

生涯学習振興における一般行政と教育行政

－ 役割の明確化と連携・協働体制の確立 －

古 市 勝 也
(九州共立大学)

1. 進む 生涯学習・社会教育行政の一般行政化

教育基本法（平成18年）が改正され、「生涯学習の理念」として、わが国は「生涯学習社会の実現を図る」ことが提言された。スポーツ基本法が施行（平成23年）され、生涯スポーツ社会の実現に向けて「スポーツを通じて幸福で豊かな生活を営むことは全ての人々の権利」であることや「地域スポーツと競技スポーツの『好循環』」等が謳われた。まさに、両基本法の中に生涯学習・スポーツ社会の実現に向けての基本方針が示されたのである。

ところがこのような時期に、文化・スポーツ行政、生涯学習・社会教育行政の一般部局化が進んでいる。「都道府県における生涯学習・社会教育担当部課の設置状況」を見ると、平成14年では、「教育委員会のみ」に設置が40都道府県で、「教育委員会と知事部局の両方に設置」が7府県である（平成14年6月文部科学省調べ）⁽¹⁾。

これが、平成23年になると、「教育委員会のみ」に設置が27道県で、「教育委員会と知事部局の両方に設置」が20都府県になっている（平成23年5月文部科学省調べ）⁽²⁾。生涯学習・社会教育行政の窓口の一般部局化への流れは確実であるといえよう。

一方では、首長部局に移管した生涯学習・社会教育行政が再び教育委員会にＵターンする現象も見られる。例えば、福岡県直方市では、教育委員会の生涯学習課（人権・社会教育係、体育係）が、平成20年4月から市長部局の総合政策部市民協働課に移管して、総合政策部市民協働課社会教育推進係になった。ところが、平成24年4月から、再び教育委員会教育総務課社会教育推進係に移管されたのである⁽³⁾。

さらに注目したいのは、首長部局主導の文化・スポーツ行政、生涯学習・社会教育行政の一元化が実質的に始まってきているところもある。例えば佐賀県では、平成24年4月から、知事部局に文化・スポーツ部が新設され、今まで教育委員会にあった社会教育行政は知事部局に新設された文化・スポーツ部の「まなび課」に移管した。すなわち、教育委員会と知事部局に分散していた文化やスポーツ部門を集約し、知事部局に「文化・スポーツ部」を新設したのである。佐賀県知事は「学びの場は社会全体になり、公民館や教育委員会だけでなくなくなった。学習者主体の学びの場の実現が求められる。そこで、知事部局で一元化して実施する。図書館、博物館、美術館も広く来館者を求め、楽しむ要素、お客様を引っ張ってくる観光の要素も出てきた。時代の変化に対応し、充実強化を図るため知事部局に移管した。」⁽⁴⁾としている。

これに対して、地元紙は「評価が難しい文化、スポーツは予算削減の対象となりやすく、部署を一元化して推進にかじを切った判断は評価すべきだろう」としながら、「図書館や美術館などの位置づけは曖昧なまま」、「図書館の管理運営は社会教育法で教育委員会の事務と規定されるなど、一部の事務はあくまで委任にすぎず、責任と権限が一致しないという課題が残る」⁽⁵⁾と指摘している。

さらに市民から「社会教育部門を知事部局に移した組織改編は明らかに法律問題ではないか」⁽⁶⁾と疑問を呈されている。これに対して、佐賀県職員課は「法律違反とご指摘のことは、社会教育法に基づき教育委員会が所管している事務の一部を知事部局に委任等を行ったことに関することか・・・」としながら「このことに関しては、地方自治法第180条の7で、教育委員会の事務の一部を知事部局の職員に対して委任等ができると規定されており、今回のような委任等ができることは、同法を所管する総務省にも確認した」⁽⁷⁾と答えている。さらにその反論として「地方自治法180条7に対する解釈は、「各

法（この場合は社会教育法）に属する事務の一部を委任できる」と捉えるべきで、それも「知事に対してではなく、その部下職員あるいは下部職員あるいは下部組織に委任できる」とされている。すなわち「重要な点は教育委員会が持つべき」と解すべきであろう。」としながら「・・・教育委員会制度は「教育行政の政治からの中立」を確保するために設けられ、これを脅かすことは避けるべきである。」⁽⁸⁾としている。なぜ、このような現象が起こるのか。その背景、問題点、今後の方向を考察したい。

2. 生涯学習・社会教育行政の一般部局化への背景

（1）行財政改革の巨大津波

今日の行政組織改革の背景には、生涯学習・社会教育の領域を超え、教育委員会制度そのものを巻き込むような巨大な津波を連想させるものがある。

それは、「行政改革」であり「地方分権改革」である。筆者は既に、『社会教育』2008年5月号⁽⁹⁾の中で「生涯学習・社会教育行政の予算・人員削減」や「住民の行政依存と組織再編等の混乱」の根源（震源地）は、「地方分権一括法」⁽¹⁰⁾にある」と指摘した。そしてこの改革は、今までの「国からの包括的指揮監督に従う自治体から、自ら考えて実行する自治体に原理的に変更することにある。」とした。

平成16年『今後の行政改革の方針』⁽¹¹⁾を踏まえ総務省が「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」⁽¹²⁾を定め、「国、地方を通じた厳しい財政状況の中で、今後わが国は、地方公共団体が中心となって住民の負担と選択に基づき各々地域にふさわしい公共サービスを提供する分権型社会システムに転換していく必要がある」としているのである。

ところが注目したいのは、この改革の源流をさかのぼると、改革の波は、昭和56年「臨時行政調査会（第2臨調）」発足、昭和57年「臨調第3次答申 基本答申・行革大綱」等に行き当たるのである。「増税無き財政再建」「行政組織の改革」は、既にこの頃から叫ばれていたのである。平成の時代になっても、平成6年「地方分権の推進に関する大綱方針」閣議決定、平成7年「地方分権推進法」施行、平成12年4月「地方分権一括法」施行等々である。

そこでは、「地方政府の自主性、自立性の拡大を目指した大規模な改革」が行われている。

さらに、平成18年7月『骨太の方針』『経済財政運営と構造改革に関する基本方針』閣議決定では、「市町村の教育委員会に関する規制緩和で、文化・スポーツに関する事務などの権限を首長に移譲できる構造改革特区の設置を目指す方針を決める」「教育委員会制度については、十分な機能を果たしていない等の指摘を踏まえて教育の政治的中立性の担保に留意しつつ、当面、市町村の教育委員会の権限（例えば、文化・スポーツに関する事務の権限など）を首長へ委譲する特区の実験的な取組みを進めるとともに、教育行政の仕組み、教委委員会制度について、抜本的な改革を行うこと」とし「早急に結論を得る」としているのである。また、平成19年4月施行の「地方分権改革推進法」⁽¹³⁾では、「④住民自治の充実など地方政府の行政体制の整備・確立」等を挙げている。注目は「住民自治の充実など地方政府の行政体制の整備・確立」⁽¹⁴⁾が掲げられたことである。

（２）関係団体からの改革案

ア．地方分権改革推進会議

「地方分権改革推進会議」⁽¹⁵⁾（平成16年5月）は「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」の「必置規制の弾力」の中で、「生涯学習・社会教育行政の一元化、幼保一元化を進めるべきとの意見もある」としながら「特に、生涯学習・社会教育行政の一元化、幼保担当部局一元化の観点から、地方公共団体がこれらの担当部局を自由に選択・調整できるようにすることが必要である」としている。

イ．全国市長会

地方六団体⁽¹⁶⁾の一つ「全国市長会」は、「生涯学習等の事務の所管の変更」⁽¹⁷⁾として「生涯学習等の事務の所管が問題である。現制度の下では、学校教育のみならず社会人を対象とする生涯学習や芸術・文化、スポーツなど文部科学省所管行政のほぼすべてが教育委員会の所管とされている。一方、市町村長は、市町村行政全体を統括する立場にあり、市町村行政の総合的な運営に当たっている。このような市町村長の制度上の位置づけを踏まえ、生涯学習など学校教育以外の分野については縦割り型ではなく、多方面からの

総合的な対応が望ましいこと、このような分野については、教育の政治的中立性確保といった理由から特に教育委員会の所管とすべき強い事情があるとも考えられないことなどから、市町村長の所管とすることが適当である」と指摘している。総合的な対応が望まれる生涯学習等の事務の所管は市町村長部局が望ましいとしているのである。

（３）教育行政からの改革案

では、このような行政改革等の流れの中で、文部省（現：文部科学省）は行政改革、特に首長部局との関係をどう提言してきたか。審議会の答申等から時系列で見てみよう。

昭和46年の社会教育審議会答申『急激な社会構造の変化に対応する社会教育の在り方について』では、第２部の５の（２）の「（オ）社会教育行政職員の拡充と関連行政職員との連携」の中で「社会教育振興のため、社会教育行政職員の果たすべき任務は重要である」としながら「同時に、生産についての知識・技術の振興に関する農林、通産などの行政、職業訓練・職業安定等に関する労働行政、保健衛生・社会福祉に関する厚生行政、保護・矯正・人権擁護に関する法務行政、経済生活に関する経済行政等が国民の生活とその学習に関与するところはきわめて大きいので、社会教育行政職員は、これらの行政職員との間に密接な連携を図る必要がある」としている。ここでは既に、国民の生活学習が一般部局に関与しており、関係行政との連携の必要が指摘されている。

さらに、同答申の第３部の２の「（７）関連行政との連携強化」の中で「近時、労働行政、厚生行政など各種の行政において、教育的機能あるいは配慮を伴う分野がとみに増大しつつある…」とし「社会教育と関連行政との緊密な連携を図ることが大切…」としている。既に、この時期に社会教育行政への首長部局の影響が指摘され、緊密な連携の必要が指摘されているのである。

昭和56年中央教育審議会（以下「中教審」という）答申『生涯教育について』では、第２章の（２）の「イ 生涯教育関係機関の連携・協力の促進」の中で「特に地域社会において教育行政を担当する教育委員会は、生涯教育推進のため調整機能を十分に発揮するなど積極的な役割を果たすことが期待さ

れる」としている。ここでは、生涯教育を推進する関係機関の連携に教育行政が調整役を果たすように期待されている。

昭和59年から62年まで設置された「臨時教育審議会」では「第1次～4次」の答申がなされた。

昭和61年4月の「第2次答申」では、第1部の第5節「21世紀のための教育体系の再編成」の中で「(3)教育体系の再編成の基本方向」として「文化、教養、余暇、スポーツ、健康、職業能力開発、情報提供など各省庁所管の教育関連施策を総合的な観点から見直し、より効果的な多元的、重層的な協力のネットワークを形成するとともに、官と民、国と地方の間でも役割分担の見直しを進める必要がある」としている。注目したいのは、「第2部の第2節生涯学習のための家庭・学校・社会の連携」の中で「⑦生涯学習、とりわけ社会教育関係に関しては、関係行政機関が学習活動等のための場の確保や多様な事業の推進、指導者の資質向上、普及・啓蒙などの各種の施策を行っている状況にある」としながら「これらの事業内容は、類似しているものが多いにもかかわらず、行政目的が異なっているという理由により、関係行政機関がそれぞれ異なった判断や方法により、事業を行っている」と、施策等の重複を指摘している。そして、「市町村や都道府県など事業の実施者にとって合理的・効果的な選択が可能となるよう総合的な観点から関係省庁間の連携が十分図られる必要がある」としている。

昭和62年4月「第3次答申」では、第2節の「(1)生涯学習を進めるまちづくり」では「「まち全体で生涯学習に取り組む体制を全国に整備していく」ことや「(2)教育・研究・文化・スポーツ施設のインテリジェント化」では「オ・・・設置者が直接施設の管理に当たる場合のほか、第三者に委託する方法などを検討すること」さらに「(エ)複数の施設を一元的に管理することなどを考える」こと等が提唱された。

昭和62年8月「第4次答申(最終答申)」では、第4章の第1節「文教行政」の中で「文教行政のうち、学術行政、国際交流・協力事業、文化行政等は他省庁の行政と密接に関係しており、文部省においては、これらの行政をめぐる状況が激動し変化していることを明確に認識し、関係省庁とも相互の連携・協力を密にしながら、これらの行政課題に積極的に取り組むことが重要である」としている。さらに、「4教育委員会の活性化」の中で「(2)地域

における教育は、学校教育はもちろん社会教育、文化・スポーツ活動、各種の民間教育事業等種々の形態で行われている・・・」としながら「これからの教育委員会の行政は、生涯学習体系への移行に積極的に対応し、地域全体の教育・文化・スポーツ活動の振興を図る観点から、民間部門における各種の教育・文化スポーツ活動の助長に努め、地域における教育行政として、知事部局等とも連携しつつ、公共部門とそれらの一体的・総合的な展開を図る必要がある」としている。

昭和62年10月「教育改革推進大綱」閣議決定の『教育改革に関する当面の具体的方策について』では「6 教育行財政の改革」の「(4) 教育改革の推進に当たっては、教育、学術、文化、スポーツの各分野が総合的、有機的に関連していることにかんがみ、これらの施策の一体的推進を図る必要がある」としている。

平成2年1月「中教審」答申『生涯学習の基盤整備について』では「第1 生涯学習の基盤整備の必要性」の中で「3-③生涯学習は、学校や社会の中で意図的、組織的な学習活動として行われるだけでなく、人々のスポーツ活動、文化活動、趣味、レクリエーション活動、ボランティア活動などの中でも行なわれるものである」としながら「生涯学習を振興するに際して国や地方公共団体に期待される役割は、人々の学習が円滑に行われるよう、生涯学習の基盤を整備して人々の生涯学習を支援していくことである」としている。また、「生涯学習を総合的に推進するために、関係行政機関等の各種の施策に関し、連絡調整を図る体制を整備することである」としながら「生涯学習に関しては、国、地方の段階で種々の行政機関等が様々な施策を展開している。今後、・・・生涯学習を総合的に推進していくためには、これらの関係行政機関等において、国、地方の間の連携・協力にも十分留意しながら、それぞれの施策について連絡調整を図ることが望ましい」としている。さらに、第2の「1 生涯学習の推進体制について」の中で「今日、国、都道府県・市町村の行政機関等では、それぞれの行政目的に従って、教育・スポーツ・文化、健康、職業能力開発等の学習機会を提供したり、学習の場を整備するなどの施策を行っている」としながら「生涯学習の各種施策の連絡調整を図る組織を整備することが必要である」としている。

これを受けて、平成2年6月には「生涯学習の振興のための施策の推進体

制等の整備に関する法律」(法律第71号)、いわゆる「生涯学習振興法」が制定された。これは、生涯学習体系への移行に応える生涯学習に関する初めての法律である。同法第5条の「地域生涯学習振興基本構想」では、「5 文部科学大臣及び経済産業大臣は、・・基本構想が・・該当するものであるかどうかについて判断する」としている。注目は両大臣の共同による判断基準の設定がなされていることである。

平成4年7月生涯学習審議会(以下「生涯審」という)答申『今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について』では、「第3部の関係機関等の連携協力の推進」として「生涯学習の振興のためには、文部省、関係省庁、教育委員会、首長部局、大学等の高等教育機関、社会教育関係団体、スポーツ・文化関係団体、民間教育事業者、産業界等の関係者による、相互の幅広くかつ密接な連携・協力が必要である」としている。そして、第4部の「(4) 地域の生涯学習の振興を」の中で「行政へ」として「この提言実現のためには、文部省はじめ各省庁、教育委員会、知事・市町村長部局等行政各機関それぞれの、生涯学習に対する深い理解と相互の連携・協力が重要である」としながら「生涯学習の推進体制整備には教育委員会の生涯学習振興における中核的役割が期待されている」こと、そして「特に、生涯学習の振興のためには、それぞれの行政担当者が、所管行政の範囲にこだわらず、何よりも学習者の視点に立って、他の行政や民間との協力・連携を積極的に図っていくことが望まれる」としている。庁内のそれぞれの行政担当者に生涯学習の視点と行政間や民間との連携・協力を提唱している。

平成8年4月「生涯審」答申『地域における生涯学習機会の充実方策について』では、「Ⅲ 地域住民のニーズにこたえる社会教育・文化・スポーツ施設」の「1 多様化・高度化する学習ニーズへの対応」の中で「行政部局間の連携強化として、・・地域住民の学習ニーズの高まりに応じて、首長部局および関連施設での学習機会提供も盛んに行われるようになっている」としながら「学習者の立場に立って、行政部局間の連携・調整を図ることが必要になってきている。首長部局等の学習機会提供を認め、連携の中核的役割を教育委員会に求めている。

平成10年9月「生涯審」答申『社会の変化に対応した今後の社会教育行政

の在り方について』では、第3章の第3節の「4 首長部局等との連携」の中で「地域の人材育成に責任を担う教育委員会と地域づくりに広範な責務を負う首長部局とが連携して初めて、生涯学習、社会教育、スポーツ、文化活動を通じた地域づくりと地域の教育力の再活性化が可能となる。・・教育委員会と他の部局が連携協力して推進していかなければならない」としながら、「問題があるとすれば、同種の事業が様々な部局で相互に連携されずに行われていることである」と、他部局との連携の必要と首長部局との相互の連携不足を指摘している。

平成17年10月「中教審」答申『新しい時代の義務教育を創造する』では、第3章の(1)の「ウ 首長と教育委員会の権限分担の弾力化」の中で「今後、地域づくりの総合的な推進をはじめ、他の行政分野との連携の必要性、さらには政治的中立の確保の必要性等を勘案しつつ、首長と教育委員会との権限分担をできるだけ弾力化していくことが適当である」としながら「教育委員会の所掌事務のうち、文化（文化財保護を除く）、スポーツ、生涯学習支援に関する事務（学校教育・社会教育に関するものを除く）は、地方自治体の判断により首長が担当することを選択できるようにすること」が適当であると、首長部局の担当を容認している。

平成19年3月「中教審」答申『教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について』では、第2部の3の(1)の「教育における地方分権の推進」の中で「教育委員会の所掌事務のうち、文化（文化財保護を除く）、スポーツ（学校における体育を除く）に関する事務は、地方公共団体の判断により、首長が担当できるものとする」と提言している。

平成20年2月「中教審」答申『新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について ～知の循環型社会の構築を目指して～』では、第2部の2の「(5) 地方公共団体における体制について ―教育委員会と首長との関係等―」の中で「これまでの本審議会の答申においては、生涯学習支援に係る行政については、首長が行うことを可能としつつも、社会教育に関する事務は教育委員会が担当することが適切であることが示されている」とし、社会教育行政は教育委員会が担当することが適切としている。さらにその中で「生涯学習振興行政の固有の領域」が「生涯学習の理念を実現させるため、社会教育行政や学校教育行政等の個別に実施される教育に係る施策や、その他、首長にお

いて実施される生涯学習に資する施策について、その全体を総合的に調和・統合させるための行政である」としながら「生涯学習振興行政は、その中核を担う学校教育や社会教育行政を担う教育委員会と、学校教育・社会教育以外で生涯学習に資する施策等を担う首長とが、それぞれの役割や機能が確保されることを前提に連携して進められるべきである」としている。ここでは、「「生涯学習支援に関する事務（学校教育・社会教育に関するものを除く）」については地方自治体の判断により首長が担当している例がある」としながら「社会教育に関する事務については、・・教育における政治的中立性や継続性・安定性の確保等の必要性のほか、・・学校、家庭、地域住民等の連携の重要性が高まっている中、学校教育と社会教育とがより密接に連携していくことが不可欠となっていることにかんがみると、教育委員会が所管することが適当であると考えられる」としているのである。そして、「地方公共団体の長と教育委員会との関係については、教育委員会の自主性と職務権限の独立性を侵害しない限度において地方公共団体の事務の能率的処理等を促進する補助執行等の仕組みが既に存在しており、弾力的な事務の執行を行うことは可能となっている」とし、補助執行を認めている。

（４）一般行政の「学習化」

もう一つの行革の背景には、行政が行政権限に基く「権力・指導・補助・伝達行政」から住民主体の「支援・サービス行政」へ変わってきたことを見逃せない。ここに「行政の文化化」や「非権力的行政」⁽¹⁸⁾であった「社会教育行政」の住民主体の行政手法が「行政の文化化」や「行政の学習化」に繋がっているようにも思える。

行政の文化化は、昭和50年代頃から、我が国の経済が高度成長から低成長を向かえ、「地方の時代」が提唱されるようになり、人々の意識も「物の豊かさ」だけでなく「心の豊かさ」を求めるようになってきた。行政にも「行政の文化化」が提唱されるようになり、行政全般が人間性、地域性、創造性、美観性等の文化的視点の導入が提案されている。

また、行政の生涯学習化について、既に森隆夫氏は「行政の生涯教育化」⁽¹⁹⁾、瀬沼克彰氏は「行政の生涯学習化の方向」⁽²⁰⁾、岡本包治氏は「行政における生涯学習性」⁽²¹⁾等を取り上げ、一般行政に生涯学習の観点を導入することの

意義等を述べている。

行政の現場を見ると、例えば、福岡県は平成24年策定の『県総合計画』⁽²¹⁾の中で、目指すべき目標に「県民幸福度日本一の福岡県」を掲げ、「県民生活の「安定」「安全」「安心」を向上させる」ため、「1 活力にあふれる成長力に富んだ経済と雇用の創出。2 災害や犯罪、事故がなく、安全で安心して暮らせる。3 高齢者や障害者が安心してはつらつと生活できる。4 女性がいきいきと働き活躍できる。5 安心して子育てができる。6 子ども・若者が夢を抱き、将来に向かってはばたける。7 誰もが元気で健康に暮らせる。8 心のぬくもりと絆を実感できる社会である。9 環境と調和し、快適に暮らせる。10 豊かな文化を楽しみ、幅広い分野の国際交流を実感できる」ことの実現を挙げている。

さらに注目したいのは、平成20年4月に新設された福岡県「新社会推進部」⁽²³⁾は「NPO等との協働推進、生涯学習、青少年育成、県民文化・スポーツ振興、男女共同参画、安全・安心まちづくり、国際交流」等が主な業務になっている。まさに、教育委員会の文化・スポーツ、社会教育行政そのものである。何故か。社会教育法では行政の「任務」として「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。(第3条)」としているが、今や一般行政が社会教育行政に代わって住民主体のサービス行政を実施している。一般行政も「住民自らが、学び、理解し、納得して、行動することができるよう、行政はその「学び」を支援する住民主体の「学び支援行政」に変わってきているといえよう。

3. スポーツ・文化行政の首長部局移管の法的根拠

(1) 社会教育、スポーツ、文化財等は教育委員会の職務権限

社会教育法第2条では「社会教育」とは、「学校教育法に基き、学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動（体育及びレクリエーションの活動を含む。）をいう」とし、学校外の教育活動は社会教育としている。また、「第5条 市町村の教

育委員会の事務」として「3 公民館の設置及び管理」、「4 図書館、博物館、青年の家その他の社会教育施設の設置及び管理」等を挙げている。さらに、「都道府県教育委員会の事務」として「第6条の1 公民館及び図書館の設置及び管理に関し、必要な指導及び調査」。また「図書館及び博物館」として「第9条 図書館及び博物館は、社会教育のための機関」としている。さらに、同法の「第5章」に「公民館」が位置づけられ、「図書館法」、「博物館法」は「社会教育法の精神に基づき」法制化されている。公民館、図書館、博物館、青年の家等は教育委員会の権限である。

「教育基本法」（平成18年）では、第2章「教育の実施に関する基本」の第12条「社会教育」として「個人の要望や社会の要請にこたえ、社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならない」

「2 国及び地方公共団体は、・・・学習の機会及び情報の提供その他の適当な方法によって社会教育の振興に努めなければならない」としている。「社会において行われる教育」は「社会教育」が奨励するのである。

「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地教行法」という）」では、「第3章 教育委員会及び地方公共団体の長の職責権」の中の「第23条 教育委員会の職務権限」として「教育委員会は、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務で、次に掲げるものを管理し、及び執行する」とし「12 青少年教育、女性教育及び公民館の事業その他社会教育に関すること」「13 スポーツに関すること」「14 文化財の保護に関すること」等を挙げている。第23条では社会教育、スポーツ、文化財等は教育委員会の職務権限である。

（２）「補助執行」ができるとする「法的根拠」

スポーツ・文化・社会教育を首長部局に移管できるとする「法的根拠」を「地方自治法」に見ることができる。同法では「事務の委任等」として「第180条の7 普通地方団体の委員会又は委員は、その権限に属する事務の一部を、当該普通地方公共団体の長と協議して、普通地方公共団体の長の補助機関である職員若しくはその管理に属する支庁若しくは地方事務所・・・その他行政機関の長に委任し、若しくは普通地方公共団体の長の補助機関である職員若しくはその管理に属する行政機関に属する職員をして補助執行させ、又は専門委員に委託して必要な事項を調査させることができる」としている。首長部

局で「補助執行」として移管できるとしているのである。佐賀県側の見解はここである。

（３）新しい法的根拠 一首長部局で「執行」できる－

平成20年4月1日「地教行法」の改正施行で「市町村はスポーツ・文化事務」については、「補助執行」でなくても首長でできるようになった。それは、「第3章 教育委員会及び地方公共団体の長の職務権限」の「職務権限の特例」として、第24条の2「前2条の規定にかかわらず、地方公共団体は、前条各号に掲げるもののほか、条例の定めるところにより、当該地方公共団体の長が、次の各号に掲げる教育に関する事務のいずれか又はすべてを管理し、及び執行することができる。1 スポーツに関すること（学校における体育に関することを除く）。2 文化に関すること（文化財の保護に関することを除く）。」となったのである。これで、スポーツ・文化行政の首長部局移管の法的根拠が明確になったといえよう。

4. 生涯学習・社会教育行政の一般行政化へのメリット・デメリット

生涯学習行政の一般行政化への流れは今後も続くと思われる。それは、平成20年4月の「地教行法」の改正でその流れは決まったといえよう。では、生涯学習・社会教育行政の一般行政化でどのような問題があるのだろうか。

今までの問題点を探ってみると、「教育委員会所属では、学校教育に重点が置かれており、スポーツ、文化、生涯学習、社会教育行政等とその事務が軽く扱われる傾向にある。」「教育委員会は、いじめ・不登校等の青少年の問題行動や保護者への対応や、学力向上対策等の学校教育への対応で精一杯である。」「教育委員会は学校教育中心で生涯学習・社会教育の職員・予算不足がある。」「教育長の権限は教育委員会管轄内であり、他の部局に及ばない壁がある。」等々の声が挙げられている。

では、生涯学習・社会教育行政の一般行政化へのメリットは何か。「首長に所管があると、新規事業の立案や予算編成の面での利点が期待できる。」「教育予算には制限があり、運用が困難な場合がある、首長部局は首長直結の予

算編成ができる。」「教育長は職務が多忙で連携が取りにくいが、首長部局では首長を中心に関係部局長とも連携が取りやすい。首長部局内に協力行政が多い。」等々の声である。

次に、生涯学習・社会教育行政の一般行政化へのデメリットは何か。「首長部局では、教育性、専門性、育てる・人材育成の視点が薄れるのではないか。」「学校との連携は教育委員会事務局が強いので首長部局との連携構築が課題である。」「今まで教育委員会に窓口を持つ関連団体との連携が課題である。」「事業がイベント化して、美術館や図書館など社会教育施設と学校とのつながりが薄れるのではないか。」「効率性優先であると、地域においては学習・スポーツ施策の安定性や継続性に懸念がある。」等である。

5. 今後の課題

文部科学省は、生涯学習・社会教育行政の一般行政化について「生涯学習支援に係る行政については、首長が行うことを可能としつつも、社会教育に関する事務は教育委員会が担当することが適切である」とした。今後、生涯学習・社会教育行政の一般行政化は推進される中で、生涯学習の一般部局化は進むが社会教育行政は教育委員会に残り、担当窓口が首長部局と教育委員会に置かれる地方公共団体が増えると思われる。しかし、総合性は確保されていない、行政の一元化も図られていない等が現状である。生涯学習の推進は、各関連部局の教育関連施策を総合的な観点から把握し、より効果的な施策を展開するために関係機関の間で役割分担を明確にしながら連携・協働することが必要である。

ではどうするか、一つには、生涯学習行政は首長を本部長とする「生涯学習推進本部」を再構築し、首長間及び教育委員会と全庁的にして強力な連携・調整を図ることが挙げられる。また、民間の関係機関団体を含めた「生涯学習審議会」の活性化・機能化を図ることが挙げられる。

気になることは、自発性・自主性を尊重する生涯学習社会は、学習の機会が有る者と無い者に「学習格差」⁽²⁴⁾をもたらしている点である。地域の全ての人々に学習機会を啓発・提供・支援する社会教育の「教育性」が再確認され

る必要がある。地に着いた住民主体の生涯学習社会の実現はここにあると思われる。

注・参考文献

- (1) 中央教育審議会生涯学習分科会（第27回）－配布資料6「生涯学習・社会教育担当部課の設置状況」
- (2) 文部科学省『平成23年度生涯学習・社会教育振興施策に関する基礎資料』
- (3) 直方市子ども課設置検討委員会『直方市子ども課設置に関する答申書』平成22年7月1日
- (4) 平成23年6月21日佐賀県議会一般質問「知事発言」から（筆者要約）
- (5) 「記者席」平成24年6月22日『佐賀新聞』
- (6) 「投稿欄」平成24年6月27日『佐賀新聞』
- (7) 「投稿欄」平成24年6月30日『佐賀新聞』
- (8) 「投稿欄」平成24年7月4日『佐賀新聞』
- (9) 拙稿「学習計画立案の視点－一人々の学習要求にどう応えるか－」『社会教育』2008年5月号，p.13
- (10) 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」平成12年4月施行
- (11) 『今後の行政改革の方針』平成16年12月24日閣議決定
- (12) 総務省『地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針』（平成17年3月29日）
- (13) 「地方分権改革推進法」平成19年4月1日～平成22年3月31日までの3年間の時限立法
- (14) 井川博「日本の地方分権改革15年の歩み」平成20年3月，（財）自治体国際化協会・政策研究大学院大学発行『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No. 4』，pp.16-17
- (15) 「地方分権改革推進会議」とは，民間委員11人による構成団体。設置期間は平成13年7月3日～平成16年7月2日まで3年間
- (16) 地方六団体とは，「首長の連合組織である全国知事会，全国市長会，全国町村会の三団体（執行三団体）」と，議長連の連合組織である全国都道府県議会議長会，全国市議会議長会，全国町村議会議長会の三団体（議会三団体）とがあり，これらの団体はいずれも地方自治法第263条の3に規定されている全国的連合組織に位置づけられている。

出典：地方自治確立対策協議会地方分権改革推進本部ウェブページ

<http://www.bunken.nga.gr.jp/about/index.html>，平成24年10月22日参照。

- (17) 平成13年2月19日の「全国市長会」の『学校教育と地域社会の連携強化に関する意見 一分権型教育の推進と教育委員会の役割の見直しー』
- (18) 三浦清一郎『風の便り』第102号，平成20年6月
- (19) 森隆夫「生涯教育の行政機構論ー「生涯教育庁」構想と「行政の教育化」ー」
『日本教育行政学会年報』16，pp.28-29
- (20) 瀬沼克彰「行政の生涯学習化の方向」，『社会教育』，51(4)，平成8年4月，pp.6-10
- (21) 岡本包治編著『生涯学習の基盤整備』ぎょうせい，平成5年3月，pp.27-29
- (22) 『福岡県総合計画』福岡県，平成24年3月，pp.21-22
- (23) 『福岡県だより』福岡県総務部県民情報広報課，平成20年3月1日発行
- (24) 三浦清一郎『未来の必要ー生涯教育立国の条件ー』学文社，2011年5月