

Title	行政改革と社会教育施設
Author(s)	小池, 茂子
Citation	聖学院大学論叢,20(2) : 167-175
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=39
Rights	

聖学院学術情報発信システム : SERVE

SEigakuin Repository for academic archiVE

行政改革と社会教育施設

— 指定管理者制度導入後の評価の指標をめぐって —

小池茂子

Evaluation Indices Concerning Activities in Social Educational
Facilities after Administrative Reform

Shigeko KOIKE

The purpose of this paper is to try to find indices to evaluate activities in social educational facilities after the introduction of the legislated manager's system in Japan. First, I introduce the trend toward administrative reform of social educational facilities. Second, I refer to problems concerning social educational facilities after introduction of the legislated manager's system. One of the difficulties here is how to evaluate activities in social educational facilities and what should be evaluated. Finally, I indicate the importance of "outcome" as an index to evaluate activities in social educational facilities.

Key words: Evaluation Indices, Social Educational Facilities, Administrative Reform, Outcome

1. はじめに

UNESCO, 欧州会議 (Council of Europe), OECD 等によって教育改革の理念として「生涯教育」の概念が提唱されて40年余となる。わが国では, 1987 (昭和62) 年の臨時教育審議会第3次答申で「生涯学習体系への移行」が示されたのを契機に本格的な生涯学習政策が始まり, それが1990 (平成2) の「生涯学習振興法 (略称)」の制定へと続き, 2006 (平成18) 年12月多くの問題が指摘されながらも新たに「教育基本法」が制定され同法第3条に生涯学習の理念が盛り込まれた。そこには「国民一人一人が, 自己の人格を磨き, 豊かな人生を送ることができるよう, その生涯にわたって, あらゆる機会に, あらゆる場所において学習することができ, その成果を適切に生かすことのできる社会の実現が図られねばならない。」とあり, 第12条では「社会教育」について「個人の要望や社会の要請に応え, 社会において行われる教育は, 国及び地方公共団体において奨励されなければならない。2. 国及び地方公共団体は, 図書館, 博物館, 公民館その他の社会教育施設の設置, 学校の施設の利用, 学習の機会及び情報の提供その他の適当な方法によって社会教育の振興に努め

なければならない。」とある。

今日、これら一連の法整備が社会教育・生涯学習行政に追い風として機能しているのかと現場に問えば、全くそのような実感はなく状況はますます悪くなる一方であるという声が行政担当者から聞こえてくる。かつてわが国では社会教育・生涯学習に関する国民の未成熟を前提として、行政が生涯学習の意義を説き、国民の学習活動の環境整備を国や地方公共団体が牽引することに一定の意義や役割が見出された。しかし、高学歴化や社会の成熟化の進展、民間の教育文化産業や市民が自主的に学習機会提供や学習支援を行う等の「民間」の活動が成長する中で、もはや国や地方公共団体が税金を投入し国民の学習活動を支援する社会教育行政の意義は終焉を迎えたという極論すら存在する。¹⁾ また今日の「地方分権」や「規制緩和」等の行政改革の中で、社会教育、生涯教育行政の存在意義と役割を問い直し、改めてそれらを打ち立てることが求められている。

本論ではまず生涯学習の支援に関わる施設、中でも国民の生涯学習の中核を担う公立の社会教育施設に焦点を当て、近年の行政改革に伴う社会教育施設に関する制度改革の動向を取り上げ、次に公共施設管理への指定管理者制度の導入を契機に浮上した「文化的公共性をだれが、どのように支えるのか」といった問題を公的社会教育施設の教育機能をめぐる問題として社会教育施設評価の視点から取り上げる。そして最後に、今後、民間活力を導入しながら展開されていくことも視野に含む生涯学習機関としての社会教育施設の教育活動をいかなる指標からで測ることが必要なのかを論じ結語とする。

2. 行政改革と社会教育施設

行政改革の流れは社会教育施設のあり方にも見直しを迫るものとなった。これについて、最近10年の社会教育行政の答申や法律を手掛かりに概観することとしたい。

1998（平成10）年に提出された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」は、今後の社会教育行政における重要な視点として、①地域住民の多様化・高度化する学習ニーズへの対応、②生涯学習社会の構築に向けた社会教育行政、③地域社会及び家庭の変化への対応、④地方分権・規制緩和の推進、⑤民間の諸活動の活発化への対応を指摘した。社会教育施設に関連した具体的な事項として、（表1）のように公民館の基準や博物館の望ましい基準の大綱化・弾力化、公民館運営審議会や図書館協議会の規定の見直し、施設管理の民間委託の検討など等が示された。

(表1)「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」

(平成10年生涯学習審議会答申より)

- 地方公共団体に対する法令等に基づく規制の廃止・緩和
 - ・ 公民館運営審議会の必置規制の廃止と地方公共団体の自主的判断の反映
 - ・ 公民館長任命の際の公民館運営審議会からの意見徴収義務の廃止
 - ・ 公民館の基準の大綱化・弾力化と公民館長、主事の専任要件の緩和
 - ・ 国庫補助を受ける場合の図書館長の司書資格等の廃止
 - ・ 博物館の望ましい基準の大綱化・弾力化と公立博物館の学芸員定数規定の廃止
- 社会教育施設の運営等の弾力化
 - ・ 社会教育施設の管理の民間委託の検討
 - ・ 図書館サービスの多様化・高度化と負担の在り方
 - ・ 博物館設置主体に関する要件の緩和
 - ・ 司書の資格取得における学歴要件の緩和
- 住民参加の推進
- 図書館協議会の規定の見直し

戦後のわが国の社会教育行政は、学校の外でも人々が集い、学習やスポーツ・レクリエーションを行うといった場（施設）を提供することを中心に、その拠点となる社会教育施設の設置を通じて国民の学習環境を醸成することを目指し、社会教育施設の設置・整備に国の予算が注ぎ込まれてきた。また、社会教育に関する法制度の根底には社会教育施設の設置、管理、運営は教育委員会が行政サービスとして行うという考えが堅持され、社会教育施設の管理についても従来文部省（現、文部科学省）は社会教育施設を地方公共団体出資の法人等への委託については施設運営の根幹に関わるものとして委託には馴染まないという立場をとって来たといわれている²⁾。しかし行政改革の中で国の地方自治体に対する公立の社会教育施設の整備に関する助成も1997（平成9）年度に廃止され、先に示した1998（平成10）年の答申内容は翌年の社会教育関係法令（社会教育法、図書館法、博物館法、等）改正の内容として反映され、社会教育施設の各運営審議会の設置や委員会構成の弾力化を地域の実情に合わせて地方自治体が決定すべきであるとし、社会教育施設管理に関して法人等に委託すること等についても自治体の主体的な判断と責任において検討すべきことが提言されたのである。

近年では公民館は社会教育施設であるために、活動の対象者も限定され社会教育以外の活動に利用しにくいという理由で、高齢者福祉や一般の市民活動に対する利用制限を廃止し、より広く施設を活用させようと公民館を市民センターやコミュニティセンターに改め、より広い施設を活用させようとする地方自治体も現れている。³⁾生涯学習社会の実現を目指す昨今の教育政策の下、従来の社会教育施設が人々の要求を十分に果たしていないという判断から、前述のような改正が提言されるに至ったと考えられる。行財政の簡素・効率化を目指す地方分権の時代の流れの中で、社会教

育施設にも民間委託（外部委託）の導入が図られていった。総務庁の「市町村における事務の外部委託の実施状況調査」（平成15年4月現在）によると、主たる社会教育施設である公民館は73%（内、全委託14%）、図書館は74%（内、全委託3%）となっている。社会教育施設の管理運営に関して外部委託を行う自治体が増加する中で、教育機能を担う社会教育施設の教育サービスに対する低下を危惧する動きがある一方、民間の経営手法の導入は財政支出の縮小のみならず、利用時間帯やサービスの質的向上にもつながっているとの指摘も見られる。このような賛否が渦巻く中で社会教育施設の教育サービスを客観的に測定し、その評価を公開するという社会教育行政をめぐる評価と説明責任をめぐる論議がここに来て浮上したのである。

3. 社会教育施設と指定管理者制度の導入

2003（平成15）年9月、地方自治法改正により公の施設の管理に関する「管理委託制度」に代わり新たに指定管理者制が導入され、これによって公の施設の管理に関して従来の公共団体などに加えて民間企業やNPOなども公の施設の管理を行うことが可能となった。地方自治法にいう「公の施設」とは、図書館、公民館、博物館（美術館）、文化ホール、保育所、国際交流センター、男女参画センター、老人センター、障害者センター、人権センター、隣保館、児童館、コミュニティセンター、病院、診療所、スポーツ施設、駐輪場・駐車場等の市民利用に供される施設を指している（但し、個別各法によって管理主体が定められている学校などは適用除外となっている）。指定管理者制度の導入を視野に置き、文部科学省は「社会教育施設における指定管理者制度の適用」に関して社会教育施設である公民館、図書館及び博物館に関する運用を示している（詳細は（表2）を参照）。即ち、①株式会社など民間事業者にも館長業務を含め全面的に管理を行わせることができる。②地方公共団体又は、指定管理者が館長を必ず置かなければならない（社会教育法第27条第1項、図書館法第13条第1項及び博物館法第4条第1項）。③博物館には、地方公共団体又は指定管理者が学芸員を必ず置かなければならない（博物館法第4条第3項）。④指定管理者が雇う館長その他の職員の教育委員会による任命は不要である（社会教育法第28条及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律第34条「教育委員会の任命権は公務員たる職員対象」）の4点である。

(表2) 社会教育施設における指定管理者制度の適用について

(平成17年1月 全国生涯学習・社会教育主管部課長会議における文部科学省の説明より)

1. 公民館、図書館及び博物館における整備

- (1) 公民館、図書館及び博物館の社会教育施設については、指定管理者制度を適用し、株式会社など民間事業者にも館長業務を含め全面的に管理を行わせることができること。
- (2) 社会教育法第27条第1項、図書館法第13条第1項及び博物館法第4条第1項が館長の必置を定めているところ、公民館、図書館及び博物館意指定管理者制度を適用する場合においても、地方公共団体又は指定管理者が館長を必ず置かなければならないこと。また、博物館については、博物館法第4条第3項が学芸員の必置を定めているので、指定管理者制度を適用する場合においても、地方公共団体又は指定管理者が学芸員を必ず置かなければならないこと。
- (3) 社会教育法第28条及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律第34条が館長その他の職員の任命を教育委員会が行うことを定めているが、教育委員会の任命権は公務員たる職員を対象とするものであり、公民館、図書館及び博物館に指定管理者制度を適用する場合において指定管理者が雇う者は公務員ではないことから、教育委員会の任命権の対象ではなく、したがって社会教育法第28条及び地教行法第34条は適用されず、よって教育委員会による任命は不要であること。

2. 主な留意事項について

- (1) 公民館、図書館及び博物館における指定管理者制度の適用については、住民サービスの向上を図る観点から、地方公共団体が指定管理者制度を適用するか否かを判断するものであること。
- (2) 指定管理者に管理を行わせる「業務の範囲」については、施設の目的や態様を踏まえ、地域の実情に応じて、「公の施設の設置の目的を効果的に達成する」観点から設定し、条例において明確に定めること。
- (3) 公民館、図書館及び博物館に指定管理者制度を適用する場合においても、施設の適正な管理の確保に努めるとともに、個人情報の取り扱いには特に留意すること。
- (4) 図書館に指定管理者制度を適用する場合においては、利用料金の設定に際して、図書館法第17条が入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価の徴収を禁じていることに注意すること。
- (5) 管理委託制度を適用している施設について、管理委託制度に替えて引き続き指定管理者制度を適用する場合においては、平成15年9月2日から起算して3年以内に、当該施設の管理に関する条例を改正し、指定管理者の指定等を行う必要があるものであること。

総務庁の「公の施設の指定管理者制度の導入に関する調査結果（平成16年6月1日現在）」によれば、指定管理者制度により管理が行われている施設は全国で1550施設あり、内訳は医療・社会福祉施設が549（35.4%）、文教施設380（25%）、スポーツ・レクリエーション施設352（22.7%）の順となっている。前述の分類からすると社会教育施設は「文教施設」に該当するが『平成18年度社会教育基礎データ集』によると平成17年度版では全国に公民館が17,143館、図書館が2,979館、博

物館が1,196館存在し、うち指定管理者（管理受託を含む）を導入した施設は、公民館573館（全体の3.3%）、図書館54館（全体の1.8%）、博物館93館（全体の7.8%）とある。⁴⁾ これを見る限りでは社会教育施設への指定管理者制度の導入は未だ少数にとどまっているが、目下導入を検討中とする自治体は多数存在しており今後の動向が注目される。そこで社会教育施設への指定管理者制度導入をめぐる教育委員会側の反応を探るべく、その一例としてここでは北海道立生涯学習推進センターが実施した調査研究⁵⁾を紹介する。

導入への賛成の主たる意見は次の通りである。1. 厳正な審査を通じて管理者が指定されるため、質の高いサービスの提供と効率的な運営が期待でき、結果、市町村の負担の軽減等のメリットがある。2. 施設の開館時間の延長及び休館日の減少が期待できる。3. 財政状況の悪化による公共施設の統廃合が余儀なくされている中で、各施設の設置意義を認識し存続を図るためには、導入は大きな選択肢といえる。4. 公民館の管理・運営を民間に委ねても、効果的、効率的な運営が確保できるならば、社会教育法の改正も検討すべき。一方で、主たる反対意見は、1. 経済合理性や受益者負担が強調され、広範囲にわたる平等な行政サービスの提供が妨げられるデメリットが予想される。2. 社会教育施設には施設管理と社会教育施策（ソフト）が一体的なものであり本制度に馴染まないものがある。3. 社会教育施設がそれぞれの役割、設置目的を理解し事業の企画等を行うことが求められているが、不採算等の理由が生じる場合実施不可能となる事業が想定される。4. 教育施設は非営利目的の施設であるため委託して現状を維持するほうがコスト高になる。住民サービス、経費節減の両面から直営での管理運営のほうが良い。5.（専門性の観点から）職員の質の低下を引き起こす可能性があるというものである。国は、指定管理者制度の導入によって公共施設のサービスの向上、施設管理の効率化などが期待されると説明しているが、官と民が公共サービスの担い手を競う市場化テストの試みである「指定管理者制度」の導入は社会教育・生涯学習行政の領域でも議論を呼んだ。主たる論点は、第1に指定管理者制度の導入が経済的な効率経営を目指すあまり、サービスの質・量の低下を招くのではないかという危惧であり、第2に社会教育施設の運営主体が自治体であれ、民間であれ行われる教育サービスを客観的に検討する意味で、文化的サービスに関する評価の指標を構築し、それに基づいた評価を実施、結果を公開した上で行政施策に新たな取組みを展開する必要があるというものである。

そこでつぎに、文化的公共サービスを行う教育施設としての社会教育施設をめぐる評価の指標について検討を試みることにしたい。

3. 社会教育施設に求められる課題 — 評価の指標の構築をめぐる —

今日、地方公共団体では行政の住民への説明責任、効果的・効率的な施策・事業の実施、行政運営の改革・改善の観点から行政評価が導入され、社会教育施設も例外ではない。平成13年「行政機

関が行う政策評価に関する法律」制定以降、地方自治体では、政策・施策・事務事業の各レベルにおける評価が求められ、行政評価の方法として定量的な評価の手法が示された。一般に行政活動の達成を評価する指標として論じられるスケールとして、インプット指標（投入）、アウトプット指標（結果）、アウトカム指標（成果）があげられる。予算や、人員を配置するという資源の投入量であるインプットに対して、どのような事業を何件実施し、参加者や利用者が何人で、図書館であれば貸し出し冊数が何冊か等に見られる、目に見える具体的な結果がアウトプットである。これに対して、その施設の事業やサービスによって生み出された価値や、行政活動の外部に結果として生じた出来事や状態（例えば、公共サービスとしての教育活動を通じて学習者（人間）にもたらされた変容、学習成果の日常生活や職業・社会生活等に活用、学習を通じた自発的な貢献的活動に取り組む個人・グループといった人的資源の出現、等）、行政活動に対する住民の主観的な評価や、設定された目標に基づく社会変化の達成度などがアウトカムとされている。

社会教育施設評価では、アウトプットも去ることながらアウトカムが重要であるといわれる。しかし、社会教育行政の担当者を対象とした調査では、事務事業評価が行われているケースが大多数を占め、評価の改善方策として半数以上の行政担当者が「教育的効果を示すようにする」ことを挙げている。⁶⁾ このことから社会教育施設の現状としてアウトカムに関する評価が十分に行われていないことが窺える。またその背景には教育的効果を客観的に測る評価指標として用いるべきスケールが明確になっていないことがあげられる。要は何をアウトカム（教育効果・成果）と考えるかという問題である。アウトカムを施設の年間利用者数を当該自治体人口で除した数値として捉えるという考えも一部にはあり、公立図書館のアウトカム指標を年間総貸出し件数を人口で除したものである（貸し出し密度）で捉える向きもある。住民からのレファレンス機能等を無視し、貸し出し件数だけを評価するならば、安易に大衆に支持される資料をそろえ貸し出せばよいという方向に図書館活動が傾斜することであろう。また、公民館についても同様である。公民館の主催事業内容を住民の学習ニーズに焦点化し事業への参加者を増員させることは容易であろうし、無料の貸し館として地域住民の施設利用に徹することで数値的な意味での施設の利用密度を向上させることは可能である。生涯学習が学習者の要求だけに応えるものであり、社会教育施設における教育施策もあくまで住民の文化的消費サービスの一環として彼らの要求に応えるものとして考えるならば、先のようにアウトプット指標以上のものとはいえない指標をアウトカムとして該当させることも可能であろう。しかし、今日の社会教育や生涯学習振興の重点施策として掲げられる「必要課題」「現代的課題」といった、教育課題への取り組みや、人々の顕在的学習ニーズにはのぼらない、まちづくりや人づくりといった伏線的な教育目標の達成の意味からも、住民の消費的ニーズだけに迎合しない公的社会教育事業の展開とその視点を含む評価が求められているのである。当該社会教育施設の教育事業・サービスを通じて利用者や地域住民があらたな価値観や能力を獲得し個人的な満足を得ることができたか否か。また彼らが社会の人的資源として社会貢献的な活動を創出し地域社会に何

らかの感化を及ぼしたのか否か。また、その施設が存在がそこにあることによってまち全体の印象や住民の意識がどのように変化したのか、このような変化をアウトカム（教育効果・成果）の指標として費用対効果の分析の対象とし定量化して示すことができるならば、公的財源を投入して行われる生涯学習・社会教育のアカウントビリティを一層高めることにもつながるといえよう。また、それが国や地方公共団体が主催するものと、民間の手法を導入しそれらとのパートナーシップの下での事業の実施運営のほうが、高い評価が得られるものであれば、今後の社会教育施設のあり方に新たな方向性を示す根拠となりえるだろう。

4. 結語 社会教育施設の評価の指標に求められるもの

これまで、施設活動が掲げた価値目的に対して活動がもたらした成果を評価するのに、どのような指標が最もアウトカムを捉え表現できるのか、この指標を設定する上で重視すべき点を指摘してきた。今日の社会教育や生涯学習行政の現場では、施設活動を通じて目指されるべき教育的価値に関する議論が尽くされないまま、効率化、合理化を評価の最優先にすえて従来行政が担ってきた役割を民間に委託することへの懸念についても触れた。しかし、これは同時に民間の事業者・団体にできない教育価値を社会教育・生涯学習行政は生み出しうるのかという問いがそこに存在することをも意味する。民間の活力の利用による公益の実現が説かれている状況下で、社会教育行政の存在意義について宮坂広作は次のように語る。「問題の焦点は、やはり公共性ということになる。ひとりひとりの市民やその集団、また文化産業・教育産業などでは実施できない教育事業、市民の公共的課題にひとと向かい合い、その解決を目指すような学習の機会を、社会教育行政が提供できるか否かを問われるのである。」⁷⁾と。今日、個人の学習の要請だけに応える学習機会を提供するだけでなく、社会からの要請、或いは現代的課題等について積極的に取り上げ、社会に存在する解決が迫られている課題を人々に啓発することに公的社会教育や生涯学習の意義があるという主張が教育政策に強く打ち出され、この論調からの教育評価の必要性も論じられている。しかし、ここで確認すべきことは、社会教育・生涯学習行政は国や社会が定める一定の価値を国民に指し示す教育指導の実施が第一義的な目的ではないという点であろう。あくまでも、個人が自らの意思で行う学習を契機として、最初は自分のことにしか関心を示さない個人の私事性を、開かれた公共性へとつなげていく道筋を学習のプロセスにおいて公的社会教育が開いていくこと、このことを公的社会教育施設の教育目標に掲げ事業を展開していくことこそが重要なだと筆者は考える。学習を通じて得た知識や人との出会いが新たな視座を個人の中にもたらすように、あくまでも学習論の視点から個人の成長や社会に目を開かれた市民としての成熟を促すことを働きかけていく営みの中にこそ、公的社会教育・生涯学習行政の存在の意義と役割を見出すことができるのではなだろうか。学習活動を通じた個人や社会の変化といった学習論に導かれるところの、教育的評価を今日の社会教育施設

行政改革と社会教育施設

をめぐる行政評価の指標に加えることで、公共サービスとして行われる生涯学習・社会教育のアカウンタビリティを高めることができると考える。そのためにも、具体的な指標の構築に向けて今後更なる検討を進めていきたい。

< 注 >

- 1) 松下圭一『社会教育の終焉』筑摩書房, 1987年
- 2) 鈴木眞理, 守井典子編著『生涯学習の計画・施設論』学文社, 2003年 p. 66
- 3) 出雲市は公民館をコミュニティセンターに, 北九州市では2005年から全ての公民館を市民福祉センター・市民センターに改め, 同施設の管理も教育委員会事務局から首長部局の総務市民局に移管した。
- 4) 国立教育政策研究所社会教育実践研究センター編『平成18年度 社会教育基礎データ』2006年 p. 10のデータより筆者が算出。
- 5) 北海道立生涯学習推進センター『社会教育施設の運営に関する調査研究』2005年 pp. 20- 21
- 6) 北海道立生涯学習推進センター『社会教育行政の評価に関する調査研究～定量的評価の指標について～』2006年 pp. 24- 25
- 7) 宮坂広作『現代日本の社会教育』明石書店, 1987年 p. 31