

生涯教育推進機構の組織

池 田 秀 男

(広島大学)

はじめに

わが国で生涯教育の概念が新しい教育政策の指導理念として導入されたのは、1965（昭和40）年頃からであったが、それ以後75年頃までの約10年間の取り組みの大勢は、今から見ると、伝統的な教育体系を見直す新しい視点や学校教育の改革と社会教育の振興の「指針」として位置づけられていた。この段階では、生涯教育は一般に伝統的な教育の枠組の中で構想され施策化されていた。この取り組みへの指針となったのが、71（昭和46）年に提出された『今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について』という中央教育審議会答申と『急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について』という社会教育審議会答申であった。その意味でこの2つの答申は、わが国の生涯教育の施策化の歴史的発展過程で当時の生涯教育政策の位置づけと性格を象徴的に示すものであった。

これに対して生涯教育の概念が政策レベルでわが国の教育改革と新しい時代を切り拓く総合的な教育構想として打ち出されたのは、1981（昭和56）年の中央教育審議会答申『生涯教育について』であった。この中ではじめて生涯教育の概念は、学校教育や社会教育の既存の枠組を超えるトータル

4 特集 生涯学習社会の総合診断

な「施策の枠組」として姿を現わし、両教育システムだけでなく、その他の関係部門も含む総合的な政策プランとして施策化された。これを受けたその次の年度から、知事部局等教育行政以外の行政機関や民間企業が行っている教育関連事業も含め、幅広く関係機関が連携協力し、生涯教育事業を総合的効果的に推進するために、国は「生涯教育推進事業」という補助事業を開始した。この補助事業の中で「生涯教育推進会議」は国の予算レベルで生涯教育の中心的な推進機構として認知され制度化された。そして1988年までに生涯教育推進会議は、都道府県レベルでは全国に設置され、市町村レベルでも、名称や形態において違いはあるが、同推進会議に相当する機構や機能の設置促進が生涯教育推進体制整備の行政課題とされてきた。なお、同推進会議は、事業名称の変更により現在は「生涯学習推進会議」と呼ばれている。

これらから、わが国で生涯教育の概念が施策化され、さらにその推進機構が全国的な規模で整備されてきたのは、秋田県や兵庫県のような少数の先進県以外では、大体、1980年代に入って以後のことだといってよい。

本論文は、このようにして整備されてきたわが国の生涯教育推進機構に関する、(1)設置の意義や論拠、(2)同推進機構の組織レベルの現状把握、及び(3)同推進機構の今後の充実の方向と解決すべき重要課題の解明、という3つの面から現時点における理論化を試みたものである。

1. 生涯教育推進機構の設置

政策理念の重要性や必要性が人びとに承認され、それを実現するための事業計画として予算レベルで施策化されると、事業の制度上の位置づけは一応確立される。しかしその事業の責任ある推進機関が確立されるまでは、それを具体化するという積極的な保証はない。この関連で新しい施策を具体化する過程で、事業の推進機構や組織の整備と確立は決定的な重要性をもっている。

平沢茂氏はかつて、生涯教育推進機構は「生涯教育システムづくりにおいて、最も根本的かつ優先されるべき課題となっている。ところが、生涯教育推進機構そのものについても、いったいどのようなものであつたら良いのか分からぬ」という実情がある。⁽¹⁾と述べている。最近山本恒夫氏は、生涯学習推進体制の構策における社会教育関係部局の機構改革の選択的方向と当面の課題に関する研究成果を発表し、そのための社会教育の発想転換を提言している。⁽²⁾これらの研究成果を見ると、両氏以外には、この主題を主要な研究関心とする研究者は皆無に近い状況にあるように思える。状況は海外でも同じようで、ニューイングランド大学のウォーカー(Walker, W.G.)教授は、生涯教育推進のための教育行政の役割に関する論文の導入の部分で、「ここには学問上の空所 (a void in scholarship) が存在している」⁽³⁾と述べている。

このことに関しては研究や理論化よりも実践の方が明らかに進んでおり、確固とした理論的な依り処や方向性も明示されないまま、現実の社会需要への試行的な対応策として実践化されてきている。しかし今後生涯学習体系への移行との関係で既存の教育体系全体の見直しと再編成が進められ、これによって生涯教育の総合的な推進体制を整備することが避けて通れない具体的な事業課題となっていることに注意すると、その中心的位置を占める生涯教育推進機構の研究の促進は、われわれの焦眉の課題である。

そのための必要性は、基本的には従来の学校教育を中心とする教育体系から新しい生涯学習体系への移行を図ることに起因している。この移行により学校は、学校外あるいは学校後の継続的教育体系との統合や接続のために、それまでの自己完結的な閉ざされた教育体系から他の教育体系との開かれた教育体系への変革を余儀なくされる。これは、新しい生涯学習体系に対して学校が自己的教育組織を適応させ、新しい体系の一部分として機能するための不可避的な変革である。この変革によって学校は生涯学習機関へと転換させられる。しかし学校はもともとフォーマルな教育機関として制度化されており、その制度的枠組の存在意義が社会的に今後も

6 特集 生涯学習社会の総合診断

承認され続ける限りにおいて、ノンフォーマルな教育も含む総合的な教育機能を果たすことは困難である。またそのような教育機関への学校中心の拡大には多くの危険性も伴う。他方で、生涯学習の需要に対応するためには、フォーマルな教育よりもノンフォーマルな教育に依存する度合がはるかに高い。というのは、後者はもともと、他の生活上の諸責任や労働に従事しながら、学習を組織的計画的に維持・発展させるために制度化された教育パターンであり、ある意味で現状において既に生涯学習支援システムとして組織化されているからである。この教育パターンには、広い意味では学校外教育として供給されるすべての学習支援事業や活動が含まれる。

さらに生涯学習は、生活や労働に内在する未定型の教育資源によって活性化され展開されることも多い。それと同時に、学校教育や社会教育として行う学習は、それらだけが孤立化されて機能するのではなく、社会的文脈の中の制度化されていない未組織的な教育機能と深く結びついている。これは、いわば制度化され顕在化された教育部分との関係で「潜在的教育」(latent education)とか、「隠れたカリキュラム(hidden curriculum)と呼ばれている教育部分を構成している。そして現実には、これらすべての教育パターンが相互作用をもちながら、ある部分がフォーマルな教育として制度化され、他の部分がノンフォーマルな教育として組織化されている。

このように見えてくると、生涯学習推進のための生涯学習体系への移行は、既存の教育体系の再編成と同時に社会に存在するあらゆる教育資源や教育機能の「システム化」(systematization)を必要とすることがわかる。このシステム化は具体的には、フォーマルな教育とノンフォーマルな教育とインフォーマルな教育という3つのサブシステムの開かれた連携・協力関係として概念化⁽⁴⁾されている。

生涯教育の推進は、このような意味の総合的な生涯学習援助システムを構築し、これによって生涯学習への総合的な支援体制を整備・確立することを必要としている。これは、明らかに、これまでの学校教育や社会教育あるいは企業内教育などのような特定セクター内の教育推進とは異なり、

そのための独自の専門的な推進機構の設置を不可欠とする。

このようにして、生涯教育の推進は、これまでの学校教育の管理運営を中心とし、社会教育に周辺的な位置づけを与え、かつ制度化された教育部分のみの推進にかかわってきた教育委員会機構だけでは不充分であり、独自の推進機構や組織なしには適切に対応することができないのである。

2. 生涯教育推進機構整備の現状

生涯教育の概念は、ライフロングの次元とライフワイドの両次元における教育の接続や統合による人間の完成を目的としており、この目的の総合的計画的な達成をはかる生涯教育の推進は、あらゆる教育部分や資源のシステム化を必要としている。今日いうところの生涯学習体系への移行とは、このような意味において概念化されている。しかしこのような考え方やコンセプトが明確な形で出現したのは、海外では1980年代のはじめ頃（例えば、Cropley, A.J. ed., *Towards a System of Lifelong Education*, Pergamon Press, 1980.）であったが、わが国では、1971（昭和46年）年の社会教育審議会答申はもちろん1981（昭和56）年の中央教育審議会答申でも、その明確な視点さえまだ出現しておらず、1985（昭和60）年の臨時教育審議会第一次答申以後のことである。この結果、わが国では概念化もまだあいまいな点が多く、かつその視点が導入されて以後の時間がないということもあって、この概念はレトリック・レベルではともかく、施策や事業計画レベルでは現在ようやく部分的に具体化されつつある段階である。また生涯教育のシステム化は、一気に成しとげることは困難であり、システムを構成すると判断される諸要素間のネットワーク化として進められつつある。その動きは、社会教育と学校教育や一般行政の教育関連部門などとの間の連絡・調整機構や組織の整備として実施されている。すなわち、現段階では、生涯学習体系への移行とそのための総合的な教育システムの構築への取り組みは、概念レベルではかなり明確に視覚化されるようになって

8 特集 生涯学習社会の総合診断

きているが、実践レベルではまだ相互関連のある諸事業や諸部門相互の情報交換や連携協力関係の構築として、具体化されてきている。これとの関係で生涯教育の推進機構は、今までのところ大勢として、社会教育部門を中心とする生涯教育関係諸機関の連携協力のための機関として整備されている。このことは、裏からいうと、推進機構がそのように整備されているから、そのような機関として設置されているのだともいえる。

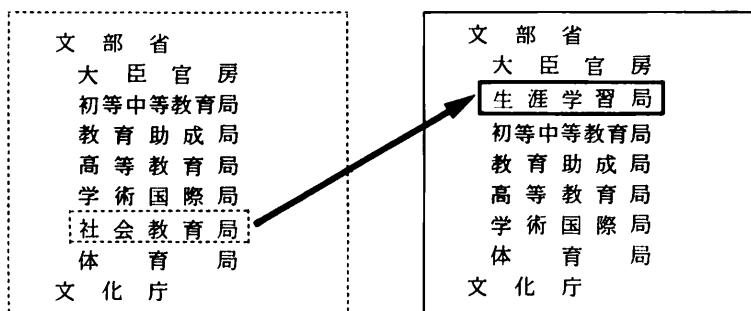
いずれにしても、わが国の生涯教育推進機構は現段階では、このような機関として整備されつつあるように見える。このことを示す推進機構として、国、県及び市町村の各レベルにおける特色のある事例をあげると、次の通りである。

国レベルの機構整備 国レベルの取り組みとしては、既に言及したように、昭和46年の社会教育審議会答申と昭和56年の中央教育審議会答申において、生涯教育の観点に立つ伝統的な教育体系の見直しと今後の対応の方向性が提案されている。これら2つの審議会のうち前者は、社会教育に関する事項を審議する機関（文部省組織会）であり、後者は教育に関する基本的な重要施策について審議する機関（文部省設置法）であるが、共にもともと、今日的意味での生涯教育の推進よりも、従来の学校教育中心の時代の行政施策の推進課題や方向性について審議する機関として制度化されたものである。これに対して1984（昭和59）年に設置された臨時教育審議会は、21世紀に向けて幅広い観点からこれまでの教育をトータルに見直し、総合的な教育改革推進の重要な課題とその解決の方向を示すために組織化されたものである。同審議会答申の特徴は、これまでの答申を踏まえながらも、「生涯学習体系への移行」による教育体系の総合的再編成の論拠と具体化の課題を明示しているところにある。その意味で、わが国の政策提言や指針レベルの生涯教育の推進は、これまで20年ばかりの間に古い機関から新しい機関に移行され、この新たな機関により提言された教育改革の指針に導かれて今日具体化されつつあるといってよい。

1988（昭和63）年7月には、その指針に基づいてこれまでの学校教育中

心の考え方から脱却して生涯学習体系への移行を推進するための機構改革として、文部省の社会教育局を改組して生涯学習局が設置された。この機構改革は国レベルの生涯教育推進機構の整備として重要な意義をもつている。これまでの機構改革では、学校教育を所掌する行政組織の後に社会教育や体育・文化に関する組織は位置づけられていた。これに対して今回の機構改革では、「生涯学習体系への移行に積極的に対応する」という観点から、社会教育局を生涯学習を専ら担当する局に改組・再編するなど文部省の組織体制の整備を図ることが不可欠である」との臨教審提言を踏まえ、社会教育局の生涯学習局への組織替えと同時に、生涯学習局を文部省の筆頭局として配置されている。(図1参照)

図1 文部省の機構改革



(資料) 文部省編『我が国の文教施策昭和63年度－生涯学習の新しい展開－』大蔵省印刷局、1988年、p.11

この生涯学習局の所掌は、「学校教育、社会教育及び文化の振興に関し、生涯学習に資するための施策を企画し、及び調整すること。」(文部省組織令第7条の2)である。その組織は、生涯学習振興課、社会教育課、学習情報課、青少年教育課、婦人教育課の5課から編成されている。さらに、国立教育研究所に、生涯教育の政策形成に資する調査研究を推進するための機関が整備された。これらの改革や整備により、学校教育や高等教育や

10 特集 生涯学習社会の総合診断

体育スポーツも含む文部行政全体の生涯教育推進機構と社会教育を主軸とする生涯教育推進組織とが整備された。

こうして今回なされた一連の推進機構整備上の特徴は、一方で伝統的な機関を温存しながら、他方で学校教育中心から社会教育を重視する体制への再編成を図ったことである。社会教育の重視について、文部省は、「本来の社会教育は、人々の自由な発想により主体的に行われるものであり、生涯学習の最も主要な領域を占めるものである。したがって、生涯学習を振興するためにも、社会教育の重要性はますます高まることは言うまでもない。⁽⁵⁾」と『我が国の文教施策 昭和63年度』の中で説明している。

かつてクーランド (Kurland, N.D.) は、生涯教育体系という新しい体制への移行に関して「現在の問題の課題は、既存の体制の望ましい諸側面を削り取ることなく、また資源に対する不可能なほど大きな需要を課すことなく、いかにして社会が新しい体制へ移行できるかを示すことだ」と述べている。その場合、必要なのは、全教育配置のもうら的集中的な体制化ではなく、生涯教育推進という新しい目的を達成するために相互に関係する部分間の整合化を図るための限定された組織の再配置と整備である。⁽⁶⁾

県及び市町村レベルの機構整備　国の機関は地方の整備と一体的に整備されなければ、全国的に機能する組織とはなり得ないし、また全国各地域の住民すべての生涯学習の推進に役立つものでなければ、生涯教育の理念は実現されない。この関連で生涯教育の推進機構はもともと地方分権ベースでの整備を不可欠としており、国レベルの機関整備はむしろ全国各地域の推進体制の整備を促進するための条件整備としての意味が大きい。これは県と市町村との関係についても同じである。

これまで長い間、地方の「教育」委員会の機関と組織は、実際には学校教育を中心とするいわば「学校」教育委員会として制度化され、社会教育は周辺的ないし境界的な位置づけしか与えられてこなかった。これでは生涯教育推進の機能を十分に果たすことはできないので、いま生涯学習体系への移行措置として種々の対応が試みられている。そうした対応の過程で

主力となっているのは、生涯教育推進会議と社会教育課ないし生涯教育センターを中心とする推進機構の整備である。しかしその整備された時代や推進施策導入時の事情などの違いから、推進機構や組織は県レベルでも市町村レベルでも、それぞれ独自の方式で整備されてきており、このことについて簡単に一般化することは困難である。

こうした状況の中で秋田県の取り組みは、生涯教育推進の先進県モデルとして全国的に参考にされることが多かった。その整備の過程で研究者として指導的な役割を果たしてこれらた佐藤守氏によると、秋田県の生涯教育推進体制は段階的に整備されてきた結果である。すなわち、まず昭和45年に「生涯教育研究チーム」（知事部局と県教委の関係11課から参加した16名で編成）が設置され、ここで生涯教育推進体制が研究された。その結果に基づいて翌46年「秋田県生涯教育推進要綱」がまとめられ、47年には同県生涯教育推進本部（知事＝本部長、副知事と教育長＝副本部長）と生涯教育推進協議会（各界代表45名で組織）が設置された。その後55年に同県生涯教育センターが開館し、ここに生涯教育推進本部事務局（22名）が設置され、この事務局内に県教育人材銀行（120名）と市町村生涯教育奨励員協議会が設置された。秋田県の生涯教育推進機構は、これらの諸機関の有機的なネットワークから構成されており、これらの機関の設置により同推進機構の整備は完了したといわれている。⁽⁷⁾

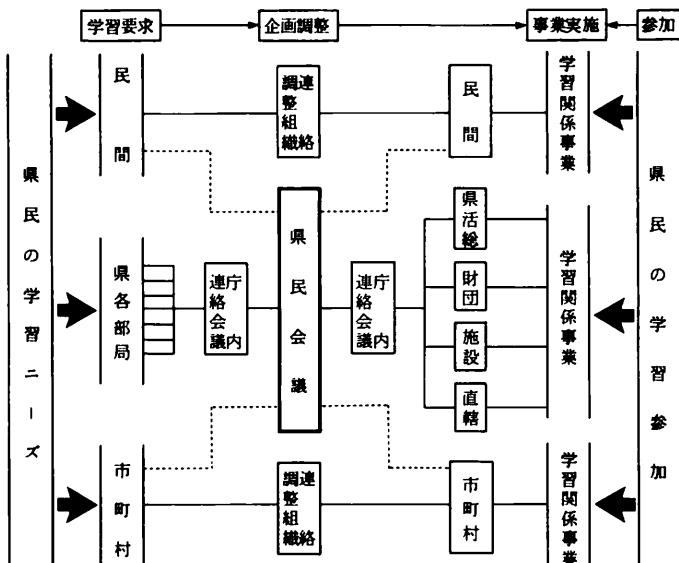
秋田県の推進機構の特徴は、それを構成する推進諸機関の中心に、知事を本部長とする推進本部が位置づけられ、これによって県民の生涯教育を全県的に推進する体制が整備されているところにある。これは相対的な意味で「本部主導型」の推進機構のモデルとして位置づけられる。

これに対して臨教審が昭和60年に第一次答申で、これまでの「生涯教育」という用語にかわって「生涯学習」という用語を使用し、「生涯学習体系への移行」について提言して以後、生涯教育の取り組みは生涯学習のそれへと転換させられてきた。これは単に言葉の上だけの変化にとどまらないで、生涯教育推進機構や組織を整備するさいにも、教育を「供給する側」から

「学習する側」の重視へと、その力点と移行させてきている。またそうでなければ、生涯教育から生涯学習の強調への転換は、単なる表現上の問題ということになる。

こうした流れに立つ生涯教育推進機構の整備を図っているモデルとして埼玉県の取り組みをあげることができる。同県では、昭和57年に「埼玉県生涯学習推進計画作成委員会」、60年に「埼玉県生涯学習推進府内連絡会議」、61年に「生涯学習を進める埼玉県民会議」を設置した。これら3つの推進機関のうち、最初の機関は同県の生涯学習推進への準備機関として位置づけられ、実際の生涯学習の推進機構としてはあとの2つの機関によって構成されており、その推進事務局は社会教育課が所掌している。埼玉県は、これにより昭和61年に県民会議を中心とする推進機構を整備した。その結果は、村田文生氏によると、図2に示す通りである。⁽⁸⁾

図2 埼玉県の生涯学習推進機構



(資料) 村田文生「生涯学習まちづくりへの援助方策」、岡本包治、池田秀男編『生涯学習まちづくり』(生涯学習講座2)第一法規、1989年 p.102

埼玉県の推進機構では、県民会議（県と市町村の行政関係者、民間団体代表者及び学識経験者で組織され、知事が議長をつとめる）が推進組織全体の中心に位置づけられており、これに民間と県と市町村の各レベルでのいわば連絡調整と総合的企画のセンター的機関としての役割が与えられている。その組織としての特徴は、県民の多様な学習ニーズを民間と県と市町村の各レベルで把握した上で、一方で、県レベルのニーズに関して県庁内部局間の連絡調整を行い、他方で民間及び市町村の各レベルにおける学習ニーズに対応するための両レベルでの連絡調整を行った後、県民会議はこれら3つのルートで集約された結果を全県的立場から調整しながら生涯学習推進の全県的な基本方針を決定すると同時に、その方針のもとに計画実施されるべき生涯学習関係諸事業に関する3つのレベルの連絡調整を行い、これによって各レベルで提供される学習プログラム間の有機的な連携協力の関係が確立される仕組みとなっていることである。県民会議後にも府内連絡会議が位置づけられているのは、県民会議で確認された県レベルの諸事業を実施する上での関係部局間の連絡調整のためであり、これによって県レベルの事業実施機関の役割分担が決定されるものと思われる。

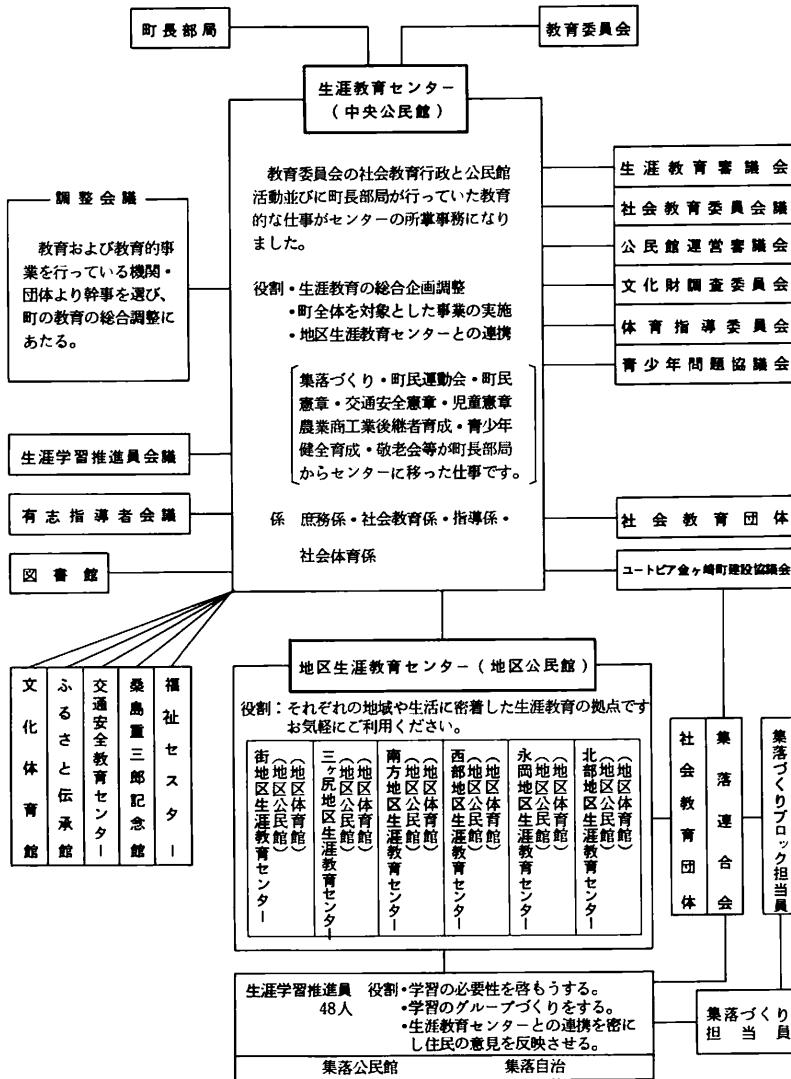
こうした県レベルの推進機構の整備は、全県的な推進体制の構築に力点をおいているといってよい。これに対して市町村レベルの推進機構は、地域住民の生涯学習を直接維持・促進するための諸機関として整備されているところに特徴がある。岩手県金ヶ崎町の推進機構は、この関連で参考に供されるところが多い。

金ヶ崎町の推進体制は、塙本哲人氏と古野有隣氏の指導のもとに整備されたものだが、現在の推進機関は、図3に示す通りである。

金ヶ崎町では、昭和53年に「生涯教育検討プロジェクト・チーム」（町職員6名）が編成され、同町の生涯教育の企画に当たった。これを受けて同年「生涯教育審議会」（町民の代表14名で編成）が設置され、町民の生涯学習を保障するために、①生涯教育の総合推進組織、施設設備、指導者及び学習情報提供などを含む推進基盤の整備、②学習課題の設定と学習機会の

14 特集 生涯学習社会の総合診断

図3 岩手県金ヶ崎町の生涯教育推進機構



(資料) 塚本哲人・古野有隣・山路勝男編『21世紀への人づくり、まちづくり—岩手県金ケ崎町生涯教育の実践』日常出版、1984年、p.110

提供、③学習への啓発と学習方法に関する研究及びその普及、及び④関係機関・団体間の連絡調整や事業の連携協力による統合化とシステム化の推進、という4つの領域の整備を促進する必要性について町長に答申した。この整備は「研究整備期間」「飛躍期間」及び「定着期間」という3つの段階的な計画として策定され、各段階5年ぐらいの目途で現在も進行中である。⁽⁹⁾

金ヶ崎町の生涯教育推進機構の特徴は、町長部局と教育委員会の間のカベを含め、これまでのタテ割行政の欠点を克服し、両者が一体となって町民サービスの向上を図る機構として、それぞれの法制的な位置づけや独自の権限を尊重しながら、町民の生涯教育を総合的に推進する機関を整備していることである。この機構整備の基本的な考え方は、各関係機関の職務権限及び職員の身分取り扱いについて関係法令の定めるところにより、相互に侵さないものとするという考え方に基づけられている。「生涯教育センター」は、この考え方のもとに、町長部局と教育委員会の所掌事務の一部を分掌する「共同補助組織」として設置されている。これは中央公民館を拠点とする社会教育関係諸施設と生涯教育関係行政諸機関の統合体から構成されており、町全体の生涯教育の中心的推進機関として位置づけられている。その結果、法制上教育委員会の機構として設置されている既存の機関は、それらの独自の権限を尊重しながら、これらと並置される形で「生涯教育審議会」を設置している。「調整会議」は、生涯教育の観点から行政内部の連絡調整だけでなく、町内の全教育関連事業間の総合的調整を図るために設置されている。また図書館は、他の会議や社会教育関係施設とは独立に位置づけられている。これはその独立性を確保するためだといわれている。

これらの諸機関は、町全体の生涯教育推進のいわば中央の組織として設置されており、これとの連携協力のもとに各地域の住民の生涯学習を直接援助する機関は、各地区の生涯教育センター（地区公民館）である。この地区生涯教育センターは町内全域を6つの生活圏の区分により、分散配置

16 特集 生涯学習社会の総合診断

され、それぞれに公民館と体育館とスポーツ広場が整備されている。これにより地域住民は、身近なところで基本的な学習課題に関する生涯学習へ日常的に接近可能となり、日常的に生涯学習を推進する体制を構築している。

以上、見てきたように生涯教育推進機構は国、県、市町村の各レベルによって位置づけや組織を異にしているが、中心的な課題は、生涯教育という拡大された枠組のもので、これまでにない幅広い教育資源を利用しながら、いかにして教育サービスを拡充・向上するかに焦点化されている。もっと具体的にいうと、そのさいの基本的な課題となるのは、①関係機関の「連携協力」や諸資源の「整合化」を図ること、②これにより、これまでの縦割行政に付随するバラバラの事業計画や教育関連諸事業の不必要な重複を除去し、利用可能な諸資源を最大限に活用すること、③これにより、利用できる教育サービスを質量ともに強化すること、そして④これにより、すべての人々が生涯学習として全範囲にわたるプログラムと支援サービスに接近できる条件を整備すること、だといってよからう。この課題を達成するためには、地方自治体の伝統的な行政区画が推進機構整備ベースとして最適かどうか、新たな生涯学習支援ブロック構想のもとに、その枠を超えた幾つかの隣接県や市町村にまたがるブロック単位の機構整備も、今後検討する価値があるようと思える。

3. 生涯教育推進機構整備上の課題

生涯教育推進機構は、国のレベルにおいても県や市町村のレベルにおいても、一気に整備することが困難で、段階的に整備していくのが現実的な考え方であろう。その過程で留意すべき基本的な課題が3つある。

(1) 教育の中立性を確保する課題

生涯教育の推進は多くの関係機関の連携協力を不可欠とする。そのさい教育委員会にどんな地位と役割を与えるかは、教育基本法にいう「教育の

中立性」を確保する上で重要である。「生涯教育について」の中教審答申(昭和56年)では、「教育委員会が生涯教育推進の調整機能を果たすことが期待される」と述べ、文部省の昭和57年から導入され、現在も教育が学習に変更されただけで継続されている「生涯教育推進事業費の運用について」のガイドラインでは、「生涯教育推進会議の事務局は、原則として社会教育主管課が担当すること」と指示している。これは生涯学習モデル市町村事業や生涯学習のまちづくり推進事業(昭和63年より導入)においても同じで、その推進本部の事務局は「原則として社会教育主管課(係)が担当すること」とされている。

かつてアップス(Apps, J.W.)が指摘しているように、人間のサービス活動はそれぞれの第一義的目的によって分類される。

これを基準にすると、生涯学習を支援する教育プログラムや教育サービスを供給する機関は、大きく「教育(educational)機関」と「非教育(non-educational)機関」とに区別できる。前者は、教育そのものを第一義的目的とする機関であり、学校や大学や社会教育施設などがその例である。これに対して後者は、他の行政目的や企業目的の達成に付随する形で教育事業を位置づけているのが特徴である。その例としては、各種の教育関連事業を実施する一般行政の諸機関や企業内教育機関や民間教育産業や、さらに社会運動団体などがある。

このように教育機関を2つに区別して考える場合、今日の学習社会では一般に教育専門機関よりも非教育機関の供給する教育サービスの方が、その供給機関の数や種類においてはるかに支配的であり、したがって関係事業量や当該予算規模においても、一般に非教育セクターの方が優位である。まさに教育専門機関による教育独占の時代は終焉し、教育の供給は社会のあらゆる組織に拡散・浸透してきている。こうした状況の中で、各セクターの内部調整はもちろん、両セクター間の連携によって生涯教育推進体制を構築しようとする場合、常に教育セクターよりも非教育セクターがより大きな影響力を行使する可能性が存在している。これは教育委員会と首長

18 特集 生涯学習社会の総合診断

部局との競合関係においても同様である。その結果、生涯教育は他の行政目的や市場目的の道具や手段として位置づけられ、教育本来の目的を達成することが困難になるという危険がある。

生涯教育の推進に関連して、まちづくりや地域経済・文化の「活性化は人づくりから」というさいにも、その意味は、^{○○○○○}教育事業としては、まちづくりや活性化のための（手段としての）人づくりではなく、教育本来の理念や目的に照らして人間性を育くみ、人間の完成を期した結果が、結果としてそれらに役立つものでなければならない。既製服に合わせて人をつくるのではなく、人に合わせて衣服を作る発想である。このどちらを選択するかによって、教育は人間教育以外の非本来的目的達成への従属変数となるか、教育本来の目的達成への独立変数となるかの位置づけと役割を異にする。この選択は、生涯教育を、教育事業にするか、教育以外の事業にするかを決定するだけでなく、時々の政治経済の変化にかかわりなく長期的展望のもとに、教育の中立性や独立性を守る上でも重要である。生涯教育推進機構は、こうした教育本来の位置づけと使命を間違いなく達成するメカニズムとして整備する必要がある。^{□□}

この関連で、かつて金ヶ崎町は生涯教育推進機構の整備の過程で、町長と教育委員会の責任と権限の範囲をめぐって論議を重ねている。同町はこの論議の後、両者の間で協議書を取り交わし、その中で両者の間の一体性と相互不可侵の原則に立つ「共同補助組織」として「生涯教育センター」を設置している。^{□□}これは、首長や教育長の良識や指導力にかかわりなく、町の生涯教育をいわば「教育の論理」に基づいて推進する機構を整備されたという意味で、推進機構の整備への教訓を含んでいる。

(2) 社会教育課（係）がリーダーシップをとる課題

一方で、生涯教育の推進において教育専門機関がリーダーシップをとらないなら、教育以外の機関がリーダーシップをとるという状況がある。他方で、生涯教育を本来の教育事業として推進するには、教育機関の中でも教育の中立性や独立性を法制的に保障されている教育委員会が事務局とな

ってリーダーシップを発揮することが期待されている。

これらのこと前提として議論を進めるなら、次の課題は、教育委員会の中のどこが生涯教育推進事務局の職務を所掌するかを決定することである。このことについて現段階では、国レベルでも県や市町村レベルでも、社会教育課（係）が推進事務局の中心機関となるよう期待している。その論拠となっているのは、生涯学習のほとんどは学校の教育課程以外として行われ、また社会教育は制度上、生涯の全段階の教育と広範囲の生活関連での教育に関係しており、生涯学習を支援する教育システムとして、社会教育が最も守備範囲が広く、中枢的位置を占めていることによるものと思われる。

このような考え方のもとに、国レベルでは上述のように、既に「生涯学習体系への移行」のために社会教育局が生涯学習局に改組・拡充され、文部省の筆頭局として生涯教育推進の中心事務局としてリーダーシップを発揮しつつある。しかし県や市町村レベルでは、多くの生涯学習関係機関を前に、社会教育課はどれだけ生涯教育推進事務局としてリーダーシップを発揮できるかという課題が残されている。というのは、少なくともこれまで多くの教育委員会で社会教育課は、しばしば学校教育関係の巨大な組織の影にかかるほどの地位しか与えられず、その地位の改善なしには教育委員会内部においてさえリーダーシップをとることが困難だからである。この状況の改善なしには、今や各分野への生涯学習の拡散により、逆に社会教育課の地位は相対的に低下する危険がある。

このように見えてくると、社会教育課は、学習社会の出現により、一方で、生涯教育推進の活舞台へ登場できる機会を開かれているが、他方で、その存在さえ危険にさらされる可能性にも遭遇している。この関連で社会教育課の当面する課題は、生涯教育推進の中心機関として機構面で組織を整備することである。しかしどんな機構改革や組織整備も、それが真価を発揮するか否かは、それを担う職員の質によって決定される。

この点で社会教育課が生涯教育推進の事務局として期待される重責を果

たすためには、それを担う人材を確保することが必要である。しかし現実には、社会教育職員は、「少数の例外はある」が、概して「非常に狭い概念範疇の枠内」でしか、もの事を考えず、しかも「住民」「地域」「課題」などの合言葉を呪文のように連発しながら、慣行に依存し、平穏無事な惰性的態度を発達させているというベテラン関係者のレポートがある。¹⁰しかし、これは基本的には実践を導くに足りるわが国の社会教育理論の遅れや偏りに起因するところがあり、一半の責任は社会教育学研究者も負わなければならないであろう。いずれにしても、これでは新しい状況に対応できない。これに対して、新しい時代をリードする社会教育職員は、これまで公民館や団体活動に閉じこめていた社会教育観から脱皮し、職業病ともいるべきスローガンやレトリック依存の思考様式を克服しながら、生涯教育推進に関して政策形成とアクション・プログラムのレベルで「専門的技術的な助言と指導」ができる専門職集団に成長することが不可欠の課題となっている。この課題への対応は、長期的には関係職員の養成制度やリクルート様式の見直しを含め、専門職者としての資質能力の向上策を具体化する必要があるが、当面の対策として、かつて岡本包治氏が述べているように、「社会教育」の伝統的な枠組から出て、社会教育を生涯学習の推進の文脈の中で考えることを可能とする概念枠組の転換を課題としている。¹¹

(3) 学習者を主役とする課題

生涯教育推進機構と組織を整備する課題は、最終的には、すべての学習者が必要に応じて自主的に学習を計画実施し、これを継続発展することを支援することにある。

この関連で今日では、「生涯教育」よりも「生涯学習」という用語を好んで使用されている。教育という用語はともすると特定の教育機関や教育事業と結びつけて考えられ、一定の期間、固定された場所で学習者が伝統的な集団単位で定型的な教育を受けるというイメージが強い。これに対して学習という用語は、それが学校や公民館だけで行われるものではなく、いたるところで行われ、かつ生涯にわたって行われるものであり、すべての

者が自己の学習の主体だというイメージと結びついている。教育概念は教育の供給者側に立脚点をもつ。これに対して、学習概念の立脚点は学習者側におかれている。供給者側から見ると、教育事業は、各教育施設の目的に従ってそれぞれ独自の教育活動をそれぞれの責任において計画実施される仕組みになっているが、各教育機関が行う教育事業にはそれぞれの施設目的による制度的な境界が設定されている。しかし学習者側から見ると、個々の施設設置の目的やそれに基づく制度的な境界よりも、各個人が各自の学習を、いかにやり易く楽しく効果的に展開できるような教育配置になっているかということの方が、はるかに重要である。こういった論理から、生涯教育体系でなく、生涯学習体系への移行は主張されている。¹⁰ また、生涯学習体系の主体は、教育の供給者ではなく、学習者自身である。彼らの一人ひとりの積極的な学習活動への参加なしには、生涯教育は推進されない。このことに着目すると、実践レベルにおける生涯教育推進の最終的キーワードは、人びとの学習活動への「参加」であることが理解される。その具体化の決め手は、推進機構から学習実践に至る全段階で学習者の参加を可能とし、学習者の現在の達成度と学習ニーズに対応し、学習者自身の願いや意見を推進計画や学習支援プログラムの策定過程に反映できるメカニズムを整備することである。

これまでのところ、「生涯教育」から「生涯学習」への用語上の転換は進みつつあるが、多くの場合、その転換はレトリック（修辞上）の変化にとどまり、新しい視点のもとに推進機構から事業のアクション・プログラムに至るまで一貫した転換は達成されていないように見える。

このような学習者サイドから発想するとき、生涯教育推進機構の組織的整備を導く基本原理として多くの示唆を提供するのは、かつてロング（Long, H.B.）とレスター（Lester, N.）とフロウエス（Flowess, W.）が提示した「格子棚」の理論である。私は人びとの生涯にわたる学習と人生を支えるシステムのシンボルとして大地にしっかりと根を下ろし、自信と威厳を備えている緑の地平線を背景とする巨樹の雄姿が好きである。この巨樹にた

22 特集 生涯学習社会の総合診断

とえると、国や県の推進機構は、大きな樹木の幹にあたり、地域住民の身近な生涯学習を支援するレベルの推進機構はその枝葉に相当し、両者が有機的に結びつきながら、国民全体の生涯学習の推進は具体化される。しかしこの比喩は、生涯学習の推進機構整備の指導原理として不適切である。というのは、生涯学習の推進機構として必要なのは、中央を幹とし地方を枝葉とするシステムではなく、全国津々浦々の一本いっぽんの樹木の成長を支える格子棚である。格子棚は一本いっぽんの支えとなって、ふさふさとしたぶどうの果実の成育を助長する。格子棚は木の一部でないし、木を傷つけないから、樹木の成長を支えながらも、木の成長は木自身の選択と努力にまかされる。^{on}いま求められているのは、このような意味での各教育機関や各学習者の自助努力を活性化し組織化する推進機関の整備であり、国と県や市町村の推進機構はこのために整備される必要がある。

注

- (1) 平沢茂「生涯教育の推進機構」岡本包治・山本恒夫編『生涯教育対策実践シリーズ1』ぎょうせい、1985年、P.148.
- (2) 山本恒夫「生涯学習体系への移行と社会教育の課題」伊藤俊夫・山本恒夫編『生涯学習推進体制の構築』(生涯学習講座1) 第一法規、1989年、第2章.
- (3) Walker, W.G., Leadership for lifelong Education : The Role of Educational Administration, in Cropley, A.J., ed., Towards a System of Lifelong Education, Pergamon Press, 1980, p.135.
- (4) Walker, W.G., op. cit., p.134.
- (5) 文部省編『我が国の文教施策 昭和63年度——生涯学習の新しい展開』大蔵省印刷局、1988年、p.15.
- (6) Kurland, N.D., Alternative Financing Arrangements for Lifelong Education, in Cropley, A.J., ed., op. cit., p.134.
- (7) 佐藤守「秋田県における生涯教育の展開」「日本生涯教育学会年報」第1号、ぎょうせい、1980年、p.21-44、及び佐藤守「都道府県の生涯教育システム——東北」岡本包治・山本恒夫編『生涯教育対策実践シリーズ2』ぎょうせい、1985年、pp.62~66.
- (8) 村田文生「生涯学習まちづくりへの援助方策」岡本包治・池田秀男編『生涯学習

- まちづくり』(生涯学習講座2) 第一法規, 1989年, pp.91-116.
- (9) 千葉正幸「金ヶ崎町の生涯教育」岡本包治・山本恒夫編『生涯教育対策実践シリーズ3』ぎょうせい, 1985年, pp.313-317.
- (10) 塚本哲人・古野有隣・山路勝男編『21世紀への人づくり まちづくり——岩手県金ヶ崎町 生涯教育の実践』日常出版, 1984年, 第III章参照。
- (11) Apps, J.W., Problems in Continuing Education, McGraw-Hill Book Co., 1979, p.78.
- (12) K.マンハイム著(池田秀男訳)『自由・権力・民主的計画』未来社, 1978年、第3部参照。
- (13) 塚本哲人・古野有隣・山路勝男編 上掲書 pp.105-107.
- (14) 田岡鎮男「社会教育における学習条件編成論」(「月刊社会教育」創刊30周年記念懸賞論文入賞作品)『月刊社会教育』4月号, 1989年, p.69.
- (15) 岡本包治・小山忠弘・福留強編『社会教育の計画とプログラム』全日本社会教育連合会, 1987年, 第1章及び第2章参照。
- (16) Mueller, G.H., Linking Continuing Education to Community and Economic Development, in Simerly, R.G. and Associates, Strategic Planning and Leadership in Continuing Education, Jossey-Bass Publishers, 1987, p.128.
- (17) 池田秀男「学習機会拡充方策モデル開発のための作業仮説」広島大学教育学部紀要第1部第30号, 1981年, pp.75-76.