琉球大学学術リポジトリ

「生涯学習体系への移行」に向けての制度論的アプローチ (4) : 「地域教育経営」への要請とその確立の方向性

メタデータ	言語:
	出版者: 琉球大学教育学部
	公開日: 2007-07-17
	キーワード (Ja):
	キーワード (En):
	作成者: 井上, 講四, Inoue, Kohshi
	メールアドレス:
	所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/898

「生涯学習体系への移行」に向けての制度論的アプローチ④
～「地域教育経営」への要請とその確立の方向性～

井　上　講　四

An Institutional Approach to "the Shift to the Lifelong Learning System" −part 4 − : The Requirement of "Integrative Management of Education in the local Government" and its Perspectives

Kohshi INOUE
(Received on April 30, 1997)

Summary

I had made a serial approaches about this topic. This one is the fourth.
In this paper, I intend to account for the necessity of the integrative managements of education in the local governments and to show its perspectives on the bases of previous acquirements.
The main remarks of this one are as follows:

(1) Nowadays it seems to be required that the local governments will launch to reconstruct their management systems of education.
(2) That point of view is so-called "integrative management of education" and its framework consists of both school education and social education.
(3) The background of this idea is led from the necessity of reconstruction of three-stratified structure of the education style.
(4) The most important thing on this stage is to re-refine the concept of management for the lifelong learning and to re-device its present system.
(5) In addition, the governments ought to take more account of the staff-arrangement to realize the above mentioned.

1．はじめに～問題設定～

論者は、これまで、いわゆる「生涯学習体系への移行」[1]の実現に向けての制度論的なアプローチを、シリーズでいくつか行ってきた。[2] 本稿は、その第4弾目のアプローチである。ここでは、論者のこれまでの論究から導き出される「地域教育経営」という視点[3]の必要性を新たに提起し、主として、そこにおける教育（行政）のあり方を考察しようとするものである。

これまでも繰り返し述べてきたように、「生涯学習体系への移行」とは言われるものの、まずは、その「体系」なるものが非常に曖昧で、どのような状況、どのようなゴールを念頭におけばよいのかが分かりにくいということ、[4] そして、その具体化（のはず）である、実際の、直接的にはこれまでの、社会教育（行政）を母体として進められてきた「生涯学習の推進」の動き（主として「生涯学習のまちづくり事業」等）が、そのこととあまり結びついていないのではないかということ、そしてまた一方では、近年急速に進行しつつある、学校教育自体の生涯学習化への取り組みが、現実の動きとして、それらとは、特に行政的な面で、有機的に連動してはいないのではないかということなど、いくつかの問題背景が、論者をして、こうしたアプローチを生み出させていることは言うまでもない。[5]

ところで、これらに関して、折しも現在、「学社融合」というようなスローガンや戦略的視点が出されつつあるが、これまでの「学社連携」と違って、[6] 真に有効な方策を新たに生み出すことができるのかどうか。[7] これについて、その辺との絡みもにらみながら、現在一つの課題として、改めてクローズ・アップされてきているのではないか

と論者が見做しているのが、本稿で取り上げる、教育（行政）における「学校教育と社会教育の一元化」の必要性なのである。

すなわち、一方で、「生涯学習のまちづくり事業」等にみられる社会教育（行政）の苦悩があり、[8] 他方で、入試改革あるいはカリキュラム改革等に幾度となくチャレンジしながらも、受験競争や、それらの周辺から生まれ出る、数々の教育病理的な現象に歯止めをかけきれていない学校教育の苦悩がある。[9] これらを、いかにして克服していけばよいのか。遠大な構想と言われればそれまでだが、それらを一つの連動する問題群として解決していこうとするのが、他ならぬ、この「学校教育と社会教育の一元化」ということである。なお、そのことによってのみ、本来の「生涯学習体系への移行」が実現されるのではないかということでもある。[10]

とは言え、そうは言っても、こうした受け止め方については、現在までも一応はそのようになっているのではないかというような見解もあろう。また、国・文部省や地方自治体の教育委員会（事務局）も、形の上ではそのようになっているという向きもあるかもしれない。しかし、論者が指摘したいのは、ただそのような形式的な一元化ではなく、言わば「実質的な一元化」なのであり、具体的な所掌事項の変更なのである。[11]

そのため、本稿では、何故そのような一元化が必要なのかということを、改めて、論者がこれまで蓄積してきた教育（形態）の「三層構造」の構築・再編という観点から導き出すこと、まさにそれを課題としている。すなわち、そこにおいて、現状の教育（行政）制度のままでは限界があること、したがって、どうしてもその内部構造を変えなくては、抜本的な改革は実現不可能であることを指摘したいのである。

但し、これも、そうは言っても、旧来の考え方やシステムはなかなか変わりにくいことから、まずはそこで働く職員の意識改革、並びにそれら専門的な職員を、計画的、持続的に養成・配置することの必要性を述べる必要がある。実際、それなくしては、実質はこれまでの脆弱な社会教育（行政）からだけの「総合行政化への働きかけ」[12] から、いつまでたっても脱却できないものと思われる。そもそも、教育（行政）全体という、足元での「総合行政化」がなされないことには、話は一向に進まないのである。

かくして、そこから改めて、教育（行政）としての独自性とそれを維持しながらの他との連携、すなわち真の意味での「総合行政化」が生み出されるものと考えられる。このことは、他ならぬ教育（行政）のレゾンデートル（存在理由）を、改めて自他ともに確立することを意味することにもなるであろう。[13]「地域教育経営」という発想は、まさにここから導かれるものである。

2.「地域教育経営」への視座

(1) 今改めて、何故、「地域教育経営」なのか？

さて、その「地域教育経営」の視点であるが、これは、本論者の提起する文脈からすれば、主として、例の三層構造構築・再編の中のフォーマル教育とノンフォーマル教育の接点づくり、及びノンフォーマル教育とインフォーマル教育の接点づくりの、二つの局面から導き出されることは言うまでもない。[14] ちなみに、前者の局面からは「学歴社会の弊害の是正」というような様相が、後者のそれからは「伝統的な社会教育の改編、活性化」というような様相が加わってくる。結論的な部分を最初に示せば、例えば、これまでの「生涯学習のまちづくり事業」等が、それら二つの局面に、やはりうまく適合できていなかったということでもある。[15]

それはともかく、まず、第一のフォーマル教育とノンフォーマル教育の接点づくりの局面であるが、これは、お互いの関係が、ますます激しくなる社会変化への対応の中で、その「補完・代替」機能と「橋渡し・水先案内」機能の二つを介在させて、その双方向のやりとりをさらに強くすることを意味するものである。但し、その接点では、一定の自由度をもつ、可変的で柔軟な関係構造が保たれることが必要不可欠となる。具体的、緊急的には、前者では、単位互換、資格認定、学習成果の評価などの要素が、後者では、それらに関わる情報提供、学習相談、啓発などの要素が、大いに絡まってくる部分である。[16]

一方の、ノンフォーマル教育とインフォーマル

教育の接点づくりの局面であるが、これも、基本的には上記と同じ様に、お互いの「補完・代替」機能と「橋渡し・水先案内」機能の二つが措定され、前者では、ボランティア、住民自治などの要素が、後者では、ここでも、情報提供、学習相談、啓発などの要素が、期待される関係の中に位置づけられる部分である。[17]

ところで、その際最も重要なことは、図1に示すように、それぞれの教育（形態）が双方向の結びつき（やりとり）を各々強くすることだけでなく、むしろ教育（形態）の全体系の中で、個々の学習者のあらゆる学習活動を、それを支援する、関係の組織・機関等の上下双方向の連続的なつながりの中で、縦横に行えるようにすることである。このようなしくみを作りだすこと、そのことこそが、他ならぬ「生涯学習体系への移行」の中身だと言えるのである。

なお、こうした背景には、はじめにも述べたように、一つは、フォーマル教育の現実態である、現在の学校教育が硬直化、閉塞化状況にあること、一つは、ノンフォーマル教育の現実態である、現在の（公的）社会教育が脆弱な対応状況下にあること、これらを、教育（形態）の三層構造の構築・再編の中で、トータルに蘇生、活性化していこうとする配慮があることは言うまでもない。換言すれば、現在の子どもの教育の実情[18]あるいは大人の学習支援の実情[19]をみるにつけ、こうした視点からの再編成が必要なのではないかということである。[20]

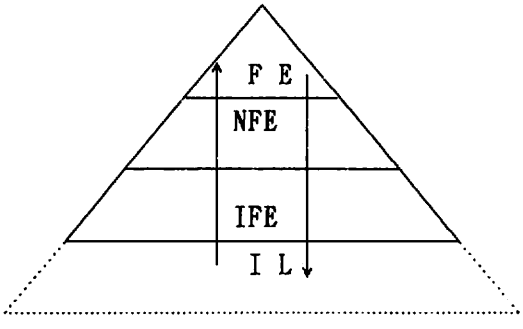


図1　各教育（形態）のつながりの双方向性と全体構図

とにかくここでは、その全面的な実現はすぐにでは無理だとしても、それぞれの教育（形態）のつながりの接点が、まがりなりにも具体的に示されることにより、今後必要とされる手立てや目標が、段階的、集約的に見えてくるのではないかということを力説したいのである。

とりわけ、こうしたスタンスの中で、改めて「制度化」という視点で捉えてみた場合、結局、意図的な教育・学習のシステムの中で、高度な制度化を必要とする学校教育と（たとえ、弊害も一部あったとしても）、そうした高度な制度化は求めないものの、一応制度化された柔軟かつ足回りのよい（公的）社会教育が（たとえ、多少脆弱なシステムであったとしても）、双方の役割をきちんと押さえながら、制度化された教育（形態）の全体として、言わば連続した教育機会として再構築されていくことが必要なのだということである。言い換えれば、いわゆる「タテの統合とヨコの統合」を、少なくともこの二つの段階までのレベルにおいて、両者が力を合わせて実現していくしくみが、現在、何としてでも必要なのではないかということである。[21]

いずれにしても、こうしてみると、先に述べた三層構造の中間に位置するノンフォーマル教育の重要性と、それを支持することのできる組織・事業の必要性とが、改めてクローズ・アップされることは言うまでもない。だが、繰り返しになるが、現在の社会教育（行政）を中心とするノンフォーマル教育の実情では、それらを負担することは、とても無理であることは一目瞭然である。たとえ、それを「生涯学習行政」と呼んだり、そこにそれを全部任せているにしても、ヒト、モノ、カネ、情報、施設等、あらゆる面で不十分なのである。さらに、民間の協力を得るにしても、今のままでは、事態はさほど好転するとはとても思われないのである。[22]

こうした状況を改めて捉えてみると、現在の学校教育（行政）を大方の核とした、教育行政の在り方が、改めて問われることは言うまでもなく、また、その学校教育（行政）のスタンスの変更の必要性が、他ならぬその学校教育の側からも出てきていることを加味すると、その打開策は、やはり教育行政全体の抜本的な改革しかないというよ

うな結論に落ち着くのである。こうして、教育行政全体の新たな位置づけの下での、「地域教育経営」への視座が求められるのである。

(2) 地域教育経営の意味するもの

翻って、改めてここで、「地域教育経営」の意味するものを確認しておくと、まず第一に、「教育をトータルな視点でみる」ということが挙げられよう。別言すれば、これは、全ての教育・学習は、生活のあらゆる場面において、有機的・構造的な連関を有しているということの再確認でもある。したがって、例えばここからは、学校（教育）も、地域における教育機会、教育資源の一部である（ある意味では当然であるが！）というような認識が、改めて求められることにもなる。しかも、それは、従来のような、個々の「学校経営」の延長線上のものとして、矮小化されるものであっては決してならない。つまり、それぞれの（or 自校の）ためだけの独自な経営的必要性からというようなものではいけないのである。

それ故に、次に、少なくとも、以上のような状況に様々な影響を与える、教育行政あるいは教育機関の経営者・管理者（学校長や社会教育施設の長等）には、上記のような視点と、それに基づく経営的手腕が求められるということである。しかもまた、そうした各教育（行政）組織も、そのような視点で再編し直し、その所掌事項の見直しを図る必要が出てくるということである。

なお、その際、とりわけ重要なものが、先に述べたフォーマル教育とノンフォーマル教育の接点づくりなのである。すなわち、繰り返しになるが、現状では学校教育、（公的）社会教育ともに、すべて公的に制度化された教育ではあるが、しかし、その双方の接点領域が非常に弱く、お互いが有機的・構造的につながっていないのである。したがって、学歴社会の弊害等は、ここの部分の足腰を強くしないと、なかなか突破できないことは明らかなのである。[23]

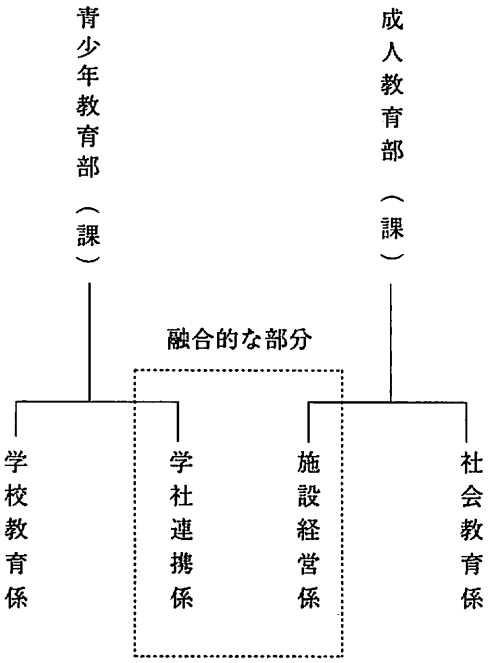
ちなみに、もう一つのノンフォーマル教育とインフォーマル教育の接点づくりでは、他の一般行政部局との連携・協力が、改めて今以上に必要となることは言うまでもない。これは、ある意味では、改めて、これまでの「生涯学習のまちづくり事業」等を、言わば「正の遺産」として受け継ぐ部分であろうし、したがって、これは一般行政も含めた、行政全体の課題であるとも言えよう。但し、これは、冷静に捉えてみると、いわゆる社会教育（行政）の伝統的な部分であるとも言え、公的社会教育が、まがりなりにも、これまで実際には不十分ながらも、こちらの方にかなりのエネルギーを向けてきた（or こざるを得なかった？）のも、あながち不思議なことではないと言える部分でもある。[24]

いずれにしても、こうしてみると、これからは、一方でこれまでの伝統的な部分を拡大・発展させていくことはもちろんであるが、他方で新しい社会教育の分野の開拓・充実というようなことが重要な課題となることは言うまでもない。例えば、近年急速な進展を見せ始めている学習情報提供、学習相談的な事業、あるいは各種資格等への水先案内的事業は、そうした課題の重要な分野なのである。[25]

したがって、ここに、学校教育（行政）と社会教育（行政）のさらなる一元化が求められるのであり、その意味における「総合行政化」の核が、この教育行政レベルの中で形づくられる必要があるのである。換言すれば、まさにそこにおいては、学校教育と社会教育の垣根を越えた、いわゆる真の意味での「地域教育経営」の視点が求められるのであり、そうした視点に基づく、学校教育関係者、社会教育関係者双方の融合的な取り組みが求められるのである。とりわけ、そうした意味での、行政の管理職的な立場の人々、及び学校の管理職的な人々の発想の転換と専門的な力量が求められることは言うまでもないことなのである。

それ故に、従来の教育行政の発想と取り組みのしくみの変更が求められるのであり、「地域教育経営」という新たな発想と取り組みのしくみが求められるのである。以上、教育行政の組織・所掌事項の変更が、「地域教育経営」という共通の土俵の上で一体的に実現されること、求められるのはそのことなのである。

こうしたことを念頭に、一体どのような教育行政組織が望まれるかということについて、論者の一つのアイデア（試案）を示したものが、次の図２である。参考までに、揚げておきたい。



※ここで大事なことは、最初から「学校教育」と「社会教育」を分断した組織を作らないことが重要である。なお、中央の「融合的部分」は今後必要不可欠な分野となり、この部分への予算、職員（専門的スタッフ）配置を、十分に行う必要がある。とても、現状の予算、人的構成でまかなえるものではない。

図2　地域教育経営の視点に基づく教育行政組織の骨格（試案）

3．これからの「生涯学習行政」の方向性

(1)　「まちづくり論」との関係調整の必要性

①　「機能・目的概念」としての「生涯学習行政」

改めてここにおいて、これからの「生涯学習行政」の方向性を、どのように捉えるのかが問われることは言うまでもない。すなわち、これまでの生涯学習行政の概念を再度明確にし、その全体像を明らかにする必要があるということである。言わばその基礎作業を再び怠ると、「地域教育経営」の発想などたちまちに雲散霧消することは明らかである。ちなみに、これは、裏を返せば、社会教育行政をはじめとする、各関係行政の位置づけや固有の役割を再確認することでもある。

それでは、改めてまず、その「生涯学習行政」の概念を確認してみることにしよう。第一に事実上（少なくともこれまでは）、それは、基本的には、いわゆる「機能概念」あるいは「目的概念」であって、既存の特定の部署が専管する（べき）、特定の「領域概念」あるいは「実体概念」ではないということが判明するであろう。つまり、そもそもそれは、様々な関連部署（機関・施設・団体等）が、言わば一体的に関わる（べき）機能であるということである。周知のように、そのことが実は、いわゆる「総合行政化」を求める所以でもあったわけである。[26]

とは言え、少なくとも現段階においては、そこでは、結果的には「生涯学習行政」＝「社会教育行政」というような短絡的な構図が出来上がってしまい、その限りにおける事業の拡大・変更あるいは他部局への連携・協力の働きかけはあったものの、それこそ人々の生涯に亘る多種多様な学習を支援するしくみの創出といった点では、ほとんど旧態依然のままであると言わざるを得ないのである。

但し、これは、現実的には「生涯学習の推進」と「社会教育の振興」という二重の課題を、社会教育行政が、その理論構築を不十分にしたまま、遮二無二自らの課題として引き受け（ざるを得なかっ）たことの結果ではあると言えよう。[27]

とにかく、これでは、一方では、あまりにも「社会教育行政」としての任が重すぎることは言うまでもない。尤も、その二重の課題を最初から同一視し、旧来の発想と枠組みでもって、相変わらず行っているところもある。また、一部ではあるが、生涯学習の推進が、全く社会教育行政から離れたところで行われているところもある。諸般の事情もあったことであろうが、これもまたおかしい事態であると言わざるを得ないであろう。

それはともかく、このように、これまでの生涯学習行政は、本来的には、ある特定の領

域概念あるいは実体概念ではないにも拘らず、事実上は、名称変更等を伴った社会教育行政にすべてを担わせた形で遂行されている、と言っても過言ではない状況なのである。その意味で、現段階においては、まだまだ部分的、断片的なものに止まっている状況であるとも言えるのであるが、それ故に、その辺の方向転換と新たな着弾地を求める必要があるのである。

ちなみに、もし、改めて生涯学習行政をある特定の「領域概念」ないしは「実体概念」とするのであるならば、もう一度その範域と責任母体をはっきりさせなければならないであろう。但し、この場合も、単独のどこかの、しかも既存の機関・組織に、それをシフト変換させることであってはならないことは明らかである。やや蛇足的ではあるが、つまり、ここにおいて改めて大切なことは、「生涯学習推進」の課題を一つの行政部局が、全てその任を一手に抱え込むことではないということである。

もちろん、全ての関係行政部局の総意の下、それらを包括的に整理・統合した「全庁的な組織・機関」が改めて作られることはあってもよい。むしろ、そうした組織・機関が創出されることは、好ましい進展であるとも言えるからである。そういう意味での、旧来の各自治体における「推進本部」、「幹事会」あるいは「推進協議会」の設置等は好ましいことではあり、そのための事務局等を社会教育行政が担うことは、少なくともその限りにおいては問題はないであろう。要は、そうした組織・機関が、自らの任務・課題を明確に保持し、それに基づくヴィジョンや有効な取り組みのアクション・プログラムを有しているかどうかであるのだから。

② 「まちづくり論」の一部としての生涯学習施策

ところで、以上のような生涯学習の推進は、特に市町村のレベルにあっては、「生涯学習のまちづくり事業」等に端的に見られるように、いわゆる「まちづくり（ムラオコシ）」の最後の切り札として取り扱われてきた感が強いように思われる。すなわち、そこでは、図3に示すように、「教育論」に導かれた「生涯学習のためのまちづくり」というよりは、一方の「まちづくり論」に導かれた「生涯学習によるまちづくり」という様相を呈していると言ってもよいであろう。[28]

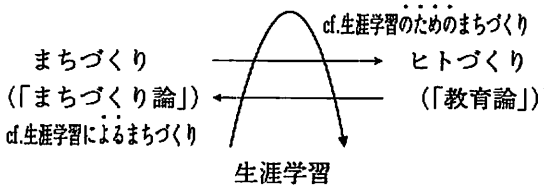


図3　生涯学習とまちづくりの構図

これについては、論者は別の機会で、その理由等について考察しているが、過疎対策や地域活性化の有効な手段として、特にそうした課題を重く受け止めざるを得なかった、当該の一般行政の首長からの取り込みがあったことは、大方の理解を得ているところであろう。

このように、以上のようないきさつもあってか、これまでの生涯学習の推進は、「まちづくり」という大きな課題を背負いながら、社会教育（行政）が担ってこざるを得なかった部分が、一方ではあるのである。[29] とは言え、他方、生涯学習の推進の一方向性が、そうした一般行政or行政全体における「まちづくり」の方法・手段として位置づいてきたことは、残念ながら事態をさらに複雑にしたとも言えるのでる。ちなみに、これからもそのような方向性は、一つの重要なベクトルとしてあり続けることではあろう。

特に、先に指摘した、ノンフォーマル教育とインフォーマル教育の接点づくりにおいてはなおさらそうであろう。さらにまた、インフォーマル教育や偶発的学習においては、まさにそのことは直結する課題とも言えるであろう。したがって、そうした局面における課題の一つとして、改めて、そこでの生涯学習の推進の内容、あるいは社会教育それ自体の存在理由ないしは必要性が吟味される必要があることは言うまでもないのである。

かくして、そうした「まちづくり論」の一部（一要素、土台）として、これまでの生涯学習の推進の施策があったことは事実であり、そうした「まちづくり論」との関係調整が、改めて当該自治体には求められることは、他言をまたないところであろう。いずれにしても、社会教育（行政）のもっている、ある意味では特殊な性格は、これまで述べてきたようなフォーマル教育との接点づくり（→「教育論」として収斂）とインフォーマル教育（偶発的学習を含む。）との接点づくり（→「まちづくり論」として収斂）の双方に関わるのであり、そのことのもつ意義と可能性を社会（あるいは行政当局）は、もう少し（かなりの程度？）配慮する必要があるのである。実際、今のような手狭な状態で、そのような大きな課題を担えるようなものでは、決してなくなっているのである。

(2) 「教育論」としての再編成化の必要性

一方、既に明らかなように、もう一つの、すなわち「教育論」としての再編成化をどのように図っていくかである。[30] ある意味で言えば、この「教育論」としての再編成化をいかに図っていくかが、これからの生涯学習行政の成否を大きく左右すると言っても、決して過言ではないであろう。ここでは、以下の３段階に分けて、このことについて論究を加えてみたい。

① 社会教育行政の在り方

まず、これは、ある意味では繰り返しになるが、その中での「社会教育行政」の在り方は、改めて非常に複雑かつ重要なものとなるであろう。ちなみに、実態として「社会教育」は、あくまでも純然たる一つの「領域概念」あるいは「実体概念」としてあり続けているのであり、名称の変更や新しい事業・施策等が増えたとは言いながらも、法制度上の位置づけはほとんど変わっていないことに留意する必要がある。[31] 尤も、これについては、もともとその規定そのものが多義的な解釈を生む余地を内包しているので、行政上の役割・分担が拡大することは、少なくともその限りにおいては可能であるとは言える。[32]

いずれにしても、こうした状況認識を一方で持ちながらも、他方で現実問題として、生涯学習の推進のヴィジョンや施策内容にも、これまで通りリーダーシップを取り続けていかなければならないのである。しかも、先に述べたように、それと並行して、改めて社会教育行政としての固有の役割を明確にし、それを導く中身をも確立していかなければならないのである。いかに難しい立場に立たされているか、よく分かるであろう。

ちなみに、そこにおいては、(1)で確認したように、例の市町村レベルでの「生涯学習のまちづくり事業」等の中で浮かび上がってきた、「まちづくり」と「生涯学習」の関係の整合性をきちんと整理することも含まれているのである。

そのような中で、一体、社会教育（行政）のアイデンティティ（存在価値）とは何か。端的に、それは、既に明らかにしてきたように、「ノンフォーマル教育としての意義と可能性」ということができるであろう。ノンフォーマル教育とは、学校教育のように、その目的、内容、方法等が、法制度によってこと細かに規定されているものではなく（→フォーマル教育）、また、家庭や民間社会における教育のように、ほとんどその構成員の恣意に任せられているものでもない（→インフォーマル教育）、言わばその中間の形態として位置づけられる教育（形態）のことである。

従来の社会教育（行政）は、こうしたノンフォーマル教育としての性格を内在化させた形で、社会において一定の役割と任務を果たしてきたと言えるのであるが、今後の新しい教育課題の解決にあたって、こうした一定の自由度をもち、可変的で柔軟な関係構造をもたらすシステムが、フォーマル教育とインフォーマル教育の双方を活性化させるためにも、是非とも必要であるというような認識が、改めて求められるのである。だが、残念ながら、今のところそうした認識は、あまり前面には出てきていないとも言える。

こうして、以上のような視点と位置づけの下に、「生涯学習の推進」という大きな目標の中で、社会教育（行政）としてどのような役割や任務を担う必要があるのか、そうした合意と取り組みの方向性を確立していくことが必要となってくるのである。まさにこのことは、例えば、その各論の一つであるボランティア活動の振興を図る場合等にも言えることなのである。[33]

なお、こうした具体的な一つひとつのテーマや課題について、各々の役割・任務を検証しながら、お互いの連携・協力の必要性、ネットワーク化の方向性を求める作業が、いわゆる「総合行政化」の目指すものであったのであり、実はそこに意味があったものと考えられるのである。

そうした観点の下に、本論者の主張する教育（形態）の三層構造的な把握からすると、社会教育（行政）の役割ないしは任務は、繰り返しになるが、フォーマル教育との接点づくり（→これが新たな重要課題であると言えよう！）及びインフォーマル教育・偶発的学習との接点づくりということになるのである。但し、それらを実現する過程での、ノンフォーマル教育間の連携・協力が、同時に必要であることは言うまでもない。

② 教育行政の在り方

次が、教育行政全体としての在り方である。従来の「総合行政化」の視点にはなかった、あるいは弱かったのが、実はこのレベルであったのではないかと思われる。すなわち、明らかに理念的には、「生涯学習の推進」の課題は、まずは教育行政全体としての課題であったにも拘らず、繰り返し述べるように、社会教育行政のみの課題となり、たとえ、形式的には教育行政全体の施策体系に位置づけられ、あるいはその最重要課題として位置づけられて構想されてはいるにしても[34]、実態はそうではなかったのではないだろうか。極論すれば、事実は「学校教育行政」と分離させられ、共通の土俵、目標の上に立てなかったと言えるのではないだろうか。

その理由としては、究極のところ、論者の言う、そこでの「教育論」としての具体化、検討が不十分であったと言えるであろうが、両者の所掌分離が甚だしく（タテワリ意識も加わって？）、多くの場合、連携・協力というよりは、両者の綱引き的状況の方が先行していたということであろう。これは、まさしく学校での子どもの教育と、それ以外のあるいは学校を卒業したあとの教育という、言わば「教育二分論」のなせる業とも言えるものであろう。

とは言え、近年、一方の学校教育においても、生涯学習の理念あるいは観点が浸透しつつあり（もともとそういうものであるが！）、学校教育自体も、生涯学習の視点の中で取り組まざるを得ない状況となりつつあることは、先にも述べた通りである。こうした中で、生涯学習の視点からの学校教育の取り組みも顕著となってきているのであるが、これらを、あくまでも従来通り、学校教育行政と社会教育行政の二枚看板で取り進めるのかどうか、教育行政全体としての大きな課題と言わざるを得ないのである。

このように、現実にはまだまだ部分的・無自覚的であると言わざるを得ないが、生涯学習理念の最重要概念である「統合」という概念を再確認すれば、生涯学習の推進の目的・目標は、学校教育・社会教育双方の共通なものとなっているのであり、しかも、各論的にも、例えば、いわゆる「開かれた学校」の問題などは、具体的な取り組みの方向性を模索する上で、格好の材料となっているのである。

以上のような認識と取り組みのしくみを、改めてどのようにつくっていくのか。この「教育論」としての生涯学習の推進の中身が、これから、一方でますます重要となってくることはまちがいないであろう。そしてまた、ここにおいて改めて、教育行政全体として取り組むことの必要性が問われることともなろう。これらに対する自覚と展開のヴィジョンが、是非とも求められるところなのである。このように、学校教育行政と社会教育行政の一元化、あるいは子どもの教育と大人の学習支援の一体的対応化、求められるのはその方途なのである。

③ 総合行政の在り方

こうして、改めて、新たな生涯学習推進の方向性が描けるのであるが、次なる課題としての、行政全体としての「総合行政化」の取り組みは、今後二つの意味で、これまでの内容を変更させなければならないであろう。すなわち、まずは、先に述べた、他ならぬ「教育行政全体における総合行政化」がその基底にあること、そして、その次に、それを土台とした「他部局一般行政との総合行政化」が求められるということである。

このような核づくりないしはしくみづくりの方向性がないままに、これまでのように、多くが教育行政のほんの一部の、しかも人的にも、予算的にも脆弱な社会教育行政に、その全てを任せ続け

るなら、それこそ真の「総合行政化」など実現しようはずもない。ひいては、「生涯学習社会の実現」とか「生涯学習体系への移行」とか言っても、スローガンだけが宙に舞い踊ることにしかならないであろう。

したがって、今後こうした理念と取り組みの枠組みでもって、具体的なヴィジョンなり、施策が改めて展開される必要があるのである。その際、連携・協力することのメリットや期待される成果について、お互いが十分にコンセンサスを得ておく必要があることは言うまでもない。

そうした視点に立って、改めて総合行政としての在り方を展望してみると、まず、一方の一般行政部局においては、各々の関連事業やテーマが、改めてどのような位置づけになるのか、そして、お互いの事業や組織関係がどのような形で連携・協力すると、さらなる効果やメリットが生じるかなど、綿密な分析と行動戦略を練る必要があるであろう。それが単なる綱引きや責任全面委譲に終わるようでは、前途は暗いものと言わざるを得ない。これまでの連携・協力が、ややもすると、どちらか一方の業務や活動に、他方が一方的に連携・協力させられるというイメージが強かったように思われるが、これでは持続的で、友好な関係など望むらくもないであろう。

その際、繰り返しになるが、教育行政全体と一般行政全体との連携・協力あるいは分担責任という形で推移することが重要であり、くれぐれも特定の部局の個別的な関係として推移しないということが重要であろう。しかも、そこには、教育行政としての意義と一般行政としての意義が明確に位置づけされていることが求められる。とかく、ヒトやカネという面で教育行政は脆弱と言われ、そのことがかなりのネックであることは否めない事実であるが、一般行政からの相対的独立を堅持していることの意義を、決して軽んじることはできないということを、改めてここに明示しておきたい。[35]

他方、教育行政としては、そうした一般行政との関係を自覚しながらも、積極的な連携・協力の取り組みあるいはネットワーク化への努力を、一般行政に対してさらに行う必要がある。何故なら、たとえ、すべての事業や施策が「生涯学習の推進」に関わっているにしても、それらを、生涯に亘る人々の学習の支援のためのしくみづくりの問題として取り上げ、一つの大きな行政施策上の課題として位置づけているのは、他ならぬ教育行政の側なのである。それ故に、そのことの必要性とその双方のメリットを、絶えず一般行政の側に説明し続けなければならないのである。

なお、そうした意味で、「生涯学習フェスティバル」[36] などの普及・啓発事業等は、そのための有効なきっかけづくりとなるのであり、お互いの連携・協力の可能性を探したり、検証したりするための機会ともなるのである。ただ、もし、その折角の事業の趣旨や関係者の意識がずれ、その目的が、それをやり終えることにのみに移行しているのであれば、多種多様な行事・イベントの繚乱の中で、「労多くして、益少なし」ということになるであろう。[37]

ちなみに、民間教育関連事業・団体も含めて、生涯学習行政の要素とその構造を、改めて論者なりに示したものが、図3である。これもまた、参考までに掲げておきたい。[38]

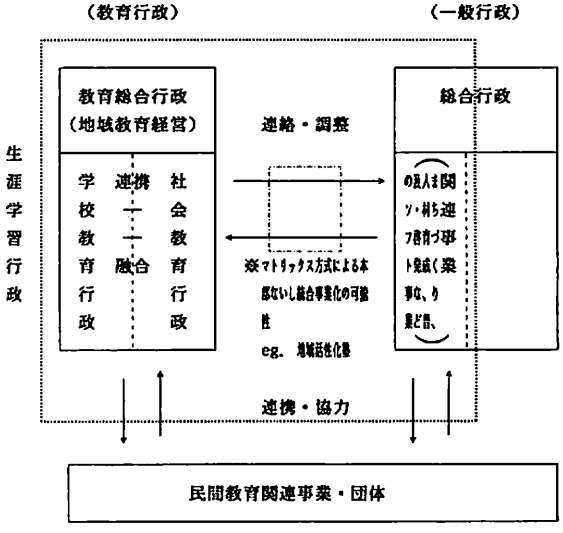


図4　生涯学習行政の要素とその構造（試案）

4.「地域教育経営」を実現させるために
～まとめにかえて～

これまで、「地域教育経営」への要請とその確立の方向性ということで、その具体的な内容の提示や、それを導く「生涯学習行政」の新たな位置づけを行ってきた。最後に、そのような「地域教育経営」を実現するために、少なくとも今後、どのような取り組みや視点をもてばよいのかについて、本論者なりのアイデアを示し、本稿のまとめとしたい。

(1) 教育行政の一元化に向けて

まず、以上の中で重要な課題となる「教育行政の一元化」に向けて、どのような施策や対処が求められるのか。

第一に、現在の「教育施策体系の見直し、再構築」が挙げられるであろう。尤も、これについては、前にも触れたように、現在もその施策体系等において、一応「生涯学習の推進」は、教育施策における全分野を網羅する形、ないしはその重要な柱の一つとして位置づけられているところも多い。しかし、結局は、従来の各部局のタテワリ的な所掌事項の枠の中に埋没させられ、しかも様々な項目に細分化され、その範囲内における従来通りの対応でしかなっていないと言えるのではないか。これでは、いわゆる表向きのあるいは形式的な一元化としか言いようがないであろう。

したがって、ここにおいて、そうした従来の個別・細分化された、固定的な役割分担を見直すとともに、新しい関係要素をお互いが作り出すということが必要となる。その場合の基本的な合意事項は、各施策・事業の目的であり、そこに予定されている対象あるいは参加者の共通性であろう。どのような広がりとつながりを、各々の学習者の学習活動に即して作り上げていくのか、求められるのはそのことなのである。なお、そうした教育施策体系の先見的な見直し・策定の事例の一つとして、論者は、静岡県の「新世紀教育計画」を評価しておきたい。[39]

第二は、いわゆる「『総合行政化』の構造化の具体化」であろう。但し、これもまた周知のように、教育委員会であろうが一般行政部局であろうが、そこではそれぞれ個別の施策・事業を、それぞれの役割と責任の名において遂行している。したがって、どのような施策・事業であろうとも、究極的には、ある意味では、「分業」という形にならざるを得ないというところではあろう。

そういうことを改めて前提とすると、要はこの場合、その分業の枠組みとその要素をいかに事前に相互確認し、どのようにそこでの連絡・調整を有効に図るかということになる。つまり、そのことを、あたかも「織物」に譬えて言えば、一方の各部局の施策・事業はそれぞれタテ糸である。そして、生涯学習行政に関わる視点や連絡・調整の作業は、まさにヨコ糸となる。このタテ糸とヨコ糸を使って、一つの織物または布地をつくるのが生涯学習の推進の作業という具合である。なおその際、くれぐれも、ただいたずらに、新しいタテ糸の数を増やすことだけを念頭にしてはならないのである。[40]

いずれにしても、要は、どのような「織物または布地」をつくればよいのか、あるいはつくりたいのかということでなる。ちなみに、その形、デザイン、色等は、まさにその地域、その地域のものであっても構わない。求められるのは、そうした一つの総合行政化の構造化の具体化なのであるから。

第三が、「教育行政組織の改編」であろう。もちろん、第二のステップが、現状のままでスムーズに行われれば、それはそれで越したことはないのであるが、事実はやはりそうではないと言わざるを得ないであろう。したがって、それらを、ある意味では内部から阻んでいるのが、組織間の相互不理解や協力意識の欠如であるならば、思い切った組織改編が必要であることは言うまでもない。

但し、これについても、前にも述べたように、これまでにもそうした「生涯学習の連絡・調整機能」が必要視され、それを行う部局が作られているようではあるが、それもうまく機能しているとは、決して言い難いようである。その反省も含めて、改めてそこで必要なのは、いわゆる「統合」に向けての、「あらゆる教育・学習資源の結集、ネットワーク化への意識」なのであり、やはりそのことを欠いた取り組みは、どこかで暗礁に乗り上げざるを得ないものとなるのは当然と言えば当

然なのである。

最後が、地域社会における「生涯学習ネットワークの確立」であろう。上にも述べたように、何のために、あるいは何を求めての「連絡・調整機能」かということが、極めて曖昧であるならば、それが途中で坐礁することは目に見えているのである。そこで、それに相当するのが、その具体的な姿・形は、たとえ千差万別であっても、人々の地域における「生涯学習ネットワーク」づくりであることは言うまでもない。

そしてそれは、本稿で示したように、社会教育（行政）と学校教育（行政）との共同作業で行う、学習機会や学習施設の接続や共有化であったり、その教育（行政）の分野と他部局一般行政の分野との連携・協力による、同様の作業ということになる。もちろん、それらとの関わりにおける、民間関連事業・団体とのそれもある。いずれにしても、そうした人々の生涯に亘る学習の支援のための施設やプログラム等の問題を、いかにトータルに解決していくのかということである。

こうした、名づけて「生涯学習ネットワーク」と称するネットワーク・システムの基本モデルとして、論者が以前構想したものが、図5に示す「ネットワーク図」である。ここに改めて、提示しておきたい。[41]

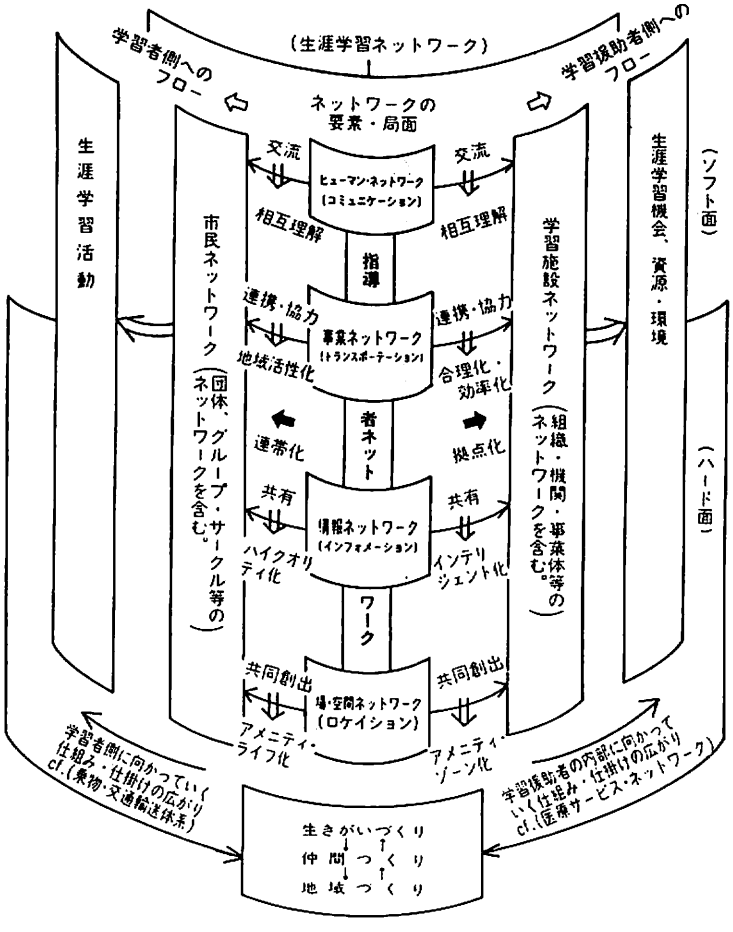


図5　生涯学習ネットワークの全体構造モデル

(2) 専門家集団の養成・確保及びその正当な処遇

次に、(1)を確実に実現するためには、やはり、いわゆる「専門家集団の養成・確保及びその正当な処遇」が必要であることは言うまでもない。なお、このことについては、文脈は多少異なるが、これまでも何度も繰り返し主張されてきたことであるが、ここでは、それらの主張はその大前提として止めておくこととして、新しい局面におけるその必要性とそれを実現する具体策について述べてみることにしたい。

まずは、特に都道府県レベルに多く見られる、教育行政機関への学校教員の「安易な」一時出向・派遣の是正が必要であろう。とりわけ、社会教育行政における、学校教員からの社会教育主事要員化は、教員人事全体の都合等は重々承知されるが、改めて一考を要するものと言えよう。もちろん、すべて現在までの、特定の要員が問題であるというようなことではなく、むしろ、制度全体として考え直す必要があるのではないかということである。

周知のように、上記社会教育主事（それに相当するものを含む）は、通常２～３年位で学校現場の方に戻り、その経験が学校経営その他に生かされるにしても、社会教育行政側にしてみれば、施策・事業の体系的な積み上げ、ヒトや情報のネットワークの拡大・確保といったような面において、極めて非効率的なものになっていると言わざるを得ない。ましてや、そうした、短い経験ながらも、その内容や意義をある程度十分に理解し、それに基づく施策や事業への関心・意欲が見られるのであればよいのであるが、単なる職階上のステップ・アップの一手段としてしか見なされていないようであるならば、なおさらである。

そして、これからはここのところが重要であると思われるが、昨今の施策・事業の高度化・多様化は、そうした安易な職員配置では到底対処できないほど、複雑・多岐化しているわけである。したがって、その意味で、学校教員をそのリクルート先に含めたとしても、かなりの用意周到なる人選と計画的な養成・配置が望まれるのである。ちなみに、近時その存廃をめぐって論議の俎上に上っている、現行の「派遣社会教育主事制度」などは、この課題についての、いい意味での議論づくりのきっかけとなるのではないだろうか。

一方、これは、特に市町村レベルで顕著であるようであるが、逆に一般行政職員からの安易な一時出向・派遣が問題となることは言うまでもない。そこでは、「誰でも、どこ（の部署）でも、一応はやれる必要がある」という、例の行政の一般原則（いわゆる「オールラウンド指向」）というものがあることと思われるが、それは、先にも述べたように、高度化、専門分化された現代の職務内容からすれば、甚だそぐわなくなっているのである。尤も、お互いの関係や全体の状況を、絶えず把握しながらの職務遂行は絶対に必要ではあろう。これは、行政全体の「統合」への回帰とも言うべきものでもある。

このように、ますますその専門的職員が必要とされる各行政部局にあって、単なる人事のローテーションの枠の中で、旧態依然とした対応をしているようでは、そのサービスの質的向上は望むべくもないであろう。その中でも、とりわけ教育行政職員の人事ローテーションの刷新は、緊急かつ重要な課題と言わざるを得ないであろう。実際、これまでのように、安易な養成・配置ないしは処遇で済まされるような、生涯学習の推進の内容ではないのである。とは言え、この場合、専門的な職員の養成・配置及び正当な処遇は、いわゆる「専門バカ」と呼ばれるような、ないしは「視野狭窄」に陥いるような、頑迷な職員を輩出することでは決してないことは明らかである。

いずれにしても、その意味で、専門家集団としての独自な人材養成・配置が一方で求められるのであり、また一方で、そうした安易な人事ローテーションを生み出している、現行の職員採用試験制度等の見直しが求められるのである。そのことも含めて、諸般の事情もあるではあろうが、現在は、先にも述べたような、特別の意味をもつ教育委員会制度を、自らがないがしろにしているとも言える状況なのである。

そうした背景において、そのような広い意味での、教育に関する人材の養成・輩出に大いに関わりのある、大学、その他の養成機関等の重要性が改めて指摘されるのであり、そうした方向性での大学改革、学部改革が求められようというもので

ある。「教育（行政）とは何か」を真に理解し、そうした学問的バック・グラウンドに導かれた、まさにそうした意味での専門的職員が、今後改めて必要なのである。

しかるに、「教育」とは、単なる人々に対する学習の支援、サービスではない。どこかで、人々の価値観や人間の精神生活を左右するものなのである。だからこそ、教育行政は、一般行政からの独立が制度的に保証されているのでもある。また、そのような「教育行政」の枠組みに支えられながら、他ならぬその「教育」が息づくことになるのでもある。このことのもつ意味を、今どれくらいの人が、本当に理解しているのだろうか。

但し、こうした考え方が、残念ながら現在、既に「無用の長物」となっているのであれば、この限りではないことは明らかである。

＜註及び引用＞

1）種々の定義ないしはイメージがあり得るであろうが、ここではそれを簡潔に、「人々の、生涯に亘る学習を支援していくしくみ、あるいはそのつながりを作り出していくこと」というように捉えている。なお、これについては、拙稿「『生涯学習体系への移行』に向けての制度論的アプローチ①－プロローグ・生涯教育行政は可能か？可能ならば、それはいかにして可能か？－」島袋哲教授退官記念論文集刊行会編『新しい教育行政学の創造－生涯教育行政学とは何か－』三菱印刷えにし出版、1995年、pp.53 ～63を参照されたし。

2）すなわち、「『生涯学習体系への移行』に向けての制度論的アプローチ」と題して、これまで、それぞれ、前掲1)①、及び②「体系構想の視点と展望」『琉球大学教育学部紀要』（第46集第1部）、1995年、pp.63 ～79、③「求められる『統合』integration の諸様相」『琉球大学教育学部紀要』（第50集第1部）、1997年、pp.145 ～163と行ってきている。

3）本文でも触れることになるが、これまでにも、これと同じ表記のものが出現しているが、それらは、つまるところ、個々の学校経営を地域教育経営の視点から捉えるというスタンスないしは従来の社会教育の分野での新しい捉え方からのスタンスであるように思われる。本稿では、学校教育と社会教育の、言わば地域全体の教育経営の視点としての「地域教育経営」というスタンスを取っているので、基本的にそれらとは概念的に異なるということを、ここでは予め確認しておきたい。もちろん、上記のそれと、大いに命脈を通じるものであることは言うまでもない。

4）拙稿、前掲1)アプローチ①、とりわけpp.54 ～56を参照されたし。

5）これらについては、大局的な構図としては、生涯学習の推進が社会教育のそれと混同され、しかもそれが、「まちづくり」という大きな枠組みで展開されてきたということ、そしてそれが、一方で社会教育（行政）の存在自体をあいまいなものとしてきたということ、さらにまた、そこでは学校教育の組み入れが欠落していた、ないしは十分ではなかったということなどを指す。

6）すなわち、従来からの「学社連携」は、基本的には、お互いがお互いのスタンス（立場・役割）を崩さずに協力し合うというイメージが強く、しかも結果的には、どちらかがどちらかに一方的に協力する、もっと端的に言えば、学校教育が社会教育に協力する（eg. 学校開放等）というような関係にあった感が強い。一方、この「学社融合」の概念は、それらを、ある意味では超克した形の、つまりお互いの持てるもの、あるいは必要なものを相互に出し合って、新しい第三の領域（融合部分）を意図的に作っていこうとする力と方向性を持っていると言えなくもない。

7）つまり、用語やスローガンが変わっても、そこに意図される目的や内容についての、両者の目的意識的な合意が相変わらずなされていない、あるいは十分ではないならば、現状はさほど期待されそうにもないということである。但し、これについては、いくつかの先駆的な取り組みも出現してきており、その可能性はより高まってきているのではないかというのが、論者の現段階での見解ではある。

8）いわゆる、後に述べる「総合行政化」の頓挫的状況が、そのことを如実に示している。

9）もちろん、こちらは各学校段階あるいは学校種によって、個別の問題もそれぞれあるであろう。

10）論者は、現在、学校教育関係者もこぞって口にしている、いわゆる「生涯学習の視点に立つ」ということは、まさにこのようなことを指している（はずだ）と理解している。

11）すなわち、組織（課・係等の構成）や、そこにおける専門的職員等の配置の仕方等である。

12）繰り返しになるが、これからの教育・学習の在り方が、生涯学習の観点に立ったものでなければならないという発想や自覚があり、それがまた「総合行政化」の必要性を醸成しつつあるものの、現実は、その責任を社会教育（行政）に特定化していることは、本文でも再三述べる通りである。

13）つまり、学校教育と社会教育の双方の分野を、教育委員会という、独立の行政組織の中で、何故管理・運営しているのかという意義を、今一度再確認する必要があるということである。

14）拙稿、前掲２）アプローチ③、とりわけpp. 152～155 を参照されたし。

15）これについては、論者は、端的に言えば、後に示すように、社会教育（行政）が、「社会教育の振興」と「生涯学習の推進」を、言わば「一つの体に二つの顔」を作って遂行してきたこと、そして、そこにおいては、「教育論」と「まちづくり論」が混在していたことなどが、大きな原因であると捉えている。

16）拙稿、前掲２）アプローチ③、p.154 。

17）同上。

18）近年、例えば「学校知 vs.体験知」といわれるような、現在の子どもの学力状況などを見よ。

19）施設等の増加は見られるものの、まだまだ多様な学習機会が整備されているとは言い難い。特にそれは、勤労者対象のものについて言える。

20）言うなれば、こうした状況認識が噛み合わなければ、具体的な改革の推進力は生まれてこないであろう。

21）言わば、三層の教育（形態）がお互いの有機的連関をもつこと、それが今、改めて求められているのではないかということである。

22）もちろん、そうした認識を得ていない人も多々いることではあろう。

23）制度化された教育、すなわち教育行政の関わる教育自体（学校教育と社会教育の全体）が、まずはお互いにスクラムを組まない限り、現状の打破は難しいということである。

24）すなわち、不十分ながらも、これまでの総合行政化への努力と教育・学習のまちづくりへの貢献は、教育行政、とりわけ社会教育行政にとっては、これからも重要な課題であるということである。

25）これらの多くは、とりわけフォーマル教育（学校教育）との接点づくりの大きな要素となることは、先にも述べた通りである。

26）実際、多くの部署が教育・学習に関わる施策や事業を展開している。

27）尤も、苦肉の策として、こうした選択を行った自治体も多いと思われる。

28）拙稿「教育・学習運動としての『生涯学習まちづくり』事業の意義と可能性－『生涯学習体系への移行』に向けての示唆とヴィジョン－」『琉球大学教育学部紀要』（第44集第１部）、1994年３月。

29）社会教育とは、そのような要素・関係がもともとあると言える。すなわち、「地域づくり」、「学習・生活の主体づくり」等は、それらと密接なつながりを有しており、したがって、その限りにおいては、論理的には矛盾していないということである。

30）つまり、その二つの要素への目配りと対応の必要性が出てきたのである。

31）すなわち、社会教育法第２条の概念規定による、「学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動（体育及びレクリエーションの活動を含む。）」に対する責任である。

32）尤も、それだからこそ、概念の混乱をもたらすものと思われるのであるが。

33）但し、いわゆる公的社会教育が、すべての社会教育（広義の社会教育）を網羅することはできず、その意味での、社会教育内部の足並みの不揃いが懸念されることはされよう。

34）多くの自治体、とりわけ都道府県レベルにおいては、少なくともそうした位置づけがなされ

ているにはいるようである。

35）かなりの形骸化は見られるが、いわゆる、教育（行政）における「レイマン・コントロール」（素人支配）の原理を指す。

36）国・文部省や都道府県・市町村の動きにおいて、こうしたイベント的なものが出現していることは周知の通りである。なお、都道府県や市町村レベルにおいては、従来の社会教育研究大会等を、これらに名称替えしたり、内容を変更して実施しているところも多いようである。

37）つまり、それをやることだけが精一杯で、実施における連絡・調整の甚大な労力・エネルギーの割には、肝心の日常的な業務や活動にそれらの成果が生かされていないのではないかということである。

38）なお、本節３．の論究は、現在論者が関わっている「沖縄県生涯学習審議会」並びに「沖縄県社会教育委員の会議」の双方で作成した、それぞれの「建議」の、論者の担当部分（草稿を含む。）に加筆・訂正を加えながら、本稿用に改めてまとめたものである。予め、ご了解をいただきたい。

39）静岡県教育委員会「新世紀教育計画」（概要版）、平成８年３月。なお、これについては、馬居政幸「21世紀型教育システムの創造に向けて－静岡県『新世紀教育計画』のしくみと可能性－」（資料版）、日本教育新聞社静岡支局、が参考となる。

40）ここでは、似たような、あるいは整理・統合した方がはるかに効果的なものと思えるような事業の、単純な増加を暗に示している。

41）拙論「生涯学習ネットワークの確立に向けて」瀬沼克彰編著『生涯学習ネットワーク化への挑戦』　ぎょうせい、1990年、p.258。