

# 地域形成に関わる生涯学習政策の課題

今 西 幸 蔵

## 1 はじめに

ノールズ(Knowles, M.)が提唱した「生涯学習コミュニティの実現」とは、如何なる文化的質と量を伴った地域形成を意味したのであろうか。<sup>(1)</sup>

「生涯学習コミュニティの実現」に向けての課題は、コミュニティ論の根本に至る問題提起につながるものであり、我が国の今日における官民協働による公共サービスの提供のあり方に踏み込まざる得ない問題として捉えるべきことである。

そのことは公共サービスに対する官民の役割分担論と統合論に結びつくものであり、具体的に公共サービスを提供する主体としての官(行政)、民(住民)、その他の協働関係のあり方を問うことであり、また協働関係を結ぶ上での新しい主体の創造を構築することである。

こうした課題解決のプロセスにおいては、官と民の両者がイコールパートナーとして、パートナーシップ関係をもつことが基盤となり、各々の責任において協働関係を構築するところに意義が求められる。視点を改めるならば、自立した市民社会の形成というミッションの追究が課題であり、21世紀型市民社会形成の方法論の模索といえよう。

そこで行政との協働関係を構築できるような住民活動の組織化と推進が地域形成の重要な課題となり、そのための支援体制のあり方が追求されねばならない。

こうした課題を追求するため、本稿では事例研究の対象として京都府亀岡市の生涯学習推進体制を取り上げた。

「生涯学習コミュニティ」の形式は、我が国では「生涯学習まちづくり」という用語であらわされることが多い。この提唱は、権利主体としての市民の育成という目標を持ち、臨教審以降の文教政策の重要な柱となってきた事柄であり、コミュニティ形成の革新ともいべき政策課題である。コミュニティの革新について、「生涯学習まちづくり」という視点から、それに関わる国及び自治体による政策を検証することを通して、その問題点と課題を明確にするのが本研究の目的である。

ところで、今日なお発展しつつある生涯学習概念を発達論的に捉えるならば、現在は第三ステージを迎えた段階になると考えている。<sup>(2)</sup>

臨教審以降15年間に、生涯学習概念は、教育や文化、教養といったような学習活動の領域を超えて、学習者である住民の新しい学習関心や要求を伴った生活課題や地域課題と結びついたものに質的变化を遂げていった。環境問題、福祉問題、交通安全問題、経済活性化の問題、あるいは災害に対する安全の問題等々の領域が学習対象となり、地域社会と結びつく形で学習が進展するようになった。

こうしたパラダイム転換の背景にあるのは、前述したような住民レベルの学習関心や学習要求の質的变化であり、これまで行政が圧倒的に主導的な立場で住民に提供してきた公共サービスについて、住民が主体的に関与し、サービスの分担から協働へというプロセスの中で活動を始めたことに起因する。

事例とした亀岡市の生涯学習推進体制は、我が国の生涯学習政策の発展過程において、行政のあらゆる活動に学習概念を導入するという点で画期的なものであり、住民の新しい学習関心や学習要求を先取りしたものであったといえよう。

現在、同市が生涯学習概念の第三ステージを具現化する「生涯学習まちづくり」を進展させていることも、亀岡市を本研究の事例対象とした理由の一つである。

## 2 亀岡市の生涯学習施策

### (1) 亀岡市の概況

亀岡市は京都府のほぼ中央部に位置する。北は京都府船井郡八木町，東は京都市右京区及び西京区，南は大阪府高槻市及び茨木市，西は兵庫県篠山市，大阪府豊能郡の能勢町及び豊能町に接し，東西 24.6km，南北 20.5km で市域は225.31平方 km ある。

地形は，北から東にかけて竜王ヶ岳・三郎ヶ岳・牛松山が連なり，南から西にかけては，黒柄山・湯谷ヶ岳・鴻応山・半国山が並ぶ。市の中央部を保津川が貫流する。

亀岡市の歴史をみると，奈良時代のものと思われる丹波国分寺跡があるが，中世期には瀬戸内海文化圏と環日本海文化圏とが交流する交通の要衝として発展した。源義経や足利尊氏などの武将と亀岡に所在する篠八幡宮に関わる史実でも有名である。その後，明智光秀が1577(天正5)年に織田信長の命により亀山城を築城したことから，近世以降の歴史が展開することになる。近世江戸時代には，心学の創始者の石田梅岩や京都画壇の丸山応挙らを輩出したことでも知られる。

近代に入り，1869(明治2)年には地名も亀山から亀岡に改称された後，1955(昭和30)年1月に1町15ヶ村の計16町村が合併した。当時の人口は38,000人であった。その後3ヶ町村の編入と分市があり，現在は人口約95,000人の市として，京都府の中心のまちとして発展している。

近年の亀岡市はベッドタウン化による大規模な宅地開発の進展があり，1980～1990年代に大型プロジェクトの進展に伴う人口の流入があった。

産業においては，1955年頃は稲作を中心とした農業が基幹産業であり，第一次産業就業者が過半数を占めていたが，今日では第三次産業就業者55%，第二次産業就業者35%，第一次産業就業者10%となっている。

交通系では，市の中央部をJR山陰本線と国道9号線が走る。市の西部

では国道372号線が篠山市，423号線が豊能町に伸びており，1988年3月には京都縦貫自動車道が建設された。

亀岡市の教育環境については，学校教育施設として幼稚園7，小学校18，中学校8，高等学校2，大学1，教育研究所や学校給食センター等があり，社会教育施設としては中央公民館，図書館3，文化資料館，野外活動センター等がある。社会体育施設については，市民体育館，陸上競技場，テニスコート，球技場等が設置されている。市の中央生涯学習センターとして位置付けられている「ガレリアかめおか」は，わが国最大の生涯学習施設として有名である。

## (2) 1980年代の生涯学習施策

亀岡市が，全国に先駆けて市政の基本的コンセプトに生涯学習概念を導入したのは1980年代であり，そのことは地域形成の新しい方法論の提示であったといえよう。

それ以前には，1965年5月3日に 亀岡市民憲章(告示第10号)を示すことによって市政の方向性を具体化し，その後は1982年に「第一次亀岡市総合計画」を策定し，「緑と心のふれあう活力にみちた住みよいまち，亀岡」づくりを亀岡市の地域形成の基本方針としてきた。

また，亀岡市は1988年に「亀岡生涯学習都市構想」を策定して，生涯学習都市という枠組での市政の推進(生涯学習まちづくり)を示しており，それは「生涯学習都市宣言」(1988年3月30日)につながる。

この宣言文をみると，「わたくしたち亀岡市民は，人間の尊重と地域社会の一員としての自覚のもと，常に，いま，何をなすべきかを問いかけ合いながら，生涯にわたり学び続け，自己を高め，連帯の絆を強めることにより，生きる喜びと明るく豊かなまちに住む喜びの持てる亀岡を目指し，ここに亀岡市を『生涯学習都市』とすることを宣言する」とある。抽象的な表現ではあるが，生涯学習社会の到来を宣言し，郷土亀岡における地域形成に対する市民意識の醸成に寄与する文章となっている。

### (3) 1990年代の生涯学習施策

1990年代に入ると、亀岡市の生涯学習政策の具体化が進展していることが各種の提言等の内容でも明らかとなっている。

経緯をみると、1990年には「第二次亀岡市総合計画」が提言され、「豊かな緑と水を活かし、生涯学習により魅力と活力を生むまち・亀岡」とする緑園文化都市構想のもとに、「生涯学習を通じてまちづくりを進める」とする考え方が市の基本的コンセプトとされている。

亀岡市のすべてのセクションは生涯学習機能を持つことになったのである。したがって、市の生涯学習の中核的セクターとしての生涯学習推進室の設置が必要となり、助役に直結する位置に室が配置された。

この考え方の背景には、「行政の生涯学習化」という政策概念が存在する。「行政の生涯学習化」は瀬沼らによって示された概念<sup>(3)</sup>であるが、国の行財政改革の方策として総合行政の推進が採用され、その推進のための機能としての生涯学習が期待された結果である。また「行政の生涯学習化」は、将来的には財政負担を軽減する方向性を持つため、多くの省庁によって導入された考え方であり、文科省による生涯学習政策という視点だけではない開放性をもった政策概念である。

亀岡市が谷口市政において生涯学習原理を導入したのも、行財政改革と総合行政の具現化が目的の一つであったと思われる。

こうした生涯学習政策を推進する上で基盤となるのが社会教育であることから、亀岡市では1990年3月に「亀岡市社会教育計画」が提言されている。ここでは、計画の概要、市の概況、市の生涯学習と社会教育の果たす役割、発達段階に即した教育の取組、社会教育の展開と展望が述べられ、同市の社会教育の目的と役割・方向が明らかにされている。

1990年代から開始された亀岡市の生涯学習事業の中で、市民に向けて開かれた直接的な学習機会としては、①市企画管理部生涯学習都市推進室の事業——「コレージュ・ド・カメオカ」、②市教育委員会事務局社会教育課の事業——「亀岡生涯学習市民大学」、③財団法人「生涯学習かめおか

財団」の事業——「丹波学トーク」がある。生涯学習かめおか財団は1990年3月に設立されている。

亀岡市の多種多様な生涯学習事業を実施していく上で必要とされたのが、学習活動の中心となる生涯学習施設である。同市には既存の生涯学習施設として、公民館、図書館、文化資料館、亀岡会館、国際センター、地区生涯学習センター、各種の運動公園のほかに、身体障害者福祉センター、中央老人福祉センター、働く婦人の家、勤労青少年ホームなどの複合施設としての総合福祉センター等があったが、新しい時代に対応した生涯学習センターの設置が望まれたからである。

こうして1998年9月に完成したのが、4万平方mの敷地を有する亀岡市中央生涯学習センター「ガレリアかめおか」である。「情報交歓ゾーン」「情報提供発信ゾーン」「学習活動ゾーン」「全世代交流ゾーン」「新産業振興ゾーン」「憩いと観光情報ゾーン」と「道の駅」等のゾーンが設置され、住民の生涯学習が機能的に実施できるように設計された。

さらに1999年10月には、「新世紀における亀岡市の生涯学習推進についての指針」が亀岡市新世紀生涯学習構想懇話会によって答申され、2000年3月には「生涯学習推進基本計画」が策定された。

#### 4) 2000年代の生涯学習施策

2000年代の亀岡市の生涯学習施策としては、2000年に第三次亀岡市総合計画が策定され、翌年から「21世紀新10ヶ年計画」がスタートしている。

同市は将来都市像として「聖なる水と緑の奏でる 知恵の郷」というコンセプトを示しているが、新基本構想(2001年から2015年まで)のもとに新総合計画を実施(2001年から2010年まで)するものであり、実施計画は3年ごとに更新されることになっている。

この新総合計画は、まちづくりの基本方向(市民の参画と共働、まちの資源と個性の活用、情報の行き交うまち)を示しているが、その具体化を図るために生涯学習の機能の活用が取り上げられたといえよう。

#### (5) 亀岡市の生涯学習の現状

生涯学習都市づくりについて予算面からみると、同市の生涯学習予算は30億2千万円(世代間交流施設整備事業、公開文化事業委託経費、生涯学習推進経費、市民大学経費)となっている。

また最近では「心の時代と生涯学習の推進」が同市の生涯学習施策のテーマとして掲げられており、その事業内容は次のようになる。

- ①拠点としての「ガレリアかめおか」の活用
- ②亀岡市「生涯学習賞」の創設 — 第1回生涯学習大賞受賞者はE・ジェルピである。
- ③「地球環境子どもの村構想」の策定 — 次代を担う子どもたちが自然を愛し、国際感覚を身につけた「地球人」として成長できるように集い、学び、楽しむことを目的とする。
- ④異世代間交流施設「ふれあいプラザ」の設置 — 「ふれあいルーム」「世代間交流室」「交流サロン」「ワークステーション」
- ⑤「かめおかNPO情報センター」の開設
- ⑥「生涯学習かめおか財団」事業の実施
- ⑦亀岡市国際センターでの事業 — 生涯学習市民セミナー(英会話セミナー、コンピュータ講座、OSUジョイントプログラムの実施)
- ⑧「市民活動交流センター」の開設

### 3 亀岡市の市民活動

官民協働社会の実現は、住民による政策関与と施策遂行上の分担なくして存立し得ない。そのため、市民活動を運営し得る個人や組織・団体を育成することを目的とした生涯学習事業の展開が必要とされ、それは指導者の育成、学習機会の提供、学習施設の設置と活用という形で具体化される。

各自治体においては各種の指導者を育成し、地域社会に位置づけ、その指導者の活動を通して地域文化のボトムアップを図っていくことを目指し

ている。

現実に亀岡市民による公共サービス活動を支えているのは、ボランティア団体や各種サークルである。そうした市民活動の指導者の育成については、市の男女共同参画社会づくり事業による女性リーダーの育成、生涯学習課主催のまちづくり市民セミナーによるリーダーの育成といった行政支援が寄与してきた。このほかに直接的な生涯学習活動が実施されており、亀岡生涯学習市民大学の運営等も人材育成につながるのであろう。また施設の設置と活用については、「ガレリアかめおか」が存在するだけでなく、同市の国際センター等の役割も重要である。

ところで、市民による「生涯学習まちづくり」という視点から取り組まれてきたことをあげると、①市民推進会議の設置 ②生涯学習まちづくり研究活動 ③観光セミナーの開催 ④全国生涯学習まちづくり研究者集会の実施等となる。

こうした市民活動の基盤があって、亀岡市では2002年から3年間、「生涯学習まちづくり支援事業」を実施してきた。また、市民活動とともに一定の役割を果たしてきたのが京都学園大学生涯学習ボランティア研究会（通称「遣唐使」）による「生涯学習まちづくり」活動である。

#### 4 亀岡市の行政と市民活動の課題

地域主権・住民主権というコンセプトのもとに地域形成を図ることは、「生涯学習まちづくり」の重要な課題であるが、生涯学習論の立場から課題解決の視点を示すならば以下の四点になる。

##### ①自治意識を持つ市民の主体形成

亀岡市のまちづくりは、生涯学習社会が求めるような住民自治を担える「市民が主役」のまちづくりとなっているのか、また、市民にとっての行政の役割とは何かという問いかけに対して、市民が明確な自治意識を持って市民活動のあり方を理解しているかどうかという視点



である。生涯学習の目的が、権利意識を持った主体としての市民の育成であることが理解されているならば、こうした課題は克服されているはずであるが、実態としてはどうかを検討されねばならない。

#### ②行政の自己変革の必要性

行政職員に求められることは、必要とされる仕事をどうとらえ、どう工夫しながら取り組み、どう評価するのかという姿勢であり、それにつながる意識改革にほかならない。このまちが1988年以降掲げてきた「生涯学習都市」の理念が、行政職員の意識に浸透しているのかどうかということも問題となる。

#### ③行政と市民の社会的役割分担論の視点

官民協働社会の具現化を図ろうとするならば、単なる行財政改革の視点だけでは十分ではない。行政施策全体の見直しが必要であるが、果たして行政と市民の協働関係の構築を図るための具体的施策が進んでいるのだろうか。

実際に官民協働を推進するには、まず市民活動に対する行政支援策が不可欠であり、具体的には市民活動に対する補助金や助成金、公共施設などの貸与、人材の派遣、研修会などの実施による人材の育成、事業共催や事業委託及び後援、情報提供や相談等を必要とし、こうした市民活動に対する行政支援策にも生涯学習原理に基づく考え方の導入が必要となるが、それが実際に機能しているのだろうか。

#### ④市民に対する行政の説明責任と評価

「市民に届ける行政」を検証しようとするならば、一つの評価基準として行政による市民への説明責任の実際をみることが有効である。透明性・公開性に基づく情報提供といった課題が情報発信者に求められる。また情報受信者が地域課題や生活課題に関わる問題を提起し、広聴としてフィードバックされる機能を活用することが必要である。

こうしたことを円滑に推進するのが評価の機能である。市民による行政評価は勿論のこと、行政による市民活動支援についての評価や、

第三者評価といった問題も存在する。重要なことは、検証軸を何に求めるべきかという点であり、そのための評価基準を明確にすることはいうまでもない。

次に前述の四つの視点をふまえて現状を検証してみよう。

視点①については、同市が標榜してきた生涯学習社会の実現と、その機能の活用が十分できているかどうかという視点から実証されねばならない事柄である。数量的な分析が求められるところであるが、学級・講座や市民大学等の成果を活用したような市民活動や、自治意識を持った市民活動がほとんど浮かび上がってこないのが現状である。また、行政が提供している学習プログラムでは、市民の自治意識の醸成に関わる啓発・教育や、自立へ向けてのプログラムが十分に開発されていない。

視点②については、確かに首長部局に生涯学習部生涯学習課があり、各種の生涯学習事業が展開されているが、同市の行政全体が、理念的に「生涯学習都市」に対する理解が進んでいるのかという問いかけである。実際には職員の意識の中で「生涯学習都市」であることの意味が明確に理解できるような研修体制が十分組織されていない。したがって、同市の第2次総合計画で示されていた生涯学習のフレームによる総合行政の実現は、過去の計画になりつつあるといった否定的な側面が浮上する。

視点③については、「生涯学習まちづくり支援事業」のように商工会、青年会議所や京都学園大学などとの連携・協力といった萌芽的な取組は見られる。しかし、約十万人弱の市民と行政とのパートナーシップに基づく協働関係が構築された上での参画型の協働事業の事例はほとんど見られない。最近、ようやくNPOが創設されて、一部にそうした動きが出てきているが、実際の取組については今後期待することになるのが現状である。

視点④の説明責任については、一定程度の広報・広聴は取り組まれている。出前講座やホームページの開設などである。また生涯学習施設である「ガレリアかめおか」において情報提供が実施されているが、そうした事

業の成果が、市の施策に反映されるような機能として生かし切れていないと思われる。今日、行政の透明性、公開性の原則を重視し、パブリックコメント等の取組を行っている自治体が増加している現状を考えると、亀岡市の現状は多くの課題を有すると言わざるを得ないであろう。

また、評価の機能の活用についても多くの課題を残している。例えば、亀岡生涯学習市民大学をはじめ、多くの学習機会が行政から提供されているが、学習者個人においては学習歴がポートフォリオされるような評価システムになっていないため、個人に必要とされる学習機会の設定が可能となるような評価が示されない。したがって評価の面からも個人にとっての体系的な生涯学習推進体制が組織できないことになる。

## 5 産官学民による「生涯学習まちづくりプラットフォーム」

これまで亀岡市の事例を通して、行政アクターと市民アクターの両方の立場での取組から「生涯学習まちづくり」政策の現状について述べてきた。

こうした現状を踏まえて、本稿で課題としてあげてきた市民活動の育成と地域形成について考えるならば、今後はコミュニティ活動の質的向上と量的な側面からの拡大を図る必要がある。

それは従前とは異なる新しい活力を導入したスケールの大きい「生涯学習まちづくり」のフレームが追究されなければならないということである。

何故ならば、国家施策としての地方自治法第244条の改正は、単に行財政改革だけに止まるものではない。地域の拠点的施設の経営を民間移行しようとしていることに具現化されるように、施設での公共サービスの提供者を行政アクター以外のアクターに委託することによって、地域の財産である施設の活性化を図ることであり、管理と運営の両面における新しい質のサービスの創造につながるものである。つまり、市場の原理をも含んだ公共サービスの質的量的なパラダイム転換を図ろうとすることにほかなら

ない。

スケールの大きい「生涯学習まちづくり」のフレームとは、基本的には官民協働を発展させた形の「生涯学習まちづくり」を指すが、それに学校教育機関と産業界や民間企業を加えた連携・協力から協働に至る「産官学民のネットワーク」を形成することを意味する。

ここで指摘しているネットワークとは、これまで述べてきた官民に加えて、大学や専門学校等の高等教育機関を中心とした学校教育機関や、商工会議所やJCをはじめとする産業界と民間企業が、それぞれが主体(node)となって形成する網の目状の面的組織を想定している。この連結(edge)の役割を果たしているのは、いうまでもなく公共サービスの提供である。

つまり、産・官・学・民という主体が相互に連結して公共サービスを提供することにより、四者の協働関係の構築に基づく「生涯学習まちづくりプラットフォーム」と名付けるべき地域形成支援システムを形成する。

ここでいう「学」からの公共サービスの提供とは、大学が所有する知見の地域社会への提供であり、住民の生活や要求、それに伴う学習需要や学習課題に対応できるような学問を大学が提供することである。具体的には公開講座や社会人入学の実施等の知的財産の提供であり、産・官・民との共同研究等の取組をいう。

次に「産」からの公共サービスの提供であるが、具体的には職業人のボランティア派遣、会費や基金の提供、寄付等の行為があがる。

この中で、特に「産」に求められるのは会費や基金の提供である。例えば住民活動の最重要課題に予算の問題があるが、こうした問題こそ「産」が最も期待される部分である。勿論、知見や技術の提供、学習場所の提供といったサービスも期待できるため、「産」は積極的に住民活動を支援していく責任があることを理解して協働を進めていく必要がある。

「生涯学習まちづくりプラットフォーム」の具体化については、亀岡市が2002年以来実施してきた「生涯学習まちづくり支援事業」に原型が見られる。この事業は文部科学省の補助事業として始められたものであり、産

官学民の四者協働の具現化を模索するものである。

取組が始まったばかりの現段階において、亀岡市の「生涯学習まちづくり支援事業」を評価することは難しいが、今後の事業展開については、我が国の新しい生涯学習施策の一つの在り方を示すものとして注視していく必要があることを述べておきたい。

注

- (1) Knowles, M. S., Creating Lifelong Learning Communities (A Working Paper Prepared for the Unesco Institute for Education, 1983年)
- (2) 今西幸蔵『21世紀の宝・生涯学習』(滯標, 2001年11月, p.38)
- (3) 瀬沼克彰「行政の生涯学習化の方向」(『社会教育』, 全日本社会教育連合会, 1996. 4, p.6)
- (4) 松澤利行「ともに学びともに行動するまちづくり」(『生涯学習の施策と環境の総点検』日本生涯教育学会年報第18号, 1997. 11, p.61-71)