

機関番号：18001  
 研究種目：若手研究（B）  
 研究期間：2008～2010  
 課題番号：20730510  
 研究課題名（和文）生涯学習ボランティア・NPOの人材育成・確保メカニズムに関する調査研究  
 研究課題名（英文）A Investigative Research on the Mechanism of Cultivation and Acquisition of Human Resources in the Field of Lifelong Learning Policy  
 研究代表者  
 後藤 武俊（GOTO TAKETOSHI）  
 琉球大学・生涯学習教育研究センター・講師  
 研究者番号：50451498

## 研究成果の概要（和文）：

本研究の分析により、（1）住民自身が個々の職業経験等を活かして多様かつ高度な学習機会を提供したり、事業の企画・運営を行うようになっていること、（2）ボランティア活動の多分野化と、ボランティア全般の生涯学習事業化が進んできたこと、（3）その結果、これらの支援は既存の専門職員の力量を超えるようになる一方、ボランティアやNPO自体が自らを支援する力を急速に身につけつつあること、などが明らかとなった。

## 研究成果の概要（英文）：

In this research, I have clarified three things below. The first is that many citizens in these days have offered various, high-quality courses of lectures to themselves, and managed the institutions giving such learning opportunities, based on their own occupational experiences. The second is that various types of volunteers have become the topics for many courses of lectures, at the same time volunteers now have worked in various fields rather than before. The third is that supporting these active citizens is getting more and more beyond the capacity of existing professionals for lifelong learning, while citizens themselves rapidly got such capacity.

## 交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2009年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2010年度	700,000	210,000	910,000
総計	3,000,000	900,000	3,900,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：生涯学習、住民参加、ボランティア、NPO、人材育成

## 1. 研究開始当初の背景

地方公共団体の生涯学習施策は、財政難による行政サービスの効率化が求められるなかで、ボランティアやNPOなどをよりいっそう活用する方向に進みつつある。例えば、これまで主流であった講師としての学習機会提供や、受講生同士の自発的学習グループ

の結成などを経て、学習機会提供事業それ自体の管理・運営へと住民参加が拡大しつつある。こうした流れは、自治体の財政難の解消にとっても、また住民自治という理念においても、一見好ましいことのように見える。

しかし、ボランティア・NPOは、一方ではサービス受給者の多様なニーズに対して

行政よりも柔軟に応答できることが特長として語られるが、他方では、その運営基盤の安定化が国内外を問わず、常に課題として指摘されている。すなわち、ボランティア・NPOは、サービスの柔軟性と運営の不安定性を本質的性格として備えているのである。

そうだとすれば、実際に地域の学習機会提供事業を担っているボランティア・NPOは、どのようにしてその運営基盤の安定化を図っているのか。多様な主体・機関が提供する地域の学習機会のコーディネートという、公共性と安定性の求められる事業が、脆弱な運営基盤の上に成り立っているとすれば、それは住民参加による公共性確保という発想の一つの限界を示しているのではないだろうか。本研究は、こうした課題意識を背景として着手されたものであった。

当時は、ボランティアやNPOを通じて住民が生涯学習事業の企画・運営に携わる状況について、大きく二つの解釈がなされていた。一つには、住民自治の理念から、住民参加の拡大を積極的に支持する立場である（例えば、瀬沼克彰『市民が主役の生涯学習』学文社、1999年、同『住民主導の生涯学習地域づくり』世界思想社、2006年など）。この立場の論者は、近年の地方分権改革以後の行政の守備範囲の縮小に対して、さらなる住民参加の拡大を求める傾向にあった。もう一つは、近年の地方分権改革を批判的に分析する立場である。この立場の論者は、多様な主体が公共的サービスを担う状況を行政責任の縮小・放棄、公共性の解体と理解し、民間企業やボランティア・NPOによる補完が前提とされていることを問題視する傾向にあった（例えば、三橋良士明、榊原秀訓『行政民間化の公共性分析』日本評論社、2006年）。

このように、住民参加や住民自治については極めて対照的な議論がなされていたが、両者を対比しつつ生涯学習行政のあり方について検討を加える研究はほとんどなされていなかった。例えば、住民参加を支持する立場の議論では、そもそも住民が参加することをどこまで前提にできるのか、新たな人材を確保する際に、既に参加している人々の動機をどこまで普遍化できるのか、といった公共性に通じる課題意識はほとんど見られなかった。他方で、住民参加に懐疑的な立場の議論では、おもな検討の対象は福祉や義務教育の分野における行政責任であり、生涯学習の分野における固有の行政責任のあり方について、住民参加による生涯学習事業の具体的な事例に則した検討はほとんどなされていなかった。

申請者は、こうした研究動向を踏まえ、既に前提となる研究に着手していた。具体的には、地方公共団体の生涯学習施策における住民参加の拡大は、行政の守備範囲の単純な縮小ではなく、新たなコーディネート責任を要請するものであるという認識に立脚し（この点を明示した研究として、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の責任」日本教育制度学会編『教育制度学研究』第5号、1998年。）、具体的にいかなる条件が行政のコーディネート責任を要請することになるのかについて検討を加えていた。

検討の結果、参加の形態には大きく分けて①講師としての参加、②自発的学習グループの結成、③生涯学習事業の管理・運営という三つのパターンがあり、①や②の先進的事例においても、最終的には③への移行が展望されていること、しかし、③の先進的事例とされる鹿沼市では、事業の拡大による企画・運営業務の高度化、およびボランティアによる組織運営の不安定性という、二つの要因によって、改めて行政の責任が要請される事態が生じていることを明らかにした。（後藤武俊、岡敬一郎「地方公共団体の生涯学習施策における住民参加の拡大と行政の役割」日本教育制度学会編『教育制度学研究』第14号、2007年。）

## 2. 研究の目的

以上の課題意識および研究の到達状況をふまえ、本研究では、生涯学習の分野において固有に求められる行政責任のあり方を意識しつつ、特に柔軟性と不安定性を併せ持つ生涯学習ボランティア・NPOの人材育成・確保のメカニズムに焦点を当てることで、住民参加理念の可能性と限界を明らかにすることを目指した。

行政責任のあり方と、住民参加の可能性と限界を同時に問うことで、公共的サービスを多様な供給主体が担う「ネットワーク型ガバナンス」の状況下で求められる行政の役割は何であるのか、そこに浮かび上がる公共性の論理がいかなるものかを追求することが本研究の目的であった。

## 3. 研究の方法

本研究は、上記の目的の追求にあたり、以下の3つの側面から分析を行った。

(1) 地方公共団体の生涯学習施策におけるボランティア・NPOの最新状況。具体的には、

- ①90年代前半から注目されてきた事例、すなわち今次の地方分権改革とは異なる文脈でボランティアの導入が進んだ地域の現状と、  
 ②2000年代以降の地方分権改革下でボランティア・NPOの導入が進んだ地域の現状を明らかにし、  
 ③これらの比較をつうじて具体的事例における住民参加の特質と課題を示す。

(2) 政府文書におけるボランティア・NPOの位置づけの変化。具体的には、

- ①中央教育審議会、生涯学習審議会等の答申に見出される、教育行政分野でのボランティア・NPOの位置づけの変化と、  
 ②総合規制改革会議や規制改革・民間開放推進会議などの報告書に見出される、一般行政分野でのボランティア・NPOの位置づけの変化を明らかにし、  
 ③これらの比較をつうじて国レベルでの住民参加概念の特徴を示す。

(3) 生涯学習ボランティア・NPOにおける人材育成・確保のメカニズム。具体的には、

- ①現行メンバーにみるボランティア・NPO活動への参加の動機  
 ②新たな人材の育成・確保に向けた取り組み、システムの有無  
 ③人材育成・確保システムにおける、行政の関与・支援のあり方  
 などの分析を通じて、日本の生涯学習ボランティア・NPOが固有に抱える課題を明らかにする。

#### 4. 研究成果

まず、(1) 地方公共団体の生涯学習施策におけるボランティア・NPOの最新状況については、3年間を通じて以下の諸事例への訪問調査を行った(訪問順)。

- ①NPO サポートセンター(東京都豊島区)  
 ②すみだ学習ガーデン(東京都墨田区)  
 ③せんだい・みやぎNPOセンター(宮城県仙台市)  
 ④大和生涯学習センター・佐賀市教育委員会(佐賀県)  
 ⑤宗像市役所・同教育委員会(福岡県)  
 ⑥いわき市役所・同教育委員会(福島県)  
 ⑦清見潟大学塾(静岡県静岡市)  
 ⑧東海道金谷宿大学(静岡県島田市)  
 ⑨登米市役所・同教育委員会(宮城県)  
 ⑩浜松市・同教育委員会(静岡県浜松市)  
 ⑪静岡市役所・同教育委員会(静岡県)  
 ⑫よねざわ鷹山大学(山形県米沢市)  
 ⑬加須市教育委員会(埼玉県加須市)  
 ⑭みさと生涯学習ネットワーク(埼玉県三郷

- 市)  
 ⑮NPO 東京自由大学(東京都千代田区)  
 ⑯NPO 神田雑学大学(東京都千代田区)  
 ⑰TAMA 市民塾(東京都府中市)  
 ⑱北見市役所・同教育委員会(北海道)  
 ⑲下関市役所・下関市立大学(山口県下関市)

これらのうち、特に(3) 生涯学習ボランティア・NPOにおける人材育成・確保のメカニズムの点においても注目される事例については、雑誌論文③～⑤、および図書①で研究成果を発表した。

論文⑤では、NPOの基礎理論について整理するとともに、NPOで働く個人に対するアンケート調査の結果を分析した。その結果、職員・ボランティアともに人間関係の広がりや成果として挙げる一方、必要な技能・専門性を身につける機会が少ないことを課題として感じていることが明らかになった。これは、NPOが必要な技能・専門性を自前で育むことの難しさを示すものである。また、職員(非常勤を含む)は金銭面の不安を強く感じていること、ボランティアは人間関係の固定化を課題として感じていることなどが明らかとなった。

論文④では、NPOが地域の生涯学習事業の管理・運営を行っている事例(すみだ学習ガーデン)について分析し、当初は行政が人材育成面で密接に関わり、次第にその機能をNPO自身に移していった経緯を明らかにした。そのなかでは、住民側の行政に対する不信・反発が住民の自発性を呼び起こすきっかけになった点に注目し、行政による人材育成に一定の限界があることを明らかにした。

論文③では、教えることのできる知識や特技があれば誰でも講師となって公民館や生涯学習センターで教えることができるという、「市民講師制」を取り入れた事例として早くから知られてきた清見潟大学塾について、行政との役割分担に注意しながら詳細な分析を行った。その結果、清見潟大学塾は、25年をかけて当初の公設民営型から独立型へと移行しつつあること、そのきっかけは市町村合併を始めとする行政側の基盤変動であったが、それを自らの組織を発展させる契機へと活かそうとしていることなどを明らかにした。また、人材の育成・確保という面では、数多くの市民講師を抱えながら、運営部門に参加する人材が安定的に供給されていないことから、趣味教養型の活動を志向する人と、組織運営等の活動を志向する人との間には、人材として本質的な違いがある可能性を示唆した。

図書①では、上記のすみだ学習ガーデン、および清見潟大学塾に加えて、栃木県鹿沼市の事例も加えながら、住民自身が生涯学習事業の企画・運営に積極的に携わるようになった現状を①市民講師としての参加、②企画・運営部門への参加、③①と②の両面での参加、という三つの視点から説明した。

次に、(2) 政府文書におけるボランティア・NPO の位置づけの変化に注目した研究成果として、論文①と②を公表した。

論文②では、生涯学習推進主体としての社会教育主事および公民館主事に求められる資質・知識・技能について、生涯学習関連の審議会答申や報告書の分析を通じて現在の政策の方向性を明らかにした。その結果、ボランティアや NPO の台頭に象徴される住民参加の高まりが、社会教育主事等の資質・知識・技能の変容を迫りつつあること、さらには、社会教育主事資格も含めて、乱立する生涯学習関係の諸資格を整理・統合する方向性が表れてきていることなどを明らかにした。

論文①では、政治学分野において今日「福祉社会」や「定常型社会」という構想が提示され、これがボランティアやボランティア・アソシエーションを前提にしていることを批判的に検討した。具体的には、日本におけるボランティア概念の定着過程において、生涯学習・社会教育分野におけるボランティア概念の受容が重要な役割を果たしてきたこと、また、その結果、ボランティアの対象領域が広範囲に拡大し、ボランティアが関係する分野の人材育成が容易に「生涯学習事業化」できるようになったことで、むしろ無用な事業が盛り込まれる可能性が高まったことなどを明らかにした。

最後に、基礎文献の検討を行うなかで明らかになった米国の学校支援 NPO の現状と課題について発表を行った(発表②、③)。これらの発表では、米国の NPO は日本に比べて民間の財団等の資金が豊富にあるために、多様かつ活発に活動できているという観念があるが、現実には財団等の意向によって NPO の活動が制限されたりしていること、また、特に学校支援分野では、特定の巨大財団が活動内容にまで干渉するようになったことで活動の多様性が大きく制限されるようになっていること、などを明らかにした。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 5 件)

①後藤武俊「生涯学習・社会教育分野におけるボランティア概念の諸相」『琉球大学生涯学習教育研究センター研究紀要：生涯学習フォーラム』第 5 号、2011 年、41-50 頁。

(査読有)

②後藤武俊「生涯学習推進主体に求められる資質・知識・技能について」日本教育制度学会編『教育制度学研究』第 18 号、2011 年(編集集中)。(査読無)

③後藤武俊「行政基盤の変動状況における市民主導型生涯学習事業の現状と課題～清見潟大学塾(静岡県静岡市)を事例として～」『琉球大学生涯学習教育研究センター研究紀要：生涯学習フォーラム』第 4 号、2010 年、71-81 頁。(査読有)

④後藤武俊「住民参加型生涯学習事業の組織・運営にみる『協働』—東京都墨田区事例—」日本教育制度学会編『教育制度学研究』第 16 号、2009 年、68-73 頁。(査読無)

⑤後藤武俊「ボランティア・NPO の人材育成・確保に関する基礎的検討—行政と NPO の協働に関する論点を中心に—」『琉球大学生涯学習教育研究センター研究紀要：生涯学習フォーラム』第 3 号、2009 年、55-67 頁。(査読有)

[学会発表] (計 4 件)

①後藤武俊「生涯学習推進主体に求められる資質・知識・技能について」日本教育制度学会第 18 回大会(於：山梨県立大学)、2010 年 11 月 14 日。

②後藤武俊「米国の学校改革におけるスモールスクール運動の意義と課題」日本教育学会第 59 回大会(於：広島大学)、2010 年 8 月 21 日。

③後藤武俊「アメリカ高校教育改革の新動向～米国スモールスクール運動の現状と課題」東北大学大学院教育学研究科 GP「組織的な大学院教育改革推進プログラム」国際セミナー(於：東北大学)、2010 年 2 月 19 日。

④後藤武俊「住民参加型生涯学習事業の組織・運営にみる『協働』—東京都墨田区事例—」日本教育制度学会第 16 回大会(於：琉球大学)、2008 年 11 月 9 日。

[図書] (計 1 件)

①後藤武俊「第 4 章 住民による生涯学習の推進とその課題」大桃敏行、背戸博史編『生涯学習—多様化する自治体施策』東洋館出版

社、2010年、56～72頁。

〔その他〕  
ホームページ等

琉球大学学術リポジトリ  
(<http://ir.lib.u-ryukyu.ac.jp/handle/123456789/6587?lang=ja>)

東北大学大学院教育学研究科 GP  
(<http://www.sed.tohoku.ac.jp/gp/action/seminar/index.html>)

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

後藤 武俊 (GOTO TAKETOSHI)  
琉球大学・生涯学習教育研究センター・  
講師  
研究者番号：50451498

### (2) 連携研究者

岡 敬一郎 (OKA KEIICHIRO)  
秀明大学・学校教師学部・講師  
研究者番号：90449968