

教育における「多様な主体との連携・協働」をめぐる一考察

A Study on partnership and coproduction with multi-stakeholders in education

山本 珠美

(Tamami YAMAMOTO)

1. はじめに—新科目「社会教育経営論」のために—

社会教育主事講習等規程（昭和26年文部省令第12号）の一部改正により、2020（令和2）年度新入生から社会教育主事養成課程の科目が一新される。その主たる変更点は、旧科目「社会教育計画」（4単位）が廃止され「社会教育経営論」（4単位）と「生涯学習支援論」（4単位）が新設されること、「社会教育実習」（1単位）が必修化されることである。

このうち、新科目「社会教育経営論」の目的は、「多様な主体との連携・協働を図りながら、学習成果を地域課題解決や地域学校協働活動等につなげていくための知識及び技能の習得を図る」（傍点は山本による；以下同様）である。「多様な主体との連携・協働」は、近年、社会教育行政のキーワードとなっている。例えば、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」（平成30年12月21日；以下平成30年答申と略）には、「今後はこれまでに、学習者のニーズに応えるとともに、多様かつ複合的な地域課題により効果的に対応するため、社会教育行政担当部局と首長部局との連携を強化することはもとより、社会教育関係団体、企業、NPO、学校等の多様な主体との連携を強化することが求められる」「社会教育を通じて、多様な担い手との連携・協働が深まることにより、これまでになかった新たなアイデアや価値が生まれ、新しい地域づくりにつながることを期待される」と謳われている。

もっとも、連携にせよ協働にせよ、社会教育行政だけに求められているものではない。第三期教育振興基本計画（平成30年6月15日閣議決定）には「今後の教育政策に関する基本的な方針」として、「教育政策の展開に当たっては、スポーツ・文化芸術・科学技術に関する政策や、子供・若者に関する政策、福祉政策、保健・医療政策、労働政策、租税政策など他分野の政策とも連携を図りつつ、国においては関係府省が、地方公共団体においては教育委員会と他の部局が一体となって取組を進めていくことが必要である。同時に、課題の複雑化、困難化等を踏まえ、政府や大学等、企業、NPO など様々な主体が連携・協働する必要がある」と述べられている。また、先に挙げた平成30年答申には、学校教育においても「社会に開かれた教育課程」や「地域とともにある学校」といった理念を実現するため、学校の活動に多様な地域住民が参加し、一方で子どもたち自身が地域に関わっていくという「地域との協働による取組」、「地域における学校教育と社会教育との一層の連携」を推進する必要があるという指摘も見られる。教育政策全般、学校教育、社会教育、それぞれにおいて連携・協働の必要性が高く唱えられていることがわかる。

本稿は「多様な主体との連携・協働」という言説について、社会教育行政に主たる焦点を当て、歴史的経緯と今後の課題を考察するものである。社会教育行政における「連携」「協働」の使用例を調べてみると、「連携」が戦前からの系譜を持つ言葉であるのに対し、「協働」は近年になって登場する用語である。これらの言葉の背景を検討することを通して、社会教育行政の抱える課題を探ることとしたい。

2. 社会教育行政における「連携」

（1）繰り返される「連携」の必要性—不易の課題—

はじめに、昭和前半の文部省による社会教育行政関連文書のうち、「連携（連繋）」という言葉を用いた事例を2つ挙げよう。

事例1. 社会教育振興ニ関スル件（昭和7年4月8日、発社51号文部次官通牒）

五 委員及ヒ委員会ノ職務ハ概ネ左ノ如キモノタルコト

- （一）社会教育ニ関スル施設ノ普及ヲ図リ其ノ利用ヲ奨励スルコト
- （二）社会教育機関ヲ補助シ其ノ機能ヲ發揮セシムルコト
- （三）社会教育ニ関シ市町村並各種団体其ノ他関係方面ノ連携協力ヲ図ルコト
- （四）社会教育ニ関スル重要ナル事項ヲ協議シ市町村並社会教育機関等ノ諮問ニ応シ又ハ進
ンテ意見ヲ開陳スルコト
- （五）其ノ他諸種ノ方法ニ依リ社会教育ノ普及発達ヲ図ルコト

事例1は、1932（昭和7）年の社会教育委員設置に関する文部次官通牒であり、「委員」とは社会教育委員のことである。その職務の3つ目に様々な関係者との「連携」という言葉が見える。上記引用の直前には委員の選出についての記載があり、「四 委員ハ凡ソ左ノ者ノ中ヨリ選フコト。図書館、博物館、実業補習学校、青年訓練所、小学校、中学校等ノ職員。市町村吏員、市町村会議員、学務委員。在郷軍人会関係者。男女成人団体関係者。男女青少年団体、体育団体ノ関係者。教化団体、公益団体ノ関係者。神職宗教家、其ノ他適当ト認ムル者」とあることから、ここに列举された関係者との連携協力が想定されていたと思われる。事例1の文書からは、社会教育振興にあたって、社会教育委員には地域の中の様々な関係者との連携を進めることが期待されていたことがわかる。

事例2. 文部省社会教育局『社会教育の現状 1954』

第6章 社会教育関係機関

第4節 他省関係機関

広い意味での社会教育は社会生活のあらゆる面にわたって行われており、また行われうるも

のである。したがって、かような社会教育を効果あらしめるためには、単に文部省、教育委員会、学校教職員、社会教育関係団体指導者等が活動するだけでは不十分であって、どうしてもこの分野に直接、間接の関係をもつ他の行政庁の機関の積極的な活動ないし協力を待たなければならない。このためには、行政面においても中央と地方たるとを問わず社会教育行政機関と他の関係行政機関との緊密な連繫がとられなければならない（文部省社会教育局1954、p.228）。

『社会教育の現状』は昭和20年代半ばから30年代にかけて発刊されていた文部省社会教育局の定期行物である（ほぼ年1回）。引用文ののちに、「社会教育ないし社会教育行政に比較的密接な関係をもつ他の行政機関」として、厚生関係（厚生省社会局、厚生省児童局等）、労働関係（労働省労政局労働教育課、公共職業安定所等）、農林関係（農林省農業改良局普及部、農林省農政局農業協同組合部等）、法務関係（法務省矯正局、法務省保護局等）が列挙され、最後に節の結びとして「これらの行政機関は、第一義的には必ずしも教育事業そのものを所掌しているわけではないが、社会福祉、産業の発展、司法等の目的を達成するために当然教育的機能をもつことも要請されなければならないのである。したがって、社会教育行政の関係の機関にあるものは、できうるかぎり他の行政庁の関係機関と密接な連繫を保ち、互いに情報を交換し、あるいは助言し、協力し合うことによって、それぞれの行政活動を成果あらしめなければならない」（同上、p.233）と記されている。事例2からは、社会教育行政を進める上で、他の行政との連携が不可欠であると考えられていたことがわかる。

ここに挙げた2つの事例はいずれも昭和期の前半のものであるが、昭和期も後半になると、社会教育に関する行政文書において「連携」は頻出ワードとなる。ここで主要な審議会答申をいくつかピックアップすれば、1971（昭和46）年の社会教育審議会答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」では、学校教育と社会教育の連携、都道府県と市町村の広域的連携、社会教育行政と関連行政（厚生行政や労働行政など）の連携、1986（昭和61）年の臨時教育審議会「教育改革に関する第2次答申」では、行政と民間、高等教育機関との連携、さらに特定非営利活動促進法（通称NPO法）が制定された1998（平成10）年の生涯学習審議会答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」では、従来から指摘されてきた学校や民間の諸活動、首長部局等との連携に加え、NPOとの連携の必要性も指摘された¹⁾。

その後、2006（平成18）年には教育基本法が全部改正され、第13条「学校、家庭及び地域住民その他の関係者は、教育におけるそれぞれの役割と責任を自覚するとともに、相互の連携及び協力を努めるものとする」が新しく加わった。「連携」は教育基本法で使われる用語になったのである²⁾。2008（平成20）年の中央教育審議会答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会の構築を目指して～」では、「地域社会の教育力向上のためには、学校、家庭、地域がそれぞれ持つ教育力の向上を図ることとあわせて、学校、家庭及び地域住民のほか、その地域の企業やNPO等の関係者が、それぞれに期待される役割を果たしつつ、緊密に連携・協力して地域

社会が一体となって地域の教育課題等に取り組むことが重要である」と、教育基本法第13条を踏まえた提言がなされた。直近の平成30年答申については、既に述べたとおりである。

「連携」は、社会教育行政を語る場面において、その相手を学校、地域の各種団体、行政他部局、さらには大学、企業、NPOへと徐々に広げつつ、長年にわたり繰り返されるキーワードであり続けてきたのである。

（2）「連携」の具体的手段—社会教育委員の理想と現実—

では、「連携」を具体的にどのような手段を用いて進めるかという問題になる。その点を論じるにあたっては、（1）の事例1で挙げた社会教育委員について検討することが不可欠である³⁾。社会教育委員こそ、社会教育行政における連携の要と期待されたからである。

社会教育委員は1932（昭和7）年に設置されたものであるが、戦後、1946（昭和21）年5月31日、文部省は「都道府県社会教育委員並に市町村社会教育委員設置について」（発社93号文部次官通牒）を発し、その設置を再度促した⁴⁾。社会教育家等の委員からなるその任務は、都道府県社会教育委員が「地方に於ける社会教育の刷新振興に関する具体的諸方策を審議し、必要な助言をなすと共に、当該地方に於ける社会教育の視察奨励を担当する」、一方、市町村社会教育委員が「都道府県や市町村と密接を保って、市町村内の社会教育刷新振興に関し、実践的な活動をする」であったが、後者についても運営の項で「随時委員会を開催して、具体的諸方策を協議すると共に、当該地方に於ける社会教育の視察奨励に努むること」と述べられており、任務に大きな違いが想定されていたわけではない（もっとも、「実践的な活動をする」という文言は市町村社会教育委員だけである）⁵⁾。

その後、1949（昭和24）年6月10日社会教育法が制定されると、社会教育委員は第4章に位置づけられ法的根拠を得た。同法第17条は社会教育委員の職務を「社会教育に関し教育長を経て教育委員会に助言する」（第1項、制定当時；現在は「教育長を経て」削除）、「教育委員会の会議に出席して社会教育に関し意見を述べることができる」（第2項）と定め、「純然たる諮問機関」（文部省社会教育局1954、p.224）と位置づけられることになった⁶⁾。戦前の社会教育委員は社会教育に関する様々な実践活動を行っていたが（文部省社会教育局1940）、社会教育法による社会教育委員の職務は、井内慶次郎が端的に述べたように、「社会教育活動」ではなく「社会教育行政活動」とされた（井内1950）。

諮問機関は行政への利害関係者の意見反映方法としてオーソドックスなものであり、例えば大正期の臨時教育会議がそうであったように、戦前から存在するものである。昭和初期に刊行された嵯山政道『行政学総論』の第九章「行政の機関」第六節「諮問機関の職分」によれば、「行政上の常設的諮問機関とは、既に議会の議決を経たる立法の遂行に関し、官公吏以外の民間の人士によって組織せられる機関であって、純然たる行政機関と協力して、行政そのものの遂行に参加するものである。故にそは一定の地位と職分との下に行政機関の内部組織の一単位を構成するものである。／＼通常「学識経験」ある者から選ばれりとされてゐるが、実際は当該行政の対象となる社会層に利害

関係を有する者、学問的又は實際的に利害関係を有する者から選ばれてゐる。これらの人々の意見を予め参照することに依つて、当該行政の遂行を容易ならしめ、又、その社会的効果の実現を確保せんが為めである」（蠟山1928、p.254）という。

社会教育委員は「民間人で社会教育に優れた意見を有する人々の卓見良識を社会教育の施策の上に実現せしめようとする」（寺中1949、p.85）、「地域社会に密接して展開される社会教育活動の奨励促進のために…広く各界多方面の知識と経験を行政に反映せしめる」（宮地1959、p.128）と述べられたように、（社会教育）行政以外の組織・人の関与のもと、彼らの意見を反映させながら施策を推進するための存在と位置づけられた。法律上は社会教育委員の職務に「連携」という言葉は存在しないが、それが前提とされていたことは疑うところがない。

では、社会教育行政には、どのような組織・人が利害関係者として意見を求められたであろうか。社会教育法第15条第2項は、制定当時、社会教育委員選出を学校長、社会教育関係団体の代表者、学識経験者の三区分別としていた⁷⁾。これを過去の基準と比べてみると、その範囲が狭まったことがわかる。1932（昭和7）年「社会教育振興ニ関スル件」は、繰り返しになるが「図書館、博物館、実業補習学校、青年訓練所、小学校、中学校等ノ職員。市町村吏員、市町村会議員、学務委員。在郷軍人会関係者。男女成人団体関係者。男女青少年団体、体育団体ノ関係者。教化団体、公益団体ノ関係者。神職宗教家。其ノ他適当ト認ムル者」であつた。1946（昭和21）年「都道府県社会教育委員並に市町村社会教育委員設置について」は、都道府県において「1 社会教育家、社会事業家、新聞関係者其の他の文化人、宗教家、大学・高等専門学校教職員、社会教育団体・社会事業団体・産業団体・男女青少年団体・芸能団体其の他の文化団体の代表者、図書館・博物館・其の他の文化施設の職員、労働組合の代表者等 2 其の他社会教育の刷新振興に関し、学識経験ある者、又は広く民間の篤望家等（選任すべき委員中には、婦人も加へること）」の中から「地方の実情に応じ、適任と認められたる者と、各方面の推薦選出等の民主的方法により選択して地方長官が任命又は委嘱する」であり、市町村は都道府県に準じるとされた。多様性は昭和7年、昭和21年の方があつたことが窺える⁸⁾。

しかし、社会教育委員は法の規定通りに機能したとは言いがたかつた。社会教育法制定から5年後の1954（昭和29）年には、問題点として「余りにも消極的になってゆく傾向」「余りにも積極的になってゆく傾向」「軽視される傾向がみられること」（文部省社会教育局1954、p.226；以下、本項内「」は同箇所から引用）が指摘されている。

「余りにも消極的になってゆく傾向」とは、「只たんに教育委員会の諮問にのみ応じるという傾向」ということだが、第17条の条文に従えば「教育委員会に助言するために、積極的に計画の立案、乃至は研究調査に当るなどのことが必要」であると言う。一方、「余りにも積極的になってゆく傾向」とは、法で規定された職務に積極的ということではなく、戦前の役割が実践的性格であつたことに加え、市町村で社会教育を実践する人的体制が十分に整っていなかつたため、様々な社会教育活動を行うことをもって社会教育委員の活動としている状況のことを指している。文部省は「社会

教育委員の性格をあいまいなものとしてしまうものであり、社会教育主事を充実整備することによって漸次解消してゆくべきものであるという方向にこそ持ってゆくべきであろう」と述べ、社会教育委員としての役割は、あくまでも教育委員会に多様な意見を反映させること、行政への働きかけであると繰り返す。そして、もう一つの「軽視される傾向がみられること」とは、「ともすると形式的、儀礼的なものとなってゆく傾向が生じはじめている」ということである。これは結局、「わが国の民主主義がその成立以来日尚浅く、民主的な生活技術・在り方が十分に育成しきっていない」ためであるという。これらの記述からは、社会教育委員は社会教育法により法的基盤を得たものの、その役割に現場では混乱があったこと、井内の言う社会教育行政活動とは何か十分理解されていなかったことがわかる。

3で後述することになるが、政治学、行政学において行政への「市民参加」が着目されるのは1960年代の市民運動の簇生以降である。しかし、社会教育行政においては（当時はまだ「市民参加」という言葉によっては語られていなかったものの）外部の関係者が行政に関わる法的根拠を持つ仕組みは戦後教育改革によって誕生していた。そもそも戦後の教育行政は、多様な属性を持った複数の委員（住民）による合議制執行機関である教育委員会が、専門的な行政官で構成される事務局を指揮監督する仕組みとなっている（レイマン・コントロール）。専門家の判断のみによらない広く地域住民の意向を反映した行政を実現するためである。その上、さらに教育委員会に社会教育委員が置かれたことについて、文部省は「社会教育の特殊性による」として、次のように述べていた。

社会教育が住民の生活の実態に即して常に変化してゆく日常の欲求に即応して常に生々しい世論を行政に吸収する必要がある、それを基礎にして社会教育の課題とそれを解決する方法が考えられなければならないばかりでなく、その対象があまりにも広範多岐にわたり、社会教育活動はその行政以外においても活発に行われることをむしろ本来の在り方としているものであるがゆえに、より広い範囲の有能な知識と経験をこの行政分野に適時に反映させようとするからに外ならないのである（同上、p.225）。

こうして、繰り返し幅広く多様な組織・人が関わり、その意思を行政に反映することの重要性が説かれたが、行政内外に十分その制度を使いこなせるだけの意欲・能力が育っていなければ絵に描いた餅にすぎない。それは法制化直後の問題というだけではなく、現在も同様である。

ところで、近年、マルチステークホルダー・プロセスという言葉が注目を浴びた。内閣府 HP に「課題解決の鍵を握る組織や個人を“ステークホルダー”と呼びます。そして、多種多様なステークホルダーが対等な立場で参加し、協働して課題解決にあたる合意形成の枠組みを、“マルチステークホルダー・プロセス”と言います」⁹⁾と紹介されている。ステークホルダー同士が対話を通してお互いの考え方や社会全体の構造を理解し、社会全体の視野を持って、解決策を考えていくことを期待されての概念だが、これはかつて荻田保が審議会の役割として論じたことと変わらない（荻

田1969)。「新しい」と目される概念が紹介されるのは、従来からある同様のシステムが十分機能を果たしていないため、それらとは異なることを示すためであろう。しかし、現行システムを活かすことを検討せず新しいシステムを導入しても、所詮「屋上屋を架す」ことにしかない。

社会教育行政においては、まずは歴史があり、法的根拠を持つ社会教育委員をいかに第一に考える必要がある。しかしながら社会教育委員については社会教育主事等の社会教育職員と比べて研究の蓄積は乏しい。「多様な主体との連携・協働」に注目が集まっている現在、改めてその存在に着目した研究の進展が望まれる¹⁰⁾。

（3）社会教育施設の運営をめぐる

社会教育行政においては、執行機関たる教育委員会の諮問機関としての社会教育委員にとどまらず、昭和20年代半ばに相次いで制定された法律により、各種の公立教育施設にも諮問機関を置くことができるようになった。住民意思を反映する制度が二重三重に存在しているのである。

具体的には、社会教育法第5章公民館の公民館運営審議会（第29～32条、制定当時；現在は第29～31条）、図書館法第2章公立図書館の図書館協議会（第14～16条）、博物館法第3章公立博物館の博物館協議会（第20～22条）である。委員の定めは法により少々異なるが、概ね学校教育及び社会教育の関係者、学識経験者の中から選ばれ¹¹⁾、その職務は、公民館運営審議会が「館長の諮問に応じ、公民館における各種の事業の企画実施につき調査審議するものとする」（第29条第2項）、図書館協議会は「図書館の運営に関し館長の諮問に応ずるとともに、図書館の行う図書館奉仕につき、館長に対して意見を述べる機関とする」（第14条第2項）、博物館協議会は「博物館の運営に関し館長の諮問に応ずるとともに、館長に対して意見を述べる機関とする」（第20条第2項）となっている。いずれも意見反映の仕組みであり、一つの連携の姿であると言って良いだろう。

しかしながら、これらも社会教育委員同様の問題が度々指摘される。

このうち公民館運営審議会は、1990年代末期にその法律上の位置づけと存在意義をめぐる大きく議論が展開された。社会教育委員、図書館協議会、博物館協議会が、いずれも法制定時から「置くことができる」という任意設置であったのに対して、唯一、公民館運営審議会は「公民館に公民館運営審議会を置く」（旧第29条第1項）と必置が定められていた。それが地方分権推進一括法（平成11年法律87号）により「公民館に公民館運営審議会を置くことができる」（現第29条第1項）と改正されたのである。

法改正はあくまでも国による義務づけの廃止であって、公民館運営審議会を不要としたわけではない。必置規制は自治体の自治組織権を侵害するものであり、地域の実情に応じた自主的かつ責任ある行政を展開することへの阻害要因となっているということが、必置廃止の論理である。一方、この必置廃止は行政の簡素化・合理化のためのものであり、住民の権利・利益の後退につながりかねないとして、それに反対する意見も散見された¹²⁾。

必置廃止をめぐる議論が展開されるより少し前に小林文人が書いた下記の文章は、公民館運営審

議会のあり方について考えるにあたり示唆に富む。

館長の諮問機関という性格づけから、公運審の役割を限定的にせまくとらえる考え方（消極論）がある。「館長の諮問がないのに、あれこれ審議するのは越権」といったたぐいの意見である。公運審の側にもあれば、公運審をお荷物扱いしている公民館側にもありうる。この消極論的諮問機関論に立ったそのときから、公運審の停滞、制度の空洞化がはじまるといってもよいのではないだろうか。（中略）たとえばほんらいの「諮問に応じ」るためにも、字句上の「諮問に応じ」という消極論を超えて、日常的に、住民の期待や要求に接し、積極的に「調査審議」する必要がある。そのような積極的な姿勢がなければ、「諮問」に応じて住民の意思をもちこんだいい「答申」が書ける筈はないのだ（小林1990、p.7）。

小林のこの指摘は、（1）に引用した1954（昭和29）年時点で文部省が社会教育委員に関して指摘していた「余りにも消極的になってゆく傾向」とほぼ一致する。両者には36年もの隔たりがあるにも拘わらずである。そして、小林の指摘から更に30年経った現在でも、似たような状況のところは少なくないのではないだろうか。

社会教育行政における連携のための制度は戦後初期に整えられた。しかし、制度を消極的に捉えようとする姿勢では、実質的な連携とはならず、意見・意思の反映は不十分なものとなるだろう。

3. 市民参加と「協働」

（1）行政への市民参加—協働の前提—

社会教育行政において「連携」が戦前から繰り返されてきた言葉である一方、「協働」の用例は比較的新しい。

そもそも行政および行政学の文脈で使われる「協働」は、地方分権・規制緩和を主とする一連の行財政改革の中、地方自治のあり方、とりわけ行政と市民との関係を議論する中で登場した言葉である。「協働」をタイトルに持つ著書・論文のほとんどは1980年代後半の昭和末期から平成期以降に刊行されたものであるが¹³⁾、今日の「協働」についての考え方を方向付けた荒木昭次郎『参加と協働：新しい市民＝行政関係の創造』によれば、「協働とは、市民と行政が対等の立場に立ち、共通の課題に互いが協力し合って取り組む行為システム」（荒木1990、第1章の扉）である。また、荒木が協働の訳を当てたコプロダクション（Coproduction）は「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意思に基づいて判断した公共的性質をもつ財やサービスを生産し、供給してゆく活動体系」（同上、p.9）とされる。協働と言うにせよ、コプロダクションと言うにせよ、それが成り立つ前提として地域課題解決に参加、協力する市民の存在がある。「協働」を語るにあたり「市民参加」は欠かせない。

ただし、「協働」という言葉自体は、古くは明治・大正期から経営学等では使用されてきた（協

働組合、協働生産、等）。そして、政治学の文脈における使用例としては、1919（大正8）年刊行の吉野作造『普通選挙論』（万葉書房）がある。この中の「社会協働論」の項は、市民参加による地域課題解決という現在の議論に示唆を与えてくれる。

吾々人類は今日国家といふ団体生活に於て其生存の目的を果して居る。この団体生活を離れて吾々の生活は考へられない。従つて吾々が、吾々の生活を充実するといふことは、其前提として又は同時に、団体其物を充実することではなければならない。こゝに国家と個人との微妙なる有機的關係が成立する。此の有機的關係を根基として個人は十分に國家の充実に努力せねばならず、國家はまた十分に個人の發達を助長せねばならぬ。（中略）果して然らば吾々は一方に於ては國家の經營に関する積極的責任を完うする為めの物質上精神上の保障を要求するの權利あると共に、又國家が自ら其運命を決せんとするに方り、意志決定に参加するの固有の權利を主張する事が出来ねばならぬ。又國家の方から言つても、國家を組織する各員を物質的に且つ精神的に充実せしむるのみならず、更に彼等をして國家の爲めに意識的に行動せしむる様にする事が得策であり又必要である（吉野1919、pp.24-25）。

吉野の言う「意志決定に参加するの固有の權利」とは、政治への参加、すなわち男子普通選挙権および婦人参政権を意味する。当時と異なり今日は選挙による政治への参加は認められたが、しかしながら議會制民主主義の限界が露わになった。「民主主義」はかつてはむしろ「参加」と同一視されていたのに、今日では、それは「大衆によっておこなわれる、選挙という儀式的陰で進行するエリート支配を意味する」ものにすぎなくなっている」（山口1973、p.187）と指摘されるように、選挙で選ばれた政治家では十分に民意を反映することができず、議會は形骸化し、ますます専門行政官の支配が進むことになったのである。

こうして「行政国家化」が進む。行政機能の拡大および複雑化・専門化により事実上行政権が立法権（および司法権）に優位に立つ傾向にある現在、「参加」は主に「行政への市民参加」として議論されている。吉野の「意志決定に参加するの固有の權利」は、行政プロセスに参加する市民の權利と読み替えることが可能である。

「協働」は「連携」と近似している概念であり、荒木が上記引用とは別の箇所ですした「協働」の一般的定義、すなわち「意思をもった複数の行為主体が共通目的を達成していくために互いに心を合わせ、力を合わせ、助け合っていくシステム概念」（荒木1990、p.239）を「連携」の定義としても差し支えないと考えられる。ただし、行政の文脈で使われる「協働」には、市民の權利（および応分の負担）というニュアンスが多分に含まれているのである。

（2）市民運動から市民参加へ

ここで行政への市民参加が出てきた背景について、もう少し詳しく検討しよう。

1973（昭和48）年に出版された篠原一編『市民参加』（岩波講座 現代都市政策Ⅱ、岩波書店）は政治学・行政学の専門家12名による市民参加に関する初の本格的学術書である¹⁴⁾。同書の編者である篠原は、巻頭論文「市民参加の制度と運動」という題名に示されているとおり、市民参加には「市民運動」と「行政への参加制度」の2つの側面があるとしている。

そもそも、1960年代から70年代にかけて市民参加に注目が集まったのは、市民運動の隆盛が背景にある。高度経済成長政策により噴出した生活の諸問題に政治家も行政官も十分な対応ができず、彼らがあてにならない中、「せっぱつまっての市民運動—公害反対運動、消費者運動、物価値上がり反対運動、教育運動その他—が生まれていく」（日高1973、p.40）という事態が生じた。

こうしてはじまった市民運動は、抵抗から参加へというプロセスを辿ると言われる。篠原はそれを「対症療法的市民運動」「予防的市民運動」「参加的市民運動」の3段階として述べている（篠原1973、pp.21-22；以下、段落内「」は同箇所から引用）。市民は何らかの人的物的被害が起こったとき、生活防衛のために運動をはじめめる。「ふつうの市民はアマチュアであり、またつねに生活に追われているので、事態を先取りすることはできない。身に火の粉がふりかかってはじめて彼らは立上る」のである。これが第一段階の対症療法的市民運動であり、圧倒的に多いとされる。第二段階が予防的市民運動で、被害が起こってからではなく、何らかの開発が計画された段階でその被害を想定して予防のために行う運動である。しかしながら「市民はすでに起った汚染に対してはつよいが、これから起るべき開発に対してはなお弱い」「工場にしろ、原子力発電所にしろ、開発が選挙のスローガンとなるところでは、開発への魅力が将来の汚染に対する警告を圧倒してしまう」という問題がある。そして第三段階の参加的市民運動は、余裕をもって町づくり、地域づくりをしていく段階で、「このような自分たちの手による新しい「ふるさと」づくりそのものがじつはもっとも効果的な予防的処置となる」と考えられている。

まとめると、被害が起きてから行う「対症療法的市民運動」、被害が生じる前の計画段階で対処する「予防的市民運動」、日常的な活動としての「参加的市民運動」となる。そして第三段階の参加的市民運動は、参加が日常的となるための基盤として制度化を伴うことになる。行政サイドから見れば、市民との間での事後のトラブルを避けるために、あらかじめ市民参加を行政システムに組み入れ「できる限り多数の利益集団に発言と討論の場を与えること」（阿部1973、p.220）が必要不可欠となるのである。

（3）「運動の制度化」と「制度の運動化」

ここまで、議会制民主主義（選挙による政治過程への間接参加）の形骸化が直接行動としての市民運動の隆盛を招き、次第に行政への市民参加として制度化されるという流れが確認できた。ところが、制度化されることに伴って新たな問題が生じる。その点を、篠原は次のように述べる。

市民参加は、それが効率的であるためには何らかの制度化がされなければならないが、市民

参加は制度化されると同時にダイナミズムを失い、それがもつ意味を半減してしまうという宿命をおっている。従って市民参加が長い生命をもつためには、制度化ののちに再び運動化の過程がはじまらざるをえない。つまり、運動の制度化と制度の運動化という二つのプロセスがつねに循環しなければならないのである。そのため、ただ制度的なチャンネルをつくれば円滑に解決するというように、スマートな形ではものが運ばないのである（篠原1973、p.4）。

「ただ制度的なチャンネルをつくれば円滑に解決するというように、スマートな形ではものが運ばない」ことは、2で述べた社会教育委員や公民館運営審議会にも表れていた。では、なぜ市民参加は制度化されるとダイナミズムを失ってしまうのだろうか。制度は法律の文言だけではなく社会の慣習などの下支えがあって成り立つもので、得てして慣習の側からそれを無力化させる力学が働くからである。この場合は、行政サイドが、意図的か無意図的か、古いシステムを温存したままで形を整えればよしとする傾向を持つためである。佐藤竺は次のように述べている。

市民参加の本質や性格を理解せず、あるいはその点をごまかしたままで（中略）表面上の理由で市民参加に踏み切ったりしがちであるが、こういう場合はおそらく例外なく形式主義に陥ってしまうであろう。なぜならば、行政の体質は不変のまま放置され、「市民」の名のもとに既存の住民組織や職能団体の代表、あるいはイエスマンの御用学者だけが動員され、一般市民には発言の場さえ与えられず、もっぱら議会对策や市民への配慮というジェスチャーに終わるからである。これでは、市民参加も何ら効用を発揮しないし、むしろ悪用のそしりを免れないであろう（佐藤1973、p.181）。

同様の指摘は他にも多数見られ、例えば大森彌も「自治体のなかには、新しい参加のチャンネルを設け、新しいタイプの住民層の参加を誘発するのではなく、むしろほとんど専ら旧来の地域組織を活用し奨励することで、既成の地域権力構造の温存強化をはかったところも少なくない」（大森1987、p.71）と述べている。

民意を反映するために行われる公聴会や審議会などの市民参加制度は、しばしば「かくれ蓑的存在」と揶揄されるが、それは佐藤の指摘のとおり、行政サイドに都合の良い人材を選び形を整えたことをもって「市民の意見を聴いた」というアリバイづくりに使われやすいからである。

このような事態を回避するために必要とされるのが「制度の運動化」である。市民参加は本来「創造と革新のメカニズム」（山口1973、p.210）である。市民参加制度が理念として持つ創造性や革新性を保持するためには、制度の基盤となった運動が周囲に存在し続けること、同時に、制度そのものが動的であることが求められる。制度がダイナミズムを失うのは、それが継続するに従って、運営にあたって惰性や前例踏襲主義（マンネリズム）が顔を出し「動きのない静かなものになる」からである。制度には、継続性や安定性、すなわち「同じ事を繰り返す」という静的な側面があるの

で、制度が動的であるとは矛盾を孕む表現のようにも見えるが、「審議会・委員会・懇談会等の諮問機関のメンバーの人選にあたっては「惰性」に陥らず、たえず新人の発見と登用にも留意し、またそこでの審議を実質的なものにするものである」（大森1987,p.66）という指摘はもっともである。

以上は、篠原一編『市民参加』が出版されて半世紀近く経つ現在でも変わることのない問題であり、制度は絶えず形骸化の危険と隣り合わせであることは頭に留めておく必要があるだろう。

ただし、この間、ボランティア活動の広がり、NPO法（特定非営利活動推進法）の制定、地方分権の進展、まちづくりのためのワークショップの増大、企業の社会的貢献（CSR）、等々、社会の変化はあった。そして、「協働」という言葉には、これまでにない「新しさ」が、すなわち旧来の地域社会の権力構造に属する「市民」とは異なる「市民」の参加に対する期待が込められている。社会教育行政の文脈では、それは平成30年答申の「社会教育にこれまで関わりはなかったものの、地域づくりに熱意をもって取り組んできた様々な分野の人材を社会教育の新たな担い手として積極的に巻き込んでいくことが重要である」という指摘に端的に表れている。

社会教育委員や公民館運営審議会は、行政外の組織・個人と連携しつつ、社会教育行政や公民館運営に民意を反映するためのものであり、市民参加の一形態として位置づけられる。それらが形骸化していると言われるのは、結局、これまでの連携が旧来型の組織・団体との連携に限られてしまったことが一つの要因である¹⁵⁾。社会教育委員にせよ公民館運営審議会にせよ、せっぱつまって発生した対症療法的市民運動が予防、参加へと進展したような「運動の制度化」によって誕生したものではなかった。当初より制度として与えられたものであり、そうである以上、なおのこと「制度の運動化」が求められる。市民参加の進展とともにある「協働」の理念に基づいて、制度を見直す必要がある。

もっとも、「協働」は言葉の用例としては比較的新しいとはいえ、その考え方は社会教育の根底にあったものである。戦後の社会教育行政を担った文部官僚の寺中作雄が「われわれの為の、われわれの力による、われわれの文化施設—それが公民館の特徴であり、公民館の本質である」（寺中1946、p.190）と述べたように、社会教育とは行政サービスとして市民が受動的に享受するものではなく、行政の支援を受けつつ市民自らが作り上げるものとして展開されてきたものなのである。

4. 現代の「協働」

（1）地域学校協働活動と学校運営協議会

社会教育行政の領域では、2017（平成29）年の社会教育法改正で新たに加わった「地域学校協働活動」「地域学校協働活動推進員」の中に「協働」という言葉が見られる（社会教育法第5条第2項、第6条第2項、第9条の7；地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下地教行法と略）第47条の6第2項にも「地域学校協働活動推進員」があるが、本稿執筆現在、教育基本法、学校教育法には使用例なし）。

地域学校協働活動とは、地域活動（学校支援や社会教育の活動を含む）に参加する市民の存在を

前提に、地域と学校がともに学校づくり、地域づくりに取り組む活動である。2006（平成18）年の教育基本法改正で学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力（第13条）が新設されて以降、文部科学省は学校支援地域本部の設置（平成20～28年）を中心に、学校と地域との連携に関する施策を推進してきた。そして、2015（平成27）年の中央教育審議会答申「新しい時代の教育と地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について」（平成27年12月21日；以下平成27年答申と略）において、従来の地域が学校を支援するという一方通行の学校支援地域本部を地域と学校が互いに支援しあう双方向の地域学校協働本部として発展させること、そして、地域に置かれる地域学校協働本部と学校に置かれる学校運営協議会を両輪として、地域と学校との効果的な連携・協働を推進させることを提唱した。この答申を受けて「地域学校協働活動」「地域学校協働活動推進員」の規定が社会教育法に新設されたのである。

ところで、学校運営協議会とは、2（3）で述べた社会教育施設に置かれる審議会・協議会に類する組織である。2004（平成16）年、地教行法が改正され、第47条の5「教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その所管に属する学校のうちその指定する学校（以下この条において「指定学校」という。）の運営に関して協議する機関として、当該指定学校ごとに、学校運営協議会を置くことができる」が新設された（制定当時；現在は第47条の6「教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その所管に属する学校ごとに、当該学校の運営及び当該運営への必要な支援に関して協議する機関として、学校運営協議会を置くように努めなければならない（以下略）」と改正されている）。学校運営協議会の委員は、地域住民、保護者その他教育委員会が必要と認める者（第47条の5第2項、制定当時；現在は社会教育法に規定する地域学校協働活動推進員等も追加）とされた。

いわゆるコミュニティ・スクールとは、学校運営協議会を導入した学校のことを指すが、学校と地域住民等が力を合わせて学校の運営に取り組む「地域とともにある学校」への転換を図るための制度とされる。その主な役割は、①校長が作成する学校運営の基本方針を承認すること、②学校運営に関する意見を教育委員会又は校長に述べるができること、③教職員の任用に関して、教育委員会に意見を出すことができること（制定当時；現在は、教職員の任用に関して、教育委員会規則に定める事項について、教育委員会に意見を述べるができること）、の3つがある。

平成27年答申を受けて社会教育法に地域学校協働活動が明記されたこととあわせて地教行法も改正され、学校運営協議会の設置について「置くことができる」から「置くように努めなければならない」と努力義務となった。さらに、第三期教育振興基本計画（平成30年6月15日閣議決定）においては、2022（令和4）年度までに全ての公立学校において学校運営協議会制度を導入することを目標に掲げており、法律上は努力義務であるものの、必置に向けた動きが見られる。

社会教育施設に遅れること半世紀強、学校にもその運営に住民の声を反映する法的根拠を持つ制度が誕生し¹⁶⁾、急速な広がりを見せつつある。社会教育施設の運営へ意見を述べる制度が原則法的拘束力を持たない諮問機関であるのに対し、学校運営協議会は役割の一つとして学校運営の基本方

針の「承認」という決定権を持つものであるなど、位置づけが少々異なるものではある。会議体である学校運営協議会のパートナーとして活動の実行部隊である地域学校協働本部を置くことを想定しているのも大きな違いである。しかし、そうであるからと言って、学校運営協議会がかつて必置であった公民館運営審議会と同様の形骸化に陥らないという保障はない。その轍を踏まないように、形を整えて良しとするのではなく、制度が求めた理念の実質化のためには継続的な「制度の運動化」が必要であることを認識しなければならない。

（２）「協働」の課題①—職員・市民双方の意欲と能力—

ここで問題になるのは、どうすれば「制度の運動化」が実行されうるのかという点である。

市民参加という言葉が使われるようになってほぼ10年後に刊行された財団法人日本都市センター都市行財政研究委員会¹⁷⁾による『都市経営の現状と課題—新しい都市経営の方向を求めて—』は、「都市づくり—その現状と課題」と題した章の一節を市民参加にあてている。そもその背景として議会に問題がある（民意を反映していない）ということに加え、具体的な市民参加の場面における課題として、市民の問題（特定の具体的問題については積極的だが、全体的な公共利益については消極的等）、行政執行部の問題（主体性がない等）、職員の問題（参加を拒否する体質、タテマエのみの参加等）の3点を挙げている（財団法人日本都市センター都市行財政研究委員会編1978、pp.60-63）。市民参加は市民と行政との接触面にある制度・概念であるから、機能不全を起こしているのであれば、それは市民の問題であると同時に、行政の問題でもあるのである。

このことは現在の社会教育行政における市民参加を論じる際にも援用できる。社会教育委員を例に考えると、委嘱を受けた委員一人一人が自らの役割をどれほど理解しているか、それは選出母体となった団体の主張を押し通すこと（具体的利益）ではなく、当該自治体の社会教育行政全体のあり方を考えること（全体的な公共利益）であるということ、また、中心を担う会長（議長）が本気で委員の意見を行政に反映させようという熱意を持っているかが問われる。一方、行政側には、社会教育委員を担当する職員が制度の本質を理解して活用すること、それを所管部局の長（部長あるいは課長）が後押しすること、さらには教育委員会そのものが開放的であることが求められる。社会教育委員が教育委員会に出席して意見を述べようとしても、教育委員会が閉鎖的では元も子もない¹⁸⁾。各教育施設に設置される審議会・協議会も同様のことを指摘できる。

なお、行政側については、既に3で述べた諮問機関（審議会・協議会等）が形を整えるだけに終始するということとあわせて、市民参加が唱えられるにつれて「行政としては市民のイニシアティブと構想力の発揮を待てばよいのであって、行政は自ら積極的に動き出しはいけないのだ」という一種の諦観（篠原1973、p.29）が見られるという。これは行政執行部に「主体性がない」という都市行財政研究委員会の指摘と重なる。しかし、専門家としての行政職員にはアマチュアである市民にはない能力と責任がある。様々な市民参加制度は行政とは関係なく行われているボランティア活動ではなく行政の活動に関与すること、要するに市民と行政との協働である以上、行政はただ無

為であってはならないのである。

結局、問題となるのは職員と市民双方の意欲、そして能力である。市民参加や協働に関する議論は、最終的にその点に行き着くと言っても過言ではない。篠原一編『市民参加』でも、複数の執筆者がとりわけ市民側の参加の意欲と能力を育成するための教育の重要性について述べている。例えば、「市民参加は日常生活のつみ上げの中から生まれるものであるが、この点については子供のときからの「政治的社会化」がもつ力はきわめて大きい。（中略）だからこそ学校教育においても知識だけでなく、一人の市民として何をなしうるかという主体的姿勢が教えられなければならないのである」（篠原1973、pp.8-9）、「参加カルチャーをつくり出すためには、とくに市民としての行動性を強調する学校教育のあり方と、市民自らの手でプログラムされる市民教育が重要であろう」（同上、p.34）、「市民はその徳性として自律性と公共性を持つことを要求される。自律性も公共性も生得の属性ではない以上、それは訓練を通じて初めて獲得されるものであろう。家庭教育から学校教育に至るあらゆるレベルの教育が、自律性と公共性とを陶冶するための訓練に貢献しうことは明らかであるが、しかし現実の政治に参加することなしには、こうした訓練も畳の上での水練に等しい」（阿部1973、p.232）、等々である。さらに、西尾勝は「市民の組織化と専門化、いわばプロ市民というべきものの形成がもとめられる」（西尾1973、p.74）と指摘している（プロ市民という言葉の初出は不明だが、西尾が1973年の時点で使っているプロ市民は、行政官に対抗できるだけの政策提言能力を持つ専門性を兼ね備えた市民という意味であり、近年、主にインターネット上で社会運動に取り組む（左派の）活動家を揶揄する言葉として用いられるプロ市民とは異なる）。

このことは、市民参加が謳われて既に長い年月が経つ現在でも変わらない。『市民参加の行政学』を著した田尾雅夫もまた、「市民自らが賢明になることで、当然、行政と市民の関係は質的に深化することになる」（田尾2011、p.165）、一方、「行政が、そして個々の職員が、そこで市民の賢明さを受け止められるかどうか」「市民の賢明さには職員の賢明さで応えなければならない」（同上、p.166）と述べている。そして、賢い市民、賢い職員を育てるのは、結局のところ、教育および実践経験の積み重ねしかないのである¹⁹⁾。

（3）「協働」の課題②—コスト負担問題—

ここまで市民運動から発展した市民参加、すなわち行政権力への民意の反映が、「協働」という概念の背景にあることを論じてきた。しかし、「協働」が語られるのは、もう一つ別の要因がある。

伊藤真木子が述べるように、協働は「行政の効率化（行政の経営論）と行政の民主化（市民の参加論）」という2つの観点から議論され」（伊藤2015、p.9）てきた。例えば、「協働」に関する初期の自治体報告書である神奈川県自治総合研究センター『民間活力の活用・導入—協働社会の創造に向けて—』は、民間活力の活用形態は、事業型、参加型の融合形態としての協働型へと進むと述べている。事業型とは、主に大規模プロジェクトの事業遂行のために、民間、特に大企業の資金・ノウハウを利用するもの、参加型とは、福祉をはじめとする社会的サービス部門におけるボランティ

ア活動のような市民の行政に対する協力をいう。そして、今や市民・企業が自治体の単なる協力者の域を超え、それぞれが主体の一員として、公共課題の解決に加わることが不可欠になってきたという認識のもと、「相互の信頼関係に基づく市民・企業・自治体のパートナーシップの確立が必要であり、それぞれの主体の長所を活かすとともに、責任を明確にしたうえでの協働型のシステムを確立することが不可欠である」（神奈川県自治総合研究センター1986、p.19）という。

このように、協働は当初から行政経営と市民参加の両者を含意とする概念であった。官民協働という言葉もしばしば使われてきたが、その「民」は、市民の「民」もさりながら、民営化という時の「民」、すなわち民間企業の「民」も含まれる。本稿はこれまで後者の市民参加の側面にのみ焦点を当てて論じてきたが、前者の経営的側面についても触れないわけにはいかない。

「多様な主体との連携・協働」という言説が使われる時、端的に言えば、その多様な主体に対し資金源としての期待が込められている。ここで、社会教育行政がどのような財政状況に置かれているのか、文部科学省の平成30年度地方教育費調査（平成29会計年度）の社会教育費を見てみると、昭和24年度の調査開始以来最高値を記録した1996（平成8）年度が2兆8,063億円であったのに対し2017（平成29）年度は1兆5,799億円と、約20年間で43.7%減となっている。地方教育費は総額も学校教育費も社会教育費同様1996（平成8）年度が最高値だったのだが、同じ期間、総額は19兆996億円から16兆1,081億円へ15.7%減、学校教育費は15億2,447億円から13億5,584億円へ11.1%減であるから、社会教育費の減少率は際立っている。

そもそも社会教育行政は、1980年代から絶えず行政改革のターゲットにされてきた。1981（昭和56）年、鈴木善幸内閣のもとで発足した第二次臨時行政調査会（会長・土光敏夫経済団体連合会名誉会長）は「増税なき財政再建」を達成すべく様々な行政合理化・効率化方策を打ち出したが、行政改革に関する第一次答申（昭和56年7月10日）には社会教育行政に関して、国においては国立青年の家及び国立少年自然の家の管理・運営の大幅な民間委託、地方自治体においては社会教育施設の民営化、管理・運営の民間委託、非常勤職員の活用、地域住民のボランティア活動の活用等を挙げた。

以後、社会教育施設の経営合理化・効率化が図られてきたが、1999（平成11）年に民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律が制定されるとPFI（Private Finance Initiative）制度が導入され、また、2003（平成15）年に地方自治法が改正されると公の施設の管理運営を民間事業者も含めた幅広い団体にも委ねることができる指定管理者制度が創設された。いずれも民間のノウハウを活用し、コストを削減しつつ質の高いサービス提供を目指すものであると謳われた。近年では、中央教育審議会の平成30年答申が多様な資金調達手法の活用について述べており、インターネットを介して不特定多数の人々から資金調達するクラウドファンディング、地方銀行が中心となって推進されている、利払い金の半額を社会貢献に使うCSR社債、民間の資金提供者から調達する資金によって企業等が公的サービスを提供し、その成果に応じて行政が資金提供者に資金を償還するSIB（Social Impact Bond）が紹介されている。

さて、ここで一つ確認しておきたいのは、「市民参加」自体、市民が行政に参加する権利や住民意思を反映した行政運営というだけでなく、コスト削減という意味をも含みうるということである。先に挙げた第二次臨時行政調査会の行政改革に関する第一次答申が、行政の効率化・合理化の文脈で地域住民のボランティア活動の活用を挙げていることには注意しなければならない。

市民が自発的にボランティア活動に取り組むことや行政がそのための条件整備を行うことと、行政がボランティアの存在を所与として彼らを組織化することは別に考えなければならない。後者は動員と紙一重である。自発性は行政があらかじめ計画できるものではなく、田尾曰く「不確かなことはこの上ないのがボランティア」（田尾2011、p.157）であるから、「行政が、当てにはできないボランティア活動に、多くのことを期待するのは、施策として問題がある」（同上、p.153）のである。市民参加とは、市民が企画立案、実施、そして評価と、公共サービスのすべての過程に入り込むことであり、「それは市民がコストを応分に、もしかすると応分以上に負担することを意味している」（同上、p.141）ものではあるものの、ボランティアに過度に依存した設計をすることは、「行政の民主化」の衣を纏った安易な「行政の効率化」と見なされなければならない²⁰⁾。

今日、経営の問題からは逃れられない。文部科学省生涯学習政策局長名による「社会教育主事講習等規程の一部を改正する省令の施行について（通知）」（平成30年2月28日、29文科生第736号）にも、新科目「社会教育経営論」の留意事項として「厳しい財政状況にあって社会教育事業の具体化を図るため、クラウドファンディングなど多様な手法による資金調達について取り扱うこと」が挙げられている。社会教育主事の養成にあたっては、旧来の社会教育学の枠組みにとらわれるのではなく、経営学をはじめとする「多様な学問体系との連携・協働」が求められる。

5. おわりに

本稿は、教育領域で求められている「多様な主体との連携・協働」について、社会教育行政に焦点を当てて歴史的経緯と今後の課題を整理してきた。第二次世界大戦後に法制化された社会教育委員や公民館運営審議会等については、それらがそもそも多様な主体との連携を進める場・仕組みとして期待されていたことを確認し、あわせて平成半ば以降に進展した学校運営協議会および地域学校協働本部については、法制化されたものを実質的に意味のあるものとする「制度の運動化」が必要であることを論じた。

最後に、かつて島田修一が社会教育行政の住民自治原則について述べたことを敷衍して、本稿を終わりにしたい。社会教育行政において戦前から長年繰り返されてきた「連携」にせよ、近年流行りの「協働」にせよ、必要なのはそれらを単なる「行政過程原理にとどめることなく、教育活動の質や学習の内容と方法の創造的発展に不可欠な原理としてとらえかえすこと」（日本社会教育学会1988、p.182）である。連携・協働は手段であって目的ではない。質の高い教育のために連携・協働するのであって、連携・協働することそれ自体が目的化した「連携のための連携」「協働のための協働」に陥らないようにしなければならない。

〔謝辞〕

本稿は、教員免許状更新講習選択必修科目「学校、家庭並びに地域の連携及び協働」（香川大学、平成28～30年度担当）、および、近年都道府県等で実施された社会教育委員や公民館運営審議会委員の研修における講演内容をまとめたものである。また、青山学院大学教育人間科学部の教育学科科目「地域ネットワーク論」（2021年度以降「社会教育経営論Ⅱ」に読替）および専門演習「教育分野における市民参加の研究～政策決定から地域活動への参加まで～」における学生との討議も大いに役に立った。

この場を借りて、講習や研修、授業に積極的に参加してくださった皆様に感謝したい。

〔注〕

- 1) 昭和期後半以降の「連携」論については伊藤真木子が詳しい。伊藤によれば、連携論は①1970年代以降、生涯教育論の基礎をなすものとして議論されてきた学校教育と社会教育の連携―「学社連携」論の文脈、②1980年代半ば以降、生涯学習推進体制の具体化が図られるなかで議論された多様な学習機会提供主体の連携―「ネットワーク型行政」の文脈、③1990年代半ば以降、行政改革の進行と市民活動の活発化のなかで議論される「行政と市民との協働」論の文脈に整理できると言う（伊藤2015、p.8）。
- 2) ただし、先だって2001（平成13）年には学校教育法、社会教育法が一部改正され、学校教育法においては学校教育と社会教育とがあいまって体験活動を促進していくために「社会教育関係団体その他の関係団体及び関係機関との連携」（第18条の2、制定当時；現在は第31条）が、また社会教育法においては「学校教育との連携の確保」（第3条第2項、制定当時；現在は第3条第3項）が加わっている。
- 3) 社会教育委員の歴史について、詳しくは蛭田（2002）を参照のこと。
- 4) これに先立ち、1945（昭和20）年12月1日、文部省訓令により社会教育委員規程が制定され、「社会教育ノ刷新振興ニ資スル為」文部省社会教育局に社会教育委員20名が置かれることとなり、学識経験ある者の中から文部大臣が委嘱することとなった。これは1950（昭和25）年文部省に設置される社会教育審議会の前身である。かつては文部省にも社会教育委員が置かれていた。
- 5) 戦前の社会教育委員は「諮問機関としてではなく実践機関あるいは指導者としての性格をもっていた」（文部省社会教育局1954、p.224）のに対し、戦後は「審議機関としての性格と機能をも併せもつもの」（同上）となったと言われるが、戦前の「社会教育振興ニ関スル件」に示された社会教育委員の職務の中に「（四）社会教育ニ関スル重要ナル事項ヲ協議シ市町村並社会教育機関等ノ諮問ニ応シ又ハ進メテ意見ヲ開陳スルコト」とあり、諮問もその役割の一つと想定されていたことがわかる。ただし実際にどの程度の諮問があったかは不明である。
- 6) 1959（昭和34）年の社会教育法改正により、第17条に第3項（青少年教育に関する社会教育関係団体等への指導的職務）が付与され、社会教育委員は純粋に諮問機関とは言えなくなっている。
- 7) 条文は以下のとおり。「社会教育委員は、左の各号に掲げる者のうちから、教育委員会が委嘱する。一 当該都道府県又は当該市町村の区域内に設置された各学校の長 二 当該都道府県又は当該市町村の区域内に事務所を有する各社会教育関係団体において選挙その他の方法により推薦された当該団体の代表者 三 学識経験者」。ただし、この条文は徐々に簡略化され、現在では単に「社会教育委員は、教育委員会が委嘱する」である。委嘱の基準等社会教育委員に関し必要な事項は、当該地方公共団体の条例で定めることになった（第18条）。現在、社会教育委員の選出基準は、個別に地方自治体の条例・規則を見ないとわからないが、中には改正前の法の規定をそのまま条例に残しているところもある。自治体が委員を選出するにあたり社会教育法上は自由度が増したとはいえ、その自由を自治体が十分にいかしているかどうかは（換言すれば、法の理念が自治体に定着しているかどうかは）、別に問われなければならない。
- 8) もっとも、社会教育法では公民館運営審議会（（3）で後述）の委員に幅広い分野からの選出の可能性が残されていた。注11参照。

- 9) 内閣府「マルチステークホルダーの考え方」<https://www5.cao.go.jp/npc/sustainability/concept/index.html>、2019年11月30日閲覧）。
- 10) 筆者がある自治体で見聞きした例だが、社会教育法で計画立案を社会教育委員の職務として定めているにも拘わらず、そして、その自治体では社会教育委員を設置しているにも拘わらず、自治体社会教育計画の策定に際し別の会を立ち上げるということがあった。これは極端な例かもしれないが、何のための社会教育委員かと思わずにはいられない。古い資料ではあるが社会教育学会が30年記念として編集した『現代社会教育の創造』では、社会教育委員は索引項目になく、社会教育法制・行政を論じる章ではほとんど言及されず（「委員」という包括的な言葉は出てくる）、わずかに社会教育計画の章で計画策定における住民参加として触れられる程度である（日本社会教育学会1988、p.224、p.241等）。
- 11) 制定当時の条文を見ると、公民館運営審議会は「一 当該市町村の区域内に設置された各学校の長 二 当該市町村の区域内に事務所を有する教育、学術、文化、産業、労働、社会事業等に関する団体又は機関で、第二十条の目的達成に協力するものを代表する者 三 学識経験者」である（社会教育法第30条）。二号委員の規定は1946（昭和21）年「都道府県社会教育委員並に市町村社会教育委員設置について」における委員選出基準に近く、社会教育法における社会教育委員よりも広い範囲内から選出されることが定められていた（ただし、制定当時は第16条「公民館を設置する市町村にあっては、社会教育委員は、第29条に規定する公民館運営審議会の委員をもって宛てることができる」があり（現在は削除）、こちらの条文による選出も可能であった）。また、図書館協議会は「一 当該図書館を設置する地方公共団体の区域内に設置された学校が推薦した当該学校の代表者 二 当該図書館を設置する地方公共団体の区域内に事務所を有する社会教育関係団体（中略）が選挙その他の方法により推薦した当該団体の代表者 三 社会教育委員 四 公民館運営審議会の委員 五 学識経験のある者」であり（第15条、細かく見ると相違がある（博物館法第21条の規定はほぼ本文中のとおり）。これらの委員に関する定めは徐々に大綱化され、社会教育委員同様、現在はいずれの法も「教育委員会が委嘱（任命）する」と簡素化され、選出基準等の必要事項は各自治体の条例で定めることになっている。
- 12) 1990年代後半の必置廃止の議論については山本（1999, 2003）を参照されたい。なお、近年の設置実態は、平成27年度社会教育調査によれば、公民館（類似施設を除く）計14,171館のうち、当該館に設置が3,768館、連絡等に当たる公民館に設置が3,716館となっている。
- 13) 行政および行政学の領域において、「協働」は1980年頃から公的サービス提供のあり方に関わる自治体報告書等で見られるようになる。行政関連で協働をタイトルに含む邦文文献の初出は、国立情報学研究所 CiNii Books および国立国会図書館 NDL ONLINE で調べる限り、1982（昭和57）年の足立忠夫『地域と大学：市民・公務員・学究の地域的協働体制の確立』（公務職員研修協会）であり、80年代後半には自治体報告書のタイトルとしても散見されるようになる（例えば、東京都社会福祉協議会・福生市社会福祉協議会編『福生市における老人のくらしと在宅福祉への提言：住民参加と施設と社協の協働活動による在宅ケアシステムと福祉の町づくりに関する研究委員会報告』1985年、神奈川県自治総合研究センター『民間活力の活用・導入一協働社会の創造に向けて一』1986年、等々）。そして、1989（平成元）年の寄本勝美『自治の現場と「参加」：住民協働の地方自治』（学陽書房）や本文で指摘した荒木の文献などの学術書が続いて出版されるようになる。なお、「協働」ではなく同音異字の「共同」「協同」の使用についても検討する必要があるが、本稿では「協働」にのみ着目した。
- 14) 市民参加をタイトルに含む邦文文献の初出を注13同様に調べると、1969（昭和44）年の横田清『アメリカにおける市民参加と市民団体』（海外研修報告第11回（昭和42年度）no.4、東京都職員研修所）である。その後、1970（昭和45）年日本行政学会編『現代行政の実践課題：予算・管理・市民参加』（年報行政研究8、勁草書房）、1971（昭和46）年松下圭一責任編集『市民参加』（現代に生きる6、東洋経済新報社）、等々と続く。また、前後して、横浜市総務局調査室『横浜市の工業化とその社会的影響』（1966年）、東京都企画調整局調整部編『広場と青空の東京構想：試案1971』（1971年）、神戸市企画局調査部『花時計からの報告：市政白書1972』（1972年）など、（タイトルには含まれずとも）自治体刊行物の章・節の中に市民参加という用語が見られるようになった。なお、住民参加をタイトルに含む文献は、自治体刊行物が先行するが、かなり早い例として栃木県保健福祉連絡協議会『住民参加による市町村共同保健福祉計画のたて方進め方』（1961年）がある。1973年以降は頻出し、数例挙げると、東京市政調査会編『特別

- 区における町づくりと住民参加』（1973年）、行政管理庁行政監察局編『行政における住民参加について』（1973年）、大阪府地方自治研究会編『行政への住民参加』（1974年）、松原治郎編『住民参加と自治の革新』（学陽書房、1974年）、埼玉県社会経済総合調査会編『地方自治と住民参加』（中央大学出版部、1974年）、佐藤竺・渡辺保男編『住民参加の実践：住民主体の行政はどう試みられているか』（学陽書房、1975年）、等々がある。出現年代の傾向は市民参加とそれほど大きく変わらない。
- 15) 2の（1）に挙げた事例2は、文部省としては他省庁を含め幅広い連携が必要であると認識していたことを表している。一方、限られた組織・団体にしか目が向けられていないという自治体現場の状況に対する問題意識も早くから存在し、それは例えば笹島保の次の文章に見られる。「いわゆる「社会教育的常識」を打破する必要があること。すなわち「社会教育を行うものは公民館」「社会教育関係団体といえば、青年団、婦人会、それにPTA」といった常識が一般であり、その中に安住していたともいえる。しかしながら、たとえば農業改良普及所や保健所が、住民の学習組織（農研クラブ、保健衛生グループ）をすすめている、そのことを社会教育と考えてはいけないうるだろうか」（笹島1959、p.81）。
 - 16) 学校運営協議会の法規定ができる前には、類似の制度として、2000（平成12）年の学校教育法施行規則の改正により導入された学校評議員があった。学校評議員は、「校長の求めに応じ、学校運営に関し意見を述べることができる」（同規則第23条の3、制定当時；現在は第49条）ものであり、学校運営協議会同様、地域住民の学校運営への関与の仕組みを制度的に位置付けるものであるが、校長の求めに応じ個人として意見を述べるにとどまり、学校運営に関して何らかの拘束力や制約のある決定を行うものではない。その点が学校運営協議会と大きく異なる点である。
 - 17) 都市行財政研究委員会は委員長鈴木俊一（当時は公営企業金融公庫総裁、自治事務次官・東京都副知事等を歴任、同書刊行翌年から東京都知事）、その他委員は大学教授、企業関係者、市長、自治省の各担当審議官等となっており、自治省主導の産官学共同研究であった。
 - 18) 個人的な話になるが、筆者自身、社会教育委員として社会教育法に書かれてあることを実行しようとするだけでも、閉鎖的な教育委員会事務局を相手に粘り強い交渉と説得が必要であったという経験がある。まさに「制度の運動化」であるが、形骸化しているものを実質化するためには並々ならぬエネルギーを要する。香川県丸亀市における具体的実践について、詳しくは山本（2017、2018）を参照されたい。
 - 19) 賢い市民の育成という議論には（とりわけ社会教育の場面において）、ある種のもどかしさがつきまとう。そもそもどのような教育が望ましいのだろうか。現実問題として、すべての人が行政と対峙できる賢い市民になれるわけではない。西尾の言うプロ市民はごく一部の市民に過ぎず、西尾の言うレベルで賢くなるには多大なエネルギーを要する。「市民参加にハードワークは必要なのか」という論点は、筆者の専門演習でしばしば学生から出された疑問である。かつて日高六郎は市民運動の参加者の特性の一つに「24時間活動家ではなく、それぞれが職業をもつ生活人であり、いわば「パートタイマー」的参加者であること」（日高1973、p.39）を挙げたが、そのような人が関われることに意義があった。大森彌もまた「住民による参加行動が有効になるためには（中略）普通の住民にとっては参加行動に必要な手間暇（資源）があまり負担の重いものでなく、しかも参加の場が身近に存することが必要」（大森1987、p.67）と述べた。敷居の低さも一方で必要なのである。すべての人がプロ市民になる必要はなく（それは現実的な話ではない）、また一部のプロ市民だけが良ければ良いというものでもない。政策提言を行うような市民参加制度の周辺には、市民参加に通じる、しかし制度化されていない「手軽な」ボランティア活動の場があり、そこに様々な人が関われること、それが制度を下支えすること、謂わば「プロ市民の人材ストックの場」になるのではないだろうか。ボランティア活動は、活動そのものが社会への参加行為として意義があることは言うまでもないが、ボランティア活動がボランティア自身の学びになるという視点で語ることにも可能である。市民参加制度によって行政に関与する市民は一部に限られるが、子どもから高齢者まで様々な人が地域課題の解決に関わりつつ市民参加の意義を学ぶ機会として、学校教育の場面ではもちろん、市民・職員双方の学びの場として活用が期待される。ただし、しばしば見られるような（社会教育）行政が自らボランティアを育成する、あるいはボランティア活動の場を提供するという議論には注意しなければならない。次の西尾の議論の「市民運動」を「ボランティア」に置き換えて読む視点は備えておく必要があるだろう。「行政が本来の市民運動を育成することはできるであろうか。結論からいえば、懐疑的にならざるをえない。市民運動はなによりも自発性を生命にしており、市民はみずから問題の解決

- を試みる過程で学習していくものである。（中略）行政を批判し、ときには行政に対決する可能性をひめた市民運動を育成することは、行政にとって自己矛盾にほかならないからである。社会教育とか市民教育という名称には少なからぬ抵抗を感じるが、それはともかく、市民運動の育成はこの社会教育行政の枠外のものと考えるべきであろう」（西尾1973、p.78）。
- 20) また、田尾は、有償ボランティアについて「行政の便宜のためのもので、市民参加にはほど遠い」「安上りの労働力である」（田尾2011、p.143）と批判している。

[参考文献]

- 阿部齊「デモクラシーと市民参加」、篠原一他『市民参加』所収、pp.213-235
- 荒木昭次郎『参加と協働：新しい市民＝行政関係の創造』ぎょうせい、1990年
- 伊藤真木子「社会教育における連携の意味」、鈴木眞理・伊藤真木子・本庄陽子編著『社会教育の連携論：社会教育の固有性と連携を考える』学文社、2015年、pp.7-20
- 井内慶次郎「社会教育委員について」、『社会教育』第5巻2号、1950年、pp.17-20
- 大森彌『自治体行政学入門』良書普及会、1987年
- 荻田保「審議会の実態」、日本行政学会編『年報行政研究』通号7、1969年、pp.21-71
- 小林文人「住民参加と自治の可能性をさぐる—公民館運営審議会の役割を通して—」、『月刊社会教育』34(4)、1990年、pp.6-13
- 財団法人日本都市センター都市行財政研究委員会編『都市経営の現状と課題—新しい都市経営の方向を求めて—』ぎょうせい、1978年
- 笹島保「町村行政を進める意識と社会教育」、日本社会教育学会編『社会教育行政の理論』（日本の社会教育・第4集）国土社、1959年、pp.72-81
- 佐藤竺「行政システムと市民参加」、篠原一他『市民参加』所収、pp.163-186
- 篠原一「市民参加の制度と運動」、篠原一他『市民参加』所収、pp.3-38
- 篠原一他『市民参加』（岩波講座 現代都市政策Ⅱ）岩波書店、1973年
- 田尾雅夫『市民参加の行政学』法律文化社、2011年
- 寺中作雄『公民館の建設』公民館協会、1946年（復刻版として、寺中作雄『社会教育法解説・公民館の建設』国土社、1995年）
- 寺中作雄『社会教育法解説』社会教育図書、1949年（復刻版として、上記および寺中作雄『社会教育法解説』（日本現代教育基本文献叢書・教育基本法制コメンタール7）日本図書センター、1998年）
- 西尾勝「市民と都市政策」、篠原一他『市民参加』所収、pp.61-82
- 日本社会教育学会編『現代社会教育の創造：社会教育研究30年の成果と課題』東洋館出版社、1988年
- 日高六郎「市民と市民運動」、篠原一他『市民参加』所収、pp.39-60
- 蛭田道春『社会教育委員の歴史研究』全日本社会教育連合会、2002年
- 宮地茂『改正社会教育法解説』全日本社会教育連合会、1959年
- 文部省社会教育局『社会教育委員活動状況（昭和14年3月末現在）』1940年
- 文部省社会教育局『社会教育の現状 1954』1954年
- 山口定「市民参加における革新と保守」、篠原一他『市民参加』所収、pp.187-212
- 山本珠美「行政委嘱委員に関する反省的検討—公民館運営審議会を中心に、規制緩和・地方分権時代における市民と行政とのパートナーシップを考える—」、『日本生涯教育学会論集』20、1999年、pp.47-54
- 山本珠美「生涯学習支援における行政委嘱委員・ボランティアの意味」、鈴木眞理・津田英二編『生涯学習の支援論』学文社、2003年、pp.107-124
- 山本珠美「「しゃんしゃん会議」からの脱却—香川県九亀市社会教育委員の会—」（前編）、『社教情報』77号、2017年、pp.53-55／同（後編）、『社教情報』78号、2018年、pp.31-35
- 吉野作造『普通選挙論』万葉書房、1919年
- 蠟山政道『行政学総論』（社会科学叢書第十三編）日本評論社、1928年