

## はじめに

「……戦後民主的な国家として蘇生したわが国は、新しい憲法を制定したのに引きつづいて、教育の基礎を確立するために教育基本法をはじめとする一連の教育関係法律を制定することによって、民主的で文化的な、そして世界の平和と人類の福祉に貢献するための具体的な目標と道すじを明らかにしたのである。社会教育法もその主要な一翼を担うものとして呱呱の声をあげたのであって、爾来今まで幾多の荒天波浪にもまれながらも、よく航路を導く灯としての役割りを果たして来たということができる。……今日では、教育権思想の昂まりや地方自治思想の定着などに支えられて、法文の解釈が単に国家だけにあるものではなく、憲法・教育基本法の筋道に照らし、あるいは教育科学の研究成果にもとずき、地方自治体はもちろん国民の側からもすすんで創造的に解釈し、実践を深めていくという、第三の段階を迎えるまで発展して来ているといえよう。……一般に人は進路に迷い躓いたとき、あるいは前方に光を発する灯に導かれ、あるいは出発の原点・起点に立ち戻ってその道を求める。このことは社会教育の場にあっても同断であって、立法の原点に立ち戻ることによってあらたな一歩を進める必要は、これまでもあったし、またこれからも到来するであろう。……」（横山宏・小林文人編

著『社会教育法成立過程資料集成』昭和出版、一九八一年、「はじめに」より。傍点筆者）。

社会教育法（一九四九年）制定後のほぼ三〇年後に横山宏はこのように述べて、「荒天波浪」のなかにおいても航路を導く灯としての役割を果たしてきた社会教育法の立法の原点に立ち戻る必要性を述べていた。制定後から七〇年を迎え、なおも続く「荒天波浪」のもと、今年（二〇一九年）の五月三十一日には第九次地方分権一括法が成立し（六月七日公布、同日一部施行）、公民館・図書館・博物館など公立社会教育施設を首長部局に移管することが可能となった。それも「義務付け／枠付けの見直し等」（二〇一八年二月二五日閣議決定）の名のもとである。同閣議決定は「一括法」という法形式で国会に上程することを決め、たとえば衆議院では文部科学委員会の所管事項である「文部科学省の所管に属する事項」「教育委員会の所管に属する事項」（衆議院規則、傍点筆者）を無視して地方創生特別委員会で一括審議を行った。これは文字通り立法院としての国会の自己否定である。

文部科学省は、第九次地方分権一括法の施行に伴い、文部科学省総合教育政策局長通知「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律による社会教育関係法律等の改正について」（二〇一九年六月七日）を发出している。そこでは「今回の改正は、教育委員会が所管する公立の図書館、博物館、公民館その他の社会教育に関する教育機関（以下「公立社会教育機関」という）について、まちづくり、観光など他の行政分野との一体的な取組の推進等のために地方公共団体がより効果的と判断する場合には、社会教育の適切な実施の確保に関する一定の担保措置を講じた上で、条例により、地方公共団体の長が所管することを可能とするものです」とされ

ているが、そもそも「まちづくり、観光など他の行政分野との一体的な取組の推進等のために」という目的が、憲法・教育基本法・社会教育法・図書館法・博物館法・地方教育行政法に照らして法論理的に成立するのか、という点を指摘しなければならない。

二〇一九年四月一七日の衆議院文部科学委員会において柴山昌彦国務大臣は「今御紹介をいただきました昭和二十三年の旧教育委員会法の提案理由説明においては、地方教育行政改革の根本方針として、一、教育行政の地方分権、二、住民の意思の公正な反映、三、教育委員会の首長からの独立性が挙げられており、このことは現行の地教行法のもとにおいても基本的には変わらないと考えております」（傍点筆者）と答弁している。そうであるならば「教育委員会の首長からの独立性」と今回の法改正は明らかに矛盾する。さらに同日の委員会では「首長と教育委員会の意見が対立した場合に教育委員会が首長の意向を変更させたり、抑制させたりできるのか」という畑野君枝委員の質問に対して「教育委員会が首長に提出する意見に法的な拘束力はない」と柴山大臣は答弁している。首長所管を可能にする「一定の担保措置」について、中教審答申（二〇一八年二月二一日）が挙げていた地方公共団体の長や教育委員会に意見を述べる「会議の設置」は法制化されず、さらに「法的拘束力はない」となれば、首長が議会の同意を得て教育長を任命している現行システムのもとでは「一定の担保措置」の実効性は極めて低いと言わねばならない。

さらに衝撃的な発言が二〇一九年五月三〇日参議院内閣委員会・田村智子議員による質問から明らかになった。三重県名張市の複数の担当者が「私の方から要望を出したのではない。国が名張市の先

行事例を知っていて成功事例としてのヒアリングが欲しかったのではないか」「国からの要請を受けて提案した。借りをつくった。何かの時に返してもらうこともあるだろう」と発言したというのである。

法改正を準備した二〇一八年二月二五日の閣議決定「平成三〇年の地方からの提案等に関する対応方針」における公立社会教育施設の所管にかかる規制緩和の要望は、三重県名張市から提出されたものである。ちなみに二〇一四年に始められた「提案募集方式」における社会教育施設分野での提案は、二〇一四年に群馬県（博物館・図書館）・九州地区知事会（図書館・博物館）、二〇一七年に北海道（博物館）からであったが、公民館の所管に関する規制緩和については出されていない。名張市が提案する前の二〇一八年二月に公立社会教育施設の所管に係るWG（ワーキング・グループ）を設置した中教審生涯学習分科会や、三月に公立社会教育施設の所管を含む社会教育振興策を中教審に諮問した文部科学省や「地方分権改革」をすすめる内閣府にとって公民館も含む公立社会教育施設全体の規制緩和を求める地方からの提案が欲しかったことは想像に難くない。上述の名張市担当者の発言の背景には国と市長の意向を考慮した自治体職員の意識が反映しているようにも思われる。名張市自体は提案する二年前の二〇一六年にすでに公民館を市民センターに再編して首長部局に移管していることや、一七四一自治体（二〇一八年二月三一日現在）のうち、たった一つの自治体の提案によって戦後積み上げられてきた社会教育法体制が大きく改変されたことに大きな疑問を感じざるを得ない。なお、筆者の問い合わせに対して名張市の担当者は、提案について名張市議会に「議案の提出や議会への報告」は行っていないと回答している。「提案募集方式」の制度設計は、「首長の了解」（平成三〇

年 地方分権改革に関する提案募集要項」（内閣府地方分権改革推進室）が要件なのであって、そもそも地方自治体の二元代表制の否定のうえに成り立っているといっても過言ではないのである。

今回の法改正の最大の問題点は、首長部局への移管を可能にするために「特定」という法概念を社会教育法制に導入した点であるが（本書第4章を参照）、今回の法改正にあたっては衆議院地方創生特別委員会（二〇一九年四月二五日）、参議院内閣委員会（二〇一九年五月三〇日）において附帯決議が採択されている。特に参議院の付帯決議では、五の項目に「特に、図書館、博物館等の公立社会教育施設が国民の知る権利、思想・表現の自由に資する施設であることに鑑み、格段の配慮をすること」が付け加えられた。換言すれば、「特定社会教育施設」が国民の知る権利、思想・表現の自由を阻害する危険性があるということを示したものにほかならない。

では、なぜこのような法改正を政府は行うのであろうか。現代の地域・自治体が直面している課題はあまりにも多いが、そのひとつの回答は、現在、国がすすめている「人口減少社会」に対応する国家的戦略とも言えるべき「自治体戦略二〇四〇構想」にあると筆者は考えている。総務省内に設置された「自治体戦略二〇四〇構想研究会」は、二〇一八年四月二六日に第一次報告、七月三日に第二次報告を提出した。そこでは、団塊ジュニア世代が定年を迎え、高齢者人口（六五歳以上）がピークを迎える二〇四〇年頃にターゲットをあてて、バックキャスティング方式で課題を整理するという方法をとっている。いわく「人口増加モデルの総決算を行い、人口減少時代にあった新しい社会経済モデルを検討する必要がある」（二〇四〇年頃に迫り来る我が国の内政上の危機）「乗り越えるために必要と



なる新たな施策（アプリケーション）の開発をその施策の機能を最大限発揮できるようにするための自治体行政（OS）の書き換えを構想する」「スマート自治体」「個別市町村のフルセット主義からの脱却」「圏域マネジメントと都道府県・市町村の二層制の柔軟化」「公共私のベストミックスで社会課題を解決」「AI、ICTの活用等で自治体職員を半分に」などという言葉が躍っている。第二次報告の二日後の七月五日には、安倍晋三首相は、第三次地方制度調査会に「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について、調査審議を求める」と諮問している。その第三二次地制調の第一九回専門小委員会では「二〇四〇年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策についての中間報告（素案）」（二〇一九年六月二四日）が明らかにされている。そこでは、自治体からの反発を予想してか「圏域」構想については触れていないが、同会議に提出された「地方六団体からの意見聴取の概要」（第一七回専門小委員会）では、全国町村会の荒木泰臣会長（熊本県嘉島町長）は、「圏域マネジメントと圏域行政のスタンダード化、二層制の柔軟化等は、中心市の周縁部町村、小規模町村等の団体・住民自治に基づく自己決定権が制限されるおそれがある。連携中枢都市圏構想や平成の大合併と通底する課題であり、国から一方的に法律に基づく制度づくりが行われることは、決して容認できない」「行政のフルセット主義からの脱却」、『圏域単位の行政をスタンダード化』、『個々の制度に圏域をビルトイン』、『圏域単位での行政を進めることを真正面から認める法律上の枠組み』等は、中心市の周縁部町村の衰退、消滅を招く危険性があり、絶対に容認で

きない。一部事務組合、広域連合、事務委託や定住自立圏、連携中枢都市圏、連携協約等の現行の広域行政や共同化・連携の仕組みの検証が必要」と指摘している。今回の「二〇四〇」構想も国が基本的なデザインを上から描き、例えば「行政のフルセット主義からの脱却」などは教育委員会制度の選択的設置や廃止などに連動しかねない考えかたであるといえよう。その意味で公立社会教育施設の所管問題も「自治体戦略二〇四〇構想」の文脈に位置づいているといえるのである。

憲法・教育基本法に則って社会教育法が制定され、公民館が同法に定められてから七〇年。基本的人権としての教育権・学習権を地域で保障する公民館のあり方を、社会教育法の原点にかえってもう一度再創造していく時期を迎えているのではないか。収録された巻末資料編に憲法（抄）・教育基本法（一九四七年）・立法時社会教育法（一九四九年、全文）を入れたのは、戦後公民館が社会教育法上にどのように位置づけられていたのかを検証するためにあらためて掲載したものである。

さて、本書は、I部 文部科学省組織再編と第九次地方分権一括法、II部 公民館をめぐる歴史・政策動向と自治体社会教育行政、III部 人権としての学習権思想の歩みと社会教育法制をめぐる課題の三部・一章から構成されている。筆者が公民館・社会教育をめぐるときどきの課題に向き合って書いてきた論稿に加筆・訂正等を加え、新たに再構成したものである。本書は三年前に刊行した『公民館はだれのもの―住民の学びを通して自治を築く公共空間―』（二〇一六年、自治体研究社）の続編であり、拙編著『公民館で学ぶ シリーズI〜V』（国土社）も合わせてお読みいただければ幸いである。