

令和 5 年 6 月 8 日現在

機関番号：34314  
 研究種目：基盤研究(C)（一般）  
 研究期間：2017～2022  
 課題番号：17K04651  
 研究課題名（和文）参与観察による合併自治体における地域連帯意識醸成と社会教育の役割に関する研究

研究課題名（英文）A Study on the Role of Social Education in Fostering a Sense of Community Solidarity in Merged Municipalities through Participatory Observation

研究代表者  
 内山 淳子（Uchiyama, Junko）  
 佛教大学・教育学部・准教授

研究者番号：90648081  
 交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,600,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は合併後の自治体において官民協働の地域づくりに寄与する社会教育事業を提案し、その後の検証を行ったものである。対象地伊賀市は「自治基本条例」を掲げ、住民自治のまちづくり政策を進めてきた。一方で地域の公民館は市民センターへ改変が始まり、旧自治体内で継承された「地域文化」の保存が困難という課題もみられた。本研究では生涯学習課と連携して2年間の「市民文化交流会」を実施し、地域資料集を作成して社会教育・生涯学習振興行政の方向性を検討した。その結果、地域で活動する市民のエンパワメントが促進され、2022年度末現在、市内全地区に市民公募による「生涯学習支援員」が配置されるに至っている。

研究成果の学術的意義や社会的意義  
 戦後の公民館設置以降、社会教育行政は「地域づくり・人づくり」に役割を果たしてきたが、近年は多様な行政活動の中に包摂され、存在意義が見いだしにくい。本研究は住民自治施策が進行する自治体において、官民の意思疎通を図り、意欲的な地域活動を進めることを目的として、教育委員会と協働した市民交流会事業を企画・実施し、全市の地域情報を収集し資料集を作成した。その後、官民に情報が共有されて市民のネットワークが形成され、市政では「社会教育指導員」「生涯学習支援員」が増員されるなどの制度変化につながった。研究対象市のまちづくりに社会教育行政の関与が担保されることに寄与できたと考えられる。

研究成果の概要（英文）：In this study, the social education program that contributes to community development through public-private collaboration in the post-merger municipality was proposed and implemented and examined. The subject city of Iga has been promoting a policy of community development based on resident autonomy. This study planned and implemented the two-year "Civic Cultural Exchange Program" in cooperation with the Lifelong Learning Division and created a local document collection to examine the direction of the administration for the promotion of social education and lifelong learning. As a result, it has led to the empowerment of citizens who are active in the community. Since then, the ordinance has been revised, and as of the end of FY2022, "Lifelong Learning Supporters" recruited from the general public are located throughout the city.

研究分野：社会教育学、生涯学習論

キーワード：社会教育 地域づくり 官民連携 ネットワーク 文化交流 生涯学習 エンパワメント 市町村合併

## 1. 研究開始当初の背景

本研究は、筆者がかつて行った伊賀市内の市民活動を対象とした研究(平成25~28年度科研費助成研究「地域間文化交流を通じた生涯学習の促進に関する実証的研究」)を通じた問題意識に基づき、少子高齢化・人口減少が顕在化する日本の地方都市における社会教育行政の役割、とりわけ合併市の制度変革後の地域づくりに資する社会教育事業の可能性をテーマとしている。

近年の国の社会教育行政の状況に関しては、2018年の中央教育審議会答申「人口減少時代の新しい地域づくりに向けた社会教育の振興方策について」は今後の社会教育の役割に「地域づくり・人づくり・つながりづくり」を掲げ、社会教育施設の重要性を確認している。しかし同時に「特例」として社会教育施設の他行政分野との一体的運営を認めている。これに続く第9次地方分権一括法(2019)では、社会教育の適切な実施の確保に一定の担保措置を講じた上で、公立社会教育機関の首長局移管が認められた。すなわち、社会教育行政および社会教育施設はその役割を重要視されながらも、実際には首長部局への移行が進んでいるといえる。

本研究の対象地伊賀市は2004年に6市町村が合併して誕生し、合併時に掲げられた「自治基本条例」に則って「自治のまちづくり」の制度が整えられた。市内全地区に「住民自治協議会」(団体)が順次発足、各地区に設置された「地区市民センター」(施設)を拠点として自治政策主導のまちづくり施策がスタートした。当時、一部の地区(38地区のうち27地区)に設置されていた既存の公民館分館は、地区市民センターと同一施設として併存する形が取られた。

研究開始当初の問題意識は以下のようにまとめられる。

制度上は地区住民に委任された住民自治協議会および市民センターの運営は、高齢化・人口減少が進んだために、人出不足などの課題が生じていた。

少子高齢化が深刻な地域(周辺部、農村部)では地元の祭りや文化事業等の継承が困難になっており、文化的アイデンティティの維持が不安視されていた。

合併以降の公民館分館の設置状況は旧自治体の形態を踏襲して異なっており、その結果、地区市民センターの職員数に差異が生じていた。一方で分館のある地区住民は慣れ親しんだ公民館分館が廃止される不安をもっていた。分館のあり方について長年議論される中で、自治を付託された市民と行政との意思疎通の方策に乏しいと思われた。

以上から、住民自治政策の推進は制度面の整備だけでは十分でなく、社会教育の推進によって活動主体である市民の理解とエンパワーメントに努めることが必要であると考えられた。筆者は2005年から当該市内で地域研究を行い、社会教育委員を務めていたことから、問題意識を市民や教育委員会と共有しており、研究開始にあたっての理解と協力が得られた。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、上記の問題意識に基づき、社会教育の役割を具体化させるために生涯学習推進施策(講習)として提案し、これらを実施するプロセスにおいて、市民によるまちづくりの充実に資する社会教育の効果を実証することである。

具体的な研究目標としては、

地域づくりに尽力する市民の考えを出し合う機会を設け、市民の横の繋がりを促進する。

少子高齢化により打撃を受けがちな周辺地域の文化を保存・継承する意識喚起を行う。

地域づくりに対する社会教育の重要性を改めて提案し、住民自治政策における官民連携の在り方を見直す契機とする、の三点である。

## 3. 研究の方法

伊賀市教育委員会生涯学習課の協力を得て、以下の～の方法で市民講習会の企画、実施、検証を行い、社会教育の役割についての考察を進めた。

研究開始年度の2016年度は、「伊賀市生涯学習推進指針」の策定期間にあたり、生涯学習課とともにこれまでの計画・施策を見直して策定を進め、今後の指針を考案した。

社会教育行政が行う講習として、生涯学習課主催の公民館職員研修(2016)、市民講習会(2017-2018)を実施し、市民の交流を目的とした講習のテーマとして「地区の文化財」「地区の課題と期待」等を設定して市民ネットワークを作る方策とした。

講習会のネットワークを可視化するために、交流会事業実施後に市民参加による地域事例集を編集して発行した。

毎回の講習後にアンケート（記述式の参加ふりかえり）を行い、筆者から参加者に対しては講習内容のフィードバックを送付した。

交流会事業終了後に、一部の参加者に対してヒアリングを行った。

全体の検証として、伊賀市まちづくりの経緯と ～ を論文、報告冊子にまとめ、関係者と共有した。

#### 4．研究成果

研究期間開始から終了時の 2022 年度末にわたり伊賀市教育委員会ならびに参加市民の協力が得られ、研究は円滑に進められた。ここでは、「2．研究の目的」で掲げた具体的目標 ～ に対応させて、それぞれの成果を述べる。

・研究目標 地域づくりに尽力する市民の考えを出し合う機会を設け、市民の横の繋がりを促進する。

2017～2018 年度に行った全 10 回の市民交流会には市内全域から市民が集い、学ぶ機会が恒例となった。質問紙調査およびヒアリングからは参加した地域リーダーらの不安が解消され活動意欲が増進していることが明らかになっている。さらに市民間での自主的な情報交換や地域交流が開始された。これまで知り合うことのなかった遠方の地区にも市民ネットワークができ、日頃それぞれが地域経営に尽力している市民のエンパワーメントに貢献することができたと思われる。

・研究目標 少子高齢化により打撃を受けがちな周辺地域の文化を保存・継承する意識喚起を行う。

講習会のテーマとして「地元地域の誇るべき点」「心配な点」をグループワークのテーマに挙げたことで、参加者が地域の良い点と懸念される点に意識的に目を向け、さらに異なる地域の課題も共有することができた。また、講習会参加者以外の一般市民にも地域の特色・現状を知ってもらうために、科研費を用いて 2019 年に『伊賀市の地域活動-2018 年度基礎データ集録』を作成し、生涯学習課を通じて講習参加者、各市民センター、市役職員、市議会議員等に 160 冊を配布した。さらに、研究期間の最終年度にあたる 2022 年度には『基礎データ集(2019)』を更新して、新体制下での全 39 自治協の地域活動をまとめた『2022 年度 伊賀市地域活動事例集』を発行した。

・研究目標 地域づくりに対する社会教育の重要性を改めて提案し、住民自治政策における官民連携の在り方を見直す契機とする

研究開始当初の当該自治体では自治政策が先行し、行政関係者においては社会教育と地域づくりの関連性が意識されていなかった。しかし、住民は地元公民館の居場所としての価値や、文化財の継承拠点として価値を見出していた。

研究期間後半には市内で分館・公民館のあり方についての議論が深まり、2019～21 年度市議会での協議を経て、2022 年度からは地域の地区公民館ならびに公民館分館が廃止され、生涯学習課に併設する中央公民館を中核として各地区市民センターでの生涯学習活動を推進する体制に統一された。

同時に、市民公募による社会教育関係職員（会計年度任用職員）の増員が行われた。中央公民館には全市の社会教育を把握する「社会教育指導員」が、全ての地区市民センターには「生涯学習支援員」が 1 名ずつ配置され、市全域において社会教育行政が関与するまちづくり施策が担保されることになった。

本研究をまとめた論文「合併市における市民ネットワーク形成に向けた社会教育事業の試み 文化交流事業を事例として」は日本生涯教育学会年報 41 号（2021）に掲載された。また、研究の経緯全容と 2022 年度の状況を付記した報告冊子『地域における社会教育の変容と課題 インフォーマルな教育から教育の制度化への変容に関する歴史的研究』（2022）を作成し、関係各所に配布した。

今後の研究的課題は、地区公民館・公民館分館が廃止された現在、その代替施設である「地区市民センター」において、生涯学習課および新たに設置された生涯学習支援員（社会教育指導員）によって社会教育（生涯学習支援）がどのように推進されていくか、という点である。また、指定管理者制度の導入が開始された地区市民センターの動向も注目される。

「自治のまちづくり」の内実、すなわち長期的な視点をもつ自立した市民の育成に対して、社会教育・生涯学習をどのように位置づけていくのか。地域の社会教育・生涯学習のあり方を市民・行政機関とともに考察していきたい。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 内山淳子	4. 巻 41
2. 論文標題 合併市における市民ネットワーク形成に向けた社会教育事業の試み 文化交流事業を事例として	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 日本生涯教育学会年報	6. 最初と最後の頁 277,295
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 内山淳子
2. 発表標題 合併市における地域づくりと意思疎通の方策に関する検討
3. 学会等名 日本生涯教育学会第40回大会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計8件

1. 著者名 内山淳子編、伊賀市教育委員会生涯学習課	4. 発行年 2023年
2. 出版社 科研報告書	5. 総ページ数 87
3. 書名 『2022年度 伊賀市地域活動事例集』	

1. 著者名 内山淳子	4. 発行年 2023年
2. 出版社 科研報告書	5. 総ページ数 147
3. 書名 『地域における社会教育の変容と課題 インフォーマルな教育から教育の制度化への変容に関する歴史的 研究』	

1. 著者名 内山淳子	4. 発行年 2022年
2. 出版社 学文社	5. 総ページ数 200
3. 書名 「学習者としての高齢者」 『生涯学習支援の基礎』	

1. 著者名 内山淳子	4. 発行年 2021年
2. 出版社 学文社	5. 総ページ数 247
3. 書名 「社会教育行政の変遷」 『社会教育経営の基礎』	

1. 著者名 内山淳子編「地域における学びの交流会」著	4. 発行年 2019年
2. 出版社 科研報告書	5. 総ページ数 178
3. 書名 『伊賀市の地域活動 2018年度 基礎データ集録』	

〔産業財産権〕

〔その他〕

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------