

コミュニティづくりと社会教育

三 浦 春 政
(お茶の水女子大学)

1. コミュニティづくりの元祖たる社会教育の不振

寺中「公民館」構想を引くまでもなく、社会教育は元来地域における住民のグループ活動を本質としており、地域振興を直接の目的とする活動であったはずである。社会の公共的な絆の再生が求められる今日、社会教育への期待はますます高まってもよいはずだが、その実態は活動の低迷がみられるように思われる。その理由は何であろうか。

(1) 当事者の自縄自縛思考による潜在能力発揮不全

第一の理由は、社会教育関係者自身が社会教育活動の範囲や態様について、自ら制約を課し、これによって自縄自縛となって、本来社会教育のもつポテンシャルを十分発揮できない状況になっていることである。自ら課した制約とは、過度の自己完結意識と過度の教育機関意識ないし準学校意識である。

過度の自己完結意識とは、教育委員会の事務の中や、公民館・図書館などの施設の中が自分たちの守備範囲であって、ここから出てはいけないと思ひ込み、その範囲内だけで完結する事業ばかりを行い、また住民の表面的なニーズを重視するあまり、無色透明な、教育のための教育、学習のための学習たる趣味・教養事業が中心となっていることである。

過度の教育機関意識とは、教育施設であるからと、その範を学校に求め、

これに準じた運営を行い、学級講座中心のスタイルや、使い勝手の悪さを生んでいることである。

これらの結果、社会教育は高齢者を対象とした趣味・教養事業ばかりを行うものであると過小評価され、財政難の中で緊急性の劣る事業として予算削減の対象となり、既存の事業を維持するのに精一杯で、これがさらなる過小評価を呼ぶという悪循環に陥っている。⁽¹⁾

(2) 臨教審「生涯学習」政策の問題

臨教審は学校教育中心の体系から生涯学習体系への移行を柱に今日に続く教育改革の基調をつくったが、社会教育については、実施済みあるいは直ちに実施されうる提言が多く、実質的に新しい提言は、公的社会教育中心の行政から他省庁（自治体なら首長部局）系列の関連事業や民間教育事業まで対象を拡大せよというものだけであった。

しかし、同時期の臨調以来財政緊縮が続き、財源が縮小される趨勢の中で行政対象を拡大することは、希少なリソースの拡散をもたらした。

改正教育基本法3条において明確化されたように、「生涯学習社会の実現」はあくまで理念であるのに、それ自体が行政目標と混同された。「いつでも、だれでも、どこでも、好きな事柄を好きな方法で学習し、それが評価される社会」の実現は、「人格の完成」と同様の永遠の課題であり、これを限られたリソースで実現することは不可能である。だが、教育行政はこれに直接取り組みようとし、生涯学習推進会議を設け、生涯学習センターを整備し、そこに公私のあらゆる学習事業のパフレット類を集め、端末で検索可能にし、イベントを開催して機運を高めようとした。しかし、会議は総花的な答申を出して終わり、学習情報はインターネットでの検索にとってかわられ、イベントはマンネリ化した。「生涯学習のまちづくり」も住民各自が好きな学習をしているだけで、まちづくりという具体的な成果が生まれるはずもなく、行政が課題を提供し住民と協同学習する、いわば「まちづくりのための生涯学習」を意識して行っている自治体以外は、沈滞していった。⁽²⁾

臨教審が審議中の頃、松下圭一氏による『社会教育の終焉』が出版された。これが、答申に影響を与えたかは明らかでないが、両者があいまって、社会教育は「上から教え込む」占領期までの古い時期のもので、もはや時代遅れ

であるという認識が広まった。戦後（初期を除く）の社会教育が「上から」型であったという認識自体、事実を無視した決め付けであると思うが、そういう考え方が教育行政関係者の間にまで広がっているのは事実である。

しかし、「生涯学習」も上記のように、施策の内実に乏しく、その新鮮なイメージで流布しただけであり、すでに新鮮味も薄れてきた。たとえば、阪神大震災以降、ボランティア、NPO 活動の興隆がみられ、「市民活動」という行政分野が生じ、「生涯学習」もこれに吸収するような動きもある。しかし、NPO などですでに行政委託の受け皿になり、市民から乖離しているとの指摘もある。⁽³⁾ 言葉の新しさだけ追いかけても、一時の流行に終わってしまうということである。

2. コミュニティの課題と結合した社会教育の推進

高齢化、過疎、災害、治安の悪化、環境問題などが地域の生活を脅かしている。これに対処するにはコミュニティの強化を図るほかはなく、社会教育は（生涯学習などと名称を変えたとしても）、本来の地域のコミュニティづくりの役割に立ち返り、積極的に地域課題の解決に取り組むべきであり、それが社会教育自体の存続の途でもある。⁽¹⁾

具体的課題は、地域を脅かす課題すべてでありうるものであり、防災、防犯（青少年の健全育成を含む）、環境、福祉などいくらかでも考えられる。近時なら、省エネとも関連して原子力・エネルギーの問題は必須の課題であろう。

災害復興との関係では、コミュニティそのものの再建、建設も課題となる。

本論文の元となったフォーラムの場で『役に立つ』という主張は、財政に予算削減の口実を与える。趣味・教養教育の方が、社会関係資本の蓄積を通じ、地域にとって必要だ」との批判があった。趣味教養学習が他の事業より優先して予算措置されなければならないという論理を普通の行政マンにもわかるように構築できれば、社会教育現場の力になるだろうが、社会教育の消滅までに間に合うだろうか。

3. コミュニティ、町内会・自治会、社会教育

(1) 町内会、自治会の経緯

我々がコミュニティときくと、その実体として通常思い出すのは町内会・自治会である。確かに、コミュニティに関する研究を調べると、多くは町内会・自治会と関係付けて論じられているが、古くから地域活動に貢献してきたはずの社会教育については、ほとんど言及されることがない。一方、社会教育側の文献にも、コミュニティについて論ずるものは意外と少なく、あっても「地域の教育力」といった抽象的な次元で論じられ、コミュニティの代表格と思われる町内会・自治会に言及するものはほとんどない。このような現象が生じたのは何故であろうか。

国の文書で町内会と社会教育のつながりを示すのは主に次の3例である。①1940年に内務省が「部落会町内会等整備要領」を定めた際、文部省が次官通牒で社会教育への町内会等の活用を求めた例、②終戦直後の1945年11月に文部事務次官通牒「社会教育振興に関する件」において「町内会、部落会等ノ常会ヲシテ社会教育ノ場ヲラシムル様指導」することを求めた例、③1946年、公民館設置についての次官通牒に、公民館設置にあたり町村内部部落（町内会）常会への働きかけを重視し、できれば各部落に分館をおくよう求めた例である。①は戦前の教化動員期に部落会・町内会が社会教育による教化活動の場であったことを示し、②は終戦直後もその残滓があったことを示すものと思われる。⁽⁴⁾

1947年、町内会・自治会は日本の戦争遂行の協力組織であったという理由で、GHQの指令により解散が命じられた。しかし、町内会等は、行政側の理由のみによってつくられたものではなく、地域住民の生活上の必要により発足したものであり、戦後初期は不十分な行政サービスを補う必要も高かったため、振興会、公民館、駐在区などの名称で存続し、1952年主権回復後は、名実ともに復活した。これに対して町内会等を前近代的で封建的な組織として否定的にみるマスコミや文化人から厳しい批判が相次いだ。⁽⁵⁾

その後も町内会等は、親睦・防犯・環境整備・行政連絡などの機能を果たしつつ存続しているが、高度成長下の伝統的地域共同体の衰退、人口の流動

化などに伴い、加入率の低下、役員の高齢化など活力の低下が見られた。また、行政や研究者からはあまり注目されなくなり、1969年、社会学者の手になる国民生活審議会「コミュニティ生活の場における人間性の回復」報告書では、町内会・部落会という地域共同体は崩壊しているとし、「市民型住民層に支持を受けたコミュニティ」を形成すべきものとした。

これに基づき1971年自治省が「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を定め、概ね小学校区を基礎に自治体をコミュニティ地区に割り付け、コミュニティ・センターを設置するなどの施策を行ったが、「官製」「ハコモノ行政」などの批判がなされ、その後自治省のコミュニティ行政はソフト面支援となった。⁽⁶⁾

（２）社会教育と町内会等のかかわり

社会教育側では、上記のように当初部落会・町内会を意識しつつ公民館建設が進められたとみられるが、その後社会教育行政や研究者の記述から町内会等に言及するものがほとんどみられなくなってくる。その理由としては、次のような状況から、公民館活動が地域から撤退したことが考えられる。

- ①1953年からの町村合併促進の中で公民館の整理統合が行われ、分館へ、さらに自治公民館へと整理され、町内会等と結びついた活動が表面に出なくなった。⁽⁷⁾
- ②1954年ごろから、文部省は、公民館の施設設備に補助の重点を置くようになるとともに、公民館は教育機関であり、よろず屋、行事屋ではないことを強調するようになった。⁽⁸⁾
- ③当時の政治的対立が公民館にも及び公民館活動の停滞をもたらした。⁽⁷⁾

また、独立当時からの町内会等に対する圧倒的な批判の中で、町内会等を社会教育の場として言及することもためらわれたであろう。1971年の社会教育審議会答申でも、公民館について「コミュニティ・センターの性格を含む広い意味での社会教育の中心施設として・・・新しいコミュニティの形成と人間性の伸張に果たす役割が重視され・・・」と述べ、国民生活審議会報告に同調して、コミュニティを町内会等と別にこれから形成されるものと捉えている。この発想は1981年刊「コミュニティ形成と社会教育」における河野重男氏の序に「旧来の自然発生的な地域共同体と異なって、意図的に『創造』

されるべき団体が「コミュニティ」とされていることから、近年まで変わらぬ認識であったことが認められる。⁽⁹⁾

一部に、全自治組織を自治公民館に再編した倉吉市の事例などを引いて、自治公方式とよんで評価する見解があったが、⁽¹⁰⁾ 町内会等と社会教育の関係一般までには考察が広がらなかった。町内会等は保守の政治基盤という公式的な見方が研究を妨げたのであろう（かかる見方自身にも疑義が呈されている）。⁽¹¹⁾

（３）地域への注目と社会教育，町内会

こうして、公民館や社会教育活動が施設集客型に傾斜し、研究者の目もそこに注がれている間に、地域の住民の連帯感の希薄化は着々と進み、世間を慄然とさせる青少年事件などが目立つようになり、対処が迫られることとなった。ここでにわかに脚光を浴びたのが、臨時教育審議会以来の「地域教育力の強化」という、主体不明の用語である。⁽¹²⁾ 近時の生涯学習・社会教育行政は、この標語に基づき、子供の安全を守る活動などに注力してきた。

改正教育基本法は、第13条に学校・家庭・地域の連携協力の条文を設け、地域を「地域住民その他の関係者」とやや具体化しているが、依然「当該地域に居住する人々のほか、当該地域にある企業、関係行政機関やNPOなど、当該地域を構成するすべての関係者」とされている。⁽¹³⁾ このような包括的な「地域」が住民に働きかけるについては、住民集団が一定規模でまとまって動くための組織や拠点が地域に根付いて形成されていることが必要であり、それが町内会等や公民館であるのだといえよう。

これに対してNHKの「ご近所の底力」という番組のように「相互に学びあうのがこれからの社会教育だ」という人もいる。相互教育の考えは従来の社会教育関係者として異論のないところであろうが、抽象的な「地域」から近隣互助活動が自然発生すると考えているかのようであり、リアリティがない。

このような町内会・自治会を無視する行政・学会の歩みに対して、実態としては現在でも全国のほとんどすべての市区町村に、総数約30万の町内会・自治会があり、⁽¹⁴⁾ その75%は90%以上の加入率である。⁽¹⁵⁾

また、市町村合併が強力に進められ、財政難で行政サービスが低下し、地域の公共空間に間隙が次第に広がる中で、隙間を自主的に埋めて、防犯、防

災、環境（ごみ対策等）、福祉（孤独死防止、子育て支援）など地域の生活上の必須課題を処理するためには、住民の自治組織たる町内会等やその傘下団体の活動にまっほかないことが改めて認識されるようになってきた。

これに対応して、1980年代頃から、社会学、政治学などにおいても、町内会等の役割を積極的に認め、まちづくりに生かしていこうという意見が増えている。⁽¹⁶⁾

なお、人類学においても、人間が日常生活で直接会ってコミュニケーションを取りながら安定的に暮らせる相手の数は150人程度までとの見解があり、⁽¹⁷⁾ 20～39世帯の規模の町内会が最も多く、100世帯未満が47%となっているのに対応している。町内会等は、人間の社会的能力に照らしてもコミュニティの単位として適切な規模なのである。⁽¹⁸⁾

一方、生涯学習・社会教育の議論は、相変わらず施設と団体・ボランティア・NPO で地域の教育力を語ろうとしている。近隣自治の基礎単位であり、多数の分野別、対象別団体を傘下に持つ町内会等の働きと、これと協働する社会教育活動をあわせてとらえ、両者相俟って近隣地域の生活課題の解決に取り組むものと位置づければ、ずいぶん見通しはよくなってくるものと思われる。

（注）

- (1) 拙稿『社会教育』2006年2月号「役に立つ社会教育」、『月刊公民館』2006年10月号、11月号「役に立つ社会教育」において述べ、同「役に立つ図書館」、岡山県教育委員会『教育時報』2008年8月号において補足した。
- (2) 『社会教育』2006年4月号座談会「新しい時代の社会教育活動」で紹介された八潮市の例など。
- (3) 田中弥生『市民社会政策論』、明石書店、2011、12、61-65、308-309頁
- (4) 小杉巖 他編『日本近代教育百年史8社会教育(2)』、国立教育研究所、1974 80、654、888頁
- (5) 小滝敏之『市民社会と近隣自治』、公人社、2007、309-316頁、辻中豊他『現代日本の自治会・町内会』、木鐸社、2009、41-43頁
- (6) 倉沢進『コミュニティ論』、放送大学教育振興会、2002、23-29頁
- (7) 碓井正久編『戦後日本の教育改革10』東京大学出版会、1975、432-458頁
- (8) 日高幸男「公民館万能論の時代」、横山宏、小林文人編『公民館史資料集成』、

194 提言 新しい時代に向けて

エイデル研究所, 1986, 394-395頁

- (9) 佐藤政孝『コミュニティ形成と社会教育』, 全日本社会教育連合, 1981
- (10) 宇佐川満他『現代の公民館』, 生活科学調査会, 1964, 161-184頁
- (11) 辻中他, 前掲書, 163-182頁は, 実証的な調査結果から, 自治会の選挙運動は, 議員との関係の密接さが影響し, 議員の党派によるものではないことを示している。
- (12) 松原治郎「生涯学習と地域社会-地域学習社会の形成-」『教育社会学研究』第35集, 1980, 79頁に「地域社会の教育力の回復」などの用例がある
- (13) 教育基本法研究会『逐条解説改正教育基本法』, 第一法規, 2007, 157頁
- (14) 中田実, 山崎丈夫『地域コミュニティ最前線』, 自治体研究社, 2010, 12頁
- (15) 辻中他, 前掲書, 84頁
- (16) 中川剛『町内会』, 中央公論社, 1980, 岩崎信彦他『町内会の研究』, 御茶の水書房, 1989, 倉沢進, 秋元律郎編『町内会と地域集団』, ミネルヴァ書房, 1990, 鳥越皓之『地域自治会の研究』, ミネルヴァ書房, 1994などを参照。
- (17) 安西祐一郎『心と脳』, 岩波書店, 2011, 214頁
- (18) 辻中他, 前掲書, 48-49頁