

## すぎなみコミュニティカレッジ

### 講座：『時代に学ぶ地域活動』

#### < 講座の主旨 > 宇治川 敏夫さん

21世紀に入り3年目を迎えましたが、先行き不透明感が相変わらず続き、社会問題も山積しています。いま、その問題を大人自身の問題であるにとらえたとき、「大人が自らを振り返り、学び、成長していく」という、社会教育の重要性を再認識し、地域活動の原点としての社会教育の歴史に学んでみようというのが本講座の主旨です。

杉並では、公民館運動を始め、数多くの様々な先駆的な取り組みがなされてきています。その具体的な取り組みに学び、現在に至るまでの社会教育における変遷をたどります。各回の内容は、その時代の息吹を感じさせてくれるエッセンスを凝縮して取りまとめたものです。社会教育の現代的意義を探ります。

この記録は、杉並の社会教育の歴史をまとめていく際の第一歩となるものです。現状分析から問題解決の糸口を見つけるのではなく、もっと広い視野からの発想も求められてきます。21世紀型のコミュニティ活動が発展していくための手がかりとなってくれることを期待して行われる講座でもあります。

#### 1. 「社会教育とは ~ 歴史・暮らし・地域 ~」

NPO・ボランティアを志す方々へ必要な社会教育の概論をご紹介します。

#### 2. 「わたしたちの地域活動」

杉並で活動している地域活動の実際をご紹介します。

#### Vol. 1 「社会教育とは」 ~ 歴史・暮らし・地域 ~

2003年1月25日(土) 14:00~16:00 於：杉並区立荻窪体育

館

講師：堀 恒一郎さん(ほり こういちろう)

国学院大学名誉教授。

各地公民館運営審議会委員や杉並区民大学企画運営委員等を歴任。

司会 石崎暎子さん

#### ・社会教育とは~その歴史から見た目的の変化

一般の人は日常生活の中で、「社会教育」という言葉は使いません。これは行政用語であり、元をたどれば法律用語です。日本の場合には、法律があって行政が成り立つ仕組みになっていますから、正確には社会教育行政といえます。これに対して、最近よく使われる「生涯学習」の方が一般の方には身近に感じられるでしょう。

ところで、社会教育という言葉は「社会教育法」という法律で定義されてお

ります。

その第1条に、この法律の目的は「社会教育に関する国よおよび地方公共団体の任務を明らかにする」とあり、第2条が定義の項で、そこには、「学校教育法に基づき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（体育およびレクリエーションの活動を含む）」と書かれています。

これを基にしますと、下校する前までは学校教育の範囲ですが、それ以後は社会教育の範疇といえます。もちろん土・日曜日や春休みなどの休みもここに入ります。また、教育という言葉の中には、スポーツなども含まれているわけです。

行政機関が何をするかを決めたのが社会教育法であるわけですが、対象は国民全体になるわけです。

ところで、NHKの生活時間調査というものがあり、趣味の種類はどれだけあるかなどという調査をしていますが、趣味は一人ひとり違い多種多様です。たとえばピラを集めるのが趣味の人もいますが、他の人にとってはゴミに過ぎないなどということがあります。学習にも同じことが言えます。

では、行政機関が扱うのは何かということになりますが、これは社会教育の定義が関わってきます。元々社会教育は、近代学校制度（小・中・高等学校などの）に対応して生まれたものです。日本では明治2年から近代学校制度が始まります。ひとつには学校に行かなかった人、小学校を出て働き始めた人（昔は多かった）、を主な対象として教育の機会を与えようということで社会教育という分野が設定されたのです。欧米も事情は似たようなものです。

明治維新になり、富国強兵ということで、軍隊が必要になります。となると青年を掌握しなければなりません。そこで、江戸時代の5人組の発想で、市町村の隅々までを調べて、青年団を組織しました。日露戦争があった明治37、38年頃の話です。当時は徴兵制度があり、20歳になると青年が軍隊に入ります。ところが、軍隊に入るには精神的に強固なものがなければなりません。それは何かというと忠君（天皇陛下への忠誠心）と愛国心です。学校教育に対する補習教育として、それを教えるために社会教育が必要とされたわけです。

大正時代になると婦人の組織化が始まります。また社会教育主事制度が設けられましたが、これは国民思想の取り締まりが重要任務でした。警察より怖い存在で、これは戦後廃止されました。

このように、戦前は、社会教育は国民に対して国家の意思を伝える手段でした。

戦後は戦前への反省から、社会教育とは国民が自主的に学ぶもの、国民の学習を側面から助長してゆくともものという方向に転換しました。

社会教育法に社会教育関係団体というのがありますが、その定義で「法人であると否とを問わず、公の支配に属さない団体」と謳っています（第10条）。また第11条で、文部大臣（現文部科学大臣）および教育委員会は、「社会教育関係団体の求めに応じ、これに対し、専門的技術的指導または助言を与えること

ができる」とされています。教育委員会は受け身なのです。さらに、第12条では、「国及び地方公共団体は、社会教育関係団体に対し、いかなる方法によっても、不当に統制的支配を及ぼし、又はその事業に干渉を加えてはならない」と、団体の自主性を強調しています。最初は、「国及び地方公共団体は、社会教育関係団体に対し補助金を交付してはならない」となっていたのですが、補助金で活動を縛ってはならないということで改正されました。

この法律が成立したのは昭和24年です。アメリカの日本に対する占領政策が転換するのが昭和23年で、朝鮮戦争が25年に始まります。日本社会の民主化を目指した最後の法律と言われています。

小学校は途中から義務教育になるわけですが、読み書きソロバンとか簿記、修身とかの補習を行うという、『慈恵』としての社会教育が戦後まで続いていたのです。

大正時代にサラリーマンという人たちが増え、都市生活者の生活改善、婦人に対する教育、労働者教育なども加わりますが、対象となる中心は青年であり、第二次大戦後も青年が中心であることには変わりありませんでした。昭和22年に学校教育法が成立し、新制中学・新制高等学校ができますが、この思想は引き継がれていきます。高等学校の進学率が高くなるのは昭和30年からで、丁度、高度経済成長が始まった時期です。高度成長とは国家の資本を大企業に投じて、生産性を高め、大量生産を促進し、生まれた製品を輸出するという発想です。その社会的影響が表れてくるのが、昭和34、35年（1960年）前後で、村から青年が都会に出てくる。出稼ぎ、夫婦共働きなどもこの頃です。そして、移動先の都市は過密になり、農村は過疎になるという問題も生まれます。さらに、それ以前には3割台だった高校進学率が急激に高まります。東京でも都立高校が増設されます。

高校進学者が増え、高校卒業者が社会教育の対象者になります。または女性なら家庭教育が課題になります。社会教育の目的、学校教育を継続させなければならないというのが、社会教育の目的とされたのです。しかも、最初は中学卒業者が高校の勉強をしたいというところから、10年後には高校卒業者が大学レベルの勉強をしたいというところまでになります。そこで、働いている人を対象に、地方等では公民館で高校進学のための授業をしたり、通信教育で高校卒業の資格を応援するなど、学校教育の継続が社会教育の目的として存在した時代です。さらに後になると、高校進学は義務教育のように当たり前となります。

ところで、先進国で9年間の義務教育を行っているのは日本だけです。他の国では学年数はマチマチですが、高校までが義務教育になっています。大学レベルの教育を受けたいという人が増え、国は、その対応策として、1980年代頃に入ると、社会人入学、大学の開放を進めます。全国の国立大学を中心に公開講座を行わせるようにもなりました。それを企業化したのがカルチャーセンターですね。ここに至って、社会教育の目的は、学校教育の継続から「発展」へ、自分のやりたいことを深めてゆくというものが加わります。

戦後に至っても、社会教育の中には国が国家の目的を国民に知らせるという性格は残りますが、高度成長以降、急激に弱まります。国はそれまで、社会教育に関しては、PTAなどの地域の団体に依存してきましたが、高度成長期に団体から人が抜けてゆき、その中心は、団体から施設（公民館が代表）に移ってゆきます。施設を通じて学ぶという形になってゆくわけです。

#### ・社会教育事業...行政が担うべき役割・意義

社会教育法の第5条には、市町村の教育委員会のやるべきことが列記してあります。ここでいうところの事務とは仕事と理解すればよいのですが、このため教育委員会の中に社会教育課が設けられています。第6条は都道府県の場合です。

さて、なぜ、社会教育法が制定されたのか。第1条には、この法律は教育基本法に則りと書かれていますから、教育基本法が大元ですね。教育基本法の第3条には「すべて国民は、ひとしく、その能力に応ずる教育を受ける機会を与えられなければならないものであって、人種、信条、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない」とあります。教育の機会均等が必要であるから、学校教育はもちろん、社会教育も必要であるということです。

では、教育の機会均等をうたうのはなぜでしょうか。教育基本法の前文の最後のところに「...ここに、日本国憲法の精神に則り、教育の目的を明示して、新しい日本の教育の基本を確立するため、この法律を制定する」とあります。日本国憲法との関係であることが分かります。

さらに日本国憲法の第26条に

1．すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

2．すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負う。義務教育は、これを無償とする、とあります。これは教育を受ける権利の規定です。

そして、第11条に「...国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない...」と書かれているように、これらの権利は基本的人権であり、その一つが教育を受ける権利であるということになるわけです。憲法で国民に教育を受ける権利を認めており、そのために学校教育はもちろん、社会教育についても規定しているのです。その教育基本法を受けて社会教育法が成立しているわけです。

また、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」というものがあり、教育委員会について規定していますが、第23条に「教育委員会の職務権限」つまりどういう仕事をするかという項があり、社会教育関係の事柄が列記されています。社会教育は教育委員会の仕事であるとしているのです。さらに「地方自治法」というのもあり、「教育委員会」の仕事について規定がされています。

整理して要約しますと、元々は、日本国憲法に書かれた教育を受ける権利を満たすために社会教育行政があるということです。そのための法律もあるわけ

です。社会教育行政の責務なのです。その行政の中心はどこにあるのかというと、法律的には区市町村レベルの仕事です。それが明確に法律上で見られるのは、社会教育法の公民館の項です。第20条で、公民館は、市町村その他一定区域内の住民のために、実際生活に即する教育、学術及び文化に関する各種の事業を行い、もつて住民の教養の向上、健康の増進、情操の純化を図り、生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与することを目的とする」とうたっています。

公民館が働くのは市町村だと言っています。都立の公民館というのはないのです。また、博物館とか図書館などとは違うのです。公民館は住民が日常に利用する施設という位置づけです。杉並区では、その公民館がなくなりました

が...。また、同第9条には「図書館及び博物館は、社会教育のための機関とする」とありますから、杉並区立中央図書館は社会教育のための施設ということになります。社会教育行政は区市町村が中心であり、その充実はその責務であるということですから、（区市町村を地域と定義すれば）その地域に住んでいる人たちを対象に社会教育の行政が行われているということなのです。

また、公民館を運営する上で、住民が参加するようにと、公民館運営審議会というのがあって、公民館活動について住民の意見を反映しようという仕組みが出来ています。社会教育施設に住民が関わっていくという考え方は、教育の施設というのは元々そういう性格を持っているというところから来ています。

明治の頃から、学校は村の人たちが協力して運営してきたという歴史があります。運動会には村民が総出で参加するなどが良い例です。今も昔も同じなのは、国家は教育のための金は出さない、でも口は出す、つまり教科書検定とか教員の養成などです。昔は、学校の先生の給料も市町村が負担していたのですが、不況のために、明治の終わり頃に教員給与が出せないところも出てくるようになり、大正時代に入り、義務教育の学校に対して教員給与の国庫負担法が出来て、教員給与の半分は国が負担するようになりました。しかし、学校教育の経費は基本的には市町村が負担するのが原則で、戦後6・3制が始まり、新しい中学校の校舎の建設費は市町村で負担するようにとされたので、それが出来ないところでは市町村長が自殺するというようなこともありました。戦前は、住民が小学校を支えているという気持ちが強かったわけですね。

戦後になると、学校に対する統制が厳しくなる中で、学校を地域から切り離すという政策が打ち出されます。勤務評定や学力テストに反対をする日教組対策から出たものです。それが、最近では、元に戻る形になってきて、学校評議員制度が作られ、昨年の暮れのデータでは、全国の教育委員会の半分に学校評議員会が作られています。地域の住民が学校の運営に関わっていこうという発想です。最近の話題では、足立区の五反野小学校に学校理事会というものが設けられ、将来的には校長の選任まで行うことが考えられているそうで、これは、東京23区で初の試みだそうですが、教育機関（施設）と地域の関係はそんな風に変わりつつあります。

さて、公民館は戦後ずっと住民参加をうたってきました。杉並の公民館が廃

止されるときに、私も反対したのですが、その理由の一つは住民参加がなくなっていくということでした。それを受け継いだ杉並区立社会教育センターでは、審議会が最近廃止されました。その代わりに、車座委員会が結成されますが、制度的にみるとおかしいと思われれます。本来の機能が発揮できなくなるからです。

社会教育行政では区が中心であるということは、地域に密着した形で、事業編成などの仕事をするように求めているということです。またはそれが必要だから行政があるという意味です。施設の活動という面もあるのですが、事業の展開の中に地域の特性をどう活かしてゆくかが求められているのです。

特に、戦後の日本は、社会教育に限らず「補助金行政」、つまり国からの補助金が出るものに対して区市町村が仕事をするという、国は地方自治といいながら国が統制しようとしてきました。それが地方分権と言われ、いまは補助金も出さず、中身は地方で考えて欲しいという方向に転換しつつあります。

### ・杉並区社会教育の特徴

ここで皆さんに質問です。この講座も社会教育事業のひとつですが、杉並区では、社会教育事業費を住民一人に対してどれだけ使っているかご存じでしょうか？

最新の平成12年の数字で見ると、一番多いのが千代田区で6,569円。杉並区は下から3番目で361円です。トップと20倍くらいの差がある。同じ23区でも違いがありますね。最下位の中野区は272円です。千代田区がトップなのは当然で、大企業の本社があり、税収が大きい上に住民の数が少ないからです。同様な理由でそれに続く新宿区も除きますが、その後には清瀬市、羽村市、福生市と市が続きます。区よりも市の方がお金を使っているのです。市の方が“政治がある”ということです。

たとえば、区長選挙が行われるようになったのは最近のことです。これまで、区長さんは、区民の要求が何かはあまり考えなくてもよく、区議会の対応を考えればよかったからです。その点では、市長さんの方が住民の要求に対して敏感です。

ところで、この数字を杉並区に突きつけると、これは財政難で仕方がないとおっしゃるかもしれませんが、しかし、数字は以前からずっと低いので、それは理由にはなりません。ということは、伝統的に杉並区は社会教育に力を入れているということ、お金の面から分かります。

杉並区では7つの地域に区割りして、各地域に図書館、体育館などを設置しています。これも私たち住民からみれば困りものです。私は方南町に住んでいますが、一番近い図書館は永福図書館ですから、バスで行くしかないので。バス代往復420円、借りた本を返却すると840円かかるわけです。新書版の本が1冊買えます。

地域格差もありますね。たとえば、日本全国の図書館の設置率をみると、市が96.5%、町は42.0%、村が15.7%と大きな差があります（すべて平成11年現

在)。村だからしょうがないじゃないかとおっしゃる方もいるかもしれませんが、富山県、福井県などは市も町も村も設置率は100%です。なぜなのか、それは富山県の場合には、昔の知事が富山を教育県にしたいと力を入れたのです。教育県といえば長野県と思われがちですが、村は20.9%程度です。大学進学率も下から3番目です。田中知事になってどう変わりますか…。つまり、知事の姿勢によって違ってくるということがあるのです。その差は、首長の姿勢（見識・識見）が反映していると言えるわけです。

現在、杉並区には図書館が11カ所、体育館が6カ所あります。住民が学習するための施設はどうでしょうか？ 社会教育センターは1カ所、人口は52万人あり、鳥根県や鳥取県よりも人口が多いのに、ですよ。社会教育会館は廃止することになりますのでゼロになります。

区ではどう言っているのか？ 「杉並区21世紀ビジョン」（平成13年4月）では、平成15年度から17年度の3カ年の実施計画をみると、区民会館と社会教育会館はほとんど同じなので、すべて区民会館にしてしまうとなっています。また、社会教育センター審議会は廃止するとなっています。その理由は、社会教育センターの仕事が減ったからとしています。社会教育センターを教育の機関と考えておらず、単なる場所だという考え方です。区の社会教育に対する姿勢がうかがえます。区民大学もやめて、コミュニティカレッジに切り替えています。

平成13年4月には「スマート杉並計画」を出されており、そこには「社会教育会館は区民会館と施設機能が類似してきたため、廃止し、併用等図る」とはっきり書かれています。

また、杉並の場合、各種社会教育施設の設置数が非常にアンバランスです。図書館や体育館はありますが、住民が学習する場である社会教育センターが1カ所しかありません。図書館が充実すれば、それで良いではないかという杉並区の発想があるようですが、図書館は個人が学ぶところ、自分の意思で本を借りて学ぶのが中心です。一方、社会教育センターは区民が集まり、意見を交したり、学習するところです。それが1カ所というのはあまりに少ないですね。杉並区の成人教育費も年々減っています。

社会教育が充実していないのは、区長部局が社会教育に無知か無関心のせいなのではないでしょうか。社会教育課長も社会教育センターの所長さんも平均2年程度しか在籍しません。これでは熱も入りませんね。「教育を受ける権利」の充実という認識がないのではないのでしょうか。「杉並区教育改革アクション」（平成14年3月）というプログラムがありますが、これがいかにお粗末か、社会教育・生涯学習に関する記述の量が少ない上に内容が乏しいですね。

区議会議員の中に社会教育に対する知識・関心を持っている人が（今は知りませんが）、昔はいなかったということも上げられます。これからの時代は、福祉だけでなく、教育・文化・芸術、スポーツなどのソフト面を充実させる時代ですから、それを理解できる議員の登場を切望します。

また、社会教育職員、特に専門知識や専門技術を持った専門職の人たちが伝

統的に冷遇されてきたという背景もあります。教育公務員特例法の第2条「教育公務員」に学校以外に、教育委員会の教育長や専門的教育職員」が含まれております。学校の先生だけでなく、これらの人々も教育公務員とされています。さらに、専門的教育職員とは「指導主事及び社会教育主事」と書かれています。法律上では社会教育主事は専門職であるとうたっているわけです。これは昭和24年に制定されています。専門職の扱い方がきちんとされていない証拠です。図書館の司書も法律上は専門職なのに、本の管理人扱いですね。アメリカではライブラリアンは厚遇されています。受付や本の返却は別の人が行います。ライブラリアンはデータを調べるとか、問い合わせに対応する専門知識を要求されるので、文科系とか自然科学系、社会系とかに別れています。杉並区では一人で全部やらなければならないのですからスーパーマンでもない限りできません。そういう専門的な仕事もさせてもらえないし、処遇もされていないわけです。ただ、これは杉並区だけでなく、日本全国だいたいそうです。専門職を尊重しない気風が一般にあります。

さらに、これも杉並区に限ったことではありませんが、住民の方も自分の置かれた状況に埋没してしまい、疑問を持たなくなってしまうています。異議申し立てがほとんどないのです。大いに勉強して異議申し立てをすべきですね。地方分権とは、つまるところ、その地域の特色を出すことですから、図書館や社会教育センターには区の職員の中から優秀な職員を回してくれとか提言すればよいのです。月給には関係ないですから。区長の判断、人事担当者や教育長の判断でできることです。だから、区民の方々もデータを調べた上でどんどん提言をしていただきたいと思います。

### ・社会教育の歴史を学ぶにあたって

お話をする時間がなくなり、歴史を研究するうえで検討したい点を述べる事が出来なくなりました。そのため、歴史検討への配慮のうち、一つだけあげておきたいと思います。

社会教育関係者の過去の活動についてお話を伺うことは必要ですし、大切なことですが、人間の記憶がいかにあやふやか、そのためのチェックを怠らないと、歴史が一人歩きする恐れがあります。

ここに妹尾河童氏が出版し、ベストセラーになった「少年H」があります。この本に対して、いかに間違いが多いかを書いた山中亘氏の「間違いだらけの少年H」という本があります。この著者は、妹尾氏に対する個人攻撃のために書いたのではなく、本の中身のことが入学テストに出ることもあるので、その間違いを指摘する必要があるとお考えになったわけです。戦時中の記憶がどんどん薄れていくということです。最近の小学生は、戦後日本兵がシベリアに抑留されたことや、アメリカに占領されたことすら知らないなんてこともあります。記録を残すことは大切なのですが、歴史に対して正しい認識と意欲を持っていただきたいと考えます。

もし、機会があれば、あらためて「歴史を学ぶにあたって」考えていること



を申し述べたいと思います。