

『官』から『民』への構造改革の中での 生涯学習の推進方策

古 市 勝 也

(九州共立大学・九州女子大学・九州女子短期大学生涯学習研究センター)

1 はじめに －「平成の大合併」の中での生涯学習－

今、市町村の生涯学習の現場は、突然、足元を揺るがす直下型の地殻変動に見舞われたような混乱の真只中にある。その大きな要因は、平成17年3月を目途に「市町村合併の特例に関する法律」の改正によって、多くの市町村で合併協議が急速に進められてきたことが挙げられる。そして、合併の成立・不成立に関わらず生涯学習施策の大幅な見直しを緊急に迫られている。

では、なぜ今市町村合併か。その背景にあるのは地方分権改革である。社会の成熟化とともにますます多様化・高度化する住民のニーズに対して、国の一方的な対応には限界があり、国や都道府県及び市町村で出来る事の役割分担を明確にして、地方への権限の移譲を図ろうとするものである。その主旨は、市町村は住民に最も近い行政単位であり、市町村こそが住民と協働し、地域住民のニーズに合ったサービスを展開することであり、その行政システム改革が求められているのである。まさに、市町村合併には構造改革が求められているのであり、具体的には行財政改革であり、補助金の廃止、規制緩和、指定管理者制度や評価制度の導入等が求められているのである。

2 生涯学習の現状と課題

(1) 生涯学習と社会教育の混同

生涯学習・社会教育関係者にとってショックだったのは、「中央教育審議会生涯学習分科会（2004（平成16）年3月29日）」（以下「生涯学習分科会」とする）の「審議経過の報告」⁽¹⁾の指摘である。社会教育関係者にとって、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処する社会教育のあり方』の時点から、「生涯教育という観点に立って、教育全体の立場から配慮していく必要がある」「生涯教育という考え方はこのように生涯にわたる学習の継続を要求するだけでなく、家庭教育、学校教育、社会教育の三者を有機的に統合することを要求している」との提言を受け「変化する要求や個人や地域の多様な要求に応ずることができる柔軟性に富んだ教育」(第1部-2)⁽²⁾を呼びかけてきた。にもかかわらず、「行政関係者等に浸透していない」「生涯学習と社会教育との混同が見られる」(1-2-①)と指摘したのである。すなわち、同「生涯学習分科会」は、平成15年7月以降の審議を「生涯学習振興施策の経過」として報告、「昭和56年の中央教育審議会答申、昭和59年～62年の臨時教育審議会答申等を踏まえ、生涯学習の振興に努力してきた」等、「一定程度進展している」と評価しながらも、「生涯学習施策の課題」として、「①生涯学習が、学校教育、社会教育、家庭教育、民間の行う各種の教育・文化事業・企業内教育等にわたるあらゆる教育活動、及び、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学習の中で行われるものであることが行政関係者等に浸透していない。②生涯学習と社会教育との混同が見られる。③公民館、図書館等の関係機関の取組が現在の社会の要請に必ずしも適合していない面がある。④学習機会の提供、関係機関・団体等の間の連携、学習成果の評価・活用についても、様々な課題がある。⑤生涯学習振興の基本的考え方が必ずしも明確に示されていない。」(1-2)等を挙げているのである。

まさに残念なのは、「生涯学習」とは「人々が生涯に行うあらゆる学習、すなわち、学校教育、社会教育、文化活動、スポーツ活動、レクリエーション活動、ボランティア活動、企業内教育、趣味など様々な場や機会において行

う学習の意味で用いられるとともに、生涯学習社会を目指そうと言う考え方・理念自体をあらわしていることでもある」のに、未だに行政関係者に浸透してこなかったことである。さらに、「人々が、生涯のいつでも、自由に学習機会を選択して学ぶことができ、その成果が適切に評価される」(平成4年生涯学習審議会答申)⁽³⁾ ような、生涯学習社会の実現が未だに初歩の段階である。そのため、教育行政では未だに学校教育と社会教育の連携が課題であり、教育委員会と首長部局等との連携が不十分で、地域住民のニーズに対する効果的サービスが必ずしも満たされていない現状があるのである。

(2) 複合的・総合的対応が求められる生涯学習施策

ところが生涯学習の現場をみると、一方では、住民の学習支援活動が多様な分野で既に実施されている面もある。例えば、北九州市で生涯学習の現場に何がおこっているかを見てみよう。北九州市では平成17年から、伝統的な公民館の名称が消えた。概略を述べると、1995(平成7)年2月から市民福祉センターが設立されるようになり、1997(平成9)年4月には、公民館と市民福祉センターとの二枚看板になり、そして、平成17年1月から遂に市民センターの名称になったのである。では、センター運営の何処が変わったかを見ると、市民の多様な学習活動のなされる公民館にデイケアサービスがプラスされたような社会教育と地域福祉が一体となった運営になっているのである。この背景には、北九州市が全国の政令指定都市の中で、先陣を切って高齢化率が高く、高齢者対策が重要な地域課題となり、社会教育と地域福祉の一体的取組が迫られた点にある。既に総合的取組が始まっているのである。

また、同市が民間経営の手法を導入しようとする「指定管理者制度」は、平成16年10月から新門司庭球場・運動場・球技場等が、平成17年4月からは門司図書館や戸畑区図書館及び門司少年自然の家等に導入され、平成18年4月からは、門司障害者地域活動センターや小倉南障害者地域活動センター等の福祉施設に導入されることが決定(平成17年6月市議会指定議決済)されたのである。既に組織構造改革は動きだしているのである。

さらに、北九州市民の学習を伴う行政施策領域を見ると、例えば「生活・くらし」に関わる領域は、「救急・災害・防犯」「消費生活」「税金」「子ども・母子福祉」「ごみ・リサイクル」「しごと・雇用」「虫害・動物」「住宅・道路」

「上下水道」「河川」「交通機関」「地域活動」「環境」「男女共同参画」等多様な領域にわたっており、住民の地域課題の解決学習支援に多様な部局が対応している。⁽⁴⁾ 注目しなければならないのは、今や、地域住民の学習に関わる施策は、教育委員会の生涯学習推進課や社会教育課のみの施策ではなく、首長部局の多様な関係部局も複合的に対応するようになったことである。しかしその施策が、総合的・体系的・有機的に対応できるシステムになっているかは多くの課題がある。そこで、多様な部局にまたがる住民の学習支援をどこが、総合的・体系的・有機的に機能するようにコーディネートするかが課題であり、その連携ネットワークシステムの構築が急がれるのである。

3 我が国の目指す構造改革の中での生涯学習

(1) 「文化」「健康」「小さな官」と生涯学習

変革期の日本は今、何をを目指すか。その方向づけが、政府の「経済財政諮問会議」（平成17年）に見られる。同「諮問会議」は「日本21世紀ビジョン」（平成17年4月19日）⁽⁵⁾ を報告した。それによると、2030年までに日本が「目指すべき将来像」として3点を挙げている。すなわち、①「開かれた文化創造国家、文化創造力や技術力で世界への存在感を示す」、②「『時持ち』が楽しむ『健康寿命80歳』」、③「豊かな公・小さな官、官による公共サービスの提供が縮小し、多様な主体と手法により提供される」社会である。

ここには国のビジョンや改革の方向が示されており、このビジョンを受けて、①生涯学習推進システム構築のあり方、②官・民協働による新しい学習支援のあり方、③新しい生涯学習支援団体育成のあり方等について、生涯学習研究者や実践者の側からの提言が急がれるのである。

(2) 「小さな政府」「官から民へ」の流れの中での生涯学習

また、2005年度版「経済財政白書」（2005年7月15日）は、「政府支出の規模や国民の負担を抑える小さな政府を目指すべきだ」としながら「官から民へと事業主体を見直すことが重要になる」と指摘している。そして、「民」へ移す手立てとして、「小さな政府を実現する手法には、公共事業の実施主体を

官民の入札で決める「市場化テスト」、公的施設の管理を民間に任せる指定管理者制度などがある」としている。公的な社会教育施設である公民館、図書館、博物館、少年自然の家等をはじめ、文化施設、福祉施設等は、「市場化テスト」により効率化を目指し民間に任せる「指定管理者制度」の導入が明言化されているのである。「経済財政白書」によると、我が国は「2007年から人口減少、団塊世代の退職を迎え、若年層の雇用を広げるなどプラス面が働く反面、企業の成長を支えてきた技術伝承が困難になるとともに、老人医療費の増加など、医療費など現役世代の財政的負担が高まる」と指摘している。その中で、注目されるのは、「世代別のアンケート調査でも、若い世代は公共サービスの水準が下がっても大きな負担を避ける政策を支持している」と分析したことである。そして「政府支出の規模や国民の負担を抑える小さな政府を目指すべきだ」と指摘している。そのためには「非効率的な官業を民間に開放することや地方財政改革が、小さな政府」を実現することが課題であるとしながら「官と民が公共サービスの担い手を競う市場化テストにより、「官から民へ」と事業主体を見直すことが重要になる」と指摘するとともに「地方へ権限を移譲し拡大することによって効率化を目指す」ことを求めているのである。⁽⁶⁾

この白書の提言には、果たして「市場化テスト」により効率化を目指し民間に任せる「指定管理者制度」の導入が、①公共サービスの質・量の低下を招かないか、②公共サービスの維持増進を図るための組織・運営形態の開発、③サービスを落とさないために指定管理者の評価システム、④学習ボランティアやNPO等の指定管理者としての育成・支援、⑤官と民の協働による生涯学習推進システム構築等々多くの研究課題を与えられていると言えよう。

4 今後の生涯学習の推進方策

「小さな政府」「官から民へ」の構造改革は、生涯学習の現場に、予算や担当職員の削減を余儀なく求めてくる。しかし一方では、住民の多様化・高度化する学習ニーズには応えなければならないという現実を突きつけ、施策の効率化や新しい施策システムの開発を求めている。先述の「生涯学習分科会」

は「生涯学習社会は、教育・学習に対する個人の需要と社会の要請のバランスを保ち、人間的価値の追求と職業的知識・技術の習得の調和を図りながら、これまでの優れた知識・技術や知恵を継承して、それを生かした新たな創造により、絶えざる発展を目指す社会である」(Ⅱ-1)としている。では、この激動の変革期にどのような推進方策を実施したらよいかである。

(1)「民を育て、民に任す」 —ボランティア社会の実現へ—

今まで、我が国は生涯学習社会の実現に向けて、学校・地域社会・企業内・民間カルチャーセンター等で、「官・民」ともに多くの学習者を支援してきた。その結果、多くの学習者が学習の成果を積み上げ育ててきているのである。また、経済大国日本を支えた企業人達は多様にして高度な専門性を身につけている。さらに、民間カルチャーセンターで多様な資格を取得した学習者も育てている。社会教育の現場では多様な学習活動が実践され、地域活動のリーダーも育てている。すなわち、「民」が育ててきているのである。そしてこの学習の成果を積み上げた人々は、「チャンスがあればボランティア等で学習の成果を活用したい」とする傾向が強いことに注目したい。それは、近年のボランティア団体の増加やNPOの設立数の増加傾向でも窺える。今後は、生涯学習で育った住民に生涯学習の推進や地域づくり・まちづくりを任す＝「民に任す」システムづくりが必要であり、任せて支援する方策が求められる。

(2)「NPO」の育成支援と「指定管理者制度」の導入と評価・検証

そのためには、今後もさらに「官・民」ともに生涯学習支援を推進し、その学習の成果を学習指導や企画ボランティアとして、さらにNPOや指定管理者として「民」を活用することである。そのためには、学習者の学習を継続・発展させ、その学習成果を積み上げさせる。さらにまた、その成果を社会貢献する、学習の「学習・成果・活用」の学習向上循環サイクルが重要である。そして、そのボランティア活動支援システムとして「ボランティア人材バンク制度」や「NPO」として育て、それを「指定管理者制度」に繋げたのである。しかし、現状の指定管理者を見ると、NPO、公社、中高年有志の企業組合、企業等々指定されている団体は様々であり課題も多い。今後、住民のニーズに応え、公共サービスを低下させない指定管理者制度の在り方が

問われるのであり、この分野での研究・分析・評価・検証が求められる。

（３）連携・ネットワークによる推進システム

では、総合的・体系的な生涯学習の推進システムは何か。その手法は、関係機関・団体の連携・ネットワークによる生涯学習推進であり、その推進システムの開発が喫緊の課題である。既に「連携」をキーワードとした施策取組は始まっている。例えば、国も補助金のあり方に対して、地域再生交付金を「補助金統合」へと施策変換してきている。すなわち、省庁ごとの補助金を統合して自治体の裁量を広げた地域再生交付金制度にしたのである。これは、従来は道路整備など公共事業関連に限定していたが、2006年度から新たに交付金の対象となるのは、防災、子育てのほか、環境・エネルギー、IT(情報技術)、商店街振興、人材育成の計6分野の補助金である。⁽⁷⁾ 連携が課題であった、省庁間の補助金統合も始まったのである。

また、厚生労働省では、NPOと企業が連携してニート対策を全都道府県で平成18年度から実施することになっている。⁽⁸⁾ その連携内容は、委託を受けたNPOが地元福祉団体や企業、自治体とネットワークをつくり、若者との接点を広げながらカウンセリングや職場体験等を通して、就労能力の向上に取り組むものである。さらに、「電子政府・電子自治体戦略会議」（日本経済新聞社主催）は「地方分権・自治体合併時代の情報化戦略」として、自治体間のシステムの共同開発や情報管理の一元化などを話し合い、地域間連携にIT（情報技術）活用した広域連携を推進するとしている。⁽⁹⁾

省庁や民間・企業・団体を越えた生涯学習推進システムの地域間連携・ネットワークシステムの構築の研究・開発が急がれるのである。

（４）大学等高等教育機関との連携による生涯学習の推進

新しい生涯学習の推進には、大学等高等教育機関との連携活用システムの開発も重要になる。前国立大学も独立行政法人化のもとで産学連携や地域貢献などの社会貢献を目指し変わりつつある。中央教育審議会はその答申「我が国の高等教育の将来像」（平成17年1月28日）において、これからの大学の役割として、①世界的研究・教育拠点、②高度専門職業人養成、③幅広い職業人の養成、④総合的教養教育、⑤特定の専門的分野（芸術、体育等）の教育・

研究、⑥地域の生涯学習機会の拠点、⑦社会貢献機能（地域貢献、産学官連携、国際交流等）等の役割・機能が期待されとしている。⁽¹⁰⁾ すなわち、将来の大学は新しい時代の地域の生涯学習機会の拠点としての役割・機能が期待されているのであり、大学と地域との連携施策が求められる。

5 おわりに

「生涯学習分科会」は、今後重点的に取り組むべき分野として、①職業能力の向上、②家庭教育への支援、③地域の教育力の向上、④健康対策等高齢者への対応、⑤地域課題の解決を挙げている。今後、これらの解決を地方分権に向けた構造改革、行財政改革の中で、住民の人生80年時代の領域・レベルともに多様な分野の生涯学習を推進するには、新しい時代の生涯学習推進のため、行政の先導的・啓発的機能が求められる。また、そのためには多様な関係機関・団体の情報収集・提供・相談の機能の開発が急がれる。さらに、多様な機関・団体との連携・調整機能・コーディネート機能が求められるのである。そしてその役割を果たすためには、①生涯学習・社会教育関係職員の資質の向上、②学習グループ形成支援と学習団体広域ネットワーク化支援、③広域市町村の連携・協働システム開発、④NPO等市民の自立的活動支援、⑤既存の生涯学習関係団体の見直しと活性化支援、⑥地域課題の把握、住民ニーズの把握等調査支援、⑦地域学習資源の発見と開発・活用支援、⑧市民参加・ボランティア等市民主体の地域づくり支援等々生涯学習推進の視点から取り組まなければならない研究・施策は今からである。特に、①公設民営の模索、NPO、指定管理者制度の導入、②評価制度、③行政の必要課題への対応等は喫緊の重点的研究課題であり、「基礎研究」と「実証研究（臨床研究）」の両面からの研究提言がなければ現場は動かないし相手にしない。

<参考文献>

- (1) 中央教育審議会生涯学習分科会、『今後の生涯学習の振興法策について』（審議経過の報告）、2004（平成16）年3月29日
- (2) 社会教育審議会答申『急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方』昭

和46年5月15日

- (3) 生涯学習審議会答申『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』平成4年7月
- (4) 「北九州市ホームページ」より（更新日：平成17年5月19日）
- (5) 「日本21世紀ビジョン」2005（平成17）年4月20日，日本経済新聞
- (6) 「経済財政白書（2005年版）」2005（平成17）年7月15日，日本経済新聞
- (7) 「地域再生交付金『補助金統合』」日本経済新聞 2005（平成17）年7月19日
- (8) 「NPOと企業が連携」2005（平成17）年7月23日，日本経済新聞
- (9) 「地域間連携にIT活用推進」2005（平成17）年7月29日，日本経済新聞
- (10) 中央教育審議会はその答申「我が国の高等教育の将来像」2005（平成17）年1月28日