

タイトル	大都市における地域社会教育実践成立の可能性：地域コミュニティと担い手をめぐる日韓（札幌・大田）の比較から
著者	内田，和浩； UCHIDA, Kazuhiro
引用	季刊北海学園大学経済論集，60(3)：174-164
発行日	2012-12-30

《研究ノート》

大都市における地域社会教育実践成立の可能性

— 地域コミュニティと担い手をめぐる日韓（札幌・大田）の比較から —

内 田 和 浩

1. はじめに

日本において、戦後大都市における自治体社会教育（施設・職員・事業等）の条件整備は多くの困難を抱え、具体的に進展したのは1970年代以降であった。

しかし、70年代は革新自治体やコミュニティ政策の登場等、戦後農村を中心に発展した公民館を中心とする自治体社会教育にとっての転換期でもあり、大都市における社会教育条件整備の進展は、その後の80年代の生涯学習政策への展開も含め、紆余曲折したものとなっていった。

上野景三は、この時代の大都市の社会教育の状況分析と可能性に関わって、先行研究においては以下の4点が指摘されてきたと整理している¹⁾。一つは、大都市ならではの行政規模が持つ可能性についてであり、具体的には大規模な職員集団・大型社会教育施設・大学、民間企業との連携等である。二つめは、社会教育行政への住民参加論の弱さであり、それに関連して「地域」論の脆弱さである。三つめは、在日外国人問題等の社会的弱者の学習権保障問題への取り組みである。そして、四つめはボランティアや市民活動への着目である。

しかし、上野はこれらの先行研究に対して、「誤解を恐れずにいえば、計画行政を可能にするという行政規模の大きさに期待をかけられた反面、その裏返しの問題として、一つに

は行政指導体質、農村・中小都市にみられるような顔の見える住民参加システムの欠如、市民活動との連携の弱さ、大都市における小地域論の欠如、といった問題を内包せざるをえなかったのではないだろうか。もう一つは、（中略）大都市の位置づけの変化とともに、大都市社会教育も変化していかざるをえなかったという運命を背負わされてしまったのではないだろうか。²⁾」と指摘している。

筆者は、これらの指摘に共鳴するとともに「顔の見える住民参加システムの欠如」「市民活動との連携の弱さ」はもちろん、特に「小地域論の欠如」という視点に注目している。なぜならば、後で詳しく定義する「地域づくりの主体」形成としての地域社会教育実践の展開が可能となるためには、主人公である地域住民自身の主体的参加（地域づくり実践・学習実践）とその意識変革に対する意図的な働きかけ（社会教育労働）が不可欠だからである。そして、そのような参加と働きかけは「小地域」のコミュニティを基盤とするからこそ可能となると考えるからである。

本稿では、筆者のこれまでの日韓（札幌・大田）比較研究の成果を踏まえ、①大都市におけるどのような地域コミュニティ（どんな範囲や規模の「小地域」か。そこにどのような施設があるか。）において、そして②その参加と働きかけの担い手は誰（どんな階層や職業の人々）によって、地域社会教育実践の成立が可能になるのかを考察していきたい。

2. 地域社会教育実践とは

地域社会教育実践とは、単に地域社会で行われる社会教育実践³⁾を指すのではない。

筆者は、地域社会教育実践とは基礎自治体を地域住民が「まちづくり権」を行使できる「砦」と捉え、そこでの「地域づくりの主体」形成を意図的に進めるとともに、「地域づくりの主体」による自治体づくり（政策過程）を含む概念として捉えている。

つまり地域社会教育実践とは、「地域づくりの主体」形成をめざし意図的に組織される地域社会教育実践（これを「前段実践過程」と呼び、主に生活実践・学習実践・地域づくり実践・社会教育労働の4つの要素の関連や変化による学習過程）と「地域づくりの主体」の協働による自治体の政策過程（政策研究・政策立案・政策決定・政策執行・政策評価のサイクル。これを「後段実践過程」と呼ぶ。）を連続的にとらえ、地域社会教育実践＝生活実践・学習実践・地域づくり実践と社会教育労働を中核とする自治体公務労働の統一と定義しているのである⁴⁾。

一方、筆者のこれまでの比較的小規模の自治体をフィールドとした実証研究において、「平成の大合併」による自治体再編における基礎自治体の広域化によって、自治体の「まちづくり権」を行使する範囲が変更・拡大することになり、合併前の旧町村単位の「前段実践過程」が合併後の新しい自治体の「後段実践過程」と直接繋がっていきにくくなることを指摘してきた⁵⁾。したがって、もともと広域であり巨大な人口を持つ大都市においては、地域社会教育実践の展開は期待すらできない状況なのかもしれない。

しかし、近年「都市内分権」「地域分権」や「地域自治システムの構築」へ向けた諸議論⁶⁾もあり、それらも踏まえつつ身近な地域コミュニティを基礎とする「前段実践過程」と広域で巨大な基礎自治体の「後段実践過

程」とどう具体的に直接的に繋げていくが今まさに問われているのであり、筆者はその際「新しい公務労働」の実践的發展とその担い手が焦点になると指摘してきたのである⁷⁾。

3. 大都市における社会的排除地域と「まちづくり」の課題

先の上野の指摘のように、大都市においては「地域が見えない」とか「地域性がない」と一般的に言われている。それは、はたして「大都市には地域社会は存在しない」とか逆に「大都市の地域にはなんら問題はない」という意味であろうか。

近年、「限界集落」という言葉が、学術的な言葉としてだけでなく、一般的になりつつあるが、この言葉は「65才以上の高齢人口が集落全体の人口の50%を超え、社会的共同生活を維持していくことが困難になった集落」（大野晃）を指すものであり、全国的に「少子高齢化」が進む中、「限界集落」「限界自治体」が増加している。

北海道においても農山漁村部は同様であるが、実は札幌圏においても、郊外や周辺都市のもみじ台団地（札幌市厚別区）や大麻団地（江別市）等の1960～70年代に開発された大規模団地においては人口減少と高齢化が急激に進み、まさに「社会的共同生活を維持していくことが困難」な状況がみられるのである。また、札幌市内の中心部でも大型店や郊外店への進出による地元商店・スーパーの撤退などによる「買物難民」問題も顕在化してきている。はたして、このような状況をどうとらえたら良いのだろうか。

岩田正美は、「社会的排除という言葉は、それが行われることが普通であるとか望ましいと考えられるような社会活動への『参加』の欠如を、ストレートに表現したものである。別の言い方をすると、社会関係が危うくなったり、時には関係から切断されている、とい

うことである。」とし、さらに「社会的排除がさまざまな不利の複合的な経験の中に生まれている」と指摘している⁸⁾。

一方、阿部彩は、欧州の先行研究などを参考に「社会的排除指標」として、次の8次元約50項目を上げている。1つは、「基本ニーズ」であり、①食料②衣類③医療。2つめは、「物質的剝奪」であり、①耐久財としてテレビ、冷蔵庫、家族全員に充分なふとん等の10項目の内1項目以上が経済的に持てないこと。3つめは、「制度からの排除」であり、①選挙の投票②公的年金制度③医療保険制度④公共施設・公共サービス⑤ライフライン。4つめは、「社会関係の欠如」であり、①人とのコミュニケーション②交友③親戚とのつながり④社会ネットワーク。5つめは、「適切な住環境の欠如」であり、①住居の不安定②住環境。6つめは、「レジャーと社会参加の欠如」であり、①旅行②外食③社会活動。7つめは、「主観的貧困」であり、①主観的経済状況②家計状況③貯蓄。8つめは、「所得ベースの相対的貧困」であり、①世帯所得である。そして、これらの8つの次元が満たされているか否かの状態を総合的に捉えて社会的排除と定義しているのである⁹⁾。

このような視点に立てば、「社会的排除」の問題は、貧困問題のみに限定されず地域社会の中でさまざまな「『参加』の欠如」や「社会関係の欠如」として存在していると解することができる。したがって、「限界集落」や「買物難民」等の高齢者世帯を巡る問題はもちろん、若年層の未就労問題や「ひきこもり」、子育て世帯における子どもへの虐待など、今日の地域社会における諸課題も包含することになる。

また、大都市自治体における政策過程や「市民自治」や「協働のまちづくり」へのアクセスの困難さや地域コミュニティの担い手が限定されていることなども、地域政策の問題として含まれることになるだろう。

そして、大都市においては、このような社会的排除の問題が特定の地域に集中してあらわれているのであり、そのような地域のことを「社会的排除地域」と呼ぶことができる。

したがって、そのような社会的排除地域に対しては、自治体(基礎自治体は元より、広域自治体も含む)が具体的な社会的包摂としての地域再生政策を進めていかなければならなくなるのである。つまり、社会的排除地域として大都市の「小地域」を把握することによって、そこに具体的な「まちづくり」の課題の存在が見えてくるのであり、抽象的な地域住民ではない具体的な担い手が見えてくることになる。そこに大都市における地域社会教育実践成立の可能性の発芽を見いだすことができる。

4. 札幌市における社会的排除地域 —厚別区もみじ台地区

(1) 札幌市の概要と「まちづくり協議会」

札幌市は、現在人口約190万人を超える日本で5番目の(東京23区・横浜・大阪・名古屋に次ぐ)大都市であり、政令指定都市という特殊な巨大基礎自治体である。

札幌市は、1869(明治2)年に開拓使が置かれてから短期間に急激な、そして流動的な人口増が行われ、1922(大正11)年の市制施行以来、近隣町村との度重なる合併・編入によって市域・人口を拡大し、1970(昭和45)年には人口が100万人を突破、2年後の1972(昭和47)年に政令指定都市となった。

政令市移行前の札幌市には、45カ所に市役所の出張所が設置されていたが、政令市移行による区役所への一元化の激変を緩和させるためそれらを連絡所として改編した。連絡所の役割は、「住民組織の振興、地区要望の集約、市政の周知、諸証明の取り次ぎ、など」となっており、その後人口増に併せて増設され、1998(平成10)年には87カ所とほ

ば倍増していった。

現在の上田文雄市長が就任(2003<平成15>年4月)して以降、「市民自治」「協働のまちづくり」を標榜する中、2004(平成16)年から連絡所を「市民自治によるまちづくりを推進するための地域のまちづくり活動の拠点とするため」、まちづくりセンターへと名称変更して機能転換を図っていった。また、2007(平成19)年には札幌市自治基本条例が施行され、まちづくりセンターを拠点とした自治体によるコミュニティ(各まちセンエリア)単位のまちづくりへの支援が打ち出されていったのである。

2012(平成24)年1月現在、札幌市内には10の行政区があり、まちづくりセンターは87カ所設置されている。そのうち、82カ所のまちづくりセンターには札幌市職員である各区役所課長級の所長1名と嘱託職員2名が配置されている。また、まちづくりセンター発足以降、各まちセンエリアごとに地域内の各種団体を構成員とする「まちづくり協議会」が相次いで設立し、現在80カ所で設立されエリア内の多様な活動主体による連携と協働が行われている。そのうち5つがまちづくりセンターを自主運営している。また、市内には2195の単位町内会があり、90の連合町内会を組織している。

(2) もみじ台地区における地域再生へ向けた取り組み

もみじ台地区は、札幌市の東側に位置する厚別区にあり、もみじ台まちづくりセンターと「まちづくり協議会」であるもみじ台まちづくり会議を有する地区である。

もみじ台地区は、札幌市が造成した市内最大の住宅団地であり、1967(昭和42)年に造成に着手し、1968(昭和43)年から1980(昭和55)年にかけて戸建2046戸、市営住宅5530戸、産業住宅11棟、公団住宅170戸が造成されている。地区内は、4つの住区

(北・西・東・南)から構成され、当初はそれぞれの住区に小学校(もみじ台小・もみじの森小・もみじの丘小・もみじ台南小)が置かれた。中学校も2つ(北西に、もみじ台中。南東に、もみじ台南中)が置かれた。また、地区の中心部には、ショッピングセンターや様々な行政サービスも受けられる地区センターが設置されるとともに、清掃工場のごみ焼却熱を使用した地域暖房が整備されるなど、当時としては最先端の街づくりが行われていた。

1980(昭和55)年の団地造成終了時の人口は2万5千人を超え、最大時の1985(昭和60)年には約2万6千人の人々が暮らしていたが、現在(2012<平成24>年1月)は約1万7千人まで減少している。そして、65才以上の高齢者が全体の34.1%に対して14才以下の子どもが10.9%と少子高齢化の現象が顕著であり、札幌市内でもっとも高齢者率の高い地区の一つになっている。もみじ台団地には、自治会(町内会)が17団体(市営住宅12団体、戸建地区4団体、商工会1団体)ある。実は、もみじ台地区全体の高齢者率は34.1%であるが、地区内の市営住宅には低所得の若い家族が入れ替わりで入居するため高齢者は少ないが、北生自治会(48.3%)・みずほ自治会(44.5%)・みなみ自治会(44.2%)・西自治会(42.9%)と、戸建や分譲団地の住区はほとんどが高齢者率40%を超えている状況である。

そのような中、2011(平成23)年3月にもみじ台小学校ともみじ台南小学校が閉校となるなど、人口減少と少子高齢化、地域内の人々が交流する場や機会の減少等さまざまな地域課題が明らかになっていったのである。

これに対して札幌市は、郊外住宅地の再生のためのモデル事業の一つとして、2006(平成18)年から定期的にもみじ台地区での意見交換や勉強会を行い、課題を整理しながら具体的な取り組みを行ってきたという。

札幌市ともみじ台地区住民が協働で取り組んでいる地域再生への取り組みは、表1のように整理することができる。

これらの具体的な取り組みは、もみじ台まちづくり会議、特に同「地域まちづくり部会」のメンバーによって担われているが、札幌市の関わりは、上記会議の事務局として住民を支援することであり、その体制は札幌市市民まちづくり局都市計画部地域計画課調整担当(3名)・厚別区市民部地域振興課(2名)・厚別区市民部もみじ台まちづくりセンター(1名)の計6名となっている。その他、大学教授やまちづくりコンサルタントもアドバイザーとして参加している。

5. 大田広域市における社会的排除地域—東区パナム2洞パナム住公4団地

(1) 韓国の地方自治制度の概要と社会的排除地域

韓国では現在、大都市としてソウル特別市と6の広域市(釜山・テグ・仁川・大田・光州・ウルサン)がある。

韓国の地方自治制度は、広域自治体として8つの道と上記7つの大都市があり、さらに済州特別自治道と世宗特別自治市も広域自治体である。基礎自治体としては、これらの道市のもと、道には市・郡が、市には区・郡が置かれている。済州特別自治道には2つの市が置かれているが、これらは基礎自治体ではなく行政市と呼ばれている。また、世宗特別

表1 もみじ台地区における地域再生への取り組み

・2004.8	もみじ台まちづくり会議発足—各自治会、福祉関係団体、学校関係、ボランティア団体等、地域の51団体が構成。
・2006～	札幌市ともみじ台まちづくり会議が定期的にまちづくりの課題に対して意見交換や勉強会を開始した。—2009.3 まちづくりの課題と方向性のまとめ
・2008.5	もみじ台まちづくり会議「地域まちづくり部会」設置—まちづくり会議のメンバーから10名が参加。
・2008～	まちづくりサポーターの募集—もみじ台団地に住んでいる38名が登録。「地域まちづくり部会」(拡大部会)にも参加。
*具体的な取り組み	
・2008～	地域の茶の間—月1回開催。参加費200円。子どもからお年寄まで気軽に立ち寄れる場所をつくり、地域での「ふれあい」「ささえあい」のきっかけを目指す
・2009～	もみじ台の地域の大広間—2008.3のもみじ台中学1年生からの提案を踏まえて、地域内の取り組みを広く紹介し、多世代が交流する場として開催。年1回開催
・2010年	大学との連携—厚別区内にある北星学園大学の学生がゼミとして、「地域まちづくり部会」やもみじ台の地域の大広間へ参加・協力するとともに、もみじ台魅力ブックを作成した。
・2011～	もみじ台ご近所先生講義—近所に住む専門家の講演。これまでに5回開催。第2回目から参加費200円。
・2009年	土地利用規制(地域計画)の見直し—戸建住宅地に福祉施設が建てられるように地区整備計画の見直しを行った。
・2011.9	「もみじ台地域の既存資源活用方針」の策定—①旧小学校の跡利用②もみじ台管理センターの有効利用。①は、旧もみじ台小は学校法人国際学園へ、旧もみじ台南小は社会福祉法人北海道光生舎へ。いずれも、地域交流スペースの確保、体育館の開放、避難所機能の確保を確認。②は、民間業者への管理委託契約と有効活用事業(地域の課題解説や活性化を図ることを目的とした事業)の実施。

出典：札幌市役所より収集した資料をもとに筆者が作成

自治市には市・郡はなく、この2つの特別自治道・市は広域自治体と基礎自治体の2つの性格を併せ持った自治体であり、日本にはない制度である。

このような韓国における地方自治制度は、近年急速に整備されてきたものであり、各自自治体の首長や議会議員を選挙によって選ぶようになったのは1995(平成7)年からであった。その後も度々法改正による地方自治制度の改正が行われ、2006(平成18)年に済州特別自治道が、2012(平成24)年に世宗特別自治市が誕生している。

一方、大韓民国政府は、80年代末から零細民等の社会的弱者のための住居対策の一環として効率的な福祉サービスを供給するために進めた大規模な永久賃貸住宅造成政策(各地域には総合社会福祉館を設置。全国で400館)を行ってきた。また、韓国内には朝鮮戦争による低所得難民が集住した貧困層地域等(これらを「タルトンネ」と呼び、韓国の経済発展の過程で、地方から都市に移り住んだ低所得者層の居住地域の総称で、主に傾斜のきつい斜面に粗末な家屋がぎっしりと連なった高台の集落になっている。)もあり、ともに現在では低所得脆弱階層の人々が集中化され、これらの地域に対する社会的排除現象が加速されていった。

したがって、地方自治制度が整えられ大都市が広域自治体として位置づいていく中で、このような近年の社会的排除地域の問題は、基礎自治体である自治区・郡を含めた大都市自治体の地域課題・政策課題として登場してきたのである。

(2) 大田広域市の概要と「虹プロジェクト」

大田広域市は、大韓民国の中央部にあり、20世紀初頭日本による朝鮮半島支配が強まる中で京城(ソウル)と釜山を結ぶ京釜鉄道が開通した際、大田駅ができ駅周辺に日本人居留民が移住することで形成されていった街

であり、1932(昭和7)年には忠清南道庁が公州から大田に移り、忠清南道の中心地として発展を遂げてきた。

日本からの独立と大韓民国政府成立後、1949(昭和24)年には大田市となり、朝鮮戦争の勃発によって1950(昭和25)年の一時期に臨時遷都されたが、戦火で市街地が廃墟にされるといふ被害を受け、休戦後新しい都市として再建されていった。

1980(昭和55)年には、韓国政府は政府組織の一部をソウルから地方へ分散することを決め、大田の屯山地域(西区)が新興都市として開発され人口も急増していった。

1989(平成元)年には、大徳郡と合併するとともに広域市(当初は直轄市。1995<平成7>年から名称変更)に昇格し、道から独立した広域自治体となった。

1990(平成2)年には、関税庁、調達庁、文化財庁、山林庁、特許庁、中小企業庁などの組織が西区屯山に移転され政府大田庁舎となった。

1993(平成5)年には、大田世界博覧会(エキスポ93)が開催されるとともに、大徳研究開発特区には韓国原子力開発院や韓国航空宇宙研究院等が設置され、現在では先端科学技術団地としても発展している。

大田広域市には現在、中区・東区・西区・儒城区・大徳区の5つの基礎自治体があり、それぞれ8~23の行政単位である洞(ドン)が置かれており、市全体で76の洞がある(2010大田広域市統計資料)。かつての洞役場は現在住民センターとなり、住民自治委員会が設置されている。住民センターの所長は区庁の職員であり、10~12名程度の職員が勤務している。

各区の特徴を簡単に説明すると、中区は、大田駅を中心とする旧市街地であり、忠清南道庁等の建物に日本統治下の名残も見られる。最近では若者の街としても賑わっている。東区は、旧市街地の中区の東に位置する丘陵地で

あり、後で紹介するパナム洞やテ洞等の貧困地域も多いが、大学なども多く最近では新興住宅地になっている。西区は、大田広域市庁や政府大田庁舎等の官公庁が多く、高級マンションも建ち並び、新しい市街地として賑わいを見せている。儒城区は韓国有数の温泉・儒城温泉がある区である。エキスポ93やワールドカップ2002の競技場もあり、大徳研究開発特区の先端科学技術団地の多くもここにある。大徳区は、大徳研究開発特区の一部と住宅街、そして大清河等の自然観光資源がある区である。

大田広域市の現在の人口は、約150万人で韓国内5番目の大都市であり、2010(平成22)年10月には札幌市と姉妹都市を締結して相互交流が行われている。

このような大田広域市であるが、前述した政府による大規模な永久賃貸住宅や「タルトンネ」が市域に点在しており、近年そのような低所得脆弱階層が集住している特定地域のスラム化が進み、これらの地域に対する社会的排除現象が大きな社会問題となっていた。

そこで大田広域市は、民選3期のヨム・ホンチョル(염홍철)市長(任期2002年7月~2006年6月)が、2004(平成16)年から「福祉マンドゥレ」事業をスタートさせ、全行政洞で中産階級市民による貧困住民への支援という形での社会的包摂のための政策を進めていった。

さらに民選4期のパク・ソンヒョ(박성효)市長(任期2006年7月~2010年6月)のリーダーシップによって、2006(平成18)年から特定地域(トンネ)への「選択と集中」による「虹プロジェクト」と呼ぶ社会的排除克服のためのコミュニティ政策が展開していった。「虹プロジェクト」とは、低所得脆弱階層が集中し社会的排除現象が加速化した特定トンネを対象に、ハード面の整備を行いながら、住民参加・トンネガバナンスの形成、社会関係資本の形成を進め、定住と教

育条件の改善、福祉の進展、自立能力開発と地域共同体の再生をめざす取り組みであった。「虹プロジェクト」では、公募等で選ばれた洞の永久賃貸アパート地域(トンネ)の社会的排除問題を解決するため、さまざまなプロジェクト事業が行われ、それらを通して「結局的」「掛け橋的」「連係的」社会関係資本の形成がめざされていった。大田広域市でも、かつて貧困層の住宅安定のために「永久賃貸形式(韓国独特の形態)の公共賃貸住宅」が造られてきたが、このことは一定空間に貧困階層を密集させることになり、その結果住宅地隔離に伴う物理的無秩序、反社会的行動、社会的葛藤等を引き起こし、近隣住民や他地域社会から差別と偏見による社会的排除を招いていたのである。

(3) 東区パナム2洞「パナム住公4団地」における地域再生への取り組み

パナム2洞「パナム住公4団地」がある大田広域市東区は、大田広域市にある基礎自治体である5つの区の1つである。区内には16の行政洞があり、人口は252,386人(2012.9.30現在)、面積は136.6km²である。

東区パナム地区は、大田駅の東側にあり地下鉄1号線パナム駅周辺の地区であり、パナム1洞とパナム2洞の2つの行政洞に分かれた地区である。

パナム1洞は、人口11,748人4,490世帯(2010大田広域市統計資料)で、パナム1洞住民センターと大田パナム小学校、パナム総合福祉館等が設置されている。その中に「虹プロジェクト」の第1段階の対象となった地域である住公永久賃貸アパート3団地(678世帯)がある。

パナム2洞は、人口12,658人5,659世帯(2010大田広域市統計資料)で、パナム2洞住民センターと大田テアム小学校、トンシン中学校、生命総合社会福祉館、そして「虹プロジェクト」によって建設された虹図書館や

多機能老人福祉施設等が設置されている。その中に「虹プロジェクト」の第1段階の対象となった地域である住公永久賃貸アパート4団地(2415世帯)があり、この「パナム住公4団地」が大田広域市における最大の貧困地域といわれている。パナム2洞には他に5団地6団地もあり、全約5千7百世帯のうち約5千世帯がこれらのアパート居住民となっている。

「パナム住公4団地」は、大田広域市(当時は、大田直轄市)の貧困層住宅安定政策の一環として1993(平成5)年に造成された「永久賃貸形式」の住宅団地である。現状について朴松英は、「4団地は低所得対象者が人口比44%もあって、基礎生活受給者が全体世帯を基準に29%にあたるほどの貧困層集団居住地域である。基礎生活保障受給者が、2千700余人で障害者1千300余人、基礎老年年金受給者が1千600余人、母子・父子家庭が43世帯の112人、65歳以上の老人人口が1千800余人もなる。独居世帯が、550余世帯を成している。また、パナム2洞は大田市全体人口から見ると1%にならないが、受給者は5.7%もなる。パナム2洞賃貸アパートの世帯の中で半分以上が受給者になるということである。入住待機者数は400余世帯で、このような成り行きならこの団地の住民はすべての人が受給者になることになる。しかし、福祉需要は増加しているが、供給はいつも下回る水準なので周辺に影響を及ぼすことしかない。この地域では出・退勤時間帯に人を見かけることが難しいと言うほど経済活動・人口が稀薄であり、次上位階層の住民たちは機会さえあれば子どもを連れてこのトンネを去ってしまう。子どもがいない貧困層が流入することによって、学校の生徒数は減る。4団地地域は入住10年で基礎生活保障受給者が800世帯から1千600世帯へと2倍程増加した。それなのに小学校の児童数は急減し、銀行の出張所が門を閉めて、中国食堂は営業

にならなかった。景気が沈滞して暮しくくく、トンネに残っている人々には地域に対しての愛郷心がなくなり、このような脆弱階層が集団居住する地域は都心の離れ島と連想される。」¹⁰⁾と記している。

2005(平成17)年12月に大田広域市東区が主催する「東区フォーラム」で、このようなパナム地区のスラム現象と社会的排除問題が取り上げられ、翌2006(平成18)年からの大田広域市による「選択と集中」による「虹プロジェクト」が2010(平成22)年12月まで続けられたのである。

パナム地区では、すでに37事業が完了しており、その多くが「パナム住公4団地」周辺地域に集中して行われた。

主な事業を整理すると表2のようになる。

筆者は、「パナム住公4団地」をすでに4回程訪問しているが、地域内を歩くとき綺麗に整備された街路と虹図書館や真新しい多機能老人福祉館等が目に入り、とても「最大の貧困地域」というイメージは浮かばない。団地内でも悪臭等ほとんど気にならない状況であり、ハード面の外見上の地域再生は達成されたように見える。

しかし、地域の中心にある生命総合社会福祉館の中に足を踏み入れると、そのことが「外見上」であったという事実を突きつけられる。施設内には、アルコール依存症の人たちの悲痛な叫び声が響いていたのだ。「パナム住公4団地」の住民には、独り暮らしの高齢者や障害者、そしてアルコール依存症の人たちも多い。それが貧困と相まって、地域のスラム化を生み出していたのである。

したがって、ハード面の整備だけではそのことを改善することはできない。「虹プロジェクト」がソフト面の事業も重視し、地域住民自身の自発的な自治組織の形成と自立がめざされ、周辺住民によるサポート組織とその連携を促す働きを重視しているのは、まさにそのためであった。

表2 パナム地区 虹プロジェクト

1. パナム図書館機能補強—デジタル資料室構築 (マルチメディア, 語学室, 映像)
2. パナム小施設改善—図書室, 障害用学習室, 治療室, ウレタン及び人造芝球場倉庫, 机椅子入れ替え
3. テアム小施設改善—科学室, 養歯教室, 垣根入れ替え, 障害用便利施設, ウレタントラック, 運動場照明施設
4. パナム3団地 環境改善—運動施設, 保安灯 33 個, 駐車場 142 面, 花壇造成 100 m², リサイクル倉庫 1, 造形物 1 カ所など
5. パナム4団地 環境改善—運動施設 6, 保安灯 24, 駐車場 220 面, 障がい者移動通路確保など
6. 多機能老人福祉館建立—全体面積 2,546 m² (地下 1, 地上 3 階) 昼間保護, 物理治力鍛錬, 図書室
7. 交通安全施設改善—音響信号機 8 カ所, 子供保護区域整備 3 カ所
8. トンネ体育施設—住公団地, 黄鶴山など 5 カ所 25 点
9. パナム道路整備—重ねてかぶせること, 歩道整備, 虹スター通り造成
10. パナム洞並木整備—街路樹樹型調節, 転地, 街路樹大補修
11. きれいなトンネ作り—公共美術活用, パナム 1, 2 洞内 浮き彫り, 文道造形物, 壁画設置
12. パナム川 汚・雨水施設—パナム洞悪臭除去 1 段階事業・パナム川 汚・雨水分離壁設置 3.6 km
13. 障害者リハビリセンター—地下 1 階, 地上 3 階 述べ面積 610 m² 建立
14. 虹図書館 設置—事業規模: 地上 3 階 540 m² (’10.4)
15. トンシン中施設改善—家事実習室設置, 給食室, サッカー選手団合宿所建立・人造芝球場 3,711 m², 陸上トラック 2 レーン設置, バスケットボール場 1 面 (493 m²) 照明施設 3 機
16. 生命福祉館機能補強—生命総合社会福祉館都市ガス施設設置
17. パナム近隣公園造成—私有地買入, 公園造成
18. パナム駅乗り換え駐車場建立—公園用地買入, 臨時駐車場設置
19. 青少年勉強ルーム運営—勉強ルーム設置 297 m², 放課後教室 40 人
以上, 施設設備 19 事業
20. 低所得層小・中生チューター制—大学生英語チューター 60 人, 公務員チューター 46 人
21. ネーティブスピーカー英語教室運営—低所得層小・中生 4 クラス 40 人
22. アルコール相談センター運営—相談センター設置 148 m², カウンセラー 3 人配置
23. 障害者昼間保護センター運営—保護センター設置 105 m², 専担職員 4 人配置
24. 独居年寄り指導師派遣—指導師 6 人配置, 50 人受惠
25. 低所得層年寄り無料給食—週 5 日→週 7 日 (260 人)
26. 保育施設拡大運営—一般 12 カ所, 時間延長保育施設 (2→6 カ所)
27. 女性就業教室運営—就業教室設置 198 m², 韓食料理クラス運営 80 人
28. 新住民定着支援—支援条例制定 (’07.6), プログラム支援
29. 生活体育プログラム—生活体育リーダー配置, 5 ヶ種目運営
30. 訪問芸術団運営—市立芸術団巡演 10 回, 村農楽団合唱団運営
31. 共同体復元事業—村新聞発刊 (月刊, 5 千部), 虹祭りなど
32. 自活支援事業—基礎受給者, 次上位階層自活事業—市場進出型, 社会的職業型, 共同体
33. トンシン中に製菓・製パン施設設置—トンシン中に製菓・製パン装備/引き着式作業台 8 個)
34. パナム 2 洞住民センター—体力鍛錬室設置—体力鍛錬室施設改善及び装備補強
35. 虹オカリナプログラム支援—オカリナ楽器サポート及びレッスン
36. 三輪車学校運営—自転車購入 (100 台) 及び教育物品製作
以上, プログラム運営 17 事業。
そして, 地域内の悪臭除去事業 1 事業。総事業費は, 307 億 73 百万ウォン。

出典: 대전광역시『도시정비사업, 무지개프로젝트 추진상황』(2011.6) を筆者が翻訳し作成

2010 (平成 22) 年 7 月に新たにヨム・ホンチョル (염 홍철) 氏が市長に返り咲き, 「虹プロジェクト」が都市再生事業の一つとなり, 同年 12 月を持って「パナム住公 4 団

地」を中心としたパナム地区での「虹プロジェクト」事業が終了した。その後, ヨム市長は「福祉マンドゥレ」事業を各洞毎に展開する新たな地域活性化策を行っている。

6. 地域コミュニティと担い手の日韓比較から

これらをもとに①どのような地域コミュニティ（どんな領域や規模の「小地域」か。そこにどんな施設があるか。）なのか、そして②その参加と働きかけの担い手は誰（どんな階層や職業、社会的地位の人々）なのか、を整理していく。

(1) もみじ台地区の地域コミュニティと担い手たち

もみじ台地区は、札幌市が地域のまちづくりを支援するための政策として取り組んでいる拠点としての「まちづくりセンター」とネットワークづくりとしての「まちづくり協議会」がある地域である。現在の人口は約1万7千人ほどであるが、もともと4つの住区に分かれており、小学校4つ・中学校2つを有する地域で、面積は2.51 km²である。

巨大な基礎自治体としての札幌市の10ある行政区の1つである厚別区に所属しており、全8,606世帯のうち市営住宅等の共同住宅が6,191世帯、戸建て住宅が2,416世帯となっている（2011.10住民基本台帳）。

現在の札幌市においては、このようにまちづくりセンターが置かれ、まちづくり協議会が組織されている地区を住民が主体となり市と協働で取り組むまちづくりの領域＝地域コミュニティとして位置づけ、さまざまな支援を行っている。このもみじ台地区には、小学校4つ（うち2つは閉校となり、跡地は学校や福祉施設になったが地域交流スペース等がある）・中学校2つ、幼稚園4つ、保育園3つ、児童会館3つ、市営住宅集会所7カ所、そして、もみじ台まちづくりセンターともみじ台地区福祉のまち推進センターが入るもみじ台管理センター（大ホールや会議室がある）等の施設がある。

図1の全体図のように、地区の北・南・

西・東の周辺部分には一戸建の分譲住宅が多く、70年代に小さな子どものいる同じような家族世帯が移り住んで来たため、現在はそのまま高齢化が進み、多くが高齢者中心の世帯となっている。逆に中心部から北西及び南西に連なる部分には市営住宅である賃貸アパートがあり、主に低所得の若い世帯を中心に人口が流動（昨年一年間では、退居世帯が200世帯、入居世帯が100世帯だったという。）しており、少子化も進んでいる。一部に団地造成期から住み続けている人もおり、高齢化も進んでいる。もみじ台管理センターは、このもみじ台地区のど真ん中にあり、ショッピングセンターを含む複合施設として存在している。

このように、もみじ台地区を1つの地域コミュニティとして捉えようとする時、地区内の人口、面積、中学校区、小学校区、そして地域住民の日常生活を支える生活関連施設との関係を検討していかなければならないだろう。

田中義岳は、札幌市におけるコミュニティ政策について、「札幌市が歴史的に中学校区単位でコミュニティ政策を展開してきたことがやや難点となっている面がある。中学校区の町内会連合会にピクッリ整合させて、概ね87カ所で『まちづくり協議会』を設置してきたのであるが、本来は、より狭い小学校区エリアこそが、人の名前も覚えやすい『面識社会』であり、子育てや高齢社会対策など、多様な人材の掘り起こしや生活にきめ細かく行き届く活動にも適している。¹¹⁾」と批判している。このように、もみじ台地区は「概ね中学校区」とした札幌市のコミュニティ政策ではあるが、人口や面積はともかく2つの中学校区を抱えた地区であり、人々の日常的な移動や関係などもかなり違っており、1つの地域コミュニティとして位置づけるには難しいと感じる。

一方、先に整理した札幌市ともみじ台地区

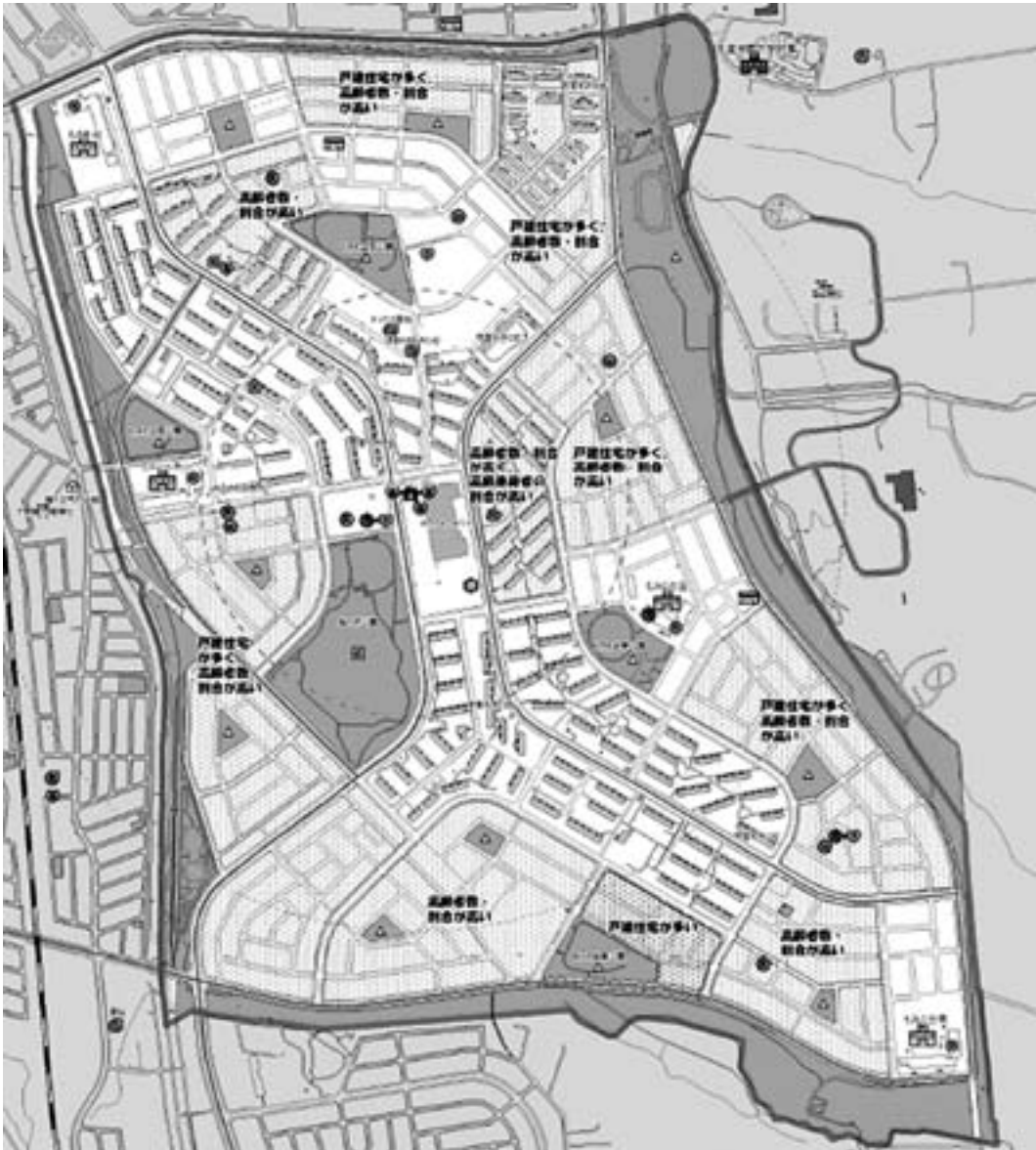


図1 もみじ台地区の全体図

出典：札幌市市民まちづくり局市民自治推進室「地域のまちづくり支援について」(2012.2.24)より抜粋

住民が協働で取り組んでいる地域再生への取り組みの担い手たちは誰であろうか。

まず、地域住民側の担い手は、働きかける側としては、もみじ台まちづくり会議「地域まちづくり部会」の10人(部会長は、もみじ台連合自治会副会長。もみじ台まちづくり

会議の構成団体51団体の中から選出)であり、この部会にも参加している38人のまちづくりサポーターたち(その際は、拡大部会と称している)であろう。また、もみじ台地区福祉のまち推進センター(もみじ台地区社会福祉協議会の事業部門)の事務局(常勤で

はないが地元住民3人)を担っている人たちもそうであろう。しかし、これらの人々はほとんどが65才以上の高齢者であり、まちづくりサポーターの中に一部若者(地元の介護支援センターの社会福祉士もメンバーにいる)が含まれているのみだという。

また、「もみじ台ご近所先生講座」や「地域のお茶の間」「地域の大広間」などの取り組みに日常的に参加している人々は参加する担い手といえるが、ほとんどが高齢者である。

このように地域住民側の担い手は、戸建住宅を中心とする高齢者が多く、市営住宅の若い層の参加は少ないという。

一方、働きかける側の担い手としては、地域住民以外から札幌市職員や地区内の施設職員、「まちづくり部会」にアドバイザーとして参加している大学教授やまちづくりコンサルタント等があげられる。

市職員では、もみじ台地区に勤務しているのはまちづくりセンター所長1人(他に嘱託職員が2人)である。また、もみじ台管理センターは民間企業による指定管理(7人が勤務)が行われている。小中学校や保育園・幼稚園などは地区内に点在し、それぞれの狭域エリアを有しており、そこで働く専門職員等ともみじ台地区全体との関わりでは薄い存在と言わざるをえない。

(2) 「パナム第4団地」の地域コミュニティと担い手たち

「パナム第4団地」は、行政洞であるパナム2洞の中の韓国語で「동네(トンネ)」と呼ばれる小地域である。郭賢根(クァク・ヒョングン)¹²⁾は、このトンネという小地域を地域コミュニティとして、まちづくりの中核と考えている。

トンネという言葉の概念について、郭は次の三つの視点から説明している。

第一は、地域社会と考える見方である。つまり「地理的に限定された地域の中に住みな

がら、相互間に、そして自分たちが住んでいる場所に対して社会的で心理的な紐帯を持っている人々」と定義される最小単位としての地域社会がトンネである。第二は、一つの環境または脈絡で捉えることである。環境としてのトンネは、あるトンネに対するサービスの伝達や水準、トンネの社会的・物理的環境、トンネ内外の相互作用などのような条件と状況に焦点を置いて、このような要因がトンネの人々の厚生にどんなに影響を及ぼすのかが重要な関心の対象になる。社会的貧困階層が集中的に集まって住む環境が、住民の生活の質や行動に否定的影響を強化するという「トンネ効果」が例としてあげられる。トンネを環境として見た時、「貧困トンネ」または「富裕トンネ」のような範疇化が重要になる。第三は、消費対象や商品として理解することである。都市は商品化された単位で分けられて、それぞれのトンネは多様な質の商品として映る。不動産開発業者とサービス供給者は、消費者の好みにあう「ライフスタイル」を売るための住居形態の特別な特徴を強調するようになる。購買者は住居環境のプロフィールと価格を考慮して、自分の「ライフスタイル」または地位に合うトンネを選択するようになる。したがって、一度形成されたトンネの特徴は、個別住民の移動とは関係なく、長い間持続される。そして、この三種類のトンネの姿は現代都市では混在して現われる。トンネガバナンスの意味を現代都市の多様な問題を定義して、解決するための規範的・処方的観点で見た時、商品や消費対象としてのトンネよりは、地域社会または生活環境としてのトンネという捉え方が、より多い重みがあるということが分かる¹³⁾。

さらに別の報告で郭は、トンネとは「広域市における最下位行政階層である行政洞より小さい規模であり、社会的地位や階級などのアイデンティティに基づき住民が比較的同質性を帯びる規模であり、自律的に住民の組織

化が可能な規模であり、名前が付けられた一番小さな単位の居住地である」¹⁴⁾と整理している。そのことは、地域コミュニティとは地域住民自身による自律的な組織化によって形成されていくものであり、その範囲や規模は外部の誰かが「概ね中学校区」とか「小学校区」とか決めて形成していくものではない、という意味といえる。

図2はパナム2洞の全体図であり、「パナム住公4団地」は○で囲んだ部分である。したがって、パナム2洞には複数のトンネが存在している。

「パナム住公4団地」のすぐ隣にトンシン中学校があり、地域の真ん中に生命総合社会福祉館が建てられている。東区の行政機関であるパナム2洞住民センターは、少し離れた

た別のトンネにある。ここには、パナム2洞の住民自治委員会も置かれている。

「パナム住公4団地」での「虹プロジェクト」は、生命総合社会福祉館のI館長をはじめ同館の中堅幹部職員による地域住民への積極的な働きかけと支援、そして地域のネットワークャーとしての働きによって推進したと高く評価されている¹⁵⁾。特に幹部職員は虹プロジェクト諮問委員会の委員の1人として、大田広域市の「虹プロジェクト」担当職員と「パナム住公4団地」を取り結び、パナム2洞住民センター職員と住民自治委員会のメンバーと「パナム住公4団地」を繋ぎ、周辺住民と「パナム住公4団地」住民との相互理解を深める等、「連結の輪」の役割を果たしたという。また、タウン誌「パナムゴルの便



図2 パナム2洞の全体図と「パナム住公4団地」の位置

出典：パナム2洞住民センターに前にあるパナム2洞の案内図 ○で囲んだ地域がトンネとしての「パナム住公4団地」(2011.8.24 筆者撮影)

り」の編集委員会は生命総合社会福祉館に置かれ、25人の地域住民が記者として活動している。現在、「パナム2洞福祉マンドゥレ」の会長もI館長が担っており、地域再生への主体的な取り組みを支える活動の要が、生命総合社会福祉館にある。

したがって、トンネとしての「パナム住公4団地」での地域再生への主体的な取り組みは、以下の人々によって担われている。

まず、トンネ住民の担い手としては、貧困且つ独り暮らしの高齢者や障害者、そしてアルコール依存症の人たちも多いため、自らが働きかける側の担い手になれるトンネ住民は少ない。しかし、一部であるがタウン誌「パナムゴルの便り」の記者として取り組んでいる人たちは、生命総合社会福祉館の職員の助けを借りながら、働きかける側の担い手としてタウン誌を編集しているといえる。中には、障害のある人もいるという。そして、トンネの中に建つ生命総合社会福祉館の館長及び職員たちは、トンネ住民の担い手たちを支える正に要の担い手といえる。

また、「パナム住公4団地」の取り組みは、トンネが位置する行政洞としてパナム2洞住民センター職員（基礎自治体としての東区職員）からもさまざまな形での支援を受けており、「虹プロジェクト」事業に限って言えば広域自治体である大田広域市の職員たちからも直接支援（公務員チューター等として）を受けているのである。

さらに、トンネを超えて同じパナム2洞の住民の立場から、パナム2洞住民自治委員会のメンバーたちの理解や協力を得ており、「パナム2洞福祉マンドゥレ」を通じてその理解と協力はパナム2洞地区全体へ広がっているのである。

7. 大都市における地域社会教育実践成立の可能性

以下、これまでの札幌市と大田広域市との比較研究の成果をもとに、大都市における地域社会教育実践成立の可能性について整理していきたい。

一つめは、その基本となる地域コミュニティの範囲をどう捉えるか。そして、その中に地域コミュニティ形成の担い手となる人材をどう位置づけるのか、という視点である。

日韓双方において、大都市とは基礎自治体が巨大化（札幌市は190万人、大田広域市は5つの基礎自治体としての区があるがそれぞれ20万人～40万人）しており、行政区としておかれている出先機関（札幌市では10カ所の区役所と87カ所のまちづくりセンター、大田広域市では76カ所の洞住民センター）も住民にとってはあまり身近な存在とはいえない。したがって、地域コミュニティの範囲は、郭が指摘する「行政洞より小さい規模」であり、「住民が比較的同質性を帯びる規模」であり、自律的に住民の組織化が可能な規模であり、名前が付けられた一番小さな単位の居住地」と考えることが適切であり、そのような範囲や関係の中から、住民自らが自治組織を組織化していくことが理想といえる。

しかし、実際にはそのような地域コミュニティとしての自治組織を新たに創り出していくことは、人口移動が激しく行われている大都市においては大変難しいことである。日本では、地縁組織としての町内会・自治会が古くから組織されてきており、札幌市においても市民の70%が加入している。しかし、この町内会・自治会の範囲の多くは、郭が指摘した地域コミュニティの範囲としては逆に小さすぎるものもある。また、加入率の低下や担い手の高齢化による自治組織としての活動の低下が指摘されて久しい。したがって、日本の多くの自治体では新たに「まちづくり協

議会」等の組織を創りだしてきたのであるが、今度は札幌市のように「概ね中学校区」等と範囲が大きすぎてしまったのである。

筆者は、社会的排除という視点から地域を見たとき、まさに大田広域市における「虹プロジェクト」が「選択と集中」であったように、自治体においてはその社会的排除状況が特に集中して現れている地域（まさに韓国で言うところの「トンネ」）を特化して、その地域の範囲を地域コミュニティとして支援していくことが、社会的包摂のための地域再生政策として重要と考える。そして、その際には、その地域コミュニティの中にそのコミュニティ形成の担い手が存在していることが重要であり、地域住民自身の中からすぐにその担い手が生まれて来ない場合も含め、その地域内に担い手となりうる人材と活動の拠点となるべき施設を創設（元々あった施設を活用して行くことも含む）していかなければならないと考える。その際、「パナム住公4団地」では生命総合社会福祉館とその館長・職員がその役割をはたしているが、もみじ台地区ではもみじ管理センターはその役割を果たすことができないと考える。

なぜならば、二つめの視点として、そのような地域内にある働きかける側の担い手と活動の拠点となるべき施設とは、どんな人材であり、どんな役割を果たす施設かという視点が重要だからである。

「パナム住公4団地」内にある生命総合社会福祉館のI館長は、筆者が初めてお会いした時「韓国には貧しい地域がある。そのためには、地域や対象者に合った教育・福祉、法を作っていくべきだ。住民の事情にあったシステムが必要であり、特に教育が必要。外面の経済的支援は元より、内面の教育支援が必要だ。」¹⁶⁾と熱く語ってくれた。その後、社会福祉士であり、かつ社会福祉学修士の称号を持つI館長が、なぜ教育の必要性をこんなに強調するのか、そしてその教育とは学校教

育というより社会教育であることかわかった時、私の興味関心はI館長その人に向けられるようになり、その後二度にわたりI館長自身のライフヒストリー調査を行っている。1943年生まれのI館長にとって、朝鮮戦争によってソウルからテグに逃れたという小学生時代の経験が、自らを社会福祉の道に進ませ、対象が戦争遺児の子どもたちへ、そして地域社会全体の福祉と向けられていった。そのプロセスにおいて、単なる貧困ではない社会的排除という事実を知り、地域全体を変えていく社会的包摂として社会教育の重要性に気づいたのではないかと分析している。

1993（平成5）年に「パナム住公4団地」が造成され、併せて生命総合社会福祉館が設置された。そのころ、大田市内の子ども福祉施設に勤務していたI館長が、生命総合社会福祉館に館長として着任したのは1996（平成8）年7月であり、「貧困集中地域を復興させる方がやりがいがあるのでは、と考えてパナムに来た。パナムには、アルコール中毒や精神病患者や独居老人が多く住んでおり、これらを集中的にケアしないと大田の地域問題が悪化すると考えた。それらを抑えて良い地域にしたいと考えた。社会福祉士として、こういう地域で仕事をしなければという使命感があった。¹⁷⁾」と語っている。まさにこのような中で「虹プロジェクト」が始まり、生命総合社会福祉館として教育的な働きかけの重要性を自覚していったのだと考える。

三つめは、自治体との関わり方であり、具体的には自治体職員とどのような繋がるか、という視点である。

この点に関わっては、札幌市においても大田広域市東区においても、基礎自治体の自治体職員が、地域コミュニティとの関わりを持っていることは共通している。地域社会教育実践が前段過程に留まらず、後段過程に連続していくためには、自治体の政策過程と地域住民を繋ぐ役割を自治体職員が担ってい

なければならない。したがって、問題はその関わり方・繋がり方である。「名前が付けられた一番小さな単位の居住地」という視点で地域コミュニティを捉えた時、もみじ台地区の中のそのような「小地域」(4つの住区や個々の自治会)はもちろん、「パナム住公4団地」においても、自治体職員が日常的に直接、地域コミュニティと関わることは少ない。このことは、大都市自治体においては一般的なことといえる。

しかし、「パナム住公4団地」では、生命総合社会福祉館の館長・職員が、地域コミュニティと自治体職員(パナム2洞住民センター、東区)との「連結の輪」=地域のネットワークワーカーとしての役割を果たしており、さらの広域自治体としの大田広域市の職員とも「虹プロジェクト」や「福祉マンドゥレ」政策の実行を通じて繋がっているのである。

したがって、このことが大都市における地域社会教育実践が成立するための必要条件であろうと考える。

四つめは、自治体として何をすべきか、という点である。

大都市という巨大な、そして特殊な自治体の側から見たとき、いったい何をすべきかという視点である。本稿では、「社会的排除地域」という視点で大都市の地域課題を捉え、その視点から大都市自治体が社会的包摂として地域再生政策を進めていかざるをえない状況が日本にも韓国にもある、という立場から論じてきた。したがって、自治体自身が社会的排除についてどう認識し、さらに「社会的排除地域」という視点を持って地域コミュニティを捉えることができるかが、まず第一の鍵となる。

札幌市では、「急激な人口減少と少子高齢化」という社会的排除現象を既存のまちづくりセンターエリア全体の課題として捉え、「もみじ台地区という地域コミュニティ」として地域再生に取り組もうとしている。しか

し、そこには戸建住宅と市営住宅、小学校が閉校になる地域とならない地域、新住民と旧来からの住民などの違いがあり、住民個々の生活課題ともみじ台地区全体の課題がピッタリマッチしているわけではない。つまり、「社会的排除地域」という捉え方が弱いのである。したがって、地域内の担い手も特定の階層の住民に限定されてしまうのであり、自治体との関わりも部分的なものにならざるをえないと考える。

一方、大田広域市では、「トンネ」という視点でスラム化する「社会的排除地域」を捉えることが「虹プロジェクト」という地域再生政策のスタートであり、そのことが具体的な地域コミュニティと自治体(基礎自治体である東区と広域自治体である大田広域市)を結びつけたのである。

したがって、自治体としては社会的排除問題を明確にして、その問題現象が顕著な「小地域」を特定して、集中して社会的包摂としての地域再生政策に取り組んでいくことが必要・不可欠なのである。

このように見てくると、本稿においては、以下のような結論を導くことができる。

大都市においては、まず、それぞれが生活している「名前が付けられた一番小さな単位の居住地」をベースにして、その小地域が抱えている地域住民に共通の課題を社会的排除として把握し、自治体としてそのような社会的排除地域を地域コミュニティとして再生していくという社会的包摂としての地域政策を掲げることが必要である。

その際、当該地域の内部から主体的な担い手を形成するのが困難なことが多く、まずはその小地域内に働きかけの担い手とその拠点施設を創設しなければならない。すでに小地域内に公民館分館や地域福祉施設、児童館、保育園等が存在し、そこで働く職員がその担い手として自覚的に取り組むことが出来る状況があればよいが、無い場合は既存の集会施

設等を利用して、そこに社会的包摂の必要性和働きかけ（社会福祉と社会教育の専門性を持つ）を自覚した職員が常駐する施設に変えていかなければならない。

そして、施設・職員の働きかけを通じてその小地域の住民の中から、地域コミュニティを形成し、その課題を解決していこうと考え、担っていこうという人々が生まれてくる必要がある。

さらに、その拠点施設・職員が繋ぎ手となりながら、当該地域コミュニティを越えた小学校区・中学校区、行政区（まちづくりセンターや洞住民センターのエリア）に住む人々（さまざまな専門職や技術・技能を持った市民・NPO等）とも連携を計りながら、行政区や基礎自治体の自治体職員たちがそれらをサポートしていくという関係を生み出していくのである。そして、そのプロセスを通じて、それらを支える大都市としての社会教育条件が整備されていくのである。

「社会的排除地域」という捉え方と社会的包摂としての地域再生政策を切り口に、このような地域コミュニティを形成していけることができるならば、まさに大都市における地域社会教育実践成立を展望していけるであろう。

8. おわりに

本稿は、平成23年度私立学校振興・共済事業団学術研究振興資金「社会的排除地域の自律的・自治的再生に関する日韓共同研究～札幌圏と大田広域市との比較を中心に～」(研究代表・内田和浩)、及び平成23年度～25年度日本学術振興会科学研究費助成事業(学術研究助成基金助成金(基盤研究(C))「縮小社会」における持続可能な地域社会の発展に関する実証的研究」(研究代表・内田和浩)に基づく日韓比較研究の成果である。

ただし、本稿はこれまでの研究ノートを中

間報告として整理したものであり、未だ調査途中である。今後の調査研究においては、大都市における持続可能な地域社会の発展という視点で、地域コミュニティと社会関係資本(ソーシャル・キャピタル)について日韓比較研究を深めていこうと考えている。

なお、本稿執筆途中に、韓国側の調査フィールドである大田広域市東区が、2012(平成24)年度から大韓民国政府の「平生学習都市」指定を受け、パナム2洞でも洞住民センター・生命総合社会福祉館・多機能老人福祉施設の3つの施設が「平生学習館」として区の指定を受け、多様な生涯学習事業を展開しはじめていることがわかった。大田大学の安成浩教授からの情報では、東区長が「地域再生のためには、住民の自治的力量を高めなければならない、そのためには住民自身の学習が不可欠」と考え、国に対して「平生学習都市」の指定を要請していたのだそうである。したがって、詳しい調査はこれからであるが、「パナム住公4団地」から見た地域社会教育実践成立の可能性は益々広がったといえるだろう。

注 記

- 1) 上野景三「大都市社会教育研究の30年—大都市社会教育の展望を探る—」(東京・沖縄・東アジア社会教育研究会『東アジア社会教育研究』No.12, 2007)を参照。
- 2) 前掲上野論文p264
- 3) 社会教育実践の定義としては、島田修一の「学習者の学習実践を軸とし、それに必要かつ適切な援助を行うものとしての社会教育労働が結合されて成り立つもの」や鈴木敏正の「自己教育活動と社会教育労働の統一」などがある。
- 4) 拙著『「自治体社会教育」の創造(増補改訂版)』(北樹出版, 2011)を参照。
- 5) 拙稿『「自治体社会教育」と社会教育労働—平成の大合併—下における今日的意義—』(島田修一編著『社会教育—自治と協同的創造の教育学』国土社, 2006)を参照。
- 6) 中川幾郎らは、自治立法(条例等)に根拠を置

- き概ね小学校区をエリアとする「住民自治協議会」システムによる住民自治システムの構築を主張している。詳しくは、中川幾郎編著『地域自治のしくみと実践』(学芸出版, 2011)を参照。
- 7) 前掲拙稿 p 113
- 8) 岩田正美『社会的排除—参加の欠如・不確かな帰属』(有斐閣, 2008) p 22~p 23
- 9) 阿部 彩「現代日本の社会的排除の現状」(福原宏幸編著『社会的排除/包摂と社会政策』, 2007 年)を参照。
- 10) 朴松英『政策リーダーシップ模型を通じる脆弱町内力量強化事例分析—大田広域市‘虹プロジェクト’を中心に—』(大田大学校大学院博士学位論文, 2010) より
(原文名 朴松英「정책 리더십모형을 통한 취약동네역량강화 사례분석—대전광역시 ‘무지개 프로젝트’ 를 중심으로—」)
- 11) 田中義岳「札幌市 八年目に入った本格的コミュニティ政策の現状と課題」(中川幾郎編著『地域自治のしくみと実践』学芸出版社, 2011) p 163
- 12) 韓国・大田大学校法政大学行政学科教授(行政学博士)で、筆者が現在取り組んでいる日韓共同研究の共同研究者の 1 人である。大田広域市の政策プレーンでもあり、「虹プロジェクト」を推進してきた 1 人でもある。
- 13) 郭賢根「社会的排除克服のためのトンネガバナンス—大田広域市「虹プロジェクト」を中心に—」(『韓国行政研究』2009 年冬号, 2010)を参照。
(原文名 광현근「사회적 배제 극복을 위한 동네거버넌스 사례 연구—대전광역시무지개프로젝트를 중심으로—」)
- 14) 郭賢根「大田広域市社会関係資本に及ぼす住居関連影響要因の分析」(2012 年 7 月 13 日に北海学園国際会議場で開催された「国際シンポジウム大都市圏における地域再生とコミュニティの活性化—札幌市と大田広域市の日韓比較研究—」での報告)から
(原文名 광현근「대전광역시 사회적 자본에

미치는 주거관련 영향요인 분석」)

- 15) 郭賢根をはじめ、「虹プロジェクト」の政策プレーンもある安成浩(大田大学校教授)からの聞き取り調査による。
- 16) 2011(平成 23)年 6 月 27 日に生命総合社会福祉館を訪問した時の本人の発言。
- 17) 2011(平成 23)年 8 月 24 日の本人への聞き取り調査(於・生命総合社会福祉館)での発言。

参考資料

札幌市役所関係収集資料

- 「地域のまちづくり支援について」(市民まちづくり局市民自治推進室, 2012.2.24)
- 「もみじ台地域における取組」(市民まちづくり局都市計画部地域計画課, 2012.2.24)
- 「札幌市における郊外住宅地の再生に向けた取組—もみじ台地域の事例—」(市民まちづくり局都市計画部地域計画課, 2012.7.12)
- 「もみじ台地区の概要」及び関連資料(厚別区市民部もみじ台まちづくりセンター, 2012.7.14)

大田広域市関係収集資料

- 「主要市政」(大田広域市, 2011.8)
* 原文名「주요시정」(대전광역시, 2011.8)
- 「都市整備事業・虹プロジェクト推進状況」(大田広域市, 2011.6)
* 原文名「도시정비사업, 무지개프로젝트추진상황」(대전광역시, 2011.6)

その他

- 日本私立学校振興・共済事業団学術振興資金助成研究(2011 年度)研究成果報告書『社会的排除地域の自律的・自治的再生に関する日韓共同研究—札幌圏と大田広域市との比較を中心に—』(北海学園大学開発研究所, 2012.6)
- 「国際シンポジウム・大都市圏における地域再生とコミュニティの活性化—札幌市と大田広域市の日韓比較研究—『資料集』」(北海学園大学開発研究所・札幌市, 2012.7.13)