

【特集】 社会教育施設を守る

◇かがり火 公共施設の本質と居住点の共同体の再構築	池上洋通	1	
◇公共施設再編問題と社会教育施設をめぐる住民運動・市民運動	荒井容子	3	
・市民センター(公民館・図書館)の改築に挑む狛江市民	平井里美・小島高孝・重国毅	11	
・社会教育施設ならではの公民館 茅ヶ崎で再考	小磯妙子	18	
・公民館独立地区館方式は民主主義の原点だった	奥津とし子	25	
・地域図書館をなくさないで! 多摩市の市民運動	大橋慶一	32	
☆☆			
初めての18歳選挙を終えて	阿部博紀	46	
■連載= もっと知ろう社会教育(6)			
社会教育関係団体とは何か	榎原博美	54	
■シリーズ= 夜間中学はいま(6)			
夜間中学校における「生活基本漢字」の選定とその指導	見城慶和	58	
●エッセイ/人のつながりて生きる田舎暮らし	沼田伊久俊	62	
俳句の風景	186 田口輝於 棟方武城	40	
津々浦々 句会探訪(6) 君津市	小野裕文	41	
映画⑨/「栄光のランナー 1936ベルリン」	「奇跡の教室 受け継ぐ者たちへ」	石子順	42
本/牧野光朗編著 甲卓の地域主義	石山雄貴	44	
GEKKAN地域探訪(6) 山形県・山形市	安藤耕己	66	
キラリ!! 青年団 鳥澤立戸		68	
月刊読む会・語る会 読者のひろば	田中潮	67	
社全協だより		70	
編集コーナー		72	

〔特集〕 社会教育施設を守る

公共施設再編問題と社会教育施設をめぐる 住民運動・市民運動

荒井容子

1 「公共施設再編」問題の登場

社会教育施設の整備は教育基本法、社会教育法に国、地方公共団体の任務として明記されている。法規定は国民の合意によるものなのだから、国、地方自治体はこれにこたえなければならぬ。地方自治体が公共施設として社会教育施設を設置したり、廃止したりする場合、教育委員会はこうした法規定や住民の要求を踏まえて施策を進めるとするのが本来のあり方であろう。1970年前後からの社会教育施設づくり運動の経験はさらに、要

求を自治体の総合計画(長期計画)に位置づけて整備をすすめる手法も教えてくれた。

ところが今、社会教育施設の存廃問題が、この分野で蓄積された判断では収まらない枠組みで議論されはじめている。これが「公共施設再編問題」だ。

まず、自治体所有のすべての公共施設の床面積、建設年、さらに修繕時期、更新時期とその費用が「公共施設(マネジメント)白書」なるものにまとめられる。そして今後予想される「更新費用」の膨大な総計額が、当該自治体の人口見通しと財政逼迫という言葉と共に提示され、個々の施設の存廃案が若干のコメントとともに列記

される。そのなかで社会教育施設の統廃合も提案されていく。

2 国主導での推進と、

先取りする指南書としての『朽ちるインフラ』

政府（総務省）は2014年4月22日に「公共施設等総合計画の策定にあたっての指針」をまとめ、地方公共団体に「計画」策定を要請した。この「指針」では、「公共施設の老朽化」「厳しい財政状況」「人口減少」等を根拠に、「インフラ長寿命化計画」（2013年11月）にも触れながら、「公共施設等総合管理計画の策定」を促している。「計画」は全自治体が策定予定で、都道府県指定都市は100%が、その他の市町村は99・4%が、2016年度までに策定する予定という（総務省「公共施設等総合管理計画策定取組状況等に関する調査（結果の概要）」2016年4月1日。同省ホームページより）。

ところで、この「指針」を先取りする指南書ともいえるのが『朽ちるインフラ』（2011年5月日本経済新聞社）だろう。著者の根本祐二（東洋大学PPP研究センター長）は、「データさえ入手できればどの地域でも通

前述のように、個々の自治体が簡易に試算できる簡易試算ソフトを開発・公開したという。

根本は、これで試算すれば自治体の多くが更新費用を賄えないことに気づき、公共施設の削減に向かわねばならなくなると、自身が関わった自治体事例で例示する。そして公共施設についての「優先劣後」の判断と「施設仕分け（統廃合）」の必要を力説する。

また、このような判断を下すためには、試算段階から、行政側では「一元的マネジメント体制」を整える必要があるとする。従来の行政組織体制では「各部署が全体最適を無視して、ひたすら部分の利益代弁者になるおそれ強い」から、「公共施設のマネジメントの担当部署を置くこと」「マネジメントを首長権限とする」とともに、教育長や各部長を含む庁議において決定する体制を取ること（前掲『朽ちるインフラ』p.255）が必要だという。

根本はまた、「施設仕分け（統廃合）」の実施には「住民の参加と協力」が不可欠とし、「情報公開と市民参加」の重要性を強調し、「データ把握の段階から」の公開（「知る権利」という言葉も用いている）や、市民が積極的に「議論に参加すること」、「仕分け」後も「参加」（協力）

用する」、「自治体別に更新投資を推計するソフト」（東洋大学版簡略ソフト）を2010年10月に「開発して発表した」というが、2014年「指針」では、総務省も同種の「更新費用試算ソフト」をホームページで公開したとし、その活用を促している。「指針」ではまた「計画策定にあたっての留意事項」として、行政サービスの「民間代替可能性」の追求、「計画の策定段階においても議会や住民への十分な情報提供等を行いつつ策定すること」、「PPP/PFIの積極的な活用を検討」なども提示しているが、これらもまさに『朽ちるインフラ』で提言されていることだ。

3 『朽ちるインフラ』が提示する

「公共施設再編」の論理とシナリオ

根本は『朽ちるインフラ』で公共施設・インフラ老朽化の「危機」という切迫感を全面に出し、まず、行政がこれまでこれらの更新費用を「更新投資」として想定してこなかったと批判する。そしてこの「危機」を行政に認識させるためには数値化が必要だとし、自ら試算した結果、今後50年間で330兆円必要だと提示し、さらに

することの必要も説く（p.259）。加えて、「数値化」によるデータ提供は、市民の理解を得るうえでも有効だと、自身の講演で用いてきた手法（後述）をもとに論ずる。根本はまた、従来の自治体の会計手法（「公会計」）は企業会計に準ずる方向で展開すべきだとし、自治体が「資産」運用という発想をもって「更新投資」を行なっていくことを推奨する（p.116）。さらにPFIの手法と指定管理者制度の活用を、財政削減目的はもとより、民間経営手法の有効性という発想から、当為のこととして推奨している。

すでに各地ではじまっている「公共施設再編計画策定」過程で聞く、耳慣れない諸施策の源はここにあったのかと気づかされるのではないか。

4 「一元的マネジメント」による、

「優先劣後」論の中での社会教育の取り扱い

(1) 「施設仕分け（統廃合）」で披露される

安易な「社会教育」認識

前述の2014年の総務省「方針」では、公共施設存廃の判断基準について、「当該サービスが公共施設等を

維持しなければ提供不可能なものであるか（民間代替可能性）など」と書かれている。根本はこの判断を「優先劣後」による「施設仕分け（統廃合）」と述べ、先行事例をもとにその考えを披露している。

まず、自身が「公共施設再編方針策定委員会」（2008年設置）の委員長として関わった東京都狛江市の事例を取り上げる。根本によれば、同委員会では、「選択と集中が不可避」、「市民の安全を守る耐震化は最優先」、「現在流出が続いている子育て世代の確保のための機能は優先すべき」、「それ以外の機能、たとえば図書館・公民館等は劣後にせざるをえない」と議論して報告書をまとめたが、原案策定過程で「図書館・公民館を重要とする」「多数」の「反対意見」に直面したという。これに対し根本は「図書館・公民館が重要だという人たちは、自分が支持する領域に予算を配分させて、その結果、学校の耐震化が遅れ、万一子どもたちの命にかかわる事故がおきたら、いったいどのように責任をとるつもりなのだろうか」（p.128）と『朽ちるインフラ』の中でも反論している。

根本は続いて2009年に「公共施設マネジメント白書」を作成した神奈川県藤沢市の事例を紹介する。そし

もって同書で紹介している。つまり根本は、「図書館・公民館が重要とする」人たちを自分勝手なエゴイストとしてとらえ、「重要」だと主張するその深い意味に考え及んでいないのだと思われる。藤沢市の例でみればまた、「サークル利用」が、何故か「地域として推奨したい活動」と対立して理解されている。また「地域利用（自治会等）」は本来の目的に沿った利用といえる」というその「公民館」理解もずいぶん雑で恣意的だ⁴。

個々の自治体での「公共施設再編」計画策定過程でも、今後、おそらく、「一元的マネジメント」の担当者から類似的な浅薄な「優先劣後」論を聞かされる恐れが大きい。そしてこの程度の「優先劣後」論が、無作為抽出で参加者を選ぶワークショップなどという、統計調査と教育的手法を混同したような形式的「市民参加」手法を通じて、市民意識の誘導に使われる恐れもある。

(2)「施設仕分け（統廃合）」受け入れの

説得に使われる数字の「ごまかし」など

根本は「施設仕分け（統廃合）」を住民に受け入れてもらうためには「公共施設の費用」を実感してもらう必

で、この「白書」から「公民館の無駄」が「明白になった」とし、『全体の74%が特定の人たちのサークル利用活動のために使われている施設の費用の96%は、一般の人たちの税金でまかなわれている』と「無駄」の意味を説明する。さらに「地域として推奨したい活動であるとか所得が低くて民間の会議室を借りることのできない事情があるなら、借料に対して補助金を出せば済む。／地域利用（自治会等）」は本来の目的に沿った利用といえるが、わずか4%しかない」（p.135）とも述べている。

ところで、狛江の例についていえば、図書館・公民館の存続がなぜ「子育て支援」と対立してとらえられるのか。図書館での「読み聞かせ」や公民館での子どもや「子育て」をテーマにした事業の存在はもとより、それらの施設によって育まれる地域の文化は、子育て環境を豊かにするのではないか。図書館や公民館の存在を期待して移住する子育て世代も少なくない。また「耐震化」と「図書館・公民館」存続の施策は予算を奪い合う構造になっているのだろうか。根本は、「反対」意見の「パブリックコメント」は「いわゆる公民館族や図書館族が団体で書いたもの」というある「市民委員」の言葉を、共感を

要があると、たとえば図書館運営費の総額を図書館の貸出者1人あたりの費用に換算する手法を、その講演等で活用しているという。まず参加者に費用を予想させ、次に自らが試算したという全国平均値、1人あたり1000円を提示する。そうすると「聴衆の意識が変わり」、費用がかかっているのだと認識されるのだという。

しかし、この試算方法なら、貸出者数が増えれば増えるだけ、1人に関わる費用は安くなる。この点にも注意を喚起するべきだ。つまり施設の有効活用という発想に立てば、当面の費用額は「施設仕分け」の動機づけにはならないのだ。

根本はまた「少インフラ」を掲げ、身近に公民館や図書館を求めるのは贅沢な時代になったと講演で語り、統廃合で損われる「利便性」（遠隔化）に対しては、「足の悪い高齢者には公共交通機関を配慮」すればよいとつけ加える（千葉県習志野市での2014年1月15日講演ビデオより）。さらに「省インフラ」の典型が「寺子屋」（複合施設としての「寺」の評価とともに）だとし、海外でもユネスコ活動を通じて賞賛されているとまで話す（多摩市での2013年7月13日の講演時のスライドより）。

しかし、「不便」を補う新たな公共交通機関の設置は「不便」を増す「増インフラ」になりかねない。盲目的な「複合施設化」信仰はまた、既存の施設を無駄に統廃合し、新たな大規模施設をつくるという、「更新費用」削減目的からみても本末転倒な結果になりかねない。

4 社会教育施設をまもる住民運動・市民運動の発展

(1) 社会教育施設をめぐる住民運動の継承

1970年代、社会教育施設づくりが活発に展開され、社会教育施設に関心を払う多数の住民団体が生まれ、その後も関心をもって運動を継続する団体が少なくなかった。そして1980年代に加速化する財団・公社への運営委託や、施設使用料「有料化」など、整備を後退する施策を押しとどめる力になってきた。

その後1990年代後半以降の「地方分権」政策による「規制緩和」施策の下、公民館運営審議会等の住民参加制度の軽視、社会教育事業の誘導・変質や事業費の大幅削減、「教育機関」としての位置づけの軽視（首長部局への補助執行や別名称施設への転換）、施設使用料の

有料化（減免措置対象の限定・縮小）や値上げ、運営の外部委託等、社会教育施設の整備推進とは逆行する施策の流れが強くなっていく。

こうしたなか、すでに整備されてきた社会教育施設とそこでの社会教育実践の恩恵を受けてきた世代が、改めて社会教育施設の価値を自覚し、新たに、あるいは従来からの運動の担い手と結びながら、社会教育施設をまもる運動の担い手として登場してくる。1980年代末以来の公民館職員正規化運動を成果に結びつけたあと、2010年、公民館を首長部局に補助執行させる施策に直面して大きな運動を展開した岡山市の住民、職員と運動（「公民館を教育委員会に残す会」等）は記憶に新しい（第52回社会教育研究全国集会資料集参照）。この他1990年代後半から、東京に限ってみても「公民館の学びを考える会」（町田市）、「I♡（ラブ）公民館」（小平市）、「Weラブ公民館」（稲城市）、「国立公民館を守る会」（国立市）、本誌4月号に実践報告が掲載された「千葉市公民館を考える会」、三鷹市市民大学「総合コースを考える会有志の会」等々、新しい団体がつぎつぎと生まれてきた。

(2) 公共施設再編問題に直面した運動の新たな展開

ところで、ここ数年の公共施設再編問題はさらに、社会教育施設を守る運動の新たな担い手を生み出し、運動展開の新たな課題と可能性を切り拓いているように思われる。

「危機」に直面して改めて価値に気づかされ、これを守るべく立ち上がるという流れは同様だ。しかし、自治体の公共施設のなかで「無駄」、「劣後」、「エゴ」と社会教育施設を評価されることに対し、容易には納得できない「感覚」が、社会教育施設の歴史や理念の学び直しをうながして研ぎ澄まされてきている。教育委員会制度や運営審議会等の法規定にある従来の「住民参加」制度の意義も見直されている。

運動の射程は施設の存廃にとどまらず、「再編」をすすめる論理と方法にまで及んでいる。公開が進む財政意識調査等の統計データが住民側から分析し直され、説得に使われる「数値」に対抗する論理が、新たな数値とともに生み出されている。議論は、都市計画全体のあり方、自治体施策の進め方、一見多彩に多用される「住民参加」技法の矛盾にまで及ぶ。企業経営に模した自治体

運営が本当に有効なのか、一元的マネジメントという経営論は住民のさまざまな権利を保障する自治体のあり方と符合するのか、国と自治体との関係の実態と本来のあり方等々。そしてまた、自治体内外で相互に地域の施設を訪問し合い、見学し合い、単純な数値を超えて、利用の実態や歴史が交流され、住民同士の相互の厳しい意見交換の下で、課題が突き詰められていく。

「地域エゴ」という揶揄や、財政難なら「仕方ない」というあきらめは、ナイーブな市民意識を誘導し、市民間の対立を誘発しやすい。しかし、今、継続されて展開している運動は、そうした「分断」への誘導を乗り越え、個々の社会教育施設、個別の地域を超えて連帯し、単一の自治体内でも「市民運動」的様相を帯びてきている。また、この自覚は、運動の中での学習をさらに発展させる可能性を高めている。⁵⁾

根本は別の著書で、今は「地球規模の地域間競争の時代」だと豪語し、これは「あるべき姿や望ましい姿を記述した表現」ではなく、「現実を客観的に記述したもの」で、「受け入れざるを得ない」とたたみかける（『豊かな地域』はどこがちがうのか―地域間競争の時代）ちく

ま新書2013年1月 p.16・p.21)。しかしその「現実」はどこまで本当か。人々を分断する「競争」を是とすること、現代の闇を乗り越えることはできるのか。支え合う「連帯」は地域内で完結するのではなく、地域を超え、国を超えていく必要がある。その共通基盤はこの地域で生きていくよかつたと思える文化を、あきらめず求め続けることではないか。そのために、今、私たちはそれぞれの地域で、まさに「科学」をわがものとし、「分断」策を見抜き、「連帯」して運動していく必要がある。

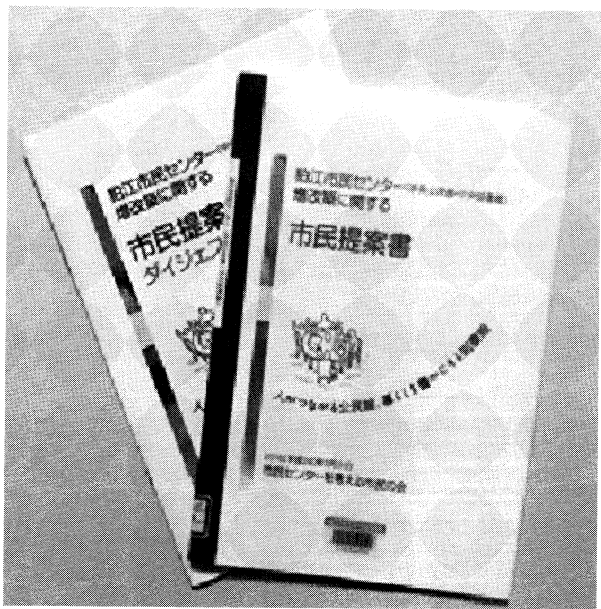
社会教育施設が廃止されてしまった地域でも、廃止反対の住民運動のなかから「社会教育」事業を継続させる取り組みが生まれてきている。社会教育施設の運営が外部委託化されてしまった地域でも、改めて運営のあり方を問い直し、今度はもっとしっかりとした体制を整えて直営に戻すことが目指されている。使用料の廃止（無料化）は空想だろうか。失われたものを取り戻すことも射程にいられて、したたかな運動を、自治体を超え、国を超えて、支え合いながら展開させていきたい。

* PPP : Public Private Partnership
PFI : Private Finance Initiative

〔特集〕 社会教育施設を守る

市民センター(公民館・図書館)の改築に挑む狛江市民

——市民主導による、市と市民の協力をめざって



- 〔注〕
- (1) 同「指針」に合わせて、「計画に基づく公共施設等の除却について、地方債の特例措置を創設(地方財政法改正)」され、「統合」の誘導策になっている。
 - (2) 自身もメンバーの「PFI民間資金等活用事業推進委員会」で発表したという。PFI法は1999年制定。
 - (3) 根本によると、2003年から「再編」にとりくんだ「最も早い部類」の自治体とのこと(前掲『朽ちるインフラ』p.123)。
 - (4) 総務省が公開しているソフトの仕様書でも、社会教育施設理解の未熟さが露呈され、公民館は「社会教育系施設」ではなく、「市民文化系施設」の「集会施設」に割り振られている。
 - (5) 「公共施設」全体を射程にした使用料「有料化」施策に対抗する運動にも同種の特徴がある。2016年2月28日に国分寺市の「公共施設有料化に反対する会」の学習会に招かれ、多彩な施設の関係者と出会い、改めて気づかされた。
 - (6) エネスコ学習権宣言(1985年)には「学習権は未来に予定された文化的ぜいたく品ではない」という一節がある。国際的な教育運動・成人教育運動はすべての人々にとつての質の高い教育の保障を求めた。豊かさや強さを求める「競争」ではすべての人々の学習権を保障するという思想は共有されず、その実現もむずかしい。また「費用対効果」論に縛られる「教育投資」論では貧富の壁を乗り越えることはできない。また「子どもの貧困」問題は子どもの教育機会喪失問題から、すぐに「おとなの学び」問題に展開していくだろう。

あらい・ようこ＝法政大学

平井里美／小島喜孝／重国毅

1 1年余の議論をへて「市民提案書」提出

狛江「市民センター」を考える市民の会(以下、「市民の会」。会員220人)は、2016年4月6日、狛江市長に、中央公民館および中央図書館の入った「市民センター」の改修計画について、増改築を求める「市民提案書」を提出しました。「市民提案書」は、「市民の会」が市と協定を結び、1年2カ月にわたる幅広い市民による議論(打ち合わせを含め200回を超える会合)を経てまとめられたもの(A4判66ページ)です(全文およびダイジェスト版は「市民の会」ホームページに掲載)。