

地方分権化と生涯学習

－「参画」の主体形成と学習ボランティア－

高岡 信也

(島根県宍道町教育委員会・島根大学)

I. はじめに

平成12年11月、現在の勤務先である島根県八束郡宍道町では、町制施行45周年を祝う式典において、「生涯学習のまち宍道宣言」を採択した。正直なところ、「いまさら」の感がないではない。正確なデータは持ち合わせないが、感覚的には、平成9年前後を境にこの種の宣言の新規採択は姿を消す。全国約1,000市町村を巻き込んだ「生涯学習モデル市町村事業補助金」の終了は、宣言採択ブームの終焉でもあった。

一方、私事にわたるが、名刺の右肩に刷り込んだ「仕事」が変わって3年目を迎える。ドイツ連邦共和国への出張から帰国してまもない平成10年夏、町長から「折り入って相談がある」との電話を受けた。町とのつき合いは、「生涯学習推進計画」の策定に加えてもらった数年前からだ。それも、教育委員会事務局との関わりであって、町長自らご出陣いただく「相談事」に心当たりはない。そこで飛び出した提案は、「わが町の教育長をやらないか」であった。「まちづくりの本質は人づくりにあり、人づくりの基礎は生涯学習に取り組む住民のエネルギーから生まれる」、「町の活性化は、21世紀の宍道町の生き残りをかけた戦いでもある」、「活性化の主役に育つべき住民のために、生涯学習のビジョンをつくり実際に起動させてほしい」・・・御説一々ごもっとも、説得に迫力も十分ある。そういうわけで、16年勤めた大学を「3

年の期限つき」で一時退職し、地方教育行政の責任者という立場に身を置くこととなった。

「宣言」採択の時差はこうして生まれているのだが、「出し遅れの証文」と見える行動も、明確な必要性和必然性が認められれば、敢えて躊躇する必要はない。

「宣言」採択の意義について、さしあたり行政内部、議会関係筋等に対し、次のような説明を加え説得にあたった。キーワードは「変化に対応する改革」である。

〈1. 「教育改革」の実現〉

この数年間に生じた教育行政をとりまく状況の変化がある。教育改革国民会議の議論とその後の経過を見るまでもなく、国を挙げての教育改革の波は、この山陰の小さな町にも確実に押し寄せている。「ほっかむり」も可能かもしれないが、原則的に考えてそうはできない。町をあげて子どもたちの教育にどう取り組むか。議論を始める際の指標、目標が、強烈なインパクトを伴って提示されなければならない。町の子どもたちの教育について、住民が自ら考え、担い得る仕組みをどう創るかが問われている。

〈2. 社会の変容と構造改革への対応〉

一般行政を含め、改革への大きなプレッシャーが存在する。それらは、地方分権、行財政改革、情報公開、さらには広域行政の実現の問題等として発現し、これらを取り込んだ新たなシステムの構築が求められている。戦後一貫して、独立行政機関として自らを定位し続けてきた地方教育行政は、これらの「構造改革」にどう対処するか。翻って、自らの体力、資質、行政遂行能力等が改めて問われ始めていっていると言ってよい。教育行政のレゾン・デートルを提示する哲学が語られると同時に、具体的な戦略構想が提示されなければならない。

Ⅱ. 「教育改革」を取り巻く状況の変化

－「追い風」と「逆風」の狭間で－

1. 第三の教育改革 －「追い風」は吹きつづける－

国はすでに、地教行法、学校教育法、社会教育法及びそれらの施行令について戦後最大の法改正をおこなった。その結果、学校管理規則等に見られた包括的指導・助言法制（いわゆる「準則」）の廃止、教育長裁量権の拡大、学校における校長のリーダーシップの確立、社会教育施設の規制緩和等々、教育行政のフレームに大きな変更が求められている。

しかし、ことは行政のみにとどまらない。より本質的かつ重要なことは、わが国が戦後一貫して維持しつづけてきた教育システムそのものに、「制度疲労」の烙印が押され「改造」が求められているという点である。今回の改革論議が、明治期の近代教育の導入、戦後教育改革の大変革に擬せられ、「第三の教育改革」と呼ばれる理由はここにある。周知のように、「改革」の議論はすでに相当長期にわたって続けられている。臨時教育審議会が発足したのは昭和 59 年だから、すでに 15 年以上が経過する。その後の中央教育審議会、生涯学習審議会が提出する「答申」は、いずれも、「学歴社会の是正」、「生涯学習体系への移行」、「個性重視の教育へ」等を掲げて、例外なく、21 世紀の新しい教育のあるべき姿についての具体的シナリオを提言しつづけている。

「生涯学習（施策、事業）の推進」という観点に立てば、そのような状況は、現代人の暮らしの基底に絶えず発生し続ける変動要因（社会の急激な変化－高度化と成熟化）とあいまって、さしあたり、「追い風」と受け止めることができる。

「変化」と「多様化」をキーワードとする新しい世紀を迎えて、私たちは今、生涯学習社会の形成という視点から、教育と学習に関わるあらゆるシステムの再構築を試みる絶好の機会を手に行っているかに見える。

2. 地方分権と行財政改革 －「逆風」の兆し－

しかし現実の事態は、いうまでもなくそれほど単純ではない。地方教育行

政には、新たなかつ複雑な問題が投げかけられている。地方分権、規制緩和の潮流は、「地方分権一括法」の成立で現実のものとなりつつある。中央集権型社会から地方や個人の自律的判断や活動が重視される社会への転換、護送船団方式と画一的平等主義からの脱却、情報公開にみられる市民参加型行政の確立等々。教育改革もまた、そのような「流れ」の中で自らの対応を迫られているのである。

さらに、「分権」の議論は、その表裏の関係として、地方の「自己責任」を強調する。画一的平等主義に依存し横並び意識に慣れきった体質にとって、自ら考え、行動し、その結果に責任を持つ厳しい時代が到来したことを意味する。

一方、教育改革の実行段階においては、一層大きな阻害要因が存在する。行財政改革という厄介な代物である。肥大化した行政のスリム化、官民の役割分担、破綻に瀕した財政の建て直しをめざす財政再建論議等々。それだけでなくとも少ない人的体制と脆弱な財政基盤しか持ちえない地方教育委員会行政にとって、教育改革の実現に必要な人的、物的、財政的裏付けはきわめて心許ないものとなっている。

さらにまた、財源確保の際に、絶えず厳しく問われ始めた「費用対効果」についての説明責任（アカウンタビリティ）の問題がある。公的サービスといえども、いや、逆にそうであるが故に厳しく求められる「投資効果」についての予測、説得的説明は、教育行政が担う事業領域については、一般的にみてきわめて難しいと言わざるを得ない。

少なくとも、「行政サービスの一環としての生涯学習推進施策」という自己理解は、公的サービスの過剰意識と民間活力の活用を是とする「役割分担」論を越えて論理的整合性を獲得できるとは考えにくく、むしろその格好の餌食となる。

Ⅲ. 住民参画のシステムづくり

—分権を担う「主体」をどうつくるか—

1. 生涯学習のまち宣言 —新たな意味の付与—

これらの事態は、そのまま放置すれば、私たちの仕事にとって「逆風」と

なる可能性が大である。この「逆風」は、言うまでもなく今回の教育改革が、より大きな変革＝社会システム全体の構造改革の一環として構想されている点に起因する。それは、単なる教育「内」的改革を大きく越えて、すでに発動されつつある。したがって、場合によっては、「教育の改革」が、「関係者」の意志と必ずしも十分な折り合わせを行うことなく実行に移される可能性もないではない。であるとすれば、この「逆風」は、傍観者としてならともかく、当事者としては、政策遂行にとっての大きな障害となる可能性を否定するわけにはいかない。早急に何らかの対応策を提示しなければならない、と考えるのが当然である。

「生涯学習の町実宣言」は、その意味で、一町村の教育行政を担当する立場から、敢えて「出し遅れ」を意識しつつ、そこに従来の「宣言」には企図されなかったであろう「新たな意味」を付与して提出したといってもよい。

「第三の教育改革」の地方版を構築すること。幼児から高齢者のすべての住民の学習と教育を「生涯学習」の観点から再構成してみること。そして、住民自らが、この改革に「主人公」として参画できるシステムを構築すること。地方教育行政の課題の全体像をそのように理解し、わが町の「宣言」は、次の三つを目標として設定した。

(1)子どもたちが生き生きと学べるまちをめざして

学校教育をも含む青少年教育を、生涯学習のまちづくりの第一のテーマに取り上げた。家庭、学校、そして地域の協働による「学社融合のまちづくり」を目標として設定することにより、学校改革と地域の教育力の再生を実現する具体的施策の重要性を強調した。

(2)住民が主役、推進役のまちをめざして

生涯学習のまちづくりの担い手が住民自身であることは自明である。しかし、公民館事業の実態等を観察すると、必ずしも現実はそうっていない。そこでは、ややもすれば動員型の社会教育事業が、これといった反省もないままに、生涯学習事業の名を冠して実施されている。また、趣味、教養型の、したがってサークル活動に類する活動が、「教室」の名のもとに「無料」で開催され続けている。そこでは、住民自身による学習課題の発見も、自主的な学習組織の形成も意図されず、受動的な学習が繰り返される事態が顕著であった。「住民が主役、推進役」というフレ

ーズは、このような実態からの離脱、自立的学習の組織化という課題を提示し、他ならぬ学習者自身に意識の転換を求めるものである。

(3)学習を支援するシステムの整備をめざして

第三のテーマは、生涯学習事業の主担当部門である（教育）行政の課題を明確にするものである。生涯学習のまちづくりのインフラ整備という観点は、行政と住民の役割分担、翻って、行政の責務を、「直接的学習機会の提供」という呪縛から解放することの宣言でもある。

2. 行政の役割 —住民参画を進めるために—

「宣言」の戦略的意味の中心は、生涯学習のまちづくりをめぐる行政と住民の役割分担を明示し、そのことを通して住民参画の道筋を確かなものにしようとする点にある。しかし「宣言」の各項目が企図し、変革の対象と定めた「現実」を一瞥しただけで、そこにはさらに新たなかつ複雑な問題が内包されることが容易に読みとれるであろう。

別の事例で示そう。平成14年から実施される「新教育課程」をめぐる論議がある。そこでは、「学校、家庭、地域の連携の強化を通して、子どもたちに生きる力を育む教育活動を創出すること」が強調される。新設される「総合的な学習の時間」等を活用した「特色ある学校づくり」が求められる。これらの課題を確実に実現するためには、地域住民の協力、さらに言えば、そのような協力が一過性のものとしてではなく、恒常的な住民参加型の教育システムとして構築されることが不可欠である。しかし、これらの住民参加は、現在のところ、予定調和的に実現されるとは考えにくい。そこには、住民の「参加」への道筋をつくり、多様な住民の「意思」の取りまとめを担いうる「黒子的役割」の存在が不可欠である。教育行政に課せられた新たな課題とは、そのような意味で「黒子」として自らを定位し直すことではないか。

端的に、ここで複雑な問題とは、「地域社会に新たに構築すべき教育と学習の世界は、住民自らの参加によってはじめて可能となる」ということを、他ならぬ住民自身に十分理解してもらわなければならないという事実である。生涯学習支援のためのシステム構築を一方で進めながら、他方、このシステムの稼働を担う「市民参加のシステム」を作り出すことが重要なのである。何よりもまず、そのことの重要性が、市民の「共通理解」として確立される

ことを目指さなければならない。市民参加型のまちづくりへの転換が、誰でもない、行政を担当する、あるいは、公民館等の学習施設に所属する私達自身の「説明責任の範囲」と認識される事態は複雑である。

言い換えよう。生涯学習の基盤整備を着実に実現することが、「生涯学習のまちづくり」事業の具体的内容である。この、自明の行政課題を達成しようとするとき、同時に、そのあるべき姿を検討する議論に市民の「主体的な参加＝参画」を保障すること、さらに、そこに創出されるシステムの運営と意思決定とを直接委ねることのできる体制を構築すること。「市民参加型の生涯学習のまちづくり」という目標設定を、行政を担当する私達自身が真に持ち得るかどうか問われていると言ってもよい。

IV. 子どもたちを核とした新たな実験の始まり

－宍道町の取り組み－

「生涯学習のまちづくり」は、言うまでもなくあらゆる世代の学習を対象とする。そこでは学校教育もまた、その範疇に含めて考える必要がある。（「生きる力を育む」とは、子どもたちに「生涯学習能力」を育てることにほかならない。）「宍道町の小・中学校は、宍道町民大学の付属学校です」という言い廻しは、単なるキャッチ・コピーではない。まちと地域に存在するあらゆる教育的営為、学習活動の総体を生涯学習という概念で捉えようとする意図がそこには含まれている。さらに、子どもたちの教育の問題を、地域住民が協同して取り組むにふさわしい問題と理解する感性が表明されている。では、そう考えることにどんな意味が見出せるだろうか。宍道町で取り組み始めた事例で示そう。

①幼稚園における「預かり保育」および「放課後児童クラブ」の実施

宍道町では、平成10年度半ばから、幼稚園において「預かり保育」（希望者を対象に午後5時まで、保育時間を延長）を実施している。この事業の実質的な担い手は、地域住民で組織された「預かりボランティア」である。この組織に最近、ある変化が生じ始めている。「子ども、特に幼児を扱うのは大

変難しい。一人ひとりの気持ちをよりよく理解するためには、幼児心理学の勉強が改めて必要かも・・・。」ボランティア活動を契機として、そこに参画する人たちの間に、新たな学習課題が発見されつつある。

この小さな「人の交流」の中に、私たちは、幼児から高齢者までのあらゆる世代の「学習の環の成立」を見て取ることができる。幼児期の子どもを対象とした活動への参加が、新たな学習課題を生み出し、学習の成果がさらに子どもたちに還元されようとしている。

また、平成13年度からは小学校低学年児童を対象とする「放課後児童クラブ」を開設している。ここでもまた、主たる担い手は、「学童クラブ支援ボランティア」の組織である。子育てにかかわる様々な住民の組織化は、時間を経るにしたがって参加者を増し、現在では、登録者100名を越える大所帯に育った。

現在の私たちは、「地域社会」という概念にある種の教育的意志（願望）を投入しつつも、その教育力の低下という事実の前に呻吟せざるを得ない現実と直面している。穴道町における実践は、子どもたちを中心に据え、子育てに関わろうとする地域とそこにすむ住民のエネルギーが、必ずしも枯渇してはいないということを示している。

②学校教育への「学社融合事業」の導入

同様のことが、平成12年度から開始した「学社融合事業」でも認められる。「地域の指導者を学校へ！」を合言葉に始まったこの事業は、学校にとっては、まず「総合的な学習の時間の試行」と位置づけられ、さらには「教科指導」、「道徳・特活」、「クラブ・部活動」、「学校行事」のあらゆる学校教育活動にその範囲を拡大している。平成13年度、小・中学校の計画によれば、各学校延べ200人、計600人の「学校支援ボランティア」が活躍することになっている。「子どもに何かを教えるというよりも、子どもたちから大きなエネルギーをもらっていることが楽しい」という感想は、社会参加とそのことがもたらす満足感の表明である。

休耕田を活用し、土地の古老の指導によって実現した「田んぼの学校」は、単に子どもたちに農業や自然体験の場を提供しただけではない。「学校への水田の提供は20年来の夢」と語る人たちの間には、改めて昔ながらの農業技術

の発掘と保存の機運が高まり、稲作の文化的意味と中山間地域の景観保全を学ぶ「里山研究会」なる自主学習組織が生まれた。

③「子どもセンター」の活動の担い手

「全国子どもプラン－緊急三カ年戦略－」（文部科学省）に基づく「子どもセンター支援事業」を開始して3年が経過した。子どもを対象とした情報誌の作成が主たる任務だが、矢道町のセンターでは、島根大学の学生ボランティアが直接運営にあたり、センター主催のイベントや学童保育クラブの活動も同時に企画している。参加した学生達は、大学では経験できない「生^{なま}の子ども」と向かい合う場を得る。子どもたちはまた、親とも先生とも違う存在に触れ、新しい体験を得ている。学生達の中には、レクリエーション指導者資格の取得に向かう熱心な者も現れている。「一種の異文化理解です」という感想は、彼ら自身の青年期の学習課題を言い得て妙である。

子どもたちの「教育」を中心に置き、足らざるところを補う意図で導入された地域の人材＝学習ボランティアは、今、いたる所で新しい学習の契機を掴もうとしている。ボランティアによって新しく意識された学習の課題は、彼ら自身の、他ならぬそのボランティア活動の必要から生じたものであることに注目したい。「参加」それ自体から生じ、かつ「参加の継続」を目指すとき、どうしてもやっておかなければならない学習が見えてきたことだけは確かな事実である。

小さなまちに偶然生まれたごく限られた活動に見えるが、私達がめざすべき「生涯学習のまちづくり」へのヒントがここにある。

第一に、住民の主体的な学習を誘発する契機として、ボランティアとしての参加が極めて有効であること。そこでは「学習課題の意識化→学習実践→成果の活用・社会参加→新たな学習課題の発見」というサイクルが螺旋的發展を遂げながら展開される。

第二に、そこで展開されるボランティア活動そのものが、期せずして、生涯学習「事業」への「参加」の大きな契機と捉えられること。当初「仕組み、依頼された」ボランティアとして出発したそれぞれの活動は、参加者自身の手による組織運営、活動の課題の発見、新たな学習の必要性の認識へと成長

するにつれ、「自ら組織する」ボランティアへと変貌しつつある。その過程で行政や学校は何もしていないといってもよい。ボランティア自身による意思形成と実践プログラムの開発が存在するだけである。

V. おわりに

ーボランティアの創出、真の「住民参画」を実現するためにー

生涯学習のまちづくりへの市民の「参加」は、具体的には、イベントや事業の企画・実施・評価のそれぞれの段階での関与として実現される場合が多い。確かにそうであるが、そこでの「活動」が、行政や教育施設の要請に対する「反応」にとどまる限り、ある種の限界が生じると考えるべきだろう。行政主導型の「〇〇実行委員会」という「参加」の形態は、それ自体を最終目標と捉えるべきではない。それらは、敢えて言えば、住民自らが組織する学習活動や場の創出のための、とりあえずの「訓練装置」ではなかったか。生涯学習のまちづくりを担う住民自身の意思形成のための「学習の場」ではなかったか。そうだとすれば、私達は、その先にある「何か」を、絶えず見据えておかなければならない。

私は、この三年のささやかな経験から、その「何か」を探るヒントが、学習ボランティアとして活動する住民の行動の中にあると考えている。「持てる能力、知識・技能を地域と子ども達の教育に生かしてほしい」という呼び掛けに応じた人達は、それぞれの活動の場でさらなる学習課題を発見し、新しい学びの世界を構築しようとしている。

そのように考えると、私たちの周囲に現にあるボランティアの活動の場がいかに重要であるか、そして、行政を担当する者が、ボランティアという活動の需要と供給の繋ぎ役としていかに重要な役割を担っているかに気づかされるのである。住民自身が動き、考え、創り出す活動ーそこに生じる現象をどう理解し、次のステップに繋げるか。私自身の切実な課題である。私なりの「生涯学習のまちづくり構想」は、そこに何がしかの提案やアイデアを提供できたときに、初めて意味のあるものとなるらしい。

生涯学習事業の推進が、「行政サービス」という範疇に入ることは当然だが、

少なくとも、生涯学習のまちづくりを「まちづくりの基盤づくり、活性化の起爆剤としての人づくり」と理解すれば、受身から参加へ、さらに参画へ、という道筋が当然問題となる。

しかし一方、市民的成熟という点で、私たちには十分な自覚と訓練に欠けているという現実もある。分権型社会の実現、規制緩和の徹底、共同参画型社会の創造等、いずれも新しい世紀に持ち越す課題だと考えるのが妥当だろう。生涯学習社会の構築という課題もまた、そのような現実との対話から出発するほかない。いや、そこを出発点に置くからこそ、「まちづくりを支える人づくり」を標榜できるとしたら、この仕事はやはり複雑であると同時に、考えるに値する課題だといえるだろう。

<参考文献・資料>

- (1) 倉沢進著 『コミュニティ論—地域社会と住民活動』 放送大学振興会, 1998。
- (2) 松下圭一著 『社会教育の終焉』 筑摩書房, 1986。
- (3) 阿部斎著 『現代日本の地方自治』 放送大学振興会, 1999。
- (4) 西尾勝, 小川正人編著 『分権改革と教育行政』 ぎょうせい, 2000。
- (5) 高岡信也著 『生涯学習の計画と構想』 柏木出版, 1996。
- (6) 生涯学習審議会答申『学習の成果を幅広く生かすために』 1999。