

東京都の生涯学習振興施策の変遷から見た 生涯学習研究の課題

稲 葉 隆
(東京都教育庁)

はじめに

東京都では、1980(昭和55)年10月、鈴木俊一知事が進めようとした「マイタウン構想」について審議した「マイタウン構想懇談会コミュニティ部会」の報告において、「生涯教育」という考え方が提案されて以来、四半世紀に渡って、教育庁⁽¹⁾を中心に生涯学習振興施策が進められてきた。

この四半世紀は、推進本部の設置など都庁内の推進体制整備や「東京都生涯教育推進計画」策定などに取り組んだ1980(昭和55)年から1990(平成2)年までの開始期、東京都生涯学習審議会(以下、「都生涯審」という。)設置や東京都生涯学習センター設置、「とうきょうまなびプラン'97(東京都生涯学習推進計画)」策定などに取り組んだ1991(平成3)年から1998(平成10)年までの展開期、行政改革や財政難を背景に施策の再構築を求められた1999(平成11)年から2002(平成14)年までの停滞期、新たな施策の方向性を見出しはじめた2003(平成15)年から現在(2005(平成17)年4月)までの転換期というように、大きく4つに括ることができる。

ここでは四半世紀の全てにふれることはできないが、新たな施策展開の方向性の再構築を行った1999(平成11)年以降の東京都の生涯学習振興施策を振

り返りつつ、今後の生涯学習研究の課題を検討したい。

1 生涯学習振興施策の停滞 (1999(平成11)年～2002(平成14)年)

バブル経済が崩壊したことは都財政にも大きな影響を及ぼし、青島幸男都知事時代の1996(平成8)年3月に「東京都行革大綱」が策定された以降、都政の大規模な行財政改革がはじまった。その後、同年11月「東京都財政健全化計画」、1998(平成10)年8月「東京都行革大綱見直し方針・組織再編素案」と続いた。その流れは現在の石原慎太郎都知事にも引き継がれ、1999(平成11)年5月「東京都行政改革プラン」、同年7月「東京都財政再建推進プラン」(第二次は2003(平成15)年10月)、同年11月「危機突破・戦略プラン」、2000(平成12)年12月「都庁改革アクションプラン」(第二次は2003(平成15)年11月)など、都政再建のための計画が立て続けに打ち出された。

こうした動きの中、2001(平成13)年3月頃、財政難を背景にして財政当局から、生涯学習振興施策は何を目的に、都行政の役割として何を行うべきかという点を明らかにした施策の早急な再構築が求められた。

また、都政改革が進む中、教育庁では、第1表の概略年表のように、生涯学習センターの廃止、四文化施設(都美術館・東京文化会館・東京芸術劇場・現代美術館)の知事部局移管と2つの博物館(近代文学博物館・高尾自然科学博物館)の廃止、都立多摩社会教育会館の大幅な機能縮小等が相次いでなされ、平成13年から15年のほぼ3年間で、社会教育施設を基幹とした施策や事業展開の縮小が余儀なくされた。

さらに、東京都教育委員会(以下、「都教委」という。)は、国のゆとり教育の方向に沿った「総合的な学習の時間」をはじめとする新学習指導要領の導入や学校週五日制の完全実施、また、心の教育、学力向上、教員の資質向上などの義務教育の改革・充実、時代に合った都立高校の改革などに重点的に取り組むこととなり、施策の中での生涯学習・社会教育に対するウエイトが相対的に薄まっていかざるをえない状況となっていくた。

この当時、国においては“答申ラッシュ”と酷評されるほど中教審や生涯審から教育改革に向けた提言が次々と出された⁽²⁾。さらには、内閣総理大臣

の下に置かれた教育改革国民会議が2000(平成12)年12月に「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」を報告した。

これらの動きを受け、文部科学省は、2001(平成13)年1月に人間性豊かで創造性に富んだ日本人を育成するため、「21世紀教育新生プラン」を公表し、このプランに基づく教育改革関連法案が国会に提出され、すべて成立した。それにより、社会教育法第3条に社会教育と学校教育との連携の確保に努める規定が新設された。

こうしてみると、文部行政は学校教育改革に向けて大きく動いた時期で、その方向は学校教育制度の改革と家庭や地域の教育力の向上を指向していた。つまり、国においても生涯学習振興施策の柱が大人・成人から子どもに移りはじめた様相を見せていたのである。

このような状況の中で、教育庁は生涯学習振興施策の再構築を検討した結果、新たな施策の方向として、学校教育を基本軸にした社会教育行政の展開へと転換することとするのである。

このように社会教育行政が学校教育を支援する施策を指向することについて、「社会教育は学校教育の役に立つのだ・補完のための教育機会だという考え方で、社会教育は学校に『すり寄った』のである。いや、社会教育は、その独自の価値を積極的に主張せずに、時流に乗って、学校教育の役に立つことを売り物にして、その存在意義を主張してきた」という指摘がある⁽³⁾。

この指摘が行政組織内に存在する力関係を踏まえない表層的な理解なのか、力関係に抗するだけの識見及び実力の無い社会教育主事などの社会教育専門職を皮肉っているものなのか真意は不明だが、少なくとも都においては、多様な選択肢の中から選んで“すり寄った”のではなく、他の選択肢がない中で、社会教育行政としての位置づけを明確にした道であったといえよう。

都政の中では「生涯学習は高齢者を含めた成人が自発的意志に基づいて取り組むのが基本であり、都の役割はあくまで広域的かつ側面的支援である」と一般的には理解されている。この理解のもとでは、厳しい財政状況の中では、これまでの生涯学習振興施策や社会教育行政施策は、行政として取り組む意義がおよそ積極的には認められない状況が生まれてくる。

先の指摘にある「独自の価値」に関して言えば、「それは何か」、そして「あるとすれば公費を投入して何をするのか」、さらには「財政難の時に都政の課

第1表 東京都の生涯学習振興施策の概略年表

年	東京都生涯教育懇談会及び 東京都生涯学習審議会の答申等題名	東京都の生涯学習振興施策等
1980 (昭55)		10月 マイタウン構想懇談会コミュニティ部会 で「生涯教育」という言葉が用いられる
1983 (昭58)	7月 東京都生涯教育懇談会設置	
1984 (昭59)	10月 懇談会報告「東京における生 涯教育について」	
1985 (昭60)		1月 東京都生涯教育推進本部設置 6月 東京都生涯教育推進計画策定
1986 (昭61)	12月 懇談会第二次報告「東京にお ける生涯教育推進のための学 校教育」	
1987 (昭62)		6月 東京都生涯教育推進計画策定
1989 (平元)		12月 教育庁生涯学習推進本部設置
1990 (平2)		8月 教育庁社会教育部を「生涯学習部」へ改 組
1991 (平3)		4月 生涯学習情報システムを「とみん情報シ ステム」の一部として稼働 5月 東京都生涯学習情報センター開設 10月 東京都生涯教育推進本部を「東京都生涯 学習推進本部」に名称変更
1992 (平4)	4月 東京都生涯学習審議会条例施 行 7月 都生涯審（第1期）設置・諮 問	
1994 (平6)	6月 都生涯審（第1期）答申「こ れからの社会を展望した東京に 置ける生涯学習の総合的な振興 方策について」	
1995 (平7)	10月 都生涯審（第2期）発足	
1996 (平8)	6月 「東京都生涯教育推進計画評 価のまとめ」発表 11月 都生涯審（第2期）中間建議 「東京における生涯学習支援の ためのネットワークの構築とそ の拠点としてのネットワークセ ンターの整備について」	☆2月 都・区市町村生涯学習連絡協議会設置 ☆12月 東京都生涯学習センター条例制定

1997 (平9)	10月 都生涯審(第2期)建議「交流・参加型学習のためのネットワークづくり」	☆1月 東京都生涯学習情報センターを「東京都生涯学習センター」として開設 ☆3月 とうきょうまなびプラン'97(東京都生涯学習推進計画)策定 ☆3月 東京都民間生涯学習機関等連絡協議会準備会設置
1998 (平10)	6月 都生涯審(第3期)発足	☆4月 研究開発プロジェクト実施(12年度まで) ☆4月 区市生涯学習センター等との連絡協議会及び生涯学習相談ボランティア養成講座を実施
1999 (平11)		10月 東京都生涯学習推進本部を「東京都生涯学習推進協議会」に改組
2000 (平12)	5月 都生涯審(第3期)建議「東京における社会参加と生涯学習」	
2001 (平13)	2月 都生涯審(第4期)発足・諮問	3月 都近代文学博物館廃止・都五日市青年の家閉所 4月 新青少年教育施設(区部ユース・プラザ)へのPFI方式の導入決定
2002 (平14)	1月 都生涯審(第4期)中間まとめ「これからの都市社会における中高年世代の社会参加について～『新しい公共』の創生とコミュニティづくりの視点から～」 12月 都生涯審(第4期)答申「地域における『新しい公共』を生み出す生涯学習の推進から担い手としての中高年世代への期待～」	3月 東京都生涯学習センター廃止 3月 都八王子・青梅・狹山・武蔵野の四青年の家閉所 4月 14年度から文化振興事業及び文化四施設(都美術館・東京文化会館・東京芸術劇場・現代美術館)を知事部局へ移管 4月 教育庁生涯学習部と体育部を再編し「生涯学習スポーツ部」に改組 ☆4月 「地域教育サポートネット事業」実施(16年度まで) 7月 新青少年教育施設(多摩地域ユース・プラザ)へのPFI方式の導入決定
2003 (平15)	5月 都生涯審(第5期)発足・諮問	3月 都立多摩社会教育会館の機能縮小
2004 (平16)	7月 都生涯審(第5期)中間まとめ「子ども・若者の『次代を担う力』を育むための教育施策のあり方について～教育施策の総合化・一体化を目指した『地域教育プラットフォーム』構想の提案～」	3月 都高尾自然科学博物館廃止・都水元青年の家閉所 3月 東京スポーツ文化館(区部ユースプラザ)開所
2005 (平17)	1月 都生涯審(第5期)答申「子ども・若者の『次代を担う力』を育むための教育施策のあり方について～『地域教育プラットフォーム』構想を推進するための教育行政の役割～」	3月 都府中青年の家閉所 4月 高尾の森わくわくビレッジ(多摩地域ユース・プラザ)開所 ☆4月 「地域教育連携推進事業」実施

☆は都生涯審提言の具体化事業

題の中で優先的に公費を投入して取り組むべき事柄か」と施策の意義とその効果を問われ続ける中では、地方自治体としての法定事務も無く、「独自の価値」のみを主張するだけでは存在意義すら認められない。

都においては生涯学習や社会教育の理念を少しでも形（行政組織）として残すためには、学校教育改革と対応を一にした施策の目標設定の方向をとらざるをえない状況であったと言ってよい。そしてこの方向は、広域行政として東京都として取り組む意義があると納得がされ、また教育庁内でも学校教育改革に大きく貢献すると理解されるものだったのである。

2 生涯学習振興施策の転換 (2003(平成15)年～現在(2005(平成17)年4月))

2003(平成15)年5月、都教委は第5期都生涯審を発足し、「子ども・若者の『次代を担う力』を育むための教育施策のあり方について～社会教育行政の再構築に向けて～」を諮問した。第1期から第4期までの都生涯審の審議の中心が主に大人・成人であったのに対し、第5期は子ども・若者を中心に据えている。それは二つの背景があったからである。第一は、近年の度重なる少年犯罪の凶悪化、いじめ、不登校など子どもをめぐる状況が深刻な状況にあり、子どもや学校を取り巻く問題解決のために、学校・家庭・地域の連携・協力をどうつくり出していくかが行政課題となっていること、第二は、前述のように都政の中での生涯学習振興行政・社会教育行政の存在意義と位置付けをさらに明確化する必要があったことである。

第5期都生涯審は、2004(平成16)年7月に中間のまとめを発表し、翌年1月に答申を出した。そこでは、教育庁が行う施策の方向を「学校・家庭・地域が協働するしくみづくり」に設定し、社会教育行政は子ども・若者を中心に、「家庭教育支援」、「学校教育支援」、「学校外教育」の三方向から行われる必要があると提言した。さらに、学校・家庭・地域の教育力を再構築する取り組みを進めるため、「地域教育プラットフォーム」というしくみを構想するとともに、モデル事業の実施と都の社会教育主事の役割などを提案した。中間まとめ、答申を受け、教育庁では、平成17年度から「地域教育連携推進事業」として具体化し、東京都の平成17年度重点事業に位置づけられた。

また、教育庁では平成19年度から都立高等学校全校で「奉仕体験活動」の必修化を実施する。それに伴い、生涯学習スポーツ部でも学校教育支援施策として社会教育主事8名による支援体制をつくり、奉仕体験活動導入を支援する取組を進めようとしているところである。

3 今後の生涯学習研究の課題

こうして東京都における生涯学習振興施策を振り返ってみると、行政施策としての生涯学習振興施策は行財政改革の大きな壁にぶつかり、当初の施策は縮小の一途をたどり、新たな方向性が見出せず、ようやく社会教育行政として、学校教育支援に一つの道を見出し第一歩を踏み出したというのが現時点での状況である。

このような東京都の状況を踏まえ、私の実務経験⁽⁴⁾から考える今後の生涯学習研究の課題を提起してみよう。

第一は、行政学や教育行政学、行政組織論を踏まえた生涯学習振興と社会教育の行政に関する研究への期待である。

文部省の初代生涯学習局長の斎藤諦淳が後に「学校教育行政については文部省所管であるということは明瞭であるので問題ない。しかし近年国民生活の多様化等に対応し、青少年事業、生涯学習、スポーツ、文化事業等では各省の事業が錯綜する」⁽⁵⁾と述べているように、また、生涯学習振興は総合行政施策として取り組むことが喧伝されたことの裏返しとして、地方自治体においても生涯学習振興施策として教育行政が固有に担うべきものがあるのか不明確となっている。さらに、教育行政といえば学校教育というイメージが強く、加えて「社会教育」という言葉の言い換えとして「生涯学習」という言葉が誤解・誤用されていることもあって、社会教育行政そのものさえも理解を得にくい状況を生みだしている⁽⁶⁾。

生涯学習や社会教育の行政領域は、地方自治体が地域の特性や状況に応じた施策が展開できる良さがある一方で、法的な義務や制約が無い分、行政のあり方に関する大きな潮流に飲み込まれて行く弱点もあり、「やるもやらないも地方自治体の判断」となっている。財政難の際には、財政当局からすれば

法定事務以外のものから縮小・削減して施策や予算を編成し、自治体の独自性を打ち出す施策を考えていくのは当然の論理であるし、手法である。形や仕組みを作っていくことは形骸化や硬直化につながるという指摘があるかもしれない。しかし、現状のように、財政難やNPM理論⁽⁷⁾に基づく行政改革などを背景に、法定事務がほとんど定められていない生涯学習・社会教育の行政領域が注目視されている状況を冷静に見れば、生涯学習や社会教育の理念を具体化するためだからこそ、行政学や教育行政学、行政組織論を踏まえた生涯学習・社会教育に関する行政の役割と具体的な事務の標準などについて明らかにし、制度化していく研究が必要だと考える。

第二に、人々のライフステージごとのさまざまな教育機会の統合と接続に関する研究の充実への期待である。前述した第5期都生涯審の提言は、都の教育行政の施策を子どもというライフステージで“水平的統合”を目指そうとしたものだのとらえることができる。都のそれまでの生涯学習振興施策が行き詰った結果あらたに取り組む方向が、教育改革の理念を示した「生涯教育」の考え方により近づいているというのは皮肉なものだが、いずれは現施策の方向性に加えて、大人・成人世代のさまざまな教育機会の“水平的統合”と、人々の生涯を見通した“垂直的統合”を目指した接続についても課題となってくる。それぞれのライフステージごとの教育の有機的な統合と、ライフステージ間の接続についての研究が必要である。

以上、二つを挙げたが、この他にも「教育」と「学習」の相違、人々の学びの社会的・行政的な効果、社会教育施設等の経営のあり方、評価のあり方、新しい学習課題に関することなど、すでに研究に取り組まれているものも含め課題は多岐に渡る。実は、これらは生涯学習・社会教育の行政が企画や財政の当局から求められる項目・内容であり、また新たな施策や事業を構想する際に欠くことのできない検討項目でもある。

行政職員の間に、「生涯学習振興施策は失敗だったのではないか」という見方が少なからずある中で、四半世紀に渡る東京都の生涯学習振興施策を振り返るとき、「生涯教育・生涯学習の理念」と「社会的な装置（システム）をつくり出す役割のある行政が取り組むべき現実的な施策」の間をつなぐ研究を行うことが重要であると私は考えている。

<注>

- (1) 東京都では教育委員会事務局を「教育庁」と称している。
- (2) 中教審では、答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」(第一次：1996(平成8)年7月，第二次：1997(平成9)年6月)を皮切りに，主要なものでも答申『新しい時代を拓く心を育てるために』一次世代を育てる心を失う危機―(1998(平成10)年6月)，答申「今後の地方教育行政の在り方について」(1998(平成10)年9月)，報告「少子化と教育について」(2000(平成12)年4月)，答申「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興計画の在り方について」(2003(平成15)年3月)などが挙げられる。
生涯学習審議会でも，答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」(1998(平成10)年9月)，答申「学習の成果を幅広く生かす―生涯学習の成果を生かすための方策について―」(1999(平成11)年6月)，「生活体験・自然体験が日本の子どもの心をはぐくむ―『青少年の[生きる力]をはぐくむ地域社会の環境の充実方策について』―」(同年6月)，報告「家庭の教育力の充実等のための社会教育行政の体制整備について」(2000(平成12)年11月)などがある。
- (3) 鈴木眞理「生涯学習社会と社会教育施設」『都市問題研究』(特集：生涯学習の現状) 第57巻第5号(通巻653号) 都市問題研究会 2005 P.78
- (4) 私は大学在学中に社会教育主事課程を履修・単位修得し，1981(昭和56)年4月に東京都教育委員会に社会教育主事補として採用され，東京都府中青年の家に配属された。5年勤務した後，同武蔵野青年の家(4年)，東京都教育庁生涯学習部社会教育課(4年)，同振興計画課(5年)，都立多摩社会教育会館(4年)を経て，現在の東京都教育庁生涯学習スポーツ部社会教育課に勤務し，3年目を迎えている。「社会教育主事」として発令されたのは，振興計画課への異動に際してである。
- (5) 斎藤諦淳『文教予算の編成』ぎょうせい 1990 P.43
- (6) 地方自治体において教育委員会職員の勤務経験もある今井照(福島大学)は，教育委員会制度の今後のあり方について，教育委員会制度の自律性，専門性を高めようとする方向と，首長への一元化を意図する自治体総合行政重視の方向の二つがあるとしたうえで，社会教育行政は，首長への一元化へと「少なくとも理論的には決着済みである」と明言しており，その理論的根拠を松下圭一著『社会教育の終焉[新版]』(公人の友社 2003)として示している。(『月刊ガバナンス』2005年2月号ぎょうせい P.21)
- (7) NPMとは，New Public Management(新しい公共管理)の略。端的に表せば，民間経営の発想や手法を行政に導入し，行政サービス供給のメカニズムの効率化や

22 特集 変革期における生涯学習推進—研究・行政・実践の課題とアイディア—

革新を図ろうとする行政サービス改革の考え方である。NPM理論をはじめ、行政評価やPFI手法など、新しい行政経営に関する文献・資料等は、行政経営フォーラム（代表：上山信一（慶應義塾大学・大阪市立大学））のホームページに詳しい。
<http://www.pm-forum.org/db-kiso2.html>