

社会教育事業の実施主体に関する一考察

－「主催者型」教委と「援助者型」教委の比較による事例研究－

筑波大学大学院 木 岡 一 明

序 本稿の意図と課題

1971年4月の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」⁽¹⁾は、生涯教育構想を基調とする「新しい」社会教育観をうち出したものであった。すなわち、従来の「青年団・婦人会などの団体や、公民館・図書館などの施設や学級・講座などの活動」という「狭い範囲だけに社会教育を限定する考え方では、これからの変化の激しい社会における社会教育への期待にこたえることはできない」として「今後の社会教育は、国民の生活のあらゆる機会と場所において行なわれる各種の学習を教育的に高める活動を総称する」という考え方を標榜した。そして更に「今日急激に変化する社会において、ひとびとの学習要求が強まり、またそれが多様化し、高度化し、範囲が拡大するに伴い、社会教育を促進・援助する社会教育行政の果たす役割は、ますますその重要性を増してきている」と述べ、しかも「地域の実情と特性に応じた社会教育を推進して、ひとびとの日常生活からの要請に直接にこたえる役割をになうものは、第1次的には市町村である」として、社会教育行政の果たす役割を強調すると同時に、市町村教育委員会の積極的な関与を促していた。

では一体、社会教育行政において市町村教育委員会の果たすべき役割とは、具体的にどのような事柄なのであろうか。

社会教育法によれば、前述の答申にも述べられているように「社会教育行政における市町村の役割は、みずから社会教育施設を設置・運営し、民間団体や民間指導者の自発活動を促進するうえでの指導・助言を行ない、学校開放講座、青年学級をはじめとする各種の学級・講座、各種集会、運動会などを開催しおよび奨励し、社会教育資料を配布し、設備・器材を提供する等のこと」⁽²⁾である、とされている。

法制面でのこうした役割づけを、学校教育の場合と比較するならば、教育委員会が自ら実施する学級・講座等が承認されている点で、社会教育行政は学校教育行政と性格を大きく異にしている、と言うことができる。つまり、社会教育行政においては、教育委員会は直接的な教育主体としての役割をも負っているのであり、地域住民への行政サービスの一環として社会教育活動が位置づけられているのである。

したがって、教育委員会は、社会教育に関わる人的物的条件整備と教育内容面の条件整備の双方を担うこととなり、財政面での不足⁽³⁾を考え併せると答申で示された期待に応える程の体制づくり

を、必ずしも十分になし得ていないのではないか、と思われる。

本稿はこの点に注目し、市町村教育委員会がいかなる社会教育行政を展開しているかという問題の一端を、社会教育行政に特徴的な教育事業の実施という側面から事例研究的にとりあげて、その在り方と問題点を探り、もって市町村レベルにおける社会教育体制づくりの課題を展望することを意図している。

本稿でとりあげるのは、主に二つの市教育委員会の事例である。

ひとつは、市教育委員会自らが主催者となって社会教育事業を実施する事例であり、他のひとつは、行政と教育を組織的に区別して、教育機関としての公民館等に社会教育事業実施を委ねている事例である。

この二つの市教育委員会を、事業主体の面から比較するならば、前者（以下、A市教育委員会とする）は、「主催者型」教委、後者（以下、B市教育委員会とする）は、「援助者型」教委と呼ぶことができる。もちろん公民館等も教育委員会に属した機関であることから、こうした命名が妥当しないという見方も成り立ち得るが、ここでは組織体制の相違に着目して、両者を性格づけたい。

こうした二つの事例は、社会教育行政における「指導行政」の在り方、並びに体制づくりに対して基本路線を全く異にするものと捉えられ、その実態をより詳細に明らかにして比較検討を加えることは、社会教育行政における市町村教育委員会の役割を考究する上で必要であり、また有益であると思われる。

本稿は、この二つの事例を中心に、そこでの教育事業実施を巡る特質と組織体制づくりの問題点を比較考察することを、直接の課題としている。

I 本事例研究における対象教委の概要

本論に入る前に、本事例研究において対象としたA・B両市の教育委員会について、その概要を以下に記しておきたい。

A市は、関西にあって文化的中心を形成する京都市に隣接した「京都の衛星都市」のひとつであり、A市自体も特色ある伝統産業と史跡によって著名な地域である。市制施行以来、三十年余を経過した比較的旧い都市であるが、人口急増状況が近年まで続き市政に大きな影響を与えてきた。市域は約70平方キロメートル、人口約15万余人を数えるにいたっている（1982年現在）。こうした市にあって、教育委員会事務局は、総務課、施設課、学校教育課、青少年対策室、そして社会教育課の4課1室からなり、職員数は63名である（1981年9月現在）。また1980年度教育費決算額は、約36億1千万円であり、うち社会教育費決算額は約3億9千万円である（総教育費比率約10.8%）。

他方B市は、東京都に隣接する県下において、旧くから「東京の衛星都市」のひとつとなって都市化傾向の波を受け、人口が急増している。市制施行以来、十年余を経過した比較的新興の都市である。市域は約20平方キロメートル、人口約8万余人であり、市制施行当時の8倍近い人口になっ

ている（1982年現在）。こうした市にあって、教育委員会事務局は、総務課、学校教育課、社会教育課の3課からなり、職員数は32名である（1982年12月現在）。また1981年度教育費決算額は、約38億8千万円であり、うち社会教育費決算額は約3億4千万円である（総教育費比率約8.9％）。

このようにA、B両市の教育委員会は立脚基盤（地理的・歴史的）を大きくたがえているものの、いずれも大都市のベッド・タウンとしての環境整備問題を抱えている点では共通している。したがって、いずれの教育委員会においても、地域再編成を展望した教育施策の展開が課題となつてざるを得ないのである。そして、学校教育施策におけるよりも一層多様な教育要求に直面する意味において、社会教育施策の充実が、深刻な課題として自覚されていると言うことができる。

次章以降、この地域再編成を展望した社会教育行政の在り方という観点から、論を掘りさげていくことにする。

Ⅱ 地域再編成と社会教育行政

－方針と施策にみる教委の対応姿勢－

1. 問題の所在

地域社会が崩壊した、と言われて久しい。友田泰正氏は、「地域社会」を成立させる最低条件として次の二点を挙げている。すなわち、第一に、「地域社会」が一定の地理的空間を意味していること。第二に、一定の地理的空間に住む人びとのあいだに共通の態度や感情が見出されること、である。そして、「今日の地域社会においては、その成立条件の一つである地理的空間の範囲が、しだいに不明瞭なものとなつてしまつている」と述べ、「地域社会の崩壊」の要因を、職住分離をもたらした交通・通信手段の発達に求めている。⁽⁴⁾

高度経済成長は、周知のようにわが国の生活環境を大きく変化させた。都市部は、生産の場として専ら労働者の空間と化し、都市近郊では、彼ら労働者の居住区として住宅開発が進められた。それに伴い、過疎・過密問題、核家族問題、公害問題等が社会問題として自覚されるにいたつた。農村部は、若年労働力を失い、かつての自給自足的な生産体制を維持できなくなった、と同時に、土地開発の波を受け、耕作地の放棄と転用問題、転入者との対立と協調問題等に直面せざるを得なくなった。一般に、こうした現象を捉えて「地域社会の崩壊」と称されている。例えば、教育学研究編集委員会は、高度経済成長期において「地域社会（共同体）の崩壊」が「きわめてラジカルに進行した」と捉えている。⁽⁵⁾先にみた社会教育審議会答申（1971）が出されたのも、この頃のことであった。

果たして、この時期における経済上の変化が、「人間の共同生活の行われる一定の地域」⁽⁶⁾としての「地域社会（Community）」の崩壊をもたらしたのか否かの問題が残るものの、高度経済成長によって「地域社会」の持つ意味が変化し、そこに新たな対応が必要視されるようになったと言えることができる。

海老原治善氏は、「地域社会」において「二つの対抗力関係の拮抗」を見出している。氏によれば「ひとつは、地域を国家権力と資本の政策によって経済成長と統治教化の場として開発・再編成しようとする力であり、もうひとつは、これに抗して地域を住民の運動によって生存と発達保障の場として再生させ、この実現の過程をとおして主権者へ成長していく共生・共育の場として創造させようとする力」であるとされている。⁽⁷⁾

このような社会的背景を前提として、社会教育行政の在り方を考えていくなれば、自ずと、次のような問題が横たわっていることに気づく。すなわち第一に、孤立的に生活する地域住民相互のきずなを回復する共有空間をいかに保障していくか、第二に、多様に存在する学習要求にいかに対応していくか、そして第三に、政策サイドの意思に対抗し得る住民の意思をいかに汲み上げていくか、つまり住民参加をいかに図っていくか等が問題視されてこざるを得ないのである。

本稿でとりあげたA・B両市は、先述したように大都市近郊に位置した、旧農村部である。したがって上述した一般の問題に加えて、特殊衛星都市における問題が存在する。すなわち第一に、転入転出する住民にいか「地域」理解を促すか、第二に、昼間人口層である主婦・老人・子どもに応じた学習機会・内容をいかに提供するか、第三に、近年普及しつつある週休2日制によって招来した労働者の余暇時間の増加にいかに対処するか、等々の問題は衛星都市故に一層切実であろう。

松本憲氏も述べているように、「産業構造の変化にともなうこうした社会的状況の要請する教育・学習の条件整備は、伝統的な学校教育やあるいは、単行行政体としての地域社会の社会教育的施設で解決できるものではないことは明らかである」⁽⁸⁾のであって、新たなる教育体制の組織化が行政に要請されてくるのである。

こうした問題点に留意しつつ、A・B両市教育委員会の対応姿勢を吟味していくことにする。

2. 教育委員会における状況認識

前節において総括的に述べた今日の社会状況とそこから引きだされる社会教育行政上の課題が、実際の市町村教育委員会においてどの程度、自覚的に認識されているのであろうか。その点を、A・B両市の教育委員会が掲げる社会教育方針によって考察してみよう。

A市教育委員会は教育要覧『A市の教育』（1981年版）の第四章「社会教育」において、「今日、私たちをとりまく情勢は、依然としてさまざまな矛盾やひずみの中で、経済生活の圧迫、生活環境の破壊、各種の退廃的文化の氾濫、地域社会や家庭の機能低下、連帯の欠如など、市民のゆたかな生活を損なう条件が、なお、増えつつけている」と述べた上で、「A市教育委員会は、憲法・教育基本法並びにA市総合計画にうたわれた社会教育の理念と諸課題を十分に見きわめながら、自主的な住民活動による地域的・組織的な相互活動を積極的に推進することをめざして、次の諸項目を本年度のとりくみの重点とします。」として、＜資料1＞に示したように、「学習活動の推進」と「社会教育を推進するための条件整備」の二つの項を立てて、各々、数点に亘ってその方針を詳細に掲げている。

<資料1> A市教育委員会の社会教育の方針

I 学習活動の推進

1. 住民活動の推進

(1) ……前略……

住民の連帯を深め、自治意識の高揚をはかるための学習活動の機会を積極的に設定して、民主的な地域づくりを推進する。

(2) 社会教育を組織的に推進するため、社会教育関係団体や各学習グループの活動を助長し、また社会教育研究集会を開催するなど、相互の交流と連携を深めるよう努める。

2. 青少年健全育成活動の推進

(1) 今日の青少年をとりまく深刻な社会的・文化的状況に対し、家庭・学校・地域の各関係者及び団体が連携を強め、青少年を守り育てる社会環境の整備に努め、青少年が未来にゆたかな展望をもてるふるさとづくりをめざす。

(2) 次代の地域社会を担う青少年自身が、自ら地域住民としての自覚をもち、自主的・組織的活動を推進するよう育成援助をはかる。

3. 同和教育の推進

(1) ……前略…… 部落差別の本質を科学的に認識し、すべての市民が自らの問題としてとりくむよう……中略……あらゆる機会をとらえ、社会教育の全分野にわたって推進する。

(2) 部落解放をめざす自主的なとりくみや自覚的な高まりを重視し、関係機関と連携して、同和地域における住民活動を促がし、学習の機会を保障するため、行政の責任において実践をととして推進する。

4. 障害者教育の推進

(1) 今日のきびしい社会状況の中で、障害者のおかれている困難な生活条件を直視し、障害者の「完全参加と平等」の実現をめざして、すべての市民が人間の尊厳を確め合い、共に生きる社会を築くための活動を推進する。

(2) 障害者自身が、自らの障害をのりこえて力強く生きてゆくために、学び発達する権利を保障して、障害者の学習活動やスポーツ活動の積極的な推進をはかる。

5. 文化財の保護と文化活動の推進

(1) A地の豊かな歴史と文化財に対する市民の理解を深め、文化財と自然環境の保全並びに保存活用がはかれるよう諸条件の整備につとめる。

(2) 市民のくらしに根ざした健全な文化の創造をはかるため、自主的な文化団体やサークル活動の育成援助に努めるとともに、市民参加による文化活動を各種団体と連携して推進する。

6. 社会体育の推進

- (1) 市内各地域における自主的な体育・スポーツ活動を推進するため、地域体育振興会をはじめ各スポーツ組織の積極的な育成をはかり、またスポーツ活動指導者の養成につとめる。
- (2) スポーツの機会に恵まれない市民を対象にスポーツ教室・ひろばの開設及びレクリエーションや野外活動を推進するなど、市民の体育・スポーツの生活化をはかり、健康の保持増進と体力づくりをすすめる。

また、学校開放事業をさらに拡充して、体育・スポーツの場の確保と施設の効果的な利用をはかる。

7 育成事業の推進

- (1) 保護に欠ける児童の安全と健全な育成をはかる。このため、指導員の研修を深め、資質の向上に努めるとともに、集団生活のなかで児童の自主性・協調性を尊重し、育成の充実につとめる。

また、運営協議会をはじめ、関係者の相互協力により、事業の適正な運営をはかる。

- (2) 入級障害児についての対応をはかるとともに、育成施設・設備等の充実を計画的にすすめる。

Ⅱ 社会教育を推進するための条件整備

- (1) 社会教育における諸活動を活発に促進するため、専門職員等の充実をはかり、その位置付けと役割りを明確にし、資質の向上と指導者層の育成確保をはかる。
- (2) 公民館、図書館、青少年山の家、キャンプ場など、社会教育施設の計画的な整備充実をはかり、その機能の向上に努める。

以上の重点は、社会教育に携わるものの不断の研究と実践によって推進され、学校教育及び関係行政機関との緊密な連携によって達成されるものです。われわれは、すべての関係者・市民の理解と協力を得て、この重点の達成をめざし、努力するものであります。

A市教育委員会『A市の教育』（1981）第四章「社会教育」pp. 74-76より抜粋

それらを通観するならば、次の諸点が課題視されていることに気づく。すなわち、第一に「連帯」「連携」という語が多用されているように、住民相互、団体・機関相互の組織化、第二に、青少年健全育成活動、同和教育、障害児教育の推進が謳われているように、今日一般化した社会問題の解消、第三に、「自治意識」「自主的」「自覚的」「住民活動」「市民参加」という語が示すように、住民の意識変革、第四に、スポーツ活動指導者、保育指導員、社会教育専門職員等の人的条件の整備、第五に、文化財と自然環境の保全、スポーツ教室・ひろばの開設、体育・スポーツの場の確保、育成施設・設備等の充実、社会教育施設の計画的な整備充実といった物的条件の整備である。

しかし反面、「民主的な地域づくり」「未来に豊かな展望をもてるふるさとづくり」「部落差別の本質」「人間の尊厳」「健全な文化の創造」といった抽象的な用語を示すにとどまって、具体的な方針の提示に乏しいと言わねばならない。また、「学習活動の推進」と「社会教育を推進するための条件整備」の二つに項を分けているものの、後者に対する方針の提示に弱い。逆に言えば、条件整備よりも住民の学習活動・住民への教育活動に関心が向けられていると言える。

他方、B市教育委員会は、冊子『57年B市教育行政の重点目標及び主要施策』において、五点に亘ってその方針を示している。すなわち、第一に「住民のための社会教育行政を推進する」、第二に「住民と一体となった文化財保護をすすめる」、第三に「住みよいまちと地域文化を創造する公民館活動の促進」、第四に「住民とともに歩む図書館活動の推進」、第五に「スポーツ振興健康増進都市宣言にふさわしい社会体育の振興をはかる」ことである。〈資料2〉に示したように、この各々に対して更に数点ずつ具体的な方針が示されている。

それらを通観すれば、B市においては次の諸点が課題視されていることに気づく。すなわち第一に「住民のための」「住民と一体となった」「住みよい」「住民とともに」といった市民サイドを重視した行政サービスであること、第二に「行政」と「教育機関」とを立て分けた上で連携をはかること、第三に、広報活動の強化、文化財資料の発刊、考古館・図書館友の会の結成等による情報網の整備、第四に市民参加の保障、第五に、社会教育施設・設備の充実、スポーツ施設の整備といった物的条件の整備等である。

とりわけ市民サイドを重視した行政サービスという点では、例えば、市民参加を謳い、「住民の生活周期」を考慮し、また勤労者層に対しても配慮するなど、現実問題に対する積極的な対応姿勢が示されていると言うことができる。加えて、学習・教育内容面についての記述が殆どなく、「行政」と「教育」の区別がある程度徹底していると言える。

しかし、例えば「青少年教育事業を実施し、学校外教育の充実につとめる」とか、「指導助言」「協力」と言う場合の、内容的な方向づけに乏しいと言わねばならない。

さて、以上において示してきたA・B両市教育委員会の社会教育方針を比較するならば、前者を「主催者型」、後者を「援助者型」と名づけた意味が一定程度、鮮明になってくることと思われる。先述したように、A市教育委員会は条件整備よりもむしろ学習・教育それ自体に対する関心が強いと言うことができる。それに対してB市教育委員会は、とりわけ物的条件整備に自らの関心を向けている。市民を直接的な対象とする教育活動は、公民館を中心とする教育機関に委ねようとしているのである。

B市教育委員会の「行政－教育分離」方針は、すでに1978年発行の要覧『B(市)の社会教育』(B市教育委員会社会教育課作成)において、「事業の実施については基本的に社会教育機関で行うことを確認し、その条件整備を行政の重点課題とすべきであるという方向性をとっています」という形で明言されている。こうした方針がいかなる理念から由来したものなのかを、B市の資料

<資料 2> B市教育委員会の社会教育の方針

社会教育の振興をはかるために

1. 住民のための社会教育行政を推進するため,
 - (1) 社会教育行政と社会教育機関の相互の役割を確認し、市民本位の社会教育を推進する。
 - (2) 地域公民館施設の充実を図る。 (3) 芸術・文化活動の推進を図る。
 - (4) 青少年教育事業を実施し、学校外教育の充実につとめる。
 - (5) 社会教育だよりの一層の充実をはかり広聴活動を強化する。
 - (6) 差別の解消をめざし、社会同和教育の振興につとめる。
 - (7) 市民図書館建設推進に努力する。
2. 住民と一体となった文化財保護の徹底を図るため,
 - (1) 「M貝塚史跡公園」用地の買上げを推進する。
 - (2) 埋蔵文化財の発掘調査による記録保存を図る。
 - (3) N氏館跡に関する基礎調査を実施する。
 - (4) 市指定文化財を追加指定し、市民への周知、理解につとめる。
 - (5) 民俗文化財の調査、収集、保存につとめる。
 - (6) 考古館友の会結成を推進し、市民参加事業を開催するとともに市民要望に基づく文化財資料の発行を図る。
 - (7) B市遺跡調査会の運営について、指導助言と協体制の徹底を期する。
3. 住みよいまちと地域文化を創造する公民館活動の促進を図るため,
 - (1) 住民の生活周期に応じた学習活動を推進する。
 - (2) 地域に根ざした文化・スポーツ活動を促進する。
 - (3) 住みよいまちづくりをめざす学習活動を推進する。
 - (4) 住民参加で親しまれる公民館運営を図る。
4. 住民とともに歩む図書館活動の推進を図るため,
 - (1) 図書館施設の整備の充実を図る。
 - (2) 移動図書館活動の徹底と地域読書活動の促進につとめる。
 - (3) 館内閲覧体制の充実強化につとめ、市民サービスの向上を図る。
 - (4) 図書館友の会との提携を密にし、市民参加による図書館活動の普及拡大につとめる。
 - (5) 学校図書館との提携を図り、児童の読書活動の促進につとめる。
 - (6) 視聴覚ライブラリーの機能を生かし、器材・教材の整備と市民活用の推進を図る。
5. スポーツ振興健康増進都市宣言にふさわしい社会体育の振興をはかるため,
 - (1) スポーツ振興健康増進都市宣言の啓蒙と生涯体育の推進
 - ア. スポーツ振興健康増進都市宣言の周知徹底をはかる。

- イ. スポーツ教室及びスポーツ大会等行事への積極的参加を啓蒙し、住民の交流をはかる。
 - ウ. スポーツ・レクリエーション活動及び体力づくり運動事業の推進をはかる。
 - エ. スポーツ・レクリエーション団体の組織・運営及び資質の向上をはかる。
 - オ. スポーツによる事故救済のため傷害保険の加入促進をはかる。
 - カ. 自主的な健康づくり運動事業を推進し、健康意識の啓蒙・普及をはかる。
- (2) 社会体育指導者の養成と資質の向上をはかる。
- ア. 体育指導委員及び各種スポーツ・レクリエーション団体の指導者講習会・研修会を開催し、資質の向上をはかる。
 - イ. 各地域・各種団体に指導者を派遣し、生涯体育活動推進をはかる。
 - ウ. スポーツ指導者の登録制度を設置し、ボランティア活動による指導体制の確立をはかる。
- (3) 体育施設の整備拡充をはかる。
- ア. 市民スポーツ活動の要求に対応するため、学校教育に支障のない限り学校体育施設の開放を進め、効率的な利用を推進する。
 - イ. 夜間照明屋外運動場施設の効率的な運営をはかり、勤労者層のスポーツ振興を積極的に推進する。
 - ウ. 市民のスポーツ活動需要に対応するため、休耕地利用仮設グラウンドの整備充実をはかる。

B市教育委員会『57年度B市教育行政の重点目標及び主要施策』pp. 5-7より抜粋

から直接的に跡づけることはできないが、内容面に関わる方針提示を避けている点を考え併せるならば、教育基本法第10条解釈における内外区別論に立脚して外的条件整備を教育行政の基本姿勢として受けとめているものと思われる。こうした姿勢は、海老原治善氏が危惧する「教育システムの再編成をとおしての公民の育成と労働力陶冶の生涯体系の強化」⁽¹⁰⁾という政策側の意図を歯止めするものであると言えよう。

一方、A市教育委員会は「青少年健全育成活動の推進」を1979年度から掲げ、青少年対策室を設置して青少年教育に積極的な姿勢を示している。同和教育、障害者教育なども項を改めて重点方針に掲げているように、A市教育委員会は、B市に比べて「民主的な地域社会」において深刻化する社会問題に敏感な反応を示していると言える。その反応は、自らが啓蒙的に指導しようとする教育主体的なものである。例えば、同和教育の項における「行政の責任において実践をとおして推進する」という言明は、その点を端的にもの語っていると言えよう。

とりわけ青少年教育に対するA市教育委員会の関心の高揚は、総理府の青少年問題審議会が「青少年と社会参加」（意見具申・中間まとめ）を発表した時期（78年6月）と一致し、内容的にも、

審議会が「国土を愛さず、自らの伝統や文化に誇りを持つことがなく、そして、また国民的合意の形成が容易に行われないうところに青少年の健全な育成などあり得ない」⁽¹¹⁾と述べているのに符合して、A市教育委員会も、先にみたようにふるさとづくり、健全な文化の創造を謳い、「青少年自身が自ら地域住民としての自覚をもち、自主的・組織的活動を推進するように育成援助をはかる」ことを方針としていた。加えて、A市教育委員会は、社会教育方針を決定する指針に「A市総合計画」をあげていた。日本社会に根深く横たわる問題、拡がりつつある社会問題を解決しようとする姿勢、その解決を全市的に多角的な方向から計画的に取り組もうとする姿勢、そして解決の糸口を青少年教育に見出そうとする姿勢は、確かに教育行政の今日的な在り方を考える上で顧慮すべき姿勢であると言える。しかしこうした姿勢をとるならば、更に加えて全国的な状況認識を超えて対象地域の問題状況として捉え返し得る程の認識力が用意されていなければならない。この認識力が欠落しているのは、津田正文氏が予想した「社会教育行政の中心は、市町村から国へ、さらに国の下請機関化を強める府県に移されよう」⁽¹²⁾という道程を辿る危険性が強いと言わねばならない。

A市教育委員会の社会教育方針をみる限り、そこに示された問題状況から今日日本の一般的な解決課題を読み取ることはできても、必ずしもA市の現状がつぶさに描き出されているとは言い難い。A市が積極的に掲げる青少年教育など、むしろ国側の認識を下敷きにして課題を抽出しているという見方が成り立つ余地が大きい、と言うことができる。ここにA市教育委員会の地域社会の現状に対する認識力の弱さが問題となってこざるを得ないのであり、行政主導的な姿勢を考え併せると一層、先にみた津田氏の予想が現実性を帯びてくる点を否めない。

それに対してB市教育委員会は、教育内容への言及を控えて、用地買収、設備投資など具体的な整備方針を掲げている点に独自性探究の姿勢を見出すことができる。状況認識においても、「住民の生活周期」や勤労者層、休耕地利用を視野に入れて、地域の実情にくみ入っていると言える。

しかし、A市教育委員会においても「住民参加」を方針に掲げていたのであり、いずれの教委においても、住民の意思を無視した社会教育行政が成立し得ないことが程度の差があり得るものの自覚されていると言うことができる。そこで問題となってくるのは、実質的に、いかにその「市民参加」を保障する組織づくりがなされているか、という点である。

3. 住民参加を保障する組織体制

「住民参加」を方針に掲げる限り、それを実質的に保障する組織体制が確立されねばならない。本節では、A・B両市の社会教育行政機構を分析することによって、市民の意思を汲みあげるルートがいかに組織されているかを考察する。

制度的には、両市とも社会教育法第15条に基づく社会教育委員会（A市15名、B市10名）をはじめ、同29条による公民館運営審議会（A市10名、B市20名）、スポーツ振興法18条によるスポーツ振興審議会（A市15名、B市10名）が設置され、加えてA市には文化財保護委員会（10名）、体育指導委員会（40名）及び児童健全育成事業運営協議会（8名）が、B市には文化財審議会（7

名)、図書館協議会(10名)が各々設置されている。

教育機関・施設としては、A市は、3つの公民館と14の分館、及び市民図書室、体育施設(野球場、テニス・バレーコート、プール、キャンプセンター)、そして育成学級(市下2小学校を除く全小学校)を設置し、B市は6つの公民館(うち1館は無人)、及び図書館、考古館、視聴覚ライブラリー、体育施設(運動場、仮設グラウンド)を設置している。加えて、スポーツ振興法第13条に基づいて「学校教育に支障のない範囲」との限定をつけて、A市はモデル校10校(全学校数28校、除く幼稚園)を指定し、またB市はモデル校12校(全学校数15校、除く幼稚園)を指定して学校開放を進め、社会体育施設面での不備を補っている。

以上の諸点において両市を比較するならば、A市は、B市に比べて社会体育、学童保育に力を入れているものの、公民館運営、図書教育に未整備な点を取り残していると言うことができる。しかし、いずれの市も委員会、審議会メンバーの構成においては法規を遵守、あるいは法規にない委員会等では、法規定された社会教育委員会等に準拠しており、「住民参加」度に差異を認めることはできない。

「住民参加」という面から、両市の相異を見出そうとするならば、上述した組織・機関の更に下位レベルの組織づくりにおいてである。

前節に示した<資料2>に述べられてもいたように、B市は「社会教育だより」という広報紙を月1回発行し、各戸に配布している。編集は社会教育課が担当し、配布を市民ボランティアに委ねている。またコラム欄は市民記者が執筆、第一面の写真欄は市民同好会のひとつであるフォトクラブが提供している。市内5ヶ所ある有人公民館においても、個別に「公民館だより」を同じく月1回発行し、担当地区内各戸に「社会教育だより」と合わせて配布している。こちらの編集は、「公民館だより編集委員」(各公民館別6~11名、地区住民代表)が担当し、月1回の定例編集会議等を経てまとめあげている。加えて、公民館には例えば「公民館井戸端会議」と名づけられた婦人の集いなど、地区住民の組織がつくられてもいる。また図書館・考古館には「友の会」が組織され、住民活動を促進するとともに住民とのコミュニケーションを開くものともなっている。

他方A市には、広報紙もなくその他の住民組織もつくられてはいない。

以上のことから「住民参加」度をはかるならば、B市はA市と比べて、一定程度「住民参加」が高いと言うことができる。しかし、行政の意思決定過程への参加度という点においては、必ずしも明確ではない。ただし、例えば市民の要望であった公民館増改築が、公民館運営審議会、社会教育委員会の建議を経て、財政難にもかかわらず5館一斉に実現された点を見るならば、地区住民→公民館→教育委員会→市長部局というルートが開かれていると言うことができる。

少なくともB市においては、「社会教育だより」「公民館だより」等を通じて、住民へのコミュニケーションがはかれ、とりわけ公民館運営審議会を媒介して住民からのコミュニケーションがはかれようとしている。人口数に比して、B市がA市よりかなり上回る公民館数を有しているのは、市内地区を公民館区に分轄した体制をとっているからである。こうした体制づくりは、75年か

ら進められ、3ブロック体制を経て今日に到っている。A市では、80年までは公民館がひとつしかなくやっと81年になって2館が建設されたのである。B市では、5つの有人公民館が各々、地区住民の社会教育活動を援助する機関として役割づけられており、実質的にはこの公民館が住民と行政を繋ぐ窓口ともなっているのである。各公民館では、時に利用者懇談会がもたれ、また事業実施に際しては地区住民による準備委員会が組織されている。したがって、B市における住民からのコミュニケーションルートは、ある程度強固なものであると言えるのである。

しかし、それが地区公民館を媒介するものである点において一定の限界を有し、また他区との連携が稀薄化せざるを得ない点において住民意思の組織化に問題をとり残していると言わねばならない。

4. 小 結

都市開発が進み、地域社会の環境、住民の質量が旧来のものと比べて変化して、様々な問題状況が自覚化されるに及んで、一定の秩序を回復しようとする地域再編成のあり方が、行政側の対応姿勢と住民側の意識・運動の対抗関係の中から生み出されてくる。しかし、制度的に住民側の意思を汲みあげるルートが確立されていないのであれば、行政側が主導的に地域再編成を展開していくことになる。したがって、「住民参加」を保障する組織体制づくりが地域再編成の方向を決定する重要なメルクマールである、とすることができる。

A市教育委員会は、地域再編成に積極的な関心を示していた。例えば、学習社会の招来を展望した「民主的な地域づくり」、青少年に明るい未来の建設を期待した「ふるさとづくり」などを標榜し、住民に意識変革を求めていたのである。こうした施策方針を掲げる一方、組織体制づくりにおいては、必ずしも十分な「住民参加」を保障する制度化がなされてはおらず、また住民活動の組織化の面においても、公民館体制の未整備にもみられるように問題が多くとり残されている。

他方B市教育委員会は、理念的な目標を掲げることを避け、「住民参加」を大前提とした施策方針を示していた。「行政」と「教育」を分離しようとし、住民に密着する社会教育体制の確立をめざした公民館活動に積極的な援助を行なっている。行政の意思決定過程にまで到るとは言えないものの、教育機関レベルでの「住民参加」に配慮がみられ、様々に住民の組織化がなされていたのである。

こうした点に留意して、両市の「地域再編成」の方向を比較考察するならば、A市は行政主導的でしかも国側の関心が強く反映した生涯教育構想のなかに位置づいていると言わねばならず、B市はそれに反して、一定の限定を冠さねばならないものの、生涯教育に直接的な関心を示さず、教育内容面を住民本位の意思に委ねようとしていると言える。

したがって、地域の実情に応じた地域再編成という意味において、B市の対応姿勢に、より深い施策の展開を期待し得るのである。

Ⅲ 社会教育事業の展開と教委の役割

A市教育委員会は、地域再編成に積極的に関わって自ら地域社会を先導しようとしている。B市教育委員会は、住民活動を促進することによって地域再編成をめざそうとしているものの、それは公民館等の教育機関を媒介してのことであり、自らは施設・設備の充実・広報活動の展開等による条件整備活動に力を入れようとしている。こうした対応姿勢の相異が、社会教育事業の展開において、片や「主催者型」教委、片や「援助者型」教委の相異として立ち現われている、と言うことができる。

以下において、両市教育委員会の実施施策の内容を分析することによって、地域住民に密着した社会教育事業を展開する上での教育委員会の果たすべき役割について考察する。

社会教育の目的が、基本的には自己学習体制の確立であり「自己教育運動の発展こそが社会教育の公共性を確かなものにし、国民の権利としての教育・学習活動を保障する力を大きくするものである」⁽¹³⁾にしても、行政の、とりわけ市町村教育委員会の果たすべき役割は、単なる人的物的条件整備にとどまらない、重要な面があると述べておかねばならない。

1. 教育委員会の実施施策

地域住民の多様な学習要求に応じてゆくためには、職員配置の充実、施設・設備の充実といった人的物的条件の整備、確立とともに、的を得た学級・講座、集会等が一定の規模と内容を備えて催されなければならない。

A市教育委員会は、80年度の社会教育事業として、公民館2館の建設、同和教育施設・図書充実事業（3地域）の他、社会教育研究集会（テーマ「青少年の健全育成をめざして、よりよき環境づくりと、子供の自主的活動をたかめよう」）、放送利用学習（3地域）、ふるさと教室（2地域×6回）といった成人教育活動、成人の日のつどい、こども手づくり文化祭等の青少年教育活動、同和教育講座開設（1講座×9回）、集会所学習会（3地域）、同和問題冊子作成、同和研修会等の同和教育活動、身体障害者教室（14回）、心身障害者教室（3回）等の障害者教育活動を展開している。

B市教育委員会では、社会教育課が直接関わった教育事業としては、82年度では、PTA研修会、家庭教育講座、同和研修会、そして「社会教育を考えるつどい」の開催、M貝塚土地買上げ、「社会教育だより」の発行の6点であり、82年度内に予定されているのは、他に、市民大学講座（4講座×7回+夜間講座1×7回）の開設のみである。

さて、B市教育委員会は「行政－教育分離」方針を掲げていた。この方針を徹底するならば、教育委員会主催の学級・講座はあり得ないことになる。ところが実際には、上述した講座等を主催している。確かにA市と比べて実施数は少ない。つまり、「分離」方針が一定程度、施策実施に現われているものの、必ずしも徹底したものでないと言わねばならない。

両市教育委員会の実施施策を比較して、A市教育委員会に特徴的なのは、主催学級・講座数の面

もさることながら、方針にも示されていた青少年教育に重点を置いた教育事業を展開していることである。

社会教育研究集会では、前掲したように、「青少年の健全育成をめざして、よりよき環境づくりと、子供の自主的活動をたかめよう」というスローガンを掲げて青少年教育の重要性を訴え、また、少年補導協議会、青少年健全育成協議会、地域子ども会、青少年育成団体などの関係団体を援助して教育網を拡げようとしている。あるいは自ら「少年少女合唱団」を組織し、また「こども手づくり文化祭」を開催するなどして、青少年教育に内容的にくみしようとしているのである。

こうした青少年教育事業の一環として、学校開放・学童保育が位置づいているとみることができる。つまり、社会教育と学校教育とを連携させる方向に向かっていると言えるのである。ただし、社一学連携を原理的に掘りさげるよりむしろ実践的に築き上げようとしている。

B市教育委員会は、とりたてて青少年教育への関心を示していない。B市教育委員会が主催した「社会教育を考えるつどい」は、「市民の各分野にわたる活動と相互連携の高まり、そのための社会教育行政の一層の充実化を、市民と行政が一体となって考え合い、つくりだしていくことをめざして開いた」（「社会教育だより」№142 '82.9 p.2）ものとされ、全体会では、社会教育課長による「社会教育行政の展望」の提案、市民4名による「市民の立場から見た社会教育行政のあり方」についての意見発表、佐藤一子氏（埼玉大学）による「B市の社会教育に期待するもの」と題された提言が展開された。主に市の社会教育行政の在り方を多角的に検討・吟味する集会であったと言える。

また市民大学講座では、教育問題にスポットをあて、牧征名、堀尾輝久、山住正己、伊ヶ崎暁生の諸氏の他数名の教育研究者を講師に予定して理論的に「現代教育の本質にせまる」（案内パンフ）ことをめざしている。

こうした点を考え併せれば、B市教育委員会は、特定領域に対する関心よりも社会教育全般に関わる行政問題、教育問題に対する関心が強いと言えよう。また教育対象の中心が成人に置かれていることを指摘できる。

2. 教育委員会の役割と課題

前節においてみた両市教育委員会の実施施策の問題点を分析することによって、市町村教育委員会の果たすべき役割とその役割遂行上の課題の一端を明らかにする。

青少年教育の充実、近年の校内暴力事件、青少年非行の顕在化によって社会的に広く認識され、また学校教育・社会教育・家庭教育の相互連携と有機的結合を唱える生涯教育構想に促され、教育政策課題となってきた問題である。それだけに、父母、地域住民と行政との密なコミュニケーションを前提として取り組まれることが求められる。そのコミュニケーションなしに、行政主導的に青少年教育が展開されるならば、国民の教育権・学習権をおびやかすことにもなりかねない。教育内容に対して、学校教育とは異なってチェック機能を有した機関、組織が未整備な社会教育であるならば、自由に柔軟にカリキュラムを設定できる反面、特定の価値形成、教化に向かう危険性も

また大きいと言わねばならない。このような危惧をぬぐうためには、教育内容に対する、学習者、父母、住民の共同意思形成が必要なのである。

A市教育委員会においては「住民参加」を保障する組織体制づくりが充分ではなかった。したがって、上で述べた危惧が現実化する可能性が大きい。

B市教育委員会のとる「行政－教育分離」方針と、社会教育行政の在り方を住民等の意見を求めつつ追求していこうとする姿勢は、一定程度、住民の学習権を保障する組織体制づくりを志向するものとして、高い評価を与えることができる。

しかし、「分離」方針が必ずしも徹底したものでないこと、加えて「分離」した面においては全くの無干渉主義をとっているために、例えば全市的な教育事業の展開に乏しく公民館区に分断された範囲にとどまっていること、各公民館等主催の教育事業に一定の住民意思の反映ルートを見出せるものの、全市的な共同意思形成のルートが見出せないこと、などを問題点として指摘しなければならない。

「行政」と「教育」を分離することが、住民の学習活動に内容的に関与しないという意味ではなく、全てを自己教育、つまり私教育の問題に還元して公的社会教育の責任を放棄することにすりかわってしまってはならない。全市的に展開されねばならない教育活動の組織化とそのための場・機会の提供は、個人の私的な活動では果し得ない。行政機関が組織者となって、整備していかねばならないのである。

教育委員会に求められる役割の中で大きな位置を占めるのは、この組織者としての役割である。住民各位の要求を聴取し、その要求を公開した上で住民相互の意思調整をはかり、委ねるべき教育機関と教育内容を決定する。そうした手続きを積み重ね、全市的な社会教育計画を編成し、計画的に行政施策、教育事業を展開する。つまり、住民の共同意思に支えられた地域社会教育計画の編成が重要な課題となってくるのである。

B市の例に即すれば、公民館区体制を統轄する上位の組織が確立されねばならない。そして住民からの広聴ルートを密にし、広報紙等を通じて、単に教育事業の紹介にとどまらない社会教育情報の公開に努めることが必要であろう。

結 —— 指導行政のモデルを求めて ——

岸本幸次郎氏は「社会教育は基本的に国民が自分の意志にもとづいて自分の課題や要求の解決や達成をめぐる自由な活動であり、かつそのことが個人だけでなく社会の健全な維持と発展に不可欠な活動として捉えられることによって、行政はこれに対して奨励と援助を与えることをその中心的な任務とすることとなった」⁽¹⁴⁾と述べ、「社会教育における指導助言の機能が、一方では社会教育の進展に応じて高度化することと、他方では領域の拡大に応じて多様化し、連携や協力を通じてその効果を発揮するものとなっていくという、指導行政の縦と横の両次元における充実とその効率性が求められている」⁽¹⁵⁾と指摘する。

こうした理念に基づくならば、社会教育事業の実施において、行政がモデル事業として自ら主催者の立場に立つことを否定的に捉えることはできない。しかし、そのためにはいくつかの前提条件が必要となってくる。

第一に、モデル事業が住民側の要望に支えられた内容であること。第二に、住民との意思疎通が充分はかられた実施方法であること。第三に、全体的な地域社会教育計画のなかに位置づいたものであること、である。

このような前提条件を満たす可能性が高いのは、本稿でとりあげた例⁽¹⁶⁾で言えば、B市における公民館主催の教育事業を支える組織形態である。そこでは、地区住民による準備委員会が組織され、また公民館運営審議会によって全体計画が作成され、時に利用者懇談会が開かれていた。

ここに見出される主催者 — 受容者協働の組織モデルを全体行政に敷衍させることが、指導行政の理念実現にとって必要になってくるものと考えられる。

しかし社会教育の理念から言えば、指導し＝指導される者が自己に帰一するものでなければならぬ。したがって他者的な指導者はやがて学習者に内在化して、教授－学習関係が個人の人格の下に統一的に把握されていくことが求められる。そうした際、行政の役割は各学習者個人を繋ぐコミュニケーション回路の整備者となることにのみ、求められるようになるのではないだろうか。

ただ現状においては、住民参加の徹底、人的物的条件の整備、学習機会の提供など様々な課題が、必ずしも充分な解決を与えられないままにとり残されている。こうした点を踏まえるならば、「主催者型」教委の積極的姿勢と「援助者型」教委の慎重な配慮とを併せ持った、社会教育行政の展開がまずもって必要であると言わねばならないのである。

註

- (1) 全日本社会教育連合会『社会教育審議会答申集』全日本社会教育連合会 1975 pp. 7－98 参照。
- (2) 同 前
- (3) 社会教育財政の動向に関しては、例えば猪山勝利「社会教育制度の現代的課題」『転換期の教育』熊谷忠泰編著 協同出版1981. に詳しい。
- (4) 友田泰正「社会教育の地域論」『社会教育学』新堀通也編 有信堂 1981 pp. 204－205 参照。
- (5) 教育学研究編集委員会「教育研究において地域をどう考えるか」『教育学研究』vol. 41 第2号. 1974 参照。
- (6) McIver, R. M. ; Community 1928 p. 22。
- (7) 海老原治善『地域教育計画論』勁草書房 1981 p. 12 参照。
- (8) 松本憲『社会教育概論』学文社 1980 pp. 73－74。
- (9) B市がこの「行政 — 教育分離」方針を掲げた最初は、1974 年度である。

- (10) 海老原治善 前掲書 p. 88
- (11) 青少年問題審議会『青少年と社会参加』 1979 p. 11。
- (12) 津田正文編著『戦後社会教育史の研究』 昭和出版 1981 p. 21。
- (13) 島田修一「社会教育の概念と本質」『社会教育概論』島田・藤岡貞彦編 青木書店 1982 p. 24。
- (14) 岸本幸次郎「社会教育における指導行政」『教育における指導行政』日本教育行政学会年報5 1979 p. 36。
- (15) 同 前 p. 45。
- (16) 本稿でとりあげたA・B両市教育委員会の概要を整理すれば、次に示す表にまとめることができる。

付表 A・B両市教育委員会の比較表

		A市教育委員会	B市教育委員会
事 務 局 成	機 構	4課 1室	3課
	職 員 数	全 体	63名
		社会教育課	15名
教 育 費	①総教育費決算額	3,608,457千円	3,875,557千円
	②社会教育費決算額	393,797千円	344,712千円
	②÷①×100	10.8 (%)	8.9 (%)
関 係 団 体	社会教育委員会	15名	10名
	公民館運営審議会	10名	20名
	スポーツ振興審議会	15名	10名
	そ の 他	2委員会・1協議会	1審議会・1協議会
設 置 機 関 ・ 施 設	公 民 館	3館+ 14分館	6館 (うち1館は無人)
	図 書 館 (室)	1室	1館
	博 物 館	0	1館
	視聴覚ライブラリー	0	1室
	体 育 施 設	野球場・テニスコート・ バレーボールコート・プール・ キャンプセンター	運動場 (+ 仮設グラウンド)
社 会 教 育 事 業	物 的 条 件 整 備	公民館の建設 (2館)	史跡地の買上げ
	集 会	2回	1回
	講 座	1講座 × 9回	1講座 × 1回 + 5講座 × 7回
	教 室	3種のべ 2・9回	0
	学 習 会	3種のべ 7回	2種のべ 2回
	そ の 他	3種	1種

(注) A市は1981年度資料に基づき (教育費は80年度)
B市は1982年度資料に基づき (教育費は81年度・教育事業は予定を含む) 作成した。