

(別刷)

市民協働型“まち”づくりにかかわる生涯学習振興行政

清水 英男

生涯学習研究

—聖徳大学生涯学習研究所紀要—

第9号 別刷

2011年3月

市民協働型“まち”づくりにかかわる生涯学習振興行政

清水 英男

はじめに（研究の目的・方法）

近年、我が国では、慢性的な不況の中で、行財政事情が年々厳しさを増している地方公共団体（以下「地方公共団体」という。）が数多くなっている。しかも、その回復・改善の戦術・戦略はともに不透明であり、これらの状況は長期的になることが予測されている。

そのため、地方公共団体は、支出削減の一環として、社会教育・文化・スポーツなど学校教育以外の教育施策や予算を縮減している。

一方、地方公共団体が策定する全計画の基本となり行政運営の総合的な指針である総合計画（以下「総合計画」という。）では、協働（collaboration）を主なキーワードとしている。そして、住民やグループ、企業など民間（以下「市民」という。）と行政が一緒になって企画したり運営・評価したりする、いわゆる“知恵を出し、汗をかく”市民と行政の協働による活力あふれる地域社会（以下「まち」という。）づくりを推進しているところが多いのである。

つまり、総合計画では市民と行政が一体となり行財政を効果的に運用し活力ある“まち”づくりを目的としている。しかしながら、この“まち”づくりに必要な市民の学習の場や行政との相互理解と協働の機会などは、少なくなっているという現状にある。

筆者は、ここ十数年間、市民と行政が協働できる総合計画の理論や企画・運営・評価のシステムに関心を持ち続けている。そして、この総合計画を支える市民づくりとシステムの運用などに主要な役割を果たす生涯学習の推進構想と推進計画の策定や展開にかかわる実践的な調査研究¹⁾を行っている。これらの調査研究は、基本的な考え方（理論、構想、方向性）、企画（計画）、実践（運営）、評価（自己点検、内外の評価）の4テーマを想定し取り組んでいる。当然なことながら、これらの4テーマは相互に関連性を持っており、分離することが困難なところもある。

本論文は、それら調査研究の一端である基本的な考え方

をとりあげた。つまり、総合計画を市民と行政が協働して企画し運営・評価できる体制を支える生涯学習振興行政の方向性について提言することを目的とした。

その方向性とは、生涯学習振興行政の中核ともいえる生涯学習推進本部の機能を中心とし、各行政の部・局・課等（以下「行政セクション」という。）が生涯学習のノウハウを活用し市民と協働できる体制を整備することである。ここでいう生涯学習のノウハウとは、社会教育や生涯学習にかかわる行政が長年実施してきた学習機会の提供や学習情報・学習相談、指導者養成や団体育成などの事業の内容や実施方法をはじめ、成人の教育理論や教育技術（Andragogy）などを活用した施策や事業の中で蓄積された、不易の学習支援に関する知識・技術・情報などとする。

この事例研究の対象は、筆者が深くかかわった栃木県のさくら市、栃木市、矢板市とした。特に、矢板市を中心とした。それは、平成22年12月現在、市民と行政との協働を前提にし、市民力と教育を重視する「総合計画」と「生涯学習推進計画第三期計画」を策定中だからである。また、筆者がアドバイザーとして参画している生涯学習推進計画第三期計画の策定後の進捗状況を踏まえた調査研究の可能性を有しているからでもある。

1 生涯学習振興行政と生涯学習推進計画

(1) 生涯学習振興行政

本論文での「生涯学習振興行政」は、平成20年2月19日の中央教育審議会答申の定義²⁾とした。つまり、生涯学習振興行政を、教育基本法第3条の生涯学習の理念に則って、その理念を実現するための施策を推進する行政と位置づけた。また、生涯学習振興行政の固有の領域を、学校教育行政と社会教育行政に加えて、首長部局での生涯学習に関わる施策の全体を総合的に調和・統合させるための行政とした。さらに、主な内容としては、人々の自発的な学習活動が容易にできるような学習の機会の整備に関する施策

をはじめ、それらの学習活動と人生経験などで得た知識・技術や知恵などの成果（以下「学習の成果」という。）を適切に生かすことのできる生涯学習社会を実現する施策ということである。この学習の成果の活用は、市民と行政が協働を前提とした総合計画の目的を達成するために不可欠といえよう。

(2) 生涯学習推進体制

生涯学習を推進する体制としては、当該地方公共団体の規模やポリシーなどによって生涯学習担当部・局・課・係などが置かれている。また、一般的には、総合行政として推進するための全庁的な組織としての「生涯学習推進本部」や広く市民の意見や提言などを傾聴し反映することを目的として、市民の代表（公立学校の教員など関係行政職員も若干含まれているところもある。）で構成される「生涯学習審議会」や「生涯学習推進協議会」などが設置されている。

平成19年6月現在、すべての都道府県とほとんどの市町村に生涯学習担当部課が設置されていた。また、37の都道府県に生涯学習の総合的な推進に関する重要事項を審議するための生涯学習審議会が設置されていた。³⁾さらに、都道府県と政令指定都市の行政全体の長期構想・長期計画策定状況は、41都道府県54構想・計画、16市23構想・計画（平成19年9月1日現在）であった。⁴⁾

(3) 生涯学習推進計画

本論文での生涯学習推進計画とは、当該地方公共団体の総合計画の中の生涯学習に関する部門別計画とした。つまり、地方公共団体が目指す地域型生涯学習社会を実現するための諸施策を総合的・体系的に企画し、組織的・継続的に運営・評価できる計画ということである。また、矢板市の基本計画では、行政執行の指針であるとともに、市民自ら地域型生涯学習社会づくりを行うための実践目標としている。

平成19年6月現在では、43の都道府県と1,027市町村が生涯学習振興のための中長期的な基本構想や基本計画を策定していた。また、87の市町村が「生涯学習のまち」などの生涯学習都市宣言などを行っていた。³⁾

2 市民協働型“まち”づくりにおける市民と行政の関係

(1) 生涯学習による“まち”づくり

本論文での生涯学習による“まち”づくりとは、市民一人ひとりが生涯の各時期に必要なに応じて学習を行い、その学習の成果や人生経験で得た知識・技術・知恵などを生か

すことによって「この家に生まれ、この学校で学び、この地域で生活をし、この時代に生きて本当によかった。」と実感できる“自らの人生”と“地域社会”を創り出すこととした。つまり、市民が、自らの豊かな人生と活気にあふれた“まち”づくりのために、“気づき、学び、行い、振り返る”という学習と学習の成果を生かしながら、「人格の完成」と「社会の形成者」を目指した活動を繰り返す、いわゆる、“知の獲得と知を生かす実践活動との循環”といえよう。

このような筆者の提案している生涯学習による“まち”づくり論を「生涯学習推進計画」へ導入したのは、平成13年に栃木県氏家町（現さくら市）から現在まで4市町となっている。

(2) 市民協働型“まち”づくり

行政には、このような生涯学習による“まち”づくりを効果的に行うために、市民との協働によって、市民一人ひとりが必要に応じて内容・方法等を自ら選択して学習ができれば、その学習の成果を適切に評価し生かすことができるような生涯学習の基盤を整備することが求められる。また、当該地方公共団体の総合計画の目指す“まち”づくりのための諸施策を推進する各行政セクションは、それぞれの任務が効果的に遂行できるよう、これら学習の成果を生かせる市民と協働することが肝要といえよう。

本論文での市民協働型“まち”づくりとは、これら生涯学習による“まち”づくりをすすめながら、地方公共団体の将来像を踏まえ、当面実施する必要のある施策や事業などが盛り込まれた総合計画を着実に実行できるよう、その“まち”づくりのノウハウを導入して市民とすべての行政セクションが効果的に協働し実施できるようにすることである。

(3) 市民協働型“まち”づくりの必要性

市民一人ひとりが必要に応じて学習活動を行い、その成果を生かすことは、精神的、経済的なゆとりをもたらし生活の質を高めるなど自己に最も適した人生をはじめ、市民が主役となり行政と協働して心の通い合う住みよい“まち”を創り出す可能性を有している。

市民協働型“まち”づくりは、このような“まち”の主体者である市民の代表が、行政と責任を共有し、厳しい行財政を支え、行政の施策や事業などの企画・運営・評価活動に参画できるのである。

そして、参画した市民には、多くの市民の幸せづくりなど地方公共団体の一員としての役割を果たしたという成就感や誇りを持つ体験の機会となるのである。地方公共団体にとっては、市民の理解・協力と市民力を得て新生・再生

を可能にするための必要不可欠な方策といえよう。

(4)市民協働型“まち”づくりにおける市民と行政の関係

市民と行政が一体となり力を合わせて、知恵を出し汗をかきながらすすめる市民協働型“まち”づくりでは、市民が主体者となって存分に活躍できることが必要である。つまり、市民協働型“まち”づくりの主役は市民であり、市民の活躍の場の確保や普及啓発、学習活動などを支援することが行政の主な役割となる。

そのため、市民と行政は、次のような関係を持続することが必要になる。

- ①市民は、自分でできることは自分です。(自立:自分が主役、市民一人ひとりが自主・自立・自律し、行政に頼らず、できることは自ら行う。)
- ②市民は、仲間と力を合わせてできることは仲間と一緒に。行政は、これらの活動が容易に行えるよう支援する。(共生:市民が主役、市民が自ら属している家庭や自治会など組織の一員として、助け合い励まし合いながら仲間と共に生きる。)
- ③市民は、行政と共に行うと効果があることは行政と一緒に実施する。(協働:市民と行政とが対等な関係で連携し協力しあい実践するが、主役は行政の場合が多い。)

3 市民協働型“まち”づくりと市民協働行政システム

(1)市民協働行政システムの必要性

行財政が厳しい今日、地方公共団体が市民に質の高い行政サービスを行うためには、生涯学習の理念を踏まえた市民協働型“まち”づくりを行政全体の総合計画に位置づけ、これを着実に推進する必要がある。そのためには、先ず、学習の成果を活用し市民協働型“まち”づくりに積極的に参画する市民を発掘することが必要である。次に、それらの市民と行政が地方公共団体の事務を、自立、共生、協働の観点に立って仕分けし、それぞれの役割に基づいて分担しあいながら互いに持てる力を発揮し適切に遂行する制度(以下「市民協働行政システム」という。)が必要となる。

市民は、この市民協働行政システムに参画することによって、地方公共団体の一員としての自覚を深め自らの役割を果たすことができるのである。そのことが地方公共団体への愛着や市民としての誇りを持つことに結びつくといえよう。

(2)市民協働型“まち”づくりのための市民協働行政システム

市民協働型“まち”づくりを効果的に行うためには、市民協働行政システムが十分に機能する必要がある。そのため、生涯学習推進本部をはじめ、首長部局や行政委員会などすべての行政セクションは、市民と真に協働できるよう、各種の事業に生涯学習のノウハウを取り入れなければならない。そのノウハウは、生涯学習推進本部の事務局(生涯学習行政セクション)が提供し相談を受けることが望ましい。

これら市民協働行政システムを構成する主なものは、生涯学習推進本部と行政セクションである。

(3)生涯学習推進本部

生涯学習推進本部は、生涯学習振興行政の主要な組織である。その機能は、生涯学習にかかわる施策の総合的な企画・運営・評価をはじめ、調整や普及啓発、事業の連携・融合などである。

例えば、平成22年4月1日現在、人口約4万人の矢板市の生涯学習推進本部の所掌事務、組織、会議、推進協議会の概要は以下のようになっている。

《所掌事務》

- ①生涯学習に関する諸施策の総合的な企画及び推進
- ②生涯学習にかかわる調査研究
- ③生涯学習の普及奨励
- ④その他生涯学習の推進に必要な事項

《組織》

本部は本部長(市長)、副本部長(副市長、教育長)、委員(市庁議等規則に規定する部長等)をもって構成されている。

《会議》

- ①会議は、本部会議、幹事会(設置目的は本部会議提出の原案の作成及び本部の決定した施策の推進に必要な事項の処理、幹事長は教育次長、副幹事長は生涯学習課長、幹事は市庁議等規則に規定する構成課長等)、専門部会(設置目的は幹事会に付議する事項の調査研究及び連絡調整等、主宰は生涯学習課長、部員は幹事の指名する職員)がおかれている。
- ②本部会議は本部長が、また、幹事会は教育次長が、さらに、専門部会は生涯学習課長が主宰し、必要に応じて構成員以外の者の出席を求めることができる。

《生涯学習推進協議会》

協議会は、生涯学習に関する施策について広く市民の意見を反映させることを目的とし、市民の代表によって構成されている。

《生涯学習推進計画策定委員会》

策定委員会は、生涯学習推進計画の新設や改定を行うた

めに、基本となるべき事項の意見を求めることを設置目的としている。構成員は、市民（公募と関係団体の役員等）と行政職員（所属長の推薦）の中から市長が委嘱している。

(4)関係各行政セクション

地方公共団体における総合計画には、教育、文化、スポーツをはじめ、健康、福祉、環境、都市計画、建設、農政、商工など行政委員会と首長の部・局・課などのすべての行政セクションが関わっている。例えば、平成22年4月1日現在の矢板市役所の組織は、3部・2室、11課・2班、4行政委員会、議会事務局、上下水道管理事務所と、これらの行政セクションが所管する学校、生涯学習館、図書館、保育所、児童館などの公共施設となっている。つまり、これらすべての行政セクションが自らの業務を適切に遂行するためには、市民協働型“まち”づくりのための市民協働行政システムが必要ということである。

4 市民協働型“まち”づくりを推進する

市民協働行政システムの主な取組

(1)生涯学習推進本部の主な取組

生涯学習推進本部は、生涯学習に関する諸施策の総合的な企画及び推進という所掌事務として、次のような市民協働行政システムにかかわる取組を行う必要がある。

- ①市民協働型“まち”づくりに関する普及・啓発
- ②市民協働行政システムに関する研修会
- ③市民協働行政システムの策定に関する研究協議の場の設定
- ④市民協働行政システムに関する総合的な計画と運営・評価システムの策定
- ⑤各行政セクションが策定し実施する市民協働行政システムへの支援
- ⑥市民協働行政システムに関する連絡・調整
- ⑦市民協働行政システムに関する総合的な事業の企画・運営・評価

(2)関係各行政セクションの主な取組

各行政が市民協働行政システムを効果的に創り推進するためには、生涯学習のノウハウを活用し、次のような取組を実施する必要がある。なお、生涯学習に関するノウハウの提供は、学習に関する市民の要望や社会の要請を調査する技法をはじめ、学習機会の提供事業や団体育成など多種多様な学習・相談活動の展開や支援を行い、それらのノウハウを蓄積をしている生涯学習行政が適任といえよう。

《市民の理解と協働の促進》

- ①各行政の任務を遂行するために必要な啓発・学習機会の

提供事業の拡充。（各行政固有の内容などの理解）

- ②各行政の任務を遂行するために必要な情報公開事業の推進。（パブリックコメント）
- ③各行政に必要な市民参画事業の展開。（行政と市民の協働事業）

《協働の組織》

- ①各行政の任務を遂行するために必要なグループ・サークルを育成し支援する事業の充実。（団体支援）
- ②各行政の任務を遂行するために必要なリーダーを養成する事業の推進。（指導者養成）
- ③各行政の施策展開に必要な市民と職員による委員会等の設置と効果的な運営。（協働の内部組織）

(3)生涯学習推進本部と関係各行政セクションとの関係

市民協働行政システムの中核は生涯学習推進本部である。その推進本部では、市民協働型“まち”づくりのための総合的な施策や組織が策定され、各行政セクションの事業などの取組が承認されるのである。また、それら施策や事業の点検・評価などを行うのである。

具体的な事業については、生涯学習推進本部では各行政セクションで共通して必要とされる事業を行い、各行政セクションは、これらの事業を踏まえ、自らの業務を効果的に推進するために必要な専門的な事業を実施することとする。

この生涯学習推進本部と行政セクションとの関係は、図1の通りである。

これらの関係を踏まえた生涯学習推進本部と行政セクションの主な事業は、次のようなことといえよう。

《生涯学習推進本部》

- ①市民協働型“まち”づくりや生涯学習による“まち”づくりの必要性についての学習機会の提供事業
- ②マネージメントサイクルや広報の在り方など一般的な理論やグループワークの技法など団体を育成し支援するための研修会
- ③リーダーシップ論やグループダイナミクス論など一般的な内容を盛り込んだ指導者養成事業
- ④市民協働行政システムに関する総合的な連絡・調整と研究会
- ⑤市民協働型“まち”づくりと市民協働行政システムにかかわる情報公開、パブリックコメント
- ⑥その他市民協働型“まち”づくりや市民協働行政システムに関すること。

《行政セクション》

- ①生涯学習推進本部で実施している事業の中から必要なも

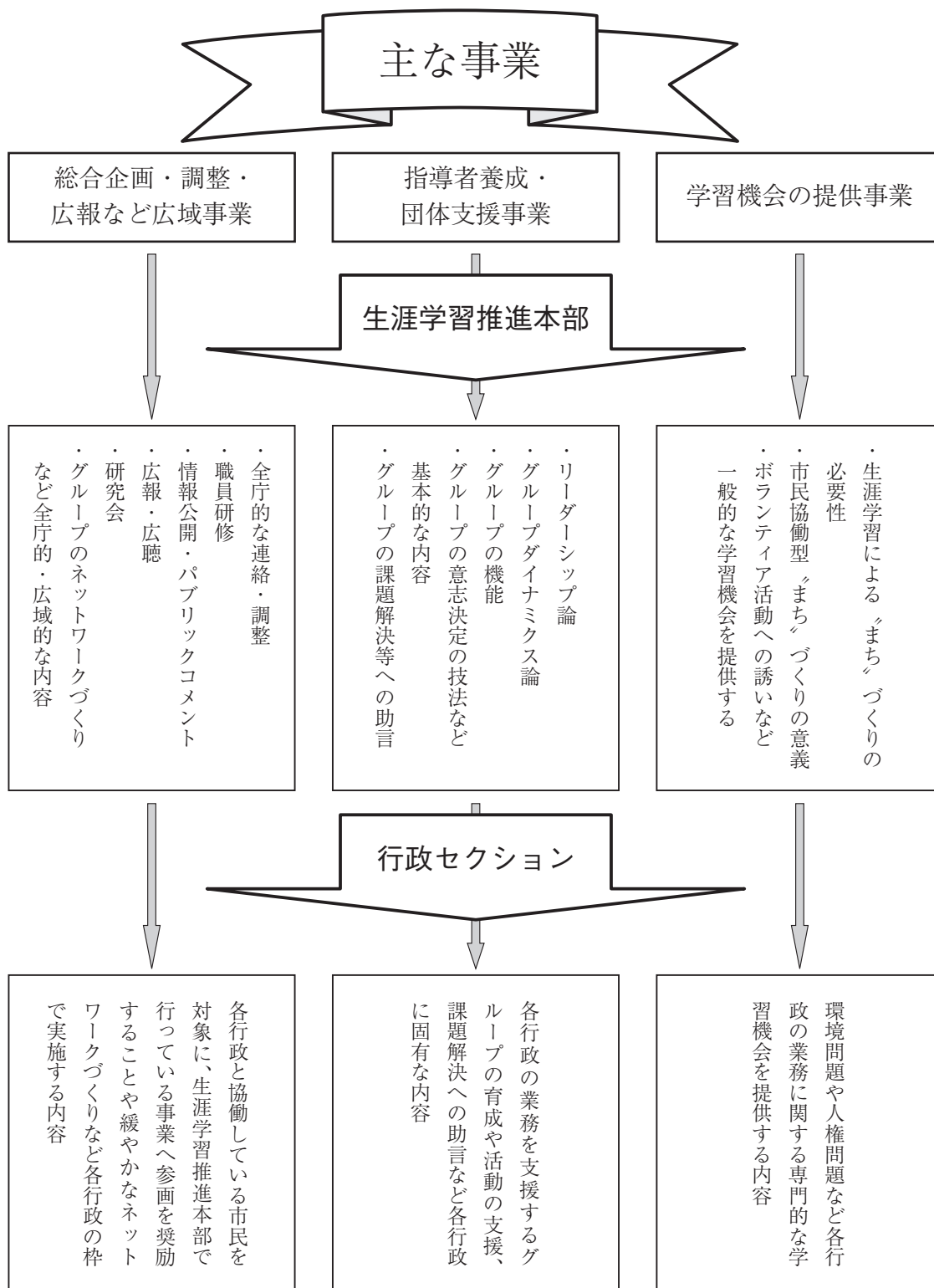


図1 市民協働行政システムにおける生涯学習推進本部と行政セクションとの関係

- のを選択し、関係する市民への情報提供と参画の奨励
- ②自らの行政の業務を遂行するために必要な専門的な学習機会の提供事業
- ③自らの行政と協働できるグループやリーダーを養成し支援する事業
- ④自らの行政を理解し支援する市民や団体などを養成・支援し協働する場を提供する事業
- ⑤自らの市民協働行政システムの構築と着実な実践

5 市民協働型“まち”づくりのための 市民協働行政システム運営上の視点

(1)市民協働型“まち”づくりに求められている市民の活動

市民は、学習活動を盛んに行いながら、その学習の成果を生かして市民協働行政システムに参画することが肝要である。そこでの参画活動を通して、自分の人生をはじめ、家庭、学校、地域社会、地方公共団体、国、世界など所属する共同体の一員としての役割を果たすことが求められているといえよう。(市民協働型“まち”づくりへの参画)

この市民協働型“まち”づくりの実現には市民協働行政システムへの参画が必要である。そのため、次のようなことが各市民に求められるといえよう。

- ①教育基本法第1条の「人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民」という教育の目的を自ら実践し役割を果たすことを自覚する。(豊かな人生を築くことや住みよい社会の形成者としての心構え)
- ②市民一人ひとりが、人生の各時期に学ぶ必要がある内容・方法などを自ら選択して学習する。(生涯学習の実践)
- ③学習活動を行いながら、その学習で得た成果や人生経験で体得した知識・技術・知恵などを生かして、自分らしい質の高い生き方を模索し実践する。特に、自らの人生を豊かに生きるとともに、多くの人々の幸せづくりのために自治会や職場などの身近な所属集団活動に積極的に参画する。(学習成果の活用)
- ④企業は、“まち”や市民の要請に的確に応えた社会的責任(CSR: Corporate Social Responsibility)を果たすことが肝要である。
- ⑤人生の各時期にふさわしい自立、共生、協働の精神を発揮して、市民協働型“まち”づくりのための市民協働行政システムに参画する。(自立、共生、協働、市民協働行政システムへの参画)

(2)市民協働型“まち”づくりに求められている行政の事務

行政には、地方公共団体の現状などの情報を公開し、山

積している緊要な課題を市民と共有し、それらの解決のための施策や事業の企画・運営・評価などを市民の代表の参画を得て行う市民協働行政システムを充実することが必要である。

その市民協働行政システムを効果的に機能させるためには、次のようなことが行政に求められる。

- ①地方公共団体の長など全職員に、市民協働型“まち”づくり、生涯学習による“まち”づくり、市民協働行政システムについての理解を深化させる。(研修会の実施)
- ②地方公共団体全体の総合計画に市民協働型“まち”づくりを明確に位置づける。(総合計画での取組)
- ③総合計画の部門別計画である生涯学習推進計画に生涯学習による“まち”づくりを位置づけ、市民協働型“まち”づくりとの関係を明らかにする。(生涯学習での取組)
- ④市民協働型“まち”づくりと市民協働行政システム、生涯学習による“まち”づくりの必要性について、広く市民に周知する。(広報)
- ⑤行政セクションが自らの市民協働行政システムに参画する市民を確保する。(公募、推薦)
- ⑥市民協働行政システムの活動状況の情報を公開する。(広報)
- ⑦市民協働行政システムでの意志決定などについては、広く市民の意見を傾聴し生かす。(パブリックコメント)
- ⑧市民協働行政システムに関する研究会を開催するなど、絶えず市民協働行政システムの問題点を発見し改善する自己点検・自己評価を行う。(マネージメントサイクル)

おわりに (今後の課題)

本論文は、筆者が生涯学習による“まち”づくりの実践研究の一環として取り組んでいる、いわゆる、市民と行政の協働した“まち”づくりの一端としての生涯学習振興行政の方向性を明らかにしたものである。

しかし、その方向性は、生涯学習による“まち”づくりと市民協働型“まち”づくりにかかわる市民協働行政システムの考え方と運営上の視点について明示しただけである。この市民協働行政システムの実績については、現在までに「行政の生涯学習化」という名称で取り組んできたが、行政と市民の理解が十分とはいえないなどの困難な理由により満足できる状況ではなかった。

そこで、今回は、これらの考え方を生涯学習による“まち”づくりと市民協働型“まち”づくりをすすめるうえで必要不可欠ともいえる市民協働行政システムの実践可能で効果的な方策の提言に努めた。

幸い、この市民協働行政システムは、矢板市の生涯学習

推進計画三期計画（平成23年3月策定、4月から5年間実施の予定）の重点プロジェクトに「行政の生涯学習化」というネーミングで位置づけられた。

今後、この三期計画にかかわる企画、運営、評価についての調査研究を深めたい。また、人口規模や政策課題など様々なファクターに分類した地方公共団体の市民協働型“まち”づくりと市民協働行政システムの効果的な在り方についての実証的な研究を継続していきたい。

引用文献

- 1)平成13年度から平成22年度まで、「氏家町生涯学習推進計画[基本構想・基本計画]（平成13年）」や「栃木市生涯学習基本構想（平成18年）」、「さくら市生涯学習推進計画[基本構想・基本計画]（平成19年）」、「矢板市生涯学習推進計画三期計画（平成22年）」など生涯学習基本構想や推進計画のアドバイザーや計画書の監修などを行った。
- 2)「新しい時代を切拓く生涯学習の振興方策について～地の循環型社会の構築を目指して～」第2部の1の(1)生涯学習の理念等についての基本的な考え方
- 3)「平成20年度文部科学白書」第2部第1章第1節の3の(2)地方公共団体における取組
- 4)国立教育政策研究所社会教育実践研究センター「地方公共団体における社会教育計画等の策定及び評価に関する調査研究報告書」平成22年4月

参考文献

- ・清水英男監修「氏家町生涯学習推進計画[基本構想・基本計画]」平成13年氏家町生涯学習推進本部
- ・清水英男編集・協力「栃木市生涯学習基本構想」栃木市教育委員会、平成18年
- ・清水英男監修「さくら市生涯学習推進計画[基本構想・基本計画]」さくら市生涯学習推進本部、平成19年
- ・世論調査報告書「生涯学習に関する世論調査」内閣府大臣官房政府広報室、平成20年5月調査
- ・「矢板市民アンケート調査結果報告書」矢板市、平成22年
- ・「地方公共団体における社会教育計画等の策定及び計画に関する調査研究報告書」国立教育政策研究所社会教育実践研究センター、平成20年
- ・「平成20年度文部科学白書」文部科学省、平成21年
- ・中央教育審議会答申「新しい時代を切拓く生涯学習の振興方策について」中央教育審議会、平成20年
- ・日本生涯教育学会年報第26号「変革期における生涯学習推進」日本生涯教育学会、平成17年
- ・日本生涯教育学会年報第31号「知の循環型社会と生涯学習」日本生涯教育学会、平成22年
- ・マルカム・ノールズ著堀薫夫・三輪健二監修「成人教育の現代的実践」鳳書房、2002年
- ・松本英昭著「要説地方自治法」(株)ぎょうせい、平成19年