

社会教育費構造に関する研究

猪 山 勝 利

Study on Structure of Social Educational Cost

Katsutoshi IYAMA

I. 問題の所在——研究の視角

本稿の目的は、社会教育費研究の基礎論を構築するために、現代社会教育費の構造を明らかにすることを目的としている。本稿は、直接的には社会教育費研究の基礎論を構築することを目的としているが、あわせて従来の教育費研究に対して、新たな問題提起をすることも意図している。

従来の教育費・教育財政の研究の大半は、「教育の機会均等の保障」を目的として、第1に、子ども・青年の基礎的発達を図る学校教育費を主対象とし、第2に公教育費を主体とし、第3に公教育費を確保する収入・財源論、その支出・経費論、それらを統括する予算制度や法制の研究が主流であった。それらの研究の大半は、いわゆる機能論の視角に立つものであり、伊藤和衛氏を代表とする義務教育費の財政保障の研究である⁽¹⁾。それに対して、一方では教育投資論の視角から、教育支出を中心とした教育経済学の研究があり⁽²⁾、他方では教育科学論の視角に立つ公教育費研究があつて⁽³⁾、教育費研究も大きな転換の時期を迎えているといえる。とくに、教育科学論の視角から公教育費概念の再検討が試みられており⁽⁴⁾、教育費研究も新たな発展期を迎えていると言える。しかし、それらの研究は依然として、子どもの発達保障を中心とする基礎教育論を主体としており、したがって公教育費研究を中心としている。

筆者は、先行研究とは異なる教育費研究の視角を提起したいと考える。すなわち、第1に子ども・青年の基礎的発達を図る学校教育費ではなく、成人の主体的発達を図る社会教育費の研究である。後述するように、社会教育費を対象とするのは、教育費の中での学校教育費以外の研究をして教育費研究の補完をすることではなく、《基礎教育費》としての初等中等教育を中心とする学校教育費とは異なる、成人の主体形成を図る《主体的発展・創造教育費》としての教育費として社会教育費を把握する視角である。

第2に、教育費を公教育費主体に把握するのではなく、個費および「社会的」教育費の総合として把握することである。後述するように、現在新自由主義経済論の立場から受益者負担論が提起され、私費負担化が政策的に進展しているが、筆者は住民の主体形成論を基礎視点として、単なる財源負担論ではなく三種の教育費形態を総合化して把握することが、重要であると考ええる。

第3は、従来の研究は地方教育費を含めてはいるが国家教育財政主導の研究であつた。それに対して、筆者は地域とくに自治体領域の教育費を主体に教育費対象を設定する。そ

の詳細は後述するが、それは単に学校教育費制度のような国家制度が社会教育費に存在しないという理由からでなく、近年の新都市社会学研究が研究視点としているような住民の主体的形成を基礎にするからである⁽⁵⁾。

II. 現代社会教育費研究の視点

1. 主体的発展・創造教育費

筆者の研究も含め、従来の社会教育費研究は学校教育費研究の視角を踏まえたものであった⁽⁶⁾。そのような研究が行われてきたのは、社会教育も学校教育に連続する成人も含めた基礎的発達を目的とするものであり、したがって主として成人の基礎的発達を保障する財政保障の研究として社会教育費を把握していたからであった。しかし、最近の社会教育研究が明らかにしはじめているように⁽⁷⁾、主体形成こそ社会教育の基本的機能的性格であり、それは子ども・青年の発達保障とは異なる教育機能であるとする捉え方である。筆者も、地域学習集団の研究を通して、「〈基礎教育〉の上に〈発展・創造学習〉として展開する地域住民の主体的な自己教育⁽⁸⁾」として社会教育を把握する視点を形成しようとしている。すなわち、学校教育、社会教育は教育の「領域」構造ではなく、2つの教育機能として把握すべきであり、この視点から社会教育費を把握することによって、新たな教育費研究が生成すると思われる。この点においては、公費概念を単純な国家教育費と捉えるのではなく、社会的公共費として把握しようとする黒崎勲氏の研究⁽⁹⁾や学区制度と重ねて社会主体費として把握する三上和夫氏の研究⁽¹⁰⁾とは、両氏とも学校教育財政制度史研究という分野は異なるが、研究視角の基礎は通底している。

言うまでもなく、現実の社会教育費はそのすべてが主体的発展・創造教育費として現出するのではなく、国家統合・社会適応教育費との外在的・内在的矛盾として展開するのであり、その両者のダイナミックな構造・過程分析こそ社会教育費研究が析出すべき課題である。

2. 個教育費、「社会的」教育費、公教育費

前記したように、筆者は社会教育費を「個教育費、「社会的」教育費、公教育費」の総合費として捉えるべきであると考え。かつて五十嵐顕氏も「個別的分散的な教育費、社会的に組織された教育費、国家教育費」というカテゴリーを析出したが⁽¹¹⁾、現実的な教育費形態は国家教育費が主体とする教育費形態論を提起した。その公費概念の内実については、黒崎勲氏や三上和夫氏の内在的批判がなされており、筆者もその研究視角に教示される。しかし、ここで筆者が提起したいのは五十嵐顕氏によって学校教育費を主体としたために、折出されたが問題視されなかった「個別的分散的教育費」や「社会的に組織された教育費」を現代教育費として公教育費と積極的に関連づけて総合的に関連づけて把握する視点である。従来、個費は学校成立前の家庭教育費として近代初期の教育費として位置づけられるか、現代的には公教育費との関連で受益者負担論か私費負担軽減論かの相異はあるにしても、公教育費負担論として消極的に位置づけられてきた。しかし、今日人々は自らの自己実現や主体形成を保障する教育費としても積極的に位置づけようとしており、それ自体独自の教育費として位置づけるべきであろう。社会的に組織された教育費については公教育以前の私立学校費として捉えているため、この教育費形態についても五十嵐顕

氏は積極的な規定を与えていない。しかし、学習集団費として主体的な形成を図る教育費や私学はもちろんさまざまな民間産業が胎頭している現在、量的にも質的にも積極的な現代的教育費として把握すべきであろう。筆者は特殊占領下の沖縄の社会教易財政において、字公民館費や社会教育集団費の量的、質的な位置づけの大きさに着目し、「社会的」教育費概念を析出したが⁽¹²⁾、この教育費形態は現代日本においてますます教育費に占める比重の大きさを示していると言えよう。以上のことを考えれば、現代的教育費は「私・個教育費、社会的教育費、公教育費」として総合的に把握すべきであろう。

3. 地域・社会教育費

学校教育費を中心とし、国家教育費を主体として把握する従来の教育費研究は、教育が現実的に展開する地域の主体性を捨象して、単に「地方教育費」として研究対応をなしてきた。第2次大戦後初期の教育改革期においては、アメリカの学区の教育税思想の導入もあり、財政自治権の確立から一時期教育費の地域性が問題視されたが、財政合理化を主導的立法意志とする昭和31年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の制定によって、地域の教育費を主対象とする研究は軽視されることになった。このような研究に、新たな教育の公共性を形成しようとする研究視角から、「学区」制度という学校設置主体論を形成する方法論から公教育費を再検討しようとする三上和夫氏の研究は、新たな研究視角を呈示している⁽¹³⁾。氏は、近代教育史における学区制度の分析を通して、地域の社会協同の主体性と公教育費の対応を検証し、新たな公教育費概念を析出して、その視角から現代的教育の公共性を把握する視点を提起している。氏は教育費における「社会的主体」を析出して、学区の歴史的意義と国家教育費の歴史的段階性を明らかにした点で教育費研究に画期的な提起を行ったと言える。しかしながら、氏の研究も学校を主体として把握する視点に止まり、当の「社会的主体」そのものの主体形成（費）にまで及んでいない。氏が指摘するように、教育行政の財政独立性ではなく、本質的には「一般的公共体の組織原理⁽¹⁴⁾」こそ問われるべきであるとすれば、地域自治体そのものの総合的教育費こそ対象にすべきではなかろうか。

筆者は、近年の新都市社会学（NUS）論者たちが、住民の社会的主体性と現代的公共性を形成する視点から、「都市自治体⁽¹⁵⁾」形成論を展開し、地域の主体性を自治体形成に対象を当てて研究する視点を教育費研究に導入すべきと考える。筆者も、主体的な現代教育形成の視点から「地域教育の論理と課題」を提起したが⁽¹⁶⁾、その視角から社式教育費研究の視点も、住民の主体形成（自己教育）を基本理念とし、住民の人的、社会的形成と国家・社会統合が現実的に矛盾的に意合する自治体領域の地域の社会教育費に対象を設定すべきと考える。もちろん、そのことは現実の自治体がア priori に地域自治性を確保しているかのように捉える地域主義でもなく、市町村を国家の地方的出先機関ととらえるものでもなく、地域・社会教育費を基本カテゴリーとして、住民の主体形成と現代的公共性の形成を社会統合との関連性において把握するのであり、そこで展開する総合的な教育費の関係動態にアプローチするのである。

Ⅲ. 現代社会教育費の構造

1. 地域・社会教育費の構造

前節で述べたように、地域・社会教育費を図示すれば、以下のように図示できる。

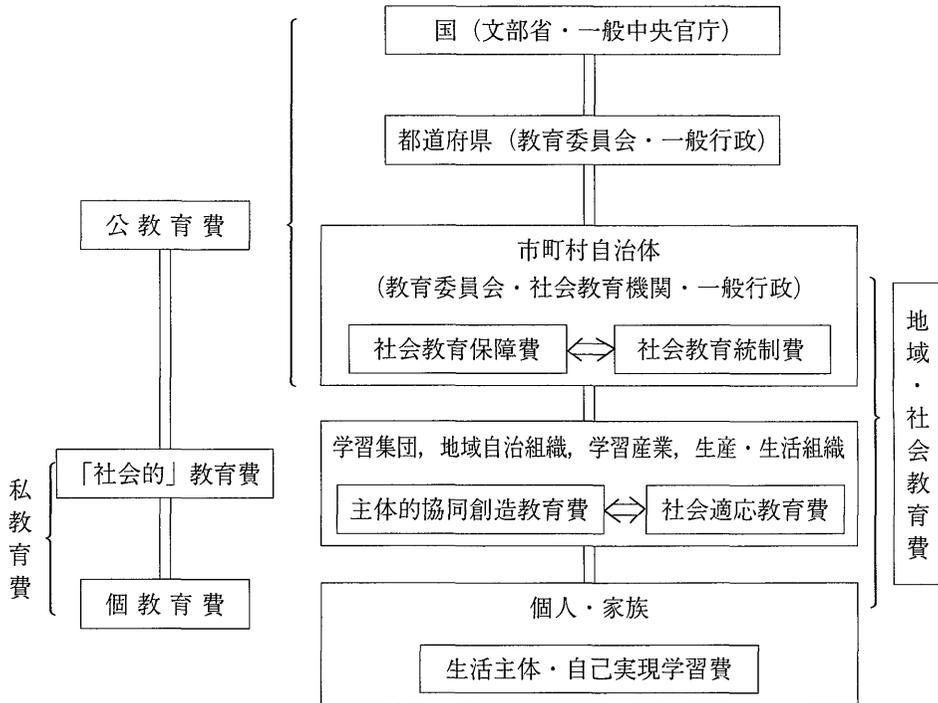


図1. 地域・社会教育費の構造

図1に示すように、教育費を形態的に類別すれば、個教育費、「社会的」教育費、公教育費に分類できる。公教育費はその主体別に分類すれば、国の国家教育費、都道府県の県教育費、市町村の「自治体教育費」に分類できる。一般に、都道府県教育費と市町村の自治体教育費を総計して地方教育費と総称されるが、今日の都道府県の社会教育費はその大半が国家教育費の地方的誘導費的性格を保持しつつあるので、地域・社会教育費のカテゴリーから除外してとらえるべきであろう。先に指摘したように、現代地域・社会教育費のうち大きな比重を占めているのが「社会的」教育費であり、後述するように、教育費主体はさまざまな社会集団・社会組織から構成されており、主体的発展・創造教育費と社会適応教育費のコンプレックスである。ついで、今日では生活主体性や自己実現性を形成するために個人・家族単位に支出される教育費として、個教育費があり、子ども・青年の学校教育費以外にかなりの教育（教養・文化）費が個人経費・家計から支出されている。

以上の教育費形態から、公教育費のうち、国家教育費および県教育費を除いた教育費の総合を「地域・社会教育費」として把握できよう。

2. 個教育費

個教育費とは個人および家族単位に支出される学習・教育費のことであるが、それには大別して主として子ども・青年の学校教育費のために支出される「基礎教育費」の家計負

担費と子どもから高齢者にいたる家族成員の生活主体形成や自己実現のために支出される学習費がある。前者の教育費については、公教育費との関連で論じられてきているが⁽¹⁶⁾、後者については、近年しだいに論究がなされはじめている。

経済学の新しい分野として「生活様式の経済理論⁽¹⁷⁾」が胎頭し、消費生活論ではない物的生産・労働様式と対応する生活様式論が形成はじめている。それは、衣・食・住を中心とする大量消費型の生活重視から、個人および家族構成員の生活主体性や自己現性を重視する生活への転換を意味し、「生存のための消費から発達のための生活へ⁽¹⁸⁾」ととらえられるような現代生活様式の創造である。そのような現代生活様式の創造主体性を形成するために、基盤となる学習活動が展開するのである。そのような個人および家族の学習のために支出される学習費が現代的な個人支出・家計支出に占める比重は高まっている。その詳細な経済統計はないが、一応の動向を知るには総務庁の各年度の家計調査がある。それによれば、関連する費目として「教育費」と「教養娯楽費」があり、近年の動向はそれらの費目が家計支出全体の伸び指数を上まわって伸びており、現代的な生活主体教育費が増大していると言えよう。もちろん、現実には二宮厚美氏も指摘するように⁽¹⁹⁾、「状況適応型生活」志向、「私生活型生活」志向も多数を占めているが、基本的には「自立と協同型生活」志向が増加している。

このような理論を基盤に、生涯学習論で言われる単純「個人学習」論を超えて、個人および家族の生活主体形成や自己実現を現実的に基礎づける「個教育費」の現代的動態を明らかにすることは、現代社会教育費論の基本課題であると言えよう。

3. 「社会的」教育費

かつて筆者は、「『社会的』教育費とは、教育費のうち個教育費や公教育費を除いた社会協同的に組織された社会組織が経営する教育費であり、積極的に『自己教育費』を主体として、成員の社会協同的学習の物質的基礎として作用する。その組織形態からすれば、集団費、地域集落費、『協同組合』費等に類別できる」と定義した⁽²⁰⁾。しかし、今日の地域・社会教育費論構築の視角からすれば、その組織形態には修正が必要である。すなわち、教育文化産業や企業内教育なども「社会的」教育費に内包されるのであり、その組織形態は修正する必要がある。そこで、後半の組織形態の項を「その組織形態からすれば、学習集団費、地域自治組織学習費、教育文化産業費、生活文化組織費、生産・労働組織費等に類別できる」と再定義をしておきたい。

従来の社会教育費研究では、「社会的」教育費の研究は僅少であり、せいぜい学習集団費のうち「社会教育団体」が対象にされてきた⁽²¹⁾。しかしながら、現代の主体形成にとって「共同社会形成⁽²²⁾」は多面的・多重的であり、総合的なアプローチを必要としている。とくに、学習集団に対する新たな視点⁽²²⁾、地域自治組織の現代的創造⁽²³⁾が必要であり、教育文化産業費、生活文化組織費、生産・労働組織費のどれもが、現代地域・社会教育費として構造連関している。「社会的」教育費のうち、その性格規定については、社会主体性を形成する「主体的協同創造教育費」と「社会適応教育費」に大別できるが、それぞれの組織形態別に教育費分析が行なわれる必要がある。

4. 公教育費

社会教育公費とは、市町村、都道府県、国など行政機関の文部行政費のうち、社会教育に支出される経費および一般行政費のうち学習・教育事業として支出される経費の総計である。後者の経費は、今日一般行政事業に学習・教育費が相当に組み込まれつつあることや問題性を孕みつつも従来社会教育行政事業として展開されていた事業が一般行政へ移管されつつある現況においては、社会教育公費として本格的に対象とする段階にきている。

前者の狭義の社会教育の公教育費については、基本問題性と課題を別稿で論じたので⁽²⁴⁾、ここでは現段階の社会教育の公教育費について概観した論稿を再掲したい。

「社会教育費」は、国レベルでも地方自治体レベルでもきわめて弱体で、国の教育費に占める割合は1%未満で近年実額も低下している。地方教育費においても1985年度で7.4%、その額は1人当りの中学校費のわずか1.8%である。その主要な原因は、社会教育費が（法概念として）『任意的経費』とされ、財源基盤が市町村主体であることによる。このため自治体間に著しい不均等を生じ、財政危機の市町村においては社会教育制度のあり方をゆがめる結果となっている。ところで、不均等の調整や『ナショナルミニマム』の定着をはかるために交付税交付金や補助金制度があるが、前者の実質充当率は7割弱に止まり、後者も低額である。重要な施設補助金も定率でなく定額制であるため、『奨励的』性格に止っている。一方、近年補助金の使途について詳細な規定がなされ、国の社会教育政策を都道府県主体に市町村に浸透させる役割が強化されつつある。加えて、受益者負担や民間産業強化の生涯学習政策と行政改革の推進によって、施設の委託化や使用料の増加など住民の負担増が進み、社会教育の公保障制度の水準低下が進行している。

この状況下でも、現行交付税交付金の積算レベルを上まわる市町村や独自の施設補助金制度を創設する都道府県もあり、住民の自主的な学習集団への『助成金』制度など市町村の創造的な社会教育費施策がある。これらに学んで、戦後の制度理念の創造的継承と『自治形成』的社会教育財政の拡充を自治体レベルでいっそう強化していくことが求められている⁽²⁵⁾」

以上のような社会教育の公教育費動向において、地域・社会教育費における公教育費形成にとっては、つぎのような国レベルの社会教育費制度が創出される必要がある。

第1は、社会教育費の「法概念」の再検討である。すなわち、基本的には施設と施設の専門職員制度をナショナルミニマムとして「義務的経費」化して法制化することである。

第2は、交付税交付金の標準算定費を「その他の教育費」から、明確に「社式教育費」として特定枠し、その算定基準を上げることである。

第3は、補助金を施設費については定額制から定率制に格上げし、その他は自由選択メニュー方式の市町村の自主裁量に委ねる方式をとることである。

以上のような国レベルの社会教育費制度とともに、市町村における社会教育の公教育費については、つぎのような視点が基本課題となる。

第1は、社会教育の公教育費への「主体形成」である⁽²⁶⁾。自治体の主体的な社会教育計画の策定、住民の社会教育政策運動、社会教育職員の集团的取組み、社会教育関連委員の主体化などが「主体形成」を構成するが、とりわけ住民と社会教育職員の共同的社会教育運動がその基本要因となる。

第2は、「社会教育機関」概念⁽²⁷⁾とその制度論理⁽²⁸⁾を形成し、それを物的に保障する社会教育機関費の論理を形成していくことであろう。それを筆者は、①教育行政費から独立

した社会教育機関費の形成，②社会教育機関の専門職員費の確定，③公民館の公設公営運営費の確保，④施設使用，施設主催事業費の無料化，⑤市町村単独事業費の拡充，⑥学習集団助成費の拡充，⑦施設運営への住民参加制度費の拡充，⑧以上の論理を法定化するための条例や規則の制定ととらえる⁽²⁹⁾。

5. 個教育費・「社会的」教育費・公教育費の連関

以上のような地域・社会教育費における三つの教育費形態は，それぞれ独立して存立しているのではなく，連関している。

従来，その連関は否定的な側面から問題視されることが多かった。すなわち，公教育費の私費負担としての個教育費支出や「社会的」教育費への統制費としての公教育費問題である。しかし，現代的な地域・社会教育費を形成していく論理からすれば，三者の新しい連関形態が構築されるべきであろう。

第1は，公教育費と個教育費については「負担」ではなく，施設使用や情報提供について「保障費」として対応すべきであり，目的内使用について軽減するか，無料制にすべきであろう。「社会的」教育費についても，個教育費と同様の対応をするとともに，従来の「団体統制費」を「助成費」へ転換することである⁽³⁰⁾。

第2は，個教育費と「社会的」教育費の連関については，個教育費の内実を豊かにしていくためにも，今後は「主体的社会協同創造費」を中心とする「社会的」教育費への転移を促進すべきである。それとともに，「社会的」教育費の運用において，その成果が個性的な個教育費へ転稼する経費運用が求められる。

(注)

- (1) 伊藤和衛 『教育の機会均等——義務教育費の財政分析を中心として——』 世界書院，昭和40年。
須田八郎 『教育財政と教育費』 協同出版 昭和57年。
- (2) 嘉治元郎編 『教育と経済』 第一法規 昭和45年。
石部公男 『教育からの経済』 学文社 昭和55年。
- (3) 五十嵐顕 『国家と教育』 明治図書 1973年。
柳ヶ瀬孝三他編 『教育費を見直す』 大月書店 1986年。
- (4) 黒崎 勲 『公教育費の研究』 青木書店 1980年。
三上和夫 『学区制度と住民の権利』 大月書店 1988年。
小川正人 『戦後日本教育財政制度の研究』 九州大学出版 1992年。
- (5) 似田貝香門 「現代都市の社会過程分析」 鈴木広編『現代都市を解読する』 ミネルヴァ書房 97頁。
- (6) 猪山勝利 「市町村社会教育費の公的形成」 日本社会教育学会年報13集 東洋館出版社 1969年。
猪山勝利 「社会教育計画と社会教育費」 日本社会教育学会年報24集 東洋館出版社 1980年。
- (7) 山田定市他編 『地域づくりと自己教育活動』 筑波書房 1992年。
- (8) 猪山勝利 「現代地域の形成と地域学習集団—『地域おこしグループ』を中心として—」

- 長崎・生涯学習学会紀要 第1集 1991年 3頁。
- (9) 黒崎 勲 前掲書(4)
- (10) 三上和夫 前掲書(4)
- (11) 五十嵐顕 前掲書(3) 136頁。
- (12) 猪山勝利 「占領下沖縄の社会教育財政」 小林文人・平良研一編『民衆と社会教育——戦後沖縄社会教育史研究——』 エイデル研究所 1988年。
- (13) 三上和夫 前掲書(4)
- (14) 三上和夫 前掲書(4) 170頁。
- (15) 似田貝香門 前掲論文(5) 88~96頁。
- (16) 柳ヶ瀬孝三・三上和夫編『教育費を見直す』 大月書店 1986年。
- (17) 成瀬龍天 『生活様式の経済理論』 御茶の水書房 1988年。
角田修一 『生活様式の経済学』 青木書店 1992年。
基礎経済科学研究所 『人間発達の経済学』 1982年。
- (18) 二宮厚美 「家族の発達と社会的民主主義」 成瀬龍夫他『家族の経済学』 青木書店, 1985年, 169頁。
- (19) 二宮厚美 「経済学における人格論」 前掲書(17) 『人間発達の経済学』 89頁~96頁。
- (20) 猪山勝利 前掲論文(12) 133頁。
- (21) 西村文夫 『社会教育財政』 ぎょうせい 昭和45年 122~126頁。
- (22) 猪山勝利 「地域学習集団に関する基礎的研究」 長崎大学教育学部教育実践研究指導センター No 4, 1991年, 21~28頁。
- (23) 中田実他 『これからの町内会・自治会』 自治体研究社 1981年。
- (24) 猪山勝利 前掲論文(6) 参照。
- (25) 猪山勝利 「社会教育財政(解題)」 社会教育推進全国協議会編『社会教育・生涯学習ハンドブック』 エイデル研究所 1992年, 94頁。
- (26) 猪山勝利 前掲論文(6) 参照。
- (27) 猪山勝利 「社会教育制度の現代的課題」 熊谷忠泰編『転換期の教育』 協同出版 1981年, 183~188頁。
- (28) 猪山勝利 「公民館の制度と運営」 長崎県社会教育研究会『学習社会時代の公民館』 長崎県公民館連絡協議会 1983年 14~21頁。
- (29) 猪山勝利 前掲論文(6)
- (30) 猪山勝利 「地域学習集団への行政援助に関する研究」 長崎大学教育学部教育実践指導研究センター年報 No 5, 1993年。