Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2026-11-27

地域社会政策としての「生涯学習」 : 全国市町村を対象とする生涯学習の効果分析

田原, 健司
藤岡, 秀英

(Citation)
国民経済雑誌,206(2):61-75

(Issue Date)
2012-08

(Resource Type)
departmental bulletin paper

(Version)
Version of Record

(JaLCDOI)
https://doi.org/10.24546/81008425

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/81008425

地域社会政策としての「生涯学習」

――全国市町村を対象とする生涯学習の効果分析――

田　原　健　司
藤　岡　秀　英

国民経済雑誌　第 206 巻　第 2 号　抜刷
平 成 24 年 8 月

地域社会政策としての「生涯学習」

――全国市町村を対象とする生涯学習の効果分析――

田　原　健　司
藤　岡　秀　英

「生涯学習」政策には，地域社会の文化活動，スポーツ活動を通じて住民相互の絆を育て，「新しいコミュニティづくり」につながることが期待されている。本研究では，まず，全国の都道府県，市町村における「社会教育費」の比較をもとに，「生涯学習」への政策支援がもたらす社会的効果を分析した。その結果，「1人あたり社会教育費」が高い都道府県ほど，刑法犯罪数の低下と，ボランティアへの参加者率の増加につながるという相関関係が観察された。さらに，「1人あたり社会教育費」について上位と下位の都道府県を選び，代表的な市町村の「社会教育費内訳」「1人あたり社会教育費」の分析をおこなうとともに，各市町村へのヒアリング調査を実施し，それぞれの地域の課題と「生涯学習」への支援内容との関係を明らかにしている。

キーワード　　地域社会政策，生涯学習，社会教育，福祉社会

1　は　じ　め　に

地域コミュニティを新たに創造する実践が積み重ねられている。「まちづくり」「環境問題」「地域福祉」などさまざまな地域課題を前に，ボランティアや NPO をはじめとする市民活動に大きな期待が寄せられ，「福祉国家から福祉社会へ」という文脈に沿って，これらの活動への行政施策，民間事業者による社会的支援も一定の広がりと厚みをもってきた。

社会政策論の研究テーマとしても，さまざまな地域コミュニティの活動とそれらへの政策的支援の内容が議論されている。そして，地域のさまざまな課題，とくに障害者，高齢者への福祉サービス，子育て支援，教育にかんするボランティア活動や NPO 活動を奨励・支援する施策が地方行政にとっても重要な柱となる中で，「地域社会政策」という言葉が使われ始めている[1)]。なお，地方自治体の行政政策を総称する「地域政策」という概念も以前から使われてきた。そこには都道府県，市町村による行政施策のすべてが含まれている。が，これまで「地域政策」といえば，そのほとんどが企業誘致や工業地域の開発といった地域経済の振興策を指しており，「地域経済政策」とほぼ同義で解釈されていた。本稿では，経済的目

的に限定されない，広い意味での「新しいコミュニティづくり」につながる「生涯学習」を考えるために「地域社会政策」を表題に用いている。

もっとも「生涯学習」という言葉も非常に多義的な内容を含んでいる[2)]。専門資格の取得のために民間市場で提供される学習プログラムと，公民館など公的施設を使った各種講座，地域の文化活動とは，それぞれの目的，社会的意味が異なっている。さらに，行政施策として位置づけられている「社会教育」も，防災教育，家族介護，子育て支援のためのものから，NPO やボランティア活動を啓発する取り組み，趣味，教養を高めるための文化活動まで実に幅広い内容を含んでいる。このように「生涯学習」という表現には質的に異なるさまざまなものが混在している。

一般的には，上記のすべてが「生涯学習」と称され，それぞれの内容は，民間市場，行政サービスの両面から拡充されてきた[3)]。しかし，本稿では，各種資格の取得，語学など能力の向上のために個人が民間市場から自費で購入する学習プログラムを考察の対象から除いている。主として地方自治体による「社会教育費」の動向をはじめ，地域社会政策につながる施策を取り上げていく。また，「生涯教育」ではなく「生涯学習」という呼称を選んでいる理由として，地域社会でのさまざまな学習，文化活動は，これに取り組む主体の「自発性」に意味があると考えるからである。

「生涯学習」の舞台は，国，都道府県，市町村によるインフラ整備，つまり図書館や公民館の建設によって提供されてきたが，学習内容の多くは市民のボランティア活動によって支えられている。そこに一定の公的資金が投入されるのは，「生涯学習」政策がプラスの外部効果をもたらすと考えられているからである[4)]。そして，「生涯学習」は，年齢や分野に制限されない長期的かつ多様な能力向上を実現し，それらが「生きる力」の育成，地域コミュニティの形成などの特有の外部効果を生み出すことが政策目的として位置づけられる。

第15回中央教育審議会の答申によると，「生きる力」とは，「これからの変化の激しい社会において，いかなる場面でも他人と協調しつつ自律的に社会生活を送っていくために必要となる，人間としての実践的な力」のことを指す[5)]。「生涯学習」ではこの「生きる力」の育成を重視しており，協調性や思いやりなどの豊かな人間性，たくましく生きるための健康や体力をバランスよく育むような学習を目指している。同時に，答申では「生きる力」を育成する手段は，家庭・学校・地域社会との連携・協力であると述べている。「生涯学習」を通じて，友人・親子・地域住民のコミュニケーションを深めながら地域社会の結束を高め，地域課題に対応できるコミュニティを形成することが期待されている。

そして，「生涯学習」の政策効果を検討する研究は，これまで自治体の取り組み事例を個別具体的に評価するものが大半を占めており，公的資金の投入との直接的な比較検討はなされていない。そもそも「生涯学習」の外部効果は，地域コミュニティにおける関係性やまち

づくりへの取り組み姿勢といった，人びとの意識にかかわる質的な変化であり，単純に「費用」対「効果」の観点から分析できるものではないからである。このことは「生涯学習」の政策的位置づけにも大きく作用している。

国や地方自治体の財政状況が厳しくなるなかで，明示的な効果が期待できない公共事業は削減の対象とならざるをえない。図書館や公民館などの公共施設は，すでに全国的に整備されてきたが，「平成の市町村合併」に伴った公共施設の整理統合と，維持管理費の削減の必要性から公共施設の廃止が進められ，「生涯学習」に関連する予算も削減されてきている。[6)]

そこで本研究では，あえて「生涯学習」に関連する公的支出とその内容について，都道府県ならび市町村レベルで比較検討することを課題とした。地方自治体の一般会計の「社会教育費」を分析対象として，その規模，住民 1 人あたりの費用を基準にしながら，地域社会の質的な特徴と関連するデータとの相関を調べていくという単純な方法を用いている。

2　社会教育費の都道府県比較

文部科学省の『地方教育費調査』によると，平成14年から20年にかけて，教育費総額は18兆1,388億円から16兆2,108億円へと約 2 兆円減少し，そのうちの「社会教育費」は， 2 兆3,420億円から 1 兆7,110億円と6,310億円（約27％）も減少している。そのため教育費全体に占める社会教育費の割合（社会教育費／教育費総額）も12.91％から10.55％まで減少しており，学校教育費の割合が相対的に増加する形となっている。[7)] 同時に，「社会教育関連施設」の減少も目立っている。平成11年から20年にかけて，図書館（2,592→3,165か所）や博物館（1,045→1,248か所）は増加しているが，体育施設（46,554→27,709か所）と公民館（18,257→15,943か所）が大きく廃止・削減されてきた。[8)]

このように「生涯学習」政策への財政支出は全国的に抑制されてきているが，都道府県ごとに生涯学習への取り組みに温度差があるため，その支出においても地域間で格差が生まれている。そこで各県の「社会教育費の支出割合（社会教育費／教育費）」と「 1 人あたり社会教育費（社会教育費／人口）」を算出し，その相対的な支出の違いを整理してみた。

平成21年度，「社会教育費の支出割合」が高かった都道府県は順に，福井県（15.03％），長野県（14.92％），宮城県（14.71％），愛媛県（13.99％），岐阜県（13.90％）であり，反対に支出割合の低い 5 県は，低位順に，京都府（5.69％），沖縄県（7.32％），徳島県（7.45％），和歌山県（7.61％），三重県（7.80％）であった。最上位の福井県と最下位の京都府の差は2.64倍になる。

年間の「 1 人あたり社会教育費」で見ると，支出が多い上位 5 県は，島根県（25,160円），福井県（24,840円），鳥取県（22,240円），岩手県（21,940円）長野県（21,890円）であり，支出の少ない下位 5 県は，京都府（6,960円），神奈川県（8,060円），大阪府（8,480円），埼

玉県（10,190円），三重県（10,540円）となる。最上位の島根県と最下位の京都府の格差は3.61倍に開いている[9)]。

さらに，平成17～21年度までの５年分のデータをもとにこの分析を行ったところ，上位（下位）の都道府県は継続して上位（下位）を維持する傾向にあり，「社会教育費の支出割合」の格差は約３倍前後，「１人あたり社会教育費」の格差に換算すると約４倍前後の格差で推移している。これらの事実から，社会教育費支出において，都道府県間には一定の継続的な格差傾向が読み取れる。

都道府県幸福度ランキングとの関係

では，生涯学習が充実している都道府県にはどんな効果が生まれるのだろうか。

2011年末，坂本光司らによる「47都道府県幸福度ランキング」が話題になった。彼らは，様々な社会経済統計の中から，地域住民の幸福度を端的に示していると思われる40指標を抽出・加工し，「生活・家族部門（９指標）」，「労働・企業部門（10指標）」，「安全・安心部門（12指標）」，「医療・健康部門（９指標）」の４部門に区分している。これらの指標をそれぞれ１～５位＝10点，６～10位＝９点と評価して，その順位を10段階評価（１～10点）でランキングにしている。

この調査研究については，順位づけそのものの意義をめぐって賛否が分かれるところであるが，平成19年から21年の「１人あたり社会教育費」と比較すると，坂本らによるランキングと社会教育費の水準がほぼ一致する傾向が見られた。たとえば，福井県は，幸福度ランキングのなかで第１位の評価をえているが，「１人あたり社会教育費」は平成19年から21年にかけて２万4,000円から２万8,000円にのぼり，全国都道府県のなかで過去５年以上にわたって１位から３位にある。同様に，幸福度ランキングの２位から５位をしめる，富山県，石川県，鳥取県，佐賀県のいずれもが「１人あたり社会教育費」の支出が年間２万円以上の水準にある。平成19年，20年の全国平均は約１万4,000円であるが，「幸福度ランキング」でも低位にある，京都府（幸福度：42位），大阪府（同：47位）の「１人あたり社会教育費」は，年間１万円を割り込み，兵庫県（同：45位）も１万１千円の低水準にある[10)]。

さらに，「１人あたり社会教育費」の水準を「生涯学習の充実度」を示すものと仮定して，これを説明変数とし，都道府県ごとの各種の社会データとの相関関係を調べたところ，「刑法犯数」，「ボランティア参加率」，「幸福度」の３つについて有意な結果がえられた[11)]。

表１の結果から，「１人あたり社会教育費」に対して，刑法犯数には「負の相関性」があり，ボランティア参加率，幸福度とは「正の相関性」があることがわかる。すなわち，社会教育費の支出を充実させるほど，刑法犯が減少し，ボランティアに参加する人が増え，県内の幸福度が上昇する，という関係性を見出すことができる。なお，相関関係が低かった項目

表 1　生涯学習の充実度と派生効果の相関関係[12)]

【刑法犯数（H22)】

	係数	t	回帰統計	
切片	199.6314	11.75892	重決定 R2	0.351419
1 人あたり社会教育費（H21）	−5.16025	−4.93784	標準誤差	30.5602
			観測数	47

【ボランティア参加率（H18)】

	係数	t	回帰統計	
切片	20.17264	11.13847	重決定 R2	0.31732
1 人あたり社会教育費（H18）	0.431498	4.573478	標準誤差	3.277855
			観測数	47

【幸福度（H23)】

	係数	t	回帰統計	
切片	4.7495	18.19692	重決定 R2	0.293214
1 人あたり社会教育費（H21）	0.069419	4.320706	標準誤差	0.469834
			観測数	47

注11)のデータをもとに筆者作成

でも，「1 人あたり社会教育費」の順位と重なる事例がいくつも見られた[13)]。

3　市町村の社会教育費の特徴

「生涯学習」政策には，都道府県ごとの特徴よりもむしろ市町村ごとの取り組みにおいて質的・量的にも相違があるはずである。そこで平成17年から21年の 5 年間に社会教育費予算が上位層と下位層に入り続けている都道府県を選び，市町村別の「1 人あたり社会教育費」を調査した。なお，この調査では，公開されている直近のデータの 3 年分の「1 人あたり社会教育費」を算出して比較検討をおこなった。

3.1　福井県の市町村比較

まず，福井県で「1 人あたり社会教育費」が 3 年連続で県内上位 5 位に入っていたのは，おおい町，永平寺町，美浜町，南越前町である。いずれも人口 2 万人未満の自治体であり，永平寺町を除く 3 町はいずれも原子力発電所の位置関係から多額の補助金を獲得してきた自治体である。おおい町は，毎年継続的に住民 1 人あたり 3 万円以上の社会教育費を計上している。その他の 3 町も毎年 3 万円前後の水準を維持している。しかし，福井県内では，市町村の間で格差が大きく，県平均の約 2 万4,700円（平成20年度）に対して「美浜町（4 万

2,900円)」と「あわら市（7,900円)」の間に5.4倍もの格差がある[14)]。

おおい町の教育委員会事務局には，電話によるヒアリング調査に協力して頂けた。社会教育費の支出に関しては，やはり原子力発電所（大飯発電所）にかかわる補助金に支えられている。おおい町の行政は原子力関連を財源にしたまちづくりを積極的に進めており，他の同規模の地方公共団体と比べるとその予算規模は約1.5倍である。生涯学習の内容は，「歴史教室（佐分利公民館)」,「鯖街道踏破体験学習（名田庄公民館)」,「マリンスポーツ教室（町主催事業)」などが大きなウェイトを占めている。ただし，原子力発電にかんする生涯学習はほとんどおこなわれていないとのことであった。

越前町の場合，平成18年度に１人あたり４万1,030円という社会教育費の高さで２位に入っていたが，19年度，20年度では１万1,450円，１万3,830円という低水準にあった。しかし，同程度の人口で上位を維持している永平寺町と比較すると，平成20年度の社会教育費は永平寺町の半分程度であるにも関わらず，体育施設の数が多いことが目立った（社会体育施設において，団体数は永平寺町が13，越前町が19。施設数は永平寺町が22，越前町が26)。

これについて越前町の生涯学習課に問い合わせたところ，平成18年度の予算の拡大については，多目的ホールの新規増設が原因であることがわかった。体育施設数の多さについては，越前町で盛んにおこなわれているホッケーがその要因であるという。越前町は町営朝日総合運動場に県立ホッケー場コートを置いており，また，越前町の中学・高校の男子ホッケー部が全国大会で入賞するほど，ホッケーでの実績も高い。ちなみに，福井県は平成20年度の小中学生の体力調査において男女ともに１位に輝いており，それもまた住民のスポーツへの関心の高さと関連が深いことを示している。昨今，越前町でも，施設の老朽化からいくつかの体育施設の取り壊しがおこなわれているが，総じて，スポーツという特定の分野に特化した生涯学習に取り組んでいるといえよう。

3.2　島根県の市町村比較

島根県は，平成17から21年度にかけて「１人あたり社会教育費」が全国で最高額（２万5,000円から３万2,800円）の水準を維持している。島根県について市町村別に比較してみると，福井県の場合と同様に，人口規模の小さな町の平均値が市の平均値を若干上回っており，なかでも津和野町と邑南町が３年連続で上位５位を維持していた。いずれも１人あたり年額４万円前後という高い支出を行っており，「１人あたり社会教育費」が５万円を超えている年度もあった。

この津和野町の平成23年度，社会教育予算の内訳を見ると，社会教育総務費（8,300万円）に次いで，安野光雅美術館費（4,300万円：14.6％），森鴎外記念館費（6,700万円：22.9％），さらに桑原史成の写真美術館費（200万円），文化財保護費（400万円），郷土館費（350万円），

民俗資料館費（260万円）などの経費が大きなウェイトを占めている。

このような支出内容から，津和野町は公民館や図書館といった一般的な社会教育施設よりも，地域にゆかりのある施設や事業にお金をかけていることがわかる。平成22年度には，「旧堀氏庭園修復事業費」として9,900万円を充てている。これも国指定の名勝であることから，津和野町はこれらの施設を観光地としても宣伝・推奨し，森鴎外記念館では大学教員を招いて講義を行ったりするなど，観光事業を織り交ぜた「生涯学習」事業を展開している。

津和野町の教育委員会事務局に詳細を問い合わせたところ，地域にゆかりのある施設の維持管理費に多額の経費が必要であり，とくに森鴎外記念館の場合は文献の保存・維持にかかる費用，安野光雅美術館の場合は作品の維持や出張展示にかかる費用が大きいということであった。また，森鴎外記念館の職員 3 名（受付業務 2 名），安野光雅美術館の職員 9 名（受付業務 6 名），埋蔵文化財発掘調査事業のスタッフ 4 名，これらにかかる人件費もそこに含まれてくる。そして，津和野町が郷土にゆかりのある文化施設に力を入れる理由は，「津和野教育ビジョン」で示されている“地域の教育力の向上”に努めた結果である。このように地域の文化資源を生かしながら，住民にとっても地域に対する愛着を高めること，また，津和野町の情報を町外に向けて発信することが，地域おこしの一翼を担う「生涯学習」につながっている。

3.3　京都府の社会教育費

これまでの議論から，社会教育費の内訳は市町村ごとに異なっており，「1 人あたり社会教育費」の大きさだけで「生涯学習」の取り組みを単純に比較できないことが分かる。仮に「1 人あたり社会教育費」が低い水準であっても，「生涯学習」につながる事業内容との関連を見ておく必要がある。

京都府は，「社会教育費の支出割合」が 5 %台，「1 人あたり社会教育費」は過去 5 年間の平均で6,700円であり，他の都道府県と比較して毎年最下位になるほどの低水準である。京都府については，市町村別のデータが公開されていない。市町村ごとの比較ができないため，京都府全体の社会教育費の支出内訳を，他の都道府県のデータと比較してみた。

表 2 において，上段の福井県から宮城県の 4 県は，「社会教育費の支出割合」，「1 人あたり社会教育費」が共に高い水準にある都道府県として選んでいる。下段の埼玉県から京都府の 4 府県は，全国的に社会教育費が低い水準を代表している。表 2 から，京都府の「文化財保護」の支出割合が全国的に見ても高いことに注目し，電話によるヒアリング調査をおこなったところ，次の 2 つの要因が明らかになった。

第 1 は，京都府の文化財保護費の特異性である。京都府教育庁の文化財保護課によると，京都府・滋賀県・奈良県の 3 県は文化財の修理業者を国が指定しており，3 県の文化財保護

表２　各都道府県の社会教育費内訳

（単位：％）

	分野別社会教育費										支出項目別社会教育費		
	公民館	図書館	博物館	体育施設	青少年教育施設	女性教育施設	文化会館	その他社会教育施設	教育委員会の社会教育活動	文化財保護	消費的支出	資本的支出	債務償還費
全国（H20）	14.23	17.83	10.56	25.84	3.71	0.17	7.09	6.57	7.37	6.65	60.49	14.85	24.65
福井県（H20）	15.51	18.21	17.20	15.69	3.25	0.01	10.39	3.32	7.70	8.73	66.11	9.15	24.74
島根県（H20）	17.45	8.07	14.52	25.58	1.86	0.00	3.83	2.68	11.13	14.87	50.49	19.48	30.03
長野県（H20）	17.71	8.67	17.06	28.87	2.09	0.07	8.59	5.66	3.93	7.33	48.70	15.01	36.28
宮城県（H20）	17.69	12.15	20.17	23.27	1.64	0.03	3.97	9.29	4.04	7.75	53.97	7.11	38.93
全国（H22）	14.32	16.9	10.02	26.59	3.27	0.19	6.88	6.96	7.68	7.2	59.84	18.87	21.28
埼玉県（H22）	29.84	23.72	5.00	21.57	2.65	0.07	4.30	3.36	4.80	4.69	67.91	12.76	19.33
東京都（H22）	4.56	36.46	5.37	26.67	3.65	0.39	2.87	10.31	6.95	2.78	68.67	20.99	10.34
京都府（H22）	10.93	24.51	5.68	10.76	3.04	0.07	3.62	7.37	16.17	17.84	67.34	21.54	11.13
神奈川県（H22）	15.24	23.6	17.71	24.44	3.48	0.01	2.82	3.84	4.20	4.67	64.93	12.99	22.09

各都道府県の地方教育費調査資料をもとに筆者作成

費には，他県にはない「修理事業費・工事事業費」という項目が含まれているとのことであった。この特別な費用が，文化財保護費の金額を押し上げている。

第２は，一般的な社会教育施設費，とくに「公民館費」の金額が低いために文化財保護費が相対的に増加している。京都府教育委員会の社会教育課に問い合わせたところ，次のような回答をえることができた。

社会教育費は府の予算と府内市町村の予算の合計を計上したものであり，平成22年度の京都府の社会教育費は総額175億1,899.8万円であった。そのうち，約２割の34億5,025万円が府の予算であり，これは他府県と比較しても標準的な金額である。しかし，残りの８割を占める市町村の予算は他県と比べて低い水準であり，その最大の理由が公民館費の支出の低さにあった。一般に公民館費の大部分は職員の人件費であるが，京都府はこの職員の数が少ない。京都府には，公民館が226棟あるが，専任の職員は46名，兼任の職員が22名，非常勤の職員は335名という現状である。とくに専任職員については，全国平均で公民館１棟につき0.6名の職員が就いているのに対し，京都府は0.2名しかいない。この専任職員の少なさが公民館費を抑制し，加えて，体育施設が少ないことが京都府の社会教育費の総額を低く抑えている。

3.4　東京都の市区町村の特徴

次に，東京都は，「１人あたり社会教育費」が５年連続下位10位内の低水準地域である。表２を見ると，東京都も特徴的な支出配分の形をとっており，博物館や公民館の割合が少なく，代わりに図書館の割合が大きくなっている。それは施設数にも表れており，図書館は埼玉県の倍以上の施設を抱えて全国で１位を誇っているのに対し，公民館数は全国で最下位だった。支出金額で見ても，図書館費は602億円以上の支出で１位を獲得し，２位の愛知県に2.7

倍もの差をつけているが，公民館費は全国で12番目であった。

市区町村別の「1人あたり社会教育費（平成20～22年度）」を見ると，荒川区・大田区・世田谷区・八王子市は3年連続下位10位内に入っており，6,000～7,000円代を推移している。しかし，社会教育施設数・事業数では，世田谷区の施設数（29）が，青梅市（34）に次いで2番目に多い。また，生涯学習にかんする事業数がもっとも多かったのは，八王子市であった。八王子市（939事業）は，品川区（800事業）や練馬区（744事業）に比べて「1人あたり社会教育費」は低い水準にあるが，「生涯学習」の事業数はこれらの区を大きく上回っている。

そこで八王子市に問い合わせたところ，八王子市は『八王子生涯学習プラン』に基づいて独自の生涯学習政策を進めており，「いつでも，どこでも，だれでもが学ぶことのできるまちづくり」を心がけた結果が，事業数の多さに反映されたという回答をえられた。八王子市は社会教育事業の中でも特に博物館事業の数が他市よりも多く，「子供から大人までが生涯学習に触れるきっかけづくりのために，郷土資料館やこども科学館などに力を入れている」とのことであった。さらに，事業の数や内容だけでなく，インターネットを利用した情報アクセスの改善や，生涯学習の成果を実践する機会を設けるなど，学習前後の利用者への配慮にも積極的である。これらの点からも，八王子市が「生涯学習」に力を入れていることがうかがえる。

3.5　埼玉県の市町村

埼玉県は，東京都と同様に，「1人あたり社会教育費」が5年連続で下位10位内に入っていた。表2を見ると，埼玉県は博物館の支出割合が低く，公民館・図書館の支出割合が高い。実際，平成20年度の施設数を見ると，公民館数は全国5位，図書館数は全国2位と上位にあるが，博物館数は19位とやや低めの順位であった。

市町村別の「1人あたり社会教育費（平成20～22年度）」を調査してみると，市の平均が町の平均をわずかに上回るという珍しいケースであり，市と町のいずれにおいても低水準の経費しか費やされていない。なかでも，松伏町は毎年3,000円を下回るというかなりの低水準であり，白岡町・八潮市・三郷市がそれに続く形で3年連続下位10位内に入っていた。

松伏町の低水準について，松伏町役場の教育文化振興課社会教育担当者に問い合わせたところ，支出の縮小は生涯学習に限ったことではないとの回答がえられた。近年の財政難の影響を受けて町の政策予算が縮小傾向にあるため，社会教育政策の予算も削らざるをえないという厳しい現状に置かれているとのことである。全国的に市町村間の格差は，平成20～22年で10.4倍から6.2倍へと縮小傾向にあるが，依然として市町村の間には大きな格差がある。

ヒアリング調査によって，埼玉県のなかで「生涯学習」に力を入れているのは八潮市であ

ることが明らかになった。八潮市の教育総務部社会教育課の話によると，八潮市が「１人あたり社会教育費」において毎年低水準に留まっているのは，「生涯学習」への支出が低いからではなく，社会教育費とは別に計上されている予算を「生涯学習」政策に充てているからであった。「社会教育費」は，各教育委員会で計上した予算を県に報告した金額にすぎない。

八潮市では県内初の『生涯学習都市宣言』を行っており，その宣言に基づく生涯学習政策の予算は，社会教育課ではなく市民協同推進課で管理され，その予算は市長部局の方へと計上される。こうして別計上された予算は，「やしお生涯楽習館」の施設費（H23：7,880万円）や市民文化会館（H23：１億6,555万円）などに支出することで，市民活動の支援を行っている。平成22年度の八潮市の社会教育費が２億2,136万円であることを考えると，これらの追加的予算は大きな影響力を持っていることがわかる。また，市民の主催するイベントの要請に応じて講師を派遣する出前講座などを含めると，八潮市の「生涯学習」政策は，全国の平均的な市町と比較してもより積極的であることがわかる。

3.6　社会教育費予算の市町村分析のまとめ

全国的に人口規模の小さな町・村の「１人あたり社会教育費」は，より大きな人口の市のそれを上回る傾向が観察される。しかし，すでに述べたように，「１人あたり社会教育費」の大きさから「生涯教育」の充実度を単純に評価することはできない。八潮市の例からも，「生涯学習」への政策的な取り組みを社会教育費予算だけで評価することは危険である。また，「１人あたり社会教育費」は人口規模に左右されるため，「生涯学習」の充実度を正確に測るものではない。ただし，「生涯教育」政策の内容を検討する予備調査の指標としては意味があり，「１人あたり社会教育費」の分析を踏まえたことで，それぞれの自治体の「生涯学習」政策に踏み込んだ調査が可能になった。

上で述べたように，福井県越前町は，比較的少ない支出ながらも体育施設を増やし，スポーツを盛んにすることで実績を上げている。八王子市は，「１人あたり社会教育費」だけを見ると低い水準だが，「生涯学習」に関連する支出額は比較的高額なうえ，都内でもっと多い「生涯教育」の事業数を誇っていた。八潮市は「１人あたり社会教育費」は名目的には低水準であったが，別計上の予算を充てて生涯学習政策をおこなうほど，生涯学習に力を入れている。このように，それぞれの自治体での取り組みについては，少なくともヒアリング調査が必要であり，さらに現地での調査を通じてより具体的な内容を検討することが望ましい。

3.7　社会教育施設の維持経費の特徴

また，ここまで「社会教育費」を手掛かりとしながら，それぞれの自治体での「生涯学習」の充実度を評価してきたが，表２で示したように，その予算の大半は，図書館，公民館，博

物館，体育施設などの社会教育施設の維持管理費が占めている。それぞれの自治体が所有管理する施設の規模，その内容に応じて「社会教育費」が大きく異なってくる。

多くの立派な施設を運営することが，そのまま「生涯学習」の充実に結びついていると期待されるところであるが，逆に，社会教育施設に多額の経費を投入しない自治体での「生涯学習」が停滞しているとは限らない。いずれの自治体でも財政状況は厳しく，「生涯学習」を支援する予算は全国的にも削減されてきている。しかし，その中でも工夫を凝らし，地域の特色を生かしながら，生涯学習の充実を目指している自治体もあることが本研究の調査を通して明らかになったからである。

本研究では「社会教育費」と「生涯学習」の問題について，多くの自治体へのヒアリング調査を行ってきた。そのなかで，「生涯学習」が盛んであると感じた地域には 1 つの共通点が見られた。どの地域も，住民のニーズや地域特性を生かした「生涯学習」を提供するような政策方針をとっているのである。学習内容のニーズの把握から，情報アクセス，学習成果の評価，地域住民とのふれあいなど，様々な面から住民のニーズに応えることに，自治体職員がどの程度の努力を積み重ねているかが問われる。これらはそれぞれの自治体で「生涯学習」の担当者の職務姿勢に現れている。

そして，少ない予算でも工夫次第で，地域コミュニティの文化活動，スポーツ活動，住民相互の絆の育成に役立つ大きな便益を実現することも可能であることも明らかになってきた。これまでの調査からその手掛かりは「公民館」の運営にあると考えられる。図書館や博物館，体育施設などはその設置数に応じた経費が必要となるが，公民館の維持管理費用はその設置数に比例しておらず，そこでの活動内容，利用実績そのものがそれぞれの地域における「生涯学習」につながると考えられるからである。

表 3 は，都道府県の各施設経費を被説明変数とし，その施設の数との相関関係について回帰分析をおこなった結果である。これを見ると，どの社会教育施設の経費を見ても施設設置数に応じた「正の相関関係」が見られたが，公民館は R2＝0.075 という当てはまりの悪さを示しており，公民館の設置数とその経費にはほとんど相関性がないことがわかった。

この分析結果は，少ない費用で公民館を維持することが可能であることを示している。もちろん，公民館の数が生涯学習政策の充実度に直接反映されるわけではないが，少なくとも身近なところに住民が集う舞台として公民館があれば，生涯学習へのアクセスをより容易にすることができる。しかし，近年，公民館の数は全国的に減少の一途を辿っている。公民館は，図書館・博物館・体育施設といった他の施設に比べて用途が多様であり，内容次第ではあまり大きな費用をかけずとも十分な生涯学習を提供することが可能であり，この点から公民館の「生涯学習」施設としての意義を再評価することも必要ではないだろうか。

表３　社会教育施設費と施設数の相関関係[15)]

公民館費と公民館数（H20）

	係数	t	回帰統計	
切片	3728501	3.53706	重決定 R2	0.075375
公民館数	5099.487	1.915307	標準誤差	3726710
			観測数	47

図書館費と図書館数（H20）

	係数	t	回帰統計	
切片	−3289891	−4.07093	重決定 R2	0.858152
図書館数	150422.6	16.49976	標準誤差	3602943
			観測数	47

博物館費と博物館数（H20）

	係数	t	回帰統計	
切片	1303301	1.831975	重決定 R2	0.335019
博物館数	103466.1	4.761415	標準誤差	2852993
			観測数	47

体育施設費と体育施設数（H20）

	係数	t	回帰統計	
切片	2622452	1.647852	重決定 R2	0.402352
体育施設数	12364.38	5.504107	標準誤差	6049785
			観測数	47

青少年教育施設費と施設数（H20）

	係数	t	回帰統計	
切片	−32632	−0.18479	重決定 R2	0.71686
青少年教育施設数	60543.43	10.6739	標準誤差	770132.3
			観測数	47

女性教育施設費と施設数（H20）

	係数	t	回帰統計	
切片	−11746.9	−0.46135	重決定 R2	0.275928
女性教育施設数	9301.112	4.141074	標準誤差	122357
			観測数	47

文化会館費と文化会館数（H20）

	係数	t	回帰統計	
切片	1243583	2.572698	重決定 R2	0.216401
文化会館数	36642.13	3.525241	標準誤差	1656612
			観測数	47

文部科学省『地方教育費調査』・『社会教育調査』をもとに筆者作成

4　むすびにかえて

本研究では，最初に「社会教育費」の予算規模を手掛かりに全国の都道府県の比較をおこない，さらに「１人あたり社会教育費」をもとに市町村区へのヒアリング調査を実施した。これらの調査研究を通じて，地域社会政策としての「生涯学習」には，都道府県，市町村の自治体ごとに大きな温度差があることが明らかになった。が，同時に，どの自治体でも「生涯学習」への政策的支援が，地域社会における「生活の質」の向上につながることが期待されていることも明らかになった。これにかんして「社会教育費」の水準の高さが「刑法犯率」の抑制，「ボランティア参加率」にプラスの効果をもたらすことを示すことができた。

しかし，自殺や孤立死，児童虐待への対策，若者の就職支援，高齢者の家庭介護における問題，障害者の社会参加など，地域社会には実に多くの問題が山積している。さまざまな課題を前に，NPO やボランティアの「自生的な拡大・成長」を期待するだけでなく，行政施策として積極的なコミュニティづくりが必要な時代である。「生涯学習」への政策的支援は，そのためのきっかけにつながるはずである。

そして，ヒアリング調査のなかで統計指標としての「社会教育費」の水準は低くても，市

町村がそれぞれの地域課題を念頭におきながら「生涯学習」への積極的支援をおこなっている事例を見ることができた。各自治体の担当者との議論では，たとえ厳しい財政状況にあっても，どのように経費を節減しながら「生涯学習」活動を高めていくかが重要であり，研究者には，その成果を客観的に評価する方法が求められている。

これらの意味で，本稿はまだ出発点に立ったばかりのものである。「新しいコミュニティづくり」への展望を示す研究は盛んであるが，個別の成功事例，実践事例を紹介するだけでは不十分である。むしろ，つねに原理的・理論的な議論に立ち返りながら，コミュニティづくりの成果を具体的に評価する実証的研究を積み重ねていくことが今後の課題である。

注

1)「地域社会政策」という言葉を用いた先行研究として，ここでは堀内隆治(2003)『福祉国家の危機と地域福祉』(ミネルヴァ書房)と，小林甲一(2009年)「持続可能な地域社会づくりに関する一考察――地域社会政策の視角から――」(『名古屋学院大学論集，社会科学篇』第45巻第4号)の2点を取り上げておきたい。

まず，堀内は，マルクス主義の立場から，「地域社会政策」を従来の国家社会政策に対抗する，新たな社会発展の方向を示すものと位置づけている。堀内によれば「地域社会政策提唱の主旨の第一は，社会政策の政策主体の多元化である。…中略…社会政策の主体は国家に限定されず，地方自治体，公益法人，協同組合，労働組合，自立的市民団体，狭義のボランティアなど多元化している。…中略…地域社会政策を豊かにすることによって労働力商品化体制を克服する，労働力商品化体制維持の役割を果たす国家社会政策をそれに応じて縮小していく，ここに地域社会政策の眼目がある(267-268頁より引用)」。「地域社会政策の主旨の第二は，人びとのニーズと生産力の自己形成である。政策主体が多元化するということは，国家によって人びとのニーズが全て吸い上げられていない事を意味する。…中略…国家社会政策から地域社会政策へとの提唱は，可能な限り地方自治体とコミュニティの主体性を高め，この2つの政策領域の拡大を図ることを意味する(268頁より引用)」。そして，「資本－賃労働」の関係という枠組みでの社会運動とは異なる「新しい社会運動」として「さまざまなNPOやボランティアの群生」を見ながら，それらを地域社会政策の主体であると位置づけようとしている。

他方，小林は，野尻武敏の経済社会の全体をとらえる「経済成層論」を土台に「多様な要因が地域基盤・地域構造・地域経過と層的に重なって構成されている『地域』を，そのなかで生活する人びとの動きとそれらが織りなす社会関係のあり方に着目して観察する立場を『地域社会政策』と呼びたい」としている。

2) 平成8年，旧文部省は，生涯学習が普及してきた背景について次の3点を述べている(以下，要約)。①学歴社会の弊害を是正するために，形式的な学歴に依らない生涯にわたる学習の成果が適切に評価される社会が目指されるようになった。②所得水準の向上，自由時間の増大，高齢化等の影響を受け，心の豊かさや生きがいのための学習需要が増大した。③科学技術の高度化，情報化，国際化，産業構造の変化等，課題の変化に伴って人々が絶えず新しい知識・技術を習得することが必要になってきた(文部省(1996)『我が国の文教政策生涯学習社会の課題と展望――

進む多様化と高度化――』大蔵省印刷局，２頁を参照のこと）。

3）これらの背景に加えて，生涯教育という考え方を提唱したポール・ラングランによる「人間の発達」という考え方が社会的に見直されるようになったことも，その普及要因として挙げられる。「人間の発達」とは，「個人の数と同じだけ教育課程があり，子供から青年，成人までを対象とし，すべてのレベルの教育を個人化することで，その人の特性を尊重することが重要である」という教育の新しい在り方を主張したものである。皆が一律に学校教育を受けられるようになった現代では，学力から一歩踏み出した能力が求められるようになっている。また，学校や職場でも，一律の学校教育課程では習得できない，他の人とは違った能力を“各々の個性”と称えて伸ばそうとする傾向が強まってきた。これは，ラングランの考え方とも当てはまっており，ただ学力を伸ばすだけでなく，「人間の発達」を図ることができる教育形式が社会的に求められるようになり，それこそが今の生涯学習の形であるといえる（ポール・ラングラン（1989）『生涯教育入門』，波多野完治訳，全日本社会教育連合会，68-69頁を参照）。

4）石橋は，国が教育サービス全般を提供する理由について，その要因が教育の生み出す外部経済効果にあると述べている。教育は，個人的な能力の向上・全体の作業率の上昇・教育全般の教育水準の向上，といった「正の造出効果」を生み出す。このような効果は，教育の供給を市場に委ねた場合の私的限界便益（MPB）に限界外部経済（MEB）を加算した，社会的限界便益（MSB＝MPB＋MEB）で表される。しかし，教育の提供を民間市場だけに委ねた場合，この社会的限界便益が考慮されず，結果として“社会的に望ましいとされる供給量”と比較して過少供給が生じることになってしまう。補助金を使ってその外部経済効果を処理するにしても，外部経済効果が非常に大きい場合には，補助金の金額を膨張させてしまう。それゆえに，政府が直接社会的に望ましい水準の教育サービスを供給し，その費用は，租税を通じて人々から徴収する方が効率的となり，国による教育サービスの提供の必要性が生じる（石橋一雄(2008)「地方公共財の理論的考察」，『新潟産業大学経済学部紀要』，3－6頁参照。http://www.nsu.ac.jp/nsu_j/kikan/lab/e-asia/35-1.pdf 2011年12月５日閲覧）。

5）文部省(1996)『我が国の文教政策生涯学習社会の課題と展望――進む多様化と高度化――』大蔵省印刷局，78-79頁より引用。

6）「生涯学習」の利用度の低迷も自治体にとって予算削減の理由になる。『生涯学習に関する世論調査』において，平成４年２月，平成11年12月，平成17年５月での生涯学習の周知度を調査したところ，対象者の64.5％，74.0％，80.7％が「生涯学習」という言葉を聞いたことがあると答えている。しかし，同調査で生涯学習の実施状況を調べたところ，対象者の47.6％，44.8％，47.7％が「この１年間で生涯学習をしたことがある」と答えた。このことから，生涯学習の周知度は年々高まっているのに対し，その実施状況は停滞傾向にあることがわかる。その要因は，同調査の『生涯学習をしていない理由』（複数回答可）の項目を見れば明らかであり，生涯学習を実施していないと回答した人の過半数が「仕事や家事で忙しく時間がない」と答えていた。それに次いで「きっかけがつかめない」という回答がどの年度も16％前後を占め，「めんどうである」「身近なところに施設や場所がない」「費用がかかる」などの回答が比較的上位に挙がっていた（文部省（1996）同上，63頁を参照）。

7）文部科学省『地方教育費調査』参照
（http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid＝000001011660，2011年12月７日閲覧）。

8）文部科学省『社会教育調査』を参照のこと
（http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa02/shakai/kekka/1268528.htm，2011年12月10日閲覧）。

9）文部科学省『地方教育費調査』，同上を参照。
統計局ホームページ『人口推計』参照
（http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/OtherList.do?tid＝000001007604&cycode＝7，2011年12月 7 日閲覧）。

10）ただし，幸福度ランキングと「1人あたり社会教育費」の水準がすべて一致しているわけではない。たとえば，熊本県は幸福度では第5位であるが，社会教育費は約1万2,700円（年間1人あたり），また，幸福度で第9位の三重県の平成20年の社会教育費は1万1,000円（年間1人あたり）であり，いずれも社会教育費の支出水準から見れば低いグループに属している。

11）具体的には，都道府県ごとの平均寿命，長者高齢者数，県民所得，完全失業率，就業率，介護保険料（要支援費用，要介護費用，「総件数／総費用」で算出した平均費用），医療費（1人あたり，1日あたり），学力，体力，児童生徒問題（暴力行為件数，いじめ件数，不登校件数，中途退学率），自殺率，少年犯罪数，刑法犯数，幸福度，ボランティア参加率，インターネット利用率，スポーツ実施率，旅行・行楽利用率，趣味・娯楽保有率との相関関係を調べた。その際，R2≧0.25を相関関係の有無の基準とした。

12）「説明変数」としての社会教育費と人口は，文部科学省『地方教育費調査』，統計局ホームページ『人口推計』を利用している。それぞれの「被説明変数データ」は，「都道府県別統計とランキングで見る県民性」，警察庁『犯罪統計資料』，「47都道府県幸福度ランキング」，総務省統計局『平成18年社会生活基本調査』を用いている。
なお，刑法犯数・幸福度の回帰分析について，説明変数のデータは平成21年度までしか算出できなかったため，被説明変数のデータに最も近い平成21年度のものを使用している。

13）その傾向が顕著に表れていたのは，福井県の場合である。福井県では，失業率の低さ（H20），幸福度（H23），体力（男女：H22）において1位であり，学力（H21）で2位，ボランティア参加率（H18）で4位というように様々な項目で好成績を残している。それに対して大阪府は，中途退学率の高さ（H21）・刑法犯数の多さ（H22）で1位，体力（男：H22）・幸福度（H23）で最下位，学力（H21）と体力（女：H22）で45位，というように様々な項目で悪い結果を残していた。

14）これは県内に14基の原発をかかえる福井県の特徴ともいえる。

15）文部科学省『地方教育費調査』，前掲資料，文部科学省『社会教育調査』，前掲資料を参照のこと。