

研究種目：若手研究（B）
 研究期間：2006～2008
 課題番号：18730486
 研究課題名（和文） コミュニティ拠点型成人教育施設の官民共同管理に関する実証的研究
 研究課題名（英文） Study on government and the people partnership in management of community and adult education facilities
 研究代表者
 石井山 竜平（ISHIIYAMA RYUHEI）
 東北大学・大学院教育学研究科・准教授
 研究者番号：30304702

研究成果の概要：

本研究は、多くの公設成人教育施設が直面している今日的弱さを、いま進められている官民共同運営にむけた改革のなかでいかに越えられるのか、その条件は何か、を実証的に検証することがねらいである。

原理的には、行政と民間の混合型の経営体には、行政外部の視点やノウハウを取り入れ、地域主権の施設経営をさらに追求しうる可能性がある。しかしながら、財政削減の圧力がきわめて強い今日の行革下では、施設管理の視点しか持たない事業者に委託されたり、受託した市民団体・地域団体が窮屈な条件に押し込められるケースが少なくない。さらには、行政組織自体が、住民と接点を失いかねないおそれも指摘されている。

本研究においては、種々の先駆的事例の調査をとおして、こうしたおそれを乗り越えうる官民パートナーシップを築くための視点を検証、提案した。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	1,200,000	0	1,200,000
2007年度	900,000	0	900,000
2008年度	1,100,000	330,000	1,430,000
年度			
年度			
総計	3,200,000	330,000	3,530,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：社会教育、成人教育、自治体改革、指定管理者制度、委託

1. 研究開始当初の背景

公民館をはじめとする社会教育施設の管理運営は、日本では従来、行政による直営が原則とされていたが、1970年代以降には、行政出資財団の誕生など、行政直営以外の管理運営形態が現れ始め、今日では、指定管理者制度の導入によって、行政外部のアクターへの委託がラジカルに進みつつある状況にあ

る。

こうした改革の背景にあるのは、今日進められている自治体改革にある。そこでは、①財政削減をねらう行政サービスの市場化・外注化、②改革実現にむけての首長のリーダーシップの確立、そして、③その地域浸透にむけての、住民組織の再編による「住民と行政との接点」の再構築、が企図されている点でおおむね共通している。こうした文脈から、

能動的な市民性を育む拠点、かつ、行政と住民との接点としての機能をもつ、地域公民館やコミュニティセンターなどのコミュニティ拠点型成人教育施設の再編は、今日的自治体経営改革における中核的課題に浮上している。

以上のような力学によって今日進められつつある委託の目的は、財政削減が第一義あることから、施設サービスの低水準化が大いに危惧されているところであるが、一方で公設公営方式の従来型施設の多くが、地域の今日的課題に通用する機動力を持ち得ていないという指摘もある。

2. 研究の目的

上述の背景のもと、昨今では、教育行政管轄の地域公民館の運営体制を変更し、「一般行政の下請け機関化」と「地元による管理体制の確立」を同時に達成しようとする動向が各地で具体的に動き始めている。

こうした時代状況に鑑み、本研究は、コミュニティ拠点型成人教育施設の設置、管理運営体制において、異なる経験を蓄積しながら、その活性度が注目されている自治体、および今日的自治体改革が先導的に取り組まれている自治体や、諸外国の事例を対象に、横断的な接訪問調査を行い、比較検討することで、健全な官民共同管理を実現する展望と課題を探ろうとするものである。

3. 研究の方法

本研究の中心手法は、直接訪問による聞き取り調査である。国内の諸自治体への訪問による聞き取り調査（宮城、千葉、東京、大阪、和歌山、広島、福岡）と並行しながら、成人教育施設をめぐる種々の外国調査に参画（ドイツ・社会文化センター調査（2006年6月、社会文化学会）、ドイツ・生産学校調査（2008年3月）、韓国・平生教育調査（2008年7月、福岡社会教育研究会）、上海・社区教育調査（2009年3月、中国生涯学習研究フォーラム））し、現実実態の把握に努めた。

そうした調査を経ることで、研究課題を、(a)民間委託を進める自治体改革を、いかに協働型の体質を獲得する改革につなげていくのか。(b)職員待遇が守られにくい構造のなかで、施設労働の専門性が保てる配慮や工夫をいかに導き出すか。(c)地元の公共財である施設の管理運営を適切に評価できるか、の三点に絞りつつ、関連研究機関のプロジェクトの運営参画による情報収集と協議（日本社会教育学会プロジェクト研究「自治体改革と社会教育の再編」、社会教育推進全国協議会「自治体再編と社会教育」課題別学習会、日本公民館学会）のもと、理論化を試みた。

4. 研究成果

(1) コミュニティ拠点形成にむけた社会教育施設改革のさらなる進展

本研究期間中においても、自治体における社会教育をめぐる改革には、昨今の「地方分権」政策や、教育関連法制改革の影響を受け、かなりの進展が現れている。

ここでは、仙台市における地域生涯学習施設とコミュニティ施策の動向の現段階を確認しておこう。

仙台市の地域生涯学習施設の要は、「市民センター」という名称の公民館（平均約2000㎡）である。市民センターは①59館の地区館（64中学校区中）、②5館の区の拠点館、③中央館、の三層構造になっており、そのうち①が、指定管理者制度のもと「仙台ひと・まち」交流財団による管理運営、②・③は教育委員会の直営、である。

仙台市にはそれ以外に、コミュニティセンター（平均約900㎡）が約40館設置されており、こちらは地域運営委員会による管理体制。コミュニティセンターの年間予算は1300万～1500万円、市民センターは約1億5千万～2億円と、予算規模がまるで違うが、なかにはかなり活発なコミュニティセンターもあり、そこの比較から市民センターのありようが問われることも少なくないという。また、年間のべ300万人の市民センター利用者のうち、主催事業参加者は30万人というデータがあり、その対投資効果が問われることも少なくないという。

さらにこれに加えて「町内会集会所」と呼ばれる、施設設置は行政が半分金を出し、運営には補助金が出されながらも基本的に地元で管理されている施設がある。つまり仙台市には、①行政が金を出して建て、行政が運営する市民センター、②行政が金を出して建て、地元が運営するコミュニティセンター、③行政が半分だけ金を出して町内会に委ねられている町内会集会所、の三種類の地域施設があり、行政としてはこれらを整理したいという思惑がありながらも、明快な答えが出せていない、という状況のようだ。

市民センターの成り立ちは、館によって多彩である。政令市への移行（平成元年）以前の仙台市には、社会教育施設として教育委員会が所管する「公民館」と、市民の自主活動の場として企画市民局が所管する「市民センター」があり、それぞれ異なる目的の施設であった。それが政令指定都市への移行に伴い、これらの施設が統合できないかという議論が起こる。施設設置の補助金の出元である文科省との2年にわたる交渉の末、「名称は変えても設置条例は残す」というかたちの「妥協」がなされるなか、平成2年度から「市民

センター」の名称に統一された。さらにこのなかに、旧泉、旧宮城野といった合併以前の自治体が独自のかたちでもってきた公民館の参入がある。

このように、それぞれに多彩な背景をもつ市民センターであるが、平成13年には、市民センターの業務再編がなされ、区市民センターに教育局職員を集中配置するとともに、「仙台ひと・まち交流財団」という財団を新設し、そこに地区館における生涯学習事業を委託。大規模な定員削減がなされたこのときこそ「多彩な背景をもつ公民館が無表情になってきたきっかけではないか」と関係者は語る。

なお、平成16年度より「ひと・まち交流財団」と仙台市との関係は指定管理者制度に変更。それから3年間の指定期間を経て、平成19年度からも非公募により引き続き、当財団が指定管理者となっている。

このように仙台市の市民センター（公民館）制度は、さまざまな出地、さまざまな制度を継ぎ接ぎしながら成り立っており、それゆえ管理系統は、教育委員会と市民局、そして「ひと・まち交流財団」の三者が入り交じるという複雑な状況にある。「市民センターの中でキャリアを積んでいくコースがないなど、現体制はさまざま問題を抱えているが、職員や身分が分断されたこの状況では、内発的な改善にむけた議論や取り組みが生まれにくいのが現状のようである。

そこにきて、平成20年3月、地域コミュニティの活性化を図るための基本的指針として「仙台市コミュニティビジョン」が発表された。現在はその具現化にむけた検討が庁内でなされているが、そこでの最重要論点の一つが、「地域づくりの拠点施設としての市民センターの機能拡充」「組織体制も含めた見直し」とされ、市民センターの所管を区行政（まちづくり振興課）におくことも視野に入れた改革が検討されている。

こうした公的社会教育のコミュニティ拠点としての見直しは、従来、大都市部で先行してきたのに対し、近年ではむしろ、過疎化が深刻な小規模自治体で積極的に進められ始めている、ということである。（その転形事例として、現在、福島県会津坂下町の公民館改革について継続調査中）

そしてここでは、単に財政削減だけが目指されて取り組まれているのではない。「従来の公民館は、行政が用意した教育事業で住民が学ぶ、という構図であって、住民は受け身の存在であった。こうしたあり方からは脱却し、もっと住民の能動性に支えられた施設に切り替えていくべき」との認識のもと、むしろ積極的に「住民主体」を拓く戦略として取り組まれている。

住民主体の仕組みを積極的に創りだそう

として公的社会教育が壊されていく、という今日の事態の広がり、従来の研究視点は、批判的な検証を施していたわけであるが、そうした改革が一般化し始めている今日においては、そうした批判にとどまらず、こうした事態から新たな成人教育保障をいかにつくりだすかという分析視角が強く求められている。

（2）成人教育施設の官民協働管理を検証するうえでの主要ポイント

こうした運営形態を検証する上で、すでに官民パートナーシップによる施設管理で蓄積のある他国のケースは注目されよう。とくに、住民主導型成人教育施設の先駆的事例として関心が高まっているドイツ社会文化センターの運営からは、非常に多くの示唆を得た。

2006年6月の訪問調査において明らかになったのは、日本で進められている社会教育施設運営における官民パートナーシップが「行政の事業の下請けを市民や業者に委ねる」仕組みであるのに対し、ドイツの社会文化センターは、「市民の事業に行政がその公共性を認めて支援をする」仕組みであり、その成り立ちが大きく異なる、ということであった。こうした、制度の性格も背景も全く異なるものを単純に比較はできないが、それでも、ドイツの官民パートナーシップの蓄積とそこから生み出された公共空間の質からみると、あらためて日本の指定管理者制度がはらむ弱点の大きさが浮き彫りなる。

一つには、スタッフの労働の質に対する認識とその待遇保障に対する認識である。ドイツ社会文化センター全国連盟（バルリン市）のチラー事務局長は、「社会文化センターは、そもそもが“無償の労働”によって多くを支えられている。スタッフのほとんどが労働時間外も、数多くの団体の活動に参画したり、自主的に研修に参加したり、情報収集をしたりしている。契約時間内で完結した仕事ではミッションは遂行できないのが、この種の仕事の特徴。」「センター経営においては、ボランティアと専任スタッフのコラボレーションをどう図るかが最も重要。専任スタッフという核があって、はじめて結晶（クリスタル）は出来上がる。」「こうした役割は、短期プロジェクトでの雇用者や、たとえフルタイムでも一時的にしかいない人では無理。ボランティアに“マネジメント”はできない。」と、「仲介」労働の本質と、その待遇保障の大切さを強調された。住民主導型の成人教育施設の先駆的事例において、スタッフの労働をめぐってこうした認識をもっていることに、今こそ日本の社会教育は大きく学ぶべきと思われる。

第二に、事業者間のネットワークである。

ドイツ社会文化センターをめぐるのは、現在、全国レベルの連盟と州単位の連盟の、二層によるネットワークがつくられており、そのことを背景に、社会文化センターは、総体としてドイツ国内でのステイタスを高めてきている。対して、日本の指定管理者制度下においては、参入可能性をもつ団体相互で情報交換をもったり、お互いを高めあったりする場をもつことがきわめて困難なのが実情である。むしろプロポーザルを契機に、協働すべき関係であるはずの団体間に深い亀裂ができてしまいがちであることこそ、指定管理者制度の最も恐ろしい点である。

こうした事例に学び、施設の公私協働経営の分析視点として、①施設を支える労働の質と待遇、②施設のネットワークの広がりや質に加え、③市民事業者に向き合う行政の姿勢・力量、④施設のあり方に向き合う住民の力量、を主要検証ポイントとして掲げることができた（詳しくは、拙稿「指定管理者制度における官民関係の特質と課題ードイツ社会文化センターに学ぶ」、『月刊社会教育』国土社、2006年8月号を参照。）

(3) 制度の欠陥を補完するサブシステムとしての新たなネットワーク

上述のように、今日における自治体アウトソーシングでは、行政とパートナーシップを組む事業者相互の関係が、競合関係にさせられることからネットワークを組みにくいわけであるが、一方で、そうした状況のなかにおいても、公的社会教育の質を健全に高めあおうとするネットワークがさまざま張り巡らされ、機能してきていることが、調査の過程でわかってきた。

公的社会教育をめぐるネットワークとしては、千葉県下において自治体横断的なネットワークを分厚く蓄積してきた公民館連絡協議会の取り組みなどはきわめて高く評価されよう。また、不安定な雇用条件で働く若手社会教育職員のネットワークづくりへの側面支援もめざまされた和歌山大学生涯学習教育研究センターのとりくみなどからは、こうした事態への大学の社会的責任の果たし方の新たなかたちを見ることができよう。

さらに本調査でみてきたことは、近年は、そうした実践のネットワークは、韓国、中国などのアジアにおける成人教育関係者とのつながりにまで発展しはじめていくということである。制度の欠陥を修正していくサブシステムとして、こうしたネットワークをいかに発展させていくのが、これから厳しく問われている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計7件)

- ① 石井山竜平「公民館をめぐる政策の動向」(依頼論文) 日本公民館学会年報第5号、2008年、127-132頁。
- ② 石井山竜平「地方分権・自治体再編と担い手づくり(課題別学習会報告)」(査読無し) 第48回社会教育研究全国集会北海道集会報告書、2008年、27-29頁。
- ③ 横山孝雄、上原祐介、石井山竜平「韓国・釜山の社会教育・生涯学習を訪ねて」(査読無し) 東アジア社会教育研究(TOAFAC) 第13号、2008年、254-258頁。
- ④ 石井山竜平「これからの社会教育を拓くために」(依頼論文) 『月刊社会教育』(国土社) 2008年1月号 32-38頁
- ⑤ 石井山竜平「公民館政策の動向」(依頼論文) 日本公民館学会年報第4号、2007年、107-110頁
- ⑥ 石井山竜平「『自治体改革と社会教育の再編』をめぐる研究方法と枠組みの検討」(依頼論文) 日本社会教育学会紀要第43号、2007年、127-129頁。
- ⑦ 石井山竜平「指定管理者制度における官民関係の特質と課題ードイツ社会文化センターに学ぶ」(依頼論文) 『月刊社会教育』(国土社) 2006年6月号、5-12頁。

〔学会発表〕(計2件)

- ① 日本公民館学会 公開シンポジウム「転換期の公民館を考える」(指定コメンテーター) 2008年12月7日、広島修道大学
- ② 石井山竜平「『自治体改革と社会教育の再編』をめぐる研究方法と枠組みの検討」日本社会教育学会第53回研究大会、2006年9月8日、東京農工大学

〔図書〕(計2件)

- ① 石井山竜平「教育のガバナンスと発達「自由」空間の再生」南里悦史編『教育と生活の論理』光生館、2008年、123~142頁。
- ② 石井山竜平「指定管理者制度等と公民館」日本公民館学会編『公民館・コミュニティ施設ハンドブック』エイデル研究所、2006年(25~30頁)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

石井山 竜平 (Ishiiyama Ryuhei)
東北大学・大学院教育研究科・准教授
研究者番号：30304702

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし