

学習活動における財政的支援に関する提言

今 西 幸 蔵
(神戸学院大学)

1. はじめに

生涯学習・社会教育は、個人学習と集団学習という参加の仕方の違いがあるにせよ、私事性と公共性の両面を持つ。学校教育のように極めて公共性の高い学習活動とは異なり、従前は社会教育のようなノンフォーマルな教育についてはやや私事性が強いとされてきたが、生涯学習社会の到来に伴って個人の要望と社会の要請に基づく学習活動が拡大してきた昨今、学習成果の社会還元という観点から生涯学習・社会教育の公共性が高まりつつある。

こうした現状認識に立って生涯学習・社会教育における学習活動に必要とされる経費の問題を考えると、私事性と公共性の両面からの評価に基づいた学習活動への支援が必要となり、私事性と公共性という特性の強弱によって財源に対する考え方が異なる。そのことを前提に財源の在り方について考えていくべきであろう。本稿は、学習経費について生涯学習・社会教育における学習活動の私事性と公共性の両面をふまえて学習者にどのような支援が必要なのかという課題と方策について考察し提言するものである。

2. 学習経費をめぐる問題

2012年7月に実施された「生涯学習に関する世論調査」(内閣府)では、「この1年間に生涯学習をしたことがある」と回答した人が57.1% (平成20年調査では47.2%)であり、学習行動レベルの国民が増加している⁽¹⁾。さらに「この1年間に生涯学習をしたことがある」と回答した人に「生涯学習を行うにあたっての課題」を質問すると、「仕事が忙しくて時間がない」という回答が28.1%と一番多く、続いて「費用がかかる」が23.5%であった。学習経費の問題が学習活動への参加に大きな影響を与えることが示されており、経費支援の在り方が生涯学習振興の課題となっている。

2011年に国立教育政策研究所において「生涯学習の学習需要の実態とその長期的変化に関する調査研究」が行われ、筆者が関わったことから「高齢者の学習活動」の実態について本学会で調査結果を示した⁽²⁾。高齢者の学習活動への参加と境遇に関わる問題として、経費負担、時間の確保、学習参加の契機の設定、学習場所の確保等の学習阻害要因が存在することを指摘した。

経費負担については、高齢者の学習開始時や継続時における学習環境の問題として「経費のやりくりが大変」(36.4%)という意見が一番多く、「時間のやりくりが大変」(30.1%)を凌いでいる。また関連する「最も熱心に学習したことに関わる1か月の経費」については、「1,000円未満」(25.0%)が一番多く、次いで「1,000円～3,000円」が23%であり、「10,000円未満」の経費負担の人が全体の83.5%を占めることが判明した。

さらに経費負担の問題が学習内容や方法の選択にも関係している可能性があることが示されており、「高齢者の学習活動への参加の仕方」についての質問では、「IT機器を活用した学習活動」を求める人が多い。クロス集計として年収の低い人の学習方法と内容のクロスをみると、「IT機器を活用した学習活動」に次いで「家事や育児の分担」「公的社会教育」等が回答されている。高齢者対象の調査という前提条件はあるが、この調査結果から年金生活者等の必ずしも収入の多くない人々は経費負担の少ないIT機器を活用した学習活動や自分の生活と切り離すことのできないような課題学習に加え

て、公的社会教育が重要だということが読み取れる。結論として学習活動の活性化のためには学習経費の負担の問題についての支援体制を整備することが必要であると考えに至る。

3. 受益者負担の考え方

前述の内閣府調査に学習内容に関わる項目があるが、「健康・スポーツ」を挙げた人が一番多く、次いで「趣味的なもの」「職業上必要な知識・技能」「家庭に役立つ技能」となり、4つの回答肢のいずれも前回調査（平成20年5月）よりも割合が増加している。ここであがっている学習活動の多くは学習成果の社会還元には直接結びつかない。そのことと公民館等の社会教育の場における「教養・趣味・レクリエーション」等のプログラムの割合が高いことを理由に、社会教育行政関係者の間では公的負担の軽減化、受益者負担での実施を望む意見が少なくない。基本的に社会教育は私事性が強いという認識があり、私的教育は個人の自助努力で実施すべきだという考え方である。

こうした学習活動に対する理解は一面的であり、社会教育に対する理解が不十分だと思われるが、一方で社会教育行政が自治体の財政力によって左右されるのは当然である。社会教育行政は早くから行財政改革の対象になり、対応策としての受益者負担論が提唱されてきた。住民に対する公共サービスへの適切な負担を求めるようになって受益者負担が発生するのであるが、その場合においても一定の承諾と理解が必要であると考ええる。受益者負担についてサービス提供者と受益者の間で明確なコンセンサスが得られているのだろうかという疑問が残るからである。

受益者負担とは、自治体において住民は経費の支払いを負担することによって一定の行政サービスを受けるが、この経費を超えた経費負担が生じる場合に住民に強いる負担を指す。受益者負担について八巻は、「受益者負担金は（イ）特別な公共サービスの提供を受けた者から所得高のいかに問わず一律に徴収するために所得再配分政策に反する。（ロ）受益の測定が困難であるため受益者負担の徴収のため行政費（受益の大きさ測定費用、排除費用、徴収費用）が経済合理性から妥当と考えられる高さを超えてしまう。し

たがって、負担の高さの決定が政治的になり、恣意的になりがちである。
(ハ) 受益者負担金は予算の特定財源化につながり、ノン・アフェクタシオン原則に反し、予算配分を非効率にする。(ニ) 受益者負担金は予算中の小さな割合でしかなくこれを拡大しても限界がある、などである⁽³⁾。とされている。

学習活動において受益者負担が必要とされる理由に、準公共財として提供される公共サービスに対して選好の問題がある場合、利用者と非利用者を選別することが挙げられる。生涯学習・社会教育のような学習活動では、サービスを受けることが当人の自発性・自主性を原則とすることから選好の余地が発生し、個人によって求めるサービスに質的・量的な差異が生じる。

しかしながら、学習・教育サービスにおいては利用者と非利用者の区分がつきにくい上に、学習活動への参加を奨励している。したがって受益者負担については、対象となる学習・教育サービスに必要とされる適切なコスト計算が必要となり、八巻が指摘するように受益者負担の徴収のための行政費の経済的合理性が問われることになる。

行政が提供する学習・教育サービスに関わる経費は、「手数料」「料金」といった形態を採るが、受益者負担の原則は、主として「効率性」「公平性」「収入性・財源性」だとされる⁽⁴⁾。学習・教育サービスの提供において受益者負担という場合は、少数の学習者の要求に応えることには「公平性」が担保されるべきであることから、特定された行政サービスの便益の範疇に入ると考えられているが、受益者負担の原則には提供されたサービスが私的財的な性質を持った受益の特定が可能な場合だとされている。したがって生涯学習・社会教育が私的財的な性格を持つものなのかどうかという検討が必要となり、その上で適正なコスト計算のもとに学習経費の徴収が図られるべきであると考ええる。

ところで、生涯学習社会の進展に伴って拡大しつつある学習・教育サービスにおいては、私事性の強い学習・教育よりも公共性の高い学習・教育が求められている。「社会の要望」によって実施される学習・教育サービスは公共性が高いため、受益者負担をあまり強調し過ぎることには問題があるということになる。

こういった問題については数量比較のための研究が必要とされるが、前述したように私事性と公共性、あるいはサービスの利用者と非利用者といった

区分がつきにくい点が問題である。受益者負担制度に限界性を感じる一方で、個人の学習経費負担の許容力の問題、行政の財政力の問題等を考えると、学習機会の提供の在り方や財源に対する改革が不可避であり、事業実施の在り方と財政的支援を検討することが課題となる。

4. 学習経費軽減の試み

学習経費負担の問題は基本的には学習者の境遇に関わり、個人や集団の学習の継続・発展における学習阻害要因の一つになっているが、問題の改善を学習者の自助努力にのみに負わせることは難しい。学習機会の提供については学習者よりも事業実施者側の問題であり、良質で安価な学習機会を提供するという視点から経費の負担軽減を考えねばならない。

事業経費で大きい割合を占めるのは「講師料」「広報活動費」「印刷・製本費」「会場料」「事務費」である。支出経費に占める割合が一番高いのは「講師料」で、文部科学省委託調査として実施された「平成24年度開かれた大学づくり調査研究報告書—大学編—」では、公開講座の実施に当たる大学等での「講師謝金」は経費の45.5%となっている⁽⁵⁾。この調査では「学内講師」を活用している大学が97.9%あり、当該大学での「講師謝金」をみると、「謝金なし」の割合が最も高く35.5%、あと「5,000円～1万円」が22.3%、「10,000円～15,000円」が18.7%となっている。

こうした実態からの提案であるが、学習事業実施機関が関連する他の機関と連携・協力（共催等）することによって「講師料」を抑制することができる。たとえば豊富な人材を持つ大学と事業実施機関との連携・協力によって、学習経費の軽減が可能になる。先の調査では、「講師謝金」のほかに経費として「印刷・製本費」「広告・宣伝費」があがっているが、各々約2割なので大学の負担が少ないというメリットがある。広報活動費や印刷関係費について、IT広報やITによる資料の事前配付を行い、「会場料」については学校園等の「公の施設」を利用すれば経費軽減につながるであろう。

また同調査（開かれた大学づくり調査）の「受講料設定（1時間あたり）」では、公開講座の受講料は「無料」の割合が最も高く、次いで「1,000円未

満」「1,000円～2,000円」で、「1,000円未満」合計が72%で、受講者の経費負担の軽減化が図られている。大学と行政の共催による公開講座は一つの方策に過ぎないが、連携・協力の仕組みを創意・工夫することで事業経費の削減が図れる可能性がある。

5. 「協働型」の学習経費支援の諸方策

全国の自治体においてローカル・ガバナンスに基づく自治協働が政策課題となった端緒は、1999年に「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）」が示され、翌2000年に「横浜市市民活動推進条例」が制定されたことによる。自治協働を政策理念とする協働型社会の形成要件には住民の社会参加が不可欠で、公共サービスを提供する主体の一つとしての協働がある。協働で実施される社会貢献や社会奉仕をキーワードとする住民活動の育成、指導者やボランティア等の人材育成等は公共的な事項である。

学習活動に対する財政的支援についても、学習者の自助努力（受益者負担を含む）や行政による税負担に限界性があるため、「協働」型の財政的支援が生まれている。財政支援システムの一つに「協働」モデルがあると考えており、具体的には①支援基金、②補助金、③融資、④PFI、⑤企業やNPO等からの助成金といった形態を採る⁽⁶⁾。生涯学習・社会教育関係団体（以下、学習団体）についても、「協働」モデルにおける「支援基金」及び「補助金」が必要とされる。NPO支援モデルとして、①委託事業制度、②業務委託提案制度、③協働事業提案制度、④団体希望寄付制度、⑤パーセント条例が参考となる⁽⁷⁾。

①の委託事業制度は従前から実施されてきた団体補助であり、業務委託において目標、方法、役割分担及び成果設定等において協働化し、学習団体は施設の運営や事業実施のための資金を得る。この方法の一つに請負事業（アウトソーシング）があり、地域の学習団体が優先される可能性がある。

②の業務委託提案制度（協働化テスト）については、予め範囲や内容が決定されている業務についての一部委託であり、学習団体は受託希望事業を提案できる。一例として東海市では「地域のつながりをつくる家庭教育講座開

催事業」「育児中の母親を応援—スポーツでリフレッシュ教室開催事業」「自然と遊びの体験講座開催事業」等を実施している。このほか愛媛県や佐賀県などでも積極的に進められている。

③の協働事業提案制度では、学習団体が行政と協働して事業提案するもので、住民提案型と行政提案型があり、住民側の主導権が尊重される仕組みである。豊中市では住民の事業提案の成案化が図られており、提案事業数は平成16年度以降で45件、成案化事業数は14件となっている。同市に隣接する伊丹市では、「中学生向け理科教室」「消費者教育の推進」「市立伊丹病院の患者サロンの企画・運営」等が提案されている。

④の団体希望寄付制度では、行政が寄付を受付けて基金とし、この基金を寄付者の意向を受けて希望する学習団体に渡す。寄付者は応援したい団体を選ぶことができる。横須賀市の場合は、団体希望寄付以外に分野希望寄付や一般寄付もあり、特定団体がなくても社会教育分野というように特定できる。鳥根県県民いきいき活動促進委員会や埼玉県NPO基金もこの制度に属する。

⑤のパーセント条例では市川市の取組が有名である。同市には「1%支援制度」があり、NPOや各種団体の活動に、個人市民税納税者等が指定する学習団体を選び、個人市民税額の1%担当額等を支援する。使途指定条例とされ、市民税の割合は各市で決定する。昭島市や八千代市の取組もこれに当たり、独自性を発揮している。このような協働型財政支援があるが、先ずは社会教育関係団体がミッションを再確認し、自立をめざした組織活動を構築することから問題解決が図られる。学習団体が既得権的意識で団体補助金の支給を受けていた時代は確実に終焉したと考えるべきである。

6. ファンドレイジングと寄付文化の醸成

今後の生涯学習・社会教育の財政的課題への支援方策の一つとしてファンドレイジングの考え方の導入がある。寄付行為を行う人に「信頼」「共感」「安定」が存在することが前提となり、公共的活動への参加が期待されることになるために社会変革型寄付といわれるファンドレイジングを、学習財源

の獲得方策として積極的に推進すべき時期が来ている。

事例にユネスコの書き損じ葉書回収運動（世界寺子屋運動）やベルマーク運動等があるが、かつての新幹線掛川駅設置運動もこれに類する。ファンドレイジングに関わる手法はさまざまで、団体希望寄付制度もこれに該当する。「協働型補助金」を拠出している自治体の資金に寄付金が含まれている場合には、マッチングギフト方式が採用されるケースが多い⁽⁸⁾。寄付者には特定寄付信託（ブランド・ギビング）として税制上の優遇措置が可能となる。

また財政支援システムモデルの一つであるが、「第三セクター」に対する寄付という手法もある。堺市の「生協エスコープ大阪」の「街づくり夢基金」では、非営利団体に対する生涯学習事業等の活動助成金を寄付によって賄っている。2002年から始められ、助成金は総額120万円、選考委員は寄付金の拠出者や市民活動経験者が担当する。八尾市の市民活動支援センター「つどい」は家庭教育支援の助成金のための寄付を募集しているが、寄付金の一部を八尾市こども夢基金の「子ども育成支援」への寄付として指定することが可能であり、また「ふるさと納税」制度を活用した「がんばれ八尾応援寄付金」がある。八尾市の取組で「ふるさと納税」制度が積極的に活用されていることは、生涯学習・社会教育の分野から「地域再生」に呼応するものである。

7. まとめ

生涯学習・社会教育における学習経費の負担について考えるとき、年金生活者のように経費負担が厳しい人々が増加している現状から、学習のIT化の普及とともに社会教育行政を見直す必要がある。経費負担の是非についての指標となるのは学習活動における公共性と私事性の問題であると思うが、明瞭に区分できるものでもない。個人の私事性の強い学習活動については受益者負担が必要とされるが、その場合も適正なコスト計算のもとに対応されるべきであろう。

近年、公共性が強い学習活動が増加しており、受益者負担の原則には限界があるので経費削減の工夫が求められるが、関係機関との連携・協力やネッ

トワークが経費負担を減少させる方策につながると考える。公共性の高い学びが増大する協働型社会においては、学習経費の財政的支援においても協働の視点で考えていくことが必要であり、さらに協働型の資金援助にファンドレイジングの考え方を導入すべきだと提言したい。

注

- (1) 内閣府「生涯学習に関する世論調査」。平成24年7月に個別面接法で実施され、有効回答数1,956人（回収率65.2%）であった。
- (2) 今西幸蔵「高齢者の学習活動と経費に関わる研究—今後の学習支援方策に向けての課題—」『日本生涯教育学会論集』35, 2014年, pp. 121–130.
- (3) 八巻節夫「等価負担と財政構造改革—ドイツからの教訓—」『現代社会研究第3号』東洋大学現代社会総合研究所, 2006年, p. 20.
- (4) 坂本信雄「受益者負担の実証分析」『ローカル・ガバナンスの実証研究』八千代出版, 2009年, pp. 152–156.
- (5) 文部科学省委託調査『平成24年度開かれた大学づくりに関する調査研究』2013年。(株)リベルタス・コンサルティングにより2013年2月から3月にかけて実施された。全国の大学・短期大学1,118件を対象にアンケート調査を行い、1,062件（回収率95.0%）の回答を得ている。
- (6) 今西幸蔵「生涯学習を支援するファンドのシステム化に関する考察」『日本生涯教育学会論集』26, 2005年, p. 3.
- (7) 松下啓一「協働の政策」『市民協働の考え方・つくり方』萌書房, 2009年, pp. 87–110.
- (8) 今西幸蔵「新たな公共を形成する「協働」概念に関する考察—市民公益活動に対する新しい補助金制度—」『生涯学習と公共性（日本生涯教育学会年報第24号）』2003年, p. 67.

参考文献

- (1) 鶴尾雅隆『ファンドレイジングが社会を変える—非営利の資金調達を成功させるための原則—』三一書房, 2009年
- (2) 松下啓一『新しい公共と自治体』信山社, 2002年
- (3) 山内直人「ファンドレイジングとは何か」『情報の科学と技術64巻8号』（一社）情報科学技術協会, 2014年