

中核市における教育行政組織機構の再編と公民館の位置づけ

—愛知県豊田市を事例として—

生涯学習基盤経営コース 佐藤 智子

The Study of “Kominkan” and the Restructuring of Regional Education Administration in the Core Cities
: in the case of Toyota City

Tomoko SATO

The purpose of this paper is to clarify the factors causing some cities to restructure the organization of education board, supplementarily relegating the lifelong learning and social education department to mayoral subsidiary agency.

The restructuring of regional education administration is to “decentralize” decision-making based on communities in the case of Toyota City, Aichi Prefecture. These are some of the reasons why the city government reorganized education board and redefined “Kominkan” as a place where community residents have the opportunity to learn and to relate to a multiple of people.

目次

1. 研究の背景と目的
2. 法的手続き
3. 政令指定都市・中核市における組織機構再編の動向
 - A. 公民館と市民センターの共存
 - B. 生涯学習施設への一元化
 - C. 公民館の発展的解消
 - D. 公民館の単独移管
 - E. 生涯学習課の移管
4. 分析枠組みと事例の概要
 - A. 分析枠組み
 - B. 豊田市の概要
5. 豊田市の組織機構改革
 - A. 生涯学習と社会教育の二元体制
 - B. 教育行政への一元化と総合行政
 - C. 「都市内分権」に向けて
6. まとめと考察

1. 研究の背景と目的

公民館を取り巻く状況は近年大きく変化している¹。2001年に島根県出雲市が機構改革によって社会教育事務を市長部局に移管したのを皮切りに、現在では同様の機構改革を行なう自治体が増えつつある。このような機構改革を実施しているのは必ずしも大都市に限

らないが、この数年の間に政令指定都市と中核市の間でその傾向が顕著に見られ始めており、その背景には都市に共通する何らかの課題があると推察される。

社会教育行政事務の首長部局移管に関する研究は現時点で蓄積と呼べるものがほとんどない。その中でも、これまでもつばら教育委員会制度の問題として認知されてきた傾向がある。例えば、“教育委員会、なかでも社会教育の領域が、一般行政サービスの一部門とされてしまえば、結果として教育の質を低下させ、長期的には、自治的分権化にもとづくまちづくりを、より困難なものにしてしまうだろう”と危惧する声があった²。しかし、この因果関係は実証されていない。戦後になって公選制の教育委員会制度が発足した際に社会教育は教育行政の一部として教育委員会の管轄下に置かれることとなった。戦後の社会教育制度の整備に深く携わった文部官僚の寺中作雄は、その理由として「教育の地方分権化」という観点を挙げ、“社会教育に関する指導権限というべきものは、できるだけ国民の現実生活に近いところにあることが理想」と所見を述べている。

近年の教育行政組織の再編については必ずしも教育委員会制度への批判意識が起点とはなっておらず、それとは別の関心に基づいた組織再編が各自治体で進められているのではないかと、という課題認識が本研究における前提となっている。出雲市をはじめとして社会教育事務に関する行政組織再編の法的手続きのみを見

れば、後述するように、教育委員会制度の原則に反するものではないと理解されている。ただし、動機がどのようなものであれ、結果としては、教育委員会制度や、地方行政における社会教育のあり方について再検討を迫るものであることは否めないだろう。

ここで先に本稿における結論に言及するとすれば、近年の政令指定都市や中核市の社会教育に関する組織再編の動向の背景には、地方分権改革や市町村合併による「地方自治」の実現という目的がある。そこでは、市長部局と教育委員会の関係が結果として問題とはなるものの、むしろ市役所と地域住民の関係をめぐって、自治体内部での「分権」という課題が重要視されるのである。教育委員会制度の下で「分権」という理念において教育行政のなかに位置づけられた社会教育であったが、現代においてなぜ「分権」を目的として社会教育事務に関連する行政組織再編が行われるのか、を問うことが研究課題である。

このような研究関心に基づき、教育行政に関わる組織機構改革の目的や効果、課題を検討するためには、その形式的手続きや実態について詳細な分析を必要とする。本稿では政令指定都市と中核市を対象として、これらの市における社会教育事業、特に、施設や事業を含めた「公民館」の意義や機能と課題を考察する。そのために、公民館に焦点を当てつつ、社会教育関連事務を市長部局に移管する際の法的な手続きや目的等について、その類型の抽出と事例紹介を行う。事例としては、中核市である豊田市の組織機構改革の経緯を紹介する。

2. 法的手続き

2001年に出雲市が組織機構改革に踏み切った際には、前例がなかったため、文部科学省においてもその適法性をめぐっての動揺が見られたが³、近年では、補助執行等による弾力的な事務の執行を容認するに至っている。それは、原則として社会教育に関する事務は教育委員会が担当することが適切であるとしながらも、教育委員会の自主性と独立性を侵害しない限度において、補助執行などの手続きによる弾力的な事務執行が認められたのである（文部科学省：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」2008年2月19日）。よって、あくまでも社会教育行政事務は教育委員会の権限に属すのであり、現行法制度の下では教育委員会が持つ社会教育や公民館に関する権限を首長や首長部局に「委任」すること

はできないと理解されている。

「補助執行」と「委任」は、いずれも地方自治法180条の7を根拠としたものであるが⁴、両者は権限の所在について違いを持つ。「補助執行」⁵とは、ある行政機関の権限行使を内部的に補助し執行せしめることで、対外的には当該機関の名でその行為としてなされる。ある行政機関の事務は、通常は当該機関の補助機関たる職員をして補助執行させる。なお、ある行政機関の権限に属する事務を他の行政機関の職員が補助して執行することもある。他方、「権限の委任」⁶は講学上の用語で、行政庁がその権限の一部を他の行政機関（通常は下級行政庁又は補助機関）に委譲することである。権限の委任があったときは、その委任の範囲内において委任庁は当該権限を行使し得ず、受任機関が自己の名と責任においてこれを行使する。法律上の権限の分配に変更を加えるものなので、法の明示の根拠を要する。

教育委員会の権限に属するとの原則が貫徹されながらも、このように「補助執行」の手続きによる社会教育関連事務の首長部局への移管が「公認」されたことは、都市における社会教育関連事務の移管を促進する契機になったと考えられる。

3. 政令指定都市・中核市における組織機構再編の動向

本章では、社会教育関連事務を市長部局に移管する際の法的な手続きについてその大まかな類型化を行いながら、事例とする豊田市の位置づけを明らかにしたい。2009年4月1日現在、政令指定都市指定を受けているのが18市、中核市は41市である。そのなかで特に公民館に着目をして、社会教育に関する組織機構再編について教育委員会と首長部局の組織編成の特徴的な類型を抽出する。なお、本章における分類の基となっている情報は、地方自治体より一般に公表されている議会会議録および条例等の例規を出所としたものであり、一部の市を除いて、直接のヒアリング調査は実施していない。

A. 公民館と市民センターの共存

青森市では、市長部局の市民文化部に生涯学習課が配置され、教育委員会には社会教育課がある。教育行政に属するとされる社会教育関連事務は教育委員会の社会教育課が総て所掌しており、首長部局への移管等、補助執行の手続きは行われていない。青森市には

現在、市内に“市民センター”という名称の施設が10箇所あるが、設置条例によると、そのうち5施設が「青森市公民館条例」によって、残りの5施設が「青森市市民センター条例」によって設置されている。青森市は2005年4月1日に浪岡町と合併しており、旧浪岡町の地区については、中央公民館及び5箇所の地区公民館が維持されている。よって、市内には“公民館”という名称のついた施設が旧浪岡町の地区に6館と“市民センター”という名称で呼ばれる施設が旧青森市の地区内に10施設あるが、法令上の「公民館」は旧浪岡町の地区に6館と旧青森市の地区に5館とで計11館となっている。

B. 生涯学習施設への一元化

横須賀市は、かつては公民館を設置していたものの、市長部局の市民部が管理していた地域自治活動センターとの一元化の過程で「公民館」を廃止している。横須賀市の教育委員会には生涯学習部に生涯学習課を配置しているが、現在は社会教育法の規定に基づく公民館を設置していない。かつては公民館を有していたが、2008年度より、市民部が管理している「地域自治活動センター」と公民館を統合し、すべて「コミュニティセンター」とした。その設置の目的としては、「市民に自治活動の場を提供し、又、実際生活に即する教育、学術及び文化に関する各種の事業を行い、市民の連帯、生活文化の振興及び福祉の増進を図り、もって魅力ある地域社会の形成に資するため」(コミュニティセンター条例第1条)とされている。これにより、各行政センターが同施設を一元管理できるようにするとともに、公民館で開催していた主催講座事業を、それまで地域自治活動センターであった所でも実施していくこととした⁷。そこで、教育委員会の権限に属する社会教育に関する事務のうち、コミュニティセンターを生涯学習の利用に供すること、定期講座や講習会等の開催、生涯学習に関する情報の収集及び提供などの事務が、市民部長に「委任」された。

C. 公民館の発展的解消

静岡市は教育委員会の機構改革を行っており、2004年度には生涯学習の部門が健康文化部(市長部局)に移管され、2005年度には青少年課が市民生活部(市長部局)に、社会教育課が文化スポーツ部(市長部局)に移管することで、教育委員会を学校教育関連事務に特化させた⁸。しかし市内にある公民館については、中央公民館の下に配置され市長部局には移管

されていなかったため、改めて2007年度より市長部局への移管が検討された。まず社会教育委員に公民館再編についての意見を求め、その後はパブリックコメントを募った。市役所内部においては関係課でプロジェクトチームを発足させ検討を重ねた結果、公民館条例を廃止し生涯学習施設条例を制定するという形で、2008年4月より、教育委員会の所管する社会教育施設から市長部局の生涯学習施設へと移行させた⁹。

D. 公民館の単独移管

福岡市は2004年より、社会教育に関する事務のうち公民館だけを市長部局に移管させる手続きを取った。地方自治法第180条の7の規定に基づき、市民局長に補助執行させている。福岡市の公民館移管は公民館と区役所の連携強化を目的とするものであった。この機構再編は、それまで教育委員会と市民局の2局にまたがっていた公民館運営に関する事務を区役所に移管し、行政機構の簡素化と事務の能率的処理を促進することを目的としていた。その他、この「補助執行」という方法を採用した理由について、教育長は福岡市議会(2003年12月10日第6回定例会)で次のように説明している。子育てや福祉、環境、防犯などの地域課題の解決のためには、住民自らが学習し、その学習成果を地域づくり等のコミュニティ活動につなげていくことが有効であり、地域の人材育成を担う教育委員会と、住民に身近な総合行政機関で地域づくり活動を広範に支援する区役所とが連携し、住民の生涯学習を通じた地域づくりを支援していく必要がある。そこで、「公民館の社会教育施設の位置づけを維持しつつ、区役所と一体となって住民の自治活動を支援する体制とするため」、補助執行という方法による公民館移管が検討された。従来から、各区役所の地域支援部においてスポーツ振興や青少年育成、社会教育団体育成や生涯学習事業の推進などを行っており、2004年からは、各区役所の地域振興部に公民館が移管された。

大分市も、2009年度より、教育委員会生涯学習課から市長部局の市民協働推進課に公民館を移管している。

E. 生涯学習課の移管

公民館の所管を含め生涯学習課(生涯学習推進課)全体を教育委員会から首長部局へ移管した政令指定都市・中核市は、前述までの類型と比べて比較的多い。浜松市、堺市、広島市、豊田市、奈良市、久留米市などである。

この中で久留米市に限っては、公民館は2005年に市町村合併によって編入した旧北野町、旧三瀧町、旧城島町、旧田主丸町の各地区に1館ずつ維持されているだけであり、旧久留米市内には社会教育法に基づいて条例により設置される公民館を持たない。旧4町の公民館に関する事務を含む社会教育関連事務は、地方自治法180の7に基づき、文化観光部職員および各総合支所職員に補助執行されている。旧久留米市の各校区には公民館類似施設である校区公民館が設置されている。この校区公民館に関する事務は、地方自治法180の7に基づき、市民部職員に「委任」されている。

その他各市における生涯学習課の配置先としては、豊田市は社会部¹⁰、広島市は市民局¹¹、浜松市は生活文化部¹²、堺市は市民人権局市民生活部¹³、奈良市は市民活動部¹⁴となっている。豊田市以外の市の組織再編の経緯や理由については、今後の詳細な調査を要する。

4. 分析枠組みと事例の概要

A. 分析枠組み

社会教育に関連した組織機構改革は、首長と教育委員会という二元的な制度的関係においてのみ必要とされているのではなく、2つ以上の事務を関連させたり、あるいはその関係を従来よりも強化したりする必要性が生じた時に、結果として、首長部局の各領域や各部門で掌る事務と教育行政事務との間で組織機構の変更が生じるものである。前章では政令指定都市と中核市の動向を大まかに素描した。しかし、同時期における複数の自治体の比較では、それぞれの自治体間で多くの前提条件が異なっている場合が多く、その中で異なる組織改革が行われた場合に、その相違の要因を説明することは困難である。本稿においては同一の自治体における時系列比較を行うことで、社会教育に関連した組織再編の要因を分析することとする。そのため事例となる自治体として、前章のE節の類型に該当する豊田市を選定する。

豊田市を事例として選ぶ理由としては、豊田市が昭和期から社会教育関連事務の一部を市長部局において補助執行させていた経緯があり、近年の地方分権改革の影響による組織再編の動向が広まる以前から、他市と比較して相対的に自立的な自治体運営を行ってきた点が挙げられる。豊田市が中核市の中でも特長な点としては、第一に地方交付税交付金の不交付団体として比較的自由度の高い財政運営が出来るという恵

まれた状況を指摘できる。つまり、このような豊田市の財政的自立性という特長は、豊田市の自律的判断による政策展開を可能としており、地方分権改革が目指す自律的な自治体運営を見据えた際にモデルとなり得る。また、同一の市において、同一の市長のもとで、異なる要因による機構改革を観察することができるのも利点である。

B. 豊田市の概要

豊田市は愛知県の中部に位置し、総面積約918km²、その約7割は森林である。県の総面積の約18%を占めている。人口は約41万2千人、世帯数約15万2千世帯(2005年度国勢調査)の中核市である。北東部には山が連なり、市内の中央には矢作川が流れている。産業別就業人口の割合を見ると製造業従事者が多く、実際にはトヨタ自動車関連企業に勤めている人の割合が高い。産業別就業人口の割合が高いのは、製造業に次いで卸売・小売業やサービス業となっている。産業別の就業者人口(比率)は、第一次産業5,338人(2.4%)、第二次産業106,818人(48.6%)、第三次産業102,872人(47.1%)¹⁵である(2005年度「国勢調査」)。市の財政力指数は1.62、経常収支比率は59.1%(2006年「地方財政状況調査」)である¹⁶。豊田市の公立教育施設数は図表1¹⁷の通りである。

本稿の事例分析に当たり、豊田市の教育委員会(教育行政課、学校教育課)と市長部局の社会部(生涯学習課)、子ども部(次世代育成課)にはヒアリング調査(調査日2008年11月17日)の協力を得ることができた。

5. 豊田市の組織機構改革

現豊田市長である鈴木公平氏は、2000年2月に豊田市助役から豊田市長に当選し、2009年現在は3期目である。鈴木市長は「行政経営システム」構築を公約として初当選し、その理念に基づいて、2001年に大規模な組織機構改革を行っている。また、2005年に東西加茂郡6町村の編入合併による新豊田市の広域化を契機として、「都市内分権」の推進のために再び組織改革を行った。

A. 生涯学習と社会教育の二元体制

2000年度以前の豊田市の行政組織では、本来は教育委員会が行うべき「生涯学習に係る企画、計画及び施策の総合調整」に関する分掌事務が、社会部の自治振

図表1 豊田市の公立教育施設数および児童生徒数（2009年5月1日現在：豊田市集計データ）

旧市町村	地域自治区	小学校数	児童数	中学校数	生徒数	交流館数
豊田	-	52	22,940	20	10,815	20
(内訳)	挙母	** 13	6,823~8,461	5	3,635	5
	高橋	10	3,467	3	1,767	3
	上郷	* 5	2,589~3,550	2	1,319	2
	高岡	* 8	4,500~5,177	4	2,212	4
	猿投	13	3,130	5	1,482	5
	松平	5	786	1	400	1
藤岡	藤岡	4	1,603	1	839	1
小原	小原	3	188	1	108	1
足助	足助	10	413	1	228	1
下山	下山	3	268	1	215	1
旭	旭	3	117	1	87	1
稲武	稲武	1	106	1	60	0
合計		76	25,635	26	12,352	25

** 挙母地域自治区内にある2つの小学校は、そのうちの1校は上郷地域自治区内に、もう1校は高岡地域自治区内にまたがって小学校区を形成している。よって、この2校は、両方の地域自治区内の小学校数として重複して掲載しているため、内訳の小学校数の合計は旧豊田市地区内の全小学校数52校と一致しない。同じ理由により、地域自治区内の児童数についても、正確な人数を算出できなかった。

興課によって補助執行されていた。他方では、教育委員会に社会教育課が置かれ、そこで社会教育施設の管理や、社会教育事業の企画、調査や研究、社会教育団体の育成・指導、家庭教育や婦人教育に関すること、公民館に関する業務等が行われていた。つまり2000年度以前は、「社会教育」と「生涯学習」が別々の部局によって所掌されていたと言える。また、1980年に「社会部」が新設された頃から、文化振興課とスポーツ課が市長部局（社会部）に置かれていた¹⁸。

豊田市では、概ね中学校区を設置単位として各地区に地区コミュニティ会議の設置を推進してきた。この地区は、言い換えれば公民館の設置区域に対応している。豊田市では、「コミュニティ」という概念を「ふれあい豊かな地域社会」と解釈しており、個々のコミュニティ活動を組織化し、広域の課題に取り組むにあたっての情報交換、及び効率の最大化を図る役割を担うのが、自治区や地区コミュニティ会議であるとしている¹⁹。

コミュニティ会議の歴史は長く、最初に11中学校区において地区コミュニティ会議が発足したのは1978年である。1981年度からは補助制度が大きく拡充され、1984年には「地区コミュニティ会議会長連絡会」が設立された²⁰。合併前の豊田市において、全中学校区に公民館が完備されたのが1990年のことである。1994年、それ以前のコミュニティ事務員制度を廃止し、これ以降、コミュニティ会議の事務局運営を公民

館職員が担うこととなった。1998年度以降は、地区の区長会長が地区コミュニティ会議の会長を兼務することとなった。会長職が兼務となったことにより、地区区長会²¹の役員会と地区コミュニティ会議会長連絡会が毎月併催されるようになった。

地区コミュニティ会議は任意団体のため、各地区によってコミュニティ会議の構成員や組織構成が異なっている。ただ、どの地区のコミュニティ会議においても、おおよそ、青少年育成部会、環境部会、スポーツ・体育部会、福祉部会、安全部会、広報部会などが置かれている。会長以外のコミュニティ会議の役員（副会長、書記、会計など）も多くの場合に自治区長または自治区からの選出者が務めているが、総務会に参加する委員としては、区長の他、老人クラブや子ども会の代表、PTA、小中学校の校長や教頭、PTA（育友会）の代表等が加わっている。例えば青少年育成部会のメンバーとしては、自治区・町内会からの選任委員の他、少年補導員や警察、保護司、小中学校のPTA、小中高등학교の生徒指導教諭等が構成員となっている²²。

B. 教育行政への一元化と総合行政

鈴木市長は、市政開始後まもなくの2001年に大規模な組織機構改革を行っている。鈴木市長は、この組織改革に対する趣旨や思いとして、豊田市議会（2000年12月定例会、12月11日）における答弁のなかで、「市役所が市民のニーズに迅速、的確に対応できるように

という願いを込めた」と語った²³。この改革は、後述する「行政経営システム」の本格的な展開を目指すとの認識のもと、行政の機能と体制の強化を図るために行われた。この組織改革に伴って、各部局の人事権や予算編成権などの権限が強化された。結果、17部71課あった市長部局の組織は8部1室55課にまで統合され、教育委員会についても2部10課から1局8課となっている。部局や課の統合は、縦割りの組織においては部局と部局あるいは課と課の狭間にあるニーズが見過ごされやすいという問題認識から、このようなケースを極力減らし、縦割り組織の弊害を改善することであった²⁴。

具体的に整理すると、2001年度の組織機構改革の内容は以下の通りである。²⁵

それまで社会部に補助執行されていた生涯学習業務は教育委員会生涯学習課が分掌することになり、文化振興課とスポーツ課も教育委員会に戻される形となった。これ以降現在に至るまで、社会教育と生涯学習に関する業務は「生涯学習課」が所掌し、文化振興課とスポーツ課は教育委員会に置かれている。社会部には「世代交流課」が新設され、それまで自治振興課が所掌していた「地域の高齢者活動の支援に関する」事務と、それまで高齢福祉課が所掌していた「高齢者の生きがい対策」、それまで青少年女性課が行っていた「青少年対策の総合調整」や「青少年の健全育成」に関する事務を担うこととなった。

社会部には「子ども課」も新設された。この子ども課において、それ以前は福祉保健部で行われていた事務のうち児童や家庭に関するもの²⁶を担うこととなり、「子ども施策の総合調整及び施策の推進」や「子育て支援」、「児童の健全育成」に関する事務も分掌された。この時、教育委員会学校教育部の事務であった「学校法人に関すること」のうち、幼稚園を設置する学校法人に関する事務が子ども課に補助執行され

た²⁷。

2001年6月には、「行政運営体」から「行政経営体」への変革を推進していくための「行政経営システム」の理念が取りまとめられた²⁸。この「行政経営システム」とは、「行政の使命である、よりよいサービスを効率的に市民に提供するため、限られた経営資源(人・金・物)を最大限活用しながら、市民志向・成果志向に基づき、合意形成・迅速性・コスト意識に根ざした行政経営を実現するための一連の仕組みのこと」²⁹である。これは、次の4つを柱としている。トップマネジメントを支援する機能の強化、自立型の事業部門の確立、支援型の事務部門の確立、市民と行政の新たな関係づくり、である。

さらにこの「行政経営システム」は、評価、公開、参加、意識改革の4つをキーワードとして、市の取り組みの内容を適切に「評価」し、その結果を市民に「公開」することで、十分な情報を得た市民の「参加」により、パートナーシップによるまちづくりを推進し、そのための職員の「意識改革」も同時に進める、という文脈で相互に関連付けられている。「行政経営システム」を実現するために、豊田市では様々な手法や手段を講じている。そのなかの主なものとしては、行政経営会議³⁰や調整監会議³¹、行政評価制度、トータル人事システム、目標管理制度、職員提案制度などが挙げられる。

2002年度には、「公民館」を「生涯学習センター交流館」という名称に変更する手続きが取られた。それ以前の「豊田市民館条例」は、「豊田生涯学習センター条例」に改められた。形式的には、名称の変更についてのみの改正手続きであり、条例および規則の内容に関する大きな変更はなされていない。ただ、この改称には、同施設の重点機能を「生涯学習活動の拠点」、「まちづくりの拠点」、「情報発信の拠点」、「行政サービスの地域拠点」の4つとして、公民館を「さま

図表 2 組織再編の概要 (2000-2001年)

2000年以前				
部局名	社会部			教育委員会
課室名	文化振興課	スポーツ課	自治振興課	社会教育課
事務内容	芸術文化	スポーツ	生涯学習	公民館
↓				
2001年				
部局名	教育委員会			
課室名	文化振興課	スポーツ課	生涯学習課	
事務内容	芸術文化	スポーツ	生涯学習	公民館

さまざまな交流が生まれる拠点」と位置づけるためのより積極的な意図があった³²。公民館を生涯学習センター「交流館」と改称したことにより、「生涯学習活動の拠点」、「まちづくりの拠点」、「情報発信の拠点」、「行政サービスの拠点」の4つを交流館の重点機能とした³³。コミュニティ会議に対する交流館職員の役割としては、組織運営に関する事務を処理するかたわら、コミュニティ活動に必要とされる知識・技術の習得に向けた各種講座や事業を実施し、コミュニティ会議を全面的に支援することとされた。

C. 「都市内分権」に向けて

現在の豊田市は、2005年4月1日に、旧豊田市に対して藤岡町、小原村、足助町、下山村、旭町、稲武町の6町村が編入する形で合併して誕生した。合併前の各市町村の概要は、表3の通りである³⁴。

これら1市6町村は、歴史的な背景や同じ矢作川流域という地域特性、同時に経済圏や日常生活圏が重なり合っていることから、合併協議に入るずっと以前から、清掃事業や共済事業等の分野で広域行政における連携を深めてきていた経緯がある³⁵。このように、もともと日常生活圏として非常につながりの強い7市町村であるが、それだけではなく、基礎自治体において高度な行政サービスを提供していくために効率的な行財政基盤の充実強化が求められる時代状況で、豊田市に対する6町村の編入合併は、特に過疎化の問題を抱える5町村における行財政基盤の改善や強化の方策としては、唯一の有効な手段であったと考えられる³⁶。

合併の経緯は次のとおりである。2002年11月、豊田市、西加茂郡三好町、藤岡町、小原村、東加茂郡足助町、下山村、旭町の7市町村で、市町村合併を検討するための任意の研究会として「豊田加茂8市町村合併研究会」を設置した。稲武町は2003年に北設楽郡から東加茂郡へ郡域変更をし、それによって稲武町も

研究会に加わることとなった。この合併研究会は、8市町村の首長、議会議員や学識経験者、住民代表などによって構成され、学識経験者を中心に構成した専門委員会が設置され、圏域の新市将来ビジョンの策定が進められた。この新市将来ビジョンにおいて、豊田市への編入合併とすること、新市の名称を「豊田市」とすること、事務所の位置は現在の豊田市役所とすること、などの合併基本項目が定められた。さらに、合併する地域それぞれにある固有の歴史や文化を尊重することを考慮した結果、新しい自治の仕組みとして「都市内分権」という理念が提起された。8市町村でこの新市将来ビジョンを核として住民説明会やアンケートを実施し、その結果として2003年8月に三好町がこの圏域における市町村合併協議から離脱し、最終的に7市町村の合併となった。

このように2005年の豊田市の合併は、「都市内分権」を推進することを7市町村の間で合意した上での合併であった。具体的には、地方自治法第202条の4の規定に基づいた地域自治区を支所単位とし、地方自治法上の「地域協議会」に当たる「地域会議」を各中学校区で設置した。同時に、合併を契機として、このような都市内分権を進めていくための組織改革が行われた³⁸。「都市内分権」を推進していくためには、各地区において拠点となる施設が必要であるという観点から、市役所内における協議等の結果、その施設として「交流館」が適切であると判断された。よって、「都市内分権」の推進を担う自治振興課との連携強化を図るため、また各地区の支所との連携を図りやすくするため、補助執行の手続きによって、公民館事業を所掌している「生涯学習課」を教育委員会から社会部へと移す変更を行った³⁹。

その他、2005年の組織改革の内容は次のようなものである⁴⁰。

まずは、上述のとおり、「生涯学習課」が教育委員

図表3 合併前の市町村概要

合併前市町村	人口(人)	世帯数	高齢化率	面積 (km)	財政力指数	経常収支比率
豊田市	351,101	126,561	9.9%	290.11	1.66	55.2%
藤岡町	18,005	4,896	9.2%	65.59	1.00	73.9%
小原村	4,302	1,230	29.2%	74.54	0.47	87.9%
足助町	9,852	2,706	28.7%	193.27	0.38	78.7%
下山村	5,349	1,505	21.4%	114.18	0.33	89.4%
旭町	3,504	1,118	35.6%	82.16	0.40	98.4%
稲武町	3,111	1,024	32.9%	98.63	0.43	75.4%

会から社会部へと移管された。そして、社会部に置かれていた子ども課が「子ども部」となり、同時に、子ども部内に「次世代育成課」が新設された。それまで子ども課が担ってきた業務が「次世代育成課」と「子ども家庭課」と「保育課」の分掌として分けられた⁴¹。この「次世代育成課」は、旧「世代交流課」の事務のうち「青少年の健全育成」に関するもの等を引き継ぐと同時に、教育委員会にあった旧生涯学習課の「家庭教育」や「青少年の社会教育活動」等に関する事務がこの「次世代育成課」に補助執行された。旧「世代交流課」の事務のうち、児童や家庭に関するものは子ども部の「次世代育成課」に引き継がれ、旧「世代交流課」の「地域の高齢者活動の支援」や「高齢者の生きがい対策」に関する事務は、生涯学習課に移されることになった。

2007年には、社会部のなかに「共働推進課」が新設されている。鈴木市長は、市議会（2007年3月定例会、2月26日）において、「市民活動を促進し充実するため」、そして「市民とのパートナーシップの構築」のために、新たに「共働推進課」を設置し、これによって「全市的、分野別に市民との連携をさらに促進」と表明している。

以上が、豊田市における鈴木市政の下での組織改革の経緯である。公民館に関する教育委員会の事務権限について、豊田市では、2005年の組織改革において初めて市長部局（社会部）に対する補助執行の手続きが採られている。ただし、豊田市の場合、1980年から継続して、公民館の業務を公益法人に委託してきた経緯がある⁴²。2006年度以降は、豊田市が指定管理者制度を導入したことにより、「豊田市文化振興財団」が旧豊田市内の交流館16館（平成20年4月現在）の指定管理者となっている⁴³。

6. まとめと考察

以上、豊田市を事例として、社会教育事務の中でも特に公民館の市長部局移管に関する組織機構改革の経緯とその要因を整理してきた。豊田市では、かつて文化施設やスポーツ施設などハード面での整備を進めていた時期には、関連業務を市長部局に補助執行させていた。しかし、行財政改革と地方分権改革の動向の中で、2001年より、行政組織の効率化や各部局の権限強化のために、本来は教育委員会の権限に属するとされる事務を教育委員会に一元化させた。2005年、周辺の町村を編入する形で合併し広域化した豊田市は、旧町村地区の少子高齢化や過疎化の問題への対応を迫られると同時に、各地区の地域性や固有の文化を守りながらも、市域全体にどのように行政サービスを行き渡らせるのかといった課題に直面することとなった。そのような状況で、合併後の豊田市では「都市内分権」を積極的に推進し、その「都市内分権」政策の拠点として、支所だけではなく、「交流館」と改称された公民館を位置づけることとした。「交流館」（公民館）が「都市内分権」の拠点として位置づいた背景には、豊田市が長年取り組んできた「地区コミュニティ会議」の実績があった。また、公民館の管理運営は長年に渡って、豊田市が出資する公益法人に委託されており、公民館に関する事務を所掌する部局が変更になっても、公民館の直接の管理運営主体には変更が生じなかったという点も、公民館の市長部局への移管に対する阻害因子が少なかった理由であると指摘できる。

では、豊田市は、公民館条例を廃止し「公民館」ではない生涯学習施設としての「交流館」として新たな機能を付与して市長部局へ移管する選択を、なぜ行わなかったのだろうか。実際のところ豊田市役所内部でどのような議論や調整が行われたのかについて今回の調査で知ることはできなかったが、筆者の推測の限り

図表 4 組織再編の概要（2004-2005年）

2002-2004年		教育委員会			
部局名		文化振興課	スポーツ課	生涯学習課	
課室名		芸術文化	スポーツ	生涯学習	
事務内容				社会教育 「交流館」（公民館）	
↓					
2005年以降		教育委員会		社会部	
部局名		文化振興課	スポーツ課	生涯学習課	
課室名		芸術文化	スポーツ	生涯学習	
事務内容				社会教育	「交流館」（公民館）

でいくつかの理由を考えることができる。消極的理由としては、公民館条例を廃止し社会教育施設ではない生涯学習施設として位置づけなおす利点がなく、その手続きに伴うコストを回避したと考えられる。つまり、改称の手続きと比べて、公民館条例を廃止することには教育委員や議会の理解を得るためのコストがより多くかかると考えられるからである。また、「補助執行」の手続きを用いることによって、「公民館」の位置づけを保持したまま市長部局へ配置しなおすことは比較的容易である。積極的な理由として考えられるのは、豊田市が生涯学習施策として、市民が生涯学習によって得た知識や能力を実践活動につなげていく「循環型社会」の形成と意図しているからである⁴⁴。

教育行政組織に関連した機構改革を行う自治体が増えつつあるが、それでも公民館を市長部局によって補助執行させている都市は少数である。本稿の趣旨は、これらの組織再編を賞賛するものでも否定するものでもない。ただ組織再編を決断する地方自治体にはその決断に至る背景や要因があり、それを研究として調査することは重要である。研究が、地方自治体のこれからの教育政策や社会政策に対して何らかの示唆を供することができるのであれば、地方自治体における社会教育の実情や実態に関する調査に基づいて、今後の社会教育行政の可能性と課題を見極めていくことが求められる。

基礎自治体においては、地方分権の推進や住民自治の制度設計が大きな関心事であり、そのための方策として、公民館という社会教育施設が教育行政の枠を超えて活用され始めている。従来から、社会教育行政が一般行政と実質的な関連を持ってきたのにも関わらず教育委員会の権限に属する事務とされてきた要因の1つには「分権」の意図があったからである。しかし、現在の教育委員会制度は公選制を採っておらず、地方自治制度も変更が重ねられ、市町村合併が進み、戦後直後から現在に至るまでの間に「分権」の前提が大きく様変わりしてきた。市町村合併によって市域が広域化した結果として多様な地域性を単一の基礎自治体の内部に抱えた場合に、学校区の基点となる小学校や中学校、そして、概ね学校区ごとに設置された施設として存在する公民館の機能に期待が集まるというのは想像に難くない。公民館の市長部局への移管の動向を研究する上で重要な課題点としては、公民館の設置区域に応じた機能や役割について検討することである。全国に存在する公民館は、法的な位置づけにおいて「公民館」と「公民館類似施設」が存在するという以上に、

「公民館」に限ってもなお、その施設設備状況や設置区域において非常に多様であり、その多様な公民館のあり方について、一義的にその機能や意義の究明を研究課題として設定することの限界を認識する必要がある。国政として戦後に構想され各地で設置された公民館が、今後は地方分権改革の動向の中で位置づけ直されていくのだとすれば、そのあり方は、それぞれの基礎自治体の政策として、ますます多様化していくものと思われる。

(指導教員 牧野 篤教授)

注

- 1 浅野秀重「公民館を取りまく状況の変化（指定管理者制度・首長部局への移管等）は、その運営にどのような影響を及ぼすのか」『社会教育』No.755, 2009, pp.28-33.
- 2 荒井文昭「教育委員会の独立性原則をめぐる課題」『月刊社会教育』No.552, 2001, pp.15-20.
- 3 時事通信社『内外教育』（2001年4月13日）pp.6-7.
- 4 地方自治法 第180条の7「普通地方公共団体の委員会又は委員は、その権限に属する事務の一部を、当該普通地方公共団体の長と協議して、普通地方公共団体の長の補助機関である職員若しくはその管理に属する支庁若しくは地方事務所、支所若しくは出張所、第二百二条の四第二項に規定する地域自治区の事務所、第二百五十二条の十九第一項に規定する指定都市の区の事務所若しくはその出張所、保健所その他の行政機関の長に委任し、若しくは普通地方公共団体の長の補助機関である職員若しくはその管理に属する行政機関に属する職員をして補助執行させ、又は専門委員に委託して必要な事項を調査させることができる。ただし、政令で定める事務については、この限りではない。」
- 5 『法律用語辞典』有斐閣、1993より。
- 6 *Ibid.*
- 7 横須賀市議会（2007年3月2日）第1回定例会、浜野雅浩議員の質問に対する市民部長の答弁より。
- 8 静岡市議会（2005年3月11日）2月定例会、前田由紀子議員の発言内容より。
- 9 静岡市議会（2008年12月3日生活文化環境委員会）での生涯学習推進課長発言より。
- 10 自治振興課、共働推進課、生涯学習課、交通安全課、防災防犯課、各支所。
- 11 市民活動推進課、生涯学習課、市民安全推進課、勤労市民課、消費生活センター、文化スポーツ部、国際平和推進部、人権啓発部。
- 12 市民生活課、くらしのセンター、文化政策課、スポーツ振興課、生涯学習課、博物館、美術館、中央図書館、防災対策課。
- 13 市民人権総務課、消費生活センター、市民協働課、生涯学習課。
- 14 市民活動推進課、文化・スポーツ振興課、生涯学習課、図書館。
- 15 産業別就業者の総数には「不詳」を含むため、内訳を合計しても総数に一致しない。

- 16 豊田市は、市域内にトヨタ自動車の本社や元町工場などを有し、これまでは潤沢な財政条件を背景として様々な市単独の事業を行ってきたが、世界的な経済情勢の変化が市の想定を超える急激なものであったため、2009年度当初予算編成において大幅な歳出減を行った。今後も難しい財政運営を迫られることが見込まれている。
- 17 豊田市教育委員会『豊田市の教育』(平成21年度)より。
- 18 この体制の下で、1995年には豊田スタジアムが起工され、1998年にはコンサートホール・能楽堂が完成している。
- 19 豊田市社会部自治振興課HP担当ページ「豊田市のコミュニティ」より。http://www.city.toyota.aichi.jp/division_n/ad00/ad01/tanto/community/index.html (2009年8月25日アクセス)
- 20 この時から成人式の開催が各地区コミュニティ会議による地区分散方式となり、現在に至っている。
- 21 地区区長会とは、地区内の自治区長からなる連絡協議組織である。全市単位で、各地区の区長から成る豊田市区長会もある。この豊田市区長会より、コミュニティ活動の基本単位を自治区とする「自治区コミュニティ構想」が提案されたのが1989年であり、以後は自治区がコミュニティ活動の最小単位として位置づけられた。自治区とは小学校区よりも小さな単位であり、一般的に言われる自治会・町内会だと考えてよいだろう。豊田市には、2009年11月現在、304の自治区が存在する。
- 22 青少年育成部会での活動は地区ごとに企画し実施されているため、その内容や活動に関する広報や情報提供のあり方も、実に多様である。ただし、これらの状況は旧豊田市内の20地区の概要であり、旧町村の6地区においては合併後にコミュニティ会議を発足させているため、この6地区におけるコミュニティ活動がどのような形に結実していくのかを見るのには、もう少しばかり時間を要しそうである。
- 23 同市議会答弁において、鈴木市長は、この組織改革のねらいを以下の3点にまとめている。1つは、地方分権の時代における新しい変化への対応である。特に市民や職員の自立能力、責任能力の必要性について言及している。2つ目は、職員の政策立案への主体的な参画と責任の分担である。そして3つ目として、市民とのパートナーシップの構築に向けた対応を挙げている。2001年3月定例会においては、市議会議員からの同趣旨の質問に対し、市長は、ねらいの3つめとして「組織の縦割りの弊害や組織の狭間(はざま)の解消、あるいは役割と責任の明確化を図りたい」と述べている。
- 24 例えば、農林部と商工部を合わせて「産業部」を新設し、市民部と理財部を統合して新たに「市民部」とすることによって、従来は個別に行われていた農政と工業振興や商業観光、あるいは市民相談や保険年金と税制関係の業務について、相互に関連づけられた窓口対応や企画・事業等を行いやすくなるという利点があった。インタビューによる。
- 25 「豊田事事務分掌規則」および「豊田市教育委員会事務局等組織規則」より。
- 26 児童・母子家庭等の係る福祉給付、保育所の管理運営や職員に関すること等である。
- 27 鈴木市長は、子ども課を設置したねらいについて、後日の豊田市議会(2003年3月定例会、3月6日)で、「保育園・幼稚園の一体化と子どもに対する手当の支給など、児童福祉や母子保健などの施策を一体的に取り組んで、そして、より子どもたちの立場に立脚した、そしてまた、子育てのニーズに沿った施策をとりたいという思い」であったと述べている。
- 28 その後まもなく、「豊田市政経営システム」の行動計画として「豊田市政経営戦略プラン」を策定し、現在は「改訂第二次行政経営戦略プラン」(豊田市集中改革プラン)のもとで改革を進めている。
- 29 豊田市が作成した当時の説明資料より。
- 30 「行政経営会議」とは、市長、副市長、教育長、事業管理者、部長、教育次長、会計管理者、消防長、政策監等が参加する政策協議機関であり、全員が市全体に対する経営的視点を持って会議に参画するとともに、全市的な課題の解決及び政策の実施について一定の責任を持つ。原則毎週1回の定例会を開催している。
- 31 「調整監」とは部長と課長の間に位置づく参事級の役職。「調整監会議」とは、各部門の調整監が、部門間の調整および庁内で統一的な取組みが必要な事項の協議を行うための機関である。原則月2回の定例会を開催し、部門をまたがる課題について、全市的な視点のもとに調整を図っている。
- 32 2002年当時の内部文書による。
- 33 2002年当時の教育委員会生涯学習課内部資料による。
- 34 人口・世帯数・高齢化率は「国勢調査」(2000年)、面積は国土交通省国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」(2004年10月1日)、財政力指数・経常収支比率は「市町村別決算状況調」(2004年度)より。
- 35 例えば、6町村の豊田市への通勤・通学の状況(2000年国勢調査)をみても、就業者総数に占める豊田市への通勤人口割合としては、藤岡町42.4%、小原村20.9%、足助町31.0%、下山村24.9%、旭町14.8%、稲武町4.8%である。いずれも自町村内従業者を除けば豊田市が最も高い割合を占めている。買い物は、豊田市が作成した合併のための説明資料等によると、豊田市に対する買回品購買率(1999年度「消費者購買動向調査」)は、6町村のなかでもっとも低いのが稲武町の59%、もっとも高い藤岡町で89.1%となっている。
- 36 藤岡町を除いた他の5町村の財政状況は厳しく、特に中山間地域における少子高齢化や過疎化の進行が著しい状態である。
- 37 そのアンケート結果は、三好町においては「豊田加茂8町村」との合併を目指した方がよい」という回答が19.2%、「単独で『市』を目指した方がよい」が47.5%、単独で『町』のままがよい」が22.8%であった。
- 38 市議会(2004年12月定例会、12月6日)では、2005年の組織改正の趣旨について、当時の総務部長が「今回の組織改正は、合併に伴い都市内分権や新市建設計画を着実に推進するためを行うもの」と説明している。
- 39 市議会(2004年12月定例会)における総務部長の答弁では、「地域会議の拠点となる交流館と、これを所管する生涯学習課を市長部局へ移すのも、支所との連携のもと都市内分権を進めるため」と説明している。
- 40 「豊田事事務分掌規則」および「豊田市教育委員会事務局等組織規則」より。
- 41 子ども課が子ども部に昇格となったのは、子ども課の抱える業務が他の課に比べて非常に多かったことが理由であった。

- 42 1980年、現在の「豊田市文化振興財団」の前身である「(財)豊田市文教施設協会」に、当時の公民館13館が委託された。その後も新たに開館した公民館を加えてきた。1999年には、「(財)豊田市文教施設協会」と「(財)豊田文化協会」が合併して「(財)豊田市文化振興財団」が設立された。
- 43 旧豊田市内の交流館は指定管理者制度が適用されているが、合併後の3年間は激変緩和のため、編入された旧町村の交流館については、支所が同じ財団に対して業務委託している形とした。2009年度以降はすべて指定管理者適用の施設となった。
- 44 『豊田市教育行政計画（改訂版）』（平成20年度～平成24年度）p.90.

【参考文献】

- 浅野秀重「公民館を取りまく状況の変化（指定管理者制度・首長部局への移管等）は、その運営にどのような影響を及ぼすのか」『社会教育』No.755, 2009, pp. 28-33.
- 荒井文昭「教育委員会の独立性原則をめぐる課題」『月刊社会教育』No.552, 2001, pp. 15-20.
- 寺中作雄「教育委員会と社会教育」文部省調査局編『文部時報』第855号, 1948, pp. 10-15.

【付記・謝辞】

本稿における調査は、日本学術振興会科学研究費（基盤研究B）「ネットワーク型ガバナンスによる教育支援システム再編に関する日英比較研究」（研究代表者：東北大学大学院教育学研究科教授 宮腰英一 2007~2008）の研究の一部として実施されたものである。調査にご協力いただいた豊田市役所各部局の皆様、多大なるご支援を頂いた先生方に心より感謝を申し上げます。