

日本における 中央—地方政府間関係の研究 —生涯学習振興政策を中心に—

東京大学教育学部教育行政学科4年

青木栄一

目次

- 第Ⅰ章 本研究の課題・方法・問題関心
 - 第A節 主題と本文中の用語の決定
 - 第B節 研究領域の限定
 - 第C節 主題を研究する理由
 - 第D節 研究方法の設定
 - 第E節 仮説
- 第Ⅱ章 これまでの中央—地方政府間関係に関する論議
 - 第A節 行政学、政治学における中央—地方政府間関係論
 - 第B節 教育行政における中央—地方政府間関係論とその現状
 - 第C節 生涯学習振興政策、社会教育行政における中央—地方政府間関係論とその現状
- 第Ⅲ章 生涯学習振興政策の変遷とそれに対する評価
 - 第A節 生涯学習振興政策の定義
 - 第B節 生涯学習振興に関する審議会と答申
 - 第C節 生涯学習法制
 - 第D節 国の生涯学習振興政策
 - 第E節 地方自治体の生涯学習政策
- 第Ⅳ章 ヒアリング調査による生涯学習振興行政の実態調査
 - 第A節 文部省ヒアリング調査
 - 第B節 X県ヒアリング
 - 第C節 生涯学習モデル市町村（X県Y市）
 - 第D節 非モデル市町村（Z市）

- 第Ⅴ章 生涯学習振興政策における中央—地方政府間関係の実態と課題
 - 第A節 生涯学習振興政策における中央—地方政府間関係の実態
 - 第B節 現状から考えられる課題と改革可能性
 - 第C節 仮説の検証
 - 第D節 まとめ

第Ⅰ章 本研究の課題・方法・問題関心

第A節 主題と本文中の用語の決定

本論文の主題は、日本における中央—地方政府間関係を文部省と地方自治体の教育委員会の生涯学習振興政策を中心に研究することである。

生涯学習という言葉が盛んに用いられる以前、生涯教育という言葉で人間の生涯にわたる教育・学習活動を盛んにしていこうとする動きがたかまったのは1965年にポール＝ラングランがユネスコで「生涯教育」を提唱してからであるとされる。それ以後社会教育審議会の答申「急激な社会構造の変化と対応する社会教育のあり方」（昭和46年）や中央教育審議会の答申「生涯教育について」（昭和56年）がだされ、ついで臨教審が生涯学習体系への移行を打ち出し、平成2年に「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、生涯学習振興整備法とする）が交付された。この間、日本で生涯学習に関して多様な議論が非常に多くなされてきた。たとえば社会教育者の立場からは生涯学習体系への移行を社会教育の危機として捉え、安易な生涯学習体系への移行に警鐘を鳴らした。1) 一方生涯学習の体系化や生涯学習社会への

移行を打ち出した政府、文部省、臨教審は高らかに教育改革の決定打たる生涯学習社会の早期実現を目指し始めた。大きく色分けすると、生涯学習社会への移行を慎重に検討する必要がある意見と早期に生涯学習社会を実現しようとする意見の2つになる。前者は政府や文部省の動きを早急で強引なものともみていることも確かであろうし、同様に社会教育の存立基盤の動揺に対処していくかという点も主な論点となる。社会教育の存立基盤の動揺は次の2点に要約できよう。第1に公的社会教育を中央集権的に再編制されてしまうのではないかという危惧。第2にこれまでの常識を覆し、生涯学習体制と民間教育文化産業が手を結んでしまうのではないかという危惧である。2)これに先に述べた政府主導、国家主導の評価が加わり、生涯学習振興政策が中央集権的に押し進められていると警鐘を鳴らしている。

たしかに、生涯学習という言葉は最近とみによく耳にするし、地方自治体でも生涯学習計画を策定するところが増えてきた。また、文部省をはじめ地方でも生涯学習関連予算が増えていることも確かである。

私自身も東京大学の教育学部の授業で生涯学習に関する講義をうけたり、実際に自治体の生涯学習の取り組みを見学したりしている。そのような体験の中で、たしかに生涯学習という言葉がよくきかれることを実感した。自治体によっては生涯学習の政策化について慎重に動いているところもあることや、逆に積極的に押し進めていることも学んだ。同時に学部での学習で国や中央省庁と地方自治体との関係を研究する中央-地方政府間関係論という研究領域があることも知った。また、行政において、補助金や予算など財政が非常に大きな役割を果たすことも学んでいった。社会教育に関しては、社会教育と生涯学習を安易に混同してはならないということ、社会教育が様々な課題を抱えていることなども学んだつもりである。

では、はたして日本は本当に中央集権的に生涯学習社会へ移行しつつあるのだろうか。また、文部省などが強権的に地方自治体を統制し、生涯学習社会の実現を図っているのだろうか。私は東京大学教育学部で生涯学習について学んでいくにつれて、上のような疑問を抱くようになった。また、それをヒアリング調査によって実証的に明らかにしたいと思うようになっていった。この研究は上のような学習経験、問題関心から出発したものである。主題を研究する上での研究方法や研究領域の限定などはこの章の後に任せることにし、まず本研究で用いる用語を統一し、若干の説明を

付けることにする。

生涯学習振興政策：

市川がいうように、3)生涯学習政策としたのでは個人の学習に行政が関与するような印象を与える。そこで、行政が学習環境を整備するための政策ということでは生涯学習振興政策という用語を用いることにする。また、後に述べるように、本研究の研究領域が行政の体制づくりに限定していることから生涯学習振興政策とするのが妥当であると考えた。一般に、生涯学習という言葉が指す概念の領域は非常に大きい。行政の行う学習情報提供事業と教育産業を同じ土俵で議論することは無理である。研究の精度を高めるためにも生涯学習の何を研究するのかを絞り込むことが必要であると思う。

中央-地方政府間関係：

中央-地方政府間関係というものは、国の各省庁と都道府県の各部局、市町村の各部局の三者の権限関係等のことをいう。一般に国といわず、中央というのは都道府県と市町村（地方自治体）に対しての中央の政府ということ強調し、国の立場を相対化しようとする意図があるからである。4)これは、教育行政に関していえば文部省、都道府県教育委員会、市町村教育委員会の三者の関係のことである。中央-地方政府間関係という用語の他に、国-地方関係、5)政府間関係6)という用語も用いられることがある。前者は、中央といわず国としている点で伝統的な概念に近い。後者は、国（中央）と地方自治体をほぼ同じような政府であるという認識を示し、国の地方にたいする優位性を薄れさせようとする理念的意図をも含んだ用語法である。本研究では、文部省のことを中央省庁であると理解し、また、地方を完全には国から独立してはいないと理解していることから、中央-地方政府間関係を採用することにした。日本は強権的な中央集権的国家ではないが、完全な分権的国家であるともいえないであろう。

地方自治体：

都道府県のことや市町村のことをどのように呼ぶかも重要なことである。本研究では、都道府県と市町村をまとめて議論する場合には、地方政府といわず地方自治体と呼ぶことにする。そして、両者を個別に議論するときは、都道府県、市町村と呼ぶことにする。やはり地方政府というには種々の問題があるように思え

るからである。なぜなら、日本では地方自治体は完全には中央政府（国）から独立してはいないし、場合によっては上級官庁下級官庁の関係にもなるからである。⁷⁾

文部省：

中央—地方政府間関係を議論することが本研究の主題であるが、研究領域を文部省に限定するため、中央、中央政府、国という大まかな用語は極力使わず、文部省をいう用語をなるべく使うことにしたい。ただ、場合によって適宜、国、中央政府などの語を用いることもある。

第B節 研究領域の限定

研究領域はいくつかの側面に分けて限定していく。

第1に、何の中央—地方政府間関係を研究するかということを限定する。これは生涯学習振興政策についてである。ここでの生涯学習振興政策とは、行政の内部での生涯学習に関する体制づくりということである。たとえば、生涯学習振興整備法の制定や、地方自治体の生涯学習振興計画づくりなどが研究の対象である。だから、図書館や公民館などの実際に行われている生涯学習関連の事業についてはこの研究では取り扱わない。図書館司書や公民館職員の専門性の議論や、生涯学習振興に公民館を無条件で用いてよいかという問題など数多くの議論が含まれている領域ではある。しかし、今回は上のような理由で割愛した。第2に、どのような行政部局の生涯学習振興政策を研究するかを限定する。これは、主に文部省、都道府県教育委員会、市町村教育委員会の政策について研究する。生涯学習振興整備法は文部省の所轄ではなく、文部省と通産省の共管である。だから、研究にも2つの官庁を考慮の方がよいという議論⁸⁾もある。また、中央官庁で生涯学習関連事業を行っている省庁は実に20にも及んでおり、それらを丹念に研究する必要も提示されている。⁹⁾しかし、生涯学習に関連した事業が主に文部省、地方自治体の教育委員会で行われていることから、今回はそれらに限定することが妥当であると考えた。ただ、最近では首長部局が生涯学習関連事業を行っている地方自治体もあるし、¹⁰⁾ 首長が生涯学習振興組織の長になっている地方自治体も多い。¹¹⁾しかし、多くの事業は社会教育課、生涯学習課が行っているし、生涯学習振興組織の事務局も教育委員会であることがほとんどである。¹²⁾ そういったことを考慮し、前述したような範囲に限定をした。もちろん中心的に研究す

るのは上の領域についてであるが、適宜、教育委員会と首長部局との関係、文部省と政府、審議会との関係についても研究する。

第C節 主題を研究する理由

教育行政研究では、文部省の指導力が不当に強いとされてきた。たとえば、教科書検定や勤務評定に関する議論では文部省が学校や教育委員会に対して強い指導力を持っているという批判がなされてきた。たしかに、学校教育の分野では教育行政は助言・指導行政の範囲を超えているかとも思われる事例がある。学校教育は国民の教育を受ける権利を保障する主要な事業であるため、時として文部省が全国水準を保証するために強力な指導力を発揮することであろう。

しかし、一方でコンピューター教育における教育行政では、従来指摘されてきたような強力な指導力を文部省は保持していないかに見える。¹³⁾ 峯岸の研究ではコンピューター教育に関する中央—地方政府間関係は国と地方自治体は自己の政策をお互いに実現するために、お互いを利用し合う「相互利用関係」であるとしている。自治体によってはコンピューターの導入にばらつきがみられるが、文部省の政策大綱としての学校へのコンピューターの導入は実現しているとする。そして、コンピューター教育に関しては「相互利用関係」にもとづく大幅な地方分権とそして結果として集権が観察されるとしている。

教育行政研究では従来から中央—地方政府間関係は、地方自治の原則、国の統制という文脈で研究されてはいた。たとえば、憲法や教育基本法の保証する地方自治を守るべきであるという議論、文部省、都道府県教育委員会、市町村教育委員会の順でヒエラルキー的に秩序づけられた体制への批判などがそうである。ただ、そこでは教育と教育行政の特殊性が強く指摘されてきたと思う。憲法や教育基本法の枠組みをもとにしてそれを保証するという視点から議論されてきた。そのため教育行政学研究においては、中央—地方政府間関係は制度論に傾きすぎていた嫌いがあると思う。そこで、今回本論文の課題は生涯学習振興事業に関わる教育行政において中央—地方政府間関係が実際にはどのような関係があるかを実態調査を踏まえて研究することである。

では、つぎに、なぜ本論文は生涯学習振興政策について研究するかを説明する。

生涯学習振興政策は、近年新しい政策課題として、国（文部省）、都道府県、市町村また、行政、国民を

問わず議論されている。国について見れば、文部省に生涯学習局が設置された。また、いわゆる生涯学習振興整備法も制定された。一方、地方自治体においても生涯学習を推進する体制を整えているところが多い。

14) こういった状況では新たな予算措置が行われることは当然予想がつく。また、生涯学習の推進にあたっては従来の社会教育の再編成を引き起こしたり、学校教育、社会教育、家庭教育の連携を進めたりすることなどが行われつつある。ということは国レベルでは、政府間関係の研究において重要な指標である、補助金、指導、通達などが新たに動き出しているといえる。同様に地方自治体では、生涯学習振興計画の策定や、推進本部の設置¹⁵⁾などが行われている。

このような動きの中で、文部省の政策は地方自治体に上意下達的に伝達されるのか、また、地方自治体の生涯学習振興への取り組みは文部省に強制されて行っているものであるのかが非常に興味深い。このような新しい動きがはたしてこれまでの教育行政学研究と同様に文部省の指導力が強く、不当に地方を締め付けていることを示すものであるのかを明らかにするのが本研究の主題である。

第D節 研究方法の設定

次に研究方法を述べる。まず、国の法令・通達、審議会の答申の内容を抽出し、それが地方自治体の生涯学習振興政策にどのような影響を与えているかを研究する。法令や審議会の答申が地方自治体の生涯学習振興行政に直接的に、権力的に影響を及ぼしているのかを研究する。また、文部省の補助金事業の中の生涯学習モデル市町村事業について研究し、補助金事業が地方自治体に強制的に文部省の政策を行わせているのかを調査する。また、地方自治体での生涯学習振興政策の形成過程を観察し、それがどのような要因によって形成されるのかを研究する。はたして文部省が通達等で示しているような事業を無批判に地方自治体は行っているのだろうか。そしてそれは文部省に強制されているのだろうか。

加えて、ヒアリング調査においては地方自治体の職員が文部省をどのようにとらえているか、生涯学習振興政策がどのようなものの影響を受けて形づくられるかを調査し、地方自治体の政策決定過程に文部省の政策がどのように関わっているかを研究する。また、文部省へのヒアリングでは文部省の職員が生涯学習振興行政に関して地方自治体をどのようにしたいのか、また生涯学習振興政策に関して地方自治体の役割はどの

ようなものであるべきと考えているのかを調査する。また、地方に対して文部省はどのように振る舞っているのかをもヒアリングする。

第E節 仮説

まず、ここで本研究に対する仮説を提示しておく。

全体として、生涯学習振興政策において文部省は地方自治体に強制力を伴った権力的な影響を与えてはいない。たとえば、地方自治体の政策決定過程には文部省の政策よりも、その地方自治体の財政状況、自治体内部の住民の要望、他市の動向などが大きく影響する。通達や法律に規定されたことを強制することはあり得ないと思う。また、生涯学習モデル市町村事業については文部省の補助金はメニュー方式なので、それほど交付先自治体が政策決定上強制的な規制を受けることはないと思う。もちろん、メニュー方式とはいえなにかしらの文部省からの影響はあると思う。しかし、ここでも文部省は強制的権力的な指導・通達は行っていないと思う。

ただ、強制的ではないにしろ、文部省の政策は地方自治体に、程度の差こそあれ強い影響を与えている。つまり文部省という中央政府が行ったり打ち出したりする事業や事業案は地方自治体に対して強烈なインパクトを与える。広報や通達などで示された文部省の政策は多くの場合地方自治体の職員は目にするだろうし、それを参考にすることであろう。

第II章 これまでの中央—地方政府間関係に関する論議

第A節 行政学、政治学における中央—地方政府間関係論

一般の行政学・政治学での政府間関係論について概観しておこう。

中央—地方政府間関係とは、簡単にいえば国と地方自治体との行政上の関係といえる。一般に、中央—地方政府間関係というと、地方自治体を中央政府に対抗しうる存在としての地方政府として見なすことが含意されている。たとえば新藤宗幸は地方自治体をはっきり「地方政府」として位置づけている。¹⁶⁾同様に村松岐夫も「地方政府」という用語を用いている。¹⁷⁾彼らは、日本の行政システム、政治システムの改革という視点で議論している。前者は中央集権的な現状をどのように改革していくかという視点で、後者は従来の中央地方関係論を改め、実は日本は中央集権的ではない

とし、そこから自治を探るといふものである。

従来は中央—地方政府間関係という、中央集権的であり、文部省が地方自治体に不当に強い規制を加えているとの論説が多かった。そうした強い規制が「3割自治」、「地方の政策決定能力の欠如」を招いているということもいわれている。

それが最近になって、日本ではすでにある意味では分権化されているという論が増えている。論の組み立ては前述したようにそれぞれ異なる。しかし、いずれにしても、法制度論一辺倒でないという点で、これまでの中央集権論議とは一線を画している。

加茂利夫はその著書の中で、日本の政治や経済がどのようなシステムで動いているかという議論を次の3つのモデル化している。¹⁸⁾①集権説②分権・相互依存説③「分権を埋め込んだ集権」=官僚制多元主義の3つである。①の集権説とは伝統的に日本の行財政システムについての評価とあってよいだろう。加茂もこれ（日本=集権社会論）を戦後の行政学・財政学・政治学の通説であると評価している。私も以前は漠然と日本は中央政府—都道府県—市町村の三層構造のヒエラルキー的な関係であるとみていた。たしかに、国は地方自治体の前に厳然と位置している。昨今の沖縄問題でも国の県知事への職務執行命令が話題となっている。また、補助金によって地方自治体は国の言うとおりに動いているといった見方も一般的なものではないだろうか。②の説は村松に代表されるものである。村松は現代福祉国家においてナショナル・ミニマムを実現するには中央政府と地方政府の強力・相互依存が必要となり、日本は他の先進国以上に地方政府の活動量は大きかったとしている。そして、地元選出の国会議員の存在をあげて地方から中央への影響力行使も相当程度強まったとしている。そこで村松は日本を特に集権性の強い国のようにみることにはできないとしている。③は①と②の議論のようにどちらか一方に単純化せず、統一的に説明しようとしている。たとえば加茂の紹介する青木昌彦は日本の官僚制に着目し、それは一方ではそれぞれの管轄基盤の要求に対応して動くため一方的な規制力は持たないが、他方では官僚組織はその行動が公共の利益に基づくものであると主張し、必要な場合にはそれを押し通す政治的資源を有しているとしている。そしてこの両面を結びつけているのが官僚制の組織原理であるという。つまり、日本の中央官僚は頻繁な職務転換を経験するから現場に大きな裁量権が与えられ、問題が生じたときには総合調整を行うという官僚制の分権的特質を述べている。そして組

織を結びつけているのが官僚の昇進システムであるとしている。つまり、官僚は出世のために「国益」や「省益」を逸脱することはないとしている。このような側面が日本の政治・政策システムの特徴であるとしている。

集権説では、地方自治体への権限移譲や、財政的な補助などを主な論点としている。たとえば、許認可等の規制緩和の促進、パイロット自治体制度の導入、中核都市の指定、広域化の促進などがその主なものである。とくに、補助金についての議論は理解しやすい所であろう。たとえば、様々な規定が付帯している現在の補助金をあらためて、一般財源として地方自治体に交付すべきであるとの意見は地方自治を論じる中には多い。これらは、地方分権を主眼としたものである。これに対して、中核都市や広域化の進展は各地域の自主性が損なわれるということで、ひいては住民の権利剥奪につながるという論もある。

翻って、分権説では日本のシステムにそれほど問題関心が払われていないように思われる。たとえば村松の論はこれまでの集権説に対抗したものである。

上の3つのモデルから考えると、生涯学習振興に関わる議論では集権説が主な説となっているといえる。しかし、私は③の「分権を埋め込んだ集権説」に近い見解をとっている。以下の議論でそれを明らかにしていくことにする。

第B節 教育行政における中央—地方政府間関係論とその現状

では、教育行政における中央—地方政府間関係論はどのようなものがあるのだろうか。

教育行政の基本理念として、地方自治体がその一つであるというのはいまや論を待たない事柄であろう。また、教育行政は助言指導行政であって、指揮監督の役割は担わないということも同様である。¹⁹⁾そうした基本理念を侵害するものとして、教科書検定に関する裁判、学習指導要領の法的拘束力の是非をまぐる議論、勤評論争、学テ裁判などが繰り広げられてきた。

戦前の教育理念である国家の事務としての教育、臣民としての教育といったものを克服するということが主眼として戦後の教育改革は行われた。この一連の改革をもとにして、教育の独自性を追求する立場が主流であろう。ただ、私が思うに、教育の独自性、教育行政の一般行政からの独立を追求しすぎたあまり、逆に教育委員会の不活性化等の問題が引き起こされたと思う。伝統的に文部省は批判の対象にこそなれ、賞賛を

集めることはなかった。20) “文部省は従来の路線を強化しようとしていることは、教員研修の拡大や大学の教員養成への介入、あるいは君が代・日の丸問題をみても明らかである。文部省の介入は学校教育ばかりではなく、社会教育から大学に及び、文部省は戦前のように国民を教化しようとしているのではないか”という激烈な論調もある。しかし、そのような論調からは文部省が悪の権化という印象が強く感じられる。文部省の職員は本当に国民を支配し、教化しようとしているのであろうか。私はそのようなことはあり得ないと思うし、盲目的に文部省を批判だけするのは間違いだと思ふ。やはり、教育行政においても集権説が主流をなしているといえる。

第C節 生涯学習振興政策、社会教育行政における中央-地方政府間関係論とその現状

さらに、教育行政の中で生涯学習振興政策、社会教育行政の分野での中央-地方政府間関係論はいかなるものがあるだろうか。もっとも中央-地方政府間関係という視点で研究はあまり行われていない。文部省批判の論から考えてみる。

社会教育は、戦前の民衆教科的な性格、中央集権的性格をあらためることになった。社会教育法がそれを法定している。他の教育行政における議論と同様に、社会教育行政においても、教育の地方自治は追求されることになった。

では、実際の社会教育法では国(文部省)・都道府県・市町村の関係はどのように規定されているか。第Ⅲ章第C節に述べているように、社会教育法制は三者の役割が不明確であり、さらに社会教育の財政は任意的な経費として学校教育の財政とは一段低いものとしてみられることになった。

そして、生涯学習振興整備法では都道府県の位置づけがクローズアップされることになった。そこには市町村の役割は明記されていない。また、生涯学習振興整備法の制定が密室的なものであったため、国(文部省)主導という印象を与え、国(文部省)に対する批判が高まった。さらに、生涯学習モデル市町村事業等の補助金が、国の地方自治体に対する政策誘導ではないかという批判もある。このことが、社会教育の市町村主義に反するものとして批判の対象となっている。しかし“臨調「行革」路線にそって教育行政を最低線ぎりぎりの「合理化」の名による経費削減と民間活力の導入と称して「教育文化、スポーツ産業」による利潤追求、そして国民の全生涯にわたる国による思想統

合をはかるといった政策である”21)という批判は、やはり文部省や国を支配者という側面からしかとらえていないと思う。このような論は激しすぎるとしても、文部省に対する風当たりはおおむね強い。とくに生涯学習というものは国民の自主性が求められる領域なので、行政が行うべきものであるかという議論は非常に盛んである。

社会教育や生涯学習に関する議論でもやはり、集権説が一般的なものとなっている。いや、集権説の中でもかなり論調が強い部類に入るものと思われる。

以上をふまえて、生涯学習振興政策において、国(文部省)・都道府県教育委員会・市町村教育委員会の三者の関係がはたして、中央集権的なのか、それとも地方分権的なのか、それともそのどちらでもないのかを実体的に把握することが本研究の目的となる。

第Ⅲ章 生涯学習振興政策の変遷とそれに対する評価

第A節 生涯学習振興政策の定義

生涯学習振興政策の定義は前述しているが、ここであためて詳述する。

生涯学習に関連した政策、事業は数多くある。教育委員会だけでなく首長部局での事業を主催していることも多い。また、図書館・博物館等の社会教育施設、文化センターなどの非社会教育施設の双方で生涯学習に関係する事業・講座が行われている。これらを総花的に研究することは問題の焦点を絞れなくなり適切とはいえない。そこで、文部省に関しては生涯学習振興に関する事業・予算・補助金等の事項を、地方自治体については生涯学習を振興するための教育委員会内部の体制づくりを生涯学習振興行政と定義し、それに限定した研究を行うこととする。

第B節 生涯学習振興に関する審議会と答申

まず、生涯学習の基盤整備について言及した、主な審議会の答申内容についてまとめる。

第1項 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(昭和46年4月30日 社会教育審議会答申)

この答申は、国の文書の中で、初めて生涯教育という理念を社会教育との関連で述べたものである。急激な社会に対応するためには、生涯教育の観点から社会教育・家庭教育・学校教育の連携を強化し、特に重要

な社会教育の在り方を見直していくというものである。答申の中では社会教育行政についても述べられている。そこでは、各行政分野との連携、市町村・都道府県・国の連携、役割分担について述べられている。役割分担については、人々の日常生活的要請に直接応える役割は、第1次的には市町村であり、広域的に補完するのが都道府県であるとしている。また、国は基盤整備、奨励・援助を主体として行っていく旨が答申されている。このように後の生涯学習に関する議論で出てくるネットワーク化の概念がすでにこの時点で提出されている。ただ、この時点では、「生涯教育といっても地方自治体の内部では実感としてわからないものであった」という。²³⁾

この答申にも批判は容赦なく寄せられる。“「生涯教育」の美名のもとに、乳幼児から老人に至るまで、全生涯にわたる教育、学習を「国家・社会」の要請にこたえるという名目で、国が方向づけ、軍国主義復活に向けての国民の思想統合と大企業の利潤追求に役立つ「人づくり」の有力な道具として社会教育を利用する道を示したものと考えられる”²⁴⁾という批判は行政への民間産業の進出と、国主導の行政への強烈なアレルギーからだされていると思う。以下の答申に対しても同様の批判がなされているが、いずれにしても企業と国家というものは非難の対象になりやすいのである。

また、この答申ですでに3者の役割が大枠としては示されている。つまり、文部省と地方自治体の役割分担を色分けすることが提言されている。これは注目に値する。なぜなら連携を主眼としている一方で3者の役割を明確化するという方向性は、むしろ「国家の支配」を排除できるのではないだろうか。つまり、暗黙のうちで行政を行うよりも、役割や権限関係を明確にしていく方向がよいと思う。

第2項 今後における学校教育の総合的な拡大整備のための基本的な施策について（昭和46年6月中央教育審議会）

この答申でも、生涯教育の観点から教育体系を見直していくことをうたっている。この答申でも3者の関係の見直しということが強調されている。しかし、やはり、この時期では「まだ実感として伴わなかった」というのが現場のもった印象である。²⁵⁾また、教育政策の国家による見直しを危惧する向きもあった。

第3項 生涯教育について（昭和56年6月11日 中央

教育審議会答申）

この答申は、日本における文教施策の諸問題に関して生涯教育の観点から総合的に検討することをうたっている。そこでは生涯教育とは、「国民の一人一人が充実した人生を送ることを目指して生涯にわたって行う学習を助けるために、教育制度がその上に打ち立てられるべき基本的な理念」であるとしている。現場の職員によれば、「ヨンロク答申（第1項）」で雰囲気的に生涯教育（生涯学習）の必要性、この「ゴウロク答申（本項）」で実感として生涯学習をやらなければならない環境が教育委員会内部で出てきたとしている。²⁶⁾ただ、この時点でも、実際には実行には至らなかったという。この答申時点で独自の生涯学習体制づくりにとりかかったのは6都道府県であった。この数字を多いか少ないかとするかは意見が分かれるであろうが、私としては一般的な都道府県では行われないと考え、少ないと見る。

第4項 教育改革に関する第四次答申（昭和62年8月7日 臨時教育審議会答申）

前述の職員は、臨教審の答申が出されて、「いよいよ生涯学習の時期だな」と感じた²⁷⁾という。これまでの文教関係の審議会は文部省の管轄であったのに対し、この臨教審は内閣に属した審議会である。私が思うに、このことが国民各層に大きなインパクトを与えたものと感じる。そして、賛意を表するものは国家的な流れを感じたし、反発したものは国家主導の社会変革を感じ取った。地方自治体の職員はおおむね、国の言うことだからやらなければならないという雰囲気になったのではないだろうか。

この答申は生涯学習体系への移行ということを前面に押し出して、教育改革を総括的にとらえた。しかし、多く指摘されるように、その生涯学習の概念が曖昧になってしまったという点で混乱を生むことになった。²⁸⁾また、同様に財界の主導による教育改革ということも批判の対象となった。

臨教審は非常に多くの影響を様々な分野に与えたが、生涯学習に関しても例外ではない。もっとも大きな影響をうけたのがこの生涯学習というものであると思う。職員の感想から分かるように、文部省ではなく総理大臣の諮問機関であることが地方自治体には大きなインパクトであったと思われる。それならば文部省だけの影響力はそれほど強いものではないのかもしれない。

第5項 教育改革に関する当面の具体化方策について
(昭和62年10月6日閣議決定)

この決定は、臨教審の答申を具体化することをねらったものである。この決定を受けて、文部省の予算は臨教審の提言にそった予算が多くなる。臨教審の答申は生涯学習社会への移行をうたっているため、後で述べるように文部省生涯学習局所管の予算が増加傾向を示すようになる。

第6項 生涯学習の基盤整備について(平成2年1月30日 中央教育審議会答申)

この答申は平成元年4月24日に文部大臣から「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について」諮問を受け、それに対して出されたものである。この諮問は「後期中等教育の改革とこれに関連する高等教育の課題」と「生涯学習の基盤整備」が主な内容である。このうち後者に関して出されたのが本答申である。答申は、中教審の「生涯学習に関する小委員会」の審議を反映している。

この答申は、生涯学習サービスの提供についてその現状を分析し、生涯学習の基盤整備の必要性について言及している。中でも注目されるのは、「生涯学習センター」(仮称)についての部分である。諮問文では「生涯学習センター」(仮称)となっていたものが、答申では「生涯学習推進センター」となっている点である。これは、生涯学習を推進するものとしてとらえている点で注目することができる。このセンターは都道府県が設置し生涯学習情報提供や、学習プログラムの研究・企画など種々の事業を行うとしている。後で述べるが、各都道府県には生涯学習推進センターというものがあるとは限らない。どういうことかという点、推進センターではなく、生涯学習センターであることが多い。だから、国の調査でも「生涯学習センター等」などとされている。

この答申では、都道府県の役割を示しているものの、市町村の役割は明記していない。

第7項 新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について(中央教育審議会平成3年4月)

この答申は、第6項の答申の後引き続き審議されたものである。この答申では、生涯学習推進のための基盤整備についてではなく、具体的な方策が示されている。たとえば、学校教育の在り方や、生涯学習の成果の評価についてなど、より実際的な方策が示されている。だから、本研究の主眼とする基盤整備に関して

は得るところが余りないといえる。

だが、答申文中でひとつ注目したい部分がある。それは、答申の基本的考え方について言及した部分である。「固定した未来像や産業国家としての改革や目標に合わせて教育の在り方を考えるよりは、まず現在の教育の持つ歪みを正し、子供の心の抑圧を軽減して人間性の回復をはかることが寛容であり、それを通じて一国の未来への遠い可能性に期待すべきであるとの基本的考え方に立っている。」との部分である。これは、臨教審が国家主導、内閣総理大臣主導、民間企業とのつながりを批判されたことから、そういったものへの配慮であると思われる。

第8項 今後の動向に対応した生涯学習の振興方策について(平成4年7月29日 生涯学習審議会答申)

この答申は、生涯学習振興整備法を受けて設置された生涯学習審議会が出したものである。この中で行政の役割について述べた部分を見ると次のようになる。

学習機会の提供における行政の役割が大きいとしている。また、生涯学習の振興へ向けて行政への提言の中では文部省、各省庁、地方自治体の教育委員会、知事・市町村長部局の生涯学習に対する理解と相互の連携・協力が重要としている。また、生涯学習の振興のためには、特に都道府県や市町村の役割が大きいとしている。そして、その一層の充実を期待している。教育委員会の生涯学習振興における中核的な役割が期待されているとしている。

まとめると、国の主導という色合いは後退し、地方自治体の役割を強調している。また、首長部局と教育委員会の連携を重視している。ある見方ではこれを教育の独立の侵害とみるし、別の見方では行政が効率化されてよいとみる。

以上のような答申を受けて国(文部省と各省庁)、地方自治体の生涯学習に対する取り組みが次第に増えていった。

第C節 生涯学習法制

この節では、まず戦後の社会教育法制を概観し、それが今般の生涯学習振興の現状とどのような関係にあるかを観察する。

第1項 戦後の社会教育行財政

戦後の社会教育は戦前の国民教化政策を排除することを最大目標に行われてきた。

昭和24年6月10日に社会教育法が制定された。これは憲法、教育基本法と並んで日本の社会教育行政の根幹を規定する法律である。教育基本法や憲法では、教育の独立、地方自治の原則が規定されている。これを受けて社会教育法は社会教育に絞って、各規定を設けている。この法律では、社会教育を学校教育をのぞいた青少年、成人に対して行われる教育活動であると規定している。(第2条)また、国及び団体の任務は国民の学習環境を満足なものにするように環境醸成につとめるものであるとしている。(第3条)しかし、地方自治体の社会教育は、教育委員会の予算の範囲内において、必要に応じて行うとしている。これは、社会教育予算、事業が任意的なものであることを示しており、換言すれば、やらなくてもよい行政の一つである。これが学校教育との大きな違いである。このことが社会教育を教育の中でマイナーな存在にしてきた。実際、臨教審の答申ができるまでは国の教育費のしめる社会教育費は非常に低率であった(表Ⅲ-D-1参照)。また、社会教育費についてはその財政基盤が地方自治体主体であることも社会教育費の脆弱さにつながっている。

第2項 生涯学習振興整備法

この法律は、正式には「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」という。この法律は制定時にいろいろなトラブルがあった。まず、制定への動きが密室的だったことである。1987年5月に文部省内若手有志勉強会が「生涯学習振興法(案)」をつくった。さらに1988年6月10日付の朝日新聞朝刊の「生涯学習の基盤整備に関する特別措置法(原案)」のスクープ記事によって密室的な議論であるとの印象が強くもたれることになった。そして、リクルート問題などによって法案採決自体もおくれることになった。

また、議会でのあわただしい採決もさることながら、その内容にこそ論争の種が含まれていた。第1に、社会教育の位置づけが明確にされていないという点である。第2には民間生涯学習関連事業者との連携である。第3には都道府県重視の法律で、市町村主義との矛盾があるという点である。第1点に関しては、社会教育関係者の中では、生涯学習という理念のもとで社会教育の存在が相対化されてしまうという危惧があるように思われる。第2点に関しては、これまで教育委員会、社会教育関係者共々民間産業に対しての一種のアレルギーを持っており、それがいきなり、法律

の中で民間事業者との連携を打ち出されたために拒否反応を起こしたと見ることができる。もっとも、行政が民間産業と連携を行う際には慎重な配慮が必要なことはいまでもない。第3点に関してはこれまで、社会教育では市町村主義といわれる理念があり、それが不当に侵害されているとの観測を読んだ。ただ、文部省のヒアリングでは、「今のところ、都道府県にシフトしているが、市町村は市町村でやってもらいたいものはある。だから、市町村の社会教育を侵害する意図はない」と語っていた。前述の審議会の答申にもあるように、市町村、都道府県、国の三者はそれぞれ住み分けるべきであるという考えの反映がこの振興法である。ただ、それが明記されていないのが問題であった。

さらに大きな議論を読んだのは「地域生涯学習振興基本構想」の条文(第5条-第8条)である。この基本構想では、都道府県内の特定地域において住民の生涯学習振興のために、民間事業者の能力を活用しつつ行うことが規定されている。この条文は先に述べた民間事業者つまり、教育産業の介入という憶測を呼ぶ。また、特定地域を指定することは利権を生んだり、市町村合併による広域化の進展を招くおそれがあるとして、大きな批判を受けた。

また、この法律は努力事項しか規定されていない。強制力を伴ったものではない。義務規定が全くないのである。もし、文部省や政府が本気で国民教化を考えるならば義務規定を盛り込むはずではなからうか。

第3項 国の通達等

第2項の生涯学習振興整備法の他に文部省などからだされた通達等を見ておく必要がある。振興法の施行令(平成2年6月29日、政令194号)、生涯学習審議会令(平成2年6月29日、政令195号)、生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備にかんする法律等について(平成2年9月28日、各都道府県知事、各都道府県教育委員会あて事務次官通達)、生涯学習の振興に資するための都道府県の事業の推進体制の整備に関する基準(平成3年2月7日、文部省告示第5号)、「生涯学習の振興に資するための都道府県の事業の推進体制の整備に関する基準」(平成3年2月7日、文部省告示第5号)の趣旨及び留意点について(平成3年2月7日、生涯学習局)、生涯学習フェスティバル開催要項(平成元年5月8日、文部大臣裁定)、生涯学習のマスコットマークの使用に関する取扱要領(平成2年1月19日、生涯学習局決裁)が主な

ものである。これらの文書は、生涯学習を推進するための方策を具体的に列挙したものである。

上のような通達がだされたのだが、学校教育との比較で特徴的なことがある。それは生涯学習振興行政において文部省が出す通達類は数の面で少ないということである。また、生涯学習振興整備法が制定された後に集中的にだされた後は、通達が途絶えているのである。強権的に地方自治体に生涯学習を「浸透」させるつもりならば、もっと多くの通達をだして地方自治体に生涯学習振興を徹底させるであろう。しかし、そうではないのである。

では通達の内容は義務的、強権的なのであろうか。実はそうではないのである。内容は生涯学習の振興にあたっての施策を列挙しているのである。そして、これらはすべてを網羅したものではなく、地方自治体においてこのほかにも事業を行うことを奨励している。また、地域の実情に合わせて生涯学習を振興させていくことを示している。つまり全国的に一律な生涯学習体制を構築することはかかれてはいない。もちろん、「推進体制の整備につとめる必要」を述べてはいるものの強制ではない。

上のことから考えて、文部省の通達などでも強制力を伴った行政は行われてはいないとみることができると。

第D節 国の生涯学習振興政策

第1項 財政的側面

この項では、主に「文教予算のあらまし」²⁹⁾をもとに生涯学習振興政策に関する予算を、「情報ファイル」³⁰⁾で補助金を、それぞれ検討する。

予算：

国の予算における文教予算の位置づけをまず見ていこう。ここ数年来、国の一般歳出に占める文部省予算の割合は13%台後半を維持している。文部省予算の特徴は、よく言われるように、事項別には義務養護教育費国庫負担金の割合が多いこと、用途別では人件費の割合が大きいことである。これが文部省予算の硬直化の原因だとして批判される所である。また、国立学校特別会計への繰り入れ以外の大部分は地方自治体への補助金、負担金である。

先に述べたように、以前は文部省の社会教育関連予算は非常に少なかった。しかし、臨教審の審議・答申をうけて文部省でも生涯学習局所管の予算が増加して

いる(表Ⅲ-D-1参照)。現在まで国の総予算にたいする国の教育費の割合は一貫して低落傾向を続けている。一方、国の予算に対する生涯学習局所管予算の割合は平成元年から一転して増加傾向を示している。表では昭和45年から昭和63年までは各期間の平均値を取ったものであるが、今述べた傾向は明らかであろう。³¹⁾

ここ数年来、生涯学習振興政策を裏付けるために、文部省の予算でもそれに関する予算事項が増えている。最近のきびしい財政事情とは裏腹に、なかなか多くの新規事業が行われ始めている。以下に、平成に入ってからのもので代表的なものを抽出してみる。生涯学習振興のために基盤整備に関するものでは、自然科学系博物館専門職員等研修 600万円(6年)、新教育メディア開発研究総合事業 1,600万円(4年)、生涯学習ボランティア活動総合推進事業 5,200万円(3年)、生涯学習審議会 2,200万円(2年)、全国の学習情報のシステム化に関する調査研究等 1,500万円(1年)、生涯学習フェスティバルの開催 1億2,700万円(1年)、生涯学習活動重点地域整備計画策定事業 4,200万円である。また生涯学習社会における社会教育の振興に関するものでは、地域における生涯大学システムに関する研究開発 8,900万円、女性の生涯学習促進総合事業 1億5,900万円、高齢者社会参加促進総合事業 3億6,200万円、家庭教育ふれあい促進事業 1億4,100万円、青少年交流促進事業 9,000万円、青少年の野外教育の総合的な振興方策に関する調査研究 900万円(6年)、社会教育施設活性化支援事業 1億4,400万円、家庭教育の活性化支援に関する特別調査研究 800万円、地域青少年サークル活動促進事業 1億5,300万円4年、視聴覚メディア研修手引き書の開発 600万円、婦人の社会参加支援特別推進事業 5,000万円、青少年非行対策促進事業 500万円、地域映像情報整備充実事業 2億3,500万円(2年)である。これら新規の事業の他にも多くの事業が行われている。

もちろん、文部省以外の多くの省庁でも生涯学習関連を行っており、20もの省庁で予算措置がとられている。しかし、文部省の事業に研究を限定しているため、文部省関連予算のみを参照した。このように新規事業を多く打ち出すことは、間接的にはあるが地方自治体へインパクトを与えることになると思われる。

補助金：

文部省が生涯学習振興のために地方自治体に交付する補助金は次の通りである。まず、補助事業別に分け

て大きく5種類ある。生涯学習基盤推進体制整備費、長寿化対策事業費、家庭教育振興事業費、学習事業奨励費、地域映像情報整備充実事業の5つである。このうち、本研究の主題とする庁内生涯学習推進体制づくりに関するものははじめの生涯学習基盤推進体制整備費のなかの生涯学習推進事業である。これをさらに細かく見ると、生涯学習推進事業と、中国引揚者地域交流事業にわかれる。このうち前者は生涯学習推進会議、生涯学習データバンク・情報提供、広域事業、生涯学習モデル市町村事業に分かれている。

よく補助金行政への批判として、「ひも付き補助金」といわれることがある。補助金を交付する際に交付先の地方自治体にいろいろ条件を付けることが批判の対象になる。これは、政策誘導であるとして、中央の意図を地方に反映するための方策であるという批判がある。では、どの程度細かな規定があるのだろうか。先ほどの生涯学習推進事業についてみてみよう。一般に補助金といわれるものは補助金と負担金とに分類される。前者は国の裁量の入り込む余地があるものであり、後者は国が義務的、機械的に支出するものである。補助金は補助金交付要綱というもので補助事業・交付団体を規定している。また、事業内容の細部まで規定している。たとえば、生涯学習推進事業では生涯学習推進会議、生涯学習データバンク・情報提供、広域事業、生涯学習モデル市町村事業に事業がわかれている。そして、たとえば、生涯学習推進会議については年間10回程度の開催を規定していたり、生涯学習データバンク・情報提供では収集した情報をテレビあるいはラジオのスポット放送により提供することとし、その回数は年間26回で1回当たりの放送時間は15秒以上とすることが決められている。同様に、広域事業については、1講座当たりの人数は30人以上とし、年間学習時間は30時間以上であることとしている。

このような規定を補助対象に加えることを中央政府の統制であるとする評価が存在する。しかし、私は、はじめに述べたように、補助金は国の政策を地方に浸透させる目的で支出されるものであるからその分、統制的な色合いが強くなるのは仕方がないと思う。つまり、政策を達成しなければその補助の意味がなくなるわけである。

文部省の生涯学習局所管の補助金は、その性格が社会教育行政の伝統を引き継いでいる。つまり、任意的な経費という位置づけである。存在理由からして希薄なのだ。つまり、社会教育法に規定されているように

社会教育・生涯学習に関する財政措置は任意的なものなのだ。だから、「やりたくなければやらなくてもいい」³²⁾ 分野なのである。

以上をふまえて考えると、生涯学習の分野での補助金は、任意的経費を国が支出することと、全国的に普及させる必要があること、この2点から考えて「統制」的色合いが強くみえるのは致し方ないと思う。つまり、「やらなくてもよい」行政領域にあえて金を出し、振興体制の整備を行っているからだ。しかし、政策目的がはっきりしているために、逆にやりたくない地方自治体は補助金を受けないことで文部省の施策を拒否できることは可能性として残されている。ただ、補助内容の規定についての線引きについては地方の意見を聞くなどする措置が求められると思う。

最後に、補助金の中の生涯学習モデル市町村事業について年毎の補助金額の変遷についてみることにする(表Ⅲ-D-2参照)。元年度は47都道府県で1県当たり4市町村、2年度は1県当たり6市町村、4年度からは7市町村にまで増え、現在に至っている。この成果は大きいものがあると見て良からう。まずこれまでに補助金を受けた市町村の数が多し。さらにメニュー方式の補助金のため各市町村ごとに独自の事業を行えることが可能になった。生涯学習モデル市町村事業は、文部省の政策の流れに沿ったものであることは確かである。しかし、義務的な事項は「生涯学習のまちづくり推進本部」と「学習情報提供・相談による生涯学習のまちづくり」事業のふたつだけである。このふたつの事業によって「国民教化」が進められるとは言い難いと思う。

ちなみにこの事業は昭和63年度から開始されたが、補助単価が他の年度と異なるので割愛した。

第2項 行政的側面

ここで、文部省の生涯学習振興に関係する主な施策を見ておく。

文部省では、昭和63年7月に生涯学習局を設置した。これは従来の社会教育局を改組拡充したものである。また、平成2年6月にいわゆる生涯学習振興整備法が制定された。これを受けて、国の生涯学習審議会が設置されており、平成4年7月には「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について」を文部大臣に答申した(第8項)。

文部省の施策は大きく4つに分かれている。①推進体制の整備②学習需要の喚起③学習機会の提供④学習成果の適切な評価の推進の4つである。³³⁾このうち本

研究では①の推進体制の整備に焦点を当てている。

一口に推進体制の整備といっても、行政各レベルでそれぞれ行われており、それらを分類する必要がある。文部省、都道府県、市町村それぞれを分ける必要がある。そのうち、都道府県と祖の取り組みについては節をあらためて詳述する(第E節)。

推進体制の整備については、第1項でみたような事業が行われている。さらに詳しくみると、補助金は地方自治体への支出金である。では、文部省独自の事業をみるとどのようになっているのであろうか。まず、情報提供機能の整備が大きな位置を占めている。そして、調査研究事業が件数として圧倒的に多い。これは、具体的な講座は地方自治体に任せて、日本を覆う情報網の整備などの大きな規模の事業を行う、というのが文部省の考え方であると推察される。また、調査研究事業が多いのは新たな行政課題であるために、慎重に事業を行うための方策であると考えられる。

ここで第1項の最後にふれた生涯学習モデル市町村事業の内容をここでみてみよう。生涯学習モデル市町村事業は、はじめて国が行ったものではない。埼玉県などではすでに行われていた。これにならって文部省が事業化したといえる。先にふれた事項は省き、ここではその内容について詳しくみることにする。生涯学習モデル市町村事業はメニュー方式である。つまり補助金を受ける市町村は文部省の提示した10の施策から適当と思われる事業を行うのである³⁴⁾。ただ、このうちふたつは必ず実施することが規定されている。それは「生涯学習のまちづくり推進本部」の設置と、「学習情報提供・相談による生涯学習のまちづくり」の実施である。その他の事業はここでは取り上げず、義務的な事業の内容³⁵⁾についてみておこう。

生涯学習のまちづくり推進本部は市町村の教育委員会、生涯学習関連事業担当部局、公的機関、社会教育関係団体、企業等民間事業者、学校教育関係者、専修学校・各種学校の代表者など学識経験者で構成し、生涯学習に関連する諸事業の総合的な推進を図ることを議論する。そして年間5回程度開催することが規定されている。この推進本部では①生涯学習のまちづくり計画の策定②生涯学習関連事業の調査及び住民の学習需要等の調査③生涯学習関連事業の連携・協力④生涯学習のまちづくり推進事業の企画、実施などを行うこととしている。そしてこの本部の事務局は原則として生涯学習・社会教育主管課(係)が担当することとしている。

学習情報提供・相談による生涯学習のまちづくりに

については、以下のように簡単に大枠だけが規定されている。“公民館、図書館等に情報提供・相談窓口を設置したり、電話、巡回等により、住民に対し、身近な学習機会や施設、講師、教材などについて、積極的に情報を提供したり、学習相談に応じる事業を中心に生涯学習のまちづくりを推進する事業”。

このふたつの事業が必ず行くととされている事業である。義務的な事業をいうと、非常に国家統制的色彩を想定するが、上の規定だけで国民を教化できるとは思えない。ゆえに生涯学習モデル市町村事業では文部省は強制的な影響力を持っていないと結論づけることができると思う。

第E節 地方自治体の生涯学習政策

地方自治体の生涯学習推進体制は、都道府県レベルと市町村レベルでは大きく異なっている。これは、生涯学習振興整備法の規定が主に都道府県向けであるためである。その規定を受ける形で都道府県は行政機構を整備し始めている。市町村に対する規定は、12条の整備に対する努力事項がある程度である。そのため、市町村での生涯学習振興にたいする取り組みは、都道府県に比べると少ない。

第1項 都道府県

振興法に規定されている都道府県の生涯学習推進体制は都道府県の生涯学習審議会だけである。しかし、多くの都道府県でこの審議会や生涯学習推進会議の提言を受けて生涯学習の振興のための基本計画や基本構想が策定されている。また、多くの都道府県では生涯学習推進センター等が設立されている。また、生涯学習振興政策を所管する部局も行政機構として重要である。第C節第2項に述べたように、振興法は努力規定しか盛り込まれておらず、強制力は伴わないはずである。しかし、以下にみるように、見方によれば非常に短期間で多くの都道府県で生涯学習振興体制なるものができつつある。ただ、国の法律にも関わらず、すべての都道府県で整備されていないということも重視する必要がある。つまり、強制力を伴っていないため、すべての都道府県で同時に振興体制ができてはいない。しかし、かなり多くの都道府県では整備されているのだ。

生涯学習審議会：

都道府県の生涯学習審議会は、平成7年8月現在で、33都道府県、1指定都市で設置されている。³⁶⁾こ

のうち、条令を制定したところが33都道府県、1指定都市、諮問を行ったのが26都道府県、1指定都市、答申を出したのが20都道府県、1指定都市である。法律に盛り込まれているだけあり、設置状況はかなりのものである。しかし、答申を出している都道府県を見ると未だ多くはないというのが私の見方である。この当たりが生涯学習振興が緩い体制であることの証左であろう。

計画・構想：

生涯学習振興に関する計画・構想の策定状況は以下の通り。42都道府県、9指定都市である。また、計画・構想・機関を広域にわたって整備・策定しているところ8道県である。ここでの構想とは生涯学習振興整備法の基本構想とは異なるものである。

生涯学習推進センター等：

このセンターは平成2年に中教審の「生涯学習の基盤整備について」の答申を受けているものが多い。もちろん、この答申以前に設置した都道府県もあり設立時期は都道府県によってまちまちである。

このセンターは27都道府県、2指定都市で計30ヶ所設置されている。設置予定の所が14県、5指定都市である。なぜ「推進センター等」というかといえば、都道府県によって「推進センター」であったり、「生涯学習センター」³⁷⁾であったりと、名称が違うためである。また、行政の推進体制を整えるための施設であったり、都道府県民の学習活動の場になっているところもあったりするなど、センターの位置づけ自体もまちまちである。そこで、推進センター等となっている。これらのことは、都道府県ごとに取り組みに差があることを如実に物語っている。仮に文部省が「推進センター」をつくれといってもすべての県でそれを建設することはありえないのである。つまり、文部省の規定力はここでは弱いのである。

生涯学習推進会議等：

生涯学習推進会議等の機関は全都道府県と10指定都市に設置されている。

この機関は、おおむね庁内連絡のための組織である。特徴的なことを以下に述べる。これらの組織は会議の会長が知事である場合が多い。そのほかでは、委員の互選が多く、教育委員会内の職員が会長であることは少ないと見て良い。また、会議の庶務は教育委員会内であることが多い。

これらから考えて、連携という点を重視してか、会議の会長は知事であり、生涯学習の主要な役割を担うのは社会教育の分野であるということから、庶務は教育委員会が任されるというのが一般である。ただ、都道府県によって、知事のリーダーシップの度合いも異なるため、安易な結論付けは慎むべきである。だから、ここでは連携がうまく機能しているだとか、教育委員会の事務が知事の管轄下にはいつてしまったなどとは言及しない。さらに、それぞれの都道府県ごとの詳細な調査もこれから必要となるだろう。

行政組織：

全都道府県と全指定都市で生涯学習の振興を所管する部局が設置されている。この行政組織はもっとも基本的な組織であるため、設置状況は完全に達成されている。ただ、生涯学習担当課がどの部局に設置されているかは都道府県によってまちまちである。多くの所では教育委員会の社会教育課、生涯学習課に設置されているが知事部局と併設されているところが1府5県、知事部局にのみあるものが1府ある。³⁸⁾名称は、社会教育課は1府26県、生涯学習課が15県である。その他の都道府県では、企画室、振興課、振興計画課、生涯学習推進室、社会教育・文化財課、生涯学習振興室、生涯学習振興課がある。

以上都道府県の行政の整備状況を概観してきたが、それぞれの都道府県でまちまちな対応であることがいえるだろう。生涯学習振興整備法の努力規定がなによりその根拠となっている。つまり、文部省の強制力は観察することはできない。なぜそれにもかかわらず、全体としてみると文部省の政策が地方自治体にかなり浸透しているかについては、ヒアリング調査に任せるとしよう。

第2項 市町村

市町村に関しては、積極的に生涯学習の推進体制づくりを行っているところは、次のようなタイプに分かれる。①生涯学習モデル市町村事業で補助を受けた市町村②「生涯学習都市宣言」などの宣言を行っている市町村がある。

反対に、推進体制に消極的な市町村、慎重な市町村も存在する。³⁹⁾

生涯学習モデル市町村事業：

生涯学習モデル市町村事業は、昭和63年から国の事

業として行われてきた。都道府県によっては、それ以前から独自の事業として開始していたところもある。たとえば、埼玉県では1985年度から「生涯学習推進モデル事業」を開始した。この事業は1988年度からは市町村生涯学習推進事業として国庫補助を受けるようになった。これは、県の事業の成功を受けて国の事業となったよい例である。つまり、文部省の事業がすべて上意下達的に地方自治体に浸透するとは限らないのである。政策が逆に流れることは、量的には少ないかもしれないが確かに存在するのである。

都市宣言：

都市宣言を行っている市町村は平成4年10月23日現在で、51市町村である。（平成5年10月現在では54市町村である。）もっとも少ない人口の所は高知県大野村で、1,806人であった（昭和62年3月22日：生涯教育推進の村）。もっとも大きい人口で宣言を行った都市は和歌山市で、396,553人であった（平成3年7月18日：生涯学習都市宣言）。また、もっとも早く宣言を行ったのは岩手県金ヶ崎町である（昭和54年6月25日：生涯教育の町宣言）。これらの市町村でも主管部局が主として教育委員会であり、推進組織の町は首長であることが多い。また、宣言方法は、議会採決と大会採決が大きなものである。

このような宣言を行った市町村の中には、生涯学習の取り組みで有名な静岡県掛川市も含まれている。

第IV章 ヒアリング調査による生涯学習振興行政の実態調査

第A節 文部省ヒアリング調査

第1項 概要

文部省のヒアリング調査にあたっては①文部省と各都道府県との関係②モデル市町村との関係③研修④法令、補助金に焦点を当てた。なぜこれらに焦点を当てたかということ、都道府県は生涯学習振興整備法での主役ともいべき存在で、都道府県と文部省の関係を調べることは生涯学習振興政策における中央-地方政府間関係の議論に有用である。また、モデル市町村は補助金交付を伴うものであり、また、国が力を入れている施策でもあるので文部省、都道府県、市町村の三者の関係が浮き彫りにできる。また、国の行う研修はそれを受けるものにとって大きな影響を与えると思われるので重要である。そして、中央-地方政府間関係が

如実に現れる法令、補助金については調査することは自明であろう。

これまで振興法が交付されて以来、従来の社会教育行政と生涯学習振興行政との大きな違いについての批判的見解が多く出されてきた。前者が市町村主義をとっていたのに対し、後者では都道府県主義に移行したというその見解⁴⁰は、住民のニーズを吸い上げることが都道府県主義では難しいのではないかという問題意識から出されたと思う。しかし、文部省は振興法の制定が市町村主義を否定するものではないとしている。それは、第1に、振興法の性格が当面やるべき措置を示したに過ぎないものであることがあげられる。つまり、生涯学習振興政策の振興のためには、当面は都道府県が中心になった方がよいという理解がある。なぜなら、生涯学習行政自体が総合行政という性格が強く、政策効果を高めるためにはある程度広域的に行政を行った方がよいからである。さらに詳しくいえば、学習情報の提供を行う際に各市町村が行うと、それぞれの市町村で学習機会が重複するおそれがあるという。それを避けるために各都道府県が市町村の情報を集約する必要があるのだ。第2に、都道府県の機構自体に生涯学習振興政策を遂行する際の若干の問題がある。それは、上述したように生涯学習振興政策は総合的な行政であり、他部局の連携が不可欠なものである。その際に、市町村は現在でも相当程度「顔の見える行政」レベルを確保している。一般に、市町村は人口規模が都道府県に比べて小さいからである。しかし、都道府県レベルの大規模な行政主体となると、他部局の行っている施策すらわからないこともあるという。そこで、生涯学習振興政策を効果的に行うために都道府県をテコ入れしようとしているのだ。そこで、生涯学習審議会や基本計画、基本構想を策定するように求めているのだ。また、市町村に関しては、基本的な施策をこれまでどおり行ってほしいというのが文部省の意向であると受け取れた。だから、不当に市町村主義を侵害する意図はないように受け取れた。

第2項 都道府県

都道府県については振興法に規定されているように生涯学習審議会（第11条）や、生涯学習に関する基本構想（第5条）等の整備が求められている。ただ、これらは、あくまでも努力事項であるから国は法的には強制できないはずである。文部省の施策を浸透させるために、文部省はどのような方策を採っているのだろうか。これが都道府県に関する私の問題意識である。

都道府県は先述したように振興法での主役となっている。このため、文部省でも大きな期待を都道府県に寄せている。しかし、期待を強制的に押しつけているようには感じられない。具体的にいえば、振興法に規定された行政機構（生涯学習審議会、基本計画、基本構想）の整備状況については把握はしているものの、それらを整備していない都道府県には強制力を伴った指導は行っていない。都道府県への働きかけは、年一回程度の各都道府県の主管部長、課長があつまる会議で他の都道府県の整備状況の資料を示すなど、あくまで「お願い」の域を越えないものである。

第3項 モデル市町村

生涯学習モデル市町村事業は国の行う補助事業であり、県を介しているとはいえ市町村に影響を与える可能性のある施策である。また、文部省の生涯学習振興政策を全国的に浸透させるための施策として『我が国の文教施策』の各年度版にも取り上げられている。このような施策ではやはり、中央—地方政府間関係が如実に現れてくるのではないだろうか。たとえば、文部省がある市町村にモデル市町村に名乗り出るように働きかけたり、都道府県からモデル市町村選定にさいして内申を受けたりすることがあるのだろうか。あるとすれば、文部省の影響力が非常に大きいということになる。

文部省では、生涯学習モデル市町村事業は「申請主義」であるので、ある市町村を名指しで名乗り出てほしいとお願いすることはないとしている。また、都道府県から内申を受けることもない。実際のところ、文部省では都道府県教育委員会と市町村教育委員会との間の関係はよく把握していないようだ。ちなみに、小中学校のモデル校の選定にあたっては名指しで「お願い」をすることもある。

このような、生涯学習関連行政と、学校教育行政の違いはひとえに施策の方向性の有無にあるのだ。つまり、学校行政ではある程度の方向性を施策が内包しており、それに沿うように行政をおこなう。たとえば、道德教育の推進事業などはよい例であろう。一方、生涯学習関連行政では施策の中身に方向性がない。たとえば、学校開放に力を入れる自治体もあれば、国際教育に力を入れる自治体もある。このように一定の方向性を期待できない以上、名指しで「お願い」する事はできない。このことは、生涯学習振興政策の領域に関しては、地方政府の自律性は相当程度確保されていると見てよい証左である。

しかし、モデル市町村選定の必須事項というものがある。それは、「生涯学習のまちづくり推進本部」の設置と、「学習情報提供・相談による生涯学習のまちづくり」の実施である。この二つを行うことが選定の最低の要件である。文部省が補助金交付を受ける自治体にある程度の要件を課すことについて、文部省はどのように考えているのだろうか。

文部省としては、まず学習活動にひとびとが入りやすくする方策として、学習情報提供事業を位置づけており、やはりこれだけはやってほしいということである。これについて私が思うに、モデル市町村だけがこの規定を受けるので、文部省が市町村に対して強制をしているとはいえない。

第4項 研修

私は、文部省の政策が地方政府に浸透していく過程において、研修が大きな役割を演じるのではないかと考えている。法令などによってだけでなく、地方政府の職員が受ける研修の中で文部省の政策動向を自分の自治体に反映させることは大いに考えられる。このような浸透の仕方を「インフォーマルな関係」として捉えてみたい。

実際、文部省が行う研修会というものはない。しいてあげるとすれば、都道府県の部課長が集まる会議の中や補助金の説明会の中で、文部省の最新の政策動向を紹介するという、いわば「研修的な会議」はある。ただし、文部省が主催する都道府県の企画担当者向けの生涯学習政策関連の研修会は行われていない。あくまで、連絡会の中で間接的に、文部省の政策が紹介されるにとどまる。

また、市町村職員向けの研修は文部省が主催する性格ではなく、都道府県が行っている。文部省のヒアリングでは、研修によって地方自治体への程度文部省の政策が浸透していくかは明らかにできなかった。これについては、地方自治体へのヒアリングで明らかにしていきたい。

第5項 法令、通達

法令や通達は、地方政府と文部省の関係を文字の形で表現しているものであり、ある意味では中央—地方政府間関係を最もはっきりした形で表していると思われる。生涯学習振興政策に限らず、地方分権推進の文脈では中央省庁が通達や補助金を主なチャンネルとして地方を締め付けているという議論がなされている。では、生涯学習振興政策ではどうだろうか。

まず、生涯学習振興整備法には努力事項しか盛り込まれておらず、義務規定が盛り込まれていない。これは以下の理由による。第1に一律指導は良くないという自治省の指導がある。第2には、地方分権の風潮によって、地方自治体に義務づけ規定を課することが難しい。第3に、義務づけ規定が課されたとしても、生涯学習振興政策は定量的に把握できない性格なので、政策の達成度が測れない。以上の理由から生涯学習振興整備法には努力事項だけが盛り込まれている。職員も「こういう（地方分権が提唱される）時代には、締め付けが強い法律は作れない」といっている。

また、文部省では各都道府県によって生涯学習振興行政への取り組みに差があるという認識を持っている。そこで、取り組みが遅れていると思われる都道府県に対して、努力を促すように生涯学習振興整備法を制定したともいっている。

基本的には各都道府県任せなのである。

次に通達についてである。生涯学習振興行政に関わる通達は生涯学習振興整備法の制定後に出されたもの数件を数えるだけである。文部省としては、通達のようなものでなく別のチャンネルを使って地方自治体に情報を提供する。たとえば、各都道府県やブロック（東北地方や関東地方のことを指す。）ごとの関係部課長会議に出席して、先進的な自治体の実践例を示すことがあるという。また、あるべき生涯学習行政の姿が見えてこないため、施策を細かく指示すること自体が不可能だという。それでもなお、通達を出す意義については以下の2点が上げられる。1つには、市町村に対する誘導を目的とするためであり、2つめには、市町村自体が何をしたいかわからないので、ある程度例を「お示し」していくためである。以上から地方自治体への影響度を考えると、情報提供にとどまるならば、あまり強くないといえるのではないか。ただ、情報を受け取る地方自治体によって文部省の示す情報の意味合いが変容することは予想される。地方自治体によって、示された情報を「やらなければいけない」ものと考えたり、「あくまで事例紹介」だと捉えるかは異なってくると思われる。これについても地方自治体へのヒアリングを待つことにする。

補助金について述べる。補助金要項には補助事業の内容について「細かな」規定がつけられている。これを不当な支配とする論調⁴⁾もある。はたして文部省ではこの規定の程度をどのように捉えているのであろうか。結果からいえば、やや留保条件付きで、文部省は適切な程度であるととらえている。具体的にいうと、

第1に補助効果を上げるには一定程度の規定が必要である。これがないと際限がなくなってしまう。第2に、文部省から政策目的を達成するために「これくらいはしてほしい」との「お願いの気持ち」から規定を加える。第3に、ただ補助金を交付するだけでは、監査官庁からクレームが付く。

文部省としてもあまり細かく文句をつけることは好ましくないと思っているし、他の補助金関係の議論にみるように「弾力化」、「カフェテリア方式」が妥当であるとしている。その点で生涯学習モデル市町村事業の補助のあり方は妥当であろう。職員も「私たちだって、義務規定をいっぱい作って、主管課長会議で絞り上げて、同じような内容の報告書をあげてもらうようなことは、決しておもしろい仕事だとは思っていないですすね」と語っていた。

第6項 補足

以上の他、もう一点地方自治体との関係で重要であると思う文部省のコメントを記す。第1に、文部省の生涯学習関連予算についてのコメントである。まず、文部省の生涯学習関連予算は、新規の施策が多いのが特徴である。これは、地方へのアドバルーン的効果を期待して新規の政策を多く打ち出すという側面がある。地方に対して文部省が生涯学習振興政策に力を入れている、という印象を与えるためである。また、大蔵省との関係では調査事業を多く行ってそれを既成事実として、その施策を次の段階に移すよう行政的なテクニックを駆使することがある。

第7項 まとめ

以上ヒアリングの結果、何点か重要なポイントを指摘できよう。第1に、文部省は生涯学習振興政策にかんしては地方自治体、特に当面は都道府県に期待を寄せている。そして、市町村に対しては基礎的な政策をこれまでどおり行ってほしいとしている。たとえば、公民館での市民向け教室などの事業は現状のまま続けてほしいということである。第2に、文部省の政策を地方自治体にどう浸透させていくかという点。これは、法令や通達のような形でなく地方自治体の職員の集まる会議等で情報・資料を示して、「お願い」すること程度しかできない。また、補助金交付先の地方自治体にはゆるい「しぼり」を加えて、補助効果を達成するようにしている。

以上より、生涯学習振興行政に限れば、縦系列の統制はそれほど協力なものではないと思われる。むしろ

ろ、地方自治体の自律性は確保されているといえる。文部省もそれを期待しているのだ。

第B節 X県ヒアリング

第1項 県の生涯学習振興体制

はじめに：

県の生涯学習振興体制は生涯学習振興整備法にも規定されている。地域生涯学習振興基本構想（第5条）と生涯学習審議会（第11条）である。実際に都道府県ではどのようにこれらの組織を設立しているのだろうか。設立に生涯学習振興整備法が影響を与えているとすればどのように与えているのだろうか。また、文部省が都道府県の生涯学習振興体制として把握している組織としては上の二つの他、「生涯学習担当課」、「生涯学習推進のための諮問・協議及び庁内連絡・調整等を行う組織」、「生涯学習センター等」の三つがある。これらを都道府県ではどう組織しているのだろうか。生涯学習振興整備法の規定を受けて都道府県が組織作りに動いたとすれば、そこに都道府県と文部省との関係の一端が見えるのではないか。

地域生涯学習振興基本構想：

振興法（5条）に規定されている各都道府県の「基本構想」はこの県では、作成されていない。なぜなら、振興法に規定されている「基本構想」には県が作成しづらい側面があるとのことだ。それは民間企業との関わりのある部分（5条1項、5条2項の三、四）である。民間企業との関係は、教育委員会（特に社会教育部門）には伝統的にほとんどなかった。そのため、突然民間企業に関することを基本構想に盛り込むことは難しい。たとえばある企業の情報だけを提供してしまい、行政の中立性を損なうことにつながるおそれがある。また、バブルの崩壊による県財政の逼迫が基本構想策定に二の足を踏ませている。県としては、基本構想を「策定できるなら策定したい」という意向はある。しかし、以上の理由から策定には至っていない。

生涯学習審議会：

X県では、平成4年4月1日付で施行された「X県生涯学習審議会条例」に基づき、19人の委員で構成される「X県生涯学習審議会」を設置した。最近では教育委員会と知事の連名で諮問された「新しい（県名）づくりを目指す「くにづくり（県名）学（仮称）」の構

築及び高度で多様な学習機会の提供と人材活用システムづくりについて」の答申を出した。

生涯学習担当課：

X県の教育委員会は3つの部と9つの教育事務所がある。庁内の3つの部の一つが生涯学習学習部である。その中の生涯学習課生涯学習推進班が主に生涯学習推進についての事務を行う。また、教育事務所というのは県内の市町村の意見を集約するために設立されている組織で、それぞれ総務課、管理課、指導課、社会教育課、庶務課等がある。

庁内連絡組織：

この県では、庁内組織として二つの組織がある。両者とも昭和61年度に設置された。団体、民間人から意見を聴取するためのもの（＝「県の愛称」生涯学習振興協議会）、平成6年度に「生涯学習を進めるX県民会議」から改称。）と、庁内の各部局の連絡調整のためのもの（「X県生涯学習振興会議」、平成6年度に「生涯学習推進庁内連絡会議」から改称。）である。実際は、前者から生涯学習振興に関する案を出してもらい、後者が施策に生かす。だから、前者は県民の意見を施策に反映させるための受け皿となっている。また、前者は「生涯学習を進めるX県民運動」の母体組織ともなっている。前者は会長に県知事が就いている。副会長には教育長と社会教育委員会議長長の二人が就いている。団体、民間からは「団体等代表」として、「民間教育事業者代表」、「地域婦人連合会会長」、「町村会会長」らが委員となっている。また、「県行政関係者」として県民部長、生活福祉部長、商工部長、労働部長、生涯学習部長が参加している。後者には、議長として副知事が就いている。副議長には県民部長と生涯学習部長の二人が就いている。委員として16の関係部局の課長が参加している。具体的な両者の関係を示す例としては、生涯学習審議会の設立についての例がある。平成3年度に「生涯学習を進めるX県民会議」が振興法の検討を行った結果、生涯学習審議会の設置についての提言を行った。これをうけて、「生涯学習推進庁内連絡会議」が審議会設置に向けて条例案の検討を行った。

第2項 生涯学習センター

X県では「生涯学習推進センター」は存在しないと述べている。しかし、文部省の出している情報ファイルには「生涯学習センター等」の欄に「（財）県民活

動総合センター」が記載されている。これはどういうことなのだろうか。理由は次の通りである。確かに、生涯学習センター的機能をこの県のセンターは担っている。しかし、推進のためのセンターではない。あくまで、県民が活動するセンターなのである。だから文部省などから来る調査には「生涯学習推進センター類似施設」が存在すると回答している。とくに、推進センターでなければならないということはなく、県独自の位置づけが行われている。

第3項 生涯学習モデル市町村事業

X県では、文部省に先駆けて生涯学習モデル市町村事業を昭和60年度から行っている。現在の事務の流れは以下の通りである。まず、各市町村にモデル市町村選定を受ける意向があるかどうかを問い合わせる。そして次のような基準に照らして選定する。①立候補した各市町村の補助金の利用状況を調べ、生涯学習モデル市町村事業の他にも補助金を受けている市町村はなるべく選定しない。②立候補した市町村の希望している施策案を調査する。③なるべくモデル市町村が地域的に偏らないようにする。

県としては、「生涯学習の振興は多くの県民の願い」であり、多くの県民に生涯学習の機会を提供するためにも「生涯学習に関係することの優先順位を上げてほしい」と常に会議の席などでお願いしている。だが、後に述べる同県のモデル市町村ではこれを「県の意向」と受け取っている。県側では「お願い」のつもりが、受ける側では「県の意向」となることもあるのだ。

第4項 研修制度

県が関係する研修には、国の主催する研修会も参加するケースと、市町村を対象として県自身が研修会を主催するケースの二通りがある。

前者は主に、国立社会教育研修所での「社会教育主事講習」(A, B, Cの3つがある。)と「生涯学習に関する専門講座」(10日前後)の二つである。これらは必ずしも参加しなければならないものではなく、強制力は弱い。たとえば、講習に参加するのが望ましい経験年数の職員がいなければ研修には参加しないという。

後者は、公民館長向けの研修、公民館職員向けの研修、市町村社会教育主事向けの研修、PTA役員向けの研修(この講習では特に家庭教育に関する研修が行われる。)等がある。これらの研修の性格は情報提供で

ある。いいかえれば、県が市町村向けに研修会を行っているといえども、強制力を伴ったものではなく、研修に参加した職員が自分の政策にそれを必ず反映させることはない。ただ、この章の第D節のヒアリング先の地方自治体の研修に参加した職員の話を書くと、それらから影響を少なからず受けていることが分かる。

第5項 補助金

県が関係する補助金についての事務は、県が受ける補助金についてのものと、市町村が受けるものについてのその二つである。

県が受ける補助金については県が直接国と関わりを持つ。県の担当職員としては、現在の厳しい財政状況の中では、補助金がつく事業を優先して予算に盛り込む傾向がある。なぜなら、県の財政当局との予算折衝の時に、少しでも国から補助金がつく施策が財政当局に受け入れやすいからである。だから、予算の制約がなければ行われていた事業が、補助金がつかないばかりに、補助金のつくほかの事業にとってかわられることもある。「一人一人のレベルでは優先順位が低い施策」でも「やってしまう」のである。かならずしも担当職員の頭の中の優先順位どおりに施策が執行されるとは限らないのである。こういった点から考えて、都道府県のレベルでは補助金が施策決定の方向性を相当程度握っていることが分かる。

市町村むけの補助金をこの県ではどう取り扱っているのだろうか。県は市町村に対しては国庫補助にかんする情報を提供する。どのような形で提供するかというと、県が主催する年三回の主管課長会議や毎月開催される教育事務所の会議の席上にどのような国庫補助金があるのかを説明する。補助金の交付を受けようとする市町村は県に申し込む。県は選定委員会を開催し、どの市町村に交付をするかを決定する。ただし、これは一般的な補助金についての例である。補助対象市町村の数が2、3というような施策の場合には県の方から名指しで交付先に名乗り出るよう「お願いする」こともある。もっとも、周辺市町村とのバランスや財政状況をふまえて不公平のないように選定するため、あまり問題はないという。なぜ、名指しで選定を行うかということ、「行政にはある意味でスピード感が必要」だからという。つまり、2、3の交付市町村を選定するために、全市町村に調査を行い、選定委員会を開くのは非常に効率が悪いからである。

第6項 生涯学習振興に関する財政

この県の教育費についてみてみよう（表IV-B-1参照）。中央—地方政府間関係ということで財政をみるならば、国庫補助を受けている事業の数と、補助金の額などをみて、文部省の施策が補助金を通じてどのように県に浸透しているかがわかるだろう。

この県の「事業概要」⁴⁾をみると、県の機構整備に関しては「款：教育費」のなかの「項：社会教育費」のなかの「目：社会教育振興費」に記されている。社会教育振興費の中には「生涯学習推進事業費」、「社会教育振興費」、「青少年教育振興費」、「勤労青年育成費」、「社会同和教育振興費」、「同和教育資料作成費」があり、そのうち「生涯学習推進事業費」が県の機構整備に係る予算を示している。この費用の中には、「X県生涯学習審議会開催費」、「生涯学習県民運動推進事業費」、「生涯学習モデル事業費」、「生涯学習県民講座開設事業補助」がある。これらに関わる予算額の総計が平成7年度当初で、61,325,000円、6年度当初で、61,702,000円、5年度当初で75,768,000円である。そのうち、国庫支出金は7年度と6年度が11,139,000円、5年度が11,216,000円である。一般財源の割合が社会教育振興費に比べて低いのが特徴である。これは、県の単独事業が多く行われていることを示している。

また、「X県生涯学習審議会開催費」、「生涯学習県民運動推進事業費」、「生涯学習推進モデル事業費」は予算額がほとんど変化していない。これは、審議会や県民運動は毎年同じような事業を行っているし、生涯学習モデル市町村事業についても国庫補助を受けているために例年額は同じである。だから、県民講座開設事業補助の額が減少しているといえる。年々、予算額が減少しているが、これは生涯学習振興整備法に規定された事業整備が一応終わり、「青少年教振興費」のなかの「生涯学習ボランティア活動総合推進事業費」、「地域青少年少女サークル活動促進事業費」などの実際の現場の事業に予算がシフトしていると考えられる。事実、ここ数年、上に挙げたような個別事業に予算が振り分けられているのが伺える。ちなみに、X県の教育予算における社会教育費は1.5パーセント前後である。だから、教育費全体からみれば社会教育費に予算はあまりさかれておらず、「生涯学習は県としても位置づけが低い」という職員の言葉を裏付けているといえる。

県の職員は、予算案を作るときに参考にするものとして①国の補助金資料②他県の報告書や冊子③自県の市町村の動向④自らの教育委員会の学校教育の施策動

向などをあげている。これらは、いかに財政部局との折衝で予算案の説得力を増すかという観点から参考にされている。国の補助金がつくというのは、昨今の財政状況を考えれば一番大きな説得力を持つ。「国でやっているものの方が、おとしやすい」のである。また、自分の県だけが行うような予算案よりも他県でも行っているような事業の方が、やはり財政当局に対して説得力が増す。職員はこう語っている。「いくら国でやっている施策でも他の県でもやっていないと、財政当局からつかまれる」。また、自県のニーズに合う予算案をつくるために各市町村の様子にも目を配る。これは前述した主管課長会議や教育事務所での会議で意見を聴取するさいの経験を生かす。また、予算の無駄を省くためにも、同じ教育委員会内部での予算の重複を避けるため、学校教育関係の事業内容にも目を配る。

このように、予算案を作るさいには文部省、他の都道府県、自県の市町村、学校教育の動向といった、幅広いものを参考にする。ただし、補助金が大きな割合を持っていることはヒアリングからも明らかである。また、その裏付けとして生涯学習推進事業費で国庫支出金が導入されていることも挙げられよう。

第7項 文部省との関係

文部省との関係をまとめると以下のようなになる。

文部省から交付される補助金を積極的に受けようとする。これは財政当局との折衝材料となる。また、「文部時報」や「月刊社会教育」などの関係雑誌を読み、文部省の政策動向を把握する。

文部省から出る通達は大いに参考にする。しかし、「文部省の通達は弱いしやわらかい」ため、「いい政策案があれば盗む」にとどまる。つまり文部省の強制力は感じない。また、「国の政策はやはり一番先進的だしやわらかい」ため、通達を受ける方で多少解釈を行う余地が生まれる。つまり、文部省の通達は厳格に規定をしていないため、通達によって個別その運用を考える必要があるのだ。また、生涯学習（社会教育）の担当者は、学校教育の担当者よりも文部省に対して恐怖感を持っていないため、「分からないことがあれば直接文部省へ電話を掛けて問い合わせることもある」という。学校教育行政が義務的であることや厳格な水準を求められていることから、その担当者は文部省に一種の畏れを持っているといえよう。

第8項 国の審議会等との関係

中央教育審議会、臨教審などの生涯学習に関係する答申はかなり職員レベルでは影響を与えている。なかでも、「臨教審の影響がもっとも大きかった」という。それは「ヨンログ答申」、「ゴウログ答申」では生涯教育、生涯学習と言葉は違うといってもまだ、「雰囲気的なもの」、「行政内部でもピンとこない」ものであった。それが、臨教審という内閣総理大臣直属の審議会において生涯学習社会の構築というテーマが打ち出されたことで、「機が熟した」という感触を県の職員の間でも持ったという。論文のテーマとはややずれるが、文部省の影響力とは別の力が臨教審にはあったとみてよかろう。これは翻ってみれば、文部省の影響力がそれほど強くないとの裏付けになる。また、臨教審の答申が出された時期が生涯学習振興の必要性が議論されるようになった時期と軌を一にしていたことも影響しているだろう。

第9項 他の地方自治体との関係

自県の市町村とは、以下のような関係にある。前述したように「主管課長会議」、「教育事務所」、「受領会」などで市町村のニーズ、質問を聞くこととそれに答えること。これは「アドバイザー」的な役割である。また、市町村が国から補助金を受けるときには、その補助金申請書の書き間違いや、数値の間違いなどを国へ提出する前に訂正してもらったりする。これは「パイプ役」、「国の補完」的な役割である。

また、これも前述したように他の都道府県に行っている事業についても、主に予算獲得の際の説得材料として収集する。他の都道府県から送られてくるパンフレットや調査書はファイルして保存しているという。

第10項 まとめ

以上を合わせて考えると、生涯学習振興行政に関しては、県レベルで議論するならば、事業に与える影響力としては文部省、都道府県、市町村がほとんど同じ力を持っており、特に財政部局との絡みで補助金を握る文部省の施策にやや大きく影響をうけている、といえると思う。ただ、職員の個人的なレベルとしては「文部省、都道府県、市町村のどれでもいいものは参考にする」。つまり、個人の施策案のレベルと、実際に予算として認められる事業との間には大きな隔りがある。それは、この県の生涯学習推進事業についても文部省の補助金を受けているものが少なからずあることから察しがつく。

また、東京からの距離的な問題について次のように

職員は語っていた。「首都圏の県は（それほど東京から離れてないから）中央省庁に対してあまり畏れを持っていない。しかし、東京から遠く離れた県では中央省庁を身近に感じはしないと思う」。調査した結果はこの県と首都圏の県にしか当てはまらないのかもしれない。しかし、県の職員の考えの一端をあきらかにできたことは重視するに値しよう。

第C節 生涯学習モデル市町村（X県Y市）

モデル市の調査にあたっては、質問紙を郵送で送りそれに回答していただく方法を採用した。

第1項 Y市の財政と主な事業、データ

この市では、国庫補助金の割合が高く、財政状況がかなり厳しいことが分かる（表IV-C-1参照）。市の重要課題を推進するにも、財政的な裏付けが脆弱であったところが分かる。そこで、生涯学習モデル市町村に名乗りを上げたということがいえるだろう。

現場の職員も財政状況は「とても厳しい」と答えている。そして、こうした財政状況と補助金を受けようとするの間には「因果関係がある」と答えている。その因果関係とは具体的には「少ない予算で大きな事業ができるのみならず、生涯学習推進にむけての基礎ができる。」としている。

また、財政部局や議会に対しては「国の補助金を受けることは（財政部局や議会に対して）予算獲得に際して説得力を増す」、「（それを意図して）補助金の交付を受けることもある」との回答を得た。

主な事業としては、11月上旬に開催される「市民文化祭」がある。また、大・小ホールと生涯学習活動支援施設を備えた市文化・学習センター「パストラル（市名）」がある。これはY市の芸術・文化活動の拠点施設として利用されており、コンサートなどの各種の催し物を行っている。公民館は9館設置されている。これは人口規模を考えると多いのではないか。

人口は95年10月1日現在で67,571人。世帯数は20,984世帯である。

第2項 Y市総合振興計画

生涯学習モデル市町村事業に名乗りを上げた理由の一つは、市の行政の中でも重要課題として位置づけられているためである。財政的な問題を解決し、重要施策を実行に移すためである。1992年に完成した「Y市総合振興計画、第2次基本計画」のなかの第4章「あこがれをさそい創造を育てる文化づくり -教育・文

化・コミュニティー」のうちの第2節「生涯学習」がそれである。

この計画は、昭和62年に策定された昭和75年（平成12年）を目標年次とする「総合振興計画基本構想」の中期計画である。第2次の基本計画は平成4年度を初年度とし、平成8年度を目標とし、平成8年度を目標年度とする5ヶ年計画である。

第2次基本計画は「総合振興計画基本構想」に設定された「基本理念」、「将来像」、「6つのまちづくり」を堅持することが基本となっている。また、さらに新たな行政課題として①高齢化への対応②生涯学習社会への対応③環境問題への対応④都市化への対応を挙げている。②を詳しく見ていく。②の目標としては、生涯にわたる学習環境づくりに取り組んでいくことを設定している。その理由として、長寿社会、社会の急激な変化、学習意欲の多様化・高度化などを挙げている。

また、第2次基本計画では、基本構想の「主要プロジェクト」の下位に位置づけられるものとして「重点推進施策」を策定している。この中にも生涯学習の振興は盛り込まれている。「3. 生涯学習の充実に向けて」という項目の中で（1）生涯学習機会の拡充（2）教育施設の整備（3）市民文化の創造（4）4年制大学の誘致が挙げられている。生涯学習モデル市事業の補助を受けて行われた事業は（1）が主体であると思われる。

第1項で述べたように、厳しい財政事情であっても、長期計画などに重要課題として位置づけを受ければ、施策を実行に移せるように思われる。実際、「重要課題であれば、予算が付きやすい」と答えている。むろん、補助金の交付を受けることができればさらに実行に移りやすいことはいうまでもない。

第3項 モデル市のメリット

この市では、平成3年度から4年度まで2年間生涯学習モデル市町村として補助を受けた。前述した事業の中からa,b,c,h,kを選択した。Y市での事業名はそれぞれ以下の通りである。a：生涯学習推進会議、生涯学習推進市民会議の設置、b：小・中学校の学校開放講座の実施、c：生涯学習情報誌「ライフステージ」「やってみませんか」の発行、h：生涯学習市民フェスティバルの開催、k：市民創作展の開催である。これらの事業をすべてモデル事業の補助を受けたときに初めて行われたものである。

推進の率先者は当時の教育長であった。当初、生涯

学習推進の業務を教育委員会の社会教育課社会教育係で担当した。これは、社会教育が生涯学習のなかの大きな位置を占めると考えたためである。現在では、生涯学習係が新設され、社会教育課が生涯学習課に改称された。

市の行政の中での生涯学習振興行政の位置づけは「これまでは、生涯学習は教育委員会の担当（仕事）と受け止められていたが、今後は総合行政として進められていくと思う」と回答している。

生涯学習の推進に際しては、推進体制の整備を第一歩として位置づけており、文部省の補助金の内容もそれにちょうどあっていたともいえる。また、「仮に生涯学習モデル市町村事業がY市の施策案と全く相容れないものであっても生涯学習モデル市事業に名乗りを上げたか」という質問には「場合によっては名乗りを上げた」との回答を受けた。これは、財政的な事情によるものと思われる。つまり、補助金を受けられるのであれば市の施策の優先度に異動が生ずることもあるということだ。本来行いたい施策も補助金がつく施策の方へシフトすることの可能性はあるのだ。まとめると、生涯学習モデル市町村となったメリットは、市の重要施策に補助金が下りたこと、その結果推進体制づくりに弾みがついたことが大きなものであろう。

第4項 文部省との関係、都道府県、市町村との関係

文部省や都道府県との関係は補助金の交付を受けることだけではない。第1に、文部省の発する法律、通達ならびに、臨教審、中教審などの答申、県の審議会の答申は「生涯学習推進の方向性を理解する上で役に立つ」。また、第2には、県の開催する研修に参加することによって、①体系的な生涯学習の推進のための指針を得る。②学習プログラムの企画立案に効果がある。③講師などの人材情報を収集する。等の影響を受けている、との回答を受けた。①と②に関しては、社会教育主事講習などに参加することによって、職員の施策案に影響を与える。一般に市町村レベルでは、このような研修で得た先進事例を自分の市の政策に導入するということが多いという。

県との交渉としては、補助金の交付申請の際、および実績報告の際に協議を行った。これは県のヒアリングの際の受領会にあたるものである。この協議に際しては、補助金交付申請書・実績報告の書き間違いや、数値上の間違いなどの訂正を行うに過ぎないとのことである。だから、内容については県が訂正することはない。

文部省との交渉は県を通じて行われるので、直接には行われない。また、実際の施策を立案・実行する過程で文部省や県と協議をすることはなく、市は独自に施策を進めている。文部省との関係でみた場合、補助金を受ける際に細かな補助金要綱による規定を受ける。しかし、市側では「規制はあるものの、生涯学習推進のよいきっかけとなってメリットの方が大きい」としている。また、補助金をもらすことで浮いた市の一般財源を他の施策に回すことが可能であり、「生涯学習課の他の事業、市の他部局の予算いずれへも浮いた分を回せる」と回答している。

そして、他の市町村との関係としては、先進的な市町村の施策は大いに参考にしているとのことである。

第5項 まとめ

以上から考えてみると、この市の施策には財政的なものが大きく規定を加えているといえる。重要施策に位置づけられたことも大きい。財政状況を考慮すると、財政的に裏付けられるような施策にシフトしていくものと思われる。つまり、財政的に厳しい市町村であればあるほど補助金がつく施策へシフトする余地があるといえるのではないかと。ただ、生涯学習モデル市町村事業では事業内容が選択制（一部必須の事業がある。）なので、強制力の点からいって、市の自律性を失うことは心配するほどのことはない。ただし、文部省の政策誘導が財政状況が厳しい市町村ほど効果的に作用することは考えられる。

第D節 非モデル市町村（Z市）

はじめに

前述したように、全国の市町村のなかで、文部省の指定した生涯学習モデル市町村になった市町村は多くはない。また、生涯学習都市宣言などを行っている市町村も全体から見れば少ないといえる。今回、ヒアリング先の市町村の選定にあたっては、生涯学習モデル市町村と生涯学習モデル市町村になっていない市町村（以下、非モデル市町村という）のそれぞれひとつずつ選定しようとした。なぜなら両者において、本論文のテーマである中央-地方政府間関係が決定的に違うからである。どのような程度にせよ、文部省のモデル市町村になると文部省からの影響が少なからずあるはずである。モデル市町村については前節で述べたのでこの節では非モデル市町村について述べていく。非モデル市町村の選定にあたっては、人口が6、7万人の

比較的小規模の市で、かつ生涯学習都市宣言などを行っていない市を選んだ。人口規模はモデル市町村、非モデル市町村ともに同程度の市町村を選ぶよう配慮した。

Z市は人口61,410人（平成7年4月1日現在）である。東京都の多摩地区に位置している。この市は、もともと社会教育の盛んな市であった。たとえば、文化センターが人口1万人当たり約1館ある。これは周辺の市町村と比べても際だっている。この市では現在（平成7年末）生涯学習振興計画は策定されている最中である。よい機会なので計画の策定に関して重点的に聞きした。その流れのなかでこの市での中央-地方政府間関係をみていくことにした。

第1項 生涯学習振興計画策定前史

Z市で生涯学習振興計画を策定する前の段階の一連の流れを見てみよう。具体的に生涯学習という言葉が出てきたのは1987年（昭和62年）3月に出された社会教育委員の会議の答申からである。この答申は①社会教育関係団体育成の今後の展開方針について②青少年の地域活動推進の方針についての諮問を受けて出されたものである。そこでは今後の課題として、様々な人々が学べるような対応をもとめている。⁴⁴そして「今後、Z市の生涯教育推進のための、具体的検討機関を望みます」と提言している。

上の答申とは別に、このころ、社会教育関係団体にアンケートを行った。そのなかの項目の一つに「生涯教育についての項目」があり、何を要望するかといったことを聞いている。

Z市の教育委員会の内部に視点を絞れば、このころに生涯学習の推進が課題として上がってきたといえる。

また、この当時市全体として、第2次Z市長期総合計画の策定が行われようとしていた。1988年3月には計画の策定のための基本方針を策定した。3月7日には市長決裁を受け、策定に向け動き出した。このような動きの一方、教育委員会では東京都市社会教育委員連絡協議会全体研修会の事務局をしてシンポジウムを執り行った。「生涯教育構想と社会教育」-市町村の現状と社会教育委員の役割-と題したこのシンポジウムでは、全国の生涯学習推進の状況、東京都の生涯学習振興政策の現状、東京都内の市町村の生涯学習振興政策の現状が報告された。また、それについての討論が行われた。このようなシンポジウムは普段職務に追われている職員にとって外部の状況を知るよい機

会である。事実、このシンポジウムに参加した職員は「とても参考になった。生涯学習をやる時期が来たと思った。」語っている。しかしながら、「この研修に参加して（生涯学習は難しいから）簡単には生涯学習を語れなくなった。」とも話している。ただ、いずれにせよ、このような研修は職員に大きな影響を与えている。88年の12月には第2次Z市長期総合計画策定のための職員提案制度が実施され、教育委員会の職員の提案が優秀提案として表彰された。この提案は生涯学習を市で振興していくことが大切であるというものである。そして、このころ長期計画のリーディングプロジェクトの一つとして生涯学習が位置づけられた。

89年3月7日の市議会での市長所信表明では、「明日を築く市民が育つための施策」のなかで生涯教育の推進を図る旨、言及している。そこでは国際社会において信頼と尊敬の得られる豊かな市民の育成を目指して推進していくことが言及され、そのために家庭教育、学校教育、社会教育のより一層の連携を進め、環境整備をしていくことが述べられている。そして、社会教育の分野においては豊かな地域社会の形成を目指す生涯教育の推進を図っていくことが表明されている。⁴³ 89年3月17日のある議員の質問では、生涯教育への取り組みについて全庁的な取り組みをすべきであると、東京都の例を挙げて質問している。これに対する市長の答弁では教育委員会の社会教育課を窓口にして情報収集、調査検討を行う旨、具体的体系の制定にあたっては関係部局との連携によって行う旨を答えている。当時、市長の施策案にしても、議員の質問にしてもこの市の議会で初めて生涯学習について言及したものである。ここで注意しておきたいことは、生涯学習について各部局の連携を課題としている点である。これは、文部省や都でもいわれていることであるが、それをはたして影響を受けていると結論づけてよいであろうか。ここでは詳しく述べて、最終章で詳述することにするが、そこには直接的な影響はないと考えるということだけ述べておくことにする。

さて、市長の所信表明演説や市議会での質問によって、生涯学習への取り組みについての環境が醸成されていくにつれて、教育委員会関係者内部でもどのように生涯学習をすすめていくかについての議論が起きてくる。89年の3月31日には、社会教育委員の会議の提言として、「Z市社会教育長期計画策定への提言」が出された。そのなかでの「2.生涯教育の推進について」では、まず、市で生涯教育をどのように考え、推進していくかの議論が必要だとしている。また、4

月25日には校長会の研修として、「Z市の生涯学習をどう進めるか」と題した研修が行われている。11月7日には教育委員会内部でシンポジウムが行われ、「生涯学習・生涯教育のあり方を探る」というテーマで意見交換が行われた。また、90年4月からは社会教育部に部制がしかれ、社会教育係の事務分掌に「生涯教育に関すること」が付け加えられた。

上のような流れと並行して長期計画の策定は行われていく。89年6月から8月には専門分科会が置かれ、それぞれ施策について検討を加えていった。生涯学習に関する専門分科会は第1分科会に位置づけられていた。10月には分科会の報告が策定委員会委員長へ提出された。生涯学習についての報告内容は以下の通りである。①「生涯学習」体系の整備の必要性について②「生涯学習」体系整備の動向について③Z市での今後の動向（仮称：総合教育センターの建設と生涯学習体系の整備構想）である。90年8月には基本計画「現況と課題」等各部調整が行われ、具体的に生涯学習の事業を記載した。そこでは、生涯学習体系の整備の必要性と、情報提供機能を重視した（仮称）総合教育センターの建設を提言した。この提言には府中市、立川市、八王子市、江東区、足立区の生涯学習振興行政、生涯学習センター建設の事例が参考にされた。これ以後翌年91年3月の長期総合計画の策定まで各部局で策定作業が進められたが、ここでは割愛する。

上のような策定作業の結果91年3月に第2次Z市長期総合計画の概要「21世紀プラン」、第2次Z市長期総合計画が発行された。その中の第5章に「人間性豊かな市民文化のまちづくり」が位置づけられ、生涯学習基盤の整備が筆頭の課題として記載されている。主な施策としては①生涯学習推進体制の整備と生涯学習振興への取り組み②生涯学習施設の整備が挙げられており、長期計画策定の一連の流れがふまえられている。

91年4月に市長が交代したが、計画は大きく変更されることなく進められた。91年5月には平成3年度から5年度までの長期計画の実施計画が作られた。この計画では①生涯学習振興計画の策定②生涯学習情報センター等用地取得③教育総合センターの建設が盛り込まれた。91年6月の定例市議会でも新市長の所信表明が行われた。そのなかで、「生涯学習都市宣言」の構想、生涯学習社会の実現などが述べられた。⁴⁴

以上を概観すると以下のことに気がつく。それは、生涯学習の振興というものが全国的に大きな潮流となるにつれて、市長の施策案や議会での議員の質問にも

生涯学習の振興ということが登場してくる。同時に、教育委員会内部でも生涯学習の振興を文部省や都などの行う研究を通じて「やらなければいけない」と思うようになる。しかし、それだけでは、市の事業に盛り込まれない。生涯学習が長期計画のなかに盛り込まれ、さらにそのリーディングプロジェクトとして位置づけられたことが大きな役割を果たしたのである。教育委員会の職員の提案したものが表彰されたこと、市長の施策案として生涯学習の推進が存在したこと、議会内部でも生涯学習の推進についてのコンセンサスがある程度あったことが、上のような結果（市の長期計画に大きく取り上げられた）をもたらしたのであろう。もしそのようなことがなく、雰囲気的に生涯学習をやらなければという段階でとどまっていたら、実際に施策としては動き出せなかったと思う。

第2項 生涯学習振興計画策定のなかれ

この項では前項でまとめた流れをふまえて、実際に「Z市生涯学習振興計画」が策定されていく流れを追う。

93年2月1日に「Z市生涯学習振興計画策定委員会設置要項」が施行された。2月3日には早速、「Z市生涯学習振興計画策定委員会」が発足し、22回にわたる審議が行われた。15人の委員構成を見ると、学識関係者が5人、関係行政機関から2人、市民層から高齢者関係者、女性関係者、体育団体関係者、情報処理・労働関係者、ボランティア関係者、農・工・商業関係者、芸術文化団体関係者、障害者団体関係者から一人ずつ選ばれた。ここで注目したいのは、この委員の構成が立川市の立川市生涯学習推進審議会の委員構成⁴⁾と酷似していることである。これは市の職員によると「とにかく（生涯学習振興計画を）つくらなくてはいけなかった時期なので、近くの地域で行われていた同様の委員・審議会の例を参考にした」のである。職員としては日々の職務に忙しく、全国の事例をふまえてじっくりと委員構成や要項を作るわけではない。そこで、近隣の市町村の先進事例を参考にするのだ。Z市生涯学習振興計画策定委員会の会議のまとめは「であい・ふれあい・まなびあい」-Z市の生涯学習の振興のあり方について（提言）-として、平成7年の2月22日に市長へ提言を行った。策定委員会の審議と並行して、94年の7月22日には「社会教育のつどい」を開催し、市民から意見を聴取した。これに先立って、「中間のまとめ」を市民に配布して広報にもつとめた。この集いで市民からの意見は、後の審議にも大

きな影響を与えている。

一方、庁内の作業としては、主に関係課長協議会が行われた。正式名称はZ市生涯学習振興計画策定協議会である。この設置要項は平成6年4月1日から執行された。この協議会の委員は関係課長の中から市長が任命した。社会教育部、学校教育部諸課長の他、企画部企画課長、総務部庶務課長、市民部産業経済課長、福祉部福祉健康課長、都市整備部都市計画課長などから任命されたのである。この協議会の庶務は社会教育部社会教育課が処理した。⁴⁾これは6回にわたり行われた。関係課長同士が連絡を取り合うことによって、庁内の生涯学習関連事業を調査し、重複がないように調整したりして事業の効率化がはかられた。それと同時に、庁内全体で生涯学習振興計画についてコンセンサスが得られた。課長によると、「他部局では、生涯学習は社会教育（課）がやることだろう、という空気があった。しかし、全庁的に取り組むべき課題であるといったコンセンサスもあった。だから、非常に（やりやすかったので）ありがたかった。」そうだ。一般に生涯学習の推進にあたっては企画部や市長部局がリーダーシップをとることが多く、社会教育課の意見があまり反映されないのではないかという意見がある。今回のヒアリングの結果から考えると、どの部局がリーダーシップをとるかという問題はひとえに庁内のコンセンサス如何である、と思われる。ただ、多くの市町村、都道府県では首長部局、財政部局がリーダーシップをとっている。これには、振興法が反映しているのではないかと思われる。また、その自治体に社会教育の伝統があった場合には、社会教育課のリーダーシップが実現する可能性が高いと思われる。

実際の事業計画を起草したのは社会教育課の職員である。以下にどのように計画が完成していくかの流れをまとめる。市民からなる委員会であるZ市生涯学習振興計画策定委員会が中間のまとめ、提言案を経て（この間にそれぞれ市民からの意見を聴取している。）、1995年2月22日に提言を行った。これを受けて、庁内組織であるZ市生涯学習振興計画策定協議会が総合的な協議を行った。事実上推進計画の起草を行ったのは事務局としての社会教育部社会教育課の職員である。教育委員会では人員的に厳しいため、外部から生涯学習について明るい囑託員2名を採用した。この2人の囑託員が計画案を策定し、そのチェックを社会教育課長が行うという作業が続けられた。むろん、囑託員と課長だけが独善的に策定したわけではないことはここではっきり述べておく方がよいだろう。

後でも述べるが、この市の計画は既存の事業を新たに生涯学習体系の中に位置づけることが主眼であるため、囑託員が新しい事業を打ち出すということはない。彼らが行った作業は、提言や市民の声、庁内の要望などを総合的に勘案し、それをまとめることであったのである。

策定に際しては教育委員会の社会教育課が主な役割を果たしていたが、先に出た協議会で全庁的な調整が行われていた。また、このほかにも各種の連絡・調整会議が行われた。たとえば、理事者（三役、教育長）会議、生涯学習関連部長会、教育委員会内の事務レベル会議が行われた。また、社会教育課の職員が、教育長、市長などから意見をヒアリングし、様々な人々から意見・要望を聴取した。加えて、今回策定された計画は既存の事業を見直すという側面が強く、新規事業は20程度しかない予定である。だから、職員個人の意図が反映されるということはない。

では、この既存の事業を見直すという点についてここで詳しく述べておこう。Z市でも近年の財政状況は厳しい（第4項を参照）。そのために当初、計画に盛り込まれていた「教育センター」の建設については棚上げされている。また、他の事業についても見直しが求められている。このような状況下で、既存の事業の連携、見直しをはかる点が重視された計画となっている。

また、「予算をつけるために（財政当局に対しての裏付けとして）作った計画ではない」。

そして、以上のような策定作業の結果、Z市生涯学習振興計画は目下（95年末）96年の完成に向けてその策定作業は最終段階に入っている。

第3項 研修

この項では、振興計画とは別に職員研修が職員に与える影響について報告する。

中央-地方の関係で考えるとき、研修も文部省の地方自治体統制のチャンネルになりうる。研修を通じて間接的に中央（国、文部省）の政策を地方自治体の職員に浸透させる可能性が考えられるからである。では、Z市の場合はどうだろうか。調査した研修は以下の通りである。①国の研修（国立教育会館社会教育研修所、もしくは文部省の主催）②都道府県の研修（東京都の場合、東京都教育庁生涯学習部振興計画課及び東京都多摩社会教育会館が主催する都・区市町村社会教育関係職員研修）③市町村内での研修（たとえば、教育委員会内の研修、校長会など）。このうち中央-

地方関係の文脈で考えるとき重要なのは①と②である。①の国の研修は主に国社研といわれる国立社会教育研修所で行われる。この研修は市町村に対しては都道府県の教育委員会を通じて参加を依頼される。原則として参加は任意である。ただ、同和教育など重要なものに関しては各市町村から一人はぜひでてほしいとの依頼がおこなわれることがある。②の都の主催する研修については研修自体は体系づけられており、一通り講習を受ければ効果があると思われるが、Z市で今年度参加した研修は、都の主催する研修ひとつだけである。職員によれば、「普段の職務が忙しいので、なかなか研修にはいけない」とのことである。ただ、「研修は大事なのでなるべく参加できるようには考えていきたい」とも語っている。このことから考えると、文部省や都の研修は必ずしもZ市の施策に影響を与えているとは言いづらい。ただ、先に述べたように、個人のレベルで見ると、研修に参加すれば相当なインパクトをうけるのも事実である。それが「偶然性のもので」あるため強力な影響を与えることがないとも考えられる。先に述べたように、任意参加の研修であるため、文部省など国側もそれほど研修を通じて政策を浸透させようとはしないと思う。

第4項 財政

生涯学習振興計画の策定にあたっては、厳しい財政状況の中で既存の事業の連携を重視したのがZ市の特徴である。ここで、Z市の最近の財政状況を参考程度まで記しておく（表IV-D-1参照）。

財政力指数は平成6年は0.96（27市中19位）、平成7年は0.94（同20位）と順位はともかく、数値が1に近いことから極端に厳しい財政状況とは言い難い。

総歳出費=総歳入費は昨今の状況を反映して伸び悩んでいる。

生涯学習振興費はそれほど多くはない。しかし、前にみたとおり他の部局との連携を重視した計画であるため、全体としては十分なものであるとみてよからう。総じて、歳出を引き締めている様子が数字からもうかがえる。

第5項 まとめ

Z市の生涯学習振興計画の策定の流れを追うと、次のことが浮かんでくる。国や都の政策は主に研修を通じて職員個人レベルで浸透する。だから、研修に参加する職員がいなければ国や都の政策を浸透させることもできない。きわめて偶然性の高いチャンネルであ

る。反対に、市の内部の動向が大きな規定力を持つ。市長の公約であるとか、議会での質問であるとか、職員自身の施策案などが今回の計画づくりのきっかけになった。ただ、そのような動向が、文部省や都の広報誌や審議会の答申から形作られているのであれば、もう少々慎重な議論が必要である。そして、実際に施策として行われるためには、市の計画に生涯学習振興行政が位置づけられ、予算措置が行われなければならない。

また、策定の在り方であるがこの市では、市役所内部の関係がたまたま社会教育委員会にシフトしていたため「やりやすい」ものであった。

また、文部省の言うように首長部局などが参加して生涯学習計画づくりを行うことは一般的に考えて（連携など、行政の効率化を考慮して）ふつう考えつくことである。行政に携わるものならば、総合行政の性格が強い生涯学習振興行政を行う際、連携は避けて通れないと思う。

ただ、首長部局の役割はそれぞれの市町村で異なる。このヒアリング調査で明らかになったことはこの市での事例である。ただ、文部省が首長部局に肩入れして、教育委員会から権限を奪っているとは思えない。そのようなことをすれば、文部省自体の教育委員会との関係が希薄となり、自分の首を絞めることになるからである。

第V章 生涯学習振興政策における中央—地方政府間関係の実態と課題

第A節 生涯学習振興政策における中央—地方政府間関係の実態

以上みてきたことから、生涯学習振興政策において中央—地方政府間関係はいかなるものかを考察する。

まず、文部省と都道府県の関係についてみてみよう。生涯学習振興整備法によって、都道府県は生涯学習審議会などの行政機構を設置することが求められた。努力規定とはいえども、国の法律であることから設置率は高いものとなっている。一方、生涯学習を振興するという考えは、考え方の違いはあっても妥当性を持つものとなっている。生涯学習振興に難色を示す意見も存在するが、それは結局生涯学習を推進する主体や内容についての批判である。生涯学習を推進すること自体は相当程度の人々が必要をみとめていると思う。そのため、文部省の規定云々ということよりも、全国的な雰囲気や都道府県の施策に影響を与え

ていることも見逃せない。生涯学習振興整備法の規定をうけても全都道府県で一律に機構を設置していないことから、都道府県レベルでの自律性は担保されていると考えて良い。

では、都道府県と市町村の関係はいかなるものだろうか。生涯学習振興整備法は都道府県の役割を強調しているため批判的になったことは前述したとおりである。しかし、文部省の職員がいうように、生涯学習振興整備法は都道府県がまず生涯学習を振興するにあたって先導的な役割を担ってもらい、そのための都道府県の役割を示しているのである。市町村はこれまでのように地域に根ざした取り組みをやってほしいというのが文部省の考え方である。法的には市町村主義が侵害されているとはいえない。

では、生涯学習モデル市町村事業の補助金の流れにみる三者の関係はどうであろうか。国の補助金は都道府県を通じて市町村に交付される。生涯学習モデル市町村への名乗り出は、基本的に各市町村の自発的な行動に任されている。都道府県は書類のミスなどを指摘するといった、極めて事務的な仕事を行っているに過ぎない。文部省の政策誘導にのってしまうという批判もあるが、こと生涯学習モデル市町村事業の補助金にかんしてはメニュー方式をとっている。だから、強力な文部省の統制は起こり得ない。あるとしても、ごく小さなものといえる。

今度は、三者それぞれの施策がどのように形成されるかを振り返ってみよう。

文部省の施策といえども、都道府県や市町村の先進的な事業を参考にすることはある。たとえば、埼玉県生涯学習モデル市町村事業がよい例である。文部省の関連機関である国立教育会館社会教育研修所が全国の先進事例を収集している。

都道府県ではどうだろうか。都道府県では、施策の参考とするものは、主に他の都道府県で行われているものである。これは財政部局が他の都道府県でも行っているかどうかを参考にしているからである。また、自分の都道府県内の市町村の情勢も施策の形成に関係する。需要のない施策は行えないからである。

市町村では、先進的な他の市町村を参考にしている。たとえば、Z市でも川崎市や立川市の施策を参考にしている。職員も、文部省の施策は大きすぎて参考にはあまりならないといっている。たとえば、文部省の行う事業は通信機器の整備などのかなり規模の大きい事業が主体である。また、文部省が通達で示している施策案についても、職員が気に入らなければ採用しないと

というのが一般である。以上のことは、財政状況がある程度良い市町村に当てはまる。厳しい財政状況の市町村では、文部省の生涯学習モデル市町村となり、少しでも補助金の交付を受けようとし財政を浮かせようとする。このような市町村では文部省の補助金による政策誘導がある程度は効果を上げるであろう。ただし、それとてメニュー方式の補助金であるから強制力を伴った影響は存在しない。

教育行政機関と他部局（首長部局、企画部局等）との関係はどうか。文部省以外にも生涯学習振興に関連する事業を行っている中央省庁は多い。しかし、教育制度の組み替えの面と社会教育の振興という面が強い我が国の生涯学習振興行政では、やはり、文部省が中心的な役割を担うといつてよい。

首長部局と教育委員会の関係はどうか。現状では、生涯学習振興行政は一人教育委員会の事業ではなくなってきた。そういった状況を受けて、首長が政策の柱の一つとして生涯学習を掲げたり、推進会議の会長に首長が就任し庶務が教育委員会に任されるといった事例が多い。これは、議論の分かれるところではある。私が思うに、総合行政としての性格を強めている生涯学習振興政策では上のような現状も致し方ないと思う。むしろ、各部局の連携をとることによって行政の効率化を実現できることにつながると思う。

第B節 現状から考えられる課題と改革可能性

以上みてきたような生涯学習振興行政の実態から課題を抽出すると以下ようになる。①社会教育行政の位置づけと他部局との連携②生涯学習振興に関わる財政的な裏付けの獲得③広報の徹底④国・都道府県・市町村三者の色分け

①に関して述べる。生涯学習を振興する上では他部局との連携が盛んになる。その結果、首長部局も生涯学習行政に取り組む。首長部局の行う事業に社会教育事業も吸収されるという意見がある。そこで社会教育行政の存亡を危惧する意見もある。社会教育の存在意義が問われているわけである。こうした現状から鑑みて、社会教育の生涯学習体系の中での位置づけの確認が必要である。たとえば、首長部局と社会教育部局との関係をどうするか、という問題は重要である。東京都保谷市のように条例を制定することも一つのあり方であろう。また、庁内での連絡協議を行うことも重要になってくる。ただ、何より重要なのは、社会教育の領域を神聖不可侵なものとして、他部局との関係を積極的に模索することであろう。

②に関しては、昨今ブームもとれる生涯学習振興行政であるが、財政的な裏付けがあるとは言い難い。先に見た文部省の予算や地方自治体の予算状況がそれを物語っている。伝統的に社会教育や生涯学習振興に関しては予算が付きにくい。それは学校教育が義務的な性格を持っているため、どうしても予算がそちらにながれていってしまうからである。どのように予算を獲得するか、これは昨今のブームを良い意味で利用して、首長部局との交渉に当たるような方法が考えられよう。

③は、せっかくの計画や施策も住民に知られないのでは無駄に終わる。従来よりも、より徹底した広報活動に取り組む必要がある。

④は、①があるひとつの自治体内部の連携について述べたのに対し、国・都道府県・市町村の関係についてである。これが本研究の課題でもあった。

社会教育法でも、社会教育事業における都道府県と市町村の明確な役割分担は公民館の事業を市町村中心とすると規定していること以外、なされていない。

生涯学習振興整備法では都道府県の役割が中心に規定され、市町村の役割はわずかに「振興につとめる」という規定しか書かれていない。さらに生涯学習振興整備法については、多くの誤解が存在すると思う。これは法律を制定する過程が密室であったからである。法律の内容は先にみたように決して地方自治体の自律性を損なわないものであると考える。しかし、制定にあたって各層の意見を徹底的に聴取しなかったために誤解が生じたと思われる。今後は、三者の役割分担についての法律の制定などをも視野に入れた議論が必要になってくる。

第C節 仮説の検証

序章で示したように、生涯学習振興政策では文部省は、地方自治体に強制力を伴った影響を与えてはいないとした。ここであらためてこの仮説を検証していこう。

まず生涯学習モデル市町村事業についてみていこう。この事業はメニュー方式で自治体の自主性は相当程度保証されている。さらにふたつの義務事業についても、その規定は非常に緩やかなものとなっている。また、義務事業に限らずモデル市町村の事業内容について都道府県や文部省が調査することもありえないし、指導が行われることもない。以上から考えて生涯学習モデル市町村事業に関しては文部省の強制的な影響はみることができないと結論づけられる。

では、次に生涯学習振興行政に関わる財政的な側面について検討していこう。文部省の予算はここ数年生涯学習振興行政に対して多くの金額をさいている。また地方自治体でも厳しい財政状況にも関わらず、生涯学習関連の予算はそれほどの削減を受けてはいない。文部省の補助金は多く支出されているが、その多くは義務的、強制的に地方自治体を縛るものではない。奨励的な補助金である。また視点を変えて、地方自治体の予算編成についてみていこう。地方自治体は昨今非常に厳しい財政状況を示している。その中で任意的な政策の強い生涯学習振興行政に関する予算はどのような位置づけであったのか。これはヒアリングから明らかかなように、文部省が生涯学習振興行政を押し進めているという状況が財政当局にも有効な説得力を持っている。また、首長が生涯学習推進に意欲的な自治体や社会教育の伝統がある自治体では、生涯学習を計画化することが盛んになっている。首長の重要施策に取り入れられたり、自治体の計画に組み込まれることによって予算が付きやすくなることは確かである。こうしたことから考えて、財政的な側面から考えると、文部省の行う事業が間接的にはあるものの、自治体の事業に影響を与えているといえる。むしろ、強制的な影響はここでもなかった。

では、研修では文部省の影響力はどのようになっているのか。生涯学習関連の研修では参加は任意のものである。だから強制的な影響はあり得ない。ただ、参加した職員は非常に参考になるとしている。文部省は全国の事例を収集しているし、自身でも新規の事業を次々に行っている。こうした先進事例にふれることが職員に強烈なインパクトを与えることは間違いない。

研修と同様に、文部省の通達や基準、そして法律の規定などもそれを読むことによって自治体の職員は非常に参考になる、としている。ここから考えて文部省の先進的、先導的な態度は自治体の職員に影響を与えるものであるといえる。もちろん権力的な影響はない。ただし、職員個人が影響を受けたとしても財政的な問題などがあって職員の施策案がそのまま自治体の施策として実行されはしない。しかし、昨今の生涯学習振興の盛んさをみると多くの場合、多少の異動はあっても生涯学習振興に関連した施策が行われやすくなっていることは事実であろう。もちろんここには文部省などの取り組みが全国的な雰囲気作りを行っていることは考えられる。以上の議論とヒアリング調査から考えて、生涯学習振興政策に関しては、文部省は強制力を伴って自治体に影響を与えることはない結論

づけられるであろう。自治体はかなりの自律性を制度の面からも保証させているのである。文部省をはじめ中央省庁などの行う生涯学習関連事業が間接的に自治体の施策に影響を与えていることも事実として認められるであろう。また、地方自治体の施策を文部省が採用することもある。

つまり、モデル化してみると分権的な側面が強いということになる。その意味で「分権を埋め込んだ集権」のなかでも非常に分権色の強いものであるといえる。ただし、制度や補助金のようなものの外部の領域、つまり全国的な雰囲気や広報活動などが自治体の職員に与える影響は観察される。これを含めて考えるならば、生涯学習振興行政に関しては、その行政システムの実態は「直接的な権力関係が存在しないにもかかわらず全体としては文部省と地方自治体が全国的に緩やかな相互影響関係を形作っている」と結論づけることができる。これは日本の行政の中でも非常に特異で興味深いシステムであるといえる。

第D節 まとめ

生涯学習モデル市町村事業の実施や、生涯学習振興整備法の制定などにより、文部省の影響力の強いといわれる生涯学習振興行政においては、実はそれほど文部省は強制的な影響力を持っていない。市町村レベルでいえば、自治体の財政状況や他の先進的な市町村の施策の方がよほど影響力を持っている。また、文部省や都道府県の施策でも良いと思うものは市町村レベルでも取り入れる。これは、文部省や都道府県でも同様である。つまり、国・都道府県・市町村の三層構造での直接的政策伝達は行われておらず、それぞれの境界を意識しないで良いものを取り入れることが行われている。

ただ、地方自治体の自律性が相当程度担保されているとはいっても、まだまだ国・都道府県・市町村の関係は法律では明らかになっていない。これまで、社会教育行政、生涯学習振興行政は任意的な性格が功を奏していた。しかし、これがいつまでも続くとは限らない。国が不当な支配を行うことはまずあり得ないと思うが、行政のあり方を目に見える形で示すためにも、国民各層からの意見聴取と、法制度の制定を考える時期にきていると思う。

この研究は、地方自治を追求することが目的ではなかった。中央と地方との政府間関係の実態を調査することが目的であった。その意味では、数々の興味深い事項を明らかにでき、当初の目的のかなりの部分は達

成できたと思う。

最後にこの論文を締めくくるにあたり、お世話になった方々にお礼を申し上げたい。ここではお名前をあげることはできないが、ヒアリング先でとても丁寧に私の質問に答えてくださった職員の方々がおられなければ、わたしのこの研究論文は満足のいかないものであったろう。ここで深く感謝の意を表しておきたい。また、学部の諸先生方には、大変なテーマにも関わらず根気よくご指導していただいた。ここに厚くお礼を申し上げたい。

この論文を完成することで、お世話になった人々にいくばくかの恩返しができたとするなら、それは望外の至りである。

-
- 1) 「月刊社会教育」編集部「市民が創る生涯学習計画」国土社、1991 p.2-3.
 - 2) 社会教育推進全国協議会「社会教育・生涯学習ハンドブック」エイデル研究所、1989 p.3.
 - 3) 市川昭午「臨教審以後の教育政策」教育開発研究所、1995 p.370-371.
 - 4) 新藤宗幸「自治体の政府間関係」学陽書房、1989 p.i-ii.
 - 5) 小川正人「教育費国庫負担制度をめぐる国-地方関係(上)」『学校事務』3月号1994 p.48.
 - 6) 新藤、op.cit., p.i.
 - 7) 地方自治法第150条、第246条の2
 - 8) 「月刊社会教育」編集部 op. cit., p.174-175.
 - 9) Ibid., p.174.
 - 10) 文部省内生涯学習・社会教育行政研究会「生涯学習情報ファイル」第一法規、1989 p.1003.
 - 11) Ibid., p.1004.
 - 12) Ibid., p.1004.
 - 13) 峯岸誠「コンピューター教育に関する文教政策の研究-国・地方関係への一考察-」『東京大学教育学部 教育行政学研究室紀要』第14号1994 p.119.
 - 14) 文部省内生涯学習・社会教育行政研究会、op. cit., p.1003.
 - 15) Ibid., p.1049.
 - 16) 新藤、op. cit., p.i.
 - 17) 村松岐夫「地方自治」東京大学出版会1988 p.v.
 - 18) 加茂利夫「日本型政治システム」有斐閣1993 p.168-176.
 - 19) 木田宏「指導行政の構造と理念」『日本教育行政学会年報』5,1979 p.20-22.
 - 20) 坂本秀夫 山本廣三編『文部省の研究』三一書房1992 p.3.
 - 21) Ibid.
 - 22) ヒアリング先職員(県)の談話
 - 23) 坂本 op. cit. p.258.
 - 24) ヒアリング先職員(県)の談話
 - 25) ヒアリング先職員(県)の談話
 - 26) ヒアリング先職員(県)の談話
 - 27) 市川昭午 op. cit., p.352.
 - 28) 文部大臣官房編「文教予算のあらまし」昭和62年度p.23-26. 昭和63年度 p.23-30. 平成元年度 p.25-28.
 - 29) 文部大臣官房編「文教予算のあらまし」の各年度を参照。
 - 30) 文部省内生涯学習・社会教育行政研究会、op. cit., p.7601-8077.
 - 31) 小川正人は“80年代に入り文部省の政策の比重が従来の初等中等教育から高等教育、科学技術、生涯教育への領域に徐々にシフトしていった”と述べている。小川正人「教育財政制度と地方自治-教育委員会制度の財政制度的要件-」『都市問題』第84巻第4号1993 p.51.
 - 32) ヒアリング先職員(県)の談話
 - 33) 文部省「我が国の文教施策」平成6年度 p.134.
 - 34) 文部省内生涯学習・社会教育行政研究会、op. cit., p.1068.
 - 35) 文部省内生涯学習・社会教育行政研究会、op. cit., p.7622.
 - 36) ヒアリングの際入手した文部省資料
 - 37) 文部省内生涯学習・社会教育行政研究会、op. cit., p.1004.
 - 38) ヒアリングの際入手した文部省資料
 - 39) 私が学部3年生時に調査した東京のある市は文部省に対して国主導の生涯学習振興行政推進体制に対する意見書を提出している。
 - 40) 「月刊社会教育」編集部 op. cit., p.181.
 - 41) 社会教育推進全国協議会 op. cit., p.94.
 - 42) 文部省内生涯学習・社会教育行政研究会、op. cit., p.1004.
 - 43) 「平成7年度 X県 当初予算 歳出予算の事業概要~文教関係~」教育 32.
 - 44) 答申は「「いつでも、どこでも、誰でも」の原則に従い、生涯学習の視点でとらえてみる時、次に

掲げる人たちへの対応を検討する必要があると
考えます。・心身に障害を持つ人達・家族の看護、介添えなどで外出しにくい人達・商店など、
昼間の時間に外出しにくい人達、(中略)、今後、Z(市名)の生涯教育推進のための、具体的
検討機関を望みます』としている。

- 45) 市長の所信表明演説の主な内容は次の通り。「人間
尊重の精神を基盤といたしまして、心身ともに健康
で知性と感性に富み、広く国際社会において信頼と
尊敬の得られる豊かな市民の育成を目指して推進し
て参りたいと考えております。そのためには、家庭
教育、学校教育並びに社会教育のより一層の連携の
もとに、市民の一人一人が生涯にわたって積極的に
みずから高め、主体に生きるための環境を整備して
いくことが大切であると考えております。(中略)
社会教育でございますが、すべての市民が生涯を通
じ、あらゆる機会、あらゆる場所などを利用し

て、生活上あるいは職業上の資質や文化教養を高め
るとともに、スポーツに親しみ、連帯して豊かな地
域社会の形成を目指す生涯教育の推進を図ってまい
りたいと考えております。」

- 46) 市長の所信表明演説の主な内容は以下の通り。
「人間性豊かな市民文化のまちづくりをすすめるた
め、『生涯学習都市宣言』を行い、個々の施策の連
携や体系化を進めるなど、生涯学習社会の実現に向
けて努めてまいります。」
- 47) 立川市の委員構成は以下の通り。学識経験者から
7名、立川市関係団体から5名、関係行政機関から
3名。立川市教育委員会『生涯学習推進審議会中間
答申』から作成。
- 48) 「生涯学習振興計画策定委員会設置要項」第6条
- 49) 研修名：派遣研修、対象：都区市町村の社会教育
関係職員、主催：国立教育会館社会教育研修所

表Ⅲ-D-1 生涯学習局所管予算の変遷 (単位 百万円)

年 度	A	B	
昭和45-49	10.34	0.68	
昭和50-54	10.94	0.83	
昭和55-59	9.37	0.76	
昭和60-63	8.27	0.67	
平成元	7.68	0.89	
平成2	7.14	0.89	
平成3	7.1	0.89	* Aは国の総予算に対する国の教育費の割合
平成4	7.37	0.93	* Bは国の教育費に対する生涯学習局所管予算の割合
平成5	7.5	0.96	* 昭和63年度までの生涯学習局所管予算は、社会教育局所管当初予算である。
平成6	7.58	0.96	

表Ⅲ-D-2 文部省の生涯学習モデル市町村事業
(単位 百万円)

年 度	予算額	補助市町村数 (一県当)	単 価 (単位 千円)
平成1	282	188(4)	1500
平成2	423	282(6)	1500
平成3	423	282(6)	1500
平成4	494	329(7)	1500
平成5	494	329(7)	1500
平成6	494	329(7)	1500
平成7	494	329(7)	1500

日本における中央-地方政府間関係の研究

表IV-B-1 ヒアリング先県教育費

年度	一般会計			
	最終予算額	前年比	支出総額	前年比
平成 5	1,640,138,905,082	107.23%	1,569,125,949,448	106.63%
4	1,529,555,144,720	109.27%	1,471,518,161,259	107.78%
3	1,399,743,941,629		1,365,235,773,498	
	教育費			
平成 5	483,829,279,700	101.45%	480,437,651,879	101.18%
4	476,934,001,064	102.80%	474,828,515,506	102.76%
3	463,943,998,440		462,072,915,530	
	社会教育費			
平成 5	6,774,480,110	88.60%	6,961,902,000	90.57%
4	7,645,822,535	124.24%	7,686,932,165	114.22%
3	6,153,924,962		6,730,203,000	
	社会教育振興費			
平成 5	712,992,899	124.90%		
4	570,872,956	123.46%		
3	462,394,482			
	当初予算における生涯学習推進事業費			
	総額	前年比	国庫支出金	一般財源
平成 7	61,325,000	99.39%	11,139,000	50,186,000
6	61,702,000	81.44%	11,139,000	50,563,000
5	75,768,000	ERR	11,216,000	64,552,000

表IV-C-1 ヒアリング先モデル市町村の財政

<歳入>

(単位 千円)

年度		平成 3 年度	平成 4 年度	平成 5 年度
款	国庫支出金	707,561	1,062,565	1,104,097
項	国庫補助金		461,139	490,826
目	教育費国庫補助金	59,719	170,550	180,075
節	社会教育費補助金	4,204	3,189	1,899
	(目/節)	7.04%	1.87%	1.05%
	県補助金(教育費)	2,561	2,136	2,508
	県補助金(全体)	369,055	562,435	286,912
	(教育費/全体)	0.69%	0.38%	0.87%
合計		14,682,000	16,000,000	18,200,000

(単位 千円)

<社会教育費補助金の内訳>

年度	平成3年度	平成4年度	平成5年度
節 社会教育費補助金	4,204	3,189	1,899
節内訳 集団学習奨励費補助金	1,200	150	150
生涯学習まちづくり推進事業補助金	1,500	1,500	なし
遺跡詳細分布調査事業補助金	554	589	なし
高齢者の生きがい促進総合事業補助金	950	950	950
遺跡発掘調査費補助金			799

(単位 千円)

<歳入>

年度	平成3年度	4年度	5年度	6年度	7年度
款 市税	6,034,212	6,926,127	7,497,315	7,854,982	7,672,889
市債	646,100	1,247,300	2,158,000	2,764,800	1,974,400
地方交付税	23,330,000	2,440,000	2,400,000	2,400,000	2,550,000
国庫支出金	707,561	1,062,565	1,104,097	820,782	1,529,563
分担金及び負担金	274,699	307,746	300,674	318,346	387,785
県支出金	554,755	786,466	517,319	620,579	686,941
合計	14,682,000	16,000,000	18,200,000	20,185,000	19,372,000

(単位 千円)

<社会教育局の歳入状況>

年度	平成3年度	4年度	5年度	6年度	7年度
款 教育費	3,820,144	2,651,730	2,409,052	2,936,029	5,009,889
目 社会教育総務費	86,058	99,951	109,077	112,287	127,117
公民館費	105,920	115,877	116,031	115,303	124,718
科学館費	2,458	2,526	2,610	2,826	2,852
合計	14,682,000	16,000,000	18,200,000	20,185,000	19,372,000
(教育費/合計)	26.02%	16.57%	13.24%	14.55%	25.86%

表IV-D-1 ヒアリング先非モデル市町村の予算状況

<歳出> (単位 千円)

年度	総歳出費	教育費合計	社会教育費	生涯学習振興事業費
7	20,243,000	2,786,986	643,113	4,604
6	18,530,000	3,189,811	876,825	5,700
5	21,483,000	3,794,559	864,385	3,385
4	22,367,000	4,281,313	1,582,967	346
3	21,512,000	5,034,477	880,632	なし

<歳入>

年度	市税	地方交付税	国庫支出金	分担金及び負都支出金	市債
7	10,288,750	500,000	1,658,789	1,868,850	2,192,613
6	10,553,950	700,000	1,234,230	811,087	2,115,101
5	10,306,767	600,000	1,683,882	1,471,261	1,985,786
4	10,168,555	330,000	2,248,589	1,726,203	2,268,479
3	9,156,476	300,000	2,277,975	1,408,476	1,897,136