

## 社会教育行政の新たな課題 - 学力と評価の視点から

今西 幸蔵

### 1. 今日の社会教育行政の問題状況

いま社会教育行政は、その存立基盤が危機的状況を迎えつつあると言われる。社会教育行政の基盤であった社会教育施設の管理・運営がNPOや民間事業者に指定管理されたり、社会教育プログラムが生涯学習体系の中で一般行政に移行しているといった事実があるからである。

そこで社会教育行政を取り巻く問題状況を考える時、教育行政としての社会教育に何が求められているのか、またどのような方策が望まれているのが問題となる。

今日の社会教育行政を取り巻くような問題状況をつくり出した主因は、行財政改革であることは間違いなく、残念ながら社会教育行政がこうした変動に必ずしも対応できていないということである。行財政改革の中でも、特にこの2～3年間に集中して取り組まれた市町村合併や地方自治法第244条の改正に伴う指定管理者制度<sup>1)</sup>の導入は、戦前の通俗教育の時代から施設を中心として学習活動を進めてきた社会教育行政に強い影響を与えたと考えられる。

市町村合併の問題は結果として社会教育施設の職員を激減させ、社会教育事業の大幅な縮小を招いた。また指定管理者制度が実施されることによって、社会教育施設職員がプログラムを立案して社会教育を運営するというような考え方が後退した。つまり施設を中心として社会教育を運営するといった社会教育行政の考え方が大きく変質したのであり、社会教育の内容、方法や形態にも大きな影響を与えたのである。

こうした状況をもう少しマクロ的に見るならば、既に1960年代の高度経済成長期から、今日の状況につながるような問題は発生していた。確かに高度経済成長期以来今日まで、公民館利用者数は年々増加し<sup>2)</sup>、社会教育行政の意義が高く評価されてきているが、一方では農村を中心に青年団などの青年活動や地域婦人会等の女性活動は停滞を始め、農村型地域コミュニティに依拠した社会教育の系譜は、青年学級振興法や婦人学級振興法等の廃止によって、一部を除いては終焉を迎えつつあるといっても過言ではあるまい。こうした傾向は明らかに地域コミュニティのあり方が大きく変質したからであり、そのことは我が国全体に「都市化現象」を生んできたことと軌を一にするものであろう。

我が国の社会教育行政の発展において、1900年前後からの農村における地方改良運動は極めて大きな役割を占めていた。昭和初期以来の公会堂や公民館での地域活動、あるいは村落型の人間関係による集団活動に社会教育行政の基盤があったからである。今日の問題状況は、この地域施設と集団活動の両面で変化が強いいられているということなのである。

さらに臨時教育審議会の提起による生涯学習社会への移行という教育政策も、社会教育行政に質と量の変化を求めたと考えられる。特に質的なパラダイム転換という文脈で述べるならば、

要求課題や必要課題のような課題学習を中心としてきた社会教育行政に対して、一般行政の方がそうした課題を生涯学習の視点に立って、効果的かつ専門的に学習できる事業を提供し始めたという点である。この事実は課題学習が社会教育行政の手を離れていくことを意味しているのであり、「行政の生涯学習化<sup>3)</sup>」が着実に進展していることを裏付けるものでもある。

別の観点から社会教育行政の質と量のパラダイム転換について考察するならば、社会教育行政は「非定型の教育」の範疇に属する教育領域であるものの、実際には教育行政という行政行為であり、基本的には組織的、体系的かつ継続的という教育の特質を内包するものである。これらの性質を内包した社会教育行政は、学習機能を重視する生涯学習という視点から捉えるならば、必ずしも学習の多様性を保障するものではない。

むしろ生涯学習を「我が国の教育の理念」(新教育基本法第3条)として理解し、学校教育と社会教育とを重なり合う機能として双方を発展的に捉えた政策理念の方が、今後の社会教育行政のあり方に大きな影響を与えるものと思われる。

ところで、これまでの社会教育行政における社会教育事業の多くは、人々の要求課題や必要課題を充足させるプログラムであり、地域コミュニティとの関係性を重視しながら進められてきている。このことは社会教育行政が担うべき役割の中心が、地域住民の学習課題を満たすということであり、実際に課題解決に向けての契機を育み、人々の実践力を育成したという点で高く評価されねばならないだろう。

しかしながら、これまでの社会教育行政において、それが要求課題であるにせよ必要課題であるにせよ、課題学習が実施されるような場合は、学習そのものが教育的トピックとして取り上げられているという側面がある。換言すれば各種のトピックスを学習することを目的としたプログラムとしての社会教育が成り立っていたともいえるのである。

こうした課題学習を中心とした教育サービスは、当該地域の行政サービスやコミュニティ形成を地域住民が理解するという点において重要な学習機会を提供してきたが、今日のような生涯学習社会においては、地域住民にとって必要とされる課題学習を中心とした社会教育事業が、一般行政の事業(本稿ではこれを社会教育的事業としている。)として展開していくことになってしまったため、社会教育行政が埋没してしまうといった状況を呈しているのである。

一般行政の各セクションにおいて地域住民を対象とした課題学習を実施した方が、教育行政が行うよりも直接的教育効果がある課題も多く、学習内容の深化といった側面でもより発展的な学習を可能とする。つまり各課題に関わる行政の担当セクションにおいて、体系的、組織的かつ継続的な市民教育(実は社会教育)を実施し、その発展形としての生涯学習活動を組織した方が、教育行政で実施するよりも有効性が高いということになる。

また教育サービスへの住民参画を求める協働型社会においては、社会教育行政に頼らず住民自身が自分たちにとって都合の良い形で社会教育を担おうとしている。既に我が国の社会教育の主体は、行政から市民へと基軸が移っているのである。民間社会教育や民間生涯学習活動の進展に対して、行政がどう支援するのかということこそが今後の重要課題なのである。

このような社会教育行政を取り巻く著しい環境の変化の中で、社会教育行政の変貌が不可避免的になっている。日本の行政そのものが変化しているのであるから、社会教育行政も変化することが当然だという論理が成り立つのである。それでは社会教育行政が、このような閉塞的な現状を変革するにはどのような方策があり、どのような実践が求められるのであろうか。

本稿においては、今日の我が国の社会教育行政の現状をふまえ、社会教育行政に求められている課題と方策について、特に社会教育に必要とされる学力と評価の視点から若干の考察をしていきたいと考える。考察に当たっては、社会教育行政を包括的に捉えるというような視点ではなく、各論としての有効性について論じることになることを最初に断っておきたい。

## 2. 社会教育行政が取り組むべき課題

今日の社会教育行政には前述したような深刻な問題状況があり、そこに今後の社会教育行政に強い影響を与えるような課題が潜んでいると考えられる。従って課題を明らかにすることは、これからの社会教育行政が向かう方向を示すことにつながると思われる。多様な課題があるが、本稿では以下の4点に絞って問題を提起したい。

まず第1の課題として指摘したいことは、社会教育行政が生涯教育とりわけ成人教育を具体化するものとして機能する場合、社会教育の目的や目標、あるいは社会教育で必要とされる学力の獲得をどのように達成していくのかという問題である。公教育としての社会教育が、組織的、体系的かつ継続的に実施されるためには、そこに求められるべき目的、目標や学力観があるはずで、この学力観は評価と密接に結びつくものとして考えるべきではなかろうか。

それは学校教育で国家基準とされる学習指導要領のように、一定の拘束性を持ったものではないであろうが、公教育としての社会教育に必要とされる学力観もまた存在すると考えるべきであり、必要とされる学力観が明確にされ、その獲得を具体化するような組織的、体系的かつ継続的な教育機会が設置されなければならないと言えないだろうか。

社会教育の特性が非定型であるが故に、学力観が必要でないというような主張では、学力の進展というプロセスが客観的に評価され難く、今日のような評価社会からは距離を置くことになってしまうであろう。結果として行政評価から見放されたような場合の社会教育行政は、行財政改革という時代の流れの中で埋没してしまうことになってしまうのである。

ここで必要とされている学力や評価は、学校教育に見られるような明確な教育課程によって成り立つものではない。地域性や文化の集団性の相異をふまえて、住民にとって必要とされる学力とは何かを示されることによって、社会教育行政の内容が決定されていくべきだと考える。

学力観を示してはじめて社会教育行政における評価が可能となるのである。また評価の対象は社会教育行政が実施している事業だけでなく、前述したように、一般行政における社会教育的事業もまた評価の対象になることについても留意しなければならない。このような形で、社会教育行政で必要とされる学力観を示し、評価を実施することが第1の課題だと考える。

第2の課題としてあげることは、公教育に対する社会的担保の確保という問題である。

新教育基本法においても、社会教育等の生涯学習活動で得られた学習成果を社会還元していくことを求める考え方が示されている。このことは協働型社会における「新たな公共」を構築していく点で意義のあることに違いない。ただここで重要なポイントを見落としてはならないだろう。それは「新たな公共」のような市民的公共性に基づいたサービスを社会全体が求めるならば、その実現のためには市民に対する行政による公的担保が保障されねばならないという点である。市民の自主性や自発性の領域に社会が義務や責任を求めるのであれば、行政の役割はそれを支援する義務と責任があるからである。行政の義務や責任が明確に公開され、具体的に支援体制が形成されねばならないと考える。たとえば「新たな公共」を担い得るような人材の育成、各種の教育機会の保障や教育活動基金の提供等の公的担保が実現されることによって、社会教育行政は公教育としての責任を果たすことになる。市民の生涯学習活動支援という点こそ、社会教育行政が求められている最大の課題であると言わねばなるまい。

次に第3の課題として提起したいことは、社会教育行政と地域コミュニティとの関係をより密接にすべきであるという点である。これまでの日本の社会教育行政は、地域コミュニティの基盤形成に関わる教育力や学習力の育成を図ってきたという歴史的過程があるが、今後、地域コミュニティの形成・発展に関わって、社会教育行政をどのように進めていくのかということ、教育方法と内容の両面から検討を加えなければならないと考える。この問題は単なる社会教育行政の方法と内容の改善という次元の問題ではなく、日本の教育システムや行政体系の中で社会教育行政が置かれるべき位置についての検討につながり、システム論やプログラム論の立場からもアプローチする必要がある。

この問題を考える場合の1つのテーマとして、社会教育施設の管理と運営に関わる問題がある。たとえば公民館が我が国においては地域コミュニティの形成と発展に重要な役割を果たしてきたが、いまや公民館の管理と運営の実施者を巡って論議されている。実は公民館の位置づけこそ、我が国の今後の社会教育行政に一定の方向を明示する可能性を持っていることに気がかねばならないのである。

問題は指定管理者制度だけではない。総務省を中心に進められている新しいコミュニティづくりと密接な関連性を持っている。このことを考える上で参考になる事例が発生しており、たとえば指定管理者制度が適用されていない地方公共団体で、福岡市<sup>4)</sup>、北九州市<sup>5)</sup>、枚方市等に見られるのであるが、社会教育施設が市民コミュニティ施設や福祉施設として運用されていくケースがある。こうした地方公共団体の動向は、今後の社会教育行政に強い影響を与えるものと予想される。

指定管理者制度の導入か否かに関わらず、地域コミュニティの拠点である公民館のような社会教育施設が確実に変貌させられているといった事実があり、このことから社会教育行政と地域コミュニティの関係をどのように捉えるべきかが早急に検討されねばならず、一般行政における社会教育的事業の位置付けをも明確なものにしていく努力が必要だと考える。

第4の課題として指摘すべきことは、社会教育と学校教育の協働化の推進の問題である。新教育基本法の第13条においても、学校と地域だけでなく、家庭も含めての連携と協力が必要とされており、今後の社会教育行政の重要な課題の1つとなっている。このことに関わる問題提起は本紀要の前号<sup>6)</sup>で示しているので本稿では詳しいことは省略するが、その後の動きもあるので若干の意見だけを述べておきたい。

社会教育と学校教育の協働化の問題は、「学社連携」や「学社融合」といった形で1990年代後半以降の重要な教育政策課題となり、学校と地域コミュニティの関係にまで発展している。この問題を社会教育行政の立場からみるならば、「学社連携」や「学社融合」といった発想は言うならばプログラム上の問題であり、これまでは社会教育行政の役割の拡大といった認識で受け止められてきた面がある。「学校でも、いよいよ社会教育の出番が来た」といった意見が社会教育関係者間で聞かれたのであるが、果たして事実と今後の動向はそうなのであろうか。

たとえば地方公共団体に所属する社会教育主事に、学校教員出身者が充てられ(実は筆者もそうだったのであるが)、一般行政職員出身の社会教育主事の数が減少傾向にあるといわれる。

社会教育行政にとってプロパーな人材、専門的な社会教育職員の人数が減少しているとされる。調査統計による正確な実数が把握されていないが、こうした傾向が我が国全体で進展しているのであるとするならば、「社会教育職員」という人的機能に基盤を置く社会教育行政が、確実に変質していることになるであろう。言うならば、社会教育と学校教育の協働化の流れは、社会教育行政に「学校」という新しい学習場所を与えた代償として、社会教育職員のあり方を変質させたといっても過言ではないだろう。

この問題は、今後の社会教育行政について検討する上で重要な事項であると考えられる。また中央教育審議会において生涯学習教諭を置くというような提案があったようであるが<sup>7)</sup>、ここで私見を述べるならば、学校の教員が社会教育の仕事に携わるというのではなく、プロパーとしての社会教育主事を学校に配置すべきだと考えている。生涯学習教諭に与えられるであろう仕事を想定するならば、一般的な教員が社会教育の仕事も兼ねることができるというような簡単なものではないということを強調しておきたい。

こうした視点から今後の社会教育行政が取り組むべき課題についてまとめると、社会教育としての学力観を示し、評価を実施すること、公教育に関わる社会的担保を確保すること、地域コミュニティの形成に関わって社会教育の立場を明確にすること、社会教育と学校教育の協働化を推進させることの4点になる。

この4点の中で、本稿では、の学力と評価に関わる問題についての具体的な問題提起をしたい。なお、についてはこれまでにいくつかの論文を発表しており<sup>8)</sup>、については現在研究中であるので、まとまった段階で論文として公表したいと考えている。また、については本紀要の前号で論じたことは前述したとおりである。

### 3. 社会教育行政と学力の問題

#### (1) 社会教育行政で必要とされる学力

「公教育」の場としての社会教育に求められることは、人々にとって必要とされる学力が獲得できるような場を提供するという支援であり、そのことに関わる奨励と学習環境の醸成を図ることにほかならないと考える。そのためには社会教育行政の場で人々にとって必要とされる学力の内容が明らかにされることが不可避となる。たとえば地域コミュニティというフレームの中で実施される社会教育行政においては、当該地域住民に求められる学力の内容が明示されなければ、社会教育行政の場で何を学ぶべきかということが見えてこないということである。

ここでいう学力はあくまでも当該地域の文化的要求によって明確にされるべきものであり、いわゆるリテラシーとして示されるべき事項である。ただし地域によって課題が異なり、住民の意識が異なるのであるから、学力そのものが一定のフレームとして共通に存在するものではないことを明確にしておく必要がある。

ところで国際社会においては、成人(市民)にとって必要とされる学力の国際標準を示そうとする研究が進んでおり、「キー・コンピテンシー」という新しい概念が提起されている。

次にこの「キー・コンピテンシー」という概念について説明し、リテラシーの役割と社会教育との関連性について、若干の考察を試みたい。

近年、OECDを中心とした国際標準の学力を求めるプログラムが明らかになりつつある。生涯学習を提唱している国際機関であるOECDにおいて、「コンピテンシー(コンピテンスの集合的概念)」という用語が登場したのは1999年から2003年にかけてのデセコ・プロジェクトにおいてである。生徒対象の国際学力調査としてPISA(15歳対象)やTIMMS(13歳対象)が既に実施されており、成人を対象とした調査にIALSやALLSがあった。これらの国際調査の基本概念を明確にする必要性から、各国が目標とする学力や生涯教育の視点からの成人能力を定義する基本概念が求められ、認知科学的アプローチによって「キー・コンピテンシー」という新しい概念が規定された<sup>9)</sup>。

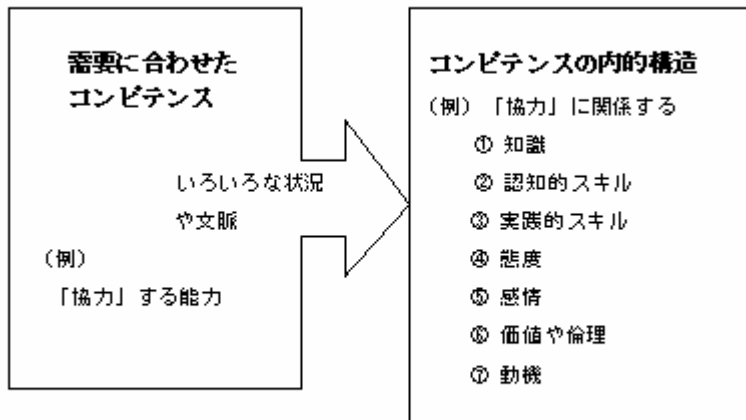
デセコ・プロジェクトは、国際的に共通する能力としての「キー・コンピテンシー」という概念を確認し、教育の評価と指標の枠組みを開発することが目的であったが、国立教育政策研究所で「キー・コンピテンシー」の研究に当たっている立田慶裕は、そこで提起された問いかけが2つあったという。

「第1に、読み、書き、計算能力と別に、知識や技能以上のどんな能力(コンピテンス)が個人を人生の成功や責任ある人生へと導き、社会の挑戦に対応できるようにするのか。なかでも、社会、経済、政治や家庭、あるいは個人の成長や人間関係を含めた生活の多様な領域に参加し、人生を成功に導く重要な能力のセットというものがあるのか。もしあれば、そのなかでも重要な鍵概念、キー・コンピテンシーをどのように理論的に正当化し、開発し、育み、評価するか。第2に、社会的・文化的な条件、あるいは年齢や性、階層、専門的活動などと関係な

く、どの程度キー・コンピテンシーは普遍性を持つか。国ごとに、地域ごとに妥当性を持つか。どんな状況や場所で、若い時、職場に入り、昇進する時、家族を作る時、引退する時など生涯の各段階でどんなコンピテンシーが特に重要となるか。ここでコンピテンスとは、『特定の状況のなかで（技能や態度を含む）心理社会的な資源を引き出し、動員することにより複雑な需要に応じる能力』とされ、多様な状況に対応し、各国の教育政策に共通するキーとなる複数のコンピテンシーが何か、その理論的統合が行われたのである。<sup>10)</sup>と立田は述べている。

さらに立田は、「コンピテンスという考え方はホリスティックな（総合的な）概念であり、理性感情が生命上関連しあっているという考え方から生まれている。また、個人のコンピテンスは、動機付けから態度や技能、知識とその活用に至る構成要素からなる資源を持つだけでなく、資源を必要に応じて、複雑な状況でも適切に活用する能力を含む。」というようにコンピテンスを説明している。コンピテンスの構成についてD.S.ライチェンらによって示されたものが図1である。

図1 コンピテンスの構成



出所：D.S.ライチェン他（2006年）、立田慶裕 訳

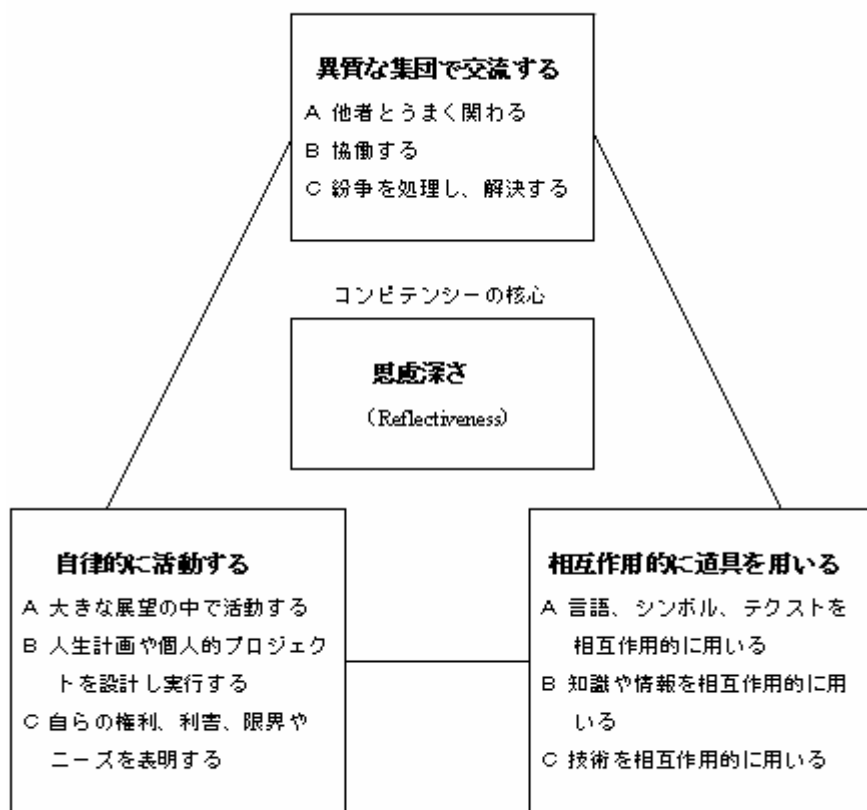
コンピテンス研究の中でデセコ・プロジェクトが辿り着いた先が「キー・コンピテンシー」である。コンピテンスの集合的概念であるコンピテンシーのなかから最も重要だと考えられる概念を3つ選択し、それを「キー・コンピテンシー」としたのである。

OECD レポート（翻訳書としては『キー・コンピテンシー』, 明石書店, 2006年）は、こうして開発された「キー・コンピテンシー」について、3つの基本的カテゴリーとコンピテンシーの核心としての Reflectiveness（思慮深さ）でもって構成されると説明している。

3つの基本的カテゴリーとは、社会的に異質な集団で交流する力、自律的に活動する力、対話の方法として相互作用的に道具を活用できる力をいう。

「社会的に異質な集団で交流する力（人間関係のコンピテンシー）」とは、「集団生活に参加し、社会集団を形成し、社会集団の中で有能にふるまう力」を示すとされる。人間関係のコンピテンシー（Relationship）とも言われるが、1996年のユネスコのドロール・レポートの「生涯学習」に関わる4つのキーワードの3番目に示されている「共に生きることを学ぶ（Learning to live together）」という考え方が根底にあり、「良好な人間関係」「他者との協働」「紛争の処理と解決」の3つの構成因子があるとされる。

図2 3つのコンピテンシー



出所：立田唐裕「共に生きる社会を形成する－学力国際リテラシー調査とキー・コンピテンシー」（『部落解放研究』第170号）より

2つ目の「自律的に活動する力」は、個人形成のコンピテンシーと考えられ、「自律的なアク



ター」として捉えられている。個人形成のコンピテンシー (Autonomy) とも言われ、ドロー  
ル・レポートで示された4つのキーワードの「人間として生きることを学ぶ (Learning to be)」  
という考えから成り立っているとされ、「大きな展望の中での活動」「人生計画とプロジェク  
トの設計・実行」「権利、利害、限界やニーズの確保と主張」の3つが構成因子である。

3つ目の「道具を相互作用的に用いる力」とは、道具活用のコンピテンシー (Tool) ともい  
うべき能力であるとされる。道具使用者と考えてもよいだろう。このカテゴリーでは「言語の  
相互作用的な活用」「知識や情報の相互作用的な活用」「技術の相互作用的な活用」の3つの構  
成因子があがる。

「キー・コンピテンシー」には、このような3つの基本的カテゴリーとともに、核心の部分  
に「思慮深さ (Reflectiveness)」が存在する。ここでも「社会空間を乗り切ること」「差異や  
矛盾に対処すること」「責任をとること」が構成因子として示されている。

立田によると、「キー・コンピテンシー」には次の3つの意義があるという。

個人の幸福と社会の発展をもたらすものとしての期待  
国際的な比較調査研究の実施による教育政策の明確化  
生涯学習にとっての意義

そして、コンピテンシーは、生涯にわたり成長し変化するものであること、年をとるにした  
がって、コンピテンスを得ていく可能性と失っていく可能性を伴いこと、各個人への社会的要  
求は、技術や社会経済的な構造の変化の結果として成人の人生を通じて変化することが予想さ  
れること、コンピテンスの発達は、青年期だけで終わるのではなく、成人期を通じても継続す  
ることを発達心理学の研究が示していること、特に考える能力と思慮をもって活動する能力は、  
枠組みの中心であり、成熟に伴って成長することがあげられている。

それでは「キー・コンピテンシー」を社会教育の学力として捉えるには、どのような形での  
学力の具体化が必要なのだろうか。つまり社会教育で必要な学力というには、どのように解釈  
していくことになるのであろうか。ここに測定可能な学力としてのリテラシーの役割が重要と  
なる。

## (2) 測定可能な学力としてのリテラシー

OECD によって「キー・コンピテンシー」と名付けられた概念は、成人にとって必要とされ  
る学力の根幹を示した。この「キー・コンピテンシー」と密接な関係があるとされるリテラシ  
ーについて、都留文化大学の福田誠治氏は、「さまざまなコンピテンシーの土台となるコンピ  
テンシーを測定可能な形にして取り出したものが『リテラシー』である、ということになる<sup>11)</sup>」  
と説明している。またキー・コンピテンシーを提唱している OECD 教育局のシュライヒャー  
指標分析課長は、「分析し、比較し、対照し、仮定し、創作し、発見する能力としての変化に適  
応する能力」を強調しており<sup>12)</sup>、こうした能力を測定可能な形にしたものをリテラシーとし、  
諸能力を形成する最も基本的な技能と考えているのである。

リテラシーについて説明するならば、元来は文字や言語の読解能力を示す用語であったが、

今日ではその概念が拡大し、ミュージックリテラシー、ビジュアルリテラシー、カルチュラルリテラシー、エスニックリテラシーやコンピュタリテラシー等が広義のリテラシーと考えられるようになった。特にユネスコによる1975年のペルセポリス宣言で、「人間の解放と全面発達のためのリテラシー」「社会の矛盾に対する批判的意識の獲得、世界変革への参加、真の人間の発達のためのリテラシー」が提起され、「変革のリテラシー」が登場したことは周知のとおりである。

ペルセポリス宣言後もさまざまな側面からもリテラシー研究が進展しているが、特にコミュニケーション能力との結びつきにおいてはリテラシーの機能が重視される。したがって「キー・コンピテンシー」の3つのカテゴリーにおいても、3番目にあげた「対話の方法として相互作用的に道具を活用できる力」に最も関係するとされる。たとえば、「対話の方法として相互作用的に道具を活用できる力」の取得を基礎学力としているPISA調査(OECD生徒の学習到達度調査)では、「読解力リテラシー」「数学的リテラシー」「科学的リテラシー」「問題解決力から成るリテラシー」を学力評価の枠組みとして位置づけており<sup>13)</sup>、リテラシーは測定可能な学力として考えられ、評価基準と成りうるものであるとされている。

ここでいう学力とは、すべての人々が社会生活で活用する実際的な能力、換言すれば生きるための知識とスキルを表している。こうした考え方を社会教育行政の場で問うならば、おおむね成人教育の領域であるが、社会教育行政の場において、どのような学力を育てるべきかという議論を踏まねばならないことになる。もちろん社会教育行政が個人の社会化を支援する機能であるという原則をふまえての議論である。

ところで新教育基本法によって我が国の教育の目的や目標が示され、教育の基本的な理念としての生涯学習が明示されたが、社会教育行政の役割は、そこで学ぶ人々にとっての自己実現の達成ということが最も重要な課題である。それは個人にとっての自己の確立と、社会の形成者をめざす自律的な営為によって成立する。それには個人の自己決定、自己責任を担うための自己学習が必要であり、結果として個人の権利と義務、責任を持つ主体である市民を育成することになる。

人々が社会教育において学ばなければならない学習とは、社会生活で活用する実際的な学習であり、それを学力観として捉えるのであるが、問題は「キー・コンピテンシー」や各種のリテラシーの獲得といった学習目標をふまえて、どのような学力を手に入れるのかということである。また社会教育行政が地域性や文化の集団性の相異をふまえて、そのことをどう支援できるのかということも問われているのである。

それには前述した「キー・コンピテンシー」と、それを具体化した各種のリテラシーをふまえて、地域住民に必要とされる学力をリサーチし、その上に社会教育計画を組み立て、さらに社会教育評価を実施することが必要となると考える。

#### 4. 社会教育行政で必要とされる評価

### (1) 学習評価の必要性

近年、社会教育行政の現場では、社会教育事業の実施が困難な状態になりつつあるという意見が急速に増加しており、それは予算の削減等の問題に起因していることは間違いない。

それでは、どうして社会教育事業に関わる予算が、特に削減の対象になるのかという疑問が発生する。換言すれば、財政当局が必要不可欠であると認識できにくいような社会教育行政の現状があるのかということになる。

今日の予算計上システムにおいては、財政当局に対して社会教育事業に関わる公費の必要性の根拠を明示することが重要であり、そこでは社会教育評価のあり方、考え方に対する観点が重要な問題となる。特に問題となるのは、社会教育事業の企画や立案の前提となる社会教育事業評価である。基本的に、評価ということがフィードバック機能を保持する経営システムの様態であるが故に、実施を終えた事業に対する評価は非常に重要な意味を持つ。

ところが、我が国の社会教育行政のあり方、進め方を見ると、こうした経営的観点が欠落している場合が多いというのが現状ではなからうか。広義の社会教育の特性、つまり自主性・自発性の尊重という観点や、社会教育の内容や方法の多様性が主張されてきており、評価という機能が社会教育にはなじまないというような考え方が以前から存在してきた。

たとえ評価を実施した場合でも、多くはアンケート等による調査であり、参加者数、学習内容や方法の満足度、学習環境に関する要望といった調査項目が中心となっている。こうした調査項目には、事業実施における学習の到達目標はどこにあるのか、何をどこまで学んだのか、また何が学習活動を阻害しているのかといった、体系的、組織的かつ継続的な学習活動に対して問うべき項目がほとんど見られなかったと思われる。社会教育事業評価の現状を考える時、評価が担うべき機能を十分に発揮しているとは言い難い面があったと考えられるのである。ここでいうところの評価が担うべき機能とは、事業へのフィードバックを可能とするような問題点の集約であり、学習の達成度（到達度）を指し示すことである。そのためには学習内容や方法に基づいた評価の指標が必要となる。このことが社会教育行政に求められる学力観と深く結びついていることは言うまでもない。

ところで社会教育行政における評価という場合、大部分は社会教育事業評価であり、地域社会教育計画の策定のように、当該地方公共団体の社会教育事業全体に対する評価（マクロ的社会教育事業評価）があれば、公民館事業計画の立案のように、特定の社会教育事業に対する評価（ミクロ的社会教育事業評価）もある。

前者のように広範で長期的な事業の場合は、時間的経緯の中で評価していくのに比して、後者の場合は、単独事業に対する短時日の評価が可能である。そしていずれの場合にせよ、社会教育評価が必要とされるのは、社会教育を進めていく上での目標や課題について、その教育・学習過程において、一定の視点や指標に立って、学習の達成度等を測定・分析し、価値判断を行うためであり、それによって社会教育が円滑に実施され、次の教育・学習目標や課題の設定

の方向性を探ることに意義がある。研究者の間では社会教育評価には学習評価と教育評価の2通りがあるとされるが<sup>14)</sup>、マクロ的社会教育事業評価という場合には、教育評価(社会教育行政の組織と運営に関する事業計画や長期的な社会教育事業)と学習評価(行政の各セクションにおける社会教育事業評価)の両方が必要であり、ミクロ的社会教育事業行政という場合の多くは学習評価(社会教育事業)の範疇で考察することになる<sup>15)</sup>。

次に論述することは、社会教育行政の新しい役割という観点からの2つの学習評価に関わる提案である。1つはマクロ的社会教育事業評価としての学習評価を行政の各セクションで実施することが、当該地方公共団体の総合行政を推進させ、行政間のネットワーク化を図っていくことになるという提案であり、いま1つはミクロ的社会教育事業評価としての学習評価を実施するためには、前述したように社会教育行政に求められる学力観を持つことが必要であること、そこに評価が持つ形成機能を働かせることが不可欠であるという趣旨の提案である。

## (2) マクロ的社会教育事業評価の実施

まずマクロ的社会教育事業評価から考えてみよう。ただし教育評価(社会教育行政の組織と運営に関する事業計画や長期的な社会教育事業)の部分については、今後、検討することとし、本稿では学習評価による行政の各セクションにおける社会教育事業評価について論じたい。

これまで述べてきたように、社会教育事業を実施しているのは教育行政だけではなく、一般行政においても広く社会教育的事業が有機的に展開されており、これらを総合的に、組織的に学習評価していくことが重要であるというのが提案の趣旨である。一般行政と住民との協働化が課題とされる今日の地方行政において、一般行政施策の中に広く社会教育の考え方が位置づけられており、社会教育的事業と考えられるような事業も数多い。このことは社会教育が潜在的に機能しているということであり、結果として行政が円滑に機能し、市民との協働化を可能としているという評価が必要である。

ところで社会教育事業と社会教育的事業とが区分される理由の1つに、憲法第89条の問題があるのだが、一般行政の当事者が自分たちの所掌事務の中で社会教育が機能しているという認識が薄いという現状にある。こうした社会教育事業の二重構造を形成した要因には、憲法上の制約というマイナス面があるだけでなく、プラス面としての行政と市民双方の成熟化現象があると考えられる。

このことを行政の側から説明していこう。今日のように行政サービスが高度化、専門化した結果、行政は多数のセクションに分化して事業を行う必要が生まれた。社会教育施策もまた専門的領域に分化して、市民に学習の場を提供することになったのである。

一方、市民の側に立って考えるならば、市民が生活課題や地域課題を学習するようになり、これまでのような社会教育行政が提供してきた行政サービスでは満足しなくなっている。自分たち自身が社会教育を組織するようになった。この動きは協働型社会の形成という動きにも適ったものである。また高学歴化した市民の学習要求は、たとえば社会教育の場としての市民大学において、受講生が高等教育機関レベル、それも大学院レベルの学習の場を求めるといった

レベルに達しているのが現状である。つまりは社会教育に向かう行政と市民の双方が成熟化し、学習内容も高度化、専門化したのである。

そこで、こうした状況に対応するためには、多様な学習機会を有機的に結合させる必要が生じる。ここに「ネットワーク化」という思想性が機能することになる。つまり行政の側において総合行政を推進する際には、この「ネットワーク化」が必要なものであり、市民の側においては生涯学習理念のもとでの新しい学習機会が創出されることになる。

総合行政という視点から、社会教育行政担当者がまず取り組まなければならないことは、所属している地方公共団体のあらゆるセクションにおける社会教育的事業を把握することである。

重要なことは、社会教育行政担当者だけでなく、社会教育以外のセクションの担当者が自分の所掌事務における社会教育的事業の存在をどれだけ自覚しているのかという点であり、またここで述べているような趣旨をどれだけ理解しているのかという点である。その上で社会教育行政担当者が、それぞれの事業に対する内容を点検することが望ましい。具体的には、行政の各セクションにおける社会教育的事業に対する調査と評価を行うことであり、それらをふまえた全庁的な生涯学習推進体制を確立することである。それには総合行政の視点からのネットワーク型の事業展開において、社会教育行政担当者自身が行政の中核的役割を果たしているという自覚を持つことが必要であることは言うまでもない。

実際には、既にこのような総合行政の視点に立った社会教育行政評価が行われている。

三重県においては、「みえ政策評価システム」が構築され<sup>16)</sup>、社会教育事業ならば社会教育事業の目的を対象、意図、結果の3要素をもって明確に設定し、上位の視点からの評価と改革を加えるという先駆的取り組みが報告されている。このシステムが稼働している背景には、政策・事業体系に基づいた「目的の体系化からの評価」と「数値目標による評価」が存在する。

それを具体的に説明してみよう。「目的の体系化からの評価」では「高齢者や障害者が活動できる環境づくり」という施策があれば、「バリアフリーのまちづくりに向けた総合啓発」を基本事業として実施することになり、その目的を以下の3要素で理解することになる。

「対象」は「すべての県民が」であり、「意図」については「バリアフリーのまちづくりが自発的な活動として進められる環境が実現している」となり、「結果」については「高齢者や障害者が、意欲や能力に応じてさまざまな活動に参加でき、いきいきとした毎日をおくっています。」となる。さらに「バリアフリーのまちづくり普及啓発事業」が継続事務事業として位置づけられ、ここでも対象、意図、結果が明示されるようになっている。

「数値目標にもとづく評価」においては、「第二次実施計画における数値目標」を設定する際には、「県民にとっての成果を表す指標に全面的に見直し」することになる。この施策の数値目標として、成果(アウトカム)を表す指標を1つ採用する。また基本事業の数値目標においては、「成果を表す指標を原則とし、活動量(アウトプット)を表す指標も容認する」と考えている。事務事業としての事業目標指標では、アウトプットまたはインプットを数値(加入資源量)として評価するのである。これと同じような考え方の行政評価システムは、宮城県等でも実施

されており<sup>17)</sup>、今後、全国の都道府県において波及していくものと思われる。

県レベルだけでなく市町村レベルでも、新しい評価の取り組みが進行している。京都府宇治市においては、2006年に「平成17年度生涯学習関連事業 自己点検・評価 調査票」を作成し、同市における生涯学習・社会教育関連事業の評価を行っている。同調査は、同市の生涯学習推進プランに基づいて、生涯学習関連事業の実施目的・目標を明確にし、その成果を点検し、それを次の事業展開に生かそうとする試みであり、同時に生涯学習推進プランの進捗状況を把握しようとするものである。こうした調査によって、各セクション(担当課)が実施する社会教育的事業をどのような目的・目標で実施しようとしているのか、具体的な指標や評価方法はどのようなのかを探り、事業効果、市民ニーズ、情報提供、市民参加等の項目を点検するのである。こうした取り組みは、新潟県新井市教育委員会等の市町村でも見られる<sup>18)</sup>。

### (3) ミクロ的社會教育事業評価の実施

次にミクロ的社會教育事業評価について若干の考察を加えてみよう。ここでは特定の社會教育事業に対する評価(ミクロ的社會教育事業評価)について、学習評価を活用するということで考察を進めたい。

これまで実施されてきた社會教育事業評価としての学習評価の多くは、社會教育の環境に対する学習者や事業実施者の意見であり、提供された学習プログラムについての感想が大部分であった。社會教育事業評価がその後の社會教育事業の実施や学習計画の企画・立案に生かされてきたことは事実であるが、事業の継続性をふまえた発達論的な評価項目が少なく、また評価項目のほとんどが学習者の満足度を問うものが多かった。

したがって個々の事業に対する学習評価があっても、それが体系性を持った評価でなかったが故に、学習者の成長や発達を客観的に測定し得るものにはならなかった。たとえば、ある事業に対する評価が高ければ、同じような内容の事業が毎年繰り返されてきたのである。このことは参加者の確保には役立ったのであるが、一方では参加者の固定化が起きてしまった。

このような傾向に対する住民の批判や不満が、社會教育行政への期待を失わせた面があることに留意する必要がある。

ここで述べたいことは、評価の高い事業を繰り返すことを批判しているのではなく、その学習内容を学習者の発達に即して開発していくことを求めているのである。つまり実施機会ごとに当該事業の到達目標を明確にし、そのためのプログラムづくりを進めることが重要だと指摘しているのである。当該事業が何のためにあるのか、学習者にとって必要とされる学力がどのように獲得されたのか、あるいはされなかったのか、ということの評価として明示する必要がある。まず実施されている社會教育事業の学習内容についてを目標分析をすることである。

また学習内容そのものに対する評価に加えて、別の視点からの評価も試みる必要がある。

この別の視点からの学習評価を項目で示すと、学習活動全般に関しては、自主性・自発性・自立性 計画性 発展性 公開性 社会参加性・社会貢献性がある。また学習活動によって期待できる効果という点で、個人の目標達成度 学習レジネスの形成度 課題提

起や波及効果の有無等といった項目があげられる。学習活動団体を評価する場合は、集団形成度 個人のニーズの充足度 集団としてのプレゼンテーション能力 他者の共感度 組織の拡大への効果等が項目となる<sup>19)</sup>。こうした学習評価以外に、近年、学校教育で実施されている評価基準に、学習者の関心・意欲・態度、思考・判断、技能・表現、知識・理解といった観点があるので参考にする必要があろう。

評価の種類を機能面から区分すると、診断的評価、形成的評価と総括的評価の3種類がある。この中で今後の活用が最も期待されるのが形成的評価である。形成的評価においては、当該学習の基本的な学習目標を到達目標として設定し、そこに至る学習過程をフローチャートで表し、それを分析することになる。徹底した目標分析が重要だと考えられている。形成的評価が「自己教育力」の育成という点で大きな効果があることが分かっており<sup>20)</sup>、社会教育のように集団活動の中で個人の成長を促進するような教育領域においては、この形成的評価の機能を活用することが有効であると考えられる。この「自己教育力」という考え方は、実はキー・コンピテンシーとつながるという指摘もあり<sup>21)</sup>、今後の社会教育行政の場で育成することが必要とされる基本的な学習力であり、それゆえに形成的評価の活用が図られるべきであろう。

## 5. まとめ

これまで社会教育行政を推進する上での新しい課題として、住民の学力形成の問題と社会教育行政に対する評価の問題を中心に論じてきた。とりわけ国際標準の学力とされるキー・コンピテンシーの概念が重要であること、この概念を社会教育行政の中で具体的な学力として示すことが必要であることを述べてきたが、こうした課題を解く手がかりとなるのが各種のリテラシーであるということが判明している。

またリテラシーが測定可能な学力として存在するが故に、評価の実施にも援用できるという利点もある。社会教育行政にとって、いま一番求められていることの1つが、この評価への取り組みであると考えられる。評価を明確にしない限り、社会教育行政を発展的に捉えることが難しいことを認識する必要がある。学習活動の評価を明確にすることは、学力の実態を知るための基準を求めることであり、学力の実態を把握することによって、不十分な学力を補う次の学習プログラムが準備できることになる。さらに評価は行政自身の施策や事業の点検を可能にし、行政の総合化を進める機能として重要な役割を果たすことに気付かなければならないだろう。

本稿では、社会教育行政に必要とされる学力と評価の問題を中心に考察を進めてきたが、この問題を明確にすることが、社会教育行政の新しい展開の第一歩であると考えている。

公教育に関わる社会的担保の確保に関わる問題、コミュニティ形成に関わる問題、学校教育との協働化の問題等、社会教育行政が取り組まねばならない課題が多いが、「民主的市民性のための教育」の場としての社会教育行政を確固たるものにしていくことが必要である。「明日の市民のための学力」を育むという目標に向かって、社会教育行政の意義について再確認しなけれ

ばならない。

- 注1) 「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」(総務省自治行政局行政課 2004年12月)等の資料が参考になる。
- 2) 『平成17年度 社会教育基礎データ集』(国立教育政策研究所社会教育実践研究センター, 2006年4月)等
- 3) 瀬沼克彰『行政の生涯学習化の方向 - アイデアとしくみを考える - 』(『社会教育』第598号, 全日本社会教育連合会, 1996年4月, pp.6-10)
- 4) 「コミュニティの自律経営に向けて」(福岡市, 2005年4月)
- 5) 「北九州市地域協働推進体制」(北九州市, 2005年3月)
- 6) 『天理大学生涯教育研究第10号』(天理大学人間学部生涯教育専攻, 2006年3月)
- 7) 「家庭・地域の教育力向上に関する特別委員会 審議状況について」(中央教育審議会, 2006年6月, p.24)
- 8) 「生涯学習を支援するファンドのシステム化に関する考察」(『日本生涯教育学会論集 第26号』, 日本生涯教育学会, 2005年7月)ほか
- 9) ドミニク・S・ライチェン、ローラ・H・サルガニク 編著、立田慶裕 監訳 『キー・コンピテンシー 国際標準の学力をめざして』(明石書店, 2006年5月)
- 10) 立田慶裕「共に生きる社会を形成する - 学力国際リテラシー調査とキーコンピテンシー - 」(『部落解放研究』第170号, 2006年6月, pp.4-5)
- 11) 福田誠治『競争やめたら学力世界一』(朝日新聞社, 2006年5月, p.220)
- 12) A・シュライヒャー「日本の教育が見える」(国立教育政策研究所, 2004年3月)等に見られる考え方。
- 13) 国立教育政策研究所 監訳 『PISA 2003年調査 評価の枠組み』(ぎょうせい, 2004年5月)を参照
- 14) 「社会教育主事のための社会教育計画 」(国立教育政策研究所社会教育実践研究センター, 2002年3月, pp.77-109)
- 15) 拙著『社会教育計画ハンドブック』(八千代出版, 2004年10月, pp.169-176)
- 16) 「平成15年度 生涯学習・社会教育事業事例集」(国立教育政策研究所社会教育実践研究センター, 2004年3月, pp.79-81)
- 17) 前掲書16のpp.82-84
- 18) 前掲書16のp.80
- 19) 前掲書15のp.172
- 20) 梶田勲『ブルーム理論に学ぶ』(明治図書, 1986年5月)ほか多数の参考図書がある。
- 21) 前掲書11のp.225