

生涯学習政策とガイドライン

神 代 浩

(国立教育政策研究所教育課程研究センター長

同 生徒指導研究センター長

前文部科学省生涯学習政策局社会教育課長)

近年一部の地方自治体において、生涯学習振興の方策として「ガイドライン」を策定するという動きが見られる。これを国はどう捉え、どう国の施策に反映させるべきか、考えてみたい。

なお、以下に記述することは私個人の見解であり、文部科学省の公式見解と必ずしも一致するものでないことをあらかじめお断りしておきたい。

1 これまでに文部科学省が策定した主なガイドライン

まずこれまで文部科学省が「ガイドライン」と命名して作成した文書にはどのようなものがあるのか、最近のものに絞って簡単に振り返っておきたい。

第1に、平成20年1月31日に改訂された「学校評価ガイドライン」がある。これは、平成18年3月に作成された「義務教育諸学校における学校評価ガイドライン」を基に、平成19年6月の学校教育法の一部改正により、学校評価の実施等に係る総合的な根拠規定が初めて法律に盛り込まれるとともに、同年10月の学校教育法施行規則の一部改正により、自己評価・学校関係者評価の実施・公表、評価結果の設置者への報告に関する規定が設けられたことを受けて改訂されたものである（その後第三者評価を活用した学校評価の在り

方についてさらに検討が行われ、平成22年7月に改訂)。

このガイドラインの性格であるが、「義務教育諸学校における学校評価ガイドライン」の「はじめに」において、以下のように記されている(傍線筆者、以下同じ)。

○ 本ガイドラインは、既に各都道府県・政令指定都市が策定している学校評価の指針、ガイドライン、手引き書等を参照し、多くの地域で共通する考え方や、先進的な考え方で他の地域でも実践し得るものを集約したものである。本ガイドラインでは、学校運営の自律的・継続的な改善・充実と地域住民・保護者の学校運営への参画を促進するとともに、学校の設置者等が学校に対する支援や条件整備等の改善を行うことにより、全国的に一定水準の教育の質を保証しその向上を図る観点から、目安になると考えられる事項を記述している。

○ 本ガイドラインは、学校評価が必ずこれに沿って実施されなければならないことを示す性質のものではない。各学校や設置者は、それぞれの状況等に応じて進めてきた学校評価の取組の中に、本ガイドラインに示された内容を適宜取り込むこと等により、学校評価の質的な改善を図って頂きたい。また、現在の学校評価の取組状況に応じ、ガイドラインに示された内容を段階的に導入するなど、無理のない方法で取り組んで頂きたい。

すなわち、学校や公立学校の設置者である教育委員会が、学校評価に取り組む際に目安となる事項をまとめたものであり、拘束力のあるものではない。この性格は改訂後のガイドラインにおいても踏襲されている。

第2に、平成19年5月9日に策定された「スポーツにおけるドーピングの防止に関するガイドライン」がある。これは、平成17年10月第33回ユネスコ総会において採択された「スポーツにおけるドーピングの防止に関する国際規約」(日本は平成18年12月27日に締結)が平成19年2月1日に発効したことを受けたものである。

このガイドラインの性格については、「はじめに」において以下のように記

されている。

(略)今後、我が国におけるドーピング防止活動の一層の推進を図るため、文部科学省において本ガイドラインを策定し、広く公に示すものである。

国内ドーピング防止機関及びスポーツ団体は、本ガイドラインに沿って、ドーピング防止活動を実施するとともに、文部科学省においては、厚生労働省等と連携・協力し、我が国におけるドーピング防止活動が円滑に実施されるよう必要な支援を講じていくこととする。

ここでは、スポーツ団体等が本ガイドラインに沿ってドーピング防止活動を実施することとされるとともに、文部科学省が当該活動に対して必要な支援を行うことが明記されている。

ただし、これだけでは本ガイドラインがスポーツ団体等に対してどの程度の拘束力を有するかが明確でない。その点については「第1章 国内におけるドーピング防止活動の実施」中「3. ドーピング防止活動の推進体制」において、

(2) JADA（筆者注：文部科学省が指定した国内ドーピング防止機関）及びスポーツ団体の基本姿勢

JADA及びスポーツ団体は、本章4. 及び5. に掲げるドーピング防止活動の実施にあたって、WADA規程、禁止表、TUEの付与に関する基準、検査に関する国際基準、国際競技連盟等がWADA規程に加えて定める規程及び国内法令等を遵守し、我が国におけるドーピング防止活動の一層の推進に努める。

と規定されている。すなわち、ドーピング防止活動自体はスポーツ団体等の努力義務であることがわかる。ただ、仮にスポーツ団体等がドーピング防止活動を行わないとなると、文科省及び社会からかなり厳しい批判を受けることを覚悟しなければならない。したがって、全てのスポーツ団体等は実際上本ガイドラインに基づいてドーピング防止活動を行うことが予想され、その意味では「学校評価ガイドライン」に比べると拘束力の強いガイドラインと

なっている。

第3に、平成19年2月15日に決定された「研究機関における公的研究費の管理・監査のガイドライン」がある。ここで「決定」という語を用いているのは、本ガイドラインが「文部科学大臣決定」という法的位置付けの明確な文書として定められているからである。またタイトルにおいても「ガイドライン」の後にカッコ書きで「実施基準」と記されている。

本ガイドラインの性格については、前文冒頭に以下のように記されている。

本ガイドラインは、文部科学省又は文部科学省が所管する独立行政法人から配分される、競争的資金を中心とした公募型の研究資金（以下、「競争的資金等」という。具体的な制度は別紙のとおり。なお、新設・廃止等により、対象となる制度に変更があった場合は、その都度公表する。）について、配分先すべての機関においてそれらを適正に管理するために必要な事項を示したものである。

すなわち、大学等の研究機関が自ら獲得した競争的資金等の研究資金を適正に管理するための必要事項を示したものである。ただ、これだけでは本ガイドラインが研究機関をどの程度拘束するのかは明確でない。その点については、前文の中ほどに以下のように記されている。

本ガイドラインは、大綱的性格のものであって、具体的にどのような制度を構築するかは、個々の研究機関の判断に委ねられている。各研究機関において、組織の長の責任とリーダーシップの下、構成員である研究者と事務職員が自律的に関与して、留意事項を参照しつつ、それぞれの研究機関にふさわしい、より現実的で実効性のある制度を構築することが求められる。

すなわち、各研究機関が研究資金の具体的な管理の仕組を作るにあたって、参考となる事項をまとめたものである。その意味では第1の事例と性格が似ている。しかし、第1の事例においては、ガイドラインの対象となる学校評価自体は学校教育法上学校の努力義務として位置付けられているのに対し、

本ガイドラインの対象となるのは文部科学省等が配分する研究資金の適正管理であり、それ自体は研究機関が当然果たすべき法令上の義務である。その意味では第1の事例とは性格が異なる。

また、本ガイドラインは研究資金の適正管理自体を研究機関に義務付けるわけではないので、第2の事例とも性格を異にする。

このように、近年文部科学省が策定したガイドラインの例を見ても、「ガイドライン」という名称で様々な性格のものが定められてきたことがわかる。

2 現在文部科学省が有する生涯学習振興政策の手段

次に、現在文部科学省が生涯学習の振興を図る上でどのような政策手段を有しているのかを確認しておきたい。ただし、これはおよそ国が行うあらゆる政策の手段と基本的には共通のものと考えられる。大きく分けて以下の3つである。

(1) 法令

生涯学習の振興に関する法律としては平成2年に制定された、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がある。この法律については制定までに様々な紆余曲折があり、当時の文部省としては前例のない難産の法律であった割には、その後の生涯学習の振興にどの程度の効果を与えたのか、大いに議論のあるところであるが、これについては本稿の趣旨ではないのでこれ以上触れない。ただし、改正後の教育基本法と並び、生涯学習推進施策の精神的基盤としての性格を有していることは確かである。

生涯学習は理念であり、目指すべき社会のあり方である。そこに向かって具体的な施策を展開する上で中心的役割を担うのが社会教育である。いわゆる社会教育三法（社会教育法、図書館法、博物館法）も生涯学習振興のための立派な法的手段である。

他にもスポーツ振興法や平成11年に廃止された青年学級振興法など、個別分野の学習活動等を振興するための法律が文部科学省所管のものに限らず整

備されている。

しかし、生涯学習振興における法令という手段の大きな欠点は、国民や地方自治体等を規制することが学習活動の拡大・発展にはなじまない場合が多いことである。

かつては法令で全ての都道府県・市町村に一定の社会教育施設を整備し、そこに専門的資格を有する職員を配置することを義務付けるとともに、後述する予算で補助することにより地域における社会教育のインフラ整備を推進してきた。

しかし、平成以降の地方分権から地域主権に至る一連の地方行政改革においては、地方自治体に対する規制や枠付けをできるだけ撤廃する方向で進められている。

最近の例で言えば、平成21年10月7日に地方分権改革推進委員会が公表した第3次勧告においては、博物館法第12条に規定する、都道府県教育委員会が行う博物館登録の審査要件について、廃止または条例に委任するよう求めている。

このような流れがこれからも続くとなると、生涯学習振興のために法令という手段が有効に機能する場面は、ますます想定し難しくなると言わざるを得ない。

(2) 予算

一口に予算と言っても様々な性格の公的資金があるが、戦後の社会教育の発展に大きく寄与したのは、公民館、図書館、博物館等の社会教育施設整備に対する補助金であった。また、PTA、青少年団体、婦人団体等民間の社会教育団体のうち全国的規模のものが行う社会公共的意義のある事業に対する補助金も、地域における学習活動の普及・発展に少なからぬ影響を与えてきた。

しかし、バブル崩壊後の財政事情悪化に伴い、いわゆるバラ巻き型の補助金行政が見直される中で、公立社会教育施設整備費補助金は平成9年度に一部を除き廃止され、民間社会教育活動振興費補助金も平成19年度限りで廃止された。

その一方で民間レベルの優れた社会教育活動を一定期間支援し、その成果を全国的に普及させることを狙いとしたいわゆるモデル事業も長らく行われてきたし、生涯学習に対する国民の意識啓発の起爆剤となることを目的とした生涯学習フェスティバルも都道府県との共催で毎年実施されてきた。

しかし、モデル事業は国の委託費等が途絶えると事業自体も存続できなくなる場合が多く、仮に自治体単独事業として存続しても他の自治体へ伝播することはほとんど見られなかった。またイベントについても費用対効果の説明がこれまで十分行われず、効果があったとしても一過性のものと見られる場合が多かった。このため、これらの予算も年々縮小傾向をたどっている（その後行われた行政刷新会議による事業仕分けにより、これらの事業の多くは廃止または予算縮減と判定され、その判定は類似事業の予算査定にも適用されたため、モデル事業・イベント関連事業はほぼ息の根を止められることとなった）。

上記以外の事業としては、生涯学習推進を担う人材の育成事業がある。具体的には社会教育主事、司書、学芸員といった専門的職員を養成するために国が行う事業がある。あるいは現役職員の資質向上のための研修事業も行われている。これらの予算は規模は小さいながらも辛うじて維持されているが、逆に大幅な拡大も見込めない。

このように、予算の面でも質量ともに、生涯学習振興に有効な手段を見つけるのは年々困難となっている。

（３）表彰、後援名義等

生涯学習に関わる様々な分野の活動において顕著な業績を上げた個人等を表彰したり（社会教育功労者表彰、優良公民館表彰等）、公益法人等が実施する生涯学習関連事業に対して後援名義を付与するといったことが第３の手段である。あまり予算がかからない一方、表彰等を受けた側は自分たちの活動が国に評価されたと受け止めることで今後の活動の充実につながるとともに、同様の活動が拡大していくことが期待される。

このような政策手段自体は目新しいものではないが、法令や予算による生涯学習振興が行き詰まりを見せる中で、近年はその有効性を見直すとともに、

より積極的に活用しようという動きも出てきている。例えば平成19年度に開始された放課後子ども教室事業の中の優良な事例に対し、早くも20年度には第1回の表彰を行っている。これは前身の地域子ども教室推進事業が開始された平成16年度の時点にさかのぼったとしても、表彰制度としては異例の早さと言っている。

今後このような手段は様々な工夫を経てより成熟したものとして発展する可能性もある。

3 生涯学習を取り巻く状況

さて、我が国の生涯学習を取り巻く状況をここでざっと振り返っておきたい。都市化、核家族化、少子高齢化が地域の教育力の低下を招いていると指摘されて久しいが、一方で情報化、科学技術の高度化も急速に進んでいる。さらに昨今では世界的な金融危機に伴う同時不況が日本経済に重大な影響を与えているし、地球環境問題も深刻化している。

これらに加え、日本独特の事情として押さえておかねばならないのは、本年8月末の総選挙の結果起こった政権交代の影響である。9月に発足した鳩山政権は選挙中に民主党が国民に示したマニフェストに記述された政策を実現していくことを打ち出している。この中には、例えば「タテ型の利権社会からヨコ型の絆の社会へ」「中央集権から、地域主権へ」といった、我が国の社会を大きく変革する方向性も含まれている。

4 生涯学習政策とガイドライン

このように急激に変化していく社会に生涯学習政策はどう対応すべきか。この課題にある程度まとまった方向性を示した直近の提言は、平成20年2月19日に公表された中央教育審議会答申「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」である。

この答申では、社会の変化に対応していくためには、課題を解決する力、

豊かな人間性等を含む「総合的な「知」」が必要であり、自立した個人やコミュニティ（地域社会）の形成への要請等を踏まえ、生涯学習振興の必要性が高まっていると指摘している。そして、目指すべき施策の方向性として、

- 国民一人一人の生涯を通じた学習の支援－国民の「学ぶ意欲」を支える
- 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

を挙げている。

答申の後半では「施策を推進するに当たっての行政の在り方」についてまとめられているが、その中で国の行政の在り方については、次のように記されている。

生涯学習振興行政・社会教育行政における国の役割は、各地方公共団体における多様な実情を可能な限り踏まえつつ、全国的な観点から今後の方策について基本的な方針等を策定し、地方公共団体における施策の参考となるよう努めること、各地方公共団体における取組に係る情報収集及びその提供、様々な生涯学習及び社会教育のための機会の整備充実やこれらを推進するための制度の改善等を図ること等が考えられる。

翌年7月1日には教育振興基本計画が閣議決定された。これは平成18年に改正された教育基本法第17条第1項に基づき、同法の理念の実現に向け、今後おおむね10年先を見通した教育の目指すべき姿と、今後5年間に総合かつ計画的に取り組むべき施策について示したものである。ここでは、

- 社会全体で教育の向上に取り組む
- 個性を尊重しつつ能力を伸ばし、個人として、社会の一員として生きる基盤を育てる
- 教養と専門性を備えた知性豊かな人間を養成し、社会の発展を支える
- 子どもたちの安全・安心を確保するとともに、質の高い教育環境を整備する

という4つの施策の基本的方向を示し、それぞれの方向ごとの施策を取りまとめただけでなく、毎年度施策の進捗状況を点検し、策定から5年後を目途に見直しを行うこととされている。

当初文部科学省としては、本計画の中に可能な限り具体的な数値目標を盛り込むことで、今後の教育政策の道筋を明確にしたいという思いがあったが、それは言い換えるとあらかじめ教育関係予算の大枠を決めておきたいということの意味する。厳しい財政状況の下でこのような考え方は政府部内の理解が得られず、数値目標の多くは日の目を見るには至らなかった。

ただ、所期の目的を果たすことはできなかったものの、本計画は結果的に平成20年答申で言う「全国的な観点から今後の方策について基本的な方針を策定し」たこととなり、地方自治体に対する一種のガイドライン的役割を有する文書になったと言えるかもしれない。

最後に、今後国において生涯学習政策の手段としてガイドラインを検討するにあたって留意すべき点を整理しておきたい。

第1に「ガイドライン」という名称で作成される文書の目的、性格である。「ガイドライン」という言葉の使い方が文部科学省内ですらまちまちであるのは最初に見たとおりだし、一部地方自治体で先行的に導入されているガイドラインの目的、性格も自治体によって微妙に異なる。

第2にガイドラインが生涯学習の振興にどのような効果を発揮することを期待するのか、ということである。目的、性格が異なれば効果も異なるのは当然であるが、ガイドラインが生涯学習の関係者の行動を規制するのか、それとも特定の行動を奨励するのか、あるいは関係者の参考となるような情報を提供するのか。ここでもいくつかの考え方がある。

第3にガイドラインの法的位置付けである。実例を見ていると、関係者に対して法令に近い拘束力を有しているように読めるものもあれば、契約あるいは紳士協定に近い緩やかなものも見られる。

上記の3点は互いに密接に関係しており、まずはこれらの点を明確にしないと学会の中ですら議論が進まないであろう。

これらの点から現在定められている内外のガイドラインを見ると、

2000年にEUが策定したガイドライン（「生涯学習のメモランダム」）は一つの参考になると思われる。このガイドライン自体は、生涯学習の振興方策について、一般市民や政府・団体等の間で議論を巻き起こすことを目的としたものとのことだが、これをきっかけに欧州資格枠組や新たな教育・訓練プログラムなどの具体的な施策・事業につながり、域内の生涯学習の推進に一定の効果を挙げている。

ただこのガイドラインが効果を挙げた背景には、EUという枠組に加盟した国々が議論して策定したという点を無視することはできない。もしこの発想をわが国なりに活かすとすれば、例えば次のようなやり方が考えられる。

すなわち、国、地方自治体、関係施設・団体、学会等生涯学習の関係者が幅広く集まって議論を重ね、関係者同士を法令的に拘束するのではなく、生涯学習社会を実現するための役割分担と行動目標を定めた、契約あるいは紳士協定のようなガイドラインを検討するのは意味のあることではないかと考える。

実際文部科学省でも「早寝早起き朝ごはん運動」といったこれまでに例のない手段を用いて、国として担うべき政策を推進している事例もある。日本生涯教育学会における議論が、ガイドラインを「閉塞の産物」でなく「未来を灯す松明」として示すことができれば、国や地方自治体を巻き込んだより大きな動きを起こすことができると期待している。