

文部科学省生涯学習政策局長
合田隆史様

第2期教育振興基本計画（審議経過報告）についての日本社会教育学会長の意見

（平成24年12月10日）

日本社会教育学会
会長 末本 誠
（神戸大学人間発達環境学研究科 教授）

先日公表された第2期教育振興基本計画（審議経過報告）がもつ、今後の日本の社会教育の発展に関わる重大な意味を考え、社会教育に関する専門的な研究に従事してきた学会の会長として若干の意見を提示したい。

すでに公表されているように社会教育関係施設や職員の数が減少し、社会教育主事を配置する市町村教育委員会の割合が半数を割って、過去最低を示したことに象徴されるように、日本の社会教育制度が弱体化の方向を歩んでいることは、その研究に携わるものとしても憂慮される事柄である。

一方でこの間、国際的には生涯教育や生涯学習、成人教育、ノンフォーマル教育、継続教育などの用語とともに、社会の幅広い領域で展開する教育（広い意味の社会教育）に関心が集まっている。実態としては日本でも文部科学行政以外に、労働や福祉、農業、医療など、幅広い領域に実質的な社会教育と呼ぶべき活動が存在する。今日の社会教育行政は、こうした矛盾する事態の中で社会教育をどう再組織するかという対応に迫られている。

第2期教育振興計画の審議経過報告と同時期に公表された第6期中央教育審議会生涯学習分科会（以下「中教審」）の「中間とりまとめ」の中に、社会教育行政の「自前主義からの脱却」と並んで「ネットワーク型行政の推進」への指摘があることは、こうした必要を示唆したものと考えられる。したがってその指摘は注目されるものの、そのために地方公共団体の「首長の役割」が重要であると指摘されている点は、教育委員会制度とともに発展してきた日本の社会教育制度の根幹にかかわる問題を含んでいる。いうまでもなく日本の社会教育制度は教育基本法や社会教育法に依拠しながら、教育行政の枠組みの中で発展してきたからである。

今日の社会教育制度は、広がり（社会教育の汎用性）と個別（専門性）の矛盾の中に置かれており、いくつかの自治体では前者にシフトする試みが始まっている。法制度的には逸脱というべきこれらの動きは、上記の状況を考えると「自前主義の脱却」と捉えられないことはない。しかしそこには、戦後の教育行政の中で築かれてきた社会教育制度の消滅につながりかねない、さまざまな問題が含まれている。そこで第2期教育振興基本計画策定に向けて、ここでは社会教育制度の汎用性と専門性という矛盾に関わる問題を主に、課題を整理してみたい。

1. 社会教育主事の配置に関して

(1) 社会教育主事の教育委員会配置と首長部局配置について

社会教育主事は「都道府県及び市町村の教育委員会の事務局に、社会教育主事を置く」ものとされている（社会教育法第9条の2）。しかし近年、地方分権政策の推進との関連で、社会教育主事が区役所等の首長部局に配置されたり、生涯学習課そのものが首長部局に移管されたりする動きが進んでいる。これは地方分権政策の中で社会教育主事を一般行政に組み込み、本来の「社会教育を行う者に専門的技術的な助言と指導を与える」という社会教育機能だけでなく、コミュニティ支援機能と関連づけようとする動向であるといえる。

従来、教育委員会に配置されていた社会教育主事が首長部局に配置されることにより、社会教育と他の関連施策との関係が問われることになり、狭い意味の教育に籠もらない、広がりを持った社会教育の展開が可能になることが期待されているといえよう。また社会教育の事業が地域づくりにつながり、地域福祉の推進等にも関わる道が開かれれば、社会教育が戦後、重要な理念として追求してきた住民自治の力が地域で総合的に培われていく可能性が生まれるかもしれない。この点では、社会教育主事の教育委員会配置という仕組み自体が、地域の様々な課題に他の施策と連携して取り組むことに、一定の制約となって作用している面もあるかもしれない。

しかしながらこれらの可能性は、そもそも社会教育主事としての教育的専門性を発揮することができるような、位置づけや身分が確保されるなどの条件がなければ、社会教育の専門家としての社会教育主事の役割や機能が発揮されることはない。社会教育主事の首長部局配置が、かえってこの制度そのものの空洞化をまねくことにもなりかねない。

また社会教育主事が首長部局に配置された場合、コミュニティ支援や他部局との関連で多忙になり、公民館職員や住民と接する機会が減少するなど、教育的支援者としての役割に影響が生じることも懸念される。社会教育主事が、地域で広がりのある活動を展開するために必要なゆとりを失ったり、新たな境地を切り開いていくための力量形成をする場や時間をもてなくなったりすることもあり得る。

問題は社会教育主事を首長部局に配置する場合に、その教育的専門職としての立場が担保されるのかという点、そして社会教育主事がコミュニティ支援をもっぱらに担うような事態が生じた場合、地域および住民への教育的支援という本来の職務に専念することが、妨げられる事態が生じないかという点である。

もしこの方向を重視するのであれば、前者に関しては首長部局と教育委員会の間での社会教育主事の身分や役割を明確にするための、何らかの手続きや制度を構築する必要があるだろう。後者に関しては福岡市において、社会教育主事の首長部局への配置転換によって従来から社会教育主事が果たしていた、公民館職員に社会教育に関する「助言と指導を与える」という役割や機能が弱体化した事実を提示しておきたい。

現状では、社会教育主事を首長部局に配置して他部局との連携を追求するだけの条件整備がまだ整わないため、社会教育の本来の業務が後退してマイナス面の方が現れる可能性が強いと言わざるを得ない。

(2) 学校教員と社会教育主事との関係について

全国の大学で実施されている、社会教育主事講習の受講生の半数以上が学校教員であることから分かるように、学校教育と社会教育主事との結びつきは強い。とくに、2008

年の法改正において、学校、社会教育、地域社会の協力による教育活動に社会教育主事が助言することができるようになり、社会教育主事と学校との関わりは一層強まったと言える。

ただし学校教員に社会教育の主たる役割を期待することには、疑問とすべき点も残っている。現代のように社会教育がコミュニティ支援や他の施策との関連性を強く求められている時代に、学校教育の専門家である教員が行政全体の取り組みに適切に対応しながら社会教育の事業を進めていけるのか、また子どもを教えるという視線で、社会教育の現場において大人に接することによって、社会教育における開放的かつ水平的な教育・学習関係と矛盾するという事態が生ずることも考えられる。この点からは社会教育主事制度の強化は、まずは社会教育行政関係職員を軸に考えられるべきである。

しかしこの前提を踏まえたとはいえ、学校と社会教育との結びつきを強めることは重要な課題である。従来の学校教員と社会教育との結びつきの背景には、社会教育主事制度の創設時より社会教育主事の人材源として同じ教育職の学校教員が意識されていたこと、特に1974年度から導入された派遣社会教育主事制度において、学校教員が社会教育主事の資格を取得して市町村に派遣されるという仕組みがつけられたという歴史的な要因が存在している。現在は派遣社会教育主事制度の改変によって、学校と社会教育を結ぶ新たな制度的枠組みが求められるようになっている。

派遣社会教育主事など学校教員を社会教育に登用することによって、社会教育現場を経験した教員が学校現場に戻った時に、より広い視野で地域と関わりながら教育実践に携わることや、学校の役割を捉えることができるようになるというメリットが生まれてきた。今日の教育および子どもをとりまく社会状況においては、この点はさらに重要性を増している。地域を知り学校を地域の側から見るることができる教員の資質は、教員個人の身に着けるべき課題であるというだけに留まらず学校や地域全体が共有すべき課題になっている。こうした課題に応えるためには、各学校に社会教育主事資格をもつ一定数の教員を配置する加配制度の創設や、大学での教員養成カリキュラムの中に社会教育を位置づけるなどの制度改革が求められる。また社会教育主事の有資格者は学校や一般行政職員のなかに多数存在することから、その状況の把握に努め人材として活用するような方向付けをすることが求められる。

(3) 社会教育主事の養成及び資格の運用に関して

社会教育主事は教育公務員特例法に定められた唯一の社会教育関係職員であるが、今日その養成や運用において新たな動きが生じている。現在の社会教育主事講習の受講者の多くは、必ずしも社会教育主事（補）としての発令を前提として受講している者ばかりではなく、多様な受講者から成っていることはその一例である。

近年、指定管理者制度の導入により、指定管理者に雇用された公民館主事が社会教育主事講習を受講するケースが増えている（日田市や豊田市）。また、北九州市のように、首長部局所管の市民センター職員を民間から登用し、その中から選抜して社会教育主事講習を受講させ、資格取得の後、社会教育主事補に発令するというキャリアパスを構築している自治体も存在する。さらに NPO やボランティア活動に携わっている市民が、自発的に社会教育主事講習を受講するというケースも見られる。

松本市では教育委員会組織規則において、「公民館主事は社会教育主事の有資格者をもって充てる」と規定されており、社会教育主事の発令はされないものの、公民館主事は社会教育主事講習を受講して社会教育主事の資格を取得することを要件としている。このような自治体はいくつか存在しており、資格要件が法的に定められていない公民館主事の専門性を社会教育主事制度が補完しているということができる。また、規則に定められていなくても、公民館主事はその専門性を高めるために自発的に社会教育主事講習を受講したり、それを教育委員会が支援したりしている自治体もある。

このように社会教育主事制度は主事としての発令がない場合でも、実質的な社会教育関連の専門性を担保する仕組みとして期待され機能している。社会教育法において、社会教育主事の養成は本来大学で行うこととされている点では、こうした社会教育的資質の形成は大学教育の問題としてまずは論議されるべきである。事实现場での実体験を重視する社会教育関係の学生教育は、大学教育全体の中でも重要な意味をもっている。この点について本学会は、今後一定の見解をまとめる予定をしている。

一方で現実の社会教育職員の養成においては、社会教育主事講習が重要な役割を果たしており、その内容や方法も大学ごとにさまざまな工夫が凝らされ実施されている。

しかしすでに述べたように、この養成の仕組みも、かつてのように社会教育主事(補)として発令されることを前提として、公務員か教員が受講するという性格のものから変化しつつある。公民館の首長部局への移管、さらには廃止、生涯学習課の首長部局への移管が進んでいる中で、社会教育としての人材育成機能を実質的にどう担保していくのかは、重要な課題である。

今後、社会教育主事講習は公民館職員や市民センター職員だけでなく、さらに幅広い領域で実質的に社会教育の仕事に携わっている他の行政領域の職員の教育的知識の獲得や、教育的支援に関わる資質・能力の向上に貢献することができるよう、研修内容の見直しを含めた制度の再建が求められている。

また、生涯学習社会の構築に向けた多種の行政領域にまたがる職員の養成や再教育を可能にするためには、社会教育主事制度だけでなく汎用性を前提とした生涯教育や成人教育を専門的内容とする新たな職員制度が検討される必要がある。

2. 公民館をはじめとする社会教育施設の拡充に関して

(1) 公民館の教育委員会所管と首長部局移管について

公民館に関しても現在、教員委員会所管から首長部局への移管が進んでいる。さらに公民館を廃止して、コミュニティ・センターのような地域施設に転換している自治体も増えている。その背景には地方分権政策があり、自治体の行財政改革と相まって、公民館を教育施設というよりも地域振興の施設として位置づけようとする、自治体の期待がそこには存在するものと考えられる。

現在「地域づくり」が、国や自治体の重要なキーワードの一つになっているが、公民館が歴史的に地域づくりの重要な機能を担ってきたことは、すでに共通の認識となっている。中教審生涯学習分科会における議論でも「公民館は、学級・講座を実施することで、地域住民の学習ニーズに応え、地域住民間の絆を築くとともに、各地のコミュニティの形成にも寄与することで社会教育の中核を担ってきた」と述べられている。

しかしながら、そのような公民館の歴史的な位置づけにも関わらず、現在、自治体の行財政改革のもとで上記のような、公民館を首長部局に移管し地域振興の拠点施設として位置づけようとする施策が始まっている。こうした動向が生まれる要因には、公民館の活動が学級や講座など学校型の事業に重点を置くようになったことによって、かつてのような地域と結びついた活動が希薄化し、全体的に地域づくりの機能を失ってきたことも作用している。

公民館の地域社会との関与が薄れ、もっぱら住民の生きがいや自己実現のための講座やサークル活動への支援の範囲内で活動してきたのは事実だが、その背景には職員による、教育施設としての独自性の探求の努力があった。したがって公民館は必然の活動をしてきたわけではあるが、その過程で公民館創設時の理念にあった地域づくりの拠点としての役割や機能が、薄らいだといわなければならない。公民館には現在、本来の地域づくりへの貢献という理念と機能を取り戻すことが求められているのである。

このような今日にいたる公民館の活動の歴史的展開過程で、教員委員会所管のもとでは活動の範囲が狭まり、公民館は地域振興の拠点施設としての機能を果たすことができないのではないかという認識が、自治体関係者の間に広がったものと推測される。これは教員委員会から首長部局への移管を推し進める、大きな要因の一つといえるだろう。

しかしながら一方で、公民館の首長部局への移管は地方分権政策による自治体の合理化策を背景にしている場合が多いため、本来自治体がその責任において果たすべき地域課題の解決を住民組織に委ねる場合が多く、公民館にその下請けの役割が期待される例が増えている。この場合には行政的な課題がすなわち地域における住民の学習課題として、いわば上から下ろされるという関係がつくられてしまう。

地域づくりを行うのは地域住民であり、地域課題の解決もその担い手が育つことを待ってはじめて可能になる。公民館が本来保有するのは、そのような担い手が育つための教育・学習的支援機能である。公民館が教育委員会の所管に置かれているのは、地域づくりという課題に、公民館はその担い手の育成を通じて貢献することを予定しているからである。

実際の例としては、北九州市のように公民館を廃止して地域づくり、生涯学習、福祉、防災など、地域コミュニティ施設へと再編成する自治体も現れているが、そのような場合には生涯学習の機能が大きく後退し、地域づくりの機能が全面に出てくる。その結果、公民館が担っていた地域社会の人材育成機能が後退し、地域づくりの担い手が育ちにくいという事態が生まれている。

結論的にいえば、公民館を教育委員会所管として堅持しつつ、本来の地域づくり機能を拡充するための支援策が必要である。他の部局と連携しつつ、幅広く地域住民の生活向上に資するような本来のコミュニティ施設として機能するためには、とりわけ公民館職員が創意と工夫を凝らすことができるような条件づくりが必要である。国の振興計画においては、この点に重点を置く方向づけが求められている。

公民館にとって地域づくりが本来の機能や役割であることや、公民館は人づくりを通して地域づくりに貢献する施設であることが、自治体関係者に理解されるための国からのなんらかの働きかけが求められている。

公民館の関係者が、従来のような狭い教育観に閉じこもった活動を続けていては、そ

の存立も危うくなる可能性がある一方で、公民館を首長部局に移管することによって地域の人材育成を担う教育機能自体が後退すれば、それは結果として地域の活性化にも負の作用を及ぼすことになりかねないのである。

(2) 社会教育施設への指定管理者制度の導入について

文部科学省による『平成23年度社会教育調査』によれば、主要な社会教育施設の中で指定管理者制度を導入しているのは、公民館が8.2%、図書館が6.5%、博物館が19.0%であり、全体の平均は23.4%である。社会教育施設の約4分の1が指定管理者制度を導入していることになる。

指定管理者制度を導入することにより経営効率が改善され、サービスも改善されたり、地域住民のニーズに即した魅力的な事業が工夫して実施されるようになった、など肯定的な側面が論じられている。しかし一方で、様々な問題点も指摘されている。最も大きな問題は、指定管理者に雇用された職員の劣悪な労働条件である。非正規雇用が多く賃金も低いため、男性の職員が雇用される場合もあるものの、夫の収入が別にある女性でなければ継続的に働くことは困難であるといわれている。また、契約期間が限定されているため、長期的なスパンで事業を計画することができなかつたり、公募によって競争原理が働くために地域社会の中で、団体間の競争が生じそこから気まずい関係が生まれたりするなどの、多くの問題が報告されている。

自治体社会教育への指定管理者制度の導入は、現実には財政的な観点から具体化される場合が多い。短期のメリットをとることが、長期に見た場合のデメリットにつながる懸念される。社会教育のような長期的なスパンで事業効果を達成しようとする施設の場合、もともと指定管理者制度がなじむのかどうか疑問とすべきところが多く、国として導入に関する基準を明確にすべきである。

社会教育施設における指定管理者の多くは、自治体出資財団、地域住民組織、NPOなどであり、企業が占める割合はそれほど多くない。従って、非公募として地域に密着した団体を指定管理者とすることや、公契約条例の制定など、指定管理者制度のメリットを生かしつつ、デメリットを減らすような制度設計を今後検討していく必要がある。

3. 首長部局への社会教育の視点の導入について

社会教育は学校教育とは異なり、知識・技能の教授および個人の能力開発を主とする狭い意味での教育機能だけでなく、地域振興や福祉、労働、医療、農業など幅広い行政機能と関連している。その点で、関係する他の行政部局と連携しながら地域社会で社会教育が展開することが求められている。社会教育行政は、先の中教審の議論が述べる「行政部局間をつなぐ役割を果たす」、扇の要の位置を占めているといえる。

このように社会教育行政と一般行政との連携を求める場合、二通りの方法が考えられる。一つは他行政で行われている教育活動を実質的な社会教育として認め、教育を専門とする行政の立場からそれらへの支援や連携を広げる方法であり、もう一つは人事の交流による個人に内在化される社会教育的資質の構築という方法である。

前者に関しては、例えば日本の産業構造の変化の中で問題となっている若者の就労や失業問題に関連して、公民館とハローワークが連携するなどのケースが考えられる。そ

の場合、国の文部科学行政と厚生労働行政との縦割りの関係が、現場の取り組みを阻害する場合が想定される。文部科学行政と他の行政を繋ぐ連携の仕組みが、国の行政組織としてつくられる必要がある。

フランスでは、労働行政の一部として設けられた 1971 年の生涯教育関連法の運用のために、労働省と他の省庁の間に各省間委員会が設けられ、国民教育大臣がその副委員長を務めるという仕組みがつけられている。日本においても、このような具体的な仕組みの構築が現場で社会教育の実質的な汎用性を高めるものと思われる。

また二番目に関しては、公民館主事として社会教育の仕事を経験したのち、首長部局に移動してより広い視野で仕事をする場合や、逆に首長部局で実質的な社会教育に関する仕事を経験したのち、公民館などの社会教育行政領域に異動するなどのケースが存在する。社会教育の仕事を経験した職員は地域の住民と接する仕事をするが多いため、幅広く自治体全体の課題を把握していることが多い。このことから、そうした経験をもつ職員の社会教育的な観点や能力が、周囲から高い評価を受けることは少なくない。公民館などの社会教育領域と首長部局間の人事異動は、このような意味で職員の社会教育的資質の形成の場になっているのである。

昨年の東日本大震災以降、地域の絆の重要性が認識され、絆づくりにおける公民館の役割が論議されている。災害からの復興という行政全体の課題が、公民館の人づくり機能を介して具体化されるという可能性が注目されている。こうした可能性が具体化するには、首長部局に社会教育へのまなざしが広がる必要がある。またこうした可能性は被災地に限るものではなく、日本全体での地域づくりとかかわりを持っている。

今後、市町村長会などの組織に対して、実質的な社会教育活動が首長部局にも存在することを周知することや、公民館を拠点にした社会教育と首長部局の連携事業を行う必要を周知するなどの取り組みが求められよう。さらに第 2 期教育振興基本計画においては、このような社会教育行政と他行政との協働や連携を阻害する要因を取り除く、新たな制度の構築の必要などが盛り込まれるべきである。

本学会は生涯学習社会において社会教育行政が果たすべき役割の大きさを考え、上記の諸課題の解決に社会教育研究の立場から研究成果の積極的な公表や社会教育関係職員の養成や研修プログラムの開発、さらには幅広い社会教育・生涯学習関係の職員を対象にする新たな資格認定の仕組みづくりなどに取り組むことを通じて、社会的な貢献を続ける所存である。