

市町村間での生涯教育連携事業の課題と展望

－ F 県における生涯学習・社会教育関係職員調査結果より－

井 上 豊 久

(福岡教育大学)

はじめに

生涯学習の時代を迎え、人々の学習ニーズが高まる中で、人々が選択する学習内容は多様化・高度化している。また、人々は、自己に適した学習機会や学習方法を自ら選択する傾向にある。こうした学習活動に対応するため、人々が、いつでもどこでも学習できるように、県・市町村・高等教育機関や民間教育事業所等が相互のネットワーク化を推進し、実質面で学習者の立場に立って総合的に学習機会の整備・充実を図ることが必要となってきた。

この場合、重要な構成要素の一つは、既存の機関等の連携をどう図るかということであり、特に都道府県レベルで考える場合、市町村間の連携、広域化の具現化が重要である。しかし、山本恒夫氏も（「社会教育」全日本社会教育連合会、1995年5月号）に述べているように、ネットワーク化へのタテ割行政からの打ち消し作用があり、連携の実際上の推進はかなりの困難が伴うと言われている。

連携に関してはこれまでも多くの研究が行われてきた。ネットワークに関する多くの論文や学習内容の多様化や体系化の視点からの論文、その他にも経験的・事例的な報告もみられる。そうした中で、生涯学習・社会教育関係職員の観点からこういった市町村間の連携を扱ったものはほとんどみられず、全県的に関係職員への調査を行ったものも皆無に等しいと言えよう。

連携の支援・促進という重要部分を担うのは、少なくとも当初は生涯学習・社会教育関係職員であることがある程度推測され、実質的に総合的な学習支援システムを構築するためには関係職員への調査やその調査結果の分析・検討が必要かつ不可欠である。

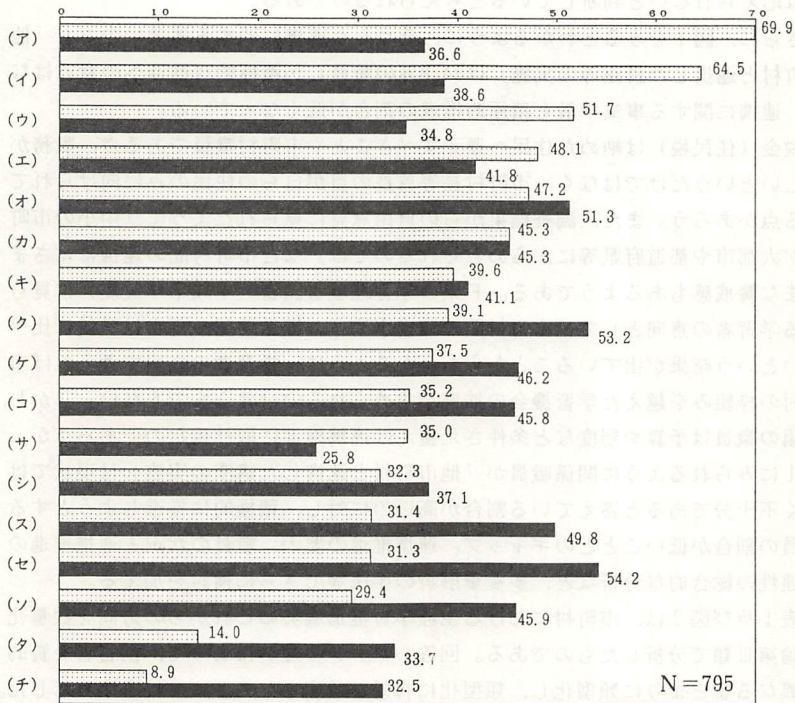
そこで、本研究では平成7年に実施されたF県における現場職員の生涯学習・社会教育の現状認識および展望に関する調査結果を連携システム構築実現の可能性を高めるための基礎資料を得るという観点から分析・検討する。

その際、市町村間での連携事業の課題と展望について職場状況や地域状況に関するいくつかの要素を取り上げ、クロス分析のかたちで、それぞれの要素と連携との関連を問題にするのではなく、できるだけ多様な要因を総合的に分析できるような方法を使用する。それは、仮に勤務年数の長い職員の方が連携推進の意欲が強いとしても、勤務年数が長ければ連携の意欲が強くでるとすぐには言えず、むしろ、勤務年数が長くなるとどういった条件や力量が異なってくるのかということに重要な意味があり、勤務年数そのものは単なる象徴的な事項であるからである。しかも、職場環境・条件という要因そのものが、もともと多様な要素を含んでおり、必ずしも単純なものではない。そこで、今回の分析では、複合的要素をもつ要因について分析する場合に用いられる多変量解析と呼ばれる方法を活用した。具体的に使用した方法は数量化理論第Ⅲ類という析出手法である。この手法は、多くの変数（質問項目）に対するケース（回答者）の反応パターンに着目して、反応パターンの似たものどうしが近い数値になるように、ケース（回答者）や変数カテゴリー（回答項目）を数量化する方法である。これによって、変数（質問項目）の相互関連を回答の傾向から明らかにし、同時に回答者を質的に異なるまとまりに類型化することができる。つまり、本研究では個々の質問項目を個別的に扱うのではなく、できるだけ価値観や偏見を排除した形で、総合的な反応パターンから、複合的な要因の何らかの特徴を取り出す方法で分析・検討を行った。

1. 市町村における生涯学習・社会教育事業の現状と今後の方向

市町村における生涯教育事業の現状と今後の方向は、職員からはどのように考えられているのであろうか。図1に見られるように、現状として「全く不十分」の割合が最も高いのは「民間事業所と連携した講座等の実施」69.9%である。以下、「大学等高等教育機関と連携した講座等の実施」64.5%、「他市町村と連携した講座等の実施」51.7%、と続く。図1をさらに詳細に見てみると、これからの方向としては、連携に関するこれらの事業に関してはどちらかというと「積極的に推進すべき」としている職員は割合として低く、市町村の現場職員として現状では不十分ではあるが、これから推進していくことには消極的であるとみられる。こういった連携に関する事業の推進は、市町村単独では実質的には困難であると現場では考えており、より広域、具体的には県域等での推進が求められている分野であることを示していると思われる。現場では、こういった他機関・分野との連携事業は、必要性はあるが、現在のままの現場の状況からは、最も取り組みにくいあるいは取り組みたくない事業であり、何らかのきっかけが与えられる

図1 あなたの勤務している市町村の次のことについてどう考えますか



□ 全く不十分 ■ 積極的に推進すべき

(ア) 民間事業所と連携した講座等の実施

(イ) 大学等高等教育機関と連携した講座等の実施

(ウ) 他市町村と連携した講座等の実施

(エ) 首長部局と連携した講座等の実施

(オ) 人材バンクの整備

(カ) 育児期間の女性等でも各種事業の参加しやすい工夫

(キ) 学習相談

(ク) 人材の発掘

(ケ) 人的ネットワーク作り

(コ) ボランティア活動の支援

(サ) 入門より程度の高い事業の実施

(シ) 個人学習への支援

(ス) 情報の収集提供

(セ) 個性や魅力のある地域作り

(ソ) 住民の学習要求の把握

(タ) 団体・グループ・サークル活動の支援

(チ) 学級・講座の状況

ことによる広域的な新しいシステムの構築を待たなければ、住民のニーズに十分には応えられないと判断していると考えられるのである。

さらに、図1をみるとわかるように、そうした連携に関する事業の中でも「他市町村と連携した講座等の実施」は34.8%の職員しか積極的な推進への意志はなく、連携に関する事業中最も積極的推進の割合が低くなっている。

税金（住民税）は納めた住民へ還元すべきことや市町村職員である点、職務が忙しいというだけではなく、市町村長等首長の目が自らの住民のみに向けられている点があろう。また、調査結果からの自由意見に見られたように「中小の市町村が大都市や都道府県等にかからめとられるのでは」など市町村間の連携にはさまざまな警戒感もあるようである。F県の学習経験者調査（平成7年実施）に見られる学習者の意向としては市町村間の連携事業への推進要望の割合は職員に比べ高いという結果が出ていることからわかるように、学習者の立場で考えれば市町村の枠組みを越えた学習機会の拡充が求められるのは言うまでもない。しかし、現場の職員は予算や制度など条件さえ整えば連携推進に取り組むのであろうか。図1にみられるように関係職員が「他市町村と連携した講座の実施」は現状では全く不十分であると答えている割合が高いのに対し、積極的に推進しようとする職員の割合が低いこととのギャップ、連携推進の要因、職員の状況と連携推進の関連性の総合的な分析など、多変量解析の手法等でさらに検討を加える。

表1及び図2は、市町村における生涯学習推進態勢のこれからの方向を数量化理論第Ⅲ類で分析したものである。回答パターンの違いによって、回答者を質的に異なるまとまりに類型化し、類型化に有効な尺度として2つの軸を取り出した。これは23の質問、46の回答（4つの回答選択肢を統計的処理のため2つにまとめた）を有効に仕分ける軸として析出されたものである。なお、この質問項目のうち、1つでも無記入のあるサンプルは分析から除外した。その結果、分析に使用したサンプルは795である（以下サンプル数は795）。

最も意味のある尺度として析出された軸が第1軸である。表1からわかるようににカテゴリー得点の高いもの（絶対値の大きいものでみると）として「入門より程度の高い事業の実施に積極的」「学級講座の充実に積極的」など第1軸は推進態勢でも事業に関する事項に関わる軸である。プラス・マイナスは統計上の数値であり、プラスが好条件というものではない。全体的に見てプラスの方向が消極性、マイナスの方向が積極性を示していることがわかる。第2軸は「関係予算拡充に消極的」「関係職員としての勤務年数の長期化に消極的」など外的な条件整備に関する積極・消極の軸であり、プラスの方向が消極性、マイナスの方向が積極性を示している。統計的に各々の軸は独立しており、クロスしてプロットしたのが図2である。

表1 市町村における生涯学習推進態勢のこれからの方向の軸別カテゴリー得点

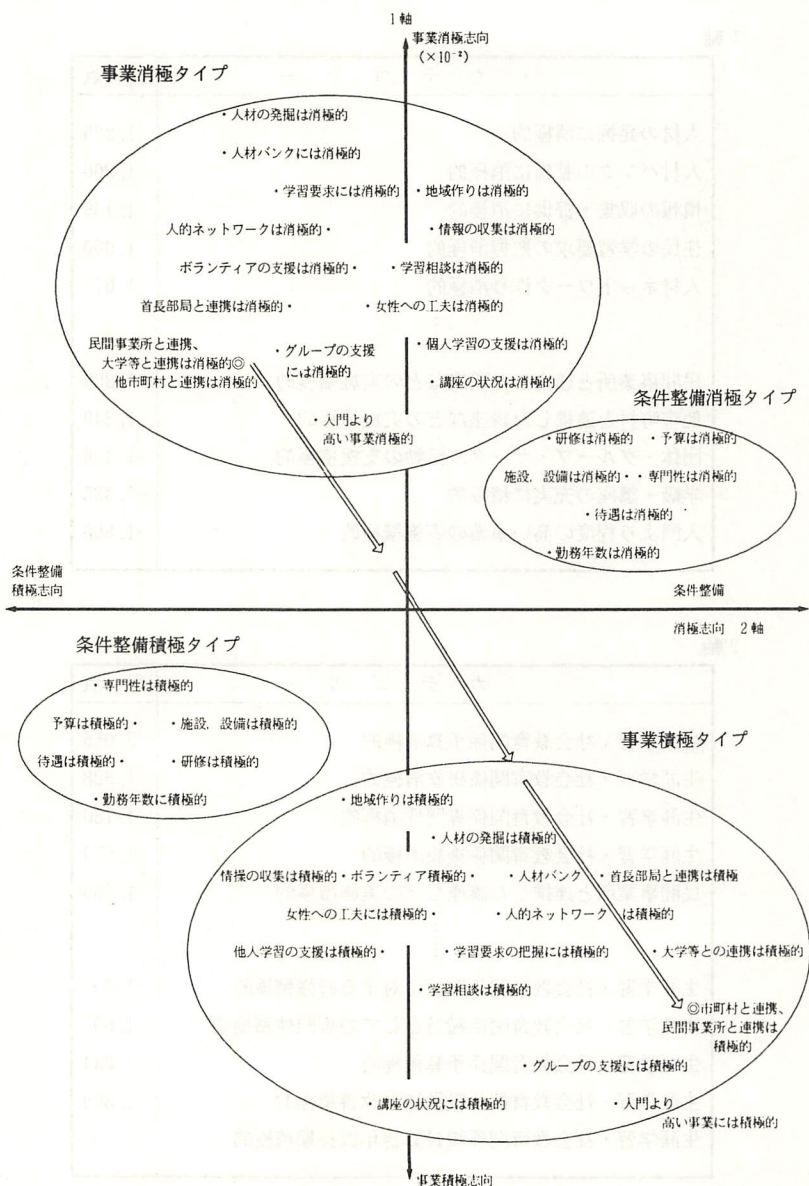
1 軸

カテゴリー	得点
人材の発掘に消極的	1.286
人材バンクの整備に消極的	1.206
情報の収集・提供に消極的	1.139
住民の学習要求の把握消極的	1.080
人材ネットワーク作り消極的	1.070
⋮	
民間事業所と連携した講座などの実施積極的	-1.309
他市町村と連携した講座などの実施積極的	-1.340
団体・グループ・サークル活動の支援積極的	-1.426
学級・講座の充実に積極的	-1.485
入門より程度の高い事業の実施積極的	-1.808

2 軸

カテゴリー	得点
生涯学習・社会教育関係予算消極的	2.056
生涯学習・社会教育関係研修消極的	1.828
生涯学習・社会教育関係専門性消極的	1.780
生涯学習・社会教育関係施設消極的	1.579
民間事業所と連携した講座などの実施積極的	1.539
⋮	
生涯学習・社会教育関係職員に対する研修積極的	-1.605
生涯学習・社会教育関係職員としての専門性積極的	-1.607
生涯学習・社会教育関係予算積極的	-1.644
生涯学習・社会教育関係職員待遇改善積極的	-1.808
生涯学習・社会教育関係職員勤務年数長期積極的	-1.901

図2 市町村における生涯学習推進態勢のこれからの方角の関連図



この図に示すように外的条件整備に積極的なグループと消極的なグループ、事業に積極的なグループと消極的なグループの4つに類型化される。「他市町村と連携した講座等の実施」に積極的である場合は、事業に積極的なタイプに属していることがわかる。総合的な反応パターンから見てみると事業に関して積極的であるタイプに属するということであり、事業充実での積極性と消極性の意識の差が連携推進での重要な要因として存在していることが示されていると思われる。また、さらによくみるとそうした中でも条件整備の軸でかなり消極的であることがわかる。外的な条件整備にこだわらずに事業に積極的になっている職員が連携を推進する意志があるのである。外的条件整備の十分性とは別の視点から事業の充実を図ろうとしている職員が市町村間の連携に積極的になっているということが複合的な要因の特徴としてある。

2. 職場状況と連携事業への推進意欲の関連性

次の表2と図3は、職場状況と連携事業への推進意欲を数量化理論第Ⅲ類で分析したものである。ここでは、「職場環境」の12項目、「人間関係」の4項目、「職務」の7項目、「仕事への考え」の5項目の、合計28項目をひとまとまりにして数量化理論第Ⅲ類での分析の指標とした。表2に示されるように最も意味のある尺度である第1軸は組織に関する軸であり、第2軸は個人の意欲や適性に関する軸であることがわかる。生涯学習や社会教育の現場では職員の意欲や適性が最重要という指摘がしばしばなされるが、第1軸の寄与率(26.800)が第2軸の寄与率(7.503)に比べかなり高く示されているように総合的にみると個人の意欲や適性よりも組織の方が職場では強い影響力を持つという結果である。各々独立している1軸及び2軸の数値は次の表2の通りである。軸を表す項目から第1軸は「組織満足 — 組織不満」、第2軸は「意欲・適性 — 無意欲・非適性」の軸と命名してみた。

説得力の強い第1軸と第2軸とをクロスさせ、28個の項目の値を図に示してみたのが図3である。これによると、大きく4つのグループに分けられる。即ち、組織に満足しており、個人的にも意欲・適性がある「充足タイプ」、組織には満足しているが個人的には意欲・適性がない「組織順応タイプ」、組織には満足していないが個人的には意欲・適性がある「孤立・改革タイプ」、組織にも満足していないし個人的にも意欲・適性もない「沈滞タイプ」の4タイプに分けられる。それぞれの項目間の関連の強さが図での点と点の距離であり、それぞれの要因の関連が全体的な位置づけで見て取れる。「他の市町村と連携した講座等の実施」に積極的であるのは、組織満足・意欲・適性ありの「充足タイプ」の職員ではな

表2 市町村における関係職員の職場状況の軸別カテゴリー得点

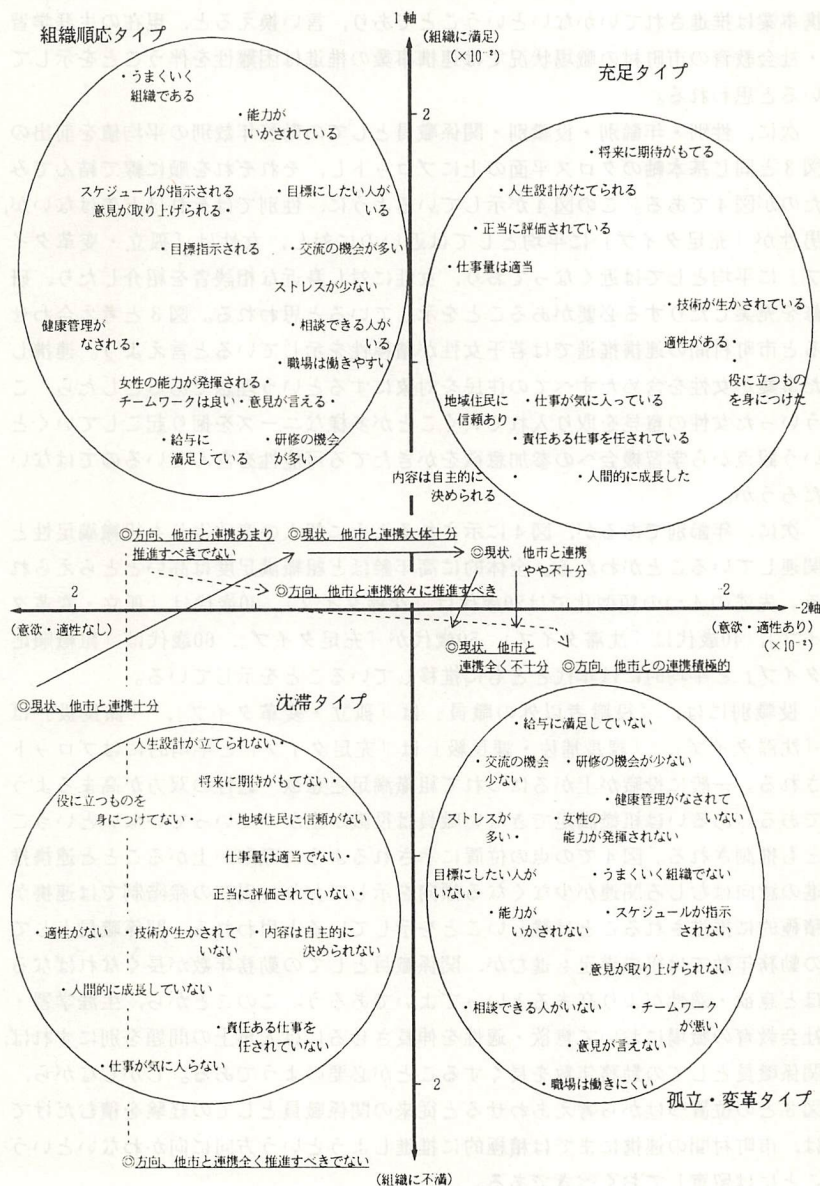
1 軸

カテゴリー	得点
仕事がうまくいくような組織や機構になっている	1.672
私は職場で自分の将来に期待がもてる	1.581
職員一人一人の能力が生かされている	1.507
今の職場に勤めて、着実な人生設計をたてられる	1.407
仕事のスケジュールや手順が指示される	1.309
⋮	
困ったときに相談できる人がいない	-1.465
周囲に気がねなく、自由に意見がいえぬ	-1.554
職場で、重要かつ責任のある仕事を任されていない	-1.618
今の職場は働きにくい	-1.654
今の仕事が気にいっていない	-1.802

2 軸

カテゴリー	得点
現在の仕事に適性がない	2.445
仕事を通じて、人間的に成長していない	2.206
今の仕事が気にいっていない	1.983
自分の能力や技術が今の仕事にいかされていない	1.875
仕事thatうまくいくような組織や機構になっているのは全く感じないわけではない	1.693
⋮	
仕事を通じて、将来役に立つものを身につけた	-1.201
職場のチームワークはよくない	-1.405
自分の能力や技術が今の仕事に生かされている	-1.640
現在の仕事に適性がある	-1.740
仕事を通じて、将来役に立つものを身につけた	-1.798

図3 市町村における関係職員の職場状況の関連図



く、個人的には意欲・適性はあるが組織には満足していない「孤立・変革タイプ」であるということである。現在の組織に満足しているだけでは市町村間の連携事業は推進されていかないということであり、言い換えると、現在の生涯学習・社会教育の市町村の職場状況では連携事業の推進は困難性を伴うことを示していると思われる。

次に、性別・年齢別・役職別・関係職員としての勤務年数別の平均値を前出の図3と同じ基本軸のクロス平面の上にプロットし、それぞれを順に線で結んでみたのが図4である。この図4が示しているように、性別ではそれほど差はないが、男性が「充足タイプ」に平均としては近いのに対し、女性は「孤立・変革タイプ」に平均としては近くなっており、女性に対し身近な相談者を紹介したり、研修を充実したりする必要があることを示していると思われる。図3と考え合わせると市町村間の連携推進では若干女性が積極性を示していると言えよう。連携した事業が女性を含めたすべての住民を対象にするという理念であるとしたら、こういった女性の意見を取り入れていくことが多様なニーズを掘り起こしていくという観点から学習機会への参加意欲をかきたてる可能性を含んでいるのではないだろうか。

次に、年齢別であるが、図4に示されるように個人の意欲よりも組織満足性と関連していることがわかる。全体的に高年齢ほど組織満足度は高いととらえられる。先述の4つの類型化では20歳代は「沈滞タイプ」、30歳代は「孤立・変革タイプ」、40歳代は「沈滞タイプ」、50歳代が「充足タイプ」、60歳代は「組織順応タイプ」と平均的には年代とともに推移していることを示している。

役職別には、「役職者以外の職員」は「孤立・変革タイプ」、「係長級」は「沈滞タイプ」、「課長補佐・課長級」は「充足タイプ」と平均的にはプロットされる。一般に役職が上がるにつれて組織満足と意欲・適性の双方が高まるようである。あるいは組織満足できない職員は役職が上がっていったいないということも推測される。図4での点の位置に示されるように職階が上がることで連携推進の意向はむしろ関連が少なくなる傾向を示しており、現在の職階制では連携が積極的に推進されることは難しいことを示していると思われる。関係職員としての勤務年数では組織満足も進むが、関係職員としての勤務年数が長くなればなるほど意欲・適性がより高まるというよいであろう。このことから、生涯学習・社会教育の職場において意欲・適性を伸長させるには人事上の問題を別にすれば、関係職員としての勤務年数を長くすることが必要のようである。しかしながら、図3との位置づけから考えあわせると従来の関係職員としての経験を積むだけでは、市町村間の連携にまでは積極的に推進しようという方向に向かわないということには留意しておくべきである。

図4 市町村における関係職員の職場状況と役職等との関連図

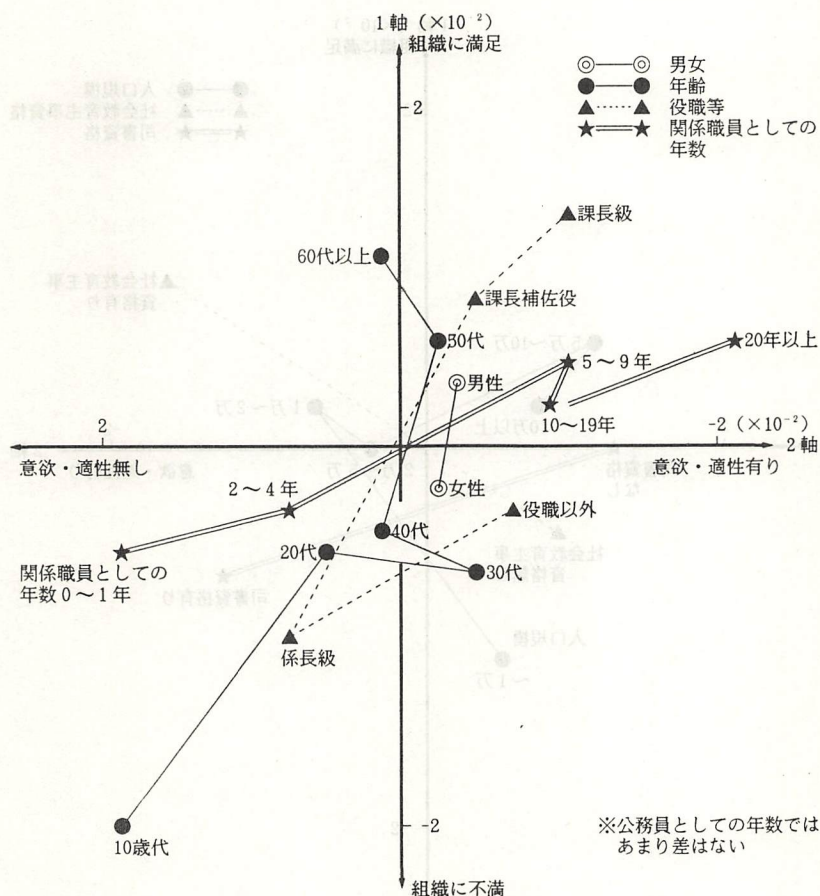
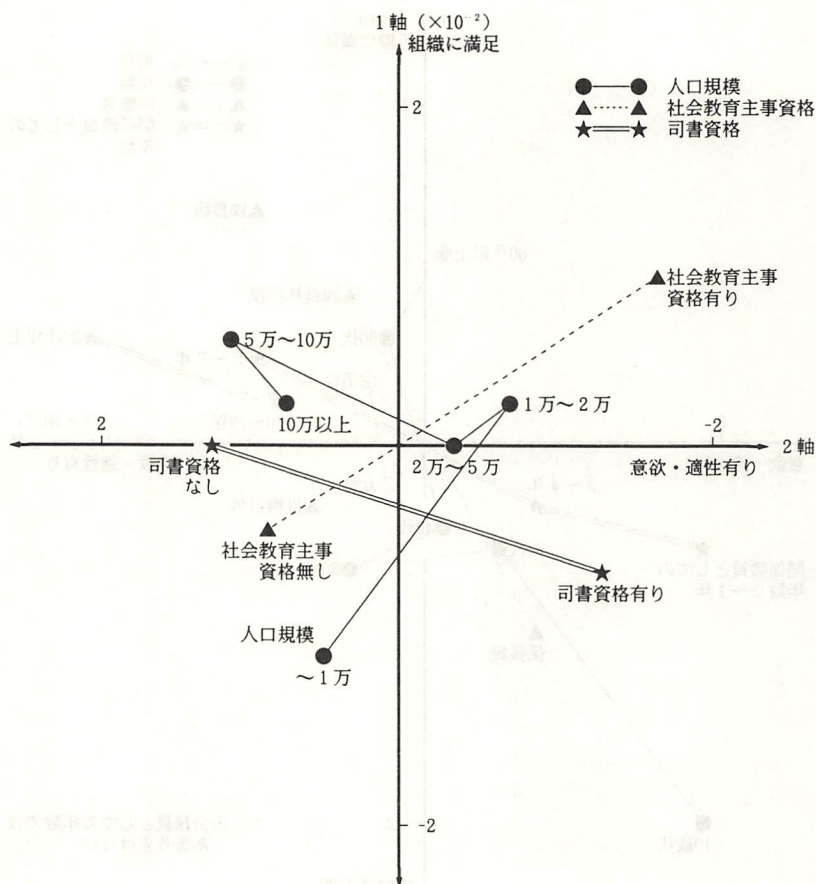


図5にみられるように関係職員の中でも司書資格保有者の場合、図3と合わせてみると若干市町村間の連携に積極的である。しかし、社会教育主事資格保有の有無でみた場合、主事資格の保有がそのまま連携に積極的の回答パターンとはなっていない。現在のままの、社会教育主事養成では、今後ますます必要とされてくると思われる連携の積極的推進は難しいようである。こういった連携に積極的であるのは、表3に示されるように職員になってよかったことが「市民生活向上のために役立つから」と回答することと関連しており、学習者の立場にたって学習

図5 市町村における関係職員の職場状況と資格等との関連図



機会をどう拡充していくか、つまり本心から実践的奉仕（サービス）を行う職員であるという意識の変革が必要のようである。

人口規模別では、1万人未満は沈滞タイプで、1万人から5万人が比較的連携に積極的であり、5万人以上は消極的である。1万人以下の人口の市町村の場合、「専任の関係職員の確保や条件整備もままならないという状況である」という自由意見に代表されるように連携事業の推進は確かに困難を伴うであろう。しかし、住民の立場に立て考えれば、学習機会は住んでいる場所によって少なくない

表 3 連携と職員意識

質問項目	他市町村と連携した事業の実施	単純集計	現 状				これからの方向			
			十 分	だいたい十分	やや不十分	全 く不十分	全くすべきではない	あまりすべきでない	徐々にすべき	積極的にすべき
問12 職員になってよかったこと 1 番目	1. 堅実で生活が安定している	11.6	25.0	4.5	12.1	11.5	0.0	10.0	13.0	9.4
	2. 社会的な信用がある	18.9	0.0	18.2	21.4	18.4	0.0	13.3	20.8	17.7
	3. 市民生活向上のために役立つ	35.8	25.0	29.5	40.0	34.1	0.0	23.3	34.8	40.1
	4. 実力や適性が発揮しやすい	11.1	0.0	22.7	9.3	11.9	0.0	13.3	10.5	12.3
	5. 給料がよい	0.5	0.0	0.0	0.0	0.7	0.0	3.3	0.5	0.0
	6. 残業が少なく、有給が取りやすい	1.1	0.0	4.5	0.7	1.0	0.0	0.0	0.5	1.8
	7. 遠隔地への転勤がない	3.3	25.0	2.3	4.1	2.4	0.0	10.0	3.7	1.8
	8. 昇給などの将来性がある	0.1	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.2	0.0
	9. 保健などの福利厚生面がよい	0.5	0.0	0.0	0.3	0.5	0.0	0.0	0.5	0.4
	10. 人材養成の研修制度が充実	1.0	0.0	0.0	1.7	0.7	0.0	0.0	1.4	0.7
	11. その他	5.0	0.0	0.0	3.4	6.7	0.0	10.0	5.3	4.3
	12. よかったことはない	5.7	0.0	6.8	3.4	7.4	0.0	13.3	3.9	7.9

危険率 ≤ 0.01 で有意差あり

ということにはならないのであり、バランスを考えた広域的な取り組みが共同で推進されるべきである。本調査では政令市は調査協力がえられなかったのであるが、これはたて割行政の弊害というだけではなく、大都市の場合、連携のメリットがあまり認められなかったということもある。日本生涯教育学会第16回大会において樋口健・吉田裕之氏が『『学習機会を中心とする広域的学習サービス網』のフィジビリティに関する研究』発表で示した「交通至便で豊富に学習事業を実施することのできる一部の市の負担が増すことも考えられる」という指摘が実証されたとも言えるのである。比較的規模の大きい市では、自分の市だけで十分に多様性や体系性への対応は可能であるという判断から、他市町村との連携事業の必要性を感じていないのも現実である。各々のメリットとなるネットワーク化が継続性のためには望ましいことではあろうが、学習機会の多様性や体系性に関しては、単独の市町村で比べると力量の差が歴然となることは言うまでもない。実は広域的な取り組みの必要性はここにもあるのであり、何らかのバランスをとるための市町村をつなぐため、最低限の学習機会の量や質、アクセス、予算、施設・設備、職員の専門性や待遇、制度などの基準づくりが早急に求められていると

言えよう。

おわりに

以上のようなF県における生涯学習・社会教育関係職員の意識・実態調査結果の分析・検討から市町村間での生涯教育連携事業の課題と展望について次の4点にまとめられよう。

まず、第1に市町村間の連携推進では、予算、施設・設備、待遇など外的な条件整備にこだわることなく、あくまで学習者の立場から事業の充実へと積極性を示しうる職場状況を整えて行くべきである。「形式的なことに留まれば、また行政のお荷物が増えたという感覚が残るだけ」という自由記述での意見にもあるように、市民へのサービスを徹底していくという積み重ねの実態が連携推進へとつながっていくのである。その場合も運営、共催・後援、労力・人材・技術、財政・物品、施設・設備・器具、情報提供・相談、評価・活用などできる所からである。例えば、県が関わりやすく、市町村からの反発が少ないという意味では、県立高校を活用する事業等は比較的容易に具現化される要素を含んでいると言える。

第2に、意欲・適性ある職員が孤立化傾向にあるという問題は別の機会に検討するとして、現在の組織に満足するだけでは連携事業推進へとは向かわない。その組織の状況に安住することなく、意欲・適性を発揮できる態勢をとる必要がある。ただし、F県では、従来の社会教育主事養成や職場の体系のままでは、市町村間の連携推進への積極性が出てくることは難しいことが予想され、養成や研修等への早急な改革が求められると言えよう。また、連携の場合、当事者間の信頼関係が基本としてあり、専門的な対応という意味からも関係職員としての勤務年数の長期化が望まれる。

第3に、F県では職員調査結果から市町村レベルから全県的な連携システムが構築されることを待っていても現状では難しいということが明らかとなり、少なくとも市町村レベルと都道府県レベルでの同時進行での取り組みが必要である。個人の意欲・適性も重要ではあるが、生涯学習・社会教育関係では職場状況としての組織の影響力は強く、連携推進のためのなんらかの組織的な態勢づくりが早急に必要である。広域圏（F圏では県域の他に例えば6教育事業所圏もある）からの働きかけが連携推進のためには必要である。ただし、今回の調査結果から社会教育課の名称のみ生涯学習課に変えたところでは、実質的になんら社会教育課と職員の意識・実態は変化なく、実質的な変革が求められていることは言うまでもなからう。むしろ、できるところから実践していくということでは、近隣の市

町村で事業の一部を相互に開放しあうシステムをつくりつつあるところもあり、そういう市町村間では比較的スムーズに連携が推進されているようである。今後は、まず少なくとも広域圏における人材バンクを含んだ情報提供・学習相談のネットワークシステムを基礎的組織化として実践化していくべきであろう。

最後に、全県的には市町村の人口規模や職場状況その他の条件によって市町村間の連携事業推進への積極性は大きく異なる。交通や通信等の発達により確かに人々の生活圏は拡大したが、連携事業のために市町村がまとまって推進することは難しく、特徴ある講座の相互乗り入れ等も考えられはするが、やはり前述したように大都市にはそれほどのメリットは見い出されにくい。例えば交通が不便の地でもこれは必要といった最低限の標準的枠組み要領など事業内容のミニマム・スタンダードや情報管理ではなく公開・報告の原則など広域圏での事業展開の基準づくりや調整機能等が不可欠である。最終的には、基金等により独自のネットワークを構築し、事業連携のための企画・運営委員会を住民の代表や様々な立場の人が支援・促進することが必要であろうが、その場合、情報化、高度化・専門化を含んだ体系化、多様化、国際化、平等化等の観点を有することが連携推進の重要な要因となろう。

注

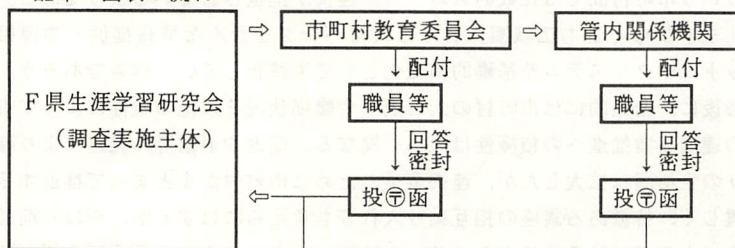
1) 調査の概要

- ・調査地域はF県全域（ただし、政令指定都市は未実施）
- ・調査対象は生涯学習・社会教育関係の行政職員全員（非常勤も含む）

具体的な調査の対象範囲を被対象者にも理解してもらうために調査票には、次のように提示した。「平成5年度『社会教育調査』（指定統計第83号）で調査対象となりました次のところに勤務している常勤・非常勤職員（教育委員会事務局社会教育関係課の課長以下及び社会教育関係施設勤務者）の全員を対象としている。（・教育委員会事務局 ・公民館 ・図書館 ・博物館 ・青少年教育施設 ・婦人教育施設 ・社会体育施設 ・博物館類似施設 ・文化会館施設（公立））」

- ・標本数 1,805人（上記「社会教育調査」による）
- ・回収状況 回収は808件、有効回答数は795（回収率44.0%）
- ・調査方法；調査票の配布等は以下の形式でおこなった。

配布・回収の流れ



- ・調査期間は平成7年2月から3月（3月10日を返送期限として、教育事務所より返送期限前に電話督促をお願いした）