

生涯学習振興ガイドラインの必要性和

その備えるべき性格

～地方行政の立場から～

井 上 昌 幸

(栃木県教育委員会事務局)

本稿では、生涯学習政策研究フォーラムにて報告した内容を基に、地方行政を推進している立場から、ガイドラインに求めたい事項等について述べる
こととする。

1. ガイドラインの必要性

(1) 地方の社会教育行政の状況

ガイドラインについて考える前に地方の社会教育行政、とりわけ財政面や組織面での厳しい状況について述べてみる。まず、財政状況については地域によってさまざまであるが、厳しい自治体では毎年の予算削減のため、生涯学習・社会教育行政を推進していくための最低限の予算も切り込んでいる状況である。経費節約や運営方法の改善も行い尽くし、ゼロ予算事業で行うにしても人がいない状況である。つまり、これまでの体制や考え方では施策を推進することは不可能になっている。栃木県においても、社会教育行政のみならず全庁的に予算の削減が行われており、平成25年度までに事業費のほぼ

半減を求められている。

一方、生涯学習・社会教育行政がこれまで取り組んできた教育分野が、徐々に首長部局に移管している状況も見受けられ、高齢者教育が高齢対策部局、女性教育が男女共同参画部局、青少年教育が青少年健全育成部局等に移管される動きも出ている。そして、県によっては「放課後子どもプラン」についても、保健福祉部局との一体的な運用という視点から、教育委員会から手が離れているところもある。今後、「子育てと家庭教育」の違いを明確に説明できなければ、家庭教育支援の分野も保健福祉部局等に移管されていくであろう。

さらに、生涯学習・社会教育行政に対するネガティブな見方も、財政状況の悪化に伴って顕在化してきている。これまでの生涯学習振興の大きな波に乗って、社会教育行政もその中核的な役割を果たすべく、生涯学習＝社会教育と誤解されても仕方のない状況で推進されてきた面もある。そして財政状況が悪化した現在、「生涯学習は行政が関与することではなく、個人が必要に応じて自己負担で行っていけばいい。」と言われることがしばしばである。そこで、「行政課題の解決や県民・市民のアイデンティティの醸成のためには、生涯学習の振興が不可欠であり、県としても推進体制の整備を図りながら広域的に・・・。」とキーワードを並べてみても、「その辺の取組は既にNPO所管部局等で行っている。そちらと一体的に実施して欲しい。」と、何を言っても分かってもらえない傾向がある。地方行政職員はこのような状況に苦慮しながら、予算を獲得し（獲得というよりいかに削減されないようにしながら）施策を展開している。どの地域もこのような状況であるわけではないが、以上のような地域が多いであろう。

（２）計画の策定の構造的な変化

これまで、生涯学習推進計画等は「総合計画（マスタープラン）の部門計画」として位置づけられ、計画に盛り込まれた内容はその後の予算要求で事業化に結びつく場合が多かった。また、計画策定時においても政策関係や予算関係担当課の厳しいチェックがあり、右往左往しながら策定していったものである。

しかしながら、最近の状況としては、財政的な悪化に伴い推進計画等の策

定に変化が起きている。栃木県においては現総合計画が本年度までの計画となるため、来年度からの総合計画を策定しているところである。この総合計画に合わせてそれぞれの部局において、部門計画が策定作業も進められている。しかしながら、財政状況の悪化等の影響で、それぞれの部門計画を遂行するための予算が十分でなくなっている。そこで、それぞれの部局で策定されている計画については、「総合計画の部門計画とはしない」という位置づけになった。総合計画の目指す「とちぎ像」を実現するために各部局が作成する計画という捉え方であり、総合計画の範疇に入るもの、部分的に入るもの、全く入らないものなど、各部局にその位置付けが任せられる。つまり、突き詰めて簡単に表現すると、「財政的に厳しいから計画を作るなどとは言わないが、計画と予算化・事業化は別問題」ということであろう。この状況は、栃木県だけでなく他の都道府県や市町村でも生じていることではないかと思われる。

以上の2つのことから、現在の生涯学習・社会教育行政が置かれた状況は、まさに荒波の中であるといえよう。今後の生涯学習・社会教育行政の在り方を考えた場合、その荒波の中で振興・推進の指針や羅針盤となるものが、地方行政にとって必要なものであると考える。予算がない、人がいないという状況の中で、地方の行政職員がその方向性を見失うことがないように、ガイドラインがその羅針盤の働きも果たしていくことを望みたい。

2. 現在策定されているガイドラインの性格(栃木県を例に)

前項のような状況から、求めるガイドライン像を考える前に、現在地方公共団体での策定状況を見てみることにする。ここでは、特に地方公共団体で策定されているガイドラインを栃木県の事例を基に考えてみたい。栃木県でも様々な「ガイドライン」が策定されている。一般にガイドラインと呼ばれているものは、その策定の目的から数種類に分類することを試みた。

(1) 市町村が作成する計画やマニュアル等の指針

国や県の法令等を根拠とした計画やマニュアル等を市町村等が作成する際

に、その条件や留意点あるいはその枠組み等を指し示したガイドラインがある。ガイドラインの性格としては、市町村行政担当者向けのガイドラインといえる。

例) 市町村地域福祉計画策定ガイドライン

「市町村災害時要援護者対応マニュアル」作成ガイドライン

(2) 県民への啓発や情報提供

ある行政課題等について、それぞれの県民に対応してもらいたい内容を啓発的に指し示すガイドラインである。(1)のガイドラインが行政機関向けのものであるのに対して、一般県民を対象に策定される性格のものである。

例) とちぎ生活交通ネットワークガイドライン

栃木県インターネット公売ガイドライン

(3) 行政としての基準提示

県の施策や事業を推進していく上で、納品や施行方法等についての基準等を民間業者等に対して指し示すためのガイドラインである。

例) 栃木県電子納品運用に関するガイドライン

「とちぎ健康21協力店」ガイドライン

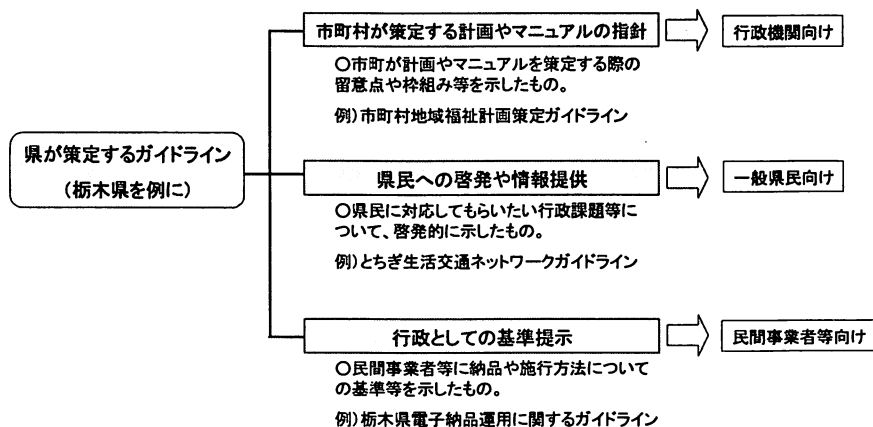


図1. 栃木県で策定されているガイドラインの分類

これらの事例を見てみても、「ガイドライン」は様々な目的で策定されていることが分かる。本学会で策定するガイドラインとしては、(1)の性格のものを学問的な視点から提案していくことになるのではないかと。また、場合によっては(2)のような国民向けの生涯学習振興に関する啓発的な内容を加味することも有効であるかもしれない。

3. ガイドラインが備えるべき性格

これまで述べたような、地方行政や策定されているガイドラインの状況を踏まえて、生涯学習の振興に資するガイドラインの在り方を考えた場合、その備えるべき性格について考察してみる。ただし、以下に述べる事項については、あくまで地方行政担当者、とりわけ厳しい状況に直面している自治体職員の立場から述べるものであることを了解願いたい。

(1) 信頼性

ガイドラインの備えるべき性格としてまず必要であるのが信頼性であると考え。これは、政策立案や予算折衝を行う際に、ガイドラインを政策部局や財政部局にどれだけ検討資料として取り上げてもらえるかということである。一般的に、そのまま提示して取り上げられるものは、法律、条例ぐらいであり、その他のもの(答申、報告等)では、施策立案のための理論の中の一部としてきちんと位置づけないとなかなか効力が発揮されない。

本学会で出すガイドラインであれば、信頼性も高いものになるであろう。ただ、行政の立場からガイドラインを活用する場合、行政組織の要である文部科学省等に何らかの形で関わってもらった方が、現場サイドとしては法令等に近い扱いをすることができ、より信頼性の高いものとなるであろう。

ただし、地方分権の流れと逆行すると考えられるかもしれない。しかし、国レベルで出されるガイドラインが政策の核となり、それぞれの地方が状況に応じた展開を図っていくことが、体力を失いつつある地方行政にとってみれば力となるものになるであろう。そのためにも、ガイドラインが今後の生涯学習の振興の在り方、方向性を的確に指し示している必要がある。

(2) 説明性

2つ目として、ガイドラインの内容が理論的に裏付けられ、十分な客観性を持っていることも重要である。つまり、行政担当者が政策協議の中で説明するのに十分な客観性を持っているかどうかということである。前章で述べたように財政的に厳しい地方公共団体においては、(1)の信頼性だけでは、政策や予算が立ちあがらなくなっている。(1)の信頼性と併せて、理論的な蓄積やデータ等によって、客観的な説明ができる必要がある。

この点において、これまで本学会が蓄積してきた諸理論や調査データがガイドラインの策定の礎となれば、地方公共団体の職員にとって強い味方になることであろう。これらの理論と実際の施策を結びつける作業は、従来、学会会員と熱意ある行政職員が行ってきた部分であるが、昨今の人員削減や異動周期の短縮等により、行政職員では行いづらい状況となっている。そのような意味からも、本学会でガイドラインを策定する意義というものが見えてくるのではないか。

(3) 現実性

3つ目として、ガイドラインに盛り込まれる内容が、1章で述べたような状況を踏まえて策定されているかということである。(1)の信頼性や(2)の説明性を備えていても、現実とあまりにもかけ離れたものであると、「絵に描いた餅」になってしまい、施策の形成に繋がらなくなってしまう。

これまで、生涯学習の振興に関する施策の展開で、施設整備や体制整備、情報提供システム、学習相談体制の整備等々が行われてきた。生涯学習実践率が向上するとともに、生涯学習ボランティアや指導者も育成され、ボランティアセンターへの登録者数も増えているところも多いであろう。

しかし、その一方で情報提供システムの利用者やボランティアセンターへの協力依頼数、学習相談利用者数はどうであろうか。どこの地域でも増加しているとは言えないであろうし、減少している地域も多いのではないか。その理由は、これらの体制整備と併せて、その活用を図るための施策が不十分だからである。しかしながら、そのような施策が必要であっても、財政状況の悪化で真っ先に削減されてしまい、体制だけが残ってしまうという状況である。

このような状況を踏まえて、これまでの成果や体制を活かしつつ、今後の生涯学習・社会教育の推進を効果的に図っていくためには、その礎となる「ガイドライン」が必要である。

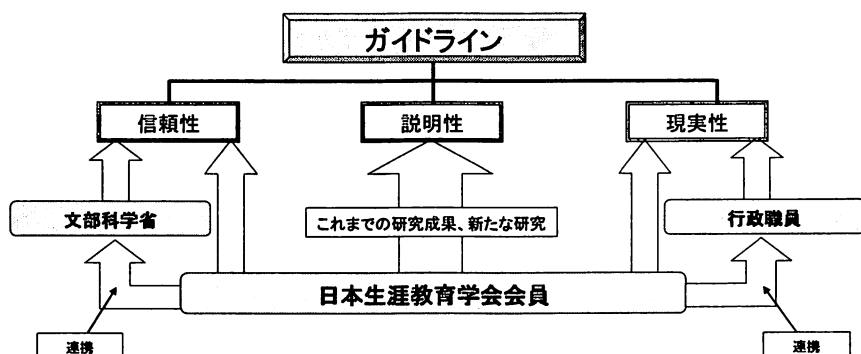


図2. ガイドラインが備えるべき性格

4. ガイドラインの策定に向けて

以上、本学会でガイドラインを策定する場合に、その備えるべき性格まで地方行政の立場で述べてきた。最後にまとめとして何点か述べてみることにする。

1点目として、策定するガイドラインは、生涯学習・社会教育行政が行うべきナショナルミニマムを示すものにできないかということである。前章で「地方行政職員が事業予算の獲得に繋がるもの」という表現で述べてきたが、全国的に最低限として取り組まなければならない事項を盛り込んでいくことで、各県・市町村において立案すべき施策が明確になっていくのではないかと考える。

2点目として、策定するガイドラインが、本学会の理論と現場の施策を結びつけるものになってもらいたい。前章でも述べたが、学問的な理論を現場の施策に結びつけることを行政職員ができにくい状況になっている。社会教

育実践研究センターでもその取組は行われているが、学会としてもそのような視点での取組が一層必要になっていると考える。私たち行政職員は、理論もビジョンも無しに、現場至上主義で参加型学習や体験活動をやみくもに行い、後に続く施策も無くなって衰退していった行政現場を多々見ている。そのようなことが起きないように、会員が積み重ねてきた理論を、現場の行政職員が分かるように、ガイドライン等で示していくことも、学会として必要なのではないかと考える。

3点目として、フォーラムの席上で登壇者が「この指止まれのガイドライン作成」についてお話をされた。それが、「図書館海援隊」「公民館海援隊」として具現化されている。これからのガイドラインとして、自分たちが自ら参加表明をするガイドラインというの、効果的であるように思える。生涯学習宣言都市と同様、県や市町村としての意思表示になり、加盟市町村が増えれば増えるほど、他市町村への影響は大きくなっていく。また、これからの生涯学習・社会教育は地域の実情に応じての展開というだけでなく、全県・全市町村が一丸となって推進していく部分も必要ではないかと思う。そのためにもガイドラインがその役割を果たしていくことを期待したい。

最後に、大学等の研究者の会員の方々にとって本稿は、ある意味納得のいかない部分もあったと思われるが、その節にはこの場をお借りしてお詫び申し上げたい。しかしながら、地方行政とりわけ社会教育行政の置かれた現状は、危機的な状況であることに目を背けることはできない。是非会員の方々のこれまでの研究成果と智慧を結集して、社会教育行政が元気を取り戻せるようなガイドラインの策定を求めたい。もちろん、策定の際には会員・非会員を問わず、地方行政職員の協力を得て策定する必要もあると考える。