

# 行政と市民が協働する社会教育委員活動の取組み（1） ～市町村の社会教育委員活動の事例をもとに

栗原 保（文教大学教育研究所客員研究員）

## Approach to Social Education Committee Activities on Basis of Close Cooperation between Government and Public： Based on Cases of Social Education Committee Activities in Municipalities

KURIBARA TAMOTSU

(Guest Researcher of Institute of Education, Bunkyo University)

### 1 はじめに

#### (1) 社会教育委員について

社会教育委員は、教育委員会（地方公共団体における教育行政の執行機関）の諮問機関として設けられた制度で社会教育法（昭和24年）第17条にその職務が規定される。目的は、社会の各分野と関連して地域社会に密接に展開される社会教育活動を奨励促進するために、広く各界多方面の知識と経験を行政に反映させていくことが求められる。その職務は、「社会教育に関し教育長を経て教育委員会に助言する」として、具体的には、ア社会教育諸計画の立案、イ教育委員会の諮問に応じ意見を述べること、ウ必要な研究調査、エ委嘱を受けた青少年教育の特定事項についての助言と指導等となっている。

こうした活動への指摘（1998年）として、「社会教育委員の会議を活性化し、各種審議、提言活動などや、調査研究機能を強化するとともに、公民館、図書館、博物館等の社会教育施設の運営の在り方についても、総合的な企画立案、提言等を行うなど、積極的かつ恒常的な活動が期待される。」<sup>1)</sup>がある。

また、先行研究として蛭田道春（2005）「社会教育委員制度の課題と方向」<sup>2)</sup>がある。この中で蛭田は、社会教育委員の全国的な傾向として、活動が不活発で、答申・建議が出

されていないこと等を指摘している。

市町村教育委員会では社会教育法第15条2項（社会教育委員の構成）に基づき、委員の人数、会議の回数、組織などを教育委員会規則で定めており社会教育委員は非常勤特別職の身分を有する。選出される委員の分野は、学校関係者（小中学校の校長）、社会教育関係者（PTAや青少年団体等）、家庭教育関係者（子育てグループやアドバイザー等）、学識経験者の4分野となっている。例えば、埼玉県内の市町村では、60の教育委員会（63市町村の内）で委嘱され、任期は2年、1市町村の平均の委員数は13.5人（男8.6人、女4.9人）、1年間の会議の回数は3.0回となっている。<sup>3)</sup>

#### (2) 社会教育委員の活動

社会教育委員の活動は、教育委員会が招集する会議において意見を述べることや教育委員会からの諮問事項に対して審議し「答申」として報告している例や委員自らがテーマを設定し「建議」「報告」「提言」「助言」等として報告する場合がある。

例えば、平成16・17年度に埼玉県社会教育委員会議は、教育委員会からの諮問（家庭教育支援の充実策）を受け、「眼差し（目）が輝いている子どもを育てるために」とする答申を行う。それを受けて埼玉県教育委員会は「親の学習プログラム集（平成19年7月）」

刊行という施策に結びつける。「諮問」から「答申」そして「施策化」という一連の流れによって県の社会教育施策の充実につなげていっている。

「建議」等のテーマとして、「〇〇市の社会教育の発展に向けて」といった全般的で包括的な内容や「社会教育関係団体の支援のあり方」、「市民との協働で進める社会教育事業」、「市民活動の成熟をめざして～地域での自立と連携～」、「いきいきシニア社会へ～喜び・楽しさ・共感・連帯・誇り～」、「地域に広がる教育力の再発見～子育て世代への支援～」といった各分野別に特化した例などがある。

### (3) 行政における市民との協働

「協働」とは、立場の違うもの（行政・NPO・企業等）が、①一定の目的意識を共有し、②互いの特性を認め、③対等な協力関係のもと、④課題を解決したり活動すること4)としている。

各地方自治体においては、将来都市像を実現するための基本目標を明示し、基本施策の方向性を明らかにする「総合振興基本計画・基本構想」を定めまちづくりの理念を示している。例えば、「みんなで創る、みんなのふるさと、輝くまち」、「手を取り合い未来を築こう みんなでつくる 心豊かに暮らせるまち」というスローガンを掲げる例がある。その根底には、「市民との協働によるまちづくり」として、新たな住民自治を進めるまちづくりとしての「協働」がキーワードとなっている。「自治基本条例」や「市民活動推進条例」の制定はこの流れで、行政と市民との協働を柱に据える自治体は近年多くなっている。

市民、市民活動団体及び市が公共の利益に役立つまちづくりのため、それぞれの役割と責任のもとに対等な立場で相互に連携し、協力して共通の課題に取り組むまちづくりを行うこと。地域社会を構成する市民、市民活動団体など、従来の市民と行政の関係を改めて認識し直すことが求められており、今後も市

民と行政とが対等なパートナーとして、それぞれの役割と責任を自覚し地域力の向上を図り、市民主体の自治を実現していく必要が指摘されている。これを受けて「教育振興基本計画」等が定められ、生涯学習・社会教育分野においても「協働」の基本理念が据えられている。

## 2 研究の目的・内容

### (1) 研究の目的と内容

地方自治体における社会教育委員の活動状況を把握し、行政と市民との協働の視点から考察することを目的とする。調査対象は、埼玉県内の2市町（A市とB町）とし、調査の内容は次の2点とする。①行政担当者への面接調査によって社会教育委員の活動状況を把握する、②委員への面接調査によって社会教育委員としての活動状況を把握する。

### (2) 2市町の選定理由と調査方法（面接調査）について

これまで2市町の世界社会教育委員会会議は年間2～3回の会議を開催するという形を継続してきていたが、周辺の自治体と構成する広域的な研修会において「事例発表」が順番で回ったことにより、研究発表の該当の市町となった。その発表という機会をきっかけに積極的に取り組む必要性から、筆者にも助言や情報提供等が求められることになり、行政・社会教育委員・筆者が共に研究する状況があがることになった。調査方法は、面接調査で一人各60分程度の時間を設定し、質問紙を事前に渡し、それについて質問をするという半構造化面接とした。

面接者は、A市では、行政側は担当主任（30代女性、社会教育主事有資格者）と社会教育課長（50代男性）の2名、委員は、5期目を務める社会教育委員（60代男性、社会教育関係団体）と1期目の委員（60代女性、家庭教育関係者）の2名。B町では、行政側担当主事（20代女性）と主査（40代男性、

社会教育主事)の2名、委員は、4期目を務める社会教育委員(60代女性、議長、社会教育関係団体)、1期目の社会教育委員(60代男性、学識経験者)、同じく1期目の社会教育委員(60代男性、学識経験者)の3名。

### (3) 対象の自治体の社会教育行政の概要

埼玉県内で東部地区のA市(人口6万人程度の市)と県中央部のB町(人口2万人の町)を対象とした。A市には公民館が中央館と地区館4館の合計5館、B町では中央館と地区館6館の合計7館。B町の地区館には、常勤の役場職員の設置がない体制となっている。A市の社会教育委員は10人で5期(1期2年)まで務めることが可能という内規があり、比較的複数年を経験している委員が多い。また、4分野の内、社会教育関係者が7名と多く、学校教育関係者2名、家庭教育関係者1名、学識経験者は0名となっている。

一方、B町では、10人の委員の内、学校関係者1名、社会教育関係者1名、家庭教育関係者0名、学識経験者8名となっている。学識経験者は6地区公民館から各1名の選出で元地区公民館長や区長経験者等となっている。地区選出の学識経験者の委員は永くても2期4年となっていて全体としてはメンバーの入れ替えが早い状況にある。生涯学習施策の展開において、B町は「生涯学習推進のまち宣言」をしており、社会教育委員会とは、別に「生涯学習推進委員会(町長を含め7人の委員で構成、年間2回の会議)」が設置されている。

### (4) A市の社会教育委員会会議の活動内容

A市の平成23年度以前の取組みは、1回の全体会議と県教育委員会の主催や教育事務所毎の地域の研修会に参加する合計年間2～3回程度であった。会議では、委員は事務局の説明を受け、質疑を社会教育課長が答える(まるで議会の答弁)形でその場限りでのやりとりで終始している。委員からこの会議の意味や委員の役割がわからないという指摘を

受けても具体的な改善は行われなかった。そんな中、広域的(13市2町)な研修会での事例発表の役がA市にまわってきたことをきっかけに、平成23・24年度の2年間は8回の会議を開催し、建議「子どもをはぐくむ地域の力」をまとめ、委員が研修会において発表を行った。まとめにあたっては、委員が3部会に分かれ主体的に調査に出向くなど、以前とは見違える活動が展開され、行政・委員の双方にとっても手ごたえを感じられた。その後の25・26年度は、発表の機会はなかったが、2年間で7回の会議を行い、提言「公民館活動の活性化」をまとめた。

### (5) B町社会教育委員会会議の活動内容

平成22年度以前のB町では、1年に3回の会議を行い、主に行政から事業の計画・報告を中心に行う会議で委員からの意見や提言はほとんどなかった。委嘱替えの時期の第1回目の会議において、社会教育委員の役割にふれることもなく、関連が深い「生涯学習推進会議」や「公民館運営審議会」でも社会教育委員会と同じ資料で事務局は臨んでいた。「年3回の会議に出席すればいいんだという引継ぎがあった」と話す委員もいた。しかし、広域(1市7町1村)で発表の順番が決まった平成22年度第1回会議では、地域の順番による発表(平成23年度)について協議し、結果として部会を含め2年間で37回の活動を展開した。「社会教育委員の役割」について学び、数回をかけてテーマの設定を行い、それに基づき委員と担当者での調査活動が進んでいった。平成23年度の発表には、提言「次代を担う子どもたちを育てるために～家庭・地域・学校のよりよい連携を目指して～」で臨んだ。その発表内容や取組みは、その地区全体の課題に対する一つの具体例を示すことになり大きな反響と賛同を得た。各地区の委員は、その結果を各地元に持ち帰り独自の研修会を開催するなどした。また、発表のB町の委員を講師に招聘し研修会を実施する自治

体が多く出た。また、B町は、平成24年3月、教育委員との懇談会を初めて開催し教育行政施策について意見交換を行い、その後年1回毎年継続して開催されている。次の平成24・25年度にも、提言「町の各地域・各世代の食に関する学びをひろげるために」をまとめ、こうした4年間の取組みが評価され、B町の社会教育委員は「関東甲信越静社会教育委員研究大会（栃木）」に埼玉県を代表して発表を行った。

### 3 調査活動

#### (1) 調査1（行政担当者への面接調査）

##### ア 行政担当者の委員への認識の言説

新たな取り組みをする前の状況については、A市・B町とも担当者の言説は似かよっていた。新たな取り組み前の認識については「研修会等には積極的に参加し各個人の意欲は高いと感じていたが、委員会としてとしてどんな活動をしたらよいのか理解できていない。」「10年務めている委員からこの会議が未だに分らないとの声があっても、担当としてそれでも具体的にどう改善していくための方法はわからないし、していこうとも考えなかった」というものであった。

それが、A市では、「発表というきっかけが大きな転機となった」、「職員の積極的な働きかけによって、委員は行政に働きかけができるんだと前向きになっていった。」「いい意味で行政も委員も双方で緊張感をもつことができ、だから行政はしっかり報告をし明確な考えを示していかななくてはならなくなった。」「行政側の課題をより理解していただけるようになっていった。」「（担当者の異動を聞くと『すごく残念』との声があるほど）職員として個人として町民から認められるようになっていったのではないか。

B町では、「議長から研究集会の発表にあたり前向きな発言があり委員も行政側も意識が変わり始めていった。」「地域こども教室

の様子を見に行った所から目の色が変わった。」「活動によって関係性が生まれ、全体会議だけではなく分科会方式により委員の間に一体感が生まれた。」「発表の原稿は、委員自らでまとめられればいいが、事務局と協力していかないと覚悟は決めた」などであった。

##### イ 行政と市民との協働の視点の言説

B町では、「委員の中の学識経験者（筆者）のアドバイスが事務局まで及んだことが有難かった」、「行政マンとして自分たちも積極的に学べる環境ができた」、「協働して進める意義を自覚できた」、「事務局内で主査と担当主事が一枚岩となって取り組めたことが背景にあった」などであった。

A市では協働のための課題の指摘が多く出て来た。「発表のためだけにやったということになった面もあった」、「教育委員会全体で共有するまでにはいかなかった」、「市民・委員との関係をつくるのが大切である」、「職員側がどれだけ自覚ができるのかということ、住民はいろいろなアイデアを持っているのに行政が求めているというのが一番の問題である」「（本音とすると）色々な事を市民にきくとやらなければいけない。応援もしてくれて、成果も出せ、やりがいのある仕事になるとおもうのだが、市民との対応という行政批判などクリティカルシンキングという考え方が根付いてしまっている」、「協働の捉え方がどこまで理解できているのか？ということだ」、「行政のほうで気軽に「協働」の言葉をつかうけれど協働のパートナーとして市民から認めてもらえる行政マンという自覚がないとダメでは」、「話し合いやまとめるにあたって、事務担当が主導してしまうことがある」、「委員の自主性というのが出るように働きかけをどうしていくのか、関係性＝距離感というのがある」、「協働でやっていくというのは、『時間がかかる』『手間がかかる』という認識があり、だから行政側としてはやり

たがない」、「先を見据えた時に1年後・5年後・10年後というのを考えた時に時間をかけた方が実りがあるのはわかっているのだが・・・」などである。

(2) 調査2 (委員への面接調査)

ア 社会教育委員・会議への認識に関する言説

A市・B町の初めて委員に就任した人は「活動するまで、市民として社会教育委員の存在を知らなかった」、「当初の話は年に2~3回だけだからお願いしたいとのことであった」、「任期が2年といっても、7月開始で翌年3月に終わるとすると実質1年半の任期ということだ」、「行政はその程度しか考えていないのかと感じた」などである。A市のベテランの委員からは「人権擁護委員は市の広報紙で知らせるが、社会教育委員の場合はそうにはなっていないのが周知されていない原因では」、「そう言っても就任するなら社会教育委員としてしっかり勉強しないといけない」というものであった。

イ 会議・活動して感じたこと

B町の委員からは、「難しい点も多くあったが事務局の方が良くやってくれていた。」、「会議でわけのわからない事を発言したり足をひっぱってしまわないか心配した。」、「話していくうちに、委員同士の中では発言しにくい部分もあったがまとめて向かってメンバーの一員となれた感じがした」などであった。

A市の委員は、有意義な点として「高齢者問題、施設の老朽化、防災、青少年・子どもの利用というキーワードが出てきた、市民の生活課題が、分かって楽しかった」、「(事務局の担当者の成長として)社会教育主事講習参加後の支援の仕方は大きく変わった。サポートしながらもまとめる際に強くではなく関わられるようになり素晴らしい対応と変わった気がする。問題点としては、「写真を撮るなどの資料収集だけで報告を作っても、それが社会教育委員の活動ということにならない。各

種の発表で社会教育委員の事例を出されても個人の活動を書いていて組織的ではない、社会教育委員としてではなく何なのという感じ」、「各委員がいろいろな経歴をお持ちだが、さらに一般公募した委員がいたほうが発想が豊かになる」、「自分の提案では具体的すぎてしまい、行政側が求めた内容と違っているのかもしれないと感じてしまった時もあった」、「自分としては行政との関係の立ち位置がよく分からない」、「提言した内容がどうも具体性に欠ける気がするがそれでいいのか?例えば、社会教育委員が地域と行政のコーディネーター役として活動をというが具体的に見えてこない」、「提言だけで終わっていいのか?活動はしてはいけないのか?など不明な点があり、今後に向かって社会教育委員の活動が一步踏み込めるかどうか分からない。」などであった。

ウ 市民と行政の協働に関わる言説

A市の委員から多くの指摘があった。「委員としては歯がゆさ・ジレンマを感じている。社会教育委員には行政と民間をつなぐ役割が求められているのに。民間とは、NPO・子育て支援ネットワーク・企業もある」、「これができる方がいいがやりすぎると行政から嫌われることになるのかも? (NPOの活動をやる委員はそれをしたら嫌われることになるのアドバイスをもらった)」、「立場として、委員と行政との間に言っちゃいけないラインがあるみたいなのでそこが難しく不明である。嫌われると委員を継続できないこともある」、「市民としての立ち位置」、「社会教育委員はお利口すぎて疑問を疑問として口にするところまでいかない。委員の委嘱時は個人として頼まれる、いわば一本釣りということで委員に就任した。一般公募となると行政はめんどろくさく嫌がるようだ、公募した人から得るものがあるというよりは恐れる感覚ではないか」、「コーディネーターは、地域の課題を発見する事だけではなくて、具体化して自ら動

くことを発信することだ。動かなければいけないと改めて思った」、「行政は提言をまとめたがそれが具体的にできない。求めるポーズのみで、時には、提言が本となると『こんなこと言っていないぞ』ということが多くある。行政が報告書をまとめるとフィルターがかかる」、「行政はもっと市民パワーを生かしていければいいのに、市民のまちづくり協議会、地域の重鎮で等身大という意識でいいのに」、「市民によるまちづくりというのは夢の言葉としか思えない」、「『協働』がベースだというのに行政からストップされるのでは下々のものがモノ申してはいけないということになる」、「市民も、はじめから行政はどうせやってくれないという発想ではなくて、市民も一人よがりではなく互いに生かし合うという事が大切なのでは」などである。

#### 4 調査活動からの考察

(1)「活動の活性化のきっかけは広域的な研究発表会への参加から」

A市とB町共に、停滞気味だった活動を変えたきっかけは、広域的な発表の機会、いわば外部からの働きかけが有効というものだった。テーマ決めからグループでの協議などにより議論を積み重ねたことによって委員の意識と意欲は増していった、提言というまとめができて成就感が生まれていくというものだ。初めの動き出しのところで、リードする立場として、A市では行政担当者、B町では社会教育委員会議の議長が先頭にたって進めていった。一度動き出すと、各委員の専門性や日々の活動経験が生かされ、委員のもつ力が結集していった。委員も行政も発表したということの他者からの評価は大きく、A市ではこれまでに開催したことなかった懇親会で大いに成果を確認したり、B町が属する広域の各市町村では委員がリードし行政に働きかけ活発化していった。

(2)「組織として取組む仕組みづくりが大事に」

発表が一段落した後のことに注目すると、A市では、行政サイドからの「公民館の活性化に向けて」という諮問事項を審議する形で進んでいった。これは、行政側としての改善すべき課題があっただけではなく、委員の力量を認めた上でのことで、社会教育課長の言葉でも「私たちが気づけなかった幅広い課題が検討できて有意義だった。」としていた。

一方、B町では、発表した内容を教育委員との懇談会開催に結びつけ互いに報告協議するなど、教育委員会全体の問題にまで引き上げた。調査活動や議論した内容から「PTA支援制度」や「ボランティア登録制度」などを「第4次生涯学習推進総合計画」へ反映させたり、「地域子ども教室」のコーディネーターの資質向上の研修開催に結びつけた。社会教育委員の議長をはじめ各委員と事務局の社会教育主事等の連携の力が如何なく発揮された。そうしたことが、次の委嘱替えにおいても人選やテーマ決めや審議の仕方など多くのことが継承されていった。そうした社会教育委員会議の活性化のみならず教育委員会全体の組織的な取り組みの一連の流れが、「関東ブロック社会教育委員研究集会」という発表の場まで与えられていったと考えられる。

委員会会議としての取り組みが市民と行政の一体感を生み継続的な力となって基盤づくりができる。

(3)「小さくても協働する喜びを市民と行政が積み上げることで」

行政が掲げる「市民協働のまちづくり」をどう進めるかは職員・委員の双方の意識にあるという事がA市の調査から語られた。行政担当者の「協働でやっていくというのは、時間と手間がかかり、行政としてはやりたがらない。」や「委員の一般公募となると公募した人から得るものがあるというよりは恐れる感覚がある。」といった言説だ。担当者とし

ては多様な人材の選出の意義を分かっている、同じ人物を選ばざるをえないジレンマを感じているということだ。また、委員からは、「委員と行政との間に言っちゃいけない立場の違いがあり、それを超えてしまうと委員をおろされかねない。」などが語られた。

しかし、2年間で37回の会議をもったB町の委員のように委員と行政職員の関係が良くなり地域活動や学校などへの働きかけに広がった。また、自分の持っている特技が生かされていき個々の成就感につながっていったのは、小さな自治体の特長でもあるかもしれないが、協働の芽が自然にできたということではないか。まさに、社会教育委員が行政内のコーディネーター役割や教育委員会への橋渡しの役割、地域・行政・学校の仲介役等を果たして、これが「協働」の互いの特長を理解し対等の関係を築きあげる基礎となっていくのだと考える。社会教育委員がコーディネーターとして、地域の課題を発見する事だけではなくて、具体化して自ら動き、発信することになれば「市民協働のリーダー的存在」になるのでは、は、印象的な言葉だった。

## 5 終わりに

NPOの活動を推進する市民と行政側の考える『協働』の捉え方の違いが語られた。埼玉県内の1市1町の2事例の活性化の共通点は、広域的な研究会での発表をきっかけにしたことで行政が社会教育委員との連携を目指すという具体的な目標をもったことにある。外部からの影響で活性化が図られることになるとすると情報を多くもつ行政側にイニシアチブがあるともいえる。委員の人選についても行政側にボールがある訳で、例えば、A市・B市とも「一般公募」枠ということを取り入れられていない。こうした改善も社会教育委員会議の活性化には欠かせない。一方、行政の社会教育の専門職である社会教育主事の力量にも大きく左右される。A市の担当者が資

格を取得後に委員の支援の仕方は良い方向に変わっていった言説もあった。各自治体の取り組みの違いには人口規模などの地域性が現れ、意欲のある人材の人選や公募委員の導入などにも影響を与えると考えられる。「行政マンにとって、やる気だけあってもノウハウがないことがあげられる」というのはA市の社会教育課長の言説であるが、専門性を有する委員の中の学識経験者の存在もキーとなる。学識経験者と社会教育主事との連携協力によって、会議の活性化や充実した社会教育計画策定を目指す成果につながる。

今回の2事例は比較的小規模の自治体であったことから、今後は中規模以上の事例を今後調査していきたい。また、自治体が目標とする「市民協働」を、市民や市民団体と一緒にまちづくりにつなげることと合わせて、自治体が委嘱する各種審議会における協議の内容等の見直しから出発できると感じる。教育委員会だけではなく、首長部局の各種審議会と比較ができるような調査も今後加えていく。

(注)

- 1) 「今後に向けて（国生涯学習審議会答申 平成10年9月）」
- 2) 蛭田道春「社会教育委員制度の課題と方向」『変革期における生涯学習推進一研究・行政・実践の課題とアイデア』2005、日本生涯教育学会年報第26号、pp86-87「活動が活発な事例からは、意欲のある人、人格識見がある人、多彩な人物などが委員に選ばれていること、教育委員会事務局の職員が意欲的であること等を述べている。さらに、社会教育行政の専門職である社会教育主事との協働の必要性があること、委員に求められる資質として、行政内のコーディネーター役割、教育委員会への橋渡しの役割、地域・行政・学校の仲介役等をあげている。」
- 3) 「埼玉県社会教育統計資料」平成26年度、

## 自由研究

埼玉県教育局市町村支援部生涯学習文化財課

1市2町が未設置である。委員数を見ると、最多は21人、最少は7人となっている。分野別では、学校関係者が2.2人、社会教育関係者5.9人、家庭教育1.6人、学識経験者3.5人となっている。1年間の会議回数で、最多が9回、最少は1回である。同資料で5年前（21年度 64市町村）と比較すると、未設置が2町、平均の委員数は14.0人、1年間会議の回数は2.6回となっている。

- 4) 原科幸彦「市民参加と合意形成－都市と環境の計画づくり」2005

(参考文献)

- 1 蛭田道春『社会教育委員の歴史研究』2002、全日本社会教育委員連合会