特集:「生涯学習」と図書館をめぐる問題

いま私たちは「生涯学習」という言葉をよく耳にします．しかしその中身は，いまひとつよくわからないというのが実情ではないでしょうか．

そこでまず現在の図書館のもつ問題を，いろいろな角度からとり上げ，「生涯学習」とのかかわりを考えてみようと特集をくみました．とり上げるべき問題はまだまだたくさんありますが，今回を一つのきっかけとして，順次とり上げ，展開，掘り下げていきたいと思います．

臨教審答申と公立図書館の課題

——生涯学習論の意義と背景

薬袋　秀樹

はじめに

臨時教育審議会（臨教審）答申（正確には「教育改革に関する答申」）による生涯学習社会の提言は文教行政における一つの転換であり，今後，公立図書館だけでなく，学校図書館，大学図書館にも大きな影響が予想される．臨教審答申に対しては既にさまざまな評価があるが，その前に，臨教審答申そのものをよく理解することが必要である．本稿では，まず，図書館行政のあり方について検討し，次いで，臨教審の経過と答申の内容について，図書館に関係する部分を中心に考察する．[1)2)3)4)5)]

1. 図書館運動と図書館行政

1.1 行政担当者の重要性

図書館のような任意行政においては，いかに住民の要求が強くても，それを受け入れるか否かは政治家と行政担当者の裁量にかかっている．そして，これらの人々の中には図書館に好意的な人と無関心な人がいる．図書館界にとっては前者が増加し後者が減少することが望ましいが，それには両者の考え方をよく見きわめ，適切な働きかけを行うことが必要である．しかし，これまで，こうした努力は十分ではなかった．この背景には，行政の実情に関する認識不足があるのではないだろうか．

1.2 図書館運動と図書館行政

行政側では図書館界をどう受けとめているだろうか．佐々木実(文部省社会教育課)は，昭和45年(1970)に，図書館界では議論は盛んであるが，なかなか館界としての意見がまとまらないため，国に対して良い意味での圧力団体たりえないことを指摘し，図書館界の意見をまとめて国に対して強く働きかけることを要望している．[6)] また，46年(1971)には，国の予算獲得には関係者の切実感・切迫感を伴った力強い協力（陳情運動）が必要であるが，とかく図書館関係者は行動力に欠けるといわれることを指摘している．[7)]

図書館界を代表する日本図書館協会の場合，この理由として，次の2点が考えられる．

ⓐ日本図書館協会に加盟する各館種図書館の所管省庁が異なること．特に，従来，二大官庁である文部省と国立国会図書館の意見・施策の調整が不足していたこと．

ⓑ日本図書館協会に行政から独立した職能団体と行政に対する圧力団体の二つの役割が課せられていること．

それぞれ，両者の主張・役割を生かす妥協点を見つけることは決して不可能ではない．にもかかわらず，それが実現されてこなかったのは，ⓐ徹底した論議によって一致しうる内容を確定する習慣に欠け，その結果，ⓑこれらの関係が十分調整されなかったためであろう．館界の発展のためには，こうした点の克服が必要である．

2. 臨教審答申と生涯学習論

2.1 文部省と自民党

戦後の文教行政に対して次の二つの見方がある．ⓐ文部省は自民党の意向を忠実に実行してきたに過ぎないという見方（山崎政人），ⓑ文部省は文部省なりに主体性を守るように努めてきたという見方（石山茂利夫）である．後者は，文部省と自民党が意図的に双方にとって好都合な前者の印象を作り出していると主張しているが，近年，自民党の力が強まっていることも指摘している．特に，最近，自民党文教族の力が強まっていることは事実であるが，文部省と自民党を一体化したものとしてとらえるのも妥当ではないであろう．文教行政の背景にこう

した関係があることを理解しておくべきである.

2.2 臨教審の設置と背景

中曽根首相がいわゆる「教育臨調」の構想を明らかにしたのは昭和56年(1981) 8月である. 昭和58年11月の衆議院選挙における自民党大敗の直後の59年1月, 中曽根首相は臨教審の設置を提案し, 臨教審法は59年8月に3年間の時限立法として成立した. 臨教審は59年9月に発足し, 3年間審議を重ね, 62年8月に解散した.

当時の社会的背景として, 落ちこぼれ・非行, 受験競争の過熱など「教育の荒廃」現象が表面化していた. 首相個人の関心は, 戦後教育に欠けている民族の個性の復活にあったようであるが, 臨教審設置に際しては, 受験競争の弊害の是正等の「教育改革」が主張された.

教育政策全般を扱う審議会としては, 文部省に中央教育審議会(中教審)があるが, 中曽根首相は, 戦後教育を否定する立場から, 文部省の意向に反する「改革」を実施するために首相直属の機関として臨教審を設置し, 自分のブレーン多数を委員に任命した. 文部省は, 首相の圧力の前に臨教審設置を認めざるを得なかったが, 自民党文教族の支援を得て, 主に第三, 第四部会の委員に文教関係者を推薦し対抗した.

委員25人, 専門委員20人が選ばれ, 第一部会 (21世紀を展望した教育の在り方), 第二部会 (社会の教育諸機能の活性化), 第三部会 (初等中等教育の改革), 第四部会 (高等教育の改革) の四つの部会が設けられた.

2.3 答申の内容と主な論争

2.3.1 答申の内容[8]

第一次答申 (昭和60年6月) は, 「教育改革の基本的方向」 (改革の基本的考え方等), 「本審議会の主要課題」のほか, 「当面の具体的改革提言」(「学歴社会の弊害の是正のために」「受験競争過熱の是正のために」) からなる.

第二次答申 (昭和61年4月) は, 改革の全体像を示す基本答申として位置付けられ, 「21世紀に向けての教育の基本的な在り方」, 「教育の活性化とその信頼を高めるための改革」(生涯学習体系への移行から高等教育の改革と学術研究の振興まで), 「時代の変化に対応するための改革」 (国際化, 情報化への対応), 「教育行財政改革の基本的方向」(基準・認可制度の改革, 地方分権の推進等) からなる.

第三次答申 (昭和62年4月) は, 第二次答申を補強するもので, 「生涯学習体系への移行」(評価の多元化と資格の見直し, 生涯学習の基盤整備), 「初等中等教育の改革」(教科書制度, 通学区域, 塾等), 「高等教育機関の組織・運営の改革」 (財政, 大学の設置形態等), 「スポーツと教育」, 「教育費・教育財政の在り方」等からなる.

第四次答申 (昭和62年8月) は, 第一次～第三次答申のまとめと, 残された「文教行政, 入学時期に関する提言」からなる.

2.3.2 主な論争

原田三朗は, 主な論争として, 自由化, 生涯学習, 初等中等教育の改革 (弁当, 教科書等), 高等教育の改革 (規制緩和, 大学審議会, 法人化等), 国際化 (国旗・国歌, 海外子女教育), 秋季入学の6点をあげている. ここでは, 最初の2点を取りあげる.

(1) 「教育の自由化」論争

最初の論争で, 香山健一 (学習院大学)[9] を代表とする中曽根ブレーンの「教育の自由化」論者 (第一部会) と文教関係者 (第三部会) の間で行われた. 前者は, いじめ・非行問題と画一的平等教育を批判し, 教育の民営化を主張する観点から, 初等中等教育を中心に「学校選択の自由」等の自由化を主張した. 初等中等教育の現状 (特に学力) に自信を持つ文部省サイドは初等中等教育段階における自由化に反対した. 前者の主張は現実離れしていたため, 世論や教育界の支持を得られず, 文部省サイドの現実論に敗北した. 「教育の自由化」論は, まず「個性主義」, 次いで「個性重視の原則」となって大幅に後退した. ただし, 文部省サイドも, より穏やかな「弾力化」と高等教育における自由化には賛成しており, 各答申に自由化の観点が取り入れられている.

この後, 第一次答申が発表され, 臨教審の主要課題は, ①21世紀に向けての教育の基本的な在り方, ②生涯学習の組織化・体系化と学歴社会の弊害の是正, ③高等教育の高度化・個性化, ④初等中等教育の充実・多様化, ⑤教員の資質向上, ⑥国際化への対応, ⑦情報化への対応, ⑧教育行財政の見直しの8項目となり, 改革の基本的考え方は, ①個性重視の原則, ②基礎・基本の重視, ③創造性・考える力・表現力の育成, ④選択の機会の拡大, ⑤教育環境の人間化, ⑥生涯学習体系への移行, ⑦国際化への対応, ⑧情報化への対応の8項目となった.

(2) 「生涯学習」論争

生涯学習の概念を強力に主張したのは第二部会で, 議論をリードしたのは労働省サイドの代表である第二部会専門委員の高梨昌 (信州大学教授)[10] である. まず, 第一部会の「教育の自由化」論者が, 自由化を促進する観点

から，これに賛同し，文部省サイドは，学校教育を重視する立場，自由化論への警戒心，既知の概念であること等から消極的であったが，大勢に従って支持にまわったといわれる．この結果，生涯学習は第二次答申，そして臨教審答申全体の基本概念となった．

2.4 生涯学習体系

2.4.1 生涯学習体系の意味

文部省のまとめ[11]によれば，生涯学習とは，人々が「自己の充実・啓発や生活の向上のため，自発的意志に基づいて行うことを基本とする」学習であり，「学習する人々の側からとらえた概念」である．これに対して，「生涯教育」は，人々の学習を援助する側からとらえた概念である．ともすれば，生涯学習を社会教育の言い換えと考えがちであるが，生涯学習は，家庭教育，学校教育，社会教育の三つを包括した概念であり，家庭教育，学校教育，社会教育のすべてが生涯学習の観点から再編成されるのである．

2.4.2 生涯学習体系の背景

高梨は，①社会の高齢化（中高年人口の急増，青少年人口の減少），女性の社会進出と能力の活用，ME 等の技術革新への適応の3条件から，児童，婦人，成人を問わず，教育・訓練の内容が大きく変化していること，②特に職業教育を中心とする生涯学習社会建設の必要性が高まっていること，③従来の社会教育は教養的・文化的教育，基礎教育に留まっており，職業教育の要求には応じられないこと，④各省庁の職業教育機関，専修学校等を含めた教育ネットワークが必要であること，⑤ off-the-job training 等の職業教育の要求に応えるために高等教育機関の社会人への開放が必要であることを提言している．この考え方は「生涯職業能力開発論」と呼ばれており，次の3点において注目される．

①従来の生涯教育論が主に教育分野からの提言であったのに対し，職業教育の立場からの主張であるため，これまでの議論とは異なる観点と迫力が見られること．

②今後の生徒・学生数の減少によって，教育機関の遊休化の恐れがあることを明確に指摘していること．教育行政関係者には主張しにくいことであり，生涯学習論推進の一つの根拠となったものと思われる．

③地域学習サービスの方法として，公民館よりも図書館等を重視していること．[12] 教養的・文化的教育は，地方では公民館の役割であるが，首都圏の大都会では民間のカルチャーセンターで行われており，公民館は，今後は生活技術教育に重点を置くべきであるとしている．これは公的社会教育の限界と今後の方向性を示したもので，公的社会教育不要論ではない．

生涯学習論が受入れられた理由は次の3点であろう．

①学歴社会の弊害の是正手段として有効と考えられたため，第一次答申の基本的考え方の一つにあげられていること．進学競争の過熱を，社会人の学習環境の整備，学習成果の評価（資格付与）等による選択の機会の拡大によって克服しようとするものである．

②「生涯教育」や「生涯学習」はもともと教育関係者の主張であること．昭和46年(1971)の社会教育審議会答申で生涯教育の重要性が指摘されているほか，昭和56年(1981)には中央教育審議会が「生涯教育について」答申している．[13] あくまで推測であるが，文部省は，高梨の主張から自らが提起してきた「生涯教育」の重要性を再認識し積極姿勢に転じたのではないだろうか．

③初任者研修，民間活力等批判の多い施策を含み，多岐にわたる答申の内容を総括するテーマとして適していること．

2.5 社会教育への影響

図書館に関係する点を中心に紹介する．

①第二次答申の第2部第1章第2節で，社会教育関連法令の改正の検討が提案されている．留意点として，ⓐマスメディアの積極的活用，ⓑ情報化の進展への積極的対応，ⓒ民間の教育・文化事業の発展の評価や活用，ⓓ学校教育との新たな観点からの連携の強化，ⓔ教育委員会と首長との柔軟な調整・連携，ⓕ自己学習や個性重視などの観点からの住民の自主性・主体性の尊重，ⓖ図書館や博物館等の情報ネットワーク化等学習者に対する情報提供，ⓗ相談体制の整備の8点があげられている（p.77）．このうちⓐⓑⓖⓗは情報に関係があり，一つの視点が情報に置かれていることが分かる．図書館界として，こうした情報重視の考え方に対応する必要がある．

②第三次答申の第1章第2節(1)では，「学校，図書館，美術館，スポーツ施設，青年の家などの施設や機能を積極的に活用し，新しい総合学習サービス体系の整備を検討する．」（p.177），同節(2)では，「生涯学習社会における学習の場は，より美しく，より快適で，より機能的でなければならない．このため，学校，研究所，図書館，公民館，博物館，美術館，体育館，文化会館などの機能を総体的にとらえ，これらのインテリジェント化―『インテリジェント・スクール』構想を積極的に進める」（p.180）とされている．その趣旨は，ⓐ生涯学習への対応，ⓑ情報化への対応，ⓒ施設の有効活用の3点

で，その内容は，ⓐ新しい情報通信機能の整備，ⓑ自然・文化的環境，美しくゆとりある空間の整備，ⓒ施設の多目的利用の促進（「利用できる範囲を広げるとともに，利用時間を拡大することとし，将来的には24時間利用を目指す」（p.181）の3点である．

留意点の一つとして，「施設の機能を最大限に発揮するための円滑な管理・運営が求められる．このため，施設の機能や性格に応じて，（中略）設置者が直接管理・運営に当たる場合のほか，地域の団体や専門機関など第三者に委託すること，さらに，複数の施設を一元的に管理することなどを考える．その際，優れた管理・運営のノウハウをもつ機関（例えば，財団，基金，第三セクターなど）の創設を始め多角的に検討する．」（p.183）とされている．さらに，第6章第5節では，「社会教育・社会体育施設についても，非常勤職員の活用，施設の民間委託，ボランティアの活用等民間活力の導入により，運営の合理化を図っていく必要がある．」（p.262）とされている．「考える」「検討する」となっている部分もあるが，これらの点には十分注意する必要がある．[15]

③第二次答申の第2部第5章第1節では，「社会教育を振興するためには，場の確保とともに，社会教育主事，司書，学芸員等の社会教育指導者に優秀な人材を確保することが重要である．このため，社会教育指導者の処遇を専門職としてふさわしいものに改善することが必要である．さらに，社会教育指導者の資質の向上を図るため，大学等における社会教育主事などの養成に係る教育内容を，社会の高度化，多様化，情報化などの変化に対応して総合的な観点から見直すとともに，現職教育についても，その内容，在り方を見直し，より時代に適合したものにする．」（p.125）とされている．

④第二次答申の第2部第5章第1節では，「各種の社会教育施設（中略）で人々がより広範囲な情報を得て，学習や研究に効果的に利用できるようにすることが重要である．このため，図書館，博物館等同種の施設や地域内における異種の施設のネットワーク化を図る．

学習情報のネットワークを形成するに当たっては，学習に関する広範な情報の収集・処理・提供システム（データバンク）を確立し，地域の社会教育活動の拠点となっている公民館，図書館，学校その他の関連施設の有機的な連携を図る必要がある．その際，図書館については，メディアライブラリーへの脱皮を目指す必要がある．」（p.123）とされている．

なお，生涯学習は答申の中心概念ではあるが，あくまで学校教育を含んだ概念である．学校教育の重要性はいささかも低下しないし，むしろ，社会人への開放によって重要性が増すはずである．したがって，生涯学習の重視は必ずしも従来の社会教育の振興をもたらすわけではないといえよう．

2.6 臨教審答申と教育改革の概要

第二次答申以降の審議は，基本的に文部省のイニシアチブによって進められた．かくして，中曽根首相による戦後の文教行政の根本的「改革」は実現されなかった．したがって，臨教審答申が中曽根ブレーンの見解をそのまま反映したものだという一部の見方は妥当ではない．

社会教育の観点から見た答申全体の特徴として，①生涯学習体系，②生涯職業能力開発，③高等教育の再編成，④民間教育文化産業の位置付け，⑤(後期)中等教育の弾力化，⑥関係機関の柔軟なネットワーク，⑦地方教育行政の再編成の7点をあげることができる．

臨教審答申は，最終的には，現在進行している産業・社会構造の変化と今後の生徒数減少に対応するための施策を従来の懸案も含め網羅した「教育白書」的性格を持つものとなり，政府による財政再建のための文教予算削減に対する文部省の「回答」にあたるものとなった．

臨教審解散後の昭和62年(1987)10月，答申にもとづく「教育改革に関する当面の具体的方策について—教育改革推進大綱」[14]が閣議決定され，教育改革は文部省が主体となって進めることになった．答申は妥協の産物であったが，今後の実施過程では，他省庁との協力が進むと考えられる．文部省は，その後，教育改革実施本部を設置し，近年実施した主な関連施策と今後の主な課題を解説した『教育改革の推進』を刊行し，組織改正を実施したほか，さまざまな施策に取り組んでいる．

社会教育の分野では，生涯職業能力開発論は，企業社会のための「人づくり論」であり，内容は非現実的であるという批判がある．[16]

3. 社会教育審議会施設分科会中間報告

これは，臨教審答申でほとんど触れられなかった公立図書館のあり方を，文部省として明らかにしようとしたものと考えられる．内容は，①生涯学習における公共図書館の意義，②公共図書館のネットワーク化，③そのためのコンピュータ化，④社会教育施設との連携，⑤レファレンス・サービスの充実，⑥職員の資質の向上，⑦図書館整備地域の拡大，⑧柔軟なサービス体制の8点が強調されており，多数の検討課題が示されている．基本的

に，臨教審答申で強調された生涯学習とネットワーク化が骨子となっている．大部分は，これまで重要視されていながら明確な指針が示されていない課題であり，その重要性が改めて確認された点は有意義である．

行政改革，国庫補助，職員等の課題に触れていないという批判が多い．しかし，職員については臨教審答申でも一応言及されているし，臨教審答申や中間報告は，もともと国の行政改革政策の枠内にあるもので，臨調・行革審に対する本格的な反論を求めるのは筋違いである．

ただし，こうした新しい政策体系が，結果として臨調・行革審に対する反論になる可能性がないわけではない．それは，新しい政策体系にどれだけ説得力があり，どれだけ国民の支持を得ることができるかにかかっている．したがって，むしろ，中間報告の積極的な面を評価し，その政策化を追求する中で，従来の懸案事項を盛り込んでいくように努力すべきである．

4. 公立図書館界の課題

生涯学習社会の提言は，基本的には図書館界にとって有利な条件であろう．この条件を生かすための当面する課題として次の3点をあげておきたい．

①図書館を取り巻く状況を冷静に見きわめること．

②図書館界として一致しうる範囲で自らの立場を明らかにすること．（できる限り多くの点について一致することを追求すべきである）

③日本図書館協会の性格を十分配慮して，現実的な対応を行うこと．

このためには，次の6点について検討が必要である．

①生涯学習に対して公立図書館に何ができるか，生涯学習における公立図書館の意義と役割を図書館の側から解明すること．これは図書館が積極的に関わる側面である．社会教育と公立図書館との関係，高梨の図書館重視論等を検討すべきである．

②生涯学習政策のうち，図書館にとって不都合な部分がないか具体的に検討すること．これは図書館としては，できる限り関わりを避けるべき側面である．

③公立図書館におけるネットワークのあり方と，これまで未発達であった理由を解明すること．

④生涯学習における学習相談と図書館のレファレンス・サービス，読書案内，情報サービスとの関係，および，これまで，レファレンス・サービスが発展しなかった理由を解明すること．前者については，学習情報の概念の分析が必要である．

⑤他の社会教育施設との連携のあり方について，社会教育行政ないし公民館サイドからの問題提起を受けとめ，図書館側の見解を明らかにすること．

⑥インテリジェント化のあるべき姿について図書館側の見解を明らかにすること．インテリジェント化と関連する管理，運営の委託等については，「施設の機能や性格に応じて」という文言を踏まえて積極的に実証的な議論を行うこと．

この他に「中間報告」の具体的な検討課題への取り組みが必要である．

注・参考文献

1) 山崎政人『自民党と教育政策―教育委員任命制から臨教審まで』岩波書店，1986.4，(岩波新書)，191p．自民党文教政策の批判．著者は毎日新聞記者出身で，元日教組親と子の教育相談室長．

2) 石山茂利夫『文部官僚の逆襲』講談社，1986.10，245p．中曽根首相による臨教審の提案から臨教審の設置までの文部省の対応を描くインサイドレポート．著者は読売新聞記者．

3) 大森和夫『臨時教育審議会3年間の記録』光書房，1987.9，219p．臨教審設置までの経過と初期の論争の紹介．著者は朝日新聞編集委員．

4) 内田健三『臨教審の軌跡―教育改革1100日』第一法規，1987.11，229p．臨教審委員による客観的な報告だが，かなり微妙な点まで明らかにしている．

5) 原田三朗『臨教審と教育改革―その矛盾と挫折』三一書房，1988.1，276p．批判的観点から，審議会の発言内容も含め，全過程を最も詳しく紹介．著者は毎日新聞論説委員．

6) 佐々木実「挨拶」<関東地区公共図書館協議会ほか『昭和45年度関東地区公共図書館協議会総会並びに研究発表大会報告書』1971>p.63.

7) 佐々木実「公共図書館の振興方策」『図書館雑誌』65(10)，1971.10，p.556.

8) 大蔵省印刷局『教育改革に関する答申―臨時教育審議会第一次～第四次（最終）答申』1988.1，359p．以下本文中の引用のページ数は本書のものである．

9) 香山健一『自由のための教育改革―画一主義から多様性への選択』PHP研究所，1987.3，248p．自由化論争の決着段階以降の著作を収録したもの．最初の文書（59年9月）は収録されていない．

10) 高梨昌『臨教審と生涯学習―職業能力開発をどうすすめるか』エイデル研究所，1987.7，218p.

11) 文部省教育改革実施本部『教育改革の推進』(『文部時報』昭和62年12月臨時増刊号）1987.12，p.50-51.

12) 注10の文献，p.85.

13) 文部省『生涯教育―中央教育審議会答申』大蔵省印刷局，1981.6，86p.

14) 注11）の文献，p.221-225.

15) この点については，『教育改革の推進』(1987.12）では全く触れられていないが，生涯学習関連施設のネットワーク形成に関する懇談会「生涯学習推進のためのネットワーク形成について―中間まとめ―」（『図書館雑誌』82(9)，1988.9，p.567-569）では，第二次答申と同様に「検討の必要がある」となっている．

16) 原正敏，藤岡貞彦『現代企業社会と生涯学習』大月書店，1988.6，219p.

（みない　ひでき：図書館情報大学）