

住民を主体とした地域生涯学習システムの構築に関する研究(1)

長 畑 実

要旨

本論文では、まず地方分権改革の経緯と現状および社会教育への影響について検討した。次に、生涯学習および拡大しつつあるボランティア活動とNPO活動の現状と課題をまちづくりの視点から分析した。最後に、地域生涯学習システムを核としたまちづくり、地域コミュニティ活性化の意義を明らかにした。

キーワード

地方分権改革, 住民自治, 地域コミュニティ, 生涯学習とまちづくり, 地域生涯学習システム

1. はじめに

本格的な人口減少、少子高齢社会の到来をはじめ、国・地方自治体の厳しい財政状況等を背景として、明治維新、戦後改革に次ぐ「第三の改革」と位置づけられた「地方分権改革」が急速に展開されている。わが国の地方自治制度は2000年の地方分権一括法の施行をきっかけとして地方分権時代へと大きく進路を転換し、その一環として税源移譲、国庫補助負担金の見直し、地方交付税を3点セットとする「三位一体の改革」及び「平成の大合併」と称される市町村合併が強力に推し進められ、その中で地域社会は大きく変化しつつある。

しかし、地域社会においては多くの自治体関係者、住民から「自治体やまちづくりの将来像について明るい未来が見えない」「合併による個性の喪失を懸念している」「中山間地の環境を維持してきた集落機能を誰がどのように支えていくのか見えない」¹⁾など改革に伴う重大な問題点が指摘されており、地方自治体においては主体的な住民自治の確立、公民協働による持続可能な地域づくりの取り組みが喫緊の課題となっている。この課題に

応える総合的な住民力を形成するためには、公民館等社会教育施設及び学校が地域の学習・活動の拠点として中核的役割を果たすことが求められており、多様な協働のネットワークの形成と地域生涯学習システムの構築が地域コミュニティの再生と地域の活性化にとって不可欠であると考ええる。

山口大学は、国立大学としてはじめて「エクステンションセンター」を2003年4月に設置し、専任教員を配置して地域貢献に係る全学の組織的総合的な取り組みを展開している。地域との関係では、県教育委員会及び県内自治体教育委員会生涯学習課との意見交換会を定期的に行い、生涯学習分野を中心とした行政との連携事業の充実・拡大を図ってきた。特に防府市との間では、職員研修の実施、大学公開講座の会場提供など生涯学習課との連携が特に強化されており、2005年10月にはエクステンションセンターと防府市教育委員会との間で連携協働に関する協定書²⁾を締結するとともに、筆者が「防府市生涯学習アドバイザー」³⁾に委嘱され、地域生涯学習に関する調査研究、生涯学習とまちづくりの推進、職員研修など防府市のまちづくりに協

働して取り組んでいくことが合意されている。

現在、防府市教育委員会との連携の中で策定された防府市独自の生涯学習に係る総合的体系的な構想である「ロング・フィールド・ミッション」⁴⁾の実現に向け、2007年度を目標とした取り組みを進めており、山口県下でははじめてとなる市内全小中学校への生涯学習担当教員の配置を終えたところである。今後、生涯学習担当教員対象の研修会、生涯学習人材登録バンク登録者への研修会、各地区生涯学習推進協議会との連携、各地区公民館・学校を拠点とした講座提供ネットワークの確立、ネットワークの中核となる生涯学習センターの開設、市役所職員の研修など地域生涯学習システムの構築に向けた活動を計画中である。

本稿では、以上の問題意識と地域連携活動の成果に基づき、分権時代における住民を主体とした地域生涯学習システム構築の意義と課題を総合的に考察する。

2. 地方分権改革と社会教育への影響

(1) 地方分権改革の経緯

地方分権改革は表1に示されるように、1993年の地方分権の推進に関する衆参両院決議に基づく「地方分権推進法」の成立(1995年)を端緒としている。「地方分権推進法」第二条では、地方分権推進の基本理念について「地方分権の推進は、国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえつつ、各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行われるものとする」とされている。その後、この法律に基づく地方分権推進委員会が内閣府に設置され、この委員会の五次にわたる勧告をもとに、政府は1998年に「地

方分権推進計画」を、翌年には「第2次地方分権推進計画」を閣議決定した。

「地方分権推進計画」の概要について総務省は「機関委任事務制度の廃止、地方公共団体に対する国の関与の新たなルール、権限移譲の推進、必置規制の見直し(地方公共団体の組織や職の設置を義務付けている必置規制については、地方公共団体の自主組織権を尊重し、行政の総合化・効率化を図る観点から、その廃止・緩和を推進する)、国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保、都道府県と市町村の新しい関係、地方公共団体の行政体制の整備・確立(地方公共団体の自己決定権と自己責任の拡大を踏まえた行政体制の整備・確立)」などの課題を記載している⁵⁾。

1999年には、「地方分権推進計画」で示された課題を具体的に法制化するいわゆる「地方分権一括法案」(地方自治法をはじめとする475本の法律の改正案)が第145通常国会で成立し、2000年4月1日に施行された。これを以て「第1次分権改革」と画期されている⁶⁾。

2001年には地方分権推進委員会が最終報告を提出して解散し、新たに「地方分権推進会議」が発足、活動を開始したことにより「第2次分権改革」の段階に入ることとなった。地方分権改革推進会議は地方分権推進委員会から引き継がれた諸課題に取り組み、国と地方公共団体の役割分担に応じた事務及び事業の在り方、税財源の配分の在り方、地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備、その他の地方制度の関する重要事項についてなどを諮問したが、特に「三位一体の改革」について方向性を示したことは今後の同改革の動向に照らして注目すべきことであった。

また、同じく2001年には「経済財政政策に関し、内閣総理大臣のリーダーシップを十分に発揮することを目的」として内閣府に経済

財政諮問会議⁷⁾が設置され、「経済財政運営および経済社会の構造改革に関する基本方針」(いわゆる「骨太の方針」)を答申したり、地方行財政に関わる問題では、市町村合併と広域行政の強力な促進を取り上げるなど、小泉内閣による改革を補強する重要な役割を果たしている。

一方、地方自治制度に関しては2003年に第27次地方制度調査会が発足し、「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」、「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」を相次いで提出され、「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、住民自治が重視されなければならない」「地域における住民サービスを担うのは行政のみではなく、住民、コミュニティ組織、NPOその他の民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」ことが強調され、基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組みとして「地域自治組織」の制度化、自治基本条例の制定について提言された。2004年には第28次地方制度調査会が発足し、「地方税財政のあり方についての意見」、「道州制に関する論点メモー専門小委員会における調査審議経過ー」が提出され、都道府県の再編、道州制の検討・導入の議論も促進されつつある⁸⁾。

こうした地方分権改革の進展の中、市町村合併の着実な推進を図っていくための方策が提言され、分権社会を担うにふさわしい行財政基盤づくりを目的として市町村合併が推進されている。この「平成の大合併」により、市町村数は1999年の3,232から、合併特例法の経過措置が切れる2006年3月末には1,822へと大きく減少する見込みである。

表1 地方自治をめぐる経過

1995(平成7)年: 地方分権推進法成立
1998(平成10)年: 地方分権推進計画閣議決定
1999(平成11)年: 第2次地方分権推進計画閣議決定
2000(平成12)年: 地方分権一括法施行
2001(平成13)年: 地方分権推進委員会最終報告 地方分権改革推進会議設置
2003(平成15)年: 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」
2004(平成16)年: 地方分権改革推進会議最終意見書 三位一体の改革 1999年以降「平成の大合併」進行 →道州制の導入検討

(2) 地方分権の目的と課題

地方分権の意義について、総務省は「地方分権の推進とは、地方自治の実現を図っていくこと、地方自治は民主主義の原点」とし、地方自治の基本として「団体自治: 地域のこと、地方公共団体が自主性・自立性をもって、自らの判断と責任の下に地域の実情に沿った行政を行っていくこと」とともに、「住民自治: 住民自らが自らの地域のことを考え、自らの手で治めていくこと。地域の行政は、地域の住民が自分たちで決定し(自己決定)、その責任も自分たちが負う(自己責任)という行政システムを構築」することとされており、住民自治の充実確立が新しい時代における地方自治の仕組みづくりを担うものとされている。先述したように、地方制度調査会は住民自治の充実確立のための仕組みとして「地域自治組織」の設置を提言しており、ここから地域内分権という新たな分権がクローズアップされつつある。

この「地域自治組織」について、第27次地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(2003年)では、「基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組み」の中で、「基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを

目的とする組織として、地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できることとすべき」であるとしている。つまり、これまでの自治会に加えて、住民、コミュニティ組織、NPOその他の民間セクターが協働して新しいコミュニティ組織を形成し、地域課題、広域的課題に総合的・組織的に取り組むことで、地域を活性化することができるという点に地域内分権の必要性が認められるのである。

また、市民をまちづくりの主役に据え、市民参加の仕組みや、市民の権利・責任、まちづくりの基本原則を具体的に規定し、条例として法的根拠を持たせる自治基本条例⁹⁾(「自治体の憲法」とも言われる)の制定をめざす自治体も増えている。2001年4月に全国ではじめて施行された北海道ニセコ町に続き全国で条例制定が取り組まれているが、横須賀市都市政策研究所が2004年2月に実施した調査によると、表2で示されるように全638市のうち制定済みは12市、制定作業中・検討中は62市に止まっており、8割の市では検討もされていない状況である。しかし、地方分権改革の推進により自治基本条例に対する認識は高まりつつあり、今後検討・制定作業を開始する市は増えていくものと思われる。

このように、地域自治組織及び自治基本条例のいずれにおいても、住民を主体とした地域コミュニティづくりははじまったばかりであり、今後、自治体職員、住民の意識改革、自治能力の向上、地域を担う人材の育成や地域の諸団体による協働のネットワークづくり

は持続可能な地域社会づくりの重要な課題になるものと思われる。

(3) 社会教育への影響

以上のような地方分権改革の潮流の中で、1990年代後半以降地方自治体においては厳しい財政状況を背景として、ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)¹⁰⁾の手法が導入され急速に広まりつつある。多くの自治体では、行政評価による行政サービスの効率・効果の改善、企業会計的手法の導入、業務の民間委託といった手法が用いられている。国においても、こうしたNPMの理念に基づく法制度改革が行われ、1999年には「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」(PFI法)¹¹⁾が、2003年には地方自治法が改正され「指定管理者制度」が導入された。「指定管理者制度」の導入に伴い、これまでは公共団体や、公共団体が1/2以上出資する法人に限定されていた公の施設の管理・運営が、議会の議決を経た上で株式会社を含む民間事業者にも行わせることができることとなった。

公民館、図書館、博物館等の社会教育施設においても、指定管理者制度による管理運営の委託やPFI、アウトソーシングの導入がすでに進められており、公民館事業のNPOへの委託やPFI方式による神奈川県立近代美術館葉山、三重県桑名市立中央図書館(「くわなメディアライヴ」)の開業、博物館・美術館の指定管理者への民間事業者選定(島根県立美術館、長崎歴史文化博物館)などの事例が全国に増えつつある。

こうした地方分権改革やNPMを背景とした自治体経営・法制度の改革が、社会教育にどのような影響を及ぼしているかについて整理すると、次の諸点にまとめることができる。

- 1) 社会教育行政に係る予算・職員の削減
→社会教育事業の縮小
- 2) 市町村合併による公民館等施設の統廃

表2 自治基本条例への取り組み状況

制定済	12市	1.9%
策定作業中	29市	4.5%
検討中	33市	5.2%
検討・策定中止	3市	0.5%
検討していない	506市	79.3%
その他	55市	8.6%

合→社会教育水準の低下

3) 公民館の首長部局への移管(社会教育法に基づかない施設への移行)→社会教育行政の軽視

4) 社会教育施設の民営化→社会教育水準の低下

5) 教育委員会制度の見直し→社会教育行政の軽視

このうち3)と5)の問題については、全国市長会が「学校教育と地域社会の連携強化に関する意見—分権型教育の推進と教育委員会の役割の見直し—」と題する意見書を2001年に政府ならびに文部科学省など関係方面に提出した¹²⁾。この意見書では「2. 学校と家庭・地域が一体となった地域連携型の教育」として「教育委員会制度は、50年余を経て、1に述べた文部科学省を頂点とする縦系列の中での地域の自主的な活動の弱さ、学校教育関係者以外との接触の希薄さに伴う閉鎖的な印象、市町村長との関係のあり方などいろいろな問題が指摘されており、制度としての存廃まで含めてさまざまな議論が展開されている実態である。従って、教育委員会制度そのものについて、教育をとりまく環境の変化など歴史的な経過や運営の実態を踏まえた基本的なあり方についての検討が必要になっている」と述べている。

また、社会教育行政については「現行制度の下では、学校教育のみならず社会人を対象とする生涯学習や芸術・文化、スポーツなど文部科学省所管行政のほぼすべてが教育委員会の所管とされている。一方、市町村長は、市町村行政全体を統轄する立場にあり、市町村行政の総合的な運営に当たっている。このような市町村長の制度上の位置づけを踏まえ、生涯学習など学校教育以外の分野については縦割り型ではなく、多方面からの総合的な対応が望ましいこと、このような分野については、教育の政治的中立性確保といった理由から特に教育委員会の所管とすべき強い事

情があるとも考えられないことなどから、市町村長の所管とすることが適当である」とされ、自治体の側からは生涯学習担当部門の一般行政部局への移管や教育委員会制度の存廃まで踏み込んだ検討を求めていることが理解される。

これに対して、中央教育審議会では文部科学大臣から「地方分権時代における教育委員会制度の在り方について」諮問を受け(2004年)、2005年1月に教育制度分科会地方教育行政部会における審議のまとめを「地方分権時代における教育委員会の在り方について(部会まとめ)」¹³⁾として発表されている。その内容を目次から見ると次の通りである。

1. 教育委員会制度の現状と課題

(1) 教育委員会制度の沿革

(2) 教育委員会制度の今日における意義・役割

(3) 教育委員会に対して指摘されている問題点とその要因

2. 教育委員会の組織及び運営の改善

(1) 教育委員会の組織等の弾力化

(2) 教育委員の選任の改善

(3) 教育委員会議の運営改善・公開

(4) 地域住民の意向や所管機関の状況等の積極的な把握

3. 教育長、教育委員会事務局の在り方の見直し

(1) 教育委員会の使命の明確化

(2) 教育委員会と教育長との関係の明確化

(3) 教育委員会の自己評価

(4) 教育委員会事務局の体制強化

(5) 市町村教育委員会の事務処理の広域化

4. 首長、議会と教育委員会との関係の改善

(1) 首長と教育委員会との関係を見直す際の視点

(2) 首長と教育委員会の権限分担の弾力化

(3) 首長と教育委員会との連携

(4) 教育財政における首長と教育委員会と

の関係

- (5) 議会と教育委員会との関係
- 5. 都道府県と市町村との関係の改善
 - (1) 国, 都道府県, 市町村それぞれの役割と関係
 - (2) 市町村への教職員人事権の委譲
 - (3) 都道府県教育委員会の在り方
- 6. 学校と教育委員会との関係の改善
 - (1) 学校と教育委員会との関係の在り方
 - (2) 学校の裁量権限の拡大
 - (3) 学校評価の改善
 - (4) 学校に対する教育委員会の支援
- 7. 保護者・地域住民と教育委員会・学校との関係の改善
 - (1) 保護者・地域住民の参画
 - (2) 保護者・地域住民への情報発信と要望への対応
- 8. 教育委員会の在り方に関する継続的な検討

以上のように多彩な事項が記載されており, 具体的な内容においては, 教育委員会制度の歴史的な経緯と現状, 教育委員会と行政・学校・父母・地域との関わりについて詳細に分析した上で, 現行の教育委員会制度の問題点, 改善の方向が述べられている。

この分析, 検討に基づき, 教育制度分科会地方教育行政部会として, 「教育委員会制度は, 以上のような教育行政への要請, すなわち教育機関の管理運営における首長からの独立性, 合議制, レイマンコントロールの実現の要請にこたえるものとして今日においても意義のあるものであり, 今後も地方自治体の執行機関として教育委員会は必要であると考えられる。教育委員会に対して指摘されている問題点については, 可能な運用の改善と必要な制度改革により, 教育委員会制度をより良く活用していくことで解決を図るべきであり, 問題点を理由に制度が不要であるとするは適当でない」と結論づけており, 社会教育

行政に関わる住民の視点からも貴重な提言となっている。

このような諸点の検討から, 本来の地方分権の趣旨である住民自治の確立と行政, 地域の多様な団体・組織との協働による地域コミュニティの活性化という目的を考慮するならば, 現状の行財政改革だけでは社会教育行政の停滞や後退をもたらす危険性が高いことを指摘しなければならない。従って, 分権時代における地域コミュニティの活性化を達成するためには, 住民を主体とした新たな生涯学習システムの構築が地域の重要な課題なのである。

3. 生涯学習とまちづくり

(1) 生涯学習の現状

現在, すべての都道府県に生涯学習担当部局が設置され, 37都道府県に生涯学習審議会が設置されている。1999年には全国生涯学習市町村協議会⁴⁾が発足し, 現在216市町村が加盟している。このように, 都道府県及び市町村における生涯学習振興のための体制と社会教育施設の整備や高等教育機関・民間事業者による生涯学習事業の拡充, 余暇時間の増大など社会的環境の成熟により生涯学習人口は年々拡大している。その主な指標を文部科学省の資料から抽出すると, 社会教育施設数については図1で示されるように, 公民館や民間体育施設はほぼ横ばいで推移しているが, 社会体育施設, 博物館類似施設, 図書館, 文化会館などの施設数は一貫して増加している。

また, 学習人口については図2で示されるように, 公民館, 図書館, 博物館類似施設, 博物館などにおいて利用者数は増加傾向にある(ただし, 博物館・博物館類似施設においては近年来館者数の減少傾向がみられる)。このように, 生涯学習に対する関心は年々高まっており, 表3で示すように, わが国の講

座等受講者総数は累計で約3,900万人に達しており、多様な学習機会に対する高い関心と

参加ニーズの存在していることが理解される。

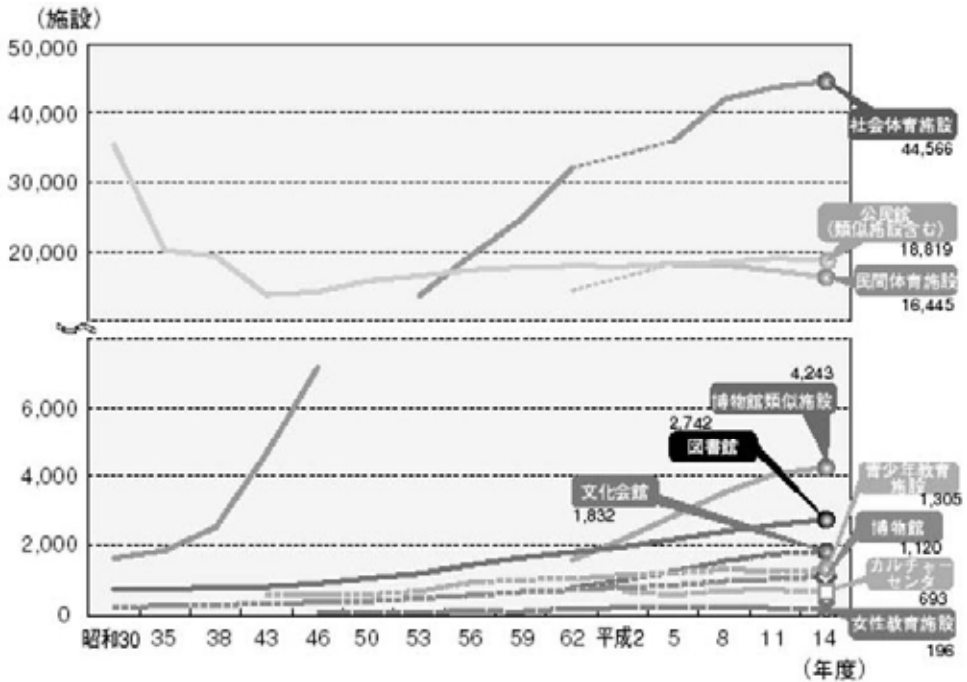


図1 社会教育施設数の推移

出所：データからみる日本の教育2005（文部科学省）

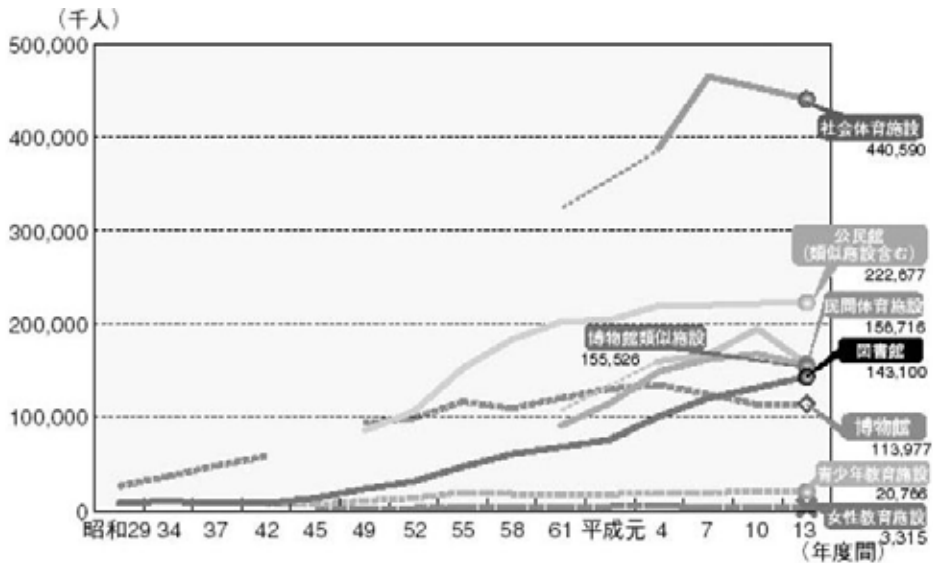


図2 社会教育施設の利用者数の推移

出所：データからみる日本の教育2005（文部科学省）

表3 生涯学習人口の現状

教育委員会，公民館等が開設する講座の受講者	2,010万人
知事部局，市町村部局が開設する講座の受講者	1,057万人
民間のカルチャーセンター等の受講者	746万人
大学公開講座の受講者	89万人
高等学校開放講座	12万人

出所：データからみる日本の教育2005（文部科学省）から作成

一方，地域ではボランティア，NPO等の市民活動が進展しており，地域課題への関心の高まりとまちづくり活動への参加の増加により，地域活性化の条件は拡大しつつある。ボランティア活動については，1995年の阪神・淡路大震災を契機に全国的に関心が高まっており，図3で示されるように90年代後半からボランティア活動参加者数は急速に増加している。2001（平成13）年の社会生活基本調査¹⁵⁾によると，「過去1年間に何らかのボランティア活動を行った人は3263万4千人で，10歳以上人口に占める割合（行動者率）は28.9%となっており，1996（平成8）年と比較すると3.6ポイント上昇している。行動者率を年齢階級別にみると，40歳代前半が38.4%と最も高く，逆に20歳代後半が18.3%と最も低くなっている。しかし1996（平成8）

年と比較すると，すべての年齢階級で上昇しており，特に10歳代前半から20歳代前半では大幅に上昇している」と指摘されている。（図4）

また，ボランティア活動の種類別にみると図5で示されるように，「まちづくりのための活動」が1584万7

千人（行動者率14.0%）と最も多く，次いで，「自然や環境を守るための活動」が906万9千人（8.0%），「安全な生活のための活動」が624万3千人（5.5%），「子供を対象とした活動」が602万6千人（5.3%）となっている。なお，活動形態別では最も多いのが「町内会・青年団・老人クラブ等」に加入して行った活動と回答され，次いで，団体には加入せず「地域の人と」行った活動となっており，居住地域と関わりながら活動参加する割合が高くなっている。このように，ボランティア活動への参加者数は増えているが，地域づくりの課題に的確に応えるボランティア活動を展開するための組織的総合的なシステムの整備が遅れており，今後行政と地域諸団体の協働による新たな地域の仕組みづくりが求められている。

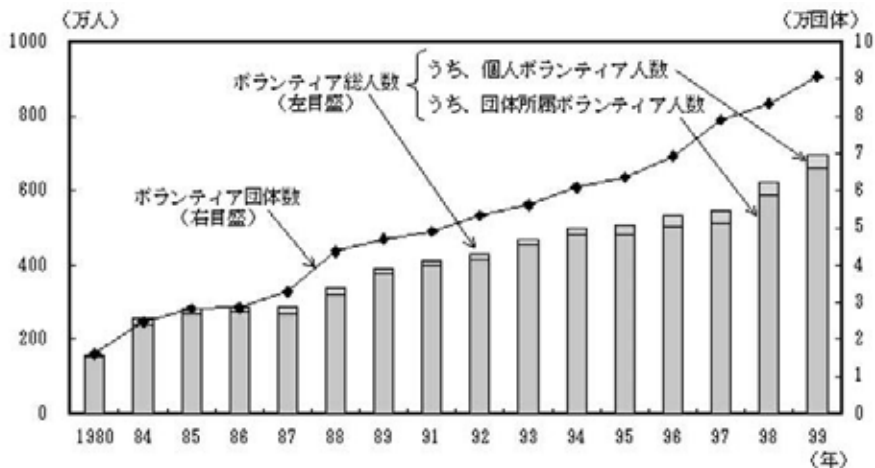


図3 ボランティア参加者数の推移

出所：国民生活白書（平成12年）

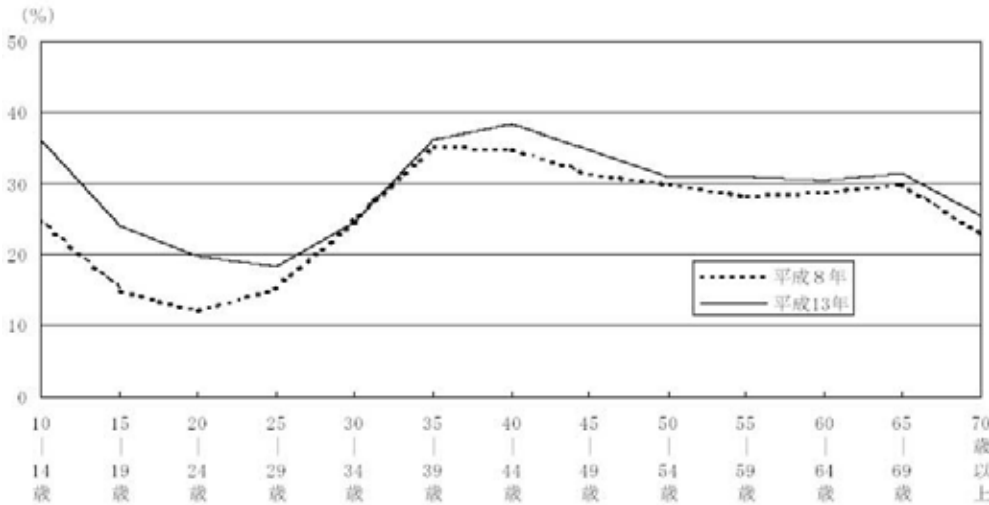


図4 年齢階級別「ボランティア活動」の行動者率—平成8年, 13年比較

出所：総務省「平成13年社会生活基本調査」

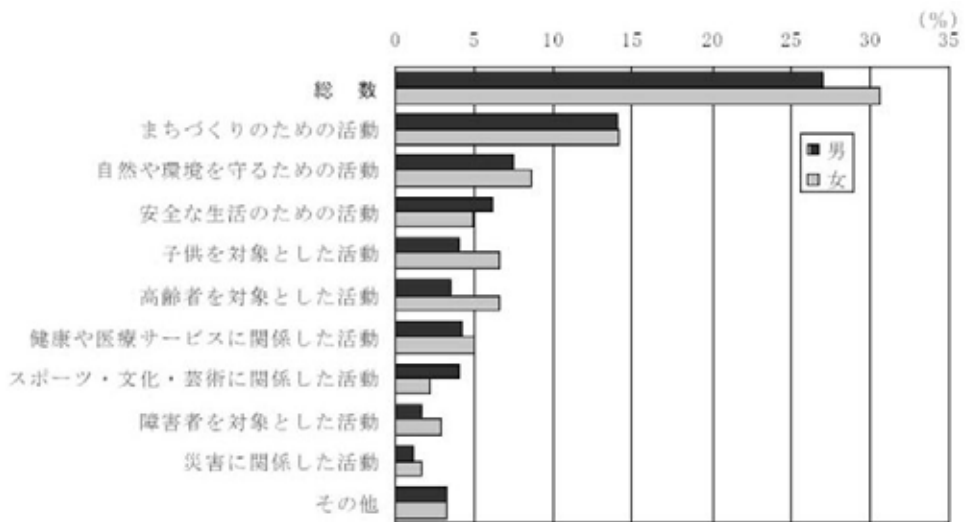


図5 男女、「ボランティア活動」の種類別行動者率

出所：総務省「平成13年社会生活基本調査」

次に、NPOの現状については、1998年に「特定非営利活動促進法」(通称「NPO法」)¹⁶⁾が成立して以来、NPO法人の認証数は図6のように年々急増し現在では2万4千余となり、社会的に重要な役割を担う勢力としての地位を築きつつある。主たる活動の分野では図7で示されるように、「保険・医

療・福祉」がもっとも多くなっており、2000年にはじまった介護保険制度の導入により介護保険事業者としてのNPO法人格の取得が進んだものと思われる。次いで、社会教育、まちづくり、子ども健全育成、学術、文化、芸術、スポーツ、環境保全、国際協力など様々な分野に広がっており、NPO活動は今後ま

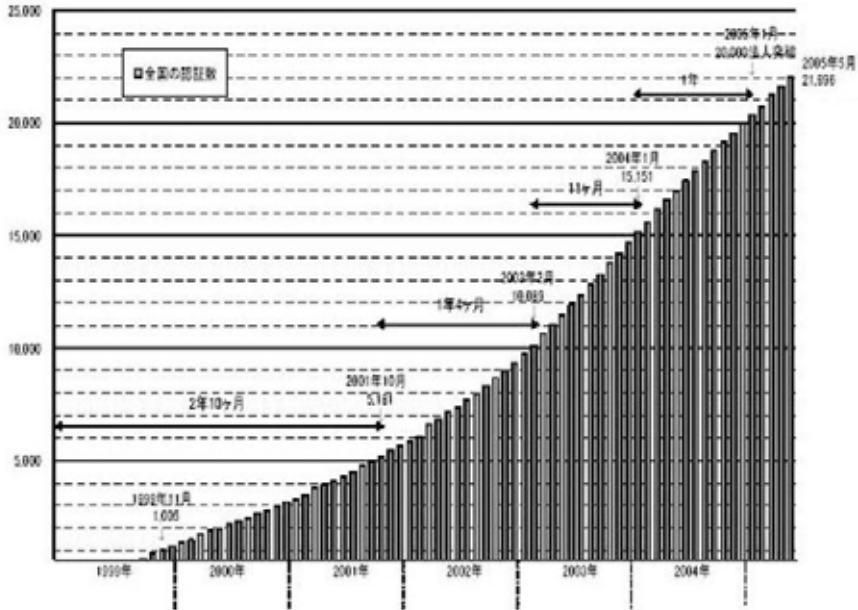


図6 NPO法人認証数の推移

出所：内閣府国民生活局（平成17年）

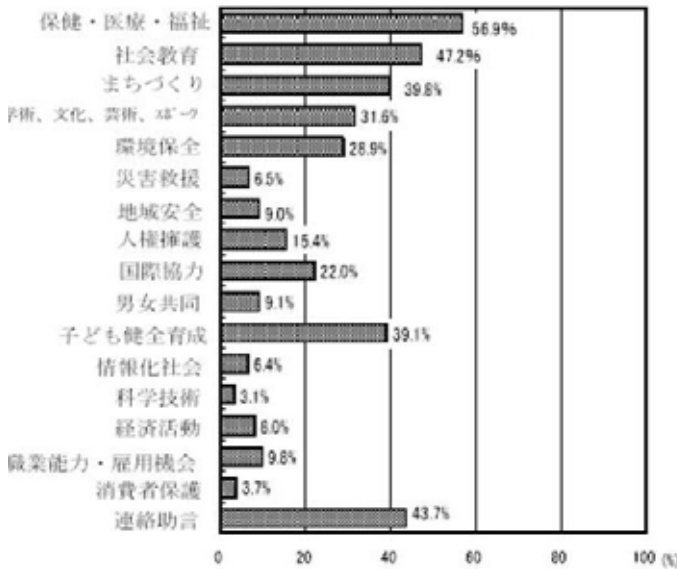


図7 活動分野別NPO法人数の割合

出所：内閣府国民生活局（平成17年）

活動するスタッフや活動資金の不足、スタッフの能力不足、団体の活動が市民に知られていないなどの問題を抱えているほか、地域における行政や他団体との交流、協働の機会が少ないなど、地域づくりに充分力を発揮できない状況があり、ボランティア活動と同様地域における他団体、行政との協働を進めるための仕組みづくりが必要であると思われる。

(2) 生涯学習によるまちづくり

既述したように、自治体

すますます増加していくことが予想され、地域社会活性化に対する貢献への期待も高まっている。ところがその一方で、NPOの多くが、

の厳しい財政状況と急激な少子高齢化の進展に加え、国民の生活と生命の安全、安心に関わる多くの課題が山積する中で、地域内分権

の仕組みづくりは地域住民とりわけ子どもたちの未来のための持続可能な地域社会づくりの重要な取り組みである。「まちづくり」とは、安全、安心、住んで楽しい、幸せを感じられる地域の仕組みづくりであり、住民自治の発揮による地域変革＝地域アイデンティティの形成に他ならない。分権型社会においては、総合的な地域づくり計画(ビジョン)の策定とビジョンに基づく地域資源を活用した地域経営戦略の継続的展開が求められている。その根幹となるのは、地域課題や住民のニーズに対応して「誰でも、いつでも、どこでも、何度でも」学ぶことのできる生涯学習体制である。高度化し多様化しつつある住民の学習ニーズに的確に応える多様な学習機会の提供とそこでの主体的な学習・交流を起点として、住民主体のまちづくり活動が活発に展開されていく地域生涯学習システムを構築することがまちづくりのもっとも重要な課題である。

しかし、現状の社会教育・生涯学習においては、地域づくりのグランドデザイン(ビジョン)がないために取り組みの方向性が見えないこと(政策力の欠如)、職員の意識水準が時代と社会の潮流を認識した未来志向のものとなっていないこと(意識改革の遅れ)、マネジメント能力が不足していること(研修体制の不備)、公民館等の社会教育施設が従来の趣味を中心としたサークル利用者によって固定化され、地域課題に対応したまちづくりの拠点としての機能を十分に果たしていないこと(マンネリ化)など、重大な問題点が存在している。

これらの点に関連して中央教育審議会生涯学習分科会では、「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)¹⁷⁾の中で地域の教育力の低下について、「最近の度重なる青少年の凶悪犯罪や、いじめ、不登校等、青少年をめぐる様々な問題は憂慮すべき状況である。こうした状況の背景として家庭の教育力の低下とともに、青少年の異年

齢の子どもや異世代の人との交流の減少などによる地域の教育力の低下がある」と指摘されている。また、「学校、家庭、地域の一体的な取組が必ずしも十分でない」とし、「・公民館で開設されている講座については、数は増加傾向にあるが、その内容は、依然として、趣味・稽古事に関する講座が多くを占め(37%、平成13年度)、利用者が特定の住民に限定されている傾向にあるのではないかと考えられる。・現在、公民館等が設置された時代とは、時代背景や社会の構造、国民意識やその成熟度が大きく変化している中、公民館の役割や講座の在り方等についての見直しが必要である。・今後は、社会の要請に的確に対応し、子どもや若者、働き盛りの世代の人も含めて地域住民全体が気軽に集える、人間力の向上等を中心とした、コミュニティのためのサービスを総合的に提供する拠点へと大きく変わっていくことが求められる。このためには、地域の学習ニーズの把握、大学を含む地域の学習資源のコーディネート、学習資源の提供サービスの充実が望まれる。また、子どもや若者、働き盛りの世代の人の学習や活動の拠点になるよう、講座内容や施設の改善等を図ることが望まれる」と社会教育施設、社会教育行政における課題が指摘されている。

また、今後、生涯学習を振興する上で特に重視すべき観点を図8のように示し、人間力の向上、新しい公共の視点、多様な学習機会の提供に加え、「市町村等において、あらゆる資源の把握と有効活用を図ることが必要である。学習の資源としては、学校、公民館、図書館、博物館、生涯学習推進センター、青少年教育施設、文化施設、スポーツ施設等の教育施設のみならず、児童館等の福祉施設、さらには、商店街や神社・寺院、公園などの地域にある身近なものや、山林、河川などの自然なども活用することができる。また、地域の様々な学習情報や、高齢者や大学生、保

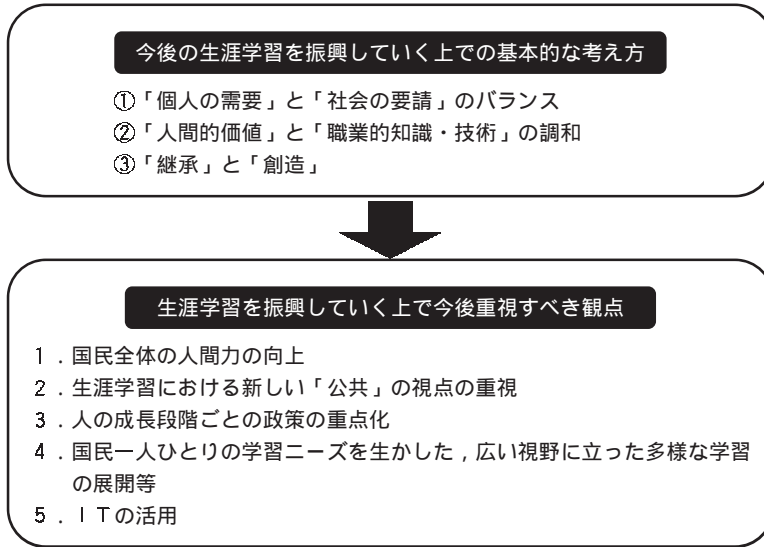


図8 基本的考え方と今後重視すべき観点の関係図

出所：「今後の生涯学習の振興方策について（審議経過の報告）」中央教育審議会生涯学習分科会（2004年）

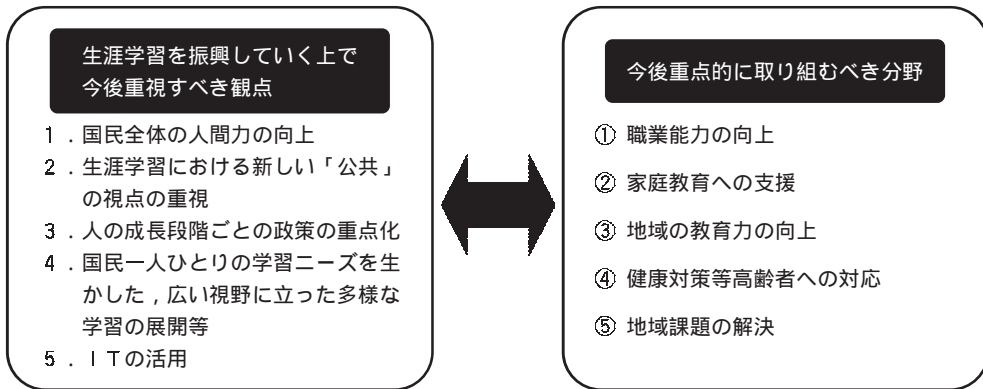


図9 今後重視すべき観点と今後重点的に取り組むべき分野との関係図

出所：「今後の生涯学習の振興方策について（審議経過の報告）」中央教育審議会生涯学習分科会（2004年）

護司，PTA，青少年関係団体，スポーツ指導者などの地域の人材を把握し，積極的に発掘することにより，学習者に提供することが重要である」と，地域における組織的総合的な取り組みの重要性が指摘されている。

次いで，これらの観点から今後重点的に取り組むべき分野を図9のように示している。特に，③地域の教育力の向上については，異年齢の子どもや異世代の地域の人々との

「かわりの中で，様々な体験の機会を提供し，子どもの自主性・創造性・社会性を涵養するとともに，触れる・体験するといった感覚を通して情操を養うなど，地域の大人の力を結集して子どもを育てる環境を整備することが求められる」とし，⑤地域課題の解決では，「各地域において，まちづくりや地域の文化の継承・創造，自然環境の保全，地域に根ざした経済活動の活性化の促進，介護・福祉，男女共同参画等の現代の切実な地域の課

題に適切に対応していくことにより、個性豊かな活力ある地域社会を築いていく必要がある」と指摘されている。

このように、地域づくりにおいては、子どもたちの未来を切りひらくためのものという視点から、現在求められている人間力の主要な要素である「コミュニケーション能力」「行動力」「感性」を育成するために、地域資源(地域固有の歴史、自然、文化、伝統、産業など)の再評価と地域を構成する学校、PTA、社会教育施設、住民団体(自治会、子供会、婦人会、老人クラブなど)、行政、商工会、企業、地域社会福祉協議会、農業団体、NPO、ボランティア団体など多様な組織・団体と人材の協働により、地域に固有の学習プログラムと学習の拠点づくりを推進しなければならない。住民が自ら地域の課題やテーマを発見し、自ら学習し、主体的に地域の自治やまちづくりに取り組む活動を支援するための仕組みづくりこそ地域生涯学習システム＝まちづくり生涯学習システムにほかならないのである。

(エクステンションセンター 教授)

(以下次稿)

次稿では、生涯学習によるまちづくりの先進事例の分析と山口県内における地域生涯学習システム構築の現状と課題について考察する。

【注】

- (1) 平成16年度国土施策創発調査事業「地域の自立とまちづくりを担う人材育成調査報告書」(2005年)の「1-6 地域社会の再生と市町村合併」参照。
- (2) 連携協働に関する協定書の原文は次の通りである。

山口大学エクステンションセンターと防府市教育委員会との連携協働に関する協定書

防府市教育委員会は、「生涯学習のまちづくりの目標」(平成9年防府市生涯学習推進協議会策定)を完成していくため、平成12年3月に防府市生涯学習推進計画「学びのプラザ」を策定し、生涯学習を通じた市民一人一人の主体的な活動を推進している。

子供さらには本市の生涯学習を地域に根ざしたものとするため、高等教育機関との連携により、一人一人がさらに学びの場や生涯学習推進の体制づくりなどに積極的に取り組み、生涯学習のまちづくりの完成を図る。

山口大学エクステンションセンターは、「山口大学が持つ人的、知的資源の有効な活用により、地域社会との多様な連携を推進し、地域の教育・文化の振興を支援するとともに、社会貢献を通して地域に開かれた大学を志す」ことを理念として活動しており、本理念に基づき防府市教育委員会と連携した地域貢献事業を積極的に推進する。

山口大学エクステンションセンターと防府市教育委員会は、上記の理念目的に基づき、防府市の地域発展をめざして生涯学習のまちづくり、教育・文化等の分野で、両者が連携協働することを確認し、ここに協定する。なお、本協定の有効期間は、締結の日から3年とするが、両者の合意により更新することができるものとする。

平成17年10月4日

山口大学エクステンションセンター長

防府市教育委員会教育長

小宮 互 子



岡田 利 宏



- (3) アドバイザーの委嘱による具体的な連携協働の取り組みとして、2005年10月から2006年1月の間に、生涯学習課とのアドバイザー連絡会議の開催5回、防府市公民館主事・指導員会議、防府市社会教育委員会議、防府市公民館主事・指導員会議、防府市小中学校生涯学習担当者会議、防府市職員特別研修会での講演5回などを実施している。委嘱状については次の通りである。



- (4) 「ロング・フィールド・ミッション」とは、「生涯学習に係る総合的体系的な方策を推進していくにあたり1つの事業を単発的な事業に終わらせるのではなく、PDCAというチェック機

能によって、生涯学習推進基本計画「学ぼうやプラン」に沿った長期の視点に立って、それぞれの事業を連携させて、生涯学習の理念を広く市民に啓発していこうという幅広い構想をいう。生涯学習の種をまき、耕し、育て、長期にわたって市民に生涯学習の理念を根付かせていこうという防府市独自の構想のことである」(防府市教育委員会生涯学習課文書より)。

(5) 総務省ホームページ参照。

<http://www.soumu.go.jp/index.html>

(6) 「地方分権推進委員会最終報告—分権型社会の創造：その道筋—(平成13年6月14日)参照。

(7) 経済財政諮問会議ホームページ参照。

<http://www.keizai-shimon.go.jp/>

(8) 地方制度調査会の審議経緯は「審議会情報」参照。

<http://www.soumu.go.jp/singi/singi.html>

(9) 自治基本条例については、大和市のホームページ内「自治基本条例関連リンク集が充実している。

<http://www.city.yamato.kanagawa.jp/bunken/jyourei/020827link.html>

(10) ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)は1980年代、イギリス、オーストラリア、ニュージーランドなどの諸国において導入が図られ、行財政改革に多大な効果を発揮した行政運営の手法である。その特徴は、民間企業の経営理念、手法等を行政現場に取り込み、行政の効率化・活性化を図っていくことにあり、市場原理を公的セクターにも導入しようとするところにある。

(11) PFI(Private Finance Initiative: プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)とは、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して公共施設等の建設、維持管理、運営等を行う新しい手法のことである。詳細は、内閣府PFIホームページ参照。

<http://www8.cao.go.jp/pfi/index.html>

(12) 意見書については全国市長会ホームページ参照。

<http://www.mayors.or.jp/index.html>

(13) 文部科学省ホームページ「審議会情報」参照。

(14) 全国生涯学習市町村協議会については下記のホームページ参照。

<http://www.gakushu.jp/index.html>

(15) 「社会生活基本調査」は「日々の生活における「時間の過ごし方」と1年間の「余暇活動」の状況など、国民の暮らしぶりを調査(5年ご

と)したものである。詳細は総務省統計局のホームページ参照。

<http://www.stat.go.jp/data/shakai/index.htm>

(16) NPO法人制度や活動状況については内閣府国民生活局のNPOホームページ参照。

<http://www.npo-homepage.go.jp/index.html>

(17) 「今後の生涯学習の振興方策について(審議経過の報告)」については、文部科学省ホームページ「審議会情報」参照。

【参考文献】

地域づくり支援アドバイザー会議「地域を活性化し、地域づくりを推進するために一人づくりを中心として—(提言)»(平成16年8月23日)
財団法人日本都市センター「地方分権改革が都市自治体に与えた影響等に関する調査研究報告書」(2005年)

地方分権改革推進会議→

<http://www8.cao.go.jp/bunken/index.html>

「中間論点整理」(平成13年12月12日)

「三位一体の改革についての意見」(平成15年6月6日)

「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」(平成16年5月12日)

地方分権推進委員会→

<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/index-bu.html>

第1次勧告の概要1997年2月21日

第2次勧告1997年9月3日

第3次勧告1997年10月1日

第4次勧告1997年11月26日

第5次勧告1998年12月11日

市町村合併の推進についての意見2000年11月28日

地方分権推進委員会最終報告2001年6月20日

地方制度調査会→

<http://www.soumu.go.jp/singi/singi.html>

地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申(平成12年10月25日)

今後の地方自治制度のあり方に関する答申(平成15年11月13日)

地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申について(平成17年12月9日)

経済財政諮問会議→

<http://www.keizai-shimon.go.jp/>

骨太の方針(経済財政運営と構造改革に関する基本方針)