

改正社会教育法にみられるコミュニティ形成の視点 —生涯学習政策との関係から—

原 義 彦
(秋田大学)

はじめに～本稿の目的と分析の方法～

本稿では、平成20年6月の社会教育法の改正をめぐる生涯学習政策が、わが国のコミュニティ政策やコミュニティ形成の視点をどのように内包しているかを明らかにするとともに、これからの生涯学習政策がコミュニティ形成に寄与するための視点を提示したいと思う。

生涯学習と社会教育は、その主体や対象が地域社会の住民やグループ・団体であることが多いことから地域コミュニティとの関係は深く、わが国のコミュニティ政策が始まった昭和40年ころからその関わり方は論じられてきた。我が国のコミュニティ政策は、国や社会、地域の変容に対応しながら、その目指すべき方向を措定してきたが、今、改めてコミュニティの再生や再興が求められている。そこで、わが国の生涯学習政策が大きく転換する今日において、新生涯学習政策がこれから必要とされる新たなコミュニティ形成にどのような関係を持ち得るかを明らかにするのが本稿のねらいである。

ところで、平成20年6月に社会教育法、図書館法、博物館法のいわゆる社会教育関連の三法が改正された。これらの改正は、いずれも平成18年12月の教育基本法の改正を受けて行われたものであり、教育基本法に示された生涯

4 特集 法改正をめぐる生涯学習の新たな基盤整備

学習の理念や社会教育に関わる法律の内容を具体化する形で行われている。これらの改正は社会教育行政の体制の整備等を図ることを目的として行なわれたものであり、このうち表1に示した内容が社会教育法の主な改正点である。具体的には、教育基本法での生涯学習の理念の明記に伴い、社会教育行政における国と地方公共団体の役割の規定のほか、教育委員会の事務として住民の学習成果を学校等で生かす機会の提供、児童生徒の放課後等の学習機会の提供、および家庭教育に関する情報提供の追加、等が行われた。

表1 社会教育法の主な改正点

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">○ 社会教育に関する国及び地方公共団体の任務に関する規定の整備。(第3条)○ 教育委員会の事務に、地域住民等による学習の成果を活用した学校等における教育活動の機会の提供と、これに関する社会教育主事の職務の規定。(第5条、第9条の三)○ 教育委員会の事務に、主に児童生徒に対し、放課後・休日に学校等を利用して、学習等の機会を提供する事業に関する事務の追加。(第5条)○ 家庭教育に関する情報の提供について、教育委員会の事務に関する規定を改正。(第5条)○ 公民館の運営状況に関する評価及び改善と、地域住民等に対する情報提供に努める。(第32条、第32条の二)○ 社会教育施設等における一定の職に3年以上あったことを、社会教育主事の資格を得るために必要な実務経験として評価できるようにしたこと。(第9条の四) |
|---|

これらの改正は、今後の社会教育や生涯学習の支援に法的根拠を与えるものとして重要なことはいうまでもないが、表1の内容のみから、これらの改正がどのような意味を持っているのか、あるいは今後持つことになるのかを分析することは容易なことではない。また、仮にそれが可能であっても、それを実証していくには今後の時日を待たなければならないだろう。

しかし、教育基本法の改正とそれに伴う社会教育法等の改正は決して唐突なことではなく、中教審をはじめとした審議会や分科会等でも審議、検討が行われたうえでのものであり、改正の背景やそれまでに検討された内容など

は法律の改正以前より公表されている。また、生涯学習と社会教育の施策や具体的な事業は、本来は教育基本法や社会教育法等に基づいて具体化、具現化されるものであるが、とりわけ今回のような質量ともに内容の大きい法改正の過渡期にあっても、生涯学習政策や社会教育行政の運営で停滞を生じることなく、施策や事業は法律改正の方向性を見定めながら実施されてきた経緯がある。したがって、これら社会教育法の改正に関わっている内容を整理したうえで、それらを今日のコミュニティ政策との関連で分析することによって、現在の生涯学習政策とコミュニティ形成への関わりの射程が見えてくるのではないかと考えている。

そこで、このうち、生涯学習政策そのものについての分析では、教育基本法等の法律、国の審議会の答申・資料、施策関連資料を用いて、生涯学習振興の基本的方向（考え方）とその具体化という関係の中に生涯学習政策を位置づけ、生涯学習振興の基本的方向の生涯学習政策、施策等への反映状況を捉えることにした。さらに、コミュニティ政策との関連の分析では、生涯学習振興の基本的方向を含めた生涯学習政策、施策等と現在のコミュニティ政策の方向の対比を通じて、それらの接点の導出を試みた。

このような分析・検討を行うことは、生涯学習政策のコミュニティ形成に果たす役割を示すとともに、社会教育法改正そのものの意義を示すことにもなるだろう。また、教育基本法や社会教育法等の改正という改革の過渡期の法律制定と生涯学習政策の関係を整理しておくことは、生涯学習政策の研究上でも意味があると思う。

1 社会教育法の改正と生涯学習政策

（１）社会教育法の改正と生涯学習政策の関係

今般の社会教育法の改正がどのような背景のもとで、どのようなねらいをもって行われたか、また、具体的にどのように生涯学習政策や施策、事業として展開されているかを示したものが図１である。まずは、これもとに法改正のありようを概観することにした。

社会教育法の改正は、「教育基本法、社会教育関連法制」に位置しており（枠

教育基本法、社会教育関連法制

生涯学習振興の基本的な考え方

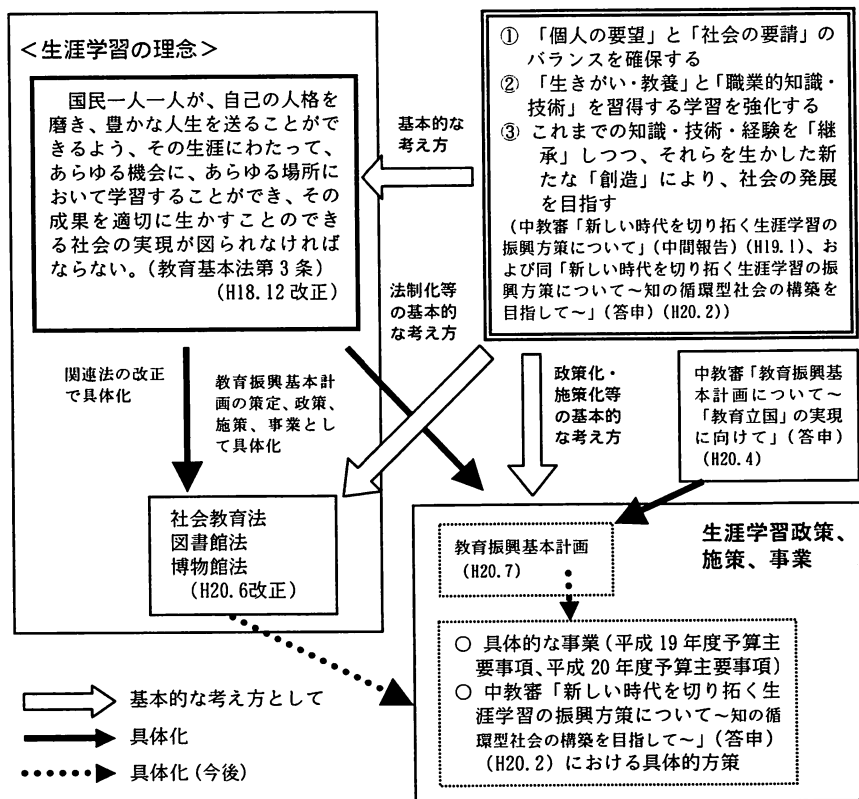


図1 社会教育法の改正と生涯学習政策の関係

内下), 平成18年12月の教育基本法の改正を受けてものである。教育基本法改正の中でも大きな改正点の1つになっているものが第3条の<生涯学習の理念>の新設で, わが国において, 生涯学習社会を実現することの必要性が教育基本法の中で初めて示されたことの意義は大きく, 社会教育法等の改正は直接的にはこれを具体化したものとしてとらえることができる。

ところで, このような教育基本法に示されている生涯学習社会を実現する際の基本的な考え方は, 平成19年1月の中央教育審議会「新しい時代を切り

拓く生涯学習の振興方策について」(中間報告)、および平成20年2月の同「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会を目指して～」(答申)の中で、「生涯学習振興の基本的な考え方」として示されている(図中右上)。それは、すなわち、①「個人の要望」と「社会の要請」のバランスを確保する、②「生きがい・教養」と「職業的知識・技術」を習得する学習を強化する、③これまでの知識・技術・経験を「継承」しつつ、それらを生かした新たな「創造」により、社会の発展を目指す、というものである⁽¹⁾。なお、この中教審の中間報告は教育基本法の改正よりも1ヶ月強ほど後になるが、この考え方そのものは、教育基本法の改正よりも前の平成16年3月に出された中央教育審議会生涯学習分科会「今後の生涯学習の振興方策について」(審議経過の報告)の中で示されており、教育基本法の改正作業の中でもすでに考え方の基本として位置づけられていたので、影響関係の時期は逆になるが、このような図として示すことにした。

さて、この＜生涯学習の理念＞を関連法として具体化することの1つは社会教育関連法の改正で、もう1つは教育基本法第17条に新設された教育振興基本計画の策定であった。教育振興基本計画の策定に関しては中教審の教育振興基本計画部会を中心に審議が行われ、平成20年4月の中教審「教育振興基本計画について～「教育立国」の実現に向けて」(答申)が出された。それを受けて平成20年7月に「教育振興基本計画」が策定されるに至っている。また、教育基本法の改正に伴う社会教育法等の改正とその在り方については同審議会生涯学習分科会および同分科会制度問題小委員会を中心に検討され、教育振興基本計画の策定に1ヶ月ほど先立つ平成20年6月に改正法(三法)の公布施行が行われている。なお、これらの教育振興基本計画の策定と社会教育法等の改正は、＜生涯学習の理念＞を中心とした教育基本法の趣旨の具体化であることは言うまでもないが、生涯学習振興の基本的な考え方が直接的にも基盤となっていることはまちがいない(白矢印)。以上が教育基本法と社会教育法等の改正、教育振興基本計画の策定、関連する答申とその基本となる考え方の関係である。

さらに、このような法制面の内容がどのように政策、施策、事業として具体化しているかについてみてみたい。「生涯学習政策、施策、事業」(右下)は、法制的な面からいえば、これまでに見てきた教育基本法と社会教育法等

を政策や施策、事業として具体化したものといえる。

しかし、教育基本法の改正から社会教育法の改正と教育振興基本計画の策定が行われるまでの平成18年末から平成20年6月までの間は、形式的には法律が政策等の具体化の根拠ではあるが、新たな政策は、実際上は「生涯学習振興の基本的な考え方」に基づいた政策等が進行してきたと考える方が妥当である。具体的には、教育基本法が改正された平成18年12月から平成20年6月までは社会教育法が旧法のままであった期間であり、唯一、＜生涯学習の理念＞からの黒矢印のみが新たな政策の具体化の根拠であったが、その間の政策は現実的には法改正も間もなかったため、生涯学習政策、施策、事業等の基本は「生涯学習振興の基本的な考え方」であったと推測できる。

このように、教育基本法の改正とそれに伴う社会教育法等の改正、教育振興基本計画の策定、生涯学習政策等の決定は、「生涯学習振興の基本的な考え方」をベースにしながら行われてきたといっていよい。このことは、裏を返せば、社会教育法の改正が今後にどのような影響をもつかを分析するとすれば、そのベースとなっている考え方や、それが基づく教育基本法、およびそれらを具体化した教育振興基本計画や政策等を合わせて検討していくことが有効かつ必要であることを意味している。

（２）教育振興基本計画と生涯学習政策等の内容

そこで、社会教育法の改正とその基本的な考え方が具体的に示されている教育振興基本計画を取り上げ、そこでは生涯学習と社会教育の方向性や具体策がどのように示されたかをみていくことにしよう。

表2は、教育振興基本計画に示された生涯学習・社会教育関連事項をまとめたものである。教育振興基本計画では、わが国が「今後10年間を通じて目指すべき教育の姿」として、義務教育段階までに自立して社会で生きていける基礎を育てることと、社会とその発展を支える人材の育成の2つを掲げている。さらに、「今後5年間に総合的かつ計画的に取り組むべき施策」においては、＜基本的な考え方＞として教育における社会全体の連携（横の連携）と人の生涯にわたる学習を支える生涯学習社会（縦の接続）という、生活・社会の次元での生涯学習のとらえ方と、時系列でみた生涯学習のとらえ方の両面をほぼ採用した形で示している。また、このための施策の基本的方向を

表 2 教育振興基本計画における生涯学習・社会教育関連事項(生涯学習・社会教育関係)

今後 10 年間を通じて目指すべき教育の姿	① 義務教育終了までに、すべての子どもに、自立して社会で生きていく基礎を育てる。 ② 社会を支え、発展をさせるとともに、国際社会をリードする人材を育てる。
<基本的な考え方> (取組全体を通じて重視する考え方)	①「横」の連携：教育に対する社会全体の連携の強化 ②「縦」の接続：一貫した理念に基づく生涯学習社会の実現 ③ 国・地方それぞれの役割の明確化
今後 5 年間に総合的かつ計画的に取り組むべき施策 <施策の基本的方向> 基本的方向 1： 社会全体で教育の向上に取り組む	(今後 5 年間に取り組むべき施策) ① 学校・家庭・地域の連携協力を強化し、社会全体の教育力を高める ◇ 地域ぐるみで学校を支援し子どもたちを育む活動の推進 ◇ 家庭・地域と一体になった学校の活性化 ◇ 放課後や週末の子どもたちの体験・交流活動等の場づくり ◇ 青少年を有害環境から守るための取組の推進 ◇ 関係機関の連携による子ども、若者、家庭等に関する支援の推進 ◇ 企業等と教育関係者の相互の理解・連携・協力の拡大 ② 家庭の教育力の向上を図る ◇ 子育てに関する学習機会の提供など家庭の教育力の向上に向けた総合的な取組の推進 ◇ 幼稚園等を活用した子育ての支援の推進 ③ 人材育成に関する社会の要請に応える ◇ 地域の人材や民間の力も活用したキャリア教育・職業教育、ものづくりなどの実践的教育の推進 ◇ 専門高校等における職業教育の推進 ◇ 大学・短期大学・高等専門学校・専修学校等における専門的職業人や実践的・創造的技術者の養成の推進 ◇ 産業界・地域社会との連携による人材育成の強化 ④ いつでもどこでも学べる環境をつくる ◇ 図書館・博物館の活用を通じた住民の学習活動や個人と地域の自立の支援 ◇ 公民館等の活用を通じた地域の学習拠点づくり ◇ 持続可能な社会の構築に向けた教育に関する取組の推進 ◇ 人権教育の推進、社会的課題に対応するための学習機会の提供の推進 ◇ 地域における身近なスポーツ環境の整備 ◇ 「学び直し」の機会の提供と学習成果を社会で生かすための仕組みづくり

4つ示しており、表2には、そのうちの生涯学習・社会教育に関係する「基本的方向1：社会全体で教育の向上に取り組む」に関して今後5年間に取り組むべき施策を示している。

ここでの施策は4つの内容ごとに提示されている。その4つとは、①学校・家庭・地域の連携協力を強化し、社会全体の教育力を高める、②家庭の教育力の向上を図る、③人材育成に関する社会の要請に応える、④いつでもどこでも学べる環境をつくる、である。例えば、①では、地域ぐるみでの学校支援や、地域・家庭が一体となった学校の活性化等、②では子育てに関する学習機会の提供など、③では地域や民間の力を活用した職業教育など、さらに④では図書館・博物館等を活用した住民の学習や個人と地域の自立支援、公民館等を活用した地域の学習拠点づくり等の具体的な施策が合わせて18項目あげられている。上記に示した施策を見ても、社会教育法の改正点である学校の活用や支援に関する内容が設定されていること、また、住民の学習や個人と地域の自立支援などからは生涯学習振興の基本的な考え方の1つである個人の要望と社会の要請のバランスの視点などを垣間みることができる。

次に具体的に実施されている事業としてどのような動きがみられるのかをみてみよう。表3は、中教審「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会を目指して～」(答申)に示された具体的方策に対応させて、平成19および20年度の文部科学省生涯学習政策局所管の主要事項を整理したものである。

中教審答申の具体的方策の枠組である「国民一人一人の生涯を通じた学習の支援」と「社会全体の教育力の向上」は教育基本法の〈生涯学習の理念〉に基づいて設定されているといえる。また、それぞれの具体的方策をみると、「国民一人一人の生涯を通じた学習の支援」では、学習相談支援、各種の学習機会の提供、そして学習成果の評価と活用の仕組みづくりに関わることがあげられ、生涯学習社会を構築するために必要とされる学習機会選択援助、学習機会提供、学習成果の評価と活用支援の3条件に直結する内容が盛り込まれているのがわかる。一方、「社会全体の教育力の向上」は、学校支援、家庭教育支援、社会教育のそれぞれと、それらの連携に関わる方策となっている。

さらに、これらの具体的方策がどのように事業として具体化されているか

表3 中教審「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～」(答申)で示された具体的方策及びそれに関連する平成19、20年度の国の主な事業(文部科学省生涯学習政策局)

	答申に見られる具体的方策(項目のみ)	関連する主な事業
1 国民一人一人の生涯を通じて学習の支援―国民の「学ぶ意欲」を支える	① 今後必要とされる力を身につけるための学習機会の在り方についての検討 ○ 子どもの学校教育外の学習等の在り方の検討 ② 多様な学習機会の提供、再チャレンジが可能な環境の整備 ○ 社会教育施設等を活用した多様な学習の場の充実 ○ 相談体制の充実 ○ 情報通信技術の活用 ○ 再チャレンジ支援 ○ 学習成果を生かす機会の充実 ③ 学習成果の評価の社会的通用性の向上 ○ 履修証明制度等の活用 ○ 多様な教育サービスの評価の在り方やそのための質保証の在り方の検討	・ 放課後子ども教室推進事業(H19新、20) ・ 現代的課題の学習機会の充実(H19継) ・ 教育メディアを利用した学習の推進(H19継) ・ メディアを通じた生涯学習コンテンツ普及事業(H20新) ・ デジタルテレビ活用モデル事業(H20新) ・ 情報通信技術を活用した先端的学習のための調査研究(H20新) ・ 再チャレンジ支援のための学習支援システムの構築(H19新、20) ・ 専修学校を活用した再チャレンジ支援推進事業(H19新、20) ・ 専修学校教育重点支援プラン(H19継続、20) ・ 専修学校・高等学校連携等職業教育推進プラン(H19継続、20) ・ 団塊世代等社会参加促進のための調査研究(教育サポーター制度の創設)(H19新) ・ 生涯学習の学習成果の評価等の在り方の調査研究(H20新)
2 社会全体の教育力の向上―学校・家庭・地域が連携するための仕組みづくり―	○ 身近な地域における家庭教育支援基盤の形成 ○ 家庭教育を支援する人材の育成 ○ 学校を地域の拠点として社会全体で支援する取組の推進 ○ 学校・家庭・地域社会を結ぶPTA活動の充実 ○ 地域の教育力向上のための社会教育施設の活用 ○ 大学等の高等教育機関と地域の連携	・ 子どもの生活リズム向上プロジェクト(「早寝早起き朝ごはん」国民運動の推進)(H19継、20) ・ 家庭教育支援総合推進事業(H19継)・家庭教育手帳の作成・配布(H19継) ・ ITを活用した次世代型家庭教育支援手法開発事業(H19継) ・ 地域における家庭教育支援基盤整備事業(H20新) ・ 家庭教育支援指導者養成標準カリキュラム開発事業(H20新) ・ 学校支援を通じた地域の連帯感形成のための特別調査研究(H19新) ・ 学校支援地域本部事業(H20新) ・ 「学びあい、支えあい」地域活性化推進事業(H19新、20) ・ NPOを核とした生涯学習活性化プロジェクト(H20新) ・ 地域ボランティア活動支援センターの在り方に関する特別調査研究(H20新)

注) H19新：平成19年度の主要事項のうちの新規事業

H19新、20：平成19年度の主要事項のうちの新規事業で20年度も実施されている事業

H19継：平成19年度より前からの継続事業で19年度も実施されていた事業。(20年度に実施されているかどうかは資料からは不明)

H19継、20：平成19年度より前からの継続事業で、20年度にも実施されている事業。

H20新：平成20年度の主要事項のうち平成20年度新規事業

12 特集 法改正をめぐる生涯学習の新たな基盤整備

をみてみよう。これは、文部科学省生涯学習政策局所管の事業⁽²⁾について、平成19年度予算主要事項の中の事業を平成19年度からの新規事業（H19新）とそれ以前からの継続事業（H19継）、平成19年度の新規事業で平成20年度の主要事項として実施されている継続事業（H19新、20）、平成19年度より以前からの事業で平成20年度にも実施されている継続事業（H19継続、20）、平成20年度新規事業（H20新）を選んで、中教審答申の具体的方策に対応させて整理している。

これらの事業には、調査研究事業、モデル開発的な事業、普及・啓発のための事業など事業のねらいにはちがいがあがるが、固有な内容を含んでいる「履修証明制度等の活用」と「学校・家庭・地域社会を結ぶPTA活動」を除けば、いずれの方策についても具体的な事業が実施されていることがわかる。また、単純に事業数だけで判断することはできないが、「情報通信技術の活用」「再チャレンジ支援」および家庭教育支援のための事業は重点的に実施されていることがうかがえる。

さらにこれらを実施年度別に社会教育法の改正の趣旨等との関連でみると、平成19年度に実施されている事業では、モデル開発的な事業として「再チャレンジ支援のための学習支援システムの構築」や「『学びあい、支えあい』地域活性化推進事業」、調査研究では「教育サポーター制度の創設」、全国的な普及を目指している「放課後子ども教室推進事業」等がある。これらの事業は、「生涯学習振興の基本的な考え方」や社会教育法の改正点に関係する事業（新規事業）であり、かつその一部は社会教育法の改正前にすでに展開されていることがわかる。また、平成20年度では、調査研究事業として「生涯学習の学習成果の評価等の在り方の調査研究」、モデル開発的な事業として「NPOを核とした生涯学習活性化プロジェクト」、そして全国的な取り組みとして位置づけられる「学校支援地域本部事業」等がみられるが、いずれも社会教育法の改正点や「生涯学習振興の基本的な考え方」を具体化した事業として、新たに実施されている。

以上のように、社会教育法の改正による影響は、今後、時間の経過とともに現れてくることはまちがいないが、少なくとも現在のような法律の改正後の間もない時期においては、法改正の理論的基盤となっている「生涯学習振興の基本的な考え方」をベースにしてすでに実行されている政策や施策、事

業を通じて、社会教育法の改正による影響の一端を見いだすことができると思われる。次節では、このような生涯学習政策がコミュニティ形成に寄与するかどうかを検討するための準備作業として、わが国のコミュニティ政策のこれまでの流れと、今求められているコミュニティ形成における課題を整理したいと思う。

2 わが国のコミュニティ政策の経緯と現状

(1) これまでのコミュニティ政策の経緯

コミュニティという用語は現在でも多義的であるが、国レベルで政策的にコミュニティ構想やコミュニティ論として議論されるようになったのは、昭和40年（1960年代後半）ころに遡る。当時は高度経済成長の全盛期であり、国全体で生産性の向上や消費の拡大、所得の向上等が謳われた時期でもある。これによって、国民一人ひとりの所得の向上や生活環境の整備がある程度達成されることになったが、その一方で、大都市における過密と地方における過疎、公害や環境問題、さらには都市化・産業化の中での地域共同体の崩壊や人々の孤立化、人間性の喪失などが社会的な問題として指摘されるようになった。

こうした状況の中で、コミュニティ論を初めて政策課題として提起したのは昭和44年の国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会「コミュニティ生活の場における人間性の回復」（中間報告）である。ここでは、上述のような失われつつある国民一人ひとりの人間性を、生活の場、すなわち地域において回復していくものとしてコミュニティの形成が求められた。同中間報告では、コミュニティを「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼のある集団」と定義し、地域においてこうしたコミュニティを作っていくことの必要性が示された。

コミュニティ政策は、国民一人ひとりの生活に関わることであることから、この報告を機に、各省庁がコミュニティ形成やコミュニティ活動の促進のための施策を打ち出すことになる。このうち、旧自治省が昭和46年より行っ

た「モデル・コミュニティ事業」はその先鞭を切るものとなり、全国のおおよそ小学校区を範囲とする83地区をモデル・コミュニティとして指定し、そこに生活関連、教育、文化に関わる施設を整備し、地域連帯感の向上、強化を図ることなどを目的として実施された。この事業によって各地にコミュニティ・センターの設置が促進されていった。本事業の成果と課題の賛否はさまざまであるが⁽³⁾、わが国全体でのコミュニティ形成への出発点となったものとしての意義は大きい。

このようなコミュニティ形成の議論が帰結することの一つに、コミュニティが成り立つ範囲の問題がある。つまり、どのような地域的な範囲がコミュニティ形成に適しているかということに基づく問題である。コミュニティ政策の推進の中でもその範囲や圏域について模索されてきたが、「第三次全国総合開発計画」（昭和52年）の定住構想の中で定住圏という考え方が示されたことによって、これについての検討やそのモデル事業がコミュニティ政策の一環として展開されるようになる。旧国土庁では、「大都市への人口と産業の集中の抑制、地方の振興、過疎過密問題への対処、全国土の利用の均衡による人間居住の総合的環境の形成」を目的に「モデル定住圏計画」（昭和54年）を展開し、全国で44の圏域が指定された⁽⁴⁾。

この頃までのコミュニティ政策の特徴を整理すると⁽⁵⁾、設定されたエリアにおける包括的、総合的な地域課題に対応しようとしたこと、そして、そのために開かれた新たなコミュニティ組織を立ち上げ、コミュニティ・センター等を拠点として地域コミュニティを形成しようとしたこと、等がある。しかし、そのような自立した地域コミュニティが各地で形成されていくということにはならなかった。

その後、昭和50年代後半以降のコミュニティ政策は、包括的、総合的な地域課題への対応を継続しながらも、まちづくり、地域福祉、防災等のような個別テーマを重視していく傾向となった。

例えば、生涯学習に関していえば、旧文部省が平成元年から、一般に「生涯学習まちづくりモデル事業」と呼ばれた「生涯学習推進事業」を実施し、3年間で約1000ヶ所の市町村をモデルとして指定したことで全国的に生涯学習のまちづくりの考え方やその推進の普及が図られた。もちろん、これは生涯学習政策として取り組まれたものではあるが、それぞれの地域における住

民の自主的・自発的な生涯学習を推進することでまちづくりを進めていくという点は、コミュニティ政策の一つのテーマと合致している。

このような地域課題を住民レベルで支えてきた組織が地縁型自治組織として従来からある自治会・町内会や、テーマ型の市民活動等を行ってきたNPOやボランティア組織等である。この2つの組織の活況はある意味対照的で、自治会・町内会は日本独特の地縁型組織としてこれまでその機能を果たしてきたが、昨今では自治会・町内会への加入そのものに消極的な人々が増えるなど、その活動の停滞がいわれるようになっている。一方、ボランティア組織やNPO等の活動は地域という点にこだわらず関心や意欲を共有する人々の組織として、その活動の充実が目立つようになっている。

これらの両組織は、それぞれ取り組む課題や状況によって機能の発揮の形態が異なる。すなわち、地域福祉や防災などテーマが明確な課題への対応であれば、それを専門としたり関心領域とする組織が中心となる方が効果的であり、一方、地域連帯感の向上や相互扶助のような日常的な、あるいは包括的な課題にあっては自治会・町内会のような組織の方が有効な面もある。

2000年代に入ってからコミュニティ政策は、第27次地方制度調査会答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成15年11月）にあるように⁽⁶⁾、上述の地縁型自治組織とテーマ型コミュニティ組織が連携を図って課題に対処していける新しい協働の在り方を求めていると考えられる。

さらに、このことは、国民生活審議会総合企画部会報告「コミュニティ再興と市民活動の展開」（平成17年7月）においても述べられている。ここではコミュニティを「自主性と責任を自覚した人々が、問題意識を共有するもの同士で自発的に結びつき、ニーズや課題に能動的に対応する人と人とのつながりの総体」と定義し、コミュニティの再興のためには、自治会・町内会のようなエリア型コミュニティと市民活動団体のようなテーマ型コミュニティがそれぞれの垣根を取り払い、「必要に応じて補完的・複層的に融合することで多様な個人の参加や多くの団体の協働を促す『多元参加型コミュニティ』」の形成を促している⁽⁷⁾。

（２）コミュニティ政策の今日的課題

これまでみてきたように、わが国のコミュニティ政策は人と人のつながり

や人間性の回復といった包括的な地域課題や政策課題に重点が置かれた時代から、まちづくり、福祉、文化等の個別テーマへの対応に傾斜した時代を経て、現在はそれらの双方に軸足を置き、さらにそれらを連携させて重層性をもたせたコミュニティの形成を目指すようになっている。

われわれが今日のコミュニティ政策の課題として考える上で必要なことは、コミュニティ政策の内容には、当初から変わらない普遍的内容と、時代によって変化する内容があることである。コミュニティ政策が一貫して目指してきたことは、地域のニーズや課題を共有し、それに主体的に関わっていく住民の住民自治能力の向上である。これは時代が変わっても基本的に変わらないコミュニティ政策の目標である。なぜなら、住民自治というのはどのような時代状況であっても、どのような課題であっても必要だからである。一方、こうした目標を達成していくときの理論的基盤や方法は時代状況によって変わる。あるいはそれは、同じことでも時代によってとらえ方が変わってくるといってもよいかもしれない。

そのようにみると、今日的な理論的基盤あるいは方法論的基盤は、前述した地方制度調査会答申の中の次の記述に現れているように思う。それは、「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないというのが重要な視点であり、住民や重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新たな公共空間を形成していくことを目指すべきである」である。今日的課題とは、この中の行政と住民やコミュニティ組織、NPO等の相互の「協働」関係の構築と、それによる「新たな公共空間」の形成ではないかと考えられる。

3 生涯学習政策にみる今日のコミュニティ形成の視点

生涯学習と社会教育は地域とのつながりが多分にあることから、これまでコミュニティ政策とは関わりをもってきたが、今般の社会教育法の改正に関わる生涯学習政策が、今日のコミュニティ政策の課題に対してどのような関係を持ち得るだろうか。いくつかその視点をあげてみようと思う。

第一の点は、言うまでもないことではあるが、コミュニティ形成の活動の

中に社会教育の視点を取り入れることである。これは、今日の状況に限られることではないが、住民自治能力は地域での活動等を通じて自然に身に付くのはごくわずかであり、何らかの教育的意図をもって行わなければなし得ないものである。それは、例えばボランティア活動のような個別の活動においても能動的に関わろうとする意欲や態度を伸ばそうとすれば教育的意図をもつことが必要である。また、そのような個別の活動やコミュニティの枠を越えて、他のコミュニティ組織や行政、住民等との協働の関係を構築する場合も、そのための教育が必要となる。

第二は、コミュニティ形成のための教育には、個人の要望に基づくものと社会の要請に基づくものが含まれている点である。一見、協働関係の構築や新たな公共空間の形成にかかわる教育といえば、社会の要請に基づいた教育と考えがちである。しかし、自治会・町内会のようなエリア型コミュニティとボランティアグループやNPOなどのテーマ型コミュニティをみみると、前者のエリア型コミュニティにかかわる教育は地域や社会の要請に基づいている部分が多分にあるが、後者のテーマ型コミュニティに関わる教育は個人の要望に基づく部分が多いのではないだろうか。なぜなら、テーマ型コミュニティに結び付いている人たちは自らの意欲や関心によって参加し、活動しているからである。そのように考えれば、エリア型コミュニティの活動とテーマ型コミュニティの活動のバランスを保つということが重要になってくる。もちろん、一人が双方のコミュニティに関わることは十分想定されるので、そのような場合は、一人ひとりが適度なバランスを持ってコミュニティ活動に関わっていくことが求められるのではないだろうか。

第三は、新たな公共空間の形成という、これまでにないコミュニティを形成するというのは、地域社会に新たな関係を創造することであり、これはまさに生涯学習振興の基本的な考え方に沿うものといえると思う。そのような意味で、生涯学習の振興はこれからのコミュニティ形成に貢献するところがあると考えられる。

第四は、コミュニティ形成に関わる具体的な施策や事業は表2、表3にはかなりあると思われるが、その中でも関係が深いと思われる事業には、表2では今後5年間に取り組む施策の④にある施策、表3では「「学びあい、支えあい」地域活性化推進事業」「NPOを核とした生涯学習活性化プロジェクト」

などがあげられるだろう。

おわりに

以上、社会教育法の改正に関わる生涯学習政策と今日のコミュニティ政策の関わりを大まかに検討してきた。ここでの検討はあくまで政策上の考察なので、この関係を具体的に探っていくには、それぞれの事業の実施とその後の展開過程の実証的な調査と分析が必要なことは言うまでもない。今後、これらの展開過程に注目していきたいと思う。

注

- (1) 正確には、これら①②③は平成19年1月の中間報告の中で「生涯学習振興の基本的な考え方」として示されている。この考え方は平成20年2月の答申の全体に引き継がれているが、①②③の表現を直接的に示しているのは「施策を推進する際の留意点」の箇所で、(1)「個人の要望」と「社会の要請」のバランスの視点、(2)「継承」と「創造」等を通じた持続可能な社会の発展を目指す視点、として示されている。また同答申では、施策推進の際の留意点として(1)、(2)に加えて、(3)連携・ネットワークを構築して施策を推進する視点、がいわれている。
- (2) 文部科学省生涯学習政策局「平成19年度予算(案)主要事項の説明」、平成19年1月、同「平成20年度予算(案)主要事項の説明」、平成20年1月、を用いた。
- (3) コミュニティ政策学会では、このモデル・コミュニティ事業の検証を行っている(コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策5』, 2007, 東信堂)。この中で、中田実は事業の成果として、抽象的ではあるが社会目標となる「コミュニティ」を提起したこと、コミュニティの育成が自治体の課題であることを提起したこと、地域課題の発掘の運動や組織を継承したこと、施設整備を進めたこと、地域住民の連帯が地域存立の条件であることを示したこと、の5点を挙げている。一方、この限界として、コミュニティの目標の議論が煮詰められなかったこと、コミュニティづくりに関わる組織の相互の連携の方向性を見いだせなかったこと、地域課題設定の仕組みが不明確だったこと、コミュニティ政策の成果を発展させる仕組みを欠いたこと、の4点をあげている。
- (4) このモデル定住圏計画への支援調査として、旧文部省によって定住圏における生

涯教育システム開発の点から調査研究が行われている。文部省大臣官房『定住圏における生涯教育システム開発に関する調査報告書』, 昭和55年。

- (5) 日本都市センター自主研究(平成12年度)報告書『近隣自治とコミュニティ～自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望～』報告書要旨, (<http://www.toshi.or.jp/publish/report11.shtml>)を参考にした。
- (6) この答申には次のような記述がある。「地域においては、コミュニティ組織、NPO等のさまざまな団体による活動が活発に展開されており、地方公共団体は、これらの動きと呼応して新たな協働の仕組みを構築していくことが求められている。」
- (7) この報告では、多元参加型コミュニティが形成されるためには、そのコミュニティに必要な3つの条件として、「多様性と包容力」「自立性」「開放性」がいわれている。