

「理論編」

第 1 章 地域社会と社会教育計画

第1節 計画とは何か

1 計画についての基本的な考え方

「計画」という単語について、辞書を紐解いてみれば、“物事を行うに当たって、方法・手順などを考え企てること。また、その企ての内容。もくろみ。はかりごと。企て。プラン”と定義されている（新村出編著『広辞苑 第五版』、平成10年（1998年）、岩波書店、814頁）。ちなみに、「企画」という言葉については、“計画を立てること。また、その計画。もくろみ。くわだて”（同上、627頁）と書かれている。つまり、辞書のレベルでは、「計画」と「企画」とがほぼ同義であることが確認できるわけである。いずれにしても、こうした漠然とした定義のレベルの理解に踏みとどまっていなければならない。

日常生活を営む中では、「計画」という言い方がなされていなくても、実質的に「計画」が作成・実施されている場面にあふれている。自分自身や周囲の現状を漠然とでも把握し、何らかの目標を設定し、そのために適切だと思われる手段を選んでいる。逆に、思いつきや場当たりの行動する人は、「計画性がない」と言われてしまうのである。

計画を立てる際の前提は、計画を立てる人が、自分なりに何らかの形で未来を思い描いてみることである。逆に言えば、漠然とでも未来をイメージし、現在を出発点として、そのイメージへと近づけていこうとするときに、道しるべや見取り図・設計図として活用できるものが、計画である。

「計画」とは、何らかの未来を構想し、それを実現しようとする「手段」である。

2 計画の前提条件 — 実施期間と対象範囲

計画づくりを行う際に大前提となる要素とは、「実施期間」と「対象範囲」である。つまり、どれくらいの実施期間を想定して、誰を対象として、どれくらいの範囲について、計画を遂行していくかである。これらを最初に規定しておかないと、そもそも計画の外枠や枠組みが定まっていけないというわけである。

計画が未来を構想するものである以上、時間的条件として「実施期間」を想定することが必要である。もちろん、「期間限定無し」ということも理論上は想定できるが、期間を区切っていくことが前提でなければ、実効性のある計画にならない。「短期・中期・長期」の中味は、人によって基準が異なったり、時代のスピードが速くなるにつれて、めまぐるしく変わってくる。ただし、行政計画の場合は、おおよその目安として、短期が1～2年、中期が3～5・6年、長期が5～10年以上というように押さえておいてよい。

次に、一般に「計画の対象範囲」と呼ばれるものを理解するポイントを確認しておく。

第一に、「計画の範囲」として想定されているものについてである。日常的なものから言うと、個人単位なのか、家族単位なのか、地域社会単位なのかという問題である。地域といっても、身近な地区レベルのものから、市町村や都道府県レベルにまで広げて考えら

れるものなど、様々である。都道府県が立てる計画は基本的に都道府県単位のものであり、国が立てる計画は基本的に国単位のものである。こうした当たり前のことを押さえた上で、事前に指定した範囲を越えた部分をどのように扱うかが問われるわけである。

第二に、「計画の範囲」という言い方の前提として、領域的・テーマ的なものも含まれる。そもそも、現に立てようとしているものが、教育計画なのか、福祉計画なのか、男女共同参画計画なのか、農業基本計画なのか、産業振興計画なのかというような具合である。この領域の限定は、計画として目指すものは何かを考えるテーマ設定の大前提となる。

第三に、誰を「計画の対象者」とみなすかによって、「計画の範囲」も異なってくる。地域計画ならば、自治体の全住民を対象としたものなのか、そのうち子どもに焦点を絞ったものなのかというような具合である。だが、「主たる対象」以外にも、関連する人々を視野に入れざるをえなくなることが多い。たとえば、子どもに焦点を絞った行政計画において、子どもの親などの周囲の人を考慮しないわけにはいかないのである。

第四に、ある事柄について「計画化すべきもの」と「計画化すべきでないもの」との区別をしながら、あえて「対象範囲」外として扱うべきものも出てこよう。特に、地域で行政計画を作成する場合、地域住民の自由で自発的な活動に縛りをかけてしまうような事態を避けるためにも、こうしたことを意識しておこう。

計画づくりを行う際の大前提として、「実施期間」と「対象範囲」を最初に規定することにより、計画の外枠や枠組みが定まっていく。

3 計画の基本3要素 — 現状把握・目標設定・方法選択

計画においては、未来的目標を設定し、それに到達するために手段・方法・手だて等が選択される。その際、過去から現在までの状況を把握していることは必須である。そこで、計画の骨格や骨組みを内的に構成する基本的要素として、以下の3つを抽出できる。

<A>現状把握…対象者や周辺環境などは、現在、いかなる状態か？

目標設定…どのような方向に向けて、何を、どこまで実現・達成すべきか？

<C>方法選択…現状を目標に近づけるために、いかなる手段を選ぶか？

計画の基本形は、「設定された目標」に対して「<C>方法を選択すること」であるが、それを現実化するための基盤条件として、「<A>現状を把握すること」は避け得ない。

計画を立てる際、その基本形として、「現状把握」・「目標設定」・「方法選択」の3つの要素が、計画の骨格や骨組みを内的に構成していると考えてよい。

(1) 現状把握 — 大状況・小状況

現状把握とは、対象者の状況や周辺環境などの「現在の到達点」を確認することである。そして、それが的確であることを裏付けるためには、「過去の経緯の把握」を一通り行った上で、そのままの現状を前提とした場合の「未来的な予測」を行うことが必要である。

さらに、「過去－現在－未来」の流れを念頭に置いて、そうした現状が生まれてくるメカニズム（因果関係、仕組みなど）を解明することにより、未来的予測などをよりの確なものへとレベルアップしていき、現状把握として十分なものに洗練させていける。このとき、いわゆる「調査」が重要な役割を果たすことになるのである。

なお、「現状」と一口に言っても、どのレベルで捉えるかによって言い方が違う。それは、一般には、全体像を大まかに把握しようとした「大状況」から、個別の事柄について詳細に把握しようとした「小状況」まで、様々な水準があることを意識しておこう。

いわゆる「現状」には、全体的な「大状況」から個別的な「小状況」に至るまで、様々な水準がある。現状把握をする際には、「過去の経緯の把握」と「未来的な予測」を行うことが必要であるが、調査等を通じて、「現在の到達点」がどのようなメカニズム（因果関係、仕組みなど）によって生じてきたかまで解明できることが望ましい。

（２）目標設定 — 理念・目的・目標

計画の立て方には、主に二つの筋道があり、それに応じて目標設定の手順も変わる。一つは「課題対処の手順」であり、もう一つは「目的達成の手順」である。前者は、過去において何らかの問題が発生したり、何らかの形で課題を認識したりした上で、それらに対処するため、現在から未来に向けて何をすべきかを明らかにする筋道である。この場合、現状認識を多く積み上げていく方向で、実際に実現可能と予測できる目標が設定される。これに対して、後者は、理想的な未来を到達点として想定した上で、それを基準にして何らかの目的や目標を設定し、それらを達成するために何をすべきかを計画する筋道である。そこでは、何らかの抽象的な「ゴール」を最初に設定してから、それを実現するための諸々の段階を「サブゴール」として細かく設定し具体化していくやり方を取るようになる。

前者では、現状のあり方に引きずられると、設定された目標が低くなって、目標として意味や魅力のないものに陥りがちである。後者の場合、ややもすると空想的で現実味のない「夢」のレベルにまで飛躍してしまい、実行可能性に疑問が出てくる危険性がある。そこで、いかなる価値の実現をめざすにせよ、妥当な目標を設定するためには、課題対処の手順と目的達成の手順とをともに実施し、現実的な落としどころを探ることが大切である。

また、計画において設定される対象となっている「目標」という言葉の意味の広がりや深みについては、理論的に確認しておくことが重要である。

第一に、一口に「目標」と言っても、様々なレベルがある。諸々の「目標」を統括する位置にあるものが「目的」であり、目的をさらに上位から統括する位置にあるものが「理念」である。視点を翻せば、理念を実現するための手段に位置するものが目的であり、目的を達成する手段に位置するものが目標だということになる。つまり、下位にいくに従って、「目標」の内容が具体化していくわけである。たとえば、「教育を良くしたい」という願いや理想を計画に結びつけることを例に取ってみよう。「教育を良くする」という理念を掲げ、「良い教育」や「良くなった教育」とは具体的にどのような状態かを構想することにより目的が明らかになってくる。さらに、その目的について、より具体的な分析や考察を加えることにより、諸々の目標が明らかになってくるというわけである。

むしろ、再び視点を翻せば、「目標→目的→理念」という順に上位の目標へと移行していくにしたがって、抽象度が増す分だけ、中味の焦点がぼやけ出すという問題点がある。だが、「理念」を決して軽視してはならず、このレベルで十分な議論が必要となってくる。というのは、具体的な作業に追われているばかりでは、何のために計画を立てているのかの方向性がわからなくなり、森の中で迷うという事態になってしまうからである。

なお、「理念－目的－目標」の関係にほぼ相当するものについて、順に「大目標－中目標－小目標」という言い方で示している行政計画も多い。また、計画の基本理念について外向けに表現する際に、具体的な目標としての役割よりも、わかりやすい看板のような役割を持たせたものについて、「計画のメインテーマ」という言い方をすることがある。

第二に、「到達目標」と「努力目標」との違いである。到達目標とは、達成されることが強く求められている目標であり、数値化などによって成果が具体的に評価される方向へと向かう。努力目標とは、そこに到達する可能性が低いことをあらかじめ見すえて、結果に対する責任を免除したものである。だが、努力目標について、「到達できなくても問題がない」という形で言い訳できる目標と考えてしまってはならない。特に教育においては教育意図が評価される場面が多いので、実質的に努力目標的な性格を持ちがちな「教育の目的」に近づこうとしているかどうかに対する評価がなされることが多い。

価値的な方向性も含めて、妥当な目標を設定するためには、課題対処の手順と目的達成の手順とをともに実施し、現実的な落としどころを探ることが大切である。また、目標を設定する際、「理念－目的－目標」および「大目標－中目標－小目標」の水準の違いや、「到達目標」と「努力目標」との違いを意識しておく必要がある。

(3) 方法選択 — 戦略・戦術・個別実践

現実と理想との間をつなげる階段・梯子に相当するものが、「方法」もしくは「手段」である。方法選択とは、実際的な現実を何らかの理想的な状況へと近づけていったり変革していくための「手段」を選ぶことである。この際、「把握された現状」と「設定された目標」との双方を見すえて、いかに適切な方法を選択できるかが最大ポイントなのである。その上で、各々の方法どうしを効果的に組み合わせることで体系化を進めていくことにより、計画が洗練されていくというわけである。

この方法の組織化・体系化の度合いをめぐって、一般用語法としては「戦略」や「戦術」という言い方が用いられる。戦術とは、個別的な諸々の方法について、各々に共通する目標に基づいて組織化・体系化したものである。戦略とは、個々の戦術を包括して、より上位の目標に基づいて、それらを組織化・体系化した総合的な方法のことである。逆に言えば、戦略を具体的に実現する手段が戦術であり、上位の方法を実現するための下位の方法である。さらに、何かの目的を達成しようとして行う「個別実践」は、戦術を実現するための手段であり、いわば「方法の方法」である。このように、「戦略－戦術－個別実践」という順に下位の方法へといくに従って、中味が具体的なものへとになっていく。逆に、諸々の個別実践を計画化したものが戦術であり、諸々の戦術を計画化したものが戦略だとも言い換えうる。さらに言えば、個別実践の中にも、自覚的か無自覚的かはともかく、計画

的発想が内包されている。

このように、計画それ自体が方法そのものであると同時に、体系化された方法とは常に計画的発想を背景にして構成されていることが確認できる。ここで、各々の水準の違いを意識する必要がある。たとえば「ビジョン－プラン－プロジェクト－プログラム－アクション」という言い方がなされる場合、ビジョンに基づいて立てられたプランは、大局的な観点に立った「計画化」を示し、プロジェクトやプログラムはより具体的な水準における「計画化」を意味していることになる。

現実を理想へとつなぐ架け橋が、計画における方法である。計画においては、方法それ自体の中に計画的発想が入り込んで、新たに方法が作り出される。戦術は諸々の個別実践の計画化であり、戦略は諸々の戦術の計画化である。なお、行政計画では、「政策－施策－事業」や「基本構想－基本計画－実施計画」という言い方がなされる。

4 計画の実行と評価

計画とは、作成されれば、それで終わりというものではない。それは、実行されて初めて意味がある。人によっては、計画を立てただけで、何かすべてを終わらせたような錯覚に陥っているかもしれない。また、最初から「計画倒れ」になることに薄々気づきつつ、立派な計画を作れたこと自体に酔ってしまっている人もいる。いずれにしても、計画の作成者の自己満足や独りよがりで行われているにすぎない事態なのである。

こうした失敗は、行政計画を策定する上においては、最小限にとどめなければならない。ここに至って、計画に対する「評価」という視点がクローズアップしてくる。

作成した計画を独りよがりに行わせないために、「評価」の実施が重要である。

(1) 計画に関する「計画－実行－評価」

計画の実効性を確保するためには、何より「計画－実行－評価」の一連の流れを意識する必要がある。いわゆる「PDSサイクル」とは、「①Plan（＝計画する）、②Do（＝実行する）、③See（＝評価する）」といった3つの行為や行動を半ば無限に繰り返す中で、計画を改良し続け、それに応じて現実の状況を良くしていくようにするものである。なお、PDSサイクルの「③See（＝評価する）」の部分で、「③Check（＝診断する）」と「④Action＝対処する」との2段階に分けて、「PDCAサイクル」としているものも多いが、基本的な考え方は同じである。実際、「④Action＝対処する」の中にも、ささやかとは言え「計画－実行」という流れが入り込んでいる。これについて図式化すると、**図1**のようになる。

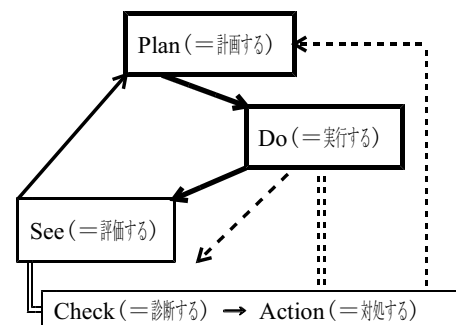


図1 「計画－実行－評価」のサイクル

また、評価においては、「計画を通じて得られた結果および成果に対する評価」と「計画の遂行過程に対する評価」との両方を見すえる必要がある。その際の指標として頻繁に用いられるものが、①インプット指標、②アウトプット指標、③アウトカム指標の3段階である。

①インプット指標とは、ある事業に実施するのに必要な人や資金などをどれくらいに投入したかというように、「計画－実行」の流れの中で入口部分に相当する面を問う指標である。これに対して、②アウトプット指標は、ある事業を実施した結果として何がどれくらい産出されたかというように、「計画－実行」の流れの中で出口部分に相当する面を問う指標である。さらに、③アウトカム指標は、波及効果も含めてアウトプットしたものが実際の場面でのどのような効果や成果をもたらしたかを実質的に問うものであり、計画が単なる自己満足で終わっていないかどうかをチェックする意味合いがある。

こうした3段階を指標として生かしながら、計画の進捗状況や成果などを総合的かつ厳密に把握しようとするわけである。

「計画－実行－評価」の一連の流れを踏まえて計画を評価する方法として、「PDSサイクル」もしくは「PDCAサイクル」がある。また、①インプット指標、②アウトプット指標、③アウトカム指標の3段階を指標として活用することがある。

(2) 評価方法の洗練

まず、計画そのものを評価する方法を洗練することが重要である。この中核には、〈A〉「現状把握のされ方」が的確か否か、〈B〉「設定された目標」が妥当か否か、〈C〉「選択された方法」が適切か否か、などといった各々の項目を常に問い直す姿勢を置くべきである。この作業は、〈A〉現状把握・〈B〉目標設定・〈C〉方法選択の相互の関係をチェックしながら行う必要がある。このようにして、評価方法それ自体を洗練していくことになる。

次に、「評価に対する評価」が重要である。自己評価には、自分自身や身内に甘くなりがちだという限界がある。また、「評価の一人歩き」にも常に注意すべきである。いかなる評価にも、文脈があって、文脈に規定されていることを忘れてはならない。特に、数値目標を設定した場合には、数値化しやすいもののみが評価対象になって、それ以外の要素が見落とされてしまうことが多い。そのため、ややもすると、単なる数字あわせに終わったり、形式に追われすぎて、中味や実質が実際にはうまくいっていても、覆い隠されてしまうことがあったり、逆に数値化されていないところで成功している部分がそっくりそぎ落とされてしまうことがある。教育計画や教育事業を評価する際に、もっとも要注意なことの一つである。

評価方法を洗練すると同時に、「評価に対する評価」も厳しく行っていく必要がある。特に、「評価の一人歩き」には、特段の注意を払う必要がある。

第2節 地域総合計画と生涯学習推進計画、社会教育計画

計画策定において理念・目的・目標を定めることは必要条件であるが、行政計画の各々の性格によって、この当たり前のことが様々な様相を見せる。特に生涯学習や社会教育といった、それ自体が曖昧な概念を計画化しようとする際には、これは深刻な問題とすら言える。このことを常に念頭に置きながら、諸々の行政計画どうしの関係を探っていく。

1 地域総合計画と教育計画

地方自治法第2条第4項（昭和22年〔1947年〕制定、最近改正平成17年〔2005年〕）には、“市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない”と述べられている。ここで、「基本構想」として示されたものは、具体的には「地域総合計画」などの言い方で策定されることが多い。

（1）総合計画と部門別計画

一口に「地域」という言い方をしても、身近な地区レベルから、市町村レベル、都道府県レベルというような具合に様々な意味合いがあり、それぞれのレベルによって、意味合いも変わってくる。いずれにせよ、そこには様々な行政計画が策定されている。これらの諸々の計画は、各地域単位で設定された目標を実現させようとして策定されたものである。逆に言えば、単に個人にとどまらず、地域社会に生きる地域住民が幸福に暮らせる状態という究極目的を実現する手段として計画が存在しているのである。

こうした地域単位の計画の中でも、最も上位に位置するのが地域総合計画であり、その下位に、たとえば「地域福祉計画」や「農業基本計画」といった各部門別計画があり、生涯学習推進計画や社会教育計画も部門計画として位置付く。

地域住民の幸福な暮らしの実現のための手段である地域総合計画の下位に、各部門別計画があり、生涯学習推進計画や社会教育計画も部門計画として位置付く。

（2）地域総合計画における教育計画の位置づけ

行政計画は、何らかの法律が根拠になって、計画目的や計画目標を示しているものと考えてよい。教育計画は「教育に関する部門計画」なので、これを行政計画化する際の根拠については、教育基本法（1947年〔昭和22年〕制定、2006年〔平成18年〕改正）に求められる。

教育基本法では、“教育の目的”と題された第一条において、“教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として、必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない”と規定されている。つまり、教育基本法に明記されているように、「教育により目指されるもの」は「人格の完成」である。し

たがって、教育計画を策定するにあたって、文言として明示するかどうかは別として、「人格の完成」が計画目的として指定されていて、それが常に見すえられているという暗黙の前提があると考えてよい。

加えて、現行教育基本法では、新たに第2条に“教育の目標”という項目が設けられていて、“教育は、その目的を実現するため、学問の自由を尊重しつつ、次に掲げる目標を達成するよう行われるものとする”と書かれていることから明らかなように、「人格の完成」という「教育の目的」を具体的に実現するための「達成目標」が、五本柱に分けられる形で列挙されている。そこでは、“幅広い知識と教養を身につけ、真理を求める態度”、“職業及び生活との関連を重視し、勤労を重んずる態度”、“公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度”、“生命を尊び、自然を大切にし、環境の保全に寄与する態度”、“先頭と文化を尊重し、それらをはぐくんでいた我が国と郷土を愛するとともに、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度”など、極めて多岐にわたって到達目標が掲げられているが、基本的には「態度を養うこと」を、その到達点として設定している。

自治体ごとに策定される教育計画において、これらの目標を明示する必要は必ずしもない。だが、これらは自治体ごとの教育目標を顕在的・潜在的に規定していく条件であり、これらと整合を図る必要が出てくる。

また、現行教育基本法の第17条で、“教育振興基本計画”についての条項が設けられていることは、地域ごとに教育計画を策定する際に、大きな影響を持っている。教育振興基本計画とは、“教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図る”ために、“教育の振興に関する施策”についての“基本的な指針”や“講ずべき施策”や“その他必要な事項”について定める“基本的な計画”のことであり、“政府”は、この教育振興基本計画を“国会に報告するとともに、公表しなければならない”という責務を負っている。

加えて、同法第17条の2において、“地方公共団体”の責務について、政府レベルで定める教育振興基本計画を“参酌”した上で、“その地域の実情に応じ、当該地方公共団体における教育の振興のための施策に関する基本的な計画を定めるよう努めなければならない”と述べられている。

この場合、地域レベルの教育計画は、地域総合計画の中の部門計画の一つとして、その下位に位置付くので、地域総合計画と整合を図り、矛盾のないものとする必要がある。

教育計画におけるもっとも大元となる目的としては、教育基本法の第1条に明記された「教育の目的」つまり「人格の完成」が、顕在的・潜在的に位置づいている。教育計画を立てる際には、この目的と地域総合計画の目的・目標・方向性との整合を図る必要がある。

また、教育基本法の第17条にしたがって、政府は、教育振興基本計画を策定する責務を負い、国会に報告するとともに、公表しなければならない。さらに、地方公共団体の責務としても、政府レベルの教育振興基本計画に基づき、地域ごとに「教育計画」もしくは「教育振興計画」の策定に努めることになっている。

2 生涯学習推進計画

昭和40年（1965年）にポール・ラングランがユネスコ成人教育推進委員会で提唱した「生涯教育」の考え方は、まもなく日本にも導入が試みられた。

昭和46年（1971年）に出された社会教育審議会答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」（以下「46社教審答申」と略す。）では、“生涯教育の観点に立って、学校教育を含めた教育の全体計画を立案することが必要となってくる”と述べられている。昭和56年（1981年）に出された中央教育審議会答申「生涯教育について」（以後、「56中教審答申」と略す。）では、初めて本格的に「生涯学習」の考え方を取り上げ、生涯学習を助けるために教育制度全体が構成し直されるべき基本的な理念として生涯教育を位置づけている。その後の臨時教育審議会は、従来の教育者側の視点よりも、個々の学習者側の視点を強調し、生涯学習の考え方に立って教育改革を進めるよう提言し、特に学校中心の考え方を改めて、「生涯学習体系への移行」を主軸としながら、教育体系の総合的な再編成を図っていかねばならないと提言している。

2006年（平成18年）12月に改正された現行教育基本法においては、第3条に“生涯学習の理念”という項目が新設され、“国民一人一人が、自己の人格を磨き、豊かな人生が送ることができるよう、その生涯にわたって、あらゆる機会に、あらゆる場所において学習することができ、その成果を適切に生かすことのできる社会の実現が図られなければならない”と明記されている。この条文では、生涯学習に関する条件整備を社会的に進めていく際の法的根拠が明記されているというわけである。

生涯学習は、世界的に注目され、国策的にも提案され続けてきたと同時に、地域単位において計画化することが要請されているものである。

また、現行教育基本法の第3条では、“生涯学習の理念”という見出しのもとに、“国民一人一人が、自己の人格を磨き、豊かな人生が送ることができるよう、その生涯にわたって、あらゆる機会に、あらゆる場所において学習することができ、その成果を適切に生かすことのできる社会の実現が図られなければならない”と明記されている。

（1）生涯学習を計画化することの意義 — 支援推進・条件整備・連携促進

生涯学習関連の行政計画は、「生涯学習振興計画」という言い方で示されることもあるが、一般に「生涯学習推進計画」という言い方で呼ばれることが多い。これは、国民や住民によって生涯学習が盛んに行われているという社会的状態を実現するための手段として、行政の立場として「推進」という明確な方向性を示すことが多いことによる。ただし、生涯学習を計画化するには、この「推進」という意味合いに注意を払う必要がある。

ここでいう「推進」の意味合いは、「学習そのもの」を直接の対象としているというよりも、「学習および学習活動に対する支援」に向けられている。つまり、生涯学習推進計画は、生涯学習そのものを推進することを志向するのではなく、国民・住民一人ひとりが個々もしくは集団で行う生涯学習に対する支援を推進することを志向している。したがっ

て、生涯学習推進計画とは、地域全体として見た場合に「生涯学習が振興されている状態」をめざして「支援を推進する」という意味で、生涯学習に関する「支援推進計画」だと言えるのである。

この場合の「支援」の意味合いは、個々人の生涯学習の内実に深く立ち入るというものではなく、国民・住民が生涯学習したいと考えるときに、なるべく満足度の高い状態を得られるように配慮するものになる。そのための環境を醸成することがポイントになってくるというわけである。こうして、生涯学習に関する支援を推進する計画は、国民や住民の生涯学習に関する各種の条件整備を進める「条件整備計画」という意味合いになる。

その際、生涯学習に関する行政の理想とされることが多い「いつでも、どこでも、だれでも、なんでも」というレベルの条件を整備することは、生涯学習に直に関わる行政部局単独だけでは不可能である。逆に言えば、学校や公民館・図書館・博物館といった代表的な教育施設以外にも、人間が学習しうる可能性を様々な局面の中に見出すべきである。そのため、生涯学習に関する条件整備の中でも、社会に存在する様々な学習機会を明らかにして、それらを効果的に連結させていくことの必要性がクローズアップしてくる。こうして、生涯学習に関わる領域が、教育行政のみならず、一般行政にもわたり、営利・非営利とを問わず民間にもわたることを視野に入れつつ、それらを効果的に結びあわせて「網の目」状態にして、学習および学習活動を支えることが求められる。よって、可能な限り「いつでも、どこでも、だれでも、なんでも」につながる各種の連携を促進していくことが重要だという意味で、生涯学習推進計画は「連携促進計画」という特色を持つのである。

このように、生涯学習関連の行政計画は、「生涯学習そのものに関する計画」を意味するものではない。この計画の意味合いは、「支援推進」、「条件整備」、「連携促進」という3つのキーワードに集約されていくのである。

社会的に生涯学習が盛んに行われている状態である「生涯学習振興」という目的を実現するために、その手段となる行政計画が「生涯学習推進計画」である。この計画は、生涯学習そのものの推進を意図しているというよりも、「国民・住民の生涯学習に対する支援」を行政が推進しようとする点で、本質的に「支援推進計画」である。また、その具体的展開としては、生涯学習に関する「条件整備計画」という意味合いが出てくるが、生涯学習に関連する諸々の組織・団体・個人等のネットワーク化を促進するという意味での「連携促進計画」という側面を持っていることが特色である。

(2) 「行政計画における生涯学習」の範疇

生涯学習という言葉の中に「生涯」という用語が含まれていることからわかるように、生涯学習とは、生まれてから死ぬまでの一生涯にわたる学習のことを指す包括的な概念である。それは、極めて幅広く、かつ奥行きのある概念である。

生涯学習と言った場合、既に学校を卒業してしばらくを経た大人の学習活動に対して焦点が当たることが多いが、当然のことながら人生初期や学校時代に行われる学習および学習活動も含まれる。また、生涯学習には、学校だけでなく、家庭・地域・職場などをはじめとして、あらゆるところで行われる学習活動や、文化・芸術、スポーツ・レクリエーシ

ョン、趣味・娯楽、ボランティア活動といった様々な活動の中で行われる学習が含まれる。つまり、何らかの教育を受けることを通じて生涯学習を行う以外にも、教育を受ける機会によらずに生涯学習を行っている人が多くいることはもちろん、自らが生涯学習を行っているという自覚がないまま無自覚的・無意識的に生涯学習が進められていることも多々ある。このような意味では、「広義の生涯学習」とは、「すべての学習」と同義である。

しかしながら、行政計画において、「広義の生涯学習」のすべてをカバーすることが不可能であることは言うまでもなく、そうする必要もない。したがって、自治体の「行政計画における生涯学習」とは、生涯学習概念の幅広さや奥行きに目配りしながらも、「広義の生涯学習」のうち、学習内容や学習方法などについて、どの範囲までを「振興すべき生涯学習」とみなすかによって定まってくる。この見定めについては、どの地域でも基本的に視野に入れるべきだと思われる普遍的な側面以外に、地域の実情に応じて重点配分したり、逆に省略したりするというような形で、範囲を確定することになる。

このことは、計画化の際に、生涯学習振興の目標を設定することにつながっている。そして、少なくとも以下の2点が、重要かつ切実な実践的課題として前面に出てくる。

一点目としては、生涯学習振興に関わる行政は、教育行政に限定されないということである。よって、生涯学習を振興する行政活動には、教育委員会管轄以外のものが多数あり、その部分については首長部局が責任を持って受け持つ必要があるという論理が成り立つことになる。実際、青少年の非行防止や就職対策など、教育に密接に関連する事柄について、教育委員会だけでは処理しきれない分野横断的な行政課題が多く生起する中で、自治体全体として取り組むべき課題が切実になっている。こうしたことを踏まえた上で、生涯学習推進計画を作成する際に、首長と教育委員会が連携していくことが、ますます重要となっているのである。その際に、政治的中立性の確保など、様々な課題や注意点が出てくる。いずれにしても、これらの裏を返せば、教育行政が直に関わる領域については、責任ある教育活動が進められるべきことが再確認できるのである。

二点目としては、「振興すべき生涯学習」の対象として設定されたもの以外の学習については、あえて関わらないという意味での「消極的な行政的配慮」が必要であり、まして教育的介入を行うべきではないということである。生涯学習の全体像を見ずえると、生涯教育および生涯学習振興によって覆い尽くされない広大な余剰が確認できる。この余剰については、教育行政の範疇を超えているのみならず、行政に関わるべきでない領域として多数存在していることを意識し、国民・住民の全くの自由な活動領域として、それらを最大限に尊重しなければならない。

生涯学習振興に関わる行政として、生涯学習概念の幅広さや奥行きに目配りしつつも、自治体ごとに「振興すべき生涯学習」の範囲を見定めることが重要である。

(3) 地域総合教育計画と生涯学習推進計画

都道府県レベルでは、たとえば「教育振興ビジョン」というような名前で、いわゆる「地域総合教育計画」が策定されている場合もある。それは、教育に関する総合計画（マスタープラン）と言ってよいものである。

生涯学習推進計画は、現実には、地域総合教育計画と重なり合うことが多い。だが、地域総合教育計画は、計画目標が「教育基本法にいう教育」に収束されていくので、首長部局の提供する学習機会が独自に目指している目標と折り合わない内容が出てくる可能性を否定できない。これに対して、生涯学習推進計画は、学習および学習活動が盛んに行われている社会状況の実現が目標となっているので、首長部局がいかなる学習機会を提供しようとしても、「制度的な意味における教育」のめざす目標と併存させることができる。

両者がこうした性格の違いを持ちつつも、すでに既成事実化している点も含めて、現実には、両者の関係が曖昧で問われないまま、両者が並列していることがほとんどである。特に、生涯学習を社会教育へと還元する形で、地域総合教育計画の一部門計画として生涯学習推進計画が位置づけられていることが多い。だが、教育行政が提供する学習機会のみならず、首長部局が提供する学習機会も包括する点で、理論上は、生涯学習推進計画のほうが地域総合教育計画より包括的である。生涯学習行政は、教育行政としての性格を基盤に置きながらも、それに還元できるものではなく、総合行政という意味合いも持っている。

生涯学習推進計画は地域総合教育計画と重なり合うことが多いが、理論上は、前者が後者を包括する概念である。生涯学習行政は、教育行政としての性格を基盤に置きながらも、それに完全に規定されるものではなく、総合行政という意味合いを持つ。

3 社会教育計画

社会教育計画とは、地域総合計画を実現していく上での部門計画の一つであるという文脈で、地域計画である。実際、地域づくりを行う際に、地域の社会教育活動の中で育まれた人材が活躍する場面が非常に多い。しかし、単に地域計画としての意味合いだけに還元できないことを意識しつつ、教育計画ならではの意味合いを認識する必要がある。

社会教育計画は、地域計画であると同時に教育計画でもある。

(1) 社会教育を計画化することの意義

社会教育法（昭和24年〔1949年〕制定、最近改正平成15年〔2003年〕）の第2条では、“この法律で「社会教育」とは、学校教育法（昭和22年法律第26号）に基き、学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動（体育及びレクリエーションの活動を含む。）をいう”と表現されている。加えて、46社教審答申では、“今後の社会教育は、国民の生活のあらゆる機会と場所において行なわれる各種の学習を教育的に高める活動を総称するものとして、広く捉えるべきである”と、社会教育の広範さを念押しして確認している。だが、漠然と広範な領域を占める諸々の活動について、行政があまね遍く関わることは現実的に不可能であるし、そうすべきでもない。では、こういった方向で概念規定されている社会教育を行政的に計画化することは、次のような意味合いを持つと考えるよい。

社会教育を計画化するには、国や地方自治体によって「醸成されるべき環境」がどのようなものかを、目標として明らかにすることになる。つまり、社会教育計画においては、行政が直接的に教育機会を提供すること以上に、国民や住民が自ら教育活動を開始したり継続させていったりするための間接的な支援を行うための方策の実行が重要なのである。ここでの支援の意味合いとは、行政が、国民や住民の求めに応じて助言等を与えることは可能であるが、命令・監督になるようなものは避けなければならないということである。

したがって、社会教育を行政的に計画化することの意義は、国民や住民が、学校教育によらずとも自ら教育活動を行えるための環境を醸成することを主軸に置きつつ、自らの必要や希望に応じて教育を受けたり受け直したりするための条件について整備する手だてを明らかにすることである。社会教育計画ならではのポイントが、前者の「国民や住民が自ら教育活動を盛んに行っている状態」の実現を目標とする点にあることを踏まえると、それは「社会教育振興計画」という意味合いになる。なお、こうした目標設定のし方によって、以下のような特色が派生してくる。

一点目としては、行政的に計画化する社会教育では自発性を重視するので、そこにおける教育概念は、現代的な意味での生涯学習の理念に相通ずるものだと言えることである。したがって、行政の基本姿勢として、「必要な支援を行い、余分な支援は行わない」という取捨選択を行うことが重要である。

二点目としては、社会教育計画の策定にあたって、住民参加・住民参画が重視されることである。それは、まさに住民自身の教育活動の在り方については、住民自らが自己決定して自ら計画化することが望ましいからである。したがって、国民や住民は、社会教育に関する活動を行う当事者であるのみならず、そうした社会教育に関する条件を整備する側の視点に立てることが理想的だと言える。

社会教育を行政的に計画化することの意義は、国民や住民が、学校教育によらずとも、自ら教育活動を行うための環境を醸成することを主軸に置きつつ、自らの必要や希望に応じて教育を受けたり受け直したりするための条件を整備する手だてについても明らかにすることである。社会教育計画では、「国民や住民が自ら教育活動を盛んに行っている状態」を実現することを目標としているので、それは「社会教育振興計画」という意味合いになる。

なお、その場合の教育概念は、自発性を重視するという点で、現代的な生涯学習理念に相通じている。また、社会教育計画の策定にあたって、住民参加・住民参画が重視されるのは、まさに住民自身の教育活動の在り方については、住民自らが自己決定して自ら計画化することが望ましいからである。

(2) 「行政計画における社会教育」の範疇

社会教育という言葉の意味する範囲は、極めて広い。しかし、それを行政的に計画化する以上は、その場合の社会教育の範疇をどのように措定するかについて再確認しなければならない。その際のポイントは、主として以下の四つである。

第一に、生涯教育・生涯学習と社会教育との関係である。生涯教育とは、家庭教育・学

校教育・社会教育の全体を包括し、上位で統括する概念であるので、社会教育を行政的に計画化する際には、「生涯教育の一部としての社会教育」という理解が前提となる。また、行政の役割が生涯学習振興であることを踏まえると、「生涯学習振興の一部としての社会教育」という理解に立ち返ることが出発点になる。

第二に、学校教育と社会教育との関係である。法制度論的には、学校教育と社会教育とを二分法で捉えることが前提になる。だが、その上で、いわゆる「学社連携」や「学社融合」という言い方に象徴されるように、学校教育と社会教育との連携を効果的に進めていく必要がある。その具体的な法的裏付けとして、学校教育法（昭和22年〔1947年〕制定、最近改正平成16年〔2004年〕）においては、第18条の2で、小学校における教育指導を行うに当たり、“児童の体験的な学習活動”などについては、“社会教育関係団体その他の関係団体及び関係機関との連携に十分配慮しなければならない”ことを規定し、これを中学校・高等学校・中等教育学校にも準用するよう明記されている。

第三に、家庭教育と社会教育との関係である。現行教育基本法第10条は、“父母その他の保護者は、子の教育についての第一義的責任を有する”と述べている。だが他方で、第10条2で、“国及び地方公共団体は、家庭教育の自主性を尊重しつつ、保護者に対する学習の機会及び情報の提供その他の家庭教育を支援するために必要な施策を講ずるよう努めなければならない”とも述べている。よって、家庭教育の自主性を尊重することを大前提としつつも、家庭教育と社会教育との連携を進めるべきだということになる。

第四に、教育行政と一般行政との関係がどうあるべきかを基盤認識として意識しながら、社会教育部局と首長部局との連携のあり方を探ることである。これに関して、「首長と教育委員会の権限分担の弾力化」の可能性や、「文化財保護以外の文化」と「スポーツ」の担当部局の選択化の可能性など、継続的に検討するべき課題が国策的に意識されていることを踏まえながら、社会教育の重要性を再確認する必要がある。

したがって、社会教育と学校教育との連携領域や、社会教育行政と一般行政との連携領域などを念頭に置きながら、行政の管轄をヨコの整理軸にして、生涯学習と社会教育との関係を整理してみると、**図2**のようになる。

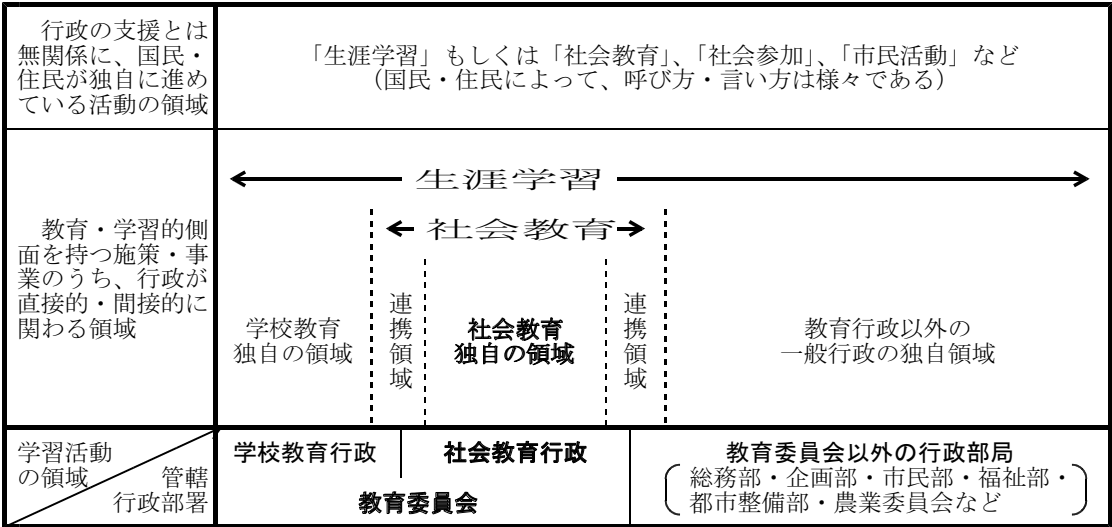


図2 自治体の行政レベルにおける「生涯学習と社会教育との関係」

この図では、便宜として、社会教育行政が担当する教育機会を「社会教育」と呼び、それをも含めて行政全体で提供する教育機会・学習機会について「生涯学習」と呼んでいる。また、国民・住民の生涯学習活動および社会教育活動の多くが行政支援とは無関係のところでも独自に進められている点や、行政があらゆる生涯学習活動や社会教育活動を支援することも不可能であることを意識すべきである。したがって、国民・住民が進める生涯学習活動や社会教育活動のうち、行政と直接的・間接的に関わりを持つ範囲についての支援および条件整備や基盤整備を行うため、その部分についての計画化を進めることになる。

社会教育を行政計画化する際には、「生涯学習振興の一部としての社会教育」という理解を大前提として、社会教育と家庭教育・学校教育との連携について配慮することが重要である。また、教育行政と一般行政との関係を念頭に置きながら、社会教育と首長部局との関係を意識しつつ、社会教育の重要性を再確認する必要がある。

(3) 生涯学習推進計画と社会教育計画

最近では、小規模な市町村などをはじめとして、生涯学習推進計画に社会教育計画を統合させてしまう形で計画化しているところが多い。

こうした状況が生じてしまう最大の理由は、生涯学習と社会教育との関係が理論的に整理されないまま、両者が混同されたり同一視されたりしがちであることが大きい。また、人員体制などが整っていないなどの現実的状况から言って、やむをえず両者を統合させる形で計画策定を行うところもある。この状態であっても、生涯学習についても社会教育についても行政計画化を未だに進めていない市町村と比べて、はるかに先進的であるが、本来的には、両者を別々に策定して整合を図るべきことを再確認しておく必要がある。

平成10年（1998年）に出された生涯学習審議会答申「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」では、“広範な領域で行われる学習活動に対して、様々な立場から総合的に支援していく仕組み（ネットワーク型行政）を構築していく必要がある”という認識のもとに、“社会教育行政は生涯学習振興行政の中核として、積極的に連携・ネットワーク化に努めていかなければならない”と述べている。社会教育行政が中心となるネットワーク化は言うまでもなく、社会教育行政に無関係で進められるネットワーク化についても、生涯学習振興に関するのであれば、一応は視野に入れておく必要がある。こうしたネットワークの結節ポイントは、「家庭教育・学校教育・社会教育の三者連携」、「乳幼児教育と保育」、「高齢者向け福祉と高齢者向け生涯学習」、「企画行政と生涯学習まちづくり」、「都市整備と環境」など様々であるが、特に教育・学習に関わる側面の結合を重視すべきである。いずれにせよ、社会教育計画において、生涯学習推進計画の特質である連携促進という要素を積極的に取り入れていくべき流れが前面に出てきている。

よって、たとえば社会教育計画と生涯学習推進計画とを統合的に計画化せざるをえない場合においてさえも、生涯学習と社会教育との間の次元の違いや、家庭教育・学校教育・社会教育といった区分けなどを意識する必要がある。改めて「行政計画における社会教育」の範疇を確認した上で、特に社会教育計画に相当する部分の内実を充実させるよう努める必要があるというわけである。

社会教育を計画化する際には、生涯学習推進計画の一部を実効化する計画として策定するのが本筋である。ただし、諸々の事情により、前者を後者に統合させる形で計画化する際には、特に社会教育計画に相当する部分の内実を充実させるよう努める必要がある。なお、その際、生涯学習推進計画の特質である連携促進という要素を積極的に取り入れていくべきである。

4 社会教育計画策定の基本的な視点

地域において社会教育計画を策定する際には、いかにして実りある学習機会を提供できるか、いかにして住民自らの教育活動が盛んに行われるための支援を進めることができるかにポイントがある。だが、実際には、「生涯学習」という看板の元にイベントや講演会を開催しておけば、それだけで住民に対して学習機会を提供した気になっている担当者もいる。むしろ、これらの機会が効果的な学習機会へと生かすことも十分可能だが、そうした自覚がない事業運営も多いのが現実である。こうしたレベルを脱するためにも、社会教育計画を策定する際には、それゆえの専門性が必要とされるのである。

実りある社会教育計画づくりのために、社会教育ならではの専門性が必要となる。

(1) 計画に盛り込むべき諸々の項目

社会教育計画と言うがゆえに盛り込むべき諸々の項目について確認しておこう。

まず、行政計画であるがゆえに盛り込むべき基本的なものとして、「計画の目標」に相当する部分（「計画の理念」、「計画の趣旨」、「計画の性格」など）や「計画全体の構成」を示したものが、総論に配置されることになる。一般に、総論の中で、「計画をめぐる現状」として、地域の現状や、地域住民の生涯学習・社会教育の現状に関する記述がなされることが多い。

次に、社会教育に関して各論的に展開すべき項目について確認しよう。「計画を実現するための方法」に相当する内容については、「直に学習活動に関わるもの」と「学習活動を行う条件の整備に関わるもの」との二段構えで扱う必要がある。前者については、「学習内容や学習方法に関する指針」、「学習成果の発揮・活用に関わる指針」、「学習者どうしの交流への配慮」、「指導者やボランティアの養成」などが相当する。後者としては、「学習機会や場の提供」、「関連施設の状況・情報」、「情報提供・学習相談」、「広聴・広報」などが挙げられる。

さらに、このような形式的要件を満たすと同時に、社会教育ならではの専門性を発揮し、社会教育計画としての内実を充実させる具体策が必要となる。たとえば、社会教育の機会として、いわゆる「参加・参画型学習」を効果的に用いることが有効であるので、その意義を社会教育計画の中に位置づける必要がある。社会教育事業計画および学習プログラムの中に、こうした学習支援方法を実際に取り入れることが、望ましいだろう。

社会教育計画が「計画」である以上、「計画の目標」、「計画をめぐる現状」、「計画を実現するための方法」に相当する項目を明記すべきである。また、行政計画ゆえに盛り込むべき項目を踏まえて、社会教育計画ならではの必要項目を明示すべきである。

(2) 上位計画・関連計画との「整合性」

上位計画（施策）・関連計画（施策）との「整合性」を確保することが、行政計画として社会教育計画を策定する要件である。この点に関して生涯学習推進計画を例にとって図式化すると、**図3**のようなイメージで捉えることができる。

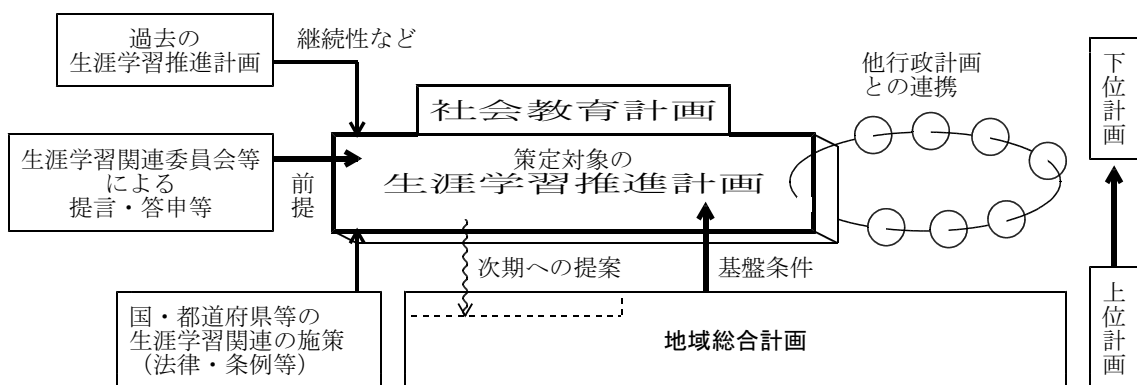


図3 計画策定の際の「整合性」の様相（この場合は、生涯学習推進計画を例にとっている）

こうした全体像を意識しながら、生涯学習推進計画であれ社会教育計画であれ、以下の角度から整合性を意識する必要がある。

第一に、計画策定に関わる委員会（審議会・懇談会など）から出される意見を踏まえることが、何より重要である。社会教育計画の場合には、社会教育委員の会議の提言や答申が何より、今回策定する計画の基調を作るのであり、最大限に尊重すべきである。

第二に、その自治体の地域総合計画との整合性は、絶対的な必要条件である。むしろ、下位の計画が、次期に策定予定の総合計画に対する提案という意味合いを持つこともある。したがって、地域総合計画の枠と大きく矛盾しない限りにおいて、その枠に収まりきらないものであっても、下位の計画において創造的な提案を行うことが十分に可能である。

第三に、従来からの流れを自覚することである。これより前の計画が存在している場合には、「継続的に行う施策・事業」と「中止する施策・事業」とを仕分けする作業が必要となってくる。その仕分けの基準となるものとして重要なものが、計画策定に関わる委員会（審議会・懇談会など）から出される意見である。また、状況に応じて、住民から直に意見を聴取することも当然必要となってくる。

第四に、国・都道府県の生涯学習施策・教育施策との整合を図ることである。この場合に、これらの施策・事業と地域総合計画の指針とのすり合わせが必要となってくる場合が出てくることもある。

行政計画として社会教育計画を策定するには、地域総合計画をはじめとした上位計画および関連計画等との整合を十分に図る必要がある。

(3) 施策・事業の計画化における必要条件と十分条件

何らかの施策・事業を計画化する際には、必要条件および十分条件に相当するものがある。これらを確認してみよう。

まず、計画化の必要条件として、計画全体が、一連の仕組み・システムとして整備されていることが要求される。その計画を見れば、施策・事業に関して「情報の共有化」が図れることが何より求められる。そして、それによって、計画の実施に関する「流れの透明化」が可能となる。こうして、各部署ごと、行政や住民ごとの「役割の明確化」が図られるので、関係者全体で効果的に計画を実施・実行していく条件が整うことになる。

次に、計画化の十分条件とは、住民が参加してみたいと思えるような誘因を伴わせて、計画を魅力的に演出することである。たとえば、目玉事業を作って住民が誇りを持てるようにしたり、魅力的なキャッチフレーズを提示して親しみがわくようなものにしたたりするなどの創意工夫を加えることが大切である。

関係者全体で効果的に計画を実施・実行していくとともに、計画をより魅力的に演出するための創意工夫を加えて、住民の意欲を喚起することが大切である。

【参考文献】

- 西尾勝『行政学の基礎概念』、東京大学出版会、平成2年（1990年）
- 岡本薫『行政関係者のための 新訂 入門・生涯学習政策』、全日本社会教育連合会、平成16年（2004年）（旧版の初版は平成6年〔1994年〕）
- 倉内史郎・鈴木真理編著『生涯学習の基礎』、学文社、平成10年（1998年）
- 鈴木真理・松岡廣路編著『社会教育の基礎』、学文社、平成18年（2006年）
- 鈴木真理・佐々木英和編著『社会教育と学校』（シリーズ：生涯学習社会における社会教育2）、学文社、平成14年（2002年）
- 岡本包治・小山忠広・福留強編著『社会教育の計画とプログラム』、(財)全日本社会教育連合会、昭和62年（1987年）
- 岡本包治・池田秀男・伊藤俊夫編著『生涯学習推進計画』、第一法規、平成3年（1991年）
- 吉川弘・角替弘志編著『生涯学習推進・社会教育計画』、文教書院、平成8年（1996年）
- 湯上二郎編著『社会教育計画の理論』、日常出版、平成4年（1992年）
- 鈴木真理・清國祐二編著『社会教育計画の基礎』、学文社、平成16年（2004年）

(佐々木 英和)

第3節 生涯学習の推進と地域づくり

1 生涯学習の推進と地域づくりとの関連

(1) 生涯学習とまちづくりについての認識

生涯学習社会の構築を目指す社会教育計画を策定する場合は、地方自治体における生涯学習とまちづくりに関するこれまでの認識の相違点を明確にしておかなければならない。生涯学習とまちづくりの関係について、岡本は「第一は、まちづくりの『手段』としての側面、第二は、まちづくりの『要素』としての側面、第三は、まちづくりの『基盤』としての側面」を挙げている⁽¹⁾。

まちづくりの「手段」としての側面については、かつてのまちづくりは、道路や橋、各種公共施設の建設、産業基盤整備などいわゆるハード面の推進が中心であったが、地域の産業の振興や地域の開発を進めていくためには、そこに居住し、生活している人々の「人づくり（人的資源の開発）」を推進することが必要であるという理事者の認識である。

変化の激しい今日の社会においては、人的資源の開発のための学習活動の推進を絶えず行うことが必要であり、このような目的で行われる学習活動は、「社会経済の変化に対応するための学習活動」として位置づけられるもので、生涯学習はまちづくりの手段である。

まちづくりの「要素」としての側面については、まちづくりの究極は、そこに住む人々の「幸せ」の実現を目的とするものである。かつては物質的な豊かさを実現することが人々の幸せの大きな要素と考えられていたが、今日のように社会の成熟化が進むと、物質的な豊かさよりも、精神的な豊かさへの関心が高まり、学習活動そのものに「生きがい」や「幸せ」を感じる人々が増加した。このため、「まちづくり（人々の幸せの実現）」の具体的な内容・要素の一つとして、多様な学習機会の整備が挙げられる。このような目的で行われる学習活動は「心の豊かさ・生きがいづくりのための学習活動」として位置づけられるもので、生涯学習はまちづくりの要素である。

まちづくりの「基盤」としての側面については、まちづくりの方向性や方針は、理事者の独断で決めるべきではないし、第三者の構想によって決めるべきものでもない。そこに住んでいる人々の主体的な判断、民主的な手続きによって決められるべきものである。まちづくりの方針や内容について、住民一人一人が自分の考えや意見をしっかりと述べられるようになるためには、自分の住んでいるまちの現状や課題を把握し、課題解決のために自分は何ができるかという意識を高め、積極的に参画することが必要である。このような目的で行われる学習活動は、「民主的で住みよいまちづくりのための生涯学習活動」として位置づけられるもので、生涯学習はまちづくりの基盤である。

(2) 生涯学習とまちづくりの実際

生涯学習の推進とまちづくり（地域づくり）の関係については、家庭教育・学校教育・社会教育の統合された教育・学習活動によって、生き生きと自立した人たちをはぐくむという目標の共有化である。その理由は、①自ら積極的に学習する人は活力があり、何事にも前向きに取り組む傾向があるので、そのような人たちが多くなれば、地域社会が活性化

するからである。②地域社会における人間関係は、これまでの血縁、地縁、社縁、同窓縁から、社会教育・生涯学習活動による志縁（知縁）という新しい人間関係の連帯意識が高まり、新しいコミュニティ形成の中核づくりに繋がるからである。③学習した成果をボランティア活動などにより、社会貢献や住みよいまちづくりのために生かしたいという人々が増加すれば、行政と住民の協働によるまちづくりが進むからである。

したがって、社会教育計画において、生涯学習の推進と地域づくりの事業を構築する場合は、「まちづくり△△講座」や「まちづくり〇〇学」などの短絡的な事業名の実施にこだわらず、多角的な広い視野で学習支援計画を策定することが必要である。

生涯学習のまちづくりについては、昭和54年に掛川市（静岡県）、金ヶ崎町（岩手県）の生涯学習都市宣言からその機運が高まったと言える。都道府県や市町村の教育委員会が本格的に生涯学習のまちづくりに取り組んだのは、昭和56年の中央教育審議会答申「生涯教育について」の翌年、当時の文部省が都道府県に対する補助事業「生涯教育推進事業」の実施からである。これによって全国の生涯学習推進体制づくりが急速に広がった。

生涯教育推進事業の運用要項には、（１）生涯教育推進会議の設置 （２）生涯教育データベース・情報提供事業の実施 （３）広域事業の実施などを義務づけている。その後昭和62年の臨時教育審議会答申「教育改革に関する第3次答申」を踏まえて、昭和63年から「生涯学習推進事業」に名称が変わり、実施項目が追加されるなど内容の充実が図られている。補助金交付要綱には、①生涯学習推進事業 ②中国帰国者地域交流事業の全部又は一部の事業を行うこととしている。①の実施項目では、ア 生涯学習推進会議 イ 生涯学習データベース・情報提供 ウ 広域事業 エ 社会教育指導員設置事業 オ 生涯学習モデル市町村事業となっている。生涯学習モデル市町村事業については、「生涯学習のまちづくり推進本部の設置」と「生涯学習のまちづくり推進事業」の実施が義務づけられている。生涯学習のまちづくり推進事業では次の実施項目が提示され、市町村の実情に応じて選択して実施できるようになっている。bは必須選択となっている。

- a 学社連携による生涯学習のまちづくり
- b 学習情報提供・相談による生涯学習のまちづくり
- c ボランティアによる生涯学習のまちづくり
- d 学習サークルによる生涯学習のまちづくり
- e 学習プログラムの開発、実践による生涯学習のまちづくり
- f 勤労者の学習機会の拡充による生涯学習のまちづくり
- g 生涯学習を進める住民大会の実施による生涯学習のまちづくり
- h 地域ぐるみの社会参加活動の実施による生涯学習のまちづくり
- i 施設のネットワークづくりによる生涯学習のまちづくり
- j その他各市町村の生涯学習の推進に適切と思われる事業

これを見ると、「生涯学習のまちづくり」の基本的な考え方は、まち全体で生涯学習を盛んにする、あるいはまち全体で生涯学習を進める環境づくりをすることと解釈できるが、そのバックボーンとなっているのは、臨時教育審議会答申「教育改革に関する第3次答申」である。答申の第1章第2節（1）生涯学習を進めるまちづくりでは

「生涯学習社会にふさわしい、本格的な学習基盤を形成し、地域特性を生かした魅力ある、活力ある地域づくりを進める必要がある。このため、各人の自発的な意思により、自

己に適した手段・方法を自らの責任で選択するという生涯学習の基本を踏まえつつ、地方が主体性を発揮しながら、まち全体で生涯学習に取り組む体制を全国に整備していく。

ア 地域の人々が充実した生活を目指して、多様な活動を主体的に行えるような場を整備する。

イ 情報化、国際化、成熟化、高齢化など時代の変化に対応した生涯学習プログラムの開発を推進する。

ウ 趣味等を生かした自発的学習活動が、社会生活の中で生かされるような環境を整備する。

エ 教育・学習活動の一層の活性化を促すため、民間施設を含め、教育・研究・文化・スポーツ施設の相互利用を促進するとともに、各分野の人材の有効活用を図る。

オ 快適な空間やゆとりの時間を確保するなど、人々の多様な学習活動を支える社会生活基盤の整備を図る。

カ 生涯学習の多様なまちづくりを進めるため、国および地方において、生涯学習に取り組む市町村の中から、特色あるものをモデル地域に指定する。」

これを見ても、まち全体で生涯学習活動を活発にするということが主眼となっているといえる。

(3) 「生涯学習のためのまちづくり」から「生涯学習によるまちづくり」へ

これまでは「生涯学習のまちづくり」「生涯学習まちづくり」の考え方は、人々が生涯学習を進める環境づくり、生涯学習活動を活発にするまちづくりという、いわば「生涯学習のためのまちづくり」が主流であったが、その流れを変えたのは、生涯学習審議会答申「学習の成果を幅広く生かすー生涯学習の成果を生かすための方策についてー」（平成11年）である。第4章②（1）で次のように述べている。

「生涯学習による地域社会の活性化については、これまでも市町村において、臨時教育審議会第3次での提言に沿って、「生涯学習のまちづくり」を目指して様々な取組が行われてきた。しかし、この提言の趣旨は、行政の各部局が連携しながら、まち全体で生涯学習に取り組む体制を整備していこうという「生涯学習のためのまちづくり」というものであった。このため、実際には、多様な生涯学習の展開にもかかわらず、学習成果を活用した地域づくりの活動につながっていないことにその原因がある。生涯学習がまちづくりと結びつくためには、学習の成果を身に付けた人々がまちづくりの活動に参加していく必要がある。

「生涯学習のまちづくり」に当たっては、「生涯学習のためのまちづくり」から「生涯学習によるまちづくり」への意識転換が必要であるとともに、学習成果がまちづくりに生かされる仕組みが必要となる。地域の再生、地域社会の活性化そのものが問題となっている状況からして、また、生涯学習によってこそ最も良く地域社会の活性化が実現されれば、一歩踏み込んで生涯学習の振興によって、とりわけ人々が生涯学習の成果を生かすことによって、地域社会の活性化、まちづくりを進めることに積極的に取り組む必要がある。」この答申が出されるまでは、「生涯学習のまちづくり」の解釈の仕方が多様であったが、「生涯学習によるまちづくり」という視点が明確になった。社会教育主事を始めとして、社会教育行政に携わる人たちがこのような基本をしっかりと認識したうえで、社

会教育とまちづくり、生涯学習とまちづくりの企画・実施に当たらなければならない。

今後の社会教育計画策定の主要な事項としては、各自治体が知恵を出して独自の学習成果の評価システムと活用のフィールドづくり、つまり、これまでの「知識ストック型」から「知識循環型」への変換システムづくりを計画的に推進することが必要である。

2 課題と今後の方向

(1) 地方分権・規制緩和と生涯学習・社会教育行政

地方分権・規制緩和の推進及び市町村合併によって、従来の生涯学習・社会教育行政の在り方が大きく変貌している。まず地方分権と規制緩和であるが、平成11年7月16日「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（以下「地方分権一括法」という。）が公布された。この法律は明治以来形成されてきた中央集権型行政システムを地方分権型へと転換する極めて大きな意義を持つものである。平成12年4月に施行され、我が国の分権型社会の構築がスタートした。

地方分権型行政システムのねらいは、ア これまでの国・都道府県・市町村の関係が、上下・主従の関係から対等・協力の関係に移行すること。イ 中央省庁主導の縦割りによる画一的な行政システムから住民主導の個性的で総合的な行政システムに転換すること。であるが、現実の社会教育行政においては、国の理念と地方自治体の意識の乖離の溝が容易に埋まらないのが実情である。

現在、地方分権・規制緩和の推進を巡って、市町村における社会教育行政関係者の間で意識が二分している。一つは財政的にゆとりがあり、生涯学習・社会教育に理解のある首長の下で、積極的に生涯学習・社会教育行政を展開しようという立場と、もう一方は生涯学習・社会教育行政には関心が無く、行政の効率化を主眼とした予算や専任職員の削減、社会教育関係施設の委託などを進めることによる行政サービスの低下を懸念する立場である。つまり、地方分権・規制緩和は、特色のある生涯学習・社会教育を推進するためには不可欠であるという認識と、市町村の財政事情や首長の意識によって生涯学習・社会教育行政サービスが低下し、市町村間の格差が拡大するという認識である。これはどちらが勝つか負けるかのレベルではなく、地方分権一括法が施行されたなかで、いかにして生涯学習・社会教育行政サービスの低下を招かずに、住民の多様な学習活動の支援ができるかの問題である。そのためには行政関係者と住民の意識改革を推進する施策の計画化が必要である。

さらに、今後の社会教育行政を推進する上で重要なことは、平成15年9月2日に地方自治法の改正による指定管理者制度が施行されたことである。これによって地方公共団体出資の法人ばかりでなく、株式会社等民間事業者への委託も可能になった。これまでは都道府県・市町村教育委員会がこぞって、社会教育施設など教育機関の民間委託はなじまないと反論してきた発想は通用しなくなった。これまで専任の行政職員が管理・運営してきた社会教育施設等は、利用規則、開閉館時間の弾力的な運用、サービスなどの面で、利用者にとっては必ずしも満足できるものではなく、管理運営費、人件費の面でも改善すべき点が多々見られた。

今日、地域経済の活性化と雇用の促進という時代の要請を受けて、社会教育施設等の管

理運営事務のアウトソーシングが検討されているほか、スポーツ・文化行政の事務を教育委員会から首長部局へ移行する動きも見られるなど、教育行政と一般行政の役割・機能の分担及び連携の在り方が見直されている流れの中で、人間力を高めるための「学びのコミュニティづくり」について、社会教育委員や住民とともに知恵を絞らなければならない。

(2) 市町村合併と広域生涯学習・社会教育行政

合併特例法の期限の平成17年3月末で、全国の市町村数は2,522となり、特例法の手厚い財政支援が受けられる経過措置が切れる18年3月末には、官報告示や市町村議会で合併が議決済みの自治体再編市町村数は、1,821となった。平成の大合併が本格化する前の平成14年4月の市町村数は3,218であったから、4年間で約43%の市町村が減少したことになる。人口1万人未満の市町村数も1,546から約60%減の605となった。その中でも、岡山県、愛媛県、香川県の市町村減少率は70%を超えていることから、これまでの手法とは異なる広域の生涯学習・社会教育行政による新しい地域づくりが緊急の課題である。

①広域生涯学習・社会教育行政の視点

市町村合併のメリット、デメリットについては省略するが、生涯学習・社会教育によって住みよいまちづくりを進めるうえで最も大切なことは、旧市町村で培われてきた風土や郷土文化を尊重することである。つまり、旧住民の魂（こころ）の輝きを持続させることである。そのためには生涯学習・社会教育計画の内容が新市町村全体に及ぶ総合的な計画と、旧市町村の独自性を持続する計画の二層構造の計画が必要であり、そのバランスを十分に考慮しなければならない。

これまでは単独の市町村内においても学校や首長部局との連携・協力のためのネットワークの必要性が論じられてきたが、合併後は旧市町村間のネットワークを始め、近隣市町村とのネットワークづくりなどネットワークの多重化を図る必要がある。その際次の5点についてのネットワークを構築する必要がある。

(ア) 生涯学習関連施設のネットワークの整備

ネットワークの視点＝学校を筆頭に市町村に存在する銀行・郵便局・病院・会社・スーパーなどあらゆる生涯学習関連施設の共有化、複合化及び施設間の連携の強化による有機的な体系化を図ること。

(イ) 学習資源のネットワークの整備

ネットワークの視点＝当該市町村の自然・地理的環境、風土、伝統芸能、文化財、史跡等の有機的な活用を図るとともに、広域生活圏の市町村が所有する資源の共有化を促進する。また、複数市町村との連携・協力によるベルト化、ブロック化を構築する。

(ウ) 学習事業のネットワークの整備

ネットワークの視点＝行政・民間・企業等のあらゆる生涯学習事業を領域別・分野別・レベル別に体系化し、住民の多様な学習活動のニーズに応えられるように整備する。

(エ) 学習情報・相談のネットワークの整備

ネットワークの視点＝合併市町村にあっては、旧市町村が保有していた学習情報を領域別、分野別、レベル別など体系的に整備（データベース化、オンライン化）

と相互の収集・提供のシステムを構築する。

(オ) 人材活用のネットワーク化

ネットワークの視点＝国・都道府県・市町村の連携による人材バンクの確立や多様な講師の派遣・斡旋によるミスマッチが生じない人材確保に努める。

(カ) 生涯学習・社会教育推進組織のネットワークの整備

ネットワークの視点＝合併市町村にあっては、これまで設置されていた行政内部（一般行政と教育行政）組織の生涯学習によるまちづくりに対する意識の共有化及び連絡調整の緊密化を促進する。旧市町村に設置されていた社会教育委員をはじめとする各種委員の人脈や知恵を十分に活用する。

これらのネットワーク化が有効に機能し、住民へのきめ細かなサービス提供を一層促すためには、ITの基盤整備を最重点にしなければならない。ITによる遠隔学習システムが学習活動やまちづくりの上で重要な役割を果たすことは言うまでもない。

②活力あるまちづくりのキーワード「交流と共生」

これからの活力あるまちづくりを進めるためには、住民自ら他市町村との交流を積極的に行うべきであり、そうした環境づくりを行政が支援すべきである。社会力、人間力を高めるためには交流を通しての相互学習活動を活発化することである。交流の仕方も多様で（ア）人の交流、（イ）イベントによる交流、（ウ）物産販売による交流、（エ）情報発信による交流などがあり、それによって住民各自が新しい刺激を受け、新しい発見をし、新しい競争意識が芽生え、新しい協力関係を構築し、そして新しい共生意識がはぐくまれるのである。このような社会力、人間力を持った住民が増える事によって、行政との協働によるまちづくりへと発展することが期待される。

(3) 生涯学習行政と社会教育行政の峻別

近年、地方自治体の教育行政組織・機構の改革が行われているが、その際、あらゆる教育・学習システムの統合（integrated）という生涯教育の理念を忘れて、社会教育課がいつも簡単に生涯学習課に改編されてしまうのは、社会教育本来の推進上からも望ましいことではない。生涯学習課とするのであれば、当然社会教育と学校教育の業務を併せ持たなければならないはずであるが、機構改革した都道府県や市町村の大多数は、生涯学習課とは別に学校教育課が存在している。これでは生涯学習＝社会教育という誤った認識を払拭できないだけでなく、生涯学習課は学校教育課や他の課と横並びとなり、横断的な連絡調整を図るためのイニシアティブはとりにくくなる。

「生涯学習が、家庭のもつ教育機能をはじめ、学校教育、社会教育、さらには民間の行う各種の教育・文化事業・企業内教育等にわたるあらゆる教育活動、及び、スポーツ活動、文化活動、趣味・レクリエーション活動、ボランティア活動などにおける学習の中でも行われるものであるということが、都道府県、市町村等の関係者や国民の間に共通認識として浸透していない。また、「生涯学習」と「社会教育」の混同がみられる。」⁽²⁾という指摘があることから、社会教育主事は生涯学習行政と社会教育行政の役割の違いを明確に理解していなければならない。

①生涯学習行政の役割

平成6年に岡本薫は、生涯学習行政の役割（生涯学習振興施策）には、次の3つの種類・段階があると述べている。

（ア）普及啓発の実施

生涯学習について各種の普及事業を実施し、人々に生涯学習の意味や重要性を理解してもらうこと。

（イ）学習活動の振興

実際に各種の学習活動を活発にしていくような施策を展開すること。行政が振興するのは「学習」全体ではなく「学習活動」の部分であること。

（ウ）能力（学習成果）評価システムの開発・普及

種々の学習活動が活発化してきた段階で、学歴社会の打破を目指し、人々の能力や学習成果の評価（測定・表示）システムを開発・普及していくこと⁽³⁾である。

また、生涯学習振興法（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）では、「第11条 市町村（特別区を含む。）は、生涯学習の振興に資するため、関係機関及び関係団体等との連携協力体制の整備に努めるものとする。」として市町村の連携協力体制づくりについて明確にしていることから、岡本論の3つに、この市町村の連携協力体制整備を加えた4つが生涯学習行政の役割と理解すべきであろう。この4つの役割は、何年間か続ければ達成されるというものではなく、世代交代が続く限り継続して行わなければならないものである。行政事務担当者（とりわけ財務事務担当者）が予算編成時において、この事業は10年間も実施しており、一定の成果が上がっていると思われるので、廃止して新規事業を要求すべきであるというような誤った指示をしていることが地方自治体にはよく見られることである。

なお、生涯学習振興法施行令第1条は生涯学習行政の仕事内容を具体的に示したものと受け止めるべきであろう。

②社会教育行政の役割

社会教育行政の役割は、いうまでもなく社会教育法第3条（国及び地方公共団体の任務）第5条（市町村の教育委員会の事務）、第6条（都道府県の教育委員会の事務）において明示されている。

なお、生涯学習社会の構築に向けた社会教育行政の役割については、「中核的な役割を果たさなければならない。今後の社会教育行政は、学校教育をはじめ、首長部局、民間の活動等との幅広い連携の下に、人々の生涯にわたる自主的な学習活動の支援に努めていかななければならない。」⁽⁴⁾ということである。社会教育行政は幼児期から高齢期までのライフサイクルにおける学習活動を支援することを基本としているが、今日の人々の多様なニーズに基づく学習活動は、教育委員会の社会教育行政だけで対応するのは不可能である。したがって、社会教育計画を策定する場合は、関係機関・団体などとの連絡・調整を図ったうえで、社会教育委員などで構成する社会教育計画策定委員会に委嘱しなければならない。その際問われるのは、「社会教育主事のコミュニティ・オーガナイザー、コーディネーター、コンサルタント、カウンセラー能力」⁽⁵⁾である。

(4) 協働によるまちづくり

近年、行政との協働によるまちづくりとか、地域との協働による学校づくりなど協働という用語が頻繁に用いられるようになったが、協働とはパートナーシップとほぼ同義語として捉え、武藤は「共通の目的を達成するために、対等な立場で互いに協力し合うこと」⁽⁶⁾と定義している。協働はこれまでの住民参加や市民参加とは違い、パートナーシップとしての関係維持である。そのためには ア 行政と住民の共有の目標があり、合意が形成されていること。イ 行政・住民のどちらにも主体性があり、対等の関係であること。ウ 継続した協同関係が形成されていること。エ 両者によるなんらかの資源(チエ、モノ、ワザ、シゴト、カネ)提供が行われていること。オ 両者が共に責任を共有していること、という要素がみだされていることが望ましい。社会教育によって協働への意識改革を行い、これまでのまちづくりの決定主体は行政であるという住民の意識を早急に変えなければ、新たな公共を形成できる自立した市民が育たないのである。したがって、生涯学習による地域づくりのためには、社会を構成し運営するとともに、自立した一人の人間として力強く生きていくための総合的な力を持った市民、つまり、人間力豊かな市民を育成することが必要である。

【注】

- (1) 岡本薫著『行政関係者のための新版入門・生涯学習政策』(第三刷) 全日本社会教育連合会 平成11年
- (2) 中央教育審議会生涯学習分科会『今後の生涯学習の振興方策について(審議経過の報告)』文部科学省 平成16年
- (3) 岡本薫著 前出
- (4) 生涯学習審議会『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』文部科学省 平成10年
- (5) 小山忠弘『社会教育』39-10全日本社会教育連合会 昭和59年
- (6) 武藤博己『分権社会と協働』ぎょうせい 平成14年

(小山 忠弘)