

新たな社会教育体制、特に施設再編における中央館+体制づくり

自治体社会教育行政や公民館をめぐる今日的課題は、首長部局と教育委員会をめぐる関係に焦点化されるといっても過言では無い。

公民館の地域交流センターやコミュニティーセンター等への再編、公民館の指定管理者制度の導入、公民館の有料化、あるいは公共施設再生計画のもとでの公民館再編をめぐる問われている問題は、実は、一般行政から独立した行政委員会である教育委員会の自主性が鋭く問われる問題でもある。

このような状況に加えて自治体社会教育行政に大きな影響与えつつあるのは地方創生政策である。

2014年11月に公布、制定された「まち・ひと・しごと創生法」は、

基本理念、国等の責務、政府が定める「まち・ひと・しごと創生総合戦略」等を定め、都道府県、市町村においても政府の「総合戦略」を「勘案」して「地方総合戦略」を定めるよう努力義務が課せられた。

さらに政府は同法に基づいて2014年12月、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を定め、基本的考え方として「人口減少と地域経済縮小の克服」、「まち・ひと・しごとの創生と好循環の確立」を掲げ、政策遂行上、

それぞれの進捗についてアウトカム指標を原則とした重要業績評価指標(KPI)で検証し、改善する仕組み(PD CA サイクル)を確立するとしている。

「骨太方針2016」では「先進自治体の経費水準の基準財政需要額算定への反映(いわゆるトップランナー方式)の導入」が目指され、すでに総務省「経済・財政一体改革の具体化・加速に向けた地方行財政の取り組みについて」(2015年11月)では、

2017年度以降、「業務改革の内容」として「指定管理者制度導入」を明記して図書館管理、博物館管理、公民館管理、児童館、児童遊園管理・青少年施設管理などの公共施設にトップランナー方式の導入が議論されている。

なお、公民館については、政府の「総合戦略に位置づけられている「中山間地域等における「小さな拠点」(多世代交流・多機能型拠点)の形成「との関連で、総務省において「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」(小田切徳美座長)が組織され、最終報告「地域の課題解決を目指す地域運営組織～その大量拡大と質的向上に向けて」が出されている

そこでは、中山間地の人口減少・過疎化に対応して地域運営組織への注目がなされ、公民館への期待も高いことが読み取れる。

しかし、今日の国・自治体における社会教育行政・政策は国の地方創生をキーワードにした「政策パッケージ」に位置づけられ、「選択と集中」による地方財政措置を通しての自治体公共施設再編や地域再編が今以上に国土の不均衡発展を生み出していく危険性がある。

本来、「情報を自ら考え、責任を持って取り組むことが何よりも重要である」「(まち・ひと・しごと創生総合戦略 2014)にもかかわらず、
現実には、地方創生型まちづくり行政に自治体社会教育が包摂されていく事態も予想される。

「公共サービスの産業化」と「公共施設再生計画」

この間の地方自治体の公共施設再編をめぐっては「平成の大合併」「老朽化」「少子超高齢化」「人口減少」などを背景に、ファシリティー・マネジメントの名のもとで公共施設再生計画が各地で作成され、公共施設のもつそれぞれ固有の役割・目的が等閑視されて、社会教育施設の廃止や統廃合に至る状況が生み出されつつある。

総務省は 2014 年 4 月 22 日に公共団体宛に公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するため、速やかに「公共施設等総合管理計画」の策定に取り組むよう要請し、合わせて同計画の記載事項・留意事項をまとめた「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」を出している。

そこでは「統合や廃止の推進方針」(PPP/PFI の活用)などが打ち出されている。

「経済財政上と改革の基本方針 2015 について」(2015 年 6 月 30 日、閣議決定)

内閣は、「骨太の方針」である「経済財政運営と改革の基本方針 2015 について」において

「公共サービス産業化」として、「民間の知恵・資金等を有効活用し、公共サービスの効率化、質の向上を実現するとともに、企業や NPO 等が国、地方自治体等と連携しつつ、公的サービスへの参画を飛躍的に進める」とし、

さらに「一方、公共施設の管理・運営については、人口減少・高齢化を反映して、生産性・効率性の高いまちづくりを目指し、生活密着型施設の統廃合やネットワーク化を進める等、必要な機能を維持しつつ、ストック量を適正化していく。

また、老朽化した施設、設備の適切な維持管理、更新によってその費用の増加を出来る限り抑制するとともに、ファシリティー・マネジメントを通じ、公共サービスの産業化を進める」として、自治体「公共施設等総合管理計画」の策定等を通じて「公共サービスの産業化」をいっそう推し進めようとしている。

地域学校協働方針に基づく 2017 年社会教育法改正

中央教育審議会は、2015 年 12 月 2 に

- (1)「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働のあり方と今後の推進方策について」(いわゆる地域学校協働答申)
- (2)「チームとしての学校のあり方と今後の改善方策について」
- (3)「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について～学び合い、高め合う教員

養成コミュニティの構築に向けて～」の三答申を出した。

これらの答申は相互に関連しているが、三つの答申を受けて、2016年1月25日に当時の馳文部科学大臣による決定、いわゆる馳プラン(「次世代の学校・地域」創生プラン～学校と地域の一体改革による地域創生～)が出された。

地域学校協働答申は、文部科学省によれば「地域と学校が連携・協働して、地域全体で未来を担う子供たちの成長を支えていく活動=「地域学校協働活動」を積極的に推進し、「従来の個別の活動の充実、総合化・ネットワーク化を図り、「支援」から「連携・協働」を目指す新たな体制として「地域学校協働本部」を整備することを目指すものである。

答申では、「**総括的なコーディネーターと社会教育主事との連携**」の項目において「都道府県および市町村の教育委員会に置かれる社会教育主事、社会教育を行う者に対して、専門的技術的な助言・指導や、教育委員会主催の社会教育事業の企画・立案等の職務を担っており、**地域と学校の協働活動が円滑に進むよう、地域コーディネーターや統括的なコーディネーターとなり得る人材を見出し、育成したり、積極的に情報共有を図ったりすることが望まれる。**

今後、このような地域学校協働活動に関することを含め、さらに、**社会教育主事に必要な資質や養成・研修のあり方について、検討を行っていくことが必要である**」と指摘している。

ところで、この間の日本における社会教育政策の大きな特徴のひとつは、社会教育行政における学校教育支援・家庭教育支援行政へのシフトである。

例えば、2008年社会教育法改正の中で、学校支援・家庭教育支援行政に関わっては、第9条の三(**社会教育主事及び社会教育主事補の職務**)に、新たに「2 社会教育主事は、学校が社会教育関係団体、地域住民その他の関係者の協力を得て教育活動を行う場合には、その求めに応じて、必要な助言を行うことができる」が加えられたが、

今回の地域学校協働答申を受けて2017年3月末に「義務教育諸学校等の体制の充実及び上の改善を図るための公立義務教育小学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律等の一部を改正する法律」によって**社会教育法が改正**され、第九条の七(地域学校協働活動推進委員)「教育委員会は、地域学校協働活動の円滑かつ効果的な実施を図るため、**社会教育信望があり、かつ、地域学校協働活動の推進に熱意と識見を有する者のうちから、地域学校協働活動推進委員を委嘱することができる。2、地域学校協働活動推進委員は、地域学校協働活動に関する事項につき、教育委員会の政策に協力して、地域住民と学校との間の情報の共有を図るとともに、地域学校協働活動を行う地域住民等に対する助言、その他の援助を行う**」と言う条文が新設された。

地域学校協働活動推進委員制度の新設をめぐっては、公民館主事制度や社会教育主事制度との関係に置いてもっと本質的な議論がするべきであり、第9条の七の2における「教育委員会の施策に協力し」と言う文言は、**第9条の三(社会教育主事及び社会教育主事補の**

職務) や第 10 条(社会教育関係団体の定義)第 11 条(文部科学大臣及び教育委員会との関係) 第 12 条(国及び地方公共団体との関係)に規定されている社会教育の自由との関係で重大な法的意義を有していると考えられる。

2018 年 2 月 28 日社会教育主事講習等規程一部改正の問題点

前述の馳プランにおいて「社会教育に中核的な役割を果たす社会教育主事が、地域学校協働活動の推進など重要な社会教育の課題に対応した資質・能力を身に付けられるよう、社会教育主事講習の科目の見直しを行う。」(平成 28 年中を目途に社会教育主事講習等規定を改正)とされていた。

その後、中央教育審議会生涯学習分科会、国立教育政策研究所社会教育実践研究センター、文部科学省などにおいて社会教育主事養成に関する見直しが進められ、2017 年 8 月 23 日に中央教育審議会生涯学習分科会に見直し案が提示され、「パブリックコメント」の手続きを経て、2018 年 2 月 28 日に文部科学省生涯学習政策局長から「社会教育主事講習等規定の一部を改正する省令の施行について(通知)」(29 分科生第 736 号平成 30 年 2 月 28 日。が関係機関に発出された。

同通知によれば「…社会教育主事が NPO や企業等の多様な主体と連携・協働して、社会教育事業の企画・実施による地域住民の学習活動の支援を通じて、人づくりや地域づくりに中核的な役目を担うことができるよう、その職務遂行に必要な資質・能力を養成するため、社会教育主事講習及び大学(短期大学を含む)における社会教育主事養成課程の科目の改善を図る。

また、社会教育主事講習等における学習成果が広く社会における教育活動に活かせるよう、社会教育主事講習の修了証書授与者は「社会教育士(講習)」と、社会教育主事養成課程の修了者は「社会教育士(養成課程)」と称することができることとする」とされている。

主な改正点は、社会教育主事講習においては、現行の生涯学習概論 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・計 9 単位が、社会教育計画が廃止されて生涯学習支援論・社会教育経営論が新設されて 8 単位(生涯学習概論 2 単位・生涯学習支援論 2 単位・社会教育経営論 2 単位・社会教育演習 2 単位)へ、

大学における社会教育主事養成課程では、社会教育主事講習と同様、社会教育計画が廃止されて 2 つの科目が新設され、社会教育実習 1 単位が必修化された。

今次改正をめぐって検討すべき論点は多岐にわたるが、ここではまず前提として社会教育主事養成の歴史を振り返ると

戦後における社会教育主事制度は、教育委員会法施行令(1948 年)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」と定められていたが、1949 年の社会教育法制定時には盛り込まれず、1951 年に社会教育主事(補)規定が新設された。新設された社会教育主事制度(9 条の三)は、「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。ただし、命令及び監督をしてはならない」として社会教育の自由の原理と専門性に裏付けられた自立した職務を規定すると言う積極面を持った。

しかし、社会教育主事が重視されて公民館主事制度が軽視される始まりになったこと、**経過的措置として社会教育主事講習を導入するなど、歴史的制約や課題を抱えての出発であった。**「社会教育主事講習と規定」(1951年)は、その後、改正を重ね、社会教育主事講習においては、15単位(1951年)13単位(1959年)10単位(1969年)9単位(1987年)へと単位が減少し、大学において習得すべき単位数は30分位(1953年)から24単位(1967年)とそれぞれ減少している。

なお、1953年の社会教育主事講習規定**一部改正省令**において、はじめて「大学において習得すべき社会教育に関する科目「30単位が規定された時、当時の文部省は改正趣旨について「現行の社会教育主事講習が現職者を再教育し、社会教育主事としての資格と能力を付与せんとするものであるのに反して、これは将来社会教育主事となるために**大学において専門に社会教育を専攻先とする者を対象として定められたものであり、この正規の課程を経てきたものこそ、真の社会教育を担い得るものと考えられる**」(文部省社会教育局編「社会教育の現状 昭和28年度」205ページ)と述べていた。

いわゆる社会教育法「大改正」(1959年)では、**社会教育主事を市町村必置とし、養成に関わっては、第9条の五(社会教育主事の講習)から「教育に関する学科または学部を有する」を削り、「その他の教育機関」**(現在においては国立教育政策研究所社会教育実践教育センター)を加えて**大学以外での社会教育主事講習への道を開いた**。日本社会教育学会は特別委員会を設置し「社会教育主事の養成は現行法通り大学が行うのが正当であり、文部大臣が独自に養成する道を開いたの改悪である」と報告している。

現在、私学も含めて多くの大学で社会教育主事が養成されているにもかかわらず、もともと経過措置として始まった短期養成型社会教育主事講習が66年間も続き、さらに、今回さらに講習の単位数が9単位から8単位に削減された事は社会教育主事の専門性を高める方向とは逆の方向と言わざるを得ない。

さらに公民館主事との関係で言えば、社会教育法第27条(公民館の職員)は周知のように「**公民館に館長を置き、主事その他必要な職員を置くことができる**」と規定され、館長は、必置規定であるが、(公民館)主事は任意設置のまま60年近くも止め置かれてきている。

日本の代表的社会教育施設である公民館に働く職員をめぐる法的整備や専門職化について、国と文部科学省はその検討すら行わない状況が続いており、むしろ公民館設運営基準における職員規定を解約してきた歴史がある。

公民館主事と社会教育主事をめぐる現実の問題構造は実に複雑であって、すぐに回答が出るものではないが、改めて教育機関としての公民館に配置される**公民館主事の専門性を担保するための法的整備と自治体における諸努力を追求しつつ、教育委員会事務局に配置される社会教育主事の専門性をめぐって議論を深めていくことが求められている**。

例えば、教育公務員特例法第2条で指導主事と並んで専門的教育職員と位置づけられて

いる社会教育主事は行政職員であって、社会教育委員の職務である「社会教育に関する諸計画を立案すること(社会教育法第 17 条)を専門的にサポートする意味でも「社会教育計画」の科目が廃止されたことが問題である。

替わりに新設された「社会教育経営論」では、例えば「社会教育行政の経営戦略」または「社会教育施設の経営戦略」においては、厳しい財政状況にあっては社会教育事業の具体化を図るため、クラウド・ファンディングなど多様な手法による資金調達について取り扱うこと」と「通知」の留意事項に掲げられている。馳プランにおける地域学校協働推進の文脈で始まった社会教育主事講習等規定の見直しは、それらを超えて新自由主義的国家戦略を進める要員としての社会教育主事の職務の再定義につながる危険性を要していると言えよう。

自治体社会教育行政をめぐる課題

今日の公民館をめぐる政策動向は、様々なベクトルを持って推進されてきているが、自治体公共施設再編等は今以上に国土と地域の不均等発展を生み出していく危険性がある。だからこそ、住民主体のまちづくり、地域づくりを実現するために、人権としての学びの自由と権利を保障する拠点としての公民館を地域で自治体に置いてより充実発展させていくことが求められている。

そのためにこそ自治体社会教育行政はどのような公的責務を果たさなければいけないのかが、鋭く問われているのである。

その際、日本の社会教育法体系が有している住民参加システム(社会教育委員会、公民館運営審議会、図書館協議会、博物館協議会など)を大いに活用していくことが求められる。

その際、日本における公民館体制は、約 14,000 館に及ぶ条例設置公民館のほかに、約 50000 館に及ぶ町内公民館、集落公民館、字公民館などの自治公民館体制を有している。その実に多様性に富んだ各地の公民館には、当該地域自治体の歴史、文化が深く刻印されているのであって、その歴史を踏まえつつ未来を見通していくことも不可欠である。地域と日本と世界の未来を創造するカギは地域住民の学びであり、公民館は住民の学びを通して自治を築く公共空間であることを改めて再確認したい。