

都道府県における生涯学習振興策の動向

高 橋 興
(青森県教育庁)

はじめに

文部省が1993年10月現在で実施した「生涯学習振興施策の推進体制等に関する調査」(以下、「93年文部省調査」と筆者が独自に行った調査によれば、1994年3月までに、生涯学習推進のための基本構想・計画(以下、「計画等」とする。)を策定したのは、39都道府県6政令指定都市(全都道府県・政令指定都市の76.3%)になっている。

本稿では、この計画等の分析を通じて、都道府県及び政令指定都市(以下、「市」とする。)が、生涯学習推進のためどのような施策を展開しようとしているのかについて、論じようとするものである。

なお、「基本構想」は地域における生涯学習に関する課題を解決するための施策の方向を体系づけるものであり、「基本計画」は構想の実現を目指す具体的な取組の予定等について明らかにするもので、本来、両者は違うはずである。

しかし、すでに策定されている計画等を比較すれば、名称による明確な差異はなく、本稿では特に区別することなく分析対象とした⁽¹⁾。

1 計画等の策定期期と策定手順

(1)策定期期

本稿で分析対象としたのは、1994年3月末日までに策定されたすべての計画等の45件であり、策定年度別に整理すれば第1表のとおりである。

なお、93年文部省調査では、計画等として扱っている、沖縄県、秋田県、広島市については、その記述内容からして計画等と言うのは疑問があり、分析対象から除外した。

第1表 計画等の策定年度

策定年度	策定した都道府県・市名
1984年度	群馬 (1)
1985年度	広島 (1)
1987年度	東京 (1)
1988年度	福島、香川、横浜市 (3)
1989年度	茨城、静岡、鳥取 (3)
1990年度	滋賀、奈良、島根、山口、高知、宮崎 (6)
1991年度	埼玉、長野、三重、愛媛、佐賀、熊本、大阪市 (7)
1992年度	岩手、山形、宮城、栃木、千葉、岐阜、福岡、鹿児島、仙台市、千葉市、京都市 (11)
1993年度	北海道、新潟、富山、石川、京都、大阪、兵庫、岡山、長崎、徳島、川崎市 (12)

計画等の策定期間を見ると、「生涯学習体系への移行」の必要性を明確に提言した「臨時教育審議会（以下、「臨教審」）答申」が行われた1987年度以前は僅かに1都2県に過ぎなかったが、答申の翌年度から徐々に増えており、この答申が各都道府県における計画等の策定を促進する大きな契機となったことをうかがわせる。

そして、1990年度は7県（全計画等45件中の15.6%。以下、百分比の母数は全て45とする。）、1991年度は7県1市（17.8%）、1992年度は8県3市（24.4%）、1993年度は11道府県1市（26.7%）と急速に策定が進む。

これは、1990年1月の中央教育審議会（以下、「中教審」）の答申「生涯学習の基盤整備について」、そしてこの答申を受けて同年6月に制定された「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」（以下、「振興法」）が決定的に大きな影響を与えたものと思われる。

上述したような臨教審答申から振興法制定に至る国の一連の取組に合せて、都道府県・市では推進体制の整備が急速に進んだ。このように、従来の教育行政を中心とした取組の枠を超え、一般行政や民間をも含めた幅広い推進体制を整備するようになると、自ずと長期的な視点に立ち、総合的・体系的な取組の方向や予定を関係機関等に明らかにする計画等の必要が生じたものと考えられる。

(2)策定の手順

計画等が、教育委員会のみで策定されたのか、あるいは教育委員会と首長部局との連携協力によったのか、あるいは生涯学習の主体である住民や生涯学習振興の有力な担い手である民間教育事業者等の意向をも汲み上げながら作業が進められたのかは、計画等の性格を強く規定する重要なポイントである。

全ての計画等を策定手順別にみると、大きく次の4つの型に分けることができる。

① 生涯教育推進会議等を中心とする型

民間人を含めた「生涯教育（学習）推進会議」等を中心に策定されたもので、16都府県2市（40.0%）と最も多いタイプである。これは、1982年度から始った国庫補助事業「生涯教育（学習）推進事業」により、同推進会議等の設置が急速に進んだことが大きな理由と思われる。

② 特別に設置した機関を中心とする型

「基本構想策定委員会」や「推進プラン策定委員会」等の特別の機関の設置によるもので、4県4市（17.8%）である。

③ 生涯学習審議会答申を基礎とする型

振興法が制定された1990年以降、全国で相次いで設置されている「生涯学習審議会」の答申を基に策定されるタイプで、まだ6道府県（13.3%）にとどまっているが、今後は徐々に増えていくものと思われる。

④ 本部等の行政組織を中心とする型

行政職員だけの推進本部のみで策定したり、本部幹事会で最終案をつくり、その案について学識経験者の意見を聴いて本部で策定する形をとるもので、3県1市（8.9%）となっている。

この4タイプの他に、社会教育委員会議の提言を踏まえて策定されたもの等がある。

(3)計画期間

計画期間は、「記述なし」が最も多く17県2市（42.2%）である。次いで「21世紀を目指して」が多く11道府県1市（26.7%）、さらに「14年」が1市、「10年」が4都県1市で、長期的な視野に立ったものが多い。

しかし、社会の変化が加速する中で、長期的な見通しをつけにくいことを考慮してか、「3年」が2県、「5年」が3県ある。

また、急ぐべき課題、段階的に積み上げていく課題、時間をかけるべき課題とを整理し、その課題別に到達目標を定めた川崎市の事例は注目される。

2 計画等に盛り込まれた振興策

計画等に盛り込まれる生涯学習振興方策は、決められた原則等があるわけではなく、それぞれ都道府県・市がおかれている現状分析を踏まえ、できるかぎり将来への見通しを立てながら選択・決定されるべきものである。

そして、各都道府県・市がそうした決定をするに際し、「生涯学習の振興に資するための都道府県の事業」について定めた振興法第3条第1項の規定、及び同法第4条に基づき文部省が定めた「生涯学習の振興に資するための都道府県の事業の推進体制の整備に関する基準」(1991年2月7日文部省告示第5号)が重要な手がかりになるであろう。

第3条第1項の規定では、都道府県が取り組むべき事業として、①学習機会に関する情報の収集、整理及び提供、②住民の学習に対する需要及び学習の成果の評価に関する調査研究、③地域の実情に即した学習の方法の開発、④住民の学習に関する指導者及び助言者に対する研修、⑤生涯学習関連機関及び団体相互の連携に対する援助、⑥学習機会の提供に関する事業の実施をあげている。また、同4条に基づく基準では、この6項目について具体的な内容を示している。

本稿では、この第3条第1項の規定を参考にしながら、次の6項目について、各計画等の中で大項目及び中項目レベルで盛り込まれた施策の傾向と注目すべき事例について検討する。

(1)学習機会の拡充

各計画等とも、「学習ニーズの多様化」を前提とし、「ライフステージに応じた学習機会の拡充」を盛り込む点ではほぼ共通している。

そして、ライフステージに応じた多様な学習機会を拡充するため、「学習機会の体系化」や「学習機会のネットワーク化」、「学習機会のシステム化」などを掲げている。

こうした中で、広島県が1985年に逸速く、「人々の日常の生活行動範囲を手がかりにしながら、コミュニティ学習圏、市町村学習圏、広域学習圏、全県の学習圏までを構想する」とし、これらの各学習圏で行われる事業のうち、一定の基準を満たす事業をその講座として認定し、それらの総体としての「県民生涯大学」の設置を構想していることは興味深い。

また、1988年度に福島県が他に先駆けて掲げた「個人学習の支援」が、1990年度の滋賀県の計画等では、より鮮明で具体的な政策目標に発展したことが注目される。

1992年7月の生涯学習審議会答申（以下、「学習審答申」とする。）で、当面重点をおいて取り組むべきであると提言された4つの課題のうち、「リカレント教育」と生涯学習との関係を明確にした「ボランティア活動」について、計画等どのように扱われているかを次に見ておくことにする。

① 「リカレント教育の推進」

職業人の学習機会の整備という考え方は、1980年代に策定された計画等でも、「職業に関する教育訓練の充実」とか「職業能力の再開発」という表現で盛り込まれていた。

しかし、その内容は「企業内教育」の域を脱し得ず、都道府県・市レベルにおいて、学習審答申が提言した大学等の高等教育機関との関連でリカレント教育が考えられるようにはならなかった。

そのため、学習審答申が行われた後に策定された計画等の中でも、「リカレント教育」が項目として取り上げられているのは、福岡県・大阪府・京都府のみである。

② 「ボランティア活動の支援・推進」

1980年代に策定された計画等の中では、ボランティア活動の推進が、福祉や地域活性化等との関連のみで盛り込まれていた。

その後、1990年度に策定した滋賀県が、初めて、「学習ボランティアの養成」を明確に位置づけたが、こうした考え方は他の都道府県・市に波及したとはいえず、学習審答申の後に策定された計画等の中でも、同答申のようなボランティアの位置づけをしたものは必ずしも多くはない。

こうした状況は、根強い「ボランティア＝福祉」との発想を転換できないでいることも一因である。しかし、より根本的な背景は、生涯学習関係職員等の中に、行政改革が続行される状況下で、生涯学習ボランティア論（施設ボランティア論）を前面に出すことにより、公民館等の施設職員を始めとする人員削減につながることに對する強い警戒感を持つ者が多いことだと思われる⁽²⁾。

(2) 学習関連施設の整備・充実

関連施設の整備・充実は、ほとんどの計画等が取り上げている。具体的には、「関連施設のネットワーク化」や「施設のインテリジェント化」をあげる計画等も目立つが、最も多いのは「生涯学習推進センター（以下、「センター」）の整備」で、1府21県3市（55.6%）に及んでいる。

(3) 学習情報の提供及び学習相談

学習情報提供・相談体制の充実については、すでに1981年の中教審答申「生涯教育について」の中で、「学習のための条件整備の課題」の第1の項目として指摘

284 各地の生涯教育

されており、その後も各種の答申等で繰り返し指摘されてきた。

こうした国レベルの動向を反映して、ほとんどの計画等で、学習情報の提供及び学習相談の体制整備を取り上げている。

具体的な内容は、コンピュータの活用による「生涯学習データバンクの整備」・「学習情報のシステム化」・「学習情報ネットワークシステムの整備」などである。そして、1990年度以降に策定された計画等では、こうした機能をセンターの役割として位置づける傾向が鮮明になっている。

しばしば指摘されるパソコン通信を中心とした学習情報提供システムの弱点を補う施策も散見されており、例えば、島根県の「学習情報コレクターの設置」、宮崎県の「生涯学習奨励員の設置」などがある。

また、京都府の「交流発信型ネットワークの整備」や高知・新潟県等の「情報活用能力の養成」も重要な視点と思われるが、項目として掲げた計画等は極めて少数である。

(4)指導者の養成確保

指導者の養成・確保については、後述する「推進体制の整備」とともに、最もパターン化した施策しかない分野といっていよう。

多くの計画等が掲げているのは、「指導者の発掘と養成」、「指導者研修の充実」、「人材バンク等の設置」である。

(5)民間教育事業との連携・協力

国レベルでは、臨教審答申から振興法の制定まで一貫して「民間教育事業支援」という方向で動いてきたが、都道府県・市の動きは鈍いようである。

まず、振興法制定の契機となった中教審答申が行われた1990年以前に策定された計画等では、東京都と高知県が「カルチャーセンターとの連携」や「民間活力の積極的な活用」を盛り込んでいることが目につく程度である。

1991年度以後に策定された計画等では、「行政と民間事業者の連携促進会議」や「行政職員と民間教育事業担当者との情報交換や相互理解のための研修会」などの具体的な取組を盛り込んだものが現われた。

そして、1993年度になると、さらに一歩踏込んで「民間教育事業の振興」や「民間カルチャーの育成」を掲げる計画等も出現したが、その具体的な方策としては、学習ニーズに関する情報提供や民間教育事業の指導者研修の実施など「間接的な支援」に限られており、経済的な援助などの直接的な支援は少ない⁽³⁾。

(6)生涯学習推進体制の整備

都道府県や市町村における生涯学習推進体制の整備を目指す国の施策は着実に浸透し、各計画等に、特に目新しい施策はない。

ただ、熊本県が多様な活動や事業に対してキメ細かく柔軟な支援を行うことを目指して掲げた「生涯学習振興基金の設置」や大阪市の「生涯学習振興のための公益法人の活用」等は、すでに北海道や山形・群馬・埼玉・富山・福岡県等で実現しており、今後の新しい動きとして注目される。

(7)学習成果の評価と活用

1980年代に策定された計画等の中で、学習成果の評価を盛り込んだのは広島県のみで、「資格・メリットシステムの導入」との表現であった。

しかし、臨教審答申が生涯学習の成果を正当に評価する必要性を提言して以来、評価は生涯学習体系へ移行する重要な課題として認識されるようになった。

そして、1991年の中教審答申での、「様々な生涯学習の成果を広く活用していくことが重要であり、来たるべき生涯学習社会にふさわしい評価の体系を作っていくことが必要」との提言を経て、学習審答申では「今後、生涯学習の成果を発表する機会や場を増やしたり、職場や地域で、その成果を活用できる機会や場を拡充することが重要な課題となっている」と提言した。

計画等に、学習成果の評価を項目として盛り込んでいるのは、島根・長野・千葉・富山・石川の各県、北海道、仙台市の1道5県1市(15.6%)にとどまっている。

その内容は、学習の成果を評価することにより学習者の励みになることを強調したうえで、「評価制度の確立」と「評価を受けた学習者を活用する場づくり」を掲げる点ではほぼ共通している。

評価制度の具体策としては、長野県と北海道が「学校の単位に転換する仕組の確立」を掲げているのに対し、富山県と北海道は学校とは無関係に「表彰・顕彰・単位授与等」を上げている。

また、学習者の活用方法や活用の場づくりについては、具体策をあげる計画等はなく、ボランティア活動等での活用や企業等の採用・昇任で重要視されるようになることへの期待を表明するにとどまっている。

おわりに

これまでの分析をを通じてみた今後の課題として、計画等の構成要素について述べ、本稿の締めくくりとしたい。

計画等がいかなる要素で構成されるべきかについては、様々な考え方があると思われるが、本稿では振興法第3条第1項に規定された生涯学習振興に資するための都道府県の事業を参考として分析を試みた。

分析対象とした計画等は、振興法第3条で規定されたような事業（施策）で構成されたものが多く、その内容を比較検討するのに便宜的だと考えたからである。

これに対し、山本恒夫教授は、「生涯学習推進計画は文字どおり生涯学習を推進するための計画であるから、その枠組みも学習者の学習プロセスに沿って考えることになる」とし、生涯学習推進計画をモデル化した枠組みとして、①学習者が学習機会を選択するのを援助する計画、②学習機会提供計画、③学習成果の評価のための計画が必要であり、学習情報提供や指導者、施設等もこうしたシステムの中に位置付けて検討されるべきだと指摘しておられる⁽⁴⁾。

行政施策は、本来システムティックに展開されるものであり、そうした発想での施策の組み立てなくしては十分な成果をあげ得ないものである。しかし、従来の生涯学習振興施策論には、山本教授が指摘されるようなシステムティックな発想がやや乏しく、このことがすでに策定された多くの計画等に色濃く反映しているように思われる。すなわち、学習機会の拡充や学習情報の提供、あるいは学習成果の評価と活用というような個々の取組を盛り込みながら、それらの取組相互の関係については必ずしも十分な配慮がなされていない事例が多いように見うけられる。今後、論議を深めていくべき重要な課題であると考ええる。

注1 「構想」と「計画」の概念については、研究者の定義も両者の差異が必ずしも明確になっているとは言えない。

例えば、岡本包治編著『生涯学習振興計画の構想と実践』（ぎょうせい 1993年）24頁、酒匂一雄他編著『生涯学習の方法と計画』（国土社1993年）147頁参照

注2 「北海道生涯学習推進基本構想」では、ボランティア活動が行政補完になってはならないことを明記している。（同構想45頁参照）

注3 都道府県等による「具体的な支援策」の事例については、川野辺敏編『キーワードで読む生涯学習の課題』（1994年、ぎょうせい）89頁参照

注4 山本恒夫「生涯学習推進計画のモデル化 1 計画モデルと生涯学習推進計画」（岡本包治・池田秀男・伊藤俊夫編著『生涯学習推進計画』（第一法規 1991年 28～34頁）