

生涯学習支援に関する財政研究の現状と課題

井上伸良*

Situation and Issues of Studies on the Finance of Lifetime Learning Support

Nobuyoshi INOUE

The purpose of this paper is to review the studies on finance of lifetime learning support and present the themes for future studies.

The preceding studies may fall into one of the following three categories. The first illustrates finance of social education- the core of lifetime learning support- by means of statistical reality and clarifies its characteristics. The second discuss from social economic point of view. The final attempts general comprehension of finance of lifetime learning support.

Three themes for the future studies are proposed. The first is clarifying the meaning of finance of social education in lifetime learning support. The second is seeking the way of effective execution of budgeted under financial pressure. The last is finding a way of solving the dilemma social education finance has been caught in.

目次

- I はじめに
- II 生涯学習支援に関する財政研究の類型
 - A 社会教育行政費の統計的実態と特徴の解明からのアプローチ
 - B 社会経済的アプローチ
 - C 生涯学習支援に関する財政の総体的把握からのアプローチ
- III 生涯学習支援に関する財政の捕捉とその現状
 - A 社会教育行政費の現状
 - B 生涯学習支援に関する財政を捕捉する試み
- IV 生涯学習支援に関する財政研究の課題
- V おわりに
- I はじめに

国庫補助負担金の削減や国から地方への税源委譲, 地方交付税の見直しを柱として, 財政の観点から国と地方の役割分担を見直す, いわゆる「三位一体の改革」が進行しており, 義務教育費国庫負担金の取り扱いを巡って国と地方の役割分担のあり方が議論されている。生涯学

習支援の中心的な役割を果たすものと思われる社会教育行政にあっては, 財源の問題は地方公共団体の社会教育行政施策に大きな影響を与えるものである。

この改革が行なわれる以前において社会教育財政に影響をもたらした社会教育法制の変更に関する具体例を挙げるならば, 1959 (昭和34) 年の社会教育法改正による社会教育関係団体への補助金支出が可能になったことや, 1951 (昭和26) 年度より続いていた「公立社会教育施設整備費補助金」や1974 (昭和49) 年度より行われた派遣社会教育主事制度を支えていた「社会教育指導体制整備事業交付金」の支出が1997 (平成9) 年度限りで廃止されたこと, などがある。生涯学習支援施策の前提となる財源, とくに社会教育行政費の問題は, 施策の前提条件であることや学校教育制度では適切に対応することが困難な教育ニーズに社会教育活動がより効率的に応え得ると考えられていることりなどの理由から, 生涯学習・社会教育研究においても重要な位置を占めてよいものと思われる。しかしながら, 研究の進展はほとんど見られなかったとさえ言える状況にある。

その理由としては, 予算編成権が地方公共団体の長にあり, たとえば教育目的税のような特定財源もないなかで, 教育財政という研究領域がそもそも存在し得るのか

*生涯教育計画コース 博士課程4年

という根源的な問題として指摘されることすらある²⁾が、一般的な理由としては、社会教育行政（組織・施策）の多様性による一般化の難しさであると言うことができ、生涯学習支援のための財政、なかんずく社会教育財政においては、額の多寡を議論することにはあまり意味が無く、その時々における社会・経済状況や教育費の負担に対する社会一般の認識、各地域における学習ニーズ等のさまざまなファクターを考慮して財政のよしあしは判断されなければならないと言えよう³⁾。とりわけ生涯学習支援に関する財政は、支援の具体的形態が不明確であり議論が困難であるために、財源の問題に関する研究が軽視あるいは敬遠されるという一般的傾向が指摘されている⁴⁾。財政そのものを議論するのではなく、何らかの施策モデルを前提としてその予算獲得に至る住民運動の過程に注目する研究が財政研究として位置づいていることも財政研究の難しさの表れであるといえるかもしれない⁵⁾。生涯学習支援に関する財政を論ずるに際しては、財源を確保する目標となる施策モデルの検討を行うことももちろん必要であるが、所与の制度における生涯学習支援における財政なかつく社会教育財政の実態と特徴を客観的に把握することが、財政研究の基礎的作業としてまず求められるといえる。

本論文は、生涯学習支援に関する財政の現状と先行研究の到達点を確認・整理したうえで、今後の財政研究にあたって考慮すべき要因（財政難、施設維持管理費の増大傾向など）を踏まえながら研究課題の展望を示すこととする。なお、本論文における財政の定義については、「公権力がその目的達成に要する財力を獲得しかつこれを管理執行する作用」という一般的理解によることとする。

II 生涯学習支援に関する財政研究の類型

生涯学習支援に関するこれまでの財政研究といわれるものは、その中核である社会教育行政費の統計的実態を示し、その特徴を解説したものが多くを占めるが、経済学理論からの評価や予算編成のシステム化について検討した研究や、生涯学習支援に関する財政の総体的把握を試みた研究も存在する。生涯学習支援に関する財政研究は、主としてこれらの研究により構成されてきたといえる。

A 社会教育行政費の統計的実態と特徴の解明からのアプローチ

教育財政研究の難しさについてはすでに指摘したが、第二次世界大戦後における社会教育行政費の実態と特徴の解明を目的とした記述は、内藤誉三郎、岩田俊一、西村文夫などによって、1950年代後半から1970年代初め頃

を中心に行われた。それらは、当時における社会教育行政費の統計上の値とその特徴について説明したものであるが、学校教育行政費と比較した場合の総額の少なさや義務的経費の少なさ、市町村の社会教育行政費において市町村の支出の割合が大きいことなどが特徴として挙げられている⁶⁾。後年の研究あるいは社会教育行政費に関するテキスト類においても同様の指摘がなされており⁷⁾、第二次世界大戦後における社会教育行政費の研究は古くから内容面においてほとんど同様の指摘が繰り返されているといえる。

実際の記述として、内藤誉三郎『社会教育行政法』では、“教育費が地方財政支出面において大きい部分を占めているのに、社会教育費はきわめて僅少であって、社会教育が学校教育のように行財政制度の面で整備されていない”⁸⁾ことや“社会教育費はほとんど一般財源に依存して”⁹⁾いると指摘している。西村文夫『社会教育財政』においては、“(社会教育費は)学校教育費に比して、きわめて少額”¹⁰⁾であることや“(社会教育費における)国庫補助・都道府県支出金の比率は、市町村支出金のそれに比べて非常に少ない”¹¹⁾ことが指摘されている。そして比較的近時における研究である白石裕による記述においても、社会教育財政の特質について、社会教育費の規模や義務的経費が少なく、財政規模がきわめて小さいという3点を指摘している¹²⁾。古くから指摘されたものと同様の特徴が社会教育財政研究において指摘されつづけてきたのである。

さて、このようなアプローチにおいては、次のような問題が指摘されよう。それは、学校教育行政と社会教育行政とでは、職員定数や義務規定に関する相違が大きい¹³⁾ことから、両者の比較は便宜的に総額を比較する以上のものとはならないということである。また、社会教育行政費の多寡を額面のみから判断することも主観的判断の域を出ないであろう。研究を進展させるためには、個別具体的な事例研究の蓄積を通して社会教育財政の特徴を規定する諸要因を明らかにしていく作業が求められていると言えよう。

なお、(社会)教育財政における補助金(補給金、補填金、助成金、交付金等を含む)が地方公共団体、とくに地方自治体に与える意味としては、補助金により当該事業への正当性が付与されて予算獲得における重要な根拠となる点が肯定的に捉えられるが、一方で国による呼称の水的「統制」であるとか、一部補助では財政基盤の弱い地方自治体は補助金制度を活用できないという否定的論点も挙げられている¹⁴⁾。この点についても、同様に実証的な研究が課題となるだろう。

B 社会経済的アプローチ

社会経済的観点と云うるアプローチの研究としては、生涯学習支援の財政の社会経済的意義を考察した吉武弘喜の研究¹⁵⁾がある。吉武は、生涯学習支援における財政の社会経済的意義について、現代財政学においてよく用いられるマズグレイブらの諸説に依りつつ、①資源配分の効率化、②所得の再配分による公平の実現、③経済の安定、の諸点について検討しているが、それぞれについて次のように述べている。①公共財であることや外部経済性、民間による供給が期待しにくい場合に政府が供給したほうがよい場合があり、生涯学習の支援施策については、とくに外部経済性の側面が重要である。その理由は“学習活動を活発化させることは、国民の生き甲斐を高め、社会の活力や文化的な厚みをつくり出し、商品の開発力など経済的な競争力の面でもよい効果を生む可能性がある”からである。②“社会教育や文化施設の利用者、各種講座などの参加者はあるレベル以上の学歴の人々が多い可能性は高い”と予想されるが、そもそも判断材料となる社会階層別の受益状況を解明する調査例がわが国において見当たらないことなどから、階層間の所得の再配分という効果は疑わしい。③とくに施設の建設などにおいて応分の寄与をすることはある。

これらの主張につき、①については、吉武がいうところの外部経済性が本来の解釈から離れ、狭く（経済効果のみに特化して）解釈されうる可能性、そして狭く解釈された外部経済性の重視によって、生涯学習支援行政の中心的役割を果たす社会教育行政によって提供される学習プログラムの内容が偏るという「否定的」な可能性についても、実際の学習プログラム編成過程においては考慮されるべきである。ともすれば社会教育行政における諸事業の経済性偏重、あるいは学校教育化を招き、社会教育行政が持つ多様性を損ねることにもなりかねない。

また③については、財政の機能として、経済の安定だけでなく経済成長が挙げられることもあり、また経済政策と関わって、雇用の確保という機能も指摘できるだろう¹⁶⁾。吉武のように経済学理論に依拠しながら生涯学習支援の財政に関する検討を行った研究はほとんどみられず、同様の研究の蓄積自体が課題になっているといえよう。

なお、計画と予算とを一定のプログラムで結びつけるPPBS（プランニング・プログラミング・バジェット・システム）に関する言及も社会経済的アプローチに属するものであるといえよう¹⁷⁾。しかしながら、予算編成技術の紹介に研究が傾斜したきらいがあり、財政に関するトータルな分析研究を行ったものであるとはいえない。社会経済的アプローチに関しては、研究数が少ない

ものの、生涯学習支援施策の意義・効果を定量的に、あるいは多様な観点から明らかにする意味から研究の拡充が求められているといえよう。

C 生涯学習支援に関する財政の総体的把握からのアプローチ

このアプローチに関連して、生涯学習あるいは生涯教育という概念が現れる以前から教育委員会以外の行政組織における教育作用への注目はなされていた。古くは、内藤誉三郎が“社会教育関係行政”として厚生行政、農林行政、法務・警察行政（司法を含む）等において社会教育と関係のある事業を紹介している¹⁸⁾。内藤の研究においては、社会教育関係行政の費用に関する言及が欠けているものの、生涯教育概念の提唱以前から社会教育行政以外の行政活動に注目した点では、社会教育関連行政の財政把握の必要性を示唆するものとして有意義であったといえよう。また、西村文夫は“関連行政の教育活動は社会教育であるといえる”として、関連行政の財政を含めて、社会教育財政を構造的に把握していく視点の重要を指摘している¹⁹⁾。

市川昭午は、生涯教育論は政策論であるはずであり、それゆえ費用の検討は大変重要であると主張している。つまり、財源を捻出することも大切であるが、生涯教育の目的に合うように“学校制度だけでなく、教育財政制度自体がフロント・エンド型になっている点が改められる必要がある”との立場から、リカレント化を一定条件で推進した場合の財政的負担の試算を行うなど、政策立案的に教育行財政の検討を行っている²⁰⁾。市川は併せて非定形教育（ノンフォーマルエデュケーション）の特徴や費用効果に関する考察も行っており²¹⁾、生涯教育理念の実現という観点から、関連行政や学校教育行政も含めた教育財政について政策論も交えつつ最も総体的な把握を試みた研究であると言える。学校教育財政をも含めた総体的な教育財政の研究は、生涯学習論・社会教育学における財政研究として、モデルとされるべき研究の方向性であるといえよう。

III 生涯学習支援に関する財政の捕捉とその現状

生涯学習支援に関するこれまでの財政研究を類型化すると上記のようになるが、近年における生涯学習支援に関する財政の動向を捕捉しつつ、今後における研究上の課題を以下において提示することとしたい。さて、生涯学習支援における財政の現状といっても、生涯学習概念の外延の曖昧さや生涯学習支援システム自体が具体的に厳格な定義、あるいは広く一般に想起されるような実体を確立しているとはいえないことから、その財政の全体

像を明らかにすることが難しい。よって、まずは調査対象が確定的であり十分なデータを有する社会教育行政費に関する実額や算定基準の推移を確認し、そのうえで生涯学習支援に関する財政を把握する試みについて、その成否や問題点、課題を検討することが实际的であろう。

A 社会教育行政費の現状

社会教育行政費の現状について、文部科学省『地方教育費調査報告書』に基づき、1980（昭和55）年会計年度からの社会教育費²²⁾の推移を5年度置きに示したものが表1である（直近のデータである平成14会計年度も加えた）。

2002（平成14）年会計年度の社会教育費（地方債や寄付金を除く。以下、同じ）のおおよその額は2兆1,236億円であるが、そのなかで市町村の社会教育行政費は1兆7,977億円を占め、国庫補助金は428億円、都道府県支出金は267億円、市町村支出金は1兆7,281億円となっている。学校教育行政費と比較すると、市町村の社会教育行政費に占める市町村支出金の割合は依然として極めて高い。また、市町村の負担割合は、支出金の総額とともに年々高まる傾向が認められる。1980（昭和55）会計年度における国と市町村の歳出額の比は国：市町村＝3：32であったのに対して、1985（昭和60）会計年度では2：37、1990（平成2）会計年度は2：63、1995（平成7）会計年度は1：33、2000（平成12）会計年度は2：67、2002（平成14）会計年度は1：40となっている。このことから、自治体に対する国の関与は支出の割合を見る限りにおいては少なくなっているといえる²³⁾。しかし、これを社会教育の推進における市町村主義が反映されつつあるものと判断するためには、市町村に相応の財源が保障されていなければならない。

そこで次に、地方公共団体の社会教育行政費にとって主要な財源である地方交付税交付金の算定額（単位費用）について地方交付税制度研究会『地方交付税制度解説（単位費用編）』を基に、平成元年度から平成16年度までのものをまとめたのが表2である。地方交付税の算定にあたって社会教育費は教育委員会費や保健体育費などとともに「その他の教育費」としてカテゴライズされているが、それぞれの算定基準も示されており、弁別が可能であることから、道府県・市町村それぞれの社会教育費（細目）を中心に単位費用の推移をまとめている。表2から、投資的経費は近年急速に減少しているものの、社会教育費の経常経費は道府県・市町村ともほぼ一貫した増加傾向を示しており、地方公共団体の社会教育行政施策への財源保障が費用算定の段階では拡充されていることが見て取れる。

また、単位費用の算定基礎となっている職員配置について、市町村の標準とされている職員体制を『地方交付税制度解説（単位費用篇）』を基にまとめたものが表3である。社会教育費（細節）の算定基礎となる職員体制に関しては大きな変化は認められないものの、職員の合計人数は増加しており、行政需要の増大に伴って教育委員会事務局の職員を増やす必要性が高いと認識されたのであろう。一方、公民館費・社会教育施設費は特徴的であり、平成3年度以降は課長職が算定基礎に組み込まれ、平成4年度に人件費が相対的に高い職員Aの人数が減らされ、そのぶん職員Bの人数が増員されるという変更がなされている²⁴⁾。平成4年度の変更が単位費用の低下につながる可能性が高いものであることは確かである（表2より、実際に単位費用は微減している）が、給与額が相対的に低い（常勤職員として採用されて長い年月を経ていない、「若手」の）職員Bが公民館に多く配属されることを想定した変更であると考えられるならば、公民館にとって職員構成の「若返り」は、必ずしも否定的に受けとめられるべき変更とはいえないかもしれない。

以上のことから社会教育行政費の現状に関する2つの動向を見ることができ。まず第1に、市町村の社会教育費における市町村の支出割合が年々増大している一方で、重要な財源である地方交付税の単位費用はほぼ一貫して上昇しているということである。もちろん、地方交付税の単位費用はあくまでも目安であり、各地方公共団体が地方交付税をどの行政分野にどの程度配分するかは当該地方公共団体の任意であるが、少なくとも地方交付税の単位費用の面からは、地方公共団体、とりわけ市町村の社会教育行政の財政的拡充を企図するものになっているといえよう。

第2に、社会教育施設等建設費（投資的経費）の算定額の近年における急落傾向である。財源の変動は社会教育行政施策の方向性を変える要因ともなりうるのであるから、“環境を醸成”（社会教育法第3条）することを任務とする社会教育行政にあっても、ハードの整備よりも学習事業等のソフト面へと重点を移さざるを得ない状況が生まれつつあるといえよう。

B 生涯学習支援に関する財政を捕捉する試み

先述のように、社会教育に関連する行政を捕捉しようとする試みもしくは捕捉すべきとする課題の提示は先行研究においてなされてきたが、官庁統計・資料においても関連行政の施策やその予算額を捕捉する試みがなされるようになってきた。

前出の文部科学省『地方教育費調査報告書』においては、平成14年度（平成13会計年度）以降、“近年、大型の

表1 市町村の社会教育費における国庫補助金、都道府県支出金、市町村支出金の内訳^{a)} (単位：億円)

会計年度	社会教育費(全体) ^{b)}	市町村の社会教育費	国庫補助金	都道府県支出金	市町村支出金(区、組合を含む)
1980(昭和55)	7,725	6,613	534	184	5,894
1985(昭和60)	10,662	8,942	446	194	8,301
1990(平成2)	17,113	14,399	413	217	13,768
1995(平成7)	21,632	18,179	532	342	17,304
2000(平成12)	21,752	18,362	506	262	17,593
2002(平成14)	21,236	17,977	428	267	17,281

a) 金額はいずれも地方債・寄付金を除いた額で、億単位以下の額については切り捨てて表記した。
 b) 都道府県社会教育費と市町村社会教育費の合計額を指す。
 (文部科学省「地方教育費調査報告書」各会計年度を基に作成)

表2 地方交付税法定単位数費用(その他の教育費のうち社会教育に関するもの。人口1人当たりの金額<円>。算定基準：人口)

細目 ^{a)}	道府県 ^{b)} の社会教育費		道府県の図書館等 ^{c)} 「社会教育施設費」		市町村の社会教育費・図書館費		市町村の社会教育施設等建設費(投資的経費)	
	社会教育費	文化財保護費	計	計	社会教育費	公民館費	図書館費	計
平成元年度	186	49	229	464	795	603	476	1,874
平成2年度	213	55	296	564	879	657	515	2,051
平成3年度	225	52	308	585	928	740	526	2,194
平成4年度	254	74	328	656	989	731	588	2,308
平成5年度	265	84	340	689	1,060	776	617	2,453
平成6年度	270	93	348	711	1,093	786	633	2,512
平成7年度	274	96	353	723	1,123	808	650	2,581
平成8年度	282	103	363	748	1,135	820	665	2,620
平成9年度	314	109	370	793	1,155	846	676	2,677
平成10年度	311	114	379	804	1,240	809	693	2,742
平成11年度	303	120	381	804	1,262	822	708	2,792
平成12年度	299	120	389	808	1,260	849	729	2,838
平成13年度	297	121	407	825	1,266	938	810	3,014
平成14年度	299	121	419	839	1,281	913	816	3,010
平成15年度 ^{d)}	406		428	834	1,263	1,746	3,009	2,777
平成16年度	386		412	798	1,245	1,710	2,995	200

a) 経費を算定する際の分類であり、細目のもとに細節が位置している。
 b) 地方交付税の算定基礎となる標準団体(施設)行政規模として、道府県では人口170万人、市町村では人口10万人をモデルとしている。
 c) 平成14年度までの道府県の細目では、社会教育費とは別に図書館費、青少年教育費、博物館費が上がっているが、社会教育行政費に含めるべきものと考え、三者を合算して「社会教育施設費」とした。なお、社会体育施設費(細節)については、道府県・市町村とも保健体育費(細目)に含まれているが、表には計上していない。
 d) 平成15年度より細目、細節の編成が組み替えられ、道府県については社会教育費(細節)と文化財保護費が統合されて社会教育費・文化財保護費という1つの細節となり、平成14年度まであった図書館費、青少年教育施設費、博物館費が、社会教育施設費(細節)として社会教育費(細目)のもとに置かれた。また市町村については、公民館費(細節)と図書館費(細目)が統合されて社会教育施設費(細節)となったため、上のような表記とした。なお、道府県のその他の教育費には、社会教育施設等建設費(投資的経費)はなく、経常経費のみである。
 (地方交付税制度研究会「地方交付税制度解説(単位数費用編)」平成元年度～平成16年度を基に作成)

表3 市町村における地方交付税単位費用（その他の教育費の細節である社会教育費、公民館費・社会教育施設費^{a)}）の算定基礎となっている職員配置

細節 年度	社会教育費				公民館費・社会教育施設費			
	課長	職員A	職員B	計	課長	職員A	職員B	計
平成元	1	8	4	13	8	1	9	
平成2	1	8	4	13	8	1	9	
平成3	1	8	4	13	1	7	1	9
平成4	1	8	4	13	1	5	3	9
平成5	1	8	4	13	1	5	3	9
平成6	1	7	6	14	1	5	3	9
平成7	1	7	6	14	1	5	3	9
平成8	1	7	6	14	1	5	3	9
平成9	1	7	6	14	1	5	3	9
平成10	1	7	7	15	1	5	2	8
平成11	1	7	7	15	1	5	2	8
平成12	1	7	7	15	1	5	2	8
平成13	1	7	7	15	1	5	2	8
平成14	1	7	7	15	1	5	2	8
平成15	1	7	7	15	1	9	5	15
平成16	1	7	7	15	1	7	6	14

a) 平成15年度より公民館費（細節）と図書館費（細目）が編成され社会教育施設費（細節）となった。（地方交付税制度研究会『地方交付税制度解説（単位費用篇）』平成元年度～平成16年度を基に作成）

体育施設、文化会館等を知事部局所管として新設する例が増えてきて”おり、“社会教育・生涯学習に関する経費の全体像を把握するためには、知事部局所管の社会教育類似調査が不可欠”になったとの理由から²⁹⁾、知事部局が所管する生涯学習関連施設（体育・文化施設、文化財保護を含む）の経費を生涯学習関連費として調査している。それによると、生涯学習関連費（地方債や寄付金を除く。以下、同じ）のおおよその額は、平成14会計年度は1,796億円であり、そのうち、国庫補助金は71億円で、都道府県支出金は1,714億円、市（特別区含む。以下、同じ）町村支出金は11億円であり、同じように平成13会計年度についてみると、生涯学習関連費は1,700億円で、うち国庫補助金は113億円、都道府県支出金は1,567億円、市町村支出金は19億円となっている。

知事部局における生涯学習関連費については、まだデータの収集が始まったばかりであること、市町村の首長部局におけるそれについては調査対象とされていないことなどの理由から、教育行政において支出される地方教育費との正確な比較を行うには不十分な状態であるが、知事部局の費用だけをみても地方教育費の1割近くを占めているという事実は、生涯学習支援や社会教育に関する所管が教育委員会から一般行政部局へと移管され

ている動向を考え合わせても、財政規模を図るうえで決して看過し得ないものとなっているといえるだろう。

次に、やや古いデータになるが、2000（平成12）年3月に生涯学習局が作成した『生涯学習局基礎資料集』によると、文部省における生涯学習の振興に資する他省庁の関連施設・事業に関する各省庁との連携のひとつとして、各省庁の関連事業に関する情報の把握・提供が挙げられており、同資料集内において、平成12年度予算における関係省庁生涯学習関係主要事業一覧表が、平成11年度における各省庁の予算額と対比した形で示されている。生涯学習関係主要事業として認定する際の基準が示されていないために正確な分析は困難であるものの、事業額の対前年度比の変化率が大きい省庁が多く、生涯学習関係主要事業はその時々に応じて予算が組まれる事業が多いということがいえそうであるし、また各省庁における単発的な事業は啓発的な目的を持つものが多いため、それらが生涯学習関係主要事業と見なされているのだともいえよう。

実際に各省庁の生涯学習関係主要事業の具体的内容を総括的に述べるならば、先述した単発的な事業が多いことに加えて、全国のいくつかの自治体を指定して事業を展開するパイロット事業が目立つ。例えば、警察庁では、

全国200箇所をパイロット地区として少年、保護者等を対象とした座談会を開催し、非行防止のための知識、ノウハウ等の啓発を図る「親と子の非行防止巡回座談会」を行うとある。また、農林水産省では、312町村において次代の農業を担う意欲と能力のある青年農業者の育成確保を図るための啓発活動や技術向上や地域への定着を支援する青年農業者組織の機能の強化を図る「青年農業者育成確保推進事業」を行うとしている。この2事例の他にも自治体を指定して事業を行わせるものが生涯学習関係主要事業においては多く、このことは義務的経費が少ないという社会教育行政費の特徴とも一致している。

このような啓発事業を生涯学習に関係する事業と考えることに大きな異論はないものと考えているが、文教施設やその他の公共施設の整備を生涯学習の基盤整備と位置付けるものも『生涯学習局基礎資料集』において少なからず見られる。例えば、スポーツ関連施設、博物館相当施設を運営する民間事業者に対して設備資金の融資を行う「生涯学習関連施設整備融資」(通商産業省)や、モデル都市を選定し、教育分野などのアプリケーションを持つ先進的情報通信システムの整備などを行うことで生涯学習機会の充実を図るとする「先進的情報通信システムモデル都市構築事業」(郵政省)、生涯学習の場となる都市公園等の整備を図る「都市公園の整備」(建設省)などである。もちろん学習の基盤となる環境の醸成は社会教育行政の任務であるし、生涯学習活動を支援していくうえでも必要なものであろうが、偶発的学習や無定形教育が起りうる可能性を持つ場合は無数であり、それらをことさらに重視することは、生涯学習支援の具体性、言いかえるならば生涯学習支援システムの確立を妨げるものともなりかねない。生涯学習関連施策の範囲に関する基準を考究することは、行財政論を有意義なものとするためにも必要な課題であるとも言える。

IV 生涯学習支援に関する財政研究の課題

本論文では、生涯学習における財政研究の到達点を確認しつつ、それぞれの課題について考察を加え、また近年の行財政の動向からも研究課題を捕捉した。本論文を締めくくるにあたり、生涯学習支援に関する財政研究に求められる課題を総括的に3点述べるならば、1点目の課題は、生涯学習支援の財政における社会教育財政・社会教育行政費の意義について明らかにすることである。これは、生涯学習に関する行政の所管が首長部局へ組み込まれたり、社会教育行政が首長部局へ移管(補助執行)されるといった動向が見られるなかで、どのように社会教育行政の意義、必要性を明らかにするかという問いにもつながる課題である。社会教育財政の意義、必要性を

明確にできなければ、生涯学習支援という名の下に、社会教育行政費が無原則に縮小される事態も考えられる(そうした意味から考えると教育行政が自ら関連行政の財政を捕捉しようとするのは、自らを窮地に追いやる行為であるのかも知れない)。

社会教育財政に注目する意義としては、社会教育事業に関する確定的な財源を確保しうることが形式的意義として挙げられるが、その他にも、学習を通じた人々の自己実現・発達という観点から学習者を支援あるいは学習機会を提供する点において社会教育行政と関連行政はその目的や事業の性質に差異がある(と立証する)こと、あるいは学校教育と地域の連携がいわゆるなかで、学校教育のためにも社会教育行政による地域の教育力の涵養、支援が必要である(と立証する)ことなどが考えられる。財政論のみで必要性を主張することは、各事業の必要性に応じた資源配分をその機能とする財政においては困難であるため、社会教育・社会教育行政の性質に基づいてその必要性を立論することが求められるといえる。これらの意義を説得的な形で示しうる研究が求められているといえよう。

2点目の課題として、社会教育財政の特質を生かした財政観の確立が課題である。人件費を含めたランニングコストだけでなく、施設の維持・改修費の増大傾向による財政の圧迫が今後の生涯学習支援の財政において大きな問題となることが予想される²⁶⁾。高度経済成長期に林立した公共施設の老朽化と改修・改築費の問題は全国的な問題であろう。

国・地方財政総体の厳しい見通しを考えるならば、限りある財源の有効な活用法が実践的な研究課題として必要性が増してくるとともに、単に金額の多寡に集約するのでなく、金銭面以外での価値をも考慮して合理的な支出のありかたを決定していくような財政観が必要になるといえよう。例えば、社会教育施設の地縁団体による管理・運営や学社融合事業などを通して、教育行政の運営に地域住民が関わることの多面的な価値(とくに教育的な価値)は検討されてよいだろう。予算が増え、制度保障が強まることで生涯学習支援の財政の目指すべきありようであると考えられるのはいささか単純であろう。生涯学習支援の財政に取り組むにあたって、また生涯学習支援の財政研究に取り組むにあたって、教育的観点を考慮することが必要であろう。生涯学習支援に関する財政の教育化が必要とされているのである。

3点目の課題は、生涯学習支援の中心である社会教育財政の本来的な困難性を克服する方途を探ることである。つまり、法制面での保障が弱いことから来る財政の不安定さ、そして予算獲得に際して説得的な指標を示す

ことの難しさの克服が求められているのである。義務的経費が少ない社会教育行政費の現状においては、地方交付税（その算出に用いられる単位費用の増額）に期待するところも大きい。予算編成権が地方公共団体の長にある以上、結局は当該地方公共団体の長の裁量、生涯学習支援や社会教育への認識による部分が少なくないのである。また、社会教育行政の事業内容を考える際に、単なる員数主義では（必要課題に関する学習事業の提供など）社会教育行政の役割を十全に果たせない可能性があるが、員数主義以外の社会教育行政事業の意義（評価点）は、たとえば予算折衝の際に、一般行政部局からは理解されにくい。社会教育行政が真剣に必要課題等に取り組むほどむしろ行政内部での評価がされにくい可能性があるというジレンマを抱えるのである。社会教育財政の本来的な困難性をいかに克服していくかが今後の課題であり、生涯学習社会実現のメルクマールの1つであるといえよう²⁷⁾。

V おわりに

本論では、生涯学習支援に関する財政研究を類型化したうえで、今後の研究上の課題を提示した。独立行政法人制度や地方独立行政法人制度、指定管理者制度の導入から、生涯学習支援行政、社会教育行政の枠組みが大きく転換される可能性がある。これらの動向については、財政効率の向上に関心が集まりがちであるが、財政効率のみに捕われることなく、諸制度の教育的な価値を探ることが教育財政研究に求められているといえよう。

注・引用文献

- 1) 市川昭午は、1970年代以降、経済成長の減速によって学校教育の資源浪費と現実不適合が明白になり、その限界を乗り越える有力な代替策として実用性が高く、単価が安い非定型教育形態の積極的活用が注目を浴びるようになってきたとしている。市川昭午『生涯教育の理論と構造(改訂版)』教育開発研究所、1985、pp.258-264、参照。
- 2) 小川正人『戦後日本教育財政制度の研究』九州大学出版会、1990、pp.3-4、参照。
- 3) 横山宏は今から40年以上も前に“社会教育費を単に他の経費と比較して、その割合をいたずらに云々してもあまり意味はなく、またその絶対額(金額)の多少を論ずることも、この本質とはならない。むしろ大切なことは、社会教育行政のサービスがどの程度に要求されているのか、またそれに対してどれだけ具体的なサービスができ、またしなければならないのか、経費がどのような観点から、どれだけ計上されているのかという点を具体的に明らかにしていくのでなければ、真に今日の社会教育費が適切、適量であるか否かと言い得ないであろう”と主張しているが、生涯学習支援に関する財政研究の課題、アポリアとして現在にも通ずる真理であるといえよう。横山宏「社会教育行政の諸問題」生活科学調査会編『社会教育計画(講座日本の社会教育I)』医歯薬出版、1961、p.234。他にも、費用効果の視点から社会教育関係費の質的側面における評価が必要であるとするものとして、小林健一「自治体社会教育財政の現状と展望-中核市の場合-」日本社会教育学会編『地方分権と自治体社会教育の展望(日本の社会教育第44集)』東洋館出版社、2000、pp.108-120、がある。
- 4) 市川昭午、*op. cit.*, pp.363-364。
- 5) たとえば、猪山勝利「市町村社会教育費の公的形成」日本社会教育学会年報編集委員会編『都市化と社会教育(日本の社会教育第13集)』東洋館出版社、1969
- 6) 当時の研究としては、内藤誉三郎『社会教育行政法』良書普及協会、1957 福原匡彦・大崎仁『概説社会教育行政』第一法規出版、1964 西村文夫『社会教育財政』帝国地方行政学会、1970 岩田俊一「社会教育行政費と予算」(今村武俊編著『新訂・社会教育行政入門』第一法規出版、1972、pp.344-374。)などがある。
- 7) たとえば、白石裕『分権・生涯学習時代の教育財政—価値相対主義を超えた教育資源配分システム』京都大学学術出版会、2000や吉武弘喜「生涯学習支援の財政的基盤」(鈴木真理・津田英二編著『生涯学習の支援論(シリーズ生涯学習社会における社会教育5)』学文社、2003、pp.125-141。) 井上伸良「社会教育行政費の特徴」(*Ibid.*, pp.179-188.)などがある。
- 8) 内藤誉三郎、*op. cit.*, p.321。
- 9) *Ibid.*, p.321。
- 10) 西村文夫、*op. cit.*, p.26。なお、西村は同書において、学校教育財政の視点からしばしば検討される Mort and Reusser の提唱した教育行政遂行上の5つの原則を社会教育財政にも妥当するかを検証し、またそれ以外の原則として民間主体の原則を試論的に検証している。
- 11) *Ibid.*, p.43。
- 12) 白石裕、*op. cit.*, pp.230-234。参照。
- 13) 学校教育行政が、教職員の定数やその財源について一定の基準が定められているのに対して、社会教育行政では、国の地方公共団体に対する援助や都道府

県、市町村の教育委員会の事務について、いずれも“予算の範囲内において”という文言が社会教育法の条文にあるという違いが大きい。

- 14) 福原匡彦・大崎仁『概説社会教育行政』第一法規出版, p.243-244. 他にも補助金制度一般の問題点として, 小川正人「日本: 国と地方の教育予算と教育財政制度」小川正人編著『教育財政の政策と法制度-教育財政入門-』エイデル研究所, 1996, pp.185-188., 林健久「現代福祉国家と地方財政」(林健久『地方財政読本(第5版)』東洋経済新報社, 2003, pp.310-311.) など
- 15) 吉武弘喜, *op. cit.*, p.128. 他にも, 加藤雅晴が生涯学習の財政について, “所得の再配分や経済の安定のためというより, 資源配分の調整の為とみるのが妥当”としながらも, “所得の再配分という意味も多分に含んでいると考えた方がよいのかもしれない”と考察している。加藤雅晴「生涯学習の財政」(日本生涯教育学会編著『生涯学習事典(増補版)』東京書籍, 1992, pp.263-266.)しかし, 生涯学習支援の財政研究における社会経済的アプローチとしては, 吉武のそれが最も詳細であろう。
- 16) 具体的な事例としては, 愛媛県肱川町の風の博物館(1994(平成6)年設立当時。現在は愛媛県大洲市立肱川風の博物館)がある。同館は財団管理とし, 財団採用の職員が館を管理する形でスタートしたが, その理由として“過疎化・高齢化が進むなかにあつて, 地域活性化を図るためには雇用の場を確保し, 若者の定住を促進していくことが急務であった”としている。現在, 指定管理者制度への移行期間であるが, 同制度の活用次第では, 雇用の創出という意義はいうまでもなく, 施設管理業務経験を通して学習する, あるいは学習の成果や地域との人脈・つながりを施設管理業務に生かしていくといった面での可能性も考えられるであろう。風の博物館については, 佐々木典男ほか取材スタッフ「公設民営方式による地域活性化型施設の注目事例」(長沼修二編『公設民営』による地域活性化戦略資料』総合ユニコム, 1996, Pp.116-120.) 参照。
- 17) 社会教育における PPBSの検討を行った研究として西村文夫, *op. cit.*, pp.183-219.
- 18) 内藤誉三郎, *op. cit.*, pp.291-314.
- 19) 西村文夫, *op. cit.*, p.8.
- 20) 市川昭午, *op. cit.*, pp.346-364.
- 21) *Ibid.*, pp.260-269.
- 22) 同報告書では, 社会教育費という文言が用いられており, “地方公共団体が条例により設置し, 教育委員会が所管する社会教育施設の経費及び教育委員会が行った社会教育活動のために支出した経費(体育・文化関係, 文化財保護を含む)”と定義されているが, 本論文における社会教育行政費と同義であるところでは考える。
- 23) 井上伸良, *op. cit.*, pp.183-184. 参照。なお, 市町村の学校教育行政費の国, 都道府県, 市町村の負担割合をおおよその比で表すと, 昭和55会計年度は国: 都道府県: 市町村=18:17:16, 平成2会計年度は国: 都道府県: 市町村=17:22:20, 平成12会計年度は国: 都道府県: 市町村=7:10:8, 平成14会計年度は国: 都道府県: 市町村=8:18:9となる。
- 24) 職員Aと職員Bに関しては, 単位費用算定にあつての職員1人あたりの給与額や各種手当, 共済組合負担金の合計額の違いに過ぎない。参考までに『平成16年度地方交付税制度解説(単位費用篇)』の市町村職員について年間の算定額を示しておく, 職員Aは, 給料が4,404,000円で, 各種手当や共済組合負担金などを加えた合計額は8,757,050円である。職員Bは, 給料が2,704,800円で, 合計額は5,410,070円となっている。詳しくは, 地方交付税制度研究会編『平成16年度地方交付税制度解説(単位費用篇)』財団法人日本財務協会, 2004参照。
- 25) 文部科学省『平成14年度地方教育費調査報告書(平成13会計年度)』国立印刷局, 2003, p.172.
- 26) 公立施設の維持管理費の財政負担の見通しについて, 練馬区が2004(平成16)年に公表した試算がある。その点については, 井上伸良「社会教育施設における経営方式の多様化に関する考察」(『生涯学習・社会教育学研究第29号』2004, pp.25-34.) pp.29-30. 参照。なお, 練馬区内の区立施設615のうち, 小中学校103, 幼稚園5, 体育館6, 公民館1, 美術館1, 青少年館2, 総合教育センター3となっており, 文教施設の占める割合は少なくないため, 試算結果を社会教育行政の分野に当てはめても, その妥当性は高いといえる。
- 27) 市川昭午は, 非定型教育の効果測定が難しい点について説明しつつも, 学校教育と比較した場合の相対的特色として“①経費が安く, ②短い時間で済む, ③学習者のニーズに基づきその意欲を満たしやすい, ④雇用に直結し, ⑤分配が平等的”という特色を有すると解されていることを紹介しつつも, これらの特色は十分に実証されていないとしている。市川昭午, *op. cit.*, pp.260-268. 参照。