

# 社会教育の再編とその構造

## —生涯学習政策・コミュニティ政策の展開と教育法体系の改編—

上原 直人

### 1. 社会教育の再編をめぐる分析視角

近年、社会教育の制度的基盤は大きく揺らいでいる。教育基本法の全面改正とそれに伴う社会教育法の改正など教育法体系の改編が行われ、また、地方分権改革、行政改革により、社会教育行政の首長部局への移行、指定管理者制度の導入による社会教育施設の経営の多様化などが進行している。今後、社会教育の再編が一層進行していくことが予想される中で、社会教育の法制度及び理念を、教育行政のみならず行政全体を視野に入れてどのように位置づければよいか、その再構築が求められている。<sup>1)</sup>

ここで、あらためて重要となってくるのが、社会教育の本質をふまえた議論をいかに展開していくかということである。社会教育(特に公的社会教育)の主要目的としては、「住民の社会教育活動(学習・文化・スポーツ活動)への支援」と「地域振興」の大きく二つがあげられる。もちろん、両者は明確に分けられるわけではなく、住民の社会教育活動がベースとなって地域振興につながっていくケースもあるだろうし、逆に、地域振興または地域課題の解決を主目的にしながらも、その中で学習活動が営まれる、あるいは創出されていくケースもあるように、両者は相重なる側面も有するが、前者は、いわゆる「教育の論理」に関わる視点であり、後者は、いわゆる「コミュニティの論理」に関わる視点であり、両方の論理から社会教育という概念は構成されている。<sup>2)</sup>

本論文では、社会教育の本質を構成するこの二つの論理に着目しながら、社会教育の再編という問題を検討していく。その際に、1970年代以降展開されてきた、生涯学習政策とコミュニティ政策の影響を無視することはできない。前者は、特に「教育の論理」との関係で、後者は、特に「コミュニティの論理」との関係で、社会教育の再編をもたらしてきたといえる。

生涯学習政策は、当初から社会教育政策との結びつきが強く、実際に生涯学習の推進において社会教育が主要な役割を担ってきたこともあり、その政策動向は

社会教育の再編を大きく促してきたといえる。2006年の教育基本法の改正によって、生涯学習の理念が法体系上に明記されたことが今後に与える影響は大きいものと思われる。また、コミュニティ政策は、地域の自治振興を目的に登場するが、それは、社会教育の目的とも重なり、コミュニティ・センターの設置と社会教育の中核施設である公民館の再編という歴史が物語るように、その政策動向もまた社会教育の再編を大きく促してきたといえる。そして、地方分権改革のもと、市町村合併による基礎自治体の規模拡大、公私協働型システムへの転換が進む中で、コミュニティ政策も近年あらたな展開をみせており、さらなる社会教育の再編を促していくことが予想される。

以下、本論文では、まず、生涯学習政策とコミュニティ政策の展開によって、社会教育の再編がもたらされてきたことを明らかにし、それをふまえてそれぞれの政策の今日の特徴と関係について検討する。その上で、今日の教育法体系の改編および地方分権改革の進行のもとで、社会教育の再編がどのように構造的に位置づけられるのかを、「教育の論理」、「コミュニティの論理」という視点もふまえて検討する。そして、最後に、社会教育の理念及び制度の再構築にむけた課題を提起する。

### 2. 生涯学習政策・コミュニティ政策の展開と社会教育の再編

#### (1) 生涯学習政策の展開と社会教育の再編

生涯学習は、「生涯を通じた学び」を意味しており、そこには当然、学校教育も含まれるが、現実には、学校外及び学校卒業後の教育を広く意味する「社会教育」に目が向けられ、政策化されてきた側面が強い。実際に、1971年の中央教育審議会答申「教育改革のための基本的施策」及び同年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」で政策課題として初めて提起されるが、その特徴は、脱工業化社会、成熟社会における人々の個別化状況に対

応するものとして、学校を中心とする教育機関に包摂されない成人個人々々に対する社会教育施策の充実・強化を基軸として打ち出したものであった。<sup>3)</sup>

そして、1981年の中央教育審議会答申「生涯教育について」で、それまで使用されてきた教育計画としてのニュアンスが強い「生涯教育」にかわって、学習者の視点を重視した「生涯学習」という言葉が積極的に位置づけられたことによって、自主性、自己決定性、主体性の三つの方針を基調とした、成人個人々々を対象とした学習供給が政策の中核に据えられていくこととなった。1984年に設置され、1987年に最終答申を示した臨時教育審議会によって、このような方向性が決定づけられ、個別化した人々の自主的な選択による「消費的な学習」の奨励が重視されることとなった。<sup>4)</sup>そして、「生涯学習」という言葉が加速度的に広まり定着していく中で、自立した学習者像が規定にすえられ、従来の講座提供、団体・グループ対象の社会教育行政のあり方や社会教育専門職員のあり方も問われるようになり、社会教育の再編が促され始める。松下圭一は、教育行政を基礎教育としての学校教育に限定した上で、市民自治の観点から、社会教育行政不要論を提起し、<sup>5)</sup>また、都市部を中心に、公民館をはじめとした社会教育施設は、台頭する民間事業者との競争にさらされるようになり、公民館のあり方なども問われるようになってきたといえる。

このように、生涯学習政策が本格的に始動する中で、生涯学習に関する行政機構も整備されていく。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（生涯学習振興整備法）が成立し、文部科学省（当時文部省）の社会教育局が生涯学習局へ（現在は生涯学習政策局）、社会教育審議会が生涯学習審議会へと改称され、その後、各自治体でも、行政機構上の社会教育という名称が生涯学習へと置き換えられ、生涯学習振興行政という言葉も使用されるようになるなど、社会教育行政の生涯学習振興行政への包摂化が始まり、社会教育政策自体が、生涯学習政策に取り込まれるようになったといえるだろう。ちなみに、社会教育行政と生涯学習振興行政の関係は、前者が、教育行政として、事業提供を主目的とするのに対して、後者は、総合行政の形で、学習機会選択の援助を主目的とするもので、事業提供ではなく、諸関連事業・団体の「連携」、「情報提供」が、行政の中心的役割とされた。<sup>6)</sup>

しかし、1992年の生涯学習審議会答申「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について」を契機に、生涯学習政策は変化の兆しをみせ始める。それ

までの個人学習による個人的な充足を奨励する立場から、それを継承しつつも、学習を通して得られる「ふれあい」や「交流」を強調するようになるとともに、推進の方向性として、リカレント教育やボランティア活動、青少年の校外活動や現代的課題に関する学習が重視されるようになる。<sup>7)</sup>そして、1990年代後半以降になると、地方分権改革の論議が直接的に生涯学習政策の展開にも影響を与えるようになり、上記の方向性はより強固になった。

1999年の生涯学習審議会答申「学習の成果を幅広く生かす—生涯学習の成果を生かすための方策について—」では、生涯学習の成果を、職業的な知識や技術の向上などの個人のキャリア開発につなげる方向とともに、ボランティア活動、地域社会の発展につなげる方向の重要性も強調されているように、生涯学習政策において、学習をまちづくりにつなげていく志向が高まってきたことが分かる。このことは、1980年代の「消費的な学習」による個人々の自己充足を主目的とする段階から、広く「公共」を支え地域社会を形成する人材の育成や、そうした人々によって進められる地域づくり・まちづくりを視野に入れるものへと転換が図られていった<sup>8)</sup>ことを意味しているといえよう。

そして、このような生涯学習体制を推進していく上で、社会教育の再編も進行していくこととなるが、特に大きな影響を与えたのが、1998年の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」である。答申では、地方分権を意識し、各自治体の実情にあわせて、それまで必置であった公民館運営審議会の規制緩和や社会教育施設等の財団運営など、社会教育関連法令の規制緩和や社会教育施設の弾力的運用が提唱された。その後、1999年の社会教育法改正で、制度的に公民館運営への住民参加を保障してきた公民館運営審議会の任意設置化が図られるなど、社会教育の再編が促されていった。このような社会教育施設の弾力的運用は、2003年に44年ぶりに行われた「公民館の設置及び運営に関する基準」の全面改訂によって、より明確なものとなる。改訂によって、小中学校区への地域配置、公民館の建物面積など数量的定量的な基準が廃止され、地域の実情に合わせた公民館の設置及び運営が求められるようになった。

生涯学習振興行政との関係では、1998年の同答申で、「生涯学習を中核としたまちづくり」を推進していく上で、社会教育行政が生涯学習振興行政の中核として、学校教育・首長部局・民間団体との「連携」を図るべく、「ネットワーク型行政」となっていくことが期待されて

おり、社会教育行政が、生涯学習振興行政の特徴である「連携」機能に対する間接的な調整機能を担っている方向性が示されている。このことは、社会教育行政の生涯学習振興行政への包摂化が本格的に始まったことを意味しているといえよう。

## (2) コミュニティ政策の展開と社会教育の再編

コミュニティ政策が初めて政策課題として提起されたのが、1969年の国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会「コミュニティ生活の場における人間性の回復―」（中間報告）（以下、小委員会報告）においてである。小委員会報告を受けて、自治省（当時）は、1971年度から73年度までの3年間に、全国で83のモデル・コミュニティ地区を選定し、住民が各種の活動を行っていくために必要なコミュニティ・センター、その他の集会施設、社会福祉施設などの整備を促すとともに、その地区の住民が自主的に組織した各種のコミュニティ組織と市町村の協議によって、コミュニティ計画を策定し、実施することにした。<sup>9)</sup>

そして、コミュニティ政策の誕生は社会教育にも大きな影響を与えていくこととなる。その最初のあらわれは、1971年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」のなかに示された。千野陽一によれば、小委員会報告では、コミュニティ形成の原動力を地域住民の「市民意識」に求め、その顕在化を可能にするコミュニティ・リーダーの養成を社会教育に期待し、「地域住民のシンボルとして、コミュニティ再編成の中心として」機能するコミュニティ施設についても、既存社会教育施設のかかえこみ、あるいは社会教育施設との「共用」を主張し、他方で、社会教育審議会答申は、社会教育の中心施設である公民館にコミュニティ・センター的性格をもたせ、コミュニティ形成への積極的貢献を強く期待したとされる。<sup>10)</sup>

実際にその後、コミュニティ・センターが各自治体で建設されていく中で、戦後長らく社会教育の中核施設であった公民館の存在意義が問われる事態が生まれてきた。日本の社会教育は地域をベースとしつつも、機関中心、クラス中心の成人教育の伝統を有する英国などに比べると、知識のありようが問われることが弱い歴史的性質がある<sup>11)</sup>ため、より一層の再編がもたらされてきたともいえる。

その後の展開であるが、1970年代から80年代初めにかけては、大都市部を中心に、高度成長期の諸矛盾に対応するために、公共的意識決定を身近にすべく地

域内分権的な取り組み（住民協議会、市政モニター等）が各自治体の創意工夫で行われてきた。1980年代になると、多くの自治体で、コミュニティ・センターの管理運営を地元の住民組織に委ねるといったものが中心となり、生涯学習活動のための貸部屋機能を主とする身近な公共サービスを住民自身が組織し提供するという点に特徴があった。そして、1990年代以降は、コミュニティ・レベルで現実具体的に、公共サービスを組織し提供する態勢をつくることに主眼がおかれ、1980年代のコミュニティ・センターの管理運営と生涯学習の機会の保障という枠にとどまらず、地域福祉など切実な地域課題に取り組み始めた点に特徴があったとされる。<sup>12)</sup>

それに対して、1990年代後半以降は、財政危機による国から地方へ、あるいは官から民への業務の移管と、それを住民や自治体の主体性において進めるための仕組みとしての地方分権、ないしは地域分権の推進に、コミュニティ政策が組み込まれる形で展開している。2003年9月に、地方自治法改正によって、それまで地方公共団体やその外郭団体に限定していた公の施設の管理・運営を、株式会社をはじめとした営利企業、財団法人、NPOなど民間事業者にまで拡大した指定管理者制度が新しく導入された。この制度で公民館への指定管理者制度の適用が広がっていくとなれば、社会教育の制度的基盤はますます不安定なものになっていくことが予想される。ただし、指定管理者制度は、図書館や博物館や文化施設にも波及しており、公民館だけでなく他の教育文化施設も含めて検討していくことで、社会教育のあり方を再検討する契機となる可能性はある。

また、2003年11月に第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」で「地域自治区」制度が示され、2004年5月に地方自治法合併特例法の改正と新合併特例法によって、地域自治区と合併特例区という法律に基づく地域自治組織の制度が誕生し、再び地域内分権が重視されるようになってきている。70年代の地域内分権は、各自治体の創意工夫のもとに進められたが、近年のそれは、地域自治区や地域協議会の設定など、コミュニティの制度化が図られた点に大きな特徴がある。この制度化の背景には、市町村合併の進展に伴う行政区域の拡大があるものの、合併とは直接関係のない一般制度としての地域自治区もあり、コミュニティ政策は新たな段階に入ったといえる。<sup>13)</sup>

しかし、新たな段階に入ったといっても、日本のコ

コミュニティ政策は、権限を付与するというよりも、行政とともに公共サービスを担ってもらう（協働）ことのほうが依然として強く前面に出ている、いいかえるならば、「公共的意志決定」よりも「公共サービス」が重視されている特徴があるとされる。<sup>14)</sup>

このように近年のコミュニティ政策において、地域内分権の視点が打ち出されてはいるものの、その内実は、「公共サービス」を行政とNPOなど民間セクターが協働で担うということの主眼においたものであり、指定管理者制度が広範に広がりを見せていることにつながっているといえる。ここで問題となるのが、「公共サービス」を協働で提供していくという側面だけでなく、「公共的意志決定」を協働で行っていくという側面も内在させながら展開させなければ、本来的な意味での地域内分権にはならないということである。

このことを社会教育に引きつけて捉えるならば、「公共サービス」は学習機会の提供、「公共的意志決定」は住民自治・主体形成の視点と連なり、どちらが欠けてもいけないという意味では、まさに社会教育の両輪ともいえる。しかし、現実にはコミュニティ政策が「公共サービス」を重視し、そこに社会教育も巻き込まれていく中で、指定管理者制度による社会教育施設の経営の多様化、住民ボランティアによる社会教育事業の提供の広がりなど、「公共サービス」の側面から社会教育の再編が急速に進行しているといえ、「公共的意志決定」の視点もふまえた社会教育のあり方をいかに創造していくかが問われているといえよう。

### 3. 社会教育の再編の今日的構図

#### (1) 生涯学習政策とコミュニティ政策の接近

これまで生涯学習政策、コミュニティ政策それぞれの展開過程について検討してきたが、両政策とも、1990年代後半以降に地方分権改革が本格的に展開し始める中で、それまでの政策が変容し、あらたな段階に入ったという点で共通している。以下では、変容前後にわけて、両政策の特徴及び関係について検討する。

地方分権改革が本格化する以前において、それぞれの政策で核になってきたのが、「自立した学習者」、「自立した住民」という視点である。生涯学習政策では、民間の学習機会も含めた多様な機会の中で、主体的に学習するという、自立した自由な学習像が強く打ち出されることで、従来の講座提供、団体・グループ対象の社会教育行政のあり方が問われるようになり、社会教育の再編を促していった。一方で、コミュニティ政策では、地域施設（コミュニティセンター）の管理運

営に自主的に関わる自立した住民像が強く打ち出されることで、社会教育主事、公民館主事といった専門職員が配置され、各種事業が行われてきた公民館等の社会教育施設のあり方が問われるようになり、社会教育の再編を促していった。

いずれも、「自立した」学習者ないしは住民が強調されることで、社会教育の再編を促したという点では、共通性がみられるが、別個に展開されていた側面が強い。それに対して、1990年代後半以降になると、生涯学習政策が、それまでの「消費的な学習」による個人の自己充足を主目的とする段階から、広く「公共」を支え地域づくりを視野に入れるものへと転換していく。このことは、生涯学習政策が、「教育の論理」だけでなく、「コミュニティの論理」を強く意識するようになったことで、コミュニティ政策に接近し始めたことを意味している。そして、近年、その傾向がますます強くなり、「社会の要請」に応える生涯学習のあり方とそれを支える社会教育行政のあり方が、強く求められるようになっていく。地方分権改革の進行と市町村合併の影響下で、地方自治の確立が強く謳われる今日、生涯学習政策は、多様な課題をかかえる各自治体の文脈に即して多元化していくことが予想され、<sup>15)</sup> 今後、広い意味での地域づくりを、より一層志向するようになっていくと考えられる。

一方で、コミュニティ政策は、1990年代後半以降、地方分権ないし地域分権の推進に組み込まれる形で展開してきたが、特に、地域自治区の制度が設けられ、地域内分権の視点が打ち出されている点に大きな特徴がある。その際に注目すべきことは、豊田市のように、地域内（自治体内）分権を進める上で、生涯学習施設を要に位置づける自治体も存在しており、<sup>16)</sup> 地域振興、ないしは地域自治を進めていく上で、住民の学習の重要性が認識され始めている点である。また、それまで政策の中核を占めてきたコミュニティ・センターの多くが、生涯学習活動のための貸し部屋機能にとどまっていたのに対して、近年、住民が自由に交流したり、公益的な市民活動団体がミーティングや事務作業をしたりといった機能を担うための、市民活動支援センターのような施設の設置が広がっているが、その多くで、市民活動団体同士が交流したり、広く地域住民が各種講座を通じて学べる機会も用意されるなど、学習の重要性が位置づけられている。<sup>17)</sup>

このように、近年のコミュニティ政策には、「コミュニティの論理」だけでなく、「教育の論理」も内包されつつあり、このことは、かつては共通の特徴を有しな

がらも、別個に展開されてきたコミュニティ政策と生涯学習政策とが、「地域振興」ないしは、「地域自治」と目的を共有しながら、連動しながら展開し始めた位置づけることができよう。ただし、連動といっても、そこでは、社会教育関係団体を対象としてきた補助金を、市民活動団体を対象とする補助金に一元化する動き<sup>18)</sup>などに見られるように、生涯学習政策の範疇としていた事項が、コミュニティ政策の範疇へと移行していく可能性も広がり、その意味では、生涯学習政策のコミュニティ政策への包摂化、いいかえるならば、生涯学習振興行政のコミュニティ行政への包摂化が、一定程度進行していくことが予想される。

社会教育の再編という観点からすれば、地方分権改革が本格化する以前は、生涯学習政策の影響のもとで、特に「社会教育活動」の側面から再編がもたらされてきたが、地方分権改革が本格化して以降は、生涯学習政策とコミュニティ政策が接近する中で、「社会教育活動」の側面に加えて、「地域振興」の側面からの再編ももたらされていくことが予想される。

## (2) 教育法体系の改編と社会教育の再編

これまで検討してきたように、生涯学習政策及びコミュニティ政策の展開によって、社会教育の再編が促されてきたが、今日の教育法体系の改編によって、さらなる再編がもたらされることが考えられる。以下では、特に社会教育の再編と大きく関わる教育基本法の改正と社会教育法の改正について、社会教育を構成する「教育の論理」のあり方に、いかなる影響を及ぼしうるかという点を中心に考察していく。

2006年12月に、教育基本法の全面改正が行われたが、社会教育と特に関わる範囲では、第一に、学校教育(第6条)や社会教育(第12条)(いずれも「第二章 教育の実施に関する基本」)に先立つ「第一章 教育基本法の理念及び目的」の第3条に「生涯学習の理念」が新設されたことである。そして、第二に、社会教育(第12条)のあとに、第13条「学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力」が新設されたことである。

特に、生涯学習の理念が、教育法体系上に明記されたことが、今後に与える影響は大きいと思われる。生涯学習振興整備法においては、法の対象となる「生涯学習」の定義が十分になされておらず、基本的な準拠法や理念への言及がないという問題点は、たびたび指摘されてきたが、今回、生涯学習が社会教育の上位概念と位置づけられることで、これまで、法体系及び理念において明確に整理されてこなかった社会教育と

生涯学習の関係に、一定の方向性を定着させていく契機となるかもしれない。

2008年6月には社会教育法が改正されたが、基本的には教育基本法改正を踏襲したものとなっている。第3条「国及び地方公共団体の任務」の2項で「生涯学習の振興」に関する記述が新設されるとともに、3項では「学校、家庭及び地域住民その他の関係者相互の連携及び協力の促進」といったより具体的な記述も設けられた。また、第5条「市町村の教育委員会の事務」では、新たに「学齢児童に対して、放課後・休日に学校などを利用した学習機会の提供」及び「社会教育に関する情報の収集、整理及び提供」に関する項目が新設され、第9条の3「社会教育主事及び社会教育主事補の職務」では、「学校の教育活動に対しての求めに応じた助言」に関する項目が新設された。その他には、第13条「審議会等への諮問」で、「社会教育委員が置かれていない場合」という文言が入ったことにより、今後、社会教育委員の任意設置化が進行していく可能性もある。公民館に関しては、第32条で、「運営の状況に関する評価等」の項目が新設されたことによって、今後、公民館に関する評価軸をいかに構築していくかが大きな課題となってくるだろう。

第5条で「社会教育に関する情報の収集、整理及び提供」に関する項目が新設されたことは、社会教育行政の役割に、「情報提供」が明確に位置づけられたことにより、今後、社会教育行政が、「連携」と「情報提供」の機能を高めて、生涯学習振興行政への包摂化が、より一層進行していくことが予想される。

そして、今回の社会教育法の改正を特徴づけているのが、第3条3項、第5条、第9条の3に顕著にみられるように、「学校を支援する」社会教育のあり方が強調されている点である。教育改革国民会議の審議もふまえて行われた2001年の社会教育法改正で、家庭教育や青少年に対する社会奉仕体験活動の振興、及び、学校教育との連携に関する規定が設けられ、公民館でも、これらに関する事業が積極的に行われることが期待されたが、そのような流れを、今回の改正で、さらに明確に位置づけたといえる。生涯学習政策局社会教育課の事業として、平成20年度より「学校支援地域本部事業」を実施しており、今後、社会教育行政の学校支援行政化が、進行していくと考えられる。

社会教育法の第2条で定義されているように、「社会教育」とは、「学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動」(体育及びレクリエーションの活動を

含む)をいうが、学校支援が主要な役割として位置づけられていくと、広い意味での「学校以外の教育」から、「学校と関連する教育」、「学校を支援する教育」という意味合いで、社会教育(行政)が、狭く位置づけられるようになっていく可能性がある。

かつて、1980年代に、松下圭一が社会教育終焉論を提起し、社会教育関係者に大きなインパクトを与えたが、それを支えた論理というのは、松下の以下のような教育観であった。松下は、「社会教育」という言葉が、「行政としての社会教育、教育委員会部局のなかの社会教育課」と「広く市民の文化活動」の二重の意味で用いられており、その二つが混同していることを問題視し、両者を「社会教育」と「市民文化活動」に区別して捉えることの必要性を提起した。そして、教育概念を、未成年を中心とした「基礎教育」レベル、つまりほぼ高校レベルまでに限定すべきだとして、教育行政を学校教育に限定すれば、社会教育行政が存在し得ず、社会教育という言葉自体もなりたたないとした。<sup>19)</sup>

近年の教育法体系の改編によって、「学校を支援する」という明確な役割が、社会教育(行政)に与えられることで、この間、進行してきた社会教育行政の生涯学習振興行政への包摂化に、一定の歯止めをかけることになるかもしれない。他方で、松下の教育観、及びそれに基づいた(教育)行政再編論に賛同はできないが、近年の教育法体系の改編に伴い進行している社会教育の再編は、松下が提起した構図に近いものになりつつあることは認めなければならない。つまり、社会教育に「学校支援」という意味が大きく内包されていくことで、教育行政の学校教育行政化が進行し、それに連動して、教育概念もますます、基礎教育としての学校教育中心に構成される、と方向性が強まる可能性である。その場合、縮小しながらも存続する社会教育(行政)の範疇は、子ども・若者の学校外教育や、識字教育をはじめとした成人基礎教育が多くを占めることになり、社会教育における「教育の論理」は、その内容面においても、方法面においても、これまで蓄積されてきたものと比べて、狭いものとして構成されていくこととなるのかもしれない。その意味でも、今日の社会教育の再編について考えていく際に、松下圭一が社会教育終焉論を再検討していくことは、今後の重要な研究課題の一つといえるだろう。<sup>20)</sup>

#### 4. 社会教育の再構築にむけて

##### (1) 複雑化・多様化する社会教育の再編

近年、コミュニティへの政策的関心はますます高まっ

ている。国レベルでいえば、総務省がコミュニティ政策を遂行する中心的な省庁であるが、それ以外でも、国土交通省関連では、都市計画法の改正により、コミュニティの力を都市計画の運用に活かしていこうとする方向性が強められ、また、厚生労働省関連では、地域福祉計画を進めていく上で、福祉というコミュニティの制度化と連なる考え方が提唱されているように、コミュニティ政策の総合政策化が進行しつつあり、自治体レベルでは特にその傾向が強い。<sup>21)</sup> これまで検討して明らかになったように、社会教育行政の生涯学習振興行政への包摂化、さらには生涯学習振興行政のコミュニティ行政への包摂化が進行していく中で、社会教育行政の一般行政化をますます加速させる状況ともいえる。さらに、行政と民間組織との協働、自治体の財政難及びスリム化などの観点からも、社会教育制度自体が、NPOなど民間組織を巻き込んだ協働システムの中に拡散していく可能性も、かつてないほど高まっているといえる。

他方で、近年の教育法体系の改編で、社会教育(行政)の役割として学校支援が期待されていく中で、今後、自治体によっては、コミュニティ政策の進行と教育法体系の改編のはざまの中で、社会教育行政を従来どおり教育行政にとどめるか、あるいは、コミュニティ政策を重視し、一般行政に移行させるか、さらには、学校支援を中心とした機能は教育行政にとどめ、それ以外は一般行政に移行させるといった中間的な形態をとるなど、様々な政策的判断がくだされ、社会教育の再編も、複雑化・多様化の様相を呈しながら、進行していくことが予想される。そして、このような社会教育の再編の複雑化・多様化が、もっとも顕著にあらわれるのが、自治体社会教育の中核として、地域ごとに配置されてきた公民館といえるだろう。公民館が一般行政に移行する過程における、福祉センターとの二枚看板化について考察した研究<sup>22)</sup>や、公民館の一般行政化を、公民館条例の有無の視点もふまえながら、公民館の非公民館化の諸相を考察した研究<sup>23)</sup>などがすでに蓄積されつつある。

このように、社会教育の再編が、複雑化・多様化の様相を呈しながら、急速に進行する状況下で、社会教育の法制度及び理念の再構築をどのように進めていくかは、困難な課題でもある。そのような中で、近年、公民館研究において提起されている視点は示唆を与えてくれる。公民館研究の大きな潮流として、図書館学・博物館学で、施設機能論が蓄積されてきたのに対して、公民館研究が法制度論偏重であったことが批判的に検

証され、今後は、施設機能論も重視していく方向性が提起されているが、<sup>24)</sup> このことを、本論文にそくして位置づけるならば、社会教育の法制度の基底となる理念をいかに再構築していくかという課題につながる。

そして、近年の教育法体系の改編に伴い、教育概念が、ますます学校教育中心に構成され、社会教育における「教育の論理」も矮小化されて捉えられていく可能性がある一方で、近年のコミュニティ政策の中で、「教育の論理」が内包されつつある状況を鑑みたときに、これまで、社会教育法制度及び実践の中で深められてきた、社会教育における「教育の論理」を風化させないためにも、この課題に向き合う必要がある。

## (2) 社会教育における「教育の論理」を再構築していく上での研究課題

社会教育における「教育の論理」の矮小化に対して、成人教育の理論と方法を探究することによって、その固有性を高めるという方向性も重要になってくるが、以下では、「教育の論理」と「コミュニティの論理」という二つの論理に着目するという本論文で重視してきた視点をふまえて、社会教育における「教育の論理」を再構築していく上での研究課題を主に三つの観点から提起し、本論文のむすびとしたい。

### (a) 社会教育的価値の掘り起こしと発信

社会教育における「教育の論理」は、共同学習、グループワーク、参加型学習といった学習方法が構築されてきた歴史が物語っているように、単に個人学習にとどまらず、学習や実践を通じて、お互いに理解を深め、一人一人の課題をみんなの課題として共有してきた特徴がある。それが地域の課題として共有され、地域づくりにつながっていく実践も多数展開されてきた。まさに「学習的手法による地域づくり」<sup>25)</sup> が、公民館を中核とする地域の社会教育施設が大きな役割を果たすことで、実践されてきたのである。

近年、コミュニティ政策において、地域内分権の視点が強く打ち出され、今後、公民館をはじめとした社会教育のシステムを活用しようとする流れが広がる可能性が高い中で、「公共サービス」を行政と住民が協働で提供していくという側面だけでなく、「公共的意志決定」を協働で行っていくという側面を内在させ、「学習的手法による地域づくり」につなげられるかが重要となってくる。これまで蓄積されてきた社会教育的価値<sup>26)</sup> を風化させないためにも、「学習的手法による地域づくり」の実践をあらためて掘り起こし、行政機関やコミュニ

ティに関わる諸研究分野にいかに関与していけるかは、重要な研究課題といえよう。

### (b) コミュニティ・センターの再検討

コミュニティ政策の中核とされてきたコミュニティ・センターは、同じく地域ごとに配置されてきた公民館との関係で、社会教育研究においてもたびたび言及されてきた。近年、荒井容子が、コミュニティ・センターと公民館の比較を行う中で、コミュニティ・センターにも「自治意識」の形成という教育的意図が含まれているが、それは公民館にみられる学習者の主体性を保障し、学習者の多面的な成長につながる教育観ではないとして、コミュニティ・センターにおいては、学習過程が軽視されると分かりやすく整理している。<sup>27)</sup> 公民館が社会教育法に基づく教育施設であり、住民の学習を支援する職員が存在し、そこで、教育的事業が展開されるという特徴をふまえれば、荒井の指摘は妥当である。実際に、本論文でも言及したように、コミュニティ政策が、近年、新たな展開の中で、地域内分権を進める上で、貸し部屋機能にとどまっているコミュニティ・センターとは別に、市民活動支援センター等の施設を設けて期待していることから、現状では、コミュニティ・センターを媒介として、「学習的手法による地域づくり」を期待することは難しい。

しかし、コミュニティ論、コミュニティ政策の振興にも大きな影響を与えた都市社会学者の倉沢進が、次のような指摘をしていることは無視できない。倉沢は、コミュニティ政策の誕生期をふり返る中で、社会教育との関係について、公民館の提唱者である寺中作雄も、戦後直後に構想された公民館の趣旨・理想とはほど遠いものになってしまったと捉えていることを引き合いに出しながら、公民館主事という専門職は、教えてやるという意識が強いため、モデル・コミュニティ施策では、コミュニティ・センターの管理者としての専門職を置かなかったことに対して評価している。<sup>28)</sup> 倉沢の指摘は、社会教育の教育観を否定した松下圭一とも通じるところがあり、そのことは、コミュニティ政策と社会教育終焉論の親和性を意味しており、その意味でも、真摯に受け止める必要があるといえる。

確かに、コミュニティ・センターに関しては、社会教育法原理からの批判的検討は行われてきたが、実際にそこでどのような学びが展開されてきたのか、詳細な実践の検証が行われてきたとはいえず、今後、地域のコミュニティ施設として、公民館をはじめとした社会教育施設との相違にも留意しつつ、これまで社会教

育研究で蓄積してきた「教育の論理」を見出すことが可能か、さらに付加できるものがあるかという視点で研究を進めていくことが求められる。実践をつぶさに見ることで、違った角度からの評価も可能になりうる。

### (c) 熟議民主主義の可能性

本論文でも検討したように、近年のコミュニティ政策には、かつてはみられなかった「教育の論理」が内包されつつあり、それは、地域内分権を進める上で、生涯学習施設を要に位置づける方向性や、貸し部屋機能を越えて市民が自由に交流し、学習し合える場所としての市民活動支援センターのような施設の設置などにあらわれている。ここで重要となるのが、この「教育の論理」は、「教育的手法による地域づくり」を超越して、社会教育において蓄積されてきた「学習的手法による地域づくり」につながりうるかという点である。したがって、コミュニティ政策があらたな段階をむかえたといっても、公共的意志決定を学習的手法によって実質化する方途を考案していかななくてはならない。

その可能性の一つとして注目したいのが、近年、政治学で提起されている「熟議民主主義」という政治理論である。熟議民主主義とは、人々が対話や相互作用の中で見解、判断、選好を変化させていくことを重視する民主主義の考え方で、ランダムサンプリングなどの手法も用いて、より多くの市民を巻き込む点に特徴がある。その主な原理は、「小グループでの熟議」、「熟議を通じた選好の変容」といった視点であり、これまで社会教育においても、共同学習、話し合い学習、参加型学習などの学習方法において蓄積されてきた視点とも通じており、学習過程が重視されている。熟議民主主義の実践は、すでに、主に青年会議所が主催する形で各地に広がりつつあるが、自治体によっては、コミュニティ政策と結びつく形で行われているケースもあり、このことは、「学習的手法による地域づくり」を基軸に、公共的意志決定の視点を内在させた地域内分権を創造していく可能性につながりうる。<sup>29)</sup>

今後、熟議民主主義という政治理論の内実と迫るとともに、必ずしも社会教育行政や公民館がコミュニティづくりに位置づけられていない地域も含めて、各地に広がりつつある熟議民主主義の実践について、特にその学習過程に着目して検証していくことで、社会教育との接点をどこまで見いだせるか、その可能性を探求していくことが求められる。

### (注)

- 1) 荒井容子「社会教育の法制度研究における『関連』法という視座の意味」日本社会教育学会編『社会教育関連法制の現代的検討』(日本の社会教育第47集) 東洋館出版社、2003、p.18
- 2) 松田武雄は、社会教育の再編が進行する今日、社会教育そのものに地域振興の機能が内包されてきたという歴史的事実をふまえて、社会教育を「教育の論理」からのみ捉えるのではなく「コミュニティの論理」との相互作用において捉えるという視点が重要となってくることを提起している。松田武雄『『都市内分権』と社会教育の再編—教育機能とコミュニティ機能の関連—』『生涯学習・キャリア教育研究』第5号、名古屋大学大学院教育発達科学研究科附属生涯学習・キャリア教育研究センター、2009、p.6
- 3) 背戸博史「日本における生涯学習概念の転換」大桃敏行・背戸博史編著『生涯学習—多様化する自治体施策』東洋館出版社、2010、pp.4-5
- 4) 同上、pp.6-7
- 5) 松下圭一『社会教育の終焉』筑摩書房、1986
- 6) 伊藤俊夫「生涯学習関係の法と行政」辻功・伊藤俊夫編『概説生涯学習』第一法規出版、1991、pp.57-58
- 7) 背戸、前掲、pp.8-10。なお、佐藤一子は、答申で「現代的課題に関する学習」が重点課題の一つとしてあげられている点について、「国家的見地から公共性を付与し、趣味・教養的な学習は私事的なものとして受益者負担にするという論理で公共性の判断が行政の論理によって主導され、狭くとらえられていく可能性もある」と指摘している。生涯学習政策がその後、「社会の要請」に応える方向で推進され、民間事業者による学習機会が多様に存在している今日の状況下で、趣味・教養領域の学習に対して、公的保障の必要なしという声が強まる可能性がある中で、重要な指摘といえる。佐藤一子『生涯学習と社会参加』東京大学出版会、1998、pp.101-102
- 8) 背戸、前掲、pp.10-13
- 9) 小委員会報告に関しては、近年、設立されたコミュニティ政策学会のプロジェクトにおいて、その後のコミュニティ政策の展開もふまえた上で、その検証が行われている。コミュニティという社会目標を日本社会の新しい政策課題として提起した歴史的意義は認めつつも、そこで指定されるコミュニティが、実際に機能してきた既存住民組織の存在を否定した上で、専門職など新都市中間層への期待によって成



- り立つものであり、それは、多くの地域の実態から乖離したものであったと評価されている。コミュニティ政策学会第3プロジェクト研究会「自治省モデル・コミュニティ施策の検証—コミュニティ政策の到達点と課題—」『コミュニティ政策5』コミュニティ政策学会、2007、p.33
- 10) 千野陽一「コミュニティと社会教育」『コミュニティと社会教育』（日本の社会教育 第20集）東洋館出版社、1976、p.12
  - 11) 上杉孝實『地域社会教育の展開』松籟社、1993、p.207
  - 12) 名和田是彦「日本型都市内分権の特徴とコミュニティ政策の新たな課題」『コミュニティ政策4』コミュニティ政策学会、2006、pp.47-48
  - 13) 井上繁「コミュニティ施策の発展」西尾勝編『自治体デモクラシー改革—住民・首長・議会—』（自治体改革5）ぎょうせい、2005、p.244
  - 14) 名和田、前掲、pp.43-44
  - 15) 背戸、前掲、p.16
  - 16) 牧野篤ほか「地方自治制度の再編と生涯学習の課題—豊田市合併町村区交流館施設調査報告—」『生涯学習・キャリア教育研究』第3号、名古屋大学大学院教育発達科学研究科附属生涯学習・キャリア教育研究センター、2007。松田武雄「自治体内分権と社会教育・生涯学習—豊田市の事例を通して—」『生涯学習・キャリア教育研究』第6号、名古屋大学大学院教育発達科学研究科附属生涯学習・キャリア教育研究センター、2010
  - 17) 例えば八王子市民活動支援センターでは、人的支援、資金支援、情報提供、スペース提供、調査研究など市民活動全般に関わる業務のほか、アクティブ市民塾などの教育事業も定期的に行っている。詳細は、八王子市民活動支援センター HP 参照。<http://shiencenter-hachioji.org/index.html>（2011年2月28日）
  - 18) 今西幸蔵「市民協働の視点による社会教育行政の動向—大阪狭山市の事例—」『日本生涯教育学会年報』第29号、2008、ぎょうせい
  - 19) 松下圭一『社会教育の終焉（新版）』公人の友社、2003、pp.74-86
  - 20) 近年、松下圭一の社会教育終焉論を再検討した研究として、例えば、下記のものあげられる。福島順「NPOの台頭と社会教育行政の埋没化をめぐる一考察」『大阪大学教育学年報』第11号、2006。荻野亮吾「市民社会における社会教育の役割に関する考察—『社会教育の終焉』論の再検討—」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第47巻、2007
  - 21) 名和田是彦「広がるコミュニティへの政策的関心—近年の地域社会、自治体、国の動向から—」『コミュニティ政策8』コミュニティ政策学会、2010、pp.5-8
  - 22) 松田武雄「社会教育施設の一般行政への移行と行政組織の再編成に関する考察—北九州市における市民福祉センター設置と公民館二枚看板化の事例を通して—」、前掲、日本社会教育学会編、『社会教育関連法制の現代的検討』
  - 23) 小池源吾・天野かおり・佐竹智子「自治体改革と公民館の変貌」日本社会教育学会編『自治体改革と社会教育ガバナンス』（日本社会教育第53集）東洋館出版社、2009
  - 24) 上野景三「現代公民館研究の課題と方法—公民館学への接近—」『日本公民館学会年報』創刊号、2004
  - 25) 白戸洋によれば、信州で地域づくり運動を展開していた玉井袈裟男が、従来の地域づくりを、行政が主導し、住民がその客体となるトップダウン型の「教育的手法による地域づくり」であったとして批判して、住民が主体となって学習や実践を通じて合意形成を図る「学習的手法による地域づくり」を提唱したとされる。白戸洋「地域づくりに果たす公民館の役割」『日本公民館学会年報』第7号、2010、pp.130-132
  - 26) ただし、松岡伸也が、「豊かな実践といわれる中でも、“できるものが集まる活動”が、“できるものだけの活動”になり、“できるものの価値の活動”が当たり前になり、“できない人や、ついていきにくい人を自然と排除”し、近くにいる弱い立場のひとの課題や問題が見えにくくなる」と指摘しているように、社会教育実践では、学習過程の中で、時として排除がなされ、弱い立場にいる人の課題もふまえた、真の地域づくりにつながらないこともありうる、という側面があることは、今一度、反省的に捉える必要がある。松岡伸也『「地域課題への挑戦」—高齢化と地域、そして社会教育の役割を問う—』2009年度日本社会教育学会六月集会プロジェクト研究「教育法体系の改編と社会教育・生涯学習」報告資料。このことは、社会教育が対象としてきた「住民」、「市民」とは誰だったのか、という根源的な問いを、各実践に即

して再検証するという研究課題につながる。

- 27) 荒井容子「コミュニティをめぐる諸政策の動向と公民館」『日本公民館学会年報』第4号、2007、pp.21-22
- 28) 倉沢進「社会目標としてのコミュニティ」『コミュニティ政策6』コミュニティ政策学会、2008、p.39
- 29) 上原直人「コミュニティ政策の展開と社会教育の再編成」日本社会教育学会編『教育法体系の改編と社会教育・生涯学習』（日本の社会教育第54集）東洋館出版社、2010、pp.169-171