

(別刷)

# 今、教育のどんな計画が必要か

—— 地方教育振興計画の策定と課題 ——

鬼島 康宏

生涯学習研究

— 聖徳大学生涯学習研究所紀要 —

第9号 別刷

2011年3月

# 今、教育のどんな計画が必要か

## —地方教育振興計画の策定と課題—

鬼島 康宏

### はじめに

教育基本法が平成 18 年に大改正され、新しく加えられた規定の一つは、国が「教育振興基本計画」を策定することの義務付けである。教育振興基本計画は、中央教育審議会の審議を経て平成 20 年 7 月に策定された。同法は、地方自治体に対しても、義務ではないが、教育振興計画の作成を求めている。

他方、これまで地方においては、(平成 2 年に制定された生涯学習振興法を根拠として) 同年頃から「生涯学習推進計画」が次々と立案されてきている。また、これとは別に中長期の「教育振興計画」を策定している自治体もある。

国(文部科学省)においては、生涯学習に関する「基本計画」は定めていないので、生涯学習に関する計画と教育振興計画との相互関係の問題は生じないが、地方においては、国と同様に、地方の「教育振興計画」を新たに策定する場合、既存または新規の生涯学習に関する計画との整合性が問題となる。

平成 18 年の教育基本法改正(以下「新教育法」という)後、地方自治体では、同法に基づく「教育振興計画」を策定してきている。それらの計画を比較してみると、形式・内容とも多様であり、地方において「教育振興計画」を策定するとき様々な課題がある。本稿はその分析を試みたものである。

教育に望まれるあり方は、現在生きている人間にとって必要なものであると同時に、将来に必要なもの・理想を追求ものでなければならない。従って、法の定めにあるように教育計画は、総合的かつ中長期的なものでなければならない。

社会が成熟し複雑多様になってきている今日、教育のどんな計画が必要か。そのための基本的な視座は何なのか。各地方公共団体のこれまでの生涯学習推進計画などの展開をベースに、今後の策定の方法等を明らかにしようとしたものである。

そのキーワードは、「生涯学習推進計画」の上位性(他の教育関係計画の基底となるもの)、計画の「総合性・整合性」とそれぞれの計画の「完結性・相補性」である。

### 1. 生涯学習社会への進展(生涯学習振興・社会教育政策の経緯)

平成 20 年 5 月調査の世論調査報告書によれば、我が国において「生涯学習」という言葉は概ね国民に定着しており、「生涯学習」に対する国民の認知度は約 8 割にのぼっている。しかしながら、成人の学習活動や地域活動・社会活動を行う人の割合や活動時間は近年減ってきていることが様々なデータからうかがえる。例えば、先の世論調査では、生涯学習をしてみたいと思う人の割合は、全体の約 7 割を超えているが、実情としては、約 5 割の人が、この 1 年くらい生涯学習を行っていないと回答しており、「生涯学習社会は道半ば」(平成 21 年度「文部科学白書」)と概説されているところである。

これまでの我が国の生涯学習社会形成の歩みはわずか 50 年程であり、これからも試行錯誤をしつつ社会全体の実績を積み上げていかなければならない。新教育基本法の第 3 条に生涯学習の理念<sup>1)</sup>が明記されたものの、現時点では、マスターコンセプトといわれる「生涯学習」概念と、「生涯学習(振興)行政」<sup>2)</sup>を含む行政上の諸計画との関係など諸

1) 教育基本法(平成 18 年)(下線は筆者)  
(生涯学習の理念)

第三条 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。

2) 平成 20 年 2 月中央教育審議会答申

生涯学習の具体的な内容そのものを定義することよりも、行政として生涯学習を振興するに当たって、どの分野を対象とするのかなどを検討することが、今後の生涯学習振興行政にとって重要・・・(略)

概念の再構成・再構築を要する時期に来ていると考えるべきではなかろうか。

そこで、生涯学習（振興）行政のこれまでの経過を見よう。

生涯教育（1965年ユネスコの提唱）ないし生涯学習が主唱されてからおおよそ半世紀であり、我が国において生涯学習（生涯教育）に関する教育施策が採られるようになったのは戦後の社会教育制度発足以降として見て、最大約60年の歩みである。

この期間をあえて時代区分すれば、以下の三期に分けることができるであろう（別表参照 論稿最終頁）。

①端緒期：戦後～1985年頃（戦後の社会教育制度発足から生涯教育が政策課題になるまで）

- ・社会教育が普及し日本型社会教育が整う。
- ・青年教育，婦人教育，成人教育，高齢者教育の整備発展
- ・ユネスコの「生涯教育」の提唱により，生涯教育の考え方・理念が普及し，生涯学習という言葉も徐々に使われるようになる。
- ・文部省も「社会教育」を広い視点からとらえ，生涯教育という考えを拡大するために「生涯教育推進事業」を予算化し地方公共団体に助成する。

②整備期：1985年頃～2000年頃（臨教審の提言から生涯学習計画が各地で策定されるまで）

- ・臨時教育審議会が，我が国の教育の在り方について大きな変革が必要であると提言する。
- ・その提言のキーワード「生涯学習体系への移行」などを始め，生涯学習に対する関係者の意識が高まるとともに，文部省は「生涯学習モデル市町村事業」予算化により地方公共団体に助成し，生涯学習まちづくり事業が着実に推進される。なお，この時期の事業は，住民に生涯学習そのものを薦める「生涯学習のためのまちづくり」にとどまる傾向があったとされている。
- ・これに続く，中央教育審議会からの提言は「生涯学習の基盤整備」であり，「生涯学習振興法」が成立し，法律の考え方の基本の部分，すなわち生涯学習の必要性や事業の実施などを定め，これにより各地方公共団体で，続々と「生涯学習推進計画」が策定される。多くの市町村で生涯学習都市宣言をし，生涯学習のための市町村連合「全国生涯学習市町村協議会」が結成され，生涯学習社会の実現に大きく前進する観を呈した。

③進展期：2000年頃～（多くの市町村で「生涯学習まちづくり」事業が展開されるようになり，生涯学習によるま

ちづくりの意識が高まる）

- ・平成11年中教審答申で強調された「生涯学習成果を社会的に活用する」といった視点から，生涯学習を手段として「まちづくり」を進めようとする傾向が強まる。
- ・新たな世紀・21世紀を迎え，新時代が到来するがごとく様々な改革の芽が生じた。行政組織が大幅に改革され文部科学省となり「生涯学習局」から生涯学習政策局と衣替えし，審議会も統廃合され，生涯学習審議会は中央教育審議会生涯学習分科会となった。
- ・文部科学省の生涯学習関係事業として，地方公共団体と大学等との連携した「生涯学習まちづくりモデル支援事業」計画に対し助成する。

③-2 進展期・再構築期：2006年頃～（③の進展期の中に含まれる。教育基本法の改正を契機に，策定された教育振興基本計画では学校教育を中心的にする施策が進められるなど「生涯学習推進計画」は後退する状況が見受けられ，これを再構築期と呼んだもの）

- ・教育基本法を大幅に改正し，生涯学習の理念を明記するとともに，国及び地方が教育振興基本計画を策定することなどが規定された。政府は「教育振興基本計画」を策定し，これを参酌して都道府県・市町村においても地方の「教育振興計画」を策定しつつある。
- ・また，社会教育法や学校教育法を改正し，学校・家庭・地域の連携を明記し地域の教育力を向上させることとした。文部科学省等は幼稚園等における子育て支援事業，放課後子ども教室事業や地域学校支援本部事業などを推進している。
- ・従来，行政の職務権限の委譲関係を，地方自治法の委任等規定に拠っていたところ，地教行法を改正してスポーツ・文化の権限を教育委員会から首長部局に委譲が可能になるように措置した。
- ・一方，地方の生涯学習推進計画は，見直しが進んでおり，この計画と新たに策定する教育振興計画とで，その形式や内容（関連性など）を検討しつつある。

以上が，「期」区分の概要である。

「生涯学習社会」が実現するか予測することは困難であるが，様々な曲折を経て，そのような社会に近づいていくであろうと思われる。ひとつの理想の社会に近づくために，現時点の概況認識を明らかにするためにその流れを試みたものである。

## 2. 生涯学習の普及と生涯学習推進計画の策定

遡って，生涯学習振興行政がどれほど進展してきたか，その例示として生涯学習振興行政組織の整備状況や行政上

の諸活動はどうか、また生涯学習を推進する上で、重要な要素となる「生涯学習推進計画」がどんな内容を持ちどれだけの自治体で策定されてきたかを文部科学省のデータから大まかな推移を確認しておこう。統計データとして、文部省（文部科学省）の公表した教育白書（文部科学白書）や社会教育調査などによって、平成5年前後から平成20年度の調査データ比較によって概況を見ておきたい。

#### （生涯学習推進体制の行政組織整備）

昭和63年度に文部省は、社会教育局を発展解消して「生涯学習局」を作ったが、平成13年4月の文部科学省の発足とともにその名称を変更して「生涯学習政策局」となった。また、社会教育審議会は、生涯学習審議会となってこの審議会の下に「社会教育分科会」を構成した（昭和63年）が、文科省の編成とともに、「生涯学習審議会」は中央教区審議会の一分科会の「生涯学習分科会」として編成され現在に至っている。

地方における生涯学習の振興のための施策の推進体制の整備については、生涯学習振興法に基づいて、平成3年以降、都道府県では、そのための部局を編成した。すなわちほとんどの県で社会教育課を再編成し「生涯学習課」（教育委員会の編成が中心であるが、首長部局の場合もある）を作った。部局編成は県によって若干異なるところがあるものの、すべての都道府県において生涯学習への取り組みの部局が編成された（平成5年度版教育白書）。また、都道府県の生涯学習関係の審議会は、社会教育委員の会議を存置しつつ、多くの県で「生涯学習審議会」を設置している（平成20年4月現在：47県中37県が設置）。

市区町村レベルでは、確定した統計数値はないが、ほとんどの市区町村において生涯学習に関する部局が教育委員会事務局に、または少数ではあるが首長部局に整備されている。市区町村では多くの場合、社会教育課（係）を生涯学習課（係）に名称を変更しているが、中には社会教育の名称は変えずに、事務分掌の中で「生涯学習に関すること」という規定を加えたりした整備を行っている。こうした対応も含めてほとんどすべての市町村では体制整備を行なった。

他方、市区町村の審議会関係では、大規模人口の市等では生涯学習審議会を設置しているところもあるが、多くの市町村では、全庁挙げての「生涯学習推進本部（首長が本部長で教育長が副本部長など）」を置き、社会教育団体関係者や住民代表を加えた「生涯学習推進連絡協議会」か、審議会に近い形態の「生涯学習推進会議」など置くところも少なくない。市区町村でも社会教育委員の会議はほとんど

の場合、存続させている。こうした組織体制で引き続き生涯学習・社会教育が推進されている。

なお、生涯学習都市であることを対外的に宣言する市町村、すなわち「生涯学習宣言都市」は昭和50年代頃から出現して、平成20年現在では87市町村となっている。また、平成11年11月に「全国生涯学習市町村協議会」（設立趣旨に拠れば住民が主役の生涯学習行政を進める市町村長の会）が発足し、同20年4月現在134市町村が加盟している。こうした地方自治体の活動は住民の生涯学習に対する意識喚起・高揚に役立っている。

#### （生涯学習推進計画の策定）

県レベルにおいては、平成5年度には、既に38県が「生涯学習推進計画」<sup>3)</sup>を策定しており、その後さらに策定県は増え、平成20年度の時点で43県とされている（平成5年度教育白書・同20年度文部科学白書）。同様に市区町村では平成8年前後で900を超える市区町村で生涯学習推進計画が策定されている。その後は平成の市町村合併が進み、市町村数は減少しているので、全体としては計画を策定しているとされる市町村数は1,000余とそれほどには増加していない（各年度教育白書・文部科学白書）。

また、都道府県や市町村（地方自治法第2条第2項）が策定する「総合計画」では、当該地方公共団体の都市計画から住民生活の懸案となるいわゆる「まちづくり」の事項をすべて網羅しており、ほとんどの地方公共団体ではその計画の中に、生涯学習関係の事項を盛り込んでいる。

一般にはこうした総合計画のほかに、都市計画や健康福祉関係計画、教育の諸計画などの部門別・分野別ないし個別の計画として詳細な計画が立てられるといった場合が多い。

比較的小さい市町村では、「総合計画」にすべての懸案を盛り込み、生涯学習など個別事項は簡単な骨格だけの生涯学習基本方針を策定したりするケースや単年度ごとの予算計画の中で執行するケースも多い。生涯学習関係事項を振興・推進施策の位置づけと明確にしていれば、これも生涯学習推進の一つの方法であり、推進計画を策定している市町村とみなすこともできる。

このように様々な計画立案の形式があるので全体として一様の形式のもとで市町村数を把握するのは難しい。

3)「生涯学習推進計画」は、その計画の名称では生涯学習ビジョン、生涯学習構想、生涯学習指針などと多様であるが、ここでは包括的に呼称している。

(地方生涯学習推進計画の変遷と事例)

さて、ある自治体（M市）を取り上げ、地方の生涯学習推進計画はどんな考え方で何を課題としているかなど、その計画の変遷と計画のあらまし（平成22年度）を見ておこう。

1) M市の生涯学習推進計画の変遷

M市では、平成5年に概ね10年間を期間とする“新しい生涯学習都市をめざして”を副題とした「生涯学習推進基本構想」を定め、平成7年度から（第1次）生涯学習推進計画を策定した。その後、以下のように二次及び三次の計画を策定し今日に至っている。本市の「総合計画」など他の諸計画との整合性をとりつつ策定している。

[1] から [3] に付した見出しにあるように生涯学習の「基盤」から「充実・発展」、さらに「継続・拡大」へと変遷している。このことは、先述したとおり国の生涯学習施策の流れに即していることが窺われるのである。

[1] <生涯学習の基盤づくり>（平成7年度～12年度）  
第1次 M市生涯学習推進計画

－学び楽しく M市プラン－

目 標：すべての市民にとって利用しやすい生涯学習支援の仕組みを作ること

重点施策：①学習機会の整備 ②地域拠点の整備 ③学習情報提供システムの整備 ④専門的の中核施設の建設 ⑤関係機関・施設の連携

[2] <生涯学習の充実・発展>（平成13年度～17年度）  
第2次 M市生涯学習推進計画

－新世紀・生涯学習の新たなステージへ－

方 向 性：①社会の要請や学習ニーズに対応した生涯学習の推進

②参加と協働の基盤となる生涯学習の推進

③「中央図書館・生涯学習センター」を中核とする生涯学習支援ネットワーク形成

[3] <生涯学習の継続・拡大>（平成18年度～22年度）  
第3次 M市生涯学習推進計画

－学び・活かす 豊かな“M市”の未来へ－

方 向 性：①社会の要請と個人の学習ニーズに対応した生涯学習の推進

②生涯学習の成果を活かした参画と協力による地域づくり

③生涯学習支援ネットワークの充実・強化

こうした流れは、どの地方公共団体もほぼ類似の経過をたどってきていると思料される。

この変遷で注目すべき点は、生涯学習の“ための”まちづくりから生涯学習“による”まちづくりへと進展してい

ること、つまり社会の要請に対応した生涯学習の推進や学習成果を生かした地域づくりの方向性を打ち出すようになってきていることである。

2) M市の生涯学習推進計画のあらまし

以下の項目はM市の平成22年度の最新版である。追加・改定により進展してきたものであるが、まさに生涯学習に関する行政は「総合行政」であることがわかる。

本市の【推進計画の骨格】は以下Ⅰ～Ⅵの通り。

Ⅰ 生涯学習推進体制の整備

- 1 広報・啓発活動
- 2 学習情報・学習相談の充実
- 3 学習方法の開発
- 4 指導者等の養成・確保
- 5 関連団体等の育成・支援
- 6 生涯学習推進組織等の充実

Ⅱ 生涯学習施設等の整備・充実と学習情報の提供

- 1 生涯学習施設等の情報通信環境の整備（ネットワーク化）と学習情報提供
- 2 生涯学習施設の整備・充実

Ⅲ 年齢段階に応じた生涯学習機会の充実

- 1 多様な学習ニーズに対応した学習機会の充実（社会教育の充実）
- 2 学びの基盤づくりのための学校教育の充実（学校教育）
- 3 職業能力向上のための学習機会の充実（成人教育）
- 4 高齢者の生きがい・健康を支える学習機会の充実（高齢者教育）

Ⅳ 芸術・文化、スポーツ・レクリエーションの推進

- 1 スポーツ・レクリエーションの推進
- 2 芸術・文化の鑑賞と創造

Ⅴ 学校、家庭、地域社会の連携による教育の推進

- 1 家庭教育の充実と子育て支援（家庭教育への支援）
- 2 地域の教育力の向上（家庭・学校・社会・行政4者の連携）

Ⅵ 学習成果を生かした地域社会づくり・社会参加・参画の促進

- 1 学習成果の評価と活用の促進
- 2 学習成果を生かした地域社会づくり（社会参加・参画の促進）

・これらの項目のうち、Ⅰ～Ⅱは基盤整備として欠かさないものである。このため、どこの市区町村も着実に整備を進めており、また、情報通信関係技術の発展に伴って新規格の施設・設備の整備が暫時進んでいる。  
・Ⅲの年齢段階（人生各期）に応じて生涯学習社会を縦

の系統で計画明示をしようとしているのは、まさに生涯学習体系への移行を企図したものであるが、こうした意図は薄らいできている状況にあるようである。

- ・IVはスポーツ活動と文化活動は生涯学習活動の中の二本の柱であり、この市の計画では現在入っている。これを欠く市区町村もあるが、その場合、生涯学習の範囲をかなり限定したものとなると考えられる。
- ・V～VIは、平成11年の中央教育審議会答申（学習成果を生かす）以降に明確になってきたものであり、教育基本法の改正や「教育振興基本計画」との関連で強調されてきているものであると見ることができる。

さて、今後の計画は、教育振興計画との関係をどうするか、慎重な検討が必要とされるであろう。

このことは本稿の論点であり次節で詳述する。

### 3. 教育振興基本計画と地方における教育に関する計画

昭和22年に制定された教育基本法は、戦後の教育に大きな指針となってきたが、現代社会の実情とは乖離し不十分な点が生じてきたこと、そして教育を中長期的な視点から計画的に推進していく必要があり、そのためには教育の基本計画を国が策定すべきであると考えられてきていたことなどから大幅な改正に踏み切ったものである。（環境、防災、また男女共同参画、文化芸術あるいは食料・農業等、エネルギー関係など多くは基本法が定められ、これらの法律では国が「基本計画」ないしは基本方針などを定めることとされている。）

こうした観点から全面改正が行われ、その内の重要な改正点として政府の「教育振興基本計画」の策定が盛り込まれた。

「教育振興基本計画」を新たに規定した理由は、新教育基本法に規定された教育の目的や理念等を具体化するため、教育の振興に関する施策を総合的、体系的に位置付け、実施することが必要であるとされている。平成13年11月に文部科学大臣から中央教育審議会に対する諮問は、「教育振興基本計画の策定と新しい時代にふさわしい教育基本法の在り方」についてであり、中央教育員議会総会及びその下に設けた基本問題部会において審議を重ねてきた。その後、本法が制定されたのち、新教育基本法第17条<sup>4)</sup>に基づく「生涯学習振興基本計画」策定に関して文部科学大臣の諮問に対し中央教育審議会は、平成20年4月18日に答申。これをベースに国（文部科学省）は同22年7月1日に「教育振興基本計画」を策定公表し国会に提出したのである。

#### （国の教育振興基本計画の内容）

そこで、政府（文部科学省）が定めた「教育振興基本計画」の要点を見ておこう。

同計画は我が国が「教育立国」であるべきことと謳い、平成21年度から10年間を見通しつつ、当面5年間の計画としていること、初等中等教育（特に義務教育）と高等教育の対応策を重点化していること、そうした施策実施の目指す先に「生涯学習社会」を見据えるということにある。本計画は学校教育に重点化しており、社会教育は家庭教育や学社連携・融合を除いて、この計画には取り上げられていないことが特徴である。また、「生涯学習推進計画」では取り上げられるスポーツや文化の、少なくとも学校における意義や役割も取り上げられていない。これらは別途の計画が必要となると考えられる。

ただし、文部科学省は、施策として「生涯学習社会の実現」を掲げており、今日まで様々な施策を進めてきてはいるが、国としての生涯学習の総合的・体系的な「計画」を一度も策定していない。

#### [教育振興基本計画の骨格]

第1章 我が国の教育をめぐる現状と課題として「教育立国」の実現させていくべき。

第2章 今後10年間を通じて目指すべき教育の姿は、義務教育で生きる力の基礎を学び、国際社会をリードする人材を育てることとし、これら各段階における教育の充実を通じて、生涯学習社会の実現を目指す必要がある。

第3章 今後5年間に総合的かつ計画的に取り組むべき施策の

- (1) 基本的考え方は、①「横」の連携（社会全体の連携の強化）と②「縦」の接続（一貫した理念に基づく生涯学習社会の実現）に努める必要がある。

---

#### 4)再掲：教育基本法（平成18年）（下線は筆者） （教育振興基本計画）

第十七条 政府は、教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、教育の振興にする施策についての基本的な方針及び講ずべき施策その他必要な事項について、基本的な計画を定め、これを国会に報告するとともに、公表しなければならない。

また、それぞれの地方自治体においても、総合的体系的な計画を立てることを求め、同法同条の第2項に次のように規定する。

- 2 地方公共団体は、前項の計画を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体における教育の振興のための施策に関する基本的な計画を定めるよう努めなければならない。

- (2) 施策の基本的方向は4点、1 社会全体で取り組むこと、2 生きる基盤を育てること、3 社会の発展を支える人材を養成すること、4 質の高い教育環境を整備すること

(3) 基本的方向ごとの主要な施策を挙げれば、  
 基本的方向1 社会全体で取り組む(① 学校・家庭・地域の連携・協力を強化し、社会全体の教育力を向上させる、② 家庭の教育力の向上を図る、③ いつでもどこでも学べる環境の整備)

基本的方向2 ①～⑥ 義務教育を中心に初等中等教育の対応策(詳細は略、以下同じ)

基本的方向3 ①～⑥ 高等教育関係の対応策

基本的方向4 ①～④ 教育環境の整備(施設等)

- (4) 特に重点的に取り組むべき事項

第4章 施策の総合的かつ計画的な推進のために必要な事項

関係者の役割分担、連携協力(国の役割、地方公共団体の役割)、教育に対する財政措置とその重点的・効率的な運用、その他、国民の意見等の把握・反映や進捗状況の点検及び計画の見直し

国際的な学力評価の結果を見れば、これまで我が国は高順位にあったが、いわゆる「ゆとり教育」の実施の結果、学力低下を招いたという評価がある。子どもたちの学力状況からすれば、生涯学習社会の実現を迫るというよりは、今、社会から求められていることや競争的な国際社会を直視したとき、「学力向上策」に力点を置かなければならないということであろうか。

現在のこうした状況を含め、生涯学習社会の見方の再構築が必要であろう。

(地方の教育振興計画策定の状況)

国の計画ができて2年有余経たが、地方の計画(教育基本法第17条第2項関係)はどうか。また、生涯学習や文化・スポーツの計画との関連で、どの様な計画化がなされているか。

そこで、文部科学省の調査(平成22年4月1日現在)でみると以下の状況となっている。

- (1) すでに基本計画を策定済みと回答した都道府県・政令指定都市：37 都道府県・政令指定都市  
 (2) 今後、新たに基本計画を策定する、または他の計画の見直しにより策定を予定していると回答した都道府県・政令指定都市：28 都道府県・政令指定都市

- 1) 新たに基本計画を策定する予定(11 府県・政令指定都市)  
 2) 他の計画の見直しにより策定する予定(17 県・政令指定都市)  
 (3) 未定または検討中と回答した都道府県・政令指定都市：1 府

【全国の市区町村の策定状況】(政令指定都市は含まない)

- (1) 基本計画を策定済み：477 (27.6%)  
 (2) 今後、新たに基本計画を策定する、または他の計画の見直しにより策定を予定：554 (32.0%)  
 (3) 未定または検討中：700 (40.4%)

(二つの計画の比較と教育関係計画の構造)

計画の骨格内容を国の教育振興基本計画と地方の一つの典型的な「生涯学習推進計画」を比較して見れば、次表のように特徴が浮き彫りなる。

表【教育振興基本計画と生涯学習推進計画の比較】

事項	国の教育振興基本計画(文科省)	生涯学習推進計画(地方の例)
1 目標	教育立国	生涯学習社会の実現
2 施策	[各学校の振興等] 1) 初等中等教育(義務教育) 2) 高等教育 3) 教育環境の整備(施設整備、安全・安心環境づくり) 4) 社会全体で取り組むいつでもどこでも学べる環境(生涯学習社会の実現を目指す)	[生涯学習の推進] 1) 基盤整備 ① 生涯学習行政組織の整備 ② 生涯学習施設の整備・情報提供 2) 生涯学習機会の提供・充実(学校教育の充実、社会教育の拡充) 3) 文化の振興(学習する側面)(学校における文化活動、文化環境づくり、芸術家の活動) 4) スポーツの振興(学習する側面)(学校におけるスポーツ活動、生涯スポーツ・スポーツライフ、競技スポーツの振興) 5) 学校・家庭・社会の連携(子育て等、学校支援・生涯学習まちづくり)

さて、これまでは、多くの地方公共団体では生涯学習推進計画を立ててきているが、「生涯学習推進計画」の関連計画ないしは分野別計画として、「スポーツ振興計画」や「文化芸術振興計画」が別途、立案されているところも少なくない。

そこで、地方公共団体が策定した「教育振興計画」の基本的な形で、以下に取り上げてみよう。

例えば、教育・生涯学習に関する諸計画の構造を三つの例で示すと、

- (1) 生涯学習推進計画上位とするタイプ  
 総合計画—生涯学習推進計画—個別教育計画(学校耐震

- 改築計画など)
- 子ども読書活動推進計画
- スポーツ振興計画, 文化芸術振興計画

## (2)教育振興計画を上位とするタイプ

- 総合計画—教育振興計画—生涯学習推進計画 (社会教育計画の拡充)
- 子ども読書活動推進計画
- スポーツ振興計画, 文化芸術振興計画

## (3)生涯学習推進計画等と教育振興計画を対等別建てとするタイプ

- 総合計画—学校教育計画
- 生涯学習推進計画
- 子ども読書活動推進計画
- スポーツ振興計画等

(ただし、スポーツ振興計画や文化芸術振興計画について、生涯学習推進計画や教育振興計画との関係で、上記の図解のように明確な分類できるかは難しい。様々なバリエーションも有り、すべてのケースがこの分類のいずれかになるという意味ではないことに留意する必要がある。)

こうしたタイプの計画例を具体的にあげると

### ○生涯学習計画を上位に置く計画例 (上記(1))

#### A 市生涯学習推進計画 (平成 21 ~ 27 年度)

市民が生涯にわたって学習できる環境づくりを進めるため策定されている計画であり、推進計画の構成は以下の通り。この計画は学校教育 (項目 5) をも包含する計画であり、教育振興計画はこの中に含んでいる。

- ① 学習機会の充実と学習施設の整備・充実
- ② 学習情報の提供と学習相談体制の充実
- ③ 地域の教育力を高める環境整備の推進
- ④ 人材の発掘・育成による学習活動の推進
- ⑤ 自然・環境・歴史・文化への取り組み
- ⑥ 心身の健康増進と、生涯スポーツの推進
- ⑦ 生涯学習推進体制の整備

### ○教育振興計画を上位に置く計画例 (上記(2))

#### B 市教育振興計画：教育長期振興プラン (平成 21 ~ 25 年度)

この計画は学校教育 (項目 1 ~ 2) が中心になりつつ、この中に生涯学習とともに文化・スポーツをも含む計画である。生涯学習推進計画が別途策定された場合、この計画の従たる計画とされている。

- ① 社会全体で取り組む教育の推進
- ② 「生きる力」をはぐくむ学校教育の充実

- ③ 豊かさを広げる生涯学習の推進
- ④ 心にうるおいと感動をもたらす文化芸術活動の推進
- ⑤ 生きがいのある生活と活力ある生涯スポーツ社会の形成
- ⑥ 教育を推進するための行政運営

### ○教育振興計画と生涯学習推進計画を対等別建てにするタイプ (上記(3))

#### C 市学校教育推進計画 (平成 23 ~ 32 年度)

この計画は、教育基本法の改正等を受けて策定された国の計画等を参酌し、新たな「学校教育」の目標や方向性を示す計画である。学校がなすべきことを挙げ、家庭の教育力を高めるとともに、地域の教育力を生かすことや子どもの学びを支える教育環境を整えること、また学校・家庭・地域・行政が一体となって、子どもの成長をサポートすることなどを項目の柱にしている。生涯学習推進計画は別途策定されている。

また、計画の要点は、学校教育を支援する社会教育という構図で、国の教育振興基本計画に近いものになっているところであろう。

- ① 自ら学ぶ力を身に付けさせる
- ② 社会性を備えた豊かな心をはぐくむ
- ③ 体力を高め、健康な体をはぐくむ
- ④ 家庭の教育力を高め、地域の教育力を生かす
- ⑤ 子どもの学びを支える教育環境を整える
- ⑥ 意欲と指導力のある教職員を確保・育成し、教職員が職務に専念できる体制を整備する
- ⑦ 多様な教育的支援を充実させるための教育環境整備を一層進める
- ⑧ 学校・家庭・地域・行政が一体となって、子どもの成長をサポートする

## 4. 教育に関する計画のあり方

前節で見てきた種々の計画、3タイプ (A 市から C 市の計画例) は、その内容の明確性や他の諸計画との整合性、さらに計画との執行の即応性や連携性などに関してメリット・デメリットがそれぞれにある。生涯学習社会の実現に向けて理想を追うという分かりやすさは A 市の例であるうし、B 市の例は、学力低下への対応や子どもたちの道徳性・社会性などの「生きる力」を養うという目標に向けて家庭や地域の支援を得つつ学校教育を推進するという施策は明快であろう。

これまで生涯学習推進計画が中核的な計画であった地方にとって、前節の種々の計画のあり方を見ると分かるよう

に、「教育振興計画が主か」、「生涯学習推進計画が主か」と混迷する状況が生じよう。この状況は、マスターコンセプトと言われた「生涯学習」の概念そのものと関連する用語の構造化を一層明確にするような課題が生じているといえよう。この意味で現在は、生涯学習社会の実現に向けて「再構築期」と位置づけるべきではないかと思うのである。

このことに関連して言えば、先の平成20年2月の中教審の答申において、「生涯学習という言葉は国民にも一定程度定着したが、行政において、生涯学習と社会教育の概念の混同があるなどの指摘もあり、関係者が共通理解を持ち、それぞれその役割を果たすためにも、生涯学習・社会教育・学校教育の関係等について、概念の整理が必要」とされ、さらに同答申においては「生涯学習振興」政策<sup>5)</sup>という言葉も明確にし、「生涯学習振興行政と社会教育行政との関係に関連して、地方公共団体の組織等について、いずれを組織の名称とすべきか分かりにくいなどの声も聞かれるが、これについては、それぞれの地方公共団体が、生涯学習振興行政における各施策の総合調整機能等を強調してその組織の名称とするか、あるいは社会教育行政が生涯学習振興行政の中核を占めることから、社会教育を組織の名称とするかなど、各地方公共団体の実情に応じて決定されるべきものである。」と述べているのである。

このような現在の状況下で、今後、諸計画を策定する際の視点を、次の4点に集約しておきたい。

第一に基本的な認識として、「生涯学習推進計画」は「教育振興計画」より上位のものと認識すべきである。

本来、生涯教育は学校教育、家庭教育、社会教育等を包含する理念としての用語とされ、他方、生涯学習は生涯教育と対置される言葉であり、活動の領域は更に広い概念である。さらに、「生涯学習振興行政」は、用語として先の中央教育審議会答申で明らかにされており、人々の生涯学習のサポートをし生涯学習活動を活発にする行政である。このようなことからすれば、生涯学習振興（推進）計画が教育振興計画より上位にあるものと考えらるべきであろう。

第二に、おのおのの計画の前提条件や使用した用語の定義を明確にすれば、言葉の使い方によって上記に述べる計画間の上下観は柔軟でよいとも考えられる。

上記で見てきた種々の計画例は、どれもその内容構成において不整合とか間違った立案であると一概にいうことはできない。構成の部分を見てそのように論ずるのは簡単だが、むしろ、その計画の前提となる条件とか用語の意義の設定などがそれぞれに異なると理解すべきであると思われる。用語の定義や計画の注釈を明確にすべきである。

第三に、地方公共団体の規模等によって異なるが、大規模なほど教育に関する計画は多様になる。シンプルな計画が理想であるが、必要に応じて策定する各計画間の構造を明確にしなければならない。

「総合計画」を始めとして、生涯学習推進計画、教育振興計画、文化芸術振興計画、スポーツ振興計画、子ども読書活動推進計画、特別支援教育計画、高等学校適正配置計画、小中学校統廃合計画など、行政需要から都道府県・市町村においては様々な計画が必要となる。これらの構造化、つまりいずれを総合的な計画として位置付け、どれを分野別の部門計画と位置付けるかである。その際、大綱としたり、詳細な計画としたりするなど計画書自体の形態が多様であるので、その内容の取り上げ方の問題があることに留意することであろう。

第四に、複数の計画を立てるとき、各計画はできる限り完結型が望まれ、かつ、相補性を持たせることである。

必要な内容は可能な限り盛り込むこと（完結性）が必要である。その計画を見ればその事項についての全体が分かるからである。つまりそれぞれの計画は各事項が「入れ子」状態が望まれる。これが計画間の相補性という考えである。

最後に付言しておこう。教育は目の前の現実の対応も決して疎かにしてはならないが、教育計画は将来を見据えた相当長期の展望をもった計画が望まれる。

資源の少ないわが国にとって「教育立国」は重要な立言であるが、人間社会にとって真の生涯学習社会の実現に向けて「生涯学習立国」も必要ではないか。

#### 5)平成20年2月中央教育審議会答申

生涯学習振興行政は、生涯学習の理念に則って、その理念を実現するための施策を推進する行政であるといえる。そのため、その行政に関する施策は、社会教育行政や学校教育行政によって個別に実施される施策を中心として、首長部局において実施される生涯学習に資する施策等に広がっている。これらの各分野ごとの施策において、それぞれ生涯学習の理念に配慮しつつ、各施策を推進することは必要であるが、その全体を総合的に調和・統合させるための行政が生涯学習の理念を実現させるための、生涯学習振興行政の固有の領域であると考えられる。

別表 生涯学習振興政策等年表

年 代	国内外の状況	社会教育・生涯学習の動き
端緒期	憲法（1946）教育基本法（1947）	
1948	教育委員会法成立	地方教育委員会の発足
1949	社会教育法成立	公民館の設置推進
1950	図書館法成立	
1951	博物館法成立	社会教育法改正（「社会教育主事」設置）
1956	地教行法成立	
1959		社教法改正（社会教育主事必置）
1961	スポーツ振興法	
1965	ユネスコ「生涯教育」提唱	
1971	中央教育審議会「46 答申」	社会教育審議会「社会教育の在り方」答申
1972	ユネスコ「フォール報告」	
1975	まちづくり登場	
1979		掛川市生涯学習都市宣言
1981	中教審「生涯教育」答申	
1982		生涯教育推進事業の国庫補助
1985	ユネスコ「学習権」宣言	
整備期		
1987	臨時教育審議会第三次答申	
1988	文部省生涯学習局発足	生涯学習モデル市町村事業
1989		第1回生涯学習フェスティバル千葉
1990	中教審「生涯学習の基盤整備」	
〃	生涯学習振興法成立	生涯学習審議会発足
1992	学校隔週5日制導入	生涯審「生涯学習の振興方策」答申
1996		生涯審「学習機会の充実」答申
1998	OECD「万人のための生涯学習」	「広島県基本構想」承認
1999	ケルン憲章，男女共同参画法	生涯審「学習の成果」答申，社教法改正（規制緩和）
〃		全国生涯学習市町村協議会発足
2000	保体審「スポーツ振興計画」	社会教育施設等の規制緩和・運用弾力化
進展期		
2001	中央省庁改革，文部科学省発足	審議会改組 [中教審生涯学習分科会]
〃	文化芸術振興法	
2002	学校完全週5日制導入	生涯学習まちづくりモデル支援事業
2003	施設「指定管理者制度」導入	
2004	文科省「地域づくり支援室」	中教審「今後の生涯学習の振興方策」報告
(再構築)		
2006	教育基本法改正	
2007	地教行法改正（文化・スポーツの権限委譲）	
2008	政府「教育振興基本計画」	中教審「新しい時代を切り拓く生涯学習振興方策」
〃	社教法等改正	放課後事業・家庭教育の事業拡充 (学校，家庭，地域社会の連携の推進)