

生涯学習関連の財団の実態に関する実証的研究

福 谷 麻 里

(文教大学付属教育研究所客員研究員 /

株式会社やしお生涯学習まちづくり財団 やしお生涯学習館)

A Positive Research on the Actual Condition of Foundation for a Lifelong Learning

FUKUTANI MARI

(Guest Researcher of Institute of Education, Bunkyo University ; Yashio City Life long
Activity Center Yashio Syougaigakushu Machizukuri Foundation)

要 旨

近年、自治体の財政悪化に伴い存続が危惧される行政主導型財団が見受けられるようになった。また、特殊法人改革に関する社会情勢の変化も激しくなり、財団法人は現在過渡期を迎えている。本研究は、そのような様々な課題を抱える現代の行政主導型財団法人の実態を、聞き取り調査を通して明らかにし、今後の方向性つまり財団としての「あるべき姿」を探るものである。

1. 研究の目的

近年、自治体の財政悪化に伴い存続が危惧される行政主導型財団法人が、数多く見受けられるようになった。かつては、硬直した行政よりもむしろ財団法人の方が、民間の手法を生かし、現代の多様性に柔軟に対応できる、今後の生涯学習推進の担い手としての期待が高かった。しかし、近年盛んに行われている特殊法人改革などの社会情勢の変化に伴い、財団は現在過渡期を迎えている。

本研究は、このような様々な課題を抱える現代における行政主導型財団法人の実態を明らかにし、今後の方向性つまり財団としての「あるべき姿」を探るものである。

2. 「財団法人」とは

一般に、「財団法人」とは、民法34条の「公益法人」の中の「財団法人」「祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其ノ他公益ニ関スル社団ニシテ営利ヲ目的トセザルモノハ主務官庁ノ許可ヲ得テ之ヲスルコトヲ得」に規定されている。

また、本研究では、自治体が100%出資し、かつその建物等の諸施設は自治体の財産のまま、財団法人はその管理・運営を行うという行政業務代行型の公益法人を「行政主導型財団法人」と定義づけている。

行政主導型財団法人は、以下のような役割を期待し、設立されたものである¹⁾。

官・民機能の相乗効果

民間企業では難しいもろもろの規制緩和を

図ったり、地元の合意形成を容易にするとともに、民間の持つ機動力・経営効率を導入したり、多様な資金調達を行う等、従来の公共団体や民間企業とは異なる機能が期待される。

独立的経営

第3セクターは、自治体から独立した組織であり、自治体が行ないがたい収益事業を行う。経営者は、委任された経営の範囲内で中長期経営計画を立案・実施するとともに、経済環境や経営環境の変化に対応して効率的、機動的に事業計画を修正することができる。また、公共事業に馴染まないような事業も対象にすることができることから、自治体の地域振興施策の対象が広がることとなる。

大規模プロジェクトの実施が可能

事業の設備資金、運転資金等の所要資金を自前で調達することが可能な上、場合によっては多額な資金調達も可能であり、自治体の力以上の事業規模の地域プロジェクトの実施が可能となる。

また、今回の調査の対象となる財団法人は、法的概念ではないが、その性格的な面から「第3セクター」、あるいは、その形態から「外郭団体」、「地方公社」とも言われることがあるため、これらの用語についても整理を行ないたいと思う。

まず、「第3セクター」とは「一般に、国、地方公共団体等の公的セクター（第1セクター）と民間部門（第2セクター）との共同出資により設立された事業主体であると慣例的に言われている²⁾」しかし、もう一方で「わが国の「第3セクター」は、自治体の出資比率が25パーセント以上の民法法人（社団・財団法人）などが中心になっている³⁾」。実際、本調査の財団職員が多くが自分達は「第3セクター」であるとの認識を持っていた。

また、「地方公社」とは、「法律的に定まった概念ではなく、一般的には、地方自治体がその行政運営に協力させるために自ら出資して設立し、財政的・人的援助を与えつつ、そ

の経営に關与している法人のこと」であり、「外郭団体」とは「地方自治体を複合経営体と見た場合、公営企業体全体を指す」ものであると捉えられる。

具体的に、本研究においては、法的規定のされている「公益法人」だけでなく上記の「第3セクター」「地方公社」「外郭団体」といった用語も、現場自体が混同して使用しているという現状を踏まえ、その内容に促した事項については、参考としながらその在り方を考察するものとする。

3. 調査の概要

1. 調査期間

A 平成13年4月～平成14年3月

B 平成14年4月～平成15年3月

2. 調査内容と調査方法

A 行政主導型財団法人について電話調査および現地での聞き取り調査

B 民間財団法人についてデータベースより抽出した財団法人に現地での聞き取り調査

3. 調査対象

A・自治体が100%出資している財団であること

・社会教育あるいは生涯学習関連の自主事業を企画・運営していること（但し、音楽・スポーツ・芸術のみの場合は含まない）

・所在地が東京都か埼玉県であること

以上の3つの条件をすべてクリアした財団は以下のとおりである。

（表1）調査対象（行政主導型財団法人）

	市・区 の数	行政主導型であり教育系の財団	本調査の対象となる財団
東京都23区	23区	23財団（21区）	6財団
東京都市部	26市	16財団（16市）	2財団
埼玉県	40市	34財団（30市）	6財団

B 「公益法人データベース⁶⁾」、「文部科学省所管公益法人一覧⁷⁾」より、法人種別

として「財団法人」、文部科学省管轄、所在地が東京、埼玉、千葉、設立目的が「教育」「文芸」「教他」といった条件で検索し、さらにその中で、助成型及び奨学を主とした財団でないこと、事業型財団であること（但し、昨年度と比較することを目的としているため行政補完型は除く）行われている事業が一般の人に向けて行われている、生涯学習的な事業（学習・講座）であることこれらの条件を満たした財団をランダムにピックアップした。

実際の調査対象の団体は、以下のとおりである。

（表2 調査対象(民間財団法人)

	財団名
1	財団法人 ジェーアール東海生涯学習財団
2	財団法人 東京基督教女子青年会(東京YWCA)
3	財団法人 日本文化生涯学習振興会21
4	財団法人 富士社会教育センター
5	財団法人 モラロジー研究所

3. 調査項目

財団の設立に至った経緯、財団の母体、設立の目的（生涯学習に取り組む理由）、事業内容、講座の企画方法、広報活動について、参加対象について、財団の専門職員の有無、財団職員の研修方法、基本資金・採算性・経営の考え方、中長期計画について、すみ分けについて、課題

4. 調査の結果と考察

4.1 行政主導型財団法人について

「公益性」へのこだわり

本調査のあらゆる項目でこの「公益性」という言葉は述べられていた。「事業内容」では、「収入を得てはいけな（しかし、財団法人なので受益者負担はできる）」、「行政の弱い部分を補完するものである」また「独立採算の考え方」でも、「私たちは、区民（市民）

への普及（啓発）のために、たとえ、希望者が少なくとも（＝赤字になる要因の一つ）

の公共的な事業を行なう必要がある。」

「公共的な事業を行なっているから、お金をとれないことになっている。」といった回答が寄せられている。

もちろん、「公益法人」である以上「公益性」ということは必要不可欠のことであり、各財団の設立目的にも合致していることではあるのだが、「公共性」や「公益性」のみが極端にクローズアップされ、活動の制約につながっているということは、問題があるのではないかと考えられる。なぜなら、純粋に公益性のみを追求するのであれば、「行政」の活動と変わりがなくなる可能性があるからだ。「公益」な活動を行いつつ、「財団」としてのメリットを生かすにはどうしたらよいかを模索する必要があると考えられる。

行政（自治体）への依存

依存の傾向が強くみられるのは、「財政」についてである。もともと「行政主導型財団法人」は、「行政の弱いところを補完するもの」との意識が強く、また財政上その大半を自治体（行政）からの補助金で賄っているため、行政の意向に逆らえない部分が多い。しかし、それだけでなく、意識の面でもその傾向は強く見受けられる。例えば、前述の「独立採算について」では、「独立採算はできない」あるいは「考えていない」「必要ない」といった回答が大半を占めた。また、財団としての方針や方向性にかかわる「中長期計画について」でも、独自で作成しているのは、本調査で対象とした9自治体のうち1財団のみであり、他は「行政の方向性と一緒である」や「趣意文書や寄付行為で十分」といった意見が多かった。さらに、「職員研修について」や「派遣法について」などでも、同様に「行政にまかせる」との考え方が多く、その依存の形態が浮き彫りにされた。

存在意義（アイデンティティ）の欠如

前述したように、本調査では、「行政主導型財団法人」から主体的な意見は、ほとんど伺うことができず、「行政」によって決められたことを黙々とこなしているように感じられた。

しかし、「すみ分けについて」という項目で、行政とのすみ分けについて質問すると、すみ分けの仕方は様々だが、「すみ分けよう」「すみ分けなければならない」という意識があることは見受けられた。すなわち、自分たちが「行政」とは違う組織であるという認識はあるということだ。しかし、具体的にどのようにすみわけを行い、「財団」として「特に行うべきことは何か」ということに対しては、「行政」とのすみ分けについても「民間（企業）」や「NPO」「学校」などとのすみ分けについても、すっきりした回答は返ってきていない。

これらのことから、「行政主導型財団法人」が、自分たちの方向性を正確に見定められず、自分たちがどのような存在で、どのような目的をもった組織かその存在意義を具体的に理解できないまま、日々の業務をこなしているという現状が見受けられる。

このようなことが原因で「行政主導型財団法人」は、前述のような当初の目的を達成できないのではないかとということが本調査から見えてきた。

しかし、このままでは、財政の苦しい状況の中で、その本来の存在意義すら疑問視されかねない。では、本当に「行政主導型財団法人」はその役割を終えてしまっているのだろうか。

それを検討するにあたり、民間財団法人にその解決の糸口を求めることとする。

2. 民間財団法人について

民間財団法人については、行政主導型財団

法人と対比させて、考えるものとする。

財団としての存在意義（アイデンティティ）が明確である

「民間財団法人」の「設立目的」は、その財団のベースになっているアイデンティティに則っており、内容は様々だが、独自性を持っている。「生涯学習を行うこと」や「公益的な活動を行うこと」といったほぼ同様の目的を有している「行政主導型財団法人」と違い、それらを自分たちの独自の目的を達成するための手段として活用している。例えば、「財政上の優遇される部分があるので、財団法人としている」「公益法人であるということが、自分たちの団体の公益性を証明しているので、公益法人化に意味がある」「という目的を達成しようとしたところ、生涯学習という手法が一番形態としてあったので、それを行った」などということである。

これらのことから、「民間財団法人」が、「行政主導型財団法人」とは、その存在意義に対する意識として大きな違いを持っていることがわかる。当然、「事業について」も、その目的に則り、自らのアイデンティティをしっかりとった事業を行っている。また、「連携について」では、「他と連携することはほとんどなく、また必要とも考えていない」という声が多く聞かれた。この理由も、「自分たちは、自分たちの目的を達成するために独自の事業を行っている」とのことからである。

このことから、民間財団法人が、自らの独自性を顕示することで、財団としての存在意義を強く打ち出しているということが伺える。

経済的な自立

「民間財団法人」では、母体となる団体があっても財政的な支援はほとんどなく、また国などからの補助金も受けていない。このため、「運営資金」は、「会費」「寄付金」「事業

収入」といった経済的に自立した収入形態を持っている場合が多く、さらに基本財産の運用資金はごくわずかで、事業収入の割合が会費収入のおよそ6倍近い場合もあった。このように、コスト意識が非常に高く、収益事業にも積極的に取り組んでいる。それに対し、「行政主導型財団法人」は、収入の多くが自治体からの「補助金（管理受託収入含む）」によるものが、大半であり「（財団は）自治体に巣くうパラサイト（寄生虫）だ」と非難する学者もいたくらいである。

3.5 共通の課題

ここまでは、「民間財団法人」と「行政主導型財団法人」を比較し、その両者の違いを明確にしてきた。しかし、同じ財団法人という形態をもつ組織として、共通の課題も持っている。

財政難

「行政主導型財団法人」にとっては、その母体である「自治体」の財政悪化の影響であり、「民間財団法人」にとっては、社会的不況等が問題だったりするようであるが、常に財政的に余裕がない。特に、補助金のような形で定期的に収入が見込める「行政主導型財団法人」とは違い、「民間財団法人」の問題は、切実であり、「財団法人として（税制上の）優遇が、なくなる（減る）のであれば、財団法人としての形態に関しても検討が必要だと思われる」とのコメントもあった。

中長期計画を持たない

「行政主導型財団法人」が、ほとんど中長期計画を持っていないということは、前述したとおりであるが、「民間財団法人」もあまりしっかりした計画を持っていない。本調査の対象だった5団体中、長期計画をもっている財団は2団体であり、単年度のみ計画を持つと答えたところが2団体で、中期計画まで持ち、計画を見直すところまでしっかり行っ

ている事例は、見つからなかった。

このように、「民間財団法人」にも課題はあり、万全のお手本というわけにはいかないが、上記2点に関しては、「行政主導型財団法人」が弱いと考えられる部分でもあるため、参考にすることができるのではないかと考えられる。

5 財団の求められる役割

平成12年の5月、ある財団法人の乱脈な運営と政治との不明朗な癒着による事件が国会で取り上げられた。それをきっかけとし、平成12年12月「行政改革大綱」を基に検討が行われた。平成15年2月の「公益法人制度抜本改革案」が出るまでは、行政委託型公益法人⁹、また公益法人制度自体の課題についての対処療法的な取り組みが従来の規制強化時のように議論されてきた。しかし、「公益法人制度抜本改革案」で新しい非営利法人制度を創設することなどが提起され、財団法人（公益法人）を取り巻く情勢は改革期に入っている。現在は、主に国が所管している公益法人についての改革であり、本調査のような自治体による行政主導型財団法人にどのような影響があるのかは、まだ予測がつかない状況である。

しかし、平成14年4月の「公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」など、行政主導型財団法人に関わる新たな法律もあり、さまざまな意味で財団法人（公益法人）が改革期にかかっていることは間違いないだろう。

このような社会情勢の中で、「行政主導型財団」が、どのような方向で、どのようなことを考え、今後存続していったらよいのかを検討したい。

1. 存在意義（アイデンティティ）を明確化
前述のとおり、「行政主導型財団法人」に

とって今、一番必要とされるのは、自分達の存在意義（アイデンティティ）を明確に認識していくことである。

それでは、どのようなアイデンティティが考えられるのであろうか。

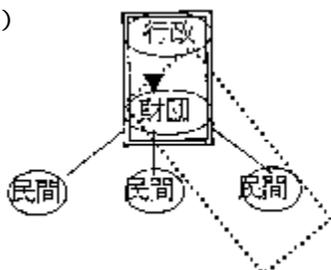
「行政主導型財団法人」は、アイデンティティが希薄であり、目指す方向が不明確であるという課題を抱えている。しかし、「民間財団法人」のように「独自性の追求」という姿勢は、同時に他者への認識を弱くし、連携をして目的を達成するなどといった意識には乏しくなりがちになる一面をもつ。

言い換えれば、「行政主導型財団法人」の「独自性がない」ということは、他と自分たちの違いを明確に認知し、「すみ分ける」という意識につながり、グレーゾーンにあるからこそ、あらゆる団体とつながることができる、あるいは、つながろうとするという意識につなげることができる。

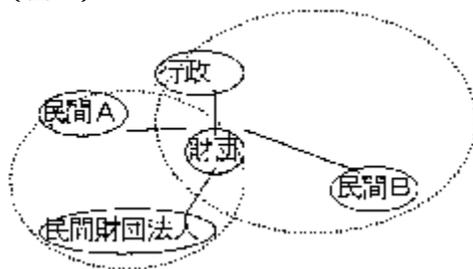
すなわち、民間をはじめあらゆる他団体と連携し、目的を達成するためのネットワークをコーディネートするという使命（存在意義）である。

第3セクターの新しい可能性としても、「NPO法人にみられるような市民活動を主体とした、市民参加を取り入れた「市民参加」型の新しいタイプの「市民」と「自治体」と「企業」との三者間の連携・協働、すなわち「ジョイントセクター方式」が新しい潮流となる。」¹⁰ ということが言われるように、「行政主導型財団法人」の半官半民というどこにも属さない、すなわち「壁がない」という特徴は、この使命を果たす上で効力を発揮する可能性があると考えられる。

(図1)



(図2)



また、ここで注意したいのが、コーディネート の仕方である。これまでの「連携」は、(図1)のように個別の連携が主であった。しかし、今後求められるコーディネートは、「行政と財団」「財団と民間」だけでなく、「行政と財団と民間」の連携、さらに企業、他財団、他市、市民団体、NPO等あらゆる団体との連携(図2)である。すなわち、「連携の中心的機能」となり、隙間を埋める役割を果たすのである。これこそ、「行政主導型財団法人」の存在意義（アイデンティティ）として、その特徴を生かした立派な一形態と考えられる。

2: 経済的自立

そして、もう一つの課題が、財政についてである。

「行政主導型財団法人」に関しては、元来施設の運営規則等が条例により決まっており、運営組織の自由裁量の余地も少なく、補助金に関しても自治体の経費節減が連動するような現在の財団運営の環境では自主性は出しにくいということも事実である。しかし、経済的自立は、財団法人としての自主性を保つためにも必要なものである。また、「公益法人」は、「収益事業をしても、その利益が構成員に分配されず、公益目的に使われる限りよいものとする」と¹¹すなわち、民法上には何らの明文もなく、積極的に禁止する旨の規定もないことから、収益事業ができることと解するのが妥当である。

これらのことから考えると、民間財団法人

の収入に関する考え方や運営の仕方は、参考にするべきであると考えられる。

そこで、「民間財団法人」の「賛助会員制」を参考に「行政主導型財団法人」の経済的自立の方向性を検討してみたいと思う。

会員制度を設けることは、会員に一定の便益を与えるとともに、財源確保のための手段として財団法人にも認められている。公益法人はその目的・事業において社会全般の利益を目指しているから、特定の個人や団体の利益を求めものではない。しかし、会員の期待に沿う形で、何かしらのメリットを提供する必要がある。「行政主導型財団法人」はこの点のバランスについて注意が必要であると思われるが、財団の事業に参加する個人や団体を取り込んでいく（ネットワークを結ぶ）という意味でも、この方法は導入する価値はあるのではないと思われる。もちろん、賛助会員制については、この方法が現在財団法人が抱える財政上の問題のすべてを解決しえるわけではないが、解決の糸口の一つにはなると考えられる。

林雄二郎氏の文より

「現代の社会は、ともすれば次第に老化し硬直化する恐れがある。だから意識的に若返らせるための努力をしなければならない。

第三セクターは常に冒険することを忘れてはならないし、失敗することを恐れてはならない。しかし冒険の試行錯誤が成功し、これは十分に社会全体の規模で行なう価値のあるものだという見極めがついたならば、いさぎよく第一セクターにバトンを渡さなければならない。また十分に利潤をあげられそうだと見込みがついたときは、第二セクターにバトンを渡す。そして、自らはまた次の新しい冒険にとりかかる。

すなわち第三セクターの活動は、常に舞台裏にあって、いわば芝居の黒子の役割に徹することが必要である。自らが主人面したり、

脚光をあびることを望んではならない」¹²

これは、財団法人ではなく、第3セクターの使命について書かれたものであるが、現在の「行政主導型財団法人」に関しても同じ姿勢が問われていると考えられる。「行政」でも「民間」でも「純粋な市民団体」でもない「財団法人」という枠組みの中で、まかされる使命は、固定した独自のアイデンティティがないからこそ、変動する社会情勢にあわせ、常に「冒険者」「開拓者」でいられるともいえる。

このようなことが、成り立つためには、財団自身の己の存在意義（アイデンティティ）を持った上で、それを理解し、体現できる人材を育てるといった自助努力を惜しんではならない。また、「行政主導型財団法人」であるという特質を考えると、「行政（自治体）」の理解というものが不可欠であることも事実である。「財団法人」が自分たちの存在意義をきちんと理解し、「行政（自治体）」の協力のもと、より活躍の場を広げられるようになることを期待したい。

（この論文は、江東区教育委員会社会教育指導員・上田明子氏との共同研究の成果をまとめたものである）

引用文献

- 1 高田喜義『地域づくりと第三セクター』ぎょうせい、1996、pp127 - 128
- 2 岡山「第三セクター」研究会編著『地方都市と「第三セクター」 岡山からの検証』（株）自治体研究社、1992、p17
- 3 前掲2、p18
- 4 室井力『講座地方自治と住民』新日本出版社、1983
- 5 高寄昇三『外郭団体の経営』学陽書房、p3
- 6 <http://www.koeki-data.org/>

自由研究

- 7 http://www.mext.go.jp/b_menu/koueki.htm
- 8 北沢栄 『公益法人』岩波書店、2001、p68
- 9 国から検査・認定・資格付与等の委託等、推薦等を受けている公益法人及び国から補助金・委託費等を交付されている公益法人のこと。
- 10 第3セクター研究会編 『地域経営の革新と創造』透土社/丸善、2000
- 11 長澤栄一郎 『社団法人・財団法人の運営実務』同文館出版、1998、 p129