HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	教育基本法則と社会教育行政
Author(s)	高倉, 嗣昌
Citation	北海道大學教育學部紀要, 18, 167-180
Issue Date	1971-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/29060
Type	departmental bulletin paper
File Information	18_P167-180.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

教育基本法制と社会教育行政

高　倉　嗣　昌

概　　要

社会教育行政の内容を規定している社会教育法は，言うまでもなく憲法，教育基本法の精神をうけついでいる。しかし，従来までの社会教育研究において，憲法，教育基本法と社会教育法，社会教育行政との関連を明らかにする作業は必ずしも充分なされているとはいえなかった。本稿は，これらの法の関連をさぐり，社会教育法を分析し，更に社会教育の立場から教育基本法を評価することを目的としている。

憲法の精神を教育的に表現したのが教育基本法であるが，憲法は具体的には学問(学習)の自由と教育の機会均等という自由権，社会権の両面から国民の権利としての教育を根拠づけている。

教育基本法は「民主的で文化的な国家建設」,「世界の平和と人類の福祉への貢献」を二本の柱にかかげ，これを実現するためには教育授受の可能性のあるすべての場所において教育が行わるできであるとし，社会教育の重要性を確認している。そして第7条において，国や地方公共団体は社会教育を奨励すべきことを，第 10 条においては，教育行政の教育への関与の条件を規定しており，社会教育行政の方向を示している。

社会教育を基本的に根拠づけている教育基本法は，戦後の新しい教育の大方針を示した特別な法律とされているが，これを改正してしまおうとしたり，骨抜きにしてしまおうとする一連のうごきがみられることは注意すべきである。

社会教育法は，社会教育関係諸法の中心をなすものであるが，戦前の中央集権的社会教育行政に対する反省の意味もあって，教育基本法制定より2年余りおくれて制定された。

社会教育に関する国及び地方公共団体の任務を明らかにすることを目的としたこの法律は，「援助はするが干渉せず」という根本理念がその前提となっている。

こうした理念をつらぬくために社会教育法が制定されたとすれば画期的なことであるが，実際は制定当初こそ教育行政当局もこの理念を忠実に守る姿勢を一応示していたものの,約10年間になされた一連のうごきをみると,「干渉」は強化され,「援助」はあいまいになる一方であった。又内容的にも国及び地方公共団体の任務を必ずしも明らかにしているとはいえず，理念上でも，実際上でも一定の条件がととのった段階で何らかの手なおしが必要と考えられる。

社会教育法がかくも中途半端になった原因の一つに，教育基本法において社会教育に関する規定が必ずしも充分ではないことがあげられる。社会教育専門職員の位置づけ，教育の機会均等のおよぶ範囲，社会教育における「条件整備」の性格等は全くあいまいといえ,学校教育基本法であっても社会教育基本法たりえないとする考え方もでてくる。

しかし，教育基本法は教育の大方針を示した特別な法であり，それだけに抽象的にならざるをえない面も考慮すべきである。むしろ教育基本法を社会教育の立場から積極的に解釈することによって，より社会教育の根拠づけを強化してゆくことが大切である。

とりわけ教育基本法第 10 条は，社会教育が独自性を発揮し，民主性を保つ鍵となるような重要な原則が定められており，それらを理論化してゆけば，民主性を阻むうごきを封ずる力となりうるであろう。

目　　次

はじめに
第1章　憲法の原理と教育基本法
1. 教育基本法制
2. 憲法の原理と教育関係条項
3. 教育基本法の内容
4. 教育基本法の性格

第2章　社会教育法
1. 社会教育関係法
2. 戦前の社会教育に対する反省
3. 社会教育法制定まで
4. 社会教育法制定の可否について
5. 社会教育法の根本理念
6. 社会教育法の内容と制定後の改正
7. 「干渉」の強化の側面
8. 「援助」の原則の不徹底
9. その他の問題点
第3章　社会教育の立場からみた教育基本法
1. 教育基本法の社会教育適用への基本的姿勢
2. 教育基本法の社会教育への適用

はじめに

本稿は，従来社会教育研究者による教育行政の書籍が数少ないことから，一昨年，山本敏夫，小川利夫両氏をキャップとし，「社会教育行政入門」と題する論文集出版が計画されていたが，いまだに日の目をみていない。

筆者は共同執筆者の一員として，この中の1章を担当し，一応脱稿するに至った。今回特に小川利夫氏の許可を得て，事前に発表し，諸氏の御批判をあおぐ次第である。

第1章　憲法の原理と教育基本法

1. 教育基本法制

「教育基本法制とは，現実に日本の社会を規定している法体制である日本国憲法下の，教育基本法を最高法規範とする教育法大系や教育制度のしくみをさす」。[注1]

社会教育行政の基本的なあり方を規定した社会教育法をはじめとする関係法律も，当然教育基本法制の重要な一翼をになっている。にも拘らず，従来多くの研究者によってなされてきた教育基本法研究のほとんどは学校教育を主体にしたものであり，社会教育を主体としたものはほとんどない。[注2]

本稿では，教育基本法の原理内容，社会教育法の原理内容について考察し，更に社会教育の立場から教育基本法について分析する。

注1　鈴木英一「教育基本法研究案内」339頁（宗像誠也編，教育基本法，その意義と本質—新評論，昭和41年）

注2　最近のものでは山本敏夫氏が教育行政概説（御茶の水書房，昭和42年）の社会教育行政のところで触れているのが目立つ程度である。

2. 憲法の原理と教育関係条項

我国が無謀な15年戦争に突入し，国の内外に数々の悲劇をもたらしたことは，まさに大日本帝国憲法（明治憲法）体制の矛盾と欠陥の表現に他ならない。日本国憲法はこうした反省の下に，戦争放棄，主権在民，基本的人権の保障を中心に据えた。

明治憲法下においては，富国強兵，天皇主権を基本とし，国民の権利や自由は，「憲法によって一つまり天皇の意志によって一与えられたものであり，もとより憲法より以前から存在するものとはなされなかった」[注1]が，この明治憲法から，平和に徹する民主主義国家の建設を基本とする新憲法への転換がはかられた。これは国民各自が人間の権利や自由，民主主義の意味を真に理解することによってはじめて実質的なものとなる。それには国民の不断の努力が必要であり，教育の成果にまつところが大きい。

一方，明治憲法下の教育は，立法府の定めた法律ではない勅令を基本として，臣民教育を行なうという方針（教育立法の勅令主義）をはじめ，階級的差別と結びついていた複線型学制や，男尊女卑を助長する男女別学など，人間を差別する教育制度からなりたち，新憲法とは全くあいいれざるものであった。

かくして「日本の教育は…新しい道標にそい新しい指導理念をもたねばならないことになった」。[注2]そしてその指導理念の根拠となるものこそ日本国憲法である。

日本国憲法は，教育法令はもとより，他の諸法令も国会の議決による法律をもって定められるべき原則をかかげている。すなわち，憲法第41条に「国会は唯一の立法機関である」とし，更に第73条6号に「憲法及び法律の規定を実施するために，政令を制定する」という条文があり，政令は法律に従属するものとしている点である。[注3]しかしより直接的には，憲法第26条1項に「すべての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」（傍点引用者）とあり，教育法規の法律主義を明確にうちだしている。この「教育に関する法律主義の原則は，戦前における勅令主義と対比するとき，その形式上の変革はきわめて本質的な教育の改革を意味することを示している。…教育したがって教育制度は，上から与えられるものとする観念を廃して，これを国民のものとする実態と体制を確保した」[注4]画期的な事柄であった。

法律によって戦後の教育の指導理念を定めたのが，昭和 22 年3月に制定された教育基本法である。法律主義という手続き上のことだけにとどまらず，その前文にもあるように，「憲法の精神に則り，教育の目的を明示」するために，内容面でも多くの憲法の規定を根拠としている。兼子仁氏の解釈によると，教育基本法の根拠になっている憲法の規定は，前文を除いても 15 条項に達している。[注5]

直接的な関連をもつのは憲法の中の二つの教育条項である。その1は，学問の自由を保障した第23条であり，その2は，教育の機会均等，義務教育を規定した第26条である。[注6] このような教育条項は，明治憲法には全くみられなかったものである。

思想の自由，信教の自由，表現の自由，結社の自由等憲法で保障する一連の自由権を教育的な面から保障するものとしての学問の自由の条項は，学習の自由を含む広義なものであり，社会教育の真髄たる国民の自由な学習活動を保障したものと解せられる。

一方，平和と民主主義に資する人間の育成という積極的な憲法理念とともに，「すべての国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する（憲法第25条1項）」という社会権的な要請を教育的な面から保障するものとして，第26条が考えられるが，「すべての国民は……その能力に応じてひとしく教育を受ける権利を有する」という場合の教育とは，「けっして学校教育だけをさすのではなくて，『家庭教育，社会教育，公民教育を含む広義のものである』ということは，憲法論のうえで，いっぱんに認められているところである。」[注7]

このような，自由権，社会権の両面からの国民の教育をうける権利の保障を基礎として，「教育基本法は，憲法の教育条項を具体化するとともに，憲法の他の諸規定の精神を教育的に表現している」[注8] のである。

注1　宮沢俊義，憲法 37 頁（有斐閣，昭和 24 年）
注2　末川博，「憲法と教育基本法」22 頁，教育基本法，前掲書
注3　同旨，有倉遼吉「教育基本法補則」317 頁，教育基本法，前掲書
注4　有倉遼吉，教育関係法II—法律学体系コンメンタール編はしがき（日本評論社，昭和 33 年）
注5　兼子仁，教育法—法律学全集 16 巻 8 頁（有斐閣，昭和 38 年）
注6　同旨，同前
注7　福尾武彦「社会教育の歴史と理論」94頁，現代社会教育—新教職教養シリーズ（誠文堂新光社，昭和 37 年）
注8　兼子仁，教育法—法律学全集 16 巻 8 頁，前掲書

3. 教育基本法の内容

教育基本法について，「法律にして本法のごとき前文をもつ例はきわめて稀である」[注1] といわれる。この前文は3項に分かれている。

最初の項は「新憲法と教育の関係を明らかにしている」。[注2] 新憲法の理想すなわち，「民主的で文化的な国家建設」，「世界の平和と人類の福祉への貢献」を2本の柱としてかかげ，その実現に教育の力が必要なことを述べている。

第2項は「本法を貫く精神，したがって新しい教育の基調を示し，その普及徹底をはからなければならないことを強調している」。[注3] 新しい教育の基調とは「個人の尊厳を重んじ，真理と平和を希求する人間の育成」をまずかかげ，「普遍的にしてしかも個性ゆたかな文化の創造を目ざす教育の普及」と徹底をつぎにかかげている。これこそが「真に世界的な普遍性と妥当性をもった国民教育の大精神」[注4] であるといえよう。

第3項は，「本法制定の目的，並びに趣旨を明らかにしている」。[注5] すなわち，ここで今一度本法が憲法の精神に則るものであることを確認した後，新しい日本の教育の基本を確立するために立法されたことをとくにことわっている。

この前文の内容を基礎として，具体的に 11 カ条の条項がある。このうち第1条，第2条は教育全般に通ずる重要な「教育の目的」，「教育の方針」について定められている。

第1条では主に前文の第2項の精神を更に具体化したものといえよう。そして内容的には四段に分つことができる。

「教育は，(1) 人格の完成を目ざし，(2) 平和的な国家及び社会の形成者として，(3) 真理と正義を愛し，個人の価値をたつとび，勤労と責任を重んじ，自主的精神に満ちた，(4) 身心ともに健全な国民の育成を期して行なわれなければならない」（（）内数字引用者）。

「終戦前，教育とは国家有用の人物とか，あるいは皇国民の練成とか…教育勅語の趣旨を奉体することにあるといわれていた」[注6] のに比較して，「教育が何よりも人格の完成を目ざして行なわれなければなら」[注7] ず，「この人格の完成は，単に個人のために個人を完成するというにとどまるものではなく，かかる人間が同時に国家及び社会を形成するによい人間となるよう教育が行なわれなければならないこと」[注8] が述べられている。そして平和的な国家及び社会というように，憲法第9条（戦争放棄）の主旨が生かされている。次に「平和的な国家及び社会の形成者としていかなる資格が要求されるか」[注9] について，(3) で示した四つの条件が並列的に示されているが，「以上掲げた資格を備えた国家及び社会の形成者を最も具体的な姿でとらえると，心身ともに健康な国民ということになる」。[注10]

そしてこの第1条は，「その何人たるを問わず，教育

に関与するものに課せられた『教育の目的』の実現への義務と責任を定めたものである」[注11]と解釈できる。

このような「『教育の目的』を正しく実現するためには，これを定めた動機と主旨とに適合し，かつ，これを達成するために，最も適切な方針を確立して，この方針に則した教育の実現が必要である」。[注12] 第2条はこのような意味において定められている。

「教育の目的は，あらゆる機会にあらゆる場所において実現されなければならない。この目的を達成するためには，学問の自由を尊重し，実際性に即し，自発的精神を養い，自他の敬愛と協力によって，文化の創造と発展に貢献するように努めなければならない」(傍点引用者)。

前段であらゆる機会，あらゆる場所での教育の実現をうたっているが，これは「教育が単に人の学校教育をうける期間においてのみ実現さるべきものではない」[注13]こと，「単に学校という場所において行なわるべきものであるという観念にとらわれることなく，それは，教育授受の可能性と実効性のあるすべての場所において…行わるべきである」[注14]ことを示した非常に重要な内容のものであり，これが第7条にうけつがれて，社会教育関係法につらなってゆくのである。

「後段は実質的に，教育に際しての心構えともなるべきものを示そうとするものである」。[注15] ここでは四つの条件を付しているが，一般的には最初にあげられている学問の自由の尊重はとりわけ意味深いものがある。しかし社会教育の側面からみた場合，実際生活に即すること，自発的精神を養うこと，自他を敬愛し協力することはそれに劣らず重要なことである。これらは，教育の目的を達成するため，「不可分な要件として結びあわされなければならないが，本条ではそのことが同時に，文化の創造と発展に貢献するための要件とされている」。[注16]

以下の条項とそのタイトル次のとおりである。

第 3 条 (教育の機会均等)
第 4 条 (義務教育)
第 5 条 (男女共学)
第 6 条 (学校教育)
第 7 条 (社会教育)
第 8 条 (政治教育)
第 9 条 (宗教教育)
第 10 条 (教育行政)
第 11 条 (補則)

これらの中で社会教育行政にかかわりあってくる条項として，第3条，第7条，第8条，第9条，第 10 条，第 11 条があげられるが，特に重要な結びつきがあると考えられるのは，第7条と第10条である。

第7条「家庭教育及び勤労の場所その他の社会において行なわれる教育は，国及び地方公共団体によって奨励されなければならない。

国及び地方公共団体は，図書館，博物館，公民館等の施設の設置，学校施設の利用その他適当な方法によって教育の目的の実現に努めなければならない。」

これは教育の目的達成が，「学校教育の努力とともに，社会教育活動の広汎な展開があってはじめて可能である」[注17] ことをここでうたっている点に大きな意味がある。そして，第1項で「社会教育の問題について，国および地方公共団体が関心をもち，かつ積極的な奨励策を講じなければならないと規定し，同時に第2項においてその奨励策として具体的方策を示したものである」。[注18] すなわち，「ここでは，とくに社会教育に関する行政の助長的性格を強調し」[注19]ているのである。

第10条「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責任を負って行なわるべきものである。

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条件の整備確立を目標として行なわれなければならない。」

ここでは，教育行政の基本的姿勢をさし示している。そしてそのポイントになるのは，第1項では「不当な支配に服することなく」，「国民全体に対して」，「直接責任を負って」，の3点であり，第2項では「条件の整備確立」である。

まず「国民全体に対して」という意味からみてゆこう。「それは，『国民の，国民による，国民のための』という民主主義の理念の教育への適用である」[注20]と解せられる。[注21]

次に「直接責任を負って」については，「それが教育委員の公選という具体的な機構と手続とをさしていた」[注22]のである。一般行政からの教育行政の独立を規定した「教育委員会法の立法の当時から一般にとられていた見解であり，政府も又このような解釈によっていた」。[注23] 教育委員の公選は，民主主義理念の下での教育にとって欠くことのできない重要な原則であった。

第3に「不当な支配」とは何をさすのかについて述べてみよう。「教育に侵入してはならない現実的な力として，政党のほかに，官僚財閥，組合等の，国民全体でない，一部の勢力が考えられる」[注24]が，「『不当な支配』の可能的な主体として…第 10 条がいましめている当面のものは，まさに国家権力，公権力自体」[注25]であると解すべきであろう。すなわちここでは，「教育権」の国家権力，公権力からの独立，更に詳しくは教育行政からの独立の原則が規定されており，[注26]教育委員公選制とあわせ

て，「教育の自由」が二段がまえで守られるべきであることがうたわれているのである。

教育行政は一方では一般行政から独立し，他方では「教育権」を侵してはならないという特殊な立場にあるが，第4の「条件の整備確立」というのは，このような「教育行政の特殊性からして，それは教育内容に介入すべきものではなく，教育の外にあって，教育を守り育てるための諸条件を整えることにその目標を置くべきである」[注27]ことを意味している。

それでは，教育行政が行なってもよい諸条件の整備とはどの程度までをさすのであろうか。ここでは，「教育事務を内的事項（interna 教育内容，方法など）と外的事項（externa 施設，財政，教職員人事，学校編成など教育を助長するための諸条件）とに区別し」，[注28]「教育行政権による権力統制は，外的事項すなわち教育の『外的条件の整備』に及んでもいいが，内的事項におよんではならない」[注29]と定めたものと解するのが最も有力である。[注30]

教育基本法を全体的にみると，かなり広範囲の教育分野について考慮がはらわれており，「明治以来の教育をその固有の領域のなかで自足するものとみる通念をたち切って，ひろくゆたかな文化的基礎のうえに教育の発展をもとめていること」[注31]が知れるが，これこそが，戦後の社会教育の大きな指針となっているのである。

注 1 有倉遼吉，教育関係法 II，前掲書，13 頁
注 2 教育法令研究会，教育基本法解説，59 頁（国立書院，昭和 22 年）
注 3 同前，25 頁
注 4 長田新，「教育基本法前文」—教育基本法，前掲書，66 頁
注 5 教育法令研究会，教育基本法解説（前掲書）28 頁
注 6 相良惟一，教育法規，119 頁（誠文堂新光社，昭和 37 年）
注 7 教育法令研究会，教育基本法解説（前掲書）60 頁
注 8 同前，63 頁
注 9 同前，67 頁
注 10 同前，67 頁
注 11 有倉遼吉，教育関係法 II（前掲書）32 頁
注 12 同前，32 頁
注 13 同前，33 頁
注 14 同前，33 頁
注 15 教育法令研究会，教育基本法解説（前掲書）69 頁
注 16 宮原誠一，「教育の方針」—教育基本法（前掲書）114 頁
注 17 三井為友，「社会教育」—同前，229 頁
注 18 同前，228 頁
注 19 相良惟一，教育法規（前掲書）129 頁
注 20 宗像誠也「教育行政」—教育基本法（前掲書）279 頁
注 21 この点についての詳しい説明は，教育法令研究会—教育基本法解説 278 頁 で述べられており，その抜萃は宗像誠也「教育行政」—教育基本法 280 頁にある。
注 22 宗像誠也「教育行政」—教育基本法（前掲書）280 頁
注 23 有倉遼吉，教育関係法 II（前掲書）130 頁
注 24 教育法令研究会，教育基本法解説（前掲書）130 頁
注 25 宗像誠也「教育行政」—教育基本法（前掲書）288 頁
注 26 「不当な支配」が「教育権の独立」を意味することは，文部省関係者の国会における答弁にもみられる—第 92 帝国議会衆議院教育基本法委員会議事録，昭和 22 年 3 月 14 日 12 頁
注 27 教育法令研究会，教育基本法解説（前掲書）131 頁
注 28 兼子仁，教育法（前掲書）124 頁
同旨，宗像誠也「教育行政」教育基本法（前掲書）300 頁
注 29 兼子仁，教育法（前掲書）124 頁
同旨，宗像誠也，教育と教育政策 81 頁（岩波新書 408，昭和 36 年）
注 30 しかし実際上内的事項・外的事項の区別は必ずしも明確化されてはおらず，今後の研究にまつところが大きい。
注 31 宮原誠一「教育の方針」—教育基本法（前掲書）115 頁

4. 教育基本法の性格

教育基本法は，他の法律と異なった性格をもっており，その1は「教育基本法の準憲法的性格」であり，その2は「教育基本法の教育宣言的性格」である。

教育基本法の準憲法的性格についての主要な根拠は二つある。

まず，制定の際のいきさつ，国会においてなされた議論の中にその根拠がみいだせる。憲法制定議会で衆議院の一委員が「憲法の中に一章を加えて，教育の自主性，機会均等，義務制度などの事項を明確にしたい」[注1]という要望に対し，文部大臣は，「教育に関し一章を設けることは憲法全体のふり合いからみて不適当である」[注2]等の理由で賛成しなかったが，「他方文部省において教育に関する大方針…について教育根本法ともいうべきものを早急に立案して議会の協賛をえたい」[注3]（傍点原文）といっている。又，教育基本法の制定議会においても，文部大臣は，「その他の教育法令はすべてこの法律に掲げる目的並びに原則に則って制定せらるべきもの」[注4]と説明している。

教育基本法の内容からの根拠づけもある。その前文に「日本国憲法の精神に則り…この法律を制定する」とあり，この法律が「全体として憲法の具体化規範すなわち憲法の付属法律ともいうべき性格をもっていることは疑いない」。[注5]更に第11条（補則）には，「この法律に掲げる諸条項を実施するために必要がある場合には，適当な法令が制定されなければならない」とあり，「各種の教育法規は，基本法の施行法ともいうべき性格をもつ」[注6]ことからも，準憲法的性格が根拠づけられる。

次に教育宣言的性格についてみよう。教育基本法には，他の法律にみられない前文を有し，新憲法の下での国民が理想とする人間の育成を実現するための新しい決意が格調高くうたわれている。したがって，条文の表現も抽象的な部分が多く，又「道徳的，倫理的な性格の強い特殊な法律」[注7]として位置づけられる。そして他面では，「過去において教育勅語が教育の目的を宣明する法規範を帯びた結果として，それに代るべきものを制定し以って教育者の拠りどころを与える」[注8]ものでもある。すなわち，戦前の教育勅語にかわるものと考えてよく，したがって教育宣言的な性格を明確にもっている。

教育基本法は，以上の事柄から教育に関する国内での

最高法規であるといえよう。

ところで，こうした教育基本法の性格をとりわけよく理解し，尊重しなくてはならぬ立場にあるのは，教育行政当局でなくてはならない。しかるに教育基本法にたいして，教育行政当局はそれをきりくずさんとしたばかりか，廃止しようとすらしてきたのである。このうごきを代表するのが，昭和 26 年サンフランシスコ講和条約以後の文部行政である。

その最たるものは，教育委員の公選制から任命制への切りかえを含んだ，教育委員会法の廃止，地方行政組織及び運営に関する法律の制定にみられたように，教育基本法の精神や条文に違反するような教育関係法を制定することによって，基本法を骨抜きにする方法である。[注9]

更に，いわゆる「期待される人間像」にみられるように，教育基本法を無視した全く別個の教育宣言的なものを作成したり，又は「教育基本法そのものを改悪するか廃止すること，すなわち，『立法による教育基本法改悪』」[注10]をなそうとするうごきもみられた。

こうした教育基本法制の破壊工作の思想的な根拠として，清瀬文相が，教育基本法は「世界人として，コスモポリタンとしてよいが，忠誠や親孝行が掲げられていない点で，日本国民の教育目的として足りないと主張した」[注11]ことに端的に表われている。このような思想は，民主的な教育の発展の立場からみると明らかに後退を意味しており，こうした発想からくる教育基本法のきりくずしのうごきには常に心して，断固守り通さなくてはならない。この点において社会教育関係者もその例外ではありえない。

注 1 勝田守一「教育基本法はどうしてできたか」—教育基本法（前掲書）46 頁
注 2 教育法令研究会，教育基本法解説（前掲書）15 頁
注 3 同前
注 4 衆議院教育基本法案審議会議事録，昭和 22 年 3 月 14 日 2 頁
注 5 有倉遼吉「教育基本法の準憲法的性格」7—8 頁（有倉遼吉編，教育と法律，新評論，昭和 36 年）
注 6 同前，12 頁
注 7 勝田守一「教育基本法はどうしてできたか」—教育基本法 58 頁
注 8 田中耕太郎，教育基本法の理論 36—37 頁
注 9 同旨，鈴木英一「教育基本法研究案内」—教育基本法 346 頁
注 10 同前，346 頁
注 11 同前，347 頁

第 2 章　社会教育法

1. 社会教育関係法

教育基本法制の下で，多種多方面にわたる教育法が制定された。これは前述の教育基本法第 11 条の反映であり，「直接教育基本法を実施するために制定された法律以外の法規はまずない。」[注1]

これらの法律は教育法又は教育関係法と称せられているが，更に学校教育関係法，社会教育関係法，教育行政関係法の三つにおおよそ大別できる。

「社会教育関係法は，普通次の四つの法律をさす」。[注2]

1. 社会教育法　　昭和 24 年 6 月制定
2. 図書館法　　昭和 25 年 4 月制定
3. 博物館法　　昭和 26 年 12 月制定
4. 青年学級振興法　昭和 28 年 8 月制定

これらの法律間にはもちろん上下関係はないが，各法律の第 1 条をみると，社会教育法は「教育基本法の精神により…」とあるのに対し，後の 3 者は「社会教育法の精神に基き…」としており，社会教育法が後 3 者の源となっている。又，社会教育法は，社会教育全般にわたる対象領域をもち，制定も最も早く，社会教育関係法の中心をなしている。つまり形式的な面は別として，実質的には，

憲法→教育基本法→社会教育法→{図書館法 / 博物館法 / 青年学級振興法}

という一連の系列があることが知れる。[注3]

ここでは社会教育関係法の中心である社会教育法について主に考察してゆく。

注 1　有倉遼吉，教育関係法 II（前掲書）140 頁
注 2　同旨，同前，143—144 頁
　　他にスポーツ振興法，文化財保護法を加えて考える場合もある。
　　有倉遼吉「教育基本法補則」—教育基本法（前掲書）321—322 頁
注 3　同旨，福原国彦，概説社会教育行政 32 頁（第 1 法規，昭和 39年）

2. 戦前の社会教育に対する反省

社会教育関係法は数のうえでは少ないが，学校教育関係法と並んで，教育基本法の下で重要な一分野を占めているのである。

実際，教育勅語の下では各種の学校令が中心だった戦前の状態よりも，教育基本法制下に占める社会教育の比重はかなり高まっており，学校教育に偏重していた戦前における教育の反省の具体的な表われとみることができる。

社会教育は歴史的にみて，学校教育の「補足」，「拡張」，「代位」，そして学校教育「以外」[注1]としてとらえられ，あくまで学校教育の従属的な存在でしかなかった。戦前の勤労青少年を対象とした「青年学校制度」にみられるように，教育の中に階級性を持込んだ複線型の教育制度を維持するために，教育の機会均等の要求に対するかくれみのとして，社会教育はその存在を保ってきたのである。[注2] もちろんこうした側面は教育基本法制下においても払拭されたわけではないが，社会教育は，戦前に比較してかなり独自性をもつ存在として認められるようにな

ったといえよう。

一方，社会教育関係法規の制定時期をみると，社会教育関係法の中で最も早く制定された社会教育法が昭和24年6月で，教育基本法が制定されてから2年3カ月をへた後であった。学校教育関係法の中心である学校教育法が，教育基本法制定と同時に定められているのに比較すると，社会教育の法制化がかなりおくれたことになる。これは一概に社会教育軽視の側面からのみとらえることができず，むしろ戦前の社会教育に対する反省の結果ととることができる。

戦前は「社会教育すなわち社会教化」[注3]と考えられ，国家の利益や方針に従うよう国家の統制や干渉が加えられるのが普通であった。戦前の青年団体活動等にそうした傾向を強くみることができる。[注4] こうした教化的社会教育を排除するためには，国家権力そのものを社会教育の分野から排除する必要がある。したがって，社会教育関係事項の法制化は，国家権力を社会教育の分野に再導入してしまうような要因となるが故に，法制化に異論もあり，慎重に扱われていたのである。[注5]

このように，社会教育関係法が，学校教育の補助的側面と国家権力による教化的側面という戦前の社会教育の主要な二つの側面に対する反省のうえにたって制定されたという点は，重要な事柄としておさえておく必要があろう。

注1　小川利夫「社会教育の組織と体制」50頁―（小川利夫・倉内史郎編，社会教育講義，明治図書，昭和39年）
注2　同旨，橋口菊「社会教育の概念」―同前，31頁
注3　同前，17頁
注4　同旨，中島太郎，社会教育行政論54頁（有斐閣，昭和30年）
注5　寺中作雄，社会教育法解説，序1頁（社会図書，昭和24年）

3. 社会教育法制定まで

戦前「社会教育に関する包括的な法律はなく，その都度行政措置で事が運ばれていた」[注1] 状態から，社会教育法制定までの道程の概略をたどってみよう。

戦後社会教育改革の源流を求めるとすれば，昭和21年4月に連合国最高指令官に提出された「第1次アメリカ教育使節団報告書」であろう。

もちろんこれ以前に文部省等において社会教育の改革の構想がだされている[注2]が，これらはいずれも「国体護持」[注3]を前提としており，教育勅語の範囲内での改革にすぎない。いわば「国体護持」のために社会教育が利用されたかたちであり，[注4] 戦後の民主教育との間に大きな不整合が存在している。

「第1次アメリカ教育使節団報告書」をみると，多方面にわたって民主的教育の原則を示しているが，その中に「成人教育」という題で社会教育について特に一章設けている。[注5]

この報告書をてがかりとして教育の具体的改革の作業推進にあたる「教育刷新委員会」が，昭和21年9月，内閣総理大臣の下に組織されたが，そこでも社会教育の重要性が認められている。委員会は「教育基本法に関することを建議しているが，その際，教育基本法の条項の中に，社会教育に関する事項をとりいれるべきことを明記している」。[注6] これが結局教育基本法の第7条（社会教育）に生かされ，教育基本法の中に社会教育がはっきり位置ずけられた。又同時に制定された学校教育法85条においても，社会教育の学校施設利用の道を開いている。

この段階で，社会教育法の制定が現実の問題になってくる。「文部省としても，学校教育に並ぶ重要な教育分野として社会教育に関する法制を整備する必要があることを感じ，その具体的構想について研究中であった」。[注7]

一方，教育刷新委員会は，特別委員会を設けて社会教育に関する事項を調査し審議したが，この特別委員会がまとめた最も重要なものとして，「社会教育振興方策について」（昭和22年4月）がある。これは「社会教育の中心的課題を構成するあらゆる部面について見解が示され…社会教育法の骨子となるもの」[注8] であった。

文部省はこれを基礎にして原案を作成したが，「これらの法案が図書館及び博物館の社会教育をも含めた，社会教育行政に関して総合的に規定する性格のものであった」。[注9]「後に図書館・博物館については別の法律を制定することになった」[注10]ので，それらを除いたものが社会教育法として国会に提案された。

社会教育が「社会教育体系の確立を目標として立案」[注11]された経過の概略は以上のようなことであったが，文部省が社会教育法案の国会提出をふみきらせたのは，昭和23年7月に制定された教育委員会法との関連においてであった。この法律は地方教育行政制度を規定した画期的な法律であったが，教育委員会がいかなる社会教育活動を行なうかは全くふれておらず，その49条に「教育委員会は左の事務を行なう」として，その14号に「社会教育に関すること」とあるだけであった。それは，教育委員会の業務の中に占める社会教育の比重は非常に小さく，その内容があいまいであるとの印象を与えるが，これは地域との結びつきを重視する社会教育行政にとって致命的な損失となる。したがって社会教育法案の提出は，「教育委員会における社会教育事務の具体的明示を目的」[注12]としてなされた要因が非常に大きい。[注13]

注1　三井為友「社会教育」―教育基本法（前掲書）229頁
注2　例えば昭和20年9月15日に文部省が発表した「新日本建設の教育方針」がある。
注3　この点に関する詳しい叙述は勝田守一「教育基本法はどうしてできたか」―教育基本法（前掲書）「33―37頁参照」

注 4 三井為友氏は「社会教育」—教育基本法 231 頁において「新日本建設の教育方針」について「敗戦による他国の占領のもとで『学校教育に対しては相当の干渉が加えられる』ことが予想されるので，このさい未組織・不定型な社会教育に大いに力を注いで『筋金のある国体護持の教育計画』をたて，長期にわたつて神社中心の社会教育に邁進するという決意に根ざしていた」と評価している。
注 5 しかし，藤田秀雄の所論（社会教育の主体—月刊社会教育—国土府—昭和 44 年 12 月号 82 頁）のように，内容面において今一つ細心さに欠けていたことは否めない。
注 6 中島太郎，社会教育行政論（前掲書）118 頁
注 7 寺中作雄，社会教育法解説（前掲書）19—20 頁
注 8 中島太郎，社会教育行政論（前掲書）123 頁
注 9 同前，129 頁
注 10 この点についての国会における説明は，社会教育法を審議した昭和 24 年 5 月 10 日の衆議院文教委員会における文部省からの提案理由 … 寺中作雄「社会教育法解説」—32 頁参照
注 11 寺中作雄，社会教育法解説（前掲書）24 頁
注 12 同前 24頁
注 13 他にアメリカ占領政策の転換も大きな要因として考えられる

4. 社会教育法制定の可否について

ところで，社会教育法は本当に必要であったのであろうか。社会教育は本来国民の自主的な教育活動であり，その自主性を最大限尊重しようとする場合，国や地方行政の関与する余地はなく，法律で社会教育を規定する必要はないはずである。

にも拘らず，社会教育法が制定されない方がよかったと考えることはできない。それはいかに自主的な学習活動といえども，行政の役割を否定し去ることはできないからである。その理由は次のようなことが考えられる。その 1 は学習の場の問題である。戦前の団体中心的な社会教育や，戦争による破壊の結果，社会教育関係施設・設備は著しく不足しており，その充足は国や地方公共団体の力をかりなくてはならなかった。その 2 は，教育の機会均等との関連である。社会教育が完全に民間に帰せられた場合，広範な階層に対して等しく利用できるような実体上の裏付けが必ずしも存在しない事情も考えられ，社会教育を守り育てるサービス行政としての条件整備が必要になってくる。以上の 2 点を行政がより意欲的にも充足しようとする場合法律化が必要である。三権分立制の下では，行政は法律の忠実な執行を義務づけられており，法律によらない行政は著しく力の弱いものである。それは財政的な裏付けを求める場合は特に顕著に表われるといえよう。

しかし社会教育法の存在を肯定するには，大前提となる理念がつらぬかれていなくてはならない。

5. 社会教育法の根本理念

社会教育への行政の関与のしかたは特にむずかしいが，その姿勢は教育基本法第 10 条における「条件整備」の原則を厳守するものでなくてはならない。

こうした教育基本法の原則は，社会教育法制定の直前に制定された文部省設置法にもうけつがれている。すなわち，第 5 条 2 項に「文部省はその権限の行使に当って，法律(これに基く命令を含む)に別段の定めがある場合を除いては，行政上及び運営上の監督を行わないものとする」と規定されている。

社会教育法の立案に際しても，こうした点で配慮のあとがうかがわれる。法案提案理由の説明の中で，文部省社会教育局長は次のように述べている。

「元来社会教育は，国民相互の間において行われる自主的な自己教育活動でありまして，政府並びに地方官庁は，その活動が自主的に活発となって，国民の教養水準が自ら高まるように側面より助長奨励する役割をもつものでありまして，いわば政府や地方官庁は，国民のための良いサービス機関となることを期せんとするものであります」。[注1]「右の観点によりまして，本法案には，政府及び地方官庁が是非関係を持たねばならぬ事についてのみ規定するに止め，その他の部面においては，これを法律の埒外に置き，なるべく放任して，徒らに不必要な拘束や干渉に亘るような規定を避けたのであります」。[注2]

この説明の中に，社会教育行政のあり方の本質が語られているように思う。それは一口でいえば，「援助するが干渉しない (support; no control)」[注3] という原則である。これこそが社会教育法の根本理念なのである。

こうしたことが当時の文部省関係者によって述べられていることは意義深いが，社会教育法の内容がかかる根本理念を厳守しているかというと，必ずしもそうではない。

注 1 寺中作雄，社会教育法解説（前掲書）29—30 頁
注 2 同前，30 頁
注 3 三井為友「社会教育」—教育基本法（前掲書）237 頁

6. 社会教育法の内容と制定後の改正

社会教育法は制定当時 6 章から構成されている。各章の骨子は次のとおりである。

第 1 章(総則)はまず社会教育の目的 (第 1 条)，社会教育の定義(第 2 条)を述べ，更に「国及び地方公共団体の社会教育に関する任務の大綱を規定し，つづいて市町村及び都道府県の教育委員会の社会教育に関する事務を詳細に列記して」[注1] いる。

第 2 章(社会教育関係団体)は，いわゆる「公の支配」に属さない「社会教育関係の各種の団体と国及び地方公共団体との関連について規定している」。[注2] ここでは「国及び地方公共団体は，社会教育関係団体が，自主的に行なう諸事業を促進，助長すべき役割をもつものであり… その反面…不当に統制的な支配や干渉を加えたり，補助金を与えて財政面よりその事業を拘束することのないよ

うこれを禁じている」。[注3] (第12条，第13条)

第3章(社会教育委員)は，社会教育に関し，教育委員会に助言する機関として都道府県及び市町村に社会教育委員を置くことができることについて規定している。

第4章(公民館)は，「公民館の目的，事業，運営方針，職員の取扱等を明らかにする」[注4] とともに，国の財政的援助についても述べられている (第35条)。ここでは，公民館は市町村における社会教育の総合的中心的施設として位置づけられ，第20条から第42条までを占め，各章の中で最も条文も多く，社会教育法の中心的な存在となっている。

第5章(学校施設の利用)では「国又は公立学校施設の公共性を明らかにし，学校教育は支障のない限り，充分に社会教育のために利用される」[注5] 道が開かれている。

第6章(社会通信教育)では，文部大臣が社会教育に奨励すべき通信教育について認定し，それに対していろいろな便宜を与えて，通信教育の発展をうながしている。

各条文のうち，全体をみわたすのに特に重要と思われる第1条，第2条について解説を加えておこう。

第1条(この法律の目的)では，「教育基本法の精神を汲み，社会教育においても，教育の根本方針は学校教育の場合とその根源を一にしていることを明らかにし」[注6] ていることを注目すべきであろう。

第2条(社会教育の定義)では四つの側面から社会教育の範囲を定義づけている。

(イ) 学校の教育課程として行なわれる教育活動以外のものである。
(ロ) 主として青少年及び成人を対象とする。
(ハ) 組織的教育活動である。
(ニ) 体育及びレクリエーションを含む。

とあり，教育基本法第7条で規定した社会教育の範囲よりかなり狭くなっている。[注7]

なお，昭和26年に最初の大きな社会教育法改正があり，「社会教育主事及び社会教育主事補」という章が第2章として加えられ，全体は7章から構成されるようになった。社会教育主事に関する制度は，社会教育法制定以前に存在したが，それがこの段階で法の中にくみこまれたものである。[注8] ここでは，社会教育主事の職務として「社会教育を行なう者に専門的技術的助言と指導を与える。但し命令及び監督をしてはならない」(第9条の3)と規定されている点が注目される。

国会で特に議論がなされた改正としてはこの昭和26年の改正の後，青年学級振興法の制定，更に教育委員会法の廃止をへた昭和32年に2回目の改正が，そして昭和34年には3回目の改正がなされている。

この一連のうごきにおいて，社会教育法＝社会教育行政の根本理念たる「援助はするが干渉はしない (support ;[注9] no contrnl[注10])」の原則がいかなる変化をとげてきたかを主に国会衆参の文教委員会の社会教育法案会議録を参考にして述べてゆこう。

注 1 寺中作雄，社会教育法解説31頁
注 2 同前，26頁
注 3 同前，32頁
注 4 同前，26—27頁
注 5 同前，27頁
注 6 同前，46頁
注 7 同旨，中島太郎「社会教育行政論」一（前掲書）7—8頁
注 8 小川利夫「社会教育の組織と体制」一社会教育講義（前掲書）84頁参照
注 9 support の原則を以下「援助」の表現を用いる。
注10 no control の原則の control を以下「干渉」の表現で用いる。

7. 「干渉」の強化の側面

社会教育法制定から10年間に行なわれた3回の大きな改正において，「干渉しない」という原則は次第に後退してきたといいうる。

しかし，社会教育法制定の際でも，この原則はかなり文部省当局者に自覚されていたのであろうが，なお不徹底なところがあり，原案に対しいくつかの修正がなされている。主な点をあげてみよう。

(1) 市町村教育委員会の事務(第5条)の内容を示した項目の中で，「社会教育に必要な指導及び助言」というのを「援助」という表現にかえた。

(2) 市町村ではない法人の手による公民館の設置や廃止の手続きを，「認可」から「届出」に改めた (第6条，第26条等)。

(3) 社会教育委員を教育委員会が委嘱する際，教育長の推薦が必要とされていたが，その制限をとり去った(第15条)。

(4) 社会教育委員会は教育長への助言機関とされていたが，教育長をへて教育委員会へ助言する機関に改められた (第17条)。

昭和26年の最初の大きな改正では，社会教育主事に関する1章が加えられたが，このことについて「干渉」の強化であるという反対意見は少数意見で，原案通り可決されている。形式的な規定という限界はあるにせよ，社会教育専門職員として位置づけられる社会教育主事規定の新設そのものは，積極的意義をもつものと考えられる。

しかし，その後青年学級振興法が，勤労青少年の自主的学習の場である青年学級に対して，一定の条件を整えたものに国が補助をすることを規定したことにたいし，共産党・社会党・日本青年団体連絡協議会(日青協)など国会の内外でかなり強い反対意見がみられた。その反対理由を要約すると，(1)定時制高校教育の補充的側面が感

じられる,[注1] (2) 青年の自主的な活動に関し国が画一的な枠をはめることになる。(3) 教育の国家統制に結びつく可能性がある等，戦前の青年学校的弊害と，国家による「干渉」の強化を恐れる声であった。[注2]

昭和 31 年，政府が教育委員の直接公選制を規定した教育委員会法を廃止したことは，教育に対する「干渉」を強化するものとして，多くの批判をあびたが，その後昭和 32 年の社会教育法改正は，社会体育団体へ国の補助金を支出する道を暫定的に開いたもので，改正の範囲は小さかった。

昭和 34 年の改正は最も広範に及ぶ改正で，社会教育主事の市町村必置制や，公民館の運営基準及び社会教育専門職員たる公民館主事に関する事柄を規定したのが主要な点である。この改正案で「干渉」の強化とみなされるのは次の諸点である。

(1) 第9条の5の社会教育主事講習において，従来講習は大学その他教育機関が行なうことになっていたのを，文部大臣や都道府県が直接講習を開催できるようにしようとしたが，この改正は実現しなかった。

(2) 第13条(社会教育審議会への諮問) は，憲法第89条(公の財産の支出，利用の制限) との関連や，公の支配に属さない社会教育関係団体の自主的な活動を拘束しないように設定されたもので，社会教育関係団体への補助金交付を制限した規定であったが，原案はこの条文を削除するものであった。これは補助による団体活動の進展よりも「干渉」強化の懸念が強く，又憲法 89 条違反の疑義もあったために，削除はなされなかった。しかし，その条文の内容からみて，弾力的な解釈が可能になり，実質的には，社会教育関係団体への補助金交付の道が開かれたといえる。

(3) 第17条 (社会教育委員の職務) において，社会教育委員の職務は，従来教育委員会への助言機関であったが，原案は青少年教育への指導と助言を与えるよう職務の拡大がもりこまれていた。これは社会教育活動の自主性をおかす危険があるが，原案は可決され，現在に至っている。

以上のように，「干渉」の側面は次第に強まってきているといえよう。

他方，これまでみたとおり，制定時，34年改正時に，政府原案は若干ではあるが修正がなされているが，これは「干渉強化の可能性」に対する抵抗の結果とみることができる。

こうした原案の修正に対して，文部省当局は，制定時と改正時では，態度が大幅に異なっていることが知れる。制定時に，参議院で修正されたカ所は 10 指に余るが，修正に対する文部省の態度を答われた際に，当時の社会教育局長は，「この修正によりまして，全体の条文のバランスもよくとれてまいりましたし，また社会教育を振興してゆくうえにおいて，たいへんけっこうな形にかえていただいた」と答弁している。[注3]

これに対し，昭和 34 年の改正時での同じ主旨の質問に対し，当時の文部大臣は，「率直に申しまして，原案の方が実は望ましい」とし，修正に対し非常な難色を示している。[注4]

しかし，「干渉」の強化は法の改正のみによって強化されるのではなく，全く変っていない条項の解釈の変化によっても強化されているのである。

ここに，文部省関係者によって書かれた2冊の社会教育法解説書がある。一つは，社会教育法制定当時社会教育課にあった寺中作雄氏の著「社会教育法解説」,今一つは，昭和 34 年改正当時文部大臣官房にあった宮地茂氏の著「改正社会教育法解説」である。前者と後者の間には 10 年の間隔があるが，この間文部省の社会教育法に対する解釈は大幅に異なる。その一例あげてみよう。

第1条(この法律の目的)のところで，寺中氏は，「本法は国又は地方公共団体が社会教育に参加する場合その任務の限界内容を明らかにしてその活動範囲に法的秩序を設けんとするものである (傍点引用者)」[注5] といっているのに対し，宮地氏は，「社会教育についても，国，地方公共団体は単に傍観すべきではなく，積極的に相当程度関与の権利と義務と責任を有することを明白にしたもの (傍点引用者)」[注6] といっており，両者の間には大きな姿勢の差がみられる。

この相違は以下の条項の解釈にも大きな影響を及ぼしている。その一例をあげると，第3条 (国及び地方公共団体の任務) のところで，その任務を「施設の設置及び運営，集会の開催，資料の作成，頒布その他」と規定されているが，寺中氏はこれを，「国及び地方公共団体のなすべき任務の限界 (傍点引用者)」[注7] としているのに対し，宮地氏は国及び地方公共団体の任務の「例示 (傍点引用者)」[注8] と解釈している。つまり寺中氏は，国及び地方公共団体の任務は第3条に示されている事項に限られているのに対し，宮地氏は，これらはごく一例にすぎず次第によってはいくらでもその範囲を拡大できると解釈している。

したがって，国を頂点とする権力から社会教育を守ってゆこうとする場合，法改正のみならず，法解釈の方にも着目してゆかなくてはならないのである。

注1 この点は青年学級振興法案の提案理由説明の際に，定時制高校にゆけない人々がその対象であるとの印象をうける内容のことが述べられている。第 16 国会衆議院文教委員会議事録—青年学級振

興法案，昭和28年6月30日，寺中政府委員の補助説明
注2　同前，昭和28年7月20日10頁，同7月21日3頁
注3　第15国会衆議院文教委員会議事録第23号，昭和24年5月20日9頁
注4　第21国会衆議院文教委員会議事録第14号，昭和34年3月20日5頁
注5　寺中作雄，社会教育法解説（前掲書）46頁
注6　宮地茂，改正社会教育法解説51頁（全日本社会教育連合会，昭和34年
注7　寺中作雄，社会教育法解説（前掲書）53頁
注8　宮地茂，改正社会教育法解説（前掲書）56頁

8・「援助」の原則の不徹底

今一つの大原則である「援助」についてみると，これも制定時既に不徹底なところが指摘され修正されている。第4条（社会教育に関する国の地方公共団体に対する援助）「前条の任務を達成するために，必要があると認めるときは，国は…地方公共団体に対し，予算の範囲内において，財政的援助並びに物資の提供及びそのあっ施を行うことができる」（傍点引用者）との原案について，援助を怠る逃道に利用される可能性のある傍点の部分をとり去って，「援助」の規定の強化が計られた。[注1]

昭和26年の改正の際には，「干渉」の強化を心配する意見よりも，社会教育専門職員設置に伴う国の「援助」規定が伴わないことを不満とする意見が強かった。

青年学級振興法制定の際にも，「援助」面からの反対意見もみられた。その1は，青年学級法制化によって，青年学級自体を非常に貧弱な施設に固定化されはしないか[注2]という懸念であり，今一つは，手続きが複雑なわりには補助額が少ないという指摘であった。[注3]

そして昭和34年の改正の際にも，社会教育主事の必置制（第9条の2），公民館の設置及び運営上必要な基準を定めておきながら（第23条の2），前者はそれに伴う財政的負担を保障する何らの規定もない。後者の場合も，それに伴う財政的負担に対する国の援助について第35条に示されている。しかし制定時には「援助する」とされていたのが，「援助することができる」（傍点引用者）に変更され，「援助」の原則はあいまいなものとなっており，改正に伴う後退は明らかである。

このように，制定時から昭和34年までこの法律が論義されるつど，国の財政的なうらづけが足りない点が数多く指摘されてきた。これに対して政府（文部省）は，国や地方の財政を圧迫しないこととか，6・3制実施の進度を遅らせないこととかを優先して考えた。[注4] このため，文部省社会教育担当者の国会における答弁も非常にはぎれの悪いものであり，せっかく法制化した社会教育法もかんじんの「援助」の面ででは全くおよび腰であるといえる。

しかし，さかのぼってみると，教育基本法の法制化の際に，社会教育の分野への「援助」に関する配慮がどの程度なされていたであろうか。教育基本法第10条（教育行政）において，教育行政の役割りは「条件整備」にあることが規定されている。これはかなり具体的なひびきをもった表現である。宗像誠也氏の解釈によると，「教育財政の確保の努力は，中央・地方を通じて教育行政担当者が懸命にしなければならないことであり，国民は第10条を根拠として当然このような要求を出す権利をもっている」[注5] という内容を含むものである。社会教育も当然この中に含まれている。

ところが，教育基本法第7条（社会教育）においては，行政の役割りは「奨励」とされ，かなり抽象的な表現で示されている。有倉遼吉氏はこの「奨励」について，「この規定は奨励を受くべき具体的な権利を一般に賦与したものではない」。「したがって奨励しなければならない義務を履行されないからといって，国民がこれを請求する権利はない」[注6] としている。社会教育の内容をより直接的に規定すると考えられがちである第7条において，このような表現が使われ解釈がなされている点に，社会教育の大きな弱点があることが感じられる。教育基本法の段階で，相矛盾するような二つの解釈が，宗像誠也，有倉遼吉という代表的な二人の学者によってなされており，すでに社会教育に対する「援助」の原則は大きな齟齬を生ずる要素をはらんでいる。

そして，社会教育法をみると，行政の役割りはここでは「環境の醸成（第3条）」にあるとされており，法律が実際の社会教育事業に近づけば近づくほど，表現が抽象的になってくるという逆の傾向がみられる。

「条件整備」「奨励」「環境の醸成」という一連の表現は，「援助」の原則のみならず「干渉せず」の原則も同時にあいまいにするものであり，これまでみてきた「干渉」の強化を積極的にする大きな要因になってしまっている。[注7] すなわち，社会教育法のあゆんできた姿は，文部省設置法にうたわれたサービス機関としての姿勢とはうらはらに，極力援助をさけ，指導面の強化を計ろうとする全く逆立ちしたものと言わざるをえない。

注1　同様の修正が第35条（公民館の補助）についてもなされている。
注2　第16国会衆議院文教委員会会議録（青年学紙振興法案）昭和28年7月21日3頁参照
注3　この点については，教育委員会関係者がしばしば指摘するところではあるが，制定時の国会において，同旨のことが論議にのぼった記録はない。ただし深沢タマエ議員がこれに近い発言をしている。—第16国会参議院文教委員会会議録（青年学紙振興法案）昭和28年8月4日4—5頁
注4　例えば第5国会衆議院文教委員会における社会教育局長の答弁にあらわれている。—同議事録昭和24年5月19日4頁
注5　宗像誠也「教育行政」—教育基本法（前掲書）299頁
注6　有倉遼吉，教育関係法II（前掲書）109頁
注7　ほぼ同旨，藤田秀雄「社会教育行政の本質と課題」（現代日本の社会教育—法大出版局，昭和42年）28頁

9. その他の問題点

社会教育法は，先に触れたように，社会教育行政の内容を明らかにすることがその目的であったが，はたしてそうした目的を充分達成しているのであろうか。

法を詳しくみると，かなりあいまいな点が多い。例えば，都道府県教委と市町村教委の業務の区別が必ずしも明確ではないし，市町村教委の社会教育課で行なう業務と公民館で行なう社会教育業務の関係も不明確である。更に，社会教育委員と公民館運営審議会の関係もあまりスッキリしない。又，社会教育主事が指導助言をする相手が誰なのか，公民館主事の身分は，格付は，社会教育関係団体とは…等についてもあいまいであることは，多くの人々の既に指摘するところである。[注1]

結局，社会教育法は，その根本理念もつらぬかれておらず，その実際的目的たる社会教育行政の内容の明確化についてもまだまだ不充分といえよう。したがって，現在の社会教育法は，近い将来，教育基本法で示された教育の理想により近づけるかたちの手なおしが必要のように思われる。

しかし，社会教育法が，戦争の反省にたった進歩的な側面と，戦前の伝統をうけつごうとする保守的な側面とが混在しながら立法化されたものである[注2]とすれば，そうした基本的な点から改められぬ限り，よりよい法改正などありえないと言うべきであろう。

注1 例えば，社会教育法このあいまいなるもの―「月刊社会教育」(前掲書) 昭和39年7月号17頁，自治体からみた社会教育法の問題点，同左，昭和44年11月号88頁

注2 同旨，横山宏，社会教育このあいまいなるもの―おいたちからあいまいであつた―同左．23頁

第3章 社会教育の立場からみた教育基本法

1. 教育基本法の社会教育適用への基本的姿勢

国民の自主的学習活動である社会教育活動を円滑にすすめてゆくためには，行政の姿勢として必要な原則があること，そしてそれが社会教育行政のあり方を規定した社会教育法において，必ずしもつらぬかれてきてはいないことをみてきた。

しからば更にさかのぼって，教育基本法をみた場合，社会教育行政のありうべき姿がうきぼりにされてくるのであろうか。教育基本法が学校教育基本法たることは疑う余地はない。[注1] その学校教育の立場からみた教育基本法も，決してその理想がつらぬかれているわけではない。[注2] 社会教育の立場からみた場合にも同様のことがいえる。すなわち，教育基本法制定時に社会教育に関して今一つの配慮がほしかったと考えられる点がいくつか指摘できる。

その1は，第3条(教育の機会均等)についてである。この条文をみると，あくまで学校教育の次元で教育の機会均等が考えられており，社会教育の学校教育に対する補助機関化をふせぐところまで，その配慮が及んでいないように思われる。

その2は，学校教育専門職員（教員）については，第6条(学校教育)でその身分に関する規定があるにかかわらず，社会教育専門職員については，何の規定も存在しない点である。

その3は，前節末尾でみた，社会教育行政に関する規定に，第7条，第10条の2様があり，関連がはっきりしないことである。

しかしこうした不備な点を指摘する前に，教育基本法の特殊な性格にたち返って考えてみる必要がある。すなわち，教育宣言的性格と準憲法的性格をもっている。そのために，規定も多岐にわたり，抽象的表現にならざるをえず，具体的な面での適用を考えた場合，充分意をつくせない点があることを認識しておかなくてはならない。教育基本法を考える者の立場としては，むしろこうした多岐にわたり抽象的な表現の中から，社会教育の理想をみいだすために積極的な解釈を行ない理論化してゆくことが大切である。教育基本法は，歴史的経過からみて，民主的教育をおしすすめようという国民の決意を土壌として制定されたものであり，それがとりもなおさず社会教育の向ってゆかなくてはならない方向だからである。

しかし実際上は単に積極的解釈と理論化だけでは不充分で，不断の実践を通じて，反動的な解釈を封じこめることによって，理想をつらぬいてゆく姿勢が必要であろう。

注1 教育の一般原則を述べた前文，第1条，第2条，第11条を除く全条文に学校教育に関連する規定が含まれている。

注2 例えば憲法では義務教育は無償とする（第26条）と規定されているのに，教育基本法では「義務教育については授業料はこれを徴収しない」としかしていない点があげられる。

2. 教育基本法の社会教育への適用

以上のような観点にたち，前述の3点について積極的な適用を考察する。

第1点，教育の機会均等についてみよう。教育基本法第7条は，社会教育の自主性を規定したものと解釈できるが，第3条の規定は当然それとの関連において，社会教育の学校教育に対する補助機関化をふせぐ意味を含んでいると解釈すべきである。これは単に社会教育だけの

問題ではなく，学校制度の複線化，袋小路化をふせぐ大切な解釈であり，この点が不明確な状態の下では，学校教育の民主的発展もありえない。しかし青年学級振興法の制定等の状況をみると，社会教育の独自性は守られているとはいい難い。

第2点，社会教育専門職員に関する規定についてみよう。第6条(学校教育)2項に述べられている学校教員に対する身分保証の規定は，学校教員に限らず，広く教育関係専門職員の身分保証について述べられていると拡大解釈されるべきである。社会教育主事が，教育公務員特例法において学校教員と同様に遇せられていることは，まさにこうした解釈が生きているものといえよう。しかし，その他の社会教育専門職員(公民館主事等)は，教育公務員特例法の適用をうけないこと，社会教育専門職員は教育委員会事務局という行政機関の中の一員として位置づけられ，しかも事務局内の位置づけがはなはだあいまいなこと等の実態が一方にあり，第6条第2項の適用範囲をより拡大し，身分保証を厳密にする解釈を理論化し，克服してゆく必要がある。

第3点は，社会教育行政に関係する規定が第7条と第10条にあり，両者にみられる解釈上の相違や，どの部分でどちらが優先して適用されるのかという問題である。第7条は，社会教育についての直接的規定であり，他の条項よりとりわけ関係が深い。そこにおける「奨励」を，先に述べた有倉氏のように住民の請求権とは直接結びつかないと解釈することについて，知る限り納得のゆく根拠が示されておらず，より積極的解釈も可能であろう。しかし，たとえ有倉氏の解釈のとおりであったとしても，第7条は，社会教育の定義，範囲，独自性を述べたものであり，社会教育行政について述べた条文と考えられる「奨励」は，それ自体社会教育行政のあり方を最終的に規定したものではないと解釈する。つまりそれは，社会教育の内容について，全面的に優先して解釈する必要はなく，他に社会教育にとってより理想的な内容の条項があればそれを優先して，社会教育への適用を考えてもさしつかえないということである。第10条は，もっぱら教育行政のあり方について規定したものである限り社会教育行政も当然第7条の関係規定に優先して適用さるべきである。

第10条の中にこそ社会教育行政の理想が求められる。その一つが第2項の「条件整備確立」であるが，今一つは，第1項の中の「不当な支配に服することなく，国民全体に対し直接責任を負って…」という条文の内容からくるものである。この規定の基盤になっているのが，第1次アメリカ教育使節団報告書である。[注1] その中から関係部分をひろってみよう。

(1) 各都道府県に教育委員会又は機関が設立され，一般民衆の投票の結果選出された代議的公民によって構成されるよう勧告する。

(2) 我々は…行政的管理権の削減を提案する。このことはカリキュラム，教授法，教材及び人事に関する多くの現在の管理権を，都道府県及び地方的学校行政単位に移管せらるべきことを意味する。

(3) 文部省の機能を内務省から絶縁すべきである。

(4) 教師には他の公民のもつ一切の特権と機会を与えるべきである。任務を立派に果すには教師は，思想と言論と行動の自由をもたなくてはならぬ。[注2]

要約すると，(1)は教育の民主化を，(2)は教育の地方分権化を，(3)は教育行政の一般行政からの独立を，(4)は教育行政からの(教員の)教育権の独立を示したもので，これが教育行政に関する大原則である。[注3] この大原則を社会教育の立場から吟味してみよう。

(1)の具体化である教育委員の公選制は，社会教育にとりわけ必要な地域住民の意志の直接的反映のために非常に重要な原則である。

(2)の地方分権化についてみると，社会教育は住民の自主的活動であり，地域的にみても著しく多様性がある。その状況の下では，図書館，博物館といった伝統的にその役割りが明確化している施設運営は別として，公民館活動や，各種団体活動等について国が画一的な枠をはめる必要はなく，むしろ弊害をもたらす可能性が濃い。地方分権はまさに社会教育にとって不可欠の原則といえる。

(3)の一般行政からの独立は，官僚統制による地域住民の教化の余地を与えないためにも，教育委員会や社会教育専門職員が独自な立場で住民に接する点からも犯されてはならない側面である。

(4)の教育権の独立については，社会教育の場合学校教育と異なった事情がある。社会教育専門職員に教育をする権利があるか否かは議論の余地が多い。兼子仁氏は，社会教育主事に教育権の重要な分野である学習内容編成権があるか否かについて，「教育の専門性というものが，社会教育の場面で確立されてくれば(あるのは)当然のこと((　)内引用者挿入)」[注4]と述べており，社会教育専門職員にも教育権の独立が理論的には認められてよいと考えられる。

しかし教育権を議論する以前に，「指導助言権の指揮監督権からの独立」[注5]がある。これは教育の専門性を最少限守りうる原則である。社会教育専門職員が，教育委員会事務局の機構の中の一員として位置づけられている

現状では，この原則は社会教育専門職員の活動の使命を制するほど重要なものである。

社会教育専門職員が理想的な活動をするには，この四つの原則が同時に厳格に守られる必要がある。社会教育が，地域住民の自主的活動であり，又学校教育のように民主的教育を守ってゆくための強力な教育専門家の集団(教師団)がいまだ存在しない事情を考えると，学校教育の場合以上に民主主義的に整備された機構が必要なのである。

第10条1項はこれらの原則がもりこまれており，社会教育行政の理想をここに求めることができる。従来，教育委員の直接公選制，一般行政からの独立，教育権の独立等がこの条文にもりこまれていることは，多くの解説書において強調されてきたところであるが，地方分権の原則はあまり強調されて来なかった。社会教育にとってこの原則が他の原則と同様の比重で第10条に含まれていると解釈しなければならない。

こうした社会教育行政の理想に対して現実はどうであろうか。教育委員の直接公選制わずか8年でほうむり去られ，サービス機関たる文部省は，中央集権的権力行政を意図しているふしが多く，一般行政との分離については，教育委員会制度は存続しているものの，青少年教育についてみると，形骸化している面がある。すなわち，青少年教育を，青年非行の観点からとらえ，青少年対策の一環として一般行政の枠内にくみこまれてしまっているということであり，教育委員会の一般行政に対する従属性が強まってしまっている。そして教育公務員たる社会教育主事は，その専門性を無視され一般行政職員と同様の扱いしかうけていない例も数多くある。[注6] 結局，四つの原則がどれ一つとして満足に守られてはいないのである。こうしたことになってきた一因として，第10条でなされた解釈を理論化し実践して克服しようとする姿勢の欠除があったことは否めないであろう。

教育基本法は学校教育基本法であって，社会教育基本法たりえないとする解釈がもしあったとすれば，改めるべきであろう。

それは，故長田新氏が「教育基本法の精神を発展させたら，そこに世界歴史の現段階において最も完全な教育学が成立するだろう」[注7] と述べているように，社会教育にとって教育基本法はそのよりどころとする人間の理想像や国家観を求めうるものだからである。

注1　同旨，宗像誠也「教育行政」—教育基本法（前掲書）277頁
注2　アメリカ教育使節団報告書第3章，初等及び中等教育行政より抜萃，近代日本教育制度資料第18巻543—544頁（講談社，昭和23年）
注3　これを民主化，分権，独立という3原則としてとらえるのが普通のようである … 宗像誠也，教育行政—教育基本法278頁
注4　対談，教育裁判に望む（兼子仁，野呂隆）86頁—月刊社会教育，国土社，昭和43年9月号
注5　兼子仁，教育法（前掲書）113頁
注6　長野県喬木村でおこつた社会教育主事の一般行政への格下げ配置転換はその代表的な例である。
注7　長田新「教育基本法前文」—教育基本法（前掲書）67頁