

琉球大学学術リポジトリ

生涯学習施策に関する公共管理システムの転換がもたらす行政の新たなる責任

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学生涯学習教育研究センター 公開日: 2008-07-09 キーワード (Ja): 生涯学習, 公共管理システム, 指定管理者制度, ガバナンス, 行政の責任 キーワード (En): 作成者: 背戸, 博史, Seto, Hirofumi メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/6627

生涯学習施策に関する公共管理システムの転換が もたらす行政の新たなる責任

New Responsibilities of the Public Administration concurring with Transformations of the Public Management System concerning Life Long Learning Policies.

背戸博史

キーワード：生涯学習、公共管理システム、指定管理者制度、ガバナンス、行政の責任

I. 課題の設定

我が国における生涯学習施策が本格化してから既に20年以上の時が経ち、その課題は学習者の環境醸成から地域人材育成の在り方へ、さらには学習による地域創造の試みへと転換しつつある¹⁾。この間、推進体制の整備に関しては、人々の成長・発達を全方位から捉えるための総合行政的取り組みや、多様化した学習志向への対応を企図した財団方式の導入²⁾、行政における調査・研究機能の強化による住民意向の反映や講座の企画・運営そのものへの直接的な住民参加を促す工夫などがなされてきた³⁾。

しかし近年では、地方公共団体における財政的疲弊やそれに伴う市町村合併がもたらす行政基盤の変動を受け、いわゆる「三位一体の改革」を錦の御旗とし、行政全般においてさらなる住民サービスの向上と経費の緊縮を目指した民間活力の導入が進行している。NPM理論 (New Public Management) が提唱され、PPP (Public Private Partnership) によるPFI方式 (Private Finance Initiative) の導入が試行されつつあり⁴⁾、生涯学習行政の分野においても指定管理者制度の導入がなされ、多くの地方公共団体では、既に新たな公共性の議論が不可欠な状況となっている⁵⁾。

これらの変革をひとつの契機として、多くの地方公共団体では逼迫した財政事情から予算配分の総点検をなし、そのメスを出資法人の見直しへと進めてもいる。かつて柔軟な行政手法の申し子とさえ謳われ、生涯学習行政においても中心的な役割を担ってきた自治体出資による財団法人は、統合はおろか、解散に至るケースまで散見されるようになり、市場化テストの導入を睨み、公共性の新たな在り方とともに、行政の担う責任もまた、新たな議論を必要としているのである。

小論「生涯学習施策に関する公共管理システムの転換がもたらす行政の新たなる責任」では、上述の如く複雑化した生涯学習施策における公共管理システムの転換についていくつかの動向に注視しながら、生涯学習施策における行政の新たなる責任を考えてみたい。多様な供給主体が顕れた生涯学習施策は、それだけリスクの分散と、責任主体の拡散を促すことになるが⁶⁾、当然のことながら、それを統括する責任は行政にあるからである。

II. 消費社会における「学習」の意味論

生涯学習を巡る議論にあって、「学習者の多様化且つ高度化したニーズ」というワードは、ある種呪術的な存在となっている。筆者はかつてこれらのワードに潜む現代社会の不可視性を考察したことがあるが⁷⁾、ここでいま一度、整理しておきたい。

政治体制、経済構造、そして人々のメンタリティに至るまで、我が国を貫く基調は言うまでもなく徳川幕藩体制期に形成された「イエ／ムラ」の論理であった⁸⁾。その集団主義は、明治維新を迎えてなお衰えることなく、ある種の平等主義と苛烈な努力主義を創出しながら、産業化社会を形成してきたのである⁹⁾。

「大量生産－大量消費」を旨とする我が国の産業化社会はしかし、1970年代をひとつの頂点として、新たな段階を迎えることになった。80年代以降、本格的に到来した脱産業化社会、成熟社会、或いは、消費社会と呼ばれる社会がそれである。

この転換を極めて明瞭に捉える山崎正和は、その要因を①国家イメージの縮小、②労働時間・家事労働時間の短縮、③社会自体の高齢化などに見だし、現代社会の特質を、人々の集団からの離脱による個別化現象と、それによって生じる自己証明のための表現活動において指摘している¹⁰⁾。

70年代までの小国日本は、国際社会における地位回復のため「小回り」を効かせ、国際社会のなかで可視的な存在であった。それはまた結核や公害問題など、国民的な不幸の解決に奔走する姿も相俟って、国民一人ひとりにその存在を印象付けるものでもあった。しかし、国内総生産世界第2位という実績を掴み、国際的地位の回復をなす頃には、日本国家は「国民にとって面白い存在ではなくなり、日々の生活に刺戟をあたへ、個人の人生を励ましてくれる劇的な存在ではなくなった」ことにより、そのイメージを変えてゆくことになる¹¹⁾。国民による国家イメージの縮小、すなわち、国家という集団からの心理的な離脱が生じたのである。

産業化社会の達成は、その果実として、職場におけるオートメーションの確立と家庭内における家電製品の普及をもたらした。これにより、職場や家事労働に費やす時間の物理的短縮がなされ、人々は自分自身の時空間である「余暇」を獲得し、そのオリジナルな采配を強く意識することになった。こうして、人々の、職場や家庭と言った集団からの物理的・心理的な離脱が進行したのである。

また、1975年には男性が世界第2位、女性が世界第3位の長寿国となった日本は¹²⁾、必然的に多様性の高い社会を形成し始めた。個々人の寿命の伸びに従って、人々は相対的に固有性の強い人生を送るからであり、人々の幸／不幸が、国民的・民族的同一性よりも、運／不運を含め、個人の境遇に帰するようになったからである。個々人の境遇に帰する固有の振幅は、国家や社会、職場や家庭と言った集団からの相対的な乖離と相俟って、極めて多様性の高い社会を形成することになったのである。

かくして、集団主義を基調とした日本社会は、産業化社会の高度な達成により、むしろその原動力自体を極小化する社会を作り上げ、近代社会に比して相対的に集団性の低い社会、言わば、人々の存在が個別化された社会を形成することになったのである。これこそが「多様化且つ高度化」したニーズの実相であり、消費社会の実像なのである¹³⁾。

『生活者』と名を変えた消費者は、モノつまりハードではなく、モノがあたえてくれる生き方や生活の仕方を求めるようになった。それも、『量より質』、『均質なものより個性的で多様なもの』をである」と指摘されるように¹⁴⁾、消費社会における人々の関心は、モノそれ自体ではなく、それがもたらすスタイルへと変化した。スタイルの追求こそが自己の証明となり、こうして人々は、多様なニーズを顕わにしながら自己表現のためのサービス消費を活発化させたのである。

1980年代以降本格化した我が国の生涯学習活動は、このような背景を持っていたと言えよう。消費社会においては、生涯学習という制度サービス＝商品が、人々に多様なスタイルを付与する格好のツールとして機能したのであり、〇〇を聞く私、□□を見る私、△△を考える私、××をする私……と、人々は自らのスタイルを表現する手段として、社会が用意した文化／学習サービスを消費し続けてき

たのである。

無論、消費社会は生産をしない社会ではなく、それが高度な産業化社会の基礎の上に立脚するものである限り、欧米社会を中心に見られる生産的・自己投資的な学習活動も確かに存在する。冒頭で指摘した生涯学習による地域人材育成や地域創造を企図した学習メニューを享受する人々も、この範疇であると言えよう。

しかし、「物質的な商品よりも、もっと直接的な個人的サービスを要求する時代の始まり…… [中略] ……それ以上に意味深いのは、ひとびとが直接的な文化的サービスを求め始めたことであって、いひかへれば、個人が自分にたいする社会的な処遇の転換を要求し始めた」時代と指摘されるように¹⁵⁾、消費社会における多くの人々の学習欲求は、自らが何者であるかを説明する行為に結びついているのであり、我が国の生涯学習活動は、多分に、快楽消費的な性格を伴う自己目的的な表現活動となって発展してきたのである¹⁶⁾。

Ⅲ. 学習供給主体の多様化

人々の生涯学習活動を、産業社会的な合理性、すなわち、学習の動機や目的を、学習成果の獲得による個々人の社会的達成という構図で読み取る限り、その供給は極めて非生涯学習的なものになろう。確固たる成果を期待した、或いは、確固たる成果を付与する学習供給は、勢い、体系的で系統的な活動とならざるを得ず、その意味で近代教育の具現、すなわち、学校教育的な手法を採らざるを得ないからである。人々の生涯に亘る学習を、人々の主体性に基づき供給することが原則とされる生涯学習行政にあっては、それはある種の忌避行為と言わざるを得まい。勿論、我が国の生涯学習行政は、そのように動きはしなかった。

市場と非市場、投資と消費を縦横に行き交う人々の学習関心を、人々の主体性を尊重するかたちで支援するために、我が国は、既述したような、総合行政的な取り組みをなし、或いは、財団が有する公益性と民間性を活用しながら対応してきたのである。江戸時代からの伝統とも言えようか¹⁷⁾、こうして、快楽消費的な知の探求に寛容な日本社会は、バブル経済の追い風も伴い、他国では類を見ないほどの学習環境を整備し、人々の学習活動を支援し続けてきたのである¹⁸⁾。

しかし、近年の逼迫した財政状況と、そして何よりも、人々のさらに「多様化且つ高度化」したニーズによって、行政が主導する学習供給の在り方は、ひとつの限界を迎えることとなった。かつて高寄昇三は「今日、地方自治体にとって深刻な危機は、住民が必要とするサービスが、市場メカニズムによる購入も、公共サービスによる提供もきわめて困難になったことである」と指摘し¹⁹⁾、財団方式による住民サービスの利点を強調した。しかしながら財団方式によるサービスもまた、より多様化する社会の進展に伴いそれと同じ理由において、すなわち、市場メカニズムによっても、公共サービスによっても、そのハイブリッドな性格を旨とする財団方式によってもカバー不可能となったことにより、従来の生涯学習推進体制はある種の閉塞状況に逢着したのである。

先の山崎正和は、消費社会における人々の要求を指摘して、「(消費社会において人々が自己を表現して生きるためには…引用者註) 広い社会のもっと多元的な場所を求め始める……【中略】……それは、しばしば文化サービスが商品として売買される場所であらうし、また、個人が相互にサービスを提供しあふ、一種のサロンやヴォランティア活動の集団でもあるだらう。当然ながら、多数の人間がなま身のサービスを求めるとすれば、その提供者もまた多数が必要とされることになるのであって、結局、今後の社会にはさまざまなかたちの相互サービス、あるいは、サービスの交換のシステムが開発されねばなるまい」としている²⁰⁾。

1984年段階における予言的な指摘ではあるが、正鵠を射るとはまさにこのことであろう。消費社会における生産様式は、「多品種少量生産」を原則とするものであるが、それは公共(的)サービスにおいてもまた例外ではない。多様化したニーズへの応答には多品種が用意されなくてはならず、その

供給に際しては、「なま身のサービス」が要求されているのである。自ずから、公共（的）サービスの供給主体もまた多様であらねばならず、広範なアクターの存在が必要とされるのである。

かくして、生涯学習推進体制はますます多くの供給主体を擁するものとなり、民間営利事業者は市場をベースに、行政セクターは非市場をベースに、財団は両者をバランスさせながら、そして住民たちによる学習グループは自身の集団内に豊富な恣意性を担保しながら、人々に対し、或いは相互間で、多様な学習を供給してきたのである。

IV. 公共管理システムの転換

生涯学習推進体制は、多様な供給主体を包摂しながら、人々の誕生から死に至るまでの長いスパンを、構築的な学習要求から消費的な学習要求に至るまでをカバーするものとなり、その意味である種アモルファスな体制を維持しながら、消費社会に生きる人々の学習活動を支援し続けてきた。

しかしながら近年、上述したような推進体制に、新たな転換をもたらす制度改革が行われた。2003年9月になされた地方自治法の一部改正がそれであり、従来の管理委託制度に代わる新しい制度として、指定管理者制度の導入がなされたのである²¹⁾。

指定管理者制度の狙いは、「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とする」（総務省局長通知）と指摘されるものである。同制度の持つ革新性を端的に言うならば、それは従来の管理委託制度では①自治体出資法人（自治体が1／2以上を出資する法人）、②公共団体（一部事務組合など資格要件のある公法人）、③公共的団体（社会福祉協議会や農協や自治会など）に限られていた管理委託の対象が、民間営利企業やNPO法人、ボランティア団体など、個人以外の様々な団体に広く開かれた点にあると言えよう。公共サービスの担い手が飛躍的に拡大されたのであり、生涯学習の分野においても、2006年度には多くの地方公共団体で指定管理者制度が本格的に稼働し始めている。

推進体制内に多様な供給主体を包含する点において、生涯学習行政の分野はむしろ先駆的な取り組みであったかも知れない。その意味では実態に制度が後追いをしたとさえ捉えることもできよう。しかし、制度導入の現実には、従来の推進体制を法的に強化するだけでなく、公共管理システムに多くの変動をもたらすものでもあった。少しくこの制度の導入事例を見てみたい。

茨城県は、1969年（昭和44）に設立された「（財）茨城県教育財団」を擁する自治体であり、財団方式による生涯学習の推進に、長い歴史を持つ自治体である。県出資率100%、寄附行為第3条において「財団は、県と一体となって、本県教育の振興をはかるために必要な事業を行なうことを目的とする」と謳われているように、この財団は同県生涯学習行政においても主力となり、県下4カ所に設立された生涯学習センター（水戸、県南、県西、鹿行）の管理運営を、すべて委託されていた。

しかしながら、2006年秋に5カ所目の生涯学習センターである県北生涯学習センターが設立されるのを機に、茨城県では指定管理者制度を導入した。結果は、既設4センターは同財団が選定されたものの、新設の県北生涯学習センターは、NPO法人が指定されることとなった。公募には複数組織の応募があったが、①経費の縮減が図られた計画となっている、②多様な自主事業を行うなど講座が充実しており、県民へのサービス向上が図られた計画となっている、③ボランティアと協働して施設の運営を行うなど、施設の設置目的を十分理解した管理運営方針を設け、利用者サービスの向上策及び施設の利用促進策にも配慮した計画となっている、という理由での選定結果であった²²⁾。

このことにより、茨城県生涯学習推進体制の中核となる5つのセンターは、異なる2組織によって管理・運営されることとなった。そしてその事実はずぐさま同県の公共管理システムに大きな転換をもたらした。県職員による派遣がおおよそ3／4を占めるこの財団は、文字通り「県と一体となって」生涯学習の推進に尽力してきた経緯があり、かつての4センターの機能には、市町村への指導業務も

付託されていた。しかし、指定管理者制度の導入に伴って、市町村への指導業務は県教委に引き揚げとなっている。行政と民間のハイブリッドな性格を有していた同財団が、言わば県内に所在する諸団体のひとつとして位置づけられたのであり、それに伴って、行政の直営による業務がひとつ増したのである²³⁾。

神奈川県横須賀市もまた、2006年度より指定管理者制度を導入した自治体であり、同市には、同じく市100%出資の「(財)横須賀市生涯学習財団」がある。2001年に生涯学習センターが設置されたのを機に設立され、以後、同センター及び9つの公民館の管理・運営を委託されていた。

2006年度に導入された指定管理者制度は非公募とされ、同財団が指定されることになった。しかし注目されるのは、この制度導入を機に市職員の同財団への派遣規模を減じ、同時に、公民館の管理・運営を従来の財団委託から行政の直営へと再編した点である。

上述の2つの事例は、指定管理者制度の導入によって、従来から担保されていた行政と自治体出資法人の関係設定に、その意味で、公共性の在り方やその守備範囲の設定に大きな変動が生じたことを意味していよう。ある行政目的の達成を企図して設置された財団法人を、この制度の導入により、市井の一組織と見なさざるを得なくなったのであり、同時にその瞬間から、行政は自らの責任領域を再編することが求められたと言えるのである。

かつて丸山眞男は「開国」の意味を「自己を外つまり国際社会に開くと同時に、国際社会にたいして自己を国=統一国家として画するという両面性」にあると指摘した²⁴⁾。まさに指定管理者制度もまた、公共サービスの主体を広く開いたことにより、自己=行政の在り方そのものの再定義を余儀なくされたと言えるのである。

同様の構造は、当然のことながら、財団自体にももたらされた。兵庫県伊丹市は、やはり2006年度から生涯学習関連施設に指定管理者制度を導入しているが、伊丹市立生涯学習センター及び市立図書館南分館は市出資率100%の「(財)伊丹市文化振興財団」が(ともに非公募)、伊丹市立北部学習センター(公募)及び市立図書館北分館(非公募)は地域住民により結成されたNPO法人が指定されている。

これらの2組織が管理・運営する施設は市域を二分して住民の生涯学習行政にあたる施設であるが、管理・運営の経費には大きな開きがある²⁵⁾。経費の開き相応に事業の質・量が異なるのであれば、それは配分的正義の実現や学習供給の平等保障に抵触することになる。翻り、質・量に亘り同程度の事業が保たれているのであれば、効率化の観点から、施設の管理・運営に要する経費の配分に問題があるとの誹りを逃れ得まい。

伊丹市事例の場合、両者の事業運営に係る経費の相違は、人件費の相違と関係している。勿論、財団職員に係る人件費が高くなっている。指定されたNPOは管理組織であり、実際の運営はNPOが雇用する職員が担当しているが、その職員の多くはパートタイマーであり、そのため、人件費が相当程度低廉に抑えられているのである。これ自体、専門性の担保や継続性の保障という問題を含むものであるが、仮にパートタイム勤務により十全な事業展開が可能であるならば、既存の組織やその実施体制に投げかける課題は少なくない。

このように、従来、生涯学習推進体制の中心的存在であった財団に対しても、経費効率の問題や、それを正当化する際に求められる「専門性」とその「優位性」の証明など、多くの課題が投げかけられている。また、ランニング・コストの多寡に限らず、自治体からの派遣職員を抱える財団の場合—上記の事例はいずれもこれに該当するが—NPOなど市井の団体と同条件での公募戦を戦えるかどうかの問題もある。指定管理者制度は全国的にようやく途に着いたという状況であり、事実上という意味も含めて、多くは「非公募」による選定となっているが、次期選定の折には、行政の態度はもとより、財団もまた、自らの性格や態度を明確に規定することが求められるのである²⁶⁾。

指定管理者制度がもたらす変革は、また、上記した行政や自治体出資法人のみならず、NPO法人

や住民組織などにも大きな課題を投げかける。例えば伊丹市の場合、指定されたNPO法人は、施設設立の際に発足した住民懇話会が母体となっている。住民懇話会によるNPO法人の立ち上げには少なからず行政の梃子入れがあり、その意味では官製NPOという捉え方も可能となるものである。多様な住民への柔軟な対応を住民自身の参加に読み替え、経費の効率化を「ボランティア精神」に読み替えることで、指定管理者制度の制度精神を形骸化することさえあるのであり、今後NPOなどの団体は、動もすると行政代行をなす「安上がりの財団」として位置づけられる恐れも危惧される。それは既存の組織にも指摘できることであり、指定された諸組織が、定款に示された自発的意志や住民相互の同意などによる所期の在り方を維持したまま行政のパートナーで在り続けられるかどうかという危険性も内包しているのである。

V. 行政の新たな責任

以上、僅かな事例からも看取されるように、現在、公共管理システムを巡る大きな転換が起きていることは容易に窺い知れよう。1980年代以降、先進諸国を覆うサッチャリズムの波によって、旧来の、「公=官」という構図の瓦解が決定的になったのであり、公共サービスの供給主体は民間へ、さらには住民自身へと転嫁しているのである。まさに、「ガバナンスからカバナンス」への転換である²⁷⁾。

『国から地方へ』の分権化のねらいは行政サービスへの依存姿勢を改め、公と私を媒介するコミュニティの住民の協働やNPOなどによる公共領域の活動と組織化の育成に連なる」と指摘されるように²⁸⁾、当然のことながら、一連の改革は「公」と「私」が共に「公共」(public common)領域を形成し支え合う一つの契機となる。しかし、そこには、克服すべき大きな課題も伏在しているのである。

先にも指摘したが、多くのガバナンスによって公共領域が形成される場合、何よりもまず行政自身の守備範囲や新たな責任の在り方が確定されなくてはならない。具体的な対応としては、少なくとも以下の3点が求められてこよう。

第一に、生涯学習センターや公民館等、生涯学習に資する諸施設を行政による直営方式で管理・運営する場合、継続性や平等性の担保はもとより、何よりも、他の供給主体では代替不可能と言い得る“専門性”が説明されなくてはならない。新潟県立生涯学習推進センターは、県教委による直営によって管理・運営される施設であるが、そこでは、県民に対する直接的な学習供給のみならず、生涯学習施策に関わる専門家に対し、極めて高度な研修や講習の機会が提供されている²⁹⁾。そのいずれの事業もが、生涯学習行政の原則である学習者の主体性を尊重しつつも、確固たる学習成果を想定した見識高いプログラムとなっており、直営方式による生涯学習の振興をなす際の“専門性”が明瞭に示されている。行政による直接供給をなす場合、何よりも代替不可能な“専門性”の説明が必要となってこよう³⁰⁾。

第二に、指定管理者制度などを導入し、多くのガバナンスを擁する場合、それら供給者との連絡・調整をなすとともに、その事業を適切に評価する能力の形成が不可欠となってこよう。財団方式の悪しき一面と指摘されることもあった自治体からの派遣職員は、しかしながら、学習供給の“現場”と行政を連絡する重要なアクターでもあった。多くのガバナンスが学習供給を担って行く場合、行政と“現場”を結ぶパイプは消滅、或いは断絶する可能性もあり、その乖離が危惧されるのである。事業実績を適切に評価するとともに、そこからフィードバックされた課題を政策課題化するためにも、各学習供給者との連絡・調整に資するコーディネート機能の強化が、行政の責任としてより一層強く求められるのである。

第三に、行政組織内部の問題と言えようが、生涯学習行政に係る主管部局のリーダーシップの問題である。冒頭でも指摘したように、今後、生涯学習行政の課題は生涯学習による地域人材育成、さらには、地域創造やガバナンス形成へと移りつつある。その際、学習供給は自ずから地域創造のビジョンを視野にいれたものとならざるを得なく、首長部局と教育委員会とのより一層の協働体制が築かれねばならない。それは同時に、従来の消費型学習から創造型学習への転化を迫るものであり、ここに

において教育委員会は、これまで培ってきた教育的ノウハウを傾注し、地域人材育成のリーダーシップを遺憾なく発揮することで組織内における協働体制を築かねばならないのである³¹⁾。

以上、3点に亘り今後行政に求められる課題について見てきたが、最後に、何よりも重要になると考えられる行政の責任、生涯学習行政における新たなリスク・マネジメントについて触れておきたい。

山田昌弘は『希望格差社会』のなかで、現代社会を、「より危ない選択肢、より安全な選択肢はあっても、絶対安全な選択肢はない」社会であると指摘している³²⁾。先述した消費社会の陥穽であり、従来、人々を抑圧もし、擁護もしてきた諸集団が瓦解したことに加え、公共サービスの民間化／住民化によるガバメントの縮小によって、現代は「リスクヘッジやリスクの責任の処理が個人化」する事態が生じていると指摘されているのである³³⁾。

従来の公共管理システムが転換し、より多くの主体、延いては住民自身がガバナンスを形成することの代償として、リスク管理の個人化は甘受すべきものなのかも知れない。しかしこの問題が深刻な点は、個人化されたリスクは、個々人を個別に襲うものではないということである。リスクが個人化すればするほど、それは責任の所在を明確にはするがしかし、個々人のリスク対応はそれだけ脆弱なものとなり、畢竟、「リスクの普遍化」をもたらすことになるからである³⁴⁾。古くは「雪印事件」、最近では「福知山線脱線事故」や「耐震構造偽造事件」等、責任の所在は明確となっても、人々に拡散するリスク自体は誰にも回収できないという帰趨を想起すれば明瞭であろう。

無論、生涯学習の分野においては、これに迫るリスクは生じ得ないかも知れない。しかし、地域間格差が極大化するなかで、人々への学習機会の平等・公正・公平な保障を考えた場合³⁵⁾、ガバナンスを形成する多様な主体やステーク・ホルダーを擁するための行政の責任、いわば行政によるガバナビリティは、より一層の重みを持って求められてくるのである。

奈良市では、先に見てきた事例と同様に、2006年度から生涯学習センター及び市内23カ所に設置される公民館の管理・運営に、指定管理者制度を導入した。「非公募」とされた初年度は、市の100%出資によって設立された「(財)奈良市生涯学習財団」が指定されている。

注目すべきは、「非公募」とは言え、既述したように指定管理者制度は行政と自治体出資法人の関係を切り離すものであり、同財団は、制度導入を機に、寄附行為を一部改正している。その第3条では、「この法人は、奈良県における社会教育施設の管理運営及び生涯学習に関する各種の事業を行うことにより、県民の教養の向上、健康の増進、情操の純化を図り、もって県民の生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与することを目的とする」と謳われているが³⁶⁾、改正前の条文は「この法人は、奈良市における…(ルビは引用者)」とあった。すなわち、かつて奈良市教育行政の最大のパートナーであった同財団は、以後、奈良県下を活動の舞台とする集団へと姿を変えたのである。

指定管理者制度を始めとするパブリック・マーケットの開放／拡大は、文化・学習資源の集中／流出をもたらす可能性があると言えよう。島根県立美術館や長崎歴史文化博物館などが示すように³⁷⁾、全国区の名だたる事業者が名乗りを挙げる施設があることを考えると、上述した(財)奈良市生涯学習財団が、今後、奈良市以外の地域における学習供給に「流出」する可能性すらあるのである。

指定管理者制度などに見る競争原理の導入は、自治体出資法人やNPO法人など、学習供給主体間での競争に留まらず、多様な供給主体が、いずれの自治体を選ぶのかという流入／流出の問題をも孕んでいるということである。ある自治体が文化的な求心力を失うことになれば、そこには拭いようのない“文化的地域間格差”を招来する恐れが生じるのであり、延いてはガバナンスや文化創出に係る“真空地帯”をさえ生み出す恐れがあるのである³⁸⁾。

時代の趨勢は「『個に帰る』といいながら、どんどん国家への依存が強まってい」と指摘されるように³⁹⁾、ガバナンスの広範な形成を謳いながらも、人々の裡に、リスク・マネジメントにおいては行政権力による強い介入を望む兆しがあることは事実であろう。夕張市の破綻はある種終極的なかたちで住民による主体的なガバナンス形成の契機を用意したと言えようが、多くの人々は、それを望ん

ではまい。

公共管理システムの転換に際し、生涯学習行政には、いま、より積極的な意味で、真空地帯を回避するためのリスク・マネジメントが求められているのであり、多様な供給主体の出現／流入、延いてはガバナンスを形成するアクターの出現／流入を促す政策形成、言わば、文化的求心力の掲揚が求められているのである⁴⁰⁾。

付記：本研究は、科学研究費補助金基盤研究（B）「成人学習施策にみる公共管理システムの転換に関する調査研究」（研究代表：大桃敏行、研究課題番号：16330147）の成果の一部である。

【註】

- 1) 中央教育審議会生涯学習分科会「今後の生涯学習の振興方策について（審議経過の報告）」2004年3月29日では、「個人の需要」と「社会の要請」とのバランスを議論している。いうまでもなく、中教審答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について—子供に「生きる力」と「ゆとり」を—」を受けた「不易」の要請であり、「社会の存続を図るためには、社会に共通の課題に取り組む必要がある。しかし、それは、必ずしも個人の興味・関心に合致しないことが多いが、それへの取組を怠ると、社会的に様々な問題の発生につながるおそれが生ずる」としている。このような認識は実際の行政過程でもすでに示されており、例えば札幌市では、「さっぽろ市民カレッジ」における学習メニューが①市民活動系、②産業・ビジネス系、③文化・教養系の3系統とされているが、この事業の構想段階では、個人のキャリアアップと地域創造をはかる①②が主眼として捉えられていた。札幌市リカレント教育研究会『さっぽろ市民カレッジ・プレ講座の3年目の総括と新体制への移行』2000年。札幌市教育委員会『札幌市教育委員会生涯学習部事業概要』2005年。（財）札幌市生涯学習振興財団『平成17年度札幌市生涯学習センター事業概要』2005年などを参照されたい。
- 2) 背戸博史「財団方式による生涯学習事業の展開」、松井一磨編著『地方教育行政の研究—教育委員会の動態分析—』多賀出版、1997年所収。
- 3) 大桃敏行・背戸博史「生涯学習推進体制における住民意向の反映と行政責任—地方公共団体の実態調査を通じて」、『教育制度学研究』第5号、1998年所収。
- 4) 例えば山村恒年編『新公共管理システムと行政法』信山社、2004年、第1部を参照されたい。
- 5) 教育行政における状況については宮腰英一編著『教育行財政におけるニュー・パブリック・マネジメントの理論と実践に関する比較研究』（科研費研究中間報告）、2003年を参照されたい。
- 6) 山田昌弘『希望格差社会』筑摩書房、2004年を参照されたい。
- 7) 背戸博史「学校教育と生涯学習の接続を考える」、『教育制度学研究』第11号、2004年所収。背戸博史・岡敬一郎・大迫章史「生涯学習施策における『共同性』の創出—学習者の組織化の視点から—」、『東北教育学会研究紀要』第10号、2007年、所収。
- 8) 例えば村上泰亮「文明としてのイエ社会」、『村上泰亮著作集4』、中央公論社、1997年。背戸博史「明治中期における学校の擬似村化—擬制的日常生活圏の形成過程—」、東北大学教育学部教育行政学・学校管理・教育内容研究室『研究集録』第25号、1994年、所収などを参照されたい。
- 9) 日本企業のイエ的性格は三島由紀夫『絹と明察』に如実に描かれているよう。日本型産業社会における企業組織の論理に関しては基礎経済科学研究所編『日本型企业社会の構造』労働旬報社、1994年を参照されたい。
- 10) 山崎正和『柔らかな個人主義の誕生』中央公論社、1984年、63～64頁。
- 11) 同上書、25頁。

- 12) 厚生労働省大臣官房統計情報部『日本人の平均余命の年次推移』、『平均寿命の国際比較』を参照。
- 13) トフラーが指摘するところの「第三の波」でもある。A.トフラー『第三の波』日本放送出版協会、1984年。
- 14) 深川英雄『キャッチフレーズの戦後史』岩波書店、2002年、178頁。
- 15) 山崎前掲書、第1章。
- 16) 「快樂消費」に関しては堀内圭子『「快樂消費」の追究』白桃書房、2001年。同『＜快樂消費＞する社会』中央公論新社、2004年を参照されたい。なお、文化／学習の消費が進行することで、当然のことながら、人々は教える側に自己表現活動を転化もする。富山インターネット市民塾の成功のひとつは、教えることを自己表現と捉える人々に、市民講師としての舞台を用意したことであろう。この点については前掲「生涯学習施策における『共同性』の創出—学習者の組織化の視点から—」を参照されたい。
- 17) 例えば近世社会における我が国は、士族における知の画一化傾向の一方で、庶民層においては多彩な学習の展開が可能な社会であった。儒学を基礎とした士族の学問に対し、庶民層にあっては、修養のための学び、実用的な学び、そして趣味的な学びが豊かに展開される学習社会であったことが確認されている。江森一郎『勉強 時代の幕あけ』平凡社、1990年。氏家幹人『江戸の少年』平凡社、1994年などを参照されたい。蛇足ながら異なる観点でいえば、近世庶民の知的好奇心が、「江戸変化朝顔」などを開発し、メンデルの法則に先立って遺伝の法則を発見していた事実は夙に有名である。『朝顔を語る』歴史民俗博物館振興会、2001年。
- 18) 趣味・教養的なメニューを豊富に揃え、それらが無償提供してきた日本社会は、ある意味で極めて文化度の高い社会であったと指摘することができよう。この点については前掲「学校教育と生涯学習の接続を考える」を参照されたい。
- 19) 高寄昇三『外郭団体の経営』学陽書房、1991年、6頁。
- 20) 山崎前掲書、63～64頁。
- 21) 出井信夫・吉原康和『指定管理者制度の現場』学陽書房、2006年。パブリックマーケット研究会編著『指定管理者制度』都政新報社、2005年などを参照されたい。
- 22) 茨城県HP（教育庁生涯学習課）より。
- 23) 平成17年・18年度「運営要覧」（茨城県水戸生涯学習センター）の比較より。
- 24) 丸山眞男『日本の思想』岩波書店、1961年、9頁。
- 25) 財団の受託経費は188,470千円（人件費込み）、NPO法人の受託経費は93,026千円（人件費込み）となっている。ただし、財団が管理・運営する施設には、大型の文化ホールも含まれるため、必ずしも総経費の比率が職員給与の比率を表してはいない。いずれも組織内部予算関連資料より。
- 26) その意味で、公益法人制度改革関連3法（「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律）も、今後の財団の在り方を巡り大きな意味をもたらすであろう。
- 27) この転換に関しては宮腰英一「教育委員会制度の変容と改革—ガバナンスとガバナビリティの形成に向けて—」、『日本教育行政学会年報』32号、2006年を参照されたい。
- 28) 同上、162頁。
- 29) 新潟県立生涯学習推進センター「平成18年度施設事業案内」より。
- 30) とは言え、“専門性”という概念は極めて抽象的でもある。それを、社会教育主事の専門性と換言した場合、その内実はプランナー（政策企画者）、プロデューサー（演出者）、プロモーター（推進者）、プログラマー（学習計画立案者）、或いは、コミュニティ・オーガナイザー（地域社会における組織者）、コンサルタント（診断・助言者）、コーディネータ（調整者）、カウンセラー

(相談役)などの機能から説明されることもある(日本生涯教育学会『生涯学習研究 e 事典』坂本登「社会教育主事の専門性」<http://ejiten.javea.or.jp/content.php?c=TmpJMU1ETTE%3D>)。ただし、これらの諸機能を、多くのアクターが担いつつあるのが現在の状況であり、従ってここで言う“専門性”とは、これらの機能を行政が担うことによってしか創出されないプラス α の部分を目指す。或いはそれは、行政行為全体における社会教育/生涯学習行政の含意であったり、学習者個々人の主観的な満足・認識の外にある効果であったりするであろう。これら数値化し難い価値を含むこの“専門性”という概念は、それ自体が考究すべき重要な対象となる。記して今後の課題としたい。

- 31) 庁内組織における事務処理体制の問題に関しては松井一鷹「生涯学習関連事業と地方行政の守備範囲の問題」地方教育行政研究会『生涯学習の推進に関わる地方自治体の責任領域と事業展開』平成6・7年度科学研究費一般研究(C)成果報告書(研究課題番号:06610215)、1996年所収、を参照されたい。なお、近年では、地域創造に係る生涯学習施策のリーダーシップを、首長部局が果たしている事例が多い。山形県天童市は、いわゆる「出前講座」である「地域いきいき講座」を展開し、地区住民単位での地域創造に極めて大きな成果を挙げている。しかし、それは首長部局総合政策課のリーダーシップによるものであり、教育委員会が有する教育的ノウハウ(資源)との連携は希薄な状況といわざるを得ない。
- 32) 山田前掲書、40頁。
- 33) 同上書、41-47頁。
- 34) 同上書、37頁。
- 35) この点は猿田真嗣「生涯学習における公正と不公正—事業経営における社会志向的マーケティングの可能性—」、高倉翔編著『教育における公正と不公正』教育開発研究所、1996年所収を参照されたい。
- 36) (財)奈良市生涯学習財団HP参照。
- 37) 瀧端真理子「指定管理者制度の導入」、赤尾勝己編『現代のエスプリ—生涯学習社会の諸相—』至文堂、2006年、所収。
- 38) 例えば山形県山辺町には、住民自身のボランティアな活動として、「Taiken 堂」いう学習供給活動をするグループがある。文化的な刺激の欠落を住民自らの手で是正しようとするその活動は、いまや東北全域から学習者を集めるほどの活動となっているが、その際注目されるのは、これらの活動に対し、行政が緩やかな支援をしていることである。制度化や明文化が一切されていない支援ではあるが、グループそのものの卓越した活動はもとより、行政による寛容な態度は、当該地域における文化的求心力を培っていると言えよう。<http://www3.macbase.or.jp/%7Etaikendou/>
- 39) 大内祐和/酒井隆史「教育と社会 規律訓練権力の質的転換」『現代思想』青土社、2005年、4月号、69頁。
- 40) 例えば福島県いわき市では、折からの財政難にも拘わらず、「生涯学習プラザ」及び「市立図書館」の新設をなし、学習活動の活発化による地域の活性化に取り組んでいる。勿論、予算の英断的傾注がそのまま文化的求心力の掲揚を示すものではないが、学習供給のみならず、あたかも“知の交流サロン”を形成しようとする政策は、行政による一つの卓見として注目されて良からう。箱モノ行政が強い非難を浴びる今日、こうしたソフト開発の魅力を提供する施策、その意味において多くのガバナンスを育成・救済する機会の創出は、最大限に評価されるべきものである。「平成17年度 いわき市生涯学習プラザ事業報告書」、いわき未来づくりセンター機関紙「創造」45号、「(仮称)いわき市総合型図書館整備事業概要」などを参照されたい。