

# 韓国の高度経済成長期の社会教育政策の展開と特徴

尹 敬 勳

## Development of South Korea's Lifelong Education on the Back of Economic Growth in 1980s

Yoon, Kaeunghun

Fueled by high economic growth, the 1980s represented a time of betterment of life for many South Koreans. More and more people began enjoying ampler opportunities to learn whatever they wanted, showing a growing interest in subject matters such as fine arts and history. The Ministry of Education contributed to encouraging people to learn more outside the school system by helping introduce a new act pertaining to lifelong education.

This paper discusses processes of development of South Korea's lifelong education policy in the 1980s as well as its major characteristics. After giving an overview of the Lifelong Education Act of 1982, it describes subject matters in which adult learners had a keen interest, analyzing a prevailing learning trend back then. It also illustrates two distinctive aspects, which are popularization of lifelong learning and diversification in individual learning styles, and finds a close connection between economic growth and people's learning activities.

### <目次>

- I. はじめに
- II. 高度経済成長期の韓国社会の政治経済的背景
- III. 社会教育関連法制度の確立と法規内容
- IV. 社会教育の大衆化と文化教養学習の拡大
  - A. 高等教育機会の拡大と開放大学の普及
  - B. 文化・教養教育の拡大
- V. 高度経済成長時代の社会教育政策の特徴と課題
  - A. 社会教育法制度の確立の意義と課題
  - B. 文化・教養教育重視の社会教育政策の意義と課題
  - C. 社会教育の大衆化と行政主導型の社会教育政策の役割の転換
- VI. 考察

### I. はじめに

近年、日本の社会教育研究の中で韓国の平生教育に注目する研究が活発に行われている。<sup>1)</sup>しかし、日本の社会教育研究では、韓国の1980年代の社会教育政策に焦点をあてた研究はまだ皆無の状況である。本文の中で詳しく叙述するが、韓国の社会教育政策が法整備を含め、社会教育が体系化された時期は1980年代である。それにもかかわらず、日本の社会教育研究では、今まで同時期の韓国の社会教育政策研究があまり実施されてこなかった理由は何故だろうか。韓国に関する日本の社会教育研究者の無関心によるものなのか、日本で活躍する韓国国籍の社会教育研究者の努力が足りなかったせいかわからない。しかし、何れにせよ、1980年代の韓国の社会教育政策に焦点をあてた研究が、日本の中で活発に展開されてこなかったという点だけでも、同時期の社会教育政策の展開と特徴を検討することは研究上の課題であるといえる。従って、本論文では、この時期の社会教育政策の概要を紹介すると同時に、その特徴を把握する。

韓国における1980年代とは、韓国社会において高度経済成長の時代であり、文化教養教育を重視する社会教育政策が推進され、学習者が文化教養へ関心を持ち始めた時期である<sup>2)</sup>と一般的にいられている。実際、1980年代の社会教育政策に関する先行研究のなかで、韓国の社会教育政策の特徴は余暇を活用する学習活動の展開であると理解されている。

具体的に、この時期の社会教育政策関連の代表的先行研究の動向を考慮すると、1980年代の社会教育政策は、①社会教育政策の動向を社会的に分析した研究と、②社会教育政策を政治的・経済的側面からとらえ、文化・教養を中心とする社会教育の役割の変化を分析した研究という二つの形態がある。この二つの研究に共通する、この時期の社会教育政策の一般的特徴は、余暇を活用した学習活動の展開である。

前者の研究の例としては、権斗承『韓国社会教育の変遷に関する社会的分析』(1990)<sup>3)</sup>がある。権は、1980年代の韓国の社会教育の特徴は、学習者は個人的関心に基づいた内容を学ぶことから、自己啓発的性格が強いと分析した。<sup>4)</sup>後者の研究の例としては安商鉉『1980年代の社会教育政策の政治経済学的分析』(1993)<sup>5)</sup>がある。同研究は全斗煥政権時代(1980-88年)の社会教育政策を主題としており、高度経済成長という経済的成果と社会教育・平生教育の拡大の状況を関連づけながら、以前の時代には注目されなかった文化的・教養的学習を重視する社会教育政策の推進の必要性を唱えられたことが、この時期の同政策の特徴であると捉えた。また、それは軍事政権の政治的正当性を確保するために、文化教養教育の推進を通じて福祉国家の建設を試みる手段として社会教育政策の役割の重要性を捉えた研究でもある。<sup>6)</sup>

先行研究の中に記述されているこの時期の社会教育政策の特徴を端的に言えば、二点あげられる。第一は、国民の所得の増大によって、市民の余暇が増大し、余暇活動の一環として学習活動を展開したことである。第二は、経済的ゆとりの増大によって、学習者が知的好奇心を満足させるための学習を展開したことである。

すなわち、先行研究で記されているように、この時期の社会教育政策は、高度経済成長に伴う所得の増加によって、余暇を活用する機会が増加し、社会教育の学習活動が広がったという理解である。そして学習内容は、市民の学習要求を満足させるため、文化教養を中心的内容としている特徴があったという。このような先行研究の捉え方は、当時の社会教育政策の全体的動向を理解する意味では的確である。

しかし、1980年代以前、朴正熙政権の執権下の社会教育政策が展開されるまでは行政主導型の社会教育政策が

中心であったという事実<sup>7)</sup>に基づくと、1980年代は、行政主導型の社会教育政策から民間の教育市場活用型の社会教育へ移行する転換期であるといえる。但し、先行研究では、この時期を行政主導の社会教育から民間の教育市場活動する社会教育に焦点をあてた政策へ移行する政策の転換期としては捉えてこなかった。そのため、この時期の社会教育政策の特徴と問題を十分吟味したとは評価しがたい側面がある。

従って、本論文では、1980年代の高度経済成長期の社会教育政策の歴史的特徴と課題を検討し、経済成長という社会変化の中で実施された社会教育政策の意味合いを再考する。日本における韓国の社会教育政策研究においては主に日本の植民地支配下の社会教育政策に関する研究<sup>8)</sup>と1990年代後半以降の平生教育政策関連の研究(注1参照)が主流であるため、高度経済成長期の韓国の社会教育政策に焦点を当てることで、日本における韓国社会教育政策の研究へ新たな時代に対する理解を深めていきたいと思う。

本論文では、まず高度経済成長期の時代動向を理解し、この時期成立された社会教育法の内容を把握し、社会教育政策を推進する上での法制度の整備の意義を考察する。さらに法制度の整備に関する問題点を検討した上で、この時期の社会教育政策の二つの特徴である①高等教育機関を活用した社会教育の推進と②文化教養的学習内容へ焦点をあてた社会教育政策の推進という二つの形態を考察する。最後に、二つの社会教育政策の内容に基づき、高度経済成長期の社会教育政策の歴史的特徴を検討する。

## II. 高度経済成長期の韓国社会の政治経済的背景

1980年代に入り、韓国社会は政治の激動期を迎えた。1970年代セマウル運動を国家事業として推進し、高度経済成長を達成することはできたが、朴正熙大統領の暗殺によって長期政権の幕が閉じた。その後、1979年12月12日の軍事クーデターによって権力を掌握した全斗煥は、朴正熙政権の終焉後、国内で高まった民主化運動の機運のなかで光州の民主化闘争を武力で鎮圧し、政権を獲得した。輸出産業の推進と中東地域の開発(建設・石油産業開発)を中心とする海外投資を積極的に推し進めた。全斗煥政権は、重化学産業の推進によって達成した高度経済成長路線を継承すると同時に、輸出産業の育成を積極的に展開した。しかし、全斗煥政権の執権過程で民主化を要求する運動は、学生から労働者にまで拡大し、市民運動として展開された。その結果、政権は1987年6月29日に民主化宣言を行い、民主的国民投票と政権移譲を約束した。

経済面では、1988年ソウルオリンピックを開催すると同時に、輸出多様化政策を掲げ、国内消費が国内生産を上回るほどの経済成長を達成した。1980年代経済成長の指標を、経済成長率、国民一人当たりGNPで示すと、以下の表のようになる。

表1) 1980年代の経済指標<sup>9)</sup>

年度	経済成長率 (前年度比)	一人当たりGNP (米ドル)	失業率 (%)
1980	- 3.7	1,592	5.2
1982	7.1	1,824	4.4
1985	7.0	2,194	4.0
1986	12.9	2,505	3.8
1987	11.1	3,364	3.1
1988	10.6	4,465	2.5
1989	6.7	5,430	2.6

1980年代の持続的成長は、“70年代に成長した財閥主導の経済構造が定着し、軽工業から重化学工業へと財閥が韓国経済を先導する”<sup>10)</sup> ことにより達成された。国内経済における財閥の役割の肥大化により、政治・経済の癒着構造ができあがった。その結果、国家主導的経済政策がさらに強化されたことも、1980年代の韓国経済の特徴であった。一方、社会的側面では、社会の各層が自らの利益だけを追求する集団利己主義が広がり、労使関係の葛藤が顕著な社会現象となった。同時に、社会的弱者に対する権利の保障および人権が重要な問題として浮上した。1980年代は、経済成長の反面、民主化運動が進み、社会的葛藤が深まった時代であったといえる。

### Ⅲ. 社会教育関連法制度の確立と法規内容

高度経済成長期に入り、経済成長の過程で生じた所得格差が教育格差の兆候を示し始めた頃、全斗換政権は1980年7月30日、学校教育政策の最初の取り組みとして、所得格差による教育機会の不平等を是正するため、大学卒業定員制と、高等学校在學生に課外授業（家庭教師および私設学院授業）を禁ずる措置を実施した。他方、社会教育政策としては、教育革新と文化創造という教育理念を国政指標と設定し、民主・正義・福祉社会の実現を目標として提唱した。すなわち、教育機会の量的拡大と、教育課程の改編などを通じての質の向上を目指す教育改革案を提示した<sup>11)</sup>のである。そして、経済成長に伴う社会教育政策の転換の一つとして、1982年12月31日、法律第3648号として社会教育法が施行されるようになった。

社会教育法は、高度に専門化された知識・技術が求められる産業社会の急変する環境のなかで生涯にわたる教

育が要求されたため、憲法第29条に定められた国家が国民に平生教育（生涯学習）の機会を与える規定にもとづき、社会教育を制度化するものであった。本項では、全6章30条および付則として編成されている社会教育法案の内容<sup>12)</sup>について述べる。

第1章は、総則として社会教育の目的、定義、適用範囲、機会均等および自律性の保障、社会教育の中立性、社会教育の施設、教育課程などの一般的事項を記述している。①社会教育の定義は、法定の学校教育以外の、国民の平生教育のための全形態の組織的活動であるとしている。②社会教育の領域は、国民生活に必要な基礎・教養教育、職業技術教育、健康教育、家庭教育、余暇教育、国際理解教育と伝統文化教育などと分類している。③社会教育の対象は、犯罪者およびそれに準ずる者を除くすべての者に社会教育を実施できると記している。④教育課程は、社会教育法施行令に準じて実施すると記している。

第2章は、国家・地方自治体の義務、社会教育政策調整委員会の設置、社会教育協議会、指導および支援、経費補助、資料提出の要請などの六つの項目で構成され、国家単位での社会教育の実施に関する事項を定めている。具体的には、①社会教育政策調整委員会は文教部内に設置し、長官が委員長の職務を遂行し、市道単位で社会教育協議会を設置する。②社会教育のための補助経費に関する規定は、国家は地方自治団体に社会教育の振興に必要な経費を補助することと、地方自治団体も地域の社会教育団体と施設に対して予算の範囲内で経費を補助することができるという財政に関する内容を明記している。

第3章は、社会教育専門委員に関する事項（社会教育法第17条 - 第20条）として、一定規模以上の社会教育団体また施設は、一定の資格を持つ専門委員をおき、専門委員の身分保証をすることを義務づけている。教育の成否は教育専門委員の力量に左右されるとし、専門委員を1級と2級に区分し、社会教育の目的にかなうよう施設に配置することを明記している。

第4章は、社会教育施設に関して、同施設の設置基準、設置登録・閉鎖申告などを定めている。そして、同法の施行令に準じて、図書館および博物館を社会教育施設として位置づけ、関連事項を記している。

第5章は、各種学校の社会教育の任務と大衆媒体（マスコミ）の社会教育への参加に関する事項として、大学が社会教育になすべき貢献を規定している。具体的には、①大学・専門大学は、大学の特性に適した社会教育を実施し、学校施設の状況を踏まえて社会教育に寄与すべきであると明記している。②新聞・放送・雑誌などは、媒体を通じて社会教育に寄与しなければならないとして

いる。

上記の内容を基礎とする社会教育法は、1983年9月10日に社会教育法施行令（大統領令第11230号）として公布された。同施行令は、社会教育法から委任された事項と施行に必要な事項を制定し、全16条で構成されている。その内容は、①社会教育課程内の国民教養教育の専門化、②社会教育修了者の学歴認定、③社会教育政策調整委員会の組織と機能、④社会教育専門委員の資料、配置および研修、⑤社会教育の設置基準および登録に関するものであった。<sup>13)</sup>さらに、1985年10月25日には、文教部令第418号として社会教育法施行規定が制定され、社会教育法の適用が具体化された。同部令では、勤労青少年の向学心を高めるために、青少年学校を学歴認定の社会教育施設として指定し、同学校の卒業生に対して高校入学の検定試験また検定試験科目を一部免除（9科目中4科目）する内容を明記していた。一方、大学付設の社会教育施設の設置を奨励し、大学の社会教育関連学科では社会教育専門委員養成課程を設置・運営するよう定められた。<sup>14)</sup>

社会教育法、同法の施行令および文教部令をみると、およそ30年にわたり議論された社会教育の法制化を実現したことは重要な意味を持つ。高度経済成長の産物と社会教育法の制定・公布が実現され、その結果、平生教育（生涯学習）の枠組みのなかで国民教養教育を奨励する政策が推進されるようになった。事実、社会教育法および同法の施行令は、市民が文化的活動を営み、地域社会教育施設・大学と大衆媒体（マスコミ）を利用し、生活レベルと国民の文化・教養意識を向上する教育を実施する根拠を提供した。このような側面からみると社会教育法は、行政の介入による恣意的な政策を進化させ、法律にもとづく社会制度に発展させたという意味を持っていたと思われる。

しかし、同法の理念においては上記のような評価もできるが、同法が実際の社会教育政策としてどのように実現されたのかという点は法文の趣旨とは異なる側面もあると考えられる。そして、これ以上の社会教育法制度詳しい内容（例えば、社会教育法の構造）は、拙者の論文（尹敬勲「韓国における平生教育法の推進と課題」（日本社会教育学会編『社会教育関連法制の現代的検討』（第47集）東洋館出版社2003, pp.189-201.）を参照することを願う。

#### IV. 社会教育の大衆化と文化教養学習の拡大

1980年代の社会教育政策の特徴として現われた点は、所得増大に伴う経済的余裕や自己啓発へ興味を持つ学習者が増えるという状況によって、文化・教養教育を中心

とする学習内容が奨励され、大学付設の平生教育院を中心とする高等教育機関の中で社会教育活動が行われたという点である。同時に、高等教育に進学出来なかった人々の学習要求も表出された時期でもある。このような社会教育政策の時代的動向を踏まえて、高等教育機関を中心とするこの時期の社会教育政策の二つの動向を考察する。

#### A. 高等教育機会の拡大と開放大学<sup>15)</sup>の普及

韓国では1980年代初頭に、イギリスに学んで開放大学（Open University）制度が導入された。開放大学制度は、急変する産業技術社会に適応するための継続教育と、就業者の再教育という時代の要求に基づき、既存大学の画一性と硬直性の対立命題として登場した仕組みもあった。

1981年2月9日、文教部長官は全国専門大学の学長会議を招集し、開放大学の設置計画を発表した。それは、“高等学校卒業以上の学歴を有する勤労者が、必要な時に新しい知識・教養・技術を学べると同時に、大学への進学機会を失った人々や既卒者が休暇を利用し、一学期単位で勉強できる”<sup>16)</sup>というものであった。文教部長官はさらに、“2年制の専門大学も将来、開放大学へ発展させる”<sup>17)</sup>構想も披瀝し、開放大学の拡大と普及の意図を明確に示した。

1981年5月4日付の計画案によると、開放大学の目標は、①継続教育の機会拡大、②産業現場の労働者への再教育機会の提供、③平生教育（生涯学習）の制度化であった。目標達成のための方針として、①職業・技術教育を中心とする専門教育の実施、②教育対象の拡大、③大学運営に関する柔軟性の付与などが示された。すなわち、“憲法に明記された平生教育の精神と教育の大衆化という時代の要求に応じ、低学歴者や中退者に対する教育の機会を拡大し、職場の労働者の再教育を通じて、知識力と技術力の両側面から産業社会に能動的に対応する”<sup>18)</sup>という趣旨のもと、開放大学は設置されるようになったのである。

1981年12月31日の教育法改正によって法的環境が整えられた後、翌年（1982年）初めて設置されたのが慶機開放大学である。入学資格条件は原則として、高卒者および大学入学検定試験合格者で、一年以上の実務経験を有する者とされた。例外的対応としては、2年制の専門大学卒業および同等の学歴を有し、実務経験一年以上の者にも入学を許可した。導入時に参考にしたイギリスのOpen Universityの設立理念に厳密にのっとりながら、入学条件を定めず、すべての人々に入学条件を与えるべきであったかもしれないが、開放大学の設置初期には施

設と教授陣の不足という問題があり、そのために入学定員の制限を余儀なくされたのである。

そこで真の意味での理念の実現を目指し、1983年度末には開放大学の拡大政策が推進された。教育課程を6系列・37専攻から8系列51専攻に増設し、定員制を廃止して、実務経験一年以上の勤労者に入学を許可した。さらに、基礎学力評価にもとづいた補習課程を編成することで、社会人が開放大学に入学できるよう条件を緩和した。<sup>19)</sup>

教育方法としては、基本的に教科指導書による個別学習制度を適用した。学期は正規の4年制の大学とは異なり、4学期制を採用し、3-6月の春学期、7-8月の夏学期、9-12月の秋学期、1-2月の冬学期という区分で運営された。また夏・冬の季節学習、全日制および定時制の学生は、各自の便宜により学期を選択することが可能であった。但し、1983年までは学年制が確立されず、学生の間では、卒業までに必要な履修科目などに関する理解が難しいという声があがった。その声を反映して、1984年からは学年制が導入された。入学年でなく単位履修の程度によって学年を区分し、一般大学と類似した体系を確立した。授業料については、一般大学とは異なり、登録する課目数に応じて納付という形をとった。最終的に140単位を取得した学生が卒業総合試験に合格すると、一般大学と同一の学士号を取得できると定められた。

設立後の開放大学の状況を文教部の資料からみると、開放大学は1984年、4箇所を設置され、在学者数は13,008名であったが、1990年には8大学で51,970名という膨大な数の学生が教育を受けていた。放送通信大学と比較してもこの拡大ぶりはめざましい。その背景には、教育課程の違いがあった。放送通信大学が人文・社会・農業関連科目を中心とした教育課程であったのに対し、開放大学は人文社会科学から自然科学まで幅広い分野の教育内容を網羅しており、一般教養関連科目を幅広く履修できたことが、開放大学の長所として認識されていたようである。

その一方で、開放大学にも停滞の波が訪れた。“1990年代に入ってから一般大学への進学率の増加に伴い、開放大学は多少ながら停滞し始めた”<sup>20)</sup>。それでも、学齢期に教育の機会を失った人や大学を卒業後も働きながら専門知識・技術や教養を深めようとする人々に門戸を開いたという点において、意義深い社会教育政策の形態であったと理解できる。

## B. 文化・教養教育の拡大

1980年代は、経済の安定化に伴い、韓国の人々が、単

に貧しさからの脱出だけを生活の豊かさを計る尺度とすることに疑問を持ち、より質の高い生活を追求し始めた時期であった。従って、この時期の社会教育政策として文化教養教育が推進された背景には、生活の質を向上させようとする学習者の要求が増大されたからであると理解できる。以下では、文化・教養教育を中心とする社会教育政策の一環として拡大された大学付設の平生教育院について具体的に把握する。

1980年代から大学付設の平生教育院で実施された文化・教養教育は、その名の通り文化面と教養面、両方の学習内容を備えていた。大学の地域社会における役割という側面からとらえたとき、大学付設平生教育院は、研究機能と教授機能の他に、一般成人に対する社会奉仕的機能を果たすという、大学の機能の拡大を意味する性格を内包していた。一方、学習者の立場からみた場合、平生教育院の機能に対する期待は、より深い教育を受けることで自己啓発を促進できるというものであった。<sup>21)</sup>すなわち、大学の社会教育的機能を大学と学習者の両面からとらえて設置されたことになる。

しかし、韓国では高等教育の歴史が諸外国に比べ短く、また大学の役割も学問研究と教授機能に偏っていたため、大学の地域社会に対する奉仕機能、つまり社会教育的機能は広く認識されていなかった。大学による社会教育的活動といえば、1970年代以前には大学生の農村地域奉仕活動が主流だった。1970年代になって大丘の啓明大学が女性のための市民講座を学内に開設し、韓国で大学が地域住民向けに授業を行う先駆けとなった。ただしこの市民講座は、全住民向けではなく主婦や未婚の女性が対象で、大学へ行く機会に恵まれず、高い学習意欲を持つ女性や、大学という学習空間に対する願望を持つ女性が参加した。大学が市民講座を開くという、趣旨としては斬新な取り組みではあったものの、大学付設の平生教育院とは性質・機能の異なる社会教育事例であった。

大学付設平生教育院の機能について述べるには、その前に1980年代の社会教育法および関連法の内容を踏まえておく必要がある。第8次改正が行われた憲法に平生教育条項が追加され、社会教育法が施行されるなか、社会教育法の上位法と位置づけられていた教育法の中に、大学別に「社会教育院」および「平生教育院」を開設し、社会教育を振興するという内容が盛り込まれた（教育法第14条）。この条項を根拠とし、1980年代からは都市地域大学を中心に平生教育院が設立され、教育対象の広域化と教育プログラムの多様化を図った。平生教育院を設置した大学別の状況を以下の表に記す。

表2) 大学付設平生教育院の学習内容編成の動向

慶熙大学校 <sup>22)</sup> (ソウル)	教養講座班 (主婦教室), 地域開発のための教育班, 研修教育班, 主婦市民大学講座
啓明大学校 (社会教育院) <sup>23)</sup> (大丘)	主婦大学講座 (5週課程), 大学公開講座, 教養大学課程 (1年間: 女性学, 教育学, 人間関係, 指導者論, 修了生継続教育, 各種グループ活動)
徳成女子大学校 (平生教育院) <sup>24)</sup> (ソウル)	大学教養講座 (大学教養課程 I・II) 専攻講座 (文学, 史学, 心理学, 社会学, 教育学, 幼児教育, 家政学, 経営学, インテリア)
明知大学校 (社会教育院) <sup>25)</sup> (ソウル)	一般教養: 聖書概論, 共産主義理論批判, キリスト教家政教育, 女性学, キリスト教神学専攻 実務課程: 文芸創作, 生活英語, 演劇映画学, 行政学, 貿易実務 民主市民課程: 反共指導専攻
淑明女子大学校 (平生教育院) <sup>26)</sup> (ソウル)	伝統文化教育課程: 博物館特設班, 博物館研究班, 伝統芸術班 外国語教育課程: 英語, 日本語, 中国語 芸能教育課程: 陶芸班, インテリア班, 歴史班, 生活経済班, 情報化社会班, パソコン班, 健康生活班
梨花女子大学校 (平生教育院) <sup>27)</sup> (ソウル)	教養教育プログラム I (教養および専攻教育講座), 教養教育プログラム II (生活外国語講座), 相談教育プログラム, 幼児教育行政専門プログラム, 勤労女性基礎教育, 一般教養講座 (夜間)
漢陽大学校 (平生教育院) <sup>28)</sup> (ソウル)	教養教育, 家政生活, 文芸創作, 幼児教育, 相談訓練, 言語教育, 観光通訳案内, 生活美術, 研修映画, 人間関係改善, ドラマシナリオ作法, 母子保健教育, 外食産業経営, 社会人講座 (夜間)
弘益大学校 <sup>29)</sup> (ソウル)	美術一般課程 (1年制, 32週間) 美術史専攻課程 (1年制, 32週間) 美術専門課程 (1年制, 34週間) 美術実技課程 (1年制, 34週間)

平生教育院の講座は大学の特性によって異なるが、趣味、政治経済を含む社会的関心事から日常生活に必要な知識にいたるまで、多種多様な内容にみえる。そのなかで主流となったのは、生活の質を向上させるための一般教養・文化的内容を含み講座であった。一般教養科目のなかでは、語学関連と女性向けプログラムが大きな割合を占めている。大学によっては教育学、社会学、行政学など、学問的性格の強い講座を開設した例もあった。また、弘益大学校のように美術専門大学の場合は、美術課程に特化した講座を編成した。

元々は1971年に始まった平生教育院だが、学習者の生活の質の向上と自己啓発への欲求に後押しされて、1980年代以降大幅に数を伸ばし、社会教育院または平生教育院の名称で開設された。教育内容は主に一般基礎教養と文化関連に焦点をあて、専門知識や趣味的内容をも網羅する講座を運営した。大学にとっては社会奉仕の機能の拡大、国民にとっては学習欲求の充足という、双方が享受できる利益があったため、急速に発展した。

しかし、問題がないわけではなかった。平生教育院を設置している大学は都市地域に密集しており(表2参照)、教育機会の不平等を招きかねない要素が内在して

いた。また教育内容面からいえば、基礎教養教育および科目履修に重点をおいていたため、受講生の専門的知識を深化させる学習にまで発展することは難しかっただろう。そして、最も大きかったのは、大学側の意識の問題である。当時の大学は、学問研究の理念を重視して「象牙の塔」を目指しており、大学の社会的機能を軽視する風潮が蔓延していた。中には社会教育院・平生教育院を形式的に設置する大学もあった。

従って、大学の平生教育院における教育は、地域住民の学習要求に能動的に応えるという役割を果たしたという点では評価できるが、この時期の学習者の要望に応じた多様な教育内容と講師陣の最適な編成が課題であったと考えられる。

## V. 高度経済成長時代の社会教育政策の特徴と課題

前項の内容を踏まえ、1980年代の社会教育政策の特徴を総括的にとらえると、①社会教育法の整備の意義と②生活の質向上のための一般教養・文化的性格を内在する高等教育と連携した社会教育の拡大という論点に焦点をあてられる。そして二つの論点においては、高等教育機会の拡大と社会教育の大衆化という側面と大学の固有

の役割の喪失及び社会教育の学習内容における政治的・社会的問題関心の希薄という側面という両義的側面を同時に指摘することができる。以下では、この二つの論点を詳しく考察する。

#### A. 社会教育法制度の確立の意義と課題

韓国において社会教育法を制定しようとする動きは1952年頃から現れた。ただその法案は議論につぐ議論を経て15回の修正を重ね、1982年になってようやく社会教育法として施行されたものである。当然ながら社会教育法制定以前にも、各政権による社会教育政策が実施されており、公民学校、職業技術学校、放送通信高校・大学、私設学院、図書館など、青少年から成人までを対象とする学習支援があった。すなわち、多様なインフォーマル (informal) およびノン・フォーマル (non-formal) 教育機関が散在していたわけで、社会教育機関の大部分は制度的位置づけがなかった。社会教育政策の制度的基盤を確立するのは困難な状況であったと理解できる。

一方、社会教育政策を主管する政府の責務という側面からみると、1970年代までは管理・運営の中心となったのは文教部だったが、政権の意向によって、内務部、商工部、文化公報部、国防部などの機関が独自の社会教育を行う場合もあった。特に、1970年代の代表的施策であるセマウル教育<sup>30)</sup>では内務部の役割が大きかったことを思い起こすと、各政権の政策によって社会教育の管理主体が変化してきたことがわかる。言い換えれば、社会教育法を制定せずにおくことによって政府は、社会教育政策の設計・管理・運営の責任の所在を明確にせず、必要に応じてなれば場当たりに各政策を策定したことになる。そういった対応が各部門間の有機的連携を可能にしたという評価もできなくはないが、それはあくまで結果論である。法を整備したからといって部門間の連携が妨げられるわけではない。よって、制度設計の責任の所在が曖昧であったことは政府の力不足とみられても仕方がないところであろう。

社会教育法の不備はまた、長期的社会教育の方針を政策レベルで確立できなかったことを意味する。同法の成立以前の社会教育は、公的機関の支援による各種学校と民間の学院によって職業能力訓練、識字教育、技術教育、意識改革や基礎学力の学習などを提供していたが、こういった教育は当該プログラムの終了と同時に終わってしまう場合がほとんどで、学習者の自発的学習と継続的学習を担保するものではなかった。さらに、公的支援の不足も顕著であった。米軍政期の識字教育と1970年代のセマウル教育を除いては、学習者自らが費用を負担する形態が多かった。特に1970年代までの社会教育政策は、学

位や資格などを含む能力より学習経験を認識する形式的側面に重点がおかれていたと思われる。

以上の問題点を踏まえて評価すると、社会教育法の施行には次の三つの意義があるといえる。第一は、社会教育法によって政策責任の所在が明確になり、実績評価や改善に向けた意見の集積が容易になった。それにより、社会教育政策をめぐる議論の土台が確立された。第二は、社会教育関連の予算環境が改善され、従来、他部門に比べ低く設定されていた予算の増額を要求する根拠が確立された。第三は、それまで管轄がバラバラで乱立していた社会教育政策の整理、再構築が可能になったことである。

しかしこの社会教育法については、“社会的必要性、適合性、現実的制約性などに関する論議が充分になされず、過度な啓蒙的理想に依存しており、同法の制度化の意味を検証することなく成立してしまった”<sup>31)</sup>という批判もなされた。確かに、社会教育法案に関する議論が尽くされないまま国会を通過したという印象は否めない。最終的に提出された政府案では、重要な内容が削除されていた。以下、削除・変更された部分について述べる。

第一に、民間の私設学院に関する規定を削除したため、1970年代まで大きな比重を占めていた社会教育機関 (私設学院) が社会教育法の適用対象から除外された。第二に、日本の公民館などをモデルとした社会教育館設置に関する条項が削除された。第三に、社会教育政策調整委員会を国務総理直属の傘下から文教部傘下におくという変更で、社会教育政策をめぐる政府機関間の協力・調整が難しくなった。社会教育法成立以前は、政策調整を大統領と国務総理が主管していたため、法制がなくても各政府機関間の協力がそれなりに円滑に行われていた点を考慮すると、社会教育行政のなかで踏襲すべき要素が除外されたことになる。第四に、「放送媒体を通じた社会教育課程の認定」という内容を削除した。放送通信高校・大学などにより成果をあげた遠隔教育の方法を継承せず、放送媒体を利用した教育工学との連携による社会教育の可能性を排除して、時代の流れに逆行する結果を招いたといえる。第五に、全国の地域単位で社会教育計画を策定・推進し、行政部署と担当者 (社会教育公務員) を設置することを義務づける条項がなかった。旧来の社会教育政策の推進過程で重要な役割を担った地域公務員の役割が考慮されず、社会教育専門家の必要性の認識も足りなかったといえる。

以上の重要な内容が欠落したまま社会教育法が成立したことは、30年もの長い時間をかけて成立した法律としては問題点が多いと言わざるを得ない。しかし、問題を内在した法案が国会を通過した背景には、当時の全斗

換政権が、政権獲得の政治的正当性を立証する手段として教育福祉的性格が強い平生教育条項を憲法に追加した経緯もあって、何としても社会教育法を制定しなくてはならなかったという政治的事情があった。その結果、高度経済成長期の社会教育政策は、教育福祉的観点から余暇・文化・教養の学習を奨励し、国民の生活の質の向上を重視した政策を展開するようになったと考えられる。

## B. 文化・教養教育重視の社会教育政策の意義と課題

社会教育法の制定・公布という法制度環境の整備に伴い推進された1980年代の社会教育政策では、高等教育機関として①文化教養教育を重視する大学の平生教育院中心の学習と、②社会人のための高等教育の推進（開放大学）という二つの内容が展開されたという特徴があった。

①の文化・教養教育へ比重をおいた社会教育政策の特徴を具体的にみると次の二点に要約できる。第一は、社会教育への女性の参加の促進である。女性のための教育の機会を拡大し、多様な要望に応えるべく教育内容の編成が行われた。1970年代までの女性向けの社会教育の形態は、地域の婦人会を中心とする学習が一般的であった。セマウル運動当時、婦人会は女性に対するセマウル教育を実施し、一般学校教育課程でなく、地域社会開発事業に関する学習を主に推進した。しかし、1980年代、大学に設置された平生教育院が拡大する過程で、それまで大学教育を受けられなかった主婦などが参加可能な文化・教養講座が開設され、大学で社会教育を受ける女性が増加した。この時期は女性を対象とする社会教育政策が発展した時期として注目に値する。

第二は、大学の社会的奉仕の役割を、社会教育を通じて実現しようとする動きが現れたことである。1970年代まで大学は学問研究の場であり、地域社会とは独立した存在として認識されていた。その背景には、韓国の大学が社会的エリートを養成する教育機関としての役割を担っていたという伝統的潮流があったからである。しかし、大学における教育機会の拡大と地域への社会的奉仕の役割に対する認識が向上するにつれ、社会教育の重要性が浮き彫りになった。その結果、既存の大学の教養課程の教科と大学特性を活用した講座が開設され、地域社会に対する奉仕の役割を大学が果たすようになったことは、1980年代の特徴である。すなわち、1980年代の社会教育は、学習者個人の興味や趣味的内容に焦点をあてた学習が増える傾向であった。

しかし、当時は、民主化運動・労働運動が拡大した時期でもある。そうすると、当時政府の文化・教養教育に重点をおいた社会教育政策の推進は、市民の民主化を求

める運動の欲求が高まる社会的状況と関連づけると、文化・教養教育に重点をおいた社会教育政策は、市民のニーズと合致するものなのか、乖離するものなのかという疑問が生じるが、残念ながらこの答えを実証する歴史的記録や政策立案する側の証言は発見されていない。ただし、政府の社会教育政策によって私立大学の平生教育院を中心とする社会教育機関が増加し、民間の社会教育機関が拡大する当時の状況からすると、この時期の社会教育政策は韓国国民の民主化に対する渴望と運動的取り組みを抑止するための手段ではないかと思われる。しかし、本論文の中での同見解は、筆者のこの時期の社会教育政策の特徴と時代的状況を包括的に捉える際の推測の意味としか説明できない限界がある。そうすると、1980年代の文化・教養教育重視の社会教育政策を総括すると、同時期の社会教育政策は、大学および民間の社会教育機関と協力し、多様な教育内容を編成すると民間の教育市場活用型の社会教育政策が拡大され、行政支援型の社会教育政策の縮小という課題が内包していたことを特徴として取り上げられる。

## C. 社会教育の大衆化と行政主導型の社会教育政策の役割の転換

社会教育関連法制度の確立に伴い行政主導型の社会教育政策の推進が期待されていた高度経済成長期の社会教育政策をめぐる状況を考慮すると、当時政権は高度経済成長による所得増加によって文化教養教育へ関心を示す学習者の増加と、このような学習者の要望に応じて増え始めた高等教育機関を活用することで、文化教養教育と社会人への高等教育機会の拡大という社会教育の大衆化の傾向が顕著に現われるようになったと理解できる。すなわち、この時期の社会教育政策は、社会教育法制度の確立と所得増加という二つの社会教育の環境の整備によって、社会教育の学習機会が拡大されるようになったといえる。

しかし、社会教育の大衆化の状況は、学習機会の拡大という肯定的側面だけではなかった。平生教育院や開放大学などの高等教育機関を活用した社会教育政策が展開された結果、過去の行政主導型の特徴が強かった社会教育活動から社会教育活動に関する費用の負担を学習者が賄う形態へ転換するきっかけとなった。従って、高度経済成長による所得増加の結果として社会教育関連費用が学習者の負担として定着することになり、旧来の社会教育行政の役割が転換する結果となった。特に、近年の社会教育政策の課題である所得格差による教育格差の状況と関連づけて考えると、行政主導型の社会教育政策の役割を再考することが今後の課題として浮上しているとい



える。

さらにもう一つの問題は、この時期の社会教育政策の学習内容が文化教養教育へ焦点が与えられており、その結果、当時の韓国社会の政治的課題であった民主化の定着のために必要な政治社会的問題に関する学習への関心が希薄化するようになったことをあげられる。換言すれば、学習者の個人的関心事へ焦点をあてた社会教育の学習形態が拡大され、民主化を促す政治・社会的問題に関する学習が衰退したことを問題として指摘することができる。

以上のように、高度経済成長期の社会教育政策は、法制度の確立の教育機会の拡大という肯定的側面と社会教育政策の公的役割の停滞及び政治社会問題に関する学習の関心の衰退という問題という二つの側面があったと要約できる。

## VI. 考察

高度経済成長期に入ってから推進された韓国の社会教育政策の特徴をみると、第一は、長年、議論されてきた社会教育法の制定・公布に伴い行政主導型の社会教育政策を促進すべき制度的土台を構築したことである。第二は、①当時政権が国民の文化教養を向上させることで市民意識の改善と②所得増加という経済成長を背景に文化教養の学習を求める学習者の学習要求へ対応するという意図から文化教養教育を軸とする学習が推進したという特徴がある。このような特徴を踏まえた上でこの時期の社会教育政策の歴史的な性格を突き詰めると、この時期の社会教育政策に関する一般的評価は文化教養教育を重視するという側面に焦点が与えられ、民間の教育機関を活用し、社会人のための大学教育が開放されたという点が特徴として把握される。

その一方では、当時の軍事政権が民主化運動を促す政治社会問題に関する学習から文化教養を重視する学習へ関心を転換させながら、社会教育活動に対する学習者の自己負担を増加させた。その結果、文化教養学習の機会は拡大されながらも、社会教育活動は学習者の自己負担による学習活動であるという理解が定着されるようになった。

このような1980年代の社会教育政策の特徴をみると、1970年代の社会教育政策内容（代表例：セマウル運動）の例とは対照的である。1970年代の社会教育政策が行政負担の原則であったことに対して、1980年代は学習者負担が一般化されている。すなわち、全ての人々に対する社会教育機会の保障という行政主導型の社会教育政策の伝統が失われる時期であったと理解できる。

すなわち、1980年代当時の全斗煥政権が文化教養学

習を重視する社会教育の大衆化を試みたとすると、この時期の社会教育政策の特徴は、教育内容の選択の拡大という側面では政策意図は実現されたが、以前の政権に比べ社会教育機会の量的保障は軽減したといわざるを得ない。1970年代の社会教育は国民全員の参加が義務化された反面、強制的参加や教育内容の選択の自由が保障されていないという課題を克服することは出来たが、経済的余裕がない人々の社会教育活動への参加は困難な状況を作ったからである。勿論、この時代は高度経済成長期であったため、韓国の社会教育政策が民間の教育機関へ教育移譲し、教育内容も文化教養教育を中心に展開することを問題視する必要はなかった。むしろ、過去の政権の社会教育政策の強制性を克服し、学習者の要望へ対応する社会教育政策として評価する側面が顕著に現われている。すなわち、この時期の社会教育政策は、韓国の社会教育政策の歴史上、学習内容の転換、法制度の確立、学習者の増加と学習者の自己負担という四つの側面から政策の転換を実現させたという評価すべき部分はあるといえる。

しかし、今日の韓国の社会教育政策では、外国人労働者及び脱北者などの社会的弱者のための社会教育を保障する行政主導型の社会教育政策の機能の確立が課題とされている状況である。そうすると、学習者負担を増加させ、教育格差の原型を作ったこの時期の社会教育政策は、行政支援型の社会教育政策の停滞を招くことによって、既存の教育格差の拡大の中で、社会教育行政の適切な対応を難しくする遠因となった。その意味で、この時期の社会教育政策の特徴を批判的に考察し、今日の同政策の課題を見つめ直すことは今後の課題であると思われる。

## 注

- 1) ①魯在化「韓国の地方分権と自治体平生教育の展望」(日本社会教育学会編年報『地方分権と自治体社会教育の展望(第44集)』東洋館出版社2000, pp.227-240.), ②李正連「韓国平生教育の動向と課題」(新海英行・牧野篤編『現代世界の生涯学習』大学教育出版2002, pp.348-360.) ③尹敬勲「韓国における平生教育法の推進と課題」(日本社会教育学会編『社会教育関連法制の現代的検討』(第47集)東洋館出版社2003, pp.189-201.), ④金命貞「韓国平生教育におけるパラダイム転換とその課題」(東京大学大学院教育学研究科生涯教育計画講座社会教育学研究室紀要『生涯学習・社会教育学研究』第29号2004, pp.53-62.)がある。
- 2) 류방란 (Ryu Bangran) 『교육격차 해소와 교육안

- 전망』(教育格差の解消と教育安全網) 한국교육개발원(韓國教育開發院) 2006, pp.8-9.
- 3) 권두승(Kwon Dusung) 『한국 사회교육의 변천에 관한 사회학적 분석』(韓國社会教育の変遷に関する社会学的分析) 高麗大学博士学位論文1990.
  - 4) *Ibid.*, p.60.
  - 5) 안상현(An Sanghyun) 『1980년대 사회교육정책의 정치경제학적 분석』(1980年代の社会教育政策の政治経済学的分析) 1993.
  - 6) *Ibid.*, p.5.
  - 7) 詳しい内容は、尹敬勲『韓國の国家発展と教育』ブイツーソリューション2005を参照。
  - 8) 韓国における戦前の社会教育政策に関する代表的研究としては、①金道洙「우리나라의近代社会教育政策과 活動形態의 展開過程 - 日帝統治時代를 中心으로 -」(わが国の近代 社会教育政策と活動形態の展開過程-日本帝国統治時代を中心に-) 檀国 大学校教育大学院『教育論集』(創刊号) 1985と②李明實「황민화정책기 조선총독부에 의한 사회교육행정기구의 재편」(皇民化政策期の朝鮮總督府による社会教育行政機構の再編) 韓國教育史学会編『韓國教育史学』(第21集) 1999がある。他方、日本における戦前の朝鮮半島の社会教育に関する研究は、③李正連『韓国における社会教育の起源と変遷に関する研究-大韓帝国末期から植民地時代までの近代化との関係に注目して-』名古屋大学大学院教育発達研究科(博士学位論文)がある。
  - 9) 김용조·이강복(Kim Yongjo·Lee Gangbok) 『위기이후 한국 경제의 이해(危機以降の韓國經濟の理解)』 새미(Saemi) 2006, p.32.
  - 10) 이재희(Lee Jaehi) 「1970년대 후반기 경제정책과 산업구조의 변화(1970年代後半期經濟政策と産業構造の變化)」, 『1970년대 후반기의 정치사회변동(1970年代後半期の政治社会變動)』 百山書堂 1999, p.132.
  - 11) 정영수(Jung Youngsu)他『한국 교육정책의 이념(韓國教育政策の理念)』 한국교육개발원(韓國教育開發院) 1987, pp.50-58.
  - 12) 한국사회교육협회(韓國社会教育協會) 『한국사회교육연구(韓國社会教育研究)』 1985, pp.142-145.
  - 13) *Ibid.*, p.145.
  - 14) *Ibid.*, p.146.
  - 15) 「開放大学」とは韓国の固有の表記である。日本では大学開放の意味に近い言葉であるが、本論文は1980年代の韓国の社会教育政策の概要を日本で紹介する意味と比較研究の正しい研究のあり方として韓国独自の社会教育用語を正確に伝える意味も含め、韓国表現に基づき「開放大学」と表記している。
  - 16) 대한민국정부(大韓民国政府)『行政白書』1981, p.356.
  - 17) *Ibid.*, p.357.
  - 18) 대한민국정부(大韓民国政府)『行政白書』1982, p.426.
  - 19) 문교부(文敎部)『문교행정(文敎行政)』1983年1月号, p.23.
  - 20) 최운실(Choi Unshil)他『한국 사회교육의 과거·현재·미래 탐구(韓國社会教育の過去·現在·未来 探求)』 한국교육개발원(韓國教育開發院) 1993, p.107.
  - 21) *Ibid.*, p.149.
  - 22) 경희대학교 한국 지역사회문제 연구소(慶熙大学校 韓國地域社会問題研究所) 『경희대학교 사회교육 요강(慶熙大学校社会教育要綱)』 1981, pp.3-4.
  - 23) 계명대학교 사회교육원(啓明大学校社会教育院) 『계명대학교 사회교육요람(啓明大学校社会教育要覽)』 1971, pp.2-4.
  - 24) 덕성여자대학교 평생교육원(德成女子大学校平生教育院) 『평생교육 편람(平生教育便覽)』 1984.9, pp.3-8.
  - 25) 명지대학교 사회교육원(明知大学校社会教育院) 『사회교육과정 프로그램 안내(社会教育課程プログラム案内)』 1987, pp.10-17.
  - 26) 숙명여자대학교 박물관(淑明女子大学校博物館) 『숙명여자대학 평생교육과정 안내(淑明女子大学校平生教育課程案内)』 1987, p.5.
  - 27) 이화여자대학교(梨花女子大学校) 『평생교육원 입학 안내(平生教育院入学案内)』 1984, pp.4-5.
  - 28) 한양대학교 평생교육원(漢陽大学校平生教育院) 『평생교육과정 안내(平生教育課程案内)』 1987, p.3-7.
  - 29) 홍익대학교(弘益大学校) 『입학안내(入学案内)』 1984, p.89.
  - 30) 尹敬勲『韓國の国家発展と教育』ブイツーソリューション2005.
  - 31) 박부권(Park bukwon) 「평생교육사제도:계몽적 낙관 불확실한 전문성(平生教育師制度):啓蒙的樂觀と不確実な専門性」, 김신일·한승희(Kim Shinil·Han Sunghee)編『평생교육학(平生教育学)』 교육과학사(教育科学社) 2001, p.224.

# 青少年教育のガバナンスとネットワーク

—大分県「地域協育振興モデル事業」の事例分析—

佐藤 智子

## Governance and Network of Education for Youth —A case study of Educational Promotion Project as models for Community in Oita Prefecture—

Tomoko SATO

The purpose of this paper is to examine “network” for education, such as collaboration between school and local community, being assumed self-directive management of school and independence of community residents. It has been said that from now on public administration requires transparency, accountability, participation, and equity. Such a new style, or systems, of governing can be seen as “governance”. One of the most significant “governance” patterns is network-based. Network is more expansive and uncertain than government. It has a multiple of patterns and mutual interdependence. Incentives are needed in order to form it, as participants determine whether or not to participate into a network. In addition, it's critical to take into account the degree of cohesive and the regulatory cost for exchange.

I focus on a case as an example of making networks, which is Oita prefecture's promotion project for collaboration between schools and local community. From my observation of this project, I suggest that it needs the function of each secretariat, which is at school, in community, and in local government, and that it emphasizes the settings of network area and the dynamics of social activities.

### <目次>

- I. 問題の所在
- II. 分析枠組み
- III. 大分県「地域協育振興モデル事業」の概要
  - A. 「地域協育振興モデル事業」の経緯と調査概要
  - B. 事業の経緯と目的
  - C. 事業の内容
  - D. 県・市町村の役割
- IV. モデル市における取組み
  - A. 豊後大野市における取組み状況
  - B. 佐伯市における取組み状況
  - C. 臼杵市における取組み状況
  - D. 豊後高田市における取組み状況
  - E. モデル事業の成果と課題
- V. 青少年教育ネットワークの意義と課題

### I. 問題の所在

今日、教育制度のあり様は社会的な関心を集めており、教育制度改革の必要性はもはや社会全体の共通認識であるといっても過言ではない。しかし同時に、その改革がどのような方向性に向かうべきなのかは今なお大きな社会的争点である。

公教育の正当性が、憲法上個人に保障される権利と国家に要求される義務に求められてきたなかで、学校は教育の機会均等に有効に機能してきたと言えるだろうし、今後もその役割を期待されることになるだろう。しかし現代、社会は複雑化し、人々が高学歴化するなかで、教育に求められる意義やニーズは多様化し、国家による一元的な学校管理に限界が生じたと認識され始めている。

そこで、青少年の教育に関わる権限は、相対的に見れば、国家から地方公共団体、そして個々の教育機関や地

域社会へと委譲される流れにある。よって、公教育と市民社会、学校と地域社会の関係性を理念的にどのように理解するべきかという課題は、教育制度に関する研究を行うための前提として重要である。学校と社会の関係をどのようなものと見なすかによって、教育制度設計や教育政策形成を枠づける原理が異なってくるからである。

本稿での課題は、学校の自律的な運営と地域住民個々の主体性を基盤として、学校と地域社会が連携するようなあり方を「ネットワーク」として検討することである。学校と社会との関係性を問い直すことは、従来の学社連携論を深化させるのみではなく、近代の公教育制度のあり方、教育の「公共性」に対する問い直しという課題を含意している。この課題に対して、「ネットワーク」というあり方はどのような示唆を与えうるだろうか。

佐藤俊樹<sup>1)</sup>によれば、ネットワークとは「正体不明さそのもの」にその固有性があり、ネットワークと公共性をめぐっては、家族や市場と公共性のように両者の関連性を再考するというアプローチはとれないという。佐藤俊樹は、本来自発的結社としてたちあげられたものを恒久的な制度として取り込んで近代社会が出来上がってきたという意味で、近代的な公共性の機構である国家とネットワークは決して異質なものではないにもかかわらず、なぜネットワークが新たな公共性とされ続けるのかを問い、次の2つの解の可能性を示している。1つの答えは、自発的結社による公共性の創出は常に硬直化し自動機械化していくため、たえずそれを再流動化していかなければならないからである。ここには、近代市民的公共性という法哲学的テーマと、組織運営的な思考が会おう地点がある。そして、もう1つの答えの可能性としては、ネットワークの「正体不明さ」により積極的・実質的な意味を見出すもので、次のように説明される。つまり、私たちが「ネットワーク」的なものを考えたい瞬間のいくつかには、人が一人では生きていけない場面、一人で「自己」や「主体」たりえない場面だという共通性があるという。近代市民社会が原理として個人を「主体」と見なす一方で、現実には、他者の手をかりてはじめて「主体」たりうる人間の存在がある。佐藤俊樹は、このような主体性をめぐるディレンマの解消策として従来用いられてきたのが家族と国家であるとしながら、家族の自明性の崩壊や国家の前提にある「国民」の均質性の想定への疑問を背景として、「主体」たりえる際に必要な他者の介在を「ネットワーク」という形で提供しようとしているのではないかと分析する。

このようにネットワークとは、国家という機構に比べて本質的に不確かなものであり、より開放的で流動的である。このように考えると、ネットワークと制度とは

矛盾するように思われる。教育制度研究においてなぜ「ネットワーク」を分析することが意味を持つのか、という点に疑問が生じるかもしれない。しかし、現代の教育制度を分析するにあたっては、「ネットワーク」という枠組みが重要なのである。<sup>2)</sup>

## II. 分析枠組み

教育制度を研究対象とするに当たって、国家とネットワークという本来は決して異質ではないはずの両者が、分析の枠組みのなかでどのように位置づけるのかを示しておく必要がある。換言すれば、制度研究の枠組みとして、従来の国家対社会を前提とした国家論ではなく、国家と社会との相互依存的な関係性を「ネットワーク」として捉えることの新鮮さがどのような点から導かれるのかについてである。この問いに対する答えとしては、政治学や行政学において提示されてきた「政策ネットワーク」論や「ガバナンス」論から示唆を得ることができる。

中邨章<sup>3)</sup>は、行政の今後は「透明性」(Transparency)、「説明責任の明確化」(Accountability)、「参加」(Participation)、「衡平性」(Equity)の4つを要件としなければならない、そのような行政を実現していくための政府や自治体の在り方を「ガバナンス」と呼ぶことがあると述べている。つまり、この「ガバナンス」という概念には、民主政治の中身を高め、これからの時代の行政機能をより高度化していくという内容が込められており、新しい時代の政治や行政の問題解決に重要な糸口を与えると見込まれるという。中邨によれば、新しい「ガバナンス」の環境では、中央政府や自治体と民間企業や市民との関係に変化が起り、相互の関係が基本的にタテからヨコに並列した水平型になる。水平志向が強くなると、中央政府は、「統治」を一手に引き受けてきた強力な管理組織ではなくなり、自治体や企業や住民との間に協力関係を生み出す調整機関となる。

そのようなガバナンスの形態として注目を集めているのがネットワークによる問題の解決であると言われている<sup>4)</sup>。風間規男は、ネットワーク関係についての留意点として、次のような5点を指摘している。第1に、ネットワーク・パターンの多様性である。例えば「政策ネットワーク」の分類としては、R.A.W.ローズが政策コミュニティ、地域コミュニティ、政府間ネットワーク、専門家ネットワーク、生産者ネットワーク、イシューネットワークという6つのタイプに分類した。その後、この類型化に寄せられた批判に応じて、D.マシューとともに、政策コミュニティとイシューネットワークの2つの理念型を両極とした分類に変更したが、いずれにしても、ある問題の解決をめぐって、どのような関係が築かれるの

か等は問題の性質や環境、ネットワーク形成過程によって多様であるという。第2の留意点としては、相互依存関係の存在である。他のアクターの資源に頼らないと問題が解決されないという相互依存関係の中では、資源を持ち寄り問題の解決に結びつける有望なガバナンス形態がネットワークであるという。第3に、ネットワークへの参加はある程度参加者に委ねられており、よってネットワーク関係の形成には、誘因が必要とされる点である。第4に、ネットワーク関係を考えるには、凝集性の程度が重要な視点となる。凝集性が高まればネットワーク内の資源の移動が円滑になるが、凝集性への圧力が強すぎると、ネットワーク内にヒエラルヒー関係が形成され、ネットワーク関係の維持が困難になる。第5として、ネットワーク化に伴う調整コストの問題がある。ネットワーク関係において関係者が対立均衡的な形での調整を行おうとすると大きな取引費用がかかってしまうため、そのような取引費用を減少させるために関係者間に信頼関係が存在することが重要だと指摘されている。

### Ⅲ. 大分県「地域協育振興モデル事業」の概要

本稿で事例として取り上げる大分県の「地域協育振興モデル事業」は、以上のようなネットワーク形態のガバナンスを実現するための事業に取り組んでいる事例の1つと見なすことができる。ネットワーク・パターンが多様であるという上記の指摘から考えても、ネットワークの具体例を挙げれば限りがないだろう。その中でなぜ大分県の取組みに着目するのか、という点については、主に2点ある。1点目には、今回の事業がモデル事業であり、今後の経過を継続的に調査できる可能性があること、2点目としては、事業が、学校主導ではなく、地域社会や公民館を拠点として構想されている点である。地域における多様な社会的主体を巻き込みながら、総合的なネットワーク形成を目指す事業としては、学校を拠点として構想される事例も多く、その点で、意外にも類例が少ないと思われたからである。

#### A. 「地域協育振興モデル事業」の経緯と調査概要

2001（平成13）年、社会教育法及び学校教育法に青少年の社会奉仕体験活動等の奨励を規定する法改正が行われ、翌2002（平成14）年には、中央教育審議会が「青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について」を答申した。大分県では、青少年の現代的な課題に対応するため、家庭・学校・地域社会の協働による子育てを進めることを目的に、2005（平成17）年3月31日に「おおいた教育の日」条例を制定し、県教育委員会として取り組む方針を立てた。

大分県の「地域協育振興モデル事業」（以下、モデル事業）は、このような状況のなかで、家庭・学校・地域社会の協働のあり方を探るためのモデル事業として始められた。この事業は、平成17年度から平成19年度に実施され、1市につき2年間の事業である。モデル市となったのは、豊後高田市・臼杵市（平成17年度～18年度）、豊後大野市・佐伯市（平成18年度～19年度）の4市である。これらの市は、いずれも2005（平成17）年に合併した新市である。

このモデル事業は、「情報の共有」と「活動のコーディネート」を課題とした事業である。よって、以下この事例について、当モデル事業において理念化されている「ネットワーク」構築の鍵となるこれらの2つのうち、特に前者の視点から事例を整理し、分析を行うこととする。調査は大分県教育委員会とモデル事業を行った各市教育委員会に訪問し、インタビューを行った。調査後は、各担当者の方々に個別に協力を仰ぎ、追加的に質問に答えて頂くことができた。調査日程は以下の通りである。

2007年3月12日（月）14時～ 大分県教育委員会

2007年3月13日（火）14時～ 豊後大野市

2007年3月14日（水）10時～ 豊後高田市

2007年3月15日（木）10時～ 佐伯市

14時～ 臼杵市

当モデル事業を始める際に、大分県教育庁では、事業概要を各モデル市に説明するための資料（モデル事業手引き）を作成している。この資料を基に、本章B節以下、モデル事業開始当初に想定されていたモデル事業の概要を整理しておく。

#### B. 事業の経緯と目的

大分県では、青少年の健全育成は喫緊の課題であるとして、青少年健全育成条例の制定、次世代育成行動計画の策定、第5次大分県総合教育計画の策定等を進めてきた。調査当時も、大分県の各部局において青少年健全育成のための各種事業が実施されていたし、学校や地域ではこれまでも様々な取組みや活動が行われていたが、行政が行う各種事業や、団体・グループの活動が単発的に個々で行われているために、一部の関係者への負担の増加、活動の重複、対象の取り合い、「縄張り意識」が起こり、活動成果が十分に得られていない現状があるとされていた。また、学校が地域人材を必要とし、子育て支援に参加したいという地域住民が多くいるにもかかわらず、両者の連携が進んでいない、という指摘もあった。大分県教育庁では、青少年の健全育成に関して「市町村や地域レベルにおいて有効に連携・融合しながら地域ぐるみで子育てをしていくシステムが重要である」とし

て、地域の青少年健全育成のためのネットワークを強化していく方針を決定した。

具体的には、地域としてのまとまりが強い中学校区において、その地域の人材、子どものための活動状況、子どもや親のニーズ等の調査を行った上で、既存の組織・事業を連携・融合し、地域の実態に即した子どもの体験活動と、子どもにとって安全な環境作りのための取組みを行うためのネットワークの構築を図り、その成果及びノウハウを大分県全域に普及することを目的としている。

### C. 事業の内容

#### 1. 「地域協育プロジェクト会議」

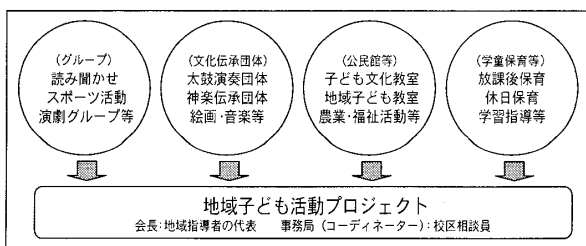
このモデル事業では、まず、市に「地域協育プロジェクト会議」を設置することが構想されている。このプロジェクト会議は、市レベルの機関、団体の代表者で構成し、既存の事業及び緊急に必要な事業をテーブルに乗せて協議し、活動の充実と連携・協力による効果的な事業実施を行う。また、事業実施にあたっては、青少年健全育成市民会議等との棲み分け<sup>5)</sup>や連携を図りつつ、各構成員が所属する組織の自主的な活動の促進を基本とすることとなっている。

#### 2. 「校区ネットワーク会議」

各中学校区には、「校区ネットワーク会議」を設置する。このネットワーク会議は、校区内で行われる事業(活動)をテーブルに乗せ、それぞれの事業(活動)の情報を共有し、校区ネットワークで協働して行う活動についての協議を行い、情報や人材を把握し、地域で展開される様々な事業をつないで効果的に事業(活動)を行うとともに、学校や家庭へ日常的な地域情報の提供、相談活動を行い、「協育」を推進する。

校区ネットワークで行う活動としては、「地域子ども活動プロジェクト」<sup>6)</sup>(図1)と「安全・環境浄化活動プロジェクト」<sup>7)</sup>(図2)の2つの活動を推奨するとされた。

図1. 地域子どもプロジェクト



### D. 県・市町村の役割

#### 1. 県教育委員会(本庁)

県教育委員会の本庁が行う役割としては、教育委員会に設置されている学社連携推進委員会<sup>8)</sup>において地域協育振興方策についての協議を行い、生涯学習課には地域協育振興担当を配置する。県教育委員会本庁では、青少年課等の関係他部局や関係機関との連携を進め、そのための調整を行う。その他に、モデル市からなる「全地域協育プロジェクト会議」を開催し、また、市町村社会教育関係者を対象とした研修を行う。他の市町村への資料提供等をとおして普及・啓発を図る。モデル事業終了年度に「地域協育振興マニュアル」を作成し、啓発・普及する。

#### 2. 県教育委員会(教育事務所)

県教育委員会の各教育事務所には、学校教育関係課の協力のもと、次長を中心としてモデル市の教育長、主任(地域協育コーディネーター)等で組織する支援会議を置く。社会教育主事が担当となり、モデル市へマンツーマンで対応する体制をつくる。事業としては、地域協育プロジェクト支援会議を実施する。また、日常的に情報収集・提供を図り、モデル市地域協育プロジェクトへの支援・指導や、各校区ネットワーク及び各学校・公民館・地区等への直接支援・指導を行う。管内の事業成果の把握及び他の市町村への資料提供等をとおした普及・啓発を図る。

#### 3. 市町村教育委員会

市教育委員会においては「地域協育プロジェクト」を実施し、公民館を含む中学校区(3校区)をモデル校区として指定し「校区ネットワーク」を組織する。教育委員会に地域協育プロジェクト事務局を置き、地域協育コーディネーターを配置する。地域協育プロジェクト事務局は、教育長、主任(地域協育コーディネーター)、社会教育主事、指導主事、校区相談員等で構成し、事務局会議を計画的に実施し、必要に応じて校長代表、教育委員会関係課長含めた会議とする。事業としては、「地域協育プロジェクト会議」を年に3回程度開催する。「地

図2. 安全・環境浄化活動プロジェクト

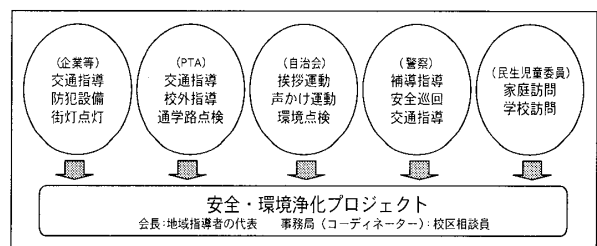


表1. 豊後大野市の旧町村における人口、世帯数、面積、施設数

旧町村名	人口 (人)	世帯数 (世帯)	面積 (k㎡)	人口密度 (人/k㎡)	中学校数	小学校数	公民館数
三重町	18,241	6,515	162.2	112.46	1	5	1
清川村	2,421	936	47.2	51.29	1	1	1
緒方町	6,546	2,327	148.0	44.22	1	3	1
朝地町	3,431	1,227	68.4	50.16	1	1	1
大野町	5,533	1,895	109.5	50.53	1	1	1
千歳村	2,611	788	21.4	122.01	1	1	1
犬飼町	4,488	1,463	46.7	96.10	1	2	1

(人口：平成12年国勢調査、施設数：平成19年4月現在)

域協育プロジェクト会議」は学校・家庭・地域・行政等の代表者で組織し、関係機関・団体との情報交換を行い、連携を図る。会議を通して、情報収集・提供、校区ネットワーク支援体制づくりなどを行い広報・普及等を行う。

公民館には校区ネットワーク事務局を置き、校区相談員(公民館主事等を充てる)を配置する。校区ネットワーク事務局は、公民館長、地域代表者、校区相談員、その他の公民館職員等で構成する。また、各学校の校務分掌に、地域協育担当者を置く。事業内容として、「校区ネットワーク会議」を年4回程度開催する。「校区ネットワーク会議」は、学校や行政機関等のリーダー的立場の者、地域における活動や家庭教育に関わる代表者等で組織する。会議を通して事業の実施について協議し、実践する。また、地域の情報収集、事業情報の提供、各種相談、事業支援等を行うこととされている。

#### IV. モデル市における取組み

##### A. 豊後大野市における取組み状況

豊後大野市は、平成17年3月31日に三重町、清川村、緒方町、朝地町、大野町、千歳村、犬飼町の5町2村が合併して誕生した市であり、大分県の南西部、大野川の中・上流域に位置し、東西約22キロメートル、南北約31キロメートルに位置している。総面積は、603.36平方キロメートル、県土の9.5%を占め、人口は42,280人、16,443世帯(平成19年5月31日現在)である。旧町村における人口と世帯数、面積、学校数、公民館数(分館除く)は以下の通りである。

豊後大野市は平成18年度から2年間の計画で「地域協育振興モデル事業」を実施している。よって、当事業1年目の具体的な取り組みの状況を整理しておく。

豊後大野市では、大分県教育庁が示した指針に則って、豊後大野市教育委員会生涯学習課を事務局とし、市

において地域協育プロジェクト会議に相当する「豊後大野市サポートセンター会議」を、中学校区には校区ネットワーク会議に当たる「地区ネットワーク会議」を設置した。豊後大野市は旧7町村がそのまま7つの中学校区となっており、3つのモデル校区に限定せず、7つの中学校区すべてに「地区ネットワーク会議」を設置している(図3)。平成18年度の地区ネットワーク会議はそれぞれ、9月と12月に計2回開催されている。各中学校区における地区ネットワーク会議のメンバーの内訳は表2の通りである。

市において開催される「サポートセンター会議」は、実際には、「豊後大野市青少年健全育成市民会議」<sup>9)</sup>(以下、市民会議)と並行して開催し、豊後大野サポートセンター会議の委員も市民会議の委員を充てている。

図3. 豊後大野市地域協育振興モデル事業組織図

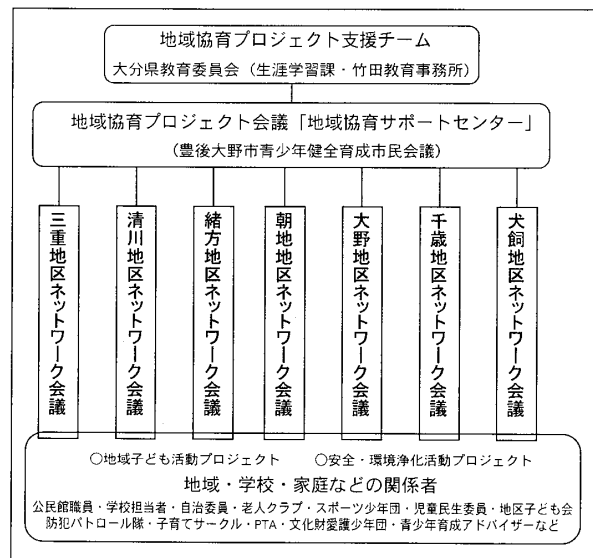


表2. 校区ネットワーク会議のメンバーの内訳（人数）

	中学校区						
	三重	清川	緒方	朝地	大野	千歳	犬飼
行政関係者	1	1	3	3	3	1	1
学校代表・地域担当者	12	4	8	4	4	4	6
自治委員代表	1	1	5	4	1	1	1
民生委員	1	3	7	4	3	3	2
老人クラブ	1	1	1	1	1	1	1
女性団体	1	0	1	2	0	0	1
警察駐在所員	0	1	2	1	2	1	0
防犯パトロール団体	3	1	2	1	2	3	2
少年補導員	0	0	0	0	1	1	0
青少年団体・青年団体	3	2	4	5	6	3	0
PTA・家庭教育関係	6	3	9	4	5	5	4
地域見守りネットワーク	1	1	0	1	1	1	1
スポーツ振興会代表	0	0	0	1	0	0	0
地域再生委員代表	0	0	0	0	3	0	0
その他（事務局等）	4	5	5	5	5	5	5
合計	34	22	47	36	37	29	24

豊後大野サポートセンター会議と市民会議の2つの会議は、形式的には名称を分けているが、活動の内容としては市民会議の内容を読み替えているのが実状である。ただし、合併前までは旧7町村それぞれに設置されていた青少年健全育成町民（村民）会議が、豊後大野市として合併したことによって市民会議1つに統合されることとなったため、旧町村ごとに行われていた各々の町民（村民）会議がなくなってしまうことへの不安や不満、それまでの活動を引き継ぐ要望があった。そのため豊後大野市では、旧7町村において行われていた青少年健全育成活動を引き継ぐ母体づくりの契機として「地区ネットワーク」を活用することとしている。平成18年度の各地区ネットワーク会議を通して、今後の取組みへの課題として出された内容としては、子どもと地域との交流の促進、公民館機能の充実、他部局の類似会議（福祉部局の地域見守りネットワーク、総務部局の町づくり委員会、社会福祉協議会等）との調整、団体間の連携強化等であった。

豊後大野市では、平成18年度を終えた時点での事業評価として「地区単位での情報交換、協働の体制作りの必要性についての意識が高まった」点を挙げている。1年目の段階ではこのようにして出された課題や意見を集約したところであり、具体的な活動に結びつくには至っていない。また合併の影響について、「地区単位での協議組

織（青少年健全育成市民会議の支部組織）の母体ができたと、このモデル事業の効果を評価している。一方で、今後の課題としては、「市民会議の支部組織として継続性のある体制作りをしていく」こと、「PTAなど家庭関係者の会議への参加を検討する」こと等が挙げられた。

#### B. 佐伯市における取組み状況

佐伯市は、大分県南東部に位置し、北は津久見市、西は臼杵市及び豊後大野市、南は宮崎県境に接しており、人口82,309人、世帯数33,045世帯（平成19年9月末現在）、面積は九州で最も広く903.4k㎡で、東京都の面積の約41%に相当する。

佐伯市では、少子化の影響で園児・生徒数が減少傾向にあり、特に過疎化の進む周辺部は激減し、いくつかは複式学級となっている。合併以前の旧市町村における人口・世帯数と面積、施設数は表3の通りである。

現在の佐伯市は、平成17年3月3日、旧佐伯市と旧南海部郡の5町3村（上浦町、弥生町、本匠村、宇目町、直川村、鶴見町、米水津村、蒲江町）が合併して誕生した。合併以前の旧南海部郡は、大分県内でも社会教育を積極的に推進している地域として知られていたが、合併後、職員や事業予算の削減が進められている。また、社会教育事業や青少年教育事業は、合理化の対象として縮小や廃止が進められている。



表 3. 佐伯市の旧市町村における人口、世帯数、面積、施設数

旧市町村名	人口 (人)	世帯数 (世帯)	面積 (k m <sup>2</sup> )	人口密度 (人/k m <sup>2</sup> )	中学校数	小学校数	公民館数
佐伯市	50,120	18,953	197.5	253.8	5	12	10
上浦町	2,714	1,050	15.7	172.9	1	1	1
弥生町	7,079	2,246	82.9	85.4	1	3	1
本匠村	2,049	691	123.2	16.6	1	1	2
宇目町	3,664	1,349	266.0	13.8	1	2	1
直川村	2,847	858	80.8	35.2	1	1	1
鶴見町	4,335	1,674	20.2	214.6	2	3	1
米水津村	2,481	894	25.3	98.1	1	2	1
蒲江町	9,160	3,374	91.7	99.9	1	10 (分校 1)	6

(人口・世帯数・面積：平成12年度国勢調査，施設数：平成19年4月現在)

佐伯市は、合併を経た上記のような状況のなかで、平成18年4月から2年間の計画で「地域協育振興モデル事業」を受け、事業名を「サイキッズ地域協育プロジェクト」として取り組んでいる。平成18年度、大分県教育庁が示した指針に則って、佐伯市教育委員会に「サイキッズ地域協育プロジェクト」の事務局を組織とし、市において地域協育プロジェクト会議に相当する「サイキッズ地域教育プロジェクト会議」を設置している。3つのモデル校区として佐伯小学校区、直川中学校区、鶴見中学校区を選び、それぞれに校区ネットワーク会議を設置した。

地域協育振興モデル事業の1年目の取組みの総括としては、以下のようにまとめられている。まずプロジェクト会議の成果として、各校区における各団体・組織・機関の情報を参加者が共有化でき効果的な話し合いができた点、各校区の進捗状況や情報を出し合うことで自分の校区を見直し生かすことができた点、学校・家庭・地域社会の連携の大切さと行政組織内の連携の重要性が実感できた点等があげられた。また、情報の交換によって相互に刺激を受け、各団体の活動の活性化につながり、事務局としてもプロジェクト会議を通して各校区の課題等が把握でき、支援や助言がしやすくなった点を挙げていた。課題については、より多くの情報を得たり活動の枠を全市に広げたりするために、モデル地区に偏らず、

より多くの団体や関係者に協力を仰ぐ必要がある点や、リーダーや関係者への研修会を持つことが大切である点が挙げられた。また1年次としては、校区の進捗状況や情報交換に終始した感があり、モデル事業のねらいであるネットワーク構築という視点からの議論が不十分であったことが課題とされている。

2年次に向けた方針としては、プロジェクト会議の機能の明確化、プロジェクト会議の構成メンバーの見直し、モデル地区を他の地域に広げるための工夫、公民館長等への研修の必要性、広報活動について言及された。モデル地区を広げていく工夫について具体的には、中学校よりも狭い範囲である小学校区ごとに公民館を拠点とした「校区ネットワーク会議」を組織し、子どもの安全安心と健全育成に取り組むことが提起されている。また、合併前の各市町村に存在していた青少年育成市町村民会議を再生し、それに移行したほうが地域住民の理解も早く、活動しやすいという地域もあるのではないかとのことだった。

### C. 臼杵市における取組み状況

臼杵市は大分県の東南部に位置し、面積は約290km<sup>2</sup>で、豊予海峡方面へ楕円状に細長く伸びた地形である。人口は約42,577人、世帯数15,602世帯（平成19年10月1日現在）で、大分県内の多くの市町村同様に、少子高齢

表 4. 臼杵市の旧市町における人口、世帯数、面積、施設数

旧市町名	人口 (人)	世帯数 (世帯)	面積 (k m <sup>2</sup> )	人口密度 (人/k m <sup>2</sup> )	中学校数	小学校数	公民館数
臼杵市	35,786	12,528	151.9	235.6	6	13	6
野津町	9,700	2,921	139.2	69.7	1	6	3

(人口・世帯数：平成12年国勢調査、施設数：平成19年4月現在)

化が進んでおり、人口は減少傾向にある。

2005（平成17）年1月1日、大野郡野津町と白杵市が対等合併し、現在の白杵市が誕生している。合併前の人口・世帯数や面積等は表4の通りである。

白杵市は、合併を経た平成17年4月から2年間の計画で「地域協育振興モデル事業」を受け、事業名を「白杵っこサポートプラン」として取り組んできた。白杵市ではすでに小学校区ごとに18の青少年健全育成会が組織されており、それぞれで活動を行っていたため、新たな組織を立ち上げることへの住民の理解が得られず、またその必要性もないという判断があった。よって、「校区ネットワーク会議」としては、中学校区ごとに新たに会議を設置することなく、各小学校区の青少年健全育成会を充てることとした。モデル地区としては、小学校区内に公民館が設置されているという観点等から、豊洋中学校区、海辺小学校区、田野小学校区が選ばれた。

「地域協育プロジェクト会議」の機能を担う機関としては、平成18年度に「白杵市青少年健全育成会連絡協議会」を設立している。この連絡協議会は、白杵市内の18地区に各々組織されている青少年健全育成会の代表者と事務局長で構成され、必要に応じて会議を開催する。会議の内容は、各青少年健全育成会の連絡調整や情報交換に関すること、その他この会の目的の達成に必要なこととされている。事務局は、白杵市教育委員会「中央公民館」内に置かれている。

モデル事業の成果としては、市内各地域の青少年健全育成会とのつながりをつくることのできる連絡協議会を発足させたこと、既存の青少年健全育成会の構成メンバーをより充実させることができた点等が挙げられていた。一方で、青少年健全育成会を通して学校と地域社会はこれまでも連携してきており、その連携を前進させるという意味では大きな変化は見られなかったということであった。課題としては、連絡協議会が情報交換の場に終わるのではなく各地域の活動の発展に資するように会議の内容を充実させていくこと、広報について課題が残った点などが挙げられた。

#### D. 豊後高田市における取組み状況

豊後高田市は、大分県の北東部、国東半島の西側に位置し、東西の距離17.1km、南北の距離23.2km、総面積は206.6k㎡で、人口25,447人、世帯数10,339世帯（平成19年7月末現在）である。昭和29年に、昭和の町村合併で豊後高田市、真玉町、香々地町の1市2町が誕生した。その後、都市部への人口流出により、過疎化、高齢化が進行したため、新たな時代の変化に対応すべく、平成17年3月31日にこの1市2町が合併し、現在の「豊後高田市」が発足している。合併前の旧市町の人口・世帯数、面積、施設数は表5の通りである。

豊後高田市では、平成17年4月から2年間「地域協育振興モデル事業」を受け、事業名を「スクラム・プロジェクト」として取り組んできた。事業のねらいとしては、「青少年の健全育成のための取組みをしている組織や団体・個人が、より効果的な活動をするために相互理解を図り、協力するための話し合いの場をつくり、それをネットワークとして、市民総参加の力のある協育システムをつくること」であるとしている。この事業では、教育長を事務局長として教育庁の各課が事務局を構成しており、生涯学習課が中心となって活動案を作成するとともに、市長部局の関係各課との連絡会を組織し、情報交換を図っている。

豊後高田市の「スクラム・プロジェクト」の理念としては、公共のための具体的な事業（サービス）展開をするために範囲（エリア）の設定を重視し、このエリアの中の人材資源（リソース）を活用することを原則に据えている。これらの「サービス」、「エリア」、「リソース」の3点を基点としてネットワークのあり方を考え、公民館を事務局として校区ネットワーク会議を開催するとともに、多方面における人材の確保のために人材バンクの充実を図っている。

この「スクラム・プロジェクト」には、教育委員会と公民館を中心として、自治委員会、青少年健全育成市民会議、老人クラブ連合会、退職校長会、PTA、警察署、交通指導委員会、民生児童委員協議会、食生活改善推進協議会等が参加・協力する体制をとっている。ただ、組

表5. 豊後高田市の旧市町における人口、世帯数、面積、施設数

旧市町名	人口（人）	世帯数（世帯）	面積（k㎡）	人口密度（人/k㎡）	中学校数	小学校数	公民館数
豊後高田市	18,506	6,681	124.6	148.52	4	7	7
真玉町	3,948	1,468	44.4	88.92	1	2	1
香々地町	3,752	1,436	37.7	99.52	1	3	1

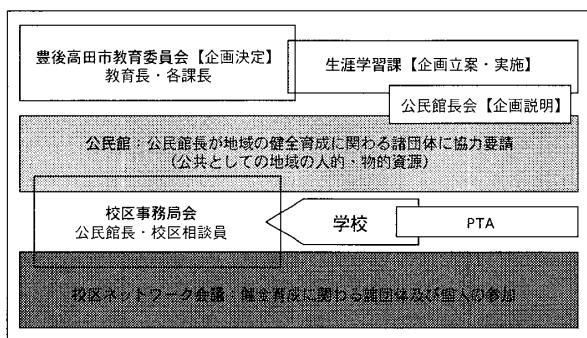
（人口・世帯数：平成12年国勢調査、施設数：平成19年4月現在）

織が固定化・形式化してしまうことを回避して今後の状況の変化に柔軟に対応していけるように、「スクラム・プロジェクト」においては「組織をつくらない」ことを基本とし、会議のメンバーを固定化せず「情報を組織化する」ことを目指している。つまり、形式的な組織を新たに立ち上げるのではなく、公民館を中心にして事務局と校区相談員と地域住民が公式・非公式に協議し協力しあうことで、ネットワークの充実を図ってきている。活動や実践を充実・発展するための情報の組織化であり、そのために、ネットワークの核となる公民館事務局の確立を重要な課題としている。(図4)

豊後高田市には、6つの中学校区がある。中学校区のうちの2つは、旧香々地町と旧真玉町に相当する地区である。合併以前は、旧真玉町と旧香々地町にはそれぞれ1つの公民館があり、旧豊後高田市には小学校区に1つの地区公民館が置かれていた。旧豊後高田市においては、高田中学校区に人口の大半が集中しており、高田中学校区には中央公民館と複数の地区公民館がある。それ以外の3つの地区は小学校区と中学校区が重なっており、中学校区に1つの地区公民館を有している。

「スクラム・プロジェクト」を実施するに当たって、当初は、大分県が示した中学校区という指針に沿って、高田中学校区、真玉中学校区、香々地中学校区の3中学校区がモデル地区に選定された。しかしそれぞれの中学校区の世帯数を比較してみると、高田中学校区が6717世帯、真玉中学校区が1494世帯、香々地中学校区が1460世帯(平成19年3月時点)であることから分かるように、高田中学校区を1つのエリアとすると規模が大きく、ネットワークを構築するには非効率との判断があった。また、それぞれの小学校区に1つずつの地区公民館がある点を考慮し、高田中学校区内については、小学校区(桂陽小、高田小、草地小、呉崎小)において校区ネットワークを構築する方針を立てた。

図4. 豊後高田市「スクラム・プロジェクト」



このように豊後高田市においては、旧真玉町、旧香々地町についてはそれぞれが中学校区として、旧豊後高田市内については各小学校区において、校区内にある公民館を事務局にして、地域の実情に応じて連携を取りつつ活動を行っている。

「スクラム・プロジェクト」では、「安全・環境浄化プロジェクト」として「スクールガードの支援」を、「地域子ども活動プロジェクト」としてはモデル事業以前の平成14年度から完全学校週5日制を受けて豊後高田市で取り組んでいる「学びの21世紀塾」の諸事業を充てて進めている。加えて、「協力・支援活動充実プロジェクト」を位置づけ、学校教育のサポート事業に取り組んでいる。モデル事業を進めるにあたっては、「学びの21世紀塾」がこのモデル事業以前から豊後高田市で取り組んできた事業だったこともあり、特に「スクールガード」への支援の充実に重点的に取り組んできた。文部科学省が平成17年度から進めてきた「地域ぐるみの学校安全体制整備推進事業」の中で、大分県においても、地域学校安全推進指導員(スクールガードリーダー)による学校巡回や、各学校に学校安全ボランティア(スクールガード)を養成する取り組みを推進してきた。

豊後高田市「スクラム・プロジェクト会議」では子どもたちの「登下校時の通学路の安全確保」についての提案がなされ、「スクールガード」の支援に取り組む方向性が示された。その後、各小学校区でスクールガードの支援を呼びかける活動が広がっている。豊後高田市では、各家庭に呼びかけるために広報を出したりチラシを配布したりしており、一例としてそのチラシは、地区自治委員会、地区青少年健全育成協議会、老人クラブ連合会、民生児童委員協議会、更生保護女性会、地区退職校長会、商店会、小学校、小学校PTA、小学校スクールガード、豊後高田市教育委員会、地区公民館、豊後高田市協育スクラム・プロジェクトといった関係機関・団体等の連名によって配布されている。また、校区ネットワークの事務局である「公民館校区事務局会」で情報を収集していく中で、一人暮らしの高齢者への「声かけボランティア」活動をしている団体にも協力を仰ぎ、子どもたちの通学路の安全確保について協働で取り組むようになった事例もある。

豊後高田市では、平成17年度・18年度の2年間を経て、モデル事業としての取り組みを終えている。地域協育コーディネーターやこの事業を担当する社会教育主事からは、2年間のこのモデル事業が目指したネットワーク構築の評価には長い時間がかかる点が指摘された。また短期的な評価としても、例えば「安全・環境浄化プロジェクト」の評価とは子どもが巻き込まれるような事件

や事故が起こらないことであり、「ない」ことを評価するのは難しいということであった。このモデル事業を契機として構築された中学校区・小学校区におけるネットワークが、状況に応じた変化を積極的に許容しながらも、どのように継続・展開していけるのかは今後の課題であり、継続的な視点から評価していく必要がある。

#### E. モデル事業の成果と課題

大分県のモデル事業は、豊後大野市と佐伯市については残り1年の取組みを残していたが、概して指摘できる点は、各市が、戸惑いや試行錯誤の繰り返しの中で、大分県教育委員会が示した「地域協育」の理念を各市の状況に応じて解釈しながら取り組んでいるということである。大分県教育委員会が「地域協育」に取り組む背景には、子どもの教育環境や学校・地域の現状における危機意識があるとともに、公民館を中心として行われてきた社会教育事業への見直しと再活性化の意図がある。一方で、各市や同市内各校区には、それぞれの地域性や自主的活動を行う団体の活動状況等に違いがある。よって、県で示される方針をそのまま実施することがかえって既存の活動を阻害し、あるいは、地域の負担を増やすだけになってしまうことを不安視する見解もあった。そのような中で各モデル市は、各地域の実態に即した形でモデル事業を受け入れ、各市が各市にとっての公共的利益になると思われるような取り組みとして行っていることは興味深い。

本稿を通して検討課題とした「情報の共有」のための仕組みとしての「ネットワーク」について若干の考察を加えておきたい。各モデル市の取組みを比較して明らかになった点は、以下の3点にまとめることができる。

1点目としては、ネットワークの形成や維持のためには、各段階での事務局機能を充実させることが重要であることである。県や市にはそれぞれ教育委員会が置かれ事務局機能を担っているが、加えて、より狭い区域におけるネットワークの拠点としての事務局が機能している場合に、地域の情報がそこに集約し住民が課題意識を共有でき、課題解決のための活動へとつなげることができる。モデル事業では、校区ネットワークの事務局を公民館に置くとされていたが、公民館を持たない地域においては、別の機関や団体がこの機能を担うことも考えうる。

2点目として、ネットワーク形成を容易にするには、範囲（エリア）の設定が重要であるということである。ネットワークが自治的な活動を行う基盤となるためには、最小のネットワークが域内の住民を網羅できるものであることが必要である。その最小のネットワークを基

本とした上で、より広域のネットワークへと展開させていくことが有効である。豊後高田市の例を考えると、小学校区の人口規模が比較的小さく、区内の大半の住民が顔見知りであるような場合には、必ずしも定期的に会議を行わなくても、日常的に情報交換のできる環境がある。しかしながら通常は、小学校区内に限っても大半の住民と面識があるような状況は稀であり、その際には、小学校区内に複数の自治的領域の範囲（エリア）を設定することも考えられる。

3点目に言及できるのは、ネットワークを機能させていくために有効なのは、地域における団体の自主的な活動が継続性を持って行われていることである。会議で協議された内容が住民の自発的な活動へと展開していくためには、会議に集うメンバーとして、それぞれの団体の目的において地域を代表しうる、あるいは地域においてリーダーシップを発揮できる人物の存在が重要となる。そのようなリーダー・代表者が会議を構成することで、情報は地域内外で有意義に生かされ、課題解決に向けた具体的な活動へとつなげることができると考えられる。

#### V. 青少年教育ネットワークの意義と課題

本稿で取り上げた大分県のモデル事業は、地域という場に、ネットワーク形態での青少年教育ガバナンスを構築することを目指した事業であると理解できる。それは同時に、青少年教育の制度やシステムについての再定義を含意する。政策ネットワーク論で言われる政策コミュニティとイシューネットワークという両極の間に大分県の「協育ネットワーク」を位置づけるならば、ネットワーク参加者が限定的で、参加者間に地域文化や価値観が一定程度共有されている点で、より政策コミュニティの極に近いものである。

青少年の育成や教育に関するガバナンスとして地域におけるネットワークを構想することには必然性がある。従来ガバメント志向を原則とする国家論において問題解決を図るためには、ヒエラルヒー関係の強化のみが用意される手段であったと言われるが<sup>10)</sup>、青少年が教育を受けたり意図的・偶発的な学習活動を行ったりする社会的な場を、すべてヒエラルヒー関係に取り込むことは、規範的にも、そして実態としても、およそ不可能である。例えば、学校という公教育機関が青少年の教育に関する中心的な責務を負うと仮定すると、学校教育関係法規の中に形式的・制度的に、家庭と地域との関係性を組み込むことが考えうる。しかしながら、その中心が学校であろうがなかろうが、学校と地域と家庭を含んだヒエラルヒー関係を強化することには明確な限界がある<sup>11)</sup>。ゆえに、青少年が育つ生活の諸場面をネットワークによって

緩く関係づけるようなガバナンスを構想することは、単に青少年教育に関わる行政を「総合化」し効果的・効率的な行政運営を図るという意味だけではなく、ガバメント（国家や各行政機関）を含みながらもガバメントのみに依存することのない形での総合的なガバナンスを構想するという意味合いが大きい。

現代社会は複雑化し、人々の価値観は多様化してきたと言われている。社会的な資源をガバメントが一元的に集約し再分配・配置することが困難になったとされる現代、市民社会が前提とする自立した「主体」は、未だ理想に過ぎないと言えるのだろうか。少なくとも個人が個別化され孤立したような条件の下では個人は「主体」たりえず、個人は他者の介在があってはじめて「主体」となりうるという予測を正当とみなすならば、ネットワーク形態のガバナンスを構想することは、「主体」間の相互依存関係を制度論的に承認することを意味する。しかし同時に、「主体」間の相互依存関係を、単独では調達できない社会的資源を相互に持ち寄って目的の実現を計る関係性であると定義した場合、相互依存関係が強化されるにつれて、個々の「主体」が持つ資源の高度化、言い換えれば、専門的な技能や知識の高さが要求されるようになるに違いない。

地域コミュニティというネットワーク形態のガバナンスは相対的に凝集性が高く、その意味では比較的高い見込みで信頼関係の醸成が容易であり、政策ネットワークとしての調整コストを低く抑制することが可能だと考えられる。また、調整コスト抑制の手段としての信頼関係だけではなく、地域においては、地域生活の質を向上させるといった価値を持つがゆえに、信頼関係の醸成そのものが政策目的となりうる。政策的に信頼関係の醸成を計るためには、いくつかの方策が考えられる。大分県のモデル事業の事例で言えば、校区単位に設置された「校区ネットワーク会議」は、各々目的を異にしながらも青少年の育成や教育に関わる諸団体・諸組織や公的機関のヨコの関係を構築するための組織横断的な調整・協議機関である。そのような調整・協議機関を発足させたり設置したりすることで定期的な協議の場が保障されることは、信頼関係醸成の契機となるだろう。またそのような調整・協議機関を介して、関係組織が協働で事業を行うことで、信頼関係を深めることもできる。協働して取り組む事業としては、例えば子どもの安全確保のための見守りパトロールのような問題対策的な事業に限らず、地域で伝統的に行われているお祭りのような交流親睦事業も効果的である。

ネットワーク型ガバナンスとしての地域コミュニティ形成に際して課題となるのは、地域コミュニティの高い

凝集性が排他性に繋がらないような配慮と工夫である。地域文化や価値観を共有している個人に対してはコミュニティへの参加に対する強い誘因が働くが、理想的には域内に居住する全世帯の加入や参加が原則だとしても、実働への参加が強制的にならないための回避策や緩衝策が必要であると言える。また、大分県の事例には見られなかったが、NPOのようなイシューネットワークをガバナンスに組み込む場合、地域コミュニティとNPO両者の関係性が対抗的にならないよう、信頼関係をいかに築いていくかという点が重要である。

#### 謝辞

ご多忙の中、今回の調査のコーディネートをしてくださった大分県教育庁の原聖一郎氏、急なお願いにもかかわらず公民館を案内してくださった竹田教育事務所の石井圭一郎氏、調査に快く協力してくださった豊後大野市教育委員会の諸岡郁氏、玉野秀幸氏、佐伯市の石井睦基氏、河野規矩雄氏、臼杵市の後藤徳一氏、衛藤正巳氏、豊後高田市の岩田隆宏氏、辛島時之氏、及びお時間を割いて頂いた関係の方々に、深く感謝申し上げます。

#### 註

- 1) 佐藤俊樹“ネットワークと公共性”法哲学年報『〈公私〉の再構成』有斐閣、2000、pp.86-91.
- 2) Christopher Ansell. “Network Institutionalism.”, 〈The Oxford handbook of political institutions, ed., R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman, 2006〉 p.75. ここでは、ネットワーク制度論に触れ、ネットワークと制度が矛盾すると思われるが、“informal institutions”としてのネットワークの理解が妥当である点に言及している。
- 3) 中邨章“行政学の新潮流－「ガバナンス」概念の台頭と「市民社会」－”『季刊行政管理研究』No.96, 2001, pp.3-14.
- 4) 風間規男“関係性の公共政策学へーガバメント志向とネットワーク志向の交錯－”『季刊行政管理研究』No.100, 2002, pp.3-12.
- 5) 地域協育プロジェクトと青少年健全育成会議の違いについて、県では次のように説明している。“市町村では「青少年健全育成会議」が組織され、市町村の実態に即した活動が行われています。しかし、ほとんどの市町村においては「協議機能」が中心であり、具体的な活動は行政が実施したり、地区ごとにイベントを開催したりしているのが実態のようです。地域協育プロジェクトは、この青少年健全育成会議との連携を図りつつ、そこで協議されたことを

含み、地域で実際に活動するシステムをつくるためのプロジェクトです。”(地域協育モデル事業手引きより)

- 6) 資料によれば、「地域子ども活動プロジェクト」は、“子ども対象の活動集団・グループや学校の代表者がそれぞれの活動状況や課題を共通理解し、連携して解決できる取組みや効果的に実施するための方策について協議し、地域での子どもの活動を充実する”ことを内容としている。
- 7) 「安全・環境浄化活動プロジェクト」は、“子どもの安全や子どもを非行から守る活動を効果的に実施するために、関係団体・機関、学校、地域等がそれぞれの活動の情報交換を行う。また、連携して効果的に実施するための協議を行い計画的に実施するとともに、活動から得た情報をプライバシーに配慮しつつ一元化し、学校・家庭とともに子育てを行う”とされている。
- 8) 学社連携推進委員会とは、大分県教育庁内に設置された委員会で、委員長として教育審議監を、副委員長として生涯学習課長を、委員として総務課長、企画調整室長、義務教育課長、生徒指導推進室長、特別支援教育推進室長、高校教育課長、人権・同和教育課長、文化課長、体育保健課長を充てることとなっている。会議は委員長が必要に応じて召集し、次のような事務を所掌する。学社連携施策の体系化に関する事項、青少年の育成のための連携方策に関する事項、学習機会拡充のための連携方策に関する事項、その他学社連携の推進に必要な事項、である。(学社連携推進委員会設置要項より)
- 9) 豊後大野市青少年健全育成市民会議の会則(平成17年4月1日施行)によれば、市民会議とは、「青少年の持つ重要性和多様性にかんがみ、広く市民の総意を結集し、関係諸機関各団体が連携を密にし、次世代を担う青少年の健全な育成を図ることを目的」とする任意団体である。市民会議は、この目的を達成するために、家庭教育の促進と健全化、青少年の社会参加促進、青少年団体の育成と社会環境の浄化、青少年の非行防止促進等に関する事業を行うこととしている。市民会議には運営委員会が置かれ、その委員は、市議会議員、社会教育委員、児童民生委員、学校、PTA、青少年団体、自治委員、保護司会、女性団体、老人クラブ、行政関係者など29名で構成されている(平成18年度)。市民会議に要する経費は、補助金と寄付金をもって充てることとなっている。

- 10) 風間規男, *op.cit.*, p.6. ここでは、ネットワークが、問題の性質、ネットワークが置かれている環境、ネットワークが形成されるプロセスによって、ネットワークが様々な構造をとりえるのに対し、ガバメント志向においてはヒエラルヒー関係の強化によってのみ問題解決のレベルを上げることが可能であると述べられる。
- 11) 家庭や地域社会は相対的に私的領域に属するとみなす見解が多いなかで、そのような私的領域を公的ヒエラルヒー関係に組み込むことは規範的に不可能である。

# 学校・家庭・地域の連携・協力における推進担当者の役割に関する考察

荻野 亮 吾

## A Study on the Role of Coordinators Promoting Cooperation among School, Family, and Community.

Ryogo OGINO

It has been often said that school, family and community have to work together for improving educational activities. However, the previous arguments have little interest in the interpersonal cooperation, although inter-organizational cooperation is based on it. It is necessary to take into consideration methods of promoting interpersonal cooperation for education.

Among these methods, this paper intends to examine the role of coordinators arranged by administrative agencies. Coordinators are placed in each site; educational board, schools, or community centers, hence it's natural to think their roles are each differing. Of course coordinators' roles are wide-ranging, but I especially consider it notable that they have a common role as "centrality based on betweenness" for interpersonal cooperation. In addition to arranging coordinators, I'm sure it will be necessary to develop some methods of training coordinators, or qualifying people, such as workers in voluntary association and actors in community, for coordinators.

### <目次>

- I. 学校・家庭・地域の連携・協力論の問題
- II. 推進担当者の配置
  - A. 市町村・教育事務所への推進担当者の配置
  - B. 学校への推進担当者の配置
  - C. 地域施設への推進担当者の配置
  - D. 複数の推進担当者の配置
- III. 推進担当者の役割と課題
  - A. 推進担当者に期待される役割
  - B. 推進担当者を配置する意義と課題
- IV. 連携・協力の推進における人間関係の形成という視座
  - A. 人間関係の形成という視点
  - B. 人間関係の位置づけ

### I. 学校・家庭・地域の連携・協力論の問題

本論文では、学校・家庭・地域の連携・協力の推進における、担当者の配置という方法について検討し、その意義と課題を明らかにする。

1970年代以降、教育の課題として、学校・家庭・地域の間で、連携・協力をすすめていくことが、国の審議会の答申などで取り上げられ<sup>1)</sup>、学社連携や学社融合、学校と地域のネットワークの形成と言われる活動が行われてきた。しかし、これらの取り組みは成功してこなかった。

その理由として、第1に、このような取り組みの目的が曖昧であったことが挙げられる。連携・協力を進める目的と方法は密接に関連しており、推進の方法を考える際には目的を明確化する作業が必要である。学校・家庭・地域の連携・協力には、学校教育の改善というしばしば指摘される目的だけではなく、地域における学習活動の支援や、家庭教育への支援といった目的も内包され、総体としての教育システムの再編という視点も存在

する<sup>2)</sup>。しかし、これらの取り組みでは、その目的が明確化されず、連携・協力を進めることが自己目的化してしまったという面もあり、この目的に関する議論は、依然として重要である<sup>3)</sup>。

第2に、連携・協力を進める方法についての検討が十分でなかったことが挙げられる。様々な事例を検討する時には、事例の紹介だけでなく、事例から得られる意義や課題について明らかにし、連携・協力を進める際の実効的な方法について考察を行っていくことが必要である。このような研究が蓄積されることによって、学校・家庭・地域の連携・協力の問題の解決がなされていくことになる。

第3に、学校・家庭・地域の連携・協力の推進の方法を考える際の、研究の枠組みが問題であったと考えられる。その枠組みとは、既存の組織・集団の役割を前提とし、その組織・集団間の関係を築くことを考えていくというものであった。例えば、学校・家庭・地域の連携・協力を、その推進主体によって考えていく議論<sup>4)</sup>、もしくは事業内容から考えていく議論<sup>5)</sup>、さらに、活動の場から考えていく議論などがあるが<sup>6)</sup>、これらの議論では、学校を始めとして、教育に関係する機関や組織が果たしている機能についての見直しが行われないまま、それらの間で連携・協力を推進する方法が考えられてきたと言える。しかし、教育の改善を目的とするならば、既存の集団・組織の連携・協力の推進という点からだけでなく、集団・組織の変化を射程に入れた連携・協力のあり方を考えることも重要になる<sup>7)</sup>。

本論文では、以上のような問題意識のもと、学校・家庭・地域との連携・協力を推進する様々な方法の中から<sup>8)</sup>、行政による推進担当者の配置という方法を検討する。この方法を取り上げるのは、多くの地域で見られる典型的な方法であり、連携・協力の推進における課題を読み取りやすいからである。また、組織や集団の役割に注目するのではなく、人の役割に注目した方法であるという点で、これまでの研究の枠組みでは捉えきれなかった問題を明らかにすることができると考えられる。

まず、Ⅱで推進担当者の配置という方法について、その配置される場所に応じて検討する。続いて、Ⅲで推進担当者の果たす役割について考察を行い、担当者を配置する方法の意義と課題を検討する。さらに、Ⅳで、このような推進担当者の役割に関する考察によって示された、連携・協力の推進における人間関係の形成という視点について、「信頼」の形成や、組織の規範・文化による拘束、システムや組織との対立・葛藤という点から検討を行う。

## Ⅱ. 推進担当者の配置

学校・家庭・地域の連携・協力に関する事例を収集した二次文献などによれば、行政によって配置される推進担当者は、その配置先に応じて、3種類に分けられる<sup>9)</sup>。それは、①市町村の教育委員会や都道府県内の教育事務所に、教員などを配置するもの、②学校に担当の教員を配置するもの、③公民館等の地域施設に担当者を配置するものの、3種類である。さらに、大分県では、この3種類の推進担当者を組み合わせる形で、配置が行われている。これらの推進担当者の活動をそれぞれ検討する。

### A. 市町村・教育事務所への推進担当者の配置

まず、市町村への推進担当者の配置として、高知県で1997年から2005年にかけて行われた、教員を市町村に派遣する「地域教育指導主事」の事業が挙げられる。「地域教育指導主事」は、高知県の教育長によって選考され、県の教育委員会によって任命され、1997年には13名、1998年には31名、1999年には全市町村に53名が配置された。「地域教育指導主事」の主な活動内容としては、地域教育推進協議会の設置や運営など事務局としての活動と、開かれた学校づくりの推進、地域教育事業の企画・立案・実施、学校・教育機関・関係団体等との連携・調整などが挙げられる。県内の全市町村を対象に、連携・協力の推進を目的にした教員が配置されたことに、特徴のある事例である<sup>10)</sup>。

同じく、市町村への推進担当者の配置が行われている例として、島根県教育委員会の「地域教育コーディネーター派遣事業」が挙げられる。これは県の教育委員会が1999年から、市町村に社会教育主事を派遣し、その経費の一部を負担している事例であり、主な職務としては学社融合を推進するための連絡会議の組織や、学校五日制への対応などが挙げられる<sup>11)</sup>。

また、教育事務所に担当者を配置する例としては、山梨県の「地域教育推進担当」が挙げられる。同県では、1998年から地域の教育力を高めるための推進担当者として、家庭、学校、地域の連携を広域的に支援する専任職員の配置を行い、担当職員には校長、教頭などの管理職経験者をあてている。主な職務としては、地域の教育活動を支援するための「地域ぐるみ人づくり推進協議会」の設置・運営・支援や、教室開放の促進、青少年の地域教育活性化推進、家庭教育ネットワークづくり支援、学校支援ボランティア養成などの活動が挙げられる。また、群馬県教育委員会では、1998年度から地域との連携を担当する専任次長及び担当の社会教育主事を各教育事務所に配置している。専任次長は学校教育、社会



教育の両課を担当し、社会教育主事は地域教育推進連絡協議会の設置・運営や学校訪問を含めた学社融合の企画と指導助言、家庭と地域の教育力の充実・向上などを担当している<sup>12)</sup>。

また、このような推進担当者を教育委員会の中に組織として位置づけている例として、京都市の「地域教育専門主事室」が挙げられる。同市では、1997年度から、現職の校長を登用した専門職を、教育委員会に「地域教育専門主事」として配置する事業を開始し、2005年度には34名の配置を行っている。この機関は、学級崩壊に対応して、日常的な学校訪問や教員研修用の資料の作成を行ったり、いじめや不登校対策として学校訪問指導や生徒指導関連の研修を進めたりしている。さらに、学校便りの地域への発行や地域人材の活用など、開かれた学校づくりへの取り組みや、PTA活動・コミュニティプラザ・ふれあいサロンの活性化や、全国子どもプラン「京都市子ども地域活動促進事業」など地域の教育力向上の取り組みを行っている<sup>13)</sup>。これは、市の教育委員会に、推進担当者を専門職として配置することによって、組織的に連携・協力を進めていくことを目的とした事例である。

市町村の教育委員会や教育事務所に置かれる推進担当者には、学校・家庭・地域の連携・協力を推進するために、様々な役割が求められていると言える。例えば、教育計画の策定や事業の実施、地域内に存在する様々な組織や集団の間の連絡・調整、地域の教育会議の組織など、学校の教職員や地域住民などの関係者が協力して活動を行うための支援がなされているのである。推進担当者には、このような活動を行うために、学校教育と社会教育の双方に関する経験や知識が求められるが、担当者は学校教員が中心となっているのが現状である<sup>14)</sup>。

## B. 学校への推進担当者の配置

次に、学校に推進担当者の配置を行っている例として、社会教育主事の有資格教員を学校に配置している宮城県仙台市の例が挙げられる。同市では、1971年から「嘱託社会教育主事制度」として、市の教育委員会が市内の学校に勤務し社会教育主事の資格を有する教頭・教員に対し、社会教育主事を委嘱する制度を実施している。教員が学校教育に関わりながら、学社連携・学社融合などの活動を推進し、社会教育の活性化に努めていることが評価できる事例である。具体的な活動としては、PTA活動や学校施設開放など、対外組織（体育振興会、児童福祉協議会、子ども会など）との渉外、社会教育施設を利用した校外学習、体験学習の推進などを行っている。さらに、公民館での講師、青少年育成事業における

指導なども行っている<sup>15)</sup>。社会教育主事としての活動を行うわけではないが、社会教育主事講習を受講し、委嘱を受けることにより、学校教職員の間で社会教育に対する関心が高まり、地域との連携・協力の推進に積極的に関与することが期待されていると言える。

また、栃木県では、1984年から社会教育主事有資格教員の各校一名配置を目指し、大学などで実施される社会教育主事講習に県費で教員を派遣するなど、計画的な養成を行っている。2001年には、全公立学校692校中、638名の有資格教員が配置され、学社融合事業の推進などの活動を行っている。さらに、県の教育委員会では、有資格教員に対する研修を実施しており、有資格教員と社会教育主事やその任用資格を持つ行政職員は、研修や情報交換を主な目的とする自主グループを結成し、活動している<sup>16)</sup>。これらの養成や研修の課程で、学校教員の社会教育への理解を深められることが目指されている。

この他に、学校へのコーディネーターの配置を行っている例として、長野県茅野市の「生涯学習担当委員」（各校の教頭）、島根県出雲市の「スクールヘルパー」（全中学校に3名ずつの配置）、徳島県海部町の「ふるさと教員制度」（町費負担の教員を配置）、群馬県松井田町の「生涯学習推進教員」（全ての小中学校で、校内分掌として位置づけ）、神奈川県茅ヶ崎市の「地域連携担当者」なども挙げられる。

このように、学校に社会教育主事の有資格教員を配置したり、校内分掌の中で連携・協力を推進する教員を位置づけたりにすることによって、担当者を中心にして学校が地域の団体や社会教育施設と連携・協力していくことが期待されていると言える。このような推進担当者が設置される背景には、学校が地域へと開かれた組織となっていないということが挙げられるが、有資格教員や担当者だけが連携・協力の推進を担うのではなく、他の教員なども含めて、学校全体の体制として、連携・協力を推進していくことが、問題の解決のためには必要となる。

## C. 地域施設への推進担当者の配置

推進担当者を配置する例として、3つ目に、社会教育施設を始めとした地域施設に推進担当者を配置する方法が挙げられる。

例えば、滋賀県では2002年から「しが子どもの世紀三ヵ年プロジェクト」を開始し、その施策の一環として地域と学校が連携・協力するための担当者の配置を行っている。同県では、全小中学校に「学校と地域を結ぶコーディネーター担当者」（教員）を、また公民館単位に「地域コミュニティコーディネーター」を配置している。この両者は協力して、①開かれた学校づくりの推進、

②学社連携・融合の推進、③学校と地域が協働して子どもたちの体験活動を育む環境づくり、④教職員への啓発などの活動を行っている<sup>17)</sup>。

地域施設に配置される推進担当者は、特定の事業の実施の役割を担っているというよりも、日常的な地域での活動を通して、関係者間の恒常的な関係を築いていく役割を担っていると見ることができる。このような役割は、従来、公民館などの社会教育施設の職員がその役割を担っていたものであり、市民活動や地域活動を通じて、住民が、このような役割を担っていくこともあり得る。推進担当者を配置するだけでなく、これらの職員や住民の役割を見直し、位置づけていくことも重要である。

#### D. 複数の推進担当者の配置

また、上述した3つの推進担当者の配置を進めている事業として、大分県の「地域協育振興モデル事業」が挙げられる<sup>18)</sup>。同県では、2005年から3年にわたって、モデル市町村として県内の4市を指定し、教育に関するネットワークの組織化を進めている。具体的には、各学校単位で「学校支援ネット」、中学校区程度のエリアで「校区ネットワーク」、そして市内全域で「地域協育プロジェクト会議」を重層的に組織し、全県に「協育ネットワーク」を広めていくことが「地域協育振興プラン」の目標とされている。

この事業で特徴的なのは、各ネットワークで、コーディネーターを中心とした事業計画が組まれていることである。まず、市の教育委員会では、市内全体の連絡・調整などを行う目的で、各市で1名、退職した校長や元教員を、「地域協育コーディネーター」として任用している。

また、各市内の「校区ネットワーク」には、「校区コーディネーター」が配置され、地域の教育活動の仲介役として、公民館等を拠点として活動している。活動内容としては、「校区ネットワーク会議」の開催を支援すること、地域のニーズを把握し、地域人材等の教育資源の収集に努めること、関係機関の連絡調整を行うこと、地域の人々の活動への参加を促すことなどが挙げられる。2007年現在、モデル市においても、「校区ネットワーク」は一部の中学校区・小学校区でしか組織されていないが<sup>19)</sup>、モデル事業終了後は、この「校区コーディネーター」を中心に、「校区ネットワーク」の組織化が続けられていくことが期待されている。これらの「校区コーディネーター」は、公民館の館長や職員が担当している地域が多いが、豊後高田市のように、公民館の恒常的な利用者などを「校区コーディネーター」として活用している例も

見られる。

さらに、各学校単位では、「学校支援ネット」の組織化を進めるために、「地域協育担当者」の配置が進められている。「地域協育担当者」とは、地域との連携・協力の窓口となる教職員の校内分掌上の位置づけのことを指し、その職務としては、①地域協育振興モデル事業の理解と普及、②学校内で、地域の人材を活用できるシステムを作ること、③「協育」推進のためのコーディネートを行うこと、④児童生徒の学校外活動、地域参加の促進、⑤地域との連携を進める委員会の設置、⑥校区ネットワーク会議への参加などが挙げられる。

このように、「地域協育振興モデル事業」の特徴は、各学校を中心としてネットワークを重層的に組織するために、それぞれのネットワークにコーディネーターを配置していることにある。この事業では、レベルの異なるネットワークをつないでいくために、複数のコーディネーターを配置しているが、それぞれのコーディネーターの間で、どのように連携・協力を行っていくかが課題となろう。

### Ⅲ. 推進担当者の役割と課題

#### A. 推進担当者に期待される役割

ここまで、推進担当者の配置の形態に応じて、事例を検討してきたが、その機能を見ると、推進担当者の役割は、①「新規事業の実施」、②「情報集約・連絡調整」、③「新たな関係の形成」の3点にまとめられる。

まず、①「新規事業の実施」という役割については、教育を巡る環境の変化に応じて生まれた新たな課題について、推進担当者が中心となってそれに対応する事業を編成していくこととしてまとめられる。このような課題として、学校五日制への対応（島根県「地域教育コーディネーター派遣事業」）や、いじめ・不登校問題への対応（京都市「地域教育専門主事」）、体験活動の推進（滋賀県「地域コミュニティコーディネーター」）などが挙げられる。既存の組織・集団では対応できないこのような活動を行うためには、推進担当者が中心となって、関係する諸機関・組織・集団の連携・協力を進め、その実施を図ることが必要となるのである。

そして、このような連携・協力を進めるためにも、②「情報集約・連絡調整」の役割を、推進担当者が果たしていくことが必要となる。この役割については、高知県の「地域教育指導主事」や京都市の「地域教育専門主事」の活動の例から読み取ることができる。これらの事業では、教育に関係する諸機関や団体を結びつけることで、これまで別個に行われていた活動の重複部分を省き、効率的に教育の支援を行っていく体制づくりを行うことが

目指されていると言える。また、大分県の「地域協育振興モデル事業」のコーディネーターの活動の中で、人材バンクの組織が挙げられていたように、教育に関する情報を集約していく役割も、推進担当者に期待されることがある。地域に存在する様々な教育資源についての情報、例えば、様々な教育機関の存在や、講座や学級についての情報、各種団体の活動の状況や、地域内に存在する人材についての情報などは、個別に存在していても利用が困難なものであるが、それらの情報を集約し、利用可能なものとして編成していくことによって、様々な組織・集団の間でこれらの情報が共有され、連携・協力につながっていくことが期待される。さらに、このような情報の共有によって、新たな活動が生み出されることもあろう。ただし、これらの役割は、これまで、教育委員会の職員などによって担当されてきたものであり、推進担当者がそれを代替的に担っていると見ることが妥当であろう。

さらに、推進担当者に求められる独自の役割として、注目できるのは、③「新たな関係の形成」の役割である。この役割については、Ⅱで取り上げた全ての事例において、推進担当者は、関係の形成のための場の設定に携わっており、共通に期待されている役割であると言える。

このような、場のモデルは、千葉県市川市のコミュニティスクール事業<sup>20)</sup>や神奈川県川崎市の地域教育会議<sup>21)</sup>にあると見ることができる。このような組織の役割は、そこで行われる決定や活動に注目するならば、「決定権限の分散」の事象の一つとして捉えることができる<sup>22)</sup>。これまで、行政が担当してきた役割の一部を住民組織に委譲することで、住民が主体的な活動を行っていくことが目指されていると言える。一方、このような組織で行われる議論が、参加者の価値観や態度を変容させていくという側面に注目するならば、「討議デモクラシー (deliberative democracy)」の実践の場としてこのような組織を意義づけることも可能である<sup>23)</sup>。ここでは、地域の教育の機関や団体の関係者が、集まって協議することが、「相互変容の契機」となることが期待されることになる<sup>24)</sup>。これらの住民組織には、そこでなされる決定の正統性がどのように担保されるのかという問題や、決定の機能と協議の機能をどのように調整していくかなどの課題も存在するが<sup>25)</sup>、住民と行政との一つの関係のあり方を示すものとして注目されている。

推進担当者は、このような住民組織をモデルにして、関係者が協議したり協力して活動を行ったりする場を設置する責任者、もしくは運営事務局の役割を担うことが期待されている。このような活動は、学校・家庭・地域

の連携・協力がなされるための基礎となるような関係を形成することを目的としており、①「新規事業の実施」や、②「情報集約・連絡調整」の活動の基盤を作るという意味で、注目できる。

## B. 推進担当者を配置する意義と課題

このように、行政による推進担当者の配置の意義は、新たな関係を作るための場を設定するという点に求められる。行政が教育に関する計画策定を行う、もしくは事業を実施するという方法に比べると、推進担当者を配置するという方法は、その基盤となる関係を形成するという点に特徴があり、間接的な支援の方法であると言える。推進担当者を配置することによって、担当者を中心として、異なる立場の個人や、組織・集団が結びつけられていくことで、行政による支援がなくても、学校・家庭・地域の連携・協力が自発的に行われるような関係が形成されることが目標にされていると言える。この点については、山本恒夫が学校・家庭・地域のシステム化を進めるにあたって、“自発的組織化 (spontaneous organizations)”の重要性を述べていることと関連する。ここで言う、“自発的組織化”とは、“外的又は内的条件の変化によって生じた成員の相互作用が、何らかの指向性を創出し、その指向性がまた成員に影響を及ぼして新たな秩序を創出する”という再帰的なプロセスのことを指す<sup>26)</sup>。連携・協力が行われていない地域では、推進担当者の配置が、このような「自発的組織化」が行われる契機となることが期待されていると言える。

しかし、連携・協力を推進する基盤を形成するという観点からすると、推進担当者の配置は、必要ではあっても十分な手段ではない。なぜなら、学校・家庭・地域の連携・協力を推進していくためには、推進担当者だけではなく、地域の中に個人もしくは組織・集団を結びつけるような人びとが多様に存在していることが必要となるからである。

このことについて、人間関係の分析を主要な目的としたネットワーク分析の知見を適用して考えてみると、新たな人間関係の創出には、それまで別個に存在していた人間関係を結びつけるような「媒介中心」の役割を担う存在が必要であることが明らかにされている<sup>27)</sup>。同時に、この「媒介中心」的な役割を担う人がいなくなると、関係そのものが消失してしまうことも指摘されている。このように考えると、地域の中に様々な教育機関や組織・集団が存在する中で、異なる組織・集団に所属する人同士を結びつけるような「媒介中心」の役割を担う人びとを、どのように生み出していけるかが、連携・協力の推進において重要となることが分かる。

ここで、学校・家庭・地域の連携・協力の推進において、「媒介中心」としての役割を担う人を教育のコーディネーターと定義するならば<sup>28)</sup>、行政による推進担当者の配置は、コーディネーターが存在しない地域で、その役割を代替的に担う担当者を制度的に配置したことに意味がある方法であり、コーディネーターが自生的に存在するような状態に至るまでの過渡的な手段として捉えることが妥当であろう。現状では、推進担当者の多くは、学校教員もしくは、その経験者であることが多いが、連携・協力を推進するためには、学校教育以外の知識・経験も必要となり、そのような能力を持つコーディネーターを育成することも必要になる。

その方法の1つとして、行政によってコーディネーターを養成していく事業が考えられる。コーディネーターに求められる資質や能力は一律ではなく、養成の課程は一つではないにしても、教育に関する基礎的な知識や、様々な技術についての講習を行うことは可能である。また、社会教育施設などでボランティア活動の機会を提供するという方法も、このような養成の課程の一つとして位置づけられる<sup>29)</sup>。

さらに、既に市民活動や地域活動の中で、中心的な役割を担っている人を、行政がコーディネーターとして認定することによって、活動の支援を行っていくという方法も考えられる<sup>30)</sup>。この方法は、既存の関係を活用できるという点にメリットがある方法である。これらの育成や認定の方法について、検討を行うことによって、連携・協力を推進するコーディネーターの役割について考察を深めていくことが必要であろう。

#### IV. 連携・協力の推進における人間関係の形成という視点

##### A. 人間関係の形成という視点

ここまで検討してきたように、推進担当者を配置する方法の意義は、組織・集団間の関係を直接変化させようとするのではなく、その基礎となるような人間関係を形成することを目的にしていた点に求められる。

これまで、連携・協力の推進において、人間関係の形成が重要であるということについては、ほとんど検討されてこなかったが、実際に人間関係の形成を目的とした方法が採られている以上、人間関係を形成することの意味について考察を深める必要がある。人間関係の形成については、様々な観点から説明され得るが、ここでは、「信頼」の観点から、考察を行うこととする。

「信頼」には様々な考え方があるが、特に、「信頼」が果たす社会的な役割について言及した研究として、ロバート・パットナム (Robert D. Putnam) による社会関係資本 (Social Capital) の研究が参考になる。パットナムは、

それまで単なる個人間の関係として捉えられてきた人間関係を、社会関係資本として捉え直すことによって、社会関係資本が経済や政治のパフォーマンスに大きな影響を与えていることを、実証的に明らかにした<sup>31)</sup>。パットナムによれば、社会関係資本とは、“協調的な諸活動を活発にすることによって、社会の効率性を改善し得る信頼、規範、ネットワークといった社会的な組織の特徴”のことを指すとされる<sup>32)</sup>。そして、社会関係資本の研究では、“市民的美徳が最も強力な力を発揮するのは、互酬的な社会関係の密なネットワークに埋め込まれているときである”ということが重視されており<sup>33)</sup>、社会における協力や連携の基礎にある人間関係に焦点を当てている点に、その特徴がある。

さらに、パットナムは、社会関係資本の形態として、「橋渡し型 (bridging) あるいは包含型」と「結束型 (bonding) あるいは排他型」の区別を主張している。「結束型」の社会関係資本は、“特定の互酬性を安定させ、連帯を動かしていくのに都合がよい”とその利点が指摘される一方で、「橋渡し型」の社会関係資本は、“外部資源との連繋や、情報伝播において優れて”おり、“より広いアイデンティティや、互酬性を生み出すこと”ができることと述べられている<sup>34)</sup>。人間関係には、異なる2つの結びつき方が存在し、その関係に応じて得られるメリットが異なることをパットナムは指摘しているのである。

この区分に応じて、パットナムは、“強力、頻繁で、広範なネットワークの中の個人的関係に埋め込まれた”「厚い信頼」と、“[一般的な他者]に対する”「薄い信頼」の区別を行っている<sup>35)</sup>。「厚い信頼」が、同質的な集団や組織内で見られる「信頼」であり、現存する人間関係を強めるというメリットを持つのに対し、「薄い信頼」は、異質な集団や組織間、もしくは一般的な他者との間で見られる「信頼」であり、新たな人間関係を築いていく時に必要となる「信頼」のことを指す。このような2つの「信頼」の区別は、その他の研究でもしばしば言及されるが<sup>36)</sup>、既定の関係を維持するのか、新たな関係を築くのかという目的に応じて、求められる「信頼」の形態が異なるという点が重要である。

教育における連携・協力の推進を考える際には、このような2種類の「信頼」の区別が重要となる。なぜなら、学校という組織と、社会教育施設などその他の様々な教育の組織、さらには、地域で活動する市民団体や地域団体は、別の価値観を持って行動しており、それらの間で、一元的な価値観の共有がなされていないからである。一元的な価値観を共有する組織に属する成員間の「信頼」と、異なる組織間の成員が結ぶ「信頼」とは異なる種類のものであり、後者の「信頼」をどう調達する

かを考えていくことが、学校・家庭・地域の中に存在する、異なる価値観を持つ組織・集団の連携・協力を推進するためには、重要となる。推進担当者による場の設定という役割は、この後者の「信頼」を形成する目的を持っていると見ることができよう。

このような「信頼」という観点からだけでなく、ネットワーク分析<sup>37)</sup>やネットワーク論<sup>38)</sup>の知見を参照しながら、人間関係を形成することの意味について、理論化を行っていくことが必要となろう。

## B. 人間関係の位置づけ

しかし、人間関係の形成という観点から、連携・協力の推進を考えていくとしても、そこには課題が存在する。

第1に、個人間の関係は、集団・組織の規範や文化に規定されるということである。このことは、組織論の観点から説明される。組織の成立要件として、成員が共通の目的を有していることが挙げられるが<sup>39)</sup>、この観点からすれば、一つの組織の目的と他の組織との目的とは一致しないことになり、それぞれの組織が自らの目的を追求することにより、組織同士の葛藤・対立が生じることもあり得る。つまり、異なる組織間では、連携・協力が容易には成立しないという見方が妥当である。

このことを教育に当てはめるならば、学校という組織は、家庭や地域との連携・協力を推進していくことが、組織の目的に含まれているとは言えない。しばしば、批判される学校の閉鎖性も、学校が組織としての目的を合理的に追求した結果であると見ることができる<sup>40)</sup>。さらに、学校教員が地域や、家庭との連携に積極的でないということも、それぞれの教員の特性に還元できる問題ではなく、組織内の規範や文化の拘束という要因に起因する所が大きいと言えよう<sup>41)</sup>。これらの問題は、その他の組織や集団にも当てはまり、連携・協力を推進するために、新たな人間関係を形成しようとしても、組織や集団の規範や文化によってそれが阻害されることもある、ということに留意が必要である。

人間関係は、集団や組織から、さらにその組織や集団のあり方を規定するシステムから影響を受けているのであり<sup>42)</sup>、このことは、人間関係の形成について議論する際にも見過ごすことができない問題となる。

第2に、個人間の関係は、システムや組織・集団から影響を受けるだけでなく、それらとの間で葛藤や対立を起こす可能性を持っているということが挙げられる。例えば、佐藤一子は、「協働」と「協同」について論じる中で、この葛藤について述べている。佐藤は、「「協働」が組織的、政策的システムに近いとすれば、「協同」は

教育文化的な価値創造をうちにふくんだ実践過程である”として、“「協働」という現代的なシステムは、「協同」という実践的な営みにささえられる”が、一方で、“「協働」が「協同」を阻害すること”に関して注意を促していることが参考になろう<sup>43)</sup>。ここでの「協働」は、システム間での協力関係に、「協同」は個人間もしくは組織間の協力関係に該当すると言えるが、両者は必ずしも同じ志向性を有するわけではない。むしろ、「協働」と「協同」とが、相互に対立・葛藤を起こすことを考慮に入れた上で、個人間や組織間の連携・協力を、システム間の連携・協力をどのように高めていくかを考えることが重要である。

これらの課題を考慮に入れた上で、人間関係の形成を、学校・家庭・地域の連携・協力の中に位置づけていくためには、新たな枠組みが必要となろう。そのためには、システムのあり方が組織・集団の関心に影響を与え、さらに個人間の関係に影響を与えるというだけでなく、人間関係のあり方が、組織・集団のあり方や、システムのあり方を規定していくという相互規定性を意識する必要がある。ミクロ（個人間関係）・メゾ（組織間関係）・マクロ（システム間関係）という3つのレベルの関係から、問題を考えていくことが必要になる。

教育の領域においても、システム間の関係が、組織・集団間の関係を規定し、さらに組織・集団間関係によって、人間関係が影響を受けることには変わりはない。一方で、学校・家庭・地域の連携・協力とは、学校教育・家庭教育・社会教育という各システム間の問題を変化させ、総体的に教育システムの再編を行うことで、教育を改善させることを目標としている営為であると捉えるならば、システム間の関係の変化のためには、組織・集団間関係の変化が求められ、そのために、個人間の関係の変化が必要とされることになる。つまり、学校・家庭・地域の連携・協力の問題は、教育に関係する個人間関係と、組織（集団）間関係、システム間関係の相互規定の問題として捉えることができる。

Iで示したように、これまでの連携・協力の議論では、組織・集団間関係や、システム間関係を中心に議論がなされてきたが、今後は、個人間の関係に注目した研究を行うことによって、連携・協力の問題を捉え直すことが必要となる。特に、異なる組織・集団に属する個人間の関係を形成していく方法を考えていくことが重要である。本論文では、行政による推進担当者の配置について検討したが、連携・協力の推進を目的とした、その他の様々な方法について、IVで示したような観点から検討を行うことが今後の課題となる。

注

- 1) 例えば、学社連携の理念を提起したものとして、1971年の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」が、学社融合の理念を提起したものとして、1996年の生涯学習審議会答申「地域における生涯学習機会の充実方策について」が挙げられる。
- 2) ただし、1970年代後半の地域教育計画論の中で、総合的に地域の教育の再編成の枠組みを示した研究がなかったわけではない。例えば、松原治郎・久富善之編『学習社会の成立と教育の再編：長野県上田市』（地域社会研究所コミュニティ叢書No.11）東京大学出版会、1983；矢野峻『地域教育社会学序説』東洋館出版社、1981などを参照のこと。
- 3) これに関して、鈴木眞理は、“教育システムとしての学校自体の再構築という、原点からの発想として、学社融合は意味をもつ”ことを指摘している。このような視点から、連携・協力の目的を問う作業も必要である。鈴木眞理“学社連携・融合の展開とその課題”＜鈴木眞理・佐々木英和編『社会教育と学校』（シリーズ生涯学習社会における社会教育2）学文社、2003＞p.215。
- 4) 伊藤俊夫“ダイジェスト・学社融合”＜伊藤俊夫編『学社融合 子どもたちを地域ぐるみで育てる』全日本社会教育連合会、2000＞pp.138-140。
- 5) 清水英男“地域における生涯学習推進と学社融合”＜日本生涯教育学会編『学社融合の生涯学習』（日本生涯教育学会年報第16号）1996＞pp.51-53。
- 6) 渋谷英章“学社連携論と学社融合論”＜鈴木眞理・佐々木英和編、*op.cit.*,> pp.86-87。
- 7) この点で、山本恒夫の“融合的生涯学習支援システム”の構想は、新たな枠組みを示していたと言えるが、この視点がその後発展させられたわけではない。山本恒夫“学社融合のシステム化”『社会教育』vol.51-2(1996-2), pp.6-8。
- 8) 例えば、連携・協力を推進する方法として、①地域教育会議や学社融合推進委員会などの推進会議などの設置や、②推進機関や推進担当者の設置という方法が挙げられることもある。国立教育会館社会教育研修所編『家庭・学校・地域の連携・融合のすすめ』（社会教育指導者の手引き）ぎょうせい、1998, pp.38-39。
- 9) 二次文献を主な対象としたのは、できるだけ多くの事例を収集・分析し、その中から共通の課題を見出すために採った方法である。このような方法については、それぞれの事例について、ケース・スタディを行うなどして正確な情報を収集し、考察を深めていくという課題が存在しよう。また、取り上げた事例は、都道府県・政令市レベルの取り組みを中心としているが、これは組織化された方法を分析の対象とするためである。
- 10) この事例については、浦野東洋一編『土佐の教育改革』学陽書房、2003を参照のこと。
- 11) この事例については、白石克己・佐藤晴雄・田中雅文編『学校と地域でつくる学びの未来』（生涯学習の新しいステージを拓く2）ぎょうせい、2001, pp.266-267を参照のこと。
- 12) これらの事例については、廣瀬隆人“学校と地域の協働をすすめるコーディネーター”（白石克己他編、*op.cit.*,> pp.197-198を参照のこと。
- 13) この事例については、京都市教育委員会地域教育専門主事室編『学校がかわる 地域がかわる 京都発地域教育のすすめ』ミネルヴァ書房、2005を参照のこと。
- 14) この点について、廣瀬隆人は、“学校との連携の場面で、教育経験がすべての経験に優越すると考えるのではなく、地域からの視点も確保していく必要性”を指摘し、“[現教員, 前教員, 元教員]による閉ざされた連携に陥る危険性”に注意を促している。廣瀬隆人, *op.cit.*, p.199。
- 15) この事例については、今野雅裕編『事例に学ぶ学校と地域のネットワーク』ぎょうせい、1998, pp.190-195を参照のこと。
- 16) この事例については、清水英男“学校教員と社会教育”（鈴木眞理・佐々木英和編、*op.cit.*,> p.124を参照のこと。
- 17) この事例については、清水英男“学校教員と社会教育” *op.cit.*, p.123を参照のこと。
- 18) この事例については、2007年3月に行った大分県教育委員会及び県下のモデル事業実施市4市での聞き取り調査で得られた情報を参照した。このモデル事業に関する資料としては、以下のようなものがある。大分県地域協育振興協議会編『地域協育振興のためのQ&A』2006は、「地域協育振興プラン」の普及的な冊子であり、大分県生涯学習課編『地域社会の協働による子どもの健全育成の方策について（最終答申）～大分発「協育ネットワークプラン」～』2006は、県の2006年の社会教育委員会議の答申をまとめたものである。両者とも一般に公開されている。一方、大分県教育委員会『「地域協育振興プラン」平成19年度～平成27年度』及び、大分県教育庁生涯学習課『地域協育振興モデル事業手引き』は、

モデル市町村のみに配布された内部資料である。

- 19) 2007年3月の調査の段階で、モデル事業実施市の「校区ネットワーク」は、豊後高田市で7区、臼杵市で3区、豊後大野市で7区、佐伯市で3区となっていた。
- 20) 千葉県市川市では、コミュニティスクール事業を、1980年に開始し、市レベルの「コミュニティスクール推進会議」と各校単位での「コミュニティスクール委員会」を組織している。推進会議は年に三回開かれ、各コミュニティスクール委員会の委員長・役員と学校長、教頭、教育長、生涯学習部長などが参加している。コミュニティスクール委員会は、随時会議を開き、学校長、教頭、関係職員、PTA代表者を始め、読書指導員、ボランティア代表、自治会、民生委員、子ども会や老人会の代表が参加し、地域の学校教育・社会教育の関係者が集まれる場となっている。具体的な事業としては、遊びのコーナーや体験のコーナーでの地域住民と子どもとのふれあい活動や、人材情報ネットワークを作った地域教育力の活用、体育館や校庭といった学校施設の開放などが行われている。この事例については、小川正人・最首輝夫編『地方教育委員会からの挑戦 子どもと歩む市川市の教育改革』ぎょうせい、2001を参照のこと。
- 21) 神奈川県川崎市の「地域教育会議」は、1984年から1985年にかけて全市レベルで教育集会在開催され、その中で創設が提言された組織である。1990年から3中学校区で実施が始まり、徐々に拡大していき、1997年からは全51中学校区で開催されるようになっている。同会議は、中学校区と行政区を単位にして、子どもに関係する団体や、学校の教職員、教育に関心のある市民やボランティアなどで構成され、委員として、住民に支持された住民委員、団体や組織から選ばれた選出委員、また学校長やPTA会長、施設長など特定の職にある人たちから選ばれる非選出委員が存在している。この会議の下で、広報委員会、調査提言委員会、地域活動委員会などの各種委員会活動が行われている。広報委員会では、年2～4回広報紙を発行し、教育に関する問題などを掲載し全戸配布を行っている。調査提言委員会では、地域の人材や活動グループを調べたり、活動内容や連絡先を冊子にまとめたりしている。地域活動委員会では、「防災のつどい」を行うなど諸団体のネットワーク化が行われている。この事例については、佐藤一子『子どもが育つ地域社会 学校五日制と大人・子どもの共同』東京大学出版会、2002、pp.180-197を参照のこと。
- 22) 名和田是彦は、“何らかの組織的プロセスを経て表明された地区の一般意思が、国家によって受けとめられて制度上の一般意思（国家意思）へと転換されることにより、市民社会内部においては享受できない便益が与えられる”ことを、「決定権限の分散」と定義している。名和田是彦『コミュニティの法理論』（現代自由学芸叢書）創文社、1998、p.17。
- 23) 「討議デモクラシー」の考え方については、篠原一『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か—』岩波新書、2004に詳しい。
- 24) 「討議デモクラシー」に内在する「相互変容の契機」を指摘したものとして、桂木隆夫『公共哲学とはなんだろう 民主主義と市場の新しい見方』勁草書房、2005、pp.182-186がある。
- 25) 例えば、川崎市の地域教育会議の課題は、佐藤一子によって以下の4点にまとめられている。佐藤は、第1に、“住民の任意性・共同性による参加と一定の権限を付与された分権化のもとでの決定過程への参加という課題をどう統一的に展望するかという課題”を指摘する。つまり、一部の関係者によって、なされた決定が、そこに含まれない住民たちの総意を代表したものではなく、その拘束力の正統性が問題となるということである。第2に、“活動内容としての話しあい・合意形成・意見反映の機能と、事業実施主体としての機能という二つの側面をどのように意義づけ、統一”させるかという問題も存在する。前述の「決定権限の分散」の事象であるという側面と「討議デモクラシー」の実践の場であるという側面は、必ずしも一致しないということである。第3に、“小学校区・中学校区・行政区の各レベルの地域教育会議と、全体を総括する地域教育推進協議会のそれぞれの役割・機能の明確化と有効な発展という課題”も指摘されている。この問題は、各レベルでの住民組織間の関係の問題である。第4に、“事務局機能への財政的・人的支援のあり方”が指摘されている。これは、行政と住民組織の関係の問題である。佐藤一子、*op.cit.*, pp.194-197。
- 26) 山本恒夫、*op.cit.*, p.8。
- 27) 人間関係の分析を主要な目的の一つとしたネットワーク分析において、関係の中心性を表す指標の一つとして、リントン・フリーマン（Linton C. Freeman）は、ネットワーク上のノード（個人）が、他のノード（個人）の関係をどのように媒介するかという点から、「媒介中心性」の定義を行っている。Freeman, L. C., “A set of measures of centrality

- based on betweenness,” *Sociometry*, vol.40, 1977, pp.35-41.
- 28) もちろん、コーディネーターには多様な定義が存在する。例えば、①“児童・生徒の助言・指導にあたる役割をもつ学習支援コーディネーター”，②“外部機関・団体等との折衝・調整者としての役割をもつコーディネーター”，③“開かれた学校・教育づくりへの連携・協力を調整・推進する役割を担当する，学校・地域推進コーディネーター”，④“特別支援教育コーディネーター”という4つが挙げられることもある。ここで定義したコーディネーターは、このうちの②と③に該当する。有菌格“学校と地域を結ぶコーディネーターの活用（上）”『教職研修』vol.35-9(2007-5), pp.138-141.
- 29) このような養成の事例については、国立教育会館社会教育研修所編, *op.cit.*, pp.56-61 を参照のこと。
- 30) 地域活動や市民活動において、コーディネーターが果たしている様々な役割については、世古一穂『協働コーディネーター 参加協働型社会を拓く新しい機能』ぎょうせい, 2007 を参照のこと。
- 31) イタリア各州の社会関係資本を比較測定した研究として、Putnam, R. D.『哲学する民主主義 伝統と改革の市民構造』[*Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993]河田潤一訳, NTT出版, 2001. アメリカの数十年間の社会関係資本の低下を示した研究として、Putnam, R. D.『孤独なボウリング 米国コミュニティの崩壊と再生』[*Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, 2000]柴内康文訳, 柏書房, 2006.
- 32) Putnam, R. D.『哲学する民主主義』*op.cit.*, pp.206-207. なお、訳は一部変更した。
- 33) Putnam, R. D.『孤独なボウリング』*op.cit.*, p.14.
- 34) *Ibid.*, pp.19-21.
- 35) *Ibid.*, pp.158-159.
- 36) 例えば、山岸俊男による「安心」と「信頼」の議論、もしくはアンソニー・ブライク (Anthony S. Bryk) とバーバラ・シュナイダー (Barbara Schneider) による「同質的信頼」と「関係的信頼」の議論を参照のこと。山岸俊男『信頼の構造 ところと社会の進化ゲーム』東京大学出版会, 1998 ; Bryk, A. S. & Schneider, B., *Trust in Schools ; A Core Resource for Improvement*, Russell Sage Foundation, 2002.
- 37) ネットワーク分析とは、個人の意識や行動を、その属性から説明するのではなく、個人が結んでいる関係とその集合としての関係の構造から説明する方法のことを指す。安田雪『実践ネットワーク分析 関係を解く理論と技法』新曜社, 2001, p.13.
- 38) ネットワーキング論は、新たな人間関係の創出や、そこでの理念の共有に注目した議論である。金子郁容『ネットワーキングへの招待』中公新書, 1986 ; 栗原彬『くやさしさの闘い 社会と自己をめぐる思索の旅路で』新曜社, 1996 を参照のこと。
- 39) もっとも、これは一般的な組織の定義であり、組織論の研究の中では、これとは異なる定義も存在している。これらの研究については、沢田善太郎『組織の社会学』(MINERVA社会学叢書2) ミネルヴァ書房, 1997 にまとめられている。
- 40) このような学校の閉鎖性に対して、学校内部からそれを組み替えようとする試みが存在することは注目に値する。浦野東洋一『開かれた学校づくり』同時代社, 2003 などを参照のこと。
- 41) この点に関しては、山崎鎮親“学校制度の中の教員文化—信頼のゆくえ—” <堀尾輝久・久富善之他編『学校文化という磁場』(講座学校第6巻) 柏書房, 1996 > pp.117-150 や、淵上克義『学校組織の人間関係』ナカニシヤ出版, 1992 などの、学校組織・学校文化に関する研究が存在する。
- 42) 個人 (ミクロ) と組織 (メゾ)、制度と文化 (マクロ) の相互関係について、これまでの組織論の知見をまとめたものとして、佐藤郁哉・山田真茂留『制度と文化 組織を動かす見えない力』日本経済出版社, 2004 を参照のこと。
- 43) 佐藤一子『現代社会教育学 生涯学習社会への道程』東洋館出版社, 2006, pp.8-11.



# 2007年度研究室活動記録

## 2007年度講義内容一覧

### 【生涯学習基礎論Ⅰ】 担当：教授・牧野 篤

社会教育論が現代社会に生きる若者・大人に意味をもつためには、まずこれまでの社会教育論を丁寧に見直していく必要があるのでは、という問題意識を基に、社会教育研究・実践の枠組みをつくってきた「主体」について、関係の論文を検討した。

### 【生涯学習基礎論Ⅱ】 担当：教授・牧野 篤

生涯学習基礎論Ⅰの、これまでの社会教育論を見直していくという問題意識を引き継ぎ、主として青年期教育論・若者論及び学習論に関する文献の検討を行い、今後の社会教育論の方向性を探った。社会教育・生涯学習において「教育」「労働」をどう考えていくかという問題意識を下地に議論が展開された。

### 【社会教育基礎論】 担当：准教授・鈴木真理

生涯学習・社会教育の議論においてしばしば言及される「フォーマル」「ノンフォーマル」「インフォーマル」というような教育・学習の分類について、その代表的な論者であるフィリップ・クームスの著書の翻訳・解釈の作業を中心として検討を行った。

### 【社会教育計画論】 担当：准教授・鈴木真理

社会教育計画・生涯学習推進計画の策定における諸問題を把握するために、基本文献の検討を行った。その際に、各報告者は、戦後の（地域）教育計画の議論や、都市計画や福祉計画の議論、ガバナンスの議論などを取り上げながら、計画策定の目的やプロセス、対象とする範囲、計画と参加などのテーマについて、考察を行った。

### 【社会教育学基礎理論Ⅴ】 担当：非常勤講師・末本 誠

現代日本の生涯学習・社会教育の課題、および生涯学習・社会教育研究の課題について、講師のこれまでの研究のテーマとその成果を跡付けるとともに、現在進行中の研究の意義と主にその方法論的な課題に焦点を絞って、講師の問題提起に即しつつ議論を行った。

### 【社会教育学基礎理論Ⅵ】 担当：非常勤講師・辻 浩

少人数ではあったが、他コース、留学生の参加もあり、様々な立場からの議論がなされた。福祉を専門としていない参加者も含めて、各自の興味関心に沿ったテーマが取り上げられ、福祉と教育の接点について議論がなされた。

### 【生涯学習論論文指導】 担当：教授・牧野 篤

月に一度ペースで実施し、参加者全員が研究近況の報告を行った。それぞれの参加者の報告をもとに、教員から各報告者への指摘がなされ、参加者一同の研究の方向

性を検討する機会となった。

### 【社会教育学論文指導】 担当：助教授・鈴木真理

ゼミ形式を中心として、修士論文執筆予定者には定期的に論文構想を発表してもらい、論文の内容を深めてもらう機会とした。また、学会の紀要等における生涯学習・社会教育学関連の論文や、参加者の執筆した論文を取り上げ、研究方法論等について討議を行なった。

## 学位論文

### （博士論文2007年3月）

丸山啓史「イギリスにおける知的障害者継続教育の成立と展開—青年・成人教育のカリキュラム開発を中心に—」

### （修士論文2007年3月）

荻野亮吾「社会教育論における参加概念の研究」

佐藤晃子「社会教育における『家庭教育支援』の歴史的展開」

陳玄珉「韓国における『地域多文化教育』の実践と課題—『安山国境のない村』の実践を事例に—」