



琉球大学

University of the Ryukyus

| | |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Title | 序章 人の移動・定住と「公」の役割を再び考える |
| Author(s) | 島袋, 純 |
| Citation | 地域にとって学校とは・学校にとって地域とは? - 地域再生と教育再生の相互作用 -: 1-5 |
| Issue Date | 2012-02-23 |
| URL | http://ir.lib.u-ryukyu.ac.jp/handle/123456789/25795 |
| Rights | |

琉球大学学術リポジトリ
University of the Ryukyus Repository



琉球大学学術リポジトリ
University of the Ryukyus Repository



序章 人の移動・定住と「公」の役割を再び考える

島袋 純

はじめに

本研究は、琉球大学の文系学部を中心として実施された「人の移動と21世紀のグローバル社会」研究プロジェクトという多分野にわたる大規模共同研究事業の一部を構成する共同研究となっている。特に沖縄の今、地域社会の実情に焦点を当てた研究の必要性が感じられ、沖縄社会の大きな問題として、地域における人口の流動性と社会的連帯の希薄化を社会的課題として、明示することがまず最も基本的な本研究の使命と思われた。

そこで、国際沖縄研究所の現代沖縄研究部門の併任教授を中心に、人の移動研究プロジェクト現代沖縄研究班を構成し、その研究タイトルを「人の移動・定住と『公』の役割」として、平成21年度より研究を開始した。

本年度調査研究テーマは、「地域にとって学校とは・学校にとって地域とは？—地域再生と教育再生の相互作用—」である。なぜそのような取り組みになったのか、経緯を明らかにし最後にそれをまとめて報告したい。

1. 研究の背景、目的

グローバル化に伴い、国境を横断する人の移動が増大していると言われる。それに伴い多様な社会的変容が生起しており、その把握が本プロジェクト全体の主旨と思われる。しかし、沖縄においては、ほぼ人口の流動性がなかった琉球王国時代に比べ、「近代日本」への強制的な編入は劇的な人口の流動性を生み、また第二次世界大戦、沖縄戦、戦後米軍による沖縄支配もまた、大きな人口の移動を招いたと言える。したがって、近代日本の歪みが、近代沖縄における人の移動の根底にある。

県外や海外への沖縄の人々の移動と定住については、「移民研究」として、比較的明瞭にスポットを当てられ、研究が蓄積されまた成果が公開されてきた。しかしながら、沖縄島及び周辺島嶼からなる琉球列島の地域社会において、人々の流出と流入、北部及びいわゆる「離島」地域における過疎化や人口流出またそのような地域に新たに移住する新住民、本島中南部における急激な人口流入と都市化が、どのような沖縄の地域社会の変容をもたらしたのかについては、あまり体系的な研究の蓄積があるとは言えない。また、沖縄の地域社会における急激な人口の流動にともなって、地域における公的、準公的、あるいは地域共同的な取り組み（扶助・サービス・集合的な財の提供）がどのような変化を遂げているかについては、ほぼ先行研究がないに等しい状況である。

特に、21世紀のグローバル化において福祉国家的な国家の役割(理念的にも実態としても)が後退し、新自由主義的、市場原理主義的な改革が日本においても進展していくなかで、政府が担っていた『公』の役割は量的及び質的な転換を迫られており、地域社会においてどのような再編があり得るのか、そのことを主題とする先例のない取り組みが本研究の意義である。

沖縄の地域社会、共同的な沖縄島をはじめとする琉球弧の島々には、歴史的地理的独自性のもとに自治組織が発展してきた。沖縄及び離島の地域社会と地域ガバナンスの在り様は大きく変容している。近年、特に顕著となっているのが、地域社会に流入してくる新住民と地付きの人々を中心とする地域社会が引き起こす多くの諸問題である。沖縄の地域や離島に「住む人」、及び「移動してくる人」、「移動して

いく人」を分析の中心に置くことによって、この地域社会の在り様とガバナンスの変容を解明していくことが主題である。

社会科学的にその原因や理由を明らかにすることにより、沖縄の地域社会での人々の生活、シマの暮らしを成り立たせる条件を解明することにあつた。最終的には以上の解明を通して現実的な地域再生のための政策提言的な立論を目指したものである。

2. 21年度伝統的地域自治組織の調査研究

2011年3月の東日本大震災により、壊滅的な被害を受けた各地域において、地域再生の取り組みが注目され、「絆」(きずな)という漢字が一年の時として選ばれ、人と人とが信頼を伴って繋がり合うことの必要性が声高に叫ばれる時代となった。

沖縄では人々の深い絆の有りようを「ユイマール(結い回る)」という「幻想」が、あたかも現実のように語られてきた。しかし、実態はどうなのであろうか。地域社会の人々との信頼に基づく相互扶助のネットワークは、本当に沖縄に住む人々ほとんどが参加し、形はユイマールで深い「絆」のもとに人々の相互扶助が発達しているのだろうか。

実際には、地域社会との繋がりや縁を持たない、社会的に排除されてしまった多くの人々が存在している事実がある。1972年から復帰40年間、人口は激しく流動している。特に中南部地域の人口増は、約40万人という未曾有の増大である。もちろんその主要因は、社会的な増加である。県内北部や離島の人口流出、企業進出や公務関係の拡大による本土から移住者の飛躍的な増大である。離島や北部においては観光業や一次産業、伝統工芸の従事者としての移住者も多い。近年は、移住者の二世の出生による増加も多い。

では、このような大量の移住者及び移住二世にとって、職場以外、地域社会との繋がり合いは、どのように構築できているのだろうか。3年に及び本調査研究から得られた知見によって答えを先に言えば、「できていない」としかいいようがない。

それがすぐ分かるのは次の3点である。1、伝統的地域自治組織の形骸化、2、NPO等市民活動団体の未発達、3、PTA活動の停滞と地域が運営する学校皆無の状況。第一年目(平成21年度)に、第1の点が明らかにされ、次年度、第2点、そして3年目の本年度調査研究は、第3点が明らかになった。具体的にどういう状況なのか、それを非常に簡単にではあるがまず概括してみたい。

まず、自治会への加入率の極端な低下を説明したい。例えば、政令指定都市の岡山市でさえ90%近くの平均加入率であり、西日本では一般に都市部でも高い。しかし、那覇市の加入率は20%程度であり、中南部地域においては多くの市町村が50%を割っている。

近代以前から存在する伝統的な集落の自治会においては、共通の祖先をまつる神事や伝統的な祭事があるが、現代沖縄の自治会は、子ども会、青年会、女性会、老人会等の地域の社会教育関係団体の母体となる組織であり、ところによっては子育て支援や福祉を担い、さらには防災機関を兼ねている場合も多い。また、ゴミ収集の機能や集落内の美化や共有財産の保全などを担っている。その事業の作る側にも受け取る側にも関われない場合、地域社会から隔絶した状況に陥る。

中南部地域において、もはや過半数を超える住民が、社会に参加する最初の門をくぐれないでいる。とくに字自治会の共有の財産、特に軍用地料の収入がある古い自治会は、構成員に対する分配の問題がからみ加入の門が極めて狭い。さらにこれは、自治会の不透明な会計や人事、決定課程に結びついてい

ることが推察され、21年度調査では、そのような情報の提供に協力してもらえず、調査の入り口でまったく入ることができない自治会も数カ所あった。沖縄本島中南部には、そのような自治会がかなり多数あることも分かったが、調査協力を得られず実態が把握できなかったのは本調査研究の限界であった。

戦争中までの旧字の共有財産からの収益を、旧村落構成員の男系の家族世帯主を中心として、自治会から形として分離独立させ、「郷友会」その他の名称によって共有財産管理団体を作り、そこから自治会への補助金として処理しているところもあった。その場合は自治会は自治会として別組織で新住民の加入もひろく呼びかけるなど改善点が見られたが、自治会の運営について、やはり財産をもつ旧部落の有力者の影響力が非常に強い自治会もあった。

その自治会の地域内に多くの場合によってはほとんどの構成員が住む「郷友会」は、行って見れば共有財産への権利をもつ旧部落の構成員の血筋からなる旧地縁・血縁団体というべきものだが、近年の仕組みであり、北部や離島など過疎地域から都市地域に移住したものの移住先における親睦・相互扶助団体が通常いわれるところの「郷友会」である。

それも形骸化している。ともに育ち、同じ小中学校を出た仲間、先輩後輩の絆は非常に強く、故郷を離れて都市地域に住む場合、密接に連絡を取り合い会合をもち、相互扶助機能を果たしていた。故郷から新たに出てくるものにとっては、仮の宿を提供し学業を支援する、就職先を世話するなど、面倒をみる、集落自治組織の場所を移しての延長のような面があった。しかし、移住者は高齢化し、同郷者の面倒をみることができなくなると同時に、移住二世が、一世と同じ関心をもって相互扶助機能に係わることはほとんどない。近年の移住者もそれをあてにできない。

日本本土出身者には、より緩やかな県人会組織があるところもあるが、そのような旧地縁にもとづく相互扶助団体というものではない。多くの本土出身者は、地縁の組織よりも、後述する特定の社会的な課題に関して集まる現代的な市民社会組織(NPO等)に関わることが多い。過疎地域や離島においては、元々の島の人々が都市部に移住していく人口が増大している一方、本土出身者が多く、移住し、定住している。八重山地区では、ゴミ処理に関連して自治会参加を義務化する、祭事への参加を義務化することによって、地域の一体化を図りある程度成功している自治会もあったが、新住民が別荘のように集落周辺に土地を買い住居をたて、まったく地域住民と接触しない自治会もあった。新住民相互の交流も皆無であり、「地域社会」というよりも群生しているだけの地域である。

屋久島の調査により、移住にあたって、自治会や学校という地元の組織との関係を築くための移住支援のためのNPOの存在が分かった。そこに定住が落ち着いた新住民が自分の経験を生かし、さらに新しい住民と自治会等との橋渡しの役を担っていくわけである。移住の前はかなり綿密な顔合わせ、移住者側受け入れ側の双方の状況説明、人柄、生業等の可能性が調べられ、地域社会に一員になる入念な準備をした上で移住するシステムとなっている。沖縄県内にこのような移住支援NPOは、みあたらなかった。沖縄における新住民の移住と、地域的な自治組織への加入等、地域社会への参加は極めてきびしい状況にあると言わざるを得ない。

3. 22年度「新しい公共」・NPO等の調査研究

第2に、そのような非常に多くの自治会非加入者、郷友会不参加者にとって、地域社会の組織と係わるものとして、いわゆる「新しい公共」といわれる市民的な活動団体が考えられる。2年目の調査研究の対象は、そのような市民活動団体の実際の活動と地域社会の受け入れ、とくに自治体行政と公的課題

についての水平的なパートナーとして受け入れられよい関係が築けているのかについてであった。

特に沖縄本島中南部では、伝統的自治組織の加入率の低下の問題があることが判明したことから、中南部を中心に活動するNPO等を調査研究の対照とした。テーマ的にいえば、まちづくり・生活環境・リサイクル関係、福祉・子育て支援関係を中心とした。

確かに、このような市民的な活動の中心は、ほぼ、新住民が担っていることが分かった。特に子育て関係では、サービスの担い手の会員も受け手の会員も、新住民が中心であることが分かった。特に福祉系のNPOの活動は、自治会、郷友会、門中等親族組織など、伝統的な自治組織にも参加できない新住民が受け手として多く、「社会的排除」されてしまっている現実を聞くことができた。特に高学歴や特殊な技能を持たずに本島に移住せざるを得なかった離島や過疎地域出身が本島中南部地域社会において、最底辺に組み込まれるどころか、社会から排除されてしまっている現状である。

縮小していく福祉国家の政府による公的サービスに対して、伝統的自治組織がもはや対応できるものではなく、このような市民活動団体やNPOは、新しい住民の側からの問題提起と解決のための実践、組織づくりとすることができる。伝統的な自治組織とは無関係ではなく、排除された新住民を伝統的な自治組織につなげていく役割があると、明白に意識した団体もあった。

では、果たしてこのような新組織に対して、社会的な支援、特に公共団体による水平的な連携は、どうなっているのだろうか。結論を先に言えば、それも不十分である。

これらは特に現代的な新しい課題に使命を絞った活動団体であり、自治会や郷友会等の伝統的組織が果たしていた全般的な生活相互扶助の役割を果たすものでもない。沖縄では他府県と比べまだ数も少なく、また、特定任務、行政からすれば特定の業務を行う業者またはボランティア団体のような感覚が強い。いまだに公共的課題に対する行政との対等な連携者というより行政の下請け機関として位置づけしかなされていない場合が多く、それを打破するための制度化や政策も十分とは言えない。聴き取り調査によりその非常に問題ある実態が判明する多くの事実が分かったが、情報提供者の保護の要請により、公開できず、大量の情報を割愛せざるを得なかった。自治会の実態調査に引き続き、ここでも調査できない、調査しても公開できない情報が相当あったのは残念であると同時に沖縄の伝統的自治組織と「新しい公共」の分野において非常に多くの問題がある点を示唆していると思われる。

自治会にも郷友会に参加できず、NPO等に関われない大量の層が出現している。社会的に排除される多くの人々が存在しており、それを包括していく「公」は、元来の政府部門は、縮小する方向、さらに新しい「公」を育てることに積極的とも十分とは言えない状況である。

まとめに変えて 一 本年の研究テーマ

3年目の研究テーマは、1年目2年目の研究により、このような限界を打破する、誰でも関われる地域的な課題として、「子育て」「教育」の支援にあるのではないかと議論され、それが選択された。子育てや教育の支援は、伝統的住民自治組織及び新しい組織の連携、役場との連携が必要不可欠に迫られ、どうにかネットワーク化が行われ、人々が地域社会に関わっていくことができるようになる最も端的な例である。

竹富島公民館と竹富小中学校の関係、小浜公民館と小浜小中学校の事例など、地域行事と学校教育が、相互の公式行事に相互の協力が必要であり、教育の縁を通して、地域的な連帯が強化されている典型的な事例であった。

他府県においては、沖縄の離島のように1自治会で1小学校のようなケースではなくても、地域住民が学校の運営に主体的に関わるための学区の住民組織が構築されている例が多いことがわかった。「地域運営学校」というが、学区ごとに地域自治組織(学校運営協議会)が構成され学校運営の責任をもつ主体となる仕組みである。多くの場合地域づくりに関わる生涯学習講座を設け、その講師や受講生が今度は教員に協力し学校の地域総合学習等に参加する機会を設定している。保護者や教員だけでなく、保育所や学校が地域づくりに主体的に乗り出すと同時に地域の人々全体が保育所や学校運営に主体的に関わっていくことによって地域社会の絆が結び直せるとされるのである。その制度導入は、各自治体教育委員会に委ねられており、沖縄ではいまだに一つもない。

しかし、流動人口の大きい沖縄本島中南部においても、地域による学校教育支援のための、さまざまな取り組みを行っている組織や人物がおり、それを明らかにすることによって、地域社会が再生できる、社会的包摂を実践することができるその可能性を明らかにするものであった。

特に近年、文科省補助事である「学校支援本部」事業が導入され、学校支援ボランティアを発掘し、その方々と学校を結び、教育現場に地域の力を導入して学校を支援する学校支援コーディネータが任命されている。調査事例におけるこのコーディネータは、移住一世であり、まずは、保護者として地域社会と接したことを出発として現在では、地域の人と人を結ぶ、人と学校、他の組織を結ぶ要となっている方々である。この制度にたよらず、学校と地域を結ぶ取り組みを行っている事例もあったが、ほとんどが新しい住民、あるいは社会な関係をほとんど結ぶことができなかつた方々のいわゆる「地域デビュー」(社会的組織への参加)によって要となり、実現しているというのがほとんどであった。

先進事例として、岡山県岡山市清輝小学校及び岡輝中学校の事例、京都市御所南小学校の事例についてそれぞれ制度を作り上げてきた責任者である、元校長及び現在の校長をお招きして報告してもらった。「地域学校運営制度」を全国でいち早く導入した学校であるが、地域社会が教育に縁として横の連帯を強化しないかぎり、荒れのない安定した学校教育は不可能であり、地域づくりは、学校の使命でもある点を等しく強調されていた。そして、この制度の取り組みによって地域的な連帯、自治会等の再活性化が実現したことも報告されていた。

沖縄の事例においても、西原中学校校長の平良氏は、「地域づくりは学校づくり、学校づくりは地域づくり」と主張されていた。学校やクラスになじめない荒れた子どもの問題は、親自身、家庭が地域社会に参加できていない、社会的に排除され、繋がりがあえていないという問題である。地域社会がズタズタに切り裂かれていることころでは、それを結び直していくことが、学校が存立する基盤となり、また、「教育」や子育て支援、学校が、誰でも関われる公的な課題となりうるということが出来る。このことを自覚し、この課題に対して政府や自治体に何ができるか、地域的な組織がどう作られうるか、つまり、「人の移動・定住と『公』の役割」の再編にとって極めて有効な課題であり解決の糸口だとし、本年度研究の意義としたい。

(琉球大学「人の移動と21世紀グローバル社会」プロジェクト現代沖縄研究班代表、琉球大学教授)