

琉球大学学術リポジトリ

子育て支援行政の総合化による生涯学習施策の新たな展開－浦添市の事例分析－

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: 2012-11-05 キーワード (Ja): 子育て支援, 自治体計画, 総合行政, 生涯学習 キーワード (En): 作成者: 背戸, 博史, 大桃, 敏行, Seto, Hirofumi, Omomo, Toshiyuki メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/25256

子育て支援行政の総合化による生涯学習施策の新たな展開

－浦添市の事例分析－

New Developments in Lifelong Learning Measures by Comprehensively Promoting the Administration of Child Care Support: A Case Study of Urasoe City

背戸 博史¹・大桃 敏行²

キーワード：子育て支援／自治体計画／総合行政／生涯学習

はじめに

筆者らは、自治体の生涯学習施策が従来からの趣味教養型の講座を保持しながらも、自治体それぞれの課題と結びついて多様な展開を示していることを指摘した。たとえば、地域の拠点づくりであり、市民協働のための人材育成であり、就業支援であり、市民性教育の推進である。筆者らはまた、これらの施策の遂行において供給主体の多様化が進むとともに、事務の委任や補助執行、指定管理者制度の導入、ネットワーク化など多様な手法が用いられていることを示した¹⁾。

この多様化する生涯学習施策に対して、全国の自治体に共通して影響を与えつつあるのが子育て支援行政の計画化・総合化の動きである。平成15年に「次世代育成支援対策推進法」（以下、「推進法」と略記する）が制定された。同法は国及び地方公共団体は「次世代育成支援対策を総合的かつ効果的に推進するよう努めなければならない」（第4条）とし、主務大臣に「行動計画策定指針」を定めることを、市町村にはこの指針に則して「行動計画」を策定することを求めている（第7、8条）。この行動計画は総合計画に対して個別計画として位置づけられるものであるが、当該領域にあってはその関連施策の総合化や体系化が目指されることになったのである。次世代育成支援施策は福祉・保育・教育などの各領域に及ぶものであり、自治体の生涯学習施策の在り方と関わってくることになる。また、後述するように、行動計画の策定においては住民の参加が、実際の事業実施においては多様なアクターの連携や協働が求められるなど、手法においても生涯学習行政と共通するところが多い。

本稿は沖縄県浦添市を対象に、この子育て支援行政の計画化・総合化のなかで、生涯学習施策がそこにどのように位置づけられ、それによって生涯学習施策にどのような展開が生じているのかを明らかにすることを目的とする。浦添市を事例とする理由は、同市が全市的な取り組みとして「子どもの都市宣言」を行い、次世代育成支援においても体系的総合的な子育て支援施策を策定・実施していることにあるが、あわせて、同市においては子ども行政を広範囲に所掌する部署が設けられていないことにもよる。子ども行政の統合化や総合化については、機構改革によって当該行政領域を広く担当す

¹琉球大学生涯学習教育研究センター教授

²東京大学大学院教育学研究科教授

る部署を設けて対応する事例がみられるようになった。子ども課や子育て支援課などの設置である。しかし、このような事例はまだ一般的とは言えず、加えて、本稿は計画による子育て支援行政の総合化、それにとまなう生涯学習施策の変化に焦点をあてて分析を行うことを目的とするため、このような機構改革による対応をとまなわない事例を対象とすることとした。

子ども行政と生涯学習行政はともに教育委員会と首長部局の垣根をまたいだ事務の移動や機構改革と関わっており、その観点から両者を取りあげた研究がなされてきている。また、上述の子ども課などの当該行政領域の事務を広く所掌する部署の設置に関しても研究の一定の蓄積がある²⁾。子育て支援行政と生涯学習との関係については、子育て支援政策の推移と課題を教育基本法や社会教育法の改正との関係を含めて論じた研究や、参加型子育てまちづくり活動から生涯学習の推進の展望を検討した研究などがなされている³⁾。しかし、自治体の次世代育成支援行動計画そのものを取りあげ、子育て支援行政の計画化・総合化のなかで、実際に生涯学習施策がそこにどのように位置づけられ、それによって生涯学習施策にどのような展開が生じているのかを検討した研究は管見の限りない。

本稿は、浦添市を事例に、まず同市の総合計画と生涯学習施策との関係の確認から始めて、続いて次世代育成支援行動計画において実際に生涯学習施策がどのように位置づけられているのかを検討する。そして、それをふまえて、自治体計画は首長部局と同じ行政管理の手法が教育委員会事務の執行にも浸透していくツールにもなっていること、このような計画に対しては住民参加による民主的統制が重要となる一方で、次世代育成支援行動計画自体が住民の参加や協働を前提とし、その実施において生涯学習施策の役割の再定位が求められていることを示す⁴⁾。

第1章 第四次浦添市総合計画の策定と生涯学習施策の位置づけ

1 第四次浦添市総合計画の策定

浦添市⁵⁾の将来を展望する基本となるのが浦添市総合計画である。策定に際しては副市長を委員長とし市職員の部長級で構成される「策定委員会」、企画部企画課長を部長とし課長級で構成される「検討部会」の他、公募による市民と市職員で構成される「まちづくり市民会議」が策定作業に関わるとともに、学識経験者や市議会委員、市職員や各種団体の代表、市民代表らから構成される「総合計画審議会」が市長からの諮問に答申する体制が構築されている。またこれらに先立つ取り組みとしては「市民意識調査」や「児童生徒意向調査」なども実施され、市民の意見を広く反映させるものとなっている⁶⁾。

まちづくりの方向としては「1. 希望と活力にあふれた生活創造都市～新たな魅力の創造と市民生活を支えるまち～」、「2. 世界へ翼を広げる交流文化都市～豊かな心と人を育むまち～」、「3. ともに支え合う健康福祉都市～心がかよい、夢がつながるいたわりのまち～」、「4. 安全安心でやすらぎにみちた快適環境都市～自然と共生するやさしいまち～」、「5. ひと・まち・未来が輝く市民協働都市～みんなでつくるてだこのまち～」の5点が示されている。

こうしたまちづくりを目的として平成23年度からの5年間を展望するのが「前期基本計画」であるが、その全体計画ではリーディングプランが策定されている。リーディングプランとは、「地域力」を高める「ひとづくり・ものづくり・まちづくり」を基調とした第四次浦添市総合計画の目標を実現するための戦略的なプランであり、「1. いきいき自己実現プラン」、「2. 支え合い・安心プラン」、「3. 子育て健やかプラン」、「4. 浦添ものづくりプラン」、「5. ウラオソイ廻廊プラン」、「6. カルチャー発信プラン」、「7. マリントピア浪漫プラン」の7プランが策定されている。

図1に示すように、浦添市の目指す都市像やまちづくりの理念・目標、それらの実現に向けた5つの政策と35の施策に対し、リーディングプランはそれを横断するかたちで策定されているものであり、いわゆる縦割り行政の弊害を是正し、政策・施策の総合化・体系化が図られるような構造となっている。この7つのリーディングプランのうち、後述するように、生涯学習施策はおもに「1. いきいき

自己実現プラン」に関わっており、子育て支援行政はおもに「3. 子育て健やかプラン」に関わっている。

2 「いきいき自己実現プラン」と浦添市生涯学習施策

「まちづくり生涯学習の振興や地域コミュニティ活動等を通して心豊かな市民を育むとともに、学んだことが地域社会で発揮できる、市民と行政との協働によるまちづくり」を進めるために策定されたのがリーディングプランの筆頭に位置づく「いきいき自己実現プラン」である。同プランは以下の3つの内容で構成されている⁷⁾。

1) 協働社会の基盤づくり

生活の質的豊かさを感じさせる“いきいきとした市民の姿”は、心の豊かさが重視される成熟社会の礎となります。市民が生活のなかでさまざまな学習や活動ができる体制を充実させるとともに、まちづくりの主体である市民（自治会、NPO、企業等）と行政の協働による自立的な都市を形成します。

2) 自己実現が可能な生涯学習社会づくり

新たな知識・技能などの習得や、豊かな生き方を求めた学習など、多様化する学習ニーズに対応した学習機会と学習内容を充実させ、自己実現ができる生涯学習社会を構築します。

3) 学習の成果が活かせるまちづくり

市民が自らの地域の課題やニーズを認識し、地域課題の解決や地域としての価値を創造していく「地域力」が、浦添の地域個性をつくり、市民文化を一層豊かにします。学習の成果をまちづくりに活かせる社会、また多様な学習を通してまちづくりにかかわれる社会を構築します。

「第三次浦添市総合計画」(平成13～22年度)から変わらず筆頭プランとして位置づけられている「いきいき自己実現プラン」は、前頁の表からも明らかなように浦添市の全35施策のうち16の施策と関連するプランであり、まさに、浦添市政の基軸となっている。さらに本稿の関心から興味深いのは、同プランの実現の多くは生涯学習施策の課題として捉えられていることである。「第三次浦添市まちづくり生涯学習推進基本計画（平成23～27年度）」(以下、「第三次基本計画」と略記する)から、その関連をみてみよう⁸⁾。

浦添市の生涯学習施策は、「まちづくり生涯学習」として展開される点に特徴がある。「まちづくり生涯学習」とは、「市民一人ひとりの学習の成果を、積極的にまちづくりに活かそうと、『生涯学習』を“まちづくり生涯学習”として位置づけています。現在、各部署においては、それぞれの行政課題からくる目的ごとに講座や学習機会の提供が行われています。それらの事業を“まちづくり生涯学習”の視点から体系化し、整備して、各部署が連携して、“まちづくり生涯学習”を総合的に展開していくことが必要です」と説明される⁹⁾。多様な学習機会の拡大を目指すところから始まった我が国の生涯学習施策は「生涯学習のまちづくり」を経て「生涯学習によるまちづくり」へと推移したが¹⁰⁾、浦添市の場合、まさに、生涯学習の成果をまちづくりへと結びつけようとするとともに、各部署で実施される多様な学習機会を総合化する姿勢が示されている。そうしたまちづくり生涯学習の基本理念は①市民一人ひとりの自己実現ができるまちづくり、②市民一人ひとりの学びを活かすまちづくり、③市民が相互に共生できるまちづくりの3つであり、そのイメージは図2のとおりである。

こうした施策の実現に向け策定された「第三次基本計画」では、当然のことながら、「第四次浦添市総合計画」が上位計画として位置づけられている。その関係は「『第四次浦添市総合計画』を上位計画とし……【中略】……上位計画の諸重点施策を、リーディングプラン1『いきいき自己実現プラン』として位置づけ、その推進、実現に努めます」と説明されている¹¹⁾。図1からも明らかなように、「いきいき自己実現プラン」は産業振興や教育・文化、青少年の健全育成や地域福祉、環境や市民協働、男女共同参画などに関する施策と関連づけられており、改めて、浦添市の生涯学習施策が守備する領

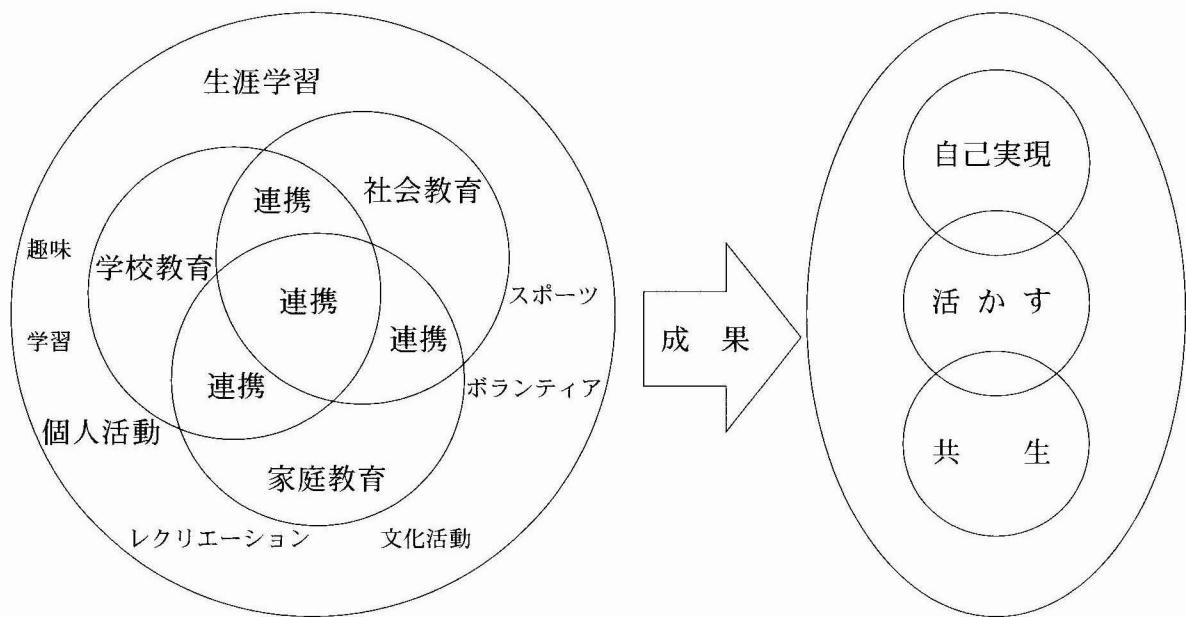


図2 「まちづくり生涯学習のイメージ」(「第三次基本計画」より筆者作成)

域の広さを看取することができる。

こうした守備領域の広範さからは必然の帰結であるが、生涯学習施策の実施に際しては、庁内推進体制の充実・強化、ならびに、各部署が行う現代的課題に関する学習の連携・充実が目指されている。前者に関して、「第三次基本計画」では生涯学習に関する活動は教育関係部局に限定されるものではないことが確認され、生涯学習の推進には「庁内全体での連携体制を整備することが必要」であること、「各部署においては、本市の現状や将来像を見据え、行政課題の解決に向けた部署間の連携および相互理解が必要」との認識が示されている¹²⁾。また後者に関しても、キャリア形成や平和交流に関する学習、環境保全や高齢者・障がいに関する学習、家庭における男性の役割や調和推進に向けた男女共同参画関連の学習内容が、各関係部局との連携の上で推進されるべきことが謳われている¹³⁾。子育て支援行政の計画化・総合化を契機とする生涯学習施策の再定位と新たな役割の展開は、こうした素地による。

第2章 子育て支援行政の計画化・総合化と生涯学習施策の位置づけ

1 「てだこ親子プランー浦添市次世代育成支援行動計画ー」の策定と子育て支援行政

浦添市が子ども行政の計画化・総合化に着手する契機となったのは、はじめに述べたように、平成15年以降本格化する国による次世代育成支援対策にある。浦添市が平成17年に策定した「てだこ親子プランー浦添市次世代育成支援行動計画ー」(以下、「前期行動計画」と略記する)の策定過程をみると、平成17年度を初年度とし5年を1期とした同行動計画は、事業担当課(事務局)を福祉保健部保育課とし、大きくは図3にみる策定委員会、検討委員会、検討部会、浦添市次世代育成支援対策地域協議会の4組織によって進められた。

住民への調査やサービス目標の素案作成は「検討部会」が、素案の監修や点検等を「検討委員会」が、行動計画の決定は「策定委員会」が行っており、事務局(福祉保健部保育課)は行動計画に係る事務を統括し、住民へのニーズ調査やヒアリング、各委員会への情報提供などを行っている。これらの委員会が庁内組織であるのに対し、庁外組織である「次世代育成支援対策地域協議会」は、市民の意見を幅広く反映させるため、学識経験者や事業主、医師会、街づくりプランナー、子育て支援活動団体、保健・福祉関係者、教育関係者、市民代表、議会代表、市職員のうちから市長が委嘱・任命する組織であり、地域サービス、利用者等の意見などについての提案を行っている(後期の行動計画策定に際

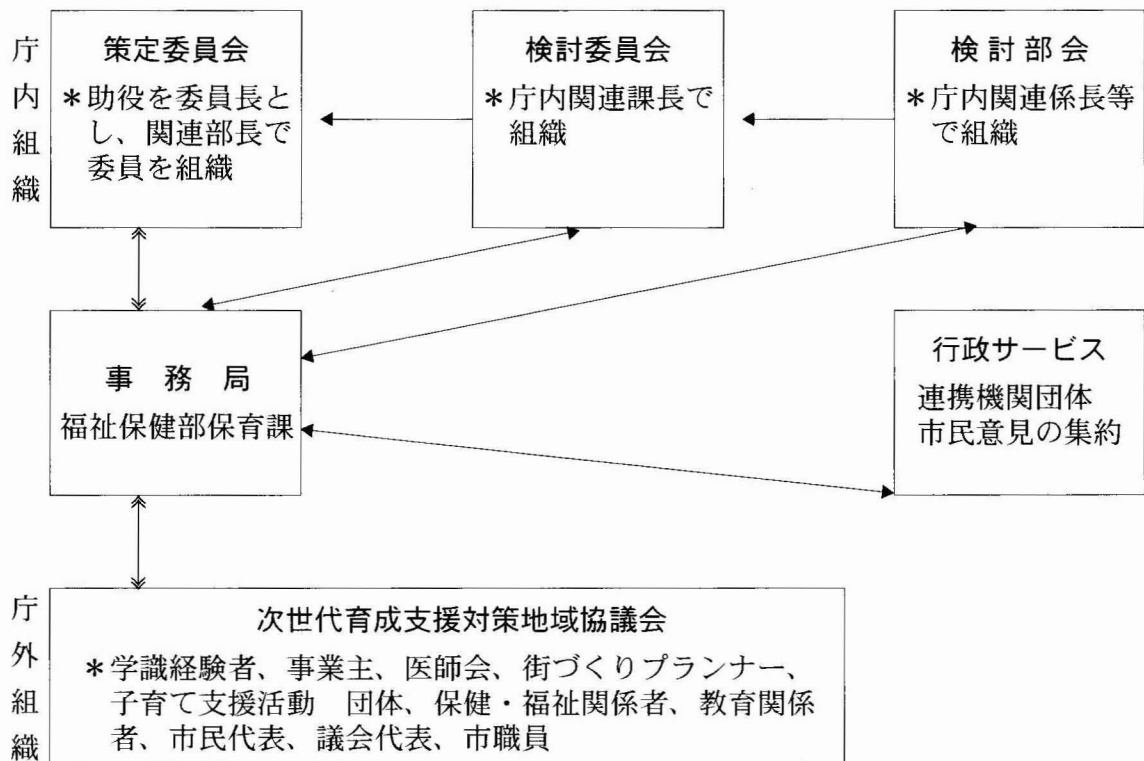


図3 策定体制（「前期行動計画」より筆者作成）¹⁴⁾

してはパブリックコメントも実施している)。

行動計画の内容について、現行の計画である「第二次でだこ親子プランー浦添市次世代育成支援行動計画ー」（平成22～26年）で確認してみよう（以下、「後期行動計画」と略記する）。後期行動計画の基本的な視点は「親育ち」、「子育て」、「地域育ち」である¹⁵⁾。親育ちとは、「安心して子どもを産み育てられる社会、子育てをしながらでも働きやすい社会を構築し、親として一人の人間として自己実現できるよう、子どもとともに親も親として育つような子育て支援」を指す。子育てとは、すべての子どもが家庭環境や障がいの有無、社会への適応性の違いなどによって差別されることなく幸せになる権利を持つことを市民一人ひとりが認識し、「かけがえのない個人として全ての子どもの生命を尊ぶとともに、次代を担う存在として豊かな人間性の形成と自立を地域全体で支援」することを指す。地域育ちとは、「すべての子どもたちを『私たちの子』として慈しみ、歴史的・文化的な素養と世界へと羽ばたく『生きる力』を培い、その成長を地域全体で温かく、かつ積極的に見守っていく地域づくり」を指す。

そうした子育て環境の形成に向けた基本方針は、①地域における子育て支援の充実、②母性並びに乳幼児等の健康の確保・増進、③次代の親と子を育む教育環境の充実、④快適な生活環境の充実、⑤子どもの安全の確保、⑥子育てと就労の両立を支える就労環境の充実、⑦要保護・要支援児童への対応の7点である。このうち、生涯学習施策（生涯学習振興課が主管課となるもの）は①②③⑤の基本方針ならびに関連事業と密接に関わっている。

2 次世代育成支援行動計画における生涯学習施策の位置づけ

後期行動計画は、①地域における子育て支援の充実に関連する具体的な事業として市内7課に亘る27事業を掲げているが、そのうち生涯学習振興課が主管課となる事業は2事業ある¹⁶⁾。2つの事業はいずれも児童の健全育成を目的とした事業であり、ひとつは「放課後子ども教室推進事業」、もうひとつは「愛の声かけ運動」である。

「放課後子ども教室」とは、周知の通り、平成16年から文部科学省が実施している「地域子ども教室推進事業」の一環であり、浦添市平成22年度の実施実績は42教室、計2,227回開催されている¹⁷⁾。なおこれらの実施に際しては、小学校や中央公民館を会場にするものの他、児童厚生施設（児童センター）や自治会館（自治公民館）などを利用した実施も多数あり、生涯学習施策が旧来より担保していた領域横断的な行政手法や地域との連携が同行動計画の目的とする子育て支援行政の総合化を推し進めるものとなっている。

「愛の声かけ運動」は、登下校時の児童・生徒を事件・事故から守ることを目的に、家庭、学校、地域、行政が一体となって実施するものである。浦添市では平成15年に「愛の声かけ てだこの都市」が宣言され、平成21年には浦添市青少年問題協議会による決議がなされ¹⁸⁾、「愛の声かけ運動」の奨励文が自治会全世帯及び関係団体に配布されている。生涯学習振興課による生涯学習施策が子育て支援の総合化に際し、家庭、学校、地域と行政の結節点になる事例と言えよう。

②母性並びに乳幼児等の健康の確保・増進に関しては庁内9課に亘る全21事業を掲げているが¹⁹⁾、そのうち生涯学習振興課が主管課となる事業は思春期保健対策の充実を目的とした社会教育学級等での思春期学習推進事業である。平成22年度実績をみると、市内すべての幼小中学校27校と心身障害児親の会ならびにひとつの単位自治会において計29の家庭教育学級が実施されている²⁰⁾。そのすべての学級ではないものの、そこでは、「性教育について」や「思春期の子育てとボディトーク」、「思春期の子どもに対する親の接し方」などがテーマ化されており、思春期に向かう子どもたちに関する学びの場が提供されている。浦添市の家庭教育学級は昭和46年から開催されているものであり、これまでも社会教育事業の大きな柱のひとつであったが、子育て支援行政の計画化・総合化のなかで、その意義が改めて重視されていることが示されている²¹⁾。

同行動計画は③次代の親と子を育む教育環境の充実に関連する具体的な事業として庁内4課5施設に亘る28事業を掲げているが²²⁾、そのうち生涯学習振興課が主管課となる事業は11事業ある（社会教育施設事業を含めると14事業、再掲2事業含む）。生涯学習施策が最も密接に関わる領域であるが、紙面の都合上、いくつかの事業に限定して言及する。

次代の親と子を育む教育環境の充実においてまず以て注目されるのは、「親となるための学習（親学）の支援」事業である。浦添市では「親学まなぼう3年プラン」を定め、平成22年からの3年間、「親の学び」を重点施策として掲げている²³⁾。以来、こうした重点政策は「第三次基本計画」において「親の学び（親学）は、子育て支援のひとつであり、家庭教育支援です。現代社会に必要な社会的支援の在り方を理解するために、研修会を開催し、継続的な学びが必要です」と言及され²⁴⁾、生涯学習施策の随所に浸透している。

平成22年度の生涯学習施策をみると、社会教育学級として展開される各学級すべてに「親の学び」がテーマ化されていることは大いに注目される。家庭教育学級では、親として子どもにどう関わるかについてや親のコミュニケーションについてが取りあげられている。婦人学級では、体験と母性を活かした若い人たちへの助言について取りあげられている。高齢者学級では、若い親に向け、豊かな経験等を活かした適切な助言の在り方が、PTA成人学級では、非行や不登校等それぞれのケースに対する適切な関わり方の演習がなされている。さらに注目されるのは、子ども会リーダー学級においては遠い未来、素敵な親になるための学習が、ジュニアリーダー学級においては近い未来、立派な親になり笑顔ある家庭作りをするための学習が展開されていることである。生涯学習施策としての親育ち、子育ち、地域育ちに対する取り組みと言えよう。

社会教育・生涯学習施策にとって親の学びや家庭教育に関する学習は、従来より、重要な学習テーマのひとつではあった。しかしながら、子育て支援の計画化、そして、「親学まなぼう3年プラン」の重点施策化などを受け、親育ち、子育ち、地域育ちの推進が生涯学習施策の課題として展開され始めたことは、子育て支援行政の計画化・総合化による生涯学習施策の再定位として着目されるもので

ある。各種の学習機会のみならず、平成22年度浦添市社会教育学級生大会では「集えまなびすと！11万の太陽パワー～親学まなんで変えよう 家庭を、地域を～」が、平成23年度では「気づき・学んで活かそう！家庭へ地域へ！」が大会テーマとなっている²⁵⁾。同様に、平成22年度社会教育研究大会でも「親学で、より良い地域社会の実現を」が、平成23年度では「広げよう！家庭から地域へ 子育て支援の輪」が大会テーマとなっており²⁶⁾、子育て支援政策の計画化により、こうしたテーマが社会教育・生涯学習施策の重要課題として自覚され、その果たし得る役割が再定位されている。

後期行動計画は、⑤子どもの安全の確保に関連する具体的な事業として庁内4課に亘る8事業を掲げているが²⁷⁾、そのうち生涯学習振興課が主管課となる事業は子どもが犯罪等に遭わないための情報配信メールの充実事業である。この事業は、首長部局である市民生活課と、教育委員会の学校教育課、生涯学習振興課が協働して実施する事業となっている。

以上、「後期行動計画」で関連づけられた子育て支援行政と生涯学習施策の関わりについてみてきた。加えてもう1点、子育て支援行政における生涯学習施策の重要な関わりについて触れておきたい。

図4は、次世代育成支援行動計画で示された展開イメージである。この図からは、各種の次世代育成支援を展開するに際し、「地域の大人（地域人材）」が重要な要件になっていることが見て取れる。そして言うまでもなく、「地域の大人（地域人材）」を育成する際に極めて大きな役割を果たすのが生涯学習施策である。

浦添市では、こうした地域人材の育成に際して、平成20年より「てだこ市民大学」を展開している²⁸⁾。同市民大学は、「本市の『夢・まち・人』づくりの一環として、市民の学習ニーズの高度化・多様化への対応と学ぶ喜びの促進、自己実現への支援を行うとともに、そこでの学習成果を地域社会や学校教育等に還元し、本市のまちづくりに寄与できる有為な人材を育成することを目的とする」と謳っている。同市民大学は①コミュニティビジネス・地域振興学部、②健康福祉・スポーツ振興学部、③文

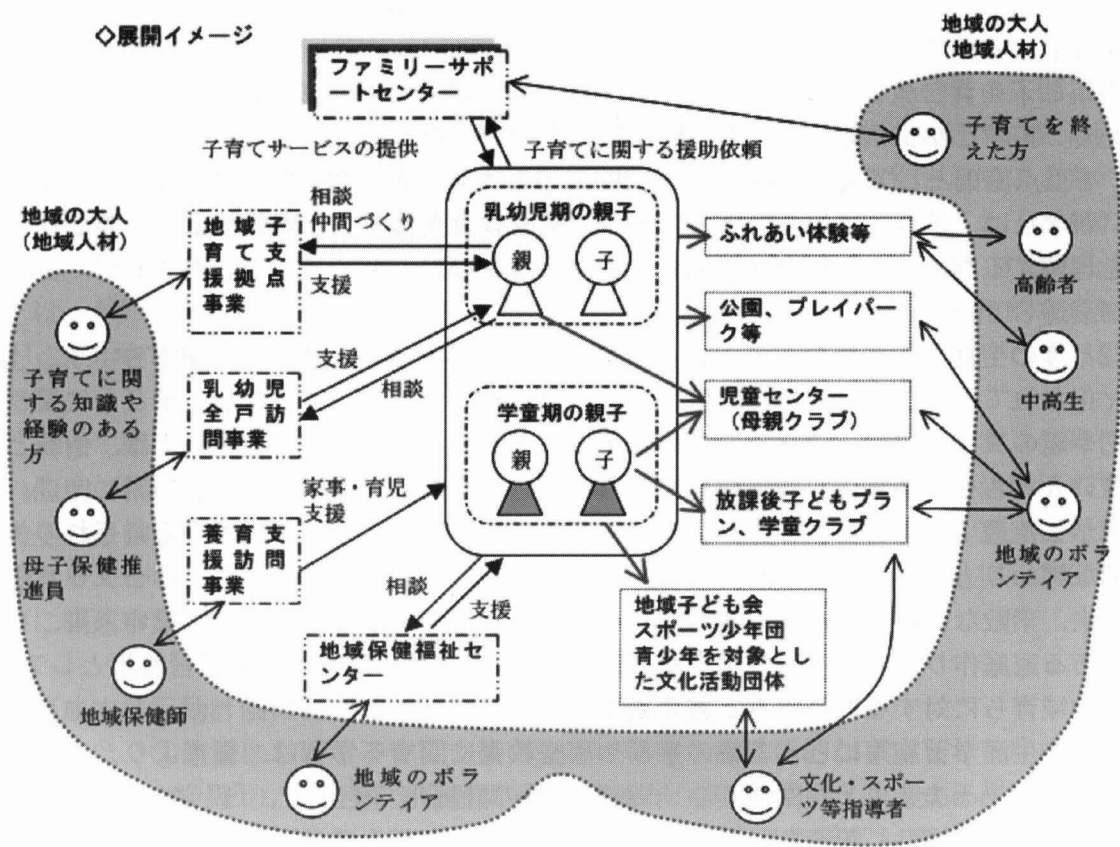


図4 展開イメージ（『後期行動計画』 8頁より）

化振興・教養学部、④地域・学校支援コーディネーター養成学部の4学部から構成され、各学部とも毎年15名の定員を定め、各学部共通科目として「うらそえ学(10単位)」、「地域参加活動Ⅰ・Ⅱ(10単位)」、「特別講座Ⅰ・Ⅱ(2単位)」の3科目22単位を、各学部の専門科目として13科目50単位及び卒業研究(2単位)の履修を条件づけ、年間36~38の講座を実施している。

満16歳以上で市内に在住、在勤、在学している者、健康で卒業後に地域のキーパーソンとして活動できる意欲のある者を応募資格とする同市民大学は、卒業後の活動として、自治会会員としての活動、各種学習集団・サークル活動の講師、学校の学習支援ボランティア、人材バンクへの登録、各種審議会等委員などを想定している。これまでの卒業生は、事実、スポーツ推進委員や学校支援地域本部事業のコーディネーター、放課後子ども教室の学習アドバイザーや安全指導員、市総合計画への公募委員、市民大学のチューターの他、地域とボランティアをつなぐ組織の結成などで活躍をしている²⁹⁾。無論、ここで育成された人材は、必ずしも、子育て支援のキーパーソンと位置づけられるわけではない。しかしながら、図4に示された「地域の大人」が多彩な人材を想定しているように、子育て支援環境を押し上げる人材はプロパーとは限らず、多様な人材の多岐に亘る活動が求められるのであり、てだこ市民大学はそうした要請に応える仕組みとなっている。

さらに、こうした人材育成によって次世代育成支援に不可欠な「地域の大人」を養成することに加え、生涯学習振興課では平成23年度より、新たに、「子育てアドバイザー養成講座」を開設している³⁰⁾。同講座は、「妊娠期から思春期までの子どもを持つ親の、子育てに関する不安や悩みに対しアドバイスができる『子育てアドバイザー』を養成し、家庭教育支援を図り、家庭の教育力の向上に資する」ことを目的としている。「保育士・幼稚園教諭等経験者、子育て相談業務経験者、学校教育・社会教育経験者ですべての講座を受講し、講座終了後浦添市内でアドバイザーとして活躍可能な方」を対象資格とし、書類及び面接選考の後15名を受講者とする全10講義(+特別講演会2回)の本格的な講座である。いわば、プロパーの養成と言えよう。

以上、子育て支援行政の計画化・総合化過程における生涯学習施策の位置づけと、人材育成事業の重要性に関する再定位、さらなる意義づけの拡大についてみてきた。既述したように、子育て支援行政の計画化・総合化は、子どもから高齢者に至る各期での学びを求めるものであり、行政領域としては福祉・保育・教育等に亘る領域拡大を促し、サービスの実施主体としては行政機構(首長部局・教育委員会)や社会福祉協議会、NPO法人や地域(自治会)等の参加・協働を要請するものである。また、具体的な活動レベルにおいては、学校や幼稚園、児童センターや学童クラブ、自治公民館などといった多様な施設における総合的な取り組みを要求するものとなっている。

こうしたなか、多様な行政領域と多岐に亘る施設間を縦横に結ぶ「人材」が、計画化・総合化の要となることは論を俟たない。そして、そうした「人材」育成に関わり、生涯学習施策が果たす役割はますます重要になるなか、浦添市生涯学習施策は、「親の学び」をすべてのライフステージで実施する社会教育学級をはじめ、従来からの取り組みが子育て支援の総合的取り組みのなかで改めて重要性を増し、機能強化される事例となっている。こうした取り組みは、子育て支援行政の総合化によってますます求められる生涯学習施策の全国的な課題となろう。

第3章 計画による総合化と生涯学習施策の課題

1 計画による総合化と首長部局の行政管理手法の浸透

先述のように、推進法は国と地方公共団体に対して次世代育成支援対策の総合的かつ効果的な推進に努めることを求めるものであった。各自治体の行動計画はこの趣旨にもとづいて策定が義務づけられている。浦添市はこの行動計画を「様々な分野の取り組みを総合的且つ一体的に進めるため、すべての子ども(概ね18歳未満)とその家族(子育て家庭)、及び地域に居住する全ての個人及び団体を対象に、本市が進めていく子育て支援施策の方向性・目標を総合的に定めるものです」と説明してい

る³¹⁾。実際の行動計画では前章で検討したように関連部署の諸施策が取りあげられ、施策全体の体系化が目指されていた。子育て支援の総合的取り組みに向けた計画の策定であり、それはまた計画による施策の体系化・総合化の試みでもあった。

次世代育成支援対策の行動計画にこのように総合性が求められたことで、生涯学習関連事業もその施策体系に組み込まれることになった。この組み込みにより、自治体の行政管理の手法や論理が、行政委員会である教育委員会の所掌事務の執行にも浸透してくることになる。その例が計画と評価の連動によるNPM型の行政管理、より具体的には数値目標の設定、進捗状況の管理、評価のPDCAのサイクルによる施策目標の実現という管理手法の浸透である。国の策定した行動計画策定指針では「サービスの質を評価し、向上させていくといった視点から、人材の資質の向上を図るとともに、情報公開やサービス評価等の取組を進めることが必要」(三の1の(7))とされ、「各施策の目標設定に当たっては、利用者等のニーズを踏まえて、可能な限り定量的に示す等具体的な目標を設定することが必要である」(四の1)とされていた。

浦添市の後期行動計画は「各施策の進捗が把握できるように、具体的な目標数値を可能な限り設定しました」とし、「今後、計画を推進する際には、行政内において各年度の取り組み状況を評価し、数値目標を見比べ、必要な改善を取り入れるPDCAサイクル(Plan(計画)→Do(実行)→Check(評価)→Action(改善))を導入し、目標の達成に努めます」と記している³²⁾。数値目標は総合化された施策体系において、各施策の進捗状況の相互チェックの指標となり、達成状況が点検・評価されていくことになる。教育委員会所掌の事業についても、放課後子ども教室推進事業(主管課:生涯学習振興課、平成26年度目標:39施設)、家庭教育学級(主管課:生涯学習振興課、同目標:平均学習回数6回)、たんぼぼ家庭教育学級(主管課:生涯学習振興課、同目標:学習会9回・参加(見込)延べ200人)、不登校などの対策強化(主管課:学校教育課・教育研究所、同目標:不登校児童出現率0.32%・不登校生徒出現率2.76%)など、行動計画において数値目標が示されている³³⁾。

子ども行政と生涯学習行政については、前述のように、教育委員会と首長部局との垣根を越えた事務の移動や、子ども課などの当該行政領域の事務を広く所掌する部署の設置に関して研究が行われてきた。教育委員会と首長部局との関係の機能的機構的再編について考察していくうえで、このような研究の一層の蓄積が必要である。しかし、以上のように、自治体が策定する計画は首長部局と教育委員会をまたいで共通の行政管理の手法を浸透させるツールにもなりうるものであり、自治体の総合計画だけでなく個別計画も総合性を備えることでより広く行政の各領域に影響を与えることになる。青木栄一は「NPM型ガバナンス改革に合致した業績測定が評価制度の基本になっている」と指摘するとともに、「事務事業評価については首長部局のフォーマットに従って評価シートが作成される点」に着目し、「このことは、政策評価(事務事業評価)という行政実務を通じて首長部局の論理が浸透するルートが開通することを意味する」としていた³⁴⁾。実際に教育委員会においても事務事業評価が広く行われることになったが、計画がまた共通の行政管理手法を浸透させるツールになっているのである。

2 住民参加による計画の民主的統制と計画による住民参加の推進

自治体の計画がこのように行政委員会も含めてその活動を大きく枠づけるようになるなかで、計画の策定や実施のプロセスをどのように統制していくのが課題となる。推進法は「市町村は、市町村行動計画を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」こと、「市町村は、市町村行動計画を策定し、又は変更したときは、遅滞なく、これを公表するとともに、都道府県に提出しなければならない」こと、そして「市町村は、毎年少なくとも一回、市町村行動計画に基づく措置の実施の状況を公表しなければならない」ことを定めていた(第8条第3、4、5項)。地方分権改革では国の関与の縮減が課題とされていたことが

らすれば、国の法律による計画策定の義務化と策定実施手続に関する規制はそれ自体が検討課題となるが、ここでは住民意向の反映や計画並びにその実施状況の公表など開かれた計画策定とその実施が国の法律によって求められたのである。

浦添市の行動計画の策定においては、庁内横断組織とともに、学識経験者、学校長、子育て支援活動に関わる各種協議会や自治会長会の代表、市民代表などの庁外委員を主とする「次世代育成支援対策地域協議会」が設けられ検討が進められた。後期行動計画の策定においてはメンバーの交代や縮小がみられるが、学識経験者、子育て支援活動に関わる各種の協議会や連絡会の代表、学校長や保育園長などが委員となっている。また、子育てサービスの利用状況や利用意向の調査が行われるとともに、前述のようにパブリックコメントも実施されている³⁵⁾。「次世代育成支援対策地域協議会」は、計画策定後は「計画の進捗管理を担う機関」としても位置づけられ、「実施状況の把握・点検、住民意向の反映等に取り組みます」とされ³⁶⁾、毎年、進捗状況の点検にあたっている。このような住民アンケートによる意向調査、計画の策定に関わる協議会などへの関係団体や自治会の代表、市民代表の参加、パブリックコメントの実施などは、住民参加による計画の民主的統制の方式として位置づけることができよう³⁷⁾、庁外委員による計画の進捗状況の点検と公表も計画の実施過程の開かれた管理方法としてとらえることができよう。

以上のような住民参加による民主的統制と開かれた実施は自治体計画に関する重要な課題と言えようが、次世代育成支援対策の行動計画に生涯学習施策が位置づけられていくことと関わってさらに注目したいのが、同計画自体が住民の参加や市民協働を前提として策定されていたことである。浦添市は後期行動計画の策定にあたって「これまでの取り組みを再点検し、親育ち、子育て、地域育ちを推進し、市民ぐるみで子育てを支えていける街づくりに資する施策を位置づけました」とするとともに、「今後、施策の展開を図っていくには、子育て家庭のみならず保育所、学校、自治会、企業やお隣り近所、地域社会が一体となって進めていかなければ実現できないものとなっています」と説明している³⁸⁾。この「親育ち、子育て、地域育ち」の推進において、地域の多様な施設間、アクター間の連携、住民の参加による行政との協働、そのための人材育成が課題となっているのは先にみたとおりである。

大杉寛は今日の自治体計画の動向をとらえ、「住民と行政との協働の関係が進めば進むほど、自治体計画の内容や性格も当然ながら変化することになる」と指摘している。「自治体が単独で行える範囲は以前に比べて相対的に縮小し、住民との協働を前提としてはじめて所期の目的を達成できる執行活動の領域が拡大されることになるから、自治体計画の内容そのものも協働を前提として策定される必要に迫られる」のであり、「行政を主体とした内部管理と社会制御が主たる目的であった『行政』計画が、より広く地域を巻き込み地域づくりの指針となる『公共』計画へと変貌を遂げつつある」とされるのである³⁹⁾。この「公共」計画をどうとらえるかはその呼び方とともに吟味が必要であろうが、浦添市の次世代育成支援行動計画に示されるように、これからの子育て支援は行政の活動だけで完結し得ず、多様な民間アクターや住民自身の参加が必要となろう。住民参加による計画の民主的統制は依然として重要な課題であるが、行政の役割が相対化していくなかで計画による住民参加の推進がまた求められているのである。実際にその人材をどのように育て、福祉・保育・教育にまたがる活動をつないでいくのか。地域人材育成を課題とする生涯学習施策は、子育て支援の計画化・総合化のなかで、その立ち位置と人材育成プログラムの再検討が課題となっているのである。

おわりに

浦添市の総合計画では、協働社会の基盤づくりや自己実現が可能な生涯学習社会づくり、学習の成果が活かせるまちづくりがリーディングプランの筆頭とされ、その実現に向けた取り組みは「まちづくり生涯学習」として推進されてきた。こうした取り組みは「第三次基本計画」においても看取され、浦添市生涯学習行政は教育委員会と首長部局の垣根をまたいだ総合行政として展開されるものとなっ

ていた。

こうした生涯学習行政に対しその特徴の強化とともに新たな展開をもたらしたのが子育て支援行政の計画化・総合化であった。平成17年に策定された前期行動計画、平成22年に策定された後期行動計画は、子育て支援行政の総合化に際し、ライフステージ各期における「親の学び」に関する学習機会を要請するとともに、親育ち、子育ち、地域育ちを可能とする「地域の大人（地域人材）」の養成を課題化した。それはそのまま、生涯学習行政が従来より主軸としてきた学習供給機能や人材養成機能の重要性を改めて照射するとともに、子育て支援のネットワーク化に向けた人材育成という具体的使命を生涯学習施策に盛り込むものであった。

その一方で、子育て支援行政の総合化により生涯学習関連も含めて教育委員会事業がその施策体系に組み込まれることで、自治体の行政管理の手法が教育委員会の所掌事務の執行にも及ぶようになっていく。自治体計画は総合性を備えることによって特定の行政管理手法を広く浸透させていくツールにもなっているのである。行政の民主的統制の観点からすればこのような計画に対しては住民参加の仕組みをどのように設けていくのが重要となろうし、実際に浦添市の次世代育成支援行動計画の策定においても住民参加の各方式が採用され、実施過程においても庁外委員による進捗状況の管理や評価結果の公表など開かれた体制がとられていた。しかしまた、次世代育成支援行動計画はそれ自体が住民参加や行政と住民との協働を前提とするものであり、その推進に向けた人材育成において生涯学習施策は新たな役割や位置づけを付与されることになった。自治体行政が執行機関の活動だけでは成立が困難になり、多様な民間アクターとの連携や住民との協働が課題となるなかで、自治体計画の性質も変化し、そこにおいて生涯学習施策はその概念や役割の再検討が求められることになったのである。

付記：本稿は科学研究費補助金基盤研究（B）「『子ども・青少年』行政の統合化と専門家養成に関する国際比較研究（課題番号21330188）」（研究代表者：宮腰英一）、および、科学研究費補助金基盤研究（C）「格差是正に向けた生涯学習施策の論理と戦略に関する調査研究（課題番号23531072）」（研究代表者：背戸博史）の成果の一部である。

【註】

- 1) 大桃敏行・背戸博史編著『生涯学習－多様化する自治体施策－』東洋館出版社、2010年。
- 2) 島田桂吾・大桃敏行「合併市における教委・首長部局間の事務執行の再編に関する調査研究」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第51巻、2012年、419-428頁、武者一弘「規制緩和・行財政構造改革下における教育委員会制度改革に関する考察」『信州大学教育学部紀要』第116号、2005年、181-192頁、青木栄一・島田桂吾「地方政府の機構改革と教育委員会の機能変容－ネットワーク型ガバナンス論を参照した駒ヶ根市と佐賀市の子ども行政分析－」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第59集第1号、2010年、57-75頁、安宅仁人「基礎自治体における子ども行政の一元化に関する研究－教育委員会における『こども課』設置を中心に－」日本教育制度学会『教育制度学研究』第16号、2009年、102-115頁、島田桂吾「自治体行政組織改革下の『子ども担当部局』の設置に関する事例研究－『首長部局型』と『教育委員会型』の相違に着目して－」『日本教育行政学会年報』第35号、2009年、130-147頁、など。
- 3) 小木美代子「わが国の子ども・子育て支援政策の推移と今日的課題－1990年代以降を中心にして－」日本社会教育学会『日本の社会教育』第54集、2010年、110-134頁、西村美東士「『参加型子育てまちづくり活動』から見た生涯学習推進の展望－源流から市場へ：子育ての源流からまち、社会、市場への展開－」『聖徳大学生涯学習研究所紀要－生涯学習研究－』第7号、2009年、39-49頁。

- 4) 本稿は背戸と大桃の共同研究によるものであるが、第1章と第2章をおもに背戸が、「はじめに」と第3章をおもに大桃が、「おわりに」を両者で執筆した。
- 5) 浦添市は、沖縄本島の中南西部に位置し、南は県都である那覇市、北は宜野湾市、東は西原町に挟まれた商業都市である。平成21年度の市歳出額は37,371百万円（県4位）、産業比率は第一次産業からそれぞれ0.5%、16.3%、83.2%となっている。平成24年2月末時点での人口は112,474人（県4位）、平成12年の国勢調査からの人口増加率は4.0%（県10位）、市民の平均年齢は38.26歳（男37.19歳／女39.28歳）と若く、平成22年の合計特殊出生率は1.99となっている。
浦添市ホームページ<http://8761234.jp/>（最終アクセス：2012.03.05.）
朝日新聞出版編『民力2011』朝日新聞出版、2011年7月。
- 6) 浦添市「第四次浦添市総合計画」121頁。なお、総合計画に関する出典は、断りのない限り同資料による。
- 7) 浦添市「第四次浦添市総合計画」26頁。
- 8) 以下、断りのない限り同基本計画に関する記述は「第三次浦添市まちづくり生涯学習推進基本計画」による。また、以下からは「第三次基本計画」と略記する。
- 9) 同上、第1章、第1節。
- 10) 前掲『生涯学習－多様化する自治体施策－』第I部第一章参照。
- 11) 前掲「第三次基本計画」6-7頁。
- 12) 同上、10頁。
- 13) 同上、22頁。
- 14) 浦添市「てだこ親子プラン－浦添市次世代育成支援行動計画－」（以下「前期行動計画」と記述する）103頁に示された図では、「次世代育成支援対策地域協議会」が「次世代育成支援対策行動計画地域協議会」と表記されているが、その他の記述では「次世代育成支援対策地域協議会」と記されていることから、筆者はこれを誤植であると判断し独自に「次世代育成支援対策地域協議会」と改めた。
- 15) 浦添市「第二次てだこ親子プラン－浦添市次世代育成支援行動計画－」（以下「後期行動計画」と略記する）、4-5頁。
- 16) 同上、13-20頁。
- 17) 浦添市教育委員会生涯学習振興課「平成22年度 浦添市の生涯学習振興《業務報告書》」。以下、平成22年度における生涯学習施策に関しての記述は、断りのない限り同資料による。
- 18) 浦添市ホームページ
<http://www.city.urasoe.lg.jp/article.php?story=s20100308170420623&query=%25E6%25B1%25BA%25E8%25AD%25B0%25E6%2596%2587>（最終アクセス：2012.03.05.）
- 19) 前掲「後期行動計画」21-27頁。
- 20) 前掲「平成22年度 浦添市の生涯学習振興《業務報告書》」事業報、5-9頁および「後期行動計画」26頁。
- 21) 後述するように、浦添市では平成22年に「親学まなぼう3年プラン」を策定し、その振興策のひとつとして、「第三次基本計画」において社会教育学級を活用した「親のまなび」の学習会の推進や、家庭教育学級指導者の養成と研修機会の提供を明記している。前掲「第三次基本計画」25、27頁。
- 22) 前掲「後期行動計画」28-33頁。
- 23) 浦添市ホームページ
<http://www.city.urasoe.lg.jp/images/library/File/kyoikubu/syogaku/h22oyagaku.pdf>（最終アクセス：2012.03.05.）
- 24) 前掲「第三次基本計画」27頁。
- 25) 「平成23年度 浦添市社会教育学級大会（チラシ）」。

- 26) 同上。
- 27) 前掲「後期行動計画」35-37頁。
- 28) 「平成24年度 てだこ市民大学学生募集要項」。以下、てだこ市民大学に関する記述は断りのない限り同資料による。
- 29) 浦添市『広報うらそえ』2011年12月号、13頁。なお詳細は浦添市教育委員会生涯学習振興課提供資料「てだこ市民大学」(2012.02.23.入手)による。
- 30) 「平成24年度 子育てアドバイザー養成講座 募集要項」。以下、子育てアドバイザー養成講座に関する記述は同資料による。
- 31) 前掲「前期行動計画」2頁。
- 32) 前掲「後期行動計画」65頁。
- 33) 同上、28、30、32、54-55頁。
- 34) 青木栄一「評価制度と教育のNPM型ガバナンス改革(続・完)」行政管理研究センター『評価クォーターリー』第5号、2008年、17-18頁。
- 35) 前掲「前期行動計画」109頁、前掲「後期行動計画」67-80、101、105頁。
- 36) 同「後期行動計画」65頁。
- 37) 金井利之は自治体の総合計画と住民参加による民主的統制について論じるにあたって、住民参加の方式として住民アンケート、地縁別住民団体代表の審議会委員、機能別住民団体代表の審議会委員、公募住民の審議会委員、パブリックコメント手続などをあげている。金井利之『実践自治体行政学－自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価－』第一法規株式会社、2010年、88-89頁。
- 38) 前掲「後期行動計画」、「はじめに」。
- 39) 大杉覚「日本の自治体計画」(分野別自治制度及びその運用に関する説明資料No. 15) 財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター、2010年、15頁。