

**地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律
及び社会教育・生涯学習政策をめぐる状況についての会長見解**

2014年9月8日
日本社会教育学会
会長 高橋 満

「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」及び社会教育・生涯学習政策をめぐる状況について、日本社会教育学会会長としての見解を、以下表明するものです。

審議の経過

2013年11月18日付けで、「新職員問題対策委員会」(以下、「新対策委員会」という)に、以下の事項についての検討を付託しました。「第7期中教審・生涯学習分科会のワーキング・グループ報告、『審議の整理』における『社会教育行政の推進体制について』及び『社会教育主事のあり方について』に関して、学会としての見解をまとめるとともに、他学会と連携した広報活動を推進すること」です。

「新対策委員会」は、6回にわたり会議を開催し、鋭意審議を重ね、2014年5月20日付けで答申を受けました。この間、教育委員会制度を中心とする地方教育行政法に関する議論が急展開しました。2014年2月18日、自民党内の小委員会において教育委員会制度の見直しに関する案が了承されたあと、政府与党間で協議が行われ、3月13日に与党合意が成立、衆・参両院で可決されています。

この答申を踏まえ、さらに、こうした経過に鑑み、社会教育学会会長として今回の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」(以下、「地方教育行政法改正」、という)について、会長としての見解をまとめます。

1. 地方教育行政法の改正点

- ① 現行の教育委員長と教育長とを統合した「教育長」を新設し、首長が議会の同意を得て任命及び罷免をすることができるとしたこと。任期を3年とし、首長が任期中に任命できる制度としたこと。
- ② 首長が主宰する常設機関として「総合教育会議」を設置し、首長が教育行政の「大綱」を策定する権限を持つこと。
- ③ 「教育大綱」を策定するに当たっては、国の教育基本方針を参酌して策定することを求めていること。

以上のように、地方教育行政法の改正によって、教育行政における首長の権限がいっそう強化されるとともに、国による監督権を強化することがはかられています。

2. 社会教育行政の制度趣旨・理念

こうした地方教育行政法の改正を見るには、さしあたり、教育委員会制度がつくられる憲法・教育基本法の趣旨・理念を確認する必要があります。それは、地方分権ということを踏まえ、(1)地方教育行政の

政治的中立性の要請、(2)教育行政の継続性・安定性確保の要請、(3)地方教育行政への住民意識の反映の要請、という3点です。

これらの趣旨・理念を受け、社会教育では、戦前の歴史的反省に立ち、政治や一般行政からの「自由」を確保するために、社会教育法でも行政の役割を「環境醸成」に求めることで社会教育の自由を確保することが強調されてきました。

そもそも学習は、国民の権利であって、自主的、主体的に取り組むことにより多様で、豊かな活動として展開されます。特定の行政の課題に住民が動員されるものであってはならないものです。

また、社会教育行政の領域では、「住民参加」という点でも、社会教育委員の制度、公民館、博物館、図書館などに住民の代表からなる運営審議会が設置されるなど、重層的な参加のシステムが住民の自主的、主体的な学習を支えてきました。

こうした社会教育制度を支える社会教育の自由、学習の権利、住民参加の理念は、今後の社会教育行政のなかでもより発展させられるべきものです。

3. 地方教育行政改正の問題点

そもそも、教育委員会制度を中核とする戦後地方教育制度は、戦前の教育が権力によって不当に支配された反省の上に立ち、政治権力による教育への不当な支配・介入を禁止し、地方自治と住民参加のもとで教育行政を自主性・自律的にすすめるという本質的要請に応えて創設された制度枠組みです。しかし、今回の改正によって、社会教育行政の領域でも、以下のような問題点がでてくる恐れが大きいと認識せざるをえません。

- ① 社会教育の自由という視点から：今回の「地方教育行政法改正」によって自治体首長が教育行政に直接的に介入できる条件が整備されることで、首長が政治公約として掲げる政策を、社会教育をとおして推進しようとする動きがでてくる恐れが大きくなります。加えて、地方分権が重視される時代にもかかわらず、教育行政への国の関与がより強化されているという問題点を指摘できます。
- ② 社会教育における学習権という視点から：首長の政治的方針にそった社会教育行政が推進されるということは、住民の主体的な学びを権利として保障するという点からも問題です。十分な議論と合意を得ないまま社会教育行政の位置づけの変更が行われる危険性があります。
- ③ 社会教育行政への重層的参加の制度的保障である各種審議会の位置づけが曖昧になり、住民参加が後退する事態も危惧されます。

確かに、新しい制度のもとでも合議制を基本とする教育委員会は執行機関として残りました。また、国会審議のなかでも、教育行政の地方分権、政治的中立性、住民参加を確保することの必要性が確認されていることは重要な点です。

しかしながら、今回の改正により首長の権限が格段に強まったことは明らかです。政治的介入を阻止する制度的歯止めがなくなったといえます。これが単なる杞憂でないことは、一部とはいえ、首長のトップダウン政策による「日の丸・君が代」の強制、教科書採択を

めぐる介入などの実態から明らかです。さらに、近年の社会教育をめぐる動向をみると、例えば、社会教育・生涯学習領域を事実上教育委員会の枠組みから切り離して一般行政に移行させること、公民館等の公的社会教育施設に指定管理者制度を導入することで民営化を進めること、社会教育主事制度の「形骸化」を進めて事実上専門職制度を機能させないこと、など首長主導で実質的な公的社会教育の「解体」がすすめられる事態も見られてきました。

加えていうと、広島を舞台にした「はだしのゲン」を公共図書館から排除しようとする一部の政治的な動き、平和を求める運動を読んだ俳句の掲載を拒否する公民館など、表現の自由や学習の権利という面でも、憂慮すべき事態が広がりつつあります。

今回の国会審議をめぐる議論では、社会教育行政に関する言及はほとんど見られません。しかし、今回の地方教育行政法の改正は、社会教育行政に大きな転換をもたらす恐れが大きいといわざるをえません。いま、求められているのは、教育委員会制度本来の趣旨を回復し、住民自治をより積極的に活かしていくことです。

4. 改正を受けての提案

以上のように、今回の地方教育行政法の改正は、教育行政の一般行政からの独立性を弱め、首長の政治的権限を強化するものであり、今後の社会教育や地域社会にさまざまな問題が発生する可能性を含むものであると考えます。このような認識に立ち、以下の諸点を提案します。

- ① **新教育長は首長により選任され、首長が「教育大綱」を策定すると法文上は規定されましたが、具体的な運用に当たっては、学校教育、社会教育行政の独自性を最大限に尊重し、熟議と合意形成を図りながらすすめることを求めます。**

地方教育行政法だけでなく、学校教育法及び国立大学法人法の改正など、一連の法律改正のなかで教育におけるトップダウンを推進する制度がつくられています。そもそも、教育という営みは、一人の政治家や機関の長が方針を決めることにより豊かなものになるものではありません。多様な関係者が、できるだけ幅広い参加の中で対話を重ねながら「合意」をつくることにより、自主的で豊かな学習活動が育まれます。これが地域づくりの基盤となる市民力を育むものでもあります。

- ② **新たに設置される「教育委員会」及び「総合教育会議」の委員として、社会教育・生涯学習領域の「学識経験者」(研究者もしくは社会教育主事として10年以上の実務経験を有した者)が任命されることが不可欠です。**

今後、首長が主催する「総合教育会議」で各自治体の「教育大綱」がつくられることになります。教育委員会での合議にもとづく方針を尊重することはもちろんですが、くわえていうと、地域課題を分析し、これをもとに地域教育計画を策定する際に、社会教育行政の領域で、政策形成を支える専門的知見をもった人材がいることが大切になります。「教育委員会」及び「総合教育会議」の委員、または専門的スタッフとして各自治体に社会教育・生涯学習領域で専門性を持った人材が配置されることが必要です。

また、教育委員及び総合教育会議委員に社会教育・生涯学習領域の学識経験者等を任命することで、現行の社会教育委員の会議を縮小・廃止することには反対します。新たな教育委員会制度のもとでも社会教育委員の会議には独自の役割があり、その機能がより積極的に発揮される条件の整備が求められます。

③ 今回の地教行法の一部改正による教育委員会制度の大幅な変更にもなっており、社会教育・生涯学習行政がよりいっそう教育委員会の重要な職務として位置づけられることを提案します。

第7期中教審・生涯学習分科会のワーキング・グループ報告等において、社会教育主事等の専門職員が果たすべき役割の重要性と配置原則の徹底、研修の充実を求める意見が出されたことを重視し、公的社会教育の機能強化と市民参画とがバランスよく進められることを期待します。

④ 他方で、各自治体の教育委員会における社会教育主事の発令が行われていないことに対して、社会教育法にもとづく主事の「発令」を促す積極的な対応が必要です。

社会教育行政の振興において、学校と社会教育行政、住民と行政との協働をすすめていくためにも、その媒介者であるコーディネーターとしての役割を担い、かつ、学習内容編成を支援する社会教育主事等の専門職の役割が大きいといえます。主事の発令に際して歴史的経緯及び現場における実態を踏まえて、教育委員会事務局(社会教育主事)及び社会教育施設(公民館の「主事」等)に配置することが求められます。