

東京都社会教育行政の研究

(概要)

梶野 光信

東京都社会教育行政の研究 概要

社会教育行政とは、国及び自治体において社会教育関連法制に基づいて行われる行政の組織及び機能である。本研究の目的は、これまでの社会教育研究の中で着目されてこなかった社会教育行政の施策形成過程を教育行政の担当者の視点から実証的に明らかにする作業を通じて、公教育システムの一環を担う社会教育行政の可能性を論じることにある。

従来の社会教育行政研究の主流は、小川利夫に代表されるように、学習の主体である国民（住民）の学習権を保障するという立場から公権力の関与を抑制する¹ことに主眼を置いてきた。

1990年代に入ってから本格化した行財政改革、規制緩和の推進施策の下で展開される新自由主義による公共部門の縮小という政策の文脈の中で、社会教育行政は行政機構の最も弱い環の一つとして位置づけられ、民営化の格好のターゲットとされてきた。また、地方分権推進政策の下で、自治体の首長の権限を強化するという観点から、「生涯学習」の名の下に社会教育部門が首長部局に移管されるという状況も進んでいる。このような現実を前に、社会教育における公権力の関与を抑制するという研究手法は限界を見せ、生涯学習施策の登場以降、社会教育行政の衰退に歯止めをかけることができずにいる。

これまでの社会教育行政研究における問題は、社会教育と社会教育行政の区分を明確にしてこなかったことにある。今村武俊は、社会教育主事や公民館主事に任命された職員の多くが最初に抱く疑問が「社会教育とは何か」であることを指摘し、「学校の教員が第一の壁が必ずしも学校教育とは何かではないのに、社会教育の世界では社会教育そのものに対する疑問が第一の壁になることは見過ごすことのできない問題である」²と指摘している。

実際、社会教育には多様な定義が存在するが、戦後の教育行政が取り組んできた社会教育事業においては、社会教育施設における学級・講座、教育委員会が開催する市民セミナー等を通じて、市民が自主的に参加する学習機会の提供と自由な学習活動を援助・組織することが目指されてきた。それは、学校教育をはじめとした「フォーマル（定型）教育」と「インフォーマル（非定型）教育」の間にある「ノンフォーマル（定型外）教育」の位置づけを持つと理解されてきた。

今村は、上記を踏まえて『社会教育』とは、一種の教授・学習過程であり、教育機能そのものである³とし、『社会教育行政』とは、行政の組織及び機能であり、その機能は国に地方公共団体に専属する。それは、教育とは別個の立場に立ってつくられた概念である⁴と、社会教育と社会教育行政を区分する。

まず、本研究が対象とする社会教育行政は、主体としての教育委員会が、当該地方公共団体の住民を対象に、社会教育活動、文化活動、スポーツ活動等の機会や場所を提供する

ものである。その目的は、社会教育施策の実施を通じて、住民の教育の機会均等の保障と教育水準の維持向上を図ること、そして教育の政治的中立性を確保することである。具体的な行政作用としては、「助成作用」（教育行政の主体が客体に対して、精神的・財政的に援助、振興、鼓舞するために行う作用を指す）と「実施作用」（国及び地方公共団体が自ら社会教育施設を設置し、講座・講演会などを開催し、出版物を作成すること等）がある。

行政作用の中で、もっとも代表的なものは公権力の行使を伴う「規制作用」であるが、社会教育行政は「非権力助長行政」と捉えられ、規制作用を伴わないという特徴を持つ。

また、社会教育行政は、他の行政組織・機構に比して、以下の特質を持っている。

第一は、社会教育行政の法的位置付けの脆弱性である。木田宏によれば、社会教育を支える法や制度は「いずれもそれらの自由なる活動を奨励し、援助し、秩序付けするものであって、禁止し、制限しようとする趣旨の規定を殆ど含まない、助成的性格のもの」⁵という考え方の下に成り立っていると指摘している。

第二に、第一で挙げた法的位置づけが脆弱であるがゆえに、十分な予算が確保されにくいという問題がある。これは、社会教育施設の整備の遅れという形で象徴的に現れるが、それだけでなく、社会教育施設や教育委員会事務局が実施する社会教育事業費も低水準のままであることが多い。

第三に、学校教育行政と比べて、教育専門職制度が十分に機能していないことがある。学校教育では、学校教育法、教育職員免許法、教育公務員特例法等により、教職の専門性や指導主事の役割が担保されている。対し、社会教育では、必置制を取るのには社会教育主事のみで、社会教育の基幹施設である公民館に配置される公民館主事は、社会教育法第27条において、「公民館に館長に置き、主事その他必要な職員を置くことができる」という規定にとどまっている。

1. 本研究の目的と方法

本研究の目的は、日本の近代化による公教育制度の発展過程で登場し、戦後民主主義国家としての日本社会の形成、発展において重要な役割を担ってきた社会教育行政が、なぜ縮小し、さらに存亡が問われるような現在の状況に至ったのか、その理由を自治体レベルの社会教育行政のモノグラフを描くことにより明らかにし、公教育システムの一環を担う社会教育行政の現代的な課題と今後の可能性を考察することである。

そこで、本研究においては、施策形成を担うアクターの役割の考察に焦点を当てて、東京都において社会教育施策がどのように形成され、何を目指して実施されようとしてきたのかを明らかにしたい。研究方法は、教育施策形成・実施過程を資料、データに基づいて把握し、分析する方法を採用した。

2. 研究対象の設定

本研究の対象を東京都に設定した理由は以下の4点である。

第一は、東京都の社会教育行政が、国の政策の影響を受けながらも相対的に独自の社会教育施策を展開してきたことである。東京都は、急激な社会構造の変化をつねに受け続ける都市であり、時代の社会・経済に左右されながらも、国との関係では戦後一貫して地方交付税の不交付団体であるなど、一線を画した独自かつ特色ある社会教育施策を展開してきた。例えば、青少年委員の設置（1953年）、青年館の設置補助（1960年）、障害者対象の社会教育事業（1969年）、市町村職員セミナー（1969年）、市民活動サービスコーナーの設置（1972年）、文化行政の首長部局への一元化（2002年）等があげられる。

第二は、首長（東京都知事）の政策意思が社会教育行政の在り方に少なからぬ影響を与えてきたことである。例えば、「シビル・ミニマム」論を打ち出した美濃部亮吉による革新都政（1967〔昭和42〕年4月から1979〔昭和54〕年3月）、旧内務官僚で戦後地方自治制度の確立にも深く関わり、東京オリンピックを副知事として支えた鈴木俊一都政（1979〔昭和54〕年4月から1995〔平成7〕年3月）、さらに、国への対抗姿勢を明確にし、東京都独自の施策展開を目指した石原慎太郎都政（1999〔平成11〕年4月から2012〔平成24〕年12月）などが展開した施策は、国の社会教育行政とは異なった観点としくみで進められたものであり、今後の社会教育行政の在り方を検討する上で示唆深いものとなっている。

第三は、社会教育研究における都市型社会教育論の構築において、東京都の社会教育行政が大きく貢献してきたことである。社会教育の基幹施設である公民館が戦後の「町村の自治振興の拠点」（寺中作雄）として出発したことに象徴されるように、社会教育は農村的性格を帯びて出発した。都市化が進展する1960年代後半から1970年代にかけて、社会教育研究では、「公民館三階建論」（小川利夫）や「新しい公民館像をめざして（三多摩テーマ）」（東京都教育庁社会教育部）など、都市型社会教育論が形成されたが、そのモデルとして東京都の社会教育行政が大きな役割を果たしてきた。

第四は、筆者自身が東京都教育委員会の社会教育専門職（社会教育主事）として、四半世紀もの間、東京都の社会教育行政機構に身を置き、実際の施策形成を担ってきており、施策形成の過程を行政内部の視点から詳細に描くことができることである。

3. 先行研究と本研究の位置

次に、関連する先行研究と本研究の独自性について述べておきたい。

社会教育学研究において、社会教育行政・施策に関する研究は豊富な蓄積がみられるものの、施策形成の過程を、施策形成のアクターの役割に焦点を当てて明らかにしようとする研究はほとんどない。ここでは、社会教育行政に関する先行研究の動向を把握する。

社会教育行政に関する先行研究は、大別して三つの立場に整理することができる。

第一は、小川利夫に代表される社会教育の「外在的・内在的矛盾論」の立場である。これは、「社会教育の自由の獲得のために、社会教育法が生れた」⁶ に代表される法原理論の立場から展開され、主たる関心は、「社会教育法が権力の恣意を制限する歯止めとなり、社会教育を公教育化しながら国民の自己教育としての自主性を保ちうるか」⁷ というものであった。

社会教育行政研究において、この立場が明確になったきっかけは、1959（昭和34）年の社会教育法「大改正」問題であった。①市町村社会教育主事の必置、②社会教育主事の資格要件の緩和（社会教育主事講習の実施）、③社会教育関係団体への補助金の支出、④社会教育委員の青少年教育に関する指導助言機能の強化等の規定が新たに盛り込まれるという改正であったが、これに対し「社会教育の自由」を確保するという立場から、社会教育行政のあり方に対する批判的研究が活性化されるに至った。

小川は「社会教育の組織と体制」という論文の中で、公権力作用としての社会教育行（財）政を伴う諸活動（「社会教育活動」）とそれと敵対する国民所階級の自由で自主的な教育・文化運動（「国民の自己教育運動」）という形で現実の社会教育を整理し、両者の矛盾（外在的矛盾）を歴史的・現実的に明らかにすることを指摘した。そして、その外在的矛盾の歴史的発展が一方で、社会教育行政が一定の法に基づいて「国民の自己教育運動」に関与することを義務づけていく必然性（公教育形態としての社会教育そのものにある内在的矛盾）があることを指摘⁸した。

第二は、「自治体社会教育ガバナンス論」の立場である。この立場は、1980年代後半から顕在化した地方分権推進と構造改革に基づく民営化路線により、社会教育行政の縮小・解体を眼前にした状況の中で、自治体社会教育のあり方をガバナンス論の視点から再構築しようというアプローチがある。この論を展開する代表的研究者は、上野景三や松田武雄である。この論のスタンスは、地方分権・規制緩和政策の下で、社会教育行政が置かれている現状を直視したうえで、地方自治を発展させていく社会教育行政の展望を描いていこうとするものである。

松田は、歴史的かつ現代日本における地域の活動に着目しながら、「社会教育の公共性は主として社会教育行政によって担われてきたが、今日こうした状況の中で、社会教育の公共性をどのように再定義するのが問われている。つまり、狭域社会を抛り所とする社会教育ガバナンスを、公共性を担保しつつ、多様なアクターが参画して成り立たせる仕組みづくりを考える必要がある」⁹ と指摘している。

第三は、文部（科学）官僚による社会教育行政研究の立場である。代表的なものが、西崎恵『新社会教育行政』（1950年）、内藤譽三郎『社会教育行政法』（1957年）、宮地茂『改正社会教育法解説』（1959年）、福原匡彦・大崎仁『概説社会教育行政』（1964年、改訂版1967年）、今村武俊編『社会教育行政入門』（1972年、新訂1975年）、社会教育行政研

研究会編『社会教育行政読本―「協働」時代の道しるべ―』（2013年）である。

発行年を見てもわかるように、いずれの著作も社会教育に関する法改正、国の審議会における主要答申が出された直後に刊行されたものであり、国の施策の普及を意図とした概説書の性格をもつ。これらの著書の背景には、共通して「公法学的教育行政」観¹⁰があり、公権力作用の一つとしての社会教育行政の役割が明確に強調されている。

現実の社会教育行政の展開過程を考察してみると、権力装置として社会教育を位置付けるという発想は殆ど見て取ることはできず、むしろ、新自由主義による公共部門の縮小という政策の文脈の中で社会教育行政は、行政機構の周縁部に位置づけられている。加えて、地方分権推進政策においては、自治体の首長の権限を強化するという観点や自治体の厳しい財政状況や行政改革の推進という観点から、「生涯学習」の名の下に首長部局に移管されるケースも後を絶たない。

本研究で明らかにしたいことは、先述したように、これまでの社会教育研究で殆ど着目されてこなかった社会教育「行政」の施策形成過程を教育行政の担当者の視点から実証的に明らかにする作業を通じて、公教育システムの一環を担う社会教育行政の可能性を論じることにある。

白石裕が「従来法制度分析を中心とし、政府＝文部省＝自民党のように扱いがちであり、国レベルでの諸アクター相互の葛藤を十分視野に入れてきたとは言えない教育行政学にとって、教育政策形成・実施過程のよりリアルな実態把握とその分析の必要性が喚起されるべきである」¹¹と指摘しているように、東京都における社会教育施策形成を担うアクターの役割と相互葛藤に重点を置いたことに本研究の独自性がある。

4. 各章での考察の概要

本論では、上記のような問題意識を踏まえつつ、以下の構成に従い、考察を行った。

序 章

第1章 東京都における戦後社会教育の枠組みの形成

1. 戦時下における都制の発足と社会教育行政
2. 占領下における社会教育行政
3. 戦後初期における社会教育行政機構

第2章 東京都における戦後社会教育行政の整備

1. 社会教育法制下の社会教育行政機構の整備
2. 東京都における社会教育行財政
3. 社会教育行政期の重点施策

第3章 社会教育行政「計画化」への模索

1.	東都政期における東京都の状況
2.	東都政下の社会教育行政
3.	美濃部都政と社会教育行政の「計画化」
第4章	東京都における生涯教育・生涯学習施策の登場
1.	鈴木都政における生涯教育の推進
2.	鈴木都政下での社会教育観－『新しい都市経営の方向』に見る－
第5章	行政改革・財政健全化施策下における生涯学習振興行政の見直し
1.	青島都政下における社会教育施策・事業の抜本的見直し
2.	石原都政下における「文化行政の一元化」が与えた影響
第6章	東京都における社会教育行政の再定位
1.	地域教育行政への志向
2.	都立高校への支援施策と社会教育行政
3.	都立高校生の「社会的・職業的自立」支援
終章	本研究の総括

以上が、本論の構成である。各章の概要は以下のとおりである。

第1章では、東京都制の発足時（1943〔昭和18〕年）から社会教育主事が東京都に設置される（1951〔昭和26〕年）までの間を取り上げた。東京都制は1943（昭和18）年7月に戦時行政の能率向上を目的に発足した。敗戦後、社会教育行政は、占領軍が進める民主化政策の影響を受けながら、第一歩を歩み始めることとなる。

焦土と化した東京都を復興するために、社会教育行政に期待されたのは、「社会道義の昂揚」であった（帝都浄化運動）。それに次いで取り組んだのが民主主義を普及するための新憲法普及運動であった。1947（昭和22）年頃から占領軍の指導が活性化し、東京都の社会教育行政は、占領軍の指示を受けながら、婦人団体、青年団体、PTA等の社会教育関係団体の指導者向けの施策（民主主義思想の徹底と民主化促進）を展開していくことになる。この時期の社会教育行政をめぐる主要なアクターは、占領軍の指導者たちであった。

このような状況の中で、社会教育行政機構の整備も徐々に進み、1949（昭和24）年2月の機構改革により、教育庁に社会教育部制が敷かれ、社会教育課、文化課、視覚教育課の3課が設置され、三多摩及び島嶼部に教育庁出張所が設置されるとともに、三多摩の出張所には社会教育の担当者が配置されることとなった。しかし、本庁からの予算措置もない中で地区内の社会教育関係団体との調整を余儀なくされるという状況であった。

また、この時期には、青年指導者講習会やI F E L（教育指導者講習会）が開催され、社会教育指導者の養成が始まった。これらの講習会に参加した者たちの問題意識、職員間のネットワーク、そして、中野ツヤや水江ヤチヨ、貞閑晴といった東京都の社会教育行政

を担う個々の職員の努力が、その後の東京都における社会教育行政機構の整備の礎となったことが確認された。

第2章では、1951（昭和26）年から1959（昭和34）年の社会教育法一部改正（いわゆる社会教育法「大改正」）までの時期を「社会教育行政の確立期」として位置づけた。1949（昭和24）年に社会教育法が施行され、東京都の社会教育行政機構も整備されていく。実質的に東京都において社会教育行政が機能し始めたのは、1951（昭和26）年10月に教育庁社会教育部に社会教育主事が配置された時点と見ることができる。この時期の特徴は、社会教育法が想定した①社会教育施設、②社会教育関係団体（成人教育、婦人教育、青少年教育、PTA、新生活運動等）、③社会教育委員、④社会教育専門職員（社会教育主事）、⑤学校開放といった枠組みに則って、社会教育行政が実施されていたことである。ただ、1956（昭和31）年頃までの教育財政は、義務教育への対応や学校施設の復旧対応に大きなウエイトが置かれていたため、社会教育費は抑制され、社会教育行政の充実という点からは程遠い状況であった。1953（昭和28）年度になると、東京体育館、日比谷図書館といった大規模施設を設置する予算措置がなされ、1956（昭和31）年度には東京文化会館の建設にも着手しはじめるなど、社会教育施設の整備が徐々に進んでいくことになる。

成人教育の分野では、東京都教育庁が1951（昭和26）年度に実施した「成人教育の必要に関する調査」を実施し、その結果に基づいて、成人学校における科目基準を設定し、社会教育講座が実施された。また、婦人教育の分野では、1953（昭和28）年に東京都社会教育委員の会議内に設置された婦人教育分科会が打ち出した「婦人教育の方針とその振興方策」を受け、1954（昭和29）年に「婦人の実態生活調査」（東京都教育庁調査課、社会教育課、都立大学で共同実施。）に取り組んだ。このように成人教育、婦人教育においては、都民のニーズを調査等によって把握し、その課題を解決するために施策（社会教育事業）を実施するというスタイルが取られた。また、PTAに関しては、戦前の学校後援会的性格から脱却し、民主的な成人教育団体へとそのあり方を転換させるための取組が断続的に実施された。

この時期、東京都の社会教育行政が実施した施策は、社会教育法第3条で掲げた理念（すべての国民があらゆる機会、あらゆる場所を利用して、自ら実際生活に則する文化的教養を高めうる環境を醸成する）を定着させることを目指していたと捉えることができる。このような中で、東京都の独自性が発揮された分野として青少年教育がある。1952（昭和27）年9月の東京都社会教育委員の会議による助言「青少年教育の振興について」を受け、1953（昭和28）年2月には、民間篤志指導者を青少年委員に委嘱した。次いで同年4月には、青少年問題に専管的に取り組むために、教育庁社会教育部内に青少年教育課を設置し、青少年問題の解決や勤労青年への学習機会の提供等の役割を担った。青少年委員は東京都独自の制度であり、青少年教育課の設置も国（文部省）と比べて約10年早かった。青少年教

育には、2つの観点から社会教育行政に対応が求められた。一つは、増加する青少年の非行行為・反社会的行為に対し、有効な対策を講じることであり、もう一つは、急増する勤労青年へのアプローチであった。いずれの施策課題も大都市・東京が復興を遂げていく過程で必然的に生み出されるものであり、社会教育行政はこの喫緊の課題に対し集中的に向き合う必要があったのである。またこのような東京都独自の施策が実施された背景には、当時の都知事であった安井誠一郎の意向が強く反映されていたことも明らかになった。

この時期は、社会教育専門職の人材確保に関しても具体的な動きが見られた。東京都は、1951（昭和26）年度から開始された文部省の社会教育主事講習に社会教育の担当者を派遣し、社会教育主事の確保を目指した。しかし社会教育主事の計画的配置は、1959（昭和34）年の社会教育法一部改正を待たなければならなかった。

学校開放については、社会教育施設の設置が進まない中、学校開放への都民の要望が年々多くなったが、東京都では昭和20年代後半になっても教室不足の問題が解消されずにいた。このような中で東京都は1954（昭和29）年に初めて「学校開放費」を予算計上するなどの努力を行った。また、1957（昭和32）年には学校開放を東京都の「最重要懸案事項」に位置づけ、同年12月に「学校施設利用促進要項」を区市町村に通達するなどの取組を通じて、子どもたちの遊び場の確保に努めた。

第3章では、社会教育行政「計画化」への模索期として、1960（昭和35）年から1978（昭和53）年3月までの期間を取り上げた。この時期は、社会教育行政が計画行政を目指して、社会教育法が掲げた理念を具現化しようとした時期であり、戦後社会教育行政の歴史の中で、その存在感を発揮できた時期であった。ただし、第3章のタイトルを計画化への模索期と表現したように、社会教育行政を計画行政に転換させることに必ずしも成功したわけではなかった。

この時期の前半（1967〔昭和42〕年3月まで）の都知事は、東龍太郎であり、後半（1967〔昭和42〕年4月から1979〔昭和54〕年3月まで）の都知事は、美濃部亮吉であった。前半の東都政期は、急激な経済成長を遂げた時期であり、1964（昭和39）年のオリンピック東京大会の成功という目標が設定され、その目標の達成に向け都を挙げて精力的な取組を展開した時期である。その一方、都民生活では、東京への人口・産業の集中が進行し、交通混雑や大気汚染等の「過大都市問題」が顕在化してきた時期でもある。

このような時期にあって、社会教育行政が直面したのが、地方から東京に流入してくる勤労青少年への対応である。東京都は、勤労青少年への余暇善用の場として、1959（昭和34）年八王子青年の家を開設するとともに、1960（昭和35）年度には、「地区青少年施設補助金」を都単事業として特別区に交付し、これを受けて千代田区を除く22区で青年館の設置が進んだ。

同時に東京都と区市町村との役割分担が意識されようになり、具体的には区市町村への

事業費補助を開始した。具体的には、1959（昭和 34）年度から成人学校の開設経費補助を開始し、都委嘱事業として実施していた婦人学級を 1960（昭和 35）年度から補助金という形に転換し婦人学級の振興にも努めるとともに、1961（昭和 36）年度には婦人学級の修了者が結成した自主グループに対する助成等にも取り組んだ。

また、1959（昭和 34）年 4 月には、テレビ番組の公共的性格を維持するため、社会教育番組「東京のこだま」の放映を開始した。

社会教育専門職の配置については、1959（昭和 34）年の社会教育法一部改正を踏まえ、同年に東京都社会教育主事の任用基準が整備されるとともに、1960（昭和 35）年度中に特別区に社会教育主事が、1 名ずつ配置された（但し、北区と江戸川区を除く）。

東都政期で最も着目すべき取組は、1960（昭和 40）年 10 月に東京都社会教育委員の会議が答申した「東京都社会教育長期計画」であった。この計画では、「社会教育活動を推進する主体は、都民一般である」という認識のもとで、「都民の教育力の強化」を図るために、有志指導者（ボランティア・リーダーを 1 小学校区に 3 名以上）、公務員としての社会教育専門職の充実、教職員の社会教育への協力の必要性を挙げるとともに、体系的な総合社会教育施設計画（①町会自治会の圏域、②小学校区、③人口 5 万人規模の圏域、④都内交通要所〔20 ヶ所程度〕、⑤全都的圏域の 5 つに区分）を描いたことであった。実際には、1968（昭和 43）年の立川社会教育会館が第四線施設の位置づけで開設されるにとどまった。

オリンピック東京大会の終了後、それまでオリンピックの犠牲となっていた福祉や教育事業の充実が求められる一方、都財政が急激に悪化するとともに住宅難、交通難、公害などの生活問題が顕在化した。このような状況の中で都議会では議長ポストをめぐる買収事件が発生し、都民の都政に対する不信感が高まってきた。このような都民の政治不信、都政不信を背景に誕生したのが、「革新」系的美濃部亮吉都政であった。

美濃部都政の誕生は、東京都の社会教育行政のあり方にも大きな影響を与えた。但し、美濃部自身が社会教育の振興に積極的だったわけではなく、むしろ社会教育部門（教育庁社会教育部）の側から美濃部都政が掲げた「シビル・ミニマム」計画に接近しようという意識があった。

教育庁社会教育部では、1969（昭和 44）年度に入り、社会教育行政の効率化と適正化のための検討を進めるため、社会教育部長をトップに据えたプロジェクトチームを部内に設置し、同年 10 月には社会教育部の名において、「社会教育行政の体系化（案）」をまとめた。これを受け、1970（昭和 45）年 1 月に発足した東京都社会教育委員の会議に「東京都社会教育行政の体系化」の審議を依頼する。

また、1972（昭和 47）年 10 月に教育庁社会教育部は、組織改正を行った。組織改正の主な考え方は、①計画、指導機能の強化充実（社会教育行政の総合計画を整備し行政のシステム化をはかるとともに、区市町村に対する指導の充実を積極的にすすめる）、②補助金行

政の一元化、③管理部門と事業部門の分離明確化というものであった。都の社会教育行政の総合計画立案を担う、区市町村への指導（助言）機能を持つ計画課と、広域行政の立場から東京都として取り組むべき事業の実施や社会教育関係団体への指導（助言）、連絡調整機能を担う成人教育課及び青少年教育課に明確に役割分担を行った。特に、計画課の設置は、東京都が社会教育行政の計画化に向けて本格的に取り組もうとする社会教育部門の意思を見てとることができる。

1971（昭和 46）年 9 月に東京都社会教育委員の会議が「東京都社会教育行政の振興の方向について」という助言をとりまとめる。これを受け、同年 10 月には東京都教育委員会の長期計画という位置づけで「東京都社会教育振興整備計画」が出され、その計画の一部が都のマスタープランである「東京都中期計画－1971 年」に盛り込まれることとなった。

同時期に社会教育行政の体系化を図る上で重要な役割を果たすことを期待され、社会教育主事の任用制度の確立が図られた。行政組織内における社会教育主事の位置づけの明確化とともに、その採用・昇任システムや研修制度を含めた一貫性のある社会教育主事制度づくりが目指された。この検討を行ったのも東京都社会教育委員の会議であった。同会議は、1969（昭和 44）年 7 月に「社会教育指導体制の確立に対する答申」を出し、社会教育主事の専門性を①基礎的・専門的知識、②教育内容上の専門性、③教育方法上の専門性、④総合的専門性という 4 つの点から整理した。それとともに、「採用」については学卒社会教育主事補の採用を、「昇任」については管理職への昇任の道を開くこと等を提案した。なおその結果、1972〔昭和 47〕年 12 月に社会教育部内に社会教育主事室が設置され、課長級（副参事）として、社会教育主事室長が配置された。

また、美濃部都政期には、先導的な社会教育事業がいくつも施策化された。例えば、障害者の社会教育という分野の確立、市町村の社会教育関係職員研修における「セミナー方式」の採用、市民自ら講座の企画・運営・評価を行う「市民講座」の実施、東京都立川社会教育会館内に開設した市民活動サービスコーナーの設置などである。

これらの取組を支えたのは、社会教育主事を中心とした社会教育部の職員であり、東京都の社会教育委員に名を連ねた日本社会教育学会に所属する社会教育研究者（例えば、小川利夫、室俊司、北田耕也、小林文人、宮坂広作）たちであった。特に、この時期の東京都の社会教育施策の形成に、社会教育研究者が果たした役割は大きい。社会教育主事たちは、日本社会教育学会や民間教育研究団体である社会教育推進全国協議会にも積極的に参画するとともに、職員団体（都職労教育庁支部）の主要なメンバーとして名を連ね、自治研活動を通じて、社会教育専門職の制度化に向けて尽力¹²した。この構図は革新都政の下で、成立し得たものであった。

1973（昭和 48）年には東京都社会教育委員の会議が「東京都の自治体行政と都民の社会活動における市民教育のあり方」という答申を出した。ここでは、これまでの「住民」と

いう用語に代わり、「市民」という用語を使用した。これも美濃部都知事が打ち出した「広場と青空の構想 試案 1971」を受けてのものであると考えられる、

しかしながら、1971（昭和 46）年の「ニクソンショック」や 1973（昭和 48）年の石油ショック等により、財政状況は悪化の一途を辿る。東京都の財政政策は困難に直面し、美濃部革新都政自体も終焉を迎えたことに伴い、「市民」教育という考え方が東京都の社会教育行政に定着することはなかった。

第 4 章では、美濃部都政の後を引き継いだ鈴木俊一都政期（1979〔昭和 54〕年 4 月から 1995〔平成 7〕年 3 月）について考察した。

鈴木都政は「マイタウン東京」を掲げ、その中核に「コミュニティ・カレッジ構想」を据えた。地域コミュニティを①コミュニティレベル、②区市町村レベル、③東京都レベル、④国レベルの 4 つに分け、地域の教育機関を市民の生涯教育機関として、その機能を総合化させ、活用を図るというものであった。この構想は、東都政期の「東京都社会教育長期計画」の考え方に通ずるものがあり、美濃部都政期の東京都社会教育振興整備計画を改定したものであるように見受けられる。

美濃部都政期に目指した市民参加の手法とは真逆に、鈴木都政はトップダウン型の手法を採用し、東京都が区市町村を巻き込み、施策の浸透・定着を図ろうとした。鈴木都政が 1982（昭和 57）年 12 月に策定した「東京都長期計画 マイタウン東京」の柱の一つに「生涯教育の推進」が位置づけられた。ここでいう生涯教育の推進は、教育行政の枠を超え、行政全体で広大な生涯教育システムを構築するという方向を志向したものであった。

この都庁全体の生涯教育施策の推進の主管部署（東京都生涯教育推進本部の事務局）として、教育庁社会教育部が位置づけられることとなった。このことは、行政委員会であり、かつ教育委員会の主流ではない部署が東京都全体の生涯教育施策を統括するというものであり、従来の行政組織の理論では想定されていない出来事であった。

このことにより、東京都の社会教育行政にパラダイム転換が起きる。これまでの社会教育法が想定した基本枠組み（①社会教育施設、②社会教育関係団体、③社会教育委員、④社会教育専門職員、⑤学校開放）ではなく、都知事主導による行政機能の総合化・統合化による生涯教育（生涯学習）という枠組みの中心に社会教育部門が位置づけられることとなった。しかし、この図式は行政の組織原則（権限と責任の原則）から大きく逸脱したものであり、鈴木都知事という絶対的存在がいたからこそ成立し得たものであった。

4 期 16 年に及ぶ鈴木都政の終了に伴い、社会教育部門が都庁全体を統括するという図式は一気に瓦解し、行政組織の中における社会教育部門の存在理由を明示することが困難になるという事態を招いた。このことが、社会教育部門が、次の青島都政期で断行された行財政改革の対象となる大きな要因となった。

第 5 章では、青島幸男都政期（1995〔平成 7〕年 4 月から 1999〔平成 11〕年 3 月）と石

原慎太郎都政期第一期の一部（1999〔平成11〕年4月から2002〔平成14〕年3月まで）の社会教育行政が置かれた状況について考察した。

鈴木都政が進めたトップダウン型の生涯教育・生涯学習施策の終焉に伴い、社会教育部門はその存在理由を明確に示すことができなくなった。そのような中で追い打ちをかけたのが、青島都政期の行財政改革である。バブル経済の破綻の影響を受けた青島都政は、美濃部都政末期時の赤字額を大幅に上回る財政赤字を出し、財政再建団体への転落が目前に迫っていた。行財政改革を推進したのは、青島都知事ではなく、総務局や財務局の「都庁官僚」（佐々木信夫）たちであった。総務局は人事、財務局は予算に関する査定権を有しており、その権限を行使して、都政の中で優先順位が低い施策や行政部門の「切り崩し」を進めた。このような中で、1996（平成8）年度から4年の間に、社会教育事業費の約66%（3,667億円）の予算が削減されるとともに、1997（平成9）年度に策定した「とうきょうまなびプラン97（新たな東京都生涯学習推進計画）」が、その2年後に財政当局の判断により、計画の進行管理が中心となり、実質的に計画が廃止された。さらに社会教育事業費の削減を進展させたのが、石原都知事の下で教育庁が所管していた文化振興行政を生活文化局に一元化するという「文化行政の一元化」施策である。これにより、社会教育部門（教育庁生涯学習部）は存続の危機に直面する。

この状況を脱するために、社会教育部門が打ち出したのが、教育行政の枠組みの範囲で「学校教育への支援」を行うことであった。学校制度は、教育行政が専管して担うことが自明の分野あり、社会教育の役割を（生涯学習との関係ではなく）学校教育との関係で相対的に位置づけるという考え方を打ち出したことにより、社会教育部門廃止を回避することが可能となった。

施策の方向性を打ち出したのは、社会教育部門の管理職や一般行政職員ではなく、社会教育主事であった。ここに、従来の社会教育の専門職員として、社会教育を行う者への指導・助言を行う社会教育主事というモデルではなく、教育施策の企画・立案を担う政策形成能力を持った社会教育主事という新たな役割が見いだされることとなった。

第6章では、学校教育への支援に役割を特化した社会教育部門が、社会教育主事の施策立案・形成機能を中心に、教育行政の中における確固たる位置づけをいかにして保ち続けてきたか、という点に焦点を当てて考察した。具体的には2002（平成14）年度以降の取組を都知事（石原慎太郎、猪瀬直樹、舛添要一、小池百合子）が掲げる政策との関わりで整理を試みた。

教育行政の中で学校教育部門が果たせない機能を社会教育部門が担うという構図を描くために、社会教育主事が積極的に活用しようと考えたのは、2003（平成15）年3月の中央教育審議会答申「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方」についてであった。答申には、今後改正される教育基本法の中に「学校・家庭・地域社会の連

携・協力」という項目を盛り込むことが提案されていた。これを先取りし、社会教育施策に反映させることを考え、社会教育主事は、同年5月に第5期東京都生涯学習審議会を立ち上げることを教育庁幹部に提案し、東京都教育委員会として「子ども・若者の『次代を担う力』を育むための教育施策のあり方について―社会教育行政の再構築に向けて―」という諮問を行った。約1年半にわたる審議を経て、2005（平成17）年1月に第5期東京都生涯学習審議会答申が出された。答申では、これからの都教育委員会が実施する施策の方向性を「教育施策の再編成（つまり、子ども・若者を中心に据え、学校教育と社会教育との連携・融合）の視点に立ち、『学校・家庭・地域が協働するしくみづくり』」を目指した。

これに基づき、都教育委員会が取り組むべき社会教育施策の方向は、①社会教育施策の重点を「子ども・若者」におく、②学校教育と軌を一にした社会教育行政を推進する、それに伴い、③子ども・若者を中心に据えた社会教育施策は、「家庭教育支援施策」、「学校教育支援施策」、「学校外教育（支援）施策」の3方向から実施することとした。

この考え方を地域（学校区）レベルで具現化するしくみとして提案したのが「地域教育プラットフォーム構想」であった（この構想は、2015（平成27）年12月の中央教育審議会答申（「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後推進方策について」）で提案した「地域学校協働本部」の仕組みそのものであった）。

社会教育主事は、地域教育プラットフォーム構想を具現化するため、東京都レベルの教育プラットフォームとして、教育支援を希望する企業・大学・NPO等と教育行政とのネットワークを目指した「地域教育推進ネットワーク東京都協議会」を2005（平成17）年8月に設置した。

その後も、地方自治法上の附属機関である東京都生涯学習審議会の権能を活用しながら、社会教育主事は、2007（平成19）年度には、都立高校に導入された教科「奉仕」の奉仕体験活動を地域ボランティアセンターやNPOが支援する「都立高校教育支援コーディネーター事業」、その後、2012（平成24）年2月に策定された東京都教育委員会の長期計画である「都立高校改革推進計画」に、キャリア教育の支援（職業的自立に向けた教育プログラムの実施）や中途退学の未然防止と中途退学者等に対する進路支援を社会教育部門の役割として、位置づけることに成功した。

中途退学の未然防止策は、当時の舛添知事の目に止まり、2016（平成28）年度から社会教育部門（地域教育支援部生涯学習課）の主管で「都立学校『自立支援チーム』派遣事業」として施策化され、約4億円の予算措置がなされることとなった。

社会教育行政は、学校教育制度を支援・補完するものとして、企業やNPO等の社会資源のネットワークを通じて、子ども・若者の育ちを支えるという固有の役割を行政組織の中で見出したのである。

4. 結論と課題

以上の考察を踏まえて、本研究の目的に対する結論は以下の通りである。

(1) 東京都における社会教育行政—時代区分ごとの特質

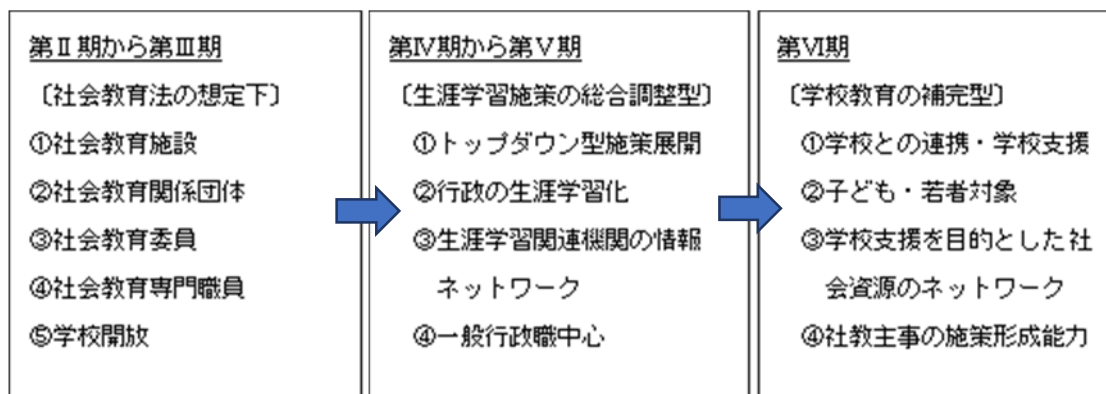
社会教育行政の役割は、社会教育の振興を図ることである。但し、社会教育という用語は多義的な意味を有している。そのため、社会教育に関する確定的な定義はなく、定義づけようとする者によって、多様な定義が存在する。

社会教育行政における「社会教育」は、社会教育法第2条に基づき、学校の教育課程外の「主として青少年及び成人に対し行われる組織的な教育活動」と定義される。つまり、学校の教育課程以外のもので、かつ組織的な教育活動であれば、社会教育行政が振興する社会教育に該当するということになる。

しかし、それだけで社会教育行政の役割を具体的に示すことはできない。なぜならば、岸本幸次郎が指摘するように「社会教育行政とは、社会生活の中で様々な内容や形態や方法をもって行われている社会教育活動に対する行政の関与であって、その性格や機能は各国の政治的、経済的、文化的諸条件によって時代ごとに変化するもの」¹³だからである。

下記の表に端的に示されるように、東京都における社会教育行政の役割も時代によって、政治的、経済的状況によって大きく変化してきた。

表 東京都の社会教育行政機能の変化（時代別整理）



東京都の社会教育行政の中で、社会教育法が想定した施策枠組みの下で機能していた期間は、鈴木都政が誕生した1979（昭和54）年以前、すなわち第Ⅲ期までであった。

(2) 施策形成の主要アクターの変遷と社会教育主事の役割

東京都における社会教育施策形成過程において、時代ごとに主要アクターの役割の変化を押さえた。本研究が注目して考察してきたのが、自治体の首長である東京都知事の役割であった。

社会教育の施策形成において、東京都知事の影響が本格的に表れてきたのは、1967（昭

和 42) 年に誕生した美濃部革新都政期からである。しかし美濃部都政期には、都知事が社会教育施策を牽引するのではなく、社会教育部門の幹部や社会教育主事が、地方自治法上の附属機関である東京都社会教育委員の会議を活用しながら、都知事の施策方針に合わせた社会教育施策を立案してきた過程が見てとれた。すなわち、施策形成過程の検討として押さえておくべきは、社会教育施策が都政の主要施策として位置づいてはいなかったということである。

対して、社会教育施策が都政の主要施策として位置づいたのは、鈴木都政の時代である。但しそこで使用されたのは社会教育ではなく、生涯教育であった。すなわち、「マイタウン東京」構想の主要施策の一つであった「コミュニティ・カレッジ」構想のなかで、「生涯教育・生涯学習」施策が掲げられたのである。先述したように、鈴木都知事のトップダウン型の施策展開の中で、行政委員会の弱小部門に過ぎない社会教育部門が、全庁的施策調整機能を担うという行政の組織原則では考えられなかった状況が生じ、社会教育主事に代わり教育庁幹部職員をはじめとした一般行政事務職が社会教育部門の施策形成を牽引した。

鈴木都政を引き継いだ青島都政と石原都政期（1期目）においては、社会教育部門は主要アクターとなることができず、行財政改革を推進する総務局や財務局の方針通り、法的根拠が脆弱な社会教育行政は縮小化が検討された。

第1期石原都政3年目に文化行政の一元化施策が展開される中で、社会教育部門（生涯学習部）は廃止の危機に追い込まれた。そのような中で、社会教育部門の維持のため、社会教育施策形成の主要アクターとして、社会教育主事が登場することになる。

社会教育主事が社会教育部門の施策形成をリードするためには、①東京都知事の意向（知事が掲げる施策）、②教育庁幹部、教育委員の意向、③国の教育に関する政策動向、④区市町村教育委員会（学校教育を含む）の動向を把握し、そこに⑤社会教育の専門職としての問題意識を生かし、社会教育施策案を構築することが不可欠となった。それを⑥附属機関である東京都生涯学習審議会を活用しながら社会教育施策として練り上げ、最終的には⑦予算要求内容を取りまとめ、⑧積算を含めて予算案を作成する。この一連のプロセスを社会教育主事が中心として担ったのである。

上記①から④に掲げた把握すべき施策動向の中で、都庁職員が重視するのは①の東京都知事の意向である。例えば、石原都政時の教科「奉仕」の必修化への支援施策（都立高校教育支援コーディネーター事業）や舛添都政時の高校中途退学者への支援に関する施策（都立学校「自立支援チーム」派遣事業）などは、当時の都知事の意向を把握しながら立案した施策であった。

但し、都知事の意向を踏まえた施策のアイデアを出すだけでは、具体的な施策にはならない。施策のアイデアを実現可能かつ有意な「施策」として構築していくプロセス（つまり、施策形成過程）こそが最も重要なのである。この施策形成過程に、アクターとしての

社会教育主事がどのような戦略を持って関与していくかによって、施策の内容や質が問われることとなった。

第6章で言及した教科「奉仕」の必修化への施策形成過程では、都立高校に教科「奉仕」を導入するという施策の「ゴール」は明確であったのに対し、どのような「教育内容」を用意すべきか、そして、それをどのような「プロセス」で具現化するか、については施策アイデアを提示した指導部の幹部たちは具体的な案を持っていなかったのである。

教科「奉仕」のカリキュラムの基本コンセプトが、学校教育部門（指導部）ではなく、社会教育部門の提案によって決まっていた過程は、現実の施策決定が実に不確実なものであり、非合理的なものであることを示すと同時に、施策決定過程に関わるアクターが内容を転換させることが可能だということでもある。実際に、社会教育主事は、都立高校への教科「奉仕」導入という施策案を、サービス・ラーニングの手法を用いることで、教科「奉仕」を都立高校生が実社会と直接かかわるきっかけづくりの場づくりに転換させることに成功した。

以上をふまえると、現代において、教育委員会事務局に配置される社会教育主事に求められる役割は、学習支援者—学習者や社会教育関係団体に対する支援者、としての役割よりも、施策形成及び行政実務遂行力を持った専門的教育行政職—施策案の立案、予算化の技術、施策実施といった行政職員としての力量を兼ね備えた教育行政の専門的職員、であると言える。

(3) 社会教育行政の中核機能としての青年期教育

東京都の社会教育行政の歴史的検討を通じて明らかになったことの3点目は、いずれの時代にも青年を対象とした施策が社会教育行政の軸事業であり続けたことである。

戦後直後は、青少年の健全育成が社会教育行政の焦眉の課題であり、状況を憂えた安井都知事の後押しもあり、1953（昭和28）年2月に東京都独自制度として青少年委員を設置し、同年4月に青少年教育課を設置した。

1953（昭和28）年8月には青年学級振興法が施行された。その後、日本が高度経済成長期に入ると、中卒青年の東京流入は年々増加し、定時制高校の整備がままならない中で、青年学級の増設が期待されるようになる。続いて勤労青年たちの余暇利用のために、1959（昭和34）年には宿泊型の東京都八王子青年の家が設置され、1960（昭和35）年には都市部の勤労青年のいこいの場として、特別区を対象とする地区青少年施設補助金（青年館設置補助）が東京都単独の補助事業として創設された。

しかし、青年学級は1955（昭和30）年度をピークに次第に減少しつづき、1964（昭和39）年度の青年学級数は、1959（昭和34）年度の約2分の1にまで落ち込んでいく。背景には、後期中等教育への進学率の上昇があった。1955（昭和30）年度に55.4%だった高校進学率は、1963（昭和38）年度には、75.8%にまで上がっていた。つまり、中卒勤労青年の主な

る教育ニーズは、上級学校（つまり、高校）への進学にあったのである。

小川利夫は、1960年代の高校進学と勤労青年に青年層が二分される状況を「二つの青年期」¹⁴と称したが、青年人口の比率が高い東京都において、学校に行けない青年層の学習要求を満たすことが社会教育行政に期待されたのは必然であった。

1970年代に入り、高校進学率が95%を超えると、1972（昭和47）年10月1日の社会教育部の組織改正で青少年教育課が廃止され、社会教育行政における勤労青年教育は一端終息を迎える。その後は、東京都青年の家の主催事業や東京都青少年洋上セミナー等、主に学校外の体験活動機会の提供として青少年向け事業が展開されたが、これらの事業は、学校教育とは一線を画す純然たる社会教育事業として実施された。

再び学校教育との関連で、青年（若者）が注目されるようになったのは、社会教育部門（地域教育支援部生涯学習課）が2012（平成24）年に実施した「都立高校中途退学者等実態調査」がきっかけであった。この調査を受け、社会教育部門は都立高校生を対象とした不登校・中途退学対策に取り組むことになった。その経緯で生まれたのが2016（平成28）年に都教委が施策化した都立学校「自立支援チーム」派遣事業である。

第6章で詳述したように、「自立支援チーム」派遣事業を通じてユースソーシャルワーカーが会う高校生たちの多くは、高校生活に適應できない生徒であり、かつ家庭や生活の問題を背景に持っている生徒たちである。すなわち、現在の後期中等教育の大衆化の下で、学校教育の枠内で「高校に適應できている者」と「高校に適應できないでいる者」という形の「二つの青年期」が存在していると見ることができる。

高校中途退学者を含めた「高校に適應できないでいる者」たちへの支援を社会教育行政が担う状況が生じたており、支援の中核には、青年（若者）自身の自己形成支援の視点を据えることが求められた。その上で青年（若者）を取り巻く生活、家庭等の様々な問題の解決と軽減をソーシャルワークの手法を用いて行うとともに、青年自身の社会的包摂を支援するユースワークの手法を組み合わせた支援が不可欠となってきている。

従来の社会教育において青年教育は、学校教育の「補足」¹⁵もしくは「代位」¹⁶と捉えられてきたが、現在では、逆に学校教育制度自体を改革するための新たな研究枠組みを社会教育行政が提示するという時代へと変化してきたと捉えることも可能である。

（4）社会教育「行政」研究の新たな視点

明らかになった4点目は、従来の社会教育研究に対する批判的検討を行い、社会教育行政研究の新たな視点を見出したことである。本研究で明らかにしようとしたことは、これまでの社会教育研究でほとんど着目されていなかった社会教育「行政」の施策形成過程を、教育行政の担当者の視点から実証的に検討し、公教育システムの一環を担う社会教育行政の可能性を論じることにあった。

従来の社会教育行政研究は、「社会教育の自由」や「国民の自己教育運動」を保障する、換言すれば、学習の主体である国民（住民）の学習権を保障することを目的に公権力の関与を抑制するという立場から検討が進められてきた。しかし、小川利夫による「社会教育行政とは、公権力の機関が社会教育政策を現実化することに他ならない」¹⁷という立場からの研究方法では、社会教育行政が本来果たすべき独自の役割を見出すことが困難である。

本研究において考察したように、現実の社会教育行政の展開過程では、権力装置として社会教育を位置づけるという発想は殆どみられず、むしろ、新自由主義による公共部門の縮小策の中で社会教育行政は、民営化の格好のターゲットとなっている。加えて、自治体首長の権限を強化する地方分権推進施策、自治体財政の悪化と、それに伴う不断の行政改革の推進施策によって、成人を主たる対象としてきた社会教育は「生涯学習」、「地域づくり」の名の下に首長部局（例えば、コミュニティ振興行政、文化振興行政）に吸収されていくこととなった。

また、社会教育部門の存在を可能とした要因の一つである、国による社会教育分野への国庫補助事業は、かつては、社会教育施設整備補助、社会教育事業補助、社会教育指導者補助等という形で施策化¹⁸されていたが、現在では、教育基本法 13 条に明記された学校・家庭・地域連携の分野のみで存続し、学校教育の支援・補完的意味合いの経費措置となっている。このように元来、奨励・援助的性格を有していた国庫補助制度すら、社会教育分野において堅持することが難しい状況をかんがみると、国家による生涯学習・社会教育施策を通じた国民（市民）統制は実質的には機能しえない。そのことは、2018 年度の文部科学省機構改革において、社会教育課が廃止されたことにも端的に表れているといえるだろう。

なお、本論をふまえた今後の研究課題として、以下の 2 点を確認した。

第一は、社会教育行政の新たな研究枠組みを具体的に提示することである。

本研究で明らかにしたように、社会教育研究における社会教育行政研究は、「いかにして公権力の関与を排除・抑制するか」という視点から行われてきた。この研究スタイルは、戦後教育学研究に通底するものであった。しかし、序章で検討したように、教育行政学研究の分野においてもその研究スタイルへの疑問が投げかけられ、「市民社会の動態のなかで、いかなる教育政策・行政の行為がいかに機能するか」という視点から行政活動そのものに焦点を当てた研究が不可欠となっている。

今後求められる社会教育行政の研究枠組みとしては、2 つの方向が考えられる。一つは、「教育行政研究」の枠組みの中に社会教育行政を位置づけることである。教育行政学者の小松茂久が「学校教育を学校だけで完結できなくなっている実態を踏まえて、学校が外部の諸機関や諸組織と緊密に連携しながら教育活動を展開せざるをえなくなっている状況」

があると指摘¹⁹するように、教育行政研究＝学校教育行政研究からの脱却が求められており、社会教育行政研究も学校教育行政・制度研究を射程に入れた研究枠組みを提示することが必要である。

もう一つの研究枠組みとして考えられるのは、地方自治体が果たすべき機能として社会教育研究を位置づけることである。言い換えれば、地域づくり、コミュニティ・ガバナンスの視点での社会教育行政研究という研究枠組みである。この場合、地方自治体の機能・役割全体の中から社会教育的機能を抽出し、研究することになる。その際に参考になるのが、社会福祉の領域である。社会福祉領域では、1990（平成2）年の社会福祉関係八法改正及び2000（平成12）年の社会福祉法への改正・改称により、「地域福祉」が主流となっている。その結果、従来の社会福祉行政を形成していた縦割りの認識・対応－児童福祉、障害者福祉、高齢者福祉等の属性に基づく研究や実践、を根本から見直されている。この考え方に倣えば、社会教育行政も分野・領域を乗り越え、横断的な研究枠組みを提示することで、自治体ガバナンスの推進に貢献する ということが必要となるだろう。但し、この場合、教育委員会制度を構成する基本要素の一つである「政治的中立性」が問題となる。このことを踏まえながら、新たな研究枠組みを学際的に提示していく作業を進めていくことは、人口減少社会の中で持続可能な地域づくりを展望していく上で不可欠な作業である。

また、社会教育主事の役割をはじめとした社会教育職員論を抜本的に見直していく必要がある。

第二は、戦前と戦後における社会教育の連続性とその関係を明らかにすることである。

本研究の対象は、1943（昭和18）年に東京都制が発足して以降の社会教育行政であった。しかし、社会教育行政は、日本における資本主義の成立過程のなかで生じた社会問題・労働問題対策として成立してきた経緯がある。また、戦前の社会教育の成立過程には、内務官僚が進めた地方改良運動が大きく影響しているという指摘もある。

現在、進められている文部科学省の組織・機構改革では、社会教育の位置づけが弱まり、総務省（旧自治省）や厚生労働省（旧労働省、旧厚生省）が推進する施策への統合化という方向も見取れる。このような中で、戦前と戦後の社会教育行政の連続性を明らかにする作業が改めて必要となるだろう。そういった意味では、安井誠一郎や鈴木俊一といった旧内務官僚が東京都都知事を務めていたことは注目に値する。

特に、鈴木俊一は東龍太郎都政の副知事として8年間、都知事として16年間の計24年間、都政運営の中心にあった。鈴木が推進したコミュニティ振興行政の思想と元内務官僚としての矜持がどのように絡み合っているかについて、さらなる検証を進めていくことも重要な課題である。

（注）

-
- ¹その代表的著作に、小川利夫『社会教育と国民の学習権』勁草書房、1973年が挙げられる。
- ²今村武俊編『新訂社会教育行政入門』第一法規、1975年、p. 1
- ³同前、p. 16
- ⁴同前、p. 16
- ⁵木田宏『教育行政法』良書普及会、1983、p. 110
- ⁶寺中作雄『社会教育法解説』社会教育図書、1949年、序
- ⁷吉田昇「社会教育法制の基本問題」吉田昇編『社会教育法の成立と展開（日本の社会教育第15集）』東洋館出版社、1971年、p. 6
- ⁸小川利夫「社会教育の組織と体制」小川利夫・倉内史郎編『社会教育講義』明治図書、1964年、pp. 48-90
- ⁹松田武雄「自治体改革のもとの社会教育ガバナンス」日本社会教育学会編『自治体改革と社会教育ガバナンス（日本の社会教育第53集）』東洋館出版社、2009年、p. 182
- ¹⁰河野和清編『教育行政学』ミネルヴァ書房、2006年、p. 31
- ¹¹白石裕編『地方政府における教育施策形成・実施過程における総合的研究』多賀出版1993年、p. 3
- ¹²例えば、酒匂一雄（元東京都主任社会教育主事・元福島大学教授）「教育庁における専門的職員のあり方—社教主事・司書・学芸員・研究主事の歴史と現状、そして運動の方向を考える」都職労教育庁支部『自治研学習会 教育庁における専門職のあり方を考える』、1992年7月を参照。
- ¹³岸本幸次郎「社会教育における指導行政」日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報第5号 教育における指導行政』教育開発研究所、1979年、p. 33
- ¹⁴小川利夫『青年期教育の思想と構造 戦後青年教育史論』勁草書房、1978年、p. 2
- ¹⁵宮原誠一「社会教育の本質」『宮原誠一教育学著作集第二巻』国土社、1977年、p. 5
- ¹⁶小川利夫「青年期の教育と社会教育」『社会教育と教育権（日本の社会教育第5集）』国土社、p. 52
- ¹⁷前掲8、p. 52
- ¹⁸社会教育分野における国庫補助金の状況を見ても、1951（昭和26）年度に開始された公立社会教育施設整備費補助は、1997（平成9）年度に廃止されている。社会教育事業に関する補助は1953（昭和28）年度に青年学級振興法の制定に伴う青年学級運営費補助金の制度化に始まった。その後、昭和50年代には青少年活動、婦人（女性）活動、PTA活動等に関する事業費を支援する制度になり、1989（平成元）年度には地方生涯学習振興費補助金に、1997（平成9）年度には社会参加促進費補助金に、そして2002（平成14）年度には地域・家庭教育力活性化推進費補助金へと組み替えられ、2004（平成16）年度にはいわゆる三位一体改革により、補助金が廃止され、一般財源化されることとなった。その後、2007（平成19）年度には放課後子ども教室推進事業費補助という形で復活、2009（平成21）年度には学校・家庭・地域連携協力推進事業費補助金に組み替えられている。加えて、社会教育指導者等の給与費等に関する補助としては、1974（昭和49）年度に派遣社会教育主事への補助制度が創設されたが、これも1997（平成9）年度には廃止され、一般財源化されている。
- ¹⁹小松茂久編『教育行政学 教育ガバナンスの未来』昭和堂、2013年、p. 12