



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	社会教育事業における第三セクター化の評価：札幌市の事例研究
Author(s)	高倉，嗣昌
Citation	北海道大學教育學部紀要，71，129-140
Issue Date	1996-09
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/29508
Type	departmental bulletin paper
File Information	71_P129-140.pdf



社会教育事業における第三セクター化の評価

— 札幌市の事例研究 —

高 倉 嗣 昌

An Appraisal on the movement of Trust to The Third Sector Cooperation in Adult-educational Administration

—The Case Study in Sapporo—

Tsugumasa TAKAKURA

目 次

序	129
1 生涯学習社会と社会教育事業	129
2 第三セクター化の利点	130
3 研究の現状	130
I 札幌市における社会教育関係事業団の現状	131
1 事業別にみた札幌市の第三セクター化の実態	131
2 生涯学習関連の第三セクター	131
3 四大第三セクターの概観	132
(1) 設立年	132
(2) 基本財産	132
(3) 本拠	132
(4) 運営施設	133
(5) 理事会	133
(6) 職員構成	133
(7) 職員の待遇	136
II 札幌市における社会教育関係主要第三セクターの評価	136
1 評価視角	136
2 財政面	136
3 人事・組織面	137
(1) 理事会の役割	137
(2) 市から出向の職員の役割と位置	137
(3) プロパー職員の立場	137
(4) 嘱託・臨時職員	138
(5) プロパー職員の専門性	138
4 評価の総括	140

序

1 生涯学習社会と社会教育事業

やや上すべりの感はあるが、「生涯学習」という語を知らない人はもはや少なくなり、一つのブー

ムといってよいであろう。そうした流れと並行して、成人を対象とした生涯学習にかかわる事業も、主に民間カルチャーなどのかたちで飛躍的に増加し、公的機会による「社会教育事業」を大きく圧倒する勢いにある。しかし、だからといって公的機関による社会教育事業が、縮小の方向にあるのかというとは決してそうではなく、社会教育関係施設の新增設などにより、益々拡充期にあることは間違いない。

しかしその拡充の方式が、「低経済成長期」になって、従来の行政直轄方式から、次第に第三セクター方式の事業団に委嘱のかたちをとる方向が著者になってきた。とくに政令指定都市を中心とした大都市においてはごく一般的に見られる現象であるといってもいい過ぎではない状況下にある。しかもその流れは益々加速する方向にあるかに見えてならない。

2 第三セクター化の利点

行政直轄による事業はその利点として、法律等に裏うちされた安定性や手堅さがあるうえ、人づくり、地域づくりの観点に立った地域性、教育（啓蒙）的要素が加わり、総合的計画性の下で実施される等の諸点が主にあげられよう。

しかし反面、事業の内容、運営等が硬直的、非弾力的になり勝ちであり、休概して保守的、官僚的傾向も指摘できる。こうした行政のもつ限界を克服する有力な手段として、第三セクター化が考えられてきた。すなわちお役所的な側面を薄めるために、民間のもつ柔軟性、弾力性、さらには革新的側面をとり入れ、事を何かなすときに一般的に言われる人（社会教育事業の場合は職員）、物（同じく施設・設備）、金（同じく事業費）の三要素をその観点からうまく組み合わせ、社会教育事業の活性化を企てようとするものであることは、改めて指摘するまでもない。

現実には第三セクターのもつ利点を生かして来ているのだろうか。もちろん第三セクター化自体、結構ずくめの側面ばかりではない。欠点も指摘され、批判もなされてきている。その最も典型的なものは、結局事業の活性化に名を借りた行政合理化、財政難のおりから社会教育部門は不急な部門として位置づけられた切りすて策の一環ではないかというものである。

そうした批判は鋭いものであるが、いささか教条的一面的な見方ではないかとする考えも成立つであろう。例えば、生涯学習の一環としての社会教育に関する財政需要の増大、より具体的には人件費を伴う職員の増員要求の型で強く出てくるが、それを専任の公務員でカバーしていたのでは財政の硬直化を招くことから、それを防ぐために止むをえず第三セクター化せざるをえないとする反論などがそれであろう。しかし、これも現実的観点からの指摘ではあるが、一面的である印象をぬぐい得ない。

より多角的総合的な視点、側面からの評価が必要のように思われる。それは単に同じ内容の事業の実施者が代ったということだけではない。いわば社会教育事業にとって死命を制するほど重要な要素なのではないだろうか。

3 研究の現状

こうした重要な要素やそれに深くかかわる動きが見られるにも拘らず、あまり社会教育界は、少なくとも研究領域として深い関心をもたれていないとは評し難いように思われる。

例えば、今日的関心が最も反映されやすい関係月刊雑誌の記事をひもといてみよう。社会教育界で最も広く購読されていると考えられる四つの月刊雑誌、「社会教育(大版)」、「月刊社会教育」、「公民館」、「図書館雑誌」について過去10年間の記事を見ると、月刊社会教育において、主に行

政合理化という視点から、特集記事を含め数点見ることができる^{※1)} 他は、図書館雑誌に東京都足立区の図書館公社委託問題を追うかたちの記事等^{※2)} が出て来る程度で、他の二つについては、民間との連携の課題は出て来ても、直接的に第三セクター化に触れたものは皆無といってよい。とくに社会教育行政部門を最も広範に扱うことから、特集などを組んでもおかしくない「社会教育(大版)」において、そうした記事が見られないことは意外であり、又先述のように記事として掲載された二つの雑誌も、その内容は一面的なものに留まっていると評せざるおえないことも指摘しておかねばならない。

全体的流れでいえば、この課題に関してはほとんど無視され無関心であるかに見える。もちろんこの領域は大変複雑で表面に表れにくいドロドロとした部分も多く、解明には困難が伴うとはいえ、社会教育事業の第三セクター化のうごきは、深い関心と多角的な分解評価の対象となつてしかるべきではないか。

本稿は、政令指定都市の中でもとくに顕著なかたちで第三セクター化が進められていると見られる札幌市に焦点をあてて第三セクター化の実態をより多角的に観察してみようとするものである。

I 札幌市における社会教育関係事業団の現状

1 事業別にみた札幌市の第三セクター化の実態

札幌市において、市の直轄ないし市行政と深くかかわっている関係機関、団体等が実施している「生涯学習関連事業」の事業件数を、1995年1年間について、市教育委員会社会教育課が市広報紙を分析してまとめた結果^{※3)} で見ることから始めよう。

まず市直轄で実施された事業について見ると、合計1,159に達している。所管別では、大きなひろがりが見られ、実に26の局ないし局に相当する部局がかかわっている。これは市全体の局及び局相当組織の8割にあたる。直轄事業の中で教育委員会所管によるものは155で、わずか13%にすぎない。

こうして、関連事業が多くの行政部門に広がっていることは、行政と深くかかわっている関係機関団体等の広がりも大きいことを意味する。

関係機関、団体による事業の方に目を移してみよう。その件数は1,029と、ほぼ直轄事業の件数と匹敵する水準に達している。すなわち、両者の合計した件数、2,188の47%を占めているのである。関係する機関、団体数も非常に多く、大きくくくって数えても50に達している。

2 生涯学習関連の第三セクター

市の行政と関係の深い機関、団体50による1,029の事業の事業主体別の内訳を見ると^{※4)}、最も多くを扱っているのは、財団法人札幌市スポーツ振興事業団で171、次いで、財団法人青少年婦人活動協会によるもので147、三番目は、札幌市教育文化財団の80、4番目が、財団法人札幌札幌芸術の森の52である。以下、財団法人札幌国際プラザ(47)、財団法人札幌市公園緑化協会(40)、札幌市社会福祉協議会(各区の社会福祉協議会も含む)(35)、とつづいている。

以上7つで扱う事業数は572となり、関連機関、団体による総数1,029の55.6%と過半数を大きく超える比率を占めている。さらに上位四つを見ると事業数は370で全体の3分の1強にあたる36%に達している。

この上位四つの行政組織中の窓口部局を見ると、札幌市スポーツ振興業団体は教育委員会体育

部、青少年婦人活動協会は市民局青少年女性部、札幌市教育文化財団は教育委員会社会教育部、札幌芸術の森は市民局文化部となっている。これらの窓口部局を見ると、教育委員会か、現在は市長部局たる市民局に属してしまっているが、旧来教育委員会の社会教育部内でカバーしてきたところの広い意味での社会教育行政領域であり、いわば社会教育の四大部門における事業をそれぞれ実施する最有力の第三セクターとして位置づいている。つまりこの上位四つが、名実ともに広い意味での社会教育行政と直結した四大事業団ということができるのである。

3 四大第三セクターの概観

社会教育と関連の深い既述の四つの第三セクターについて、主な事項を概観してみよう。

(1) 設立年

設立年については、その前進となる団体が存在し、その発展的解消のかたちで設立されたものもあり、一元的にはとらえられないが、正式な設立年は、以下の通りである。

札幌教育文化財団	1977 年 4 月
札幌市青少年婦人活動協会	1980 年 4 月
札幌市スポーツ振興事業団	1984 年 4 月
札幌芸術の森	1986 年 4 月

いずれも 1970 年代後半から 80 年代にかけての 10 年間に設立されており、かなり短期間に主要事業領域の第三セクター化がはかられたということができよう。

(2) 基本財産

基本財産については以下の通りである。

札幌市教育文化財団	1,120 万円 — うち民間 120 万円出資
札幌市青少年婦人活動協会	1,000 万円 — 全額市が出資
札幌市スポーツ振興事業団	2,000 万円 — 全額市が出資
札幌市芸術の森	5,000 万円 — うち民間 500 万円出資

他に芸術の森については、別途「札幌芸術の森基金推進委員会」が組織され、広く民間に基金造成を求めた。7 億円の目標を達成し、現在は解散しているが、後にさらに造成額をふやし現在 9 億円に達している。

基本財産は四つとも全額又は 9 割以上が市の出資に依存しており、ほぼ丸がかえに近い状況である^{註5)}。

芸術の森も基金 9 億円はその利子で事業を実施することになっているが、これも実質的に半分は市が醸出したものという。

(3) 本拠

財団の本部組織はどこに置かれているのかは以下の通りである。

札幌市教育文化財団	札幌市教育文化会館
札幌市青少年婦人活動協会	札幌市青少年センター
札幌市スポーツ振興事業団	札幌市教育委員会庁舎内
札幌芸術の森	札幌市芸術の森アートホール

四つのうち三つは市が設置する社会教育関係施設に本拠を置いており、残る一つも市教育庁舎内の一角を占めている。

いずれも家賃等は免除されており、これも当然のことながら市の丸がかえである。

(4) 運営施設

市から受託し管理運営している施設はどのような状況なのか。施設種類及びその数は以下通りである。

札幌市教育文化財団 ― 札幌市教育文化会館、視聴覚センター、市民ギャラリー、写真ライブラリー、各1施設

札幌市青少年婦人活動協会 ― 青少年センター(1)、勤労青少年ホーム(7)、子ども劇場(2)、女性センター(1)、児童会館(30)、自然学園(1)、天文台(1)

札幌市スポーツ振興事業団 ― 中央体育館・区体育館(8)、他屋内体育館(3)、プール・温水プール(5)、総合運動場(1)、屋内スケート場(1)、屋内競技場(1)、冬のスポーツ博物館(1)、スキー距離競技場(1)

札幌市芸術の森 ― 札幌市芸術の森、同美術館各1施設

財団によってかなり差がみられるが、全体でみると非常に多様な施設にわたっている。これは市の関係施設の大部分を占めており、市の直轄によるものは図書館を除きほんの少数にすぎない。

同じ利用対象や利用目的・型の施設が複数以上設置されている場合、直轄か第三セクターかいずれかに一括して管理運営されている施設がほとんどの中で、1中学校区1施設を目標に多数設置されている児童会館については、直轄のものと第三セクターによるものに分れているのが特徴である。

(5) 理事会

第三セクターにおける事業の根幹を決める理事会組織の概略を主に市本体とのかかわりの点から見よう。

札幌市教育文化財団―10人、理事長…専任(市OB)、副理事長…教育長、常務理事…市職員(部長職)

札幌市青少年婦人活動協会―9人、理事長…専任、副理事長及び専務理事…市職員(局長職、部長職各1)

札幌市スポーツ振興事業団―13人、理事長及び専務理事…専任、副理事長…教育長、他に常務理事他理事3人…市職員(局長職2、部長職2)

札幌芸術の森―14名、理事長…市長、副理事長…専任(市OB)、他に常務理事他理事2名…市職員(局長職2―うち1人教育長…部長職1)

ここで見て共通することは、市行政の中で最も近い所管部門の局長職が理事会主要メンバーとして加わっていることである。これは行政と風通しをよくするパイプ役が不可欠であることから当然であるが、他にも市の局長部長職が数多く加わっている場合が多く、又市OBの天下りポストとして固定している例もいくつか見られる。しかし、札幌芸術の森の理事長を市長が務めているのはたまたま前市長から現市長が受け継いだものであって、以前から市長が占める立場として固定しているわけではない。

(6) 職員構成

これらの組織の職員構成は非常に複雑であり、外から全貌をとらえるのは困難な面もあるが、およそ次のようになる。

構成は大きく三つの職員からなる。まず市からの出向職員、第三セクターの専任職員(いわゆるプロパー職員)、第三セクターの嘱託、臨時職員である。

非常勤理事と監事を除く関係職員の総数、市出向職員、プロパー職員の順でそれぞれ人数を示

した。

	総数	市出向職員	プロパー職員
札幌市教育文化財団 —————	42	3	23
札幌市青少年婦人活動協会 —	208	5	64
札幌市スポーツ振興事業団 —	437	15	107
札幌芸術の森 —————	48	5	16

関係総人数は二つが200人から400人を超える大世帯であり、残る二つは40人程度と規模が小さく、大きな差が見られる。

市の出向職員は、最多で15人、最小で3人派遣されているが、関係職員の総数とは比例しない。出向職員合計28人のうちスポーツ振興財団の6人と教育文化財団及び青少年婦人活動協会の各1人を除く20人が、第三セクターの職員組織中係長以上の役付である。さらにその17人が課長以上である。残る7人も技能職、専門職の立場にある。市からの出向職員は例外なく一定の地位が保障されているということになる。

プロパー職員数を見ると100人を超えるものから二十数人の小人数のものまであり、大きな開きが見られる。これは市からの委託された事業規模に依拠するものであるから、開きが見られるのはむしろ当然といえよう。しかし定員などは発足当初決められた人数に強く制約され、市からの委託事業が増えない限り、独自の増員などは不可能に近い状況にある。

専任の理事長、副理事長、専務理事、館長などの幹部職員は4団体で6人いるが、少なくともその二つは市のOBが次々と就くいわゆる天下りポストである。他に最大人数であるスポーツ振興事業団の一般職員105人（専任の理事長、専務理事を除く）のうち14人は市のOBにふりむけられている。

市出向職員の大多数が管理職であったことは既に見た通りであるが、プロパー一般職の中に占める管理職（係長以上）ポストはどのくらいなのだろうか、4団体合計の幹部職員を除くプロパー一般職員合計206のうち係長以上のポストは49である。これは合計一般職の4分の1弱である。結構ポスト数が多い印象も受けるが、49のポストのうち課長職以上となるとわずかに6であり、課長職以上が28人中17人を占めている市からの出向職員とはきわ立った差がみられるのである。

これらプロパー一般職の内容はどのようなものなのであろうか。もちろん大変多岐にわたるが、大きくは関係施設の管理運営、学習教育・文化・スポーツにかかわる主催及び共済事業の計画・実施、関係施設の貸館業務の三つに集約できよう。このうちとくに関係施設の運営、学習教育・文化・スポーツ活動にかかわる主催及び共済事業の計画などには、社会教育的な専門性が問われる職務である。現実に札幌芸術の森には美術館に学芸員が3名配置されているし、札幌市青少年婦人活動協会においては、勤労青少年ホームや児童会館などで嘱託の指導員を経験した人が本採用になる流れもあり、専門職制が導入されて然るべき要因が多いのである。しかし、これら第三セクター職員には目下職制は一切なく、一様に事務職員として扱われており、市が市職員にたいして専門職を極力造らず、従来一貫して進められてきた行政事務職化の方針が、そのまま導入されているのである。

幹部職員、市出向職員、プロパー一般職員以外の定員外職員に目を移してみよう。

まず言えることはその人数が非常に多いことである。これらの人々は嘱託、臨時職員、パートなど「定員外職員」であることから、流動的で正確には把握し難いが、総職員数に占めるおおよ

その比率をまず計算してみよう。

札幌市教育文化財団	33%
札幌市青少年婦人活動協会	72%
札幌市スポーツ振興事業団	67%
札幌芸術の森	56%

1 団体が3人に1人とやや少ない以外はいずれも定員外職員が過半数を超えており、多いところでは4人中3人近くに達している。

嘱託、臨時、パートの構成となっていると、各団体の内容、管理運営施設の多様性などから、定員外職員の態様も大きく異なっており、判然と区分し難い部分も多いが、およそ次のようにまとめることができる（数字は嘱託（指導員）、臨時（非常勤）、パートの順）。

	嘱託	臨時	パート
札幌市教育文化財団	10	4	—
札幌市青少年婦人活動協会	114	24	1
札幌市スポーツ振興事業団	171	113	31
札幌芸術の森	8	10	9

以下団体毎に見ていこう。

札幌市教育文化会館職員の4分の1を占める嘱託職員は事務に従事しており、正職員と仕事の内容は大きく異なるところはない。臨時職員も手伝い的事務労働をこなしている。

札幌市青少年婦人活動協会の嘱託職員は117人の多数に及ぶが、これは主に児童会館、勤労少年ホーム等の指導員としての役割をはたしている。ここで特徴的なのはこれら嘱託指導員は第三セクタープロパー一般職員の予備軍としての性格が強いことである。嘱託の指導員としての経験を積むことで正職員となる道が開け、青少年婦人活動協会が管理運営する施設の館長等の地位に上っていくのである。この団体における臨時職員は主に週休2日制や長時間開館に伴う館長を含む正職員の交代要員である。これもこの団体ならではの特徴といえよう。

札幌市スポーツ事業団における定員外職員は、夏場と冬場で大幅に人数が異なることが特徴である。ここで示した嘱託職員171人、臨時職員113人は冬期間の体制における人数であり、夏場になると70人以上増えるという。嘱託職員の大部分は学校校舎開放事業の管理要因であり、臨時職員113人（うち98人は通年契約）はスポーツ事業団が管理運営するスポーツ施設の管理補助要因である。パートも31人と多いが、これも管理運営する施設に設けられている売店の販売員で主に女性である。

札幌芸術の森の定員外職員は、その役割分担が人数の割に多岐に及ぶのが特徴である。嘱託職員8人中2人は施設内に設置されている美術館長と学芸主幹で、幹部職員の部類に入る立場にある。残る6人中5人は、施設内工房（木工、陶工、織物）の技能職員や美術館の版画部門、翻訳部門を担当する職員で専門性の高い領域を受け持っている。臨時の10人中3人は、既述の工房や版画部門の補助要因であり、それ以外は事務である。パートの9人は入場チェックが必要な部門施設の受付要因となっている。

かく見てくると第三セクターの事業は出向職員やプロパー職員もさることながら、莫大な定員外職員の手によって支えられているという感を深くするのである。

(7) 職員の待遇

関係する第三セクターの給与体系は市職員と全く同じであり、ボーナスなどにも基本的に差はない。これは4団体とも統一されているようだ。

しかし、実際の運用となると差異が出てくる。まず採用時、同じ条件の市職員より2号俸ダウンの給与となる。ざっと1万円近い差となろうか。ベースアップも市と同率で実施されるが、市職員は年度当初にさかのぼって支給されるのに対し、第三セクターの職員のは翌年回しになり、その点でも不利である。さらに退職金は中小企業のそれと同じ要件で積み立てられており、退職などがたてこむと、はたして十分の額が得られるか否か不確定な要素をかかえているという。

II 札幌市における社会教育関係主要第三セクターの評価

1 評価視角

以上見てきた四つの第三セクターの事業団による事業は、その件数にして既述のごとく関係機関、団体によるものの3分の1強で、さらに市が直轄する事業件数と関係機関、団体の件数の合計件数の17%を扱っていることになる^(注6)。

社会教育関係施設の管理運営について見ると、市で直轄しているのは、図書館すべてと一中学校校区1館を目標に設置され既に100館近くに達する児童会館の3分の2、それに青少年科学館とごく少数の体育施設のみで、他はすべて第三セクターの手によって管理運営されている。その大部分が今まで見て来た四つの事業団に委嘱されている。

かく見てくると4大事業団の比重は誠に大きく、もはやこれらの存在を外しては市の社会教育事業は考えられず、これら事業団がいかに活発に事業を推進していくかが、帰趨を握っていると断言できるのである。

市の社会教育事業を第三セクターの手に委ねることで、はたして諸事業を直轄で実施する以上に活性化することに成功しているのだろうか。

結論から言えば、これまで見てきた諸要因を見る限り、第三セクターの最大のメリットである柔軟性と先進性を発揮して、活性化の方向をたどっているとはとても評し難いのである。

求極はいかに市民にとって有効な生涯学習にとりくんでもらえるかということである。問題なのはこの有効性の中身である。行政直轄にあり勝ちな長期的展望に立った啓蒙的で紋切型ではなく、逆に民間カルチャーの市民による個人的ニードの即応型でもない、第三セクターならではの中身を出していかなければならない。しかし実践的にはまだ歴史が浅く、試行の段階であり、新しい特色ある第三セクター事業像は容易にえがきえない状況である。今までにないクリエイティブなものが生み出し得るのか否かは、結局は人の問題、それをめぐ組織の問題といえるであろう。

このたびの資料収集、ききとりもそうした観点から進めて来た。かなり限定された情報の中からではあるが、およそ次のようなことが言えそうである。

2 財政面

まず事業や人的要素を律する財政的側面を見よう。

出資金はおろか、事業費、人件費、物件費のほとんどは市から出ており、財政的にはほとんど丸ががえに近い。この領域における民間の活力はほとんど反映されておらず、それだけ民間の側からの事業等に対する実質的発言力も弱いといえるであろう。

行政直轄より第三セクターの方が費目変更などの面で弾力的運用が容易であるという。このこ

とは、事業実施に際して参加人数の把握が困難であることなど、社会教育特有の不確定要因をかかえているだけに、有効なことではあろう。しかしそれは市から大枠の予算にしばられており、選択の幅はきわめて限定されたものであることも事実である。

財政の構造はもちろん事業体によって異なるが、おおよその傾向として人件費3、物件費3、事業費4の割合であるという。全体的市の財政ひきしめの中で最もけずられる対象となるのは事業費で、相対的に人件費、さらには物件費の比率が上昇する傾向にあり、財政硬直化の方向をたどりつつある。財政改善や新規事業の導入の要求を市に出しても、第三セクターであることから、予算折衝も間接的になるため話がうまく通らず、直轄機構から出されたものより予算がつきにくい面は否定できない。定員増、予算増が伴うのは市からの委託業務の拡大の際にほぼ限られており、財政面の主導権はほとんどすべて市が握る結果となっている。事業団の一部で積み立てられてきた事業基金も、最近の低金利で運用益が減り、それを財源とする自主事業も思うにまかせず、縮小を余儀なくされている状況下にある。

3 人事・組織面

(1) 理事会の役割

第三セクターにおける事業、管理運営等の基本方針を決める理事会を見ると、市の幹部職員や元幹部職員が中枢を占め、かつ人数的比率も高い団体もあるが、概して民間からの理事の顔ぶれは多彩なものと評せられよう。しかしそうした多彩さを第三セクター経営に生かし活力を引き出すまでになっているかというところはいえず、市の方針の追認機関化している要素が強いように見受けられる。

(2) 市から出向の職員の役割と位置

市からの出向職員は数こそ多くはないが、大部分が第三セクター内の管理職の地位に就いている。

こうした実態は、市退職職員の天下り先の確保や、市の人事停滞を少しでも緩和することに活用しているとの批判にさらされている。他方、これらの人々は市職員であるという強い立場を活用して、市当局と折衝し、第三セクター事業の安定と展開をはたしていく、いわばパイプ役として重大な役割にあることも事実である。

又、こうした実態はあくまで暫定的な措置であるとする考え方もある。市において係長職以上の地位の人々は、一定の年功をへて大変な倍率の昇進試験を突破した人々なのに対し、多少不利とはいえ市の係長職や課長職と同じ給与表を使っている第三セクターの場合、プロパー職員の年功は浅く又年齢も若いので、それらの人々を管理職に簡単に就けると、市職員の係長職・課長職等と比較して著しくバランスを欠くことになることから、プロパー職員が市の係長職や課長職に匹敵する年功を積むまで、係長職や課長職を市の職員が代行しているとの考え方がそれである。このことは、将来市の出向職員は第三セクターから順次撤退していくことを意味する。確かにこうした考え方は説得力があるように思われる。しかし、最も発足が古く、プロパー職員の年功も上昇してきている札幌市教育文化財団を見ても、そうした方向性は目に見える型では表れてきていない。

出向職員が実質的にどのような役割をはたしているのかはもっと吟味してみる必要がある。

(3) プロパー職員の立場

第三セクターの正職員は、少し不利だが市職員に準じた給与を受けており、又解散や事業の大

幅な縮小なども予想しなくともいいことから、準公務員として安定した立場にあるといえよう。第三セクターには既述のごとく数多くの非常勤職員をかかえており、そうした不安定雇用状態にある人々から見ると、大変恵まれた立場にあることも否定できない。しかし、いろいろな意味で中途半端な立場にあることも又事実である。

その最大の要因は、管理職の多くが市からの出向職員によって当てられ、長いこと務めていても、管理職になれる人はほんの一にぎりにしかすぎないことであろう。すなわち、いまだ若い人々が多いので目下のところまだ深刻化しているとはいえないが、プロパー職員の人事停滞が徐々に表に出ている。こうした人事停滞が、一般の組織にあり勝ちなプロパー職員の士気の低下、ひいては第三セクターそのものの活動の停滞に結びついていく可能性は、社会教育関係の事業体といえども例外ではなかろう。これは既に再三指摘されてきたことであるが、大変な課題といえる。

もちろん、そういった地位とは別に、社会教育事業にやりがいを感じ、一生懸命にやっていく人々が多いにちがいない。

これはごく例外的な示例なのかもしれないが、そうした熱心な人々の士気をくじくような実態が現に指摘できるのである。

札幌市に一中学校区一館の目標で設置されている児童会館は既に100館近くに達しているが、そのおよそ7割が市の直轄、3割が札幌市青少年婦人活動センターに管理運営が依頼されている。この場合、第三セクターが管理運営する施設が、利用者に対し例えば開館時間延長でサービスを強化しようとしても、市直轄の同種の施設と一律にしなければならないため、サービス強化の措置がとれない状況をつくりだしてしまう。市の基準が低い場合、市の基準を引き上げることは容易でなく、意欲はあっても第三セクターの方が低い市の基準に合わせねばならないことになる。こうした事態を起さない配慮も当然なされなくてはならない。

プロパー職員の士気については、困難ではあるが非常に重大な問題である。

(4) 嘱託・臨時職員

実態のところで見たように、札幌市の第三セクターは、莫大な嘱託・臨時職員をかかえており、それらの人々が居なくては業務推進は不可能な状態である。市の社会教育事業の主要部分をこれら事業団がカバーしており、事業団なしに市の社会教育事業が成り立ちえないとすれば、事業団の嘱託・臨時職員の役割は実に大きいものといわねばならない。

もちろん、同一の事業を市直轄でやったとしても、この構造は基本的に変りはないであろう。

ただ、直轄機構内のこれら職員と事業団のこれら職員との違いがどこにあるかということは考えておかねばならない。

市直轄では、これらの職員のかかえる矛盾や困難が市上層部に直接目にとまるチャンスがあり、事態改善に結びつきやすいが、事業団の場合、市上層部の目にとまりにくい、局面の固定化に結びついていくとすれば問題である。

(5) プロパー職員の専門性

行政は誰でもがどこにでも配置できる一元的人事体制を望む傾向が強い。すなわち、専門職制の設置を極力おさえ、事務一般に練達した事務職員によってぬりつぶしてしまうのである。札幌市はそうした人事政策をとる典型的な市といえるであろう。

市の長期計画において生涯学習の推進を大きな柱に置きながら、それに伴っていかに専門的なサービスが必要なのかについての認識は、市の上層部には希薄なように見える。少なくとも、生涯学習に対するサービスは一般事務職員で十分まかなえるとする考えが強いようだ。市の全職員

が生涯学習の何たるかを理解し、それにかかわる市民サービスができる水準にまで引き上げていくというのならば全く話は別であるが、そうしたことに取り組もうとする姿勢が見られないからである。生涯学習に関する根幹にかかわるサービス部門を市に任せておいてはおぼつかないという思いが強い。

確かに縦割りの専門職制をかかえ込んで、市の人事を複雑なものにするよりは、人事を一元的に管理した方が、行政としてすっきりした人事ができることは魅力であろう。

又、とくに文化面における専門職は、行政構造の中になじまないという面も否定できない^{註7)}。例えば演劇ホールなどをもった公立施設が設置された場合、照明とか音響などの専門家が必要となるが、市の正職員をあてた場合長い間同じことをやっていたのでは待遇の改善がはかりがたいしくみになっている今日の人事慣行の下では、数年での転勤を常とせねばならず、仕事を覚えた頃転勤してしまうといったことが現にあちこちで起きているときく。こうした側面も考慮に入れて見なくてはならない。

直轄行政部門に導入しにくい専門職制を第三セクター化することで実現していこうとするのなら話はわからないわけではない。こうしたことで第三セクターが活用されるとすれば、その存在はそれなりに積極的意味があると考えられるからである。

しかし、今まで見てきた第三セクターの実態を見る限り、専門職を積極的に位置づけることを意識して第三セクター化がなされてきたとはとてもいえない。

たしかに市の一般事務職と比較して専門性を帯る要素はないわけではない。

そもそも、社会教育事業の実施を明確な目的とした第三セクターの職員になること自体市の一般行政職員よりは社会教育、生涯学習に対する一定の理解なくしては就き難いことだからである。この意味は小さくない。

次に、プロパー職員になるためには、ある程度専門性をもつことが要求される第三セクターも存在することである。それは札幌市青少年婦人活動センターに最も顕著なかたちで見ることが出来る。ここで正職員になるためには、児童会館や青年の家などで嘱託指導員を数年経験することが一般的に要求されるからである。こうしたプロパー職員に施設運営を委ねることは、市直轄施設において、あり勝ちな何のために自分がこんな施設に廻されたのかわからないで戸惑っているような市職員の手に委ねられるよりずーと良いことにちがいない。

しかし、これとはうらはらに、これら第三セクターで専門性をより重視していこうとする動きはほとんどみられないか、あってもはなはだ鈍いものである。

札幌の芸術の森などは学芸員の配置を不可欠とし、現に学芸員が配置されいながら、目下のところ、第三セクターなのだから融通がききそうなものだが、専門職制の設置は話題には出ていても実現はしていない。

肝心のプロパー職員が、自らの職務の専門性を意識しているかというところではなく、大部分は一般事務に従事しており、事務職だと思っているのである。

専門性を不可欠とする職務は第三セクター事業においても当然存在するが、そこではその専門性をもっている人を採用するのではなく、専門業者に外注してまかなってしまう方向が出ている。

専門性をみがくうえで欠くことのできない研修機会も、生涯学習サービスに際し必要な内容の組織的な研修機会はほとんど設定されていないのである。

かく見てくると、専門的要素は見られても、専門性が意識され尊重されてきているとはいえない状態である。

4 評価の総括

以上いろいろな角度から検討してきたが、札幌市の社会教育領域に直接かかわる主要な第三セクターを見る限り、その最大の目標であらねばならぬ民間活力をひきだすことにはほとんど成功していない。

又、生涯学習サービス促進に不可欠な職員の専門性も尊重されておらず、又そうした方向に進んでいこうとする動きはおろか、意識もきわめて希薄である。

そこには市の一般行政事務ととして変らぬ事務職員が置かれているばかりである。

そうした実態を生みだした要因は何なのであろうか。それはいろいろ考えられようが、その最大のものは、これらの団体の発足から今日まで、市の出向職員が組織の中枢を占め、組織を軌道にのせ事業の実施を主導してきた、否、主導せざるをえない体制をつくりだしてしまったことにあるのではなからうか。

市の出向職員は、社会教育事業にかかわる第三セクターをいかにしたらよいか戸惑い、結局出向前になじんだ市の体制そのものを、そのまま持ち込んでしまった。結局市の組織ととして変らぬ小さな市役所をそれぞれ造ってしまったことになる。

こうした殻を打ち破って、第三セクターとして特色をもった活力ある活動を創造し展開していくにはどうしたらよいのか、生涯学習社会づくりを目標とすると、誠に大きく困難な課題に直面しているといわねばならない。

行政合理化という視点から第三セクターを見るのもたしかに非常に重要な視点であるが、第三セクターの積極的意味づけを追求していく視点も今後益々重要になって来よう。

脚注

- 注1) 特集「公社委託」の新段階と学ぶ権利——月刊社会教育、1993年10月号
資料、「教育施設の民間委託反対闘争の総括——都民サービスの充実・発展を目ざして——」，都職労教育庁支部編——月刊社会教育、1988年10月号
- 注2) 足立区図書館会社委託の問題点——鈴木順子——図書館雑誌、昭和60年12月号
公立図書館における管理委託問題の系譜と今日の特徴——山口源治郎——図書館雑誌、1993年10月号
- 注3) 1996年2月、札幌市教育委員会社会教育部社会教育課調
- 注4) 注3に同じ
- 注5) 一般に「第三セクター」と言えば、民間からの出資を伴う団体を指すものであるとすれば、ここに見られる市の全額出資の事業団体は、厳密に言えば第三セクターと表現するのは適切ではないことになる。
- 注6) 注3資料をもとに計算
- 注7) 同旨「文化施設は誰のものか」，21世紀の地方自治戦略，「自由時間の社会と文化」——小田重和——ぎょうせい——1993年