

# 地域生活と社会教育（その1）

神 田 嘉 延

(1991年10月9日 受理)

Community Life and Adult Education

Yoshinobu KANDA

## 目 次

- 第一章 地域生活と社会教育の問題所在
  - (1) 現代地域生活の構造と社会教育論
  - (2) 地域生活の構造からみた小川利夫氏の世界教育論の問題点
  - (3) 小林文人氏の沖縄民衆史研究の字公民館論の問題点
- 第二章 市町村自治体の地域づくりと公的社会教育
  - (1) 一般行政と社会教育の関係論
  - (2) 地域開発問題と社会教育計画

## 第一章 地域生活と社会教育の問題所在

### (1) 現代地域生活の構造と社会教育論

本稿では、社会教育論を現代住民の地域生活の諸側面から構築していくことを目的とする。地域生活論を基礎に、公的な社会教育論を住民の学習の権利として問題を出発させている。社会教育行政の市町村主義は、地域住民の福祉増進の一環としての意味をもっている。国民の権利としての社会教育は、あらゆる機会、あらゆる場所を利用してのその保障が求められていることはいうまでもないが、現実の国民の生活構造の多様性は、すべての人々に平等の社会教育を受ける権利を保障するということが単純ではない。社会教育行政の市町村主義ということは、職住分離が極端になっている現代の多くの労働者にとって、教育を受ける権利の保障問題を難しくしている。また、多くの現代の新しい貧困化状況、疎外状況のなかで、すべての国民に平等に公的な社会教育を保障していくことは、簡単なことではない。

ところで、早くから発達した資本主義国での公教育としての義務教育の発展は、社会政策的な見

童労働問題と教育との関係によって、発展してきたものであり、資本主義発展の大工業制以降の社会的矛盾として世界史に展開してきたものである。また、遅れて資本主義の形成・発展をしてきた日本の「公教育」は、絶対主義的国家の教育権として富国強兵のための教育が展開されてきたことはいうまでもない。そこには、資本主義の発展による社会政策的な問題をも含んでいたことは否定できないが、しかし、そこでは、基本的に絶対主義的国家の論理が貫徹しての教育であり、「公的社会教育」が国民の自己教育として働いていたのではない。

国民の自己教育の運動は、絶対主義的天皇制の矛盾と特殊日本的資本主義の発展の矛盾のなかで、展開していたことは否定できない。公的社会教育においても資本主義の発展の矛盾による国民の自己教育の権利運動との関係で、その問題をとらえていく必要があった。

日本においては、国民の権利としての教育の発展が歴史的に未熟であったのである。社会教育においても同様に国民への教化政策として展開してきた側面が強く、それは、戦前の資本主義の発展によっては克服されなかった。現代の社会教育を考えていくうえでも戦前との国家の教育権との断絶による民主主義の形成、国民主権・住民自治の課題が重要な視点である。

以上のこととともに、新たに、現代資本主義によって作りだされる官僚制、貧困化・疎外状況と絡んでいる国民の生活・文化課題の問題状況の克服として、現代の国民の権利としての社会教育の課題がある。

ところで、理論的に地域生活の概念の内容は、多様性をもっており、概念的にも必ずし統一していない。地域生活という場合に、それぞれの地域研究の論者が異なった意味内容をもっている。従って、本稿での地域生活という概念を提起する問題意識を明かにしておかねばならない。

本稿の地域生活とは、80年代後半の4全総以降の現代日本の国家独占資本主義のもとでの労働者、農民、勤労市民等の国民の生活問題を基礎にして、その問題の解決の道筋としての人間的な生活の豊かさをつくりあげるための地域生活を基本にしている。

それらを考えていく問題設定の地域生活の領域には、地域生活環境問題、地方自治体、学校区、町内会、区会・部落会等の社会制度としての地域、地域生活圏、生活の自立と自治による地域的感情の形成、自然環境としての地域、地域経済、地域開発としての地域、地域文化としての地域等がある。これらの地域の多様なとらえかたのなかで、地域生活環境整備があり、共同生活手段の社会資本の整備がある。

地域生活環境問題とは、ゴミ問題、共同上水道、共同下水・排水、自然・文化環境、学校・保育所の子育て教育機能、地域保健所・病院、地域福祉施設、公民館・図書館等の社会教育・文化教養施設等共同的な側面をもっている社会資本の基盤を意味している。これらの条件整備がなければ人間的な健康で文化的な生活権をもちえない。このことから地域生活の概念のとらえかたで、それらを物質的な基盤に考えている。

地域生活環境整備の問題は、具体的な地域生活に即して、機能的に問題にしていかなばならない。それは、社会の生活様式の変化によっても大きく基準内容が異なっていく。つまり、地域生活環境

の機能の問題は、歴史的な性格をもって現れていることをまず指摘しておかねばならない。

それは、資本主義の発展によって作られてきたことと、地域共同体的な諸形態と資本主義の矛盾の発現による社会的な様々な運動との関係によって発現する。生産力発展による生活様式の変化等の現実的な地域生活の歴史性は、多様性をもっているのである。この多様性も基本的には、都市と農村の矛盾として、また、地域性を本質的にもたない機械制大工業以降の資本の運動による地域生活環境機能破壊と地域住民のその抵抗・生活環境創造の矛盾として現れているのである。

ところで、地域の生活権は、地域のなかで具体的に保障され、人間の共同生活の機能的側面によって地域生活が存在し、または、地域生活が形成されていくのである。資本主義以前においては、人間の共同的な生活機能は、村落共同体や都市共同体のなかで包括されていたが、資本主義の発展は、資本主義に先行する共同的な人間生活機能を解体して、人間の孤立化・疎外化をつくりあげていく過程でもあった。

歴史的な概念としての地域共同体は、多様な歴史的な性格をもって、資本主義の地域解体・再編成に対応していくのである。歴史的な性格の違いは、その地域の文化性、社会慣行性の違いとして現れる。

家、年齢階梯、男女、個人という関係は、共同体という関係のなかで発展し、矛盾をもって歴史的に展開していくが、しかし、基本的には、それらの関係は、共同体に統一されているか、または、埋没させられていたのである。この統一の仕方は、地域共同体の歴史的な段階の性格によって、異なっているのである。

例えば、末子相続の慣行や年齢階梯制の慣行が地域の支配関係に大きな影響力をもっている地域、長男相続や本家・分家関係の家の支配関係の地域、地主的支配関係が強くあった地域、自営農民の多い地域とでは、大きく地域共同体の歴史的な性格が異なる。

また、地域共同体が共同の所有地をもち、その共有地が地域住民にとっての生活に大きな影響力をもっているところと、共有地や水利組合等が地域生活に大きな影響がない地域共同体の場合と異なるのである。農村の地域共同体の歴史的な性格は、その地域の社会慣行、所有関係、農民の運動の歴史的な性格等によって異なっているのである。

現代は、農村において、地域共同体は大きく解体してきている。農村の地域共同体は、部落の道路・集会施設の清掃、用水の管理、共有地の草刈等の共同の無償労働を強要しているが、多くの集落の住民の労働者化、賃労働兼業化によって、この共同労働にも矛盾が生まれてきているのである。共同労働に参加しないものにたいする罰金規定を課す地域もめずらしくない。

この罰則規定は様々な集落行事や地域行事に適用されて、部落住民の行事の動員への強制力をもっている場合が少なくない。農村地域のスポーツ活動や社会教育の動員活動にも、利用されていることをみるのである。

行政の行う地域網羅的行事の社会教育活動の動員主義は、地域的な強制力をもってあらわれるのである。農村地域に地域共同体的強制は、「自治公民館」・区会・部落会の組織を役場の行政の末

端組織化の利用によって、生き続けている。税金・年金・国民保健等の徴収、検診・予防接種、犬の登録の保健行政、義務教育の入学事項等「自治公民館」によって、地域住民は大きく規制されているのである。

集落住民の遠方への通勤、不規則な労働時間をもつ場合は、「自治公民館活動」、町村の社会教育行事に参加できない場合が生まれ、意識のうえでも「自治公民館活動」から遠ざかり、「自治公民館」のあることが、自己の日常生活に大きなわずらわしさになっていくのである。

このことは、農村の集落に居住しながら「自治公民館」の構成員を否定する状況が生まれてくる。自ら役場に対して、多くの権利が制約されるが、個人として、行政対応を要請する現象が生まれている。農村住民の労働者化、兼業化と市町村の役場行政「自治公民館」組織の末端化・動員化の強化は、解体しつつある農村の地域共同体を一層いびつなものにしている。

市町村役場が「自治公民館」に依拠しての行政指導を可能にしているのは、様々な補助金制度との結びつきと農村住民の労働者化、兼業化のなかでの公共事業型の建設業支配によるものである。また、農村地域での安定的な職場が市町村役場になっていることも建設業と結びついて役場支配の構造を強いものにしている。従前の農業を基礎にしての小生産者であるがゆえに地域共同体的強制をともなって用水、共有林、土地所有等の地域的管理をしていたものの地域構造とは大きくことなっている。

公共事業型の建設業の支配による農村地域が多くの地域でみられている。農村の土地所有の価値は、機能的に農生産的価値から財産的価値に変わってきているが、その役割の重要性は失っていない。「自治公民館」の共同体的強制を残存させる物的基盤は、土地所有の問題が根底にある。現代の農村の多くは、共有地、漁業権、水利の関係は、日常の生活関係では現れてこないが、地域的な所有関係においては、その関係が現代においてもでてくるのである。地域開発問題において、この関係が典型的に現れる。

地域開発問題は、国家独占資本の大規模な地域開発政策と密接に結びついて展開しており、90年代の現代では、4全総、リゾート政策等の国の地域開発政策と結びついて行われている。ここでは、ゴルフ場、スキー場、サーキット等の開発やホテル・高層リゾートマンションということで、都市のレジャー観光資本による大規模開発が行われているのである。つまり、農村の地域開発は、国の大規模開発の施策に大きく影響されている。

地域独自の文化をもった国家独占資本の論理から自立した開発は、現代農村地域の大きな課題になっている。これは、自然環境、健康と農村文化を大切にしたい地域づくりであり、大資本による農村の外部からの開発に対して、農村の内部からの農業や地場産業による地域住民参加による開発方式である。農村の外部資本による開発であっても住民の主体性が最も問われているのである。それには、住民参加方式、住民による地域づくりの意欲が求められている。

現代の国家独占資本の論理の開発は、地域文化と地域の自然破壊として、地域性をもたない資本の無政府性の運動によって行われているのが一般的であり、住民の主体性、住民自治を基礎にした

開発が求められている。ここには、鋭く現代農村における文化と自然をもった地域生活のあり方が問われている。

農村であるがゆえに、都市で規制されている様々な開発が容認されていることが多い。農村の集落の隣接地に突然として高層リゾートマンションが建つことなど、農村では、住宅地に規制されている第1種居住地としての低層住宅の論理がとっていないなかでの大規模な開発である。農山村地域における土地利用の無指定地区の多いことは、農村の生活環境の悪化と自然破壊につながっていく。また、農業振興地域においても土地利用目的の変更が農業衰退のなかで容易に行われているのも大きな問題点である。

ところで、農村の文化や農村住民の意識形成は、現代国家独占資本の地域開発政策や農業衰退のなかで自然とともに豊に生きる人間的営みの歪みが生まれているが、しかし、農村の住民の意識と文化は、大きな歴史的な面からみなければならない。

農村地域の社会教育実践においても農村文化の歴史性を重視することが求められている。農村の地域生活との関係の社会教育の実践においては、地域の歴史的な性格に住民の意識・文化は、大きく影響されている。現代の農村においても、資本主義に先行する地域共同体の残存が地域共同体的所有関係として生きていることを無視できないのである。

ところで、現代の日本都市は、地域の無政府性として進行し、住民の生活環境問題と生活意識・生活感情に様々な矛盾状況を作りだしている。そこには、単に地域生活の環境問題という物質的な地域条件整備の問題ばかりでなく、地域的精神的貧困問題、地域的疎外状況が作りだされているのである。

ところで、明治以降の日本の近代の都市形成とはいったい何であったのか。ヨーロッパにおける都市的な自治都市の論理は歴史的に働いていたのであろうか。日本の都市形成の特殊性は、地域生活環境整備を都市住民の共同の生活手段としてつくっていくことが弱かったことを重視しなければならない。

現代日本における都市の多くは、近世的な封建的都市・城下町等を再編成して拡大し、中央集権の権力構造、経済支配構造機構の都市をつくってきた。その拡大の論理は、地域生活環境機能の整備ではなく、生活居住を無視して政治経済の機能的な地域として効率的に整備されてきたのである。ここでは、居住生活の論理は排除され、機能的に政治経済的地域と居住生活地域と分離していくのである。

それは、いわゆる職住分離として一層距離の拡大が進み、日常の地域生活において家族内の分離が起きるのである。東京はそれが典型的に起き、巨大な都市圏を形成して、様々な地方都市、地域を日常の政治経済活動にのみこんでいくのである。東京で働く千葉市民、埼玉市民、神奈川市民、茨城市民というように拡大し、労働と生活という側面からの統一した地域生活という領域は成立しにくくなっている。職場での地域と居住での地域と全くの分離が起きるのである。むしろ職場においては、地域的共同性は奪われていく。

これに対して、労働組合の地区労等の地域組織の存在によって、職場の地域性がかろうじて保たれている。しかし、東京や大阪の大都市における職住分離の拡大は、この関係さえ希薄にさせている。つまり、職住分離の拡大のなかで、大都市の労働組合運動は、生活時間の側面から制約されていく。

現代において、地域生活の問題を考えていくうえで、この職住分離の拡大による職場としての地域と住居としての地域生活をみていかねばならない。大都市においては、居住生活地域としての社会資本としての機能整備が大きな意味をもっている。

むしろ、居住生活としての環境機能の充実により地域生活としての意味をもってくる。従って、大都市の職住分離の拡大現象では、居住地としての生活環境機能の問題を大都市の地域生活問題として概念的に整理していく必要がでてきている。

いわゆる県庁所在地の地方中核都市は、東京との関係によって、政治、経済、文化の都市の機能が働いている。近世的な幕藩体制の地方経済や文化の秩序は、資本主義の発展によって、中央の地方化として機能していく比重が高まってきたのであり、地方の独自性は失われていく。日本の多くの県庁所在地は、かつては城下町であったところが多いため集権的地域支配になりやすい。

また、一方、資本主義の発展による工業都市の形成は、農村の解体として、工業都市を形成してきたのである。近世的な秩序の地域形成の再編成としてではない。歴史的に人間が共同体的関係からとき離されていくのは、人間が封建的束縛の土地から自由になっていくことであり、封建的な農民が賃労働者化していくことであった。

しかし、同時に、その自由は機能的な地域生活をもちえず、また、大都市での住民の疎外状況や「社会的逸脱」現象を生み、地域生活の無政府状態をつくりだしたのである。日本の近代都市の形成は、基本的に無政府の拡大によって、進んできたのであり、現代は職住分離の拡大による地域・家族生活のアナキー性が地理的な面からも進行している。

機械性大工業以降の資本主義化は、この無政府状態が社会的に明確に現れ、その状況の矛盾の拡大に対して、新たな地域生活環境を自覚した住民による目的意識的な創造過程の運動が起きてきたのである。つまり、目的意識性をもっての地域づくりが、労働者・農民層等の地域生活機能の喪失化の矛盾のなかで、機械性大工業以降の資本主義の急速な生産力の出発から社会的な住民運動として求められてきたのである。それは、決して経済の自然成長によって地域生活機能が整備されていくものではないことを見落としてはならない。

地域住民の共同的な生活機能手段の整備の運動によって、地域生活環境の機能が創造されていくのであった。この創造過程は、社会的に地域の共同体の解体の度合によって、その創造の実態も異なっていく。

また、日本の場合のように、資本主義の発展において、古い社会制度を徹底して解体せずに、封建的社会制度を残して、上から近代化・資本主義化を成し遂げて急速に成長をしてきた国家独占資本主義は、むしろ、封建的な社会慣行を資本の強蓄積手段に利用したのであった。

半封建的な地主制を社会的に残した日本の戦前の農村では、長く、地域共同体の支配関係が強く残ったのである。日本の地域生活の機能問題を資本主義の発展の関連でみるならば、単純な共同体解体過程ではなく、封建的な社会関係を残しながらの近代化・資本主義化による地域支配の再編の機能化であった。

この伝統的な共同体関係と特殊日本的資本主義の発展は、現代の日本の地域組織、地域支配・権力関係を考えていくうえでも重要な要素である。もちろん、本質的な問題として、封建的な社会制度が地域に残っていることを意味しているものではない。近代的・資本主義的な地域関係が本質的であるのだが、特殊日本的な地域支配関係において、日本に伝統的に残る封建的残像の関係を積極的に組み入れているのである。

地域生活環境の機能喪失の問題は、現代日本の国家独占資本主義体制のなかでの問題であり、それは、特殊日本的歴史構造をもつての地域生活の問題からみつめていく必要がある。資本主義の発展による地域生活環境機能の矛盾からの地域生活の権利論は、市民的権利から地域共同の生活環境確保の社会的権利としてとらえることが求められる。

この社会的権利の実現には、地域住民の生活環境に対する社会的連帯性が求められる。生活価値の多様化が地域のなかで進行していくなかで、生活環境の現代的生活様式に対応しての機能整備が共通の価値として社会的に要請されていく。それは、あらたな地域住民の生活環境整備の創造運動の要請として、地域の住民自治の自立問題として現れる。社会的には、この要請を物質的に条件整備していくのは、地方自治体であり、従って、地方自治体と住民の地域環境整備の関係は、住民の自立との対抗をもっていくのである。

地域生活環境を現代の生活様式に対応しての条件整備は、自治体の基本的整備の基準を明かにしていく時期に現代はある。それは、地域生活環境条件の格差と地域生活の無政府性の拡大によって一層必要になっている。

コミュニティ・ミニマムが地方自治体の地域生活の条件整備の基準として、求められているのである。社会制度的に地域生活の自立性は、住民自治に基づく地域民主主義の形成であり、市町村自治体の地域住民に対する生活主義の確立である。地域生活の公共性としての地域生活環境整備は、市町村自治体の社会制度的役割である。

公民館、図書館、博物館等の社会教育施設も地域住民の人間的交流環境・文化環境・学習環境としての環境整備条件として位置している。地域生活環境整備の物質的な条件整備は市町村自治体の役割であるが、地域生活の範囲は、市町村自治体そのものでない。

地域生活の範囲は、住民の様々な生活行動によって異なっている。学校区を中心としての生活行動、駅を中心としての生活行動、公民館・文化施設・集会所を中心としての生活行動、スポーツ施設を中心としての生活行動、買物を中心としての生活行動等地域住民の行動圏によっての地域形成がされる。

現代では、この生活行動圏が年齢層、職業層によって多様性を帯びてきている。歩いての行動の

論理, 自家用車での論理, バス・電車での行動の論理と行動範囲も異なってくるが, 日常的な地域生活の環境整備の条件は, 歩いて行動する範囲であり, 小学校校区または, 人口の密集した都市の場合, 中学校校区がひとつの地域コミュニティの範囲とも考えられるのである。

現代の都市の町内会や農村の「自治公民館」は, 地域網羅組織としての意味をもっているが, その組織単位も多様であり, 伝統的な地域組織という側面と新たに市営住宅, 国家公務員住宅, 住宅公社の住宅, 社宅等町内会や自治会がつけられても必ずしも伝統的な地域網羅組織との側面をもっていない。新興住宅地域では, 学校の PTA の地域組織の機能として, 子ども中心の地域組織の機能が強くなっていく。新興住宅地帯の町内会・自治会の多くの活動内容は, 子ども会スポーツ少年団の活動になっている場合が少なくない。

社会教育論から地域生活環境問題を捉えることは, 資本主義の発展の矛盾による社会保障, 社会福祉との関係によって, 社会教育をとらえる必要がある。社会教育での実際生活に即しての内容は社会福祉的な側面を意味している。公教育としての社会教育の積極的意味は, 社会福祉の論理があることも忘れてはならない。

地域生活概念を基礎とする国民の権利としての社会教育は, 生活環境権と地域福祉を基礎にしての地域生活論である。この視点にたてば, 当然ながら地域住民一般論からではなく, 階層論から国民の学習要求論, 学習実態をとらえる必要がでてくるのである。

なぜ地域生活との関係で社会教育を問題にするのか。それは, 地域生活環境問題の条件整備としての社会教育施設・文化スポーツ施設とともに, 地域住民の疎外状況, 精神的貧困化状況, 「社会的逸脱」現象の中で, 具体的に人間的に豊に生きたいという住民の要望があるからである。

## (2) 地域生活の構造からみた小川利夫氏の社会教育論の問題点

小川利夫氏は, 資本主義との関係での権利としての社会教育の問題を次のようにのべている。「一方で「児童労働と教育」の問題が近代義務教育学校の成立にとって不可避的なものであったと同時に, 他方では, 親をはじめとする働く国民の自己教育の権利要求運動(たとえば, イギリスのチャーティスト運動やドイツの社会民主等の運動等)の生成と発展がみられた。そして, さらにそれらに対する上からの組織化の動きが急速に展開されはじめたのはいうまでもない」<sup>1)</sup>。

この指摘は, 資本主義の発展の矛盾の結果としての公教育の成立, 国民の自己教育の権利運動の展開がのべられ, それが, 対抗関係のなかで, とらえていく必要があるとしている。教育と福祉の問題として, 資本主義の矛盾との関係として, 公教育, 国民の自己教育の権利運動をとらえることは小川利夫氏の指摘するように, 重要である。とくに, 教育における貧困問題の探求を児童問題としてではなく, 社会教育としてどう具体的に問題にしていくかということは国民の自己教育の権利運動の生活基盤である。小川利夫氏が貧困家庭の子どもの世界でみたことが成人に焦点をあてた貧困問題とどのように結びついて展開していくか。小川氏は, 子どもについての教育と貧困の谷間に生きる現実のきびしい問題について次のようにのべる。「教育と福祉の谷間に生きる子どもたちの

きびしい現実に直面した。それは、いわゆる教育の世界では無視ないし軽視されがちな現実であった」<sup>2)</sup>。

小川氏は、籠山京氏や江口英一氏の貧困研究に学びながら、貧困児童の自己形成と教育のシビル・ミニマムを求める。「貧困児童の自己形成の過程に立ち入るとともに、そこにおける教育実践上の諸課題をも明かにしようとしてきた。さらに、そうした見地から、貧困世帯における貧困児童の人権問題、その生活と教育の権利保障上の独自の生活を、とくに、その教育の内容および行政制度、さらに変革の主体そのものの自己形成のすじ道に即してリアルに明かにしていくことに求めてきた」<sup>3)</sup>。

しかし、小川氏の問題意識と実際の研究過程は、地域調査としての実際の貧困家庭の子どもの自己形成を明かにして、教育のシビル・ミニマムの問題に迫っていったのではなく、むしろ児童の権利の思想史・理念論や制度論の展開になっていく。小川利夫氏の教育福祉論において、地域生活の貧困化状況の問題からの論理展開がでてこないのは、思想史・理念論や制度論との関係において、教育福祉問題をつめていったためである。

小川氏の社会福祉と教育の問題関心は、「社会政策論的社会教育論のアプローチによるもので」<sup>4)</sup>あるが、社会政策的研究を具体的な生活の実態との関係から問題にしたのではない。従って、教育のシビル・ミニマムを極めて理念的、制度的な側面からのアプローチになっている。小川氏の地域生活実態からの国民の権利としての自己教育はみられないのである。

ところで、小川氏は、公民館論では、社会教育の地域的拠点として公民館論を展開する。「公民館は戦後社会教育の地域的拠点である」とのべている。この地域的拠点論は、公民館の近代化現象・都市化現象の5つの指標をだしている。それは、「第1に、建物のデラックス化、第2に、公民館活動の学級、講座、セミナー方式の構造化、第3に、公民館主事の職業集団化、第4に、公民館主事と社会教育主事との間の役割分業化、第5に、市町村社会教育行政からの公民館の相対的自立化」ということをあげている。<sup>5)</sup>

この問題提起は、後進的な農村の自治公民館のアンチテーゼとしても意味をもたせている。農村の公民館の発想が、村落共同体的農村の部落集会施設、農村公会堂施設との関係でどうみていくかということは大切な視点であり、小川氏が、小野武夫氏を引用して、農村にある伝統的な集会所との関係、地方改良運動後の自治公民の教育、横井時敬の農村公会堂構想との関係で農村の公民館の形成を論じていることは納得できる。<sup>6)</sup>

しかし、小川氏の論理展開に全面的に賛成することはできない。村落共同体は、農民支配的要素と生産、生活の側面とをみていかねばならないが、小川氏は農民支配的論理しか共同体問題をとらえていないことには賛成できない。つまり、小川氏の農村の共同体的な集会施設、公会堂構想の評価は、農民支配の論理からみるならば一面では、真理であるが、村落共同体的機能が生きているなかでの農民の生産構造や生活構造という視点からでは問題を残す。

村落共同体は近代的な個人の形成を形成させる物的基盤をもっていないということでは、個人の

尊厳論からの民主教育にとって、前近代であるということとはなりたつが、共同体イコール封建的ということではない。村落共同体的機能が農民の入会権闘争にみられるように、貧農層の生産と生活の論理に積極的に働くことも歴史的にはあるのである。(拙稿「村落構造と農民運動—長野県喬木村における部落有林野統一反対闘争中心として」鹿児島大学教育学部研究紀要36巻—37巻参照)

戦前における日本の農村支配において半封建的な地主支配は、共同体的な支配の機能によって、資本主義の発展による農村の矛盾や天皇制絶対主義的な国家支配の矛盾を維持していたのである。また、近世の幕藩体制の農民支配になれば、村落共同体的秩序と村方役人層を結合させての支配があったことなどから、村落共同体が封建的な農民支配に機能していったことは歴史的に認められるが、しかし、農民の生産、生活の側面からみるならば、村落共同体は多様な生活扶助機能の形態をもって存在していたのである。

それは、各農村地域の歴史的な発展形態や文化的な違いによるものである。村落や家との関係、農村慣行、個々の村落形成の歴史的階段、前近代的な農村自治（住民自治の概念と異なる）の形態、農民の抵抗の歴史による村落の支配形態等日本の農村においても同じではないのである。

小川氏が共同体的な部落集会施設との関係で農村の公民館の形成問題を論じていることは評価されることである。しかし、ここでの小川氏の論の展開も思想的な方法の域をでていない。村落共同体的集会施設の歴史的実態を農民への支配、生産、生活、文化との関係で明かにしておらず、小川氏の指摘は、農村の歴史的実態からの分析ではなく、寺中構想の思想的系譜を明かにしたものである。ここでも、農村の具体的な部落集会施設そのもの機能としての農民支配、生産・生活の歴史的な実態との関係からの公民館形成論にはなっていない。

ところで、小川氏は、農村の公民館ではなく、都市公民館活動に国民の権利としての社会教育を求めているのも特徴である。なかでも公民館市民大学方式を積極的に評価している。「公民館を地域住民の学校、民主的な「成人の学校」として積極的に位置づけ限定している点にある」<sup>7)</sup>として、公民館市民大学方式の課題として、1、都市新中間層の主婦と働く未組織青年に限定されていること、2、文化的教養の意義と定着、3、公民館と地域民主主義の一層の結びつきの3点を小川氏は問題提起している。そして、さらに、地域生活連帯意識の現代的確立として、地域開発に対する住民運動の学習・教育的意義の再評価を次のように位置づける。

「地域住民および地域性の現代的認識にかかわるものであった。…新しい地域性をささえる生活連帯意識の確立こそ現代の公民館および地域住民の最大の課題となりつつあったからである。その意味では、いわゆる地域開発政策が積極的な側面、つまり住民運動の学習・教育的意義の再評価がきわめて重要な意味をもつようになっていたとあってよい」<sup>8)</sup>とのべている。

都市の公民館の市民大学方式が地域住民の民主的な学校としての積極的評価と3つの問題点が提起されているが、問題点克服として、地域開発に対する住民運動の学習・教育意義がみいだされるかという論理的つながりが不透明である。

小川氏の福祉論、貧困問題との関係の公教育論と都市の公民館市民大学方式がどのように結びつ

くのか。都市新中間層の主婦と未組織青年の限定された公民館を社会的階級・階層的な面からどのように理解していくか。学習形態が民主的方法をとっていることで、公教育としての国民の自己教育の権利保障になっていくかという問題点である。

福祉増進の視点から公的な社会教育を考えていく場合、最も自己教育の学習の保障のない、条件の困難な層にたいして優先的に学習の保障の方策が求められるのである。都市の新中間層の主婦を中心とした公民館活動は福祉増進という公的社会教育の側面からみるならば、多くの問題をのこしているといわざるをえない。公民館の学習活動の階層的広がりとして地域性をささえる生活連帯意識の確立を活動の最大課題として位置づけ、その具体例として、地域開発に対する住民運動の学習・教育的意義を求めているが、現代の都市のなかでの多様な価値観と生活構造の複雑性のなかで、地域性をささえる生活連帯意識が可能であるかという地域生活の分析が求められる。もし、可能であるとすればどういう地域課題であるのか、そして、どういう住民の運動であるのか。

地域開発政策に反対する住民運動の場合、必ずしもすべてが地域性をもっての生活連帯意識をもって、地域住民のすべをまきこんでいる運動ではない。むしろ、開発に積極的に賛成する住民と反対する住民に地域が分裂するのが多くの事例である。

現代の地域開発の問題がなぜそのようになっていくかということで、地域経済構造、地域生活構造、地域住民の価値観・意識構造、地域支配構造の具体的分析が求められているのである。地域開発に反対する住民の多くは、自らの生活権の問題に直接かかわっての矛盾関係のなかで運動に参加していくのである。もちろん、地域開発に対する自然環境保護運動にみられるように、直接的な生活権の利害関係ではなく、地域破壊の共通の問題にたいする連帯観、自らの生き方の問題、広く人類的課題から参加している市民運動も否定できない。しかし、この市民運動においても直接的に生活権が犯される被害住民の運動なしに定着したものになりえないことはいままでもない。

ところで、小川氏が地域と社会教育ということの問題提起していくうえで、地方自治体の社会教育実践史を重視していることも特徴である。そこには、国家的に支配される自治体問題、公権力の関与を前提とする社会教育実践史という問題意識があるとみられる。

「日本における地域社会とくに農村社会のもつ「おくれ」、いいかえるなら、いわゆる過疎過密問題に象徴されるような地域格差や地域社会の不均等発展とその矛盾の増大を無視できない。しかも、そこには地縁的関係の再編をとおしてますます国家的に支配される自治体問題が一層大きな比重を占めつつある。いわゆる地域史の研究発想が、一面では、「ふるさと」の感覚乃至意識と結びつきながら、他面では「地方自治体」あるいは「地域自治」、さらに「地域・自治体」の問題意識と結びついて論じられるためであった。……結論的にいえばこのようないわば「地域・自治体史」研究の見地は元来一定の公権力の関与を前提とする社会教育実践史の研究にとって、とくに重要な意味をもつと思われる」。<sup>9)</sup>

国家的に支配される自治体問題提起は、単に政治的支配という問題だけでなく、国家独占資本という経済的支配と結びついての問題として理解できるが、そこには、地方財政問題を基本にしての

財政を通しての支配がある。法と行政指導による国家的支配の構造には、財政問題をぬきにすることはできない。さらに、地域開発問題は、地域の建設資本等の経済的關係を媒介とする自治体の支配構造がある。住民の福祉増進ということでは、建設業等の産業優先との対抗関係をもっていることを忘れてはならない。

農村の自治体問題は、都市と農村の不均等発展、経済格差を基盤としての地域開発問題がでてい  
ることを無視できない。それは、経済問題を基盤としての矛盾構造を前提としての国家独占資本の  
支配である。つまり、農村の地域開発政策には、国家独占資本による支配と地域の建設資本等の支  
配、農村の貧困化に対応しての地域の建設資本等の支配や国家・行政の補助事業による支配がある。

### (3) 小林文人氏の沖縄民衆史研究の字公民館論の問題点

ところで、小川氏の農村自治公民館方式の遅れの指摘とは反対に、沖縄の民衆史的視点から社会  
教育を研究する小林文人氏は、部落公民館、字公民館を積極的に評価する。小林氏は「可能な限り  
で社会教育の地域調査を実施し、それに参加する努力を重ねたつもりである」ということで、地域  
調査による実証的社会教育研究をおこなってきた研究者である。

沖縄の社会教育史研究では、次のようなことを教えてくれたと小林文人氏はのべる。「われわれ  
はこれまで地域固有の社会教育の内発的発展過程からその地域の社会教育史をとらえる視点におい  
て弱く、国家的視点のみ概括的に社会教育史を綴ろうとしてきた傾向がある。そのような捉え方  
では一面的であることを沖縄の社会教育史が鋭く教えてくれたのである」<sup>10)</sup>と地域固有の内発的発  
展過程からの社会教育史を重視する。

そして、小林氏は、地域の小さな宇宙として民衆が暮らしてきた側面を次のように強調するの  
である。「地域はたしかに中央にたいする地方として、国家の構造に強く規定される側面をもちなが  
ら、しかしそれ自体、一つの小さな宇宙として民衆がそこで生まれ、育ち、暮し、労働していく生  
きた生活の空間であり、その独自の歴史を作ってきた。国家的拘束をうけながら、矛盾のなかで、  
しかし地域の自立と自治をめざす内発的な活力を生みだしてきた事実もある。そのような地域の生  
活空間と地域自立の活力に支えられて、あるいはそれに給合するものとして民衆の自主活動として  
の社会教育が展開してきたのである。」<sup>11)</sup>

小林氏が地域固有の内発的発展から社会教育史を具体的な地域社会教育実践をとおして明かにし  
たことは国家的・中央行政的視点から社会教育史を問題にする傾向の強い社会教育の研究の現状の  
なかでは大いに意味のあることであり、積極的に評価できるが、しかし、小林氏の問題提起する国  
家構造に強く規定側面をもちながら、ひとつの小さな宇宙として地域で暮らす独自の生活空間の強  
調は、問題を一面化しすぎる。どのようなことが中央に規定されているか、また、地域の独自の生  
活空間が具体的にどのような生活内容であるのかということの吟味が明確にされていない。

この問題を考えていくうえで、小林氏の字公民館の「自治性、生活性、地域性を独自にもつこと  
になった」<sup>12)</sup>という積極的評価の検討をしていくことにする。とくに、この問題提起は小川利夫氏

の自治公民館の否定的側面とも絡め問題を整理していくことが求められている。

小林氏は村落共同体の支配秩序の論理を歴史的にどのように理解しているか。封建的な村落支配・農民支配や絶対主義的天皇制での部落・区会の地域支配の役割をどのように理解しているか。直接的な国家支配からの行政的・官僚的支配ではなく、地域の共同体的秩序を支配構造に利用しての側面をどのように理解していくかということである。

村落共同体の多様形態や地主制・土地所有形態の多様制，社会慣行の地域性等のなかで，近世時代，戦前の絶対主義的天皇制時代等国家の地域支配の機能的利用実態は，全国同一の機能でないことはいうまでもない。沖縄では具体的に農村支配の内容が村落共同体の関係でどうであったかという視点が重要である。沖縄の地域共同体の自治的な内容と村落の階層的な内部の支配構造，または支配秩序はどのようにになっていたのかという検討が必要である。

沖縄においては，戦前の町村行政支配と部落，現在の市町村行政と字公民館の関係は全く独立した組織構造であるのか。役場の行政サービス，年金・住民税等の徴収，地域行事の動員等から字公民館は全く自立しているのか。

村落共同体は，封建的身分構造，地主制，農業の商品化・階層分化，農民運動と歴史的に様々な関係をもって発展して，編成されてきたのである。それは，原始共産的な共同体の構造そのままではないのである。

字公民館を問題にする場合は，単なる公民館施設としての意味ではないと小林氏は次のようにのべる。「字公民館の原型は，戦前から字，部落（あるいは「しま」という）などの地域共同体の自治的に中心となってきた「事務所」「ムラヤー」あるいはひろばである。……集落公民館は単なる社会教育施設にとどまらず，集落の生産，消費，相扶，祭禮，文化などのさまざまな自治と共同の活動の拠点となってきた」<sup>13)</sup> というように，村落共同体そのものの機能を問題にしているのである。

小林氏の字公民館の積極的評価の問題を考えていくうえで，沖縄の統治の特殊性の歴史，沖縄の村落共同体の構造の特殊性，沖縄の農業の発展，沖縄の土地制度，沖縄の社会慣行を問題にしておく必要がある。つまり，村落共同体は，それらとのからみで存在しているからである。また，これと対抗してきた農民の運動によつての封建的な重層構造をもった村落の内部構造がどのように一般農民の生活のための自治組織的村落になったかをみていく必要がある。沖縄の村落構造の特殊性は自営農民の形成が極めて弱く，内発的な農民経済が圧迫されていたのであるが，このようななかで，農民の内発的地域振興のエネルギーをどう理解していくか。そして，日本の資本主義の発展との関係で，とくに，特殊日本的な半封建的・軍事的構造をもつての関係を地域史的に問題にされていく必要がある。

小林氏は，これらの問題に触れずに，沖縄で歴史的に自主的に発展してきた村落共同体を基盤につくられた字公民館を「自治組織，その復興と自立のエネルギー」として積極的評価をだしている。

日本資本主義の発展過程との関係において，地域史として，沖縄は特殊な構造をもたされたことをみていかねばならない。沖縄は，明治以降の日本資本主義形成・発展において，土地制度，租税

制度等絶対主義的な国家体制の中で、特殊な地位におかれたのである。沖縄には、明治以降になっても幕藩体制の社会慣行・租税制度がそのままのこされて、明治絶対政府の支配統治がされたのである。つまり、いわゆる「旧慣温存政策」がとられたのである。

沖縄県は、廃藩置県後も明治の後期まで、国家制度的に旧来の領主的・封建的な収奪体系と租税制度、土地制度、社会慣行を積極的に残したのである。旧藩王の支配・収奪機構をそのまま維持しての沖縄農村の統治は、旧地頭層（土族地の家禄が明治42年まで保障）、地頭以下の村役人層の免税等の特権的地位が保障されたのである。そこでは、村落共同体を基盤にして、農民は地割制度に束縛され、村落共同体の耕作地の7割を農民の耕作権地として、封建的貢租を強制させられ、さらに、地頭の土地では、扶役として労働にかりだされていたという2重の封建的租税の収奪になっていたことを見落してはならない。

沖縄での明治政府の納税義務は、個人ではなく、村落共同体の共同義務として、村落内の支配的地頭、村役人層をとおして、納税機構として沖縄の村落共同体の構造は機能していたのである。さらに、地頭の小作等として小作料をとらえていた農民もあり、沖縄の村落共同体の村落内の階層性は幾重にも封建的な身分制をもっており、底辺層の農民は過酷の支配を強いられていたのである。農民の土地の7割も個々の農民の土地所有としての制度ではなく、共同体的土地保有に農民を縛りつけての沖縄的収奪機構であったのである。これは、明治絶対主義政府の沖縄農民の過酷な制度の強制であり、村落共同体的な土地保有制度が残されていたことが、決して、沖縄農民の自然村的慣行、独立自営農民、村落内の自生的経済発展よっての結果の存在ではない。

しかし、沖縄の「旧慣温存政策」の封建的収奪に対して各地の農民が組織的な反抗を行ったことを重視しなければならない。これは、村落を支配してきた地頭・村役人層と農民との矛盾、村落共同を利用しての収奪体系の矛盾のあらわれであるからである。これらの運動が沖縄の旧慣温存政策にどのような影響を受け、土地制度・社会慣行がどのように変わり、村落共同体の封建的収奪機構がどのように変化していったかは重要である。しかし、沖縄の旧慣温存政策に反対する農民運動は、先島の宮古島の人類税徹廃運動を典型として起きていくが、沖縄県のすべての農村地域をまきこんだものではない。従って、沖縄の村落共同体を利用しての農民収奪の社会慣行は多くの地域で継続していくのである。

旧慣温存政策の農村慣行の変形した継続として、沖縄における大規模な「地主」が、大正期に増大していく。大正12年の沖縄県政要覧の統計によれば、5町以上855戸、10町以上201戸、50町以上2戸、100町以上2戸となっている。沖縄の旧慣温存政策は、大正期に入り国家の行政施策としてはなくなるが、しかし、一部地主の寄生化があるとはいえ、「地主的」土地所有者での沖縄的な封建的収奪の村落共同体を利用した賦役的労働による一般農民の地主への隷属関係は消えていないのである。そして、大正後期から昭和初期の日本資本主義の慢性的不況の時期に、この矛盾は「そてつ地獄」と呼ばれる農民生活に耐えがたいものとしてあらわれていく。

沖縄の出稼ぎ労働者は、出稼ぎ先で差別的扱いをうけるが、先進工業地帯の労働運動の経験に学

んで、郷里に帰って労働運動・農民運動を展開するのである。それらは、仲仕組合の結成、沖縄青年同盟の結成等があるが、これらの活動は度重なる弾圧のなかで、沖縄の過酷な収奪の社会慣行を変えるまでには到底至らなかったのである。慢性的不況による沖縄農民の救済対策に対応していったのは、国家による上からの沖縄県振興計画に基づく、町村単位にして、村落共同体の機能を生かしての更生精神の高揚を重視した農村経済更生計画であった。農村を自立強化するためには、部落民の融和と区長の役割を強調した新たな村落共同体の再編成による危機打開策である。

以上の経過からみるとおり、沖縄農民の収奪の歴史を見落としてはならないのである。とくに、農民経済の自生的発展が著しく抑えられたという村落共同体の内部の階層構造を忘れてはならない。共同体の所有地が農民的な自営経営に深くねざしている状況が極めて弱いのである。むしろ、割地制度等共同体的農民的土地保有が封建的収奪の構造のなかで存在したのである。

また、農村内部からの商業的農業や農村工業が自由に発展しえない歴史をもたされたのである。農村の自生的発展のエネルギーは農民の自営的経営の発展にもとづいてなされるのであり、その社会経済構造が沖縄各地の地域で存在したのかどうかという歴史的分析が求められているのではない。この問題ぬきにして、沖縄の農村の村落共同体の評価はないのではないか。

本稿は小林氏の字公民館の積極的評価に対して、その批判との関係で、沖縄の村落共同体の農民収奪の歴史的特殊性を強調したのである。そして、村落共同体の物質的基盤とそれにもとづく農民の生産、生活構造の村落構造の内的な分析をとおして、農民にとっての共同体の支配の論理と生産・生活の論理の二面性をみていくことが個々の地域の村落共同体を評価していく基本視点であることを重視したのである。

支配の論理からは沖縄という制度的な共通性があるが、生産・生活の側面から村落共同体の機能をみた場合、沖縄においては、すべての農村地域で全て同じ構造をもっているのではないことも重視しなければならない。封建的収奪構造も沖縄本島と宮古・八重山島等の先島とも異なっており、土地制度についても同様であり、沖縄的な「地主制」の発展した地域とそうでない地域と同じではないのである。歴史的に貿易の中継基地として大きな役割をもっていた沖縄の交通の拠点的からの地域共同体的の側面も地域によっては大きな意味があり、漁業地帯と農村地帯も同一に論じられない。地域共同体と相続等の家の関係、農業作物による共同体の形態の相違、自営農民の自立度合等からみて、共同体の社会慣行も地域によって形態が同じではないのである。

以上のことから沖縄の農村の字公民館の評価を村落共同体の歴史的継承としての存在としてとらえるのであれば、村落共同体そのものの歴史的な実態の機能を支配の側面と農民生活・生産の二つの側面から、対抗的視点をも含めて具体的にみていくことが必要ではないか。また、字公民館ということと部落機能という地域共同体的な機能とどのように概念整理しているのかということも小林氏の論理では明確ではない。部落的な地域共同体的機能をそのまま単に名称変更したことと社会教育類似施設としての字公民館の問題がどのようにつながっているのか明かにされていないのである。

## 第二章 市町村自治体の地域づくりと公的社会教育

### (1) 一般行政と社会教育との関係論

ここでの地域づくりという意味は、住民の主体的な活動による住民の手による地域の開発を意味しており、国家独占資本による上からの大規模開発とは論理を異にしていることをまずはじめにことわっておかねばならない。地域づくりという概念は住民の主体的な活動による住民自身による住民の生活の論理からの地域開発を意味しているのである。

この住民による地域開発は、住民の地域課題の学習問題と密接に結びついており、実際生活に根ざした地域の人づくり、つまり、住民の学習権を基礎とした地域社会教育活動との展開なしには存在しない。

ところで、公的な社会教育における地方自治体の意味はなにか。社会教育職員の専門性とはなにか。この問題を考えていくうえで、教育の一般行政からの独立問題と社会教育職員が市町村自治体の住民への生活サービス行政、住民の生活問題に深くかかわっていることをどのように理解していくかということが、まず問題になる。つまり、社会教育の職員の専門性の内容論においては、市町村の一般行政が行うところの地域生活環境整備や地域づくりに、地域教育計画として深くかかわっているからである。

社会教育法第3条での国及び地方公共団体の任務としての「すべての国民が、あらゆる機会、あらゆる場所を利用して、自ら実際生活に即する文化的教養を高め得るような環境を醸成するように努めなければならない」ということを社会教育の学習内容の条件整備として、どのようにみるかということは、地域づくりと社会教育の問題を考えていくうえで重要なことである。

教育基本法においても第1条の教育の方針において「教育の目的は、あらゆる機会に、あらゆる場所において実現されなければならない。この目的を達成するためには、学問の自由を尊重し、実際生活に即し、自発的精神を養い、自他の敬愛によって、文化の創造と発展に貢献するように努めなければならない」と実際生活に即する教育とあらゆる機会、あらゆる場所での教育の実施を強調しているのである。

実際生活に即する教育内容とあらゆる機会、あらゆる場所での教育は、学校教育ばかりでなく、社会教育の積極的な条件整備推進を考えていくうえでの前提条件になっている。公的な社会教育における実際生活に即する教育内容をどのように理解していくかということは、社会教育実践の大きな課題である。生活に根づいた学習論を地域社会教育論として積極的に展開していくことは、現代の様々な形態の貧困化状況、疎外状況をみていかねばならない。社会教育の公的な積極的意味は、市町村の本来の任務であるところの住民の福祉増進という視点からの教育内容である。つまり、公的な社会教育行政が市町村教育委員会を基礎にして展開されることを必要としている。ところで、小学校・中学校の義務教育が市町村自治体に義務づけられていることとは、すべて子どもが平等に

教育の機会を日常生活のなかで保障されるという教育の側面からの住民の福祉増進ということからである。これと同様に、社会教育をもすべての青年・成人が平等に学習機会が自由に保障されているという住民の福祉増進という視点からの社会教育行政の義務が位置づけられているのである。

公的な社会教育教育行政が住民の福祉増進ということのなかに位置していることは、住民の学習権の条件整備保障が地域生活にとって不可欠な内容を意味している。また、同時に、社会教育の学習内容の条件整備にとっても住民の福祉増進的なことを含むことを意味しているのである。国民の学習権保障を公的社会教育の面からみれば、住民の福祉増進という地方自治体に対する住民の社会的側面が含まれているのである。

これらは、公的社会教育における住民の社会的側面からの学習内容の条件整備が求められていることを意味している。この視点からみれば、現在の社会教育行政の学習内容が実際生活に即することになっているか、学習の権利が十分に満たされない層に、あらゆる機会、あらゆる場所で社会教育の条件整備を実施しているかということが大きく問われているのである。（拙稿「生活に根づいた学習論」中野哲二・伊東松彦編「地域社会教育論」高文堂書店1988年参照）

地方自治法は、住民の権利として、「その属する普通公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」と住民ならば同じ資格で区別なく、ひとしく地方公共団体のサービスを受けることができるとしている。また、住民の地域生活要求を実現する手段としての直接請求制度が認められているのも大きな特徴である。地方自治法においては、直接民主主義の原理が導入されているのである。直接請求制度には、地方自治法第12条の条例の制定改廃請求・事務監査請求、地方自治法第13条の議会の解散請求、議員の解職請求・主要公務委員の解職請求が認められている。これらの住民の直接請求権は、地方自治体の条例や管理運営が住民との生活権との関係で機能しているかどうかということで、住民に認められた権利である。

さらに、住民一人でもできる地方自治法242条の規定の住民監査請求や地方自治法第242条の2の住民訴訟制度は地方自治体の直接民主主義の制度として大きな意味をもっているのである。これらの地方自治体の直接民主主義の制度においても住民の知る権利と学習権が保障されていなければ十分に機能しないのはいうまでもない。これらの制度を実質的に機能させていくことは、住民の権利としての社会教育が保障されていなければならないのである。

情報公開条例は、地方自治体の直接民主主義の内容をより充実させていく機能をもつのである。行政の公正性や民主性、住民の生活権の保障の問題は、行政の公開によって、住民が主権者として判断材料が与えられが必要であり、そのことによって、自らの社会的な地域生活環境の機能整備を主体性をもって地方自治体により要求ができる条件が整うのである。また、その条件整備は、地方自治体の地域生活権にもとづいて、住民が自からの要求としての地域づくりにも参加できるのである。これらの地方自治体の民主的な制度は、地方自治の本旨として、住民の福祉増進、地域生活環境の保障として、その意味をもっているのである。

基礎的な自治体であるところの市町村自治体は、地方自治法によって、総合的、計画的な行政を

求められる。つまり、市町村の長期な基本計画は義務づけられているのである。市町村の相互基本計画が、すべての住民の平等な権利による行政の基本計画の参加が求められている。この長期的な基本計画は、地方自治の業務にあたっての基本であるところの住民の福祉の増進に努める地域計画であり、その地域計画には、住民の意志を十分に反映しなければ、福祉増進の基本理念は達成できないのである。

ここには、住民の意志を十分に反映できるように、住民への地域計画にあたっての基礎的な資料提供や様々な制度についての啓蒙が要求されている。また、住民が自から主体的に判断できるような学習の機会保障が不可欠である。総合的な長期の地域計画のなかに長期な視点からの地域教育計画がともなっているものである。とくに、地域教育計画のなかに、学校教育の条件整備ばかりでなく、公民館施設、図書館施設、郷土館資料、文化センター等の社会教育関連施設の充実と職員、組織運営予算、図書・資料の定期的な収集等が求められている。

この地域基本計画は、小学校区等の住民の日常的な居住コミュニティでのレベルまでおりて、自然と健康で文化な地域生活、機能的に快適な地域生活環境のための合理的な土地利用と地区計画が不十分な面をも残しながらも行政的に可能になっている。それらは、都市計画法（8条、12条の4、13条等）、建築基準法（68条、68条の2等）、国土利用法（8条、9条等）、自然環境保全法（9条）、公害対策基本法（5条）等などにみられるように法的にも地域環境整備を準備していった。また、条例の制定、規則、指導要項によって、具体的な地域生活環境整備の基準等を市町村自治体は整えていったのである。

しかし、これらの法的整備によって、小学校区等の日常的な居住生活レベルでの地域生活環境を条例や基本計画によって定めている市町村は、決して多くない。また、一部の地域の各種団体のリーダーによって、住民参加の形式を整えての基本計画策定がみられる場合も少なくない。

このことは、すべての住民が平等な権利において、基本計画への意志を反映していく機構の工夫の重要性を意味している。同時に、この場合において、住民が主権者として判断できる材料提供と同時にその材料提供が理解できるような学習機会の保障が求められる。

ところで、社会教育法第7条において、地方公共団体の長は、「その所掌事項に関する必要な広報宣伝で視聴覚教育の手段を利用しその他の教育の施設及び手段によることを相当とするものにつき、教育委員会に対して、その実施を依頼し、又は実施の協力を求めることができる」となっている。

さらに、この規定は、「他の行政庁が所掌に関する必要な広報宣伝につき、教育委員会に対し、その実施を依頼し、又は実施の協力を求める場合に準用する」とされている。地方公共団体の長は積極的に地域づくりにおいて、地域生活権に関する制度、地区計画づくりの内容の広報宣伝に教育委員会の協力を求めることが法的に保障されているのである。

教育委員会は、地方自治体の住民参加の地域づくりにおいて、広報宣伝の教育活動として加わることが可能とされるのである。この広報宣伝は、行政の政策目的遂行のための直接的教育活動では

なく、住民主権として住民自ら主体的に判断できる材料提供とその意味が理解できる学習の保障を意味しているのである。教育基本法の第10条の規定である「不当な支配に服することなく、国民全体に対して直接に責任を負っている」ということを前提として、地方自治体と教育委員会との地域づくりにおける協力体制が不可決であることはいうまでもない。

社会教育法第8条において、教育委員会の社会教育に関する事務遂行に地方公共団体の長の協力が規定されている。それは、「社会教育に関する事務を行うために必要があるときは、当該地方公共団体の長及び関係行政に対して、必要な資料の提供その他の協力を求めることができる」とされている。

第7条と第8条の規定は、社会教育の実際生活に即する文化的教養を高める環境醸成の重要な役割を果たすものである。地方公共団体との関係によって、具体的に、実際生活に即した市町村の社会教育活動が可能となるのである。

もちろん、人々の健康で文化的に生きるための生活権は、すべて市町村自治体によって、保障されるものでないことはいうまでもない。労働者であれば職場での労働条件、賃金等が大きな位置を占めている。そして、子どもは学校生活が大きな位置を占めている。さらに、商品のトラブル・消費保護の矛盾等は市町村自治体レベルの問題だけではない。

しかし、市町村自治体が地区計画を小学校区等の日常的な居住生活レベルまでおりの地域生活環境を機能的に快適さを求めていくための住民参加方式の住民運動が可能になった意義は重要である。それは、実際生活に即した社会教育活動としての地域づくりにとっても大きな意味がでてきているのである。

一般行政の地域生活環境整備の条件として、教育活動が積極的に位置づいてきていることも地域生活に根ざした社会教育活動としてみていかねばならない。自然環境保全法の第7条においては、自然環境保全行政における教育活動、広報活動を積極的な措置として義務づけている。その内容は、「教育活動、広報活動等を通じて、自然環境の必要性についての国民の理解を深める措置を講じなければならない」となっている。さらに、公害対策基本法においても第16条において、「公害に関する知識の普及を図るとともに、公害防止の思想を高めるように努めなければならない」とされている。

消費者保護行政についても消費者保護基本法は第12条において「消費者が自主性をもって健全な消費生活を営むことができるようにするため、商品及び役務に関する知識の普及及び情報の提供、生活設計に関する知識の普及等消費者に対する啓発活動を推進するとともに、消費生活に関する教育を充実する等必要な施策を講ずるものとする」とのべられている。

これらの地域住民の生活権保障の法では、積極的に教育活動、啓蒙・宣伝活動を位置づけていることが特徴である。つまり、教育活動や啓蒙・宣伝活動がなくしては、これらの国民の生活権保障の行政が十分に遂行できないことを意味しているのである。

本来、地方自治の本旨にもとづく地方自治体の業務は、住民の福祉を増進するための非権力的事

務を行うことが本質であり、支配統制の統治機構としての側面をもつものでない。「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と地方自治法第2条13項に住民福祉の増進と地方財政の効果的使用をのべている。しかし、実際の地方自治体の機能は、地域の権力構造として、地域生活環境破壊、地域産業の解体、税や保健等の公租の徴収によって住民の収奪機能をしている側面をも見落してはならない。また、地方自治体は、国家の統治機構の一環であり、国家が住民を統制するシステムの側面をもつ。

いうまでもなく、地方自治体の業務活動は、地方自治法、地方財政法ばかりでなく、各種の法律の存在が決定的であり、それぞれの法を地方自治体レベルでどのように解釈・運用していくかということは、その地方自治体のあり方を規定していくのである。従って、日本の国にとって、最高の法規である憲法を地方自治体の運営にいかしてしていくことは、重要なことである。そして、地方自治体は、住民の暮らしに直接関係する業務をおこなっていることから、日本国憲法にとって、最高の法規である基本的人権を保障していくものとしての地方自治体運営が義務づけられている。

このような憲法の最高法規にもかかわらず、地方自治体のもっている様々な許認可権、公の施設の設置権や管理権、地方税賦課権や徴収権、地方財政の予算決定・施行権、地方公共団体の財産管理と処分権、国の国庫負担金・補助金との委託権、国の機関委任事務の管理・施行権等住民にたいして権力的な支配構造をもっている側面があることを見落としてはならない。これらの地方公共団体がもっている権限は、国の行政指導と財政を通しての支配を強めていくのである。

国の行政指導は、法の省庁的解釈として、各種の通達行政によって個別的指導がなされる。この通達行政指導は、全国画一的な基準によって指導がなされ、地域の独自性を生かした法の具体的運用が無視される場合が多い。中央省庁からの行政指導は、官僚機構の効率的な合理化、管理機構の肥大化によって徹底されていく。

この行政的指導は、財政と結びついて展開し、地方の財政構造が、現代の国家独占資本の地方自治体の支配の物質的基盤になる。公共事業依存型の建設業や補助金事業は、現代農村支配の経済的基盤になっているが、これらも地方財政構造と密接に結びついているのである。

国家の大規模地域開発のプロジェクトも公共事業依存型による建設業関係による地域支配構造のなかで地域の受け入れる基盤がある。地域の権力的支配構造は、地方財政問題を基本にしてとらえていく必要がある。地域開発という問題は、財政問題と密接に結びついて展開しているのである。

開発の政策問題は、財政問題と許認可等の規制問題を基本にしており、財政問題ぬきにしての地域開発政策問題はない。地域開発をめぐる許認可問題としての環境問題や土地問題は、国家・地方財政と結びついた地域権力構造の問題ぬきにして考えることはできない。

地方財政の問題を考えていくうえで、自主的な財源が極めて低く、国からの特別会計による地方交付税や一般会計からの国庫負担金・国庫補助金、国庫委託金の国家支出金が大きな比重を占めていることを重視しなければならない。

また、地方自治体の債務奴隷化がいわれている地方財政構造の中で、地方債の問題が指摘されている。これは国の認可・指導によって、大量の建設公債による過疎市町村の病院や水道等の生活関連的公営企業の独立採算制が導入されたことによって、地方財政の赤字の大きな原因になっている。市町村自治体の中には、財政的に自主性が奪われている状況のなかで、債務奴隷化が進行しているのが少なくない。

ところで、地方財政法においては、地方債を制限している。地方債が認められているのは、住民の福祉の増進を目的とする公営企業に要する費用や災害復旧や教育・福祉等の公共施設のための建設事業費に限定的に認められているにすぎない。つまり、「地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもって、その財源としなければならない」と第5条に規定されているのである。

地方債は例外的に特別の場合のみに認めているにすぎない。これは、地方公共団体の健全財政のためには、地方債を避けるように考えられたものである。地方財政の危機的状況は、地方自治体の住民の福祉増進にとってのさまざまな環境整備やサービス活動の低下を意味する。

地方自治体の市民共同的な福祉増進機能の低下は、住民の共同の生活手段・サービスの喪失現象として、新たな貧困化現象としてとらえていくことが必要である。実際の日常生活にとって、地方自治体はどのような意味をもっているものであろうかと問われたとき、回答に戸惑う市民をどのように理解するか。役場は税金をとりたてる機関であって自己にとって、何等利益をもたらしていないと思う市民も少なくない。

公的な社会教育としてこの問題をどのように考えていくか。地域の実際生活にとって、地方財政問題は大きな課題であるが、公的な社会教育はどのようにかわれるかという問題である。地方自治体にとって財政問題は基本であり、住民による地域づくりにとって、この財政についての資料の具体的公開とその材料にもとづいて、個々の住民が判断できる学習が不可欠である。

地域づくりの住民の主体的参加、地域民主主義の形成にとっては、地方財政の住民の意志の参加の工夫が必要である。地方自治体が本来の機能を果しているか、そして、住民の福祉増進に依存しているかどうかということは、財政問題にその内容があらわれる。

地方自治体が住民の福祉向上を基盤にして、住民の生活権からの地域産業振興や地域生活環境整備を重視できるか、地域権力構造に支えられての地域生活環境破壊や住民の収奪に向かうかということ、国家独占資本の地域権力構造の問題をみていかねばならないのである。

## (2) 地域開発問題と地域社会教育計画

社会教育としての地域開発問題をどう考えていくか。地域づくりと社会教育という問題設定には、住民の生活環境を無視した、この国家独占による地域開発問題と住民の生活権からの住民主体による地域づくりの対抗が基礎にある。地域開発ということが、中央資本導入による「地域経済活性化」ということで、産業振興優先に地方自治体の業務がなっている場合が少なくない。

過疎化していくなかで、産業振興の施策を進める場合も地域住民の福祉増進にとっての産業振興

であり、地域の福祉の条件整備を削り、産業振興に地方自治体の業務を重点化することは、本来の福祉増進のための地方自治の本旨を忘れた論理である。地方自治体における地域づくりの問題を考える場合、この基本視点が不可決であり、社会教育として地域づくりのための人づくりを行う場合に、もっともこの視点が教育論、文化論視点から独自の役割をもつのである。

また、建設業やリゾート・観光の企業誘地においてもこの問題は、鋭く問われている。つまり、国家の開発政策や自治体の公共事業に依存する建設業の開発、リゾート・観光資本の社会的なあり方、社会的モラルが問われているのである。建設業やリゾート・観光資本が社会的モラルを機能させていくのは、住民による地域生活環境や機能的に快適な生活権を守る運動が必要である。地方自治体の許認可権が企業の社会的モラルを機能させるように働くことができるか、または、開発による経済優先第一主義として利潤追求のみに走ることに地方自治体が従属するかということで、対抗関係があるのである。

地方自治体の許認可権や公共事業の競争入札の権限は、地方自治体が経済優先主義、建設業等の企業従属になっている場合において、その権限が汚職を生む構造をつくりだす。地方公共団体における汚職の問題は、公共事業型の建設業と地方公共団体の権限との関係で経済優先主義、金銭第一主義の価値観の横行するなかで、つねに発生する要因をもっており、住民の監視のシステムが重要である。

地域開発には、社会的モラルの問題や文化的価値の問題を抜きにして考えることはできない。また、地域開発には、地域の生活問題、農林漁の問題、過疎化問題等の住民権利・主体という発想も重要である。開発と生活、開発と文化の視点は、人間的生活を軸に考えれば切り離せない。

開発イコール地域破壊という短絡した論理では地域の発展は生み出せないことはいうまでもない。自然環境をもまもることも地域生活環境の整備としての開発でもある。現代においては、自然破壊の汚染源が自らの生活している地域からではなく、他の地域から環境汚染がやってくる時代である。それは、積極的な自然環境保護をしなければ自然が守れなくなっている。

生活環境の機能的整備の問題は、住民の主体的権利の成長がなければ守れない段階にきている。この住民の主体的権利の内容として自然環境と文化的価値の問題を積極的に位置づけ、開発における社会的モラルを地域的に確立していくことが社会教育の独自の仕事としてある。地域開発と社会的モラル、地域文化を結合していく論理は、社会教育の論理である。生活と産業は、モラルや文化とともにある。

社会教育職員として、地域づくりにどのようにかかわっていくかということは、地域開発の住民主体の論理のなかに含まれていた。地域づくりは、人づくりからはじめるということは、住民の生活権、福祉増進を基礎にして、地域民主主義による住民参加の地域づくりのためである。地域経済の発展は、地域の経済成長第一主義、金銭優先主義ではなく、地域の共生的な生活権が守られ、福祉が増進していくためのものである。

公的な社会教育においては、地方自治体の住民にとっての役割や現実の自治体の資料提供によっ

て、住民が主体的に価値判断できる学習の保障が地域づくりのなかでの社会教育として重要な役割をもっている。この資料提供としての方法を社会教育として条件整備することは、市町村図書館や公民館図書室に行政資料を整理して提供し、住民の福市増進の様々な制度の啓蒙の条件整備が必要である。

これには、地方自治体の具体的問題状況の学習なしに、一般的な地域づくりの学習はない。社会教育職員が一般行政職員の協力によって学習内容の条件整備を編成することは、重要な仕事である。それは、社会教育職員の教育計画、住民の様々な自己教育の学習課題に即しての参考学習テキスト・ビデオの整備や学習プログラム編成の専門性が期待されている。社会教育職員の専門性は、社会教育を行うものの環境醸成であり、社会教育の条件整備における専門性と助言・指導の専門性と二面を含む。

しかし、社会教育法の理念では、住民に対していかなる方法によっても不当な統制支配をおこなってはならないことが原則であり、住民への教化的な学習は認められていない。社会教育としての学習権は住民の自己教育を基本としており、学習機会を得られない層は、自己教育の学習の組織編成が一層困難な状況が現実である。

社会教育職員は、福祉増進から最も必要な層の住民の自己学習に特別の配慮をした学習の環境の醸成の工夫を必要としている。社会教育行政が地域婦人会、青年団、子ども会、民間の学習団体等の社会教育関係団体への助言・指導に力点を置くことは問題点を含んでいる。

公民館や図書館等自由に住民が福祉増進等の生活問題にたいして学習できる場とその内容的条件整備が求められている。それは、単にグループや組織としてではなく、個人としても学べるシステムをも意味している。社会教育の関係団体主義ばかりではなく、住民の学習要求を福祉増進から組織していくうえで、公民館の役割を無視することはできないのである。

公民館は、実際生活に即して各種の学級・講座等を企画運営して、地域の生活文化の振興と社会福祉の増進の寄与を目的としているのである。「公民館は、市町村その他一定地域区域内の住民のために、実際生活に即する教育、学術及び文化に関する各種の事業を行い、もって住民の教養の向上、健康の増進、情操の純化を図り、生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与することを目的とする」（社会教育方20条の公民館の目的）。

公民館は、地域生活と密接に結びついた学習機関としての役割をもっているのである。この地域生活に密接に結びついていた公民館の機関の役割は、その設置者を市町村に求めている。さらに、地域生活を重視する立場から公民館の分館を認めている。しかし、小学校校区や旧町村地区単位に設けられた地区公民館が実際に社会教育職員としての常駐の職員の配置がなく、実質的には、地区の単なる集会施設としての機能しかもっていないところも少なくない。

公民館類似施設としての自治公民館、集落公民館等の名称の施設が農村の集落の多くに存在するが、この施設を考えていくうえで、残存する地域共同体の集会施設としての機能を持ち、厳密な意味での社会教育施設としての役割をもっているかどうかということは具体的な検討が必要である。

部落集会施設が自治公民館や集落公民館と呼ばれている場合が多いのである。かつての部落職員の機能がそのまま「公民館主事」として変わっているところもみる。また、区長・部落長が公民館長として名称変更しているところもあり、実際の仕事は、公民館長としての社会教育活動の仕事ではなく、部落の管理運営の責任的役割を果たしている場合をみるのである。

社会教育における住民参加主義・自治の原則は、公民館の運営審議会の制度をつくっている。公民館が様々な地域生活機能と密接に結びついていることから、公民館運営審議委員は、地域の学校長、学識経験者の構成は、社会教育委員と同じである。第2項の社会教育委員が社会教育関係団体としているところが、公民館運営審議委員の2項は、地域に事務所を有する教育、学術、文化、産業、労働、社会事業に関する団体または、機関で公民館の目的に協力するものの代表者となっている。

公民館の運営審議委員会では、実際生活に即する教育・文化活動等により、健康の増進、情操の純化、生活文化の振興、福祉の増進を強調することから、上記のような各種の地域生活・労働組織と機関から代表者をあげているのである。

ところで、地域づくりということを社会教育が展開する場合、一般行政職員との協力なしに、学習内容編成の条件整備はできないのである。社会教育は、地域づくりとの関係においては、住民の地域づくりの運動とは別に、ひとり歩きできるものではない。

地域づくりと社会教育は、住民の福祉増進の課題とその運動に基づく視点にたてば、一般行政との関係なしに地域社会教育計画は困難である。社会教育における市町村主義は、住民の福祉増進の視点からの社会教育の条件整備を意味しており、社会教育の住民自治の視点は、それとの関係を強くもっている。

社会教育の住民自治は、社会教育委員や公民館運営審議会の制度の存在を意味しているのではなく、むしろ、その制度によって住民の福祉増進の視点からの学習権が、いかに市町村自治体によって保障されているかということである。社会教育委員の制度が住民の福祉増進としての学習要求の意志がいかに反映されているかということが基本的な課題である。

社会教育委員が教育委員会の委嘱として学校長、社会教育関係団体、学識経験者という構成自体から選任されているが、その選任方法によって社会教育委員会の答申が住民の福祉増進ということから学習権保障の諮問・建議機関として機能しているかということである。

公的機関として住民の学習権を保障していく条件整備の基本構想において、学習機会に恵まれないう住民の問題を基本として、社会教育の計画をたてていくことが福祉増進としての学習権の保障である。義務教育の奨励が福祉制度と結びついて展開しているのと同様に、社会教育における学習権保障の福祉的視点が公教育としての社会権保障から考えた場合不可決である。

市町村教育委員会に所属する社会教育職員の専門性は、いうまでもなく、一般行政の関連による地域づくりのみによって労働内容が展開するものではない。住民の様々な学習・文化要求に即して、地域の社会教育計画、学習内容の条件整備の編成がなされていくのである。

地域の社会教育は、学校教育をも含めての地域教育計画の中で、位置していくものであるが、地方自治体の長期の基本計画として、それらの条件整備を長期的視点によって、遂行していくことが求められている。いうまでなく、長期計画をもたない地域教育計画は、地方自治法で定められている総合的な長期基本構想それ自身を極めて不十分な内容にしてしまうことになる。地方自治体の業務において、教育の条件整備は予算的にも職員配置においても大きな位置を占めているからである。

地域社会教育計画において、地域の様々な社会教育関係団体との関係によって、学習・文化活動のための条件を整備をしていくことは不可決である。とくに、社会教育行政しか住民の学習・文化要求をとらえていくことが出来ない領域もあることを忘れてはならない。

地域づくりに直接的に結びつかないとみられる趣味・おけいごなどの活動も住民にとっては、大きな地域文化環境の条件であり、住民の文化的に生きていくための生活権そのもの要求でもある。地域の文化環境の機能的整備の視点からみれば趣味やおけいごのできる地域施設・環境をつくっていくことは重要な要件であり、決して地域づくりにむすびつくものではないとして、地域生活に根ざした社会教育活動として否定されるものではない。地域生活においても趣味やおけいごとの文化的活動は地域の人々の情操的生活として大きな意味をもっているのである。（未完）

#### 注

- 1) 小川利夫「社会教育研究40年」名古屋大学教育学部紀要（教育学科）第36巻（1989年度） 16頁
- 2) 前掲書 23頁
- 3) 前掲書 24頁
- 4) 前掲書 26頁
- 5) 前掲書 63頁
- 6) 小川利夫「社会教育と国民の学習権」劉草書房1973年 280頁－290頁参照
- 7) 前掲書「社会教育研究40年」 64頁
- 8) 前掲書「社会教育研究40年」 65頁
- 9) 小川利夫「戦後地方社会教育史論」津高政文編「地方社会教育史の研究」日本の社会教育第25集，東洋館出版 74頁
- 10) 小林文人「戦後社会教育の地域的形成過程－とくに沖縄社会教育史研究に関連して－」津高政文編「地方社会教育史の研究」日本の社会教育25集，東洋館出版 23頁
- 11) 前掲書 24頁
- 12) 前掲書 33頁
- 13) 前掲書 33頁