今求められる生涯学習支援者とは —生涯学習支援者の制度化とその課題—

角 替 弘 志
(常葉学園大学)

1. 広義の生涯学習支援者・制度としての生涯学習支援者

「学習」の意味を最も広くとらえ、個体に生ずるすべての変化は「学習」の結果であるとするれば、どんな生物も生まれてから死ぬまで絶えず変化をしているのであり、生涯にわたり「学習」を続けていることになる。「学習」をより限定的に「経験によって行動の仕方にある程度持続的な変化が生ずること」と定義しても、生きている動物は絶えずこの意味の「学習」を継続している。もちろん人間も生きている間はさまざまな環境の中で心身共に何らかの変化を遂げているのであり、生活の中で常に「学習」を行っていることになる。その意味では、有史以前から「生涯学習」が存在した。

その場合、自給自足が生活の基本であった時代には、生産も消費も含めたすべての生活活動は基本的には家族によって営まれ、そこではすべての「学習」に最も大きな影響を及ぼしたのは親であった。集落を形成して生活が営まれるようになると、「村の長」（長老）が村人の行動に対しては強い影響力を持つことになる。仕事の分業化が進み職業とも言うべきものが生まれ、職種毎の組織が形成されるようになると、親方が仕事の采配を振るうことになる。親も「村の長」（長老）も親方も、それぞれの集団の成員（特に子ども、

4 特集 新しい時代の生涯学習支援者論

若者、徒弟)の「学習」に対しては要(かなめ)となる存在であり、生涯学習の支援者であったと言えよう。この状況は現在では形は変わっているが、潜在的・本質的にはなお存続していると見ることができる。親を含め集団のリーダーには、それぞれの集団の成員の「学習」を左右する力があり、それ故に、インフォーマルな教育においては、今日においても、なお重要な学習支援者であると言える。

しかし、学校が設けられ、ことに義務教育の仕組みが確立するようになると、学校の教育が正規の教育(formal education)とされ、学校の教授・学習過程の中に位置付く「学習」(教育的に積極的な価値をもつ行動傾向や認識の獲得、知識・技術の習得)が正規の学習となり、学校の児童・生徒の正規の学習は専ら学校教師によって取り仕切られることになった。従って、社会の中で学校教師が最も有力な学習支援者とされたのである。勿論、どんなに学校教育が普及しようと、人々(子ども)は家庭や地域社会の生活の中で様々な能力を獲得していたのであり、その意味では家庭や地域社会も実質的には重要な学習の場であったが、必ずしもそこでの学習は高く評価されなかったし、親や地域の人々の学習支援者としての役割はあまり期待されることではなかったと言える。

しかし、学校教育が普及しその影響力が強くなる中で、改めて学校以外の場での教育の重要性(意義)が認識され、意図的にさまざまな教育的活動が学校外で成人をも含めて仕込まれるようになった。すなわち、一般的には学校教育が定着したことを踏まえて、このような教育が社会教育として制度的に行われるようになったのである。ただ当初は、社会教育は学校教育に付随する補助的なものとして位置づけられることが多かったと言える。しかし、そのような中で社会教育における指導者は、学校教師に準じて、社会教育の場で学ぶ者にとって学習支援者としての役割を担うようになったのである。

わが国では、「社会教育は学校教育とならんで公教育を支える柱」であり「公教育というくるまを動かす両輪のひとつにたとえられる」⁽¹⁾と普通に考えられるようになったのは第二次世界大戦後であると言える。

教育基本法(昭和21年公布)では「社会教育」について「家庭教育及び勤労の場所その他社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならない」と定めているが、この「社会教育」については

「広義には、社会生活が個人に及ぼすすべての影響をいうが、普通には、一般民衆の教化を指し、義務教育を終了しても、さらに上級の教育を修めていない者に、補習的に種々の教育・指導を与えて、学校教育の効果を維持せしめるとともに、これを拡張して、良識ある公民の育成を期する教育を指す。社会教育は児童の校外生活の指導、勤労青年に対して、仕事の余暇を利用して行われる青年教育、学校その他教化団体などが一般成人を対象として行う講習、公開講座などその様式は多様である。」⁽²⁾とも解説されていた。

わが国では、明治18年の「文部省事務章程」の中で学務局第三課の所掌事務として通俗教育が扱われるようになり、大正10年の文部省官制の改正により通俗教育は社会教育に改称された。しかし、「戦前の社会教育は国家の行う教化活動」であり「社会教育も一般の中央集権的行政制度の一環として、国や公共団体の行う所謂官僚的指導の下に推進されてきたため、一般国民は下においてこれを上から与えられる恩恵的なものとして考えることにならされてきた」という状況であり、「明治以後、終戦前までのわが国の社会教育は学校教育の従属の如く見なされ、官の指導下において自主性に乏しく、画一的で個性がなかった」⁽³⁾と言われる。このような中では、敢えて言えば、国(官僚)が生涯にわたり学習の支援者、というよりも学習の指導(指揮)者であった。

アメリカ教育使節団報告書(昭和21年3月31日)は「民主主義国家は、個々の国民に大なる責任を持たせるから」「日本国民の直面する現下の危機において、成人教育は極めて重大の意義を有する」として、様々な方法により成人教育を助長するために「文部省の現在の『成人教育』事務に活を入れかつその民主化を計らなくてはならぬ」ことを強調した。昭和24年6月に「上意下達の、教化、動員の活動でなく、社会教育はあくまでも、国民の自発的な自己教育、相互教育であるべきこと」という思い⁽³⁾の下に、社会教育法が制定され、社会教育は「学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動」(第2条)と定義された。しかし、昭和25年に訪日した第二次アメリカ教育使節団(報告書昭和25年9月22日)は「広範な成人ないし社会教育計画が日本において実施されてきた」が「現在多くの欠点のためにたち遅れている」として、「この分野には熟練した指導者が不足し、計画その物に真の中味が乏しく、財政上の補助があまりにも少ない」ことを指摘したのである。

ここに社会教育（成人教育）の分野における「熟練した指導者」の養成がはじめて制度的な課題となった。学校教師こそが教育者であり、あらゆる教育の分野の専門家と見做されがちであったことからすれば、新たな視点が教育制度上にも提起されたと言えることができる。

2. 社会教育主事の制度と生涯学習支援

社会教育法は「国及び地方公共団体の社会教育に関する任務を明らかにすること」を目的とし（第1条）、都道府県及び市町村の教育委員会の社会教育に関する事務について規定したが（第5条、第6条）、当初はこれらの仕事を担当する専門的職員についての規定はなかった。そのため、社会教育法制定の直後から、社会教育の専門職員の規定を整備すべきであるとの声があり、国会においても「社会教育振興のため、専任の社会教育主事の設置について考慮すべき必要のあること」が論議されていた。⁽⁴⁾

昭和26年の「社会教育法の一部を改正する法律」（昭26.3.12 法17）により、社会教育法に「第二章社会教育主事及び社会教育主事補」が追加され、「社会教育を行う者に専門的技術的な助言と指導を与える（但し、命令及び監督をしてはならない）」（第9条の3）ことを職務とする社会教育主事を都道府県の教育委員会の事務局に置くこと、市町村の教育委員会の事務局に置くことができることが定められた（第9条の2）。同時に教育公務員特例法の改正により、社会教育主事は指導主事とともに「専門的教育職員」（第2条）とされ、教育公務員特例法の適用を受けることになり、また、教育委員会法施行令（旧法）の改正により社会教育主事も指導主事とともに「一級又は二級」（第14条）とされたのである。

社会教育主事の名称は、社会教育担当者の職名として既に大正期から用いられていた。⁽⁵⁾ 戦後も教育委員会法施行令において、都道府県教育委員会の事務局に事務職員として課長、主事、技師、と並んで社会教育主事を置くこと、社会教育主事は「一級、二級又は三級」とし、「上司の命を受け、社会教育に関する視察指導その他の事務を掌る」ことを規定していた。しかし、社会教育主事は、教育公務員特例法の適用を受ける「専門的教育職員」とはさ

れていなかったのである。

この社会教育法の改正においては、社会教育主事の位置は学校教育における指導主事との対比において論じられることが多かった。即ち、学校教育における指導主事には（当時は）免許状制度もあり、また教育公務員特例法により身分上特別の取扱をしているのに対して、社会教育の専門的な仕事を担当している社会教育主事には、何らの資格も要求されておらず、専門的な教育職員としての取扱は全くなかった。当時の天野文部大臣は、このことを踏まえて、「社会教育主事に関する法令の規定を整備し、社会教育振興の重要な一因にすべきであるとの世論が強くなって参りましたので、社会教育主事と指導主事の取扱をおおむね同じにしようとの趣旨の下に」この改正案を提出したことを提案理由の中で述べていた。⁽⁶⁾

社会教育は本来国民の自主的、自発的な自己教育であり、また相互教育であって、政府が指揮したり統制して推進させるというような性質のものではない。また、社会教育が国民一般の相互自己教育である以上、一定の指導者というものが始めから存在するわけではなく、お互いにある時は指導する立場に立ち、ある時は指導される立場に立つのが当然であるといえる。しかしこのことは、社会教育には指導者が全く必要ないことを意味するものではない。それぞれの活動が、目的に即して効果的・効率的に行われるためには、専門的な立場からの指導・助言は極めて有効である。国や地方公共団体の任務は国民の自由な社会教育活動を側面から援助もし、奨励もし、奉仕するにあるが、そのためにも「社会教育が学校教育以外の領域に住む一般成人を対象とし、内容的に多様である以上、極めて洗練された識見と豊かな教養をもち、更に専門的技術的に成人指導に当り得る指導者」が社会教育主事として求められたのである。しかし、また同時に、指導者に関して「創成期の斯界では官庁に大きな指導力があることは否めず、一応地方公務員である指導者ー社会教育主事を焦点において問題とせざるをえないこととなった」⁽⁷⁾ という状況もあったのである。

改正された社会教育法では「社会教育主事となる資格」を「大学に2年以上在学して62単位以上を修得し」且つ「3年以上社会教育に関係のある職にあった者」で「教育に関する学科又は学部を有する大学が文部大臣の委嘱を受けて行う社会教育主事講習を修了した者」(第9条の4, 1号及び第9条の

5)、「教育職員の普通免許状を有し、且つ、5年以上……教育に関する職にあった者で、(上記の)社会教育主事の講習を修了したもの」(第9条の4,2号)等とした(この条項はその後さらに改正された)。この資格要件は、①大学での教育、②教育現場での経験、③大学で行う社会教育主事の講習の修了(あるいは、大学において社会教育主事講習等規定に基づいて定める社会教育に関する単位の修得)のすべてを満たすとしたことに特徴があると言える。このことは社会教育主事を学校教育における指導主事に対応する職として資格の上で位置づけたことを示している。

社会教育が主として学校教育終了後の成人を対象としていることからすれば、社会教育主事は学校教員とともに、専門的な生涯にわたる学習の支援者としての役割を期待され、制度的にも位置づけられたと見ることができる。

しかし、社会教育主事は教育委員会事務局に置かれる職であり、その資格は、現実的には、社会教育主事に任用されるためにのみ求められる資格であるところに問題があると言える。社会教育主事は社会教育機関(施設)等において、学習者に直接に指導をすることを職務とはしていない(学校における教諭等の職務とは異なる)。また、教育委員会事務局以外には、地方公共団体等の設置する社会教育の機関等において、社会教育主事を置かなければならないとされている機関等はない。社会教育の中核的な施設・機関である公民館においても、「館長、主事等の公民館の職員が……社会教育主事講習の受講等により社会教育主事となる資格を取得するなど……専門性のある職員としての資質を向上させていくことが必要である」⁽⁸⁾とされてはいるが、制度としては、公民館の主事は社会教育主事ではないし、専門的職員とされてはいない。

社会教育の機関である図書館、博物館(社会教育法第9条)には、専門的職員として司書、学芸員等を置くこととされていることからすれば、教育委員会事務局に「社会教育を行う者に専門的技術的な助言と指導を与える」社会教育主事を置くだけでなく、公民館やその他の社会教育施設においても、そこで行われている学習活動を踏まえて、それらに相当する資格を有する専門的職員を置くことは、学習の多様化・高度化が進んでいる現在の状況においては、喫緊の課題であると考えられる。

3. 学習機会・場の拡大と生涯学習支援者に関わる制度的課題

さらに「生涯にわたる学習の継続」という視点からすれば、学校や社会教育機関（施設）だけが学習の場ではないという問題がある。昭和56年の「生涯教育について」（中央教育審議会答申）では「我が国においては、国民の多様な学習意欲の高まりや教育に対する強い関心・要求に対応して、それを充足する様々な学習機会が提供されている」（第2章1）ことを指摘し、具体的には「成人のための学習の場として、大学等の諸学校をはじめ、各種の社会教育施設や職業訓練機関、企業内教育や民間の教育・文化事業などさまざまなものがある」（第4章1）を挙げている。また臨時教育審議会は「生涯学習体系への移行」を教育改革の視点の一つとして掲げ、「学校教育、社会教育、職業能力開発などの振興を図るとともに、さらに、民間における学習、文化、スポーツ、情報産業等による教育活動を含め、総合的なネットワークを形成していかなければならない」こと、「家庭を学校、地域社会と並ぶ生涯学習の場としてとらえ、その教育力の回復を図る必要がある」ことを強調している（第4次答申〈昭62.8.7〉第2章2）。

社会教育は生涯学習の中で中心的な位置をしめる言えるが、社会教育法では、社会教育を「学校の教育課程として行われる教育活動を除」いた、青少年及び成人に対する「組織的な教育活動」（第2条）と規定し、さらに「すべての国民があらゆる機会、あらゆる場所を利用して、自ら実際生活に即する文化的教養を高め得るような環境を醸成するように努め」ることを国及び地方公共団体の任務として定めている（第4条）。

このように社会教育においては各人が「実際生活に即する文化的教養を高める」ことを基本とし、そのことを踏まえて社会教育の内容は「公民教育、青少年教育、婦人教育、労働者教育等の社会人に対する教育、生活向上のための職業教育及び科学教育、運動競技、レクリエーション並びに図書館、博物館、公民館等の施設における活動」（旧文部省設置法第2条）とされてきた。しかし、生涯学習という視点からはこのような社会教育の範疇には含まれない学習活動も生涯学習の活動に含められる。

平成2年に制定された「生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備

に関する法律」では「国及び地方公共団体は……生涯学習の振興のための施策を実施するに当たっては……職業能力の開発及び向上，社会福祉等に関し生涯学習に資するための別に講じられる施策と相まって，効果的にこれを行うように努めるものとする」（第2条）と定めている。また，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」においては「当面重点を置いて取り組むべき四つの課題」として「社会人を対象としたリカレント教育の推進」「ボランティア活動の支援・推進」「青少年の学校外活動の充実」「現代的課題に関する学習機会の充実」が挙げられており，その課題の解決には行政的には教育委員会のみならず，首長部局を含めた取り組みが求められるのである。

一般に生涯学習の内容としては，「①技術革新を背景とした生産性の向上にかかわる職業的活動および新しい研究開発や文化の創造を目指す専門的活動，②生活における経済的・時間的ゆとりを背景とした生活の質の向上にかかわる教養的あるいはレクリエーション的な余暇活動，③高度な産業技術社会・情報社会がもたらしがちな人間疎外という状況を克服するために新しいコミュニティを形成するための人間関係的活動」⁹⁾が挙げられる。これらの多岐にわたる多様な学習活動を含むものとして生涯学習の体系化を図ることが検討されなければならないのである。

生涯学習は「自己の充実・啓発や生活の向上のため」「各人が自発的意思に基づいて行うことを基本とするものであり，必要に応じ，自己に適した手段・方法は，これを自ら選んで，生涯を通じて行うものである」（「生涯教育について」第1章1）とされる。このことからすれば生涯学習において自己学習，相互学習は重視されなければならない。しかし，学習の過程において適切な指導・教授を受けることは極めて重要なことである。それ故，生涯学習においても，それぞれの領域に即して「適切な指導・教授の下に行われる学習活動」の体制が十分に整えられていなければならない。

ただ，生涯学習の内容は広範かつ多岐にわたり，その活動は公的に行われているのみでなく，民間において私的にも行われていることから，社会教育において専門的教育職員としての役割を担う社会教育主事の指導・助言が及ぶ範囲は非常に限られ，権限の点からもその多くの学習活動には指導・助言が及ばない。

さらに、規制緩和という視点から社会教育の分野においてもその施設管理等に著しい変化が生じている。すなわち、平成15年には公の施設の管理に関して「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的」として地方自治法の改正が行われ、指定管理者制度が導入された。公の施設の管理に関しては、施設の設置目的を効果的に達成するために必要があると認められるときは、これまで、公共団体（土地改良区等）、公共的団体（生協、自治会等）に加えて、「普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの」に委託できた（これら以外の法人若しくは団体又は個人には委託できない）。しかし、今回の改正により更に「条例で定めるところにより、法人その他の団体であって当該普通地方公共団体が指定するものに当該公の施設の管理を行わせることができる」（第244条の2、第3項）こととなった。すなわち、この改正により、株式会社等の民間営利事業者を含めた法人その他の団体は、普通地方公共団体の指定を受ければ（指定を受ける者は必ずしも法人格を有する必要はない）「指定管理者」として法令に定める制度に基づき、当該の公の施設の管理の代行を行うことができるようになったのである。

公の施設である図書館、公民館等の社会教育施設、スポーツ施設、文化施設等においても指定管理者制度に基づいて管理を行うことは可能であり、今後これらの施設の管理、そこにおける学習活動にも、大きな変化が生まれてくることが予想される。これまで、公民館等においては地域の人材を積極的に活かしたり、ボランティアやNPO等の協力の下に様々な事業を展開してきた。指定管理者制度の導入によってさらに一層、民間の力を人々の生涯にわたる学習活動に活かすことが期待できよう。民間においてのみならず公の施設においても様々な人々や団体が生涯学習支援者として活動することになるのである。このような中で最も重要なことは、学習者に対して学習の質を如何にして確保し、保障するかということである。

生涯学習に関わる様々な機関や団体は、公・私を問わず、それぞれの分野に応じて学習・教育・訓練等のための仕組みを構築するとともに、そこにおいて指導者（学習援助者）の役割を担う人材を育成し確保するために、それぞれに資格・免許等の制度を設けるなどして、学習・教育・訓練の質の確保

12 特集 新しい時代の生涯学習支援者論

に努めている。しかし、生涯学習の体系化を図り、学習ネットワークを築いていくためには、極めて困難なことではあるが、これらの共通化（標準的な尺度の設定）を図ることは必要なことであると思われる。少なくとも、どのような学習の機会・場であれ、指導者（学習援助者）の役割を担う者には、学習の内容はもとより、学習者を理解し、学習者に即した適切な指導・助言のできる資質が求められるのである。

生涯学習の活動が多岐にわたる多様なものになればなるほど、様々な学習活動を視野にいれつつ、生涯学習の活動において指導者（学習援助者）として十分な資質を有していることを証明する資格等の制度（例えば生涯学習士〈仮称〉資格）を設けることは必要になると思われる。生涯学習の体系化をすすめるためには、このことは喫緊の課題であると言えよう。

<注>

- (1) 伊藤秀夫・真野宮雄編著『教育制度の課題』第一法規，昭和50年，p. 121
- (2) 櫻井役著『重要教育法律解説』堀書店，昭和25年，p. 34
- (3) 井内慶次郎他著『新社会教育法解説』全日本社会教育連合会，平成11年，pp. 12～13
- (4) 昭和25年5月2日に議決された，衆議院の「国庫負担による専任社会教育主事設置の請願に関する報告書」，前掲書 p. 21による
- (5) 社会教育主事の歴史については蛭田道春著『社会教育主事の歴史研究』学文社，平成11年に詳しい
- (6) 『第六回後期教育指導者講習研究集録』XVI（成人教育）昭和25年，p. 3
- (7) 前掲書，p. 6
- (8) 「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17日生涯学習審議会答申）3章2節1
- (9) 角替弘志著『生涯学習研究序説』東京書籍，平成11年，p. 15