

## 教育文化施設管理財団の組織・運営と法制度に関する研究：法令・規則と公共的役割の分析をとおして

石井山, 竜平  
九州大学教育学部 : 助手 : 社会教育計画論

<https://doi.org/10.15017/949>

---

出版情報：大学院教育学研究紀要. 1, pp.65-78, 1999-03-31. 九州大学大学院人間環境学研究科発達・社会システム専攻教育学コース  
バージョン：  
権利関係：

## 教育文化施設管理財団の組織・運営と法制度に関する研究

— 法令・規則と公共的役割の分析をととして —

石井山 竜 平

### はじめに

地方分権の時代にあつて、生活課題解決の主体や、公共的サービス提供主体が行政部門外にも多様に組織・形成されている現実動向が注目されているが、その中であらためて、公共概念の枠組みの検証と、そこにおける行政部門の役割の再構築が、現代地方自治の最重要課題となっている。その際、住民が学習、合意形成を通じて新たな公共部門のあり方を見定め、それを住民と行政のパートナーシップの中に実現していく新たなシステムをどのように構築していくかは、自治体行政における教育文化行政の今後のあり方が計画される上で重要な論点となる。本論では、教育文化関連施設の委託公社・財団が、この筋道を保障する新しい課題解決の拠点としての役割を担う可能性と方向性の検証を、法令・規則における位置づけの分析をととして行う。

法制度上、「財団法人」は、公益事業を独立した意思決定によって経営しうる形態である。だが現実には、日本の自治体出資財団のほとんどが、経営方針に行政部門外の意味決定が入らないシステムとして発展してきている。さらに昨今では、従来にはみられなかった多機能・複合施設が続々と建設され、その運営母体としての財団が創設されてきている。このような自治体出資財団の増加・多様化傾向は、90年代の地方分権・規制緩和政策のなかで、さらなる加速化が予想される。

自治体の財団活用度が極めて高い政令市のうち、広島市、北九州市、福岡市を対象にした生涯学習行財政の比較によれば、現代の教育文化関連の財団管理施設には、①社会教育・生涯学習行政の範疇を越え、全市的計画の中で位置づけられている。②地域独自の文化的土壌の高まりのアピールなどによって、居住地域帰属意識を生成させることがねらわれている。③学習施設の運営と、学習から結びつけられる政策課題を直轄する多部局を一元化し、多行政の政策課題に住民の学習を結びつけられることが企図されている、といった共通傾向があるものの、各自治体では、その社会的条件や政策意図に応じて、行政機構がカスタマイズされつつあり、それに対応した形で自治体出資財団の性格も規定されているため、その形態や性格も急激に多様化している<sup>(1)</sup>。

このように、現在では、財団・公社が出資自治体の政策課題の主要部門を担うウエイトが増している。これらは政策課題を担う「主要ユニット」であり、現代の自治体の実態は、これら多数のユニットから成り立つ「複合経営体」といえる。今後このように自治体が自らの行政システムの独自の裁量で「複合化」「相互関連化」することが予測される中で、社会教育の固有性を前提に、住民の学習保

障条件を行政の特定固有領域内への条件整備を求める従来型の志向には、一定の限界性が指摘される。

すなわち、現在の社会教育部門の複合化、外郭化を、公共性の性格および自治体経営システムの変容過程に対応した社会教育部門の変容の中途過程として位置づけ、その段階における学習条件の公的保障の規定のあり方を探求するという視点が必要であろう。本論では、現状の自治体出資財団の公共性の法令・規則上の規定のあり方の考察をとおして、その役割の可能性と限界を考察する。

## 1. 多元的公共概念の中での「地域住民の学習施設」のあり方を捉えるパラダイム

### (1) 公共サービス提供主体の多様化に対応した公的組織のあり方

従来の社会教育の公共性のとらえ方においては、行政サービスの提供主体の形態は、直営・直轄を原則とするという捉え方が一般的であった。すなわち、行政部門を唯一の住民の社会保障部門ととらえ、この「ガヴァメンタル」な部門が「パブリック」な需要を覆うことで、社会保障の完備が実現されるとする、福祉国家の「一元社会」的性格を前提とした把握であった。

しかし現在、自治体の従来の直営・直轄サービスの体制を拡充するだけでは地域社会の環境の変化や住民ニーズの多様化、高度化に、対応できないケースが増えてきている。しかも近年、国の地方分権・規制緩和施策によって、各自治体においては行政組織を独自にカスタマイズしうる領域が拡大されつつある。その中で、これまで単に「外注」部門ととらえられてきた外郭団体や地縁団体などが、自治体行政の主要ユニットとして位置づけられているケースが増加しつつある。このように行政組織自体が「多元」化する方向性が現れている現状では、従来の縦割りの行政組織を前提に、住民の学習機会提供部門を教育行政部門の固有領域と規定したうえでの構築された、社会教育のシビルミニマム論<sup>(2)</sup>における公的補償の基準を援用して、今後の自治体における住民の学習保障のあり方を捉えていくことには限界が現れてきている。

さらに、社会教育の公共性の再構築をめぐる課題は、行政組織内部における位置づけの問題にとどまらない。昨今では、行政部門外にありながら、公共的価値を十分に含んだ活動を行う集団・組織が、社会保障サービスの提供に大きく機能してきている実態が注目されてきている。自治体行政をめぐる先行研究においてはすでに、「ガヴァメンタル」な部門では覆えない「パブリック」な需要に対応してきた市民部門に着目し、その存在も含めて、公共部門の主体をとらえる視点が提示されてきており、その枠組みの中で「ガヴァメンタル」な部門の役割の再構築が目指されてきている。ここでは、従来から「プライベート」と「ガヴァメンタル」の中間にいて地域課題に対応してきた地縁団体や、組合組織なども、公共サービスを担う重要なファクターとして捉えられている。この視点の精緻化を試みる近年の研究では、「公共度」が高いということを判断しうる主体と、その形成プロセスの究明が意識されている<sup>(3)</sup>。このように、社会保障サービスを担う部門が多様に存在する「多元社会」においては、それに即した多元的公共概念が再構築されるであろうし、その上で従来の公共部門のあり方の再構築が課題となってきた。

現代において、住民の学習保障の拠点施設に求められるのは、多様な公共サービスの提供主体の存

在を前提とし、これらを切り結んだり、新たな公共サービスの主体を発掘する役割である。すなわち、①住民の参画と、②その参画を担う主体が育つ条件が、その地域の住民にもっともふさわしいかたちで拡充される必要がある。

## (2) 財団法人の本来的性格としての「意思決定の自立性」への着目

以上のように、住民の学習保障の拠点施設には、地域の中の社会的諸資源を掘り起こし、それらをフルに活用したり、公共的な資源に転換していく役割が求められる。そのためには、制度的な参画制度を形骸化させず実質的なものにしていくにふさわしい組織形態が必要である。つまり、従来以上に、新たな地域ニーズや住民ニーズに自主的に迅速に対応しうる組織が求められる。

そこで注目すべきは、住民の学習拠点施設の運営における財団法人の活用可能性である。従来、公共部門の財団委託は、それ自体が公的部門からの「除外」と位置づけられ、住民の「権利性」と直接対立する「投資効率性」志向ととらえる見地が支配的であった。また、日本における財団法人運営の実態としても、投資効率を高めるため出資自治体以外の意思がはいらぬシステムとして活用されてケースが大多数である。しかし、上述のように、公的責任を維持しながら、住民の参加や選択の保障を拡大しうる公共部門が求められる現在、自治体が、政府の統制から離れて新たな地域ニーズや多様な住民ニーズに自主的に対応しようとするれば、原理的には出資者から独立した意思決定をもつことが前提とされている出資法人の活用は一つの方法として捉えられるべきであろう。

「法人」が権利を取得し義務を負うのは、その「意思」による。意思がないところには法人の権利義務が発生しない。ここでは、法人自体が持つ「独立した意思決定を行いうる組織形態への可能性」に着目する。

## 2. 財団運営による住民の学習施設の民主主義的運営をめぐる法構造

### (1) 自治体出資財団の法制度上の「不透明な領域」への着目

教育文化関連施設の管理委託公社の法人格は、そのほとんどが財団法人である。法制度上において、財団法人は、出資者から独立した意思決定をもてることが特色の一つである。しかし現実には、行政部門に委託—受託関係で拘束されているため、実態としては、行政部門外の意思決定は入りにくく、かつ、行政内部規定の制約を受けない組織である。すなわち、財団委託は、従来の行政内部の規制を超えた政策を遂行するための手段として活用されてきており、そのため、設立される時期によって委託のねらいはやや異なるものの、「治外封建的」な「内注組織」としての性格は共通している。

教育文化施設の財団委託は、70年代における行政スリム化の方策として現れ、80年代には当時の政策動向にリンクする中で、①業務の一元化による事務効率の向上、②単年度収支等の制約からの解放、③収益事業の容認、④民間ノウハウの積極的な取り入れ、などを可能とする形態として活用されるようになった。その後、様々な力学が働き、これらのねらいを拡大・複合させることによる新たな政策意図も現れてはいるが、財団の活用可能性として企図された基本的なねらいは、おおむね以上の点で

ある<sup>(4)</sup>。

財団委託によって、効率的な住民の学習権保障がどれほど実現されているかに関しては、特に70年代中頃から80年代終わりにかけて、従来行政直轄だった社会教育施設を財団に委託したケースにおける財団委託前後の比較分析が積極的になされ、実質として学習条件の拡大に結びついていないことが多々指摘されている<sup>(5)</sup>。財団管理の新設教育文化施設に関しては、直裁的比較が可能な対象がないため、従来の社会教育の理念、とくに社会教育のシビルミニマム論における公的社会教育の条件整備の基準と照らして、行政改革から生涯学習推進の中での住民の学習権保障の全体的水準の問題として検証され、財団が戦後社会教育の理念を逸脱した形で活用されている点を批判的に指摘されてきた<sup>(6)</sup>。実際、財団法人は、既存の行政組織の硬直性を回避して、より弾力的に事業を行うことができる形態ではあるが、自治体の財団への関わりかた如何によっては、サービスの低下や行政任務からの逸脱を引き起こしかねない。その中で、自治体出資法人の法制度的な不備を論証し、法制度的による適切な統制を訴える論は多い<sup>(7)</sup>。

しかし、南里悦史氏が指摘するように、従来の社会教育行政の固有領域の後退に眼を向けること以上に、トータルとして「住民の自発的で主体的で創造的で自由な学習活動の存在を広げる環境条件を積極的につくり出すことが、行政の直接責任のあり方として重要」である。そのために必要な視点として、氏は、①地域住民の真のくらしの課題をみすえ、従来の社会教育行政の実状を基礎にした新たなパラダイムによる社会教育施策のビジョンづくり、②「学習の自由」の公的保障として「社会教育の自由」をとらえること、③住民意思の反映を作り出すシステムの整備、をあげている<sup>(8)</sup>。

前述のように、昨今の地方分権・規制緩和政策では、今後「公の施設」は自治体が設置し、出資法人が管理するという方向性が企図されており、自治体出資財団の位置づけの変革方向は、自治体行政部門の主要ユニットとしての位置づけが目指されている状況である。このような時代状況において財団をとらえる際、法制上の「不透明な領域」の中に、新しい住民参加の形態の可能性が見いだす視点が重要である。サービスの質の低下や任務の逸脱を回避するために、自ら多くの制約をかざれば、従来の行政内部の官僚的体質を受け継いでしまうことになりかねない。「不透明な領域」を残しつつ、施設のサービスの質の低下や、任務の逸脱がおこなぬようチェックし得るだけの意識と力量をもった住民が育つ場を保障することで、組織内部に官僚的体質が持ち込まれることをくいとめるというのが、新たな時代の教育文化施設のあり方であろう。

現在の法制度の中で、住民意思がどれほど尊重できるのか、その際、どのような創造的・先導的事例が可能であるのかが、実際の運営上の問題と照らされた上で理論的に究明され、実践的にも模索されることが必要である。すなわち、現在の法規定の「曖昧さ」を逆的にとり、現行法のうち拡大解釈すべき部分を見定め、さらにどのような拡大解釈が必要か、という具体的なビジョンづくりが必要である。

## (2) 「私」法人の公的主体としての位置づけの有効性

民法学者、星野英一氏の「市民社会」に関する考察によれば、マルクスは近代資本主義社会を、「権

力機構である国家」と「自立して運行する経済社会」の二元性を背景とし、経済活動が私人の自由に委ねられた「市民社会」ととらえ、私人の経済活動における階級対立とブルジョアの支配に着目し、批判的に検討した。その後、グラムシによって「市民社会」は、広くより深い意味が強調されるにいたっているという。つまりマルクスのとらえた「市民社会」から経済社会の部分を除いたところのみられる、「資本主義経済社会の中で、その弊害に対して自らを守る団体・活動をも含みつつ、それにつきない、NPO等の利他的・愛他的団体、さらに学会から趣味の集いにいたる仲間的団体をも含む、広範な自発的団体とその活動」を、「狭義の市民社会」とし、そこにおける関係規範としての民法の意義を論じている<sup>(9)</sup>。

ここからも見とれるように、公的部門をとらえる従来の視角においては、「私」と「公」とを対立的にとらえる枠組みであったため、行政意思の一元性が原則であったのに対し、現代的な「自立した人間（個人）による自発的団体が形成する社会」としての「市民社会」<sup>(10)</sup>において、公共性をとらえる際は、「公」を「私」の集合体としてとらえる視点が有効である。

### （３）「施設の自治」を前提とした、自治体行政のあり方

「公の施設」（地方自治法第244条）としての教育施設の財団管理を、法的に可能にする根拠は、地方自治法であるが、それはあくまで「公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認められるとき」に限られる（地方自治法第244条2項3）。すなわち自治体には、施設の管理を財団に委託する際、そのことにより、さらに効果的に教育の目的が達成できるような条件をつくっていく責務がある。つまり、財団による運営のメリットを発揮させることができる環境醸成につとめなければならない。

法制度上では、「教育財産」は、自治体の「長の統括のもとに、教育委員会が管理する」（地教行法第28条）ものであり、「教育機関」は、教育委員会が設置し（地教行法第30条）、その事務を請け負うのが原則である（地教行法第23条）。しかし実態としては、教育委員会管轄によらない住民の学習拠点施設を運営する財団法人が多数存在しており、そのあり方をめぐっての法制度的な整理は今後の重要な課題である。

「教育行政の原理」を記した教育基本法第10条によれば、住民に対し教育責任を直接、自主的に果たすことが求められるのは、施設（組織）・職員であるが、その成立には、組織が教育委員会など行政権から独立的であるとともに、住民との協力関係（参加）が必要である。施設とともに教育委員会がその内実をいかに作り出すかが課題となる。

教育行政には、非権力的でかつ教育専門的・技術的な助言指導行政にとどまりながら、外的条件については、豊かに整備されることが求められる。さらに施設職員と住民によって教育委員会の関わりがチェックされる筋道も、教育基本法の原理からは導き出される。

### （４）教育基本法第10条の積極的解釈による、地域の教育機関の自治の保障

「公的責任の維持を前提とした、自立的な判断によるサービスの決定・遂行」という財団法人の活

用をとらえる際、教育基本法第10条の積極的なとらえ方が重要である。この条項で示される教育行政の原理を、神田修氏は、学校教育の保障のあり方をとらえる観点から以下の三点にまとめている<sup>(11)</sup>。

- ①教育の自主性と、教師の教育権の独立の保障－学校の自治
- ②教育行政の教育条件整備の義務
- ③教育行政の国民・住民的責任に関する原理

この原理を積極的にとらえ、「地域における住民の学習施設」が、住民に直接責任を持ちながら、その事業計画、活動や仕組みを、職員や理事がともに、自主的、主体的に決定していく「自治組織」としての保障としてとらえられるならば、組織として独立した「意思」の保有が前提である「法人」による施設経営は、その「自治」の内実をつくり出すのに有効な形態にとらえられる。その上で、財団独自の意思決定の民主主義的手続きが、教育基本法の原理実現手段として考慮されなければならない。

### 3. 教育施設管理財団の「教育機関としてのミッション」確立の可能性

#### (1) 「施設の自治」を実現するための住民参加のあり方

財団施設が、上記のような運営原理をめざす上では、住民に対して直接責任を果たしうる住民参加のあり方が特に考慮されなければならない。

財団の運用可能性をとらえる際、「市民社会」としての性格が、社会的にも行政構造的にももっとも顕著に現れているといわれるアメリカでは、財団法人格は、市民部門の組織形態として発展する中で、運営の独立および住民参画と、運営をとおしての住民の社会参加を実現しているケースが多い。アメリカの非営利組織の経営分析を精力的に行い、その経営の技術論についての論究が注目されているP. F. ドラッカーによれば、非営利組織が持つべき行動原理として、「機関としての使命（ミッション）」のあり方を最重要視している<sup>(12)</sup>。

財団のミッション、すなわち「目的」は、法制度上には「寄付行為」に規定され、その逸脱は許されない。「目的」規定は、基本的には出資者（自治体）が決定するが、その際にどのような手続きがとられているかが問題となる。ゆえに、設立時における施設の目的の設定の際、民意の反映のあり方の問題として、寄付行為の内容決定のプロセスが重要となる。

さらに、施設（組織）の設立後には、ミッションを達成するマネジメントが必要となる。その目的に添った目標の具体化の際には、地域住民のニーズの把握と、組織の能力とのすりあわせの作業が必要であるが、その手続きにおける住民の関わりが課題となる。

そして、住民の学習施設が、住民の積極的参画を伴う民主主義的運営を実現するうえで最も重要なことは、地域の課題を自らの課題としてとらえ、その学習・解決のあり方を施設を通して実現しようとする住民が育つ場、ミッションをともにできる住民が育つ場もふくめて、「参加」の保障としてとらえられることであろう。

そのため、理事会や審議会など、従来の制度的参加システムだけでは不十分である。一般の利用者や住民の施設運営に参加でき、施設の公共度のチェックを担いうる力量を培える場をどのように設け

るかが、実践的に模索されるべきであろう。

なお、財団の組織上の細部の申し合わせ事項については、自治体の設置条例の定めることとされている（地方自治法第244条2項1，地教行法第30条2）ことから、教育委員会の施設との関係のあり方の方針は、条例に、教育行政の原理と照らし合わされながら盛り込まれることになる。ここでは、財団が「ミッション」を持ち続け、その実現への取り組みが行いやすいような環境づくりのための外的条件として、①公共・公益性をチェックする機能、②出資比率や人事・業務面での基準、③共同出資がある場合には、そのパートナーの選定の基準、④議会や住民への情報公開や合意を求めるプロセスの確保など、自治体の意識的なコントロールの範疇をどのように設定するかが、重要な問題となる。

自治体の性格がさらに多様性を増しつつある中、当該自治体独自の規定の手段として自治体の財団設置条例の活用可能性に着目する必要がある。財団の設立・運営に関しては、現行法制の中での自治体出資法人の規定があやふやである中、条例によって設置自治体独自の運営原理が主体的に定められることが求められている。さらに条例策定プロセス自体が、自治体独自の新たな基準を行政と住民が共同で模索し、決定し、定型化していく有効な手段の一つとして期待される。

## （２）実際の寄付行為にみるミッションの規定

ドラッカーによれば、機関が持つ「ミッション」の規定は、それに基づいて行動できるほど、明確でなければならないことを強調している。曰く、使命の表現は「その機関が現実は何をしようとしているのかに焦点を絞ったものでなければならず、その組織に関わる一人一人が、目標を達成するために自分が貢献すべきことはこれだ、といえるものでなければならない。」さもなくば「意図の表明に終わってしまう。」

日本の社会教育行政部門の初めての委託財団である北九州市教育文化事業団が設立したのは、一九七六年である。その設置目的は「北九州市の委託を受け、市の設置する体育施設、文化施設の管理及び運営等を行い、もって市の体育、文化の振興等に寄与する」こととされており、①市民サービスの向上、②市の高齢退職職員の再雇用の場の確保、③「最小の経費で最大の効果」を趣旨としている。

すなわち、明確なのは①従来の社会教育行政の業務をそのまま引き継ぐ、という点と、②高齢者の再雇用のみであり、市民サービスの向上のためにどのようなビジョンがあるのか、効率的経営をどのように実現するかのビジョンは記載されていない。このように、従来の寄付行為の記載事項は抽象的である。

近年設立した教育文化関連財団の寄付行為の中でも注目すべきは、1996年に設立した「広島市ひと・まちネットワーク」ある。この財団も北九州教育文化事業団と同様に、公民館をはじめとした市内の社会教育施設の受託財団である。設立趣旨をみると、①行政機関の取り組みでは困難な、民間教育機関、高等教育機関、各種団体等の連携・調整するネットワークの核の形成、および、②地域づくりの拠点施設としての公民館の拡充、を実現するため、財団委託によって①柔軟、迅速かつ総合的な対応と、②独自の人材確保・活用がねらいとされていることが記されている。さらに、設立の目的には、①生涯学習の推進、②生涯学習に関するボランティアの育成と活用、③青少年健全育成の振興、④高

齢者の社会参加の促進、の四点が記されているが、目的規定の際に、地域課題を担う人材育成と人材活用を明確に位置づけているのは注目に値する。

このように、①住民の参画、②人材育成を双方とも位置づけた上で、そのことを実現するための財団活用の方針も盛り込まれた趣旨説明や、寄付行為が現れ始めてきていることは注目に値する。

ドラッガーの第二の強調点は、ミッションをもとに、具体的な目標をたてることの重要性である。「それを不断に見直しを行い、変革し、体系的に放棄していくことを組織の中に組み込んでおかなければならない。」「ひと・まちネットワーク」では、この目的規定、趣旨規定を基盤に、①学習支援体制の整備、②学習受容の多様化に対応した学習機会の拡充、③学習成果の評価・発表・活用に関する事業実施、④調査・研究・研修の実施、という基本方針が立てられ、それをふまえた事業計画が立てられている。

このように、今後の財団においては、法的解釈の幅が広いぶんだけ、独自にその事業内容を、条例、寄付行為、構想などに規定し、状況や住民の意向に合わせて臨機応変に変更していく力量が必要である。そしてそれを規定していく際の民意の反映プロセス自体も、施設運営や、社会的課題にかかわる主体形成のプロセスとしてとらえられることが重要である。

#### 4. 実際の運営上に見る「ミッションの維持・達成」の阻害要因

##### (1) 行政内部的性格の延長にある阻害要因

教育文化関連財団の業務内容は、経営管理面、財務構造面の両面とも独立性がきわめて低い。実施事業のほとんどを自治体からの受託事業が占めているケースが圧倒的に多く、財務も、補助金への依存と収支余剰の全額返還となっているケースがほとんどである。そのため、事業運営の効率化の自立的達成を求めにくい経営体質といえる。このような自治体と密接した関係のうちでは、財団と出資自治体の境界が明確でなく、財団独自の経営評価や行政との相互関係の評価がなされにくく、住民の関心も財団経営にはあまり向かない。

元来、教育・文化行政においては、サービスの内容の決定が、住民に直接的に接する職員の裁量にゆだねられるウエイトが大きいことに特色がある。さらに、提供するサービスはニーズに応じて多様である一方、サービスにおける因果関係の不確かであるため、その客観的な評価がしづらい。そのため、サービス技術について論理的な組立が難しく、職員個人の誠意・熱意が過度に強調される傾向にある。また、住民の学習要求に応えられているかどうか判断されにくいなかでは、職員は住民の要請に機敏に反応して行政裁量の幅を広げるよりも、可視的に処理しやすい管轄部局との調整に専心しがちとなる。

このような構造においては、住民との接点を限定しようとする規制が働いている。さらに、職員の裁量・権限が大きく、代替するサービス提供主体がない中では、住民より職員優位の関係になりがちであり、日常的な業務からだけでは、地域の生活課題や住民の学習要求が正當にくみ取れないおそれも多い。そのため、従来の社会教育施設においては、施設の事業内容への住民参加のシステムとして

審議会設置が、法的に規定されているが、形骸化がしている事例は少なくない。

80年代以降にみられる財団委託のねらいは、この構造的問題に直接関わる点ではない。あくまで事務手続きの簡素化・効率化、新たな行政需要への対応、職員等の効率的活用がねらわれており、財団に委託された場合においても、教育文化行政の組織における職員の行動様式と住民との関係性をめぐる構造は、本質的に変わっていない。

しかし、最近の公益法人の認可にあたっては、全く独自収入のない法人の設立に対しては、相当厳しい態度がとられており、独自収入のない団体を設立することは今後非常に困難である<sup>(13)</sup>中、現在では財務構造面では、多様な色合いを見せている。

上記の三財団でみると、総収入に対する独自の事業収益は、前述の「広島市ひと・まちネットワーク」1.4%に対して、ホール運営を主軸とする「イイヅカコスモスコモン」(教委)を管理運営する飯塚市教育文化事業団(以下「飯塚」)では、64.3%である。その収益のためにも、ニーズの把握(事前の告知)が重視されていると思われる。このように、収益事業が大きな組織の場合、ソフトの提供は受益者負担で行われているといえる。財政計画も含めた経営への参加、およびその力量形成を視野に入れて学習条件を整備する視点が今後は重要である。

## (2) 財団委託によって生ずる阻害要因

### ① 行政との委託—受託関係

行政内部の硬直性・官僚的体質からくる阻害要因に加えて、財団委託されることによる新たな組織上の矛盾構造も生成している。第一に、行政との委託—受託関係における責任の二重構造をめぐる問題である。委託事業の場合、管轄部門と公社との間で措置決定をめぐって調整が必要だが、公的部門の決定は行政部門の専管でなければならず、原則として公社ではもっぱら実施が行われるだけになる。しかし、地域の実情にあわせて事業内容や運営方針を見直す必要性から生じる事業内容の多様性から見て問題がある。財団の裁量による意思決定が有効な範囲をどのように見るかが問い直さなければならない。

「広島市ひと・まちネットワーク」(教委管轄)(以下「広島」)では、主要な館には、財団職員と教委職員の二重の身分を持った職員を配置し、「受託」事業の立案権を施設でもてるような法制度上の工夫がされている。しかし、3名の兼任職員への聞き取りをしたところ、職員によって自らの立場の自覚が異なっており、組織内の意思統一の難しさが感じられた。

財団の独自性が発揮できるポイントは、自主事業である。事業予算全体に占める自主事業のウエイトは総じて低い。現在、全国の財団管理の教育文化施設のうち、自主事業を行っている施設は、73.1%(教委管轄)、78.6%(その他の部局管轄)を占めている。独自に企画を練られた自主事業の内容づくりのあり方が、施設のミッションの達成にどうリンクしているかが検証されるべきポイントである。

「広島」では、収支全体に占める自主事業予算の割合は、7.7%、年間24本。受託事業が公民館単位で行われるのに対して、自主事業では、市レベル、区レベルの広領域的な地域課題学習の講座となっ

ている。

女性センター「アミカス」を管理する福岡市女性協会（教委管轄）では20.8%。受託事業74回、参加者4,606人に対して、自主事業380回、8,759人と、相対的には自主事業のウエイトが高い。受託事業が女性の生活課題の学習機会提供が多いのに対して、主催事業では、資格取得など、実利的な内容が目立つ。事業に住民の声を反映させる機会としては、各種女性団体代表からなる「アミカス懇談会」、学識経験者からなる「アミカスアドバイザーの会」がある。

「飯塚」では、18.4%、施設建設のプロセスにおいては、65回もの住民参加の委員会の開催、施設のデザインやオブジェを全国を対象としたコンペの開催、などを経て建設された経緯もあり、地元住民組織との関わりが非常に強く、自主事業の内容については、地元の文化団体の代表よりなる「自主事業運営委員会」の審議を経て決定されている。

## ② 職員組織をめぐる問題

財団内の常勤職員組織は、自治体からの派遣（出向）職員、財団雇用職員の二者で構成されているケースがほとんどである。出向職員に関しては、①繁盛な人事ローテーションによって長期的視点に立った事業運営が行われにくい。②財団出向を、あくまで研修期間として一過的に過ごそうとする傾向が生まれがちである、といった、行政直轄部局の際にも指摘される課題がより深刻さを増す。財団雇用職員に関しては、その人材確保、養成に関する関心が比較的薄い。さらに財団の役員層、管理職層を本庁人事のはげ口として利用されるケースが多いことなどから、新しい経営分野に挑戦していただくだけのモチベーションをもたない人事が行われるケースが多々指摘されている。このような、労務・給与面の二重・三重構造があるため、職場集団がチームとして機能しにくい。

財団独自の職員雇用も、ローテーションがしばらくのことから長期雇用職員の採用が難しい中で、「広島」では、財団雇用の施設職員を、専門的試験で採用する方針が97年度より始まっている。

教育基本法第10条は、「教師は国民に対し行政組織を通じて『間接』に責任を負うのではなく、そこから独立して『直接』自主的に責任を負うという条項」であることを確認するなら、教育職員としての財団職員のミッションを高め、「国民に対する直接責任を担う位置づけと、職員自体がそのミッションを担う主体への育つための仕組みをつくっていくことは、今後の大きな課題であろう。

## ③ 住民による施設の公共性のチェック機能

第三に、議会など、従来の行政内部では働くはずのチェック機能が働かないという問題である。財団法人の意思決定機関は、理事会であるが、そのメンバーの構成は出資自治体の意思に大きくよっているケースが多い。事務局提案を承認するのみで、実質上機能していない理事会も少なくない。

自主財源が高いウエイトを占めている財団の場合は、意見反映制度が用意されている場合もあるが、ニーズの把握にとどまり、運営のあり方にまでコミットする参画にまで至っているケースはまだ数少ない。

地域の文化・教育施設が、居住住民の積極的参画によって、民主主義的運営を獲得するためには、地域の課題を自らの課題として捉え、その学習・解決のあり方を施設を通して実現しようとする住民が育つ場もふくめて、「参加」の保障としてとらえられなければならない。

そのため、従来の制度的参加システムだけでは、不十分である。財団の意思決定機関は理事会であるが、その構成メンバーも自治体の管理職や地域団体の長、地場企業の代表などで占められているケースが多い。近年は理事会が強力な意思決定権を持つケースも出てきているが、一般の利用者や住民の施設運営への参加システム、具体的には、施設の公共性のチェックへの参画システムやそのことに関心を呼び起こせる条件づくりがいかにあるべきかが、実践的に模索されるべきであろう。

#### 注

- (1) 拙著「政令指定都市の生涯学習政策の現代的性格と都市型教育・文化施設の管理・運営体制について—福岡・北九州・広島 of 三政令市の比較をとおして—」九州大学教育学部紀要（教育学部門）第43集 1998年
- (2) 社会教育のシビルミニマム論については、小林文人「社会教育行政としビルミニマム」（藤岡貞彦編『社会教育の計画と施設』1980年 東洋館出版社）を参照。
- (3) 二宮厚美「公共財の経済学的検討」室井力他編『現代国家の公共性分析』日本評論社 1990年
- (4) 社会教育部門の公社委託は70年代半ばになって現れたが、この時期の公社委託のねらいは、あくまで、行政内部規定の範疇では達成できないほどの「減量」化を実現することにあった。

80年代半ばになると、教育委員会から文化行政を切り離し、従来の社会教育行政によらず、総合行政によってコミュニティを基盤とした住民の文化活動を支援するという方向性が、第二次臨時行政調査会答申、さらに松下圭一氏の理論などに裏打ちされて提起された。ここでは、「成熟した市民ニーズ」に対応しうる「高度な学習内容」提供が課題とされ、その「効率的提供」のための方法論として「サービスの受益者負担」が正当化されたのだが、施設の公社委託は、サービスの対価徴収を最小限の行政内部規定の変更で実現しうる法制度上の工夫として捉えられた。このような思潮のうえに、単に「減量化」にとどまらない、新たなねらいをもたされた施設の建設と管理委託財団の設立がすすめられ、行革路線の中でさらに本格化した。

さらに、80年代終わりから90年代はじめにかけては、企業メセナを象徴とした芸術・文化支援ブームのさなか、各自治体では、文化支援を通じた自治体独自の文化政策のアピールによって居住地域帰属意識の生成がねらわれ、その啓発拠点としての財団管理施設が乱立した。

80年代から90年代にかけては、国の生涯学習施策の後押しを受け、住民の学習施設の拡充が、各自治体によって積極的にはかられたが、その際、効率性追求の要請に応えやすいように、教育委員会を超えて、首長部局の判断が働きやすい組織・施設として設置される傾向にあった。一方、市町村の社会教育施設拡充のための設置基準の検討や地域配置に基づく施設の理念の積極的な提示はほとんどなされなかったため、施設設置の組織上、行政計画上の位置づけや補助金などについての判断は、自治体によって多種多様となり、施設の形態・組織体制の多様性はさらに増していった（佐藤一子「地域に根ざす学びの共同性」佐藤著『生涯学習と社会参加』1998年 東京

大学出版会)。

さらに90年代には、①従来型補助金に代わって、テーマ性の高い事業や施設設置に対して起債の許可を与え、その際に一定の特別交付税を与えるという、新たな補助金システムの創設、②90年代の行革審や、経済審議会における公共施設の複合の奨励、③91年の地方自治法の改定（公の施設の公社管理を法的に容認する趣旨への改訂）などによって、財団管理による複合施設が設立しやすい条件が整えられていった。また、バブル経済を背景に、財団の基金による金利収入が着目され、施設設置にあたっては管理運営財団を創設することが自明視されるようになっていった（公社の財政的背景については、「『公社』管理施設の今日的財政問題 — 公社はなぜ有料になるのか —」『月刊社会教育』1998年9月号 国土社を参照）

- (5) 広田正「都市行政と公社経営」 公社問題研究会編『だれのための公社・第三セクターか』1991年 教育史料出版会
- (6) 小林文人氏のまとめと、南里悦史氏の補足によると、住民の学習権保障の水準が後退している実態は以下11点である。①受益者負担、有料化、営利性の導入、住民負担増。②職員による専門的技術的な（求めに応じる）援助・助言・指導の後退。③住民自治・住民参加の否定。④社会教育活動の自由、学習の秘密が守られないおそれ。⑤職員集団（組合活動）の分断、パート・下請け労働を含む職場組織の重層化。⑥「公の支配」に属する（第三セクターなど）社会教育関係団体の登場（法的に問題がある）。⑦生涯教育推進体制における上意下達・官民一体的な地域組織化。⑧一般行政への社会教育行政の一元化、生涯教育への政治的支配のおそれ。⑨民間教育産業の肥大（公的社会教育の後退）による学習機械の階層的不均衡等、学習機会の新たな差別、⑩地方自治体のイベント主義による動員型地域活動の増加、⑪広域行政による地方自治、住民自治の形骸化（小林文人「社会教育政策の動向と対抗する運動」小川利夫編『生涯学習と公民館』亜紀書房 1987年、南里悦史「生涯学習と地域基盤形成」南里悦史編『あすへの生涯学習と地域づくり』光生館 1993年）
- (7) 自治体出資財団法人をめぐる法制度上の問題としては、おおむね以下のことがあげられている。①財団法人は、「私人」を念頭においた法規範である民法上の法人であり、自治体とは独立の法人格を有する組織に対する出資について、法的な言及は非常に少なく、脱法的存在である。②このような法的根拠の不十分さを反映して、行財政面での位置づけが不明確である。③財団への職員の派遣は、ほとんどのケースが自治体とは別組織への派遣を想定したものではない法規定（休職扱い、職務専念義務免除）によって対応しているため、待遇を巡って問題が多い。④財団の統制に関しては、住民や議会による統制は非常に弱い反面、行政内の関係部局とのつながりは、人事による統制などを考慮に入れると非常に強い。（成瀬龍夫「公社・第三セクターの問題点」自治体問題研究所第三セクター研究会編『現代の地方自治と公私混合体』1992年 自治体研究社
- (8) 南里 前掲論文
- (9) 星野英一著『民法のすすめ』第4章 1998年 岩波新書
- (10) P. F. ドラッカー『非営利組織の経営』1989年 ダイヤモンド社

教育文化施設管理財団の組織・運営と法制度に関する研究

- (11) 神田修「現代の教育法と教育行政の課題」 神田修編『教育法と教育行政の理論』三省堂
- (12) P. F. ドラッガー 前掲書
- (13) 磯崎陽輔「地方公社・第三セクターと地方行政」 山下茂『特別地方公共団体と地方公社・第三セクター・NPO』ぎょうせい

石井山 竜 平

**A Study on Management, Organizations,  
and the Law System of Public Educational Foundation**

**Ryuhei Ishiiyama**

Considering the large increase in the number of foundations a local government finances, the study of the educational institution where might be controlled by Public Educational Foundation is central to the study of adult education. But adult educational attention has not paid to studying the management of these foundations until recently. And so there is a paucity of adult educational literature in this area.

In this paper, I consider the possibility of promoting the independence of public educational foundations and encouraging the participation of residents to establish truly educational institution. Until recently, the Administrative sector responsible for establishing the foundations expect the relationship between the foundation and the bureaucracy to remain one of dependency. Then, there are various contradiction between the expectations of the bureaucrats and the functions of the foundations as educational institution. But, for the Decentralization in these days, the possibility that these foundations are managed by themselves independently has been appeared.

On this point of view, I analyze the law system of educational foundations that financed by a self-governing based on researching of the actual condition of the foundation.