

生涯学習の振興と教育委員会制度の課題

小 山 忠 弘
(札幌国際大学)

1 生涯学習振興施策の課題とその原因

中央教育審議会生涯学習分科会「今後の生涯学習の振興方策について一審議経過の報告一」(平成16年3月2004)において、我が国の生涯学習振興施策上の課題として、「生涯学習が、家庭のもつ教育機能をはじめ、学校教育、社会教育、さらには民間の行う各種の教育・文化事業・企業内教育等にわたるあらゆる教育活動、及び、スポーツ活動、文化活動、趣味、レクリエーション活動、ボランティア活動などにおける学習の中でも行われるものであることが、都道府県、市町村、などの関係者や国民の間に共通認識として浸透していない。また、「生涯学習」と「社会教育」の混同が見られる。」など3点を指摘し、その原因として「これからは、これまで、生涯学習に係るその時点で緊急的と考えられる課題に焦点が当てられ、生涯学習振興の基本的考え方が必ずしも明確に示されていなかったことに一因がある。」としている。

我が国の生涯学習がその理念通り振興されていない最大の原因は、教育行政の執行機関である教育委員会が、「生涯学習」と「社会教育」、「生涯学習振興行政」と「社会教育行政」の違いを峻別できずに教育行政を行っていることにあると思われるので、その原因を考察するとともに、今後の新しい生涯学習振興行政の在り方と教育委員会制度の改革について提言するものである。

2 「生涯学習」と「社会教育」の混同の実態

最近の「都道府県・政令指定都市生涯学習・社会教育主管部課一覧」⁽¹⁾によると、都道府県教育委員会の事務局組織・機構は約78%が生涯学習課に変更しており、さらに生涯学習課の中に社会教育係・社会教育グループをはじめ社会教育という名称が全く存在しない（社会教育主事を除く）県は、青森県、岩手県、茨城県、栃木県、新潟県、富山県、福井県、滋賀県、和歌山県、鳥取県、広島県、愛媛県、長崎県の13県（36%）である。

政令指定都市でも生涯学習課に変更しているのは約79%、そのうち社会教育の名称が全く存在しないのは仙台市、さいたま市、川崎市、横浜市、北九州市の5市（45%）である。これは明らかに生涯学習の理念上矛盾した行政組織・機構であり、生涯学習振興行政によって社会教育行政が代替出来るという認識であるか、社会教育行政は生涯学習振興行政そのものであるという認識でなければ考えにくい組織・機構である。「社会教育行政は、生涯学習社会の構築に向けて中核的な役割を果たさなければならない。今後の社会教育行政は、学校教育をはじめ、首長部局、民間の活動等との連携の下に、人々の生涯にわたる自主的な学習活動の支援に努めていかなければならない。」⁽²⁾ という期待に応えるどころか、社会教育法に定められた本来の社会教育行政サービスさえもおぼつかない機構と言わざるを得ない。

こうした中で、本来の社会教育行政を担当する社会教育課を設置しているのは、東京都、京都府、山形県、山梨県、岐阜県、静岡県、兵庫県、山口県、佐賀県、熊本県、鹿児島県の11都府県（23%）である。政令指定都市では、京都市、大阪市、神戸市（社会教育部）の3市（21%）である。これは全国の市町村においても同様の傾向にあり、行政組織・機構から社会教育担当組織が消滅していく現象が年々進行している。

この原因としては、次の3つが考えられる。1つは、都道府県教育委員会の組織・機構に最も大きな影響力を与えたのが、昭和63年（1988）に当時の文部省が社会教育局を生涯学習局（現在は生涯学習政策局）に改組したことである。この時点で社会教育＝生涯学習という誤った認識を助長したことは否定できない。文部省自から統合という生涯教育の理念に基づき、目に見える形で組

組織・機構に改組しない限り、地方公共団体にとっては極めて理解しにくい改組であった。事実それ以降は雪崩的現象で都道府県教育委員会の組織・機構が社会教育課から生涯学習課(学校教育が含まれていない)に、生涯学習課の中に社会教育係が配置されるという組織に改編された。2つは、教育委員を始め、教育委員会事務局の関係者が「生涯学習」＝「社会教育」と誤解をしていることと併せて、教育や学習という言葉が付くものは、すべて教育委員会の専掌(プロパー)事項だという短絡的な考えを首長や一般行政関係者が持っていたことである。「古い仕組みを改革し、新しい教育体系を編成するために生まれた生涯教育理念は、家庭教育、学校教育、社会教育等、すべての教育機会・機能を対象にして、これらを人々の生涯にわたる学習に役立つように組み立てる上位の概念である。だから、生涯教育(生涯学習)を成人の学習や社会教育と同じだと考えるのは間違いである。」⁽³⁾ という指摘は、教育行政関係者には理解されていない。3つは、地方公共団体の首長や教育長が、生涯学習の基本理念をある程度理解していながら、社会教育という用語は時代遅れという印象的な判断によって、生涯学習課の方が良いという単純な発想で変更していることも事実である。また、自治体の財政上の理由から組織・機構を改正して部課を減らす必要があり、従来からの社会教育課、文化課、文化財課を統合して生涯学習文化課(岩手県)生涯学習文化財課(埼玉県、神奈川県)文化財・生涯学習課(長野県)とするなど生涯学習理念とは無関係に、市民サービスの効率化と行政のスリム化を優先した組織・機構の改正が行われている。

3 生涯学習振興行政と社会教育行政の相違

両者の行政事務が異質なものであるにもかかわらず、その役割・機能及び分担の在り方を十分に議論して確認せずに行政の事務事業を行っていることが問題である。

(1) 生涯学習振興行政の役割・機能

第1は、自治体における一般行政と教育行政及び企業、民間教育産業との横断的連絡・調整機能である。これは社会教育行政だけでは困難であることか

ら、生涯学習振興行政が担うのが妥当である。具体的には生涯学習推進体制を整備することである。また、都道府県の場合は生涯学習振興法に基づく事務事業も行うことである。

第2は、個人が学校教育終了後も自らの意思で、生涯にわたって学び続けることの必要性和、学ぶ歓びを味わいながら、いつ学んでも、どこで学んでも、学んだ成果（取得資格・学習歴・活動歴）が、地域社会や職場において適正に評価（序列的評価と褒賞的評価）されるという生涯学習社会構築の理念と生涯学習の必要性についてきめ細かく住民に普及・啓発することである。

あらゆるメディアを活用しての情報提供や生涯学習普及・啓発に関するイベントなどを継続的に実施することである。しかし、自治体の財政当局者は、10年以上も同じ事業を実施してきたのだから一定の成果があったはずであり、スクラップ＆ビルドの原則に基づいて打ち切るか、新規事業を企画しない限り予算査定は行わないという発想で、良い事業として評価されていても廃止することはよくあるケースである。今日のような経済・財政事情の厳しい時代は特にそうしたことが起こり得るが、生涯学習に関する普及・啓発事業は、そのまちに住民が住んでいる限り、継続されなければ意味の無いものであることを財政当局者は再認識すべきである。

第3は、生涯学習活動を行いやすいような学習環境（学習機会、施設、指導者など）の整備である。具体的には、民間が行っている生涯学習活動と公が行う生涯学習活動の重複を避けて、公益生・公平性の視点から「個人の需要（学習欲求）」と「社会の要請（地域課題）」のバランスを考慮し、市場原理に基づいて有効に予算を執行することである。特にこれからはeラーニングを始め、「富山インターネット市民塾」のような市民同士が学び合うITによる学習環境の整備を急ぐことである。

第4は、学習成果の評価・活用システムの開発・普及である。第一義的には市町村において人々の学習歴・活動歴を分野ごとに、詳細・正確に「測定・表示」できるような技術・システムを開発し、序列的な評価と褒賞的な評価が個々人の要請に応じてできるようにすることが必要である。市町村単独ないしは近隣の複数の市町村、管内、ブロックなどの広域圏で評価システムを開発し、必要な分野だけ都道府県さらには国レベルへと波及すべきである。現在行われている民間の資格認定や技能審査制度も活用しながらそのシステムを構

築すべきであり、現在我が国の経済の振興、若年労働力の確保の上で、早急に対処しなければならない最重要課題であるニートやフリーター問題を解決するためにも急がなければならない。

このような広範多岐にわたる生涯学習振興行政の内容は、教育委員会事務局では対応が難しいことから、専掌窓口は首長部局の総務部（課）ないしは企画振興部（課）に置き、一般行政・教育行政を統合した事務事業を執行することが望ましいと思われる。

中教審生涯学習分科会の審議経過の報告で「地方公共団体における生涯学習振興行政の担当部局については、教育委員会のみに設置されているところが多いが、一部では、首長部局のみに設置されているほか、教育委員会と首長部局の両方に設置されている例もある。こうした体制においては、教育委員会と首長部局の間の連携が十分でないとの意見が出された。したがって、生涯学習の振興に当たっては、教育委員会と人づくり・まちづくりに関連する他の部局との十分な連携が行われることにより、多角的な行政を図っていくことが必要である。」と述べていることから、生涯学習振興行政における教育委員会と首長部局との役割分担の明確化が緊急の課題であり、それが行政の組織・機構上で明確化することによって、生涯学習社会の構築がスムーズに推進できるのである。

（２）社会教育行政の役割・機能

第1は、社会教育という用語が時代遅れであるかどうかは関係なく、社会教育法が存続する限り地域の特性を踏まえて、社会教育法に定められている市町村及び都道府県の事務事業を行うことである。

第2は、特に市町村においては、生涯学習振興法第11条の規定に基づき、市町村合併や地方分権・規制緩和など社会の変化に適切に対応するため、ネットワーク型行政推進の事務事業を行うことである。

第3は、大部分の都道府県・市町村教育委員会事務局の組織・機構が、学校教育担当課と社会教育担当課に分かれた、いわゆる縦割り行政が行われていることから、社会教育行政が積極的に学校教育行政に働きかけるなどして、学校と地域の協働による学社融合教育⁽⁴⁾を推進することである。

4 新たな生涯学習の振興と教育委員会制度の抜本的改革

(1) 生涯学習振興方針の転換

第49回中央教育審議会総会(平成17年6月 2005)において「生涯学習に対する国民のニーズが非常に多様化・高度化してきており、最近ではキャリアアップを目指した学習に対する意欲が高くなってきている。OECDやユネスコなどでも生涯学習の中心はキャリアアップというのが共通の理解であり、学習機会の整備だけではなく、生涯学習の成果を社会に還元し生かすシステムを構築していくことが必要。」など4点挙げているのは、これまでの我が国の生涯学習の振興方針が、教養を身に付けたり生きがい感を高めるなど精神面や生活の質的向上に重点が置かれたことを、欧米諸国のように職業的な知識・技術の修得を目的とする労働者の継続教育訓練重視へと方針転換を図るものと受け止められる。このような流れの中での生涯学習振興行政の推進を、教育委員会のみで対応するのは極めて困難である。

(2) 教育委員会制度の改革

中教審教育制度分科会地方教育行政部会「地方分権時代における教育委員会の在り方について」〈部会まとめ要旨〉(平成17年1月 2005)の中で、「教育委員会は、地方自治体の中で、独立・完結して教育事務を担っているのではなく、首長と役割を分担しながら必要な事務を実施。これを前提として、教育に関する事務の中で首長から独立して執行する必要があるものは何であるかを明確にすることが必要。」と述べている。また、「文化、スポーツ等に関する事務については、基本的には教育委員会の担当とする利点が大きいと考えられるが、自治体の実情や行政分野の性格に応じ、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。」という考えは、すでに京都府、大阪府、静岡市などいくつかの自治体においてそのような行政組織・機構が出現しており、教育に関する活動は全て教育委員会の専掌事項であるという固定的教育委員会制度の改革はすでに始まっている。

平成15年4月(2003)第12回中央教育審議会教育制度分科会の提案として「地域住民から直接選ばれ、多分野にわたる市町村行政を総括する首長が、主

体性をもって教育行政を所管し自ら責任を果たすことによってこそ、真の意味での教育の地方分権を実現できるものとする。」というのは、教育委員会制度廃止の提言であり、それに代わるものとして「首長の諮問機関として教育審議会を置くことも考えられる。首長部局に教育行政専門の視学官や調査官などのスタッフを配置し、その専門的提言や助言を受けながら、教育審議会が首長の教育行政の的確な推進を担保するという方式を提案したい。」という極めて具体的な内容を議論している。このことは教育長を除く民間から任命されている4人の教育委員がいかに関与・機能を果たしていないかということの意味している。機構上は教育委員長が一番の権限を持ち、教育委員会の会議を招集して議事進行に当たっているが、教育長をトップとする教育委員会事務局の権限が絶大で、イエスマンの教育委員になっているのが通例である。町村の教育委員の中には任命されたこと自体が大変な名誉で、時代の要請に応える教育改革をどのように進めるかという意欲に欠けるばかりか、生涯学習や社会教育は社会教育委員の仕事で、自分は学校教育のことを考えていれば良いのだと誤解している委員がいるというのも事実であり、学校教育委員会と酷評されるのはこうした実態によるものである。

「戦後、日本の再生を担った教育委員会制度はその歴史的使命が終わり、大きく変化した時代環境に取り残され、随所に制度疲労を顕在化させている。制度は絶えず機能を発揮することが重要で、一部の成功事例の存在が、「改革は不要」という意見につながったり、前例を踏襲する論拠にはならない。制度疲労の被害者は間違いなく子供たちである。50年を経過した教育委員会制度を検証し、実態と理想が合致した制度改革に取り組むべきである。」⁽⁵⁾ という厳しい指摘もある。

こうした教育委員会の改革要請に対して平成16年8月(2004)の全国都道府県教育委員会連合会からは「昨今、教育委員会の必置規制の廃止並びに首長自らの教育行政の執行等が、主として市町村の首長サイドから主張されている。確かに首長は地域住民に選ばれた地方自治体の最高責任者であり、教育行政を含めた地方自治体の総括的な運用・調整権を有するものであるが、本来独任制であり、その意向により大きく行政全般の方向性が変化する可能性を包含している。(略)教育行政には安定性・継続性も重要であり、(略)今後とも首長から独立した執行機関で対応していく必要があり、それらを制度的に保

障している現行制度を維持していくべきものと考え。」と反論しているが、時代の要請に機能出来ない現行制度を死守するというだけでは我が国の教育改革は不可能である。

原則5人の現行教育委員会制度は、委員個々人の資質・能力の問題や、事務局職員が絶大な権限を持つという行政組織・機構上の問題、また市町村においては、屋上屋を重ねる各種委員制度がかえって教育委員の役割・機能を発揮しづらくしている面も考えられるので、たとえば、学校教育関連の学校評議員・学校運営協議会、社会教育関連の社会教育委員・公民館運営審議会・図書館協議会・博物館協議会、スポーツ関連のスポーツ振興審議会・体育指導委員、文化財関連の地方文化財保護審議会・文化財保護指導委員などを効率性、機能性、財政事情などの面から考慮して大胆な統廃合を行い、20名程度で構成する拡大教育委員制度に改編して、首長及び教育長の生涯学習全般にわたる権限を持つ諮問機関の設置、たとえば中教審教育制度分科会の「教育審議会」構想と併せて検討すべきであろう。

我が国の新たな生涯学習の振興を図るためには、次の事項の改善を目指して、地教行法を始めとする関係法律の抜本的な改正が必要である。

- ①現在の教育委員制度の拡大的な機能を持つ「生涯学習委員会制度」の創設など大幅な見直し
- ②生涯学習振興行政（生涯学習推進本部機能）は首長部局の専掌とするなど、首長部局（芸術・文化・スポーツ・文化財などは首長部局）と教育委員会部局（学校教育行政・社会教育行政）の役割分担の明確化
- ③指導主事と社会教育主事を統合した「生涯学習支援主事」制度の創設
- ④社会教育法、学校教育法、スポーツ振興法、地教行法、生涯学習振興法を精査・統合した現行教育基本法の改正による「生涯学習基本法」の制定

<注>

- (1) 文部科学省生涯学習政策局政策課地域政策室作成資料 平成17年6月(2005)
- (2) 生涯学習審議会答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」平成10年9月(1998)
- (3) 国立教育政策研究所社会教育実践研究センター編『生涯学習概論ハンドブック』平成17年3月(2005)伊藤俊夫「生涯学習の意義」

- (4) 学社融合教育とは学校教育の正規の教育課程に基づき、教育目標の共有化と教育活動の協働化による、学校教育と社会教育が融合した新しい教育制度を実現するための理念である。学社融合教育は学校教育と社会教育が対等の立場で施設、指導者など地域の教育資源を有効に活用する中で児童生徒の教育に関わり、その学習評価も協働で行うことである。協働による学習評価の伴わない学社融合は、連携・協力のレベルという見解である。
- (5) 穂坂邦夫著「教育委員会廃止論」弘文堂 平成17年7月(2005)