



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	地域の協働を組織する社会教育委員の可能性の検討に向けて
Author(s)	阿部, 隆之; Abe, Takayuki
Citation	社会教育研究, 30, 53-62
Issue Date	2012-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/49199
Type	departmental bulletin paper
File Information	Abe.pdf



地域の協働を組織する社会教育委員の可能性の検討に向けて

阿 部 隆 之*

目 次

はじめに	53
1. 問題意識	54
2. 自治体社会教育の現状	55
3. 地域協働実践における社会教育活動の意義	56
4. 地域の協働実践を組織する社会教育委員の可能性	58
5. 社会教育委員制度と役割	59
6. 今後検討すべき課題	60
おわりに	61

はじめに

2011年3月11日の東日本大震災以降、人々の自発性を促し互いの関係を築きながら主体的に課題に立ち向かっていく社会教育の力が見直され、「地域社会、家族形態の変容等に対応」しながら「社会全体の教育力の向上を図り、一人一人が主体的に社会に参画し、相互に支え合いながら諸課題を解決する」ための基盤づくりが求められているⁱ。近年多くの場で、これまでのいわゆる公助中心の社会から、自助、共助へシフトしていくことの必要性が指摘されている。こうした動きを、住民の自治能力を発揮し、住民による主体的な地域づくりを進めるきっかけとされることを期待したいが、実際にはなかなか難しいⁱⁱ。近年の自治体社会教育において、社会教育費や公民館の数の継続的な減少、社会教育主事の急激な減少をはじめ社会教育行政職員の減少・非常勤化が続いており、自治体社会教育の足元が危うくなってきている。

上野は自治体社会教育の根拠を『『地方自治の本旨』に基づいた住民生活と自治体発展の結節点に位置づけられる』と指摘しているⁱⁱⁱ。財政や人的条件が減少している今日、住民生活と地域の発展を結び付ける自治体の社会教育活動をどのように保障することができるのだろうか。公助から自助、共助へのシフトが進められる中、自治体においてどのような社会教育活動が求められるのか。

* 修士課程2年/北海道立生涯学習推進センター

1. 問題意識

行政組織において、1990年代からの地方分権の流れや特定非営利活動促進法の制定により、行政と民間との協働への取組が注目を集めている。近年は地方自治体の総合計画をはじめ各種計画において、協働をキーワードとしている自治体が多くみられる。多様化する住民の価値観やニーズを包括し住民主体の自治の推進への期待が高まっている。しかし、現実には、地方自治体における財政状況の悪化に伴い、行政の合理化、効率化の手段として、協働の本質的な意義を明確にしないまま、それまで行政が行ってきた業務を民間に委ねるケースや行政の準備した場面への民間団体や住民の参加にとどまっている一方通行的なケースが多く見られる。

一般的に用いられる協働は、双方向的なコミュニケーションによって互いの課題を共有し〈自分たちの目的を実現するために、互いに役割分担しながら力を合わせて、必要なものを新たに創造していく実践的な活動〉^{iv)}である。その過程が有する教育的な意義として、他者と力を合わせていくために必要な力量が個人に蓄積されるとともに、地域においても人々の共通の体験やそこで生まれた関わりが蓄積され、次の課題に取り組む際の原動力となり得ることが、あげられるだろう。こうした教育的な意義をもつ協働を、広げていく方策を検討しなければならない。地域においてどのような方策が有効なのか。だれがその方策を展開していくのだろうか。

社会教育行政も合理化や効率化の影響を受けつつある。社会教育活動における協働といっても、用意された場への参加や、ボランティアとして参加しても与えられた役割をこなすだけになっているケースが多くみられる。一方、子育て支援や公民館活動、近年の学校支援などにおいて、行政（学校）と住民、あるいは住民同士によって、双方向的なコミュニケーションによって目的が共有され、互いの強みを生かし弱みを補いながら協働の実践が展開されている例も多数報告されている。しかしながら、そうした実践は活動がその領域に限定され局所的になる場合が多く、地域全体へと広がりをもつことは難しい。社会教育活動においても、行政や地域に対してインパクトをもつ地域協働実践を構造的に検討していくことが必要であろう。本稿の対象とする地域協働実践とは、社会教育行政と地域の住民によって展開される実践及び、異なる活動を行う住民間によって展開される実践とする。

上野は、「地方分権と構造改革に基づく民営化路線」によって「社会教育行政の縮小・解体の危険性」があり、自治体の発展にとって自治体社会教育の存在意義を改めて問い直す必要があると指摘^{v)}している。確かに1980年代後半から、社会教育行政を中心に取り組みされた生涯学習の推進が「いつでも、どこでも、だれでも」というフレーズとともに進められたため、個人の選択消費型学習のイメージが広がった。さらにこの間の、公民館建設のための補助制度の廃止など「自ら実際生活の向上に即する」学習のための環境醸成という、本来社会教育行政が果たすべき役割からの後退と受け取られるような動きもみられる。こうした中、近年、社会教育活動の地域づくりとしての意義があらためて注目されている。地域づくりと社会教育活動の関係をどのように理解すればよいのか。本稿の検討を通して、

自治体社会教育の存在意義を改めて確認していくこととする。

2. 自治体社会教育の現状

自治体社会教育をめぐる厳しい状況とは、具体的にどのようなものなのだろうか。近年の財政的、人力的、施設的な条件の変化をみていこう。財政的条件については表 2.1 のとおり、地方の社会教育費はこの 10 年で約 3 割減っている。さらによくみていくと、地方教育費に占める社会教育費の割合自体が減少していることが分かる。このような条件の中、自治体社会教育には 2008 年の社会教育法の改正の中で、子どもたちの放課後や休業日の活動機会の提供や学習成果の活用、さらに社会教育主事が学校の求めに応じて助言を行うことなどが付け加えられている。財政的な条件が縮小される中、新たな対応を求められているとすると、自治体社会教育の構造自体に変化が生じているといえるだろう。

人力的な条件はどのように変化しているだろうか。社会教育費と同様にこの 10 年程を比較してみると表 2.2 のようになる。社会教育調査では、施設を博物館や青少年教育施設、民間体育施設などに分類しながら職員数を示している。職員の総数は、15,000 人ほど減少しているが、この表で取り上げた教育委員会事務局（社会教育関係）、公民館の他、民間体育施設が 42,000 人あまりと大幅に減少している以外は増加している。まず、ここで着目したいのは非常勤職員の割合の増加である。全体の職員に占める非常勤の割合は、1999 年は 28.9% だったものが 2008 年には 41.6% と大幅に増加している。こうした非常勤化の流れは、社会教育だけに特化したことではないが、こうした不安定な条件の上で、今後の自治体社会教育を考えていかなければならないということである。

図書館や博物館、青少年教育施設など目的別の施設の職員が増える（微増を含め）一方、教育委員会事務局という自治体社会全体を扱う職員や、地域において総合的に社会教育を進める拠点である公民館の職員が減少しているということの意味を考える必要がある。さらに、自治体社会教育の中核を担ってきた社会教育主事の数も 1999 年の 6,035 人から 2008 年には 3,004 人と半数以下になっている。つまり地域の社会教育活動を総合的に支援したり、指導する人的条件が大きく弱まっているということである。こうした傾向は表 2.3 のとおり施設でも同様である。公民館だけが大幅に減少する中、図書館や博物館などが増加している。ここからも地域の社会教育活動を総合的に推進する基盤が減少する中、目的別の施設だけが増えていっていることが分かる。

表 2.1

	地方教育費総額	社会教育費	総額に占める 社会教育費の割合
1999 年	18 兆 5,360 億円	2 兆 5,608 億円	13.8%
2009 年	16 兆 4,332 億円	1 兆 7,291 億円	10.5%

文部科学省の地方教育費調査を参考に筆者が作成

表 2.2

	総数	教育委員会 (社会教育関係)	公民館
1999年	546,363人 (157,987)	40,357人 (5,760人)	57,110人 (29,698人)
2008年	531,623人 (221,391人)	31,157人 (5,848人)	53,150人 (30,984人)

() 上記のうち非常勤の数

文部科学省平成11年度及び平成20年度社会教育調査を参考に筆者が作成

表 2.3

	公民館	図書館 (社会教育関係)	博物館 (類似施設を含む)
1999年	19,063施設	2,592施設	5,109施設
2008年	16,566施設	3,165施設	5,775施設

前出同調査を参考に筆者が作成

地域全体を視野に入れた人的条件や施設が減少している中、「実際生活に即する文化的教養を高め得る」自治体社会教育の今後の在り方と、その在り方に向けてどのように再構築していくかが課題となる。以下の節であらためて自治体社会教育の意義を確認してみよう。

3. 地域協働実践における社会教育活動の意義

近年の小さな政府を目指して取り入れられた新しい行政手法としての「ニュー・パブリック・マネジメント (NPM)」が、自治体行政にも浸透しつつあり、その影響を無視することはできない。特に社会教育活動においても指定管理者制度の導入をはじめ、財政状況の悪化から効率化と市場原理の導入が進められている。

現在の自治体行政において財政状況の厳しさは行政活動の前提条件となっているが、住民福祉の向上や地域の発展より行政の効率化だけが優先してしまう傾向も見られる。行き過ぎた効率性は効果そのものを生み出すことがなくなり、不要論へと発展する。自治体における公民館数も、〈事業経費の削減＋公民館主事など職員の削減、非常勤化（指定管理者制度の導入）→人を育てる機能の低下→貸し館化→（施設の老朽化）→廃止もしくは一般行政部局への移管〉というプロセスをたどりながら減少している。社会教育活動は、程度の差はあるが行政から何らかの影響を受け、行政自体も社会教育活動の影響を受け、相互に依存しながら存在しているとすれば、行政の社会教育からの撤退は地域の社

会教育活動を停滞させ、そのことによって行政自体も影響を受けることになる。上野は、「グローバル化し拡大する企業社会及び消費社会」に対する自治体社会教育の役割について「個人を生活空間創造の主体として定置する」と「地域社会内での民主主義を徹底させる」ことであると指摘している^{vii}。このことから、自治体における社会教育活動の消滅によって、個人の創造的で主体的な態度と民主的な土壌が失われる可能性が浮かび上がる。社会教育から行政の撤退に歯止めをかけたとしても、主体的な態度の育成や民主的な土壌に対する視点が失われて、公民館や体育館が教育機能を放棄して空間の貸出のみになったりするようでは、多くの自治体で直面しているように社会教育行政と一般行政や民間サービスとの差異を失ってしまう。こうした状況を乗り越えるためには、どのような点を検討することが必要であろうか。

宮崎は、自治体の民主化とは「協同的公共性に基づいて自治体を組織すること」であり、協同性を発展させていく上では「協働の社会教育を地域社会教育として組織する」ことが必要であると指摘している。「経験的自己とあるべき自己」を統一していく学習としての「協働の社会教育」^{viii}を具体的な実践として、いかに地域において展開していくか、展開を主体的に担うのは誰かが課題となる。

石井山は行政に対して外部からの参入余地が拡大している現状に対して、「公共主体の多元化は、新たな仕組みを創る可能性」があるとしながらも、今日的な官民関係は「人間発達を保障するシステムを生み出すにはきわめて限定的」であると指摘し、「能動性の循環」を広げていくための課題として指定管理者制度の問題点を乗り越えることなどとともに「地域に多彩な協働関係を広げていく『共同学習』」を展開していくことを求めている^{ix}。しかしながら、近年注目されている「協働」は行政と住民の対等なパートナーシップといいながらも、前述のように行政が設定した場面への一時的な参加や実践場面への動員にとどまり、意志決定に加わることから遠ざけられてしまう場合が多い。こうした一方通行型の協働では、常に住民が受け身でしかなく、解決を目指して取り組まれる課題は行政課題が中心となってしまう。共同学習としてのプロセスを有する地域の協働実践を、いかに可能としていくのかを検討しなければならない。

あいまいなイメージのまま「協働」という言葉だけが広がっていく今日、社会教育活動における地域の協働実践の質や地域にもたらす影響をあらためて検討することによって、行政組織が進めようとしている協働を自治能力と地域福祉の向上の実質化に向かわせることができ、住民組織間の協働を進めていく上でも手がかりを得ることができるのではないだろうか。

荒木は行政と住民との協働を進めるために、公共的領域の問題を橋渡しする「媒介構造」を行政と住民の中間におくことで、「個人の自治から集団、地域社会の自治へ」と促し、「集団、地域社会という各レベル間に内在するズレや行政内部間におけるズレ」「市民と行政とのズレ」を埋めていく働きが期待できるとしている^x。社会教育活動における協働を進めていく上でも、こうした媒介構造を検討することで、地域の協働実践の構造を変えていくことができるのではないだろうか。この際の媒介構造とはどのようなものを位置づけることができるのか。

高橋は協働と学びの関連について、立場の異なるアクターによって「共通の目標についての合意をつくりあげる中でつくられる学び」の重要性を指摘している^{xi}。地域において、学びを伴った「共通の目標についての合意」をつくりあげるスタイルを広げていくためには、どのような展開が求められるのか。

4. 地域の協働実践を組織する社会教育委員の可能性

ボランティア活動においても提供側と需要側に二分^{xii}されている現状もみられるという。人々の主体性が失われ消費社会が進行する現状を乗り越える方策として、自発性や創造性を促す地域の社会教育活動を位置づけるとすると、社会教育活動における地域協働実践について検討を加えていくことが必要であろう。

社会教育活動は社会教育行政が環境整備を行い、その学習活動の主体が住民によって担われるとすると、協働実践は、社会教育行政と住民あるいは住民間で展開される。これまでも従来からの公民館活動や近年の NPO、ボランティア活動を中心に、社会教育活動において豊かな地域協働実践が多数報告されている。

地域協働実践について検討を行う上で、社会教育行政が個別の活動とそれぞれ協働関係を結び展開するだけでは、活動が限定的、局所的となる。前述のように、現在の自治体社会教育の置かれている状況は、人的条件や施設環境の面で目的指向が明確となり、地域全体に対する視野を確保することが難しくなっている。こうした条件の上で、社会教育活動を住民生活と自治体発展の結節点と捉え双方向的協働実践への理解の入り口としていくためには、行政を含め地域全体に影響を与えていくことが必要であろう。どうすれば、このような地域の協働実践を広げていくことができるのであろうか。

現段階において、地域の社会教育活動全体を視野に入れた公共性を形成する組織を、媒介構造として行政と個別の活動に関わる住民の間に置くことによって、地域に幅広くインパクトを与えることが可能となるのではないかと考える。こうした組織と高橋の指摘する目標への合意形成の学びを統一的に展開し得るものとして、自治体社会教育の計画をつくる役割を担っている社会教育委員を位置づけることができるのではないだろうか。

行政と住民の協働が一方的、動員的になりがちである現状を踏まえると、学びにつながる協働を実践していくためには、対等な関係を結び互恵的に展開していくことが必要となろう。その際の出発点となる対等な関係をどう結ぶのか、どのように互恵的に展開していくのかについても明らかにしなければならない。

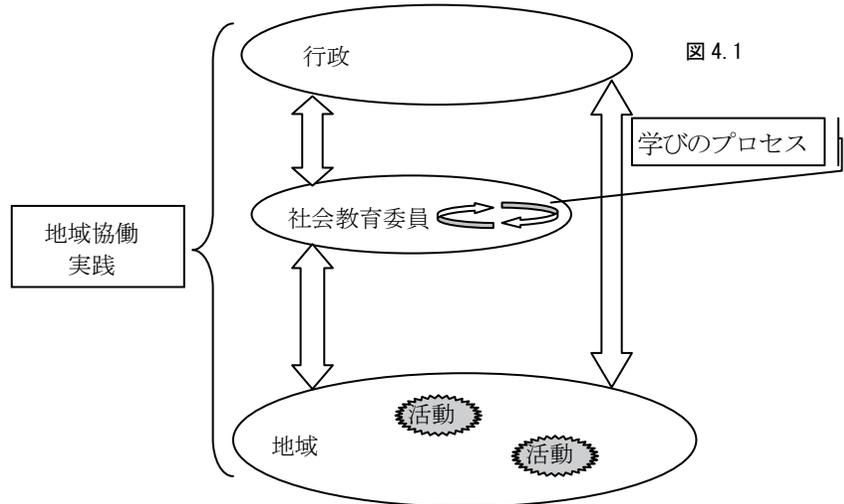
前述のように、行政と住民が直接的に協働実践を展開すると、関わる領域が限定され協働実践が局所的となってしまう。担当する行政職員の異動などで活動が行き詰まり、協働が成り立たなくなるケースもみられる。協働実践の内容や質だけでなく、地域における協働実践の構造が問われることにな

る。協働に関わる要素を踏まえ、地域における社会教育活動を協働実践として展開していくための構造を明らかにしなければならない。

現段階の仮説として、図 4.1 のように社会教育委員を行政と住民の間におくことで、地域における協働実践が広がりを持ち、協働実践の発展につながるのではないかと考える。社会教育法に規定されている社会教育委員は、社会教育に関する諸計画を立案することや教育委員会の諮問に応じて意見を述べることで

るため、自治体社会教育の目標をつくる役割を担っているといえる。また計画立案や諮問に応えるために調査研究を行うことも認められている。この社会教育委員の社会教育活動における位置と役割

を把握することで、地域協働実践の構造を明確にすることができるのではないかと考える。



5. 社会教育委員制度と役割

社会教育委員は、社会教育に関して教育委員会に助言するため、教育委員会の諮問に応じるほか、計画の策定や調査研究を行うことができ、自治体が関与する社会教育活動に対して、影響を与えることが可能である。社会教育行政の財政的・人的な条件が減少している中で、地域の実態に即した目標の存在自体が重要である。社会教育委員による計画策定としての目標の合意形成とその実現に向けた取組自体を地域協働実践と位置づけることで、社会教育活動における地域協働実践の構造を転換させていくことが可能となると考える。

2008年の社会教育法の改正によって、第13条に示されていた「社会教育関係団体に対する補助金交付」の審議を行う機関が「社会教育委員の会議」から「審議会その他の合議制の機関」へと改正された。これは委員の実質的な必置から任意となったことを表す^{xiii}。しかしながら、同法改正時に、衆議院・参議院の双方で、「社会教育の推進にあたっては、社会教育委員の制度等を積極的に活用・活性化」し、さらに「社会教育委員がその重要な職責と役割を十分に認識するような環境整備を図ること」が決議されている。自治体社会教育において、社会教育委員の必置の根拠を緩和しつつも、行政内部

の意思だけで社会教育を展開するのではなく、地域の現状や住民の意思を反映させながら社会教育を推進していくという社会教育委員の理念の実質化が求められているといえるだろう。

これまでも社会教育委員は、社会教育法に定められた「戦後直後からレーマンコントロールとしての教育委員会制度と相互補完的な関係もち『(社会教育)の主人公は住民自身である』ことを具現化した先駆的な制度」xivであった。しかしながら、多くの市町村において活動は「停滞化・マンネリ化」し、こうした社会教育委員本来の役割を十分発揮しているとはいえない。年に数回程度の会議では地域の実態に対する議論を深めることに至らずxv、制度理念とのギャップが生じている。社会教育委員が、制度理念を体現し、地域の社会教育活動の活性化を担っていくためには、どのような仕組みや働きかけが必要なのか。

こうした行政の関わり方とともに、社会教育委員がどのように公共的な役割を理解し、獲得しているのかを検討しなければならない。社会教育委員には社会教育や家庭教育の関係者が含まれており、地域において実践の場をもっている例が多い。しかしながら、個別の実践を並べ主張するだけでは、私的な役割の域を出ない。地域を俯瞰的に捉え、個別の実践を地域の中に位置づけていくことが必要である。そのためには、委員が地域への理解を深める学びが重要である。こうした学びをどのように組織するかを検討する必要があり、さらに学びのプロセスを検討することによって、公共的な役割を獲得する条件を明らかにすることができるであろう。

蛭田は戦後（1945以降）の社会教育委員制度の歴史を振り返りながら、「効果的に社会教育委員の役割が発揮」されていない理由として、教育委員会の「社会教育委員に対する認識」や「活用の仕方」、「担当者の理解」に問題があると指摘しているxvi。

北海道内の市町村の例をみると、直接的・実質的に社会教育委員の会議と関わりをもっているのは担当係長や事務職員がほとんどで、社会教育に関する専門性を有する社会教育主事が直接関わりをもっている市町村は2割に満たないxvii。委員の活動を活性化させるためには、地域において「社会教育を行うもの」に対する「指導と助言」を行っている社会教育主事が関わることを有効であると考えられる。社会教育委員への社会教育主事の関わりや、活動をどのように支援していくかについても検討する必要があるだろう。

6. 今後検討すべき課題

以上のことから、地域の協働を組織する社会教育委員の可能性について、今後の研究で明らかにすべき課題は、第1に行政と住民の協働が一方的、動員的になりがちである現状を踏まえると、学びにつながる協働を実践していくためには、対等な関係を結び互恵的に展開していくことが必要となる。その際の出発点となる対等な関係をどう結ぶのか、どのように互恵的に展開していくのかについて、を明らかにしなければならない。

第2に現段階の仮説として行政と住民の間の媒介構造に位置づける、社会教育委員が、制度理念を体現し、地域の社会教育活動の活性化を担っていくためには、どのような仕組みや働きかけが必要なのか。この際、社会教育委員を学習集団として位置づけ学びのプロセスを明らかにすることと、その学習を支援する社会教育主事など社会教育行政職員の在り方についても、検討することが必要である。

第3に図4.1のように、行政と地域の活動の間に社会教育委員をおいた際に、社会教育委員の質的な変化と、それにもなつて協働実践の構造と地域の活動がどのように変化していくかを、明らかにすることである。

おわりに

現在の自治体社会教育の状況は、財政面をはじめ厳しい状況におかれている。さらに人的条件や施設環境の面で目的指向が明確となり、地域全体に対する視野を確保することが難しくなっている。社会教育活動が、住民生活と自治体発展の結節点として、自治体の民主化を支え発展させる教育としての役割を果たしていくためには、「協働の社会教育を展開」することが必要であり、地域全体を視野に入れて協働を組織するものが求められる。本稿ではそこに、社会教育委員を位置づけていくことを提起し、その可能性を検討するための課題を明らかにすることを試みた。

社会教育委員は認証状の交付を受けた時点から、形式的に委員として認められる。しかしそれはあくまでも形式であつて、委員に求められている地域全体を視野に入れた社会教育施策を検討するためには、地域の実態や地域で行われている社会教育活動の積み重ねを理解していく必要がある。さらにその前提となるのは、自らの役割に対する理解である。こうした社会教育委員を学習集団と捉え、その学びに注目していくことによって、今後の自治体社会教育の新たな可能性を見出すことができるだろう。

ⁱ 文部科学大臣／第2期教育基本振興計画諮問理由／2011.6

ⁱⁱ 内閣府が実施した平成22年度国民選好度調査結果によるとボランティアや市民活動等へ参加している割合は全体の21.5%となっているほか、道立生涯学習推進センターの研究報告書第27号「生涯学習に関する住民の意識及び社会教育行政の実態についての調査研究」によると、自分のまちでは住民が進んで「地域での活動」を行う雰囲気があるとの問に対して、「そう思う」「どちらかといえばそう思う」と回答した住民が36.2%にとどまっている。また同第28号「地域課題解決を目指す社会教育事業のあり方に関する調査研究」によると地域課題に取り組む上での課題として行政職員の68.0%が「住民の参加や参画を得ること」と回答している。

ⁱⁱⁱ 上野景三／自治体社会教育の再定義と社会教育ガバナンス（自治体改革と社会教育ガバナンス）p.17／2009.9／東洋館出版社

^{iv} 鈴木敏正／[新版]生涯学習の教育学 p.136-138／2004.6／北樹出版

^v 上野前出同 p.11-12

^{vi} 前出同調査によると青少年教育施設と民間体育施設が微減し、女性教育施設、社会体育施設、文化会館が増加している。

- vii 前出同 p.17
- viii 宮崎隆志／協働の社会教育（社会教育研究，21） p.8-13／2003.3
- ix 石井山竜平／社会教育行政と公共主体形成（自治体改革と社会教育ガバナンス） p.55／2009.9／東洋館出版社
- x 荒木昭次郎／参加と協働 p.241／1990.10／ぎょうせい
- xi 高橋満／社会教育の現代的実践 p.21／2003.6／創風社
- xii 田中雅文／ボランティア活動とおとなの学び p.213／学文社／2011.5
- xiii 北海道社会教育委員の会議提言「人間らしく生きる時代を拓く社会教育委員のあり方」 p.21／2010.3
- xiv 前出同提言 p.14
- xv 前出同提言 p.15
- xvi 蛭田道春／「社会教育委員制度発足から考える社会教育委員の役割」／雑誌「社会教育」2008年8月号 p.35
／全国社会教育連合会／2008.8
- xvii 前出同提言 p.10によると、社会教育委員の会議と関わりをもつ担当者は、担当係長または主査と答えた市町村が68.7%、事務職員が10.1%、社会教育主事が17.3%となっている。