

# 琉球大学学術リポジトリ

## 日本における生涯学習施策の現況と課題

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学生涯学習教育研究センター 公開日: 2008-07-10 キーワード (Ja): 生涯学習, 中教審答申, 目標の共有化, ネットワーク キーワード (En): 作成者: 背戸, 博史, Seto, Hirofumi メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/6651">http://hdl.handle.net/20.500.12000/6651</a>

## 日本における生涯学習施策の現況と課題

### Current Situation and Some Problem of the Measures for Lifelong Learning in Japan

背戸博史

キーワード：生涯学習、中教審答申、目標の共有化、ネットワーク、

#### はじめに

平成18年12月、約60年ぶりに教育基本法が改正され、その第3条において生涯学習の理念が謳われた。平成2年に制定された「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」(以下、「生涯学習振興法」とする)が生涯学習の定義を欠いたものであったことを考えると、ここに、我が国における生涯学習の理念が法規上において明確化したことになる。

しかしながら、「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」とする第3条の定義は、当然のことながら、現実に進行する人々の学習活動やその支援体制の在り方までをも明示するものではない。その意味では、「特異な教育法」、或いは、「生涯学習産業振興法」と揶揄されるものであったとしても<sup>1)</sup>、「生涯学習振興法」を中軸として展開される文部科学行政や経済産業行政、さらには、中央教育審議会での議論等が(以下、「中教審」とする)、我が国における生涯学習施策の現況を可視的なものとするのである。

このような認識の下、本稿では、平成20年2月に答申された中教審答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会の構築を目指して～」の分析をなすとともに、それに先立つ平成18年から内閣府によって開始された「再チャレンジ支援総合プラン」の動態に着目し、我が国における生涯学習施策の現況と課題を考察したい。同プランの実施過程には、「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会の構築を目指して～」において答申された生涯学習施策の具体像が看取されるからであり、現在の生涯学習施策がその目的においては個々人の学びから地域人材の育成へと視点をシフトさせつつあること、手法としては総合行政からネットワーク型学習支援へと移りつつあることが示されているからである。

#### I. 日本における生涯学習施策の転換

平成19年1月の中教審中間報告「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について」において、我が国における生涯学習施策は大きな転換を見せた。フリーターやニートの増加、中高年の再雇用問題、少子高齢化、核家族化、都市化、情報化、人間関係の希薄化を背景とし、「人材」育成の重要性

が再確認され、再課題化されたのである。

同「報告」において示された最大の転換は、旧来推進されてきた個々人の学習関心・課題による学習活動と、それ故に、個人化される傾向が強かった学習成果の在り方が見直され、人々の学習活動は「個人の要望」と「社会の要請」のバランスを考慮すべき必要があることを指摘した点である<sup>2)</sup>。そしてこの転換は、平成20年2月の答申においてより明確な形となって我が国における生涯学習施策の現時点における逢着点を示している。中教審答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会の構築を目指して～」を概観し、生涯学習施策の転換を再度確認しよう。

新しい時代を切り拓く生涯学習の振興  
～知の循環型社会の構築を目指して～

はじめに

<第1部> 今後の生涯学習の振興方策について

1. 生涯学習の振興への要請－高まる必要性和重要性
  - 総合的な「知」が求められる時代－社会の変化による要請
2. 社会の変化や要請に対応するために必要な力
  - 次代を担う子どもたちに必要な「生きる力」
  - 成人に必要な変化の激しい時代を生き抜くために必要な力
3. 目指すべき施策の方向性
  - 国民一人一人の生涯を通じた学習の支援－国民の「学ぶ意欲」を支える  
～「個人の要望」を踏まえるとともに「社会の要請」を重視～
  - 社会全体の教育力の向上－学校・家庭・地域が連携するための仕組みづくり
4. 具体的方策
  - 国民一人一人の生涯を通じた学習の支援－国民の「学ぶ意欲」を支える
  - 社会全体の教育力の向上－学校・家庭・地域が連携するための仕組みづくり
5. 施策を推進する際の留意点
  - 「個人の要望」と「社会の要請」のバランスの視点
  - 「継承」と「創造」等を通じた持続可能な社会の発展を目指す視点
  - 連携・ネットワークを構築して施策を推進する視点

<第2部> 施策を推進するに当たっての行政の在り方

1. 基本的な考え方
  - これまでの生涯学習の振興方策等について－基本的な検討課題
  - 生涯学習の理念等についての基本的考え方
2. 今後の行政の在り方－生涯学習振興行政・社会教育行政の再構築
  - 国、都道府県及び市町村の任務の在り方等
  - 社会教育を推進する地域の拠点施設の在り方
  - 生涯学習・社会教育の推進を支える人材の在り方
  - NPO、民間事業者等と行政の連携の在り方
  - 地方公共団体における体制について
  - 国の教育行政の在り方

おわりに

本「答申」の構成は以上の通りである。第1部では生涯学習の振興に対する基本的な考え方や施策の方向性、留意点などが指摘され、第2部では行政担当者を主な対象とし、第1部で指摘した施策の具体的な振興方策についてが指摘されている。

第1部「1. 生涯学習の振興への要請－高まる必要性と重要性」では、技術の高度化、情報化、経済のグローバル化などがもたらした日本社会の「知識基盤社会 (knowledge-based society)」化が認識され、人々が知の更新を余儀なくされていることが指摘されている。

定石通りの認識と言えようが、ここで着目すべきは、人々の知の更新が、個人の知的満足やキャリア形成に留まらず、社会形成の観点から意義付けられている点である。「答申」は、「学習には各個人がその興味や関心に基づき、自らを深めるために行う個人的な活動としての側面があるが、このような国民の学習活動を促進することは、国民一人一人が、充実した心豊かな生活を送り、また、職業生活に必要な知識・情報・技術等を習得・更新することにより経済的にも豊かな生活を送ることを可能とする」とし、旧来通り個人化された学習活動の個人化された意義を認めつつも、「同時に、このことは社会を支え発展させることができる国民一人一人の能力を向上させることにつながるものであり、これは、ひいては社会全体の活性化を図り、我が国の持続的発展に資するものである」と指摘する。学習者個人個人の興味・関心に基づく文化的・知的満足といった知の消費構造に彩られていた我が国における生涯学習の在り方が、学習活動による社会形成へと方向付けられたのであり、いわば、知による社会創造的観点から、人々の学習活動が意義付け直されたと指摘し得るのである（「答申」ではこれを「知の循環型社会の構築」としている）。

勿論、キャリア形成を意識した生涯学習の在り方は必ずしも新鮮なものではなく、これまでも、リカレント教育やリフレッシュ教育と言ったアプローチから人々の投資的な生涯学習活動を捉える視点は存在していた<sup>3)</sup>。また、平成10年の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」や翌11年の答申「学習の成果を幅広く生かす」において社会創造的な観点が強調され始めたのは周知の通りである<sup>4)</sup>。

しかしながら、近年指摘されるところの格差問題や非正規雇用問題等を直視し、喫緊の課題としてキャリア形成に向けた学習活動の重要性を指摘するとともに、そのことで得られるマン・パワーによって社会の活性化が導びかれることをことさら強調する点に、我が国における生涯学習施策の今日的位相を看とれよう。脆弱化した社会基盤を個人個人の学習成果によって再建しようとする点に、生涯学習施策の新たな方向性が見いだされるのである。

さらに、個人個人の学習活動が生みだすであろう社会創造性についての意義付けが、「自立した個人」の育成や「自立したコミュニティ (地域社会)」形成の観点から強調されていることも大いに注目すべきである。長期化する財政的疲弊を背景とした行政改革や規制緩和、地方分権化の進行によって縮小された行政サービスを、自ら補う人材、自ら補うコミュニティの形成が期待されもしているのである。

小泉政権による「三位一体の改革」以来、住民サービスの向上と経費の緊縮を目指した民間活力の導入が飛躍的に進行し、いわゆる「新しい公共」やNPM理論 (New Public Management) が行政サービスを構想する際の大前提となっている。その機運は、行政サービスの主体が「官」から「民」へと移行したばかりではなく、いまや、「民」から「個人」そのものへと移行しているとさえ言えるのであり<sup>5)</sup>、同「答申」が目標とする「自立した個人」、「自立したコミュニティ」の形成とは、まさに縮小された行政サービスの空白地帯を自助的に生きる人々・コミュニティの形成を指し示しているのである<sup>6)</sup>。

これらの転換は、第1部「3. 目指すべき施策の方向性」や第1部「5. 施策を推進する際の留意点」においても繰り返し強調されている。先にも指摘したように、行政による学習支援の在り方として「個人の要望」とともに「社会の要請」を重視すべきことが再論され、市場メカニズムでは供給されることの見込めない領域に対し行政がその学習機会を重点的に提供することで、「再チャレンジが

可能な環境の整備」をなす必要が繰り返し指摘されているのである。

以上に概観するだけでも、今日、90年代以降支配的な地歩にあった知の消費的享楽を基調とする我が国の生涯学習概念は大きな転換を迎えたことが理解し得よう。もはや、個々人の自発性に委ねる生涯学習の在り方は影を潜め<sup>7)</sup>、我が国における生涯学習は、欠落した行政サービスを自ら補う人々、自ら補うコミュニティの形成に向けた施策へと転換しつつあるのであり、そのような目的の転換は、当然のことながら、支援体制の在り方においても大きな転換を要求するものとなるのである。

## II. 日本における生涯学習支援体制の転換

前章で指摘したように、我が国における生涯学習施策は大きな転換を迎えた。欠落した行政サービス、集積した社会問題を自ら解決する人々の育成、コミュニティの形成を目指しその施策が始動したのである。

その際、当然のことながら、生涯学習を支援する体制もまた、新たなものとならざるを得ない。同「答申」が示唆する学習支援体制の新たな在り方のキー概念を端的に指摘するならば、それは、「目標の共有化」による支援主体の「連携」、「ネットワーク」化と言えよう。

「目標の共有化」は、まず、第1部「3. 目指すべき施策の方向性」において、「社会全体の教育力向上の必要性」に関し次のように指摘される。

社会全体の教育力を向上させることは、それぞれの地域社会がその教育力（地域社会の教育力）を向上させることにほかならない。それぞれの地域社会には、様々な学習活動に関係する学校、家庭、社会教育団体、地域において活動する企業、NPO等が存在し、社会教育の充実に貢献してきているが、今後はそれぞれがその役割に応じて共通の地域の目標を共有することが求められる。

広く、教育のグランドデザインを示し、その実現を期した社会全体の教育力向上の方策を指摘する限り、「目標の共有化」という観点は必ずしも新基軸とは言えない。しかしながらこの観点が、学習者の“自主性”を基調とする成人教育にまで及ぶ時、それは極めて大きな転換と言わざるを得まい。事実、上記の指摘を再論する形で展開される第1部「4. 具体的方策」では、下記の通り、この観点が成人を対象とした場合にも重要であることが指摘されている。

変化の激しい社会を生き抜くために必要とされる総合的な力を国民一人一人が身に付けるためには、学校教育のみならず、広く生涯を通じて学習する機会があることが重要である。これまでは、例えば、子どもたちに必要とされている「生きる力」の育成を目指して、社会教育において、どのような方法で子どもを支援できるか必ずしも検討されてこなかったが、今後はその共通の目標に向かい、社会教育関係者間のもとより、学校教育関係者等とも積極的に連携して支援していくことが考えられる。また、成人を対象とした社会教育活動についても、同様の視点から検討することは重要である。

旧来のように、個人化された学習活動の総体を生涯学習と呼ぶ場合、その推進はいきおい学習者のニーズを重視するものとなる。しかしながら、「社会の要請」が重視される新しい生涯学習観においては、「目標の共有化」が支援体制を整備する上での要諦となるのであり、学習による社会創造を重視する在り方への転換は、ここにおいても再確認されることになる。

そして、生涯学習推進の具体的な方策として学習活動に関わるあらゆる機関において「目標の共有化」が重視されることにより、実際の支援体制が連携やネットワークを求めるのもまた必定であろう。第1部「3. 目指すべき施策の方向性」では、学習支援における連携・ネットワークの必要性が以下

のように指摘されている。

地域における教育力向上を図る上で、行政がその調整役となり、関係者が連携をし、多様な地域の課題等に応じた機能を持つネットワークを構築することにより、個別の課題に関係する地域の人々が目標を共有化した上で連携・協力し、課題解決等を図っていくことは有効である。

人々の学習活動を縦横に守備するため、民間教育事業者などが提供する学習機会の充実に多くを期待し、広く生涯学習支援体制に組み込んできたのは、生涯学習行政の持つひとつの大きな特徴であった。しかしながら、従来のそれは、学習者の示すニーズが多岐に亘るとともに、それらが市場メカニズムに乗りやすいものであったことを前提に、無批判な行政領域の拡大を抑止するというものであった。闇雲に行政領域を拡大させないためにも、民間の活力を期待したのであり、それらの学習供給主体と行政との連携をなすことで、ある意味での公共性を担保しようとするものであったのである。

一方、ここで指摘される連携、或いは、ネットワーク化は、ある社会課題の解決に向けた総力体制の構築という性格を持つものである。それは、先に指摘したように、ややもすると本来的な行政サービスさえもが空洞化する現況にあって、行政がかつて担っていた機能をあらゆる主体が目標を共有化し、連携・ネットワークを形成することで補完するという構造に外ならず、新たな体制は、新たな公共管理システムの構築を企図したものであると言えるのである<sup>8)</sup>。

事実、同「答申」では、人々の職業能力や就業能力 (employ ability) を高め「自立した個人」を形成すべき専修学校や職業訓練校、集積した地域課題を自ら解決する「自立したコミュニティ」の形成に資する地域の企業や NPO 等が連携しネットワークを形成することが不可欠であると強調されているのである。

では、このような体制整備に際し、行政が果たすべき機能や責任はどのように構想されているのだろうか。「答申」で指摘されたそれを集約すると、おおよそ次の5点となる。

- ①各地域社会の目標設定に資する情報提供及び課題意識の普及啓発
- ②各関係機関を連携・ネットワーク化する際のコーディネイト
- ③「社会の要請」に即した学習機会（社会参加、問題解決、職業知識、技術等）の提供
- ④連携・ネットワークを推進するためのモデル事業の実施
- ⑤上記の取組に対する点検・評価

いずれもが、「社会の要請」を重視し、学習機会の提供や推進体制と言った住民サービスの主体を多くのアクターに求め始めた新しい生涯学習観から言って、行政そのものに求められる新たな、そして必然的な機能であろう。「答申」の全体で、これらの機能を社会教育行政の持つ「専門性」を発揮しながら、十全に担う必要が強調されている。

第2部「2. 今後の行政等の在り方—生涯学習振興行政・社会教育行政の再構築」では、生涯学習施策を推進する上での、関係各機関間での連携の在り方が細論されている。そこでは、社会教育主事の果たすべき役割として「地域において関係者が連携して生涯学習・社会教育を推進するに当たって、社会教育関係者やその実施する活動において関係する地域の人材等の連携のための調整を行い、さらに関係者の具体的な活動を触発していくコーディネーターとして、積極的な役割を果たすこと」が期待されている。また、民間活力や住民そのものの社会活動を期待する際にも、「地域における民間団体との連携の蓄積を行政として目的意識を持って計画的に行っていくことが重要」であるとされ、「このような民間団体との連携に当たっての行政の役割は、それらの自主的な『民』による活動を側面から支援しつつ連携し、持続可能な活力を生み出していくことである」として、連携やネットワー

クに係るコーディネート機能の重要性が、行政、なかんずく、社会教育行政の「専門性」において強調されているのである。

しかしながら、新たな支援体制における社会教育行政の「専門性」の強調は、図らずも論理破綻に達し、予定調和とも言える陥穽に嵌り込んでいることを指摘せざるを得ない。それが、先に指摘した「目標の共有化」である。

生涯学習支援体制を構成する多くのアクターに対し、一定の「専門性」を担保する社会教育行政の在り方は、他の行政機関、すなわち、首長部局との関係設定において、急速にその優位性を喪失していくこととなる。下記の指摘を注視されたい。

生涯学習振興行政の固有の領域が、生涯学習の理念を実現させるため、社会教育行政や学校教育行政等の個別に実施される教育に係る施策や、その他首長において実施される生涯学習に資する施策等について、その全体を総合的に調和・統合させるための行政であることにかんがみ、生涯学習振興行政は、その中核を担う学校教育や社会教育行政を担う教育委員会と、学校教育・社会教育以外で生涯学習に資する施策等を担う首長とが、それぞれの役割や機能が確保されることを前提に連携して進められるべきものである。その際、教育委員会及び首長が第1部3. で述べた目標の共有化を図っていくことも必要である。(下線は引用者)

本「答申」に示された新しい生涯学習施策の在り方であって、或いは最も注目すべき点が、この、「目標の共有化」であると考えられる。かつての生涯学習が求めた総合行政的支援体制は、学習というある意味で住民の生活そのものと同じレンジを持つ活動の支援であることから必然とされたのであり、いわばそれは、教育行政と一般行政との「行政領域の共有化」であったと言えよう<sup>9)</sup>。

これに対し、先述した行政サービスの漸次撤退は、住民サービスの提供主体として、住民自身を公的アクターの位置に引き上げたと言えよう。しかしそれは、共有化された行政領域の住民との共有、すなわち、行政と個人を含む民間との「サービス機能の共有化」と言えるものであり、その意味において、人々の様々な目的による諸活動を、行政のコーディネートにより、公共的意味の構築に資するよう整形するというのがこれまでの手法であったと言えるのである。

そして今般の「目標の共有化」である。繰り返すが、生涯学習行政は、その領域の広域性から総合行政を求めた。そして、国全体の財政的疲弊や住民参加の論理が「民」の存在を底上げし、我が国に新しい公共管理システム(NPMやPPP)をもたらした。その上で、「目標の共有化」が標榜されることとなったのである。

教育委員会と首長部局が「それぞれの役割や機能が確保されることを前提」に連携し、その際に「目標の共有化」を図るとは、何を意味しているのであろうか。それは、生涯学習支援に関する限り、もはや、領域においても、手法においても、目標においても、かつて文部科学行政(或いは社会教育行政)が担っていた専有性は存在し得ず、領域、手法、そして目標さえもが共有されることにより、生涯学習、とりわけ、社会教育・成人教育における固有性が欠落するという事態の招来を意味していると言えるのではあるまいか。

社会教育行政の持つ「専門性」、或いは「専有性」は、実態においても不可視的になりつつある。「目標の共有化」がもたらすひとつの帰結を、「答申」に先立つ平成18年から内閣府によって開始された「再チャレンジ支援総合プラン」において確認してみよう。

### Ⅲ. 「再チャレンジ支援総合プラン」と「再チャレンジのための学習支援システムの構築」

「再チャレンジ支援総合プラン」とは、平成18年12月に内閣官房によって取りまとめられたプランであり、その趣旨は、以下のように説明されている<sup>10)</sup>。

国民ひとりひとりがその能力や持ち味を十分発揮し、努力が報われる公正な社会を構築していくことは、国政の重要課題である。このためには、多様な機会が与えられ、仮に失敗しても何度でも再チャレンジができ、「勝ち組、負け組」を固定させない社会、また、働き方、学び方、暮らし方が多様で複線化した社会の仕組が必要である。人生の各段階で多様な選択肢が用意され、それを自由に選択することで、個人も企業も自由闊達な活動が可能となり、ひいては我が国経済の活性化にも資することになる。本プランは、このような認識の下、チャンスにあふれ、誰でも再チャレンジが可能な社会を目指すために必要な施策（再チャレンジ支援策）の実効性・効率性を高めるため、「再チャレンジ可能な仕組の構築（中間取りまとめ）」（平成18年5月30日）を基に、取りまとめたものである。

本「プラン」の平成19年度における事業総予算額は1,719億、重点課題としては①「長期デフレ等による就職難、経済的困窮等からの再チャレンジ」（「就職氷河期」に直面した若者、特にフリーターの常用雇用化やニートの職業的自立、多重債務者や事業に失敗した人々が対象）、②「機会の均等化」（子育て、長期の離職、心身の障害、保護者の経済環境、配偶者からの暴力、犯罪被害、犯罪歴等、様々な事情困難を抱える人々が対象）、③「複線型社会の実現」（高齢者や団塊世代、社会人の学び直し、農林漁業への就業支援やUJIターン等）があげられている。235事業に及ぶ事業の実施主体等は、以下の通りである。

<実施主体> ( )内は追加要求額で内数

厚生労働省833.9億円 (115.1億円)	法務省10.9億円
財務省26.7億円 (18.0億円)	金融庁0.4億円
環境省1.0億円	国土交通省151.1億円 (71.4億円)
文部科学省371.3億円 (20.6億円)	内閣府1.4億円 (0.4億円)
外務省13.0億円	人事院0.2億円
総務省0.9億円	農林水産省113.2億円 (30.4億円)
経済産業省166.8億円 (63.4億円)	

<重点課題別事業数>

- ①長期デフレ等による就職難、経済的困窮等からの再チャレンジ（19年度予算870億）
- フリーター・ニート等 : 59事業
  - パートなど非正規労働者 : 11事業
  - 多重債務者 : 2事業
  - 事業に失敗した人の再起業等 : 30事業
- ②子育て、長期離職、心身の障害等に対する機会の均等化（19年度予算268億）
- 子育て女性の再就職等 : 21事業
  - 配偶者からの暴力被害者 : 4事業
  - 障害者の就業等 : 25事業
  - 家庭環境に恵まれない子ども : 11事業

犯罪被害者	: 1 事業
罪を犯した人の社会復帰等	: 5 事業
在宅勤務希望者	: 1 事業
③高齢者・団塊世代、UJI ターン等、複線型社会の実現（19年度予算581億）	
退職した団塊世代の活躍	: 28事業
学び直し	: 10事業
UJI ターン、人生二毛作	: 20事業
二地域居住など	: 7 事業

周知の通り、安倍内閣における戦略的な取組であった本事業は、ある意味で、先に見た中教審「答申」の目指すところを余すところなく包摂した事業であると言うことができよう。「再チャレンジ」が主眼である以上、それは学習者個々の現実課題を解消し将来展望を切り拓こうとする狙いを持つものではあるが、そこで得られた知識・技能による社会の活性化、さらには、社会の活性化を可能とする人材の育成そのものが企図されているからである。

しかしながら、である。371.3億という予算配分を占める文部科学省が中心となって担う事業は、上記③「高齢者・団塊世代、UJI ターン等、複線型社会の実現」における「学び直し」部分に限定されているという事実は看過されるべきではない。全庁的に取り組まれる本事業にあって、文部科学省において「再チャレンジのための学習支援システムの構築」と呼ばれるこの事業が、たとえ、「再チャレンジ支援総合プラン」の主要な事業群であったとしても、必ずしもそのリーダーシップによって新しい時代における人々の学びをデザインするという任を与えられていないのが現状である。文部科学省による「再チャレンジのための学習支援システムの構築」を概観してみよう。

#### <コンセプト>

社会参加や就業・起業等に再チャレンジしようとする者を支援するため、地域社会や企業等が求める人材の資質や能力、地域の学習機会提供の状況、個人のニーズを具体的に把握し、学習活動を支援するための学習相談や社会参加、就業・起業等に結びつける相談を行うとともに、チャレンジするために必要となる学習機会を開発・提供する等、再チャレンジに資する学習支援システムを構築する。

（公募要領より）

平成19年1月の中教審中間報告「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について」の提言を具体化したものとされる本事業の特質は、県民カレッジ等、従来の「生涯大学システム」が学習の「入口」を支援するものであったことに対し、「出口」支援を強く意識したシステムと指摘されるものである<sup>11)</sup>。確かに、下記に示した事業内容の柱は①再チャレンジ学習支援協議会（仮称）の設置にあり、ここで構想される事業を見ると、従来の関心事であった学習者のニーズ把握のみならず、「地域社会や企業等の求める人材に関するニーズ把握」が掲げられており、学習の成果を「出口」へと直結させるための努力が払われていることが伺えよう。その意味では、従来の学習支援の在り方から大きな変化を示すものであり、むしろそれを行政セクションの区分けで言うならば、本事業の特徴は厚労省系の職業訓練、或いは、総務省系の人材・まちづくり事業的な側面を色濃く帯びているということが出来るのである。

## <事業内容>

- ①再チャレンジ学習支援協議会（仮称）の設置等
  - 協議会の設置
  - 再チャレンジ支援のための現状把握・情報提供に係る調査の実施
  - 地域社会や企業等の求める人材に関するニーズ把握
  - 学習機会の情報収集
  - 学習相談や学習機会の情報提供等を行う窓口の設置
- ②学習機会の提供、開発等
  - 地域社会や企業等のニーズを反映した学習の開発・提供
  - 女性に対する学び支援
- ③ITを活用した学習提供システム等の開発
  - インターネットを通じた学習コンテンツの提供や学習相談等を継続的に実施する体制構築の支援

そしてそのことは、実施主体の性格からも確認することが出来る。以下に示した実施体制・実施主体を注視されたい。16事業における事務局は、教育委員会4、首長部局2、大学4、社団法人2、NPO法人4という構成になっており、「都道府県教育委員会又は市教育委員会は必ず含まれるものとする」とされる条件の通り、必ずしも教育委員会が実施主体のリーダーシップを取っていないケースが多くなっているのである<sup>12)</sup>。

## <実施体制>

地域における学習機会の提供者及び学習後の活躍の場の提供者により構成された都道府県や中核都市レベルの「再チャレンジ学習支援協議会」。なお、構成には、都道府県教育委員会又は市教育委員会は必ず含まれるものとする。（公募要領より）

### H19年度現在の実施地域

事業実施地域	事務局
北海道	北海道教育委員会
青森県	青森県教育委員会（青森県総合社会教育センター）
千葉県	千葉県教育委員会
多摩地域	(社)学術・文化産業ネットワーク多摩
富山県	富山大学（社会貢献課）
兵庫県	兵庫県男女共同参画センター
高知県	高知県業務改革推進室
埼玉県西部地区	東京家政大学（地域連携協力推進センター）
東京都	(社)東京度専修学校各種学校協会
世田谷区	NPO 昭和チャイルド&ファミリーセンター
杉並区	NPO NPOサポートセンター
神奈川県	NPO YUVBC
和歌山県	NPO 市民の力わかやま
島根県	島根大学（生涯学習教育研究センター）
広島県	広島修道大学（総合研究所）
松山市	松山市教育委員会

無論、事務局がどこに設置されようが、本事業における教育委員会の役割が少なくないことは想像に難くない。しかしながら、全庁的に取り込まれる本プランの一翼を担うものとして実施されている文部科学行政、その実施主体が、必ずしも教育委員会ではないということを考えるとき、先に見た教育委員会と首長部局が「それぞれの役割や機能が確保されることを前提」に連携し、「目標の共有化」を図ることの帰趨がここに示されていると言えるのではあるまいか。

紙面の関係上、ここで事業内容の詳細までを論じる余裕はないが、文部科学省の手がける「再チャレンジのための学習支援システムの構築」事業は、紛れもなく「再チャレンジ支援総合プラン」の理念を忠実に実現するものであり、中核的な取組をなしていると言える。しかしながら、同プランの構成においてはあまたある事業の「部分」に過ぎず、その「部分」の実施主体は、もはや、大学や首長部局、NPOなど、教育委員会以外の新しい担い手を中心となるという状況にあるのである。

内閣府のなす「再チャレンジ支援総合プラン」が、教育行政的な取組であるのか否かの判断は留保するとしても、ここには一般行政の教育行政化、或いはその逆に、教育行政の一般行政化という現象が顕れていることは紛れもない事実として認識されるべきであろう。

先に見た、「行政領域の共有化」から「サービス機能の共有化」、そして「目標の共有化」が図られた際のひとつの帰結として、本事業は生涯学習施策の現況とともに、今後のあり得るひとつの方向性をも象徴するものとなっているのである。

## おわりに

これまで、平成20年2月に答申された中教審答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会の構築を目指して～」の分析を中心に、「再チャレンジ支援総合プラン」の実施過程において「目標の共有化」がなされた生涯学習施策の具体像を確認してきた。

小考の立場は、文部科学省のみが生涯学習の推進を司る実施主体であるとするものでは決してない。教育委員会のみが人材育成をなす必要もなく、また、教育委員会のみでなし得るはずもない。

ただし、「目標の共有化」の標榜が、如何なる現実を招き、その現実では、何が得られ、何を失うのかは十分に吟味されなければなるまい<sup>13)</sup>。先に見た「再チャレンジのための学習支援システムの構築」事業では、人々の学習の先にある「出口」を明瞭に意識するとともに、むしろ従来の「入口」よりもさらに前段に踏み込む「学習相談」の在り方が模索されている。人々を「社会の要請」に有意な学習へと導くためには、「行政サービス」と「人々の私事」という両極の間に立ち、「学習相談」が情報提供以上の意味を担えずある種の停滞を示しているのが現状であるが、しかし、教育行政におけるこのようなあるべき原理的葛藤も、他のアクターにとっては容易く飛び越え得るハードルに過ぎないということさえ想定されるのである<sup>14)</sup>。

「生涯学習政策自体が引き続き、国（文部科学省）、教育委員会を中心に展開されるべきなのか、あるいは理念を共有しつつ多様な行政領域が参入するのか。人々の内面の成長こそが深刻な社会問題を解く鍵ではあるが、労働・雇用問題、少子高齢化、経済成長などマクロな課題に『方策・手段』として組み込まれ拡散してしまったとき、いったい何が残るのだろうか」と指摘されるように<sup>15)</sup>、生涯学習行政はいま、理念においても、支援体制においても、大きな転換に直面していると言える。「目標の共有化」による連携・ネットワークは、現実の行政場面において行政セクション内部の相互浸透のみならず、相互浸食とさえ言える状況も醸している<sup>16)</sup>。これに、大学やNPOが加わり、サービス主体とサービス客体の相互融解、或いは一体化さえ顕れているというのが現実なのである。

これらが示す生涯学習施策の拡散と錯綜の現状を如何に捉えるべきなのか。いまここで、俄に課題の克服に向けた議論を展開する用意はない。ただ、その作業の展望を示すならば、このアポリアは、「教育」や「訓練」という似て非なる活動を極めて近似させている媒介、すなわち、「学習」という概念の不明瞭性にこそ誘因されているのではあるまいか。

かつて、文部省が主導した「生活改善運動」が、人々の私事にまで容易に踏み込むことが可能となったのは、当時において極めて新奇であり、且つ、あらゆるものを包摂する甘美な響きを持った「生活」というタームに負うところが大きい<sup>17)</sup>。その再来か、本来的には、教育活動、訓練活動、そして市民活動という固有の活動の、その目標を共有化しようとする性急な議論には、少なからず「学習」というタームが持つ扇情的な、それ故に、得体の知れない不明瞭な包容力が関与していると考えられるのである。

就業支援や社会参加という「目標の共有化」がなされ、多様なアクターによる連携・ネットワークが手法とされた場合、教育行政、とりわけ社会教育行政は、生涯学習の推進に際し固有の機能を果たし得るのか得ないのか。いまだ解明されない「学習」というタームの輪郭と核心の究明にこそ、その答えがあると言えよう。

付記：本論文は、科学研究費補助金基盤研究（B）「ネットワーク型ガバナンスによる教育支援システム再編に関する日英比較研究（課題番号19330184）」（研究代表：宮腰英一）の成果の一部である。

#### 【註】

- 1) 『解説 教育六法』三省堂、2008、391頁。
- 2) 個人化された学習については背戸博史「学校教育と生涯学習の接続を考える」日本教育制度学会編『教育制度学研究』第11号、2004年を参照されたい。
- 3) リカレント教育とは、1973年に出されたOECD（経済協力開発機構）の報告書「リカレント教育—生涯学習のための戦略—」で広く提唱された概念である。リフレッシュ教育とは、1991年に文部省の研究会報告書「リフレッシュ教育の推進のために」において提案された概念である。
- 4) この点は後藤武俊「生涯学習行政における『学習成果の活用』概念の位相—生涯学習関係の審議会答申の分析を中心に—」、琉球大学生涯学習教育研究センター編『琉球大学生涯学習センター研究紀要』第2号、2008年、を参照されたい。
- 5) たとえば、指定管理者制度では、行政サービスの主体が民間企業などのみを想定するものではなく、「個人」意外の諸集団であれば良いとしている点にも、その動向が看取されよう。生涯学習関連機関における指定管理者制度の導入に関しては内田広之、背戸博史、泉山靖人、宮腰英一「生涯学習施策における公共セクターの転換—行政改革・財団・NPO—」日本教育制度学会紀要『教育制度学研究』第14号、2007年を参照されたい。
- 6) たとえば文部科学省の「再チャレンジのための学習支援システム推進委員会」委員である浅井経子氏も、現在の社会情勢に対し、“自立して「生きる」”ことを可能とする生涯学習支援体制が重要としている。浅井経子「自立して『生きる』道を開く学習支援システムの構築」、文部科学省編『マナビィ』No.8、2008.2. 所収。
- 7) 無論、これは行政施策の主要なターゲットとして影を潜めたということであり、人々の知的活動としての意義そのものが喪失したことを意味するものではない。
- 8) この点に関しても、前掲後藤論文を参照されたい。
- 9) 松井一麿「生涯学習関連事業と地方行政の守備範囲の問題」地方教育行政研究会『生涯学習の推進に関わる地方自治体の責任領域と事業展開』平成6・7年度科学研究費一般研究（C）成果報告書（研究課題番号：06610215）、1996年。
- 10) 首相官邸ホームページ <http://www.kantei.go.jp/jp/saityarenzi/index.html> 参照。

- 11) 伊藤康志「『再チャレンジ支援』と生涯学習」、日本生涯教育学会編『日本生涯教育学会年報』第28号、2007年所収を参照されたい。
- 12) 執筆者は、勿論、教育委員会以外の組織が中心機関になることを否定的に捉えているわけではない。16事業中5事業に聞き取り調査を行った経験から言うと、各地での事業は目標や手法において地域課題に応じた個性を有するものの、事業の中心主体の相違による施策の充実度に差がでるものではなかったことを付言しておく。なお、こうした学び直しの機会を提供するための連携・ネットワーク形成に関しては、大学こそが中心機関に相応しいという声も高まりつつある。自身、(社)学術・文化産業ネットワーク多摩を率い本事業に取り組む細野助博氏などが代表と言えよう。「『学び直し』の必要性和大学の役割」文部科学省編『マナビィ』No.8、2008.2. 所収を参照されたい。
- 13) 現在、地方公共団体において、福祉や保育、教育の分野などの行政領域を統合する形で「子ども課」等の設置が増加している。その是非は別としても、これは従来の行政領域を行政サービスの対象の論理から改編したものであり、その意味では、新しい行政目標と、その限りにおける責任を明示したことになる。では翻って、生涯学習施策は何課がなすべきなのであろうか。
- 14) 執筆者本人が平成19年9月に行った北海道教育委員会の聞き取り調査では、教育委員会の事務として「再チャレンジのための学習支援システムの構築」事業において職業訓練的学習課題を扱う際に「躊躇」の声があったと言う。数値目標を持ち、人々を労働市場に送る活動にさえ教育行政内部と外部では、大きな認識の相違や温度差が現存するのである。
- 15) 前掲伊藤論文14頁。
- 16) 例えば京都市や北海道、青森県などでは、極めて類似したコンセプトに基づく同種のネットワークが多数形成されており、それぞれが、行政間のセクションや官一民の多様な連携をしている。ただし、いわゆる縦割り行政を払拭しているかに見えるそれらの取組が、新たに別の形でのセクショナリズムを形成する可能性は伏在しており、サービス主体の相互浸透のみならず、相互浸食とも言える状況を示す可能性も少なくないという状況にあるのもまた事実である。
- 17) 生活改善運動に関しては背戸博史「大正期農村部における学校の社会的位相—地方改良運動から民力涵養運動への転換に着目して」『人間科学』第3号、1999年を参照されたい。