

## 生涯学習のガバナンスと NPO の役割

高橋 満

東北大学大学院教育学研究科

### 要約

社会教育・生涯学習施設の管理運営形態の再編が進みつつある。本稿は、こうした社会教育・生涯学習のガバナンスの再編における NPO などサードセクターの位置と役割について理論的に検討することを目的としている。具体的には、①日本の社会教育や生涯学習のガバナンスの再編がどのようにすすんでいるのか、②あるべき生涯学習のガバナンスを構想するとき、どのような論点があるのか、③NPO などサードセクター研究の意義と、そのガバナンスが社会教育・生涯学習研究とどう関係するのか、という論点を市民参加という視点から検討している。

この NPO は市民の参加・参画という点で両義的であり、だからこそ、そのガバナンスの質が問われなければならないこと、NPO のガバナンスを考察する際に求められる 3 つの視点を指摘しつつ、最後に、社会教育研究固有の対象と視点について明らかにした。

キーワード：NPO、指定管理制度、ガバナンス、市民参加

### はじめに

本稿は、生涯学習のガバナンスの再編をめぐる日韓比較研究をすすめる出発点を確認するための基礎作業として位置づけられる。社会教育・生涯学習政策の展開と、ガバナンス再編をめぐる動向について日本の経験を紹介しながら、今後検討すべき論点を整理する。とくに、以下の諸点に焦点をおきつつ論じていく。

1. 日本の社会教育や生涯学習のガバナンスの再編がどのようにすすんでいるのか。
2. あるべき生涯学習のガバナンスを構想するとき、どのような論点があるのか。
3. NPO などサードセクター研究の意義と、そのガバナンスが社会教育・生涯学習研究とどう関係するのか。

ここで NPO とは、協同組合、社会的企業、NPO を含むサードセクターを総称することを念頭におきつつ理論的に検討し、今後の研究をすすめる際の視角を明らかにしたい。

### 1. 社会教育施設の民営化

社会教育・生涯学習のガバナンスの再編を論じるとき、なぜ、NPO などサードセクターのガバナンスにわたくしたちは注目するのか。いうまでもなく、それは福祉国家的制度や施策の再編のなかで注目され、公共性の構造転換、国家にかわる公共性の新しい担い手としてあらわれているからである。まず、この点について、社会教育行政を例に示していきたい。

歴史的にふり返ると、日本の社会教育は、憲法・教育基本法・社会教育法という法体制のもと整備がすすめられてきた。法的理解では、教育は社会的権利であり、国家に対し権利としての学習を支える社会的諸条件（法律・施設、職員など）の整備・充実を求めて国民的運動をすすめてきた。いわば、福祉国家路線の拡充をめざしてきたわけである。社会教育政策をどうとらえるのかは、それほど単純ではないが、誤解を恐れずにいえば、政策的にも福祉国家的な条件整備を推進しようとしてきたのではないかと思う。その結果、公民館の施設を含め社会教育の条件はかなり整備されてきたといつてよいだろう。2008年の数値であるが、小学校 22,476 校、中学校 10,915 校に対して、公民館は 17,143 館となっている。つまり、中学校よりも充実した施設の条件を整備してきたわけである<sup>1</sup>。

こうしたなかで、社会教育を含む社会的サービスは公設公営による運営が自明のものとなってきた。日本の戦後の制度は補完原理から出発しているが、やがて「公的なもの」とは、「行政が行うもの」という先入見が成立していく。

表1 社会教育施設の指定管理導入の現状

区 分	計	公民館	図書館	博物館	青少年施設	女性教育施設	社会体育施設	文化会館	学習センター
公立施設数	53,804	15,392	3,249	724	1,020	277	27,469	1,742	409
うち指定管理	14,098	1,319	347	158	393	88	9,714	935	91
指定管理比率	26.2	8.6	10.7	21.8	38.5	31.8	35.4	53.7	22.2
地方公共団体	147	9	1	—	9	—	95	9	—
社団・財団法人	5,796	285	52	118	150	34	4,038	550	47
会社	3,865	92	223	31	87	7	2,953	244	17
NPO	1,136	33	44	4	49	22	858	47	6
その他	3,154	900	27	5	98	25	1,770	85	21

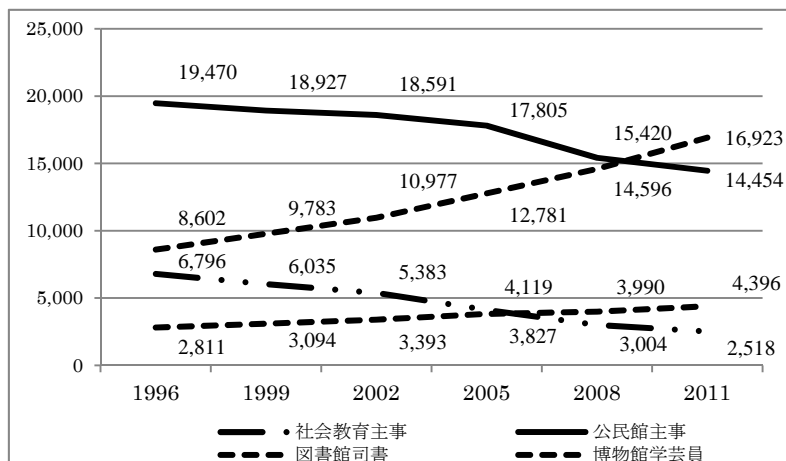
注：「社会教育基本調査」より作成。

ところが、1970年代から、本格的には、1984-87年の臨時教育審議会答申を受けつくりられた、いわゆる「生涯学習振興法」（1992年）は、これまでの法体制とは異質な性格をもち、1990年代以降の分権化の推進、グローバル化の圧力のもと市場化戦略の一つとして施設の運営管理の民営化がすすんでいく<sup>2</sup>。

とくに、表1にみるように、「指定管理者制度」が導入されたのを契機に、地方公共団体が出資する財団への委託だけでなく、地域団体（地域協議会方式）、民間企業、NPOなど多様なセクターが参入しつつある。もっとも指定管理が深くすすんでいるのが「文化会館」であるが、地域の学習の拠点であり、日本に特徴的施設である「公民館」は8.6%が「指定管理」のもと運営されている。ここで特徴的なのは、「社団・財団法人」よりも、「その他」が多いことだが、これは、自治会や自治会連合会などが協議会をつくり受け皿となる「地域委託」の形をとっていると推測される。つまり、公民館は、地域委託という形で民営化がすすんでいることが確認できる。

一方で、社会教育施設の運営を住民が直接担うという事態が進行するのと並行して、これまで住民参加の制度的保障であった公民館運営審議会が必置でなくなり、解散する事態も広がっている。こうした事態も、社会教育・生涯学習施設のガバナンスの再編をめぐる重要な変化である。

図 1 社会教育施設の指導系職員数の推移



注：「社会教育基本調査」各年度より作成。

ガバナンスの変容ということで、もう一つの特徴的な変化は、社会教育の指導系職員といわれる職員の構成が大きく変わりつつあることである。図 1 は、社会教育施設の指導系の職員数の推移を見ている。「博物館学芸員」の微増、「図書館司書」の顕著な増加に比して、「社会教育主事」は半減、「公民館主事」も 5 千人を減らしている。博物館や図書館は、もちろん市民の学びにとって重要だが、自由選択的性格の強い施設が専門職員を増やす一方、学習を組織すべき施設における職員の専門性が軽視されている傾向が見られている。

つまり、1990 年代以降の日本における社会教育施設はその性格を大きく変えつつあること、具体的には、委託管理がすすむとともに、「図書館」や「博物館」では専門職員を少しだけ増やし、地域の学習施設の核であった「公民館」の職員数を減少させていることがわかる。地域の学習拠点としての公民館職員の専門性をどう確保するのか、ということがガバナンスの課題となっている。

## 2. 施設の民営化をどうみるのか

こうした「指定管理者制度」を梃子にした民営化をどのように評価すべきだろうか。

人びとの学習権は公的に保障しなければならないのだから、社会教育施設は公設・公営でなければならないという議論があるだろう。これを、どう考えたらいいだろうか。

第 1 に、そうした主張は現実的ではない。社会教育施設の民営化はすでにここまですすんでいる。いまさら、これをもう一度戻せという議論はロマンティストの議論でしかない。ここでいうロマンティストとは、空想的だという意味である。第 2 に、それは理論的にも

誤りである。なぜなら、その主張は「公的なもの」は、行政の支配のもとにおくべきだという議論につながるからである<sup>3</sup>。

では、従来のガバナンスの何が問題であり、どのようなガバナンスがめざされるべきなのだろうか。これを考える際に、社会教育が教育実践をとおして何を実現しようとしているのか、ということを確認しつつ新しいガバナンスを構想することが大切である。私見では、社会教育施設も、その事業・活動をとおして地域社会のレベルで社会正義を実現することを課題として自覚すべきだと思う。ここでいう社会正義とは、貧困、差別、排除などの不正義を許さないということだが、そのためには民主主義と機会の平等が重要である。そこでは人びとの参画がもっとも大切なポイントである。こうした点から見ると、従来のガバナンスでは政府＝管理という枠組みのなかで、市民は意思決定のプロセスから排除されてきたのではないか。その制度自体の問題が鋭く問われているのである。

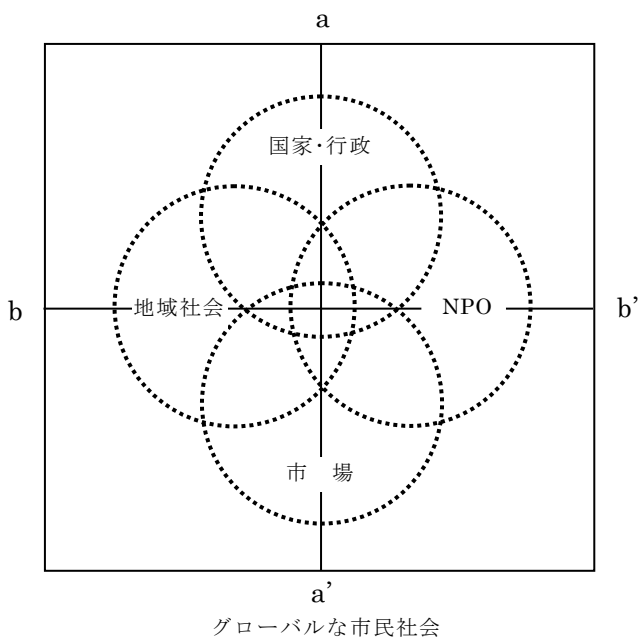
この点、「指定管理者制度」が契機とはなったが、それまでの政府による支配から政府以外の諸アクターも積極的に「公共性」を担う主体として明確にあらわれたということが大切な点である。

とはいえ、どのような主体がそれを担うべきかという検討課題が残ることになる。次に、具体的な日本の経験から離れて、理論的に考えてみたい。

### 3. 新しいガバナンスの原理

新しい仕組み、ガバナンスの原理として、どのようなことが求められるのだろうか。市民の参画という視点からは、次の4つが大切である。

図2 ガバナンスの再編



注：Friedmann, J., *Empowerment, The Politics of Alternative Development*, Blackwell publishers, 1992 を修正して作成。

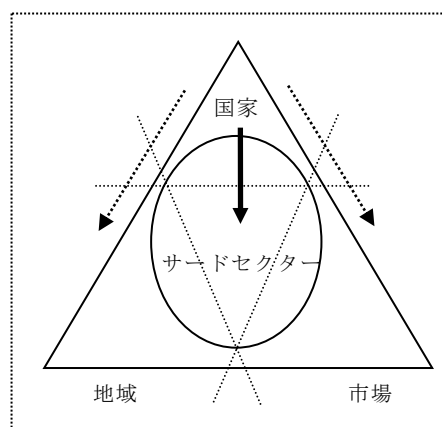
第1に、ガバナンスの単位をより地域に即した小さな単位に転換するということである。行政は自治体を単位に画一的な基準で運営されるが、自治体内の分権の視点が大切であり、だからこそガバナンスの単位を地域におくことが必要となる。

第2に、ガバナンスをめぐるもっとも重要な論点は、権力をめぐる問題である。歴史的には、図2の a→a' という国家と市場に権力が集中するプロセスが近代化の過程であり、近年の NPM(new public management) がめざすのもこの国家・市場の権力強化に行きつく恐れが多い手法である。行政は市場化をすすめるながらも権力を手放さないことが多い。市民を参画から排除し、受動的な受益者・消費者の位置におしとどめるから問題なのである。これに対して、b→b' にそって権力の軸を地域とサードセクターにおいた水平型の協働型のパートナーシップがめざされるべきである。そのなかで市民の意思決定（市民権力）への参画が図られる。

第3に、多様な主体が参画するネットワーク型のガバナンスである。社会教育施設は、行政が一元的に管理するのではなく地域社会の多様な市民組織、企業、学校、そして住民により構成される機関（協議体制度など）により統治される必要がある。したがって、これをコミュニティ・ガバナンスと呼ぶことができる。

第4に、現在進みつつある委託管理では、「結果重視」の行政による管理が強化される。社会教育の視点から大切なのは、わたくしたちの実践が作りだそうとするものは民主主義である。新しいガバナンスでは、結果よりも、決定・企画の過程や実施の過程における民主主義こそがつねに問われる必要がある。多様な主体が一堂に会して公共空間をつくり、対等な立場で討議をし、相互の理解にもとづいて目標をつくりあげていくことが大切である。

図3 福祉ミックスと民営化の3方向



注：Pestoff 1992 により修正作成。

すぐ察知されるように、「公共的なもの」を多様な主体が担う新しい仕組みを構想すべきであるということがわたくし主張である。それをだれが担うのかと考えるとき、社会的サービスの民営化には、図3に見るように、①市場化、②地域化、③サードセクターと

いう3つの形態が想定されるが、そのなかでNPOなどのサードセクターに期待すべきであると考えている。それはNPOというアクターが地域のガバナンスに参入することによって、ハイブリッドな創造的な力が生まれる可能性が生まれるからである。

もう一つ大切な点を述べよう。こうしたガバナンスの再編は、社会教育施設だけで進行しているわけではない。高齢者介護施設、児童館など子どもの施設、青少年施設、スポーツ施設など、つまり、社会的権利として整備されて、社会的サービスとして公的に提供されてきた地域の諸施設で民営化が進行しているのが現代の特徴である。したがって、個々の施設のガバナンスのあり方が問われるだけでなく、それらが地域社会のなかで横につながり、地域自治、ローカル・ガバナンスを築くことを展望すべきであるとする。そのなかでNPOや社会的企業などのサードセクターのガバナンスが位置づけられることになる。

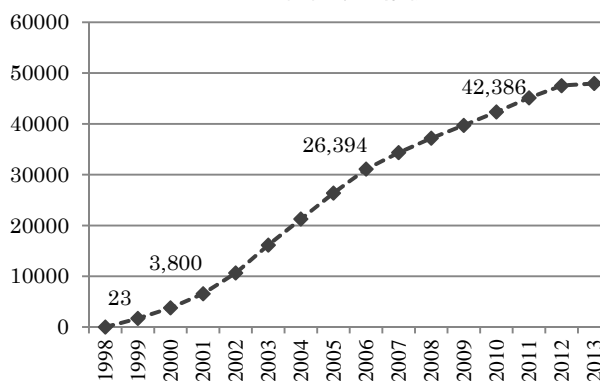
#### 4. シティズンシップとNPOの両義性

表2 法人の種類別構成

法人格	法人数
特例民法法人	19,860
一般法人	33,029
公益法人	8,243
特定非営利活動法人	47,771
うち認定特定非営利活動法人	447
社会福祉法人	19,498
学校法人	5,543
宗教法人	182,868
医療法人	47,825
更生保護法人	165

注：NOPODASより引用。

図4 NPO認証数の推移



注：内閣府「NPO基本情報」より作成。

先に、国家や市場に対して、新しいガバナンスを担う主体としてNPOに期待すべきだと述べてきた。しかし、サードセクターだから、それらが①社会正義や民主主義の実践を保障する、②利潤よりも社会的価値の実現をめざす、さらに、③そこには望ましい学びがある、と考えるのは神話にすぎない。

図4にみるように、NPOは、1998年の「特定非営利活動促進法」の成立以後、急速にその数を増大させ、公共的な性格をもつ組織として有力な位置を示している。NPOは理念型としては社会的価値を実現しようとする「運動性」をもち、「先進的」で、「批判的」な活動をする組織だという議論もあるが、それはまやかしの議論である。表3のように、活動領域として「保健・医療・福祉」や「子どもの健全育成」の比率が高く、財政的にも規模が大きく、しかし、「政策提言」活動はほとんど視野の外にある。社会的サービスを提供していることは確かだが、とても「先駆的」であり、「批判的」とは考えにくいNPOも

少なくない。市場化を進める制度にもとづいて様々な補助金が出るから NPO をつくるという組織も存在しているのである。NPO による民営化は市場化の推進という面と、市民参加の推進という両義的な意味を持つ。

表 3 NPO の活動構成と基盤

	総数 (比率)	総収入 (平均： 単位万円)	スタッフ数 (平均： 単位人)	政策提言
保健・医療・福祉	636 (51.5%)	2,447	15.0	2.1
社会教育の推進	79 (12.5%)	1,481	10.6	10.3
まちづくり	124 (15.7%)	833	8.0	21.8
文化・芸術・スポーツ	132 (16.2%)	1,176	12.8	1.6
環境の保全	161 (18.3%)	773	7.9	22.6
国際協力	72 (12.0%)	1,286	7.9	7.4
子どもの健全育成	140 (16.8%)	1,748	23.6	3.0
NPO 支援	50 (10.5%)	1,509	6.2	27.1

注：佐藤一子代表『NPO の教育力と社会教育の公共性をめぐる総合的研究』（2001・2002 年科学研究費研究成果報告）。「災害救援」「地域安全」「男女共同」などは小教なため割愛している。

確かに、NPO は能動的市民がそれを担い、新しい社会的価値を実現する可能性をもつのであるが、日本の経験では自由主義的改革だからこそ社会的サービスの市場化を担うことが期待され、その育成が政治的に凶られたことを見なければならぬ。こうした組織では、NPO が支援者、サービスの提供者であり、他方、市民は受動的な消費者・受益者としてサービスを受け取るという構図が再生産されている。つまり、それを権利としてみるか、義務としてとらえるか、というシティズンシップの両義性を反映している。したがって、改めて、NPO のガバナンスの質が問われるのである。

では、NPO のガバナンスとは何か。そして、それは社会教育研究とどう関係するのだろうか。

## 5. NPO のガバナンスと成人教育

今日、日本社会は、さまざまな深刻な社会問題に直面している。それを社会的排除としてみると、失業、ワーキングプア、ホームレス、若者のひきこもり、高齢者や障害者への排除など枚挙にいとまがない。それらは経済的問題であるとともに、社会的なつながり、ネットワークからの引き剥がしのプロセスをとる問題である<sup>4</sup>。こうした社会的排除に対して、NPO などサードセクターは、具体的な活動や、協同組合や社会的企業であれば事業を立ち上げて社会的なサービスを提供しつつある。しかし、こうした可能性をもちつつも、NPO だから行政や民間営利企業よりも優位性をもつという議論をすべきではない。実証的、かつ批判的吟味が必要となる。

まず、第 1 に、この組織がどのような社会的価値や目標をもっているのか、ということが問われる必要がある。補助金があるから活動を始めるというのではなく、現に、社会的

に不利な状況にある人たち、排除されている人たちの、小さな「声」を敏感に受けとめ、その声に耳を傾けながら、彼・彼女たちの社会的ニーズの実現をめざすという活動スタイルが求められる。制度があるから活動になるのではなく、これらの人びとのニーズに誠実に応える形が様々な事業や活動になっていく。そして、多くの場合、そうしたニーズは既存の法律や制度になじまないゆえに、アドボカシやソーシャル・アクション、福祉コミュニティの形成などの諸機能が必要となる。なぜなら、真の意味で社会問題を解決するためには、新しい社会制度、社会変革が求められるからである。

第2に、財源の独立性と職員の専門性の向上という課題も決定的に重要である。多くの福祉NPOは社会福祉の制度に乗った補助があるから事業を行っている。子育て支援NPOもそうした傾向をもっている。少なくともそうした行政への依存は、自らの活動をサービスの提供に矮小化し、行政への批判性を削ぐ危険性を大きくする。創造性や先駆性を発揮するためには、多角的な財源をもつこととともに、スタッフの専門性を高めるということを意識的に追及する必要がある。それが市民的専門性とどまるのか、公的資格化をめざすのかは議論すべき課題となろう。

第3に、マルチ・ステークホルダーということである。先に、少なくとも当事者が参加する必要があると指摘してきた。しかし、社会的問題を解決するには、当事者だけでもむつかしいし、単一のNPO組織でも達成できるわけではない。多様な機関・組織とネットワークの結びながら、多様な技術や資源を動員した活動が必要となるはずである。当該の社会的課題に関連する多様な人たち、ボランティアとか、他の地域組織との連携をもつ組織形態が望ましいのではないかと思う。これが結果として、地域づくりに結びついていくのではないだろうか。

これらのガバナンスの要素の検討のうえに、社会教育研究としての固有の対象と視点が求められる。NPOの活動のプロセスには多様な学びのプロセスが内在しなければならない。くり返しになるが、当事者の「声」に耳を傾けながら、彼・彼女たちに寄り添った支援をとおしてエンパワーメントを図るには学習の支援、あるいは、スカフォールディング（土台をつくる：scaffolding）という支援の手法が必要となる。彼・彼女たちの「声」に耳を傾けながら、多様な人たち、組織が一堂に会して意見を交換し、そこから相互に学びあい、そして共通理解と目標をつくりあげるなかで、そして協同的实践のなかでわたくしたちは学びつづける。つまり、実践コミュニティへの参加としての学びである。NPOの社会教育的研究の焦点は、まさにこの学習のプロセスにおかれるべきである。

## おわりに

以上の論述で、①日本では、現在、これまで社会的権利として保障されてきた社会的サービスの民営化が深く進行しており、社会教育のガバナンスも大きく変化していること、②そのなかでNPOなどサードセクターへの政治的な注目が寄せられていること、③しか



し、この NPO は市民の参加・参画という点で両義的であり、だからこそ、そのガバナンスの質が問われなければならないこと、④NPO のガバナンスを見る 3つのポイントを指摘してきた。そして、最後に、⑤社会教育研究固有の対象と視点についても触れてきた。

いずれにしても、日韓の比較研究はこれから実施の段階に入る<sup>5</sup>。当然にも、両国の社会的課題には共通性ととも特殊性がある。制度や実践の文脈も異なることも言うまでもない。しかしながら、わたくしたちは両国の制度や実践の経験から深く学びあうことが求められている。そして、制度や実践のプロセスや内容に違いがあっても、この実践における学びのプロセス、それに対する専門職者としての介入の仕方から学びあうことができるはずである。

社会教育の目的は、地域社会において社会正義と民主主義を実現することをめざすことにある。したがって、社会的企業、NPO、協同組合などサードセクターのガバナンスを問うこと、この実践における人びとの学びを研究することは、社会的活動における学びの実相を明らかにすることであり、重要な社会教育研究の課題なのである。

## 付記

本稿は、2013 年度東北大学大学院教育学研究科教育ネットワークセンタープロジェクト研究（公募研究）「社会的経済による新しい地域社会形成と成人教育の役割に関する比較研究」（研究代表・高橋満）の研究成果の一部である。

## 注

1. この点については、高橋満『社会教育の現代的実践』（創風社）、2004 年、27-48 頁を参照。
2. 「指定管理者制度」については、拙著『NPO の公共性と生涯学習のガバナンス』（東信堂）、2008 年の 134-143 頁を参照していただきたい。
3. 報告に対して、法政大学の荒井容子氏から批判的コメントを受けた。確かに、ここでは市民の参加の意義を強調するあまり、行政の役割がいかにあるべきかという議論を欠いている。例えば、①行政の財政的な責任、②委託先の職員の研修の保障など、ステークホルダーとしてどのような責任を分有するのかという議論と確認が必要である。
4. こうした実証として、ダグワドルジ・アディアニャム、エンフオチル・フビスガルト、高橋満「貧困住民層のライフコースと成人教育の課題：ホギンツェグー絶望の淵からの報告」東北大学大学院教育学研究科年報、59 巻 1 号、159-186 頁、2010 年 12 月。榎石多希子・高橋満「精神障害者の社会参加を支える支援ネットワークの形成」仙台白百合女子大学『人間の発達』第 7 号、21-45 頁、2011 年 6 月がある。
5. 2014 年 2 月 22 日・23 日に共同研究の会議をもった。ここでの議論を受けて、来年度は日韓の自治体を事例として、「生涯学習のガバナンスの再編」をめぐる比較研究をすすめる計画である。

引用文献

高橋満（2004年）『社会教育の現代的実践』創風社。

高橋満（2008年）『NPOの公共性と生涯学習のガバナンス』東信堂。

Friedmann, J., *Empowerment, The Politics of Alternative Development*, Blackwell publishers, 1992.

Pestoff, A. Victor, *Beyond the Market and State: social enterprises and civil democracy in a welfare society*, Ashgate Publishing Ltd, 1988.