

市民協働の視点による社会教育行政の動向

—大阪狭山市の事例—

今 西 幸 蔵
(天理大学)

1 問題提起

文部科学省の「社会教育調査報告書」などから今日のわが国の社会教育行政の状況をみると、教育委員会や公民館（類似施設を含む）等における「学級・講座数」は飛躍的に増加しており、例えば平成7年度間に約274,000学級であったものが、平成16年度間には約656,000学級になっていることが報告されている。施設数などの他の指標で過年度の状況と比較しても、社会教育行政はほぼ順調に進展しているように思われる。

しかし現実には、各自治体において予算面での減額や施設職員の減少が続いており、指定管理者制度の導入といったこともあって、社会教育行政関係者の実感として、日本の社会教育が危機的な状況にあるという意識が芽生えていることも事実であろう。

そうした状況の中で重視しなければならない動向に、社会教育行政に関わる事業の多くが、一般行政での事業に移行されているといったことがあげられる。例えば放課後子どもプラン事業の実施により、福祉セクションとの連携・調整が必要となり、これが引き金となって青少年教育を一般施策に移行した自治体が少なくない。また住民自身で自分たちの学習を組織する機能を

強め、それぞれの学習課題に取り組む中で、教育領域にとどまらず行政の各セクションとの関係を築き、一般行政の支援を受けるようにもなっている。

この傾向は、生涯学習の進展という視点から評価できるであろうし、住民のより主体的・自発的な学習活動は、もはや従来の社会教育行政のパラダイムの中で理解することが、困難にさえなってきていると感じる。

本報告は、こうした流れをさらに加速させようとする自治体の動向である。社会教育委員自らが、社会教育施設や社会教育事業の一般行政への移行と統合を図り、社会教育関係団体の在り方を再検討しようとする動きである。

本稿で事例とする大阪狭山市は、大阪府の南部に位置し、人口6万人弱の郊外都市である。市域は東西に2キロ、南北に6キロの面積であり、小学校7校、中学校3校、高等学校1校、大学2校、さらに生涯学習施設としての文化ホール、公民館、社会教育センター、図書館、郷土資料館、スポーツ施設、地区会館（集会所）などが設置されている。

同市においては、早くから政策の基本理念として、住民自治を基盤とした「市民協働（自治協働）」が掲げられ、基本条例も整備されている。

社会教育においても、市民協働型（行政と住民との協働型）のまちづくりを進めており、市民協働を推進する上でのパートナーシップの役割を担える住民の育成こそが、市の最重要課題の一つであるとして位置づけている。

この間、大阪狭山市の社会教育委員の会議において、市民協働の視点に立った住民自治づくりが指摘され、具体的な施策の在り方が検討されてきた。

施設中心の行政経営、行政ベースで実施してきた教育事業、さらに継続的な補助金受給団体としての社会教育関係団体の在り方などを見直すことであり、そのねらいとして、市民協働型の住民自治の確立をめざすことがあった。

例えば社会教育関係団体事業費補助金については、社会教育委員の会議で検討するのではなく、公平性・公正性・透明性を基本原則として、同市が既に実施している市民公益活動促進補助金制度のもとに照らし出し、事業審査や評価方法を導入した新しい補助金制度に移行することが検討された。

これは、平成20年6月に改正された社会教育法第13条とも関連する。もちろん法改正の趣旨が、社会教育委員の会議の形骸化を防ぎ、社会教育委員が本来の活動に取り組むことを意図していることは言うまでもない。

本報告は、一自治体の動向であり、限定された地域の特性に基づくもので

あるが、わが国の社会教育行政の振興において、住民自治の育成をめざした自治体の新しい動きをどう評価するのかを考えていきたい。

2 社会教育施設・事業の移管と統合

大阪狭山市は、市民協働というパラダイムで社会教育行政を捉えることにより、社会教育行政と一般行政との一体化をめざしている。このことは行政事務の効率化を求める主張に呼応するものであるだけでなく、広範な市民サービスの要求に対応しようとする考え方でもある。徹底した住民自治を求める同市は、これまで行政の全セクションにおいて市民協働の視点からの行政評価を行い、事業点検を実施してきた。

この点で教育行政の検討も例外ではなく、住民自治の追求という市民協働の視点から社会教育行政が見直されてきた。しかも見直しの主体として社会教育委員という住民の代表者が行ったという点が画期的である。

大阪狭山市には12人の委員が委嘱されており、以下の報告の多くについては、社会教育委員の会議において平成17年度から審議された内容であり、社会教育関係団体事業費補助金については、ワーキング部会が設定され、審査、評価、公表の在り方等が検討された結果を示している。

実際には、平成19年1月31日に「社会教育施設の所管について」が、続いて同年3月29日には「社会教育事業の移管・統合について」が報告された。この2つの報告は、社会教育施設及び社会教育事業の一般行政への移管と統合を推進することが趣旨となっている。

「社会教育施設の所管について」では、「本市教育委員会においては、……長期的な視点に立った社会教育行政推進方針を策定する予定である」とした上で、「社会教育委員会議では、社会教育施設の管理・運営について、生涯学習を所管する市長部局との整合・統合・移管など多面的な検討を重ねながら」今回の報告をとりまとめた経緯を述べている。

課題の検討にあたっての視点として、①市民サービスの向上を図る視点、②市民協働によるまちづくりの視点、③生涯学習を推進する視点、④社会教育を推進する視点、⑤簡素で効率的な行財政運営を推進する視点を設けてい

る。特に住民自治を推進するための施設とは何かということが問われたのであり、その検討の中で公民館や図書館については、現段階では、市長部局に移管する環境にない施設であると捉え、社会教育センター、青少年野外活動広場や各種のスポーツ施設（計10か所）については、条件整備は必要なものの、施設の所管がいずれであっても、行政の役割として組織的な教育活動を奨励し、環境醸成を行うことには影響が少なく、市長部局に移管することが望ましい施設であると結論づけられた。

ここで公民館や図書館が移管の対象にならなかった理由として、行政が実施する社会教育と市民が行っている生涯学習活動とのバランスが円滑であり、社会教育法で規定する明確な教育目的を持った施設機能が十分に発揮されていることがあげられており、このことは限定的ではあるが、両施設における社会教育の固有性を認めることとして考えられる。社会教育行政の役割に、従来からの機能とともに、市民協働の視点と展開を求めているのである。

一方、市長部局への移管が望ましいとされた施設については、必要とされる条件整備の内容を挙げると、①市民・事業者の予約申請等における市民の優先条件の整備、②予約申請、使用料、利用対象者等、他の施設との整合、③無料施設の有料化の検討、④隣接する複合施設の一体管理となっている。

これらの施設について、教育委員会所管から市長部局への移管が望ましいという結論が出されたのであり、このことから事業者が利用できること、事業者による広報などから情報提供が広がることなどを効果として示された。

この見解で重要な点は、施設経営においては、社会教育行政も、一般行政も、サービスの提供という点においては、内容が変わらないという認識を示していることであり、一般行政への移管と統合を通して、住民の主権者としての主体性の発揮を追求している点である。

次に「社会教育事業の移管・統合について」の検討の結果、「今回、社会教育行政におけるソフト事業についても、現行の法制度、そして国の教育改革の流れに留意し、これからの本市にふさわしい生涯学習・社会教育行政とは何かを考えつつ、生涯学習社会の構築に向け、移管・統合に関する基本的方向性を探るものである」としている。

また同会議は、社会教育におけるソフト事業を、青少年健全育成事業、生涯学習推進を担う社会教育事業（スポーツ振興も含む）、文化財保護・市史編

寡事業に大別し、それぞれの目的に応じた個別の事業を展開しているとした上で、「ソフト事業の基本的なあり方」における現状と課題、基本方向について、まず行政と市民、民間事業者等における役割分担の明確化と市民協働事業の推進を提唱している。その背景として、事業内容の重複、公費負担、民業圧迫などがあるとし、多様な生涯学習機会や学習情報の提供をあげ、市民協働の実現を図る社会教育を推進しようと考えている。

3 社会教育関係団体の問題点

社会教育施設と事業の一元化を提起した、大阪狭山市の社会教育委員の会議が目指している方向が、徹底した住民自治の追求にあり、その具現化としての市民協働であることはこれまでも論じてきた⁽¹⁾。

さらに社会教育委員の会議が論議してきたテーマが、社会教育関係団体の在り方についてである。大阪狭山市には8つの社会教育関係団体（大阪狭山市婦人会、大阪狭山市文化協会、大阪狭山市こども会育成連絡協議会、大阪狭山市PTA連絡協議会、大阪狭山市体育協会、ボーイスカウト狭山第1団、ボーイスカウト狭山第2団、ガールスカウト大阪府第23団）がある。

各団体の事業費補助金申請事業をみると、大阪狭山市婦人会は、手芸講座、社会見学、健康体操講座、広報活動や料理教室などの事業を進めている。大阪狭山市文化協会は、スケッチ会・水彩画展、こども将棋大会、邦楽体験講座、コーラス体験講座、よさこいソーラン&狭山音頭、市民芸術祭や文化協会まつりを実施している。大阪狭山市こども会育成連絡協議会は、こども文化祭、映画会、ボウリング大会、中学校区ブロック行事、スポーツ大会、広報活動、ジュニア・リーダー養成講座などを事業化している。ボーイスカウトやガールスカウトでは、青少年健全育成事業、成人の指導者養成事業、公共事業などが企画され、ボーイスカウト活動として展開されている。さらに体育協会では、市民体力測定、卓球、サッカー、ソフトテニス、太極拳、バトントワリング、少林寺拳法、テニス、軟式野球、トランポリン、柔道、バレーボール、ソフトボールなどの事業が行われている。

同市の社会教育関係団体の活動は活発に推進されているが、今日の全国の

社会教育関係団体の状況はどのようなのであろうか。共通する問題として、どのような事項が存在するのであろうか。

一般的には、諸団体の組織化に関わる課題が指摘されている。つまり、人が集まらないということである。従来の社会教育関係団体が有してきた課題を、共有化し得ない人々が増加しつつあることが最大の理由とされているが、以下に私見もまじえて問題点を整理したい。

第1の問題点として、自らの団体の役割を理解できないことから、自律・自立への行動が提起され得ず、また行政の支援性が強すぎることもあって、結果として衰退していくような組織がみられるのではないかという点である。例えばPTAであるが、事務局が学校の管理組織の中にあったり、教育委員会事務局に設置されており、社会教育の特性である自主的・自発的な活動が組織されにくいケースが散見できる。団体の会計事務が、教職員や委員会事務局職員の事務となっている学校も、相当あるのではないかと考える。

公教育意識の希薄化が進行する中で、もし主体性を失ってしまった社会教育関係団体が、行政依存という形でしか活動できないとするならば、極めて深刻な事態であると言える。

第2の問題点であるが、教育基本法でも求められているように、学校教育と社会教育の連携・協力が不可欠な段階を迎えており、学社連携・学社融合など、学社協働化と呼ぶべきプログラムが進展しているが、実際には学校教育の主導のもとで、社会教育が補完的にしか作用していないような事例が多いのではないかという点である。それゆえに地域団体やPTAなどの社会教育関係団体が、本来的な機能を損なっているのではないかと考える。

第3の問題点は、多くの社会教育関係団体による事業に、新しいプログラム性が見えにくいことがある。計画されている事業が、既存の事業の請負的な側面が強く、それゆえ実施される活動から清新性が失われ、組織の停滞につながってしまっているケースも多いのではないと思われる。このことは事業面に止まるものではなく、役員の多くが行政からの動員の対象となったり、充て職に追われるといった現状が存在する。この原因が社会教育関係団体の指導者にのみに存在するのではなく、教育行政の支援の在り方に問題がある場合が多いと考える。

第4の問題点であるが、他団体との連携・協力が進展していないのではな

いかという点である。行政と強い関係のある社会教育関係団体が、他の社会教育関係団体と提携したり、協力して事業を行うといった事例をほとんど見ることが出来ない。特に施設に依拠した活動をしている社会教育関係団体ほど、その傾向が強いように思われる。また、実際には行政との関係が強い社会教育関係団体の個々の役割が、大幅に減少しているような現状がある。行政との関係が比較的弱い他の自主的・自発的な社会教育関係団体との連携・協力によって新たな学習課題が発生し、活動もそれに重点化されて、本来のミッションが大幅に後退していることが考えられる。

第5の問題点は、社会教育関係団体自らが、当該団体のミッションを再確認し、活動の意義についての理解を、組織内外に明示し切っていない状況にあることである。社会教育関係団体のミッションの問題を問うことは、当該団体の存在を検証することに関連し、当該地域の公教育の在り方を示すことにつながる。例えば社会教育関係団体補助金の在り方について、行財政改革に伴う補助金の削減といった問題が生じたならば、それは当該地域の公教育性が問われていることとして捉えるべきであろう。つまり、社会教育関係団体に対する補助金の問題は、我が国の公教育の現状と課題そのものを表していることになるからである。

こうした問題点をふまえて、行財政改革という課題がある中で、社会教育関係団体の活性化を図るには、どのような方策があるのだろうか。

大阪狭山市社会教育委員の会議が採用した道は、社会教育関係団体事業費補助金制度から、市民協働型補助金制度への移行であった。その経緯と内容について、次に説明したい。

4 新しい社会教育関係団体補助金の考え方

ここでいう市民協働は、1990年代に横浜市によって「横浜コード」として提唱され⁽²⁾、2000年代に入って、全国各地の多くの自治体によって採用されつつある政策概念である。

大阪狭山市においては、関西地方としては極めて早い時期から、市民協働を政策概念として採用することの検討が開始されている。平成13年8月には

「大阪狭山市における市民公益活動促進に関する提言」が出され、平成14年3月には「大阪狭山市市民公益活動活性化に関する基本方針」が、同年6月には「大阪狭山市市民公益活動促進条例」及び「大阪狭山市市民公益活動促進条例施行規則」が設置された。

大阪狭山市では、市民協働の概念の構築に先立って、行政と住民のパートナーシップ（協働関係）の考え方を説明した。前述した「大阪狭山市における市民公益活動促進に関する提言」（平成13年8月）では、パートナーシップの原則を示すと共に、行政との協働関係の構築が、住民にとっての政策意思形成過程への参画につながり、そこから派生する公共サービスの提供を受けることを説明している。そのことが住民の立場が受動的なものから能動的なものに転換し、行政と共通する公共課題に向けての共同責任を有するとしている。

大阪狭山市が掲げた市民協働の基本原則は、「自主性の尊重」「多様性の尊重」「対等な関係」「自立化の原則」「目的共有の原則」「相互理解の原則」「公開の原則」「評価の原則」の8点である。

次に大阪狭山市が取り組んだことは、市民協働の視点に立って、平成14年度における同市の団体補助金（補助金項目は75種類）を見直すことであった。この補助金の約95%が非公募によるものであり、交付先も特定されていた。公募や準公募は4種類に過ぎなかった。そこで、従来の福祉関係団体補助金と文化関係団体補助金を一元化し、市民協働の視点を盛り込んだ補助金制度下での補助金交付を試みたのである。そのために、「大阪狭山市市民公益活動促進補助金交付要綱」が制定されたのであるが、いわゆる市民協働型補助金と呼ばれる制度であり、平成16年度からこの制度による団体支援基金制度がスタートしている。

実際には市から300万円の拠出金があり、これに市民等からの寄付金と同額の市の資金を加え、合わせて事業団体に補助することになる。これには補助対象団体と事業の公募と審査、補助金の時限性といった形で、事業の安定実施に関わる担保が行政から求められている。

補助金の執行については市の責任で行われるが、補助金団体の決定と、その後の活動評価については、第三者機関である大阪狭山市市民公益活動促進委員会が担当する。また補助金を得ようとする団体は、補助金申請書の提出、

補助金申請のための公開プレゼンテーションの実施、市に対する協力と期中評価を受けること、事業実施後の実績報告書の提出と事業報告会への参加などが求められる。この制度が実施されて5年経つが、これまでは順調に制度の定着化が図られてきており、市民協働型補助金制度が求める団体の自立が進んできていると考えられる。

ところで、行政改革からの視点から社会教育事業が検討された場合、まず社会教育の実施主体である社会教育関係団体について、その事業費補助金の在り方が問われることになり、そこに新たな展開が発生する。

社会教育委員の会議の審議にあたって、まず社会教育関係団体の定義、補助対象とする社会教育関係団体の範囲⁽³⁾の確認、憲法第89条と社会教育関係団体の特性の問題等についての共通理解がなされている。

平成17年10月の中央教育審議会答申が教育委員会制度の見直しをしたこと、同年12月に地方制度調査会から答申が出されたことも強い影響があったと考える。自治体の首長と教育委員会との関係の新たな展開という理解が、広がったのである。

これまでの同市の社会教育関係団体に対する事業費補助金交付要綱では、第3条で補助対象となる事業があげられた。社会教育の普及啓発、向上または奨励のための事業であることを前提に、①市民を対象に実施する討論会、講演会、展示会、イベント等の事業 ②市民を対象に実施する社会教育に関する宣伝啓発の事業（機関誌・広報誌の発行、資料の作成配布等）ただし、記念誌の発行を除く ③その他社会教育の振興に寄与する公共的意義のある事業をいう。

大阪狭山市が認定する8つの社会教育関係団体は、平成18年度をみると、以下のような補助金が交付されている。大阪狭山市婦人会（182,000円）、大阪狭山市文化協会（396,000円）、大阪狭山市こども会育成連絡協議会（680,000円）、大阪狭山市PTA連絡協議会（158,000円）、大阪狭山市体育協会（936,000円）、ボーイスカウト狭山第1団（98,000円）、ボーイスカウト狭山第2団（98,000円）、ガールスカウト大阪府第23団（110,000円）である。

社会教育委員の会議とワーキング部会での検討の結果、社会教育関係団体事業費補助金と市民公益活動促進補助金の一元化（統合・移管）が、平成19年1月31日に社会教育委員の会議の中間報告といった形で提案された⁽⁴⁾。

内容を見ると、首長への社会教育行政の事務移管と、補助対象関係団体としての認定廃止などが、補助金一元化に至る課題としてあげられている。

この課題の前者については、教育委員会の職務権限に属し、かつ所掌事務である社会教育を首長の職務権限及び所掌事務とすることは、地教行法第23条などにより、現行法制上困難であるが、後者については、社会教育関係団体の教育面における役割が終了したと見なすことによって補助対象団体の認定を廃止し、市民公益活動団体（一般的な住民団体）として扱うことが考えられるとした。

同市における市民公益活動促進補助金と社会教育関係団体事業費補助金とは、補助交付対象団体は異なるが、対象分野は重複するという結論を示し、それゆえに同市内の8つの社会教育関係団体の事業費補助金について、市民公益活動促進補助金との一元化を図るべきであるという提案である。

改革案の背景に、社会教育関係団体の財政的自立を求める考え方があり、住民自治の実現を目的としていることは言うまでもない。

このような社会教育関係団体に対する補助金を巡る動向は、大阪狭山市にとどまらず、他の自治体でも同様の検討が進んでいることを記しておきたい。

5 今後の課題

本稿で報告してきた大阪狭山市の社会教育委員の会議による一連の提案の背景に、社会教育行政と一般行政の在り方に関わる重要な問題の指摘がある。

生涯学習社会の進展の中で、何が社会教育で、何が一般行政施策なのかが判然としなくなってきたおり、社会教育に関わる施設、事業、団体のとらえ方が大きく変質しつつあることを感じる。社会教育委員の在り方についても、同様のことが言えるであろう。社会教育法第13条の改正が、意図されたものとは異なった方向性を持つことが示されたのではないかと考えるし、究極的には教育委員会制度のあり方にまで問題が波及するものかも知れない。

社会教育関係団体については、自ら公教育を担っているという意識が希薄化し、ミッションの確認すら行えない状況に陥っているのかも知れないことに気付くのである。社会教育関係団体が、市民活動団体の一員として市民協

働型補助金交付を受けるという流れは、憲法第89条でいうところの、「教育の事業」に該当しない事業を実施する団体で、自主性を尊重される「公の支配に属さない団体」^⑤として位置づけられてきたが、これからは新しい性格を持った団体として理解されねばならない時代を迎えたのであろう。

このことは、前述した放課後子どもプラン事業などの実施において、事務所管が青少年教育担当（教育行政部局）から、青少年育成担当（一般行政部局）に移管され、青少年団体の性格が変貌しつつあることと同じ意味を持つと考える。

社会教育施設の一元化、社会教育事業の一元化、社会教育関係団体補助金システムの一般行政への移行といった問題だけにとどまらず、市民協働の視点に立つ大阪狭山市の社会教育は、これまでの社会教育行政の質を大きく変えつつあるようにみえる。市民協働をとおした住民自治への徹底した取組こそが、自立した「自治市民」を作り上げていく過程であるという認識に立つ大阪狭山市の実践から、今後の日本の社会教育の在り方について学ぶべきことが多々あるのではない。

本報告において、社会教育行政の在り方の変質の中で、必要とされる社会教育行政の骨格が見えてきたとも言えるのではない。税負担を伴う社会教育に何が求められているのかが、少しは明確になったのではないだろうか。

結果として、社会教育が取り組むべき内容が縮小されるかも知れないが、むしろ必要とされる社会教育の内容が鮮明になり、これまで以上にその役割が重要になりつつあると思うのである。

本稿で述べてきたような動向を、単なる自治体の行財政改革の一環として理解するのではなく、今日における「公」の意味の問い直しが求められていると解するべきであろう。このことはまた社会教育、学校教育のいずれにせよ、公教育の実施が、国民の生涯学習の基盤となる基礎的・基本的学力の形成に対象化されていくこととしてを察知しなければならないと考える。

〈注〉

- (1) 「新たな公共を形成する『協働』概念に関する考察」（『日本生涯教育学会年報』第24号、2003年11月）や「生涯学習を支援するファンドのシステム化に関する考察」（『日本生涯教育学会論集』第26号、2005年7月）などで、市民協働の考え方を事

例として紹介している。

- (2) 「横浜市における市民活動との協働に関する基本指針」(1999年)
- (3) 社会教育審議会答申「社会教育関係団体の助成について」(1959年)で、対象団体の捉え方と団体の範囲を示している。
- (4) 「社会教育関係団体事業費補助金と市民公益活動促進補助金の一元化(統合・移管)について」(大阪狭山市社会教育委員会議, 2007年1月)
- (5) 社会教育審議会答申「社会教育関係団体の助成について」(1959年)による社会教育法第13条の改正による。