

生涯学習推進体制の整備動向と課題

－山口県の市町村を中心として－

田 代 直 人
(山口大学)

〔はじめに〕

パリのユネスコ本部で1965年に開催された成人教育推進国際委員会会議において、P. ラングランを中心に生涯教育が提唱されて以来、約30年が経過した。この間に、わが国では各地で生涯学習の推進が図られてきた。ところで、生涯学習の推進にあたって、それが教育委員会の所管に属するものだけでなく、首長部局等の事業も関わっているだけに、推進体制の整備がとりわけ重要である。このような点に着目して昭和58年に実施された生涯教育学会生涯教育類型研究会の調査の結果では、何らかの生涯学習推進組織を有している市町村は18.4%でしかなかった¹⁾。

生涯教育学会の調査以来、時間的経過のあったことも勘案しつつ、本稿では生涯学習推進の第一義的役割を担う市町村に関して、山口県にスポットをあて、その推進体制の整備状況の動向とそれに伴う検討課題について若干のコメントを加えつつ紹介したいと思う。

本稿のこのようなねらいを満足させるために、平成7年4月から5月にかけて、山口県内の全市町村56を対象とする調査を実施した。その結果、49市町村（全体の87.5%）から協力を得ることができた。また本稿では筆者の調査結果だけでなく、山口県教育委員会社会教育課による調査の成果也大いに利用させていただいた（例えば、本稿における〔資料－1， 3， 5〕は、この調査の結果を一部修正の上、図表化したものである）。

なお、山口県内の市町村の場合、現時点では、おおむね教育委員会や首長部局等「行政側」の組織としての生涯学習推進本部（まちづくりの生涯学習推進本部、生涯学習推進会議等の名称もあり）と、関係機関・団体等「住民側」の組織としての生涯学習推進協議会（生涯学習推進委員会等の名称もあり）の二つの組織で推進体制が構成されている²⁾。このような状況を踏まえて、本稿では生涯学習推

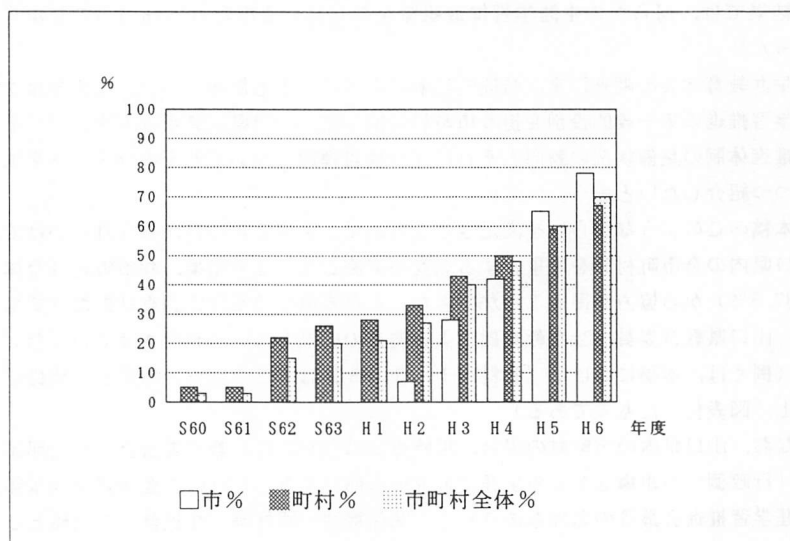
進本部と生涯学習推進協議会に分け紹介していくこととする。

1. 生涯学習推進本部について

生涯学習は個人生活、家庭生活、地域生活、職業生活等人々の生活全般に関わっているため、教育委員会だけでなく、首長部局等の所管に属する事業も、その視野に入れねばならない。そして、それぞれの行政機関がてんでんばらばらに所管する事業を展開するのではなく、市町村の全体を見渡して、「ムダ」や「ムリ」がないように、「総合調整」していく必要がある。そのためには教育委員会や首長部局等関係の行政機関による組織づくりが不可欠であり、それが生涯学習推進本部（以下、推進本部とのみ記す）である。

まず、このように位置づけられる推進本部の設置状況から紹介していこう。平成7年3月末現在の推進本部の設置状況は11市（78.6%）、28町村（66.7%）の合計39市町村（全市町村の69.6%）である。すなわち、全市町村の約7割が設置済みである。これを年度別に設置済み市町村数を見てみると、〔資料－1〕に示す通りである。

〔資料－1. 生涯学習推進本部の設置状況〕



山口県内では昭和60年度に2つの町が初めて推進本部を設置して以来、設置市町村数は着実に増加している。市については町村より遅れ、平成2年度に初めて1つの市が設置したが、それ以降は市の設置数の割合が急激に上昇していったことがわかる。ちなみに、平成7年度設置予定の市町村数は8である（予定通り設置されれば、全市町村の83.9%となる）。

次に推進本部の委員構成について述べると、本部長はすべての市町村において首長であった³⁾。また、副本部長については助役及び教育長の場合が26市町村で最も多く、次いで助役、教育長及び収入役としているケースが11市町村であった。教育長のみ、及び助役のみとしている市町村がそれぞれ1であった。推進本部員は、お送りいただいた30の推進本部設置要綱の分析から、部制を敷いている市の場合には部長クラス、課制を設けている町村では課長クラスで構成されている場合が多く見られた。もっとも、行政機関だけでなく、教育機関の長（例えば、図書館長）を加えているケースも幾つか見られたが、これは地域の実情を踏まえた結果であると考えられる。

推進本部の設置目的・職務内容について典型的な事例を紹介すれば、〔資料－2〕に提示する通りである。おおむねこのような設置目的・職務内容としている市町村が多く見られたが⁴⁾、「生涯教育の普及、実践の拡大を図るため、生涯教育推進方策を策定し、村の各機関の教育機能を総合的に調整し、整備充実する」と簡潔に規定しているケースや職務内容に「調査研究」を挙げている事例も見られた。なお、山口県教委の調査から、推進本部を設置している市町村の8割強で、ワーキンググループとしての機能を持つ幹事会（調整委員会、推進委員会等の名称も有り）を設けていることがわかった。一般的にそれぞれの分野の実務担当の責任者とも言える係長クラス等で構成されるワーキンググループは、推進本部の機能化の面から、必要な組織であると考えられる。

〔資料－2. 生涯学習推進本部の設置目的・職務内容の事例〕

〔設置目的〕

- ・ 町の各機関が実施する生涯学習的事業を総合的に企画及び調整し、生涯学習を効果的に推進するために、A町生涯学習推進本部を置く。

〔職務内容〕－処理事項

- ・ 生涯学習の関連施策の推進に関すること。
- ・ 生涯学習の関連事業の総合調整に関すること。
- ・ 生涯学習の奨励普及に関すること。
- ・ その他必要な事項に関すること。

114 各地の生涯教育

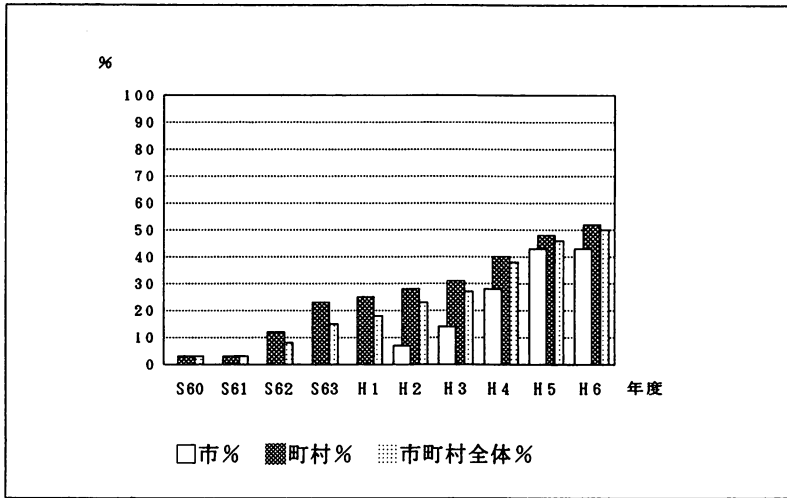
ところで、問題は推進本部が真に機能しているかどうかである。この点については、「生涯学習推進本部は機能していると思いますか」との設問の下に、5段階評価で尋ねてみた。協力いただいた49市町村のうち、推進本部を設置している34市町村の調査結果では、「十分機能していると思う」3（8.8パーセント）、「まあまあ機能していると思う」14（41.2%）、「何ともいえない」4（11.8%）、「あまり機能していないと思う」10（29.4%）、「まったく機能していないと思う」1（2.9%）、無回答2（5.9%）であった。「十分機能していると思う」と「まあまあ機能していると思う」を合計すれば50.0%であったものの、他方「あまり機能していないと思う」＋「まったく機能していないと思う」が32.3%を占めている。つまり、3割強が機能面で問題のあることがわかった。今後、推進本部の一層の活性化が望まれるところである⁵⁾。また、人的組織面の課題として、副本部長に収入役が入っているケースがかなりあったが、単に「三役だから」との理由からだけではなく、これを「組織論」として見た場合、その積極的意義は何か、といったことが問われねばならないと思う。それから、副本部長が助役のみで教育長が入っていない事例がみられたが、これは生涯学習推進にあたっての教育委員会と首長部局の位置づけ・役割関係を問う一つの検討課題を提起しているとも言えよう。

2. 生涯学習推進協議会について

生涯学習推進協議会（以下、推進協議会と記す）は「民主化」の原理に基づく、住民の各界各層の代表から成る組織である。最初に推進協議会の設置動向から紹介すれば、昭和60年度に1町が設置したのを皮切りに、〔資料－3〕に示すように、次第に増加していった。推進本部の場合と同様に、町村の設置が先行し、市は平成2年度から設置が進んでいる。そして、平成7年3月末日現在では28市町村（全市町村の丁度50%に当たる）が推進協議会を設置している。ちなみに、推進協議会は推進本部より設置市町村数が少ないことがわかる。

推進協議会の委員構成は様々である。これらの中には幼稚園の代表、保育園の代表、小・中・高校の代表、公民館長、各地区自治会代表、社会教育委員の代表、PTA・婦人会・老人クラブ・文化協会・体育協会の代表等々が見受けられる。なお、社会教育委員をもって推進協議会委員に充てるとしているケースもあった。生涯学習推進協議会と社会教育委員との関係をどう考えるかは、どの市町村にとっても重要な課題であると考えられるだけに、このようなケースは一考に値すると思う。また、議会の代表（例えば文教委員）を加えている事例も見られた。委員の人数に関しては、敢えて類別すれば推進協議会設置要綱で人数を例えば

〔資料－３．生涯学習推進協議会の設置状況〕



「20人以内」というように規定している場合と、「別表に掲げる機関・団体の代表者」と規定しているケースとが看取された。なお、任期はほとんどが2年であった⁶⁾。

次に推進協議会の設置目的と職務内容についてであるが、この点に関してはその一つの典型と思われる事例を、〔資料－４〕に提示している。推進協議会は、住民の各界各層の代表者による「協議」のための組織として性格づけられる。しかし、それに加えて住民に対する啓発活動や関係機関・団体間の連絡調整といった事業をその職務に規定しているケースも見られた⁷⁾。

〔資料－４．生涯学習推進協議会の設置目的・職務内容の事例〕

〔設置目的〕

- ・生涯学習の推進に当たって、広く町民の意見や要望を取り入れ、生涯学習の推進施策に資するため、B町生涯学習推進協議会を置く。

〔職務内容〕－協議事項

- ・生涯学習の振興に関する基本問題及び基本対策に関すること。
- ・上記の事項のほか、生涯学習の振興について必要な事項。

116 各地の生涯教育

ところで、推進協議会の活動状況はどうであろうか。推進本部の場合と同様に、「生涯学習推進協議会は機能していると思いますか」との設問に回答していただいたが、協力いただいた49市町村の内、推進協議会を設置している27市町村の調査結果は、「十分機能していると思う」6（22.2%）、「まあまあ機能していると思う」10（37.0%）、「何ともいえない」3（11.1%）、「あまり機能していないと思う」7（25.9%）、「まったく機能していないと思う」0（0%）、無回答1（3.7%）であった。問題は「あまり機能していないと思う」が2割5分強を占めている点である。例えば青少年部会・成人教育部会・高齢者部会といった部会制を設けるなどして、なお一層の機能化のための工夫が必要とされるところである。それから、委員の中に教育委員を加えているケースが若干見られたが、教育委員会という執行機関のメンバーをこのように位置づけてよいものであろうか。教育委員会制度についての無理解のなせる技ではないかと推察される。また、推進協議会の委員に行政機関の職員を加えている事例も見られたが、そうすると「行政側」の組織たる推進本部との関係をどのように考えたらよいのであろうか。検討すべき課題としてここに指摘しておきたい。

3. 生涯学習・社会教育主管行政組織の改革動向

周知のように、昭和63年文部省の組織改組に伴い従来の社会教育局を廃止し、生涯学習局が筆頭局として新設された。このような文部省の組織改革がひとつの有力なインパクトとなったと思われるが、県レベルや市町村においても生涯学習・社会教育主管行政組織の改革動向が見られる⁹⁾。

山口県内の市町村の場合、平成7年3月末日現在で11市町（市8、町3）が、社会教育課（係）から生涯教育（推進）課（係）に名称を変更したり（9市町）、

〔資料－5. 組織名変更等の市町村数の動向〕

	市 の 数	町 村 の 数	市 町 村 の 合 計 数	市 町 村 の 累 積 合 計 数
平成2年度	1		1	1
平成3年度				1
平成4年度	1		1	2
平成5年度	3	2	5	7
平成6年度	3	1	4	11

社会教育課はそのままとして新たに生涯学習推進室を設けたりしている（2市）。組織名変更等の市町村の動向は、〔資料－5〕を参照されたい。市の場合の方が、町村よりも組織名変更等の割合が極めて高いことがわかる（前者57.1％，後者7.1％）。

ところで、組織名変更等に伴いその職務内容（職務規定や事業）に変更はあったであろうか。名称変更等が行われた11市町のうち、回答のあった8市町について紹介すれば、職務内容に関して「変更があった」のは3であり、片や「変更がなかった」のは5であった。職務内容の変更の例としては、「生涯学習の振興に係わる企画及び調整に関すること」等であった。また、組織名変更に伴い、職員の増員はあったかどうかについては、「あった」2、「なかった」4、無回答2であった。組織名が変わったという「組織改革」のほすが、職務内容は従来のものであり、安易な改革動向として指摘されねばならないであろう。それから、職務内容は増加したのに、職員の増員がないというのも、職員の負担増となり、由々しき問題である。

なお、付言すれば、住民の生涯学習推進にあたって重要な役割を果たすことが期待される生涯学習センターについては、設置済み市町村数が3（2市1町）であった（平成7年3月31日現在）。このように生涯学習センターの設置状況に関しては、山口県内の市町村の場合、まだまだこれからといったところである。

〔おわりに〕

以上、山口県内の市町村の生涯学習推進体制の整備動向とそれに伴う検討課題について若干のコメントを加えつつ紹介し、もって情報の提供に努めてきた。冒頭で紹介した昭和58年の生涯教育学会の調査時点よりも、随分推進体制が整備されたと言えようが、最後に簡単に総括を試みたい。

山口県の市町村における生涯学習推進体制は、「行政側」の組織である推進本部と「住民側」のそれである推進協議会の二つから構成されている。推進本部のみで、推進協議会を設けていない市町村も見られるが、設置を予定しているものが大部分である（未設置市町村11のうち、平成7年度設置予定が7、平成8年度設置予定が1、その他計画有りが2、計画無しが1であった）。すでに指摘したようにこのような推進体制は山口県のそれをモデルにしたと考えられるが、山口県自体は推進体制づくりにあたって、生涯教育の基本的方向を提示する「生涯教育推進要綱」をはやくも昭和46年に策定した秋田県に調査に出掛け、それを大いに参考にしたとのことである⁹⁾。このような推進体制の内、推進本部は「効率化」の行政原理に基づく行政機関間の所管する事業等の総合調整が大きな職務で

118 各地の生涯教育

あり、他方推進協議会は「民主化」の観点から民意をより一層生涯学習の推進に反映させようとするためのものである。このような二本建ての推進体制は、両組織のねらいや設置目的が異なっていることを勘案すれば、一般的には妥当であると思う。ただ、両組織の連携は重要であり、必要に応じて合同会議を開催する等の工夫がなされねばならないであろう。

それから、生涯学習・社会教育主管行政組織の改革に関しては慎重を期すべきであると思う。単に「社会教育課」を「生涯学習課」に名称変更しただけであるならば、一部に見られる「生涯学習とは社会教育のことだ」（生涯学習＝社会教育）といった誤解を増幅させることにもなりかねない。「生涯学習推進行政とは何か」を根本に立ち返って、正當に理解した上での組織改革でなければならないと思う。

なお、生涯学習を長期的な展望のもとに展開していく上で不可欠とも言える「生涯学習推進構想（長期計画）」の策定・活用状況についても調査したが、紙幅の関係で割愛した。この点に関しては、機会を改めて報告したいと考えている。また、山口県内市町村の生涯学習推進体制の整備・発展と国の政策との関わりについて明らかにしたいと考えているが、今後の研究課題としたい¹⁰⁾。

〔注〕

- 1) 日本生涯教育学会〔生涯教育類型研究会〕『市区町村の生涯教育調査』昭和59年、10ページ。
- 2) 国立教育会館社会教育研修所が42の生涯学習宣言市町村の活動事例集を刊行しているが、この中に生涯学習推進体制についても紹介されている。これらを眺めてみると山口県内の市町村と同様に、「行政側」の組織である生涯学習推進本部と「住民側」のそれである生涯学習推進協議会の二本建ての体制が多く見られる。もっとも、大分県庄内町のように推進体制を「生涯教育推進会議」という組織に一本化し、その中に「行政部会」と「教育振興推進部会」を設けている事例も見られた〔国立教育会館社会教育研修所編『生涯学習の構想と実践』日常出版 平成5年〕。
- 3) 生涯学習推進の先進県である秋田県の市町村も生涯学習推進本部長に首長をもって充てるとしているケースが大部分であるが（生涯学習推進本部等を設置している59の市町村のうち52、つまり88.1%）、教育長〔4市町、6.8%〕や助役〔1市、1.7%〕等としている事例もみられた〔秋田県生涯教育推進本部『生涯教育推進体制等の概要』昭和63年度版、24-26ページ〕。
- 4) 生涯学習推進本部の設置目的や職務内容に関しては、昭和57年に策定された山口県生涯教育推進本部設置要綱がモデルになっているものと思われる。とり

わけ、職務内容に関しては全く同じものが多い〔山口県・山口県生涯教育本部『山口県生涯教育推進構想』昭和60年、72ページ〕。

- 5) 組織を作っただけでは組織は動かない。「何のための組織か」を組織を構成する人間が十分認識していることが重要であると思う。生涯学習推進本部（幹事会等のワーキンググループを含む）は首長部局を含んでいるだけに、仮に首長部局のスタッフが「生涯学習事業は専ら教育委員会の仕事であり、自分たちには関係ない」といった意識でいるとすれば組織は機能しないであろう。すなわち、関係職員の「意識づくり」が不可欠であると思う。
- 6) ちなみに、少々データは古いが山口県内の社会教育委員の任期を調査したところ、調査に協力いただいた44市町村のうち88.6%が2年任期としていた〔拙稿「社会教育行政目標の設定過程に関する研究(4)ー市町村における社会教育委員の基礎的事項に関する実態調査を中心としてー」、山口大学教育学部教育学研究室『教育学論集』第4号 昭和57年、44ページ。ただし、その後の調査で一部資料を修正〕。
- 7) 田布施町もこのような事例のひとつであるが、事情を尋ねたところ、これは町内の各地区に根をおろした社会教育部長制度の日頃の活動に注目し、この各地区の組織から委員を選出していることに起因しているとのことであった。
- 8) 山口県教育委員会の事務局組織としての社会教育課は名称変更はしていない。しかし、平成2年度から主幹のポストを生涯学習担当に切り換えている。
- 9) 秋田県生涯教育推進本部『秋田県の生涯教育ー10年の足跡ー』1980年（別表1）「秋田県の生涯教育推進本部のあゆみ」1ページ。
- 10) 山口県では国の補助金政策の一環である「生涯学習モデル市町村事業」を受けて、昭和63年度に1つの町をモデル市町村として指定したのをはじめ、平成6年度までに合計27の市町村（全市町村の48.2%）を指定してきた（指定期間は2カ年、ただし最初に指定された町のみは3カ年）。