

# 社会教育法等改正案

## ～教育基本法改正を踏まえた規定の整備～

文教科学委員会調査室      ありぞの    ひろあき    うかい    たかみち  
有 蘭    裕 章 ・ 鶴 飼    孝 導

### 1. 提出の経緯

「社会教育法等の一部を改正する法律案」(以下「本法律案」という。)は、平成 17 年 6 月の中央教育審議会(以下「中教審」という。)への文部科学大臣の諮問「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について」に対する 20 年 2 月の答申と改正教育基本法(18 年 12 月公布・施行)を受け、本年 2 月 29 日、国会に提出された。

教育基本法の具体的な改正の方向性が政府から示されたのは、12 年 12 月の教育改革国民会議最終報告とこれを受けた 15 年 3 月の中教審答申「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」であった。前者では、家庭教育の重要性、地域の教育力強化、学校、家庭、地域社会等の連携、後者ではこれに加え、生涯学習社会の実現が掲げられた。こうした問題提起に対し上記の 17 年 6 月の諮問、20 年 2 月の答申及び教育基本法改正が行われてきた。

改正教育基本法では、旧法では明示されていなかった生涯学習の理念が第 3 条に規定されるとともに、社会教育について、社会の要請にこたえていくことがその有り様として第 12 条に明記された。また、第 13 条では、学校、家庭、地域住民等は「相互の連携及び協力を努めるものとする」と定められ、地域社会には、それぞれの地域が有する自然、文化、歴史、伝統等を背景とする様々な体験の機会を提供することなどにより、地域社会の構成員としての社会性、規範意識や自主性、創造性等の豊かな人間性を養うこと等が求められているとされる<sup>1</sup>。第 13 条の新設について政府は、子どもたちをめぐる課題は大人社会の病理の投影ともいわれ、社会全体の教育力低下が根本にあり、学校、家庭、地域社会の三者がそれぞれの責任を自覚し、連携協力を努めることを規定した旨答弁している<sup>2</sup>。

20 年 2 月の答申では、「社会教育と学校教育が『目標の共有化』をした上で、社会教育行政がより積極的に『出向いて』学校教育等の支援を行うこと」や「個人の自発的意思を尊重しつつも、行政としては、社会の変化等を受けた『社会の要請』に基づいた目標をより明確にした生涯学習の振興方策の展開の必要性」をうたっている。そこでは、これまであまり強調されてこなかった社会教育の実利(社会の役に立つ社会教育)が意識的に求められ始めているといえよう。

本法律案は、この答申の提言内容のうち、主に以下の 2 点の制度化を図るため、社会教育法、図書館法及び博物館法の一部を改正するものである。

- 1) 教育基本法の改正を踏まえた社会教育行政への新たな事務の追加(学校、家庭、地域社会の連携強化等)
- 2) 社会教育施設の運営能力及びそこで働く専門職員についての資質能力の向上策

## 2. 本法律案の概要

### (1) 教育基本法の改正を踏まえた規定の整備等

#### ア 生涯学習

教育基本法第3条に生涯学習の理念が盛り込まれたことを踏まえ、国及び地方公共団体が社会教育に関する任務を行うに当たっての努力義務として、生涯学習の振興に寄与することが追加されている。

また、社会教育に関する教育委員会の事務の規定に、地域住民等が社会教育の学習の成果を活用して行う事業の実施等の項目が追加され、図書館法や博物館法の改正案においても、地域住民等が社会教育の学習の成果を活用して行う活動の機会の提供等が規定された。地域住民等が、学校支援地域本部<sup>3</sup>や公民館、図書館、博物館等の社会教育施設において、社会教育の学習の成果をボランティア活動等によりいかしていくことをねらいとしている。

#### イ 家庭教育

平成13年の社会教育法改正において、家庭教育に関する学習の機会の提供が、教育委員会の事務として盛り込まれた。しかし、家庭教育に関する情報の提供についての記述が不十分であったとの批判があり、今回の改正案で追加されている。社会教育施設等における講座だけでなく、家庭教育手帳の配布やインターネットの活用など多媒体を通じた情報提供が想定されている。

図書館法の改正案においても、教育基本法改正や、子どもの読書活動の推進に関する法律、文字・活字文化振興法の成立を踏まえ、図書館が事業を行う際には、家庭教育の向上に資することとなるよう留意することが追加されている。このほか、公立の図書館や博物館の任意設置機関である図書館協議会や博物館協議会<sup>4</sup>の委員として任命できる範囲に、家庭教育の向上に資する活動を行う者(相談員、保育士、児童福祉士、PTA、子育てサポートリーダー等)を加えることとしている。

#### ウ 学校・家庭・地域住民等の連携

教育基本法第13条における学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力規定の新設を踏まえ、国及び地方公共団体が社会教育に関する任務を行うに当たっての努力義務として、学校、家庭及び地域住民等の連携及び協力の促進に資することが追加されている。

また、社会教育に関する教育委員会の事務の規定に、放課後子どもプランや学校地域支援本部といった学校における活動を折り込んだ項目が新設されたほか、こうした地域住民等の協力の下に行われる学校教育活動に際し、社会教育主事が、学校長の求めに応じて、必要な助言を行うことができることを明確にしている。

### (2) 社会教育施設の運営能力の向上

社会教育施設が自ら運営状況に対する評価を行い、その結果に基づき運営の改善を図ることを促進するため、公民館、図書館及び博物館の運営状況に関する評価や地域住民等への情報提供の努力義務規定が新設された。

評価は、自己評価が中心となるが、外部評価、第三者評価も併せて行っていくことが望

ましいとされる。現在、各施設による評価の実施を支援するため、日本図書館協会や日本博物館協会において評価の在り方について検討が始まっており、今後、文部科学省でもガイドラインの策定を検討する予定とされる。

### (3) 専門職員の資質の向上と資格要件の見直し

#### ア 専門職員の資質の向上

社会教育主事や公民館の職員等の研修については、社会教育法において規定があるのに対し<sup>5</sup>、司書や学芸員等の研修については未整備であったことから、本法律案では、図書館法や博物館法の改正により、文部科学大臣及び都道府県教育委員会が司書や学芸員等に対し研修を行う努力義務規定が新設された。

#### イ 資格要件の見直し

司書の資格を得るために大学において履修すべき図書館に関する科目を、文部科学省令で定めることが明記された。この規定に関しては平成 22 年 4 月 1 日施行とされ（他は公布日施行）、省令で定めるに当たり履修科目の充実が検討される見込みである。

また、司書補は高卒資格であったが、改正案では、高等学校卒業程度認定試験の合格者等の大学入学資格を有する者も、司書補となる資格を有することとしている。

このほか、社会教育主事、司書及び学芸員の資格を得るために必要な実務経験として評価できる職の対象を明確化し、大学の生涯学習センター等学校での実務経験も認めることとした。

### (4) 社会教育関係団体に対する補助金の交付に係る諮問の例外

地方自治体における社会教育委員は任意設置であるが、社会教育関係団体に補助金を交付する際には社会教育委員の会議に事前に意見を聴くこととされているため、ほとんどの自治体で設置されてきた。本法律案においては、補助金交付の際の意見聴取について、首長部局の所管である生涯学習の審議会等で代替できるように弾力化が図られた。

## 3. 今後の課題

### (1) 「個人の要望」と「社会の要請」の反映

近年、学習に対する住民個人の要望は、趣味的なものから職業能力の向上まで多様化している。一方、環境教育、防犯教育、消費者教育、裁判員教育等の公共的課題に対応した「社会の要請」としての社会教育も求められている。

今回の改正案では、社会教育施設に対する評価が明確に打ち出されたが、その際の評価指標にこれらをどのように反映させていくのかが課題となる。多様な個人の要望を社会的なものとして集約するためには、一部で形骸化が指摘されている公民館運営協議会や図書館協議会、博物館協議会等の住民の意思を反映させる仕組みを再評価し、活性化方策を打ち出していくことも重要である。また、社会の要請については、誰がどう判断した結果、社会教育行政の中で事業化するに至ったのか説明責任を果たしていくことや、評価の前提としての目標を明確にしておくことが必要となろう。

## (2) 社会教育施設

### ア 公民館

平成20年2月の中教審答申では、「公民館においては、各地域の実情やニーズに応じて、民間等では提供されにくい分野の講座開設や子育ての拠点となる活動を積極的に行うなど、『社会の要請』に応じた学習活動の機会の量的・質的な充実に努め、その成果を地域の教育力の向上にいかすことが求められる。また、関係機関・団体と連携しつつ、地域の課題解決に向けた支援を行い、地域における『公共』を形成するための拠点となることが求められる」とされるなど、公民館には大きな期待が寄せられている。

公民館においては、公民館主事を置くことができるとの規定があるが、いまだ専門職としての資格要件が法律で規定されるには至っていない<sup>6</sup>。今後、公民館運営に対する評価を実施するためにも、公民館主事の役割や専門性とは何かを明確にする必要がある。

現在、文部科学省において、公民館だけを対象に検討を行う専門家会議はないが、今後、公民館の運営に関する評価指標や公民館主事の専門性の確立など公民館の在り方について幅広く検討を行う体制を整備していくことが望まれる。

### イ 図書館

平成20年2月の中教審答申において、図書館は地域の「知の拠点」と位置付けられ、図書等を収集、整理、保存し、その提供を通じて住民の学習を支援する従来の役割に加え、近年、地域が抱える課題の解決や医療・健康、福祉、法務等に関する情報や地域資料等、地域の実情に応じた情報提供サービスを行うことも求められているとされる。

図書館法では、図書の貸出し以外にも、地域の実情に合うサービス、住民や利用者の要望に応えるサービス、学校教育を援助するサービス等に関する事項が幅広く規定されており、図書館法の理念を実践していくことこそが重要との声もある<sup>7</sup>。

司書の専門性の向上については、今回の改正案で現職司書に対する研修が規定されたことに加え、今後、大学における資格取得時の履修科目の充実について検討が行われるが、レファレンスサービス等の演習の充実や、著作権やビジネス支援など新たなニーズにも対応できる科目設定となるよう、養成を担う大学とも調整していく必要がある。

### ウ 博物館

博物館については、平成18年9月、文部科学省に「これからの博物館の在り方に関する検討協力者会議」が設置され、19年7月に『新しい時代の博物館制度の在り方について』（報告書）が公表された。同報告書においては、登録博物館制度<sup>8</sup>や学芸員制度の見直しなどについて提言がなされたが、関係者間の共通理解までには至らず、今回の改正案に盛り込まれなかった。

登録博物館制度については、現在多くの博物館が登録の対象外となっているため、すべての博物館を登録の対象とするよう検討がなされたが、首長部局所管の博物館<sup>9</sup>、国立博物館<sup>10</sup>、大学博物館<sup>11</sup>等については、教育委員会所管でないことなどを理由に見送られている。

学芸員については、学芸員資格が司書や社会教育主事に比べて取得しやすく、博物館実務の基本的な知識・実践技術を十分に身に付けていないなどの問題意識から、学芸員

養成科目の見直し、実務経験の導入、大学院における学芸員養成制度の創設等について早急な検討が提言されたが、本法律案では、現職学芸員に対する研修の規定が盛り込まれるにとどまった。養成科目の充実等については、文部科学省令の改正も視野に引き続き検討が行われる見込みである。

### (3) 社会教育推進体制

#### ア 教育委員会と首長部局の関係

地方分権や規制改革の観点から、社会教育行政全体を首長部局へ移管するという議論があったが<sup>12</sup>、平成 20 年 2 月の中教審答申では、教育における政治的中立性や継続性・安定性の確保等の必要性のほか、学校、家庭、地域住民等の連携の重要性が高まる中、学校教育と社会教育とのより密接な連携が不可欠であることにかんがみ、社会教育に関する事務については、引き続き「教育委員会が所管することが適当」とされた。他方、第 166 回国会における地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正により、20 年 4 月から、文化・スポーツに関して、教育委員会から首長部局に移管ができるようになるなど弾力化が図られた。

今後、首長部局所管の博物館に対する登録博物館制度の拡大や地方独立行政法人法の適用<sup>13</sup>を検討するに当たり、教育委員会と首長部局との関係を再整理していくことが大きな課題となろう。

#### イ 学校教育と社会教育の連携の推進

社会教育行政が学校まで出向いて支援を行うことが重要とされているが、その中核となる司書や学芸員等は、自治体の厳しい財政状況を反映して、非常勤化が進んでいる。また、近年の社会教育施設整備費補助の廃止等もあり、社会教育費の総額は 10 年前の 7 割程度に減少している。

図書館や博物館等の社会教育施設に加え、学校支援地域本部事業が開始されるなど、地域住民が社会教育の成果をいかす場の整備が進められている。将来的には、社会教育行政と地域の教育力の充実度が当該地域の学校教育の質を左右する状況が生まれるかもしれない。学校支援地域本部は、「地域ぐるみで学校運営を支援する体制を整備」することが目的とされる。同本部の運営に際しては、1)イニシアティブを誰がとるのか、2)問題が起こったとき誰が責任をとるのか、3)地域ボランティアの力と公費で賄うべき教職員の力のバランスをどう考えるのかなどについて整理していくことが、今後の課題となろう。

<sup>1</sup> 教育基本法研究会『逐条解説 改正教育基本法』第一法規(平 19.10)158 頁

<sup>2</sup> 第 164 回国会衆議院本会議録第 30 号 9 頁(平 18.5.16)

<sup>3</sup> 平成 20 年度からの 1,800 か所・全市町村を対象とする新規事業。中学校区を範囲とし、地域住民がボランティアとして積極的に学校支援活動に参加することで、教員の負担軽減が図られるだけでなく、地域住民と児童生徒との異世代交流を通して、弱まった地域の絆を回復させ、地域の教育力を活性化させることが期待されており、学習成果の活用場としても整備が進められている。

- <sup>4</sup> 図書館協議会や博物館協議会は、館の運営について館長の諮問に応ずるとともに、館長に対して意見を述べる機関とされる。
- <sup>5</sup> 「…研修は、任命権者が行うもののほか、文部科学大臣及び都道府県が行う。」とされる。
- <sup>6</sup> 公民館設置基準において「公民館の館長及び主事は、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を有する者をもって充てるように努めるものとする」ことが規定されている。
- <sup>7</sup> 図書館員がそれぞれの専門分野を持ち、町づくりに積極的に関わっている点が評価されて、ライブラリー・オブ・ザ・イヤー2007 大賞を受賞した滋賀県愛荘町立愛知川図書館の渡部幹雄館長は、図書館活動の基本を示す図書館法第3条の遵守にこそ現状を切り開く道を見出すことができるとしている（渡部幹雄「持続可能な図書館を求めて」『みんなの図書館』（平19.5）26～36頁）。
- <sup>8</sup> 登録博物館は、教育委員会、民法第34条の法人（公益法人）宗教法人、日本赤十字社と日本放送協会が設置した施設で、都道府県教育委員会の審査を受けたものとされる。資料の整備、館長・学芸員・職員の確保、土地・建物の確保、年間150日以上の開館などが定められている。
- <sup>9</sup> 教育基本法において博物館は社会教育施設と明記されている。公立の社会教育施設は地方教育行政の組織及び運営に関する法律によって教育委員会所管であるとされているため、首長部局所管の博物館は博物館法で規定される登録博物館になれない。
- <sup>10</sup> 国立博物館は、そのほとんどが独立行政法人化されており、独立行政法人通則法や個別法などの根拠法があることから、博物館法の登録博物館の対象とすることに対して議論がある。
- <sup>11</sup> 国立大学法人法の中で、博物館法については、国立大学法人を独立行政法人とみなして準用する規定がある。このため、国立大学博物館についても、国立博物館と同様、博物館法の登録博物館の対象にすることに対して議論がある。私立大学の博物館を対象に加えることについては、直接問題とする声はないが、国立大学博物館とのバランスを考慮し見送られている。
- <sup>12</sup> 地方分権改革推進会議最終意見（平16.5）、地方制度調査会答申（平17.12）、規制改革・民間開放推進会議第三次答申（平18.12）など。
- <sup>13</sup> 大阪市は、平成18年10月に博物館の地方独立行政法人化について構造改革特区の申請を行ったが、「これからの博物館の在り方に関する検討協力者会議」において検討中であることなどを理由として、認められなかった。その後、19年7月の『新しい時代の博物館制度の在り方について』（報告書）では、「運営の選択肢を増やす観点から、地方独立行政法人の博物館を認めるのは有意義」と報告された。中教審においては、「地方からの要望もあり、実現が望ましいとの指摘がなされたため、博物館の多様性を尊重し、館の自主的な運営改善を促す観点からも、地方独立行政法人が博物館を設置できるようにすることについては引き続き検討する必要がある」とされた（中教審生涯学習分科会資料（平19.11.30））。