

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 6 月 7 日現在

機関番号：12601
 研究種目：研究活動スタート支援
 研究期間：2011～2012
 課題番号：23830021
 研究課題名（和文）ポスト合併期における生涯学習を通じたコミュニティ形成に関する調査研究
 研究課題名（英文）A Study on the Community Building through Lifelong Learning in the Era of Post Municipal Mergers
 研究代表者
 荻野 亮吾（OGINO RYOGO）
 東京大学・大学院教育学研究科・特任助教
 研究者番号：50609948

研究成果の概要（和文）：本研究の目的は、市町村合併後のコミュニティの形成に向けた生涯学習の役割を明らかにすることにあつた。具体的には、コミュニティに関する政策動向と、成人学習の理論動向の整理を行い、地方都市における地域活動と社会的ネットワークに関する事例研究を実施した。これらの調査研究によって、住民が地域活動への参加を通じて、地域の「関係性」の編み目に入っていくことを明らかにし、この関係性を築くために、地域の様々な団体の有機的に結びつけること、そして「関係性」を編むための職員の配置が政策課題になることを示した。

研究成果の概要（英文）：The aim of this study is to clarify the role of lifelong learning for creating community after the municipal merger. I reviewed the policy trend about the community and the theory of adult learning, and conducted case studies on the relationships between community and social networks in local cities. The studies clarified that residents would build social networks by participation in community activities. For these studies, I pointed out two suggestions of policy making in order to create community. One is to link community organizations each other, and the other is to place coordinators to foster the creation of social networks.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2011年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2012年度	1,300,000	390,000	1,690,000
総計	2,700,000	810,000	3,510,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学

キーワード：市町村合併、コミュニティ、生涯学習、社会関係資本、中間集団、中間支援者、ナラティブ

1. 研究開始当初の背景

2000年代に進展した市町村合併は、多くの地方部の自治体における住民の生活環境に大きな変化をもたらした。行政組織・サービスの効率化、専門家や職員の削減、広域的・総合的な行政への移行を目指した施策が、逆に、①周辺部の旧市町村の活力喪失、②行政への住民の声の届きにくさやサービスの

低下、③旧市町村地区の伝統・文化といった規範の喪失、④住民の間の社会的ネットワークの弱体化、といった事態を引き起こすことも少なくない。

さらに、少子高齢化の進展に伴って、地域活動を担う人材が不足・流出、固定化し、各種団体の活動が停滞することによって、合併後のコミュニティにおける生活基盤は大き

く揺らいでいる。

市町村合併は、地域自治（コミュニティ・ガバナンス）、具体的には都市内分権や地域自治組織への権限や財源の委譲、市民活動への新たな期待を伴うものでもあった。しかし実際にガバナンスが機能している例は数少ない。その理由として、①住民の参加の範囲や、②住民の参加に伴うコストの格差、③ガバナンスを担う住民の能力形成、といった制度的要因に加えて、上記の合併に伴う生活基盤の揺らぎが挙げられる。住民の連帯感や利他的な意識が低下し、参加を促す社会的なネットワークが弱まることで、主体的・自律的な住民の参加というガバナンスの前提条件が作動しなくなることが問題である。

今後、コミュニティ・ガバナンスを推進していく上では、住民の意識や能力を高めることに加えて、住民の生活基盤に基づくコミュニティの再形成の方策を検討することが必要である。

2. 研究の目的

上記の社会的な背景に基づき、本研究では、生涯学習に関する近年の理論を元に共通の分析の視点を設定し、ポスト合併期におけるコミュニティの再構築の方略を提示することとした。

この課題に応える上で最も示唆に富むのが、社会関係資本（Social Capital）に関する研究の蓄積である。研究の範囲は多岐にわたるが、共通項は社会的ネットワークを基盤にした、規範・信頼・情報の経路の役割に注目することにある。ただし、先行研究では、社会関係資本を所与の説明変数と見ることが多く、その形成要因や形成過程を明らかにできていない点に課題がある。

この点について、OECD・CERI では、学習が社会関係資本の形成に果たす役割についての実証研究を進めてきた（CERI, 2010, *Improving Health and Social Cohesion through Education*, OECD）。申請者は本書の邦訳に携わり、①エビデンスの多くが初等・中等教育段階に関するもので、②その効果は教育年数などの量的な差異によって測定され、非認知的、自律的能力や、場や団体の機能といった質的な要素が勘案されていないこと、③成人期における学校外の学習の効果が明らかにされていないことを課題として認識するに至った。ここから、成人期を中心とした生涯学習が、コミュニティ形成に果たす効果を明らかにする実証研究が求められると考えた。

そこで、本研究では、以下の点を明らかにすることにした。

(1) 近年のコミュニティに関する政策の動向と課題を整理し、事例研究を行うにあつ

ての背景を明らかにする。

(2) 各地域の事例研究を通じて、コミュニティ形成に果たす生涯学習の役割を、共通の「場」、地域諸団体のつながりや機能、対人支援職の役割という3点から明らかにする。

(3) さらに語りと対話を重視する、ナラティブ・アプローチを用いてコミュニティの規範や文化の形成に(2)の要素がどのように寄与するかを明らかにする。

(4) 上記の研究を通じて、市町村合併後のコミュニティ・ガバナンスの基盤となる要素を抽出し、教育政策・コミュニティ政策として具体化を図る。

3. 研究の方法

研究は、以下の4つの方法で進めた。

(1) 「コミュニティ」を巡る政策動向の整理
各自自治体で推進されている「コミュニティ」を対象とした施策・事業の背景を明らかにするために、近年の関連政策の整理を行った。具体的には、(1)「コミュニティ政策」の動向、(2)学校・地域間連携に関する政策の動向、(3)公民館に関する政策動向、(4)これらの政策と関係を持ち、その基盤ともなる社会関係資本に関する政策（研究）の動向を整理した。

(2) 成人学習に関する理論動向の整理

近年の成人学習に関する理論では、(a)個人の変容よりも、場や集団における相互作用やつながりへの注目が高まり、(b)学習のツールやナラティブに関する理論化が進み、(c)学習の成果も認知的な能力から、非認知的・省察的能力の育成へと力点が移行している。ただし、これらの理論動向に関する体系的な整理は不十分である。

そこで、学習が行われる場や集団、学習に用いられるツールや語りの役割、そして学習支援者の役割を明らかにしている成人の学習理論を参照し、コミュニティ形成に生涯学習が果たす役割を分析する際の枠組みを設定した。

(3) 生涯学習を通じたコミュニティ再編についての事例研究

生涯学習を通じたコミュニティの「再編」の状況について考察を行うために、合併を経てコミュニティの再編が見られる自治体、具体的には(1)長野県飯田市、(2)大分県佐伯市を対象とした事例研究を行うこととした。これらの自治体を選定した理由は、①市町村合併に伴うコミュニティの生活環境の変化について、継続的に調査を行っており、経時的な変化を把握できること、②各自自治体において生涯学習とコミュニティの再形成

との関連性を企図した施策を打ち出していること、そして③申請者自身がこれまでの調査研究を通じて、行政関係者、中間支援者、地域住民との間に信頼関係を形成し、介入的な研究を実施することが可能であることからである。

なお、調査を行うに当たっては、十全に調査を行うために市域全体を対象とするのではなく、1自治体内において2～3の地区を対象にして調査を行うこととした。

それぞれの地区について、(a)交流の「場」の機能の分析、(b)団体の再編の様相の記述、(c)中間支援者の活動の分析、(d)生涯学習を通じた文化・規範の形成へのナラティブ・アプローチという方法で分析を進めた。また、定量的なデータによる補足的な分析も実施した。

(4) 事例研究に基づいた、地域自治についての理論化と施策への提言

上記の研究成果に関して、中間支援者や、リーダー層、地域住民へのフィードバックを行い、そこで得た知見や意見を再び研究へと反映する、循環的な研究手法を採った。

以上の調査・分析結果をもとに、コミュニティ・ガバナンスを支える生涯学習の役割について理論化と施策への提言を行った。具体的には、各自治体のコミュニティと生涯学習に関する施策の有効性及び妥当性を、社会的ネットワークの広がりや、文化や規範の形成という点から評価し、市町村規模やコミュニティの状況に応じた施策を実施するためのポイントをまとめた。

4. 研究成果

具体的な研究成果は、以下の4点にまとめられる。

(1) コミュニティに関する政策動向の整理
コミュニティに関する政策の動向について、以下の4点に分けて考察を行った。

(a) 「コミュニティ政策」の動向：1990年代後半地方分権の動きと同時に進められてきた、各省庁の市民との「協働」「参加」に関する政策について検討を行った。1970年代のコミュニティ政策において「条件整備」を担ってきた行政の役割が後景に退き、2000年代に入ると、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市民が担うことを期待する政策が見られるようになった。ただし、この政策が機能するためには、地域に一定の「社会関係資本」が存在することが要件となるため、(d)に示す「社会関係資本」に関する政策とのつながりが重要となる。

(b) 学校-地域間連携に関する政策動向：近年の教育政策の中では、学校支援地域本部事業など、従来の「学社連携」「学社融合」の

動きを広げ、教職員や社会教育施設の職員だけでなく、これまで副次的な役割に位置づけられてきた保護者や地域住民にも児童生徒の教育に携わることを求める動きが見られる。これらの活動は、コーディネーターの配置と、地域の教育に関わる組織の再編を目指すものとして位置づけられる。

(c) 公民館に関する政策動向：政令市、中核市の動向を見ると、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。これらの事例を分析していくと、公民館がコミュニティ政策の中で捉えられている側面と、公民館を拠点に学校-地域間連携を進めようという意図を読み取ることができる。

(d) 社会関係資本に関する政策（研究）の動向：OECDやEUのコンピテンシー論やシティズンシップ論には、「社会関係資本」論の影響が見られる。これは、「社会関係資本」の充実のために、学習論や能力論の中に「関係性」という観点を包摂していく考え方である。これに対し、「社会関係資本」を個人の学習（個人財）という点からだけでなく、地域に広がるネットワーク（集合財）という観点から捉えることも重要であるという考え方がある。

この考え方に基づけば、個々人の「関係性」やネットワークは、(1) 地域にどのような中間集団が存在しているか、(2) その集団同士がどのような関係を有しているかによって影響を受け、人々は(3) このネットワークを通じて、個々人は地域活動に「参加」するようになっていく過程を想定できる。この総体を「社会関係資本」と見なし、この形成の過程で行われるフォーマル・インフォーマルな学習を生涯学習、この学習を支えるための働きかけの総体を社会教育と見ることができる。

(2) 成人学習理論の整理と応用可能性の検討

次に、生涯学習を通じたコミュニティ形成についての理論的な示唆を得るために、欧米成人学習理論の整理とその応用可能性について検討を行った。

まず、成人学習へのナラティブ・アプローチについて共同研究を行い、翻訳書を刊行した。このアプローチは、個人の「発達」を、

語りを通じて漸進的になされるものと捉えるだけでなく、他者とのコミュニケーションや、社会の制度・文化的なナラティブの影響を受けるものとして捉える点に特徴がある。この点で、各自治体、地域で異なる地域活動の状況と、その活動を通じて形成される信頼や規範を具体的に捉えるために有用なアプローチである。このアプローチを用いることで、地域の中心的なアクターの発達の過程を把握し、地域住民や職員との対話のツールの開発を行うことができる。

次に、地域の教育を組織的に進める方法について考えるために、OECDの学習理論の検討に携わり、サービス・ラーニングの訳出を担当した。これまでの研究の多くは、児童生徒にとっての認知的・非認知的成果を明らかにするものであった。しかし、学校・地域間連携の実際の事例を見て行くと、サービス・ラーニングを進めていくための組織体制と、コーディネーターの役割、そして継続的な活動への取り組みが重要であることも示されている。以上のことから、サービス・ラーニングの射程をより広くコミュニティレベルにまで広げて考えていくことが必要になると考えられる。

以上の研究を通じて、成人がコミュニティでの活動の中で、他者との「関係性」を通じて、自律的に活動していく過程を考察していくための枠組みを形成することができた。

(3) 生涯学習を通じたコミュニティ再編についての事例研究

さらに、生涯学習を通じたコミュニティ形成の具体的な状況を捉えるために、合併市である大分県佐伯市、長野県飯田市で既存のデータの分析を行うとともに、継続的に調査を実施した。加えて、石川県内灘町では新規調査を開始した。これらの調査の一部については、研究室の教員・院生との共同研究という形をとった。

調査は、地域活動の視察と、活動の中心的なアクターへのインタビューを中心に行った。インタビューを通じて、(1) コーディネーターや公民館主事といった中間支援者の活動、(2) 地域の中間集団と公民館との関係、(3) これらを通じて育まれる社会的ネットワークの状況、及び(4) これらを通じて形成されるコミュニティの秩序を明らかにした。

まず、長野県飯田市の分館活動の調査では下記の点が明らかになった。第1に、個人が中間集団に所属することに加えて、中間集団が地域の行事や分館活動を通じて他の中間集団と結びつくことで、地域の社会的ネットワークを形成しているということである。第2に、地域の中間集団を通じたネットワークは、職場や学校を介したネットワークによっ

て補足され、徐々に分館役員へと地域住民を誘っていくということである。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にされた。第3に、地域の条件によって、中間集団への所属が制限される可能性がある。中間集団への所属そのものが、住民の職業、出身地、居住形態、婚姻の有無、子どもの有無、親との同居の有無によって、困難となる場合があることも明らかとなった。

これらの秩序は、公民館主事が直接携わらず自生的に形成されてきた側面があるが、今後、同市において、地域活動を展開・存続していくためには、従来地域に関わりの薄かったNPOや、サークル・グループといった異なる団体を、地域の活動へと結びつけていくことが必要である。そのためには、サークル・グループの拠点である本館と、分館の活動との連結を強めること、そしてNPOの活動を公民館が把握し、有機的な連携を図っていくことが課題になると考えられる。

次に、大分県佐伯市の学校・地域間連携の調査では、以下の3点が明らかになった。第1に同市では、従来活発だった地域の社会教育関係団体の活動が、市町村合併後停滞しており、学校支援を通じたコミュニティ形成を図ろうとしていることである。第2に、これらのネットワークを、公民館に置かれたコーディネーターが既存の関係団体をつなぎ直すことで再構築しようとしていることである。第3に、コーディネーターが地域の間人関係を理解し、それを1つの「資源」として学校支援の活動に有効に援用していくことによって、既存の関係が新たな関係に発展して行く可能性があるということである。

この事例では、既存の中間集団による秩序を再編する際には、新たな目標の設定と、この目標に向かった協働した活動の蓄積が重要であり、この活動を推進していくためには地域の社会的ネットワークを熟知し、活用できるコーディネーターの存在が有効であることが示されている。

このように、地域活動への「参加」には、地域の社会的ネットワークと、その基盤となる「中間集団」が果たす役割が大きいものと推測された。このことを別の角度から検証するために、JEDS-2000・2003、JGSS-2010といった大規模社会調査の二次分析を行い、機能的な集団やボランティア団体だけでなく、サークルやグループに所属することの意味を示した。これらの団体に所属することで、個々人のネットワークが広がり、地域の活動への積極性や、地域意識の高まりが見られることが明らかとなった。

(4) 事例研究に基づいた、地域自治について

ての理論化と施策への提言

以上の研究成果については、調査協力者やインタビューらにフィードバックを行った。具体的には、(1) 第 49 回飯田市公民館大会 (2012 年 2 月 19 日 飯田市公民館) のシンポジウム「心豊かで暮らしやすい地域づくりを目指して」のコーディネート、(2) 飯田市の分館役員研修会での報告 (2012 年 7 月 1 日 飯田市竜丘公民館)、(3) 調査結果に関する報告書の刊行 (2012 年 8 月)、(4) 飯田市上郷地域分館役員への報告 (2013 年 2 月 1 日)、が挙げられる。

これらの機会を通じて、調査や研究の内容を精査し、コミュニティ政策、生涯学習政策への提言を、以下のようにまとめた。

近年政策の中で期待が高まっている、住民による地域活動への「参加」を考える際には、個人の能力や学習の成果という観点から個人主義的に捉えるべきでなく、地域の中に広がる「関係性」に着目するべきである。その理由は、「参加」は個々人の持つ属性や資源によって規定されるだけでなく、それぞれが位置する「関係性」によっても規定されているからである。つまり、個々人の能力や性質を論じる前に、「参加」する基盤が整ってこそ、地域活動に関わっていくことが可能となり、この地域の「関係性」という編み目の中に入っていき、そしてその中で自身が地域を構成する一員であるというメンバーシップの感覚を持つことが、地域活動に「参加」する意味であると言える。

事例研究で注目した地域の「中間集団」への所属はその重要な契機であり、地域にすでに存在する「関係性」のまとまりの中で活動することで、より大きな地域の「関係性」の編み目に組み込まれ、その中で他者を承認し、承認される関係を築いていくことにつながっていくものと考えられる。そして、この「関係性」を編むためには、継続した活動を行う一定の時間が必要であるため、公民館主事やコーディネーターといったネットワークの核となる存在が重要となる。この「中間支援者」は、地域の「関係性」の編み目の中に自らが位置し、その「関係性」を紡ぎ直していく存在であり、職員自身も地域の「関係性」の中に組み込まれていく中で初めてその力を発揮していくことができる。

以上から示されるのは、現在進められている市町村合併後のコミュニティ政策を十分に機能させるためには、社会教育・生涯学習を媒介にした、地域の社会的ネットワークの形成とそれに基づく地域活動への参加が重要であるということである (図 1 を参照)。具体的な方策として、中間集団を有機的に結びつけていくための行政による一定の条件整備と、ネットワークのハブとなる職員の配置が重要となる。これらの政策と一体的に運

用されることによって、初めてコミュニティ・ガバナンスを掲げる政策の目的が達成されるものと考えられる。

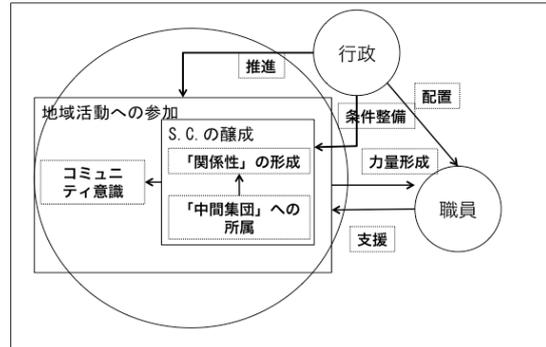


図 1 生涯学習を通じたコミュニティ形成

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 7 件)

- (1) 荻野亮吾、政治参加・社会参加に情報活用力が与える影響、立田慶裕編、生涯学習の学習需要の実態とその長期的変化に関する調査研究 (平成 22~24 年度調査研究報告書)、査読無、2013、249-261。
- (2) 荻野亮吾、携帯電話と生涯学習：「つながる」メディアとしての「ケータイ」、立田慶裕編、生涯学習の学習需要の実態とその長期的変化に関する調査研究 (平成 22~24 年度調査研究報告書)、査読無、2013、207-218。
- (3) 荻野亮吾・中村由香、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、査読無、52、2013、223-250。
- (4) 荻野亮吾・佐藤智子、公民館をめぐる政策の動向、日本公民館学会年報、査読無、9、2012、163-166。
- (5) 荻野亮吾、企業と大学の e ポートフォリオの開発と活用、文部科学教育通信、査読無、292、2012、22-23。
- (6) 荻野亮吾、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、査読有、8、2011、40-50。
- (7) 荻野亮吾、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、査読有、32、2011、125-141。

[学会発表] (計 2 件)

- (1) 牧野篤・新藤浩伸・荻野亮吾・中村由香、分館調査から見えてきた 飯田市公民館の特徴と課題、日本公民館学会 2012 年度 7 月集会、飯田市竜丘公民館、2012 年 7 月。
- (2) 牧野篤・李正連・新藤浩伸・荻野亮吾・馬麗華・古塚典洋・歌川光一・満都拉・中村由香、基層住民組織の変容と公民館の役割：飯田市の公民館・分館活動の調査報告 (1) (2)、日本公民館学会第 10 回研究大会、筑波大学、2011 年 12 月。

〔図書〕 (計 3 件)

- (1) 今西幸蔵・矢野裕俊・古川治編、八千代出版、教職に関する基礎知識、2013。
〔「学校・家庭・地域の連携・協力の動向」の項を分担執筆〕
- (2) OECD 教育研究革新センター著、立田慶裕・平沢安政監訳、明石書店、学習の本質：研究の活用から実践へ、2013。
〔第 10 章 サービス・ラーニング：学習資源としてのコミュニティ〕を訳出〕
- (3) マーシャ ロシター、M・キャロリン・クラーク著、立田慶裕・岩崎久美子・金藤ふゆ子・佐藤智子・荻野亮吾訳、福村出版、成人のナラティブ学習：人生の可能性を開くアプローチ、2012。

〔その他〕

ホームページ等

- (1) 荻野亮吾、社会的ネットワークの形成と生涯学習、日本生涯学習研究 e 辞典、2013。
<http://ejiten.javea.or.jp/content.php?c=TWpJeE9ESTE%3D>
- (2) 牧野篤・荻野亮吾・中村由香編、自治を支えるダイナミズムと公民館：飯田市公民館分館活動を事例として、学習基盤社会研究・調査モノグラフ、4、2012。
<http://www.city.iida.lg.jp/iidaspypher/www/info/detail.jsp?id=9408>

6. 研究組織

(1)研究代表者

荻野亮吾 (OGINO RYOGO)

東京大学・大学院教育学研究科・特任助教

研究者番号：50609948

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし