

生涯学習振興ガイドラインの可能性

今 西 幸 蔵
(神戸学院大学)

1. はじめに

本学会において、2009年に生涯学習振興ガイドライン開発検討委員会が設置され、Web等で生涯学習振興ガイドラインのあり方についての検討が続いている⁽¹⁾。学会の研究活動の一環であるが、こうした取組が出てくる背景に、生涯学習振興行政の基本的なあり方に対する問いかけがある。

今日の生涯学習振興行政の課題を見ると、国家行政が、全国一定・一律の事業を展開することが困難な状況にあること、従来型の補助金行政や委託金行政を見直さざるを得ないこと、行財政改革の効果をあげねばならないこと、地域主権に基づく行政サービスのあり方や進め方が検討されねばならないこと等があり、地方自治体においても同様の課題が示されている。

こうした現状を踏まえて、生涯学習振興行政が、行政、住民や民間機関等の生涯学習振興の担い手それぞれの役割を明らかにし、懸案事項であるネットワーク化や協働化についての考え方をガイドラインとして示すことは、生涯学習振興行政の基本的なあり方を明確にする意味で重要であると考ええる。

本論文は、生涯学習振興ガイドラインと呼ばれても良いような性格を持った指針やビジョンのもとに、生涯学習振興に取り組んでいる自治体の事例を研究し、生涯学習振興ガイドラインがどのような可能性を持つのかを明らかにしようとするものである。

2. 生涯学習振興ガイドラインへの期待と特性

生涯学習振興ガイドラインに対する考え方については、開発検討のための第1回委員会で山本恒夫会員が示した「生涯学習振興ガイドラインについて」が議論の基本になると考えられる⁽²⁾。山本は、ガイドラインを必要とする生涯学習振興行政の課題を析出するための作業枠組として、1次元での課題析出として、「経済的価値の追求」と「人間的価値の追求」、「個人の需要」と「社会の要請」、「継承」と「創造」を示した。2次元・3次元での課題析出にあたっては、「課題には、継承、創造、両者にわたるものがあり、2つ以上の領域にわたるものもある。たとえば、経済的価値の追求に関わる課題には、社会的要請でありかつ個人的な需要もあるものもある」とした上で、2次元での課題を析出している。生涯学習振興ガイドラインを考えていく上で、この作業枠組は重要な考え方となる。

一般に、ガイドラインとは、指針、ビジョン、振興法や振興条例等を指すが、生涯学習振興ガイドラインについてはどうなのであろうか。生涯学習振興ガイドライン開発検討委員会では、文部科学省が示した「国際競技力向上施策のロジック的ガイドライン」に関わっての意見交換が行われている⁽³⁾。

文科省は、政策評価について、施策の論理的な構造を明らかにし、その質や内容を評価する手法としてのセオリー評価があり、ある施策がその目的を達成するに至るまでの論理的な因果関係を明示したものである「施策の論理的な構造」をロジック・モデルと考えている。ロジック・モデルの策定は、事前又は事後的に施策の概念化や設計上の欠陥や問題点の発見、インパクト評価等の他のプログラム評価を実施する際の準備、施策を論理的に立案する等の上で意義のあることとしている⁽⁴⁾。

生涯学習振興ガイドライン策定が期待されている理由として、ガイドラインには、当該自治体や地域における生涯学習振興の指針となるだけでなく、他の自治体や関係機関の参考となり、広報の役割も果たすという効果がある。また、理念を施策に具現化する過程において、ロジック・モデルの特性である施策の論理的構造が明示される点が注目されていると考える。

生涯学習振興ガイドラインの特性について、井上昌幸会員や他の会員の意

見交換の過程で明らかになったことをまとめると、以下の諸点が見える⁽⁵⁾。

1. 施策の論理的構造を明確にすることから、施策が概念化されることにつながり、自律性が保たれる。
2. 行政に対する安心感と、政策立案する際に予算要求の根拠となる信頼性ができる。
3. 課題が共有化され、社会的責任が果たせるという責任性が生まれる。
4. 評価機能を有し、継続的な改善が見込まれるような指標性がある。
5. 各地域の特色ある指針が示されることによって固有性が明確になる。
6. 他のパートナーの行政参画における関係性や協働性が明示される。

このように考えると、生涯学習振興ガイドラインは、事務処理の明確化、標準化や円滑化を超えた機能を有することを示すことになり、前述したような生涯学習振興行政の今日的課題に対応するものと考えられるのである。

3. 生涯学習振興ガイドラインの役割と事例

生涯学習振興ガイドラインの特性を踏まえて、行政における役割について検討すると、次の2点があげられる。1つは、生涯学習振興行政に関わる政策等の指針としての役割であり、もう1つは、生涯学習振興行政を進めていく上での指導目標としての役割である。

前者については、市民協働型（官民協働型、自治協働型）社会に移行しつつある今日、政策立案機能を行政だけに委ねるのではなく、パートナーシップ関係を構築した関係機関が、互いに課題の共有化を図り、施策を実施するための説明責任が求められ、そのための指標となるガイドライン策定が必要とされる点であり、地域の自律性に基づいた地域主権の質を明示する。

生涯学習振興ガイドラインの策定にあたっては、行政、住民はもとより研究者等の参加が必要で、策定されたガイドラインは、施策の重点項目化を図り、予算要求の根拠を示したものとなる。

後者の指導目標としての役割も重要である。生涯学習振興行政においては、その自律性の保証とともに、継続的な改善につながる評価基準としてのガイドラインが求められており、それは施策の改善につながる。その意味で、生

生涯学習振興ガイドラインは、行政や関係機関からの指導目標としての役割を有することになり、生涯学習振興行政評価の根拠となり得る。

それでは、生涯学習振興ガイドラインの策定という視点から、政策等の指針としての役割を果たしているような取組についてはどうであろうか。以下に、こうした考え方に近い事例を考察する。

（１）生涯学習まちづくりに関わるガイドラインの策定

愛媛県新居浜市は、1997（平成9）年に生涯学習都市宣言をしている。2000（平成12）年には「新居浜市の生涯学習まちづくり基本構想・基本計画」を示し、生涯学習まちづくり計画の方向づけを行っている。

基本構想として、生涯学習のまちづくりの理念、基本的な柱と行動目標、施策の方向、基本構想体系図を示した後、基本計画の趣旨、策定目的、策定期間、計画実現に向けての役割分担、生涯学習のまちづくりの方向性、計画実現の方法、行政支援のあり方、事業推進体系等が論理的に説明されている。

この計画は、施策の概念的理解を図ることから、理念に基づいての演繹的な論理展開があり、最後には評価の準備が行われる。ロジック・モデルの典型といえるものである。基本計画としては、2000（平成12）年を初年度とした「短期・中期・長期」の達成期間が設定されているが、同市の長期総合計画との連携に配慮して、計画そのものを3年ごとに見直し、個々の施策の実施計画については各年次ごとに見直すという柔軟な性格を持っている点も重要である。

（２）市民協働に関わるガイドラインの策定

大阪府大阪狭山市は、2001（平成13）年に、市民活動推進懇話会を設置して「市民活動支援の促進に関する提言」を行った。この懇話会の審議と併行して研究調査が実施され、市内の各種団体による市民活動や生涯学習活動の実態が明らかとなった。懇話会は、市民協働の実現の前提条件を「市民活動支援・協働のための8つの基本原則」という形で示しているが、同市は2002（平成14）年に「市民公益活動活性化に関する基本方針」「市民公益活動促進条例」「同施行規則」などを制定した。これらを集約したものが、2004（平成16）

年に策定された「市民・市民公益活動団体との協働によるまちづくりの進め方に関するガイドライン」である。このガイドラインは、市民協働を推進するための指針であり、ビジョンともいえる。「協働を進めるための基本的な考え方」「協働の具体的な進め方」及び「協働事業の評価とその活用」についての同市のガイドラインとして明示したものである。さらに同市は、市民協働の具体化を図るための行政セクションとして、政策調整室に市民協働・生涯学習グループを設置し、一方では行政と住民の間のコーディネート機関としての市民活動支援センターを開設している。市民協働を具体的な形として住民に示す必要性から、2003年度には公募協働型補助金制度の導入を図った。また、市民活動センターの運営を住民団体に委託するとともに、より多くの住民がガイドラインを理解することを目的とした「まちづくり大学」を開設した。

ガイドラインの策定をととした協働関係の構築の事例である。

（３）施策の概念化につながるガイドラインの策定

ロジック・モデルの性格を持つ指針という点から参考になるものに「生涯学習大阪計画」がある。計画の策定に当たっては、1988年から生涯学習推進会議などによって検討され、当初は1992年に作成されており、2006年1月には「生涯学習大阪計画～自律と協働の生涯学習社会をめざして～」として改められている。改めるにあたっては、大阪市社会教育委員会議の意見具申等をふまえて、市民の幅広い意見を集約している。

住民が、学習活動を通じて得た学力で自己実現を図り、その学力をまちづくりに活用することにより、循環型の生涯学習社会を実現することをめざすという本計画は、生涯学習振興行政における行政の役割を明確にしている。

同市の生涯学習を取り巻く状況を、生涯学習のひろがり、高等教育機関や民間教育機関、「市民力」の向上と生涯学習という視点でまとめている。このまとめは、生涯学習を担う機関ごとの特性と違いを描いた概念図によって新たな生涯学習振興方策として示されるのであるが、行政と協働関係にあるべき他の機関の位置づけを明らかにするとともに、同市の生涯学習推進体制の骨格を明示している。つまり行政責任の範囲と根拠を明確にした上で、各関係機関に自律と協働の機能の活用を求めた形になっているのである。自律と

協働を実現するために、ガイドラインの有する可塑性を十分に生かしたものと見えよう。

次に、生涯学習振興行政ガイドラインが、指導目標としての役割を示し、評価につながるというような取組についてはどうであろうか。こうした考え方に近い事例を考察する。

（４）行政評価のガイドラインの策定

京都府宇治市教育委員会が行った生涯学習評価は、宇治市生涯学習推進プラン（宇治まなび AIUEO プラン）に基づき、同市が実施している生涯学習事業について、同プランの施策体系に対応させた形での内部評価として取り組まれている。宇治市生涯学習推進プランは、同市の生涯学習事業のガイドラインを示すものであると考えられ、このプランの施策体系に基づいて庁内各課が自課における生涯学習事業を点検し、結果として生涯学習事業として考えられる事業の評価を実施したということである。

学習評価が広がらない理由の１つに指標設定の問題があり、評価指標の数値化が難しいという現状があることから、同市では事業の目標達成度や効果測定を目安や基準（評価項目）、評価方法、対象となる各課自身で設定することによって全庁的な調査としている。指標の設定が困難な場合には、事業実施にあたって常に念頭においている事項、事業目標を達成する過程で必要とされるさまざまな方法を報告することとされている。調査票をみると、「事業名」「担当課」「事業目的・趣旨、内容」「実施回数等」「対象者」「参加層」「事業の目的・目標の精選」「具体的な指標・評価方法」「点検項目」「評価」「生涯学習推進プランの施策体系上の位置づけ」があがっている。

教育委員会に設けられている生涯学習課が、全庁的な生涯学習事業調査を実施したという点だけでも特記されるべきであろうし、生涯学習課が単なる事業課という性格だけではなく、総合行政の要としての性格を持ち、指導行政の役割を担っている点が重要である。一般行政においては、生涯学習関連事業を評価することは、生涯学習振興行政に対する行政職員の意識変革に結びつく機会となる。同市の生涯学習推進プランが、優れて柔軟なガイドラインであることが、関係各課が主体的・自律的に生涯学習事業を点検・評価することにつながったと考えられる。

（５）行政事務の点検と評価のためのガイドラインの策定

奈良県橿原市教育委員会は、教育委員会を評価するに当たって、同市の第３次総合計画をガイドラインとして、教育行政全体に関わる評価項目を設定し、点検、評価に努めている。実際に、同市の総合計画体系での生涯学習事業の位置づけを確認し、主要な取組、現状と課題の分析、課題への対応方策を論理的に明らかにしている。また、同市の社会教育委員会議は、「橿原市社会教育方針」の策定のもとに、日頃から主体的・積極的に活動されており、「橿原市社会教育方針」をガイドラインとしての社会教育の目標、重点施策等の実績が評価の対象となっている。こうした社会教育評価は、翌年度の社会教育計画に反映されるものとなっているが、ここでは社会教育委員の任務の指導性が発揮されるような環境が作られている。

５．おわりに

わが国の生涯学習振興行政において、ガイドラインという視点から生涯学習振興を検討するというような認識は、まだ十分に広がっていないのが現状である。最後に、いくつかの自治体の萌芽的な実践の中から、生涯学習振興ガイドラインの可能性について考察したい。

まず第１点として、生涯学習振興行政におけるガイドラインは、法律や条例等とは異なった性格の行政支援方策であり、具体的な施策の明示よりも、優れた論理によって構成される点で説得力のある指標となる点が重要である。基本的なコンセプトを提示し、論理展開によって施策の必要性を説明することが期待されるのである。

第２点は、論理性が要求される一方で、具現化法とは異なる柔軟性を持つため、関係機関の主体性が発揮出来るような協働関係が構築されることにつながる点に着目しなければならない。このことは、生涯学習振興行政の大きな課題となっている教育行政と一般行政の関係のあり方、ネットワーク行政の考え方に結びつく。

第３点は、ガイドラインに基づく評価により、行政の責任と言うべき指導基準が明確になり、そこで行政の質が保証されるとともに、行政支援の内容

の共通理解が図られる点である。行政自身が何をすべきかが明確になり、総合的な行政運営ができる要素を持つことになる。

生涯学習振興ガイドラインは、こうした可能性を孕むものと考えられるが、ガイドライン行政全般についての研究が急務となろう。また、EU などの海外でのガイドラインを研究している澤野由紀子会員や、具体的にガイドラインに基づく行政のあり方を検討している田井優子会員などの報告が参考になるが、本学会における生涯学習振興ガイドライン開発検討委員会での検討がさらに進むことを願うものである。(了)

注

- (1) 「生涯学習振興ガイドライン開発検討委員会」のブログで活動状況報告を見ることが出来る。
- (2) 2009年1月30日に開かれた第1回検討委員会で山本会員によって提供された資料に基づいている。
- (3) http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/06032711/002.htm 参照
- (4) 検討委員会報告では、浅井会員から、インパクト評価について、人間や社会や環境等に与える直接的、間接的影響に対する評価という注が付されている。
- (5) 井上昌幸「生涯学習振興ガイドライン」（『日本生涯教育学会第30回大会 発表要旨集録』2009年、p. 35）などを参照してほしい。