

社会教育主事養成の変遷

椎 廣 行

(国立教育政策研究所社会教育実践研究センター)

はじめに

社会教育主事に求められる能力・資質は、時代の変化や社会の要請に伴い変わってくることは当然のことである。しかし、それを実際に育成することは、簡単なことではない。なぜなら、新たに求められる、あるいは育成が強調される資質・能力というのは、それまでの養成・研修の過程で見落とされてきた、あるいは目的化されていなかったことを意味するとともに、目的化していたとしてもそれまで育成してきた能力・資質を一層高度化することを要求しているからである。その要求に応えるためには、養成・研修のシステムを変更したり、その内容・方法を新たに工夫・開発することが必要になるからである。

現在、社会教育主事の養成(資格取得)は、大学で必要な単位を修得するか、社会教育主事講習で単位を修得するか二つの方法がある。その内容は、社会教育主事講習等規程(文部科学省令)で定められており、講習実施大学等は、多少の柔軟性はあるものの当該規程に従って行う必要がある。また、文部科学省(文部省)は、講習等規程の内容の見直しにあたっては、有識者で構成される審議会等での審議をもとに行ってきた。このような法令に根拠のあるものは、その内容を社会の変化に対応したものに変更するには、相応の時間がかかるといえる。

また、研修については、国、都道府県、市町村が行うものがあるが、それぞれの抱える課題から内容が決められていくことが多く、資質・能力の育成という観点からは、社会の変化に対応しやすい性格を有している。しかし、近年の国や地方公共団体の財政状況の悪化は、研修機会を減少させ、実施する期間も短期化している。また、教員から異動してきた社会教育主事の在職年数が3年程度を目安に行われている、あるいは、大学で社会教育（生涯学習）を専門として単位を修得してきたものが社会教育主事として採用されることが少なく、多くの者が社会教育主事講習により資格を取得するといった現状もある。そうした現状を考慮すると、社会教育主事に必要な資質・能力を育成する上で社会教育主事講習が重要な役割を担っているといえる。

ここでは、戦後、社会教育主事が果たす役割への期待のなかで社会教育主事講習がどのように変遷してきたかについてをみることを通して、社会教育主事の養成について考えることとする。

1 社会教育と社会教育行政

社会教育法は、昭和24年に公布、施行され、国及び地方公共団体の任務が明らかにされた。社会教育法第3条は、「国及び地方公共団体は、この法律及び他の法令の定めるところにより、社会教育の奨励に必要な施設の設置及び運営、集会の開催、資料の作製、頒布その他の方法により、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なければならない。」と規定している。

ところで、社会教育の役割についてはどのように考えられていたのであろうか。社会教育法の草案の作成・成立・普及、さらに一部改正に携わった井内慶次郎氏によれば、鈴木健次郎（公民館の生みの親、育ての親といわれる。青年団運動の指導者から戦後文部省に勤められた。）から次の点について指導を受けたという。

① 戦前の社会教育は、学校教育の負担と犠牲の上において行われてきた。

これからの社会教育はまず、学校教育から相対的に独立した独自の世界

をもつように努めること。

- ② 戦前の社会教育がもっていた動員的な色彩を、どう切り替えていくか、という問題。これからの社会教育は、相互教育、自己教育としての性格をはっきりさせねばならない。
- ③ これからは、日常生活の中に文化環境を整備することが大切だ。物が
ないときではあるが、やはり施設を整えないと、社会教育は絶えず、個人
の偶発的な事情に左右されやすいことになる。立派なリーダーはもと
より必要だが、安定した社会教育のためには、常住的な文化環境が必要だ。
- ④ 社会教育は、日常生活、実生活の中にあるロジックを踏まえていく。
実生活に即する教養、それが社会教育の出発点であると同時に、目標
でもある。
- ⑤ 社会教育は日常生活の全体を支える、レベルの違う地下水の役割を果
たすべきではないか。住民の福祉とか生活の安定とか、そういうことを
究極の目的として、そこにどう教育的なアプローチをするかということ
ではないか。

そして、「戦後の社会教育行政の基本は、法第3条にあるのではないか」、
と言っている。行政の対象はすべての国民であり、社会教育は国民の「自発
性、自主性を基礎とする」。「戦前のような『強化（教化であろう。筆者）、動
員』ではない」。また、「日常生活の中にある要請に基づいて、国民自らが努
める」ものであり、「むき出しの教育的な意図はやはり避けるべき」で醸成す
るものだ。『『環境の醸成』を目標とするというのは、行政のリミットを示す
もの』と言っている。そして、「社会教育は、インフォーマルな広い範囲のの
びのびしたもの。行政が触るのは、そのうちシステマチックなところだけ、
と強調したものでしょう。官の社会教育をつくろうなんて根性は、夢にもな
かった。むしろ、官の社会教育からいかに脱却するかというのが明確な意識
だったと思います。」と言っている。⁽¹⁾

このように、法制定時には、社会教育と社会教育行政が明確に区別されて
考えられていたことが分かる。

2 社会教育主事の役割と講習内容の変遷

(1) 社会教育主事の法定

戦後、社会教育主事は、昭和22年6月の地方自治法施行規程の一部改正により、「第18条 地方自治法に特別の定めのあるものを除く外、都道府県に左の職員を置く。……八 社会教育主事」と規定された。翌年8月、教育委員会法施行令が制定され、第16条第1項で、都道府県教育委員会の事務局に置かれる職の一つとして社会教育主事が定められ、同条4項で「社会教育主事は、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」とされた。

昭和24年に制定された社会教育法では、社会教育主事については規定していなかった。そのため、「社会教育法第5条及び第6条に規定する市町村及び都道府県社会教育行政の任務は何といっても社会教育に関する専門職員によって担当されなければならないにもかかわらず、法は社会教育主事について何ら規定せず、また他の法体系における措置も十分でない」、指導主事に比べて「社会教育主事は、伝統のある職なのに、見劣りがするというわけです。教育委員会法でも、社会教育主事はその他の職員の中に埋没してしまっている。これでは、どうも位取りが悪い、ぜひとも社会教育主事も教育公務員特例法の中に入れて、その適用を受ける、専門性をもつ立派な職としたい、ということになったのです。そこで、社会教育法を手直しして、社会教育主事は、こういう資格がなければならぬと法定する。それほど特別の存在理由を主張するポストだから、教育公務員特例法にも書く、とこうなったのです。」⁽²⁾

社会教育法の成立後2年、昭和26年6月に社会教育法の一部を改正する法律」が施行された。これにより、社会教育主事は、都道府県教育委員会事務局に置かれることとなり（市町村教育委員会は任意設置）、その職務は「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。ただし、命令及び監督をしてはならない」とこととされた。また、社会教育主事の資格、講習等について規定された。なお、このとき「教育公務員特例法の一部を改正する法律」があわせて施行され、「専門的教育職員」として規定された。

なお、「社会教育を行う者」、「専門的技術的な指導助言」の解釈については、

議論されてきた経過があるが、「社会教育を行う者」は、一般的には公民館、図書館、博物館等の社会教育施設の職員や青少年団体、婦人会、PTA等社会教育関係団体の指導者などが考えられ、また、「専門的技術的な指導助言」は、団体の経営(会則のつくり方、予算のつくり方、事業計画の立て方など)、グループワーク、討議法、視聴覚教材の利用法、講座・討論会・講習会・展示会・その他集会の企画運営、施設経営等が考えられていたといえよう。

社会教育法改正とほぼ同じ時期に社会教育主事講習等規程(昭和26年文部省令第12号)(以下、講習等規程という。)が定められた。従って、この時期の社会教育主事に求められる資質・能力は、社会教育行政職員としての基礎的な資質・能力と上記のような社会教育に関する専門的技術的な指導助言に必要な資質・能力といえる。

このとき講習等規程において定められた修得すべき科目は、次の通りである。

第1表 社会教育主事講習の科目

(必修)		(選択)	
社会教育概説	1 単位	成人指導	左の科目から 1 科目以上
社会教育史	1 単位	青少年指導	
教育社会学	1 単位	視聴覚教育	それぞれ 3 単位 以上
教育心理学	1 単位	通信教育及び学校開放	
社会教育方法論(社会教育 施設論及び社会教育評価論 を含む)	2 単位	公民館	
社会教育行政及び社会教育 財政	2 単位	職業教育及び職業指導	
社会教育と政治・経済	1 単位	体育及びレクリエーション	
社会教育と科学・道徳・宗 教・芸術	1 単位		
職業教育及び職業指導	1 単位		
体育及びレクリエーション	1 単位		

必修として10科目・12単位が、選択科目として科目のなかから1科目以上

それぞれ3単位以上が課せられた。必修科目は、社会教育主事として必要な社会教育に関する理論並びにその実践的方法等の修得を目指すものであり、選択科目は、単位数からみて専門性を養うことを目的とするものと考えられる。これは、「社会教育主事の給与等について」（昭和26年8月9日付け文部事務次官通達 文社社第311号）の第2項「社会教育主事の定数について」のなかで、都道府県教育委員会事務局には、この選択科目7領域が「標準となってくると考えられ、その各々の分野について最小限度1名を必要」という理由で7名（ならびに地方出張所に各1名）の社会教育主事を置くことが望ましいとしたことからもうかがえる。

なお、昭和29年5月には、過去3カ年にわたる講習の結果に検討を加え、講習の科目と単位とが社会教育主事の専門的職務に照らして網羅的だということ次のように講習等規程が改正された。

第2表 社会教育主事講習の科目

甲群	社会教育概論（社会教育史を含む。）	4単位
	社会教育行政及び社会教育財政	3単位
	社会教育演習	3単位
乙群（1科目以上）	教育社会学	2単位
	社会心理学	2単位
	青年・成人心理学	2単位
丙群（1科目以上）	成人指導	3単位
	青少年指導	3単位
	視聴覚教育	3単位
	学校開放	3単位
	社会教育施設	3単位
	職業教育及び職業指導	3単位
	体育及びレクリエーション	3単位

（2）市町村教育委員会の社会教育主事の必置と主事講習

昭和34年4月には、社会教育法の一部が改正され、社会教育主事が市町村においても必置とされた。同時に、社会教育主事講習等規程も改正され、受講者に広い視野の教養を与え、社会教育主事の資質の向上に資することを目

的として、科目構成も以下のように変更され、合計14単位の修得が課せられた。

昭和29年の科目構成と比べると、必修の科目数が大きく増え、それぞれの単位数が小さくなった。市町村の社会教育主事の養成を強く意識した改正と考えられる。

第3表 社会教育主事講習の科目

甲群（9単位）必修	社会教育原論	1単位
	社会教育史	1単位
	社会教育行政及び社会教育財政	2単位
	青少年教育	1単位
	成人教育	1単位
	視聴覚教育	1単位
	社会教育施設	1単位
	産業教育	1単位
乙群（2単位以上、 選択：2科目以上）	教育社会学	1単位
	社会心理学	1単位
	教育心理	1単位
	社会教育演習	1単位
丙群（2単位以上、 選択：2科目以上）	文化史	1単位
	社会教育と道徳・宗教	1単位
	社会教育と科学	1単位
	社会教育と芸術	1単位
	家庭教育	1単位
	体育及びレクリエーション	1単位
	通信教育及び学校開放	1単位

（3）昭和42年の改正

昭和42年4月の改正では、甲、乙、丙といった群はなくなり、「社会教育概論」（1単位）、「社会教育史」（1単位）、「社会教育行政」（1単位）、「青少年教育」（1単位）、「成人教育」（1単位）、「体育及びレクリエーション」（1単位）、「社会教育演習（視聴覚教育によるものを含む）」（1単位）、「社会教育特殊講義」（3単位）の8科目10単位とされた。

第4表 社会教育主事講習の科目

社会教育概論	1単位	(注) 社会教育特殊講義は、教育社会学、社会心理学、教育制度、教育調査、教育指導法、家庭教育、職業教育及び職業指導、消費者教育、視聴覚教育、社会教育施設、通信教育、学校開放、同和教育、政治・経済、道德・宗教、科学・技術、芸術・文化、文化財の保護、マスコミュニケーション、国際理解並びに時事問題の小科目のうちから6以上を選択して、それぞれについて3時間以上12時間以内の授業を行う
社会教育史	1単位	
社会教育行政	1単位	
青少年教育	1単位	
成人教育	1単位	
体育及びレクリエーション	1単位	
社会教育演習 (視聴覚教育によるものを含む)	1単位	
社会教育特殊講義	3単位	

(4) 社会の変化と社会教育主事

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」は、社会教育行政の当面の重点として、人的面では社会教育主事をあげている。「今後の国民の自発的学習が効果的に行われるためには、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・職域における学習組織の組織化、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」とし、そのための方策の一つとして養成制度の改善をあげている。「社会教育主事の質の改善を図るため、従来から行われている大学における社会教育主事講習の拡大を図るとともに、その内容(科目の種類、内容、単位、履修方法等)についても改善を考えなければならない」と指摘した。

また、昭和49年の社会教育審議会答申「市町村における社会教育指導者の充実強化のための施策について」では、「今日の社会教育が社会の諸条件の変化に即して、その多様化、高度化、専門化、広域化を求められるとともに、新たに生涯教育の観点からその体系化と内容・方法の改善が必要とされている折から、市町村における社会教育振興の中核となる社会教育主事の充実は

不可欠である」と指摘し、市町村独自の社会教育主事の充実を促進するための配慮の一つとし、「国が行う社会教育主事資格付与講習の拡充及びその方法の改善」の必要性を指摘した。

（５）社会教育主事に必要な能力・資質

昭和61年には、社会教育審議会成人教育分科会が「社会教育主事の養成について」報告をしている。報告では、社会教育主事がその職務を遂行するに当たって、「時代の進展に即応し得る豊かな教養と識見を備える必要がある」とはいうまでもないが、特に、今日の社会教育が当面している課題に対処するためには、幅広い視野のなかで、人々の学習要求や社会が要請する課題を敏速かつ的確に把握して、必要な施策を企画実施し、社会教育に関連する事業との調整を図る資質・能力等が求められており、そうした資質・能力を支えるものとして、とりわけ社会教育に取り組む積極性と柔軟な発想を身につけることが重要視されている」とし、「学習課題の把握と企画立案の能力」、「コミュニケーションの能力」、「組織化援助の能力」、「調整者としての能力」、「幅広い視野と探求心」が、社会教育主事に求められる資質・能力としてあげられた。この報告は、これまで曖昧といわれてきた社会教育主事の専門性を明確にするとともに、臨時教育審議会答申の生涯学習体系への移行に向けた社会教育主事の役割が、資質能力の面から述べられたととることもできる。そして、社会教育主事講習における教育の内容及び方法について、「社会教育の基礎」（社会教育の本質についての理解を図る科目）、「社会教育計画」（社会教育の計画・立案についての理論と方法の理解を図る科目）、「社会教育演習」（専門的な知見を踏まえた実践的な能力の開発を図るとともに、学習者とのコミュニケーションの能力の養成を図る科目）、「社会教育特講」（幅広い視野と探求心を持たせるようにする科目）という総合的な科目編成を原則とする試案を提示した。なお、「社会教育主事講習は、社会教育主事に必要な資質・能力の養成を目標として行われるものではあるが40日程度の講習期間中に、資質・能力のすべてを養成することは難しい。したがって、講習をいわば社会教育主事養成のオリエンテーションとして位置づけ、社会教育に取り組む意欲の喚起に努め、その後の現職研修を充実し、両者の連携によって質の高い社会教育主事の養成に努めるようにする」と指摘された。

この報告に基づき、昭和62年2月の省令改正では、「社会教育の基礎」(2単位)、「社会教育計画」(2単位)、「社会教育演習」(2単位)、「社会教育特講」(3単位)の4科目9単位とされ、その内容は以下の通りである。

第5表 社会教育主事講習の教育内容

科 目	備 考
社会教育の基礎 (社会教育概論) (2単位)	社会教育の意義 生涯教育と社会教育 社会教育と学校教育 社会教育と社会教育行政 一般行政と社会教育行政 社会教育の内容・方法・形態・学習者 社会教育指導者
社会教育計画 (2単位)	地域社会と社会教育 社会教育調査とデータの活用 社会教育事業計画 社会教育の対象の理解と組織化 学習情報提供と学習相談 社会教育と広報・広聴 社会教育施設の経営 社会教育の評価等
社会教育演習 (2単位)	演習テーマの例示(略)
社会教育特講 (3単位) (※選択)	国際化と社会教育 高齢化と社会教育 情報化と社会教育 家庭教育と社会教育 青少年問題と社会教育 婦人問題と社会教育 環境問題と社会教育 同和問題と社会教育 社会教育行政

社会教育特講 (3単位) (※選択)	視聴覚教育 学校開放 ボランティア活動 社会体育 健康教育 消費者教育 文化財の保護 社会福祉と社会教育 企業内教育・職業訓練 民間の教育・学習機関等
--------------------------	--

(6) 生涯学習・社会教育行政を推進する専門家

平成8年4月生涯学習審議会社会教育分科審議会は、「社会教育主事、学芸員及び司書の養成，研修等の改善方策について」報告している。そこでは、「この間，生涯学習社会の構築がわが国の重要な課題として広く認識されるようになり各教育委員会における生涯学習振興のための組織体制の整備と施策の積極的推進が必要となっている。このため，社会教育主事の養成内容について，幅広い生涯学習・社会教育行政を推進する専門家としての役割を一層発揮できるように見直す」，また，「様々な分野から多様な知識・経験を有する人材を求めることも有意義」なので「受講しやすくするよう実施方法を工夫」するとともに，「大学以外の学習成果や様々な実務経験で培われた職務遂行能力を積極的に評価」し「社会教育主事の資格取得の途を弾力化する必要がある」とされた。科目の構成及び内容は，大きな変更を提言していないが，「社会教育の基礎」を「生涯学習概論」に改め，生涯学習及び社会教育の本質について理解を深めるとともに，学習者の特性や教育相互の連携について理解を図る内容とされた。「社会教育計画」については，特に学習支援能力の向上の観点から，学習情報提供・相談に係る実践的な内容の充実が求められた。

同年8月の省令改正では，この報告に基づき「生涯学習概論」(2単位)，「社会教育計画」(2単位)，「社会教育演習」(2単位)，「社会教育特講」(3単位)，合計4科目とし，その内容は以下の通りである

第6表 社会教育主事講習の教育内容

科目	備考
生涯学習概論 (2単位)	(おおむね) 生涯学習の意義 学習者の特性と学習の継続発展 生涯学習と家庭教育 生涯学習と学校教育 生涯学習と社会教育 生涯学習社会における各教育機能相互の連携と体系化 生涯学習社会の学習システム 生涯学習関連施策の動向 社会教育の意義 社会教育と社会教育行政 社会教育の内容 社会教育の方法・形態 社会教育指導者 社会教育施設の概要 学習情報提供と学習相談の意義等
社会教育計画 (2単位)	(おおむね) 地域社会と社会教育 社会教育調査とデータの活用 社会教育事業計画 社会教育の対象の理解と組織化 学習情報の収集整理と提供のためのシステムの構築と運用 学習相談の方法 社会教育の広報・広聴 社会教育施設の経営 社会教育の評価等
社会教育演習 (2単位)	
社会教育特講 (3単位) (※選択)	国際化と社会教育 高齢化と社会教育 情報化と社会教育

社会教育特講 (3単位) (※選択)	家庭教育と社会教育 青少年問題と社会教育 婦人問題と社会教育 環境問題と社会教育 同和問題と社会教育 社会教育行政 視聴覚教育 学校開放 ボランティア活動 社会体育 健康教育 消費者教育 文化財の保護 社会福祉と社会教育 企業内教育・職業訓練 民間の教育・学習機関等
--------------------------	--

3 社会の変化と社会教育主事講習

(1) 経験知の交換の場としての社会教育主事講習

上記2でみてきてように、社会教育主事の養成は、時代や社会の変化に対応し、社会教育行政がどのような方向に行こうとするのかによって変化している。そこでは、基礎的な知識・技術は変わらないようにみえるが、昭和62年の改正以後、「教育心理学」、「教育社会学」、「職業教育及び職業指導」といった教育に関する教養の内容は、実践を重視する方向のなかでなくなり、社会教育主事の職務に関係の深い実践的な内容が重視されてきている。昭和61年の社会教育審議会成人教育分科会が、社会教育主事講習を「いわば社会教育主事養成のオリエンテーションとして位置づけ」と指摘するように、社会教育主事に必要とされる資質・能力の育成は、社会教育主事講習だけでは不十分であろう。ところで、社会教育主事講習の受講者は、社会教育関係の職の経験を持つ者、学校教員の経験を持つ者、他の行政経験をもつ者、最近で

は民間の者もあり、その経験は多様である。この経験に着目し、実践を重視した社会教育主事講習は、受講者の経験知を交換する場、経験を理論的に裏付ける場、実践の可能性を広げる理論を提供できる場として、そして人的ネットワークを形成する場として効果的に機能するようにする必要がある。

（２）新たな課題

今、行政改革の流れのなかで、国から地方へ、官から民へと、地方分権、民間活用が進んでいる。市町村合併が進められ、指定者管理制度、PFI、行政評価（説明責任が求められる。）が進められ、市場化テストの導入もいわれている。こうした行政改革の流れは、行政整理（人員、組織などの行政資源の削減）を底流にもち、行政機構の改編をもたらしている。このような地方公共団体の改革のなかで、これまでも弱い立場に置かれていた社会教育行政が、その本来の行政目的を果たし今後どのように充実していくかは社会教育行政担当者の政策立案能力にかかっていると言ってもいいのではないだろう。

「社会教育行政の組織にあってもラインの一員として社会教育主事が生涯学習推進体制の整備や様々な施策や事業の展開の中心的な立場に立つといった、これまでの役割を大きく超える役割が付与、あるいは期待されてきている」⁽³⁾という。社会教育主事が、これまで以上に行政マンとして施策等の企画立案能力やプロジェクトをマネジメントする力を高める必要がでてきている。

社会教育主事講習においても、こうした新たな社会教育主事の役割を遂行できるように、対処していく必要がでてきているといえよう。そして、社会教育主事講習で不十分な点を補うためには、eラーニングなどITを活用した効果的な研修機会の充実が必要となってきたといえよう。

<注>

- (1) 木田宏監修「証言 戦後の文教政策」第一法規出版、昭和62年、pp.148-150
- (2) 同上、p255
- (3) 稲葉隆「社会教育職員の研修と自己形成」『生涯学習者の支援』（シリーズ 生涯学習社会における社会教育⑤）学文社、2003、p.215

<参考文献>

- 「日本近代教育百年史 7 社会教育（1）」国立教育研究所，1974
- 「社会教育主事のための研修の在り方と研修プログラム試案」国立教育会館社会教育研修所，平成 3 年
- 飯尾潤『行政改革と政策科学』「政策科学の新展開」東洋経済新報社，1997
- 蛭田道春「社会教育主事の歴史研究」学文社，1999
- 金田智成「講習ノート 日本社会教育史」
- 今村武俊編著「新訂 社会教育行政入門」第一法規，1981