

地域政策としての生涯学習政策の再構築

横 山 幸 司
(岐阜県庁)

1 はじめに

国家的な財政難，地方分権の進展など近年の地方自治体を取り巻く激しい社会環境の変化を受けて，生涯学習政策分野は今や存亡の危機に立たされている。しかし，逆に今ほど生涯学習の必要性が高まっている時期はないと思う。

それはなぜか？端的に言えば，公共性の転換⁽¹⁾によるものであろう。従来，政府部門の公共政策のみに求められていた公共性が，市民などの参画により民間部門にも求められるようになってきたのである。

生涯学習政策も例外ではない。これまでは市民に生涯学習の環境を確保することが公共政策としての生涯学習政策の大きな目的であったが，現代は，逆に市民が公共政策にいかに関与するか，そのための生涯学習政策が求められているのである。

従って，生涯学習政策も旧来の教育政策の一分野という殻を破って，地域全体の政策に貢献する生涯学習政策としてその役割を強めていかねばならない。それが本稿のテーマである地域政策としての生涯学習政策の再構築論である。そこで，本稿では，改めて地域政策としての生涯学習政策の必要性とその意義を考察し，今後の展望について述べたいと思う。

2 地域政策とは何か

(1) 地域政策・公共政策の定義

地域政策とは、端的にいえば、「地域を対象とする公共政策」⁽²⁾であるが、小野達也は、「公共性を有する地域の課題に対応するための目的・目標を実現するための手段として、各種の資源を組み合わせることで実行しようとする活動のまとめであり、案の段階からその実施を通じて地域に効果を及ぼす過程までを含む」⁽³⁾と定義している。

では、公共政策とは、何であろうか。足立幸男は、「純然たる私事および特定諸団体に固有の事柄から区別される公共的諸問題に対処するための政策すなわち行為戦略であり、公共政策のうち政府の行為指針として正式に採用され実施されるに至ったものを『政府政策』と呼ぶ」⁽⁴⁾としている。

ここであえて公共政策と政府政策とが区別されているのには理由がある。それは従来、公共政策の主体といえば、国や地方自治体といった政府であったが、今日、その主体は市民、NPO、民間企業なども含むべきと考えられているからである。同時にその目的や対象である「公共」の概念も従来の公的部門に限定されない。そうして登場してきたのが「新しい公共論」やその手段としての「協働論」である。

この「新しい公共論」や「協働論」は、現代の地域政策・公共政策を考える上で避けては通れない重要なポイントである。

なぜなら、従来の公私二分論では、「市民」は、地域政策・公共政策へ「参加」するのみの存在であったが、現代は、さらに進んで自らが担う「市民主体」を意味するからである。

そして、地域政策・公共政策を市民が担うということの究極の姿は、市民自治である。換言すれば、地域自治・コミュニティ自治である。

(2) 我が国のコミュニティ政策

そこで、我が国のコミュニティ政策について確認しておきたい。

日本のコミュニティ政策は、1969年（昭和44年）に国民生活審議会（調査部会コミュニティ問題小委員会）が提起した報告書『コミュニティ生活の

場における人間性の回復』とそれを受けて実施された旧自治省によるモデル・コミュニティ事業（1971年～1973年）に遡る。

この事業は、「住民が望ましい近隣生活を営むことができるような基礎的な地域社会をつくるため、新しいコミュニティづくりに資する施策をすすめる」ことを目的とし、全国でおおむね小学校区を範囲とする地区を指定（1971～1973年に83箇所）し、各地区においてモデル・コミュニティ事業（コミュニティ施設の整備、その地区の援助等を行う市町村経費の財源措置等）を実施したものである。⁽⁵⁾

しかしながら、この政策は結果として、①政策の焦点が分かりづらかった、②「コミュニティセンター」というハコモノの運営に収斂してしまった、③リーダーへの期待偏重になった点に問題があり、当初目指したようなコミュニティの形成には結びつかなかったとされる。⁽⁶⁾

その後、国は有効なコミュニティ政策を打ち出せずにいたが、平成の市町村合併の流れを受けて2004年に制定された「地域自治区」制度は、我が国の今後の地域自治・コミュニティ自治を考える上で重要な政策である。

地域自治区に置かれる地域協議会の権能としては、地方自治法第202条の7に基づき、地域自治区内で実施されるさまざまな事務事業に関して、市長や市の機関の諮問に応じるほか、意見を述べるができる機関とされるが、この制度の特色は、住民の意思を行政に反映させる体制づくりであるとともに、住民に身近な公共サービスにおける「地域協働」の要となるものとして、法的に位置づけられている点にある。

地域自治区は、平成24年4月1日現在、全国で47団体（一般制度、合併特例によるもの合わせて）が導入⁽⁷⁾しているが、この制度が、有効に機能するかどうかは、当該地域の行政と市民達がいかに協働し、地域自治・コミュニティ自治を展開できるかにかかっている。

（3）地域政策の意味

以上、やや定義にこだわったのは、以下の3点について確認したかったからである。

第一に「政策」の意味である。

前述のように、地域政策の定義においては「公共性を有する地域の課題に

対応するため」とあり、公共政策の定義においても「公共的諸問題に対処するため」とある。つまり、政策とは、公共的問題を解決するための処方ともいえる。そうであるならば、生涯学習政策が地域政策ないしは公共政策であるという以上、何らかの形で地域の問題解決に貢献していることが求められるのである。

この整理からすれば、よく自治体の財政査定や議会の場で、個人の趣味教養である生涯学習までが政策の対象なのか、財政支出すべきなのか、といった議論がなされるが、個人の趣味教養で留まっている段階においては政策とは呼べないのである。しかし、個人の趣味教養からスタートした生涯学習が地域の課題を解決することに貢献するならば、それは「政策」になるのである。

第二に、政策の主体についてである。

上記のような現代の地域課題＝公共的問題は、複雑かつ多様化し、もはや行政に代表される公的機関のみでは解決が困難になってきている。地域に住む住民達は行政の施策を待つばかりでなく、地域でできることは地域で解決しようと動き出した。それが「新しい公共論」である。

そのことは、とりもなおさず、政策の主体が、行政のみならず、NPOや市民、企業等にまで拡大していることを意味するのである。そして、今まで行政が独占してきた公共政策を地域の市民らが担おうとするとき、そこに生涯学習の必然性が生じるのである。

第三に、そうした「新しい公共」の具現化した場こそが、法定の「地域自治区」制度に代表される各地域における市民自治（地域自治・コミュニティ自治）の現場であるという点である。

ゆえに、地域政策としての生涯学習政策を考えることは、同時に市民自治やコミュニティ自治を考えることに等しいのである。

3. 社会環境の変化と自治体政策の変化

(1) 地方自治体を取り巻く環境の変化

次に、地域政策の現場である地方自治体を取り巻く環境の変化について確

認しておきたい。

その主なものとしては、少子高齢化、過疎化、国家的な財政難が挙げられる。そしてこれら自治体を取り巻く問題は、1980年代、90年代に盛んになった“生涯学習のまちづくり”のときよりも、今日、一層その深刻度を増していると言っている。

はじめに、少子高齢化については、直近の「平成22年度国勢調査」において、0～14歳人口割合が13.1%、逆に65歳以上人口が、23.0%となり、一層の少子高齢化が進んだ。総人口も今回の調査を境に、人口減少に転じると予想されている。同時に、当調査では、大規模都市圏への集中が顕著となり、換言すれば、一層の過疎化が進んでいることも明らかになっている。

次に、国家的な財政難についてであるが、現在の危機的状況は平成12年度（21.4兆円）をピークに減少を続ける地方交付税（平成23年度は17.4兆円）と逆に増加を続ける地方財政の借入金残高の推移（平成23年度は200兆円、平成5年度までは91兆円であった）を見れば明らかである。⁶⁾

特に、小泉政権時に実施された三位一体改革（平成16年～平成18年）によって地方自治体の財政は一気に悪化したとの批判があるが、国と同様、地方自治体側も将来予想されるべき負担よりも、目の前のハコモノ建設やイベント等を優先させてきた事実は認めなければならないであろう。このことは生涯学習政策においても同様であった。

加えて、2000年代以降、地方自治体を取り巻く環境を大きく変化させたものとして、1998年のいわゆるNPO法施行、2000年のいわゆる地方分権一括法施行以降の市民活動の台頭と地方分権の進展が挙げられよう。

これらは自治体政策にも大きな変化をもたらした。どこの自治体でも、NPO振興策、さらには行政と市民の協働事業を実施するようになった。社会教育施設において多く導入されることとなった指定管理者制度もその一つである。

（2）生涯学習政策の変化

上記のような地方自治体を取り巻く環境の変化の中で、生涯学習政策はどのように変化してきたのだろうか。

1980年代、90年代は、バブル経済の好景気に煽られ、また“行政の文化化”

が叫ばれたこととも相俟って、全国の自治体で生涯学習政策、文化政策がハード、ソフトともに進められた。同時に、多くの自治体で、生涯学習政策や文化政策の一般行政化が進んだ。

しかし、2000年代の財政難以降、生涯学習政策、文化政策は、真っ先に予算削減の対象となり、今や衰退、存亡の危機に瀕していると言っても過言ではない。

地方の「社会教育費」は1995年(平成7年)の28,024億円をピークに減少し、2007年(平成19年)には18,031億円までに落ち込んでいる。⁽⁹⁾

同様に、ハードである「社会教育施設数」は、図書館や博物館等では微増を続けているが、公民館や青少年教育施設は著しい減少傾向にある。⁽¹⁰⁾

そして、ソフトである「市町村長部局・市町村教育委員会における諸集会の実施状況」は、市町村長部局、市町村教育委員会ともに平成元年度から平成19年度にかけて、その実施数は約4割～5割減少している。⁽¹⁰⁾

他方、ここに来て、再び一部の自治体では生涯学習政策の振興が図られているとみるべき動きがある。

前出の「市町村長部局・市町村教育委員会における諸集会の実施状況」をみると、平成19年度においては、最低値を記録する平成16年度以前の平成13年度より高い数値となっているのである。これはいったい何を意味するのだろうか。

この回復は、財政が回復したためではないだろう。地方財政は依然厳しいままであるからである。そこで筆者は次のように推測する。つまり、地方自治体は、財政難に伴い、特にこの10年間ほど、フォーラム等の開催は縮小せざるを得なかったが、ここに来て新たに開催する必要性が生じてきたためではないかという推測である。その必要性とは何であろうか。

すなわち、①市町村合併後や政権交代後の新しい地域のアイデンティティの確立と発信という面、②新たな地域資源の発掘と発信という面、③地方分権や行財政改革を背景とした新しい公共の発展と市民自治の促進を目的としている面、の3点からの必要性である。⁽¹¹⁾

4. 地域政策としての生涯学習政策の意義

以上の点を踏まえて、地域政策としての生涯学習政策の意義について考えると以下の3点が考えられる。

第一に、これからの公共政策は行政だけで担うことは不可能であり、それを担う自立した市民の育成に生涯学習が必要であるという点である。

この意義には2つの意味がある。一つには、市民の価値観が、複雑かつ多様化している現代において、これまでのように行政の画一的な政策では、地域の公共問題の解決が困難となり、どうしてもコミュニティベースでの市民参画あるいは市民主体による地域政策の実施が必要不可欠になってきているという面である。

二つには、市民が政策の決定に参画するために、生涯学習が必要不可欠であるという面である。

地域政策の実施には、財政の支出が伴うが、財政難の現代においては、あれもこれもこの時代ではなく、あれかこれか、さらには、市民側がこれだけの負担をするのでこれだけの政策は行うという時代であり、いずれにしても政策に優先度（プライオリティ）をつけることが不可避である。

そうした政策の優先度は、最終的には議会が議決権という法的根拠に基づいて決定することであるが、それ以前の段階において、幅広く市民がその決定に参画することによって、市民が納得のいく政策の決定、財政支出が行われる必要がある。

市民側も右肩上がりの時代ではないことを認識し、ただ陳情要望しているだけでよかった時代の要求型の市民ではなく、その自治体の財政を把握し、自らがその政策の一端を担う主体型の市民になることにより自覚と責任を持たねばならない。そのためには市民は自治体の行財政について学ばなければならないのである。

第二に、新たな地域資源の発掘、それを活かした地域振興を支える市民の活動に生涯学習が必要であるという点である。

地域資源を活かした地域振興は今も昔も地方自治体の重要な政策の一つであるが、特に平成の市町村合併後は、合併後の地域の連帯感を醸成する共通

のアイデンティティの確立のため、あるいは人口の流出を防ぎ、定住人口や交流人口の増により、新たな歳入を確保するため、意図的に新たな地域資源を発掘して、まちづくりにつなげようという動きが活発化している。

政策の導入は行政主導で行われるが、その後の日常的な営みが市民の間に根付かなければ政策は一過性のもので終わってしまう。NPOに代表されるような市民の活動が、地域政策の実施や地域文化の醸成に不可欠である。そうしたNPO等は本質的に普段から生涯学習に基づいた市民活動を行っている。

そして第三に、生涯学習が、犯罪率や投票率、生活保護率、完全失業率といったコミュニティの指標、すなわち、コミュニティの質の向上に寄与するという意義である。⁽¹²⁾

例えば、近年、地域の有志で夕方時などに街頭見回りをするような防犯グループの活動が盛んになってきているが、そうした地域では実際、犯罪率(刑法犯認知件率)が低下するという例がみられる。こうした活動を行うにあっても、この防犯グループの場合であれば、犯罪発生率の多い地域はどこか、時間帯はいつか、他の地域ではどんな防犯活動を行っているか等を学ぶ必要がある。その学習の積み重ねと学習の成果としての実践が、コミュニティの犯罪率の低下という成果につながっていくのである。

つまり、生涯学習→市民活動→コミュニティの質の向上というサイクルがみられるということである。生涯学習がコミュニティへ寄与することの証左といえよう。

このように、自立した市民の活動、ひいてはコミュニティに貢献する生涯学習こそが、地域政策としての生涯学習政策の意義にほかならないと考える。

5. これからの生涯学習政策の発展のために

最後に、地域政策としての生涯学習政策を発展させるために考えられる幾つかの留意点を述べたい。

第一に、生涯学習関係者は、教育政策上の意義と同時に、地域政策としての意義をもっと主張すべきである。生涯学習関係者は、教育畑出身者が多く、

当然ながら教育上の意義を主張するには長けているが、自治体政策全般から見たときの意義の主張については弱い。財政査定の際に、いくら教育上の意義を主張しても、「では教育費の中で工面してほしい」と言われてしまう。生涯学習関係者は、自治体全般の地域政策に生涯学習が貢献するということを主張していく必要がある。

第二に、首長の政策の中で、生涯学習政策が活かされることを打ち出していくことである。例えば、イベントなどのソフト事業は首長部局と協働して行うなど戦略的に首長部局の予算を獲得するような方法も一つである。

近年、市民活動と生涯学習担当部署を一体化して振興する自治体もあるが、それなども一般行政化＝生涯学習分野の弱体化と捉えずに、むしろ市民活動分野への生涯学習分野の進出と捉えて、積極的に進出すべきである。

第三に、地域の拠点としての社会教育施設の再生である。この点については、多くの論者が主張していることなのでここでは詳しく述べないが、今後、多くの自治体において、施設の老朽化が進み、厳しい財政状況下でますます統廃合や複合化が進むだろう。指定管理者制度の導入なども必ず検討にあがるであろう。生涯学習分野はますます他の地域政策分野との連携・共生の中にその存在意義を主張していかななくてはならない。

第四に、地域政策をコーディネートできる専門職員の配置である。この点についても、既存の専門職である社会教育主事や公民館主事について多くの議論があるので、ここでは詳しくは述べないが、既存の専門職に代わって地域担当職員制度を設けて配置する自治体も出てきている。いずれにしても、教育畑だけでなく、首長部局において財政担当や地域政策を企画立案するような部署を経験してきた職員を専門職として配置していくことが望まれる。

最後に、地方自治体の経営、地域の経済に貢献する生涯学習の観点が重要であるという点である。我が国の生涯学習政策は経済に貢献するというような意識が希薄である。直接的な職業訓練等もさることながら、例えば、病気になる前の予防活動によって地域の医療費が下がれば、その分だけ自治体の医療費補助の支出は抑えられ自治体財政に寄与することになる。

見えにくいとされる生涯学習の効果も、経済的な視点から、コミュニティや財政の指標と関係させることによって明らかになるのである。⁽¹²⁾

以上のように、生涯学習政策は地域政策であるとの認識を新たにし、具体

的にコミュニティの質の向上，地方自治体ひいては地域の経営に寄与していくことこそが，今後の生涯学習政策の活路であると考ええる。

【注記・引用文献】

- (1) 渋谷英章『『新しい公共』と生涯学習推進』『生涯学習論』文憲堂，2007年，48-55頁
- (2) 小野達也「地域の『政策』とは何か」藤井正，光多長温，小野達也，家中茂編『地域政策入門－未来に向けた地域づくり－』ミネルヴァ書房，2008年，21頁
- (3) 同上書，23-24頁
- (4) 足立幸男『公共政策学とは何か』ミネルヴァ書房，2009年，1頁
- (5) 自治省『コミュニティ（近隣社会）に関する政策要綱』1971年
- (6) 前山総一郎『コミュニティ自治の理論と実践』東京法令出版，2009年，26-28頁
- (7) 総務省ホームページ『地域審議会・地域自治区・合併特例区の設置状況』
<http://www.soumu.go.jp/gapei/sechijyokyo01.html>（2012年8月6日参照）
- (8) 総務省『地方財政白書』，平成12年度（2000年）～平成23年度（2011年）
- (9) 文部省『地方教育費調査』平成8年（1996年）～平成12年（2000年），文部科学省『地方教育費調査』平成13年（2001年）～平成20年（2008年）
- (10) 文部省『社会教育調査』平成2年（1990年），5年（1993年），平成8年（1996年），11年（1999年），文部科学省『社会教育調査』平成14年（2002年），17年（2005年），20年（2008年）
- (11) 拙稿「地方自治体における現代の生涯学習関連フォーラムの意義と展望－嚶鳴フォーラムの事例から－」『日本生涯教育学会論集33』，2012年を参照。
- (12) 生涯学習とコミュニティの指標に関する先行研究の代表的なものに，浅井経子「生涯学習推進計画立案のためのガイドライン作成に向けて」『日本生涯教育学会論集』32，2011年，13-22頁