

生涯学習行政の再構築について

今 野 雅 裕
(政策研究大学院大学)

1. 生涯学習行政のこれまで

生涯学習推進のための行政を、国が本格的に開始したのは、文部省筆頭局として生涯学習局が設置された昭和63年、生涯学習振興法が成立し、生涯学習審議会が設立された平成2年、その基本答申が出された平成4年頃であろう。これらを契機に、全国の地方公共団体でも一斉に生涯学習推進の体制を整え、活発な事業を展開するに至った。その後、生涯学習という言葉も国民一般の間に受け入れられ、民間の教育事業者をも含め、社会全体で一気に生涯学習を進めようとする機運が盛り上がっていった。

これまで行われた生涯学習行政の施策は、概ね4つに大別される。第1は、学習機会の提供に関する事務。人々のライフステージに応じて多様な学習機会を社会に用意することで、社会教育施設などで講座・学級などが開設されてきた。第2は、生涯学習フェスティバル、シンポジウムや研究会の開催など、生涯学習を普及・啓発し、市民による自律的な学習の機運を盛り上げる事務。第3は、学習についての相談活動や情報提供、そのための学習情報データベースの構築などの事務。第4は、学習者が生涯学習によって身につけた知識や能力が、社会で適切に評価されるようにするための事業。職業資格や能力検定の改善、社会的活動の学校単位としての認定などが行われてきた。

行政体制の整備としては、関係部局の責任者が参加する生涯学習推進本部

や有識者や団体関係者などからなる生涯学習審議会などが設置されてきた。それらにより、生涯学習振興の基本構想や基本計画などが策定され、さらに、「生涯学習推進センター」の設置、「生涯学習のまち」の宣言、生涯学習に熱心な自治体による全国的ネットワークの形成も行われてきた。

ところが、こうした生涯学習行政が本格的に開始されて10年をすぎた頃からか、「財政事情の悪化から十分な予算が確保できない」、「行政改革の中で生涯学習行政の役割に確信が持てない」、「事業がマンネリ化している」など、生涯学習行政の担当者から、行政の手応えが感じられなくなってきたと言う声を多く聞くようになってきた。

2. 生涯学習行政の問題点

(1) 社会教育行政との混同

生涯学習行政の内容は、先に述べたように4つの事業群に定式化されて行われてきたが、特に、学習機会の提供が業務の中心になってきた。ところが、このことは、社会教育行政で従来行なってきたところと全く重なるものである。社会教育はあくまで教育作用であり、生涯学習は学習であると言っても、現実には、住民の学習活動に対する支援であり、両者で何ら異なるところはなくなってしまう。現場の担当者には、当然、混乱が生じ、生涯学習行政としても社会教育行政としても、確信のもとでの業務遂行がしにくくなっている。それどころか社会教育事業としてよりも、生涯学習事業としてのほうが「予算が取り易い」との財政当局折衝での感触から、社会教育の事業であっても、あえて生涯学習の名を冠した事業名をつけるなど、積極的に混同する傾向も広がっている。生涯学習と社会教育の両概念・事業の混交が、両方の行政遂行にあってマイナスに作用していることは否めない。

(2) 公共性への意識の希薄化

生涯学習行政においては、生涯学習の導入・定着に際し、生涯学習の一側面である「生涯学習の楽しさ」、「個人の生きがい」、「自己実現」など「個人による、自由で、楽しい学習」が強調されて唱導されるきらいがあった。そ

のため、従来から、社会教育において趣味・教養・娯楽的な学習内容が多かったこともあり、そうしたタイプの学習・事業への支援が盛んになるにつれて、個人的な指向をもつ活動に行政が支援することの意味が問われるようになる。行政支援の必要性についての重要なメルクマールに、その事業の「公共性」の有無やその度合い如何ということがあるが、昨今の財政窮迫の中で、いっそう、そのことが問われるところとなっている。個人が生涯学習を実践することの重要性と行政がそれを支援振興することの必要性をいったん切り離して、それぞれに明確に伝えていく必要がある。にもかかわらず、これまで十分な説明ができていなかったことには問題があろう。

（３）理念の希薄化・拡散化

生涯学習とは生涯にわたって学ぶ活動のことという風に解されているところから、学校教育での学習、社会教育での学習から、スポーツ、芸術文化、職場での職業教育、各省庁所管の研修事業などおおよそ学ぶということに関係する活動はすべて生涯学習として位置づけられる。そのため、それを振興する行政も行政対象が無限に広がりかねず、本来の行政領域が明確になりにくい傾向にある。また、生涯学習はすべての行政に関わるものであり、各行政部局は常に「生涯学習」を念頭に行政を行うべきとの「行政の生涯学習化」が提唱されたこともある。総じて抽象性の高い理念が語られることが多く、現実の行政では、何が生涯学習推進行政の本来の領域なのかあいまいになったままである。

かつて、1970年代後半に「新しい文化行政」の提唱があったことがある。文化庁－教育委員会による芸術普及・文化財保護中心の文化行政から、首長部局による、広く市民の日常生活の文化環境の整備・向上を目指す文化行政へ転換すべしとの内容である。府県や政令都市などでは、首長部局に文化室等の組織が作られた。さらにその後、全ての分野の行政を統合する理念として「行政の文化化」が定式化された。既存の行政を文化の観点から刷新することが期待され、それなりに成果を挙げたが、結局、統合的にすぎる理念の故か、次第にそれを指向する機運が行政現場から薄れていった経緯がある。生涯学習行政にも、ややそれに似た雰囲気を感じられなくもない。

（４）学習成果の活用促進の遅れ

生涯学習行政の究極の目標とされる「生涯学習社会の構築」においては、学習の実践と学習成果を生かした社会的活動がリンケージしたものとして意識されている。前者については一定の実績が認められうるものの、後者については必ずしも十分な実績が見られるまでに至っていない。学習成果の社会的な評価に当たっては、キャリア開発、社会福祉活動、地域コミュニティ運営など多様な領域が関わるようになるはずである。そこでは、教育政策を超えて、関係省庁の行政に関わる広範な公共政策にかかわるものになってくるはずである。いずれにしても、学習と学習成果の活用・社会的な評価とを繋いでいく施策の展開が決定的に遅れていることは問題である。

（５）行政目標の不明瞭

これまで「生涯学習社会の構築」が行政の大きな目標として掲げられてきたが、内容が抽象的なため、そこに至る道筋はどのようなものかあまり語られていない。現状では、国も地方も、人々の多様な生涯学習ニーズの中で、はっきりとした方向をもたないまま、多様な事業を矢継ぎ早にこなすことに追われているように思われる。また、行政目標や計画が不明瞭なため、政策評価の仕組みも構想されるところまでいっていない。今後は、早急に、当面のあるいは中長期の行政目標がある程度具体的にイメージされるようにし、その上で、生涯学習行政にふさわしい政策評価の仕組みを構築することが求められる。その場合、生涯学習行政がいくつかの行政領域にまたがる公共政策の一つであるとするならば、行政体制上の工夫も必要になる。日本の行政庁の割拠性は歴史的にも根強く容易ではないが、生涯学習政策として各省庁間の調整や評価がきちんと行えるような仕組みが必要になろう。

３．生涯学習振興にかかる理念の再構成

（１）基本的な考え方

これまで述べた問題は、生涯学習行政の役割をどう整理するかと言うことに関わってくる。生涯学習行政の基本スタンスとしては、おおむね、次のよ

うに考えることができると思う。

生涯学習行政の役割は、まさに、社会や個人のニーズに応じて、生涯学習を広く振興することにあるが、その振興に当たっては、生涯学習の特性に即して、社会全体として、学習環境整備が適切に企画・実現されることが求められる。「いつでも、どこでも、誰でも」の学習が可能になるような社会基盤を整備するためには、既存の学校教育制度や社会教育事業など社会におけるさまざまな学習事業をすべて視野において連携調整することが必要になる。既存の学習事業は必ずしもそうした理念で構成されてきたわけではないので、生涯学習推進の観点から、履修形態・内容等さまざまな点で見直すことが必要になる。その意味では、生涯学習振興は教育改革の基点とも言える。さらに、生涯学習の範囲は広く、教育だけに止まらないことから、行政全般に関わりうる公共政策としての役割も担わざるを得ないことになる。

また、なぜ人々の生涯学習のために社会的基盤を整備する必要があるかと言うと、それは、生涯学習が人々の個人的な喜びであると同時に、高い公共性を持つからである。公共性の度合いは、学習の内容やその後の成果活用の程度等により異なる。しかし、個人の趣味・教養的な学習においてさえ、そのことにより人々が元気になる、場合によって、学習を通じて地域での好ましい人間関係を築き、地域コミュニティを活性化させることなどが期待されることを考えると決して小さいものとは言えない。まして、個人の資質能力を高めるエンパワーメント系の学習や地域社会を担う活動、現代的な課題解決を目指す学習などでは、明らかに個人を超えて社会に寄与・貢献する側面が大きくなる。

（２）教育の領域で

教育の分野についてみると、生涯学習の理念からは、既存の教育に対して種々の見直し、改革提言がなされうる。もちろん、学習機会の提供事業自体も生涯学習行政の一環といえるが、それ以上に、既存の学習事業を生涯学習の観点から、その形態・内容等について改革を提言していくことが本来の仕事になる。ごく一部を挙げてみても次のようになる。

- ① 学習が人々の生涯にわたって継続していくことが可能となるよう、ライフステージの全体を見据えて、多様な学習機会が確保されるようにする改

革が必要になる。いわば、「学習機会の時期的・時間的制約の解除」を目指すもの。

◇初等教育にあっては、生涯にわたって学習することができるよう、基礎的な学力の育成を図るとともに、学ぶことの楽しさを理解させ、学習の方法を身につけさせ、学習への興味や関心を高めるように、教育の内容や方法等を改善することが提言される。(本来、「生きる力」の育成政策はこの考えに沿うものであるが、現実にはそのような内実を用意できなかったと言わざるを得ない。)

◇高等教育にあっては、すべての年齢層の人々が学べるようにするため、リカレント教育の拡充、履修形態の弾力化、放送大学の拡充、インターネット利用による遠隔教育の推進など、多様な見直しが提言される。

- ② 学習における地域的制約をできるだけ緩和するよう、教育諸機関が機能連携して学習機会を用意するように配慮すること。いわば、「学習機会の場所的制約の解除」を目指すもの。

◇初等中等教育で、地域社会の教育資源(学校ボランティア、社会教育施設等)を活用して充実した教育を展開するよう配慮すること。学社融合理念に基づいた諸活動など。

◇高等教育等での単位互換、大学外での学習成果の単位認定や大学間同士、大学と地域とのネットワークの拡充、公開講座の実施など

◇社会教育施設、スポーツ施設、文化施設等のサービスネットワークなど

- ③ 意欲と能力があれば、誰でも自主的・自律的な学習ができるように、教育を受ける資格をできるだけ弾力化すること。いわば、「学習参画への形式的資格制限の解除」を目指すもの。

◇大学入学資格や職業資格等取得資格の弾力化、編入学の拡大、学部・学科間の移動の柔軟化など

(3) 教育と関連する他の領域で

また、教育に関連する他の領域に関しても、生涯学習理念に立った行政推進が求められるが、その方策の例を若干挙げれば次のようになる。

① 職業能力向上

職業能力向上のための方策は主として厚生労働省所管で行われるが、本

来、高等教育・後期中等教育機関における教育・人材育成との連携・調整が最も必要になるべきものと考えられる。生涯学習振興の立場に立つとき、学校教育と職能開発事業や、企業によるOJT、社会人個人の自己啓発活動などをも広く視野に入れた政策の企画・構想が可能になる。かつて臨時教育審議会（第2次答申）で提言された、職業能力開発にかかる総合的な情報の集約・発信のシステムも、情報環境の飛躍的な発展の中で一層現実味を帯びてきている。

② 子どもの育成活動の促進

子どもの育成に関しては、関係省庁がそれぞれの行政推進の観点からさまざまな事業を行ってきている。従来は、各省庁が独自に事業を実施することが多かったが、それらの事業を狙い通りによりよく運営するためには、文部科学省など関連する省庁との連携・協力のもとでの企画・運営が望ましいだろう。国土交通省・文部科学省・環境省は連携して、『『子どもの水辺』再発見プロジェクト』事業を展開している。子どもの遊びに適した水辺を選定し、川辺の散策、魚捕りなど色々な体験活動が行われる。教育委員会関係者、河川管理者のほか、PTA、子ども会などの社会教育団体などが運営に関わる。この活動支援のため、3省およびその関係機関が河川整備や活動助成を含め各種の支援策を講じている。こうした省庁間の連携事業は、近年、多様に行われるようになってきているが、生涯学習行政の一つの典型と考えられる。

③ 子育て支援

社会福祉行政における子どもと母親への施策と社会教育における家庭教育支援事業での連携も広く行われるようになってきている。文部科学省と厚生労働省との協力で実施された「家庭教育手帳」の作成・配布、乳幼児健診時等での母親学級の実施など教育と福祉を結ぶ事業も定着しつつある。最近法制化された「認定こども園」も生涯学習振興にかなうものと位置付けられよう。

4. 生涯学習行政の今後の推進方向

(1) 行政ビジョンの具体化

これまでの生涯学習行政では、行政の達成目標の明示、実施すべき事業の体系化、行政手法などが必ずしも十分に示されてきたとはいえない。それぞれの行政主体において、3で述べた理念に沿って、生涯学習行政が担うべき仕事の範囲と水準をはっきりさせて、その上で、短期・中長期などの時間軸をもとに、達成目標と実施する施策を整理して掲げることが必要である。このことによって、初めて、政策評価の導入も可能になる。

(2) 学習成果を生かすシステムの拡充

多様な学習の機会を社会のあらゆる場面で充実していくことは、これまでも努力され、一定の成果を見てきてはいるが、学習成果の活用、生涯学習の社会的な評価の促進については、十分な対応がとられていないと言わざるを得ない。学習することそれ自体が、喜びであり、価値であることは論を待たないが、同時に、学習を通じて、知識や技術、感性や徳性、さまざまな能力を身に付け、それを用いて社会的に活動することも、人々の生涯学習に対する要求である。従来、この面では、学歴や一部の職業資格のみが社会的役割を果たしてきた。しかし、より多様で実質的で、弾力的なシステムが求められている。かつて、生涯学習審議会は「生涯学習パスポート」、「学習成果活用マッチングシステム」、「生涯学習成果認証システム」を構想したが、具体化されるところまで入っていない。これらをさらに検討するとともに、新たな成果活用の促進システムが構想されるべきであろう。

(3) 基本法の制定

◇現在の生涯学習振興法には、生涯学習の理念・定義が規定されていない。法制定当時、生涯学習が形成途上の新しい理念であり、今後の多様な発展を縛ってもいけないとの理由からだと言われている。あるいは、当時の関係省庁間での権限争いの風潮の中で、調整が困難だったことも影響したのかもしれないが、やはり、生涯学習基本法においてきちんと規定される

ことが必要である。

◇国は生涯学習審議会の設立に伴い、関係省庁の連絡調整を担う機能として、関係各省庁の代表（局長クラス）からなる「幹事」を置き、審議事項等の調整等を行うこととしていた。しかしその後は、形骸化が進み十分機能を発揮しているとはいえない。生涯学習振興の場合、関係省庁間の連絡調整機能が特に重要であることに鑑み、文部科学省に、法令上の根拠を持った連絡調整権限を付与するよう、規定すべきである。

◇そのほか、基本法に以下のようなことを規定することが考えられる。

- ・行政、関係団体・NPO、個人、民間事業者の役割を明瞭に規定すること。
- ・学校教育と社会教育の連携・融合の必要性と施策の方向性を規定すること。
- ・生涯学習振興を民間ベースで進めるリーダー、コーディネーターの資格制度の創設を規定すること。