帰分析における自由度調整済みの決定係数、ロジスティック回帰分析における擬似決定係数）が 0.03～0.10 程度のものが含まれる。ミクロデータの分析では、経験的に 0.15 程度の水準が求められるとされることから（岩間 2006）、結果の解釈には一定の留保が必要である

と言える。

- (4) 分析結果は、図表 5-9 の通りである。大まかな傾向としては、①町内会・自治会は、性別、年代、居住地区、就労形態、家族形態などの社会的属性の影響を受けること、②地縁団体は、性別、年代、居住地区、就労形態、家族形態の影響を受けること、③サークル・グループに影響を与える主な要因は学歴であることが読み取れる。

図表 5-9 中間集団への所属を規定する要因の分析

		町内会・自治会		地縁団体		市民活動団体		サークル・グループ	
		B	exp(B)	B	exp(B)	B	exp(B)	B	exp(B)
性別	男性ダミー	-0.386	0.680 **	-0.278	0.757 †	0.491	1.633 *	0.012	1.012
年代	30代ダミー	0.914	2.495 ***	2.280	9.774 ***	0.774	2.167	-0.374	0.688 †
(参照カテゴリ: 20代ダミー)	40代ダミー	1.766	5.847 ***	2.420	11.245 ***	1.395	4.034 **	-0.251	0.778
	50代ダミー	2.067	7.903 ***	1.050	2.857 **	1.423	4.150 **	-0.161	0.851
	60代ダミー	2.318	10.153 ***	1.229	3.419 **	1.386	3.998 **	-0.388	0.678 †
	70代以上ダミー	1.999	7.379 ***	1.751	5.759 ***	1.083	2.952 †	-0.713	0.490 **
学歴	後期中等教育ダミー	0.242	1.274	-0.013	0.987	0.197	1.218	0.577	1.780 ***
(参照カテゴリ: 義務教育ダミー)	高等教育ダミー	0.149	1.160	0.184	1.202	0.724	2.063 **	0.903	2.468 ***
居住地の市郡規模	20万人未満の都市ダミー	0.248	1.281 †	0.485	1.625 **	0.346	1.414 †	0.171	1.186
(参照カテゴリ: 20万人以上の都市ダミー)	町村ダミー	0.449	1.567 **	1.364	3.912 ***	0.568	1.765 *	0.089	1.093
就労形態	勤め人ダミー	0.480	1.617 *	0.924	2.521 **	0.375	1.455	0.128	1.136
(参照カテゴリ: 無職・非労働力ダミー)	自営業ダミー	0.649	1.914 **	1.522	4.583 ***	0.862	2.368 **	0.342	1.407 †
家族形態	主婦・主夫ダミー	0.564	1.758 *	1.068	2.908 ***	0.917	2.501 *	0.338	1.402
	家族人数	-0.007	0.993	0.283	1.327 ***	0.010	1.010	0.022	1.022
	配偶者有りダミー	0.894	2.444 ***	1.052	2.865 ***	0.345	1.413	-0.229	0.796
定数		-1.892	0.151 ***	-5.766	0.003 ***	-5.078	0.006 ***	-0.441	0.643 ***
-2 log likelihood		1622.246	***	1483.313	***	983.765	***	2105.994	***
自由度		15		15		15		15	
N		1599		1558		1562		1582	
Nagelkerke R ²		0.235		0.353		0.079		0.071	

*** p<.001 ** p<.01 * p<.05 † p<0.1

- (5) 注 (4) の図表 5-9 のサークル・グループの部分参照されたい。
- (6) この分析結果は、注 (4) の図表 5-9 の通りである。
- (7) この点については、中間集団の「政治的社会的化」の機能に着目した研究 (Hooghe and Stolle 2003) などが参照に値する。ただし、この研究では集団の持つ政治的社会的化への直接的な影響は不明確であることが指摘されている。

補論 地域活動への「参加」を規定する要因についての補足的分析

補論 1 中間集団と地域活動への参加の関係についての補足的分析

5章では、2000年のデータを用いて、地域活動への「参加」の構造について分析を行ってきた。しかし、2章で述べたように、2000年代に入ってコミュニティを巡る各種政策が実施されている結果、住民が地域活動に関わる構造が変化している可能性がある。そこで、5章で用いた2000年時点のデータだけでなく、2010年の時点の調査データも用いて、地域活動への「参加」の規定要因について補足的な分析を行っておくことにしたい。本来であれば、比較を行うためには同一の方法で行われた調査を用いるべきであり、2000年から継続的に実施されている「生活と意識についての国際比較調査」（以下、JGSS）はこの点において最も適している。しかし、JGSSは、2000年代前半に地域活動を調査項目に含めていないことから、5章では代替となるJEDS-2000を用いた。

ここでは比較の対象として、「第8回生活と意識についての国際比較調査」（以下、JGSS-2010）を用いる。この調査は、日本全国の20歳以上89歳以下の男女を対象にして、2010年に実施された調査で、標本数は9,000人である。調査方法は、満20歳から89歳の男女を対象に、層化2段抽出法により全国を6ブロックに分け、各ブロック内の市郡規模に応じて4つに分けて層化し、人口比例により600の調査地点を抽出した上で、各調査地点において等間隔抽出法により対象者を15名程度抽出し、面接調査と留置調査の2種類の調査を行うというものだった。留置調査票は、A票（回収率62.2%）とB票（回収率62.1%）の2種類に分かれており、それぞれ半数ずつ実施された。今回の分析では、地域活動への参加と、様々な中間集団への所属について尋ねているA票を用いる。

なお、JGSSとJEDSでは、実施時期、方法、及びワーディングが異なるため、実数値や推定値を直接比較することはできない。そこで、JGSS-2010の分析でも可能な限り、JEDS-2000に類する分析を実施できるよう変数の操作化を行い、分析の結果を比較して示唆を導くに留めることにした。

分析における従属変数は、「自治会活動への積極的参加」と「ボランティア活動への参加」である。前者は、自治会活動に参加する頻度を尋ねたもので、年に数回以上参加する場合を積極的としている。後者は、過去1年間にボランティア活動に参加したか否かを問うダミー変数である。独立変数は、町内会・自治会、地縁団体（生協）、市民活動団体（ボランティアのグループ、市民運動・消費者運動のグループ）、サークル・グループ（スポーツ関係のグループやクラブ、趣味の会）という4つの中間集団への所属に関するダミー変数である。なお、自治会活動への積極性は町内会・自治会への所属と親和性が高く、ボランティア活動への参加は市民活動団体への所属と相関が高いことが予測されるため、これらの変数を独立変数から外して分析を行っている。統制変数は、性別（男性ダミー）、年代（各年代のダミー変数）、学歴（3区分のダミー変数、居住地区の市郡規模（3区分のダミー変数）、就労形態（正規、非正規、自営業、主婦・主夫、無職・非労働力ダミー変数）、同居家族人数、配偶者の有無である。

以上の変数を用いて、地域活動への参加の規定要因について、ロジスティック回帰分析

を行った結果を図表 A に示した。表中の数字は、回帰係数とオッズ比を示す。なお、分析に際しては、独立変数間に多重共線性の問題が生じていないことの確認を行っている。

図表 A 地域活動への「参加」の規定要因（JGSS-2010 のロジスティック回帰分析の結果）

		自治会活動への積極的な参加				地域のボランティア活動への参加			
		モデル1		モデル2		モデル1		モデル2	
		B	exp(B)	B	exp(B)	B	exp(B)	B	exp(B)
性別	男性ダミー	0.075	1.078	0.135	1.144	-0.007	0.993	0.085	1.089
年代	30代ダミー	0.957	2.603 **	0.889	2.432 **	0.271	1.312	0.057	1.059
(参照カテゴリ: 20代ダミー)	40代ダミー	1.241	3.461 ***	1.155	3.175 ***	0.527	1.693 †	0.257	1.294
	50代ダミー	1.597	4.939 ***	1.458	4.297 ***	0.711	2.036 *	0.374	1.454
	60代ダミー	1.817	6.151 ***	1.566	4.786 ***	0.713	2.041 *	0.211	1.235
	70代以上ダミー	1.626	5.081 ***	1.330	3.781 ***	0.769	2.158 *	0.275	1.316
学歴	後期中等教育ダミー	0.197	1.218	0.070	1.073	0.459	1.583 **	0.305	1.357 *
(参照カテゴリ: 義務教育ダミー)	高等教育ダミー	0.193	1.213	-0.062	0.940	0.701	2.016 ***	0.464	1.591 **
居住地の市都規模	20万人未満の都市ダミー	0.791	2.206 ***	0.837	2.309 ***	0.505	1.657 ***	0.507	1.660 ***
(参照カテゴリ: 20万人以上の都市ダミー)	町村ダミー	0.910	2.483 ***	0.988	2.685 ***	0.438	1.550 **	0.489	1.630 **
就労形態	勤め人(正規)ダミー	-0.063	0.939	-0.030	0.971	0.096	1.101	0.096	1.101
(参照カテゴリ: 無職・非労働力ダミー)	勤め人(非正規)ダミー	0.272	1.313	0.318	1.374	0.204	1.226	0.216	1.240
	自営業ダミー	0.274	1.315	0.299	1.348	0.368	1.444 †	0.391	1.478 †
	主婦・主夫ダミー	0.133	1.142	0.139	1.149	0.110	1.116	0.082	1.085
家族形態	家族人数	0.195	1.216 ***	0.184	1.202 ***	0.153	1.165 ***	0.123	1.131 **
	配偶者有りダミー	0.598	1.818 **	0.565	1.760 ***	0.265	1.303 †	0.200	1.221
中間集団への所属	町内会・自治会ダミー							0.992	2.697 ***
	地縁団体ダミー			0.315	1.370 *			0.457	1.580 ***
	市民活動団体ダミー			1.149	3.154 ***				
	サークル・グループダミー			0.529	1.697 ***			0.923	2.517 ***
定数		-3.010	0.049 ***	-3.019	0.049 ***	-2.212	0.110 ***	-2.861	0.057 ***
-2 log likelihood		2642.507		2549.919		2708.978		2571.940	
自由度		16		19		16		19	
N		2079		2079		2020		2020	
Nagelkerke R ²		0.122		0.175		0.059		0.142	

*** p<.001 ** p<.01 * p<.05 † p<.0.1

まず、自治会活動への積極的な参加については、①20代に比べて30代以上の方が、②20万人以上の都市に比べて、人口規模の小さな都市や町村に住む人の方が、③家族人数が多く、④配偶者がいる人の方が積極的に参加する傾向が読み取れる。⑤性別、学歴、就労形態は有意な効果を持たない。⑥中間集団については、地縁団体、市民活動団体、サークル・グループへの所属の全てが有意な正の効果を示した。

次に、地域のボランティア活動への「参加」については、①20代に比べて40代以上の方が（モデル1のみ）、②義務教育段階に比べて、後期中等教育、高等教育修了者の方が、③20万人以上の都市の居住者に比べて、人口規模の小さな都市や町村に住む人の方が、④無職・非労働力に比べて、自営業の方が、⑤家族人数が多い人の方が、地域の活動に関わる傾向が読み取れる。⑥性別や、自営業以外の就労形態については影響が見られなかった。⑦中間集団については、町内会・自治会、地縁団体、サークル・グループへの所属の全てが有意であることが分かった。この分析においても、JEDS-2000の分析結果と同様、各中間集団への所属が、地域活動への参加を高めるのに重要な役割を果たしていることが示されている。

このJGSS-2010と、5章で扱った2時点の調査結果を見ると、性別の影響力の有無や、家族人数や配偶者の影響力の差異といった部分を除き、地域活動への「参加」の構造は概ね

一致していることが読み取れる。つまり、中間集団への所属は、町内会・自治会活動と地域のボランティア活動のどちらへの参加にも有意な影響を及ぼしており、地域活動への「参加」を巡る構造は、2000年代の間比較的安定していることがうかがえる。この点から、5章における地域活動への「参加」についての分析結果は、頑健なものであると結論できる。

補論2 中間集団と社会的ネットワークの関係についての補足的分析

また、5章では、中間集団が社会的ネットワークを育むか否かという点を検討した。この点については肯定的な結果が得られたものの、どの中間集団への所属が、どのような社会的ネットワークにつながるかという点については、JEDS-2000の調査票において、社会的ネットワークに関する項目が限られていたこともあり、親しい友人の数と知り合いの数という2つの変数における限定的な分析に留まっている。

この点を補うために、どの中間集団への所属がどのような社会的ネットワークを形成するのかという点について補足的な分析を行うことにした。分析に使用するデータは、「第4回生活と意識についての国際比較調査」（以下、JGSS-2003）である。JGSS-2003の標本数は7,200人である。調査方法は、満20歳から89歳の男女を対象に、層化2段抽出法により全国を6ブロックに分け、各ブロック内の市郡規模に応じて層化し、人口比例により489の調査地点を抽出した上で、各調査地点において等間隔抽出法により対象者を12～15名抽出し、面接調査と留置調査を行うというものである。同調査は、2種類の留置調査票を用いており、A票はJGSSの基本形を踏襲し、B票は対象者の社会的ネットワークについての設問を中心としている。本研究ではこのうちB票を分析に用いている。B票のアタック数は4,044、回収数は1,706、回収率は48.0%（正規対象中）であった。本調査が、①日本の大規模な社会調査の中で、初めて本格的に社会的ネットワークの把握を試みた調査であること、②中間集団と社会的ネットワークの関連性を緻密に検証できることから、分析に用いることとした。

なお、JGSS-2003では、アメリカの総合社会調査（General Social Surveys）を参照して、2つのネットワークの調査法が用いられている。1つは、回答者の知り合いを最大12人までイニシャルで列挙させることで、友人関係を把握するネーム・ジェネレーター（名前想起法）である。この方法によって、親しい友人の属性や接触頻度、友人数などを把握できる。もう1つはポジション・ジェネレーター（地位想起法）であり、様々な社会的地位にある個人との面識を把握できる。本研究では、この調査から検出できる、(A)～(C)の合計4つのネットワーク項目を従属変数として用いる。

- | | |
|-----|---|
| (A) | 悩み事を相談する友人数：「重要なことを話したり、悩みを相談する人たち」のうち、「悩み事の相談相手」の人数。 |
| (B) | 人脈の広さ：職業威信スコアが既知な18の職業について、「話をすることがあるくらいよく知っている人」がいる場合を1、いない場合を0として、加算した変数。 |
| (C) | 接触頻度に応じた友人数：（電話やメールも含めて）良く話す人を「接触頻度の |

多い友人」、話す頻度が少ない人を「接触頻度の少ない友人」と定義した上での、それぞれの友人数。

(A) は比較的親しい友人の数を示す、これらの数が多いほど、友人関係に恵まれていると言える。(B) は、リン (Lin 2001=2008) らが開発した階層的多様性に関する指標であり、社会構造の中で個人が占める位置を測るのに適している。この値が高いほど、様々な階層に知り合いがいることを示す。(C) は、ネットワーク内の他者との結びつきの強さを示す。接触頻度が多いほど、相談や会話をする機会が増え、結びつきが深くなるが、普段はあまり話をしていなくても、重要なことを相談する関係は存在し得るため、それぞれの規定要因を探ることが妥当であると考えられる。

これらの指標は相互に重なる部分がありつつも、(A) が関係の横の広がり、(B) が様々な階層へのアクセスという関係の縦の広がり、そして (C) が関係の密度を明らかにする点に特徴がある。この意味で、(A) ～ (C) の変数は社会的ネットワークに異なる角度から焦点を当てるものであり、それぞれの中間集団がこのうちのどのネットワークの形成に影響を与えているかを見ることが重要となる。

分析では、この4つの変数を従属変数として、性別、年代、学歴、居住地区の市郡規模、就労形態、家族人数、配偶者の有無といった変数の影響力を統制した上で、独立変数である中間集団への所属の効果を検証する。なお、JGSS-2003 では、町内会・自治会、地縁団体への所属を尋ねていないため、独立変数である中間集団は、市民活動団体と、サークル・グループの2つの変数を用いている。

JGSS-2003 を用いて重回帰分析を行った結果が図表 B である。表内の数値は回帰係数と標準誤差を示す。

図表 B 社会的ネットワークの規定要因 (JGSS-2003 の重回帰分析の結果)

		悩み事を相談する友人数		人脈の広さ		接触頻度の多い友人数		接触頻度の少ない友人数	
		B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
性別	男性ダミー	-0.419	0.088 ***	0.599	0.202 **	-0.384	0.092 ***	0.192	0.098 †
年代	30代ダミー	-0.139	0.152	1.104	0.344 **	0.027	0.153	0.172	0.162
(参照カテゴリ: 20代ダミー)	40代ダミー	-0.471	0.158 **	1.668	0.359 ***	-0.395	0.162 *	0.480	0.171 **
	50代ダミー	-0.612	0.154 ***	2.111	0.350 ***	-0.441	0.157 **	0.260	0.167
	60代ダミー	-0.788	0.159 ***	2.630	0.362 ***	-0.709	0.163 ***	0.354	0.173 *
	70代以上ダミー	-0.924	0.168 ***	2.066	0.384 ***	-0.819	0.175 ***	0.193	0.186
学歴	後期中等教育ダミー	0.397	0.096 ***	0.733	0.223 **	0.233	0.104 *	0.455	0.110 ***
(参照カテゴリ: 義務教育ダミー)	高等教育ダミー	0.548	0.115 ***	1.452	0.266 ***	0.338	0.122 **	0.770	0.129 ***
居住地の市郡規模	20万人未満の都市ダミー	-0.094	0.096	0.660	0.222 **	0.232	0.100 *	-0.238	0.106 *
(参照カテゴリ: 20万人以上の都市ダミー)	町村ダミー	-0.258	0.112 *	0.798	0.260 **	0.174	0.119	-0.307	0.126 *
就労形態	勤め人(正規)ダミー	0.254	0.121 *	1.796	0.276 ***	0.116	0.129	-0.046	0.136
(参照カテゴリ: 無職・非労働力ダミー)	勤め人(非正規)ダミー	0.305	0.140 *	0.637	0.318 *	0.164	0.144	-0.063	0.153
	自営業ダミー	0.584	0.131 ***	1.756	0.303 ***	0.253	0.139 †	-0.080	0.148
	主婦・主夫ダミー	0.126	0.126	-0.244	0.288	-0.101	0.133	-0.041	0.141
家族形態	家族人数	0.047	0.025 †	0.101	0.058 †	0.097	0.027 ***	-0.014	0.028
	配偶者有りダミー	0.062	0.097	0.296	0.222	-0.140	0.103	0.112	0.110
中間集団への所属	市民活動団体ダミー	0.174	0.123	2.427	0.280 ***	0.285	0.125 *	0.171	0.132
	サークル・グループダミー	0.256	0.082 **	1.054	0.189 ***	0.305	0.086 ***	0.231	0.091 *
定数		2.404	0.215 ***	-1.215	0.489 *	2.399	0.221 ***	1.085	0.234 ***
F値		16.075	***	24.003	***	11.820	***	5.406	***
自由度		18		18		18		18	
N		1452		1530		1417		1417	
調整済みR ²		0.158		0.213		0.121		0.053	

*** p<.001 ** p<.01 * p<.05 † p<.1

まず、悩み事を相談する友人数について見ると、(1) 男性よりも女性の方が、(2) 学歴は高い方が、(3) 働いていない人に比べて、勤め人や自営業に就いている人の方が、(4) 家族人数が多い人の方が、悩み事を相談する友人数が多いことが分かる。一方、(5) 20 代に比べて 40 代以上の人、さらには(6) 都市部に比べて町村部に居住する人の方が、悩み事を相談する友人の数は少ない傾向も示されている。次に中間集団に注目すると、(7) 市民活動団体への所属の影響力はなく、(8) サークル・グループへの所属は、悩み事を相談する友人数を増やすことが明らかとなった。

次に、人脈の広さについて見ると、(1) 女性よりも男性の方が、(2) 20 代に比べて 30 代以上の各年代の方が、(3) 学歴は高い方が、(4) 20 万人以上の都市に比べて、より小さな都市や町村に住む人の方が、(5) 働いていない人に比べて勤め人や自営業の方が、(6) 家族人数の多い人の方が、人脈が広いことが分かる。この人脈の広さについては、性別、年代、市郡規模の与える影響が、親しい友人数に対する符号と逆になっていることが注目される。これは悩み事を相談する友人数と、人脈の広さとは、その性質が異なることに起因するものだろう。前者が、自分の悩みの相談をする重要な友人関係を示すとすれば、後者は地位や資源へのアクセスの容易さを示す。人脈については男性で年長者の方が、ジェンダーの差や経年的な蓄積を含んで社会的に有利な位置にあり、大都市よりも都市近郊や町村部に住む方が、人口密度が低い分、多様な階層へのアクセスが容易になると考えられる。

中間集団の影響力に注目すると、(7) 市民活動団体とサークル・グループとも正の効果を有していることが明らかとなった。このどちらの中間集団への所属も、社会における多様な人々と知り合う上での重要な機会となっていることが示されている。

さらに、接触頻度についての分析結果を見ることにしたい。分析結果を見ると、接触頻度の多い友人数と少ない友人数では、性別、年齢、居住地の市郡規模の影響の方向が異なっている。これに対し学歴は、接触頻度の多い友人数、少ない友人数ともに正の効果を有しており、接触頻度を問わず一貫してネットワークを広げる傾向にあることが分かる。独立変数である中間集団の影響力を見ると、サークル・グループへの所属は接触頻度の多い友人、少ない友人の双方に有意な正の効果を有している。ここから、サークル・グループでの活動は、接触頻度を自分でコントロールできるような柔軟な関係の形成につながりやすいものと考えられる。一方、市民活動団体への所属は接触頻度の多い友人数にのみ影響を与えていた。

以上の分析において注目される点は、サークル・グループという趣味や教養、楽しみとの関連が深い集団への所属が、悩み事の相談相手という比較的親しい友人関係を広めるだけでなく、幅広い階層へのアクセス可能性を高め、接触頻度に応じた友人数にも影響を与えていることである。ここから、サークル・グループは社会的ネットワークの形成において、重要な役割を担っていると言える。これらの集団は、活動の目的が焦点化していない分、親密な関係から改まった関係、密度が濃い関係から薄い関係まで、様々なネットワークの形成につながりやすいものと考えられる。

これに対し、市民活動団体への所属は、人脈を広げ、接触頻度が多い友人数を増やすこ

とにつながるものと推測される。市民活動団体は、サークル・グループと異なり、活動の明確な目的を有し目的指向性が強い活動が多いことから、密度の濃い関係が形成されやすく、活動の中で多様な階層の人々との接触頻度も高くなるものと考えられる。この一方で、親密な友人関係を築いたり、緩やかなつながりを広げていくことは難しくなっているという説明が成り立つだろう。

以上の分析結果が示すことは、5章でも確認したように、中間集団の性質と、形成されるネットワークの性質とは一意に対応しないということである。つまり、明確に公共的な目的を掲げない集団であっても、活動を通じて様々な種類のネットワークを形成し社会関係資本の形成に寄与することで、「公共性」を有する集団が存在するということである。この点について、坂本（2010a: 301）は、市民社会組織（本論文での中間集団とほぼ同義）は、分析に用いる「概念レンズ」次第でまったく異なる見え方を示すと述べている。この補論2で示した分析結果は、中間集団の目的や性質に注目するだけでなく、その社会関係資本の形成機能に目を向けることの必要性を改めて示すものである。

【付記】

5章で用いた「日本人の民主主義観と社会資本に関する調査、2000」（選挙とデモクラシー研究会(JEDS)）については、東京大学社会科学研究所附属社会調査・データアーカイブ研究センターSSJデータアーカイブから個票データの提供を受けた。

補論で用いた、JGSS-2003、JGSS-2010を含む、日本版General Social Surveys (JGSS) は、大阪商業大学JGSS研究センター（文部科学大臣認定日本版総合的社会調査共同研究拠点）が、東京大学社会科学研究所の協力を受けて実施している研究プロジェクトである。東京大学社会科学研究所附属社会調査・データアーカイブ研究センターSSJデータアーカイブがデータの作成と配布を行っている。

第6章 地域活動を通じた社会関係資本の構築過程—長野県飯田市の分館活動を事例として—

本章では、長野県飯田市の公民館の分館活動を中心にして、地域の社会関係資本の構築過程を明らかにすることにしたい。この作業を通じて、コミュニティにおいて公民館の組織や活動が持つ意味が明らかにされることになる。まず、飯田市の公民館体制の特徴を見た上で、近年の「地域自治組織」の導入を巡る変化について述べる（6.1.）。次に、調査研究の方法について記述する（6.2.）。その後、地域活動への参加の経路や、参加をする中で社会的ネットワークの形成を、関係者へのインタビューを通じて明らかにする（6.3.と6.4.）。最後に、分館活動がコミュニティの形成に与える影響と課題についてまとめる（6.5.）。

6.1. 飯田市の公民館体制と「地域自治組織」の導入

本節では、事例研究の対象とする飯田市の公民館体制の特徴を見た上で（6.1.1.）、近年の「地域自治組織」の導入の背景と（6.1.2.）、公民館体制の変化について概観する（6.1.3.）。これは、コミュニティの再編の背景となる行政組織の再編の動向を示すものである。

6.1.1. 飯田市の公民館体制の特徴

飯田市は、長野県の最南端、天竜川の中流域にある自治体である。東に南アルプス、西に中央アルプスがそびえ、南北に天竜川が流れる谷地形が広がり、豊かな自然と優れた景観に恵まれ、四季の変化に富んでいる。市の面積658.7km²で、人口は、106,147人、世帯数は39,123世帯である（2013年2月現在）。

同市は、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、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、上久堅村を編入合併、その後、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年代には上村と南信濃村を編入している。

同市では、このように数度にわたる合併を繰り返してきたものの、旧町村単位の本館を地区館とすることで、その位置づけを保ったまま現在に至っている。同市の公民館は1970年代前半に定められた「4つの原則」、つまり「地域中心」「並列配置」「住民参画」「機関自立」の原則に基づいて運営されている。「4つの原則」は1970年代前半に確定したものだが、それ以前から現場では共有されていたとされている。この原則は、具体的に以下の4つの原則を指す（飯田市公民館編 2013）。

1. 地域中心の原則：まちづくりを考えると、日常生活に身近な地域から出発することが大切である。地域ごとに設置された公民館は常に地域を中心としてとらえた学びの場であるべきである。
2. 並立配置の原則：地域の規模や特徴は異なっても、公民館は20地区に対等に配置され、それぞれの活動が等しく尊重されるということ。この原則は地域中心の原則を保障するものである。
3. 住民参画の原則：公民館を設置し、そこに職員を配置することは行政の役割だが、公民館の事業の企画運営は地域住民によって組織された専門委員会や運営委員会体制、より身近な住民の単位である分館活動など、それぞれの事業が自発的な住民の意志に基づいて行われることが大切であるということ。
4. 機関自立の原則：教育行政が一般行政から一定の独立性、中立性を保っていることに鑑み、公民館が地域の社会教育機関として住民の主体的な学習活動を保証することは大切である。その意味で公民館が自立した体制を持っていることは重要である。

2013（平成25）年度現在、飯田市の公民館体制は、図表6-1のようになっている。同市の20の公民館は4つのブロックに分かれており、各ブロックに5つの公民館が存在する。加えて飯田市公民館が各館の連絡調整を担っている。

図表6-1 飯田市の公民館体制

ブロック	公民館名	人口(人)	公民館長	副館長 補佐	公民館 主事	管理係	専門 委員会数	専門 委員数	分館数 (条例分館)			
A	橋北公民館	3,372	地域住民から選出された公民館長を各公民館1人配置。		常勤専任の主事を各公民館に1人配置。	1	4	40	1(1)			
	橋南公民館	3,012				1	2	21	0			
	羽場公民館	5,210				1	4	46	0			
	丸山公民館	3,720				1	4	43	0			
	東野公民館	3,145				1	4	51	6			
B	座光寺公民館	4,696		図る役割を担っている。 自治振興センター業務と公民館業務の連絡調整を				4	58	0		
	山本公民館	5,155						4	40	10		
	伊賀良公民館	14,670						4	72	7		
	伊賀良公民館	13,601						2	3	40	10(10)	
上郷公民館	14,357	1					3	45	10(10)			
C	松尾公民館	12,919					1	4	67	12(4)		
	下久堅公民館	3,143						5	60	6(1)		
	竜丘公民館	7,057						1	3	63	5(1)	
	上村公民館	500						4	12	4		
	南信濃公民館	1,720						1	2	26	5	
D	上久堅公民館	1,466								3	39	6
	千代公民館	1,836								3	44	10
	龍江公民館	3,041								4	32	4
	川路公民館	2,003								3	33	7
	三穂公民館	1,524								3	53	0
計		106,147	20人	15人	20人	12人	70	885	103(27)			
飯田市公民館		公民館長、副館長、学習支援係長、市公主事、社会教育コーディネーター、管理係長、管理係各1名										

※人口は、2013年2月現在。

出典：飯田市公民館編（2013: 7-9）に基づき、筆者作成。

職員体制を見ると、公民館長は「地域自治組織」の導入以降地域協議会が推薦し、教育委員会が任命する非常勤特別職となっている。副館長補佐は、自治振興センターが任命され、センターの業務と公民館業務の連絡調整を図る役割を担っている（旧市内5地区を除く）。公民館主事は常勤専任の職員で、自治振興センター職員との兼務辞令を発令されている。各種専門委員会の委員は、住民の中から館長が委嘱することになっており、その名称や委員数、役職、任期は各館の館長が定めるとされている。専門委員会の数は各公民館で異なるが、任期は2年で共通である。各地域に存在する分館については、2013（平成25）年現在で103館設置されており、このうち条例上位置づけられている条例分館は、27館である。

以上の飯田市の公民館の特徴を列举すれば、（1）各地区館に配置される公民館主事の存在と、（2）月に1度集まり、情報の共有やプロジェクトを進める主事会の存在、（3）文化、体育、広報などを中心とした、各地区公民館における専門委員会の活動、（4）地区公民館と相対的な自律性を保って行われる分館活動、という4点が挙げられる。

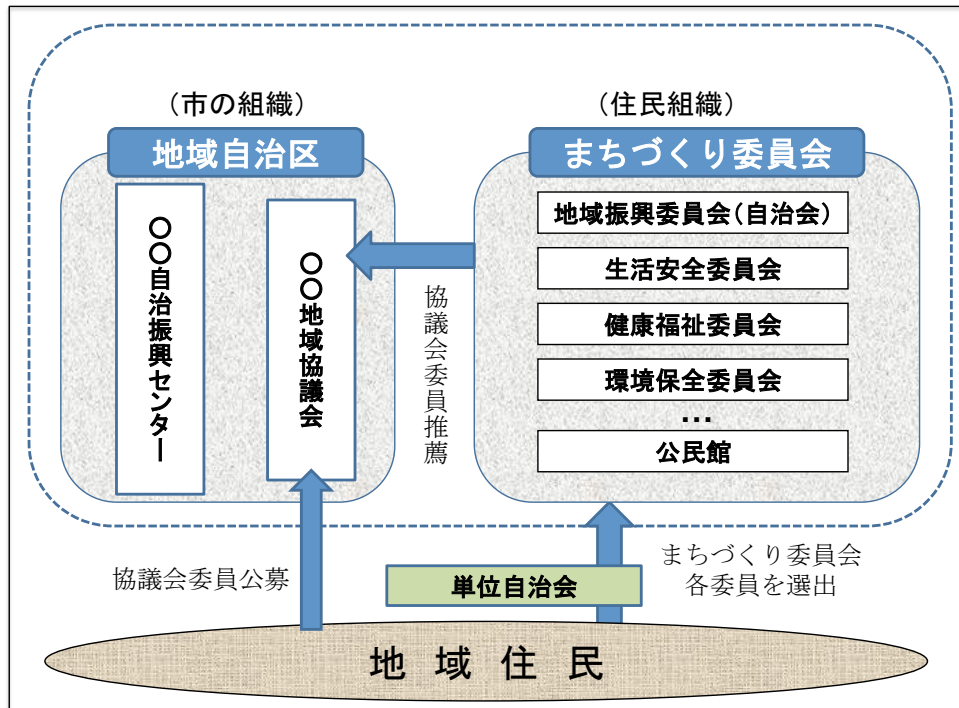
6.1.2. 飯田市における「地域自治組織」の導入

上述したような飯田市の公民館や分館の体制が変化するきっかけとなったのが、2007（平成19）年4月に住民自治や地域活動を振興するために導入された、「地域自治区」の仕組みである。2013（平成25）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」（以下、合併特例法）第23条以下で規定されるものの2種類があるが、当初は上村と南信濃の2地区は合併特例法による設置、それ以外の地区は地方自治法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。

この「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」（「飯田市地域自治区の設置等に関する条例」第1条）ことにあるとされている。この「地域自治区」の仕組みそのものは、2章で述べたように全国的な「コミュニティの制度化」を巡る政策の1つである。

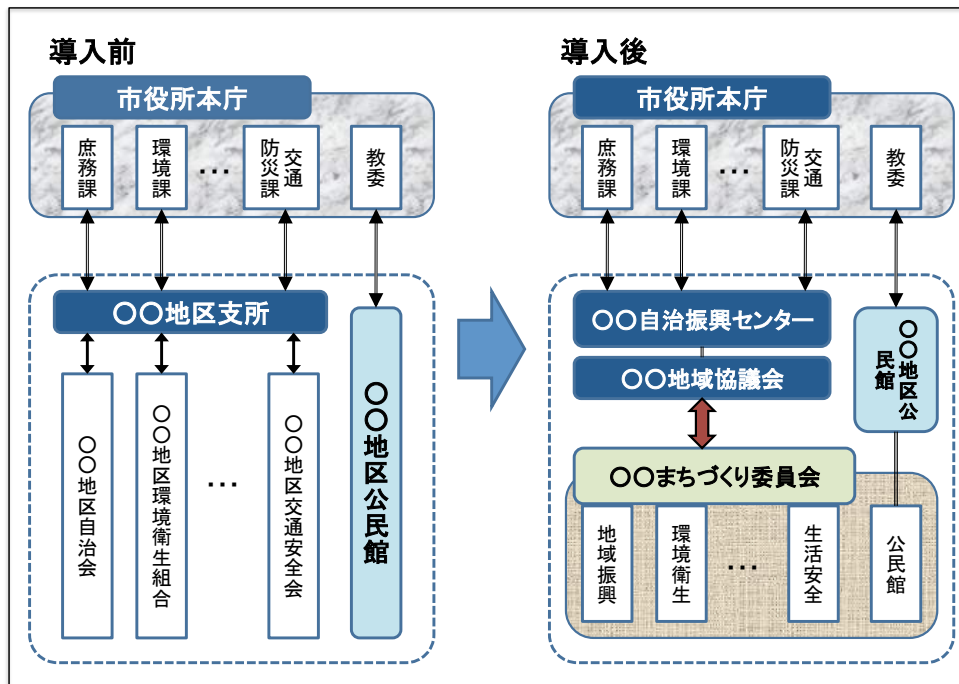
本章で対象とする飯田市の公民館や分館の活動との関連で重要になるのは、同市では「地域自治区」の設置に併せて、既存の地縁団体を再編して、各地区に飯田市独自の「地域自治組織」を発足させたことである。この「地域自治組織」は、条例によって定められた「地域自治区」内に設置される「地域協議会」と、市の事務を分掌しかつ地域協議会に係る事務を所掌するための事務所が置かれている「自治振興センター」という公式の組織、そして「まちづくり委員会」と呼ばれる任意団体によって構成されている（図表6-2参照）。この「まちづくり委員会」の組織内には諸委員会が置かれている。「まちづくり委員会」は任意団体であるため、各委員会の呼称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、健康増進などの事業を行う「健康福祉委員会」、そして「公民館委員会」などによって構成されている（図表6-3参照）。

図表6-2 「地域自治組織」の構成



出典：飯田市提供資料に基づいて、筆者作成。

図表6-3 「地域自治組織」導入前後の組織の変化



出典：飯田市提供資料に基づいて、筆者作成。

この「地域自治組織」の導入の経緯について、佐藤（2011a）に従って簡潔に示すことにしたい。2002（平成14）年、南信州広域連合から、当時協議が始まりつつあった市町村合併に関して、合併が一郡一市となる場合の「地域自治政府構想」や拠点支所構想が提案され、合併を契機に「地域自治組織」の導入の必要性が謳われた。飯田市議会の2003（平成15）年12月定例会では、上澤義一議員から地域自治政府に関する質問がなされ、当時の田中市長が答弁の中で「地域自治政府」の導入の意思を示した。その後、市役所本庁内に「地域自治組織検討プロジェクト」が立ち上げられた。2004（平成16）年10月の飯田市長選挙で、牧野光朗氏が初当選する。この頃から、公民館の館長会や主事会、教育委員会においても、公民館と自治組織との関係についての議論が積極化していく。

2005（平成17）年に、飯田市公民館に設置された「公民館体制研究委員会」（館長幹事、社会教育主事、公民館主事会正副幹事長など12名）で、「新たな公民館ビジョン」の策定に向けて研究が始められた。その一方で、同年12月に、自治協議会連合会（各地区の自治会の連合体）から、市の基本方針に対する要望書が提出された。その内容は公民館の教育委員会部局から市長部局への移行、「行政公民館」から「自治公民館」への移行（公民館条例の廃止）などを求めるものであった。

その後、2006（平成18）年4月、「公民館体制研究委員会」における検討を経て、「新たな公民館ビジョン」が策定され、これ以降、各地区においても検討が重ねられた。以上の経緯を経て、2007（平成19）年4月、「地域自治組織」が導入され、法定機関である「地域協議会」と任意団体である「まちづくり委員会」から構成されることとなった。なお、導入から現在に至るまで、「地域自治組織」に関する事務は、市役所本庁においては総務部の「地域づくり・庶務課」が所掌している。一方で、公民館に関する事務は、教育委員会事務局の所管となっている。

この「地域自治組織」に関する議論の背景には、総合的な地域運営の実現という目的があったとされる。地域の人口規模や公民館との関わりについては、必ずしも各地区で様ではなかったが、地区内の各組織・団体の間の「横の連携」が十分に図れていないという点については概ね共通認識が持たれていた。地域に存在した課題はそれだけではない。産業構造の変化や少子高齢化の進展によって、若年層が、地域活動や地域の「お役」に関わることが減少していること、あるいは、地区によっては、自治会に未加入の世帯の割合が多くなるという問題もあったとされる。さらに、地域住民が望む公民館のあり方と、公民館長が描く公民館の理想的な役割とが合致しない地域においては、この考え方の違いが公民館と地域住民との軋轢を生む要因となっていた（佐藤 2011a: 18-9）。

一方で、当時の自治協議会連合会と、飯田市役所、飯田市内の公民館関係者の間で、合意できていたと思われる点もある。その1つは、市役所による各地区への職員配置が強く希望されていた点である。もう1つは、地域の自治活動を担う人材育成が重要な地域課題であり、それは公民館だけではなく、地域全体で取り組むべきだという考え方である（佐藤 2011a: 19）。このような飯田市における「地域自治組織」の導入は、「飯田市が培ってきた公民館の歴史と実績を守っていききたいという意図と、総合的な地域運営のためには公民館組織の改編が必要だという要望の両者の意向を汲みながら、いわば調整と妥協の産物と

して出来上がったもの」（佐藤 2011a: 19）であると分析されている。少なくとも上で見てきたように、様々な政治的主体の間の調整と、地域の課題に対する各アクターの思惑が混じり合った体制の変化であったと見ることができる。

6.1.3. 「地域自治組織」の導入による公民館体制の変化

公民館の体制との関連で注目されるのは、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点である。大きな変更点は、（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つの委員会として位置づけられたこと、（2）これに伴って、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（公民館の管理費や職員の人件費は除く）、（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、（4）「地域自治組織」導入前の地区公民館については、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ったことも挙げられる。地区によっては、文化、体育、広報の他に、青少年健全育成事業などを行う健全育成や総務委員会、女性委員会を組織している公民館も存在する。

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仕組みを形成してきたという背景がある。分館長や分館主事が、その経験を見込まれて自治会などの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、各部部长や委員会の委員長）が、本館の専門委員会など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側面もあった。

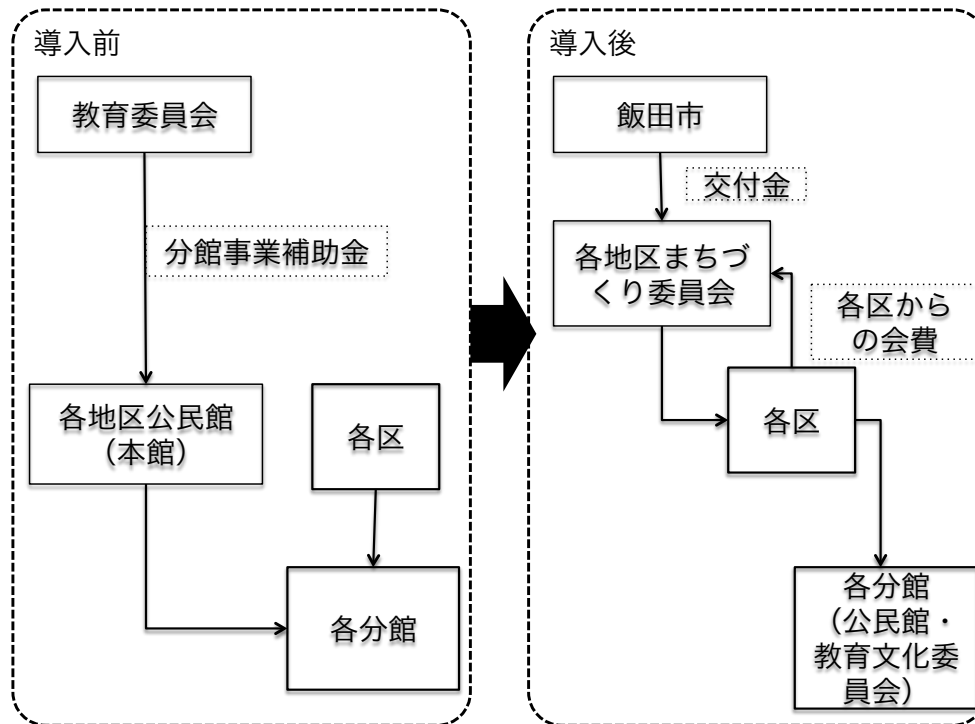
「地域自治組織」の導入に伴って、この基本的な構造に変化はないものの、各区単位で、まちづくり委員会の中の1つの部会として、公民館委員会（分館）が位置づけられることになったことは注目に値する。この組織の変化に伴い、役員の選出方法や、自治会や他の委員会との関係が変化する可能性がある。

一方、分館の財政については、「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ものと考えられる。図表6-4はこの変化をモデル的に表したものである（なお、各地区で予算の組み方は若干異なる）。

「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り（信濃毎日新聞社編集局 2007）、導入後も公民館関係者から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コミュニティがどのよ

うに形成されてきたか、その形成のあり方に変化があるのかを見積もることが重要となる。従来から地域で行われてきた活動と、その中で公民館が果たして来た役割を明らかにする本章の分析は、これらの問いについて一定の答えを提示することが可能だと思われる。

図表6-4 分館への予算支出の変化（モデル図）



出典：飯田市各分館役員への聞き取りに基づき、筆者作成。

6.2. 調査研究の方法

6.2.1. 事例選定の理由

本章で飯田市を研究対象とするのは、以下の3点の理由による。第1に、コミュニティ政策の動向との関連である。2章で見たように、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る。2章で見たような「コミュニティの制度化」を巡る政策の動向は、このコミュニティの変化に対応する意図を有しているが、この政策が成果を挙げるか否かは、地域の社会関係資本の状況にかかわる。ここから、地方部の自治体における社会関係資本の構築過程と、行政組織の再編との関連について問うことは、近年の政策動向に鑑みて大きな意味があると思われる。

第2に、社会関係資本や社会的ネットワーク研究上の意味である。これまでの社会的ネットワーク研究においては（森岡 2012；野沢 2009）、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かった。パーソナル・ネットワーク研究では、中間集団を前提にしないネットワークに注目が行われてきたが（森岡 2000）、地方部の自治体の中には中間集団が変容を遂げながらも、社会的ネットワークの基礎となっている地

域も少なくない。このような自治体において、既存の中間集団の果たしてきた役割と、現在直面している課題を見て行くことには少なからぬ意味があると言える。なお本章では、社会関係資本の総量を把握するのではなく、その形成過程を捉えるため、関係者へのインタビュー調査を採用している。

第3に、社会教育研究としての意味である。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、その変化が注目されている自治体である。この事例は、社会教育と社会関係資本、そしてコミュニティ・ガバナンスの関係を見る上で、重要な事例となり得る(松田 2009)。

本章では以上の理由から、飯田市を事例として研究を進める。この研究の意義は、(1) 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に社会関係資本が構築されていくかを明らかにする点、(2) 特に、地方部のコミュニティを対象に、地縁団体を媒介にして形成される社会的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関係資本の構造と変化の様相を示せる点、の3つである。

6.2.2. 分館についての研究視角

なお、本章で焦点を当てる公民館の分館については、これまで、社会関係資本や社会的ネットワークの形成といった実証的研究が進められるよりも、その規範的性質について議論が交わされ、民俗学的な研究が進められてきたという背景がある。これらの研究を簡単に振り返り、本章の研究との関連について述べておくことにしたい。

地域において、行政が設置や運営に携わっていない公民館は、自治公民館や分館、字公民館などその呼称は様々であるものの、社会教育研究の重要な対象であると考えられてきた。ただし、その位置づけについては評価が分かれてきた。例えば、自治公民館を巡っては、1960年代前半に、小川(1963)と、宇佐川(1964)らの間で、「自治公民館論争」が交わされている。自治公民館の代表例とされる鳥取県倉吉市では、1950年代の後半から、住民の要求に応え、市長と教育委員会が主導する形で、部落会・町内会と部落公民館の一体化が進められてきた。この自治公民館について、宇佐川(1964: 165-6)は、「公民館活動の再編成と取組み、この社会的実体の住民自治化、学習集団化、生活共同化を、部落公民館活動の中軸としながらおしすすめようとするところに、いわゆる自治公方式の構想と実践の大きい意義が認められる」と述べている。そして「自治公方式の発想と実践は、やはり現時点におけるわが国の公民館活動(社会教育)のあり方と方向を示す、一つの先進的な意義をになうものである」と評価している。

このように、宇佐川(1964)が自治公民館の組織運営の近代性を主張したのに対し、小川(1963)は、自治公民館方式が、「形式的な『近代化』すらも、文字通りの名目的なものにおしとどめるような、古い組織の、再編強化の動きをもみおとしえない」とその後進性を指摘する。その結果、自治公民館は、先進的な意義を持つどころか、「後進的な意義をになうものにすぎない」とされ、「自治公方式は、歴史的に言えば、いわゆる寺中構想を今日的時点において再認識しようとするもの」であり、「その構想と実践は必ずしも真

新しいものだとはいえない」と、その方式が批判された。小川にとっては、自治公民館の考え方は、地域の封建的な秩序の再編につながりかねず、「近代化」を阻むものであると捉えられたのである。

近年、この論争については、小林（2006）によって以下のような総括が行われている。それは、自治公民館論争の「主要な論点は、集落・地域住民組織のもつ二つの側面、つまり行政との連携・従属性（政治支配の末端としての地域）の問題と、住民の自治・共同の可能性（住民の連帯組織としての地域）に関わっていたとみること」ができるというものである。自治公民館を見る際には、小林の指摘するように、行政の補完としての側面と、住民の自治や共同という側面との関係が常に問題になる。この時期の論争では、この関係が「近代化」を主要な論点として、規範的に問われていた点に特徴がある。

1980年代に入ると、公民館研究の進展の中で、部落公民館や字公民館など、住民の生活単位に設置されている自治的な施設に対する実証的研究が進められた。例えば、沖縄の社会教育の研究の中で、各地区単位に設置されている字公民館の存在意義が明らかにされてきた（小林・平良編 1988；小林・島袋編 2002）。その中で、松田（2002: 36-7）は、沖縄の字公民館とは、「行政の末端機能としての機能を担っている一方で、行政とは相対的に独立した地区独自の自治的な活動や、伝統芸能に象徴されるような文化活動が活発に行われる場」であるとしている。そして、「専門化した学習機能は弱いものの、自治活動と文化活動が融合し地域の共同性に働きかけることを通じて学んでいる字公民館の経験」が、現代の公民館論にとって重要な意味を持つとしている。この他の字公民館の研究では、祭り、芸能活動や、地域誌・字誌づくり、青年団活動などと、字公民館との関係が問い返されることによって、公民館が地域のアイデンティティを保つという統合的な役割に注目が集まっている。また、末本（2013）のように、字公民館を対象にし、制度的観点からではなく、「住民の内的な世界」に視点を移すことによって、集落の日常生活実践が持つ意味を探究する試みもある。この研究法は、エスノグラフィーやライフ・ヒストリーとの親和性が高く、実証的な研究方法を用いている点に特徴がある。

このような研究とは別に、佐藤・大島・上原（1998）は、戦後の長野県の公民館体制の成立と展開を、歴史資料や質問紙調査を通じて把握することを試みている。その結果、長野県には多くの分館が存在し、住民の学習活動に貢献してきたが、地域公民館システムとしては曖昧であることが指摘されている。その理由は「公民館と地域共同体との一体性」に求められており、「地域密着性、住民参加などの結びつく公民館の生活の共同性を支える拠点としての可能性」があるとともに、「共同体の形骸化が進行しているという矛盾」があることも指摘されている（佐藤・大島・上原 1998: 18）。

1960年代の自治公民館論争では、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きたが、近年では自治公民館や字公民館、分館の持つ共同性への注目がなされていると言える。本章では、4章で論じた「社会関係資本」の視点に基づき、分館活動によってどのように「社会関係資本」が形成されるかに焦点を当てることとする。すでに述べたように、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も研究方法は異なる。ここでは、4章の実証的研究の枠組みの部分で述べたように、地域における社会的ネットワークの形成のあり方に焦点を当て、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なにつながっていくのかを明らかにする。その中で、このネットワークの中に埋め込まれた「信頼」などの認知的な要素についても言及する。

この研究視点は、これまで規範的に論じられてきたコミュニティの「共同性」を実証的に読み解こうとするものである。この研究の延長線上に、集合的なアイデンティティの形成過程に関心を持つ、松田（2002）や末本（2013）らの研究が位置づくと言える。また、飯田市では「地域自治組織」の導入以降、行政の仕組みの変化がコミュニティ組織の変化につながることで予測されるため、社会関係資本という枠組みのもと、この変化を捉えようとするにも十分な意味があるものと考えられる。

6.2.3. リサーチ・クエスチョンの設定

本章で扱う、飯田市の分館活動については、星山（2002: 136-7）によって幾つかの分館の活動事例の紹介が行われており、「地域の集団と連携しながら活動することによって分館活動の拡がりをもたらすと同時に、地域集団にとっては学習の場となっていく」ことや、「地区公民館を内実で支えている」面が明らかにされてきた。本章では、社会関係資本のうち、特に地域における社会的ネットワークの構築過程に注目し、星山（2002）の議論をさらに掘り下げるために、3つのリサーチ・クエスチョンを設定する。

R.Q.1. 地域活動を通じて、地域にどのような社会的ネットワークが形成されているか？

この問いは、地域活動を通じて形成される地域の社会的ネットワークに焦点を当てるものである。この問いは、3つのサブクエスチョンに分節化される。

S.R.Q.1-1 地域活動への参加と「中間集団」への所属はどのように関わっているのか？

このサブクエスチョンは、5章の問題関心を引き継いだものである。前章では、中間集団への所属を通じて、社会的ネットワークが広がり、地域活動への参加が促されることを計量分析によって示した。本章では、中間集団に所属することがどのように社会的ネットワークを広げ、地域活動への参加を促していくのか、その構造を明らかにしていくことにしたい。

S.R.Q.1-2 分館活動を通じて、どのような社会的ネットワークが形成されるのか？

先の問いは、分館活動に関わる上で、中間集団への所属が関連するかを問うものであった。これとは別に分館での活動を通じて、どのような社会的ネットワークが築かれるか、その過程を見て行くことにしたい。

S.R.Q.1-3 社会的ネットワークの形成の過程に、地区による差があるのか？

先の問いとも関連するが、中間集団の布置は地域によって異なり、この布置は社会的ネットワークの形成の過程にも影響を及ぼすものと推測される。本章では、人口規模や地域の状況の異なる3つの地区を対象にしてその差異を見ていくこととする。

R.Q.2. 分館活動を通じて築かれる社会的ネットワークの持つ構造的・認知的特性とは何か？

R.Q.1.では、ネットワークの形成過程を見ることを中心にしたが、R.Q.2では、このネットワークが構造上、あるいは認知上、どのような特性を持つかを考える。

S.R.Q.2-1 社会的ネットワークの持つ構造的特性とは何か？

まず、上で見てきたような分館を通じて形成される社会的ネットワークの構造的特性を考えることにしたい。この社会的ネットワークが、コミュニティの形成においてどのような特性を有しているのかを、前章で述べた「関係基盤」（三隅 2013）の概念を用いて読み解くことにしたい。

加えて、このネットワーク構造に「負の側面」は存在しないかについても考察する。。例えば、三隅（2013: 86）は、ポーツ（Portes 1998: 15-8）や金光（2003: 9章）を参照して、社会関係資本の「負の側面」として、（1）外部者の排除、（2）個人の自由の制限、（3）集団成員の過度の要求、（4）下方平準規範の4点を挙げている。これらの「負の側面」は、飯田市の分館を巡る社会的ネットワークにおいてどのように顕現しているのか、あるいは、別の「負の側面」が見られるのかを明らかにすることにしたい。

S.R.Q.2-2 社会的ネットワークによってどのような認知的価値観が育まれるのか？

これまでの問いでは、社会関係資本のうち、ネットワークという「構造」に注目してきたが、5章で述べたように、この「構造」に埋め込まれた認知的価値観の形成についても可能な限りで分析を行っておくことにしたい。すでに中道・小谷（2013: 3章）は、地域の中間集団の分析を行い、団体での活動が、役員層や周辺層の地域に対する感情を向上させることを明らかにしている。このような認知的価値観の変化は、関係の中で生じる住民のインフォーマルな学習として捉えられる。R.Q.1.で見るような、社会的ネットワークの形成の中で、どのような認知的価値観が形成されるのかは注目に値する。

R.Q.3. 社会的ネットワークは、「地域自治組織」の導入によって変化を起こすのか？

すでに述べたように、飯田市では、2007（平成19）年に「地域自治組織」が導入され、まちづくり委員会の一部の公民館や分館が位置づけられることによって、組織上、財政上の変化が起きた。このことは社会的ネットワークの形成にも変化を与えられる。数年の間では変化の様相はまだ捉えにくいものと考えられるが、この様相についても可能な限りで記述する。

6.2.4. 調査の日程と対象

本章の調査データは、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。インタビュー調査の日程については図表6-5を参照されたい。

図表6-5 分館調査の日程（日付は全て、2011年）

調査日時	調査地	調査対象
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） 09:00～11:00 13:00～15:00 16:00～18:00 19:00～22:00	飯田市公民館 県公民館 上郷：飯沼南分館 上郷公民館	上茶屋分館分館長 県公民館長、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	県：切石分館 県：下山福祉センター 県：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） 09:30～11:30 13:30～15:00 15:30～17:00 19:30～21:00	県公民館 上郷公民館 上郷公民館 県公民館	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、まちづくり委員会 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・第3分館役員
10月27日（木） 10:00～11:30 14:00～15:30 19:00～20:30	県：東県公民館 県：上山分館 上郷：下黒田北分館	東県分館長、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 県：市役所201号 上郷：別府上コミュニティセンター	第1分館長、第3分館長 別府下分館長、分館役員 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） 09:00～10:20 10:30～12:00 14:00～15:30	県：西県公民館 県公民館 県：上茶屋分館	西県分館長、分館役員 県小・中学校PTA役員経験者 上茶屋分館長、分館役員

この共同学習は、2010（平成22）年度から現在まで継続的に行われているものであり、筆者はこの過程に全て携わっている。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認識されているのか、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（牧野・荻野編 2011）。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（牧野他編 2012）。さらに、2012（平成24）～2013（平成25）年度は、調査対象となる地区を広げるとともに、地域住民を対象とした質問紙調査を企画している。このうち、本章の分析には、2011（平成23）年度に行われた分館調査のデータを用いる。

調査の方法であるが、本章のリサーチ・クエスチョンに対応する質問項目について、宮垣（2010）の調査方法などを参考にして筆者が作成し、事前に飯田市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。調査対象地区は、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）である。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」と呼ぶことにする。調査対象は、この各地域・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。これらのインタビューの選定は、飯田市民館が日程調整も含めて中心的に行った。

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個人名が特定できない範囲で示す。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。なお、調査で得られたデータの使用については、研究代表者（牧野篤）に了承を得ている。また、事実関係に誤りがないかについて、担当者（飯田市民館副館長）を通じて確認を行っている。なお、以下の引用で公民館と出てくる場合には、基本的に分館のことを指している。

6.3. 地域活動への参加の経路

本節では、飯田市における地域活動への「参加」の経路について検証を行う。大まかに言うと、地域活動への「参加」には2つのルートが存在する。1つは、自治会を通じたルートであり、最小単位の組合、あるいはそれより大きな単位の班の中で、地域の「お役」を担うよう求められる構造がある。もう1つは地縁団体を通じた参加のルートである。これらの組織は、性別・年齢別に階層化されており、近年ではその構造を変化させつつあるものの、依然として「参加」の重要なルートであることに変わりはない。

本節ではこの2つのルートの存在を確認し、このルートを通じて、どのように地域の活動に関わっていくのかを検証する。

6.3.1. 自治会と公民館・分館との関係

飯田市における分館は、住民の生活単位に近い形で維持されてきたことに特徴がある。各地区における自治の最小単位は、10～20 世帯を単位とした組や組合、隣組である。組や組合が複数集まって、常会や班（地区によって名称は異なる）といったより大きな単位を構成しており、この常会や班が複数集まって、1つの「区」を構成している。分館やその他の自治会活動は、通常この「区」を単位に考えられている。分館やその他の区の役員の選出は、より小さな単位の常会や班という単位ごとに行われることが通例である。

本節で取り上げる3地区には、合併前からそれぞれ公民館が設置されており、市町村合併の際にもこの位置づけが保たれた。地区よりも小さな単位の「区」に分館が設置されており、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（図表6-6参照）。ただし合併の時期により条例上の位置づけは異なっている。飯田市全体の103分館のうち（2013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、このうち鼎地区と上郷地域に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、建て替えや移転により存在し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、分館調査を行う意味は、それだけではない。本章で見るのは、各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るのかという、社会関係資本の構築過程である。

図表 6-6 対象とする地区の概要

	人口	世帯数	面積	分館数
上郷地域	14,045 人	5,213 戸	26.45 km ²	10
鼎地区	13,443 人	4,492 戸	6.20 km ²	10
龍江地区	3,033 人	979 戸	12.17 km ²	4
飯田市全体	104,291 人	38,087 戸	659.09 km ²	103

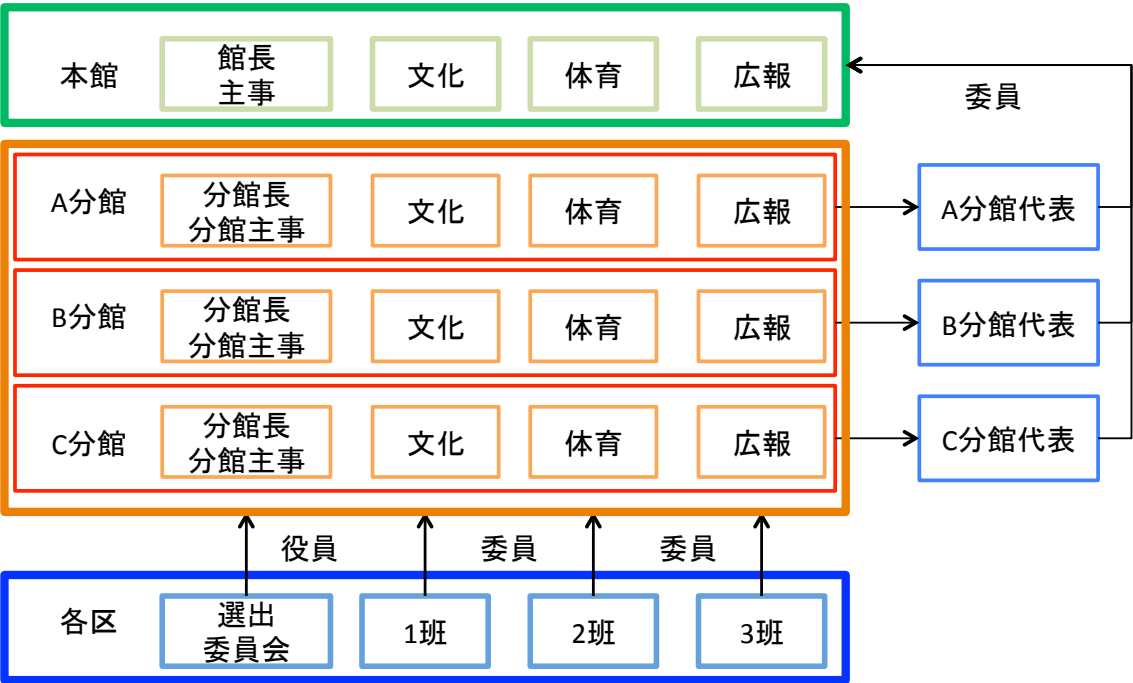
注：人口、世帯数、分館数は、2012（平成 24）年 3 月末現在。

分館活動を担う委員の多くは、自治会選出の委員であり、各区単位で選出がなされている（牧野他編 2012：2～4 章）。分館の役員や委員が単独で選ばれるというよりも、それぞれの区の単位で、他の役員の選出（組合や班の長、あるいはまちづくり委員会の各種委員など）と兼ねて選考されることが多い。分館役員や委員の選出のされ方は各地区で異なるものの、分館の各部の部員は、班や常会という単位から選出されることが通例で、持ち回りが基本である。一方、分館長や分館主事、あるいは部長といった分館役員は、役員経験者や班長・組合長などで構成される選考委員会を通じて選ばれることが多い。概ね、区の

中の有力者や役員が集まって、候補を選出し、各常会や、班、組合の長を通じて依頼するという流れで役員や委員の選出が進んでいく（図表 6-7 参照）。

〔筆者注：区の役員を選出する〕選挙管理委員会と、今の現役の役員の人たちで、会合を持って、次はどういう人にやってもらったらいいかっていうのを候補を出してもらって、そしてそれを選挙管理委員会が俯瞰して、それじゃこの人にやってもらおう、っていうことで。それで組長のところへ行って、この人を役員として出してもらいたいと。トップになるような人たちはそうやって役員で出してくださいと。それと普通の委員として出してくださいと。「二本立て」で出してもらっている。（上郷地域・分館長）

図表6-7 本館・分館の役員・委員の選出方法（モデル図）



もし、区や常会からの推薦で必要な委員が揃わない場合には、分館長やその他の役員がメンバーを探すことになる。その場合には個々に知り合いの住民に委員を依頼する形となる。この時に地縁団体におけるつながりなどが重視される。

公民館を組織するときには、分館長は役員なんだから出てきますけど、その他の役員ってのは各組から出てきた皆さんでまずは組織していったんでは足りないんで、さっきもいったように壮年団がそういう皆さんをこう何ていうか個々をお願いしている感じです。（鼎地区・分館長）

ここで、3つの地区の分館組織と役員の選出方法を見て行くことにしたい。上郷地域においては、10の条例分館が存在する。分館の組織は、文化部、体育部、広報部、青少年健全育成部の4つの部と、この4つの部の部長・副部長に、分館長、副分館長、分館主事、会計を加えた総務部によって構成されている。上郷地域の各10分館の分館役員選出は、概ね次のような形で進められている。正（・副）分館長は選考委員会で決定される場合が多く、分館主事は分館長が指名する形が多い。各部の正・副部長は、分館長が指名するか部員同士の互選による。そして各部の部員は、概ね各組合から推薦された委員が担当する形である。

鼎地区にも10の条例分館が存在する。分館の組織は、分館長、副分館長、分館主事の他に、文化、体育、広報という3つの委員会が置かれている。鼎地区では、まちづくり委員会の中に青少年健全育成委員会が組織される形となっている。分館長の選出は、選考委員会による選出が主である。副分館長や主事、各委員会の部長や副部長は、分館長の指名によるものと、各班から選出する場合がある。各部の部員は各班から選出されることが主である。

龍江地区には4つの分館が存在する。分館には、分館長、分館主事と、文化部、体育部、青少年健全育成部の3つの部が存在する。新聞部は分館レベルでは組織されておらず、各区で選出された部員を本館へと送る形となっている。分館長は常会長と現役員による選考委員会によって選ばれている。分館主事は分館長が指名する場合と、区の役員会で選出する場合があり、各部の部長は分館長と分館主事による相談による選出が基本である。各部の部員は、各常会から1名ずつが選ばれることになっている。

なお、龍江地区の場合には、男女1名ずつが分館の役員となるが、これが「地域の役員の第一歩」であるとされる。この地区では、次項で見るとような地縁団体の活動が少ないために団体を経由した役員選出の仕組みはあまり有効に機能していないとされる。その代わりに分館の役員を「1つの踏み台」（龍江地区・公民館長）にして、常会やまちづくり委員会のお役を担うという構造となっている。比較的小規模な龍江地区においては、組合に所属するのほぼ全員に「お役」が回ってくる構造となっているため、分館に関わることは、ある程度の「覚悟」ができていとされる。

公民館というのは一番行事が多いですから、非常に負担が大きいんですね。……一言で言うと、「近所付き合い」の延長ですから、泥くさくて面倒くさいんですね。お節介な部分もあるわけですよ。で、そういうのが嫌だっていうことで、敬遠される方もありますけども。各常会によってルールが違うんでしょうけども、一応、年齢順とか、そういうルールがあって、止むを得ず一回はやらなくちゃ、通らなきゃならない関門だという覚悟はできていると思います。（龍江地区・分館長）

なお、分館の役員は、分館長や分館主事が本館での会議や事業に参加したり、分館の各部の部長が本館の部の部員になることによって、本館と分館の橋渡しを担うという側面が

ある（図表6-7参照）。つまり分館の役員になることは、居住する区に分館活動を中心的に担うだけでなく、地区全体の公民館活動にも関わることを意味している。

分館の各部の活動は地区によって異なるものの、概ね、文化部では文化展や芸能祭の開催、体育部では体育祭やスポーツ大会の実施、ニュースポーツの普及、広報部では分館報の発行、青少年健全育成部では、子どものためのイベントの開催といったことが主である。なお、以降の記述で注意すべきことは、公民館や分館は単なる建築物でないことは言うに及ばず、1つの組織でもなく、あくまでも活動をベースに考えられているということである。下の引用の「公民館してくる」という言葉はそれを典型的に示すものである。公民館の専門委員会や、分館の組織は、何か決められた行事を行う組織と言うよりも、地域の活動そのものを指しているということが重要である。

分館は分館、本館は本館って理解しとるけれども、それらを含めて公民館活動ということですよ。ちょっと、公民館に行ってくるわ、っていうのは、公民館の活動をするわっていうイメージ。公民館に本当に行くんじゃないで。例えば、何かを、会合があっても「ちょっと公民館行ってくるわ」とか。「公民館してくるわ」とか。そんなようなイメージですね。（飯田市役所・職員／元公民館主事）

6.3.2. 地域活動への参加の契機となる団体

(1) 地縁団体の布置

上で述べてきたように、分館活動に関わるには2つのルートが存在する。このうちの地縁団体を通じたルートは、役員選出と密接につながっている。ここから、分館を取り巻く様々な地縁団体の存在についてもう少し詳しく見ていくことにしたい。このような地縁団体として、壮年団や壮年会、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など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、壮年団や壮年会、婦人会、老人クラブ、消防団が該当する。これらの団体は、年齢や性別ごとに階層的に組織されており、主な役割は世代内の交流を促すことにある。多くの団体の範囲は、分館の単位である区と一致しており、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（食改）、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する団体である。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を促進するという点では、（b）の要素も併せ持っている。

これらの団体の布置は地域によって異なる（各団体の詳細な活動については、牧野他編2012: 2～4章を参照）。上郷地域では、壮年会、消防団、婦人会、食生活改善推進協議会、PTAが活動している。鼎地区には、各区に婦人会、壮年団、高齢者クラブ、PTAや各種女性

団体などが存在する。上郷地域や鼎地区ではともに青年団はなくなっているが、壮年会や壮年団は残っており、鼎地区には各区を支部とする本団が存在している⁽¹⁾。上郷地域・鼎地区には、婦人会やPTA、地区内の女性組織などが参加する婦人団体連絡協議会（婦団連）⁽²⁾が存在する。龍江地区では壮年の会、PTA、高齢者クラブが存在するが、青年団や婦人会は存在せず、地縁的なつながりが少ない地域であるとされる。

（2）地域活動への参加の入り口としての地縁団体

これらの団体が持つ役割を厳密に区別することはできないが、（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きたことがうかがえる。これらの団体への所属は、職場と家庭以外の「社会」に接触する場として位置づけられている。

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）

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「外の」地域との「接触」ができたことが語られている。次に、どのような経緯で地縁団体に加入することになるかを見ることにしたい。例えば、以下の鼎地区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、「外堀を埋める」ことで、地域の中で孤立しないように関係を形成してい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行って、地域の中で孤立しないように関係性がつながってくるのかな、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。無理に活動に誘うのではなく、他のつながりの中から、団体に自然に入ってくるというのがポイントである。

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、やっぱり幅広が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。入ろうとかそういうことは言わないんだけど、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）

ここで示されているのは、地縁団体への加入はそれまでに関わりがあった住民が声をかける形で促されるということであり、団体への所属は地域の活動の「入り口」として機能しているということである。逆にこの機能を積極的に活用して、地域でのネットワークを求めて地縁団体に入るケースもあるとされている。

たとえば良くないかもしれませんが、ご養子さんとかで新しく上郷地区（ママ）に混ざってこられた方とか、新しく新築に家を建てられて上郷地区（ママ）に来られた方、そういったような方でありますとやはり地縁関係はやはりどうしてもなくなってしまふんですね。断絶されてしまうので、そういった方が新たな地縁関係ですとか、そういったようなものを求められて消防団に入るといった例は何件も聞きますね。（上郷地域・消防団員）

（3）団体に所属することの意味

それでは、団体に所属することがその他の地域活動につながっていく道筋とはどのようなものかを見ていくこととしたい。この経路は大きく分けて3つ存在する。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。このように複数の団体に所属することによって、社会的ネットワークが広がりを見せるものと考えられる⁽³⁾。

壮年団の現職に就いているまま、〔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。（鼎地区・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）、「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、イベントなどに駆り出されます」（鼎地区・分館長）と語られるように、地域でのお祭りや運動会を実行する際の担い手として、分館から壮年団やPTAの役員へと声かけが行われ、ここが地域の他の住民と顔を合わせる場となることが分かる。

鼎でいくと壮年団とか、特に子どもがいればPTAのつな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、そういう〇〇〔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）

鼎の壮年団の特徴というとな、鼎の壮年団、本団員ですけど40歳が定年なんですよ。……その人たちは、まあ若い人達なのでPTAも兼ねていたりとかあるいはその消防やってたりとか地域の活動をやってますので、鼎の中では僕は核だと思って一緒にやっています。公民館活動で特に若い人たちと一緒にやるという形については壮年団抜きでは考えられないですね。……壮年団だけではできないところが、公民館が一緒になって応援をして、まあお金が足りなかったら協賛をして公民館のお金を出すか、あるいはPTAの活動も親子活動をやるっていったときにPTAだけでは、お父さんお母さん子どもたちだけでは回らないところが 公民館や壮年団が一緒になって事業をやる。……公民館の担い手でもあるしそれぞれの壮年団や地域の応援も公民館がしていくので、地区全体を動かしている大きな力というのは、多分今そこにあります。（鼎地区・分館長）

地縁団体への所属を通じた地域の行事への積極的な参加を介して、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、……30代の人間って、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。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り、分館や公民館の役員を担っている住民から見ると、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機会にもなっていると言える。

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たり、あるいは別の活動に参加しやすくな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は、次の関係づくりへの「投資」という側面を有している。強引に勧誘が行われるのではなく、現在の地縁団体でのつながりが、次のつながりへと展開していくということも少なくない。これは、現在の活動の中で、他の団体の知り合いができることで心理的な障壁が低くなり、その団体の活動にも参加しやすいという理由によるものだろう。

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お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。……〔聞き手：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るんですか？〕そうですね。ええ。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・会長／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に関わ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、地縁団体への所属は、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。

6.3.3. 団体活動における男女差の存在

なお、この地縁団体への所属については、男女差が存在すると言われている。男性の場合は、消防団や壮年団などの活動の場があるのに対して、女性の場合は、婦人会の活動が停滞した後は、「地域の活動に参加する場所」や日常的につながる組織が少なく、活動する場は、趣味やスポーツの活動の団体に限られていることが指摘されている。

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、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というのは、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。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な、1つ、食改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るんな形でね、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。……〔聞き手：地域の活動に参加する場所は、少ないですね、やっぱり〕。そいでもあの華道クラブとか、民間の〔聞き手：趣味のグループはある〕。そうそう。運動できるのとか。（上郷地域・食生活改善推進協議会員）

この代わりに女性同士のつながりが形成される方法として、子育ての中での親子サークルなどを通じた「ママ友」のつながりを挙げることができる。さらにこのつながりは、小中学校でPTAの役員を担う際にも役立つということが語られている。このPTAのつながりの延長で、地域活動における他の役員と一緒に担ったりするなど、女性たちのつながりは、あくまでも「子どもつながり」が中心であることがうかがえる。

親子サークルが盛んですよね。……「ママ友」って言いますよね、短縮して。「ママ友」と呼ばれるような子育てを一緒にする仲間がいるわけです。上の子の学年だったり下の子の学年だったり。そうすると、その絆がすごく自信になっていて、こういう〔筆者注：PTAの〕役員決めのときなんかも、一緒にその年にやろうよ、みたいな勢いがあるって、表立ったところではなく、仲間意識が強いと思います。それに支えられてきた感じです。（鼎地区・PTA役員）

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になるのかなと思います。（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。色んなものと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）

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）

これまでの研究でも、社会関係資本には男女差やジェンダー差が存在することが明らかにされてきたが⁽⁴⁾、飯田市の地縁団体の例を見ると、地域の中間集団の布置が、個々人の社会的ネットワークに影響を与え、男女差が生じている様子が垣間見える。男性は壮年団や消防団などの中間集団を通じてつながりの機会が多いのに対し、女性は日常的なつながりが少なく、子どもを媒介としたPTAが中心となるため、社会的ネットワークを広げることが難しくなっているのである。この点は、岩間（2011: 334）が計量分析によって明らかにした「女性は結婚して子どもを持つことで地域コミュニティに組み込まれ、その延長で新しい中間集団への参加が促されていく」という知見を支持するものである。

6.4. 分館活動を取り巻く社会的ネットワークの特徴

前節では、地域活動への参加の「入り口」にあたる2つのルートを見た。本節では、この後、分館の役員という地域の中心的な役割をどのように担って行くかについて見ていくこととしたい（6.4.1.）。同時に、このネットワーク構造が抱える問題と（6.4.2.）、地域活動に関わるものの意味についても言及する（6.4.3.）。さらに、分館活動とまちづくり委員会との関係についても触れることとしたい（6.4.4.）。

6.4.1. 地縁団体から分館役員へ

(1) 地縁団体と分館活動のつながり

前述したように分館の各部の部員は、自治会から選出されることが主であるが、分館役員は、選出委員会や分館長による推薦や指名によるものが多く、そのルートは明らかに異なる。前節で見て来た分館を取り巻く地縁団体は、役員を選出する有力なルートの1つであるが、地区によっては別のルートも存在する。

鼎地区や上郷地域で分館の役員に選ばれやすいのは、地縁団体に所属した経験がある住民であるとされている。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挙げられている。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。すでに地縁団体でともに活動しており、「気心が知れている」ことによって、活動するために必要な相互理解や信頼を育むための初期の費用が低くなることが、1つの理由として考えられる。

大体その辺、壮年団だとか、……まあ地域のこと色々やっとな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すね。まあ私たちも壮年団をやったしね。まあ消防もそれなりにやっと思ったしね。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というか。
(鼎地区・分館長)

次に、分館活動が地域の団体と、どのような関係を持っているのかを見ることにしたい。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。

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）

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）になるという経路があることが指摘されている。その理由は、「体育部員は人集めが難しいもので、いろいろな行事があってどっちかという他部のより若い部員で人を引っ張れる人というに限られてくる」（上郷地域・分館役員）というものである。体育関係の行事に関する人集めをする上で、消防団や青壮年会などに所属し、一定の人間関係を有する住民がこの役につくことが期待されていると言える。

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、消防団員がいたら、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んで。……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）

次に、分館役員に選ばれていく基準を見ていくことにしたい。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、空気があったんですが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、そこをお願いに行ったということです。（鼎地区・分館長）

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、ぽっ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。（上郷地域・分館役員）

特に分館長は、「地域ではトップ」「重要なポスト」であるため、地域でのある程度の経験が求められることが指摘されている。地縁団体や分館の役員など地域の様々な「お役」を担ってきた住民のうち、一定の年齢の住民がその経験を買われて分館長になると言える。

分館長さんになるとですね、やっぱりその地域ではトップという言い方は変ですけども、まあまあこの人にしておくと、あらゆることは大体決まるということで、こう、何というんですか、順序だったものがあつたような気がします。いきなり分館長ということはないと思います。必ず、主事、何らかの部員をやっていないと、なれない。その地区では重要なポストであるということですね。（飯田市役所・職員／元公民館主事）

公民館関係が未経験者で分館長になるというのではないと思うんですね。何かの委員で次第に関わってきたという方が、ある程度の年齢になって分館長という職を担うという事だと思いますね。全然ノータッチできた方が分館長になるというのはほとんどなくて、何らかの形で公民館活動に関わってきた人たちがなっていますね。（鼎地区・本館長）

このように分館の役員となるにあたっては、地域の活動への積極性が日常的に評価されるため、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、役員を「やらない人は全くやらないという流れ」（上郷地域・分館役員）を生み出すことにもつながっている。また、このような地域での活動への評価が行うためには、選出する側である選出委員会や分館役員も、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、分館役員の選出方法に依存するところも大きく、地区や区による差も小さくないものと考えられる。分館長へのインタビューからは、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就任した場合に比べて、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であることが示唆されていた。逆に言えば、地域活動の経験があまりない分館長が就任するような地域は、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を抱えやすいものと考えられる。

（2）分館役員の活動と地域の社会的ネットワーク

次に、分館役員に選ばれた後の、地域との関わりを見て行くこととしたい。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、数年の間分館の活動を担うことで、活動の中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、〇〇の場合〔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分かる。（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。文化部の活動は、地区の文化展や芸能祭などを通じて地域住民の様々な活動を知ることが多いことが理由として考えられる。

体育部の副部長ということで、ここを改築する時に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ろで。（上郷地域・分館長）

以上見て来たように、地縁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。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、密度の高い地域の社会的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によって、分館役員への道が開かれていくとも言える。もっとも、この「しがらみ」が、逆に新たな関係性につながるもの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、自分自身の社会的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る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ど、良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ど、携われ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）

やや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。

そして、自身が分館長や分館の役員に選出された場合、一緒に活動をする役員や部員を招集する際に最も頼りになるのは、自らが所属していた地縁団体でのつながりとなる。もちろん、団体所属によるネットワークが、直接的に公民館役員の依頼へとつながるわけではない。しかし、地縁団体の中である程度一緒に活動してきた「仲間」という意識がある場合、その「仲間」からの頼みは断りにくいとされている。ここで行われている地縁団体でのつながりは、活動が終わったら切れるような性質のものではなく、「地域の中の仲間としてのつながり」であるという指摘は重要である。

壮年団のつながりは強いですね。その時に知りあいになった方たちが今、分館長をやっていて、その方が若い子たちに声をかけて部員をやってもらうとかというのはありますね。（鼎地区・分館長）

消防団やめても、つながりっていうのは絶対切れないんで、よっぽどのことがあって途中でやめたりしない限りは。そういった形で会としての活動があるわけではなくて、地域の中の仲間としてのつながりっていう形で。（上郷地域・消防団員）

誰かが分館長になっちゃったりしたら絶対そこ〔筆者注：消防団でのつながり〕から頼まれてくるっていう。……一緒に頑張ってきた仲間っていう意識があると、やはり、声をかけられれば一緒に頑張ってやらんといかんって思うのは。全然違います。まず断れないなっていうところから始まりますから。（上郷地域・消防団員）

ここで注目すべきことは、様々な地縁団体の活動は、その活動自体が地域の社会的ネットワークのを形成する上で起点として重要になるだけでなく、この団体での活動を通じて育まれたネットワークは、団体の活動から離れてもすぐになくなるものではないという点である。この点で、地縁団体は地域における重要な「関係基盤」であり、分館の活動は「関係基盤」上の社会的ネットワークを活性化することで、その継続性を担保していると言える。

(3)「社会関係資本」の形成拠点としての地縁団体の意味

以上のように、上郷地域や鼎地区では、地縁団体で育まれる社会的ネットワークが、分館の役員への1つのルートとして確立されていることがうかがえる。ここには2つの意味がある。1つは、地縁団体での熱心な活動が周囲から評価されることで、分館役員を委嘱されるという関係であり、もう1つは自身が分館役員になった時に、団体活動を通じて築かれた社会的ネットワークを利用して、親しい知人に役員を依頼することができるという意味で

ある。なお、下記の引用に示されるように、地縁団体と、分館との間にフォーマルな関係は存在せず、関係としては独立であるとされる。しかし上で見てきたように、実質的に両者の活動はつながっているという点が重要である。

公民館のね、活動をけっこううま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、〔筆者注：鼎では〕そういうのはないですよ。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）

以上のことから、地縁団体は、分館の役員を輩出していくための1種の「ストック」としての役割を果たしていると見ることができる。例えば、壮年団は「人材を輩出」する機能を含めて公民館活動と縁が切れないものであるとされる。また、PTA活動も「子ども」を対象にし、女性が主な担い手であるという点で分館と強いつながりを持つとされている。

壮年団というのは親睦の輪を広げる、という組織ということなんですね。今でも任意団体だと思うんですけど。……壮年団というのは各分館活動・公民館活動と切っても切れないもの。人材を輩出する機能も含めて、直接的には関係はないんでしょうけども、公民館との関係は付かず離れずというか。（飯田市公民館・主事）

基本的には〔筆者注：公民館とPTAとは〕独立なんですけど、子どもを対象にする事業をきちんとやっているとどうしてもお父さんお母さんと一緒にやる必要があるということと、壮年団というのは男の人しか入っていないんで女性も一緒にやってもらうという話になるとPTAとかで一緒に活動してて、じゃあ、PTAばかりでなく公民館も一緒にやりたいと思いませんか？と言って誘うんですね。そういう点では、大事なんです。（鼎地区・分館長）

このように分館は、地縁団体の活動に様々な形で補足されることによって、その活動を成立させている。もう少し掘り下げれば、地縁団体における関係とは、それぞれの住民が団体の活動に「投資」を行うことで形成されてきたものであり、この団体自体が一定の社会的ネットワークを表象する「関係基盤」である。そして、分館の役員に選出される際には、一定の経験が求められるだけでなく、地域での社会的ネットワークが必要とされるため、地縁団体という「関係基盤」への所属が重視されることになる。この地縁団体が重視される理由は、団体の活動で示された熱心さや積極性が「信頼」の根拠になること、そし

て活動の中で形成された社会的ネットワークが、分館の活動へと活かされていくという2つの点から説明される。このように、地縁団体などでの活動を通じて「関係基盤」の上でのつながりを持つ住民が、社会的ネットワークという「ストック」を有することを1つの理由として分館の役員に選ばれていくという構造が存在する。

(4) 地縁団体以外のつながり

なお、ここまで中心的に見てきた、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、分館を取り巻く地縁団体も少なく、この団体を介したつながりは見られない。そのため、分館の役員になる場合も、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という経路が見出せる。

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、……次は文化部の部長・副部長、部長やらなければならんと。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、地縁団体によるものや、学校を介したつながりとは別のルートも存在している。それはいわゆる「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。このようなつながりは、龍江だけでなく他の地区でも見られる場合がある。

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步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、まあ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・分館長）

このように、地縁団体を基盤としながら、学校を介したつながりや職場でのつながりがこの関係を補足することで、分館役員への経路が形作られているのである。

6.4.2. 分館活動への「参加」を制限する要因

(1) ライフスタイルの多様化の問題

ここまで示したように、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社会的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、自治会や地縁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、これらの組織・団体の存在を知らない層や、そもそも団体に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ども、例えば、草取りとか清掃とかということに関しては、はっきり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。遠くから見ているとか、よそから来た者と同じ部類になってしまいますので、地域の行事の話は色々聞くんですけども、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）

ここまでで示したような、地縁団体への所属から分館活動へという経路は、地域に長く住んでいる住民にとっては、地域で暮らしていく上での1つのルールとして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一時的には参加したいと考えても、その運営に積極的に携わりたいという層は決して多くはないだろう。この要因は、社会の変化によって生じた阻害要因であると見ることができる。

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。ただし、この試みは必ずしも成功しているとは言えないと述べられている。

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、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。新しく入ってきた住民が公民館活動とか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。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・分館役員）

この広報という方法以外にも、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。これは、新しい居住者を対象に自治会という「関係基盤」を組織化しようとする試みであり、この「関係基盤」と分館との間につながりを作り出すことによって、地域活動への参加を促そうという意図が見られる。

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、〇〇〔筆者注：分館名〕の場合は。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、〇〇〔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できて、次からは、っていうあれはあるんですが。（鼎地区・分館役員）

（2）社会的ネットワークの凝集性の問題

もう1つ、地域の活動に加わることを阻害する要因として、地域の社会的ネットワークの「凝集性」を上げることができる。すでに述べたように、地域活動に関わる際には、これまでの地域での活動の経験や積極性が重視されることになる。この「信頼」は経時的に蓄積されていくものであるがゆえに、途中から地域の活動に関わることが難しくなっており、結果として「信頼」ができる住民が複数の「お役」を担うことにもなりかねない。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、1人で複数の役を担わなくてはならなくなったり、地域活動への参加が義務づけられたり、負担が偏ったりしていることが指摘されている。

役職でいうと、一人で何役もやらないかんから、これも大変かなって。そんでまた役を何回も何回もやらなきゃいかんという。一回やればいいんじゃないかって。まだ後から、次から次に役をやっついていかないといけない。（鼎地区・分館役員）

地域の行事も、地域のことを「可視化」するという意義があるが、その一方で、地縁団体への参加者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が積極的に関わることは難しくなってしまうという側面を持っている。結果的に新たな層に、地域の社会的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、獅子は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とかね、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しらんけど、大体は、主体は9割方壮年団員。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）

このように地域の活動への参加が進まないと、現在関わっている一部の層も地域の活動から離脱していくのではないかという危機感が持たれている。これは、分館を中心にした社会的ネットワークが持つ構造的な弱さであると見ることができるだろう。地縁団体を基盤とし、この団体と分館とが密接なつながりを持つことが、分館や公民館を巡る社会的ネットワーク構造上の特徴であったが、この構造は、基盤にある地縁団体への所属率が下がってくると機能しなくなるという難点を抱えているのである。

色々な組織でも若い方たちが入ってくれば、段々にこういう、役を引き継いでもらえるんですが、入ってこないからある年齢でたらい回しというか、やっとうちに。これじゃ、やりきれんと、分館の仕事をやると、分館長は上の公民館〔筆者注：本館〕へ行って文化部なら文化部長が……上の公民館の文化部の委員になって活動している。それはやりきれんと、それじゃ、わしは脱退だ、それじゃ私もと。皆そろって、どんな組織も私に関わった組織でも、色々とそのようなことがあって、なかなか難しいなという状況があります。（上郷地域・分館長）

ただし、分館活動の基盤となる組合に未加入の世帯が増え、そして分館と密接な関係にある地縁団体の活動が活発でなくなったとしても、サークルを含めた小さな集まり、あるいは目的的なグループの活動は存在しているという。5章で見たように、これらの集まりは、個人レベルで社会的ネットワークを広げ、潜在的に地域活動への参加を促す可能性がある。しかし、現在のところ公民館や分館の活動とは有機的なつながりを持っていないものと考えられる。もちろん、公民館や分館とは直接関係のないところで、これらの中間集団が、地域の社会的ネットワークの中に位置づけられている可能性もあり、この点については別途、調査研究が必要である。

〔筆者注：この区では〕婦人会も無くなっちゃったんです。若妻会も無くなりましたし、婦人会も無くなりまして。小さな組織で、例えば喫茶店を中心に集まっている組織だとか、そういう組織はありますけど、婦人を中心というのは、ここ何年ないんだろうな……10年近く無いですかね。……あとはサークル活動みたいな。このサークル活動は何が入っているか分かりません、私どもには。実態がつかめておりません。だのにイベント時にはちゃんと出てきてくれる、声かけると。（鼎地区・分館長）

地縁というのは未加入世帯に現れているように、非常に希薄になっているのですが、その反面、今申し上げたような志縁グループは新しく来た方を中心に増えてきましたね。従来とは違った形での広がりには確かにありますね。……鼎の場合は、そこが分館活動とはうまくマッチングするというところまではいっていないですね。残念ですが。（鼎地区・本館長）

6.4.3. 地域活動に関わることの意味

ここまで、自治会を通じて、あるいは地縁団体でのつながりを通じて、地域活動に「参加」し、その活動の中で育まれるネットワークに注目してきた。次に、住民たちが、これらの活動にどのような感覚で関わりを持っているかを見ることにしたい。

まず、地域活動への参加は、必ずしも自発的になされているわけでは「ない」ことが注目される。すでに自治会や地縁団体といった、一定の社会的ネットワークに埋め込まれていることが、地域活動の参加にとって重要なことを明らかにしてきたが、以下の引用からは、自分が協力しないと自分が役員の時に手伝ってもらえないから、あるいは地域で生きていく上での「お付き合い」として地域の活動に参加していくという理由が透けて見える。これは、地域活動への関わりが、必ずしも自発的・積極的な動機によるものではないことを示していよう。これは、一見、社会関係資本の「負の側面」、例えば、個人の自由の制限に該当する現象に見える（Portes 1998: 15-8）。

自分が役員の時に、みなさんを集めて、来てもらって、参画してもらって、努力しないと、次に役員が回ってきた時に、おめえが役員の時に、何にも協力してくれないから、今後協力してやらん、ということが昔あったんですよ。……やっぱり自分も努力して、自分が役員じゃない時にもいろいろ行事には参画すると。（龍江地区・分館長）

ここで生まれてここで死んでいくもんで。やっぱり地域のお付き合いっていうのは大事にしなきゃいかんと思うんでね。やっぱり、なかなか断りにくいところはね。（鼎地区・分館長）

しかし、この点については、もう少し掘り下げた検討が必要だろう。参加の動機が必ずしも積極的なものでなくても、地域活動がずっと苦役のまま終わるわけではない。それでは、活動を継続していくことは難しいものと思われる。

ここで、地域活動への関わりが自発的なものでなくても、活動を継続する中で、一定の「楽しさ」が存在するということに言及しておく必要がある。この「楽しさ」の一端は、地縁団体や「公民館に入る」ことが、通常出会うことのない新たな人々との出会いへとつながるということに求められる。ここには同世代で異なる職業の住民や、異なる年齢層の住民との出会いといったことが含まれる。この「楽しさ」は、単に親睦を深めるという意味だけでなく、自分たちと異なる世代の住民と話すことによって、色々なことを覚えていくという過程も重視されている。

〔筆者注：消防団は〕18歳からまあ、通常各地区によっても異なるんですけども、まあ30代中盤ぐらいまでの人間が集まって活動する、まあ異業種のようなものが集まって活動するという、まあちょっと独特というか、形態をとっております。（上郷地域・消防団員）

消防団として防災活動というのがどうしてもメインになるんですけども、それ以外にやはりあの地域の異なる職層ですとか年齢層の人間が集まる団体でありますので、まあちょっと特殊な感じであって、よく言うところの青年団の代わりという形ですかね、ていような色合いが結構地域からは求められるというところがありまして。（上郷地域・消防団員）

確かに年齢が上の方に対しての、まちづくりとかの会に行ったときにも話ができるっていうのもありますけれども、それだけでなくって年齢が下の人たちとも普通に話ができるっていう機会を与えられているってことは良いことだと思うんで嬉しいです。（上郷地域・消防団員）

公民館に入ることによって年代の幅広い層の人たちと付き合うことになるわけですね。すると、自ずから先輩たちのやり方見たり、いろいろ話を聞いて、いろんなことを覚えて、そうしてまた次のステップに行くっていう、そういう、いわゆる地域の役員への「登竜門」みたい〔筆者注：になっている〕。（龍江地区・本館長）

この「人脈の広がり」の中で自分自身の地域への意識が変わってくるということが指摘されている。下の引用においては、当初から地域活動に積極的であるわけではないが、活動にある意味で強制的に活動に関わるようになる中で、「地域」についての認識を深めていく様子が見て取れる。

一番はその、人脈が広がるっていうところですかね、それこそ龍江の公民館で龍江地区の人たちにこっちも覚えるし、向こうからも覚えて頂ける。……生活の中で、普通だと仕事して、家帰ってきておしまいになっちゃう方も確かに多いと思うんですけど、公民館関係、そういういろんな各種団体に自分から率先して顔を出して、じゃあみんなのためにやってくぞっていう気持ちが芽生えてきたのかなあっていうのはありますよね。（龍江地区・部長）

常会の中で選ばれた役と、こういう〔筆者注：公民館の〕役とではやっぱり確かに行動範囲も広がって、意識もやっぱり龍江地区っていう、意識するようになっていきますね。（龍江地区・部長）

一番は人間関係の広がりだと思います。役を受けていなかったら、地区内にいても知らないまま一生を終わってしまうと思いますけれども、こういうことは本当に大きいと思いました。それから公民館というのが地区運動会にしても、文化祭、芸能祭、それから成人式も担当しますけれども、担当というか関わりますけれども、いろんな

事業がありまして、地域に元気を与える源になっていると、そんな風に思います。（龍江地区・部長）

活動の中で「地域」という集合的な単位への意識が生まれることによって、「みんなのため」に地域の活動を続けていこうという意欲が育まれていくのである。「自分が楽しくなくても誰かのためになっている」という利他的意識が生まれれば、たとえ活動の過程で苦労があったとしても、その活動は続けられるという指摘は重要である。このような意識に基づいて、一部の住民が地域活動を継続していくからこそ、地域の社会的ネットワークが維持されていると見ることができる。この利他的な意識は、社会関係資本の「持続性」や「外部性」を担保する重要な要件であると考えられる。

最初はえらい〔筆者注：大変な〕もの受けちゃったなあと思っていましたが。〔PTAの〕副会長を1年やって様子が分かってきまして、会長になったときはPTA会則も教頭先生と二人で、PTA会則の見直しをして、役員に諮って総会で承認をしてもらって一部改正までしちゃったと。そんな自分が自分で変わっちゃったなとその時思いました。そんなこともあって副会長、会長と経験したんですけれども、一番感じたことは、みんなに協力してもらえんことのありがたさというのを強く感じました。それから気づいたことは、学校は、PTAは、地域と深くつながりを持っているんだなあ、地域の方にいろいろな面でお世話になっているということが分かりました。（龍江地区・部長）

役が来るまでの頃の間、いかに壮年団なり公民館も楽しいと思えたかとか。自分が楽しくなかったとしても、例えば獅子舞で本当に腰が痛いのに獅子舞って、本当に腰が痛い時ってあるんですけど、自分は楽しめなかったけど、周りの人を満足させることができた、という自己満足感ですよ。そういったものが得られていれば、多分〔筆者注：地域活動を〕やめないだろうなと思いますね。自分が楽しくなくても誰かのためになっているというのがあったとすれば、喜んでもらえたというのが自分の喜びにもなりますよね。それは公民館活動にしても、壮年団の活動にしても、消防団の活動にしてもそうですけど、共通するいわゆる地域の活動ですよ。（鼎地区・壮年団員）

このように、自己意識が地域活動への参加を通じてコミュニティ意識へと組み替えられていく過程は、地域活動に参加する重要な意味であり、社会的ネットワークに基づくインフォーマルな学習の過程を示すものであると言える。当初は「お互い様」や「付き合い」という消極的な意識で始まったとしても、地域内の他の住民との「つながり」ができることによって、徐々に地域という単位に関心を持つようになり、地域のために何かをしたい、することが楽しいという感覚へと転じていく。この意識の組み替えがなされていくことが、飯田市の分館活動を通じて形成される社会関係資本の認知的特性であると言える。

6.4.4. まちづくり委員会と分館活動の関係

それでは、このような構造的、認知的特性を有する社会的関係資本は、「地域自治組織」の導入によって変化を起こすかについて考えることとしたい。「地域自治組織」の導入によって、まちづくり委員会の一部となった分館組織であるが、今回のインタビューでは、組織体制の変化については、それほど意識化されておらず、財政上の自律性への懸念が一部示されたのみだった。住民にとっては、現在のところ「地域自治組織」の導入による実質的な変化は感じにくいというのが実情だろう。特に、上で見てきたようなネットワーク構造の変化は、短期的には生じにくいものであるために、ほとんど言及されなかった。ただし、自治会と公民館の関係については、現在でも若干の疑義が呈されている。

まず、「地域自治組織」の導入を巡っては、自治会と公民館とは「車の両輪」とであるという基本的認識が示されていた（この点については、櫻井 2002: 34も参照）。地区による違いもあるものの、公民館活動は、地区の行事を担う住民を様々な形で集めることにより地域の人材育成を担ってきており、自治会とは本質的に異なる機能を有するものだと考えられている。下記の引用では、地域での行事の多さが指摘され、そのほとんどを公民館が担っているという現状が示されている。ここから、公民館が地区の凝集性を高める上で、重要な役割を担っていることが理解できる。

区の主だった事業をほとんど公民館が受けています。……他のところも多分、大多数のところはそうじゃないかと思いますが、例えばイベントをやるという形式の、ここにもあの「サマーカーニバル」であるとか、それから「桜めぐり」、「研修旅行」「人形劇」、それから「文化祭」「敬老会」、こういったもの全てに公民館が中心になってタッチします。というより、企画から始まって全部、公民館がやっています。「敬老会」だけは企画は区の方でやってくれますが。後は全部、公民館がやります。で、そうすると人を集めて大規模にやりたいということで、前準備から始まって大変な労力が公民館の中に全部被って来ちゃうと。今、区の中で一番えらい〔筆者注：苦しい〕というか、大変な仕事は公民館が全部背負ってます。（鼎地区・分館長）

「行政の下請け」や「お手伝い」を担う他の委員会とは異なり、「人間関係ということが一番重視しているのは公民館」（上郷地域・分館役員）であり、公民館と他の委員会では活動の質が全く異なるという指摘も存在している。

分館は、地域の活動を下支えするだけでなく、人材を育成するという点でも重要な役割を果たしている。この点については、自治会や現在のまちづくり委員会の役員も、かつての公民館活動の経験者であり、公民館の活動を通じてこれらの地域を担う人材が育成されてきたという点が指摘されていた。自治会の役員は、概ね60歳以上であるのに対し、公民館の役員はその下の世代の30代～50代が担うことが多く、これらの住民は仕事と両立しながら、地域での活動に関わり、経験を深め人脈を広げていくことによって、初めて自治会（まちづくり委員会）の役員を担えるという構造が存在するのである。そのため、「やっぱり公民館の活動がないとまちづくり委員会の役員は継続できないと思います」（上郷地

域・分館役員）と言われるのである。地域の自治に関わる人材育成を、分館の組織と活動が担っていると見ることができよう。

まちづくり委員会というのがあるのですが、まちづくり委員会の方々は年代的に私より年上が多いのですが、公民館の役員というのは委員長以下、私が2番目くらいの歳で、後は皆若くて30代～50代という非常に社会的にも忙しい時期の人たちですので、仕事と公民館の活動をどう両立させるかが課題です。一方、まちづくり委員会の役員は年齢が上の方が多いですから、その人たちは昔公民館の役員を経験していて、その経験の上でまちづくり委員会の活動をしているので。ある面では地域組織の人材育成というか予備的な教育的な訓練期間になっているのではないかと考えています。（上郷地域・分館役員）

以上のような、公民館と自治会を巡る構造を背景に、「地域自治組織」が導入され、公民館の位置づけが変化することに関しては、懐疑的な認識が示されることになる。

区〔筆者注：自治会のこと〕と公民館ってのは両輪で動いて行くべきだっていうのが持論なんですよ。で、そういう意味で、区の中の公民館っていう位置づけでなくて、自立した〔筆者注：関係〕が望ましいんじゃないかという風には思っています。……区の事業もある、公民館の事業もあるってことで、こう一緒に動く。例えば、区の事業に公民館が参加する、公民館の事業に区が参加する、という形で一緒になって動いていくってのがいいんじゃないかなあ。（鼎地区・分館長）

制度的には、公民館は自治会の下に入ったのではなく、まちづくり委員会に包摂されたのだが、住民の間では必ずしもそうは理解されていないことに注意が必要である。地区レベルでの話は異なるが、地区の下の方・分館レベルでは、「地域自治組織」の導入以前から、区の選出委員会が、自治会の役員、各種委員、そして分館の役員を選出してきた経緯があり、実質的には一体的な運営がなされていたと言える。この構造の上に、「まちづくり委員会」という名称が課されることになり、自治会と公民館、それ以外の委員会などの組織間の境界が見えにくくなったこと、あるいは、まちづくり委員会に行政からの交付金が一括して支出されるシステムに変わったことに違和感が持たれているのである。このことは、まちづくり委員会ができたことで「足かせ」ができてしまったと表現されている。ここには、分館予算がまちづくり委員会によって管理されること、分館の活動についてまちづくり委員会の承認を受けなければならないことなどが含まれる。

大きな組織のなかで「かせ」、「足かせ」ができてしまったような感覚があるんです。さきほどあった予算面のことも。それから地域の活動と本館ですね、本館活動といますね。提供してやっているんですから、まちづくり委員会ができて、外の委員会の活動がふえているなかで、いままでと同じレベルのことをこなしている状態なの

で。……公民館自体の活動だけで、ことが済まなくなるのがちょっと大変になったと
いうような感じです。（上郷地域・分館役員）

ただし、まちづくり委員会という仕組みによって、自治会と分館、各種委員会が一体的
な組織になることのメリットも一部では指摘されていた。そこには、これまで自治会の集
まりには、60代以上が出席し、その子ども世代にあたり、公民館活動に積極的に関わる30
～40代が出席せず、自治会の情報が伝わりにくかったという背景がある。まちづくり委員
会で区長が集められ、その区長のもとに公民館や各種委員会を含めて一括した情報伝達が
なされることによって、自治会と公民館の間での情報共有がなされやすくなるのではない
かという期待も見られた。

公民館が〔筆者注：まちづくり委員会ないし自治会から〕独立していた時に、情報
が伝わりにくかったというお話がありましたけれども。それは1つこういうことがある
と思うんですね。各常会から役員が男女1名ずつ選出されてきてますけれども。毎月開
かれる各常会の定例会というのがあるのですが、そこに出席するのは、じいちゃん、
ばあちゃんというか、要するに、お父さん、お母さんしか出ないわけですよ。役員と
いうのは、その息子さんとか、娘さんが多いですから、結局、その常会に出席しない
から、役員の口からそれが伝わらなかったと、そういう面があると思いますね。で、
いまお話しされたように、今度は、常会長に、直に情報を流すようにしたら、その常
会長さんが、定例会の時に正確に流すと。そういう面がプラスになっていると思いま
す。（龍江地区・分館長）

いずれにせよ、「地域自治組織」の導入に伴う、地域の社会的ネットワークの影響を見
積もるためには、中長期的なスパンでの研究が求められる。少なくともここで言えること
は、この影響のあり方や影響力は、全ての地区や区で一定のものではないということであ
る。ここまで築かれてきた、社会的ネットワークが「地域自治組織」の導入にも影響を与
え、地区ごとの特性が見られることは疑い得ない。この意味で、地域の社会的ネットワ
ークという視点から、この制度を導入した影響を問うことは重要な試みであると言える。

6.5. 飯田市における分館活動を通じた社会関係資本の構築過程

6.5.1. 分館活動を通じた社会関係資本の構築過程

本節では、6.2.1で設定したリサーチ・クエスチョンに基づき、ここまでの分析の結果を
整理することにしたい。まずR.Q.1.「分館活動を通じて、地域にどのような社会的ネット
ワークが形成されているか」についてである。

第1に、「地域活動への参加と『中間集団』への所属はどのように関わっているのか」と
いう点については、地域での活動に関わる際には、大きく分けて2つのルートがあることが
明らかになった。1つは、自治会を通じて持ち回りで選出される各種委員の存在である。分

館の文化、体育、広報の部員も、ほぼこの委員によって充当されている。世帯による持ち回りであるため、住民自身もこの「お役」が一定のタイミングで、自分の家庭に回ってくることを理解している。

もう1つは、地縁団体に基づくルートである。この地縁団体では、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。本章では、(1) 地域の団体は、その構成員が重複し、(2) 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、(3) 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ことを明らかにした。地縁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の中に、自分自身を位置づけていくことを意味しており、このことによって、住民の社会的ネットワークが広がることにつながっていくのである。この地縁団体と分館とのつながりは、分館活動を支える母体として重要な役割を有している。ただし、この社会的ネットワークには男女差がある。具体的には、男性は壮年団や消防団などつながる機会が多いのに対し、女性の場合は地縁団体が少ないために、PTAや子育て関係のつながりが中心であるという差異がある。

第2に、「分館活動の内部で、どのような社会的ネットワークが形成されるのか」という点についてである。まず分館の役員になる人材が選ばれる基準は、地縁団体での活動への評価とそれに基づく「信頼」であることが明らかとなった。地縁団体での熱心な活動が周囲から評価されることで役員を委嘱されるというだけでなく、自身が役員になった時に、団体活動を通じて築かれた社会的ネットワークを利用して、親しい知人に役員を依頼することができるという点でも地縁団体に所属する意味は大きい。この意味で地縁団体は、分館の役員を輩出していくための「ストック」としての役割を果たしていると見ることができる。

この地縁団体への所属に基づく社会的ネットワークを基本として、地区によっては、職場や学校を介したネットワークがこの関係を補足することによって、徐々に分館役員へと地域住民を誘っていくという仕組みができあがっている。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となった。

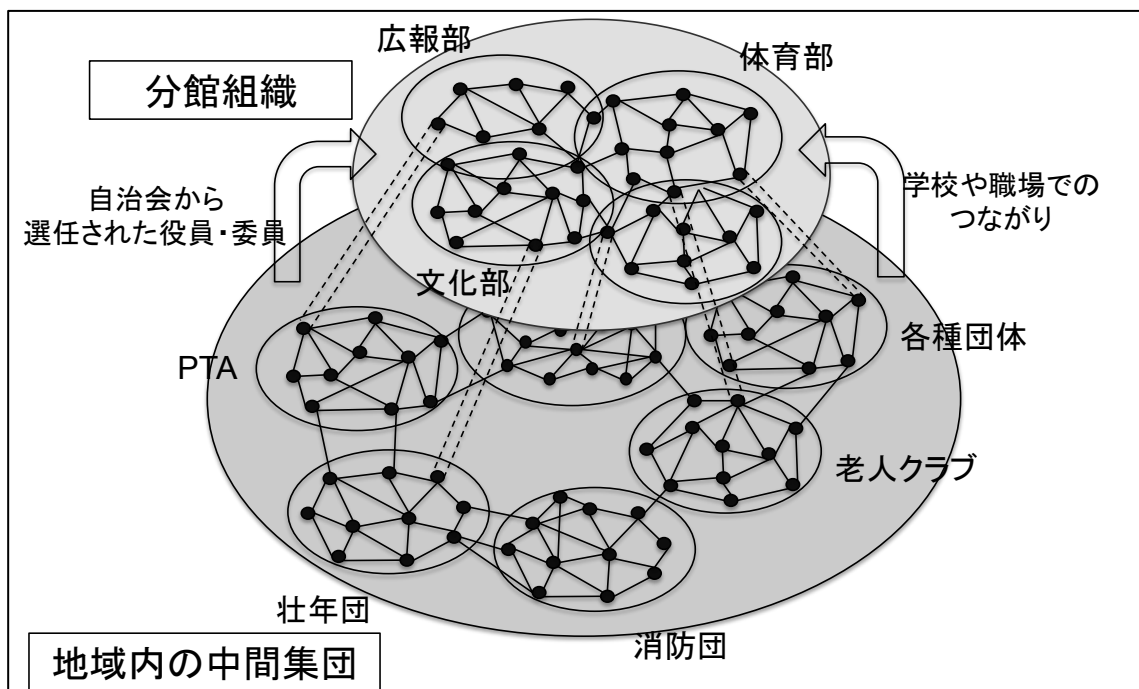
第3に、「社会的ネットワークの形成の過程に、地区による差があるのか」という点についてである。上郷地域や鼎地区に比べて、龍江地区は、比較的人口規模の小さい地区で分館を取り巻く団体も少ないため、団体を介したつながりは見られず、分館役員としても、学校を介したつながりが主となっている。また上郷地域と鼎地区でも地区内に存在する団体やその構造は異なるため、分館を中心とした社会的ネットワークの構造は若干異なっていると考えられる。

次に、R.Q.2.「分館活動を通じて築かれる社会的ネットワークの持つ構造的・認知的特性とは何か」を考えていくこととしたい。第1に、「社会的ネットワークの持つ構造的特性とは何か」についてであるが、飯田市の分館活動における社会的ネットワークの構造特性は、「関係基盤」の「重層性」にあると考えられる。すでに概観してきたように、飯田市における地域活動への「参加」は、基底となる「中間集団」への所属と、分館での活動という

二層構造をなしている（図表6-8参照）。壮年団や消防団、老人クラブといった「中間集団」は、性別・年齢ごとに区切られて階層的に組織化されてきたが、このことは、1つの団体への所属が終わっても別の団体に所属することで、その関係が継続することを意味する。この垂直的なつながりと別に、壮年団や消防団におけるつながりや、女性団体同士のつながりは水平的なネットワークを作り出す。つまり、住民同士の関係は、複数の中間集団への所属が重なり合うことで、より密で強固なものになりやすいということである。

この重層的な中間集団間のネットワークによって築かれた住民同士の社会的ネットワークが、分館の役員へのルートとして機能している。分館役員を選ぶ際にはすでに団体での活動で一定の「業績」を残している住民が選ばれ、自身が分館役員を担う際には、その協力者として、団体活動を通じて「信頼」が置ける知人を選ぶことになる。自治会から選ばれる役員・委員や、学校や職場でのつながり以外に、地縁団体を通じた社会的ネットワークの形成が恒常的になされてきたことが、地域の活動の継続性を担保するネットワーク構造上の強みであると言える。地縁団体において地域活動に関わるための一種の訓練がなされており、分館はこの「ストック」を利用することで、その活動を成り立たせていると見ることができる。

図表6-8 分館活動を巡る地域の社会的ネットワークの構造



注：点とは住民、線はつながりを示すネットワークの模式図。

しかし、これは同時にネットワークの構造上の弱みでもある。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、ネットワークの重層性は凝集性につながり、新たな構成員を受け入れにくい性質を有している。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から、地縁団体に所属していない場合、地域活

動に一貫して参加できない（しづらい）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。分館活動は、役員の経験者から知り合いの後継者へと受け継がれ、自律的に運営されるという正の側面を持つ。この一方で、一部の積極的なメンバーに役割が固定化しやすく、密度の濃いネットワークが形成されているため、新しいメンバーが入る可能性が低くなっているという負の側面も存在する。また、地縁団体を基礎にした関係であるために、サークルやNPOとのネットワークが築けていないこともその構造上の特徴の1つである。

第2に「社会的ネットワークによってどのような認知的価値観が育まれるのか」についてである。まず、地域活動への参加は、地域の社会的ネットワークに埋め込まれた「お付き合い」あるいは「お互い様」という感覚によるものである。この「お互い様」という感覚によって維持される地域での活動については、「強い自発性による社会関係資本」に対して、「遠慮がちな社会関係資本」と呼ばれることがある（今村・園田・金子 2010）。社会関係資本論では、社会的ネットワークや信頼・互酬性の規範に基づく協調行動を重視するが、この協調行動が必ずしも自発的になされるものばかりではないということは注目に値する。飯田市における分館活動や地域活動は、まさにこの「遠慮がちな社会関係資本」の典型例であると見ることができる。

この付き合いの延長上である地域活動が楽しさに転じる契機は、通常出会うことのない新たな人々との出会いと、活動の中で自分自身の地域への意識が変わってくるという2点に集約される。活動の中で「地域」というより大きな単位に目が向くことによって、「みんなのために」という利他的意識が生まれる場合がある。たとえ「お互い様」という消極的な意識で始まったとしても、地域内の他の住民との「つながり」ができることによって、地域に対する意識を持ち、地域のために何かをしたい、地域で活動することが楽しいという感覚へと意識の組み替えが起きていくことが、分館活動を通じた社会的ネットワークの認知上の特性であると言える。この認知的価値観の変化は、社会的ネットワークに基づくインフォーマルな学習の過程として捉えられる。

さらに、R.Q.3.「社会的ネットワークは、『地域自治組織』の導入によって変化を起こすのか」という問いについては、この制度が導入されて間もないこともあり、明確な答えを出すことはできなかった。これまで、自治会と公民館とは「車の両輪」とであるとされ、公民館に地域活動の中核を担う人材育成の機能が期待されていたことはここまで確認してきた通りである。この仕組みにとって、「まちづくり委員会」という新たな仕組みが「足かせ」になるのか、それとも新たな情報共有の経路になるのかは不明であるが、公民館活動を積極的に担う世代と、自治会活動を中心的に担う世代とがどのようにつながっていくかが地域活動の「持続性」を担保する上で重要な論点となると言える。自治会から選出され、あるいは地縁団体での活動を通じて分館に関わり、地域の社会的ネットワークの中で関係を築くうちに、地域の中核を担うようになっていくという従来のサイクルが、まちづ

くり委員会という新たな制度によって促進されるのか、それとも阻害されるのか、その趨勢を慎重に見極めていく必要がある。

6.5.2. 本研究から得られる示唆と研究課題

(1) 本研究から得られる示唆

以上の飯田市における分館を通じた社会関係資本の構築過程は、コミュニティと社会教育の関連を考える上で、以下のような示唆を有している。第1に、社会関係資本の構築においては、自治会や地縁団体という中間集団における顔見知りの関係が基本になるということである。この中間集団が、地域に関わる上での第1ステップになり、中間集団が他の集団と相互に関連を持ち、分館の活動とつながっていることによって、住民は徐々に地域の活動へと関わり合うようになっていく。このように住民が地域全体の活動に直接的に関わるわけではなく、中間集団を媒介として段階的に関わっていくという過程は一見迂遠ではあるが、地域活動の担い手を育てるために重要な過程であると言える。地域の活動に中心的に関わるためには、一定の経験とその経験に基づく社会的ネットワークが必要とされ、これらの要素は地域における活動の中で育まれていくという関係にある。

第2に、中間集団の相互連関や布置が、地域の活動への関わりを規定し、この中心に分館が位置することの意味である。飯田市の分館を通じた社会的ネットワークは、網羅的に組織された自治会に加えて、年齢別・性別に階層化された組織と、分館の役員選出の慣例的な方法とが結びつくことで成立してきた部分がある。この社会的ネットワークは、地域の活動に積極的に関わる層を徐々に育成していき、この中から地域の活動を中心に担う層が生まれてくる仕組みを形成してきた。この仕組みは、分館の活動が媒介となることによって、自治会などの地域の活動と地縁団体の活動を結びつけ、地域の担い手が持続的に育成される根拠となってきた。分館と本館との結びつきも含めて、公民館や分館は地域の社会的ネットワークに埋め込まれることによって、その教育的機能を発揮してきたと言える。

第3に、地縁団体から分館での活動を通じて、地域の活動に関わっていく過程で、最初は周りから促される形で消極的に関わっていた住民の態度が、地域を意識した積極的な態度に組み替わっていく点に、インフォーマルな学習の過程を見ることができる。この社会的ネットワークに基づく認識の変容という、地域活動の担い手としての主体形成こそが、社会関係資本の「持続性」や「外部性」を担保する根拠となっている。この点から、社会教育は、中間集団という「関係基盤」を通じて社会的ネットワークの構築に関わり、この関係の中で生じるインフォーマルな学習を促していく可能性を有すると言える。

以上のことから、飯田市における公民館と分館の組織や活動は、地域の様々な中間集団という「関係基盤」との結びつきを通じて、地域の社会的ネットワークの中に埋め込まれることによって、住民のインフォーマルな学習を支援するという教育的機能を発揮してきたとまとめることができる。

さらに、ここまで述べて来たことから、飯田市という地域において地域の社会関係資本を豊かなものにしていくための方策として、以下の3つを挙げることができる。第1に、居住形態や出身地といった条件にかかわらず、様々な団体にアクセスできる機会を開き、団

体に参加したいというニーズを住民が有している場合には、それを満たすことが可能となるようにすることである。既存の中間集団では、住民のニーズが満たせない場合には、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。その理由は、地域の活動に関わる上で、顔の見える中間集団の活動がその起点として重要な役割を持つからである。公民館や分館がこの「関係基盤」を作り出すことにどの程度関わるができるかが、社会教育の役割を判断する上で重要な論点となる。

第2に、地域の中間集団に参加する際に、障害となるような要因をできる限り取り除くように配慮することである。第1に述べたような、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るわけではない。むしろ、地域の活動に関わることを阻害するような他の要因、例えば就労状況や居住形態、あるいは自治会への加入条件⁽⁵⁾などが考慮され、既存の関わり方とは別の関わり方が検討されることもまた必要だろう。これまで中心的に地域の活動に関わってきた層だけでは、地域の活動が維持できないとするならば、これまで関わりを持たなかった層も活動に関われるような仕組みを構築していくことが必要となる。

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、そこに関わっ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、ある中間集団のメンバーが他の集団のメンバーと交流できるような場や仕組みを積極的に設ける必要がある。この役割は、これまで分館が果たしてきた役割だが、現在では別の仕組みが求められているのかもしれない。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集団のメンバーが、他の集団のメンバーとつながりを持つことによって、分館や地域の活動に関わっていくという道筋が想定される。直接的に参加を求めるのではなく、社会的ネットワークを築くことで間接的に、地域活動に関わる住民を増やしていくことが重要になる。

これらの方策は、飯田市の分館活動を通じて形成されてきた社会関係資本の構造的特性から、帰納的に導出されたものであり、全ての地域に対して普遍的な説明力を有するわけではない。しかし、2章で述べたように、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、地域の社会的ネットワークの構造を把握した上で、その形成を意図的に促すことが重要になる。本章での議論は、中間集団に注目してこのような介入を行うポイントについて明らかにしたという点で、重要な意味を持つものと考えられる。コミュニティに対するアプローチとしても、一定の説得力を有するものと思われる。

(2) 今後の研究課題

本章の分析の課題として、以下の5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の活動に積極的に関わっていると考えられる中間集団の布置と、これらの団体に基づく社会的ネットワークの構造を明らかにしたに留まっている。このため、一見地域の活動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、本格的な分析の対象とできていない。しかし、5章で見たようにこれらの中間集団

も、個人の社会的ネットワークを拡大させていく可能性を有しており、表面的な団体の特性や目的だけでなく、その機能をより実証的に見て行くことが必要である。そのためには、今後さらなる調査が必要となる。この場合には、公民館を通じたアプローチに留まらず、質問紙調査やネットワーク分析といった手法を用いることが妥当であると考えられる。

第2に、分館を有する地域とそうでない地域の比較研究である。飯田市には、今回取り上げた3地区のように分館がある地区ばかりでなく、旧市内を中心に分館がない地区や、分館が網羅的に組織されていない地区も存在している。人口規模ごとの分館の割合も地区ごとに異なる。もちろん、分館がなくても、自治会などを中心に地域活動が行われていることもあるため一概には言えないものの、分館の設置状況によって地区の社会的ネットワークが異なるということは十分に考えられる。各区（分館）レベルでの活動と、地区（本館）レベルの活動との関連性も含めて、社会的ネットワークの構築過程についてはより広い範囲での検証が必要である。この作業を行うことによって、分館が存在することの意味を検証することが可能となる。

第3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と分析を行うことが必要となる。この点については、本章の分析をより掘り下げていく作業となる。

第4に、社会的ネットワークの構造についても、住民の性別や年齢ごとの分析など、より詳細な分析が必要である。本章でも述べた通り、地域の社会的ネットワークについては性別による差が大きい。女性が地域活動において大きな役割を果たしながらも、実際の活動においては副次的な担い手となっている構造について研究を進めることは、重要な意味を持つものと考えられる。あるいは、まちづくり委員会の中核となる世代と、公民館・分館活動を中心的に担う世代との間の、交流や情報交換もポイントの1つである。このような性別や年齢に着目した研究を進めることで、地域の社会関係資本が構築されていく上で、何が阻害要因になっているのか、その要因をどのように取り除くことができるかを検討することが可能となる。

第5に、地域の活動に関わることの認知的な意味について、より詳細な分析を行うことである。本章では、地域の活動に関わっていく過程での認識の変容について触れたが、中間集団を通じた社会的ネットワークの構成と、認知的価値観の変容の関連性について、一歩踏み込んだ研究が必要になるだろう。地域の活動に関わる中で、顔見知りの関係をもとに信頼関係を築き、この信頼が基盤となってより広い責任のある活動に関わっていくという詳細な過程を、活動に関わる住民へのインタビューを通じて明らかにしていくことが重要となる。

- (1) この点については、「県の強みというのは、青年団は潰れてしまいましたが、壮年団の組織がずっと全部の地区に残っていて。それがずっと続いてきているというのが、上郷と県の違い」（上郷地域・分館役員）であると語られている。
- (2) 県地区の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、「県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、県婦人会、日赤奉仕団県分会、食生活改善推進協議会県支会、JA みなみ信州女性部県支部、飯田商工会議所県支部女性部、県小学校 PTA、県中学校 PTA である。
- (3) 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。
- (4) 地域における社会関係資本の男女差については、オニールとギデンギル（O’Neil and Gidengil 2006）が、男女の参加の形態の違いや、所属団体の違い、社会関係資本と政治参加とのつながりなどの総合的な研究を行っている。また岩間（2011）は、男女で中間集団の関連のあり方が異なり、社会参加のあり方が異なることを明らかにしている。
- (5) 多くの区では、自治会の基礎単位である「組合」に加入するための数万円程度の入会金が存在しており、自治会加入後も地区で共有している施設の修繕費用などの負担金を支出しなければならない場合がある。この入会金や負担金が、自治会や分館、中間集団が重なり合って形成される重層的なネットワークへのアクセスを制限している可能性も存在する。

第7章 学校支援を通じた社会関係資本の再構築の過程—大分県佐伯市の「協育ネットワーク構築推進事業」を事例として—

本章では「学校支援」に関わる事業を進めることで、社会的ネットワークの再構築を進めている大分県佐伯市の事例を取り上げる。この事例を取り上げる意味は、前章で見た飯田市のように、地縁団体を基盤にした社会関係資本の形成が難しくなった時に、どのようにコミュニティの再構築を図るのかについて示唆を得るためである。

本章では、まず、社会教育行政の変化について、大分県及び佐伯市の学校支援に関わる施策を概観する（7.1.）。次に調査研究のデザインを述べる（7.2.）。続いて「学校支援」を通じた事業を通じて、学校を取り巻く社会関係や、地域の社会関係資本にどのような変化が起きたかについて記述を行う（7.3.～7.5.）。本章の最後で、佐伯市における社会関係資本の再構築の過程をまとめる（7.6.）。

7.1. 大分県佐伯市の「協育」に関する施策の動向

7.1.1. 大分県における「協育」に関する施策の動向

本項では、事例として取り上げる大分県佐伯市の「協育」に関する施策の前提として、大分県における「協育」に関する施策の動向をまとめる。この「協育」関連事業は、大分県教育庁の生涯学習課（2009年4月より社会教育課）が中核となって、2005（平成17）年より進められている事業である。「学校支援」を目的にした事業であるが、同県の中ではこの事業を地域のネットワーク形成につなげようとする試みも見られる。

（1）「協育ネットワーク」関連事業の推進

大分県では、2005（平成17）年3月に「おおいた教育の日」を制定している。この政策は、多様な主体による「教育の協働」を推進するもので、教育行政の重点目標の1つに「学校、家庭、地域社会の『協育』ネットワークづくり」が掲げられることになった。

この政策の具体化に向けて、2005（平成17）年度から、同県は補助事業（県の補助率2/3）として「地域協育振興モデル事業」（以下、モデル事業）を開始し、豊後高田市・臼杵市（2005～06年度）、豊後大野市・佐伯市（2006～07年度）の4つの合併市を対象として、各市2年間の事業を行った⁽¹⁾。この事業の実施要綱によれば、このモデル事業の内容は、モデル市において、地域協育プロジェクトを実施し、校区ネットワーク会議の組織化を進めるものであった。具体的には、モデル市に「地域協育プロジェクト会議」を設置し、年に3回程度の会議を開催し、関係機関・団体の情報交換を行うことを求めた。各市の教育委員会には地域協育プロジェクト会議の事務局が置かれ、ここに地域協育コーディネーターを県からの派遣職員として配置した。一方、各市の中学校区に「校区ネットワーク会議」を組織し、各校区内の事業の情報の共有と、地域人材のネットワーク化が試みられた。このネッ

トワーク会議の事務局は公民館に置かれ、年に 4 回程の会議の開催が実施されていた（佐藤智子 2007）。

この他にも、同県では 2005（平成 17）年度には、文部科学省の「地域が抱える教育課題に対応した指導者養成推進事業」の委嘱を受け、指導者の育成研修や、教育関係職員の研修事業を行った。この成果は、「地域協育振興のための Q&A」という形でまとめられている（大分県地域協育振興協議会 2006）。また、2007（平成 19）年度には、上記のモデル事業と並行して、県内の別府市、由布市において文部科学省委託の「学校支援を通じた地域の連帯感形成のための特別調査研究」が進められた。

2006（平成 18）年 11 月には、大分県社会教育委員会会議答申「地域社会の協働による子どもの健全育成の方策について一大分発『協育』ネットワークプラン」が出された。ここでの「協育」とは、「家庭、学校、地域社会が連携し、大分県の地域性を生かし、地域の実態に即したネットワークをつくり、このネットワークをとおして、それぞれの教育機能を補完・融合し、協働して子どもを育てていくこと」を指す（大分県社会教育委員会会議 2006: 6）。

この答申を受けて、2007（平成 19）年 2 月に大分県教育委員会によって、2015（平成 27）年度までの 9 年間の「地域協育振興プラン」が示されている。このプランでは、先の答申と同じく、「協育ネットワーク」に関する 3 層構造のシステムが示されている。具体的には、①市町村に置かれる「地域協育プロジェクト会議」：社会教育、学校教育、首長部局の関係部署などで構成され、市町村の方針・方策の協議と、「校区ネットワーク会議」「学校支援ネット」への指導・助言を行うもの、②「校区ネットワーク会議」：中学校区程度のエリア内の教育課題の解決のための取り組みを行う組織で、学校や自治会、商工会、PTA、青少年団体の関係者によって構成され、「協育ネットワーク」の構築と、家庭教育支援、子どもへの支援を行うもの、③「学校支援ネット」：保護者や地域住民による日常的な学校支援を行う組織で、各種ボランティア活動を推進していくことが期待される組織、の 3 つである（大分県教育委員会 2007: 29）。

そして、これらの各ネットワークにはコーディネーターが配置されることが想定されている。具体的には、①教育委員会事務局に置かれる「地域協育コーディネーター」、②一定エリア内に置かれる「校区コーディネーター」、③各学校の「学校支援ネットリーダー」といったコーディネーターの 3 者である（大分県教育委員会 2007: 32-3）。この各種のネットワークの構築のために、社会教育行政と首長部局との連携、教育行政のリーダーシップの発揮、学校経営計画の策定、人材・ボランティアの育成と活用、情報網の整備と住民意識の高揚といったポイントが示されている。そして、「協育ネットワーク」の充実により、①青少年健全育成活動組織・団体の活性化、②人材バンクの充実、③ネットワークの拡大・強化が図られることが期待されている（大分県教育委員会 2007: 34-8）。

さらに、2008（平成 20）年 3 月の大分県社会教育委員会会議の建議「教育の協働を推進する拠点としての役割を果たすための公民館運営の在り方」においては、「協育ネットワーク」の構築を進めるための公民館の役割について整理が行われている。ここでは「教育の協働」を推進する拠点として、学校・家庭・地域の連携の拠点としての役割や、関係機関などとの連携やコーディネート機能の強化、そして「集める公民館」から「集まる公民館」への

転換などが示されている（大分県社会教育委員会議 2008）。

この「地域協育振興プラン」や社会教育委員会議の建議を受けて、2008（平成 20）年度から学校支援地域本部事業（以下、地域本部事業）を活用した「協育ネットワーク構築推進事業」（以下、ネットワーク事業）が実施されることになった。この事業の目的は、学校や公民館に校区コーディネーターを配置することによって、保護者や地域住民に「学校支援」に関わることを求め、学校・家庭・地域が連携して「協育ネットワーク」の構築を進めていくことにあった。本事業は、国の委託事業であったため、県内の多くの市町が「協育ネットワーク」の構築に取り組むことになった。本事業の3年間の取り組みの成果は、「実践事例集」という形でまとめられているが（大分県教育庁社会教育課 2010）、この中では学習支援、部活動指導、環境整備、安全指導、学校行事などの活動が紹介されている。

2010（平成 22）年9月に出された、大分県社会教育委員会議答申「子どもの『生きる力』をはぐくむ学校教育と社会教育の協働の在り方について―学校教育と社会教育の協働を推進するための社会教育主事の役割について」では、同県のこれまでの「協働」に関する取り組みをさらに推進していくために、その中心となる社会教育主事の役割に焦点を当てている。社会教育主事は、家庭教育支援、地域社会の活動の支援、そして学校支援という3点において「協育の協働」を推進するキーパーソンとしての役割を果たし、子どもたちの「生きる力」を育むことが期待されている（大分県社会教育委員会議 2010）。

2011（平成 23）年度から、「学校支援地域本部」事業は国の委託事業から、「学校・家庭・地域の連携による教育支援活動促進事業」の1つとして補助事業へと切り替わった。これを受けて、大分県では、国 1/3、県 1/3、市町村 1/3 の補助率で補助を行う「地域『協育力』向上支援事業」を継続して実施することになった。

（2）「協育ネットワーク」関連事業の内容

このように、大分県が進める「協育ネットワーク」関連事業は、モデル事業（2005～2007 年度）、ネットワーク事業（2008～2010 年度）、地域「協育力」向上支援事業（2011 年度～）と変遷してきた。ネットワーク事業以降の事業は、「学校支援地域本部」、「放課後子ども教室」「学びの教室」の3つの事業によって構成されている。

「学校支援地域本部」事業は、2008（平成 20）年度より実施された、国の委託事業（2011 年度より補助事業）で、コーディネーターが学校の求めに応じて、学習支援や登下校時の安全指導、部活動の指導者に地域人材を派遣する取り組みである。次に、「放課後子ども教室」は、2007（平成 19）年度に開始された国の補助事業で、国 1/3、県 1/3、市町 1/3 を補助率とし、小学校の余裕教室や公民館を活用して、子どもたちの居場所づくりを行い、勉強やスポーツ、文化活動、地域住民との交流を進める事業である。「学びの教室」は、放課後や休日、長期休業中に、小学校の余裕教室や公民館などを活用して国語や算数、英語の基礎の定着を図る学習支援を行う事業を指す。指導者は教員 OB や民間塾講師、大学生などである。2009（平成 21）年度に開始され、徐々に教室数を増やしている。初年度（2009 年度）は国 1/3、県 2/3、2 年目（2010 年度）以降は、国 1/3、県 1/3、市町 1/3 を補助率とする補助事業である。これらの事業の推移は、図表 7-1 の通りである。学校支援地域本部の設置

市町村は補助事業となって減少しているが、本部数や支援件数は増加している。また放課後子ども教室や学びの教室の実施数は、微増傾向にある。

図表 7-1 大分県における「協育」関係事業の推移

	2005～07年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度
事業名	地域協育振興モデル事業	協育ネットワーク構築推進事業			地域「協育力」向上支援事業	
事業内容	県の補助事業 （4市を対象）	国の委託事業 （学校支援地域本部事業）			国の補助事業 （学校・家庭・地域の連携による教育支援活動促進事業）	
学校支援地域本部設置数		55本部	56本部	56本部	57本部	60本部
実施市町村数		15市町村	16市町村	16市町村	11市町村	12市町村
支援件数		3,875件	8,120件	9,201件	13,721件	
参加ボランティア延べ数		28,782名	60,136名	61,266名	68,703名	
放課後子ども教室実施数	※	102教室	119教室	120教室	151教室	150教室
実施市町数		14市町	15市町	16市町	17市町村	17市町村
学びの教室実施数 （実施市数）			22教室 5市	59教室 11市	71教室 12市	73教室 11市

※ 2007年度に87教室、12市町で実施。

出典：大分県教育庁の HP を参照し、筆者作成。

これらの事業の基盤となる「協育ネットワーク」の構築に向けて、同県では「協育」コーディネーター等研修会を、2008（平成 20）年度、2009（平成 21）年度は年 4 回、2010（平成 22）年度以降は年 3 回開催してきた。さらに、指導主事・社会教育主事らの合同「協育」研修会を年 2 回開催している。また、地域との連携を推進する担当教職員の配置も徐々に進めており、2006（平成 18）年度は、公立小学校で 38%、中学校で 36%だった割合が、2009（平成 21）年度以降は 9 割を越えるようになっている。

これらの取り組みを受けて、大分県教育委員会では、この間に形成された「協育ネットワーク」の数を調査している。ここでの「協育ネットワーク」とは、①公民館等を中心に学校、家庭、地域の教育の協働に係る関係者による会議等を組織していること、②学校、家庭、地域の教育の協働をコーディネートする人材が配置されていること、③中学校区程度の一定地域を範囲としているネットワークであること、④学校支援活動、体験活動の機会提供、安全・安心な地域づくり等の具体的な教育の協働による活動を継続的に行っていることと、という要件を満たすものを指す。2011（平成 23）年 9 月時点で、115 のネットワークが確認されている。これは小学校区のうち 83%をカバーする数値であり、この値を 2015（平成 27）年度までに 100%にすることが目標値として掲げられている。このネットワークは、一定の範囲における「協働」の組織体制とコーディネーターの配置、この体制に基づく継続的な「協働」の活動を要件とするものである。なお、同県では、モデル事業以降の「協育」関係の施策において、「協育ネットワーク」の多くが公民館を拠点として形成されている点に特徴がある。具体的には、115 のネットワークのうち、82 のネットワークが公民館を拠点とするものになっている。

このように大分県では、2005（平成 17）年度以降、学校、家庭、地域の「協働」と、その「協働」を推進する「協育ネットワーク」の構築という枠組みの中で、公民館や社会教育の役割を位置づけ直す施策を打ち出してきた。具体的な事業としては、「地域振興モデル

事業」、「協育ネットワーク構築推進事業」、「地域『協育』力推進事業」を実施する中で、「協育ネットワーク」の考え方を県内の市町村へと広めることを試みてきた。これらの施策の動向は図表 7-2 に示す通りである。

本章で取り上げる佐伯市は、この県の施策に沿う形で、2006（平成 18）年度以降、「協育ネットワーク」の構築を試みている自治体である。次に、事例分析の対象となる佐伯市において、これらの施策がどのように展開されたのかを見て行くことにしたい。

図表 7-2 大分県における「協育」に関する主な施策

年月	大分県の「地域協育」に関する主な動き
2005(平成17)年3月	「おおいた教育の日条例」の制定
2005(平成17)年4月	「地域協育振興モデル事業」の実施(豊後高田市、臼杵市、豊後大野市、佐伯市の4市。2007年度まで)
2006(平成18)年11月	大分県社会教育委員会議答申「地域社会の協働による子どもの健全育成の方策について」
2007(平成19)年2月	「大分県地域協育振興プラン」の策定
2008(平成20)年3月	大分県社会教育委員会議建議「教育の協働を推進する拠点としての役割を果たすための公民館運営の在り方」
2008(平成20)年	「協育ネットワーク構築推進事業」実施
2010(平成22)年9月	大分県社会教育委員会議答申「子どもの『生きる力』をはぐむ学校教育と社会教育の協働の在り方について」
2011(平成23)年	地域「協育力」向上支援事業実施

7.1.2. 佐伯市の教育体制と「協育」に関する施策の動向

(1) 市町村合併に伴う教育の課題

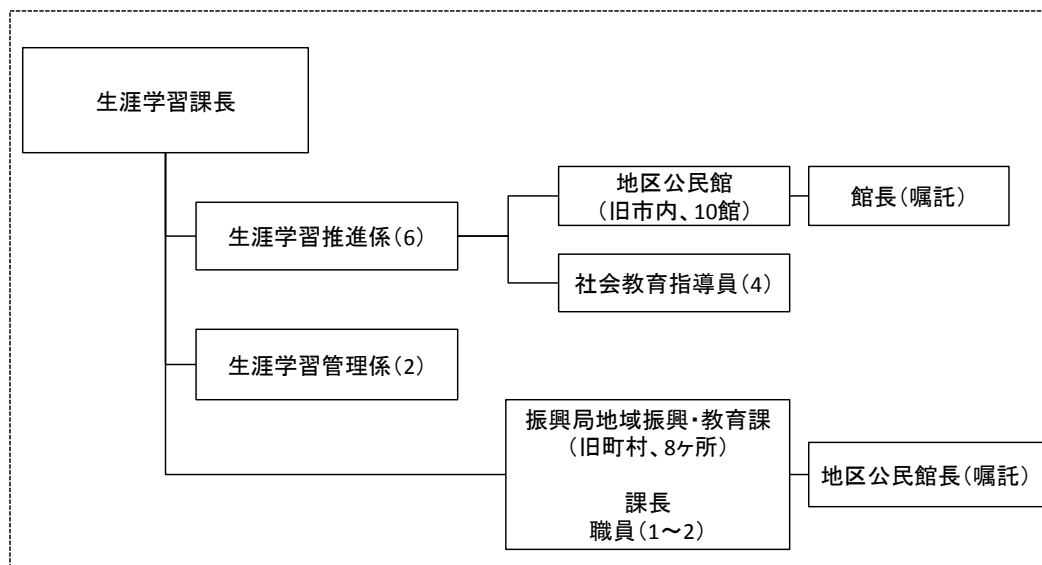
佐伯市は、大分県南東部に位置し、北は津久見市、西は臼杵市・豊後大野市、南は宮崎県境に接する、面積903.5km²の九州最大の市である。人口は、77,730人、世帯数は33,666世帯である（2013年3月現在）。現在の佐伯市は、2005（平成17）年3月に旧佐伯市（以下旧市部）と、旧南海部郡（以下、旧南郡と略する）の5町3村（上浦町、弥生町、本匠村、宇目町、直川村、鶴見町、米水津村、蒲江町）が合併して誕生した市である。

合併前の教育体制を見ると、各市町村の教育委員会に社会教育主事、その他の職員が配置され、各市町村の公民館には専任の職員が配置されていた。この体制は合併後に図表7-3のように変化した。旧市部の地区公民館の所管は、市の教育委員会生涯学習課のままで変化はなかったものの、旧町村部の地区公民館は、旧町村単位に置かれる各振興局の地域振興・教育課の所管となった。これに伴って、各地区公民館に置かれていた職員は振興局付きとなり、市の教育委員会からの業務委託を受ける形となった。

なお、この生涯学習に関する組織体制は、2012（平成24）年度にもう一度再編されることになった（図表7-4参照）。具体的には、旧南郡の地区公民館も市教育委員会社会教育課（2012年度より生涯学習課から組織再編）の所管となった。これに伴って、旧町村部の振興局付きの職員は、嘱託職員（社会教育推進員）とされた。ただし、この体制の変化によって、各地区の公民館の事業や講座の質が低下することを防ぐために、教育委員会社会教育課に公民館担当の職員4名が置かれることになり、それぞれ2地区ずつ計8地区の公民館の事業のサポートを行う体制がとられている。

このように、市町村合併後は、旧南郡の職員が徐々に削減される形となり、教育委員会で全市的な支援を行う体制に切り替えられつある。

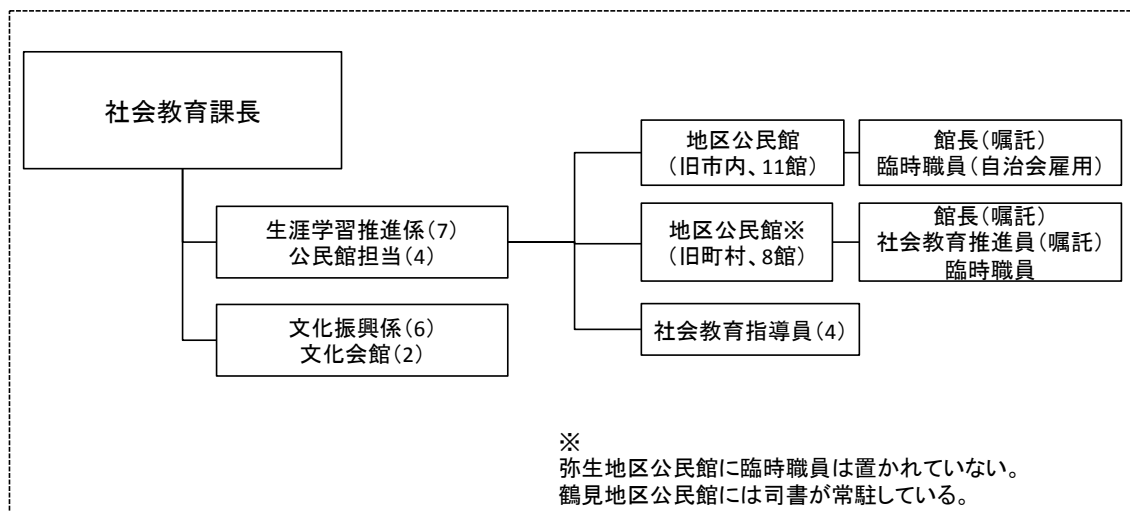
図表 7-3 佐伯市の生涯学習支援の体制（2006～2011 年度）



出典：佐伯市教育委員会生涯学習課（2008: 5）の組織図を筆者が整理したもの。

注：なお（）内の数字は2008（平成20）年度の職員数であるが、年度ごとに若干の増減がある。

図表 7-4 佐伯市の生涯学習支援の体制（2012 年度以降）



出典：佐伯市教育委員会社会教育課（2013: 27）の組織図を筆者が整理したもの。

注：なお（）内の数字は2013（平成25）年度の職員数であるが、年度ごとに若干の増減がある。

この佐伯市において、合併後の教育に関する課題として挙げられていたのが、旧市部と旧南郡の教育体制の差を埋めていくことだった。第1に、旧南郡の8町村においては、少子化の影響で生徒数が減少し、複式学級の導入や学校統廃合が進められつつある。これに伴って、青少年の育成を誰がどのように担っていくかが市全体の教育上の課題となった。

第2に、合併に伴い公民館に配置されていた正規職員が旧町村の単位に置かれる振興局の配属となったことで、旧南郡で活発であった公民館事業をどう維持するかが課題となった。また旧市部では、一部の公民館を除いて、公民館が自治会や社会福祉協議会、青少年健全

育成協議会（以下、青少協とする）の事務局を担っており、そのために自治会雇用の臨時職員が置かれてきたという経緯があった。合併後もこの事務局の業務負担は大きく、公民館長を始めとして、社会教育、生涯学習に関する事業が展開できていないことが課題とされた（佐伯市社会教育委員会議 2008: 第2章）。

実際に、旧市部と旧南郡の体制の差は、「旧町村……の公民館というのが、社会教育施設、そこでいろいろ社会教育事業を実施するという場になっているのに対して、旧市内は、地域の拠点施設、コミュニティ・センター的な色彩が強い」と語られており、「同じ公民館でも性格的にまるで違っているんで、そこをどのように折り合いをつけるのかという部分」が新市の課題であると認識されていた（生涯学習課・職員）。

第3に、青少年健全育成組織の活性化である。合併前には、旧市部には小学校区ごとに12、旧南郡では町村単位に8の青少協が存在しており、旧市部では各校区の公民館が、旧南郡では各町村の教育委員会が青少協の事務局を担っていた。しかし、市町村合併に伴い、旧南郡の体制も、新市に一元化されることになり、青少協の事務局は全て公民館に置かれることになった。この合併を機に、特に旧南郡において青少協の活動が停滞することになった。このことについては、「合併前は町村もきちんとした青少協の組織があったのですが、合併した後にその組織が名前だけ残っていると、実際きちんとした組織体を成していないというところが、ほとんど」であったと述べられている。実際に、合併後に旧南郡で活動を行っていたのは弥生校区（旧弥生町）のみだけで、その他の校区では「補助金の受け皿としての会議名だけ残っている」という状態であった（生涯学習課・職員）。このため、地域において青少年を対象にした教育体制を再構築することが、合併後の大きな課題となっていた。

（2）「協育」関連事業の特徴

以上のような合併にまつわる課題を受けて、佐伯市では、2006（平成18）～2007（平成19）年度にかけて、大分県の補助事業の「地域協育振興モデル事業」の指定を受け、「サイキッズ地域協育プロジェクト」の事業を実施することとなった。この「サイキッズ地域協育プロジェクト」の事務局は教育委員会に置かれ、生涯学習課の職員と「地域協育コーディネーター」が担当を務めていた。具体的な事業は、各校区の事業の進展状況を集約する「サイキッズ地域協育プロジェクト会議」を、年に3回開催することが中心だった。このプロジェクト会議は、学校・家庭・地域・行政の代表者で組織され、会議を通して、関係機関・団体間の情報交換、校区ネットワーク支援体制づくり、広報・普及が行われることが目的とされていた。

これに加えて、佐伯小学校区、直川中学校区、鶴見中学校区の3校区がモデル校区に指定され、各校区にネットワーク会議が設置されることとなった。このネットワーク会議では、子どもの体験活動の推進と、安全安心な地域づくり、そして学校支援を3つの柱として、年間に3～4回の会議が開催され、情報の共有と関係者が協力するための体制づくりが行われた。具体的には、2006（平成18）～2007（平成19）年の2年間に、佐伯校区でネットワーク会議が6回、鶴見校区で8回、直川校区で5回の会議が開催されることとなった。

さらに、モデル校区以外でも、青少年健全育成市民会議の支部組織の立ち上げや、「地区別トーク」という年に1回の同市の社会教育振興大会⁽²⁾の後の、学校教職員・保護者・地域住民の話し合いの機会の設定が行われることになった。この「地区別トーク」は、振興大会の後に、小学校区のレベルで、「それぞれの自治会組織とかを巻き込みながら、それぞれの地域の家庭・学校・地域の連携がどうあるか、今の子どもたちの現状がどうなのかというところを、少し集まって話してみませんか」（生涯学習課・職員）という趣旨のもので、特に日常的に地域で話し合いができていない校区において、新たなネットワークを立ち上げていきたいという意図を有するものだった。

モデル事業は2007（平成19）年度までの2年間で終了したが、2008（平成20）年度から、同市ではモデル事業との継続性を意識しつつ、国・県の事業を受ける形で「協育ネットワーク構築推進事業」（ネットワーク事業）を実施することになった。このネットワーク事業では、モデル事業時の3校区のモデル校区に加え⁽³⁾、新たに4校区（上浦・弥生・宇目・蒲江校区）にネットワーク会議を組織し、計7校区の公民館にそれぞれ1名のコーディネーターを配置するものである。この時点では、対象とされた7校区中6校区は旧南郡であり、旧市部では鶴谷校区のみにコーディネーターが配置されていた。これに続いて、2010（平成22）年度からは、城南校区と南校区を、2011（平成23）年度からは、彦陽校区、本匠校区、米水津校区を加えて、2013（平成25）年現在、計12校区で事業が実施されている。これらの各校区の取り組みをとりまとめる組織として、市の教育委員会には継続して「サイキッズ地域協育プロジェクト会議」の事務局が置かれている。

同市におけるネットワーク事業は、文部科学省の進める地域本部事業の1つでありながらも、それとは性質が異なるものとして把握されていることが挙げられる。それは、地域本部事業の目的が「学校教育を支援する体制づくり」にあり、「学校支援」に関わる地域人材を発掘・活用することにあるのに対し、ネットワーク事業の目的は「生涯学習社会の形成（大人社会の再構築）」にあり、公民館に関する事業の推進や、青少年健全育成組織の活性化を通じて、地域社会の再構築を行う点にあるという違いである。この意味でネットワーク事業は、「生涯学習社会の形成」のための1つの手段として位置づけられていると言える。

この点については、「学校支援に特化する形じゃなくて、それぞれの地域に合ったネットワークづくり」（生涯学習課・職員）を進めると述べられているように、地域本部事業との差異化が意識されている。むしろ「大人のつながりを作るために、システムが必要だろうという形で、そのシステム、体制というのを作っていく中で、ある程度の緩い強制力を発しないと、今の大人はつながりきらないだろうと。で、その目に見えない強制力として、子どもという存在が一番強い。無理なくつながれる要素として、協育ネットワークの構想がなされているんだと思うんですよ」（生涯学習課・職員）と語られるように、同市において「学校支援」は、地域における社会的ネットワークを形成するための1つの手段として位置づけられていると言える。

同市の進めようとする、ネットワーク事業のもう1つの特徴は、コーディネーターを学校ではなく各校区の公民館に配置していることである。この根拠は、「地域をまとめるとい

うことになれば、いろんなネットワークにしる何にしる、一番情報を持っているのは公民館であると。公民館長さんが地域の人材の情報を持っていたりとか、呼びかけやすい」（生涯学習課・職員）というものである。つまり、地域の情報や人材に関するネットワークの集約点として公民館が位置づけられ、公民館にコーディネーターを配置することによって、地域の様々な人材をつないでいくことが目標とされている。

この地域の社会的ネットワークの構成のあり方であるが、この事業では、「新しい事業をどんどん立てて行こうという立ち上げ方よりも、むしろ既存事業をつなぐというやり方」（生涯学習課・職員）が目指されている。この理由は、次のように述べられている。

新規で立ち上げているような組織〔筆者注：校区ネットワーク会議や青少年健全育成会議のこと〕の話に出てみると、それぞれの自治会なり女性の会なり、読み聞かせの会なり、放課後児童クラブの会なり、子どもたちはいろんな活動をしているのだけれど、そこで活動をしている大人たちがほとんどつながっていないという中で、じゃあ、自分たちも情報交換をするし、自分たちも手伝いに行くし、というようなやり方をした方が、より子どもにとってメリットがあるし、自分たちにとってもメリットがあるじゃないか〔筆者注：と考えた〕。（生涯学習課・職員）

ここでは、すでに地域で活動を行ってきた団体同士が情報交換を図り、相互に協力を図れるような場や機会を創出することによって、従来の地域における社会的ネットワークを活用しながら、新たな取り組みを展開することが目指されていると言える。

また、先に述べた青少年健全育成組織の「活性化」もネットワーク事業の目的の1つである。これに関しては、「青少協の組織をネットワークとかぶせて、もう1度地域の中できちんとした組織を作って行きたい」（生涯学習課・職員）と語られている。これに関連して、2007（平成19）年に策定された佐伯市長期総合教育計画「まなびプラン2007」では、「社会教育の充実と青少年の健全育成」の項の「次代を担う青少年の健全育成」の中で、この事業の目標値が示されており、2016（平成28）年度までに、校区ネットワークの数を14に、そして青少年健全育成会議の数を20にすることが掲げられている。実際に長期総合計画の中間年にあたる2011（平成23）年度までに、校区ネットワークは12、青少年健全育成会議は17組織されている（佐伯市教育委員会 2012）。このような評価項目の中にも佐伯市の目指す方向性が示されていると言える。

7.2. 調査研究の方法

7.2.1. 事例選定の理由

本章で、佐伯市を事例研究の対象とする理由は以下の通りである。第1に、市町村合併に伴い、地域の社会的ネットワークの衰退が指摘されており、この立て直しを市の教育政策として行おうとしていることである。これは前章の飯田市の事例で見たような、地縁団体を中心とした社会的ネットワークが弱体化した際の対応策を検討する上で、重要な事例で

あると考えられる。第2に、同市ではこの立て直しの方向として、「学校支援」に関わる「協育」関係事業を活用していることである。これは2章で見たように、「学校支援」に関わる政策が多く自治体で導入される中で、この事業を活用して地域の社会的ネットワークの構築が図れるのか否かを見る上で重要な事例となるものと考えられる。第3に、同市ではネットワーク事業を、公民館を中心に展開することで、従来の生涯学習・社会教育の活動とのつながりを意識していることである。このことは、従来の社会教育行政や施設の取り組みの成果を活用しながら、コミュニティの再構築を図る試みとして注目できる。

図表7-5 佐伯市「協育」関連事業実施校区の情報

校区名	公民館	対象校	児童数	学級数	コーディネーターの経歴
鶴谷校区	渡町台地区公民館	鶴谷中学校	549	19	元学校長(2008年度～)
		佐伯小学校	323	13	
		佐伯東小学校	187	7	
		渡町台小学校	671	22	
城南校区	鶴岡地区公民館	佐伯城南中学校	350	11	元学校長(2010年度～)
		鶴岡小学校	505	18	
南校区	上堅田地区公民館 下堅田地区公民館	佐伯南中学校	245	9	元学校長(2010年度～)
		上堅田小学校	262	11	
		下堅田小学校	144	7	
彦陽校区	八幡地区公民館	彦陽中学校	83	4	元学校長(2011年度～)
		八幡小学校	110	7	
		西上浦小学校	36	5	
上浦校区	上浦地区公民館	東雲中学校	38	4	市役所OB(2008年度～)
		東雲小学校	86	8	
弥生校区	弥生地区公民館	昭和中学校	213	8	前児童館長 (2008年度～)
		明治小学校	129	7	
		上野小学校	190	7	
		切畑小学校	79	8	
本匠校区	本匠地区公民館	本匠中学校	27	4	民間 (2011年度～)
		本匠小学校	62	7	
宇目校区	宇目地区公民館	宇目緑豊中学校	68	3	市役所OB(2008～2012年度) 市役所OB(2013年度～)
		宇目緑豊小学校	122	6	
直川校区	直川地区公民館	直川中学校	41	4	市役所OB(2008年度) 市役所OB(2009年度～2011年度) 民生・児童委員(2012年度～)
		直川小学校	76	7	
鶴見校区	鶴見地区公民館	鶴見中学校	75	5	公民館運営審議会委員 (2008年度～)
		吹小学校	32	4	
		松浦小学校	104	7	
米水津校区	米水津地区公民館	米水津中学校	40	3	元学校長 (2011年度～)
		向陽小学校	46	5	
		色宮小学校	30	4	
蒲江校区	蒲江地区公民館	蒲江翔南中学校	169	7	元臨時講師・学習塾講師 (2008年度～)
		上入津小学校	56	5	
		楠本小学校	9	3	
		西浦小学校	35	4	
		河内小学校	21	4	
		蒲江小学校	83	7	
		名護屋小学校	28	4	

※ 児童数・学級数は、2013年(平成25)年5月1日現在。

出典：佐伯市社会教育課の提供資料より、筆者作成。

さらにもう1つ調査方法上の理由として、筆者が事業実施前から継続的に聞き取りを行っていることから、実施前後の変化について考察を行うことが可能であるという理由を付け加えておきたい。事例研究においては比較的短期間の研究が多いものの、特に地域の社会的ネットワークの構成の変化を見る上では、中長期的な射程が必要となる。筆者は、5年間、教育委員会を通じてこの事業の聞き取り調査を行ってきた。この調査期間の長さは、決して十分ではないにせよ、地域の社会的ネットワークの変化を語る上で、肯定的に捉えられるものとする。本章で対象とする各校区の基本情報については、図表7-5を参照されたい。

7.2.2. リサーチ・クエスチョンの設定

次に、本章におけるリサーチ・クエスチョンを2つ設定する。1つは、「学校支援」に関わる変化を問うものであり、もう1つは「学校支援」を通じた地域の「社会関係資本」の変化を問うものである。

R.Q.1. 「協育」関連事業実施前後で、「学校支援」の様相はどのように変化したのか？

この問いは、佐伯市のネットワーク事業の目的のうち、「学校支援」に当たる活動がどのようになされたのかを問うものである。佐伯市のモデル事業やネットワーク事業の目的の1つは、学校による地域人材の活用を円滑に進めるというものである。具体的には、各校区においてコーディネーターを配置し、校区ネットワーク会議を組織していくことによって、これまで、個別に行われていた「学校支援」の継続的な体制作りを試みることにある。

この問いに答えて行くために、まず事業実施前の地域人材の活用の状況について、先行研究を参考に5つの領域に分けた上で、活用の程度と、学校側のニーズを見ることとした。この領域とは、(a) 授業補助、(b) ゲストティーチャー、(c) 部活動・クラブ活動支援、(d) 環境整備、(e) 安全確保の5つである。さらに、それぞれの領域における地域人材活用の程度は、現在実施している、以前実施していた、実施の要望がある、もしくは実施の必要性を感じないなどの点から分類することとした。

これに加えて、事業実施後数年経った後の状況を合わせて記述していくことによって、この事業によって、「学校支援」がどのような形で進められてきたかを見ることにしたい。

R.Q.2. 「協育」関連事業の実施に伴って、地域の「社会関係資本」はいかに変化し得るか？

次に、事業実施に伴って、本地域における「社会関係資本」がどのように変化したかについて分析を行う。このためには「社会関係資本」を観察可能な変数として明確に設定する必要がある。この点については、すでに4章で述べた通り、社会関係資本の構造的な部分に注目し、社会的ネットワークに焦点を当てることとする。同時に地域の社会的ネットワークの変化が「信頼」の変化につながるかという認知的要素にも着目したい。具体的には、以下の3つのサブクエスチョンを設定する。

S.R.Q.2-1 学校を取り巻くネットワークは、どのように構成されていくのか？

第1に注目するのは、学校を取り巻く社会的ネットワークの構成について、公民館の関係、特に日常的な教職員と公民館職員の交流の様子や程度に注目する。学校と公民館の間での情報交換がどのようになされているか、情報の流通経路がどのようになっているかに注目したい。特に佐伯市では校区コーディネーターが公民館に置かれているため、この関係が事業を円滑に実施するための基礎条件として重要となると考えられる。地域の団体・サークルへの呼びかけが公民館を通じて行われること、公民館職員がコーディネーターの役割を果たす可能性があることなどから、分析の観点として採用することとしたい。

S.R.Q.2-2 地域に存在する団体・組織の「再編」はどのように進んでいるのか？

第2に、地域内に存在する団体・組織の活動状況を見る。4章でも述べたように、地域に存在する中間集団、例えば、青年団、婦人会、老人クラブ、PTA、青少年健全育成組織、自治会、その他のグループ・サークルなどが「社会関係資本」を見る上で重要な指標であることは、先行研究で指摘されてきたところである。中間集団への参加自体が、「社会関係資本」の機能であると同時に、中間集団の活動によって「社会関係資本」が形成されるという側面もあり、両者は循環的な関係をなす。ただし、2000年代以降の行政組織再編やコミュニティ政策の中で、地域に存在する中間集団は大きな変化を起こしている可能性がある。実際に、佐伯市においても青少年健全育成組織の活動の停滞などが政策課題として意識されている。

そこで、同市において、「協育」関連事業を実施することで、既存の団体・組織の関係がどのように変化するか、そしてこれに応じて、それぞれの団体・組織の機能がどう変容するかを見ることで、「社会関係資本」の変化を把握することができるものと考えられる。

S.R.Q.2-3 ネットワークが形成される過程で「信頼」はどのように変化するのか？

第3に、社会的ネットワークが形成される中での、「信頼」の形成の方法に注目する。「信頼」は、「集合財」として「社会関係資本」を捉える立場では、重要な概念として設定されており、これまでも、個人・対人・組織レベルでの「信頼」の重要性や(Bryk and Schneider 2002)、学校組織における「信頼」の機能についての研究が行われてきた(露口 2012)。

本章では、「学校支援」に関する事業が実施され、社会的ネットワークが形成されるに従って、「信頼」の形成のあり方の変化が重要な論点になると考える。その根拠は、外部の人材を学校に受け入れるに当たって、その人物が信頼に値するかを判断する根拠が必要となるからである。信頼は、不確実性が増加するほど重要になるという議論が存在することから(山岸 1998 ; 数土 2013)、学校が新たな地域の人材を受け入れるに当たって、その人物に対する信頼をどのように調達するかが重要な論点となる。本章では、信頼の形成の過程を、①これまで学校が地域人材を受け入れるに当たって、どのように

「信頼」を調達してきたか、②「学校支援」の活動の中で「信頼」はどのように維持されているのかに注目して述べることにしたい。

なお、本章では、これらのサブクエスションに対して、教育委員会や、7つの校区におけるインタビューを通じて答えていくが、これとは別にある1つの校区にも焦点を当て、「社会関係資本」の構築について考えることにしたい。その校区とは、従来、公民館を中心に地縁組織の活動が活発であったが、近年この社会関係が変化している直川校区であり、特に通学合宿事業に焦点を当てることとした。この事業の10年間にわたる実施過程の変化を見る上で、地域の「社会関係資本」の変化をより詳細に捉えることができるものと考えられる。この点については、7.5.で述べる。

7.2.3. 調査研究のデザイン

調査の方法であるが、まず、事業実施時の状況を把握するために、2008（平成20）3月と9月、11月に公民館と小中学校に訪問を行い、インタビュー調査を行った。次に、「協育」関連事業実施後の「学校支援」の状況や社会関係資本の変化について把握を行うために、2009（平成21）年度～2013（平成25）年度にかけて、教育委員会の職員や各校区のコーディネーターを対象として断続的に聞き取り調査を行った⁽⁴⁾。

インタビューに際しては、質問項目を事前に担当者に送付した上で、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。調査対象者は、公民館では、館長・コーディネーター、その他の職員、学校では校長・教頭の管理職もしくは地域協育の推進担当者である。また経年的な変化を尋ねるために、複数回、調査協力を依頼する場合もあった。

本章では、以下、調査で得られた発言のデータを適宜引用するが、プライバシーへの配慮から個人名・地域名は示さず、発言者の属性のみを示す。これらの発言データは、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ている。また発言の内容については、趣旨が変化しない程度に、方言などを理解しやすい形に直している。なお、事実関係に誤りがないかについては、担当者（佐伯市社会教育課係長）を通じて確認を行っている。

7.3. 「学校支援」の変化

7.3.1. 「協育」関連施策実施以前における「学校支援」の状況

本節では、「『協育』関連事業実施前後で、『学校支援』の様相はどのように変化したのか」に答えるために、学校における地域人材の活用状況の変化を見ることとする。

図表7-6は、事業が実施された2008（平成20）年時点の各校区の小中学校の「学校支援」の状況を一覧にしたものである。この表は、各校区の小中学校の管理職を中心に聞き取りを行い、筆者がまとめたものである。◎は事業実施年（2008年度）より実施、○はそれ以前より実施していることを示す。●は現在実施していないが学校の要望があったも

の、△は、以前は実施されていたが現在は実施されていないもの、×が以前から実施されていないものを指す。なお、空欄は不明であることを示す。この表を見ながら、事業実施前の「学校支援」の状況と、学校側のニーズについて見ていくことにしたい。

図表7-6 各校区における「学校支援」の実施状況（2008年9月～11月時点）

校区名	学校名	授業への補助	ゲストティーチャー	部活動・クラブ活動	安全確保の活動	環境整備
鶴谷校区	鶴谷中学校	×	○(キャリア教育、家庭科)	○(体操、剣道など)	●	×
	渡町台小学校	○	○(キャリア教育、読み聞かせ)		○(2005年1月～)	○(剪定)
	東雲中学校	×	○(技術、家庭科、戦争体験)	○(剣道)		●
上浦校区	東雲小学校	×	○(水泳指導、読み聞かせ、道徳、英会話、木工体験、魚釣り、戦争体験)	○(将棋、ビーズ、陶芸)	◎(2008年6月～)	●
弥生校区	明治小学校	×	○(書道、薬作り、陶芸)	◎(木工、絵画、料理、革細工)	○(2007年10月～)	○(剪定)
	切畑小学校	●	○(読み聞かせ、農業体験)	○(スポーツ、料理、理科実験、漫画、工作)	◎(2008年12月～)	●
宇目校区	宇目緑豊中学校	△	○(音楽、家庭科、キャリア教育)	○(剣道、バドミントンなど)	×	●
	小野市小学校	△	○(農業体験など)	○(野球など)	○(2004年度～)	○(剪定)
	重岡小学校	×	○(昔の遊び、農業体験など)		×	●
直川校区	直川中学校	●	○(総合、英語、家庭科、キャリア教育)	○(野球)	○	○(花壇の整備、図書館の整備)
	直川小学校	×	○(英語、農業体験)		○	●
鶴見校区	松浦小学校	×	○(読み聞かせ、食育、平和教育)	○(絵画、陶芸など)		●
	吹小学校	×	○(読み聞かせ、農業体験など)	○(昔の遊び、郷土料理、軽スポーツ)		○(剪定)
蒲江校区	蒲江小学校	×	○(絵画、陶芸、読み聞かせ)	△	○	○(書架の整理、花壇の整備)

(1) 授業における地域人材の活用の状況

まず授業に関わる、(a) 授業補助と、(b) ゲストティーチャーの領域での地域人材の活用状況を見る。(a) 授業補助については、これまでほとんどの学校で実施されてこなかったことが見て取れる。特に旧南郡では生徒数が少ないために、補助が必要とされてこなかったという背景がある。ただし、これまで授業の中での人材活用が行われなかったわけではなく、「学習活動サポーター」事業という、県が実施する補助事業を受けていた学校も存在する。ただ現実には予算の制約などの外的な事情により、ボランティアを受け入れられないことも多いとされる。

外部の人をここに来てもらうということについては行き帰りもし事故があったらという。そしてまあ謝金ですね、交通費というか、その部分をどうするかということです。(中学校・校長)

今後授業にボランティアを受け入れることについては、教職員を中心に懸念が示されていた。具体的には、ボランティアの受け入れを行う場合、ボランティアとの調整や受け入れの準備を行うことに時間を取られ、より多忙になるのではないかと懸念されていた。下の引用では、教員が多忙になることで、職務の中心である教材研究に時間が取れなくなると、授業の充実を図るための「学校支援」の意味がなくなってしまうことが指摘されている。

担任がね、仕事がもうそっちの方に、連絡調整に追いまわって、もう相当な多忙感到に陥るようになると、これはもうダメなんです。それでも担任が多忙感到に陥ってしまったら今度はまあ一口で言ったら教材研究ができなくなる。自分が。はい。そこは、そこももうできなくなったら本末転倒になってしまうので、やっぱりそこは基本だから、その部分を気を付けてやっていったら学校にとっても、とっても良いことだと僕は思います。（小学校・教頭）

もともと、この教員の負担については、受け入れの初期には高くても、受け入れを続けていくうちに軽減されていくのではないかという意見もあった。その理由として、活動をする中で一定の「信頼」が芽生えるということが挙げられている。

やっぱり教員も、1時間の授業するってなればそれなりにやっぱり、あの一、勉強するって言うか、時間とってやっているからね。自分でやっとする部分をよそにやってもらわなければならない、当然負担にはどちらもなっているはずですよ。だから、新しいことやれば負担になる、そういう気持ちになるのは当然だと思いますが。これが2回目、3回目になれば、こうしたら良いんだ。あとはもうこの人なら任せても良いとなれば、相当楽になると思います。（中学校・校長）

第2に、守秘義務、特に特別支援教育との関係で、授業補助に入ってもらうには一定の「専門性」が必要であるという意見が見られた。教室の中での子どもたちの様子や、能力を「知られたくない」という意見である。

子どもの様子で、その知られたくない部分もあるんですよ。そういうところもちよっと気になりますね。……〔聞き手：様子を知られたくないというのはどういったことですか？〕ある特定の子の能力とか、例えば問題とか解こうとした時に全くできないとか、できるとか。良い面も含めてね。（中学校・教頭）

第3に、授業、とりわけ教科の学習は、教職員の「専門性」に密接に関わる「鍵的部分」（岩永・佐藤 1992）であるため、安易な受け入れはできないという意見が見られた。具体的には、外部からの人材を受け入れる教員の「抵抗感」の存在が指摘されたり、教員の経験が不足しているために外部の人材への接し方が分からないのではないかと懸念が示されていた。あるいは、外部の人材と調整を行うための時間を惜しむ意見も見られた。

先生方がそういう人を受け入れるのに、意外と抵抗があったりするんですね。……全然学校教育を知らない方が来るわけじゃないですか。……その時に、どのように接すると言うか、接していいかというのも分からないと言うような。（小学校・教頭）

教科学習の中に入っていただくというのは、非常に難しいんですよね。そこを、先生たちの本音として言えば、そこまでやるんだったら、私一人でやりますわ、という感じで。（中学校・校長）

このように教科の授業の補助で、ボランティアを受け入れることには教職員の抵抗感がかなり強いことが分かる。ここから、事業の実施後の変化も起こりにくいのではないかと予測される。

次に、(b) ゲストティーチャーについては、事業実施前から全ての学校で受け入れが行われていた。この人材の活用のされ方は、「総合的な学習の時間」の授業などで、音楽・美術・技術、農業、キャリア教育に関する「専門性」を持つ人材を招くというパターンが中心であった。同市の「特色ある学校づくり」の事業で謝金の拠出が可能だったことが、ゲストティーチャーの活用がなされている要因の1つであると考えられる。

また、直川校区では、公民館職員によって人材リストの作成が行われ学校に提供され、蒲江小学校では自治会を通じて全戸に呼びかけが行われるなど、様々な方法でゲストティーチャーを受け入れるための方法が採られている。この背景には、地域住民の持つ知識・経験や、「専門性」への期待がある。

「人生の先輩」方がね、子どもに対しては、職員がいろいろ指導をしたり話をしたり、ということをしているんですけど。その上に、裏に、奥にいる保護者の方とかにやっぱり子育てのノウハウとかについて話したりとか、その辺の指導というんじゃないけれども、人生経験を通して話して頂けるような、そういうことがあると〔筆者注：期待している〕。（小学校・校長）

教師というのは、専門職と言いながら、でもね専門的な知識がちょっとしかないんです。やっぱりね、ありとあらゆる人の専門的な知識を借りるというのが、これがいるんじゃないかなと思うんですよね。……ここで、近くでものを作っている人たちの「専門性」、……そういう方々の力を借りないと。（小学校・校長）

また市内には、読み聞かせボランティアのグループが複数存在し、筆者が確認できた限りでも、上浦校区の東雲小学校、弥生校区の切畑小学校、鶴見校区の松浦小学校、吹小学校、蒲江校区の蒲江小学校で月に数回の活動が行われていた。この読み聞かせボランティアは、活動を通じて学校に出入りすることによって教職員からの「信頼」を得ているものと考えられる。このことは、コーディネーターのうち2名が、読み聞かせボランティアの経験者から任用されていることからもうかがえる。

このようなゲストティーチャーに関する地域人材のリクルートは、以前から教職員が自らのネットワークを活用して行っていたものである。このようにインフォーマルな関係が形成されている学校では、かえって「学校支援」に関する事業の必要性を実感することが難しくなる場合もあることが垣間見えた。

〔筆者注：ネットワーク事業について〕初めて聞いた時に、「その必要感があるかな」って思ったんですよ。私は、学校が一生懸命連絡を取ってやってて、それでうまくいったんですよ、〇〇〔地名〕の場合はね。だから、そういう方々がいなくてもいくんだけど、っていう気持ちはありましたが。いろんな面の協力を願えたら、それはそれで有難いかな、というくらいのことで。でも、あえて、絶対必要とは思いませんでした。（小学校・教頭）

そのため、現在では従来の活用の方法を補完し、広げるような形での事業の活用が目指されている。事業が実施されることで、自らのネットワークでは見つけることができない新たな人材を見つけるようコーディネーターに依頼が行えることや、人材バンクの中から必要な人材を探すことができることが期待されている。

学校の先生は来ても地域のこと、なじむまでわからないですよ。何をしようかなと、例えば地域の人材からどの人をあてにしてくださいかなという時に分らないですよ。そういう時にコーディネーターがいると役に立ちますよね。役に立つというか相当利用できますね。（小学校・校長）

（2）授業外での地域人材の活用の状況

次に、授業外での地域人材活用の状況を見ることにしたい。（c）部活動・クラブ活動の支援についてはほぼ全ての学校で指導者として地域人材の受け入れが行われていた。小学校では教職員が指導できないクラブ活動を代替し、新たな活動を展開するものとして、中学校では部活動の指導者としての役割が求められている。特にスポーツに関しては、地域に存在するスポーツ少年団や社会体育の指導者への期待が高くなっている。

次に、（d）安全確保の活動については、特に小学校で登下校の見守りの必要性が強く感じられている。上記の図表7-6を見ると分かるように、近年パトロールが組織されている学校が少ない。この背景には防犯や子どもの安全確保への関心の高まりがある。

安全確保の活動に関わる組織は、地域の自治会や老人会が母体となっているものが多く、モデル事業やネットワーク事業とは独立した形で組織化が進められてきた。例えば直川校区では、中学校が事務局となり、地域の婦人会や高齢者クラブなどの中間集団や、区長会などの代表に声をかけることで活動を成立させている。たとえ、明確な組織が存在しなくても、登下校の声かけや、係の持ち回りが行われている校区も存在する。すでに多くの校区で実施の体制が整えられつつあるため、事業の実施による直接的な変化は予測しにくい。

さらに、（e）環境整備の活動は、学校管理職からの要請が非常に強い分野であることが分かる。その理由は、PTAによる草取りなどを除けば、環境整備がこれまで学校管理職によって担われている地域が多かったからである。

小学校だったら芝の手入れとかですね。これもあまりできていないんですよ。芝生が結構学校の中庭にあるんだけど、その手入れをしてくれる方というのは。それが中に公民館の方が入ってくれて、地域の方に募集をして誰か出てきたら、それはもう最高のパターンだと思うんです。（小学校・教頭）

ただし、ネットワーク事業ではボランティア活動への謝金を経費の中から支払うことはできず、交通費・燃料費などの費用を拠出できないこと、作業に伴う事故の恐れがあり、学校として責任が取れないこと、ボランティア保険も手続きが煩雑であり、網羅的に実施することが難しいため、容易に導入できないことなどが指摘された。このことが、管理職が強い要望を持つ環境整備に地域人材を活用できない要因とされていた。

このように事業が実施された直後の状況を見ると、全体としては、これまで比較的受け入れがスムーズに行われていたゲストティーチャーや部活動の指導者としての受け入れを促進しつつ、現在人手が不足しがちな環境整備の活動にも協力を求めて行くという形で、地域人材の活用が進んで行くものと予測された。

7.3.2. 「協育」関連施策実施後の「学校支援」の状況

次に、前節で見たような実施前の状態から、どのように「学校支援」が広がってきたのかを見ることにしたい。ただし、これについては、事業開始後、2つの点で本事業を後押しする動きがあったことに言及する必要があるだろう。

(1) キャリア教育の推進

第1に、中学校でのキャリア教育支援が挙げられる。7.3.1.で述べて来たことは、ほとんどが小学校での受け入れについてであった。これは小学校において本事業のイメージが描きやすかったことによる。しかし、多くのコーディネーター、あるいは学校関係者が1年目の時点で、中学校では、教育内容が高度化することとも関連してか、日常的に学校と地域との関係を保ちにくいことを指摘していた。

小学校と地域というのは意外と密接につながっているんですね。やはり、こう、その地域の学校というのがありますから。また、子どもたちもある程度幼いので、地域の人たちとの交流というのが盛んですよ、どこの小学校も。だけど……中学生と地域の関わりというのは、……そういったのがなかなか中学校はないですね。（中学校・校長）

例えば、ゲストティーチャーの活用については、小学校では教科以外の授業や読み聞かせでの受け入れなど幾つかの活用例が想定されるが、中学校ではキャリア教育での活用が想定されていた。また安全確保の活動については、通学区域が広域化することもあるが、中学校ではほとんど必要性が感じられていなかった。このため、中学校では「学校支援」と言われてもその具体像が描きにくい状況があった。

これに対し、2年目以降、教育委員会から、中学校での「キャリア教育」に対し重点的な支援を行おうという方針が打ち出される。その理由は、「学校支援」の事業を進めるに伴って、中学校の教職員が、職業体験を行う事業所を探すために、かなりの時間と労力を割いているという実態が見えてきたからでもあった。

小学校の中には結構コーディネーターが入っていった、小学校に学校支援ができてきたんだけど、中学校に対しては支援が少ないというのが、県下どこでもそういう課題があって。……中学校の部分で職業体験、キャリア教育の部分で、結構先生方が、キャリア教育をしてくれる事業所を探すであるとか、探した後に、その事業内容であるとか、目的を事業所に教えるのに、結構先生方の手をとっている、その部分でコーディネーターが支援をできんかという部分があった。（生涯学習課・職員）

そして、「中学校の方にコーディネーターが行った時に、あれもできますよ、これもできますよ、と何でもできますよって」言うのではなく、「キャリア教育ならキャリア教育に特化する」形を採ることによって（生涯学習課・職員）、中学校教職員の要望に合わせて支援を行おうという方針が打ち出されることになった。

すでに、2007（平成19）年度から、佐伯市では学校教育課を中心に、キャリア教育の推進を始めていた。ネットワーク事業の開始年である2008（平成20）年度からは、市の教育委員会にキャリア協育推進協議会が組織され、学校教育課と生涯学習課との連携が図られることになった。この年度には重点課題として、受入事業所の拡大や、受入事業所のデータベース化（「イエロー・ページ」の作成と配布）、地域への周知・啓発が挙げられている。さらに、2008（平成20）年度末には、中学校区ごとに、キャリア教育担当者、進路指導担当者と、校区コーディネーターが顔合わせを行い、翌年度の2009（平成21）年度からは、キャリア協育推進協議会の中に、協育コーディネーターを委員として入れることによって、ネットワーク事業との関連を明確に意識するようになった。そして、「学校の方の職場体験の受け入れ事業所を探していただくということを実際にやっていただいたもので、非常に円滑に行われるようになったという実績」があがることになった（学校教育課・職員）。実際に、イエロー・ページに掲載された受入事業所数は、188（2009年度）から376（2012年度）に倍増しており、ここにコーディネーターによる活動の1つの成果が見られる。

（2）対象とする校区の広がり

第2に、対象とする校区の広がりである。図表7-7は、佐伯市内の19校区において、2013（平成25）年度の時点で、ネットワークがどのように組織化されているかを示すものである。校区ネットワーク会議については、事業実施時の7校区に加えて、新たに城南・南（2010年度～）、本匠、米水津、彦陽校区（2011年度～）でも、校区内の公民館にコーディネーターが配置され、計12校区にネットワーク会議が組織されている。これ以外の校区でも、数年間の事業の中で、独自のネットワーク組織や、青少年健全育成会議が再組織化されることになっている。

この表を見ると、モデル事業実施前には、一部の地域に青少年健全育成協議会（会議）が存在しているだけであったが、2006（平成18）年からのモデル事業、2008（平成20）年度からのネットワーク事業を通じて、旧南郡の校区を中心に校区ネットワーク会議が組織されていったことが読み取れる。さらに、旧市部でも2010（平成22）年から、段階的に校区ネットワーク会議の組織が進められ、それ以外の校区でも、青少年健全育成組織の組織が進められることになった。旧市部の鶴谷校区や南校区⁽⁵⁾では、1つの中学校区の中に、小学校区に対応して複数の会議が組織されている。このように、各校区に会議体が組織されていくことによって、「学校支援」の体制が徐々に整えられ、広がりを見せてきたことが理解できる。

図表7-7 佐伯市の各校区におけるネットワークの組織状況（2013年度時点）

	地区名	2013年度の組織名	設立年度					備考(※)
			～2005	2006	2008	2010	2011～	
旧市部	佐伯地区	鶴谷校区ネットワーク会議		○	※			2008年度より鶴谷校区ネットワーク会議
	渡町台地区	鶴谷校区ネットワーク会議			○			
	大入島地区	青少年健全育成会議	○					
	西上浦地区	青少年健全育成会議			○			
	佐伯東地区	青少年健全育成会議			※	○		2008年度より鶴谷校区ネットワーク会議
	八幡地区	青少年育成協議会			○		※	2011年度より彦陽校区ネットワーク会議
	鶴岡地区	城南校区ネットワーク会議				○		
	上堅田地区	上堅田幼稚園・小学校区協育ネットワーク会議				※	○	2010年度より南中校区ネットワーク会議
	下堅田地区	下堅田つこふれあい協育ネット			○	※		2010年度より南中校区ネットワーク会議
	青山地区	青山地区協育ネット			○			
旧郡部	木立地区	青少年健全育成会議	○					
	上浦地区	上浦校区ネットワーク会議			○			
	弥生地区	弥生校区ネットワーク会議	※		○			事業前から青少年育成会議が存在
	本匠地区	本匠校区ネットワーク会議					○	
	宇目地区	宇目校区ネットワーク会議			○			
	直川地区	直川校区ネットワーク会議		○				
	鶴見地区	鶴見校区ネットワーク会議		○				
	米水津地区	米水津校区ネットワーク会議					○	
	蒲江地区	蒲江校区ネットワーク会議			○		※	2012年度より青少年健全育成会議と別組織に

出典：佐伯市社会教育課より提供を受けた資料に基づき、筆者作成。

(3) 学校支援の広がり

これらの動向を受けて、2012（平成24）年度までの間に、「学校支援」の件数は図表7-8のように推移してきた。この表を見ると、対象校の増加に応じて、ボランティアの数（実数、延べ人数）、事業数とも増加していることが分かる。この内訳を見ると、2012（平成24）年度の時点で、事業数、人数とも最も多いのは登下校指導であり、全体の5割を越える数値となっている。次に多いのは、「学校支援」の活動で、事業数としては4割弱、延べ人数では3割程度を占めている。この「学校支援」の内訳を見ると、最も多い活動は読み聞かせ（事業数24%、延べ人数14%）、次に「総合的な学習の時間」（それぞれ3%、5%）での活動となっており、教科での活用例は少ない。この点については、事業開始当初の調査で予測された通りとなっている。

この他の活動は、環境整備、学校行事、部活動指導の順になっており、全体として登下校の指導と、教科外の授業での活動が中心になっていることがうかがえる。ただし、全体として見ると登下校指導の割合は徐々に減ってきており、登下校指導以外の活動も徐々に

充実してきていると見ることができる。なお、参加しているボランティアの実人数を見ると、60代以上が最も多く（52.3%）、続いて40代（18.6%）、50代（15.0%）、30代（10.4%）の順となっている。これはボランティアを構成する層として、高齢者層と主婦が中心であることに起因している。

図表7-8 年度ごとの「学校支援」の内訳（2008～2012年度）

年度	対象校	ボランティア (実人数)	事業計 延べ人数	内容別割合(%)					
				学校支援活動	部活動指導	環境整備	登下校指導	学校行事	その他
2008(平成20)年度	7	723	1,679	31.7%	3.6%	1.2%	63.2%	0.3%	-
			10,378	17.9%	0.1%	1.4%	79.7%	0.9%	-
2009(平成21)年度	7	1,043	2,826	39.9%	0.2%	5.4%	53.9%	0.5%	0.1%
			17,305	23.5%	0.3%	4.4%	71.5%	0.3%	0.1%
2010(平成22)年度	9	2,123	3,451	33.5%	1.7%	7.6%	55.9%	1.1%	0.2%
			21,081	17.4%	0.4%	6.5%	74.4%	1.1%	0.2%
2011(平成23)年度	12	2,569	5,260	33.4%	0.2%	10.0%	55.6%	0.5%	0.3%
			20,465	35.1%	0.2%	9.0%	54.4%	0.9%	0.4%
2012(平成24)年度	13	3,023	6,668	38.0%	1.6%	8.8%	50.3%	1.0%	0.2%
			27,208	29.3%	0.6%	8.7%	59.0%	2.2%	0.2%

出典：佐伯市社会教育課の提供資料による。

なお、事業の円滑な実施を阻む要因として、1校区で、1小学校1中学校を対象とするならば円滑に事業を実施できるが、それ以上広げることはコーディネーター1人ではやや難しいことも指摘されていた。旧市部では1中学校区に、小学校が複数あり、公民館との距離もあるため、必ずしも全ての学校に対して同じ支援を行えるわけではないという状況にある。

小学校も中学校も1校だったら、公民館として相当簡単にやりやすいだろうけど。小学校いくつも抱えていて、都会の地域とはね、これは条件が相当に違うから。一律的にこれでやりますよと上から下ろした時に、やっぱりこっち〔筆者注：旧南郡〕は、ここは相当やりやすいけど。（公民館長）

ここまで見てきたことをまとめることにしたい。事業実施前は、地域人材の活用は、（モデル事業実施校区を除いて）各校区の自主性に委ねられていたため、各校区の教育体制に依拠して、活用が行われることが主であった。事業実施後は、安全確保、あるいは授業への（教科以外の部分での）支援を中心に「学校支援」が行われ、2年目以降はキャリア教育の分野で中学校への支援も行われていくこととなった。事業自体は途中で委託事業から補助事業に切り替わったものの、コーディネーターが配置される校区が広がり、「学校支援」の実施件数や関わる住民の人数も増えていることは、佐伯市が「学校支援」という点で、事業を円滑に進めてきたことを示している。この背景には、各校区でネットワーク会議などの「学校支援」の体制が整ってきたという理由がある。

ただし、このような変化は、事業の表側の部分の話である。本論文では、もう1つこの事業を通じて地域の「社会関係資本」にどのような変化が生じたのかに注目することにした。

7.4. 地域の「社会関係資本」の変化

本節では、R.Q.2.の「協育」関連事業の実施に伴って、地域の「社会関係資本」はいかに変化し得るかという問いについて、サブクエスションに沿って、それぞれ答えていくこととする。

7.4.1 学校を取り巻く社会関係の変化

まず、「S.R.Q.2-1 学校を取り巻くネットワークは、どのように構成されていくのか」に答えるために、学校を取り巻く社会関係について見て行くこととしたい。特にここでは学校と公民館との関係に焦点を当てる。これまでの学校と公民館の関係として、直川校区や上浦校区、蒲江校区など、小・中学校から徒歩圏内に公民館がある校区では、事業実施前から、日常的な交流が盛んであったことが指摘されている。

〔筆者注：この校区では公民館が〕小学校区単位にありますので、あったので。だから学校の先生との結びつきというのは館あたりにあるんですね。で、そのほとんどが地区での色んな形も、学校との中で色々とするだろうし、日常的に結構知り合っている。仲が保てた。（振興局・職員）

一方で、このような地理的な条件に恵まれない校区では、公民館体制の変化、あるいは市町村合併による行政組織の変化を受けて、学校と公民館の関係は良好でなかったとされる。外部から見ても、学校の敷居の高さが感じられていた。この理由は、学校を訪れる際に、仲介を担う人物が不在であったということに集約される。仲介者が不在であることによって、学校の教員と地域の住民とが一对一に向き合わざるを得ない部分があった。

当時、学校っていうのは敷居がものすごく高かった。私も子どもを育ててたんで、違う校区だったんですけどね。……やっぱり知った先生もいないし、職員室に入ること自体が、敷居が高かったです。（コーディネーター）

昨年〔筆者注：事業実施前の2007年度〕は、公民館とのつながりというのは、ほとんど。全くなかったですね。地理的なものがありまして、……公民館遠いっていう。……中で立って頂ける……コーディネーターのような方がいませんでしたので。何か地域の教育力を活用させて頂きたいという時にはどうしても校長の方が一対一対応と言いますか、……校長の方が、電話連絡取ってしていくという形でやっていました。（小学校・教頭）

公民館との日常的な情報交換というのが、やはり少なかったんじゃないかと思います。……公民館あるいは昔の教育委員会、今教育委員会がなくなっているんですよ。以前の教育委員会がそれを推進しておったと思います。（小学校・校長）

これに対して、ネットワーク事業実施後には、この関係に変化が生じる可能性が高くなった。この理由の1つは、学校ではなく公民館にコーディネーターが配置されたことにより、教職員の負担感が軽減すると捉えられていることである。前節で見たように、学校の現場では、新たな事業を実施することによるコストへの懸念が示されることがある。しかし、「中心が公民館ということでそこでちょっと少し肩の荷が軽くなったような感じがあります」（小学校・校長）と述べられるように、公民館という学校の「外部」に職員を配置し、学校の外側から支援を行う体制を明確に示すことによって、この懸念が軽減されている。このことによって、学校、公民館、コーディネーター3者の協力が進む可能性がある。

もう1つの理由は、ネットワーク事業の中でコーディネーターが位置づけられることによって、学校側はこれまでのインフォーマルな関係に比べて、「学校支援」の依頼がしやすくなったことである。学校側から見ると、コミュニティという抽象的な対象に対して、コーディネーターという1つの窓口が明示されることによって、「学校支援」に関する依頼を行う先が明確になったことに意味がある。さらに、学校外部の職員や、コーディネーターからすれば、学校に入りやすくなったことも指摘されている。これまでインフォーマルに維持されていた関係に、一定の「肩書き」が与えられることによって、既存の関係が強化される可能性を見て取ることができる。

公にやりやすくなった。個人的に頼むんじゃなくて。〔筆者：コーディネーターとしての活動は前からやっていましたね〕ええ。それに肩書きがついたんですよ。（小学校・校長）

私も仕事とかで、こうやっていつも来て話ができると遠慮なく来れる。（校区コーディネーター）

以上のことから、学校と公民館の関係については、事業が実施されることにより、日常的な職員交流が促進される可能性があることが予測できた。実際に、その後の事業の経過を見ると、事業実施3年目を過ぎた頃にこの効果が明示的に語られるようになった。具体的には、コーディネーターへの聞き取りの中で、数年の活動を続けていく中で、学校が地域に対して開かれ、「外部」への態度が変化していることが1つの手応えとして示されるようになったのである。

学校がな、行きやすくなったっというかな、開かれたっというか、それもあると思いますな。何か学校というと、ちょっと敷居が高いとか、行きにくいとか言う人あると思うけど。学校の方も、すごく受け入れて、学校の方も今度ちょっと出て、卒業に皆さん来てくださいよって。（校区コーディネーター）

学校の、一般の先生たちの思いが少しずつやっぱ変わったのかなという思いはしますね。最初よりかね。こういうことに来てもらいたいとか、こういうことお願いしたいとか、そういうのがね、あるんですよ。（校区コーディネーター）

コーディネーターが仲介となって、「学校支援」に関わる地域住民を紹介していくことによって、学校側の姿勢が徐々に変化することになったのである。このことは、地域における社会的ネットワークの変化の1つとして記述することができる。

7.4.2. 地域における中間集団の状況

次に、「S.R.Q.2-2 地域に存在する団体・組織の『再編』はどのように進んでいるのか」に答えるために、地域における組織・団体の状況を見ていくこととしたい。まず、事業実施前の段階で指摘されていたのは、これまで地域の社会的ネットワークを構成してきた青年団や婦人会などの中間集団の活動が停滞しているという状況である。地域において、情報交換をしたり、悩みを語ったりという社会的なサポート機能を有していた、中間集団がなくなっていることが問題であるとされていた。この中間集団の活動が停滞している原因の1つとして、地縁団体の役員のなり手がなくなったことが挙げられている。この点については、6章の飯田市の事例において地縁団体の役員のなり手が見つからず、一部の中間集団が機能しなくなっているという課題が挙げられていたこととも重なっている。単純に比較はできないが、佐伯市においては、この問題状況がさらに進み、中間集団の縮小や解体が明確に課題として意識されるようになってきているのである。

昔に比べたら……共同体意識は相当に崩壊したなと思っとるけどな。というのは、婦人会は残っとるけども青年団はつぶれてしまった。地区の中心だったからな。地区のいろんな行事の中心的に担っていた連中が、集団がなくなった。（振興局・職員）

青年団活動と婦人会活動がやっぱり……地域の中で、昭和の時代かなり地域を作ってきたと思うんですよ。やっぱりその子育てをするのは婦人会で、婦人会の中のお母さんたちの情報交換の中で自分たちの子育てについての悩みを語ったりだとか、いうところでかなり救われてきた部分がある。……そういう今まで地域を作ってきた組織が、どんどん小っちゃくなっているということは、僕らにとっても危惧するところだなあと思ってですね。（生涯学習課・職員）

昔は……、料理の研修とか勉強会とか、いろんな健康の関係だとか、婦人会を通してみんな勉強しよった。今は婦人会を通さなくても、直に行政とできるから、もうその役割がなくなって。昔は農家や漁業やとか、ある程度自由業やから自由が利けたんだけど、勤めだしたら自由が利かない。だから、もう役員のなり手がなくなった。役員のなり手がないと、会として成り立たんのやな。（生涯学習課・職員）

この地縁団体の活動は、地域活動のリーダーを育てていくという役割も担っていた。これも6章の飯田市の分館活動とも共通する要素である。このため、中間集団での活動が停滞することによって、地域のリーダーを育成するという機能もまた果たされなくなることが危惧されていた。

青年団の組織だったり婦人会の組織であれば、そういう次世代のリーダーを育てていくという態勢があったんでしょうけど、今はそういう体制がないですから、うん、リーダーシップをとれる個人がぽこっと出てきた時に、その人をぽっとつまみあげるってようなやり方はない。（生涯学習課・職員）

また、地域の活動におけるリーダー層は、行政とのつながりという点でも重要な役割を果たしてきたとされる。地縁団体の活動の中でリーダーシップを発揮していた住民が、行政の委員や地域の「お役」といったものを担うことによって、地域社会と行政の活動をつなぐ役目を果たしてきたのである。しかし地縁団体の活動が停滞することによって、このようなルートが機能しなくなることも、大きな課題であると認識されている。

結局ね、婦人会活動とかをして、そういうリーダーシップを発揮していると、行政の方の委員や役が結構回ってくるんやな。だからそれで、そういう形で行政とのつながりができる。いろんな委員とか。（公民館長）

ここまで見てきた状況は、地域における社会的ネットワークの弱体化であるとまとめられる。特に地縁団体を中心に成立してきた社会的ネットワークが成立しなくなったことが問題視されていると言える。この地域における社会的ネットワークは地域の活動の基盤となるだけでなく、社会的ネットワークの中で地域の活動のリーダーとなる人材や、行政と地域とをつなぐ役割を担う人材を育成するという点においても重要な機能を果たしてきた。前章の飯田市の事例でも見てきたように、地縁団体は団体自体の活動だけではなく、他の活動の基盤としての役割や、行政や地区の委員を育成する1つのルートとして重視されてきた部分があり、このため、地縁団体の活動が行われなくなると、地区の様々な活動に対してもマイナスの波及効果を及ぼすことが危惧されていたのである。以上のことから、市町村合併後の佐伯市において、なぜ中間集団の弱体化が、重要な行政課題の1つとして位置づけられたかが理解できるだろう。

このような状況を改善するために、佐伯市では「学校支援」を通じて地域社会の再構築を目指す事業が行われることになった。次に、事業実施後に、佐伯市の各校区において中間集団にどのような変化が生じたのかを見て行くことにしたい。

7.4.3. 校区ネットワーク会議・青少年健全育成会議の組織化

まず、ネットワーク事業の目的である、地域での人間関係の再構築を目指して、青少年健全育成組織の再編成が全市的に行われることとなった。青少年健全育成会議と、ネット

ワーク事業の統括組織である「校区ネットワーク会議」を重ねて組織することにより、市町村合併で壊れてしまった中間団体の再編成を行おうという試みが始まった。すでに前節でも述べたように、数年間の事業の間にこの再組織化にはある程度成功したと見ることができる。

この校区ネットワーク会議の構成は、図表7-9に示す通りである。校区によって違いはあるものの、行政関係者、学校関係者を基本としながら、地区によって各種委員や地域の団体の代表者をメンバーに入れる形をとっている。

まず、行政関係者としては、教育委員会の職員（社会教育推進員など）、コーディネーター、及び各校区の振興局職員、公民館長などが名を連ねている。次に、学校関係者としては、小学校、中学校の学校管理職ないし地域協育担当者はほぼ全ての校区で構成員となっている。さらに小学校、中学校のPTA関係者もほぼ全ての校区で名前を連ねている。この他に各種委員として、社会教育委員、民生児童委員が入っている校区も多い。一方、地域の団体については、すでに多くの校区では青年団が存在せず、婦人会の活動も停滞しているため、これらの団体の代表者はほとんどメンバーに入っておらず、自治会関係者と老人クラブの関係者が中心となっている。ただし、各種委員の中には地縁団体での活動を行っていた住民も少なくなく、会議での活動が、そこで築かれた社会的ネットワークへとつながる可能性が高いということを付言しておきたい。

図表7-9 佐伯市のネットワーク会議の構成員の内訳（2013年度）

校区名	合計	行政関係					学校関係					各種委員					地域の団体等						その他
		教育委員会	コーディネーター	振興局	公民館	児童館	中学校	小学校	幼稚園	PTA	学校評議員	社会教育委員	公選審査委員	民生児童委員	少年指導員	社会福祉協議会	自治会	婦人会	老人クラブ	交通安全	警察	文化協会	
鶴谷校区	26		1		2	1	1	3		4		1		3		3	3			4			
城南校区	17		1		1		1	1		2	2	1		2	1	1	1		2			1	
上堅田地区	22				1	1	2	3		5		1		2		2				1		4	
下堅田地区	19		1		1	2		1		2		1		1		2				1		7	
彦陽校区	11		1		2		1	2		3		2											
上浦校区	12		1	2				1								8							
弥生校区	15	1	1	1	1		1	3		1	3	2						1					
本匠校区	19	2	1	2	1		2	2		2		1		1		1		1	1		1	1	
宇目校区	19	2	1	2	1		2	2		2		1		1		1		1	1		1	1	
直川校区	26				7		2	2		7	1	1		2		1	1	1				1	
鶴見校区	28	1		1			2	4		3		1			1	1	8		1	1	1	3	
米水津校区	26	3	1	1	1		1	2	1	3		1	1	2		6		1				2	
蒲江校区	12				1		1	6		2		1				1							

出典：佐伯市社会教育課より提供された、各校区ネットワーク会議の資料に基づき、筆者作成。

注：上浦校区のみ、2012（平成24）年度のデータである。

なお、蒲江校区や弥生校区では校区ネットワーク会議の構成員が少ないが、これはネットワーク会議と別に青少年健全育成会議が組織されているためである。ここで青少年健全育成会議と校区ネットワーク会議の機能の違いが論点となる。事業の開始時点では、何年間事業が継続されるか、見通しが立たなかった。このため、校区ネットワーク会議が組織される校区でも、青少年健全育成会議を重ねて組織化し、事業終了後も地域におけるネットワークを構成する場を継続していくために、両組織を並立させていくという説明がなされていた。

〔筆者注：校区ネットワーク会議と青少年健全育成市民会議は〕一応、形としては別です。片一方〔筆者注：校区ネットワーク会議〕は3年のモデル事業ということになるんで、で、それ終わった時にどうするんかということを考えて、それは再編して、健全育成の方を立ち上げないとどうしようもない、先がありますんで。この時期にやっとなないと。……一緒なんだけども、きっちりもの〔筆者注：組織〕として立てようと。（振興局・職員）

弥生校区の場合には、市町村合併前から青少年育成協議会が機能しており、70名弱で構成されていた。しかしこのメンバー全員で、学校支援に関する会議をするのは困難であるという理由から、校区ネットワーク会議には「この構成員のメンバーさんで、特に学校と関わりの深い方たち」（振興局・職員）を選んだという事情があった。PTA関係者は学校管理職を通じて、公民館については公民館長を通じてアクセスできるという見込みもあり、少数のメンバーで構成されることになった。

蒲江校区では、2008（平成20）年度に青少年健全育成会議が再結成され、校区ネットワーク会議と合同で会議が実施されることになった。この点については、「ネットワーク会議のいろんな協議とかそういう部分も、こっち〔筆者注：青少年健全育成市民会議〕の会議の中で一緒にお話をしていきますよと。事業としては健全育成、育成会議の事業と、ネットワークの事業は両方ありますよ……」ということで分けています」と機能分化が意識されていた⁽⁶⁾（振興局・職員）。ただし、2012（平成24）年度からは、両者は別の組織として活動を行っている。

次に、校区ネットワーク会議の機能について見ることにしたい。この会議は、あくまでも「意見交換」「情報交換」の場であることが強調されている。会議の構成メンバーは学校教員と、これまで地域で中心的な活動を行ってきた住民が中心であり、ここで新たな活動を組織するというよりも、子どもに関する情報を共有し、その中で共通の課題を浮かび上がらせることが目的であると考えられている。さらに、フォーマルな会議の内容よりも、その前後のインフォーマルなやりとりの重要性も強調されている。

〔筆者注：ネットワーク会議は〕子どもたちの通学路の見守りをしているとか、そういう人たちとか、地区の子ども会の活動をしている人とか。あと学校の先生と、PTAと。あと老人会とか、そういう人たちの集まりなんで。各活動報告をしてもらって。あとは自分たちはこういうことを考えているので、ということで。それに似ているような行事なんで一緒に調整してやろうとかですね。そういう、気軽に意見を交換していくような、そんなところなんで。……まとまりのないような会なんですけど、まあ、意見交換ということで良いのかなあ。（校区コーディネーター）

ネットワーク会議はとりあえず、大人が集まって話し合う情報交換の場だけで良いじゃないか。集まってそのそれぞれその団体が個別の関わりがあるんやったら、自分たちの会は子どもとの関わりの中でこういう課題が見えてきてるけど、どうすりゃい

いだろうか、ていうようなそれぞれ子どもに関わる情報の共有をしよう、それやるのが目的だから、その会で、みんなで共通の課題が見つかったらそれで動けばいいから。
(社会教育課・職員)

会議終わってからその後、別れた後の話の方が、結構こちらの情報源としては〔筆者注：意味がある〕。ああ、あなたはこう思っておったんだなていうのが。それだけでも意味がある。(社会教育課・職員)

校区ネットワーク会議の機能は、会議で何かを決定し、それに基づく行動を促すということよりも、校区内で子どもの教育に関わっている教員や住民の間の社会的ネットワークの形成にあると考えるべきである。この背景には市町村合併前後に青少協が機能しなくなり、地域の教育関係者が集まる機会がなくなっていたことがある。この状況を改善するために、新たに校区ネットワーク会議や青少年健全育成会議という会議体を組織することにより、もう一度地域の主たる関係者の間で、顔の見える関係を構築していくことが目指されていると見ることができるだろう。

7.4.4. 地域における団体・組織の再編

もう1つの動きとして、活動が停滞している既存の組織では「学校支援」を行えないという課題に直面することによって、各校区で組織・団体の活性化や、組織化、「転用」が起きていることが注目に値する。この理由は、パットナムら(Putnam and Feldstein 2003: 286-91)が指摘するように、社会関係資本や相互の信頼の形成には多くの時間を要するため、「学校支援」という目的のために、新しく組織を立ち上げるのではなく、既存のネットワークを「転用」という戦略が採られていると見ることができるだろう。この点については、コールマン(Coleman 1988=2006: 222)も「ひとたび何らかの目的のために作られた組織が、別の目的にも役に立ち、利用可能な社会関係資本となりえる」可能性を指摘している。ここで挙げる幾つかの例は、既存の中間集団を基盤にしながら、その機能の活性化や、組織化、「転用」を図る例である。

第1に、一部の参加者に限られているPTA活動の再活性化の必要性が意識化されている。PTAの課題としては、参加が一部の保護者に限られていることがある。このため、一部の学校では「学校支援」を進めるのであれば、地域との連携の前に、まずはPTAとの連携こそが必要であるという指摘がなされていた。

PTA研修とか言って研修するんですけど、PTAも役に立つと言う方がいるんですけど。役に立っていることはそれなりの意識を持っているんだけど。実際その、じゃあPTAの役員とかやらん人を研修してくれいと。そういう人は実際来ないですよ。そこら辺の部分をどういう風に取り込んで、そういう風に最低限の共通認識を持つようにするのかというのはやっぱり〔筆者注：必要だなと〕。(振興局・職員)

まず一番はPTAとの連携ですよ。地域との連携の前にね。……だから、私が新しい所に行って、まずPTAとの連携抜きに地域との連携はできないですわ。やっぱりPTAですよ。PTAを学校教育のまずサポート役にする。そこがでkindで、地域協育とかいうことは言えないですね。（中学校・校長）

ある校区では、下の引用に見られるように、校区ネットワーク会議の中で、中学校と小学校3校のPTA会長同士が話をする中で、地域との連携を図ろうという声が出たという。その後、このPTA会長たちは、商工会議所への協力依頼や、自治会や社会福祉協議会、企業との連携によって小学生や中学生の行事の参加を促す取り組みを行った。この取り組みはPTA活動そのものの活性化を企図するだけでなく、学校と地域との間にある保護者の組織としての特性を活かし、周囲の中間集団との橋渡しを行っている1つの例だと言える。

各学校のPTA会長さん、育友会長さんたちは非常に意欲的です。というのはですね、3つの小学校は、最後は中学校に……進学していくと。……で、中学校の育友会長さんはね。うちの学校に入ってくる子どもは、小学生はみんな入ってくるんだけど、いい子どもを中学校に送り込んでくれと。学校の校長先生たちもそうなんです。そういう話をしながら、中学校が良くなるためには、小学校で良い子どもを育てて中学校に送る。小学校の子どもたちが希望を持って中学校に進学していくためには、中学校が良い中学校になってもらいたい。だとしたら、みんなで協力して、4つの小中学校が協力して、良い学校づくりをお互いに頑張ろうやないかと、いうような話をしてですね。その中で、ただ学校の先生方だけ、あるいは育友会の会員だけで頑張っても、良い学校はできないなあ、もっともっと地域のいろんな人材の力を借りて、また人材でなくても地域の人たちの力を借りて、教育するほうが本当に良い教育ができるだろうという話になってね。（校区コーディネーター）

第2に、既存の組織を基盤とした有志組織の結成という動きも見られる。この例として、PTAと独立した「おやじの会」の結成が、幾つかの校区で始まっていることが挙げられる。直川校区で、2011（平成23）年度に結成された「おやじの会」では、学校のグラウンドの整備を行うだけでなく、時間のある時に集まって親睦を深めるとともに、子どものことを話しているという。この会の中心メンバーは30～40代の父親で、15名程で構成されている。この会ができたきっかけは、PTA代表として校区ネットワーク会議に出席したことで、「こんなことを、地域協育でやってる、地域の人が頑張ってくれとるのに、自分たちは知らない。俺たちも自分たちでできることはないか」と考えたことであるとされる（校区コーディネーター）。同じく、弥生校区の小学校でも、母親中心のPTAと異なる組織として、「おやじの会」が組織されたという経緯が語られている。この「おやじの会」では、PTAではできないような「力の要る作業」が行われているという。

第3に、自治会や老人会などの既存の組織を新たな目的に「転用」する動きも見られる。この典型が安全見守りの活動である。この活動は、新たな組織を作るのではなく、自治会

や地縁団体といった組織に声をかけることで成立している。例えば、「〔筆者注：安全パトロールは〕老人クラブや各種団体の方に声をかけてお願いしているみたい。P〔TA〕、婦人〔会〕、老人クラブ、それから自治会、その辺ですね」（振興局・職員）という例が挙げられる。あるいは「〔筆者注：安全パトロールは〕中学校が今年は事務局をしてですね。地域のいろんな代表者、まあそこの振興局から商工会から婦人団体から、高齢者団体からいっぱいありますね。……その代表の人で組織して」（中学校・校長）というように、地域の団体に声をかけることで、安全確保の活動が成立している。これらは地縁団体の活動の目的に含まれるものではないが、集団の有する社会的ネットワークを用いて、集合的な目的を達成しようとする1つの試みである。

このような取り組みは、先に述べたような、既存の中間集団の活動の停滞に対して、活性化や組織化、あるいは「転用」という戦略を持って「学校支援」の体制を作ろうとする試みである。このきっかけとして、校区ネットワーク会議などでの話し合いがあったということは強調されても良い。地域の教育関係者の話し合いを設けることによって、既存の中間集団をつなぎ直したり、「転用」する動きが始まったのである。

ただし、このようなネットワーク構成のあり方には限界もあるものと考えられる。1つの問題は、このネットワーク構築は、既存の「関係基盤」をつないだり、活性化していく方法であるということである。参加者の固定化や高齢化の問題に対処していくためには、これまで地域の活動に積極的に関わってこなかった新たな層の参加をどのように促すのが重要となる。例えば、以下の発言では、現在の地域活動の中心を担っている、退職した世代以外にもネットワークを広げていかないと、今後の活動に支障をきたすのではないかとということが指摘されている。

老人クラブぐらいの、70前ぐらいの方たちが結構元気が良いし、入ってくれるじゃないですか。で、問題はやっぱ、世代でいったときに、もうちょっと若い人たちをどういう風に巻き込んでいくかというところを。やっぱ、退職前から退職した後ぐらい、55から65ぐらいのスパンの人たちの、世代をやっぱどういう風に取り込んでいくかということを考えていかんと。……今はまだ老人クラブあるけど、これからそういう人たちが、老人クラブ自体、組織していくのは厳しいような状態になってきた時に、その世代が多分、個人、個人へどんどん走っていく部分をいかにして地域として食い止めていくかということが……多分必要になってくるんですね。（生涯学習課・職員）

地域における団体や組織の再編は、現状の社会的ネットワークを活用する上では有効な戦略である。しかし同時に、基礎にある地域の中間集団という「関係基盤」の充実をいかに図るかという点が考えられないと、このネットワークは先細りの状況に陥る。佐伯市における社会的ネットワークの再構築には、依然として大きな課題が残っていると見ることができるだろう。

7.4.5. 「信頼」の形成の方法の変化

さらに、「S.R.Q.2-3 ネットワークが形成される過程で『信頼』はどのように変化するか」という問いについて考えていくことにしたい。上で述べてきたような、地域の社会的ネットワークの組み替えは、「信頼」の形成のあり方の変化とも関わる。事業実施前から、一部の学校では、教職員が直接住民に依頼をすることにより、学校への協力を求めている。教職員が地域住民に直接的・対面的に接触することにより、地域とのつながりができており、地域住民もそれに対してインフォーマルに協力をしている状況にあった。このような状況下では、コーディネーターという「形式的なもの」が入って来ることによって、かえってその関係が崩れるのではないかと懸念が示されることもあった。

ある学校で出たのが、今まで学校から直接お願いしに行ったことで地域の人とつながりができていたんだと。そこにワンクッション、コーディネーターさんが入って逆にそのつながりが薄れるんじゃないかって恐れもあったみたい。（振興局・職員）

担当の方で、こんな言い方したら悪いんですけど、「また今年もお願いします」という風な、ひと言で済むようなものですね。そのために、形式的なものが入って来ると、大変かなという風には思いますけど。（中学校・担当教員）

しかし、このような教職員と住民の間の、お互いに知っている個人同士の間での「特定化信頼」というべき社会関係を、より広い「一般的信頼」に組み替えていく必要があるのではないかという問題提起もなされている。なぜなら、「特定化信頼」はその信頼を構成する社会関係がなくなると、成り立たなくなるからである。例えば、教職員が異動すると、新しく赴任した教職員にはその関係が引き継がれなくなる可能性がある。そうではなく、教職員の異動にかかわらず、地域との関係の「継続性」を保って行くことの重要性が、下の引用では指摘されている。

地域協育、地域協育ネットワークシステム、……それをある意味学校の先生方ではできとる、できとる、やってきたって皆思うんだけれども。それがきちっとした形で残っているかというところ〔筆者注：残っていない〕。一番良い例が、あの先生はいた時はこうだったけれども、あの先生がおらんようになったら、もう呼ばれんようになったなあとか。……そういうことがないようにシステムとしてやりましょうという。（小学校・担当教員）

この「一般的信頼」を形成する手段として、コーディネーターには「信頼」が置ける人材が任用されることが重視されている。これは、学校の「外部」の地域人材を受け入れるに当たって不確実性が高まる（どのような人物が来るか分からない）ために、その仲介の「窓口」たるコーディネーターに「信頼」できる人物を置くことによって、その不確実性を縮減しようとする試みであると見ることができる。このコーディネーターへの「信頼」

の根拠として、地域のことを良く分かっていること、そして、学校教育にも深い理解を示せることの2点が挙げられている。このような「専門性」を持つ人材をコーディネーターに任用できるかが、「信頼」の形成に関して重要なポイントになっていると見ることができる。

やっぱり地域とのネットワークという部分ですから、地域の人とのコミュニケーションというか、つながりがあるということ。これがもう1つですよ。あと学校教育にも関心を持っている方。その2つはまずないと。やっぱりコーディネーターとしては適任じゃないのかなと。まずその2つですね。（中学校・校長）

ここで適用されている論理とは、信頼における人物の紹介した人物ならば信頼できる、というものである。これまでの学校や地域での活動内容を根拠にして、その人物の持つ社会的ネットワークを信頼するという論理となっている。つまり、現時点での信頼が、新たな社会関係に投資するための「掛け金」となっていると見ることができる。ただし、これだけでは、関係が一過性のものに終わる可能性がある。ここで重要になるのは、既存の社会的ネットワークの上になり立つ「信頼」だけでなく、この「信頼」をベースに新しい人間関係を構築していくということである。次の引用では、「学校支援」の活動を「頼む」ことに対し「礼をつくす」ことが重要であり、このことを通じて「信頼関係が構築される」という筋道が示されている。これは、既存の社会関係を利用するだけでなく、この関係を維持・発展させるために、一定の「投資」を行うことが必要であることを意味するものである。

頼んだから全部オッケーかな、全部やってくれるかなということじゃないんですよ。頼んだからそこでその人と新たに人間関係が生まれるんであって、当然頼む以上は礼もつくさなきゃいけないし、人間関係も構築していかなくちゃいけない。だから、むしろそれをするによってその人との人間関係を構築していかなくちゃいけないですよ。頼んで来てもらえたからそれで終わりっていうんであれば、アウトですよ。（小学校・担当職員）

もちろん、この新たな関係の構築はそう単純なものではない。次の発言は校区コーディネーターによるものであるが、信頼関係の構築のためには、批判ではないにしてもある程度しっかりと意見を教職員に対して言うこと、また、ボランティアに対しても一定のフィードバックを行う必要があることを指摘するものである。これまで築いてきた社会的ネットワークの中で、「学校支援」の活動への協力を依頼できるとしても、その関係を維持していくためには、お互いの活動へのフィードバックを行うことが必要になってくるものと考えられる。

やっぱり先生との人間関係を、やっぱ信頼関係をつくらないと、学習サポーターなんか、難しいんですよ、なんか。先生との信頼関係、個人的なっていうか、まあ、気安くねえ、何を考えてるかわからないと、なかなか聞けないでしょ。こっちも意見もしにくいし、なるべくほら、批判とか、先生の批判はしたらいけないと思うんですよ。そういう仕事じゃないからね。先生を助けるための仕事っていうのがあるから。だけど、やっぱ思ったことははっきりと、言わないと伝わらないっていうところもあるから。そこのところは難しいけど。（校区コーディネーター）

お世辞みたいなことは言わないけど、こういうところが良かったとか、これで子どもが喜んだとか、先生もこう言ってましたっていう、そういうフォローっていうか、そういうのは必ず、やっぱり。まあ、電話までして言う場合と、いつも会う人はここの公民館で言ったりとかするけど、やっぱそこのところちゃんとしないと。（校区コーディネーター）

この信頼を広げていく1つの方法として、学校支援に関する活動の周知も重要であるとされている。例えば、直川中学校では学校便りを月1回全戸・全家庭に配布している。また蒲江小学校では、2008（平成20）年度から、学校長が中心となって校区内に組織された自治会を通じて、全戸に月2回の広報活動を行い始めた。渡町台校区でも、コーディネーターが作成する「ネットワークだより」を、自治会を通じて配布することで、住民の「みなさんの理解は進んでいる」（校区コーディネーター）感覚があるとされる。

この試みは、現在「学校支援」の活動に参加していない層に対しても活動の内容を周知することで、「地域」としての集合感覚を作り出そうとする意図を有するものと理解できるだろう。

7.5. 直川校区における学校と地域の連携の取り組み

ここまで、佐伯市内全体の状況について述べてきた。本節では1つの校区にしばって、「学校支援」や体験活動の機会提供を通じて、どのようにして地域の社会的ネットワークが構築されていくのかを見ることとしたい。具体的には、調査時点である2010（平成22）年度までの、直川校区の学校と地域の連携の事例の分析を行い、社会的ネットワークの形成過程を明らかにすることにしたい。

7.5.1. 直川校区の学校と地域の関係

直川校区は、佐伯市の中で山間部に近い位置にあり、世帯数1,043、人口2,611、高齢化率38.0%の地区である（2010年10月現在）。この校区では、市町村合併の以前より公民館を中心にした社会教育事業が活発であり、現在でも青少年対象の事業が数多く実施されている。そして、公民館を中心に形成された社会的ネットワークによって、これらの事業が支えられてきた。

しかし、この体制については、参加層の偏りや高齢化も意識され始めている。「地域のネットワークの中で、非常にそのある意味優秀な方々ばかりでネットワークを作っている、このネットワークでやっていると何でも成功するんですよね。で、ネットワークを広げてしまうと、失敗する要因が入ってくる可能性がそこにあるんですよね。ネットワークを崩しかねない要因が入ってくる可能性がある。その辺りがやっぱり広げにくいということもあるんだと思います」（生涯学習課・職員）と言われるように、これまで地域活動の中心を担ってきた住民の活動だけでは、現在の活動を維持することに限界があることが指摘されている。

校区内には直川小学校と直川中学校がある。直川小学校・直川中学校は、2006（平成18）年度からの県が実施する、学校と地域の連携モデル事業の対象校、2008（平成20）年度からもネットワーク事業の対象校となっている。これと合わせて、両校は佐伯市の小中一貫教育校にも指定されており、英語教育に力を入れている。小学校と中学校は近接し、校庭などを共有し、教員同士の行き来も頻繁にある。また直川公民館も小中から100m程の距離にあり、学校の管理職と公民館の職員が頻繁に施設を行き来し、公民館が放課後の子どもの居場所となるなど、連携は密である。

学校規模を見ると、直川小学校は、教職員数12、学級数6、児童数90、直川中学校は教職員数12、学級数4、児童数58と小規模な学校である（2010年5月現在）。2010（平成22）年度は、小中一貫教育のめざす子ども像として「確かな学力を身につけた子ども」「感性豊かな子ども」「直川小・中の子どものことに自信が持てる子ども」「直川地域を大事に思う子ども」の4つが挙げられている。これを受けて、直川中学校では「『かかわり合いや学び合い』の中で、豊かな心とたくましい心身、確かな学力を持つ生徒の育成」、直川小学校では「『気づき、考え、動く、直川の子』の育成」という教育目標を掲げている。「気づく子」では「笑顔で挨拶」「正しい言葉づかい」「協力し合う」などルールを守り、他者と協力する規範が、「考える子」では「進んで学習活動に取り組む」「友だちの話を聞き、自分の考えを深める」という学習における積極性が、「動く子」では「めあてに向かって最後までやりぬく」「健康安全に気をつけ、進んで運動する」という自律性が重視されている。

小・中一貫教育の組織図を見ると、管理職による合同推進委員会のもとに、（1）「小中一貫教育担当部」、（2）「生徒指導・特別支援教育部」、（3）「小中交流・地域連携部」という3つの部会が設けられている。これらの部会は小学校と中学校の連携のために設置されているものである。（1）では、「児童・生徒の実態に応じた系統性のあるカリキュラム編成」「児童・生徒の発達段階に応じた指導方法の工夫」を掲げて、共同で算数・数学の指導案を作成し、英語の学習のために近隣の大学訪問の企画などを行っている。（2）では、学校生活のアンケートを行い、生徒・児童の実態の把握に努めている。（3）では、「地域協育ネットワーク」を活用した地域人材の活用や、地域・保護者との交流の促進を計画している。例えば、2010（平成22）年度は更生保護女性会や公民館と協力して花壇の土入れや花植えを行っている。

この校区では、2006（平成18）年度からモデル事業の対象校区となったことを受けて、公民館の職員によって、地域住民の中から講師名簿が作成された。この名簿は小学校・中学校の管理職に手渡され、積極的な活用が図られている。このモデル事業については「公民館だより」でも積極的な広報が行われており、2008（平成20）年度からのネットワーク事業の基盤を作ることに成功したと言える。その後も、公民館に配置されているコーディネーターに対して、学校側が「人材活用計画書」を渡すことで、「学校支援」に関わる地域人材のコーディネートが行われている。コーディネーターは、2008（平成20）年度は市役所OB、2009（平成21）年度～2011（平成23）年度も元市役所OB（前公民館長、社会教育主事の有資格者）、2012（平成24）年度からは、民生・児童委員が任命されている。後者の2名は、それぞれ公民館長、通学合宿の実行委員長として、事業実施前から通学合宿の実施に深く携わってきた人物である。

この校区で行われている「学校支援」の例として、2008（平成20）年度の活動を見ると、農業体験や、キャリア教育におけるゲストティーチャーの活用、家庭科での授業補助、剪定や花壇整備などの環境整備、安全パトロールなどに地域住民が参加していることが分かる。このボランティアの募集は、コーディネーターが地域を回り、個人や地縁団体に声をかける形で行っている。

7.5.2. 直川校区の「通学合宿」の試み

次に、同校区の特徴として挙げられる、「通学合宿」の試みを見ていきたい。この取り組みは、2001（平成13）年度から大分県の補助事業として始まり、2002（平成14）年度から直川村の単独事業として引き継がれ、合併後は佐伯市市の助成を受けて行われているものである（図表7-10参照）。2010（平成22）年度の時点で、10回目の開催となっている（2013年度現在も継続されている）。2008（平成20）年度の文部科学省の優良公民館の表彰理由も、「異年齢の子どもが親元を離れ共同宿泊生活を行う取り組みを実施しており、集団生活及び日常生活に関わる生活体験を通して、自主性や協調性を養うとともに、家族の大切さを実感させる取り組みを行っている」というものであった。

通学合宿の目的を見ると、「自主性や協調性を養うとともに、自分たちの力だけで生活することにより子どもの自立と自律」を図ることが掲げられている。同時に「地域の大人にボランティアとして指導にあたっていただくことにより、地域とのつながりを深め地域の教育力の向上」を図ることも目的に掲げられている。つまり、子どもの体験活動の推進と、地域での社会的ネットワークの形成がプログラムの目的である。

具体的なプログラムは、校区内にあるキャンプ場に6年生が1週間程度宿泊し、買い出しや食事づくり、洗濯などを、ボランティアの指導を受けて自分たちで行うというものである。合宿中は、学校への4キロほどの距離を、登校時はバスで、下校時は徒歩で移動する。合宿の間は、「生活班」（男女別）と、「食事グループ」（男女混成）という2つの班編成のもとに行動し、生活や宿泊は「生活班」ごとにバンガローで行う。

経年的に見ると、この実施方法は少しずつ変化を見せている。当初、直川村の教育長の強力なリーダーシップで始まった時期には、子どもの「自主性」を重んじるために、ボラ

ンティアが生活や食事に手を貸したりすることが原則的に禁じられていた。このような指導の厳しさは回を重ねるごとに和らいできている。班編成も、1回目は存在せず、2回目以降は男女別の班編成となっていたが、2008（平成20）年度より現在の2種類の班編成になった。食事のメニューも各班で別々であったものが、統一されるようになっている。対象学年は、以前は5年生の有志も参加していたが、ここ5年の間は6年生のみとなっている。このことは、事前に班編成を行ったり、授業に通学合宿の内容を反映したりする都合から、学校側にも肯定的に受け止められている。

図表7-10 通学合宿の実施状況

回（年度）	実施時期	場所	参加者数	補助
第1回（2001）	9月／7泊8日	高齢者福祉施設	6年 30名	県補助 30万円
第2回（2002）	9月／6泊7日	キャンプ場	6年 21名	直川村予算 20万円
第3回（2003）	9月／6泊7日		6年 21名 5年 12名	
第4回（2004）	7月／6泊7日		6年 26名 5年 8名	
第5回（2005）	7月／6泊7日		6年 25名 5年 13名	佐伯市予算 16万円
第6回（2006）	7月／6泊7日		6年 29名	
第7回（2007）	6月／6泊7日		6年 24名	
第8回（2008）	9月／6泊7日		6年 14名	佐伯市予算 20万円
第9回（2009）	2月／2泊3日		6年 21名	
第10回（2010）	6月／6泊7日		6年 18名	

この校区の通学合宿の特徴は、地域住民が実行委員会の中心となっていることである。全国の通学合宿の調査を見ても（国立教育政策研究所社会教育実践研究センター 2007）、登下校から生活全般にわたって、児童を対象にしたプログラムを実施することには相当なコストがかかるため、多くは3～4日間の実施期間となっていることが分かる。市町村の中で、6泊以上の長期の合宿を計画・実施している地域は1/4程度であり、この校区のプログラムが継続性だけでなく、その内容としても評価し得ることが分かる。なお、保護者の関わりについては、児童との距離を置かせるために、意図的に実行委員会に参加しないこととなっている。

プログラム実施に際しては、まず地区の実行委員会で、対象学年・人数、実施方法など、その年度のプログラムの確認が行われる。事前の研修会では、実行委員や参加するボランティアの間で実施にあたっての注意や確認が行われる。通学合宿の実施中の登下校の見守りには、老人クラブも協力し、生活や食事づくりの指導には、地域住民がボランティアとして関わる。プログラム終了後のふり返りの会には保護者も参加することができ、事後のアンケートでは児童や保護者の感想を求めている。このアンケートでは、児童に対して、通学合宿に参加しようと思った動機、参加した感想、楽しかったことや辛かったこと、自分自身の変化、今後の参加希望を尋ねている。また保護者に対しては、参加させるにあた

って心配したこと、子どもを参加させた感想、期間や費用の妥当性、今後のプログラムの必要性を尋ねている。

学校の関わり方を見ると、実行委員会に管理職が参加しているものの、基本的に学校と独立した取り組みとして捉えられている。当初からこのプログラムに関わっていた地域住民によれば、開始当初は、学校の側から学校とは関係のない「別の行事」として捉えられていたという。そのため、実行委員やボランティアが学校を訪れても、疎外感を覚えることが少なくなかったとされる。しかし、プログラムを続けるうちに、学校での受け止め方も変化してきた。近年では、プログラム実施中に担任を含め数名の教員が子どもたちの様子を見に訪れるようになってきている。これは、教室外での子どもの様子を把握し、指導に活かそうという姿勢の表れである。さらに、国語の教科で合宿の感想を短歌や川柳にまとめさせたり、家庭科の調理との関連を持たせるなど、授業の内容に関連を持たせる試みも見られる。

このような通学合宿の取り組みは、地域の中間集団に所属していた人々が実行委員会の中心となり、婦人会や老人クラブにも協力を求めることで成り立っている。地域の中間集団としての活動は停滞していても、「通学合宿」という子どもの体験活動を推進するための新たな枠組みの中で、実行委員会を組織化することによって、既存の団体の受け皿が用意されたと見ることができる。

7.5.3. 直川校区における社会的ネットワーク構築の課題

以上のような過程で進められてきた通学合宿のプログラムには、課題も指摘されている。最大の課題は、プログラムの担い手の固定化や高齢化の問題である。地域の団体活動を通じて直川校区への愛着を深めてきた層が、将来の校区を担う人材育成を目指してプログラムの継続に大きな役割を果たしてきたが、ここから参加者や協力者の範囲が大きく広がらないという問題を抱えている。この点については、2011（平成23）年度から、通学合宿の実行委員長が、若い主婦に変更となっていることは注目に値する。この女性は、第1回目の通学合宿に自らの子どもが参加し、その後地域の読み聞かせの活動などで地域活動に関わる中で、通学合宿の活動に深く関わることになった保護者である。プログラムを継続させていくためには、このように社会的ネットワークを通じて新たな参加者や協力者を募っていくことが大きな課題になると言える。

また、保護者の間でも、この取り組みの実施主体・実施過程や、関わる地域住民の労力などが認知されていない状況にあり、学校管理職、実行委員会双方からPTAを通じてこの活動の周知を図る必要性が指摘されている。「学校に対して協力する」文化を有し、県内外から高い評価を受けてきたこの校区において、支援者の高齢化・固定化を受けて、どのように教育体制を再構築するかが課題になっている。

このプログラムは、地域住民が中心となり「組織化」されたプログラムを実施する社会教育の試みであり、プログラムが継続的に実施されるうちに徐々に学校のカリキュラムとの関連性が意識されるようになったものであると言える。この背景には、「自主性」「自律性」「協調性」といった学校目標に掲げられる能力と、通学合宿での体験活動によって

育まれる能力に近いことが認識されたことがあるのだろう。それだけでなく、「通学合宿」の実施主体の側からは、地域への愛着や誇りを育む点も強調されている。地域全体で共有されるこのような規範が、相応のコストを要するこのプログラムを継続する大きな要因となっていると言える。

このような地域での教育によって育まれる能力を、学校がどのように受け止め、カリキュラムとの接続や棲み分けを明確にするのか、この点に「継続性」が必ずしも担保され得ない社会教育と、学校教育との連携・協力の難しさがある。しかし、プログラムが続けられてきたことで相互理解が進み、徐々に学校側の参加・協力が実現してきた面もある。既存の地域の社会的ネットワークを活用し、「通学合宿」を組織化・継続していくことによって、学校関係者と地域住民との相互理解の促進が進んできたと言える。さらに、この関係の構築の過程で、公民館長やコーディネーターの媒介者や中間支援者としての役割を果たして来たことも強調されるべきだろう。

以上の、直川校区の「通学合宿」の事例の特徴をまとめれば、学校と地域は目的を共有しつつも、実施・評価においては、学校は非公式の形で協力をするに留まり、主体は地域の自主的な組織（実行委員会）に委ねられていることにある。この自主的な組織は、従来の地縁団体のメンバーを取り込む形で成立しており、これらの団体の活動が活発でなくなった現在では、地域の社会的ネットワークの一種の受け皿として機能していると言える。厳密には、佐伯市が「学校支援」という枠を設ける前から始まった試みであるが、コーディネーターが配置され、地域の諸団体とのネットワーク化が意識されるようになることで、通学合宿も安定的に運営されるようになったという点に、施策の効果を見ることもできる。

直川校区では、この通学合宿と別に、「学校と地域と家庭が、この事業についての関心、理解を深めてもらえれば」（校区コーディネーター）という目的で、2009（平成21）年度より、校区独自の校区「協育」研修会を開催している。2011（平成23）年度には、3回目を迎え、学校・家庭・地域の関係者が30名程参加し、分科会形式で話し合いを行ったという。この研修会については、「研修会をする毎に、学校と地域と家庭が、すごく結びつきが深くなったといえますか、そしてこの〔筆者注：協育関係〕事業に対しての理解をしてくれる人が多くなった」ことを感じるという（校区コーディネーター）。このような取り組みを通じて、ネットワークに関わる人々を増やしていけるかどうか大きな課題であると言える。

7.6. 佐伯市における学校支援を通じた社会関係資本の再構築の過程

7.6.1. 佐伯市における学校支援を通じた社会関係資本の再構築の過程

ここまで見てきた、佐伯市の「協育」関連事業に基づく「社会関係資本」の構築過程をまとめておくことにしたい。7.1.2.で見たように、佐伯市では、市町村合併の以前から、（1）地縁団体に基づく関係が衰退を見せ、（2）青少協もほとんどの校区でなくなり、（3）結果として地縁に基づくネットワークが構成されにくい状況となっていた。これは前章で見たような飯田市の分館レベルの社会的ネットワークが、ほとんどなくなった状態であると

見ることができる。佐伯市では、この地域課題に対し、「学校支援」を行うモデル事業やネットワーク事業を通じて、社会的ネットワークを再構築しようとしたものと見ることができる。この再構築の過程について、リサーチ・クエスチョンに沿って整理することとしたい。

まず、R.Q.1.「『協育』関連事業実施前後で、『学校支援』の様相はどのように変化したのか」という点についてである。この事業では、公民館に校区コーディネーターを配置し、校区ネットワーク会議や青少年健全育成会議の組織化を進めながら、地域人材を活用した「学校支援」を進めてきた。事業実施前に学校関係者や公民館関係者にインタビューを行ったところ、全体としては、これまで比較的受け入れがスムーズに行われていたゲストティーチャーや部活動の指導者としての受け入れを促進しつつ、現在人手が不足しがちな環境整備の活動にも協力を求めて行くという形で、地域人材の活用が進んで行くと予測された。その後、数年間の事業の中では、（１）当初は小学校が中心だったが、２年目以降、中学校でもキャリア教育での活用が促進され、（２）対象とする校区も広がりを見せ、19校区全てにおいて校区ネットワーク会議や青少年健全育成会議が組織されることとなった。この結果、5年間の事業を通じて、事業数、ボランティア数とも着実に伸びを見せている。活動の内容は、登下校指導と、読み聞かせや総合的な学習の時間を中心とした「学校支援」の活動が中心であるものの、それ以外の活動も少しずつ充実を見せている。

次に、R.Q.2.「『協育』関連事業の実施に伴って、地域の『社会関係資本』はいかに変化し得るか」という問いに答えていくことにしたい。第1の「学校を取り巻くネットワークは、どのように構成されていくのか」という点については、特に学校と公民館の関係、特に日常的な教職員と公民館職員の交流の様子や程度に注目し、2つの点で変化を見出すことができた。第1に、学校ではなく公民館にコーディネーターを配置することにより、学校側の心理的なコストを軽減することにつながっていることである。第2に、校区コーディネーターが制度的に位置づけられることによって、学校側はこれまでのインフォーマルな関係に比べて、依頼がしやすくなったこと、さらに学校外部の職員やコーディネーターからすれば、学校に入りやすくなったことである。以上のことから、学校と公民館の関係については、事業が実施されたことにより、日常的な職員交流が促進される可能性があると予測された。実際に、事業実施3年目を過ぎた頃から、コーディネーターによって一定の手応えが示されている。

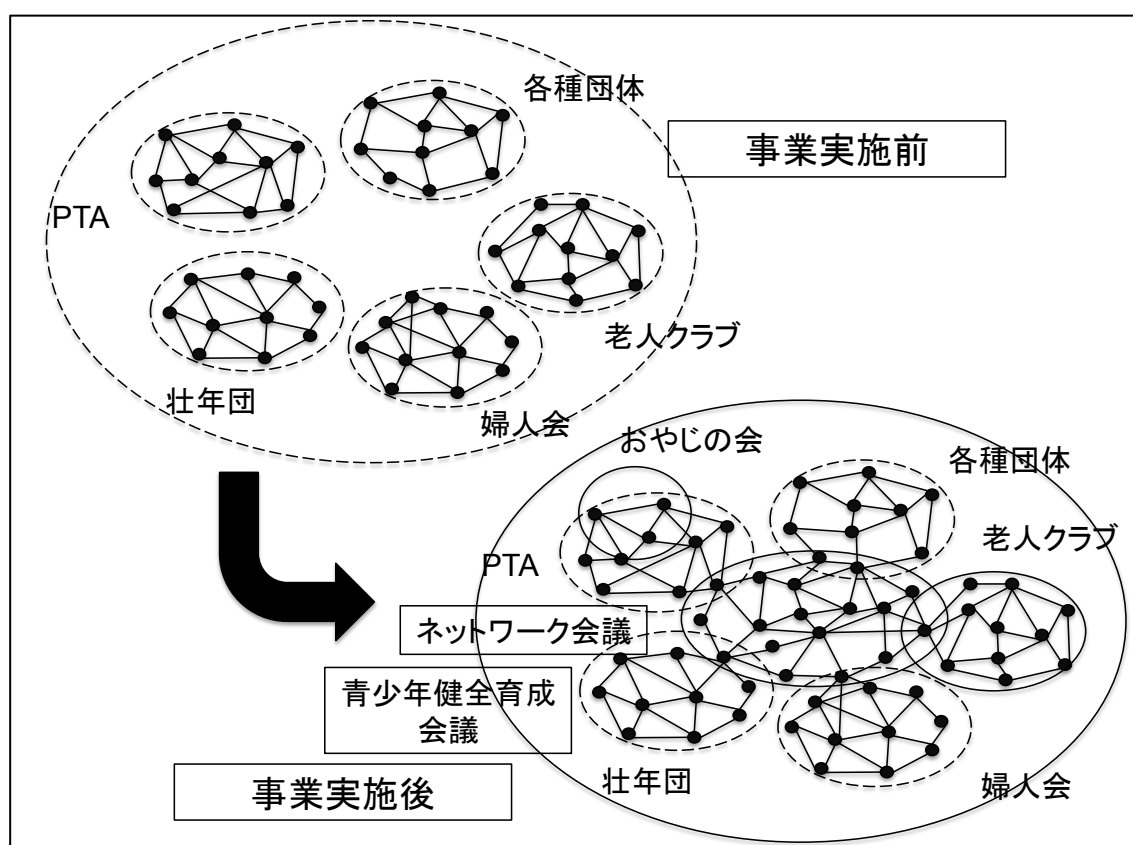
第2に「地域に存在する団体・組織の『再編』はどのように進んでいるのか」についてである。事業実施前の段階で指摘されていたのは、これまで地域の社会的ネットワークを構成してきた青年団や婦人会などの団体の活動が停滞しているという状況であった。地域のリーダー育成を担っていたこれらの団体の活動がなくなったことで、行政と地域とのつながりも薄くなっていた。これに対して、青少年健全育成会議や校区ネットワーク会議を組織することにより、市町村合併で壊れてしまった組織の再編成を行おうとする試みが始まっている。この校区ネットワーク会議には、行政関係者や学校関係者、各種委員が含まれる。校区ネットワーク会議の機能については、あくまでも「意見交換」「情報交換」の場であることが強調されており、会議で何かを決定し、それに基づく行動を促すということ

よりも、校区内で子どもの教育に関わっている教員や住民の間の社会的ネットワークの形成にあると考えられる。校区ネットワーク会議が組織されていない校区でも青少年健全育成会議を再組織化することによって、類似した構造が構築されようとしている。

もう1つの動きとして、停滞している既存の組織では「学校支援」を行えないという課題に直面することによって、組織・団体の活性化や、新たな団体の組織化、組織の「転用」などが見られるようになってきている。具体的には、一部の参加者に限られているPTA活動の再活性化や、既存の組織を基盤とした有志組織の結成、あるいは自治会や老人会などの既存の組織を新たな目的に「転用」する動きが見られた。校区ネットワーク会議などでの関係者の話し合いが、このような組織再編のきっかけになったということは注目に値するだろう。

以上の佐伯市の社会的ネットワーク構造の変化については、図表 7-11 のように模式図を描くことができる。総じて言えば、佐伯市の施策は、中間集団という「関係基盤」の「連結性」を強化することによって、地域の社会的ネットワークを活性化しようとするものであったと見ることができる。

図表 7-11 佐伯市におけるネットワーク構造の変化



注：点は住民、線はつながりを示すネットワークの模式図。

たとえ現在の時点で中間集団が活動していなくても、過去に築かれてきた、「関係基盤」上の社会的ネットワークはすぐに消滅するわけではない。同市では、校区ネットワーク会議や青少年健全育成会議を通じて、このネットワークの中心的な人物を集めることによって、既存の社会的ネットワークを有効に活用しようとしたのだと解釈できる。つまり、既存の中間集団の「連結性」を強化することによって、この「関係基盤」上の社会的ネットワークを活性化することが試みられているのである。この試みが成功したか否かは、既存の組織の活性化や「転用」の動きがどの程度起きるかで測ることができる。ただし注意すべきことは、この方策は、もともとあった「関係基盤」をつなぎ合わせ、活性化しようとするものであり、基礎にある中間集団自体を充実させることが重要な課題であることに変わりはないということである。この点において、佐伯市の取り組みには一定の限界があるとも言える。

第3に、「ネットワークが形成される過程で『信頼』はどのように変化するのか」という点についてである。事業実施前から、一部の学校では、教職員は住民に直接的・対面的に接触することにより、インフォーマルに学校への協力を依頼していた。このような特定の社会関係に基づく信頼ではなく、より広い「一般的信頼」に組み替えていくことが事業の目標となった。このための方法は、学校の「外部」の地域人材を受け入れるに当たって、その「窓口」たるコーディネーターに信頼を置ける人物を置くことによって、この信頼を根拠にして地域人材を受け入れていく体制作りを試みるというものだった。ただし、この信頼関係の維持や発展のためには、既存の社会関係に基づく信頼を利用するだけでなく、活動への評価やフィードバックという一定の「投資」を行うことが必要であること、「信頼」を広げていくために、地域住民に対して「学校支援」に関する活動を周知していくことも重要であることが示された。

これに関連して、ブライクとシュナイダー（Bryk and Schneider 2002）は、閉鎖的で小規模なコミュニティにおける「同質的信頼」や、近代的な組織で見られる「契約的信頼」と異なる「関係的信頼」の存在を指摘している。この「関係的信頼」は、相互の行為と信念に対する、敬意や能力、人格的配慮、誠実性という基準の上に成り立ち、この信頼が行き渡った時、組織の改善がなされると述べている。この議論を考慮すると、「学校支援」という活動の積み重ねが、地域における「関係的信頼」の形成につながるどうか、社会関係資本の厚みを決定していくと言える。

7.6.2. 本研究から得られる示唆と研究課題

(1) 本研究から得られる示唆

以上の佐伯市における学校支援を通じた社会関係資本の再構築の過程は、コミュニティと社会教育の関連を考える上で、以下のような示唆を有している。

第1に、既存の中間集団を利用したネットワークの再構築の方法である。6章で見た長野県飯田市においては、性別・年齢別に組織された中間集団が重層的に重なり合うことによって、地域活動への参加者を継続的に確保していく構造ができあがっていた。しかし、佐伯市の各地区では、市町村合併などによってこの構造が機能しなくなっていた。これに対

し、「学校支援」という1つの受け皿を作ることによって、中間集団の縮小や解体で見えにくくなっていた地域の社会的ネットワークを可視化し、このネットワークを活用して、新しい社会的ネットワークを築こうとしたのだと考えることができる。これは、既存の地域の社会的ネットワークをつなぎ直していく「水平型」のネットワークの構築の過程であると見る事ができる⁽⁷⁾。つまり、既存の「関係基盤」を有効に活用し、会議体を組織することによって「関係基盤」の「連結性」を高めたり、別の形で「関係基盤」自体を再組織化していくことによって、地域の社会関係資本の充実を図ろうとする試みであると見る事ができる。

このような試みは、社会教育を通じてコミュニティを構成するための、重要なアプローチとして位置づけることができる。ここから言えることは、これまでと同じ方法で、社会的ネットワークが築けなくなったとしても、「関係基盤」同士をつなぎ直し、再構築を試みることによって、社会的ネットワークの活性化は可能であるということである。重要なことは、そのための受け皿や枠組みをどのように設定するかということであり、佐伯市の場合は、この枠組みとして「学校支援」が据えられたと見る事ができるだろう。

第2に、ネットワークの構築における「信頼」の役割である。上述した地域の社会的ネットワークは自然に組み上がるものではない。その過程を見ると、これまでの地域の活動の中で築かれてきた「信頼」を利用する形でネットワークが築かれていることが分かる。具体的には教員と地域住民、あるいは教員とコーディネーター、地域住民とコーディネーターの間で、これまでの活動を通じて築かれてきた「特定化信頼」を基盤にして、新しい住民がこの関係に参入することによって、その信頼が広がっていくという構造になっている。この信頼を維持していくためには、それなりの時間や労力をお互いに提供し、相互に活動に対する一定の評価を行うこと、時には感謝の意を示すことも必要となる。社会関係資本を維持するには、信頼を維持していくために一定のコストがかかると言える。しかし、このような、個々の場面での活動の蓄積がなされていくことで、地域全体の「信頼」も上昇していくものと考えられる。

この点については、中間集団という対面的な接触が減少した時の、新たな「信頼」形成の方法であると見ることもできる。つまり、飯田市の地縁団体から分館活動へという社会的ネットワークの構造においては、ある程度の期間、ともに地域の活動に関わることによって、相互に理解し合うことが可能となっていた。この「信頼」が、分館役員を委嘱する際、あるいは役員が活動をともに担う住民を探す際の根拠となっていた。ところが、このような関係性が崩れている佐伯市では、その人物を信頼する根拠が不足していることから「学校支援」に関わる住民を探すことに困難が伴うことになる。このような場合には、信頼における人物からの紹介が重視され、その後、活動を通じてお互いに理解し合うことで、関係に広がりを見せるという過程を経ることになる。この過程で、住民や保護者にも、地域のために活動をしていくという意識が徐々に生まれてくるものと考えられる。

ここから言えることは、中間集団という「関係基盤」が崩れた場合にも、それに代替するような対面的な接触の機会を創出することが重要であり、この関係を起点にして、社会関係資本の構築がなされていくということである。各公民館にコーディネーターを配置し

ていくことの意味は、見知らぬ人々の間で「信頼」を担保する役割を担うこと、そして地域の新たな社会的ネットワークを構築していくことに見出されると言えよう。

第3に、社会的ネットワークを構築することの意味である。地域において新たな社会的ネットワークが構築されることには2つの重要な意味がある。1つは、新たに構築されたネットワークを通じて、「学校支援」の人材を探すことが可能になるということである。次章でコーディネーターのネットワーク形成過程を見るが、コーディネーターは校区ネットワーク会議のメンバーへの接触を通じて、「学校支援」に関わる人材を探している。つまりこのネットワークは、「学校支援」という目的に応じて積極的に活用できる可能性がある。

もう1つは、ネットワークの「転用」可能性である。「学校支援」を目的に構成されたこのネットワークは、別の目的に用いられる可能性も存在する。例えば、2013（平成25）年度の時点での社会教育課の職員への聞き取りでは、米水津や鶴見、上堅田といった一部の校区において、校区ネットワーク会議の中に実行委員会を組織することによって、防災キャンプを実施することが可能になっているという。あるいは7.5.で見た直川校区の通学合宿に関するネットワークも、「学校支援」のネットワークと重なり合う形で組織され、子どもたちの地域での体験活動を推進する役割を担っている。これらの例に示されるように、校区内に「学校支援」に関する社会的ネットワークが構築されることで、このネットワークを通じて別の活動を行うことも可能である。

以上の点は、社会教育を通じてコミュニティの再構成を試みることによって、地域の様々な教育的機能が充実していくという道筋を示している。地域の「関係基盤」の「連結性」を高め、基盤を再構成することを通じて、地域の社会的ネットワークを組み直していくという社会教育の役割は、現代においても重要な意義を持つものと考えられる。

さらに、以上のような佐伯市で取り組まれている、「学校支援」というテーマ型の社会的関係資本の構築に内在する問題についても考えていくことにしたい。第1に、ネットワーク構築の方法における限界である。「関係基盤」の再組織化に基づく社会的ネットワークの構築は、従来から存在する中間集団の存在と、それに基づく社会的ネットワークの存在を前提としている。このネットワークは、地縁団体の活動によって築かれてきたもので、活動が停滞しながらも残存していたため、利用可能なものであった。このため、ネットワークの構築を開始して数年間は、地域の社会的ネットワークという資源を有効活用することができた。しかし、今後の課題として、基礎にある「関係基盤」の充実をどのように図っていくのが問題となる。ネットワークの中で自生的に新たな中間集団が生まれてくるのか、それともある程度意図的に、基礎となるような中間集団の育成のための働きかけを行うのか。この方向性については慎重な議論が必要なものの、社会的ネットワークの構築のためには、これから「関係基盤」への一定程度の投資が必要なことは疑い得ないものと考えられる。

第2に、社会的ネットワークの構築におけるコーディネーターの配置という課題について考えたい。現在の佐伯市では、モデル事業やネットワーク事業を通じて、コーディネーターを各地区に配置することによって、地域の中間集団の再編を促し、このネットワークを

もとに「学校支援」の活動を進めてきた。しかし、この働きかけはあくまでも期間が限られたプロジェクト型の支援であり、今後は地域の社会的ネットワークの形成に対してどこまでの投資を行えるかが1つの論点となるだろう⁽⁸⁾。この点については、一度形成された社会関係資本が、その後どのような速度で摩耗していくのか、行政職員の配置によって、この資本の減退を防ぎ社会的ネットワークを維持することがコミュニティにどのような影響を及ぼすのかといった点を明らかにしていくことが重要になるだろう。次章では、この点について試論を示すこととしたい。いずれにしても、コーディネーターを誰がどのように担っていくのかという論点は重要なものになると考えられる。

(2) 今後の研究課題

本章の分析の課題としては、以下の3点が挙げられる。第1に、各校区における社会関係資本の構築過程の比較である。今回の分析は、事業実施直後の観察やインタビューを中心に、その後数年の間の断続的な聞き取りをもとにしているが、事業が始まってから、各校区の状況は多様化している。元々存在した、旧市部と旧南郡の差異といった要因に加えて、各校区の中間集団の布置や、ネットワーク会議や青少年健全育成会議の組織化の状況、あるいはコーディネーターの活動の内容や状況といった要因によって、コミュニティの再構築の状況は、異なる様相を呈しているものと考えられる。本章の分析においては、各校区の共通性を描き出すことに主眼を置いたが、「学校支援」の状況の差異も含めて、各校区の社会関係資本の再構築の状況を比較することによって、コミュニティの再構築にとって重要な要素を明らかにすることができるものと考えられる。

第2に、「学校支援」を通じて形成された、社会関係資本の有用性や、転用可能性、あるいは限界といったことについての分析である。本章の分析では、「学校支援」を受け皿として新たな社会関係資本が構築されていくという道筋を描いたが、ここで築かれた社会的ネットワークが、今後どのように活用されていくのか、あるいはどの程度の継続性を有するのか、またネットワークの構築の方法として限界がないのかといった点について、今後継続的な分析が求められる。これらの点は、コーディネーター配置の有効性とも関わり、政策的な観点から社会関係資本に投資することの意味を問うことにつながってくるだろう。

第3に、社会関係資本の分析について、社会的ネットワークという構造的部分と、信頼などの認知的部分との関連についてのより詳細な分析が必要である。今回は、教育委員会の職員や、校区コーディネーター、あるいは学校管理職などへのインタビューが中心だったが、このように地域の社会的ネットワークの構築に中心的に関わる人々だけでなく、ボランティア活動に関わっている人々や、あるいは地域に居住している住民が「学校支援」の活動をどのように捉え、関わっているのかという点についての調査や分析が不足している。分析の対象とする範囲を広げた時に、コーディネーターを媒介として、地域の社会的ネットワークがどのように広がっているのか、あるいは個人間の信頼を起点に地域全体の信頼がどのように形成されているのかを捉えることが可能となるだろう。

脚注

- (1) この背景には、1998（平成 10）年に、市町村に県から社会教育主事を派遣する派遣社会教育主事に対する国庫補助が地方交付税措置へと切り替わったことの影響があったとされる。この措置を受けて、市町村への社会教育主事の派遣が行われなくなることが予測されたため、一部の自治体では、地域教育を担当する職員の配置といった形で存続を図った。この例として、高知県の「地域教育指導主事」（1997 年度～2005 年度）や、島根県の「地域教育コーディネーター派遣事業」（1999 年度～2008 年度）を挙げることができる。大分県でも、この措置を受けて、学校教育と社会教育の協働を進める職員を市町村に配置することを目指した議論が行われることになった。
- (2) 佐伯市の社会教育振興大会は、モデル事業を受けて、2006（平成 18）年度から始められたものである。例年、「おおいた教育の日」に合わせて、11 月上旬に開催されている。振興大会の毎年のテーマは「手をつなぎ、広げていこう、教育の輪」で共通であるが、1～3 回目は「協育」を、4・5 回目は職業教育を、そして 6・7 回目は家庭教育をテーマにしており、強調すべき点が変化している。この準備は社会教育委員によってなされるだけでなく、プロジェクト会議内部でも検討が行われている。
- (3) なお、佐伯校区については、佐伯公民館ではなく、渡町台公民館を中心にした鶴谷校区としてネットワーク化が図られることになった。
- (4) 調査日程については、章末の図表7-12を参照されたい。
- (5) なお、南校区では、2008（平成 20）年度に 7 校区のネットワーク会議の組織化に合わせて、下堅田小学校区で「下堅田っ子ふれあい協育ネット」が組織された（この時点でコーディネーターの配置は行われていない）。その後、2010（平成 22）年度に南校区にコーディネーターが配置された。2011（平成 23）年度に上堅田小学校区で、「上堅田校区安全・安心パトロール隊」が「上堅田幼稚園・小学校区協育ネットワーク会議」として再組織化されることとなった。この結果、南校区では、両小学校区で別々に組織が結成される形となった。佐伯市では便宜上、両方を合わせて「南校区ネットワーク会議」としており、両地区をまとめた会議は実施していない。
- (6) この点については、校区ネットワーク会議は学校支援、青少年健全育成会議は体験活動の推進というようなすみわけが指摘されることもあるが、必ずしも関係者の間でこの認識が共有されているわけではない。

校区ネットワーク会議はもうその「学校支援」をすることに……特化すればいいんじゃないかな。校区ネットワーク会議のメンバーも学校の教頭先生がメインであったりとか、学校はこういうことに困っていますと、そういう時に地域の力を入れていただけると助かります、というような形のある程度、そういう「学校支援」に特化したような組織。で、日頃の青少年に対するその、体験活動の提供っていうのは、青少年健全育成会議の方でという棲み分けはできている。（社会教育課・職員）

- (7) これに関連して、佐藤（2009）は、本章と同じ佐伯市を対象にして、上浦校区のフォ

一マルなネットワーク構造の分析を行っている。この結果、公民館にコーディネーターが配置されることによって、校区内の社会的ネットワークの偏りが是正されることを指摘している。

- (8) 2013（平成 25）年 11 月時点での教育委員会社会教育課におけるインタビューでは、補助事業が終了する 2014（平成 26）年度以降も、家庭教育支援との関連を持たせるなどの形をとることによって、何らかの形でコーディネーターの配置を維持していきたいということが担当者から語られていた。

図表7-12 佐伯市におけるインタビュー調査の日程

聞き取りの日時	調査対象(場所)	聞き取り対象
2008/03/26(火) 10:45-12:00	教育委員会生涯学習課	係長、職員、地域協育コーディネーター、県社会教育主事
2008/03/26(火) 13:30-14:00	鶴見校区・鶴見地区公民館	振興局職員
2008/03/26(火) 14:40-15:40	佐伯校区・佐伯市地区公民館	公民館長
2008/03/26(火) 15:00-15:45	弥生校区・弥生地区公民館	振興局職員
2008/03/26(火) 16:15-17:00	直川校区・直川地区公民館	振興局職員、公民館長
2008/07/24(木) 13:40-16:00	教育委員会生涯学習課	課長、係長、職員
2008/09/05(金) 13:00-14:30	教育委員会生涯学習課	係長、職員2名
2008/09/05(金) 15:00-17:00	鶴谷校区・渡町台地区公民館	公民館長、コーディネーター
2008/09/08(月) 10:40-12:00	宇目校区・宇目地区公民館	公民館長、コーディネーター、中学校教頭、推進担当教員
2008/09/08(月) 13:30-14:40	直川校区・直川中学校	校長
2008/09/08(月) 14:45-15:10	直川校区・直川小学校	校長、教頭
2008/09/09(火) 09:00-10:30	鶴見校区・鶴見地区公民館	振興局職員、公民館長、コーディネーター
2008/09/09(火) 13:30-15:00	蒲江校区・蒲江地区公民館	振興局係長、公民館長、コーディネーター
2008/09/09(火) 15:30-16:30	蒲江校区・蒲江小学校	校長、推進担当教員
2008/09/10(水) 09:25-11:40	弥生校区・弥生地区公民館	振興局職員、公民館長、コーディネーター
2008/09/10(水) 14:10-15:00	上浦校区・上浦地区公民館	振興局職員、コーディネーター
2008/11/21(金) 14:00-15:00	鶴谷校区・鶴谷中学校	校長
2008/11/21(金) 15:10-16:10	鶴谷校区・渡町台小学校	教頭
2008/11/25(火) 10:30-11:30	蒲江校区・蒲江小学校	校長
2008/11/25(火) 14:20-15:10	鶴見校区・松浦小学校	校長
2008/11/25(火) 15:30-16:30	鶴見校区・吹小学校	校長
2008/11/26(水) 09:50-10:20	宇目校区・宇目緑豊中学校	教頭、推進担当教員
2008/11/26(水) 10:30-11:00	宇目校区・重岡小学校	校長
2008/11/26(水) 11:25-12:05	宇目校区・小野市小学校	校長、教頭
2008/11/27(木) 10:00-11:05	上浦校区・東雲中学校／東雲小学校※	小学校教頭、中学校教頭、公民館長、コーディネーター
2008/11/27(木) 14:00-15:10	弥生校区・明治小学校	教頭、コーディネーター
2008/11/27(木) 15:25-16:10	弥生校区・切畑小学校	校長、教頭、コーディネーター
2008/11/27(木) 10:00-11:30	直川校区・直川中学校	校長、振興局職員
2009/10/09(金) 15:30-16:30	教育委員会生涯学習課	課長、係長、職員
2009/11/19(木) 16:30-17:30	弥生校区・弥生地区公民館	コーディネーター
2009/11/20(金) 10:20-11:30	宇目校区・宇目地区公民館	コーディネーター
2009/11/20(金) 13:30-14:30	蒲江校区・蒲江地区公民館	コーディネーター
2010/01/29(金) 14:00-15:30	鶴谷校区・渡町台地区公民館	コーディネーター
2010/01/29(金) 16:00-17:00	鶴見校区・鶴見地区公民館	振興局職員、コーディネーター
2010/02/01(月) 10:00-11:30	上浦校区・上浦地区公民館	公民館長、コーディネーター
2010/07/02(金) 13:00-14:30	教育委員会生涯学習課	課長、職員、指導員
2010/10/07(木) 08:30-09:30	直川校区・直川小学校	校長、教頭、担任
2010/10/07(木) 13:30-15:00	教育委員会学校教育課	職員
2010/10/08(金) 09:00-10:30	直川校区・直川地区公民館	コーディネーター、通学合宿実行委員2名
2010/10/08(金) 14:00-15:00	蒲江校区・蒲江地区公民館	コーディネーター
2010/10/08(金) 15:30-16:40	蒲江校区・蒲江小学校	推進担当教員
2012/01/13(金) 13:30-15:00	教育委員会生涯学習課	職員
2012/01/13(金) 15:00-16:40	弥生校区・弥生地区公民館	コーディネーター
2012/01/16(月) 10:00-11:00	蒲江校区・蒲江地区公民館	コーディネーター
2010/01/16(月) 11:00-12:00	蒲江校区・蒲江小学校	教頭
2012/01/16(月) 15:00-16:00	直川校区・直川地区公民館	コーディネーター
2013/11/28(木) 15:30-17:00	教育委員会社会教育課	係長

※ 聞き取りは、上浦地区公民館にて実施。

第8章 地域の社会的ネットワークと社会教育関係職員の「専門性」の関係

本章では、6章、7章で扱った2つの事例において、公民館に配置されている職員が、地域の社会的ネットワークの形成にどのように関わり、コミュニティの中でどのように「専門性」を育んでいるのかを検証する。この作業を行うことによって、社会教育行政によって公民館に職員が配置されることと、コミュニティ構築との関係が焦点化される。

まず、これまで公民館職員にはどのような役割が期待されてきたかを、その「専門性」の議論に引きつけて見て行くこととする（8.1.）。これに続いて、飯田市の公民館主事、佐伯市の校区コーディネーターの活動を分析することによって（8.2.と8.3.）、地域の社会的ネットワークの中で育まれる「専門性」について考察を行うことにしたい（8.4.）。

公民館の職員は地域の社会的ネットワークのどこに位置づけられるのか、このネットワークの中で職員はどのように力量形成を行っているのか、これらの役割はこれまでの社会教育論で期待されてきた役割とどのように異なるのかを明らかにすることが、本章の目標である。

8.1. 公民館職員の「専門性」を巡る議論の特徴

本節では、従来の公民館職員に関する議論を見ることによって、本章で見る2つの事例を分析する視点を導出することとしたい。これまでの公民館主事の「専門性」についての議論を振り返ると、概ね3つのアプローチに分けて論じることができる（荻野 2011c）。1つは、住民の学習権の保障を専門職員の配置に求める議論である。もう1つは、公民館職員の職務や役割から「専門性」を捉える議論である。これらの議論への批判を受けて、近年現れたのが欧米の成人学習論をもとにして、成人学習支援の専門職として公民館職員を位置づける議論である。これらの議論の特徴と課題を把握し、本章での研究の視点を導出することとしたい。

8.1.1. 公民館職員の「専門性」への2つのアプローチ

（1）公民館職員への「権利論」的アプローチ

公民館職員の「専門性」を巡る代表的なアプローチは、職員の「専門性」を「専門職」論に結びつける考え方である。この議論は、住民の学習権保障という視点に立脚し、職員の身分の保障や安定性に着目するものである。小川（1962: 26）は、公民館の活動が「教育の自由」「学習の自由」を守り育てるものであること、「人々のねがいをできるだけ『教育』的に再編成することであり、組織だて発展させること」とであると述べ、公民館主事は「そのための教育的組織の専門的な担い手」とであると述べる。同じく、小川（1964: 85）は、主事という「専門職の専門性」を確立する条件として、①社会教育活動、社会教育行政に

についての「教育科学研究」の展開、②「専門性」に基づく実践への国民的な世論の承認と支持、③専門職員自らが「自己研修サークル」だけでなく、「自己教育」運動組織を持つ必要性を指摘している。このような「専門性」論の論拠は、公民館主事などの社会教育職員は、二重の意味で労働者であること、つまり「自治体教育労働者」かつ「公務員」であるという点に求められるとされる。

この二面性に関する議論をさらに展開したのが、「不当配転」を契機に、公民館主事を含む社会教育職員の「専門性」の問題に取り組んだ島田である。島田（1973）は、「専門性」の問題を、「専門職化」の問題として捉え直す根拠を、「権利としての社会教育」の自覚化の高まり、つまり社会教育を国民の権利として捉え直す認識の広まりに求めている。この議論は、第1章で見た1970年代の社会教育行政論に基づくものである。しかし、実際には「社会教育の自由を真に得る」ために必要な制度上の専門職としての地位が確立されていないことが問題とされる。島田によれば、公民館主事の「専門性」は、①成人の学習要求の把握とその教育的編成、②学習者の学習経験や学習意欲などの分析と有効な学習方法の提示、③学習者自身による学習計画や過程の検証に求められるとされ、これをなし得るために「研修の自由と職務の独立性」などが担保される必要があるという（島田 1973: 127-8）。島田（1973: 131）の主張する「自治体教育公務員労働者論」とは、「労働条件の確立＝専門職としての地位の確保を『国民の学習権』の保障条件」として捉え、「職員の集団形成と住民との結合の中に『専門職化』の条件を見出す」議論のことである。

以上の議論は、「教育専門職としての自由、独立性の確保」（島田 1969: 99）を重視し、その実現に向けた動きともつながってきた。例えば、「公民館主事の性格と役割」（長野県下伊那主事会、1965年）では、公民館主事は「1教育専門職、2自治体労働者」という二面的性格を持つものであると位置づけ、その職務を「働く国民大衆の運動から学んで学習内容を編成する仕事、社会教育行政の民主化を住民とともにかちとっていく仕事」であると述べた。また「公民館のあるべき姿と今日的指標」（全国公民館連合会、1968年）では、公民館主事を教育公務員特例法上の専門的教育職員とすることが提言された。さらに、「新しい公民館像をめざして」（東京都教育庁、1974年）では、「職員必置の原則」が示された。

これらの議論は、公民館主事の「専門性」を、国民の「学習権」理論に基づき、学習権を保障するための「専門職化」の問題として捉える点で、権利論的アプローチと呼ぶことができる。

（2）公民館職員への「機能論」的アプローチ

一方、公民館主事の「専門性」をその内容や職務という点から把握し、公民館主事に固有の役割を明らかにしようとする試みがある。議論の性質から、本論文では機能論的アプローチと呼ぶこととする。

例えば、碓井（1979: 49-50）は、実際の公民館主事の職務内容を参照し、全ての公共施設で共通する事務的業務として、①公民館の運営、②公民館事業、③各種団体機関等との連絡および指導、④施設の公共的利用、⑤施設の維持管理、⑥館内庶務を挙げている。さら

に碓井はこれと別に公民館主事の業務として、(a) 住民の生活上の要求が、学習・文化活動に凝集していくよう動機づけること、(b) 学習・文化活動の要求を満たす住民集団の形成・運営に関して助言を行うこと、(c) 学習・文化活動の内容・方法について相談に応じ学習情報を提供すること、(d) 学習・文化活動の推進に必要な学級・講座を編成し、講演会などを準備・開催することを挙げている。ここでは、住民の生活上の要求の実現のために、集団の形成や運営、学習情報の提供、学級・講座の編成を行う力量が問われていると言える。

この点については、松下(1977)も類似の論点を提起している。具体的には、公民館主事の「専門的な力量」として、①「住民の教育的要求の把握と求めに応ずる」こと、②「学習の組織化につくす」こと、③「学習内容の編成にかかわる」ことの3点を挙げ、「教育実践をとおして意識変革をしていくその過程のなかで住民が学習権にめざめていくために高度な教育技術とその方法をもって奉仕するところに教育専門職としての公民館主事像がすえられる」と述べている。

一方、大橋(1984)の議論は、公民館主事に求められる力量は、「コミュニティワーカー」としての役割であるとしており、教育の専門職というだけでなく、地域における専門職としての位置づけを行っている点に特徴がある。具体的には、(a) 住民の相談相手、生活診断者としての機能(Counselor、Consultant)、(b) 住民の生活課題や学習課題を明確化する力を持つこと(Clarifier)、(c) 各関係機関・団体の連絡調整者(Coordinator)、(d) ケースワーカー(Case-Worker)、(e) 一住民としての協同者(Copartner)という5つの役割を挙げている。

これらの議論は、公民館職員の職務の背景にある能力に焦点を当てている。ただし、ここでの職務とは、実際に公民館で行われている職務というよりは、公民館職員としてなすべき職務を示しているものと考えられる。つまり、「専門職」としての公民館職員がなすべき理想的な職務が措定され、その職務を遂行するための能力が「専門性」と呼ばれているのである。ここから、機能論的なアプローチは、権利論的アプローチに立脚し、そこから派生したものとして位置付けられる。近年の議論においても、両者のアプローチが一体的に語られることがある(奥田・片野 1999)。

(3)「権利論」「機能論」的アプローチの問題

現在では、この権利論・機能論的アプローチに一定の批判が存在する。

第1に、「専門職」としての職員の位置づけの問題である。「権利論」や「機能論」では、「専門職」としての地位の向上や安定が主張される一方、異動によって培われる知識やスキル、経験が他部局に波及する可能性が見逃されてきた部分があるとされる(木下 2009)。この点については、後で扱う長野県飯田市の主事の事例でも言及する。

第2に、非常勤職員や、嘱託職員、ボランティアの位置づけである。「専門職化」論では、公民館主事以外の職員や関係者が持つ「専門性」に焦点が当てられてこなかった。しかし、公民館を組織や集団として捉えるのならば、公民館主事ではない職員の役割を評価することも重要になる(小林 2001)。この点については、後で大分県佐伯市の事例において、校

区コーディネーターの役割について見ることで、常勤職以外の職員の役割についても考えていくことにしたい。

第3に、「専門性」の育成の問題である。公民館職員の任用や養成に関心が持たれつつも、日々の「関係性」の中で「専門性」がどのように形成されていくのか、実践や学習に関わる上でどのような知識やスキルが必要なのか、という点に関する考察は深められてこなかった。この点に関連して、三輪（1990）は、「関係性」の中で形成される「専門性」の存在や、「専門性」の基礎に「成人性」に関する知識が必要であることを指摘している。この点については、飯田市、佐伯市の両事例を見ることで考えていくことにしたい。

第1、2の点は専任、常勤の公民館主事を想定していたこと、第3の点は「専門性」の保障を制度の問題として引き取ろうとしたことに起因し、1960～70年代の職員論の特徴を浮き彫りにするものである。これは、当時の議論が、小川（1964）の「外在的・内在的矛盾」論に基礎づけられていたことと関連する。すでに1章や3章でも触れたように、小川の議論において、社会教育とは、住民による国家・行政への対抗運動と相対しながら、その要求を取り込む形で国家によって保障されていく、組織化の過程にある行政的営為として捉えられていた。公民館職員の「専門性」は、この矛盾の結節点にあり、それを止揚するものとして位置付けられていたのである（牧野 2004: 3章）。この枠組みは、住民と行政との協働、市民活動への期待、さらには「公共性」概念の転換といった動きの中で問い返されていくこととなる。

8.1.2. 公民館主事の「専門性」論への批判と新たなアプローチ

(1) 「専門性」の見直しを求める議論

1980年代以降に進んだ「専門性」論の見直しの背景には、社会教育の「公共性」を国家が担うものと見る次元から、市民間の「関係性」を基盤とするものとして見る次元への移行があった。

例えば、宮坂（1979）は、戦後の社会教育職員論の系譜をたどる中で、社会教育職員の「専門職化」論において、「専門性」の具体的な内容が解明されていないことを批判した。宮坂は社会教育職員の任務は「地域住民が自己教育の主体となるよう、学習活動を発展させることへの援助」にあり、そのために必要な資質・能力は、「社会教育の学習内容および方法に関する知識と、学習者の実態に関する理解を中核とする」と述べている。そして、「社会教育の学習内容に対する専門的知識なくして、専門職化など不可能である」と主張している（宮坂 1979: 92-5）。

宮坂は、住民が学習すべき内容と課題の上に、職員の「専門性」を位置付けており、(a) 学習論を基盤とした「専門性」へのアプローチと、(b) 職員と住民との「関係性」の問い直しを主張する。前者については、「民衆の主体的な営為を助長するというあり方を堅持し、しかも効果的に助長しようという力量を有するかぎりにおいて社会教育専門職員の存在意義」があると述べている（宮坂 1987b: 68）。後者の点については、社会教育専門職員と住民・学習者の「両者の間に存在する矛盾を媒介とするパートナーシップ」を見る重要性を指摘している（宮坂 1987b: 70）。

3章でも触れたように、松下（1986）も「社会教育の終焉」論の中で、従来の社会教育職員論、特にその「専門性」への批判を展開している。松下は、都市型社会への移行のもと、社会教育行政とは無縁に市民文化活動は自立して展開しており、それらの活動が多様化・高度化する中では、市民文化活動への指導・援助はもはや不要であると述べている（松下 1986: 63）。松下はその理由として、①「社会教育行政職員は、タテ割行政としての社会教育行政の技法の専門家であるとしても、政治・行政ないし自治体の施策全域の専門家たりえない」こと、②「市民が本格的に行政を批判するとき、市民は社会教育行政職員をふくめて職員の理論水準をただちにのりこえてしまう」ことの2点を挙げている。さらに、③学習課題の設定、学習情報の提供などの「専門技法」を自覚的に追究していないことも批判されている（松下 1986: 168-72）。結論として、従来の権利論、機能論的な「専門性」の考え方が否定されるのである。

当時の社会教育とりわけ公民館を巡る議論では、農村型社会から都市型社会への移行が問題とされていたのに対し、松下の議論では、市民活動を中心にした新たな市民社会像が提示されていたことも見逃すことはできない（荻野 2008、本論文の3章も参照のこと）。従来の権利論、機能論的アプローチが、国家対国民、もしくは行政対住民という二項対立的な権力観を前提としていたのに対し、以降の議論においては、市民間の相互主体的な「関係性」の中で、公民館職員の「専門性」を位置付けるという課題への応答が求められるようになったのである。

（2）「学習論」に基づくアプローチ

このような「専門性」論への批判を経て、近年では欧米の成人学習理論の知見を取り入れ、公民館職員の「専門性」に別の角度から迫ろうとするアプローチが見られる。このアプローチを、学習論に基づいたアプローチと呼ぶことができる。これは「＜学びあうコミュニティ＞のコーディネーター」の1つとして、公民館主事を位置づける議論である。この役割とは、「地域に＜学びあうコミュニティ＞を広範に実現し、さらにそれらを相互にネットワークすることによって、地域全体を＜学びあうコミュニティ＞として創出するという学習過程の展開を推進することを通じて、地域の人々が主体的に進める社会教育実践をコーディネート」することにあるとされる（日本社会教育学会 社会教育・生涯学習関連職員問題特別委員会 2009: 10）。

このアプローチの特徴は、以下の3点にまとめられる。第1に、成人学習理論からの「専門性」への接近である。先に見たように、従来の「専門性」論は、学習内容や方法の観点からの「専門性」の検討が不足していることが批判されてきた。この課題に対して、近年のアプローチは、ショーン（Schön 1983=2007）や克蘭トン（Cranton 1996=2004）の議論を参照し、「省察的实践」という概念を基軸に展開されていることに特徴がある。このようなアプローチに対しては「成人学習論と歴史実証的な社会教育実践研究の知見とがどのような対話性をもちうるか」という課題も指摘されているが（佐藤 2006: 113）、従来の議論の課題であった成人の学習という観点からの検討を行っている意味は非常に大きいものと考えられる。

第2に、公民館職員を含めた、コーディネーターや中間支援者への注目と、「コミュニティ学習支援専門職」という新たな専門職モデルの提起である（三輪 2009）。公民館職員は、保育、保健、福祉、企業におけるコーディネーターや中間支援者とともに、「実践のコミュニティ」を構成すると考えられている。権利論、機能論的アプローチでは、常勤、専任の職員としての公民館主事の身分保障に焦点が当てられていたが、この議論では「学びあうコミュニティ」のコーディネーターとして活躍する人々の力量形成や、研修・養成の機構の整備、職場条件の確保が注目されている（日本社会教育学会 社会教育・生涯学習関連職員問題特別委員会 2009: 16-20）。

第3に、「実践研究」という研究方法の提起である。具体的な実践研究の方法としては、職員や学習者によって作成された実践記録・学習記録の分析や、実践の共同のふり回りなどが挙げられている（日本社会教育学会 2004b ; 2004c ; 入江・村田 2004）。これらの方法は、従来の「量的研究」と「質的研究」と異なる、第3の研究方法として位置付けられている（三輪 2009: xii- x iii）。加えて、カンファレンスやラウンドテーブル、理論学習など、「省察と実践のサイクル」を組織化していく方法も重視され、「実践的研究者」と「研究的実践者」という言葉に示されるように（三輪 2009: 280-303）、実践と研究との関係が見直されつつあることも特徴である。

8.1.3. 公民館主事の「専門性」へのアプローチの方法

ここまで権利論、機能論、学習論に基づくアプローチを概観してきた。ここで、3つのアプローチの関係を見ることから、研究課題を焦点化することにしたい。このためには、コミュニティにおける公民館職員の「専門性」に迫るといふ本章の目的に照らし合わせて、それぞれのアプローチがどのような意味を持ち、相互にどのような関係にあるのかを考えることが必要となる。

権利論では、職員の「専門性」を「専門職」としての地位の保障に求めた。これは、住民の学習とそれを通じて形成される社会的ネットワークの保障という点で重要な意味を持つ。しかし、社会的ネットワークの形成には、職員の身分保障は必要条件であっても、十分条件ではなく、専門的な知識やスキル、経験が求められる。そのために職員の実践的な能力の形成の方法を考える必要がある。しかしこの能力形成について、機能論は演繹的なアプローチを採ったため、具体的な道筋が描けなかった。これに対し、学習論によって「実践と省察のサイクル」という具体的な道筋が示された。そして学習論は学習支援という「専門性」の保障のために、職員の身分保障を求める点で、権利論ともつながりを有している。

このように3つのアプローチは、学習や実践の場における、職員と住民、学習者の社会的ネットワークを基盤にして相互循環的な関係をなしており、社会的ネットワークの保障のために必要な条件整備や力量形成の仕組みが「専門性」についての議論として展開されてきたと言える。しかし、この基盤にある社会的ネットワークの動態を、職員と学習者、あるいは職員と住民による相互の対話と変容に注目して捉えていく試みは決して十分でなかったと考えられる。公民館職員の「専門性」の中核には、学習者、住民との間の社会的ネットワークがあることを考えると、相互の対話と変容の中から立ち上がってくる「専門性」

について考察することが必要になるものと考えられる。このアプローチは、従来の3つのアプローチの基盤にある要素をもう一度見直そうという試みである。つまり、従来のアプローチが、公民館職員の「専門性」を規範的に設定し、実態との乖離を問題にしたのに対し、このアプローチでは、職員の「専門性」がコミュニティの中でどのように構成されるかを問題としている。

このようなアプローチをとるためには、これまでの規範的な議論と異なり、職員自身の語りや、住民・学習者の語りに耳を傾けるアプローチが重要となる。このようなアプローチを、荻野（2011c）は「専門性」に対する「ナラティブ・アプローチ」と呼び、3つの特徴を挙げている。具体的には、（1）職員の語りを通じて職員のアイデンティティの構築過程が見られること、（2）職員と、学習者、住民との対話のツールとして活用できること、そして（3）研究者が地域の社会的ネットワークの中に身を置き、「専門性」をともに立ち上げていくための方法として位置づけられること、の3つである。

本論文において特に重要なのは、このうちの（1）の点である。この点については、拡張的学習を援用した研究（山住 2004）などが参考になる。具体的には、職員の語りの中から、職員が住民との社会的ネットワークを形成し、アイデンティティを構築していく過程を明らかにするという方法が想定される。公民館職員は、学習や実践の場において、学習者や住民の反応を見て、働きかけや対話を行っている。この学習や対話の過程は、フォーマルなものばかりでなくインフォーマルなものが含まれる。また必ずしも、その過程が意識化されているとは限らない。しかし、職員が置かれている状況を他の方法と組み合わせて明らかにしながら、職員の語りや物語の中に内包されている学習の過程を描き出すことは、「専門性」の存在を明らかにする上で重要な作業となるだろう。

本章では、6章の飯田市、7章の佐伯市の事例に基づき、地域の社会的ネットワークの中で公民館の職員はどのように活動しているのか、その中で公民館の職員は何を学んでいるのかを見ることとしたい。結論を先取りするならば、職員の「専門性」は、地域の社会的ネットワークの中に埋め込まれて行くことによって形成されていくものであり、この「専門性」の構築には一定の時間を要すること、公民館の職員は行政職員でありながら、地域の社会的ネットワークに埋め込まれることによって、行政と住民とを媒介する存在として活動していることが明らかにされる。この点を明らかにするために、2つの自治体における公民館職員の「専門性」と、地域の社会的ネットワークの関係について見て行くことにしたい。

8.2. 社会的ネットワークに基づく飯田市民館主事の「専門性」

本節では、飯田市民館から提供を受けた資料と、2010（平成22）年7月22日（木）16時30分～18時に同市公民館の会議室で行われた、東京大学と飯田市民館との共同学習のインタビューの中から、主事経験者や、その他の主事の発言を引用し、飯田市の公民館主事が、公民館・分館を巡る社会的ネットワークのどこに位置しているか、その中でどのよう

な「専門性」を育んでいるかをまとめていくこととしたい。インタビューの主たる対象は、主事経験者3名である（A氏、B氏、C氏と表記）。

すでに、本節と同様、内田（2002）が6人の主事への聞き取りを通じて自己形成の分析を行っている。内田（2002: 149-50）は、主事は「住民参加」「住民主体」「住民とともに」という視点を持ち、職務を遂行しており、このことが異動後の職務にもつながっているという分析を行っている。さらに時期ごとの主事の自己形成の違いを分析している点も重要である。

本節では、この内田（2002）の分析に基づき、公民館主事の異動システムの特徴と、主事会の機能、そして地域の社会的ネットワークにおける主事の位置づけを見ながら、主事の「専門性」について論じる。この本節の記述には、飯田市民館職員とのインフォーマルな会話から得られた知見も一部反映されている。なお、発言の内容は、項目の内容に合わせて発言の趣旨に反さない範囲で、筆者が表現を改めた部分があり、発言の内容を全てそのまま示すものではない。

8.2.1. 公民館主事の異動システムの特徴

飯田市の公民館職員の特徴として、第1に独自のローテーションシステムが挙げられる。ここで、6.1.1.でも見た、飯田市における、2013（平成25）年度の職員体制をもう一度振り返ることとしたい。市の公民館事業（市公事業）を実施する飯田市民館には、公民館長と、副館長が1名ずつ、学習支援係長・市の公民館主事（市公主事）・社会教育コーディネーター（2名）、管理係長・管理係が配置されており、この体制は、ここ10年の間で大きな変化はない。一方、ブロック事業と地区公民館事業を行う地区公民館20館には、公民館長（非常勤特別職）、副館長補佐（自治振興センター所長が兼務）、常勤専任の主事が1名ずつ配置されており、人口規模の大きな地区には管理係が1～2名配置されている。これらの職員は数年ごとに異動していく形を採っている。

ここで、現在でも参照される飯田市民館の4つの原則、「（1）地域中心主義の原則、（2）各館並立配置で対等平等の原則、（3）住民参加の公民館運営の原則、（4）教育機関としての自立の原則」の中に、主事についての言及がないことが注目される。この原則は1971（昭和46）年～72（昭和47）年における「文部省委嘱研修事業—公民館運営基準の研究」によって確定されたものだが、それ以前からこの原則が現場では共有されていた。ただしこの事業の結論では、上記の4原則につながる4点とともに、公民館主事の「専門性」を高めることと、そのための待遇や勤務条件の改善が5点目に加わっていた。このことは、公民館主事を「専門職」として扱うか否かが重要な論点となり得た当時の状況を示すものだろう。しかし、1960年代から70年代にかけて公民館主事を巡る1つの焦点が「専門職」としての扱いに向けられたのに対し、飯田市の主事制度はそれとは一定の距離を置いて動いていくことになった。

この理由は、現在の飯田の公民館主事の体制が、「一般行政と教育行政といったものを密接な形で取り上げ」ることを意図して（飯田市民館活動史編集委員会 1994: 189）、松澤太郎市政下（1972（昭和47）～1988（昭和63）年）において形成されたものを基礎とし

ているからである。この特徴は、「行政の公民館化」にあるとされる。当時の市政にて、試みられた仕組みとは、行政職員の中で力量がある職員を、公民館主事（常勤の一般職）として地域に配置し、市民セミナー⁽¹⁾に住民とともに取り組ませることで、その力量を高め、その中で得た知識や経験を異動後の行政にて発揮させようとする仕組みであった。このような意図のもと、市役所に勤務して10年に満たない20代後半から30代の若手職員が、公民館主事として配置されることになった。この人事異動の効果として、行政に異動後も、地域のニーズや住民の声を拾い上げる技術や、課題解決型の手法が行政計画作成に援用できるとの声が聞かれるところである。つまり一般行政との一体的な人事交流システムを構築することで、行政全体に公民館的「手法」が波及することが期待されていたと言える。この異動の仕組みが、現在まで引き継がれていることによって、飯田市の主事の異動システムが形成されてきたのである。

ここで、現在の時点で、このような異動システムの中で、公民館主事がどのような形で異動をしているかを検証することにしたい。飯田市の1980年代以降の歴代の主事の異動のサイクルを見ると、平均在職年数は約5年となっている。ただ、これだけでは、公民館内での異動を含んだ、キャリアパスを捉えることはできない。

そこで、次に主事の異動を幾つかのタイプに分類してみることにした。分類の基準の1つは、公民館主事在職中に地区の異動があるか否かである。公民館間での異動は、ある地区での経験を別の地区に活かすことができる一方で、頻繁に異動を繰り返すことで、各地区にとけ込むことが難しい面もある。例えば、現役の主事の中には、「同じ地区を長い間経験している主事が少なくなってくると、地域を知ることによって一生懸命になって、知った頃に異動になってしまうという部分がある」ことを指摘するものもいる。もう1つは、1地区の在職年数が4年以上であるか否かである。経験則であるが、何人かの主事経験者から、「1地区に最低3年以上いなければ、地域課題に本当の意味で取り組むことはできない」といった趣旨の発言がなされており、在職年数が4年以上か否かは、主事の「専門性」に関わってくるものと考えられる。

図表8-1 飯田市の主事のタイプ分け

	内部異動あり	内部異動なし
長期 (4年以上)	(a) 経験蓄積型	(b) 地域定着型
短期 (3年以下)	(c) 複数経験型	(d) 早期異動型

この2つの基準から、主事を4つのタイプに分けることができる(図表8-1)。それは、(a) 経験蓄積型：1つの地区で4年以上主事を務め、その後異動した地区でその経験を活かして職務を遂行するタイプ（もしくはその逆の異動パターン）、(b) 地域定着型：1つの地区

に5年以上務め、地域に密着した活動を展開するタイプ、(c) 複数経験型：比較的短いサイクルで異動を繰り返すタイプ、(d) 早期異動型：主事として3年以内のうちに（公民館内の異動を経ず）他部署に異動するタイプの4種類である。異動のあり方や経験年数と、主事の「専門性」とが必ずしも一致するとは限らないが、1つの目安にはなるものと考えられる。

便宜的に時期区分を行った上で、タイプ別に主事の数を分類した結果は、図表8-2のようになっている⁽²⁾。この表を見ると、主事の平均経験年数に大きな変化はなく、むしろ2000年代に入って、経験年数自体はやや長くなっていることが読み取れる。全体の内訳を見ると(b) 地域定着型、(d) 早期異動型、(a) 経験蓄積型、(c) 複数経験型の順となっている。ただし、時期ごとに主事のキャリアパスの形は変化してきている。1980年代に中心であった、1つの地区でじっくりと経験を積んで行く、(a) 地域定着型の割合は、2000年代には半減し、代わって複数の地区を経験する(c) 複数経験型の主事が増えてきている。(a) 経験蓄積型の主事も2000年代には増えてきており、総じて2つ以上の地区を経験する主事が増え、それに応じて経験年数が伸びる傾向にあることが分かる。このことが主事の「専門性」の形成にどのように影響するか、特に、いわゆる「公民館的な手法」を身につけることが可能なのか、今後詳細な検証を行う必要があるものと考えられる。

図表8-2 飯田市の主事のタイプ別の内訳

異動年度	(a) 経験蓄積型	(b) 地域定着型	(c) 複数経験型	(d) 早期異動型	合計	平均経験 年数(年)
1977～1989	13 26.0%	20 40.0%	2 4.0%	15 30.0%	50 100.0%	5.16
1990～1999	10 23.8%	14 33.3%	5 11.9%	13 31.0%	42 100.0%	5.04
2000～2009	12 33.3%	7 19.4%	9 25.0%	8 22.2%	36 100.0%	5.29
計	35 27.3%	41 32.0%	16 12.5%	36 28.1%	128 100.0%	5.16

出典：飯田市公民館の提供資料より筆者作成。

8.2.2. 公民館主事の「専門性」の構築過程

(1) 公民館主事の「専門性」

それでは、公民館主事が経験を通じて、身に付けられる「手法」とは、どのようなものかを見て行くことにしたい。ここでは、主事経験者が現在の職務との関連から、主事時代に身につけた「手法」に言及する部分を中心に取り上げる。

A氏は、公民館主事時代に得たものは、「触媒」としての役割であると述べる。これは、「こういう人とこういう人を同じテーブルで話をさせたら、何か生まれそうだ」という発想を持つことを指す。このアプローチは、市役所内のどこの職場でも必要であると考えられている。例えば、A氏は、異動後の農業課で生ゴミの処理施設の建設という課題が立ち上

がった時も、当初はただ処理場を作ろうと考えていたが、途中から廃棄物の循環をどう作っていくか、そして人と人とのつながりを作っていくか、という方向へと発想を転換したという。このように、ものを作る事業においても、事業に関わる人の存在を意識し、その中にどう「関係性」を作っていくかということを念頭に置くことが必要であり、このような「手法」は公民館主事を務める中で身につけられたものであると述べられている。このような経験は、「庁内のバランスを保つ」際にも活かされており、若い時期に地域の中でそういう経験をしてきたことの意味を感じるという。

また、B氏は、公民館活動の中で「我慢をすることを学んだ」ことが、重要だったと述べている。地域には様々な意見の対立があり、そのような対立を調整しながら、どこかで「気持ち」が一致するまで待つ経験が重要であったとされる。同じく、C氏も公民館時代には、「利害関係を調整する」ことを学んだと述べている。他部署に異動した後も、主事経験から得た「人をまとめる力」を活かして頑張っている同僚を目にすることが多く、公民館主事経験者は、比較的「頼りになる人」、あるいは「人間くさい人」が多いという印象を持っているという。

さらに、公民館主事時代に経験した「人脈」が、現在の事業を進める際の考え方にも影響を与えているという意見も見られる。例えば、A氏は、役所の中での情報交換では、情報が限られていることが問題だと考えている。事業に迷った時や、考え方に確信がない時には、地区内に相談できる人を持つことが重要で、自分の考えを相手にぶつけることで思考の整理ができることがあると述べている。このような「手法」は公民館にいた時に、「地元の人に教わったやり方」であるとされる。同じく、C氏も、1週間に1回、インフォーマルな場で、主事時代の顔見知りの住民と顔を合わせる機会を大事にしているという。対等な立場で利害関係のない話ができる人間関係を作れたことが、主事を経験した中での1つの「財産」と述べる。

これらの「手法」は、意識化されていることもあるし、また日常の業務を行う上での基盤をなす形で、いわば「暗黙知の次元」に属している場合もあるだろう。いずれにせよ、公民館主事を経験したことで、これらの「手法」が身につけられたことは、経験者によって肯定的に捉えられている。

(2) 主事会の存在と役割

第2に、職員の「専門性」養成に関わる組織として、飯田市の主事会が注目される。飯田市公民館の主事と各館の公民館主事で組織される主事会は、事業について話し合いを行う定例主事会や、年4回「主事会報」を発行するといった活動を行っている。さらに1993（平成4）年からは、毎年主事会のプロジェクトが行われている。これは、主事がチームを組んで重点課題を定め、課題ごとに活動を行うものである。例えば「市民ネットワークプロジェクト」は、従来の地縁型の活動だけでなく、NPO活動やボランティア活動などの志縁型活動にも注目するためのものであった。「異文化共生プロジェクト」は、外国籍市民の現状と課題について検討するもので、結果として行政内に多文化共生担当のセクションが設けられることにつながったとされる（木下 2009: 94-5）。このような活動を通じて、各地区

の公民館主事同士の交流が深まることで、主事として必要な知識や技術が伝達される機会となると考えられている。

もちろん、このような伝達は、必ずしも和気藹々となされるものばかりではない。また明示的な知識が引き継がれるわけでもない。むしろ、主事会内部での議論を通して、主事自身が各地区での活動を見つめ直すことが重視されていると言える。例えば、A氏は、公民館主事時代の主事会の雰囲気を「個性のぶつかり合い」であったと評している。当時は、主事会の中で代々受け継がれてきた「実践なくしてものを言うな」という雰囲気が残っており、実際の地域の課題解決に向けて、試行錯誤しながら、「螺旋階段」のように取り組んでいく姿勢が重要であると考えられていたという。現役の主事も、当時の主事会は「怖いところ」というイメージを持っている。主事会には「中途半端なものを持って行っても投げ返される」雰囲気があり、地域のことについてそれぞれの考えをきちんと持つ「個人的な主事」が多かったとされる。それに比べて、現在の主事会では、主張や意見を出す主事が少なくなってきた印象があるとされる。もちろん、当時の主事会は、ただ雰囲気や仲が悪かったのではなく、主事たちの志気の高さがあったとされている（C氏）。それぞれの主事が持つモチベーションの高さが、主事会での相互作用を通して、各地区での様々な活動の展開を促して行ったとされる。

このような主事会の雰囲気の中で、主事の「専門性」が培われて行くという見方もある。例えばB氏によれば、公民館主事は各地域では「ご家老」のようなものだが、「主事会では別の位置づけ」であるという。それぞれの主事が背景にしている地域の事情や状況が違うので、主事会の中で学んだことが、自ら担当する地区の活動にすぐに活かされるわけではない。しかし、ある地区で問題になっていることは、遅かれ早かれ、いずれほかの地区でも顕在化することであり、そのような課題意識を持って主事に臨むことが重要であるとされる。B氏は、主事とそれ以外の市役所職員とを分かつ「専門性」について、以下のように述べている。それは、主事は単体では公民館の事務や事業を担当しているに過ぎないように見えても、主事会を通じて、職員集団としての研修や勉強の機会がもたれることで、総体としてその「専門性」が確保されているというものである。主事会におけるこのような「横のつながり」は、(1)で述べたような「手法」を担保する1つの柱であると考えられる。

(3) 住民と公民館主事との関係

第3に、主事と住民との関係が注目される。すでに、飯田市の公民館主事と住民との関係については、1970年代の「市民セミナー」や、1980年代から90年代にかけての「人形劇カーニバル」の開始と発展、1990年代の「生涯学習モデル市町村事業」の指定を契機とした「ムトス飯田市生涯学習交流都市構想」などを通じて、様々に取り結ばれてきたことが指摘されている（姉崎 2002）。さらに、6章で見たような飯田市の公民館の特徴である、(1) 公民館体制、(2) 専門委員会活動、(3) 分館活動も、主事と職員の関係を考える上でそれぞれ重要である。(1) 公民館体制については、飯田市が周辺町村と合併を重ねる過程で、地区公民館を統合することなく独立館として扱い公民館主事を配置してきた経緯がある。

このことで、現在でも各地区に住む住民にとって公民館は極めて身近で思い入れがある組織となっている。逆に言えば、公民館主事に対する住民のまなざしは、かなり厳しいものともなる。(2) 専門委員会活動については、各公民館に設置された文化、体育、広報などの委員会に、住民が委員として参加し活動を行っている。この専門委員会制度の利点は、公民館主事が住民と関わりを持てるという点にある。(3) 分館活動については、6章で見た通り、住民自身が運営する分館が飯田市内には103館存在し(2013年度現在)、自治会と密接な関係を持ちながら、住民が主体的に運営している。分館での活動は、住民が自治会や地縁団体を通じて徐々に地域の中に入り、活動を通じて意識を高めていく1つの過程でもある。

このうち、公民館主事が関わるのは本館での活動、専門委員会の活動が中心である。分館レベルの活動に公民館主事が直接携わることはない。しかし、6章でも見たように、専門委員会の部員の多くは、分館の役員クラスが担う場合が多く、この住民は、地域での長年の活動が評価されて分館の役員に選出されている。一方、公民館主事の多くは、在職期間が数年であり、その地域に居住しているとも限らない。つまり、地域についての知識という点においては、公民館主事と住民の関係は、「地域住民を指導する公民館主事」という関係ではあり得ないのである。このような理由で、公民館主事は「住民に育てられる」「地域に育てられる」という感覚を持っているものと考えられる。公民館主事と住民が「顔が見える関係」とであると表現される場合もあるが、これは本館の専門委員会の役員たちとの接触を指すものである。この接触を通じて、主事は間接的にであるが、住民が分館レベルで行っている地域活動の蓄積に触れることが可能になっているものと思われる。

それでは、主事が住民や地域に「育てられる」という感覚とは、どのようなものだろうか。これは、様々な「感覚」として表現されている。例えば、A氏は、地区館での業務と、市全体の人形劇フェスタの業務が重なり合う中で、地域での業務を疎かにしていることを、専門委員会の文化委員長から「すごい剣幕で怒られた」ことを今でも良く思い出すという。ここでは、「地域の主事」としての存在意義が住民から問い直されており、その時に受け止めきれなかった経験は、A氏の中で徐々に内面化されていったという。A氏は、このことを主事としての活動に「のめり込まされた」経験として語る。

B氏は、「現場に神様がいる」と考えているという。現場に出た経験は、どこかで生きるものではないかと考えており、公民館で学んだのは、「市民目線」といったきれいな感覚ではなく、市民から生活の苦しさを聞き、市役所の中にいただけでは分からない経験をすることであり、そのような「感覚」を身につけたことが重要だと述べられる。

現在の主事たちも、このような「感覚」を共有している。例えば、円滑に事業を進められなくても、地域住民にフォローされる部分があり、そのような部分は住民に任せつつ、自らの役割を考えていけば良いという考え方を述べる主事がいる。一見頼りなく見えるようなこの発言は、裏を返せば、地域住民への信頼の表れでもある。このような「地域の核になる人」の存在が、公民館活動を支えているのである。前任の主事からの引き継ぎにおいても、そのような人をどのように引き継いでいくかが重要だと述べられている。

このように本館での専門委員を中心とした住民との関係を通じて、主事は様々な経験を積み、それらの経験を通じて身につけられた「手法」が先に見たように、異動した後の様々な機会に活かされているのである。飯田市の主事の「専門性」というものがあるとすれば、このような地域住民との社会的ネットワークに基づく経験であるということができるとはならないかと考えられる。

8.2.3. 飯田市民館主事制度の意義

これらの分析を受けて、飯田市の公民館主事制度の意義を3点にまとめることにしたい。

第1に、飯田市において公民館主事が一般職として位置付けられ、行政におけるローテーションの一端に組み込まれていることの意味である。ここに「行政の教育化」という効果を見ることができる。公民館で得た手法を行政全体に波及していくことができるのであれば、主事の活動が住民の地域課題の解決に資するという直接的な効果に加えて、飯田市という自治体全体の自治や経営への「外部効果」を持つものとして、現在の異動のあり方を肯定的に論じることが可能となる。この議論は、公民館主事を教育「専門職」として採用するという道筋以外に、主事の「専門性」を育むためのルートが存在することを示すものではないかと考えられる。市全体として見た場合には、公民館という地域の施設で、職員が経験を積んで行政に戻っていくというシステムも重要になるものと思われる。

この飯田市の異動システムには、行政の職員が、公民館という「別組織」「出先機関」へと異動するというニュアンスが含まれている。公民館は、教育委員会内にあることで首長部局との間での距離を保っている一方で、教育委員会の中でも独自の存在として、地域における一組織に出向するという位置づけになっているものと考えられる。公民館主事は、各コミュニティの住民と顔を合わせ、地域の活動の中に入り込むことによって、それぞれの地域の社会的ネットワークに組み込まれていると見ることができる。一方で、各地域の取り組みが内部で閉鎖的に完結することになりはしないかということも懸念される。これを補完するのが、主事会における「横のつながり」であると言える。

また、行政内の「別組織」であるがゆえに、各地域の課題や住民のニーズを、市の行政へどのように反映していくかという課題も存在する。組織文化の知見なども参照すれば、公民館主事から行政に異動した後に、主事時代のノウハウがどの程度活かされるかということが重要である。この点については、「触媒」や「利害調整」、「人脈」づくりといった「手法」が身に付けられたことが、主事経験者たちの活動のふり返りを通じて明らかになってきた。行政職員として現在の部署で求められる能力と、公民館主事の時代に培った能力の関連を、さらに追究することで、飯田市の公民館主事のローテーションの意味が明らかになるだろう。このような点を勘案した上で、公民館主事は、1つの地区に長く留まり地域課題への取り組みに専念するスタイルが良いのか、複数の地区を経験する中で、広い視野を有するべきかといった、公民館内での異動のあり方を考えることが重要になるだろう。

第2に、主事会を通じた「横のつながり」が注目される。かつて、碓井（1979）は公民館主事の力量形成のために「職員組織の確立」が必要であることを指摘したが、主事会を通

じて職員の「横のつながり」が形成されることは、「専門性」の形成にとって大きな意味を持つと考えられる。これは職員の「同僚性」につながる論点である。近年組織論の中では、組織内の人間関係への注目が高まっており、特に成員間の「同僚性」が担保されているか否かが、組織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。例えば、学校でも自律的な学校経営が求められる中で「同僚性（collegiality）」の確立が1つの課題となっている（勝野 2009）。公民館主事の場合もその集団としての力量形成が問われていると言えるだろう。

公民館主事の「同僚性」には2つの意味がある。1つは、主事会での対話や活動を通じて、先輩や同格の主事の経験や、姿勢・態度を参照できることである。例えば、前節の（2）で見たように、以前の主事会の雰囲気は決して和気藹々としたものではなかったようであるが、その中で先輩格の主事の態度や姿勢、士気の高さといったものは、現役の主事に強烈な印象を残しており、現在でも参照の対象となっている。時代に応じて、主事会の役割や雰囲気は変化するものであるが、各地区の主事が定期的に集まり、お互いの考え方を良い意味でぶつけ合う機会の重要性は強調されても良いだろう。

もう1つは、公民館を組織として見た場合の意味である。主事にとって日常的に接する公民館長や、利用者、地域住民との人間関係が重要であることは言うまでもないが、社会的ネットワークの議論で言えば、そのような日常の関係を越えた他館の主事との交流も重要な意味を持つ。「弱い紐帯の強み」（Granovetter 1973=2006）という言葉に典型的に示されるように、同質的な集団を超えたレベルでもたらされる知識や情報は、そのコミュニティを革新することにつながる可能性がある。同僚の主事との話し合いや交流を通じて、それぞれの主事が、各地区での取り組みを見つめ直す契機になることが期待される。主事会での集まりを通じて総体としての「専門性」が育んで行くことが、主事会の役割として位置づけられるだろう。

第3に、住民との関係を巡っては、主事が「地域に育てられる」という感覚は注目されて良い。これは、地域住民の社会的ネットワークに基づく「専門性」であるとも言える。地域住民は、主事にとって一種の「外部資源（アウトソース）」として機能しており、そこから主事の「専門性」が担保されているのではないかという仮説を立てられる。一定の期間各地区に留まり、その後市役所内の他部署に異動する主事にとって、地域住民が地縁団体の活動や公民館の専門委員会や分館での活動を通じて形成してきた活動の蓄積や、人間関係を利用できるか否かが、公民館活動の質や「継続性」を保つ1つのポイントになると考えられる。

8.1.で見たような、従来の公民館主事を巡る議論においては、主事は「専門性」を有し、住民は「専門性」を持たないという二分法的な考え方が根強くあったが、飯田市では、公民館主事の「専門性」が、地域住民の経験や知識の集積を媒介とすることで担保されてきたと考えることが妥当だろう。地区に数年間留まるうちに、地域住民からこのような経験や知識、人間関係を受け継ぎ、今度は、主事が「専門性」を持って地区に関わることによって、地域の状況の改善がなされていくことになる。一例として、下久堅地区の和紙づくりは、公民館での講座を契機に文化委員会を中心に組み込まれたものであるが、ここには

経験豊富な主事の関わりがあったとされる（木下・櫻井 1999）。この他にも、公民館主事の働きかけによって、公民館が起点となり地域課題の解決に向かった例は少なくない（姉崎・鈴木編 2002を参照）。地域の社会的ネットワークの中で「専門性」が形成され、この「専門性」をもとに地区の課題解決がなされるという正の循環（ポジティブ・フィードバック）を機能させるためには、主事が地域住民のもとにどれだけ積極的に足を運び、住民の声への「感度」を高くし、住民の持つ知識や経験を傾聴することができるかが、ポイントとなる。

もともと6章で見たように、飯田市においても他の自治体と同様、地域を支えて来た人材の固定化・高齢化の問題や、地縁団体の縮小の傾向が指摘されている。これまでの公民館の活動にとらわれることなく、行政の政策で志向されている志縁的な団体との協働をどのように果たせるか、地域のサークルやグループとの関係を見直して行けるか、そしてこれらの団体の間にいかなるネットワークを築いていけるかは大きな課題だろう。さらに公民館がまちづくり委員会の中に位置づけ直されることで、公民館主事と住民との関係がどのように変化していくかも注目される。

8.3. 佐伯市における公民館職員の活動と社会的ネットワークの関係

次に7章で取り上げた、大分県佐伯市の社会関係資本の再構築過程における、校区コーディネーターの活動について考えていくことにしたい。先に述べたように、佐伯市では2008（平成20）年度から、ネットワーク事業を進める中で、各公民館に校区コーディネーター（非常勤職）を配置している。2013（平成25）年現在、19校区のうちの12校区に、1名ずつコーディネーターが配置されている。本節では、このうち事業開始当初から活動が続けている7名のコーディネーターに聞き取りを行い、活動の中でどのようなネットワークを持つようになり、どのような方法でネットワークを広げているかを考察する。インタビューは、以下の図表8-3のような日程で行った。4年間の間、断続的にインタビューを行ったことで、コーディネーターの活動の変化を追えることにメリットがあるものと感ぜられる。なお発言の引用に際しては、プライバシーを配慮し、個人が特定できない形で記載を行っている。

すでに、佐藤（2012）が、本節の分析と同じ対象の7名のコーディネーターを対象にして、コーディネーターの活動の分析を行っている。佐藤（2012）は、コーディネーターの活動内容を、（1）読み聞かせボランティア、（2）学習サポーター、（3）ゲストティーチャー、（4）子どもの地域活動に対する支援、（5）キャリア教育（職場体験）、（6）安全安心パトロールなどに分類している。加えて、社会関係資本の構築過程として、人材バンクの作成や広報の利用、自らの元々持つネットワークなどを通じて人脈を広げていく様子などが記述されている。以上の分析を通じて、第1に、コーディネーターは「職務を遂行しながらネットワークを構築している」（佐藤 2012: 91）こと、第2にコーディネーターの活動に対して、特に教科に関するボランティアの関わりに対して難色を示される場合があること、第3に研修会に対しては、具体的な手法を学ぶことやコーディネーター同士の情報交換を求めていることが明らかになったとされる。

本節の分析では、この佐藤（2012）の分析と基本的な枠組みを共有しているが、コーディネーターの活動の多くは、地域の社会的ネットワークに基づいており、その活動の方法は、コーディネーターの有する社会関係資本に依存しているという点に着目することにした。本節ではこの点をさらに深めていくために、以下の点に焦点を当てていくこととしたい。具体的には、（1）それぞれのコーディネーターの経歴に注目し、（2）コーディネーターはどのように社会的ネットワークを広げていくのか、（3）コーディネーターがどのような役割認識を有しているのかという点について明らかにしておきたい。それぞれの点について、コーディネーターへのインタビューデータをもとに検証を行うこととしたい。

図表8-3 コーディネーターへのインタビュー調査の日程

日付	時間	対象者（回数）
2008年9月5日（金）	15:00～17:00	A氏（1）
〃 8日（月）	10:40～12:00	B氏（1）
〃 9日（火）	9:00～10:30	C氏（1）
	13:30～15:00	D氏（1）
〃 10日（水）	10:00～12:00	E氏（1）
	14:10～15:00	F氏（1）
2009年11月19日（木）	16:30～17:30	E氏（2）
〃 20日（金）	10:20～11:30	B氏（2）
	13:30～14:30	D氏（2）
2010年1月29日（金）	14:00～15:30	A氏（2）
	16:00～17:00	C氏（2）
〃 2月1日（月）	10:00～11:30	F氏（2）
〃 10月8日（金）	14:00～15:00	D氏（3）
2012年1月13日（金）	15:00～16:40	D氏（4）
〃 16日（月）	10:00～11:00	E氏（3）
	15:00～16:00	G氏（1）

8.3.1. コーディネーターの経歴によるアプローチの差異

まず、コーディネーターに任用される人材の経歴を見ることにしたい。これまでコーディネーターを務めた12校区延べ15名の内訳を見ると、元学校管理職5名、元市役所5名、民間5名という構成になっており、学校関係者、行政関係者、民間が1/3ずつの任用となっている。このコーディネーターを務める条件として、まずは「人間的なつながり」があること、そのために当該地域に居住していることが挙げられている。

その方がその地域に住んでいるというのが前提になるでしょうね。私みたいに旧市内に住んでいて、〇〇のコーディネーターっていうのはある意味、ちょっと無理が

あるかなあと。やっぱり地元で昔からおられて、人間的なつながりが濃厚にある方のほうがいいと思いますね。（公民館長）

地域について良く知っているだけでなく、学校側の安心や信頼につながる要素として、学校の内情を把握しているという要素が挙げられることもある(7.4.5.の引用も参照のこと)。この地域についての知識と、学校についての知識という点の比重は、コーディネーターの経歴によって異なる。例えば、PTAや婦人会などで活動する中で、行政の委員なども歴任してきた民間出身のコーディネーターは、次のように述べている。

合併をする前は、ケーブルテレビというのがあって、マイビデオのコーナーを作ってくれていたんで。地区のお祭りとかPTAの様子とかこんな人知っているとか、人間の紹介とかいろいろしていたから、学校には良く出入りしていたんで、そんなに学校に行くのが苦痛じゃないというか、嬉しい方で、行ってたんで。〔筆者注：コーディネーターを〕引き受けたんですけれども。（校区コーディネーター）

このコーディネーターの場合は、地域の人材についての知識だけでなく、学校の事情にも精通しているという点が、コーディネーターの資質として評価されているのだろう。同じように、民間出身で、PTAや読み聞かせサークル、あるいは児童館の活動の中で、学校にも出入りしてきたコーディネーターも、学校への入り方について次のように語っている。ここでは、学校に入っていく時に、「下から」行くこと、つまり学校が主体であるという姿勢を示すことが強調される。

〔筆者注：学校への〕行き方がな。一番最初は、とにかく下から行って。失敗する人おるんよ、上から行って。お願いしますと。とにかく顔を知ってもらうまでは、来て良いですかとか。そんなやり方の方が良いと思う。（校区コーディネーター）

このように、民間出身で、すでに学校での活動の経験もあり、地域にも知り合いが多いコーディネーターは、学校と地域との関係を橋渡しすることに非常に適した人材であると言える。

一方、行政出身のコーディネーターの強みは、行政の仕事に就いている間に築かれた人間関係である。世代的な偏りはあるものの、地域の多くの住民と「大体顔見知り」であり、地域の人間関係について詳しいという点が強調されている。このように地域の人間関係を熟知していることによって、学校の要請に応じて、ボランティアを探すことが比較的容易であるとされる。

私は行政におったから、……合併するまではそこ〔町役場〕におったでしょう。だから、やっぱりごく一部それは知らない人もいるけど、大概の人は、向こうもあの人は役場の人やというのが分かるじゃないですか。……そんなんではほとんどの方が大体

顔見知り。向こうの人が知ってくれている。若い方々は知らないですよ。全然時代が変わってくるからね。大体ボランティアの対象になるようなその人たちと知り合いが多かったから、比較的何かあったときには探しやすい、やりやすいというのがありましたね。(校区コーディネーター)

さらに、学校管理職出身のコーディネーターが、自らの職務についてどのような認識を持っているかを見ることにしたい。下の引用においては、まず、自らが教職員であった頃の本音を語りつつ、学校だけでは子どもたちの教育が難しいという意識の変化を起こしていきたいということ、そのために学校が求める人材を地域で探していきたいという、基本的なスタンスが示されている。ここで示されているスタンスは、あくまでも学校が主体であるが、自らの経験を活かして、少しずつ教職員の意識を変えていきたいという姿勢である。これは、元学校管理職ならではの認識とアプローチであると言える。

今、学校現場の先生方っていうのは、……またいらんこと〔筆者注：事業〕をするなあと。これ以上、もう忙しくせんでくれとかいうのが本音だと思うんですね。そのところを、私が言って話すと、あ、そういうことなら助かるなあと、先生たちの意識を変えていくと。そんなことならこれもお願いしたいなと言えるように、向こうからこっちに、こう寄ってくるような、そういった理解まで持っていけたらいいなと。(校区コーディネーター)

私は、教職経験を経てのコーディネーターですから。最後は小学校の校長を経験して辞めましたから、学校が何を求めているのか、というのはよく分かるんですね。学校が地域に何を期待するか、何を求めるかというのはよくわかりますし。また子どもたちはどういう学校環境、地域環境の中で、育つのが望ましいかというのもいろんな経験上分かりますし。だから、地域と学校はどうあれば良いか、あるいは本当に地域の教育力を復活させるために何が必要か。というあたりは自分なりに現職の頃から色々取り組んできたり、色々考えてきたことでもありますから。……地域の人たちの意識づくりとかをやりながら、学校から具体的にこういう人材を探して、とかそういう要請にはそれはそれで応えていかなくてはいけないと。ただ、単に人材名簿を作って、人材を学校に送り込めば良いとは〔思わない〕。これはまあ、私の教師経験の中から、自分なりにコーディネーターとしての役割をそういう風に考えている。(校区コーディネーター)

このように、経歴によってコーディネーターの得意とする分野や考え方は異なり、社会的ネットワーク形成の方法も異なる。ただし、自らの持つ社会経験を活かしながら、職務に臨むという点は共通している。

8.3.2. コーディネーターによるネットワーク形成の方法

(1) 社会的ネットワーク形成の過程

次に、コーディネーターたちが「学校支援」を行う上で、どのように社会的ネットワークの形成に務めているかかを見ることとしたい。この社会的ネットワークの形成の仕方を見る上では、これまで地域で活動し社会的ネットワークが豊富なコーディネーターよりも、あまり地域での経験がないコーディネーターが、人間関係を築きながら活動を広げていく様子を見る方が得るものが大きいものと考えられる。

そこでまず、民間から採用され、任命された当初、「地域の人たちのこととかをあまり知らない」という点に不安を抱えていたコーディネーターがどのようにネットワークを構築しているかを見ることとしたい。まず、1年目は自らが「地区の人をあまり知らない」ため、コーディネーターとして適任であるかどうか自信がないことが語られていた。

研修にも行ったりして、どういうことをやるのかというのは大体把握しているんですけど。自分にできるか、9月から始めたばかりなので、自分にできるかどうかというのはちょっと自信がない。やっぱりパワーがある人じゃないと。……〇〇小学校区のこの地域の人たちのこととかをあまり知らないんで、だからそういう面で何かちょっと不安はあるんです。……どこに行って探せばよいのかなっていう不安はありますけれども。……そこがやっぱり一番心配というか、人を知らない、この地区の人をあまり知らないなあ、というのがありまして。(校区コーディネーター)

しかし、この様子は2年目になると変化を見せる。まず、コーディネーターは公民館に配置されているため、公民館の教室に顔を出したり、振興局の職員といった身近な人々に尋ねて回ることによって、「学校支援」の人材を探すという方法が採られていることが分かる。ここから分かるのは、コーディネーター自身が直接ネットワークを有さなくても、周囲の人々の社会的ネットワークを活用していくことによって、一定程度ネットワークを広げていくことが可能であるということである。

昔遊びとか、餅つきとか、年配の方が関わるようなことは、やっぱり、ここ〔筆者注：公民館〕で教室があるでしょ。大正琴とか、いろんな。そういうところに行って、「こういう人はいませんか？」って大きな声で言って。そうすると、「うちのお父さんがする」とか。そういう感じですよ。あとは、行政の人とか、そこの職員の人とかに、お掃除の人でもいいんですけど、そこにいる人のに、こういう人はいませんかと、とにかく尋ねる。自分の周りにいる人に。それからあとは、区長さんとか、そういう人に尋ねて、探していった。(校区コーディネーター)

公民館講座がいろいろあったり、活動があるから、そこに行って、ミシンがけ誰かしてくれませんかとか言って頼むと。なかなかすぐというか、見つかるというか。でもそうすると、その人に限られてくるという面もあるんですけど。まあ、そうこうし

ているうちに、その人たちに、また「今誰かいませんか」というように言うと〔筆者注：人材が見つかる〕。（校区コーディネーター）

コーディネーターとしての活動が3年目になると、自分が直接知っており、声をかけた住民以外にも、「学校支援」の活動が広がりを見せていることが語られていた。ここに、7章で述べたように、顔を見知った関係でのみ成り立つ「特定化信頼」が、その外側の関係にも広がりを見せ、「一般的信頼」へと展開する1つの兆しを見ることができる。

例えば読み聞かせとかでも、私が何とか小学校にと言って1人とか2人とか入れるじゃないですか。お願いしますという感じで。そうしたら、またその人たちから増えるというか。だから私の知らない人も入っていたりとか、そういう感じで、読み聞かせなんかはやっぱ人数が増えたりとか、広がったりとかいうのはありますけど。（校区コーディネーター）

このように、当初は地域の人材についての知識がないコーディネーターも、公民館に配置され、そこを起点にして人間関係を広げていくことで、「学校支援」に必要な人材を探すことが可能になるものと考えられる。これはコーディネーターが地域の社会的ネットワークに埋め込まれていくことによって、その「専門性」を高めていく1つの過程として捉えることができる。

（2）学校管理職出身者の社会的ネットワーク形成の方法

次に、学校管理職出身者で、学校関係者には知り合いが多いものの、地域には直接の知り合いが少ないというコーディネーターのネットワーク形成について見ることにしよう。このコーディネーターが行ったことは「人材バンク」を組織化していく過程で、社会的ネットワークを形成していくという方法である。

当初、佐伯市のネットワーク事業では「人材バンク」の組織化ということが、かなり重視されていた。すでに直川校区や宇目校区などでは公民館の講座やサークル関係者を中心に、公民館職員によって地域の人材のリストが整備されていた。一方、このような明確な人材リストがない校区では、これまで各校区で学校に協力していた人材の発掘を行うという作業が求められることになった。ここで取り上げる校区でも、地縁団体とのつながりが薄く、ネットワークを築くことが困難であると考えられていた。この条件下で、コーディネーターがどのような戦略をもって、ネットワークを構築していったのかという点について見て行くことにしたい。

まず、広報を通じてボランティアへの協力の呼びかけをすることには限界があることが意識されている。そこで、実際に各学校を尋ねてボランティアとして協力してくれる住民や保護者を分野ごとにリスト化し、その後実際に協力が可能か、名簿への記載が可能かどうかを訪ねて回るという手順で作業が進められていることが分かる。

私たちが地域を知らない。ここの公民館の性格からしてね。そうすると私たちが直接、ダイレクトに行って、地域にアタックをかけても、これは〔筆者注：効率〕あがりません。あるいは私たちが今、短絡的に考えるのは、公民館便りに今回のネットワーク会議の取り組みなり趣旨なりを乗っけて、ボランティア人材を募っているんですが、どうぞお知らせ下さいというか。そういうのでしょうかとは思っているけれども、そこにはあまり期待はしてないわけよ。なかなか集まらないと思う。やっぱり、口コミがないと。(公民館長)

人材バンクを作ろうと。具体的には地域の人材を名簿化することですね。この〇〇中学校区の全世帯に対して、人材バンクへの登録の文書を回覧しました。でも、そういうのを回覧しても、あまり反応はないだろうと。とりあえず呼びかけをしておいて、具体的には、各学校を訪ねて、これまでの地域の人材を活用した実績を聞いていったんですね。どういう方々が、学校にボランティアとして協力してくれてるか。学習支援とか、いろんな支援のジャンルを分けながら。各学校が把握している人材をこちらが調べていって。……そういう中で、こっちがつかんだ人材情報を元に、一人ひとり訪ねて行って、この鶴谷中学校区の人材名簿を新しく作りたいんだけど、その名簿にあなたの名前を登載してもらえますかというので、いろいろ個人情報がありますから、話をして、いいですよという方には承諾書を書いてもらって。学校から情報を頂いた、過去に実績のある人材を、こちらが逆に訪ねていきながら、人材名簿への登載の了承を取り付けていくという作業を、ずっとしていったんですね。(校区コーディネーター)

ここで、注目すべきことは人材リスト作りの副次的な効果である。人材リスト作りは、全く役に立たないわけではないが、そのリストの内容そのものよりも、作る過程において地域の様々な人々と知り合いになることの意味が大きいと考えられている。これに加えて、校区ネットワーク会議の人脈なども活用することによって、コーディネーターの「頭の中」に人材バンクが組織されていく様子が見てとれる。

名簿作りが活きているか活きてないかは、まあいくらかは役に立っていると思うんですけど。もう名簿とは関係なしに、ネットワーク会議のメンバーの人たちも、いろんな人脈なりがありますから。そういう人たちに一言、声をかけたら、「それは私が世話をあげますよ」という感じになってきていますので。こういう名簿はなくても、それぞれの意識というか、頭の中に、こういう〔筆者注：リスト〕ができあがっていると思いますね。(校区コーディネーター)

この点については、ネットワーク事業開始以前から、「公民館の担当者が人材バンクだよという考え方で良いんじゃないか」(生涯学習課・職員)、あるいは「僕もどちらかというと、そういう考え方ですね。だから、形にしなくても良いと。だから、さっき言ったよう

に求めに応じて紹介できるような体制ができていれば良いのかな」（大分県生涯学習課・職員）と語られていた。つまり、人材リストの整備が目的ではなく、コーディネーターがネットワークを広げていけるための体制づくりこそ重要であると考えられているのである。この理由は、人材リストは作成した際には利用できたとしても、その後継続的に利用できるものは定かではないからである。リストが存在したとしても、個々の場面での保護者や地域住民の意思の確認が必要となる。そのため、やはり顔の見える関係に基づく、地道なネットワーク形成の方法が推奨されるのである。このような感覚は、「名簿を作ったからって、それが全部役に立つというわけじゃなくて、やっぱりその時、その時で見つけていかないと」（校区コーディネーター）と述べられるように、活動の中でコーディネーターたちにも共有されるに至っている。

（3）民間出身者の社会的ネットワーク形成の方法

それでは、すでに地域での活動歴が長く、コーディネーターを務めることに対して、ある程度イメージを有していたコーディネーターは、この地域における社会的ネットワーク形成をどのように行っているかを見ることにしたい。このコーディネーターは、「私がここで生まれて育って。ずっとおるから。根強いというのかな。コーディネーターする人は、そこに住んでるといって生活している人で。やっぱ全然関係ない人は難しいと思う」（校区コーディネーター）と語っていたように、長らく当該地域に住み、PTA 活動や、読み聞かせ、児童館での活動を通じて、学校や地域に深くコミットしてきた人物である。このようにすでに一定の社会的ネットワークを持つコーディネーターであるため、「学校支援」の要請があった場合にも、友人・知人に尋ね、その伝手を辿ることによって、目的の人物に辿り着くという方法を用いることが可能であると語られていた。

やっぱここ〔筆者注：公民館〕で聞いたり。公民館教室があるじゃないですか、その中の、知ってる人に聞いたり。……やっぱなんか知ってる人に聞くんよな。あの、友達であったり。地域の人っていうのもおかしいけど。友だちで、こう親しくはないけど、……〇〇地域でこういう人知らんかなっていう感じでね、聞くんですよ、もう。「あ、それはこの人が詳しいよ」って。……「この人が知ってるから、私から聞いたっというから、電話してみて」って言うのね。で、その人に電話して聞いたりとか、お願いしたりとか。（校区コーディネーター）

また、すでに持っている人脈に加えて、日常的に公民館で開かれている教室に顔を出し、人材の情報を「頭にインプット」しておくことによって、いざ人材紹介の要請を受けた時に適切な人物を推薦できるようにストックも行っていることが分かる。このように、「私の周りの知っている人から、また知っている人」（校区コーディネーター）へと、ネットワークを広げていくという戦略が採られているのである。

私の個人的な情報と、あの、公民館教室の教室の委員長さんであったり、指導者であったり。それから、一番最初の時はわけがわからなくて、公民館教室はこんなしよるわっちって見に行ったり。皮細工なんかじゃったら、見に行ったんですよ。で、すぐ、「子どもでもできるのかな」って聞いたたら、「うん、できんことはないよ、できるよ」って言うわけ。それを頭にインプットしとって。それで、「何かないですか」って言ったときに、ふっと思ひ出す。（校区コーディネーター）

ただ、事業が始まって4年目の時期になると、このアプローチに若干の変化が見られる。当初は「私の知っている人に言えば良いわという感覚」だったのに対し、これが続くと「マンネリ化」を起こすので、「やっぱ新しい人、お願いしないとイケない」（校区コーディネーター）という課題意識への変化である。従来の社会的ネットワークでは、自分の「知り合いの知り合い」にアプローチをしてきたのに対し、それより一歩外側の人脈をどのように築いていくのかが課題として認識されている。このことは、先に示した顔の見える関係を起点とする社会的ネットワーク形成の方法に、もう一歩先の段階があることを指し示すものであると考えられる。

8.3.3. コーディネーターの役割認識

さらに、コーディネーターたちは自らの職務をどのように自己規定しているのかを見ることにしたい。例えば民間出身のコーディネーターは、学校からの要望に対し無理のない形で地域住民を紹介していく「仲介役」あるいは「パイプ役」と、自らのことを表現していた。同じく民間出身のコーディネーターは、自らの活動を学校の活動に地域住民が協力する「呼び水」としての仕事であると表現している。どちらも、自らを活動の中心でなく、学校と地域を「つなぐ」存在として位置づけている点に特徴がである。先に飯田市の公民館主事の節において、主事が身につける「触媒」という手法について言及したが、佐伯市のコーディネーターにおいても、同様の意識が見られることは興味深い。荻野（2007）が、この点について公民館職員やコーディネーターの活動を「媒介中心」的であると表現したことには、一定の妥当性があるものと考えられる。

ボランティアで支援する。学校を地域の人たちが行って支援する。だから、あんまり無理をしないでボランティアの人たちは。あの、できる時にできることをできる人がするということで。あんまり重く考えられるとやれんので。本当のボランティアなので。学校からの要望があればこっちに言って来てもらって学校に伝えたよとか、「仲介役」っていうかな、「パイプ役」っていうか、そんな感じで。（校区コーディネーター）

自分の仕事の内容としては、結局、先生たちに、地域の人材をとにかくいっぱい使ってもらって、そういう活動をして、地域の人とたくさん交流をしていくような感じで働きかけたり、協力をしたりという。そういうとっかかりというんですか。そうい

う「呼び水」のような仕事なんだろうなと思ってやっていますけど。（校区コーディネーター）

このようなコーディネーターの業務には独特の難しさがある。以下の引用の中で、「自分はある程度殺す」ことや、自身は「接着剤」とであると語られるように、学校と地域の社会的ネットワークを構成するためには、自分の存在を消して、相互の活動をつなげることに徹することが必要だと考えられている。

コーディネーターって人と人をつなげないけん、両方の思いをつなげるという。コーディネートするっていうのが一番難しいよね。人が。どっちも人が相手に。……人と人をつなげるってことは、まず自分がつぶれて、「接着剤」にならないけんっというところが。そこはやっぱ、自分はある程度殺して、お互いに合わせていかないといけないというところの難しさがある。（生涯学習課・職員）

以上から佐伯市におけるコーディネーターは、（1）自らの持つ社会的経験を、地域における社会的ネットワークに変換し、（2）公民館、あるいは校区ネットワーク会議で顔見知りになった人々の人脈を辿りつつ、（3）日常的に人脈のストックを形成し、学校の要請に応じてこのストックを使いこなしながら、（4）自らを社会的ネットワークの「仲介役」や「接着剤」として位置づけて、「学校支援」の活動を行っているという過程が明らかとなった。

8.4. 社会的ネットワークの中で育まれる「専門性」

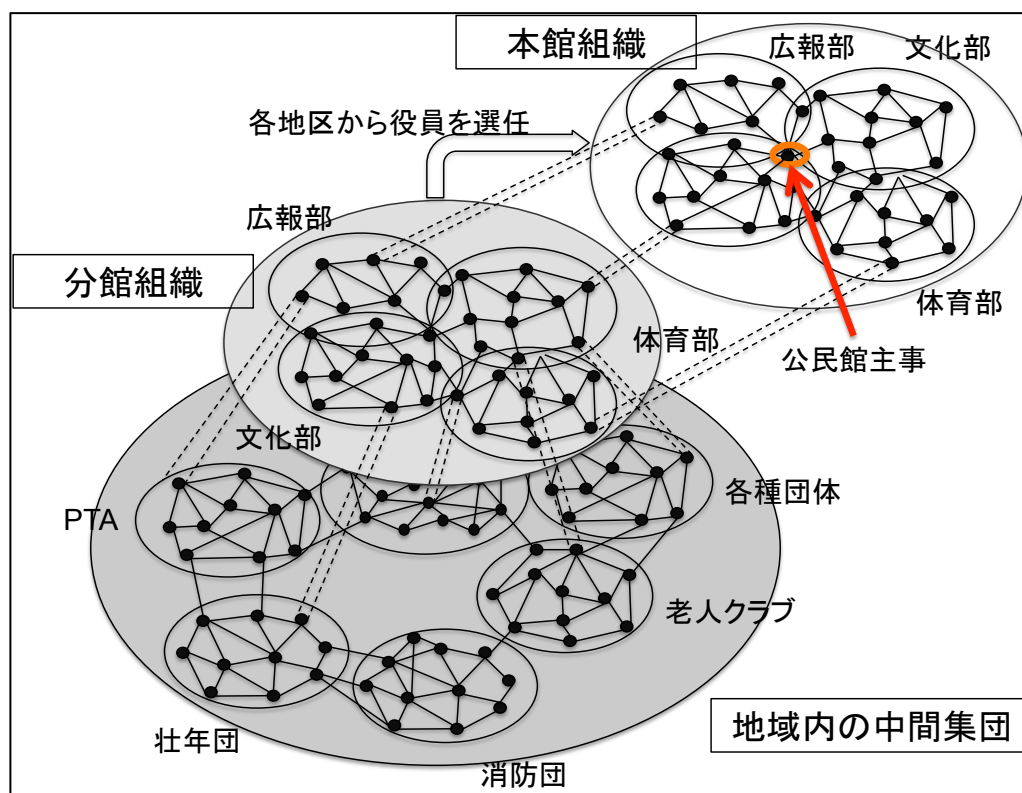
8.4.1. 社会的ネットワークと職員の「専門性」の関係

本節では、8.2.と8.3.で見てきた2つの事例が、8.1.で見たこれまでの公民館職員の「専門性」の議論をどのように組み替えていく可能性があるかについて考えることにしたい。

まず、8.2.で取り上げた飯田市における公民館主事の事例を見ると、主事は20代から30代の「若手」が行政の異動の中で経験する1つの職務であり、異動前に「専門性」と呼べるような内実は存在しないことが特徴である。公民館への異動前に「専門性」が期待されるのではなく、公民館で勤めることを通じて「専門性」を身につけて、行政の他の部署に戻ることが求められているのである。そして、公民館主事の経験をした職員に共通するのは、「地域に育てられる」という感覚である。この感覚は日常的に接する専門委員会の部員を通じて、地域を知ることの中で育まれるものだった。ここで身につけられた、「触媒」や「利害調整」、「人脈」づくりといった「手法」は、異動後の行政の職場において、住民の側に立ち、住民の目線で仕事をするといった方法で活かされている。公民館主事を「専門職」として固定するのではなく、行政のローテーションの中に位置づける方法は、地域住民との接触を通じて「行政の公民館化」を図ることにあり、この目的は現在のところ、十分に達成されているように見える。

この「専門性」の構造は、6章で見た飯田市の公民館・分館システムと密接な関わりがある。図表8-4に示したように、飯田市の公民館はその基礎に分館、さらにその基盤に地区の中間集団が位置するという三層構造をなしている。先に見たように、分館の委員は、自治会で選出されるか、あるいは地区内の地縁団体での活動が評価されることによって選ばれており、これらの活動の中で積極的であると評価された人物が分館の役員を担う仕組みとなっている。そして本館の各部の委員は分館の役員が兼ねる場合が多く、この意味で本館には地域活動の中心的人物が集まる構造となっている。公民館主事は、この構造のもとで、本館で専門委員会の部員とともに活動することによって、地域活動の中で得られた経験や知識、時には彼らが有する社会的ネットワークを参照することが可能となる。このように、飯田市の公民館主事は、社会的ネットワークの三層構造の上層で地域活動の中心的人物に触れ合うことにより、比較的短い時間で地域について知ることが可能になっていると考えられる。この構造によって、公民館主事がその力量を高めるのに必要な「手法」を学ぶためのインフォーマルな学習機会が作り出されていると言える。

図表8-4 飯田市の社会的ネットワークにおける公民館主事の位置



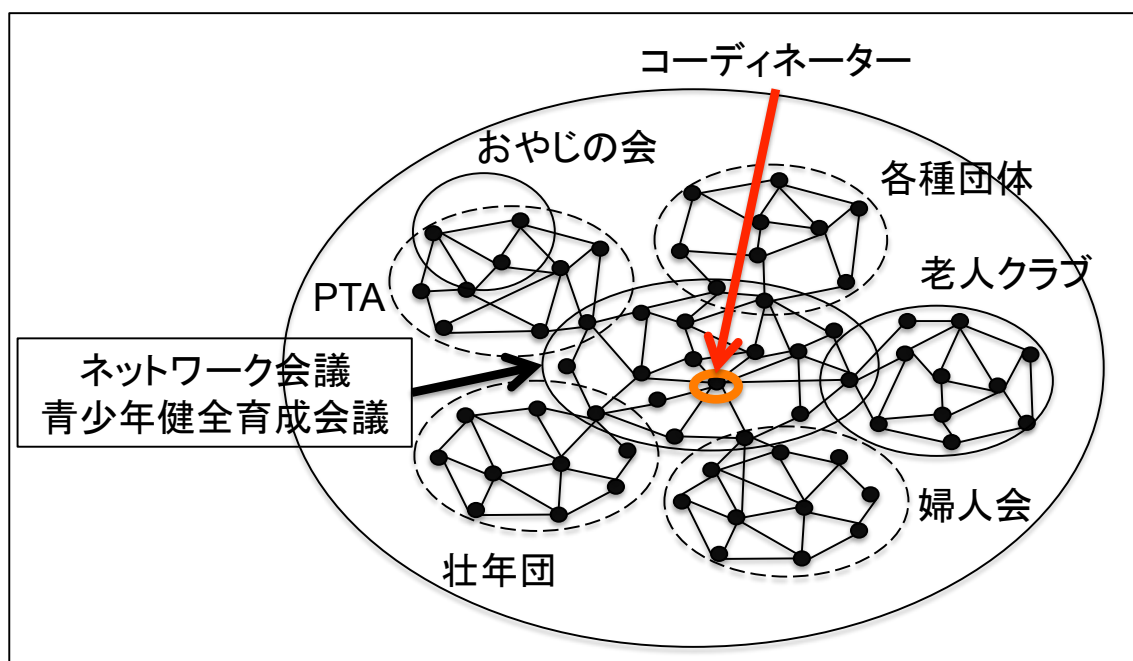
一方、8.3.で見た佐伯市の事例では、学校と地域をつなぐ「窓口」として、公民館に社会経験の豊かな校区コーディネーターが配置されている。校区コーディネーターの多くは50代から60代であり、その社会経験を一種の担保として、学校や地域での人材のリクルートを任されている人々である。この校区コーディネーターに委嘱される1つの要件は、地域に社会的ネットワークを有することである。すでに多くの社会的ネットワークを有するコー

ディネーターは、学校と地域をつなぐ「仲介役」や「パイプ役」として、もしくは活動の「触媒」となるという意識を持って活動を行っている。活動を通じて、「関係基盤」としての中間集団を活性化し、集団同士をつなぎ直していくことで、既存の社会的ネットワークを編み直していく役割が期待されていると言える。つまり、校区コーディネーターは、地域で様々な活動を行う人々に対して、「中間支援者」として活動の支援を行うことが期待されていると言える（図表8-5参照）。

さらに、元々の社会的ネットワークが少ないコーディネーターの場合にも、公民館の講座や学級におけるつながりや、校区ネットワーク会議や青少年健全育成会議での対面的な接触を利用することによって、新しく社会的ネットワークを広げていくことが可能な構造が存在する。これは、校区コーディネーターが公民館に配置され、校区ネットワーク会議の事務局を務めることにより、地域の中で中心的な存在である住民との接触の機会が開かれている点に求められる。

これらの点を総合すると、校区コーディネーターは、地域の社会的ネットワークの中で、その「専門性」を育んでいると言える。元々地域での活動年数が長いコーディネーターは、その経験の中で社会的ネットワークを広げ、当該地域について知識がない場合にも、公民館などにすでに存在する社会的ネットワークを利用することによって、地域の人材に関する知識を得て、地域に関する「専門性」を構築することが可能となっている。公民館の職員として活動する中で、地域の社会的ネットワークに埋め込まれ、このネットワークについて熟知していくことが、「専門性」を形成する上で重要な学習の機会となっていると言える。

図表8-5 佐伯市の社会的ネットワークにおける校区コーディネーターの位置



このように、飯田市の公民館主事と、佐伯市の校区コーディネーターの事例を見ることで分かることは、どちらの事例でも当該地域に存在する社会的ネットワークを離れて、「専門性」を語ることはできないということである。両事例において公民館職員の有する「専門性」が意味するのは、地域についての知識、具体的には地域での社会的ネットワークに知悉していることか、あるいは地域の社会的ネットワークへのアクセス可能性の高さである。

飯田市の公民館主事の場合には、この社会的ネットワークを外部資源として利用し、主事の「専門性」の形成に役立てていること、佐伯市の校区コーディネーターの場合にはコーディネーターが有する「専門性」を社会的ネットワークの形成に役立てようとしていることから、その方向性は異なるものの、どちらの事例も社会的ネットワークの中に埋め込まれた「専門性」の存在を示している。

8.4.2. コミュニティに公民館職員を配置する意味

ここで考えなくてはならないのは、行政職員として公民館にこれらの職員を配置する意味である。例えば、飯田市の分館活動における分館役員のようにリーダー的存在の住民がいれば、地域の社会的ネットワークの形成の上で問題がないのだろうか。あるいは、地域活動の中で、人脈を築き上げ、コーディネーター的役割を果たす人材がいれば、地域社会にとって十分なのだろうか。この答えは否である。行政によって配置される公民館の職員は、地域社会にとって「外部」であるからこそ意味があり、コミュニティとシステムとをつなぐ接点となり得るとというのが、本章の結論である。

これまでの議論においては、公民館職員の「専門性」は、専門職制度として確立されているかどうか、あるいは専門的能力を有するか否かという点から判断されてきた。これらの議論はもちろん重要であるものの、基本的に行政職員に「専門性」があり、住民とは異なる存在であるということ为前提としていたと言える。しかし、本章で述べてきたことは、公民館職員の「専門性」は、その経験や知識、能力もさることながら、その職員が配置される公民館が、地域の社会的ネットワークにおいてどのような位置づけにあるかによって左右されるということだった。つまり、それぞれのコミュニティでは、すでに住民の間の社会的ネットワークが構築されており、公民館職員の「専門性」はこのネットワークに埋め込まれることによって、初めて発揮され、涵養されるという視点を示したことになる。

公民館に配置される職員は、行政の職員でありながら、それぞれの地区の社会的ネットワークに埋め込まれることで、行政とコミュニティとをつなぐ接点としての役割を果たしていると見ることができる。また、地域ですでに長く活動している住民であっても、公民館職員として公的に位置づけることによって、これまでとは異なる社会的ネットワークの形成に乗り出すことが可能となる。この理由は、住民の側から見た時に、行政の「職員」であるという肩書きは、住民からは捉えづらい地域の社会的ネットワークの結節点を指し示すからである。地域における社会的ネットワークの全体像は、住民それぞれからは認識することができない。しかしその（媒介的な）中心点が明示されていることによって、住民はその職員の元に赴き、様々な情報をもたらしたり、あるいは地域の活動に関する依頼

を行いやすい構造になっている。この結果としてこれらの職員の元に、地域の様々な情報が集まり、活動への協力などの依頼が行われやすい構造ができあがることになる。この点は、行政職員の役割が、単に法律上の規定によるものではなく、コミュニティの社会構造上の位置や、あるいは住民の認識上の位置という点から規定されることを示している。

すでに1章では、行政と住民との関係を法という装置を媒介として対抗的に捉えるのではなく、行政と住民の中間にあるコミュニティを含めた新たな関係性として捉えるべきであることを述べた。本章では、この新たな関係性において、地域の拠点施設に配置される公民館職員が非常に重要な存在であるということを示してきた。行政の施策を有効なものにするためには、その対象者であり、かつ主体でもある住民の目線に立ち、住民への説得や、住民との対話を行っていく必要がある。このような過程を経て、初めて行政の掲げる目標の実現に向けて、理解や協力を得ることが可能となる。この点で、公民館に置かれている職員は、その職務上、地区の社会的ネットワークの中に埋め込まれざるを得ないが、逆に言えば、地域の社会的ネットワークに埋め込まれていくことによって、地区の住民と「顔見知り」になり、住民のニーズや要望を、教育行政に留まらず一般行政にも伝えていく存在ともなり得るという点は強調されて良いだろう。この意味で、公民館職員は、行政職員でありながらコミュニティの一員でもあるという二重性を有していると言える。

この二重性は、コミュニティに居住する住民でなく、コミュニティの「外部」の行政職員だからこそ、担えるというのが本章の結論である。この点について牧野(2012a: 179)は、飯田市における公民館主事が、「公民館という拠点を基礎に、地域社会と市行政とを架橋するような支援策を構想し、実施する必要」があることを指摘しているが、本章の議論もこれを支持するものである。住民にとっては「外部」の存在でありながらも、行政からも一定の独立性を有しているからこそ、行政と住民との間のコミュニティで活動を行い、両者を橋渡ししていくことが可能となるのである。

8.1.で述べたように、かつて、公民館職員の「専門性」論においては、「教育専門職」であり「自治体労働者」であるという二重性が問題にされ、この接点から「専門性」論を組み立てようという試みがなされていた。しかしここでの二重性は行政対住民という外在的矛盾と、その矛盾を反映した法における内在的矛盾を問題にしたものであった(小川 1964)。これに対し本章では、行政と住民という二項の間のコミュニティの構成に着目し、行政の職員でありながら、コミュニティに埋め込まれ、住民との社会的ネットワークを築いていくことによって、行政と住民とを媒介していくという職員の「専門性」に注目すべきことを述べた。行政職員でありながらも、地域の社会的ネットワークに埋め込まれるという意味でコミュニティの一員でもあるという、その二重性にこそ公民館職員の「専門性」の根拠が見出されるものと考えられる。このことは、コミュニティを構築し、社会関係資本を蓄積していく上で、公民館の職員が依然として重要な役割を担っているということを示すものでもある。ただし、この立論を進めるためには単一の事例研究に留まらない、行政機構の再編とコミュニティの構成との相互作用に関する実証的な研究を行う必要がある。

脚注

- (1) 市民セミナーとは、1972（昭和 47）年に当選した松澤市長のもと、公民館に対して大幅な補正予算がつけられたことを契機に、1972（昭和 47）年に実現したものである。市民セミナーは、従来の講座と区別される。その狙いは、①市民の権利意識の醸成、「自分たちの地域は自分たちの手で」まちづくりのためのセミナー、②市民の自発的発想を活かしたまちづくりにつながるセミナー、③地域の課題を積極的に学習し、住民ひとりひとりが飯田を考えるセミナーであるとされる（飯田市公民館活動史編集委員会 1994: 156）。
- (2) 分析の対象としたのは、公民館主事から他の部署に異動した年度が、1977（昭和 52）年度～2009（平成 21）年度の主事 128 名である。ただし、飯田市公民館への異動（もしくは飯田市公民館からの異動）があった 12 名については、地区公民館間の異動とはその意味合いが異なるため、他部署への異動として捉えている（ただし、主事の平均経験年数には計上している）。

＜第 2 部＞の小括

第 2 部では、第 1 部の 4 章で設定した「社会関係資本」に関する実証的な分析の枠組みに基づき、コミュニティと社会教育に関する実証的研究を進めてきた。具体的には、社会調査の二次分析と、2 つの自治体の事例研究を通じて、個々人の社会的ネットワークが、地域の「関係基盤」を通じてどのように広がり、地域活動への関わりを生み出すのかについて分析を進めてきた。この研究を通じて、地域の社会関係資本が形成される論理と道筋、その中核にある公民館職員の役割について論じ、社会教育を通じてコミュニティが構築される過程を示すことができたものと考えられる。それぞれの章の議論を振り返り、第 2 部全体で明らかになった知見をまとめておくこととしたい。

(1) 5 章の議論の概要

5 章では、大規模社会調査の 2 次分析を通じて、個人の社会的ネットワークが中間集団を通じて広がり、地域活動への関わりに結びつくことを明らかにした。具体的には、「中間集団に所属することで、地域活動への参加が促される」か否かについて、「日本人の民主主義観と社会資本に関する世論調査、2000」（JEDS-2000）を用いて検証を行った。分析の際には 3 つの仮説を設定して分析を行った。

まず、「中間集団に所属することで、地域活動への参加が高まる」か否かについて、町内会・自治会、地縁団体、市民活動団体、サークル・グループという 4 つの中間集団に焦点を当て、これらの集団に所属することによって地域の活動への関わりが高まるのかについて検証を行った。この結果、様々な中間集団に所属することによって地域活動への参加が高まることが明らかとなった。より詳細に見ると、町内会・自治会や地縁団体という中間集団は、2000 年代に推進された市町村合併や、コミュニティ政策を経てもなお、地域活動への「参加」を保障する重要な回路として機能していることが明らかとなった。また、地域活動への関わりにおいて、市民活動団体やサークル・グループに所属することの効果が認められたことは強調されて良いものと考えられる。

次に、「中間集団に所属することによって、社会的ネットワークが広がる」という点については、個人の属性や、社会的要因、居住地区、学歴を統制した上でもなお、社会的ネットワークは中間集団への所属によって広がりを見せることが明らかになった。具体的には、町内会・自治会、市民活動団体、サークル・グループへの所属は、親しい友人や知り合いの人数を増やすこと、地縁団体への所属は親しい友人の数に正の影響を及ぼすことを示した。

さらに、「社会的ネットワークが広がるほど、地域活動への参加が高まる」か否かについて検証を行った。この結果、親しい友人の数や、知り合いの人数が増えることによって、自治会活動への積極的な参加や、地域のボランティア活動への参加が促されることが明らかとなった。

これら 3 つの仮説についての分析結果は、(1) 中間集団への所属は地域活動への参加に

肯定的な影響を及ぼすが、それは(2)中間集団への所属が社会的ネットワークを広げ、(3)社会的ネットワークが広がることによって地域活動への参加が促されることによる、という道筋を示すものである。3つの仮説に肯定的な結果が得られたことによって、中間集団への所属は、社会的ネットワークを広げ、そのことによって地域活動への参加を高めるといふ、社会関係資本の構築過程が個人レベルでは実証されたと言える。

このことが持つ示唆を考えると、中間集団は、その集団の目的に掲げている活動を行うに留まらず、社会的ネットワークを広げることによって、住民の地域活動への参加を促す役割を担っているということが言える。これは、市民活動団体に所属することが、市民活動に留まらず町内会・自治会への積極的な参加につながったり、あるいは趣味や教養、楽しみとの関連が深いと考えられるサークル・グループへの所属が、町内会・自治会の活動や地域のボランティア活動への参加を促すことによって例示されている。町内会・自治会や地縁団体への所属率が下がっている 2000 年代においても、地域活動への関わりは、「中間集団」に所属し、そこで社会的ネットワークが育まれることによって支えられていることを明らかにしたことには重要な意味があると考えられる。この構造が、2000 年代を通じて一貫したものであることは補論 1 で明らかにされている。

また、明確に公共的な目的を掲げないサークル・グループであっても、活動を通じて様々な種類のネットワークを形成し社会関係資本の形成に寄与することで、公共性の基盤となり得るということも指摘できる。このことについては、補論 2 でも別のデータを用いて検証を行っている。従来の市民社会論では、明確に社会的目的を掲げる市民活動団体に焦点が当たりがちであったが、サークルやグループも社会関係資本の形成に重要な役割を担っている可能性がある。中間集団への所属を通じて、社会的ネットワークが育まれるという観点から、中間集団に関する議論を組み直していくことが必要であると考えられる。

ただし、どのような中間集団であっても、地域活動への「参加」に結びつくとは一概に言えない。ここで重要になるのは、地域の社会的ネットワークの中で、これらの中間集団が占める位置、あるいは中間集団相互の関連性である。つまり中間集団は社会的ネットワークの「関係基盤」としての位置を占めるとしても、この「関係基盤」自体が各地域でどのように構成されているのかという点が問題となる。

2000 年代の政策動向を見ると、既存の中間集団に代わり新しい中間集団の組織化が進められていることが分かる。この章で見てきたように、中間集団が個人の社会的ネットワークを広げ、地域活動への参加を促す役割を果たしているとしても、その「関係基盤」自体が変容しつつある現状を、事例に即してつぶさに見て行くことが必要になる。この事例研究においては、(1) 中間集団への所属が、どのように地域活動への「参加」を促すかという過程と、(2) 地域における中間集団の構造ないし、集団相互の関係の変容に焦点を当て、地域活動への「参加」の道筋を検討していくことが課題となる。

(2) 6 章の議論の概要

6 章では、飯田市の 20 地区のうち、上郷地域、鼎地区、龍江地区という 3 つの地区の公民館体制と分館活動を取り上げ、社会的ネットワークが、地域の中間集団と結びついて拡

張され、地域活動への参加を促すという、社会関係資本の構築過程について記述を行った。具体的には3つの問いを設定し、このそれぞれについて検証を行った。

第1の問いは、分館活動を通じて、地域にどのような社会的ネットワークが形成されているかというものである。まず、地域の活動に関わる際には、大きく分けて2つのルートがあることを明らかとした。1つは、自治会を通じて持ち回りで担われる各種委員である。分館の文化、体育、広報などの部員は、この自治会選出の委員によって充当されている。もう1つは、地縁団体に基づくルートである。この地縁団体では、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。具体的には、(1) 地域の団体は、その構成員が重複し、(2) 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、(3) 団体活動が新たな関係性につながることを通じて、地域の社会的ネットワークを構成していることを明らかとした。この地縁団体と分館とのつながりは、分館活動を支える母体として重要な役割を有しているが、同時にこの社会的ネットワークには男女差があることも指摘した。

次に、分館活動の内部の社会的ネットワークの形成の過程に焦点を当てた。この作業を通じて、分館の役員になる人材が選ばれる基準は、地縁団体での活動への評価とそれに基づく「信頼」であることが明らかとされた。地縁団体での熱心な活動が周囲から評価されることで役員を委嘱されるというだけでなく、自身が役員になった時に、団体活動を通じて築かれた社会的ネットワークを利用して、親しい知人に役員を依頼することができるという点でも地縁団体に所属する意味は大きいものと考えられる。この意味で地縁団体は、分館の役員を輩出していくための「ストック」としての役割を果たしていると見ることができる。この地縁団体への所属に基づく社会的ネットワークを基本として、地区によっては、職場や学校を介したネットワークがこの関係を補足することによって、徐々に分館役員へと地域住民を誘っていく仕組みができあがっており、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となった。

さらに、社会的ネットワークの形成の過程における地区の差については、上郷地域や鼎地区に比べて、龍江地区は、比較的人口規模の小さい地区で分館を取り巻く団体も少ないため、団体を介したつながりは見られず、分館役員としても、学校を介したつながりが主となっていることを明らかとした。また上郷地域と鼎地区でも地区内に存在する団体やその構造は異なるため、分館を中心とした社会的ネットワークの構造は若干異なっているものと考えられる。

第2の問いは、分館活動を通じて築かれる社会的ネットワークの持つ構造的・認知的特性に関するものである。まず、社会的ネットワークの形成の持つ構造的特性は、「関係基盤」の「重層性」にあると考えられる。飯田市における地域活動への「参加」は、基底となる「中間集団」への所属と、分館での活動という二層構造をなしており、1つの団体への所属が終わっても別の団体に所属することで、その関係が継続する構造となっている。この垂直的なつながりと別に、壮年団や消防団におけるつながりや、女性団体同士のつながりが水平的なネットワークを作り出すことによって、住民同士の関係は、複数の中間集団への所属が重なり合うことで、より密で強固なものになりやすくなっていた。この重層的な団

体同士のネットワークによって築かれた住民同士の社会的ネットワークが、分館の役員へのルートとして有効に活用されていることが明らかとなった。ただし、これは同時にネットワークの構造上の弱みでもあることも指摘した。具体的には、ネットワークの重層性が凝集性につながり、新たな構成員を受け入れにくいこと、地縁団体を基礎にした関係であるために、サークルやNPOとのネットワークが築けていないことが、その構造的な弱みであると考えられる。

次に、社会的ネットワークの形成の持つ認知的特性として、「遠慮がちな社会関係資本」という特性を指摘した。つまり、地域活動への参加は、必ずしも積極的に行われるものでなく、地域の社会的ネットワークに埋め込まれた「お付き合い」あるいは「お互い様」という感覚によるものであることを明らかにした。さらに、この意識は、通常出会うことのない新たな人々との出会いや、活動の過程での自身の地域への意識の変化を通じて、これが楽しさ変わってくる可能性を示した。つまり活動に関わる当初は、「お互い様」という消極的な意識であったとしても、地域内の他の住民との「つながり」ができることによって、地域に対する意識を持ち、地域のために何かをしたい、することが楽しいという感覚へと転ずる意識の組み替えが起きることが、分館活動を通じた社会的ネットワークの認知上の特性であると言える。この認知的価値観の変化は、社会的ネットワークに基づくインフォーマルな学習の過程として捉えられることを述べた。

第3の問いとして、社会的ネットワークが「地域自治組織」の導入によって変化を起こすかを検証したが、制度が導入されて間もないこともあり、明確な答えを出すことはできなかった。これまで、自治会と公民館とは「車の両輪」とであるとされ、公民館に地域活動の中核を担う人材育成の機能が期待されていた。現時点で、「まちづくり委員会」という新たな仕組みが「足かせ」になるのか、それとも新たな情報共有の経路になるかは定かでない。ただし、公民館活動を積極的に担う世代と、自治会活動を中心的に担う世代とがどのようにつながっていくのかが地域活動の「持続性」を担保する上で重要な論点となることを指摘した。

6章の最後では、以上の飯田市における分館を通じた社会関係資本の構築過程が、コミュニティと社会教育との関連を考える上で、3つの示唆を有していることを示した。第1に、コミュニティにおける社会関係資本の構築においては、地縁団体や自治会という中間集団における顔見知りの関係が基本になるということである。第2に、中間集団の相互連関や布置が、地域の活動への関わりを規定し、この地域の社会的ネットワークに埋め込まれることによって、公民館や分館はその教育的機能を発揮しているということである。第3に、地縁団体から分館での活動を通じて、地域の活動に関わっていく過程で、最初は周りから促される形で消極的に関わっていた住民の態度が、地域を意識した積極的な態度に組み替わっていく点に、インフォーマルな学習の過程を見ることができるとである。社会教育は、中間集団という「関係基盤」を通じて社会的ネットワークの構築に関わり、インフォーマルな学習を促していく可能性を有する。

以上のことから、飯田市における公民館と分館の組織と活動は、地域の様々な中間集団という「関係基盤」との結びつきを通じて、社会的ネットワークの中でのインフォーマルな学習を支援するという教育的機能を発揮してきたとまとめることができる。

(3) 7章の議論の概要

7章では、「学校支援」に関わる事業を進めることで、社会関係資本の再構築を進めている大分県佐伯市の事例を取り上げた。佐伯市では、市町村合併の以前から、(1) 地縁に基づく関係が衰退を見せ、(2) 青少協の活動もほとんどの校区でなくなり、(3) 結果として地縁に基づくネットワークが構成されにくい状況となっていた。同市では、この地域課題に対し、学校支援を行うネットワーク事業を通じて、社会的ネットワークを再構築しようという試みを始めている。この試みについて、2つの問いを設定して検証を行った。

第1の問いは、事業を実施する前後で、「学校支援」の状況はどのように変化したのかということである。この事業では、公民館に校区コーディネーターを配置し、校区ネットワーク会議や青少年健全育成会議の組織化を進めながら、地域人材を活用した「学校支援」を進めてきた。この事業について、事業実施前に学校関係者や公民館関係者にインタビューを行ったところ、全体としては、これまで比較的受け入れがスムーズに行われていたゲストティーチャーや部活動の指導者としての受け入れを促進しつつ、現在人手が不足しがちな環境整備の活動にも協力を求めて行くという形で、地域人材の活用が進んで行くと予測された。その後、数年間の事業の中で、(1) 当初は小学校が中心だったが、2年目以降、中学校でもキャリア教育での活用が促進され、(2) 対象とする校区も広がり、19校区全てにおいて校区ネットワーク会議や青少年健全育成会議が組織されることとなった。この結果、5年間の事業を通じて、事業数、ボランティア数とも着実に伸びを見せている。「学校支援」の内容は、登下校指導か、読み聞かせや総合的な学習の時間での活動が中心であるものの、それ以外の活動も少しずつ充実を見せていることが明らかとなった。

第2の問いとして、「学校支援」に関する事業の実施に伴って、地域の社会関係資本がいかに変化するかを検討した。まず、学校と公民館の関係について、日常的な教職員と公民館職員の交流の様子や程度に注目した。インタビューでは、学校ではなく公民館にコーディネーターを配置することにより、教職員の心理的なコストが軽減されること、校区コーディネーターが制度的に位置づけられることによって、学校側はこれまでのインフォーマルな関係に比べて依頼がしやすくなり、学校外部の職員やコーディネーターからすれば、学校に入りやすくなったことが挙げられていた。ここから、学校と公民館の関係については、事業が実施されたことにより、日常的な職員交流が促進される可能性があることを指摘した。実際に、事業実施3年目を過ぎた頃から、コーディネーターによって学校の教職員の姿勢の変化が手応えとして示されるようになっていく。

次に、地域に存在する団体・組織の「再編」の状況を検討した。事業実施前の段階で指摘されていたのは、これまで地域の社会的ネットワークを構成してきた青年団や婦人会などの地縁団体の活動が停滞しているという状況である。地域のリーダー育成を担っていたこれらの団体がなくなったことで、行政と地域とのつながりも薄くなっていた。これに対

して、同市では「学校支援」という名目で、青少年健全育成会議や校区ネットワーク会議を組織することにより、市町村合併で壊れてしまった組織の再編成を行う事業を開始したのである。この校区ネットワーク会議には、行政関係者、学校関係者、各種委員が参加し、「意見交換」や「情報交換」を通じて、校区内で子どもの教育に関わっている教員や住民の間の社会的ネットワークを形成している。もう1つの注目すべき動きは、停滞している既存の組織では「学校支援」を行えないという課題に直面することによって、組織・団体の活性化や組織化、「転用」が起きていることである。校区ネットワーク会議などでの関係者の話し合いが、このような組織再編のきっかけになったということは注目に値する。

ここから導かれるのは、中間集団が現在活動していなくても、そこで築かれた社会的ネットワークが全くなくなるわけではなく、校区ネットワーク会議や青少年健全育成会議を通じてネットワークの中心的人物を集めることによって、既存の社会的ネットワークを有効に活用できる可能性である。ここでは、既存の中間集団の「連結性」を強化することによって、この「関係基盤」上の社会的ネットワークを活性化することが試みられているのである。ただしこの試みは、基礎にある中間集団自体の充実なくしては限界に直面する可能性がある。

さらに、社会的ネットワークが形成される過程で、「信頼」がどのように変化するかを検討した。事業実施前から、一部の学校では、教職員は住民に直接的・対面的に接触することにより、インフォーマルに協力を依頼していた。このような特定の社会関係に基づく信頼ではなく、より広い「一般的信頼」に組み替えていくことが事業の目標とされ、学校の「外部」の地域人材を受け入れるに当たって、仲介の「窓口」たるコーディネーターに信頼を置ける人物を置くことによって、コーディネーターへの信頼を根拠にして新たな地域人材を受け入れていく体制作りが試みられていた。この信頼関係の維持や発展のためには、既存の社会関係に基づく信頼を利用するだけでなく、活動への評価やフィードバックという一定の「投資」を行うことが必要であること、「信頼」を広げていくために、地域住民に対して「学校支援」に関する活動を周知していくことが重要になることを指摘した。

このような佐伯市における学校支援を通じた社会関係資本の再構築の過程は、コミュニティと社会教育との関連を考える上で、3つの示唆を有している。第1に、既存の中間集団を利用したネットワークの再構築の方法である。佐伯市では、中間集団の縮小や解体によって見えにくくなっていた地域の社会的ネットワークを可視化し、このネットワークを活用して、新しい社会的ネットワークを築こうとしていた。この方法は、既存の「関係基盤」を有効に活用し、会議体を組織することによって「関係基盤」の「連結性」を高めたり、別の形で「関係基盤」を再組織化していくことによって、地域の社会関係資本の充実を図ろうとするものだった。「学校支援」は、この新たなネットワークを形成するための枠組みとして設定されたと捉えられる。

第2に、ネットワークの構築における「信頼」の役割である。中間集団という対面的な接触の場面が減少した時の、新たな「信頼」形成の過程が注目に値する。この過程は、まず信頼における人物からの紹介を基盤にして、その後の活動を通じてお互いに理解し合うことで、関係に広がりが見られるというものである。ここから言えることは、中間集団と

いう「関係基盤」が崩れた場合にも、それを代替するような対面的な接触の機会を創出することが重要であり、この関係を起点にして、社会関係資本の構築がなされていくということである。各公民館にコーディネーターを配置していくことの意味は、地域の新たな社会的ネットワークを構築する上で重要な「信頼」を担保することに見出される。

第3に、社会的ネットワークを構築することの2つの意味である。1つは、新たに構築されたネットワークを通じて「学校支援」の人材を探すことが可能になるということである。もう1つは、築かれたネットワークが別の目的にも「転用」可能であるということである。

以上の点は、社会教育を通じてコミュニティの再構成を試みることによって、地域の様々な教育的機能が充実していくという道筋を示している。地域の「関係基盤」の「連結性」を高め、「関係基盤」を再構成することを通じて、社会的ネットワークを組み直していくという社会教育の役割は、現代においても重要な意義を持つものと考えられる。

(4) 8章の議論の概要

さらに、8章では、長野県飯田市の公民館主事と、大分県佐伯市の校区コーディネーターを取り上げ、公民館の職員は地域の社会的ネットワークのどこに位置づけられるのか、このネットワークの中で職員はどのように力量形成を行っているのか、これらの役割はこれまでの社会教育論で期待されてきた役割とどのように異なるのかを明らかにした。

まず、従来の公民館職員の「専門性」に関するアプローチを3つにまとめ、その関係について考察を行った。公民館職員の「専門性」を巡る代表的なアプローチは、職員の「専門性」を「専門職化」に結びつける考え方で、住民の学習権保障という視点に立脚し、職員の身分の保障や安定性に着目する視点である（権利論的アプローチ）。一方、公民館主事の「専門性」をその内容や職務という点から把握し、公民館主事に固有の役割を明らかにしようという機能論的アプローチも存在する。ここでの職務とは、公民館職員としてなすべき職務を示すもので、その職務を遂行するための能力が「専門性」と呼ばれている。ここから、機能論的なアプローチは、権利論的アプローチに立脚したものであると位置づけられる。その後これらのアプローチに対しては、学習内容についての検討や、職員と住民の関係性に関する検討が不十分であるという批判がなされ、近年では成人学習理論の知見を取り入れ、公民館職員の「専門性」に迫ろうとする、学習論に基づいたアプローチも見られるようになった。

次にこの3つのアプローチの関係を示し、8章の分析の観点を導出した。まず、権利論では、職員の「専門性」を「専門職」としての地位の保障に求めているが、これは、住民の学習とそれを通じて形成される社会的ネットワークの保障という点で重要な意味を持つ。しかし、社会的ネットワークの形成には、職員の身分保障は十分条件ではなく、専門的な知識やスキル、経験が求められるため、職員の実践的な能力の形成の方法を考えるのが機能論的アプローチである。しかし、このアプローチは、演繹的であるため、具体的な道筋が描けず、成人学習論に基づく学習論的アプローチが要請されることになった。ただし、学習論的アプローチは、学習支援という「専門性」の保障のために、職員の身分保障を求める点で、権利論的アプローチともつながりを有する。

このように3つのアプローチは、学習や実践の場における、職員と住民、学習者の社会的ネットワークを基盤にして相互循環的な関係をなしており、社会的ネットワークの保障のために必要な条件整備や力量形成の仕組みが「専門性」に関する議論として展開されてきたと言える。しかし、この基盤にある社会的ネットワークの動態を、職員、学習者、住民による相互の対話と変容に注目して捉えていく試みは決して十分でなかったと言える。公民館職員の「専門性」の中核には、学習者、住民との間の社会的ネットワークがあることを考えると、職員と住民の相互の対話と変容の中から立ち上がってくる「専門性」について考察することが必要になるものと考えられる。そこで8章では、公民館職員の語りを通じて、職員が、地域の社会的ネットワークの中でどのように活動しているのか、その中で職員は何を学んでいるのかを見ることにした。

まず、長野県飯田市の公民館主事の事例の検討を行った。飯田市における公民館主事は、主事は20代から30代の「若手」が異動の中で経験する1つの職務であり、異動前に「専門性」と呼べるような内実は存在しない。公民館への異動前に「専門性」が期待されるのではなく、公民館で勤めることを通じて「地域に育てられ」戻ってくることが期待されていることが特徴である。ここで身につけられる「触媒」や「利害調整」、「人脈」づくりといった「手法」は、異動後の行政の職務においても、住民の側に立ち、住民の目線で仕事をするといった方法で活かされている点で重要である。

この「専門性」の構造は、6章で見た飯田市の公民館・分館システムと密接な関わりがある。飯田市の公民館はその基礎に分館、さらにその基盤に地区の中間集団が位置するという三層構造をなしている。公民館主事は、この構造のもとで、本館で専門委員会の部員とともに活動することによって、地域活動の中で得られた経験や知識、時には彼らが有する社会的ネットワークを参照することが可能となっているものと考えられる。このように、飯田市の公民館主事は、地域の社会的ネットワークの三層構造の上層で地域活動の中心的人物に触れ合うことにより、比較的短い時間で地域のことを理解できるようになるものと考えられる。このネットワークの構造によって、公民館主事がその力量を高めるのに必要な「手法」を学ぶためのインフォーマルな学習機会が作り出されていると言える。

次に、佐伯市の校区コーディネーターの事例を検討した。佐伯市では、学校と地域をつなぐ「窓口」として、公民館に社会経験の豊かな校区コーディネーターが配置されており、その多くは50代から60代で、その社会経験を一種の担保として、学校や地域での人材のリクルートを任されている人々である。すでに多くの社会的ネットワークを有するコーディネーターは、学校と地域をつなぐ「仲介役」や「パイプ役」として、もしくは活動の触媒になるという意識を持って活動を行っている。活動を通じて、「関係基盤」としての中間集団を活性化し、集団同士をつなぎ直していくことで、既存の社会的ネットワークを編み直していく役割が期待されていると言える。一方、元々の社会的ネットワークが少ないコーディネーターの場合にも、公民館におけるつながりや、校区ネットワーク会議での対面的な接触を通じて、新しく社会的ネットワークを広げていくことが可能な構造が存在する。それは、校区コーディネーターが公民館に配置され、校区ネットワーク会議の事務局を務めることにより、地域の中で中心的な存在である住民との接触の機会が開かれている点に

求められる。これらの点を総合すると、校区コーディネーターは、地域の社会的ネットワークの中で、その「専門性」を育んでいると言える。

このように、飯田市の公民館主事、佐伯市の校区コーディネーターの事例を見ることを通じて、社会的ネットワークを基盤にした「専門性」の存在を示すことが可能となった。どちらの事例でも公民館職員の有する「専門性」が意味するのは、地域についての知識、具体的には地域での社会的ネットワークに知悉していることか、あるいは地域の社会的ネットワークへのアクセス可能性の高さである。

以上の事例の検討を通じて、公民館に配置される職員は、行政の職員でありながら、地区の社会的ネットワークに埋め込まれることで、行政と地域社会とをつなぐ接点としての役割を果たしていることが明らかとなった。地域住民から見た時に、行政の「職員」であるという肩書きは、住民からは捉えづらい地域の社会的ネットワークの結節点を指標する。さらに、行政によって公民館に配置される職員は、その職務上、地区の社会的ネットワークの中に、埋め込まれざるを得ないが、逆に言えば、地域の社会的ネットワークに埋め込まれていくことによって、地区の住民と「顔見知り」になり、住民のニーズや要望を、教育行政に留まらず一般行政にも伝えていく存在ともなり得る。この意味で、公民館職員は、行政職員でありながら地域社会の一員でもあるという二重性を有している。

かつての公民館職員の「専門性」論においては、「教育専門職」であり「自治体労働者」であるという二重性が問題にされ、この接点から「専門性」論を組み立てようという試みが見られた。しかしここでの二重性は行政対住民という外在的矛盾と、その矛盾を反映した法における内在的矛盾を問題にしたものであった。これに対し本章では、行政と住民という二項の間に位置するコミュニティの構成に着目し、行政の職員でありながら、コミュニティに埋め込まれ、住民との社会的ネットワークを築いていくことによって、行政と住民とを媒介していくことが職員の「専門性」であるということを示した。これは、コミュニティを構築し、社会関係資本を蓄積する上で、公民館の職員が依然として重要な役割を担っているということを示すものでもある。

(5) 第2部の議論を通じて明らかになったこと

第2部では、「社会関係資本」の視点を導入することで、ミクロ（個人レベル）の社会的ネットワークと、地域の社会的ネットワークを媒介する、中間集団の有する意味、あるいは地域の社会的ネットワークの結節点に位置づく職員の役割を俎上に載せることができたものと考えられる。計量分析と事例研究を通じて、社会教育行政は、公民館などの地域施設に職員を配置することで、地域の「関係基盤」と接触を持ちその教育的機能を発揮できること、「関係基盤」を形成したり、基盤自体を再編したりすることを通じて、地域の社会関係資本の形成に資することを示すことができたものと考えられる。

まず、5章で示したように、個々人の社会的ネットワークは、所属する地域の中間集団によって影響を受け、このネットワークは地域の活動という協調行動へと住民の参加を促す機能を持っている。しかし、この中間集団という地域の「関係基盤」の構成は、地域によって異なる。そこで、2つの事例を通じて、「関係基盤」の構成のあり方について論じるこ

とした。すでに 4 章で示したように、「関係基盤」の構造においては、「重層性」と「連結性」が重要である。6 章の飯田市の分館活動における社会関係資本の構築過程を見ると、ある団体への所属が別の団体への所属と結びつくことで、中間集団は、地域の活動への参加を促すだけでなく分館役員への経路ともなっていた。つまり同市では、中間集団という「関係基盤」の「重層性」が高く、このことが地域の社会的ネットワークをより強固なものにし、地域の活動に関わる住民を確保することに役立ってきたと言える。

地域住民の社会的ネットワークが複数の「関係基盤」の上で重なり合っていることによって、様々な地縁団体に所属する住民がつながりやすい構造が形作られている。分館で行われている、様々な行事やイベントは日常意識されない「関係基盤」に基づく社会的ネットワークを可視化するという点で重要な意味を有する。また、しばらくの間、団体で活動していなくても、社会的ネットワークが容易に摩耗しないのも、同一の「関係基盤」に属していたという点から説明される。ただし、このような「関係基盤」の「重層性」が、社会的ネットワークの凝集性を生み、新たな住民の参加を阻害する要因になりかねないことも指摘した通りである。

一方、7 章で取り上げた、佐伯市における社会関係資本の再構築の過程を見ると、校区ネットワーク会議や青少年健全育成会議の組織化は、多様な社会的ネットワークを持った中間集団の代表者をメンバーに含むことによって、既存の「関係基盤」の「連結性」を強めようとする試みとして位置づけられる。この中で、校区コーディネーターは様々な「関係基盤」を連結させる結節点としての役割を果たしていると言える。この事例では、「学校支援」という枠のもとで、公民館に校区コーディネーターを配置することによって、「関係基盤」の「連結性」を強め、既存の社会的ネットワークの転用可能性を高めた点が注目される。

8 章で見た公民館に置かれる職員の役割は、この地域における「関係基盤」とその上に位置する社会的ネットワークの中に編み込まれることによって、行政と住民とを媒介し、場合によっては「関係基盤」自体を組み替えていくことにあると言える。

以上のように第 2 部では、社会関係資本という分析概念を用いてコミュニティと社会教育の関連を見るという目的を設定し、公民館の活動や職員の仲介を経て、住民同士のつながりがどのような過程で形成されるかを記述してきた。第 2 部の結論としては、飯田市では分館を中心とした地縁団体のつながりによって「関係基盤」の「重層性」を高めてきたこと、佐伯市では「学校支援」という新たな枠組みのもとで、コーディネーターを結節点として、既存の地縁団体の「連結性」を強めることによって、社会関係資本の構築を試みることが明らかになった。

ここから、コミュニティの形成における社会教育の役割は、社会教育は「関係基盤」の「重層性」を高め、「連結性」を強める役割をどのように果たすことができるのかという点から判断されるべきであると考えられる。ここで重要になることは、社会的ネットワークは分析概念としては重要であるが、住民側、行政側双方にとってその分布を実際に把握することはできないということである。このため社会的ネットワークを形成するよう行政が住民に対して直接働きかけることは困難である。実際に行政が働きかけられるのは、社

会的ネットワークの基礎にある様々な「関係基盤」に対してであり、地域においてこれを代表するのが様々な「中間集団」である。つまり、社会教育行政が、地域の社会的ネットワークの構築を通じてコミュニティの形成を行おうと考えるのであれば、「関係基盤」の形成に重点化することが有効であるものと考えられる。ただし、この「中間集団」のあり方は、現在変化を遂げつつある。年齢や性別に基づいて集団に所属を求め、構成員に活動を促すような仕組みが機能しにくくなっている現在では、特定のテーマのもとに既存の社会的ネットワークをつなぎ直すという「関係基盤」の形成のあり方についても十分に検討する余地がある。佐伯市の「学校支援」というテーマ設定はこの1つの例であると考えられる。

このように社会教育を通じてコミュニティを構築していくことには、活動に関わる人々のインフォーマルな学習を促す意味もあると考えられる。6章の飯田市の事例の中で、コミュニティへと意識をむけていく認識の変容は、顔の見える関係での身近な範囲での活動が、地域全体に関わる活動へと徐々に発展していくことによって促されていくという過程を示唆した。このことは、中間集団という「関係基盤」が様々な形で重なり合い、相互に関係を持ち、徐々に地域の活動へとつながっていくことによって、インフォーマルな学習が促進され、コミュニティ意識という利他的意識を醸成していくことを示しているものと考えられる。つまり小規模な集団での活動や顔の見える関係での活動は、地域全体での活動と構造的な連関性を持つことによって、認知的価値観の変容を促すことを示しているのではないかと推察できる。このことは、中間集団自体の有する教育機能とともに、中間集団がどのような関係を持って地域に存在しているかという構造が、インフォーマルな学習にとって重要な要素であるということを示す。つまり、社会教育の存在意義は、中間集団の組織化に留まらず、中間集団という「関係基盤」の「重層性」を高め、「連結性」を強めることにも見出されるものと考えられる。

第9章 コミュニティの社会教育的構成

本論文ではここまで、コミュニティと社会教育の関連を理論的・実証的に論じてきた。具体的には、1章での問題設定を受けて、第1部でコミュニティと社会教育に関する理論的検討を行い、行政とコミュニティ、住民の関係についての理論的視角の提起と、社会関係資本という研究視角のもとコミュニティについての実証的研究を進めるための枠組みを提示した。第2部では、社会関係資本の観点に基づき、計量分析と事例研究を進めることによって、コミュニティ形成における社会教育の役割を示すことを試みてきた。本章では、以上の議論の整理を行い（9.1.）、本研究から得られる社会教育研究に対する示唆をまとめ（9.2.）、今後の研究の課題を示すことにしたい（9.3.）。

9.1. 本論文の議論の整理

9.1.1. コミュニティと社会教育に関する理論的検討

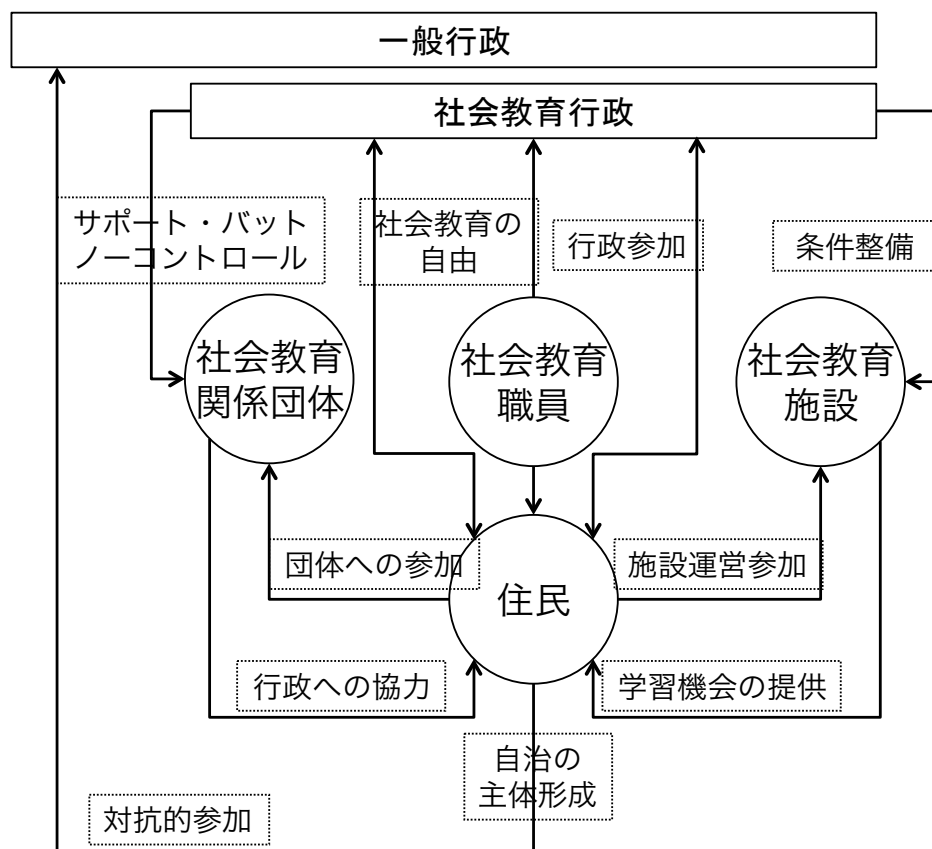
1章では、現在の社会教育を取り巻く状況を、生涯学習政策の進展という観点から捉えた。1980年代に個人の需要を重視してきた生涯学習政策は、1990年代以降、生涯学習の社会的機能を問うようになり、2000年代以降は「社会の要請」に応えることが重視されるようになった。この生涯学習政策の進展の中で、社会教育行政は生涯学習振興行政に包摂されるだけでなく、生涯学習の概念自体がコミュニティに関連づけられることで、コミュニティ行政にも包摂されるようになっていく。この動きは、教育行政の制度設計そのものを問い直し、各自治体の社会教育・生涯学習関連事務、あるいは公民館の所管が首長部局に移行される流れを生み出している。現在、公民館の位置づけだけでなく、社会教育行政、あるいは教育行政のあり方そのものが問い直されていると言える。

続いて、このような動向に対し、社会教育行政論は1960～70年代に成立した図式をもとに研究を進めているため、有効な研究視角を提示できていないことを指摘した。この図式は、（1）（社会）教育行政の一般行政からの自律性、（2）社会教育行政による住民に対する学習機会の提供と、社会教育関係団体に対する支援、（3）社会教育行政による条件整備と、住民の「対抗的参加」の相補性、（4）行政と住民との対立を調停する社会教育関係職員の位置、（5）「対抗的参加」を行うための住民の主体形成、といった要素によって構成されるものだった（図表9-1参照）。この立論においては、行政と住民との二項対立図式を前提に、住民の自治能力の形成によって住民の行政への要求水準が高まることによって、行政的営為にその要求が反映され、住民の生活条件が向上していくという道筋が想定されていた。この背景には、行政と住民との「対抗的相補性」が指図されていたと言える。

しかしこの構図は、1990年代以降の生涯学習政策の進展のもとで行政機構の再編が進む現在では成立しがたいものとなっている（図表9-2参照）。まず、1章で見たように生涯学習政策の進展のもとで、社会教育行政の一般行政からの独立という原理が揺らいでいる。社会教育関連事務の補助執行や移管だけでなく、教育委員会制度自体が問い直されている。

次に、社会教育行政の再編が進む中で、社会教育行政には「学校支援」ないし、コミュニティ政策を遂行する役割が求められつつある。さらに、学習を保障する上で重要であると考えられてきた社会教育施設の運営も規制緩和や指定管理者制度の導入によって、弾力化・多様化した運営が可能となっている。そして住民は「新しい公共」を担う「市民」として、NPO法人や新たなコミュニティ組織の活動に参加すること、あるいは学校や社会教育施設にボランティアとして関わるのが要請されるようになっている。このような状況のもとでは、住民の行政への「対抗的参加」を重視し、それを担う自治の主体の形成に関して、学習の条件整備と「社会教育の自由」の保障を社会教育行政に求めていくという構図は成り立ちがたいものとなっている。

図表9-1 社会教育行政論の基本的構図（再掲）

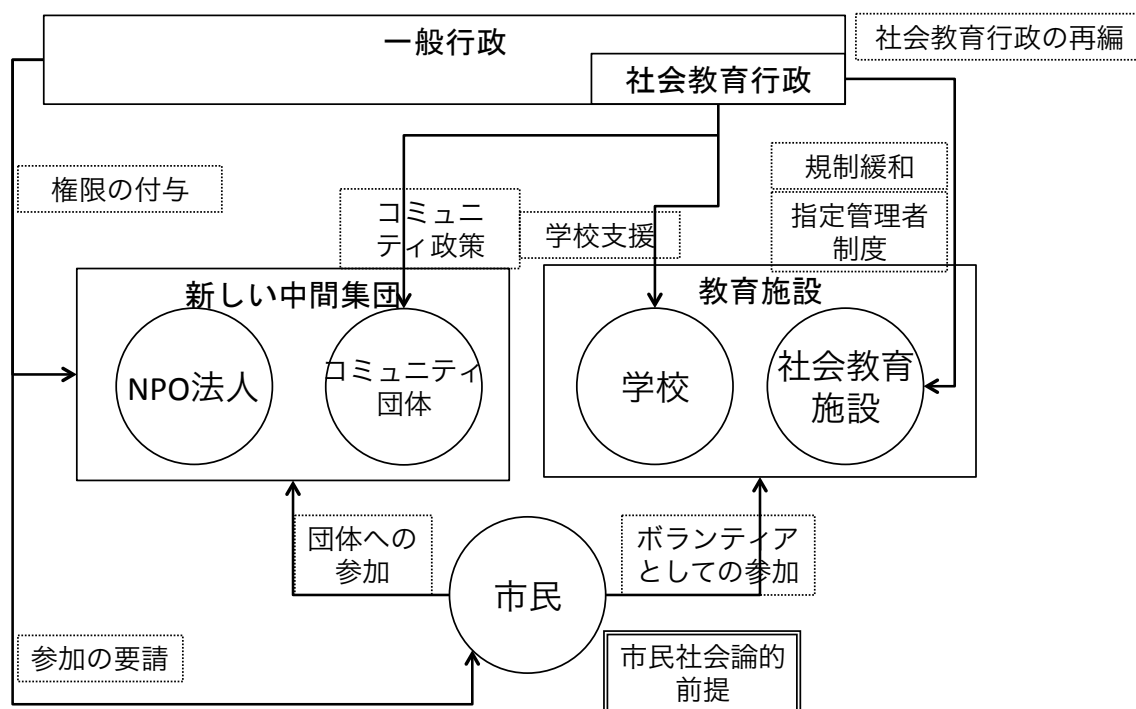


それではこの社会教育行政の再編のもと、どのような枠組みを設定し、どのような研究を行うべきなのだろうか。まず、第1部では社会教育研究の理論的枠組みについて検討を行うこととした。ここでは、行政と住民、そしてコミュニティの三者の関係を問うことが中心的なテーマとなった。

まず 2 章では、近年の「コミュニティの制度化」に関する 2 つの政策を検討し、行政とコミュニティの関係が変化していることについて明らかにした。これらの政策は、地域の様々な活動に住民が参加することを求めるもので、「参加する市民」という「市民社会論的前提」を置いていることに特徴がある。この中で住民の主体形成という観点が後退して

いる点に問題がある。そして、この動きには、行政というシステムと、コミュニティとの間の大きな方向の転換が含まれていることにも留意する必要がある。つまり、行政システムないし教育システムが、コミュニティへの依存度を高める形に変化しているにもかかわらず、その稼働条件であるコミュニティの形成についての配慮がなされていない点が問題である。しかし、既存の社会教育行政論の行政と住民という図式の中ではこの問題を捉えることができない。このことを考えるために、行政というシステムの外側にあるコミュニティの実態に関する実証的な研究と、システムとコミュニティとの相互作用の分析が必要であることを述べた。

図表9-2 現在の社会教育行政を取り巻く構図（再掲）



次の3章では、住民とコミュニティの関係について検討を行うために、社会教育行政論の根底にある主体形成論について考察を行った。1960～70年代に成立した主体形成論は、自治の主体としての住民の存在を重視し、住民が行政に働きかけることで行政的営為を向上させていくことができるという前提を置いていた。これは、「専門処理システム」によって構成される都市型社会を背景に組み立てられた論理だったと言える。しかし、この議論は、住民運動の中での主体形成を重視していたものの、コミュニティにおける主体形成への着目が不足しており、市民社会への移行期における社会教育行政の役割を位置づけられないという問題を抱えていた。そこで、住民の主体形成をコミュニティの中に位置づけるアプローチが必要であるという問題提起を行った。

さらに、4章では、社会関係資本の研究から、コミュニティと社会教育についての実証的研究の枠組みについて検討を行った。社会関係資本の代表的論者であるパットナムの研究

のレビューや、既存の社会教育・生涯学習の領域における社会関係資本の研究のレビューを行う中で、分析のレベルの設定や、社会的ネットワークへの注目、資本としての特性への着目、関係基盤の概念の導入、動態的概念としての捉え直しといった論点が抽出された。これらの論点を受けて、社会関係資本の下位要素のうち社会的ネットワークに注目し、この基礎に社会的ネットワークの「関係基盤」となる地域の中間集団の存在があることを指摘した。そして、以下のような実証的研究の枠組みを設定した。

まず、(1) 住民の地域活動への関わりは、「中間集団」を通じた社会的ネットワークの形成によって影響を受けるものと考えられる。この社会的ネットワークは地域の「関係基盤」に規定されたものである。具体的には、(2) どのような「中間集団」が存在しているか、そして(3) これらの集団同士がどのような関係を有しているか、という2点によって影響を受ける。(4) この地域活動への関わりの中で形成される認知的価値観は、インフォーマルな学習の過程として捉えられる。(5) この社会的ネットワークと、ここから生み出される協調行動の蓄積によって、社会的ネットワークや信頼が特定の個人の間で成立するものから、コミュニティへと広がった時に、社会関係が「持続性」と「外部性」を持った「資本」に転じる。つまり、個々の社会的ネットワークに注目するだけでなく、各地域において、それぞれの団体・組織がどのような関係を有し、個人がその団体を通じてどのように地域活動に関わるようになるかを把握し、この関係の蓄積の中で地域の秩序がいかに構成されて行くのかという過程を捉えていくことが、社会教育研究として重要になるものと考えられる。さらに、このような実証的な研究の枠組みに基づいて、初めて(6) コミュニティの形成にあたって、社会教育行政がどのような関わりを持っているのかを追究することが可能となる。

9.1.2. コミュニティと社会教育に関する実証的検討

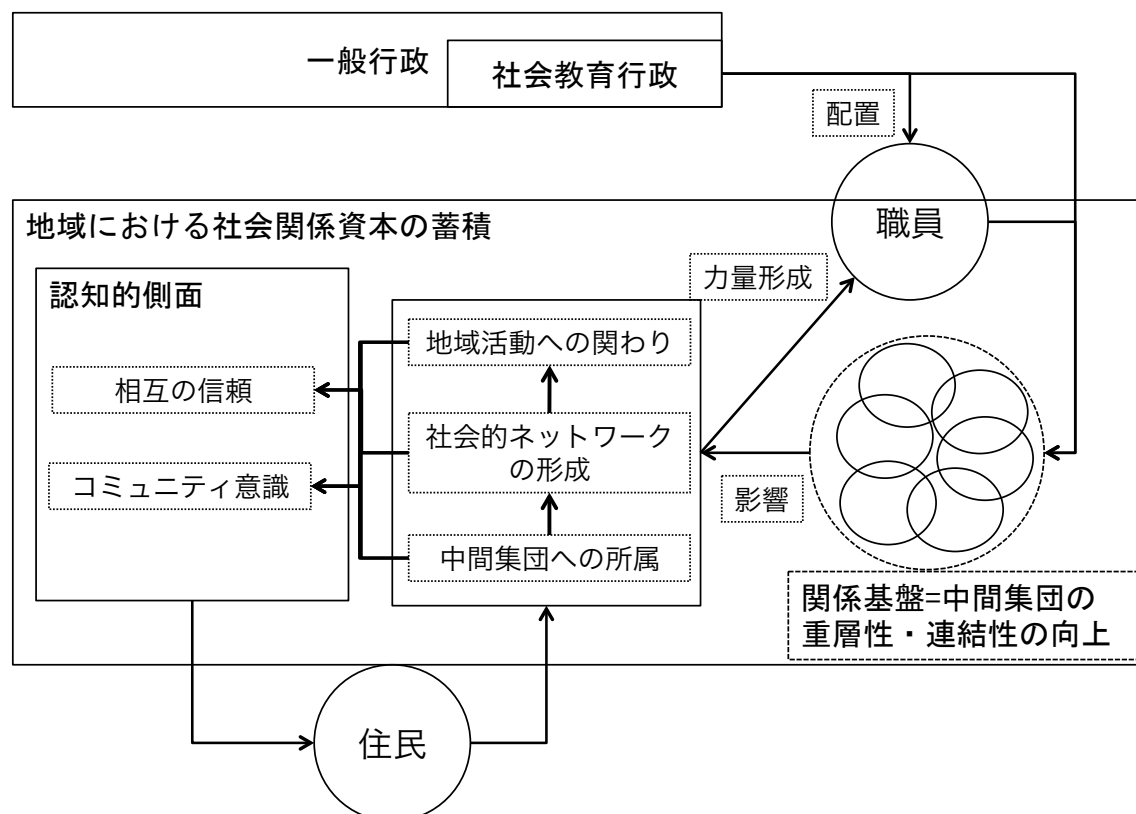
このような枠組みに基づき、第2部では公民館を中心にした社会教育と、地域の中間集団を中心にして形成される社会関係資本の関連について記述を行ってきた(図表9-3参照)。これは、社会教育とコミュニティの構築との関連を実証的に捉える作業である。具体的には、「社会関係資本」という視点を導入することで、ミクロ(個人レベル)の社会的ネットワークと、地域の社会的ネットワークを媒介する、中間集団の機能と構造について明らかにし、地域の社会的ネットワークの結節点に位置づく職員の役割を議論の俎上に載せた。計量分析と事例研究を通じて、社会教育行政は、公民館を拠点にして職員を配置することによって、地域の「関係基盤」と接触を持つことでその教育的機能を発揮すること、「関係基盤」を形成したり、基盤自体を再編したりすることを通じて、地域の社会関係資本の形成に資することを示すことができたものと考えられる。

まず、5章の計量分析では、個々人の社会的ネットワークが、所属する地域の中間集団によって影響を受け、このネットワークが地域の活動という協調行動へと人々の参加を促す機能を持っていることを明らかにした。ただし、この中間集団という地域の「関係基盤」の構成は地域によって異なる。そこで、2つの事例を通じて、「関係基盤」の構成のあり方について論じることとした。

飯田市の分館活動における社会関係資本の構築過程を見ると、ある団体への所属が別の団体への所属と結びつくことで、中間集団は住民の地域の活動への参加を促すだけでなく分館役員への 1 つの経路ともなっていた。つまり同市では、中間集団という「関係基盤」の「重層性」が高く、このことが地域の社会的ネットワークをより強固なものにし、地域の活動に関わる住民を確保することに役立ってきたと言える。一方、佐伯市における社会関係資本の再構築の過程を見ると、校区ネットワーク会議や青少年健全育成会議の組織化は、多様な社会的ネットワークを持った中間集団の代表者をメンバーに含むことによって、既存の「関係基盤」の「連結性」を強めようとしたのだと見ることができる。この中で校区コーディネーターは様々な「関係基盤」を連結させる結節点としての役割を果たしていると言える。「学校支援」という枠のもとで、公民館に校区コーディネーターを配置することによって、「関係基盤」の「連結性」を強め、既存の社会的ネットワークの転用可能性を高めたという点が注目できる。

公民館に置かれる職員の役割は、コミュニティにおける「関係基盤」や、その上に位置する社会的ネットワークの中に埋め込まれることによって、行政と住民とを媒介し、場合によっては「関係基盤」自体を組み替えていくことにあると言える。

図表9-3 コミュニティにおける社会関係資本の構築過程と社会教育の果たす役割



このように第 2 部では、コミュニティの形成を語る際に、社会関係資本という分析概念を用いて、住民同士のつながりが、公民館の活動や職員の仲介を経てどのような過程で形

成されるかを説明してきた。この結論としては、飯田市では分館を中心とした地縁団体のつながりによって「関係基盤」の「重層性」を高めてきたこと、佐伯市では「学校支援」という新たな枠組みのもとで、コーディネーターを結節点として、既存の地縁団体の「連結性」を強めることによって、社会関係資本の構築を試みてきたことが明らかになった。コミュニティの構築と社会教育の関連を論じるという第2部の目的からすると、社会教育行政の機能は、コミュニティにおける「関係基盤」の「重層性」の向上ないし「連結性」の強化を通じて、社会関係資本の充実を図ることから判断されるべきだと言える。

ここから、コミュニティの形成における社会教育の役割は、社会教育は「関係基盤」の「重層性」を高め、「連結性」を強める役割をどのように果たすことができるのかという点から判断されるべきであると考えられる。さらにこの「関係基盤」の形成は、社会的ネットワークの中でのインフォーマルな学習を促す意味もあることを指摘した。この学習とは、住民がコミュニティの社会的ネットワークに組み込まれ、地域活動に関わりを持つようになる中で、住民相互の信頼と社会的な意識を高めて行く過程である。社会教育行政の役割は、職員の配置を通じて、「関係基盤」の形成や組み替えを行い、この過程を援助していくことにありと結論づけられる。

9.1.3. コミュニティの社会教育的構成

以上のように、第1部では、住民と行政の間にコミュニティという媒介項を設定することによって、行政がコミュニティの形成に関わり、コミュニティの中で住民が学習していくというモデルが描けることを示した。次に、第2部では、実際にこのモデルがどのように成立するかを計量分析と事例研究を通じて検証した。

このような検討を受けて、本論文は、社会教育の役割は、住民の関係の形成を通じてインフォーマルな学習を促し、住民が関係の中で集合的に社会化されることによって、コミュニティを内的に組み替えていくことにありと結論したい。つまり、コミュニティは社会教育によって動態的に構成される可能性があり、この点に社会教育の今日的意義を見出すことができると言える。

生涯学習政策の進展のもとで、社会教育行政は、コミュニティとの関係を問われることになっている。この点について、従来の議論は、行政と住民との二項対立図式を念頭に置いていたが、本論文では、この媒介項としてのコミュニティの成立要件を問うことによって、議論の転換を図ることにした。そのための具体的な装置として導入したのが、「社会関係資本」の考え方である。この考え方に基づいて、コミュニティの分析を行ったところ、地域の社会的ネットワークと、そのネットワークに基づく信頼や、規範、そして、この三者に基づく住民の協調行動によって、コミュニティはその構造を更新していくことができることが明らかになった。社会教育行政は、この社会的ネットワークの創出に直接関わることはできなくても、「関係基盤」の創出や組み替えという営為を通じて、社会的ネットワークの構成に寄与することができる。人々の協調行動によって地域の「関係基盤」が形成され、この「関係基盤」が新たな協調行動を促すとすれば、そのコミュニティは関わるアクターが変化しながらも、持続しているものと見なすことができる。社会教育行政の役

割は、「社会関係資本」の蓄積に「関係基盤」の創出や組み替えを通じて、どのように関わることができるかという点から問い返される必要がある。

確かに現代においては、飯田市の例に見られるように、地縁団体を基礎にして階層的・重層的に「関係基盤」を組織していくことは難しいのかもしれない。しかし、このことを否定的に捉えるばかりでは、コミュニティの構築について考えることは難しい。佐伯市の事例で見てきたように、既存の「関係基盤」をつなぎ直すこと、あるいは新たな「関係基盤」を組織化していくことによって、コミュニティにおける「社会関係資本」の形成を支援することは可能である。例えば、社会教育行政は、特定のテーマのもと、対面的な接触の機会を増加させるという方法によって、「関係基盤」の「連結性」を高めていくことができるものと考えられる。あるいは、地域の拠点施設に、社会的ネットワークの結節点となる職員を配置することによって、地域の活動に住民を徐々に関わらせていくといった道筋も想定される。この施設に配置される職員は、住民と行政との間を媒介し、住民の社会的ネットワークを組み替えていくだけでなく、住民のニーズを行政に反映していく存在でもある。

社会教育行政の役割は、これまで住民の「社会教育の自由」を尊重しつつ、社会教育施設を中心に住民の学習する機会を保障することにあると考えられてきた。本論文は、社会教育行政の持つこの役割を否定するものではないが、学習をコミュニティの中で生じるインフォーマルなものにも拡張して捉えることによって、社会教育行政の役割を、ネットワークの基盤となる中間集団の創出や、集団の関係の組み替えを通じて、社会関係の中での学習を支援し、コミュニティを教育的に再編していくものとして規定することになる。この議論は、社会教育を、行政による住民の学習に対する直接的な働きかけとしてだけでなく、住民のインフォーマルな学習の基礎をなす「関係基盤」の形成という間接的な働きかけに拡張して捉えることを促すものである。

本論文には、9.3.で示すように幾つもの課題がある。しかし、社会教育行政の再編が進み、社会教育の存在意義が揺らいでいる今日において、コミュニティと社会教育の関連について理論的・実証的な検討を行い、コミュニティの教育的構成を促す社会教育という結論に至った本論文は、今後の社会教育研究の方向性を考える上で重要な示唆を持つものと考えられる。

9.2. 本研究の意義

本論文は、従来の社会教育行政論や主体形成論を否定するものではなく、これらの議論の組み替えを図ろうとするものだった。具体的には、第1部において、これらの議論の前提にあるシステムと住民という二項対立図式を問い直し、コミュニティという概念を媒介にして、この図式を理論的に再構築することを試みた。そして、第2部では、実際のコミュニティの構築の過程を「社会関係資本」の枠組みを用いて実証的に明らかにすることによって、今日的な社会教育の役割を定義するに至った。本節では、本論文の議論が、社会教育

行政論や主体形成論などに対して持つ示唆をまとめることにしたい。さらに、コミュニティ研究に対して持つ示唆に対しても言及することにしたい。

9.2.1. 社会教育研究への示唆

まず、社会教育行政論に対しての示唆である。本論文で展開してきた議論は、社会教育行政は、市民の主体形成のための「中間領域」であるコミュニティを創出するべきであると主張する点で、条件整備をその任務であるとする従来の社会教育行政論と変化がないように見えるかもしれない。しかし本論文では、施設の整備や職員の配置の必要性を主張するだけでは、住民の学習機会の保障として十分でなく、社会教育行政による条件整備は、地域の「関係基盤」への働きかけを行い、社会関係資本を創出することを通じて、コミュニティを構築することによって初めて、その正統性が確保されるものであると主張する。社会教育によって持続的に構築されるコミュニティでは、社会関係に基づいて住民のインフォーマルな学習が展開される可能性があり、このような観点から、社会教育の条件整備の方法を問い直していくことが重要になるものと考えられる。以上の点で、本論文は従来の社会教育行政論よりも、コミュニティにおける住民の関係性を重視し、学習を広く捉える立論を展開していると言える。

地域における社会的ネットワークは歴史的な経路を持って構築され地域ごとの特性を有している。中間集団の布置も含めて、コミュニティの秩序は地域ごとに異なる。この点を考慮すると、社会教育行政による条件整備とは、全国的に一律的なものではあり得ない。それぞれの地域において、既存の秩序をもとにしてどのようなコミュニティに組み替えていくべきかという観点から、社会教育行政の制度設計や、職員配置の検討がなされる必要がある。これまでの社会教育行政論が制度論的なアプローチであったとすれば、本論文で示すアプローチは機能論的なアプローチであると言える。1章や2章で見たような現在の社会教育行政の再編を巡る動向は決して肯定できるものばかりではないが、その動向の批判に終始するのではなく、コミュニティの構成と、社会教育行政の再編とを関連づけ、その有効性を問うような立論が求められるものと考ええる。

もちろん、このような論理構成が行政組織の再編に対してどの程度の説得力を有するかということも考慮する必要があるだろう。この点については、社会教育を通じた社会関係資本の構築が、地域の福祉や教育、治安、ガバナンスの向上に資することも同時に示していく必要がある。例えば、個々の施策を実施することよりも、社会教育関係の投資を行うことによって、地域の社会関係資本を充実させていくという経路を辿る方が、結果的に効果的・効率的に住民の福利が向上するという点についても合わせて示していくことが重要になるだろう。

次に、社会教育職員論への示唆としては、従来から指摘されてきたように、市民の主体形成にたいして直接的に関わるという点もちろん重要であるが、それ以上に、地域の様々な活動を行うアクターを支援する「中間支援者」として、これらのアクターをつなぐ「関係基盤」を形成するという、間接的なアプローチを行う存在でもあるという点を指摘したことに意義があるものと考えられる。この地域の社会的ネットワークの結節点となる職員

を、地域の「公共財」の1つとして位置づけることも可能だろう。地域の社会関係資本を動態的に構築していくためには、「外部」の視点をもった人材の配置が必要であり、その役割を公的な労働として担う社会教育職員は、単なる施設の職員や学習の支援者といった役割を超えて、地域の社会的ネットワークの結節点となるコミュニティの重要なアクターとして位置づけられる。このような地域の関係性に注目した社会教育職員の「専門性」論は、今後コミュニティの構成を語る上で、中核をなすものと考えられる。

さらに、本論文で示した議論は、2章で批判的に検討した主体形成論についても、その論理構成の見直しを求めるものである。具体的には、市民の「主体性」や「自発性」をその出発点とし目標とするのではなく、住民の主体形成がコミュニティに埋め込まれ、地域の社会関係に根ざしてなされるものであるというように論理を再構成すべきであると考え。本論文の第2部で示した、地域活動への参加に関する実証的研究においては、地域活動が必ずしも自発的かつ積極的に行われるわけではないことが明らかとなった。例えば、6章の飯田市の分館活動においては、「お互い様」や「近所付き合い」といった感覚を通じて、「遠慮がち」に活動への参加がなされていた。あるいは、7章の佐伯市の「学校支援」の活動においては、社会的ネットワークの中に埋め込まれた信頼を根拠に、住民や保護者の活動への参加が促されていた。しかし、このような地域活動に関わる際の動機の社会性は、必ずしも否定的に捉えられるべきものではない。なぜなら地域活動に関わる中で、個人の意識はより広いコミュニティ意識へと開かれ、活動を通じて形成された社会的関係資本が、地域の活動へ新たな住民を引き込む可能性を有するからである。これまでも、主体形成は他者の媒介なしにはなされないことは理論化されてきたが、この他者との関係性自体が、様々な地域の「関係基盤」の中に埋め込まれたものであることを意識し、「関係基盤」という考え方をを用いて、住民の主体形成がコミュニティにおいてどのようなようになっていくかを理論化することが重要になると言える。

これらの議論の延長線上に、社会教育行政論と、成人学習論の接合の可能性も視野に入ってくる。3章で指摘したように、近年の成人学習論においては、コミュニティでの文脈に埋め込まれたインフォーマルな学習への注目が高まっている。ここでの学習は、社会関係に埋め込まれたもので、コミュニティの構成を考える上でも重要なポイントとなる。この学習の存在について、本論文では、認知的価値観の変容について触れ、その可能性を提示するに留まった。しかし今後、地域活動に関わる人々への継続的な聞き取りを通じてこのような学習の存在を明らかにすることは可能であるものと考えられる。そして、社会教育行政の役割を、コミュニティの教育的構成という点から論じるとすると、この議論はインフォーマルな学習環境を整備するという点において、成人学習の支援に関する議論と接点を有することになる。つまり、社会教育行政論と成人学習論がコミュニティの構成という考え方を媒介にして、つながってくるものと考えられる。

9.2.2. コミュニティ研究への示唆

なお本論文は、コミュニティに関する研究にも一定程度貢献する可能性がある。

4章で指摘したように、これまでの社会関係資本の研究ではその構築の過程を動的に捉える研究が不足していた。このことが社会関係資本という概念を、マジックワードにしてきた1つの理由であると考えられる。しかし本論文において、(1) 住民が中間集団という顔の見える関係を起点にしながら、集団同士のつながりの中で地域の活動に関わるようになり、そこで育まれた地域の社会的ネットワークが次の参加を促していくという過程を示すことができたこと、あるいは、(2) 地域の活動に関わる中でコミュニティに対する意識が高まってくるという認知的価値観の変容の過程を示せたこと、さらには(3) 社会的ネットワークに基づく地域活動の関わり方や積極性が、相互の信頼へと変換されていくという、社会関係資本の構造的側面と認知的側面をつなぐ論理を示せたことは、社会関係資本の構築過程を考える上で重要な意味を持つと思われる。また、社会関係資本を形成する方法についても、自治会や地縁団体を基礎にしたものだけでなく、テーマを設定し既存の社会的ネットワークをつないでいくという方法を示すこともできた。これらの作業は、地域の社会関係資本をすでに決定されたものと見なすのではなく、社会教育などの社会的介入を通じて構築できる可能性を示す。このように、社会関係資本の構築の過程を明らかにすることは、コミュニティという抽象的な概念を実態的な概念として捉え返すことにつながり、コミュニティへの介入的研究を行う上で重要な意味を持つものと考えられる。

また、コミュニティに対する調査法としての意味を挙げることもできる。本論文の6～8章の実証的研究は、筆者や共同研究者が、教育委員会の担当者を通じて、地域のアクターと継続的に関わり、対話を行うことにより、実施されてきたものである。これは、単なる一時点の聞き取りに基づく調査法ではなく、筆者を含めた研究グループが地域に継続的に関わることによって、地域のアクターに対して自分たちの活動を捉え直し、意味づけていく機会を形成することにもつながったものと考えられる。さらに、ある一時点、ある特定の地域だけでなく、継続的に幾つかの地域の比較研究を行うことによって、研究としての考察が深まっただけでなく、結果として各地域のアクターに別の地域の情報を伝達するという役割も担うことになったと思われる。この意味で、この調査法は中期にわたる対話型の事例研究の方法として位置づけられる。このような事例研究の方法は、研究者自身の立ち位置と、地域のアクターの考え方が相互に影響を与え合うプロセスを不可避に含んでおり、研究が共同学習につながる要素を有するという点で重要な意味を持つ。

もちろんこのような調査法は、コミュニティに対する視角に一定のバイアスをもたらす可能性を持つ。例えば、教育委員会からアクセスしやすい対象に、研究の対象が偏るという可能性や、関係者にとっての有用性を重視することで、研究の方向性が歪められる可能性も存在する。しかし、これは地域に関するどのような調査法においても、ある程度存在する課題である。このことを否定的に捉えるのではなく、どのようにすれば住民と行政、そして研究者という三者にとって有益な関係性があり得るのかを考えることが重要だろう。本論文で行った調査について、このような観点から批判的な検討がなされることによって、社会教育における調査法についての有益な議論が展開されることを望みたい。

9.3. 本研究の課題

最後に、ここまで見てきた本論文の各部や各章の議論における研究課題をまとめることにしたい。

9.3.1. 理論研究の課題

まず、第1部の理論研究について、筆者自身が考える課題と、この課題に対し現時点で想定される今後の研究の方向性について述べることにしたい。

第1に、本論文では、社会教育行政論で重視されてきた学習に関する「権利」がどのように捉えられているのかが論点になるだろう。この点について本論文は、社会教育論における「権利」をさらに拡張して捉える可能性を提示していると考えられる。1章や3章で論じたように、従来の社会教育行政論は、行政と住民という二項対立図式のもと、社会教育による住民の主体形成とそれに基づく「対抗的参加」が、行政による生活条件の保障の向上を促すものと考えてきた。そのために、学習機会の保障は重要な権利として位置づけられたのである。しかし、1章や2章で論じてきたように、コミュニティに期待をかける形で生涯学習政策が進展しているものでは、住民の主体形成が行政による保障とはつながらないという事態が想定される。ここで、問うべきことは、住民の学習をより広く捉えコミュニティに埋め込まれたものと位置づけることによって、コミュニティの充実が住民の主体形成につながる道筋を描くことであると考えられる。つまり、本論文は学習に関わる権利を否定するものではなく、むしろこの権利を「関係性」に根ざした権利として拡張して捉えることによって、社会教育行政の役割を肯定的に捉える志向性を有している。もちろん、このような権利の捉え方には議論の余地があるものの、近年の権利論に関する動向を見ると（大江 2004など）、議論の方向性として必ずしも誤りではないものと考えられる。

第2に、本論文が近年のボランティア活動の推進や、コミュニティ政策の動向に対して、その法学的、行政学的な批判的検討を行うのではなく、これらの動向を前提にした理論的、実証的研究を進めてきたことの意味についてである。本論文が、これらの政策が有する社会的機能について、具体的には新自由主義的な改革を結果的に支持したり、あるいは新たな形で住民の「動員」を促すものになるではないかということが懸念される。

この点については、慎重な議論が必要であるものの、以下のように考えることができる。まず、2章において、現在のコミュニティに期待を寄せる政策は、コミュニティの形成についての施策を含まない限り、有効でなく、それどころか地域間格差を広めるなど負の効果をもたらす可能性を指摘した。本論文では、このような政策動向への対応策を検討するために、4章で社会関係資本の概念を理論的に検討し、第2部でコミュニティ形成に関する実証的研究を進めてきたのだった。加えて、行政システムの補完として、コミュニティに期待をかける政策が直接的に「動員」をもたらすものではなく、コミュニティ内部の中間集団の布置や関係の構造に規定される部分が大きいということも指摘できるだろう。コミュニティが行政の政策をその意図の通り実施するのか、それとも、政策の意図を批判的に組み替えながら実施するのか、あるいは実施しない（できない）のかといった選択は、コミ

ユニティの構造によって規定されるものであり、政策によって一意に定まるものではない。この構造はそれぞれの地域によって異なり、これに応じて最適なシステムとコミュニティの関係も異なるだろう。この点についてはコミュニティの実証的研究を通じて初めて、規範的な政策論議が可能になると言える。

第3に、社会関係資本という概念に依拠して研究を進めたことの理論的課題が考えられる。この点については、筆者の考える住民像がきわめてボランティア主義的な市民像であること、言い換えれば政治的な主体形成という主題から遠ざかっていることが問題になるかもしれない。つまり、筆者は町内会や自治会の活動、公民館の活動、あるいは「学校支援」の活動といった地域の活動に参加し、その中で社会的ネットワークが広がることを想定しているが、そもそもどのような活動を誰が行うべきなのか、あるいはその活動が誰にとって有用で誰にとって無益か、といった政治的次元での問いが軽視されているのではないかという論点が想定される。この論点は、ボランティア的シティズンシップと政治的シティズンシップとを対比し、後者の重要性を説く議論ともつながる。これらの論点は、2章で述べた近年の政策動向の有する問題ともつながるもので、今後深めるべき重要な論点であると考えられる。

ただし本論文の事例研究から、地域の活動に半ば強制的に参加することによって、結果的にコミュニティに対する意識が高まること、つまりボランティア的シティズンシップを涵養することによって政治的シティズンシップが涵養される道筋が示されたことは重要な意味を持つものと考えられる。地域の活動に参加することは、単に定められた活動を義務的に行うに留まらず、その活動の中で、これまで出会わなかった「他者」と出会い、コミュニティを形成していく中で認知的価値観の変容が促されるという点で、政治的な意義も有する。つまり、概念的にはボランティア活動と、政治的次元に属する活動は峻別されるものの、実際の場面ではこれらの活動がつながる可能性が存在しているということである。本論文の分析からは、ある集団での活動が、水平的・垂直的に別の集団の活動と重なりや連結性を有することによって、その活動がより普遍的な活動へとつながっていきやすいのではないか、という仮説を得ることもできた。ここから上記の論点に関しては、「政治的社会化を促すのは、地域のどのような構造のもとでの、どのような関係性に基づく経験であるのか」を問うことによって、さらに研究を進めることができるものと思われる。

9.3.2. 実証的研究の課題

次に第2部の実証的研究についても、幾つかの課題が考えられる。まず、5章で行った計量分析については、クロスセクションのデータを用いていることの問題がある。コミュニティや中間集団、地域活動への参加の構造は短期的に大きく変化するものではない。社会関係資本の研究では、過去の人々の協調的行動が、現在のコミュニティの社会的秩序を規定する点が明らかにされているが、この資本の蓄積は10年という単位よりも長い単位で考えられてきた。このことを鑑みると、縦断的データを用いて中長期的な視野で比較を行うことによって、初めて政策の有効性や課題を浮き彫りにしていくことができるものと考えられる。

また、クロスセクションのデータを用いるとしても、異なる政策を採っている自治体のデータを、マルチレベル分析などを用いて横断的に分析することによって、政策の効果を検証することは可能である。今回は全国レベルの社会調査の個票データを用いたが、これとは別に自治体や地域単位のデータを用いて、縦断的、横断的な分析を行っていくことも重要になる。ただし、本論文で分析したような変数を含んだ調査はまだ少ないのが現状である。データの集積の方法を含めて、どのような形で研究を進めるのか、別途検討が必要だろう。本論文の事例研究からは、地域活動に参加する上で、中間集団への所属が重要な役割を果たすだけでなく、中間集団間の「重層性」や「連結性」が重要になることを示した。これらの変数については、調査票の設計次第で大規模な社会調査に組み込み、マルチレベル分析などを用いて分析を行うことも可能である。以上のように本論文の分析には発展の可能性が多くあるが、それは本論文の分析によって初めて導かれたものであり、分析の有効性を損なうものではないと言える。

次に、6～8章の事例研究の課題を数点検討することにしたい。第1に、分析の対象とした範囲の問題である。今回、事例研究の対象としたのは、地方部に位置し、人口規模が数万人程度の中規模の自治体であるが、これとは異なる大都市部、あるいは都市近郊の自治体における社会的ネットワークの構成はどのようなになっているのかを問うことも重要だろう。社会教育施設の配置状況を見ても大都市部や都市近郊と、地方部においては大きな差が存在しており、社会教育行政の再編の状況も異なっている。本論文で示した様々な示唆をこれらの基礎的条件が異なる自治体に直接的に援用することには慎重であるべきだろう。社会教育行政の役割を、コミュニティとの関連から読み解くという分析の枠組みを共有しながらも、都市規模の異なる自治体については、新たな問題設定も必要になると考えられる。この場合、本論文では公民館が地域の拠点施設であるという側面を中心に扱った傾向があるが、公民館は教育委員会の所管する社会教育施設であり、かつ地域の拠点施設でもあるという二重性についても意識することが必要になるものと考えられる。

第2に、事例研究と計量分析とのつながりについてである。今回検討の対象とした事例においては、地縁団体を基礎にした「関係基盤」が重層的に残っている飯田市と、この中間集団の縮小・解体を受けて、「関係基盤」の「連結性」を強めることで社会的ネットワークを再構成しようとする佐伯市の事例を取り上げた。しかし5章の計量分析で示したように、地域に存在する市民活動団体やサークル・グループといった志縁集団も、社会的ネットワークを広げ地域の活動への参加を高める上で重要な役割を担っているものと考えられる。この点について、地縁だけでなく志縁集団を含めた中間集団の地域における布置や、集団同士のつながりを探究する必要もあると考えられる。ただし、本論文において事例研究の対象を絞ったことによる知見の限定性は、今後対象を拡張していくことである程度補えるものと考えられる。今後、異なる調査対象を選び、本論文で得られた知見を検証していくことには、積極的な意味があるものと考えられる。

また、先の意義の部分でも述べたように、教育委員会を経由する調査においては、これまで行政と距離が近かった団体が中心的に扱われるため、地域に多数の市民活動団体やサークル・グループが存在していても、そこにアプローチするのが難しいという調査法上の

問題がある。これらの団体についての網羅的なリストが必ずしも存在するわけではなく、どのような方法で調査を行うかによって、捕捉できる中間集団が変わってしまうという問題は常に存在する。この意味で地域を調査する方法は、非常に重要である。これを補う1つの方法として、当該地域で行われた既存の社会調査を利用したり、新たな質問紙調査を設計することによって、住民がどのような中間集団に所属しているかを把握していくという方法があり得るだろう。いずれにしても、中間集団がコミュニティの構成にとって重要な要素となっていることを前提にして、様々な中間集団の存在を視野に入れられる方法で、実証的研究を進めることが望ましいと言える。

第3に、社会関係資本に基づく研究を進める際の方法について、特に認知的部分についての探究が不足していることである。この点は大きな課題であると言える。本論文では4章において社会関係資本の枠組みについて検討し、地域における社会関係資本の構築過程を見る上で、社会的ネットワークの存在に着目し、その背景にある中間集団の役割と変容に焦点を当ててきた。この際、社会関係資本の構成要素のうち、信頼や互酬性の規範については検討できる範囲で分析することを述べた。事例研究においては、信頼については、社会的ネットワークが形成される上で、地域の活動に対する評価が信頼へとつながっていくことや（飯田市の事例）、既存の社会経験が担保となって信頼が広がっていく様子について言及した（佐伯市の事例）。また、社会関係資本の構成要素である互酬性の規範につながるコミュニティ意識については、中間集団における対面的な接触を基盤に社会的ネットワークが広がる中で、自己意識がコミュニティ意識に組み替えられていく可能性について言及した（飯田市の事例）。これらの認知的要素については、構造的要素との関連性を含めて、さらなる掘り下げが必要だろう。地域の活動に関わることで、自己意識や、相互の承認とどのように関わり、社会的ネットワークを広げていくことにつながるのか、この過程を明らかにしていくことで、地域の中に「一般的信頼」が形成され、互酬性の規範が広く行き渡った社会秩序の構成の方法について語ることが可能となるだろう。

9.3.3. 理論研究・実証的研究を通じた課題

さらに、第1部、第2部を通じた課題として、コミュニティにおける権力関係への配慮という論点を挙げることができる。第1部では行政と住民という二項対立図式に対して、コミュニティを含めた三者関係で捉え直すことを提起したが、このことはコミュニティにおける権力関係を見なくて良いということを意味しない。あるいは、第2部では、社会関係資本の議論に基づき、コミュニティの構成を論じてきたが、このアプローチでは、コミュニティの中に潜む権力関係を的確に捉えられないという批判があり得るだろう。

このような限界は、社会的ネットワークを中心に社会関係資本を見るというアプローチに起因する部分が大きい。地域に住む住民は、性別、年代、職業、学歴などの点で異なる資源を有し、個々の住民の持つ社会的ネットワークも異なるはずである。この点は、5章の計量分析からも示唆されている。この資源の差は、地域の中に見えない分断線を作り出し、権力関係を構成する可能性がある。例えば、地域活動における男女の役割の差、あるいは年代による発言権の差、もしくは職業による地域活動への関わりの差といったことは、平

板なネットワーク分析からはなかなか見えてこないものの、地域における見えない分断線として、コミュニティの構成を妨げる要因として左右する可能性がある。

そして、2章で見たような「コミュニティの制度化」という形で、コミュニティの中の組織に権限を与え、行政が住民の活動に期待をするほど、コミュニティの中に潜む権力関係が社会に与える影響はより大きなものとなるものと考えられる。これまでの社会教育行政論においては、教育の「中立性」を根拠にしてコミュニティの権力関係に踏み込むことを慎重に避けてきた傾向があるが⁽¹⁾、本論文で推奨してきたアプローチにおいては、この課題に真摯に向き合わざるを得ないものとする。

ただし、社会関係自体が権力を構成する要素である以上、コミュニティの社会関係の中に、権力関係が潜んでいるという現実には避けようがないことである。重要なことは、この権力関係が、固定化した「支配状態」に転化しないことにありと考える⁽²⁾。本論文の中で、地域の活動の評価が、活動における積極性や投入された労力といった点から行われることを指摘したが、これと別に地域の活動への参加がどれほど社会的属性（という動かしようのない要素）と関連しているのかという点も考慮されるべきだろう。この関連性を明らかにすることが、地域の権力関係に向き合うことにつながると考えられる。

社会的属性に基づくつながりも、「社会関係資本」の一部をなすことを考えると、地域における中間集団という「関係基盤」だけでなく、性別や年代、学歴、職業に端を発する「関係基盤」も考慮に入れる必要があるだろう。具体的には、計量分析においては、性別や年代、学歴、職業、家族形態と各種中間集団との交互作用の効果を検証すること、事例分析においては、社会的属性と中間集団への所属との関連性や、社会的属性による参加の形態の違いについての詳細な調査と分析を行うことが必要となるものと考えられる。本論文でも部分的に触れたこれらの論点を、さらに突き詰めていくことによって、コミュニティにおける権力関係の問題についても答えることが可能になるものと考えられる。

9.3.4. 発展的な研究課題

さらに結論で示したコミュニティの社会教育的構成に関しては、3つの発展的な研究課題を設定できるものと考えられる。

第1に、社会教育行政組織の再編と、コミュニティの再編の関連性についての発展的な研究である。本論文では、コミュニティ政策の1つとして「地域自治組織」を導入した飯田市の事例を、そして「学校支援」の政策を進める自治体の例として佐伯市の事例を取り上げた。しかし、1章でも述べたように、社会教育行政の再編は様々な形で進んでいる。首長部局における社会教育・生涯学習関連業務の補助執行や、社会教育行政とコミュニティ行政との一体化、社会教育施設における指定管理者制度の導入など、社会教育・生涯学習に関わる行政組織の再編は各自治体で様々な形で進められている。これまでの研究は、この行政組織の再編のパターンの分析や、あるいはその背景となる要因を探るものが多かったが、本論文の事例分析では、部分的ではありながらも、行政組織の再編の背景と、行政組織の再編がコミュニティに対してもたらす影響について検討を行うことができた。このような分析は一例に過ぎないが、今後の研究においては、行政組織とコミュニティとが相互に影

響を及ぼし合いながら再編が進んでいく様相を、様々な自治体を対象に検討していくことが重要になると思われる。

第2に、コミュニティの社会教育的構成についてのより発展的な分析である。本論文では、5章において、個人の社会的ネットワークが、中間集団への所属を経て広がりを見せ、地域活動へとつながりを持つこと、また6章～8章において、この中間集団の布置は地区によって異なり、社会関係資本の構築の過程も異なることを示した。この分析の視点を敷衍すると、計量分析においては、個人の地域活動への参加が、個人の属性だけでなく、自治体や地区の条件の影響も受けているというマルチレベルなモデル設定を行うことが可能である。あるいは、複数の自治体の比較研究を通じて、地域の社会的ネットワークに介入するポイントや、社会関係資本の構築に欠かせない要素を明示するような介入的研究への道も開かれている。さらに、社会関係資本の構築には、一定程度の時間を要することを考えると、中長期的な時間軸でコミュニティの変容を追って行くことも必要となるだろう。本論文で示した分析の視点や、分析に基づく結論は、これらの新たな研究につながる序論としての位置づけを有すると言える。

第3に、コミュニティの社会教育的構成というテーマに基づいて、社会教育施設で行われるフォーマルな学習と、地域の社会的ネットワークの中で行われるインフォーマルな学習の関係について理論化を行うことである。1960～70年代に住民運動の中で理論構築された主体形成論においては、住民運動の持つ教育的要素と、社会教育施設で行われるフォーマルな教育との関連が問題とされていた。本論文では、地域活動におけるインフォーマルな学習の可能性について指摘を行ったものの、これが社会教育施設で行われる教育といかなる関連性を持つかという点についての追究が不足している。例えば、社会教育施設で行われる学級や講座は地域の社会的ネットワーク形成にどのような意味を持つのか。あるいは、インフォーマルな学習の中で解決できない課題について、施設で行われるフォーマルな教育が補完的な機能を有するのか、これらの点について明らかにすることによって、参加する市民という「市民社会論的前提」を乗り越え、住民の学習機会を保障するという社会教育行政の役割をより明確に示すことができるものと考えられる。

以上の点については、今後の研究課題としたい。

脚注

- (1) 例えば、6.2.2.で扱った自治公民館論争では、コミュニティの権力関係は「前近代的なもの」と見なされていた。ここでの「近代化」が「都市化」を示し、「都市化」と「専門処理システム」が結びついていたとすると、このシステムの転換自体を問題にしていた本論文は、この「近代化」論に基づく議論そのものを見直す必要性を提起するものである。
- (2) この点について、関（2001:27-33）は、フーコーの権力論について、「日常的な実践としての『権力関係』を軸の中央として、その両極端に『透明なコミュニケーション』のユートピアと『支配状態』を布置したもの」とその議論を整理している。「権力関係」

とは「個々人の間の日常的な実践の総体であり、闘争や衝突といった性質によって特徴付けられ」、ここでは一定の自由を有することが前提とされている。一方、「支配」とは「抵抗の可能性が全く失われている状態」のことを指し、「権力関係」における非対称的な状態が固定化した状態である。一方で、「透明なコミュニケーション」とは「個々人の間の権力関係を一切捨象して論じられる」状態のことを指し、全ての人間が自由と平等を過不足なく享受し、他者との関係において軋轢を生み出さない状態を意味している。そして関は、この3つの概念の関連から、フーコーの「自由」は定義されるという。フーコーのいう「自由」とは「対抗する諸力との関係（権力関係）における行動・実践の可能性」を意味する。この自由は、抑圧や支配や搾取、強制などの不在（これは他者の不在を意味する）を指すのではなく、「支配状態から解放された権力関係を前提とし、他者との間の批判的応答を通じて実現される」自由を指すものとされる。この議論に基づけば、コミュニティに権力関係があることを問題にするのではなく、その関係がどのような状態にあるのか、そこで住民の「自由」が保障されているのか、という点こそが問われなければならないと考えられる。

おわりに

10 年程前に、筆者は、社会教育とは、住民がコミュニティに関わることを援助する 1 つの試みであると考え、この営みに対して強い関心を持った。その後、実際の地域で行われている社会教育の実践を目にし、あるいは戦前から戦後を通じた実践の記録を読み解く中で、社会教育の実践には、住民が地域に関わる上で必要な知識やスキルを身につけさせるという意味だけでなく、住民の間の紐帯を形成したり、住民がともに活動を行う場や機会を創出するという意味が含まれていることを実感するようになった。

しかし同時に、このような社会教育の活動を体系化するにあたって、社会教育研究の内部の議論だけでは、そこに含まれる価値を明らかにできないことも課題として意識するようになった。社会教育で本質的に重要な部分は、実践に関わる人々の間では共有されているものの、外側からは見えにくいものである。この社会教育の実践が持つ意味について適切な言語化を行うことなしに、社会教育の重要性を主張することは難しい。そこで、社会教育の実践を読み解くための実証的な研究方法について検討を進めることになった。

これと並行して、様々な地域の社会教育の実践を見る中で、1 つの研究の像が浮かび上がってきた。それは、住民のコミュニティへの参加を援助するという社会教育の営為を各地域に共通のものと捉えるのではなく、地域固有の文脈の中に位置づけ、その意味について掘り下げた上で、理論化を行っていくという方法である。社会教育の実践は確かに、各時代、各地域に固有なものであるが、その実践に含まれる価値について実証的な検討を行うことによって、他の地域でも参照可能な知見を得ることができるのではないかと考えた。このために、本論文で用いた理論的装置が「社会関係資本」の考え方である。本論文では、社会関係資本の下位概念である社会的ネットワークや、中間集団という地域の「関係基盤」に注目し、実証的研究の枠組みを設定したが、このことで、異なる地域の比較研究や、計量分析とのつながりを創り出すことが可能となったものと考えられる。

また、社会関係資本の概念は、研究と実践、あるいは異なる領域の研究を架橋するという意味でも重要である。はじめにでも述べたように、社会教育の固有性や独自性を語るためには、他の領域にも理解可能な形で、その意義を主張することが必要である。このために、「つながり」や「縁」という感覚的な概念を用いるのではなく、観察可能で反証可能性のある「社会関係資本」の概念を用いることが重要となる。「社会関係資本」の概念に基づく理論的、実証的な研究は他の領域でも進められており、筆者は本論文を執筆する上でその知見を大いに参照することができた。それだけでなく、理論的な枠組みを共有することによって、社会教育の存在意義を他領域からも参照可能な方法で語る可能性が開かれたのではないかと考えている。本論文が参照したのは、行政学と社会学の領域の知見が主であるが、これ以外の政治学や経済学、あるいは都市工学や地理学といった研究領域とも、本論文は接点を有するものと考えている。これらの領域の議論と対話を重ねることによって、本論文はさらなる展開可能性を持つものと考えられる。

もちろん、「地域に住む人々の間のつながりを作り出すことこそ重要である」という考え

方自体は、社会教育の実践に携わる人々の間ではすでに経験的に共有されていたものだろう。これまでの多くの実践は、この考え方を基礎にして行われてきたものと考えられる。しかし、住民のつながりを観察可能な概念として設定し、地域の実践の中で住民の関係がどのように形成されていくか、その中でどのような学習が行われるかを可視化しようとした研究はごく僅かであった。本論文では、社会関係資本の概念を用いて、地域で行われている様々な実践を社会的ネットワークの形成という観点から総体として把握し、地域の社会関係の中で行われているインフォーマルな学習の存在に注目することによって、社会教育によってコミュニティが動態的に構成され続ける過程の一端を明らかにすることができた。この研究は、社会教育の実践が持つ価値を認めつつ、この実践の社会的基盤をどのように形成していくかという点に関心を喚起しようとするものである。

以上のように本論文では、社会関係資本の概念を用いて、社会教育の今日的な存在意義をコミュニティとの関連から明らかにしてきた。社会教育は、住民のつながりの基礎となる関係基盤を形成し、その基盤を組み替えていくことで、コミュニティの動態的な構成に関わることができるという結論は暫定的で、議論の余地を大に残すものであると思われる。しかしこの結論は、これまでの社会教育研究の理論的水準の上に、社会関係資本の概念に基づいた実証的研究を接合させることで得られたものである。社会関係資本という概念を導入することによって、社会教育研究の従来議論の意味が再確認されるとともに、研究の新たな方向性を示すこともできたのではないかと考えている。

本論文によって、社会教育の今日的な存在意義についての議論が活性化することを強く願う。

引用文献一覧

- このリストは、本文中で言及・引用した、全ての文献を網羅したものである。
- 和文と欧文の文献を合わせた全ての文献を、著者または編者（共著・共編書の場合は筆頭者）の姓のアルファベット順にリストアップしている。
- 同一著者の文献に、単著のほかに、編書やその著者がファーストオーサーとなった共著や共編書がある場合には、単著、単独の編書、共著、共編書の順にリストアップした。
- 同一のCATEGORYに複数の文献がある場合には、出版年の早いものから順に記載している。
- 同一著者の同一CATEGORYに、同一年度の文献が複数ある場合には、2000a、2000bなどと、出版年の末尾に小文字のアルファベットを順につけて区別している。
- 以上の表記については、『社会学評論スタイルガイド』（日本社会学会）に従った。

A

- 鯨坂 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『地域社会学講座 3 地域社会の政策とガバナンス』 東信堂, 173-7.
- 赤尾勝己, 2004, 「生涯発達——物語としての発達という視点」 赤尾勝己編『生涯学習理論を学ぶ人のために』 世界思想社, 115-39.
- 編, 2004, 『生涯学習理論を学ぶ人のために』 世界思想社.
- Almond, Gabriel A. and Sidney Verba, 1963, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press. (=1974, 石川一雄・片岡寛光・木村修三・深谷満雄訳『現代政治理論叢書 3 現代市民の政治文化』 勁草書房.)
- 天野正子, 2005, 『「つきあい」の戦後史——サークル・ネットワークの拓く地平』 吉川弘文館.
- 姉崎洋一, 2002, 「飯田市生涯学習の組織と体制」 姉崎洋一・鈴木敏正編『叢書 地域を作る学びXI 公民館実践と「地域をつくる学び」』 北樹出版, 108-24.
- ・鈴木敏正編, 2002, 『叢書 地域を作る学びXI 公民館実践と「地域をつくる学び」』 北樹出版.
- 荒井邦昭, 1979, 「解説——地域教育運動・住民運動」 社会教育推進全国協議会編『社会教育ハンドブック』 エイデル研究所, 654-6.
- 荒井容子, 2004, 「社会教育法政の改編動向」 日本社会教育学会編『講座現代社会教育の理論 I 現代教育改革と社会教育』 東洋館出版社, 110-26.
- , 2007, 「コミュニティをめぐる諸政策の動向と公民館」 『日本公民館学会年報』 4: 17-26.
- Arendt, Hannah, 1958, *The Human Condition*, The University of Chicago Press. (=1994, 志水速雄訳, 『人間の条件』 筑摩書房.)
- Arrow, Kenneth J., 2000, "Observation on Social Capital," in Partha Dasgupta and Ismail Serageldin eds., *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, World Bank, 3-5.

浅野智彦, 2011, 『シリーズ若者の気分 趣味縁からはじまる社会参加』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』

B

- Biesta, Gert J. J., 2011, *Learning Democracy in School and Society: Education, Lifelong Learning, and the Politics of Citizenship*, Sense Publishers. (=2014, 上野正道・藤井佳世・中村(新井) 清二訳『民主主義を学習する——教育・生涯学習・シティズンシップ』勁草書房.)
- Bourdieu, Pierre and Loïc J. D. Wacquant, 1992, *Réponses : Pour une Anthropologie Réflexive*, Éditions du Seuil (=2007, 水島和則訳『リフレクシヴ・ソシオロジーへの招待：ブルデュー、社会学を語る』藤原書店.)
- Bryk, Anthony S. and Barbara Schneider, 2002, *Trust in Schools : A Core Resource for Improvement*, Russell Sage Foundation.
- Burt, Ronald S., 2001, “Structural Holes versus Network Closure as Social Capital,” in Nan Lin, Karen Cook and Ronald Burt, eds, *Social Capital Theory and Research*, Aldine de Gruyter, 31-56. (=2006, 金光 淳訳「社会関係資本をもたらすのは構造的間隙かネットワーク閉鎖性か」野沢慎司編『リーディングス ネットワーク論——家族・コミュニティ・社会関係資本』勁草書房, 243-77.)
- Bynner, John and Cathie Hammond, 2004, “The Benefits of Adult Learning; Quantitative Insights,” in Tom Schuller, John Preston, Cathie Hammond, Angela, Brasset-Grundy, and John Bynner, *The Benefits of Learning: The Impact of Education on Health, Family Life and Social Capital*, Routledge, 161-78.

C

- Campbell, 2006, “What is Education’s Impact on Civic and Social Engagement?” in Richard Desjardin and Tom Schuller eds., *Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement?: Proceedings of the Copenhagen Symposium*, OECD, 25-54.
- Centre for Educational Research and Innovation, 2007, *Understanding the Social Outcomes of Learning*, OECD. (=2008, 坂巻弘之・佐藤郡衛・川崎誠司訳『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.)
- , 2010, *Improving Health and Social Cohesion through Education*, OECD. (=2011, 矢野裕俊監訳『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.)
- 千葉 眞, 1995, 『ラディカル・デモクラシーの地平——自由・差異・共通善』新評論.
- 千野陽一, 1976, 「コミュニティと社会教育」日本社会教育学会編『日本の社会教育第 20 集 コミュニティと社会教育』東洋館出版社, 10-20.
- 編, 1976, 『日本の社会教育第 20 集 コミュニティと社会教育』東洋館出版社.
- Coleman, James S., 1988, “Social Capital in the Creation of Human Capital,” *American Journal of Sociology*, 94: S95-S120. (=2006, 金光 淳訳「人的資本の形成における社会関係資本」野沢慎司編『リーディングス ネットワーク論——家族・コミュニティ・社会関係資本』勁草書房, 205-38.

- , 1990, *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press. (=2004, 久慈利武監訳『社会理論の基礎 (上)』青木書店.)
- , 1990, *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press. (=2006, 久慈利武監訳『社会理論の基礎 (下)』青木書店.)
- Comim, Flavio, 2008, “Social Capital and the Capability Approach,” in Dario Castiglione, Jan W. Van Deth and Guglielmo Wolleb, eds., *The Handbook of Social Capital*, Oxford University Press, 624-51.
- コミュニティ政策学会第3プロジェクト研究会, 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, 26-97.
- Côté, James, E. and Charles Levine, 2002, *Identity Formation, Agency, and Culture : A Social Psychological Synthesis*, Lawrence Erlbaum Associates.
- Cranton, Patricia, 1996, *Professional Development as Transformative Learning*, Jossey-Bass.
(=2004, 入江直子・三輪建二監訳『おとなの学びを創る——専門職の省察的实践をめざして』鳳書房.)

D

- Desjardin, Richard and Tom Schuller eds., 2006, *Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement?: Proceedings of the Copenhagen Symposium*, OECD.

E

- Eneau, Jerome, 2008, “Vice Versa? French Personalism’s Contribution to a New Perspective on Self Directed Learning,” *Adult Education Quarterly*, 58-3: 229-248.
- European Commission, 1997, “Towards an Europe of Knowledge”
- , 2004, “Key Competencies for Lifelong Learning: a European Reference Framework,” Implementation of “Education and Training, 2010” work programme.
- European Parliament and the Council of the European Unions, 2006, “Recommendation of the European Parliament and of the Council, of 18 December 2006, on Key Competences for Lifelong Learning.”

F

- Feinstein, Leon, Ricardo Sabates, Tashweka M. Anderson, Annik Sorhaindo and Cathie Hammond, 2006, “What are Effects of Education on Health?” in Richard Desjardin and Tom Schuller eds., *Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement?: Proceedings of the Copenhagen Symposium*, OECD, 171-313.
- Field, John, 2005, *Social Capital and Lifelong Learning*, The Polity Press. (=2011, 矢野裕俊監訳『ソーシャルキャピタルと生涯学習』東信堂.)
- Fischer, Claude, S., 1982, *To Dwell among Friends: Personal Networks in Town and City*, University of Chicago Press.
- 藤垣裕子, 2003, 『専門知と公共性——科学技術社会論の構築へ向けて』東京大学出版会.
- 藤岡貞彦 1976, 「住民運動と住民の学習権」小川利夫編『教育改革シリーズⅦ 住民の学習権と社会教育の自由』勁草書房, 32-50.

- , 1977, 『教育の計画化——教育計画論研究序説』総合労働研究所.
- , 1982, 「成人の学習と現代社会」藤岡貞彦・島田修一編『社会教育概論』青木書店, 180-93.
- , 1990, 「地域生涯学習計画——批判から創造へ」小林文人・藤岡貞彦編『生涯学習計画と社会教育の条件整備——生涯学習計画と政策のあり方、公民館、図書館、博物館の新しい役割と基準法制を展望する』エイデル研究所, 24-41.
- 編, 1980, 『日本の社会教育第24集 社会教育の計画と施設』東洋館出版社.
- ・中内敏夫, 1979, 「教育計画の主体と課題」藤岡貞彦他『講座日本の学力第4巻 教育計画』日本標準, 17-61.
- 福尾武彦, 1976, 『民主的社会教育の理論（下巻）』民衆社.
- 編, 1969, 『日本の社会教育第13集 都市化と社会教育』東洋館出版社.
- 福嶋 順, 2007, 「社会教育における市民的公共性をめぐる論点と課題」日本社会教育学会編『日本の社会教育第51集 NPO と社会教育』東洋館出版社, 115-26.
- 船橋晴俊・船橋恵子, 1976, 「『対抗的分業』の理論」現代社会学会議編『現代社会学』講談社, 3(2): 114-29.

G

- Gouthro, Patricia A., 2012, “Learning from the Grassroots: Exploring Democratic Adult Learning Opportunities Connected to Grassroots Organizations”, in Linda Muñoz and Heide Spruck Wrigley eds., *Adult Civic Engagement in Adult Learning, Adult and Continuing Education*, 84, Jossey-Bass, 51-9.
- Granovetter, Mark, S., 1973, “The Strength of Weak Ties,” *American Journal of Sociology*, 78, 1973, pp.1360-1380. (=2006, 大岡栄美訳「弱い紐帯の強さ」野沢慎司編『リーディングス ネットワーク論——家族・コミュニティ・社会関係資本』勁草書房, 123-54.)

H

- Halpern, David, 2005, *Social Capital*, Polity Press.
- Hammond, Cathie, 2004, “Mental Health and Well-Being throughout the Lifecourse,” in Tom Schuller, John Preston, Cathie Hammond, Angela Brassett-Grundy, and John Bynner, *The Benefits of Learning: The Impact of Education on Health, Family Life and Social Capital*, Routledge, 37-79.
- Hanifan, Lyda Judson, 1916, “The Rural School Community Center,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 67: 130-8.
- 日高六郎, 1973, 「市民と市民運動」篠原一他『岩波講座現代都市政策Ⅱ 市民参加』岩波書店, 39-60.
- 平塚眞樹, 2006, 「移行システム分解過程における能力観の転換と社会関係資本——『質の高い教育』の平等な保障をどう構想するか?」『教育学研究』73(4): 70-80.
- 平野 浩, 2002, 「社会関係資本と政治参加——団体・グループ加入の効果を中心に」『選挙研究』17, 19-30.
- 廣瀬隆人, 2011, 「まえがき」日本社会教育学会編『日本の社会教育第55集 学校・家庭・地域の連携と社会教育』東洋館出版社, 1-3.

Hooghe, Marc and Dietlind Stolle, eds., 2003, *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, Palgrave Macmillan.

堀尾輝久, 1992, 『現代教育の思想と構造』岩波書店.

穂坂邦夫, 2005, 『教育委員会廃止論』弘文堂.

星山幸男, 2002, 「地区公民館を支える分館活動」姉崎洋一・鈴木敏正編『叢書 地域を作る
学びXI 公民館実践と「地域をつくる学び」』北樹出版, 125-38.

I

飯田市公民館, 2013, 『平成24年度 飯田市公民館活動記録』

飯田市公民館活動史編集委員会編, 1994, 『飯田市公民館活動史』南信州新聞社出版局.

池田謙一, 2002, 「2000年衆議院選挙における社会関係資本とコミュニケーション」『選挙研究』17: 5-18.

今田高俊, 2002, 「はじめに」佐々木 毅・金 泰昌編『公共哲学7 中間集団が開く公共性』
東京大学出版会, i - v .

今村晴彦・園田紫乃・金子郁容, 2010, 『コミュニティのちから——“遠慮がち” ソーシ
ャル・キャピタルの発見』慶應義塾出版会.

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, 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, 136-42.

———, 2011, 『ソーシャル・キャピタル入門——孤立から絆へ』中公新書.

入江直子・村田晶子, 2004, 「学習の組織化と記録」日本社会教育学会編『講座現代社会教
育の理論Ⅲ 成人の学習と生涯学習の組織化』東洋館出版社, 124-40.

石井山竜平, 2000, 「生涯学習政策下の自治体社会教育行財政」日本社会教育学会編『日本
の社会教育第 44 集 地方分権と自治体社会教育の展望』東洋館出版社, 23-34.

———, 2004, 「社会教育行政の再編とボランティアセクター」佐藤一子編『NPO の教育
力——生涯学習と市民的公共性』東京大学出版会, 67-84.

岩井紀子・保田時男, 2007, 『調査データ分析の基礎——JGSS データとオンライン集計の活
用』有斐閣.

岩間暁子, 2006, 「連続的な変数の原因を説明する——一般線型モデル (GLM)、回帰分析、
分散分析」与謝野有紀・栗田宣義・高田 洋他編『社会の見方、測り方——計量社
会学への招待』勁草書房, 95-112.

———, 2011, 「ジェンダーと社会参加」斎藤友里子・三隅一人編『現代の階層社会 3 流
動化のなかの社会意識』東京大学出版会, 325-40.

岩永 定 2011, 「分権改革下におけるコミュニティ・スクールの特徴の変容」『日本教育行
政学会年報』37: 38-54.

———・佐藤義彦, 1992, 「親の学校教育参加に関する調査研究」『鳴門教育大学研究紀要
教育科学編』7: 199-215.

J

Jacobs, Jane, 1961, *The Death and Life of Great American Cities*, Random House. (=2010, 山形浩生訳『アメリカ大都市の死と生』鹿島出版会.)

K

蒲島郁夫, 1988, 『現代政治学叢書 6 政治参加』東京大学出版会.

株式会社三菱総合研究所, 2010, 『「学校支援地域本部事業」実態調査研究』文部科学省委託調査報告書.

——, 2011, 『平成 22 年度 教育改革の推進のための総合的調査研究——教育投資が社会関係資本に与える影響に関する調査研究報告書』文部科学省委託調査報告書.

梶井祥子, 2011, 「『つながり』に投資する地域社会」小林好宏・梶井祥子編『これからの選択 ソーシャル・キャピタル——地域に住むプライド』北海道開発協会, 59-91.

梶田孝道, 1988, 『現代社会学叢書 テクノクラシーと社会運動』東京大学出版会.

金光 淳, 2003, 『社会ネットワーク分析の基礎——社会関係資本論にむけて』勁草書房.

鐘ヶ江晴彦, 1982, 「解説『地域と教育』の課題と展望」鐘ヶ江晴彦編『現代のエスプリ No.184 地域と教育』至文堂, 14-9.

荻谷剛彦, 2004, 「創造的コミュニティと責任主体」荻谷剛彦編『講座新しい自治体の設計 5 創造的コミュニティのデザイン——教育と文化の公共空間』有斐閣, 2004, 1-22.

勝野正章, 2009, 「教師の協働と同僚性——教員評価の機能に触れて」『人間と教育』63: 28-35.

川崎修・杉田敦, 2006, 『現代政治理論』有斐閣.

河田潤一, 2000, 「訳者あとがき」ロバート・D・パットナム, 河田潤一訳, 2001, 『哲学する民主主義——伝統と改革の市民的構造』NTT 出版, 251-57.

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.

木下巨一, 2009, 「長野県飯田市における公民館的行政の展開と職員」日本社会教育学会編『学びあうコミュニティを培う——社会教育が提案する新しい専門職像』東洋館出版社, 93-101.

——・櫻井 毅, 1999, 「和紙の里づくりから見えてきた、公民館の可能性」小林文人編『これからの公民館——新しい時代への挑戦』国土社, 63-81.

小林文人, 1965, 「社会教育計画と公民館」日本社会教育学会編『日本の社会教育第 9 集 現代公民館論』東洋館出版社, 64-83.

——, 1969, 「社会教育行政の構造的再編成」福尾武彦編『日本の社会教育第 13 集 都市化と社会教育』東洋館出版社, 42-71.

——, 1976, 「社会教育政策の動向と課題」田村栄一郎・潮木守一編『現代教育社会学講座 5 現代社会の教育政策』東京大学出版会, 219-41.

——, 1980, 「社会教育行政とシビル・ミニマム」藤岡貞彦編『日本の社会教育第 24 集 社会教育の計画と施設』東洋館出版社, 38-54.

——, 1990, 「生涯学習計画と社会教育の条件整備」小林文人・藤岡貞彦編『生涯学習計画と社会教育の条件整備——生涯学習計画と政策のあり方、公民館、図書館、博物館の新しい役割と基準法制を展望する』エイデル研究所, 2-23.

——, 2001, 「まとめにかえて——国際的視野からみる公民館の課題と可能性」小林文人・佐藤一子編『世界の社会教育施設と公民館』エイデル研究所, 488-493.

- , 2006, 「集落（自治）公民館」日本公民館学会編『公民館・コミュニティ施設ハンドブック』エイデル研究所, 59-62.
- ・藤岡貞彦編, 1990, 『生涯学習計画と社会教育の条件整備——生涯学習計画と政策のあり方、公民館、図書館、博物館の新しい役割と基準法制を展望する』エイデル研究所.
- ・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.
- ・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.
- 小林久高, 2000, 「政治意識と政治参加の動態」間場寿一編『講座社会学 9 政治』東京大学出版会, 43-88.
- 小林傳司, 2004, 『誰が科学技術について考えるのか』名古屋大学出版会.
- 小玉重夫, 2005, 「ボランティアとシティズンシップ」日本ボランティア学会編『市民社会と専門性——臨床する知へ』2-15.
- 小原隆治, 2010, 「地域と公共性」齋藤純一編『公共性の政治理論』ナカニシヤ出版, 166-85.
- 小池源吾・天野かおり・佐竹智子, 2009, 「自治体改革と公民館の変貌」日本社会教育学会編『日本の社会教育第 53 集 自治体改革と社会教育ガバナンス』東洋館出版社, 86-98.
- 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』
- 国立教育政策研究所社会教育実践研究センター, 2007, 『地域における「通学合宿」の実態に関する調査研究報告書』
- 今野雅裕, 2013, 「絆・地域づくりを進める社会教育行政の再構築：社会教育活動における教育の捉えなおし」『生涯学習政策研究「第 6 期中央教育審議会生涯学習分科会における議論の整理」を読む』7-14
- 河野 勝, 2006, 「ガバナンス概念再考」河野 勝編『制度からガバナンスへ——社会科学における知の交差』東京大学出版会.
- 窪田眞二, 2006, 「学校経営参加制度の到達点とパースペクティブ」『日本教育経営学会紀要』48: 28-40.
- 久富善之, 1992, 「地域と教育」『教育社会学研究』50: 66-86.
- 久野 収, 1960, 「市民主義の成立」『思想の科学』第 4 次(19): 9-16
- 倉沢 進, 1971, 「市民意識の開発と方法」『都市問題』62(7): 16-27.
- 1977, 「都市的生活様式論序説」磯村英一編『現代都市の社会学』鹿島出版会, 19-29.
- , 1990, 「町内会と日本の地域社会」倉沢 進・秋元律郎編『都市社会学研究叢書 2 町内会と地域集団』ミネルヴァ書房, 2-26.
- 倉内史郎, 1970 「ボランタリズム (voluntaryism)」碓井正久編『教育学叢書第16巻 社会教育』第一法規, 255-69.

L

- Lareau, Annette, 2000, *Home Advantage : Social Class and Parental Intervention in Elementary Education* [2nd ed.] , Rowman & Littlefield.

- Lave, Jean and Etienne Wenger, 1991, *Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge University Press. (=1993, 佐伯胖訳『状況に埋め込まれた学習——正統的周辺参加』産業図書.)
- Lin, Nan, 2001, *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press. (=2008, 筒井淳也・石田光規・桜井政成・三輪哲・土岐智賀子訳『ソーシャル・キャピタル——社会構造と行為の理論』ミネルヴァ書房.)
- Lowndes, Vivien and Lawrence Pratchett, 2008, “Public Policy and Social Capital,” in Dario Castiglione, Jan W. Van Deth and Guglielmo Wolleb, eds., *The Handbook of Social Capital*, Oxford University Press, 677-707.

M

- 牧野 篤, 2004, 『<わたし>の再構築と社会・生涯教育——グローバル化・少子高齢社会そして大学』大学教育出版.
- , 2010, 「知の分配システムから生成プラットフォームへ——『教育』概念の再検討、そのイメージ／覚え書き風に」『教育学研究』77(4): 371-384.
- , 2012a, 『人が生きる社会と生涯学習——弱くある私たちが結びつくこと』大学教育出版.
- , 2012b, 「社会の構成プロセスとしての個人と『学び』」『生涯学習政策研究 1 生涯学習をとらえなおす——ソーシャル・キャピタルの視点から』文部科学省生涯学習政策局, 30-9.
- ・荻野亮吾編, 2011, 『学習基盤社会研究・調査モノグラフ 2 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』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.
- ・荻野亮吾・中村由香編, 2012, 『学習基盤社会研究・調査モノグラフ 4 自治を支えるダイナミズムと公民館——飯田市の公民館分館活動を事例として』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.
- 眞鍋知子, 2009, 「地域社会の再編と地域婦人会の変容」松野 弘・土岐 寛・徳田賢二編『現代地域問題の研究——対立的位相から協働的位相へ』ミネルヴァ書房, 187-203.
- 丸山真央, 2013, 「『平成の大合併』と地域住民組織の再編成——新潟県上越市安塚区の事例」岩崎信彦・上田惟一・広原盛明・鯨坂 学・高木正朗・吉原直樹『増補版 町内会の研究』御茶の水書房, 485-500.
- 松原治郎, 1973, 『社会学講座 14 社会開発論』東京大学出版会.
- , 1974, 「地方自治の変質と住民運動」松原治郎編『住民参加と自治の革新』学陽書房, 3-39.
- , 1977, 「コミュニティ形成とコミュニティ教育」松原治郎編『コミュニティと教育——運動と参加の時代の教育を考える』学陽書房, 193-219.
- , 1978, 『現代社会学叢書 コミュニティの社会学』東京大学出版会.
- , 1983, 「地域学習社会形成の方向——教育の地域社会化と地域社会の教育化」松原治郎・久富善之編『地域社会研究所コミュニティ叢書 No.11 学習社会の成立と教育の再編——長野県上田市』東京大学出版会, 3-9.
- ・鐘ヶ江晴彦, 1981, 『教育学大全集 9 地域と教育』第一法規.

- ・久富善之編, 1983, 『地域社会研究所コミュニティ叢書 No.11 学習社会の成立と教育の再編——長野県上田市』東京大学出版会.
- ・似田貝香門編, 1976, 『住民運動の論理——運動の展開過程・課題と展望』学陽書房.
- ・小野浩編, 1971, 『コミュニティ叢書 No.7 地域社会の形成と教育の問題——神奈川県大井町』地域社会研究所・東京大学出版会.
- 松田道雄, 2012, 「ソーシャル・キャピタルを醸成する成人学習講座の可能性——『すぎなみ大人塾だがしや楽校』の実践と評価活動の試みから」『生涯学習政策研究 生涯学習をとらえなおす——ソーシャル・キャピタルの視点から』文部科学省生涯学習政策局, 40-51.
- 松田憲忠, 2011, 「ガバナンスの主体としての市民」岩崎正洋編『ガバナンス論の現在』勁草書房, 93-116.
- 松田武雄, 2002, 「沖縄の集落（字）公民館」小林文人・島袋正敏編『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, 35-7.
- , 2003, 「社会教育施設の一般行政への移行と行政組織の再編成に関する考察——北九州市における市民福祉センター設置と公民館二枚看板化の事例を通して」日本社会教育学会編『日本の社会教育第 47 集 社会教育関連法制の現代的検討』東洋館出版社, 135-47.
- , 2007a, 「社会教育施設と NPO の連携・協働による住民自治創造の課題」日本社会教育学会編『日本の社会教育第 51 集 NPO と社会教育』東洋館出版社, 89-101.
- , 2007b, 「社会教育におけるコミュニティ価値の再検討——社会教育概念の再解釈を通じて」『教育学研究』74(3): 92-103.
- , 2009, 「自治体改革のもとでの社会教育ガバナンス」日本社会教育学会編『日本の社会教育第 53 集 自治体改革と社会教育ガバナンス』東洋館出版社, 180-93.
- , 2012a, 「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, 2-23.
- , 2012b, 「社会教育学研究におけるソーシャル・キャピタル論の枠組み」『生涯学習政策研究 1 生涯学習をとらえなおす——ソーシャル・キャピタルの視点から』文部科学省生涯学習政策局, 21-9.
- , 2013, 「現代の社会教育と生涯学習」松田武雄編『現代の社会教育と生涯学習』九州大学出版会, 3-22.
- 編, 2012, 『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.
- 松本 康, 2002, 「アーバニズムの構造化理論に向かって——都市における社会的ネットワークの構造化」『日本都市社会学会年報』20: 63-80.
- , 2005, 「都市度と友人関係——大都市における社会的ネットワークの構造化」『社会学評論』56(1): 147-64.
- 松野 弘, 2004, 『地域社会形成の思想と論理——参加・協働・自治』ミネルヴァ書房.
- 松下 拓, 1977, 「公民館主事論」小林文人編『講座現代社会教育VI 公民館・図書館・博物館』亜紀書房, 130-147.
- 松下圭一, 1956, 「大衆国家の成立とその問題性」『思想』389: 1317-38. (再録：1969, 『現代政治の条件 [増補版]』中央公論社, 9-34.)

- , 1957a, 「『巨大社会』における集団理論」『年報政治学 1957 年』（再録：1969, 『現代政治の条件〔増補版〕』中央公論社, 143-72.）
- , 1957b, 「史的唯物論と大衆社会」『思想』395, 43-63（再録：1969, 『現代政治の条件〔増補版〕』中央公論社, 35-61.）
- , 1957c, 「日本における大衆社会論の意義」『中央公論』72(10): 80-93.（再録：1969, 『現代政治の条件〔増補版〕』中央公論社, 229-46.）
- , 1959a, 「集団観念の形成と市民政治理論の構造転換（一）」『法学志林』53(3・4): 131-73.
- , 1959b, 『市民政治理論の形成』岩波書店.
- , 1960, 「大衆社会論の今日的位罫」『思想』436.（再録：1969, 「社会科学の今日的状況」『現代政治の条件〔増補版〕』中央公論社, 247-64.）
- , 1961, 「革新政治指導の課題」『中央公論』76(3): 157-69.
- , 1962, 『現代日本の政治的構成』東京大学出版会.
- , 1965, 『戦後民主主義の展望』日本評論社.
- , 1966, 「『市民』的人間型の現代的可能性」『思想』504: 16-30.（再録：1969, 『現代政治の条件〔増補版〕』中央公論社, 212-28.）
- , 1968, 「革新の革新はいかにして可能か——革新政治指導の危機と転機」『朝日ジャーナル』10(23), 35-41.（再録：1969, 「戦後民主主義の危機と転機」『現代政治の条件〔増補版〕』中央公論社, 265-76.）
- , 1969a, 「直接民主主義の論理と社会分権」『朝日ジャーナル』11(23), 10-15.（再録：1969, 『現代政治の条件〔増補版〕』中央公論社, 201-11.）
- , 1969b, 『現代政治の条件〔増補版〕』中央公論社.
- , 1970, 「シビル・ミニマムの思想」『展望』137, 16-38.（再録：1971, 『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会, 270-303.）
- , 1971a, 『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会.
- , 1971b, 『都市政策を考える』岩波書店.
- , 1975, 『市民自治の憲法理論』岩波書店.
- , 1980, 「続・シビル・ミニマムの思想」『地方自治職員研修』13(4):46-63.（再録：1987, 「シビル・ミニマムの提起」『都市型社会の自治』日本評論社, 99-118.）
- , 1985, 『現代都市政策叢書 市民文化は可能か』岩波書店.
- , 1986, 『社会教育の終焉』筑摩書房.
- , 1991, 『政策型思考と政治』東京大学出版会.
- , 1994, 『戦後政治の歴史と思想』筑摩書店.
- , 1996, 『日本の自治・分権』岩波書店.
- , 1998, 『政治・行政の考え方』岩波書店.
- , 1999, 『自治体は変わるか』岩波書店.
- , 2002, 「市民文化の可能性と自治」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座自治体の構想 5 自治』岩波書店, 1-22.
- , 2004「公共概念の転換と都市型社会」西尾勝・小林正弥・金泰昌編『公共哲学 11 自治から考える公共性』東京大学出版会, 31-57.
- , 2006, 『現代政治——発想と回想』法政大学出版局.

- メリアム, シャラン・B., 2011, 「特別講演 成人学習理論の新しい動向と研究」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, 225-39.
- 三隅一人, 2013, 『叢書・現代社会学 6 社会関係資本——理論統合の挑戦』ミネルヴァ書房.
- 三輪建二, 1990, 「行政職員の専門性と社会教育」社会教育基礎理論研究会編『叢書 生涯学習 VI 自治の創造と公共性』雄松堂出版, 75-108.
- , 2009, 『おとなの学びを育む——生涯学習と学ぶあうコミュニティの創造』鳳書房.
- 宮垣 元, 2010, 「ネットワークのプロセスを調査する」平松 闊・鶴飼孝造・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, 129-46.
- 宮坂広作, 1979, 「社会教育専門職化論の批判的再検討——学説史的回顧と展望」『東京大学教育学部紀要』19: 75-99
- , 1987a, 「社会教育の蘇生のために——松下圭一『社会教育行政終焉論』との批判的・親和的交信」『社会教育学・図書館学研究』11, 33-51.
- , 1987b, 『現代日本の社会教育——課題と展望』明石書店.
- 宮崎隆史, 2006, 「序 モデルなき時代の社会教育」日本社会教育学会編『日本の社会教育第50集 社会的排除と社会教育』東洋館出版社, 9-19.
- , 2012, 「ソーシャル・キャピタル論の批判的再構成の課題」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, 24-47.
- 持田栄一, 1971, 『生涯教育論——その構想と批判』明治図書.
- 文部科学省, 2007, 「学校評議員制度及び学校運営協議会設置状況調査結果の概要（平成18年8月1日現在 調査結果）」
(http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/286794/www.mext.go.jp/b_menu/houdou/19/03/07032712/001.htm 最終アクセス日：2014年2月5日)
- , 2008, 『コミュニティ・スクール事例集』
- , 2013a, 「コミュニティ・スクールの指定状況（平成25年4月1日）」
(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/school/detail/1335832.htm 最終アクセス日：2014年2月5日)
- , 2013b, 「都道府県・指定都市における生涯学習・社会教育担当部課の設置状況」
(http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2013/11/06/1298257_02.pdf 最終アクセス日：2014年2月20日)
- 森岡清志, 2000, 「社会的ネットワークとパーソナル・ネットワークの研究視角」森岡清志編『改訂版 都市社会の人間関係』放送大学教育振興会, 22-45.
- , 2012, 「パーソナル・ネットワーク論の視角」森岡清志編『パーソナル・ネットワーク論』放送大学教育振興会, 9-24.
- 編, 2012, 『パーソナル・ネットワーク論』放送大学教育振興会.
- 諸富 徹, 2003, 『思考のフロンティア 環境』岩波書店.
- 村上祐介, 2009, 「教育委員会制度の展望と社会教育行政研究の課題」日本社会教育学会編『日本の社会教育第53集 自治体改革と社会教育ガバナンス』東洋館出版社, 167-79.

———, 2013, 「『今後の教育委員会制度の在り方に関する全国市区町村長・市区町村教育長アンケート調査』の結果の概要」(中央教育審議会第30回教育制度分科会 資料4)

N

長浜 功, 1987, 「社会教育の彷徨と地平」長浜功編『社会教育と自己形成——「終焉」論を超えて』明石書店.

長澤成次, 2000, 「地方分権・規制緩和と社会教育関連法制——法改正後の自治体条例改正をめぐって」日本社会教育学会編『日本の社会教育第44集 地方分権と自治体社会教育の展望』東洋館出版社, 36-49.

———, 2004, 「社会教育の権利構造の再検討」日本社会教育学会編『講座現代社会教育の理論 I 現代教育改革と社会教育』東洋館出版社, 127-44.

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: 2014年2月25日)

内閣府政策統括官, 2007, 『少子化対策と家族・地域の絆に関する意識調査結果』

(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/cyousa/cyousa18/kizuna/pdf/mokuji-pdf.html>) (最終アクセス日: 2014年2月26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, 62-6.

中道 實・小谷良子, 2013, 『地域再生の担い手たち——地域住民・自治体職員・地方議会議員の実証分析』ナカニシヤ出版.

中野正司・上野千鶴子, 2003, 『当事者主権』岩波書店.

中野敏男 1999, 「ボランティア動員型市民社会論の陥穽」『現代思想』27(5): 72-93.

———, 2001, 『大塚久雄と丸山眞男——動員・主体・戦争責任』青土社.

仲田康一, 2010a, 「『開かれた学校づくり』における保護者の位置の諸問題」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』29: 25-37.

———, 2010b, 「学校運営協議会における『無言委員』の所在——学校参加と学校をめぐるミクロ社会関係」『日本教育経営学会紀要』52: 96-110.

———, 2011a, 「学校運営協議会におけるジェンダーの諸相」『日本教育政策学会年報』18: 166-80.

———, 2011b, 「学校運営協議会による保護者啓発の論理と帰結」『教育学研究』78(4): 450-62.

———・大林正史・武井哲郎, 2011, 「学校運営協議会委員の属性・意識・行動に関する研究——質問紙調査の結果から」『琉球大学生涯学習教育研究センター研究紀要』5: 31-40.

中田 実・山崎丈夫・小木曾洋司, 2009, 『増補版 地域再生と町内会・自治会』自治体研究社.

南里悦史, 1976, 「コミュニティ施設と社会教育」小川利夫編『住民の学習権と社会教育の自由』勁草書房, 197-218.

———, 1980, 「住民参加と社会教育計画づくり」藤岡貞彦編『日本の社会教育第24集 社

- 会教育の計画と施設』東洋館出版社, 141-50.
- , 1990, 「『生涯学習振興法』(案)の動向と公的条件整備——1980年代政策動向をふまえて」小林文人・藤岡貞彦編『生涯学習計画と社会教育の条件整備——生涯学習計画と政策のあり方、公民館、図書館、博物館の新しい役割と基準法制を展望する』エイデル研究所, 24-41.
- 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, 1-14.
- , 2011, 「『コミュニティ・ニーズ』充足のための『コミュニティ制度化』の日本的類型について」日本法社会学会編『法社会学第 74 号 地域社会の法社会学』有斐閣, 1-13.
- Nie, Norman H., Jane Junn, and Kenneth Stehlik-Barry, 1996, *Education and Democratic Citizenship in America*, University of Chicago Press.
- 仁平典宏, 2003, 「『ボランティア』とは誰か——参加に関する市民社会論的前提の再検討」『ソシオロジ』147: 93-109.
- , 2005, 「ボランティア活動とネオリベリズムの共振問題を再考する」『社会学評論』56(2): 485-99.
- , 2009, 「〈シティズンシップ／教育〉の欲望を組みかえる——拡散する〈教育〉と空洞化する社会権」広田照幸編『教育——せめぎあう「教える」「学ぶ」「育てる」』岩波書店, 173-202.
- 日本社会教育学会編, 1964, 『日本の社会教育第 8 集 自治体と住民の学習計画』東洋館出版社.
- 編, 1986, 『日本の社会教育第 30 集 生涯教育政策と社会教育』東洋館出版社.
- 編, 1994, 『日本の社会教育第 38 集 地方自治体と生涯学習』東洋館出版社.
- 編, 1996, 『日本の社会教育第 39 集 現代社会教育の理念と法制』東洋館出版社.
- 編, 1997, 『日本の社会教育第 41 集 ボランティア・ネットワーク——生涯学習と市民社会』東洋館出版社.
- 編, 2000, 『日本の社会教育第 44 集 地方分権と自治体社会教育の展望』東洋館出版社.
- 編, 2003, 『日本の社会教育第 47 集 社会教育関連法制の現代的検討』東洋館出版社.
- 編, 2004a, 『講座現代社会教育の理論Ⅰ 現代教育改革と社会教育』東洋館出版社.
- 編, 2004b, 『講座現代社会教育の理論Ⅲ 成人の学習と生涯学習の組織化』東洋館出版社.
- 編 2004c, 『日本の社会教育第 48 集 成人の学習』東洋館出版社.
- 編, 2006, 『日本の社会教育第 50 集 社会的排除と社会教育』東洋館出版社.
- 編, 2007, 『日本の社会教育第 51 集 NPO と社会教育』東洋館出版社.
- 編, 2009, 『日本の社会教育第 53 集 自治体改革と社会教育ガバナンス』東洋館出版社.
- 日本社会教育学会年報第 27 集編集委員会, 1983, 「まえがき」島田修一編『日本の社会教育第 27 集 行政改革と社会教育』東洋館出版社, 2-15.
- 日本社会教育学会年報第 41 集編集委員会, 1997, 「はじめに」日本社会教育学会編『日本の社会教育第 41 集 ボランティア・ネットワーク——生涯学習と市民社会』東

洋館出版社, 1-4.

日本社会教育学会 社会教育・生涯学習関連職員問題特別委員会, 2009, 「知識基盤社会における社会教育の役割——職員問題特別委員会 議論のまとめ」日本社会教育学会編『学びあうコミュニティを培う——社会教育が提案する新しい専門職像』東洋館出版社, 5-30.

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）

新川達郎, 2007, 「地方自治体における NPO 政策と社会教育」日本社会教育学会編『日本の社会教育第 51 集 NPO と社会教育』東洋館出版社, 76-88.

西尾 勝, 1975a, 『東大社会科学叢書47 権力と参加——現代アメリカの都市行政』東京大学出版会.

———, 1975b, 「行政過程における対抗運動——住民運動についての一考察」日本政治学会編『政治参加の理論と現実』岩波書店, 69-95.

似田貝香門, 1991, 「現代社会の地域集団」蓮見音彦編『ライブラリ社会学 3 地域社会学』サイエンス社, 97-158.

———, 1997, 「現代都市の地域集団——地域集団の再生の組織論」蓮見音彦・似田貝香門・矢澤澄子編『現代都市と地域形成——転換期とその社会形態』東京大学出版会, 21-43.

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, 162-91.

———, 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, 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.

「NPO と社会教育」プロジェクト研究世話人, 2007, 日本社会教育学会編『日本の社会教育第 51 集 NPO と社会教育』東洋館出版社, 9-20.

0

大林正史, 2011, 「学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程——地域運営学校の小学校を事例として」『日本教育行政学会年報』37: 66-82.

大江 洋, 2004, 『関係的権利論——子どもの権利から権利の再構成へ』勁草書房.

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

小川正人, 2006, 『市町村の教育改革が学校を変える——教育委員会制度の可能性』岩波書店.

小川 剛, 1985, 「時評 社会教育不要論をめぐって」『月刊社会教育』29(9): 98-9.

小川利夫, 1962, 「社会教育における『専門職の専門性』の確立について」『月刊社会教育』6(6): 22-30.

———, 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』7(3): 25-8.

- , 1964, 「社会教育の組織と体制」 小川利夫・倉内史郎編『社会教育講義』明治図書, 48-90.
- , 1973, 『社会教育と国民の学習権』勁草書房.
- , 1987, 「社会教育『終焉』論批判——視座と課題」社会教育推進全国協議会編『社会教育研究』6: 5-15.
- 編, 1965, 『日本の社会教育第9集 現代公民館論』東洋館出版社.
- ・松下圭一, 1980, 「対談 市民文化の創造と社会教育」『地方自治通信』128: 7-17.
- 荻野亮吾, 2007, 「学校・家庭・地域の連携・協力における推進担当者の役割に関する考察」『生涯学習・社会教育学研究』32: 23-32.
- , 2008, 「市民社会における社会教育の役割に関する考察——『社会教育の終焉』論の再検討」『東京大学大学院教育学研究科紀要』47: 347-56.
- , 2009, 「社会活動の公共性に関する考察——『関係論アプローチ』の観点から」『生涯学習・社会教育学研究』33: 35-44.
- , 2010a, 「1970年代の住民運動における『公共性』構築過程に関する考察」『東京大学大学院教育学研究科紀要』49: 127-37.
- , 2010b, 「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——大分県佐伯市の学校支援地域本部事業を事例として」『生涯学習基盤経営研究』34: 41-56.
- , 2010c, 「母親の学校参加意思と教育認識の関係についての分析——参加形態の差異に着目して」『日本学習社会学会年報』6: 66-76.
- , 2011a, 「生涯学習へのナラティブ・アプローチ」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, 146-64.
- , 2011b, 「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』32: 125-41.
- , 2011c, 「公民館職員の『専門性』へのナラティブ・アプローチ」『日本公民館学会年報』8: 40-50.
- ・中村由香, 2013, 「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」『東京大学大学院教育学研究科紀要』52: 233-50.
- ・佐藤智子, 2012, 「公民館をめぐる政策の動向」『日本公民館学会年報』9: 163-66.
- 小熊英二, 2012, 『社会を変えるには』講談社.
- 大串隆吉, 2000, 「地方分権・市場化と社会教育の住民自治」日本社会教育学会編『日本の社会教育第44集 地方分権と自治体社会教育の展望』東洋館出版社, 10-22.
- 大橋謙策, 1984, 「公民館職員の原点を問う」『月刊社会教育』28(6): 12-20.
- 大分県教育委員会, 2007, 「地域協育振興プラン——平成19年度～平成27年度」大分県教育委員会.
- 大分県教育庁社会教育課, 2010, 「学校支援活動実践事例集——広がれ！学校・家庭・地域の『協育ネットワーク』」大分県教育庁社会教育課.
- 大分県社会教育委員会, 2006, 「地域社会の協働による子どもの健全育成の方策について（最終答申）——大分発『協育』ネットワークプラン」大分県教育庁生涯学習課.

- , 2008, 「教育の協働を推進する拠点としての役割を果たすための公民館運営の在り方」大分県教育庁社会教育課.
- , 2010, 「子どもの『生きる力』をはぐくむ学校教育と社会教育の協働の在り方について（答申）——学校教育と社会教育の協働を推進するための社会教育主事の役割について」大分県教育庁社会教育課.
- 大分県地域協育振興協議会, 2006, 「地域協育振興のための Q&A」大分県教育庁生涯学習課.
- 岡崎まち育てセンターりた, 2009, 『まちづくり NPO と公共施設の指定管理——地域交流センターの育て方』
- 奥山尚子, 2009, 「地域ボランティア活動の決定要因——JGSS-2006 を用いた実証分析」『JGSS 研究論文集』9: 107-122.
- 奥田道大, 1983, 『現代社会学叢書 都市コミュニティの理論』東京大学出版会.
- , 1984, 「コミュニティ形成をめぐるキーワード——社会教育を内発的まちづくりに繋げるために」『社会教育』39(2): 5-9.
- ・青井和夫, 1983, 「コミュニティと都市の理論」磯村英一編『コミュニティの理論と政策』東海大学出版会, 77-106.
- 奥田泰弘, 1988, 「自治体社会教育論」日本社会教育学会編『現代社会教育の創造——社会教育研究 30 年の成果と課題』東洋館出版社, 155-63.
- ・片野親義, 1999, 「公民館職員の役割と課題」日本社会教育学会特別年報編集委員会編『現代公民館の創造——公民館 50 年の歩みと展望』東洋館出版社, 380-91.
- 大桃敏行, 2000, 「地方分権の推進と公教育概念の変容」『教育学研究』67(3): 291-301.
- ・背戸博史編, 2010, 『生涯学習——多様化する自治体施策』東洋館出版社.
- O'Neil, Brenda and Elisabeth Gidengil eds., 2006, *Gender and Social Capital*, Routledge.

P

- Packham, Carol, 2008, *Active Citizenship and Community Learning*, Learning Matters.
- Pekkanen, Robert, 2006, *Japan's Dual Civil Society: Members without Advocates*, Stanford University Press. (=2008. 佐々田博教訳『現代世界の市民社会・利益団体研究叢書 日本における市民社会の二重構造——政策提言なきメンバー達』木鐸社.)
- Pestoff, Victor, A., 1998, *Beyond the Market and State: Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare State*, Ashgate Publishing Limited. (=2000, 藤田暁男・川口清史・石塚秀雄・北島健一・的場信樹『福祉社会と市民民主主義——協同組合と社会的企業の役割』日本経済評論社)
- Portes, Alejandro, 1998, "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology," *Annual Review of Sociology*, 24: 1-24.
- Preston, John, 2004a, "A Continuous Effort of Sociability: Learning and Social Capital in Adult Life," in Tom Schuller, John Preston, Cathie Hammond, Angela Brassett-Grundy, and John Bynner, *The Benefits of Learning: The Impact of Education on Health, Family Life and Social Capital*, Routledge, 119-36.
- , 2004b, "Lifelong Learning and Civic Participation; Inclusion, Exclusion and Community," in Tom Schuller, John Preston, Cathie Hammond, Angela Brassett-Grundy, and John

Bynner, *The Benefits of Learning: The Impact of Education on Health, Family Life and Social Capital*, Routledge, 137-57.

Putnam, Robert D., 1993, *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press. (=2001, 河田潤一訳『哲学する民主主義——伝統と改革の市民的構造』NTT 出版.)

———, 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster. (=2006, 柴内康文訳『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.)

———, ed, 2002, *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford University Press. (=2013, 猪口孝訳『流動化する民主主義——先進 8 カ国におけるソーシャル・キャピタル』ミネルヴァ書房.)

——— and Lewis M. Feldstein, 2003, *Better Together: Restoring the American Community*, Simon & Schuster.

Q

R

Read, Benjamin L. and Robert Pekkanen, eds., 2009, *Local Organizations and Urban Governance in East and Southeast Asia: Straddling State and Society*, Routledge.

Rose, Nikolas, 1996, “The Death of the Social?: Refiguring the Territory of Government,” *Economy and Society*, 25: 327-356.

Rossiter, Marsha, 1999, “Understanding Adult Development as Narrative,” in M. Carolyn Clark and Rosemary S. Caffarella, eds., *An Update on Adult Development Theory: New Ways of Thinking about the Life Course*, New Directions for Adult & Continuing Education, 84, Jossey-Bass, 77-85.

———, 2007, *Possible Selves and Adult Learning: Perspectives and Potential*, New Directions for Adult and Continuing Education, 114, Jossey-Bass.

——— and M. Carolyn Clark, 2007, *Narrative and the Practice of Adult Education*, Krieger.

S

佐伯市教育委員会, 2012, 「さいき “まなび” プラン 2012 佐伯市長期総合教育計画・中間年改訂版」

佐伯市教育委員会社会教育課, 2013, 「平成 25 年度 佐伯市生涯学習推進計画」

佐伯市教育委員会生涯学習課, 2008, 「平成 20 年度 佐伯市生涯学習推進計画」

佐伯市社会教育委員会議, 2008, 「地域社会の協働による子どもの健全育成の方策について (最終答申)」

坂口 緑, 2003, 「中間集団が担う生涯学習の公共性」『日本生涯教育学会年報』24: 19-33.

坂本治也, 2010a, 「市民社会組織のもう 1 つの顔」辻中 豊・森 裕城編『現代社会集団の政治機能——利益団体と市民社会』木鐸社, 287-302.

———, 2010b, 『ソーシャル・キャピタルと活動する市民——新時代日本の市民政治』有斐閣.

- , 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, 119-139.
- 桜井政成, 2002, 「複数動機アプローチによるボランティア参加動機構造の分析」『ノンプロフィット・レビュー』2(2): 111-22.
- 櫻井 毅, 2002, 「飯田市における公民館活動の特徴と課題」姉崎洋一・鈴木敏正編『叢書 地域を作る学びXI 公民館実践と「地域をつくる学び」』北樹出版, 25-42.
- 櫻井常矢, 2013, 「震災復興にみる新たな社会教育のかたち——つながり・地域再生への実践が育む学び」日本社会教育学会 60 周年記念出版部会編『希望への社会教育——3・11 後の社会のために』東洋館出版社, 212-30.
- Salamon, Lester M., 1987, “Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations,” in W. W. Powell, ed., *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, 99-117.
- 笹川孝一, 1986, 「松下圭一著『社会教育の終焉』への疑問」『月刊社会教育』30(13): 71-8.
- 佐々木 毅・金 泰昌編, 2002, 『公共哲学 7 中間集団が開く公共性』東京大学出版会.
- 佐藤 竺・渡辺保男編, 1975, 『住民参加の実践——住民主体の行政はどう試みられているか』学陽書房.
- 佐藤晴雄, 2010, 『コミュニティ・スクールの研究——学校運営協議会の成果と課題』風間書房.
- 佐藤 香, 2009, 「余暇活動の国際比較」連合総合生活開発研究所編『生活時間の国際比較——日・米・仏・韓のカップル調査』133-48.
- 佐藤一子, 1998, 『生涯学習と社会参加——大人が学ぶことの意味』東京大学出版会.
- , 2002, 『子どもが育つ地域社会——学校五日制と大人・子どもの共同』東京大学出版会.
- , 2006, 『現代社会教育学——生涯学習社会への道程』東洋館出版社.
- 編, 2001, 『NPO と参画型社会の学び——21 世紀の社会教育』エイデル研究所.
- 編, 2004, 『NPO の教育力——生涯学習と市民的公共性』東京大学出版会.
- ・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』23: 1-19.
- 佐藤智子, 2007, 「青少年教育のガバナンスとネットワーク——大分県『地域協育振興モデル事業』の事例分析」『生涯学習・社会教育学研究』32: 11-22.
- , 2009, 「基礎自治体における社会教育とガバナンスの再編——大分県佐伯市を事例として」日本社会教育学会編『日本の社会教育第 53 集 自治体改革と社会教育ガバナンス』東洋館出版社, 60-72.
- , 2010a, 「都市における公民館の再編に関する実態と課題——大分県大分市の事例より」本田正人編『論集 都市の教育政策と教育行政』（平成 21 年度 調査研究等特別推進経費）国立教育政策研究所, 89-105.
- , 2010b, 「中核市における教育行政組織機構の再編と公民館の位置づけ——愛知県豊田市を事例として」『東京大学大学院教育学研究科紀要』49: 149-59.
- , 2011a, 「地域自治区の導入と公民館の位置づけ」牧野篤・荻野亮吾編『学習基盤社会研究・調査モノグラフ 2 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』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, 12-22.

- , 2011b, 「社会教育における教育委員会制度の意義と課題——出雲市の教育行政組織改革を事例として」『教育学論集』（中央大学教育学研究会）53: 101-20.
- , 2011c, 「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, 203-24.
- , 2011d, 「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』47: 31-40.
- , 2012, 「学校・家庭・地域の連携施策におけるコーディネーターの力量形成過程」『教育学論集』（中央大学教育学研究会）54: 65-95.
- 佐藤慶幸, 1982, 『アソシエーションの社会学——行為論の展開』早稲田大学出版部.
- , 2002, 『NPO と市民社会——アソシエーション論の可能性』有斐閣.
- , 2007, 『アソシエーティブ・デモクラシー——自立と連帯の統合へ』有斐閣.
- Schön, Donald, A., 1983, *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, Basic Books. (=2007, 柳沢昌一・三輪建二監訳『省察的实践とは何か——プロフェッショナルの行為と思考』鳳書房.)
- Schuller, Tom, John Preston, Cathie Hammond, Angela Brassett-Grundy, and John Bynner, 2004, *The Benefits of Learning: The Impact of Education on Health, Family Life and Social Capital*, Routledge.
- 関 良徳, 2001, 『フーコーの権力論と自由論』勁草書房.
- Sen, Amartya, 1992, *Inequality Reexamined*. Oxford University Press. (=1999, 池本幸生・野上裕也・佐藤仁訳『不平等の再検討——潜在能力と自由』岩波書店.
- 戦後社会教育史研究会, 1981, 「戦後社会教育の基本文献を読む1『社会教育の歴史的 Understanding』にたちかえる」『月刊社会教育』25(5): 77-81.
- 背戸博史, 2010, 「日本における生涯学習概念の転換」大桃敏行・背戸博史編『生涯学習——多様化する自治体施策』東洋館出版, 2-18.
- Skocpol, Theda, 2003, *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, the University of Oklahoma Press. (=2007, 河田潤一訳『失われた民主主義——メンバーシップからマネジメントへ』慶應義塾大学出版会.)
- 渋谷英章, 2005, 「生涯学習における社会的効果に関する研究」『日本生涯教育学会年報』26: 39-46.
- 渋谷 望, 1999, 「＜参加＞への封じ込め——ネオ・リベラリズムと主体化する権力」『現代思想』27(5): 94-105. (再録: 2003, 『魂の労働——ネオリベラリズムの権力論』青土社., 46-67.)
- , 2003, 『魂の労働——ネオリベラリズムの権力論』青土社.
- 島田桂吾・大桃敏行, 2011, 「合併市における教委・首長部局間の事務執行の再編に関する調査研究」『東京大学大学院教育学研究科紀要』51: 419-28.
- 島田修一, 1969, 「専門職の専門性の形成——不当配転の論理」福尾武彦編『日本の社会教育第13集 都市化と社会教育』東洋館出版社, 90-106.
- , 1973, 「社会教育職員の『専門性』をめぐる諸問題」『日本教育法学会年報』2: 124-34.
- , 1983, 「『行政改革』と社会教育——その問題状況と理論的課題」島田修一編『日本の社会教育第27集 行政改革と社会教育』東洋館出版社, 2-15.

- , 1986, 「生涯教育政策と社会教育の公教育性」日本社会教育学会編『日本の社会教育第30集 生涯教育政策と社会教育』東洋館出版社, 17-32.
- , 1994, 「『地方自治体と生涯学習』研究の意義と課題」日本社会教育学会編『日本の社会教育第38集 地方自治体と生涯学習』東洋館出版社, 8-23.
- 編, 1983, 『日本の社会教育第27集 行政改革と社会教育』東洋館出版社.
- 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, 177-202.
- 新藤宗幸, 2002, 「教育行政と地方分権化」財団法人東京市勢調査会編『分権改革の新展開に向けて』日本評論社, 271-90.
- 篠原 一, 1977, 『現代都市政策叢書 市民参加』岩波書店.
- , 2004, 『市民の政治学——討議デモクラシーとは何か』岩波書店.
- 添田祥史, 2009, 「広域過疎自治体におけるコミュニティ施策と社会教育」日本社会教育学会編『日本の社会教育第53集 自治体改革と社会教育ガバナンス』東洋館出版社, 99-110.
- 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: 2014年2月25日)
- Solow, Robert M., 2000, “Notes on Social Capital and Economic Performance,” in Partha Dasgupta and Ismail Serageldin eds., *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, World Bank 6-10.
- Stein, David S. and Susan Imel, 2002, “Adult Learning in Community: Themes and Trends,” in David S. Stein and Susan Imel, eds, *Adult Learning in Community*, New Directions for Adult & Continuing Education, 95, Jossey-Bass, 93-97.
- 数土直紀, 2013, 『信頼にいたらない世界——権威主義から公正へ』勁草書房.
- 末本 誠, 1997, 「社会教育の組織原理としてのボランティア問題」日本社会教育学会編『日本の社会教育第41集 ボランティア・ネットワーク』東洋館出版社, 91-100.
- , 2013, 『沖縄のシマ社会の社会教育的アプローチ——暮らしと学び空間のナラティブ』福村出版.
- 鈴木眞理, 1987, 「社会教育の周辺——コミュニティと社会教育のあいだ・再考」『社会教育学・図書館学研究』11: 53-66.
- 鈴木敏正, 2000, 『主体形成の教育学』御茶の水書房.
- 編, 2011, 『排除型社会と生涯学習——日英韓の基礎構造分析』北海道大学出版会.
- 社会教育推進全国協議会編, 1979, 『社会教育ハンドブック』エイデル研究所.
- , 1984, 『改訂社会教育ハンドブック』エイデル研究所.
- 社会保障研究所編, 1996, 『社会福祉における市民参加』東京大学出版会.

T

- 田畑 稔, 2003, 「『アソシエーション革命』について」田畑 稔・大藪龍介・白川真澄・松田 博編『アソシエーション革命へ【理論・構想・実践】』社会評論社, 13-48.
- 田島英一, 2009, 「文脈と協働に見る『公共』の創出可能性」田島英一・山本純一『協働体主義——中間組織が開くオルタナティブ』慶應義塾大学出版会, 1-18.
- 高橋 満, 2004, 「地球時代に求められる教育改革の原理」日本社会教育学会編『講座現代社会教育の理論 I 現代教育改革と社会教育』東洋館出版社, 85-108.

- , 2013, 『コミュニティワークの教育的実践——教育と福祉とを結ぶ』東信堂.
- 高野和良, 2011, 「過疎高齢社会における地域集団の現状と課題」『福祉社会学研究』8: 12-24.
- , 2013, 「過疎地域の二重の孤立」藤村正之編『シリーズ福祉社会学 3 協働性の福祉社会学——個人化社会の連帯』東京大学出版会, 139-56.
- 武川正吾, 1996, 「社会政策における参加」社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』東京大学出版会, 7-40.
- 竹沢尚一郎, 2010, 『社会とは何か——システムからプロセスへ』中央公論社.
- 玉野和志, 2007, 「コミュニティからパートナーシップへ——地方分権改革とコミュニティ政策の転換」玉野和志編『自治と参加・協働——ローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社, 32-48.
- 田村哲樹, 2008, 『熟議の理由——民主主義の政治理論』勁草書房.
- 田中雅文, 2007, 「社会教育施設を運営する市民組織のコミュニティ形成機能——『参加の陥穽』論の超克に向けて」日本社会教育学会編『日本の社会教育第 51 集 NPO と社会教育』東洋館出版社 48-60.
- Tennant, Mark, 2012, *The Learning Self: Understanding the Potential for Transformation*, Jossey-Bass.
- 津田英二, 2013, 『物語としての発達／文化を介した教育——発達障がいの社会モデルのための教育学序説』生活書院.
- 辻中豊, 2009, 「変わる『コネ』社会日本——ネットワーク社会の政治と利益団体」伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め〔第 3 版〕』有斐閣, 115-35.
- ・ロバート・ペッカネン・山本英弘, 2009, 『現代市民社会叢書 1 現代日本の町内会・自治会——第 1 回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社.
- 鶴見俊輔, 1960, 「根もとからの民主主義」『思想の科学』第 4 次(19): 20-7.
- 露口健司, 2011, 「教育」稲葉陽二・大守隆・近藤克則・宮田加久子・矢野聡・吉野諒三編『ソーシャル・キャピタルのフロンティア』ミネルヴァ書房, 173-96.
- , 2012, 『学校組織の信頼』大学教育出版.

U

- 内田純一, 1996, 「地域社会教育の歴史的形成と地方自治体」日本社会教育学会編『日本の社会教育第 39 集 現代社会教育の理念と法制』東洋館出版社, 124-34.
- 内田和浩, 2002, 「生涯学習を支える自治体職員」姉崎洋一・鈴木敏正編『叢書 地域を作る 学び XI 公民館実践と「地域をつくる学び」』北樹出版, 138-51.
- 上原直人, 2011, 「社会教育の再編とその構造——生涯学習政策・コミュニティ政策の展開と教育法体系の改編」『生涯学習・キャリア教育研究』7: 25-34.
- 上野景三, 1996, 「地方分権・自治体再編と社会教育法制」日本社会教育学会編『日本の社会教育第 39 集 現代社会教育の理念と法制』東洋館出版社, 111-23.
- , 2003, 「市町村合併と公民館の再編・統合」日本社会教育学会編『日本の社会教育第 47 集 社会教育関連法制の現代的検討』東洋館出版社, 148-61.
- , 2004, 「地方自治制度改革と社会教育行政」日本社会教育学会編『講座現代社会教育の理論 I 現代教育改革と社会教育』東洋館出版社, 145-61.

- , 2009, 「自治体社会教育の再定義と社会教育ガバナンス」日本社会教育学会編『日本の社会教育第 53 集 自治体改革と社会教育ガバナンス』東洋館出版社, 10-25.
- 宇佐川 満, 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.
- Uslaner, Eric. M., 2003, “Trust in the Knowledge Society,” prepared for the Conference on Social Capital. Cabinet of the Government of Japan, March 24-25, Tokyo. (=2004, 西出優子訳「知識社会における信頼」宮川公男・大守 隆編『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報社, 123-54.)
- 碓井正久, 1970, 「社会教育の教育学」碓井正久編『教育学叢書第 16 巻 社会教育』第一法規, 1-20.
- , 1979, 「社会教育職員の専門性」横山宏編『日本の社会教育第 23 集 社会教育職員の養成と研修』東洋館出版社, 37-52.

V

W

- Wright, Robin Redmon, 2010, “Narratives from Popular Culture: Critical Implications for Adult Education,” in Marsha Rossiter. and M. Carolyn Clark, eds., *Narrative Perspectives on Adult Education*, New Directions for Adult and Continuing Education, 126, Jossey-Bass, 49-62. (=2012, 荻野亮吾訳「大衆文化におけるナラティブ——成人教育への批判的示唆」立田慶裕・岩崎久美子・金藤ふゆ子・佐藤智子・荻野亮吾訳『成人のナラティブ学習——人生の可能性を開くアプローチ』福村出版, 85-105.)

X

Y

- 山田正行, 1987, 「自己教育思想の実践的把握に向けて」社会教育基礎理論研究会編『叢書 生涯学習 I 自己教育の思想史』雄松堂出版, 179-99.
- 山田竜作, 2004, 『政治理論のパラダイム転換 大衆社会とデモクラシー——大衆・階級・市民』風行社.
- 山岸俊男, 1998, 『信頼の構造——こころと社会の進化ゲーム』東京大学出版会.
- 山口 定, 2004, 『立命館大学叢書政策科学 4 市民社会論——歴史的遺産と新展開』有斐閣.
- 山岡義典, 2004, 「市民活動団体の役割と課題」神野直彦・澤井安勇編『ソーシャル・ガバナンス——新しい分権・市民社会の構図』東洋経済新報社, 204-15.
- 山住勝広, 2004, 『活動理論と教育実践の創造——拡張的学習へ』関西大学出版部.
- 安野智子, 2005, 「JGSS-2003 にみるパーソナル・ネットワークと政治意識」『JGSS 研究論文集』4: 153-67.

Z