

社会教育行政部局の一般行政部局への移行問題

佐藤 進

はじめに

- I 教育委員会制度改変の動向
 - II 自治体における首長権限と首長部局職員
 - III 行政委員会の役割
 - IV 検討すべき課題
- おわりに

はじめに

2000年12月の教育改革国民会議報告⁽¹⁾を受けて2001年7月に学校教育法・社会教育法・地方教育行政の組織及び運営に関する法律が改正された。2001年11月には中央教育審議会に教育基本法改正が諮問され2002年11月その中間報告が提出された。戦後50余年、教育の根本法としての役割を担ってきた基本法が抜本的に見直されようとしている。

いっぽう、ここ一兩年教科書採択をめぐる教育委員会の役割が改めて注目された。その教育委員会制度がいま揺れ動いている。

歴史を振り返れば、戦後教育改革のなかで教育委員会法（1948年）に基づき創設された公選制教育委員会は短期間に地方教育行政の組織及び運営に関する法律（1956年）による任命制教育委員会へと変えられ、予算権の制約及び人事権の実質喪失・会議公開規定の削除等、国民に直接責任を負う教育行政の実現は後退を余儀なくされてきた。1981年東京都中野区で教育委員の準公選制が実現したが1994年に姿を消した。しかし今も教育委員会本来の役割を発揮させるべく地道な努力が積み重ねられていることも確かな事実である。

そのようななか教育委員会制度の存立そのものを根底から問い直す動向が生まれている。本稿では関連資料による実証的裏付けをはかりながらその動向を論じるとともに教育行政の展望を切り開くための課題について検討したい。

（なお、引用資料本文内のゴシックは引用者による。）

I 教育委員会制度改変の動向

1 全国市長会「学校教育と地域社会の連携強化に関する意見」

全国市長会は2001年2月19日に教育委員会制度見直しを求める意見書を発表した。同日に文部科学省

審議官、総理大臣補佐官、自由民主党文教制度調査会長、2月21日に文部科学大臣、自由民主党文部科学部会長代理に面会、関係方面に要請したという。

この意見書は全国市長会意見書としては異例のものである。同会の公式ホームページを見てもこれ以前に教育制度についての立ち入った意見表明はない。

【資料1】学校教育と地域社会との連携強化に関する意見 一分権型教育の推進と教育委員会の役割の見直し― 全国市長会 2001年2月19日（抜粋）

2. 学校と家庭・地域が一体となった地域連携型の教育

(2) 教育委員会制度に関する検討

さらに、地域が一体となった取組みを進めるうえで重要な問題となるのは市町村長と市町村教育委員会の関係である。戦後、教育の政治的中立性確保などから設けられた教育委員会制度は、50年余を経て、1に述べた文部科学省を頂点とする縦系列の中での地域の自主的な活動の弱さ、学校教育関係者以外との接触の希薄さに伴う閉鎖的な印象、市町村長との関係のあり方などいろいろな問題が指摘されており、制度としての存廃まで含めてさまざまな議論が展開されている実態である。

従って、教育委員会制度そのものについて、教育をとりまく環境の変化など歴史的な経過や運営の実態を踏まえた基本的なあり方についての検討が必要になっている。

(3) 生涯学習等の事務の所管の変更

また、当面、生涯学習等の事務の所管が問題である。現行制度の下では、学校教育のみならず社会人を対象とする生涯学習や芸術・文化、スポーツなど文部科学省所管行政のほぼすべてが教育委員会の所管とされている。一方、市町村長は、市町村行政全体を統轄する立場にあり、市町村行政の総合的な運営に当たっている。このような市町村長の制度上の位置づけを踏まえ、生涯学習など学校教育以外の分野については縦割り型ではなく、多方面からの総合的な対応が望ましいこと、このような分野については、教育の政治的中立性確保といった理由から特に教育委員会の所管とすべき強い事情があるとも考えられないことなどから、市町村長の所管とすることが適当である。これは、学校と家庭・地域の一体的な取組みを各種の地域団体等の協力を得ながら促進するうえでも望ましいと考えられる。

(4) 市町村長と教育委員会との連携強化

また、教育委員会と市町村長との連携も重要である。

上述のように、教育委員会は文部科学省所管行政を広く所管しているが、市町村長もまた市町村行政を全体として統轄する立場にあり、教育委員会所管事業を含めて当該市町村の予算を編成するので、現実には、さまざまな方法で市町村長と教育委員会は連携の努力をしている。今後、地域が一体となった教育を推進するためには、広く教育委員会が所管する事務について、住民の代表である市町村長の意向が適切に反映されるよう、市町村長と教育委員会との間で定期的な協議を行うなど、可能な限りの意思疎通を図ることが望ましい。そのような面でも教育に関する地域社会内の連携が十分確保されるよう、国においては制度上運営上、適切に措置することとされたい。

以上から読み取れる全国市長会の意向は

- ・ 教育委員会制度そのものについてその基本的あり方についての検討が必要

- ・ 市町村長は市町村行政全体を統轄する立場にある
 - ・ 当面生涯学習など学校教育以外の分野については市町村長の所管とすることが適当
 - ・ この分野は教育の政治的中立性確保の観点から教委が所管すべき事情はない
 - ・ 教育委員会が所管する事務について、市町村長の意向が適切に反映されるよう、国は制度上、運営上適切な措置を
- ということである。

2 島根県出雲市の動向

2001年度より出雲市は、芸術・文化・スポーツ・生涯学習（公民館を含む）・図書情報センター事務を市長部局に「補助執行」させることとなった。つまり社会教育部門を市長直轄としたのである。出雲市の他に愛知県高浜市も同様の措置をとった。また政令指定都市においては社会教育・生涯学習センターの区役所移管が進んでおり、独自に検討すべき課題があるが、ここでは一般市町村に焦点を当てて、出雲市の動向をみることにしたい。

(1) 社会教育部門移行の論拠

次は出雲市議会における市長の施政方針と議員への答弁である（出雲市ホームページより）。

【資料2】出雲市議会 平成12年度第5回定例会

- ・ 第1日 2001年2月26日 施政方針（抜粋）

「次に、教育委員会のあり方については、私は第1期4年間、事態の推移を冷静に分析・評価した上で、2期目市政では、機会あるごとに市内外で発言・提言してきました。すなわち、戦後の混乱期中で導入された教育委員会の制度は、日本の地域社会の土壌についに定着することなく、年々形骸化・空洞化の様相を呈しているといわざるを得ない状況です。とりわけ、ソビエトの崩壊、東西対立の雪解けと続く、冷戦後の国勢（ママ・引用者注）情勢の中で、イデオロギーや政治的中立性の論議も薄れ、教育委員会の政治的中立性の論点も改めて見直すべきときに至っていると考えます。

このため私は、現在、全国市長会において教育委員会制度の見直しにつき、積極的に参画しているところであります。市長会の検討の方向としては、本年4月初旬を目途に意見を取りまとめ、政府関係当局に現行制度改革を強く訴えるという段取りでありましたが、先日、この日程が早まりまして、2月19日に市長会としての意見が取りまとめられ、当面の改善方策が総理大臣はじめ関係当局に提出されたところであります。その中で、教育委員会の組織のうち、当面、生涯学習、文化、スポーツ等を市長部局の組織として位置づけるべきとの方針も出されようとしているところであります。

私は、何よりも大切なお子様方の養育・育成は、全市民の付託を受けた市長が先頭に立って、本市の多様な組織や人材を総動員して取り組むべき重大な課題と考えております。

この際、市長会での論議も踏まえ、まずもって生涯学習、スポーツ、文化等の幅広く市民生活に直結する施策については、市長部局において強力に進めていく体制を整えたいと考えております。また、これに伴い、市政における教育行政の重大性にかんがみ、教育委員会と合同での協議の場を設けることも検討いたしたく存じます。」

- ・ 第2日 3月2日 施政方針への質問に対する市長答弁（抜粋）

「以上のようなことなどから、日本の教育委員会制度はヨーロッパのフランス等の国のように自治体

の責任者たる知事や市長が諮問委員会や視学官等に支えられながら、直接教育行政に参画し、その責任を負うという形にしていた方がベターではなかろうかということでございまして、これが21世紀の我が国の教育行政の発展を約束することになると考えておるところでございます。」

・第3日 3月8日 施政方針への質問に対する市長答弁（抜粋）

「私は、やはり今回は生涯学習、あるいは社会教育にかかるものについての直接執行、市長部局がお世話するという体制整備でございますけれど、行く行くは全般的にそういう形になっていかなければならないと考えているものでございます。」

以上を整理すると次のようになる。

- ・ 教育委員会制度は日本の地域社会に定着することなく形骸化・空洞化の様相を呈している
- ・ 教育委員会創設の根拠とされた教育の政治的中立性の論点も見直すべき時に至っている
- ・ 子どもたちの養育・育成は全市民の付託を受けた市長が先頭に立って取り組むべき
- ・ まず生涯学習・スポーツ・文化等の施策は市長部局で執行する体制を整えたい
- ・ 学校教育を含めた教育行政は、教育委員会制度を見直して知事や市長が諮問委員会や視学官に支えられながら直接執行できるように制度を変える必要がある

大筋以上のようにとらえることができよう。これは先に示した全国市長会の主張と重なるものであり、いずれ学校教育も首長所管にする、いまの教育委員会をなくして諮問委員会や視学官の助言のもとで首長が直接教育行政を主管すべきとの主張である。

II 自治体における首長権限と首長部局職員

そこで教育委員会制度改変の根拠になっている「全市民の付託を受けた市町村長」が、自治体内部においてどのような存在であるのかを検討したい。

(1) 日本国憲法

第15条 ②すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。

これは市町村長、一般公務員の別なくすべての公務員は国民全体に奉仕すべきだという規定である。憲法の規定上は国民への奉仕という点で市町村長も一般公務員も対等である。

ちなみに明治憲法下の公務員は、「第1条 大日本帝国ハ万世一系ノ天皇之ヲ統治ス」を受けて「第10条 天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス」、「第55条 国務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」という立場に置かれた。

(2) 地方公務員法

第30条 すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。

第32条 職員は、その職務を遂行するに当つて、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、且つ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない。

第30条は憲法の規定そのものといえるが、第32条は法令等に従うことを大前提としながら「上司の職

務上の命令」に忠実に従うことを求めている。これは行政のトップである市町村長を頂点とするピラミッド型組織におけるタテの命令系統を示唆するものである。

(3) 地方自治法

自治体の基本的任務を定めた地方自治法ではどのように規定されているであろうか。「普通地方公共団体の長」には都道府県知事・市町村長が入るが、ここでは主題に引きつけて市町村長を念頭において読むこととする。

第147条 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する。

第148条 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する。

第149条 普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担当する。

引用者略記＝（議会への議案提出 ・ 予算調製執行 ・ 税等の賦課徴収 ・ 議会に決算認定を求め
る ・ 会計監督 ・ 財産取得管理処分 ・ 公の施設の設置管理廃止 ・ 証書公文書保管
・ その他事務執行）

第154条 普通地方公共団体の長は、その補助機関たる職員を指揮監督する。

第157条 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整を図るため、これを指揮監督することができる。

第167条 副知事及び助役は、普通地方公共団体の長を補佐し、その補助機関たる職員の担任する事務を監督し、別に定めるところにより、普通地方公共団体の長の職務を代理する。

第172条 前11条に定める者を除く外、普通地方公共団体に吏員その他の職員を置く。

（引用者注：「前11条」とは161～171条で副知事・助役、出納長・収入役を指す）

02 前項の職員は、普通地方公共団体の長がこれを任免する。

第173条 前条第1項の吏員は、事務吏員及び技術吏員とする。

02 事務吏員は、上司の命を受け、事務を掌る。

03 技術吏員は、上司の命を受け、技術を掌る。

つまり市町村長（ここでは便宜的に首長と称する）は市町村の統轄代表権を持ち予算の調製執行権を持つ。市町村の行政内部における首長と助役以下の職員との職務上の関係は、職員は首長の職務権限を補助し執行するという立場におかれる。職員の任採用権も首長が持つ。そして第173条に見たように吏員は法令に従いつつ「上司の命を受け」職務を執行するのである。

いうまでもなく現在の日本は独裁制ではなく民主主義の政体である。しかし民主主義とは住民が直接選任した首長に強大な権限を与える制度でもある。国の行政機関の長である内閣総理大臣は国会多数派から選ばれる議院内閣制であるのに対し、首長は住民が直接選ぶいわば大統領制である。つまり議会の勢力分野とは直接の因果関係がなく首長は選任される。したがって少数与党ということも当然あり得る。しかも選挙で相対的に1位になれば当選する。（※）つまり最近しばしばみられる低投票率の首長選挙のように、全有権者の数分の一の信任で権力の座に就くこともあり得る。このように大統領制としての首長は、民意の一定の反映である議会の勢力分布との乖離にとどまらず有権者意思との乖離をもちあわしているといえよう。しかも首長は政治的に中立の立場ではない。一般公務員は職務執行に当たって政治的中立を求められるが、政治家である首長は政治的立場を明確に打ち出して選任されるのである。そして選任された首長は自身の政治公約が信任されたことで政策の転換を肯定される。むしろそのことが公選の意義だといってもよいであろう。都道府県レベルの例であるが、東京都知事に青島幸夫氏が当選した後に、それまでの鈴木都政が推進してきた臨海部開発に伴う世界都市博覧会の中止をしたこと、あるいは最近では長野県の脱ダ

ム宣言、徳島県の吉野川第十堰工事中止などをあげることができよう。もちろん首長独自の判断というだけでなく住民投票などを併用しての政策転換も増えつつあるが、いずれにしても首長には政策の大転換が容認されあるいは期待されているのである。もちろん議会によるチェック機能は働くが、一般公務員としての自治体職員はその転換された政策に従って職務を遂行することを求められるのである。以上述べたように首長の統轄代表権・総合調整権は自治体内部においては強大な権限といえよう。

(※) 2003年4月の札幌市長選挙で、いずれの候補者も法定得票数に達せず、再選挙という異例の事態が生れた。

Ⅲ 行政委員会の役割

地方自治法は住民が直接選ぶ首長に強大な職務権限を与えながら、しかも一定の分野については首長権限の及ばない職務を規定している。それが「委員会及び委員」であり通常行政委員会と称されている。行政委員会制度は、行政執行に関する自治体内分権であり、権力分散・相互牽制を意味する。つまり政治家としての首長交代等による政策転換にはなじまない分野であり、行政の政治的中立性・継続安定性が求められるということができよう。

(1) 地方自治法の関連条項を見る

第138条の2 普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。

第138条の3 普通地方公共団体の執行機関の組織は、普通地方公共団体の長の所轄の下に、それぞれ明確な範囲の所掌事務と権限を有する執行機関によって、系統的にこれを構成しなければならない。

第138条の4 普通地方公共団体にその執行機関として普通地方公共団体の長の外、法律の定めるところにより、委員会又は委員を置く。

以上のように第138条の2は、普通地方公共団体の執行機関には、条例・予算その他議会の議決に基づく事務、法令・規則・規程に基づく「事務」を「自らの判断と責任」で「管理し及び執行する義務」を求め、同条3では執行機関の組織は首長の「所轄の下に」「明確な範囲の所掌事務と権限を有する執行機関によって、系統的に」構成しなければならないとしている。その上で同条4は首長以外の執行機関として「委員会又は委員を置く」としている。これが行政委員会である。

第180条の5 執行機関として法律の定めるところにより普通地方公共団体に置かなければならない委員会及び委員は、左の通りである。

- 一 教育委員会
- 二 選挙管理委員会
- 三 人事委員会又は人事委員会を置かない普通地方公共団体にあつては公平委員会
- 四 監査委員

03 第一項に掲げるものの外、執行機関として法律の定めるところにより市町村に置かなければならない委員会は、左の通りである。

- 一 農業委員会
- 二 固定資産評価審査委員会

(2) 地方自治法上の教育委員会

第180条の8 教育委員会は、別に法律の定めるところにより、学校その他の教育機関を管理し、学校の組織編制、教育課程、教科書その他の教材の取扱及び教育職員の身分取扱に関する事務を行い、並びに社会教育その他教育、学術及び文化に関する事務を管理し及びこれを執行する。

この条文から読み取れるように地方自治法上社会教育は行政委員会としての教育委員会が主管する領域である。

ところで地方自治法は行政委員会の「事務の一部」を首長部局に「補助執行」させることについて次のように規定している。

第180条の7 普通地方公共団体の委員会又は委員は、その権限に属する事務の一部を、当該普通地方公共団体の長と協議して、普通地方公共団体の長の補助機関たる職員（中略—引用者）に委任し、若しくは普通地方公共団体の長の補助機関たる職員若しくはその管理に属する行政機関に属する職員をして補助執行させ、又は専門委員に委託して必要な事項を調査させることができる。但し、政令で定める事務については、この限りではない。

（引用者注：政令で定める事務＝地方自治法施行令133条の2 公安委員会事務を指す）

ここでいう「事務の一部」の範囲がどの程度であるかは法文上必ずしも明確ではない。しかし先に見たように第138条の2では、執行機関は主管する事務を「自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う」としているのであり、第180条の8で明確に教育委員会の事務と規定されている社会教育部門の事務を丸ごと首長部局に「補助執行」させることは想定していないと見るべきであろう。

(3) 教育基本法

第10条（教育行政）教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきものである。

② 教育行政は、この自覚のもとに、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない。

教育基本法は戦後教育制度の根幹を規定しているが、特に教育行政については「国民全体に対して直接に責任を負って行われるべきもの」と規定していることを重視しなければならない。つまり教育行政の重要部分を首長部局に「補助執行」させては国民に直接責任を負うことにはならないのである。

(4) 行政委員会としての教育委員会の意義

以上に見てきたように、地方自治法が首長の統轄代表権を認めた上で行政委員会制度を取り入れ首長の権限を制約していることを考えるならば、“首長は自治体の統括代表者だから教育への権限を行使できる”という主張は、地方自治法の趣旨を逸脱し、行政委員会制度否定につながるものである。もしその理由で教育行政を首長部局に移行することが許されるならば、すべての行政委員会が存在意義を否定されることになり、首長はまさに独裁的強権を握ることになってしまうであろう。行政委員会に対して首長のとるべき姿勢は、行政委員会本来の機能が充分発揮できるよう条件、環境を整えることと、行政委員会から求められたことに協力することなのであり、行政委員会の権限を首長が肩代りすることではない。

もちろん現在の行政委員会制度では、教育行政が首長部局から完全に独立することを意味しているわ

けではない。首長は議会の同意を条件としつつも教育委員の任命権を持ち、予算の調製権及び議会提出権も首長に認めていることを考えても、教育行政への首長関与を容認しているのである。その上で全体として教育行政に全責任を持つ執行機関・住民に全面的に説明責任を持つ部署として教育委員会を置いているのである。

行政委員会に教育委員会を置いているのは、後に述べるように戦前の教育行政への歴史的反省があるのである。

IV 検討すべき課題

1 教育勅語、アメリカ教育使節団報告書、教育基本法制定をめぐる歴史過程

ここでは、戦後改革の過程で教育委員会制度が導入された経過をたどってみたい。いうまでもなく戦後改革はアメリカを主体とする連合国軍の管理の下で進められた。したがってそのような歴史的事情が改革内容に反映していることは当然である。しかし日本における戦後改革の特徴は、基本的に日本の当事者を通じて改革をすすめるという間接統治が主流であった。こと教育に関してはその性格が強かった。

そのことを検証するために鈴木英一編『教育改革と教育行政』⁽²⁾から編者による冒頭論文「戦後日本の教育改革—教育行政・教育法研究の基盤—」によって跡付けしたい（カッコ内は同書の頁数を示す）。

鈴木英一はまず「戦後日本の教育改革は、教育勅語法制から教育基本法制への転換をもたらした」（1頁）との認識から1946年のアメリカ教育使節団内部における「勅語廃止論をめぐる対立」について注目する。つまり、使節団報告書が「勅語の儀式での使用の禁止を勧告しただけで、勅語の存在そのものは容認し、廃止を明言しなかったのはなぜか」（4頁）と疑問を呈した上で、使節団は「教育勅語の取扱を軽視した」のではなく「三晩、激論が続き、最後は投票で決着するというように、勅語問題は、使節団内部における最大の論争点であった」（5頁）ことを示す。そして使節団総会に提出された第三委員会報告書では「教育勅語などの『恒久的廃止』が強く主張されていた」（5頁）こと、「第三委員会報告書の勅語廃止論には、労働組合・教員組合指導者を中心とする日本側が、CIO幹部のイーヴィ団員にたいし、熱心に働きかけたことが反映していた」こと、「視学制度の完全撤廃も強く要求」（8頁）していたことを明らかにする。にもかかわらず「最終報告で勅語廃止の記述が修正された背景には、戦時期からの米国政府部内における天皇制廃止論と天皇制維持・利用論の対立があり、高度の政治判断が優先し、後者の立場が配慮された」（10頁）と述べている。これにはマッカーサーが「使節団に政治的配慮を要請し、勅語廃止論にストップをかけ」たと想定され、「この点に関するかぎり、使節団報告書は占領政策の枠内に止まっていた」（11頁）とする。

次に使節団による教育委員会制度勧告について「勧告の目的は、文部省による教科書の思想統制を減少させ、広範な地方の参加についての責任感を促進することである」（20頁）という使節団員ボールズの言を引いている。

教育基本法の成立事情については、「教育基本法の制定を推進し、その実現に寄与した人物・機関として、田中耕太郎文部大臣と文部省大臣官房審議室、南原繁副委員長をはじめとする教育刷新委員会（とくに第一特別委員会）を挙げることができる」（22頁）とし、教育基本法にかけた田中耕太郎の熱意については、田中二郎による次の証言を紹介している。

「憲法改正の審議にあたり、一部の議員から、（中略）憲法中に教育に関する一章を設けるべきこと

の主張がされたのに対して、田中先生は、文部大臣として、教育根本法ともいべきものの構想をねっていること、教育権の独立……教育が官僚や政党政派の干渉から独立すべきであること……の精神は、これを法令上に明らかにすることを念願していることなどを明らかにされている。」(22～23頁)

なお憲法改正議会で、田中文相は「教権の確立の規定」について「教育ニ関スル根本法」に採り入れたいと答弁し、「教育法ノ根本的ノ構想」は「民主主義的平和主義的教育ノ根本原理、詰り憲法ノ前文ニモ現ハレテ居リマスヤウナ根本原理ヲ先ヅ掲ゲ」、「皇国ノ道」の「思想ヲ弘拭致スト云フコトガ第一」、「第二ニ教権ノ独立」と答弁している。(23頁)

これらを通じた評価として、「(1)民主主義的平和主義的教育原理と(2)教権の独立は、田中の教育基本法構想の根幹」(24頁)であったとする。

教権の独立に関しては「教育改革における日本側独自の着想としては、第二の分野、すなわち具体的には、教育権を第四権的なものとして独立させることと、新しい教育目的を明示する基本法を制定することにあつた」、しかし「教育権の独立に関する規定は、その必要を認めながらも、主として立法上・技術上の困難から、見送られた」との森戸辰男の言を引いている。その上で「教育政策とは、権力の支持する教育理念であり、教育行政は、教育政策を権力の機関が現実化することであるという宗像誠也の古典的定義に従えば、権力の機関である文部大臣としての田中耕太郎が、教育基本法の構想を教育政策として支持し、それを現実化したということであり、制定に最も重要な役割を果たした」(25～26頁)と指摘している。

なお、「田中耕太郎は、文相当時、教育勅語と教育基本法制定の両立論」(26頁)に立っていたが、「勅語擁護論→勅語擁護・基本法制定両立論→基本法制定による勅語否定と三段階に変遷を経た」(28頁)とも指摘する。これら一連の経過を総じて、教育基本法制定の意義については、「日本国民の加害者・被害者両面の戦争体験の歴史的反省があつた」(33頁)と述べている。

以上から戦後教育改革の基本は戦前の教育勅語体制から教育基本法体制への転換であつたこと、それを進めたのが田中耕太郎を中心とする戦後日本の文部行政当事者の意向であつたことも理解することができる。

次に、改革に影響を与えたアメリカ教育使節団報告書について関連部分を見ておきたい。

【資料3】アメリカ教育使節団報告書 1946年3月31日(抜粋)

三、初等学校および中等学校における教育行政

基本的変革

「儀式の際の勅語勅諭の奉読や御真影の奉拝は、過去においては、生徒の思想と感情を統制する強力な手段であつた。それらは軍国主義的国家主義の目的に奉仕するものであつた。それらは廃止すべきである。そうした手段の使用と結びついた儀式は、われわれは、人格の発展に不適當であり、民主的の日本における公的な教授とは両立しえないものとする。」

国家的レベルでの権限

「従来は、視学制度によって統制が強いられてきた。この制度は廃止されるべきである。この制度に代わって、取り締ったり、行政権力を行使したりせずに、激励したり指導したりするような相談員や有能な専門的アドバイザーの制度を設けるべきである。」

都道府県レベルでの権限

「各都道府県には、政治的に独立の、一般投票による選挙で選ばれた代表市民によって構成される教育委員会、あるいは機関が設置されることを勧告する。この機関は、法令に従い、都道府県内の公立学校の一般的管理にあたるべきである。」

市町村レベルでの権限

「われわれは、各都市、その他都道府県の下部行政区においては、地区住民によって選ばれた一般人による教育機関が設立されるべきであり、この機関は、法令に基づいて、その地方のすべての公立初等・中等学校の行政管理にあたるべきである、と勧告する。この機関は、専門的な資格をもつ教育者を、都市または都道府県下部行政区画の教育組織の長として任命することとする。」

【資料4】第二次アメリカ教育使節団報告書—連合国軍最高司令官に提出された— 1950年9月22日（抜粋）

教育委員会の責任

「教育委員会の委員は通例その地域の社会において尊敬されている有力な男女である。これらの人々は政党政派にとらわれない投票に基いて市民の自由な選択によって選ばなければならない。」

「高い標準で教育委員会を選択する社会伝統をつくる必要がある。教育委員会は、教育計画に連続性と安定性を与えるものである。教育委員会は全般的教育方針を定める責任があるのであって、学校行政に対しては特殊の、すなわち専門的な資格を有することは期待されていない。委員会はその方針を実施するために、専門的知識と技能とを持つ専門の指導者に依存する必要がある。教育委員会は、その社会を理解しているから、社会の要求や反応を専門的な職員に説明し、同時にまた教育制度を理解しているから、一般公衆と社会とに対して教育上の実際を説明しうる立場にある。」

第一次・第二次アメリカ教育使節団報告書は、使節団内部における教育勅語評価をめぐる論争と連合国軍最高司令官たるマッカーサーの意向の影響、とりわけ第二次使節団報告への日本占領政策転換の影響等々、その評価は難しい面を内包しているが、こと教育委員会制度導入については日本側の主体的改革に委ねられたとあってよいのではなかろうか。

2 教育・学習概念再吟味の必要性

次に検討すべき課題は、戦後教育行政展開の中で教育概念がどのように扱われてきたかということである。言い換えれば政策側の扱いに対して国民の側がそれにどう対処してきたのかということでもある。

【資料5】憲法第八十九条にいう教育の事業について（1957年2月22日 法制局一発第八号 文部省社会教育局長あて 法制局第一部長回答）（抜粋）

「教育される者についてその精神的又は肉体的な育成を図るべき目標があり、教育する者が教育される者を教え導いて計画的にその目標の達成を図る事業でなければ教育の事業ということはできないのであつて、もともと人を教える行為が介在せず、したがつてまた教育する者及び教育される者の存在しない事業はむしろのこと、人を教える行為が介在していても、単に人の知識を豊富にしたり、その関心をたかめたりすることを目的とするだけの事業であつて、教育される者について、その精神的な又は肉体的な育成を図るべき目標があつて計画的にその達成を図るのでないものは、教育の事業には該当しない

ものと解される。」

この見解を受けてまず1957年改正で社会教育法に付則が新設され、第13条の社会教育関係団体補助金禁止規定はそのままで、全国的及び国際的運動競技団体に国の補助金支出が認められた。歴史的背景としては、1964年の東京オリンピック開催を前に国内スポーツ競技団体育成の必要と当該関係団体からの強い要望があったのであるが、このような既成事実の積み重ねの上で1959年社会教育法改正が行われ、第13条社会教育関係団体への補助金禁止規定は一転して容認となった。

社会教育法制定時には、戦前の団体中心社会教育への反省から、憲法89条の規定を基に補助金禁止は自明のこととされた。つまり憲法は公の支配に属さない教育事業への公金支出を禁じており、社会教育関係団体は公の支配に属さない教育を主とする団体である。ノーサポート・ノーコントロールは当然とされたのである。

不動の憲法規定を前提にしながら補助金を解禁するにはどうしたらよいか。そこで出されたのが上記法制局の解釈である。社会教育関係団体の活動には憲法が禁じている教育事業以外の活動もある、そこに補助金を支出することは憲法に抵触しない、そのような解釈が必要とされたのである。

果たしてこの見解が教育概念として通用するものかはなほだ疑わしいといわなければならない。なぜなら「人を教える行為が介在して」「人の知識を豊富にしたり、その関心をたかめたりすることを目的とする」事業であっても、「教育される者について、その精神的な又は肉体的な育成を図るべき目標があつて計画的にその達成を図るのでない」ならばそれを教育活動でないと言ひ得るであろうか。教育活動の質の評価として十全といえるかどうかは別として、教育活動の範疇に入らないとするのは無理がある。これは社会教育関係団体の活動の一部を憲法が禁じる教育の事業からはずすことを意図した解釈というように思われる。この解釈の下で補助金解禁が実施されてすでに40数年を経過している。つまりある目的を達成するために行政的に無理な解釈が提起されたことに対して十分な理論的検討がなされないまま事実として定着してしまった典型であるように思う。その結果社会教育活動を主たる目的とする団体に主たる目的からはずれた活動に公金による補助をするということがまかり通っているのである。

次に検討したいのは、生涯教育と生涯学習概念の問題である。生涯教育概念についてはユネスコ主催成人教育推進国際委員会でポール・ラングランが提起したことは知られている。ラングランのレポートでは、生涯教育はそれ以前にも実践が展開されていたとのことであるが、世界中に生涯教育を広げた功績はラングランだといつてよいであろう。以下そのレポートから関連部分を抜粋したい。

【資料6】 ポール・ラングラン「生涯教育について」（1965・12成人教育推進国際委員会第3回委員会ワーキング・ペーパー、波多野完治訳）（抜粋）

第2章 生涯教育の体系

第1節 教育現象の統一的総合的見解の試み

「生涯教育は、その原理の一つとして、発達の総合的な統一性を強調する。このことによって、個人の要求と実際の教授とのあいだの『永続的な連絡』をつけるカリキュラムおよび教授方法が中心だとのアイディアへの道を開くのである。個人が自分の可能性を実現するのは、労働生活、文化生活、一般教養およびその他いろいろな場面を通じてなのだが、この目的のために行われる教育を、個人の要求にあったものにするには、生涯教育の概念によってのみ可能になるのである。」

第2節 体系化への試み

「教育は、人間存在のあらゆる部門に行われるものであり、人格発展もあらゆる流れのあいだ—つまり人生—を通じて行われなくてはならない。」

(a) 青少年教育と成人教育の一致

「生涯教育にとって、十全たる知識、十全たる能力という概念ほど無縁なものはない。」

(b) 一般教育と職業教育

「生涯教育は同時に、人間形成の一般的側面と特殊な側面、とくに職業的養成の側面をこどもと青年と成人において、できるかぎり調和させようという仕事をもっている。」

以上から言えることは、生涯教育とは人間の生涯にわたる教育体系の統合的再編成、つまり年齢段階に応じた教育体系の統合と人間的教養と職業的専門性の統合ということである。

この理論はラングランの報告を直接聞いた波多野完治氏によって日本に紹介された。そして社会教育政策としてはまず1971年の社会教育審議会答申に反映した。該当部分を抜粋すると次のようである。

【資料7】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・4）（抜粋）

2 生涯教育と社会教育

(1) 社会の変動と生涯教育

「生涯教育の必要は、現代のごとく変動の激しい社会では、いかに高度な学校教育を受けた人であっても、次々に新しく出現する知識や技術を生涯学習しなくてはならないという事実から、直接には意識されたのであるが、生涯教育という考え方はこのように生涯にわたる学習の継続を要求するだけでなく、家庭教育、学校教育、社会教育の三者を有機的に統合することを要求している。」

(3) 社会教育の意義

「今後の社会教育は、国民生活のあらゆる機会と場所において行われる各種の学習を教育的に高める活動を総称するものとして、広くとらえるべきである。」

この答申が出された1971年はそれに至る10年を反映している。つまり「急激な社会構造の変化」とは1960年の安保闘争、それ以後の高度経済成長政策、各地で頻発した公害問題とそれに反対する住民運動、それらを背景とする革新自治体の急増なども含まれる。国際的にはベトナム戦争・文化大革命・中東戦争等があった。そのような事態に「対処する社会教育のあり方」を提起したという意味でこの答申は社会教育現場ではかなり警戒感を持って受けとめられた経過がある。しかしいま社会教育・生涯教育の概念という視点から読んでみるとラングランの提起を日本の社会教育の歴史的土壌に適用しようとしたと受け止められる面がある。つまり教育を日本に伝統的な学校教育・家庭教育・社会教育とおさえた上で、それらを統合したものとして生涯教育を構想している。このとらえ方は今改めて吟味されてよいように思う。

次に社教審答申の10年後に出された中教審答申「生涯教育」にも目を向けたい。これもラングランの提起を日本の歴史的な教育体系に適用したという点で先の社教審答申の延長発展とあってよいであろう。

【資料8】中央教育審議会答申「生涯教育」（1981・6）（抜粋）

第1章 我が国における生涯教育の意義

1 生涯教育の意義

「今日、変化の激しい社会にあつて、人々は、自己の充実・啓発や生活の向上のため、適切かつ豊かな学習の機会を求めている。これらの学習は、各人が自発的意思に基づいて行うことを基本とするものであり、必要に応じ、自己に適した手段・方法は、これを自ら選んで、生涯を通じて行うものである。その意味では、これを生涯学習と呼ぶのがふさわしい。

この生涯学習のために、自ら学習する意欲と能力を養い、社会の様々な教育機能を相互の関連性を考慮しつつ総合的に整備・充実しようとするのが生涯教育の考え方である。言い換えれば、生涯教育とは、国民の一人一人が充実した人生を送ることを目指して生涯にわたって行う学習を助けるために、教育制度全体がその上に打ち立てられるべき基本的な理念である。」

この答申は生涯教育と生涯学習の関連について、人々が自由に展開する生涯学習活動を支える行政施策を含む営みが生涯教育だとしている。しかも生涯学習には学校教育・家庭教育・社会教育があるとしているのであり、したがって生涯学習発展のためには社会教育が重視されるべきことも指摘している。

このようにユネスコにおけるラングランの提起を受けて進められてきた日本の生涯教育政策、その一環としての社会教育政策について、その後も充実発展させるべく努力が求められていたといえよう。

3 生涯教育から生涯学習への政策転換

1970年代から80年代にかけて、生涯教育概念が登場したことを受けて、我が国の教育も学校教育偏重から社会教育を含めた人々の生涯にわたる教育の保障へと進むことが期待された。しかし1985年“第三の教育改革”と銘打った臨時教育審議会の設置によって事態は大きく変わった。臨教審は四次にわたる答申を出したが、この時から生涯教育という概念は姿を消した。すなわち人々の自由な生涯学習を保障すべき施策という意味の生涯教育が見当たらなくなってしまったのである。生涯学習体系への移行という提起は、もっぱら人々の自由な選択による自由な活動を言うだけでなく、この分野における民間教育産業の役割を重視すると共に行政は情報提供等を通じてその援助をすべきだということになった。

【資料9】臨時教育審議会 教育改革に関する第一次答申（1985・6）（抜粋）

第1部 教育改革の基本方向

第4節 改革の基本的考え方

(6) 生涯学習体系への移行

「今や国民は物質的欲求の充実から質的充実や精神的・文化的充実の方により大きな価値を認めるようになってきており、いわゆる自己実現の欲求が高まるとともに、個性的かつ多様な生き方を求めている。

また、今後の情報化や国際化の進展に対応して、新しい知識や技術を継続的に学習していくことが不可欠になるものと考えられる。

教育に対するこのようなインパクトに対して、生涯を通ずる学習の機会が用意されている『生涯学習社会』、個性的で多様な生き方が尊重される『働きつつ学ぶ社会』を建設することが重要である。」

臨教審答申には当然それまでの社会教育法体系や政策の到達点を踏まえた内容が期待されたのであるが、この答申からまずは生涯教育概念が消えた。この時は生涯教育は行政が国民に対して生涯にわたり教育するというようにとられる心配があるので、生涯学習とする方が国民の自主性を尊重するニュアンスが出る云々というような議論であった。これは本来もっと議論されるべき課題であったと思う。

そして生涯学習政策の目玉的法律として制定されたのが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（1990年・以下生涯学習振興法と略す）である。この法は教育基本法や社会教育法との関係はおろか、生涯学習概念の定義もなく、生涯教育と生涯学習の違い、生涯学習における社会教育の位置づけもなく、専ら生涯学習振興のための都道府県事業及び民間活力を活用して展開される「特定地区」事業に対する国の援助、そして都道府県生涯学習審議会について規定しただけのものである（市町村生涯学習審議会については特段の規定なし）。住民に最も身近な市町村における生涯学習施策については全く欠落した法律であった。

本稿テーマと関わってとりわけ重視したいのは、第10条の規定である。

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（1990年）

（都道府県生涯学習審議会）

第一〇条 2 都道府県審議会は、都道府県の教育委員会又は知事の諮問に応じ、当該都道府県の処理する事務に関し、生涯学習に資するための施策の総合的な推進に関する重要な事項を調査審議する。

3 都道府県審議会は、前項に規定する事項に関し必要と認める事項を当該都道府県の教育委員会又は知事に建議することができる。

教育関係法規としては初めて教育関係審議会の当事者として知事が登場したのである。その結果全国の都道府県に知事を本部長とする生涯学習推進本部がつくられ、そのもとに設置された生涯学習審議会は例外なく知事の諮問を受けて知事に答申するというようになった。市町村の場合はごく一部教育長による諮問、教育長への答申という取り組みは生まれたが大勢は都道府県と同じである。

地域生涯学習構想はすぐれて教育計画的性格の強いものであり、これはまさに教育委員会が直接国民に責任を負うべき内容のはずである。それがなしくずし的に首長の権限に入ってしまったことが、今回の生涯学習部門の首長部局への移行問題につながっていると思われるのである。

教育委員会の独自性を主張することに対しては、首長も4年ごとに住民の審判を受けるのだから戦前とは違う、もし不適切であるならその時に代えればいいではないか、というような論が展開される。しかし首長選挙は自治体行政全般への評価なのであり、教育に限らず行政のある部分への住民の批判が強ければ交代するというものではない。

教育と首長権限を考える一つの材料として、教科書採択をめぐる首長の教育委員会介入ともとれる最近の問題に触れておきたい。

【資料10】 どうする教科書 上 採択を終えて 朝日新聞2001・8・17

教師の要望通らず 「つくる会」選択 教委の方針知事が道筋（抜粋）

「石原慎太郎都知事は、『つくる会』の賛同者に名を連ねる。『教科書を選ぶのは先生じゃない。教育委員だ』というような発言を繰り返してきた。

石原知事は就任以来、3人の教育委員を新たに任命した。関係者によると、この3人は全員扶桑社版を推したという。」

「養護学校などの教科書に扶桑社版を選んだもう一つの教委である愛媛県の場合、道筋をつけたのは事務局だった。

8日、県庁で開かれた定例会の冒頭で、事務局を指揮する吉野内直光教育長が『扶桑社でいきたい』と切り出した。」

「同県の加戸守行知事は元文部省官房長だ。その知事が採択が決まる前の7月24日、吉野内教育長に『扶桑社の教科書がベスト』と感想を伝えていた。」

上の記事は中学校歴史教科書採択をめぐる教育委員会の判断に首長の意向が微妙に反映していたと思われるものである。今般の教科書採択は従来現場教師の意向をある程度反映してきた仕組みを変え、専ら教育委員会の判断を優先させるものであった。しかし国内関係者とともに韓国や中国の批判なども反映して大方は現場の声がある程度反映したものとなった。その中で知事の意向が取り入れられたと考えられる採択が上記東京都と愛媛県だったのである。

これはもし教育行政が首長部局に一元化された場合どのような事態が生まれるかを予感させるものである。

4 地方分権一國と自治体との関係変容

地方分権改革が機関委任事務制度廃止による自治体と国の関係変化を生み出したことは確かであろう。しかし改革途上で進められた一連の「規制」削除は、社会教育にも大きな影響を及ぼした。公民館の設置及び運営に関する基準から館長と主事の「専任」の文言を削除したことは、努力目標としての専任化の方向すらも後退させるものとなったし、社会教育法改正による公民館運営審議会の任意設置化は、かろうじて住民参画の制度を保ってきた公民館に対してこれまた後退の道を作り出すものである。

地方への税財政権限委譲の不十分な分権改革は、財政問題を大きな理由として自治体合併に追い込むなど、本来の改革からほど遠いと言わざるを得ない。その中で教育に関してはあたかも戦後教育行政のあり方を変えることが地方分権であるかのごとく主張されている面がある。確かに教育行政は戦後改革が目指した成果を挙げて来たとはいえない面が多い。しかしそれは行政委員会として教育委員会体制を作ったことが理由なのであろうか。むしろ初期の公選制教育委員会が短期間で任命制に変えられたごとく、常に教育行政が政治介入のターゲットにされてきたところに真の原因は求められねばならない。

5 生涯学習と地域づくり・まちづくりの関係を深める必要性

社会教育は住民の実際生活に即する課題に取り組むものであり、住民生活に関わるまちづくりや地域づくりはもともと社会教育における学習や住民の自主的活動にとって大きな柱であった。それが政策の重点が生涯学習に移るにつれて「生涯学習に取り組むまちづくり」が提唱されるなかで、あたかも「まちづくりに取り組むことが生涯学習の課題」というように受けとめられてきたきらいがある。

しかし考えて見ると地域づくりやまちづくりは大変広い概念であり、自治体の仕事は全体として地域づくりとまちづくりに奉仕するものである。そのように大きく広い課題に対して生涯学習はどのような役割を果たすのかという吟味が十分なされてきたとはいえない。

そもそも地域づくり・まちづくりとはなんだろうか。筆者は何度か埼玉県毛呂山町にある「新しき

村」を訪れたことがある。かつて白樺派の文学者たちが理想郷建設を目指したものと言えるが、埼玉のそれはおそらく原野に新しい村をつくったであろうことを彷彿とさせるものである。

しかし我々が日常的に取り組む地域づくり・まちづくりとはそのような条件のもとで行われるものではない。むしろ歴史的に形成されてきた地域やまちの現状に対して何かを変えたり付け加えたりこわしたりすることを意味する。あるいは現在多くの新開地がそうであるように民間デベロッパーによって人為的に作られた新しいまちに移ってきた住民、その多くは経済的にその住宅が購入できる条件に合っていたという理由で寄り集まった住民、つまり生まれも育ちもみんな違う地域で過ごしてきた人たちの新しい地域をこれからどうやってゆくかというような課題を抱えているのである。

現在の自治体にはまちづくり課あるいはそれに類する部署を持つ例が多くなっている。しかしまちづくりや地域づくりは生活に密着した課題であるだけに当然のことながら利害もからむのであり、時として行政と住民、住民と企業、住民相互の対立も起こり得る。むしろ順風満帆でまちづくりが進められる例は少ないというべきではないだろうか。筆者はそのようなことを意識して“平常時の地域づくりまちづくり”と“非常時の地域づくりまちづくり”というようにとらえてきた。

ここで一つの「事件」を報じた記事を見たい。

【資料11】

- ① 「神」のいる国〈下〉 祭礼費拒み「村八分」 朝日新聞2000・7・1

町内会 一人の「抵抗」に強い反発 (抜粋)

「佐賀県鳥栖市の元教員(75)の家に市報が届かなくなって二年になる。市が配布を委託している自治会から除名されたからだ。」

「きっかけは、自治会費のうち神社関係費分を払わないと申し出たことだった。『死ぬまで村八分を続けてやる』『神様のいないところへ出ていけ』—そんな言葉も投げつけられた。」

- ② 自治会費徴収 「神社費一括」は違法 毎日新聞2002・4・13

佐賀地裁判決「信教の自由を侵害」(抜粋)

「自治会費に含まれる神社費の支払いを拒否したため非会員扱いを受けたのは違憲だとして、佐賀県鳥栖市の元高校教員(77)と妻(74)が、自治会と当時の自治会長を相手取り、自治会員としての地位確認などを求めた訴訟の判決が12日、佐賀地裁であった。」

「自治会側は控訴する意向を固めている。」

ここには日本のあちこちでよくあることだが波風をたてたくないために見過ごしている問題に異議申し立てをした時に引き起こされることがよく現れている。かつて南博は『日本人の心理』(岩波新書)の中で、長いものに巻かれることによって平穩に過ごす日本人の日常を指摘した。21世紀に入った現在でも地域にはこのようなことが渦巻いているといっちは言いすぎであろうか。だからこそ社会教育や生涯学習活動で地域づくりやまちづくりに取り組む時には牧歌的に地域づくりはいいことだ、みんな協力してという次元では駄目だと思ふのである。現実をリアルに見つめつつ、息苦しくない地域づくりを、宗教と政治は家族でも別だというような自我の確立、異議申し立ての自由をめざすべきであろうと考える。

筆者は長く東京都国分寺市の社会教育職員として働いた経験から、地域づくりと社会教育について次のようにとらえてきた。

【資料12】佐藤 進「国分寺社会教育実践の歴史的展開—自分史的考察—」（抜粋）⁽³⁾

「国分寺の特徴と言えるのは『地域づくりと公民館の役割』と捉えるのではなく『地域づくりに果たす住民の役割と公民館』と捉えてきたことである。つまり地域づくりには主権者である住民が主体的に関わる、公民館はそれを学習や自主的活動支援の面で援助するという視点である。まちづくりは自治体の重要な行政課題であり、自治体首長部局にはまちづくりという名をもつ部局も作られている現状がある。住民の願いと行政の施策が矛盾なく一致するのは理想であるが、必ずしもそうなるとは限らない。公民館は自治体が設置するものである以上、完全に行政から独立した存在ではなく、むしろますますつながりは深まっている。こういう状況のもとで公民館がまちづくりにストレートに取り組むことは行政の側に立ってのまちづくりを進めることにもなりかねない。それは場合によっては住民の願いを押さえることになる危険性ももつ。このような認識があつてのことである。ことほど左様に国分寺ではJR国分寺駅前の再開発をめぐる住民と行政の矛盾、住民相互の利害対立などが錯綜しているからでもある。土地開発公社による再開発用地購入とその処分をめぐる住民訴訟が起こされた経緯もある。さらには再開発の進め方が首長選挙の重要な争点にもなってきた。だからと言って公民館が地域課題であるこのような問題から完全に距離をおくのではなくさりとして行政の一部として住民に対するのでもない、ぎりぎりの可能性を探りたいということなのである。」

つまり社会教育・生涯学習を地域づくり・まちづくりに直接収斂させるならば、その中心として権限と予算とを持つ自治体首長部局に移した方がいいという結論を導き出してしまふのではないかということである。もともと社会教育・生涯学習は人間の成長発達の一側面を担うのであり、地域づくり・まちづくりに関わるといっても直接道路を作ったり橋をかけたりするのがその役割ではない。どこにどのような道路を作る必要があるのかあるいは必要ないのかを住民が学習し議論する、そのための機会と場と資料情報を用意し提供する、それこそが役割のはずである。かつて大阪府枚方市教育委員会は、社会教育の役割の一つとして「社会教育は大衆運動の教育的側面である」と述べた⁽⁴⁾が、まさに社会教育・生涯学習は住民のまちづくり・地域づくりの学習の側面を担うということではないだろうか。これらの点をあいまいにしては、生涯学習部門を首長部門が「補助執行する」という論理に対抗することはできないのではないだろうか。

おわりに

2002年12月の報道によれば、神奈川県鎌倉市で教育委員会の生涯学習部に属する8課を市長部局に移す機構改革に対して文部科学省が「待った」をかけたとのことである。⁽⁵⁾住民の反対も受けて鎌倉市は再検討することになったようである。2001年の出雲市の時にも文部科学省は同じ指導をしたがそのまま移行となった経過がある。今後鎌倉市でどのような動きになるかは予測できないが、出雲市や高浜市の先例があった上で文部科学省が「移行」は好ましくないとの立場で指導していることは注目してよい。

ことは近代日本の出発から戦後までの教育行政のあり方への歴史的総括と、その反省を踏まえて制度化された教育委員会制度の50年にわたる評価と今後の長期的展望に関わる問題である。制度の隙間をぬうような手段で、なし崩し的に既成事実をつくるというやり方は厳に慎まなければならないことである。時間をかけた広い議論を積み重ねる必要があることを最後に指摘しておきたい。

[本稿は2002年10月4日・北海道大学における日本社会教育学会第49回研究大会プロジェクト研究「社会教育関連法の現代的検討」（主題「『社会教育の自由』と自治体社会教育行政の課題—社会教育理念としての『環境醸成』原理の現代的検討—」）において「社会教育行政部局の一般行政部局への移行」と題して行った報告をもとに文章化したものである。]

注

- (1) 教育改革国民会議報告 2000年3月小渕首相の私的諮問機関として設置され、4月森首相に引き継がれた。その報告は文部科学行政に大きな影響を与えている。
- (2) 鈴木英一「戦後日本の教育改革—教育行政・教育法研究の基盤—」1995年 鈴木英一編『教育改革と教育行政』勁草書房
- (3) 佐藤進「国分寺社会教育実践の歴史的展開—自分史的考察—」2002年 鈴木敏正編著 叢書 地域をつくる学びVI『都市公民館の再生—三多摩テューゼからの自己革新』北樹出版 137～138頁
- (4) 枚方市教育委員会「社会教育をすべての市民に」1963年
- (5) 「鎌倉市機構改革に待った 文科省『教委制度に不適切』」朝日新聞 2002年12月13日