

琉球大学学術リポジトリ

市民協働体制の構築と生涯学習政策 ―福岡県宗像市事例―

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学生涯学習教育研究センター 公開日: 2010-06-02 キーワード (Ja): 市民協働, 生涯学習, 地方分権, 地方自治, 住民 キーワード (En): 作成者: 背戸, 博史, Seto, Hirofumi メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/17077

市民協働体制の構築と生涯学習政策

－福岡県宗像市事例－

The Construction of Public Private Partnership in the Municipal Administration through Lifelong Learning Policies: A Case Study of Munakata City.

背 戸 博 史*

キーワード：市民協働／生涯学習／地方分権／地方自治／住民／

I. 課題の設定

1999年7月に成立し、2000年4月に施行となった地方分権一括法（「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」）は、改正地方自治法を中心とした475本の法改正を内容とし、国と地方自治体の関係を大きく変容させた。すなわちこれ以降、地方自治体は、国と対等な立場から住民の身近なサービスを提供する「総合行政主体」として定位されたのである¹⁾。

こうした状況のなか、地方自治体は新たな自治体像を模索しつつ、「総合行政主体」たる歩みをはじめたが、その際、改めての留意が必要となるのは、こうした地方分権の推進が、そのまま、地方自治の拡充を約束するものとは限らないという点である。地方分権が推進される背景が「中央集権型行政システムの制度疲労、新たな時代における地方自治に課された課題」にあるとされるように²⁾、地方分権は地方自治を推進するための必要条件ではあっても、地方自治を確立するための十分条件にはならないからである。

地方分権一括法は「自治体の自立的領域（団体自治）の拡充」を目指した法整備の一環ではあるが、整備された分権体制に沿って地方自治を進めるためには、新たに、「自治体における自己統治（住民自治）の拡充」を図る必要が生じてくるのである³⁾。無論、住民自治と団体自治は、「それぞれ独立して存在するものではなく、これらの両要素が相補いながら共存するところに真の地方自治が存在する」のであり⁴⁾、住民自治による団体自治の駆逐が地方自治の行き着く先では決してない。地方分権の推進を図るためには地方政府による団体自治の領域を広める必要があり、地方自治の推進を図るためには拡大された団体自治に対し住民自治の領域を広める必要があるのであり、こうしたある種相矛盾する要請の調和にこそ、今日における地方自治体の課題があると言えるのである。

そうした状況にあって、近年、「市民協働」という手法が有力な方策として注目されている⁵⁾。「市民協働」という理念は、従来の政策形成段階に対する住民参加論の発展型のひとつとされ、1980年代

*琉球大学生涯学習教育研究センター教授

半ばから次第に注目を集めはじめたものである⁶⁾。そしてそれは「政策形成段階への参加にとどまらず、政策決定・実施・評価段階への参加など政策過程全般にわたり、広く公共政策の策定・実現において市民と行政が共に役割と責任を分かち合い、相互に協力し連携し補完し合いながら、公共問題の解決や公共サービスの提供に努めることを目指す」ものへと昇華され⁷⁾、住民自治と団体自治のバランスを担保するものとして、逼迫した財政状況に後押しされながら、多くの自治体にとって極めて有効な地方自治の手法として受容されつつあるのである。

ところで、従来、公共政策の大原則のひとつとして「補完性の論理」(subsidiarity)が指摘されてきた⁸⁾。すなわち、住民個人にできないことは市区町村が、市区町村にできないことは都道府県が、都道府県にできないことは国が、国にできないことは国際機関がという棲み分けの論理である。こうした「補完性の論理」に対し、近年では、できるか／できないかの「客観的能力」を判断基準にするのみならず、住民自身の自治に対する「主観的な意思」の有無をも判断基準に含めるべきことが指摘されつつあり⁹⁾、勢い、「市民協働」は地方自治の拡充に際してそのプレゼンスを一層高めつつあると言えるのである。

こうして多くの自治体において「市民協働」は地方自治を推進するための重要な戦略として採用されるに至ったが、こうした戦略の確立には、その前提として、何よりも、「主観的な意思」を持つ住民の存在が不可欠となる。ここに、「市民協働」による地方自治の拡充を期すための戦術として、生涯学習施策が重要なツールとして浮上するのである。

本稿が取り上げる福岡県宗像市もまた「市民協働」によるまちづくりを標榜しているが、注目されるのは、その実現に向けた重要な戦術として生涯学習施策が位置づけられている点である。同市では、教育委員会事務として位置づけられていた生涯学習事務を首長部局が補助執行するとともに、生涯学習事務の新たな主管課となった市民活動推進課では、生涯学習施策によって住民自身の自治に対する「主観的な意思」と「客観的能力」を醸成することで、「市民協働」の実を挙げようとしているのである。

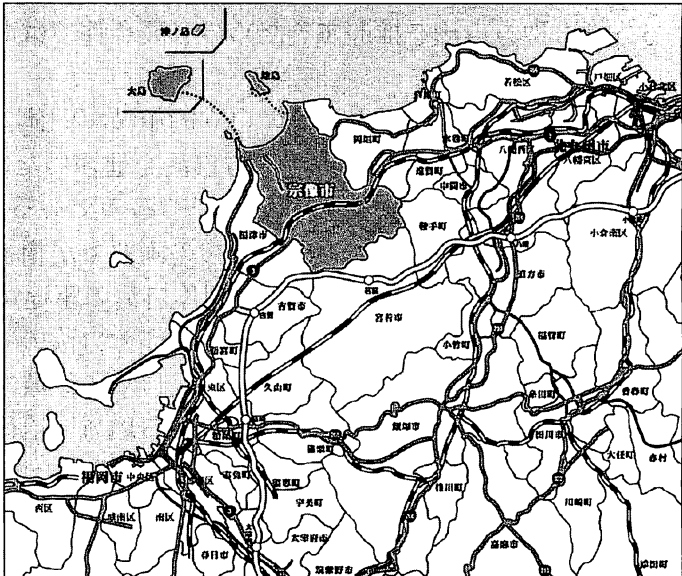
こうした取組は、後述するように、行政領域としての生涯学習施策が住民の私的領域部分に働きかけることで共同領域としての協働体制を創出しようとするものであり、サービス受給者としての住民を政策過程に介在し得る自治の主体へと転化する装置として生涯学習施策を位置づけるものである¹⁰⁾。本稿の目的は、そうしたメカニズムの解明とともに、そこに内在する課題の究明にある。

II. 宗像市の概要

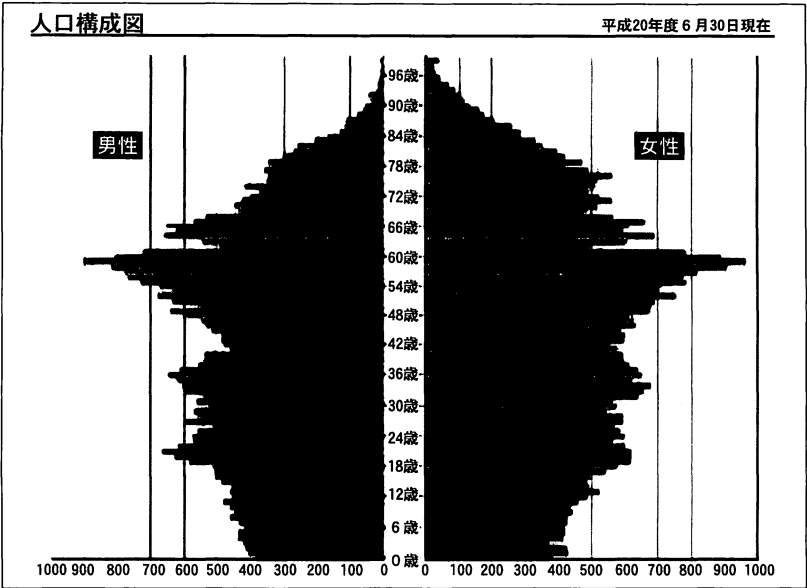
北九州市と福岡市のほぼ中央に位置する福岡県宗像市は、離島を含む市域が東西に21.6km、南北に68.9km、総面積119.66km²の福岡県における中堅都市である。

2003年に旧宗像市と旧玄海町が新設合併し、2005年にはさらに旧大島村と編入合併をなし、現在の宗像市に至っている。

2009年12月末現在の人口は95,436人、福岡市や北九州市への通勤圏として宅地化が進み住宅・文教都市としての発展を得て、人口は増加傾向にある。



図表 1 福岡県宗像市域



図表 2 年齢別人口分布

同市の年齢別人口分布は図表2に見るとおり平均的な「釣り鐘型」となっている。福岡市や北九州市に通勤する現役世代が多数居住するため生産年齢層は少なくなく、市内には3つの大学があることから青年層も厚い。

(単位：千円・%)

年 度	基 準 財 政 需 要 額	基 準 財 政 収 入 額	普 通 税 交 付 税	財 政 力 指 数	経 常 収 支 比 率	実 質 公 債 費 比 率
平成9年	12,751,516	7,055,915	5,684,149	0.55	74.2	—
10	13,049,636	7,406,527	5,634,869	0.56	77.6	—
11	13,249,083	7,272,744	5,969,387	0.56	77.5	—
12	13,339,421	7,544,253	5,785,168	0.56	77.2	—
13	13,107,500	7,703,631	5,394,160	0.57	78.0	—
14	12,492,979	7,550,340	4,897,714	0.59	87.8	—
15	13,486,702	8,029,013	5,956,782	0.56	84.6	—
16	13,740,905	8,299,204	5,942,519	0.57	88.2	—
17	14,087,074	8,402,160	6,392,563	0.59	88.5	8.6
18	14,156,162	8,708,462	6,173,708	0.61	90.1	9.5

※14年度までは、旧宗像市データ

(参考) 旧玄海町

年 度	基 準 財 政 需 要 額	基 準 財 政 収 入 額	普 通 税 交 付 税	財 政 力 指 数	経 常 収 支 比 率	実 質 公 債 費 比 率
平成10年	2,613,616	852,947	1,762,170	0.32	76.5	—
11	2,632,556	821,469	1,812,360	0.32	73.4	—
12	2,635,439	827,053	1,807,962	0.32	76.2	—
13	2,560,035	858,409	1,700,004	0.32	75.8	—
14	2,379,286	849,459	1,534,309	0.34	82.7	—

(参考) 旧大島村

年 度	基 準 財 政 需 要 額	基 準 財 政 収 入 額	普 通 税 交 付 税	財 政 力 指 数	経 常 収 支 比 率	実 質 公 債 費 比 率
平成10年	746,589	71,210	674,908	0.09	77.6	—
11	694,112	67,336	626,412	0.09	82.6	—
12	695,014	63,701	631,354	0.10	85.9	—
13	664,626	63,825	600,309	0.10	91.6	—
14	599,624	63,181	536,074	0.10	91.4	—
15	590,312	59,677	529,223	0.10	95.6	—

資料：経営企画部財政課

図表 3 財政等の状況

財政等の状況については図表3の通り、産業比率は第一次産業が4.8%、第二次産業が19.4%、第三次産業が74.1%となっているが（2005年国勢調査）、漁獲量は福岡市に次いで県内第2位と盛んである。

2005年を初年次とし、2014年度を目標年次とする「第1次宗像市総合計画」から宗像市政の基本的な方向性を確認すると以下の通りとなる¹¹⁾。

基本理念

<協働>

市民、事業者、大学、NPO、コミュニティと行政が互いに理解・尊重し、連携・協力をしてまちづくりを進めていきます。

<共生>

人、都市、自然が、互いに共存できる豊かな社会を目指します。

<自律>

自ら考え、責任を持ち主体的に行動する市民とともにまちづくりを行い、地域の自律、まちの自律を実現します。

市政における基本理念の第一に協働を強調していること、また、第三の項目として市民の自律的・主体的な行動を指摘していることが注目されよう。宗像市では、自律的・主体的な市民の行動を前提とする協働のまちづくりが標榜されているのである。また、上記の基本理念を達成するための戦略的な取組は以下のように説明されている。

1. 学びでまちづくり ～人づくり推進事業～
2. 自分たちの手でまちづくり ～コミュニティ活動の推進～
3. 癒しのまちづくり ～歴史・観光の推進～
4. 元気なまちづくり ～定住化の促進～
5. 自然豊かなまちづくり ～釣川グリーンネット事業～

ここではとりわけ「1. 学びでまちづくり ～人づくり推進事業～」と「2. 自分たちの手でまちづくり ～コミュニティ活動の推進～」が注目されよう。「1. 学びでまちづくり ～人づくり推進事業～」に関する具体的な記述では、「まちづくりの基本は人づくりである」とする観点から、「市民活動を活発化する人材の育成支援」、「協働の仕組みづくり」が必要とされており、「生涯学習による『学び』をとおしたまちづくり活動」の推進が謳われている。また、「2. 自分たちの手でまちづくり ～コミュニティ活動の推進～」に関しては、市民によるまちづくりを推進するために、「活動の母体となるコミュニティの組織化」を推進すること、「コミュニティ活動」を支援すること、また、「活動のための拠点づくり」を進めることが謳われている¹²⁾。

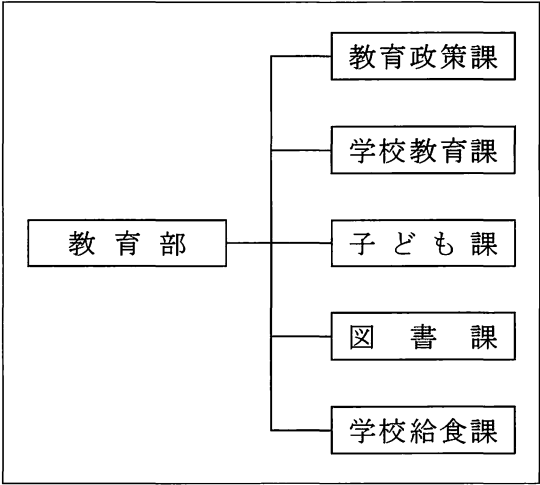
以上に見るように、同市におけるまちづくり方針の根底には「市民協働」の理念が通底していることが確認されるのであり、その実現には、生涯学習施策が重要な戦術として位置づけられていることが看取されるのである。

Ⅲ. 生涯学習推進体制

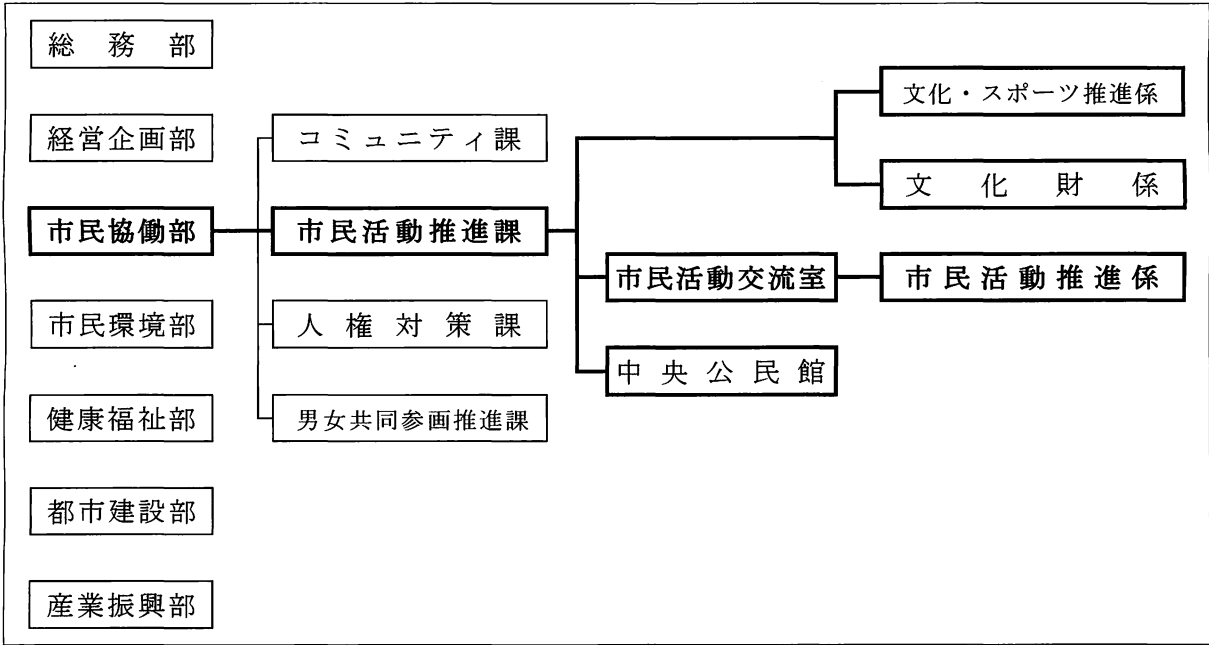
前節において、宗像市における自治の拡充が、戦略として「市民協働」を、その戦術として生涯学習施策による「人づくり」を掲げ構想されていることを見てきた。ここでは生涯学習施策の推進体制について確認したい。

同市は2001年に生涯学習都市「むなかた学びの里」を宣言し、以来、生涯学習施策を積極的に推進してきた。その過程では、「宗像市教育21世紀プラン」（2001年）、「宗像市子育て支援計画」（2001年）、「宗像市生涯学習推進プラン」（2002年）、「宗像市行財政改革大綱」（2004年）、「宗像市集中改革プラン」（2005年）、「宗像市コミュニティ基本構想・基本計画」（2007年）などを策定し、市の基本構想と生涯学習の推進を融合させながらその体制整備を行ってきた。

図表4および図表5は、2005年度に再編され現在に至る宗像市教育委員会および宗像市役所の組織構成である¹³⁾。



図表4 教育委員会事務局組織図



図表5 市役所組織図

図表4から明らかなように、教育委員会事務局組織には生涯学習事務や社会教育事務を所管する課は設置されていない（但し、図書館事務は教育委員会にある）。そうした事務は、2004年12月28日制定、2005年4月1日施行となった「宗像市教育委員会の権限に属する事務の補助執行に関する規則」により、首長部局にある市民協働部市民活動推進課が補助執行しているからである（図表5）。

同規則に記された市民活動推進課への補助執行事務は「1. 公民館に関する事項」、「2. 文化財に

関する事項」、「3. スポーツに関する事項」となっており、「宗像市行政組織規則」によって同課の所掌事務を確認すると、以下のようになっている。

【文化・スポーツ推進係／文化財係】

- (1) 市民文化活動の推進に関すること。
- (2) 成人式に関すること。
- (3) スポーツ振興の総合計画に関すること。
- (4) 体育施設の管理運営及び学校施設の開放に関すること。
- (5) 市民スポーツ団体の育成及び指導者の養成に関すること。
- (6) 市民スポーツ活動の啓発に関すること。
- (7) 企業スポーツの支援及び連携に関すること。
- (8) その他スポーツの振興に関すること。
- (9) 財団法人宗像市総合公園管理公社（昭和62年9月21日に財団法人宗像市総合公園管理公社という名称で設立された法人をいう。）に関すること。
- (10) 文化財に係る総合的な企画及び連絡調整に関すること。
- (11) 文化財の指定及び調査に関すること。
- (12) 文化財継承のための保護、活用及び整備に関すること。
- (13) 文化財施設の管理運営に関すること。
- (14) 課の庶務に関すること。
- (15) その他前各号に付随又は関連する業務に関すること。

【市民活動推進係】

- (1) ボランティア等の総合調整に関すること。
- (2) 大学との連携及び交流に関すること。
- (3) 姉妹都市及び国際交流に関すること。
- (4) 人づくりでまちづくり基金に関すること。
- (5) 生涯学習の総合計画及び推進に関すること。
- (6) 市民参画に関すること。
- (7) 市民との協働の推進に関すること。
- (8) 市民活動交流館事業に関すること。
- (9) 市民活動交流館の管理運営に関すること。
- (10) 室の庶務に関すること。
- (11) その他前各号に付随又は関連する業務に関すること。

【中央公民館】

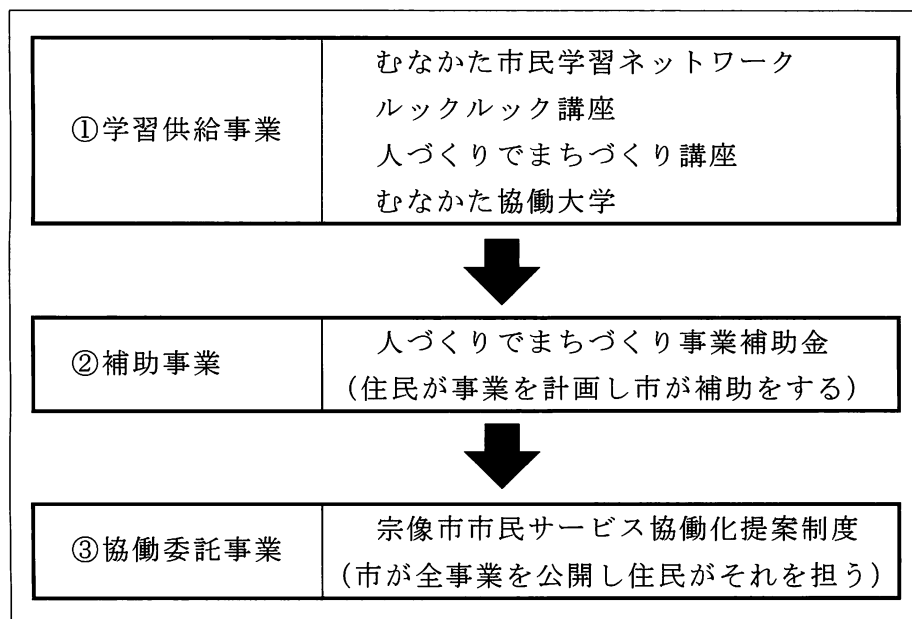
- (1) 中央公民館及び地区公民館の管理運営に関すること。
- (2) 自治公民館に関すること。
- (3) 玄海文化センターの管理運営に関すること。

以上に見るように、「市民協働」を市政の重点課題とする宗像市では、市民との協働に関する施策と同時に生涯学習施策が同一の課で推進される体制となっている。このことは、前節において確認したように、「まちづくりの基本は人づくり」とする観点から、市民活動を活発化する人材の育成と協働のための仕組みづくりがともに生涯学習施策の課題として捉えられていることを示しているのである。

り、両施策がまさに渾然一体となって進められるための体制が布かれていると言えるのである。

IV. 生涯学習施策

宗像市における生涯学習施策の具体的な内容について確認しよう。宗像市の生涯学習施策は大きく①学習供給事業②補助事業③協働委託事業の3つに分類することができ、その構造は①学習供給事業によって住民の知見を高め、その成果をもとに企画されたまちづくり事業に対し②補助事業を行うことで実践的なトレーニングの機会を用意し、「宗像市市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例」（2005年制定）に基づく③協働委託事業の実現により「市民協働」の推進を図るというステップアップ式の施策体系となっている（図表6）。それぞれの具体的取組を見てみよう。



図表6 生涯学習施策イメージ図

① 学習供給事業

○むなかた市民学習ネットワーク

「むなかた市民学習ネットワーク」とは、身近な場所で、自分たちが学びたい学習を市民自らが有志指導者になって相互に学びあう学習のネットワークである。1講義当たりの受講料は350円、「コーヒー1杯で学習を」をスローガンとして1984年に発足し、以来、ボランティアによる自主的な生涯学習活動を続けている。

2009年度の学習メニューは計144講座、その内訳は「趣味・おけいこごと」（59講座）、「家庭生活・日常生活」（33講座）、「スポーツ・レクリエーション」（30講座）、「教養」（19講座）、「伝承文化」（3講座）という構成になっており（講師の異なる同一種類の講座を含む）、6人以上のグループに対し有志指導者を派遣している。有志指導者になるには、第三者の推薦と面接、その後に認定講習を受講することになる。

運営を司る事務局は法人格を持たない「むなかた市民学習ネットワーク事務局」であり（プロパー職員は3名）、従来、運営には市から補助金が支出されていたが、2008年度からは市の委託事業となっている。なおこの事業は、住民が学習自体を楽しんだり仲間づくりを目的とするなど、必ずしも市との協働を要件としない参加が許容されている。2008年度の実績は年間243講座の開設、のべ受講者数は実に59,245人となっている¹⁴⁾。

○ルックルック講座

「ルックルック講座」とは、市民が行う自主的な研修会や学習会、学校の授業などに対する講師派遣事業である。メニューの構成は、市役所の各課市職員によるいわゆる「出前講座」と¹⁵⁾、同市所在の3大学、NPOや市民活動団体などが提供する講座の融合したものとなっている。

2009年度の学習メニューは計157講座あり、その内訳は「健康・福祉」(24講座)、「介護・年金・保険・税」(18講座)、「医療」(9講座)、「食育・食事」(12講座)、「子育て・教育」(18講座)、「環境」(14講座)、「歴史」(8講座)、「趣味・教養」(33講座)、「海外」(12講座)、「まちづくり・大学や市の紹介」(9講座)となっている。

受講料は無料のものと有料のもの(2,000円)が混在しているが、対象はともに市内に在住、在勤、在学する10人以上のグループとなっている。この事業もまた住民が学習自体を楽しんだり仲間づくりを目的とするなど、必ずしも市との協働を要件としない参加も想定されている。2008年度の実績は年間講座回数151回、受講者数は6,725人であった¹⁶⁾。

○人づくりでまちづくり講座

従来の人材育成講座が受講後の活躍の機会を確定していなかったことを課題として取り組まれるのが2003年度より開始された「人づくりでまちづくり講座」である。すなわち本講座は、受講後の活躍の場の提供までをひとつのパッケージとして提供するところに特徴があり、受講者に対して受講後の活動を要請する点で極めて目的的な学習提供事業となっている。これまでに開設された講座テーマは下記の通りである。

2003年度：読み聞かせボランティア講座

2004年度：読み聞かせボランティア講座

防犯ボランティア(地域安全リーダー)養成講座

歴史・観光ボランティア講座

2005年度：歴史・観光ボランティア講座

2006年度：市民記者ボランティア講座

団塊の世代のためのまちづくり即戦力講座

2007年度：団塊の世代のためのまちづくり即戦力講座

認知症サポーター養成講座

2008年度：認知症サポーター養成講座

プレーワーカー養成講座

里山サポーター養成講座

講座テーマはいずれもが宗像市の各課に照会された行政課題と直結したものが選定されており、講座運営は先行して活躍する市民団体との連携協力体制のもとに進められている(同テーマによる連続開催は前年度のフォローアップ講座として位置づけられている)。行政評価が導入された2004年度以降の実績を見てみると、「歴史・観光ボランティア講座」(2004年度)では受講後に宗像観光協会ボランティア部会が立ち上げられ、「市民記者ボランティア講座」(2006年度)では受講者が実際に市広報紙の作成に参画するなど、各年度の講座は受講後において行政サービスの一環としての市民活動に結実しており、本事業の特徴である学習と成果(活動)のパッケージ化という意味において、極めて実効性の高い成果を残している。

○むなかた協働大学

「むなかた協働大学」とは、18歳以上で、課程修了後に宗像市のまちづくりに貢献する意思のある者50名を対象とした市民大学である。課程は、一般教養科目（1年目）と専門科目（2年目）からなり、2008年度募集の専門科目には「食生活応援アドバイザーコース」、「授乳育児支援ボランティアコース」、「観光アドバイザーコース」の3コースが設置されている。2年目への進級は一般教養科目20単位中15単位以上の取得が必須条件となっており、さらに、それぞれのコースが指定する一般教養科目は全科目について単位を取得することが条件となる。

科目の提供は、市内に所在する3大学（福岡教育大学、日本赤十字九州国際看護大学、東海大学福岡短期大学）を中心に、宗像市長や民間団体の代表などが担当する。2008年度の実績を見ると、50名の募集に対し53名が入学し、2年目への進級条件を満たしたのが48名、実際に2年目に進級したのが43名という実績となっている。乳幼児を育てている親を支援する食育ボランティアや観光アドバイザーを養成するといった極めて目的的な学習機会となっており、「人づくりでまちづくり講座」同様に、学習の成果を行政サービスの一環としての市民活動につなげることが構想されている。

② 補助事業

○人づくりでまちづくり事業補助金

「人づくりでまちづくり事業補助金」事業とは、「宗像市人づくりでまちづくり基金」を活用し、住民による、まちづくりにつながる活動を支援する事業である。対象となるのは市内に活動拠点を持つ3人以上で構成される市民活動団体、ボランティア団体と、同じく、3人以上からなる研究機関に所属する者である。

対象となる事業条件は、公益的であり、まちづくりや人づくりに寄与すること、新規事業や事業の拡大・強化、継続性や発展性などが認められるものとなる。活動の分野は、子育て支援／青少年の健全育成／生きがいづくり／環境の保全／保健福祉の推進／健康づくりの推進／学術文化の振興／スポーツの振興／国際交流の推進／生涯学習の推進／産業の振興／コミュニティの推進／各種ボランティアの推進／その他人づくり・むなかたづくりに寄与する活動と認められるものとなっている。一見して分かるように、これらの分野は自治体が守備すべき公共サービス領域のほぼすべてに及んでいる。

1件当たりの補助金上限は50万円、2008年度実績を見ると28事業に対する補助が行われている¹⁷⁾。そのなかには、2004年度「人づくりでまちづくり講座」における「歴史・観光ボランティア講座」の成果として立ち上がった宗像歴史・観光ボランティアの会による事業や、2007年度に実施された「認知症サポーター養成講座」の成果を活かした活動などが含まれている。同補助事業は、必ずしも「人づくりでまちづくり講座」の成果を前提とするものではないが、「人づくりでまちづくり講座」の成果がこうした実践活動に進化することが構想されており、事実、学習の成果が実践活動へと連続する結果が顕れていることは大いに注目されるものである。

③ 協働委託事業

○宗像市市民サービス協働化提案制度

2007年度から開始された本事業は、上述した「人づくりでまちづくり事業補助金」事業のステップアップ版であり、同市が提供するすべての行政サービスを情報公開した上で、そうした公共サービスへの新たな取り組みを住民自身が企画し自ら実施することを可能とする事業である。募集要項には、その目的として以下の5点が記されている¹⁸⁾。

- (ア) 市民サービスの質の向上
- (イ) 市政への参画、協働の推進

- (ウ) 市政の透明性の向上
- (エ) 「市」と「民間団体等」の適正な役割分担
- (オ) 効果的・効率的な行政運営の推進

以上の目的からは、「市民協働」のまちづくりを目指す同市の基本姿勢が伺えるとともに、折からの新自由主義的な行政改革の文脈も読み取ることができよう。こうした機会に参加可能な対象は、以下の通りとなっている。

- (ア) 3人以上で組織する市民公益活動団体（宗像市市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例第2条第10号で定められている市民公益活動団体）。
- (イ) コミュニティ運営協議会（宗像市市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例第37条で定められているコミュニティ運営協議会）。
- (ウ) 民間事業者

* (ア)(ウ)は市外の団体も可

上記の団体が提案可能な団体であるが、公益性の担保や営利追求の禁止はもとより、行政サービスの実施主体となるためには数多くの条件が課されており¹⁹⁾、その取組はまさに効果性と効率性を備えた行政サービスそのものを獲得しようとするものとなっている。

2007年度及び2008年度の採択事業は以下の通りとなっている²⁰⁾。

2007年度事業名	事業概要
市民アンケートの集計と調査分析と報告書作成事業	市民アンケートの集計、調査分析及び報告書作成を行う。
韓国との行政文書及び韓国金海市の広報紙翻訳業務	金海市から送付された行政文書、金海市の広報紙のなかで本市との交流につながる記事を翻訳する。
むなかた10万人／住みたくなるPR冊子（情報誌）制作事業	宗像市への「定住化促進」のPRを目的とする小冊子（情報誌）を制作する。
家庭介護教室「安全に、安楽に出来る介護の仕組みを学ぼう」、「原理を知ろう」	家庭においてより安全・安楽に、また自立につながる介護を行うことができる講座を行う。
人権講演会	障害者、高齢者等を含めた実行委員会を立ち上げ、委員会が企画運営し、人権講演会を開催する。

2008年度事業名	事業概要
介護者の悩み相談	在宅介護に関する悩み相談を受ける。来所での相談が困難な場合には訪問相談を行う。相談の内容に応じ、関係機関等につなぐ。
宗像市民への認知症啓発事業	認知症に関する認知症サポーター養成講座、キャラバンメイト養成講座を実施する。また、初期段階で認知症に気づくための講座を開催する。
ファシリテーション入門講座	市民活動団体のスキルアップを図るため、会議等を効果的に運営するファシリテーターを養成するための講座を行う。

「宗像市成人式&大同窓会」～成人としての自覚、社会人としての責任	地域のOB・OGであり、先輩である同会が地域の先輩としてエール・メッセージを送り、社会に送り出す成人式を企画運営する。
花・緑のあるまちづくり事業の実施	花いっぱい運動で使用する花苗の植付け・配布、花いっぱい運動を行っている登録団体の管理、花いっぱいコンクールの実施を行う。
赤間コミュニティふれあい公園除草事業	地域の公園を地域で守っていくため、赤間コミュニティふれあい公園の除草作業を行う。
市民連携ポイ捨て防止環境美化事業	個人の清掃活動やボランティア美化活動を指導・声かけ等を行い、市域ボランティア活動の活性化と拡大を図る。
宗像市営住宅（平原団地、南郷団地、荒開団地）営繕業務協働事業	宗像市営住宅（平原・南郷・荒開団地）の管理修繕、管理工事、空室改修を行う。

この事業の特徴は、近年盛んに導入される指定管理者制度や従来の業務委託とは異なり、如何なる事業がなされるべきかを住民からの提案に拠っている点であろう。市が考える市がなすべき仕事を住民に依託するのではなく、住民が考えた市のなすべき仕事を住民へと依託していることが注目されるのであり、単に公共政策を住民が担う仕組を担保するのではなく、政策の立案過程に住民を介在させる仕組となっていることが特徴と言えるのである。

V. 意義と課題

以上、「市民協働」のまちづくりに取り組む宗像市の生涯学習施策について見てきた。最後に、同市における取組の意義と課題に触れて小稿を結びたい。

既に指摘したように、近年、地方自治の振興方策のひとつとして、「市民協働」の推進が団体自治と住民自治という異なる論理の結節点となってきた。いわば、行政の専有事項とされてきた政策過程、すなわち、公共政策の作成・実施・評価などといった一連の過程に、住民のノウハウやスキル、或いは自治に対する「主観的な意思」そのものを介在させることで住民自治の領域を拡大させようとする取組である。

こうした「市民協働」の推進は、団体自治と住民自治の高度にバランスの取れた形態として注目されるものとなるが、しかしながらここで留意が必要なのは、「市民協働」の実現に際し、政策過程と住民との関係は必ずしも整合性を持つものとは限らないということである。井上拓也の整理に従うならば、政策過程にも、住民にも、以下の二つの側面が内在するからである²¹⁾。

政策過程における二面性とは、「問題解決の過程」と「権力行使の過程」である。政策過程を「問題解決の過程」として捉える場合、政治における本質的な関係は指導－被指導関係となる。すなわち、より多くの知見やスキルを持つ主体がそうではないものを指導する過程として捉えられるのであり、それ故、そこに表出される政策主体は必ずしもそれが政府・自治体である必要はない。スキルやノウハウ、具体的な活動や意思そのものを含め、広く、セカンドセクターやサードセクターとしての住民を政策主体として包含するものとなり、そこでは、政策主体間における目標の一致やパートナーシップの確立が重視されることとなる。

一方、「権力行使の過程」としての政策過程は、社会に対する影響力行使の過程として捉えられるものであり、政治における本質的な関係は支配－被支配関係となる。一義的な政策主体は行政となり、住民との関係は時に利害や利益の対立の構図として立ち顕れ、住民に対する権力行使の妥当性や不当な支配の回避が常に吟味されることとなる。

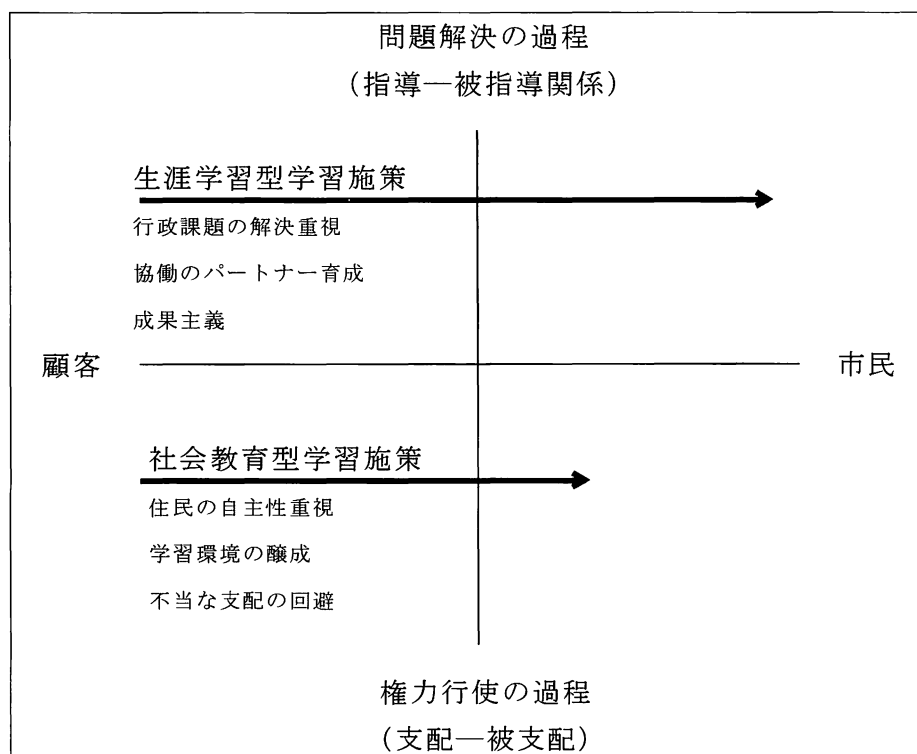
住民もまた二つの側面から捉えられるものである²²⁾。一方は主権者としての住民、すなわち政策過程に対する主体的な参加が要求される「市民」としての存在であり、一方は行政サービスを需要する「顧客」としての存在である。前者が住民をして政治的な存在と捉えるのに対し、後者は住民をして経済的存在として捉えるという対比をなしている。

言うまでもなく、「市民協働」のまちづくり体制を構築するためには、その政策過程は「問題解決の過程」として位置づけられなくてはならず、住民は、政治的主体たりえる「市民」でなくてはならない。ここに、公共サービスの「顧客」であった住民を政治主体たる「市民」へと転化する装置として生涯学習施策の有用性が浮上するのである。

以上に確認した政策過程及び住民の二側面から改めて整理すると、宗像市の取組からは少なくとも以下の特徴が抽出されよう。第一に、「市民協働」の推進に際して「問題解決の過程」としての政策過程が目指されている。第二に、したがって、想定される住民は政治的存在としての「市民」である。第三に、それ故に成人学習施策が「顧客」の「市民」化を目的として推進される。第四に、そのための体制として成人学習施策が生涯学習施策として首長部局で推進されている。

こうしてみると、宗像市をはじめ近年散見されるようになった生涯学習事務の首長部局化の動向は、ある種「市民協働」体制の構築に際しひとつの重要な要件となってさえいることに気づかれよう。乱暴な断定を恐れず指摘するならば、成人の学習活動に対する行政的支援は、従来、教育委員会による社会教育政策として推進されてきたが、その際に留意されるのは「不当な政治支配」の排除であり、「権力行使の過程」として捉えられる政府・自治体が、如何に干渉せずして住民自身による自主的な学習活動を創出するかにその努力の大半が傾注されてきたのである。

そう考えると、社会教育の原則である「環境醸成」というある種の桎梏から逃れるための方策が、成人学習施策における脱社会教育＝生涯学習化であり、推進体制の脱教育委員会＝首長部局化の動向であると言えまいか。いわば、「ノーサポート／ノーコントロール」という社会教育の原則を取り払う手法として成人学習施策の生涯学習化が構想されるのであり²³⁾、そうして得られた自由度により主管の首長部局化も容易に果たされるのである²⁴⁾。



図表 7 行政による成人学習施策のイメージ

勿論、教育委員会による従来の社会教育政策もまた住民をして単なる「顧客」の位置に留めるものではなく、政策過程へと深く関与し得る住民の「市民」化を目指す活動である。しかしながら、「ノーサポート／ノーコントロール」の原則を貫く限りその実効性は高くなく、そうした緩やかな働きかけは多くのサイレント・マジョリティを生み出してきた。一方、生涯学習と名を変えた成人学習施策は、いわば行政による「サポート／コントロール」を容易に許容するものとなり、勢い、既に確認してきたような首長部局の主管事業として学習の成果の活用を具体的に構想する目的的な学習施策の展開を可能とするのである（図表7参照）。

無論、生涯学習型と社会教育型のいずれの成人学習施策が優れているかという議論は無意味に等しく、地方分権が進行するなかで地方自治の推進を図る目的に応じ、それぞれの自治体が固有の判断をなすべき選択である。推進体制についても同様の議論であり、当該自治体の判断により、首長部局による社会教育型の推進をなすこともあれば、教育委員会による生涯学習型の推進をなすこともあろう。ただし、当該自治体はその政策過程を「問題解決の過程」として位置づけ続けられない限り、生涯学習型として目的的に展開される学習施策はことごとく住民の自主的な学習に対する支配的な関与に墮するものとなり、特定のボーカル・マイノリティを形成するに留まるものとなるのである。

こうした観点から、改めて戦略としての「市民協働」と戦術としての生涯学習施策という組み合わせの課題を捉えるならば、何より留意されるべきは同市における政策過程が「問題解決の過程」であり得ているのか否か、そのチェックは、誰により、如何なるかたちで可能となるのかということであろう。団体自治と住民自治の balanサーとしての「市民協働」体制の構築、そして、「顧客」としての住民を主権者としての「市民」へと育成する生涯学習施策という手法はある種の予定調和としての脆弱性を内包しているのであり、その予定調和を現実のものとするためには、「市民協働」の主体たる「市民」を育成する目的的な学習施策と同時に、当該自治体の市政を適切にチェックし得る「市民」を育成するための学習環境の構築もが不可欠になるのである。

本紀要に所収の後藤論文が指摘するように²⁵⁾、近年、住民自身による学習サークルの形成が活発化しているが、その多くが「ノーサポート／ノーコントロール」を重要な原理として展開されている。宗像市では「むなかた市民学習ネットワーク」がそれに該当するが、果たしてそうした学習活動に、自らが居住する自治体の市政（姿勢）を検証し得る「市民」の育成機能が担保されるのか。行政による成人学習施策の多くが「市民協働」の文脈から目的的に展開される潮流のなか、「市民協働」そのものの在り方をも問う学習が住民の裡に形成されるには如何なる条件が必要となるのか²⁶⁾。「市民協働」による地方自治が進行する現状に際し、何より検討が急がれる喫緊の課題と言える。

付記：本論文は、科学研究費補助金基盤研究（B）「地方行政基盤の変動による生涯学習施策の転換に関する調査研究（課題番号20330163）」（研究代表：背戸博史）の成果の一部である。

【註】

- 1) 分権改革によって定位された基礎自治体の「総合性」に関しては金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007年、第I章を参照されたい。
- 2) 久世公堯『地方自治制度』学陽書房、2009年、43頁。
- 3) 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2009年、246－247頁。
- 4) 前掲久世書、3頁。
- 5) 我が国における「協働」の先駆けは「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針」とされている。詳しくは神奈川県自治総合研究センター『自治体学研究』2007、95頁を参照されたい。
- 6) 同上、14頁。
- 7) 同上。

- 8) 「補完性の原理」については松下圭一「市民文化の可能性と自治」、松下圭一／西尾勝／新藤宗幸編『自治体の構想5 自治』岩波書店、2005年、4－5頁を参照されたい。
 - 9) 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2009年、248頁。
 - 10) 大森彌「身近な公共空間」、西尾勝／小林正弥／金泰昌編『公共哲学11 自治から考える公共性』東京大学出版会、2004年、157頁。
 - 11) 宗像市政に関する基本的な記述は「第1次宗像市総合計画」による。
 - 12) 以上、同上。
 - 13) 「宗像市部設置条例」、「宗像市行政組織規則」、「宗像市教育委員会事務局組織規則」より作成。
 - 14) 平成20年度宗像市「行政評価結果」より。
 - 15) 自治体各部局の職員による出前型の講座提供は、最早、全国的なものとなっている。なかでも山形県天童市は住民活動の核となる取組をなしており注目される事例である。
 - 16) 前掲「行政評価結果」より。
 - 17) 同上。
 - 18) 「宗像市市民サービス協働化提案制度」平成20年度募集要項。
 - 19) 同上。
 - 20) 平成19年度および20年度事業については宗像市HPを参照されたい (http://www.city.munakata.lg.jp/shinai/keyword/keyword_inf.php?contents_id=7849&div_id=50&keywd_id=50：最終アクセス2010.3.1.)。なお、本来であれば各事業の提案・実施団体を掲載すべきであるが、このサイトでは情報を得られなかったため明示していない。
 - 21) 井上拓也「政策過程と住民」、今村都南雄編著『現代日本の地方自治』2006年、敬文堂、405～410頁。
 - 22) 同上論文、411～414頁。
 - 23) 白石裕『分権・生涯学習時代の教育財政』京都大学学術出版会、2000年、234－235頁。
 - 24) たとえば同じく福岡県の大野城市では、市政への「参加」を促す事業が生涯学習という独自の位置づけをなし、宗像市同様に成人学習施策の脱社会教育＝生涯学習化、主管の脱教育委員会＝首長部局化を進めている。
 - 25) 後藤武俊「行政基盤の変動状況における市民主導型生涯学習事業の現状と課題～清見潟大学塾（静岡県静岡市）を事例として～」、琉球大学生涯学習教育研究センター編『琉球大学生涯学習教育研究センター紀要：生涯学習フォーラム』第4号、2010年、所収。
 - 26) 少なくとも緊要な条件のひとつとして、人々の学習環境が多様で重層的なものであることが指摘できよう。しかしながらこうした条件は、「市民協働」のための学習施策が「目標の一致」とともに「パートナーシップの確立」を標榜するものである以上、存外に困難なことでもある。何故なら、住民による学習サークルや大学、NPOなどの学習供給主体が、ある面で「目標の一致」を志向し、「パートナーシップの確立」を進めながらも、独自の立ち位置を堅持し、時に体制批判（市政のチェック）の役割をも担う必要があるからである。目標を一致させないこと、パートナーシップを結ばないこと、協働しないこと、時勢に逆行するそうした取り組みに対し社会的、制度的な寛容さを如何にして担保するのが重要な議論になってこよう。
- この点に関連し、「目標の一致」や「パートナーシップの確立」に伏在する陥穽については拙稿「日本における生涯学習施策の現況と課題」、琉球大学生涯学習教育研究センター編『琉球大学生涯学習教育研究センター紀要』第2号、2008年、を参照されたい。