

博士学位論文審査要旨

申請者：梶野光信（教育学研究科博士後期課程単位取得、東京都教育庁）

論文題目：東京都社会教育行政の研究

申請学位：博士（教育学）

審査員：主査 矢口徹也 早稲田大学教育・総合科学学術院教授 博士（教育学）

副査 小林敦子 早稲田大学教育・総合科学学術院教授 博士（教育学）

副査 坂内夏子 早稲田大学教育・総合科学学術院教授 博士（教育学）

副査 田中雅文 日本女子大学人間社会学部教授 博士（学術）

1. 本研究の目的

本論文は、戦後社会教育行政の課題について東京都を事例として検討を行ったものである。社会教育行政に関する研究として、ひとつの自治体を対象に通史的に検証した例は少なく、東京都を対象としたことで、国政の影響と自治体の独自性という両面からの考察が行われている。

戦後日本の社会教育は国民の自己教育、相互教育と説明され、社会教育行政はそのための環境整備を担うものとして位置づけられてきた。しかし、2018年度、文部科学省は組織機構改革を行い、生涯学習政策局に代わり総合教育政策局を設置し、社会教育課は廃止されることになった。この動きは国政における社会教育行政の否定を意味するものとして関係する学会等において批判的検討が行われている。こうした社会教育行政をめぐる動向を正確に把握し建設的な議論をするためには、戦後社会教育行政を再検証する必要性があるのではないかとの認識が本論文執筆の動機となっている。

本研究の主たる課題であり、その特色とも言えるのは次の3点である。

（1）従来の社会教育行政研究の批判的検討と新たな研究の枠組みの提起

本論では、これまでの社会教育行政に関する先行研究を、①社会教育の「外在的・内在的矛盾論」において社会教育行政と国民の「自己教育運動」を対立的に捉え、社会教育法は権力の恣意を制限するという立場、②「自治体社会教育のガバナンス論」では、社会教育行政が縮小・解体する中で、自治体社会教育の在り方をガバナンス論の視点から再構築することを試みた論、さらに、③公権力作用の一つとしての社会教育行政の役割を捉え、その機能、効果を検討していく立場、の三類型に分類している。その上で、本論では「自治体社会教育ガバナンス論」の立場から検討している。

（2）東京都の社会教育行政を対象にした通史的検討の意義

東京都では、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、時に国家に対峙する、あるいは先取りした社会教育施策を展開してきた。首長も、知事公選

以降、元内務官僚と「文化人」とされる人物が交互に登場し、国の政策をふまえ、あるいは対立しながら、自治体としての社会教育行政を担ってきた。その変容を通史的に考察している。また、農村社会教育論に対する都市型社会教育論モデルとして、社会教育の計画化、コミュニティ構想、生涯教育推進、行財政改革、学校支援事業において、東京都の社会教育行政が提起した課題に焦点をあて研究を進めている。

(3) 社会教育行政の中核的機能としての青年期教育とその変化への注目

中等教育と青年教育という青年期教育の二重構造は、社会教育学研究でこれまで指摘されてきた課題であったが、高等学校進学率の急上昇にともない、学校教育の枠内で、高校に適応できている者と高校に適応できないでいる者、という新たな「二つの青年期」の出現が指摘されている。この視点に立ち、後期中等教育の大衆化時代における青年教育に関する社会教育的な対応の必要性が論じられている。

2. 本論文の構成

筆者は、戦後東京都の社会教育行政の変化を以下の6期に区分している。

第Ⅰ期 占領下における社会教育行政 (1945.9-1950)

第Ⅱ期 社会教育行政機構の整備 (1951-1959)

第Ⅲ期 社会教育行政「計画化」の模索 (1960-1978)

第Ⅳ期 生涯教育・生涯学習施策の登場と社会教育行政 (1979-1994)

第Ⅴ期 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再検討 (1995-2001)

第Ⅵ期 東京都の教育行政における社会教育の再定位—地域教育行政への志向 (2002-2017)

以上の時期区分にしたがって論じられた本論の構成は次の通りである。

序 章 研究の目的・課題と方法

1. 本研究の目的
2. 研究課題の設定
3. 先行研究の検討
4. 本研究の方法
5. 本論の構成

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. 社会教育行政確立期の重点施策
- 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
 - 1. 本研究の目的と成果の概要
 - 2. 本研究の結論
 - 3. 今後の課題
- 資料

3. 本論文の概要

各章の概要は次の通りである。

第1章 東京都における戦後社会教育の枠組みの形成

本章では占領下における社会教育行政を対象として考察されている。東京都制は1943年に戦時行政の能率向上を目的に発足したが、敗戦後、社会教育行政は、占領軍による民主化政策の影響を受けながら発足した。まずは、占領軍および軍政部の指示の下、婦人団体、青年団体、PTA等の社会教育関係団体の指導者を対象とした施策として実施された民主主義思想の徹底と組織、制度と団体の民主化について検討された。

占領下において社会教育行政機構の整備も徐々に進み、1949年の東京都の機構改革により、教育庁に社会教育部制が導入され、社会教育課、文化課、視覚教育課が設置され、三多摩及び島嶼部では教育庁出張所において社会教育の担当者が配置された。地域の社会教育関係団体改革の過程についても言及され、この時期を東京都における戦後社会教育の枠組みの形成期として性格付けている。

第2章 東京都における戦後社会教育行政の整備期

ここでは、1951年から1959年の社会教育法一部改正までを対象として検討し、戦後初期における社会教育行政機構の整備期として捉えている。

社会教育法の施行、教育庁社会教育部に社会教育主事が配置された時点を戦後東京都社会教育行政の出発点とし、この時期の特徴を、社会教育法に対応した、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、による社会教育行政の整備、としている。なお、同期の教育財政は、戦後の義務教育体制の確立、学校施設の戦災復旧に重点が置かれ、社会教育費は限定されたものであったことも指摘している。限られた財源ながら実施された「成人教育の必要に関する調査」に基づいた成人学校の科目基準の設定、「婦人教育の方針とその振興方策」と「婦人の実態生活調査」の実施、都市部の青少年教育事業をその特色として位置づけている。

第3章 社会教育行政「計画化」への模索

1960年から1978年までを、社会教育行政「計画化」への模索期として検討した。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るとし、同時に、社会教育行政を計画行政に転換させる際の課題について指摘している。

この時期は2期（東龍太郎都政と美濃部亮吉都政）に区分して分析されている。前半期には、特別区への社会教育主事配置、成人学校・婦人学級の拡大、勤労青少年対象の地区青年館設置という社会教育行政の質的、量的発展があり、東京都社会教育委員会議による答申「東京都社会教育長期計画」がこれに大きく寄与した。後半期には、革新都政としての「シビル・ミニマム論」を背景に、社会教育行政の体系化と社会教育専門職制度の確立が目指され、「東京都社会教育振興整備計画」、「社会教育指導体制の確立」、「社会教育主事室」設置等が実現したとし、その経緯についての検討が行われた。また、東京都社会教育委員会議答申で「住民」に代わり「市民」が用いられたことにも注目している。

第4章 東京都における生涯教育・生涯学習施策の登場

「マイタウン東京」政策、「コミュニティ・カレッジ構想」の下で、東京都は地域の教育機関を市民の生涯教育機関化し、その機能の総合化を図った。生涯教育推進は、教育行政の枠を超え、行政全体で生涯教育システムの構築を志向したものであった。

教育庁社会教育部は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）に位置づけられ、都全体の生涯教育施策を統括することになった。これによって、都の社会教育行政にパラダイム転換が起き、都知事主導による行政機能の総合化・統合化を意図した生涯教育（生涯学習）の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。従来の社会教育法に基づく社会教育行政論の枠組みが転換され、社会教育

主事は社会教育事業の周縁におかれ、生活文化局の設置とコミュニティ文化行政の振興が図られた。しかし、この図式は行政の組織原則である「権限と責任の原則」からの逸脱を示していたとして分析された。

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

生涯学習という観点から社会教育部門が都庁全体を統括するという図式は終焉を迎え、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り、社会教育部門は行財政改革の対象となった。

行財政改革は総務局や財務局によって進められ、社会教育事業費は削減され、都生涯学習推進計画も実質的に廃止された。その後、石原都政では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施策が進み、社会教育部門（教育庁生涯学習部）は存続が困難となった。その結果、社会教育部門は、教育行政の枠組みの範囲で「学校教育への支援」を行うことになり、社会教育の役割を学校教育との関係で相対的に位置づけることで、社会教育部門廃止を回避することになった。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が、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 東京都における社会教育行政の再定位

本章では、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、教育行政の中に位置づけられていく過程を考察した。

教育行政の中で学校教育部門が担い得ない機能を社会教育部門が担う構図が描かれたのは、2003年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」であった。これに対応して、東京都生涯学習審議会では「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－」が諮問され、教育施策の再編成の視点からの『学校・家庭・地域が協働するしくみづくり』が提起された。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「地域教育プラットフォーム構想」が提案された。この構想は、2015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」の「地域学校協働本部」に連続する。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方向からの実施にあった。その結果、社会教育行政は、学校教育制度を支援・補完するものとなるが、企業やNPO等の社会資源を含めたネットワークを通じて、子ども・若者の育成支援を担う役割を行政組織の中で再確立することになった。

終章

以上の考察を経た、本研究の結論は以下の通りである。

本研究の目的は、戦後東京都の社会教育行政の変遷を施策の形成過程に着目して検討することによって、自治体における社会教育行政の存在意義と可能性を探ることにあつた。都制発足から現在に至るまでの変容過程を描くという方法で考察を進め、結論として以下の4点を述べている。

(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が、東京都における社会教育行政の役割も各時代の政治的、経済的状况によって大きく変化している。それをふまえて、東京都の社会教育行政機能の変化を時代別に整理した。

占領期に出発した東京都の社会教育行政は、社会教育法に基づく対象別・領域別社会教育事業が実施された時期（勤労青年教育、社会教育計画の構想、社会教育の体系化、計画化、社教主事の任用制度確立、先導的社会教育事業の実施・第Ⅱ期～第Ⅲ期）、行政主導の生涯教育・生涯学習が推進され、教育行政の枠を超えた施策展開の調整を社会教育部門が担った時期（第Ⅳ期）、行財政改革による事業縮小に至った時期（第Ⅴ期）を経て、現在の学校教育の補完型（学校教育への支援を柱とした社会教育施策、地域社会資源ネットワーク化、都立高校への支援、不登校・中途退学対策・第Ⅵ期）に到っていることを指摘した。以上の時期区分のうち、東京都の社会教育行政について、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、鈴木都政誕生前の1970年代末までとした。また、再定位された現在の東京都の社会教育行政の領域は、①学校との連携・学校支援、②子ども・若者対象、③学校支援を目的とした社会資源のネットワークであり、そこに社会教育主事の施策形成能力が求められている点を指摘した。

(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

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、美濃部革新都政期と捉えられるが、実際に、社会教育施策を牽引したのは、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た社会教育部門の行政幹部であり、この時点でも社会教育施策は都政の主要施策として位置付いてはいなかった。

鈴木知事時代の生涯教育推進体制を経て、行財政改革を推進する総務局や財務局の方針によって法的根拠が脆弱な社会教育行政は縮小化が検討され、その後も文化行政の一元化施策によって、社会教育部門（生涯学習部）は廃止の危機にあつた。その後、学校支援策の担い手として社会教育行政は再定位された。

この過程で、社会教育主事が社会教育部門の施策形成に関する上での要件として次の点を確認している。①東京都知事が掲げる施策、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、その上で、⑤社会教育の専門職としての立場から社会教育施策案を構築し、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立案、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とである。

ここでは、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、施策実施等の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）としての役割が必要であったことを確認した。

著者が述べたのは、社会教育主事が行政の職員機構（行政組織）にあって、その社会教育の理念を施策に盛り込むという役割を担うことなしに、社会教育行政の存続は考えられないことと、地方分権改革が進展し、首長の役割が重視されていく中で、法的根拠が脆弱な社会教育行政が独自の役割を発揮しつづけるためには、社会教育主事の専門性として施策形成能力及び行政実務能力が不可欠であるという点である。以上は、従来の社会教育主事論の再検討をせまるものとなっている。

(3) 社会教育行政の中核的機能としての青年期教育

東京都の社会教育行政の通史的検討を通じて明らかになったことの3点目として、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主軸事業であり続けたこと、同時にその質的变化があったという結論である。

戦後初期は、青少年の健全育成が社会教育行政の課題であり、都独自制度として青少年委員と青少年教育課が設置された。高度経済成長期には地方からの中卒青年の東京流入増加に対応して、青年学級の増設、勤労青年の余暇利用のために青年の家が設置され、都市部の勤労青年のために、特別区対象の青年館設置補助事業が創設されている。しかし、後期中等教育への進学率の上昇に伴い中卒勤労青年の主たる教育要求は、上級学校（高等学校）への進学へと変化した。

社会教育研究においては、青年期教育の二重構造の問題が指摘され、後期中等教育進学者とそこに進学し得ない青年教育が対比された。青年人口の比率が高い東京都において、後者の青年教育への対応は社会教育行政に求められた。1970年代に入り、高校進学率が95%を超えると、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終息したかに見えた。しかし、近年、青年教育が注目された契機は、「都立高校中途退学者等実態調査」の結果であり、不登校・中途退学対策が学校教育単独で対応し得ないものとして、社会教育行政の課題となった。かつての青年期教育の二重構造は、「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」に変化している、というのが、筆者の指摘である。この点については、青年を対象とした社会教育の考え方がドイツやデンマークにおける「社会教育」概念に接近していることにも言及している。

(4) 社会教育行政研究の新たな視点

4点目は、従来の社会教育研究に対する批判的検討を行ったことである。

従来の「社会教育行政」研究は、「社会教育の自由」、「国民の自己教育運動」を鍵概念として、国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、「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」という研究視角からは、今日、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な点が指摘されている。

本研究では、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見られず、むしろ、公共部門の縮小策の下で社会教育行政は、民営化の格好の対象となっていた実態が描かれている。加えて、自治体首長の権限を強化する地方分権化推進施策、自治体財政の悪化と行政改革の推進施策により、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」の名の下で首長部局のコミュニティ振興行政、文化振興行政に吸収されていった過程が確認されている。

国による社会教育分野への国庫補助事業も、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において施策化されていたが、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・補完的観点からの経費措置となっている。奨励・援助的性格を有していた国庫補助制度において、社会教育分野での停止措置は、国家による生涯学習・社会教育施策を通じた国民統制が実質的には機能しえない、という判断を示すものと捉えた。そのことが、2018年度の文部科学省機構改革においての社会教育課廃止につながった、という指摘である。

白石裕は、「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」との指摘している。本研究は本論をふまえて、従来、着目されてこなかった社会教育行政の施策形成と実施過程に着目し、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の考察に重点を置き、その実態把握に努めてきた点にその特色があった。

4. 総評

本論文は、戦後社会教育行政の課題について東京都を事例として検討したものである。日本の近代化による公教育制度の発展過程で登場し、戦後民主主義社会の形成に一定の役割を担ってきた社会教育行政が、なぜ縮小し、その存亡が問われるような現状に至ったのか、その理由を東京都の社会教育行政を跡付けることによって明らかにすること、また、社会教育行政の現代的な役割を検討することが本研究の目的であった。

以下に、公開発表会を経た審査委員会での本論の評価について述べたい。

(1) 自治体社会教育行政に関する通史的検討の意義

本研究は、戦後の社会教育行政の推移と問題点を自治体レベルで具体的に描き出したも

のである。著者は東京都の教育行政全般に精通しているため、関連する多くの資料と統計データを適切に活用し、図式化しながら論を構築したことによって、自治体社会教育行政の実際を詳細にかつ実証的に描き出している。

社会教育法制は自治体での社会教育活動を前提としているため、国の政策としての社会教育の変容を自治体段階で具体的に検証した意味は大きい。その結果、東京都の社会教育行政が、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1970年代末までであったこと、それ以降、生涯教育推進政策によって社会教育部門は教育行政の枠を超えた施策展開の調整任務に限定され、さらに、行財政改革下での縮減対象となった要因を追究し、明らかにした意義は高く評価されるものである。

(2) 社会教育行政研究の批判的検討

本論文の第2の意義は、従来の社会教育行政研究を批判的に再検討し、その問題点を明らかにした点にもある。従来の社会教育行政研究では、「社会教育の自由」、「国民の自己教育運動」を鍵概念に、国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していくことが主たる立場であった。そこには政策批判として一定の意味はあっても、結果的に、社会教育行政が果たすべき独自の役割を見出し得なかったとの指摘があった。

東京都の社会教育行政について、公共部門の縮小政策の下で縮減、民営化の対象となったこと、また、地方分権化推進と自治体首長の権限拡大、行政改革の推進施策によって、社会教育部門がコミュニティ振興、文化振興行政に吸収されていった過程を確認した。さらに、奨励・援助的性格を有した国庫補助制度においても、国家による社会教育施策を通じた動きは限定され、結果的に、それが、2018年度の文部科学省機構改革において同省社会教育課の廃止に結びついたと結論付けている。

著者は、従来の社会教育行政を対象とした研究が以上のような動きに対処出来ていなかった点を指摘し、今後の課題として、教育政策形成・実施過程の詳細な実態把握と分析の必要性、さらに社会教育専門職員の施策形成能力に関する要件を解明することの重要性を提起している。これまでも社会教育行政への批判的検討は存在したが、自治体行政の推移をふまえてその限界を具体的に描き出し、課題を指摘した先行研究は見られず、その点を評価したい。

(3) 青年期教育の二重構造論の現代的理解

本論文の第3の意義は、現代における青年教育の課題を指摘した点にある。

社会教育研究では、中等教育と青年教育（青年期教育の二重構造）の問題を捉え、後者への対応を社会教育の課題として検討してきた。東京都の社会教育行政においても勤労青年教育は社会教育行政の主要な課題であったが、高校進学率の上昇によってその構造は解消したかに見えた。しかし、著者は、「高校に適応できている者」と「高校に適応できない者」という新たな「二つの青年期」の顕在化を指摘した。また、後者の解決には、学校教育単独では対応出来ない問題が含まれており、それゆえ学校と外部の諸機関、諸組

織との連携が不可欠であること、そこに社会教育専門職員の存在意義が見いだされることを示している。

以上は、社会教育研究におけるこれまでの「青年期教育の二重構造」論が学校教育と社会教育の行政区分を前提にしたことに由来する限界をも指摘したものである。著者は、社会教育行政を検討する際には学校教育行政・制度研究を射程に入れた研究が不可欠である点を指摘し、実際その着想は、学校と諸機関が連携し、「適応できない高校生」を支援する地域教育の枠組みに反映されつつある。

1990年代に青年学級振興法が廃止され、青年教育の終焉が指摘されたが、本論は改めて青年教育の現代的課題を指摘することによって、消滅しつつある社会教育行政の役割を再提起できる可能性を示唆したものであり、その点も評価したい。

審査委員会では課題も指摘された。東京都における成人教育、女性教育の意義、社会教育事業を評価する際の方法論の厳密化・精緻化である。学校教育とは異なる社会教育における事業評価に関する議論は、学界においても今ようやく緒についたところであり、今後の研究に期待することとなった。

著者が解明した課題は、社会教育行政の役割を明らかにし、社会教育専門職員の職務における専門性の内実を検討する上で、参照されるものであり、本論文は社会教育研究の発展に大きく寄与するものであると評価される。

以上の評価に基づき、審査員一同は、本論文を博士（教育学）学位授与にふさわしいものと判断した。