

公民館主事の専門性について

——その設置と職務をめぐって——

国 生 寿

(一)

社会教育が単に学校教育の「補足」⁽¹⁾としてでなく、独自の活動領域を有すべきものならば、それにふさわしい条件が整えられなければならない。公民館においても、学校と同じように、教育機関としての独自性が確立されねばならない。学校に校長、教諭等の職員がおかれるべきものなら、社会教育においても全く同様に、社会教育職員の専任化が実現されなければならない。しかもそれは教育行政の場ではなく、教育実践の場における整備として、つまり、専門職としての社会教育主事ではなく、公民館職員等の教育機関職員の整備として、まず実現されなければならない。このような観点から、筆者はかつて公民館主事の専任化、専門職化の条件をその法的制度的整備状況を見ることによつて考察した⁽²⁾。小論はその継続研究として、主として、公民館主事設置の必要性についての根拠をより一層明確化し、

公民館主事の専門性について

公民館主事の専門性について

あわせて、その職務研修等についても考察を加えていくことによって、公民館主事の専門性論議を一層深化していくものである。

公民館は、社会教育の中核的機関として、昭和二十一年の文部次官通牒⁶⁾以来、郷土復興、自治振興の総合万能施設として、社会教育において最も重要な位置を占めてきた。国庫負担をともなうこともない、市町村に対して何らの義務づけも行わない単なる行政文書にすぎない次官通牒によって、わずか一年後には公民館設置町村数一九七一、設置率一九・七六%に達した⁷⁾ということは、文部省の公民館設置奨励策がいかに強力になされ、しかもそれが各町村に積極的に受入れられたかを示すものといえる。昭和二十四年社会教育法が制定され、全五十七条中二十三ヶ条を公民館関係条項が占め、いわゆる「公民館法」と俗称される⁸⁾のもこのような事情を反映している。ただこのような傾向は社会教育法の制定によって突如生じたものではなく、すでに早く教育基本法の制定においても予想されていたことであった。同法第七条第二項は「国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館等の施設の設置、学校の施設の利用その他適当な方法によつて教育の目的の実現に努めなければならない」と規定しているが、「書籍館」「博覧会」以来の七〇年以上にも及ぶ長い伝統を有する図書館、博物館⁹⁾と並んで、公民館という誕生間もないまあらしい社会教育施設を、次官通牒からわずか九ヶ月後に「教育に関する根本法」¹⁰⁾たる教育基本法の中に明記したということは、公民館を社会教育施設として強力に推進していこうという文部省の並々ならぬ決意の表明と受取ることができよう。日本の社会教育の特質は、農村主義、地域主義、団体主義による社会教化性として特徴づけることができる¹¹⁾が、その意味では、長年の図書館、博物館実践は、日本の社会教育の土壌に充分に根づいたものとはなりえなかったわけである。それに比して、公民館は戦後新たに設置されたものではあるが、その設置基盤と組織原理、運営方法等、全

て農村主義、地域主義、団体主義という伝統性に忠実に立脚しており、必ずしも新奇なものではない。「歴史的イメージとして」⁹⁶ まさになじみ深いものであった。第一次アメリカ教育使節団が成人教育について、西欧的成人教育の伝統に即した図書館、博物館、学校開放の勧告しかしていない⁹⁷ことは、その後の日本社会教育における公民館中心主義と考えあわせると、いかにも奇異の感を抱かせる。学校教育については、綿密な戦前体制批判とそれに基く戦後の新方策の提案がなされているにも拘らず、成人教育に関しては、欧米的成人教育の移入の感をまぬがれない。それは結局、日本の社会教育の伝統への無理解か、又は、社会教育への無関心か、あるいは使節団メンバーの構成にもよるだろう。ともあれ、純日本的な公民館という発想は、当然それには見出されないことになる。このような特質を有する公民館を、教育基本法に図書館博物館と共に並記したということは、日本の伝統に即した公民館という施設を、戦後の社会教育の中核的施設とすべく予定されていたということを意味する。いわば、寺中構想がGHQに承認された時点で、中核施設となるべく運命づけられたと云ってよいかもしれない。従って、このような歴史的な経過の必然的な帰結として、社会教育法は「公民館法」たらざるをえないのである。

公民館はこのように、戦後日本社会教育の総体といっても過言でなく、それだけに、日本社会教育のかかえているあらゆる問題を典型的に包含している。公民館に関する問題を考察することは、直ちに日本社会教育全体の問題を考えることにつながるのである。

(一)

そのような問題として、教育行政と教育機関の分離独立の問題に触れねばならない。すでに指摘したことがあるように⁽⁴⁾、社会教育における教育行政と教育機関との関係は、学校教育におけるような教育内容の統制という形ではあらわれない。教育行政職員と公民館主事を「負の方向」⁽⁵⁾で兼務させることによって、人的側面からの教育行政への従属が生じている。社会教育がその学習内容を統一的画一的にもたず、「ゴッタ煮」として、むしろその多様性複雑性の特徴とする以上、それに対する「教育課程の基準」(学教法施規)が存在しにくいのは当然のことである。その代りに、社会教育行政と公民館等の教育機関との相互の独立は全く無視され、両者が一体化して、例えば、公民館内に社会教育課をおき、あるいは、かつては市町村長自らが現在では教育長が公民館長を兼務することにもなる。一般行政当局ないし教育行政当局の完全な支配管理下におかれるのである。昭和二十七年の地方教育委員会の一斉設置に際して、「宮崎県では、このような事態に対処する方策として、市町村行政当局者の公民館運営への発言権を留保する措置がとられるよう指導がなされた」⁽⁶⁾ 事實は、このような特質を顕著に示している。戦後公民館活動が、地域振興産業復興の町づくり村づくりをめざしたということとは、「町村の文化施設」⁽⁷⁾ という教育性文化性よりは、むしろ、一般行政に関わるべき性格が根強く、それ故にこそ、日本社会教育の伝統の中では珍しくも実践的実益的性格の強い初期公民館の成果もありえたといえよう。弱体な市町村行政のもとで、充分な国庫助成もなく公民館活動が全国的に普及しえたのは、文部省の奨励策、寺中作雄の指導性によるといよりは、このような事情による所が大きい。

このような歴史的特質を有していたが故に、社会教育においては、教育と教育行政の分離独立が当然の常識として確立されるにいたっていない。教育基本法第十条の規定は社会教育においては全く空文化している。その状況は、例えば、「市町村教育委員会の事務」（社教法5）と「公民館の事業」（同22）の不分明混同にもよくあらわれている。昭和三十四年社会教育法改正時の文部省担当者の解釈においては、この点について率直に問題性を認めている。少し長いが引用する。「学校教育の分野においては、教育行政上、教育そのものは学校が行い、教育行政に専らたずさわるとの事務の分化が比較的明瞭であるが、社会教育の分野においては、社会教育そのものが、一定の施設において教育者・被教育者の関係において行われる教育のみでなく、青少年・成人の相互間における研鑽、自主的団体活動、

図書館、博物館におけるような教育資料の提供、体育・レクリエーションの活動等、様々な態様のものを含むことと、これらの一々を、乃至はすべてを含めて行う教育機関の設置は、不適當か、或は不可能な場合が多く、また教育機関の整備も学校とは比較にならぬ程貧弱であることから、教育委員会は単に社会教育行政ばかりでなく、自ら社会教育の事業を行わなければならないことも多い。この点に社会教育に関する教育委員会の事務の特徴があるともいえる⁶⁰⁾。あるいは、「教育委員会は行政機関であるから公民館が教育機関として社会教育を実施することが本来の在り方であろうが、日本の社会教育の現状において、社会教育をひとり公民館のみに委ねることは極めて無理であり、教育委員会自身も社会教育主事等を使って社会教育の実施にあたらざるを得ない⁶¹⁾。このように、教育行政と教育機関との混同を認めながら、その問題点は「教育委員会の事務と公民館などの教育機関の事務が重複し、時には複雑化、非効率化の弊をもたらしことさえあることは別個の立場から検討し、改善されなければならない問題⁶²⁾（傍点引用者）というように、効率性の点に転嫁され、教育機関としての自律性の点は完全に無視されている。公民館等の教育機関

が不備であるなら、教育行政の責務としてはその設置奨励、整備充実に努めなければならないはずであり、まさにそれが「条件整備」「環境醸成」であるはずだが、逆に現状の不備を肯定して、それを理由として教育委員会が教育事業の実施にあたらざるをえないという論理は、本末転倒のものといわなければならぬ。学校教育において明瞭な原則となっていることが、社会教育では無視されているということについても、もちろん根拠は示されていない。なお、「事務」と「事業」という語句の相異に関しては、第二十二條という事業とは「营造物としての公民館が主体的に実施する事務である点に着目してのことであり、通常、所掌事務というような場合に用いられる事務と本質的に差異はない」¹⁰⁰と解釈し、従って、本質的に同一の事務を教育委員会と公民館が行いうるという問題性の指摘はなされず、逆に教育委員会の社会教育事業実施の一根拠とされている。

同じような考え方が、数年後の文部省関係者の社会教育行政の解説書の中にもみられる。「事務」と「事業」の区別については「単なる法令用語の慣用になにか特殊な意味があるかのような考え方があるが、これは行政機関の権限の範囲を示すときには『事務』という表現を用いるのが普通であるのに対して、公民館は营造物として事業を主目的として実施するものである点に着目して『事業』という表現を使ったにすぎず、本質的な差異はない」¹⁰¹と、社会教育法改正時の解釈と同じ見解を示した上で、「社会教育法が教育委員会の事務と公民館の事業とにこのような重複的な規定を設けたのは、社会教育事業をすべて公民館に委ねることは公民館の整備状況からみて無理であるばかりでなく、事業の性質によっては教育委員会が直接実施したほうが適当な場合があるからにはかならない」¹⁰²（傍点引用者）。このように、未整備状況を理由に教育委員会が教育事業を担当することを容認しているのは、前者と同じであるが、昭和三十四年には公民館だけでは無理だからやむをえず社会教育行政が教育事業を実施するのであるという考え方

あったのに対し、ここではむしろより積極的に、教育委員会が直接担当した方が一層適切であるというように変わってきている。ここには、不備な公民館の整備充実こそが、国・地方公共団体の条件整備義務であるという自覚はなく、「国家はもとより、教育の権利を有する」⁶⁰⁾、「社会教育法、青年学級振興法などの法律が、国、地方公共団体が社会教育をみずから行なうことを直接、間接に認めていることは明らか」⁶¹⁾ という国家教育権の考え方が表面にでている。

近年の文部省関係者の考え方は更に顕著なものになっている。「事務」ということばには、それが法律的な事項であると事実的な事項であるとを問わず、ある行政機関が遂行すべき仕事の範囲―職務権限―を意味するものとして用いられることが多い。これに対して、『事業』ということばは、法律的な効果をもたらす行為を含まず、権力の行使を本体としない同種の行為の反覆継続的遂行に関して用いられる」⁶²⁾。つまり前二者に比して事務と事業を別種概念として区別し、公民館は教育委員会所管下の社会教育機関であって、日常的継続的教育活動だけを行うので、教育委員会と公民館の間には混乱やくいちがいは起こりようがないと解釈している。教育基本法第七条を解釈して、「国や地方公共団体以外に社会教育の実施主体が存在することを自明のこととし」(傍点引用者)、「公民館は、社会教育の実施機関―教育機関―である。そして、その設置者は町そのものである。ということは、町が社会教育事業を実施することもまた予定されているというべきであって(中略)要するに、教育基本法は、社会教育の実施主体は、国および地方公共団体のほかにあることを積極的に認めながらも、あわせて、国および地方公共団体が社会教育の実施主体となりうることを肯定しているのである」⁶³⁾。このように、国及び地方公共団体の教育権を認め、それを根拠に更に教育行政当局が教育事業を行うことを認めようとする立場である。しかし、市町村に公民館設置が認められているが故に市町村が社会教育事業の実施主体になりうるという根拠は乏しいものである。設置したからといって、教育機関の独自性

公民館主事の専門性について

を無視してよいということにはならない。むしろ、それを禁止するために、教育基本法に教育行政の「条件整備」が規定されているわけである。なによりも、学校教育において当然のこととされることが、社会教育では認められないということには、論理的な必然性はない。

このような教育と教育行政との混同混乱が、日本社会教育全体にみられる伝統的な特質であり、故意に教育基本法を無視しているときさえ考えられる。このような状況を考慮して公民館主事の専門性を考察するとき、社会教育主事資格を援用することは、結局は上述教育行政と教育機関との不分離混同の延長線上に位置するものであるといわねばならない。社会教育主事資格を、各種社会教育職員の専門性検討の出発点とする考え方が多いのは、現在の唯一の「専門的教育職員」(教特法²④)としての法的位置づけに由来するであろうが、それではあまりに安易にすぎよう。社会教育主事は専門職ではあるが、同時に公民館主事とはその職務を異にする教育委員会事務局職員である。その専門性が社会的に高い評価を受けている程に高度のものならば、あるいは便宜上それを利用することも有益かもしれない。しかし、残念ながら社会教育主事に対する社会的評価は、同じ専門的教育職員とされる指導主事に比して、低い位置にしかおかれていないということは否めない事実である。そのような専門職として形成していく途上の「半専門職」^⑤をモデルにすることはあまり建設的なことでも、利口なことでもない。むしろ、公民館主事の専門性をもとにして、社会教育主事のそれをこそ論じていくべきである。

このようにみてくると、公民館主事の専門性は、既成の専門職との対比によつてではなく、教育者という共通点において、教師との類似性が有効であり、又、社会教育施設職員としての青年の家専門職員、図書館司書、博物館学芸員等との共通性をもとに、それらとの関連においてとらえられねばならない。

公民館主事の設置は法的に完全に保障されているわけではない。社会教育法では任意設置しか規定せず(社教法27)、社会教育主事と比較して大きな相異がある。ただ、文部省告示や社会教育局長通達等において、文部省でも公民館主事の義務設置を奨励しつつある⁶⁶⁾。また、優良公民館表彰の条件として、「公民館主事を含む専任常勤職員が少なくとも二名以上であること」⁶⁷⁾というように、複数専任職員を必須のものと承認しており、つまり、公民館主事の設置そのものについては、法的には不十分ながら、行政措置として必置の方針を示し、それについてはもはや異論はないとみてよからう。

しかし、公民館主事の設置が必ずしも一般化しているわけではない。むしろ、依然として公民館主事設置の実現状況は明るいものではない。文部省の調査によると、全国一六、四五二館の公民館に、三九、二五三人の公民館職員がおかれている⁶⁸⁾。一館当り二・四名である。本館については三・〇人、分館でも一・六人であり、この数からみると、充分とまではいえないが、複数設置がほぼ実現しているかのようにみえる。しかし、この数は公民館職員総数であって、そのうち専門職員数などは不明である。そして何よりも問題なのは、四万名ほどの職員のうち専任職員は、四七・七%一八、七一八人ではなく、一館当り一・一人である。つまり、全職員のうち五二・三%は兼任職員である。辛うじて一名の専任職員が設置されているにすぎない。本館においてはさすがに一・八人と複数設置をある程度実現させている。ともかく、これらは公民館長、公民館主事、事務職員等まで含めた数であるので、専門職としての

公民館主事の専門性について

専任化については満足すべきものではないといわねばなるまい。これらのうち教育担当者たる公民館主事については、一六、四五二館中三、八〇三館（三三・二％）に専任主事がおかれている。そしてそのうちの二、六八〇館はひとりの専任主事しかおかれていない。つまり、専任主事設置館の七〇・五％（全館の一六・三％）は専任主事一名である。二人以上の専任主事を有する公民館は一、一二三館、全館のわずか六・八％にしかすぎない。つまり、全一万六千余の公民館のうち、一二、六四九館（七六・九％）は専任主事をもたず、兼任又は非常勤嘱託職員等で間に合わせていることになる。このように公民館主事の専任化は、まだまだ実現しているとはいえない状況にある。

このような貧弱な職員体制にも拘らず、否むしろ、貧弱な職員体制しか有していないからこそなお一層、公民館主事設置の必要性が声高に主張される。専任職員の欠除によつて、「社会教育の中心機関を標榜しながら、むしろ周辺機関になり」^⑧かねない状況を危惧するからである。昭和二十年代の公民館活動を反省回顧して、公民館職員は「非常勤職（民間人）や兼務館長や兼務主事が多く、皆、公民館の運営に情熱を燃やした」^⑨というような意見があり、いかにも兼任非常勤職員の方がより望ましい活躍をしたかのような表現に見えるが、これはあくまで過去の公民館職員的情熱と努力が悪条件下でも盛んであったということの逆説的な表現であつて、文字通りの兼任非常勤礼讃ではなからう。社会的背景や公民館施設設備の整備状況、行政規模等の変化等を考慮すると、かつて兼任非常勤職員で行いえた活動も、現在では専任職員でなければとうてい遂行しえないという事実を看過してはならない。つまり、過去の公民館活動にたずさわった人々の情熱とエネルギーへの礼讃ではあつても、将来への展望を含んだものとは受取れないであろう。従つて今日、前述のような公民館職員の不備状況を反映して、公民館主事の設置の必要性の根拠づけの明確化が急がれているのである。

全国公民館連合会は、昭和四十年以来社会教育関係の研究者、行政担当者、評論家等を専門委員に委嘱し、公民館関係者を幹事とする「専門委員会」を設け、調査研究を行った成果を昭和四十三年に発表し、新しい公民館活動のあり方を提案した⁶⁴⁾が、その中で、公民館職員の特任化はもちろん複数教職員の設置の必要性をも指摘している。つまり、「館長、公民館主事、事務職員、用務員等」の最低四名を必置とし、分館でも「公民館主事、用務員等」の最低二名の設置が望ましいとしている⁶⁵⁾。このように、単に必置というだけでなく一歩前進して、職名と人数を明記したことは高く評価されるべきであろう。館長、公民館主事は教育公務員特例法に規定する「専門的教育職員」として、つまり、指導主事、社会教育主事と同様な身分保障を求めており、資格、研修、給与条件、広域間の人事交流等学校の校長教諭と対比して考察されている⁶⁶⁾。

この統編ともいふべき「第二次専門委員会報告書」が昭和四十五年に発表され、進行する都市化状況に対応して一層の拡充整備を提案している。つまり、「公民館には、専任の館長を置くほか、別に定める規定により、資格を有すると認められた公民館主事（仮称）、その他公民館主事補（仮称）および事務職員を置く」こととし、その定員は公民館主事二人以上、事務職員二人以上（中央公民館では公民館主事五人以上、事務職員三人以上）、更に公民館主事補をもって公民館主事にあてる時は定員の二分の一以下というように、一層の拡充をめざしている⁶⁷⁾。「生涯教育のための学習内容の編成者」⁶⁸⁾たる公民館主事のこのような増員は、専門職集団の形成⁶⁹⁾を促がし、教育機関としての独自性主体性の確立に資するであろう。七〇年代初頭のこの時期には、公民館主事の必置はもとよりその複数化の要求が以上のように顕在化してくる。ただ、それはまだ量的拡充にとどまっており、しかもその数もさほど多いとはいえない。

この傾向がさらに顕著になり、さらに質的な転換をも含むのが、東京都の研究成果である。公民館を「住民にとつ

公民館主事の専門性について

公民館主事の専門性について

ての『私の大学』です」ととらえ、住民の高度な学習要求にこたえうるものと規定する⁸⁰だけに、専門職の配置はもとより、その数は館長のほか、成人担当二名、青年担当二名、文化担当、広報・資料担当、経理・庶務担当各一名計八名を最低職員数としている⁸¹。数的拡充が著しいだけでなく、質的にも単に漠然とした公民館主事ではなく、専門活動領域の設定をふまえた上での公民館主事の大幅な増員である。公民館活動の多様化高度化に対応して、それぞれの専門分野をもつべきであるという主張である。いわば、クラス担任制から教科担任制への転換であり、学習内容の専門分化高度化である。このような主張は「立川市公民館のように、一館の職員数が一三名も配置されているところもあります（中略）、国分寺市、小平市、国立市、三鷹市、調布市などの職員態勢は、担当分野に専任できるようにっており、ほぼ十名の専任職員を配置しています⁸²」という、都市公民館としての独自の先進的な活動実践を積み重ねてきた三多摩地方の成果をふまえて、はじめて可能なものである。その意味では、全国の公民館に、特に農村の小規模公民館に適用しうるかどうか必ずしも明確ではないが、少なくとも一つの先駆的な事例の役割は果すであろう。

このような主張が各方面からなされるということは、それにふさわしい実態が実現しつつあるということを意味している。事実、七十年代社会教育を反省総括して、社会教育行財政の大きな前進と全社会教育職員の大規模な増員が評価されている。そのことは好ましいことであるが、その内実は、社会教育行政関係職員（管理職、専門職）の増加が著しく、公民館等の社会教育施設職員の増加は相対的に鈍化しているという⁸³。そうだとすると、行政的指導管理体制だけの強化が先行し、住民と一体化した社会教育活動は望みえないことになる。増員が著しいという社会教育行政職員の中には専門職としての社会教育主事も含むわけで、従って現実には社会教育主事の専門性が重視されていることになる。社会教育法大改正に際してとられた社会教育主事の公民館主事への兼任の許容の社会教育局長通達⁸⁴の方針

は、現に生きているのである。すでに早く同通達において、市町村に対して定数条例、給与規則等で公民館主事を明確化することも期待されている。その実現は遅々としているが、七十年代において、徐々に実現の傾向がみられるようになった⁽⁴⁾ことは、好ましいことといわねばならないし、又、八十年代の実践目標として「全市町村で『公民館主事』必置の条例を⁽⁵⁾」⁽⁶⁾ かけて、公民館主事設置をめざす動きもでてきている。また、現実に東京都田無市では公民館条例に公民館主事設置を明記している。「公民館に館長、公民館主事、公民館主事補、その他必要な職員を置く」(第五⁽⁷⁾条⁽⁸⁾)と規定している。社会教育法第二十七条に比べ、田無市では館長、公民館主事(補)、その他の職員まで全て必置としていることは注目に値する。その職務は「公民館主事は、館長の命を受け、公民館の事業の実施にあたる」⁽⁹⁾と、社会教育法と全く同じ表現になっている。ただ、「館長は館務を掌握し、所属職員を指揮監督する」⁽¹⁰⁾というようにわざわざ「指揮監督」とした点に社会教育法の規定との相異がみられる。学校教育法、社会教育法をはじめとして、校長、館長、所長等の「所属職員」への監督のしかたは、上司としての指揮命令の形式をとらず、「監督する」という表現が多く使われるが、田無市では指揮権が一層強化されているのであろうか。そして、任用資格は社会教育主事資格を前提として、公民館主事補としての三年間の経験を求めている⁽¹¹⁾。社会教育主事の資格だけでは充分でなく、それ以上の資質を公民館主事補としての経験で補うわけである。これは、社会教育主事資格を一定の基礎資格と考えると、教育職たる公民館主事にはそれにさらにいわば「教育実習」を条件づけていると考えてよいかもしれない。社会教育主事資格が援用されているが、それ以外の独自の資質が求められている数少ない例である。

このように市町村の条例規則レベルにおいて公民館主事の必置が明確に規定されている例がでてきている。このような例が増えねばならない。その時、公民館主事の専任化は実現するわけで、その面からの専門性は認められたとい

うことになる。

(四)

公民館主事の職務は「館長の命を受け、公民館の事業の実施にあたる」(社教法27③)という規定にその法的根拠がある。これは「児童の教育をつかさどる」(学教法28⑥)という教諭と同様な規定であるが、それ以上に広範な任務を含んでいるものと考えられている。全国公民館連合会においても、その職務内容を(1)公民館の事業の実施にあたるほか、地域住民または各種団体が、公民館の施設・設備を利用して各種の教育的事業・行事を実施するにあたり、その企画運営上の相談に応ずること (2)公民館が開設する相談事業の実施、または専門的相談担当者との連絡にあたることと考えている⁶⁴⁾。し、「直接指導者」としての「プログラムの編成、特殊指導技術」「対人コミュニケーションの能力」⁶⁵⁾という理解のしかたとも軌を一にするものといつてよい。更に一層広範明確な把握によると「すべての住民の学習権を保障していくための奉仕者」として (1)施設の提供と整備 (2)相談 (3)集団への援助 (4)資料提供 (5)編成 (6)広報 (7)庶務経理⁶⁶⁾というように、教育条件の整備、施設の整備から教育活動の推進、教育内容の編成までを含むものとなる。なおこの事例では館長をも含めた公民館職員の問題としてとらえているので、若干広範になりすぎるであろうが、それでも、このような多様な職務であればこそ、前述のような専門領域毎の担当者も必要になるわけである。

このような広範多岐の職務内容のとらえ方からみて、公民館主事には非常に高度な専門性が期待されているといわねばならない。教師が「厳しい、継続的な研究を経て獲得され、維持される専門的知識および特別な技術を教員に要

求する公共的業務の一種」⁶¹⁾にたずさわるが故に、その専門性が自明のことのように考えられがちであるが、教師のおかれた社会的状況が果してそれにふさわしいかどうかは疑わしい。学習指導要領に統制拘束されて、独自の教育機関としての社会的機能が果されているといえるであろうか。広島県・市、名古屋市では、教育委員会へ対して問題児非行児を、あるいはそのような危険性を含む者として無口な子や家庭環境についてまで学校側が報告する事例がみられる⁶²⁾。これはまさに教育機関たる学校が教育を放棄し、教師がその職責を放棄したことにほかならない。つまり、学校教員の専門性の確立についても、その国際的でもある主張が生かされ実現されてはいない。このように社会的に確定されているかにみえる教師の専門性にも幾多の疑問が投げかけられる。近年における教員の待遇改善等からも社会的評価は高くなりつつあるが、それと現実とが必ずしも一致しないのである。一方公民館主事の社会的な評価は必ずしも高いものではない。しかし、前述のような非常に多様な活動領域に関して専門的技術を求められており、しかもそれだけでなく、学習集団組織化、内容編成、教育条件整備にいたる広範な職務を遂行しなければならない。その意味ではむしろ教師以上に高度な専門的職務を期待されているのである。

公民館主事の養成についても、全国公民館連合会では、大学での養成と「公民館主事講習」の二本立てとし、現行社会教育主事の養成に準じて行うべきであるとしている⁶³⁾。履修すべき科目および単位もまさに現行社会教育主事資格に準じ、それに「公民館概論」「地方自治」等をつけ加えている。尤も私見では、前述したように、公民館主事と社会教育主事の専門性は別個のものにとらえるべきであって、その養成においても、社会教育主事資格プラスアルファという考え方は好ましいものではない。教育行政職たる社会教育主事との類似性でなく、「教員免許状との類似性を考慮に入れるべきである」⁶⁴⁾。ただし「公民館主事に教員免許と社教主事の資格を併せもつ人材を採用し、教員と同等

表1 社会教育職員の勤務時間の配分 (%)

職員	職務	事務処理	企画立案	事業運営	その他	NA
社会教育主事	(市町村)	40	24	27	9	1
社会教育主事	(派遣)	26	26	30	15	2
社会教育主事補		32	7	50	11	0
公民館主事		37	15	30	14	4
主事		50	10	26	12	2
全	体	40	16	29	13	2

(古野論文 社会教育 1978年1月号より作成)

の身分待遇を与え学校との人事交流を計ってはどうか¹⁰⁾ というような、直接的な流用交換が可能であるかどうかは、派遣社会教育主事制度の轍を踏まないように詳細な検討が必要ではあるが、少なくとも、教育者という共通の基盤を有することは事実である。ただ、社会教育主事資格プラス教員免許状イコール公民館主事資格という簡単なもので両者の専門性の差異を明らかにすることができるとも思えない。

現実に公民館主事の果している職務、役割を簡単に把握することは困難である。そこで、社会教育関係職員の職務の実態、勤務意識についての調査研究の結果¹¹⁾を参考に、現実にとどのような職務にたずさわっているかの判断のめやすとしよう。社会教育主事等の社会教育専門職員が勤務時間などのような仕事にあてているかの時間配分についての調査結果が示されているが、それをいくつかの項目に整理してまとめたのが表一である。公民館主事は、事務処理三七%、事業運営三〇%、企画立案一五%という比率になっている。その他の職務については、学級講座等での指導助言、学習研修、住民との対応応接等それぞれ極くわずかで、あわせて一四%である。事務処理、事業運営が最も主要な職務になっている。前述のように、公民館主事の職務として内容編成、企画立案が重視されているが、現実にはそ

これはあまり大きなものでなく、むしろ社会教育主事に委ねられている。公民館の最も重要な特性ともいべき「地域性」を考慮に入れると、住民との対応(五・六%)は非常に少ないといわねばならない。現在公民館は住民との接触が大切にされるというよりは、社会教育機関としての系統的学習教育機能が重視されているといえるのだろうか。公民館主事以外の職員について比較してみると、社会教育主事はほぼ同様の傾向であるが企画立案二四%が事業運営とはほぼ同率となっており、直接的な事業運営より、事業全体の企画立案に比重がおかれていることが分る。派遣社会教育主事では事務処理二六%が割減つて、表には示さなかったがその他の内訳の学級等の指導助言一一・四%が増えているともいえる。社会教育主事補は事業運営五〇%が最も多く(他の職員に比しても最高)、次いで事務処理三二%となる。「社会教育主事の職務を助ける」(社教法九条の三③)職であるが、事業運営面での補助者の性格が強く、特に事業の企画立案に関しては最少であり(他の職員に比しても最低)、いわば直接的な事業担当者という特質を有している。事務員等を含み、最も多様な職務を意味している主事では、事務処理五〇%で全職員中最高で、その分企画立案の仕事が少なくなっている。以上のように見ると、社会教育主事の事務処理、事業運営、企画立案という社会教育全般にわたる職務の遂行という特徴に対し、派遣社会教育主事の場合事業運営、企画立案という性格が強く、いわば特定領域の指導にたずさわる傾向が強いとみられる。社会教育主事補は直接的な事業運営担当者、主事は事務処理と特徴づけることができるが、公民館主事はそのどれとも異なった性格を有している。どの職務についても公民館主事が最高、最低の比率を示すものはない。つまり、全項目とも中位の比率を示し、従って、平均値(全体)に最も近い値を示しているのが公民館主事の特徴といえるかもしれない。強いて近いものを探すと、社会教育主事との相似性が比較

表2 技術の必要感 (%)

職員	技術		事業の運営に関すること				事務処理に関すること	
	調査の技法	企画立案	司会助言	レク	A V の活用	ポタリ用の活用	予算の編成執行	文書の起案
社会教育主事(市町村)	50	69	62	38	38	44	39	15
社会教育主事(派遣)	39	50	45	42	20	37	51	17
社会教育主事補	50	71	75	64	32	39	54	57
公民館主事	38	65	64	48	41	37	39	25
主事	36	63	56	41	40	29	47	30

(同前)

的強いといえるかもしれない。

その職務を効果的に進めていく上に必要だと思われる技術について同じ調査を参照すると、表二に見るとおりである。各職員が必要感の大きいと判断する技術の上位二つずつを拾い出してみると、派遣社会教育主事の予算の編成執行、企画立案を例外として、他の四者は全て企画立案と司会助言である。派遣社会教育主事においては、事務処理に費す時間は少なかったが、技術についてはそれに関わるものを求めていることが分る。第三位の項目まで加えて考えると、社会教育主事が調査の技法、社会教育主事補と公民館主事がレクリエーション、そして派遣社会教育主事が司会助言、主事が予算の編成執行となり、筆者が職務との対応によつて整理した項目(表の最上らん)からみると、社会教育主事の重点は事業の企画立案に関することにおかれ、社会教育主事補と公民館主事は直接の教育担当者的性格が強く、司会助言、レクリエーションなど事業の運営に関することに重点がおかれ、そして、派遣社会教育主事と主事は予算の編成執行の事務処理に関することにも無視しえない必要感がある。派遣社会教育主事においては、必要性と共に欠乏している技術の修得の意味もあるようである。

以上のように、公民館主事は現実の職務としては公民館事業の実施運営

表3 社会教育主事等の研修実施状況

研修内容		時間	%
行政	行政計画等	387	15.8
	法規	101	4.1
	財務	60	2.4
	計務	548	22.4
対象	青少年教育	31.5	1.3
	成人教育	33	1.3
	婦人教育	14	0.6
	高齢者教育	15	0.6
	社会教育指導者	59	2.4
	計	152.5	6.2
内容	家庭教育	29	1.2
	体育レク	72	2.9
	文化関係	21	0.9
	社会教育一般	35	1.4
	一般教養	27	1.1
	計	184	7.5
方法	学習計画評価	376	15.3
	学習方法論	185	7.5
	視聴覚教育	147	6.0
	広報	18.5	0.8
	計	726.5	29.6
その他	調査	225.5	9.2
	社会教育施設	383.5	15.6
	団体育成	179	7.3
	その他	52	2.1
	計	840	34.3
合計		2,451	100.0

(光安論文 月刊公民館 1979年4月号より作成)

全般に当り、そのための必要な技術として、主として事業運営に関する内容を求めているということがいえる。そこで、その求めている技術がどのように充足されているかについて、公民館職員に対して実施されている研修事業を分析することによって見ていこう。文部省の調査によると、社会教育主事等の内容別研修時間は表三のとおりである。小項目でみると、行政計画、社会教育施設、学習計画・評価が最も多く、大項目でみるとこの三者を含むところの、教育行政、その他、教育方法が多い。教育内容に關しての研修及び教育の対象(学習者)についての研修は極くわずかで、各小項目とも一〇三%程で、両者ともあわせて七%前後にすぎない。社会教育における学習内容の複雑性、多様性を考慮するとその点についての研修は非常に困難であろうし、又、学習者についても、近時の社会変化に惹起され

公民館主事の専門性について

た学習集団の変容、多様化は、そのような面からの把握を困難にしているであろう。公民館主事の研修は、その職務に特徴を見出すことが困難であったと同じく、特徴という程のものはなくあらゆる内容にわたっており、いわば、万能的役割を期待されているといえるかもしれない。もとより現在かつての万能主義的公民館活動が、特に公民館主事個人の努力と力量によって可能なわけではないが、公民館主事には、特殊化専門化された知識技術よりは、総合的一般的知識技術が期待されているのであろう。

(五)

社会教育法は、昭和二十三年の社会教育局長通達⁶⁰⁾の趣旨により、憲法第八十九条に基いて社会教育関係団体への公的補助金の支出を禁止してきた。しかし、教育の事業を「教育されるものについてその精神的又は肉体的な育成を図るべき目標があり、教育する者が教育されるものを教導びいて計画的にその目標の達成を図る事業」⁶¹⁾ととらえることによって、憲法に違反しない補助金支出の道が可能だとして、社会教育法が改正され社会教育関係団体への補助金支出が行われるようになっていた。教育をこのように狭く限定してとらえることは、「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)」（社教法2）という幅広い社会教育の理解のしかたに逆行するものであり、何よりも、教育の事業であろうとなかろうと補助金支出そのものが社会教育関係団体を不当に干渉するおそれ強いとして、禁止されていたのであって、区々の教育事業・非教育事業の問題ではない。法制局意見はこのように多くの問題点をかかえている⁶²⁾が、ここではこれらの点を考察することが目的ではなく、公民館主事との関係について触れておきたい。

教育事業が法制局意見のいうように、教育目標、教育者、被教育者の存在を必須条件とするものなら、「教育機関」たる公民館（地方教育行政法30）は当然教育者を必要とするということになる。公民館主事が当然必置されなければならないということである。しかし、この点に関して同時改正においてなされたことは、単に「主事」の職名を追加することによって公民館主事の任意設置を実現させたにすぎなかった。このような自己矛盾が生じている。つまり、教育の事業を狭く限定して教育目標、教育者、被教育者を必須とするということは、社会教育関係団体だけに求められているのであって、公的社会教育活動には適用されないという、行政側の恣意的解釈が成立しているのである。要するに、文部省の方策がいかに弥縫的なものであるかを指摘しなかったのである。もとより、法制局意見の有無に拘らず、前節までに述べた如く、公民館主事の専任化は実現されなければならないものである。現に、その設置は徐々に実現されつつあり、複教化も夢ではない。市町村では条例規則も制定されつつある。専門職としての条件が、徐々にではあるが、実現しつつあるといえよう。

その資質は、学習集団の編成者、教育活動の企画立案者、教育内容の編成者として、広範な専門的知識・技術を必要とする。小論では略述するにとどめたが、養成制度の検討も更に深められねばならない。社会教育主事は「特別権力関係」に組込まれ、その専門性に疑問が投げられる⁶⁶が、そのような社会教育主事を公民館主事の専門性考察のモデルとすることは、満足すべき結果は期待できそうにない。困難ではあっても、教育職としての独自性に立脚して、その専門性の内容の検討に進まなければならない。各市町村の実情に応じた養成、任用が行われるのは当然であり、又大切なことであるが、それだけでは各市町村に幾多の公民館主事資格と社会的評価ができあがってしまうということにもなる。事実、公民館主事の資格、任用、処遇は各市町村まちまちであり、共通の問題として論議されにくい。

公民館主事の専門性について

公民館主事の専門性について

教諭、司書、学芸員、更に不十分であると指摘した社会教育主事でさえ、ある程度の共通理解が可能なのは、一定の資格が公的に存在するからである。公民館主事にもこのような共通理解の手だてとなるものが望まれる。それは「社会教育に関し識見と経験を有し、かつ公民館の事業に関する専門的な知識と技術とを有する者」(公民館設置運営基準5) というような抽象的なものではない。その「識見と経験」、「専門的な知識と技術」の中味が、一定の学歴、修得科目・単位、経歴等として明確化されなければならない。このように見えてくると、実態としての公民館主事の専任化、専門職化を推進するのは、結局それらの一定基準の法的制度的保障ということになる。その意味で、本節冒頭のように、文部省自身の論理が公民館主事の必置を求めているという事実を強く指摘しておきたい。

生涯教育とは、生涯に渡る教育機会の保障であり、そのための教育行政に対する条件整備実現の要求である⁽⁴⁾。公民館は現在日本の社会教育施設のうち最も普く設置されており、その意味では、生涯教育の機会として最も現実的に即応しうるものといつてよからう。そのためには、住民の多種多様な要求と関心に応じた、高度なかつ多様な学習活動が展開できなければならない。それは結局公民館主事の努力と資質にかかっているのである。

註(1) 宮原誠一 社会教育の本質と問題(同 教育と社会 金子書房 一九四九)

(2) 拙稿 公民館主事専門職化の条件―その法的位置づけをめぐって―(熊本音楽短大紀要第二号 一九七八)

(3) 公民館の設置運営について(二二・七・五 発社二二二号)(近代日本教育制度史料第二十七卷 講談社 一九六四)

(4) 昭和二十二年公民館教養講座開設費の交付について(二二・二二・二二 発社三三九号)の別紙として全国公民館設置町村調査一覽表(二二・八・三一)が参考資料として付されている。(同前史料)

(5) 小川剛 公民館(確井正久編 戦後日本の教育改革第十卷 社会教育 東大出版会 一九七二)

(6) 文部省 学制百年史 帝国地方行政学会 一九七二 四〇五―四〇六頁

- (7) 教育基本法案提案理由(宮原誠一他 資料日本現代教育史Ⅰ 三省堂 一九七四 一二四—一二五頁)
- (8) 確井正久 社会教育の概念(長田新監修 社会教育 御茶の水書房 一九六一)及び 同 戦後社会教育観の形成(同編前掲書)
- (9) 小川利夫 歴史的イメージとしての公民館(同 社会教育と国民の学習権—現代社会教育研究—勁草書房 一九七三)
- (10) 村井 実 アメリカ教育使節団報告書 講談社 一九七九
- (11) 拙稿 前掲論文
- (12) 小川利夫 社会教育職員「専門職化」問題—その視点と課題—(小林文人編 社会教育職員論 東洋館出版 一九七四)
- (13) 小川 剛 前掲論文、なお同論文(四三六頁)には地教委一斉設置が一九五七年(昭和二十七年)十一月とあり、西暦昭和換算に感違いが生じている。
- (14) 初期公民館活動にとってまさにバイブルともいえるべき 寺中作雄 公民館の建設 公民館協会 一九四六 ではその副題を「新しい町村の文化施設」と名づけている。
- (15) 宮地 茂 改正社会教育法解説 全日本社会教育連合会 一九五九 六〇頁
- (16) 同前 一四三頁
- (17) 同前 六〇頁
- (18) 同前 一四三頁
- (19) 福原匡彦、大崎 仁 概説社会教育行政(改訂版) 第一法規出版 一九六四(改訂版 一九六七) 一五四頁
- (20) 同前 一五四—一五五頁
- (21) 宮地 前掲書 九頁
- (22) 福原、大崎 前掲書 一七頁
- (23) 今村武俊編 社会教育行政入門 第一法規出版 一九七二 七三頁
- (24) 同前 一三頁
- (25) 坂口順治「社会教育の指導者(塚本、古野編 社会教育講座第三卷 社会教育の経営 第一法規出版 一九七九)
- (26) 公民館の設置 及び運営に関する基準(三四・二一・二八 文部省告示第九八号)及び「公民館の設置 及び運営に関する基準」の取扱について(三三・二・四 文社施第五四号)

公民館主事の専門性について

公民館主事の専門性について

- (27) 優良公民館表彰要綱(四六・八・二六 社会教育局長裁定)
- (28) 文部省社会教育調査報告書の概要(月刊公民館 一九八〇年九月号)
- (29) 藤原英夫 公民館に専門家的職員を(月刊公民館 一九七九年九月号)
- (30) 江袋文男 社会教育法改正の頃までの公民館(月刊公民館 一九七九年六月号)
- (31) 全国公民館連合会 公民館のあるべき姿と今日的指標 はしがき、なお調査研究の経過については 全公連 公民館のあるべき姿と今日的指標・解説 一九六八 三二七—三二八頁参照。以下の引用については出版年月の明記されている「解説」による。
- (32) 同前 一七頁
- (33) 同前 二二—二三頁
- (34) 第二次専門委員会報告書(月刊公民館 一九七〇年七月号 七頁)
- (35) 同前 五頁
- (36) 小林文人 社会教育職員研究の現代的意義(同編 前掲書)
- (37) 東京都公民館資料作成委員会編 新しい公民館像をめざして 一九七四(社会協資料委員会編 社会協通信別冊 住民の学習と資料 臨時増刊号 一九七六に再録 七一頁)
- (38) 同前資料 九四—九五頁
- (39) 同前資料 七七頁、なお原文は算用数字
- (40) 小林文人 社会教育行政とシビル・ミニマム(藤岡貞彦編 社会教育の計画と施設 東洋館出版 一九八〇)及び 同 社会教育職員をめぐる状況と自己形成の課題(月刊社会教育 一九八一年十月号)
- (41) 社会教育法等の一部を改正する法律及び同法施行令等の一部を改正する政令等の施行について(三四・四・三〇 文社社第 二八三号)
- (42) 片野親義、安立武晴 社会教育職員に関する条例・規則の検討(小林編 前掲書)
- (43) 社会協編 社会協シリーズ No.1 パンフレット 公民館 一九八一 四二頁
- (44) 田無市公民館条例(社会協編 社会教育ハンドブック 一九七九 一三九—一四〇頁)

- (45) 田無市立公民館勉務規則 第二条第二項(同前書 一四〇頁)
- (46) 同前 第二条
- (47) 同前 第二条の二第一号
- (48) 前掲註(3) 二二三頁
- (49) 坂口 前掲論文
- (50) 前掲註(3)資料 九〇、九七―一〇五頁
- (51) 教員の地位に関する勸告 指導的原則六
- (52) 朝日新聞 一九八一年九月二日、二三日、二七日各朝刊
- (53) 前掲註(3) 八頁
- (54) 拙稿 前掲論文
- (55) 遠山愛子 公民館主事制度への提言(社会教育 一九八〇年九月号)
- (56) 古野有隣 専門職員の生活と意見——実態調査の結果から——(社会教育 一九七八年一月号)
- (57) 光安常喜 公民館職員のための研修事業の実情(月刊公民館 一九七九年四月号)
- (58) 地方における社会教育団体の組織について(三三・七・一四 発社一九七号)(前掲註(3)史料)
- (59) 憲法第八九条にいう教育の事業について(三二・二・二二 法制局一発第八号)
- (60) 藤田秀雄 社会教育政策の転換(確井編 前掲書)
- (61) 島田修一 専門職の専門性の形成(福尾武彦編 都市化と社会教育 東洋館出版 一九六九)
- (62) 拙稿 生涯教育と青年の家(福岡県立英彦山青年の家所報 第三号 一九七五)及び 同 都市地域の公民館活動に関する研究(熊本大学教養部紀要(人文・社会科学編) 第一三号 一九七八)