

市町村社会教育計画間の連関に関する考察

—実践的有効性と論理的整合性の観点から—

岡田 正彦 (高等教育開発センター)

【要旨】

社会教育計画は、有効な社会教育事業を行う上で重要な位置づけを与えられている。しかし、社会教育計画策定が本来持っている難しさにくわえ、近年の社会教育関係職員の削減や市町村合併など新たな問題も生じている。社会教育計画が具体的な実践の改善につながるためには、抽象的な表現の中長期計画が実践的有効性と論理的整合性を持って、より具体的な単年度事業計画や個別事業計画につながっていくことが必要である。本稿では、このような有効な連関を確保するための方策について検討する。

【キーワード】

社会教育 (social education) 計画 (plan) 連関 (relevance) 実践的有効性 (practical effectiveness)

1. 本稿の位置づけ

社会教育計画は、計画行政の一環である社会教育行政における計画性や合理性、継続性などを担保する上で非常に重要な役割を果たしている。社会教育関係職員の中でも主導的な役割を期待されている社会教育主事を養成する社会教育主事講習においても、社会教育計画は設定される4科目の内の1つとして2単位を付与されている (社会教育主事講習等規程 (昭和26年6月21日文部省令第12号))。社会教育計画に関する概説書も数多く出版されており、社会教育関係職員に求められる知識や技術として社会教育計画の策定や実行に関する知識・技術が挙げられることは広く認知されていると言える。

ところが、社会教育行政の実践現場では、社会教育計画の策定に関する困難や業務負荷の大きさを指摘する声も少なくない。社会教育計画を策定するためには、計画策定の方法に関する理解、社会教育調査の企画・実施・分析に関するスキル、社会教育に関する政策や動向の把握、行政課題の析出と計画への反映、担当課内での合意形成など非常に広い領域にまたがる多様で多量の業務をこなす必要がある。しかし、現実には、社会教育関係職員の数は減少し、職員の多忙化が以前にも増して進行している。このような状況下で、社会教育計画をじっくり時間をかけて、職員間で十分な議論をしながら、計画の質を高める緻密な検討を重ねながら作り上げることは、非常に難しいと言わざるを得ない。

このような社会教育計画をめぐる議論が行われたのが、平成 18 年度から開催された「大分県教育庁生涯学習課（現在の社会教育課）と大分大学生涯学習教育研究センター（現在の高等教育開発センター）との連携推進研究会」であった。同研究会は、県社会教育行政と大学との連携の質を高めるために連携のあり方を検討するために開催された。筆者は大学側の参加者として、研究会の実施要項の策定や議事次第の作成などを行い、研究会での議論に参加した。ここでの議論をふまえ、調査研究面での連携として、大分県立生涯教育センター（現在の社会教育総合センター）での平成 19 年度・20 年度調査研究事業として、「市町村社会教育計画等及び実践化過程に関する研究」を実施した。筆者は調査研究委員会の委員長として、調査研究プロジェクトの推進にあたった。この研究の成果をまとめた「平成 19・20 年度調査研究報告書『市町村社会教育計画等及び実践化過程に関する研究』」

1)（以下調査研究報告書と略記）では、大分県内の社会教育計画等の策定状況をまとめた上で、中長期計画と単年度計画の双方を分析可能な 4 市を取り上げ、社会教育計画の内容分析と計画間の連関の分析を行った。その結果、「教育計画分析のまとめと策定上の視点」として、「1 中長期教育計画策定上の視点、2 単年度教事業画策定上の視点、3 中長期教育計画と単年度事業計画を有効に接続するために、4 社会教育計画の運用上の留意点」などをまとめている。

同研究の調査研究報告書が基本的に中長期教育計画と単年度事業計画の計画文言を分析し、それに計画間の連関に関する考察を加えたものであったのに対し、本稿は、この研究の成果をもとに、社会教育計画策定を担当する社会教育関係職員が直面する問題を、より実践的なレベルで検討することを目的としている。

2. 市町村における社会教育計画の基本的状況

前節で述べたように、社会教育計画の重要性は広く認知されている。その一方で、社会教育計画を策定する現場の状況は必ずしも望ましいものではない。調査研究報告書では、このような担当者の状況について以下の 3 点を指摘している²⁾。

①計画に求められる業務量と業務の質の問題

担当者は、多忙な業務の中で計画の策定に携わらなければならない。実際には、計画策定に多くの職員が関わることは難しく、少人数のチームで、場合によっては一人で計画の策定にあたらなければならない。しかも、質の高い計画を策定しようとするれば、多様な業務や力量が求められる。たとえば、社会教育に関する理解（学習者、社会教育行政の役割、施設論、学習プログラムなど）、計画策定の目的や方法に関する理解、計画策定にあたって必要な社会教育調査に関する理解などが必要になる。

②計画策定担当者の問題

担当者は、社会教育主事有資格者の場合は、社会教育主事講習を通じて前項の様々な理解を一通りは学習していることになる。しかし、実際には、担当者は必ずしも有資格者ではないし、有資格者であっても十分な力量が形成されているとは限らない。また、中長期計画の場合は、前回の策定時には別の部署にいて計画策定業務に関わっていないケースが多く、とまどいながらの業務になる傾向がある。

③計画における個別性・具体性の問題

社会教育や生涯学習の理念や理念的・抽象的な計画文言については、概説書や審議会等の答申を参照することによって、ある程度バランスのとれた記述を行うことが可能である。しかし、実際の計画では、当該自治体の状況や課題を反映して、より個別的・具体的に取り組みなどを決定する必要がある。しかし、個別的・具体的な取り組みについてその意義や必要性を明確に証明することは難しい。

平成 20 年度の時点で指摘したこれらの課題は、その後も基本的に解消していない。これらの課題は一時的なものではなく、社会教育行政の現場の普遍的な課題と捉えることもできるかもしれない。

さらに、社会教育行政の現場に大きなインパクトを与えたのが、市町村合併である。大分県では、平成 17 年を中心に市町村合併が行われ、その結果従来の 58 市町村が 18 市町村に統合された³⁾。58 から 18 という数字が端的に示すように、この市町村合併は市町村が行う事業に様々な影響を与えている。たとえば、社会教育関係職員の研修についてみると、従来ならば各市町村から最低 1 名の参加を求めれば、少なくとも 58 人の職員が集まるはずであった市町村担当者向けの研修に、場合によっては 18 人しか集まらないという事態が生じており、研修をレベルや職種別に細分して研修を行うことが難しくなっている。全体として、社会教育行政の現場に広域行政の要素が否応なく入ってきていることは確かである。

行政が事業を行う区域が広域化すると、従来各区域で実施されていた事業を可能な範囲で尊重しつつも、新しい区域全体での整合性を確保し、発展性や系統性をより明確に示す必要がある。しかも、従来よりも少ない人員で従来よりも多数の住民のニーズに対応しなければならない。言い換えれば、従来の地域密着型のサービスからより広域の幅広い支援へと事業の重点をシフトする必要が生じる。このことは、社会教育行政の事業内容に大きな影響を与え、したがって、社会教育計画のあり方にも影響を与える。

社会教育計画の策定は、理念的に述べれば、前の期間の計画の進捗度や課題を考慮に入れ、社会教育に関する政策や民間の動向を分析し、調査などの方法によって住民の学習実態やニーズを把握した上で、これらの情報を総合的に組み合わせて行われるべきである。しかし、実際には、1 人あるいは少数の計画策定担当者がこれらすべての作業を高いレベルで行うのは非常に困難である。そのため、実際には、前の時期の計画文言を検討し、状

況の推移を反映して若干の修正・加除を加えるという形で計画が策定されてきたというのが一般的な状況である。平成 19 年度の時点では、市町村合併から数年しかたっておらず、市町村は新しく誕生した自治体として、いわば「初めての」社会教育計画の策定を行っていた時期である。すなわち、この事典で計画を作成した担当者は、従来のスタイルで計画の修正を行うやり方では新しい自治体の計画を作成できない（できにくい）という状況に直面していたのである。

3. 中長期計画と単年度計画の連関をどのように保障するか

調査報告書では、中長期教育計画と単年度事業計画のそれぞれをまず分析し、課題を析出した上で、計画間の連関を確保するための課題を検討した。それぞれの計画自体の分析は本稿の目的ではないので触れないが、析出した課題の一部を抜粋すると以下のような⁴⁾。

A. 中長期教育計画策定上の視点

○中長期教育計画の基本的特性

- ・質の高い計画を策定するためには、現状や課題を分析するために必要なデータの収集が必要であり、そのためには社会教育調査等の実施が必要である。ただし、計画策定に活かせるような調査の設計が求められる
- ・簡潔な記述であっても、計画の具体性や適切な論理展開は求められる
- ・次の計画期間でもそのまま使えるような普遍性・抽象度の高い目標や取り組みでは具体性が乏しく、実際の取り組みにつながらない

○中長期教育計画の全体構成と論理展開

- ・多くの中長期教育計画において、現状と課題をまとめ、それを受けて施策の基本的な方向性を示し、その方向性の中での具体的目標を掲げ、目標達成のための取り組みを具体的に記述し、目標達成を評価するための指標を明示する、という手続きを踏んでいる。
- ・章→節→項に下降することによって、内容が具体化しているかどうか。また、上位の内容との整合性があるかどうか
- ・現状と課題を受けた基本的な方向性になっているか、基本的な方向性を適切に反映する目標になっているか、など個別の項目の連関については十分とはいえない事例も多い
- ・現状と課題の記述とそれに対応した施策が、明確に対応した表現をする必要がある

○中長期教育計画の部分構成と論理展開

- ・現状と課題の記述に具体性を持たせるには、その地域の、その時点での現状と課題を

具体的に記述する必要がある。その意味で、社会教育調査のデータを利用することが有効である。

- ・基本的な方向性については、論理的に間違った記述は見られないものの、抽象度が高く、それ以降の目標や取り組みに十分つながっていない記述のされ方が目立った。普遍的な方向性だけでなく、当該計画期間中に絞った具体的な方向性の記述も必要である
- ・目標についても、やはり抽象的な記述が目立つ。目的はある程度大きな方向を示せばよいが、目標については具体的に達成度が評価できるような記述が必要である
- ・取り組みについても、ここまでの展開を反映して、抽象的な記述が目立つ。恒常的に行っていく取り組みだけでなく、計画期間中の重点的な取り組みが明示されるのが望ましい

B. 単年度事業計画策定上の視点

○単年度事業計画の基本的特性

- ・単年度事業計画の位置づけとしては、行政部局（教育委員会）内部での予算策定期などの説明資料、あるいは社会教育委員の会議での説明資料として用いられている例が多いようである
- ・策定された中長期教育計画を継続的・段階的に実行に移し、中長期の目標を達成するためには、当該の単年度計画が中長期計画の実行プロセスの中に適切に位置づけられ、かつ前年度あるいは次年度の単年度事業計画と適切に接続していることが求められる
- ・計画策定に関与する人のマニュアルが単年度計画においても共通理解するために必要である

○単年度事業計画の全体構成と論理展開

- ・単年度事業計画の構成としては、中長期教育計画を受けて基本方針を挙げ、その下で主要な取り組みをいくつか示し、具体的な事業を列挙する、さらには組織図をはじめとした資料を掲載する、というのが典型的なパターンである。しかし、これに当てはまらない形で構成されている単年度事業計画もある
- ・中長期教育計画を明確に受けていない単年度事業計画では、当該年度の事業しか記述されず、それが前年度事業のどのような成果や課題を受けて設定され、後続の年度のどのような事業に接続していくのかが不明確な例が多い

○単年度事業計画の部分構成と論理展開

- ・単年度事業計画の全体の方向性を示すものとして、基本方針等を明確に示すことが適切である。基本方針等については、中長期教育計画の基本方針などから転載する場合には、それが取り組みや具体的な事業に反映するような具体性を盛った記述になっているかどうかには留意する必要がある
- ・主要な取り組みの記述においても、抽象的な記述にとどまらず、当該年度で実施する

取り組みが何かを具体的に、時間的区切りを意識して記述すべきである。その際、中長期教育計画を実行に移すための、段階的取り組みを意識する必要がある

- ・ 具体的事業については、実施部課ごとに記述されていることが多い。当該部課が実施している事業が一目でわかるという意味で適切な配列であるが、教育委員会あるいは生涯学習課（社会教育課）全体としてどのような事業編成になっているかが読み取りにくい側面もある
- ・ その意味で、部課ごとの事業一覧だけでなく、教育委員会や生涯学習課（社会教育課）全体としての事業体系図などが示されていると事業の全体像がつかみやすい

以上のような分析により、中長期教育計画はもとより単年度事業計画においても、抽象的でどのように事業に具体的に反映されるか読み取りにくい計画文言が少なからず存在すること、基本方針から目標、主要な取り組みへとといった展開の中で適切に具体性を高めることが必要であることなど、個別の計画の構成や文言について必要な取り組みをある程度明らかにすることができた。

本稿の目的は、個別の計画の中にとどまらず、計画間の連関を十分に確保するための計画策定のあり方を明らかにすることである。調査研究報告書の中では、以下のような指摘を行った⁵⁾。

○中長期教育計画と単年度事業計画を有効に接続するために

- ・ 中長期教育計画は全体の計画であり、分量にも制限があるなど単年度事業計画との間には少なからぬ隔たりがある。したがって、中期程度の社会教育計画（生涯学習推進計画）を中長期教育計画と単年度事業計画との間に策定することによって2つの計画を結びつけることが望ましい
- ・ 中長期教育計画と単年度事業計画が有効につながるためには、まず中長期教育計画を単年度事業計画への接続を考慮に入れて、具体的に記述することが重要である
- ・ 中長期教育計画では、記述する分量の制限など記述の難しさはあるが、普遍的な記述にとどまらず当該計画期間中の固有の取り組みなどを記述し、できれば計画期間中のおおよそどの時期にその取り組みを展開するかという時系列的な視点を入れた記述が望ましい
- ・ 単年度事業計画の側で中長期教育計画との接続を考慮するならば、基本方針や主要な取り組みなど前半の部分で接続を図ることが重要である
- ・ 単年度計画策定時に中長期の方針や理念を合わせて共通理解できるといい
- ・ 教育全般にわたる中長期計画と社会教育・生涯学習推進に関わる中長期計画及び単年度計画の関連性について十分検討し、作成する計画とその活用の仕方について明確にしておく必要がある
- ・ 計画間の関連性や計画の活用や見直しのあり方について、文書として残し、引き継ぐ

ことが重要である

○効果的な社会教育計画を策定するために計画立案以外に必要な取り組み

- ・有効な計画を策定するためには、まず現状と課題を適切に把握する必要がある。その意味で、社会教育調査と社会教育計画の接続が重要な課題である
- ・調査データを計画の策定に活かすためには、調査の企画時点で計画の策定に役立つ設問やその回答法について十分検討することが必要である
- ・調査データで証明することが難しい事柄についても、担当者会議などで協議・検討を重ね、なるべく精緻化した上で、現状と課題に盛り込むことが重要である
- ・計画策定の作業はそれ自体重荷であるが、計画策定をゴールとせずその後の進捗状況の把握や進行状況を反映させた計画の修正などにより計画の有効性は大きく向上する
- ・計画の実施状況の評価は、なるべく多く行った方が望ましい。その意味で、少なくとも年度ごとには一定の評価がまとめられることが望ましい
- ・計画に対する評価は、事業を改善するために行うものであり、評価を担当部課で共有することが重要である。したがって、担当者会議などで積極的に検討・評価・フィードバックを行うことが望ましい
- ・前の時期の計画の評価・フィードバックは次期計画策定の直前に行っても効果が低い。なるべく早めに着手し、評価・フィードバックに十分な時間的余裕を確保することが望ましい

報告書では、中長期教育計画と単年度事業計画の双方が作成されている自治体を取り上げて分析を行ったが、実際には教育分野全体の中長期教育計画と社会教育における単年度事業計画との間に社会教育分野独自の中長期計画が策定されていない自治体も存在する。計画間の接続を保障するためには、まず社会教育の分野に限定した中期社会教育計画が策定され、教育全体の計画と社会教育の単年度事業計画を接続することが重要である⁶⁾。

次に、中長期教育計画あるいはさらに長期総合計画から単年度事業計画さらには個別事業計画にいたるまでの接続を保障するためには、中長期教育計画や長期総合計画の策定段階から下位計画でのより具体的な記述への接続を意識した文言を盛り込むことが必要である。上位計画での抽象的で簡潔な記述を下位計画での具体的で詳細な計画文言につないでいく全体の展望が意識されることが望ましい。

さらに、出来上がった計画文言は、いずれのレベルの計画であっても、無駄をそぎ落としなるべく簡潔に記述されているので、担当者が替わった場合はその文言に含まれる意味や意図をすべて読み取ることは難しい。そこで、解説書とまではいわなくとも、策定のプロセスでの検討や、計画期間中の実践からのフィードバック、担当者の気づきなどを書き込んだ資料が普段から蓄積されることが望ましい。

計画文言を離れた問題としては、まず計画策定に携わるチームの編成という問題を考え

る必要がある。実際には、市町村規模によっては担当者が1名あるいは2名しかいないなど計画策定を行うのに十分な人員を確保できないケースも少なくないと考えられるが、社会教育計画のカバーする領域の広さ、計画策定に必要な知識・技術の質・量から考えると⁷⁾、なるべく多くの職員が計画策定に関与し、有効な役割分担を行うことが必要である。たとえば、調査結果を適切に計画に反映するためには社会教育調査に精通した職員が必要であるし、社会教育以外の分野での取り組みと整合性をとり連携や協働を行うためには他の部課との連携・協働の担当者が関与する必要がある。

また、PDCAサイクルの適切な実施を考えるならば、実施のプロセスでなるべく頻繁に計画と実施状況を照らし合わせるチェックを行うことが望ましい。次期の計画を策定する段階で一括して評価を行おうとすると、その業務負担は過重になり、結果的には評価の質を高くすることは難しくなる。普段の事業実施およびその報告書作成の際に、計画文言との対応を検討し、気づきを蓄積していくことが重要である。

市町村の担当者が有効に計画策定に携わるためには、それに必要な知識・技能を修得するための有効な研修機会の提供が必要である。社会教育計画に関する研修は、社会教育主事講習をはじめさまざまな研修で提供されているが、全般的には抽象的な計画を取り扱うものが多い。計画策定の具体的な改善につなげるためには、実際の計画文言を用いて、文言の妥当性や事業への接続などを具体的に検討する研修も必要である。この意味で、都道府県立の生涯学習推進センター等の果たす役割は大きい。

【注および参考文献】

- 1) 市町村社会教育計画等及び実践化過程に関する研究調査研究委員会、「市町村社会教育計画等及び実践化過程に関する研究」（平成19・20年度調査研究報告書）大分県立生涯教育センター、2008年3月。
- 2) 同上書、2頁。
- 3) 国土地理協会「都道府県別市町村変更情報：大分」
http://www.kokudo.or.jp/marge/c_ooita.html
- 4) 前掲書1)、50～54頁。
- 5) 前掲書1) 57頁。
- 6) 自治体全体の長期計画である長期総合計画では社会教育に関する計画はおおむね2ページくらいの分量であり、そこでの記述はかなり集約した抽象的なものにならざるを得ない。これに対し、中期社会教育計画では、8から0ページ程度とかなり詳細に計画を記述することができ、単年度事業計画をはじめとした下位計画に接続しやすい形で計画文言を記述することができる。
- 7) たとえば、鈴木真理・清國祐二編著『社会教育計画の基礎』学文社、2004年。では、計画論、地域論、施設論、集団・ボランティア論、連携論、社会教育調査、プログラム論、学習支援、評価など広範な領域が関わると捉えられている。