

レポ ー ト



NPOによる若年無業者の自立支援学習にみる大学開放への示唆
—多機能な生涯学習プロセスを構築する組織特性に注目して

明治大学教学企画部 山本 幸一

はじめに —大学開放の原理と高等教育の今日的課題

1830年代からの英国における大学開放運動は、富裕層の英国教会の男子信徒のみに限定されていた大学教育を、中流階級、女子、非国教徒、労働階級へと入学資格を拡大するものであった。その後、今日の大学開放の原型となる活動として、1873年に正式に始まったケンブリッジ大学の地方巡回方式の大学拡張講座と、オックスフォード大学の大学拡張委員会と労働者教育協会が共催した1908年からの労働階級向けのチュートリアルクラス(教養講座)¹⁾がある。この2つの活動は、今日の大学開放に通じる普遍的な原理を私たちに示唆している²⁾。ケンブリッジの活動からは「地域の活性化」に貢献することが挙げられ、オックスフォードの活動からは、社会人、特に労働階級に対して「学び直しの機会」を提供することが挙げられる。

これら、いわゆる大学の生涯学習機能は、今日、わが国の高等教育政策の重要課題となっている。日本政府は国家戦略会議を設置し、東日本大震災後のわが国のあり方を2012年6月を目途に「日本再生計画」として公表するべく会合を継続している。次世代の育成について検討された第3回会議(2012年4月9日開催)では、大学に地域社会再生の核となること求め、全ての若者や再チャレンジする者に学び直しの機会を提供し、雇用の可能性を保障することを提言した³⁾。

しかし、わが国の大学の生涯学習機能は著しく低い。大学入学者に占める25歳以上の年令の割合は、OECD諸国の平均が21.3%であることに比して、わが国は1.8%に過ぎない⁴⁾。大学は、今こそ、大学開放の原理を振り返り、生涯学習と地域活性化という、期待された役割を果たさなければならない。

本論では、生涯学習と地域活性化について、NPOを核としたネットワークによって成果を挙げている和歌山実践型学習支援協議会の取組み(平成21年度文部科学省委託事業「実践型学習支援システム構築事業」)から、大学開放、とりわけ生涯学習機能の向上への示唆を考察するものである。山本(2007)⁵⁾は、大学エクステンションセンターの運営がNPO法人の事業特性と似ていることを分析しており、NPOの優れた取組みを大学開放に応用することは、大学の生涯学習機能の向上に寄与すると思われる。

第1章 背景と仮説—解決困難な若年無業者の就労を実現した和歌山の生涯学習ネットワーク

積極的に就業や社会参加を目指す人には、行政の幅広いセーフティネットが用意されているが、引きこもり等の若年無業者の社会参加については有効な行政サービスは確立していない。和歌山市の生涯学習は、

NPO法人「市民の力わかやま」を核として、相談、学習、雇用を一体的に支援するネットワークを構築し、3年間で17名の引きこもりの若年無業者を支援、その内12名の社会参加を実現した⁶⁾。就業・起業等を支援する生涯学習には、事業型NPOの組織特性⁷⁾である社会的起業家の精神、プロのスタッフ、行政・民間等とのコラボレーションが有効であるとの仮説から、NPOが行う生涯学習の特質やその役割について考察し、大学開放への示唆を得ることとする。

第2章 事業の概要と特色

NPO法人市民の力わかやまが、和歌山大学生涯学習教育研究センターをはじめ、和歌山県(生涯学習課、情報政策課、雇用促進課等)やハローワーク和歌山、県経営者協会、商工会議所、株式会社テレビ和歌山、株式会社バーチャル和歌山、わかやまNPOセンター等と組織した和歌山実践型学習支援協議会(以下「和歌山協議会」という)は、平成21年度文部科学省委託「実践型学習支援システム構築事業」を受託し、就業・起業あるいは社会参加を目指す方を対象に、学習相談から学習機会提供、学習成果の評価・認証、就業・起業等に至るまでを一貫して支援する実践的な学習支援システムの構築を行ってきた。当事業は、平成19年度、20年度における同省委託事業「再チャレンジのための学習支援システム構築事業」に引き続き、平成21年度に実施されたものであるが、両事業は密接に関連することから、平成19年度からの3年間で対象に考察する。

当事業は全国各地で実施されたが、和歌山協議会の特色は、①NPO法人が主体となった事業であること、②ジョブカフェから相談者の紹介を受ける等、既存の行政サービスに適應できない方も対象としたこと、③相談・指導、能力開発・就業体験、受講者への“励まし支援”等多様な機能が一体となった「チャレンジ塾」の設置、④弁当販売や子育て支援等の就業体験しながら能力開発できるネットワーク(チャレンジ塾ネットワーク)の構築、⑤正規就業が困難な者に対応した雇用の場の創出、⑥インターネット、電話、テレビ、携帯電話等のITを、啓発・普及、就業相談、学習(eラーニング)、テレワーク等の就業体験等に活用していること等がある。いずれも地域のニーズや個人々の学習プロセスに密着した取り組みであることが共通点である。しかし、残念なことに、同地域の生涯学習拠点たる和歌山大学は、この事業に積極的には関与できていない。

第3章 事業の評価

3カ年間で常用雇用者28名、起業6名、その他アルバイト等の開始等を含め社会参加成功者は80名に迫っており、さらに900名を超える講座受講者のうち50%以上の者が就職活動等を始めている。特に引きこもりの若年無業者について、17名中12名が常用雇用者やアルバイト等として社会復帰に成功したことは、社会的に解決困難な課題に対して十二分に成果を挙げたと言える。

また、①学習・就業相談窓口、②能力開発・就業体験、③雇用の場の創出、それぞれに地域ネットワークを形成し、委託事業終了後も、市民の力わかやまを核とした地域ネットワークが維持されている。

学習・就業相談窓口は、ジョブカフェ、NPOセンター、県男女共生センター、協議会(市民の力わかやま)をテレビ電話で結び、適切な相談機関、相談者を選択できるネットワークが動いている。また、能力開発・就業体験については、ジョブカフェ、サポートステーションの他、弁当販売を行うNPO法人「高野山BBS」、保育支援を行うNPO法人「こどもNPO和歌山県センター」、株式会社農業総合研究所、和歌山大学等がそれぞれの専門性を活かして学習者に就業体験の場を提供している。特筆されるのは、雇用の場の創出である。小規模企業やベンチャー企業、NPO法人等がネットワークを組み、学習修了者に対して、文具の企画・販売等の雇用の場を創出し、提供していることである。

生涯学習の提供者であるNPOが、生涯学習の修了生に対して、職業紹介のみならず、自ら雇用の場を創出することは、一見、生涯学習概念を超越したものと思われる。しかし、困難な事情を抱えた方の社会参加を実現するには、一律に常用雇用をゴールとすることは難しく、その人にふさわしい雇用の場が不可欠である。個々人の事情や段階に応じた雇用の場を開発することは、生涯学習における新しい役割として捉えることもできる。

このように能力開発から就業・雇用までを一貫してネットワーク化し、就業支援に深く関わる生涯学習のプロセスは、NPOの組織特性を活かした全く新しい生涯学習プロセスである。今後の生涯学習のあり方に大きな示唆を与えるものである。

また、多様な機能を合わせ持つ「チャレンジ塾」はユニークな取り組みである。毎週開催された「チャレンジ塾」は学習者が予約制で自由に参加でき、学習相談・就業相談、PCに関する能力開発、就業体験のコーディネート等、多様な機能を担っている。この塾の目的は、ジョブカフェ・サポートステーションから就業へとつなぐ前の段階、すなわち自立した就職活動を行う能力を高めるものであった。実際にジョブカフェからの紹介者を受け入れ、ここでの学びや気づきを踏まえ、ジョブカフェに戻るケースもある。

また、ITの活用が十二分に発揮されたのも和歌山協議会の特色である。数多くのeラーニングの配信や電子掲示板による参加者の交流、またテレビ講座では学習効果を把握するため、携帯電話でアンケートを実施する等の工夫も見られた。遠隔地の学習者への取り組みについて可能性を示す成果である。

第4章 分析と教訓－地域ガバナンスにおける行政の限界とNPOの可能性

(1) 行政主体の就労支援からNPO主体のキャリア形成支援へ

和歌山協議会は、行政組織であるジョブカフェから紹介者を受け入れている。このことは、行政に解決できない課題の解決をNPOが行っていることを示している。同時に、就業・社会参加という就労支援行政の範囲において、NPOが担う生涯学習が必要であることを示している。地域に密着した就労支援の現場においては、行政機能が限界を迎えている対象者や対象分野があり、和歌山協議会の取り組みは行政に代わる公共の担い手として、NPOの有効性を実証した取り組みと言える。

(2) NPOのプロフェッショナル性とコラボレーション力の有効性

これまでのNPOは、行政の失敗、市場の失敗を補完する二次的存在、あるいは慈善事業を中心としたボランティアの投入、つまり慈善型NPOに力点を置いて理解されてきた。しかし、和歌山協議会の取り組みは、社会的サービスを継続的に提供しようとするNPO、すなわち、社会的起業家の精神、法人組織、プロフェッショナル、積極的なコラボレーション等を特性とする事業型NPOによる生涯学習の有効性を示したものと言える。

就業・起業等を目的とした生涯学習は、情報収集・提供だけでも労働局の職業紹介や能力開発部門、経済局の雇用促進部門、その他、男女共生センターやNPO・ボランティアセンター等多様な組織とのコラボレーションが必要である。さらに和歌山協議会では、キッズステーションや弁当販売等を行うNPOとのコラボレーションによって就業訓練を実現したり、和歌山大学発のベンチャー企業と公立学校との学習用品開発のコラボレーション事業を雇用先として確保したりする等、小規模であっても細やかな連携が、当事業をユニークで効果的なものとしている。こうした地域のニーズを多様なネットワークで充足させていく生涯学習の展開は公共性も高く事業型NPOの得意とする分野である。行政はNPOとのパートナーシップの組み方を研究し、NPOによる新しい生涯学習を支援する制度を構築すべきであろう。

(3) 学習相談からキャリア形成・就業までを一貫して支援する就業支援相談へ

積極的に就労・起業等に向けて準備できる人は、ハローワーク等既存の行政サービスを利用することができ、相談といっても情報提供で十分であることが多い。ところが、今回対象とした事情困難な人は、相談実績から「全般的な不安や不満を聞いてほしい」といった内容が多く、次に「何に向いているのか」「何かがしたい」といった漠然とした相談が多くを占めている。

こうした相談は短期間で解決できるものではなく、生涯学習センター等で行われている案内型の学習相談・情報提供では有効ではない。キャリア形成の各段階に適した長期にわたるカウンセリング型の相談、支援が必要となる。「チャレンジ塾」のように、学習相談から、PC訓練等のごく簡単な能力開発、自分探し、さらに就業体験を通じた対人コミュニケーション実習等の各プロセスにおいて、随時相談を行い、キャリア形成を深めさせる仕組みが必要になる。

この事業は、ワンストップ体制の実現を目的に掲げていたが、必要なことはワンストップであることより、ネットワークによって適切な相談先で適切な相談が受けられる体制づくりである。あるいはファーストコンタクトから就業等に至るまでの、複数の組織間に亘る相談体制と言い換える方が適切かも知れない。今後の生涯学習においては「複数の組織間であってもネットワークによって一貫した支援を行う相談体制と能力開発機会の提供」をセットで計画していくことが重要である。

(4) 複数の機能を同時に発揮する新しい生涯学習の仕組み (チャレンジ塾)

和歌山協議会でユニークな取り組みは、チャレンジ塾である。ジョブカフェ等の利用までには至っていない不安や事情困難を抱えた方を対象に、①学習相談や不安・悩み等の一般相談機能、②PC操作等の簡易な能力開発機能、③保育や中古パソコンの組み立て等の簡易な実習、④農作業等の就業体験機能、⑤就業体験の場と密接に連結した雇用の場の確保機能等、学習と就業支援に関する多様な機能を、個々人に沿ったサービスとして提供している。この塾では、フルタイムでの就業が困難な方やコミュニケーションに課題のある方に、その人にふさわしい雇用先をとのマッチングを行い、正規就業の可能性のある者にはハローワーク、ジョブカフェに戻すことを試みる。

事情困難を抱えた方に対する相談・就労支援は、不安を解消しつつ能力を高め、自分にできる仕事やなりたい職業を探していくため、様々な段階において相談が必要であり、1回の応対で終わるものではない。そのため、チャレンジ塾のように、複数の機能を同時に発揮し、長期にわたって支援する仕組みや組織が必要である。現在、このように個々人の学習プロセスに合わせた学習相談や就業支援が必要となっているが、既存の生涯学習行政では対応できていない。

(5) 生涯学習ネットワークの構築と行政戦略

和歌山協議会の成功要因の一つに、NPO法人市民の力わかやまが、インターネット市民塾事業の受託によって、ITを活用した生涯学習に関して十分な見識・経験が蓄積していたことが上げられる。NPO主体による創意工夫された和歌山協議会の活動、すなわちプロフェッショナル性やコラボレーション力の発揮、ボランティア精神や起業家精神の投入等による事業推進から、就業を目的とした生涯学習においてNPOの有効性は明らかである。行政は、NPOの有効性を理解し、新しい公共の担い手として様々な行政サービスをNPOと協同すること、協同できる地域NPOを育成する行政戦略の策定も重要となろう。協同する場合の留意点として、行政はNPOを単なるエージェントとしてサービスを供給させるのではなく、アウトカムを共有し、事業管理や政策形成においては裁量権を持たせるパートナーシップが有効である。裁量権が重要なことは、創意工夫により就業・起業、社会参加を実現した和歌山協議会の実績から明らかである。

第5章 事業の課題と大学開放への示唆

(1) 生涯学習の場と雇用の場の連結

残された課題は、出口部分である雇用の場の確保と生涯学習の関係の整理である。この部分は、純粹には経済部の産業振興や労働局の職業紹介の分野であると言われる生涯学習関係者もいるかも知れない。しかし、「和歌山モデル」における雇用の場は、単にゴールとしての雇用先ではなく、正規就業が困難な引きこもりの若年無業者や、短時間勤務を希望する子育て中の方がパートタイムで勤務しつつ、次のステップへの能力開発の機会としても機能している。

さらに就業体験の場とも密接に関係しており、学習機会提供と共存する場ともなっている。現在、小規模事業者、ベンチャー企業、NPO法人等の協力や、協議会自らベンチャー企業と連携して就業体験、雇用の場づくりを進めているが、こうした能力開発と試行的な就業が混在した組織の存在は、事情困難な方々の社会参加にとって効果のある取り組みであった。生涯学習の関係者は、いわゆる講義やフィールドワーク等という教育形式に囚われず、多様な機能を混在させて効果的な能力開発の機会を提供する和歌山モデルを、生涯学習として素直に認めることが必要だろう。和歌山モデルの取り組みが広がっていくことで、生涯学習が生涯学習本来の役割を担うことが可能となっていくと思われる。

(2) 行政の限界と大学の社会貢献

和歌山モデルでは、行政の限界をNPOが補完し、公共を形成していることを示した。つまり、この社会には民間サービスでも、行政サービスでも解決できない課題、あるいはニーズが存在し、その解決にNPOが不可欠な存在となっている。大学の社会貢献機能にNPOの組織特性があるとするれば、大学の社会貢献には、民間にも行政にも担うことの出来ない独自のドメイン(活動領域)があることになる。大学の社会貢献は、大学経営の補助収入源としてだけではなく、また一方的な奉仕活動だけでもない、一定の社会的役割があることを認識する必要がある。

(3) 事業型NPOとしての大学の機能分化

和歌山モデルでは、NPOが中核となって地域の生涯学習が推進された。そして学習だけではなく、カウンセリングや、学習成果を活用した就業体験、雇用の場の創出等によって、地域の活性化に成果を挙げた。しかし、この考え方を全ての大学に適用できるかは検討の余地がある。同じ大学であっても立地や保有する教育研究資源によって生涯学習への関与方法も多様となるべきである。

山田(1998)は、カリフォルニア大学ロサンゼルス校(UCLA)のエクステンションセンターと同じ州内のコミュニティカレッジのエクステンションセンターにおける受講料、プログラム構成、受講者属性の比較から、両者は明確な差異があり競合関係にはなりえないとしている⁸⁾。UCLAの受講者は、70%以上が大学卒業生であり、そのうち15%が修士以上で、受講目的の第1位は職場での昇進(58%)であるという。また、年齢は24歳から35歳までで49%を占め、コミュニティカレッジのエクステンションが、60歳以上の引退者、児童、主婦らが趣味や教養、日常外国語を楽しむのとは対照的である。ここには大学開放の多様性が現れている。

一方、わが国の大学でも機能分化が唱えられているが、エクステンション部門における機能分化は、アメリカの事例ほどに顕著な特性を発揮出来ていない。いずれのエクステンションセンターもコミュニティカレッジのエクステンションに近いのが実情ではないだろうか。和歌山モデルのような生涯学習と地域活性化への緻密な

取組みで成果を挙げるには、地域に密着した大学開放活動が必要である。今後、地域における大学開放の推進においては、NPOの組織特性を参考にしながら、場合によっては、エクステンション部門を、大学が出資の事業型NPO法人として独立させる等の方策も考慮し、その取組み方法についての工夫や経験を蓄積していくことが望まれている。

- 1) 安原義仁訳(2006)『『オックスフォード大学と労働者階級の教育』労働者の高等教育と大学との関係に関する大学ならびに労働者階級代表合同委員会報告書』高等教育研究叢書 85, 広島大学高等教育研究開発センター(Oxford and Working-class Education: Being the Report of a Joint Committee of University and Working-class Representatives on the Relation of the University to the Higher Education of Workpeople, Oxford, second edition, revised,1909)。第二版への序言において、1908年8月現在、8つのチュートリアルクラスが満足すべき成果を挙げつつあると述べている。
- 2) 香川正弘(2002)「大学開放の理念と課題」『ソフィア』第51巻第3号(通巻203号), 上智大学, 303~304頁。ケンブリッジ大学の大学拡張講座を原型として、その原理について考察している。
- 3) 文部科学省(2012)「人材のイノベーションによる日本再生の実現に向けて」平成24年第3回国家戦略会議配付資料(平野文部科学大臣提出資料)。
- 4) 文部科学省(2010)「大学型高等教育機関への25歳以上(社会人)の入学者の割合」(図表1-2-20)『平成21年度文部科学白書』, http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200901/detail/1296569.htm。(アクセス日2012年5月20日)
- 5) 山本幸一(2007)「大学の社会貢献を目的とした組織のアウトカムおよびドメインの特定に関する研究」明治大学大学院ガバナンス研究科修士論文, 資料編18頁。
- 6) NPO法人「市民の力わかやま」が核となった活動については、糀谷昭治先生(和歌山大学特任教授)への聞き取り(2010年3月16日)を中心に、同法人ホームページによる公開資料で補完したものである。<http://shimin.or.jp/index.html>(アクセス日2012年5月20日)。
- 7) 谷本寛治・田尾雅夫編(2002)『NPOと事業』ミネルヴァ書房, 14頁。今日のNPOは企業のフィランソピーの支援を受けてきた<慈善型>や、企業活動等を監視し警鐘を鳴らす<監視型>が伝統的に存在していたが、今日は社会的事業を行う<事業型>NPOが登場し、事業活動、専門化、企業・政府とのコラボレーションといった組織特性をもつことが示されている。以下、NPOに関する知見は同書によるものである。
- 8) 山田礼子(1998)『アメリカの専門職養成 プロフェSSIONナルスクール』玉川大学出版, 195頁。

山本 幸一 (やまもと・こういち)

1971年、東京都生まれ。明治大学政治経済学部政治学科卒業, 同大学院ガバナンス研究科修士課程修了。修士(公共政策学)。公共経営学, 政策評価論を専攻。明治大学リバティアカデミーにて社会人講座, 企業研修, 地域連携プログラム, eラーニング等を担当し, 現在, 明治大学教学企画部勤務。近著に「大学院における高度専門職養成」香川正弘・鈴木真理・佐々木英和編『よくわかる生涯学習』ミネルヴァ書房(2008年), 「大学と地域の連携活動の評価におけるプロジェクト・デザイン・マトリックスの適用可能性に関する研究」『日本地域政策研究』(第9号)日本地域政策学会(2011年)等。再チャレンジのための学習支援システム推進委員会委員(文部科学省, 2007年), 高等教育機関が設置する生涯学習系センターの役割と機能に関する調査研究委員会委員(文部科学省, 2009年), 文部科学省委託「開かれた大学づくりに関する調査」有識者会議委員(リベルタス・コンサルティング, 2011年)。公共品質マネジメントフォーラム理事, NPO法人全日本大学開放推進機構理事。