

地域における生涯学習体系化に関する研究序説
— 時系列分析的「生涯学習」施策（まちづくり）と研究の動向（1） —

Organized foundation of Lifelong Learning System in Community
as research introduction

— Time series analysis about Measure of “Shogai-Gakushu Mchidukuri” (1) —

安原 一樹*
YASUHARA Kazuki

（要旨）

「社会教育」から「生涯教育」へ、そして「生涯学習」と、社会教育の研究分野は、教育学研究の他分野と比較してもその考究すべき「土壌」が大きく変化してきた。本研究は、今日の地域における人々の学習活動を支える行政施策の構造および研究動向を、実際の行政事業等、とくに社会教育および生涯学習事業を中心に、関連する教育関連学会等の動向、関係基礎文献について考究する。

キーワード：生涯学習 まちづくり 地域ビジョン 市町村合併

Key words : lifelong learning, community planning, regional vision, merging of municipalities

はじめに

社会教育から「生涯教育」へ、そして「生涯学習」と、筆者が大学学部の際より「志してきた」研究分野は、教育学研究の他分野と比較してもその考究すべき「土壌」が大きく変化したものかもしれない¹⁾。学部3年生の頃より、当時居住していた地域の自治体行政職員の勧めもあって広島市内の青少年教育施設に関わるようになり、「社会教育行政」、社会教育・生涯教育施設を中核とする社会教育実践の最前線とも少なからず関わりをもってきた。そのことが、伝統的に外国事象の比較史研究を土壌的風土として有してきた所属する大学の研究環境との対比で、私自身の気持ちのなかで、実際の「社会教育の場」というものに対する、よそ事の「理屈」よりも目の前の「実践」への関心を深化させきたことは間違いない。とりわけ、昭和30年代から40年代にかけて、同じ地域において、「公民館人」として実践構築をし独自の展開もしていた実父の「同士」ともいえる職員の方々との語らいは、筆者自身の研究志向性の足場をどこにおくべきかを決定づけたといえる。

本研究は、今日の地域における人々の学習活動を支える行政施策の構造を、筆者が大学入学以降の10年間および教職に就いてからの20年あまり、つごう30年にわたって実際に関わりをもってきた行政施策、事業等、とくに社会教育および生涯学習事業を中心に考究するものである。

序論

平成20年2月に中央教育審議会、生涯学習分科会によって、パブリック・コメントの結果を反映した答申案「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について」が出され、審議の結果、中教審総会へ提出されることになった。このときに、公表された議事録によると「改めてこの答申案で整理された生涯学習と社会教育の違いが確認されました。いまだに、これらの言葉を混同して使うことがありますので、その違いを答申案で追ってみたい」という言質がある。

わが国の社会教育は、このように「生涯教育政策」の登場により20世紀の最後の四半世紀あまりは、「生涯教育」や「生涯学習」との関わりで大きく変容したといえる。

改めて確認するまでもなく、学校教育および社会教育は、教育基本法に明確に規定があり、社会教育は、第十二条 個人の要望や社会の要請にこたえ、社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならない。

2 国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館その他の社会教育施設の設置、学校の施設の利用、学習の機会及び情報の提供その他の適当な方法によって社会教育の振興に努めなければならない。

とされている。

一方、生涯学習については、「生涯学習の振興のため

*兵庫教育大学基礎教育学系

の施策の推進体制等の整備に関する法律」において、第1条に目的として

この法律は、国民が生涯にわたって学習する機会があまねく求められている状況にかんがみ、生涯学習の振興に資するための都道府県の事業に関しその推進体制の整備その他の必要な事項を定め、及び特定の地区において生涯学習に係る機会の総合的な提供を促進するための措置について定めるとともに、生涯学習に係る重要事項等を調査審議する審議会を設置する等の措置を講ずることにより、生涯学習の振興のための施策の推進体制及び地域における生涯学習に係る機会の整備を図り、もって生涯学習の振興に寄与することを目的とする。

というように定義づけではなく、行政支援の目的として示されている。このことをもって、実際の法規定に依拠しないことの議論がなされてきたかどうか曖昧である。

ところで、「生涯教育」という用語は、ユネスコ(UNESCO)のポール・ラングラン(Paul Lengrand)が1965年に初めて提唱したものとされ、元来はlifelong educationと英語表記された概念である。わが国では心理学者の波多野完治氏による翻訳によって、教育関係者を中心に周知されるようになったといわれる。さらに、国策的なレベルでの言及としては、昭和56年、中央教育審議会「生涯教育について」が答申され、教育政策としての「生涯教育」が表舞台に出たといえよう。また、こうした行政施策の動向と前後し、学界では日本生涯教育学会が設立され、昭和55年11月に学会年報第1号を公開している。

なお、社会教育分野の学術研究団体としてそれまで唯一の社会教育に関わる専門的学会であった日本社会教育学会は、生涯教育に関わる政策にどのようなスタンスを取っていたのであろうか。すなわち、ユネスコでの動向をいち早く捉まえ、昭和47年の年報「日本の社会教育」で『生涯教育の研究』として公開し、「今日、検討されなければならない生涯教育の問題は、(中略)すぐれて現実政治の問題である」との認識を示し、検討課題として

崇高な教育理念と完全な教育原理をめざすことや、役にたつカリキュラムと効果の大きい教育技術を明らかにしていくことに終わってはならない。また、教育システムの一定の有効性を明らかにすることではあっても、寄せ木細工やパズル方式的な教育制度・教育組織論の構築に向かうことではあってはならない。さかんである生涯教育論はそれ自体が一つの社会問題であるからである。それは労働力政策、福祉国家政策、そして、現代民主主義の問題そのものであり、すぐれて現実政治の問題である。

という認識を示している。従って、生涯教育(今日では一般的に広く使われる生涯学習)の理念、考え方は、教育の総体を捉え治す基本的なものであると理解しうるのである。

ここで、これまでの研究動向や実際の施策に鑑み、生涯学習と社会教育および学校教育の関係を整理すれば、個人それぞれが行う組織的ではない学習(いわゆる自学自習)はもちろんのこと、社会教育や学校教育においておこなわれている多様な学習活動をはじめとして、国民一人ひとりがその生涯にわたって自主的・自発的に行うことを基本とした学習活動の総体を生涯学習と称することができる。この場合、概念的には、社会教育や学校教育そのものを指し示すのではなく、その場において行われる多様な学習活動が、生涯学習に包含される対象としての活動であることが確認しうる。

そのことは、平成18年の改正教育基本法において、第三条において「生涯学習の理念」が新設され、

国民一人一人が、自己の人格を磨き、豊かな人生を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。

と国や地方公共団体が学校教育や社会教育に関する施策等を実施する際には、生涯学習の理念に配慮する必要が盛り込まれたことにより明確となっている。

このことを踏まえれば、生涯学習振興行政は、生涯学習の理念に則って、その理念を実現するための施策を推進する行政であることにほかならない。従って、その行政に関する施策は、社会教育行政や学校教育行政によって個別に実施される施策を中心として、首長部局において実施される生涯学習に資する施策等に広がっている。これらの各分野ごとの施策において、それぞれ生涯学習の理念に配慮しつつ、各施策を推進することは必要であるが、その全体を総合的に調和・統合させるための行政が生涯学習の理念を実現させるための、生涯学習振興行政の固有の領域であると考えられる。

なお、「社会教育」が社会教育法第2条において、「学校教育法に基き、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」と定義されていることから、社会教育行政は、学校教育として行われる教育活動を除いた生涯学習の理念を实体化した組織的な教育活動を対象とする行政であるとみなすことができる。従って、その展開は一般的な地域住民の視野に常態化しているといえる自分の住むまち(地方自治体)において、なされているとみなすべきであろう。現実問題として、多くの住民は卑近な地域社会、例えば、小学校区あるいは中学校区くらいで、

気軽に施設を利用し、各種の学習事業に参加したり、各々の団体・組織等の会合をもったり、趣味教養的なクラブ・サークル活動を展開したり、教育委員会等が主催する講演会などに参加しているというのが生涯学習活動の実態であろう。その意味で、住居地をおく自治体のあり様は重要な意味をもってくるのである。今日、地方自治体はどのような様相を呈しているのだろうか。

わが国の地方自治体数は、中央政府（東京、総務省）、国主導による「平成の大合併」によって平成11年度末に3232自治体であったものが、平成21年度末までに1728自治体に再編された。

ふり返れば、近代国家建設をあゆみはじめたわが国は、明治21年に町村71,314であった。これは、近代的地方自治制度である「市制町村制」の施行に伴い、行政上の目的（教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理）に合った規模と自治体としての町村の単位（江戸時代から引き継がれた自然集落）との隔たりをなくすために、町村合併標準提示（明治21年6月13日 内務大臣訓令第352号）に基づき、約300～500戸を標準規模として全国的に整備されたものであった。いわゆる「明治の大合併」といわれるものであり、町村数はそれ以前の約5分の1になった。

戦後になり、新制中学校の設置管理、市町村における消防や自治体警察の創設の事務、社会福祉、保健衛生関係の新しい事務が市町村の事務とされ、行政事務の能率的処理のためには規模の合理化が必要とされた。昭和28年の町村合併促進法（第3条「町村はおおむね、8000人以上の住民を有するのを標準」）及びこれに続く昭和31年の新市町村建設促進法により、「町村数を約3分の1に減少することを目的」とする町村合併促進基本計画（昭28年10月30日 閣議決定）の達成が図られた。ここでの約8000人という数字は、新制中学校1校を効率的に設置管理していくために必要と考えられた人口であり、昭和28年から昭和36年までに、「昭和の大合併」により、市町村数はほぼ3分の1に再編統合された。

さらに、「平成の大合併」と呼ばれ、総務省が中心になって進めてきた近年の市町村の再編政策によって行われた市町村の合併が相次ぎ、市町村数は、2010年3月31日現在で、1727自治体になっている。これは、市町村の合併を進め大規模化することで地方財政基盤の強化と効率化を目指そうとする政策であり、市町村合併特例法の改正（1995年）で合併特例（合併後の財政支援など）が2005年までの時限立法として強化されて促され、さいたま市や（新）静岡市など大規模な市町村合併が行われてきた。特例期限が終了した2005年4月以降も、都道府県知事に合併の調停などの権限が委ねられ、合併の動きが促されてきた。市町村合併に関する地域的な特徴としては、西日本の合併が大きく進んでいるのに対し、東日本

の合併が進んでいないなど「西高東低」の現象が見られる。

こうした地方自治体の再編統合の過程は、そこに住む地域住民が自ら居住し、主権を行使する対象としてのまちや自治体を見つめ直す機会となり、結果としてそのプロセスにおいて、「大人の学習活動」が現出することになってきたといえる。例えば、いくつかの町・村で構成されている郡が、そのまま市に以降するとして、市制施行時の自治体の名称をどうするか、最初の大きな課題である。例えば、合併協議会等で「郡名すなわち新市名」にする場合のようにすんなり行く場合もあろうし、今はやりの「ひらがな」あるいは「カタカナ」を名称として冠し、その適切性などはさておき、思い切った再スタートを現出する場合などもあろう。あるいは、同一郡を構成する自治体として対等合併であったはずが、新しい市名が結果として、ひとつの旧町名を引き継ぐことになった場合、必然的に地域内外の議論となることもあるだろう。はたまた、あえて旧国名を新市名に採用することで、地域そのものの温故知新への動きが、かえって近隣地域との摩擦を生んでしまうということであろう。

例えば、兵庫県において氷上郡合併の際には、市名は公募された。結果として、郡名である「氷上」をそのまま新市の名前とすることが最多応募であった。しかし、合併協議会は「ブランド力の活用」などを理由として、応募数では第2位であった「丹波市」を選定した。これに対して、地元住民はもとより、隣接する篠山市や綾部市などの旧丹波国内のさまざまな団体から見直しの声が上がったという。そのことで、合併協議会は要望の検討を行ったが、「公募は人気投票ではなく、応募数は参考に留めるものである」「公正なルールに従って選定された」「旧国名を採用している事例はほかにも多い」という見解で一致していた。こうした動きに結果として、丹波市は「京都府をはじめ全国的な反発を買ったという“事件”」であるとの認識を示した識者もいる。いずれにしても、そうした関わりが、はからずも、自らの生まれ育った故郷、あるいは新たに居住を決めた地域社会を見つめ直すことになったという話もよく聞く。

他方、地域道路の整備とモータリゼーションの普及により市域の広域化が日常生活に多大な影響をおよぼしたということはさほど見聞しない。もちろん、交通弱者といわれる運転免許を所持しない高齢者や障害者、学齢期、とくに高校生の通学等に不便をきたしているということは、よく聞く話であるが、そうした地域住民はそれなりに家庭内で「やりくり」していることも事実であろう。

本研究では、地域における生活構造の変容と学習活動の関連を分析することに主眼をおく。とくに、筆者が兵庫県内のさまざまな行政セクションや施策づくりに関わった経緯を事象的分析の情報基盤とし、これからの「生涯

学習まちづくり」のあり方を地域から再考しようとするものである。

I 地方自治体における事例分析

1 兵庫県における「地域ビジョン」³⁾

兵庫県では、前世紀末に新しい時代の地域づくりの羅針盤となるべく『21世紀兵庫長期ビジョン』を貝原俊民知事のもと作成した。とくに、それまでの行政基本施策において「計画」とされていたものをあえて「ビジョン」とすることで、県民をはじめ、事業者、NPOなど行動主体としての民間との共有性を姿勢として示した。そして、新しいビジョンの視点として、「県民主役」「地域主導」「ストックの有効活用」を重視するとした。そして、兵庫県の将来像を見据えて「全県ビジョン」と七つの各県民局ごとの「地域ビジョン」を設定した。ごとに設置された「地域ビジョン委員会」で検討された推進プログラムがすすめられている。

ビジョン実現へ向けて県政が掲げた、行政としての留意点は、

①県民自律・分権型のしくみづくり

国と地方、県と市町の間で真に対等といえる協力関係を確立し、成熟社会にふさわしい自律・分権型の行政システムへと転換すること

②アカウントビリティの向上

県民への的確な情報の公開や提供など、アカウントビリティの向上を図ること

③分野別計画との連携

推進プログラムの策定の必要性を検討するとともに、分野別計画とビジョンとの整合を十分に図り、施策の重点化と的確な推進を行うこと

④広域連携の推進

広域的な課題に対しては、地域間の緊密な連携のもと、全県的な視野にも配慮しつつ、機動的かつ柔軟・迅速な対応を図ることとされている。

その後、現（井戸知事）県政下、県民局の再編により10の県民局（神戸、阪神南、阪神北、東播磨、北播磨、中播磨、西播磨、但馬、丹波、淡路の各県民局）ごとの、第2期全県ビジョン推進方策が5年計画で立案された。

そこで掲げられた「地域ビジョン推進プログラム（第2期）の特徴」として

○人の自律を支える「創造的市民社会」に向けた取り組み

○営みの循環を促す「環境優先社会」に向けた取り組み

○しごとの創造を図る「しごと活性社会」に向けた取り組み

○県土の活用を進める「多彩な交流社会」に向けた取り組み

が掲げられ、全66の推進方策が計画された。

社会教育・生涯学習の分野にとくに関わりが深いと考えられる施策として、

「ユニバーサル社会づくりの推進」

「シニア世代の社会参加の促進」

「コミュニティの再生」

「環境学習の充実」

「シニア世代の能力を生かす」

「女性の就業支援」

「地域の魅力アップ」

「参画と協同のまちづくりの拡大」

などがある。

筆者が居住する北播磨県民局における推進方策と推進プログラムを概観する。北播磨地域では「ひょうごのはーとらんどをめざして」と題し、「だれにも“心地いい”」「いつも“楽しい”」「だれにも“美しい”」「いつも“力強い”」ハートランドをめざした取り組みが計画された。具体的な「行政推進プログラム」として、

①交流による地域の元気づくり

②共に支え合うやさしい地域づくり

③自然と調和した安全・快適な地域づくり

④地場産業の元気づくり

が掲げられた。

こうしたプログラムは、地域教育経営の構成事業として、実際のプログラムへの関わりを地域住民がどう捉え、自らの生活感覚の一端として理解し、どのようなスタンスをもつかが問われる。わが国地域住民側の「悪しき風習」ともいうべき、行政側からの働きかけがあった場合に、ごく一部の地域住民のみが関心を示し、いざ事が始まると「聞いてない」「地域住民の声を無視している」「お上の独断専行だ」など、ご都合主義としかいいようのない言質を繰り返す地域住民も少なからず存在することも事実であり、自らの居住する地域社会（コミュニティ）をどう捉え、どう関わろうとしているのかを図る試みを必要である。

当初、東播磨地域ビジョンでスタートしたとき、県民局管内は7市9町の自治体が構成組織であった。平成13年度より、内陸部が北播磨県民局管内となり、三木市、小野市、加東市、加西市、西脇市、多可町の5市1町で構成される地域づくりがスタートしたことになる。（以下、つづく）

【註】

1) 筆者が大学に入学した昭和55（1980）年に日本生涯教育学会が第1回の研究大会を開催している。この学会の沿革については、学会HPにおいて、以下のよう

に紹介されている。

「日本生涯教育学会」設立趣意書

近年、教育問題に対する関心の高まりには目をみはらせるものがある。わけても日本では新しい教育のあり方が模索されるなかで、生涯教育の必要性が強調されている。たしかに今後の社会を展望すれば、その推進なしには日本の発展も望めない。生涯教育時代が到来したといっても過言ではないであろう。

しかし、生涯教育の本格的な研究が少ないため、その推進にあたってさまざまな困難に直面しているのが実情である。この新しい教育問題の解明をめざして総合的な見地からの研究とその発表の機会を確保する必要がある。

われわれはこのような情勢にかんがみ、既存の学問分野の枠をこえ、生涯教育に関心を寄せる研究者・実践家を結集して、「日本生涯教育学会」を設立することにした。ここに、生涯教育の研究を推進しうる、教育学・心理学・社会学・体育学・政治学・法律学・経済学・哲学など関連諸学問の研究者や教育関係者・行政関係者・職場関係者・レクリエーション関係者などに、「日本生涯教育学会」への参加を呼びかけるものである。

昭和54年10月10日

「日本生涯教育学会」呼びかけ人一同

日本生涯教育学会沿革

昭和54（1979）年度 学会設立の準備始まる。

昭和55（1980）年度 学会設立（5月）。

初代会長に岡本包治が就任（平成6年度まで）。

第1回大会を国立教育会館で開催（11月28日、29日）。

それ以降、毎年大会を開催する。

また、年次研究年報のテーマをみると、以下のようになっている。

- 第1号 生涯教育の展開
- 第2号 生涯教育体系の構想
- 第3号 生涯教育と学校教育
- 第4号 生涯教育と社会教育
- 第5号 地域の中の生涯学習
- 第6号 生涯教育の推進システム
- 第7号 生涯教育論（研究）に問われるもの
- 第8号 民間生涯教育事業の現状と課題
- 第9号 生涯学習社会と高等教育への期待
- 第10号 生涯学習社会の総合診断
- 第11号 諸外国の生涯教育—理念、現状、展望—
- 第12号 生涯学習援助方式の設計
- 第13号 生涯学習の新展開
- 第14号 生涯学習社会とボランティア
- 第15号 生涯学習と資格

- 第16号 大学改革と生涯学習
- 第17号 学社融合の生涯学習
- 第18号 生涯学習の施策と環境の総点検
- 第19号 生涯学習を支える研修
- 第20号 生涯学習研究の課題を問う
- 第21号 情報化の進展と生涯学習
- 第22号 生涯学習と教育改革の時代
- 第23号 学力問題と生涯学習
- 第24号 生涯学習と公共性
- 第25号 新しい時代の生涯学習支援者論
- 第26号 変革期における生涯学習推進
- 第27号 生涯学習推進のさらなる飛躍をめざして
- 第28号 いつでもチャレンジ可能な社会の生涯学習
- 第29号 法改正をめぐる生涯学習の新たな基盤整備

1988年の第9号の研究年報よりテーマ中の「生涯教育」が「生涯学習」という後が変わっている。これは、その前年昭和62年まで設置された臨時教育審議会（1984～1987年）において、生涯学習支援、援助、推進、振興ということが強調されたことによるものであろう。臨時教育審議会の4次にわたる答申では生涯教育の概念は用いられず、臨時教育審議会は生涯学習体系への移行を提唱した。そこで、生涯学習についてのとらえ方は、昭和56年の中央教育審議会答申でいわれたものにそっており「これからの学習は、学校教育の基盤の上に各人の自発的意思に基づき、必要に応じて、自己に適した手段・方法を自らの責任において自由に選択し、生涯を通じて行われるべきものである」（第4次答申、昭和62年）とされていた。こうした動向に対して概念整理と学説史的検討が以下の文献においてなされている。

山田一隆『『社会教育』『生涯学習』の概念整理と『まちづくり』への社会教育的接近—『生涯学習政策』下の社会教育の現代的理念の検討に向けて—』立命館大学政策科学部紀要『政策科学』第10—1号2002年、143-159頁。

- 2) 竹内正浩『日本の珍地名』（文春新書）、文藝春秋社
- 3) 以下、北播磨地域ビジョン専門委員として入手した行政資料、机上配布資料等にもとづく。

付記

今後、分析検討する予定の自治体事例事項は、おおよそ以下のようなものである。

- 兵庫県・東播磨・北播磨地域ビジョン委員会
- ひょうごユースセミナー
- 神戸市社会教育委員の会議
- 社町公民館運営審議会
- 加東市社会教育委員会

篠山町生涯学習推進協議会 など

- 1) コンドルセ、渡邊誠 訳『革命議会における教育計画』（文庫）岩波書店、1949年。
- 2) 筆者が大学に入学した昭和55（1980）年に日本生涯教育学会が第1回の研究大会を開催している。この学会の沿革については、学会HPにおいて、以下のよう
に紹介されている。

1988年の第9号の研究年報よりテーマ中の「生涯教育」が「生涯学習」という後が変わっている。これは、その前年昭和62年まで設置された臨時教育審議会（1984～1987年）において、生涯学習支援、援助、推進、振興ということが強調されたことによるものであろう。臨時教育審議会の4次にわたる答申では生涯教育の概念は用いられず、臨時教育審議会は生涯学習体系への移行を提唱した。そこでの、生涯学習についてのとらえ方は、昭和56年の中央教育審議会答申でいわれたものにそっており「これからの学習は、学校教育の基盤の上に各人の自発的意思に基づき、必要に応じて、自己に適した手段・方法を自らの責任において自由に選択し、生涯を通じて行われるべきものである」（第4次答申、昭和62年）とされていた。こうした動向に対して概念整理と学説史的検討が以下の文献においてなされている。

山田一隆『『社会教育』『生涯学習』の概念整理と『まちづくり』への社会教育的接近—『生涯学習政策』下の社会教育の現代的理念の検討に向けて—』立命館大学政策科学部紀要『政策科学』第10—1号2002年、143-159頁。

- 3) 一地方での活動としては珍しく広島県では、昭和32年に社会教育行政関係者、大学関係者等により「広島県社会教育学会」が設立されている。そして、学会設立30周年の節目に記念事業出版として『生涯教育への転換』（ぎょうせい、昭和62年、全執筆者中1／3が社会教育行政関係者となっている）を公刊している。
- 4) 室俊司編『生涯教育の研究＜成人の学習を中心に＞』（日本の社会教育第16集）東洋館出版、昭和47年。
- 5) 竹内正浩『日本の珍地名』（文春新書）、文藝春秋社
- 6) 以下、北播磨地域ビジョン専門委員として入手した行政資料、机上配布資料等にもとづく。