

青少年教育のガバナンスとネットワーク

—大分県「地域協育振興モデル事業」の事例分析—

佐藤 智子

Governance and Network of Education for Youth —A case study of Educational Promotion Project as models for Community in Oita Prefecture—

Tomoko SATO

The purpose of this paper is to examine “network” for education, such as collaboration between school and local community, being assumed self-directive management of school and independence of community residents. It has been said that from now on public administration requires transparency, accountability, participation, and equity. Such a new style, or systems, of governing can be seen as “governance”. One of the most significant “governance” patterns is network-based. Network is more expansive and uncertain than government. It has a multiple of patterns and mutual interdependence. Incentives are needed in order to form it, as participants determine whether or not to participate into a network. In addition, it's critical to take into account the degree of cohesive and the regulatory cost for exchange.

I focus on a case as an example of making networks, which is Oita prefecture's promotion project for collaboration between schools and local community. From my observation of this project, I suggest that it needs the function of each secretariat, which is at school, in community, and in local government, and that it emphasizes the settings of network area and the dynamics of social activities.

<目次>

- I. 問題の所在
- II. 分析枠組み
- III. 大分県「地域協育振興モデル事業」の概要
 - A. 「地域協育振興モデル事業」の経緯と調査概要
 - B. 事業の経緯と目的
 - C. 事業の内容
 - D. 県・市町村の役割
- IV. モデル市における取組み
 - A. 豊後大野市における取組み状況
 - B. 佐伯市における取組み状況
 - C. 臼杵市における取組み状況
 - D. 豊後高田市における取組み状況
 - E. モデル事業の成果と課題
- V. 青少年教育ネットワークの意義と課題

I. 問題の所在

今日、教育制度のあり様は社会的な関心を集めており、教育制度改革の必要性はもはや社会全体の共通認識であるといっても過言ではない。しかし同時に、その改革がどのような方向性に向かうべきなのかは今なお大きな社会的争点である。

公教育の正当性が、憲法上個人に保障される権利と国家に要求される義務に求められてきたなかで、学校は教育の機会均等に有効に機能してきたと言えるだろうし、今後もその役割を期待されることになるだろう。しかし現代、社会は複雑化し、人々が高学歴化するなかで、教育に求められる意義やニーズは多様化し、国家による一元的な学校管理に限界が生じたと認識され始めている。

そこで、青少年の教育に関わる権限は、相対的に見れば、国家から地方公共団体、そして個々の教育機関や地

域社会へと委譲される流れにある。よって、公教育と市民社会、学校と地域社会の関係性を理念的にどのように理解するべきかという課題は、教育制度に関する研究を行うための前提として重要である。学校と社会の関係をどのようなものと見なすかによって、教育制度設計や教育政策形成を枠づける原理が異なってくるからである。

本稿での課題は、学校の自律的な運営と地域住民個々の主体性を基盤として、学校と地域社会が連携するようなあり方を「ネットワーク」として検討することである。学校と社会との関係性を問い直すことは、従来の学社連携論を深化させるのみではなく、近代の公教育制度のあり方、教育の「公共性」に対する問い直しという課題を含意している。この課題に対して、「ネットワーク」というあり方はどのような示唆を与えうるだろうか。

佐藤俊樹¹⁾によれば、ネットワークとは「正体不明さそのもの」にその固有性があり、ネットワークと公共性をめぐっては、家族や市場と公共性のように両者の関連性を再考するというアプローチはとれないという。佐藤俊樹は、本来自発的結社としてたちあげられたものを恒久的な制度として取り込んで近代社会が出来上がってきたという意味で、近代的な公共性の機構である国家とネットワークは決して異質なものではないにもかかわらず、なぜネットワークが新たな公共性とされ続けるのかを問い、次の2つの解の可能性を示している。1つの答えは、自発的結社による公共性の創出は常に硬直化し自動機械化していくため、たえずそれを再流動化していかなければならないからである。ここには、近代市民的公共性という法哲学的テーマと、組織運営的な思考が会おう地点がある。そして、もう1つの答えの可能性としては、ネットワークの「正体不明さ」により積極的・実質的な意味を見出すもので、次のように説明される。つまり、私たちが「ネットワーク」的なものを考えたい瞬間のいくつかには、人が一人では生きていけない場面、一人で「自己」や「主体」たりえない場面だという共通性があるという。近代市民社会が原理として個人を「主体」と見なす一方で、現実には、他者の手をかりてはじめて「主体」たりうる人間の存在がある。佐藤俊樹は、このような主体性をめぐるディレンマの解消策として従来用いられてきたのが家族と国家であるとしながら、家族の自明性の崩壊や国家の前提にある「国民」の均質性の想定への疑問を背景として、「主体」たりえる際に必要な他者の介在を「ネットワーク」という形で提供しようとしているのではないかと分析する。

このようにネットワークとは、国家という機構に比べて本質的に不確かなものであり、より開放的で流動的である。このように考えると、ネットワークと制度とは

矛盾するように思われる。教育制度研究においてなぜ「ネットワーク」を分析することが意味を持つのか、という点に疑問が生じるかもしれない。しかし、現代の教育制度を分析するにあたっては、「ネットワーク」という枠組みが重要なのである。²⁾

II. 分析枠組み

教育制度を研究対象とするに当たって、国家とネットワークという本来は決して異質ではないはずの両者が、分析の枠組みのなかでどのように位置づけるのかを示しておく必要がある。換言すれば、制度研究の枠組みとして、従来の国家対社会を前提とした国家論ではなく、国家と社会との相互依存的な関係性を「ネットワーク」として捉えることの新鮮さがどのような点から導かれるのかについてである。この問いに対する答えとしては、政治学や行政学において提示されてきた「政策ネットワーク」論や「ガバナンス」論から示唆を得ることができる。

中邨章³⁾は、行政の今後は「透明性」(Transparency)、「説明責任の明確化」(Accountability)、「参加」(Participation)、「衡平性」(Equity)の4つを要件としなければならない、そのような行政を実現していくための政府や自治体の在り方を「ガバナンス」と呼ぶことがあると述べている。つまり、この「ガバナンス」という概念には、民主政治の中身を高め、これからの時代の行政機能をより高度化していくという内容が込められており、新しい時代の政治や行政の問題解決に重要な糸口を与えると見込まれるという。中邨によれば、新しい「ガバナンス」の環境では、中央政府や自治体と民間企業や市民との関係に変化が起こり、相互の関係が基本的にタテからヨコに並列した水平型になる。水平志向が強くなると、中央政府は、「統治」を一手に引き受けてきた強力な管理組織ではなくなり、自治体や企業や住民との間に協力関係を生み出す調整機関となる。

そのようなガバナンスの形態として注目を集めているのがネットワークによる問題の解決であると言われている⁴⁾。風間規男は、ネットワーク関係についての留意点として、次のような5点を指摘している。第1に、ネットワーク・パターンの多様性である。例えば「政策ネットワーク」の分類としては、R.A.W.ローズが政策コミュニティ、地域コミュニティ、政府間ネットワーク、専門家ネットワーク、生産者ネットワーク、イシューネットワークという6つのタイプに分類した。その後、この類型化に寄せられた批判に応じて、D.マシューとともに、政策コミュニティとイシューネットワークの2つの理念型を両極とした分類に変更したが、いずれにしても、ある問題の解決をめぐって、どのような関係が築かれるの

か等は問題の性質や環境、ネットワーク形成過程によって多様であるという。第2の留意点としては、相互依存関係の存在である。他のアクターの資源に頼らないと問題が解決されないという相互依存関係の中では、資源を持ち寄り問題の解決に結びつける有望なガバナンス形態がネットワークであるという。第3に、ネットワークへの参加はある程度参加者に委ねられており、よってネットワーク関係の形成には、誘因が必要とされる点である。第4に、ネットワーク関係を考えるには、凝集性の程度が重要な視点となる。凝集性が高まればネットワーク内の資源の移動が円滑になるが、凝集性への圧力が強すぎると、ネットワーク内にヒエラルヒー関係が形成され、ネットワーク関係の維持が困難になる。第5として、ネットワーク化に伴う調整コストの問題がある。ネットワーク関係において関係者が対立均衡的な形での調整を行おうとすると大きな取引費用がかかってしまうため、そのような取引費用を減少させるために関係者間に信頼関係が存在することが重要だと指摘されている。

Ⅲ. 大分県「地域協育振興モデル事業」の概要

本稿で事例として取り上げる大分県の「地域協育振興モデル事業」は、以上のようなネットワーク形態のガバナンスを実現するための事業に取り組んでいる事例の1つと見なすことができる。ネットワーク・パターンが多様であるという上記の指摘から考えても、ネットワークの具体例を挙げれば限りがないだろう。その中でなぜ大分県の取組みに着目するのか、という点については、主に2点ある。1点目には、今回の事業がモデル事業であり、今後の経過を継続的に調査できる可能性があること、2点目としては、事業が、学校主導ではなく、地域社会や公民館を拠点として構想されている点である。地域における多様な社会的主体を巻き込みながら、総合的なネットワーク形成を目指す事業としては、学校を拠点として構想される事例も多く、その点で、意外にも類例が少ないと思われたからである。

A. 「地域協育振興モデル事業」の経緯と調査概要

2001（平成13）年、社会教育法及び学校教育法に青少年の社会奉仕体験活動等の奨励を規定する法改正が行われ、翌2002（平成14）年には、中央教育審議会が「青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について」を答申した。大分県では、青少年の現代的な課題に対応するため、家庭・学校・地域社会の協働による子育てを進めることを目的に、2005（平成17）年3月31日に「おおいた教育の日」条例を制定し、県教育委員会として取り組む方針を立てた。

大分県の「地域協育振興モデル事業」（以下、モデル事業）は、このような状況のなかで、家庭・学校・地域社会の協働のあり方を探るためのモデル事業として始められた。この事業は、平成17年度から平成19年度に実施され、1市につき2年間の事業である。モデル市となったのは、豊後高田市・臼杵市（平成17年度～18年度）、豊後大野市・佐伯市（平成18年度～19年度）の4市である。これらの市は、いずれも2005（平成17）年に合併した新市である。

このモデル事業は、「情報の共有」と「活動のコーディネート」を課題とした事業である。よって、以下この事例について、当モデル事業において理念化されている「ネットワーク」構築の鍵となるこれらの2つのうち、特に前者の視点から事例を整理し、分析を行うこととする。調査は大分県教育委員会とモデル事業を行った各市教育委員会に訪問し、インタビューを行った。調査後は、各担当者の方々に個別に協力を仰ぎ、追加的に質問に答えて頂くことができた。調査日程は以下の通りである。

2007年3月12日（月）14時～ 大分県教育委員会

2007年3月13日（火）14時～ 豊後大野市

2007年3月14日（水）10時～ 豊後高田市

2007年3月15日（木）10時～ 佐伯市

14時～ 臼杵市

当モデル事業を始める際に、大分県教育庁では、事業概要を各モデル市に説明するための資料（モデル事業手引き）を作成している。この資料を基に、本章B節以下、モデル事業開始当初に想定されていたモデル事業の概要を整理しておく。

B. 事業の経緯と目的

大分県では、青少年の健全育成は喫緊の課題であるとして、青少年健全育成条例の制定、次世代育成行動計画の策定、第5次大分県総合教育計画の策定等を進めてきた。調査当時も、大分県の各部局において青少年健全育成のための各種事業が実施されていたし、学校や地域ではこれまでも様々な取組みや活動が行われていたが、行政が行う各種事業や、団体・グループの活動が単発的に個々で行われているために、一部の関係者への負担の増加、活動の重複、対象の取り合い、「縄張り意識」が起こり、活動成果が十分に得られていない現状があるとされていた。また、学校が地域人材を必要とし、子育て支援に参加したいという地域住民が多くいるにもかかわらず、両者の連携が進んでいない、という指摘もあった。大分県教育庁では、青少年の健全育成に関して「市町村や地域レベルにおいて有効に連携・融合しながら地域ぐるみで子育てをしていくシステムが重要である」とし

て、地域の青少年健全育成のためのネットワークを強化していく方針を決定した。

具体的には、地域としてのまとまりが強い中学校区において、その地域の人材、子どものための活動状況、子どもや親のニーズ等の調査を行った上で、既存の組織・事業を連携・融合し、地域の実態に即した子どもの体験活動と、子どもにとって安全な環境作りのための取組みを行うためのネットワークの構築を図り、その成果及びノウハウを大分県全域に普及することを目的としている。

C. 事業の内容

1. 「地域協育プロジェクト会議」

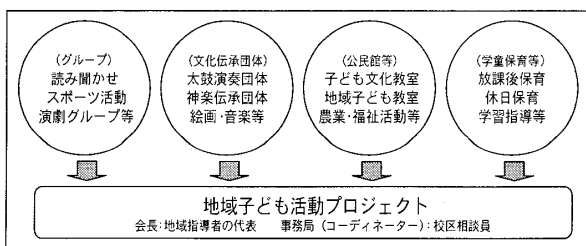
このモデル事業では、まず、市に「地域協育プロジェクト会議」を設置することが構想されている。このプロジェクト会議は、市レベルの機関、団体の代表者で構成し、既存の事業及び緊急に必要な事業をテーブルに乗せて協議し、活動の充実と連携・協力による効果的な事業実施を行う。また、事業実施にあたっては、青少年健全育成市民会議等との棲み分け⁵⁾や連携を図りつつ、各構成員が所属する組織の自主的な活動の促進を基本とすることとなっている。

2. 「校区ネットワーク会議」

各中学校区には、「校区ネットワーク会議」を設置する。このネットワーク会議は、校区内で行われる事業（活動）をテーブルに乗せ、それぞれの事業（活動）の情報を共有し、校区ネットワークで協働して行う活動についての協議を行い、情報や人材を把握し、地域で展開される様々な事業をつないで効果的に事業（活動）を行うとともに、学校や家庭へ日常的な地域情報の提供、相談活動を行い、「協育」を推進する。

校区ネットワークで行う活動としては、「地域子ども活動プロジェクト」⁶⁾（図1）と「安全・環境浄化活動プロジェクト」⁷⁾（図2）の2つの活動を推奨するとされた。

図1. 地域子どもプロジェクト



D. 県・市町村の役割

1. 県教育委員会（本庁）

県教育委員会の本庁が行う役割としては、教育委員会に設置されている学社連携推進委員会⁸⁾において地域協育振興方策についての協議を行い、生涯学習課には地域協育振興担当を配置する。県教育委員会本庁では、青少年課等の関係他部局や関係機関との連携を進め、そのための調整を行う。その他に、モデル市からなる「全地域協育プロジェクト会議」を開催し、また、市町村社会教育関係者を対象とした研修を行う。他の市町村への資料提供等をとおして普及・啓発を図る。モデル事業終了年度に「地域協育振興マニュアル」を作成し、啓発・普及する。

2. 県教育委員会（教育事務所）

県教育委員会の各教育事務所には、学校教育関係課の協力のもと、次長を中心としてモデル市の教育長、主任（地域協育コーディネーター）等で組織する支援会議を置く。社会教育主事が担当となり、モデル市へマンツーマンで対応する体制をつくる。事業としては、地域協育プロジェクト支援会議を実施する。また、日常的に情報収集・提供を図り、モデル市地域協育プロジェクトへの支援・指導や、各校区ネットワーク及び各学校・公民館・地区等への直接支援・指導を行う。管内の事業成果の把握及び他の市町村への資料提供等をとおした普及・啓発を図る。

3. 市町村教育委員会

市教育委員会においては「地域協育プロジェクト」を実施し、公民館を含む中学校区（3校区）をモデル校区として指定し「校区ネットワーク」を組織する。教育委員会に地域協育プロジェクト事務局を置き、地域協育コーディネーターを配置する。地域協育プロジェクト事務局は、教育長、主任（地域協育コーディネーター）、社会教育主事、指導主事、校区相談員等で構成し、事務局会議を計画的に実施し、必要に応じて校長代表、教育委員会関係課長含めた会議とする。事業としては、「地域協育プロジェクト会議」を年に3回程度開催する。「地

図2. 安全・環境浄化活動プロジェクト

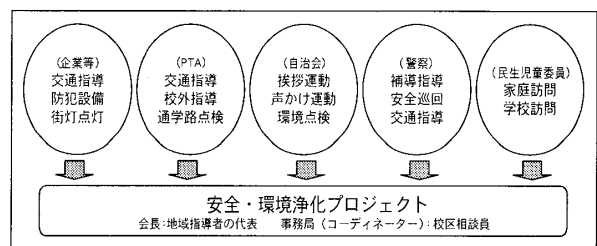


表1. 豊後大野市の旧町村における人口、世帯数、面積、施設数

旧町村名	人口 (人)	世帯数 (世帯)	面積 (k㎡)	人口密度 (人/k㎡)	中学校数	小学校数	公民館数
三重町	18,241	6,515	162.2	112.46	1	5	1
清川村	2,421	936	47.2	51.29	1	1	1
緒方町	6,546	2,327	148.0	44.22	1	3	1
朝地町	3,431	1,227	68.4	50.16	1	1	1
大野町	5,533	1,895	109.5	50.53	1	1	1
千歳村	2,611	788	21.4	122.01	1	1	1
犬飼町	4,488	1,463	46.7	96.10	1	2	1

(人口：平成12年国勢調査、施設数：平成19年4月現在)

域協育プロジェクト会議」は学校・家庭・地域・行政等の代表者で組織し、関係機関・団体との情報交換を行い、連携を図る。会議を通して、情報収集・提供、校区ネットワーク支援体制づくりなどを行い広報・普及等を行う。

公民館には校区ネットワーク事務局を置き、校区相談員(公民館主事等を充てる)を配置する。校区ネットワーク事務局は、公民館長、地域代表者、校区相談員、その他の公民館職員等で構成する。また、各学校の校務分掌に、地域協育担当者を置く。事業内容として、「校区ネットワーク会議」を年4回程度開催する。「校区ネットワーク会議」は、学校や行政機関等のリーダー的立場の者、地域における活動や家庭教育に関わる代表者等で組織する。会議を通して事業の実施について協議し、実践する。また、地域の情報収集、事業情報の提供、各種相談、事業支援等を行うこととされている。

IV. モデル市における取組み

A. 豊後大野市における取組み状況

豊後大野市は、平成17年3月31日に三重町、清川村、緒方町、朝地町、大野町、千歳村、犬飼町の5町2村が合併して誕生した市であり、大分県の南西部、大野川の中・上流域に位置し、東西約22キロメートル、南北約31キロメートルに位置している。総面積は、603.36平方キロメートル、県土の9.5%を占め、人口は42,280人、16,443世帯(平成19年5月31日現在)である。旧町村における人口と世帯数、面積、学校数、公民館数(分館除く)は以下の通りである。

豊後大野市は平成18年度から2年間の計画で「地域協育振興モデル事業」を実施している。よって、当事業1年目の具体的な取り組みの状況を整理しておく。

豊後大野市では、大分県教育庁が示した指針に則って、豊後大野市教育委員会生涯学習課を事務局とし、市

において地域協育プロジェクト会議に相当する「豊後大野市サポートセンター会議」を、中学校区には校区ネットワーク会議に当たる「地区ネットワーク会議」を設置した。豊後大野市は旧7町村がそのまま7つの中学校区となっており、3つのモデル校区に限定せず、7つの中学校区すべてに「地区ネットワーク会議」を設置している(図3)。平成18年度の地区ネットワーク会議はそれぞれ、9月と12月に計2回開催されている。各中学校区における地区ネットワーク会議のメンバーの内訳は表2の通りである。

市において開催される「サポートセンター会議」は、実際には、「豊後大野市青少年健全育成市民会議」⁹⁾(以下、市民会議)と並行して開催し、豊後大野サポートセンター会議の委員も市民会議の委員を充てている。

図3. 豊後大野市地域協育振興モデル事業組織図

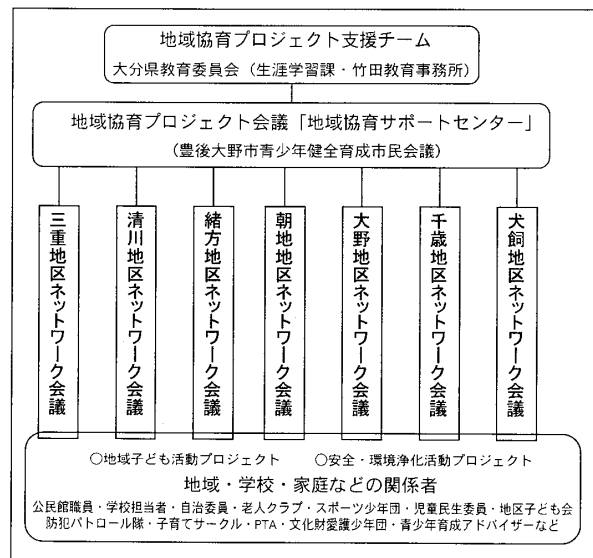


表2. 校区ネットワーク会議のメンバーの内訳（人数）

	中学校区						
	三重	清川	緒方	朝地	大野	千歳	犬飼
行政関係者	1	1	3	3	3	1	1
学校代表・地域担当者	12	4	8	4	4	4	6
自治委員代表	1	1	5	4	1	1	1
民生委員	1	3	7	4	3	3	2
老人クラブ	1	1	1	1	1	1	1
女性団体	1	0	1	2	0	0	1
警察駐在所員	0	1	2	1	2	1	0
防犯パトロール団体	3	1	2	1	2	3	2
少年補導員	0	0	0	0	1	1	0
青少年団体・青年団体	3	2	4	5	6	3	0
PTA・家庭教育関係	6	3	9	4	5	5	4
地域見守りネットワーク	1	1	0	1	1	1	1
スポーツ振興会代表	0	0	0	1	0	0	0
地域再生委員代表	0	0	0	0	3	0	0
その他（事務局等）	4	5	5	5	5	5	5
合計	34	22	47	36	37	29	24

豊後大野サポートセンター会議と市民会議の2つの会議は、形式的には名称を分けているが、活動の内容としては市民会議の内容を読み替えているのが実状である。ただし、合併前までは旧7町村それぞれに設置されていた青少年健全育成町民（村民）会議が、豊後大野市として合併したことによって市民会議1つに統合されることとなったため、旧町村ごとに行われていた各々の町民（村民）会議がなくなってしまうことへの不安や不満、それまでの活動を引き継ぐ要望があった。そのため豊後大野市では、旧7町村において行われていた青少年健全育成活動を引き継ぐ母体づくりの契機として「地区ネットワーク」を活用することとしている。平成18年度の各地区ネットワーク会議を通して、今後の取組みへの課題として出された内容としては、子どもと地域との交流の促進、公民館機能の充実、他部局の類似会議（福祉部局の地域見守りネットワーク、総務部局の町づくり委員会、社会福祉協議会等）との調整、団体間の連携強化等であった。

豊後大野市では、平成18年度を終えた時点での事業評価として「地区単位での情報交換、協働の体制作りの必要性についての意識が高まった」点を挙げている。1年目の段階ではこのようにして出された課題や意見を集約したところであり、具体的な活動に結びつくには至っていない。また合併の影響について、「地区単位での協議組

織（青少年健全育成市民会議の支部組織）の母体ができたと、このモデル事業の効果を評価している。一方で、今後の課題としては、「市民会議の支部組織として継続性のある体制作りをしていく」こと、「PTAなど家庭関係者の会議への参加を検討する」こと等が挙げられた。

B. 佐伯市における取組み状況

佐伯市は、大分県南東部に位置し、北は津久見市、西は臼杵市及び豊後大野市、南は宮崎県境に接しており、人口82,309人、世帯数33,045世帯（平成19年9月末現在）、面積は九州で最も広く903.4k㎡で、東京都の面積の約41%に相当する。

佐伯市では、少子化の影響で園児・生徒数が減少傾向にあり、特に過疎化の進む周辺部は激減し、いくつかは複式学級となっている。合併以前の旧市町村における人口・世帯数と面積、施設数は表3の通りである。

現在の佐伯市は、平成17年3月3日、旧佐伯市と旧南海部郡の5町3村（上浦町、弥生町、本匠村、宇目町、直川村、鶴見町、米水津村、蒲江町）が合併して誕生した。合併以前の旧南海部郡は、大分県内でも社会教育を積極的に推進している地域として知られていたが、合併後、職員や事業予算の削減が進められている。また、社会教育事業や青少年教育事業は、合理化の対象として縮小や廃止が進められている。

表 3. 佐伯市の旧市町村における人口、世帯数、面積、施設数

旧市町村名	人口 (人)	世帯数 (世帯)	面積 (k m ²)	人口密度 (人/k m ²)	中学校数	小学校数	公民館数
佐伯市	50,120	18,953	197.5	253.8	5	12	10
上浦町	2,714	1,050	15.7	172.9	1	1	1
弥生町	7,079	2,246	82.9	85.4	1	3	1
本匠村	2,049	691	123.2	16.6	1	1	2
宇目町	3,664	1,349	266.0	13.8	1	2	1
直川村	2,847	858	80.8	35.2	1	1	1
鶴見町	4,335	1,674	20.2	214.6	2	3	1
米水津村	2,481	894	25.3	98.1	1	2	1
蒲江町	9,160	3,374	91.7	99.9	1	10 (分校 1)	6

(人口・世帯数・面積：平成12年度国勢調査，施設数：平成19年4月現在)

佐伯市は、合併を経た上記のような状況のなかで、平成18年4月から2年間の計画で「地域協育振興モデル事業」を受け、事業名を「サイキッズ地域協育プロジェクト」として取り組んでいる。平成18年度、大分県教育庁が示した指針に則って、佐伯市教育委員会に「サイキッズ地域協育プロジェクト」の事務局を組織とし、市において地域協育プロジェクト会議に相当する「サイキッズ地域教育プロジェクト会議」を設置している。3つのモデル校区として佐伯小学校区、直川中学校区、鶴見中学校区を選び、それぞれに校区ネットワーク会議を設置した。

地域協育振興モデル事業の1年目の取組みの総括としては、以下のようにまとめられている。まずプロジェクト会議の成果として、各校区における各団体・組織・機関の情報を参加者が共有化でき効果的な話し合いができた点、各校区の進捗状況や情報を出し合うことで自分の校区を見直し生かすことができた点、学校・家庭・地域社会の連携の大切さと行政組織内の連携の重要性が実感できた点等があげられた。また、情報の交換によって相互に刺激を受け、各団体の活動の活性化につながり、事務局としてもプロジェクト会議を通して各校区の課題等が把握でき、支援や助言がしやすくなった点を挙げていた。課題については、より多くの情報を得たり活動の枠を全市に広げたりするために、モデル地区に偏らず、

より多くの団体や関係者に協力を仰ぐ必要がある点や、リーダーや関係者への研修会を持つことが大切である点が挙げられた。また1年次としては、校区の進捗状況や情報交換に終始した感があり、モデル事業のねらいであるネットワーク構築という視点からの議論が不十分であったことが課題とされている。

2年次に向けた方針としては、プロジェクト会議の機能の明確化、プロジェクト会議の構成メンバーの見直し、モデル地区を他の地域に広げるための工夫、公民館長等への研修の必要性、広報活動について言及された。モデル地区を広げていく工夫について具体的には、中学校よりも狭い範囲である小学校区ごとに公民館を拠点とした「校区ネットワーク会議」を組織し、子どもの安全安心と健全育成に取り組むことが提起されている。また、合併前の各市町村に存在していた青少年育成市町村民会議を再生し、それに移行したほうが地域住民の理解も早く、活動しやすいという地域もあるのではないかとのことだった。

C. 臼杵市における取組み状況

臼杵市は大分県の東南部に位置し、面積は約290km²で、豊予海峡方面へ楕円状に細長く伸びた地形である。人口は約42,577人、世帯数15,602世帯（平成19年10月1日現在）で、大分県内の多くの市町村同様に、少子高齢

表 4. 臼杵市の旧市町における人口、世帯数、面積、施設数

旧市町名	人口 (人)	世帯数 (世帯)	面積 (k m ²)	人口密度 (人/k m ²)	中学校数	小学校数	公民館数
臼杵市	35,786	12,528	151.9	235.6	6	13	6
野津町	9,700	2,921	139.2	69.7	1	6	3

(人口・世帯数：平成12年国勢調査、施設数：平成19年4月現在)

化が進んでおり、人口は減少傾向にある。

2005（平成17）年1月1日、大野郡野津町と白杵市が対等合併し、現在の白杵市が誕生している。合併前の人口・世帯数や面積等は表4の通りである。

白杵市は、合併を経た平成17年4月から2年間の計画で「地域協育振興モデル事業」を受け、事業名を「白杵っこサポートプラン」として取り組んできた。白杵市ではすでに小学校区ごとに18の青少年健全育成会が組織されており、それぞれで活動を行っていたため、新たな組織を立ち上げることへの住民の理解が得られず、またその必要性もないという判断があった。よって、「校区ネットワーク会議」としては、中学校区ごとに新たに会議を設置することなく、各小学校区の青少年健全育成会を充てることとした。モデル地区としては、小学校区内に公民館が設置されているという観点等から、豊洋中学校区、海辺小学校区、田野小学校区が選ばれた。

「地域協育プロジェクト会議」の機能を担う機関としては、平成18年度に「白杵市青少年健全育成会連絡協議会」を設立している。この連絡協議会は、白杵市内の18地区に各々組織されている青少年健全育成会の代表者と事務局長で構成され、必要に応じて会議を開催する。会議の内容は、各青少年健全育成会の連絡調整や情報交換に関する事、その他この会の目的の達成に必要なこととされている。事務局は、白杵市教育委員会「中央公民館」内に置かれている。

モデル事業の成果としては、市内各地域の青少年健全育成会とのつながりをつくることのできる連絡協議会を発足させたこと、既存の青少年健全育成会の構成メンバーをより充実させることができた点等が挙げられていた。一方で、青少年健全育成会を通して学校と地域社会はこれまでも連携してきており、その連携を前進させるという意味では大きな変化は見られなかったということであった。課題としては、連絡協議会が情報交換の場に終わるのではなく各地域の活動の発展に資するように会議の内容を充実させていくこと、広報について課題が残った点などが挙げられた。

D. 豊後高田市における取組み状況

豊後高田市は、大分県の北東部、国東半島の西側に位置し、東西の距離17.1km、南北の距離23.2km、総面積は206.6k㎡で、人口25,447人、世帯数10,339世帯（平成19年7月末現在）である。昭和29年に、昭和の町村合併で豊後高田市、真玉町、香々地町の1市2町が誕生した。その後、都市部への人口流出により、過疎化、高齢化が進行したため、新たな時代の変化に対応すべく、平成17年3月31日にこの1市2町が合併し、現在の「豊後高田市」が発足している。合併前の旧市町の人口・世帯数、面積、施設数は表5の通りである。

豊後高田市では、平成17年4月から2年間「地域協育振興モデル事業」を受け、事業名を「スクラム・プロジェクト」として取り組んできた。事業のねらいとしては、「青少年の健全育成のための取組みをしている組織や団体・個人が、より効果的な活動をするために相互理解を図り、協力するための話し合いの場をつくり、それをネットワークとして、市民総参加の力のある協育システムをつくること」であるとしている。この事業では、教育長を事務局長として教育庁の各課が事務局を構成しており、生涯学習課が中心となって活動案を作成するとともに、市長部局の関係各課との連絡会を組織し、情報交換を図っている。

豊後高田市の「スクラム・プロジェクト」の理念としては、公共のための具体的な事業（サービス）展開をするために範囲（エリア）の設定を重視し、このエリアの中の人材資源（リソース）を活用することを原則に据えている。これらの「サービス」、「エリア」、「リソース」の3点を基点としてネットワークのあり方を考え、公民館を事務局として校区ネットワーク会議を開催するとともに、多方面における人材の確保のために人材バンクの充実を図っている。

この「スクラム・プロジェクト」には、教育委員会と公民館を中心として、自治委員会、青少年健全育成市民会議、老人クラブ連合会、退職校長会、PTA、警察署、交通指導委員会、民生児童委員協議会、食生活改善推進協議会等が参加・協力する体制をとっている。ただ、組

表5. 豊後高田市の旧市町における人口、世帯数、面積、施設数

旧市町名	人口（人）	世帯数（世帯）	面積（k㎡）	人口密度（人/k㎡）	中学校数	小学校数	公民館数
豊後高田市	18,506	6,681	124.6	148.52	4	7	7
真玉町	3,948	1,468	44.4	88.92	1	2	1
香々地町	3,752	1,436	37.7	99.52	1	3	1

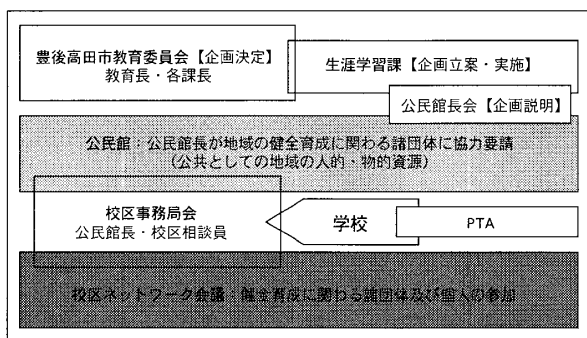
（人口・世帯数：平成12年国勢調査、施設数：平成19年4月現在）

織が固定化・形式化してしまうことを回避して今後の状況の変化に柔軟に対応していけるように、「スクラム・プロジェクト」においては「組織をつくらない」ことを基本とし、会議のメンバーを固定化せず「情報を組織化する」ことを目指している。つまり、形式的な組織を新たに立ち上げるのではなく、公民館を中心にして事務局と校区相談員と地域住民が公式・非公式に協議し協力しあうことで、ネットワークの充実を図ってきている。活動や実践を充実・発展するための情報の組織化であり、そのために、ネットワークの核となる公民館事務局の確立を重要な課題としている。(図4)

豊後高田市には、6つの中学校区がある。中学校区のうちの2つは、旧香々地町と旧真玉町に相当する地区である。合併以前は、旧真玉町と旧香々地町にはそれぞれ1つの公民館があり、旧豊後高田市には小学校区に1つの地区公民館が置かれていた。旧豊後高田市においては、高田中学校区に人口の大半が集中しており、高田中学校区には中央公民館と複数の地区公民館がある。それ以外の3つの地区は小学校区と中学校区が重なっており、中学校区に1つの地区公民館を有している。

「スクラム・プロジェクト」を実施するに当たって、当初は、大分県が示した中学校区という指針に沿って、高田中学校区、真玉中学校区、香々地中学校区の3中学校区がモデル地区に選定された。しかしそれぞれの中学校区の世帯数を比較してみると、高田中学校区が6717世帯、真玉中学校区が1494世帯、香々地中学校区が1460世帯(平成19年3月時点)であることから分かるように、高田中学校区を1つのエリアとすると規模が大きく、ネットワークを構築するには非効率との判断があった。また、それぞれの小学校区に1つずつの地区公民館がある点を考慮し、高田中学校区内については、小学校区(桂陽小、高田小、草地小、呉崎小)において校区ネットワークを構築する方針を立てた。

図4. 豊後高田市「スクラム・プロジェクト」



このように豊後高田市においては、旧真玉町、旧香々地町についてはそれぞれが中学校区として、旧豊後高田市内については各小学校区において、校区内にある公民館を事務局にして、地域の実情に応じて連携を取りつつ活動を行っている。

「スクラム・プロジェクト」では、「安全・環境浄化プロジェクト」として「スクールガードの支援」を、「地域子ども活動プロジェクト」としてはモデル事業以前の平成14年度から完全学校週5日制を受けて豊後高田市で取り組んでいる「学びの21世紀塾」の諸事業を充てて進めている。加えて、「協力・支援活動充実プロジェクト」を位置づけ、学校教育のサポート事業に取り組んでいる。モデル事業を進めるにあたっては、「学びの21世紀塾」がこのモデル事業以前から豊後高田市で取り組んできた事業だったこともあり、特に「スクールガード」への支援の充実に重点的に取り組んできた。文部科学省が平成17年度から進めてきた「地域ぐるみの学校安全体制整備推進事業」の中で、大分県においても、地域学校安全推進指導員(スクールガードリーダー)による学校巡回や、各学校に学校安全ボランティア(スクールガード)を養成する取り組みを推進してきた。

豊後高田市「スクラム・プロジェクト会議」では子どもたちの「登下校時の通学路の安全確保」についての提案がなされ、「スクールガード」の支援に取り組む方向性が示された。その後、各小学校区でスクールガードの支援を呼びかける活動が広がっている。豊後高田市では、各家庭に呼びかけるために広報を出したりチラシを配布したりしており、一例としてそのチラシは、地区自治委員会、地区青少年健全育成協議会、老人クラブ連合会、民生児童委員協議会、更生保護女性会、地区退職校長会、商店会、小学校、小学校PTA、小学校スクールガード、豊後高田市教育委員会、地区公民館、豊後高田市協育スクラム・プロジェクトといった関係機関・団体等の連名によって配布されている。また、校区ネットワークの事務局である「公民館校区事務局会」で情報を収集していく中で、一人暮らしの高齢者への「声かけボランティア」活動をしている団体にも協力を仰ぎ、子どもたちの通学路の安全確保について協働で取り組むようになった事例もある。

豊後高田市では、平成17年度・18年度の2年間を経て、モデル事業としての取り組みを終えている。地域協育コーディネーターやこの事業を担当する社会教育主事からは、2年間のこのモデル事業が目指したネットワーク構築の評価には長い時間がかかる点が指摘された。また短期的な評価としても、例えば「安全・環境浄化プロジェクト」の評価とは子どもが巻き込まれるような事件

や事故が起こらないことであり、「ない」ことを評価するのは難しいということであった。このモデル事業を契機として構築された中学校区・小学校区におけるネットワークが、状況に応じた変化を積極的に許容しながらも、どのように継続・展開していけるのかは今後の課題であり、継続的な視点から評価していく必要がある。

E. モデル事業の成果と課題

大分県のモデル事業は、豊後大野市と佐伯市については残り1年の取組みを残していたが、概して指摘できる点は、各市が、戸惑いや試行錯誤の繰り返しの中で、大分県教育委員会が示した「地域協育」の理念を各市の状況に応じて解釈しながら取り組んでいるということである。大分県教育委員会が「地域協育」に取り組む背景には、子どもの教育環境や学校・地域の現状における危機意識があるとともに、公民館を中心として行われてきた社会教育事業への見直しと再活性化の意図がある。一方で、各市や同市内各校区には、それぞれの地域性や自主的活動を行う団体の活動状況等に違いがある。よって、県で示される方針をそのまま実施することがかえって既存の活動を阻害し、あるいは、地域の負担を増やすだけになってしまうことを不安視する見解もあった。そのような中で各モデル市は、各地域の実態に即した形でモデル事業を受け入れ、各市が各市にとっての公共的利益になると思われるような取り組みとして行っていることは興味深い。

本稿を通して検討課題とした「情報の共有」のための仕組みとしての「ネットワーク」について若干の考察を加えておきたい。各モデル市の取組みを比較して明らかになった点は、以下の3点にまとめることができる。

1点目としては、ネットワークの形成や維持のためには、各段階での事務局機能を充実させることが重要であることである。県や市にはそれぞれ教育委員会が置かれ事務局機能を担っているが、加えて、より狭い区域におけるネットワークの拠点としての事務局が機能している場合に、地域の情報がそこに集約し住民が課題意識を共有でき、課題解決のための活動へとつなげることができる。モデル事業では、校区ネットワークの事務局を公民館に置くとされていたが、公民館を持たない地域においては、別の機関や団体がこの機能を担うことも考えうる。

2点目として、ネットワーク形成を容易にするには、範囲（エリア）の設定が重要であるということである。ネットワークが自治的な活動を行う基盤となるためには、最小のネットワークが域内の住民を網羅できるものであることが必要である。その最小のネットワークを基

本とした上で、より広域のネットワークへと展開させていくことが有効である。豊後高田市の例を考えると、小学校区の人口規模が比較的小さく、区内の大半の住民が顔見知りであるような場合には、必ずしも定期的に会議を行わなくても、日常的に情報交換のできる環境がある。しかしながら通常は、小学校区内に限っても大半の住民と面識があるような状況は稀であり、その際には、小学校区内に複数の自治的領域の範囲（エリア）を設定することも考えられる。

3点目に言及できるのは、ネットワークを機能させていくために有効なのは、地域における団体の自主的な活動が継続性を持って行われていることである。会議で協議された内容が住民の自発的な活動へと展開していくためには、会議に集うメンバーとして、それぞれの団体の目的において地域を代表しうる、あるいは地域においてリーダーシップを発揮できる人物の存在が重要となる。そのようなリーダー・代表者が会議を構成することで、情報は地域内外で有意義に生かされ、課題解決に向けた具体的な活動へとつなげることができると考えられる。

V. 青少年教育ネットワークの意義と課題

本稿で取り上げた大分県のモデル事業は、地域という場に、ネットワーク形態での青少年教育ガバナンスを構築することを目指した事業であると理解できる。それは同時に、青少年教育の制度やシステムについての再定義を含意する。政策ネットワーク論で言われる政策コミュニティとイシューネットワークという両極の間に大分県の「協育ネットワーク」を位置づけるならば、ネットワーク参加者が限定的で、参加者間に地域文化や価値観が一定程度共有されている点で、より政策コミュニティの極に近いものである。

青少年の育成や教育に関するガバナンスとして地域におけるネットワークを構想することには必然性がある。従来ガバメント志向を原則とする国家論において問題解決を図るためには、ヒエラルヒー関係の強化のみが用意される手段であったと言われるが¹⁰⁾、青少年が教育を受けたり意図的・偶発的な学習活動を行ったりする社会的な場を、すべてヒエラルヒー関係に取り込むことは、規範的にも、そして実態としても、およそ不可能である。例えば、学校という公教育機関が青少年の教育に関する中心的な責務を負うと仮定すると、学校教育関係法規の中に形式的・制度的に、家庭と地域との関係性を組み込むことが考えうる。しかしながら、その中心が学校であろうがなかろうが、学校と地域と家庭を含んだヒエラルヒー関係を強化することには明確な限界がある¹¹⁾。ゆえに、青少年が育つ生活の諸場面をネットワークによって

緩く関係づけるようなガバナンスを構想することは、単に青少年教育に関わる行政を「総合化」し効果的・効率的な行政運営を図るという意味だけではなく、ガバメント（国家や各行政機関）を含みながらもガバメントのみに依存することのない形での総合的なガバナンスを構想するという意味合いが大きい。

現代社会は複雑化し、人々の価値観は多様化してきたと言われている。社会的な資源をガバメントが一元的に集約し再分配・配置することが困難になったとされる現代、市民社会が前提とする自立した「主体」は、未だ理想に過ぎないと言えるのだろうか。少なくとも個人が個別化され孤立したような条件の下では個人は「主体」たりえず、個人は他者の介在があってはじめて「主体」となりうるという予測を正当とみなすならば、ネットワーク形態のガバナンスを構想することは、「主体」間の相互依存関係を制度論的に承認することを意味する。しかし同時に、「主体」間の相互依存関係を、単独では調達できない社会的資源を相互に持ち寄って目的の実現を計る関係性であると定義した場合、相互依存関係が強化されるにつれて、個々の「主体」が持つ資源の高度化、言い換えれば、専門的な技能や知識の高さが要求されるようになるに違いない。

地域コミュニティというネットワーク形態のガバナンスは相対的に凝集性が高く、その意味では比較的高い見込みで信頼関係の醸成が容易であり、政策ネットワークとしての調整コストを低く抑制することが可能だと考えられる。また、調整コスト抑制の手段としての信頼関係だけではなく、地域においては、地域生活の質を向上させるといった価値を持つがゆえに、信頼関係の醸成そのものが政策目的となりうる。政策的に信頼関係の醸成を計るためには、いくつかの方策が考えられる。大分県のモデル事業の事例で言えば、校区単位に設置された「校区ネットワーク会議」は、各々目的を異にしながらも青少年の育成や教育に関わる諸団体・諸組織や公的機関のヨコの関係を構築するための組織横断的な調整・協議機関である。そのような調整・協議機関を発足させたり設置したりすることで定期的な協議の場が保障されることは、信頼関係醸成の契機となるだろう。またそのような調整・協議機関を介して、関係組織が協働で事業を行うことで、信頼関係を深めることもできる。協働して取り組む事業としては、例えば子どもの安全確保のための見守りパトロールのような問題対策的な事業に限らず、地域で伝統的に行われているお祭りのような交流親睦事業も効果的である。

ネットワーク型ガバナンスとしての地域コミュニティ形成に際して課題となるのは、地域コミュニティの高い

凝集性が排他性に繋がらないような配慮と工夫である。地域文化や価値観を共有している個人に対してはコミュニティへの参加に対する強い誘因が働くが、理想的には域内に居住する全世帯の加入や参加が原則だとしても、実働への参加が強制的にならないための回避策や緩衝策が必要であると言える。また、大分県の事例には見られなかったが、NPOのようなイシューネットワークをガバナンスに組み込む場合、地域コミュニティとNPO両者の関係性が対抗的にならないよう、信頼関係をいかに築いていくかという点が重要である。

謝辞

ご多忙の中、今回の調査のコーディネートをしてくださった大分県教育庁の原聖一郎氏、急なお願いにもかかわらず公民館を案内してくださった竹田教育事務所の石井圭一郎氏、調査に快く協力してくださった豊後大野市教育委員会の諸岡郁氏、玉野秀幸氏、佐伯市の石井睦基氏、河野規矩雄氏、臼杵市の後藤徳一氏、衛藤正巳氏、豊後高田市の岩田隆宏氏、辛島時之氏、及びお時間を割いて頂いた関係の方々に、深く感謝申し上げます。

註

- 1) 佐藤俊樹“ネットワークと公共性”法哲学年報『〈公私〉の再構成』有斐閣、2000、pp.86-91.
- 2) Christopher Ansell. “Network Institutionalism.”, 〈The Oxford handbook of political institutions, ed., R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman, 2006〉 p.75. ここでは、ネットワーク制度論に触れ、ネットワークと制度が矛盾すると思われるが、“informal institutions”としてのネットワークの理解が妥当である点に言及している。
- 3) 中邨章“行政学の新潮流－「ガバナンス」概念の台頭と「市民社会」－”『季刊行政管理研究』No.96, 2001, pp.3-14.
- 4) 風間規男“関係性の公共政策学へーガバメント志向とネットワーク志向の交錯－”『季刊行政管理研究』No.100, 2002, pp.3-12.
- 5) 地域協育プロジェクトと青少年健全育成会議の違いについて、県では次のように説明している。“市町村では「青少年健全育成会議」が組織され、市町村の実態に即した活動が行われています。しかし、ほとんどの市町村においては「協議機能」が中心であり、具体的な活動は行政が実施したり、地区ごとにイベントを開催したりしているのが実態のようです。地域協育プロジェクトは、この青少年健全育成会議との連携を図りつつ、そこで協議されたことを

含み、地域で実際に活動するシステムをつくるためのプロジェクトです。”(地域協育モデル事業手引きより)

- 6) 資料によれば、「地域子ども活動プロジェクト」は、“子ども対象の活動集団・グループや学校の代表者がそれぞれの活動状況や課題を共通理解し、連携して解決できる取組みや効果的に実施するための方策について協議し、地域での子どもの活動を充実する”ことを内容としている。
- 7) 「安全・環境浄化活動プロジェクト」は、“子どもの安全や子どもを非行から守る活動を効果的に実施するために、関係団体・機関、学校、地域等がそれぞれの活動の情報交換を行う。また、連携して効果的に実施するための協議を行い計画的に実施するとともに、活動から得た情報をプライバシーに配慮しつつ一元化し、学校・家庭とともに子育てを行う”とされている。
- 8) 学社連携推進委員会とは、大分県教育庁内に設置された委員会で、委員長として教育審議監を、副委員長として生涯学習課長を、委員として総務課長、企画調整室長、義務教育課長、生徒指導推進室長、特別支援教育推進室長、高校教育課長、人権・同和教育課長、文化課長、体育保健課長を充てることとなっている。会議は委員長が必要に応じて召集し、次のような事務を所掌する。学社連携施策の体系化に関する事項、青少年の育成のための連携方策に関する事項、学習機会拡充のための連携方策に関する事項、その他学社連携の推進に必要な事項、である。(学社連携推進委員会設置要項より)
- 9) 豊後大野市青少年健全育成市民会議の会則(平成17年4月1日施行)によれば、市民会議とは、「青少年の持つ重要性和多様性にかんがみ、広く市民の総意を結集し、関係諸機関各団体が連携を密にし、次世代を担う青少年の健全な育成を図ることを目的」とする任意団体である。市民会議は、この目的を達成するために、家庭教育の促進と健全化、青少年の社会参加促進、青少年団体の育成と社会環境の浄化、青少年の非行防止促進等に関する事業を行うこととしている。市民会議には運営委員会が置かれ、その委員は、市議会議員、社会教育委員、児童民生委員、学校、PTA、青少年団体、自治委員、保護司会、女性団体、老人クラブ、行政関係者など29名で構成されている(平成18年度)。市民会議に要する経費は、補助金と寄付金をもって充てることとなっている。

- 10) 風間規男, *op.cit.*, p.6. ここでは、ネットワークが、問題の性質、ネットワークが置かれている環境、ネットワークが形成されるプロセスによって、ネットワークが様々な構造をとりえるのに対し、ガバメント志向においてはヒエラルヒー関係の強化によってのみ問題解決のレベルを上げることが可能であると述べられる。
- 11) 家庭や地域社会は相対的に私的領域に属するとみなす見解が多いなかで、そのような私的領域を公的ヒエラルヒー関係に組み込むことは規範的に不可能である。