

社会教育法の制定とその展開

伊藤 俊夫

1 法制定への胎動

占領軍の管理

昭和二〇年八月一五日、わが国は、敗戦をむかえた。

わが国は、敗戦を契機とし、社会の諸制度において、また、国民の意識の面において、文字どおり、一八〇度の転換をみた。とりわけ、人びとの心の内面と深いかかわり合いをもつ教育行政は、制度的にも、その内容面においても、強烈な影響を受けた。このことは、社会教育行政の面においても、例外はなかった。

その中で、新生日本の演出者としての期待と郷土復興のにない手としての自負が社会教育を支え、その発展をうながしてきたといえよう。

これを技術的な側面からみると、戦後の社会教育誕生へのインパクトとして、一つは、占領軍による行政の管理、一つは、祖国再建、郷土復興への意欲、一つは、現実的な対応の三点をあげることができよう。

第一は、占領軍による社会教育行政の管理である。

昭和二〇年九月、連合国軍による占領軍がわが国へ進駐してきた。以来、講和条約が調印されるまでの六年間は、わが国の全ての行政が占領軍の管理下にあった。社会教育行政も、連合国軍最高司令部の民間情報教育局（C I

A）の強い指示と助言のもとにすすめられた。

C I Aの指示と助言の背後にあったのは、アメリカの教育使節団の報告がその一つであろう。

教育使節団の報告は、わが国の教育改革に対する専門的、技術的な立場からの勧告である。この勧告に盛られた社会教育行政に関するものは、次のようなものであった。

一、わが国の民主主義化に当たって、社会教育は、極めて大きな意義をもつこと。二、両親と教師との一体的な活動（P T A活動）を重視すること。三、社会教育活動のために、学校開放を積極的にすすめること。四、公立図書館は、重要な社会教育機関であること。五、各種の団体活動において、座談会、討論会を重視すること。

討議や話し合い学習という方法論の推奨を含め、この勧告は、その後の社会教育行政や社会教育の諸活動に強い方向づけを与えた。

なお、第一次教育使節団の報告書は、昭和二十一年三月三十一日、連合国軍最高司令官あてに提出された。

祖国再建のいきこみ

第二は、新しい日本を築くいきこみと努力である。

昭和一七年十一月一日、文部省の社会教育局は廃止されたが、戦後、昭和

二〇年一月一三日、これが復活した。期待をもって出発した社会教育局は、社会教育課、文化課、調査課、宗務課で構成された。その後、同年一月一〇日に公民教育課（翌二年三月一五日廃止）、同年一月二三日に芸術課がこれに加わった。

このような機構の整備と前後して、教育改革への指針があいついで示された。その一つが、昭和二〇年九月一五日に発表された「新日本建設ノ教育方針」である。この指針では、国民道義の昂揚と国民教養の向上は、新日本建設の根柢をなすものであり、これを支えるのは、社会教育であると強調している。

また、同年一月六日、「社会教育ノ振興ニ関スル件」が訓令された。この訓令でも、新日本を築いていくためには、社会教育が極めて重要な役割をになうことを強調し、その振興のために、文部省内に社会教育局を設けたことを明らかにしている。これに続いて、学校の教職員が学校教育のみならず、すすんで社会教育の推進者として活躍することを期待し、併せて学校開放の促進を求めている。

これら、一連の指針の開陳とともに、その具体的な施策を示した事例が、昭和二十一年七月五日付文部次官通牒「公民館ノ設置運営ニ関スル件」である。

公民館構想は、戦後日本の社会教育がもっていたいきごみを示すものであった。

この公民館構想は、地域青年団指導の背景であった日本青年館理論によって裏付けられたと考えられる。その理論とは、ムラづくり（地域連帯）、モノづくり（産業振興）、ヒトづくり（教養の向上）の統合的発展ともいえるものである。このことは、公民館設置要綱が示す公民館の編成が、教養部、図書部、産業部、集会所であることから、その片鱗を知ることができよう。更には、この次官通牒に、本件は内務省、大蔵省、商工省、農林省、厚生省の諒解済であることが附記されている。これらから、人びとの生活を総

年一〇月、東京専門学校（早稲田大学の前身）が校外生のために実施した「政学講義録」をもって嚆矢とする、といわれている。その後、この種の講義録形式のものが増加し、昭和一〇年頃には、一〇〇種類以上を数えた。しかし、戦争による用紙の不足から、その多くは、廃止、中止に追いこまれた。戦後、用紙確保についての関係者からの強い陳情が繰りかえされ、文部省もこれを取りあげることとなった。

当時、新しい社会教育振興の調査、研究に当たっていた社会教育局調査課は、アメリカでの成功をみていた通信教育に裏付けられた占領軍の指示もあり、講義録形式から添作指導等を加味した通信教育への脱皮を意図した。そこで、昭和二十一年九月、社会教育局の局議でこの提案が受け入れられ、三日後に小委員会が発足、九月に「通信教育要綱案」がまとめられ、一〇月には外部の学識経験者を加えた通信教育懇談会を開き、十一月に文部省訓令による通信教育調査委員会を設置して、通信教育制度創設に関する答申を文部大臣あてに行った。これを受けて、昭和二十二年九月、文部省令によって「通信教育規程」を定め、通信教育に対する文部省認定制度が誕生した。

このように、用紙の欠乏を契機とした通信教育への対応策が文部省認定制度を生み、社会教育法の主要事項として位置づけられた。

なお、物資の不足は、社会教育の各分野に及んでいたが、それについては、社会教育法第四条、第一条に直裁的な対応策として盛りこまれた。つまり、統制物資（石油、炭、繊維製品、用紙、地下足袋等）の配給について、文部省の権能の範囲内でこれを社会教育のためにもあつせんしようという趣旨のものである。

2 法の制定

立法に着手

昭和二十二年に設けられた教育刷新委員会は、内閣総理大臣の諮問機関として、戦後の教育改革の基本方針や施策を審議するものであった。

この教育刷新委員会は、昭和二十三年四月九日、社会教育の振興方策につい

てとして把え、公民館がこれに総合的に対処することとした理念的、実務的な配慮があつたことが伺える。

この発想基盤とともに、次のような美文調の自負が公民館を生み、支えて、やがては、社会教育法の中心的条項として登場することになった。

「重苦しく立ちこめる雨雲の幕の一角を豁然と開けて、さしのぞく藍濃の空から霧雨けふる山裾にかけ、七彩の虹さわやかに浮き出てる壮嚴の美を待ち望む心切である。終戦すでに二年有半、不快な霧雨はにわかには霽れ上がるけわいも見えないが、切れ雲の奥にはすでに平和の虹が文化の光をはらんで人の立ち仰ぐを待っているにちがいない。新しい郷土文化運動―公民館運動は、この低迷する危機的な世相の暗雲を押し破って、その奥にゆたかに懐胎しつつある平和と文化の虹を求めめるための運動であり、若人たちのひたむきな情熱と献身的な実践の中に、この運動の驚異的な推進がなされている。すでに全国に幾千かの郷土文化施設―公民館が新たに誕生し、若々しく成長しつつある。

公民館こそ平和日本の理想を象徴し、文化日本の美しい夢を表現する日本近代化、民主化の構柱である。それは常にその年齢と共に若く、いつも希望と進歩を求めて、とどまることなく伸び育ってゆく不断の発展性を秘めている。それはいつ完成するといふものでもなく、常に発育の過程にあつて着実に成長を上げつつある。

―寺中作雄、鈴木健次郎著「公民館はどう運営されているか」

昭和二十三年三月「鈴木健次郎全集」より

現実への対応

第三は、敗戦によってもたらされた混乱や困窮への現実的な対応である。

敗戦直後のわが国は、貧困と混乱のルツボにあつた。このため、社会教育行政にあつても、これら現実問題への対応が求められた。その典型的なものが、物資の欠乏への対応であつた。

例えば、社会通信教育がそれである。わが国の社会通信教育は、明治一九

ての建議を行った。この建議では、社会教育費を学校教育費に比肩して増額する必要を訴えるとともに、社会教育関係法律の早期制定を求めている。また、この中では、公民館の設置、学校開放の促進、社会教育関係団体のあり方などをとりあげており、これらが社会教育法の立案作業に大きな影響を与えた。

教育刷新委員会第六四回総会決定のこの建議を受けて、文部省は、社会教育法の立案研究に着手した。

当時のわが国は、占領による混乱の中にもかかわらず、新制度創設のための各般にわたる立法作業が続いていた。特に、教育関係は、戦前の勅令主義から法律主義への切り換えに伴って、立法ラッシュの観を呈していた。

教育基本法（昭和二十二年三月三十一日、法律第二五号）は、これらの立法作業に対し、教育の基本的理念と方向を示すものであつた。

なお、数多くの立法が試みられていたときだけに、個々の法律の時間的前後の関係によって、法律の性格、内容、公布時期などに強い影響を受けたケースがあつた。教育委員会法などと社会教育法、文化財保護法と博物館法、国立国会図書館法と図書館法の例がそれである。

新しい社会教育の概念規定については、各種の通牒や報告などがあつたが、法律でこれを示したものがなかった。

教育基本法は、社会教育を定義した。ここでは、社会を場として行われる教育を社会教育とした。従来の社会教育は、「国が指揮し、統制して、国家の力で推進せらるべき性質」の教化、国民訓練、啓発・啓蒙としてのものであつた。新しい社会教育は、これらの考え方を払拭し、国民の自主的、自発的な学習を基本とするものとされた。

しかし、教育基本法の規定だけでは、行政の具体的事務の範囲を明示することができない。事実、昭和二十二年三月三十一日に公布された学校教育法では、アメリカの教育使節団の示唆もあつて、社会教育のための学校開放を規定しているが、社会教育についての具体的な定義はない。昭和二十三年七月一日に公布をみた教育委員会法でも、教育委員会の事務として社会教育を掲

げているが、その具体的な定義はない。
教育委員会法は、学校教育の整備を中心としている法律として、当時の社会教育関係者には、あまり評判がよくなかった。評判はともかくとして、教育委員会の事務である社会教育の具体的明示の必要などから、社会教育法の立法が急がれた。

法の制定

社会教育法は、昭和二四年四月二三日、法案の閣議決定がなされ、国会の審議を経て、昭和二四年六月一〇日、法律第二〇七号として公布された。

この法律は、六章、五七条から成る。その内容は、国および地方公共団体の任務、地方公共団体の事務、公民館、学校施設の利用、通信教育、社会教育委員である。これらは、社会教育法制定へのインパクトの具現でもあった。

図書館、博物館については、職員の養成問題、任免資格、設置基準、義務設置の是非、財政援助等の根本問題の検討を更に要するとして、当初構想していた社会教育法には盛り込まれなかった。両者については、後日、単行法律とすることとし、社会教育法では、図書館、博物館は社会教育機関であることの注意の規定にとどめたわけである。なお、これら施設の関係者は、社会教育法を総合法とし、図書館、博物館の規定を盛り込むことに、必ずしも積極的ではなかった、といわれる。

図書館法は、昭和二五年四月三〇日、法律第一一八号として公布された。

わが国の図書館は、明治以来の国家近代化の一翼をにない、着々、その整備をみてきた。特に、日清戦争の終結条件は、国民に不満をもたらし、臥薪嘗胆の境地にあったわが国民を支援し、国力の基盤としての国民教育の充実を期すため、文部省は、図書館視察団を渡欧させた。その結果が北欧スタイル建築の特色をもつ上野の国立図書館の誕生であった。

昭和二三年二月九日、国立国会図書館法によって、わが国でも国立国会図書館が発足することになり、上野の国立図書館は、これに移行した。翌々年に制定をみた図書館法は、このため、国立の中央図書館の規定をもたない、

全国で四〇講座を予定し、一講座一五〇人の定員で、総数一万二〇〇人が受講することとした。受講料は、一人一〇〇円で、その収入として一二〇万を見込んだ。

公民館については、優良公民館を一〇館表彰することとし、表彰各館に幻燈器一台ずつを贈る経費を計上している。加えて、「一般国民の教養、識見の向上を図ると共に、公民館の設置、運営の充実に資するため」、全国三八六二館(当時)の二分の一の公民館に成人教育講座を委託開設する経費として、一九三二万円を計上した。

公民館の建設費補助については、社会教育法の制定にもなっており、昭和二六年度から始められた。同年度の国庫補助は、一館当たり補助金額二四万円、一五館分、総額三六〇万円(昭和五四年度は、一一六億一〇〇〇万円)が補助された。なお、図書館は、同年度に一四館、博物館は、翌二七年度二館を皮切りに、その後、それぞれの国庫補助が行われている。

その後の動き

昭和二八年八月一八日、青年学級振興法が公布され、社会教育法も必要な改正が行われた。

参考までに記すと、昭和二八年の高校進学率は、四八・三%(昭和五三年は、九四%)であった。なお、わが国の青少年教育は、戦前からの流れとして、勤労青年教育を重視し、義務教育の補完教育からその継続教育へと移行したが、昭和四〇年代前半から、在学青少年の増加等に伴い、学社(学校教育と社会教育)連携へと変容してきた。

他方、昭和三四年四月三〇日、社会教育法の一部改正が行われた。主要改正事項は、社会教育主事の必置制、社会教育関係団体に対する補助金の支出禁止の規定の削除、公民館の基準の設定、社会教育委員の職務の追加(青少年に対する助言・指導)、社会教育施設に関する国庫補助規定の改正などである。

この改正により、昭和三四年一二月二八日、「公民館の設置及び運営に関する基準」が告示された。

いわゆる公共図書館に関する法律となった。

一方、博物館法は、昭和二六年一月一日、法律第二八五号として公布された。戦争による疲弊は、私立博物館も直撃し、法制定その他によって、保護、振興策を求めていた。これを受けて、博物館法の立案作業がすすめられていたが、立法に先立ち、昭和二五年五月三〇日、法律第二一四号として文化財保護法が成立した。このことから、博物館法では、国立の博物館に関する規定が除かれ、私立および公立博物館を対象とした登録制度の体系をもつ法律となった。

3 法制定以後

充実への努力

文部省社会教育局は、復活後、企画課、文化財保存課などを加え、機構充実の方向をたどってきた。昭和二五年には、文化財保護法の制定に伴って文化財保護委員会が独立、また、社会体育を受けもつ運動厚生課が社会教育局へ加わった。このような経緯を経て、社会教育局は、スポーツ、文化・芸術を包含した事務を管掌していた。また、昭和二七年には、社会教育施設課、視聴覚教育課が設けられた。

機構の整備・充実とともに、社会教育法でも、必要な改正が行われた。

その一つが、昭和二六年三月一日、法律第一七号で挿入された社会教育主事の条項である。この改正によって、社会教育主事が法制上位置づけられ、その職務、資格、養成方法等が明文化された。この改正により、同年、第一回の社会教育主事講習が実施され、北海道大学、東京教育大学、新潟大学の三大学で九九名が受講した。

一方、施策面においても、種々の努力が重ねられていた。

社会教育法制定時の昭和二四年度には、文部省社会教育局予算に、専門講座、夏期学校などの開設委嘱費が計上されている。ちなみに、専門講座は、また、この改正によって、社会教育法で青年の家が規定された。青年の家は、昭和三一年度から、青少年の野外活動施設として国庫補助が始められ、昭和三三年度から公立青年の家に対する補助に切り換えた。この際は、青年学級等の勤労青年の職業教育の集約的共同利用機関として構想された。その後、富士山麓の米軍アミューズメント・センターが返還されたのを契機とし、皇太子殿下御成婚記念として、昭和三四年に国立中央青年の家が発足した。この国立中央青年の家がもつ団体宿泊訓練の機能が、公立青年の家にも波及されるようになった。

文部省の組織も幾多の変遷をみた。昭和三三年五月一日、体育局が復活し、昭和四一年四月、文化局が創設された。これにより、社会教育局の中にあった社会体育、芸術・文化の事務が分離した。その間、昭和三六年五月に婦人教育課が、昭和三七年には社会教育施設主任官室を廃止し、青少年教育課が新しく設けられた。また、昭和四〇年には、諸外国でもあまり例をみない国立社会教育研修所の創設をみた。

昭和三〇代以後のわが国は、高度経済成長の途次にあった。社会教育も、都市化現象等の影響を受けたが、その例としては、自然に対する体験の不足などを一つのきっかけとして始められた公立少年自然の家補助などがある。また、社会教育の整理と発展を試みた社会教育審議会の答申「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」(昭和四六年四月三〇日)は、社会教育行政に指針を与えた。

この答申以後、社会教育指導員、派遣社会教育主事に対する国庫補助の開始、高齢者教育の充実、国立少年自然の家や国立婦人教育会館の創設、公立の総合社会教育施設・婦人会館・視聴覚センター等の国庫補助の開始など、多彩な施策がすすめられている。

なお、最近の生涯教育構想の提唱に伴い、各種の学習活動、施設活動などの施策が進行しているが、一方、今日的な課題である学習情報の提供、個人学習の援助、ボランティア活動の推奨等の新しい施策が注目されている。