

会津若松市議会政策討論会

第2分科会 最終報告書



平成 27 年 6 月 25 日

政策討論会 第2分科会

委員長	清	川	雅	史
副委員長	伊	東	く	に
委員	丸	山	さ	よ
委員	鈴	木		子
委員	横	山		陽
委員	渡	部	優	淳
委員	近	藤	信	生
委員	小	林	作	行

【目次】

第1章 政策討論会第2分科会の政策研究の経過と概要	1
Ⅰ 第2分科会の主な経過について	
1 議論の経過	
2 専門的知見の活用	
3 行政調査における研究	
Ⅱ 委員間討議による意見集約と最終報告の概要について	
Ⅲ 今後の取り組みについて	
図1 議論の経過について	
第2章 政策討論会第2分科会の政策研究の最終報告	11
○ 今後の地域社会福祉のあり方について	
Ⅰ 地域福祉をめぐる現状認識	
1 地域福祉の歴史的背景と今日的状况の理解	
(1) 地域から見た社会変化と社会福祉機能の移管	
(2) 地域福祉の問題の顕在化	
(3) 社会福祉制度の潮流	
2 地域福祉の課題の認識	
(1) 地域コミュニティの課題	
(2) 公的な社会福祉サービスの課題	
3 会津若松市の現状の把握	
Ⅱ 委員間討議での協議内容	
1 今後の地域福祉の論点	
(1) 社会的包摂の実現	
(2) 個人を起点とした地域包括ケアシステムの構築	
(3) 地域福祉への多様な主体の参加とガバナンスの時代に即した仕組みづくり	
(4) 新たな行政の役割	
(5) 地域福祉政策の評価と議会の役割	
2 地域における包括的なケアを実現するシステムの構築	
(1) 医療、介護・予防、子育て支援など福祉施策の連携強化	
(2) 多様な生活支援サービスの確保や権利擁護	
(3) 地域福祉を推進するためのプラットフォーム機能の充実	
(4) 総合相談窓口機能の充実（ワンストップサービスの展開）	

3 重層的な圏域の設定

図2 政策討論会第2分科会のフレーム

図3 重層的な圏域のイメージ

(参考資料) 用語説明

○ 生涯学習の推進について 21

I 生涯学習をめぐる現状認識

1 生涯学習の歴史的背景と今日的状况の理解

- (1) 地域の生活に密着した学びを支えてきた社会教育
- (2) 公民館実践が切りひらいてきたもの
- (3) 社会教育政策・生涯学習政策の変遷

2 生涯学習の課題の認識

- (1) 公民館をめぐる最近の動向
- (2) ネットワーク型の生涯学習
- (3) 会津若松市の現状の把握

II 委員間討議での協議内容

1 今後の生涯学習政策の論点

- (1) 地域課題や社会問題の解決に向けた問題解決型の学習活動の推進
- (2) 家庭教育・学校教育・社会教育などあらゆる教育活動の相互連携
- (3) 地域の教育力の醸成、人材育成と活用
- (4) 多様なニーズに対応できる施設の運営と社会教育施設の機能の充実
- (5) 誰もが参加できる多様な学習機会の提供

2 多様な学びのニーズを支える核となる支援

- (1) 生涯学習支援
- (2) 市民活動支援
- (3) 青少年活動支援
- (4) 社会教育施設機能の充実

図4 政策討論会第2分科会のフレーム (案)

図5 循環型生涯学習社会のイメージ図

第1章 政策討論会第2分科会の政策研究の経過と概要

I 第2分科会の主な経過について

1 議論の経過

政策討論会第2分科会では、平成23年12月8日の全体会で割り振られた10の討論テーマのうち、「高齢社会及び少子化社会における社会保障サービスとその負担のあり方について」、また、「教育・学習環境の整備」の二つのテーマについて優先的に課題解決すべき事項として取り組んでまいりました。

国県の社会福祉政策の動向を踏まえながら本市における福祉の諸課題を解決するための政策が必要であるとの認識から問題分析の具体的なテーマを「今後の地域社会福祉のあり方について」とし、さらには、地域の教育力の醸成と学習機会の提供を図り、公民館を中心とした地域コミュニティの再生が必要であるとの認識から問題分析の具体的なテーマを「生涯学習の推進」として鋭意議論を重ねてまいりました。

平成23年度は、これまでのように高齢者対策や子育て支援など地域における各個別の施策事項を抽出し議論するのではなく、各個別の施策事項に共通して内在する地域福祉の課題に対する認識を深め、問題の本質的な構造を明らかにしていくことが課題解決のためには有効であるとの考えを確認してきました。

平成24年度は、平成23年度の議論を踏まえ、子供、高齢者、障がい者等、すべての住民が住みなれた地域で安心して暮らしていく社会を実現していくためには、さまざまな生活課題や地域課題を解決するための包括的な支援を実現するシステムを構築する必要があるとの考えをまとめました。また、生活課題や地域課題を解決するための包括的なケアシステムを実現するためには、サービスを提供する側の視点だけではなく、サービスを利用しようとする側の視点で制度を見直すなど、個人を起点とした仕組みづくりを行っていくことが必要であることを確認しました。さらに地域福祉を推進するためには、地域福祉のコーディネーターとして期待される機能（プラットフォーム）の存在、総合相談窓口機能の充実のほか、多様な主体が参加できる本市独自の新たな取り組みを進めていく必要があることを議論してきました。

平成25年度の前半においては、中間とりまとめを行うとともに、現在、執行機関においては地域福祉計画の策定に取り組んでいるところでもあることから、本分科会で議論となった観点も踏まえ、地域福祉計画の策定を契機とした住民福祉の向上が図られることを求めてきました。また、議会が住民のために地域福祉政策の推進に対して、責任と役割をどのように果たしていくことができるのかについては、以下の観点からそのあり方について責任と役割を果たしていくことといたしました。

- ① 市民の意見を反映した適切な地域福祉政策プログラムの推進（政策提案）
- ② 市民の意見に立脚した客観的なチェック・評価
- ③ 政策・評価に基づく施策の改善提案等

なお、当該テーマといたしましては、執行機関で策定中である地域福祉計画の推進や地域福祉の取り組みを注視していくことを確認いたしました。

平成 25 年度の後半から平成 26 年度においては、政策研究の具体的なテーマを「生涯学習の推進」とし、中央公民館を生涯学習推進のための拠点施設として位置づけ、地区公民館との連携により学習者への総合的な支援ができるよう、そのあり方の検討を進め、学習者の声に即した利用しやすい施設としての管理・運営体制を検証する必要があるとの考えをまとめました。また、地域の教育力の醸成と地域における福祉の向上につながるよう、学習機会の提供に努め、地域課題や社会問題の解決に向けた問題解決型の学習活動を推進することが必要であることを確認しました。さらに、循環型生涯学習社会の実現にあたっては、家庭教育、学校教育、社会教育などあらゆる教育活動が相互に連携し、共通の理念に基づきながら次代の人づくりとまちづくりに寄与する生涯学習ビジョンを策定し、政策づくりに努める必要があることを議論してきました。これらの事項については、現在、執行機関において生涯学習推進ビジョンの策定に向けた取り組みが進められていることから、本分科会で議論となった観点も踏まえ、生涯学習推進ビジョンの策定を契機とした循環型生涯学習社会の構築を求めてきました。執行機関においては、本分科会の提言を受け、生涯学習推進ビジョンの策定に取り組みはじめ、さらには東公民館での地域づくり教室の参加者から出された意見をもとにした「ひがし地域交流館活動事業」などの取り組みを進めています。このひがし地域交流館活動事業は、公民館を核とした学びを地域に生かし、地域力の向上をめざした市民協働のモデル事業であり、今後の方向性も示されるなど積極的な取り組みであると評価できるものと言えます。このような取り組みが各地区公民館で行われており、さらに発展していくことを期待するものであります。一方、中央公民館と会津図書館等を有する生涯学習総合センターにおいては、各地区公民館のコーディネーターとしての役割を果たしていくべきであり、自らもが、さらなる自主事業の取り組みやレファレンス機能の充実に努めていく必要があると確認されました。また、意図的な働きかけができる職員や地域に貢献できる人材の育成を図るとともに、複合施設としての優位性を発揮していくことが必要であると意見集約し、総括としたところであります。

※ 議論経過の詳細については、P 9 ページの「図 1・議論の経過について」をご覧ください。

2 専門的知見の活用

議論の経過において、今回の問題分析の具体的テーマである「今後の地域社会福祉のあり方について」と「生涯学習の推進」について、その政策づくりに向けて市議会が客観的な視点で現状を分析するためには、専門的知見（学識経験者）からの指導が必要であるとの判断から、平成 23 年度においては、福島大学行政政策学類 今野順夫 特任教授から「社会保障制度の総論及び地方自治体の今後の役割、社会保障・税一体改革」についての講義をいただき、平成 24 年度においては、福島大学行政政策学類 鈴木典夫 教授から「今後の地域社会福祉のあり方について」、日本福祉大学社会福祉学部 原田正樹 教授から「地域主権と地域福祉行政」についての講義をいただき、個人を起点とした地域包括ケアシステムの構築や地域福祉を推進するためのプラットフォーム機能や総合相談窓口機能の充実などについて認識を深めました。

また、平成 26 年度においては、福島大学副学長・行政政策学類 千葉悦子 教授から、「生涯学習政策 ～公民館・社会教育に求められるもの」、「最近の公立図書館事情～変わる（？）図書館」と題して講義をいただき、暮らしに根ざした学びの創出、住民参加と地域づくりの推進、魅力的な図書館と学びの拠点づくりなどについてお示しいただきました。

第 2 分科会では、専門的知見を活用しながら、委員間討議によりその議論を深化させながら、意見を集約してまいりました。

3 行政調査における研究

平成 23 年度においては東京都狛江市と世田谷区、平成 24 年度においては長野県茅野市の行政調査を行いました。

狛江市では、平成 3 年 3 月に国に先駆けて福祉基本条例を制定しており、この条例の特徴としては、狛江市の福祉憲法として位置づけ、あいとぴあレインボープランで掲げた基本理念を前文で示しています。市、市民、事業者それぞれの役割と責務を明らかにし、互いに連携・協働していくべきことを規定しています。公共的建築物等の福祉環境整備基準を設け、義務付けるとともに、福祉環境整備促進に向け、相談・資金援助・貸付・適合施設の認定、周知を市長の責務と規定しています。また、福祉のまちづくりを総合的に推進していく組織として市民福祉推進委員会を設置し、取り組みを進めています。

世田谷区では、平成 13 年 12 月に子供が育つことに喜びを感じることができる社会の実現を目指して世田谷区子ども条例が制定されています。この条例により、保護者、学校、区民、事業者、区それぞれの役割を明らかにするとともに、子供を取り巻くさまざまな課題に対して取り組みの方針を定め、子供に関する区の施策の総合的かつ計画的な推進を図っています。

茅野市では、平成 8 年に茅野市の 21 世紀の福祉を創る会の発足以来、社会福祉協議会の地域福祉行動計画、市の障害者計画及び介護保険事業計画などの計画策定にあたり、市民の参加を募り、保健・医療・福祉の関係者と地域社会が一体となって「人にやさしくお互いに支え合うまち、住んでよかった茅野市」を創るための議論が進められ、地域福祉懇談会や市長と語る会などで市民の意見を拝聴し、保健・医療・福祉・生涯学習が連携する総合的な地域福祉の推進に関する計画として「福祉 21 ビーナスプラン（茅野市地域福祉

計画)」を策定しています。福祉 21 ビーナスプランは、行政サービスのあり方だけを決めたものではなく、計画策定までのさまざまな議論を延長線上に生涯学習活動を通じた市民自身による地域課題の発見と解決という新たな視点も取り入れられています。

また、新しい公共の考え方をベースとする生涯学習社会（市民が学んだことを評価し、活用するシステム）＝パートナーシップのまちづくりを進めるにあたり、平成 15 年には、パートナーシップのまちづくり条例を制定し、まちづくりに取り組む市の基本条例に位置付けています。こうしたことから、市の第 4 次総合計画である市民プランをはじめ、他の行政計画であるこども・家庭応援計画、地域福祉計画、環境基本計画等の策定はすべてパートナーシップの考え方で、ボランティア市民による行政計画の策定に取り組んでいます。

また、平成 25 年度においては富山県氷見市、平成 26 年度においては東京都西東京市、埼玉県越谷市及び志木市の行政調査を行いました。

氷見市における地域福祉は、社会福祉協議会の強いリーダーシップのもと「行政からの補助金や委託料に依存しない」、「住民からの相談に“NO”とは絶対に言わない」をモットーに 21 の地区社会福祉協議会（自治会等を中心に民生委員・児童委員や地縁団体が加盟）と社会福祉協議会が連携して地域福祉を推進しています。氷見市の地域福祉の特徴としては地区社会福祉協議会が地域の総合相談窓口機能を発揮している点にあり、地域住民のニーズを住民の一番身近な地区社協で捉え、そこで解決できない問題は社会福祉協議会で全力で支えています。社会福祉協議会でも対応できない部分は行政につなぎ適切に対応するという体制が確立しているところにあり、社会福祉協議会の存在意義、地域とのかかわり方、住民から信頼される社会福祉協議会のあり方等について学ぶことができました。

西東京市は、平成 13 年 1 月に田無市と保谷市が合併した地域であり、合併後 14 年が経過し一体化が進みつつあります。この地域は旧来より生涯学習の先進地であり、平成 16 年には生涯学習推進計画を策定し、平成 21 年 3 月に改訂、平成 26 年 3 月に生涯学習推進指針を策定し、平成 35 年までの 10 年間を計画期間に定めています。生涯学習推進計画においては、コミュニティーの発展を多様なネットワークで支えていく体制づくりを進め、生涯学習推進指針においては、循環型の地域学習社会の創造を目指しています。西東京市においては、生涯学習による地域づくりが中心的な取り組みとして展開されており、生涯学習を発展させた地域コミュニティーの創出など、教育委員会（社会教育課・公民館）と市長部局（協働コミュニティー課）との相互連携が図られています。

越谷市では、学校施設と地域コミュニティー等複合機能を備えた取り組みについて調査を行いました。平成 14 年に開館した南越谷地区センター・南越谷公民館については、生涯学習、地域コミュニティー、地域福祉、防災救護といった 4 つの機能のほか、市立南越谷小学校のプールと公民館内に学童保育室を併設した複合施設であります。土地地区画整理事業による市有地の有効活用の観点から整備が図られた経過はあるものの、公民館の屋上に小学校のプールが設置されたことから、防犯上、衛生面でも良い環境が確保され、校庭も広く活用されています。小学校と公民館への通用門は一カ所であり、小学校の児童と公民館利用者が双方で利用することにより、防犯上の取り組みや児童の見守り、地域住民とのふれあいが図られるようになっていきます。

志木市では、学社融合を推進し、学校教育と社会教育が一体となった施設として志木小

学校（児童数約 850 人）、いろは遊学館（公民館）、いろは遊学図書館の 3 施設が融合した施設整備がなされていました。いろは遊学図書館は公共図書館であり、かつ、志木小学校の図書館機能をも兼ね備えた全国初の施設であります。施設の特徴としては、小学校と図書館・公民館利用者が顔見知りとなり、連携・協力関係が構築されやすく、地域コミュニティの醸成にもつながっています。学校の図書相談員と公共図書館司書との相互連携により、日々の調べ学習など授業の支援がなされ、学校の休み時間には児童が公共図書館に大勢訪れていました。また、児童が公共図書館の貸出カウンターで貸出・返却業務を行うなど、公民館と小学校の連携が多方面で行われており、効率的な施設の活用がなされていました。また、公民館での活動団体においても小学校の休み時間に昔遊びを教える地域のグループができ、日常の学校生活でも地域と学校が一体となったコミュニケーションの輪が広がるなどの効果が現れてきています。

越谷市や志木市においては、限られた公共用地の有効活用と文教施設等の複合化を進めることのメリットが示されていましたが、廊下が狭く、安全面の配慮など気をつけなければならない部分も散見されたことから、本市においては住民との合意形成を図りながら施設整備に取り組むべきであるとの意見集約がなされました。

以上のような行政調査に基づき、第 2 分科会では、各市の特徴的な取り組みを参考として、委員間討議を重ねながら抽出した要点である社会的包摂（ソーシャルインクルージョン）の実現、個人を起点とした地域包括ケアシステムの構築、地域福祉を推進するプラットフォーム機能の充実、総合相談窓口機能の充実、問題解決型の学習活動の推進、地域の教育力の向上と人材育成、多様なニーズに対応できる施設の運営と社会教育施設機能の充実などについて議論をし、政策づくりに反映させることに努めました。

Ⅱ 委員間討議による意見集約と最終報告の概要について

政策討論会第2分科会では、①「今後の地域福祉社会のあり方について」、②「生涯学習の推進」の二つの政策課題に、以上のような専門的知見を活用しながら、地域福祉政策、生涯学習政策における課題・問題を分析し、先進地へ行政調査を行うなどしながら、委員間において議論を重ね政策研究を進めてきました。最終的には、以下の点を軸とした政策づくりが必要であると意見集約を行い、これを最終報告としてまとめたものです。

【第2分科会の政策研究のまとめ】

○ 今後の地域福祉社会のあり方について

1 社会的包摂（ソーシャルインクルージョン）の実現を図ること

従来の社会福祉政策の概念から地域福祉政策の概念への転換が求められ、地域における社会福祉体制の再構築が望まれています。社会福祉の根源的な目的と理念を踏まえれば、子供、高齢者、障がい者など全ての人が地域で安心して暮らせる社会を実現する社会的包摂（ソーシャルインクルージョン）の考えを基にしたシステムの構築が必要です。

2 個人を起点とした地域包括ケアシステムの構築を図ること

サービスを提供する側の視点だけではなく、サービスを利用する側の視点で制度設計を行う方向性に見直す必要があります。サービスを利用しようとする者が法令や当該機関の福祉制度に合致するか否かという考えから脱却し、個人の生活全体に焦点を当てながら生活課題の解決のためには、どのようなケアを提供することができるかを考えていく必要があります。

3 地域福祉を推進するためのプラットフォーム機能の充実を図ること

一人ひとりの生き方に即した細かなニーズに対応するためには、地域の力やボランティア等の支援も必要であり、特に普段の生活での見守りや生活支援については、その役割が期待されています。また、地域福祉の推進を目的に共通の理念を持って行政や住民、中間組織等が協働するためには、対等に協議できるパートナーシップのルールづくりや調整することができる場が必要とされるなど新たな仕組みづくりが重要となっています。

4 総合相談窓口機能の充実（ワンストップサービスの展開）を図ること

総合相談窓口には、コミュニティケースワーカーや地域福祉コーディネーターを配置し、それらの活動を補助する地域サポーターを委嘱するなど、きめ細やかな相談体制づくりに努めることが望まれています。人員の配置もさることながら、市民から寄せられる相談内容の的確な把握と適切な対応を図るための体制の充実を図る必要があります。

○ 生涯学習の推進について

1 地域課題や社会問題の解決に向けた問題解決型の学習活動を推進し、人材の育成と活用に努め、地域の教育力の醸成を図ること

少子高齢化、人口減少、地域コミュニティの希薄化など地域の諸課題の解決に向けた学習機会の提供や高齢化に対応したライフプランづくり、成人・高齢者等の社会参加支援のための学習機会の開発や充実など多様な学習機会の提供が求められています。これらの学びを通じて、ともに生きることを学び、社会における学びから「社会を創る学び」につなげることによって地域の教育力の向上が図られるものと考えます。多様な学習ニーズを支える社会教育施設の学習援助者は、地域住民の学習ニーズ・学習課題をくみ取る力量、学びを発展させる力量、人と人とをつなぐ力量が求められていることから、職員の研修等、さらなる人材育成に努めていく必要があります。

2 家庭教育・学校教育・社会教育などあらゆる教育活動の相互連携を図ること

現代の子供の育ちをめぐるっては、不登校やいじめ、ニート状態にある若者の増加など多くの課題が存在し、児童虐待や経済格差等による貧困の連鎖も指摘されています。こうした課題を抱える家庭に対しては、保護者に学びを促すだけでなく、学校や地域との連携により課題を共有し、届ける支援も含めたきめ細やかな支援も必要です。平成 27 年 4 月から生活困窮者自立支援法の施行に伴う自立生活サポート事業も始まっております。これらの福祉施策との連携を図るとともに、個々の学習からつながりの取り組みを進め、教育活動の相互連携により地域全体で子供を育む体制づくりが必要です。

3 誰もが参加できる多様な学習機会の提供に努め、多様なニーズに対応できる施設の運営と社会教育施設機能の充実を図ること

多様な学習機会を提供していくためには、部局を超えた連携を図るとともに、教育機関や企業等の学習資源の有効活用、専門分野における研究項目の学習や積極的な施設の公開、他団体における公開講座や講演会等の活用など幅広い連携が必要です。これらの開催については、地域住民の学習の立場を尊重し、教育委員会や社会教育施設等から広く地域に広報、呼びかけを行うなど、相互の協力体制の構築を図ることにより、多様な学習機会の提供を進めていく必要があります。

Ⅲ 今後の取り組みについて

最終報告では、政策討論会第2分科会においてこれまで調査研究してきた政策課題の具体的テーマである「地域環境の保全について」や、残された政策課題である「防災など地域の諸課題解決に向けた、地域と行政機関等との連携による新たな地域社会システムの構築について」などの政策課題の検討も視野に入れるとともに、今期これまで政策研究を進めてきた「今後の地域社会福祉のあり方」や「生涯学習の推進」の具体的な事業である、「地域福祉計画の策定」や「生涯学習推進ビジョンの策定」について、本分科会としてもそのあり方について考え方を提言してきたところであり、執行機関の取り組み状況を注視していくことを確認したところであります。

○ 議論の経過について

年	月 日	内 容
23年	10月27日	□自主研究（前期議会政策討論会第2分科会の最終報告の確認）
	12月20日	□自主研究（政策研究テーマの具体化の討議）
平成24年	1月23日 ～24日	□文教厚生委員会行政調査（東京都狛江市「狛江市福祉基本条例」、世田谷区「世田谷区子ども条例及び子ども計画」）
	2月9日	□自主研究（行政調査を受けての委員間討議）
	3月28日	□自主研究（政策研究セミナーに向けての事前学習）
	28日	□政策研究セミナー（福島大学行政政策学類・今野順夫特任教授「社会保障制度の総論及び地方自治体の今後の役割並びに社会保障・税一体改革」）
	4月17日	□自主研究（政策研究セミナーを受講しての委員間討議）
	6月21日	□自主研究（今後の進め方について）
	7月3日 ～4日	□文教厚生委員会行政調査（長野県茅野市＝地域福祉の取り組みについて、生涯学習の取り組みについて）
	10日	□自主研究（行政調査を受けての委員間討議）
	8月3日	□自主研究（政策研究セミナーに向けての事前学習）
	27日	□政策研究セミナー（福島大学行政政策学類・鈴木典夫教授「地域福祉政策について」）
	10月1日	□自主研究（政策研究セミナーを受講しての委員間討議）
	3日	□自主研究（政策研究の中間総括について）
	26日	□自主研究（先進自治体等事例研究について）
	11月19日	□自主研究（先進自治体等事例研究について）
平成25年	1月22日	□自主研究（「今後の地域福祉のあり方について」の中間総括と今後の方針についてほか）
	2月13日	□政策研究セミナー（日本福祉大学社会福祉学部・原田正樹准教授「地域主権と地域福祉行政」）
	4月18日	□自主研究（政策研究セミナーを受講しての委員間討議・政策研究に係る中間報告について）
	24日	□政策討論全体会・中間報告
	5月29日	□自主研究（今後の地域福祉のあり方・地域福祉のイメージについての中間総括について）
	7月8日	□自主研究（政策討論会中間総括に向けてのとりまとめについて）
	19日	□自主研究（政策討論会中間総括の最終確認について）
	8月9日	□政策討論会全体会・中間総括
	27日	□自主研究（今後の進め方について）
	9月26日	□自主研究（前期体制からの申し送り事項と今後の取り組みについて）

	10月15日 ～16日	□文教厚生委員会行政調査（富山県氷見市＝地域福祉の推進と社会福祉協議会の取り組みについて、富山県高岡市＝自主防災組織の取り組みと支援について）
	18日	□自主研究（行政調査を受けての委員間討議、政策研究テーマの検討について）
平成26年	1月20日	□自主研究（政策研究セミナーについて）
	2月14日	□自主研究（健康福祉部フィールドイノベーション活動について）
	27日	□自主研究（政策研究セミナーについて）
	4月17日	□自主研究（政策研究に係る中間報告と今後の取り組み、政策研究セミナーの検討について）
	23日	□政策討論会全体会・中間報告
	5月21日	□自主研究（先進自治体等の事例研究・今後の進め方について）
	7月7日 ～8日	□文教厚生委員会行政調査（東京都西東京市＝地域住民や団体と連携した学び合いの取り組みについて、埼玉県越谷市＝学校施設と地域コミュニティ等複合機能を備えた施設の取り組みについて、埼玉県志木市＝生涯学習施設と民間施設等との連携について）
	11日	□自主研究（行政調査を受けての委員間討議、政策研究セミナーについて）
	8月8日	□政策研究セミナー（福島大学副学長・行政政策学類・千葉悦子教授「生涯学習政策について ～ 公民館・社会教育に求められるもの」）
	26日	□自主研究（政策研究セミナーを受講しての委員間討議）
	10月16日	□自主研究（中間報告・今後の進め方について）
	29日	□政策討論会全体会・中間報告
	11月25日	□自主研究（政策研究セミナーに向けての委員間討議）
	26日	□政策研究セミナー（福島大学副学長・行政政策学類・千葉悦子教授「最近の公立図書館事情 ～ 変わる（？）図書館」）
	12月4日	□自主研究（政策研究セミナーを受講しての委員間討議）
平成27年	1月16日	□自主研究（最終報告に向けた論点整理と委員間討議）
	2月9日	□自主研究（最終報告に向けた論点整理と委員間討議）
	26日	□自主研究（最終報告に向けた委員間討議）
	4月13日	□自主研究（最終報告のまとめ）
	20日	□自主研究（最終報告のまとめ）
	27日	□政策討論会・全体会（最終報告に向けた概要報告）
	5月22日	□自主研究（最終報告のまとめと提言事項の確認）
	6月11日	□自主研究（最終報告書の最終確認）
	25日	□政策討論会・全体会 最終報告

第2章 政策討論会第2分科会の政策研究の最終報告

○ 今後の地域社会福祉のあり方について

1 地域福祉の歴史的背景と今日的状況の理解

(1) 地域から見た社会変化と社会福祉機能の移管

かつて、地域において存在した相互扶助の精神は、ゆるやかな社会福祉の機能として人々の生活を支えてきました。これが都市化と工業化による社会制度の発達と共に、旧来の農村型社会の解体が始まり、これを補完するようにして行政が担う領域の拡大と社会保障制度の充実が図られてきました。労働は集約化と分業化によって、効率性と機能性を高め、生み出された付加価値の一部が税や保険料として徴収され、これが社会保障制度の原資として社会的に運用されてきたもので、児童福祉、障がい福祉、介護福祉など、家庭や地域社会が担ってきた機能は公的な社会福祉サービス制度に移管されることとなりました。

(2) 地域福祉の問題の顕在化

しかしながら、成熟社会¹が到来し、少子高齢化の潮流と経済的な需要の停滞が顕著となり、公的な社会福祉サービスの要請はより一層高まるものの、これに対応するための十分な財源を行政は確保することに苦慮し、また、公的な社会福祉サービスは、複雑化する社会において制度主義²の限界を示し、制度間の問題、多様なニーズなどに対応することができず、すべての人が住み慣れた地域において安心して生活することが困難になってきている現状にあります。

(3) 社会福祉制度の潮流

① 推進主体としての地方自治体

1990年、老人福祉法や身体障害福祉法の改正などを含むいわゆる福祉八法の改正が行われ、高齢者福祉サービスと身体障がい者福祉サービスの施設入所の措置権が都道府県から市町村に委譲され、また、在宅福祉サービスが法定化され、市町村において一元的に福祉サービスを提供する仕組みが構築されました。さらに、これに伴って市町村に高齢者保健福祉計画の策定が義務付けられました。このように、各種社会福祉サービスの機能が市町村に移管されるとともに、市町村において各福祉分野の政策・施策の計画を策定し、政策展開を図るというものが一般化し、地域における社会福祉を市町村が中心となって推進していこうとする国における政策的な意図が見受けられるようになりました。

② 社会福祉における構造改革

戦後に構築が進められた日本の社会福祉制度は、増大する福祉ニーズと多様化する福祉需要に対応することが困難となり、1997年から中央社会福祉審議会の社会福祉構造改革分科会において社会福祉基礎構造改革の議論が進められ、2000年に社会福祉事業法が社会福祉法に改正されるなど、福祉八法が大きく改正されました。これにより措置型³のサービスから契約型⁴のサービスへの移行、応能負担⁵から応益負担⁶への移行など社会福祉における新たな枠組みが示され、社会福祉法においては、地域福祉の推進が掲げられ、この目的を実現するために市町村が地域福祉計画の策定をすることが明文化されました。また、施設偏重から地域における自立、在宅福祉を目指す方向性が示され、これを支える地域における支援体制の構築が新たな課題として議論されることとなりました。

2 地域福祉の課題の認識

(1) 地域コミュニティの課題

地方都市においては、依然として町内会が地域コミュニティにおけるさまざまな機能と役割を果たしています。しかしながら、少子高齢化と地域経済の低迷により若年層を中心とした労働力人口の減少と流出が続いている中で、市街地においても新たな加入者が少なく、高齢者が主となり組織の形骸化が懸念され、また、郊外の農村部においては、地域社会の維持も困難な状況が見られるなど地域コミュニティの機能は著しく弱体化しています。地域コミュニティの弱体化は、孤立や孤独を原因とした地域課題や生活課題を急速に顕在化させることとなり、孤立死や虐待死などの事案は、適切な対応の遅れなど憂慮すべき事態であり、地域における見守り体制の構築が求められてきております。

(2) 公的な社会福祉サービスの課題

① 生活課題への対応

地域においては、公的な社会福祉サービスで対応できない生活課題があります。少子高齢化や都市部への若年層の流出が進む中で、高齢者や障がい者の一人暮らしも増加し、雪かきやごみ出しなど日常的な生活に支障がある世帯があり、これは従来の公的な社会福祉サービスで対応することが難しく、また、公的な社会福祉サービスで対応すべきか議論の分かれるところではありますが、現実の生活の中では、非常に大きな生活課題であることは間違いのないことであります。

② 見守りの欠如

例えば、消費者被害に遭い、公的なサービスによって問題解決ができる事案であっても、認知症や障がいがあるため、個人では行政機関への相談ができないケースなど、地域における見守りの欠如が社会的な孤立や孤独を深め、課題解決できない事態を生じさせていることも認識すべきであります。

③ 求められる包括的な支援

要介護者と障がい者が同居する家庭など複合的な課題を有する事案に対して、従来の公的な社会福祉サービスでは柔軟に対応することが難しくなっています。基本的な福祉ニーズは公的な社会福祉サービスで対応するという原則を踏まえつつ、地域の住民が主体的に関わり、暮らしのさまざまな場面で起こりうる困りごとに対し、ともに支えあう仕組み（共助）の拡大・強化など、包括的な支援により問題解決を図ることが求められております。

④ 災害への対応

地震などの大規模災害の発生を想定すれば、普段は自立的に生活ができるが、緊急事態においては要援護者として想定される高齢者や障がい者等の単身世帯も地域には存在します。このような潜在的に支援が必要な住民の把握でさえ、地方自治体は十分に実施できていない現状にあります。

3 会津若松市の現状の把握

本市においても少子・高齢化は深刻で、総人口が減少する一方、65 歳以上の高齢者人口は増加傾向を示しており、平成 24 年 4 月 1 日以降 4 人に 1 人が 65 歳以上の高齢者という「超高齢社会」⁷ となっており、その傾向は、今後も続いていくものと予想されています。

○人口の推移（乳幼児・高齢者、各年 4 月 1 日現在）

（単位：人）

区分 年度	市人口	乳幼児人口 (0 歳-5 歳)	65 歳以上人口		
				65～74 歳	75 歳以上
21	127, 594	6, 462	31, 362	15, 272	16, 090
22	126, 623	6, 295	31, 640	15, 065	16, 575
23	125, 820	6, 140	31, 391	14, 365	17, 026
24	124, 978	6, 168	31, 681	14, 462	17, 219
25	124, 511	6, 052	32, 361	14, 857	17, 504
26	123, 823	5, 928	32, 996	15, 307	17, 689
27	122, 764	5, 837	33, 785	15, 935	17, 810

出典：会津若松市の福祉、会津若松市の市政より抜粋

Ⅱ 委員間討議での意見集約・協議内容

1 今後の地域福祉の論点

(1) 社会的包摂の実現

地域における福祉政策は、従来の社会福祉政策の概念から地域福祉政策の概念へと転換することが求められ、これを基に地域における社会福祉体制の再構築を図ることが求められています。社会福祉の根源的な目的と理念を踏まえれば、子供、高齢者、障がい者など全ての人が地域で安心して暮らせる社会を実現する社会的包摂（ソーシャルインクルージョン）⁸の考えを基に、地域における包括的なケアを実現するシステムの構築を図る必要があります。

(2) 個人を起点とした地域包括ケアシステムの構築

地域における包括的なケアシステムの構築を実現するためには、制度主義や機関主義から脱却し、地域におけるサービスの供給体制のあり方を個人を起点としたシステムに見直していく必要があります。サービスを提供する側の視点だけではなく、サービスを利用する側の視点で制度設計を行う方向性が見直しであります。サービスを利用しようとする者が法令や当該機関の福祉制度に合致するか否かという考えから脱却し、個人の生活全体に焦点を当てながら生活課題の解決のためにフォーマル⁹、インフォーマル¹⁰に関わらず、どのようなケアを提供することができるかを考えていく必要があります。

(3) 地域福祉への多様な主体の参加とガバナンス¹¹の時代に即した仕組みづくり

公的な社会福祉サービスが、地域福祉という新たなステージにおいても、その基幹サービスとして役割と機能を果たすことが求められています。しかしながら、公的な社会福祉サービスは、規格化、専門化され、画一的に提供せざるを得ない性質があり、一人ひとりのニーズに効果的に対応することには限界があり、一人ひとりの生き方に即した細かなニーズに対応するためには、地域の力やボランティアの力によるインフォーマルな支援も必要となっています。特に普段の生活における見守りや生活支援については、インフォーマルな支援にその役割が期待されています。また、地域福祉の推進を目的に共通の理念を持って行政や住民、中間組織等が協働するためには、対等に協議できるパートナーシップ¹²のルールづくりや調整することができるテーブルが必要とされるなどガバナンスの時代に即した仕組みづくりが重要であります。

(4) 新たな行政の役割

地域における生活課題や地域課題は多様化・複雑化しており、この解決を図るためには、地域における社会福祉サービスの供給体制の構築、地域福祉活動拠点の設置やネットワークの育成など今後の地域福祉のあり方を踏まえた制度設計や基盤整備が急がれています。また、市町村は、地域福祉を推進する責任ある主体として、公的な社会福祉サービスを提供する基幹として、これらを実現するための役割を十分に果たすことが期待されています。福祉、教育、地域づくりなど各分野の垣根を越えた総合的な政策立案と実践が求められるとともに、多様な地域福祉主体のマネジメントをする役割を担う機能の充実が求められています。

(5) 地域福祉政策の評価と議会の役割

地域福祉政策のプログラムを適切に推進管理するためには、効果的な評価を行うことが必要になると考えられます。また、地域福祉を推進するためには、住民や中間組織等との協働が必要となります。しかしながら、中心的な主体となる執行機関が自らの取り組みを適切に評価することができるか懸念があり、市民協働の推進が安易な行財政改革の手段として行使される可能性も否めません。議会が地域福祉政策の推進に関わる一つの方法として市民意見に立脚した客観的な評価主体として貢献することができるのではないのでしょうか。多様な市民の意見を反映しながら、住民の福祉の向上のために適切に地域福祉政策のプログラムが推進され、市民協働が推進されるよう議会がその役割を担うことができないものかなど議論がなされたところであります。

2 地域における包括的なケアを実現するシステムの構築

第2分科会においては、地域コミュニティの課題や公的な社会福祉サービスの課題を踏まえ、今後の地域福祉について委員間討議での意見集約を進めてきたところであり、地域福祉を推進するためには、地域における包括的なケアシステムの構築や重層的な圏域設定によるきめ細やかな支援が重要であることが確認できたところであります。

地域における包括的なケアシステムとは、利用者のニーズに応じた住宅が提供されることを基本としたうえで、生活上の安全・安心・健康を確保するために、医療や介護、予防のみならず、福祉サービスを含めたさまざまな生活支援サービスが日常生活圏で提供できる地域体制であり、その実現には、利用者のニーズに応じた包括的・継続的なサービス提供が求められております。

(1) 医療、介護・予防、子育て支援など福祉施策の連携強化

例えば、24 時間対応の在宅医療、訪問看護やリハビリテーションの充実強化や介護職員によるたんの吸引等の医療行為の実施をはじめ、介護老人福祉施設等の介護拠点の緊急整備や 24 時間対応の定期巡回・随時対応サービスの創設などの在宅サービスの提供など、医療にとどまらない福祉施策との連携の強化が必要となってきました。

また、医療や介護に限らず、児童虐待や子育ての悩み、貧困等、ひとつの世帯で複数の問題を抱えるケースが多くなっています。これまでの縦割行政の中で個別に対応してきた問題を総合的な世帯の問題と捉え、関係機関の連携のもと一体的な支援に取り組んでいく必要があります。

(2) 多様な生活支援サービスの確保や権利擁護

一人暮らしや高齢夫妻のみ世帯の増加、さらには認知症等の増加により、日常的な生活に支障がある世帯がふえています。これらを踏まえ、地域での見守りや配食などの生活支援や財産管理等権利擁護サービスなど、さまざま生活支援サービスを展開していく必要があります。

(3) 地域福祉を推進するためのプラットフォーム¹³機能の充実

地域の課題に応じて、地域福祉の担い手や関係者・機関が集まり、課題解決にむけた情報交換や話しあいを行いながら連携・協働していく場（プラットフォーム）づくりを推進していく必要があります。このプラットフォームは、当初の目的を達成したら解散することができるのが特徴で、組織化とは異なり、テーマ別にさまざまな活動をしてきた人たちが新たに加わることで、活動の幅が広がり、課題解決に向けた体制づくりが整います。また、このプラットフォームをうまく運営していくには、コーディネーターが重要であり、特に最初の立ち上げについては、優秀なコーディネーターの存在が欠かせないものとなっています。

例えば、福祉教育に関するプラットフォームでは、ある学校が福祉教育を実践したいというときに、そのテーマに関連する地域のいろいろな人たちに集まってもらい、今回のねらいや目的を共有しながら、それぞれの立場でどんなプログラムが実施できるかアイデアを出し合いみんなで協働して展開していきます。

プラットフォームは自然にできるものではありません。誰かが課題に気づき、課題の解決を目標に掲げて幅広い関係者の参集を働きかけなければなりません。地域の課題に対するアンテナを張り巡らせ、自ら先駆的に取り組んでいく、あるいはそうした活動を支援する使命を担うべき社会福祉協議会が、その役割を担う主要な存在となる必要があります。社会的にも期待されているものと考えます。

(4) 総合相談窓口機能の充実（ワンストップサービス¹⁴の展開）

これまで、高齢者・障がい者・子育てなどの部門ごとに相談窓口が設置されてきましたが、福祉や保健について、市民がどこに相談したらよいかわからないといった声がよく聞かれます。対象を問わず（誰でも）、問題を問わず（どんな内容でも）、市民生活問題に関する相談を受け付ける窓口が必要です（総合相談）。また、地域住民が身近で気軽に相談できる相談窓口（福祉なんでも相談窓口）の各日常生活圏域への設置を検討するなど、市民のさまざまな生活課題に対応した、適切なサービスが利用できるよう支援することが望まれています。

先進自治体においては、総合相談窓口にコミュニティケースワーカーや地域福祉コーディネーターを配置したり、それらの活動を補助する地域サポーターを委嘱するなど、きめ細やかな相談に努めている自治体もありますが、人員の配置もさることながら、まず、市民から寄せられる相談内容の的確な把握と適切な対応を図るための体制の充実を図る必要があると思われます。

3 重層的な圏域の設定

圏域の設定については、基本理念を具現化するために地域における住民の自主的組織としての最小の活動範囲を「地域自治組織圏域（町内会・自治会）」として設定し、また、地域の交流拠点となる「公民館・コミュニティセンター等」学区単位の活動範囲（「学区等サービス圏域」）などを設けます。これらの地域は、①地域福祉におけるきめ細やかな課題把握が容易にできること、②住民間において課題に対する関心と共有が得やすいこと、③住民参加の可能な範囲であること、④住民主体の課題解決に向けた活動が具体的に展開しやすいことから「身近な活動地域＝小地域」として、主たる対象圏域として位置づけられます。

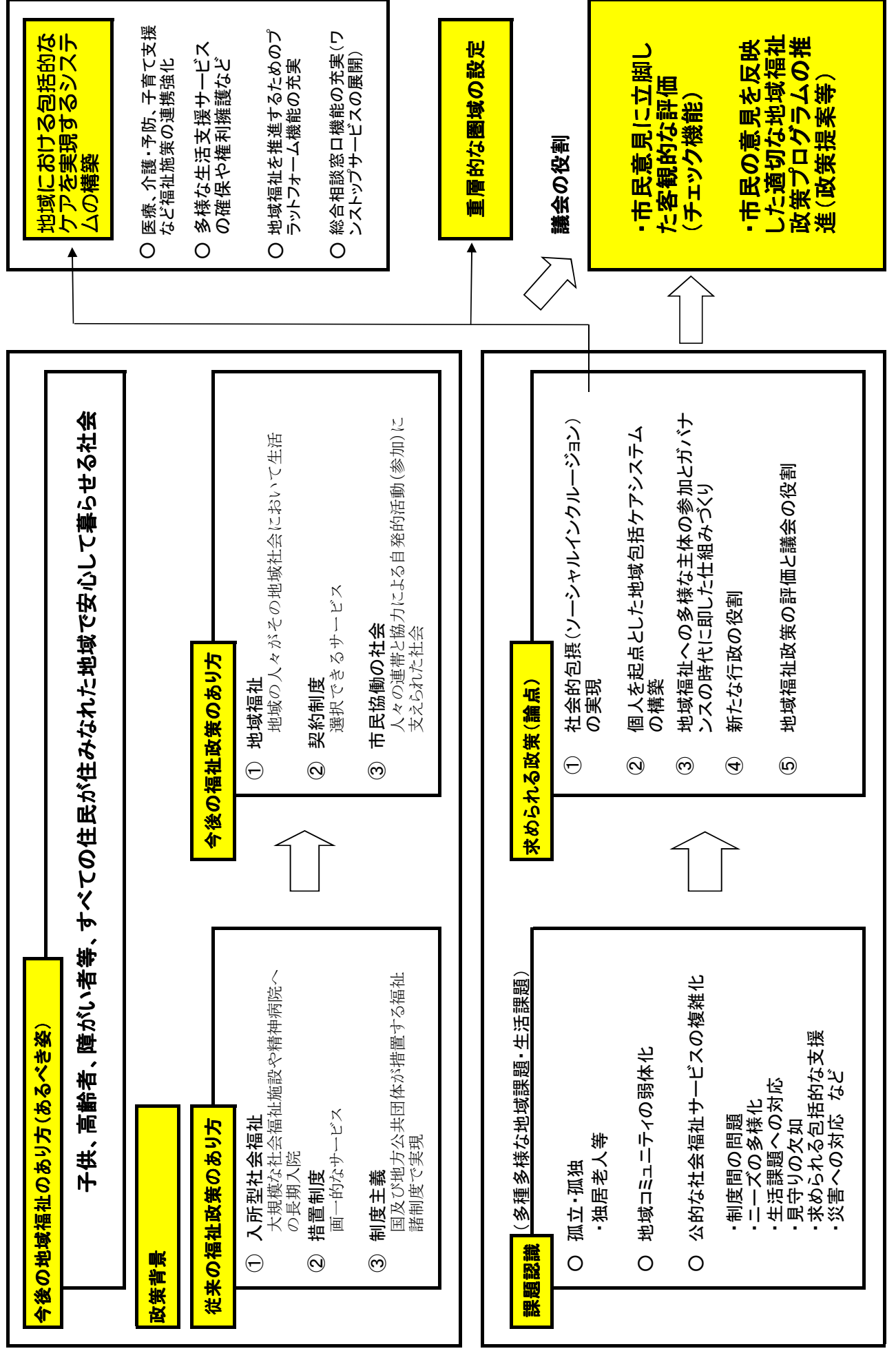
さらに、「市域」や「県域」などのより広い範囲での圏域を設けることで課題を段階的に共有し、新たな活動の開発につなげていくなど、重層的な圏域を設定することにより、身近な活動地域における保健・福祉のサービスの一体的提供やボランティア活動の展開、地域活動の拠点づくりやネットワーク構築など、官民協働による地域福祉活動のシステム構築の更なる推進が期待されます。

※ 第2分科会における政策研究のフレーム（図2・P18ページ）、重層的な圏域のイメージ（図3 P19ページ）を参照ください。

(参考：用語説明)

1	成熟社会	経済成長が終息に向かう中、精神的豊かさや生活の質の向上を重視する平和で自由な社会
2	制度主義	国及び地方公共団体が措置する福祉諸制度に基づく対応
3	措置型のサービス	措置権者(行政)がその公的責任において、ニーズの判定、サービス提供内容、費用負担等を決定して、社会福祉サービスを利用者に給付すること
4	契約型のサービス	多様な福祉サービス供給事業者からサービスを選び、契約によりサービスを利用するというもので自分の生き方にあったサービスを選択できるもの
5	応能負担	本人の収入等から、本人の支払い能力に応じて負担してもらうこと
6	応益負担	本人の利用したサービスの量(受けた利益)に応じて負担してもらうこと
7	超高齢社会	65歳以上の高齢者の占める割合が全人口の21%を超えた社会
8	社会的包摂(ソーシャルインクルージョン)	いろいろな生活困難を抱えた人を社会的に排除しないで、社会的に包み込もうという考え
9	フォーマル	行政や関係機関の制度に基づいた支援(公助)
10	インフォーマル	制度に基づき提供される支援ではなく、家族や友人、地域住民、ボランティアなどによる制度に基づかない非公式な支援(自助・互助・共助)
11	ガバナンス	行政、市民、企業等、多様な主体が相互に協働関係をもちながら、社会や地域の問題解決に向かって役割を担いあうというスタイル
12	パートナーシップ	協働・統治、協力関係
13	プラットフォーム	「みんなが乗る台、舞台」の意味で、取り組むテーマや課題を明確にして多様な主体が自発的に対等な立場で参画する協働のあり方
14	ワンストップサービス	一度の手続きで、必要とする関連作業をすべて完了させられるように設計された行政サービス

図2 政策討論会第2分科会の政策研究のフレーム



重層的な圏域設定のイメージ

(ある自治体を参考に作成したものであり、地域により多様な設定がいろいろ)

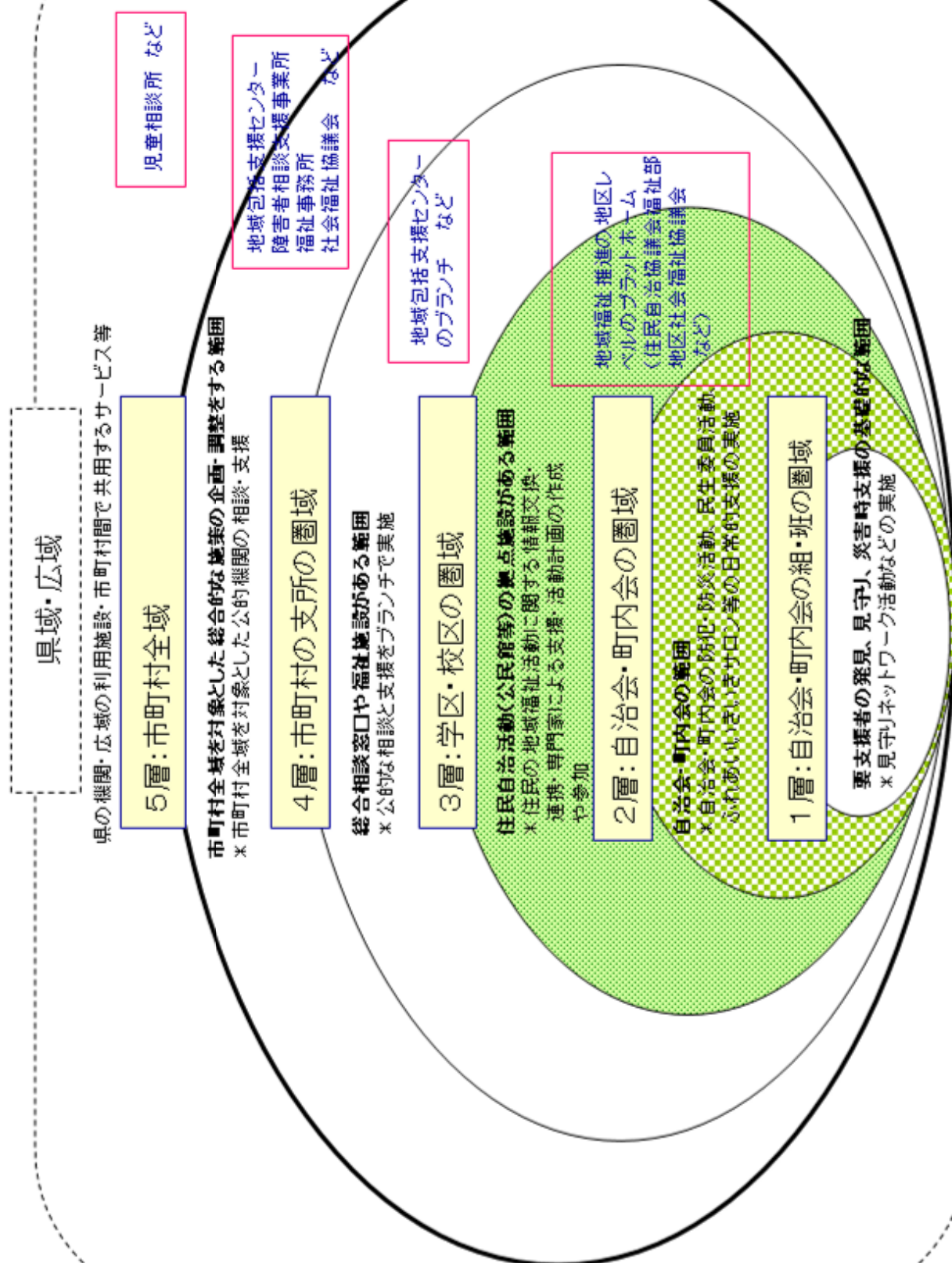


図 3

出典:厚生労働省「これからの地域福祉のあり方に関する研究報告」2008

○ 生涯学習の推進について

I 生涯学習をめぐる現状認識

1 生涯学習の歴史的背景と今日的状况の理解

(1) 地域の生活に密着した学びを支えてきた社会教育

第二次世界大戦終了直後の昭和 21 年、文部省（当時）は、地域の人々が集い学ぶ拠点「公民館」の設立を全国に呼びかけ、奨励してきました。政府の呼びかけは、国民の新しい価値観である学習や生活改善のニーズに合致するものであり、当時は敗戦後の極めて貧しい時期でありましたが、地域住民の教え合い・学び合いや自主的な学びの支援をコンセプトとする社会教育施設としての公民館は瞬く間に全国に普及し、社会教育施設として住民の間に定着していきました。

(2) 公民館実践が切りひらいてきたもの

社会教育行政は、戦後間もなく制定された社会教育法、図書館法、博物館法、青年学級振興法等の社会教育関係法令に加え、学校教育、社会教育を通じ、生涯学習の振興を目的とした生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律等によって行われてきました。その特徴としては、住民の自主的な社会教育活動を尊重し、行政の役割は主としてそれを奨励、援助すること、また、社会教育施設の運営に当たっては住民参加の考えが取り入れられていることなどが、その特徴としてあげられています。

このような中で公民館においては、話し合い学習や小集団学習をはじめ、青年集団による共同学習、女性労働者の生活記録に関する学習会、問題解決型の学習としての生活課題・地域課題学習、健康学習、公害学習、生き方学習などさまざまな学習が行われるようになりました。公民館学習から始まったとされる全国的に有名な取り組みとしては、公害学習からの石油化学コンビナート誘致の反対運動等地域の環境保全の取り組み、女性の働き方セミナーから公民館保育室の設置など子育て支援への先駆けとなるような取り組み事例があります。公民館の運営は、自覚的・高い専門性を持った社会教育・公民館職員の教育実践に支えられ、地域の学びが展開されてきました。

(3) 社会教育政策・生涯学習政策の変遷

社会教育政策の変遷については、1940 年代から 1950 年代半ばまでは初期公民館の時代とも言われ、集落公民館等で生活現実と結びついた大人の学びが中心であり、生活の活動と生活の学びが混在した日常生活の延長線上に公民館活動があり、ここに社会教育政策の原点があったとされます。1960 年代に入り人口が都市に集中し、新たな公民館が建設され、都市型公民館での趣味・教養学習が中心となっていきました。公民館での活動は、系統的・体系的（学校型）な学びが展開され、地方においてもこの傾向が広がってしまったとされています。

生涯学習・生涯教育という言葉は、従来の教育体系の再編概念として、1971 年 4 月の社会教育審議会答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方に

ついて」で初めて示され、その対象は学校教育と社会教育の体系でありました。この後、生涯学習・生涯教育と社会教育は概念的に混同され、社会教育の概念・実践の拡散を招いてしまいました。さらに大人の学びは拡散され、一時の趣味や余暇的な活動から刹那的・消費的な生きがい感の充足までもが学習活動として捉えられるようになってしまいました。また、1991年の生涯学習振興整備法の制定により、高度化・多様化する学習ニーズへの対応、生涯学習の体系化による高等教育機関の再編、市民意識を備えた自立した個人を作り出していくことが求められることになりました。このような流れの中で、「共同学習や話し合い学習の時代は終わった。」「自立した市民の学習ニーズに公民館は合わない。」「施設は貸館で良い。」という考え方が広がってしまいました。

2 生涯学習の課題の認識

(1) 公民館をめぐる最近の動向

1999年には全国で1万8,000館ほどあった公民館は、2011年のデータによれば1万5,000館程度に激減しており、図書館、博物館といった他の社会教育施設と比較すると衰退の傾向が顕著であり、その背景には「公民館の専門性は乏しく集会所など他の施設と代替可能である」あるいは「公民館の主要な活動である講座・学級の提供といった機能はカルチャーセンターなどの他の施設と代替可能である」といった考えが流布し、公民館の統廃合、職員の引き上げ、嘱託職員・非常勤職員の採用、民間委託等につながってきました。このような考えから一部では公民館終焉論まで繰り広げられ、本質的に公民教育を普及することを主たる使命として出発したはずの公民館に対する大きな誤解が広がっています。このことは、旧来の教育施設としての公民館が、貸館が中心となり、変動する地域課題に十分に応えられていないことを示しています。

しかし、国際的には日本の公民館【Kominkan】が注目されており、1997年のハンプブルク宣言「成人教育は21世紀への鍵」（第5回ユネスコ国際成人教育会議）においては、実際生活に密着したノンフォーマルな教育形態の重要性が示され、生活に密着した学習と生活が混在一体となった学びを有する日本の公民館の有効性が示されました。

昨今、国においては、地域住民や高齢者の社会参加と行政参加を促す観点から公民館のあり方が問い直されてきております。社会変動にさらされ、不安定の度を増す地域社会を住民の「学び」を通して、安定させようとする政策的な志向が示されてきており、公民館を、自治を支える住民の「学び」の場として捉え直そうという動きがはじまりました。

(2) ネットワーク型の生涯学習

1998年の生涯学習審議会答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政のあり方について」においては、個人の学びでは立ち行かない状況、地域の空洞化、地域コミュニティの希薄化、地域を支え合う拠点づくりの観点から1990年代の生涯学習政策からの方針転換が示され、地域づくり教育、現代的課題の学び、ネットワーク行政の推進が提案されることになりました。また、中教審生涯学習分科会では、2012年9月の中間とりまとめや2013年1月の議論整理においても生涯学習・社会教育の振興方策についての議論がなされ、社会の構造的変容を背景として、さらには今後の社会教育行政の方向として、自立した個人の育成とともに絆づくり・地域づくりが強調され、地域コミュニティが政策的に課題化されています。特に様々な主体との連携・協働が提唱され、関係行政部局・初等中等教育機関・大学等の高等教育機関・民間団体の諸活動、企業等との連携・協働の推進が謳われています。中教審ではこの考え方を社会教育のネットワーク型行政として提示し、その推進を強く求めています。社会教育は、従来の公的社会教育の範疇を超えて、大学・NPO・民間教育事業者、企業といった社会的な行為者との連携・協力にとどまることなく、まちづくりや高齢者福祉、女性・青少年施策などの行政領域との連携・協力が求められています。

(3) 会津若松市の現状の把握

本市における生涯学習政策については、社会情勢の急激な変化や情報化、さらには価値観の多様化が進む中で、地域の住民を対象に趣味や教養等の講座による学びを重視した従来の都市型公民館の運営がなされてきた傾向にあります。また、公民館等での取り組みは、1990年の生涯学習振興整備法の制定を契機として、個人の自発に任せた学習へとシフトし、「公民館は自立した市民の学習ニーズには合わない。」「共同学習は必要ない。」といった思想が広がりました。また、社会教育施設での事業は、自前主義からの脱却ができずにマンネリ化し、施設利用者についても限られた関係団体の利用が中心となるなど、いつしか貸館的な意識が蔓延していったものと考えられます。

しかしながら、近年においては、新たな住民ニーズや地域課題の増大に伴い、その課題解決の必要性から、また、地域課題に適応した学習意欲が生まれてきており、公民館を核とした地域の学びや地域づくりが始まってきております。

Ⅱ 委員間討議での協議内容

1 今後の生涯学習政策の論点

(1) 地域課題や社会問題の解決に向けた問題解決型の学習活動の推進

国際化・情報化・高齢化等の社会変化への対応や市民協働・男女参画社会の形成など現代的課題に関する学習の推進については、地域の実情に応じた積極的な取り組みが期待されています。特に少子高齢化、人口減少、地域コミュニティの希薄化など地域の抱える問題が顕在化しており、これら地域の諸課題の解決に向けた学習機会の提供や高齢化に対応したライフプランづくり、成人・高齢者等の社会参加支援のための学習機会の開発や充実を図ることなど多様な学習機会の提供が求められてきております。

これらの事業の展開に当たっては、各施設における職員の資質能力の向上、指導体制の整備を図る必要があります。これら課題に関連する部局や学校、その他教育機関等との連携を図りながら事業に取り組む必要があります。

(2) 家庭教育・学校教育・社会教育などあらゆる教育活動の相互連携

現代の子供の育ちをめぐるっては、不登校やいじめ、暴力行為の増加、ニート状態にある若者の増加などの課題が多く存在し、児童虐待の増加や経済格差などによる貧困の連鎖も指摘されています。こうした課題を抱える家庭に対しては、保護者に学びを促すだけでなく、学校や地域との連携により課題を共有し、届ける支援も含めたきめ細やかな支援も必要です。平成 27 年 4 月の生活困窮者自立支援法の施行に伴い、健康福祉部においては生活保護に至る前の段階の支援強化として自立生活サポート事業が始まっております。これら福祉施策との連携を図るとともに、個々の学習からつながりの取り組みを進め、教育活動の相互連携により地域全体で子供を育む体制づくりが望まれています。

(3) 地域の教育力の醸成、人材育成と活用

これまで地域課題や社会問題の解決に向けた問題解決型の学習活動の推進の重要性を議論してきましたが、これらの学びを通じてともに生きることを学び、社会における学びから「社会を創る学び」につなげることによって地域の教育力の向上が図られるものと考えます。住民の学習機会を創出し学習成果をさらに活用することにより地域の学び合いが進展するものと考えます。

また、地域社会には、職業や経験を通して培った高い資質や能力を持つ方がいらっしゃいます。これらの方々の専門的な知識や技能などを教育、学習活動に適切に活用することによって教育・学習活動の多様化とその質の向上が大いに図られるものと期待されます。

さらに、多様な学習ニーズを支えるためには、社会教育施設における学習援助者としての職人的専門職員の存在が求められています。その職員については、地域住民の学習ニーズ、学習課題をくみ取る力量、学びを発展させる力量、人と人

とをつなぐ力量が求められておりますことから、職員の研修等、人材育成にも努めていく必要があります。

(4) 多様なニーズに対応できる施設の運営と社会教育施設の機能の充実

多様なニーズに対応できる利用者の立場に立った施設であるためには、施設の管理者側の都合ではなく、利用者側の立場に立った事業の実施、施設の運営・改善に十分配慮する必要があります。利用者が社会教育施設等をできるだけ利用しやすいように、施設の開館日・開館時間については、地域の実情に応じつつ可能な限り弾力的な取り扱いができるようにする必要があります。より身近なところで施設の利用が可能となるよう各社会教育施設間のネットワーク化を図り、施設のサービスが柔軟に受けられるようにしたり、設備など学習環境の充実を図ったりすることも重要です。また、学習者の特性（子供、高齢者、障がい者、外国人等）に配慮した施設設備の整備や事業運営の工夫も必要となっています。

(5) 誰もが参加できる多様な学習機会の提供

地域住民の高度化した多様化する学習ニーズに的確に応えるために、担当者が自前講座を自ら企画運営していくことには限界があります。多様な学習機会を提供していくためには、部局を超えた幅広い連携を図るとともに、教育機関や企業等の学習資源の有効活用のほか、専門分野における研究項目の学習や積極的な施設の公開、他団体における公開講座や講演会等の活用といった連携により、地域住民に学習機会を提供していくことも地域の期待は大きいと考えます。これらの開催については、地域住民の学習の立場を尊重し、教育委員会や社会教育施設等から広く地域に広報、呼びかけを行うなど、相互の協力体制の構築を図ることにより、多様な学習機会の提供につなげられるものと考えます。

2 多様な学びのニーズを支える核となる支援

(1) 生涯学習支援

市民の多様な学習ニーズに柔軟に応えるには、多様な学習機会が提供されることが求められています。これまでも社会教育施設での学習機会の提供がなされてきましたが、住民ニーズの高まりにより市長部局や関連施設での学習提供が盛んに行われてきています。各種事業の実施については、学習者の立場に立って関係部局が連携・調整を図るとともに、専門的な知見を有する教育機関や民間教育事業者等も含めた幅広い視野で連携を図り、より積極的な学習機会の提供に努めていく必要があります。

(2) 市民活動支援

市民活動を支えるためには、市民活動に必要な環境の提供をはじめ、情報の収集・相談業務等学びを支えるレファレンス機能の充実を図る必要があります。現在活動している個人や団体の活動の支援もさることながら、これから活動を始めようとする人に対しての支援が望まれています。また、市民活動の充実を図るためには、団体間、団体と地域間のコーディネーターの役割を果たし、開かれたネットワークの形成に向けた取り組みを支援する必要があります。

(3) 青少年活動支援

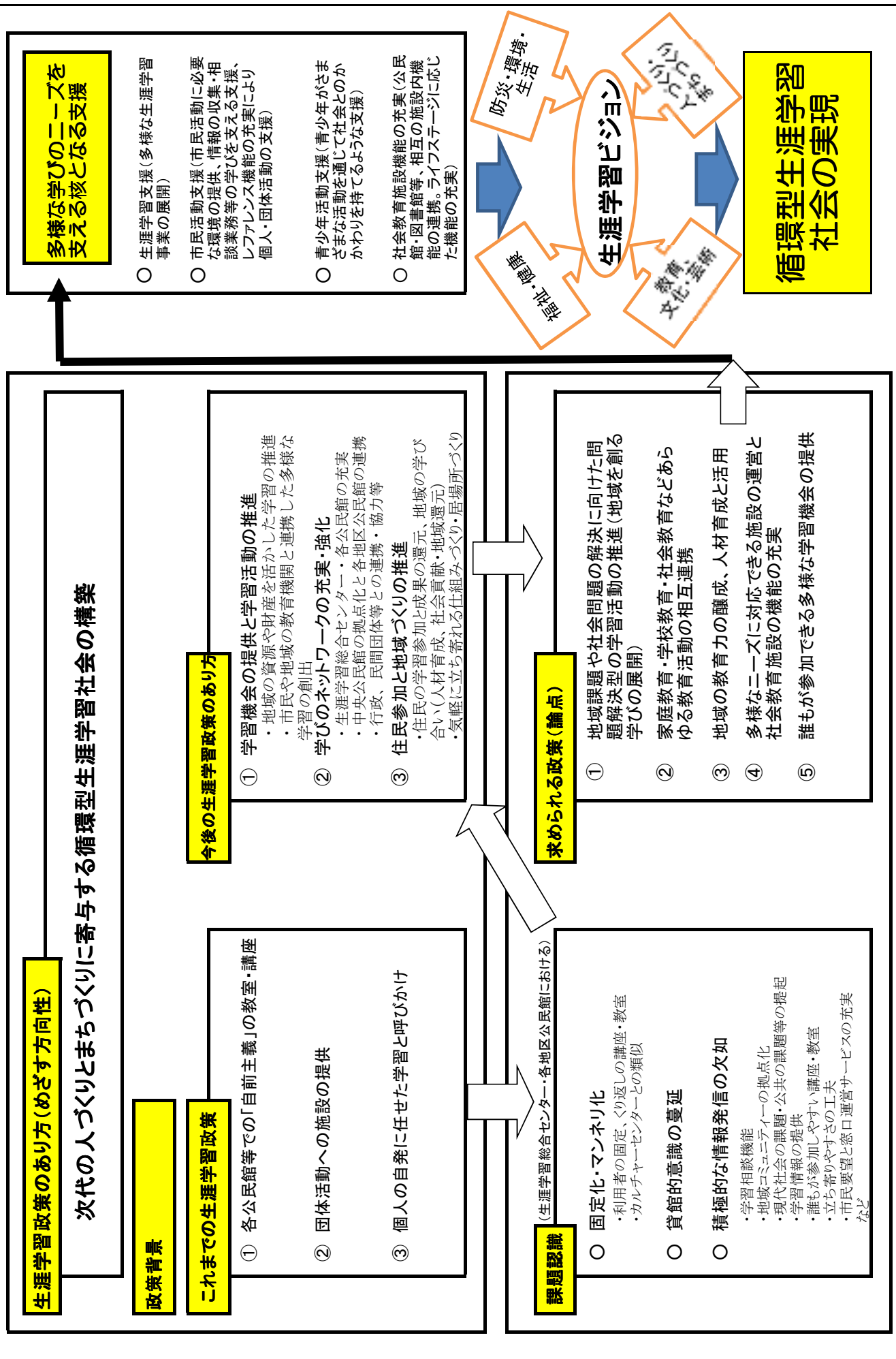
青少年活動の支援にあたっては、青少年が利用しやすく、さまざまな過ごし方ができる場を設定し、青少年がそれらの活動を通して社会とのかかわりを持つことができるような支援が必要です。青少年との時間・コミュニケーションを大切にし、青少年の気持ちに寄り添うことが必要であります。また、青少年活動のさらなる進展を図るためには、健康福祉部における今後の児童館のあり方を含め、生涯学習総合センターとの連携など、庁内の横断的な連携により青少年活動の支援にあたる必要があります。

(4) 社会教育施設機能の充実

中央公民館と会津図書館等を有する生涯学習総合センターにおいては、各地区公民館のコーディネーターとしての役割が期待されています。また、会津図書館においては、各地区公民館図書室、学校図書館とのさらなる連携が期待されています。各社会教育施設における共同事業の展開や運営の協力、ライフステージに応じた事業の構築など幅広い事業展開が望まれています。特に、生涯学習総合センターにおいては、社会教育施設等とのコーディネーターとしての役割に加え、さらなる自主事業の取り組みやレファレンス機能の充実に努め、複合施設としての優位性を発揮していく必要があります。

※ 第2分科会における政策研究のフレーム（図4・P27 ページ）、循環型生涯学習社会のイメージ（図5・P28 ページ）を参照ください。

図4 政策討論会第2分科会の政策研究のフレーム(案)



◇循環型生涯学習社会のイメージ図

