

# 日本の社会教育・成人教育 最近 12 年の政策・実践・運動: 分析と提言

- 第 6 回国際成人教育会議  
(CONFINTEA ) に向けた  
市民社会組織からの報告 -  
(市民社会組織レポート)



第 6 回国際成人教育会議のための  
国内「草の根会議」

日本

2009年5月

## はじめに

この市民社会組織レポートは第6回国際成人教育会議にむけて、成人教育に関わる日本の市民社会諸組織が集い、まとめたものである。

第6回国際成人教育会議に向けては、ユネスコの要請を受け、日本政府も政府レポートをまとめた。ユネスコは各国に要請したナショナル・レポートについて、作成のためのガイドラインを提示していた。それによればレポート作成過程で、各国内の民間団体も含む多くの関係機関・諸組織と討議し、協力しあって作成することが求められていた。そこで私たちのメンバーの中には、そのような討議・協力の場を設けることを早くから日本ユネスコ国内委員会に働きかけてきた団体もあったが、そのような場はもうけられなかった。

しかし、その働きかけをきっかけに市民社会組織間で情報交換が進み、2008年9月にはじめて「草の根会議」が開催され、以来緩やかなネットワークとして活動を継続することになった。またこの「草の根会議」発足がきっかけとなって、日本政府関係者との連絡も芽生え、日本政府は2008年10月早々に急遽、政府レポート案についての「意見交換会」の場を設けることとなった。しかし政府レポートはそのときすでに完成に近いものとなっており、市民社会組織の意見をそこに反映することはできなかった。

そこで、政府関係者の方々との間の友好関係を保ちつつも、私たち「草の根会議」は、第6回国際成人教育会議に向けて、日本の社会教育政策と社会教育実践に関する独自の報告を、共同でまとめ、第6回国際成人教育会議に提出することにした。

日本の政府レポートはユネスコのガイドラインに即して広く成人教育に関わる他省庁の施策にも目を配るものになっており、政府が関与した諸実践については広く概観されている。それは一つの成果ともいえる。しかし日本の社会教育・成人教育の施策は地方公共団体や、また地域の諸団体が主として担っており、その動態を把握することは、社会教育本来がもつその多様性以上に、容易ではない。また諸団体との討議を経ないままでは、既存の国、地方公共団体の諸政策を十分批判的に検証し、分析、記述することも容易ではないだろう。

そこで私たち「草の根会議」は、政府が十分把握しきれていない民間団体の動向、市町村、地域社会レベルの動向について、世界各国関係者に伝えたいと考えている。また、この間の日本の社会教育政策・成人教育に関わる諸政策についても、その問題点を指摘し、諸外国の関係者にそのことを知ってもらい、今後の政策・実践のための相互の討議に何らかの形で役立てたいと考えている。

私たちはまたこのレポートが、単に、第6回国際成人教育会議への情報提供・提案にとどまらず、日本の政府関係者との、また市民社会諸組織間での、さらには、このレポートづくりに関わった私たち関係諸組織自身の間での、相互の継続的な討議・対話の素材にできればと考えている。

ところで、私たちは、この市民社会組織レポートを、ユネスコのガイドラインを意識しつつ、また日本政府が作成した政府レポートを意識しつつも、それらに拘束されずに記述することにした。ユネスコ・ガイドラインにはないが、重要と思われる分野、たとえば、成人教育分野での海外支援活動に関わる分野、また図書館、博物館など、成人教育・社会

教育の施策と実践を考えるうえで欠かすことのできない分野も、それぞれ関係する団体が記述することをめざした。そして、ここに集った諸団体それぞれの得意分野を生かして、自由に、ここ12年ほどの日本の成人教育施策・実践についてふりかえり、市民社会組織の視点からその分析を行い、今後の課題を提示するように努めた。したがってこのレポート内の記述は幾分、寄せ集めのような体裁をもっている。また、意図しつつも各論で取り上げられることができなかった、総論でも触れることができなかった分野も多数ある。さらにこのレポートの中にはいくつかの点で、記述を担当した団体・執筆者の間で見解の分かれる部分も含まれている。厳しく対立している点もあるが、それらの対立は、レポート作成過程でなしえなかった、相互学習の糧として、国際成人教育会議のフォローアップ活動とも絡めながら、今後の「草の根会議」の活動に生かすことができればと考えている。

この市民社会組織レポートが、今後、どのようなさらなる運動・実践・ネットワークを生み出していくことができるか、その発展に希望をつなげつつ、このレポートを、第6回国際成人教育会議に、謹んで提出したい。

第6回国際成人教育会議のための国内「草の根会議」  
事務局 荒井容子

# 目次

はじめに

## 総論

1. 日本社会のここ 10 数年の概況 1
2. ここ 10 数年の成人教育・社会教育施策の特徴 4

## 各論

1. 公民館の政策と運動・実践 - 最近 12 年の政策後退と実践の継続・発展・再評価 - 18
  2. 現代日本の公立図書館 - 政策, 法制度, サービスの変容とその課題 - 32
  3. 博物館 地域博物館論と近年の政策動向 概略 40
  4. 社会教育関係職員の養成・任採用・研修について 社養協の取り組みからの提言 41
  5. 大学と成人教育 48
  
  6. ジェンダーをめぐる政策動向と成人の教育・学習 ~ 女性に焦点をあてて 53
  7. 企業内教育と労働者のための政府支援 60
  8. 移民労働者・民族的マイノリティの教育の現状と課題 72
  9. 障害をもつ人への学習文化支援の取り組みと課題 78
  10. 義務教育未修了者の学習権保障 ~ 現状と課題 ~ 84
  11. 高齢者学習支援 89
  
  12. 平和のための学習 1980 年代以降の歩みと課題 94
  13. 「健康学習」に関する動き 97
  14. 識字教育・日本語学習 ~ 大阪での取り組みを中心に ~ 104
  15. 持続可能な開発のための教育 (ESD) 110
  16. 開発教育と社会教育・成人教育 115
  17. 開発途上国における我が国の成人識字教育協力の現状と課題 122
- ### 「草の根会議」メンバー諸団体の紹介
1. 日本公民館学会 130
  2. 日本図書館協会 131
  3. 日本社会教育学会 132
  4. 全国社会教育職員養成研究連絡協議会 (略称 社養協) 133
  5. 教育協力 NGO ネットワーク (JNNE) 133
  6. 全国夜間中学研究会 134
  7. 『月刊社会教育』 135
  8. 社会教育推進全国協議会 (略称 社全協) 136
  9. (特活) 日本開発教育協会 138
- 第 6 回国際成人教育会議のための国内「草の根会議」のあゆみ** 139

編集後記

# 総論

## - 1 日本社会のここ十数年の概況

### 1. 日本の基礎データ

日本は東アジアに位置し、日本列島を主とするおよそ 378 平方キロメートルの面積をもつ。この大きさは世界 196 カ国中、およそ第 60 位である。これに比して、人口は 2008 年 9 月現在、およそ 1 億 2,766 万人と（世界第 10 位）と、多い。人口密度は 2007 年現在 1 平方キロメートルあたり 337 人、世界 33 位である（総務省統計局ホームページほか参照）。

以下、第 5 回国際成人教育会議が開催された 1997 年をふまえ、1990 年代中ごろから現代までの日本社会の変化を簡単に概観する。

### 2. 人口動態 少子・高齢化

1997 年から 2008 年 9 月現在までの間の日本の総人口の変化は、僅か 1,506 人の微増にとどまっている。特に 2005 年に、はじめて出生数が死亡数を下回った。総務省統計局による人口推計月報の解説（2009 年 2 月 23 日）によると、2008 年 9 月現在の推計人口は前年同月の総人口から 9 万人減少とのことで、日本の総人口は減少傾向にあるといえる。また日本の総人口の年齢別内訳をみると、0～14 歳が 13.5%、15～64 歳が 64.5%、65 歳以上が 22.2%（さらに 75 歳以上では 10.3%）と人口の高齢化が進んでいる。0～14 歳、15～64 歳は前年に比べて減少する一方、65 歳以上は増加している（前掲「人口推計月報」の解説参照）。

この人口構成の変質はすでに以前から少子・高齢化問題として認識されていたが、とりわけここ 10 年、変わらないその傾向に、社会問題としての関心が高まってきている。1990 年代後半にはエンゼル・プラン、ゴールド・プランなど、少子・高齢化問題に関連した福祉政策が展開され、その後 2000 年代にも介護保険制度の導入、子育て支援施策の展開等、国はさまざまな施策を重点的に展開されてきた。しかしこれらの諸施策の、財政削減目的と絡んだ展開は、後期高齢者医療制度の導入、年金統合など、福祉政策にさまざまな矛盾・混乱を生み出している。

### 3. 経済環境・雇用環境の変化と格差拡大・経済的貧困層の増大

日本の経済情勢は全体で見ると、近年 2008 年度上半期までは比較的安定していた。実質 GDP（国内総生産）は、1994 年には前年を下回ったが、その後は上下しつつも上昇傾向をとり、特に 2003 年以降 2008 年度上半期までは上昇傾向が強まっていた。しかし世界同時不況の中で 2008 年度下半期以降は大きく下降してきている。

一方、2008 年度上半期までの GDO の上昇、企業活動の活況、失業率低下に比して、すでに当時から、労働者の雇用条件は、非正規雇用に対する政府の規制緩和策に呼応して、一貫して悪化してきていた。1980 年代後半の不景気時に企業の雇用調整が「リストラ」として社会問題化した後、バブル経済による好況で、働きすぎ、「過労死」という問題が浮上する一方、経済的格差、貧困層拡大につながる雇用問題への関心は一端薄れた。しかし、バブル経済崩壊後、企業はリストラとともに、非正規雇用拡大を経営戦略として展開し、政府の規制緩和策がこの方向を後押しした。その結果、非正規の不安定雇用者が増加した。政府は 1990 年代後半以降のこの規制緩和策において、この雇用政策のみならず、労働者保

護、貧困層保護の諸政策をも後退させた。

日本では 1980 年代前半には一億総「中流」という言葉が広まるほど、生活の量的豊かさを享受できる層が広がった。その結果、実際には存在していた、生存も危ぶまれるほどの貧困層の問題が、研究者等の指摘にも関わらず、広く自覚されない状況にあった。しかし、前述したここ 10 数年の雇用形態変質、福祉政策後退は、貧富の格差を拡大し、近年になってようやく「格差社会」、「働く貧困層」(ワ - キング・プア - )の問題がその言葉とともに世論に認識されはじめた。そして 2006 年には政府もこの実態に及せざるをえなくなった。

このような状況下、ここ数年活況を誇っていた企業経営そのものを直撃する世界同時不況がおり、非正規雇用労働者の解雇・住居喪失等の生活不安、貧困層拡大の問題が大きな社会問題・政策課題として広く自覚されてきている。また、これらの生活不安や、貧困層をターゲットにする貧困ビジネス、振り込め詐欺等の犯罪も広がり、新たな犯罪・社会不安への対策も政府は検討せざるをえなくなっている。

なお、このような状況下、貧困層・生活困難層への従来から展開されていた民間の支援活動や、拡大する不安定雇用者を対象に近年生まれた、やはり民間の支援活動が、今、改めて、広く人々の関心を集め、社会運動へと発展しはじめている。

雇用に関してはさらに、青年層の雇用環境の悪化が大きな問題として浮上している。1990 年代はじめから日本では正規雇用に対応しない青年層をフリーターあるいはニート等の概念(諸外国の概念認識とのズレが指摘されている)でとらえ、その増加を青年の勤労意欲低下問題としてとらえる傾向が強かった。そして政策も職業訓練による「自立」支援という発想での対応にとどまってきた。しかし近年ようやく、非正規雇用の増加、職場が本来もつべき労働者養成機能の放棄等を許容・促進する社会構造への変質が、必然的に、青年労働者を生活困難層へと追いやっているという認識と、そのような社会構造自体へ危機意識が高まり、問題の本質をとらえようとする動きが高まりつつある。

#### 4. 人々の内面の不安 - 自殺者数 3 万人以上の継続 (最近 10 年)

警察庁の「自殺統計」(2007 年までの統計・2008 年 6 月発行)によると日本では 1998 年から自殺者の数が継続して 3 万人を超え、微増傾向にある。2007 年統計では 33,093 人で前年を 938 人上回った。これは人口 10 万人あたり 26 人の割合である。

さらにここにきて世界同時不況による失業・生活困難の拡大から、この影響を受けた自殺者の増加が懸念されている。警察庁では 2009 年 1 月分から月ごとに「自殺統計」を公表することにした。

#### 5. 地方分権推進施策の展開とその矛盾 - 「住民自治」の後退、地域格差の拡大

1990 年代後半以降ではまた、地方自治政策に大きな変化があった。1995 年に地方分権促進法が 5 年の時限立法で制定され、いわゆる「地方分権」政策が進められた。その内容はしかし「地方分権」とは名ばかりで、これまで設けられていた「規制」を「緩和」する施策を国の主導で次々と進めるものであった。地方自治体の諸施策はこれに大きな影響を受けた。

この施策に呼応してこの間、日本の市町村自治体はその数を大幅に減少させた。日本では 1950 代のいわゆる「昭和の大合併」(1953 年施行、1956 年失効の町村合併促進法)に

よって、地方自治法施行（1947年）当時 10,505 あった市町村自治体が、3,975 へとその数を減らしたことがあったが（1956年9月）、以後は微減にとどまり、久しく 3,200 以上の数で推移してきた。ところがこの十年間、とりわけ 2000 年代に入ってから、それ次ぐ勢いで市町村合併が推進された。1995 年の合併特例法一部「改正」、2004 年新法（市町村の合併の特例に関する法律）によって合併債ほかの財政優遇措置を盛り込む合併誘導策がとられ、施策財源不足に悩んでいた多くの自治体は合併に誘導された。結局 1995 年時点で 3234 あった市町村は、2006 年には 1,821 となり、2010 年には 1,771 にまで減少する予定である。特に 2004 年から 2007 年にかけての減少は 1,279 も上った。

このような市町村自治体の大規模な合併、自治体数の減少は、市町村自治体の教育委員会による施策を中心に政策が展開されてきた日本の社会教育にとって、その土台に大きな変化があったことを意味する。

ところで、このような、市町村自治体合併推進も含む地方分権推進政策の実態はもっぱら財政問題対策に主眼が置かれ、国の行政責任を地方自治体に転嫁する形で進められた。それは市町村自治体の団体自治権はもとより、決して、地域住民による自治権を奨励するものではなかった。むしろ、国からの支援施策を削減するこの施策は地域・市町村自治体の財政力の地域格差を拡大した。日本では、すでに 1960 年代から、人口の都市集中による過疎過密問題が、社会問題となってきたが、人口の高齢化に加え、この地方分権推進政策はこれにさらに追い打ちをかけることになった。その中で多くの地方自治体が、「行財政改革」と絡めて、「合併」や行政施策の民間委託化へと誘導された。

このような諸施策の中で、過疎地の問題はさらに深刻になり、農村の中には、極端な過疎化が進み、既存の地域集落でも、通常地域社会としての継続が困難な社会状態になって、地域社会としての体制を崩壊させかねない地域まで登場するようになった。このような集落の問題を指摘する研究から登場した「限界集落」という言葉が、近年、諸政策はもとより、世論にも普及しはじめているほどである。

このように、1990 年代後半以降の日本社会は、これまで作りあげてきたさまざまな生活保障制度が働く場でも居住地域でも大きく崩されつつあり、また地方自治制度も変質し、生活格差、地域格差等、人々間の不平等が拡大しつつある。そして社会の底辺に押し込められた人々の生活は、生存を脅かされるほど厳しいものになってきている。しかし、その一方で、さまざまな立場からこれを克服するために行動を起こすべき人々が、これを克服する意欲を必ずしも力強く育むことができず、むしろそれぞれの生活不安と心の不安に苛まれている状況にある。

このようなときこそ、困難な社会状況を変革に結びつけていく学習の展開が期待される。しかし、この間の日本社会の変化は、そのような学習を育み、支えるべき成人教育・社会教育の、その土台をも崩しつつある。以下、この間の日本の成人教育・社会教育施策の変化を概観していく。

（社会教育推進全国協議会 荒井容子）



## - 2 ここ十数年の成人教育・社会教育施策の特徴

### 2.1. 概念整理 社会教育と成人教育 ・「成人教育」という枠組みに関して

日本の成人教育の動向と現状をこのレポートで報告するにあたって、まずはじめに、「成人教育」という概念や枠組みが日本ではあまり一般的でないことについて簡単に触れておきたい。

CONFINTEA のテーマは「成人教育」であり、ナショナル・レポートにおいても各国が「成人教育」の発展と現状をレポートすることがユネスコ生涯学習研究所から求められているが、日本では法的・制度的に「成人教育」という概念がなく、学習者が成人であるかどうかという点に着目した教育のカテゴリー分けの方法も比較的なじみが薄い（なお日本では20歳以上が成人）。

むしろ日本では慣習的に、法律・制度上、教育が行われる場によって a.家庭教育 b.学校教育 c.社会教育の3つに教育を分ける区分が一般的に用いられてきた。おおまかにいって、a.家庭教育は家庭で子どもに対して私的に行われる教育、b.学校教育は子ども・成人に対してフォーマルな学校教育機関等によって行われる教育を、一方 c.社会教育は、a.、b.以外の、社会で行われている多様な教育活動を意味する。社会教育では学習者の年代を問わないのが特色であり（子ども、若者、成人、高齢者のいずれの活動も社会教育に含まれる）子どもと成人が共に参加したり異なる年代の人々が交流することに重点をおくような活動も少なからず存在している。また社会教育は教育の内容、方法・形式、施設の面からみても非常に幅広く、受講生が教室で講師から教わるという学校型の教育だけでなく、教室以外の場における市民の自己教育・相互教育までも含んでおり、例えば、公民館・図書館・博物館で行われるノンフォーマル教育や、市民の自発的なサークル活動・団体活動・ボランティア活動・地域活動なども社会教育の範疇に入る。さらに社会教育は家庭教育や学校教育とも無関係ではなく、例えば家庭教育をよりよく行うための親の学習や、学校教育を支援するPTA活動なども含まれている。特に2001年の社会教育法改正で、地方自治体の教育委員会の業務に家庭教育に関する学習の奨励（講座開設、集会開催等）が含まれると明示されたこともあり、自治体によっては、行政の提供する社会教育の大部分がこのような家庭教育関連の講座や集会、という所もある。

さて、CONFINTEA VI では成人教育の実態に関するナショナル・レポートの提出が各国に求められたが、今回日本政府が作成したナショナル・レポートを見ると、日本の成人教育の実態を知るための基礎的データ（例えば、成人教育に関わる予算、成人教育に参加している学習者数など）があまり把握されていないことが分かる。成人教育とは本来、教育関係の施設・団体だけでなく労働、福祉関係などの教育以外の施設・団体によっても行われているものであり、政策・予算の面で成人教育に関わる官庁も多岐にわたる。例えば日本の場合、公民館、博物館、図書館、青年の家、体育施設などの社会教育施設や、大学（放送大学を含む）各種学校・専修学校（職業技術、各種技能、語学など）といった学校教育分野の施設で成人が学んでいるが、このほかにも、教育機関としては位置づけられていない様々な施設で実質的に成人のための教育事業が行われている（例えば、労政事務所・労働相談情報センターが使用者・労働者のために開催しているセミナーや研修会）。

様々な方面に拡散している成人教育の実態をつなぎあわせ全体像をつかもうとする際の

困難はどの国でも同じであろうが、日本の場合、加えてもう一つの事情を指摘しておく必要があるように思われる。

上記のような日本における教育のカテゴリー分けにおいては成人を対象にした教育や成人による学習活動は学校教育や社会教育の一部として位置づけられることになるが、殊に社会教育に関しては、特定の年代の学習者を対象にした事業を除けば学習者の年齢的属性（子どもか成人か等）に着目してデータ把握する発想自体が乏しいこともあり（もちろん、年齢を限定したり子どもと大人の二分化を行わず、子どもから高齢者まで多くの年代の学習活動を1つの同じカテゴリーとして捉えるという社会教育概念のメリットもあるのだが）、社会教育全体・社会教育施設ごとのデータ（予算等）はあるもののそこに成人を対象とした教育がどのくらい含まれているのかについては統計が整備されておらず正確な実態が把握できないという状態になっている。今後は、社会教育の調査においてよりきめ細かい指標を用いて基礎的データを整備してゆくなど、社会教育内部の実態（学習者の年代等）をより詳細に把握しやすくするしくみが求められる。

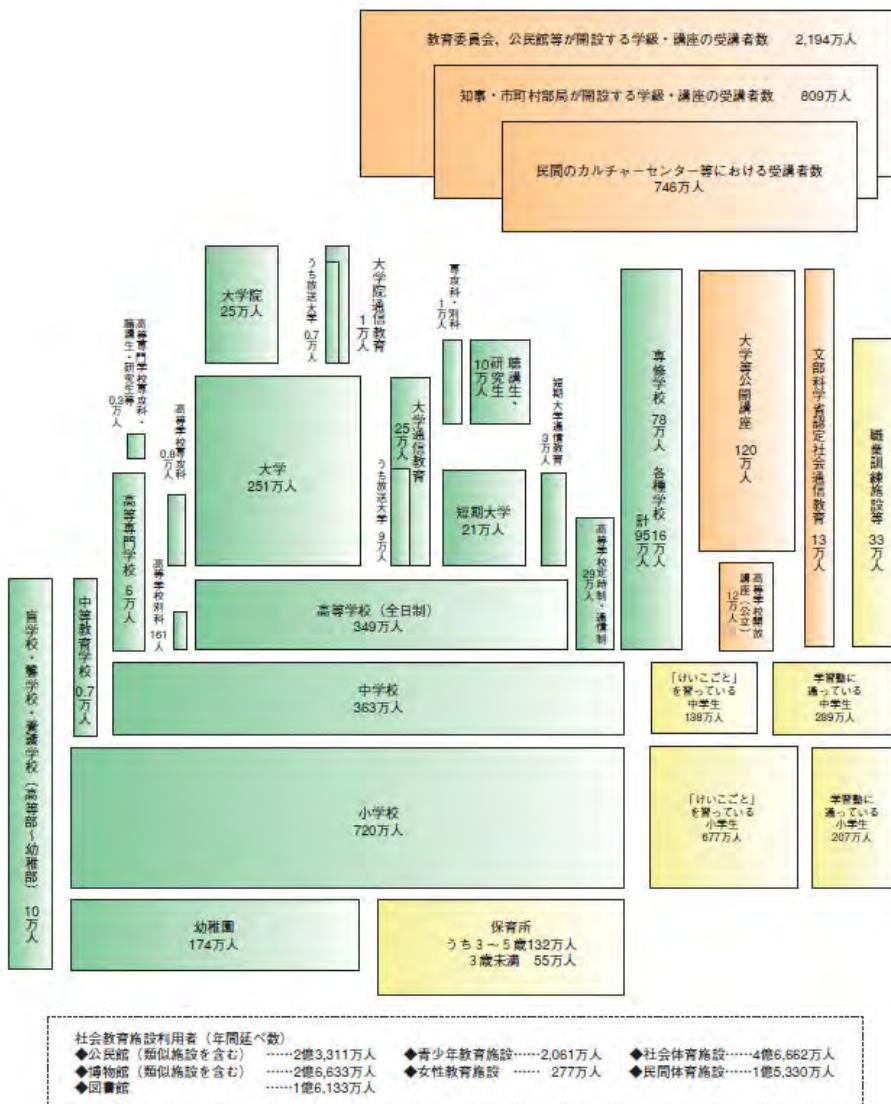
（日本社会教育学会 国際交流委員会）

## 2. 日本における学習諸施設と学習人口の概要

以下は文科省による『デ - タからみる日本の教育 2006』(文科省ホ - ムペ - ジより)から抜粋した図である。2005年度のデ - タをもとに作成されているが、成人学習人口はこのオレンジ色部分と、その左右に広がる黄色部分の中の職業訓練施設、緑色部分の中の大学、専修学校・各種学校の中にも含まれている。この図は、日本において成人がどのような形で学習しているか、その全体像を概観する助けとなるだろう(但しいずれの色の分類においても、そのうちの成人人口のみを統計的に確定することは難しい)。

図 1

### 学習人口



(資料) 文部科学省「学校基本調査」(平成17年度)、「社会教育調査」(平成17年度)、「平成5年度学習塾等に関する実態調査」ほか

文部科学省『デ - タからみる日本の教育 2006』2006年11月30日(同省ホ - ムペ - ジより)

### 3. 社会教育関係法「改正」の動向

#### 3.1. 日本の社会教育法制度とそれをめぐる動向 - 歴史的概観

##### 3.1.1. 憲法・教育基本法の制定

日本では第二次世界大戦後、主権在民・基本的人権の尊重・戦争放棄の三大原則をもって、平和と民主主義を実現するための新憲法を制定し、その下に 1948 年、新たに教育基本法を制定した。個々人の人格の完成を目指したこの教育基本法は個人の自由・自主性を尊重し、これを育む教育が、政治的圧力から独立して営まれることを基本方針としてまとめられていた。この精神を受けて、日本では、地方自治体に教育行政の権限を持たせ、かつまた教育行政の政治的圧力からの独立を目的として、地方公共団体に一般行政とは区別される教育行政の担い手として、教育委員会制度を設置し、このもとに教育行政施策を展開してきた。

##### 3.1.2. 社会教育法の制定から「権利としての社会教育」認識の広がりまで

社会教育に関する法律は、この教育基本法の下、1949 年に社会教育法、1950 年に図書館法、1951 年に博物館法が制定された。また、その後、その制定に問題を孕みながら 1953 年に青年学級振興法が制定された。このほか、1961 年にはスポ - ツ振興法も制定された。社会教育法はその後 1951 年と 1959 年に大きな「改正」を受けたが（後者の「改正」は社会教育への政治的統制強化が懸念され、激しい政治論争の下で断行された）、その後は微小の「改正」で推移した。

日本の成人教育・社会教育は、このような諸法のもと、主として地方自治体、とりわけ基礎自治体（市町村自治体）の施策を中心に発展してきた。民間の自発的な学習活動・社会教育活動も活発に展開されてきたが、その多くは、それら地方公共団体の社会教育施策の力を借りて、時にこれに対立し、時にこれに影響を与え、また主導して、発展してきたといえる。

社会教育法は教育基本法（旧 1948 年）の精神を受けてその第 3 条に、「国及び地方公共団体の任務」として、社会教育を発展させるために「環境醸成」を行うことを規定し、また第 12 条では「国及び地方公共団体」に対し、社会教育関係団体に「不当に統制的支配を及ぼし、又はその事業に干渉を加えてはならない」と明記していた。それはまさに学習者自身がさまざまな形での醸成された環境を享受して、自ら、学習・文化・スポ - ツ活動を発展させていくという「社会教育」観であり、それは住民の学習権を「自由権」と「社会権」の双方から明示するものであった。

しかし、このような考え方に反して、住民の学習に対する施策が統制に変質する動向が 1950 年代末から顕在化しはじめた。地方公共団体の職員として住民の学習を支援してきた社会教育職員が政治的理由をもって不当にその職場から異動させられるという、いわゆる社会教育職員「不当配転事件」が、1960 年代から 70 年代にかけて多発した。住民の学習に対して、施設貸与の拒否等による、不当な統制、介入事件も生まれてきた。

このような動向に対して、1960 年代から 1970 年代にかけて、改め、住民の学習する権利を学習権として主張する運動が高まり、「権利としての社会教育」という考え方が普及していった。そして、これを支持する地域住民の力が、個々の地方自治体の社会教育施策を、住民主体のものへと変え、社会教育諸施策を推進するという自治体の事例も広がっていった。

こうした自治体諸施策との緊張関係の中で、全国規模の社会教育運動も複数生まれてきた。例えば、1957年の『月刊社会教育』誌創刊、1963年の社会教育推進全国協議会の発足も、こうした社会教育民主化という当時の社会教育運動の流れのなかで登場し、社会教育を推進していく力となって、今日に至っている。

### 3.1.3. 生涯学習振興整備法の制定

このような流れに一つの変化をもたらしたのは1990年の「生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律」(以下、「生涯学習振興整備法」と略す)の制定であった。すでに社会教育審議会答申(1976年)、中央教育審議会答申(1981年答申)や1981年度以降の予算措置で登場しつつあった「生涯教育」「生涯学習」政策が、これによって法的根拠をもつことになった。また中央省庁である文部省(当時)の担当局は社会教育局から生涯学習局に名称が変更され(1988年)、同局は省令にもとづく筆頭局とされた。

生涯学習振興整備法は社会教育法との関係を明記しないまま、これと並置する形で制定された。それは都道府県の施策や、基礎自治体を超えた広域行政の施策を前提とする記述の条項を中心としてまとめられ、文部省(当時)と通商産業省(当時)が関係する法として、「生涯学習」を産業活動の市場分野としての開拓することと、広域自治体政策とを絡めて、推進していく姿勢が示された。

1990年代前半は、各省庁で「生涯学習」を掲げた施策がはなばなしく展開され、それは、教育政策としてのみならず、産業政策、福祉政策、労働政策、自治・地域政策等々と多様に展開された。この政策動向を受けて、各地方自治体でも、生涯学習施策のための調査、生涯学習計画策定に自治体全体を上げて取り組む動きが広がった。それらの中には、社会教育のあり方を問い直し、また策定過程での住民参加を重視し、住民自身による政策課題の整理・計画策定に挑戦した取組みも見られた。しかしその計画の実現を前に、景気の後退、地方行革推進政策が浮上した。この時期各地で策定された「生涯学習計画」(時に「社会教育計画」という名称をもつものもあった)の実効性、継続性など、その成果を検証する研究はまだ蓄積されていないが、「計画」づくりの勢いはすでに消えている。

なお、1990年代以降、日本では次々と多様な法律が策定された。その中には1998年制定の特定非営利活動促進法ほか、社会教育に遠からず関連する法律が多数含まれている。社会教育研究においては、それらを社会教育「関連」法としてとらえて社会教育法制度研究に視野に入れられたこともあったが、まだ、多様に広がるそれらの「関連」法を社会教育の視点から体系化する作業は行なわれていない(日本社会教育学会年報『社会教育「関連」法の研究』2003年、参照)。

## 3.2. 1997年以降の社会教育関係法「改正」の動向

さてこのような歴史的背景を受けて、1990年代後半以降の社会教育関係法制の動きを観てみると、その特徴は、社会教育諸政策への住民参加規程の後退、社会教育の内容統制、社会教育の権利保障の後退(行政サ・ピスの外部委託化の推進)などをあげることができる。

具体的には以下のようにとらえられる。

### 3.2.1. 社会教育法「改正」1999年

まず、前述したような1990年代後半からはじまる地方分権政策は地方公共団体の財政

削減を推進すべく、さまざまな形で規制緩和政策を進めていく。その過程で 1999 年に社会教育法の大きな「改正」が行われ、さまざまな住民参加規定が「規制緩和」の名のもとに、漠然としたものに変更された（公民館運営審議会〔以下「公運審」〕必置規定が任意設置に変更された。また公運審委員、社会教育委員のそれぞれにおける委員構成規定の中に、従来は住民団体代表の選出枠が明示されていたが、この枠がなくなり、「学校教育及び社会教育関係者」という多く繰り返すものに変更され、さらにそれぞれの委員選考過程の民主的手続きを重視する規定も削除された）。なお各論で詳述されるように、図書館法でも関連した規定の「改正」があり、サ・ビス有料化策導入の懸念が生まれた。

### 3.2.2. 社会教育法「改正」2001 年

社会教育法はその後すぐ 2001 年に再び「改正」された。まず、それまで立法当初から手を付けられてこなかった、社会教育法立法当時の理念を代表する「環境醸成」論が示されていた第 3 条が、第 2 項を追加するというかたちで変更された。具体的には「学校との連携」と「家庭教育の向上に資する」「配慮」を求めるといふ、社会教育の内容に介入する文言が挿入された。また、社会教育委員、公民館運営審議会委員の構成について、今度は「家庭教育の向上に資する活動を行う者」という項目が新たに挿入された。そして教育委員会の事務事項の中にも「家庭教育に関する学習の機会を提供するための講座の開設及び集会の開催並びにこれらの奨励に関すること」と、「青少年に対し社会奉仕活動、自然体験活動その他の体験活動の事業の実施及びその奨励に関すること」という項目が新たに入った。これは直前 1999 年「改正」における基本方針「規制緩和」とは対立する、社会教育諸施策への内容統制としての「規制」導入という「改正」であったといえる。

### 3.2.3. 教育基本法「改正」2006 年 12 月（2007 年 4 月施行）

2006 年 12 月には教育基本法が、条文数も含め、大きく改変された。そこでは、新たに「生涯学習」という条文が設けられ、「社会教育」の条文と並置された。「生涯学習」の条文では、「個人」の学習とその成果を活かす「社会」という構図で「生涯学習」が表現された。また「社会教育」の条文も大きく「改変」され、そこでは「社会教育」は「個人」と「社会」それぞれからの「要望」「要請」に応えるものと表現された。これらの条文での「教育」理解は、個人の人格の完成・自発性の尊重を通じての社会発展を想定していた 1948 年教育基本法に比べると、「個人」と「社会」を並置して「教育」を理解する点で、平板なものへと大きく後退してしまったといえる。これに呼応するように、従来、控えめに、理念的に設定されていた教育目標は細かく記述され、「規律」の遵守、「郷土を愛する」など、本来法律になじまない倫理的内容まで含まれることになった。一方また、「教育は不当な支配に服することなく、国民全体に責任を負って行われなければならない」としていた従来の条文に、「法律にもとづいて」との一節が加えられ、教育の独立という深い教育思想にもとづいて制定され、その思想のもとに解釈されて制定されるべき下位の法律が、上意の法律を規定するような、矛盾した規定をもつことになり、教育の自由に対する保障が弱められることになった。

また第 17 条「教育振興基本計画」が新設された。これによって、国が「教育振興基本計画」を策定し、地方公共団体は国が策定したその「計画」を「参酌」して、教育振興基本計画を策定することが促されることになった。これは、教育政策・教育行政の地方主義

(地方が主体となって展開する)という理念を後退させかねない条文である。教育の地方主義という理念は、中央統制の進展によって形骸化してはいるが、この条文によってその理念すら危うくされた。

こうした中では、国の計画、地方自治体の計画双方において、いかに自治体の自主性を尊重した計画をつくることができるか、またそのためには、地方自治体の計画がいかに、学習者・教育機関の自由を守りながら人々の学習を支援する諸施策を実現するための計画をつくることができるか、これらのことが重要になってくる。すなわち、社会教育法が制定当初から提示してきた「環境醸成」理念の現代における継承・発展が諸施策の推進において問われているということだろう。

#### 3.2.4. 社会教育法「改正」2008年5月

この2006年の教育基本法改変を受けて、2008年5月には再び社会教育法が「改正」された。まず国及び地方公共団体の任務を原理的に示した第3条の追記によって、学校、家庭との連携の課題が強調された。また教育委員会の事業内容として、学齢児童への学習支援も強調された。その他では、第13条で補助金支出時に社会教育委員の会議の審議を経る必要があるとしていた点を変更し、これによって社会教育委員を設置する地方公共団体にとっての、一つの実質的な設置動機が後退させられた。社会教育委員は社会教育施策への住民参加制度の一つであるため、従来どおり任意設置にしたまま、その重要な機能が削られるということは、これに代る新たな規定が提示されない場合には、住民参加規程の後退と言わざるをえない。今回の「改正」ではさらに、社会教育主事資格の認定について、学校での経験、司書職、学芸員職の経験も、考慮範囲に加えるという大きな「改変」があった。また公民館の運営「評価」に関する条文も新たに付け加わった。

### 4. その他の社会教育諸施策の動向

#### 4.1. 社会教育施設の管理・運営の、市場競争による外部委託化の推進

##### - 指定管理者制度の導入

また、この間の日本の地方分権政策は、前述のように行政施策の外部委託(民間委託)化を地方自治体に強力に促したため、公共施設の建設・運営について外部委託化が進んだ。社会教育分野もこの影響を大きく受けた。

2003年地方自治法「改正」による「指定管理者」制度導入時には、教育施設への適応は見合わされるのではないかとの予測もあった。ところが2005年1月に、文科省は社会教育施設に関してもこれを認めるとする見解を「社会教育施設における指定管理者制度の適応について」という文書をもって明らかにした。これに対し、すでに財団に運営が委託されていた広島市の公民館の運営審議会も含め、各地の公民館運営審議会ほか、公民館関係者、図書館関係者、社会教育関係者から、社会教育施設への指定管理者制度の適応に反対する請願、意見が多数出された。社会教育推進全国協議会も「指定管理者制度に関する文部科学省2005年1月25日文書に対する社全協の見解」を発表し、「受益者負担の増大」「住民自治システムの後退」「営利性・効率性重視による学習の自由の侵害」「継続性の否定」「社会教育施設で働く職員の労働条件の切り下げと専門性の後退」という懸念事項を挙げて、導入反対の意見を明らかにした。

しかし文科省のこの見解は、国から行財政改革を迫られた地方自治体に大きく影響を

与え、公立の公民館、図書館、博物館の民間委託化が、今、広がりはじめています。

#### 4.2. 社会教育施設「基準」の変更

1997年以降では、他に、社会教育施設の「基準」について、大きな動きがあった。

公民館については、1959年に制定された「公民館の設置及び運営に関する基準」が1998年に一部改定され、さらに2003年には全面的に改定された（詳しくは各論参照）。

また、2001年には、はじめて「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」が制定された（この意味についても各論参照）。

また、1973年に制定された「公立博物館の設置及び運営に関する基準」が、1998年に「公立博物館の設置及び運営に関する望ましい基準」という名称変更とともに改定された。そしてその後さらに、2003年にはこの基準が全面改定された。

#### 4.3. 社会教育職員施策の停滞・後退

日本の社会教育施策は、前述したように、市町村自治体を中心に展開してきた。そして各市町村は社会教育担当行政部署と担当職員を、戦後、継続して増やしてきた。特に1970年代には、社会教育を専門に担当する専任職員の採用を行う自治体も少しずつ増えてきていた。また、職員が社会教育を担当する部署にいる場合、本人の希望に応じて、比較的長く社会教育担当部署に配置する人事を行なう自治体も少なくなかった。さらに都道府県・市町村・国ともに、社会教育職員の研修にある程度力を注いできた。これらの人事上の対応は、社会教育職員の社会教育活動・実践における専門性をの向上によい影響を与えてきたといえる。

ところが1980年代はじめから、地方自治体では「都市経営論」等の影響をうけて、次第に職員全体を短期間で人事異動させるようになり、教育委員会所属の社会教育職員についても、この影響を受けるようになった。さらに地方自治体は国の指導の下1980年代以降一貫して職員定数が抑えられた。そこで自治体によっては、需要に応じて施設増設が進んだ社会教育施設等について、施設運営を第3セクターに管理委託し、表向きの職員定数増を避ける方法をとるところもでてきた。1990年代にはまた、正規職員数を減らし、減員分を直接雇用の非常勤職員に切替える雇用施策も進んだ。さらに、近年社会教育施設にも導入されはじめている前述の「指定管理者」制度においては、地方公共団体は受託者による施設運営・事業展開に「契約」を通してしか関わらないため、受託者に雇用される社会教育職員は地方自治体との関係が、第3セクター（地方公共団体が出資者となっている）の場合以上に、薄くなる。自治体に雇用される非常勤職員の雇い止め、低賃金化、雇用の外部委託化による受託機関雇用職員への変更、受託競争を通じての雇用環境の悪化は、地方公共団体等公共サービスが関わる雇用問題として広く社会問題となっているが、社会教育職員も例外ではない。

社会教育職員は、専門性が維持できないだけでなく、不安定雇用が促進されてきており、従来多くが地方公共団体の自治体職員として位置づけられてきたそのあり方全体が、現在、大きく変容させられかねない状況になってきている（社会教育職員数の専任総数の減少、非常勤割合の拡大については、各論の社会教育施設、社会教育職員をとりあげた章を参照）。

なお、社会教育職員の専門性を尊重し、その制度を拡充するための政策を、国はこの間、本格的に構想してこなかった。日本には法律にもとづいて、社会教育主事、図書館司書、博物館学芸員の資格制度が設けられているが、その資格取得のための条件は、緩和傾向に



あり、1996年の政令「改正」でも緩和された。また、1997年の生涯学習審議会答申では、資格を活用する専門職としての職場が十分広がらない中で、ボランティア活動においてその資格を生かすという提言をするまでに、その姿勢は後退した。すなわち、各資格内で格差をつける議論があっても、社会教育（成人教育等）という仕事全体の重要性とその専門性についての理解、それにもとづく本格的な制度構築のための構想は進展していないといえる。

#### 4.4. 青年教育政策の放棄・後退 青年学級振興法の廃止

日本の社会教育・成人教育政策は第二次世界大戦以前から、地域婦人会、地域青年団を重要な対象としてとらえ、これを組織し、これを社会教育の実践母体としてとらえる体質をもっていた。第二次世界大戦後も、戦時体制に協力した体質を払拭して再出発、再結成したこれら青年団、婦人会は、地域の社会教育の重要な対象かつ担い手となってきた。しかし、日本国内の都市化による地縁的人間関係の希薄化が進むなかで、地域差はあるものの、全体としてその数は減り、社会教育の対象・担い手としての位置づけも低くなってきた。

これに代わって、女性についてみれば、1960年代、1970年代には、PTAを通じての活動グループ、公民館等での社会教育事業をきっかけにして結成された「子育て」サークルほか多様な目的のサークルが、社会教育の対象かつ担い手として発展してきた。

青年については、1960年代、農村部では地域青年団の活動が継続していたが、都市部では農村から都市に働きに出てきた若年労働者を対象に、公民館他の社会教育施設で「青年学級」が多数、積極的に実施された。それらの事業は大勢の参加者を集め、地域で生きる青年たちの力を育ててきた。しかし、1970年代末から80年代に入ると、高等学校進学率（1970年82.1、1985年94.1%）・大学進学率（1970年23.6%、1985年41.6%）が上昇し、青年層の地域社会への関心が薄れ、社会教育における青年教育の位置づけが弱くなっていった。

こうした中、1999年の地方分権推進一括法により114の法律が一括して改変された。このとき、それまで社会教育施策の中で大きく位置づけられてきた「青年学級」にかかわる法律、青年学級振興法（1953年制定）が廃止された。同法はもともと、地域青年団を中心とした自由な学習活動への統制になるのではないかとの懸念や、正規の学校教育過程としての定時制高校の拡充ではない、安上がりな方法で、勤労青年教育を展開するものなどの批判を受ける中で、1953年に問題を孕んだまま制定された。従ってこの法律自体、青年教育を支援するものとして十分なものではなかった。しかしこの法律の廃止は、同法の問題を意識した故のことではなかった。それは1990年代はじめからいくつかの都道府県で始まっていた「青年の家」の廃止・改変とも呼応しており、勤労青年のみならず、青年全体に対する国、自治体の施策の後退を象徴したものだ。地方分権推進一括法案に組み込まれる教育分野で提案を準備した、生涯学習審議会1998年答申は、この青年学級振興法廃止の理由を「進学率の上昇等によるそのニーズの低下」による「その存続意義」の低下として説明した。こうして地域における青年教育施策が後退していった。

その後、前述のように、フリタ、ニト等の表現で青年の問題が「就労」問題として社会問題化した。そこで現在は、厚生労働省が委託事業として「若者自立塾」（宿泊型研修事、2005年7月から実施）や「地域若者サポートステーション」を全国に展開してい

る。しかし、これは青年自身の自由で、自主的な学習運動を支援する教育事業とは様相を異にしており、「職業意識の啓発」、「社会適応支援」を通じた就職支援を主眼とする事業に限定されている。

なお、この青年就労支援策もその中入るが、政府は2006年12月に「再チャレンジ支援総合プラン」をまとめた。就職・労働支援を目的とした多様な事業が複数の省庁で施策として予算化されてきている。その中には成人教育政策の一つとしてとらえることができるものもある。しかし、そこに色濃く現れがちなのは、既存の社会構造への適応支援という発想である。それらの施策が、労働者の権利意識を支える労働組合教育等も含む、教育が本来保障すべき、多様なレベルでの批判意識の形成、それを通じた真の意味での社会形成主体の形成にまで、支援の射程を広げたものになりうるかどうか、今後の展開・あり方が問われている。

## 5. 社会教育に関する費用 - ここ 10 数年の変遷

### 5.1. 近年の国の教育予算

2008年10月にOECDがまとめた『図表でみる教育(2008年度)』Education at a Glance 2008 で、教育機関への公財政支出の対GDPの割合が、日本は3.4%と、OECD加盟28カ国の中で最も低いことが浮き彫りされた。また日本では就学前教育と高等教育での私費負担の割合が高く、その負担率はOECD諸国の平均を大きく上回っていることも、この資料の文科省による紹介の中で強調されている。この情報は当時大きく報道され、日本政府が教育に支出する予算の低さが世間に広く自覚された。

これに先立ち、その策定自体の是非は別として、教育基本法「改正」を受け、2008年7月に政府は教育振興基本計画を策定した。その策定過程で、教育予算や教職員定数を増やす数値目標を盛り込もうと努めた文科省の努力にも拘わらず、財務省他の強い反対によって、断念されたことが、2008年6月に、各種新聞で大きく報道された。つまり政府による教育振興基本計画は財政的裏づけのない苦渋の策定となった。

これらの情報は、日本政府が教育政策を軽視しているのではないかとの印象を世論に広げた。なお、逆に、今後、財政的裏づけもなく教育政策が展開した場合、それは精神主義による内容統制政策のみの推進、あるいは、施策対象に大きく格差をつけた諸施策の推進となる恐れも懸念される。

### 5.2. 日本の教育費総額の中での社会教育費の推移 割合の低さ、一貫した減少傾向

表1は、『文部統計』(平成20年版)掲載データ(複数の統計資料から日本における公費・私費合わせた教育費支出総額を集計したもの)をもとに、作成したものである。

教育費総額は2000年まで増加したあと減少し、2004年には大きく減少した。そして、2005年には微増している。

しかし、社会教育費(公費・私費総計)は1995年以降、一貫して減少し続けている。成人教育費という枠で考えた場合には、高等教育費の一部と専門学校・各種学校費の一部も成人教育費にあたるので、これらの総額が大きく増加してきていることをふまえると、成人教育費総額が減少したと一概には言い切れない。しかし、高等教育費、専門学校・各種学校費にしめる成人教育費の額は、大学などの学習人口の実態から考えて、僅かだと想像される。また、社会教育費は教育費総額の僅か6.8%に過ぎないため、その額が減少し

続けているということは、日本において学校形態以外の成人教育に充てられる費用が、公費・私費ともに削減される傾向にあると推測される。

表1 教育分野別教育費総額（『文部統計』平成20年版より加工・作成 - 荒井容子）

（単位：百万円）

区 分	社会教育費		学校教育費				教育行政費	計 教育費総額	
	計	構成比 (%)	高等教育	専修学校 各種学校	他	計			構成 比 (%)
7('95)	2,802,456		7,331,708	1,083,159		25,734,808		1,564,911	30,102,175
9	2,712,288		7,469,965	1,043,433		25,990,317		1,677,662	30,380,268
10	2,618,805		7,738,824	948,927		26,060,848		1,763,137	30,442,790
11('99)	2,560,859		7,953,167	912,902		26,026,396		1,780,840	30,368,094
12('00)	2,514,796		7,687,617	876,811		25,671,509		2,530,860	30,717,165
13('01)	2,465,281		7,752,866	921,090		25,812,877		2,410,638	30,688,797
14('02)	2,342,020		7,970,165	942,379		25,961,257		2,385,327	30,688,605
15('03)	2,248,408		7,896,529	931,622		25,502,773		2,477,159	30,228,341
16('04)	2,138,334		7,580,945	972,175		24,965,085		2,563,451	29,666,870
17('05)	2,043,670	100.0%	8,218,428	1,037,126		25,551,365	100.0	2,520,715	30,115,750
'05 区分別構成比	6.8%		27.3%	3.4%				8.4%	100.0%
			84.8%						
<'05 財源別内訳>									
国	46,189	2.3%	3,342,069	4,173		5,709,651	24.2	1,532,945	7,288,785
地方	1,997,428	97.7%	520,627	69,897		12,849,005	52.6	987,770	15,834,203
（うち公立分）			(486,982)	(46,673)		(12,124,845)	(50.2)		
（都道府県）	(359,768)	(17.6%)	(367,563)	(28,482)		(8,406,353)	(30.1)	(308,588)	(9,074,709)
（市町村）	(1,637,660)	(80.1%)	(119,418)	(18,191)		(3,718,491)	(20.0)	(679,182)	(6,035,334)
学校法人等	53	0.003%	4,355,732	963,057		6,992,708	23.2	...	6,992,762
（再掲）学生・生徒 学校納付金	...		3,131,209	782,796		5,338,225	(17.7)	...	5,338,225

### 5.3. 地方自治体の社会教育費支出

上記表1の財源別内訳からも分かるように、日本の公共財支出による社会教育費はほとんどが地方自治体による支出で占められている（地方交付税も含まれる）。そこでその変化を辿ってみると、図1のようなグラフになる。

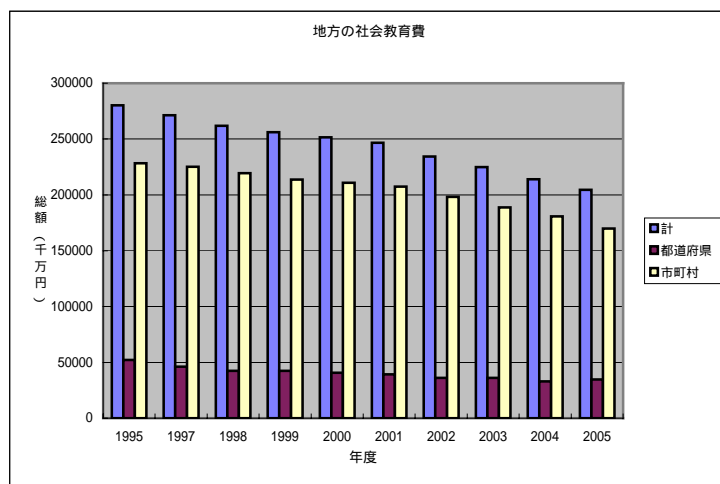
ここから分かるように、その総額は一貫して減少傾向にあり、特に市町村の社会教育費の減少が大きい。また日本政府作成のナショナル・レポートには地方社会教育費の分野別

内訳額の推移が掲載されているが、それをみると、体育館費、青少年教育施設以外はすべての項目にわたって支出額が減少傾向にあることが分かる。

なおこれらの費用支出、予算の減少に関する分析・評価については、個々の分野での施策と絡めて、各論において、可能な範囲で言及する。

図1 地方の社会教育費 変遷

(『文部統計』平成20年度版より加工・作成 - 荒井容子)



## 6. 近年の社会教育政策動向における懸念事項、その他

最後に以上みてきたこととも絡めつつ、近年の社会教育政策で懸念される事柄と、また、今回各論では十分扱えなかった分野について言及しておく。

### 6.1. 学校教育支援策への傾斜

まず一つは、学校教育支援策への傾斜である。社会教育法「改正」、教育基本法「改正」に示されているように、この間、国の社会教育政策は、家庭教育支援、学校教育支援に大きく傾斜している。そしてこれに連動するように、成人教育部門の多くが、教育委員会所管から外される傾向が生じている。すでに、女性の学習、文化関係の事業が教育委員会所管から一般行政部門所管へと移管される傾向が1980年代から顕著になっていた。また1990年代に入ると、厚生省(後に厚生労働省)の子育て支援策の展開に引きずられ、女性の学習支援の社会教育における展開はさらに縮小傾向が強まった。この傾向の中で、「家庭教育」支援が地方自治体の社会教育施策においてどのように展開されるのかはまだ分からない。しかし、学校との「連携」については教育委員会を挙げて推奨する傾向にある。

ところで、日本の戦後の社会教育においては、PTAが社会教育団体として位置づけられ、市町村自治体の社会教育施策においても、ある程度重視されてきた。1960年代、国が補助金をもって施策化し、問題もはらんで導入された家庭教育学級も、PTAがその企画・運営を担ってきた事例が少なかった。PTAで学習した母親たちが、地域の社会教育活動へとその活動を発展させていくケ-スも1970年代、80年代に広がった。しかし、学校教育においてはPTAの発展を支援する施策は弱く、近年ではむしろPTAを排除した形で学校

と地域社会を結びつける施策が展開されはじめている。また学校教育と社会教育の「連携」事業も今にはじまったことではなく、これまでもさまざまな取り組みが挑戦されてきた。

そこで、この間の社会教育法「改正」によって強調されてきている学校教育支援策は、一つには、このような従来の施策や PTA 施策とどのように関係してくるのか、そのあり方が問われることになる。またもう一つには、社会教育施策の多様な内容が教育施策から離れて一般行政部局に分散させられる中で、この学校教育支援策強調の下、社会教育施策が学校教育支援に特化され、ますます狭隘化されてしまうことが懸念される。

## 6.2. コミュニティ政策との関係

もう一つは、コミュニティ政策との関係である。日本のコミュニティ政策は、都市化による地域社会の変容に際し、1960年代末から自治省（旧）の下で展開され、1970年代にはこの施策によるコミュニティ・センタ - 構想と公民館論との激しい論争が展開された。しかし、その後、コミュニティ政策は推進力を失っていった。

ところが、ここ数年、地方分権推進政策、地方制度調査会での議論を受けて、新たな地域社会構築の議論が進み、総務省主導のもとで、新たなコミュニティ政策が浮上してきている。その中で、市町村自治体合併推進による行政対象地域（市域ほか）の拡大を補うように、一つの自治体内の小地域に地域自治区や地域自治組織を設置する等の施策が検討され、市町村自治体の具体的施策として展開されはじめている。

そして、これらの小地域組織化に焦点をあてた新たなコミュニティ政策が、市町村自治体の施策の中で、社会教育施策と重なりはじめ、その関係のあり方が問われてきている。

社会教育の「教育」としてのあり方、地域住民の学習の自由とその発展を軸にして、それを保障する諸政策が、その中でどれだけ重視されるかが、コミュニティ政策を住民本位に発展させられるかどうかの鍵になるのではないかと思われる。

## 6.3. 社会運動 - 労働運動、自治体研究運動、協同組合運動と社会教育

なお、この報告書では各論で取り上げることができなかった分野が多数ある（「青年教育」については 4.4. 参照）。

たとえば企業内教育・職業技術教育についての項目は各論でとりあげたが、労働者の権利を支える労働者教育、労働組合教育については記述することができなかった。

日本は第二次世界大戦前から、大正時代以降に、東京労働学校、大阪労働学校が設立され、労働組合を担い、労働争議などで闘っている労働者も対象に、その思考を深め、教養を高める、本格的な教育カリキュラムをもった学習運動が展開されてきた歴史をもつ。戦後も、労働組合での学習活動、サ - クル活動が活発に展開された時期があった。労働者教育協会の活動、土建組合の学習運動など、現在もその活動が活発に展開されている。

また地方自治体職員の労働運動は、1960年代から、社会教育職員もその担い手となって、自治体のあり方を地域住民とともに学びあい、行政のあり方を変えていく自治体研究運動・学習運動として発展してきた。教職員組合の運動も、地域での教育懇談会の展開など、1970年代 80年代には、地域住民の学習運動と呼応して発展する勢いをもっていた。農業協同組合、生活協同組合運動も、日本の社会教育の実践と結びついて展開されてきているものが多数ある。

日本では 1989 年に日本労働組合総連合会（連合）の結成があった。これを労働運動の

統一とみるのか、分裂とみるのかは別として、これが日本の労働運動組織の大きな転換であったことは間違いない。その後、原因は特定できないが、日本の労働運動は1970年代、80年代の勢いを失っていった。厚生労働省による「労働組合基礎調査結果速報」の経年調査によると、労働組合員数のピークは1998年の1,269万9千人で、以後、2007年現在まで減少し続けている。また労働組合組織率は1975年以降、減少し続け、現在18.1%である。このような労働運動の衰退が、ここ数十年を通して、人々の学習運動、社会教育運動の展開にどのような影響を与えているのか、ここでは論じられない。しかし、そうした衰退の中でも、粘り強く学習を展開したり、あるいは新たに学習運動を展開する動きもある。例えば自治体労働者の運動では、地域住民の学習運動を改めて促進する勢いをもちつつある地域もある。各地の自治体問題研究所の活動や自治体学校運動再生の動きなどはその一つの事例といえる。さらに、雇用不安顕在化の中で非正規雇用者等による新しい労働運動展開の兆しもあり、それらが人々の学習運動としてどのように発展するのか、これは今後注目すべき動向であるとともに、社会教育運動の課題でもある。

以下、各論では、社会教育・成人教育に関わるそれぞれの分野ごとに、そこでの政策・実践の問題を分析し、その上で、このような困難な状況に抗する可能性をもった実践や課題も可能な範囲で紹介する。また各論ではそれぞれの項目ごとに、政策課題、実践・運動課題に関する「提言」を、その記述の末尾で提示した（一部、別立てでは提示できなかった項目もある）。

なお、日本には政府が指定した統計が現在55ある。そのうち教育に関するもので、文科省が担当している統計は4つある。そのうちの一つが「社会教育調査」（この調査にもとづく刊行物のタイトルは「社会教育調査報告書」）である（他は、「学校教育基本調査」「学校保健統計」「学校教員統計」）。この「社会教育調査」は1955年8月24日に81号として指定された統計である。以来、日本では3年に1回、市町村へのアンケートによる全国調査とその集計結果・分析の報告が重ねられてきた。このような継続的で安定した調査は、日本の社会教育を推進する、その施策を考えるうえで極めて重要な事業であり、日本の社会教育施策における貴重な伝統といえる。この統計を継続し、かつその内容をますます充実させていくこと、またこのほかの調査も含め、文科省による調査データの提供、集計結果の公開、工夫した提示・分析・報告等は、今後の日本の成人教育・社会教育政策に期待される重要な課題といえる。

（社会教育推進全国協議会 荒井容子）

# 各論

## - 1 公民館 - 政策後退（館数減少・制度変容）と

### 再評価、政策・実践の課題 -

#### 1. 公民館の概要

公民館とは日本における代表的社会教育施設である。1946年7月に正式に当時の文部省から地方長官宛にその設置が提案された。民主主義を学び、教育・文化活動のみならず、そこで人々が集い、時に産業や福祉事業も展開しながら地域社会の発展を担うために人々の力を相互に育んでいく機関として構想された。設置基準は極めて緩やかであったため、施設規模、運営形態は多種多様であった。また設置率も地域によって大きな差があったが、その総数はもっとも多い時期、1955年には全国で3万6406を数えた（文部省『社会教育10年歩み』1958年）。

#### 2. 公民館の現状

この公民館は1948年に教育基本法が制定されると、その第7条に明記された。そして地方自治体ごとに新たに設置された日本の新しい教育行政組織である「教育委員会」がこれを管理・運営するものとして、また市町村立の施設として普及していった。公益法人による設置も認められていたがその数は少なく、都道府県による設置は認められていない。従って公民館は日本における公的な、また近隣社会に密着した社会教育施設として今日に至り、地域社会の中に定着してきた。

公民館は制度創設当時、青空公民館、看板公民館などの呼び名があったように、特定の施設をもたずに活動する地域組織として機能する場合や、小学校、お寺その他、既存の施設を借り、そこを拠点として活動を展開する場合も多かった。その後1950年代の町村合併（昭和の大合併）を経て1960年代に入ると、施設整備が進む一方でその数は減少していった。1968年統計では13,785館までに減少している。

しかしその後1970年代には増加に転じた。この時期から公民館は、農村においても、都市においても、独立した施設をもつ、いわゆる都市型公民館が一般的となり、その数を増加し続けた。2005年度の統計では全国の公民館数は17,143である（公民館類似施設も含めると18,242）。この数は、日本の中学校総数11,035（2005年現在）よりもはるかに多い。この数からみても公民館は日本における代表的な社会教育施設といえる。

なお日本の公民館の施設規模は、床面積でみると330～700㎡の館が全体の35%と最も多く、概して小規模なものが多い。しかしその規模の範囲は150㎡未満のものから3000㎡以上のものまでと広く、多様である。なおここ10数年についてみると、施設規模の大きい館が若干増えつつあるが、全体として大きな変化はない（文科省『社会教育基本調査報告書』2005年度版2007年3月、文部省『文部統計』平成18年度版2005年5月参照）。

#### 3. 1990年代半ば以降の変化

##### 3.1. 公民館数の減少

ところでここ10数年の公民館をめぐる政策動向をふりかえると、以下のような問題が浮上している。



まずその数が全体に減少傾向にあることだ。日本政府が提出したナショナル・レポートに社会教育施設の「種類別施設数」の変化表が提示されているが（日本語版3ページ）そこからも分かるように、類似公民館も含む総数は、1999年度調査までずっと増加し、19,063館までになったものが、2002年度、2005年度調査では18,810、18,182と減少してきた。公民館のみでみても、1999年の18,257館から、17,947、17,143と減少している（1114館の減少）。他の社会教育施設は、女性教育施設と民間体育施設を除いて微増しているので、もともと数が多く、日本の代表的社会教育施設である公民館の減少は、日本の社会教育政策の変質としても懸念される。

### 3.1.1. 館数減少の原因1 - 国の公民館支援策の後退 - 建設費補助予算廃止

公民館数減少の実態は、新しく類似施設をつくる際に「公民館」という位置づけを避けたり、既存の公民館を「公民館」という位置づけから外したりすることに由来している。後者の場合、施設の立替時や行政組織の担当部署変更などがきっかけで生じることも多い。

市町村がそのような施策をとる原因の一つには、国の支援策の後退をあげることができる。第二次世界大戦敗戦後直後の国家財政困窮時にその設置が提案された公民館は、地域住民の自発性にもとづいて設置されるものとされ、公民館建設への国からの補助金はなかった。しかしその後1950年から文部省（当時）は施設費・設備費補助の交付は開始した。1959年社会教育法「改正」からは施設費（建設費）補助のみとなったが、1980年までは、その補助総額は拡大してきた。それ以後は、額を減少させてきた。しかし、市町村自治体に継続して支給されてきた。1館あたりの額は僅かだが（1995年度には、予算では一般規模の公民館1館500万円47館分、大型館1館8,500万円19館分が予算計上されていた）市町村自治体が公民館を設置し、また改築する上で、公民館を施設として選択する大きな動機付けとなっていた。ところがこの補助金が、1997年度には新規は受け付けを停止し、1998年度にはすべてが廃止された。その理由は当時「地域の整備状況を勘案し」と説明された（文科省報道発表より）。

### 3.1.2. 館数減少の原因2

#### 学習の自由の侵害、「社会教育」軽視による「公民館」外し

総論で紹介した市町村数の減少が公民館数の減少に影響を与えたのではないかとすることも考えられる。しかし実際は、合併前の旧市町村に公民館を残して地域自治、自治体諸施策に活用する場合もあり、必ずしも市町村合併が館数減少につながったとはいえない。

むしろ市町村自治体の中には、国の補助金がなくなったという外部的要因からではなく、自らの施策の中で、意図的に公民館として機能してきた施設を社会教育施設としての位置づけから外し、コミュニティ・センター等の一般的な地域施設に変更する傾向が広がりつつある（なお、後述のように、公民館の名称はそのままにし、行政補助執行等の手法を利用して市町村教育委員会の管轄から外す動きも登場してきている）。このような施策はすでに、自治省（当時）主導によるコミュニティ政策が展開された1970年代にも見られた。しかし1970年代には前述のように、日本全体では公民館を積極的に設置する自治体も多く、総数全体への影響は少なかった。

特にここ数十年は、すぐれた社会教育実践を展開し、実績を積んできた公民館がある自

治体でも、それらを一般の地域施設か、少なくとも「公民館」という位置づけがない施設に変更する事例が目立ってきた。

例えば、社会教育主事が住民とともにすぐれた実践を展開していた名古屋市の複数の公民館（もともとその施設名は「社会教育センタ - 」であったが、1997年に「生涯学習センタ - 」名称が変更された。しかし、法的には公民館としての位置づけに変更はなかった）が利用者・住民の大規模な反対運動があったにも関わらず、2000年に、公民館としての位置づけをはずされ、管轄が教育委員会から、市内区行政の「まちづくり推進部」に変更された。また近隣地域に密着した活動を展開してきた北九州市の公民館が、地域福祉施策との関係から地域福祉センタ - としての位置づけを追加され（当時「二枚看板」問題と呼ばれた）、その後2006年には「市民センタ - 」となって一般行政部局に移管された。

またかつて、社会教育委員兼公民館運営審議会委員が「社会教育の主体は市民である」「社会教育は国民の権利である」「社会教育の本質は憲法学習である」「社会教育は住民自治の力となるものである」「社会教育は大衆運動の学習の側面である」「社会教育は民主主義を育て、培い、守るものである」との名言をもつ提言『社会教育をすべての市民に』（枚方の社会教育 No.2）（1963年。日本ではこの提言のエッセンスが「枚方テーゼ」と呼ばれて普及し、1970年代には、権利としての社会教育、学習の自由という考え方を関係者に広げる大きな力となった）をまとめた枚方市では、その後、地域住民がこの「枚方テーゼ」を学び直し、1980年代には、住民の運動を背景に公民館を増設し、活発な実践を展開してきた。しかし2006年には、利用者、住民の数年前からの大きな反対運動にも関わらず、既存施設から公民館の名称、そして位置づけが外され（公民館の廃止）、「生涯学習センタ - 」という名称となり、教委委員会管轄から一般行政部局の地域振興部管轄へと移管された。

名古屋市では、その後、生涯学習センターが計画していた講演会について、すでに依頼済だった講師について、「市政を推進するセンタ - の事業として、ふさわしくない可能性がある」との館長、行政側の判断で、これを中止するという事件が、一般新聞（全国紙）に報道されて顕在化した（「朝日新聞」2001年）。

これらの事例は、市町村自治体が社会教育・成人教育の発展を軽視したり、あるいは住民の学習をまちづくり施策に特化・誘導化したりする施策の延長上に、既存施設の「公民館」としての位置づけの廃止し、すなわち公民館の廃止という施策が進んだことを示唆している。このような傾向はその他の自治体にも散見され、これが公民館数の減少に影響していることも推測される。

### 3.2. 公民館の変質 - 外部委託の拡大と運営制度の拡散：財団委託から指定管理者制度へ

ここ十数年の公民館めぐるもう一つの大きな動向は、公民館という名称・位置づけを変えないまま、その管理運営主体が多様化し、そのことによって、「公民館」制度そのものが変質しかねない危険性を帯びてきていることである。

総論でも触れたように、1990年代以降の日本の地方分権政策は、地方行革として地方自治体の行政施策民間委託化を、国主導で強力に推進してきた。2003年には地方自治法「改正」により、公共施設の委託先に公益法人以外の組織を、営利企業も含めて認める「指定管理者」制度が導入された。国はこの制度の活用を地方自治体に強要している。「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（2005年3月）は2006年9月までにす

すべての既存公共施設の管理運営形態を、「指定管理者」への委託に向けて見直すよう方向づけた。

この方針は多くが公共施設として存在してきた日本の社会教育施設にも影響を与え、公民館を「指定管理者」に委託する自治体が登場してきている(表1参照)。2005年段階の統計ではまだ「指定管理者」に委託された公民館数は574にとどまっているが、上述のような国方針を受け、その後その数が増えていることも懸念される。

ただし社会教育施設の「指定管理者」への委託が不合理な結果を招きかねないことも自覚されてきている。社会教育法「改正」に関する2008年5月の国会審議では、法案採択にあたり、付帯決議が付された。その第一項目には「国民の生涯にわたる学習活動を支援し、学習需要の増加に応えていくため、公民館、図書館及び博物館等の社会教育施設における人材確保及びその在り方について、指定管理者の導入による弊害についても十分配慮し、検討すること」(アンダ-ライン-引用者)という一節が書き込まれている。

表1 指定管理者に委託された公民館数(文部省『社会教育調査報告書』2005年度所収デ-タより加工・作成-荒井容子)

	全国の数	うち指定管理者(管理受託者を含む)に委託されている館数							
		計	都道府県	市(区)町村	組合	民法第34条の法人	会社	NPO	その他
公民館	17,143	574	-	1	1	184	10	3	375
類似公民館	1,039	98	-	-	-	59	5	1	33
計	18,182	672							

### 3.3. 公民館運営への住民参加制度の変容 - 公民館運営審議会の減少

すでに総論で触れたように、地方分権推進政策を受けて1999年に社会教育法が「改正」された折、「規制緩和」の名の下に日本の社会教育における住民参加制度の規定が後退した。この「改正」でそれまで公民館に必ず置かなければならないとされてきた「公民館運営審議会」(なお、社会教育法の1959年「改正」では複数館で一つの設置も認められた)が任意設置へと変更された。この公民館運営審議会制度は、公民館は地域住民の意志と力によって運営されるべきであるという、創設以来の住民自治理念を反映したものであった。

1999年「改正」当時、その「改正」の方針を打ち出した中央教育審議会では、公運審が形骸化しているという理由を、「規制緩和」の論理に上乘せさせた。しかし実際は、委員を選挙で選び活発に審議を行っている公民館運営審議会もあった。また、従来の「必置」規定は、意志があれば、形骸化を克服する場合のよりどころにもなりうるものであった。そこでこの規定の変更が、公民館運営への住民参加を後退させかねないことが懸念された。

表2は1996年以降の公民館運営審議会設置数の変化をまとめたものである。ここから明らかのように、公民館運営審議会の設置率は1999年社会教育法「改正」以後大きく減少し続け、設置率は2005年度には27.84%にまで減った。公民館運営審議会に代わる代替的な住

民参加制度を設けた自治体の事例もあるが、その調査はなされていない。任意設置になったとはいえ、社会教育法には公民館運営審議会制度の規定がまだ残っている。それにも関わらずこの制度の活用が後退していることは、地域住民の参加による運営という公民館の本来あるべき体質が、法「改正」によって弱められたことを示唆している。

表2 公民館運営審議会設置数の変化

(文部省・文科省『社会教育基礎調査報告書』1996～2005年度  
所収デ - タより加工・作成 - 荒井容子)

調査年	公民館 総数(全 国)	増減	公民館設 置自治体 等数(公民 館設置率)	公民館運営審議会設置数						
				計	増減と 設置率	市(区)	町	村	組合	民法第 34条 の法人
1996年	17,819		2,967							
1999年	18,257	438	2,983 (91.7%)	7,886	43.19%	3,846	3,322	711	1	6
2002年	17,947	-310	2,950 (91.0%)	7,154	-732 39.86%	3,654	2,940	556	-	4
2005年	17,143	-804	2,004 (89.1%)	4,773	-2381 27.84%	3,305	1,297	170	-	1

2005年度『社会教育基礎調査報告書』では委託先としての指定管理者のデ - タが加わったがこの区分での公民館運営審議会設置数の統計は示されていない。

なお、1999年の社会教育法「改正」では、公民館運営審議会について、他にも、従来三つに分けて詳しく規定していた委員構成(そのうちの一つはまさに地域の諸団体から委員が選ばれるという住民参加の規定だった)を極めて簡素な規定に変更してしまった。また館長任命にあたって「公民館運営審議会の意見を聞く」と書かれていた条文も削減された。

このような公民館運営審議会に関する条文の「改変」案については当時、複数の市町村の住民、職員から、国に対し強い反対意見が出された。また「改正」されてしまった後には、この法「改正」に連動して修正が求められる各市町村の公民館設置条例について、そのあり方に関心が高まった。そして、公民館運営審議会の規定を従来のままに堅持したり、逆に住民参加規程を強める条例改正に取り組んだりする自治体も登場した(日本社会教育学会年報『社会教育「関連」法の現代的検討』2003年参照)。

### 3.4. 公民館の設置運営基準をめぐる問題

1959年、社会教育法が多くの問題をはらんで「改正」された年、「公民館の設置及び運営に関する基準」が制定された。それは「対象区域」「施設」「設備」「職員」等の9つの条文からなる簡潔な基準で、最低水準を示したに過ぎず、その向上を願うという姿勢が示されていた。その後公民館のあり方についてさまざまな議論が展開されてきた。なかでも、東

京都郊外の市町村にある公民館職員・研究者がまとめた提案『新しい公民館像をめざして』は、作成されたその地域からとって「三多摩テーゼ」と呼ばれているが、これは、公民館について四つの役割（住民の「自由なたまり場」「集団活動の拠点」「私の大学」「文化創造のひろば」）、七つの原則（「自由と均等の原則」「無料の原則」「学習文化機関としての独自性の原則」「職員必置の原則」「地域配置の原則」「豊かな施設整備の原則」「住民参加の原則」）を提示し、地域住民が公民館の設置を「住民運動」として地方自治体に求め、施設設備、運営のあり方も提案していくいわゆる「公民館づくり運動」に大きく貢献した。そして、ここでも住民の力でさらに豊かな公民館「像」描くことが推奨されていた。

それらさまざまな議論を経ても「公民館の設置及び運営に関する基準」は久しく書き換えられることはなかったのだが、1997年以降のこの12年のうちに、この「基準」が二度も、しかも大きく書き換えられることになった。まず1998年の「改正」で、専門的知識をもった専任の館長・職員の重視していた、それまでの第5条（職員）条文「公民館には、専任の館長及び主事を置き」から、「専任の」という一言が削除された。

さらに2003年には全面「改正」となった。

まず、地方分権推進施策方針にある「定量的、画一的な基準の大綱化、弾力化」に対応するという理由で、施設・設備のあり方についての提示がなくなった。「職員」については「主事」の配置を軽視するものになった。一方、この方針とは異なり、公民館の事業内容に介入する条文が多数新設された。まず、2001年の社会教育法「改正」に呼応するように、「家庭教育」、青少年の「奉仕活動・体験活動」、学校、家庭及び地域の連携に関する事業運営を促す条文が新設された。さらに、すでに地方行革推進施策で推進されはじめていた行政の「事業評価」システムと呼応するように、「事業の自己評価等」という条文がもうけられた。これはその後2008年6月の社会教育法「改正」の内容に連動していく（総論参照）。また、「運営」については「地域の実情に応じ」として、「夜間開館の実施等」などの例示がなされた。施設の開館時間拡大は行政施策の民間委託化にとって、住民の表面的判断による支持をとりつける推進力になりやすく、そのこととの連動が想像される。

結局、「大綱化、弾力化」と「社会的要請」という言葉の併用で、「環境醸成」における責任放棄の容認と、一方での内容統制 - しかも学習・事業内容と運営方針双方への統制 - が伴った基準「改正」となった。

## 4. 公民館の職員と公民館主事 - 進まない制度改革と雇用条件の悪化

### 4.1. 公民館主事の資格制度未整備問題

表3から分かるように、2005年現在、公民館働いているの職員の数は52,230人である。このうち「指導系職員」は「公民館主事」と呼ばれ、17,127人いる。この数はどちらも、職員数が突出して多い体育系施設を除くと、社会教育施設職員の中では最も多い。公民館におけるこの「指導系職員」は「公民館主事」と呼ばれている。ところ、がこの公民館主事については専門職としての資格制度が整っていない。公民館主事は、日本の社会教育職員制度の中で、法にもとづく資格制度がある社会教育主事・主事補、図書館司書・司書補、博物館学芸員・学芸員補の数よりもはるかに多いもかわらず、その法制度整備はほとんど検討されないままに今日に至っている。

この問題は早くから自覚されていた。1950年代末には問題を解決すべく、公民館に関す

る単独の法律を求める運動、いわゆる公民館単行法運動が公民館関係者によって展開された。しかし 1959 年の社会教育法「改正」では関係条文第 27 条に「公民館に館長をおき、主事その他必要な職員を置くことができる」と、一言「主事」という言葉が加えられるにとどまった。

表3 日本における社会教育職員数 (文科省『社会教育基礎調査報告書』2005 年度  
所収デ - タより加工・作成 - 荒井容子)

区 分	職員数 (うち指導系職員)	施設等数
計 (前回調査からの増減)	515619 (110294) 〔 8798〕 〔4569〕	97,312 〔 397〕
教育委員会	35516 (4361) (内訳 社会教育主事 4119〔 1264〕 〔 4212〕 〔 1393〕 社会教育主事補 242〔 129〕)	2,314 〔 1003〕
社会教育関係施設の計	480103 (105933) 〔 4586〕 〔5962〕	94,998 〔606〕
<b>公民館</b>	<b>52230 (17127)</b>	<b>17,143</b>
<b>公民館類似施設</b>	<b>4081 (678)</b>	<b>1,039</b>
図書館	30660 (13223)	2,979
博物館	17354 (4296)	1,196
博物館類似施設	27265 (2620)	4,418
青少年教育施設	8251 (2961)	1,320
女性教育施設	1209 (263)	183
社会体育施設	100297 (9599)	48,055
民間体育施設	220368 (53469)	16,780
文化会館	18388 (1697)	1,885

#### 4.2. 公民館職員数の減少と雇用環境の変質

日本政府作成のナショナル・レポートに掲載されている職員数の推移表では、公民館と類似公民館とを区別するデ - タが示されていない。また専任、兼任、非常勤別の職員数推移が示されていない。そこでこれを補うために表 4 を作成した。

ここから分かるように公民館の職員総数は、類似公民館を含んだデ - タと同様、2002 年度まで微増したあとは減少に転じている。また専任職員数は一貫して減少し、1996 年度調査から 2005 年度調査までの間に公民館のみで 1,769 人も減少している。この現象を埋め合わせるように非常勤職員は増加し、1996 年以降では公民館のみで 2,471 人増、類似公民館を含むと 3,673 人の増となっている。非常勤職員の公民館職員全体に占める割合は 2005 年度調査では公民館のみの場合、55.97%に及んでいる。また公民館一館あたりの職員数は従来から決して多くなかったが、専任職員が一人もいない公民館が、本館とされる館におい

ても 7,478 館に上っている。一方で 6～10 人の専任公民館主事がある館が、総数は僅かだが、57 館ある（表 5）。

これらは日本の公民館における職員体制の貧弱さ、専任制度の未整備、また他方で、公民館を通じた学習支援条件の地域格差を示しているといえる。

表 4 公民館職員数・類似施設職員数の推移

（文部省・文科省『社会教育基礎調査報告書』1996～2005 年度  
所収デ - タより加工・作成 - 荒井容子）

公民館職員(人)	専任	(含類似)	兼任	(含類似)	非常勤	(含類似)	総計	(含類似)
1996 年度	13751	(14679)	11810	(12405)	26763	(27683)	52324	(54767)
総計中の割合	26.28%	(26.80%)	22.57%	(22.65%)	51.15%	(50.55%)	100%	(100%)
1999 年度	13445	(14376)	12219	(13036)	28625	(29698)	54289	(57110)
総計中の割合	24.77%	(25.17%)	22.51%	(22.83%)	52.73%	52.00%	100%	(100%)
1996 年調査比増	306	303	409	631	1862	2015	1965	2343
2002 年度	12915	(14075)	12148	(12946)	29533	(30886)	54596	(57907)
総計中の割合	23.66%	(24.31%)	22.25%	(22.36%)	54.09%	(53.34%)	100%	(100%)
前回調査比増	530	301	71	90	908	1188	307	797
1996 年調査比増	836	604	338	541	2770	3203	2272	3140
2005 年度	11982	(13060)	11014	(11895)	29234	(31356)	52230	(56311)
総計中の割合	22.94%	(23.19%)	21.09%	(21.12%)	55.97%	(55.68%)	100%	(100%)
前回調査比増	933	1015	1134	1051	299	470	2366	1596
前々回調査比増	1463	1316	1205	1141	609	1658	2059	799
1996 年調査比増	1769	1619	796	510	2471	3673	94	1544

表 5 公民館 1 館に勤務する専任公民館主事の数（職員数別 公民館数）

（文科省『社会教育基礎調査報告書』2005 年度

所収デ - タより加工・作成 - 荒井容子）

職員数	0 人	1 人	2 人	3 人	4 人	5 人	6～10 人	11 人以上	計
公民館数	13639	2271	750	256	104	57	57	9	17143
本館	7478	2206	736	247	99	57	57	9	10889
分館	6161	65	14	9	5	0	0	0	6254

#### 4.3. 公民館主事拡充にとりくむ自治体、職員・住民の運動

このように一貫して公民館の職員制度が安定化・充実化してこない中で、他方で各市町村自治体の努力によって、専任職員を継続して採用・配置してきた自治体もある。1970 年

代、80年代には、社会教育活動・学習活動を行っている住民から、自分たちの学習活動を支援している非常勤職員を専任職員へと身分変更する要求が生まれ、そのような住民運動の力によって専任化が進んだ自治体もあった。しかしその後、1990年代以降の全体の傾向は、専任職員の他部局への異動、追加の専任職員採用の中断、常勤職員ポストの非常勤化などの傾向が、前述した政策動向の中で広がっていった。

しかし、そうした中でも、千葉県の君津市や木更津市、その他の自治体のように、継続して社会教育専門職員を雇用し、公民館に配置している自治体も存続している。また専門職採用はしていないが、自治体人事配置の中で、公民館職場を重視している長野県飯田市他の自治体もある。

特に、1980年代末に複数の公民館職員のほとんどを非常勤職員にした岡山市では、それら公民館の非常勤職員たちが、自分たちの公民館での社会教育活動を通じて、社会教育、公民館の市民にとっての重要性を自覚していった。そして、自治体職員の労働組合が中心となった自治体研究運動に積極的に参加しながら、公民館での学習の重要性を訴えつつ、不安定な雇用条件の中で、協力しあい、各公民館ですぐれた実践を展開していった。その成果は、市民の中に公民館の重要性についての認識を広め、非常勤という不安定な雇用条件を常勤へと制度変更していく政策を導きだしていった。

## 5. 公民館制度を支える運動と、公民館で発展する社会教育実践

### 5.1. 公民館関係者の組織と運動

社会教育連合会（政府レポート参照）主催で1950年6月に全国公民館職員講習会が開催され、この講習会がきっかけとなって、公民館職員を中心とする組織が、各県レベルで結成された。それら県レベルの組織の連合体として1951年11月に全国公民館連絡協議会（全公連）が設立された。この全公連は1952年から毎年公民館大会を開催し、情報誌「公民館月報」創刊後、1956年からは雑誌『月刊公民館』を発行している。先に触れた公民館単行法運動は同会が公民館職員の待遇改善を目指して展開した運動で、その結果、政府・文部省（当時）との協調的関係を崩し、一次は存立の危機にも陥ったほどだった。再建後は国に対して公民館設備・建設費補助予算拡大交渉を重ねる圧力団体の役割も果たしてきた。1965年から公民館のあり方を検討する調査専門委員会を設け、第1次専門委員会は「公民館のあるべき姿と今日的指標」（1968年）をまとめた。

この全公連と関連しつつ、各県レベルでは、前述のように、公民館職員組織として公民館連絡協議会等の名称の組織がその活動をそれぞれ独自に重ねてきている。公民館運営審議会の委員も組織し、研究大会、研究・研修活動を活発に展開してきた都府県もある。

これらの伝統的公民館関係組織は文部省、各都道府県・各市町村教育委員会という公的組織と連携し、その関係のとりかたは多様だが、行政交渉、研修活動等を通じて公民館制度の拡充や実践の改革をしてきた団体といえる。しかし、前述したような公民館数の減少、専任職員の減少の中で、これらの組織の財政基盤、組織基盤が悪化し、近年、その活動力量の低下が懸念されている。

他方、これとは別に、公民館職員や、公民館で学び、またその活動を担っている住民たちは、独自に、その実践や市町村の公民館体制改善のために学習・運動を展開している。

日本社会教育学会（1953年結成）、社会教育推進全国協議会（1963年結成）などの全国



組織には、その創設以来多くの公民館関係者が参加し、全国的な研究や運動を担ってきた。さらに 1990 年代早々には公民館史研究会が発足し、公民館の歴史研究を、地域史発掘活動を通じて展開してきた。この流れを受けて 2003 年には日本公民館学会が設立された。

その他「公民館を考える三多摩市民の会」、「三多摩公民館研究所」他、複数市町村にまたがった組織や、あまいは「公民館について考える市民の会」等名称の、単独の市町村単位組織で、公民館についての学習・研究・運動を自発的に展開している事例も多い。

地域住民による公民館づくり運動も、全国で地域を変えながら、1970 年代、1980 年代、1990 年代と、地域を変えながら、活発に展開されてきた。しかし、1990 年代後半以降はむしろ、公民館の使用料有料化、公民館の廃止など、公民館制度を後退させる諸施策の問題に直面し、これらを解決すべく運動が展開されるケースが目立ってきた。

## 5.2. 公民館での社会教育実践

### 5.2.1. 公民館での社会教育活動の概要

公民館での社会教育実践の展開は多様である（その対象は成人に限られず、子どもを対象とした実践も多数展開されている）。

対象とする地域の範囲が狭い公民館の場合には、たまり場のように活用されている場合も多い。たとえば社会教育法にも記されている「分館」、社会教育法に位置づけられていないが「公民館」の名称がよく使われている、いわゆる集落公民館、自治公民館（後者については統計調査が実施されていないために正確にその数を把握することはできないが、そのような施設は多数ある）では、そこを拠点とした活動が公民館活動として展開されている場合もある。

一方、公民館主事が配置され、その専門性を発揮し、住民とともに、あるいは住民の意向をとらえて事業や活動を組織的・体系的に展開している公民館も多い。そしてそれらの事業に住民が参加し、そこから住民同士のサ・クル、集団が生まれ、活動が継続・発展していくというのが、日本の 1970 年代以降の典型的な公民館活動といえる。

また、そこでの事業、学習内容は、多種多様である。

### 5.2.2. 1990 年代以降の公民館活動 - 注目すべき事例

多様な公民館活動について、広くその特徴をとらえて紹介することはむずかしい。ここでは総論でふれた今日の日本の社会情勢や日本の社会教育・成人教育政策の諸問題と絡めて、いくつか注目すべき公民館活動・実践を紹介する。

#### 5.2.2.1. 地域の変容に向き合う、公民館での社会教育実践

長野県飯田市は人口 10 万 6 千（2008 年現在）の自治体で、その地区の中には過疎化・高齢化が進む中山間地も含まれている。公立公民館の総数は 21 館、その中には分館をもつ館もある。そして分館の総数は 27 館である（2008 年現在。同市の小学校数 17 校よりもはるかに多い）。この公立公民館の一つ上久堅公民館では、地区内の 13 集落一つひとつが自発的な地域づくりをしていくことを目指す活動を 1990 年から開始した。そのうちの一つの集落では 8 人住民がグル・プをつくり、まちと田舎の交流をテーマに遊休農地を利用した活動を展開した。その活動はやがて、東京でホ・ムレス支援をしている団体との出会いを

通じて、都市のホ - ムレスをこの集落に招いて交流するという事業の実現にまでに発展した。住民からのこの「交流」提案は当初担当職員を戸惑わせた。しかし、職員は住民を支え、この事業は成功した。厳しい生活環境を背負い、偏見を受けがちな人々との「交流」への発展は、定住希望者を導き寄せるという当初の目的を越え、中山間地にありがちな閉鎖的心情を乗り越え、「交流」から地域の未来を構想する意味へと発展したと、この地の公民館職員・社会教育職員はこの公民館活動を分析している。

北海道訓子府町は6,099人(2006年現在)の小さな自治体で、公立公民館を一つもっている。ここでは、2004年に女性交流会という事業で「限界集落」について学んだこと、また直前に隣町との合併施策が破綻したことがきっかけとなり、住民から要求がでて、まちづくり講座「どうする?訓子府」が企画実施された。住民たちはこの講座で町の福祉、地域情勢について調査し、学習し、討論した。この講座はその後も継続され、町の財政問題学習(日本では1990年代中旬から大和田一紘氏が勢力的にこの実践を広め、現在、各地の社会教育事業、自治体問題研究学習の中にこの学習が普及してきている)ほか、調査学習、地産地消につながる講座、高齢者の知恵を生かした伝統食を学ぶ事業など、町の将来を積極的にとらえ返す力を養う学習が拡がりをもって展開されてきている。

東京都国分寺市は人口11万7千(2008年現在)の東京郊外の住宅地にある市である。ここには公立公民館が5館あり、先に紹介した「新しい公民館像をめざして」の一つのモデルとなる館をもち、かつまた1970年代から80年代にかけて、地域住民の運動に支えられて館数を増やしてきた歴史をもつ。各館に公民館運営審議会をもち、毎月審議を重ねている。職員も1970年代までは専門職採用が行われてきた。

この市の公民館の一つ、もとまち公民館では、1980年代当時そこで社会教育の専門職として勤務していた公民館主事の働きかけと、それに呼応した地域の研究者、実践家等とのさまざまなつながりの中で、失われていく都市の農業について考える講座が生まれた。この講座は、ゴミ問題、農作業の実践、地図づくり、地域紹介ビデオづくり等々、試行錯誤で企画の工夫を重ねながら、毎年、継続して企画・実施されていった。その中で、当時疎遠だった、農業に従事する、数少ない旧住民と、この地域に移住してきた、サラリ - マン家庭の多い新住民との間に、新しい交流を生み出し、さらに、都市の緑化・環境問題と農業支援を結びつけたまちづくり構想を提言する運動を生み出していった。1990年代にその担当職員が市内の別の公民館に異動したあとは、もとまち公民館では地区内に残っている雑木林を活用する活動が展開された。他方既述の職員が異動した、市内の別の公民館、光公民館では、町の地形に焦点をあてた講座が改めてはじまり、調査を楽しみながらまちづくりの基礎資料を蓄積していく学習活動が展開されていった。

これらの実践は、日本の各地の公民館で展開されている多様な実践の極一部にすぎない。またここで紹介しているのは取り上げた実践のなかでもその極一部分である。しかしこれだけを見ても、日本の地域社会のこの間の変容に向き合って、自分たちの暮らしをとらえ、その未来を展望していく住民の学習の道筋は多様であり、その歩みが住民の意志にそくして展開されてきていることがわかる。そしてその歩みを支える場・機能として公民館が位置づき、住民の希望を支え、励ましていく公民館主事がそこにいることがわかる。

#### 5.2.2.2. 公民館外部委託化・廃止の政策動向の中で、公民館制度存続にこだわる実践

前述したように、近年加速化しつつある公民館の外部委託化は、それ自体多くの問題をはらんでいる。しかしそのような施策の中でも、意欲のある職員、住民が公民館という施設・機能を積極的に生かすことに挑戦している地域もある。

奈良県奈良市（2008年現在人口36万9千人。生涯学習センター - 1館（条例上は公民館）を含む公民館24館。分館28館）では激しく反対する住民運動が展開されたにも関わらず、2001年に、奈良市生涯学習財団が設立され、ここに生涯学習センター - と市立公民館の運営が全て委託された。その後財団では固有職員を公民館専任職員として大量に採用した。意欲をもって採用されたこれらの職員は各公民館での社会教育実践の発展に力を注いでいった。

しかし2005年の指定管理者制度導入で、それらの財団自体が公民館運営受託をかけた競争入札での受注競争に取り組まねばならない恐れが生じてきた。このため財団そのものの経営合理化が理不尽に求められ、事業展開・職員の労働条件（職員配置等）に厳しい条件が突きつけられてきた。この中で同財団の公民館主事たちは、質の高い社会教育実践の実施を追及しながら、この問題に、今、労働組合をつくりながら向き合っている。管理運営を受託してきた組織からの新たな運動として注目される（財団への委託という問題、その後、財団に新たに専門職として採用された固有職員による意欲的な実践の展開という事例は広島県広島市でもこれに先駆けて展開された。しかしここでもやはり、今、指定管理者制度の導入により、意欲的な実践の継続が困難な状況が生まれつつある）。

また、地域で活動を展開していた住民団体が、自治体が外部委託を検討したことを機に、公民館の受託を申し出るというケースも登場してきた。

滋賀県米原市（人口4万1千 2005年現在）では自治体が指定管理者制度導入を決めたおり、地域の青年グループが申し出て、指定管理者となった。そして公民館の柔軟な運営と、また全国的に蓄積されてきた社会教育・公民館に関する実践・理論に学んで、その運営・事業展開の発展に挑戦している。

北海道赤平市（人口1万3千 2009年現在）では、公民館を市民グループ「赤平市民活動支援センター」（NPO）が、管理運営の受託（2003年）、さらに指定管理者制度導入による指定管理者として受託（2005年）し、運営してきた。しかし財政破綻の危機に直面した市は苦渋の選択として公民館廃止を決めた。この事態に直面したこの市民グループは、老朽化した施設にはこだわらず、別に施設を自分たちで借用するという形で、公民館を継続させる道を選択した。住民たちが新たにつくった公民館は「まちなか公民館」と名づけられた。今、一部、市からの事業費の支給を受けながらも、基本的には自分たちの力により資金を集め、無報酬の住民の力で公民館事業を展開している。そこでは財政破綻の危機を見据えた市民の力によるまちづくりを模索する講座、失われかけている伝統文化の復活事業等々、地域のさまざまな市民活動をつなげた事業展開が挑戦されている。

これらの事例は、地域社会にとっての公民館の存在意義を確認し、これを継続し、発展させようとする実践であり、ここ10数年の地方分権政策等に由来する公民館制度の危機を乗り越え、公民館制度を継続していこうとする挑戦的实践とみることができる。

## 〔提言〕

地域社会の発展にとって地域住民の自らの意志による、また多様な、多面的な学習・文化・スポーツ活動は大きな力となる。地域社会に密着した公民館はそのような力を育むことができる。このことを踏まえて、以下のことを提言する。

### 1. 公民館の地域配置の促進、建て替え時の継続

地域住民の日常生活に適した規模の公民館を、市町村自治体が適切に配置できるように、

(1) 国は責任をもって、市町村に対し、その財政支援の予算をつけてほしい。

(2) 都道府県も、市町村に対し、その財政支援の予算をつけてほしい。

(3) 市町村は、公民館の社会教育施設としての位置づけを堅持し、公民館が住民の力になることのみを目的とし、他からの統制を受けない自由な社会教育実践が展開できるよう、公民館への財政支出と、住民の学習の自由を保障する制度を整えてほしい。

### 2. 公民館に、社会教育実践の専門的力量をもつ職員を配置してほしい。

(1) 国は、公民館主事の資格制度を制定してほしい。

公民館がその本来の役割を果たすためには、社会教育のあり方を理解し、公民館の特性を理解し、地域の特性に柔軟に対応して社会教育実践を展開できる、高度な専門性をもった社会教育職員としての公民館主事の配置が不可欠である。

そのために、国は、「公民館主事」の資格制度を制定してほしい。

日本において豊かな実践的経験を蓄積している公民館について、その専門性と結びつけた社会教育職種としての「公民館主事」資格は、公民館類似施設その他の社会教育施設にもその資格を有効に応用できる。社会教育施設一般の資格制度を漠然と構想するよりも、「公民館主事」という資格制度を構想する方が、日本の社会教育の歴史に即し、その蓄積を無駄にすることのない、有効な政策となる。

(2) 市町村自治体は、社会教育、公民館活動に意欲と力量のある職員を積極的に配置し、その経験が生かされるように、そのような職員の公民館への継続した安定した配置に努めてほしい。

(3) 市町村自治体、都道府県自治体、国は、公民館主事たちが常にその意欲と力量を磨いていけるよう、その自主的な研修を支援する施策を、それぞれのレベルで実施してほしい。それは、研修派遣、また自主研修プログラムの集団的作成と実施への支援等である。

### 3. 公民館主事の配置についての財政援助の予算化

国は、各市町村が公民館に専任・常勤の公民館主事を必ず配置できるよう、その財政的支援を予算化してほしい。

### 4. 公民館の民主的運営への支援

(1) 国は、公民館が地域住民の力を育むとともに、地域住民の力を生かすように運営されるよう、その運営方法について、社会教育法の条文改正、公民館の設置及び運営に関する基準の改正、その他の法的措置を講じて、公民館運営審議会の必置、委員規定における住民参加規定の明記ほか、公民館運営の住民自治理念と大綱的制度規定を提示してほしい。

(2) 市町村自治体は、公民館が、様々な政策批判をも含む自由な学習を住民に保障し、支援することによって、はじめて、地域社会を発展させることができ、また自治体施策を

真に地域社会を発展させるためのものにする力になる、ということを理解し、公民館が教育機関として政治的統制から独立して運営されるように、その位置づけを明確にしてほしい。

#### **5. 地域住民と公民館主事の共同による社会教育実践の発展**

地域住民と公民館主事は、地域住民の生活を真の意味で豊かに発展させるために、公民館という場と機能を生かし、学習の過程、実践の過程での相互の批判を恐れずに、学習を自由に展開し、地域を越えた視野での学習の発展を切り開いてほしい。

(社会教育推進全国協議会 荒井容子)

## - 2 現代日本の公立図書館

### - 政策，法制度，サービスの変容とその課題 -

#### 1. 公立図書館をめぐる状況

日本の公立図書館は，1990年代以降，激しい変化と矛盾の中にある。国家及び自治体財政の悪化を背景に，自治体経営に新自由主義的改革や経営手法の導入が進められた。その結果，公立図書館においても，運営経費の大幅削減，業務のアウトソーシング，職員の削減と非正規化などが推進されてきた。またそうした政策を促進するための図書館法制の改変も行われてきた。そのことが日本の公立図書館の公共性や専門性の急速な劣化を進行させている。しかし他方で，地域住民＝利用者の図書館への要求は質と量の両面において高まってきており，こうした新自由主義的政策との矛盾を激しく深めている。この報告では，1990年代以降の日本の公立図書館の量的質的の変化，図書館政策，図書館法制，図書館サービスの変化の面から，現状と課題を明らかにする。

#### 2. 90年代以降の公立図書館の統計的变化

##### 2.1. 図書館数，貸出点数，資料費の変化

公立図書館数は，＜表1＞に示すように，1980 - 2007年の間に1,290館から3,091館へと2.4倍となった。毎年60～70館程度のコンスタントな増加を遂げてきている。設置自治体別に見ると，とくに市区立図書館，町村立図書館が増加している。1998年に国の公立図書館建設補助金が廃止されるというマイナス要因があったにもかかわらず，地方自治体において公立図書館設置への意欲が維持されてきたことは注目される。その背景には，バブル後の経済不況克服を目的とした公共事業への財政投資が90年代に行われ，公立図書館もその恩恵を受けたこと。地域住民の強い図書館への要求の存在などが，公立図書館の設置を促進した要因として考えられる。

＜表1＞ 公立図書館数(1980-2007)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
合計	1,290	1,601	1,898	2,270	2,613	2,931	3,091
(指数)	100	124	147	176	203	227	240
都道府県立	72	71	67	67	66	62	62
(指数)	100	99	93	93	92	86	82
市区立	878	1,106	1,296	1,467	1,574	2,042	2,416
(指数)	100	126	148	167	179	232	275
町村立	340	424	535	736	973	829	613
(指数)	100	125	157	216	286	244	180

出典：表1 - 5は『日本の図書館』各年次より作成。なお，市区立には，広域市町村圏立を含む

公立図書館の利用度をみると、<表2>のように、貸出点数は1980 - 2007年の間に5.1倍となり、同期間の公立図書館数の増加率をはるかに上回る増加となっている。そこに地域住民の図書館へのたいへん強い要求を見ることができる。しかし同時に注目しておきたいことは、児童書と一般書の利用割合の大きな変化である。<表3>に示したように、住民に身近な市区町村立図書館では1980年まで、貸出点数の過半を占めてきた児童書は、80年以降急速にその比率を低下させ、2007年には27.4%となった。すなわち、子どもと主婦を主たる利用者としてきた公立図書館の利用者構造は、1980年代に大きく転換し、いまや成人の図書館利用が7割を占めるに至っている。このことは今後の公立図書館のあり方を考える上で重要な変化である。

<表2> 公立図書館の貸出点数の推移(1980-2007)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
貸出点数	128,115	217,052	262,709	395,593	523,341	616,838	654,693
(指数)	100	169	205	309	408	481	511

(単位：千冊)

<表3> 市区町村立図書館の貸出点数に占める児童書の比率の推移(1980-2006)

	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2006
比率(%)	52	44	38	31	27.3	28.2	27.4

次に図書館資料費を見ると、<表4>に見られるように、資料費総額は1990年代までは順調に増加してきたが、2000年頃から減少に転じている。とくに1館当たりの資料費は1995年から大きく減少し、2007年には1985年の水準以下にまで落ち込んでいる。この結果、1館当たりの年間受入冊数も、資料費と同様、1995年以降減少傾向を示し、2007年には1980年以下の水準にまで落ち込んだ。資料費や年間受入冊数は、図書館資料の量にとどまらず質にも大きく影響を及ぼし、利用者要求との矛盾を急速に深めている。

<表4> 公立図書館資料費、年間受入冊数の推移(1980-2007)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
資料費総額(百万円)	10,382	16,154	24,560	32,670	34,492	30,678	29,447
1館当たり資料費(千円)	8,049	10,090	12,940	14,392	13,200	10,467	9,533
1館当たり年間受入冊数	6,525	6,948	7,651	8,344	7,385	7,128	5,846

## 2.2. 図書館職員数とその構成の変化

図書館職員の構造についても大きな変化が生じている。

<表5>に見られるように、正規専任職員数は、1990年までは図書館の増加に比例して増えてきたが、90年代半ば以降、停滞から減少に転じている。これとは対照的に、非正規公務員である臨時・嘱託職員は、1980年には1,040人であったものが、1990年以降激増し、2007年には正規専任職員数を上回り14,240.6人と、1980年の実に13.7倍もの人数になっている。

1館当たりの人数でも正規専任職員は1980年には7.04人であったものが、1990年代半ば以降減少し、2007年には4.36人となり、1980年に比べ2.7人の減少である。臨時・嘱託職員数は1980年には0.80人であったものが、2007年には4.60人となり、正規専任職員の減員数を上回っている。とくに町村立図書館では非正規率が61.1%となっている。さらに、1990年代に入り図書館業務のアウトソーシングが進められた結果、民間企業(団体)に雇用される委託・派遣職員の数が増し、2007年には4000人を超えている。

このことから次のことが指摘できる。1980年代には、図書館の増加と利用の急増に、主として正規専任職員の増員で対応してきたが、1990年代には、正規職員の増員を極力抑制し、不足分を臨時・嘱託職員の増員で対応するという、大きな政策転換が行われた。そして2000年代にはいと、正規専任職員は抑制から削減に転じ、臨時・嘱託職員の増員、あるいは図書館業務のアウトソーシングの導入で対応するようになったことを示している。公立図書館はいまや非正規公務員や委託・派遣職員に大きく依存しながら運営されているのが現状である。

<表5> 公立図書館職員の推移(1980-2007)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
正規専任職員	9,083	11,369	13,255	14,997	15,175	14,206	13,489
嘱託・臨時職員	1,040	1,748	2,888	6,342	9,859	13,257	14,240.6
委託・派遣職員	-	-	-	-	-	2,360.4	4,247.5

委託派遣職員数の調査は2003年から実施。

### 3. 1990年代以降の図書館政策とその諸結果

#### 3.1. 新自由主義的政策と図書館

1990年代半ば以降、日本では、経済活動のグローバル化、国際貢献への要請、少子高齢化社会の到来、国・地方の財政危機などへの対応を課題とする、「構造改革」政策が推進された。そこでは「官から民へ」を合い言葉に、行政のスリム化、行政サービスの民間化、規制緩和、新自由主義的な行政運営手法(NPM)などが実施された。

これまで見てきたように、それは公立図書館のあり方にも多大な影響をもたらした。国の補助金である公立図書館建設補助金が1998年に廃止された。地方自治体においても図書館資料費の大幅削減や正規公務員の削減と非正規化が進められた。行政サービスのアウトソーシングも強力に進められた。1999年には、公共施設の建設から運営までを民間企業に委ねることを可能にする「民間資金の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(PFI法)が制定された。この法律に基づき、わが国初のPFI方式による図書館が2004年10月に開館した(桑名市)。2003年には地方自治法が改正され、「指定管理者制度」が新たにつくられた。この制度は、図書館サービスの向上と、運営コストの節減を図るため、営利企業を含む民間団体に公立図書館の管理を全面的に委託することができる制度である。現在ほとんどの地方自治体で、公の施設への指定管理者制度の導入が検討されている。

文部科学省の調査によれば、指定管理者制度の導入は<表6>のように、博物館、文化会館で著しく、公立図書館での導入は現在のところ1.8%とわずかである。また日本図書館協会の調査(2006年)によれば、あえて指定管理者制度を導入しないと明言している自治体が



340 団体も存在していることが注目される。しかし政府は、公共サービス効率化法（市場化テスト法）に基づく競争入札制度の導入、行政運営への市場原理の導入や行政サービスの民間化を強力に推進しており、今後は公立図書館においても指定管理者制度導入の圧力が強まることが危惧される。

<表6> 社会教育施設・文化施設における指定管理者制度の導入(2005.10.1 現在)

	図書館	公民館	博物館	博物館類似施設	文化会館
施設数（公立）	2,958	18,172	667	3,356	1,749
導入施設数	54	672	93	559	626
割合（％）	1.8	3.7	13.9	16.7	35.8

出典：文部科学省『平成 17 年度社会教育調査中間報告』

### 3.2. 図書館の公共性と専門性の劣化

こうした図書館政策の結果として、資料費の大幅削減、年間受入冊数の減少により、蔵書の量と質の低下が起こっている。たとえば東京都立図書館の場合、1990 年には 4 億 780 万円であった資料費が、2005 年には 1 億 8503 万円と約 55% も削減された。その結果、収集資料数は大幅に低下し、収集資料の範囲や多様性の低下が危惧されている。また資料保存の観点から市町村立図書館に対する協力貸出に制限が行われ、市町村での図書館サービスに否定的な影響を及ぼしている。

図書館職員の質の低下も大きな問題である。すでに見たように、1990 年代半ば以降、公立図書館では職員の非正規化が急速に進められてきた。これら非正規職員の多くは低賃金で不安定な雇用条件の下で働いている。そして現在、PFI、指定管理者制度などの導入によって、民間の営利企業や団体に短期・低賃金で雇用される非正規図書館職員も増大している。こうした短期・低賃金で雇用される非正規図書館職員には、職務にふさわしい専門性や熟練形成の十分な保障はなく、離職率も高い。また短期雇用のため、長期的な展望に立った職務の遂行、モラルの形成も困難である。そのためこうした職員の増大は図書館職員の質を低下させ、図書館サービスの専門性と継続的な発展の阻害要因とならざるをえない。

さらに、アウトソーシングによって、自治体図書館行政がサービスの実施部門（現場）から撤退することによって、図書館サービス実施に関する専門性、企画や計画する能力、アウトソーシングに対する監視や評価する能力すら失われるという、行政の劣化が起こることも危惧されている。

他方、専門職制度が確立していない日本の公立図書館では、正規専任職員といえども、専門職資格（司書資格）をもっているとは限らない。また多くの自治体において、図書館職員も他の部署の職員と同様、数年で図書館以外の他の部署に異動することが通例となっており、長期にわたって図書館の専門業務を担当する仕組みとなっていない。こうした正規、非正規図書館職員ともに、専門性を高めるような仕組みとインセンティブを欠いている現状の中で、公立図書館の専門性と公共性が急速に劣化しているといわざるをえない。

## 4. 図書館法制の変貌

### 4.1. 1990年代以降の図書館法制の変質

新自由主義的な政策の展開と深く関わって、図書館法制度が大きく変化したのもこの間の特徴である。すでにふれたPFI法の制定（1999年）や地方自治法の改正による指定管理者制度の創設（2003年）は、図書館法の外側から公立図書館の公共性を変質させるものであった。

1999年に行われた図書館法の改正では、規制緩和の名の下に、国からの補助金と最低基準に関する条文の削除、公立図書館長の司書資格に関する条文の削除、図書館協議会の委員構成の緩和が行われた。また、条文の明文改正は行われなかったが、公立図書館の無用原則を定めた図書館法第17条について、インターネット利用や有料データベースの利用などについては有料制を容認するという解釈が採用された。これらは、政府による条件整備の責務の後退、専門職による図書館運営の原則の軽視、無料の原則の緩和など、公立図書館サービスの後退をもたらすおそれのある「改正」であった。

### 4.2. 教育基本法改正と2008年図書館法改正

2006年12月、教育基本法改正が行われ、2008年6月、社会教育法、図書館法、博物館法など社会教育関連法の改正が行われた。図書館法の主要な改正点は以下の通りであった。

第3条の「図書館奉仕」に、家庭教育の向上に資することや、社会教育での学習の成果を生かす機会を提供することが新たに加えられた。また図書館資料に「電磁的記録」が加えられた。

司書の養成、研修に関し、従来の司書講習を主とする司書養成の方法から、大学での司書養成を主たる方法に変更したこと。国と都道府県に司書の研修の実施の責務を課したこと。

「図書館の設置及び運営上望ましい基準」を私立図書館にも適用したこと。また、公立私立の図書館が運営状況に関する評価を行い、改善のための措置を講じ、運営状況に関する情報を積極的に提供することを規定した。

図書館協議会の委員選任枠に「家庭教育の向上に資する活動を行う者」を加えたこと。

この改正には、2つの要素が見られる。1つは教育基本法改正の主旨に沿う条文の改正である。「家庭教育の向上」に関わる図書館の役割が強調されていること、社会教育での学習の成果を生かす機会の提供が規定されたこと、私立図書館に対する不干渉原則を変更し、「図書館の設置及び運営上望ましい基準」の適用範囲や図書館評価の実施等について、私立図書館にも適用し、教育行政の関与を強めたこと、などがそれである。

2つには、社会の変化や図書館関係者の要望に沿った改正である。図書館資料に「電磁的記録」を加えたり、大学での司書養成を主たる方法に変更したこと、司書の研修の実施、図書館評価の実施などがそれである。他方、教育基本法改正で危惧された、教育目標への国家介入や教育行政権限の強化については、今回の図書館法改正への直接的な強い影響は見られない。しかしこれらの改正が、図書館サービスのあり方をどのように変えてゆくのかは、今後の動向に注目すべきであろう。

## 5. 図書館サービスの進展

### 5.1. 障害者サービス

図書館政策、法制度をめぐる困難な状況が存在する中でも、次のような新たな図書館サービスの展開がこの間すすめられてきた。

日本の公立図書館における障害者サービスの全国的な展開の始まりは、1970年代によく始まったといえる。その後、80年代後半以降、それまで身体障害者を対象としていた「障害者サービス」は、今日、心身に障害を持つ人に対するサービスというだけでなく、「図書館利用に障害がある人びとへのサービス」として、その考え方を広げている。すなわち、1)心身障害者、2)入院患者、3)在住外国人、4)非識字者、5)刑務所等矯正施設入所者、6)高齢者などが、その対象として考えられている。

統計の面からみるならば、2005年に行われた日本図書館協会障害者サービス委員会の全国調査によると、回答館数2843館中、視覚障害者へのサービスを行っているものは、676館(23.8%)、聴覚障害者へのサービスは512館(18.0%)、肢体障害者へのサービスは、940館(33.1%)等であった。

近年、顕著な傾向としては、1)ICT技術の進展が特に視覚障害者等の読書状況を改善していること、2)これまでとりくみが遅れがちであった、聴覚障害、知的障害、ディスレクシア等へのとりくみが始められていることが、あげられる。1)については、DAISY(Digital Accessible Information SYstem)が、それまでのオーディオテープの録音図書にとってかわるようになった。DAISYの特性として、a)ランダムアクセスで目次等から任意のページにジャンプできること、b)オーディオテープに比べて、場所をとらず、資料の劣化が相対的に低いと思われること、c)点字ディスプレイやタッチパネルなどへの接続が可能。読むスピード・文字の大きさ・背景とのコントラストの変更が可能なこと等の特徴をもつ。

2)については、マルチメディアDAISYはa)b)c)の特性が、文字や画像との同期が可能のため、多様な障害者にとって利用しやすい媒体であることが明らかになりつつある。また印刷媒体の図書においても、「LLブック」というやさしく読める図書の出版・普及活動が行われるようになっている。

今後の課題のうち、喫緊のものをあげるならば、音訳者の養成の問題、DAISYの普及の中で、オーディオテープに残されている音声化された資料をどのように引き継いでいくのかという問題などがある。

### 5.2. 多文化サービス

日本において、民族的、言語的、文化的少数者(マイノリティ住民)への図書館サービスを一般に「多文化サービス」という。今日、このサービスは上述のように「図書館利用に障害のある人びとへのサービス」の範疇の中で考えられるが、近年の日本の図書館で特徴的なサービスであり、今後必要性が増していくと考えられることから、1節を設けて報告する。日本においては、奉仕対象者としてのマイノリティ住民を考慮したサービスが明確に意識され、各地での実践が急速に発展していったのは1980年代後半以降のことである。1986年の国際図書館連盟東京大会において、日本の公立図書館におけるこの種のサービスの不備が指摘され、サービス発展を促す決議があげられたことは、図書館の多文化サービスの概念普及の大きな契機となった。また、実践の面からは1988年の大阪市立生野図書館

の「韓国・朝鮮図書コーナー」が、日本の公立図書館における実質的な多文化サービスの始まりである。1990年代以降、急速に日本における外国人の人口が増加していることも受けて、今後が注目されるサービスである。

統計的な面からみると少し古い数値だが、日本図書館協会が行っている「日本の図書館」の付帯調査として、2002年に1001冊以上の外国語図書を所蔵する公立図書館は、268館（10.0%）で、専用のコーナーを設置している図書館は334館（12.4%）であった。

### 5.3. 課題解決型サービス

これまで日本の図書館では、子どもたちへの図書館サービスや図書館資料の貸出しという形でのサービスを重視してきた。そのことが<表2>に見られる貸出点数の急増を促進してきた。しかし近年、<表3>に見られるような利用者構造の変化、社会構造の変化にともない、比重を高めている成人利用者の情報ニーズに応える、課題解決型サービスを重要視する流れが現れてきた。文部科学省も『地域の情報ハブとしての図書館 - 課題解決型の図書館を目指して -』（2005年）、『これからの図書館像』（2006年）において、同省の図書館政策として位置付けた。

課題解決型図書館サービスとは、市民生活や地域の課題を解決するための図書館サービスという考えのもとに生まれた言葉であるが、そこには例えば、利用者の仕事（ビジネス）に有効な情報を提供していこうとするビジネス支援サービスや、法律問題あるいは医療問題に関する情報を提供しようとしている法情報サービスや医療情報サービスなども含まれている。図書館によっては利用者に対してデータベース検索の講習会を行う取り組みを進めているところも多い。このような課題解決型サービスや利用者への利用教育の取組は、都道府県立図書館をはじめ、市町村立図書館でも多く行われるようになってきた。

図書館が利用者に対して生活に必須な情報を提供するという思想は何も21世紀になって初めて出てきたわけではない。すでに1957年に、当時の日本図書館協会の事務局長であった有山崧が、図書館の根本的機能としてインフォメーション・サービス、すなわち利用者の求めに応じた資料の提供を掲げ、公立図書館が提供する資料の例として時局情報やレクリエーション的資料、教養や知識のための資料、学習のための資料、生活や職業上の資料等いろいろな資料提供を行うとしたところからもくみ取れる（「地域社会における公立図書館の課題」『教育じほう』1957年10月）。

ビジネス情報の提供にしる、医療情報や法情報の提供にしる、それらは人間活動の根本にかかわる情報であり、それらはQOL(Quality of Life, 生活の質)尊重の観点から重要視されるべきである。そして今後公立図書館が地域の中で発展していくためには、これまでの図書館活動の成果をしっかりと評価したうえで、利用者の情報ニーズと地域の特性に見合ったサービスを展開し、広域の図書館ネットワークに裏打ちされた活動が必要とされているのだと言えよう。

## 〔提言〕今後の課題と提言

これまで図書館の量的質的变化，図書館政策，図書館法制、図書館サービスの展開という4つの側面から，1990年代以降の公立図書館の変化と現状を分析してきた。その結果指摘しうるのは，量的な側面では図書館の順調な普及と図書館利用の増加が達成されていること，障害者サービスや多文化サービス，課題解決型サービスなど積極的なサービスが試みられている一方で，図書館サービスの質を担保する資料費，職員などの条件が十分整備されてきておらず，むしろその質と量を低下させており，人々の知る権利を保障するという図書館の公共的使命が果たされていないという矛盾的な事実である。

こうした中で，厳しい財政環境の中での公立図書館の公共性と専門性を確保するための条件整備が今後の大きな課題となっている。その際，公共性・専門性を担保する図書館職員のあり方は重要な意味をもつ。財政的に職員数を抑制ないし削減せざるをえない中で，これまでのように専門性と熟練度の低い職員を配置するのではなく，専門資格を有し専門性と熟練度の高い職員を配置することによって，職員の業務遂行能力を高め，コストの低減を達成する必要がある。そのためにも司書職制度を早急に確立することが必要である。また，非正規職員の一定数配置も現状では避けられないが，非正規職員の劣悪な雇用条件を改善し，専門性と熟練形成へのインセンティブを与える必要がある。

また公立図書館の公共性を高めるためには，図書館を取りまく社会的変化への対応も欠かせない。たとえば，公立図書館の利用者構造は今日成人の比率を大きく高めており，その資料情報要求も多様化，高度化している。それに対応する高い質のサービスが求められている。また急速に進む高齢化への対応も必要となっている。そこでは高齢者を社会的弱者として位置づけるこれまでの位置づけを再検討し，活力と可能性をもった年齢層，社会層として，そのサービスのあり方が検討される必要がある。さらに近年地域における市民活動の活発化とそれに対応した図書館サービスのあり方も検討される必要がある。

そして公立図書館のサービスと経営が，公立図書館の根強い官僚主義を克服し，常に社会変化に対応し，持続的に改善され，活性化されるためには，図書館協議会など市民参加機関の活性化，市民に対する図書館情報公開と市民による評価の場の保障が必要である。市民によるチェックにより公立図書館の公共性は回復する。こうした諸課題の解決に向けた努力が必要である。

（日本図書館協会 山口源治郎・小林卓・高橋隆一郎）

### - 3 博物館 地域博物館論と近年の政策動向 概略

「草の根」レベルの自主的・自治的な社会教育活動を背景とした公民館・図書館実践の積極的な展開とともに、1970年代より「地域志向型博物館」<sup>(1)</sup>の本格的な議論と検討が始まり、今日に至っている。たとえば、1974年の第14回社会教育研究全国集会で設置された博物館分科会では、公民館・図書館・博物館問題に取り組む研究会との相互の組織的交流を蓄積させながら、わが国の博物館政策が再生産する構造上の問題を克服し得る博物館固有の理論的手がかりとして、「地域志向型博物館」論を、自覚的に主題化させてきた。

第一は、住民の「博物館づくり」を積極的に評価し、取り上げてきたことである。なかでも、住民自身が、自治に根ざした民主的な社会教育施設運営のあり方を学習し、博物館の中身を具体的に提言していくことの大切さを確認してきている。第二は、博物館の教育活動の再検討である。入館者や利用者が、博物館資料を観覧し、もしくはそこに参加・体験するという捉え方だけにはとどまらない、社会教育のあり方とは何かを模索されている。

他方で、わが国の博物館政策は、とりわけ1990年代に入り「ポスト・モダンな消費社会の絶対視を背景とした企業の論理を博物館に適用させる論理」<sup>(2)</sup>を積極的に受容しており、わが国においては1945年以後に獲得されてきた「学芸員」労働あるいは市民的権利に関わる理論的視点とその研究の蓄積を相対的に喪失もしくは解任させるかたちで、社会教育施設とも存在論的に分化した振興策を展開するという矛盾を蓄積させてきている。

このかん「草の根」レベルでの「平和博物館」づくりは活発であり、その量の豊富さは、世界的に一定の評価を得るに至っている。このような背景のなか、1998年と2008年に、国際平和博物館会議が開催された。

- (1) 「地域志向型博物館」論は、博物館研究者・伊藤寿朗（1947-1991）によって提起された。
- (2) 犬塚康博（2002）「屹立する異貌の博物館 [満洲国国立中央博物館]」、『環く歴史・環境・文明』Vol.10、藤原書店、p225-231、を参照のこと。この問題は、わが国と博物館との植民地主義的関連をも照らし出すものだろう。

執筆に際し、社会教育研究全国集会「博物館」分科会全国世話人有志のご協力をいただきました。

（社会教育推進全国協議会：栗山究）

## - 4 社会教育関係職員の養成・任採用・研修について

### 社養協の取り組みからの提言

#### 1. 社会教育職員制度の実証的検証に向けた活動の経過

本会は、創設以来職員の養成・任採用・研修について、研究大会・定例研究会等で議論を積み重ね、毎年発行の『社会教育職員研究』(紀要)に成果をまとめてきた。とりわけ1997年からの3年間は、本会の総力を挙げて次の調査研究に協力した。

- ・1997～1999年度 文部省科学研究費補助金(基盤研究・B)テーマ「生涯学習関係職員養成の総合的研究」(研究代表者は当時の社養協代表大槻宏樹。以下「科研費研究」と記す)。

そして研究成果は次の資料として公刊された。

- ・研究成果報告書『生涯学習関係職員養成の総合的研究』2000年3月、A4判310頁  
最終報告書 大槻宏樹編著『21世紀の生涯学習関係職員の展望 養成・任採用・研修の総合的研究』2002年、A5判522頁 多賀出版株式会社刊

この調査研究にあたっては、社会教育主事任用資格課程をもつ大学・社会教育主事講習実施大学・大学通信教育実施大学への調査、全市区町村の社会教育関係職員設置状況・研修実態調査を行った。調査時期は1998年であった。

本節は上記調査研究、とりわけ『21世紀の生涯学習関係職員の展望 養成・任採用・研修の総合的研究』(以下「報告書」と記す)のデータを元に行っている。ただし「報告書」は膨大であるため、「報告書」収録のデータを使用しながらも本節の趣旨 日本における社会教育関係職員制度化の概要 に沿うよう新たに文章化したものである。

注： 以下の論述に出てくる区とは東京都23特別区を指す。組合等とは主に小規模自治体が複数で共同の教育委員会を組織する場合を指す。

なお、2000年代に実施された市町村合併の結果、2009年1月末で1781に減少しているが、本節では基本的に合併前の調査データを使用している。

(全国社会教育職員養成研究連絡協議会 佐藤 進)

#### 2. 「生涯学習関係職員養成の総合的研究」で明らかになったこと

##### 2.1. 養成

社会教育主事をはじめとする職員の養成をめぐり、養成を担当する大学については正規課程、社会教育主事講習、通信制課程に分けながら、また、養成後の任採用の現状と課題についてまとめることにする。

##### 2.1.1. 大学正規課程における受講者の状況と進路

1997年に、社会教育主事任用資格を出している大学(135大学・学部・分校)の受講者

へのアンケート調査を実施した。

1996年の受講者総数は2,034名で、近年増加傾向という回答は21、減少傾向17、増減に変化なし20となっている。

過去5年間程度での資格取得者の終了後の進路については、一般企業、一般公務員（市役所、町役場）が多くなっており、社会教育主事への就職についての正確な数値が見出されなかった。任用資格がプラスになったという回答例では、教育委員会、社会教育専門職員、社会教育主事補などの回答の他、郷土資料館、司書、教員といった回答も散見される。

受講が主事への採用に結びついていない現状は、現在も変わってないと考えられる。

### 2.1.2. 社会教育主事講習における受講者の状況と進路

1998年1月から2月にかけて、社会教育主事講習を実施している大学22へのアンケートを実施した。

受講者数は各大学平均して100人前後であり、うち学校教員が55.8パーセントと一番多く、主事講習が派遣社会教育主事の養成になっている現状が明らかになっている。

受講者の選定を各都道府県教育委員会に任せている大学がほとんどであり、講習受講後に社会教育主事として採用予定もしくは任用予定確約書を条件としている大学もいくつか存在している。

### 2.1.3. 通信制課程の養成

社養協が1999年に玉川大学と創価大学の通信教育部スクーリング受講者145名を対象に実施したアンケート調査によると、以下のことが分かっている。

受講理由では、「将来社会教育の仕事に就きたい」（玉川57パーセント、創価36パーセント）と「教育の視野を広めたい」（玉川53パーセント、創価61パーセント）が上位を占めている。

今後の希望については、「社会教育の仕事をしたい」は玉川76パーセント、創価60パーセントである。調査結果からは、主事講習を通して社会教育の基礎資格を取得し、社会教育の仕事に就く希望が多いにもかかわらず、実際にはその機会が少ないという課題が指摘されている。この課題は、2009年現在も改善されていない。

### 2.1.4. 自治体の社会教育主事任用

1998年5月から9月にかけて全市町村及び東京都23区を対象に実施したアンケート調査（有効回答1836）では、以下のことが明らかになっている。

社会教育主事の任採用を行った自治体数は607あるものの、内訳は有資格者の別枠採用が21（3.5パーセント）にとどまっており、一般採用からの任用441（72.7パーセント）、教員からの採用93（15.3パーセント）、その他52（8.6パーセント）となっている。

過去5年間での別枠採用実績についても、社会教育主事・主事補の採用は190自治体（10.3パーセント）にとどまっている。

以上のデータは、正規課程・主事講習・通信制による基礎資格の取得が、任採用には直接結びついていないことを物語っており、2008年段階のデータはないものの、現状は改善



されていないと考えられる。

### 2.1.5. 養成をめぐる課題

大学の正規課程での養成、及び社会教育主事講習による養成をめぐる課題として、1999年段階では以下の3点が指摘されている。この指摘は、10年近くたった今日においても改善されていない。

第一は、大学での養成の目的の明確化であり、社会教育に関する原理的理解と具体的な職務内容に即した知識及びスキル等の習得の両者において、後者に傾斜しつつある現状を改善すること、より高度な専門性を有する職業資格として位置づけ直すことである。第二は、社会教育主事講習のあり方の改善であり、講習受講者が主事になる道筋を開いていく必要性、及び受講者の多くを占める教員が、講習受講後派遣社会教育主事として社会教育主事の仕事をしても、2、3年の短期のローテーションで社会教育の現場から学校に戻ってしまうシステムを改善する必要性である。特に主事講習をめぐるは、廃止という議論も存在している。

第三は、社会教育主事養成制度の新たな方向として、社会教育主事・主事補、公民館職員及び青少年施設職員の制度的位置づけの明確化の必要性である。

(全国社会教育職員養成研究連絡協議会 三輪建二)

## 2.2. 任採用

### 2.2.1. 社会教育主事・社会教育主事補数の変化

表1は、1955年から1996年までの、社会教育主事(派遣社会教育主事を含む)と主事補数の変化を示したものである。

「科研費研究」の調査時期1998年に近い1996年のデータについて詳しく見ると、都道府県47を除いた3293が市区町村・組合等教育委員会であり、内訳は市区691・町1968・村567・組合等67である。

表1 社会教育主事・社会教育主事補数の変化 (単位=人)

	1955年	1960年	1971年	1975年	1981年	1990年	1996年
社会教育主事 (うち派遣社会教育主事)	813	1408	3305	4291 (924)	6557 (1794)	6988 (1645)	6796 (1643)
社会教育主事補	504	579	793	778	921	583	563
合計	1317	1987	4098	5069	7478	7571	7359

出典：文部統計「社会教育調査報告書」(1955年～1996年)をもとに作成

社会教育主事6796人のうち、専任5910人(社会教育主事4000・派遣社会教育主事1643・

課長職 267) 兼任 856 人(社会教育主事 766・課長職 90)、非常勤 30 人(社会教育主事 30) となっている。

専任社会教育主事 4000 人は都道府県 785 人、市区町村・組合等 3215 人である。

派遣社会教育主事 1643 人は都道府県教育委員会から市区町村・組合等へ派遣される実人数であり、一部複数自治体を担当する者もあるため延べ人数は 1706 となっている。

専任課長職社会教育主事 267 人は都道府県 17、市区町村・組合等 250 である。

兼任社会教育主事 766 人は都道府県 17、市区町村・組合等 749、兼任課長職社会教育主事 90 人及び非常勤社会教育主事 30 人は共に都道府県はゼロである。

社会教育主事補 563 人は、専任 454(都道府県 49、市区町村・組合等 405) 兼任 104(都道府県ゼロ) 非常勤 5(都道府県ゼロ) という内訳になっている。

### 2.2.2. 社会教育主事設置率

1996 年の社会教育主事設置率を見ると、市区 88.9 パーセント、町村・組合 82.9 パーセントである。市区は設置が義務づけられており、町村・組合では人口 1 万人未満自治体は設置猶予が認められていることを合わせ考えると、市区町村・組合ともほぼ同水準の設置率といえることができる。

1975 年からスタートした派遣社会教育主事は、市区 30.7 パーセントに対し町村・組合は 52.2 パーセントでありやや高率である。人件費負担なしで 3 年を目処に都道府県教育委員会から派遣される派遣社会教育主事は小規模自治体にとってメリットを感じる制度であるといえよう。ただし派遣社会教育主事人件費への国庫補助は 1997 年度までで打ち切られた結果、その後は減少傾向にある。

### 2.2.3. 最近の市区町村社会教育主事配置状況

市区町村社会教育主事について、2005 年文部科学省データと 1996 年とを比較すると、

教育委員会数は 1996 年 3293 から 2005 年 2267 へ 1026 減少

専任社会教育主事 3215 人から 1938 人へ 1277 人減少

兼任社会教育主事 749 人から 476 人へ 273 人減少

非常勤社会教育主事 30 人から 31 人へ 1 人増

以上から、専任社会教育主事の減少が教育委員会数の減少を上回っていることがわかる。

### 2.2.4. 社会教育施設職員採用における資格配慮

「社会教育施設職員採用における資格配慮」についての自治体アンケートでは、

社会教育主事・補資格についての回答 1659 自治体のうち「必ず考慮する」は 1.4 パーセント、「なるべく考慮する」は 17.8 パーセント、「あまり考慮しない」は 33.5 パーセント、「まったく考慮しない」は 24.5 パーセント、「わからない」が 22.8 パーセントであった。

司書・司書補では回答 1190 自治体のうち「必ず考慮する」は 17.7 パーセント、「なるべく考慮する」は 26.6 パーセント、「あまり考慮しない」は 15.6 パーセント、「まったく考慮しない」は 11.5 パーセント、「わからない」が 28.6 パーセントであった。

学芸員・学芸員補では、回答数 727 自治体のうち「必ず考慮」14.6 パーセント、「な

るべく考慮」17.3パーセント、「あまり考慮しない」13.5パーセント、「まったく考慮しない」12.1パーセント、「わからない」42.5パーセントであった。

それぞれの回答数は異なるが「必ず考慮する」と「なるべく考慮する」を合わせると社会教育主事・補は32.3パーセント、司書・補は44.3パーセント、学芸員・補は31.9パーセントとなり、司書・補が比較的高い比率となっている。

#### 2.2.5. 社会教育施設職員への資格取得指示

公民館等職員の社会教育主事・補資格取得については、回答1664自治体のうち「取得させている」22.7パーセント、「取得させていない」23.7パーセント、「場合による」40.6パーセント、「わからない」13.0パーセントであった。

司書・補資格取得については、回答1168自治体のうち「取得させている」10.5パーセント、「取得させていない」36.6パーセント、「場合による」23.5パーセント、「わからない」29.1パーセントであった。

学芸員・補資格取得については回答712自治体のうち「取得させている」が2.9パーセント、「取得させていない」が35.1パーセント、「場合による」が11.9パーセント、「わからない」が50.0パーセントであった。

以上から、社会教育主事・補資格についての取得指示の高さが見られる。

#### 2.2.6. 社会教育関係職員の任採用における女性問題

社会教育関係職員の性別構成を見ると、職員全体に占める女性の比率は29.2パーセントである。そして非常勤職員に占める女性の比率は38.4パーセントであった。職員全体に比べ非常勤職員に占める女性の比率が高い。以上は全国平均であるが、都道府県による違いが大きい。例えば職員全体に占める女性職員の比率が最も高い佐賀県は54.7パーセントが女性で、非常勤職員は44.3パーセントである。逆に女性比率が最も低い19.1パーセントの神奈川県は非常勤女性職員は57.4パーセントである。

非常勤女性職員が最も多い香川県は職員全体に占める女性の比率は29.6パーセントで非常勤女性職員は59.7パーセント、非常勤女性職員比率が最も低い宮崎県は職員全体に占める女性職員は21.7パーセント、非常勤女性職員は13.7パーセントである。各県における実人数に立ち入った検討をしなければならないが、いずれにしても地域差が大きいことは確かである。

(全国社会教育職員養成研究連絡協議会 佐藤進)

### 2.3. 研修

#### 2.3.1. 研修の実施状況

研修実施についての「科研費研究」1998年アンケートの回答自治体は1836であった。このうち下記 ~ の研修形態のうち1つでも実施している自治体が56.8パーセントを占めた。いずれの研修も実施していないと回答した自治体は43.2パーセントであった。

自治体独自の研修実施は回答自治体総数比では15パーセントであるが、研修実施自治体に占める比率は34.7パーセントである。

国または都道府県研修への派遣は、回答自治体総数比35.2パーセント、実施自治体

比 81.6 パーセントである。

民間団体・大学派遣は、回答総数比 6.1 パーセント、実施自治体比 14.1 パーセントである。

自主研修支援は、回答総数比 14.2 パーセント、研修実施自治体比 32.9 パーセントとなっている。

その他の方法による研修支援は、回答総数比 10.8 パーセント、研修実施自治体比 25.1 パーセントである。

以上に見たように、国または都道府県研修への派遣が最も比重が高く、次いで自治体独自の研修と自主研修支援が肩を並べている。民間団体・大学への派遣はまだ少数となっている。

### 2.3.2. 人口規模別・研修の実施状況

「自治体による独自の研修」及び「自主研修の支援」は人口規模が大きくなるほど実施率が高くなっている（「国・都道府県への派遣」も同様であるが、1万人未満自治体の方が1～3万人より若干高い）。「民間団体・大学への派遣」については、10～30万人規模自治体は5～10万人規模より低くなっている。「その他の方法」については、むしろ人口規模の大きい自治体に少ない傾向が見られる。

研修「未実施」は人口規模増大にほぼ比例して減少しており、自治体の規模と研修の組織化の進行が比例していることを表している。

### 2.3.3. 研修実施上の問題点

研修実施上の問題点を指摘した自治体は 669 でその内容は以下のものであった。

社会教育関係職員の力量向上にとって研修の持つ意味は大きいと、表 2 のような課題が指摘されている。研修を必要な職務と位置づける職場環境の改善と合わせて、現職研修の内容についても更なる研究が求められている。

表 2 研修の問題点の内容（「科研費研究」1998 年調査。複数回答・カッコ内は 669 に対する比率）

研修のための時間がとれない	497(74.3)
成果を評価する仕組みがない	238(35.6)
参加型の研修機会が少ない	166(24.8)
内容が参加者のニーズに 応えていない	115(17.2)
その他	63(9.4)

### 2.3.4. 最近の職員研修状況

表3-1を見ると、社会教育主事・公民館主事等とともに研修実施件数は漸減の傾向にあり、参加者数は1995年度間を例外としてやはり減少傾向にある。

表3-1 研修の実施状況

	社会教育主事等		公民館主事等	
	実施件数	参加者数	実施件数	参加者数
1992年度間	2584	90288	2675	59570
1995年度間	2284	102105	2544	61376
1998年度間	2197	91177	2377	54357
2001年度間	2118	85755	2129	54185
2004年度間	1698	74530	1752	45578

表3-2 公民館（類似施設含む）職員研修の実施状況

施設数	実施施設数	施設数に占める割合
17941	9208	51.3%

表3-3 公民館（類似施設含む）研修実施（派遣）先

自館	本館(分館のみ回答)	市区町村	都道府県	国	その他	計
1067	1222	5656	3499	186	1449	13079

（表3-1・2・3とも文部科学統計「社会教育調査報告書」2005年から作成。表3-3は複数回答である）

表3-2・3は公民館にしぼって見たものであるが、研修実施施設は約半数にとどまっている。研修実施（派遣）先については文部科学統計で初めての調査ということであり過去との比較はできない。複数回答であるが、回答合計を100とすると、自館・本館が17.5パーセント、市区町村内が43.2パーセントであり、約6割が自治体内研修となっている。自治体内研修自体は推奨されるべきであるが、研修未実施館が半数を占めることと合わせて、財政逼迫等を理由に外部への派遣研修が減少傾向にあることは問題を含んでいるといえるべきであろう。今後の推移に注目したい。

（全国社会教育職員養成研究連絡協議会 佐藤進）

## 〔提言〕

前述した「第5回国際成人教育会議」(1997年のハンブルグ会議)以降の、わが国の社会教育職員関係政策動向では、2008年2月の中央教育審議会答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について」、及び2008年6月の社会教育法の一部改正が目される。中央教育審議会答申では、学校・家庭・地域が連携するための仕組みづくりが社会教育が果たすべき役割の一つとして提言され、社会教育法の一部改正においても、学校・家庭・地域の連携が、社会教育主事の役割に加えられている。

さらに、日本社会教育学会の社会教育・生涯学習関連職員問題特別委員会は2008年9月に『知識基盤社会における社会教育の役割：職員問題特別委員会議論のまとめ』を提案し、その中で、社会教育主事の役割のいっそうの拡大、社会教育主事以外の関係職員等に対する基礎資格付与の可能性、大学における養成制度の改善、職員の生涯にわたる力量形成支援システムへの転換を提言している。

こうした動向をふまえて社養協では、2007年、2008年の社養協での研究活動において、次のような議論を展開している。

大学における社会教育主事養成カリキュラムを、現状に即してより実践的な内容へと改革する必要がある。

社会教育主事養成課程は、社会教育主事に限定する資格ではなく、教育委員会事務局及び社会教育関連施設の専門職員、関連団体スタッフの専門資格としての汎用性をめざす必要がある。

特に については、具体的に、以下のような議論を進めている。

- ・ 学校と社会教育との連携強化を進める。例えば、2006年の教育基本法の改正と、2008年の社会教育法の一部改正で追加された「学校・家庭・地域の連携」をめざす上で求められる社会教育主事の職務拡大に見合ったものにする必要がある。
- ・ 公民館・青少年施設・女性教育施設等の社会教育施設職員において求められる職員の専門性をも合わせて満たす内容とする必要がある。
- ・ 社会教育指導員、大学において生涯学習事業を担当する職員、及び自治体成人教育関連事業担当職員、広くNPO等自主団体で成人教育に関わるスタッフにとっても専門性を満たす内容にする必要がある。

以上についてはまだ結論が出ているわけではなく、本会及び関係学会、組織等と共同で検討を深めるべき課題と考えている。

(全国社会教育職員養成研究連絡協議会 三輪建二)

## - 5 大学と成人教育

### 1. 大学と成人教育の関わり

2008年5月現在、日本全国で765校の大学、417校の短期大学が存在している（私立が最も多く、その割合はそれぞれの77.0%、92.6%）。日本の大学は圧倒的に20歳前後の若者が高校を卒業後に継続的に学ぶための教育機関となっている。少子化により若者の人口数が減少に転じているにもかかわらず、大学数は依然増え続けている。1990年代・2000年代に、法的規制緩和によって大学の新設ラッシュとも言える動きが見られ、大学は1990年に507校だったものが2000年には649校に急増し、2005年に726校となった後も1年あたり平均10校以上のペースで増加している（短大から4年制大学への移行も含む）。

若者人口に対して大学の供給過多ともいえる状況が生まれている一方、大学の成人教育への関わりも徐々に深まりつつある。18歳で高校を卒業してそのまま4年制大学に進学した若者は大学在籍中に成人（20歳）となるため、年齢だけに着目すれば伝統的な学生層に対しても成人教育が行われていることになるのだが、ここでは主に、就職等によって学校教育から一旦離れたあとに大学で学ぶことを選択する成人について扱う。大学で提供されている成人への教育としては、

- ・ 正規の教育課程への成人学生の受け入れ（大学での通信教育部門や、放送大学を含む）
- ・ 科目等履修生や公開授業等、正規の学生として以外の形での教育課程への成人学生の受け入れ
- ・ 上記以外で大学本体が行う成人教育（公開講座、公開講演会、公開シンポジウム等）、あるいは、生涯学習事業のために大学内に設置された部局が行う成人教育（生涯学習センター、生涯学習研究教育センター、コミュニティカレッジ、エクステンションセンター、オープンカレッジ、シニア・カレッジ等の名称で呼ばれる部局や教育事業。なお大学における高齢者学習支援については本レポートの「11-10 高齢者学習支援」を参照のこと）

といったものが挙げられる。大学が地方自治体での社会教育と協力・連携したり、大学の教員や研究者が地域での社会教育の講座の講師を務めることも一般化している。また、日本の大学では従来アカデミックな教育に重点がおかれていたために職業能力養成に関わる学位やプログラムの整備が遅れているが、近年では、高度の専門性が求められる職業についての大学院レベルでの養成課程（教職大学院などの専門職大学院）や、大学における各種専門職の再研修事業（例えば教員向けのスクールリーダーシップ事業、社会教育職員向けの社会教育主事講習、看護師・歯科衛生師等の現職者講習など）が増加し、成人の職業能力養成・再開発機関としての大学の役割が拡大する傾向にある。

#### 1.1. 成人学生の受け入れ

成人を正規の学生として大学・大学院に受け入れるための体制は整備が進んできたとはいえ、実際に大学で学んでいる成人の割合は、欧米に比べまだまだ低い。80年代のOECD調査で日本は学位課程における成人学生の数が最も少ない国々の1つであるとされ、90年代前半より、社会人入試枠の設定など社会人学生受け入れに向けた施策が提言・実施されてきた（なお日本で多用される「社会人学生」とは仕事を持っている学生、主婦、退職者等を指すため、厳密に言えば必ずしも成人であるとは限らないが、以下、成人学生とほぼ

同様の用語として用いる)。しかし現在、学部段階における社会人学生の数は減少傾向にあり、一方で大学院については、多少不安定ではあるが、社会人入学者数は増加傾向を見せている。こうした現実に加え、知識基盤社会化が進行し、国家・地域間の経済競争に打ち勝つためにも高度な能力を持った職業人に対するスキルアップの機会がいつそう求められていることもあいまって、大学における成人教育についての政策は、中央教育審議会答申に見られるように大学院段階のものがメインとなってきている。

しかし既に高度な教育を受けてきた人たちに重点的に焦点があてられるこのような昨今の傾向には問題が多い。現代社会では、雇用の二極化、格差の拡大や、世代を超えた格差の固定化・再生産が社会的な問題となっており、また、学び直しやキャリア・チェンジ、スキルアップのための学習機会の保障が強く求められている。格差社会の是正や教育の機会均等の視点からいっても、日本はもっと政策的に大学(学部レベル)における成人教育の支援に取り組んで行くべきである(例えばイギリスでは、成人年齢の中での高等教育段階の教育修了者を増やそうとしている)。また、以下でもふれるように大学における成人学習者のニーズは低いとは言えず、企業以外の場での職業能力開発に向けた学びの支援や、これまで十分な教育を受けてこられなかった人や企業の外にいる人(子育て後の女性など)のためのキャリア・チェンジ、スキルアップ支援といった社会的な課題に対して、高等教育機関も解決の一翼を担っていくことが求められている。

その一方で課題も多い。まず、学び直しを目的とする人々を含め大学で学ぼうとする成人学習者への支援体制が不足しているために、成人が大学で学ぶニーズはあるもののその実現が困難になっている。例えば経済的な支援体制の不足の例としては(経済的な支援の不足ということでは成人学生だけでなく若い学生も困難を抱えているが)成人学生向けの奨学金の措置の弱さや、現在の失業給付制度では大学等に入学した者は学業に専念していると見なされ失業給付を受けられないといった問題がある。失業後に教員になろうと思ひ、教員免許取得のために大学で学ぶ場合(例えば、大学時代には教員免許をとらなかった人が改めて免許取得のために学士入学するケースなどがある)には失業給付は受けられない。これに限らず、スキルアップやキャリアチェンジを目指す人が、生活を維持しつつ大学で比較的長期にわたって腰を据えて学べるような、経済支援の充実が必要である。なお国立大学に関しては2007年度より、再チャレンジ支援をキャッチフレーズとした当時の安倍内閣によって、社会人学生への経済支援(授業料の減免)を行う場合に国が補助する制度が開始されたが、これが継続的な政策として将来にわたって展開されてゆくのかどうか、注目する必要がある。

社会人の大学での学びを支援する上では、大学での学習が適切に評価される社会をつくることも重要である。時間、お金、労力をかけて大学で学んでもそれが職場や就職の場面で適切に評価されなければ、そこまでして大学で学習しようとは思わなくなってしまう。2008年からは、一定の時間数以上の体系的な社会人向けプログラムの修了者に対し、その修了証明を発行する履修証明制度も始まった。このような取り組みも含め、産業界・労働界等との連携のもと、大学での学習が適切に評価される社会システムづくりが望まれる。

また、大学教育に限ったことではないが、多くの職業人が労働時間の長さや職場による無理解・縛りを学習への阻害要因としてあげている。この問題に対しては、文科省だけでなく他省庁も連携して、根本的には職業人・社会人の学習権を保障する方向へ世の中を改革していくと取り組みが求められる。



さらに、社会人に教育を提供する大学側の問題もある。日本に限らないが、高等教育機関が社会人教育を行うことに対して高い評価が与えられないことが多く、大学内部にも、そのような機能を威信の低い機関のすることと見なす傾向がある。そのため、文部科学省の実施している「学び直しGP (Good Practice)」（社会人のための学び直しニーズ対応教育推進プログラム）に限らず、大学の社会人教育の役割が社会で積極的に評価されるようなくみが必要である。

## 1.2. 放送大学

放送大学は、放送を利用した通信教育（地上波、衛星放送、ラジオ、ケーブルTV、部分的にネット配信も開始）によって学部・大学院レベルの教育を広く一般市民に提供している。学部レベルの学生総数は2008年度後期の段階で約79,000人で、その4分の3以上の学生が30歳以上という、まさに生涯学習のための大学となっている。このうち学位を目指し学ぶ全科履修生は、ここ数年の統計では毎年約5万人程度が在籍しており、60歳以上の層も5000~7000人存在している。このほか、関心のある科目を自由に選択して学ぶ学生など、学位取得を目指さない形で学んでいる学生が毎年約2~3万人程度在籍している。

学士資格取得者の累計は2008年3月段階で約51,000人である。放送大学は1985年に授業を開始しすでに20年以上が経つ。1989年に初の卒業生544人を輩出して以来、毎年の卒業生数は増加傾向にあるとはいえ、近年でも卒業生数は毎年約4~5,000人程度の水準であり、約5万人の全科履修生が在籍していることを考えるとそれほど多いとは言えないだろう（なお在学可能年数は最大で10年間）。学習時間を十分確保することが困難であったり、大学での学習に必要な基本的スタディ・スキル（ノートの取り方、文献や本の読み方、レポートのまとめ方・文章の書き方、学習の計画・自己管理等）の獲得支援を含め、単位を取得する上での学習者のためのサポート体制が不足している等、様々な要因によって、受講生が実際に卒業に至るまでにはかなりの時間が経過していることが推測される。

放送大学の授業は、放送大学の学生であるかどうかに関係なく、放送されている授業を受信できる機材があれば誰でも視聴でき、また講義用の教科書も放送大学テキストとして一般書店で購入することが可能である。この意味で、放送大学学生以外の一般市民の学習にも貢献している。また、放送大学の講義は録画教材化されているので、放送大学の学生であれば各都道府県の1ヶ所以上設置されている学習センターで、開講中の全ての放送授業の収録ビデオ、DVDを自由に利用して学ぶことができる。

その一方、課題としては、例えば、放送大学が正規の大学であることを含めて、放送大学のしくみが広く一般に知られているとは言い難く、市民の潜在的な学習ニーズを掘り起こせていないことが挙げられる（放送業界の専門的知識・技術を教える教育機関であるという誤解がよくある）。放送大学についての情報の周知方法を再検討する必要があるだろう。また、放送大学で用いられている録画教材は、一部を除き、大学の教室での通常講義をそのまま再現するようなスタイル（講義担当者が受講生に対して語りかけたり視聴覚教材を示したりする）を基本に製作されていることが多く、放送番組を通じた教育であることの利点や可能性が大学全体として追求されているとは言いがたいのが現状である。一方、各科目のテキストも、すでに整理された学問的な知識を提示・伝達することにとどまりがちであり、受講生が各自受講した専門分野を通して思索を深め、高等教育で必要とされる思考力を自分のものとしてゆくプロセスを積極的に支援する、いわば「学習ガイド」としての位置づけは弱く、大いに工夫の余地が残されていると言えるだろう。

### 1.3. 生涯学習のためのセンター

日本の大学では1990年代に、公開講座開講の活発化や社会人の学習ニーズへの対応の向上など、生涯学習支援の面での前進がみられたが、特に各地の国立大学では、社会での大学の存在意義が問われる中、生涯学習関連の事業を行い地域貢献を進めるための学内部門として「生涯学習教育研究センター」を配置する動きがあった（なおこの中には、1970年代以降に学内共同教育研究施設の「大学教育開放センター」等の名称で既に設置されていたものの改称も含まれる）。そして学外からも講師を多用し数多くの生涯学習講座を展開する大規模なセンターがある一方（主に都市部の私立大学）、地域社会がかかえる課題の解決に大学も参加することをめざし、地域と大学本体とを結びつける窓口として小規模ながらも意義を発揮しているセンター（地方の国立大学など）もあり、大学の生涯学習関連事業への関わりは広がりを見せてきた。後者のタイプの中では、和歌山大学の生涯学習研究教育センター（1998年に設置）のように、社会教育主事として活躍してきた地方自治体職員をセンターの教員スタッフとして採用したり、自治体や市民のかかえる課題に大学の知的・人的財産で応えるだけでなく、地域社会との協働的な活動経験を大学本体側にもフィードバックすることを模索する等の、注目すべき事例もみられてきた。しかし近年、国立大学では、学生確保という面から、競争力の向上がより直接的に見込める事業に重点をおく傾向が見られ、そのような中、国立大学の生涯学習系センターの中には組織改編（学内の他センターとの統合など）に直面したり、学内の教育の質向上に向けてのGP（Good Practice）およびFD（Faculty Development）活動など、地域と関わるといふセンター本来の使命とは一致しない業務を多くこなさなければならなくなったところも出てきている。また、日本の大学の生涯学習系センター全般が抱える問題として人員配置の貧弱さがあり、特に国立大学のセンターでは事務職員の配置が、私立大学のセンターでは専任教員の配置が、極めて不十分となっている。

社会が様々な分野で困難な課題を抱えている今日、大学はその知的・人的資産を活かして、課題解決のための知の創造と、解決に取り組む人づくり・組織づくりに関与することが大いに期待されている。大学は改めて、地域での生涯学習の意義とそれを支援する大学の生涯学習系センターの役割について認識し、センターの活動を支援していく必要がある。

### 〔提言〕

誰でも必要な時に大学（学部・大学院レベル）で学ぶことのできる社会の実現を目指し、学習を支援するため（あるいは学習への阻害要因を取り除くため）に、経済的援助の充実や学んだことが適切に評価されるような社会のしくみづくりなどの必要な対策を講じるべきである。これは、職業人・社会人の学習権の保障、また、社会的格差の是正、世代を超えた社会的格差の再生産の阻止という観点からも重要である。一方、正規の学生として圧倒的に高校卒業直後の若者層を想定している大学の側も、社会人学生受け入れ体制の整備や、提供する教育の質の向上、社会人学生の要請や社会での学び直しニーズに応えるカリキュラムの提供などにつとめる必要がある。同時に、地域での生涯学習の発展にとって大学はどのような存在意義や役割があるのかについて大学自身が認識を深め、生涯学習センター等の活動を大学経営の中に位置づけてゆくべきである。

（日本社会教育学会 国際交流委員会）

## - 6 ジェンダーをめぐる政策動向と成人の教育・学習

### ～女性に焦点をあてて

第4回世界女性会議（1995年）以降ジェンダーの主流化が課題となり、日本においても「女性」政策が、ジェンダーの主流化をうたう「男女共同参画」政策へと転換した。すでに1980年代より男女の性役割の流動化も進んでいる。加えて1990年代半ば以降の新自由主義的な「構造改革」で、政策的に作られた経済的社会的弱者が男女を問わず増大し、在日外国人の増加などとも併せて女性、ジェンダーを取り巻く状況は複雑化している。ここではこのような状況を踏まえて、総体としての「女性」を焦点におきつつも「女性」として概括できず、また女性にとどまらない成人の教育・学習を取り扱う。

#### 1. 男女共同参画政策、「構造改革」の進展と「女性」枠組みの流動化

##### 1.1. 「女性」の多様化と「女性」課題の越境 分断か協同か

日本の女性をめぐる政策は、1990年代の後半以降「男女共同参画」政策へと転換した。すでに1980年代より、政策も実態も「男は仕事、女は家庭」の古典的な性別役割分業から、性役割の一定の相互乗り入れを特徴とする新性別役割分業へと転換している。労働の場を中心に女性たちの二極分解が進み、いわば男女差別に女々差別が加わった状況と言える。本報告でも取り上げられているさまざまなマイノリティの人々に言及するまでもなく、女性たちが持つ課題は女性の中でも多様化複雑化したのである。一方、男性の中でもジェンダーや性役割、セクシュアリティに関する課題が意識されるようになり、男性運動やメンズ・リブも起こった。また、経済のグローバリゼーションと1990年代半ば以降「構造改革」として推進された新自由主義的な政策の中で、公的責任の放棄や公的保障の切り下げが進み、権利としての教育や福祉、労働が変質した。ジェンダー・バッシングとあいまって総体としての女性はこの過程の中で、格差をもちつつも経済的社会的不利益層に固定化されたままである。が、階層や地域による格差や相対的貧困率、政策によって作られた経済的社会的弱者が増大し、かつての女性課題が越境した。

一方でこの間、女性やマイノリティ・グループなど被差別、社会的不利益層の権利や人権擁護のための国際的な運動や枠組みづくりも大きく進展した。1995年の北京会議以降「女性の人権は人権」とされ、ジェンダーの主流化が課題となった。政府の広報懈怠などから国際社会から断絶しがちな日本の政策や運動、実践も大きな影響を受け、これは人権後進国とりわけ女性の地位の低い（GEM 54位、UNDP『人間開発報告書』2007/2008）日本においては画期的なことであった。女性たちはそれまでの蓄積をもとに男性とも協力して、自ら国内と国外を結んで認識を広げ深め実践と運動を強化してきた。国際的な動向と呼応して当事者の声を一定程度受け止める形での法の制定や改正も行われた。DV法の制定（2001年）と改正（2004、2007年）、性同一性障害者の性別の取り扱いの特例に関する法律（2003年制定、2008年改正）、男女雇用機会均等法の改正（1997、2006年）などである。これらが、DVや性的マイノリティ、女性の権利、男女平等などについて人々の意識に与えた影響は大きい（CONFINTEA 「未来へのアジェンダ」第13項(a)）。また、

男女共同参画社会基本法やDV法（2007年改正）においては自治体で、次世代育成支援対策推進法においては職場でも計画策定が求められ、意思決定の場への女性の参画機会を作り出している。格差をはらみつつも条件のあるところでは、策定をめぐってジェンダー平等に関する学習や運動も深まり広がった。ジェンダー・バッシングは逆に、ジェンダー秩序が憲法理念や国家のあり方と密接不可分であることを示した。性役割やセクシュアリティ、労働権や雇用差別など、女性問題（女性固有）とされた課題と運動を、男性と、また新たに作り出された社会的不利益層とも共有できる状況が生まれているのである。

## 1.2. 総体としての女性の現状～ジェンダー分析の必要性と有効性

1990年代半ばより進みつつあった女性政策から男女共同参画政策への転換は、男女共同参画社会基本法（1999年）によって確定的なものとなった。同法の大きな意義は女性関連政策を別枠に閉じこめずジェンダーを主流化することにあった。が、英語では gender equal の用語を用い国際社会に対しては女性差別撤廃条約第2条に呼応するかのよう位置づけつつ、「男女平等法」でも「性差別撤廃法」でもない同法は、第一義的に女性の人権や男女平等の実現をめざすものとなっていない。国の義務として差別の撤廃でなく、基本理念にのっとった施策の総合的な策定、実施（第8条）を定めるのみの政策基本法であり、政府を縛るよりもむしろ内閣府（政府）に関連施策のフリーハンドを与える危険性を持っていた。そして、法の前文に「男女平等の実現」と並んで明記された「社会経済情勢の急激な変化」の要請に基くジェンダーの主流化が、ジェンダー・バッシングと相まってその後の政策を主導してきているといつてよい。教育委員会による性教育への攻撃や男女共同参画条例におけるジェンダー概念の転換といったかたちで2001年以降激化したバッシングは、第二次男女共同参画基本計画（2005・12、第一次は2000・12）において「ジェンダー」概念が変容させられ、性教育が後退するなどの形で、男女共同参画社会基本法の趣旨の転換にまで及んだ。一方で、少子化関連二法など少子化対策を通して、個人特に女性のセクシュアリティと性的マイノリティへの抑圧となりかねない施策が、政府や自治体、企業の取り組みを通して推進されてきている。

その結果、先進資本主義国では希有となったM字型雇用が示すように、性別役割分業は未だ強固に残存している。たとえば「男は仕事、女は家庭」という考え方に賛成する人は年を追って減少しつつあるが2007年調査においてやっと「反対」が半数を超えた。1990年代半ば以降非正規労働者が男女ともに増大しつつあるとはいえ男性が正規、女性が非正規雇用に偏在している雇用構造は変わっていない。そして男性一般労働者を100とした女性一般労働者の給与水準は67.1であり、女性パートタイムでは46.8である（2006年、2007年度版「男女共同参画社会白書」）。男性では700万以上の給与所得者が21.5%、300万円以下は20.3%に対して女性では3.2%、65.5%、（2005年、同上）である。また、ライフステージによって大きな違いがあるが、総体として仕事および家事育児に費やす時間は女性の方が、自由時間は男性の方が長い（総務省2006年「社会生活基本調査」）。女性は全年齢層で男性とは比較にならない多くの時間を無償労働に費やし、性役割によって時間的、空間的にも自由度が低いままなのである。女性は経済的、社会的な不利益層にとどまり続けている。

これは、ジェンダーの主流化が人権の立場に立って政策化される必要性とともに、女性

やジェンダーに関わらないと思われる運動や実践においても、ジェンダーの視点が不可欠かつ有効であることを示している。

## 2. 新自由主義的な社会教育・生涯学習政策と女性

### 2.1. 男女共同参画政策下での女性の学習保障の後退

男女平等の実現に教育・学習の果たす役割は大きい。加えて、過去よりさまざまな差別の中におかれてきている女性にとって、アフーマティブ・アクションとしての特別の教育・学習機会やその保障は不可欠と言える。とりわけ 1.1 で述べたような、女性のおかれていた状況が複雑化し課題が多様化する中で以前にも増して肌理細かな対応が求められていると言えよう。ところが構造改革と並行した男女共同参画政策下で、アフーマティブ・アクションを含む、女性の学習機会や学習保障が後退している。

「家」制度など戦前日本の差別的な法制度のもとに生きていた女性に対する特別な教育たる「婦人教育」と、その機会としての「婦人学級」は、戦後の民主化過程において不可欠とされてきた。「家庭教育」重視の政策動向を含みつつ、「婦人教育」はその後の社会教育政策の中でも重点的な施策とされてきたのである。ところが 1970 年代後半以降、女性政策の進展の中で首長部局に女性センターが設置され、学習事業を行うようになると、これとの「競合」を口実に「婦人教育」「婦人学級」を縮小する自治体が相次いだ。これは 1980 年代の「行政改革」の中で始まったが「男女共同参画」政策下でも引き続き進行した。人権の立場に立つジェンダーの主流化においてはこれと矛盾するものでないアフーマティブ・アクションが、構造改革と並行した男女共同参画政策の中で矮曲されたのである。

文部科学白書では「男女共同参画の形成に向けた学習活動の振興」の施策において「女性教育施設における活動」を主たる項目の一つとしてあげ続けている。が、1995 年の 225 館をピークに、以降女性教育施設の数は一途をたどっている（文部科学省「社会教育調査報告書」）。また、首長部局管轄の女性（後に男女共同参画）センターは、法的位置づけが欠如しており、予算、職員体制ともに決して十分ではない。そもそも 1990 年代以降加速度的に整備が進み、都道府県レベルではほぼ全県に設置されたとはいえ、市町村レベルでの整備率は低い。東京、大阪で 60% 台ながら佐賀県、大分県では 0%、5 県で 2% 台がと格差が大きい。また、市に比して町村での整備が遅れている（男女共同参画局「地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況」、2008 年 4 月 1 日現在）。もともと地域に根ざした教育機関たる社会教育施設やそこでの学習と代替できるものでない上、公民館の設置率も 100% に至っていない。9 割を超えたところで 1999 年調査以来減少傾向にあり、設置率の下降は市よりは町、町よりは村において大きい。公民館における専任職員数の減少とも併せれば、女性施設、社会教育施設を問わず市町村における基礎的な学習機会や学習の保障すら不十分なまま、これが縮小されつつあると言えよう。そして、1 で述べたような女性の実態を踏まえるとき、アフーマティブ・アクションとしての女性の特別な教育、学習（機会）はまだまだ、というよりむしろより多様に積極的に求められているのである。

さらに、第一次と第二次の男女共同参画基本計画を比較すると、「女性学」や「ジェンダー」、「女子高生」や「女子学生」を対象とした施策が削除されており、第二次計画においては「2015 年までにすべての教育レベルにおける男女格差を解消することを達成目標とし

ている『ミレニアム開発目標』の実現に努める」ことが数値目標としてあげられている。社会教育参加者は女性の方が多い(6割以上)のが現状であり、今後の「格差」の「解消」がますます女性の学習機会の縮小という方向で進むことが懸念される。アフーマティブ・アクションとしての学習機会の保障はマイノリティ・グループとも共有の課題である。

## 2.2. 公的社会教育における女性の学習の方向付け

### ～社会教育法、教育基本法「改正」の中で

新自由主義的な政策動向のもとで社会教育の公的な保障が後退している。これは教育を受ける権利の侵害であるが、女性など経済的社会的不利益層により深刻な影響を与えるという意味で二重の問題をはらんでいる(アジェンダ第16項)。加えて法「改正」をもって「振興」されつつある社会教育では、女性の学習については生き方が、職業に限られない=家庭役割と矛盾しない=「多様な」キャリア形成と前提としての子産み・子育て、家庭役割へと誘導されていく危険性を持っている。

「規制緩和」「地方分権」の名のもとに改定(1999年)された社会教育法では、公民館運営審議会や社会教育委員の選出における住民参加の機会が後退した。これはアジェンダ第12項と逆行している。未だ事実として家庭役割に閉ざされ市民性発達の機会を奪われがちな女性にとっては、これらは有力な社会参加(参画)市民性訓練の機会であり、その後退は第28項とも逆行している。

2001年の社会教育法の改定では社会教育における「家庭教育」及び子どもの体験活動の重視が顕著となった。男女共同参画基本計画においてはもともと、生涯学習政策の進行とその中での社会教育の軽視をそのまま反映し、「男女共同参画を推進し多様な選択を可能にする教育・学習の充実」予算のほとんどが「生涯学習の推進」予算であった。そして、ここにおいても、また、わずかな予算配分の「男女平等を推進する教育・学習」の中の「社会教育の推進」という項目でも、学校教育や家庭教育関連の予算が中心であった(文部科学省「男女共同参画推進関係予算」(財)市川房枝記念会等、国の女性関係予算を聞く会)。すでに予算、政策面で先行していた動向が、家庭教育を重視し、男女平等を権利から徳目に矮小化した教育基本法(2006年)の改定で追認された。

未だ強固な性別役割分業社会の中で「家庭教育」や子産み・子育てが政策的に重視されれば女性はその役割に押し込められていく危険性がある。このような役割自体を問い直す有力な機会の一つである女性問題学習やジェンダー平等に向けた学習機会は減少の一途をたどっているのである。また、1で述べたように複雑化し多様化した、そして見えにくくされた問題を学習するためには、経済的・時間的に自由度の低い女性にとってはとりわけ、身近で低廉多様な学習機会と専門的な力量を持つ職員の援助が不可欠といえる。ところが学習機会、職員体制ともに後退している上に、ジェンダー問題の学習をめぐり講師や実践に対する教育委員会からの介入や自己規制すら進行している。今後、さまざまな形での「評価」や成果主義が入ってくる中で、女性や成人が、自らの必要に応じて仲間と学習を展開していく社会教育活動がますます縮小されることが危惧される。そして、成人男女が役割分業を対象化、克服できないとき、性役割は次世代に再生産されるのである。

### 2.3. 自己責任化する職業訓練と女性

学校修了後の職業能力の養成、開発は日本の場合企業が中心的に担ってきており（企業内教育）さらにその中心は OJT であった。そして OJT、Off-JT いずれも大企業ほど、正社員ほど充実している（例えば、日本労働研究機構「能力開発基本調査報告書」2002 年度）。雇用差別や性役割によってこうした場から排除されがちな多くの女性にとってこうした状況は不利に働いている。男女雇用機会均等法で「教育訓練」の差別が禁止されても、雇用における差別が禁止撤廃されない限りその適用を受ける女性は限られるのである。

また、1980 年代半ば以降「生涯学習政策」（＝生涯職業能力訓練政策）が強力に押し進められた背景には、企業内で行っていた能力開発の肩代わりを、公的職業訓練や大学、民間教育産業といった企業外に求めた産業界の要請があった。能力開発責任主体に関する企業の方針は「企業の責任」から「従業員個人の責任」へとシフトしつつあり（日本労働研究機構「能力開発基本調査報告書」2004 年度）。労働費用に占める教育訓練費の割合も 0.38%（1988 年）から 0.28%（2002 年）へと減少してきている。特に 1990 年代半ばからの減少が大きい（厚生労働省「就労条件総合調査」）。企業内教育訓練に関する国際比較においても従業員一人あたりの研修費用はヨーロッパの半分以下、US の半分にすぎない（産能大学「第二回『人的資源開発における戦略的投資と効果測定』に関する基礎報告書」2000 年）が、今後さらにこの傾向が進むと思える。

また、「自分の知識・技能を高めたいと思う労働者の割合」は「非正社員」と比して「正社員」の方が若干高い（同上「企業の人事戦略と労働者の就業意識に関する調査」2003 年）。が、その「主な目的」は後者の場合「今の仕事に活かすため」が半数以上であるのに対し前者では「転職・独立のため」が 22.1% に及んでおり、とりわけ不安定、無権利の派遣（登録型 38.6%、常用雇用者 28.1%）と職場内の請負社員（22.2%）、臨時的雇用者（25.6%）において高く切実である。ところが自分の知識・技能を高めるために「何らかの活動をした」労働者の割合は、正社員 74.1%、非正社員 54.0% と大きな差異があり、方法も前者では「会社の行う教育訓練」（43.4%）、後者では「個人・グループでの学習」（27.6%）「テレビ・ラジオ講座、通信教育」（18.1%）といった個人的、私的なものが中心的となっている。「公共の行う教育訓練」の比率は、一番多い臨時的雇用者で 7.4%、契約社員で 6.1%、派遣（登録型）で 5.9% と、全体的に低い。「自己啓発」の問題点として、時間（43.0%）と費用（25.9%）が一、二位にあがっていることから（日本労働研究機構「能力開発基本調査報告書」2001 年度）、職業訓練のあり方が、不利な状況にある人たちがその状況を脱するものになっておらず、それどころか職業訓練からも排除されがちなのが実態と言えよう。こうした現状はアジェンダ第 30～32 項と逆行している。

### 3. 女性の運動と学習の進展～男性、他のグループや課題に関かれた動向として

経済のグローバリゼーションや新自由主義的な政策、女性へのバックラッシュの中で女性をめぐる政策動向は、女性の人権や権利と対立するものであった。一方で国際的な動向と結んだ女性、ジェンダーをめぐる運動と学習の進展には特筆すべきものがあった。「未来へのアジェンダ」を踏まえて学習との関連を指摘すると次の通りである。学習と男女共同参画社会基本法や DV 法にもとづいて自治体レベルにおける男女平等条例や DV の防止及び被害者保護に関する計画の策定（2007 年の改正では市町村における計画策定も盛り込ま

れた。)が試みられ、女性の要求を取り込んだ条例も策定された(同第13項(c))。メンズ・リブや性的マイノリティの運動も進み、これらの動き自体が当の女性たちはもとより自治体における学習の場となり(アジェンダ第29項(m))、人々の意識を変え、学習機会を作り出してきた(同第13項(c))。当事者主体の理念がどこまで貫徹されるかはともかく、参加型の学習が社会教育の場を超えて企業や男女共同参画センターなどでも取り入れられるようになった。女性労働者の要求にもとづく職場や職種を超えた学習や運動も進み(アジェンダ第31項)、社会教育職員の正職化を実現する自治体も出現した(同20項(a))。ここでは、このような、女性の運動や学習実践の蓄積の上に可能になったものでありながら、男性や他グループ、課題にも開かれた実践事例を紹介しておきたい。

### ワーキング・ウイメンズ・ネットワーク(WWN)の運動と学習

#### (アジェンダ第31項事例)

WWNは、1995年に関西で発足し会員約800人を擁するまでになった、職場での男女平等と女性の地位向上をめざす団体である。働く女性のための学習や交流を行う、男女差別をなくすための活動を支援し、男女平等のために組合の結成や活動を支援する、同一価値労働=同一賃金を研究し、実現に向けて活動を行う、などの多彩な活動を活発に行っている。とりわけ、労働裁判の当事者である女性たちの支援や労働運動を踏まえ、国際的な調査やロビー活動からも学んだテーマと内容の、職場や職種、地域を越えた大きな規模での継続的な学習会は、女性労働者が平等を実現する上で不可欠の学習機会となっている。実践や運動から学び合う活動や運動のネットワークづくりにつながれると同時に制度、政策と言った共通課題も認識でき、運動につながれるからである。日本ではそのような機会が僅少のため貴重な実践といえる。男女平等、労働問題や労働法の研究者や弁護士、国会議員などの専門家とも協力して、ILOやCEDAWなどに日本の女性労働者の実態を報告、これらの勧告や報告に女性たちの要求を反映させるなど、日本における同一価値労働同一賃金をめざす運動を強力に推進し、国内外から政府の政策に影響を及ぼしている。

### 女たちの戦争と平和資料館 Women's Active Museum on War and Peace(WAM)の「アクティブミュージアム」運動 (アジェンダ第29項(h)事例)

WAMは日本軍性奴隷制を裁く民衆法廷(2000年「女性国際戦犯法廷」(以下「法廷」))を担った女性たちを中心に作られた、戦時性暴力の被害と加害の証言や資料を集めた日本で初の資料館である。日本国内では90年代後半から始まったバックラッシュの中で「慰安婦」問題は攻撃対象となり、事実が再び隠蔽・忘却される恐れがあった。そのため「慰安婦」被害と加害の記録を残し、その記憶を語り継いで反性暴力の闘いを続けることは、アジアの草の根の女性運動の大きな課題になっていた。

「法廷」に提出された証拠資料や証言、各国の「慰安婦」被害者による日本政府を相手取った民事訴訟関連の資料、支援者や研究者たちによって明らかにされたドキュメントなどの文書やビデオ、写真、図書を収集・整理・保存し、公開している。ナチスの加害の場を保存するだけでなく、市民が歴史を学び、考え、行動するための情報センターにしていこうというドイツの「アクティブミュージアム」運動など世界の戦争資料館や平和博物館から学び、「被害女性の一人一人に出会える場」というコンセプトで1)パネル展による資料の



収集・整理・保存・公開を行い2)聞き取りや資料発掘の調査活動3)国内外での連帯運動を行っている。「慰安婦」のような性暴力被害者の場合、被害現場の状況や心身の傷の深さなどをビジュアルに見せることはできない。彼女たちが語る言葉によって初めて被害の実態を知り、その後の人生を聞き取ることで「人生被害」とも言われる性暴力被害の深刻さを理解することになる、というのがその趣旨である。(WAM ホームページより)

性暴力と戦争、日本の戦争責任の問題を学び、性暴力をなくし平和な社会を作っていく活動へとつなげる参加型学習の場と機会にもなっている。

ケニア成人学習者協会(KALA)と社会教育推進全国協議会 Welcome!KALA Network との交換プログラム実践

(アジェンダ第18項(d)、26項(e)、52項(a)、53項(a)事例)

KALA代表が来日し市民の家庭に宿泊しつつ12日間にわたって社会教育団体、施設、女性団体、施設などを訪問、両国の成人(社会)教育実践を交流した。日本の女性たちは成人教育の海外視察やスタディ・ツアーは行ってもこのような受け入れを含めた交換プログラム実施の体験は皆無と言ってよい。プログラムの企画から始まって実施過程自体が、ケニアを知り日本の社会教育の特徴を考える学習であった。彼女や彼女との交流、ビデオ、DVDなどを通して、交流した日本の個人や地域、団体の女性たちは、先進国で見えにくい識字課題や実践の現状、貧困問題など第三世界の現実やこれらと民族・ジェンダー差別との関連を認識し自分の問題ととらえるだけでなく、日本の中のこれらの問題をも可視化することができた。KALAの代表は日本の施設や実践からだけでなく、生活をともにすることで女性たちの暮らしや行動からも学び、ケニアの成人教育革新のための視点やスキルを獲得することができた。先進資本主義国と第三世界、地域とグローバルな課題や実践、運動を結ぶ実践でもあり、これは他の機関や団体間でも応用できる実践と思える。

## 〔提言〕

研究と実践、運動にもジェンダーの視点を、女性グループと他グループ、女性課題と他課題との連携を

政府は、人権の立場に立つジェンダーの主流化の視点から、女性の実態調査、ジェンダー統計、政策評価を

たとえば、女性差別撤廃条約に関する日本政府第4回、5回報告書に対する『最終コメント』(2003年、女性差別撤廃委員会)第365項で「マイノリティ女性の状況についての情報が欠如している」ことが指摘されているが、第6回報告書(2008年4月)でも提示されていない。また、性役割の固定化につながる危険性をもつ施策を「男女共同参画関連予算」として掲げるなどは男女共同参画社会基本法の理念ともそぐわないであろう。

政府は新自由主義的な政策から人権、権利に基づく施策への転換を

政府は国際的な動向にそった政策への転換を行い、その成果文書などの国内周知を

(社会教育推進全国協議会 中藤洋子)

## 7 企業内教育と労働者のための政府支援

### 1. 企業内教育

企業はこれまでも労働生産性の向上に向けて従業員の能力開発のために企業内教育を展開してきたが、特に高度情報科学技術の進展やグローバル経済の発展、終身雇用の崩壊による労働力の流動化等の影響によって、その様相は変容してきた。一方、2006年に政府は財政経済一体改革会議を開催し人財立国論を提唱し始めた。こうした中で、近年企業において従業員の育成管理がますます経営課題となってきたため、企業内教育のあり方が更に強く問われている。

#### 1.1. 企業内教育の現状

企業の人事制度が、ここ十数年間で成果主義や能力主義のもとで進められたことにより、人事マネジメントでは集団管理のみならず、個別管理の重要性がより問われた。そこで、従業員一人ひとりの能力の向上が課題となり、それをOJTやOff JT等による企業内教育でいかに促進させていくかが求められている。この企業内教育の現状については、厚生労働省による「平成19年度の能力開発基本調査」の結果をもとに以下に示していく。

##### 1.1.1. OJT

上述の調査によると、計画的なOJTを実施した企業の割合は、正社員に対しては45.6%、非正社員については18.3%となっている。前年度の同調査結果である正社員53.9%、非正社員32.9%と比較すると、雇用形態に関わらずOJTの機会が減少している。その原因として、団塊世代の大量定年退職やプレイングマネージャーの増加に伴い、OJTの推進者不足の問題が関与していると考えられる。この解決に当たり、社団法人日本経済団体連合会の「経営労働政策委員会報告」(2009年版)では、計画的なOJTシステムの構築と共に、OJTを効果的に実践できる人材育成体制を整備することにより、現場力の向上や匠の技の伝承、後継者育成、リスク対応力の強化を図る必要性を唱えている。こういったことからOJTを活性化する際、インターンシップやコーチング、メンタリング等を導入する傾向がみられる。

##### 1.1.2. Off JT

Off JTに関しては、正社員を対象に実施している企業は77.2%、非正社員については40.9%である。前年度調査の正社員72.2%、非正社員37.9%と比べ、いずれもやや上回っている。一方正社員に対してOff JTを実施している企業のうち、労働生産性が高いと認識している企業の割合は88.7%、非正社員に関しては52.5%となっている。

Off JTの代表格である研修に関しては、階層別・課題別・職能別のものが一般的であるが、近年においては能力開発への従業員の自発性を促す意味で、多様な研修プログラムの中から従業員各自が関心のある研修を選ぶことができる選択型研修が増加している。他方、企業の将来を担う期待される人材を創造するために、人事部門や上司による推薦・公募からの選出による従業員のみが対象となった、少数精鋭で進められる選抜型研修の実施も特

徴として挙げられる。

なお研修以外に、通信教育、eラーニング、インターンシップ、留学、大学・研究所への派遣等、Off JTの選択肢は広がっている。その中で企業がeラーニングを導入している割合は、正社員に関しては29.6%、非正社員に対しては24.3%となっている。上述の計画的なOJTやOff JT全体の実施状況については、正社員と非正社員の間には歴然とした格差があるが、eラーニングに関してはその差は小さい。

### 1.1.3. その他の企業内教育

前述のOJTやOff JT以外の企業内教育では、広義の解釈として小集団活動や外部の教育訓練に関する情報提供、また人事制度の一環としての配置転換、自己啓発支援、資格取得支援、更にはキャリア形成支援制度やFA制度の導入等が挙げられる。

企業が自己啓発支援を行っている割合は、正社員については79.9%、非正社員に関しては48.4%という結果である。正社員への自己啓発の支援内容（複数回答）として、(1)「受講料等の金銭的援助」73.1%、(2)「教育訓練機関、通信教育等に関する情報提供」40.1%、(3)「就業時間の配慮」38.7%、(4)「社内での自主的な勉強会等に対する援助」37.5%の順となっている。他方、非正社員に対する自己啓発の支援内容（複数回答）では、(1)「受講料等の金銭的援助」48.9%、(2)「就業時間の配慮」41.0%、(3)「社内での自主的な勉強会等に対する援助」37.4%、(4)「教育訓練機関、通信教育等に関する情報提供」32.6%という結果である。金銭的援助によって、個々の従業員が自己啓発の方法を自己決定し自発的に取り組むことについて、企業側が正社員・非正社員を問わず期待している点が伺われる。しかし、その援助の格差が正社員と非正社員の間で明確に表れている。

一方、キャリア形成支援制度の一端である、2001年より厚生労働省が推進しだしたキャリア・コンサルティングを導入している企業は、7.9%に留まっている。企業規模で比較すると、5,000人以上では32.6%、1,000～4,999人の場合は24.9%、500人～999人では14.5%といった導入状況である。企業規模の大きさに対して導入率が比例している。

## 1.2. 企業内教育研修の実施状況

1976年以来、民間企業を対象に「教育研修費用の実態調査」を実施している株式会社産労総合研究所の調査によると、2008年度教育研修費用予算による教育研修の実施状況（複数回答）については下記に示すとおりである。

### 1.2.1. 正社員対象の企業内教育研修

正社員対象の階層別研修実施の中で多いものは、(1)「新入社員教育」92.1%、(2)「初級管理者教育」68.4%、(3)「新入社員フォロー教育」67.1%の順位となっている。「新入社員教育」に関しては、大半の企業で実施されている。「新入社員教育」「新入社員フォロー教育」が研修実施の上位に挙げられているのは、昨今指摘されている入社3年までの離職率問題が関わっており、その回避への対応策のひとつとして実施されていると考えられる。

一方、階層別研修を企業規模別で比較した場合、中小企業（999人以下の従業員数）よりも大企業（1,000人以上の従業員数）の実施率が高い教育には、(1)「初級管理者教育」33.8%、(2)「内定者教育」25.7%、(3)「経営幹部教育」23.9%がある。初級管理者はプレ

イングマネージャーとして奔走しているため、卓越した管理者としてのプロフェッショナル養成が急がれているとの見方ができる。

一方、産業別で比較した場合に際立った差異はみられないが、唯一非製造業が製造業を上回っているものとして、「新入社員フォロー教育」(7.8ポイント差)が挙げられる。

次に、正社員対象の職種・目的別教育研修実施の中では、(1)「CSR・コンプライアンス教育」48.7%、(2)「コミュニケーションスキル教育」47.4%、(3)「技術・技能者教育」43.4%という順位である。「CSR・コンプライアンス教育」に関しては、ISO 9000s・PL法等と関わる品質管理や、ISO 14000s等の遵守による環境への配慮、ISO 27000s・個人情報保護法・不正競争防止法・公益通報者保護法等が関与する情報管理の徹底は避けられない。そのため「CSR・コンプライアンス教育」は、リスクマネジメントとして重要である。

企業規模別では、規模間格差が大きいもので大企業の実施率が高い教育には、(1)「語学教育」(45.9ポイント差)、(2)「目標管理・評価者教育」(31.7ポイント差)、(3)「生涯設計教育」(31.6ポイント差)の順となっている。「語学教育」については、グローバル市場への事業拡大により大企業では必須教育として求められていることが推測できる。

一方わずかな差異ではあるが、唯一中小企業の実施率が大企業を上回るものとして、「教育スタッフ・トレーナー教育」(3.8ポイント差)がある。中小企業では大企業と比較して、教育予算が少ないため、社内スタッフによって教育を推進していく必要性が伺える。

他方産業別では、製造業が上回る格差の大きい教育は、(1)「語学教育」(43.9ポイント差)、(2)「早期選抜型幹部候補者育成教育」(36.8ポイント差)、(3)「グローバル人材教育」(24.5ポイント差)の順となっている。「語学教育」や「グローバル人材教育」に関しては、製造業の場合海外拠点で戦力となるための能力開発といえる。同時に国内での外国人登用により、組織目標を外国人と共有し成果を上げるために、意思疎通として必要視される点も考えられる。いずれにしても単に語学力のみならず、異文化理解、価値観の異なる相手理解や相互尊重といった観点が不可欠であるとみなされる。この点に関しては、前述の正社員対象の職種・目的別教育研修の中で2番目に実施率が高かった「コミュニケーションスキル教育」とも関連していると考えられる。

### 1.2.2. 非正社員対象の企業内教育研修

次に非正社員を対象とした職種・目的別教育研修を実施した中で最も多い割合は、「CSR・コンプライアンス教育」(69.2%)となっている。この「CSR・コンプライアンス教育」は、正社員・非正社員共に最も高い割合を占めている。これに関しては、2008年の金融商品取引法の改正に伴い、企業にとって内部統制システムの導入が不可避となったため、CSRに根ざしたコンプライアンス経営のあり方については、雇用形態に関係なく全従業員に周知徹底することが企業に求められているといえる。

更に、企業規模別での格差が大きいもので大企業の実施率が高いものとして、「コミュニケーションスキル教育」(30.9ポイント差)が挙げられている。これに関しては、従業員数が多い中での非正社員と正社員との意思疎通の問題が、組織上の問題へと広がることを大企業では懸念しているため、実施率の高さに表れていると考えられる。

一方、中小企業の実施率が大企業をやや上回るものには、「技術・技能者教育」(11.5ポイント差)がある。産業別では製造業が上回る格差の大きい教育として、「コミュニケーション

ヨンスキル教育」(21.2ポイント差)である。

他方産業別として、格差が大きい非製造業の実施率が高いものには、「営業社員・販売員教育」(22.2ポイント差)が挙げられている。

### 1.3. 企業内教育研修費用総額の実態

先述の株式会社産労総合研究所による2007年度実績と2008年度予算における、1社当たりの教育研修費総額と従業員1人当たりの教育研修費は以下のとおりである。なお、この教育研修費用総額の内訳は、正社員を対象とした自社主催研修の会場費・宿泊費・飲食費、外部講師費、教材費、外部教育機関への研修委託費、セミナー・講座参加費、eラーニング・通信教育講座費、公的資格取得援助費、研修受講者・社内講師の日当・手当・交通費・事務局費、その他これら以外の教育研修に必要な費用(但し、研修受講者・教育スタッフ人件費である給与は含まない)となっている。

#### (1) 2007年度教育研修費用総額の実績

- ・1社当たり平均：2億342万円(大企業は3億2,843万円、中小企業は1,340万円)
- ・従業員1人当たり平均：43,524円(大企業は48,658円、中小企業は35,720円)

#### (2) 2008年度教育研修費用総額の予算

- ・1社当たり平均：2億1,929万円(大企業は3億5,459万円、中小企業は1,364万円)
- ・従業員1人当たり平均：47,365円(大企業は54,290円、中小企業は36,840円)

2003年から2007年の5年間の従業員1人当たりの教育研修費に関しては、毎年上昇している。2007年度実績の43,524円と2000年度実績の31,384円を比較すると、従業員1人当たりの教育研修費は12,140円上昇し、約1.4倍となっている。

しかし、2008年後半からの世界経済の低迷による国内経済の未曾有の悪化に伴い、企業の経営難から人事予算が削減されることによって、従業員1人当たりの教育研修費については、景気や業績の回復の目途が立つまで今後減少傾向が予測される。

### 1.4. 企業内教育の成果の把握と活用

企業内教育の成果の把握とその活用方法、更には必要な対応法に関して、先に述べた厚生労働省の「平成19年度の能力開発基本調査」の結果に基づいて次に明らかにしていく。

まず企業内教育の成果について把握している企業の割合は、62.9%である。その把握方法(複数回答)に関しては、(1)「従業員よりレポート等を提出させて成果を把握する」55.1%、(2)「カリキュラムに修了テスト等を組み込んで成果を把握する」32.6%、(3)「上司が成果について従業員より聞き取り・試験等を行って把握する」23.1%、(4)「社内検定等により改めて成果を把握する」15.1%の順位となっている。

企業内教育の成果を把握している企業の中で、成果の活用を行っている企業は、94.9%を占めており、概ね企業では把握している成果を活かしているという結果となっている。その活用方法(複数回答)は、(1)「従業員本人に伝えて、キャリア形成の参考とさせる」42.4%、(2)「成果を上司に伝えて、上司が行う評価の参考とする」40.6%、(3)「教育訓練担当者に伝えて、以降の教育訓練計画に役立てる」37.1%、(4)「社内の人材評価基準に当てはめて、従業員の評価に役立てる」32.9%という結果である。企業内教育の成果をキャ

リア形成や個別管理に繋げていく志向性がみられる。

教育成果をつかんでいる企業のうち、その成果を活用するに当たって何がしかの対応が必要であると認識している企業の割合は、84.1%である。この結果から、大半の企業が成果を活かしているとはいうものの、成果を活用しながらも同時に課題も抱えているといった問題意識が垣間見える。その課題解決に必要となる対応（複数回答）として、(1)「成果をより正確に把握するための基準等の整備」50.7%、(2)「教育訓練の成果を人事評価につなげるための評価基準の整備」37.6%、(3)「教育訓練カリキュラムの作成に当たってのノウハウ」33.5%、(4)「個人のキャリア形成支援を踏まえた従業員に対する評価の実施」32.8%が挙がっている。成果基準や評価基準等、教育システム全体の基盤となる精緻な骨子が、組織内で明確にされていない現状が見受けられる。

### 1.5. 企業内教育に係る労使の認識ギャップとその解決策

独立行政法人労働政策研究・研修機構で2007年に実施された「従業員の意識と人材マネジメントの課題に関する調査」によると、従業員の仕事への満足感低下の要因（複数回答）として、「賃金に対する不満」（43.4%）以外に、「仕事を通じての自己成長が図れない不満」（32.6%）「仕事を通じての個性の発揮ができない不満」（28.9%）の項目の割合が高い点が明らかとなった。「賃金への不満」に関しては企業側も認識しているが、従業員側が「仕事を通じての自己成長が図れない不満」「仕事を通じての個性の発揮ができない不満」を感じていることに対しては、企業側が十分認識していないことがわかった。

上述の調査結果を受けて「労働経済白書」（2009年版）では、企業側が個々の従業員の職務状況を認識しそれに応じた職業能力開発施策を充実させて従業員の自己成長感を高めると共に、従業員の希望に沿う形で人事配置等を行い、従業員一人ひとりの個性を尊重することの必要性を説いている。つまり、従業員にとって働きがいのある職場や社会を創造することが必要であり、その一方策として、企業内教育を通じて従業員の意欲の向上や職業能力開発（キャリア形成）の促進を強く求めている。この点からも、自己成長を促す多様な能力開発に加えて、個々の従業員のモチベーションの活性化やワーク・ライフ・バランスの推進等を含むES（Employee Satisfaction：従業員満足）に繋がる企業内教育の重要性が問われる。

その際、従業員が安心して働けるための職場環境の整備として、従業員の過重労働防止や健康保持への配慮は欠かせない。ところが、社団法人日本経済団体連合会が2008年に実施した「第51回福利厚生費調査」の中での「メンタルヘルス対策への取り組み」に関する調査結果では、「管理職向けメンタルヘルス教育」が63.1%に対して、「非管理者向けメンタルヘルス教育」は45.3%の結果となっており、非管理者へのメンタルヘルス教育の不十分さが表れている。

他方、2007年に労働安全衛生法が一部改正され、メンタルヘルス対策が法令として位置づけられた。こういった動向から、これまで以上にメンタルヘルス対策を企業のリスクマネジメントとして捉えなおし、「セルフケア」「ラインによるケア」「事業場内産業保健スタッフによるケア」を行うに当たって、企業内でメンタルヘルス教育を徹底させていくことが不可欠となってきている。

## 2. 労働者のための政府支援

近年高度情報科学技術の革新や産業構造の変化、雇用環境の変容、労働者の就業意識や価値観の多様化、更には労働力の流動化や雇用のミスマッチ等に柔軟に対応するために、労働者一人ひとりの職業生活設計に沿った自律的なキャリア形成に繋がる職業能力開発の促進とその向上が求められている。これに関して事業主が取るべき措置を明確にすることを目的として、職業能力開発の基本法である職業能力開発促進法が、2001年に改正された。

上述の法改正の趣旨を踏まえ、個々の企業の教育展開とは別の視座からのキャリア形成の促進も重要である。そこで、これに対する政府の取り組みとして、現在厚生労働省・経済産業省が推進している政策や施策等の基本的な動向について次に示していく。

### 2.1. 厚生労働省による支援状況

#### 2.1.1. 政策・施策

厚生労働省での労働者に対する教育に関しては、労働政策の中の職業能力開発が挙げられる。現在国内の人口減少に伴う労働力人口の低減や、国際的な競争による労働環境等の変容のもとで、次世代を担う創造性のある高度な人材の育成に向けて、労働者の意欲や能力を最大限に発揮できる雇用環境の整備を行うことによって、労働環境の変化に対応していくことを職業能力開発では目指している。具体的には、若年者・在職者・求職者・障害者・事業主といった様々な対象者に向けた能力開発に取り組んでいる。なお、職業能力開発の施策の柱は、(1) 高付加価値を担う人材育成の推進、(2) 労働者の自発的な職業能力開発に対する支援、(3) ホワイトカラーの職業能力開発の促進、(4) 産業基盤を支える技能人材の育成の4つである。

上記の実施に関しては、中央職業能力開発協会や都道府県職業能力開発協会、独立行政法人雇用能力開発機構（職業能力開発総合大学校・職業能力開発促進センター・生涯職業能力開発促進センター・高度職業能力開発促進センター・職業能力開発大学校・職業能力開発大学校附属職業能力開発短期大学校・職業能力開発短期大学校・都道府県センター）が担っている。

#### 2.1.2. 能力開発に関わる制度

厚生労働省では、次のような能力開発に関する多種多様な制度を施行している。

##### (1) 事業主等が行う職業能力開発促進等の助成に関する制度

- ・キャリア形成促進助成金、訓練等支援給付金、職業能力評価推進給付金、地域雇用開発能力開発助成金、中小企業人材能力発揮奨励金、中小企業雇用創出等能力開発助成金、中小企業人材確保推進事業助成金、建設教育訓練助成金、建設事業主団体雇用改善推進助成金。

##### (2) 労働者の自発的な職業能力開発の促進に関する制度

- ・教育訓練給付制度、キャリア・コンサルティング、キャリア情報ナビ。

##### (3) 公共職業訓練に関する制度

- ・離職者訓練、在職者訓練、学卒者訓練。

##### (4) 若年者対策に関する制度

- ・仕事おためし訓練コース、日本版デュアルシステム、若年者に対する効率的な集中支援による就職促進事業、再チャレンジコース、3 級技能検定制度、若年者就職基礎能力支援事業、地域若者サポートステーション、若者自立塾。
- (5) フリーターや女性等を対象とした求職活動支援・キャリア形成支援に関する制度
  - ・ジョブ・カード制度。
- (6) 職業能力評価に関する制度
  - ・技能検定制度、社内検定認定制度、ビジネス・キャリア検定制度、職業能力評価基準制度、経験能力評価基準制度。
- (7) 技能振興に関する制度
  - ・熟練技能の継承・発展のための支援策、技能競技大会、「現代の名工（卓越した技能者）」表彰制度。
- (8) 外国人の育成・国際協力に関する制度
  - ・外国人研修・技能実習制度、グローバル人材育成事業、海外就労経験者等に対する就労支援事業。

### 2.1.3. 制度の実施状況

厚生労働省の委託による中央職業能力開発協会開催の「平成 20 年度キャリア・コンサルティング研究会」の報告では、2.1.2 (2) の「キャリア・コンサルティング」を活用する必要性について、労働者や組織に未だ広く浸透していない旨が示されている。しかし、労働者個人が自らの意識や努力のみでキャリア形成を行っていくことは容易ではないため、キャリア・コンサルタントが労働者のキャリア形成を支援することは、個人のみならず社会・経済にとっても大きな意義があり、今後も社会的使命を担っていく必要があることを明らかにしている。その際キャリア・コンサルタント自体の能力向上を目指すために、既存の資格制度以外に技能検定の導入等も視野に入れた制度づくりの刷新についても指摘している。

2.1.2 (3) の「離職者訓練」に関することでは、厚生労働省による政策に関する「平成 20 年度実績評価書」によると、民間教育訓練機関等への委託による公共職業訓練を修了した者の就職率は、2004 年度 59.8%、2005 年度 65.1%、2006 年度 68.2%、2007 年度 69.8%（2007 年度の達成水準は 65%）となっており、2007 年度は目標を上回っている。なお、公共職業訓練施設内での公共職業訓練を修了した者の就職率は、2004 年度 76.6%、2005 年度 78.0%、2006 年度 79.7%、2007 年度 78.5%（2007 年度の達成水準は 80%）である。2007 年度は目標をやや下回ったものの、目標達成率は 98.1%となっている。厚生労働省では今後の課題として、ネットカフェ難民等に対する職業訓練期間中の生活保護の配慮も考え、その施策も実施していく必要性を挙げている。

一方、「厚生労働白書」（2008 年度版）によると、フリーターは 2003 年には 217 万人まで増加した後、2007 年には 181 万人となり減少した。しかし 25～34 歳の年長フリーターは、最も多かった 2004 年の 99 万人の後、2007 年では 2006 年と同様の 92 万人の結果となっており、年長フリーター数の停滞傾向がみられる。このような状況から、若年者に対して社会人に求められる基礎的能力の低下が懸念されている。

こういった問題への対策として、2.1.2 (4) の「日本版デュアルシステム」（既存の公共職業訓練を活用し、座学と企業等での実習を一体化させた実践的な職業訓練）が 2004 年



より実施されている。厚生労働省が政策評価について示す「平成 20 年度総合評価書」によると、この受講者数は 2004 年度 2.3 万人、2005 年度 2.7 万人、2006 年度 2.8 万人、2007 年度 2.7 万人と報告されている。なおその受講者の就職率は、2004 年度 68.8%、2005 年度 71.9%、2006 年度 75.2%、2007 年度 76.5%となっている。この 4 年間で、少しずつではあるが訓練が就職に結びついていることがわかる。

同じくフリーターの常用雇用化の推進を促す 2.1.2 (5) の「ジョブ・カード制度」は、キャリア・コンサルティングを受けたうえで、企業内の OJT と教育機関等による Off JT を組み合わせた実践的な教育訓練を行い、そこでの能力評価や職務経歴等の情報を就職活動に活用する仕組みとして、2008 年からスタートした。厚生労働省では 2010 年度までにジョブ・カード取得者数 50 万人を目指している。しかし、この制度は現在十分に認知されているとは言い難いため、社団法人日本経済団体連合会がまとめた「経営労働政策委員会報告」(2009 年度版)では、広報活動の強化や制度への理解等を促進する必要性があると指摘している。

#### 2.1.4. 能力開発に関わる予算

厚生労働省における能力開発に関わる主な 2009 年度予算案は、以下のとおりである。

- (1) 雇用状況の改善のための緊急対策推進に係る予算
  - ・再就職支援対策「離職者訓練の実施規模の拡充等」: 241 億円。
- (2) 若者の自立の実現に係る予算
  - ・「フリーター等正規雇用化プラン」の推進: 456 億円
  - ・ニート等の若者職業的自立支援の強化: 22 億円。
- (3) 女性の就業希望の実現に係る予算
  - ・仕事と家庭の両立支援「中小企業における次世代育成支援対策の推進: 7.8 億円。
- (4) 「福祉から雇用へ」5 ヵ年計画の推進に係る予算
  - ・障害者に対する就労支援の推進「障害者に対する職業能力開発支援の充実」: 64 億円。
- (5) 職業能力形成システムの整備・充実に係る予算
  - ・職業能力形成プログラムにおける委託型訓練の実施: 93 億円。
  - ・非正規労働者等に対する導入訓練の実施: 3.8 億円。
  - ・ジョブ・カード制度の普及促進に向けた取り組み強化: 39 億円
  - ・ハローワーク等におけるキャリア・コンサルティング体制等の整備: 34 億円
- (6) 地域における雇用機会の確保と中小企業支援の充実に係る予算
  - ・ものづくり立国推進「地域におけるものづくり分野の人材育成に対する支援(新規)」: 0.6 億円。
  - ・ものづくり立国推進「技能五輪大会の推進等によるものづくり技能の振興」: 10 億円
  - ・ものづくり立国推進「団塊世代の労働者を活用した技能継承等の推進」: 6 億円。

## 2.2. 経済産業省による支援状況

### 2.2.1. 政策・施策

経済産業省における労働者への教育に関わる支援には、経済産業政策の中の産業人材が

該当する。この産業人材では、国内の産業界、教育界、地域社会、更には国際社会にまで視野を広げて、人材育成の仕組みづくりや価値観の多様化に応じた雇用・教育システムの構築、グローバルな観点からの卓越した人材の育成、イノベーション創造型人材の輩出、人材活用のための環境整備の促進等を通じて、生産性向上を図ることを目指している。

経済産業省では政府のビジョンである人財立国の実現に向けて、(1) 産学の対話に基づく人材の育成、(2) 企業で活躍できる多様な人材を創出するための環境整備、(3) グローバル社会との協働による人材育成の3本柱で労働者の育成に係る施策を推進している。

2008 年末から 100 年に一度の不況と称される厳しい経済情勢を迎えている中、上述の(2) に関する事として、2009 年に入って経済産業省は厚生労働省や農林水産省と連携し、苦境の中でも優れた雇用の創出を図っている企業を全国展開で調査した。その結果、人を育て人材を資本とする優良企業として 1,400 社を掘り起こし、その企業の魅力を情報発信している。経済産業省によるこの試みは、雇用のミスマッチを解消し企業経営の活性化を促すことを目的とし、企業が人材育成をはじめ雇用創出に関するベンチマーキングができるように、環境整備の一端として進められている。

### 2.2.2. 人材育成に関わる制度

経済産業省が実施している人材育成に係る主たる制度としては、次の内容が挙げられる。

- (1) グローバルな人材育成に関する制度
  - ・アジア人財資金構想。
- (2) 中小企業等の人材育成における税額控除に関する制度
  - ・人材投資促進税制。
- (3) 若年者の就職促進や人材育成に関する制度
  - ・ジョブカフェ、社会人基礎力の強化。

### 2.2.3. 制度の実施状況

2.2.2 (1)の「アジア人財資金構想」は、アジアの学生に対して日本の産業界での活躍を促進することを目的として、2007 年からスタートした。具体的には、産学連携による専門教育プログラム開発・運用、インターンシップ、就業支援、ビジネス日本語教育、日本ビジネス教育、留学推進・プログラム参加推進等を実施している。これは、政府が 2020 年を目処に取り組んでいる「留学生 30 万人計画」の一環としても位置づけられている。

2.2.2 (3)の「ジョブカフェ」は、フリーターの常用雇用化の推進と共に、地域雇用や産業特性等に合った若年者の就業促進及び能力向上を図るために、都道府県の管理のもとでワンストップサービスセンターとして、2004 年から関係府省との連携で運営されている。先述の「平成 20 年度総合評価書」によると、この利用者数は 2004 年度 108.6 万人、2005 年度 163.3 万人、2006 年度 167.3 万人、2007 年度 159.1 万人(2007 年度の目標値は 147.1 万人)となっている。またこの就業者数は 2004 年度 5.3 万人、2005 年度 8.9 万人、2006 年度 9.3 万人、2007 年度 8.8 万人(2007 年度の目標値は 8.7 万人)となっている。厚生労働省ではこの結果について、「ジョブカフェ」に対する若年者の認知が一定程度の広がりを見せ、サービス利用者数と共に就業者数も順調に推移しているとみなしている。また今

後の課題のひとつとして、年長フリーターへの支援を充実させていくことを挙げている。

#### 2.2.4. 人材育成に関わる予算

経済産業省での労働者への教育に関わる主な 2009 年度予算案は次のとおりである。

- (1) 経済産業政策の「成長を支える人材づくり」に係る予算
  - ・産学連携による人材育成の推進：21 億円（新規）
  - ・アジア人財資金構想：34 億円。
  - ・経済連携協定に基づく日本語研修等（比看護師・介護福祉士等）：16 億円（新規）
- (2) 中小企業・地域経済産業政策の「人材確保・育成」に係る予算
  - ・中小・小規模企業のための人材対策事業：125 億円。
  - ・中小企業ものづくり人材育成事業：3.8 億円。
  - ・外国人研修・技能実習制度の適正化指導事業等：0.9 億円（新規）

先に述べた (2) の「中小・小規模企業のための人材対策事業」に向けては、将来企業の中で中核をなす人材や即戦力となる人材を中小・小規模企業に繋げる「橋渡し事業」（インターンシップ、就職説明会、ものづくり発見ツアー等）と、即戦力を養成するための「実践型研修」（農商工との連携による分野別の研修等）を 2009 年より推進していくこととなった。前者の実施による年間の雇用目標は 15,000 人、後者のそれについては、10,000 人を計画している。この背景には、世界同時不況に伴い企業の経営環境が悪化している中、中小・小規模企業にとって企業存続のための重要課題のひとつであるイノベーション人材の創造が関与している。このイノベーション人材を創造するに当たって、「中小企業白書」（2009 年版）では、技術・技能の継承を的確に行っていくことに加えて、イノベーションに繋がるアイデアを生み出すために、研修等への参加を通じ外部の知識や情報に触れ、能力の活性化を図る取り組みが重要であることを明らかにしている。

#### 参考文献

- 安藤文江『コア・テキスト 人的資源管理』新世社、2008 年。  
[http://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/h21/h21\\_1/090424h21\\_gaiyou.pdf](http://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/h21/h21_1/090424h21_gaiyou.pdf)  
<http://www.jil.go.jp/institute/research/2008/documents/051/051.pdf>  
<http://www.meti.go.jp/> 経済産業省ホームページ、2009 年。  
<http://www.mhlw.go.jp/> 厚生労働省ホームページ、2009 年。  
厚生労働省編『平成 20 年版 厚生労働白書』ぎょうせい、2008 年。  
厚生労働省編『平成 20 年版 労働経済白書』日経印刷、2008 年。  
日本経済団体連合会編『2009 年版 経営労働政策委員会報告』日本経団連出版、2009 年。  
野口由輝子「キャリア概念におけるホリスティック・アプローチ」（日本ホリスティック教育協会編『ホリスティック教育研究』No.11、日本ホリスティック教育協会、2008 年）。  
産労総合研究所編『第 32 回教育研修費用の実態調査』（産労総合研究所編『企業と人材』vol.41、No.936、産労総合研究所、2008 年）。  
須田敏子『HRM マスターコース』慶應義塾大学出版社、2005 年。  
諏訪康雄「若者のエンプロイアビリティをいかに高めるか 必要なキャリア権の視点」（労働政策研究・研修機構編『ビジネス・リーダー・トレンド』11 月号、労働政策研究・研修機構、2003 年）。

## 〔提言〕

### 1. 格差のない企業内教育への安定した重点投資の必要性

1991年のバブル景気崩壊後の「失われた10年」の中で、企業はコスト削減のためにリストラや正社員の採用を見送る共に、その補完として非正社員の採用へとシフトし、同時に教育費等の削減も実施してきた。このことがひとつの温床となって、先述のとおり企業では正社員と非正社員との間で教育機会の格差が顕著となっている。更に教育機会の格差問題は、正社員の中でも、世代間・定期採用者と中途採用者間・選抜型研修参加者と非参加者間等で生じている。一方、政府が2020年までに女性の管理者の比率を管理者全体の30%にすることを目標として表明しているにも関わらず、現状の職場では教育機会の男女格差の問題は根強く横行している。他方、2002年より国内の景気が回復しだしたものの、2008年後半からの世界的金融危機が実体経済に対して深刻な影響を与えたことによって、現在企業経営の悪化から予算削減が生じ、教育機会の減少が起り始めている。

この教育格差を是正するためには教育をコストとみなさず、長期的な視座に立脚し安定した継続的な方法に基づいて、ダイバーシティの発想から推進していくことが必要である。

### 2. ESDと連結した統合的な能力開発の推進

現在地球社会の持続可能性の問題と向き合うには、その構成要員である企業もESDの視点から企業内教育を進めていかなければならない。しかし現状は、自社存続のための生産性や業績の向上に直結した教育が中心となっている。これを是正するには、業務遂行上必要とされる知識やスキル等の能力開発のみならず、一地球市民としていかにこの時代を生ききるか、その中で何のためにどのように働くか等を紐解くパースペクティブな意識の醸成をはじめ、ESDと繋がった統合的な能力を一人ひとりが培っていくことが重要である。そのためにはCSRの視座と連結させながら、企業経営そのものがより意識変革を促し、発想転換と行動変容を進めていかなければならない。

### 3. 成人教育のアプローチからの労働における個を主体とした教育の進展

従来日本では企業内教育に関しては、主として経営学の人事マネジメントの領域で研究されてきた。先に述べたとおり現在世界経済が困窮する中、企業では正社員・非正社員を問わず雇用保障が崩壊し出している。これによって、企業は労働者から働く意味や学ぶ意味、更には生きる意味を剥奪しつつある。したがって、企業存続のために個が犠牲となる経営本位の発想のみで、労働者への教育を任せることは今や困難である。

そこで現在教育に求められているのは、単に生産性を高めるための労働の局面からの教育に留まらず、厳しい環境変容の中で個が自ら柔軟に生き抜いていく力を育むことである。つまり労働者のみならず、失業者やニートの視点にも立った教育展開が急務である。

よって今後は、企業経営の視界からの取り組みのみならず、成人教育のアプローチから、個を尊重し個を主体とした観点による労働や職業について勘案しながら、人財の養成について研究することが必要である。その際、企業内のみならず留まらない教育実践の場と成人教育研究の場を双壁とし、この2つを連結して進めていくことが肝要である。

#### 4. キャリア権の法整備

2002年に厚生労働省が開催した「キャリア形成を支援する労働市場政策研究会」で提唱された労働者の能力向上を可能とする権利であるキャリア権の尊重が、今まさにこの世界不況による峻厳な雇用環境のもとで求められている。しかしこの権利は、現在労働関係法令で認められているものではない。

従来の日本の雇用政策では、雇用責任が経営側に依拠していたことにより、個人のキャリア権の尊重は皆無に等しかった。ところが、2008年後半からの経済危機の影響によって、労働者への教育保障以前に雇用保障が企業にとって至難となってきたため、雇用責任とキャリア権との適切なバランスを図る政策へとシフトすることが急速に必要となってきた。

したがって、労働の捉え方を単に組織への従属的な発想からではなく、一個人が労働を通じ自己実現ができることを根幹に据えながら、職業能力開発促進法をはじめとする様々な労働関係法令等を整備していくことが求められる。まさにこの点は、政府が雇用政策の枠組みを転換させながら、労働におけるそれぞれの個の立ち位置に焦点を合わせた教育のあり方を基盤とした、キャリア政策へと踏み出していくうえで大きな課題である。

( アイル人財研総 野口 由輝子 )

## - 8 移民労働者・民族的マイノリティの教育の現状と課題

### 1. 多様化する文化・言語・民族

#### 1.1. 1980年代からの新たな動き

日本は、近代化の過程において、言語や文化の大きく異なる琉球王国の領有化や先住民アイヌが住む北海道の開拓を行ない、結果として文化的・言語的・民族的に多様な国民国家を形成してきた。また、第二次世界大戦時の朝鮮半島・台湾などの植民地支配は、多くの朝鮮半島出身者や中国人が戦後も日本国内に留まりエスニック・コミュニティを形成するという結果を生み出した。しかしながら、そうして生まれた日本社会の文化的・言語的・民族的多様性は、長に間、国や地方自治体の施策に反映されることなく、むしろそれらのコミュニティと構成員は、個として集団として様々な差別的処遇を受け、日本社会・文化への同化も強要されてきた。また、市民生活においても、就職や結婚などにおけるきびしい差別に苦しめられてきており、それは今日でもなくなっていない。

こうしたなか、1980年代からの移民労働者（その家族を含む）の増加と国際的な労働力移動に伴う各国の移民政策の展開、先住民族・少数民族の諸権利への意識の高まりなどにより、移民労働者や民族的マイノリティの学習権保障を目指す新たな市民活動が日本でも展開され始めた。

#### 1.2. 移民労働者の現状

日本においては、1980年代後半から、移民労働者が急増し、現在も増え続けている。2007年12月末現在の外国人登録者数は、215万2973人で、日本の総人口の約1.7%を占める。国籍別でみると、表1の通りで、「韓国・朝鮮」のうちの約50万人は、第二次世界大戦時の植民地支配の結果、日本に永住することとなった朝鮮半島出身者である。

日本においては、今後も引き続き労働力不足が進行すると予測されており、国や産業界は更なる移民労働者の受け入れを行うとしているが、そのほとんどは、日本の底辺労働を担う労働者であり、雇用の調整弁として利用されるなど不安定な就労状況にある。

これらの移民労働者は、日本語教育の機会が十分に保障されず、日本で働き生活するために必要な日本語運用能力を習得できないまま就労している。そのため、職場の安全に関する文字が読めずに労働災害などの危険にさらされている。また、日本社会で市民として生活し労働するに必要とされる知識や情報を獲得する機会がなく、様々な不利益を被っている。

#### 1.3 アイヌ民族の現状

アイヌ民族は、一定の言語および文化・宗教を持ち、先祖伝来日本の本州東北部から北海道、樺太（サハリン）および千島列島（クリル）に及ぶ広い範囲をアイヌモシリ（人間の住む大地）として先住していた。1600年代から日本およびロシア政府による領土拡張・

表1 国籍（出身地）別外国人登録者数

国籍（出身地）	人数	構成比%
総数	2,152,973	100
中国	606,889	28.2
韓国・朝鮮	593,489	27.6
ブラジル	316,967	14.7
フィリピン	202,592	9.4
ペルー	59,696	2.8
米国	51,851	2.4
その他	321,489	14.9

争奪戦に翻弄され、両政府によって諸島間の移住を強制されていたが、1869年から1877年にかけて、日本政府は、蝦夷地を北海道と改称し、一方的に日本の一部として本格的な統治と開拓に乗り出した。開拓推進を目的に「開拓使」を設置し、アイヌ民族を戸籍法公布によって和人平民に編入し、アイヌ民族に対する「創氏改名」を布達した。更に、民族語であるアイヌ語の使用を禁止して日本語の習得の強制（開拓使仮学校等への強制就学、土人学校への就学義務化）が行われ、アイヌ居住地は日本の国有地（官有地）にされた。そして各種の法令を施行して、その土地を次々と和人移民に払い下げた。また、「北海道旧土人保護法」や「旧土人児童教育規程」を公布（1899～1901年）し、法的にも差別して従属させた。（財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構『アイヌ民族：歴史と現在』2008年3月）

現在、アイヌ民族の人口は、北海道内に2万4千人弱、東京都内に約2,700人となっている。長い間の差別的処遇のために、アイヌと名乗れない人も多く、実際の人口はこの10倍近くにのぼると言われる。

アイヌ民族の高校進学率や大学進学率、生活保護世帯率をその他の一般世帯と比較する表2のように大きな格差があり、アイヌ民族が厳しい生活を余儀なくされていることがわかる。なお、このデータも、アイヌと名乗り出た人のみで、名乗れない人で生活に困窮する人は含まれていない。

表2 生活実態

	アイヌの人々	アイヌ居住市町村全体	格差
高校卒業率	93.5%	98.3%	1.1倍
大学進学率	17.4%	38.5%	2.2倍
生活保護率	3.8%	2.5%	1.6倍

（平成18年北海道アイヌ生活実態調査より）

## 2. 法制度や国・地方自治体の施策の現状

### 2.1. 移民労働者に対する施策

日本政府は、「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」を1995年に批准したが、「差別禁止法」などの国内法の整備については、その必要性はないと言う立場をとっている。しかし、外国人差別や民族差別などの事例はあとを絶たず、「差別禁止法」制定を求める運動が行われている。また、「すべての移住労働者とその家族の権利保護に関する条約」については、日本政府は未だ批准していない。

移民労働者が抱えるもっとも大きな課題である日本語学習については、これを公的に保障する法制度は確立されておらず、市民のボランティア活動に依存しているのが現状である。

一方、地方自治体においては、移民労働者を含む外国人住民の社会参加を促進するための「外国籍住民会議」等の設置や、日本人住民と外国人住民との共生をはかるための条例の制定などが進められている。外国人が集住している市町村では、公民館など生涯学習・社会教育施設で日本語教室が開かれている。

しかし、全体としては、「多文化共生」というスローガンは掲げてもその施策は実質的な

内容を伴うものではなく、移民労働者の文化的・言語的多様性を尊重し、移民労働者に対する差別や偏見をなくしていく効果を持ったプログラムは少ない。

また、日本語教育に関しては、成人基礎教育の課題としての位置づけ極めて弱く、したがって、権利として無償で提供すべしであるという考えは見られない。多くの場合、国際交流活動として位置づけられ、事業の所管も国際交流関係担当部署となっている。

## 2.2. 民族的マイノリティに対する施策

1997年、「アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律」(略称:「アイヌ文化振興法」)が制定され、ようやく「北海道旧土人保護法」は廃止された。アイヌ文化振興法により、財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構が設立され、毎年、政府から約3億4千万円が助成金として支出されている。この資金により、アイヌ文化伝承の事業やアイヌ文化理解のための事業などが展開されているが、文化のみに特化した対策を行っている。また、政府と北海道が折半出資した「生活向上対策」は北海道外には適用されていない。そのため北海道外に居住するアイヌの生活はさらに苦しく、子どもたちの教育が困難に直面している。

また、日本政府は、アイヌ民族の先住性は承認しているものの、法的な先住権は未だに認めていない。2008年6月に衆議院・参議院の両院は、全会一致で「アイヌ民族を先住民族とすることを求める国会決議」を採択したが、日本政府は、「先住民族の定義が定かではない」として2007年の「先住民の権利に関する国連宣言」の採択で保留賛成とした態度を変えていない。

一方、北海道は、アイヌ文化振興法にもとづき、アイヌ文化振興・研究推進機構に日本政府と同額の約3億4千万円を助成している。

在日朝鮮・韓国人の民族的なアイデンティティを保持していく文化活動やそうした民族文化への理解を進める教育活動は、日本政府によっては奨励されてはいない。在日朝鮮・韓国人が多数住む自治体では、民族団体の運動も影響して、そうした活動が積極的に展開されてきているところもあるが、近年の北朝鮮との外交上の問題を契機として、税金面での優遇措置を廃止するなど、政策的には後退してきている。

## 3. 市民社会における運動の広がり

移民労働者および民族的マイノリティに対する国や地方自治体の成人教育関連施策は十分ではなく、そのために、政策の充実を求めたり、市民団体相互の情報交換・実践交流を行う全国組織やネットワークが生まれつつある。

移民労働者の人権問題や法制上の問題に幅広く取り組み、その中で外国人学校・民族学校などの教育問題にも取り組む「移住労働者と連帯する全国ネットワーク」がある。「移住労働者・移住外国人の権利を守り、その自立への活動を支え、多文化・多民族が共生する日本社会をつくること」を目指し、1997年に設立された。隔年で、全国フォーラムを開催して、実践・経験交流を行っている。また、ロビー活動も行っており、政府に対して積極的な提言活動を行っている。

地域における日本語学習支援に関わっている市民や日本語教育関係の研究者が参加して、主として日本語教育実践の経験を交流するネットワークが、全国各地に誕生している。そ



れらと緩やかに連携しながら、全国規模で移住労働者の日本語学習機会の公的保障を求める活動しているのが、「日本語フォーラム全国ネット」である。2001年に数回のセミナーを開催して採択した「多文化・多言語社会の実現とそのため教育に対する公的保障を目指す東京宣言および行動計画」は、同ネットの活動の基本となっており、多文化・多言語社会の創造、日本語学習に対する公的保障、外国人の子どもの教育保障の3つを柱としている。毎年、各地のネットワークと共同でフォーラムを開催している。

アイヌ民族関係では、1946年に設立されたアイヌ民族の当事者団体である「北海道ウタリ協会」が、1980年代なかば以降、「アイヌ民族に関する法律」案を総会で採択するなど、積極的な政策提言活動を行ってきており、北海道各支部でのアイヌ語学習、文化継承の活動も展開している。

また、アイヌ民族が中心となり、やはり少数民族の権利の回復に取り組む「少数民族懇談会」がある。「少数民族に関する人権と文化を守り、発展させる研究や活動」を行っており、隔月の定期的な例会と年1回の交流集会を開き、アイヌ民族の教育・文化に関する提言活動を行っている。既存の他の団体とは異なり、先住民族の視点から、憲法改正などについても検討している。

外国人学校や民族学校については、文化的・民族的アイデンティティを保持するために協力の力により設置されてきており、最近とりわけブラジル人学校が多く設立されている。これらの学校を政府に対して正式に学校として認めさせ、通学する子どもたちの不利益を無くそうとしているのが「外国人学校・民族学校の制度的保障を実現するネットワーク」である。戦後、在日朝鮮・韓国人の民族的アイデンティティを保持するために設立され、様々な圧力と妨害にもかかわらず運営してきた民族学校の経験の蓄積の上に、急速に増えつつあるブラジル人学校などの外国人学校を加えて、外国人の子どもの教育権を守るべく2006年に設立されたものである。

#### 4. 日本語学習機会の公的保障

日本への移民労働者の日本語学習の機会は、職場においても地域においても十分に保障されておらず、地域での日常生活に支障が生じたり、不利益を被ったり、再就職の際に日本語が大きな障害になっている。

文化庁が毎年行っている日本語教育に関する調査の2007年の結果によると、高等教育機関以外の一般の施設・団体1,192機関・施設で、122,541人が日本語を学んでいる。教師数は、全体で31,234人となっており、そのうち26,214人(83.9%)がボランティアである。移民労働者の増加に伴い、日本語教室や教師数は増えているが、依然として、学習者の数は、移民労働者全体の数と比較すると割合が低く、日本語を学習していない人がたいへん多いことがわかる。

その背景には、地域の身近なところに、いつでも通えるような日本語教室が設置されていないという事情がある。まだまだ日本語教室の絶対数は不足しており、とりわけそれぞれの地域に設置することが求められるが、公的な機関の関与は不可欠であろう。

また、日本語教師の半数以上がボランティアということからもわかるように、ボランティアに依存して行われていることが、日本語教室の設置による移民労働者の日本語学習機会の拡大に繋がらない原因にもなっている。

こうした状況に対して、更に増加する移民労働者の日本語学習ニーズに地域でボランティアで対応するには限界があり、市町村などの地方自治体や公的機関が責任をもって日本語教室をそれぞれの地域に開設し、専門的力量を有する日本語教師などのスタッフを配置すべきであるという声が強まっている。「日本語フォーラム全国ネット」は、2001年にまとめた「多文化・多言語社会の実現とそのため教育に対する公的保障を目指す東京宣言および行動計画」では、このことを強く主張している。

また、こうした公的保障を求める運動のなかで、仮称「日本語学習振興法」のような法律の制定をもとめる動きも出てきている。移民労働者を受け入れる国家の責任として、移民労働者の日本語習得の機会の提供を法律にしっかりと位置づけるべきであろう。

## 5. 民族教育の保障 文化・言語の継承と民族学校

民族的マイノリティにとって、文化や言語を継承していくための教育活動は極めて重要である。アイヌ民族については、アイヌ語を話せる人がごくわずかになっており、アイヌ語の復興、アイヌ文化の継承に向けて努力が続けられている。また、アイヌ民族に対する差別をなくし、アイヌ文化への理解を深めるための学習活動が全国各地で行われている。アイヌ文化振興・研究推進機構によるアイヌ文化活動アドバイザー派遣事業によるものも多い。一方、大学でもアイヌ語やアイヌ文化理解の授業を設けるところが出てきており、民族的マイノリティが抱える課題について、マジョリティが学ぶこと、あるいは若い世代が学ぶことの重要性が自覚されつつある。

また、国際政治に翻弄されて、様々な不利益を被っている在日朝鮮・韓国人であるが、それにもかかわらず、民族的アイデンティティを維持していこうと、朝鮮学校を中心に民族団体の教育文化活動がさらに活発に展開されている。最近では、朝鮮学校への日本の公立学校からの交流の申し出もたいへん多いという。

こうした民族教育の新たな動きのなかで、注目されるのは、アイヌ民族を含む民族教育を権利として公的に保障していこうという動きがあり、具体的にはアイヌ民族学校の設立の可能性についての議論が始まっている点である。

今ひとつ注目されるのは、中国からの就学生・留学生として来日し定住する中国籍労働者のなかに、少数民族出身でマイノリティ問題を抱える青年がいるということである。グローバル化は、国境を越える人の移動を活発にしたが、それに伴い、国境を越える民族的マイノリティ問題も生まれており、これもあらたな成人教育の課題として自覚していく必要がある。

## 〔提言〕 - 多文化・多言語・多民族社会の実現に向けて -

- 1 移民労働者や民族的マイノリティが異言語・異文化を持つことで社会的に不利な立場に置かれないような社会の創造とそのため教育活動が重要である。
- 2 移民労働者の日本語教育を公的に保障する。
- 3 アイヌ民族の言語復興・文化継承を緊急の課題として、国内の民族的マイノリティの民族教育を公的に保障する。
- 2 移民労働者や民族的マイノリティが自らの民族的アイデンティティを保持していくための外国人学校や民族学校を公的に支援する。

( 日本社会教育学会                      野元弘幸  
日本語フォーラム全国ネット      横山文夫  
少数民族懇談会                      清水裕二                      )

## - 9 障害をもつ人への学習文化支援の取り組みと課題

### 1. 障害者福祉政策の動向と課題

1981年の国際障害者年は、障害をもつ人の社会参加を拒むあらゆる障壁（バリア）を取り除くことを呼びかけ、同時にそれによって障害をもつ人ももたない人と同じように生活と仕事をし、また文化的活動へも参加していくというノーマライゼーションの考え方を日本で普及させていく上で大きな役割を果たした。そしてその後の障害者の10年の取り組みの中で、ノーマライゼーションをキイコンセプトに、障害をもつ人の生活の向上と社会参加の促進をめざす取り組みが進められ、1990年のいわゆる「福祉八法の改正」によって従来の施設中心主義から在宅重視へという転換を推進することで福祉サービスの基本的な流れが作られていくのである。

さらに1993年に成立した障害者基本法によって、障害者基礎年金の創設および障害者基本計画の策定が規定される。そこでは、「すべての人の参加によるすべての人のための平等な社会づくり」の実現に向け、移動等の物理的障壁（バリア）、資格等の制度的障壁、文化と情報面での障壁そして差別や偏見による意識上の障壁という「四つの障壁」を除去することを掲げている。それは、在宅を基本としながらできるだけ普通の生活形態を維持していくことが本来の障害者福祉のあり方であるという理解にもとづくものである。また1995年には、この障害者基本計画の具体化のため数値目標を盛り込んで「障害者プラン（ノーマライゼーション7カ年戦略）」が発表された。そこでは、「地域で共に生活するために」、「社会的自立を促進するために」、「バリアフリー化を推進するために」、「生活の質（QOL）の向上」、「心のバリアを取り除く」取り組み等の必要性が強調されている。

上述したような施策や取り組みと同時に、この間福祉のあり方に対する根本的な見直しが行われてくる点を強調しなければならない。それが、2000年6月に成立した「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」、すなわち社会福祉基礎構造改革の一環として出された障害をもつ人の「支援費制度」であり、障害者福祉サービスを従来の「措置制度」から大きく転換し、障害をもつ人の自己決定の尊重と利用者本位のサービスを基本理念として2003年度より実施されているものである。しかしながらこの制度は、その理念に反して具体的なサービスのあり方については、社会福祉の市場化と「地方分権」の名による公的責任の放棄につながりかねないという批判が多くの障害者関係団体から出されてきている。

こうした状況のもとで2005年に成立した「障害者自立支援法」は、当事者の原則1割の自己負担（応益負担）および給食費の実費負担などが盛り込まれているため大きな問題となっている。この法律は、障害をもつ人が地域で暮らせる社会を構築するため、就労支援の強化や地域移行の推進を図ることを目指すとして、2006年10月から全面的に施行されたものである。すなわちそこにおいては、従来国によって身体障害、知的障害、精神障害という障害種別ごとに提供されていた福祉サービスを、一元的に市町村が提供する仕組み変えるとともに、「応益負担」という名のもとに利用者負担の見直しを行う、つまり自己負担を原則とするということが明示されていたために、多くの障害者団体や関係者から問題点が指摘されている。

こうした問題の指摘や批判を受け、国はその後、自立支援法による「新たなサービス提供の仕組みがこれまでにない抜本的な見直しを行うものであったことから、法の定着に万全を期すため」(障害者白書平成 20 年版)として、2008 年度までの 3 年間に総額 1200 億円の「障害者自立支援法円滑施行特別対策」を実施し、さらに同年度の予算においては、利用者負担の軽減や事業者の経営基盤の強化のため総額 310 億円の緊急措置を講ずることとしている。しかしながら、こうした一連の施策は自立支援法そのものの問題点や矛盾を逆に明らかにすることとなり、その法律の廃止を含めた抜本的な対応を求める動きが強まってきた。

## 2. 自立とコミュニケーションを支える学習

上述したような障害者福祉施策をめぐる問題は、生活と就労に関わる制度的な保障とあわせてノーマライゼーションと障害をもつ人の自立を支える取り組みの課題、つまり以前のように行政機関によって「措置」される客体的存在としてではなく、まさに契約の主体者として支援費制度を利用しながら自らの意思と創意によって地域での生活をデザインしていく力量を身につけていく課題を提起しているといえるだろう。そしてそれは、障害をもつ人の社会参加を支えるコミュニケーションの力とそのため学習文化活動を必然的に求めていく。障害をもつ人が地域で豊かに生活していくための生活の質(QOL)を向上させるには、地域での生活や就労と並んで学習・文化の充実が不可欠となるからである。

しかしながら、この分野での取り組みは相対的に遅れているのが現実であり、筆者らの調査(注1)でも、特に知的障害の場合には休日等に友達と遊びに出かけたり、地域での学習・文化活動に参加するなどの例はほとんどないことが示されていた。また仕事や学校等を終えてからの自由時間の過ごし方では「まっすぐ家に帰る」が多く、そこから家の中でテレビなどを見ながら一人で過ごす状況がうかがえる。さらに現在の自立支援法のもとで、従来施設活動の一環として行われていた文化的活動等が削減されるなど、相対的に文化面でのサービスが減少している中であって、公的な面からそれを支援していくことの重要性が高まってきている。その意味で、いわゆる生涯学習の視点から障害をもつ人の学習をどう支援していくのかが問われるのである。そうした点で、教育行政、とりわけ社会教育行政の役割が問われてくることになるのである。

そうした中で、現実に全国の社会教育行政では障害をもつ人への学習文化事業がどの程度行われているのか。それについて、筆者が行った調査(注2)から見てみたい。この調査は、2005 年末段階で全国の人口 2000 人以上の市(特別区を含む)町村自治体を対象に、教育委員会の社会教育・生涯学習関係部局での障害をもつ人に対応した学習・文化事業の実施の有無についてアンケート方式で尋ねたものである。回答のあった 1119 自治体(回答率 50%弱)の中で障害をもつ人が参加できるよう配慮をしている事業を実施していると回答した自治体数は、全体の 30%余という状況である。しかもこうした事業を実施している自治体でも、その多くがイベントや講演会等での車椅子対応や手話通訳などの対応であり、障害者スポーツ教室や青年学級(教室)などのように障害をもつ人を対象とした学習文化事業および対面朗読のような図書館サービス等の事業を実施しているところは回答のあった自治体数の 13%弱とその割合はさらに低くなる。

障害をもつ人の生涯学習を支援していく面では、教育行政以外にも福祉行政や福祉関係

施設・機関、民間団体、学校など様々な分野での取り組みが考えられ、例えば、社会福祉協議会や障害者関係団体、障害者福祉センター、福祉作業所や小規模作業所、養護学校や大学、NPO やボランティア団体などで、障害をもつ人を対象とした様々な学習文化、スポーツ・レクリエーション関係の活動が行われている。先の調査でも、事業を実施していない理由として福祉関係の分野だからという回答が少なからず見られた。それに対して事業を実施している自治体からは、事業を実施している理由としてその多くが障害をもつ人の生涯学習の機会の提供をあげていたことは、教育行政が学習文化の保障という責務と役割を自覚していることを示しており、あらためて学習権保障の役割を中核的に担うのは教育行政であるという視点を基礎に据えることが求められるのではないか。そしてその基礎に立って可能な学習文化支援のあり方、例えば主催だけではなく関係機関・団体等との連携・協力などの方法を模索していくことが必要であると考えられる。

そうした点をふまえ、以下、注目すべき実践について見ていきたい。

### 3. 障害者（青年）学級の展開

障害をもつ人に対する学習支援を目的とした学級・講座やスポーツ・レクリエーション教室等の開催、グループ・サークル活動を支援する取り組みの代表的なものが、一般に障害者（青年）学級と総称される事業である。その形態は多様であり、活動の中味も様々であるが、主として市町村自治体の社会教育行政が実施している事業のほか、養護学校などがいわゆる卒業生の同窓会活動の一環として行っていたり、福祉施設や作業所等、さらには民間有志や親の会などが行っている活動などがあげられる。（注3）

障害者（青年）学級の成立は、東京都墨田区内の中学校の「特殊学級」を卒業した知的障害をもつ青年たちの同窓会を定期的に行っていた教員と保護者が、社会に出ていった卒業生を非行から守り、継続して仕事などができるよう学習や余暇活動を保障する機会と卒業後も安心して集まれる場を求めて青年学級の開設を区の教育委員会に要望し、その結果、1964年に「すみだ教室」が開設されたのが始まりである。（注4）このように障害者（青年）学級の取り組みは、特に学校修了後の障害をもつ人の学習文化活動を提供しているという点で大きな役割を果たしているわけであるが、しかしながら、全国の取り組みの状況を見ると、養護学校（現在は特別支援校）等でのいわゆる同窓会的な活動は比較的多くあるものの、社会教育の取り組みとして行われている青年学級は、首都圏のほかに名古屋、大阪、京都、兵庫など一部の自治体に限られているのが現状である。

その中でも東京都の特別区とほとんどの市では、障害者（青年）学級が社会教育事業として実施されており、また三多摩地域では、町田市や国立市などを先駆に社会教育施設である公民館等を中心にしながら地域とつながった多面的な性格と機能を生かした活動を展開している点が特筆される。そのほか、埼玉県でも15市町村において、また神奈川県川崎市ではすべての市民館（公民館に相当する社会教育施設）でこのような学級が開催されている。

ただ、こうした学級では現在様々な問題を抱えているところも多い。その中でも、とりわけ高齢化や障害の重度化などといった参加するメンバーの属性に関わる問題、学級生の増加などによって個々人のニーズや障害の種類と程度に対応したプログラムが組めないという問題、さらに障害当事者の主体的参画をどのように支えるかという課題、社会教育行

政における運営体制の問題、つまり専門職員の配置と必要な予算の確保といった事業の展開に欠かせない条件が後退してきているといった問題などがあげられる。そのような点で、学習権の公的保障の原則に立って社会教育行政がその役割を果たしていくことを基本にしなが、改善策をどう具体化していくかが問われてきているのである。(注5)

#### 4. 社会教育施設・機関でのアウトリーチサービスの取り組み

障害をもつ人への学習機会の提供という課題を考える時、社会教育施設の役割は重要であり、日常的に社会教育施設を利用できる条件整備が不可欠である。この間施設のハード面でのバリアフリー化に比べて、ソフト面での整備はかなり遅れており、その中でも、とりわけ視覚障害をもつ人への対応が大きな課題となっている。例えば図書館では、これまでの点訳や対面朗読、録音サービスなどの取り組みの蓄積をふまえ、それを市町村レベルの図書館にも拡充していくとともに、近年の情報化に対応したサービスが求められている。

また博物館では、この間、点字や音声による案内や視覚障害者のために特別にガイドによる説明などの取り組みが増えてきたとはいえ、それはあくまでも間接的情報であるため、特に絵画などについては言葉での鑑賞にとどまっている。そのような中で、いわゆる「手で見る博物館」という先駆的な取り組みは注目されるだろう。これは、触るという行為を通して直接視覚障害をもつ人の感覚に訴えようとするのが特徴であり、そこでは、実物だけでなく模型やレプリカを展示することで、貴重な文化財の破損等を防止することや絵画などの平面作品は、半立体のレリーフに翻案した物を用意することなどの工夫がなされている。ただ、こうした取り組みは、まだごく一部に止まっているため、その普及が今後の課題である。

さらに、こうした施設・機関を利用できない人に対してのアウトリーチサービスも重要な課題である。ここでいうアウトリーチサービスとは、障害のハンディキャップで学習文化活動に参加できない人に対して、直接その機会を届ける取り組みを総称したものである。歴史的には、ブックモービルや本の宅配サービスなどに代表される図書館での取り組みの蓄積があるが、さらに最近では病院等で入院されている人への配本サービスも行われるようになってきているなど、その充実がめざされている。

こうした障害をもつ人へ“届ける”という発想にもとづいて、学習文化活動を支援する取り組みとして注目されるのが、東京都の中野区と大田区などで行われている社会教育訪問学級という事業である。区教育委員会が、1人では外出困難な主として身体障害をもつ人に対して希望する学習を支援できる専門の講師を自宅等派遣することによって、学習の機会を提供するというのが、この事業の主旨である。これは、1994年に埼玉県八潮市から始まったといわれる「出前講座」(注6)の取り組みの発想ともつながっており、葛飾区でも高齢者も含め出前教室(障害者等学習活動援助講師制度)として実施されている。現在、こうした出前講座は全国の自治体に広がってきている中であって、これを障害をもつ人の学習機会提供の事業に生かしていくが求められてくるだろう。

#### 5. オープンカレッジの試み

一般に、大学が市民を対象として行う公開講座等の名称として用いられることが多いわけであるが、近年障害をもつ人、とりわけ知的障害をもつ人を対象に、大学が学習機会の

提供を目的に行う事業としてこの名称が使われるようになってきている。その際、障害をもつ人に対応した様々な内容と方法が工夫されており、大学の教員だけでなく、社会福祉や障害児教育をはじめ多様な領域や分野の教員や学生、地域住民が関わって取り組まれてきている。その先駆となったのが、1995年に東京学芸大学で開講された、知的障害をもつ人を対象とした公開講座であり、大学の教員と養護学校等の教員による専門的な知識とスキルを生かしたプログラムと学習指導がその特徴となっている。(注7)2006年には、4回の講座(「自然と人間の関係」「裁判と人権」「教室の中から世界発見」「自己理解」)を実施し、それぞれ専門の教員の講義だけではなく、大学の付属農場でのフィールドワークや模擬裁判の見学などの方法も取り入れながら行われている点が特筆される。1998年には、大阪府立大学で同じような事業が実施され、関西の福祉系の大学もそれに続いたことから同年に全国オープンカレッジ研究協議会が発足するなど、その後いくつかの大学で同様の事業が行われるようになってきている。

その中で神戸大学は、2003年から「大学で自分の世界を広げよう～知的障害をめぐる社会的課題解決をめざして～」をテーマに、知的障害をもつ人を対象にした公開講座を実施している。そこで特筆されるのは、大学での高度な学習プログラムを提供するとともに、あわせて学習支援スタッフである教員と学生等の障害理解に関わる体験的な学習の場にあることがめざされている点である。(注8)また2000年から始まった青森県五所川原でのオープンカレッジは、学校卒業後の知的障害をもつ人の学習を支援するため、地元の高校を会場に地域のつながりを生かした取り組みとして出発し、学習科目も心理学や数学、国際理解(英会話、メキシコ文化)図書館学、経済学、福祉問題、環境問題、芸術(写真、書道、美術、音楽など)、スポーツ・レクリエーションなど多岐にわたっている。またこの取り組みに学んで、2002年に青森市でもオープンカレッジが実施されてきている。

障害をもつ人の学習権保障という点から、高等教育機関である大学でこうした取り組みを行うことの意義は大きく、とりわけ知的障害の場合は他の障害に比べ、高等教育の機会が現実にはほとんど提供されていない中であって、こうした大学での取り組みは重要な役割を担っているといえることができる。

## 6. 障害をもつ子どもを支援する地域での取り組み

学齢期にある障害をもつ子どもの地域での豊かな学習・文化活動のあり方を考える時、重要な役割を果たしているのが児童館や学童保育の取り組み、そして障害をもつ子どもの放課後・休日の社会的支援を行っている団体やグループなどの活動である。それらの多くが社会福祉協議会の事業であったり、あるいは東京都の「障害児の放課後生活を保障する都内団体連絡会」(略称放課後連)のように、通所訓練事業として補助金を得ながら父母や有志が中心となって活動している民間団体やサークルなどである。

しかしながら全国的に見ると、まだまだ地域格差が大きいのが実情である。その点であらためて注目されるのが、子どもたちの放課後や休日の地域での居場所であり、遊びを中心とする文化活動の拠点として機能している児童館(センター)の存在である。そこでは、様々な運営上の問題や課題を抱えながらも、多くの障害をもたない子どもが日常的に利用することで、障害をもつ子どもとの関わりや同じ遊びを共有することが事業としても可能となり、それだけ自然にそうした子どもたちの交流ができやすいこと。そして年齢や学年



の規定によって学童保育の時期が終了してからも障害をもつ子どもが引き続き児童館に来て、様々な活動や事業に参加できることなどの面から見ても、児童館は大きな可能性をもった施設であり、空間であるということができらるだろう。(注9)

それに対して、社会教育行政の取り組みについてはどうか。筆者の先の調査で、2002年からの学校週5日制の完全実施を受け、2005年段階で全国の市町村教育委員会での障害をもつ児童・生徒に対応した事業の実施の有無を尋ねたところ、事業を実施している自治体数が44、実施していないが1069であった。ここからは、1992年の学校週5日制実施以降、休日における障害児の地域での対応が課題とされ、保護者や関係者からの取り組みに対する要望が出されてきたにもかかわらず、圧倒的に多くの市町村ではその対応がなされていない状況が見てとれる。そうした面で、障害をもつ児童が地域で生き生きと学習・文化活動に参加していくことによって豊かな成長と社会参加を支援していく取り組みが求められている点をあらためて強調しなければならない。

(社会教育推進全国協議会 小林 繁)

注 1)『つどう・でかける・あそぶ・ハまる/余暇活動研究事業報告書』全日本手をつなぐ育成会、2003年3月

2)小林繁『障害者の生涯学習に関する実証的研究(平成16-18年度科学研究費補助金研究成果報告書)』、2007年6月

3)特殊教育総合研究所の調査によると、こうした学級は全国で316あり、そのうちの養護学校や心障学級等が運営主体となっている学級は86と最も多く、次いで教育行政関係が64、同窓会および保護者などが中心となって運営されているところが55、育成会や福祉関係団体・施設等が53、有志の団体等30、福祉行政関係が4、その他の法人(NPOも含む)が4などとなっている。(『障害のある人の生涯学習に関する調査研究(平成14年度「生涯学習施策に関する調査研究」報告書)』独立行政法人国立特殊教育総合研究所、2003年)

4)障害者青年学級の歴史的経緯について詳しくは、津田英二「障害者青年学級の成立と展開」(小林繁編著『学びのオルタナティブ』れんが書房新社、1996年)を参照。

5)この問題について詳しくは、小林繁編著『この街がフィールド』れんが書房新社、1998年、および同編著『学びあう「障害」』クレイン、2001年などを参照。

6)八潮市では「生涯学習まちづくり出前講座」という名称で、以下のような定義にもとづいて行われている。「第2条 この要綱において、生涯学習まちづくり出前講座(以下「出前講座」という。)とは、市民等の団体が主催する集会等に、講師が出向き、市政の説明、専門知識を活かした実習等を行うことをいう。」(「八潮市生涯学習まちづくり出前講座実施要綱」平成6年3月7日)

7)松矢勝宏監修・養護学校進路指導研究会編『大学で学ぶ知的障害者』大揚社、2004年、および「自分を知り社会を学ぶ」受講生論文刊行委員会編『大学へ行こう!!』ゆじょんと、2004年

8)末本誠・津田英二・他「知的障害者の親による社会的排除経験の語りにもとづく相互教育」、日本社会教育学会編『社会的排除と社会教育』、東洋館出版、2006年

9)吉田泰三「ハンディのある子もない子も共に歩む」(児童館・学童保育21世紀委員会編『児童館・学童保育と子育て文化』萌文社、2001年

## - 10 義務教育未修了者の学習権保障～現状と課題～

### 1. 非識字者及び義務教育未修了者の問題の概況

日本政府の「非識字」問題に関する様々な文書を見ると、ほとんど全く発展途上国の問題として述べられている。しかし、夜間中学校関係者の推計では、非識字者を含む義務教育未修了者は日本国内に百数十万人いるとされる。この義務教育未修了者は、高学歴社会日本の中で、大変過酷な状況におかれている。このような現状を踏まえ日本弁護士連合は、国に現状の改善を求める意見書を提出した。国の早急な改善策を望みたい。

### 2. 非識字者及び義務教育未修了者の数量的現状

#### 2.1. 2000年国勢調査からわかること

日本政府の2000年国勢調査によると、15才以上の者の学歴は、以下の結果となっている。「未就学者」(学校へ通ったことのない者又は小学校を中途退学した者)158,891人(0.1%)、「小学校又は中学校を卒業した者」23,807,854人(22.0%)、「高校等卒業者」45,024,501人(41.6%)、「短大・大学等卒業者」26,574,891人(24.6%)、「在学者」88,45,172人(8.2%)である。

以上からわかることは、高校等以上の卒業者が66.2%いること、未就学者(学校へ通ったことのない者又は小学校を中途退学した者)が158,891人(0.1%)いること、「小学校又は中学校を卒業した者」が23,807,854人(22.0%)いること、である。

しかし、は、「小学校卒業者」なのか、「中学校卒業者」なのか不明である。戦後日本においては、小学校6年・中学校3年、計9年が義務教育であるので、本来この区分を分けて調査すべきであるが、当然この中には中学校未卒業者つまり義務教育未修了者が一定の割合でいると考えられる。

現在の国勢調査では非識字者と同義語と言える「未就学者数」はわかるが(158,891人 0.1%)、この人々を含む義務教育未修了者数は、不明である。

#### 2.2. 義務教育未修了者数に関する政府の見解

国会議員の質問主意書に対し国は1985年1月22日に「中曽根康弘首相国会答弁書」を提出した。この中で「学校教育法により九年間の義務教育を受けるべき者のうち、義務教育を修了していない者の数を把握することは極めて困難であるが、学校基本調査、国勢調査報告等を基に推計してみると、約七十七万人程度と考えられる。ただし、これには病弱等の事由により就学義務の猶予・免除を受けた者が相当数含まれている。」と述べている。

義務教育未修了者数約70万人という数字は、夜間中学校関係者の試算からすると、かなり少ないが、政府が初めて表明した数字であり、また約70万人という数字自体非常に大きな数字であり、当然日本政府として大きな責任を果たすべき数字だと言える。

#### 2.3. 夜間中学校関係者による義務教育未修了者数推計

夜間中学校関係者は、国の学校基本調査や国勢調査等をもとに計算し、「義務教育未修了者は百数十万人いる」と推計している。

1947年から2001年までの義務教育中途退学者数(約126万6631人)  
1948年から1999年までの「就学免除者数」(約2万7859人) 戦前の義務教育未修了者(約8万8203人)が、個々の推計数である。

以上、～ の合計数は、138万2693人であるが、就学猶予者数、外国からの入国者数、死亡者数など、不確定要素が多いことから、「義務教育未修了者は推計百数十万人」としている。もちろん、「1995年の世界成人非識字者の数は8億8,500万人で、15歳以上の人口の23%が読み書きができない」といわれる世界の現状からすると、「日本の識字問題は小さい。」と見えるかもしれない。しかし、高学歴社会日本に生きる1%余りの義務教育未修了者の現状は、一般の想像を超え大変過酷であるのも事実である。

また、「(是正勧告が出された)教育制度の過度に競争的な性質」(2004年1月3日、国連子どもの権利委員会・第二回総括所見 勧告)や「GDPに比べて極端に少ない国家としての教育予算」(2004年の日本の教育に対する公的支出はGDP比でOECD加盟30カ国中、下から2番目)を背景に、小学生や中学生、特に中学生の中で「不登校の子ども」が数多く生み出されており、大きな社会的問題となっている(2007年度、中学生の「不登校」による長期欠席者105197名2.91%は過去最高の率)。

以下、様々な義務教育未修了者の切実な声を紹介したい。

### 3. 義務教育未修了者の置かれた困難な現状

#### 3.1. 非識字者及び義務教育未修了者の悲痛な声

日本が高学歴社会であるが故に、基礎教育を全く又は十分得ることができなかった方々は、社会生活の様々な場面で、大きな苦痛と不便を味わい、さらに人格を否定される場面も少なくない。

以下、7名の方の証言を紹介する。

**和歌山県在住・65才男性 故人** 読み書きができないので、手紙は全て捨てており、人に説明するときなど、情けなくて生きている価値がないと感じていた。選挙では誰がどんなことを言っているか、誰がいい人なのかもわからずただ名前を書いているだけだった。訪問販売が家に来て、いろいろ説明を聞いてもよくわからないまま、「うん、うん」といつて契約してしまった。肉を買いに行っても豚肉が牛肉かわからないまま買って食べている。市役所へ行って名前や住所が書けなくて窓口にいる人に書いてもらうのが恥ずかしかった。病院で問診票を書いたことがない。

**北海道在住・73才女性** 私は、現在まで、未婚であるが、私も結婚しようと思った人がいた。私と彼は、結婚することを決め、彼の実家に行った。すると、彼のお母さんは、私に「調べさせてもらったけど、あなたも苦労しているようね。教育のない母親には、子どもは育てることはできませんよ。」と言った。私は、あまりの屈辱に涙も出なかった。それ以来、私は、結婚をしよう、したい、とは思わなくなった。私は、以前働いていたときに、伝票はすべてバイトの子にチェックしてもらい、おつりもバイトの子に出してもらっていた。同僚の中には「学問もしていない人が・・・」と陰口をたたく人もいたが、読み書きができなかったのは事実だったので、私はただ、耐えた。そして、絶対いつか、読み書きを勉強する、新聞を読む、社会でみんなと同じように生活をしたい、と思っていた。友達と待ち合わせをしても、ビルの名前も読めなかった。役所に行っても、「手がふるえるので、書けない」と説明し、字を書いてももらったり、私は、何をすることも、臆病になっていた。しかし、いつか、学ぶという夢があったので、その気持ちだけで、様々なことを乗り越えてきた。

**埼玉県在住・57才女性** 子どものPTAに行ったときには、話題に入り込めず、発言をすることが出来ない。駅で字が読めず、人に聞かなければ切符を買うことが出来ないこともある。ローマ字や外来語が読めなくて困ることがよくある。役所へ行ったときに理由を分かるように書きなさいと言われると本当に困ってしまう。病院も、表示がよく読めない

ために人に聞きながら行っているが、尋ねて歩くのにとても疲れてしまう。また、自分の病気の状態は分かってもその病名が分からず、どこで受診したらよいのかが分からないことがある。洋画が大好きで見るが、字幕が読めなくて困る。買い物に行ったときには、何%割引と書いてあってもすぐに計算が出来ない。また、学歴がないことでつらい思いをすることもある。仕事をしたいと思っても、履歴書に小学校卒業までしか書くことが出来ず、また、私の学歴がないことで、息子がばかにされたりして、親としても悩むことがあった。言葉遣いを知らないために、人の前で「君はどここの学校を出たんだ」といわれたときは、本当につらい思いがした。

**福岡県在住・57才女性** 私は在日韓国人二世である。私の兄弟は6人兄弟だが、兄1人がいくぶん学校に通ったことがある程度で、私も含めその他の兄弟はまったく学校には行っていない。我が家は非常に貧しかったため、みな学校に通えなかった。私のできる仕事というのは、字の読み書きがまったくできないから、字の読み書きの必要のない土木作業等の仕事をするが多かった。私は小学校に行っていないので、十分に読み書きができない。病院に診察に行った際には、自分の住所や名前も書けなかったために受付の段階から困っていた。また文字が一切読めないため、例えば「レントゲン室に行ってください」と言われても、どこに行けば良いか分からないといったありさまだった。さらには診断結果が記載されたものをお医者さんにもらっても、中身が読めず困る、と言ったような具合だった。現在自主夜間中学に通っている。勉強は楽しい。しかしこの自主夜間中学の先生方は皆さんボランティアでやってくれている。だから、ぜひとも公立の夜間中学をつくって欲しいと思っている。なお、私が住んでいる団地には、私と同様に字の読み書きができない方がたくさんいる。北九州市内に公立の夜間中学ができれば、そういった方も通ってくるかもしれない。

**大阪府在住・58才男性** 肢体不自由という「障害」のため、学校に行きたかったが就学免除・猶予にされ学校に行けなかった。また、家庭が貧しかったため家でも学習できず、文字の読み書きが全くできなかった。両親の健康状態が悪くなり、「障害」者の施設に入れられ、母の葬式にも兄の結婚式にも出席させてもらえなかった。施設でも文字が読めないことで差別を受け、何度も悔しい思いをした。

**元不登校・22才女性** ”死ぬ前にもう一度だけ勉強がしたい。”・・・しかし文部省から言われたことは、夜間中学は埼玉県にはなく、そして東京都には八校あるけれども、東京都に在住か勤務している人でないと入学できないと断られた。・・・電話を切ったあと、涙が止まらなかった。

**沖縄県在住・1939年生まれ・女性** 沖縄の離島に生まれた。父が戦争中に爆風で亡くなった。母と姉は、下の弟が病気のため治療費をかせぐ出稼ぎ。小学校2年生までは、学校に休みながらも行ったが、その後は家事・畑・兄弟の面倒など暮らしを支える為働いてきた。小学校3年からは全く学校に行けなかった。

そのため様々な困難があった。一人で行動出来ない。(仕事を見つけられない。見つけても食べて寝る所があればいいというような仕事しかない。また、役所・銀行に行く時は、書類の読み書きが出来ないので、誰かに頼っている。)・自分の子供に字を教えられない。・PTA・婦人会等の活動でも、読み書きが当たらない役目しか担当できない。・離島の同級生にバカにされる。・自分の人生を丸ごと出せない。

#### 4. 日本弁護士連合会の国への意見書

#### 4.1. 日本弁護士連合会「学齢期に修学することのできなかつた人々の

##### 教育にをける権利の保障に関する意見書」

2003年2月20日に、義務教育未修了者、自主夜間中学や公立夜間中学校の関係者、識者等282名が申立人となって、全国各地への公立夜間中学校開設を求めて、日本弁護士連合会へ人権救済申立を行った。日本弁護士連合会はそれを受け、関係者の声や提出資料等を広く調査し、2006年8月10日に国へ「学齢期に修学することのできなかつた人々の教育を受ける権利の保障に関する意見書」を提出した。

この意見書は、関係者の声を広く反映した画期的なもので、以下の点を柱としている。

義務教育は全ての人の固有の権利であり学齢超過か否かにかかわらず、義務教育未修了者は、国に教育の場を要求する権利を持つ。国は義務教育未修了者について、全国的実態調査を速やかに行わなければならない。国は実態調査を踏まえ、夜間中学校設置に関し地方行政に対し、指導・助言・財政援助等を行うべきである。普通教育(義務教育)を受ける権利の実質保障のため、国は様々な手段を尽くさなければならない(既存の小学校・中学校・盲ろう学校・養護学校の活用や自主夜間中学への施設・財政等の提供・支援、個人教師の派遣など)。諸条約やユネスコ学習権宣言等に基づいて、国籍を超えた教育保障をしなければならない。中高年齢者、障がいのある人、中国帰国者、在日韓国・朝鮮人、15歳以上の新渡日外国人(いわゆるニュー・カマーの外国人)の5つのカテゴリーの人々に対し、それぞれの実情に応じ、個別具体的に教育を受ける権利を保障しなければならない。

## 5. 政府の対応

### 5.1. 世界への貢献と国内的視点の欠如

日本弁護士連合会が国に意見書を提出した後も国の基本的な方針は変わらない。つまり全国各地への公立夜間中学校開設を初めとした義務教育未修了者への教育保障に関する積極的な方針は出されていない。日弁連の国への意見書提出後、2名の国会議員が国会質問を行い、「義務教育未修了者数がかかるようにするための国勢調査の区分改善をして欲しい。」「国として自治体を指導して欲しい。」という趣旨の質問をしているが、2回とも、否定的又は消極的な答弁に終わっている。2003年から2005年の3年間の教育分野における低開発諸国へのODA援助実績は、フランスに次いで世界で2番目に多い(30億6800万ドル)。しかし、約70万人と国が表明した国内の義務教育未修了者に対しては、教育保障の視点は驚く程、弱い。

### 5.2. 少年院と刑務所に限られた国のリーダーシップ

**少年院** 神奈川県の下里浜少年院は全国五十二カ所の少年院で唯一、「国際科」があり、外国人専用の寮を備えた矯正施設である。ここには「社会復帰のため特別に日本語指導を要する」と判断された少年たちが全国から送られてきている。国際科には、南米などから出稼ぎにきた日系人の子が多くいる。南米からの日系人が多数住む26の市・町で構成する外国人集住都市会議では、2006年11月21日に「よっかいち宣言」を出し、「働きながら学び直す機会の確保」や義務教育年齢を超過した者のための「夜間中学校開設」等を国等に強く求めた。

**刑務所** 長野県の松本少年刑務所には、刑務所内に全国唯一の中学校がある。これは矯正施設内にある公立中学校としては唯一のもので、受刑者で義務教育を修了することなく刑務所に収監された者がここで学習する。設立された背景に受刑者が就学機会の低さのため犯罪に走る傾向があったため、更生の一環として行われている。入学について、年齢

には関係なく 50 歳、60 歳でも入学する者がいる。他刑務所に収監している者でも、入学するために一時的に松本少年刑務所に移送・転入する。

上記少年院と刑務所は政府（法務省）の機関でありそれ自体は評価に値するが、国のリーダーシップによる成人等への義務教育や識字教育がこれに限られる点が大変残念である。

## 〔提言〕今後に向けての提案

### - 「すべての人に義務教育を！ 21 世紀プラン」の提案 -

現在、全国には公立夜間中学校は 8 都府県に 35 校しかない。そのため入学のため全国から転居したり遠距離通学をしいられたりしてるほか、圧倒的に多くの方は入学を断念している。また、中学校の卒業資格の得られる通信制中学は全国に 1 校しかなく、しかも東京都に住んでいるか仕事をしている人でないと入学できない。さらに行政に代わり全国約 20カ所で行われているボランティアによる自主夜間中学にも十分な行政の手が行き届いていない。

このような現状を踏まえ、校長を含む公立夜間中学校全教職員で構成する全国夜間中学校研究会は、2008 年 12 月の研究大会で「すべての人に義務教育を！ 21 世紀プラン」を採択した。

その主な内容は以下の通りである。

日本人中高齢者、元不登校・ひきこもりの若者、障がい者、中国帰国者とその家族、在日韓国・朝鮮人、仕事や国際結婚等で来日した外国人とその家族（新渡日外国人）など、様々な人々が、生活や資格、進路等のため、そして、人間として当たり前生きる権利として求めている義務教育の保障を国等に求め、提案したものである。

以下、その具体的内容である。

#### 1. 「夜間中学校の広報」を行政施策として求める。

夜間中学校の存在を知らない義務教育未修了者すべてに「教育を受ける権利があること、義務教育を必要とする人々のために夜間中学校があること」を知らせること

#### 2. 「公立夜間中学校の開設」を行政施策として求める。

(1) 全都道府県及び政令指定都市に最低 1 校以上の公立夜間中学校を開設すること

(2) 公立夜間中学校開設を求める自主夜間中学のある自治体に公立夜間中学校を開設すること

#### 3. 「自主夜間中学等への援助」を行政施策として求める。

行政に代わって義務教育未修了者の「教育保障」を担っている自主夜間中学への行政からの十分な施設提供や財政援助等の実施

4. 「既存の学校での義務教育未修了者の受け入れ・通信制教育の拡充・個人教師の派遣等の推進」を行政施策として求める。

(1) 小学校、中学校、特別支援学校等で、広く義務教育未修了者を受け入れること

(2) 各都道府県での通信制教育の実施

(3) 全国各地の通学困難な義務教育未修了者のための個人教師派遣

(4) その他、義務教育保障にとって必要なこと

「何歳でもどこの国籍でもどの自治体に住んでいても」すべての人が基礎教育としての義務教育が保障されるよう国に十分なリーダーシップを望みたい。

(全国夜間中学校研究会 関本保孝)

## - 10 高齢者学習支援

### 1. 日本の高齢化の状況

日本は現在、世界的にも歴史的にも未曾有の高齢社会に突入している。厚生労働省の簡易生命表（2008年度）によると、2007年現在の日本人の平均寿命は男性79.19歳、女性85.99歳であり、男性は世界第2位、女性は世界第1位である。平均寿命の国際比較データ（2005年現在、男女全体の数値）でも日本は82.3歳で、アメリカ77.9歳、イギリス79.0歳、中国72.5歳などに対して、世界一の長さである。また高齢者の比率、とくに「後期高齢層」の比率が世界的に類をみない程高く、人口全体に占める65歳以上の者の比率は22.1%、75歳以上の比率は10.3%（2008年9月現在）となっている。すでに4.5人に1人が高齢者、そして10人に1人が75歳以上というのが日本の現状であり、成人教育を考える際、そこに関わる学習者として高齢者を想定しないわけにはいかない。

#### 1.1. 高齢化の急速な進行

日本の高齢化のスピードはきわめて速く、なかでもいわゆる後期高齢層の比率が急増している。表1は、日本における高齢者率（65歳以上、および75歳以上の割合）と平均寿命の変化を示したものである。人口高齢化の指標ともいえる65歳以上の層の比率が7%から14%へと倍増するまでにかかった年数は、日本の場合わずかに26年（1970年から1990年代半ばにかけて）であった。同様の変化がアメリカで75年、イギリスでは45年、フランスにいたっては130年かかって生じたことを考えれば、日本の高齢化のスピードは特筆すべき速さである。そして今後も高齢化の急速な進行が推定されており、2025年前後には日本の65歳以上の層の比率は30%をこえ、2035年には75歳以上の層が20%をこえるという（政府の推計値）。

表1 日本の高齢化の変化の指標

年	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008
高齢者率 (65歳以上、%)	5.3	5.7	6.3	7.1	7.9	9.1	10.3	12.0	14.5	17.3	20.1	22.1
高齢者率 (75歳以上、%)	1.6	1.7	1.9	2.1	2.5	3.1	3.9	4.8	5.7	7.1	9.1	10.3
平均寿命 (男性)	63.6		67.7		71.7		74.8		76.4		78.6	79.2
平均寿命 (女性)	67.8		72.9		76.9		80.5		82.9		85.5	86.0

注) 内閣府『高齢社会白書』(平成20年度)などを参照。

また人口の高齢化は大都市部に比較すると地方都市でより深刻であり、都道府県別では九州・四国・山陰・東北地域で高齢者の比率が高く 65 歳以上が人口の 25%以上を占める。しかし 65 歳以上の層が 15%以下の都道府県はもはや存在せず、近年では、若年層が多いとされてきた大都市の内部やその近郊地域でもあらたに集中的に高齢化の進行した地区が現れている（例えば東京の多摩や大阪の千里などの「ニュータウン」では、居住者である核家族を中心としたニュー・ファミリー層全体の高齢化に直面している）。

## 1.2. 高齢化進行の要因

日本社会の高齢化は、医療技術の進展などによる平均寿命の延伸と同時に、少子化（出生率の低下）を大きな要因として進行している。1人の女性が一生に生むと推計される平均子ども数は、戦後まもない1947年では4.54人であったが、1970年には2.13人となり人口の置き換え水準である2.09人とほぼ同じ数値となった。さらに2005年には1.26人に低下、2006年には1.32人と若干の比率上昇が見られたが、少子化の傾向に変わりはない。日本社会は人口減少社会に突入しており、このため日本では、高齢社会に関連する問題は少子化問題と連動したものととして「少子-高齢化問題」というかたちで語られることが多い。

さて戦後まもない時期に出生率が高かったことを述べたが、こうした時期に生まれたベビーブーム世代（1947年から1949年生まれ層）あるいはいわゆる団塊世代が、近年60代に入り続々と定年を迎え、高齢者人口を急速に増大させている（企業などでは、一度に大量の定年退職者が出ることによって世代間の技術継承に支障がでることが懸念され、俗に2007年問題と呼ばれた）。団塊世代は、戦後生まれで「民主的」教育を受けてきた層であり、学生紛争を経験しさまざまな下位文化を形成してきた世代でもある。こうした世代はパソコンを苦手としない最初の高齢層と言われており、今後生活スタイル、意識、学習ニーズ等の面でこれまでの高齢者像におさまりきらないような多様な姿を見せる可能性がある。

## 2. 高齢者教育の政策・実践の動向

### 2.1. 1950年代～1980年代

日本における高齢者教育事業の流れを簡単に振り返って見る。1950年代に、老人クラブや日本最初の老人学級（地域密着型の老人大学）とされる楽生学園（長野県伊那市）など社会福祉活動の側からの実践が生まれていたが、高齢者教育が国レベルの教育政策の中に位置づけられるのは、文部省が市町村への高齢者学級開設の委嘱事業を試行的に開始した1965年以降のことである。この委嘱事業は1970年まで継続し、文部省は1973年、市町村を対象に高齢者教室開設への補助を本格的に展開した。また1960年～1970年代には福祉行政サイドでも老人福祉センターや老人憩いの家など、高齢者の交流・レクリエーション・学習活動のための場の整備が全国的に進められ、地域の公民館や福祉センターなどで「高齢者教室・学級」や「老人大学」（1～2年の年限でカリキュラムが組まれることが多い）等の名称のついた高齢者向けの学級・講座が盛んに開かれるようになった。



## 2.2. 1990年代以降の新たな動き

1990年代には、このような地域レベルでの高齢者学習支援に対し、より高度・専門的な知識の提供と地域で活躍出来る人材の育成を目的とした、都道府県単位のいわば学校教育的な高齢者教育機関の興隆が見られた。この分野ではすでに1969年、兵庫県加古川市の県立農業短期大学跡地に誕生した「兵庫県いなみ野学園」が先駆としてあるが（当初は1年制の老人大学であったが後に4年制となり、さらに2年制の大学院と高齢者放送大学を開設）文部省では1989年から都道府県を対象に長寿学園（グレートカレッジ）開設の支援を始め、また福祉行政系列でも、「高齢者保健福祉十カ年戦略（通称ゴールドプラン）」を受けて1990年に全都道府県に設置された「明るい長寿社会推進機構」などが軸となり、都道府県レベルの広域的な老人大学の開設・運営が進められていった（なお名称としては近年では「老人」という表現をきらい「シニア・カレッジ」や「高齢者大学」という名称に変更される例も多い）。

1999年の国際高齢者年の前後には全国各地で多くの高齢者関連事業が展開されたが、他方で、長引く不況と行財政制度の見直しのなか、都道府県レベルの長寿学園や老人大学の一部は、1999年前後より今日までに、市町村委譲とNPOなどの民間活力の導入という名目のもとに縮小・見直しを迫られたり廃止されたりしている。例えば、大阪府高齢者大学（大阪府健康福祉部の所管する高齢介護室の介護予防事業として展開されてきた）は毎年1,500名近くの受講生を募集し好評を博してきたが、2007年度に規模縮小、2009年度には財政再建を理由に廃止の方向が出されている。もちろん、都道府県が老人大学の事業から撤退し代わりに大学開放やNPOによって高齢者教育の新たな可能性が開拓されるのは好ましいことではあるが、高齢者人口が増加し、ますます高齢者の学習権の保障が社会的に求められている中でこのような廃止・縮小には疑問の声も多い。また広域的な高齢者大学から、再び市町村レベルの高齢者学級へと実践を移行させる動きも出ているが、これは何か教育的配慮や理念にもとづいてのものというよりは、むしろ行財政改革などの行政機構の見直しや効率化という観点から推進されている傾向が強い。

現在まで事業を展開している広域的な老人大学の代表例としては、前述の「兵庫県いなみ野学園」（兵庫県高齢者生きがい創造協会が主催）や、「山梨ことぶき勸学院」（1990年代の文部省長寿学園事業を引き継ぎつつ今日まで県教育庁社会教育課管轄のもとで事業を展開）がある。両者ともに県内の60歳代以上を対象とする大規模な教育機関である。「兵庫県いなみ野学園」は現在4年制の高齢者大学講座と2年制の地域活動指導者養成講座と大学院、兵庫県高齢者放送大学を有し、受講者数（2008年度）は高齢者大学講座1,856名、地域活動指導者養成講座163名、大学院97名、放送大学3,033名、講座受講者の平均年齢は66歳となっている。「山梨ことぶき勸学院」2年制のシニア大学で県下に9学園を擁し、「高齢社会を生きる」「ふるさと山梨に学ぶ」「日本の心を見つめる」「時代の潮流をとらえる」「地域を創る」の5テーマから学習内容が編成されている。

さらに、エルダーホステルなどのNPOの活動も高齢者の学習の場を広げるのに貢献しているほか、また高等教育サイドでも近年の少子化や大学設置基準緩和政策などを背景に高齢者学習支援への関わりが深くなりつつある。放送大学のカリキュラムや大学の公開講座・生涯学習センター等では多くの中高年層の学習者が学んでいるが、ここ数年では特にシニア層（およそ50歳代以降）をターゲットにした様々な大学事業がうまれている。例えば東京経済大学では、2002年度からシニア研究生制度、2007年度からシニア大学院制

度を設け、50代から70代をターゲットとした大学院開放を進めている。岩手大学ではJTBとともに、50歳以上を対象とした岩手大学シニア・カレッジを2007年度より開設し、地元の博物館や自治体などと協力しつつ、地元の自然・歴史・文化の再確認を柱とした、フィールドワークを交えた学習機会を提供している。こうしたタイプのシニア・カレッジは、弘前大学、信州大学、岐阜大学、山口大学などでも展開され始めている。また立教大学では2008年度より、「エイジング社会の教養科目群」「コミュニティデザインとビジネス科目群」「セカンドステージ設計科目群」を3つの柱とする立教セカンドステージ大学を設け、シニア層を中心とした世代のための、人文学的教養を基礎とする「学び直しと再チャレンジ」の場として大学開放事業を進めている。

### 3. 高齢者の学習支援の課題

高齢者の学習支援を考える際には、まず「高齢者」とカテゴリー化される人々の学習者としての多様性、つまり、それぞれの身体的能力・知的状態の差や、過去の人生経験、学習における関心・欲求や課題の多様性に十分注意する必要がある。高齢者についての過度のパターン化を行うことは避けたいが、例えば、50代から60代前半のプレ高齢期の人々には、老後の人生設計や退職準備についての学習に対する関心や要求があるだろうし、主に後期高齢層を念頭におき、福祉・医療・介護ケアなどの対象者として高齢者を捉えるならば、介護保険制度を背景に近年全国で展開されているような健康教育や介護予防としての学習活動、特別養護老人ホームやデイケア・センターなどでの残存能力の活用や交流的学習活動の促進等が重要になる。一方、多少の疾病はかかえつつも介護なしで自立して生活出来る、元気で活動的な高齢者は、前期高齢層を中心に高齢者全体の85%ほどにも達していると言われている（前述の団塊の世代のように、パソコンを苦手としない高齢者の社会的グループも出現している）。こうした高齢者に対しては、公民館や生涯学習センターなどでの高齢者向け学習機会の充実、既存の大学をも含めたいわゆる第三期の大学（University of the Third Age: U3A）や老人大学・シニア大学事業、異世代交流事業、エルダーホステルなど旅と学習が合体した学習機会などの展開が重要となるだろう。

また高齢期は、新たな知識・技術を獲得する学習や、仲間づくり等の交流活動、学習の成果を活かした実践活動・社会活動への参加を楽しむばかりの年代ではなく、そうした学習・活動を通じて自己をさらに成長させ質的に変革させることの可能な時期でもある。高齢者の学習機会が福祉事業の一環として、とりわけ、介護保険制度を背景に介護予防という枠組みで提供されることが多くなった近年では、高齢者を治療・保護・ケアの対象者あるいはサービスの受け手として見なす傾向が存在するが、そこには、社会教育の中で大事にされてきた、学習者を主体として位置づけ、その主体としての力を教育的な関わりによって育てようとする視点が欠けるきらいがある。さらには、高齢者も社会の創造に参画する市民であるという観点から、そのような市民としてありつづけるために必要な知識や力を身に付ける学びの場を保障するという視点が必要ではないだろうか。例えば、パソコン・インターネット等のIT技術の獲得を、政治的参加・メディアリテラシーを含めた、市民として必要なスキルの学習という意味で支援するとか、学術的な内容の学習機会を、単に知識を増やしたり教養を深めるためではなく、社会的課題を他者とともに解決してゆこうとする上で必要な要素と位置づけて提供する、などである。平均寿命が延び、また人口構成の中で高齢者の割合が高まっている現在、高齢期・者というカテゴリーは1人の人生の

中でも、また日本社会全体のなかでもかなり大きな構成要素となってきた。高齢者はそれまでの人生で得た知識・経験・技術を活用することで、また現役を退いたからこそできる時間的な余裕を活かして、より積極的な社会参画が可能になるという側面もある。高齢期における学習のあり方とその支援の方向性を正面から議論することが重要となってきた。

## 〔提言〕

・ 高齢者人口の増加という現実と、生涯のどの時期でも豊かな学びが行える生涯学習社会の実現という理念から、高齢者の学習の権利と機会が十分に保障されるよう、高齢者学習支援を教育政策の一環として明確に位置づけることが求められている。また老親介護・老老介護や経済的貧困の問題も含めて、高齢者の学習を阻害している要因の分析を行うとともに、阻害要因を是正する対策を講じることで、高齢者の学習の権利の保障につとめることが重要である。

・ 「高齢者」層はともすれば過度にパターン化して捉えられがちであるが、高齢期は人生においてかなり長い期間にわたっているし（例えば 50 代と 90 代とでは 40 年ほど、つまり 10 歳と 50 歳の差にも相応する開きがある）学習者として的高齢者は様々な経験、関心・欲求や課題等を持っている。また、高齢者がおかれている状況も、例えばジェンダー、社会的階層、学歴、等によって大きな違いがある。高齢者の学習を支援する際には、こうした質的差異に十分留意しきめ細かい支援を行う必要がある。

・ 高齢者の学習機会は、今日福祉事業の一環として多く企画・提供されているが、学習支援の理念と実践の部分で、教育分野、特に社会教育分野での蓄積が活かされることが望まれる。

（日本社会教育学会 国際交流委員会）

## - 12 平和のための学習 1980年代以降の歩みと課題

日本の平和学習は、ドメスティック・バイオレンス、学校内における暴力、在日外国人の諸問題等についてもおこなわれている。しかし中心は、戦争の問題である。その理由は、

日本国憲法第9条で非戦・非武装が定められているが、アメリカの軍事的要求と国内の軍拡勢力によって自衛隊の軍拡がすすみ、9条を変えて日本を積極的な戦争国家にしようとする政策がすすんでいる。日本には多くの米軍基地があり、その軍事的機能は拡充されている。米軍基地による各種の事故、犯罪があとをたたく、核艦船の事故がおこれば、横須賀基地の場合、首都圏の約3000万人が住む地域が核汚染され、数万人が死ぬ。また、基地があることによって、イラク戦争に日本が加担している責任が問われている。反基地運動の拡大とともに、基地問題学習が展開されている。1931年～1945年のアジア太平洋戦争の日本の責任とくに中国人、韓国人、北朝鮮人に対する責任が償われていない。ここには、日本軍慰安婦問題、外国人被爆者問題、戦時中の日本政府によって連行され、強制労働によって死んだ人々の問題が含まれる。

以下、1980年代以降の日本の社会教育における平和学習の実践にそくして5つの視点からその特徴をとらえる。

### 1. 戦争体験学習と歴史認識の問い直し

日本の平和学習の伝統は、戦争体験の被害をとうして戦争というものが人間の命と暮らしをいかに破壊する非人間的なものを学習することである。しかし、1980年代以降になると戦争における「加害」の視点が認識されるようになり、アジア諸国に対する加害の事実と戦争責任を問う実践が注目された。日本の80年代の経済成長に伴い、日本とアジアの関係を見直すことを求められたという背景があるが、このことが、「日本軍慰安婦」問題や教科書記述問題として社会問題化した。戦争体験者の高齢化、経済成長に伴う豊かさの中で、戦争体験が日常生活の中でしだいにリアリティを失ってきたが、アジア太平洋戦争の責任をアジア諸国からつきつけられるという形で、あらためて戦争体験を「被害・加害・加担・抵抗」など多面的にとらえなおそうという問題意識が高まった。

### 2. ヒロシマ・ナガサキと核兵器廃絶のための学習

長年にわたる被爆者運動と被爆者訴訟の取り組みなどによって、ヒロシマ・ナガサキの学際的な研究が進み、核兵器の使用が人間にどのような影響をもたらすのか、被爆の実相と被爆者の実情について理解を深め、核兵器廃絶のための運動と学習が進められた。また、核実験や放射能被害などを環境問題としてとらえるとともに世界の被爆者問題とつながる新たな視点が開かれた。

### 3. 市民による戦争遺跡保存運動の広がりや平和博物館の積極的な取り組み

戦争遺跡保存のための市民と地域による調査研究、学習活動の長年にわたる蓄積によって、長野県松代町、神奈川県川崎市、千葉県館山市などをはじめ全国の戦争遺跡保存にかかわる市民活動のネットワークが生まれている。また、平和博物館は武力による戦争を否

定し暴力を否定する視点に立つということで戦争博物館と概念的に区別されるが、日本は60館以上で世界でも群を抜いて多い。高知草の家、沖縄佐喜真美術館、福島県アウシュビッツ平和博物館など、平和のための研究、学習、運動を行なう拠点としての意義が注目されている。

#### 4. 9.11以後のアフガン・イラク戦争という現実に向き合う平和学習の取り組み

過去の戦争ではなく、今日の戦争というリアリティをとらえ平和のために何をすることが出来るのかを問うアクティブな平和学習が求められ、今日的な課題と平和のための行動に結びつく学習が模索された。また、自衛隊の海外派兵と武力の行使を容認し、9条を中心に日本国憲法を変えようとする動きがかつてない規模で台頭してきたことへの危機感から、2004年に『9条の会』が発足し、その呼びかけに応え数年のうちに全国の地域や分野別の会が7000を越えた。これは、日本が軍事力によって世界に貢献するのか、憲法9条の武力によらない平和の創造かという価値選択を問う憲法学習の広がりを生み出し、改憲に対する国民意識の変化を生み出している。さらに、今日の平和問題を世界的構造的に捉えるために、グローバリズム、貧困と格差、戦争と環境、子どもと戦争、暴力の連鎖の克服など「構造的暴力」と『積極的平和』の創造という視点の重要性が認識されてきた。

#### 5. 自治体における平和施策と平和学習の現状

非核宣言を行っている自治体は80パーセントを超えている。しかし、1984年に「全国の自治体、さらには全世界のすべての自治体に核兵器廃絶、平和宣言を呼びかけるとともに、非核宣言を実施した自治体間の協力体制を確立する」という設立趣旨のもとに結成された「日本非核宣言自治体協議会」に加盟している自治体は現在244である。この落差は、平和施策が宣言にとどまり、継続的に施策として予算化され平和事業が積極的に実施されている自治体は少数にとどまっていることを示している。また、学校教育における君が代、日の丸の強制や歴史観問題による平和学習の萎縮が起きている。自治体によっては9条の会などの公共施設利用が拒否されたり、公的な社会教育においても自己規制が強まり、平和学習の取り組みが非常にやりにくくなっている。しかし、人権、環境などの現代的な課題として広く平和問題をとらえる学習の一定の広がりも見られる。これまで以上に、住民、市民の参画と社会教育職員による共同の力が求められている。

## 〔提言〕

- 1．1931年～1945年のアジア太平洋戦争による「日本軍慰安婦」、「外国人被爆者問題」、戦時中における国内の「強制連行・強制労働」などについて実態調査をおこない、これらの問題を正しく後世に伝え、再び同じことが繰り返されないように教育的な施策を講じること。
- 2．ヒロシマ・ナガサキにおける被爆の実相と被爆者の実情について理解を深め、核兵器廃絶のための学習に積極的に取り組むこと。また、これらの取り組みを世界の取り組みと共同連携するために、国連の軍縮（兵器の削減と全廃）・不拡散教育の取り組みに積極的に参加し、その教育プログラムの開発、普及を推進すること。
- 3．日本の平和博物館は国内に60館以上あり世界でも群を抜いて多い。しかも、民間、私立の施設が多く、平和のための研究・学習センターとしての価値が注目されている。その運営や事業展開について自立性を損なうことなく公的な支援をおこなうこと。また、学校教育をふくめて自治体と平和博物館の連携による平和学習の推進ためのネットワークを組織化すること。
- 4．人権、環境、開発、平和など今日的な問題に取り組む人権と民主主義のための教育を公的な取り組みとして推進すること。特に、ユネスコが進めている平和文化を創造するための教育（Education for Culture of Peace）に参加し、関連組織との協力を得ながら、市民教育プログラムを開発し実施すること。
- 5．自立的で創造的な自治体平和政策をつくるために非核自治体宣言を発展させ平和自治条例を制定し、その一環として学校、自治体、企業、地域などあらゆる場で憲法学習を中心とした人権、平和学習事業を推進し支援するしくみをつくること。

（社会教育推進全国協議会 谷岡重則）

## - 13 「健康学習」に関する動き

健康の実現をめざすとりくみは、総ての人びとにとって最も身近で基本的なことであるが故に行政施策においても「健康教育」を重要な事業としていちづけてきている。しかしそこでの対策としての教育活動と、社会教育としての「健康教育」との協働は、行政の縦割体制のなかでは緊密になされてはこなかった。

行政としての目的と目標のもとに一律的に展開される施策としてのとりくみと、地域住民の学習要求にもとづく自由な発想による学習とは一定の距離をもつものであるが、その緊張関係をもちつつ、住民の立場にたつて、「生きる営みとしての健康」へのとりくみの主体化に視点をおくことを共通の基盤にすえて協働のとりくみとしてどのような充実発展をうみだすのかを課題として、現実的な状況のなかで「健康学習」を考える。

### 1. 近年の国の保健政策

#### 1.1. 生活習慣病予防に対すとりくみ - 行政指導による展開の矛盾

2000年からは生活習慣病予防に焦点をすえた積極的なとりくみを市町村に課している。2000年に国民運動として「健康日本21」を出し、生活習慣病予防に対すとりくみの計画化を求め、自治体にそのとりくみを実施させた。

このとりくみの過程（計画化）で「住民参加」を強調したが、多くの場合形式的な住民参加の「会合」に終わり、真の参画にはなり得ない状況で、住民を主体とする自治体の「自治能力」の未熟さを露呈する段階に終始した。

官僚発想にもとづく行政主導的な諸施策の進行は地域住民の自由で活発な論議の場を保障することなくトップダウンの流れを固定化させてきた。その末端を担う市町村職員は地域住民とひざをまじえてじっくり話しあうことの意義をおさえず、施策を鵜呑みにして住民に伝えようとするのがあたり前としてきた。反首長派の意見をもつ者をさけようとする住民の代表の人選も行われた。住民の反論や積極的な意見をいかに抑えるかを考えて、会議のスムズな進行を企画する傾向を固定化させてきた。その状態のなかで、「住民参加の計画づくりを」といわれても、その具体的な進め方にとまどいを抱かざるを得なかった。

行政の立場で地域住民の健診結果や死亡統計などから健康実態をまとめ、そこから課題をすえて、実践計画をつくり、それを住民との会議に出して、質問と意見を求め、決定するというとりくみに終始した。住民の参加は地域内の諸組織の会長であり、その会での話しあい討議をふまえて参加するような配慮はもたれていないのか一般的であり、その会合で、住民によってはむずかしい、実態や課題や、方策を分厚い資料で示され、一般的な説明（わけのわからない横文字入りの）をきくだけでは、質問もできない、意見を出せば浮きあがってしまいそうな気がする……そんなム・ドの会議を「住民参加」と考える状態のところが多くなかった。

そのような状態で決められた計画では、行政のすえた「課題」は文字上では課題といえるが、そのことを課題として意識するまでには至らず、住民は行政の受け手にまわる。ここでの計画づくりは「計画書」づくりで終わり、金と時間をかけたりっぱな計画書はその後倉庫に積まれていく。

## 1.2. 「健康増進法」(2002年)の制定 - 「自己責任」の強調と公的支援の後退

その後「健康増進法」(2002年)を制定し、生活習慣病予防の徹底をはかることを法制化しそのとりくみを「自己責任」とした。

健康増進法は第2条で「自らの健康状態を自覚して健康増進に努めなければならない」という、健康への「自己責任」を強調し、第3条に、その実現を支援することとして「健康教育」等の公的役割を位置づけ、そのための職員の資質の向上を必要とした。そしてこの増進法は、そのとりくみを行政のみではなく、民間(保険者)が行うようにした。「官から民へ」の移行である。ここに健康実現のとりくみを「自己責任」として公的支援の後退を位置づけたのである。

とりくみの具体化として「健康フロンティア戦略」(2004年)、「健康診査の基本指針」(2004年)、「食育基本法」(2005年)などを制定し、2008年に「医療制度改革」の実施に入り、従来からの「老人保健法」を廃止して、そのとりくみを行政から保険者に移行させて「特定検診・特定保健指導」の実施となって、今各市町村はそのとりくみに追われている。このような早急に結果をもとめるとりくみは、必然的に自治体におけるトップダウンの流れを強め、住民の自治的で主体的なとりくみとは程遠い流れを生んでいる。

健康増進のとりくみを民間と住民の努力に期待しつつ国はとりくみの具体的課題とその対策としての生活習慣予防を重視して、保険制度(国民健康保険や社会保険制度等)の安定化のための対策をうち出した。そのための目標の具体化として「生活習慣病」を位置づけ(生活習慣による疾病だからそれは各自自身のことであると)その早期予防として、感覚・症状で判断する以前からの「状態理解」のための健康診査(健診)を重視し、症病が増加する年代(40才~74才)に焦点をおいた事業としての「特定健診」と「特定保健指導」をやらなければならない事業として位置づけそのとりくみのマニュアルまで示して目標値の到達をはかろうとしている。この予防は、医療費軽減を実現させ、保険制度安定化への財源負担をおさえようとする発想にもとづくものである。したがってこのとりくみは、各自の健康実現能力(人間らしく生きるための主体形成)をめざすことよりも、疾病予防による医療費軽減をめざすものであり、そこでは主体形成として「健康学習」を重視する発想との齟齬を生んでいる。

このような対策発想は、問題現象に対応してその対処をはかろうとする目先のとりくみに終始して、その問題現象の発生する根源の解決に迫り得ない、つけ焼刃のとりくみとなり、その改善結果を分担範囲の狭い視野の中で追い求めるための「アセスメント 目標設定 効率的とりくみ 評価」の視点に基づく計画策定と、実践のマニュアル化に依存する事業へのとりくみとなり、とりくみにおける主体と、その連携、協同の内実をあいまいにさせて、その場かぎりのとりくみに終わる傾向をうんでいる。それだけでなく、このようなその場当たりのとりくみと、「評価」を強調する傾向が、あらゆる分野でのとりくみにおける共同として人間関係をも崩壊させている(その関係の分断と崩壊が、肉体的・精神的・社会的な健康の不安定化を増大させている)。このようなとりくみの推進では現実的な複雑な状況のなかで、精一杯生きようとしている住民にとって、自らの課題意識に基づいて、その解決をはかろうとする意志が伴わないことになって、持続性を保てなくなり、真の自己決定にもとづく自己責任としての自律化をもたらすような主体化の実現にはならない。ここでは現代における健康破壊の根源を明らかにしてとりくみの



課題を共有化するようなとりくみの主体化が必要となっている。

## 2. 住民主体のとりくみへの重視

行政改革の中では、「国から地方へ」ということで「地域自治」を期待しているが、その主体である住民の自治能力の形成過程とその支援の内実があいまいなままに、前述したようにトップダウンで結果を求める発想で「連携」と「協働」を強調しており、行政主導に基づく行政側からの「協働」は、真の「地域づくり」としての住民自治にはならない。

### 2.1. 住民主体化の学習に迫る二つの視点

このような状況の中であらためて「健康学習」のあり方が問われており、住民自身が健診結果から自らの健康問題を自覚してとりくむことへの支援のあり方を具体的に見直そうとする動きが出ている。その一つは担当保健師や栄養士の立場で住民の学習を支援する能力の形成を必要として、健診結果を、予防の視点から住民の立場で読みとることのできる力を身につけようとする学習が進められていて、そこではあらためて「住民自身の学習」に対する考え方の見直しに気づき始めている。

その二つ目は、「生活習慣病」を個人の生活のあり方に要因をにおいて自己意識の啓発をはかり「自己責任」として強要化しようとする国（行政）の動きを批判しつつ、現実的健康問題の多様性と生活習慣における諸要素を構造的にとらえて、健康阻害の社会的背景を見抜きつつ、自らの健康問題を考えるような組織的なとりくみを展開しようとする動きである。ここでは、あらためて、死語化しつつある「公衆衛生」（憲法 25 条）の意義を再確認しようとすることになる。後者の発想は WHO の提唱しているオタワ憲章（86 年ヘルスプロモーション、「学習権宣言」1985 年の翌年）の視点に合致するものであり、あらためてこの視点から導きだされる「健康教育」と「健康学習」の理念への国の積極的理解とその政策を求めようとするものである。

#### 2.1.1. 「健康教育」を見直す視点

第 1 の点については、健康へのとりくみの主体化において考える必要がある。具体的には「健康教育」概念の見直しが必要になってくる。「健康教育」についての一般的な認識は、健康管理方法や健康づくり方法の「指導」ととらえられてきた。ここでは健康を心身における疾病の視点でとらえることを中軸においている。自分の身体でありながらその「主体」としての営みの原理とその状態への理解と判断はむずかしく、その専門的理解が不十分である故に専門家（医療従事者）におまかせすることがあたりまえのこととなる。その依存性のうえに「健康教育」はすえられてきた。したがってそれは専門家が素人を指導教育することになり、専門家の支持を忠実に守ることが自己管理であると考えさせられてきた。そこでは専門家が権威をもつことによって依存的信頼関係を保つことになる。故に「健康教育」はその「権威」で成り立つことになる。そしてその権威は行政権力と結びついた時に不動のものとなる。それが行政施策としての保健行政のトップダウン的推進をもたらし、その意識改革を困難なものにしている。しかも、「西洋」といわれている「医療」は治療分擔によって生体を分断してとらえることになり医療（指導者）と患者の関係は疾病部分（患部）を軸として関係をもつ状態を強め、自分の「主体」としての「からだ」の生きる営み

の原理を全体的にとらえることができないままに、疾病中心の依存的健康観を固定化させてきた。自分が（人間が）生きていることをからだの丸ごとでとらえられずに、「いのち」を考えることの弱さを生んできているように思われる。

そのような一般住民の健康観を切りかえないままで、「自らの健康状態を自覚せよ」といわれても、症状や気分によって判断する以外に自覚することはできない。にも拘わらず症状がでる前に予防意識をもって増進につとめよと主導して「自己責任」であるということになってきているのである。

疾病をもたないための予防（一次予防）の必要性は気分としては誰でもがあたりまえのこととして感じていることではあるが、だから今何をしたらよいか、自分にとって何が大事なことなのか具体的に見えてこない「自覚化」にはならない。その自覚化にどう迫るかが課題になってくる。

行政の立場で決めつけてきたとりくみ方への発想を切りかえて、住民自身の立場にたつて、住民と共に課題を設定し、住民の納得の行くような方法でとりくもうとする姿勢への転換が必要となっている。そのことに関して社会教育の側からの積極的な提言と協働が必要とされる。

### 2.1.2. 「健康」の主体的把握と「学習」理解の連動 - 社会教育の側からの提言

ここであらためて、健康とはどういうことなのかについて WHO の基本概念（1946）を想起する必要がある。「健康とは疾病がないという状態だけでなく、精神的にも社会的にも安定したよりよい状態である」とこのことは現在の日本の状況の中で特にあらためて健康を考えるうえでの原点として確認することが必要である。

その原点にたつて憲法 25 条における人間らしく生きることの権利と、「公衆衛生行政」への意識を確認することであり、それに基づいて生き方と自然的社会的環境のあり方を考え、行動する基盤を考えなければならない。そのことを主体的にとらえるところに、従来の疾病中心思考にもとづいた「健康教育」を脱皮して健康実現をめざす主体形成としての「健康学習」をすすることが必要となっている。それは「健康」を、生きる営みを継続させている「主体」としての人間まるごとの営みとしてかんがえることからスタートする。

現対策の進行化で身近なとりくみとして具体的に「特定健診」の例で考えるならば、生活習慣病といわれている脳卒中・心臓病・糖尿病の三つの病気はいずれも血管損傷の問題である。したがって生活習慣病は血管病である。予防課題は「血管を守る」とこととなる。では血管とは何か。多くの住民はこれが分かっていない。従来の「健康教育」は血管を具体的にイメージして、そのいたみを守ることを主体的に考えるような支援をしてこなかった。では血管が送っている血液とは何か。自分が生きるうえで、血液とはどんな役割をもっているのか それはからだの中をどれぐらいどのように流れているのか この根本的なことがイメージできていない。そのようなことが具体的にイメージできることによって、生きている（生きる営みを母親の胎内から続けている）自分のからだ（自分そのもの）をイメージした時に、生きるとはどういうことなのか自分のこととなり、その生きる営み（血液の質と血液を循環させる血管等、臓器の機能の全体像とそのその機能的関係を阻害する悪条件は何か・・・と考えを発展させる基盤をもつことになる。そこでは自らの生活習慣を見直すと同時に、その習慣や自分の「生体」に影響を及ぼすよ

うな社会環境への視点をすすめることになる。

学習とは知識（ことば）を憶えることではない。そのことを自分なりにイメージして理解し、思考を発展させることのできる力を身につける営みである、という学習の原理をすすめることが、この場合での生きる力となる、それを共有しあって、まわりの人々が生きることのできる地域をつくりあうような人間的な「社会関係」を創りだすことになる。

情報化社会における情報（知識）を基盤とする生きる力とは、その知識を具体的に理解し、イメージして自分の思考を発展させる力を身につけることであり、その主体的営みを「学習」と考える。

ここでは「健康教育」という表現を否定するのではない。ここで考えたような主体的な営みとしての「学習」をほり起こし、支援する営みとしての「教育」は重要であり、そのような機能をもつ営みとして「健康教育」観を見直し、すえ直すことが必要である。ここでの教育は、専門家や権威をもつ人の営みのみでなく、素人同士の学びあいの側面にある教育的営みを重視することによって学びを深め合う地域づくりが発展される。

## 2.2. 原点に立ってとりくむ政策を

### 2.2.1. 「公衆衛生」への確認から

構造改革にける「官から民へ」の動きの中での「公衆衛生」の確認とその見直しが必要となっている。従来からの流れのなかで、人々には、肝心なことは国が決めてくれる、やってくれる、保障してくれるという考え方の安易さがあった。このことを住民のみでなく、行政担当者も厳しく考えなくてはならない。

「官」としてやってきたことを民間活力に期待するということは、人々が個人的にサービスを選択して民間の力を利用することであり、そこでは個々人の判断と選択能力が問われることになる。官でやってきたことを民間に委託し、住民への支援を「個人給付」として行うことになる。例えば行政からすすめられたから健診を受ければよいのではなく、本人が「申請」（自覚して）受診するということになる。すべてが個人と民間業者との契約で成りたつことになる。この意識変革がなされないまま、「官から民へ」の動きが始まっている。そのため健診受診率がおちたとあわて始めている。本人が主人公となって「申請」して権利を行使することは民主主義の原理でもあるが、その切りかえが行政の事務レベルで行われるだけでは誠に冷たい発想である。公衆衛生として総ての人々にとっての健康福祉の権利を擁護する立場で考えると、その権利行使に関する意識変革にかかわる学習が保障されなければならない。広報で情報を流しただけでは複雑な制度の仕組みやその利用の仕方への理解は困難である。単に業者との委託契約を結ぶだけでなく、条件に該当しない人々への支援や、条件の整っている人々への有利な利用意識とその方法への積極的な支援へ配慮が必要であり、そこに「公衆衛生」を考え行使する公共性の内実があることを、行政職員も住民自身も学びとらなければならない。

### 2.2.2. 「オタワ憲章」への確認から

生活習慣病の予防として、食と運動、睡眠や生活リズムのことが課題にされ、とりくまれている。そのことは直接的な予防行為として考えられなくてはならないが、それらのことが不安定になっている社会状態としての不安定性に鋭い視点をすすめる必要がある。現在

の日本社会の状態の不安定さは、肝心な「生体」そのものの破壊をももたらし始めている。

このことをきびしくとらえながら、すべての行政・民間部門の協働が必要になっている。その協働、連携は、人々の生体の実態（精神的・肉体的）を具体的科学的に明らかにして、阻害条件を共通に認識することによって成りたつ。今総ての部門がそのことに向かって考えなくてはならない。その意味で、そのような総合的、社会的関係の構築こそが、すべての人々の健康を守り、実現させることになるということに気づき、そのことへの働きかけを起こすような健康学習が必要である。このことが全国保健師の研究集会や公衆衛生研究会などで提起され始めている。そのような意味であらためて WHO の提唱したオタワ憲章（1986）を想起し、その理念の実現化をはからなくてはならない。

### **オタワ憲章 ヘルスプロモ - ション（1986年・昭和61年）の要点**

平和・住居・教育・食物・収入・安定した生態系、生存のための諸資源・社会的正義と公正に健康のための前提条件をおく。

諸条件（政治的・経済的・社会的・環境的・行動的・生物学的・・・）を健康にとって望ましいものにつくりかえる（唱導）・・・その行動的主導者になる。

健康の潜在的能力を十分発揮できるような能力を身につけるようにする。

すべての関係部門の連携・協働をはかり調停する。」

## **〔提言〕**

1 「健康」についての基本的概念を確認して、広い視野のなかで健康問題とその解決課題を明確にしたとりくみを展開すること。

- ・ 自殺、うつ、虐待などの社会的背景にある問題への総合的とりくみを国と地域の段階でそれぞれ明確にして、住民との協働を築くこと。
- ・ そのための住民主体の学習の充実策の確立を。  
<行政主導の学習では住民のものにならない>  
<住民と共に学びを深めるような、保健師・栄養士・医療従事者・社会教育関係職等の共同学習が必要である そのための機会と学習継続の保障を>

2 生活習慣病予防（メタボリック予防）のとりくみに焦点がおかれているが、このことも一つの課題として、総体的に地域の保健活動を公衆衛生の視点で見直すこと。そのための自治体保健師の増員と、研修の保障が必要である。民間への「丸なげ」は公衆衛生の否定である。

3 目標設定と効率的とりくみと評価の視点は大切ではあるが、そのことが事務的机上的に進められるために、じっくりととりくんで納得して解決力を身につけるような学習活動がすわらないままに流されている（教育＝学習活動は企業経営の論理では充実しない）。その時は良い結果がでてでも表面的なとりくみではまた元の状態に戻ってしまう。総ての人々が主体的にじっくりと自分の健康を実現させるための学びあう活動を保障し、健康の土台

づくりに力を入れることが今、必要になっている。

4 個別教育が重視されているが、孤立化が進み不安的な状態が深まっている現状では、個人を責めるのではなく、仲間と支えあい考えあうようなとりくみが地域で展開されるような、組織活動の推進を考える必要がある。相互の理解と気づきあいを生み出すような地域の活動が、個別指導よりも生活に定着するような良い結果をもたらしている例も多い。そのことが孤立化の不安も解消している。そのような「社会関係」を増進させるようなとりくみが今、必要である。

5 国は具体的なとりくみの方法までも指示するような出し方をするのではなく、「基本的な理念」に基づいて、各地域の実情に即したとりくみが柔軟に工夫されて、活発な展開がなされるような条件を、考える必要がある。

(社会教育推進全国協議会 松下 拓)

## - 14 識字教育・日本語学習

### ～大阪での取り組みを中心に～

#### 1. 識字教育をめぐる日本の状況の概観

日本では識字に関する大規模な実態調査がなされていないにもかかわらず、「識字率 99.9%」（あるいは「99%」「95%」）といった漠然とした数値が独り歩きしている。しかし、日本語の読み・書きのできない、もしくは読み・書きに困難を感じ識字教育を必要としている人は以下に記すように日本国内に多数存在している。またさらに近年では日本社会のグローバル化を背景に、帰国者・渡日者、日本人を配偶者とした国際結婚の家族等の増加に伴い、読む・書く・話す・聞くための日本語学習を求める人が急増している。

##### 1.1. 民間の識字運動が牽引してきた日本の識字教育

識字教育・成人基礎教育推進のための政府の政策がほとんど存在しない中、日本では、各地で展開される民間のボランティアな運動が日本の識字教育活動の主な牽引役となってきた。1960-70年代以降、夜間中学の設立運動や被差別部落での識字運動（福岡県筑豊の読み書き教室や部落解放同盟による学級から各地の被差別部落へと広がりを見せた）が行われてきたし、横浜市寿町で1978年に開始された寿識字学校（1980年以降大沢敏郎氏（1945-2008）が主宰）や李仁夏氏（1925-2008）によって1973年に川崎市に創立された社会福祉法人青丘社が行った識字学級、日本各地の自主夜間中学やボランティアの識字サークル、あるいは教会、市民団体、公民館等の主催する識字教室・読み書き教室など、様々な識字の場が生みだされ、戦争・差別・貧困、義務教育での長期欠席や就学免除/就学猶予等、様々な理由で文字の読み書きを十分に学ぶことができないままに社会生活を送っている成人（被差別部落出身者、在日コリアン、障がい者、沖縄出身者、被爆者、アイヌ民族など）を支援してきた。また、公立の夜間中学でも学習者の必要に応じて識字教育が行われてきているが（本レポートの「II-9 義務教育未修者の学習権保障」も参照のこと）、夜間中学には修業年数が規定されているため、例えば大阪の麦豆教室（自主夜間中学）のように、夜間中学を卒業した後にも学び続けたいという在日コリアンの人たちの思いを受けて開設された学習の場もある。

##### 1.2. 識字実態調査の欠如

日本では、政府によって大規模な識字能力調査が1948年（全国調査）と1955年に行われて以来識字についての本格的な実態調査がなく（1955年の調査は1948年の調査結果を受けて関東・東北地方の若者に対象を絞ったもの）、実態について正確な把握がなされていない状態が続いている。その一方で、日本社会では「日本は識字率 99.9%」といった類いの根拠のない神話が漠然とまかり通っている。このような神話は、読み書き能力を身につけられなかった人に、読み書きに困っている事実を打ち明けることをためらわせることで、社会におけるそうした人の存在をますます見えにくくし、ますます「日本には読み書きに困っている人はいない」という神話を強める、という悪循環を引き起こしている。

諸外国では1990年の国際識字年をきっかけに大規模な実態調査が行われ、調査結果の

公表によって識字の現状に対する社会の認識も高まり、1991年～2000年の「国際識字の10年」のあいだに識字政策や識字に関する教育・研究推進体制が大きく進展するという流れが見られる。韓国、オーストラリア、フランス、アメリカなどにおいては、実態調査の結果を踏まえて法律制定を含む各種の施策が進められたが、例えばアメリカの場合、1991年に全国識字法が制定され、その中に国レベル、州レベル、地域レベルの識字センター設置について、それぞれの年間予算規模にも言及しつつ規定されている。日本では識字教育の専従者や研究者がほとんどいないが、これは諸外国と比較しても特異な状況であり、政策、研究、実践の全ての面で日本の立ち遅れは顕著であると言わざるを得ない。

### 1.3. 国レベルの識字政策の不在

上記の問題とも関連するが、日本政府は、識字や日本語学習を含め、成人基礎教育に関する政策を持っていない。本来、成人の識字は豊かな生涯学習活動を行うための前提条件であり、生涯学習政策の根幹に位置づけられるべきものであるが、識字教育に関係して行われた国レベルの施策としては、被差別部落（同和地区）の「経済力の培養、住民の生活の安定及び福祉の向上等に寄与する」ことを目的とした同和对策事業特別措置法にもとづき1969年に開始された同和对策事業が挙げられる程度である。この枠組みの中で被差別部落での識字学級への補助（講師謝金）が行われ、被差別部落での識字運動を後押ししたが、2002年にこの事業は打ちきりとなった。識字学級講師への補助金に関しては、公的補助の必要性を認識し独自の判断で継続している自治体がある一方、国の事業の終了とともに廃止した自治体もあり、国レベルで識字に関する政策の存在することの意義は大きいと言える。

また現在折しも、2003年から始まった「国連識字の10年」中であるが、これまでのところ識字についての総合的な施策が準備されることも、識字に関する基本的法案の検討が国会の議論にのぼることもなく、政府レベルの政策の進展という意味ではほとんど全く効果をもたらしていない状況である。

### 1.4. 外国人居住者の増加と新たな課題

日本語の読み書きを支援するための識字教育政策の不在に加え、この20年ほどの間に日本では外国人居住者が急増するとともにその構成が変化しており、新たな対応を日本社会にせまってくる。日本の外国人登録者数を見てみると、1986年の86万7千人から2005年には200万人を超えた（これは日本の人口全体の1.57%にあたる）。このうち、韓国・朝鮮人は1986年には67万8千人で外国人登録者数の78.2%を占めていたが、2005年には59万9千人に減少し、外国人全体で見れば最も多いとは言えその比率は全体の29.8%まで低下した。この一方で急増したのが中国籍の居住者（日本人の配偶者、中国帰国者やその家族、留学生などを含む）で、1986年には8万4千人で外国人登録者数の9.7%だったが、2005年には52万人で外国人登録者数の25.8%（全体で第2位）にまで増加した。この二国に次いで外国人登録者数が多いのは、ブラジル（30万2千人、全体の15.0%）、フィリピン（18万7千人、9.3%）、ペルー（5万8千人、2.9%）となっている。

外国人居住者の多くは生活者として日本に来ているが、来日前に日本語を十分に学んで

いるわけではなく、話す・聞くための日本語学習を含め、生活のための学習支援が重要となる。こうした人たちのために各地で日本語教室などが開かれるようになってきているが、民間ボランティアに大きく依存していること、学習支援者の研修体制が整備されていないこと、生活者として在住している外国人の様々なニーズに適した日本語学習のカリキュラム・教育方法等の開発研究が不十分であることなど、様々な課題が浮き彫りになっている。同時に、外国人居住者の中にはもともと母語での識字能力が高くない人もおり、そうした人たちへの母語教育も課題となっている。外国人居住者の言語能力の問題は、その子供たちの言語能力獲得課程にも直接影響を及ぼすこともあり、対応が急がれる課題である。また、外国人が日本語能力を身に付けるための学習とともに、同じ地域で暮らす住民・地域社会の構成員として日本人と外国人が関係を結ぶことを目指した学習や、外国人と共に生きることについての日本人の側の学習もますます必要となってきている。

諸外国では、成人基礎教育などとして、生活に必要な学習を在住外国人に保障する施策があるが、日本においてはそれが決定的に不足している。総務省の元で設置された「多文化共生の推進に関する研究会」が2006年の報告の中で述べているように、地域社会の構成員として外国人が生活してゆけるような取り組みを、外国人住民が集住する地域の地方自治体が必要に迫られる形で行ってきた一方で、国レベルでは、これまでは主に外国人労働者政策あるいは在留管理の観点から在住外国人への対応が検討されてきたにすぎない。また地域での日本語学習支援は、文化庁管轄の国際交流・文化政策として位置づけられており、教育政策としての位置づけにはなっていない。日本語学習支援に限らず、地域に居住する外国人に対して地域住民生活サービスを十分に提供する施策の確立が求められている。

## 2. 識字教育・日本語学習支援の運動と施策の進展：大阪での取り組み

大阪は在日コリアンの数も多く、1960年代より被差別部落での識字教室や夜間中学設立運動等が盛んに取り込まれるなど、識字の分野では全国でも中心的な役割を果たしてきた地域であるが、ここ10数年の間にも、他地域では例を見ないような先進的な運動や活動の広がりが見られた。以下、識字をめぐる大阪でのここ10数年の動向や成果について、いくつか紹介する。

### 2.1. 識字運動同士の交流・連携の広がり

大阪では1970年代後半から80年代に、被差別部落の識字学級、夜間中学、中国帰国者や渡日者のための日本語教室など、それぞれの運動や分野内部での相互交流が始まっていたが、さらに、「国際識字年」(1990年)の前年に結成された国際識字年推進大阪連絡会によって、それぞれの運動・組織の枠を越えた交流や、新たな識字運動(障害者の識字運動、公民館で行われていた被差別部落以外での読み書き教室など)との連携が進められて行った。大阪府や大阪市の支援を受けつつ、1990年より、被差別部落の識字・夜間中学校・日本語教室・障害者の識字などで学ぶ人たちの交流会「あつまろうよみかきのなかま」が毎年開催され、約700人が集まるとともに作品集や報告書が発行されている。また、この連絡会では、大阪府や大阪市とも連携しながら、識字教室・日本語学級の学習者やボラン



ティアに関する調査など、この地域での識字に関わる実態把握調査をすすめている。

## 2.2. 「識字推進指針」「行動計画」の策定

上記の国際識字年推進大阪連絡会では、識字を地方自治体の施策の中に明確に位置づけることを求め、大阪府や大阪市に対して「識字推進指針」の策定を要望していたが、1993年には両者がこの指針を策定し、大阪府内各地の市町村でも、識字に関する施策の基礎となる指針や具体的な行動計画が作成されるにいった。これは全国的にも他に類を見ないものである。

## 2.3. 「識字・日本語センター」の開設

国際識字年推進大阪連絡会ではまた、識字教育を推進するための拠点として、交流事業・学習者のための相談窓口事業から教材・プログラム開発や支援者研修までを総合的に担う公的なセンターの設置を訴え、2000年に「成人識字・日本語学習センター（仮称）」創設の提言をまとめた。この提言の主要な部分を受け入れる形で、2002年、大阪府、大阪市、(財)大阪府人権協会、(社)大阪市人権協会、および、識字・日本語連絡会（国際識字年推進大阪連絡会が改称）の連携・協働のもと「識字・日本語センター」が開設された。2006年には体制をさらに整え、名称も「おおさか識字・日本語センター」と変えて事業を展開してきた。このような総合的な識字センターは、国レベルでも地域レベルでも日本では他に例が無い。また識字事業を推進する拠点を地方自治体が公的に設置したという点でも、識字事業推進を自治体の責任として明確に認めた例として、画期的である。

ただ世界的に見れば、様々な規模・性格（公的・民間）の識字センターが各国で設置されており、例えば地域レベルの小規模な草の根センターから、大学での識字研究センター、全国レベルのセンター（例えばアメリカの国立識字研究所やインドの国立識字センター）まで、数多く存在している。

最近では、大阪府行政の「抜本的な見直し」の中で識字事業の打ち切り（識字・日本語センターへの補助金の廃止）が提案されるなど、識字分野での公的責任の後退の動きが見られる。これに対しては、識字・日本語センター継続の意義を訴えるため、識字・日本語連絡会から橋下徹大阪府知事へ「大阪府の『識字推進事業』の継続を求める要望書」（2008年5月）が出されたが、2009年度に大阪府からの補助金は廃止された。

## 〔提言〕

### 1. 政府への提言

政府（国・地方）に求められている事柄として以下のようなものが挙げられる。

・読み書きが十分できない人や基礎教育を必要としている成人の数（識字教育だけでなく、例えば義務教育を形式卒業し成人になった人なども含む）  
・識字関連の学級数や、識字・日本語学級が抱えている困難、自治体など行政の課題、政府に求められている役割等、識字や成人基礎教育に関する国内の調査を早急に行い、実態を把握すること。また、世界的

な政策や動向についての調査や情報収集を行うこと。1955年の識字実態調査（1955）によっても、同和地区を対象にした1990年代の調査によっても、読み書きを十分にできない人が現在も少なくないことを推察させるに十分な結果が得られており、本格的な調査によって実態を把握することが急務である。また調査を行う際には、情報化の進展にともない新たな識字能力（リテラシー）やスキルが求められていることへの配慮も必要である。

- ・把握された実態を踏まえ、識字教育や日本語学習支援など、成人基礎教育に関連する政策（および担当部局）を作り、系統的・体系的な施策を確立すること。そのためには、政策の基盤・根拠となるような法律（前述の識字推進法など）を制定することが求められるだろう。また日本政府は、内外人平等の原則（日本国籍をもっているかどうかに関わりなく人権については平等な施策を行わなければならないという原則）を定めた国際人権規約などを批准している以上、グローバル化を背景に増加している海外からの居住者についても、日本で安心して暮らせるように必要な施策を打ち立てる必要がある。

- ・識字教育の事業・研究推進において拠点となるようなセンターを、全国・地域ブロック・自治体など様々なレベルで設立すること。

- ・識字に関しての国際的な交流を広げ、連携を進めること。欧米各国や文化的・経済的にも日本とつながりの深い東アジア諸国の事例も含めて世界各地の状況把握に努め、そこから学び、日本国内での識字の取り組みに活かすべきである。また日本はアジア・アフリカ各国（特に、歴史的に日本と関係の深い東・東南アジア）に対して国際協力・援助を行い国際的な責任を果たすことが求められているが、自国内で成人基礎教育の課題に正面から取り組んでいない政府が、識字などの成人基礎教育の分野での国際協力・援助を的確に行えるとは考えにくい。国内での識字教育・成人基礎教育の推進は、その分野での国際協力の推進にもつながることが期待される。

## 2. 市民社会への提言

市民社会に対しては、以下のような事柄が求められていると言える。

- ・自分たちの周りに読み書きに困っている人がいないか、いるとしたらその人たちが学べる場所はどうすれば作ることができるのかについて、考え・行動して追究すること。現在の日本では、読み書きできないことを自分の責任であるかのように捉える風潮が見受けられるが、こうした人は、戦争・病気・貧困・差別など社会的な原因によって読み書きを十分に学ぶ機会を持ちきれなかったというのが実情であり、その人たちの学習は社会が支えてしかるべきものである。

- ・すでに日本語学習支援、識字教育の分野で学級運営等の活動を行っているグループや団体は、相互に交流・連携して連絡会議のような組織・ネットワークを創り、学習者同士の交流、教材の交換、教材の共同開発、自治体等への働きかけを効果的に推進してゆくこと。加えて、行政を担当する公務員も含め、識字教育・日本語学習支援の推進をバックアップ

してくれる市民を増やしてゆくこと。大阪で地方自治体の指針・行動計画の提案や識字・日本語センター設立に関する提言が（その全てではないにしても）受け入れられ実現して行った理由として、大阪では国際識字年推進大阪連絡会というネットワークが作られ、識字運動が広がりをもった点や、連絡会として運動を組織することにより力を発揮することが出来た点が挙げられるだろう。

・自治体に対し、調査実施・事業展開・識字推進指針や行動計画の策定・責任部署設立などの要請を行うこと。政府が法律を持っていない段階で自治体だけが動くことはなかなか容易ではないが、大阪府内の市町村が独自に指針や行動計画を策定した例もあり、自治体が各地で動くことが全国的な気運を盛り上げることにつながる。それぞれが各地方自治体に積極的に働きかけることが望まれている。

（日本社会教育学会 国際交流委員会）

## - 15 持続可能な開発のための教育（ESD）

### 1. ESD の 10 年の開始と日本における ESD 推進体制

#### 1.1. 国際社会への提案

持続可能な開発のための教育（ESD）については、環境と開発に関する国連会議（リオ・サミット）以前からその必要性が指摘されており、リオ・サミットにおいてはアジェンダ 21 の第 36 章が ESD の推進に充てられた。これを受けて、UNESCO が主導機関になり、1997 年の「高等教育に関する世界会議（WCHE）」では初めて ESD セッションが設けられる等その推進が図られたが、必ずしもはかばかしい成果は得られなかった。

そのような状況の中、2002 年、国連持続可能な開発に関する世界首脳会議（ヨハネスブルグ・サミット）において、日本の NGO と政府が共同提案した「国連持続可能な開発のための教育の 10 年（UN/DESD）」は、国連総会での決議を経て、2005 年から国連プロジェクトとしてスタートすることとなった。

#### 1.2. 市民社会の ESD 推進ネットワーク ESD-J の発足

この決議を受け、提案主体である日本の NGO は関係者に呼びかけ、2003 年 6 月、国内外の ESD をパートナーシップで推進していくことを目的に、「持続可能な開発のための教育の 10 年推進会議（ESD-J）」を発足させた。現在、環境教育・開発教育・人権教育・平和教育・青少年育成などをテーマとする NPO や教育機関、企業等 100 団体余からなるネットワークが形成され、政策提言、研修、情報発信、国際ネットワーク形成などに取り組んでいる。

ESD-J は 2005 年 3 月、UN/DESD キックオフミーティングを開催した。そこでは、政府、企業、NGO、自治体等からなる円卓会議を実施し、ESD 推進の枠組みを提案。その後も、実施計画の策定、議員連盟の立ち上げ、円卓会議の設置などを積極的に働きかけ、日本における ESD 推進のエンジンとしての役割を果たしている。

<http://www.esd-j.org/en/>

#### 1.3. 政府、立法府の推進体制

政府は、2005 年 12 月、「国連持続可能な開発のための教育の 10 年関係省庁連絡会議」を内閣に設置した（内閣官房、外務省、文部科学省、環境省、内閣府、総務省、農林水産省、経済産業省、国土交通省（オブザーバー：法務省、厚生労働省）の 11 府省）。そして、2006 年 3 月に「我が国における国連持続可能な開発のための教育の 10 年実施計画」を定めた。その中には、ESD の指針として、「地域づくりへと発展する取組」「多様な場・主体による実施」「多様なテーマの統合的アプローチ」「参加・体験型の学び」「社会に参画する力の育成」「多様な主体の連携」などが明示されている。

また、実施計画に基づき、2007 年度より、学識経験者、教育関係者、NPO、企業等の関係者との意見交換の場として円卓会議を開催し、ESD の推進方策について意見交換を行っている。

一方、立法府においては、2007 年 6 月、与党による ESD 推進議員連盟が発足、約 50 名の国会議員が参加し、ESD 推進をサポートしている。

#### 1.4. 国際社会と連携した ESD の推進

日本政府は、ユネスコや国連大学などを通じ、世界的な ESD の推進に取り組んでいる。とりわけ ESD に関する地域の拠点(RCE)づくりと高等教育機関の ESD への貢献の強化、ユネスコ・スクールを通じた初等・中等教育機関の取り組み促進が、重点項目となっている。

ESD-J はアジア各国の NPO との共同プロジェクトを実施し、アジア 7 カ国語で 7 カ国の ESD 実践共有ウェブサイトを開設、世界へアジア的 ESD を発信し始めている。

<http://www.agepp.net/>

## 2. 日本の成人教育・社会教育分野における ESD の特徴

### 2.1. アプローチにおける特徴

UN/DESD が開始される以前から、環境、開発、人権・福祉、平和、まちづくりなどをテーマに、「よりよい社会をつくる」という視点を持ち、参加体験型、問題解決型の学習に取り組む活動 = ESD につながる教育活動は、NPO/NGO、大学等の高等教育機関、公民館等の社会教育施設、地域の博物館や動物園、水族館、企業など、様々な主体により展開されていた。そして UN/DESD 開始前後から、これらの教育活動が ESD をキーワードに連携していく動きが生まれている。

また日本における ESD は、多様な主体の協力や連携を得、パートナーシップで取り組まれていることが特徴である。

### 2.2. 地域における ESD の展開

例えば環境教育では、近年、自然体験を農業体験や暮らしの体験とつなげ、自然と共生してきた昔からの知恵を継承する取組や、国際社会の課題を現在の暮らしや地域の課題と関連付けて、よりよい社会のあり方を探る学習プログラムなど、持続可能な社会の構築につながる社会教育活動が展開している。

さらに、全国各地で、地方公共団体や民間団体のイニシアティブによる、エネルギーや食をテーマとした持続可能な地域づくりや、都市農村交流による地域活性化に向けた取組が数多く行われており、それぞれの活動プロセスの中に、学びとしての ESD が組み込まれている。

#### 【地域における実践事例】

【事例】 公民館を拠点とした、学社連携・地域協働による ESD (岡山市京山地区)

岡山市立京山地区は、公民館を拠点として、小中学生を中核としつつ、全世代合同、学社連携によって 2003 年から地域全体で ESD に取り組んでいる ESD の先進地域である。環境点検、エコツアー、ESD フェスティバル、ESD サミット(地域全体会議)など、子どもと大人が学びあいながら、持続可能な地域のあり方を探っていくプロジェクトは多彩で、関わる主体も増えている。例えば地域の映画制作チームが作成した映画「地域を育んだ用水」は、身近な用水を通して、子ども達の思いが大人達の心を動かし、地域がつながっていくという実話をもとに作成された。この映画づくりがきっかけで、地域の人々が、半世紀の間途絶えていた水神祭を復活させている。

【事例】社会教育会館とNPOの協働による、「共に生きる」世界・地域のための学びあい（東京都板橋区）

板橋区では、81年の国際障害者年のノーマライゼーションの理念を地域に実現すべく「共に生きるまちづくり」をめざす市民運動が行われてきた。運動の核を担うNPO法人ボランティア市民活動学習推進センターいたばしは、社会教育会館と様々なプロジェクトを共催することで、そのテーマや担い手を広げてきた。現在、

- ・地域の障害者と子どもたちの学びあいの場をコーディネートする活動
- ・地域の環境や福祉にかかわる大人たちが学校教員と共に地域版「現代社会副読本」を作成する活動
- ・区の「教育ビジョン」と「教育振興推進計画」への市民提言づくりなどが行われている。

【事例】コウノトリとともに暮らすまちづくり（兵庫県豊岡市）

1989年、豊岡市は一度絶滅したコウノトリの人工繁殖に成功し、10年後、野生復帰の拠点としてコウノトリ郷公園を開園した。ここを舞台に、市はNPOと共催で田んぼの生き物調査や田んぼの学校を実施し、コウノトリや自然に関心を持つ市民や子どもたちを増やしていった。また、大学機関による学術調査、環境保全型農業の学習会などを支援し、公園周辺の農家から環境保全型農業が広がり始め、2005年にはコウノトリが放鳥された。コウノトリを育む農法で作られたブランド米は市場の2-3割高で販売されるなど、コウノトリは環境と経済が両立する社会づくりのシンボルとなり、エコツアーなどに発展、タクシー事業者が自主的に環境研修を行いコウノトリガイドを始めるなど、さらなる学びやチャレンジを生み出し続けている。

【事例】多様な市民がつながる国際協力（愛媛県松山市）

モザンビーク共和国の市民の手に残る武器を、自転車やミシンなどの生活物資と交換し回収する『銃を鋸へ』プロジェクトに、NPO法人えひめグローバルネットワークが出会ったのは1998年、これまで5回にわたって、松山市内の放置自転車を生活物資としてモザンビークに送る活動を行ってきた。自転車の修理、メッセージ付け、運搬、募金など、活動のさまざまなフェーズに地域の子どもや大人達の参加を促し、モザンビークの人たちとの交流を進めることにより、アフリカの紛争や貧困、異なる文化に関心を持ったり、足元の「ものを大切にしない暮らし」を問い直したりする学びの場を提供している。

### 2.3. 企業におけるESDの展開

日本においても企業に対する社会的責任（SR）の要求が高まっており、多くの企業が専門部署を設置し、本業における環境・社会配慮の強化と、社会貢献活動への取組を進めている。このような流れの中で、企業におけるESDへの関心も徐々に高まっており、従業員教育の中に社会的責任を主体的に考える研修を取り入れる、社員のボランティア活動を支援する、社会貢献活動として、学校教育や社会教育における環境教育を支援する、などの取組が広がりつつある。

### 3. UN/DESD 前半（2005-2008）の成果と課題

#### 3.1. 成果

ESD の 10 年開始から 4 年、関係省庁による ESD 推進体制、および関係主体間の対話の場としての円卓会議の設置など、官民の連携を促す仕組みが生まれたことは一定の成果であろう。また、教育振興基本計画や 21 世紀環境立国戦略等において、ESD を国の重要施策として位置付けたことも、評価できる。さらに、地域や高等教育における ESD の実践モデルが生まれたこと、民間のイニシアティブによって、地域から ESD を進めるネットワークが広がっていることも大きな成果である。

#### 3.2. 課題

しかしながら、ESD の概念は ESD に取り組むべき主要な関係者にすら、まだまだ十分には普及していない。ESD とは、「個々人の意識と行動変革を促し、それを具体的な地域づくりへと発展させる取組」であり、まったく新しい取組ではなく、既存の教育を発展させることにより実践が可能であるが、そのような認識が普及していないだけでなく、ESD という言葉すら聞いたことがないという人々が教育現場をはじめとして数多く存在する。例えば、環境省中部環境パートナーシップオフィスが 2008 年に長野、愛知、岐阜、三重の市町村教育委員会を対象として行った調査では、「教育委員会の施策の中に ESD として捉えられるものがあるか」との質問に対し、「ない」との回答が 84% を占めており、教育現場での普及が十分でなく、施策としても盛り込まれていないことがわかる (<http://www.epo-chubu.jp>)。また、関係省庁間、関係主体間のよりよい連携のための体制強化、施策の実施が必要である。国の施策への位置付けの強化、学校教育と社会教育との協働の促進、環境教育や国際理解教育等の個別分野に関する教育を ESD の観点からより総合的に取り組むこと等が課題である。

## 〔提言〕ESD の推進に向けた ESD-J による提言

### 1. 提言策定のプロセス

ESD-J は 2008 年度、ESD をより推進するための政策提言策定に取り組んだ。策定にあたっては、これまでの ESD 実践の成果や課題を踏まえるため、ウェブサイトでの意見募集や地域ワークショップ（7カ所）などを行い、幅広く様々なステークホルダーから意見をいただいた。この提言は約 180 名の全国の実践者の声が反映されている。ここではその中から、成人教育・社会教育における ESD の推進つなげる提案の概要を紹介したい。

### 2. ESD の理解を広げ、成果を可視化する

ESD が日本中に広がるためには、まずその存在と重要性を多くの人に知ってもらう必要がある。教育関係者、行政職員、企業経営者、NPO 職員、そして地域に暮らすさまざまな人びとに、ESD の魅力、ESD を通じた人と社会変化の実態、そして展開の方法などを広めていくことに力を注ぐことが重要である。効果的な広報戦略を立て、重点ターゲット別のアプローチを行うとともに、ESD 登録事業を通じて、各地で行われている様々な取り組みを可視化していくことが有効である。

- (1) ESD の普及に向けた広報戦略の作成・実施
- (2) ESD の可視化と普及のための ESD 登録事業の実施
- (3) 図書館等の公的なスペースにおける ESD 情報コーナーの設置

### 3. 全国規模で ESD 実践の体制としくみをつくる

持続可能な社会づくりはさまざまな立場の人が、一緒になって取り組むことが必要である。そのため、ESD の推進にも、省庁横断・官民連携を促す体制づくりが欠かせない。ESD 円卓会議の充実で、連携・協働を促進する施策を進めていくと共に、ESD 全国センターを設立し、情報交流や ESD を実践できる人材の育成によって、各地の ESD を支援していくことが重要である。

- (4) ESD 全国センターの設立
- (5) ESD 全国円卓会議の更なる充実・強化
- (6) 企業における ESD の強化

### 4. 地域の ESD 実践力を強化する

持続可能な地域づくりには、地域のあるべき姿を創造する大人の学びにも、社会の課題を体験的に学ぶ子どもの学びにも、多様な立場の人が主体的に関わることが必要である。そのような主体が連携して ESD を実践していくためには、地域の人や活動をつないで学びの場づくりを支援するコーディネーターの役割が重要となる。

そして ESD が継続・発展しくためには、個人の能力や努力に依存しすぎない、組織的な取組みが大切である。大学や社会教育施設、NPO センターなどが、ESD の普及や人材育成を担う地域の ESD センターの機能を果たし、学校コーディネーターやボランティアコーディネーターが、ESD の視点を持って学びの場づくりを支援することが現実的で有効なしくみとなると考えられる。地域における ESD 円卓会議や学習コーディネーター協議会の設置によって、このような既存のしくみを生かした ESD 推進体制づくりを促進することが重要である。

- (7) 地域における ESD センター機能の構築
- (8) 地域における ESD 円卓会議の設置
- (9) 市町村における ESD を推進する学習コーディネーターの配置  
および学習コーディネーター協議会（プラットフォーム）の設置

### 5. アジア的 ESD を世界へ発信し、世界の ESD を牽引する

2009 年 3 月、ボンで開催された UN/DESD の中間年世界会議において、日本政府は 2014 年の総括会議を日本において開催することを提案し、承認された。UN/DESD の提案国として、また総括会議の開催国として、日本は今後ますます国内外における ESD 推進に取り組むことが期待される。

ESD-J は、アジア各国の NPO との協力関係を強化し、世界へアジア的 ESD を発信していくことで、世界の ESD の活性化に貢献したい。

(NPO 法人 持続可能な開発のための教育の 10 年推進会議 (ESD-J))

鈴木克徳 ・ 村上千里)



## - 16 開発教育と社会教育・成人教育

### 1. 1980年代の開発教育：学校外から生まれた開発教育

日本で開発教育の取り組みが始められた直接的な契機は、開発教育をテーマとした初めての国際シンポジウムが、1979年に東京で開かれたことであった。この会議は、ユニセフ駐日事務所、国連広報センター、そして国連大学が主催したものであったが、その会議後に、会議に参加した開発NGOやYMCAなどの青少年団体、そしてユニセフやユネスコ関係の民間組織の関係者や研究者らが、開発教育に関する研究会を発足させ、翌年以降も横浜、大阪、名古屋で同様のシンポジウムを開催していった。

こうした経験を積む中で、1982年に現在の特定非営利活動法人開発教育協会( DEAR )の前身となる開発教育協議会( DECJ )が発足することとなった。DECJは発足の翌年から毎年夏に全国研究集会を開催する一方、機関誌「開発教育」を定期的に発行し、国内外の経験や共有を図っていった。

このように、開発教育は、その発足当初から学校教育を活動の現場とするのではなく、国際協力や国際交流をはじめ、国際的な青少年活動などに取り組んでいた市民活動や民間の社会教育活動をその活動現場としてきたことには、留意しておきたい。

他方、1980年代の日本の学校教育の現状と言え、臨時教育審議会が「国際化に対応した教育」を答申したが、70年代の半ばにユネスコが提唱した「国際教育勧告」の内容とは大きく異なるものであった。当時、学校とNGOが連携して授業づくりを行うことなどはまず不可能であった。開発教育は学校教育行政からの理解や支援が得られないだけでなく、公民館や図書館などの公的な社会教育施設との連携協力も不十分なまま、草の根の市民活動の中で、その試行錯誤が続けていった。

### 2. 1990年代の開発教育：ハンブルグ会議からの示唆と開発教育の変容

#### 2.1. 国連会議とハンブルグ会議

1989年、「ベルリンの壁」が崩れ、国際社会が大きく変化する中で、1990年代の幕が明けた。そして、日本の開発教育にも少なからずの影響をもたらしたのが、1990年代前半における一連の国連会議の開催であった。改めて言うまでもなく、タイ・ジョムティエンでの「万人のための教育世界会議」やリオ・デ・ジャネイロでの「国連環境開発会議(地球サミット)」など、教育・環境・開発・人権・人口・女性・居住といったグローバルな課題をテーマとする国連会議が毎年のように開催された。そして、1997年の第5回国際成人教育会議では、そうした国連会議の中で検討された教育課題を集約した上で、ハンブルグ宣言は「・・・人間中心の開発ならびに参加型の社会のみが、持続可能かつ公正な発展をもたらしうることを再確認」し、人類共通の地球的課題の解決に向けては、成人教育や生涯学習の果たす役割、そしてNGOなどの民間組織が持つ教育力が重要であることが「未来のためのアジェンダ」に盛り込まれた。

## 2.2. 開発教育の「定義」再考

こうした国連会議やハンプブルグでの国際成人教育会議が日本の開発教育に与えた最も大きな影響は、「開発」概念の拡大ということであった。それまでの日本の開発教育は、英国やオランダやカナダなどにおける先駆的な開発教育の経験や事例を貪欲に吸収していたが、その学習関心は「発展途上」と呼ばれる「南」の国々に顕著な飢餓や貧困の問題に向けられ、そうした開発問題を解決していくための国際協力の理解やそれへの参加が学習目標として強く意識されていた。

しかし、一連の国連会議での議論や成果として、開発をはじめとする様々な地球的課題は相互に関連していることが自明となるにつれ、開発問題以外の地球的課題への関心や取り組みが顕著となり、開発教育協議会では、従来の「定義」を再考することとなった。

その結果、開発教育のねらいは、「私たちひとりひとりが、開発をめぐるさまざまな問題を理解し、望ましい開発のあり方を考え、共に生きることのできる公正な地球社会づくりに参加すること」とし、具体的な学習内容として、次の5つを掲げることとなった。

**多様性の尊重**：開発を考える上で、人間の尊厳を前提とし、世界の文化の多様性を理解すること。

**開発問題の現状と原因**：地球社会の各地に見られる貧困や南北格差の現状を知り、その原因を理解すること。

**地球的諸課題の関連性**：開発をめぐる問題と環境破壊などの地球的諸課題との密接な関連を理解すること。

**世界と私たちのつながり**：世界のつながりの構造を理解し、開発をめぐる問題と私たち自身との深い関わりに気づくこと。

**私たちのとりくみ**：開発をめぐる問題を克服するための努力や試みを知り、参加できる能力と態度を養うこと。

このように、従来の定義に比べると、開発問題のみならず、人間の尊厳や文化の多様性を学習の前提とし、開発問題以外の地球的課題との関連性を重視する姿勢が打ち出された。そして、単に国際協力を理解するのではなく、世界と私たちとのつながりや私たちの取り組みを学習し、学習者一人ひとりが問題解決のプロセスに参加していくことに重点が置かれるようになった。こうした変化は、その後の教材作成や調査研究などの活動にも及んでいくこととなった。

## 2.3. 参加型学習の導入と展開

開発教育のねらいや学習内容が変化しただけでなく、学習方法にも変化が見られた。80年代の開発教育の学習方法は、今日の開発教育が重視する参加型学習とは、対極にあるとも言える伝達型学習であった。当時の開発教育の活動と言えば、一般の日本人にとっては未知であったアジアやアフリカなどの国々で、NGOスタッフや青年海外協力隊員として活動してきた者が、講師やゲストとなって現地で撮影した写真やスライドを見せながらの座学形式の講演や講話などが中心であった。

1990年代に入ると、海外の参加型学習に関する指導書や事例集が翻訳出版されるようになり、また、「貿易ゲーム」に代表される英国の開発教育教材が数多く紹介されるようになった影響もあって、1990年代の後半には、今日でいうワークショップ形式の研修や講座が

広がりを見せることとなった。それと同時に、ワークショップやアクティビティという手法や方法論ばかりが注目され、参加型学習の理念や本来の意図が理解されない傾向も見られるようになった。こうした中で「参加型学習とは何か」という問いが関係者の中から発せられるようになった。その疑問に示唆を与えたのが、ハンブルグ宣言の中にある「参加型の社会のみが、持続可能かつ公正な発展をもたらさう」というメッセージであった。すなわち、教育や学習を通じて共に生きることのできる公正な地球社会を築いていこうとする開発教育にとって、参加型社会を築いていくための教育や学習それ自体が、「参加型」であることの意味と重要性を確認できたことは、その後の日本の開発教育にとって大きな励みとなり、自信につながったと言える。

英国などの教材や資料を輸入翻訳する時期もあったが、90年代後半以降は、日本独自の学習教材や学習プログラムが作成されるようになり、そうした参加型教材が市民活動や民間の社会教育事業の中で徐々に普及していることは、大きな成果であると認識している。

#### 2.4. 地域ネットワークの形成と全国ネットワークの拡大

1990年代の日本の開発教育のもう1つの特徴や成果をあげるとすれば、それは地域ネットワークの形成と全国ネットワークの拡大が挙げられよう。1980年代の開発教育を振り返ると、その活動は、東京や横浜、あるいは大阪や名古屋などの大都市圏に限定されておりそれ以外の地域への広がりが見られないことが課題となっていた。そこで、英国に見られる開発教育センター（DEC）のような地域における開発教育の推進拠点や、そうした拠点間のネットワークづくりが新たな課題とされた。

こうした課題解決に向けては、当時の日本政府の中では、開発教育の普及推進に関心を寄せていた外務省からの協力が得られ、1992年に神戸・長野・岡山の3ヶ所で、「開発教育地域セミナー」が試験的に開催されることとなった。こうした普及セミナーは、翌年以降も開催され、地域で開催することの意味や可能性が検討される中で、1996年からは全国を6つの地域ブロックに分け、各ブロックで毎年1回の計6回の「地域セミナー」が開催された。「地域セミナー」は、週末の2日間を利用して行われることが多く、基調講演や分科会をはじめ、地域での実践事例紹介や交流会などのプログラムが行われ、数十名から多いときには200名程度の一般市民や学生、学校教育や社会教育、そしてNGOやNPO等の関係者がこれに参加した。この事業は、2003年度まで続けられ、全国44都道府県で合計64回が開催された。

この「地域セミナー」の企画運営にあたる実行委員会は、地域のNGOやNPO、YMCAや国際交流協会、さらに青年海外協力隊のOBOG会組織といった民間組織をはじめ、学校教員や自治体関係者など、様々な分野に関わる人材で構成され、半年ほど前から準備が進められた。そうした事前のプロセスを踏むことで、背景や属性をことにする実行委員同士が学びあい、「地域セミナー」を単発のイベントに終わらせることなく、終了後のネットワーク形成という成果を生むことになった。事実、「地域セミナー」の開催後には、実行委員会が発展的に解消して、地域で開発教育の普及推進を担う研究会や連絡会が各地に発足し、今日でもその多くが開発教育の地域拠点となって活発に活動を続けている。

また、「地域セミナー」を開催した各地の関係者が毎年度末に参集して「開発教育全国担い手会議」という実務者会議も開催され、各地域レベルや全国レベルでの情報交換や経験

交流が続けられてもきた。<sup>1</sup> このように地域レベルのネットワークの形成と全国レベルのネットワークの拡大が見られたことは、事業的な大きな展開であるだけでなく、ハンブルグ宣言が強調する N G O 等の民間の教育組織が持つ教育力ないしは学習力の具体的な実践例として、その経験がもっと共有されてよいだろう。

### 3. 2000 年代の開発教育：「参加」と「地域」をめぐる開発教育の挑戦

#### 3.1. 「南」の成人教育や開発現場との出会い

ハンブルグ宣言が冒頭で謳う「人間中心の開発ならびに参加型社会のみが、持続可能かつ公正な発展をもたらさう」とすれば、教育や学習を通じて、この理念的な目的をどのように実現していくのか。開発教育では、その糸口を「参加型開発と参加型学習」の融合や連携に求め、その手がかりをつかみつつある。

その契機となったのが、2002 年に京都で(特活)開発教育協会が主催した第 20 回目の全国研究集会であった。村落開発ファシリテーターとして知られるネパールのカマル・フュアル氏が海外ゲストとして招かれ、ワークショップの中で P R A (Participatory Rural Appraisal、参加型村落調査法)が紹介された。これは、アジアやアフリカなどの「南」の開発現場や村落開発において、1980 年代後半から模索されてきた住民自身による参加型村落開発の手法である。そうした村落開発のプロセスに、従来は開発プロジェクトや海外援助の受益者とされてきた住民自身が主体的に参加することによって、住民自身が学習し、自らをエンパワーメントし、問題解決に向けた行動を起こしていくという成果や影響が認められるようになり、近年では、P L A (Participatory Learning and Action、参加型学習行動法)とも呼ばれるようになってきている。詳細は省くが、このフュアル氏によるワークショップの中で紹介された P R A の理念や方法論が、開発教育の参加型学習と類似していたことから、開発教育関係者の関心が、「南」の村落開発の現場における参加型開発に向けられていくこととなった。

とりわけ、(特活)開発教育協会では、アジア南太平洋国際成人教育会議 (A S P B A E) に加入するとともに、東南アジアにおける成人教育やコミュニティ開発の経験に学ぼうと、職員らに関係団体主催の人材育成プログラムに派遣するようになってきている。また、同協会では立教大学 E S D 研究センターと合同して、タイ北部のチェンマイを拠点に活動する N G O の若手スタッフ対象の研修事業に協力している。その中で、日本の開発教育の知見や教材を紹介したところ、グローバリゼーションの影響を受けているタイ北部の社会経済状況やその問題点などを村人が理解する上で、日本の開発教育教材が有効であるとの評価が寄せられるようになってきている。

このように、現状ではまだまだ実験的かつ限定的な試みではあるが、開発教育において重視される参加型学習と、村落開発において重視される参加型開発が親和性を持ちながら接近した要因としては、両者の持つ方法論が単に近似しているということよりも、共生と公正を理念とするコミュニティづくりや社会形成という理念や目的が合致していたことの方がより重要であると考えられる。また、こうした参加型の「学び」が、行政などの公的機関が提供してきたフォーマル教育の枠組みではなく、N G O 等の市民組織や村落単位の住民組織によるノンフォーマル教育をはじめ、インフォーマルな学習やインシデンタルな

学習の中で試みられてきた意味も重要であろう。

従来から、日本国内にその活動が限定されてきた開発教育ではあるが、「南」の成人教育や開発現場との出会いを通じて、「人間中心の開発ならびに参加型社会」に向けた取り組みが現在でも試行錯誤されている。

### 3.2. 「地域から描くこれからの開発教育」

ハンブルグ宣言の第5節には、「青少年教育および成人教育の目的は・・・人々と地域社会の自律性および責任能力を育み、経済・文化・社会全体の変化に対応する能力を高め、共生と寛容を促し、地域社会への正確な情報に基づく創造的な人々の参加を促進すること」とある。つまり、第1節で謳われている「人間中心の開発ならびに参加型社会」の形成に向けた、いわば「地域参加のための教育力や学習力」の促進が強調されている。

90年代までの日本の開発教育を振り返れば、こうした視点は脆弱で、国内の地域課題を学習課題として取り上げていくことも限られていた。「足元から行動しよう」という開発教育の呼びかけは、あくまでの「南」の飢餓や貧困問題などの解決が前提とされたものであって、国内の地域課題の解決に向けた呼びかけではなかった。地域で開発教育を実践してきた関係者からも、国内の地域課題とグローバルな開発問題とを結びつけていくことや、地域づくりと連動した教育実践からの学びの必要性も指摘されてきた。

こうして地域からの要請やハンブルグ宣言に後押しされる中で、開発教育協会では、2003年から「地域・文化・学び」をテーマとする研究会を発足させ、2008年にその研究成果を『地域から描くこれからの開発教育』（発行：新評論）と題する単行本として公表している。

この研究会の研究課題は「開発と地域づくりを一体的視点で捉え、それと文化とのダイナミックな関係の中で営まれる学びと教育のあり様について具体的な事例を通して考える」とされた。そして、「多文化共生」「農」「環境」「経済再生」「市民参加」「女性・子ども」「ネットワーク」という7つのテーマをめぐる国内外の教育実践や学習活動を紹介し、「グローバリゼーションによって人間の生活の軸が脅かされている現状への対抗/抵抗として、教育活動を中心とした地域づくり・コミュニティづくり」が追求された。

そこに例示された取り組みの詳細は省くが、いずれもがハンブルグ宣言の第5節が奨励する「地域社会への人々の創造的な参加の促進」に対して、十分に呼応できる日本の社会教育や成人教育の事例であると思われる。

### 3.3. 「ESD総合カリキュラム」の開発

上記のように、2000年代に入って日本の開発教育が、「南」の村落開発における参加型開発や日本国内の地域課題と出会っていく中で、国際的には2002年に、南アフリカで「持続可能な開発に関する世界首脳サミット」が開催され、「持続可能な開発のための教育（ESD）」が提唱された。そして、2005年から国連「持続可能な開発のための教育の10年」として、その普及推進が図られることとなった。

ESDが主題として掲げる環境と開発の問題をはじめ、「持続可能な開発」や環境や開発の「持続可能性」については、すでにハンブルグ宣言や「未来のためのアジェンダ」でもその重要性が指摘されていた。そういう意味で「ESDの10年」は、ハンブルグ宣言や「未来のためのアジェンダ」の実現に向けたひとつの国際的な教育運動と位置づけることでも

きよう。

このように、日本の開発教育の取り巻く、いわば内部環境や外部環境に見られる変化が顕著となる中で、開発教育の目的・内容・方法などを今一度問い直して、新しい「カリキュラム」<sup>2</sup>を提示してはどうかとの機運が高まった。そこで、開発教育協会では、2005年度から「ESD総合カリキュラム」開発のための調査研究を開始し、2008年度末をもってその研究成果を公表している。<sup>3</sup>

それによれば、「ESD総合カリキュラム」のねらいは、「公正で共に生きることのできる持続可能な社会実現のための総合的な学びのプロセス」という。そして、その総合性については、開発・環境・人権・平和といったグローバルな課題を個別に取り扱う既存の教育活動を集積したり、その共通項に焦点を当てたりするということではなく、その特徴を全体性、重層性、そして多様性と関連性、であるとしている。すなわち、自然的・社会的・歴史的な存在であるという人間存在にみる「全体性」を基礎に、地域が抱える問題・課題などにみる「重層性」を読み解き、そして教育づくりへのアプローチに「多様性」と「関連性」を生み出すことを含むものとしての「総合性」を描き出そうとしている。

## 注

<sup>1</sup> 「地域セミナー」や「全国担い手会議」に対する外務省からの支援は、2003年度を最後に打ち切られている。それに代わって、近年では、国際協力機構（JICA）と各地の開発NGOや開発教育団体との連携協力のあり方が模索されるようになり、両者による協働事業が取り組まれている。

<sup>2</sup> ここでいう「カリキュラム」とは、既存の教育課程や学習指導要領に相当するものではなく、NGOやNPO等による青少年や成人を対象とした各種教育活動も含めて、ESDや開発教育を実践していく上でのねらいや力点を整理したものである。

<sup>3</sup> (特活)開発教育協会編『2008年度持続可能な開発のための教育（ESD）総合カリキュラム開発のための調査研究（第3期）報告書』（助成：(独)環境再生保全機構、2009年）

## 〔提言〕

以上、日本の開発教育の歴史的展開について、90年代以降を中心に寸描してみた。もちろん、開発教育のここ10数年の取り組みの全てがハンブルグ宣言や「未来のためのアジェンダ」からの示唆や影響を直接的に受けているわけではない。しかしながら、間接的にせよ結果的にせよ、それらの理念や内容に開発教育の近年の取り組みが呼応している部分も少なくないことは確認できよう。そうした近年の動向や展開を概観した上で、成人教育（社会教育や生涯学習）との関連において、今後に向けた提言を以下に記したい。

### 1) 社会教育・生涯学習政策における「開発問題」の位置づけ

ハンブルグ宣言は、その冒頭で「人間中心の開発ならびに参加型社会のみが、持続可能かつ公正な発展をもたらしうることを再確認」し、そうした社会創造のためには、「成人教

育は・・・21世紀の鍵である」と指摘している。

「人間中心の開発」や「持続可能な発展」は、今後の「開発・発展」を語る上での重要な鍵概念であるが、日本の社会教育や生涯学習に関する政策の中で、この「開発問題」の位置づけは十分であるとは言えない。昨今の日本社会でも、貧困や格差といった「開発」問題が顕著となっており、社会教育や生涯学習がこの問題にどのように対応していくかが問われることにもなる。

関係政策における「開発」問題の位置づけに関する議論をその第一歩として望みたい。

## 2) 社会教育施設や生涯学習施設との連携協力

既に述べたように、開発教育は学校教育をはじめ、公民館や図書館など既存の社会教育施設との連携協力もこれまで限られたものとなってきた。もちろん、最近では、地域の公民館や生涯学習センターが主催する市民講座等の企画運営に協力する機会も見られるようになってきている。しかし、そうした事例は、公民館や「センター」の担当者の個人的な経験や力量に負うことが多く、けっして政策的組織的な取り組みによるものではない。開発教育が国内の地域課題にも取り組んでいくというアプローチを新たに打ち出している今日、国際協力や国際理解だけでなく、「まちづくり」や「多文化共生」などの地域課題をテーマとする学習プログラムや各施設の職員研修等の企画運営を各地の開発教育団体と連携協力して実施していけるような実施体制づくりを望みたい。

## 3) 開発関連の国際キャンペーンとの連携協力

ハンブルグ宣言が謳う「人間中心の開発」や「持続可能な発展」に関する国際キャンペーンが、政府・国連機関やNGO等によって展開されている。たとえば、「国連ミレニアム開発目標(MDG)」や「万人のための教育(EFA)」、そして「持続可能な開発のための教育(ESD)」などが、現在も進行中である。こうした国際キャンペーンを日本国内で広く展開し、多くの理解や支持を獲得していくことがハンブルグ宣言の趣旨にかなうものであるならば、社会教育や生涯学習に携わる行政組織や民間の各種関係団体との連携協力を望みたい。

## 4) 開発教育やESDの担い手に対する資金助成の拡充

開発教育やESDの重要な担い手として、これまで海外の開発問題に取り組んできた開発NGOがある。開発NGOとしては、開発教育やESDの重要性を認識しつつも、資金や人材の限られた中で、海外事業を優先せざるを得ない事情がある。また、開発NGOに対する政府・自治体や助成財団等からの資金助成プログラムの中では、開発NGOによる国内での教育・学習事業に対する支援や助成が限られていることから、そうした国内事業の実施を評価して、これに対する資金助成の拡充を望みたい。

( (特活)開発教育協会 湯本浩之 )

## 我が国の成人識字教育協力の現状と課題<sup>1</sup>

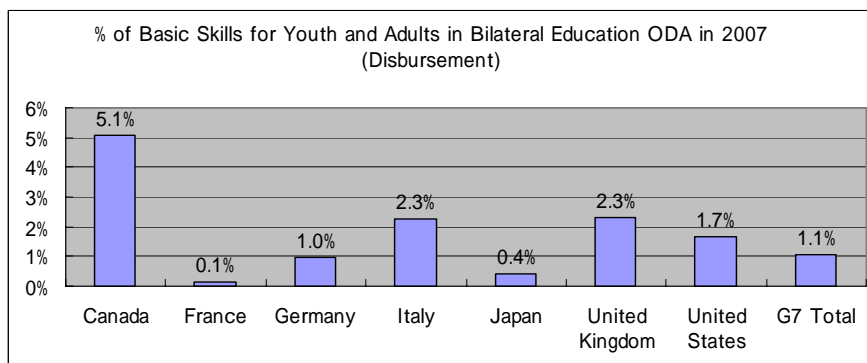
### 1. 政府による成人識字教育分野の協力

#### 1.1. 政策

日本政府は、「ノンフォーマル教育への支援（識字教育の推進）」を日本の初めての基礎教育支援に関する政策である「成長のための基礎教育イニシアティブ（Basic Education for Growth Initiative: BEGIN）」の重点分野の1つである教育の「機会」の確保のための取り組みとして位置づけている。「正規の教育制度へのアクセスに困難を抱える人々に効果的、かつ柔軟に教育の機会を提供することは「万人のための教育」を実現するためには不可欠である」との考えから、特に「識字教育の推進、特に同分野で協力するNGOへの支援、女性の能力開発という観点から成人女性の識字能力向上支援」が重視されている。

成人識字率の50%改善および青年・成人の学習とライフスキル・プログラムへの公正なアクセスを含む「万人のための教育」(Education for All: EFA)の目標を2015年までに達成するためにも、日本政府が成人を含む識字・ノンフォーマル教育を政策に位置づけていること、またNGOとの連携促進の方針は高く評価できる。

#### 1.2. 予算



Source: OECD, DAC. The Creditor Reporting System

[http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_41798751\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_2649_34447_41798751_1_1_1_1,00.html), accessed on 19 March 2008

しかしながら、上記の政策が十分に実施されているとはいえない。教育分野における日本のODA(政府開発援助)の実績総額(2007年)は7億3900万ドルであるが、そのうち識字を含む「青年および成人にとっての基本的な生活技能」への支援は320万ドルと、わずか0.4%である。これは、上のグラフが示すように、G7諸国平均である1.1%の3分の1程度にすぎず、日本はフランスと並び同分野への支援が最も少ない国となっている。

また、ODAの実施機関である国際協力機構(JICA)は、識字教育を含む「ノンフォーマル教育の拡充」を基礎教育支援の重点分野の1つとして位置づけている。しかし、教育分



野への支援実績約 270 億円(2004 年度)のうち、多く資金が配分されているのは職業訓練・産業技術教育(26.2%)、初等・中等普通教育(22.4%)であり、ノンフォーマル教育<sup>2</sup>への支援実績は 6.1%と少ない<sup>3</sup>。

ほかに、ユネスコへの信託基金として文部科学省の支援がなされている。1990 年度から「識字教育信託基金」と「コミュニティ学習センター信託基金」を通じてアジア・太平洋地域の識字教育の振興に協力したほか、2002 年度からは、EFA 目標の達成のため、識字教育の推進に加え学校教育を含むより包括的な基礎支援を行うため、上記 2 つの信託基金を統合した「万人のための教育信託基金」への拠出総額は 5 億 1200 万円(2002 年度から 2008 年度)である<sup>4</sup>。

### 1.3. 対象国・地域とターゲット・グループ

2001 年から 2007 年に実施された日本政府の支援による成人識字教育事業は 26 事業<sup>5</sup>であるが、対象地域はアフリカが 9 事業(うちサブサハラ・アフリカ 8 事業)、アジアが 8 事業(うち南アジア 4 事業、東南アジア 4 事業)、中東が 5 事業、中南米が 4 事業となっている。

国別にはアフガニスタンにおける事業が 5 件と最も多い。次いでパキスタン 3 事業、ベトナム 2 事業、ブラジル 2 事業であり、残りはそれぞれ 1 ヶ国で 1 事業となっている。特に低所得国であり、かつ識字率も低いアフガニスタン(成人識字率 28%)、パキスタン(54%)が重視されているのは評価できる。同時に、高所得または中所得国であり、かつ成人識字率が比較的高い国であるトリニダード・トバゴ(成人識字率 99%)、フィリピン(93%)、ブラジル(90%)、南アフリカ(87%)、モーリシャス(85%)が支援対象国の 3 分の 1 を占める。ブラジル、フィリピン、ベトナムなどでは支援対象者は教育や経済・政治へのアクセスが十分ではない少数民族や過疎地の住民である。女性を特に対象としている事業も多い。

### 1.4. 実施主体・支援形態

主に現地 NGO を通じて支援を行っている草の根・人間の安全保障無償資金協力(以下、草の根無償)が 26 事業中 19 事業と最も多い。JICA による技術協力プロジェクトは 4 事業であるが、そのうち JICA が直接事業を実施しているのは 2 件であり、残りの 2 件はそれぞれコンサルタント、そして NGO である(社)日本ユネスコ協会連盟が実施した。JICA の資金援助による開発パートナーおよび草の根技術協力事業として、日本ユネスコ協会連盟がベトナムにおいて 2 事業実施した。また、一般無償資金協力(以下、一般無償)としてユネスコを通じた事業を 2007 年度より 5 年間の予定で実施中である。

### 1.5. 事業規模

上記のように実施主体および支援形態が多様であり、事業予算の規模は最も低い例では 50 万円程度(現地 NGO・草の根無償)から、3 億 8000 万円(JICA 技術協力プロジェクト)そして 14 億 9200 万円(ユネスコ・一般無償)と幅広い。裨益者数はユネスコの事業では 30 万人(予定)、JICA 事業では約 1 万人となっている。

## 1.6. 支援内容

施設整備・機材供与のハード面への支援事業が最も多い(草の根無償)。ユネスコの支援は行政能向上、施設、識字教育の普及、教材開発、ファシリテーター研修、ポスト識字支援、マイクロクレジット、ノンフォーマル教育制度への提言、Literacy Assessment and Monitoring Programme (LAMP)など多岐にわたる(今後実施予定の活動も含む)。JICAはデータ管理やスーパーバイザー研修などの行政能力の向上や NGO を通じた草の根レベルでの識字教育普及など、政府援助機関と NGO の強みを活かした支援を実施してきた。

## 1.7. ユネスコ、JICA、NGO、現地行政との調整・連携

事業件数が最も多く、ユネスコ、JICA、NGO(日本・現地・国際)が支援を実施してきたアフガニスタンでは、ユネスコ開発の識字教本とファシリテーター・ガイドの一部を JICA 事業で配布したり、JICA 事業における識字教育の普及を NGO が担うなどの連携がみられたが、それぞれの取り組みは必ずしも戦略的に計画・実施されているわけではない。同一の事業においてでさえ、NGO による識字教育普及の活動と、行政能力向上への取り組みとのリンクが十分でないなどの課題もみられる。

また、アフガニスタンでは一般に行政による援助団体との調整および識字教育の実施能力が十分でなかったり、NGO の中には政府との調整を十分にせずに政府と NGO 実施の識字教室が競合関係になるケースもみられるが、JICA と NGO の連携事業では現地行政との調整が比較的スムーズになされた。NGO の先駆的な活動や JICA による行政能力向上支援は現地政府に高く評価された一方で、政府の脆弱性の課題もあり、必ずしもこれらの取り組みがアフガニスタン政府の識字教育活動および制度として広く普及されるには至っていない。ノンフォーマル教育と公教育との同等性や継続教育についての制度強化・構築、および識字と職業訓練や保健・衛生などのライフスキルとのリンクについても日本の支援全体として十分とはいえない。

## 2. 日本の NGO による成人識字教育分野の協力<sup>6</sup>

### 2.1. 成人識字を取り入れている NGO

国際協力 NGO センター(JANIC)によれば、354の日本の国際協力 NGO のうち6割が教育分野で活動しており、このうち48の NGO が成人識字分野の協力を行なっている。当然ではあるがこれらの NGO は成人識字分野以外のセクターでの協力も行っている。

### 2.2. 対象国・地域

対象地域についてはアジアが中心である。17事業のうちアジア・太平洋地域が15事業、中南米地域が1事業、アフリカ地域が1事業で、圧倒的にアジア太平洋が多い。これは識字分野に限らず日本の NGO の一般的な傾向である。

対象地域の行政区レベルについては国レベルが1事業、州・県レベルが2事業、市・郡・地区レベルが11事業、コミュニティレベルが3事業であった。自治体レベルで活動している点は NGO の特徴であると言えよう。

### 2.3. 事業規模

日本の NGO の識字事業は規模が小さく、発展途上にある。データが得られた 15 の識字プログラムの学習者数の合計は 47,837 人で、1 事業あたりの平均学習者数が 2,609 人であるがばらつきが大きいので中間値の 325 人が代表的な値といえる。事業予算のデータが得られた 15 事業の 1 年間の事業予算の平均値は 1,535 万円であったが、39 万円から 6,088 万円まで大きな幅がある。中間値は 615 万円であった。

### 2.4. ターゲット・グループ

識字事業の対象集団については、困難な状況にある人びとを対象とする傾向にある。少数民族、貧困層、土地無し層、女性、障害者、被差別集団を対象にしている事業が多い。この点は識字活動に限らず、困難な状況に置かれた人びとを支援するという団体の理念や使命によるものであろう。識字を通じてこうした人びとのエンパワメントを促している。

### 2.5. 指導者

識字プログラムの指導者・ファシリテーターが、学習者にとって親しみやすい人材となるよう努力している。たとえば（社）日本ユネスコ協会連盟による少数民族を対象にしたベトナムでの識字クラスでは、歴史的社会的な背景から少数民族の女性はベトナム人男性を怖がる傾向にあるため、ベトナム人の小学校教員の男性を識字クラスの指導者として活用していたのをコミュニティの読み書きのできる女性の住民にトレーニングして、指導者として活用するというように改善している。こうすることで学習者が指導者に対して親しみを感じるようになったという。

### 2.6. 学習施設

学習施設については、学習者にとってフレンドリーな学習環境を取り入れている。インフラ整備に資金を投入することに対してほとんどの NGO が懐疑的で、村の小屋や民家を識字クラスで活用している。家や住民がよく集まる施設で行う方が学習者にとって親しみやすいからである。たとえばアフガニスタンのような女性が外で活動しにくい状況ではホームベースト（家での学習）で識字クラスを実施した方が出席率が高いとの結果が示されている。

### 2.7. 教材

教材については、地元の資源を活かして柔軟につくっている。ほとんどのプロジェクトは、政府が作ったナショナルカリキュラムを採用しているが、学習者の学習ニーズに合わせて改善、追加している。農業、母子保健といった地域総合開発の活動で用いる教材をそのまま識字の教材として活用している事例もあった。たとえば、ワールド・ビジョン・ジャパンによるホンジュラスでのプロジェクトでは、肥料の袋が識字教材として用いられ、袋に書いてある肥料の使用法や内容について学んでいる。地元の資源を活かすことによって、学習者の学習意欲が高まり、生活改善事業との相乗効果が高まる。また新たに教材を開発するよりも効率的である。

## 2.8. アプローチ

アプローチの特徴として2点あげられる。第一は、住民参加型で権利基盤アプローチを採っていることである。識字活動の立案、実施過程における住民参加を促進する努力を多くのNGOが行っている。参加型学習行動(PLA: Participatory Learning Action)手法を用いたり、土地なし農民の呼びよせのグループ形成から始めたりすることにより、外部の援助団体から一方的に識字活動をやりまじょうと働きかけるのではなく、住民の意識化、組織化プロセスを時間と労力をかけて行い、住民が識字活動を実施する意識を持ってから、識字活動を始めている。協力のプロセスが参加型であることは、学習者の意識化をもたらすことから、必然的に「権利に基づくアプローチ」(RBA: Rights-Based Approach)をもたらしている。たとえばピースウィンズジャパンによるアフガニスタンでのプロジェクトでは、女性たちが自分たちがコーランを読めないということはおかしい、という気づきから識字活動が始まっている。

アプローチの第二の特徴は、識字活動を生活改善事業とリンクさせていることである。すべてのNGOが識字活動を生活改善事業とリンクさせている。識字が目的の事業であっても収入向上、母子保健、農村開発、居住環境などの生活改善事業と密接にリンクさせている。さまざまなセクターの事業を進めていく上で、多くの場合、識字活動が基礎となっている。

## 2.9. 自立発展性保証のための努力

識字プロジェクトの自立発展性を確保するためにさまざまな努力を日本のNGOが行っている。学習者・住民の意識の面については、立案の段階から住民がイニシアチブをとる、識字活動の運営組織の設立プロセスにゆっくり時間をかけ、公平・公正な組織構成にする、援助する側のビジビリティを低める、といった取り組みがみられる。収入向上プログラムと識字をリンクさせ、成果を住民に示すことも住民の意識高揚に効果をあげている。

技術面については、現地の文脈にあった教材やカリキュラムを開発し、支援終了後も識字活動関係者が自分たちで開発できるようにする、識字活動関係者の指導、運営能力を強化する、といった取り組みがみられる。

政策・制度面については、NGOの事業が教育政策に位置づけられた等の政策改善をもたらした事業は4事業のみで弱い。少数の事業においてはああるが、コミュニティと学校の協力関係の強化、教育行政機関と立案段階から組み政策提言を行うといった取り組みがみられる。いくら革新的で有効な事業であっても途上国政府・行政機関による政策改善が行われなければ、事業の自立発展性は望めない。

財政面については、コミュニティの資源を最大限活用し援助資金の投入を可能な限り少なくする、貯蓄組合、収入向上活動グループ、相互扶助組織の活動の一つとして識字活動を位置づけることで識字クラスを自立させる、といった取り組みが行われている。

## 2.10. 直面した困難

識字活動の実施過程において直面した課題は2点あげられた。第一は、最も識字能力を必要とする最貧困層は、経済的な理由のために識字クラスに参加することが困難であるという点である。識字クラスへの参加を始めても、就労のため都市に移動するなどの理由に

よってドロップアウトする傾向にある。この問題を解決するために、(特活)シャプラニールはコミュニティアプローチではなく、最初から最下層の人びとを対象に識字グループを作るというターゲットアプローチを採用している。

第二の課題は教育行政機関の成人識字問題に対する優先度が低いという点である。多くの教育行政機関の成人識字への関心は低く、人的・予算的措置は弱い。教育行政機関のコミットメントの低さは、NGOによるプロジェクトの自立発展性に大きな影響を与えている。これは教育行政への提言活動の重要性を示唆している。

## 注

- 1 本報告書では、青年・成人を対象とした識字教育協力の焦点を当てる。特に 2000 年にダカールで行われた「世界教育フォーラム」以降の取組を考察する。
- 2 JICA のノンフォーマル教育支援の対象者は子どもから成人までを含む。また、職業訓練に分類されているプロジェクトの中にも、識字を活動の一部として含むものもあるが、本報告では「識字教育」、「ノンフォーマル教育」をプロジェクトの主な目的としている事業に限り扱うこととする。
- 3 小川啓一・西村幹子(編著)(2008)「途上国における基礎教育支援 上 - 国際的潮流と日本の援助」学文社。ただし、青年海外協力隊による識字・ノンフォーマル教育活動は教育分野における協力とは認識されていないため、教育分野実績には含まれていない。
- 4 ユネスコの情報。
- 5 2001 年～2007 年までの「識字」および「ノンフォーマル教育」に関する ODA 案件の検索結果および JICA ウェブサイト等から情報を得られた 26 事業に限る。支援対象者は青年・成人。  
<http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/search.php>
- 6 本節は、三宅隆史、北村明子、岩元美穂が 2004 年度に実施した調査結果に基づいている。本調査では『NGO ダイレクトリー2003』(国際協力 NGO センター発行)に識字活動を行なっていると記載されている 48 の NGO に対して協力を依頼し、17 の NGO に対してインタビュー調査を行った。17 団体のうち 3 団体は複数の識字プロジェクトを支援していたが、本調査の目的が日本の NGO による識字分野の支援活動の全体像と課題を明らかにすることであったので、1 団体につき代表的な 1 事業をレビューの対象とした。詳細は、『開発途上国における成人識字教育協力の実践事例の収集・分析と日本の教育経験を踏まえた成人教育モデルの適用可能性に研究(中間報告)』、ノンフォーマル教育研究会(事務局:国立教育政策研究所)、平成 17 年参照。

## 〔提言〕

### 1 日本政府に対する提言

#### 1.1. 成人識字教育に対する援助の増大

2015年までの成人識字率の50%改善および青年・成人の学習とライフスキル・プログラムへの公正なアクセスの確保を含むEFA目標の枠組みに基づき、成人識字および成人教育に対するODA額を増やす必要がある。具体的には、2007年のEFA閣僚級会合の作業会合が提案した「ドナーはODAの15%以上を教育援助に配分し、教育分野援助額の60%以上を成人識字を含む基礎教育に配分する」ことをCONFINTEAVIで合意すべきである。

また、日本も支援を行っているEFAファストトラックイニシアチブはEFA目標2の初等教育完普及に焦点を当てた支援メカニズムであるが、成人識字も対象とし、より包括的な教育支援枠組みとするとともに途上国政府の成人識字プログラムに対する財政不足額を満たすものにするよう他ドナーに働きかけていく必要がある。

#### 1.2. 途上国政府の予算・財政目標値の設定への働きかけ

途上国政府に対しては、「国際識字の10年」中間評価報告書が支持した「政府は教育予算の少なくとも6%を成人教育に配分し、そのうち3%を成人識字に配分する」ことを合意し、予算・財政の目標値を明確にするよう働きかけることが必要である。

#### 1.3 成人識字と貧困削減計画のリンク

途上国政府の教育セクター開発計画ならびに総合的な貧困削減計画に成人識字およびライフスキル・プログラムを含む成人学習についての計画および目標を明確に位置づけるよう支援する必要がある。また、日本の支援活動の中でも識字とライフスキルをより効果的に組み合わせた支援が必要である。

#### 1.4. 度構築、データ収集に対する能力開発

途上国政府の主導の下、成人識字および成人教育についての法律、政策、制度（適切な言語による識字環境、公教育との同等性、継続学習など）を構築あるいは改善できるよう、国の文脈に適した能力強化支援をさらに強化する必要がある。これらの意思決定プロセスには市民社会組織の関与と参加を保障することが重要である。また、これまでの支援実績を基に、成人識字、成人教育に関するデータの収集、分析、モニタリング・評価のためのメカニズムの構築・改善も必要である。

#### 1.5. NGOとの連携促進とAll Japanとしての包括的な支援の強化

より効果的な支援を行うため、政策でも重視されているNGOとの連携をさらに促進する必要がある。また、日本政府の多様な支援形態やアプローチを効果的に組み合わせ、国連、JICA、NGOそれぞれ、および相互補完した強みを活かし、草の根レベルでの識字教育普及から行政能力向上、制度構築支援までより戦略的、包括的に行っていく必要がある。

## 1.6. 行動計画のモニタリング

CONFINTEA6 が採択する行動計画がどのように実施されているかを効果的にモニターするメカニズムを設けるよう、途上国政府と他ドナーに働きかける必要がある。グローバル・レポート（GRALE）には、モニタリング・メカニズムについての提案を盛り込むことが重要である。

## 2 日本の NGO に対する提言

### 2.1. 規模の拡大

少なくとも 7 億 7600 万人の非識字者が世界に存在し、EFA 目標達成の貢献することを NGO が目指すのであれば、1 事業あたりの受益者数を現在の 300 名強から大幅に増加させる必要がある。規模を拡大するためには、予算の増大だけでなく、実施体制の強化、スタッフの能力強化を図る必要がある。また南アジアと並んで識字のニーズの高いアフリカ地域での識字事業が増加することが期待される。

### 2.2. 識字活動の経験の交換の促進

識字活動の経験シェアの機会が必要である。日本においては、事業評価結果をシェアすることが有益であろう。国レベルでは ACCU の「女性のための識字教育センター」事業の役割は大きい。この事業は、国レベルでの識字関係機関のネットワーク形成を目的の一つとしており、識字に関するリソースが共有化されており、日本の NGO の参加が期待される。

### 2.3. 行政機関への提言活動の強化

多くの途上国政府は識字を軽視している。識字を政府が保証するための制度、政策を作るためには、NGO が行っている識字事業の成果を政府に示し、働きかける努力を強化する必要がある。

### 2.4. 識字活動の生活改善事業への統合

成人識字を協力事業に取り入れている NGO は 354 団体のうち 48 団体にすぎない。これは、成人識字の重要性が日本の NGO の間で認識されていないことを示している。すべての生活改善事業にとって識字活動は有効であり不可欠であるという考えが日本の NGO の間で共有化されることが期待される。

（教育協力 NGO ネットワーク(JNNE) 小荒井理恵・三宅隆史）

# 団体紹介

第6回国際成人教育会議のための国内「草の根会議」に  
参加している団体のいくつかを紹介します。

なお、「草の根会議」の呼びかけ団体・機関は、現在以下のとおりです。

社会教育推進全国協議会（略称 社全協, JAPSE）  
日本社会教育学会(JSSACE)  
日本公民館学会  
全国社会教育職員養成研究連絡協議会（略称 社養協,JASSDACE）  
シャンティ国際ボランティア会(SVA)  
『月刊社会教育』編集委員会  
（特活）開発教育協会(DEAR)  
財団法人 ユネスコ・アジア文化センター(ACCU)  
教育協力NGOネットワーク（JNNE）  
図書館問題研究会

また本レポートの ・ の論稿の執筆に参加した団体は以下のとおりです。

社会教育推進全国協議会（略称 社全協, JAPSE）  
日本社会教育学会(JSSACE)  
日本図書館協会(JLA)  
全国社会教育職員養成研究連絡協議会（略称 社養協,JASSDACE）  
アイル人財研総  
日本語フォーラム全国ネット  
少数民族懇談会  
全国夜間中学校研究会  
NPO法人 持続可能な開発のための教育の10年推進会議（ESD-J）  
（特活）開発教育協会(DEAR)  
教育協力NGOネットワーク(JNNE)



## - 1 日本公民館学会

日本公民館学会は2003年5月に日本及び世界の公民館と地域学習施設を研究することを目的として創設されました。会員は2009年3月末で、173名です。主な学会会員は、研究者、公民館職員、教育行政関係者、大学院生です。

### 主な学会活動

- 1) 研究大会：毎年12月上旬に研究大会を開催している。
- 2) 7月集会：2006年から毎年7月に公民館の現代的課題をテーマとして研究集会を開催している。

第1回「公民館60周年記念－講演と交流のつどい－」2006年7月1日

第2回「公民館の今日的課題と可能性」2007年7月21日

第3回「公民館政策のここ10数年をふりかえり、今後の公民館制度のあり方を考える」

2008年7月19日

- 3) 年報：第1号「自治体「改革」と公民館－研究の課題と方法－」2004年11月  
第2号「公民館改革の現代的潮流」2005年11月  
第3号「公民館60年の歴史的総括と展望」2006年11月  
第4号「問い直される公共性と公民館」2007年11月  
第5号「現代公民館の実践分析の視点」2008年11月

### <連絡先>

事務局：筑波大学人間総合科学研究科（教育学系）

生涯学習・社会教育学研究室

連絡先：〒305-8572 茨城県つくば市天王台1-1-1

e-メール：[kominkangakkai@yahoo.co.jp](mailto:kominkangakkai@yahoo.co.jp)

ホームページアドレス：<http://www1a.biglobe.ne.jp/kominkan/home/php.htm>

（担当：日本公民館学会事務局長

手打 明敏）

## - 2 社団法人日本図書館協会

所在地：104-0033 東京都中央区新川1-11-14

電話 03-3523-0811

FAX 03-3523-0841

<http://www.jla.or.jp/>

[info@jla.or.jp](mailto:info@jla.or.jp)

組織：個人会員 約4,800人 施設（機関）会員 約2,500機関

設立：1892年

活動内容

- ・国内のすべての館種の図書館を対象とした唯一の団体として、その連携協力により図書館振興を図ることを目的に活動をしている。
- ・とりわけ、図書館専門職員の制度化と発展性のある管理運営形態の追求はすべての館種共通の課題となっており、そのための調査研究に心がけている。
- ・毎年開催される全国図書館大会は、すべての館種の図書館員などの関係者が一堂に会する唯一の全国大会である。上記の課題を中心として、さらに子どもの読書振興、障害者サービス、資料保存、著作権、ICT、図書館の自由、出版流通、多文化サービス、資料整理技術などさまざまなテーマによる分科会を開き、館種を越えた研究協議を行っている。
- ・1985年の「ユネスコ学習権」は、権利としての生涯学習を明らかにし、図書館の果たす役割について明確にする根拠となった。日本図書館協会もこのことに基盤を置いた理論構築を行い、図書館を創る運動を展開した。

生涯学習の中核を担う図書館の整備、資料・情報の確保、それらを運営する図書館専門職員の役割などを多面的に捉えるものとなった。とりわけ学習権宣言は、情報にアクセスすることが困難な人たちに配慮した図書館運営を進める上での理論的支柱となった。
- ・刊行資料は、機関誌「図書館雑誌」、研究誌「現代の図書館」のほか、年次刊行資料として「図書館年鑑」「日本の図書館 - 統計と名簿」がある。また司書養成の教科書としての「図書館情報学テキストシリーズ」、業務に資する「図書館実践シリーズ」や、「図書館の自由に関する事例集」「日本図書館協会建築賞作品集」「図書館法規基準総覧」「日本の参考図書」など毎年20点ほどの新刊書を出している。
- ・書誌データ作成のための「日本目録規則」「日本十進分類法」「基本件名標目表」などのツールは、日本図書館協会が刊行している。

### ・ 3 日本社会教育学会

1954年(昭和29年)10月に設立された本学会は、日本における社会教育の全国的な学術団体である。社会教育や生涯教育・生涯学習の研究者、社会教育行政や公民館・図書館・博物館などの職員、大学院生、社会教育のボランティアやリーダー、学校の教員等、様々な立場の会員1000人近くが所属している。社会教育・生涯教育・生涯学習に関する理論と実践の発展を目指し、(1)年1回の研究大会および各地の6月集会の開催、(2)社会教育が直面する重要な課題をテーマとしたプロジェクト研究の推進、(3)学会年報(プロジェクト研究の成果をまとめ、シリーズ『日本の社会教育』として毎年出版)や『日本社会教育学会紀要』の刊行などを行っている。また、国際成人教育協議会(ICAIE: International Council for Adult Education)やアジア南太平洋基礎・成人教育協議会(ASPBAE: Asia South Pacific Association for Basic and Adult Education)にも加盟し、2003年には学会50周年を記念した国際シンポジウム「社会教育と持続可能な発展: グローバル化するアジア地域における課題と可能性」を開催するなど、国際交流活動にも力を注いでいる。なお、近年では以下のようなテーマがプロジェクト研究として取り組まれ、学会年報(『日本の社会教育』第41~52集)として刊行された(1997年以降)。

『ボランティア・ネットワーキング - 生涯学習と市民社会 - 』(1997年)、『高等教育と生涯学習』(1998年)、『高齢社会における社会教育の課題』(1999年)、『地方分権と自治体社会教育の展望』(2000年)、『ジェンダーと社会教育』(2001年)、『子ども・若者と社会教育 - 自己形成の場と関係性の変容 - 』(2002年)、『社会教育関連法制の現代的検討』(2003年)、『成人の学習』(2004年)、『グローバリゼーションと社会教育・生涯教育』(2005年)、『社会的排除と社会教育』(2006年)、『NPOと社会教育』(2007年)、『<ローカルな知>の可能性 - もうひとつの生涯学習を求めて - 』(2008年)

#### 学会事務局

〒169-8050 新宿区西早稲田 1-6-1 早稲田大学教育学部内

tel: 090-3875-5096

email: [jssace@edu.waseda.ac.jp](mailto:jssace@edu.waseda.ac.jp)

学会ホームページ <http://wwwsoc.nii.ac.jp/jssace/>

#### - 4 全国社会教育職員養成研究連絡協議会(略称 社養協、JASSDACE)

社養協(全国社会教育職員養成研究連絡協議会)は、社会教育職員の養成に取り組む大学の研究者と社会教育の現場で活躍する職員を中心に構成された組織であり、1993年に設立された。2008年8月現在機関会員16大学(41名)、個人会員116名、合計157名で構成されている。社養協については、ナショナルレポート3.1.1(2)でも紹介されている。

#### - 5 教育協力 NGO ネットワーク (JNNE)

教育協力 NGO ネットワーク (JNNE) は、EFA (万人のための教育) 目標達成に貢献することを目的に 2001 年に設立されました。28 の教育分野の国際協力に関わる NGO が加盟しています。活動は、以下の 4 つです。

##### (1) 情報交換・ネットワーキング

教育協力に関する情報・意見交換を加盟 NGO 間で行う。EFA 実現のための市民社会の世界組織である Global Campaign for Education の国内組織として海外の NGO、関係機関との情報交換を行う。

##### (2) 能力強化

NGO を対象にした教育協力分野の専門能力強化プログラムを行う。2001 年より外務省の委託事業として研修事業を実施している。

##### (3) 政策提言・調査研究

日本の ODA の教育協力政策の改善のための政策提言・調査研究を行う。外務省等と教育協力政策についての意見交換会を開催している。2008 年に日本で開催された G8 サミットに向けた提言書「万人のための教育 日本の役割」を発表した。

##### (4) キャンペーン

教育協力に関する市民の理解の促進をはかるために、毎年 4 月に「世界中の子どもたちに教育をキャンペーン」を実施している。

WEB : <http://jnne.org/>

事務局 : 〒160-0015 東京都新宿区大京町 31 シャンティ国際ボランティア会気付

メール : [jnne@sva.or.jp](mailto:jnne@sva.or.jp)

## - 6 全国夜間中学校研究会

全国の公立夜間中学校の管理職を含む全教職員を構成員として、1954年に発足した。現在、千葉県・東京都・神奈川県・京都府・大阪府・奈良県・兵庫県・広島県、計8都府県35校の公立夜間中学校の教職員を持って組織している（生徒は二千数百名）。

区及び市教育委員会からの運営費補助も得、又毎年12月に開催される大会は多くの自治体や外務省・厚生労働省の関係団体からの後援も得ており、半ば公的な性格を持った団体だと言える。

一方、全国各地で義務教育未修了者の学びの場を自主的に提供し、さらに自治体に公立夜間中学校開設を求めて活動している民間団体とも連携を取っている。

国に対しては、半世紀以上前から義務教育未修了者への十分な教育保障を求めてきたが、国は終始後ろ向きな姿勢を取ってきた。

そこで、2003年2月20日に、上記民間団体や義務教育未修了者本人、識者等の協力を得て、全国夜間中学校研究会として、全国各地へ公立夜間中学校拡充を目指し、日本弁護士連合会に人権救済申立を行った。

その結果、2006年8月10日に日本弁護士連合会は国に「学齢期に修学することのできなかつた人々の教育を受ける権利の保障に関する意見書」を提出した。

全国夜間中学校研究会は、2008年12月の大会で、「何歳でもどこの国籍でもどの自治体でも」すべての人々が基礎教育としての義務教育を保障されることを目指した「すべての人に義務教育を！21世紀プラン」を採択し、その実現のための力を注いでいる。

## - 7 『月刊 社会教育』

1957年12月創刊。連絡先 日本からは 辻 浩（現編集長） y-tsuji@jcs.ac.jp

海外からは 荒井容子（編集委員） yarai@hosei.ac.jp

日本社会教育連合会の機関紙『社会教育』（前身は『教育と社会』、1946年創刊）の編集者に対し、1956年頃から、掲載記事等編集への文部省による政治的圧力が強まり、社会教育における自由な言論の場という同誌の当初の役割を貫けなくなった。そこで当時の編集者、研究者、現場関係者が中心となり、民間の出版社から市販の月刊誌を創刊したのが本誌のはじめまりである。創刊号のタイトルは「ゆるぎない路線を求めて」だった。以来、3号雑誌となる懸念をよそに、今日まで毎月刊欠かさず刊行されてきている。100号記念号で当時語られた「日本土着の国民的な社会教育活動を地域の中に創造することを推進しようとする鮮烈な志向」、「各地の有志の人の力の結合をとおしてのみ、つくられ、維持されるべき雑誌」、「国民のための社会教育について遠慮なしに話しあえる仲間がいる、という気持ちが出てくる。そのようなつなぎの役割」という言葉が初期からの特徴を示している。編集方法は編集長（2年で交代）の下、社会教育研究者・現場職員らが編集委員会をつくり、毎号の企画編集、原稿依頼等の編集実務まで担ってきた。80年代からは小グループが交代で当該号特集テーマの企画・編集を担当する子組み制度が導入され、現在に至っている。過少の報酬による編集専従実務者を一人だけ雇用し、あとは編集長も20人前後編集委員もすべてボランティアである。近年はその視野を人々の生活の多様な分野に広げ、そこでの学習とその支援を幅広くとりあげ、社会教育に関する議論を発展させてきた。しかし、ここ十数年の発行部数は伸び悩み、3000部前後を推移し、読者拡大が課題となっている。

参考までに1997年と2008年特集タイトルを紹介する。（「」のあとは第二特集）

1997年1月号生涯学習審議会答申をどう読むか / 2月号 子どもとおとなのパートナーシップ / 3月号地方分権のゆくえ 地方自治の実現と社会教育 / 4月号 生涯学習入門 学びを創る / 5月号イベント・その功罪 / 6月号憲法と学習 / 7月号教育基本法五〇年 / 8月号平和学習をアクティブに！ / 500号記念 / 9月号 福祉のまちづくりは今、社会教育職員集団 / 10月号スポ - ツ万華鏡、第五回国際成人教育会議 / 11月号外国人住民による学習、パウロ・フレイレ / 12月号人権教育の広がり、法改正の問題点をさぐる

2008年1月号 21世紀の社会教育を創る - 創刊50年記念号 / 2月号教育委員会の可能性 - 学習の自由と自治 / 3月号「後期高齢期」とむかいあう / 4月号社会教育入門 - 実践を創り出す力、社会教育法改正（案）の検証 / 5月号労働・貧困問題と向きあう若者 / 6月号いまを拓く憲法 / 7月号つなげる力を広げる学び / 8月号過去を見つめ未来を築く、平和学習の創造 / 9月号自治と参加を育む公民館 / 10月号障害をもつ人の生活・労働・学び / 11月号PTA再発見、「長野県公民館活動史」に学ぶ / 12月号忘れられない地域・人 - 学びの水脈を求めて

なお CONFINTEA に関しては第3回会議（1972年東京）以来報告を必ず掲載し、回を追うごとに取り上げ方も拡大してきた。「学習権宣言」（パリ）、「成人の学習に関するハンプブルク宣言（ハンプブルク）の翻訳・分析記事掲載、第5回国際成人教育会議中間総括会議（2003年バンコク）報告も掲載された。今回第6回会議についてはすでに2008年10月、2009年2月号、そして今後は5月号に連載記事を掲載してきた。会議後は2009年9月号に報告が小特集として予定されている。（文責 『月刊社会教育』編集委員：荒井容子）

## - 8 社会教育推進全国協議会（略称 社全協）

1963年創設。個人会員制。活動は総て無償有志活動。

連絡先 日本から 社全協事務局 japse@nifty.com

海外から 常任委員 国際担当 荒井容子 yarai@hosei.ac.jp

事務所 住所〒162-0818 東京都新宿区築地町19 小野ビル2F tel/fax 03 3235 4143

ホ - ムペ - ジ <http://japse.txt-nifty.com/>

<http://homepage3.nifty.com/japse/english.html> (English)

<http://japse.txt-nifty.com/kokusai/> (International affairs - Japanese)

1957年12月創刊の雑誌『月刊社会教育』は1960年から同誌の読書会『月刊』ゼミナ - ルを全国各地に組織していった。この取組みと、社会教育の自由を侵害する政治統制強化に対抗する各地でのさまざまな動きとが重なって、『月刊社会教育』の誌面を通じてのみならず、直接に集まって社会教育の課題を話し合う集会の必要が痛感されはじめた。そして1961年に『月刊社会教育』誌面での呼びかけの下、第1回社会教育研究全国集会在年次集会として開催された。この集会の中で、「全国的な有志組織」の必要が話題となり、これを受けて、第2回社会教育研究全国集会（1962年）での準備会結成、そして1963年9月の第3回社会教育研究全国集会において、趣意書と規約の議論を経て本会は創設された。

第4回以降はその担い手となって、毎年欠かさず社会教育研究全国集会を開催し、社会教育に関する研究・実践交流・運動を推進してきた。集会参加者は当初の100人ほどから1970年代後半には1000人規模へ拡大し、社会教育職員・社会教育研究者だけでなく、学習者として社会教育の運動を担っている地域住民の集会への参加も増えていった。この集会是、毎年開催地を変えて二泊三日の日程で開催されており、全体会以外に、30近いテーマでの継続的な分科会と、時事問題に呼応した複数の課題別集会在毎年設けられ、社会教育の多様な分野をフォロー - する実践交流・政策分析等の研究討議がそこで展開されている。

社全協の会員はすべて個人単位で、その総数は、ここ数年若干減って、600人弱である。1970年代半ば以降、地域住民の会員も増えてきている。またその運営は、互選で選出される2年任期の委員長の下、それぞれ40名前後の常任委員、全国委員によって担われている。全国委員は常時30弱の県から選出されている。日常活動は常任委員会が、三役の他、部体制をとって活動を展開している。

社全協発足当初から各地に、社全協支部等、社全協と密接に関わる地域組織が結成されてきた。現在では、「支部」名称以外の「研究会」「ネットワ - ク」も含めると全国に9つの地域組織がある。

社全協は全国集会の他にも、時事問題に対応した研究集会、地域支援等のためのセミナーを開催し、またときには社会教育の権利侵害事例に対する調査団等の組織化・支援活動も展開してきた。全国集会時に活用される、報告原稿をまとめた『資料集』、集会後の『報告集』、社会教育の運動・学習資料・研究冊子としての『住民の学習と資料』、『社会教育研究』、『社全協ブックレット』、その他さまざまな冊子・書籍を編集発行してきた。『社会教育・生涯学習ハンドブック』は『社会教育ハンドブック』（1979年）以来、ほぼ5年に一度の改定を重ねながら刊行を継続している。これは社会教育に関する幅広い分野を扱い、第1次資料（抜粋）を多数掲載するユニ - クな資料集で、社全協のネットワ - クの賜物であるとともに、その掲載資料は、各地での運動の拡大・推進の力になっている。

なお、社全協の活動は事務局も含めすべて会員の無償の有志活動で行なわれている。  
 以下は社会教育研究全国集会の1997年以降の集会テーマ、開催地等のリストである。

年度	回	集会テーマ	開催地	日時	参加者数
1997	37	今こそ、命を育て合い暮らしを創り合う人びとのつながりを	神戸市	8/23-25	800
1998	38	"自由と学び"の文化をはぐくみ、協同の力で人間らしさの創造を	八王子	8/29-31	985
1999	39	21世紀への飛躍のために-いのちとくらしを守る学習の蓄積と発展	石和町	8/28-30	326
2000	40	平和を求め、人間らしく生きるための自立と協同を 住民の知り学ぶ自由と自治を育てよう	名古屋市	8/26-28	700
2001	41	社会教育の力で"地球を地域が結ぶ"時代を切り拓こう 21世紀は『学習』と『自治』の力で	聖籠町	8/25-27	793
2002	42	沖縄へ スリサーサー！ ジブンよせあって、21世紀の自治・文化・地域社会を創ろう	名護市	8/30-9/1	1174
2003	43	暮らしと地域を拓く力を創る社会教育 一人ひとりが自分らしく生きるために	岡山市	8/23-25	857
2004	44	平和・くらし・地域をきずく社会教育の自由と自治を	猪苗代町	8/28-30	600
2005	45	地域からいのちを育み自治と共生の社会教育を 憲法を生かし現在(いま)をつくる	福岡市	8/26-28	800
2006	46	憲法・教育基本法を活かし、生活と地域をひらく社会教育の公共性を築こう	静岡県 函南町	2008/5/7	432
2007	47	人が育ちあう地域へ 自治と文化を耕す協同学習を紡ごう！ あらゆる機会、あらゆる場所において、いまこそ社会教育を	貝塚市	8/25-27	1163
2008	48	つながる力をひろげ、人が育ち合う地域をつくらう！ 「生きる・働く・学ぶ」を励ます社会教育の創造を北の大地から	札幌市	8/23-25	946

は社全協単独で実施した集会で、現地実行委員会は組織されなかった。

2009年の集会は8月22～24日に長野県阿智村で開催される。この地域は戦前から農民の民衆的学習運動が活発な地域で、地域に根づいた公民館活動の蓄積がある。1965年にはこの地域、飯田・下伊那の公民館主事会がそれぞれの実践を踏まえ、集団討議を経て、「公民館主事の性格と役割」という提言をまとめ、日本社会教育学会年報『現代公民館論』（1965年）に発表した。これは「下伊那テ・ゼ」と呼ばれ、人々の生活を、人々の学びを通して支える公民館主事の仕事のあり方が、公務労働者の立場と教育専門職の立場の統一として鋭く描かれて注目された。この地域は近年の日本社会の変動と関わってまた、今この地域の動向が注目されている。全国の社会教育関係者がここに集い、今後の社会教育のあり方を熱く討議することになると思われる。毎年参加して下さっている韓国平生教育協会関係者の方々はもちろん、その他の国々の方々の関心とご参加も歓迎します（通訳はつきません）。集会専用ホムペ - ジ<http://japse.txt-nifty.com/achinagano/>（文責 荒井容子）



## - 9 (特活) 開発教育協会 ( D E A R )

設 立： 1979年に日本で初めて開発教育をテーマに開催された国連機関主催の国際シンポジウムに参加した研究者やN G O関係者などによって、日本における開発教育の普及と推進を目的として1982年に「開発教育協議会」として発足。2002年の発足20周年を機に「開発教育協会」と改称。

法人格：特定非営利活動法人（2003年に内閣府より認証）

主な事業： 政策提言：政府や行政に対する政策提言や政策対話  
調査研究：各種研究会や全国研究集会の開催  
情報提供：関連資料や関連情報の収集と提供  
教材開発：翻訳教材や独自教材の企画・制作  
人材育成：研修会の開催や学校・大学等への講師派遣  
ネットワーク：各地の研究者や実践者との協働事業

会 員（2008年3月末）：団体会員43団体（正会員：26団体 / 賛助会員：17団体）  
個人会員666名（正会員：428名 / 賛助会員：238名）

組 織（2008年度）：理事会15名 監事2名 評議員23名 事務局5名（非常勤3名）

財 政（2007年度）：収入42,646,468円 支出：42,646,468円

定期刊行物：研究誌『開発教育』（年刊）  
会報「D E A R ニュース」（隔月刊）

主な出版物：

- < 資料集 > 『開発教育Q & A集～開発教育ってなあに？〔改訂版〕』（2004）  
『開発教育教材カタログ～教室と世界をつなぐ～』（2003）  
『開発教育実践ハンドブック～参加型学習で世界を感じる』（2003）  
『開発教育キーワード51』（2002）
- < 教 材 > 『新・貿易ゲーム～経済のグローバル化を考える〔改訂版〕』（2006）  
『「援助」する前に考えよう！参加型開発とP L Aがわかる本』（2006）  
『ワークショップ版：世界がもし100人の村だったら〔改訂版〕』（2006）  
『パーム油のはなし：「地球にやさしい」ってなんだろう？』（2005）  
『もっと話そう！平和を築くためにできること』（2003）

所在地：〒112-0002 東京都文京区小石川2-17-41 富坂キリスト教センター2号館3階  
TEL 03-5844-3630 FAX 03-3818-5940 E-mail main@dear.or.jp  
URL: <http://www.dear.or.jp>



第6回国際成人教育会議のための  
国内「草の根会議」のあゆみ

## 第6回国際成人教育会議のための国内「草の根会議」のあゆみ

ユネスコは第6回国際成人教育会議の準備過程で、各国に国内の成人教育の政策・実践の到達水準と課題をまとめたナショナル・レポートの作成を求めた。またその作成過程で、各国政府・各国ユネスコ国内委員会が、国内の多様な関連機関・組織を広く組織した会議を設けることを推奨し、そこでの討議・協力による正確な情勢及び課題把握が報告内容に反映されることを重視した。

第6回国際成人教育会議のための国内「草の根会議」は、このユネスコの趣旨に共鳴した日本国内の成人教育・社会教育関連諸団体が、政府にそのような国内会議の開催を求め、迅速に開催されない情勢の中で、自らそのような国内会議を組織する必要性に迫られて、組織された。当初は継続した組織になることは想定されていなかったが、第1回目から継続の必要性についての共通認識が生まれ、第6回本会議にむけた国内の市民社会諸組織の会議として継続することになった。開催準備過程、第1回会合を通じて、政府との緩やかな協力関係も生まれ、政府作成ナショナル・レポート草稿への意見提出（時間不足で十分な対応はできなかった）、アジア・パシフィック準備会議への日本国内からのオブザーバ参加希望者の集約、本会議参加希望者の集約等の活動も行ってきた。

また主要には、国際成人教育会議に関する関心を高める努力をとともに、同会議に日本の市民社会諸組織として協力し、その成果を日本の社会教育の政策・実践に生かすことができるよう、諸活動を模索しつつ展開してきた。

これまでの当面の主要な活動となってきたのは、本報告書『市民社会組織レポート』をまとめ、これを英訳してユネスコ生涯学習研究所に提出するとともに、本会議に持参し、本会議での討議に日本からの参加者を通じて生かしていくこと、また日本語版も今後の活動に活用することであった。

またその他、第6回国際成人教育会議での成果文書作成過程で、日本の市民社会諸組織の課題意識を反映してもらおうよう、日本政府代表に働きかけることも課題として自覚され、これはすでに2009年4月9日の政府主催第2回目の「意見交換会」で達成した。この成果は本会議での政府代表の活躍にまたなければならないが、しかし、本「草の根会議」が用意した文書をめぐって、この「意見交換会」で政府と市民社会諸組織との間で、社会教育の個別分野に関する若干の討議も行うことができ、これは意図せざる成果となった。

さらにまた、これまで話題にすることさえできなかったことであったが、海外のNGOの動向・働きかけに学び、政府代表に市民社会組織メンバーを入れるという要望を政府関係者を通じて正式に提案することができた。この要望は実現しなかったが、この問題をめぐっても4月9日の「意見交換会」で政府と市民社会諸組織の間での一定の議論を行うことができた。

また政府との関係のみならず、市民社会諸組織間でも、この「草の根会議」を通じて、これまで相互討議の場を十分設けることができなかった活動分野の異なる諸団体間で、社会教育・成人教育政策全体について、また、各分野での運動・実践について、情報交換等を開始することができた。

さらに政府とも、また「草の根会議」に参加した市民社会諸団体、政府関係諸団体とも、

今後、会議中及び会議後も、厳しい批判を相互に保障しつつ、協力して討議していく場をもっていきたいという、将来へ積極的な姿勢を共有することになった。これは、今後の運動・政策・研究・実践を通じた、日本の社会教育の発展への新しい一歩になったのではないかと思われる。以下、この間の「草の根会議」の歩みを年表にして、記録に残しておく。

(第6回国際成人教育会議のための国内「草の根会議」事務局 荒井容子)

## 〔年表〕

### 第6回国際成人教育会議のための国内「草の根会議」のこれまでのあゆみ

**背景** 2005年 10月 ユネスコ第33回総会

2009年に第6回国際成人教育会議開催を決定

2007年 3月 第6回国際成人教育会議準備のための審議会(協議会)第1回開催

11月 第6回国際成人教育会議準備のための審議会(協議会)第2回開催

ユネスコ ナショナルレポート依頼 各国へ

12月 ユネスコ生涯学習研究所 ナショナルレポートのガイドライン送付 各国へ

~NGOのネットワークを通じて、市民社会組織にも情報が伝わる

ガイドラインの第7・第8条の意義共有~

2008年 1月 ナショナルレポート作成に関する、各国でのNGOの活動情報交換活発化

2月15日 ユネスコ生涯学習研究所(UIL)

ガイドライン締め切り延期(当初3月末 4月末)

4月 ユネスコ 開催日時確定

準備会議(特にリジョンごと)の大枠スケジュール公開

**前史** 2008年 3月 社会教育推進全国協議会 日本ユネスコ国内委員会への問合せと依頼

4月 日本社会教育学会 日本ユネスコ国内委員会へ「要望」送付

5月 社会教育推進全国協議会

ナショナルレポート ガイドラインの和訳をホームページ上で公開

6月 日本社会教育学会6月集会 ラウンド・テーブル 第6回会議をテーマに開催

7月 日本政府 ユネスコ生涯学習研究所の示唆を受け、

国内会議9月開催を検討

社会教育推進全国協議会 国内会議開催のための準備会企画・呼びかけ

8月6日 第6回ユネスコ国際成人教育会議にむけた

民間主催国内会議開催企画準備会

趣旨、会議名、開催日時・場所、事務局、参加呼びかけ方法、

情報周知方法(ホームページ作成ほか)等検討

会議名称確定 第六回国際成人教育会議のための国内「草の根会議」

日本政府 ナショナルレポート草稿作成

発足

9月13日 第六回国際成人教育会議のための国内「草の根会議」 開催  
第1回会合（於 国立教育政策研究所会議室 文部科学省ビル）

開催趣旨 1. 第6回国際成人教育会議関連情報周知と関心喚起  
2. リージョン会議（アジア・パシフィック）〔2009年10月〕と  
日本からのソーシャル・レポート（既に草稿あり）についての取り組み

- ・（日本政府から）ソーシャル・レポートについての「意見交換会」  
開催（2009年10月1日）案内
- ・「草の根会議」継続の確認 当面の活動確認
  - 1) 府主催「意見交換会」情報周知
  - 2) リージョン会議（アジア・パシフィック）への取り組みを打合せ
  - 3) 市民社会組織レポート作成をめざす  
（CSOs: civil society organizations）

日本からのソーシャル・レポートでは不十分

現状把握・伝達の点で

課題提起の点で

作成過程での相互討議の点で

10月1日 日本政府主催 「意見交換会」 英語版配布  
「草の根会議」 リージョン会議（アジア・パシフィック）向け打ち合わせ

10月28日 「草の根会議」第2回会合（於 法政大学）

呼びかけ団体追加情報/「意見交換会」報告

/アジア・パシフィック・リージョン会議報告/

市民社会組織レポート作成のスケジュールと方法

12月3日 「草の根会議」第1回運営委員会（於 法政大学）

- ・市民社会組織レポート構成案・項目案のまとめ方、スケジュール、経費  
（・呼びかけ団体、参加呼びかけ方法についての確認）

2009年 1月21日 「草の根会議」第3回会合（於 法政大学）

- ・市民社会組織レポート  
各団体執筆希望項目の調整、執筆内容についての意見交換  
全体の構成・各項目ごとの構成、各章原稿量の目安、  
編集スケジュール確認

- ・日本政府への要請 「意見交換会」開催の要請  
市民社会組織メンバーを公式代表団に入れること

（2月中旬～下旬 ユネスコ、本会議参加方法情報をホームページにアップ

ワークショップ企画募集情報もアップ

3月初旬 「草の根会議」事務局 日本政府への要請（関係者を通じて）

「意見交換会」開催について

市民社会組織関係者の公式代表団への参加

（参加候補者選定について受依頼）

日本からのワザバ参加者希望者集約について

(逆に、「草の根会議」関係者分の集約の受依頼)

- 3月9日 「草の根会議」第4回会合 (於 法政大学)  
市民社会組織レポートについて  
政府主催「意見交換会」について 課題  
・市民社会組織レポートを政府にもこのとき提出予定  
・本会議での成果文書作成における公式代表への要望を文書提出
- 3月14日 市民社会組織レポート構成案と草稿(未完)  
- メンバ-内回覧・意見交換・リク要請 -
- 3月16日 「草の根会議」レポート本会議参加希望者リストを  
関係者経由で日本ユネスコ国内委員会に提出
- 3月30日 「草の根会議」第2回運営委員会 (於 法政大学)  
・市民社会組織レポート 日本語版最終調整  
・政府主催「意見交換会」時提出予定の  
本会議時の要請文書作成手順確認
- 4月4日 市民社会組織レポート(未完)回覧用 送付・アップ 第1弾
- 4月8日 日本政府より「意見交換会」(第2回)参加申込書受領 回覧
- 4月9日 市民社会組織レポート(断定版)回覧用 送付・アップ 第2弾
- 4月9日 日本政府主催「意見交換会」(第2回)(於 国立教育政策研究所)  
・日本政府 第6回国際成人教育会議についての説明、  
政府準備資料の配布と説明  
・「草の会議」 市民社会組織レポート(暫定版) 政府に提出  
本会議中の成果文書に向けた活動に関する要望文書提出  
(「草の根会議」としての本会議中のスタンプ展示について、検討開始)
- 以後、日本語版最終版確定にむけた最終調、英訳原稿編集作業ほか活動継続
- 5月6日英訳版確定・5月7日入稿のスケジュールで作業中に、  
6日未明に延期情報受領  
参加予定者へ確認連絡、  
正式文書情報等について諸注意(NGOネットワークからのアドバ-イス等伝達)
- 5月19日市民社会組織レポート編集作業スケジュール  
本会議延期に際しての、編集スケジュールの若干の変更連絡
- 11月9日 「草の根会議」第3回運営委員会 (於 法政大学)
- 11月16日 日本政府主催「意見交換会」(第3回)(於 国立教育政策研究所)  
・本会議での成果文書作成における公式代表への要望文書(第2版)を提出

詳細情報入手先

第6回国際成人教育会議のための国内「草の根会議」ホームページアドレス

[Hhttp://prof.mt.tama.hosei.ac.jp/~yarai/JDGMCON6/JDGMCON6jp.html](http://prof.mt.tama.hosei.ac.jp/~yarai/JDGMCON6/JDGMCON6jp.html)

事務局 荒井容子(法政大学、社会教育推進全国協議会〔社全協〕)

連絡先 yarai@hosei.ac.jp

## 英語版に関わる注記

なお、本書の編集過程で執筆者・訳者の少なくない方々から英訳にあたっての訳語の統一または調整の必要性をご指摘いただきました（原稿に訳語対照表をつけてくださった方もいらっしゃいます）。

例えば社会教育にとって最も基本的な法律である、教育基本法、社会教育法、図書館法、の名称や、それらの法規に記述されている社会教育職員の名称、とりわけ社会教育主事、公民館主事の名称は、日本政府が今回の会議に当たって準備された、関係法規の英文版での訳語と従来用いられていた訳語とが異なっており、本報告書の中でも使用する訳語を統一していません。

これまでは政府においても、民間関係者、研究者においても、それらの英訳にあたっては、一般に、かつて占領軍民間教育情報局(CIE)がまとめ、1952年に公刊した *Post-War Developments in JAPAN Education* に収められていた訳語が用いられてきました。政府の訳語が変更されたのは、『文部科学白書』英訳版の各年度を辿ってみると、2006年度からようです。この年度に教育基本法が「改正」され、その説明を中心として記述されている同白書の中で、上記の四つの法律はすべて英訳名称が Act を用いるものに変更されています。

参考までに上記の法律名称と社会教育職員の英訳語名称変更について以下に紹介しておきます。

- 1) 教育基本法 Fundamental Law of Education Basic Act on Education
- 2) 社会教育法 Social Education Law Social Education Act
- 3) 図書館法 Library Law Library Act
- 4) 博物館法 Museum Law Museum Act
- 5) 社会教育主事（社会教育法内での訳語）  
Social Education Directors Social Education Coordinators
- 6) 公民館の職員 staff personnel  
館長 Manager Director  
公民館主事（社会教育法内での「主事」の訳語として）  
officers Kominkan Chief Coordinator

このほか、例えば、公民館においては、かつては Citizen s' Public Halls と英訳されていましたが、現在では、社会教育関係者の中でも広く、Kominkan とそのままこの言葉を用い、ロ-マ字で表記することが一般的となってきています。今回の政府訳ではこれにさらに Community Learning Centers という言葉を添えて、社会教育法の英訳を行っています。

本書の編集においてはこれらの英訳語の問題に対応することができませんでしたが、英訳語の選択における変化が単なる適語選択の問題に留まるのか、それとも対象となる事柄の解釈にも影響を与えていくのか、そのようなことも含め、訳語の問題についても、今後、関係者と共に、慎重に研究・討議を重ねていければと考えております。

このような研究課題を広く自覚させられたことも、この報告書づくりの一つの成果ではないかと思えます。  
(編集担当 荒井容子)

## 編集後記

この報告書はもともと2009年5月に開催予定だった第6回国際成人教育会議のためにまとめられるはずのものでした。はじめに日本語版が作成され、そのあと原稿を執筆した団体・個人の責任において英訳作業が取り組まれ、その英語版を会議参加者が会議に持参し、インタ-ネット上にも公開することが目指されました。

ところが同会議は新型インフルエンザ感染拡大のために延期となりました。そこで不完全だった英語版を完成させることを期して編集計画を立て直しました。しかし、多くの方からご協力を得たにも拘わらず、英語版完成に思いのほか時間をとってしまいました。

従ってこの報告書に書かれている内容は、若干修正が加えられた部分もありますが、そのほとんどは2009年4月にまとめられたものです。第3部「草の根会議」の歩みのみ、新たに付け加え、最近の「草の根会議」の活動内容をここに追記しました。

構想、構成検討、執筆依頼から、原稿執筆、英訳まで、さまざまな団体、さまざまな方々のご協力によって、ようやくここにこの報告書を日本語版・英語版同時に完成することができました。会議直前の完成になってしまい、この報告書そのものを会議での討議に十生かすことはむずかしいかもしれません。しかし私たちはこれを、編集過程で生み出された協力関係を生かして会議に持参し、また広くインターネット上でも公開します。この報告書が会議での討議はもとより、会議後のフォロー-アップ、さらにその後の社会教育・成人教育に関わる国内の活動及び国際的活動に、この報告書と、その作成過程で生まれた動きが継続して生かされていくことを心より願っております。

最後になりましたが、この報告書の作成にご協力くださり、辛抱強く見守ってくださったみなさまにこころよりお礼を述べさせていただきます。

### 第6回国際成人教育会議のための国内「草の根会議」

編集

荒井容子（社全協）

編集協力

常葉-布施美穂（日本社会教育学会）

#### 日本の社会教育・成人教育

#### 最近12年の政策・実践・運動：分析と提言

発行年月日 2009年11月23日

編集・発行 第6回国際成人教育会議のための国内「草の根会議」

事務局 連絡先 荒井容子 yarai@hosei.ac.jp

（法政大学、社会教育推進全国協議会〔社全協〕）

ホ-ムペ-ジ

<http://prof.mt.tama.hosei.ac.jp/~yarai/JDGMCON6/JDGMCON6jp.html>