

派遣社会教育主事に関する実証的研究～都道府県状況調査の分析～

馬場 祐次朗

(奈良女子大学)

上田 裕司

(栃木県立宇都宮清陵高等学校)

稲葉 隆

(東京都教育庁)

松橋 義樹

(女子美術大学 (非常勤))

【要旨】

本論文では、生涯学習支援システム開発研究会が平成 19 年度～平成 20 年度に全都道府県を対象に実施した「派遣社会教育主事制度等の状況調査」の結果をもとに、(1)実施都道府県数の減少傾向、(2)派遣職員の派遣前後の職種、(3)派遣社会教育主事としての任用の資格要件、(4)派遣社会教育主事が本来担うべき職務、(5)派遣社会教育主事の受け入れの際の人的条件・経費負担、の 5 点に注目して派遣社会教育主事制度の有効性を検証するための視点を提示した。

今後は、本論文で明らかにした視点から、派遣社会教育主事制度の制度的特徴もふまえ、当該市町村における住民の生涯学習活動・地域活動などの活性化との関連をととして派遣社会教育主事制度の制度的有効性を検証することが求められる。

1. 研究の目的

都道府県が発令する社会教育主事を市町村へ派遣・配置するという「派遣社会教育主事制度」は、都道府県と市町村との連携・協力体制の強化、市町村の社会教育行政体制の充実、学校教育と社会教育との連携・協力体制の強化などを目的とするものである。市町村の社会教育行政をとりまく状況が厳しくなっている現状、他方で学校教育と社会教育との連携・協力体制のあり方が厳しく問われてきている現状において、その有効性を歴史的かつ具体的に検証することが、今後の社会教育のあり方を見据える上で必要不可欠であると考えられる。

派遣社会教育主事制度は、1960 年代後半以降いくつかの都道府県において導入され始め、昭和 49 年度から国庫補助事業として開始された。その後、国庫補助事業ではなくなるも国による助成事業としての派遣社会教育主事制度は平成 9 年度まで実施され、地方分権の推進や国の財政状況との関連もあって国による助成制度が廃止（一般財源化）された平成 10 年度以降、派遣社会教育主事制度を導入する都道府県は減少傾向にある。しかし、独自の財源によって（多くの都道府県で制度を縮小しつつも）制度を継続して導入している都道府県の他、制度の骨格は維持しつつも制度の目的・派遣職員の名称や役割を変更した類似制度を創設する都道府県も見られた。

派遣社会教育主事制度をめぐっては、国庫補助事業としての派遣社会教育主事制度が開始された昭和 49 年前後には、各都道府県の事例への言及も含めて議論が活発であったものの、当時を含めて現在に至るまで派遣社会教育主事制度の意義・効果と課題を検証するための基礎データの収集が充分には行われてこなかった。このことから、派遣社会教育主事制度に関する実証的研究が求められる。

本論文では、国による助成制度としての派遣社会教育主事制度が平成 10 年度に廃止されて以降各都道府県で類似制度の創設も含めて多様な動向が見られる状況を把握するため、生涯学習支援システム開発研究会が平成 19 年度～平成 20 年度に都道府県教育委員会に対して実施した「派遣社会教育主事制度等の状況調査」の結果をもとにして、派遣社会教育主事制度の有効性について検討するための視点を明らかにする。

2. 研究の方法（「派遣社会教育主事制度等の状況調査」の概要）

(1) 調査の目的

国庫補助事業開始以前・国庫補助事業及び国による助成事業実施時期の状況も含め、派遣社会教育主事制度等の実施状況及びこれに関連する状況について調査し、派遣社会教育主事制度の意義・効果と課題、今後の方向性等について検証するための基礎データを収集する。

(2) 調査対象

平成 19 年度においては、全ての都道府県を調査対象とした。

平成 20 年度においては、平成 19 年度の調査で、1)平成 20 年度に派遣社会教育主事制度等を（拡大・縮小も含め）実施する、2)平成 19 年度で派遣社会教育主事制度等を廃止し新たな制度等も創設・実施しない、3)平成 19 年度で派遣社会教育主事制度等を廃止して新たな制度等を創設・実施する、のいずれかを回答した都道府県を対象とし、それぞれ異なる内容の調査を実施した。

(3) 調査方法

平成 19 年度・平成 20 年度ともに、都道府県教育委員会事務局の生涯学習・社会教育主管課宛に調査票を郵送し、回答を記入後 FAX で返送を依頼した。また、調査票の電子データ（への回答記入）を希望する都道府県に対しては、E メールを用いて電子データをやりとりした。なお、回答にあたっては、なるべく社会教育主事で市区町村支援を担当する職員に回答を依頼した。

(4) 調査期間

平成 19 年度においては、平成 20 年 2 月 18 日～平成 20 年 3 月 7 日を調査期間とし、平成 20 年 2 月 1 日時点での状況についての回答を依頼した。

平成 20 年度においては、平成 20 年 10 月 16 日～平成 20 年 11 月 10 日を調査期間とし、平成 20 年 10 月 1 日時点での状況についての回答を依頼した。

(5) 調査票の回収状況

平成 19 年度においては、発送数 47 に対し、回収数 49 であった。回収数が発送数を上回った理由は、

- 1) 要項による派遣を平成 18 年度で廃止し、平成 19 年度から地方自治法による社会教育主事有資格者の派遣を開始した。
- 2) 社会教育担当の派遣は平成 16 年度で廃止したが、スポーツ担当の派遣は平成 19 年度現在実施している。

のそれぞれに該当する都道府県が 1 つずつあり、それぞれ 2 つの異なる内容の回答 (1)については、平成 18 年度までの要項派遣の内容についての回答と平成 19 年度からの地方自治法派遣の内容についての回答。2)については、平成 16 年度までの社会教育担当の派遣の内容についての回答と平成 19 年度現在実施しているスポーツ担当の派遣の内容についての回答) が戻ってきており、その内容を考慮していずれも有効票と判断したことによる (よって、回収率は 100%)。

平成 20 年度においては、(2)調査対象の項の 1)に該当する都道府県については発送数 20 に対して回収数 20 (回収率 100%)、同じく 2)に該当する都道府県については発送数 6 に対して回収数 6 (回収率 100%)、同じく 3)に該当する都道府県については発送数 2 に対して回収数 2 (回収率 100%) であった。

(6) 調査の内容 (調査票の項目)

平成 19 年度においては、

- ①国庫補助事業開始以前 (昭和 48 年度以前)・国庫補助事業及び国による助成事業実施時期 (昭和 49～平成 9 年度)・国による助成事業廃止以降 (平成 10 年度以降) それぞれの時期における派遣社会教育主事制度等 (以下、「制度等」) の実施の有無
- ②平成 20 年度の制度等の実施予定
- ③平成 19 年度に実施している (以下、10)まで同様) 制度等の名称
- ④制度等の開始年度
- ⑤制度等の根拠となる法律・条例等
- ⑥派遣市区町村数・派遣人数
- ⑦派遣職員の資格要件
- ⑧制度等上規定している派遣社会教育主事等の職務
- ⑨派遣対象となる市区町村の条件
- ⑩都道府県と派遣先市区町村との経費負担比率
- ⑪⑦～⑩以外の条件
- ⑫派遣職員の派遣前後の職種 (一般的なパターン)
- ⑬社会教育主事等を対象とした研修の有無・派遣社会教育主事等派遣職員のみを対象とした研修の有無

平成 20 年度においては、(2)調査対象の項の 1)に該当する都道府県に対しては、

- ①平成 21 年度の制度等の実施予定
- ②平成 20 年度に実施している制度等における派遣期間とその根拠
- ③平成 21 年度の制度等の計画の具体的内容

同じく 2)に該当する都道府県に対しては、

- ①平成 21 年度の制度等の実施予定
- ②平成 19 年度に実施していた制度等の廃止前後の状況

同じく 3)に該当する都道府県に対しては、平成 20 年度から実施した新しい制度等の概要及びその問題点・課題等

なお、この調査では、国庫補助事業及び国による助成事業としての派遣社会教育主事制度を「派遣社会教育主事制度」と定義し、その類似制度（都道府県が発令する社会教育主事を市町村へ派遣・配置する制度全般）についての回答を依頼したものである。

3. 調査結果の概要

(1) 平成 19 年度

- 1) 国庫補助事業開始以前・国庫補助事業及び国による助成事業実施時期・国による助成事業廃止以降それぞれの時期における制度等の実施の有無（回答はいずれも選択式）

それぞれ第 1 表～第 3 表のとおりである。国庫補助事業及び国による助成事業実施時期においては、1 都道府県を除いて制度等を実施（導入）していたのに対し、平成 19 年度現在で制度等を実施しているのは 28 都道府県である。

第 1 表 国庫補助事業開始以前の実施状況

(N=47)	
	回答数
県費等による派遣社会教育主事制度等を実施していた	8
県費等による派遣社会教育主事制度等を実施していない	32
わからない	7

第 2 表 国庫補助事業及び国による助成事業としての派遣社会教育主事制度の導入状況

(N=47)	
	回答数
導入していた	46
導入していない	1
わからない	0

第 3 表¹⁾ 国による助成事業廃止以降の実施状況

(N=49)	
	回答数
国の派遣社会教育主事制度に類似する制度等を実施しており、現在も実施している	28
国の派遣社会教育主事制度に類似する制度等を実施していたが、廃止し、現在は、類似する制度・事業は実施していない	17
国の派遣社会教育主事制度に類似する制度等を実施していない	4

2) 平成 20 年度の制度等の実施予定（回答はいずれも選択式）

平成 19 年度現在で制度等を実施している都道府県については第 4 表、同じく実施していない都道府県については第 5 表のとおりである。前者については、規模の拡大を予定している都道府県はなく、同規模での実施を予定している都道府県も約半数にとどまっている。後者については、新制度等の実施を予定している都道府県はない。

第 4 表 平成 19 年度現在で制度等を実施している都道府県の平成 20 年度の実施予定

(N=28)

	回答数
現制度・事業等の規模を拡大して実施	0
現制度・事業等を同規模で実施	13
現制度・事業等の規模を縮小して実施	7
現制度・事業等を廃止し、新たな制度・事業等を実施	2
現制度・事業等を廃止し、新たな制度・事業等の創設・実施はしない	6

第 5 表 平成 19 年度現在で制度等を実施していない都道府県の平成 20 年度の実施予定

(N=21)

	回答数
新たな制度・事業等を創設して実施する予定にしている	0
新たな制度・事業等を創設・実施する予定はない	21

3) 派遣市区町村数・派遣人数（回答はいずれも実数値）

各都道府県の市区町村数には当然ながら違いがあることをふまえ、各都道府県の市区町村数に占める派遣市区町村数の割合をまとめたのが第 6 表である。50%未満の都道府県が 28 都道府県中 24 都道府県である。

また、1 派遣市区町村当たりの派遣人数の平均値をまとめたのが第 7 表である。約半数の都道府県において、都道府県内の派遣市区町村数と都道府県全体の派遣人数が同数であり、1 市区町村当たり 1 人を派遣している可能性が極めて高いが、他方 1 市区町村に複数人派遣している（該当する市区町村が含まれている）都道府県も 11 都道府県ある。

第 6 表²⁾ 各都道府県の市区町村数に占める派遣市区町村数の割合

(N=28)

割合(%)	回答数	割合(%)	回答数
10%未満	2	～70%未満	1
～20%未満	5	～80%未満	1
～30%未満	4	～90%未満	0
～40%未満	6	～100%未満	0
～50%未満	4	100%	2
～60%未満	3		

第7表³⁾ 1 派遣市区町村当たりの派遣人数

(N=28)

人数(人)	回答数	人数(人)	回答数
～1.00未満	2	～2.00未満	1
1.00	15	～2.50未満	2
～1.50未満	7	～3.00未満	1

4) 派遣職員の資格要件（回答はいずれも記述式）

派遣職員の資格要件に関し、①「職歴」については12都道府県が「教職員」あるいは「学校教（職）員」（「教諭」「教頭」等を含む）と回答している⁴⁾。②「勤務年数」については、4都道府県が下限を定めていると回答している⁵⁾。③「年齢」については、4都道府県が制限を設けていると回答している⁶⁾。④「資格」については14都道府県が「社会教育主事」と回答している。

5) 制度等上規定している派遣社会教育主事等の職務（回答は記述式）

回答の内容を整理すると、制度等上の規定がある25都道府県のうち、「生涯学習」あるいは「社会教育」の振興・推進、派遣先市区町村教育委員会の事務に従事する、のように特定分野における職務の規定がないのは9都道府県であり、残りの16都道府県においては特定分野における職務の規定がある。その規定には主に、特定の社会教育施設（公民館・青少年教育施設等）における職務、学社連携・学社融合や家庭・学校・地域の連携に関する職務、（社会）体育・（生涯）スポーツの推進に関する職務、人権教育に関する職務、等が含まれている。

6) 派遣対象となる市区町村の条件（回答はいずれも記述式）

派遣対象市区町村の別と人口規模条件の有無をまとめたのが第8表である。18都道府県において少なくともいずれかの条件が規定されているが、両方の条件を組み合わせるとその内容にはばらつきが見られる。

また、派遣を受け入れる際の人的条件をまとめたのが第9表である。少なくとも約半数の都道府県において、派遣に際して当該市区町村の任用に係る社会教育主事（補）の既設置あるいは非減員の少なくともいずれかの条件を規定している。

第8表 派遣対象市区町村の別と人口規模条件の有無

(N=28)

条件	回答数	条件	回答数
市町村／人口規模条件あり	3	市町村／人口規模条件なし	1
市町村／人口規模条件なし	1	指定都市を除く	1
町村／人口規模条件あり	2	中核市を除く	1
町村／人口規模条件なし	2	人口規模条件のみあり	3
町／人口規模条件あり	1	その他	1
町／人口規模条件なし	2	なし・特に定めていない	10

第9表 7) 派遣を受け入れる際の人的条件

(N=28)(M.A)	
人的条件	回答数
①派遣に際し、当該市区町村の任用に係る社会教育主事(補)が配置されている	12
②派遣期間中に、当該市区町村の任用に係る社会教育主事(補)等を設置する	9
③派遣に際し、当該市区町村の任用に係る社会教育主事等を減員しない	13
④その他の人的条件	3
⑤なし・特に定めていない	6

7) 都道府県と派遣先市区町村との経費負担比率（回答はいずれも実数値）

都道府県と派遣先市区町村との経費負担比率に関し、①「給与」については18都道府県において都道府県が100%負担している。②「超過勤務手当」については25都道府県において市区町村が100%負担している。③派遣先の職務に関わる旅費については1都道府県を除いて市区町村が100%負担している。④「その他の手当」については半数の都道府県において都道府県が全額負担している。

8) 派遣職員の派遣前後の職種（回答はいずれも選択式）

国による助成事業廃止以降に制度等を実施していた、または平成19年度現在も実施している45都道府県のうち、派遣職員の派遣前後の職種がいずれも学校教員であるのは39都道府県であるが、派遣直前は学校教員／派遣終了直後は社会教育主事というパターンが3都道府県、派遣前後の職種がいずれも社会教育主事（派遣直前は社会教育主事（補）を含む）というパターンも2都道府県ある。

9) 派遣社会教育主事等派遣職員のみを対象とした研修の有無（回答は選択式）

平成19年度現在で制度等を実施している28都道府県のうち、派遣社会教育主事等派遣職員のみを対象とした研修を平成19年度現在でも実施しているのは19都道府県、過去に実施していたのは4都道府県である。また、国による助成事業廃止以降に制度等を実施していたが平成19年度現在では実施していない17都道府県のうち、派遣社会教育主事等派遣職員のみを対象とした研修を過去に実施していたのは11都道府県である。

(2) 平成20年度

1) 平成19年度の調査で、平成20年度に派遣社会教育主事制度等を（拡大・縮小も含めて）実施すると回答した都道府県

計20都道府県のうち、平成21年度には平成20年度と同規模で制度等を実施すると回答したのは12都道府県であった。残り8都道府県のうち、5都道府県は制度等を縮小して実施すると回答し、現制度等を廃止して新制度等を実施する、現制度等を廃止して新制度等も創設・実施しない、制度等の継続について現在検討中である、と回答したのがそれぞれ1都道府県あった。制度等を縮小して実施すると回答した5都道府県のうち、3都道府県は廃止の方向であると回答し、派遣人数の減員、スポーツ担当のみの派遣に減員、と回答したのがそれぞれ1都道府県あった。

また、現制度等を廃止して新制度等を実施すると回答した 1 都道府県からは、平成 20 年の中央教育審議会答申及び社会教育法の一部改正の趣旨に沿って制度の名称を変更したとの回答があった。他方、現制度等を廃止して新制度等も創設・実施しないと回答した 1 都道府県は、市町村における生涯学習・社会教育の推進体制の充実、当該市区町村の任用に係る社会教育主事の設置の促進、財政状況の厳しさをその理由として回答している。

2) 平成 19 年度の調査で、平成 19 年度で派遣社会教育主事制度等を廃止し新たな制度等も創設・実施しないと回答した都道府県

計 6 都道府県のうち、平成 21 年度に新制度等を実施すると回答した都道府県はなかった。また、4 都道府県では制度等の廃止決定後平成 19 年度内に派遣先市区町村の一部または全てから制度等の継続の要望があり、2 都道府県では平成 20 年度に入ってから制度等の復活の要望があったとの回答があった。さらに、5 都道府県から、主に市町村において社会教育行政を担う職員の不足とそれに伴う悪影響、都道府県と市町村との関係の弱体化等の問題点を指摘する回答があった。

3) 平成 19 年度の調査で、平成 19 年度で派遣社会教育主事制度等を廃止して新たな制度等を創設・実施すると回答した都道府県

計 2 都道府県について、1 都道府県は派遣先市区町村教育委員会の事務に従事することから市町村における都道府県事業の円滑な推進を目的とした派遣へと目的を変更し、もう 1 都道府県は給与の市区町村負担比率を 50%から 100%へと変更した、との回答があった。

4. 派遣社会教育主事制度の有効性を検証するための視点

派遣社会教育主事制度の有効性を検証するための視点として、調査結果をもとにすると以下の 5 点が明らかになる。

(1) 派遣社会教育主事制度等を実施している都道府県数は減少傾向にあり、実施している都道府県においても規模は縮小傾向にある。ここで、こうした傾向の要因と考えられるものとして、①そもそも制度の理念そのものに問題がある、②制度を実施するために必要な財源や人間（特に派遣社会教育主事の担い手）が不足している、という 2 点を念頭に置く必要がある。本論文の冒頭で述べたように、市町村の社会教育行政をとりまく状況が厳しくなっている現状、学校教育と社会教育との連携・協力体制のあり方が厳しく問われてきている現状をふまえれば、制度の理念はむしろ以前にも増して認められるものである。他方、制度を実施するために必要な財源や人間は以前にも増して不足しているという状況は否定できない。

(2) 規定の有無にかかわらず、学校教員が派遣社会教育主事に任用されるケースが圧倒的に多く、また派遣社会教育主事としての任用が終了した後は学校教員に復帰するケースが圧倒的に多い。こうしたケースにおいては、学校教員の社会教育に対する理解・関心を深める、学校教育と社会教育との連携・融合を推進するための中心となる存在をつくり出す、というような意義が考えられる。しかし、そうした意義が実際に派遣社会教育

主事として任用されている中ではどこまで達成できるのか、という問題を避けて通ることとはできない。そこでは、派遣社会教育主事経験のある学校教員と経験のない学校教員との学校教員としての活動内容の比較が不可欠である。こうした比較は、派遣社会教育主事経験者の追跡調査としての意味合いも有しており、社会教育（職員）としての経験を個人のライフコースにどう位置付けることができるのか、という課題にも結び付くものである。

- (3) 派遣社会教育主事として任用された後に社会教育主事講習を受講して資格を得ることが要件とされているケースはあるが、いずれにしても「社会教育主事」の資格が必ずしも派遣社会教育主事としての任用のための資格要件とはされていない。「社会教育主事」の資格については従来から議論が盛んに展開されてきたが、派遣社会教育主事に実際に求められる能力・資質と「社会教育主事」の資格との関係等の点から、派遣社会教育主事制度についての検証が、「社会教育主事」の資格についても検討を深めていく1つの方法となり得るであろう。もっとも、社会教育主事講習の受講については、自治体の財政難という事情も十分に考慮すべきであることは言うまでもない。
- (4) 派遣社会教育主事が本来担うべき職務について、前述した制度の理念とも深く関連するが、一般的には、学校教育と社会教育との連携・融合及び家庭・学校・地域の連携の推進の中心的存在、都道府県と市区町村とのパイプ役としての期待が大きい一方で、派遣先市区町村における生涯学習支援・社会教育（行政）全般への関与であったり、派遣先市区町村における社会教育の特定の課題を解決するための中心的存在に位置付けるといった視点は、派遣社会教育主事制度をめぐる議論の中で取り上げられることはあってもそれほど重視されてこなかった。各都道府県において、以上の職務それぞれをどのように位置付け、また相互に関係付けているのか、多くのケースでは明確ではないことも含め、その再検討が求められる。
- (5) 派遣社会教育主事制度における受け入れの際の人的条件や経費負担は、派遣先市区町村に要求される事項として位置付けることができるが、これらについて都道府県間で相違点が生じていることをどのように解釈すべきであろうか。もちろん、各都道府県の行財政状況に大きく影響を受けることは言うまでもなく、相違点が生じていることが問題点であるというわけではない。しかし、例えば、受け入れの際の人的条件は派遣社会教育主事の職務・派遣社会教育主事と派遣先市区町村任用の社会教育主事との職務分担のあり方（長期的には派遣終了後の市町村任用の社会教育主事の職務）に、経費負担比率は派遣社会教育主事に対する都道府県と派遣先市区町村との責任分担のあり方にそれぞれ影響を与えると考えられる。実際に、給与も含め全ての経費を市区町村が負担する都道府県において、それでも派遣社会教育主事を受け入れている市区町村が存在している一方で、経費負担比率についていえば市町村の立場からはより恵まれている状況にありながら派遣社会教育主事を受け入れていない市区町村が存在しており、こうした対応の相違の要因（もちろん、ここで挙げている要因に限らない）を整理・分析していかなければならない。

5. 今後の研究課題・研究の方向性

改めて、派遣社会教育主事制度は、①都道府県及び市町村の社会教育行政制度間に位置付き両制度の連携・調整を図りつつそれぞれの行政目標を達成する、②市町村における特定分野及び特定課題に対して専門的かつ柔軟に対応する、という2点をその制度的特徴と捉えることができ、その点から派遣社会教育主事制度の制度的有効性を検証していくことが求められるが、本論文ではその具体的な検証の視点として前述のものを明らかにした。さらに、派遣社会教育主事制度の制度的有効性を検証する上では、当該市町村における住民の生涯学習活動・地域活動などの活性化との関連を明らかにしていくことが不可欠であり、住民の生涯学習活動・地域活動などの活性化の必要に応じて専門的人材の派遣・交流に関する新たな制度の開発という研究の方向性も視野に含める必要がある。

※本論文の内容は、平成19年度～平成20年度科学研究費補助金（基盤研究（C））「生涯学習活動の活性化指標の開発に関する実証的研究：派遣社会教育主事制度を媒介に」（研究代表者：馬場祐次朗）の成果の一部である。

注記・引用文献

- 1) なお、2. 研究の方法(5)調査票の回収状況の1)及び2)で言及した計2都道府県からの各2種類の回答について、この第3表においてはいずれの都道府県についても、「国の派遣社会教育主事制度に類似する制度等を実施しており、現在も実施している」と「国の派遣社会教育主事制度に類似する制度等を実施していたが、廃止し、現在は、類似する制度・事業は実施していない」に1回答数ずつ含まれている。
- 2) 割合の最小値は2%であった。
- 3) 人数の最大値は2.73人、最小値は0.67人であった。
- 4) 「教職員」あるいは「学校教（職）員」とそれ以外の回答が併記されていた都道府県はここでの12都道府県に含めていない。
- 5) 勤務年数の制限が場合分け（職員の学歴等）で存在しているという旨の回答のあった都道府県はここでの4都道府県に含めていない。
- 6) 再任用の場合の年齢制限が存在しているという旨の回答があった都道府県はここでの4都道府県に含めていない。
- 7) ①か③の少なくともいずれかを回答しているのは15都道府県、①と③の両方を回答しているのは9都道府県、②と③の両方を回答しているのは3都道府県、④のみに回答している都道府県はなかった。また、①のうち、専任配置を条件としていると回答したのは2都道府県、派遣人数と同数配置を条件としていると回答したのは4都道府県、②のうち専任配置を条件としていると回答したのは2都道府県であった。