

まちづくりの諸相と行政計画

生涯学習まちづくりの効用と限界

鬼島 康宏

はじめに

人間は生きていくうえで、生活しやすい快適な空間を常に求め、一人一人の暮らしづくりは住まいづくりからはじまると言ってもよいだろう。

その空間をさらに広げて見ると「地域づくり」となり、その極大は、平和で豊かな「国づくり」まで拡大する。(今日では、グローバル・地球規模の発想も必要であろう。)

本稿では、もっとも身近な都市空間(ないし田園空間)を、どのような発想でどのように作っていくか―「まちづくり」をキーワードに検討するものである。

様々なまちづくりがある中で、昨今、多くの市町村で「生涯学習まちづくり」をスローガンに政策提言し、行政上の諸計画を立て実践(活動)されてきている。

その有効性と問題点を、種々の「行政計画」から考察するものである。

1. 現代社会とまちづくり

(1) 現代的課題と生涯学習まちづくり

今日の社会における人々が解決すべきあるいは克服すべき課題、いわゆる現代的課題は実に様々である。その課題とはどのようなものだろうか。

平成4年の生涯学習審議会答申¹⁾「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策」によれば、「科学技術の高度化、情報化、国際化、高齢化の進展等により、急激な変化を遂げつつある。そのことが人間の生き方、価値観、行動様式を変化させ、従来の生き方、価値観、行動様式が、時代の要請するものとそぐわなくなっている。(略)人々が社会生活を営む上で、理解し、体得しておくことが望まれる課題が増大している。ここで言う現代的課題とは、このような社会の急激な変化に対応し、人間性豊かな生活を営むために、人々が学習する必要がある課題である。(略)

現時点における具体的な現代的課題を挙げると、例えば、生命、健康、人権、豊かな人間性、家庭・家族、消費

者問題、地域の連帯、まちづくり、交通問題、高齢化社会、男女共同参画型社会、科学技術、情報の活用、知的所有権、国際理解、国際貢献・開発援助、人口・食糧、環境、資源・エネルギー等が考えられる。」と述べている。(引用中の下線は筆者)

この答申が出されたのは平成4年で、18年以上も前の課題であるが、現在もなお課題であると考えてよいだろう。

しかし、生涯学習(理念の普及)や生涯学習社会(実現)なども現代的課題であることは間違いないのだが、この答申では列挙されていない。生涯学習の意義や本質から見れば、生涯学習は「手段」であり「目的」ではないことから明らかであろう。

そもそも『現代的課題』が取り上げられたのは、人々の生涯学習ニーズとして趣味やスポーツ等に関心が高く行政施策としてもそれらに迎合する傾向があることから、もっと公共性の高い課題(現代的課題)の学習活動をしてもらいたいとの期待があつて、それが審議会への諮問理由の一つでもあつた。もともと、こうした学習課題こそ社会教育本来の課題であり、社会教育行政の存在理由の一つとなるものであろう。

この答申が出される以前の昭和61年に松下圭一は著書『社会教育の終焉²⁾』の中で社会教育行政の役割が終わつたと説き、これからは文化活動を推進しなければならない、と主張した。その理由の一つに、教育は、子供に対する基本的学習に限られるものであつて、成人の活動・学習はあつても教育はありえないと論じた。松下が「文化」を重要視している点において賛同するものの、成人の社会教育は無いのだという論理の展開は、大人にとっての現代的課題という学習・教育の重要性を蔑ろにしているように思われる。

前記諮問に対する答申で、「現代的課題」の取り扱いについて、次のように述べている。

「社会の急激な変化に直面している成人の場合については、

積極的に現代的課題に関する学習機会の充実を図ることが必要である。・・現代的課題の意義や社会性、公共性、現代性、緊急性という学習課題の選択の観点に即した課題設定や、学習機会の提供に関するこれまでの行政の対応は、必ずしも十分とはいえない状況にあるので、今後、行政施策として、現代的課題に関する学習機会の充実を図っていくに当たっては、生涯学習関連機関の連携・協力の強化、学級・講座の開設、学習情報提供・学習相談体制の整備充実等、特段の努力が必要である。・・」

しかし、その後も教育委員会や公民館等で実施される講座や学級の内容は趣味的なものが多く、平成20年2月の中央教育審議会答申³⁾「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策」においても、重ねてこの点を取り上げ、「個人の要望」と「社会の要請」の二つの学習課題があるとし、個人の要望を踏まえるとともに社会の要請を重視しつつ学習活動の展開が図られなければならない」と提言している。

その中の「まちづくり」が社会的な大きな課題となってきたのであるが、これを「生涯学習」との関係でどのように取り上げられてきたかを見ておきたい。

(2)「生涯学習まちづくり」の意義の変化

《生涯学習を進める（薦める）まちづくり》

昭和62年の臨時教育審議会⁴⁾「教育改革に関する第3次答申」では、次のように提言している。

「生涯学習社会にふさわしい、本格的な学習基盤を形成し、地域特性を生かした魅力ある、活力ある地域づくりを進める必要がある。このため、各人の自発的な意思により、自己に適した手段・方法を自らの責任で選択するという生涯学習の基本を踏まえつつ、地方が主体性を発揮しながら、まち全体で生涯学習に取り組む体制を全国に整備していく。」とし、「生涯学習の多様なまちづくりを進めるため、国および地方において、生涯学習に取り組む市区町村の中から、特色あるものをモデル地域に指定する。」と提言している。

この答申は、「生涯学習に取り組む市区町村をモデル地域に指定」とあるように、「生涯学習まちづくり」は、「生涯学習を進めるための」まちづくりにあるということである。

この答申の中心的命題は、「生涯学習体系への移行」であり、「生涯学習社会の構築」という社会の目指すべき方向を打ち出したものであった。しかし、臨時の教育に関する首相直属の審議会（事務局は関係省庁から出向の職員で構成）であって、その答申は国家社会の理想を求めたものであるが、生涯学習推進の具体的内容において文部省権限

をベースとした、いわば生涯教育に制約された施策提言になってしまっている。

《「生涯学習のための」まちづくりから「生涯学習による」まちづくり》

臨時教育審議会第3次答申の提言前において、これまでも市区町村（主に教育委員会）において、地域社会の活性化のため「生涯学習のための」まちづくりを目指して様々な取り組みが行われてきた。

この提言後においても行政の各部局が連携しながら、まち全体で生涯学習に取り組む体制を整備していこうという「生涯学習のための」まちづくりというものが、中心であったのである。このため、単なる生涯学習活動の実践に終わっているところが少なくなく、全体としては、必ずしもまちづくりという面で十分な成果を挙げてきたとはいえない。多様な生涯学習の展開にもかかわらず、学習成果を活用した地域づくりの活動につながっていないということにその原因がある。

こうした状況から平成11年生涯学習審議会答申⁵⁾では、「生涯学習のまちづくり」にあたっては、「生涯学習のための」まちづくりから「生涯学習による」まちづくりへの意識の転換が必要とされるとともに、学習成果がまちづくりに生かされる仕組みが求められた。

地域社会の活性化、地域の再生そのものが問題となっている状況から一歩踏み込んで人々が生涯学習の成果を生かすことによって、まちづくりを進めることに積極的になる必要がある、とされるに至ったのである。

「生涯学習」を市政に生かした典型的な例の一つは、掛川市の元市長榛村純一である。第一に「人づくりはまちづくり」であるとして市民に熱く語りかけた。

「生涯学習都市」宣言をし、住民の学習と協働で良い「まちづくり」を推進しようとしたこと、また「掛川市生涯学習まちづくり土地条例」を制定し、市が土地に対する計画権を持ち住民と一体となって生涯学習を進める「まちづくり計画」を作るためのルールを定めたこと。

第二に、掛川市全域の人づくりの輪を広げるために、各世代層の住民集会や各地域の住民総代会を開いて、住民の声を集めたこと。これは「協働」の自治をいち早く取り入れたものであり、住民が市政等を学習しながら、まちづくりをしていこうという発想であること、など。これらの施策は、まさに「生涯学習による」まちづくり行政のひとつの典型である。

生涯学習事業が単にイベント等（まちに根付かない）行事を実施したり、首長の、その場限りの人気取り的な事業に終始したりする施策が多い中で、持続的政策として生涯

学習まちづくりを着実に進めたことである。

例えば土地区画事業を推進したり、新幹線『掛川』駅を設立したり、また掛川城など文化財を整備し文化事業を実施するなどまちづくりの成果を挙げていることである。生涯学習の目的は『まちづくり』であった。

この生涯学習の目的に関し、(掛川市教育長に出向した)文部省の生涯学習関係の担当者であった大西の、印象的な発言に注目する必要がある。

掛川市に出向した大西は回想録⁶⁾の中で「先にまちづくりがあって、まちづくりは人づくり、人づくりは生涯学習という発想で市行政の全ての面で生涯学習が強調される時、いつでも、どこでも、誰でも自ら望むことを自ら選んだ方法で学習し、その成果が適切に評価される社会を築いていくことをめざすという、それまで文部省で私が考えていた生涯学習とは、ややかけ離れている気がする。」と述べている。これは当時の文部行政の「生涯学習」の主流の考え方、つまり「まちづくり」とは「生涯学習のためのまちづくり」を示すものと言ってよいだろう。

その他、生涯学習理念をめぐるいくつかの著述を見ておこう。「生涯学習まちづくり」の定義的な論述の例として、蛭田は『新生涯学習概論』⁷⁾の中で「生涯学習という理念を具体化するための基本的施策であり、地域にある人的・物的な教育資源を整備し、地域住民に対して様々な学習機会を提供するなど、総合的な支援体制ととらえることが出来る」と述べている。

さらに、讃岐・住岡らは『生涯学習社会』⁸⁾の中で「生涯学習社会づくり」の趣旨について「生涯学習を主軸としたまちづくりでもある。生涯学習か、まちづくりかの二項対立の関係ではなく、生涯学習とまちづくりは一体のものとしてとらえるべきである。」と踏み込んでいる。

また、浅井は『生涯学習概論』⁸⁾で、「人づくり」と「まちづくり」を明確に区分し、以下のように説明している(まちづくりに関する学習機会の提供の項)。

「まちづくりの構造は人づくり、地域づくりに大別される。生涯学習との関係でいえば、生涯学習は人づくりに関わるものであるし、その中でもその地域の抱える課題についての学習や学習成果を生かして地域活動やボランティア活動をすること(学習成果の活用)は地域づくりに関わるものである。もちろん、地域づくりには、このほか下水道、道路、情報通信回線などの生活基盤の整備といった面もあるが、それらの多くは生涯学習に直接的な関係はないといってよいだろう」。浅井は地域づくりの対象をソフト面に限定し、ハード面は別物のように扱っているが、掛川市で見たようにあらゆる市政が生涯学習活動の対象となる

べきであろう。学習・教育の視点を第一義としてとらえようとするれば、生涯学習の活動内容を限定的に考えてしまうのだろうか。

2. 生涯学習とまちづくり、その計画の位置付け

(1) まちづくりの多義性

「まちづくり」は、文字通り「まち」を「つくる」ことであるが、「各地域が抱えている課題に対して、課題解決を図るプロセスとその成果」と考えられている。行政計画はすべからくまちづくりである。ハードからソフトまで、国全体に関わることから地域単独のことまで、様々なまちづくりが存在するのである。どのような「まち」を作るか目的により異なるが、多様な「まちづくり」の例を、ハード・ソフトの面からよく見られる事例を列挙してみよう。

(主としてハード面から)

- ・交通安全まちづくり(交通標識の整備)
- ・防災まちづくり(安全、安心な土木工事)
- ・住環境まちづくり(区画整理や道路整備)
- ・公園と緑のまちづくり(憩いの場整備と緑化事業)
- ・農村漁村まちづくり(農水産業基盤の形成)
- ・情報化まちづくり(情報ネットワークの整備)

(ハードとソフト両面から)

- ・自然環境のまちづくり(環境教育と環境整備など)
- ・景観まちづくり(清掃事業や「都市」環境整備)
- ・歴史と文化のまちづくり(町並みや地域文化の保存)
- ・地域振興まちづくり(中心市街地の再生)
- ・観光まちづくり(観光事業と集客による活性化)
- ・安全安心まちづくり(防犯から食育までの諸対策)

(主としてソフト面から)

- ・健康福祉のまちづくり(人に優しいまちづくり)
- ・子育てまちづくり(核家族化や少子化対策)
- ・男女共同参画まちづくり(男女平等化の対策)
- ・文化のまちづくり(文化芸術に親しむ)
- ・スポーツのまちづくり(健康や体力の増進)
- ・生涯学習まちづくり(主として住民が生涯学習を楽しむ)

(2) まちづくりと基本計画等

こうした「まちづくり」は多くの場合、法律がある。その法律を根拠に国は「基本計画」や「基本方針」を策定し、それに呼応して、地方公共団体は、条例や地域の「計画」を立てる。それぞれの計画は法律によって異なり、「義務」的なものと「任意」のものがある。この差異については、ここでは論じない。

以下は様々な計画等のうち「まちづくり」の名称を冠した条例は多数あるが、適宜例示した（H=平成制定年）。

- ・環境のまちづくり：環境基本計画（環境基本法）
日進市環境まちづくり基本条例（H16）
- ・福祉のまちづくり：地域福祉計画（社会福祉法）等
千葉県福祉のまちづくり条例（H8）
- ・男女共同参画のまちづくり：男女共同参画基本計画（男女共同参画社会基本法）さいたま市男女共同参画のまちづくり条例（H16）
- ・子育てまちづくり：行動計画（次世代育成支援対策推進法）鹿沼市子育てにやさしいまちづくり推進条例（H18）
- ・文化まちづくり：文化芸術振興計画（文化芸術振興基本法）立川市文化芸術のまちづくり条例（H16）
- ・スポーツまちづくり：スポーツ振興計画（スポーツ振興法）埼玉県スポーツ振興のまちづくり条例（H19）
- ・生涯学習まちづくり：各地の生涯学習推進計画〔生涯学習振興法は、直接の根拠規定ではない。〕

生涯学習に関するユニークな条例としては、前述の掛川市生涯学習まちづくり土地条例（H3）がある。

なお、国は教育政策として「教育立国」を打ち出しているが一般的には「生涯学習まちづくり」という言い方をしても「教育まちづくり」の用語例はあまり聞かれない。

そこで、教育に関する基本計画にもふれておこう。

平成18年に「教育基本法」が全面改正され、同法では、政府が「教育振興基本計画」を定めることされ、また、地方公共団体は「基本的な計画を定めるよう努めなければならない」とされた。この規定に基づき、平成20年7月に政府は「教育振興基本計画」を定めたが、漸次、都道府県や市区町村においても、同法に沿って、教育の「基本計画」が策定されつつある。

(3) 市町村の「総合計画」と、分野別計画とその課題

地方計画で最も重要な計画は、「総合計画」である。地方自治法第2条第4項では「市町村は、議会の議決を経て、総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、なければならない。」と規定している。この構想を基に「基本計画」や「実施計画」が定められる。この計画の総体を「総合計画」と一般に呼んでいる。それらの計画の名称は市町村により様々である。

そして、どこの市町村行政においても、住民の要請のある生活基盤的な事項（都市計画、産業、福祉・衛生、文化・教育など）を“施策”として欠いてはならないので、計画は網羅的になる。その中で各市町村は地域の特徴を出

そうとしている。

問題は、この総合計画と個別分野の計画がどのように編成されているかであり、その分析を試みたい。

計画内容は多数の事項を盛りこみ、例えば次のように編成されている。（①～⑥の並べ順の実態は多様である。）

- （例）
- ①都市計画
 - ②産業、観光
 - ③環境、安全・安心
 - ④福祉・健康、子育て
 - ⑤生涯学習、教育
 - ⑥文化・スポーツ

本稿は、「生涯学習」、「教育」、「文化」、「スポーツ」がどのような政策体系のもとで、計画化されているかである。

地方公共団体の計画は、次のとおり様々であり、体系も異なっている。

第一に、総合計画のみの市町村と、総合計画と各分野の個別計画が作られている市町村とがあること。

前者の場合は、小規模市町村で多い例であるが、単一計画内で整合性を図ればよい。後者の場合は総合計画と個別計画間及び各個別計画間の整合性が問題となる。

特に、国の省庁が個別に打ち出す政策に追随し、市町村で個別計画が立てられる場合に、年次のずれが生ずる、政策内容の齟齬をきたすなどが起こる。その整合性を図ることが必要である。

第二、個別計画間で内容上の重複が生ずる場合の、調整の図り方（考え方の違い）、例えば、生涯学習は「文化やスポーツ」を体系化するとの立場をとるか、文化が「生涯学習やスポーツ」を包摂するとの立場とるかによって、施策の立て方が異なってくることである。

（行政組織と計画策定・政令市を例として）

現在、政令市は18市ある。これらの市はいずれも大規模人口の都市であり、市の行政組織は職員数も多く専門分化していることもあって、それら計画を通覧して見ると、総合計画と個別分野計画の数本立てになっている。また、政令市の行政組織の形態は、押し並べて、教育部門と、生涯学習部門や文化・スポーツ部門を一体的に教育委員会で扱うものにはなっていない。すなわち、文化部門を市長部局で扱ったり、教育部門以外はすべて市長部局で担当していたりしているのである（全国的にもそうした趨勢にある）。

従って、政令市の将来計画として、総合計画と個別分野別計画が、また「生涯学習推進計画」と「教育計画」または「文化振興計画」等の齟齬がなく、構造化されたものになっているかが問題である。

例えば、平成21年4月現在で、種々の基本構想や諸計画を見たとき、基本構想の中で「生涯学習」関係が触れられていなかったり（札幌市、北九州市）、教育計画が専ら学校教育計画になっていたり（名古屋市、福岡市）、あるいは多くの市で生涯学習推進計画が狭義の「社会教育」のみの振興になっていたりする例が見られるのである。すなわち、生涯学習行政の事業範囲として「社会教育」と変わらない場合が散見されたり、「生涯学習」とネーミングが変わっただけの場合が多いことなどである。

生涯学習行政は、現在、社会教育行政組織の縮小や社会教育関係予算の低減などが進行しており、行政全体の中で必ずしも期待通りに進んでいない。生涯学習事業実施への取り組みなどが、次第にスリム化ないしは空洞化しつつある。

狭義の生涯学習行政について言えば、生涯にわたる学習の奨励（個人的意義）と、生涯にわたっての学習のための条件整備・システム構築など（社会的意義）であるが、基本的に、前者は個人の課題であり、後者は文部科学省等の制度づくりの課題である。

生涯学習が「まちづくり」をする訳ではなく、「まち」が生涯学習活動するものではないのである。基礎的自治体である市町村において、生涯学習が総合計画の中に、整合性をもって体系的に策定されるべきであり、個別計画として生涯学習推進計画が、打ち立てられることが望まれる。

生涯学習によるまちづくりとして、行政全体が一体として取組み計画化が図られなければならない。

引用文献、注

- 1) 平成4年7月生涯学習審答申「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」
- 2) 松下圭一著『社会教育の終焉』公人の友社 1986年
- 3) 平成20年2月中央教育審議会答申「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～」
- 4) 昭和62年4月の臨時教育審議会「教育改革に関する第3次答申」
- 5) 平成11年6月生涯学習審議会答申「学習の成果を幅広く生かす」
- 6) 大西珠枝・榛村純一共著『まちづくりと生涯学習の交差点』1996年：当時の市政の回想録である。
- 7) 蛭田著テキスト『新生涯学習概論』p207 第4刷 2005年
- 8) 讃岐、住岡著『生涯学習社会』ミネルヴァ書房 2001年
- 9) 浅井経子著『生涯学習概論』p75 理想 2002年

