

# 社会教育主事の専門性に関する一考察

阪 本 陽 子

(文教大学教育研究所客員研究員)

## A study on the specialty of competent staff of social Education

SAKAMOTO YOKO

(Guest Researcher of Institute of Education, Bunkyo University)

### 要 旨

社会教育行政において、社会教育主事の役割は大きい。しかしながら、その専門性は長く議論され、専門職としての位置づけの認知度が低いとされている。本稿では、その理由を考察しながら、専門性を明らかにするための課題について検討した。社会教育主事の専門性は、社会教育独自の教育技法を用いる指導・助言にあり、それを明らかにするためには、経験豊かな社会教育主事の職人的カンやコツの理論化が望まれる。

#### 1. はじめに

社会教育主事は、その「専門性」が長く議論されている職である。研究者によっても「専門性」の中身は異なり、当事者である社会教育主事が語る自らの「専門性」にも抽象的な表現が目立つ。また、よくその「専門性」として取り上げられる資質は、あらゆる行政職員に求められる内容でもあり、社会教育主事だけがもつべき資質とは言い難く、存在理由そのものが問われてもいる。

社会教育調査によれば、平成11年度以降、教育委員会事務局における社会教育主事数は減少傾向にある。平成17年度調査では、平成13年度調査より23.5%の減で4,119名となっており、採用門戸の狭さや後継者の養成を危惧する意見も上がっている。

このような状況を見直すためには、社会教育主事の職務を改めて問い直す必要がある。本稿では、なぜその専門性がわかりにくいのか、何を問えば専門性を明らかにすることができるのかを改めて考察し、今後のあり方に

検討を加えたい。なお、社会教育行政で社会教育事業に携わる専門職員は他にもいるが、本稿は社会教育主事に限定して考察していく。

#### 2. 社会教育主事職の曖昧さの起源

社会教育主事という職は大正期から存在し、戦前戦中を通し、思想善導、国民教化政策の指導者としてその役割を果たしていた。戦後、社会の諸制度や発想が根本から変わったなかで、社会教育行政は格別の断絶も無く執行され、社会教育主事は職名も同じままに出発していた。

自由な自発性に基づく社会教育は、法に依らないことを本旨とするという考え方や流れがあったものの、社会教育関係者の法的根拠を持つことへの憧憬は強く、法制化が進められ、1949年(昭和24)に社会教育法が制定された。しかし、社会教育法制定時にはいづれの法案にも社会教育主事への言及がなく、国会討論においても問題にされていなかった。その理由として、連合国最

高司令部（GHQ）の民間情報教育局（CIE：Civil Information and Education）の指示（通称「ネルソン通達」）により、ノー・サポート、ノー・コントロールの原則が示され、指導者養成は重要視されたものの、それは民間団体の指導者であり、行政官である社会教育主事の存在は実質的に否定されたと考えられている<sup>1)</sup>。

法制定から2年後に改正が行われ、地方において社会教育の仕事をする専門的な職員としての社会教育主事及び主事補の資格や身分が社会教育法に規定されたが、改正にあたる議論のなかでは、社会教育主事による官僚統制への憂いが指摘され、「指導助言」が「命令」へ逸脱することへの危惧が持たれていた<sup>2)</sup>。また、学校教育における指導主事との待遇等の同格を求めているものの、未整備のままでの改正であった。

社会教育主事は、このような流れのなかで現在までその職が継続している。これが、現在もなお社会教育主事の専門職制度が十分でないと指摘される起源となっているのではないだろうか。

### 3. 社会教育主事の身分と職務

社会教育主事は、社会教育法で規定され、地方自治体の教育委員会に必置される職である。資格保有者が発令を受けて任用される職であり、任用されなければ「社会教育主事」ではない。必置資格、名称独占資格であるが業務独占資格ではないという性格を持っている。つまり、資格保有者を必ず置かなければならないと法律で定められた資格であり、業務そのものは資格がなくても行うことはできるが、資格保有者（発令者）以外にその呼称を使用することは許されないのである。学校教育の分野において指導主事が果たす職務の重要性と同等であるとされ、教育公務員特例法において、指導主事とともに「専門的教育職員」とされている。

社会教育法で規定された職であるが、都道府県、市（区）町村の教育委員会に所属する地方自治体の公務員であることが前提であり、自治体職員の職務規定が適応される。そのため、自治体によって様々な雇用形態がある。事務職兼務との発令、非常勤職員の社会教育主事発令、学校教員の有資格者に委嘱する嘱託社会教育主事発令、無資格者の社会教育主事発令なども存在している。また、発令の有無にかかわらず、有資格者を運用上で社会教育主事として取り扱っている例も少なくないと思われる。このように社会教育主事は、社会教育法を前提としていても、自治体の組織規則で独自の形態で設置されるようになってしまっている。

専門職制を採用している自治体の場合は、専門職内での職階を置かない為に、管理職となった場合には、原則として専門職身分を離れることになる。それゆえに独立した職務体系を持たない「袋小路的職種」といわれ、社会教育主事もそれに当たる。

職務は、社会教育法第九条三に規定されるとおり、「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」とされている。しかし、「社会教育を行う者」という対象者、「専門的技術的な助言と指導」の内容については、明確にはなっていない。社会教育主事が成すべき職務や求められる資質は、数々の答申や研究者の提言において、あるべき姿と現状との間で様々に議論されてきた。それらは時代によって変化が見られ、また、社会教育主事に限った資質とも言い難いものとも指摘され、社会教育主事は専門職として揺るぎの無い明確な身分や職務の基準を持ちにくい職であるといえる。

それゆえに、行政において、専門職という扱いを受けている医師や看護師などの医療系、保育士や介護士などの福祉系、建築士などの技術系の職員と比較して、その専門的位置づけが弱く、また、助言や指導がどの程度まで

直接的なものであるのかも曖昧であるために、配置や職務が所属によって異なるという状況にもなっている。

専門的教育職員として同視されるのが指導主事であるが、資格、職階、養成などの点で異なる点が多く、社会教育と学校教育における指導的役割を果たす対照の存在とは言いがたい。とはいうものの、専門的教育職員として同様の課題を抱えている。それは、①差別化できる独自の専門性が不明確である、②専門職内の職階や給与体系を持ちにくい、という点である。社会教育主事と一般職員との間、主導主事と教員を含む職員との間において、質的に明確に異なる職能が確立できないままであり、また、職制が未確立であるために、専門職にふさわしい給与体系やポストの安定性に乏しく、定着率などの面からも不安定な職になりうるといわざるをえない。

#### 4. 変わる職務、見えにくい教育技法

昭和46年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」において、市町村の社会教育主事は、「住民の自発的学習を助成し、その地域における社会教育活動を推進するための実際的な世話役」として、①学習意欲の喚起、②集会等の開設の計画の立案、③施設の配置・利用計画の立案、④学習内容の編成、⑤指導者の発掘とその利用計画、の職務を期待されており、都道府県の社会教育主事は市町村の社会教育主事の助言・指導の役割が求められている。

昭和54年に出版された岡本・古野編著の『社会教育指導者入門』に、2人の社会教育主事の活動事例が紹介されている<sup>3)</sup>。1人は、生活の合理化に取り組んだ事例で、町内の各自治会がばらばらに行うことによって、費用と労力が莫大にかかっていた"祭り"を同一期間内に一本化した取組みである。もう1人は、文化活動の組織化、活性化に取り組んだ事例

で、読書やコーラスグループ活動を組織化し、学校教育との連携を通して活性化させ、青年団の再生に導いた取組みである。ともに、社会教育主事が地域課題をつかみ、課題を顕在化させて課題解決の学習を実践していく事例であり、それぞれの社会教育主事の地域課題の捉え方や熱意や努力の方向性が、その自治体の社会教育の振興を左右していることを物語っている。これらの事例においては、昭和46年答申の①～⑤の職務が果たされていると思われるものの、これらの事例から、社会教育主事の職務に限った独自の具体的な専門的教育技法を抽出するのは難しい。

平成10年の生涯学習審議会「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」では、社会教育主事の新たな役割等として、従来の、社会教育を行う者への指導助言に加え、企画立案や連絡調整、学習活動全般のコーディネート機能が求められている。社会的課題に対する先見性や発想、機動性よりも、調整役としての客観性や管理的視点を持つことが新たに求められてきた。

かつての農村型社会における生活改善を目指す学習活動のなかでは、社会教育主事の豊かな経験や職人的カンやコツが一種の専門性として映っていた。それは、独自のアンテナで地域課題をキャッチし、個人の経験に支えられた独特の技法で人々や地域を動かすような職人的手法でもあった。しかし、時代の変化や社会の成熟とともに、人々の生活スタイルや価値観が多様化し、情報化社会のなかで人々がより高度な知識を求めるようになったり、様々な学習機会が作られるようになると、地域をめぐる学習課題の設定には、社会教育主事個人がその体験から組み立てるものではなく、科学的調査に基づくもの、あるいは、住民参画による意識形成で設定されるべきものであるという意識が高まった。ゆえに、こういった時代の要請を受けて、社会教育主事に求められる役割や職務と、それに付随する

専門性が少しずつ変化してきたと言える。

社会教育主事の専門性は、その職務において社会教育独自の教育技法の理論を用いる実践のなかで発揮されるものである。だが、その教育技法の明確な理論化、明文化は弱い。現在、社会教育事業には欠かせないキーワードとなっている「ワークショップ」、学習支援者の技法として求められる「ファシリテート」「エンパワーメント」など、多くが欧米の教育や学習の実践理論から新しく援用されているようにも見える。しかし、社会教育主事が地域社会で企画・実践・展開した多くの社会教育のなかに、それらの要素は十分に含まれてははずであり、見えにくい教育技法をある部分で言い当てたとも言えるのである。

## 5. 社会教育主事の職務実態調査からの考察

社会教育主事の職務実態については、平成14年と平成17年に国立社会教育政策研究所社会教育実践研究センターが行った全国調査<sup>4)</sup>がその現状を伝えている。結果から特に2つの点に注目した。

1) 求められる職能と実際の職務との間の差

①社会教育主事に必要な能力(資質)についての認識は、教育委員会と社会教育主事の間ではほぼ共通の合意がある。(表1参照)それが、本来のあるべき職務の重要度を示しているか否かは別として、組織から求められている、期待されている能力と、主事自身が職務遂行において必要だと考える能力が、ほぼ一致していると考えられる。特に、両者がともに「組織化援助の能力」ではなく、「調整者としての能力」を高く求めている点は、現在の社会教育行政のあり方や方向性を示しているものとして注目できる。

②社会教育主事自身が職務として重要と考える事柄と実際の職務の間には、特に市(区)町村の社会教育主事で、差がみられる。

(表2参照)特に差が大きいのは、予算編成・執行(補助金)事務関係、施設の管理・運営、関係団体の支援である。職務の中で重要視していないものが、実際の職務となってしまうことになる。

組織において、職務遂行に必要とされる能力が一致しているものの、実際の職務では重要と考える職務に充分携われていない様子がわかる。そういった現状が、社会教育主事という職務に対する周囲からの理解や評価が低い<sup>5)</sup>と感じさせる意識を生んでいるものと思われる。

### 2) 学校教員の人事計画との課題

社会教育主事任用の資格要件として、学校教育における経験が尊重されており、学校教員の社会教育への登用の道が開かれている。実際、都道府県の社会教育主事については、発令前の勤務先が小・中・高校等の教員が79%であり、派遣社会教育主事では90%近くになっている。このことから、特に都道府県と派遣社会教育主事の人事は、教員人事と密接であることがわかる。それゆえに、教員と社会教育主事の職制をどのように連携させていくかは大きな課題である。現在は、その繋がりや釣り合いが取れないために「学校から離れている期間が長くなりすぎ、学校にもどって仕事がつとまるかどうか不安である。」「教員から社会教育主事になると給与が下がる。」「給与が行政職扱いになって教員時代より大幅にダウンしてしまうことが生活上痛い。」などという現場の声が聞かれている。

調査結果の全体から見える職務実態からは、社会教育主事という職務は、現状に対する満足度が低いことがうかがえる。また、教員経験者の登用者の割合が高い現状では、もともと地方自治体の教育委員会に籍を置く社会教育主事との間で、キャリア形成の意識や実態に大きな違いが見られる。これらの現状が、社会教育主事の職務遂行や専門性に対する意識にも、何らかの影響を与えているもの

と思われる。

## 6. 社会教育主事の専門性を明らかにするための課題

なぜ、社会教育主事の役割や専門性が曖昧なのだろうか。専門職としての身分の法整備や人員体制の充実を求める声、資格制度を厳格化して資格そのものの重みを持たせようとする意見などもあるが、そうすることで、役割や専門性が明確になるとは思えない。なぜならば、社会教育そのものの性格、社会教育行政の役割が、社会教育主事の役割や専門性を決めているからである。つまり、社会教育とは何であるか、社会教育行政はどのような役割を果たすべきかがあってはじめて、社会教育主事の活躍が求められるのである。なおかつ、自治体の解釈が様々であれば、それに応じただけ「専門性」が求められることになる。

社会教育主事の役割や専門性が曖昧であるのは、以下の3点が考えられる<sup>6)</sup>。

①そもそも社会教育活動が広範囲であり、実際の日常生活や社会の動向に規定されて展開しているため。

②社会情勢と時代的要請の変動による法改正等で、社会教育行政の役割とともに、中核を担うとされる社会教育主事の役割が変わってしまうため。

③専門性の理論や技術の構築にあたり、他の専門職の理論や技術からその活動を援用するという傾向が長く続いているため。

特に③が、今後の大きな課題である。これまで、多くの学校教員経験者が社会教育に登用されてきた歴史から、学校教育とは異なる社会教育の教育技法が理論的に構築されにくい状況であったともいえる<sup>7)</sup>。学習目的や方法、学習環境など、多くの部分で学校教育とは異なる条件を持つ社会教育のフィールドにおいて実践される教育活動には、学校教育とは違う教育技法が用いられている。これまでも、成人教育の理論や、学習環境の多様性に対応する学習方法の理論など、社会教育の教育技法として重要な理論が研究されてはいるが、欧米の研究が基となるために日本での実践的裏づけに乏しく、ゆえに、それらの教育実践が行政全体の成果や効果との繋がりを示すことも十分に出来ていない。

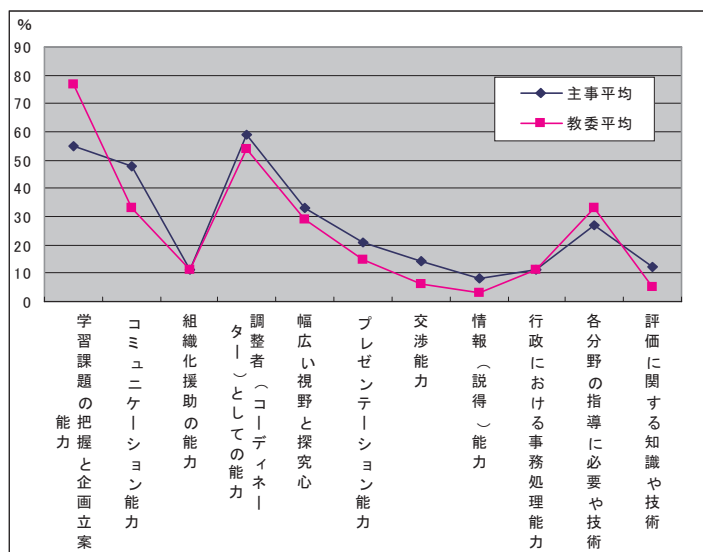


表1 社会教育主事の職務遂行に必要な能力

国立教育政策研究所社会教育実践研究センター、『平成17年度社会教育活動の実態に関する基本調査事業 社会教育主事の職務等に関する実態調査』2006年より作成。

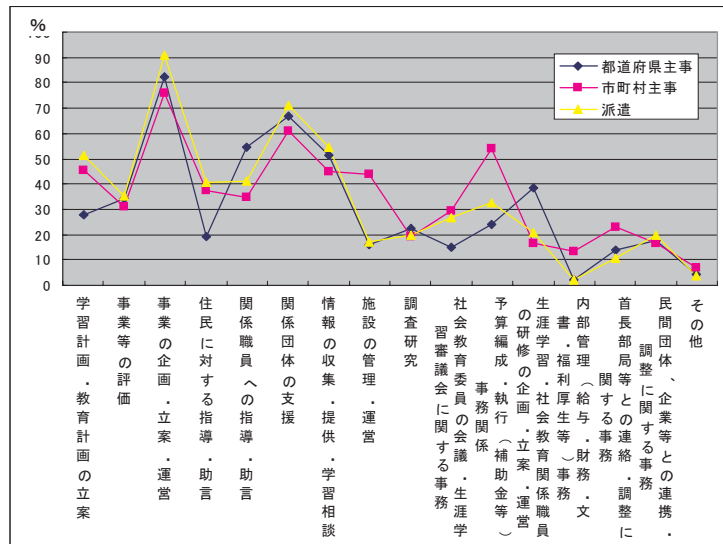


表2 今後重要になる職務

国立教育政策研究所社会教育実践研究センター、『平成17年度社会教育活動の実態に関する基本調査事業 社会教育主事の職務等に関する実態調査』2006年より作成。

多くの社会教育主事がそれぞれの地域の事情に合わせて実践している教育活動には、社会教育独自の教育技法があり、それらの理論化が明確に出来てはじめて、それを用いて指導・助言にあたる社会教育主事の専門性が明らかになるのではないだろうか。それは、経験豊かな社会教育主事の職人的カンやコツの理論化することだともいえるのである。

### 7. 今後の研究に向けて

社会教育主事の専門性の研究は多い。しかし、法規や答申の学問的解釈による「あるべき論」は、理想像を並べているだけのように感じられることが多い。前述した実態調査からわかるとおり、社会教育主事自身が考える重要職務と現実の職務とが離れていることが多い為に、現状の職務分析から専門性を抽出する試みは、その間で苦しむ社会教育主事の姿しか映し出していないようにも思える。

そもそも「社会教育主事ありき」で語られることが多く、社会教育行政において、社会教育主事の実態調査は市民の学習活動にいかなる

価値や意義もたらしているのかを、実証的に検証している研究は少ない。社会教育主事が助言・指導の対象とする「社会教育を行う者」からの評価、社会教育事業における社会教育主事の成果が測定されにくいからである。

今後は、社会教育の教育技法をより明確にしながら、社会教育事業の実践においてその検証を行うとともに、社会教育主事のカンやコツを理論化する研究に繋げ、その専門性を明らかにしていきたい。

### 注 釈

- 1) 藤田秀雄、「社会教育主事の専門性とその養成」、『21世紀の生涯学習関係職員の展望』、大槻宏樹編著、多賀出版、2002。ネルソンは社会教育主事そのものの存在を否定してわけではない。戦後の新しい社会教育観に基づいた主事の必要性は認めていた。
- 2) 社会教育法改正時の国会議事録によれば、制定時に盛り込まれなかった社会教育主事を、法的根拠のある職にすることに対

しての疑問や懸念が意見されている。国会議事録は、横山宏・小林文人編著、『社会教育法成立過程資料集成』、昭和出版、1981に所収。

- 3) 岡本包治・古野有隣編著、『社会教育指導者入門』、日常出版、1979、p44-46。
- 4) 国立教育政策研究所社会教育実践研究センター、『平成13年度研修プログラムの開発のための実践研究報告書 社会教育主事の教育的実践力に関する調査研究』、2002年 国立教育政策研究所社会教育実践研究センター、『平成17年度社会教育活動の実態に関する基本調査事業 社会教育主事の職務等に関する実態調査』、2006年
- 5) 国立教育政策研究所社会教育実践研究センター、前掲の平成17年度調査では、「社会教育主事は都道府県民（市（区）町村民）から評価されている」「社会教育主事の仕事は、首長部局から理解されている」の質問に対し、「そう思わない」と「どちらかといえばそう思わない」の合計回答が、ともに7割を超えている。
- 6) 同じように専門職としての位置づけの成熟度が低く評価されているという社会福祉専門職の研究から考察した。（奥田いさよ著、『社会福祉専門職性の研究 ソーシャルワーク史からのアプローチ：わが国での定着化をめざして』、川島書房、1992）
- 7) 1951年（昭和26）の社会教育法改正後に第一回社会教育主事講習会が開催されたが、講習会講師が学校教育の立場から講義をしていて社会教育主事講習として相応しくない、との批判が上がっていた。（蛭田道春著、『社会教育主事の歴史研究』、学文社、1999）

#### 参考文献

- 1) 高倉嗣昌、「社会教育主事をとりまく諸条件とその「専門性」形成：北海道市町村社会教育主事に関する調査結果を中心に」、北海道大学教育学部紀要24、1975、p123-139
- 2) 宮坂広作著、『社会教育の政治学』、明石書店、1991
- 3) 佐藤晴雄、「指導主事職のキャリア形成の在り方—社会教育主事との比較をてがかりに—」、日本教育経営学会紀要第36号、1994、p118-120。
- 4) 佐藤晴雄、「社会教育主事の役割と専門性に関する調査研究報告—首都圏における社会教育主事の実態と意識—」、帝京大学文学部紀要20教育学、1995、p249-285。
- 5) 福島進、「社会教育主事の役割と専門性について」、立教大学教育学科研究年報40、立教大学文学部教育学研究室、1996、p101-112。
- 6) 徳村丞著、『社会教育紛争と法—大人の「特別活動」を考える』、阿吽社、2000
- 7) 伊藤俊夫、「専門的教育職員としての社会教育主事の職務と専門性を考える」、『社会教育』No.742、全日本社会教育連合会、2008.4、p6-12。