

社会教育行政の「埋没」状況に関する一考察

稲 葉 隆
(東京都教育庁)

1. はじめに～問題の所在と研究の目的～

社会教育行政が予算、組織ともに厳しい状況にあると言われて久しい。21世紀初頭以降、企画・財政部門から「地域の連帯感は薄れ、お年寄りには孤独な老後が待っている。福祉の予算削減は、住民の死活問題である」「地域の産業が弱体化する一方で、若者の仕事、働く環境づくりを考えるべきだ」「生涯学習よりも地域の活性化やまちづくりが先だ」と迫られていることを指摘した⁽¹⁾が、今なお「何を言っても分かってもらえない傾向がある」⁽²⁾という報告がなされる状況にある。

こうした社会教育行政の状況について、特に生涯学習振興施策との関係に着目して、「社会教育は生涯学習の陰に隠れるようにその存在を弱めていく」、「社会教育と生涯学習は同じではないと言われつつも(略)事実上は、社会教育は生涯学習に取って代わられた」⁽³⁾という指摘や、「生涯学習という時代的な華やきの中で、社会教育も輝きを取り戻したかに見えたが、その後は、むしろ生涯学習に埋没して、独自の役割を示しにくくなっている」⁽⁴⁾といった社会教育行政の「埋没」状況についての指摘がある。さらに、NPOの台頭による市民と行政との関係に焦点を当てて社会教育行政の埋没化を検討した先行研究⁽⁵⁾や、「生涯学習社会の中で社会教育は埋没するのか」という副題をつけて社会教育の今日的意義を検討したものもある⁽⁶⁾。

しかしながら、今日の社会教育行政に向けられる指摘は、社会教育の原理や特質に基づく社会教育行政の基本的性格が理解されることなく、その存在を否定する論調が強くなっていると言ってよい。特に、1990年代以降の地方分権、行財政改革を基調とする新しい時代のしくみづくりに向けての議論は、行政制度全体あるいは教育行政制度に向けられたものがその中心であり、社会教育行政の意義や性格などにはほとんど着目されず、学校教育行政に特化した教育行政の在り方を求めている。そして、その指摘が用意した回答に引きずられるように社会教育の行政や制度は変容を求められ、これまでの社会教育（行政）研究で蓄積してきた理論や実践では対抗できない状況となっている。

つまり、今日の社会教育行政は、生涯学習振興行政との関係という教育行政領域内での問題と、地方分権や行政改革に伴う教育行政制度の改革という教育行政の周辺領域との関係での問題が同時に生じているのである。本稿では、こうした教育行政領域の内外両方の関係において社会教育行政について議論がされず、その存在が埋もれて見えなくなっている状況を「埋没」状況ととらえる。

そこで本研究は、社会教育の原理等の再検討を行い、社会教育行政の今日的な存在意義や固有の役割と、今後注目すべき視点を見い出すために、まず、1990年代以降の社会教育行政の「埋没」状況がどのようなものか、あらためて整理・確認し、その背景・要因を検討するものである。

2. 社会教育行政の「埋没」状況

社会教育行政は条件整備や環境醸成を基本的な性格としているが、その「埋没」状況は、社会教育行政の予算額、行政組織、施設数、社会教育主事数に端的に表れると考えられる。そして、基礎的な自治体である区市町村（以下、「市町村」という。）の状況に一層顕著に表れる。なお、以下の検討では全国的な状況に加え、東京都と東京都内の区市町村（以下、「都内市町村」という。）の状況をも取り上げる。それは、全国的に見れば、財政面で自主財源の比率が高く地方自治体としての自主性が発揮しやすいこと、高等教育機関や民間

を含め、多様な教育機関や学習機会提供機関が存在することなどから、社会教育行政の理念や制度の定着度を測るのに適当だと考えられるからである。

さて、総体的に言えば、この約10年間の全国的な社会教育行政の状況として、その基盤である予算は約3分の1の削減、社会教育施設数では行政が担う社会教育の中核的機関である公民館数が10%以上の減少、社会教育行政の専門職員である社会教育主事の数50%以上の減と、いずれも減少傾向にあり、社会教育を所管する行政組織が縮小傾向にあることがわかる。

(1) 社会教育行政の予算

予算額では、全国の都道府県・市町村全体の文教費総額を1998年度と2008年度とで比較すると6.3%の減にとどまっているが、社会教育費総額は、3分の1以上の減額と著しく大きいものとなっている。

東京都の社会教育費では7.2%の減額、都内市町村の社会教育費は14.6%の減額となっている。

第1表 地方公共団体における社会教育費総額の推移

(単位：百万円)

	1998年度	2008年度	削減率(%)
全国	2,618,768	1,711,010	△ 34.7
東京都	8,166	7,577	△ 7.2
東京都内区市町村	104,406	89,112	△ 14.6

出典：文部省平成10年度・文部科学省平成20年度「地方教育行政調査報告書」、東京都教育委員会平成10・20年度版『東京都の教育』、同『区市町村生涯学習行政の現状』(平成10年度)、同『区市町村生涯学習・社会教育行政データブック』(平成20年度)

(2) 社会教育行政の組織

社会教育の所管部署は、2010年度の時点で、都道府県では教育委員会に置くとこが100%であるが、市町村では首長部局のみに置くとこが1.8%存在⁽⁷⁾しており、社会教育行政を教育行政の専管事務としないところが存在している。

(3) 社会教育施設の数

1999年度と2008年度を比較すると、公民館は全国で12.7%の減、都内市町村では6.5%の減、公民館同様の機能を備えた社会教育会館は17.2%の減と全国的に減少傾向にある一方で、図書館は全国で22.1%の増、都内市町村で3.6%の増、博物館は全国で13.0%の増、都内市町村で14.9%の増と、図書館・博物館は増加傾向にある⁽⁸⁾。

第2表 社会教育施設数の推移 (単位：館)

		1999年	2008年	増減率(%)
全国	公民館	18,257	15,943	△ 12.7
	図書館	2,592	3,165	22.1
	博物館	5,109	5,775	13.0
東京都区市町村	公民館	93	87	△ 6.5
	社会教育会館	64	53	△ 17.2
	図書館	388	402	3.6
	博物館	74	85	14.9

出典：文部省平成11年度・文部科学省20年度「社会教育調査報告書」、東京都教育委員会『区市町村生涯学習・社会教育行政の現状』（平成11年度）、同『区市町村生涯学習・社会教育行政データブック』（平成20年度）

(4) 社会教育主事の数

全国の社会教育主事数は、社会教育調査では1999年から2008年にかけて50.2%の大幅な減となっている。

また、調査年度が異なる地方教育費調査・教育行政調査では、1999年から2009年にかけて都道府県社会教育主事数は61.0%の大幅減となっており、社会教育主事が26.2%の減、派遣社会教育主事数は82.9%もの大幅減となっている。その結果、派遣社会教育主事を除く社会教育主事数は、一都道府県当たり17.0人が12.5人となっている。

さらに市町村では1999年度から2009年度にかけて、社会教育主事と派遣社会教育主事の総数では都道府県と同様に62.2%の大幅減、社会教育主事のみでは53.3%の減、派遣社会教育主事数は82.4%と大幅減となっている。その結果、派遣社会教育主事を含めた一市町村当たりの社会教育主事数は、1.42人が0.97人⁽⁹⁾と1人以下となっている⁽¹⁰⁾。

第3表 全国社会教育主事等数の推移 (単位:人)

		1999年	2008年	増減率(%)
全国 (都道府県・市町村計)	社会教育主事	6,035	3,004	△ 50.2

出典:文部省平成11年度・文部科学省20年度「社会教育調査報告書」

第4表 都道府県・市町村社会教育主事等数の推移 (単位:人)

		1999年	2009年	増減率(%)
都道府県	社会教育主事	797	588	△ 26.2
	派遣社会教育主事	1,266	216	△ 82.9
	計	2,063	804	△ 61.0
市町村	社会教育主事	3,218	1,504	△ 53.3
	派遣社会教育主事	1,412	248	△ 82.4
	計	4,630	1,752	△ 62.2

出典:文部省平成11年度・文部科学省21年度「地方教育費調査・教育行政調査」

第5表 東京都・都内市町村社会教育主事等数の推移 (単位:人)

		1999年	2008年	増減率(%)
東京都	社会教育主事	20	11	△ 45.0
	社会教育主事補	23	8	△ 65.2
	計	43	19	△ 55.8
東京都内市町村	社会教育主事	95	56	△ 41.1

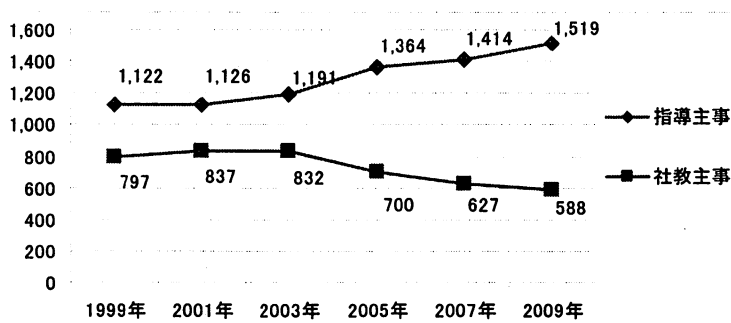
出典:東京都については筆者調べ、都内市町村については東京都教育委員会『区市町村生涯学習・社会教育行政の現状』(平成11年度)、『区市町村生涯学習・社会教育行政データブック』(平成20年度)

東京都の社会教育主事数は、施設廃止、組織改編に伴い、減少を続けており⁽¹¹⁾、青年の家等施設配置もあった1999年から、本庁勤務のみとなった2009年にはほぼ半減しており、社会教育主事補を含めても、半数以下に減少している。また、都内市町村における社会教育主事数も全国的傾向と同様に、1999年から2008年にかけて41.1%の減となっている。

また、教育公務員特例法で専門的教育職員として同等に位置づけられている社会教育主事と指導主事の数の推移を1999年度と2009年度とで比較すると、都道府県の指導主事は35.4%の増であるのに対し、社会教育主事は26.2%減

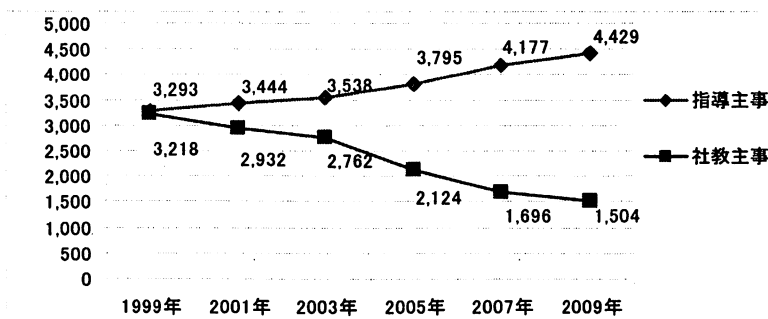
となっている。市町村では指導主事が34.5%の増であるのに対し、社会教育主事は53.3%の減となっている。また、社会教育主事と指導主事の数比率でみると、都道府県では1999年には1:1.4であったが2009年には1:2.58へ、市町村では、1:1.02が1:2.94へと大きく拡大しており、学校教育行政における指導体制の充実が図られる一方で、相対的に社会教育行政の弱体化が進んでいるとみることができる。

第1図 都道府県の社会教育主事と指導主事の推移



出典：文部省平成11・12年度・文部科学省平成13～21年度「地方教育費調査・教育行政調査」

第2図 区市町村の社会教育主事と指導主事の推移



出典：文部省平成11・12年度・文部科学省平成13～21年度「地方教育費調査・教育行政調査」

3. 社会教育行政の「埋没」状況をもたらしている3つの要因

前章では公的な調査の結果をもとに、社会教育行政が縮小傾向にある現状を把握した。その縮小傾向、つまり社会教育行政の「埋没」状況は、生涯学習振興施策の展開、地方分権改革の推進、教育行政制度改革の3点によってもたらされていると考えられる。

(1) 生涯学習振興施策の展開による社会教育行政の埋没

1980年代半ばから1990年代初めにかけて、国レベルでは文部省の社会教育局を生涯学習局に改組する機構改革、生涯学習振興法の制定、関連省庁の生涯学習振興にかかわる施策・事業を積極的に展開したことで、都道府県・市町村に生涯学習振興施策が浸透していった。例えば、1980年には都道府県教育委員会の組織に生涯教育あるいは生涯学習の名称を付けているところは一つも無かったが、1995年には6割以上の29県が社会教育主管課を生涯学習主管課に組織変更・名称変更し、また、3都県は社会教育主管課とは別に生涯学習主管課を設ける状況⁽¹²⁾となっていた。

例えば、東京都では、国の改組に呼応する形で、1990年に社会教育部（計画課・振興課・文化課）を「生涯学習部」（振興計画課・社会教育課・文化課）に組織改編し、振興計画課が生涯学習振興、社会教育課が社会教育を所管する2課体制とした。しかし、この組織改編の内容は、東京都の教育行政に関する基本計画・主要事業の総合調整や予算、職員定数等を所管する総務部企画室や、学校教育に関わる学務部、人事部、指導部の改組等はほとんど無く、生涯学習部の社会教育行政に生涯学習振興行政の事務を単純に付加したものであった。さらに、振興計画課は、全庁的な生涯学習推進本部や生涯学習推進計画の事務局を担い、生涯学習に関する全庁的かつ総合的な連絡調整を所管することにはなっていたものの、全庁的にも教育庁内においても行政組織上の特別な権限一例えば、生涯学習振興の観点からの予算、人事に関する関与や、学校教育に関わることがらへの関与は制度的に付与されず、組織名の看板が書き換えられただけのものとなっていたといえる⁽¹³⁾。

この東京都の事例から、多くの自治体が生涯学習振興の所管課は具体的に

何をすることが生涯学習振興行政の役割なのか、をイメージできないまま国に後押しされるように行政体制の整備に着手したことが看取されよう。このことはまた、国段階では単位互換など学校教育システムの改革、あるいは職業能力開発を含めた教育システムの制度設計など、文字どおり人々の生涯に渡る教育・学習のありようを構想する生涯学習振興行政の大局的かつ固有の領域や業務があるものの、地方自治体では取り組む施策対象の範囲はごく限られたものにならざるを得ないものであり、特に市町村段階では限られたエリアと資源が対象となるから都道府県以上に施策対象の範囲はさらに限定的になることを意味している。具体的な事業でみても、県（市町村）民カレッジの開設、生涯学習情報提供システムの整備、生涯学習情報誌（紙）の発行、生涯学習フェスティバルの開催といった、「生涯学習」の看板を掲げてはいるものの、既存の社会教育事業を改称ないし発展させただけのものが中心となっていたと考えてよいだろう。

こうして、「生涯学習振興政策」が「社会教育行政」を飲み込み、実態や内容は社会教育行政と変わらないのに、「社会教育」や「社会教育行政」という言葉が組織や事業で用いられなくなることで、社会教育行政の位置付けが希薄になり、結果として、冒頭の指摘のような社会教育行政が「埋没」する状況を生みだしてきたのである。

（2）地方分権改革の推進による社会教育行政の埋没

第一次分権改革⁽¹⁴⁾が掲げた必置規制の緩和・廃止の方針に沿って、社会教育法は、1999年以降約10年の間に、社会教育委員（以下、「社教委員」という。）の構成規定の簡素化、公民館運営審議会（以下、「公運審」という。）の任意設置、公運審委員の構成規定の簡素化等の改正が行われ、また、「公民館の設置及び運営に関する基準」の大綱化（2003年）、青年学級振興法の廃止（2000年）などが次々に行われてきた⁽¹⁵⁾。

戦後の教育改革で構想された教育行政の原則は、①地方分権、②民主主義、③教育の自主性確保の3つであり、社会教育行政もまた同様である。特に社会教育行政の地方分権的性格は、教育委員会制度に加えて、社会教育法で社教委員や公運審などによって民意を反映するシステムを多層的に設けていた点や、教育委員会の事務の在り方を「当該地方の必要に応じ」と規定し、地

方自治体ごとに地域の実情を反映して社会教育行政が展開されることを期待している点にある。その点では、近年の社会教育関連法の改正は、まさに「当該地方の必要に応じ」て地方自治体によるさまざまな創意工夫がなされることを一層期待してのものと考えられる。

ところで、1990年代以降の日本における「地方分権」論議について、基礎的自治体である市町村や近隣住区の住民組織などに社会や生活を決定できる権限を委譲し、各地域の実状に応じて医療、福祉、育児、教育などの公共サービスを行えるように地方自治体の財源機能を高めていく路線と、地方自治体への財源移譲の具体化の論議は先送りのまま、「増税なき財政再建」をしつつ小さな政府を実現するための手段として地方分権を利用する路線の2つの路線があり、後者の路線が主流となっているという指摘⁽¹⁶⁾がある。この指摘を踏まえて近年の社会教育法の改正をみると、地方分権という命題を掲げつつも地方自治体の行財政改革に貢献する、つまり、例えば公運審の必置を「義務付け・枠付け」と見做し、任意設置とすることでその廃止も選択肢の一つとする、さらには設置した際の委員構成や人数は「参酌すべき基準」⁽¹⁷⁾が示されるものの自由に決定できるなど、社会教育行政の体制や施策の充実・拡大に向けた可能性を拡大しつつも、一方で縮小・削減をも企図できる可能性も拡大している。社会教育行政施策の在り方は地域の実情に応じて多様なものが考えられてよいし、実態はともかく、これまでもそう考えられてきた。しかし、先の生涯学習振興施策の普及・展開状況を見るまでもなく、地方自治体、特に市町村の限られた財源と資源の中で、それほど単純にその権限を生かした独自の取組が展開されるとは考えにくい。社会教育活動を振興するために、その一定の水準を確保するための制度や仕組みでさえも「規制」や「義務付け・枠付け」と考えるべきものなのだろうか。最低限度の水準を維持する仕組みを制度として定め、各地方自治体が創意工夫によりそれ以上の水準を目指すことが考えられてよいのではないだろうか。

また、現在の地方分権改革の推進は社会教育行政における住民参加を後退させている。地方分権と住民の参加について「これまでの地方分権改革も最近の地域主権改革も、もっぱら団体自治の強化（義務付け・枠付けの廃止など、国からの独立性を強める改革）が中心で、住民自治の強化（自治体行政に住民の意思をより強く反映させるため、住民の政治参画機会を拡大する）

などそっちのけである」⁽¹⁸⁾という指摘がある。さらに近年の社会教育法改正等について、社会教育行政への住民参加の観点から「それぞれ個別の論理での改正であり、一見なんの脈絡もないようだが、住民の参加という観点から考えると、参加が後退せざるを得ない状況をつくるような動きになっている」⁽¹⁹⁾という指摘もある。

これまで社教委や公運審委員だけでなく、多くの地方自治体で社会教育計画策定における市民参加、各種委員への公募委員の導入、公民館建設等の際のワークショップ、事業に企画委員会や実行委員会といった方式の導入、学級・講座等の市民企画講座などに取り組んできたし、最近では学習ニーズ調査やパブリックコメントなどの手法が用いられることによって、直接間接に社会教育行政への住民の参加促進を意識した施策展開に取り組まれてきた。しかし先の指摘のように、地方分権改革に伴う社会教育関連法の改正は、より民意を反映し、住民の参加を図ろうとした多層的な“仕組みの制度化”を“方法の一つの例示”へと弱めているといえよう。元来社会教育行政に期待されていた地方分権性や民意の多層的な反映を意図した一定程度の水準を維持するための制度であることが考慮されることなく、法に規定されているということだけで国による関与や法的規制と見做して緩和・廃止するという現在の地方分権改革という潮流に押し流され、社会教育行政は「埋没」とらえてよいだろう。

(3) 教育行政制度改革の展開による社会教育行政の埋没

地方分権改革の流れと並行して、近年、教育行政制度改革が議論となっており、それは教育委員会の活性化論と廃止・縮小論という正反対の議論があり対立している。しかし、その前提となる現状認識は非常に類似している。具体的には、①教育委員会の形骸化・機能不全、②国（文部科学省）による縦割り行政の強化、③合議制に由来する責任の不明確化といった指摘・批判であり、さらにこれらを含めて教育委員会が必置であることも、地方の主体性あるいは首長と教育委員の正統性の点から教育行政制度の在り方の議論が提起されている。

a. 内閣府等の主張（所管審議会等を含む）

文化・生涯学習の所管組織について、内閣府所管の審議会等では、地方分

権推進委員会（内閣府所管）の中間報告「分権型社会の創造」（1996年3月）で、「教育委員会が所管するか、首長部局が所管するかは、当該地方公共団体の主体的な判断に委ねる方向で、引き続き検討する」と初めて言及した。これ以降、国の関与の限定化と地域の自由度の向上に向けて補助金事業の縮減、公民館設置基準等の大綱化・弾力化が行われてきた。

そして2005年12月、第28次地方制度調査会（総務省所管）は「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」で、教育行政は首長の管轄下に置く方向で制度の在り方の検討を求め、また、社会教育に関しては教育行政に含めるかどうかという点を地方自治体の判断に委ねる考え方を政府の審議会としては初めて鮮明に表わす。こうした動きを受け、政府は2006年7月に「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」を閣議決定し、「教育の政治的中立性の担保に留意しつつ、当面、市町村の教育委員会の権限(略)を首長へ移譲する特区の実験的な取組を進めるとともに、教育行政の仕組み、教育委員会制度について、抜本的な改革を行うこととし、早急に結論を得る。」という方向を示した。

そして、同年7月の規制改革・民間開放推進会議（内閣府所管）の「規制改革・民間開放の推進のための重点検討事項に関する中間答申」、同年12月に同会議による「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」、2007年2月に規制改革会議の「教育委員会制度の抜本的見直しに関する規制改革会議の見解」、2007年11月には地方分権改革推進委員会（内閣府所管）「中間的な取りまとめ」、2008年5月の同委員会第1次勧告、2009年10月の同委員会第3次勧告と、地方分権改革を推進する内閣府からは一貫して、そして立て続けに、教育委員会の在り方の検討、つまり地方自治体の教育行政組織の新たな制度設計へと議論の焦点が絞られてきている⁽²⁰⁾。

以上のように、教育行政制度改革論議の中で、教育委員会制度の問題点を克服するために、地方自治体の総合マネジメントの観点及び首長の正統性を根拠にして教育行政のコントロールを首長の下に置くことが提起されている。しかし、その論議の中での「教育」は学校教育のみで、社会教育行政の意義に関しては議論されることもなく、教育行政制度改革論議においても社会教育行政は「埋没」状況にある。

b. 文部科学省等の動向（中央教育審議会を含む）

政府主導で地方分権改革が進展し、教育行政制度改革の議論が大きくなる一方で、中央教育審議会（以下、「中教審」という。）教育制度分科会地方教育行政部会は、2005年1月に「地方分権時代における教育委員会の在り方について」と題するまとめで、教育委員会制度の必要性和現代的意義を確認しつつ、教育委員会制度の課題への改善策を提案した。また、社会教育については政治的中立性の観点から引き続き教育委員会が担当すべきとし、「文化、スポーツ等に関する事務について（略）自治体の判断により、首長が担当することを選択できるようにすることを検討すべき」と、教育の独自領域を堅持する方向で所管部署について一定の見解をまとめた。このまとめを踏まえ、中教審は2005年10月に「新しい時代の義務教育を創造する」を答申し、「地域づくりの総合的な推進をはじめ、他の行政分野との連携の必要性、さらには政治的中立性の確保の必要性等を勘案しつつ、首長と教育委員会との権限分担をできるだけ弾力化していくことが適当である。このため、教育委員会の所掌事務のうち、文化（文化財保護を除く）、スポーツ、生涯学習支援に関する事務（学校教育・社会教育に関するものを除く）は、地方自治体の判断により、首長が担当することを選択できるようにすることが適当」と提言し、「教育」の言葉が用いられる領域は教育行政の所管であることを確認した。

また、文部科学省は、2006年12月に教育基本法改正を行い、2007年6月にそれを踏まえた学校教育分野の教育三法（学校教育法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律、教育職員免許法及び教育公務員特例法）の改正を行った。社会教育分野では、中教審での審議と答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について」（2008年2月）を踏まえ、2008年6月に社会教育関連三法（社会教育法・図書館法・博物館法）の改正を行った。この中教審の答申では、社会教育行政を「学校教育として行われる教育活動を除いた組織的な教育活動を対象とする行政」とあらためて確認し、地方自治体の首長部局が生涯学習行政を担当する例が増加しているものの、社会教育については、学校、家庭、地域住民等の連携の重要性が高まっている中、学校教育と社会教育とがより密接に連携していくことが不可欠になっており教育委員会が所管することが適当だと提言した。

この社会教育関連三法の改正は、中教審答申を踏まえ、生涯学習振興行政の中核を社会教育行政が担い、「学社連携」の意義を強調することで教育委員会が所管することをあらためて確認したものとなっている。そして、教育行政制度改革の議論の俎上にも挙がらなかった社会教育行政の存在を「埋没」状況から浮き上がらせることによって、「学校教育委員会」を指向する制度改革論議を牽制・抑制する可能性を持っているといえるだろう。

(4) 「埋没」状況と社会教育行政の理論

社会教育行政の性格は、教育基本法の制定(1947年)、社会教育法の制定(1949年)、1951年・1959年の社会教育法改正によりその基礎が固まった。それは、「条件整備」「環境醸成」の考え方や地方分権的な考え方、社会教育施設を社会教育の拠点として位置付け、社会教育主事という専門職員が存在、社教委員や公運審などによる民意反映システムの多層的な制度化などの特徴を備えるものである。

しかしながら、今日、社会教育行政は関連領域からさまざまな対応や変容を求められる「埋没」状況にあり、全体的にこの特徴が後退しつつある。戦後構想された社会教育行政の理念や理論は、国家レベルでも地方自治体レベルでも関連領域からの求めに対して対抗可能な定着が充分にはなされなかったと見ることができる。しかし、定着していないという現象のみをもって社会教育行政の性格や特徴を軽視するのは早計である。理念自体が空論的なものであったのかといったその妥当性や、定着に至らなかった原因の実態分析などの多面的な検討が必要であろう。

また、変化する現代社会の中で、新しい時代のしくみづくりに向けて「住民参画」「協働」「新しい公共」などのキーワードに代表される方向性が各方面から提起されている。それらは主体的で能動的な市民の在り方、言い換えれば社会の構成員の一員として積極的に社会に関与する市民像を求めており、それらと社会教育行政の理念や理論とは相通ずることが多い。先述のように、これまで社会教育行政は社教委員等への公募委員の導入や事業への実行委員会方式の導入など、多様な市民参加の機会を設けてきた。これらは、量的にも領域的にも限られたものではあったが、市民が社会に関与する機会を創出すると同時に、市民参加のトレーニングの機会、つまり、市民として成長す

る教育機会を設けてきたのも事実である。こうした社会教育行政の理論と実践の蓄積には現代社会の要請に必要な人材育成の点で十分に応えられる素地があり、社会教育行政の拡充が必要であるとも考えることができよう。

4. おわりに～今後の研究課題

以上のように、本稿は1990年代以降の社会教育行政の「埋没」状況を公的な調査の結果から整理・確認し、その背景・要因を生涯学習振興施策の展開、地方分権改革の推進、教育行政制度改革の3点から検討することを通じて、現在の社会教育行政が、生涯学習振興という教育行政領域内での問題と、地方分権や行政改革に伴う教育行政制度改革という教育行政の周辺領域との関係での問題として、「埋没」状況にあることを明らかにしてきた。こうした状況を踏まえ、社会教育の原理等の再検討を行い、社会教育行政の今日的な存在意義や固有の役割と、今後注目すべき視点を見い出すことが今後の研究課題となる。

1990年代後半の橋本第二次内閣の行政改革時に進められた国家公務員削減及び独立行政法人化の促進では、文部省（当時）は国立大学の法人化を阻止するために、青年の家や少年自然の家の独法化に踏み切ったが、最終的には国立大学も法人化されたと理解している。今後、地方分権改革と教育行政制度改革の論議がいつそう活発化すると容易に予想されるが、その際に教育委員会や学校教育の制度を守るための駆け引きの材料に社会教育行政が使われる可能性があるのではないかと危惧するのは考え過ぎであろうか。社会教育行政の今日的な存在意義や固有の役割について、引き続き、かつ早急に研究を深めていくことが必要であろう。

注記・引用文献

- (1) 稲葉隆「変化する時代の生涯学習振興施策がめざすこと」白石克己・廣瀬隆人編『生涯学習を拓く』ぎょうせい、2001、p. 169.
- (2) 井上昌幸「生涯学習振興ガイドラインの必要性和その備えるべき性格～地方行政の立場から～」『日本生涯教育学会年報』第31号、2010、p. 188.

- (3) 佐藤晴雄『生涯学習概論』学陽書房, 2007, p. 45.
- (4) 今野雅裕「新たな社会教育への模索」『社会教育』第777号, 2011. 3, p. 42.
- (5) 福岡順「NPO の台頭と社会教育行政の埋没化をめぐる一考察」『大阪大学教育学年報』第11号, 2006. 3, pp. 105-113.
- (6) 山本和人「生涯学習社会における社会教育の役割—生涯学習社会の中で社会教育は埋没するのか—」『社会教育』第741号, 2008. 3, pp. 14-19.
- (7) 『平成22年度生涯学習・社会教育振興施策に関する基礎資料』の資料2. 「都道府県・指定都市における生涯学習・社会教育担当部課の設置状況」及び資料3. 「市町村（指定都市を除く）における生涯学習・社会教育担当部課の設置状況」
http://www.mext.go.jp/a_menu/ikusei/shien/1298637.htm (2012年3月21日確認)
 平成24年4月, 佐賀県では首長部局に暮らし環境本部文化・スポーツ部まなび課を設置し, 都道府県レベルでは初めて社会教育・生涯学習所管部署を教育委員会から移管した。まなび課では, 社会教育を含めた生涯学習の企画・推進を行うとともに, 佐賀県公民館連合会や佐賀県社会教育委員連絡協議会の所管も移管した。
- (8) 図書館で言えば, 司書のうち非常勤職員の司書の構成比は1999年には23. 1%であったが2008年には52. 4%と非常勤職員化が著しく進んでおり, 図書館の機能低下を危惧する指摘がある。
- (9) 全国の市町村数を, 財団法人地方自治センターの資料により, 1999年4月1日現在3, 252, 2009年4月1日現在1, 800で算出した。
<https://www.lasdec.or.jp/cms/1,0,14,151.html> (2011年10月27日確認)
- (10) 派遣社会教育主事制度は, 派遣を受ける市町村に対して独自に任用する社会教育主事を同時に配置することを派遣要件としていた道府県が多かったため, 派遣社会教育主事の廃止に伴い独自に任用した社会教育主事の職を廃止する市町村が続出したことが, 市町村の社会教育主事配置率が大幅に減少した主要因だと考えられる。なお, 派遣社会教育主事制度の成果検証については, 生涯学習支援システム開発研究会(代表・馬場祐次朗)『派遣社会教育主事制度の展開に関する検証—その成果・現状・課題—』2009. 11. を参照のこと。
- (11) 社会体育を担当する社会教育主事(平成23年度10名)は, スポーツ部門の首長部局への移管に伴って兼務発令により配属先は首長部局であること, また, オリンピック招致活動や国民体育大会開催準備, 東京都体育協会への派遣, 体育館等体育施設にも配置されているなど, 状況が異なることから, ここでは人数から除いている。
- (12) 都道府県・指定都市社会教育主管部課長協議会発行『都道府県指定都市社会教

育関係課職員名簿』1980. 7. 及び同発行『都道府県指定都市生涯学習・社会教育関係課職員名簿』1995. 7. による。

- (13) 東京都における生涯学習振興施策の変遷については、稲葉隆「東京都の生涯学習振興施策の変遷から見た生涯学習研究の課題」『日本生涯教育学会年報』第26号, 2005, pp. 13-22. を参照のこと。
- (14) 行政学者の西尾勝の区分による。そこでは1993年の衆・参両議院による「地方分権の推進に関する決議」から2000年4月の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（通称：地方分権一括法）施行までを第1次分権改革、それ以降を第2次分権改革ととらえる。西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会, 2007, p. 19, pp. 121-124.
- (15) 2011年11月に閣議決定された「義務付け・枠付けの更なる見直しについて」では、義務付け・枠付けの第3次見直しとして、社教委員の資格を条例制定事項とするよう、社会教育法の改正が2012年通常国会に提出される予定となっており、この地方分権改革の流れは継続している。
- (16) 神野直彦「分権改革を未完に終わらせないために」『月刊ガバナンス』Vol. 94, ぎょうせい, 2009. 2, p. 13.
- (17) 「参酌すべき基準」とは、十分参照した上で判断しなければならない基準を意味し、参酌したことについて説明責任を負い、「参酌する行為」を行わなかった場合は違法となる。しかし、「参酌すべき基準」の内容には法的拘束力がなく、基準以下の水準の内容であってもそのこと自体は違法ではない。
- (18) 片山善博「自治」『自治日報』2010年8月6日号。
- (19) 鈴木眞理「社会教育政策の意味と変遷」鈴木眞理・大島まな・清國祐二編『社会教育の核心』財団法人全日本社会教育連合会, 2010, p. 23.
- (20) 2006年9月、内閣直轄の構造改革特別区域推進本部は、「構造改革特区の第9次提案等に対する政府の対応方針」を定め、構造改革特区で講ずべき規制の特例措置として文化・スポーツに関する権限の移譲、社会教育関係団体に対する補助金交付の規制緩和を2006年度内に措置し、今後の規制改革検討事項として社会教育行政の所管を検討して結論を得るという対応方針を定めたが、2012年4月時点では結論は示されていない。