

第1章 生涯学習を取り巻く状況の変化

1 社会状況の変化

(1) 少子高齢化の進展

平成25年（2013年）の我が国の平均寿命は、男性が80.21歳、女性は86.61歳でいずれも過去最高を更新し、女性は2年連続で世界一、男性は世界4位の長寿国となっている。かつては人生50年と言われたが、もはや人生80年、90年の時代に突入しており、これからの長寿社会を健康で豊かに生きていくためには、幅広い視野をもち、変化の激しい社会を長いスパンで生き抜く力が必要となっている。

大阪市の高齢化率は24.9%（平成26年10月現在）で、4人に1人が高齢者となっている。一方で大阪市の出生率は全国と比較して低くなっており、平成18年以降、横ばい傾向にあるものの、総人口に占める年少人口、生産年齢人口の割合は減少している。

今後、少子高齢化はますます進み、平成37年（2025年）の推計値では約3人に1人が高齢者となると予測されている。

本市の特徴として、単身高齢世帯割合が全国に比べて高く（平成22年国勢調査 大阪市41.1%、全国24.8%）、また要介護認定の出現率は23.2%（平成26年3月末現在）で、全国の17.8%を上回る状況となっている。要介護認定は高齢になるほど出現率が高くなるとされており、介護予防の観点からも、生涯学習の利点をフルに活用していく必要がある。

(2) グローバル化や情報化による価値観・ニーズの多様化

国際化や情報化は一層の進展を迎え、多様な文化や情報が流通する中で、市民の価値観や学習ニーズも一層多様化、高度化、複雑化している。こうした変化するこれからの社会を生きていくためには、多様な文化や価値観に対応する力や、間断なき変化に対し学び続ける力、自ら考え、選択し、行動する力をどう身につけていくかが、重要な課題となっている。

とりわけ情報化の進展は、市民のライフスタイルにも大きな変化をもたらしており、プロ

グやSNS²といった新たな情報発信ツールが登場し、今や誰もが情報の受け手だけでなく、送り手としての活用もできる時代になってきた。

こうしたICT³を活用することにより、いつでも、どこでも、誰でも生涯学習に取り組むことができるようになるとともに、学習資源・機会が飛躍的に増えることにより、一人ひとりの学習需要に適切に対応した学習機会の選択が可能となる。

これからの生涯学習施策においては、情報発信のあり方や、学習機会の提供方法についても、大きな転換が求められる時代になるであろう。

その反面、ネットワーク上の有害情報や悪意のある情報発信など、情報化の影の部分の課題も多く、いかに情報を適切に選択し・活用できるか、その能力の育成も必要なことは留意すべき点である。

また近年は急速な国際化の進展に伴い、アジア諸国をはじめとする多様な国から来住する人が増加している。大阪市の外国人登録者数は約117,000人（平成26年12月末現在）で人口自体は平成15年に比べると微減となっているが、これは多くを占める韓国・朝鮮籍の人口が減少していることが影響しており、韓国・朝鮮籍の人を除けば外国籍住民の数は約1.5倍に増えており、国数も115カ国から132カ国と多様化している。外国籍住民のニーズも増加・多様化しており、より多くの人々が学習の機会を持つことができるよう、日本語学習や日常生活に必要なこと等を学習するための機会や場の拡充など、施策の充実が求められる。

「外国籍住民のコミュニティ生活意識実態調査（平成21年度）」の結果によれば、災害時の対応について外国籍住民の3人に1人は避難場所を知らないと答えており、コミュニティの中でそうした情報を学べる機会づくりや、地域住民との交流を促す取り組みの充実も求められる。

² 《SNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）》

一般にインターネット上において、興味や関心あるいは日常のつながりなどを軸とする、個人同士の関係や交友を促進するサービスを指す。会員制（登録制）をとるコミュニティ型のサービスが多い。サービス内では、さまざまなグループやコミュニティを立ち上げることができ、友人や知人ばかりでなく、多くの参加者と新たな人間関係を構築することのできる場となっている。

³ 《ICT》Information and Communication(s) Technology の略。情報通信技術のこと。

(3) 単身世帯の増加

大阪市の1世帯当たり人員は一貫して減少を続けており、平成26年には1.97人まで低下し、世帯規模の縮小が一段と進んでいる。

平成22年度の国勢調査では、一般世帯に占める単身世帯の割合は47.6%で、初めて核家族世帯の割合46.7%を上回る結果となり、現在の大阪市はおよそ半数が単身世帯という状況となっている。単身世帯は地域との関わりが薄いことも指摘されており、こうした単身世帯の増加が、地域におけるつながりの希薄化の一因となっているとも言える。

現代では、高齢化、晩婚化・未婚化や、離婚の増加など単身世帯が増加する要因が多くあり、今後もこの傾向は続くと見込まれ、地域の教育力、家庭の教育力の低下がさらに進むと予想される。このような中、教育コミュニティ⁴づくりや家庭教育支援などの生涯学習施策の役割は一層重要となってくる。

大阪市の世帯数の推移

年次	世帯数	増減数(世帯)	1世帯あたり人員(人)
17年	1,245,012	12,030	2.11
18年	1,261,113	16,101	2.09
19年	1,273,724	12,611	2.07
20年	1,289,751	16,027	2.06
21年	1,305,639	15,888	2.04
22年	1,317,990	12,351	2.02
23年	1,329,516	11,526	2.01
24年	1,341,554	12,038	2.00
25年	1,353,240	11,686	1.98
26年	1,364,161	10,921	1.97

太字は国勢調査結果。その他は各年10月1日の推計人口による。

(4) 雇用情勢の変化

我が国の雇用情勢は、高度経済成長期から1970年代前半までは完全失業率が1%という時代であり、「終身雇用」「年功序列」といった日本型雇用が一般的であったが、1980年代末のバブル崩壊後は失業率が増加し、非正規雇用の労働者が増加し、雇用のあり方は変容した。

現在、非正規雇用で働く労働者は3割を超える状況にあり、とりわけ若者(15~24歳)の割合が増加している。非正規雇用については、正規雇用に比べて雇用が不安定、賃金が低い、

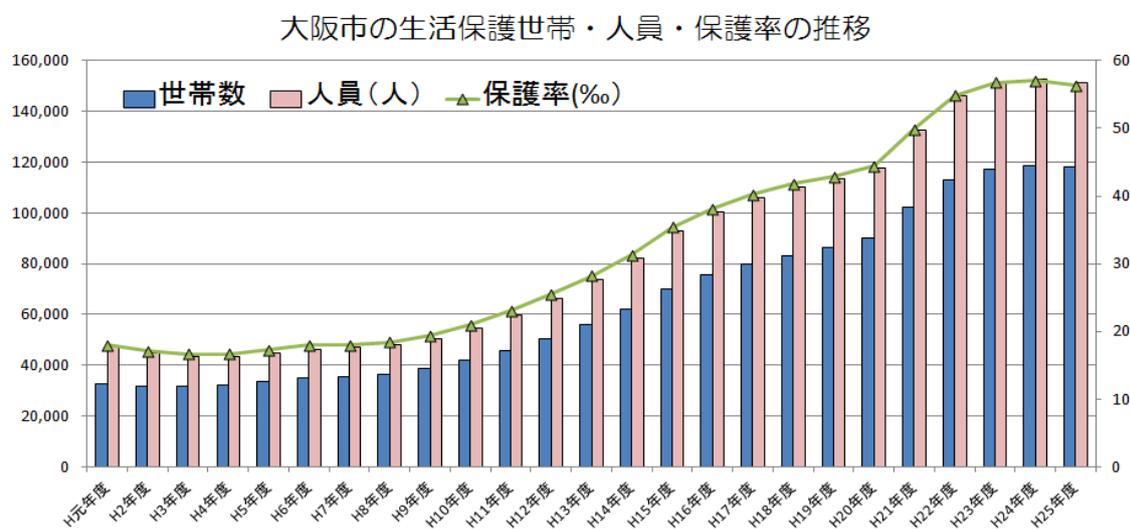
⁴《教育コミュニティ》地域社会の共有財産である学校を核とし、地域社会の中で、さまざまな人が継続的にこどもに関わるシステムをつくり、学校教育や地域活動に参加することで、子どもの健全な成長発達を促していこうとするもの。かつての地縁的コミュニティに加えて、少子・高齢化等が進む新しい時代のコミュニティとして、学校・家庭・地域社会の協働をめざすものである。

能力開発の機会が乏しいなどさまざまな課題があり、非正規雇用の労働者の増加は所得格差の拡大や生活不安の増大の一因となっている。また若年層ほど離職率が高いことも明らかになっている。

昨今は製品や技術のライフサイクルが短くなり、社会に出てからも常に新しいものを創造していく「持続的な学び」が求められる時代になっている。リカレント教育⁵・職業教育をはじめとする学び直しの機会や再チャレンジ支援は、これからの生涯学習施策の重要な分野となると考えられる。

(5) さまざまな課題を抱える世帯の増加

市の生活保護率は、平成 26 年 12 月現在、5.54%で全国平均の 1.71%に比べて約 3 倍と高く、その背景には、高い失業率や離婚率、高齢者世帯の増加、日雇労働者の高齢化などによる生活保護の増加などがあげられる。とりわけあいりん地域のある西成区的生活保護率は 23.7%と突出して高く、大阪市平均の 4 倍となっている。



大阪

⁵ 《リカレント教育》その本来の意味は、「職業上必要な知識・技術」を修得するために、フルタイムの就学と、フルタイムの就職を繰り返すことである。我が国では、一般的に、「リカレント教育」を諸外国より広くとらえ、働きながら学ぶ場合、心の豊かさや生きがいのために学ぶ場合、学校以外の場で学ぶ場合もこれに含めている。

また、大阪市の離婚率は2.35%(平成25年)で、全国平均1.84%に比べても高く、ひとり親家庭が増加しており、児童扶養手当⁶受給者数も政令指定都市（以下「政令市」）ではトップとなっている（平成25年受給者数比較）。

また就学援助制度⁷の受給割合は小学校23.1%、中学校28%で政令市平均の小学校15.6%、18.6%を大きく上回っており、児童生徒の約3～4人に1人が受給している状況となっている（※平成25年準要保護児童生徒数⁸比較）。

こうした生活課題を抱える層は、貧困の連鎖や生活が安定しないことによる社会的リスクが高く、必要な支援が届く施策、再出発できる環境や学習機会の提供、行政の横断的な支援など、多方面から連携しながら支援を行っていく必要がある。

⁶《児童扶養手当》 父母の離婚などで、父又は母と生計を同じくしていない子どもが育成される家庭（ひとり親家庭）の生活の安定と自立の促進に寄与し、子どもの福祉の増進を図ることを目的として、支給される手当。

⁷《就学援助制度》 市民税が非課税の世帯、児童扶養手当を受給している世帯など、経済的な理由により児童生徒を就学させることが困難な家庭に対して、学校教材費、校外活動費、修学旅行費、入学準備補助金、学校給食費などの援助を行う制度

⁸《準要保護児童生徒数》 要保護児童生徒（生活保護法に規定する要保護者）に準ずるものとして、市町村教育委員がそれぞれの基準に基づき認定した者の数。

2 大阪市の改革に伴う変化

(1) 市政改革

大阪市では、平成 17 年に「市政改革本部」を設置し、マネジメント改革、コンプライアンス改革、ガバナンス改革の 3 つの視点から改革を進め、経常経費の削減や職員数の削減、給与削減など、抜本的な行財政改革に取り組んできた。これらの取り組みにより平成 18 年から 5 年間の累積経費削減額は約 9,000 億円、職員数は約 8,600 人削減、市債残高の約 4,000 億円の削減を図ってきた。

しかしながら、本市の歳入は法人市民税⁹の割合が高く、景気変動の影響を大きく受ける構造になっており、一方歳出面では生活保護費をはじめとする扶助費¹⁰の割合が突出する財政構造となっており、近年でも恒常的に収支不足の状態が続いており、平成 24 年からの 10 年間は毎年約 500 億程度の通常収支不足が見込まれると試算された。

こうした状況を打破するため、大阪市では平成 24 年 7 月に、住民により近い方が、よりニーズに沿った政策が実行できるという「ニア・イズ・ベター¹¹（補完性・近接性の原理）」を徹底的に追求した新しい住民自治と区政運営の実現、ムダを徹底的に排除した効果的・効率的な行財政運営をめざして、「市政改革プラン」をとりまとめた。

改革の基本方向としては、①行政中心ではなく、住民等との協働により活力ある地域社会づくりを進めること、②市役所の行政運営システムを抜本的に変革し、住民に身近な区役所に政策や事業の決定権を与え、局を区長の指示の下に動く補助組織とすること、③ムダを徹底的に排除した効果的・効率的な行政運営を行い、民間でできることは民間にゆだねることを基本に、施策や事業の聖域なきゼロベースからの見直しを行うこととしている。

加えて同プランでは現役世代への重点投資という政策転換を支える財政ねん出と、スリムで確固たる行財政基盤の構築をめざし、歳入の確保、団体への補助金等の見直し、施策・事業のゼロベースの見直し、公共事業の見直し、外郭団体の改革、人事・給与制度の構築などの改革策が明示された。

⁹ 《法人市民税》 市内に事業所や事務所、寮などがある法人などに対して課税される市税

¹⁰ 《扶助費》 生活保護など、主に福祉・保健・医療に必要な費用

¹¹ 《ニア・イズ・ベター》 住民に近いところで行われる決定ほど望ましい、という地方分権の基本的な考え方。

これを受け、市民学習センターの一部廃止や、野外活動施設をはじめとする生涯学習関連施設¹²の見直し、各団体への補助金見直しや事業の見直し、地域活動協議会¹³の設置などの改革が進められているところである。

(2) 機構改革

平成19年度の機構改革により、これまで教育委員会が所管していた事業のうち、青少年施策をこども青少年局に、博物館等施策をゆとりとみどり振興局（現：経済戦略局）に、「生涯学習ルーム事業」や「小学校区教育協議会—はぐくみネット—事業（以下はぐくみネット事業）」等の地域生涯学習事業を各区へ移管した。同年には全区へ社会教育主事・主事補が配置され、各局や区ごとに特色ある取り組みが進められている。

一方で、他局に移管されたことで、施策の進捗管理や連携が不十分になったり、区ごとに事業手法や契約形態が異なり、市民団体や市民ボランティアとの関わり方に差がでてきている等の状況も見受けられる。

(3) 大都市制度

大阪市では、「成長は広域行政、安心は基礎自治行政」という考え方を基本に府市を再編し、広域機能を一元化して「新たな広域自治体」を創設するとともに、あわせて基礎自治体が住民に身近な存在として「自己責任」のもと「自己決定」ができるよう、中核市並みの権限・財源・体制を備えた特別自治区の設置をめざしている。

行政単位が変わることで、職員体制や予算編成など生涯学習施策においても、大きな転換を迎えることが予想され、その動向については今後も注視していく必要がある。

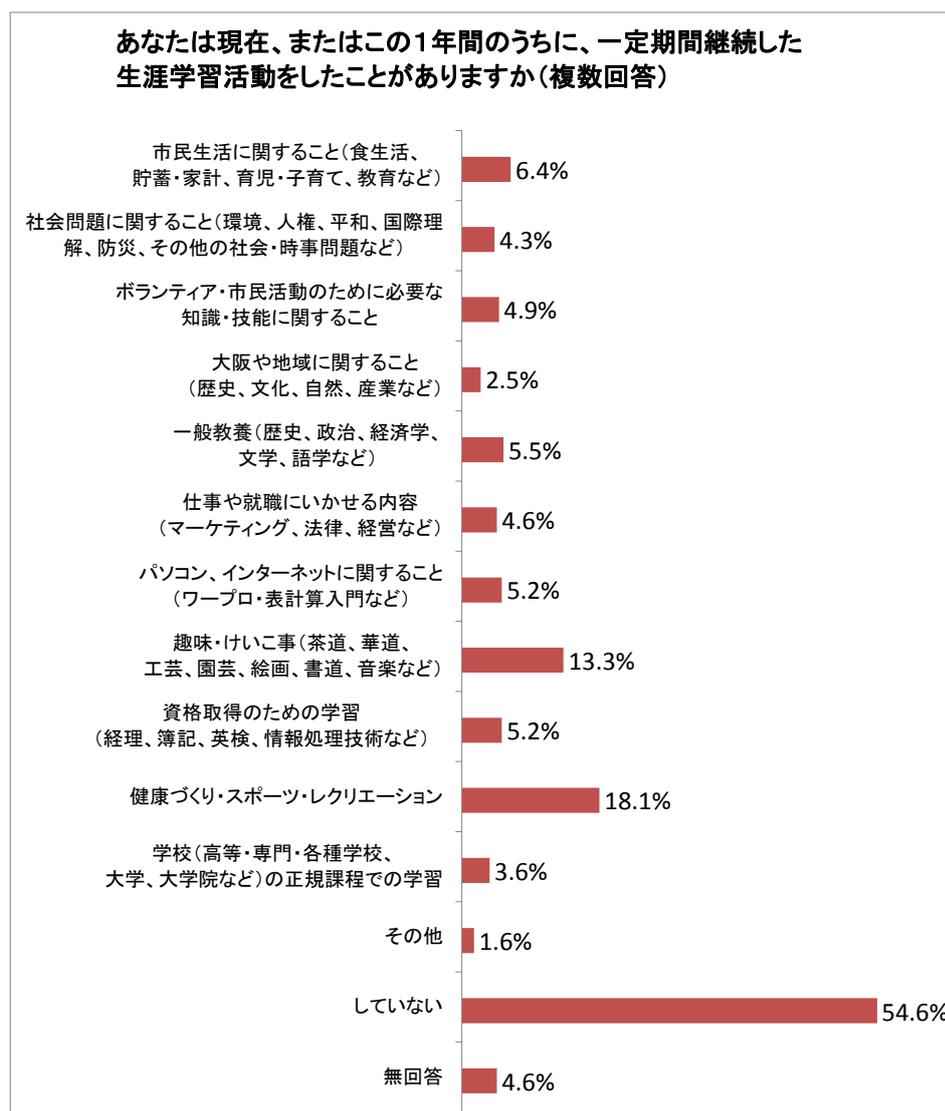
¹² 《生涯学習関連施設》 本意見具申では生涯学習センター、博物館、図書館、青少年施設、スポーツ・文化施設のほか、区民センターや男女共同参画センターなど、市民の学習を支援する施設全般を指す。

¹³ 《地域活動協議会》 小学校区等地域を基本単位に、地域の実情に応じた形で、地域団体、企業、多様な人材などが話し合い、地域の将来像を共有しながら、地域の活性化に向けて、地域活動や地域課題解決に協働して主体的に取り組む地域運営のしくみ。

3 市民意識の変化

(1) 調査の概要

意見具申をまとめるにあたり、この10年間の学習状況や市民意識の変化を探り、今後の施策の方向性や重点的に取り組むべき内容を検討するため、「生涯学習について」の世論調査を実施した。



調査は平成26年8月13日から9月17日にかけて実施し、大阪市内に在住する20歳以上の市民を対象に、住民基本台帳より無作為に2,500名を抽出し、郵送調査により行った。回収率は54.9%、有効回答数は1,372名であった。

(2) 結果の概要

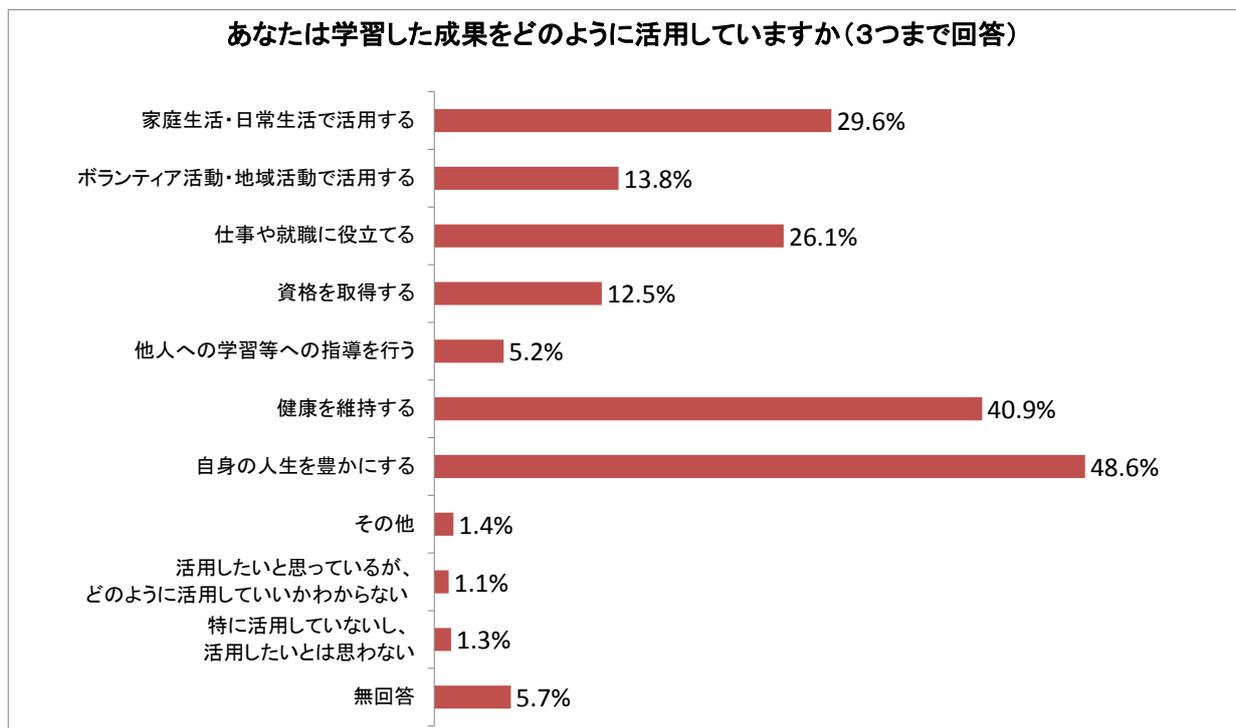
「現在、またはこの1年間のうちに、一定期間継続した生涯学習活動をしたことがあるか」の問には、40.8%の方が何らかの活動をしたことがあると回答しており、54.6%が「し

ていない」と回答している。「していない」と答えた割合は、平成 15 年度の世論調査（以下「H15 世論調査」）結果 52.1%と比較すると微増となっている。

一方、していると答えた人の学習内容を見てみると、1人あたり学習項目数は 1.84 と、複数の活動をしていることがうかがえ、生涯学習活動をする人とならない人の二極化の傾向が見られる。

「学習した成果をどのように活用しているか」の間では、「自分の人生を豊かにする（48.6%）」が最も多く、次いで「健康を維持する（40.9%）」「家庭生活・日常生活で活用する（29.6%）」となっている。この傾向はH15 世論調査と同様であるが、いずれの項目も平成 15 年度より増加している。

逆に「活用していない」と答えた割合は H15 世論調査 10.5%に対し、「活用したいと思っているが、どのように活用していいかわからない」（1.1%）「特に活用していないし、活用したいとは思わない（1.3%）」の2つをあわせても、大きく減少しており、この 10 年間で、何らかの形で学習の成果を活用している市民が増えていることがうかがえる。



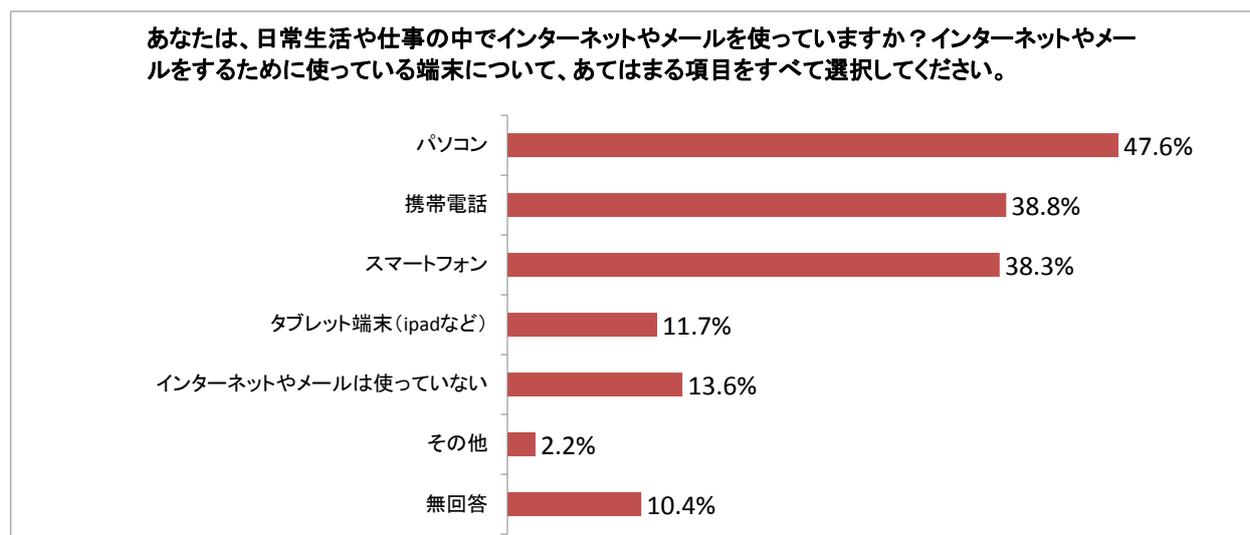
また学習していない人に、その理由を尋ねたところ、「忙しくて時間がない（29.8%）」がもっとも多く、次いで「特に理由がない（16.4%）」「きっかけがつかめない（15.1%）」という結果になった。また現在学習活動していない人のうち約 4 割は「今後学習したい内容がある」と答えており、潜在的な学習ニーズはあると考えられる。

設問項目が若干異なり単純には比較できないが、H15 世論調査と比較すると「費用がかさむ 11.3%（H15 世論調査 30.7%）」「身近に施設や場所がない 2.8%（H15 世論調査 16.3%）」はいずれも 10 ポイント以上減少しており、より学習しやすい環境づくりはこの 10 年間で醸成されてきたことがうかがえるが、一方で学習するためのきっかけや理由がないことが、学習活動に取り組めない要因の一つとなっていることがわかる。

また、生涯学習活動をするための情報を得る方法については、「インターネット・携帯サイト」が 32.5%と最も高く、次いで「市・区の広報（31.6%）」「知人や友人（30.3%）」となっている。H15 世論調査では最も多かったのが「新聞（43.3%）」で、次いで「友人や知人の情報（34.3%）」「大阪市の広報（34.2%）」「テレビ・ラジオ（32.6%）」であったことと比較すると、「新聞」や「テレビ・ラジオ」に変わり「インターネット・携帯サイト」が新たな情報収集手段のツールとして台頭してきたことがわかる。

年代別にみると、20～50 歳代までは「インターネット・携帯サイト」が最も高く、60 歳以上では「市・区の広報」が最も高くなっており、対象に応じて広報媒体を使いわけていくことも効果的であると言える。

インターネットやパソコンの利用状況についても、H15 世論調査では「パソコンもインターネットも利用していない」と答えた人が 46.6%に対し、今回の調査では「インターネットやメールは使っていない」と答えた割合が 13.6%と大きく減っており、無回答層を除いても 75%以上の市民が何らかの IT ツールを活用していることがわかる。



また、年代別にみると、60 歳代で約 7 割、70 歳以上でも約 4 割は何らかの情報端末を利用しており、幅広い世代において情報化が進んでいることがわかる。また、「就職・転職・

キャリアアップのためや、資格取得のために新たに学習したいと思うか」の問いには、20代では約8割、30代では約7割、50代でも約5割が「そう思う」「どちらかと言えばそう思う」と回答しており、働き盛りの幅広い年代でリカレント教育・職業教育に関するニーズが高いことがわかる。

次いで、地域活動の状況では、現在地域活動に参加していると答えた人は15.5%、過去に参加したことがあると答えた人は27.2%となっており、全体の約4割が参加経験がある結果となっている。また、現在参加していない人も含め、約半数が地域活動に「関心がある」と回答している。

地域活動に参加した理由については、20代では「地域活動に興味があった」と答えた割合が他の年代に比べて高く、30代・40代では「子どものため」、60代・70代では「近隣とのコミュニケーションをとりたい」の項目が高い結果となっており、年代によって参加動機に違いがあることがわかる。

4 新たな時代の変化をふまえた生涯学習

これからの変化の激しい社会、超長寿社会を健康で豊かに生きぬいていくには、各個人が自立した一人の人間として力強く生きていくための総合的な力を身につけるとともに、生涯にわたってライフステージに応じて学びつづけていくことが必要となってくる。こうした社会において、生涯学習の必要性は一層高まっている。

情報化の進展は、生活の利便性を飛躍的に向上させた。

自宅にいながら買い物も仕事も勉強もできるようになり、人と会うことなく暮らすことが可能な社会となっている。しかし、そこには人間的な温かなつながりは生まれない。社会との関わりの中で育まれる社会性や人間関係力、自立心なども磨かれてはいかないだろう。

昨今は一人でいることを好み、他者に関心を持たない若者も増えている。しかし、変化の激しいこれからの社会を生きていくためには、他者との関係の中で総合的な人間力を高めていくことが必要であり、個が重視される時代だからこそ、個と個をつなぐ、個と社会をつなぐ生涯学習が一層必要となってくる。

平成 23 年におこった東日本大震災は、そうした人のつながりや、地域社会の中で生きることの意味を改めて考える契機となった。津波や原発事故などの未曾有の災害は、生きていくために真に必要なことは何かという問いを国民全体に投げかけ、人と人とのつながりの重要性や、「釜石の奇跡」に象徴されるように、日常の学びや自分で考え行動することの大切さを改めて気づかされるきっかけともなった。

地球規模で環境変化が起こる中、どれだけハードを整備しても、その想定を超える災害は起こりうる。最後に頼れるのは、一人ひとりが持つ社会対応力であり、助け合える人間関係である。とりわけ、高齢世帯や単身世帯が増加するこれからの社会では、つながりづくりは重要な課題であり、人が出会う場づくりや、機会づくりなど、人をつなぐ生涯学習の果たす役割はますます大きくなっている。

また、昨今は、組織コミュニケーションの構造が大きく変容している。

情報化の進展は、フラットな関係で、自由に参加するという新たな組織形態を可能とし、従来のピラミッド型の組織から、自律した個人がネットワークによってつながる形態に変化させた。インターネット上のネットワークでは、縦にも横にも斜めにも自由にコミュニケーションができ、網の目状に関係性はつくられていく。

そして実際の社会もまた、ピラミッド組織型社会からネットワーク型社会へ移行している。これからの社会はガバメント（統治）からガバナンス（協治・共治）の時代になり、行政や上部組織がフレームを決めて、トップダウンでおろしていくという上意下達型の社会から、住民が広く情報を共有し、社会の運営に参画し、住民自身で社会をつくっていくボトムアップ型・水平型の社会へと転換していくこととなる。

組織運営のあり方もまた、変革が求められている。社会のニーズは質・量ともに多様化する一方で、労働人口は減少し、厳しい経済状況が続く中、行政、学校、企業、市民団体等いずれの組織においても、従来手法では、これまでと同等のサービスや活動を続けていくことは困難な時代になっている。

いかに自分たちの活動を見直し、足りない部分を他者の力を借りて補っていけるか、自分たちの強みを他者とシェアし、重ねあわせ、新しい価値を創出していけるかが、これからの社会における存在意義につながっていく。

他者と協働しながら進めることは、調整や手間など必ずしも利点ばかりではない。積極的に自己開示し、新たな提案を柔軟に受け入れ、自分たちの組織風土や手法をいかに変えていけるか、他者との良好なパートナーシップをいかに築いていけるかといった意識改革が、どの組織においても重要な要素となっている。

こうした社会においては、一人ひとりが自ら考え、自律し、他者につながりながら、課題を解決し、未来を切り拓いていく力が一層必要となり、これらの観点からの市民力の育成や、ネットワークづくり、連携による新たな価値の創造といった生涯学習の取り組みがとりわけ重要な意義を持つ。

こうした新しい時代に求められる生涯学習のあり方をふまえて、これからの生涯学習施策を考えていくことが求められている。