

日本の生涯学習政策の現状と課題

李 正連

The Present Conditions and Problems of Lifelong Learning Policy in Japan

LEE JeongYun (Part-time Lecturer, Kongju National University)

abstract

This study aims to examine lifelong learning policy in Japan, which emphasizes the role of lifelong learning as one method to solve present economic, political, and other problems, and start the formation of a lifelong learning system during the recent rapid changes in globalization, information, and aging with the fewer number of children. The characteristics and problems of lifelong learning policy in Japan are as follows.

First are the problems of the penetration of the market principle in social education and lifelong learning, and the resulting dissolution of the public aspect and specialty of social education.

With the restructuring of social education, which has been a part of public education, to lifelong education, the benefit principle is reputed, and the cost burden of the citizen in learning and cultural activities increases. Privatization of social education leads to the reduction of regular staff and increase in part-time workers with the aim of cost reduction, and it is causing the dissolution of specialties in social education.

Second is the centralization of lifelong learning administration and the retrogression of residential self-government. Social education practices conducted around public halls at the municipal level continue to be cut back due to the consolidation of smaller municipalities and the development of lifelong learning administration, which moves all prefectures to the center. The revision of the laws related to social education also causes a clear decline in legally guaranteed residential self-government.

Finally, there is strengthening of the state control in lifelong learning. Prescribing home education and youth community service experiences in the social education law diminishes many problems related to child-rearing and education, dwarfish to and administrative intervention is then in danger of invading the private territory of the family. Furthermore, the legal regulation of the voluntary service is thought to involve the risk of denying young peoples' spontaneity and compel voluntary service.

In brief, lifelong learning policy in Japan advocates citizens' spontaneity and expresses the preparation of learning opportunities corresponding to the needs of individual citizens on one hand, but denies residential self-government in social education and leads to community policy by citizen mobilization on the other. Therefore, connection and cooperation between city staff and citizens is important to create lifelong education undertakings and practices mainly composed by citizens. In particular, it is desirable that citizens themselves actively participate in practices and learning activities rooted in community life, and that a framework for administrative participation is built up as a form for the involvement of the administration in those activities.

はじめに——本稿の課題

今日、私たちの社会は、先進国であると、途上国であるとを問わず、急激な変動に見舞われている。それは、東西冷戦体制の解体と経済のグローバル化を基本とするグローバリゼーションの急速な展開、貧困地域の人口爆発と先進地域の少子高齢化の進展、それらがもたらす民族紛争の頻発と大量の経済難民の発生、そして世界的な労働力の移動として現れているものであり、また先進国における産業構造の知識集約型産業への転換による人的資源開発への要求の高まりと、情報ネットワークの世界的な構築により、情報ヘゲモニーを握る先進国と情報弱者である途上国との間の従属関係の強化など、これまでの第二次産業を基本とする世界秩序の解体と情報産業・サービス産業を基本とする新たな秩序への移行を背景に

持ったものである。

このような動きの中で、世界各国は新たな社会体制をつくる必要に迫られることとなった。1960年代半ばに登場した生涯教育（学習）は、各国がこのような変化を受け止めて、効率的に処理し得る社会基盤を整備するための新しい教育の枠組みを提案する根本理念として、近年、世界的に注目されることとなった。とくに、欧米諸国及び東アジアの国々においては、各国が抱えている経済・政治的問題を解決する方法として生涯学習の役割が強調され、生涯学習体制とでも呼ぶべきシステムの形成に着手している。日本も例外ではない。

日本では、1971年の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」以降、生涯教育そして生涯学習を教育改革の基本的理念として、様々な政策を進めてきた。それは、概ね、次のように概括できる特徴を持っていた。つまり、1970年代の生涯教育の時代においては、経済発展を背景として、高度技術化社会の到来が予測され、技術革新に対応できる人的能力の生涯にわたる開発と、余暇時間の増大に対応する生活の質的な向上を実現するための生涯教育が提唱された。しかし、1970年代後半以降は、むしろ経済の低成長と新たな産業構造つまり情報化社会への転換を背景として、社会的価値観の多様化とそれともなって動揺する国家的な秩序を安定させるための措置としての生涯学習が政策的に提唱されることとなった。この生涯学習政策の焦点は、受益者負担主義と民衆を地域コミュニティに動員することで社会的な安定を再構築しようとするコミュニティ政策の登場であった。

しかし、1990年代半ば以降、それまでの生涯学習政策の動向を引き継ぎつつも、上記のようなグローバリゼーションの急激な進展を背景として、従来とは明らかに異なる性格が生涯学習に付与されて、政策化されつつあるように思われる。その背景には、グローバリゼーションの進展ともなって、国民経済の枠組みが不要化し、一国を枠組みとして市場を形成することが無意味化することで、国家政策が福祉から撤退をはじめるという経済政策上の転換と、さらに経済構造の転換と国内生産基地の海外展開によって財政赤字がふくれあがり、実質的に福祉国家を維持することが財政的に困難となるという事情が存在している。

そして、グローバリゼーションの美名のもとで浸透してきた新自由主義経済による市場原理の拡大や規制緩和、地方分権などの諸政策により、社会教育・生涯学習における民営化が進められる一方で、コミュニティ政策を通して民衆を動員する国家統制の強化が進むという一見相矛盾する動きが生まれている。こうした動きは、2004年3月に中央教育審議会生涯学習分科会が提出した審議経過の報告「今後の生涯学習の振興方策について」においても確認することができる。この報告は、その前年度に出された中央教育審議会の答申「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画のあり方について」に基づいて行ってきた審議経過を述べたものである。この報告では、国及び地方自治体の財政状況の悪化という状況認識にもとづいて、効率性という観点から生涯学習における「受益者負担」、「個人の自己責任」、「指定管理者制度」の導入などの必要性が言及されており、「公共」という名のもとで、個人の要求より「社会の要請」が強調され、また、国や地方の厳しい財政状況を取り上げ、国と地方公共団体及び社会教育施設等への民間教育事業者の参入の必要性が「協働」という言葉として主張されている¹⁾。これらは、戦後半世紀にわたって蓄積されてきた公教育としての社会教育の解体を意味し、今後の社会教育・生涯学習における住民自治の後退を暗示するものである。

このように、今日、日本の社会教育・生涯学習は戦後大きな転換期を迎えているが、その動きは必ずしも肯定的に評価できるものではない。以下、本稿では、昨今の日本の生涯学習政策において焦点となっている民営化と国家統制という、一見相反する動きをキーワードとして、生涯学習の政策的動向及び最近争点となっている問題を中心に概観し、その特徴と課題を考察して、特質を明らかにすることを試みる。

I. 日本の生涯学習政策の動向— 1990年代を中心に—

日本の生涯教育は、1960年代にUNESCOが提唱した生涯教育概念に、まず経済界が注目したことからはじまる。その後も生涯教育施策は産業界からの要請に大きく影響を受けながら発展してきた。

日本政府は1970年代以降、社会教育審議会や中央教育審議会によって出された各答申に基づき、生涯教育を教育改革の基本的視点としてとらえるようになった。それにより、社会教育の見直しをはじめられるが、日本の社会教育・生涯学習における行政改革が急進展をみせるのは、臨時教育審議会答申で「生涯学習体系への移行」（1985-1987年）が出されてからである。同答申は、日本の社会の成熟化、科学技術の進歩による情報化、国際化といった変化への対応を教育改革の最重要課題として、個性重視の原則にたつて、「生涯学習体系」への移行を主軸とする教育体系の総合的再編制を図るとし、その具体的方策として生涯学習体制の整備を行うというものである。

1990年1月、中央教育審議会は、このような臨教審の答申を踏まえて、「生涯学習の基盤整備について」を答申し、人々の学習が円滑に行われるよう、生涯学習の基盤を整備して、支援体制を整えるべく、生涯学習の推進体制、地域における

生涯学習推進の中心機関、生涯学習活動重点地域、民間教育事業の支援の在り方等を提言した²⁾。これを受けて同年6月には、「生涯学習の振興のための推進体制等の整備に関する法律」(以下、「生涯学習振興整備法」と略称)が制定された。同法は、生涯学習振興行政を文部省(当時、以下同じ)だけでなく、通産省を中心とする中央各省庁を取り込んだ総合行政として構想し、とりわけ国の主導下における都道府県行政の生涯学習推進体制の整備と民間事業者の生涯学習への参入を推進する市場化を目的としている。すなわち、同法では教育行政の一般行政からの相対的独立性、教育行政の地方分権とくに市町村・地域主義・住民自治などのさまざまな民主的原則、および公教育としての社会教育理念が排除されており、加えて生涯学習事業における民間市場の形成という政策意図も内包されているものであった。しかも、これほどの大きな理念的な転換であるにもかかわらず、同法には、法案の段階で明記されていた教育基本法制の一部を形成する法律としての位置づけや、同法の名前に採用されている「生涯学習」という概念の規定などが、審議過程で削られ、成立した同法において、同法が現行法制のどこに位置付き、またその用いている概念はどの範囲を規定しているのかなど曖昧な形にされているのである。このような同法の性格は、また教育基本法や社会教育法など関連法令との齟齬やズレを解消するための条文が整備されていないというところにも反映している。そして、このことは、同法が従来の教育法体系と教育行政体系の外側で、生涯学習法制と生涯学習行政体系を構築する方向性をもつものであること、言い換えれば、現行の公教育体系とは異なる体系として生涯学習体系を構築しようとしていること、その方向は基本的には生涯学習の市場化・民営化と住民自治の否定・国家管理の強化であることを示唆するものであるといえる。

東西冷戦の終結とバブル経済崩壊を経て、1990年代半ば以降、日本の経済は戦後最大と呼ばれる不況へと突入した。それはまた、日本社会のありようを、従来の産業社会から新たな高度技術化社会・知識社会・大衆消費社会と呼ばれるものへと転換する圧力として作用することとなった。日本政府は、それまでも、イギリスのサッチャーリズム、アメリカのレーガノミクスに倣って、新自由主義的な経済改革を採用してきたが、90年代半ば以降の日本は、より積極的にグローバリゼーションの進展を促し、国内の経済システムを組み換える方向へと舵を切ることとなった。それは、表面的には、市場原理の拡大や規制緩和、地方分権などの諸政策として、実施されつつ、より深いところで、それらの自由化・市場化がもたらす社会の流動化に対処して、社会をより安定的に管理するために、国民と国家との間にある中間項としてのコミュニティが政策課題とされることになった。その焦点が、生涯学習なのである。それはたとえば、1980年代半ばに教育政策の生涯学習化を明確に打ち出した臨時教育審議会が改憲を見据えた「教育臨調」としての影響力を発揮できなかったことについて、同審議会を立ち上げた中曽根元首相が、臨教審の議論には共同体論がなく、国家の枠組みしか論じなかったとし、人間としての基本的ルールや共同体で生きる人間関係について議論しなければならなかった、と批判したことに示される³⁾。また、90年代には、たとえば、自民党や各種の政策グループ、シンクタンクによって、国家と個人とを直結させるのではなく、その媒介項としての共同体を議論の中心に据えて日本の将来を構想する試みが顕著となっている。このような動きが、首相の私的諮問機関である教育改革国民会議にも反映していくはずであった。同会議を立ち上げた小淵元首相は、第一回会合の席上、次のように語っている。「個人と公が従来の縦の関係ではなく、横の関係となり、両者の共同作業による『協治』の関係を築いていかなければならない⁴⁾」。

見られるように、市場原理の貫徹・自由化と国家による国民管理の強化とは、コミュニティという民衆一人ひとりと国家の行政権力を媒介する中間項への施策として、表裏一体のものとして構築されることとなるのである。そして、このコミュニティにおいては、従来のような行政的な関与の強化による住民管理を進めるいわゆる復古的な共同体の立ち上げか、住民の自発的意思を喚起することで住民の行政参画を動員し、住民の自治的な管理を誘導するいわゆる市民社会的なコミュニティの建設かという、二つの方向性の対立が生じることになるのである。教育改革国民会議の最終報告書が、日本の社会のあるべき姿については、ある種の分裂症的な性格をもっているのは、この両論を併記しようとしたが故なのである。

しかし、その後のコミュニティをめぐる政策動向は、後者への傾斜を強める形で、民衆の自己学習を促しつつ、自発的な行政参画へと誘導する方向へと展開し、生涯学習が行政的に重視される傾向を強めている。たとえば、すでに1998年の生涯学習審議会の答申「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、「地方分権・規制緩和の推進」をキーワードとして、社会教育施設の管理の民間委託のような社会教育における市場化の方向を打ち出しつつ、「地方公共団体の自主的判断の反映」という名のもとで公民館運営審議会の必置規制の廃止や公民館長任命の際の公民館運営審議会からの意見聴取義務の廃止などを提案し、結果的には社会教育における住民の意思反映を後退させていた⁵⁾。そして、これらの傾向は、社会教育法改正による公民館運営審議会の必置規定撤廃、社会教育施設の一般行政への移管という法的・行政的動向として現れた。2001年3月に「改正」された社会教育法には、さらに家庭教育と青少年の社会奉仕活動の重視が盛り込まれたが、それは、一方で自由化・市場化の傾向を強め、解体していく従来のコミュニティを住民の動員によ

て緩やかにつなぎ止めておきながら、他方で住民が積極的にコミュニティに関与することで、自発的に行政と協働する方向を導き出し、新たな国民統合に向けて住民を誘導するものとしてとらえられる。つまり、市場化の促進と国民統合の道具としての生涯学習政策が、コミュニティを核として進められることとなったのである。

以上、主に1990年代の日本の生涯学習政策の動向を検討してきた。以上の検討から明らかなことは、昨今行われている生涯学習政策と行政的改編の取り組みは、国民の自主的な学びを支援・保障することとは程遠いものだというのである。むしろ、従来の社会教育が地域と住民の實際生活に根ざすものとしてすすめられ、市町村に公民館が設置され、地域住民の意思を反映して運営されてきた制度的基盤を縮小・形骸化しているといえるであろう。すなわち、昨今進められている日本の生涯学習政策は、従来の公的社会教育を、「学習」という私的なものへと解体することで市場化し、住民に学習（教育）の責任を転嫁しつつ、他方、教育の市町村自治原則を否定し、都道府県レベルの権力強化及び行政の中央集権的再編を通して住民の自治領域を縮小し、国民を統合する方向へと展開しようとするものであるといえる。

Ⅱ. 地方分権改革・市場化と社会教育・生涯学習の再編

1. 地方分権改革と住民自治の後退

戦後日本において住民の学習を保障し、住民自治実現の場として機能してきた公民館は、世界各国に地域の社会教育施設のモデルとして紹介されるなど、しかし、日本の社会教育のシンボリックな存在ともいえるものである。公民館は、近年、困難な状況に直面している。行財政改革のもと、公民館の首長部局への移管、公民館の職員削減・嘱託化、予算削減、指定管理者制度の導入などが進められ、自治体社会教育はきわめて厳しい状況に置かれているのである。

1999年7月16日に公布された「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、地方分権一括法と略称）により、社会教育法では次の点が改正された。①公民館運営審議会（公運審）を任意設置に変更（第29条）、②公民館長の任命について公運審への意見聴取の廃止（第28条）、③公運審委員構成の見直し（第30条）、④社会教育委員の構成の見直しと委嘱手続の改正（第15条）、⑤青年学級振興法の廃止と社会教育法における青年学級に関する規定の削除（第5・6・22・47条）。公運審の必置規定は、住民自治の法的保障である。しかし、社会教育委員の選任方法として、従来、社会教育委員会が教育長作成の候補者名簿を検討することになっていた規定を削除し、教育長が教育委員会にはからず社会教育委員を選任できるようにしただけではなく、公運審委員の選任も社会教育委員の選任と同じにし、かつ任意設置とすることによって、社会教育とくにその実践の現場である公民館の運営に関する民意反映の保障をはずすことによって、教育長の権限が強化される余地を生んでいる。教育長の権限強化は、民意反映の行政的なルートが確保されていないところでは、必ずしも住民自治につながるものでもなく、社会教育行政においては、地方分権によって行政権限が中央から地方へとシフトされつつも、市町村の自治が強化されるのではなく、都道府県の市町村への監督権限が強化されることで、実質的には国の権限が強化されているのである⁶⁾。したがって、地方分権一括法による上記の社会教育法改正は、確実に住民自治の後退といえる。

また、既述のように、日本政府は地方分権と規制緩和、公的領域の市場化などによって招かれ得る社会的動揺を最小化するための方策として、コミュニティ行政に着目し、生涯学習を中心とした行政システムの再編を図ってきた。生涯学習が首長部局主導で行政化されることによって、多くの自治体で、社会教育課が生涯学習課に名称変更しただけでなく、一般行政の啓発事業も生涯学習（関連）事業の中に含みこみ、生涯学習行政は教育行政の枠を越えて、一般行政を包括するに至っている。そして、それは、むしろ生涯学習・社会教育行政の一般行政への一元化・包摂化という形で行政的なシステム転換として実態化しており、生涯学習課が教育委員会を離れて、首長部局の一部局へと再編される動きを生み出している。そして、それがまた、公民館の非教育機関化を促している。例えば、名古屋市の場合、2000年に生涯学習センターが教育委員会所管から区役所に移管されるとともに、職員の嘱託化及び区の一般行政の補助執行へと変更されることで、社会教育の一般行政への移管・解消とその専門性の否定が急速に進められた⁷⁾。また、豊田市の場合、従来、教育委員会において行われていた生涯学習関連事業を、首長部局の社会部へと移管することで、社会教育関連事業が教育委員会と社会部の二部局で行われるというねじれを生じていたが⁸⁾、2001年度より、生涯学習課を教育委員会に移管・設置することで生涯学習行政を教育委員会の管轄へと統合し、公民館を明確に社会教育施設として位置づけ、運用してきた⁹⁾。しかし、その後、市町村合併を経て、2005年4月には生涯学習課そのものが社会部へと全面的に移管され、公民館は交流館としてコミュニティ政策を担う拠点施設へと位置づけ直されることとなった¹⁰⁾。

さらに、「地方分権が本格的に進展する中、住民に身近な総合的な行政主体である市町村の行財政基盤を強化する」¹¹⁾という目的のもとで、政府によって強権的に進められている「平成の大合併」が、地域に様々な課題をもたらしているが、その一つが地域住民の学習にかかわるものである。今日多くの府県において市町村合併の影響を受けて、公民館の再編・

統合が図られているが、その代表的な動きとしては、2003年6月6日に全面改正された「公民館の設置及び運営に関する基準」があげられる。同基準では、既存の基準の「対象区域」に明示されていた「小学校または中学校の通学区域」（第2条）という文言を削除し、また第9条（分館）の規定を全文削除し、合併に伴う広域教育行政に対応できるようにしている。一方、改正基準では、公民館の「事業の自己評価等」（第10条）を新設し、「事業の水準の向上を図り、当該公民館の目的を達成するため」に、公民館「自ら点検及び評価を行う」ことを規定している。これは、行政のスリム化・財政の効率化を掲げる「聖域なき改革」と連動し、職員のリストラの道具として利用されるおそれがあるものであり、すでに行政評価が取り入れられることで、効率化に劣る社会教育・生涯学習施設の民間事業者への委託が各地の自治体で進められているのである。つまり、市町村合併による広域行政の生成は、公民館の統廃合や職員削減・住民参加の後退をもたらすだけでなく、究極的には地域住民の学ぶ権利を大きく侵害する結果を生むことになる。とりわけ、合併による身近な地域施設である公民館の統廃合は、障害者や高齢者、子どもなどのように、社会的に不利な立場にいる地域の人々の学習権保障を後退させることにつながるものであると思われる。

2. 市場原理の浸透と社会教育の非公共化

1995年のWTO発足に象徴されるグローバリゼーションの進展は、国民国家の排他的主権行使領域の縮小をももたらした。市場開放の拡大は、各国の規制緩和を促進させ、その過程において中央政府の規模と権限を縮小しなければならないという議論が行われてきたのである¹²⁾。しかし、日本における「小さな政府」論の影響は、経済政策の領域のみに局限されるものでなく、地方分権・規制緩和の政策による公共部門における市場化を進める結果としても現れた。

それはたとえば、生涯学習関連では、1990年に制定された生涯学習振興整備法のもつ諸問題に見ることができる。この問題とは、大きく次の四点を指摘することができる。第一に、生涯学習について何ら定義を示していない点、第二に、社会教育法が重視する市町村・地域主義と住民参加・自治原則にまったく言及することなく、もっぱら生涯学習事業の主体が都道府県に求められている点、第三に、生涯学習振興にさいして国の権限がきわめて強く、中央集権的な行政理念への転換が示されている点、第四に、生涯学習振興事業への市場原理の導入が示されている点である¹³⁾。同法の根本的な意図は、生涯学習振興における国家権力を強める反面、生涯学習事業に対する国の責務を回避しようとすることといえる。つまり、生涯学習の概念を規定せず、教育基本法との関係を明示しないことで、自らを従来の教育法体系から排除しておき、その上で、生涯学習行政への民意反映の仕組みを構築せず、生涯学習活動を自由市場化しつつ、個人の自由な学習活動へと組み換えて、国民に提示し、その一方で、その自由であるはずの生涯学習活動に対する都道府県の監督権限を強化するという枠組みを、同法はもっているのである。このような意図は、生涯学習事業（教育・文化・スポーツ領域）に係る「多様な機会の総合的な提供」という趣旨から、生涯学習事業への民間事業者の参入を規定している（第5条）ところにおいて確認することができる。それ故、同法は、生涯学習への市場原理の導入と教育文化事業の公共性の否定を公認した日本最初の教育法であり、また、市場原理の積極的採用とそれによる経済的内需拡大を企画している点で教育法というより経済法または産業振興法とよぶべきという指摘も受けている¹⁴⁾。

それ以後、新自由主義的改革による規制緩和や市場化の動きは、生涯学習領域に限らず、公共業務における民営化により拍車をかけることとなっている。公的部門における民営化を進めるために、日本政府は新しい制度の構築に次々と取り組んできた。民間の資金や経営・技術的な能力を活用した公共施設の整備や公共サービスの提供を促進させるために制定された、いわゆる「PFI法（正式名称は、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）」（1999年7月）をはじめ、民営化や規制緩和を地方レベルで個別に可能とする「構造改革特別区域法」（2003年4月）、行政内部への民間的手法の導入を目的とする「地方独立行政法人法」（2003年7月）、公の施設の管理受託者を民間事業者にまで拡大することを許容する「指定管理者制度」などがその代表的な例である。

そして、このような公共領域の自由市場化の動きは、生涯学習領域にも及んできており、たとえば、地方自治法の一部改正（2003年9月2日施行）による指定管理者制度の導入を受けた文部科学省は、2003年12月、社会教育分野にその導入・適用を図るため、「公民館・図書館・博物館の民間への管理委託について」（中央教育審議会生涯学習分科会配布資料）を発表した。同文書では、公民館・図書館・博物館等の社会教育施設における館長業務を含めた全面的な民間委託の容認を表明しつつ、さらに、「必置職員に対する教育委員会の任命」が公民館、図書館、博物館に関する阻害要因として作用するという認識に立って、必置職員に対する教育委員会の任命制を解除し、「今後は、教育委員会の任命を行わずとも民間への全面的な管理委託が行えるよう、必要な検討・手続等を経た上で明確に周知していくこととした」と明記している。これは、社会教育機関の民間委託をよりいっそう進めていくという文科省の強い意志表明としてとらえることができる。民間委託の現実的適用は各自自治体に委ねられているが、改正地方自治法により、現行の管理委託制度は3年間の経過措置

の後廃止され、その後は、行政の直営か指定管理者制度への移行が規定されているため、近年、いくつかの自治体で指定管理者制度による公民館・図書館運営などが検討され始めている。その実例を挙げれば、2004年山梨県山中湖村に開館した村立図書館「山中湖情報創造館」のNPO「地域資料デジタル化研究会」による委託運営をはじめとし¹⁵⁾、北九州市では、2005年度から、「民間事業者等の独自の創意工夫により、効果的で効率的な図書館業務を行ない、市民サービスの向上を図る」という趣旨から市立図書館の管理・運営について、指定管理者制度が導入されており¹⁶⁾、高山市は16公民館における2006年度からの指定管理者制度の導入が決まっている¹⁷⁾。民間団体への委託は、従来の行政業務や事業だけではなく、新しく構想され、進められる事業等においても積極的に導入されている。文部科学省の「子どもの居場所づくり新プラン」による「地域子ども教室推進事業」（2004年）での民間団体への委託がそれである。

以上のような公共領域への市場原理の浸透は、行財政の合理化という名のもとで社会教育における民間委託や有料サービス化など、受益者負担主義による運営を助長し、社会教育の住民自治の理念と住民の学習権保障の体系、及びその公共性の解体を招きかねない。さらに、社会教育施設における館長業務を含めた全面的な民間委託や必置職員に対する教育委員会の任命制の解除を認める指定管理者制度の導入などの行財政改革によって、加速化しうる社会教育関連職員の削減及び囑託・非常勤職員化等は、社会教育の専門性の希薄化をも招くおそれがあるものである。今後の帰趨が注目される。

Ⅲ. 教育基本法の改正論議と生涯学習—国家統制の強化という視点から—

憲法改正の論議と併行して論じられてきた教育基本法の改正論議が具体的な姿をみせたのは、文部科学省が、2000年3月に発足した教育改革国民会の最終答申を受けて、「21世紀教育新生プラン」（2001年1月）を提起し、教育基本法の見直しと教育振興基本計画の策定を中央教育審議会に諮問した時からである。中教審は、その諮問に対し、2002年11月の中間報告を経て、2003年3月20日に「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」という答申を提出し、政府に対し教育基本法の改正を求めた。その後、教育基本法改正案に関する与党内の調整が続く中、「愛国心」の明記について与党内での調整がつかないことと憲法「改正」案との適合性を理由に、2005年度内の国会提出は見送られた。しかし、2006年度の通常国会での教育基本法改正法案の提出が大いに予想される¹⁸⁾。

周知のように、現今の教育基本法の改正論議の背景には、市場原理の名のもとに国の国民生活の保護・維持の基本的役割を、営利の場にしようとする新自由主義政策がある¹⁹⁾。このような新自由主義に基づく政策改革は、既述のように、すでに、社会教育の分野における生涯学習への大きな転回として進められ、教育基本法や社会教育法に規定されている公的社會教育の条件整備の責務を放棄するようなさまざまな取り組みとして、実現されてきているものである。

一方、教育基本法改正の動きには、教育の主体を国民から国家・自治体に移すとともに、教育内容に愛国心を盛り込むなどの国民統制のねらいもうかがえる。社会教育行政の一般行政への組み換えや社会奉仕活動の推進、子どもの居場所づくりなどの推進は、その延長線上に位置づけられるものであり、すでに述べたように、この国民統制の論理は、自由化論・受益者負担論を基本とした、国民一人ひとりのニーズに応える生涯学習機会の整備と民間教育事業者の導入、そして生涯学習行政への民意反映のシステム形成の否定という形で、展開されているものである。言い換えれば、生涯学習を市場化しつつ、国民一人ひとりの必要に応じる商品として学習の自己負担を強いながら、民衆の学習の行政的な保障と民意反映の保障は否定するという形で、統制が進められるということなのである。

2001年3月に「改正」された社会教育法の第5条（市町村教育委員会の事務）には「青少年に対しボランティア活動など社会奉仕体験活動、自然体験活動その他の体験活動の機会を提供する事業の実施及びその奨励に関すること」という条項が盛り込まれ、「社会奉仕体験活動」が法制化された。そして「学校内外を通じた奉仕活動・体験活動推進事業」や「青少年の『社会性』を育むための体験活動総合推進事業」などの奉仕活動・体験活動推進のための諸事業が次々と実施されることとなった²⁰⁾。

その後、2002年7月29日には、中央教育審議会答申「青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について」が提案されるが、同答申からは「新たな『公共』」を担うための青少年の奉仕活動の強制・義務化が垣間見られる。すなわち、「奉仕活動等においては個人の自発性は重要な要素である」と前提しながら、「『自発性は活動の要件でなく活動の成果』ととらえることもできる」と明記し、奉仕活動における自発性の要件を弱める傾向がみられる。さらに、「活動の適切な評価」という項目を設け、入学試験や就職試験などに奉仕活動・ボランティア活動の実績を反映するように促し、活動の促進を図っている。このような活動の評価は、奉仕活動における自発性を低下させるだけではなく、究極的には「奉仕活動の義務化」を助長することとなり、本来の奉仕活動の意義を歪曲してしまうものである。

「奉仕活動の義務化」の弊害の例としては、日本に先立って青少年の奉仕活動奨励政策を進めてきた韓国があげられるが、青少年の奉仕活動の実施から約10年経った今日、多くの問題点が浮き彫りになっている。韓国では、従来の知識の詰

め込み式教育に対する反省から、1996年度から中・高校生を対象に奉仕活動を奨励するため、奉仕活動に費やされた時間を点数化し、高校や大学入試選考に反映してきている。しかし、所定の奉仕活動時間を埋めるための多くの青少年が、夏休みや冬休みを利用して近所の福祉施設や官公署などに集中することになり、当該施設は本来の業務推進に支障を来しており、また、成績のための奉仕活動の時間数を満たすために来る青少年の不誠実さによって、サービスを受ける人々に悪い印象を与えることも生じている。

このような韓国の事例からもわかるように、評価などによって強要される奉仕活動は、青少年に奉仕に対する間違った認識を与えるだけでなく、青少年の自発的・自主的な思考や活動、さらに社会との創造的な関わりを後退させるおそれがある。それなのにもかかわらず、日本政府は、奉仕活動の推進のための工夫を続けている。「公民館の設置及び運営に関する基準」（2003年6月6日改正）に「公民館は、ボランティアの養成のための研修会を開催する等の方法により、奉仕活動・体験活動に関する学習機会及び学習情報の提供の充実に努めるものとする」と規定しており、2004年度から文科省の「地域教育力再生プラン」の委託事業として、青少年に限らず、市民全体を対象にする「地域ボランティア活動推進事業」が進められつつある。

以上のような奉仕活動に関する一連の取り組みは、社会教育法第3条（国及び地方公共団体の任務）の「改正」と、教育委員会の事務に家庭教育に関する規定（第5条）を加えたこととともに、社会教育における国家統制を意味するものとしてとらえることができると思われる。また、このような国家統制の動きをもう一つ付け加えれば、現在全国的に実施されている「子ども居場所づくり新プラン」がある。それは、「家庭、地域、学校が一体となり、心豊かでたくましい子どもを社会全体で育もう」²²⁾とする文科省の事業として展開されているが、2003年3月の中央教育審議会答申「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」において目指している「心豊かでたくましい日本人の育成」の現実的適用ともいえる側面をもっているのである。

居場所とは、本来他者から与えられるものではなく、他者との関係性のなかで、自ら作り出すものである。意図的に教育の機会を与えるのはかなり高度なテクニックが必要であり、そのためには場だけの問題ではなく、人の問題、時間も必要となる²³⁾。しかし、日本政府は、一方で、戦後40数年にわたって放課後の子どもたちに居場所を提供してきた学童保育を拡充することなく、他方で、2004年度から3カ年計画で緊急かつ計画的に、学校の校庭や空き教室などを活用し、放課後や週末を利用して子どもたちを対象とした体験活動や地域住民との交流活動などを実施する「地域子ども教室推進事業」を通して、子ども居場所づくりを実現させようとしている。さらに、同事業は、民間団体等への委託運営方式を採っている。つまり、教育事業の民間委託化による市民の「自発的参画」という新たなガバナンスを通して、国民形成＝「たくましい日本人の育成」を目指しているという構図が見えてくることになるのである。言い換えれば、教育を市場化することで民衆の自発的意思を組織化する一方で、民意を行政的に反映させて、国民の学習権を行政的に保障する体系を解体しつつ、地域社会＝コミュニティにおける子どもを含めた人々の動員を通して、彼らへの管理を強めるという構図なのである。

結び—日本の生涯学習政策の特徴と課題

日本は、21世紀を目前にして、国内では少子・高齢化に対応すべき課題を抱えており、対外的には、国際社会において主導的な役割を果たしていくための努力が求められた。しかし、1990年代に入り、東欧社会主義国家が崩壊し、アメリカ主導の金融市場の開放と経済のグローバル化が進む中、日本経済は深刻な停滞期を経験することになる。このようなグローバリゼーションの進展のなか、日本は産業構造の転換を進め、雇用システムを含めた従来の社会構造を組み換えることが求められることとなった。その方策として採用されたのが、新自由主義的な経済・政治の再編である。そして、この結果として、規制緩和と地方分権を中心とする行財政改革が進み、公共部門における民営化などの受益者負担主義の傾向が強められているのである。これは、憲法に定められている福祉・教育など国民生活維持のための国や自治体の責務を放棄し、国民へ負担を転嫁する公的な責任・義務の放棄の論理、つまり自己責任論であるといわざるを得ない。

他方、国の財政負担を減らすために「小さな政府」論が提唱されているものの、グローバリゼーションの進展に伴う国民経済システムの解体、国家を基準として作られてきたさまざまな社会制度、生活規範、価値基準などの解体によって招かれかねない政治の解体²⁴⁾という不安は、「新たなガバナンス（協治）」の構築という名のもとで、自己責任原則に基づく新たなルールづくりに取り組み、「個人を基盤とした新たな公」を構想することへと繋がっていく²⁵⁾。このような構想は、日本社会を支える根本理念ともいえる憲法及び教育基本法の改正へと繋がっており、その改正の方向は、「新たな『公共』」という美名で、国家に順応し、献身する国民を形成しようとするものである。

このような政治・経済的再編のための基盤整備が生涯学習に期待された結果、日本の社会教育・生涯学習はいち早く改

革の対象となり、とくに1990年代以降今日まで、急激な変容を遂げることになったのだといえる。

日本の1990年代以降の生涯学習とくに生涯学習政策の特徴及び問題点を要約すれば、次の通りである。

第一に、社会教育・生涯学習における市場原理の浸透とそれによる社会教育の公共性・専門性の解体の問題である。公教育の一環であった社会教育が生涯学習へと組み換えられることで、受益者負担主義が当然のごとく謳われ、学習や文化活動における住民（受益者）の費用負担が増えるようになっていく。また、民間の効果的・効率的な手法を「公の施設」にも活用し、経費削減や利用者に対するサービスを向上させるという趣旨から始まった指定管理者制度やPFI事業の導入は、コスト削減のための正規職員の削減や非常勤職員化などを招き、社会教育における専門性の解体を引き起こしつつある。

第二に、生涯学習行政の中央集権化と住民自治の後退である。社会教育が生涯学習へと組み換えられることで一般行政へと編入され、また生涯学習振興整備法における都道府県中心の生涯学習体制づくりなどの生涯学習政策の拡大、「平成の大合併」、そして地方分権一括法による社会教育関連法の「改正」という一連の政策的展開は、中央政府の集権的権限を地方自治体・政府に委譲するものではあっても、民意反映のシステムを否定するものとして運用されており、住民の学習権や自治を保障するものではなく、必ずしも住民自治の強化に繋がるものとはいえない。すなわち、従来、市町村レベルの公民館を中心に行われてきた社会教育実践は、市町村合併や都道府県を中心とする生涯学習行政の展開によって縮小されており、地方分権一括法による社会教育関連法の改正は、法的に保障されてきた住民自治を明らかに後退させているのである。

第三に、生涯学習における国家統制の強化である。社会教育法第5条の教育委員会の事務に家庭教育や青少年に対する社会奉仕体験活動を規定したことは、子育てや教育をめぐる多くの問題を家庭の問題へと矮小化させつつ、私的領域である家庭にまで行政的な介入がなされるおそれがあり、また奉仕活動の法制化は青少年の自発性を否定して社会奉仕活動を強要する危険性も内包するものと考えられる。これらはまた、生涯学習行政による住民の動員を基本としたコミュニティ政策へと連動している。

以上に述べたように、昨今の日本の生涯学習をめぐる状況は、一方で住民の自発性・自律が唱えられ、住民個人の必要に応じた学習機会の整備が謳われつつも、他方で、これまで日本の社会教育が築いてきた社会教育の住民自治・市町村自治原則や民意反映システムを否定して、住民の動員によるコミュニティ政策の展開を求めるものであり、自由化の一方で統制を強めるものとして政策的には展開している。この意味では、住民自治を原則とする公的な生涯学習行政はきびしい状況におかれている。それ故、住民主体の生涯教育事業と実践を創出していくためには、市町村自治体職員と住民との連携と協力が重要であるが、そのためにも、住民自らが地域・生活に根ざす実践や学習運動に積極的に参加し、行政をその活動に巻き込む形での、行政参画の仕組みを作り上げることが求められる。それは、言い換えれば、国や都道府県の保護から切り離されていく市町村自治体を基礎として、住民と自治体行政が連携しつつ、地域課題を解決していくために、真の意味での住民参加の仕組みを作り上げていくことでもある。産業構造＝雇用システムを基本とした社会構造の変革期にあって、国主導の新しいガバナンスとしての「協治」の場としてのコミュニティ行政を展開するのか、地域住民が自らの市町村を基礎とした新たな住民自治の形を創り上げるのか、生涯学習がその焦点に位置付いているのである。

〈注〉

- 1) 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）」、2004年3月29日。
- 2) 中央教育審議会答申「生涯学習の基盤整備について」、1990年1月30日。
- 3) 『日本教育新聞』2000年1月7日付。
- 4) 「教育改革国民会議の第一回会合内閣総理大臣挨拶（平成12年3月27日）」（<http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/dail/souri.html>）。
- 5) 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」1998年3月。
- 6) 大串隆吉「地方分権・市場化と社会教育の住民自治」日本社会教育学会編『日本の社会教育第44集—地方分権と自治体社会教育の展望—』、2000年、pp.10 - 14。
- 7) 牧野篤「自治体生涯学習行政と住民の参画—地域社会における生涯学習の教育的再編の可能性」新海英行・牧野篤編著『現代世界の生涯学習』大学教育出版、2002年、pp.94 - 98。
- 8) 同上、pp.98 - 102。
- 9) 同上、pp.108 - 109。
- 10) 「平成17年度第1回豊田市生涯学習審議会会議録（公開用）」（<http://www.city.toyota.aichi.jp/singikai/020/1701.pdf>）。

- 11) 市町村合併支援本部「新市町村合併支援プラン」2005年8月31日、p. 1 (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sityouson/dai9/831plan.pdf>)。
- 12) イ・チョング「世界化時代における地方分権と住民生活」チャン・タルチュン外『世界化と日本の構造転換』ソウル大学出版部、2002、p.71。
- 13) 新海英行『現代社会教育の軌跡と展望—生涯にわたる学習権保障の視点から—』大学教育出版、1999年、pp.114 - 115。
- 14) 同上、p.115。
- 15) 「どうなる公立図書館」『朝日新聞』2005年2月2日付。
- 16) 北九州市立中央図書館のホームページ (http://www.city.kitakyushu.jp/~k5200031/index_2.html)。
- 17) 高山市役所ホームページ (<http://www.city.takayama.lg.jp/kanzai/siteikanrisyaseido.html>)。
- 18) 「神崎代表：教育基本法改正 通常国会での法案提出に前向き」『毎日新聞』2005年11月29日付 (<http://www.mainichi-msn.co.jp/seiji/seitou/news/20051130k0000m010113000c.html>)；「教育基本法改正・「防衛省」法案など公明に来年提出打診 自民」『産経新聞』2005年11月25日付 (<http://www.sankei.co.jp/databox/kyoiku/etc/051125-2etc.html>)。
- 19) 社会教育推進全国協議会常任委員会「『社会教育からの発信 私もひとつ教育基本法』に寄せられた意見から」『月刊社会教育』2005年5月号、p.31。
- 20) 越村康英「『奉仕活動の義務化』とボランティア活動—中央教育審議会『青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について（答申）を問い返す—」『月刊社会教育』2003年2月号、p.13。
- 21) 「非難されている『中高生のでたらめな奉仕』」『文化日報』2005年8月18日付。
- 22) 文部科学省「子ども居場所づくり」ホームページ (<http://www.ibasyo.com/office/concept/index.html>)。
- 23) 平林正夫・山崎功・小林繁「＜座談会＞居場所づくりの原点を探る」『月刊社会教育』2005年1月号、p. 7。
- 24) 牧野篤「グローバリゼーションと日本のナショナリズム、緩やかな中間項としての地域コミュニティの立ち上げを」日本社会教育学会50周年記念国際シンポジウム『社会教育と持続可能な発展：グローバル化するアジア地域における課題と可能性』（補足資料集）、2003年9月14日、p.16。
- 25) 21世紀日本の構想報告書「日本のフロンティアは日本の中にある—自立と協治で築く新世紀—」(<http://www.kantei.go.jp/jp/21century/houkokusyo/0120yousi.html>)。