

【論文】

市町村における社会教育行政の守備範囲に関する再検討 —社会教育行政が関与しない「連携・協働」事業における「学び」の視点に着目して—

畿央大学 宮村 裕子

第1章 問題の所在

近年、国や地方公共団体が教育主体となっていく公教育としての社会教育の在り方が相対的に曖昧なものとなり¹、とりわけ市町村における社会教育行政の弱体化とも言うべき状況が生じている。様々な課題への対応や地方分権、規制改革等に伴う法制度の改革に対しては、社会教育が本質的に変容を迫られることを危惧する意見も散見される²。社会教育行政においては公共直営のもとで人的資源や財政面の縮小という厳しい状況に直面しているが、そうした資源の量的側面における課題が、社会教育事業の質的側面の向上を図る方策を後回しにするという今日の看過できない状況を招いたのではないだろうか。

2019（令和元）年6月には、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（令和元年法律第26号、以下「第9次一括法」とする）が公布された。これによって、教育委員会が所管する図書館・博物館・公民館等について、教育行政以外の分野（まちづくり・観光等）との一体的な取組の推進等のために地方公共団体がより効果的と判断する場合には、社会教育の適切な実施の確保に関する一定の担保措置を講じた上で、条例により首長が所管することが可能となった³。従来からスポーツ・文化・文化財の保護については首長への事務の移管が可能であったが、それらに加えて公立社会教育施設も対象となったものである。

これに対して、例えば社会教育推進全国協議会は、「首長部局の文化・観光・地域振興政策と一体となって、政策課題の達成や合意形成のための手段として社会教育の活用を進めることは、社会教育事業に対する首長の意向が強く働き、住民の自由な学習を阻害する恐れが強まる。」⁴として、教育委員会が公立社会教育施設を所管することを求めた。こうした「社会教育行政の一般行政化」（社会教育行政の縮小）について、いわば権力的な介入を批判する立場の主張には、「社会教育の自由と自治の確保という戦後社会教育の基本理念をいかに発展させるか」⁵という課題意識が根底にある。

しかし今村は、「社会教育事業を自ら実施したり、他者が行なう社会教育活動を奨励援助する行政活動は、人民の権利義務には直接に関係のない」ことを指摘しており、非権力的な社会教育行政であるがゆえに事業経営的な着眼点が大切になると述べた⁶。また上杉は、社会教育を「未熟な存在を前提として教え込むような教育でなく、権利主体としての市民の自己教育に社会教育の本質を見出そうとする」ものだとしたうえで、「社会教育活動と社会教育行政を観念的に分離し、社会教育を相互自己教育として性格づける」と述べた⁷。これらを踏まえると、社会教育固有の資源の維持を前提として効率性に基づく運営を批判し、首長部局への移管が社会教育の衰退を招くと結論付けるのは時期尚早であろう。それよりも、今日において社会教育が「手段として」活用されることの質的な意味を考える必要がある。

かつて行政批判としての「権利としての社会教育」という運動が展開されたが⁸、今日においても自己教育・相互教育であるという社会教育の原理は変わらず尊重されている。しかし、社会教育が社会教

育法制下で振興すべきものであることに鑑みれば、公教育でありながらも学校教育とは対照的な位置に置かれている社会教育行政の守備範囲や社会教育の評価について改めて検討することが求められる。

学校教育においては、教育段階や校種によって多少異なるものの、教育の目的および目標が明確に規定されており、PDCAサイクルのもとで各学校が運営されている。児童・生徒・学生の学力や学習状況、多様なニーズを把握することに加えて、教員評価や学校評価の仕組みが確立していると言ってよい。こうした客観的な根拠（エビデンス）に基づく教育政策が推進されている学校教育領域と比較すると、社会教育においては目的の規定が存在せず、義務の概念も無いため、達成すべき目標やその状況の把握については学習者の自主性や相互教育に頼るところが大きいという特徴がある。社会教育施設は個別の各法規（図書館法・博物館法・社会教育法等）のもとで展開されており、多様性や地域性があると総括されてきた。他方で、社会教育の事業を客観的に評価する仕組みが十分機能しているとは言い難く、施設の種類や地方公共団体によっても差が見られる状況である⁹。様々な連携・協働を通じた社会教育事業を行っても、社会教育施設の利用者数や講座等への参加者数を集計するだけで、連携・協働の状況については担当職員の主観的な把握に留まっているという市町村教育委員会は珍しくない。

言うまでもなく、各地方公共団体の教育振興基本計画には、学校教育と並んで社会教育の領域が盛り込まれている。しかし、国の文教費総額に占める社会教育費の割合はわずか 6.5%（令和元年度）に留まるうえに¹⁰、社会教育は地方の厳しい財政状況の影響を直に受けている。地方教育費に占める社会教育費の割合は年々低下の一途を辿っており、1996（平成8）年度に2兆8,063億円あったものが、2020（令和2）年度には1兆5,144億円と、24年間で約半減している¹¹。

このような現状の布石として、2013（平成25）年1月の中央教育審議会生涯学習分科会における議論の整理において、社会教育行政には、社会教育施設等において講座等を自らで全てを行う「自前主義」から脱却して地域の総合的な課題に対応できるよう、地域の多様な主体との連携・協働による「ネットワーク型行政」の推進が求められた経緯がある¹²。有機的な連携・協働のためには、多様な主体による相互の役割と責任の自覚が求められる。にもかかわらず、社会教育行政においては、社会教育事業そのものの質的側面の向上を図り、それを客観的に示し得るような評価方策の確立が不十分であると言わざるを得ない。「ネットワーク型行政」どころか、他領域との連携に向けた行政内での「縦割り」の解消に苦慮する例も少なくない。その結果、明確な目標設定や成果指標の設定を伴わずに、限られた予算で事業が展開される。そうした事業の意義や効果が客観的に認識されることなく、固有の資源の増加が見込めない危機的な状況が続き、さらに予算が削減される、という負のスパイラルに置かれてきた。

そこで、とりわけ施設を介する社会教育活動について整理すると、従来からの公立社会教育施設における「狭義の社会教育」と、その他の公立施設等で行われる「広義の社会教育」が存在する。前者の場合、社会教育法制のもとで管理・運営されて公民館運営審議会のような住民による意思決定の機会が重視されるが、指定管理者制度を導入する地方公共団体もあり、職員体制を踏まえると一様には捉えにくい。後者の場合、本稿で取り上げる事例のように首長部局のもとで管理・運営が行われると、根拠となる法規に他領域が含まれて条例が存在し、複合施設の場合にはさらに複雑である。多様な地域課題や学習需要に対応するために民間事業者と連携することを考えると、様々な施設や事業主体（社会教育行政、一般行政、民間事業者）および事業内容があり、その取り組みが果たして公教育としての社会教育活動と言えるのか？という点で明確に区別することが難しく、非常に曖昧なものになっていると言える。

こうした状況を示したものが図1である。このうち、点線で囲まれた部分が公立社会教育施設以外における社会教育的事業である。さらに多様な社会教育活動や民間施設・非行政の取り組みも含めたものが「広義の社会教育」と捉えられる。本稿で取り上げる事例は灰色の部分に相当する取り組みである。こうした「狭義の社会教育」に隣接する部分が社会教育として社会教育行政の守備範囲に含まれるのかを検討しようとするものである。

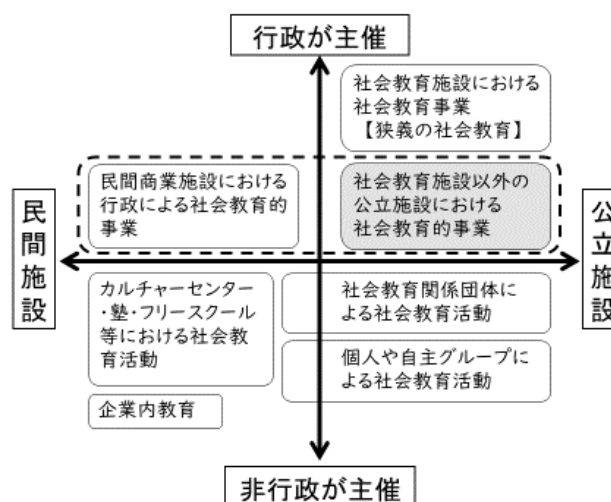


図1: 施設を介する社会教育活動 (筆者作成)

2018 (平成 30) 年 12 月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」では、新たな方向性として「開かれ、つながる社会教育の実現」を掲げ、「ネットワーク型行政の実質化」を求めている¹³。今後、地域の多様な主体との連携・協働がさらに求められるなかで、社会教育に固有の施設や職員の量的拡大ではなく、隣接する学校教育や一般行政分野との関係において社会教育の存在意義が高まるのであれば、社会教育を手段としていかにして連携・協働の質を確立できるかが重要となる。その際、教育委員会が所管していない首長部局による「連携・協働」の事業であっても、社会教育的な機能が十分発揮されるのであれば、社会教育行政に固有の業務は存在しないということになる。逆に手段としての活用が不十分であれば、意味を成さないことになる。果たして、社会教育行政が関与しない形での社会教育事業は成立し得るのであろうか。それとも、社会教育的な価値の発揮は社会教育行政が所管する事業においてのみ可能となるのであろうか。

そこで本稿では、社会教育的機能の展開を通じた「連携・協働」の取り組みを手がかりに、とりわけ市町村における社会教育行政の守備範囲の在り方を検討する。事例として、「市民協働」を謳う複合施設において、社会教育的な機能を活用・展開する事業を取り上げる。例えば第9次一括法に伴って社会教育施設を首長が所管する場合に、そこではどのようなことが実現できるのであろうか。また、社会教育を手段とした連携・協働はいかにして可能となるのであろうか。これを検討して社会教育行政の在り方を考えることには一定の意義を見出し得る。本稿では、ともすれば曖昧になりがちな「連携・協働」と不可分の関係にある、手段としての社会教育の存在意義を描き出すことを目的とするものである。

第2章 社会教育施設以外の公立施設における社会教育的事業の事例

本章では、社会教育施設以外の公立施設において行われた、社会教育的な機能を活用して展開された事例を参照する¹⁴。社会教育行政が関与しない社会教育的事業の成果と課題に着目して検討したい。

第1節 A市における市民協働型施設の概要

近畿地方に位置するA市は、総人口 62,940 人 (2022 年 10 月 1 日時点) の小規模な市である。市内には国や県の主要官庁の機関や市民病院も置かれているが、少子高齢化が進行し、人口は減少傾向にある。かつては「商工業のまち」として栄えた歴史があり、商店街も賑わいを見せていたが、商工業環境の変化に伴う中心市街地の空洞化や地域の活力の低下、公共施設の老朽化等が課題となっていた。

市では、旧大型商業施設跡地を取得して国からの補助金を受ける形で「市民交流センター」（以下、本施設とする）を建設し、2016（平成28）年4月に開館させた¹⁵。土地の取得、市民ニーズの把握、施設に盛り込む機能、既存の社会教育施設との関係、稼働見込みの試算等について、議会においていくらか議論が行われたが、最終的には首長の強い意向を基盤として整備が進められたものである。

本施設は4階建ての複合施設であり、1階に駐車場と防災設備、2階に交流スペースと事務室、3階に子育て支援機能と県の出張所（税務・保健・消費者行政）、4階に高齢者支援機能と多目的室等が入る形で構成され、特に2階部分での交流の促進が期待されている。開館にあたり、「市民部まちづくり振興室自治振興課」内に準備係が設置され、開館後は「市民協働推進課」が事務局を担当した¹⁶。また、市民の参加を得て「開館準備委員会」¹⁷を設置し、開館後は「市民協働推進会議」へと発展させて、会議の運営や市民協働事業の企画・立案等に取り組む構図となった。

本施設の設置目的は、市の条例において、「元気ににぎわいに満ちた活力ある市民社会の創造を目的として、市民と行政がそれぞれの持つ資源や能力を生かしながら連携及び協働し、市民交流の推進、子育て支援及び高齢者の支援を図る」ことや「災害時の避難活動の拠点」であると明記されている。「市民協働」は、「市民社会の創造」に向けた手段と位置付けられており、県の協働推進指針をもとに「共通の公共的な目的実現のために、一緒に行動する」ことであると会議において説明された。しかし実際には、全市的な課題の解決に真正面から着手するというよりも、まずは交流を通じて既存団体の横のつながりを築き、課題の解決に向けて団体間の連携を進めたいという事務局側の意図が確認できた。

ここで、本施設と社会教育との関係に言及しておきたい。社会教育行政、つまり教育委員会による本施設への公式な関与は確認できなかった。ただ、A市では公民館が老朽化しており、利用状況も飽和状態にあるため、本施設に対しても貸館機能が期待された。また、開館準備委員会には、既存の社会教育関係団体の代表者に参加が要請された。つまり、市としては「市民協働」の基盤として既存の社会教育的活動に頼り、それらの人的ネットワークを活用する狙いが少なからずあったものと考えられる。市民協働推進課の担当職員X氏（当時）は¹⁸、「社会教育も非常に大切で必要なものではあるが、公民館での社会教育は学習機会を上から与えるものになっている。そうではなくて、新しい施設の市民協働では皆で一緒にやっていきたい。」という趣旨の説明をしている。この発言はA市の社会教育行政の課題を捉えたものとも言えるが、X氏は「学校と地域の連携・協働」についても「市民協働」の一つに組み込んで捉えており、上位概念としての「市民協働」のもとで社会教育が手段化されていることが分かる。

第2節 A市の市民協働型施設における社会教育的事業の展開とその特徴

（1）開館前

本施設における事業は、まず開館準備委員会の運営自体を「市民協働」に位置付けて、施設主催の行事を企画・立案する形で活動が開始された。2016（平成28）年4月の開館に向けて会議の役割を確認するとともに、現地視察や施設愛称の公募・選定作業を行い、開館記念行事についてワークショップ形式で話し合われた。そこでは、施設利用に対する要望や、具体的なイベントに対するアイデア、各団体の意向、既存の地元行事との調整の必要性等の意見が交わされ、地元団体間で意見交流を図る場となった。

しかし、実際の企画・立案においては、担当職員X氏の主導で現実的に可能な範囲に留められた。開

館準備委員会の設置が開館を数か月後に控えた時期であり、アイデアの実現に向けた調整を行うには準備期間が余りにも短かったからである。各団体には、行政側の決めたプログラムに出演者として協力してもらうことを基本として、開館記念行事で達成したい目標や統一的なコンセプトが掲げられることもなく、一般的な「公民館まつり」と同様のプログラムが「市民協働」の名のもとで盛り込まれた。本施設の稼働後、開館準備委員会は「市民協働推進会議」に発展するが、開館行事における様々な「連携・協働」の実態がどうであったのかを振り返る機会が設けられることはなかった。つまり、市民の参加・協力を得て検討するという形は表面的に達成できたが、市民の意欲を有機的に発展させるための学習・交流の場という意味では「付け焼刃」の感が否めず、ファシリテートにも課題が残るものであった。

(2) 開館後：「市民協働」のスタートと集客イベントの実施

2016（平成28）年7月以降は、「市民協働推進会議」（以下、推進会議とする）において委員が共に学びながら、施設の周知を兼ねた集客目的のイベントを行う形で「市民協働」を推進し、本施設の有効活用を探る段階に入った。A市の市民協働推進事業は、国の地方創生加速化交付金（5,000万円）の交付を受けており¹⁹、初年度には1,800万円を広報やイベント経費として活用できた。そこで、正式に稼働した施設においてこの予算をいかに使い、何を行うのかを考えることが求められた。推進会議は、市の定めた設置要綱に基づいて設置され、20名の委員で構成された²⁰。その役割は、本施設における「市民協働」の推進や本施設の運営に関して意見を述べることであり、初年度は全6回の会議が開かれた。

本施設は複合施設であり、「市民協働」に関わる利用（市民活動登録団体による定期的な利用²¹、個人や団体の学習課題に応じたイベントへの参加等）の他に、個人的な必要に応じた利用（住民票の発行、託児所や相談窓口、県の出張機関等）もある。本施設が主催する「市民協働」イベントへの参加は無料であるが、施設・設備の借用、駐車場の利用等は有料と規定されている。そのため推進会議における委員らの当初の関心は、施設の利用手続きや料金の在り方、他の公共施設との違い、地元商店街との関係等に重点が置かれた。こうした施設機能の確認と並行して、「市民協働」とは何であるのかについて委員が学ぶ勉強会が複数回にわたって行われた²²。

施設の利用状況は、担当課にとって当初からあまり芳しいものではなく、とりわけ本施設の目的に直結する2階「交流スペース」の活用について苦慮していた。そこで、集客できるイベントの実施を通じて施設の周知を図るべく、担当職員X氏の企画により、夏期には「こどもサイエンスショー」が実施された。これは、メディアでも活躍するサイエンスプロデューサーに公演を依頼したものである。冬期には商工会議所によるイルミネーション点灯行事と連携する形で、寒空の下、屋外の芝生広場で点灯セレモニーを行い、交流スペースでは「劇団かかし座」による手影絵パフォーマンスショーが公演された。

しかし、例えば、イルミネーションの点灯によって何がどのように「地域の活性化」に結びつくのか、明確な説明がなされたわけではない。来場者には、灯りのモニュメントと共に写真を撮ってSNSで発信してもらえれば施設の宣伝になるのではないかと願われたが、結局は期待したほどの来場者数は得られず、費用対効果の面で課題が残ることとなった。こうした単発のイベントでは、各団体や委託先事業者との連携のプロセスが推進会議側では把握しにくく、イベント自体の目的や目標、イベントの趣旨とA市の課題との関連も不明確なものであったと言える。

（３）「外部専門家」の参加と推進会議の活性化

推進会議においては地元の各団体が委員となっているため、若者はおらず、大半が中高年世代である。A市の地域性も影響しているのか、委員には行政に対する依存の姿勢が見られ、「市民協働」に対しても受け身の態度で、既存の団体や活動に囚われている様子であった。つまり「船頭が多い」状態であり、他団体の出方を窺ってか、積極的な意見は当初からほとんど見られなかった。

そこで、先述のように推進会議では「市民協働」について学ぶ機会が設定されたが、その講師を務め、各地で先進事例に携わった経験のある地域活性化コンサルタントのY氏が²³、アドバイザーとして推進会議の運営に加わった。Y氏は、委員に対して「市民協働」の必要性や当事者意識を喚起させ、具体的な活動のイメージを持たせ、今後の推進会議の進め方として分科会形式を提案した。また、それまで開示してこなかった予算額を明らかにしたことで、委員としての責任と自覚が促された。この時点で、まずは推進会議自体の活性化に重点が置かれたものである。そしてY氏の登場以降、担当職員X氏、推進会議委員長長の三者による意見交流が頻繁に行われることとなった。

開館後半年となる2016（平成28）年10月以降は、Y氏のファシリテートで推進会議が進められ、委員を3つの分科会に振り分けて、それぞれで課題解決に向けたイベントの企画立案や準備・調整を行う形となった。Y氏から提案された各テーマは、第1分科会が「市民協働を推進するための講座づくり」、第2分科会が「地域を活性化するための講座づくり」、第3分科会が「子どもの居場所づくり、高齢者の居場所づくりとしての催しの開催」であり、これに対する異論も特になく実施が決まった。

（４）1年目：分科会による活動と見えてきた課題

各分科会では、それぞれでの検討を通じてイベントの案を作成した。それらが推進会議主催の「協働事業」として、年度末までのスケジュールに組み込まれて実施された。例えば、第1分科会では防災訓練やスマートフォン活用講座、第2分科会ではイルミネーションイベント（前述）、第3分科会では手影絵パフォーマンスショー（前述）や教育講演会等である。教育講演会であれば、市PTA協議会が運営する形で、子育てに悩む保護者を対象として企画された。他の場合も同様に、テーマに関連する市内外の団体やメディアで活躍する著名人に協力を依頼するとともに、企画内容について各分科会で話し合いが進められ、それらの進捗状況が推進会議で共有された。

しかし、結果的に想定したほどの来場者を得られず、イベント同士の関連が不明確である等、課題も残った。また、「協働」で行うべきところが、先方の事情に押し切られてプログラムの進行に不備が生じることもあり、理想としての「市民協働」と現実の実施体制に差異が見られた。何よりも、手段であるはずの「市民協働」が目的化しており、「何のための市民協働か」や「市民協働を通じてどのような成果を得たいのか」という共通認識を明らかにしないままに各々の委員が思いを語り、それらが何の系統性もなくイベント化されていたことを指摘できる。Y氏も、「いろいろイベントを行うが、どういつながりがあるのか、費用対効果も含めていずれ検討が必要だろう。」という趣旨の発言をしている。

また、X氏やY氏は「講座づくり」の専門性を持つわけではなかった。本来であれば、地域の課題と向き合う当事者の市民から分科会テーマが導出されるべきところであるが、十分な熟議が行われないうちに講師や依頼先を決めてイベントを実施することに重点が置かれており、中長期的な視点で市民の育成を図るような学習支援は成し得ていなかった。このように、いくら市民の参加を得て潤沢な補助金を

活用できたとしても、事業を推進するノウハウの不足から場当たりに物事を進め、費用対効果の面で課題が残った点においてイベントの多用は空回りしていたと言わざるを得ない。

他方、担当課のまとめによれば、地方創生加速化交付金事業としての実績は、一定の目標を達成したとされている。本施設に関わるハード面・ソフト面・情報ネットワーク関連の条件整備を実施したことで、KPIとして掲げた「登録団体数」(実績値 121 団体/目標 40 団体)は達成できた。この結果はA市の「まち・ひと・しごと創生会議」に報告され、以後も「まち・ひと・しごと創生総合戦略」のもとで本施設の事業を推進していくことが推進会議において確認された。しかし、既存団体に登録を呼びかけていた経緯から、実際には本施設の初年度の主催事業にほとんど関わっていない団体も登録されており、こうした実績の数値はあくまでも一つの材料に過ぎないことを指摘できる。

(5) 2年目：「市民協働」の実質化に向けた再チャレンジ

2年目も、推進会議の定期開催を継続しながら、主催事業の企画・立案を通じて施設の利用促進および「市民協働」に対する理解と定着を図ることが目指された。初年度の施設利用実績は年間のべ55,000人程度と目標の6割程度に留まっており、「市民協働」に向けた仕切り直しが求められた。初年度のような集客ありきのイベントではなく、地域の資源に着目して有意義な企画ができるようにと、担当課による案(夏休みの親子科学教室、シニア向けスマホ活用講座、市制記念事業等)が示され、意見が求められた。しかし、大枠の案に対して具体的なアイデアを挙げてほしいという行政側の姿勢と、所属団体の枠を超えきれない受け身な委員、という構図に大きな変化はなかった。委員らは、既存団体同士の横の関係構築のために集まっているのであり、市域全体の課題や資源を見通したアイデアを提案することには荷が重いと感じていたからである。

こうした状況を打破するきっかけとなったのが新たな助成金である。外部専門家として引き続きY氏に協力を依頼するために、担当課では一般財団法人地域総合整備財団(ふるさと財団)の「地域再生マネージャー事業(外部専門家活用助成)」に申請していたが、年度当初時点で不採択であった。しかし、追加応募分が採択されたことで、8月から当該事業として再始動することになった²⁴。端的に言えば、実質半年間で外部専門家の力を借りて地域課題の抽出と解決策の検討に向けて人材の発掘・育成を行い、市民を巻き込んだプロジェクト方式で活動を展開するものである。この助成金は、外部専門家を活用する費用の一部を支援するもので、「当該地域の段階・実情に応じた地域再生の取り組みを促進し、地方創生に資するよう活力と魅力ある地域づくりに寄与する」²⁵ことを目的としている。こうして本施設では、「地方創生」を強く意識する形で事業を仕切り直して、人材の発掘・育成に重点を置いた「市民協働」による「元気発信プロジェクト」(以下、元気PJとする)として進めることとなった²⁶。

(6) プロジェクトの展開と本事業の「成果」

元気PJでは、①地域のリーダーとなる人材の発掘と育成、②地域課題の抽出と分析、③各分科会体制の構築、という仕組みづくりを通して「市民協働」の推進を図りながら、市民の機運醸成が目指された。まず主体的な参加者を広く募り、7名のコアメンバー(商工会議所青年部・NPO法人・市立高校教員・商店街組合・市職員・外部専門家)および約30名のメンバー(市民や高校生)で「実働部隊」が構成され、既存の推進会議の委員は「承認部隊」となることで役割が整理された。この実働部隊では、

地域課題を抽出するための座談会や、各地の先進的事例に関わった外部講師（副町長経験のある総務省職員、文化施設館長経験者）を招いた勉強会を開催して、課題意識についての意見交流が進められた。

特に「まちのことについて語ろう」と題した座談会では、「ムラ意識」が強い旧世代と新規流入者の意識にギャップが存在することや、自治会等の地縁的なつながりの持つ煩わしさが人口流出につながる等、A市において市民に交流を促進すべき現状があることや、市の魅力を発掘・発信することに対する消極的な姿勢が確認された。座談会を踏まえて実施した社会関係資本に関わる市民意識調査の分析を通じて、大森は、「一般的信頼」、「特定化信頼」、「つきあい」、「社会的活動への参加」の4要素に着目し、旧住民・新住民、高齢層・若年層といった属性の違いに応じて異なる社会関係資本を持つ市民が混在していることや、社会活動への潜在的な意欲のある人も存在するため、気軽に参加できる活動が有効であることを指摘している²⁷。外部専門家の支援を受けつつも、このように地域課題の抽出および共通認識ができたことは成果の一つであり、以前の推進会議では明確にされてこなかった点である。

そして具体的な活動としては、元気PJメンバーで「まち部。」という組織を結成して、一つは商工会議所によるクリスマス行事を盛り上げる事業、もう一つは商店街の活性化および地域ブランド商品の開発に向けた事業として、高校生を含む市民が定期的に交流し、企画・立案が行われた。高校生メンバーが大人と一緒に会議に出席して意見を述べたり、和菓子店の仕込み作業を取材して商店街の魅力を「まち部。」のSNSで発信したりして²⁸、若い世代の感性を活かして地域の課題解決のきっかけにつながる活動が行われた。こうした活動自体が、前掲の中教審答申が掲げる「人づくり・つながりづくり・地域づくり」²⁹に向けた社会教育活動に相当すると考えられる。元気PJでは、推進会議には含まれない幅広い属性の参加を得ることができたが、「まち部。」自体が実は市立高校内の非公式組織であり、それを一般市民にも拡大する形で、担当教員を含む高校の資源を活用したものと言える。

以上、市民協働型施設における社会教育的事業の展開およびその特徴を提示してきた。本事例においては、人材の発掘・育成（7名および約30名）、地域課題の抽出および解決策の検討（含、市民意識調査：サンプル数700）、各分科会組織の運営等が主な成果として報告されている³⁰。助成期間終了後は、「まち部。」をさらに発展させて、市民文化活動の活性化に向けたクリスマスイベントを実行委員会形式で企画・実施することや、地域課題の抽出および共有自体をイベント化する民間事業者の提案を採用する等して、地域ブランド商品の開発や地域プラットフォームの設立に向けた人材育成や仕組みの構築を継続することとなった。当初に活用が期待された、地縁的かつ旧来の社会教育関係団体から成る推進会議は「実働部隊」から「承認部隊」へと役割が変更されたが、それらと一部は融合する形で元気PJという新たなテーマに関心のある人々の参加を得て、活動の土台を形成することができたものである。

第3章 社会教育の再定義と社会教育行政の守備範囲

第1節 社会教育行政が関与しない社会教育的事業における成果と課題

前掲の中教審答申では、首長部局等による多様な学習機会の提供について、「これらの団体等は、教育委員会や社会教育関係団体とのつながりを持っていないことが多く、その活動が実質的に社会教育に該当するものであっても、自らの活動を社会教育と認識していない場合もある」³¹としている。本稿の事例もこれに相当するもので、限られた条件下で一定の成果も見られたが、次のような課題も指摘できる。

まず、既存の社会教育関係団体に対して、行政側の定めた案に沿って具体的な協力を得やすい存在として参加を求めた点である。旧来の地元団体に着目して会議を構成したことで市民の参加を得た状態を容易に整えることができたが、既存団体の受け身な姿勢を解きほぐし、「市民協働」に向けて主体的かつ相互に学習する存在として組織化することはできなかった。また、新旧の団体や市民の課題に応じて資源をつなぐ働きかけが十分ではなく、既存の社会教育活動と新施設を結び付ける発想や学習支援に関するノウハウが不足していたと言える。これは、本事業の担当職員が社会教育の専門性を有していなかったためだと考えられる。体のいいコスト削減のための「市民協働」とならないよう、首長部局が主導する社会教育的事業においては、社会教育関係資源の活用を通じた環境醸成に改善の余地があると言える。

次に、限られた人員の担当職員が試行錯誤した結果、新しいアイデアを求めて右往左往していた点である。裏を返せばこれは、「市民協働」が手段ではなく目的化していたことの表れでもある。「市民協働」に対する中長期的な目標を立てることよりも、単発の集客を目指して話題性のあるコンテンツを求めた結果、潤沢な補助金を有効に活用することなく費用対効果の面で課題を残した。イベント重視の傾向は、新施設の活用をアピールしたい首長の意向に沿うものかもしれないが、「何のための市民協働か」、「市民協働を通じてどのような成果を得たいのか」という共通認識を抜きにした事業は長続きしないだろう。また、外部専門家や民間事業者がそれぞれの立場で関与した点も、担当職員の頭を悩ませたことかもしれない。つまり、多様な主体と連携・協働する際には、それぞれの意見をうまく受け止めて判断し、企画・立案につなげるための調整能力が求められる。その場合に、事業において目指す方向性を明確にしたうえで、成果を測る指標に照らして効果的な形で外部資源を活用していくことが大切である。

三点目に、幸いにも補助金を得たことで、時限を区切ったプロジェクトとして事業が展開された点である。申請・交付決定時の事業計画に沿った取り組みが求められ、時には出資者による中間評価もなされるため、目標管理や成果の把握が重要になる。とりわけ複数の補助金を活用する場合には、予算の費消や事業の展開によって得られた数値や状況の変化等について、それぞれの出資者の枠組みにおいて進捗が問われ、評価がなされるという点である。そのため、よほど留意しない限りはそうした事務作業に追われて、ともすれば事業を回していくことに気を取られ、事業実施主体としての目標設定や成果の測定が疎かになってしまうことを指摘できる。また、地域ブランド商品の開発のようなメディアに対して訴求力のある分かりやすい成果が求められがちであり、市民個人の成長過程や団体同士の交流、「地域づくり」の基盤形成の経過等は捉えにくい部分でもある。行政側には、抽出された地域課題に照らした市民の葛藤や成長、新たに構築した仕組みの維持・向上等について、多様な主体である関係者が共通認識を継続できるような成果指標の設定および学習支援としての仕掛けが求められる。

以上のように環境醸成や事業評価の面で課題が見られるものの、当該事業では補助金を活用したことで、外発的な形で試行錯誤しながらも一応の計画に沿って事業を進める必要性や、所定の期間内に成果を出すことへの意識、多様なメンバーによる意見交流等が担当者に少なからず緊張感を与えていた。予算面や地方創生を目指す事業である点に特徴が見られるが、それを差し引いても社会教育の基盤整備とともに多様な資金調達手法が求められている昨今においては看過できない部分である。従来の社会教育行政による事業ではもう少しゆるやかに展開される傾向にあることを考慮すると、こうしたスキーム（枠組み）を共有する形で事業を推進したことは一つの成果であると言える。

第2節 今後の社会教育の在り方と社会教育行政の守備範囲

本稿の事例は、A市の場合には首長部局の複合施設であったが、実際には公民館を拠点に実施されることも想定できる事業であり、最終的に「人づくり・つながりづくり・地域づくり」につながるという意味で社会教育とベクトルを同じくする取り組みである。しかし、社会教育関係団体を活用した事業として一定の進捗が見られたとしても、社会教育としての学習活動が必ずしも十分には実現されなかったと言える。当然ながらそれは社会教育を目的として行われた事業ではなかったためであり、この点からも「手段か、目的か」が事業の結果に影響するということが確認できるだろう。

近年の市町村の状況としても、公民館利用者や社会教育委員等の社会教育関係者の側から、政治的・宗教的中立性の確保や営利活動の禁止等の制約が多い社会教育施設に対して、利便性の限界を指摘する意見が寄せられることがある。例えば、地域の農産物の直売所を併設して観光資源とすることや、民間商業施設と協力して収益性の高いイベントを招致する等、必ずしも従来の社会教育の枠組みにはこだわらない考え方である。行政側にも、少子高齢化に伴って利用が低調な単館の社会教育施設を多機能型の複合施設へ転換させる考え方が見られる等、従来型の社会教育施設の存立基盤には揺らぎが見られる。

こうした、自己教育・相互教育の場としての社会教育の原則の転換にもつながる昨今の趨勢に鑑みると、社会教育行政においては、軸足を「学習」（学習活動を通じたネットワークづくり）に置くのか、「サービス」（ネットワークづくりを重視した、学習にこだわらない活動）に置くのか³³、その在り方が問われていると考える。そして今後は、①社会教育行政の組織や機能を縮小する形で「公教育としての社会教育」を追求するのか、それとも②民間事業者とも比較・競合可能な形で首長部局内に社会教育の機能を展開しつつ「サービスとしての社会教育」の充実を図り、そこに社会教育的価値を見出すのか³⁴、という二つの方向性が考えられる。前者は、従来型の自己教育・相互教育という社会教育としての目的や継続性を重視して行われる学習活動を指す。後者は、従来の形にこだわらずに社会教育の資源を活かして行う様々な活動であり、社会教育を手段として地域課題解決等のさらなる目的を目指すものである。

さらに、やや抽象的な説明になるが、特に官民連携型では、ネットワークを活用して社会教育の資源を調整・調達・評価し、学習を通じて個人や地域が成長・発展できるような目標が設定されることが望ましい。しかし、本稿の事例のように連携・協働が目的化されると、既存の資源の安易な転用や場当たりの取り組みとなり、結果的には「賑わい」が創出できればそれで良いとされる形が想定される。そこには学習を客観的かつ相互に評価する視点が見られず、取り立てて連携・協働の質が問われることも無いというものである。単なる賑わいづくりで終わらないためには、環境醸成も含めてネットワークの中で効果的に「学び」を組織していくための事業の質の管理が必要であり、適切な目標や成果指標の設定を通じた評価が求められる。

また公共直営型においても、社会教育行政部局が事業を所管・主導しているか否かに関わらず、負のスパイラルに陥らないような工夫が必要である。自己教育を重視する余り、狭い範囲での「自前主義」に捉われるのではなく、他領域との関係性の中で社会教育的価値を発揮して地域の課題解決につなげられるよう、学習の在り方を複線的に捉えることが必要である。そのためにも、学習活動や「学び」の過程での成果の把握といった評価を通じて「公教育としての社会教育」の意義を明らかにすることが求められる。

このように考えると、「手段か、目的か」、「学習志向か、サービス志向か」、「公共直営か、官民連携か」のいずれの場合においても、評価の視点をもって社会教育経営に当たることが大切である。重要なのは、一見、学習活動とは無関係に思えるようなサービスの活動（事業）においても、「学び」を評価する視点を持ち合わせておく必要がある点である。また逆に学習目的で行う事業においても、社会教育を手段として活用することで学習活動を通じた「学び」を複眼的に捉え、いわば「学びの複線化」を目指すことが求められる。つまり、いずれの場合においても社会教育における「学び」の視点をいかに捉えて、評価の在り方を設定するのかということが課題となるであろう。「ネットワーク型行政」の実質化が求められるなかで、社会教育行政に固有の機能と、固有とは言えない機能が存在するものと仮定される。また、社会教育行政において連携・協働を通じた事業をどのように評価すべきか、図1で示した他事例や本章で述べた「学び」の概念についてもさらに検討する必要があるが、それについては紙幅の関係上、本稿で取り扱うことができなかつたため、稿を改めて今後の研究課題としたい。

【謝辞】本研究にご協力をいただいたすべての関係者の皆様に深く感謝を申し上げます。

¹ 例えば福尾武彦は、社会教育には公権力による社会教育政策としての「上から」の要求と国民の自己教育としての「下から」の要求があることを、社会教育に固有の矛盾であると指摘している。福尾武彦「社会教育の理論」矢川徳光編著『講座 現代民主主義教育第3巻』青木書店、1969年、172-183頁

² 例えば姉崎洋一は、地教行法改正（2015年4月1日施行）について「教育行政の範囲を縮小させ、社会教育を排除するものである」、また、新自由主義的な行財政改革は「社会教育の根幹を脅かしてきていると言って良い」と述べている。姉崎洋一「地教行法等の改定と社会教育ガバナンス」『日本教育行政学会年報41』2015年、185-189頁

³ 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律による社会教育関係法律等の改正について（通知）」
https://www.mext.go.jp/a_menu/01_l/08052911/1417798.htm（2022年10月23日参照）

⁴ 社会教育推進全国協議会常任委員会「公立社会教育施設の首長部局所管を可能とする「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（第9次地方分権一括法）に反対する声明」（2019年5月25日）、
<https://japsee.main.jp/wp-content/uploads/statement20190525.pdf>（2022年10月23日参照）

⁵ 中山弘之「社会教育行政の一般行政化」、日本教育法学会編『教育法の現代的争点』法律文化社、2014年、296-299頁

⁶ 今村武俊「社会教育行政の運用」、今村武俊編著『社会教育行政入門』第一法規、1972年、108頁

⁷ 上杉孝實『生涯学習・社会教育の歴史的展開—日英比較の視座から』松籟社、2011年、80-81頁

⁸ 鈴木真理「社会教育政策の意味と変遷」、鈴木真理・大島まな・清國祐二編『社会教育の核心』全日本社会教育連合会、2010年、9頁

⁹ 例えば原義彦は、2000年代以降の文部科学省告示による公民館・図書館・博物館の自己点検・自己評

価の努力義務化に関して、「生涯学習施設の評価方法の開発はその緒に就いたか、あるいは開発途上の段階にあると言える」と述べ、施設種別によって状況が異なっていることを指摘している。原義彦『生涯学習社会と公民館—経営診断による公民館のエンパワーメント』日本評論社、2015年、9頁

¹⁰ 令和3年度『文部科学白書』、349頁

¹¹ 令和3年度地方教育費調査（令和2会計年度）中間報告の公表、

https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/005/1418002_00005.htm（2022年10月23日参照）

¹² 中央教育審議会生涯学習分科会「第6期中央教育審議会生涯学習分科会における議論の整理」、平成25年1月、https://www.mext.go.jp/content/1330338_1_1.pdf（2022年10月23日参照）

¹³ 中央教育審議会「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（答申）」、平成30年12月21日、https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1412080.htm（2022年11月1日参照）

¹⁴ 調査方法は、参与観察および関係者への非公式インタビューの他、非公開資料を分析したものである。調査期間は2016年から2018年末頃までであり、開館前後から開館当初の約3年間となっている。

¹⁵ 宮村裕子「市民協働型施設における条件整備上の課題—社会教育機能の活用に着目して—」、公益財団法人未来教育研究所紀要第5集、2017年3月

¹⁶ その後、機構改革により、組織名が変更された。

¹⁷ メンバーは、学識経験者1名、公募市民2名、市職員（部長）3名の他、地域自治組織、消防団、高齢者組織、PTA、赤十字、文化団体、体育団体、生涯学習講座、ボランティア組織、社会福祉団体、商店街、商工会議所、市の委託を受けてまちづくり推進事業を運営する団体等の代表者等である。

¹⁸ X氏は、市職員として入職後、文化会館（維持管理、自主事業の企画運営）や社会福祉の部局で勤務した後、本施設の準備係に就いた。

¹⁹ 内閣府地方創生推進室「地方創生加速化交付金の交付対象事業の決定について」（平成28年3月18日）、<https://www.chisou.go.jp/sousei/pdf/h27-kasokuka.pdf>（2022年10月30日参照）

²⁰ メンバーは、学識経験者1名、市職員（部長）3名の他、地域自治組織、消防団、高齢者組織、PTA、赤十字、文化団体、体育団体、コーラスの集い実行委員会、まちづくり推進事業運営団体、ボランティア組織、社会福祉団体、商工会議所、商店街、ボランティア活動者等である。

²¹ 開館後、約3か月となる2016年7月23日時点において、計88団体が利用登録を行っている。その内容は、文化・芸術・スポーツ・ボランティア・まちづくり等の活動団体やNPO法人等、様々である。登録にあたっては、A市が活動拠点であることと活動実態をヒアリングしたうえで、市暴力団排除条例に抵触しないこと等を誓約事項として、市長に申請書を提出することになっている。

²² 例えば、第1回目の推進会議では、社会福祉法人大阪ボランティア協会の早瀬昇氏による講義「市民が主役の協働によるまちづくり～その意味と、目指したい状況」が行われた。

²³ Y氏は、旅行会社で勤務後に独立した、人材育成や地域活性化を手がけるコンサルタントである。

²⁴ 一般財団法人地域総合整備財団（ふるさと財団）「平成29年度地域再生マネージャー事業外部専門家活用助成採択一覧」に掲載された17事例のうちの一つである。<https://www.furusato-zaidan.or.jp/wp-content/uploads/2017/03/H29saiseimanezisseki.pdf>（2022年11月6日参照）

²⁵ 一般財団法人地域総合整備財団（ふるさと財団）「平成 29 年度地域再生マネージャー事業報告書」（平成 30 年 3 月）

<https://www.furusato-zaidan.or.jp/wp-content/uploads/2017/03/H29chiikisaiseihoukoku.pdf>（2022 年 11 月 6 日参照）

²⁶ 採択された事業名は、自治体名を冠したうえで「元気を発信！地域リーダー発掘と市民協働による特産品開発プロジェクト」と銘打たれている。

²⁷ 大森寛文「地域共創と社会関係資本—大和高田市における社会関係資本の分析—」明星大学経営学研究紀要、2019 年 3 月

²⁸ 朝日新聞「中心は高校生、『まち部。』が魅力発掘、地域の『かわいい』発信中」、2018 年 3 月 19 日
²⁹ 前掲 13

³⁰ 同上

³¹ 同上

³² 実際に、A市の元気PJに対しては事業期間中、一般財団法人地域総合整備財団（ふるさと財団）の評価員による現地視察が行われた。

³³ 例えば他に牧野は、他省庁の施策による社会教育と重なる地域コミュニティづくりの実践が見られることについて、「社会教育ではない社会教育として、それはすでに社会教育の実態を構成している」と述べている。牧野篤編著『社会教育新論』ミネルヴァ書房、2022 年、18-19 頁

³⁴ 例えば牧野は、「社会教育はいわゆる一般行政のプラットフォームとして、また一般行政の中に浸透しているべき理念としてとらえ返すことができるのではないかと提起している。前掲書 33、19 頁

A Study on the Scope of Social Education Administration in Municipalities

Focusing on the perspective of "learning" in collaborative projects not involving social education administration

Yuko MIYAMURA

Based on the fact that social education is being used as a means in network administration, this paper examines the scope of social education administration and tries to redefine what social education is. The case study is an initiative aimed at "citizen collaboration" by utilizing social educational functions in a public complex facility which is not a social education facility. Although a certain level of success was achieved as a project, there was still room for examination as to whether or not there was a perspective of "learning" as social education.

In the future social education administration, the question is whether to focus on "learning" or "service." One direction is to pursue "learning" through social education projects as educational measures through collaboration. The other is to reduce the organization and functions of the social education administration and make efforts to utilize social education in a form that competes with general administrative departments and private businesses. Whether social education is carried out for the purpose or as a means, how to grasp and evaluate the "learning" will become an important issue, which will determine the quality of cooperation and collaboration.