

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 10 月 12 日現在

機関番号：22301

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25381085

研究課題名(和文)再編後の社会教育施設事業の実現方策とインターメディアリーの学習機能に関する研究

研究課題名(英文) Study about the learning function of intermediary which supports to create lectures and activities in the social educational facilities after reorganization

研究代表者

櫻井 常矢 (Sakurai, Tsuneya)

高崎経済大学・地域政策学部・教授

研究者番号：40363775

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、再編後の社会教育施設事業に果たすインターメディアリーの役割を明らかにすることである。研究成果として、県内の中間支援組織のネットワーク化によって地域社会教育をサポートする手法の共有化や人材育成に取り組んでいるケース、さらには域内の市町村行政、社会教育関係機関の連携によって社会教育振興会が組織化され、中間支援組織との連携のもとに施設職員の研修等を行っているケース(山形県置賜地方)などが可能性として見出された。一方で、このように展開できる中間支援組織の多くが行政とのパートナーシップ関係を有していることや、中間支援組織の再編などが各地で進みつつある実態が課題として明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study makes clear the role of intermediary which supports to create lectures and activities in social educational facilities after reorganization. I found out that sharing of the method to support a community and to educate coordinator is achieved by making a network of the intermediary organization in a prefecture. And social education promotion associations by a network of 8 municipalities within the region are organized in Okitama area of Yamagata prefecture, and it's a possibility this organization cooperates with intermediary organization to educate a staff working in social educational facilities. On the other hand it became clear as a problem, which most of the middle support organization which can do these has a partnership relation with administration, and that reorganization of the middle support organization is advancing.

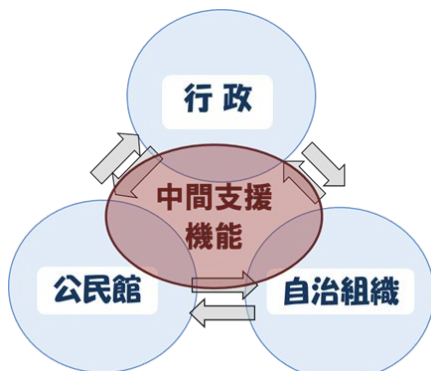
研究分野：社会教育学

キーワード：中間支援組織 インターメディアリー 社会教育施設

### 1. 研究開始当初の背景

市町村自治体では、校区・公民館区を基本エリアとした住民自治組織の設立と推進、そしてその拠点となる公民館等の指定管理者制度への移行が住民協働の名のもと一体的に図られるケースが少なくない。

こうした自治体の政策展開において注目されるのが、行政言説としての「自治組織の拠点化」である。これは、地域運営への移行をより促進させるために、施設の利活用自由度の強調や自治活動の高まりを期待させる意味を含んでいる。他方で「自治組織の拠点化」は、公民館（職員）、住民自治組織、行政の三者関係をより複雑なものにしている。一つは公民館と自治組織の関係である。例えば、再編前の公民館にとって支援対象であった地域が、再編後はその運営主体となるなど、再編を前後して両者の立ち位置に変更が迫られる。二つ目には、施設職員の役割の変化である。再編後の施設職員は、指定管理者である自治組織に雇用されながら自治組織（雇用主）の支援を行うことになる。三点目は、行政が果たすべき役割とは何かである。例えば施設事業は行政からの委託でありながら、指定管理者の事業活動の自由度が強調されることで施設事業（サービス）が曖昧なものになってしまうことはないのだろうか。こうしたいくつかの自立的あるいは依存的相互関係のなかで進む新たな管理運営体制が仮説的に想定される。



図：再編後の公民館をめぐる関係構造

研究代表者は、再編後の社会教育施設運営において、生涯学習事業とは何かへの理解の醸成、あるいは公共施設運営をめぐる行政関与のあり方などを課題として指摘し、これらを克服する方策の一つとして、社会教育施設、住民自治組織、行政の三者に介在する中間支援機能の必要性を提起している。（図参照。詳細は発表論文を参照）。とりわけ、再編後の社会教育施設であっても、そこで実施される生涯学習事業がどのように実現されていくのかについては住民の学習権保障をめぐっても重要な視角となる。

### 2. 研究の目的

研究代表者はこうした研究背景をふまえ、再編後の社会教育施設事業の実現方策とし

て仮説的に想定される中間支援機能について、行政や大学等の諸機関・団体との関係を含め具体的にどのような組織構造や運営体制をもつものであるのか。あるいはどのような教育・学習機能を有しているのかについて調査研究を進める。本研究は、再編後の社会教育施設における住民参加や生涯学習事業の実現方策について、各地が模索する中間支援機能の創造と実践に着眼しながら、その学習構造と機能について明らかにすることを目的とする。尚、本研究が射程とする中間支援機能とは、中間支援組織・施設といったフォーマルなものから、ネットワーク型、そして近年政策的に推進されている「新しい公共」等のパートナーシップ型など多様な形態が想定される。こうした仮説段階としての社会的機能であることから、本研究ではあえて「インターメディアリー」の表現を用いることとする。

### 3. 研究の方法

本研究では、第一に自治体の中間支援機能を対象とすることから、市民協働や地域づくりに関連した当該自治体の制度、政策等に関する情報収集、及びインターメディアリーに関する従来研究に関する文献等をもとに分析視角の構築を行った。特に研究テーマにあるインターメディアリーそのものが実態として未整理な概念であることから、仮説的かつ暫定的にその機能を見出すことを意識した。第二に本研究が再編後の社会教育施設を主要な対象とすることから、特に社会教育施設の民間運営に関係する各主体（施設職員、運営主体、行政）間の諸関係、そしてさらにインターメディアリーの役割を検討するため、自治体・地域への訪問調査（ヒアリング）に重点を置いている。特定の自治体・地域を複数回にわたって調査するケースもあった。第三は、上記の取り組みを踏まえ学会発表や論文等にまとめ情報発信を行った。加えて、研究代表者が参画している地方創生政策に関連した研究会（例：総務省暮らしを支える地域運営組織に関する研究会）等での参考情報として研究成果を活用している。

### 4. 研究成果

インターメディアリーとして再編後の社会教育施設事業の実現にいかに関与しているのかについて、本研究では各地の動向から次の所見を得ている。

#### （1）行政による評価機能の低下

本研究では、社会教育施設の首長部局移管、あるいは特に住民自治組織を指定管理者とする民間運営（今後の予定を含む）に移行した自治体について調査を行った。調査の過程では、再編後の社会教育施設運営に対して当該自治体行政（教育行政含む）がどのような役割を果たしているのかにも改めて着目している。事例として、指定管理者運営による公民館職員を集め、施設事業に関する定期的

な発表会や研修会を教育行政として重ねているケース、あるいは住民自治組織（指定管理者）の事業活動と社会教育施設事業とを混同させたまま研修会を行っているケースなどがあった。形式は多様であっても、何らかの形で社会教育施設事業に関与しようとする行政の姿が見られたのだが、他方で民間運営の蓄積が進むと同時に、社会教育経験の豊富な職員の退職者も増加し、行政としてのコーディネート力、評価能力が低下していく状況も見られた。なかには評価そのものを民間にアウトソーシングしているケースすらみられた。行政関与の物足りなさから、指定管理者自らが社会教育研究者等の専門家とのネットワークを作り上げることで評価の視点を独自に構築するケースもあった。インターメディアリーの役割発揮の前に、それらの関係構造への行政の関与のあり方が課題として浮き彫りとなっている。

## （２）インターメディアリーの役割と構造 市町村ネットワークと中間支援組織

山形県置賜地域では、同地域の 8 市町と社会教育関係機関、関係団体、施設代表者等で構成される「置賜社会教育振興会」（以下、振興会）がある（2003 年設立）。地域の社会教育推進のために必要な調査研究、管内の社会教育関係者の研修会、各種の大会等を実施してきている。管内には公民館の首長部局移管や指定管理者制度への移行（地域運営）をすでに進めた自治体もあり、こうした再編後の社会教育施設職員も研修の対象としている。とりわけ自治体財政の厳しい中では、自治体の枠を越えた共通課題に取り組もうとする振興会の存在意義は大きい。この振興会の存在自体が再編後の社会教育施設事業を継続的に実現させる方策として評価されるわけだが、振興会では主催する研修会の企画等を中間支援組織に委託する場合もある。管内の川西町にあるきらりよしじまネットワーク（以下、きらり）が中心となって周辺の市民活動団体が結成した中間支援組織おきたまネットワークサポートセンター（以下、おきさぼ）が受託団体となっている。きらり自体、公民館の指定管理者となって数多くの魅力的な社会教育事業を創出しているが、さらにおきさぼを通じてそのノウハウの民間レベルでの共有が図られているといえる。ここに社会教育関係者のネットワークである振興会が連携することで、社会教育職員の専門性と民間のノウハウに基づく社会教育との融合が実現されているとも言えよう。社会教育実践（者）の重層構造が、再編後の社会教育施設事業を支えるものとして見るならば、今後のさらなる展開が期待される。

### 中間支援組織のネットワーク化

岩手県では、県内にある中間支援組織 14 団体がいわて NPO 中間支援ネットワーク（以下、いわてネットワーク）として独自に組織

化を行い、定例での情報交換や自主事業としての学習会の企画などを継続的に進めている。県全域を網羅した 14 もの中間支援組織が民間主導でネットワークを構築し、継続的な取り組みを進めているケースは全国的にも極めて稀である。構成団体は、NPO 支援だけではなく地域コミュニティ支援や特定の地域課題解決（例えば公共交通など）のサポートを目的としたものまで多様である。東日本大震災に関連しては、このネットワークを母体にしたいわて連携復興センターが設立され震災復興に一定の役割を果たすなど、ネットワークそのものが有効に機能してきている。

一方で、岩手県内では住民自治や地域づくりのサポートへのニーズが中間支援組織への期待として高まりを見せている。一関市では、2014 年度から協働のまちづくりの具体的方策として、市内 34 地区を対象に地域協働体（以下、協働体）の設立を進めている。地域協働体は、各地域の継続的な話し合いの場（円卓会議）としての性格を持ち、1 年間限定の地域協働推進員（非常勤特別職）を配置しながら地域づくり計画の策定等を促進している。これまでに 32 の地域協働体が設置され、今後は各協働体の拠点となる公民館の首長部局移管や指定管理者制度の導入（地域運営）が予定されている。

そしてこれら地域協働体へのサポート業務をいちのせき市民活動センター（受託団体：NPO 法人レスパイトハウス・ハンズ）が果たしている。同センターでは、6 名の地域支援員を各協働体への担当制によって配置し、各種の相談業務や関係機関とのつなぎ、あるいは話し合い支援等を実施するなど、地域コミュニティへの支援が有効に機能している。重要なことは、こうした中間支援としてのノウハウが先のいわてネットワークを通じて県内全域に共有化されようとしていることである。例えば、岩手沿岸部の津波被災地では、復興公営住宅や高台移転先での自治会設立支援などが急務となっている。いわて連携復興センターのスタッフたちはこうした地域ニーズに応えるため、いちのせき市民活動センターでの研修として先の地域支援員の仕事に一定期間同行するなどの取り組みがある。一関市では、社会教育施設の再編は今後の課題であるため、現段階ではフォーマルな形での社会教育事業へのサポートは見られないものの、調査からは施設運営に関する市民活動センターへの問い合わせや相談がすでに来ている実態もあった。その意味では、再編後の社会教育施設へのアプローチとして、その専門性や教育力の点でこうした中間支援組織のネットワークがどのように機能するのかが注目される。

これに関連して、東日本大震災における復興支援のプロセスに中間支援組織のネットワークの展開可能性を見出すことができる。本研究では、福島県浪江町を事例に復興支援

員の全国展開とそれを支える中間支援組織の全国ネットワークの構造分析を進めた。これは、英国の中間支援組織(Rural Community Council)のネットワーク形成をモデルとした分析となるが、その成果は学会発表や研究論文等でまとめている。事例からは、支援組織のネットワークが復興支援員の主体性を維持しながら、人びとの絆づくりや地域再生に果たす役割の発揮を支えていることなどを明らかにしている。今後の社会教育施設運営や地域の人材育成をめぐる理念あるいは手法について、その共有化や開発を促進するものとして中間支援組織の構造化こそが本研究で得られた知見の一つである。

### (3) 今後の研究課題

本研究は、インターメディアリーの可能性を見出したことと同時に、一方で今後明らかにすべき課題も見えてきている。ここでは主に2点に絞って整理する。

#### 行政の枠組みの下での能力発揮

調査対象となった中間支援組織のなかで、再編後の社会教育施設への関与が今後の可能性も含めて可能となっていたケースは、いずれも行政との関係を保持していたものに多くあった。具体的には、官設民営型中間支援施設の運営委託を受けているケース、もしくは住民自治組織のサポートを業務委託として受けているケースのいずれかであった。こうしたケースは先のいわてネットワークを例にすると、構成している14団体中4団体に止まっている。言い換えれば、地域コミュニティや社会教育施設の再活性化に展開可能な中間支援組織は現時点では限定的と言わざるを得ない。

こうした中間支援組織が機能する理由としては、委託等による安定した財源の確保と同時に、むしろそれよりも行政の関与によって地域・住民からの信頼を得ることができるという要素のほうが大きいといえる。とりわけ、再編後の社会教育施設とはその多くが地域運営に移行しているケースが多いため、中間支援組織の存在が未だ一般化されていない状況下では、行政による信頼の裏づけが重要なようである。従って、専ら民間団体としての力だけで存立しているインターメディアリーはその展開可能性に課題が多い。その意味では、インターメディアリーの存在意義を認識し、まさにパートナーとして展開を図ろうとする、自治体行政(教育行政を含む)の役割が现阶段では重要となる。

#### 自治体・中間支援施設の再編

1998年のNPO法制定以降、NPOの高まりと並行して中間支援組織(施設)もその数を増してきている。他方、15年以上に及ぶ歩みは、その蓄積とともに担い手の固定化などいくつかの課題も見られる。各地の調査からは、中間支援に関する従来までのリーダー層と若手層との世代間での支援手法(理念)の違い、県と市町村それぞれの中間支援施設(民

間運営)の機能の重なりとそれを理由とした再編(統合、閉鎖等)、単一自治体内における中間支援機能の棲み分け(NPO支援と住民自治組織支援)及び再編などの実態が見られた。これらには、自治体のコミュニティ政策に基づく中間支援機能の再編や財政の効率化策としての意味合いなどがある。いずれにせよ、再編後の社会教育施設事業の実現方策にも影響する自治体・中間支援機能の再構築が各地で進みつつあるため、これらは今後の研究課題としておきたい。

## 5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計6件)

櫻井常矢、コミュニティ・ガバナンスと社会教育 公民館の地域運営をめぐる構造的課題、『日本地域政策研究』第11号 日本地域政策学会、査読有、2013、pp.135-142、<http://www1.tcue.ac.jp/home1/ncs-gakkai>

櫻井常矢、震災復興にみる新たな社会教育のかたち つながり・地域再生への実践が育む学び、『希望への社会教育 3.11後社会のために』日本社会教育学会 60周年記念出版部会編、東洋館出版社、日本社会教育学会依頼論文、2013、pp.212-230、<http://www.jssace.jp/publication/>

櫻井常矢、地域自治・市民協働を支える中間支援機能 地域コミュニティ支援の構想と実践、『住民行政の窓』No.388 日本加除出版、査読無、2013、pp.2-14、<http://www.kajo.co.jp/magazine/magazine.html>

櫻井常矢、地域コミュニティ再生に向けた職員研修への視点、『月刊ガバナンス』No.158 ぎょうせい、査読無、2014、pp.30-32、

櫻井常矢、住民協働の意味と行政の役割、『宮城町村会だより』vol.465 宮城県町村会、2015年、pp.14-19、<http://www.miyagi-ck.gr.jp/works/index.html>

櫻井常矢、震災復興・地域コミュニティ再生と中間支援システム 復興支援員の展開過程をもとに、『日本地域政策研究』第14号 日本地域政策学会、日本地域政策学会依頼論文、2015、pp.4-11、<http://www1.tcue.ac.jp/home1/ncs-gakkai>

[学会発表](計1件)

櫻井常矢、震災復興・コミュニティ再生と中間支援システムの構造化、日本地域政策学会第13回全国研究金沢大会個別報告、金沢星陵大学、2014

## 6. 研究組織

(1) 研究代表者

櫻井 常矢 (SAKURAI, Tsuneya)  
高崎経済大学・地域政策学部・教授  
研究者番号：40363775