

社会教育職員論が語られる背後にあるもの

鈴木 眞 理
(東京大学)

1 はじめに

社会教育を展開するためには社会教育主事をはじめとする社会教育職員（あるいは社会教育関係職員、またその概念・定義についてはここでは触れないが。）が重要な役割を演ずると考えることは社会教育関係者には自明のことであろう。また、生涯学習の支援・振興を考える際にも、その重要な部分に社会教育が存在するわけであり、社会教育職員の役割は重要であると考えられる。

社会教育職員論の領域では、社会教育職員とは基本的には公務員であることを前提にした上で、専門的職員を専任で配置することが目指すべき制度化の方向として位置づいてきたといえるだろう。ここでは、その自明と思えることがらは、どのように、そして、なぜ繰り返し語られ続けてきているかを検討してみることにしよう。

2 いくつかの提言

次のような提言は、どう受け止められるだろうか。おそらく社会教育関係者からは賛同を得られるであろう。

○社会教育主事の重要性とその整備充実

今後の国民の自発的学習活動が効果的に行なわれるためには、まず、市町村における住民の教育的要請が的確に把握され、学習意欲の啓発、地域・職域における学習の組織化、各種施設の利用、指導者の発見と活用など、各面における検討と配慮が計画的に準備される必要があり、それらについての世話役的役割をもつ社会教育主事の努力に期待されるものがきわめて大きい。このような観点に立って社会教育主事の整備・充実を図るため次のような施策を講ずる必要がある。

- ・設置の充実を図ること
- ・公民館、青年の家等に社会教育主事有資格者を配置すること
- ・養成制度の改善を図ること
- ・研修を充実し、および処遇改善を図ること

「社会教育主事は都道府県および市町村の教育委員会に置くこととされているが、現在その設置はきわめてふじゅうぶんである」という認識がその根底にはある。『社会教育調査』によれば、全国の社会教育主事（派遣社会教育主事を含む）の人数は、平成5年、8年、11年、14年、17年で、6,766人、6,796人、6,035人、5,383人、4,119人と減少してきており、設置は不十分といえる。

いや、実は、この「提言」は、社会教育審議会答申「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」の一部である。1971（昭和46）年のことである。具体的な施策にはもう一つ、「派遣社会教育主事方式を勧奨すること」が含まれていたのである。派遣社会教育主事制度は、1974（昭和49）年度に国庫補助制度が開始され、1985（昭和60）年度に「社会教育指導事業交付金」になり、1998（平成10）年度に一般財源化され、地方交付税で措置されるようになり、現在では次第に制度自体を廃止する府県が増加しているものである。現在の状況ではまた、「派遣社会教育主事方式を勧奨すること」を含めた提言としてもいいのかもしれない。

「設置の充実」「施設への有資格者の配置」「養成制度の改善」「研修の充実と処遇改善」「派遣社会教育主事方式の勧奨」、どれもが、今日でもあらためて意味のある提言であるとも思われる。一旦環境は改善されたが、元に戻ったといえそうなこともあるが、しかし、36年前の提言がそのまま、今日でも意味があるというような状況は、どう考えればいいのか。

3 専任専門的職員が必要であるという議論—諸審議会答申から

すでに指摘したが、社会教育を展開するためには社会教育主事をはじめとする社会教育職員が重要な役割を演ずると考えること、社会教育職員とは基本的には公務員であることを前提にした上で、専門的職員を専任で配置することが目指すべき制度化の方向として位置づいてきたと考えられる。これまでの社会教育行政ををリードしてきたいくつかの審議会の答申等でそのことを確認してみよう。

1971（昭和46）年の社会教育審議会答申「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」では、前述の通りの提言がなされていたが、施設「専門職員の不足」が指摘され、「各施設における専任職員の設置と増員につとめるとともに、その資質向上のための養成と研修につとめることが必要である。」こと、社会教育主事について、設置していない市町村も多いこと、「設置している市町村でもその人数は少なく、現状は量的にもきわめて貧困である」こと、「現職教育の充実とあわせて、その身分の安定、処遇の改善が要請される」という。そのような認識が前述の提言につながっているのである。日本の社会教育行政全般にいえることでもあるのだが、この審議会答申は、その後現在に至るまでの基調となっているのであり、前述のように、提言が現在でもほぼ違和感なく理解されるということなのである。

1981（昭和56）年の中央教育審議会答申「生涯教育について」では、今後の課題の一つとして社会教育の振興が取り上げられ、「施設や事業、指導者など社会教育全般について一層の充実を図る」ことが必要であること、「社会教育やスポーツの専門的職員としての社会教育主事やスポーツの指導者の育成・活用が特に必要」であること、「養成や現職研修を進めるとともに、これらの職にふさわしい地位や処遇の改善を図ることが大切」であるということが指摘されている。なお、この答申では、「青少年の学習活動の指導者として、主婦、高齢者を含む成人一般の有志指導者はもとより、高校生、大学生などのこの面での活躍が期待される」ことにも言及がある。

1986（昭和61）年の臨時教育審議会第二次答申では、自主的な学習活動の促進の際に「社会教育指導者の確保と資質の向上を図る」ことが重要である

ことが示されている。「社会教育を振興するためには、場の確保とともに、社会教育主事、司書、学芸員等の社会教育指導者に優秀な人材を確保することが重要である」とし、処遇を専門職としてふさわしいものに改善すること、養成や現職教育の教育内容の見直しが提言され、「社会教育主事について、広く民間からも人材を求めるなど、広域的な視点から優秀な人材を確保するための措置を一層拡充する必要がある」、という。この答申ではそれに続けて、「専門職としての指導者のほか、高齢者などのボランティアや学校の教員を活用する方途を考える必要がある。公民館等の施設についても、ボランティア等を活用して、学習活動の活性化を図るなど、一層住民のニーズにこたえることができるようにする」ことが求められている。

1987（昭和62）年の臨時教育審議会最終答申で注目できることは、教育行財政の改革の中で、民間活力の導入の項において、「社会教育・社会体育施設にかかる非常勤職員・ボランティアの活用」が例示されていることである。

1990（平成2）年の中央教育審議会答申「生涯学習の基盤整備について」においては、「生涯学習推進センター」の設置が推奨されているわけであるが、そこでは「ボランティアを含め生涯学習に関する指導者・助言者の養成や研修を行う」ことが期待されている。さらに、その「推進センター」には「学習情報の収集・整理・提供、学習相談、学習プログラムの研究・企画、指導者研修などについて十分な知識経験を有する専門的職員が不可欠であり、このような資質能力を有する者の養成確保を図らなければならない」とし、「専門的職員についても、既存の専門的職員との関連も踏まえながら、生涯学習に関する実務経験や知識も考慮して、資格を設けることが適当である。なお、この専門的職員については、他の生涯学習施設にも配置を奨励することが望まれる」としている。

1992（平成4）年の生涯学習審議会答申「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について」では、「当面重点的に充実・振興方策を考えるべき四つの課題」の一つにボランティア活動の推進が取り上げられている。ボランティアに関連して、「ボランティアを受け入れる施設・機関は、ボランティア活動について総合的に連絡調整するための窓口を設置するとともに、専門的職員を配置することが必要である」とされており、全体としては、「生涯学習の振興のためには、人材の育成・活用及び関係団体の育成が重要である。

特に、生涯学習に関する専門的職員、指導者の養成や、メディアを有効に活用できるような資質を持った職員の養成が必要である。施設の長や社会教育主事、学芸員、司書、公民館主事等の専門的職員の研修の一層の充実を図るとともに、大学等における高度の資質向上のための研修プログラムについて検討する必要がある。また、このような専門的職員の資格の在り方について検討することが望ましい」という提言がなされている。

1996（平成8）年の生涯学習審議会答申「地域における生涯学習機会の充実方策について」では、「生涯学習全般にわたって企画・助言などの支援能力を持った専門的職員をセンターなどに配置することが大切である」とし、「人的体制の整備のためには、各施設の事業を担当する専門的職員に優秀な人材を確保するとともに、研修により資質の向上を図ることが必要である」とし、「施設職員とともに、施設業務に対して協力・支援を行うボランティアも重要な要素となる」ので、施設へのボランティア受け入れを進めることが推奨されるが、その際、「社会教育主事、学芸員、司書などの資格を有しながら実際の業務に就いていない者が多数存在することから、こうした有資格者の持つ専門的知識やそれぞれの多様な経験等を活用することが有意義である」としている。

1998（平成10）年の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」では、社会教育主事の機能強化が提案され、社会教育主事の学校や地域づくりにも貢献できることから「社会教育主事となる資格を有する職員を公民館、青少年教育施設、婦人教育施設等の社会教育施設に積極的に配置するとともに、学校、さらには、首長部局においても社会教育主事経験者を配置し、その能力を広く活用することが期待される」としている。

この間の審議会答申にみられる社会教育職員に関する主要な言及は以上のようなものである。総じていうなら、生涯学習振興、社会教育の活性化のためには、行政職員としての社会教育主事と施設の専門的職員の配置、その資質の向上が必要であるという議論は変化していないといえるであろう。また、暗黙のうちに、社会教育施設はほとんどが公立であることもあって、それらの職員は公務員であるということ（公立ではない博物館学芸員は除く）、専任の職員であること、専門性を持つ専門的職員であること、が求められてきて

いるといえるであろう。検討してきた議論では、ボランティアへの注目、社会教育関係の資格の有資格者への注目という、専門的職員の充実とはやや異なる筋での議論もみられるが、それは中心的なテーマではなく、議論の中心は、あくまで、公務員の専任の専門的職員によって社会教育が展開される、ということであり、その充実をどのように図るかが基本的なテーマであったわけである。しかし、そのような議論が繰り返し登場しているということは、現実はそのような方向へ動いては来ていないということを意味するのであろう。

4 いくつかのデータから：社会教育職員の勤務年数・研修

社会教育主事の人数が減少してきていることはすでに言及した。その社会教育主事の勤務年数についての調査は興味深い。

国立教育政策研究所社会教育実践研究センターの平成13年度研修プログラム開発のための実践研究『社会教育主事の教育的実践力に関する調査研究』（2002年3月）、と平成17年度社会教育活動の実態に関する基本調査事業『社会教育主事の職務等に関する実態調査報告書』（2006年4月）には、同じ質問項目がある。社会教育主事としての（累計）勤務年数を、7カテゴリーに分けて尋ねると、表のような、平成13年度と17年度で構成比はほとんど同じであるという結果が出ている。

表 社会教育主事の勤務年数

	1年未満	1-2年	2-3年	3-5年	5-10年	10-15年	15年以上
13年度	16%	15%	15%	18%	21%	6%	5%
17年度	14%	14%	14%	18%	22%	9%	7%

出典：国立教育政策研究所社会教育実践研究センター『社会教育主事の教育的実践力に関する調査研究』2002年3月

国立教育政策研究所社会教育実践研究センター『社会教育主事の職務等に関する実態調査報告書』2006年4月

平成13年度に1年未満であった人は、平成17年度には5年未満ということになる。実際は、平成17年度に5年未満であった人は $14+14+14+18=60\%$ であるが、平成13年度には16%であったわけで、その構成比は44%増加している。つまり、単純な表現をすれば、44%の人は14年度から17年度に社会教育主事になった、ということである。(うち17年度に14%であるから、30%の人が社会教育主事になっているのは14年度から16年度である。)

同じような操作をすれば、平成13年度に1年以上5年未満であった人は $15+15+18=48\%$ であるが、平成17年度には5年以上10年未満にほぼ該当するが、22%であり、26%減少していることになる。1年ごとに区切って質問をすれば、3-4年、3-5年は13年度17年度とも9%になり、3年までより少ないのである。このようなことを考えれば、ほぼ3年多く見積もっても5年勤務するということは少数派であるということなのである。

さらにいえば、平成13年度に5年以上10年未満であった人は21%であったが平成17年度の10年以上15年未満は9%であり、12%の減少である。平成13年度に10年以上の人は $6+5=11\%$ であったが、平成17年度の15年以上は7%であり、4%減少している、ということになる。

厳密な比較ではないのだが、社会教育主事の勤務期間はきわめて短い。このことは、社会教育関係者であれば、実感として分かっていることであるが、教員やたとえば福祉などの他の領域の専門職員と比較しても、その勤務期間は極端に短いという特性をもっているのである。この現実が変わらない限り、職員の量的かつ質的な充実が叫ばれ続けられるということになるのである。

『社会教育調査』によると、教育委員会が実施した社会教育主事等行政職員対象の研修は平成7年度間、10年度間、13年度間、16年度間で実施件数2,284, 2,197, 2,118, 1,698, 参加者数102,105, 91,177, 85,755, 74,530と減少してきていることが示されている。社会教育職員は、その量的充実が課題のままである上に、質的な充実にも困難な状況が存在しているのである。常に社会教育職員の資質向上・研修の充実が叫ばれるゆえんであろう。

5 おわりに

社会教育において社会教育職員が果たす役割は大きい。したがって、社会教育職員の充実が強調されるのは自明のことである。しかし、この間数十年にわたってそのことが強調され続けている背後には、社会教育職員の充実がはかばかしくないという現実もあるということなのである。そして、それは、社会教育行政の、社会教育職員の養成・採用に関わる、社会教育職員の特性にも関連する問題として存在するということなのである。

ところで、これまで、「社会教育職員は、公務員であって、専任の専門的職員である」ということが自明視されすぎてこなかったであろうか。NPOなどの活動が盛んになったり、公立施設への指定管理者制度の導入などによって、必ずしも公務員ではない指導者・支援者の役割が注目されることも必要であろうし、非常勤の職員の職員の役割やボランティア、諸資格所持者などの力をいかに援用していくかという課題についての検討が必要な時期に来ているのであろう。このようなことを考えるためには、前掲のいくつかの審議会答申でも示されいたことでもあるが、ボランティアや非常勤職員を専門職に比べてサービスが劣るというように考えずに、ボランティアや非常勤職員を学習者であるという位置づけをしてみる、などという発想が求められるのかもしれない⁽¹⁾。

注

- (1) この点については、鈴木眞理「社会教育における非常勤職員・ボランティア論－問題の設定－」社会教育計画研究会『社会教育施設の非常勤職員・ボランティアに関する調査研究報告書－豊田市・袖ヶ浦市の事例－』2005, p. 1-6. も参照されたい。