教育改革の時代における社会教育行政改革の方向

今野 雅裕
(政策研究大学院大学)

1. 教育改革の時代

現在、学校教育を中心に教育全体の改革が進められようとしている。生涯にわたって学ぶために不可欠な学ぶことへの意欲や関心、思考力・判断力・表現力などの育成をめざすといういわゆる「生きる力」の教育、過重な役割の適正化をめざす学校のスリム化、ゆとりある学校生活を送らせるための学校週5日制の完全実施、家庭と地域の教育力向上、その上での学校と家庭・地域社会の連携強化など。これらは、すべて、生涯学習理念によっているとすることができる。

生涯学習は、生涯学習振興法では「生涯にわたって行う学習活動」の意で規定されているが、本来はやはり、個人の生涯にわたる学習の保障をめざして、既存の様々な教育・学習の機会を再編成する理念であり、教育改革の理念でなければならぬだろう¹⁾。単なる学習活動の総体であると捉えても、そこからせいぜい多様な学習機会の整備という命題しか出てこないからである。

生涯学習が改革の理念であるとした場合、それは具体的にはどのようなものであろうか。生涯学習につきものの「いつでも、どこでも、誰でも」のスローガンに沿って考えてみると、3つの方向性が出てくる。一つは「いつでも学べる」であり、つまり学習における時期的、時間的制約の緩和である。小中高の学校教育では、生涯にわたっていつでも学ぶことができるための基

盤をつくることをめざして「生きる力」の育成を標榜し、それに相応しい教育内容・指導方法などが模索される。高等教育段階では社会人を対象としてのリカレント教育などが推進される。第二は「どこでも学べる」であり、学習における空間的制約の緩和である。どの場所からでも学習にアクセスできるようにすること、特定の機関での学習成果が他の機関でも成果として認められるようにすることなどが目指される。教育機関は相互に連携しネットワークを組むことなどが求められる。第三は「誰でも学べる」で、学習者の学習資格要件の緩和であり、あるいは学習における自律性・自主性の拡大ということである。大学等への入学資格の弾力化、編入学の拡大、職業資格の受験要件の緩和、履修科目の選択の拡大などが推進されよう。

こうした改革は学校教育行政においては比較的進んでいるが、社会教育行政においては必ずしも目的的に進められているとは言えないように思われる。これまでの社会教育行政を生涯学習の理念に基づいて振り返って評価し、改革の方向を検討してみたい。

2. 社会教育行政への評価と改革の方向

(1) 自律性・主体性の拡大（誰でも学べる）

①行政主導から学習者主導へ

戦後の社会教育行政が我が国の社会の民主化、生活の近代化等に大きな貢献を果たしてきたことはつとに評価されている。しかしその成功体験のゆえからか、現在でも行政主導で社会教育活動が展開されることが少なくない。社会教育主事による学級・講座の企画、立案、講師選定、事業運営、受講者の動員などすべて行政サイドで行われることが多い。ことさら住民参加型のと銘打たれることもあるが、本来、社会教育活動の主体は住民であつたであろうに。今後は、学習者が自らのニーズに基づき、自ら事業を企画・運営・評価するようなシステムを積極的に取り入れることが望まれる。そうした活動にかかわった学習者からは企画や運営の段階での活動こそ最も大きな学習になったとの声がしばしば聞かれる。社会教育法3条で「国及び地方公共団体

は、・・・すべての国民があらゆる機会、あらゆる場所を利用して、自ら實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なければならない。」と規定されているのも、あくまで本来の社会教育活動の主体は住民・学習者にあることを前提としているからであろう。もっとも、だからといって、行政主導部分がなくなるわけではない。地域の現代的な課題など新しい問題については住民の学習ニーズはしばしば潜在化したままであることが多い。課題として意識できるためには何らかの学習が必要になるわけで、そうしたときにこそ社会教育行政の専門職員の先見性が発揮されるべきときである。

学習者主導の事業システムには、東京都墨田区「すみだ生涯学習センター」(区民の学習推進委員会による下町コミュニティカレッジ事業)、静岡県清水市「清見潟(きよみがた)大学塾」(市民教授が独立採算で運営する講座)、茨城県日立市「ひたち生き生き百年塾」、福岡県宗像市「市民学習ネットワーク事業」(5人以上のグループで身近な場所で学級開設)、島根県大田市静間公民館(市民の企画委員会による講座計画)、埼玉県さいたま市大宮公民館(公募による委員会や学習・文化団体などによる企画・運営)などが既に実績を挙げつつあるが、どこの地域でもこうした事業の展開が望まれる。

②社会教育主事は指導者からコーディネータへ

行政主導の社会教育の指導者となってきたのが社会教育主事である。社会教育法の9条の3にも「社会教育主事は、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。」とされている。学習者個々に対する指導者としての規定と読める。こうした意識は行政の側にも住民の側にも根強く残っている。しかし、本来、行政の基本的な役割が国民の文化的教養を高めるための環境醸成にあるならば、社会教育主事の役割も指導者そのものではなく、社会教育行政施策の企画・立案などを専門的見地から行う行政専門職たるべきである。業務も、個々の社会教育団体や学習者への直接の指導助言というよりも、地域社会の人々の社会教育活動が全体として望ましい方向へ発展するように、有用な情報を提供したり、指導者や他の団体などを紹介したり、行政への仲介役になったり、学習者が活動しやすいような環境を整備するなどといった、いわばコーディネータとしての役割が中核になるべきものと思われる。この意味からは、旧教育委員会

法の指導主事の規定を踏襲した現行社会教育主事の社会教育法の規定も見直すことが適当と考えられる。逆に、現実の社会教育主事の中には、その業務が教育委員会内の一般的な行政事務にその大半が占められているという人も多く、この面からも現実と規定との乖離が指摘されることも少なくない。適切な規定とそれに即した業務の運用が求められる。また、同時に、社会教育主事の養成についても見直す必要がある。大学での養成課程、委託講習の内容についても、従来の主に座学で理論を受講するというものから、地域課題の把握・分析、行政施策の企画立案や活動のコーディネーションなどに有用で実践的なものに改められる必要がある。

(2) 連携・ネットワークの形成（どこでも学べる）

① 孤立・閉鎖型行政から連携・開放型行政へ

日本の行政機関の大きな特徴としてセクショナリズムが言われる。社会教育行政はその行政対象、手法などからしてこうした特徴とは無縁なような印象が一般にあるかもしれないが、他と同じようにその傾向から免れていない。よく一般行政との連携の必要が語られるが、それ以前に、教育委員会内部での連携協力が課題になる。社会教育法で社会教育とは学校の教育課程に基づいて行われる活動以外の社会の中で行われる教育活動とされることから、社会教育行政関係者には学校教育との差異を強調する傾向が強かった。また、社会教育主事には指導主事、管理主事など学校教育行政担当への対抗意識もあり、社会教育としての独自の理念や方法が強調されがちでもあった。同じ教育専門職たる社会教育主事と指導主事との人事交流などもあまり行われない。このようなこともあり学社連携のスローガンも内実を伴うことが少なかった。一般行政との連携にあっても、都道府県教委の社会教育主事のほとんどが教員出身と言うこともあり、首長部局からの申し出への対応には誠実に連携協力することが多いが、こちらから積極的に連携を仕掛けるだけの力量を示すことは比較的少ない。場合によっては教育性へのこだわりから他部局との連携を避けるケースもあるなど、結局、教育委員会内部でのしかも社会教育サイド単独での施策実施に止まることが多い。また、民間の教育事業者との関係でも、社会教育は行政が担うべきものとの思いから抜けきれず、適切な協力関係の構築を指向せず、むしろ民間事業を拒否する傾向すら残し

てきている。社会教育行政の持っている資源・力量と社会から期待されている役割の大きさを謙虚に見てみれば、必要なセクターと適宜協力して学習者の広範なニーズに答え得る体制、行政手法を採らざるを得ないことは明瞭であるにもかかわらず。

②学社融合の推進

これまで学社連携が主に学校側の拒絶によってほとんど進んでこなかったという経緯がある。しかし、学社融合（学校と地域が一緒になって子どものための活動を協力実施しようとする考え方、そのスローガン）が提唱された現段階では、いじめ・不登校・校内暴力・非行・学級崩壊など様々な課題を抱えた学校側からむしろ連携・融合を求める動きがあること、学校支援ボランティアの広範な広がりの中で学校側のアレルギーが薄れたこと、総合的な学習の時間の実施など否応なく地域の教育力に頼らざるを得ない状況が出てきていることなどから着実に連携・融合の動きが進んでいる。学校評議員制度の導入など学校の運営に関することにまで地域との連携が進もうとするとき、改めて社会教育行政の力量が試される段階になっている。社会教育行政の存在意義を社会的に再確認してもらう絶好の機会であるだけに、学校との連携・融合事業を組織的・安定的に推進できるようにすることが大切である。そのため学社融合の窓口をつくり、社会教育施設ごとに特色のあるプログラムを提案するようにすることなどが喫緊の課題になってきている。

③一般行政との連携

最近、国のレベルでは文部科学省と関係省庁との間で子どものための各種事業が連携実施されている。国土交通省・環境省と「子どもの水辺」再発見プロジェクト、環境省と「子どもパークレンジャー」、農水省と「子ども長期自然休暇村」・「あぜ道とせせらぎ」づくりプロジェクト、経済産業省・中小企業庁と「子どもの商業活動体験ー子どものインターンシップー」など¹²⁾。セクショナリズムが最も強いとされる国のレベルでもこうした連携事業ができるのであるから、都道府県・市町村レベルではよりやり易いはずである。社会教育行政サイドからの仕掛けができるように、一般行政担当者との日頃の交流と課題意識の共有、セクションの枠を超えた斬新なアイデアを生む構想力などが必要となろう。

④高等教育機関との連携

社会の知的水準が上がっている現在、大学などの高等教育機関は地域の学習機会の充実において、不可欠な存在になっている。大学等であっても18歳人口の減少期に社会的存在感を示し組織としての生き残りをかけるという意味で、地域社会に対する学習支援は重要な社会貢献活動と位置づけられるようになっている。ところが、これまで、大学等の教員個別の地域貢献はあっても、大学自身が組織的に地域の学習にかかわることはあまりなされてきていない。社会教育行政と高等教育機関との連携推進にあたっては、教育委員会の方から働きかけ、事業の具体化を進める必要がある。山形市の「山形市民大学」では、市教委、公民館、山形大学、東北芸術工科大学などが役割分担し円滑に協力して事業展開が図られているが、このような教育委員会と大学との組織的連携がもっと多くのところで追求されても良い。

⑤民間教育事業者との連携

これまでややもすると、社会教育は公的な教育行政が提供すべきものとの考えが関係者に広がっていた。社会教育法23条に公民館は営利事業を援助することを行ってはならないとされており、これを拡大的に解釈してきた結果であろうが、もとより一般の施設貸出し条件に基づいて民間事業者が公民館施設を貸し出したとしても、この条項に触れるはずもない。むしろ、学習者の利益になる場合には、行政として積極的に民間教育事業と連携することは当然である^③。

最近のある調査では、平成11年に、全国の市区町村のうち、民間教育事業者と何らかの連携を行っているところが22.2%、連携していないが今後必要があるとしたもの37.2%となっている。両者を併せると約6割になり、民間との連携を積極的に捉えている市区町村が多くなっている。連携の形態は、公民館などの施設の貸与(14.5%)、公的施設に民間のパンフレットを置く(10.1%)、事業の共催(5.9%)、講座の委託(5.6%)などとなっている^④。住民のニーズに的確に対応することを前提に、多様な連携の形態を工夫し、学習者の利益に繋がる事業展開が求められる。

(3) 学習へのアクセスの確保(いつでも学べる)

①設置者本意から学習者本意の機会提供へ

社会教育施設については、できるだけ学習者の立場に立った運営がなされ

ることが望まれる。施設の開設日時についても、理想的には、原則、年中無休・24時間開館ということになる。そうはいつても、現実的には設置者として様々な制約条件がありそうもいれないが、地域の状況に応じて、できるだけいつも開館され、利用の手続きも簡易にするなどアクセスがしやすくなるようにすることが求められる。しかし、実態としては、設置者の都合が優先された施設運営になっている場合が多い。例えば、公立図書館の年間開館日数は、文部省の平成8年度社会教育調査報告によると、350日以上のところは18館あるのに145日以下のところも68館あるなど、館により大きな差のあることがある。施設利用時間についても、日曜・祝日に休館になっている施設があったり、早い時間に閉館になってしまって社会人が利用しにくいなどといったところもある。職員の勤務時間の割り振りを柔軟に行ったり、地域によっては、開館を遅くしてその分、閉館も遅くするなどという方法を採用することも考えられよう。東京国立近代美術館や国立西洋美術館などでは、閉館時間は通常午後5時とされているが、都心にあるため来館者に勤め人が多いということから金曜日だけは午後7時までと開館の時間を延長するなどの配慮をしている。また、全国の図書館の約8割が午後7時までに閉館となっているが、長野県川上村文化センター図書館や山口県須佐町図書館のように自動貸出返却機の導入などにより24時間の開館を行っているところもある。金沢市の市民芸術村でも文化団体などの自主的な管理で年間を通しての終日開館が可能になっている。

場所が不便なところにある施設では、市街地の便利な場所に支所・サテライト等を設置するとか、施設利用が電話だけで申込みするなど手続きが簡単に行えるとか、地域や施設の状況に応じて、学習者の立場に立ったきめ細かな配慮も求められる。例えば、町田市立中央図書館はJR駅に直結したホテル・レストラン・商店街を含む複合ビルの中に立地し、利用者の利便を図っているなどの例もある。

学習者の特性に配慮した対応も当然必要になる。図書館などでは、障害者のために拡大読書器の設置、点字図書の作成・収集、対面朗読サービスの部屋そのためのボランティアの配置、スロープの設置、トイレの整備などが多くのところでみられるようになってきている。子どものための読書スペースや読み聞かせのためのカーペットや畳敷き床の整備、外国人の多い地域では、

その人達の国の図書や新聞・雑誌などが常備されるようになってきている。博物館でも、子どものための展示を企画する場合、展示物の高さ、説明文の書き方、説明の際の話し方など、子どもに配慮して細かな工夫が講じられるようになってきている。今後、様々な側面において一層の配慮が求められる。

②遅れた情報化の挽回を

情報化への対応は、学習の時間的・空間的制約を解消するのに大変有効であるばかりでなく、自主的自発的な学習を支える基盤となるものとして、生涯学習時代の社会教育にとって不可欠のものである。ところが、社会教育分野における情報化は著しく遅れていると言わなければならない。社会教育施設設備の情報化・マルチメディア化への対応の遅れは、一般社会・学校などと比べても一目瞭然だ。ハードそのものがごく少ない上に、ソフトも少ない。インターネット端末もごく限られている。専門の指導者もいないし、高いニーズの割にコンピュータ利活用の講座なども十分開かれていない。そうした現状は大きな問題であるが、さらに、社会教育において将来どの程度情報化をどのように推進していくべきかの検討もこれからの課題になったままである。情報化の進展は、学習のコンテンツの質を著しく高め、個人学習の形態を拡大させ、あるいはまた逆に、情報機器を通じてグループ間での一層緊密なコミュニケーションがもたらされたりと、社会教育全体に大きな影響を及ぼすことが考えられる。技術的な進展の著しい分野であるだけに、後追いにならないように、総合的な方針を立てて整備する必要がある。同時に、学習方法についても、コンピュータ等の支援による学習プログラムの開発など自律型学習スタイルの開発、自主的な学習継続を可能にする情報技術・能力取得のための新しい学習機会の拡充が計画される必要が出てきている。最も切実で緊要な行政課題である。

(4) 行政の優先順位の明確化

平成11年度社会教育調査速報によると、教育委員会や公民館等社会教育施設が実施する学級・講座を内容別に見ると、趣味・稽古事を含む教養系が6割近くを占め、これに体育・レクリエーションを加えると7割を超える状況になっている。公的資金を使って行われるこうした事業の場合、行政として優先順位をどう設定するかが問題になる。一般的には、現在大勢となってい

る個人の趣味・教養・娯楽に関わるものについてはなるべく控え、個人のエンパワーメントに係る学習、地域社会づくりやその活性化、地域的な課題解決など、より公共性・公益性の高い学習機会提供にシフトさせていく必要があるものと考えられよう。もちろんこのことは、自主的なグループなどが公民館を借りて趣味や教養的な学習活動を行うことを否定的に捉えるべきものではないことは言うまでもない。ややもすると、社会教育行政にあっては、対象となる活動分野が極めて広範で行政としての関わり方も多様であるところから、行政目標が漠然としがちで、そのため具体の施策についての評価もあまり行われてこなかったところがある。結果として社会教育行政の成果を社会にアピールすることも疎かになりがちであった。行政として社会教育活動を推進し、またそのための環境を整備をする理由には、社会教育についての住民の強いニーズに答えることが大切と考えられること、社会教育の推進が住民のコミュニティ運営能力を向上させ、ひいては地域コミュニティの活性化をもたらすという高い公共性を有することにある。今後は、それぞれの地域の状況に応じて、社会教育行政の目的・目標のイメージをはっきりさせ、そのための施策の優先順位を明確にし、達成度を評価することが必要になっている。

(5) 学習成果の活用促進

生涯学習理念に基づいて学習機会提供の改善が図られる必要のあることを述べてきたが、今後の社会教育行政においては、さらに学習者が学習成果を活用することを促進すること、そのためのシステムを構築することが求められる。自らの学習成果を活用して社会参加・実践を希望する人々のニーズが高まっているばかりでなく、地域社会にかかわる行政にとっては、何らかの形で住民の行政への参加を求めざるを得ない状況になってきているからである。すべての住民サービスを行政だけで賄える時代ではなくなってきている。社会教育行政の目標を、自律した学習能力を備えた市民の育成、そうした人々によって構成・運営されるコミュニティの形成・活性化にあると捉えれば、学習機会の提供ばかりでなく、人々が学習の成果を活用するよう促進すること、またそうするための仕組みづくりが重要になる。生涯学習社会の構築という行政の大眼目は、多様な学習機会の提供と社会での評価により構成され

るものであるが、後者はまさに、学習成果の活用による社会参加の意味である。平成11年の生涯学習審議会答申「学習の成果を幅広く生かす」では、特に、「個人のキャリア開発」、「ボランティア活動」、「地域社会の発展」という3つの領域ごとに学習成果活用方策の提言を行っている。

この面で社会教育行政として必要なことは、第一に学習成果活用の場を広く開発することである。学校支援ボランティアの隆盛は学校が社会人のための格好の活動の場であることを明らかにした。社会教育施設にとってはボランティア受入は施設の本質にかかわる社会的な責務と捉え、積極的に対応すべきものである。社会教育行政では、社会教育法に基づき社会教育委員、公民館運営審議会などの住民参加が制度化されてきたが、近年、形骸化が目立つようになってきている⁶⁾。こうした住民委嘱の制度を活性化させて本来の趣旨に沿った運用が求められるとともに、新たな職の委嘱も拡大させるべきである。ある調査によれば、生涯学習推進員、生涯学習コーディネータなどいろいろな名称で住民のリーダー的存在の人を社会教育行政で委嘱する制度を設ける市区町村が約22%に上っている⁶⁾。

第二には、学習成果を活用したいとする人と活用の場との仲介・斡旋を促進することである。従来から人材バンクが設けられてきているが、ほとんどのところが登録ばかりで活用がない状況が続いている。社会教育の場合これまで活用というと講師・指導者としてばかり考えられがちであった。人に教えるばかりでなく、プログラムの企画・教材の作成・イベントの運営など様々な形態の活用方法が想定されなければならない。また、やりたいという供給側ばかりでなく、活動に人を求めたいという需要側の情報もともにリンクされる仕組みである必要があるし、人材バンクが社会教育施設だけ、教育委員会サイドだけで運用されるというのではなく、首長部局や民間にも開かれて運営される必要がある。

また、講座・学級の受講について「評価」として任意の単位を発行することなどが行われてきたが、学習を奨励する上では意義が認められるものの、現実の活用には繋がらない。この場合の単位は学習した事実を示すものであっても、実際には評価そのものは行われていないからである。その上、行政サイドが個人の学習を評価することの適否には議論がつきまとう。そこで、評価するのはあくまで活動を受け入れる側（企業であったり、地域であった

り社会の側)が個別に行うべきものであって、行政は、直接個人の学習成果を評価するものではないことを明確にした上で、行政は、学習者が自分の学習成果を活用することを促すこと、社会の側が個人の学習成果を評価するときにそれが的確に行われやすくすることに限定することが必要になる。当面の行政目標としては活用促進のための新たな仕組みを導入することになる。答申では、①「生涯学習パスポート」(生涯学習記録票)の導入、普及、②インターネットによる「学習成果活用マッチングバンク」の運営、③生涯学習パスポートにおける学習活動に対する認証システムの検討が提案されており、具体的な施策としての立案・導入が待たれるところである⁷⁾。

<注>

- (1) 中教審昭和56年答申「生涯教育について」で、「生涯教育とは、国民の一人一人が充実した人生を送ることを目指して生涯にわたって行う学習を助けるために、教育制度全体がその上に打ち立てられるべき基本的な理念である」とされている。なお、その後、臨教審「審議経過の概要(その3)」(昭和61年)において、「学習は読書・独学など自由な意思に基づいて意欲を持って行うことが本来の姿であり、自分にあった手段や方法によって行われるというその性格から、学習者の視点から課題を検討する立場を明確にするため、『生涯教育』という用語ではなく、『生涯学習』という用語を用いた。」とされた。それ以降は、一般にも、生涯教育に代わり生涯学習の語が広く使われるようになっていく。
- (2) この種の連携事業の先駆けになったのは、教育委員会の家庭教育関係事業での保健所との連携事業であった。3歳児検診時などに保健所で、教育委員会が資料を配付し説明をさせてもらうというものであった。家庭教育事業に本当に学んでもらいたい親の参加が得られないということへの対応策として構想された。こうした協力関係をもとに、平成10年度以降、文部省は厚生省と連携して、家庭教育手帳・家庭教育ノートを作成して、母子保健の機会などを活用して全国の親に配布してきた。
- (3) 平成7年に、公民館をカルチャーセンター等へ貸出使用を許可することは社会教育法上可能と解釈されるとの行政実例が出されている。この通知では、「営利事業を援助する」とは、具体的には、特定の事業者に対し、公民館の使用回数、使用時間、事業者の選定等に関する優遇、一般に比して社会通念上きわめて安い使用料の設定等事業者に対して特に便宜を図り、もって当該事業者に利益を与え、その営業を助けること、と解釈しており、こうした内容に当たる場合以外は社会教育法に抵触す

るとはいえないとしたのである。また、平成10年には、文部省の「教育行政機関と民間教育事業との連携方策に関する調査研究協力者会議」が報告書をまとめ、「住民の生涯学習の振興にとって有益であること」、「公平・適切な手続き等を経ていること」を前提に「教育行政機関は、民間教育事業者との連携を積極的に進めるべきである。」と提言されている。

- (4) 「生涯学習と地域づくり研究会」報告書「生涯学習による地域づくりー全国の動向ー」平成11年（文部省委嘱事業：全国市区町村における生涯学習による地域づくり事業の推進方策に関する調査研究）による。
- (5) 平成11年の社会教育法の一部改正により、公民館運営審議会は義務設置から任意設置へ変更され、委員についても選考範囲の限定が解除されたが、この措置の背景には、公民館運営審議会の形骸化という現状がある。
- (6) 前掲「生涯学習と地域づくり研究会」報告書による。また、この報告書によると、アドバイザーなどのほかに、「生涯学習プランナー」（群馬県安中市）、「生涯学習相談員」（広島県三原市）、「生涯学習やしお大使」（埼玉県八潮市）、「まなびいネットワーク」（千葉県鎌ヶ谷市）などが紹介されている。
- (7) （財）日本生涯学習総合研究所の「生涯学習パスポート（生涯学習記録票）」に関する調査研究（文部科学省委嘱）報告書（平成13年）では、アメリカオハイオ州での「キャリアパスポート」の実践やイギリスでの「全国学習達成記録」の運営について報告されており、他の国でも同様の試みが始まっていることが紹介されている。