

# 社会教育法の改正と地方分権・規制緩和

— 主として社会教育関係委員をめぐる —

国 生 寿

## 目 次

### はじめに

1. 市町村中心主義と住民参加
2. 社会教育関係委員の意義と役割
3. 社会教育関係委員の実態
4. 地方分権・規制緩和の方向性
5. 社会教育法改正の経緯と問題点

### む す び

## はじめに

地方分権・規制緩和の潮流の中、社会教育関係法の改正が急速に進んでいる。社会教育法は1949（昭和24）年に制定され、その後1959（昭和34）年までの10年間に幾度かの大きな改正が行われたが、その後1960年代以降殆ど改正されないままで40年間を闊した。

社会はその間大きく動いた。経済成長、社会変化、国民の生活の多様化と関心の変化、社会教育関係団体の解体・衰退等を反映して、社会教育再編論も盛んであった。その後の社会教育に大きな影響を与えた幾つかの社会教育論が、奇しくも同じ1963（昭和38）年に提起された<sup>1)</sup>のも、丁度この頃、経済成長に伴う社会変化が社会教育の基盤構造を崩壊させ、深刻な危機感をも

たらしたことの証しである。これらがその後の「公民館三階建て論」、「下伊那テーゼ」、「公民館のあるべき姿と今日的指標」、「生涯教育論」、「三多摩テーゼ」などに与えた影響は測り知れないものがあった。1960年代以後の社会変化の時期にあって、社会教育の新しい方向が模索され、それだけに幾つもの社会教育論が提起されざるを得なかったのである。

それなのに、この変化の最も激しい期間に、社会教育法は殆ど変わらないできた。せいぜい、行政事務の簡素化・合理化にともなって、都道府県及び市の社会教育主事補設置の任意化が行われた（1982年）くらいのものであった。あるいは、生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律（生涯学習振興法、1990年）の制定も、社会教育の市町村中心主義から都道府県主導への転換を求めたという意味では大きな変更に当たるかもしれない（これについては後述）。それにしても、それ以前の殆ど連年の改正に比して、社会教育法の改正はその後非常に少なかった。

このような40年間もの社会教育法の静止化、固定化は何故なのか、その意味を考える必要があるであろう。そして、いま、急激な改正が相次いでいる。1999年公布・2000年施行の地方分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）、1999年公布・2001年施行の中央省庁再編法（中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律）と2001年公布・施行の教育改革3法等である。

現在の改正の基本方針は地方分権・規制緩和とされる。社会教育はもともと地方独自の活動で、日常生活圏における学習活動を大切にしてきた。現今の地方分権・規制緩和の傾向が、地方自治の進展、行政への住民参加をもたらすものならば、社会教育にとって非常に好ましいことである。しかし、タテマエどおりの地方分権の方向が実現しようとしているかとなると、疑問なしとしない。

社会教育は本来住民参加を原則としており、その具体化を社会教育委員や公民館運営審議会等の各種委員によって実現してきた。その委員制度が今回の改正で最も大きな変容を受けた。そこで、これらの各種委員がどのように

改正されたかを見ながら、同時に社会教育関係法全体が今急速に改正されつつある、その意味をも考えていく。本稿の目指すところはそのあたりに置かれる。

## 1. 市町村中心主義と住民参加

戦後教育行政は、法律主義のもと、地方分権、民衆統制、一般行政からの独立を原則としている。その具体化が、教育基本法（1947年）、学校教育法（同）、教育委員会法（1948年）等である。社会教育法は、これらの法律が制定された後、1949（昭和24）年になって制定された。学校教育に遅れたとはいえ、社会教育でも法律主義が実現されたわけである。戦前の学校教育は勅令主義であったとされる。しかし、学校教育は、勅令という基本法によって教育行政が行われたという意味では、やはり、法に基づいていたと言うこともできるが、社会教育では、社会教育事業実施のための勅令も法律も殆ど存在せず、単なる行政文書、通牒・通達で、社会教育行政が行われてきた。社会教育は法律主義でも勅令主義でもなく、行政通達主義であったと言ってよい。それだけに社会教育法が制定された意義は大きい。

社会教育は市町村中心主義を標榜する。市町村こそ社会教育の場である。住民自身の、日常生活圏域における学習活動として展開されるのだから当然のことである。文部省は、それについて、社会教育審議会答申を解説しながら指摘する。「市町村が社会教育行政の第一次的役割を分担すべきものであり、都道府県はこれに対して補完的役割を果たすべきものである」<sup>2)</sup>。序でに言う、この通知では、社会教育行政と社会教育施設の活動を峻別して、社会教育行政が「直接市町村住民（都道府県民）を対象とする事業を行なうことはできる限り抑制すること」を求めている。

公民館は日常的な施設であり、その設置範囲も広いものではない。その設置者は市町村で、「市町村その他一定区域内の住民のために」（社会教育法20条）設置される。図書館、博物館や青年の家、少年自然の家などは、その設置者に都道府県も含み、国立施設もある（独立行政法人になったが）ことと

比較して、公民館の大きな特徴である。

その対象区域を、「公民館活動の効果を高めるため、(中略)小学校又は中学校の通学区域」など、「人口、人口密度、地形、交通条件、社会教育関係団体の活動状況等を勘案して」、定めることになっている<sup>65)</sup>。具体的には「公民館の事業の主たる対象となる区域については、一般的に言えば、市にあつては中学校の通学区域、町村にあつては小学校の通学区域を考慮することが実態に即する」<sup>66)</sup>ということになる。

しかもさらに丁寧に解説して、「いままでの公民館活動の実績によれば、公民館を中心として対象区域の面積が一六平方キロメートル以内の場合に利用上の効率が最も高くなっている」<sup>67)</sup>と言う。要するに、ほぼ4キロ四方の狭い日常生活圏が公民館事業の活動基盤である。それだけに、その施設も多数を必要とする。現在公民館設置数は1万8千余館<sup>68)</sup>であるが、この数は小学校数には及ばないものの、中学校を超えている。緊急・災難時などの避難場所に、殆どいつも公民館が充てられるのも、その使い易さとともに公民館がどこにでも設置されていることの表れである。

1990(平成2)年に制定された生涯学習振興法は、殆ど都道府県についての規定で充たされ、その意味で市町村中心主義への挑戦とみられないこともないが、しかし、都道府県も生涯学習の機会提供者たり得るということであって、市町村中心主義を否定したわけではない。何よりも、この法の中核をなす地域生涯学習振興基本構想が空洞化している(これに基づく構想が未だに1件しか策定されていない)ことを考えると、やはり社会教育の中心は市町村に置かれていると言える。公民館という「公の施設」(地方自治法)でありながら、館長の任命に、公民館運営審議会=住民の意見を反映させることを必須としていたのも、このような住民重視の表れである。

社会教育は地域の自主的な活動である。社会教育法制定当時の文部省社会教育課長が、社会教育法解説書で「社会教育の自由の獲得のために社会教育法は生れたのである」<sup>69)</sup>と宣言したように、社会教育法では社会教育の自由を非常に強調している。「社会教育法は、社会教育活動の全面に亘つて、こ

れを規制しようというのではない。常に国、地方公共団体というような権力的な組織との関係において、その責任と負担を明らかにすることによつて、社会教育の自由の分野を保障するのが社会教育法制化のねらいであつて、その限度以上に進出して、却つて社会教育の自由を破るような法制となることを極力慎まなければならないのである」<sup>96</sup>。社会教育法の制定は、そのような自由の保障を目指すものであった。

社会教育法はこのように社会教育の自由を強調する。そのために、社会教育関係団体に対する統制支配、事業干渉を禁止するために、当初、補助金を全面的に禁止したり（社会教育法13条）、文部省や教育委員会の社会教育関係団体や公民館に対する指導助言を「求めに応じて」という留保条件をつけてしか認めなかった（同11条、39条。13条と共にこれらも後述するようにその後改正された）。また、罰則も、公民館の運営方針（社会教育法23条、営利・政党・宗教活動の禁止）に関わる部分を除いて存在しない。罰則は自由を制限するようであるが、これこそまさに寺中作雄の言う「自由を阻む方面に拘束を加えて、自由なる部分の発展と奨励とを策すること」<sup>97</sup>である。

それだけに社会教育の整備充実も自治体の自由に委ねられる傾向が強い。その意味で、社会教育法の精神の具体化・制度化には十分な配慮が足りなかったかもしれない。自治体の財政力によって格差が生じることにもなる。「選択的定着」「地域的に異なる多様な定着」<sup>98</sup>と評される所以である。

従つて、社会教育では一定の基準を設けて、社会教育の質の向上、レベルの維持を図ろうとしてきた。それが、基準づくりであり、例えば、前述のような枚方テーゼ、三多摩テーゼなどは社会教育実践の成果として共通化、蓄積され、大切にされてきた。文部省では法や基準によって教育行政の影響力を全国に及ぼしてきた。その意味では、文部省も自治体も民間活動家も同じである。このように、社会教育法の精神の実現は、文部省による行政指導や地域での実践に委ねられてきた。

しかし、このような基準づくりは中央から一定の規制を地方に課すということになり、社会教育の自由の制限という意味がないでもないが、「国民の

自由を阻む方面に拘束を加える」ために、むしろ積極的に期待される行政の役割と言えよう。ここに社会教育法制化の意味があり、テーゼ化、実践の共通化の意義がある。それによって、真の社会教育の自由が保障されることになる。

## 2. 社会教育関係委員の意義と役割

このような社会教育の自由と住民参加の趣旨を最も明確に表しているのが、社会教育関係委員制度である。社会教育審議会は、このような委員について、「行政と民間の間にあつて、社会教育に関する住民の意向を行政や施設に反映させるためのパイプの役割」<sup>10)</sup>と位置づけて、その重要性を指摘している。この答申では、直接に住民の指導に当たるべき体育指導委員、青少年（指導）委員、婦人教育指導員、家庭教育指導員、同和教育推進委員などの各種指導員と、行政や各種施設への諮問・助言の役割を担う社会教育委員、スポーツ振興審議会委員、各種施設の諮問委員を、共に「各種委員」として同一に扱って、混乱を生ぜしめたという問題点も有しているが、諮問委員についてはその特徴と役割をよく示している。

もっとも、これ以前、1959（昭和34）年の社会教育法改正で、社会教育委員の役割として、青少年教育の特定の事項について指導助言できる（社会教育法17条3項）ように改めた例もあるから、文部省（の諮問審議会）が混同したのも敢えて異とするに足りないかもしれない。その後の社会教育調査報告書（指定統計）でも諮問委員と指導員は同じ項目で扱われている。

この答申は、生涯教育論を導入しながら、社会教育の内容、方法、団体、施設、指導者等社会教育全体にわたって重要な課題を指摘し、さらに、社会教育行政の重点、社会教育主事の充実、公民館の整備という点で大きな成果を残し、非常に注目された答申である。「生涯教育」という真新しいキーワードで社会教育の重要性を提起し、それにより当時の経済成長による財政的ゆとりとあいまって、社会教育行政の整備・発展に大きく寄与した。この答申が住民参加を生かす道を強調しているという点に、社会教育の住民重視の証

しを見ることができる。学校教育では、学校評議員制度（学校教育法施行規則23条の3）が実現するのは、2000年になってからであることを考え合わせると、社会教育では住民の意見反映が早くから重要なものとされていたことがよく分かる。

しかし、社会教育の世界では、このような諮問委員制度だけではまだ十分とはされない。公民館運営審議会の前身たる公民館委員会の役割が公民館運営の主体であったのに対して、社会教育法で規定された公民館運営審議会は館長の諮問・助言機関に改められたことについて、さらに、住民による公選の委員から教育委員会の任命制に変わったことについて、社会教育法制定当初、公民館委員会からの変質として強く批判されていた<sup>19</sup>。しかし、公民館運営審議会は住民主体の運営という面からは大きく後退したとはいえ、それでも住民の意見反映の必要性を意識しているという点では重要なものである。

このような各種委員が社会教育にはきめ細かに配置されている。社会教育行政、社会教育施設、社会教育事業のそれぞれに対して住民による諮問委員が置かれる。社会教育行政（教育委員会）に対して社会教育委員、スポーツ振興審議会等があり、社会教育施設には公民館運営審議会、図書館協議会、博物館協議会等が置かれ、さらに、法定ではないが、青年の家などに運営委員会を置くのは、この答申も指摘するようにごく普通のことである。そして、さらに丁寧に個々の社会教育事業にも運営委員が置かれる。その好例が、青年学級運営委員会である。文部省は青年学級振興法制定（1953年）以来、次官通知によって、青年学級開設運営要綱を示し、「運営委員会」の項を特設して、「青年学級の運営委員会に関する事項は、別段、法に明記されていないが、法第三条（青年学級の運営方針、引用者）の精神は青年学級の運営にあたっては、学級生の意思を十分反映するために、地域の実情に即した運営委員会の如き運営組織を設けることを期待しているものであること」<sup>19</sup>と、その設置を推奨してきた。

このような考え方は他の事業でも準用されている。その後の婦人学級、家庭教育学級などに運営委員会を設けて、学級生の意見を反映させるのは一般

的であった。生涯学習審議会は、「青年学級振興法は社会の状況の変化に伴い、その存在意義が乏しくなっている」<sup>104</sup>として廃止を提案したが、実は現在でも他の社会教育事業との関係で、このように重要な意義を有している。かつ、社会教育事業についての唯一の法的根拠を与えていたことを考えても、青年学級振興法の廃止は実に惜まれる。ただ、青年の自主性を生かすような「青年学級振興法を継承した社会教育行政を展開することが期待される」<sup>105</sup>というから、今後の施策に期待したい。

これらの委員は、①学校長、②地域住民の代表、③学識経験者、から構成される（これを従来、1号・2号・3号委員と称してきた）。特に住民代表として、2号委員のもつ意味が大きい。これはまさに地域代表で、わざわざ「選挙その他の方法により推薦」を条件とする（社会教育法15条2項二号、30条2項、図書館法15条2項。いずれも1999の改正以前の旧規定）ように、住民の代表たる点が強調されている。

地域・住民代表の選出の仕方には、公民館運営審議会とその他の委員との間に微妙な違いがある。公民館運営審議会は地域の「教育、学術、文化、産業、労働、社会事業等」の各種の団体・機関代表（社会教育法30条二号）であり、社会教育委員と図書館協議会では社会教育関係団体代表となっている。公民館はその活動の特性から、単に社会教育関係団体だけでなく、地域の様々な実践的な活動を反映することが求められるせいである。

図書館協議会は、これらのほかに、社会教育委員、公民館運営審議会委員をも入れることになっているが、社会教育委員、公民館運営審議会が社会教育における住民の意見反映の場として典型的なものと考えられていたことを示している。さらに言うと、社会教育委員は公民館運営審議会で兼ねることができる（16条、同じく1999年に削除）ことから見て、公民館運営審議会が最も基本的な委員と考えられていたことになる。

なお、博物館協議会はこれらと若干異なっている。その委員は「学校教育及び社会教育の関係者並びに学識経験のある者」（博物館法21条）とされる。住民代表・地域代表というより、専門家代表という性格が強いのであろう。



後述するように、地方分権一括法では、これと同じ表現が他の委員にも用いられることになる。

これら委員の設置の仕方については、公民館運営審議会は必置とされ、他の委員は任意設置である。公民館が特に地域から遊離してはならないことを意味しており、さらに運営主体たる公民館委員会の伝統を引く公民館運営審議会は、当然地域住民の意見を反映させるために必須であると考えられたのである。それでも前述のように、不十分であるとして公民館委員会との差異が批判されたのである。

社会教育委員は任意設置だが、1959年の改正で、社会教育関係団体への補助金支出に際して、意見聴取を社会教育委員に求めていることから、準必置ともいえる状況である。しかし、同時に別の問題をも惹起する<sup>99</sup>。法改正に当たって、日本青年団協議会等は「中立公正な第三者」の意見によるべきだとして、現行の補助条件に改正されたが、社会教育委員が公正中立な第三者かどうかは議論の余地がある。社会教育委員には、前述のように社会教育関係団体の代表を含み、しかも、後述のように4割以上が社会教育関係団体代表で構成されている。これに意見を聴いて補助するのは利益誘導にならないか疑問は残る。このような問題点は有するが、社会教育における住民参加は非常に丁寧につくられた委員制度によって実現されてきた。

### 3. 社会教育関係委員の実態

これらの関係委員はどのような実態に置かれているのかを見てみよう。表1のように、社会教育委員は任意設置だが、都道府県では全教育委員会に設置され、市町村でも98%の設置率に達しており、前述のように、準必置ともいべき設置状況である。社会教育関係団体に対する補助は、かつて青年団・婦人会などが地域団体の代表とされ、これをもとに社会教育行政が行なわれたために、殆どの市町村で補助金が出されていた。そのために社会教育委員を設置することが一般的だったのである。

そのような事情があるとはいえ、このような高設置率は、社会教育におけ

る住民の意見反映の必要性を表している。それらの委員の内訳では、全体的には社会教育関係団体代表（2号委員）が多いが、都道府県では学識経験者（3号委員）が多い。都道府県は地域との関係よりも専門家の方が重視されるのに対して、市町村では地域代表の意味が大きいのである。

生涯学習審議会は、後述のように委員への女性の登用を提案する。そこで、女性の占める比率も見ておく。女性委員は、全体として4分の1程で、都道府県の方が市町村より多い。また、表では省略したが、1号委員（7.4%）は少なく、2号委員（27.8%）、3号委員（28.1%）は比較的多い。1号委員については学校長の男性優位を示してもいるのであろう。2号・3号委員は3割近い比率である。この数値が多いかどうかは様々な議論があり得るが、社会教育活動への参加者の大多数が女性で占められているという実態から見ると、少ないと言えよう。

各種施設の諮問委員は表2にまとめて示した。公民館運営審議会の設置状況は、社会教育委員よりかなり少ない。この資料は地方分権一括法以前のもので、公民館運営審議会は必置だから、本来100%設置のはずであるが、複数の公民館を設置する市町村においては「二以上の公民館について一の公民館運営審議会を置くこと」が認められている（社会教育法29条但し書き、この部分も改正）ことにより、公民館の設置数が多いために中央公民館等の公

表1 社会教育委員設置状況

		都道府県	市区	町村	組合	計
教育委員会数		47	694	2,524	61	3,326
社会教育委員設置教委数		47	679	2,511	9	3,246
社会教育委員設置率（%）		100.0	97.8	99.5	14.8	97.6
社会教育委員数		818	9,094	27,361	246	35,519
内訳 (%)	学校長	15.8	15.4	18.8	15.0	17.9
	社会教育関係団体	31.4	41.2	42.4	48.8	41.9
	学識経験者	52.8	43.4	38.8	36.2	40.2
委員に占める女性の割合		30.3	28.3	22.8	19.9	24.3

『平成11年度社会教育調査報告書』による

民館運営審議会で間に合わせているためである。公民館設置市町村数からみて、少なくとも各市町村とも最低限の公民館運営審議会は設置されているようであるが、つまり必置規定は守られているようであるが、地域の実情に応じた公民館運営という趣旨から考えると、各公民館に公民館運営審議会を置くことが必要であろう。それからみると少ない。特に、後述の図書館協議会、博物館協議会の設置率よりも低いことは、公民館及び公民館運営審議会の性格からして不適當であり、公民館運営審議会の形骸化の表れとも言えよう。

文部科学省資料には委員の内訳資料等はないので、他の研究によると、1号委員12.4%、2号委員51.2%、3号委員36.4%とされる<sup>9)</sup>。公民館の多様性を反映して、2号委員が多い。そしてこれらの選出の仕方については、少数ながら公募制度、選考委員会方式などの様々な工夫もみられる。生涯学習審議会は現行法の規制等が男性偏重をもたらし利用者代表や女性委員の登用を妨げると言うが、このような様々な委員選出の方法が現行法（1999年以前法）下でも可能であることを示唆している。女性の委員はそのうち、22.1%であり、社会教育委員と同じような比率である。

社会教育関係委員に限らず行政全体の各種女性委員について、京都市の事例を参考に見ると、各種審議会等への女性の登用は、149機関3,162委員のう

表2 公民館運営審議会・図書館協議会・博物館協議会設置状況

	国	府県	市区	町村	組合	法人	他	計
公民館数	—	—	7,944	10,306	1	6	—	18,257
公運審数	—	—	3,846	4,033	1	6	—	7,896
設置率	—	—	48.4	39.1	100.0	100.0	—	43.2
図書館数	—	66	1,548	945	3	31	—	2,593
協議会数	—	51	859	653	2	4	—	1,569
設置率	—	77.3	55.5	69.1	66.7	12.9	—	60.5
博物館数	26	132	323	93	1	358	112	1,045
協議会数	15	106	224	63	1	90	28	527
設置率	57.7	80.3	69.3	67.7	100.0	25.1	25.0	50.4

表1に同じ

ち、816人（25.8%）である<sup>98</sup>。1992年の11.0%より大幅に増加したが、「第二次女性行動計画」で目標とする30%以上に達したのは47機関にすぎず、女性ゼロの機関も31機関あるという。女性委員の実態は、社会教育に限らず、似たような傾向にあるようである。

図書館協議会、博物館協議会については、必置のはずの公民館運営審議会よりその設置率は高い。図書館協議会で6割、博物館協議会でも5割で、任意設置であっても、施設運営に意見反映を必要としている。外部委員の意見を取り入れるのは、社会教育では当然のこととして定着しているのである。

#### 4. 地方分権・規制緩和の方向性

このような制度が、連年の社会教育法改正によって大きく変化している。地方分権推進委員会に端を発して、1998年の生涯学習審議会答申の提案がそのもととなっている。これは、同年の中央教育審議会審答申「今後の地方教育行政の在り方について」とともに、教育行政改革を促し、1999年の地方分権一括法につながるものである<sup>99</sup>。その提案における社会教育法改正の方向性を探ろう。

その答申内容は大略以下のとおりである<sup>99</sup>。「規制の廃止、基準の緩和、指導の見直し等、地方分権をいっそう推進していく」ために、公民館運営審議会の必置規制の廃止、公民館長任命に際しての公民館運営審議会からの意見聴取義務の廃止、公民館長・主事の専任要件の弾力化、文部省補助図書館の館長の司書資格要件の廃止、公立博物館学芸員の定数規定の廃止等が提案されている。また、「社会教育行政における住民参加の推進」のためには、社会教育委員、公民館運営審議会・図書館協議会の委員構成の弾力化が求められる。その理由として、男性偏重、選出範囲の制限、任期の長期化と固定化などがあげられている。

これらの提起のもつ問題点を探ってみよう。各種委員の規制緩和については、前節でみたように、地方分権化は住民自治・住民参加を目指すべきものであるはずであるが、委員の選出規定をはずすと、その道を閉ざすことにな

りかねない。まして、公民館運営審議会は地域住民の活動そのものであり、必置こそふさわしい。前述のように、必置制下でも十分には設置されていない。このような基準の制定は地方分権・地方自治の趣旨に反すると思われる。むしろ自由を伸ばすためにこそ一定の基準を守るべきであろう。

学校教育では学級定員の少人数化が進みつつあり、例えば埼玉県では、40人の学級基準を引き下げる方針を示し、志木市では小学校1年で25人学級の実現も目指されているという<sup>99</sup>。これらは国の基準の範囲内での自治体の自由であって、これを逆に40人以上に増員するという自由裁量は認められない。確かに社会教育では、青年学級の定員が「三十人以上」（旧青年学級振興法18条一号）とされていたが、これは社会教育の力の弱さであって、このような事態が克服されないままだったのである。社会教育ももちろん最低限の基準は厳として守るべきである。これは自治体の自由を制限することではなく、地方分権の趣旨に反することでもない。

答申は、委員の固定化、男性偏重、利用者代表の疎外を批判して、「女性の割合は四分の一にとどまっている。今後、社会教育委員や社会教育施設の運営審議会等の委員に占める女性の比率を四割以上とすることを目指すなど、女性の積極的な登用が必要である」と言う。女性委員の増員は現代社会に不可欠であり、男女共同参画社会基本法やそれに基づく男女共同参画基本計画の趣旨からいえば当然の提起かもしれない。ただ、4割以上という数値の当否（京都市では前述のように3割以上が目指されている）とともに、この表記では全委員とも女性でよいということになり、それも問題かもしれない。

しかし、ここで何よりも問題なのは、女性を含まなければならないということが、まさに新たな規制であるという点である。規制緩和の趣旨に反すると言わねばならない。つまり、一方に規制を排しながら、他方に規制を強いるという矛盾をもたらすことになる。女性委員の増加は規制の緩和や強化によるべきでなく、社会教育の実践によって解決すべき課題である。（後述するが、2001年改正の奉仕活動、家庭教育等の問題も同様である）。

委員の選出範囲が狭く制限され、あるいは委員の固定化・長期化が起こる

という点については、委員選出規定は利用者協議会などからの選出を否定していない、と反論することで足りよう。社会教育関係団体は伝統的には主として青年団・婦人会を意味していた。これらの地域団体が解体・変容した現在、これだけを社会教育関係団体ととらえると、答申の言うように、委員選出の形骸化・固定化を招きかねないが、社会教育関係団体は特に明確な定義を有しているわけではないから、どのような団体・グループもその中に含み得るし、まして、公民館運営審議会について規定する教育・学術・文化の団体・機関としてはより一層多様な団体・グループさらに個人まで含むことが可能である。前述のように、利用者協議会等の試行はこれまで各地で実践されてきた。このような点から考えると、これについての生涯学習審議会の提起は全く意味をなさないと言うべきであろう。また、任期をつけない限り長期化はなくなり、任期を決めると規制強化になるという矛盾も含んでいる。

公立博物館の設置及び運営に関する基準（博物館基準）第12条の定数規定（都道府県・指定都市立博物館は17名以上、市町村は6名以上の学芸員・補）は、その第1条が言うように「望ましい基準」でしかなく、文部省自身、登録要件の審査基準でも補助金の交付基準でもないと説明している<sup>99</sup>。それなら、これらの人数規定は単に自治体の努力目標でしかないわけで、自治体に強制・規制を課しているわけではなく、わざわざ廃止する必要のない部分であると言える。

その他、国庫補助を受けた図書館の館長の司書資格要件の緩和など多数の問題点があるが、いずれも全国的な基準制定についての国の責務の放棄という点で共通性を有する。

このような答申に基づき、法改正が行なわれた。1999年7月の地方分権一括法（2000年4月施行）、同じ時に公布されて翌年に施行された中央省庁再編関連法（2001年1月施行）、そして、教育改革国民会議の提起を受けた2001年7月公布・施行の社会教育法改正である。

地方分権一括法による改正は、殆ど全て生涯学習審議会の答申の通りに実現した。それ以前、1998年12月には、公民館長・主事専任要件の緩和、公立

博物館学芸員定数規定削除について文部省令改正が行われている。答申の趣旨は、女性委員4割以上という点を除いて、全て実現したのである。

中央省庁再編関連法においては、文部省の文部科学省への再編などが行われたわけで、社会教育法そのものの改正は大きくはないが、生涯学習振興法によって、生涯学習審議会が廃止され、その関係で社会教育法第13条の補助金支出に当たっての国の意見聴取が「審議会等で政令で定めるもの」＝「中央教育審議会」に訂正されるなどの改正が生じた。生涯学習審議会だけでなく、旧審議会が中央教育審議会での幾つかの分科会として残存しているが、必要なものなら堂々と残すべきであろう。単に形式上だけで廃止したことになる。これで真の中央省庁の再編ができるのだろうか。

そして、2001年改正でもまた大きな変更を生じた。総則第3条の社会教育法の原則に関わる重要な規定（環境醸成）に第2項を追加して、「社会教育が学校教育及び家庭教育との密接な関連性を有することにかんがみ、学校教育との連携の確保に努めるとともに、家庭教育の向上に資することとなるよう必要な配慮をするものとする」よう、国・地方公共団体に求める。そして、教育委員会の事務に、「青少年に対しボランティア活動など社会奉仕体験活動、自然体験活動その他の体験活動の機会を提供する事業の実施及びその奨励に関すること」、「家庭教育に関する学習の機会を提供するための講座の開設及び集会の開催並びにこれらの奨励に関すること」を追加した。また、社会教育委員・公民館運営審議会委員の選出要件に「家庭教育の向上に資する活動を行う者」を追加した。

これらの改正は、社会の要請にふさわしいものに改めるためのものであろうが、ボランティア養成講座や家庭教育学級など従来実施された各種の事業が、法の制定・改正なしに行なわれたことをどのように考えるべきであろうか。また委員構成については、追加された語句（家庭教育の向上に資する活動を行う者）の意味も分かりにくい、何よりも、新たな規制を追加したことの意味と共に、図書館協議会との差異も目立つようになってきた。

このように、ここにいたってこれまで休眠していたかの法律の改正が連年

実施された。その意味を考えてみる必要があるが、そのためにこれまでの法制定以来の改正を振り返ってみることが必要になる。

## 5. 社会教育法改正の経緯と問題点

1949（昭和24）年に社会教育法が制定されて以来、10年間ほど、社会教育法には様々な手直しが行われてきた。その経緯を略述しよう<sup>89</sup>。

1951（昭和26）年改正：新たな章を追加して社会教育主事制度を創設。社会教育主事は、それまで教育委員会法施行令で扱われ、戦前的制度をそのまま法文化したようなものであった。これを、社会教育法で規定し直し、指導主事と同じような専門的教育職員（教育公務員特例法）とした。しかし、人件費に対する国庫負担規定などはなく、実態として指導主事とはかなり異なるものであった。それでも、「上司の命」の語句を削ったり（指導主事は、のち、地方教育行政法によりこの語が追加された）、「社会教育を行う者」への指導・助言が命令・監督にわたることを禁止するなど、当時の反動・逆コースの社会的風潮とはかなり異なるものであった。

1953（昭和28）年改正：青年学級振興法の制定に基づく改正。青年学級開設についての市町村教育委員会の事務、公民館の事業の追加等。青年学級という一事業のために独立の法律が制定されたのであり、青年学級の重要性を示すとともに、法律主義のあらわれでもある。しかし、同時に、教育委員会の青年学級の開設・運営と公民館における青年学級の実施（5条と22条）についての役割分担が不明確になる。これについては、前述したように、文部省自身、「原則として」「できる限り」社会教育行政と社会教育施設の役割を分担するよう指導している。日本青年団協議会の賛否の議論など様々な意見の対立がみられたが、今から見るとひとつの事業のために法律が制定されたということに、法律による行政＝法律主義が目指されていたとみることができよう。

1956（昭和31）年改正：地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地方教育行政法）の施行に伴う改正。これにより、文部大臣、都道府県教育委員



会の公民館に対する「求めに応じて」の指導助言は「法人の設置する公民館」に限定されるようになる。つまり、市町村立公民館は「求め」がなくても指導できるようになったわけで、公民館の教育施設としての独自性が弱くなった。また、任命制下の教育委員会の下にあって、社会教育における委員制度が一層重要性をもつことになったと言えよう。その他、旧教育委員会法に関連していくつかの条文が削除された。

1957（昭和32）年改正：第13条（社会教育関係団体に対する補助金支出の禁止）を国際試合等に参加するスポーツ関係団体には適用しないとした改正。附則を追加してこのように改正したわけで、その意味では法形式的には小さな改正だったかもしれないが、社会教育関係団体（スポーツ団体）への補助金支出を認めるようになり、従来のノーサポート・ノーコントロールの原則を変更したという点では非常に大きな改正であった。補助金問題は一般に1959（昭和34）年改正で大論議となったが、内閣法制局の意見<sup>29</sup>により教育の事業を狭く解釈してまで補助金支出の道を探ったという意味では、1959年よりも一層大きな重大な改正だったと言えるかもしれない。これにより、団体へ補助しても社会教育でない部分に支出するのなら憲法違反でないという解釈を示したが、ということは、教育活動以外の活動に費やしたかどうかを事業報告、会計報告等で確認しなければならず、報告を求めるということが団体統制を強める結果になることは目に見えている。

1959（昭和34）年改正：社会教育法全体にわたる全面的改正。1957年のスポーツ団体だけに対する、しかも、全国的・国際的事業に限定しての補助金支出をあらゆる社会教育関係団体に広げることになる。補助金支出をスポーツ団体だけに限定する理由は不分明で、さらに市町村中心主義・地域活動という社会教育の特性からいうと全国・国際試合だけに限定する補助金支出は行政の公平性から見ても適切とは言いがたく、1957年改正を前提とすると、1959年改正は当然の帰結かもしれない。この年の改正ではこの他に、公民館基準の制定、社会教育委員の役割の変化、公民館主事の制度化、公民館補助条件の拡大など法全体にわたる全面的改正が行なわれた。社会教育関係団体、

公民館関係者、日本社会教育学会などの賛否の激論下に強行採決で改正され、いまだにカッコ付きで「改正」と表記する向きもあるくらいにそのもたらす影響は非常に大きかった。

以上、法制定後の10年間にこのような大きな改正が相次いだ。このほかに、図書館法（1950年）、博物館法（1951年）や、少し時期は下がるが、スポーツ振興法（1961年）が制定されたり、この頃の社会教育に関する法規定は制定・改正が盛んであった。これらの改正は、結局、社会教育行政の強化、定着化の方向をもたらすものであった。改正内容についての賛否はともあれ、団体補助や社会教育委員の指導助言の役割（17条3項）の追加等は、行政の役割を法規定において明確化しようとするものであった。また、公民館基準の制定などは一定の基準を設けることで、社会教育のレベルの維持・向上を図るものであり、やはり国の役割と社会教育行政の強化につながるものであり、その意味でこの時期は社会教育行政の整備・充実期だったといえる。民間におけるテーゼ・基準づくりの運動と軌を一にするものである。

このことは、地方の独自性を制限するという意味をもつことになる。しかし、「大きく国民の自由をもたらすために、自由を阻む方面に拘束を加えて、自由なる部分の発展と奨励とを策することも法制化の一の使命である」<sup>99</sup>という、真の自由のために必要なことであった。

この後大きな改正はなされない<sup>100</sup>。何故改正せずに済んだのかを考えると、1960年代という経済成長と社会変化の中であって、不思議な気がしないでもない。法の改正・見直しは不可避であったはずなのに、殆ど改正されずに済んだのは、結局、法に基づく社会教育行政が重視されなかったということの意味しており、通達主義の表れと見ることができよう。実際この時期社会教育行政は予算規模、施設、職員体制、事業等大幅に伸びた。しかしそれらが殆ど法律なしで実現したということは、法律主義が名目だけで、実際には法律を改正しなくても社会教育行政は行われ得たということを示している。

つまり、法律に基づいて行われるという法律主義は、社会教育においては、1960年代以降影をひそめた。1949年以後の10年間（スポーツ振興法まで含め

ると、1961年までの12年間）は、青年学級振興法や、その他の法改正も、（もちろん図書館法、博物館法も）、法律に基づく行政がめざされていた。そのため、社会の動きに合わせて法改正も行われたのであろう。大反対を排除しても補助金支出のために法改正がなされる必要性があったわけで、それだけ法律の重要性が示されており、その意味では、この時期は戦後教育行政の原則に即して、法律に基づく行政がめざされたものだといえよう。

しかし、その後は、1970年代に一時改正の試みはなされたが、結局立ち消えになったように、法改正の真摯な努力は見られず、法に基づく社会教育行政を実現しようという姿勢は弱かった。そして40年間の空白を経て、現在の地方分権・規制緩和、中央省庁再編等の改正になるわけである。

これまでの法改正の動きを簡単にまとめると、次のように言えるであろう。法制定後の10年間は、社会教育法等を手直しすることによって、様々な社会教育事業を実施してきた。それは結果として、基準を制定して教育行政力の強化をもたらした。そして、これらの改正論議が国会で大論議を呼び、さらにそれが新聞等で大々的に報道されて、国民の大きな関心呼んだ。社会教育が国民の身近な問題だったのである。

1960～99年の40年間は、生涯学習振興法等を例外として（あるいは、生涯学習振興法以後を次の段階ととらえてよいかもしれない）、殆ど法の制定も改正もない。社会変化は大きいし、社会教育行政は大変化した。法律は変わらない。しかし、皮肉にも社会教育行政は文部省の通達等によって大きく整備充実された。この時期には注目すべき様々な社会教育論が提起されたが、このような社会教育論議が社会教育法制に代わるものであったかのようであった。

そして、1990年代末以来の数年の動きは、法律を手直しすることによって、地方分権・規制緩和の方針が進められている。しかし一方に規制を緩和すると言いながら、他方に規制の強化もみられるなど、大きな混乱と矛盾もある。そして、これらの国会論議が殆ど国民の目に触れる機会がない。生涯学習振興法においても、国民生活に最も身近なはずの生涯学習が殆ど報道されるこ

となく制定されたが、この傾向が一層顕著になっている。つまり、国会論議の空洞化と国民の無関心が見られる。これはマスコミの責任でもあるが、むしろ社会教育が国民から遊離したことの表れというべきであろう。社会教育が国民の足元から消えてしまい、国民のものでなくなったことを意味しているのかもしれない。社会教育終焉論<sup>99</sup>は社会教育の解体を叫んだが、国民の目を社会教育に向けさせたと言う皮肉な効果をもたらした。

## む す び

以上のように、近年の社会教育をめぐる動きをみると、地方分権が、結局全て中央で決まり、それが地方に下達されていくという点では、地方分権を標榜する改革も、結局、中央集権的なものとなっている。様々な規制の緩和と強化が相次いで起こり、混乱をもたらしている。このような矛盾と混乱が、今、社会教育をめぐる生じている。これは社会教育に限ったことではない。大学の独立法人化のための調査検討会議の中間報告によると、法人化により自由な大学経営が目指されながら、これに関する目標や計画を大学は自主的に策定できず、文部科学大臣が策定・認可するという<sup>100</sup>。「これが規制緩和なのか」という疑問も起こる。

社会教育の規制緩和・地方分権が自治体の真の自由を保障するものとなるには、住民自治・参加を拡大する方向が保障されなければならない。住民参加を否定するものであってはならない。京都市では、「市民参加推進計画」により「パブリックコメント」（施策への市民意見募集）の制度化、審議会の原則公開、住民投票制度など、行政への市民参加が検討されている<sup>101</sup>。行政への住民参加の道の模索であり、今後の地方自治のあり方に対する重要な示唆として高く評価することができる。しかし、実は社会教育ではそのような住民参加はいわば当たり前のことだったのである。社会教育でせいかく実現していた社会教育関係委員の制度は厳守すべきものと考えて。生涯学習審議会に批判されるような形骸化・形式化・固定化の弊害もないではなかったが、それは制度の問題ではなく、活用・実践の問題であった。

地方分権とは、国の規制によらず自治体の自由に委ねられることである。IT講習のような全国一律の事業を地方に実施させることではない。これでは、その使途を自治体の創意工夫に委ねた「ふるさと創生」の方が、まだしもましだったかもしれない。規制緩和とは、最低限の枠の中で自治体の努力と工夫でよりよいものをつくっていくことであり、無制限の自由裁量ではない。学校教育における学級定員とは最高限度の人数を示すものである。労働関係法でいうと、労働者の権利が守られるべきで、リストラという名の解雇が常態化するようなものであってはならない。社会教育の規制緩和も一定の基準の中で競争することによって、住民にとってよりよいものを実現することではなければならない。

社会教育関係委員は今後どうなるか、今模索されつつある。従来どおりにして設置して欲しいという東京都東大和市の要望書<sup>9)</sup>やこれまでの法や条例に定められているものから低下しないようにという埼玉県鶴ヶ島市の検討会議の報告も提出されている<sup>10)</sup>。従来の水準は最低限守りたいという意思表示である。

京都府京田辺市では、社会教育委員、公民館運営審議会等の条例は社会教育法の規定に拠るとしていたために、地方分権一括法施行後条例改正は行なわれず、今のところ、従来の選出区分が守られている。しかし、今後ともそれが生きつづけるという保証はない。今後を見守る必要がある。現に新法に即して、委員構成が弾力化されたり、公民館運営審議会の廃止、または、社会教育委員と統合されたり、複数公民館の公民館運営審議会を整理統合したりしている。

ともあれ、社会教育の実践は大きく自治体の手に委ねられた。よりよいものを目指したい。島根県出雲市におけるような、社会教育行政の一般行政による取り込み・囲い込みも生じている<sup>11)</sup>。地方教育行政制度に対する重大な転換である。しかし、これもまた地方分権の名のもとに許されることなのか、このようなことも含めて、住民の意見が反映されるような社会教育行政の実現を見守っていきたい。「小泉さんが『米百俵』の話を持ち出したとき、教

育にしっかり投資することを期待した。しかし、小泉さんの真意は、構造改革によって生じる痛みを国民に負担してくれということらしい。それは『米百俵』の履き違いではないか<sup>99</sup>。「米百俵」の逸話は、今米を食べるのを我慢して、将来のために学校を建設しようというものである。教育への今一層の支出増が求められるべきであろう。構造改革はそのような遠い視点が必要である。

#### 註

- (1) 文部省社会教育局「進展する社会と公民館の運営」1963年、枚方市教育委員会「枚方の社会教育」No. 2 (枚方テーゼ) 1963年、日本図書館協会「中小都市における公共図書館の運営」(中小レポート) 1963年。なお、これらについては、吉富啓一郎・国生寿共編『生涯学習の展開』学文社、2000年、105-106、109ページ、等で考察した。
- (2) 「社会教育審議会答申『急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について』の写しの送付について」(昭48. 5. 15・文社社第105号・社会教育局長通知)
- (3) 公民館の設置及び運営に関する基準第2条。以下、公民館基準と略す。他の法律、基準等についても適宜略記する。
- (4) 『『公民館の設置及び運営に関する基準』の取扱について』(昭35. 2. 4・文社施第54号・社会教育局長通達)
- (5) 同上
- (6) 文部科学省『平成11年度社会教育調査報告書』2001年、より。なお、特に断らない限り、後述の社会教育委員、公民館運営審議会等についての統計も同。
- (7) 寺中作雄『社会教育法解説』社会教育図書、1949年、序1ページ
- (8) 同上書、序2ページ
- (9) 同上書、序1ページ
- (10) 小林文人「社会教育法の地域定着」吉田昇編『社会教育法の成立と展開』東洋館出版、1971年、同「社会教育・生涯学習の法制と行政」小林文人・末本誠編『社会教育基礎論——学びの時代の教育学——』国土社、1991年
- (11) 社会教育審議会答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」1971年
- (12) 国生寿「初期公民館における公民館委員会の役割と性格」同志社大学人文学会編『人文学』第153号、1993年、参照
- (13) 「青年学級振興法及びこれに伴う政令、省令等の施行について」(昭28. 8. 31・文社社第347号・文部事務次官通知)

- (14) 生涯学習審議会答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」1998年
- (15) 同上
- (16) 国生寿「社会教育団体の自主性と統制の問題——財政援助をめぐる——」同志社大学教育学会編『パイディア』第25号, 1988年, 参照
- (17) 日本社会教育学会特別年報委員会編『現代公民館の創造——公民館50年のあゆみと展望——』東洋館出版, 1999年, 357ページ
- (18) 『京都新聞』2001年9月5日
- (19) 国生寿「公民館における地方分権と規制緩和の動向——生涯学習審議会社会教育分化審議会(中間まとめ)に見る——」同志社大学人文学会編『人文学』第164号, 1998年, 参照
- (20) 生涯学習審議会前掲註(14)答申
- (21) 『日本教育新聞』2001年9月7日
- (22) 「公立博物館の設置及び運営に関する基準の取扱について」(昭48.11.30・文社社第141号・社会教育局長通知)
- (23) 国生寿『地域社会教育と生涯学習』溪水社, 1999年, 38-41ページ, 参照
- (24) 「憲法第八十九条にいう教育の事業について」(昭32.2.22・法制局一発第8号・法制局第一部長回答)
- (25) 寺中作雄前掲註(7)書, 序1ページ
- (26) 博物館基準(1973年)の制定はこの間のことであるが, 前述のように, 「望ましい基準」というだけでは基準の体をなしているとはいいがたく, 大きな改正とはいえないであろう。
- (27) 松下圭一『社会教育の終焉』筑摩書房, 1986年
- (28) 『朝日新聞』2001年10月1日(社説)
- (29) 『京都新聞』2001年9月22日
- (30) 東京都東大和市公民館利用者連絡会「東大和市公民館運営審議会に関する要望書」(1999年11月)社会教育推進全国協議会編『社会教育・生涯学習ハンドブック』(第6版), 2000年, 200-201ページ
- (31) 埼玉・鶴ヶ島市「『社会教育関係法改正に伴う条例等の見直しに関する検討会議報告』同上書, 363ページ
- (32) 『朝日新聞』2001年1月27日, 3月3日, 他
- (33) 西村清己「小泉さん『米百俵』は教育に投資してくれませんか?」全日本社会教育連合会編・発行『社教情報』第45号, 2001年9月