

講義レジュメ

講師 服部 英二

独立行政法人国立青少年教育振興機構

青少年教育研究センター 副センター長 (非常勤)

(桐蔭横浜大学スポーツ健康政策学部 客員教授)

内容・テーマ

社会教育行政の組織と役割

期 日 平成 29 年 7 月 26 日

I 生涯学習社会における社会教育の意義と役割

生涯にわたって学習する必要性が大きい社会では、人々の多様な学習ニーズや社会的な要請に対応できるように、様々な学習機会や教育機能を関係付けるシステムが大切であるが、それと同時に人々の多様な学習活動に応じ、各々の成長発達を生涯にわたり促すような継続的で柔軟な教育機会の整備が求められる。

また、今日、我が国では地域社会が大きく変容し、地域コミュニティの活性化が求められている。地域社会のつながりや「絆」づくり、人と人のソーシャルなネットワーク化を図っていくためにも、地域の人々が相互に集い、学び合うといった性格を有する「社会教育活動」への期待は大きくなっているものと考えられる。

1 社会教育の意義

(1) 社会において行われる教育活動

社会教育は、一般的に、学校の教育活動を除き、国民生活のあらゆる機会と場所において行われる各種の学習を教育的に高める活動を広く総称するものとされている。(社会教育審議会答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」昭和46(1971)年)

【法令にみる社会教育の定義】

教育基本法では、第12条において、「個人の要望や社会の要請にこたえ、社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならない。」と定めている。

ここでは、社会教育を「社会において行われる」と教育の場・領域で捉え定義付けている。

その上で、同上の第2項では「国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館その他の社会教育施設の設置、学校の施設の利用、学習の機会及び情報の提供その他の適当な方法によって、社会教育の振興に努めなければならない。」とし、国や地方自治体の社会教育行政への関わりや具体的な振興方策などを例示している。

社会教育法の第2条では、社会教育を「この法律で『社会教育』とは、学校教育法に基き学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動(体育及びレクリエーションの活動を含む。)」と定義付けている。

この法令上の規定の仕方は積極的に社会教育を定義付けるというより「控除法」という形式に拠っている。そのため、この法文の規定だけでは、具体的に社会教育のイメージは掴み難いものとなっている。

また、法律で「組織的な教育活動」とされているので、集団グループで行うものだけを対象とするような誤解を招きやすいが、一人で学習する形態でも学習者に学習する目的・意思があるとか、学習機会を提供する側に教育意図がある場合は「組織的な」教育活動に該当すると解されている。例えば、個人の学習を支援する相談事業や図書館活動、通信教育なども社会教育行政の対象とされてい

る。

(2) 社会教育行政は奨励行政（キーワードは『環境の醸成』）

社会教育法の第3条では、国や地方の社会教育行政の任務として、「社会教育の奨励に必要な施設の設置及び運営，集会の開催，資料の作成，頒布その他の方法により，すべての国民があらゆる機会，あらゆる場所を利用して，自ら実際生活に即する文化的教養を高め得るような環境を醸成するように努めなければならない。」と規定している。

人々が社会のあらゆる場で様々な学習活動を自ら主体的に展開できるように，環境醸成し条件整備をしていくのが，社会教育行政の役割であるという奨励的な性格が明記されている。

(3) 地域が基本の社会教育行政

また，社会教育行政の展開に当たっては，人々の自発的な学習意欲を尊重し，地域の実情と特性に応じることに留意すべきと考えられ，その意味から市町村が社会教育行政の第一次的な役割を担い，都道府県や国はそれらを補完する立場とされている。

社会教育行政に関わる市町村の事務は，社会教育法第5条で例示がなされている。

主なものは，①社会教育に必要な援助②公民館，図書館等の社会教育施設の設置・管理③各種学級講座の開設や講演会，集会等の開催と奨励④家庭教育に関する学習機会の提供，講座の開設や奨励⑤青少年に対するボランティア活動，自然体験活動などの機会の提供と奨励⑥情報の収集・整理・提供⑦視聴覚教育，体育・レクリエーションに必要な設備，器材の提供などが，その内容となっている。

また，平成20（2008）年の法改正では，家庭教育に関する情報の提供や支援，児童生徒の放課後の学習機会の提供，学習成果を活かした教育活動等の提供が新たに例示として盛り込まれた。

このように，法律で例示はされているが，あくまで例示に限定されているわけではなく，社会教育行政に関わる範囲は，法令上幅広く捉えられている。

しかしながら，多くの地方自治体の実情としては，社会教育行政の関わる範囲は，ともすると非常に限定されたりしている状況も見られる。

また，教育委員会や公民館等が直接実施する教育活動だけがあたかも社会教育活動であるかのような誤解が未だに多い。

広く一般に行われている社会教育そのものは，私的な領域である家庭教育と学校教育を除いて，社会で行われている民間の諸活動や様々な活動を広く含んでいることは前述したとおりである。

なお，家庭教育は，家庭の中で保護者が子どもに対して行う本来インフォーマルな教育であるが，その重要性から，親等に対する家庭教育に関する学習機会や情報の提供などを家庭教育支援という形で成人教育の一環として捉え，その奨励がなされている。【家庭教育支援】

2 社会教育の特徴

(1) 自発性・自主性，自由で柔軟・多様性，実践・体験的，④地域や実際の生活と密着

社会教育活動の特徴は，単に学校以外の場で行われるというだけでなく，地域社会や様々な場で様々な活動が行われることから，その学習内容や教育手法，形態などは様々な特徴を有している。中でも，社会教育活動は，子供から成人や高齢者など様々な人々を対象としており，社会の場で多種多様な活動が展開されるのが通常である。

したがって，①自発性・自主性が基本で，②自由で柔軟，多様性があり，③実践的体験的な活動が主軸で，④地域や実際の生活と密着していることなどが，一般的にその特徴とされている。

(2) 教育手法の違い 喩えて言えば『めだかの学校』

学校教育との比較では，学校が学習カリキュラムに基づき系統的な教育活動が展開されるのに対して，社会教育は日常生活の様々な課題解決や自己の興味関心に基づく学習活動を支援していくことが中心となる。

形態としては，学校は，教師が児童生徒や学生に，いわゆる教科書に書くことができる「知識」を教えることが中心となるのに対して，社会教育は青少年の体験活動，稽古事の伝授，スポーツ活動のコーチングのように実践的な事柄を体験的に学んだり（観察学習），社会の中で互いに役割を担いつつ，学び合う（参画的な学習，役割学習）といった能動的で実践的な教育活動が行われる例が多い。

社会教育の対象者の範囲は，子供から高齢者までと幅広いが，特に，成人や社会人の学習活動において共通する傾向としては，①自己中心性②経験重視③学習準備性（レディネス）④実生活への志向

性⑤生きがい追求（自分探し、仲間探し、役割探し）なども指摘される。

	家庭教育	学校教育	社会教育
特徴	親・保護者との『ふれあい』を通じた 全人的な教育	法律、規準・ カリキュラムに基づく組織的・系統的な教育	社会の中で行われる多様で柔軟な教育（ 相互学習・実践的 ）
構造・関係	保護者と子（私的な教育）（人間としての最初の教育）	教師と児童生徒（義務教育）	社会の多様な人々（自発的な学習）
形態	しつけと育ちの支援、 子どもと共に親も成長	教え、与えられる 関係（受動的）	相互の学びあい 共に切磋琢磨
教育内容	基本的な生活習慣 人格の基礎（情緒の安定、信頼感、行動様式、規範意識、感性、社会性など）	計画的・系統的・組織的な教育 抽象的・体系的な知識の伝達（命題知・教科書中心）	具体的・実践的 、多様で柔軟な偶発的な教育、事物の総合、応用、 直接体験（実践知）
主体	親や保護者（家族関係）	教師（職業としての専門性）（垂直・受動的）	みんなが共に役割を分担（水平・能動的）
客体	通常成人前の子ども（家族、 少数で固定 ）	児童生徒（年齢など 同質・同学年の集団 ）	多様な人々 （年齢など様々な属性）
時間・場所	長期（日々の暮らし、成長するまで） 家庭内	限定（時間割、在学期間） 学校内	一生涯（興味関心に基づく 持続的 ） 地域多様

© Hattori eiji

II 社会教育行政の「国と地方公共団体の役割分担」

1 国、県、市町村の役割

【役割分担の基本】

教育行政は、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行わなければならない。

国：全国的な教育の機会均等と教育水準の維持向上を図るため、教育に関する施策を総合的に策定し、実施。

地方公共団体：地域における教育の振興を図るため、その実情に応じた教育に関する施策を策定し実施。【教育基本法第16条第①②③】

[国、都道府県、市町村の役割]（昭和46年（1971）.5.15 社会教育局長通知）【5.15 通知】

① 国の役割：全国的観点から、自ら施設を設置し、地方公共団体や民間団体に対する援助、指導及び助言を行い、社会教育の全国的な水準の向上を図ること。このため、施設の設定・運営や、指導者の資格・配置の基準の設定、社会教育の振興に必要な調査企画を行い、地方公共団体に対する財政支援や情報提供、全国的規模の民間団体の社会教育活動の育成等を行う。

【社会教育法第4条】

② 都道府県の役割：市区町村を超えた広域的な観点から、社会教育施設の設定・運営、民間団体や民間指導者の自発的活動を促進する上での指導・助言、市町村に対し社会教育の振興に関する指導・助言・援助等を行う。【社会教育法第6条】

③ 市町村の役割：社会教育施設の設定・運営、各種学級・講座、集会等の開催、民間団体や民間指導者の自発的活動を促進する上での指導・助言等を行い、地域住民の学習活動を

直接的に支援すること。【社会教育法第5条】

2 社会教育行政の事務・事業（ヒト、モノ、場、ソフト、システム）

- ① 社会教育事業の支援・促進に関する事…学級・講座、講演会・研究会等の開催、運動会・発表会等の開催、個人学習の支援、ボランティア活動・地域活動（まちづくり）の支援、情報の収集・提供、相談事業、調査・研究、
- ② 社会教育関係団体・NPO等の支援、地域活動の指導者・ボランティアリーダーの育成など
- ③ 社会教育の指導者に関する事…社会教育主事、司書、学芸員、公民館主事等
- ④ 社会教育施設の設置、運営に関する事…公民館、図書館、博物館、青年の家、少年自然の家、生涯学習センター等
- ⑤ 社会教育行政の振興に関わる仕組み等に関する事
…社会教育委員の会議、公民館運営審議会、図書館協議会、博物館協議会等

3 社会教育委員の役割

「都道府県、市町村に社会教育委員を置くことができる。」

「社会教育委員は、学校教育及び社会教育の関係者、家庭教育の向上に資する活動を行う者並びに学識経験者のある者の中から、教育委員会が委嘱する。【社会教育法第15条】{第4章}

【性格】諮問的な性格（社会教育委員の会議）と同時に、市町村においては青少年教育に関し、直接助言指導

【期待されること】

- ①大所高所からのアドバイス
- ②行政と地域とのつなぎ役
- ③社会への積極的な情報発信

Ⅲ 一般行政と社会教育行政の連携

1 生涯学習振興行政と社会教育行政

(1) 生涯学習振興行政とは

生涯学習振興行政は、生涯学習の理念に則って、その理念を実現するための施策を推進する行政である。それらは、社会教育行政や学校教育行政によって個別に実施される施策を中心として、首長部局において実施される生涯学習に資する施策、さらに民間のNPO等が行う様々な活動など多方面に広がっている。これらの各分野毎の施策において、それぞれ生涯学習の理念に配慮しつつ、各施策を推進することは必要であるが、その全体を総合的に調和・統合させるための行政が生涯学習振興行政の固有の領域であると考えられている。

（平成20（2008）年 中教審答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について」）

(2) 生涯学習振興行政の役割

- ①社会教育行政、学校教育行政、一般行政の生涯学習関連施策の推進に関し連携を推進し、全体として生涯学習の振興を図ること。そのための体制整備・充実。【推進体制、システムづくり】
- ②学社融合などの融合的な生涯学習支援の領域への寄与。学校教育と社会教育の両方が関わる領域は、従来の学校教育、社会教育行政だけでは不十分。【生涯学習社会構築の観点からの統合】
- ⑥ 様々な学習機会、生涯学習関連施設・機関・団体等に関する情報提供、連絡調整等
- ⑦ 学習成果の評価と活用 【コーディネート機能】

(3) 社会教育行政は生涯学習振興の中核的な役割

社会教育行政は、学校教育として行われる教育活動を除いた組織的な教育活動を対象とする行政。国民一人一人の生涯の各時期における人間形成という「時間軸」と社会に存在する各分野の多様な教育機能という「分野軸」の双方から学校教育の領域を除いた組織的な教育活動を対象としており、その範囲は広がりを持ち、生涯学習振興行政において社会教育行政は中核的な役割を担

うことが期待されている。【平成 20（2008）年 中教審答申】

2 首長と教育委員会の職務権限

(1) 社会教育は教育委員会の職務

- 地方における教育行政組織は、地方公共団体の長から独立した合議制の執行機関として教育委員会を置く制度が採られている（地方自治法 180 条の 5）。
- 教育委員会の主たる意義
一般的に①中立性の確保、②継続性・安定性の担保、③地域住民の意向の反映。専門性の発揮
- これらに基づき教育委員会は「社会教育その他教育，学術及び文化に関する事務を管理し執行する」ことと規定。（地方自治法 180 条の 8）
- 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（以下「地教行法」）第 21 条 12 号でも，教育に関する事務は，本来教育委員会で管理・執行することとされており，具体的に「青少年教育，女性教育及び公民館の事業その他社会教育に関すること」が教育委員会の職務として明記

(2) 首長と教育委員会の職務権限（首長への事務委任及び補助執行）

- 教育委員会の自主性と職務権限の独立性を侵害しない限度において，地方公共団体の能率的な事務処理の促進や地方公共団体の一体的な行政運営を確保する観点から，教育委員会の事務の一部を首長部局へ委任し，又は補助執行させることが，可能となっている。（地方自治法 180 条の 7）
- スポーツや文化に関する事務（文化財保護に関することは除く）については，地教行法第 23 条で，職務権限の特例が認められ，「地方公共団体の長が管理執行することができる」。

(3) 教育行政に関連する首長部局における施策や業務

教育委員会（教育行政）	首長部局（知事、市町村長）
家庭教育支援	子育て支援，母子保健対策
幼児教育（幼稚園教育）	保育，保育所，認定こども園
青少年教育	青少年育成，青少年対策，矯正保護
キャリア教育，社会人教育	就労支援，雇用対策
女性教育	男女共同参画
高齢者教育	高齢者福祉，介護ケア
人権教育	人権啓発
地域活動（ひとづくり，まちづくり）環境醸成	コミュニティ振興，商店街活性化，農村振興

(4) ネットワーク型社会教育行政の必要性

「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」【平成 10 年（1998）生涯審答申】

- ① 「生涯学習社会の構築に向けて社会教育行政が中核的な役割を果たすため，生涯学習関連機関・施設，団体等と連携したネットワーク型の社会教育行政の必要性」を提言した。
- ② この答申の言うネットワークとは，「人々の学習活動・社会教育活動を，社会教育行政のみならず，様々な立場から総合的に支援していく仕組み」。
- ③ 社会教育行政が，学校・高等教育機関等，社会教育関係団体，民間教育事業者，NPO，首長部局等と連携し，新たなパートナーシップを形成していくことの必要性を強調。
- ④ すなわち，「社会教育行政が中核となり，一般行政を含めた関係機関相互の連携・協力を努め，地域社会での目標の共有化を図り，目標を達成するために人々の学習要求を総合的に支援して

いくこと」が求められている。

(5) 連携を進める上の課題

- ① 教育における政治的中立性、継続性、安定性の確保
- ② 連携のためのシステムづくり
- ③ 人材の養成・確保
- ④ 総合計画、生涯学習推進計画、社会教育計画等における位置づけ
- ⑤ 社会教育行政のコーディネート機能の強化

(6) 社会教育行政に求められているもの

- 個人の自立（人づくり）に向けた学習活動
→ 学習の機会が得られ、学習を継続でき、学習成果を社会生活や職業生活に生かすことができる生涯学習社会の実現
- 絆づくり（社会関係資本の構築）・地域づくりに向けた体制づくり
→ 人材の育成・確保（コーディネーター・ファシリテーター）、集う場の確保、ネットワークの構築
引用 「第6期 生涯学習分科会における議論の整理（平成25年1月）」から

私は、これ+（プラス）

- 改めて「青少年教育」の復権『子供を核とした地域の教育活動の展開』
→ 学校外の教育活動の重要性（子供や若者にもっと自然体験、生活・文化体験、社会参加体験の機会を。【体験活動の格差是正、生きる力の源となる基本的な生活習慣の体得への手立て】

IV 総合教育会議と教育委員会制度

1 総合教育会議の設置と新教育長

(1) 教育委員会制度をめぐる見直しの観点

- ① 教育委員長と教育長を一本化、新「教育長」（任期3年）を置く
- ② すべての地方公共団体に「総合教育会議」を設ける
- ③ 教育長のチェック機能の強化と会議の透明化
- ④ 教育に関する『大綱』を首長が策定
- ⑤ いじめ等による自殺等が起きた後においても、再発防止のために、文科省が教育委員会にその是正を指示できることなどを明確化

(2) 教育再生実行会議の提言（平成25年4月15日）

- 地方教育行政の権限と責任を明確にし、全国どこでも責任ある体制を築く。
①責任体制の明確化のため教育長が教育行政の責任者として教育事務を担当。②教育長は首長が任免、③教育委員会は諮問審議会・評価委員会的な性格に
- 責任ある教育が行われるよう、国、都道府県、市町村の役割を明確にし、権限の見直しを行う。
- 地方自治体の主体的な運営を前提に、法令違反等の場合は国が是正改善の指示等を行えるように
- 地方教育行政や学校運営に対し、地域住民の意向を適切に反映する。

(国と地方との新たな関係 (必置規制の廃止と緩和))

V 財政・予算関係 (社会教育行政を進めていく上での、基本的な事柄に絞って)

1 国や地方公共団体の予算

- 国や地方公共団体が存立し、活動していくために必要な財源を調達し、これを管理運営執行する営みを「財政」と呼んでいる。予算は、この財政運営のための一つの制度。予算は「一定期間内における収入・支出の見積もり」であり、毎年4月1日から翌年の3月31日までの1年間(会計年度)と定められている。(財政法や地方財政法)
- 会計年度に属する収入・支出を「歳入・歳出」と呼ぶ。
- 予算の成立には、議会の議決を経る必要がある。(行政執行についての議会のコントロール)

2 予算関係の主な用語

○ 一般会計と特別会計

財政は、一体的かつ総合的に運営されなければならない。歳入・歳出の全体像が容易に把握できるよう基本は一つの予算が望ましいが、行政活動の性格から別建てで収支相互の関係を明らかにしたり、効果的な運用を図る観点から例外的に別の独立会計制度を設けることがある。

前者を「一般会計」、後者を「特別会計」と呼ぶ。

○ 本予算と暫定予算

予算は、会計年度が始まる日の前、3月31日以前に成立していることが原則である。しかし、諸般の都合で年度開始前に成立が危ぶまれるときは、その会計年度の一定の期間に限って、必要最小限の経費の支出ができるように短期間の予算が組まれることがある。これを「暫定予算」といい、通常の年間予算を「本予算」と呼ぶ。本予算が成立すると暫定予算は吸収される。

○ 当初予算と補正予算

予算は会計年度内の収支をできるだけ正確に予測して編成される必要があるが、年度途中の災害等の発生への対策、緊急な国の政策の発動等に伴い、年度途中に予算を追加補正する場合がある。この追加で見直す予算を「補正予算」と呼ぶ。

○ 継続費、繰越明許費

歳入歳出は会計年度内に完結するのが原則である。しかし例外がある。一つは「継続費」であり、予め数年度にわたる経費を見越して予算計上するもの、「繰越明許費」は、歳出予算の経費のうち、その性質上又は予算成立後の自由に基つき年度内にその支出を終わらない見込みのあるものについて、翌年度に繰り越して使用する経費のことである。

○ 予算の区分 (歳出予算書)

予算の性質や目的によって内容を分かりやすく、表わしたものが予算科目。<地方自治法施行規則第15条>「款、項、目、節」の区分からなっている。

○ 予算の流用

既に予算によって使途が決定している経費を使用せずに又は抑制し、それを他の支出項目に充当使用すること。

款	10 教育費
項	6 社会教育費
目	1 社会教育総務費 2 公民館費 3 図書館費
節	1 報償費 9 旅費 1 1 需用費 1 2 役務費 1 3 委託料 1 8 備品購入費

歳出予算は各款の間、各項の間における相互の流用を禁止。ただし、各項については必要がある場合に限って例外あり。

3 補助金、交付金、一般財源等の違いと特徴

補助金	交付金	委託	委嘱	委任	一般財源
<p>国、地方公共団体等が、特定の事業を補助するために交付するもの（奨励補助、公共の事業） 法律・予算補助</p>	<p>国が特定の目的を持って交付する給付金。 （法律に基づく義務的、それ以外の任意的なものがある）</p>	<p>対等の国、地方公共団体等の機関同士、又はその機関に対し具体的な事務、業務の依頼</p>	<p>主として、他の機関、又は人等に対して、ある程度包括的な事務、業務の依頼</p>	<p>主としてある機関の権限に属する事務、業務をこれと特別な権力関係に立つ機関に行わせる</p>	<p>単位費用の積算基礎としては、明示されるが、使途は自由</p>
<p>相手方の事業に出損 ①片務性 相当の反対給付を受けない ②受益性 交付の相手方が受益 ③特定性 給付金の使途が特定される</p> <p>ア 裏負担有り イ 使途が限定 ウ 定額・定率 エ 奨励的補助 補助金等適正化法の規制対象</p>	<p>義務的-国が地方公共団体に対し、①財源配分する②税の代替的な③国の特定事務を行わせることの経費交付 任意的-①事業団体に対し定額交付 ②地方公共団体等が行う事務に要する経費で、その性質上、国が負担すべきもの ア地方負担なし イ目的の範囲内での自由度が大 ウ数値的に示せる基準に基づき交付</p>	<p>①特別権力関係に属さない ②具体的な事務、業務の依頼 ③委託内容が明確（仕様書等に 基づき委託） ＜委託費＞ 原則は、委託契約締結後、受託者の概算請求に基づいて支払い、最終的に確定行為 （概算払い）</p>	<p>①専門的なノウハウ等が本来は前提 ②包括的な事務業務 ③委嘱内容 委嘱テーマに即して委嘱を受けた者が、事務内容をとりまとめ、委嘱者に申請 ＜委嘱費＞ 原則として事務の遂行を確認後、精算（精算払い）</p>	<p>又は、この委任行為によって、特別の権力関係に立たせつつ、事務を行わせる何らかの主従関係の存在 例 事務委任</p>	<p>例えば、地方交付税措置交付した金額の参考資料として「積算基礎」が示されるが、位置づけは参考資料なので拘束性が脆弱</p>

【参考文献】 本表の作成に当たって
補助金等質疑応答集 大蔵財務協会編
学陽書房 法令用語辞典 <文責 服部>

【参考文献】伊藤俊夫代表 社会教育実践研究センター編『新訂 生涯学習概論』ぎょうせい
鈴木眞理等編『社会教育の核心』（財）全日本社会教育連合会，2010年
平成28年版 『生涯学習・社会教育行政必携』 第一法規
文部科学省 中央教育審議会答申等 HP
服部英二編『うえの下町 見てある記～学びの寄り道～』近代文藝社，2013年