

社会教育における 学級・講座プログラム計画理論に関する研究動向 —市民参加の視点から—

赤 尾 勝 己

1. はじめに

今日いくつかの自治体の社会教育施設において市民企画講座が実施されている。本稿では、そうした市民企画講座の背景にある理論について、社会教育分野の学級・講座プログラム計画に関する先行研究を概観しながら、教育内容編成の主体のあり方の問題と絡めて整理してみたい。周知のように、日本では、学校教育分野で、国家教育権論と国民教育権論が対立・葛藤を起こしている。1960年代の高度経済成長期を経て、日本社会では学校教育を舞台とした教科書検定や全国一斉学力テスト関連の教育裁判が行われた。そこでは教育の主体を国家に求める文部省側の国家教育権論と、教育の主体を教師を中心とした国民に求める国民教育権論の相克が見られた。社会教育の分野でも、前者に連なる行政社会教育論者と、後者に連なる民主社会教育論者での教育内容編成権をめぐる言説の対立が見られた。本稿では、双方の論理の狭間で、社会教育施設における市民参加による学習プログラム計画がどのように論じられてきたのかを観ていきたい。(注)

本稿での社会教育施設は公民館を対象とする。また、論者によって「市民参加」や「住民参加」という言葉があり、国民教育権論に連なる民主社会教育論者は地域住民に根ざすことに力点を置いた「住民参加」を使用する傾向にあるが、筆者は、今日、地域住民の行動範囲が広域化している状況に鑑み、「市民

参加」という言葉を使用する。また文中において、「プログラム企画」、「プログラム計画」という言葉があるが、筆者は後者を採用するものの、双方の意味するところは同じである。先行研究の引用はすべて原文に忠実に再現することにした。

2. 1950年代の学級・講座プログラム計画理論

社会教育法が1949年に制定されて間もない1951年に文部事務官の金田智成と相引茂が『社会教育の理論と方法技術』を刊行している。その二人が社会教育の企画と活動について、アメリカの成人教育学の成果を交えながら、次のように述べている。

「社会教育の目標はしばしばのべたように、

1. 個人の生活意識の啓培（個人の自覚と教養を向上させる）
2. 社会の生活秩序の改善（社会生活の改善，生活内容の充実を図る）

個人的立場から 関心（Interest） Personal affairs- 生活意識

活動（Activity） Home affairs- 家庭問題

社会的立場から 要求（Need） Social affairs- 生活秩序」

である。（金田，相引464頁）

ここでは「個人の関心，活動，要求を正しく掴み，これを進歩改善するための施術を立てる。そのためには次のような方法によつてこの企画立案の操作を展開する。」（同書465頁）ことが目標となる。この目標を満たすために，1. 環境的条件の調査（個人存在の基礎背景を把握するために），2. 個人調査，3. 問題の摘出（生活課題の発見），4. 問題の整理（生活課題の配列），5. 主題の決定（如何なるテーマを成人講座にとりあげるか），6. 活動の展開（決定された各主題に対する教育活動の課程即ちカリキュラムの決定），7. 評価，が必要とされる。その後，こうした7段階からなる職員用のマニュアル化されたプログラム計画の手順に沿って，国内外での実例が提示されている。（同書465-482頁）

そして，デューイ（J .Dewey）（本文ではデューイと表記されている）の

言う「生活即教育」が社会教育にもっとも適切にあてはまり、「日常の生活の仕方そのものを合理的に行うということが、社会教育のアルファであり、オメガ^(ママ)でなければならない。」（同書483頁）と論じている。つまり「……問題は先ず何といつても解決を必要とする問題（生活課題）を発見してくるということが根本である。そして次にはこれを解決する方途を見出すということ、これが社会教育の定石である。」（同書484頁）と論じる。ここには、デューイに代表される戦後の経験中心主義の教育思想が、社会教育のプログラムづくりに大きな影響を与えていることが看取されよう。

その3年後には、文部省社会教育局編による『社会教育の方法』が刊行されている。本書では、社会教育関係団体で企画される講座についての大枠が述べられている。これは今日の地域団体による学級プログラムの企画においても通用する手続きである。そこでは、婦人会や青年団などの社会教育関係団体におけるプログラムの立案者として、プログラム委員会、指導者、メンバーが挙げられている。プログラム委員会については次のように述べられている。

「プログラム委員を任命し、プログラム委員会をつくることは、各種の団体^(ママ)におて採用せられるようになった。プログラムを立てることについては、グループのメンバーの全員が責任をもたなければならないことではあるが、プログラムに関する専門委員会をつくり、プログラムについての専門的な研究を進め、プログラムの立案に当たることは、効率的なやり方といえよう。」（文部省社会教育局編159頁）

そして、団体のプログラムをたてる際に第1になされなければならないこととして次の8点が挙げられている。（同書159-160頁）

1. メンバーの関心、興味、欲求をよく知ること。
2. グループ目的^(ママ)とするところを考えること。
3. 地域社会の自然的、人文的事態^(ママ)をは握し、立地条件、地域社会の求めるもの、グループの地域社会に対してもつ役割等について調査すること。
4. ゆたかな内容を持ち、個人とグループの発展をもつプログラムであること。
5. 直接又は間接にグループ・メンバー全員が参加し、責任をもつプログラム

であること。

6. 季節、期間、日時、日程、全体計画との関係を考慮すること。
7. 予算関係について計画をたて、設備や用具について考慮すること。
8. プログラムの支援について適当な準備期間をもち、実施上における変化を考慮すること。

そして、グループでプログラムが計画されていく過程について次のように述べられている。

「グループ・メンバーの興味、関心、欲求は、それが原因になってグループが結成されるが、他面においてメンバーの興味、関心、欲求が、そのグループの活動の上にどのように反映するようにしたらよいかということが、プログラムを立てることに重要な意味をもつ^(ママ)ている。興味、関心、欲求は、(1)質問表等文書により、(2)集会における発表により、(3)その両者を併用して知ることができる。プログラム委員の務めには、メンバーの興味、関心、欲求がどんなであるか、どう考えているかについて、ひき出して、これを総合し、組み合わせ、相互の話し合いにより、討議を進めて、共通点、一致点を発見する点がある。これらの一致点は、すべてのメンバーの一致ということは困難な場合が多いので、うちとけた話しあい、討議をして、全員の一致点を求めてプログラムの作成をなすべきである。」(同書160頁)

この時代において、文部省社会教育局が、プログラム委員会での話し合いを民主的な営為として位置づけ、その協議過程での葛藤を想定していることがわかる。さらに、よりマクロな地域の諸条件をプログラムに反映させる必要性について次のように述べている。

「どのような機関、施設、団体がもつプログラムでも、それらが存立している地域のもつ立地条件、環境に支配されるし、また、これを考慮してプログラムを立てなければならない。また、地域社会の総合社会計画ということを考慮し、その一環として役立つプログラムが立てられることが望ましい。」(同書160-161頁)

ここで、文部省社会教育局自身が、当時のアメリカの成人教育プログラムの

計画方法を摂取しながら、プログラム計画委員会を作ることの民主的であるとして勧めている点は興味深い。また、よりマクロな地域社会の総合社会計画との整合性を意識するように述べている点も首肯できよう。一方、公民館の講座については「公民館運営審議会、講座構成委員会というような委員会をつくり、多くの人々の意見殊に受講生の希望、欲求が反映できるようにし、運営に参加させるようにすることが望ましい。」（同書168頁）と市民参加を勧める萌芽も見える。そして、公民館の事業計画案を公民館運営審議会にかけて審議する必要があると論じている。（同書169頁）

しかし、今日のほとんどの自治体では、事前に公民館運営審議会に講座の事業案をかけて審議することは行われていないのではないだろうか。筆者が委員として参加している豊中市の公民館運営審議会では、事業が行われた後の事後報告が行われ、そこで終了した講座の様子や参加者数について議論されている。

同書ではプログラムの評価について、次の13項目について評価し、実施後での反省の資料とすることを勧めている。（同書170-171頁）

1. プログラムは、目標とした事業の線にそって実施せられたか。その目的は、どの程度に達成せられたか。
2. 準備は、充分になされたか。
3. 時期、期間、日程、会場の選択はよく行われたか。
4. 資料の準備は、よかったか。
5. 指導者の人選、その指導方法はよかったか。
6. プログラムは、円滑に進行したか。
7. グループの全員は、協力的であったか。
8. グループの全員は、充分責任を果たしたか。
9. 委員会の種類、委員の人選はよかったか。
10. 委員会の活動は、充分になされたか。
11. プログラムに欠陥はなかったか。
12. プログラムは、全員に興味をもたれたか。
13. プログラムの運営は、うまくいったか。プログラムは、全員に対して興味

の発展を示したか。

ここでは、9と10のようにプログラム委員会の活動についての反省の必要性が挙げられている。このように、この時期の文部省は、デューイが強調する「生活課題の解決」を社会教育の目標として、職員が個人調査と地域調査を行い、学習内容を設定していくことの必要性を論じる一方で、地域団体による講座プログラムの企画に際して、プログラム委員会の設置を勧め、そこでメンバーの意向を汲みながら十分に協議して決めることを述べている。ここには今日につながる市民参加の萌芽が看取されよう。

3. 1970年代以降の学級・講座プログラム計画理論

前節では、一部の開明的な文部官僚による、アメリカの成人教育研究の成果を取り入れた、市民参加による学習プログラム計画理論が提示された。これが各自治体で本格的に展開されるのは、1970年代まで待たねばならなかった。

3-1. 職員主導のプログラム計画理論

社会教育界では、学習プログラムを当該市町村の「中・長期事業計画」（複数年次事業計画）、「年間事業計画」（単年度事業計画）の下位に、個別事業計画として位置づけるオーソドックスな考え方がある。その例として、松裏義亮は、大前提として、社会教育の学級や講座は「独立してあるべきではなく、社会教育の全体計画のなかに位置づけられるべきことは、自ら明らかであろう」（松裏184頁）と述べる。ここでは学級に着目して述べられているが、その企画運営に際して①全体計画への位置づけの段階、②開設準備の段階、③学級運営の段階、④反省評価の段階の4つを考えている。（同書187頁）

これは行政側の論理としては自然であるが、実際の学級や講座は必ずしも社会教育の全体計画を意識して作られていないのではないだろうか。それは社会教育実践が、社会教育行政から相対的自律性を有していることによる。学級の開設準備の段階において、松裏は、その開設までの準備を担う役割を準備委員会等に移すことを提案する。その役割として、①学習のねらいと学習課題の設

定、②開設期間や時間、場所等の決定、③対象の決定と受講者の募集、④講師・助言者名簿の作成、⑤学習組織の編成、⑥経費についての企画、⑦開会当日のプログラムの作成と運営の7点が挙げられている。（同書190-191頁）

松裏と同様に清水幹夫は、基本構想、長期・中期計画、年間計画、各事業計画の4層で考え、学習プログラムを第4層として位置づけている。（清水138頁）その理由は、「このような計画性を欠くならば、たとえ一つの事業が成功しても、それが点に止まり、線から面へ、つまり地域の社会教育活動に拡がり根づいていかないからである。」（同書138-140頁）ここで清水は、「社会教育事業の多くは、公費支出をとまなうため行政は住民に直接的責任を負い、適正な事業計画、実施を遂行しなければならないのは当然である」（同書137-8頁）り、「地域の実情に即して計画的に積み上げていく長期・中期の展望を持つことが必要である」（同書138頁）と論じる。

近年では、坂口緑が、学習プログラムを、自治体の社会教育計画あるいは生涯学習推進計画の中に位置づけられる第3の計画としてとらえている。つまり、第1が中・長期計画であり、第2が年間事業計画（単年度事業計画）であり、第3が個別事業計画（学習プログラム）である。したがって、学習プログラムの主体が誰であれ、社会教育計画に含まれる学習プログラムは、「中・長期計画や年間事業計画と、個別の学習内容や方法、形態が一貫した方針のもとに立案されなければならない」（坂口103頁）と言う。このような一貫性を坂口は「プランニングとプログラミングの整合性」（同書103頁）と呼んでいる。

その学習プログラム立案には、次の3つの準備作業が必要とされる。第1に、プログラムを実施する自治体の地域特性を把握することである。これは市区町村の地勢、地理的条件や地域住民の生活状況の特徴、さらに学校や社会教育関連施設の種別や数などの教育文化的環境およびその特徴を列挙することにより可能となるものである。第2に、学習者の学習ニーズの把握である。このためには、社会調査や事例研究、過去の統計資料や日常的、経験的に蓄積された各種統計の活用などが考えられる。第3に、すでに行われている事業の現状と課題を把握する手続きが求められる。現在行われている関連事業を列挙して、そ

これらの現状の問題点や課題を分析することで、次年度の計画につなげていくことができるのである。(同書105-6頁)

これは、学習プログラムが、自治体全体の計画の下位に位置づくものとしての整合性を重視したシステマティックなプログラム計画理論だと言ってもよい。しかし、実際に職員が自治体での上位の計画書を意識して学習プログラムを計画しているどうかはケースバイケースであろう。

3-2. 市民参加によるプログラム計画理論

1972年に刊行された田代元弥、岡本包治編著『新社会教育論』第一法規（執筆担当者不明）では、まず生活課題の学習化を図るための「社会教育の立てるプログラムは、これを並列的に並べるだけしか考えられていないようである」（田代、岡本編著101頁）という現状に対する不満が述べられている。それは「単なる番組の寄せ集めでなく、学習課程としての構造があるかどうかの検討」（同書103頁）が必要であると述べている。そこで「学習者を企画立案の過程で多少なりともその中に自分がいると思わせることはよいことであり、さらに何らかの形で企画の作業の一端にふれさせることができれば、いっそう有効であるのは確かである」（同書102頁）と、学習プログラムの作成過程に学習者を参加させることの意義が説かれている。その企画メンバーとして、「まず第一に、想定する学習の対象者の真の対象、代弁者となりうる人、第二に、学習に対し、主体的に取り組もうという意欲を持っている者」が想定されている。さらに住民のほかに社会教育主事や公民館主事といった「企画の進め方」や「プログラム編成」の専門家や研究者や実践者に学習内容の専門家として企画に加わってもらうことが効果的である」（同書102頁）としている。

同書ではPTAの婦人学級の準備・企画委員を一般公募し、構成した事例が紹介されている。一般に、こうした学級は団体が担当委員会を設けて開設するが、それが利点となる面もあるが、欠点となる面もある。その学級を担当する委員会の何人かの意欲的な姿勢が、「いつのまにか年間に消化しなくてはならない仕事になってしま」（同書104頁）い、マンネリ化していくからである。そ

こで「このような団体の持つ弱点を克服するひとつの方法として、一般公募による委員の構成は有効である」（同書104頁）と論じられている。

筆者がフィールドワークを行った大阪市女性会の委託女性学級でもそうした現象があった。大阪市内約200地域の女性学級運営委員は、毎年大阪市からの補助金を使うために地域女性学級をルーティン的に作っている観さえあった。（赤尾，2005b）ただ、そこで企画委員を女性会の外部にまで一般公募できるかという点、事はそう簡単にいくとは思えない。公募で入ってきた市民が、戦後から同団体が培ってきたエトスを勘案して、学習プログラムを企画することは難しいと言わなければならないからである。

吉川弘は、学級・講座には、自主グループが自分たちだけでは学習が進められないので公的機関に助力を求める場合と、公民館や青少年施設等が積極的に地域の住民に呼びかけて開設する場合があるとして、後者の場合、「あらかじめ参加するであろうと予測される層の代表、たとえば、青年学級や青年教室では青年層の代表、高齢者教室ならば高齢者層の代表……多くの場合、青年層代表としては地域や職場の青年グループ代表、高齢者層代表としては地域の老人クラブ代表、社教主事、教育機関の専門職員、学識経験者等で学習計画立案組織を編成」し、「学習計画の大枠を立案しておき、細かなところは学習集団ができてから、メンバーのなかから学習（計画）委員を選出し、この委員を加えて詳細をつめていくことになる」（吉川147-148頁）としている。これを吉川は、学習計画委員会と呼んでいる。そして、この学習計画委員会が具体的な学習計画を作成するにあたり、①学習者の明確化、②目標設定、③学習内容の設定、④学習方法の設定、時間の配分、⑤内容の配列、⑥教材教具の設定、⑦指導者の設定、⑧評価方法の設定、⑨学習の時期、期間、時刻の設定、⑩会場等の設定、⑪経費の積算という11項目を決めていく必要があると述べている。（同書153-168頁）さらに、立案された学習計画を実際に展開していく場合にもそのための別の組織—運営委員会—が必要であるとしている。

これはしかし十全な市民参加とは言えまい。学級・講座が白紙状態から計画されるのではなく、施設側が声をかけた市民代表と社教主事、教育機関の専門

職員、学識経験者等で学習計画立案組織を編成し、学習計画の大枠を立案して、そのあとから学習集団を入れてプログラムの細部を詰めていくからである。これは「限定された市民参加」と呼んでもよいシステムであろう。また、学習計画委員会と運営委員会が別組織で作ることができるかどうか疑問である。双方のメンバーは重なっているケースが多いのではないだろうか。

こうした行政社会教育論の系譜における社会教育プログラム計画論で、まとまった業績を残したのが岡本包治である。岡本は、学習計画(学習プログラム)を作成することが、実際の学習活動を固定化するという先入観にとらわれることがあるが、それは組みかえられて当然なのであり、そのことと無計画であることとは異なると述べたうえで、「学習プログラムは、それを作成する集団がどんな課題に取り組むのかをはっきりさせるという課題性(問題意識性)が前提となる。そしてまた、その課題についてどんな方向で取り組むのかという方向性もはっきりしておかねばならない。学習プログラムづくりとは、単なる日程づくりや表現技術の工夫の問題ではない。それは課題性と方向性に満ちた行為である。」(岡本1979:207頁)と述べ、課題と方向性が決まればそれでよいわけではなく、「多くの課題のなかから、このプログラムにおいては、この課題をとりあげ、この課題は残念ながらとりあげるのを断念しようという選択作用が不可欠のものとなる」と述べる。学習プログラムづくりとは、そうした「課題性と方向性に満ちた行為の選択である」(同書208頁)と言う。そして学習内容選択の基準として、①効果性、②効率性、③適時性、④緊急性、⑤重要性、⑥要求性の6つが挙げられている。しかし、これらの諸基準は具体的な学習プログラムの内容の決定作業のなかでは、緊急性と適時性のように、相互に矛盾した基準として機能する場合もあるのである。(同書208頁)

この岡本の指摘は、学習プログラムを作成していく際の本質を言い当てている。学習プログラムの作成が、たんなる技術的な作業ではなく、プログラムを作る複数の人たちの中で何を重要とみなすか、何を緊急とみなすかについての協議を必要としていることがわかる。岡本はさらに、学習プログラム立案上の今日的諸問題として、①学習プログラム立案組織の編成について、②学習者の

明確化について、③学習要求の把握について、④学習課題の選定、⑤学習目標の設定について、⑥学習方法、学習資料の決定について、⑦人的資源の開発と活用の7点を挙げている。①について、岡本は学習者代表を含めた準備委員会等の組織が必要とされていることを当然で異論はないとしながらも、「しかし、準備委員会制をとっているところでは、近年とくに目立つことの一つは、この組織に、住民のなかの特定人が常時出席し、自己主張を行う「準備会マニア」に悩まされることが少なくない」と指摘している。（同書213頁）これは、準備会に参加するその市民の力量や人間性に問題があることによるが、市民公募の場合にはそうした弊害が起きることが十分に予想できよう。

さらに、岡本（1998）は、生涯学習のプログラム計画に際して、①学習者の焦点化—②学習者の要求をつかむ—③学習要求の原因をつかみ内容をきめる—④学習内容を選定する—⑤学習方法や指導者をきめる、という5段階を設定している。これを遡って見ると、岡本（1988）は次の11段階のマニュアルを設定している。

1. 実施する事業の大ワクを決める。
 1. 学習者を明確にする。
 2. 事業の目的・形態・時期・場所の大ワクを決める。
 3. 担当者を決め、経費を決める。
2. 学習者参加の学習プログラム立案組織をつくる。
 1. 学習者の参画を呼びかける。 2. 立案組織のメンバーを決める。
3. 要求課題をつかむ。
 1. 学習予定者を中心として発言を求める。
 2. 各種の調査結果をも活用する。
 3. 要求把握のポイント—「学びたいこと」よりも「困っていること」を—
 4. 要求課題の共通化を図る。
4. 要求課題の整理と必要課題の発見
 1. 要求課題の整理—「削除」「併合」「改変」「活用」の原則
 2. 必要課題の発見とその編入 3. 要求課題と必要課題の関連づけをする。

5. 学習目標をつくる。
 1. 学習要求から学習目標を生むこと—迫力ある具体的目標の必要性—
 2. 魅力的な学習目標に必要な要件—達成可能性, 具体性, 焦点性, メリット性—
6. 学習内容(項目)を決める。
 1. 少量化の原則
 2. 学習項目の種類を少なめに—中心テーマ優先の原則—
7. 学習の順位を決める。
 1. 学習の発展性をねらう。 2. 学習の身近さと一般化をねらう。
8. 学習方法を決める。
 1. 多様な方法を立体的に活用する。
 2. 活動を伴う学習方法の導入—ふれあい活動も有効—
 3. 学習資料づくりも学習方法
9. 学習資料・用具を決める
 1. 指導者にレジュメや資料を求めること
 2. 担当者も学習資料を用意すること
 3. 学習用具を決めて確保すること
10. 指導者を決める
 1. 人材情報のネットワークを活用する。
 2. 地域人材の活用も図る—ボランティアにも注目する—
11. 学習時間, 期間, 時刻, 場所などを決める
 1. 多くの学習者の生活実態に合わせる。 2. 場所の固定は避けよう。

さらに文献を遡ると岡本(1980)は、これに次の4項目を付け加えている。

12. 学習課題名・事業名の工夫
13. 所要経費の確定
14. 評価視点・態勢の設定
15. 広報内容・方法・態勢の決定

一方、金藤ふゆ子(2001)は、国内外のプログラム計画理論を概観しながら、学習者・住民主体の学習プログラムに求められる基本的視点として次の10点を挙げている。(金藤2001：16-31頁)

1. 多様な準備活動の実施が、質の高い学習プログラムにつながる。
2. 学習者の特性に対応する学習プログラム編成は、対象者の明確化につながる。
3. 学習者の視点から見て到達目標となる学習目標を設定する。
4. 学習内容を精選し、その構造化をはかる。
5. 学習者による参加型学習方法を活用し、かつ情報化に対応する。
6. 計画段階からの学習者・地域住民の参画・協働の促進をはかる。
7. システマティックに学習プログラム評価を行う。
8. 学習プログラム編成に携わる関係者間のサポート体制を確立する。
9. 生涯学習のネットワークを活用した学習プログラム開発に取り組む。
10. 学習プログラム編成に影響を及ぼす操作可能な要因に配慮する。

ここで、市民参加の視点から見ると、上記の6. が関わっている。このように岡本や金藤のような行政社会教育論者にも、一定程度、学習者や地域住民の参加の視点を入れた市民参加型のプログラム計画理論が提示されていることがわかる。

4. 市民参加をめぐる議論

一方、民主社会教育論者は、プログラム計画における市民参加を一定評価しつつも、そこに内在する問題を指摘している。これは今日の状況にもあてはまる重要な論点である。

東京ではそうした市民参加の拡大を図る運動の成果が、1970年代に東京都教育委員会から出された『続・新しい学級・講座の創造をめざして』という文書で認知されている。ここでは「市民主体の学級・講座づくり」の動向が次の6項目に概括されている。(南里1982：217-218頁)

- (1) 学級・講座を行政側が企画編成して市民に与えるという従来の方式とは

違って、学級・講座づくりの主体として市民が登場しはじめている。

- (2) まず企画準備の段階に市民が参画している。
- (3) 内容の編成や実施にあたって運営委員会などの市民組織がつくられる。
- (4) 当然のことながら市民のなまの生活問題や学習要求が重視されている。
- (5) 社会教育行政にかかわる職員のあり方や姿勢が問い直される。
- (6) 学習の内容だけでなく、学習の施設や経費、資料などの貧弱な条件を、少しでも改善していこうとする取り組みが平行してすすめられる。

こうした実践については、福尾武彦(1976)による国分寺市や、荒井容子(1989)による東村山市の住民参加についての紹介がなされている。しかし、1980年代に入ると、国の公費削減策が打ち出されて、民主社会教育論者から「市民参加」は職員削減につながるという警戒論が示された。その例として「市民参加」を手放して喜べないと主張をしたのが南里悦史と島田修一である。

南里は住民参加の「講座・学級づくり」の陥穽について次のように述べている。

「……住民参加の「講座・学級」づくりが、形式的な組織・編成にながされ、住民の学習要求を十分にほりさげないままに、行政指導によって、内容編成や運営方法を薦めている事例もないわけではない。「住民参加」が標榜され、形だけの企画・運営への参加にとどまっている場合や、職務の煩雑さを補うために、委託化の傾向をもつばあいもある。この点で、社会教育職員の専門性をたかめることが、住民の生活・教育要求の内実をたかめ、住民の主体的力量の向上と結びつく視点を軽視してはならない。企画・運営に住民が参加する新しい方式の確立のために、従来の行政中心の社会教育の枠を超えて、多様で豊かな内容をもち、学習者の認識にせまる創意的な方法が、さらに模索される必要がある。」(南里1982: 218-219頁)

ここで、南里が職員の専門性を高めていかなければならないと言っている点に興味深い。というのは、今日、市民参加が標榜される時、それは往々に職員の専門性を等閑視して、市民にプログラムの計画をまかせておけばよいという論理に陥りがちだからである。問題ははたして、市民参加と職員の専門性が両

立できるかである。

一方、島田は、「参加の内実」が問題であるとして次のように述べている。

「いくつかの事例に見られるように、講座企画の過程でこころみた「住民参加」が、設定された曜日と時間に都合のついた一部の人たちによるものであり、しかもその人たちの学習関心や学習意欲によって限定されて、多くの人々の心を打つような一般性をもたない「参加」の矮小化状況は、すみやかに克服されなければならない。」（島田1987：186頁）

この島田の指摘は、筆者がフィールドワークを行っている今日の市民企画講座会議が抱えている問題でもある。そして、島田は東京都八王子市浅川地区と長野県喬木村公民館の事例を紹介したうえで、次のような論理を提起する。

「学習課題の把握、学習内容の組み立て、学習方法の工夫、そして学習活動の不断の発展、これが学習する住民の集団形成によってこそゆたかになされるものであるとすれば、それは「参加」をとおして「住民」が教育主体に育っていく過程のひとつとしてとらえられるからである。この三つの要素を組織するいとなみが社会教育実践であると仮定しておこう。学習の場への参加、学習課題の発見と学習活動の組織化、学習活動の持続的・自立的発展—これを学習者自身がつらぬくことが、「学習主体」が「教育主体」として自己成長をとげていくすじ道に立つことであり、社会教育の本質の実現にほかならない。」（同書196頁）

そして、「これまで「住民参加」というと、制度的な参加論にとどまり、行政民主化の手続きとして論じられることが多く、他方、「自主編成」というと、学習内容にかぎっての参加論や自主論になりがちであった。しかし、社会教育の主体が国民である、ということの意味を深くとらえてみるならば、国民自らが「学ぶべき」課題を自力で発見し、学習内容として編成し、学習活動を組織し、その充実と発展をはかること、その過程で職員の専門的力量による援助を求めて、相互の学び合いと高め合いを創り出し、その学習活動の展開に必要な条件を得るための行動を起こしていく全体のいとなみが、国民によって担われていくべきものなのである。こういう国民の自己教育活動の全体的な組織化が、

現代の「自主編成」論の枠組みでなければならない。」(同書204頁)と論じる。

島田は、国民教育権論の枠組みにおいて、従来の「参加」論を一步進めて、学習主体である住民が教育主体へなっていくことが社会教育の本質であり、国民の自己教育活動の組織化を枠組みとしなければならないと論じている。同時に、住民参加と職員の専門的力量の両立をめざそうとしている。(もちろんここで国際化されつつある日本社会において「国民」という語を多用しているのは問題であるが。)これは、小川利夫の言う教育対象としての「学習の主体」から「既存の教育主体の支配形態に対して批判的な新しい、いま一つの教育主体の生成を意味する」「学習主体」への移行(小川71頁)や、北海道大学グループの千田忠(1996)による住民の重層的参加による学習主体から計画主体への成長というモチーフとも通底している。

一方、民主社会教育論者とは一線を画している宮坂広作は、1970年代後半に、社会教育の学級・講座の企画において市民が参加することの意義を次のように述べた。

「最近、学級・講座の企画・運営を地域住民のなかの有志に委ねる社会教育行政当局が出てきた。そうした試みをおこなっているのは、全国社会教育行政当局のなかではほんの一部であり、まだ点の存在かもしれない。ところが、今後の社会教育のあり方を展望するばあい、この方式にはゆたかな可能性があるように思われる。」(宮坂1977:201頁)

「学級・講座を市民なり学習者がみずから企画し、運営することの意味は、……行政補助的な役割を遂行することではない。社会教育における住民の学習権を行使すべく、自分たちの学習要求を充足させるような学級・講座のプログラムを、自分たちでつくりあげるということなのである。参加する主体という点でも、これまでのような地域網羅的団体、半官半民的な社会教育関係団体の幹部などではなく、学習サークルのリーダー、市民組織の活動家が、学級・講座の企画運営に当たるようになる。」(同書203頁)

しかし、同時にそうした市民参加による学級・講座の企画・運営には次のような2つの課題があると宮坂は指摘する。

「そうした活動を担いうるだけの知的能力と余暇に恵まれた人々は、今日なお多数存在するわけではない。学習権の主体として、みずからことに当たろうとする熱意、プログラムづくりに伴うこまごました雑務を厭わない誠意は、市民のだれでもが持ちあわせている、というものではないのである。教育委員会が一般市民に呼びかけて、学級・講座の運営委員を公募するというやり方が、一部の自治体でとられているけれど、有能で誠実な市民が多数殺到するという状態はめったにないようである。」（同書203頁）

これはソーク（T.Sork）が指摘するような、成人教育プログラムの「民主的計画」（democratic planning）の弱点でもある。ソークは、アメリカの成人教育プログラムの民主的計画においても、市民が集まらないことを指摘している。（Sork, p.89）宮坂は続けて、「また、参加者の興味や問題意識、ものの考え方、価値観が多様に分化していることが多いので、学習テーマや講師の選定についてコンセンサスをつくるのがじつに困難である。政治的な立場の違いや思想・信条の対立をときほぐして、統一点を見出すというのは、市民にとって必要なことでありながら、これほど難しい課題はない。意見が食い違ったり、相手の主張がよく理解できないばあいには、当然その争点をめぐって学習をおこない、論理的に問題を究明して是非の決着をつけなければならない。それも企画のために与えられた、比較的短い時間のなかで処理しなければならないのだから、なかなか容易ではないのである。」（同書204頁）と公募市民によるプログラム計画の難しさを指摘する。ここには協議的实践者（deliberative practitioner）（Forester）としての市民企画委員の姿がある。

横山宏は、1970年代に入ってから、住民参加ないし住民主体の学級・講座づくりが台頭していることについて、「社会教育としての学習の質的な転換をも意味するものであって画期的なことしなければならない」（横山30頁）と評価している。横山は、これが「学習権を国民のものとしていく取組みであるから、それぞれの地域の置かれている状況によって、さまざまな程度のそれがあるのは当然のことである」（同書31頁）と評価している。その方式として、準備会方式、企画実行委員会方式、運営委員会方式、申請方式、委託方式、自主講座

という6つを挙げている。

筆者は、企画実行委員会方式—豊中市（赤尾2004）、伊丹市（赤尾2005a）—と委託方式—大阪市（赤尾2005b）—のフィールドワークを行ったが、横山は、企画実行委員会方式について「一つには職員の関わり方、対応などがきわめて大きく影響してくることと、もう一つには、企画委員会といったややフォーマルな組織を設けた場合、本来の公運審（公民館運営審議会、筆者注）との関係をどうするか」「いくつかの事例によれば企画委員会がやや孤立、独走してしまい、受講生がその配下におかれるという危険なしとはしない」（同書31-32頁）という問題を指摘している。また、一定額の経費を預け、学級・講座の運営その他一切をすべてまかせてしまう委託方式については、「少なくとも何をどのように委託するのか、学習としての評価等については、つねに観察し、心をくばり、それが真の意味で学習活動として展開されていくように、つとめなければならない」（同書33頁）と述べている。これらの横山の指摘は首肯できる。なぜなら、筆者が参与観察した企画実行委員会方式では、社会教育委員会や公民館運営審議会とまったく接点をもたないまま、単体で講座が企画されていたし、委託方式では、企画・運営はほとんど団体任せで実際にどんな学習が行われているかはまったく観察・評価されていなかったからである。

5. おわりに—市民と職員の関係性について—

これまで社会教育におけるプログラム計画理論の先行研究を概観してきたが、全般的にプログラム計画における市民参加に意義を見出す傾向が見られる。ただし、市民参加や住民参加の様態やその文脈、市民と職員の関係性についてみると、論者による違いが見られる。

一方では、市民のプログラム計画力の育成と職員の専門性の両立が求められているようであるが、ここで市民と職員の協働をどのように構想するかが鍵である。しかし他方では、市民のプログラム企画力の育成と職員の専門性は矛盾するという考え方もある。本節では、双方の考え方を観てみよう。

5-1. 市民参加と職員の専門性を両立させる立場

佐藤進は、住民参画が職員の役割を問い直していく契機になることを次のように述べている。

「東京の例でも、職員中心の企画から、住民参画による企画（準備会・企画委員会・企画実行委員会など）、住民自身の企画への協力（住民企画講座）、住民グループ・団体との共催、と公民館ごとに創意工夫がなされており、徐々に職員中心から住民中心へと軸足を移してきている。それがいっぽうで職員の役割を改めて問い直すことにもつながっているのであるが、単純に企画運営のすべてを住民に「丸投げ」して公民館は金だけ出すというのならあるいは職員不要論に行き着くかも知れないが、住民要望を大事にし、住民とともに内容編成をすることは職員中心の企画より以上に職員の力量と役割は重要になるといってよいであろう。」（佐藤進242頁）

ここには、住民参加によって職員が自らの力量を省察する契機となりうるという省察的实践者（reflective practitioner）（反省的实践家という訳語もある）としての職員の姿が描かれていることがわかる。

また黒沢惟昭は、社会教育計画という文脈で、職員の専門性と市民の力量の向上の両立によるイコール・パートナーとしての関係性を提起している。

「たとえば、従来しばしばみられたように、行政側が「叩き台」をつくり、委員が多少とも意見を述べて、それを多少の文言の修正程度で行政側の素案が委員会の決定案に変じてしまうなどは、極めて形式的な「市民参加」でしかない。そうではなくて、「白紙からのマスタープラン」づくりが眼目であり、委員選出も各団体の代表の外に、積極的有志の参画のために「公募」委員の選出の保障、加えて行政側が保有している情報の完全公開、会議・議事の公開性などが「コ・プロダクト」のためのミニマムな条件である。さらに、行政職員のプロとしての能力（情報収集・ノウハウの集中など）とイコール・パートナーとしてやっていくためには市民全般の一定の力量アップ、そのための学習と調査の機会の保障も不可欠である。」（黒沢735-736頁）これは巷間よく聴かれる言説である。ただし、イコール・パートナーというのは理念型であり、実際の

職員と市民の協働の場では権力関係が働くのであり、その内実に踏み込んだ考察が行われなければならないであろう。筆者が行う参与観察では、プログラム計画のテーブルにおける市民と職員双方の役割と権力関係を観ていこうとしているのである。

5-2. 市民参加と職員の専門性は矛盾するという立場

宮坂は、市民参加が必要な理由を社会教育職員の力量不足に求めている。

「……さまざまな立場を持った市民が、学級・講座の企画・運営に当たるというのは、實際上困難な問題を生み出すのであるが、ときに作業が円滑・迅速に進行しないようなばあいがあったとしても、従来のように社会教育関係職員の存念でプログラムが編成されるよりはるかにましである。……現在社会教育の専門職員とされているのは社会教育主事であるが、社会教育主事の養成、いわゆる主事講習、現職研修の実態から判断して、プログラム編成に必要な専門的力量を持っているとみられる社会教育主事は、必ずしも多くはないと考えられる。」(宮坂1977:205頁)と指摘している。さらに、「ひとつの職場にいる専門職員の数が少ない」ので、「主事同士が合議し、協力し、相互批判してプログラムを練りあげるといいう仕組みになっていないばあいが多いい」(同書206頁)ことを指摘している。

そして、宮坂は、次のように究極的には市民参加(参画)と社会教育職員の専門職性は矛盾することを論じている。

「……社会教育ほんらいの理想からすれば、住民・市民(集団)が自ら学習・文化活動を企画・運営していく状態が望ましいのであって、特定の専門職(集団)に依拠しなくても、自力で活動を発展させていくことができるようになることこそ窮極の目標である。専門職の権威に依存せず、自ら学習し、創造する主体にまで自己を形成していく市民が多数になったとき、専門職の役割はどう変化するであろうか。非民主的な社会では、社教職員は支配的な社会勢力の思想の正統性を弁証するイデオロギー官僚と化する。自己形成の営みを自覚的に持続するような市民が多数を占める民主的な社会では、社教専門職員の役割は

広汎な市民によって分散的・交代的に担われ、もはや職業としては特立しえなくなるであろう。そうだとすれば、こんにち自覚した社教専門職員の日々の営為は、専門職としての自己を将来において否定しうるような社会の創造のためにおこなわれるべきなのではあるまいか。」（宮坂1991：196-197頁。）

きわめて逆説的に職員の専門性をとらえていることがわかる。こうした市民と専門職としての職員の矛盾は、実際に市民企画講座を行う現場において顕わになることがある。吉安範純は、1989年に守口市立東部公民館で企画準備会を設けて実施しようとしたところ、部長決済の段階でクレームがつき、次のように、講座の企画準備会に住民・助言者を入れることと、職員の専門性が葛藤する事態に陥ったことを報告している。

「クレームの理由として「公民館には専門的職員がいて主催事業を企画しているではないか。なぜ、企画段階で助言者をつけたり、市民の参加を必要とするのか。職員の専門性の否定ではないか。予算書にも助言者の謝礼は計上されていないのではないか」というのが上からの言い分であった。」（吉安26頁）

こうした市民参加と職員の専門性の矛盾は、社会教育職員が学校教員と異なり、学習内容に関する専門家ではないことに起因している。そこでは、職員が学習プログラムを計画する際に、外部の学習内容の専門家に照会しなければならないという特性が看取される。そして、市民参加での学習プログラムの企画がうまくいけばいくほど、職員が減らされるという逆説的な事態に直面するのである。民主社会教育論者は、こうした事態に対して、職員の専門性を掲げざるをえないのである。これは社会教育職員の職務内容をめぐる本質論というよりも、「社会教育職員合理化反対」という党派的な労働運動のスローガンから派生しているのである。今一度、私たちは社会教育職員の職務内容を分析し、欧米の成人教育者（adult educator）との比較において、その内実が専門性を掲げるに値するものなのかどうかを学術的に検討していく必要があるだろう。（佐藤晴雄）そうした研究を経た上で、改めて社会教育関連施設における学級・講座プログラムの形成過程における市民と職員の関係性を展望できるのではないだろうか。

- (注) 行政社会教育論者と民主社会教育論者の区分については、固定した色分けにならないように留意する必要があるが、おおむね前者は(財)全日本社会教育連合会発行の『社会教育』、後者は国土社発行の『月刊社会教育』の執筆者として名を連ねている。『月刊社会教育』は、社会教育推進全国協議会(社全協)と深いつながりをもっている。

引用・参考文献

- (1) 赤尾勝己「生涯学習関連施設における市民企画講座」赤尾勝己編『生涯学習社会の諸相』現代のエスプリ第466号、至文堂、2006年。
- (2) 赤尾勝己「公民館における消費者問題講座プログラムの形成過程—市民企画委員会議への参与観察を通して—」『教育科学セミナー』第35号、関西大学教育学会、2004年。
- (3) 赤尾勝己「公民館における市民企画による環境学習講座プログラムの形成過程—「市民自主企画講座会議」への参与観察を通して—」関西大学文学論集第55巻第1号、2005年a。
- (4) 赤尾勝己「地域団体による女性学級プログラムの形成過程—〇市地域女性団体協議会での参与観察を手がかりに—」日本教育政策学会年報第12号、2005年b。
- (5) 荒井容子「東村山市における学級・講座の展開—住民企画の学級・講座の意味—」日本社会教育学会編『現代成人学習内容論』日本の社会教育第33集、東洋館出版社、1989年。
- (6) Cervero, R., Wilson, A., Planning Responsibly for Adult Education: A Guide to Negotiating Power and Interests, Jossey-Bass, 1994.
- (7) 千田忠「地域生涯学習計画化と学習内容編成—参加と「共同学習」の展開にかかわって—」北海道大学教育学部紀要第71号、1996年。
- (8) 千田忠『地域創造と生涯学習計画化』北樹出版、2001年。
- (9) 遠藤和士「専門職員不在の公民館に関する事例研究」大阪大学大学院人間科学研究科紀要第32巻、2006年。
- (10) Forester, J., The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Process, The MIT Press, 1999.
- (11) 福尾武彦『民主的社会教育の理論(上)』民衆社、1976年。
- (12) 平井康章「学習の企画・立案・評価とフィードバック」三井為友編著『学びあいの創造』東洋館出版社、1992年。
- (13) 福尾武彦、千野陽一編『公民館入門』草土文化、1979年。
- (14) 古野有隣、山本和人「社会教育事業における学習プログラムの意義・役割」岡本包治編『学習プログラム—立案、展開、評価—』ぎょうせい、1982年。
- (15) 池田秀男「生涯学習プログラム開発の基礎理論」広島大学教育学部紀要第1部第39号、1991年。
- (16) 井上講四「学習プログラムの設計」岡本包治他著『学習プログラムの技法』実務教育出版、1988年。

社会教育における学級・講座プログラム計画理論に関する研究動向（赤尾）

- (17) 金田智成, 相引茂『社会教育の理論と方法技術』斯文書院, 1951年。
- (18) 金藤ふゆ子「生涯学習プログラム編成における計画・立案の主体別にみた類型とその規定要因一」日本生涯教育学会年報第19号, 1998年。
- (19) 金藤ふゆ子「生涯学習プログラム編成における学習者・住民参加型の規定要因分析―世代間交流事業の場合―」日本生涯教育学会論集第21号, 2000年。
- (20) 金藤ふゆ子「学習プログラムの革新」白石克己, 金藤ふゆ子, 廣瀬隆人編『学習プログラムの革新―学習者がつくる学びの世界―』ぎょうせい, 2001年。
- (21) 金藤ふゆ子「事業の企画及びプログラム編成の視点と手順」『社会教育主事のための社会教育計画Ⅰ』平成14年度研修資料11-1, 国立教育政策研究所社会教育実践研究センター, 2002年。
- (22) 金藤ふゆ子「学習プログラム編成の視点」『平成16年度 社会教育主事のための社会教育計画〔理論編〕』国立教育政策研究所社会教育実践研究センター, 2005年。
- (23) 木全力夫, 則武辰夫編著『社会教育計画の理論と実践』東洋館出版社, 1996年。
- (24) 小林文人「社会教育における自由」『国民の学習権と教育自治』日本教育法学会年報第3号, 1974年。
- (25) 小林文人「社会教育政策の動向と課題」田村栄一郎, 潮木守一編『現代社会の教育政策』現代教育社会学講座第5巻, 東京大学出版会, 1976年。
- (26) 黒沢惟昭『国家・市民社会と教育の位相』御茶の水書房, 2000年。
- (27) 松裏義亮「各種事業の企画と展開」岡本包治, 山本恒夫編著『社会教育計画』第一法規, 1975年。
- (28) 宮坂広作「学級・講座計画の視点」碓井正久編『社会教育の学級・講座』亜紀書房, 1977年, 宮坂広作『現代日本の社会教育』明石書店, 1987年に所収。
- (29) 宮坂広作『社会教育の政治学』明石書店, 1991年。
- (30) 文部省社会教育局編『社会教育の方法』1954年。
- (31) 室俊司「学習者の参加」碓井正久編『社会教育の学級・講座』亜紀書房, 1977年。
- (32) 南里悦史「住民参加と社会教育計画づくり」藤岡貞彦編『社会教育の計画と施設』（日本の社会教育第24集, 東洋館出版社, 1980年。
- (33) 南里悦史「社会教育実践の成立と展開」島田修一, 藤岡貞彦編『社会教育概論』青木書店, 1982年。
- (34) 西村美東士『生涯学習かくろん』学文社, 1991年。
- (35) 小川利夫『社会教育と国民の教育権』勁草書房, 1973年。
- (36) 岡本包治『社会教育における学習プログラムの研究』（財）全日本社会教育連合会, 1969年。
- (37) 岡本包治, 山本恒夫編著『社会教育計画』第一法規, 1975年。
- (38) 岡本包治「学習プログラムの立案」辻功, 岸本幸次郎編『社会教育の方法』社会教育講座第5巻, 第一法規, 1979年。
- (39) 岡本包治『社会教育における学習プログラムの研究』（財）全日本社会教育連合会,

1984年。

- (40) 岡本包治他『学習プログラムの技法』[生涯学習テキスト4] 実務教育出版, 1988年。
- (41) 岡本包治『生涯学習活動のプログラム』(財) 全日本社会教育連合会, 1998年。
- (42) 坂口緑「学習プログラム策定の原理と論理」鈴木眞理, 清國祐二編著『社会教育計画の基礎』学文社, 2004年。
- (43) 坂本登「学習プログラムのプログラミング」佐藤守, 稲生勁吾編『生涯学習促進の方法』第一法規, 1989年。
- (44) 佐藤晴雄『生涯学習と社会教育のゆくえ』成文堂, 1998年。
- (45) 佐藤進「学級・講座事業と市民的教養の形成」日本社会教育学会編『現代公民館の創造』東洋館出版社, 1999年。
- (46) 先住昭人「学習プログラムの展開法」岡本包治他著『学習プログラムの技法』実務教育出版, 1988年。
- (47) 島田修一「社会教育における実践の検討」矢川徳光編『現代教育学』第1巻, 青木書店, 1982年。
- (48) 島田修一「八〇年代学習内容『自主編成』の原理—住民の参加による自治と創造—」(小川利夫編『生涯学習と公民館』亜紀書房, 1987年。
- (49) 清水幹夫「社会教育事業の企画・運営及び評価」木全力夫編著『社会教育計画論』(東洋館出版社, 1988年。
- (50) Sork, T., Negotiating Power and Interests in Planning: A Critical Perspective, In Cervero, R., Wilson, A ed., What Really Matters in Adult Education Program Planning: Lessons in Negotiating Power and Interests, New Directions for Adult and Continuing Education No.69, Jossey-Bass, 1996.
- (51) 田代元弥, 岡本包治編著『新社会教育論』第一法規, 1972年。
- (52) 東京都教育委員会編『続・新しい学級・講座の創造をめざして』
- (53) 辻功, 岸本幸次郎編『社会教育の方法』社会教育講座第5巻, 第一法規, 1979年。
- (54) 渡部理絵「成人教育における「自発的・主体的な学習活動」の編成過程に関する社会学的研究」カリキュラム研究第12号, 日本カリキュラム学会, 2003年。
- (55) 山本慶裕『「参加型」講座開発の視点』平成10年度生涯学習の基礎報告書『まなびを創る—「参加型」講座の開発』東京都教育庁生涯学習部, 2000年。
- (56) 横山宏「学級・講座の開設と運営」日高幸男編著『社会教育実践の方法・技術』(財) 全日本社会教育連合会, 1981年。
- (57) 吉川弘「学習計画の作成と展開」斎藤伊都夫, 辻功編著『社会教育方法論』第一法規, 1975年。
- (58) 吉川弘「学習プログラム編成の手順」日高幸男編著『社会教育実践の方法・技術』(財) 全日本社会教育連合会, 1981年。
- (59) 吉安範純「講座の準備をどうすすめるか—なぜ企画準備会をもったのか—」『住民とともにつくる主催事業』社会教育研究所双書第4集, 社会教育研究所, 1990年。

社会教育における学級・講座プログラム計画理論に関する研究動向（赤尾）

(60) 由里洋子「講座の準備をどうすすめるか 講師の立場から」同上書。

（本研究は平成17年度後期関西大学研修員の研究成果の一部である）