

住民の自治意識の向上を支える学習のあり方

—東京都板橋区の住民活動を中心に—

生涯学習基盤経営コース 上岡 稀生子

Learning Methods that Support the Improvement of Residents' Sense of Autonomy

—From Resident Activities in Itabashi Ward, Tokyo—

Makiko KAMIOKA

Resident autonomy cannot be realized without resident's sense of autonomy. This study focused on resident activities in Itabashi Ward and examined what support the improvement of residents' sense of autonomy there by analyzing the development process of the resident activities and narratives of the person who have been involved since the beginning of the activities. Through the analysis, four important points of learnings methods were found: learnings based on universal philosophy, learning process sharing, loose network and learnings related to daily life.

目次

- 1 背景と目的
 - A 住民自治への期待
 - B 住民の自治意識と学習
 - C 本研究の目的
- 2 板橋区の住民活動の展開
 - A 板橋区の地域的特性
 - B 地域活動の様子
 - C 板橋区の住民活動の展開
 - 1 板橋区ともに生きる福祉連絡会の発足
 - 2 社会教育との出会いとボランティア・市民活動学習推進センターいたばしの発足
 - 3 SDGsいたばしネットワークの発足
 - D 板橋で行われてきた学習の特徴
 - E 社会教育から見た板橋の住民活動
- 3 住民の自治意識を向上させる学習と活動のあり方
 - A インタビュー調査について
 - B 住民の自治意識を向上させる四つの特徴
 - 1 変わらない理念と時代に合わせた理念
 - 2 共通のプロセスの共有
 - 3 緩やかなネットワークの形成
 - 4 学び合いにおける日常性の重視
- 4 まとめと今後の課題

1 背景と目的

A 住民自治への期待

少子高齢化や産業構造の転換、人口の流動化などを背景として、地域が抱える課題が多様化する中で、地方分権改革が進められた。同時に、行政の財政難等によって、それらの多様な課題の全てに国や自治体の公的サービスのみで対応することは困難になり、住民の相互扶助によって地域を支えることが求められている。こうした相互扶助の基盤となるのが地域コミュニティである。地域課題解決能力を持つ地域コミュニティの構想は、各省庁が展開するコミュニティ政策にも表れている。ここにおいて、住民が、行政が提供するサービスを一方的に享受する立場に立つのではなく、地域課題を認識し、積極的な学習や協議を通してその課題を自ら解決する立場に立つこと、すなわち住民自治の実現が求められている。

日本国憲法第8章第92条には、「住民自治」とは、地方における行政を行う場合にその自治体の住民の意思と責任に基づいて行政を行う原則のことをいうとされている。こうした住民自治が成り立つ要件として島田は二つの点を指摘している¹⁾。一つは、地域における自治意識を自覚している住民が当該地域の人口の半数を占めていることであり、もう一つは、自治意識をもった住民の参加によってコミュニティのあり方が実質的に決定されていることである。この要件に対し

て、松田は自治意識を持った住民が個々に存在するのではなく、何らかの住民自治組織の存在が前提にあつてこそ、この定義が成り立つと指摘している²⁾。したがって、住民自治は、住民の自治意識の成長と、自治意識を持つ住民同士が地域課題について話し合い、意思決定を行い、その意思決定に基づいて行動するための場としての住民自治組織が機能することによって実現されるといえる。

B 住民の自治意識と学習

総務省においては、コミュニティをテーマとした研究会や地方制度協議会が継続的に実施され、住民自治のあり方や行政と住民、各主体の連携のあり方についても検討されてきた。近年の動向としては、地域の多様なニーズに対応して持続的に活動するために、町内会・自治会やNPO、学校といった地域コミュニティの様々な主体間の連携を進めることを目的として、デジタル化や人材支援などのための環境整備についての議論が主に行われている³⁾。多様化、複雑化する地域課題に対して、多様な主体が連携して解決にあたることが求められているといえる。

こうしたコミュニティ形成のための制度・環境整備について、佐藤は制度によってコミュニティ形成が図られる過程において、住民の自発性を損なう行政管理型の住民自治につながる可能性と、制度がきっかけとなって住民参加が促進される可能性の両面が想定されると指摘している⁴⁾。コミュニティ政策が想定する住民自治のあり方を踏まえると、住民の自発的な参加が不可欠であり、住民の自治意識をいかに成長させるかは重要なテーマであるといえる。総務省におけるコミュニティに関する議論においても、遡れば昭和50年代の地方制度調査会答申では住民の自治意識の向上に着目した議論が行われており、住民が関心を持てる身近な生活問題から出発し、住民と行政の担当者の討議の中で意思決定・施策実現する経験を積み重ねることで、より大きな課題を住民参加によって解決していく基盤を培う展望が示されている⁵⁾。

現在目指されている様々な主体の連携においても、それが地域のニーズに正しく応じるためには、自治意識・参加意欲を持った住民の参加が不可欠であり、住民自治の本旨もそこにある。この住民の自治意識の成長につながる活動の中核が学習であり、社会教育はこうした学習の指導・援助を担ってきた。松田は、住民自治と社会教育行政の関連について、公民館等の社会教育施設が果たした役割に触れ、公民館の事業を通し

て、あるいは公民館でのサークル活動や地域の団体活動を通して、そこに参加した住民の自立的な力量が形成され、地域における住民自治の力が蓄えられてきたと述べている⁶⁾。ここにおいて、社会教育の視点から見た住民自治の力の成長を支える学習とは、生活課題に関する学び合いや、集団的な学習・文化活動を通じた地域住民同士の関係性の形成のことを指す。学び合い・共同学習を通して形成された人間関係を土台として、地域課題解決、地域運営を行うプロセスの中で、住民の自治意識が形成されていくといえ、これは総務省の想定していた身近な生活問題への取り組みを通して、より大きな課題へつなげようとする展望とも一致する。しかし、公民館を拠点とする住民自治の様々な事例が報告されている一方で、社会教育行政の再編成・縮小により、社会教育や公民館のこうした役割が衰退している現状もある。

C 本研究の目的

以上論じたように、地域の多様な課題に取り組む体制として、多様な主体の連携による住民参加型の課題解決、住民自治の実現が構想されているものの、住民の自治意識の向上が伴わなければ、その実現は困難であり、制度や体制だけが押し付けられ、かえって住民自治の本旨たる住民の自発性を損なうことも考えられる。制度や体制のあり方に関する議論と同時に、そこに参加する住民の意識・意欲の向上に関する議論が行われる必要がある。

そこで、本研究では、東京都板橋区の住民活動の発展過程を、資料と当事者の語り及び参与観察から分析することを通して、住民の自治意識の向上および具体的な課題解決のための組織的活動につながる学習・活動のあり方について明らかにすることを目的とする。板橋区の住民活動を取り上げた理由としては、現在まで40年以上にわたって、住民が立ち上げたNPOが中心となって、扱うテーマや活動を多様化させながら展開されてきた経緯から、住民の自治意識の向上が実際の活動を伴って実現されてきた事例であると考えられることが挙げられる。

2 板橋区の住民活動の展開

A 板橋区の地域的特性

板橋区は東京23区の北西部に位置し、人口572,227人(令和5年9月1日)を有する⁷⁾。大きく板橋地域・常盤台地域・志村地域・赤塚地域・高島平地域の5地

域に分けることができる。商業・行政の中心である板橋地域、主に住宅地として利用されている常盤台地域、工業の中心地で集合住宅の建設により比較的若い世代が多く住むことが予想される志村地域、住宅地・農地利用が多い赤塚地域、工場集積地と大規模団地を有する高島平地域と、各地域が特色のある都市環境を持っており、区はその特性を活かした施策を構想している⁸⁾。特に高島平地域については、都内有数の大規模団地である高島平団地を有し、1972年の入居開始時には区内の工場に勤務する多くの青年とその家族が入居した。工場の増加に伴って建設された高島平団地には、伝統的な地域基盤がなかったために、住民自身が子育てなどの自身の人生段階に合わせて一から地域づくりをしてきた歴史があり、そうした高い自治意識は住民による事業の基盤にもなった。

平成28年度からの10年間の区政の方向性と目標を示した「板橋区基本計画2025」では、少子高齢化や人口の減少予測、単身世帯の増加、都市インフラの老朽化の進行などの都市部で多く見られる課題が指摘され、若者、女性、高齢者それぞれに対する施策を構想している。

B 地域活動の様子

板橋区には18の地域センターがあり、地域活動にかかわる幅広い業務や、町会・自治会への加入や活動内容などについての説明を行っている⁹⁾。地域センター圏域ごとには、まつりなどの交流事業や広報誌の発行、子ども食堂の開催、認知症や高次脳機能障害を対象としたケア施設の運営など幅広い活動が行われており、その担い手は一地域住民やNPO、PTA、町会・自治会など様々である¹⁰⁾。また、板橋区におけるボランティア及びNPOの自主的・自発的な社会貢献活動を総合的に推進・支援する中間支援組織として、いたばし総合ボランティアセンターが、区民、NPO法人、板橋区社会福祉協議会、板橋区の四者協働により設置・運営されており、NPO活動・ボランティアに関する相談や情報提供、ネットワークづくり、依頼者とボランティアの仲介などを行っている¹¹⁾。

以上のように様々な主体による活動が存在している一方で、町会・自治会の加入率の低い地域も存在するとともに、役員の高齢化や地域の住民同士の関係の希薄化など、都市部の多くの地域と同様の課題も存在する。

C 板橋区の住民活動の展開

板橋区の住民活動において、中心となって活動してきた三つのNPO法人がある。これらのNPO法人は、その前に設立されたものの活動を土台として、次のものが設立される形で発展してきた。そしてその活動の発展には様々な団体が関わってきた。その流れをまず概観する。

1 板橋区ともに生きる福祉連絡会の発足

まず住民活動の発端となったのが、1981年の国際障害者年を契機として設立された「板橋区ともに生きる福祉連絡会」(以下、板福連)である。本研究でインタビュー調査を行ったA氏はこの発足の中心となった一人である。A氏は印刷業に従事する傍ら、自分の生き方を模索する中で市民活動に関わるようになり、同年代の青年たちとともにボランティアや市民活動について学びながら活動した。1972年には仲間とともに全都対象の「ともに生きるまちづくり協議会」を発足し、障がいをもつ人たちや施設関係者とともに、実態調査に基づいた国、自治体への改善要望による生活圏拡大運動を展開した。その中で、「ともに生きる」ことを掲げるならば、より身近な地域で活動するべきだということから、各地域での活動に移行していき、板橋区において板福連を発足、A氏は初代事務局長となった。板福連では、障がいの当事者・家族とボランティア、市民をつなぐ交流事業、また、生活実態調査を土台とした支援プログラムやグループホーム等の事業運営を行った。

2 社会教育との出会いとボランティア・市民活動学習推進センターいたばしの発足

様々な活動を展開する中で、現在の板橋区の住民活動の大きな特徴である、様々な立場の住民同士が学び合い、課題を共有してともに活動するあり方につながる大きな契機となったのが、社会教育との出会いである。A氏は、中学生ボランティア講習会に参加していた青年を介して大原社会教育会館(現在のまなぼーと大原)の職員と知り合った。この出会いをきっかけに、板福連と大原社会教育会館の共催事業が開始された。その代表的なものが、1998年から実施された「いたばしボランティア・市民活動フォーラム(以下、ボランティアフォーラム)」である。当時板橋区がボランティア活動の推進を区政の重要課題に据えたのに対し、市民の独自性に基づくというボランティア活動の本旨を守る立場から、市民の側から学び・課題提起・実践を行う場として始められたこのフォーラムは、現在に至るまで福祉、健康、防災、国際平和など幅広い分野に

関わる学びを展開している。

また、板福連の活動と社会教育のつながりの象徴的な事例として挙げられるのが、板福連が2000年から担った、区立小・中学校の総合的な学習の時間の福祉学習のコーディネーターである。障がい者に関わる運動をしている専門的な立場から福祉学習を行ったものの、児童・生徒の反応は思わしくなく、板福連は社会教育会館職員とともに検討を行った。A氏らの活動に職員の立場から長く関わってきた齋藤は、この時の学習の様子について、大人がボランティアやノーマライゼーションを「よい」ものとして児童・生徒を啓発しようとしたことに対し、児童・生徒が反発して学びが阻害されたと指摘し、社会教育の立場から、学習者に寄り添って学ぶように助言した¹²⁾。ここから、児童・生徒が障がい当事者の語りや生活に触れることを通して直接感じたものに寄り添った学習へと転換されていき、上の立場から一方的に啓蒙するのではなく、互いのあり方から学び合う学習となった。この学び合う姿勢は、他の学習事業にも適用され、住民の意識にも根付いていくこととなる。

一方で、板福連の会員にとって、それらの事業は設立の趣旨から逸脱したものとも捉えられるようになり、グループホームの運営や区からの受託事業も抱える板福連だけでは、こうした学習事業を発展させることは困難になっていった。この状況に対し、A氏は、板福連の中の啓発部門として行っていた事業を学習として独立してやらなければ、本物のボランティア活動、市民活動は育たないのではと考え、板福連の会員として学習事業に関わっていたB氏らに声をかけ、2001年の国際ボランティア年を契機として、「ボランティア・市民活動学習推進センターいたばし（以下、学習推進センター）」を設立した¹³⁾。B氏もまた、現在に至るまで活動の中心となってきた人物であり、学習推進センターの初代理事となり、その後理事長を務めた。B氏は、結婚と夫の転勤で高島平団地に転居後、子育てを通してPTAや各種地域活動に取り組み、板福連の活動には途中から加わった¹⁴⁾。民生委員として地域住民の生活実態に関わり、自身が住む高島平団地の高齢化にも直面する中で、高齢者の生活支援として、ボランティアと支援を必要とする人をつなげる「みんなのたすけあいセンターいたばし」の設立にも関わるなど、自身の生活の中で感じた課題を活動に繋げている。

先述した二つの学習事業は板福連から学習推進センターへと引き継がれた。他にも、人権や平和を実現する生き方を学ぶ人権教育プロジェクトや、板橋区から

受託された子育て支援者活動サポートステーション事業など、様々な分野で学習者に寄り添う学びを展開している。その展開の様子からは、身近な生活課題に関わる学習の経験を積み重ね、より幅広い分野への関心を高めていく過程が読み取れる。

3 SDGsいたばしネットワークの発足

住民活動の中で、A氏はSDGsの根本理念である「誰も置き去りにしない・させない社会」に深く共感し、現在行われている活動の中核理念としておいている。そして、まなぼーと大原・成増との共催で継続してきたボランティアフォーラムを土台とし、2019年に176団体の参加のもとで、ボランティアフォーラムの事業として、「SDGsいたばしの集い」を開催し、「SDGsいたばしネットワーク」として活動していくことを宣言した。2021年には同名のNPO法人を設立した。SDGsいたばしネットワークは、SDGsの名の下で、様々な課題に取り組む個人、団体、企業、学校などの多様な主体が課題の領域に伴う垣根や差異を超えてつながりあいながら、ともに課題を学び、解決に取り組むことを目指している。様々な課題をともに学び共有する活動によって、A氏をはじめとする活動に関わった住民たちの中に造成された、様々な課題を一つながりのもの、地域みんなで抱える課題として捉える意識が、SDGsの理念とつながっている。

以上のように、板橋区の住民活動は、障がい福祉の活動から始まったが、社会教育との出会いを経て、その時々々の社会課題に応じた住民同士の学び合いの活動へと広がった。社会教育のサポートを受けながら、住民に広く開かれたその学び合いの中で、様々な課題をともに学び、議論し、解決することを繰り返し、板橋区の住民活動における学びと実践は、関わる主体を増やしながら形作られていった。

この過程には、二つの面での自治意識の向上が見られる。一つは、当初は生活と直接結びつかず、関心なかった課題やテーマに対しても、ボランティアフォーラム等の学習事業を通して学習を進め、自分たちの住む地域に関わる事柄として広く関心を抱くようになったことである。もう一つは、自分たちの活動について、不足している部分に対し、解決に必要な事業や体制を自発的に考え、責任を持って実施していることである。

D 板橋で行われてきた学習の特徴

以上の設立の流れを踏まえ、板橋で住民はどのような学習を行い、それによりどのような意識の変化が見

られたのかについて、ボランティアフォーラムを事例として取り上げ、具体的に記述する。

ボランティアフォーラムの事業は、2022年11月末の時点で第150回を迎えた。その学び合いの特徴として、二つのことが挙げられる。第一に、テーマに応じた専門家の講演や、テーマとする課題の解決に取り組んだ実践事例などの思考の材料についての学習を土台として、住民同士が意見を交わす場が存在することである。学び、感じたことをその場で共有することが大切にされており、住民同士の関係性が築かれる場にもなっている。筆者も数回ボランティアフォーラムに参加したが、参加者の肩書きは、テーマとなる課題の当事者や関心のある地域住民、学生、様々な分野のNPO法人の関係者など、多岐にわたっていた。こうした学び合いの中で築かれた関係性が、分野や立場を超えた協働、新たな地域活動への関心につながっている。

第二に、学びの着地点が地域や生活に結び付けられることである。テーマ自体に、「多様性ある社会を板橋から」(第92回)や「もし大地震が起きた時あなたならどうする？」(第70回)「地域での仕組みづくりを具体的に推進する方策を考える」(第101回)など、「板橋」、「あなた」、「地域」といった自分達とつなげる言葉が入っているものも多い¹⁵⁾。また、テーマ自体が大きく取られている場合も、最終的に地域と結びついた学びになっている。例として、2003年度の「国連・持続可能な開発のための教育の10年」(以下、ESDの10年)に向けた学びの記録¹⁶⁾を参照する。ESDの10年とは、2002年の第57回国連総会において決定されたもので、2005年からの10年間で、「持続可能な開発のための教育」の期間、すなわち教育による社会・人間開発によって、持続可能な開発の実現を目指す期間とするものである。このESDの10年をテーマに、ボランティアフォーラムの企画として、全六回の学びをおこなった。第一回では、ワークショップとして自分や子供たちのためにどのような未来が欲しいかをグループごとに考え、発表しあった。第二回から第四回にかけては、専門家によるESDの10年の解説や自己学習を通して、国連の議論の現状や地球規模・国家規模の危機、環境と貧困と開発の関連について学習した。その土台で、第五回では学びを振り返り、わかったこととわからなかったことの整理、今後の方向性が話し合われ、わからなかったことを通して、この学びの場が何のためのもので、何を学ぼうとしているのか、今後につながる学習のためには何が必要なのかという学びの目的と方向性についての関心が発現した。そして、

最終回では、ESDを「自分から出発して社会の課題を学び、自分と社会のつながりや課題どうしのつながりを掴み、自分を世界を変革する主体として(地球市民)として育てあっていく(相互のエンパワーメント)プロセス」¹⁷⁾と読み替え、自分と周りの住民とともに行う学びとして落とし込んでいる。また、全五回のワークショップの中で、「世界と私たちの生活のつながりを考える」として、身近な輸入品を持ち寄っての環境面やコストに関する分析や、住む町の長所・短所及び課題に関する意見出し、「世界がもし100人の村だったら」を参考とした「板橋がもし100人の村だったら」の作製などが行われた。一連の学びに対する参加者の感想としては、ワークショップを通して板橋の現状をより深く知ることができたという実感や、様々な課題は関連しており、「持続可能な開発」や世界という大きなテーマを考えることが、地域、目の前の人に目をむけることにつながるという発見、具体的に行動をしたいという意思が示された。最後の活動報告では、板橋区の具体的な課題とともに、グローバリゼーションを教える学校教育と、治安の悪化や商店街のさびれなどの課題を抱える地域の現状とのギャップが指摘され、商店街の中に教育拠点を作りたい、世代間交流がしたいなどの地域を舞台とした教育についての発案がなされた。

以上の流れからは、学びの企画として、自分の思う未来から出発し、国際的な理念や課題の学びを経て、そこにつながったものとして、地域と自分を捉え直すプロセスが想定されており、ただ「良いことを学んだ」で終わらない、学びの後の実践を見据えていることが読み取れる。参加者の感想や企画会議の議事録には、住民一人ひとりが感じた内容を率直に共有する様子が記録されており、生活の中の実感の一つとして、これらの学びが捉えられている。こうした地域での実践につながる学びは、SDGsいたばしネットワークのように、学びを土台とした新たな企画にもつながっている。

ここで挙げた学習の特徴は、学習が単発の事業として終わらず、地域や周りの人に対する住民の意識や行動を変革するものとなることに寄与していることが読み取れる。

E 社会教育から見た板橋の住民活動

ここでは、板橋の学習を支えた社会教育の役割について先行研究を通じて整理する。板橋区の住民活動については、社会教育とのつながりの観点から先行研究

や実践報告が行われてきた。齋藤・佐治の実践報告は、学習推進センターと社会教育会館の協働によって、学習者に寄り添う姿勢の獲得や、当事者性の醸成、相互学習を通じた人間関係づくりによる人権・平和意識の醸成などが起こったと述べている。さらにこれらは、障がい福祉において、A氏らが目指していた、法制度や社会のありようを問いかけていく市民の姿を実現することにおいて、A氏ら障がい福祉の活動家と参加者となる地域住民との乖離をうめ、住民自治の実現につながったと記されている¹⁸⁾。また、大山らは板橋の社会教育について「多様性」と「相互学習性」という二つの特徴を見出している。これら二つの特徴は、それぞれの課題意識に基づく多様な活動を行う住民同士が、活動の成果を互いに教授し啓発しようとする関係ではなく、互いの発言を学びに変え、相互に高めあう関係を築くことを助け、住民による主体的・相互的な学習活動のネットワークの展開につながったと述べている¹⁹⁾。同調査において行った住民へのインタビューにおいても、社会教育（学び合い・相互学習の意）と市民活動は合体させなければならないと住民が発言しており、住民自身にも相互学習が自分達の活動を支えていることが認識されている。

ここから、板橋区において、社会教育の相互学習のノウハウや、社会教育職員による住民のやりたいこと・関心に寄り添った社会教育的支援が、多様な住民活動をつなげ、主体的な活動の展開を支えたといえる。

ここで着目すべきは、社会教育がなければ住民活動が成り立たないという社会教育主導の構図ではなく、社会教育の相互学習によって作られた住民同士の対等な関係性の中の学びを通して、住民の自発性に基づいた実践が行われていることである。社会教育の観点から見たときに、板橋区の住民活動を支えてきたものは、学び合いと実践の蓄積、それを通して構築される住民同士の関係性であるといえる。住民の自発性を重視してきた社会教育の姿勢と手法が住民活動をサポートし、住民にも、学び合いを活動の基盤とする意識が根付いているという関係性が、板橋の住民活動の自発性を高める土台となってきた。

以上から、板橋区の住民活動の展開と学習事業の概観、先行研究を通して、板橋区の住民活動が、住民が学び合いを通して課題意識を明確にし、そこに対する取り組みを考え実践する中で発展してきたことが確認できた。その土台には社会教育から学んだ対等な関係での学び合いの意識があり、それは住民の間でも重要視されている。この学びの姿は、住民の自治意識を置

き去りにしない住民自治の実現に対する大きな示唆となる。

これを踏まえ、インタビュー調査を通して、住民の自治意識を高めるものとして、どのように学習や活動が設定され、それが住民の意識や活動のあり方の中でどう作用してきたのかを、住民の視点から探る。

3 住民の自治意識を向上させる学習と活動のあり方

A インタビュー調査について

板橋区での活動の当初から関わり続け、先述した三つのNPO法人や様々な事業の発起人として活動してきたA氏に、活動の経緯や感じてきたこと、重視してきたことについてのインタビュー調査を行った。A氏は、社会に存在する課題や矛盾の解決と自分自身の人生の目的とをつなげながら、福祉活動やボランティアに長く携わってきた。その後、その成果を地域につなげなければならないという思いから、板橋区での活動を始め、板福連の初代表理事となり、活動当初から現在に至るまで中心となって活動してきた。板福連の教育事業の先駆けとなった中学生ボランティア講習会の提案者でもあり、学習推進センターの発起人兼理事、SDGsいたばしネットワークの現代表理事を務めるなど、中心となった三つのNPO法人で様々な役割を担い、提案者として携わった事業も多くある。活動当初から現在に至るまでこの住民活動を支えてきたA氏の姿勢や考え、実感についてインタビューを行うことは、板橋での学習・活動がどのように行われてきたかについて知ることにつながると考えられる。

インタビューは一対一で行い、事前に話してほしい内容についてメールで伝え、その内容に合わせて自由に語ってもらい、適宜質問を加えた。インタビューは、2022年9月29日にインタビューの依頼と説明を行った上で、2022年10月5日、10月17日、10月27日、11月22日の4回にわたって、一回につき2時間から2時間半程度行い、許可を得た上で録音、書き起こしを行った。なお、2022年7月から12月にかけて、現在進められている二つのプロジェクトに伴うフォーラムや学び合いの場において参与観察を行った。

B 住民の自治意識を向上させる四つの特徴

A氏の語りから読み取れた学習・活動のあり方の分析を通して、板橋区の住民活動において、住民の自治意識を向上させ、それを具体的な活動に発展させた四つの特徴を見出した。

1 変わらない理念と時代に合わせた理念

A氏は活動の中核にある理念として、「個人の尊厳の実現」と「ともに生きる」を長年抱いてきた。目の前で課題を抱えて生きている人の「個人の尊厳の実現」はA氏にとっての活動の中核の目標であり、「ともに生きる」は運動を展開している仲間同士や社会をつなぐ理念であった。

活動を長年続ける中では、当初国や自治体に個人の尊厳の実現を要求し、制度を整えることを中心として展開されてきた活動が、行政の財政の限界を認識するにつれて、制度で賄いきれない課題を抱えた人々をどのように地域で支えるかを中心として展開するようになるなどの変化が起きた。A氏はこうした変化について次のように語る。

幻想だったなと思うのは、運動すれば良くなると思ってた。運動してもお金がないからと言われると、ヘルパーをもっと入れてくださいと言った時にお金がないんですよと言われちゃうと。(中略)運動を行政の要求運動から、もう一方ではそういう課題に住民市民が自分達でどこまでできるかっていうのを考えないといけないねとなる。遠巻きに見てる人はアレだけど、一生懸命活動して目の前の課題に向き合ってる人は地方自治体の限界が見えてくる。

そうした変化の中でもこれらの二つの理念は常に指標であった。「個人の尊厳の実現」というのは、本来公助の中で実現されるべきものだという意識は持ちつつも、公助でやりきれない目の前の課題があるのならば、まず自分達が動くようにし、「ともに生きる」ということも、住民市民が自分達で課題解決に向き合うようになる変化の中で、地域の中でそれをどう実現するかという点から重要性が増した。

一方で、活動の展開の中で触れたように、板橋では国際障害者年、ボランティア国際年、持続可能な開発のための教育(ESD)、持続可能な開発のための目標(SDGs)など、時代に合わせた国連のメッセージを掲げて活動が展開されてきた。A氏はこれらについて、国連のその時々メッセージを、「個人の尊厳の実現、平和といった共通の、あまりに普遍的な理念をもとに、現実に合わせて理念、課題の捉え方を教えてくれるもの」として位置付けている。「個人の尊厳の実現」と「ともに生きる」という、より普遍的な理念を掲げつつ、その理念を現状に即してどのように解釈するか

と言う点においては、時代に合わせて発信される国連のメッセージを取り入れることで、変化する社会に合わせた学習・活動を行いつつも、一貫した目的観と中長期的な視点を共有していたと考えられる。

2 共通のプロセスの共有

A氏が活動を支えるものとして特に言及したのが「プロセスを共有すること」である。「既にできたものを後から伝えても、上から押しさえつけるようでは抵抗を感じる。一緒に作るという感覚が大事」と語る。この姿勢は理念の持ち方と課題への取り組み方に表れている。先述した国連のメッセージを取り入れる際も、「上から降りてくるものにいちいちはいはいではなく、逆に降りてきたもので事前の学びをしてあまり関心を持ってないものは無理やりやろうというのは言わない。」と語るように、発信されたものを後から取り入れるのではなく、国連の現在進行形の議論に着目し、その背景や方向について学び、自分達の活動の中にはどのように取り入れることができるかと言う学びのプロセスを共同で行った上で、自分達が関心を持ち取り組むことができるものだけを取り入れている。この事前の学びの徹底のされ方は、ESDの10年の学びの記録からも読み取れる。理念を学び自分達のものとして活用するプロセスが共有されることで、理念が具体的活動と連動して根付きやすく、自治意識の向上につながっていることが示唆される。

課題への取り組み方についても、「課題を事実に基づいて整理して、事実を把握する。実態調査って大切。課題を整理する。どういうふうにしたらいいかっていうのを一歩踏み出す。その方程式は今も変わらない。」と、現実をみんなで共有し、課題を整理して、課題について学び、具体的に動くと言うプロセスが重視されている。この一連のプロセスはボランティアフォーラムなどの開かれた場を通してなされている。「共生社会づくりは関係づくりだし関係づくりはめんどくさい。話し合ったり、講習会したり。それはプロセス。めんどくさいけど内発につながる。(中略)人間として関係性の中でお互いに充足感を感じ合えるという時に、プロセス、共同作業的なもの、役割分担でも僕はこれ、あなたはこれというようなこと、家事を共同でやるとかある。(中略)思考のプロセスを持つということ。これすごい大切」など、A氏はプロセスについて、内発性や充足感と結びつけながら繰り返し語っていた。

3 緩やかなネットワークの形成

板橋の活動には、多様な主体が関わっており、

フォーラムや学び合いの場の後には関心の近い参加者に話しかける姿が見られるなど、人と人がつながる場としても機能している。A氏は自分にとってはこのネットワークを形成することこそが活動の目的であるとも語っている。こうした緩やかなネットワークの形成の根底には次のような意識がある。

他者の主体性、自分自身の豊かさってというのはそれぞれが世界が違うから、これをこうやってこうよって言い方の中に逆に相手を阻害する。ハードルが高かったり。SDGsのネットワークは理念として動いてるけど、理念を具体化する一人一人は、ボランティアとか無償でやってる時は、理念とか目標に対する解釈も違ってくるし、お互いにそれぞれの立場を認め合ってやってくってというのがすごく大事。(中略)皆で決めてっていうときは平均的に(なる一引用者)。これだったらっていうことを合意形成で図る時は、高いところでは図らない。低くなっていく。それが大体一般的な、地域で支え合うといいよねっていう大枠の合意は大体得れる。一人一人がどういうふうに関わって実現していくかという一人一人に戻した時に差異が出てくる。差異それ自体が豊かだから、できる人は10やってもいい、5やってもいい、2やってもいい。

「平均的な合意形成の中では手を伸ばせない課題」がある中で、その課題に取り組もうとした時、できることが異なる主体をいかに活動に組み込むかということが重要になる。こういう多様な関わり方の主体が活動に参加していくために「忘れてはいけないのは、100の人から見れば20であるとしても、20の人にとってはそれが100ということで、それを責めたりもってやるべきだといってはいけない。そのあり方を受容し合うことが必要」ということである。また、「お金がもらえる世界ではないのだから、目的はしっかり持つべきだけれど、そこでできるネットワークは人を拘束するものではない」「生き方は多様でその自由を受容することが市民活動の中で非常に大切」ということである。この「生き方の受容」について、A氏は「多様な主体というそれ自体を深く理解すること」として、「(どのような活動をしているかということだけではなく一引用者)生まれ育った環境や、性格、行動、宗教的理念など様々な特性を持っている、そういう多様さを持った人と人が関係性を築く中で活動することに意

味がある」と語り、「そういう人間観が入り口が開かれていると感じさせるのかもしれない」と語った。

「誰も取り残さないというのは課題を抱えている人、課題解決に参加できる人も誰一人取り残さない」ということであり、「実際には力持ってるけどつながりを持ってないで力を発揮しない」人もいることも踏まえると、こうした緩やかなネットワークは力を発揮できない住民に力を発揮させることにもつながる。この緩やかなネットワークこそが、「100の力を出せる人、50の力を出せる人、多様な人が力を出せる仕組み」として機能していく。

多様な主体が各々の課題意識や参加頻度を自由に選択し、自らの生き方・活動を無理に変えることなく参加できるネットワークが存在することで、単独で動くよりも、このネットワークに参加した方が自分にとっても良い、面白いと思える場になっていると考えられる。このネットワークを広げる際には、その時に取り組もうとしている課題や学び、活動に関連する人がいる場や、同じ指向性を持っていそうな人にこちらの理念や活動を丁寧に伝えた上で関わってもらい、共通課題のテーマで呼びかけるなどの働きかけを行っている。A氏は「こういうネットワークってというのは、こちらから訪ねていって、自分達の理念だったりそういうのを伝えていく中でできていった」と語る。学びのために招いた専門家がその後展開される活動に継続的に関わることも多くあり、受容し合いながら、共有できるものを共有して人間関係を丁寧に築いていくことが、緩やかでありつつ継続的に広がるネットワークづくりを支えている。

こうしたネットワークのあり方について、A氏は、「つながるっていうのがあるでしょ。ネットワーク活動とかそういう部分で繋がっている部分と現実には立ち向かってる人たちとつながるっていう部分とあるわけですよ。(中略)深い共感ってというのは生きてる生身の実感っていうかな。そこに繋がらないとそんなふうなことが、課題のみんな事化とか自分事化とか。自分並びにみんなと一緒に課題は解決してかないといけないんだとか。そういうふうなことはいえるんじゃないかな。」と、繋がりながら課題を共有し、活動の現実や苦しさも含めて共感することで、一つの課題がみんなで取り組むものへと変わっていくことにつながる様子を表現している。

4 学び合いにおける日常性の重視

板橋では社会教育の手法に基づいた学び合いの意識が活動を支えている。そうした実践の中で、課題と自

分との関連を見出す姿勢が築かれている。板橋で行われている学びや活動の内容は非常に幅が広く多岐にわたるが、それに参加する人や団体には重なりが多い。その理由として、当初特定の課題意識を持って参加したのちに、先述のネットワークに組み込まれ、活動が多岐にわたっていくということが一つ挙げられる。さらに、A氏が学びにおいてこだわっているのが、「学びを行動に移すこと、学びを日常とつなげること」、とりわけ「日常から離れた学びを日常につなげること」である。「SDGsで世界につながるってのがある。ところが、福祉関係で一生懸命やってる人が世界の課題意識を持てるかということ、テレビとか新聞で見たら、そうなのかもっと国連が頑張ってくれば、政府が頑張ってくればとかあるけど、直接行動に移せるわけでもない。(中略)課題提起を含めて仕組みづくりが大切」と語る。

特にSDGsについて語る時、A氏は子どもと大人の学びの連結に着目する。

学校教育で学んで、子どもたちがこういうふうにしていきたいと世界のことを考える。地域のことを考える。世界につながることを地域で学び合ってるなとか、地域の中で具体的に行動に起こそうとしている、起こしてる。そういう事例があれば子どもたちが自ずと地域と繋がる。地域の方の大人たちが学ぼうとも動こうともしてなかったら、学びの断層ができる。

以上のように、地域の中で一見日常とつながらない世界のことを、大人たちが学び、地域のことにつなげている姿が子どもたちを地域につなげることになると語る。この日常と遠いことを日常につなげる過程で起こることについて、A氏は次のように語る。

自分並びに私たちの今と国連からのメッセージっていうのがどういうふうな関係でそれがいいのか、自分達とはそう深く関係しないけど、そうすると世界ってのが見えてくるよね。私たちの中で食糧難ついてもさ、知らないじゃないですか。それをテーマにするということは、自分たちの日常とは違う現実が世界であると。それをみんなで考えていきたいと思います。国連の理念というのは、ガンジーの宇宙船地球号というのがあるじゃないですか。みんなが地球という乗り物に乗っているから、それぞれがそれぞれでともに生きていっ

て、他者の苦しみをみんなで考えていきたいと思います。同じ乗員だからね。そういうふうなことを国連はずっとと言っているわけですね。それについては国連が出ている言葉を自分達の言葉に咀嚼して、日常の会話の中に置き換えるっていうことで初めて主体性というのが(出てくるー引用者)。

自分と関わりのない課題を学び合い、自分につなげる経験の蓄積が、自分の日常を離れた課題を自分事として捉え直すことにつながり、活動の広がりにつながっている。

また、この日常性には、学びの着地点として、具体的な実践につなげるという意味もある。「一步出ると全然違う話をのびのびとして家に帰ってからもできないという生々しい現実」についてA氏は指摘し、「生活の実態に即した学びというのが本当の学び(中略)そういう意味合いで自分達の今の生きていることに即した学びをしないと自分達の言葉にならないんですよ。アイデアも出てこない。」と述べる。「本当の共生社会だと小さい単位でその他もつながるような学び合いができれば本当の学び合い。引きこもりやら8050やら不登校やら虐待とか(中略)それを考える単位としては18の地域センターとか町会とか」とこれからの展望を語っている。ただし、地域の中で引きこもりを考えようとしても、「あそこの方が引きこもってるとかそんなようなもの」で、うまくテーマがはまらないこともある。「それはもっと違うテーマの置き方、話し合っ、地域から違う場所で距離を置いて自分の地域を見れるような組み立ても当然あって、(中略)このことを地域の中で考えていくことは当たり前なんだよとなればいいかなと」語る。

こうした学習は、自分の地域、自分の日常を見つめ直す視点を複数持つことにつながり、課題に関わる活動家としての自分、学生としての自分、一地域住民としての自分、支援する・される側の自分など、自分の中の色々な立場を持って活動に参加できる土台が築かれ、自分の生き方として取り組む地域課題に含まれる範囲が広がっていく。これは自治意識の高まりと言い換えることができる。

4 まとめと今後の課題

本研究では、住民の自治意識の向上を、住民自治の実現に不可欠なものとして捉え、板橋区の住民活動を事例として取り上げながら、自治意識の向上につながる学

習・活動のあり方について明らかにしようと試みた。

結果として、板橋の学習・活動が住民を置き去りにすることなく、かつ地域や地域に住む人々が抱える多様な課題についての関心を高め、自発的に解決のために行動するよう促してきたこと、その土台には、普遍的な共通の理念とその時代に合わせた理念を自分達の活動の中に落とし込む組織のあり方、学び合いを通じた意見の共有によって理念や課題を自分達の活動に繋げ実践を行うプロセスの共有、お互いの活動や生き方を受容しあい、より多様な主体を巻き込む緩やかなネットワークのあり方、様々な次元の学びを日常とつなげることの重視という四つの特徴があることを見出した。現在住民自治のあり方として強調される多様な主体の連携においても、こうした特徴を踏まえて構想することで、住民の自発性を損なわない形で進めることにつながる可能性がある。

今後の課題としては、協働して活動を支えてきた社会教育職員や、B氏をはじめ活動の中核を担ってきた他の住民などのA氏以外の主体がどのような意識で活動が続けてきたのか、板橋の活動のあり方がその主体にとって、どのような意味を持ってきたのかなどについてもいっそう検討を深める必要がある。また、本稿で扱った板橋区という一つの事例だけではなく、住民が自発的に地域課題解決の取り組みを行っている事例を今回の板橋の活動の検討と比較することは、住民の自治意識に基づいた住民自治、地域課題解決の仕組みについての考察を深めることにつながると考えられる。

引用文献

- 1) 島田修一 1985. 『社会教育の自由と自治』青木書店, p.132.
- 2) 松田武雄 2007. 『現代社会教育の課題と可能性—生涯学習と地域社会—』九州大学出版会, pp.130-131.
- 3) 総務省 2022. 地域コミュニティに関する研究会報告書.
- 4) 佐藤順子 2021. 「2000年代のコミュニティ制作の到達点：地域福祉を規定する自治制のあり方を問う」『聖隷クリストファー大学社会学部紀要』第19巻, pp.1-10.
- 5) 総務省 2007. 基礎自治体における住民自治について.
- 6) 松田, 前掲書 (2007), p.130.
- 7) 板橋区 2023. 「世帯数・人口数 令和4年12月1日」入手先URL : <https://www.city.itabashi.tokyo.jp/kusei/shiryo/toukei/jinko/1020760/1037002/1043114.html> (アクセス日 : 2023-9-26)
- 8) 板橋区 2006. 「前板橋区基本計画第4章 地域別の特性と今後の施策展開」入手先URL : https://www.city.itabashi.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/007/065/attach_9687_1.pdf (アクセス日 : 2023-9-26)
- 9) 板橋区「あなたのまちの地域センター」入手先URL : <https://www.city.itabashi.tokyo.jp/tetsuduki/community/chiiki/1002166.html> (アクセス日 : 2023-9-26)
- 10) 板橋福祉のまちをつくろう会・SDGsいたばしネットワーク 2021. 「誰一人取り残さない・されない板橋地域福祉ガイドブック」
- 11) いたばし総合ボランティアセンターホームページ「事業内容」入手先URL : http://ita-vc.or.jp/?page_id=42 (アクセス日 : 2023-9-26)
- 12) 齋藤真哉 「福祉に係わる市民運動と社会教育とのつながり—板橋区の実践から—」東京社会教育史編集委員会 2016. 『大都市・東京の社会教育 歴史と現在』エイデル研究所, pp.448-456.
- 13) 齋藤真哉・佐治真由子 2017. 「主体的・組織的な学習者を育てる公的社会教育の役割—板橋区の学習支援NPOの設立・発展を通して—」『公民館学会年報』第14巻, pp.91-98.
- 14) 大山宏・齋藤真哉・佐治真由子 2021. 「市民主体の取り組みによる地域社会の形成と「社会教育」—東京都板橋区を事例として—」『東アジア社会教育研究』第26巻, pp.13-28.
- 15) ボランティア・市民活動学習推進センターいたばし「センターのあゆみ」入手先URL : https://gakusyu-itabashi.themedia.jp/pages/1799662/page_201602191746 (アクセス日 : 2023-9-26)
- 16) ボランティア・市民活動学習推進センターいたばし 2004. 「自分発・地球経由・地域着 2005年から始まる「国連・持続可能な未来（開発）のための教育の10年」に向けて～2003年度学びの記録～」
- 17) 同上, p.10
- 18) 齋藤・佐治, 前掲 (2017), p.97.
- 19) 大山・齋藤・佐治, 前掲 (2021), p.26.

(指導教員 李正連教授)