

アドヴォカシー概念と成人教育

— 日本の現状と ICAE の動向から —

渡 邊 洋 子

The Concept of Advocacy and Adult Education

— in the context of Japanese NGOs and the case of
ICAIE (International Council for Adult Education) —

Yoko WATANABE

はじめに

筆者は2001年8月9-12日、ジャマイカ国オーチョ・リオスで開催された ICAIE (International Council for Adult Education) の世界大会および総会の全日程に、全日本社会教育連合会の代表（日本社会教育学会の推薦による）として参加した。そこで、国際的な成人教育運動の現状において、「アドヴォカシー」(advocacy) ないし「ポリシー・アドヴォカシー」(policy advocacy) という概念が、運動推進上の中核的なキーワードの一つとして用いられていることを知った。

私自身、辞書的な意味でしかこの言葉に出会ったことがなかったが、「アドヴォカシー」をテーマとするワークショップへの参加で、認識を深めることができた。そこでこの概念の機動性と戦略性に驚かされ、大変に興味を引かれたのである。同時に、日本の社会教育・生涯学習の現段階では、話題や議論にこの概念がほとんど登場していないことに、素朴な疑問を抱いた。帰国後、日本で幾度となく「アドヴォカシー」に言及する機会を得たが、社会教育・生涯学習の研究・実践に携わる多くの人々は、この言葉に馴染みがないようであった。他方、日本では「アドヴォカシー」が障害者運動や医療関係、地域政策関係などのNGO活動に、非常に多義的に紹介・導入されてきているということもわかってきた。

国内における昨今の「アドヴォカシー」に関わる言説には、大別して、社会政策学研究のようなアプローチを用いて、NGO/NPO一般の運動論や実践形態を分析したものと、障害者・高齢者・子ども・病人など、「社会的弱者」の立場にある人々の運動の具体的戦略のキーワードとして扱ったものがある。本論では、主にインターネットのホームページ上の展開を中心に、第一に、同概念への理論的アプローチの動向を概観し、第二に、日本のNGO/NPOレベルでのその解釈や用いられ方を概観・検討する。さらに、ICAIEを事例に、成人教育におけるアドヴォカシーの問題についてその意義と捉え方、現状での課題などを整理し、社会教育・生涯学習への示唆と展望を探る手がかりとしたい。なお、日本では「アドヴォカシー」と「アドボ

カシー」「アドボカシー」などの記載方法が採用されている。以下、筆者の見解においては基本的に「アドヴォカシー」を用いるが、具体的な論者や団体を取り上げる中では、使用者・使用団体の記載方法に準拠した取り扱いをしていく。

1 理論的アプローチ——「私益アドヴォカシー」と「公益アドヴォカシー」

アドヴォカシー概念への理論的アプローチは、社会政策学研究を中心に探究されてきたように思われる。なかでも、アメリカやカナダなどのNGO/NPOの活動や実践を解説・紹介するものが目を引く。そこでは、特に、アメリカのNPOの中核的な機能の一つとして「アドヴォカシー」が分析されているのが、注目される。

例えば、富山大学の筒井ゼミでは、1997年度にレスター・M・サラモン/H・K・ハイアンサー著『台頭する非営利セクター』（今田忠訳 1996）を読んだという。その「第9章 アドボカシー・法律サービスおよび海外援助」によれば、非営利セクターの多様なサービス以外の重要な役割の中で、最も基本的なものは、非営利セクターの「政策アドボカシー」と「海外援助」である。このうち、非営利アドボカシー活動については、次のように述べられている。「アドボカシー活動は、非営利セクターの最も特徴的機能の一つ。この為、アメリカでの表現の自由・結社の自由を体現していると言える。そこでのアドボカシーとは、「弁護、支持、提言。ここでは、政治プロセスの中で特定の利益や関心事を代表すること」と定義されている。

この意味の「アドボカシー」には、「私益アドボカシー」と「公益アドボカシー」があるとされる。「私益アドボカシー」については、「非営利セクターの会員組織で非営利の業界・専門職協会の大部分は、政治プロセスの中で利益と意見を代弁・周知させることを仕事にしている」と説明される。それに対して「公益アドボカシー」については、過去数十年間に、公共・コミュニティの諸問題の析出・分析・解決策の査定を専門に、多くの団体が誕生したという。この点については、「最近の社会活動における役割：公民権運動・環境運動・消費者運動—などの社会運動について、ほとんどその担い手。大衆の危惧に対する安全弁・大衆の動員・重要問題への注意の喚起のメカニズムとして機能」とのコメントが加えられている¹。

このような大局的な分析を除けば、基本的には、実在する団体組織が事例として取り上げた研究が多いようである。その団体組織の発展経緯を跡づけ、活動内容を詳細に考察・検証する中で、具体的文脈に沿った形でアドヴォカシー概念の解釈がなされているというタイプの研究が主流であるように見受けられる。

2 日本のNGO/NPOにおける「アドヴォカシー」概念の解釈

ウェブ上の情報検索等で知り得た限りにおいては、「アドヴォカシー」は現時点で、多くのNGO/NPOの掲げるキーワードとなっているようである。同概念が、現代のこれらの運動の最前線で、一定程度、有効に機能していることは疑い得ない。とはいえ、「アドヴォカシー」は、日本では一般に普及しにくい言葉でもある。その一因は、その概念の内包する意味内容の豊富さに相当するような、適切な訳語が見つけにくいことであろう。事実、そのことは、「アドヴォカシー」に当てられる日本語訳が最低4つと複数にわたっており、解釈も多様であるこ

とと無関係ではないと思われる。

以下、国内で実際に用いられている訳語のうち、主なものを掲げ、その類型から「アドヴォカシー」概念の内実に迫っていきたい。

① 権利擁護

東京都心身障害者福祉センターの白井俊子氏は、『リハビリテーション研究』誌の「用語の解説」欄で「アドボカシー」を以下のように定義している²。

個人の生活の質を高めるために権利を擁護する一連の活動。アメリカ合衆国において、発達障害者（精神薄弱者及び精神薄弱者に準じたサービスを必要とする者をいう）は、自分で自分の権利を守ることが困難な障害特性を持つため発達障害者に対する重要な援助法としてアドボカシー（Advocacy 以下A）を位置づけている。また同国のアドボカシーは広義には以下に示す①②③の3つの形態があるといわれるが、狭義にはそのうちの①の意味を持つ。

- ① 個人に關与するアドボカシー：障害者一人ひとりが、適切なサービスを提供され、権利が擁護されているかどうかについて、個人の生活を見守り、必要な活動を行うこと。
この中には、(ア)一般市民、親の会、ボランティア等の民間の活動（Citizen or Lay A.）、(イ)障害者自らが自分の権利を学習し、それを擁護するための活動（Self A.）、(ウ)施設入所者の権利を擁護しかつ施設の処遇を監視するために、州政府あるいは裁判所から任命されて行う活動（Public A.）がある。
- ② 行政機関の施策やサービスに關与するアドボカシー（System A.）：行政が行うサービス、施策及び法律等が権利擁護にかなっているかどうかを監視し、必要に応じて改善させる活動を行うこと。主として連邦・州政府が設置している評議会がその機能を果している。
- ③ 法的アドボカシー（Legal A.）：権利擁護の上から問題視される事例を法廷に持ち込み、判例を出させる等、法律的側面から権利擁護を行う活動を行うこと

このように、障害者運動においては、アドヴォカシーが「権利擁護」という意味で用いられることが多い。だが、前記の①から③に見られるように、具体的文脈によって、他の言葉と組み合わせられて使われ、意味内容が少しずつ異なってくる点が特徴的である。次に、別の解説の例を挙げよう。定藤丈弘氏は、論文「カリフォルニア州における障害者の権利擁護システム」において、以下のように述べている。

障害者は様々な社会的偏見・差別に加えて、身体的、知的ハンディなどのために、市民

としての基本的権利、人権を非障害者以上に侵害されやすい。そこで障害者が地域社会の中で自立して生きることを可能にするために、障害者の権利擁護システムがつくりだされる必要がある。権利擁護（アドボカシー）には障害者個々の権利を擁護する個別アドボカシーと権利擁護にかかわる制度・政策の改善などを志向するシステムアドボカシーに大別されるが、制度的には成人後見人制度（ガーディアン）やオンブズパーソン制度などがあり、さらに障害者の諸権利を総合的に守るための基地的機能を担う権利擁護機関も存在する。

カリフォルニア州におけるこの種の機関の1つとして、同論文で氏は、障害をもつ人たちに法的援助などを行う民間の非営利の権利保護・擁護機関である、PAI（Protection and Advocacy, Incorporated）に注目している。PAIの権利擁護機能は、第二の具体的機能として挙げられ、さらに詳細な5つの具体的活動が紹介されている。そのうち、アドヴォカシー（アドボカシー）の用語が用いられているのは、第2と第4の活動である。

第2には、ピアおよびセルフアドボカシーの訓練とサポートの提供が挙げられている。これは、障害をもつ当事者の権利擁護者（ピアアドボケーター）の養成や、障害者自身が自らの権利侵害に立ち向かい、自己弁護する能力（セルフアドボカシー）を開発し得るように、必要な訓練とサポートを行う活動であるという。このような活動のために、PAIは、障害をもつ人たちが自分たちの生活に影響を及ぼす組織や過程を理解し、管理できるよう援助したり、施設や地域の中で草の根のピア・アドボカシー集団やセルフアドボカシー集団を成長させるように支援しているのだとされる。

例えばPAIは、精神障害者の当事者組織と提携して、当事者の運営によるピアアドボケーター養成訓練プログラムを実施している。「同じ障害体験、施設入所やサービス利用体験をもつ当事者のピアアドボケーターだからこそ、ピアアドボカシーの力や技術を持つための研修会についても、当事者が理解できる言葉で、当事者にとって重要な事柄に焦点をあてた訓練を企画、実施できるのである。」と、定藤氏は分析している。このような活動を、氏は「パーソナルアドボカシー」と総称しているようである。

これに対して第4に具体的活動として挙げられているのは、障害者の権利とサービスの影響を及ぼしている条例、法律および政策の改革を目指す、いわゆるシステムアドボカシーの中核的な活動である。そこでは、「障害をもつ当事者の権利擁護の立場から、PAIはまず現行の法律や政策の執行状況を監視し、政策の効果や問題点を分析して、改革の必要があれば必要な改善勧告を行ったり、新たな政策提言を行う。特には独自の改善計画を策定し、政策当局や政策実践機関に提示する。さらに重大で緊急性のある政策上の改革課題が存在する場合、改革のために他の権利擁護機関と提携しながら、時には改革の実現を目指すクラスアクションを展開している。」のだとされる。

以上のことを踏まえて改めて整理すると、障害者運動において「セルフ・アドヴォカシー」とは、「人（障害者）が、自らの権利を侵害された場合、それに立ち向かって自己を弁護・擁護すること」であり、「ピア・アドヴォカシー」とは、「人（障害者）が権利を侵害された場合、

同じ当事者（障害者）としての立場を共有する他者が、その状況に対して、権利擁護のための活動と働きかけを行うこと」と言えよう。これらの「パーソナル・アドヴォカシー」に対し、「システム・アドヴォカシー」とは、「当事者の権利擁護の立場から、政策や施策の現状を監視・検討し、改善や新たな政策に向けて、働きかけや政策提言など、改革の実現にむけた広範な活動を行っていくこと」と言える。

ここで共通に注目されるのは、当事者性の重視と具体化への着実な戦略である。この意味では、1991年に日本で結成され、「車イスで移動する人・乳母車を押す人・重い荷物を持つ人、体の弱い人などを含むすべての人間の権利（人権）として、「移動の自由」を実現するためのアドボカシー（権利の擁護と、新しい権利の開発・確立のための訴える活動）の研究と実践」を目的に掲げる「アドボカシー研究会」の主張は、注目される。

② 政策提言・協力、代案提起

この「システム・アドヴォカシー」の要素をさらに全面展開した考え方、言い換えれば、権利擁護よりむしろ政策提言・協力の側面を重視した捉え方もある。

溝田弘美氏は、論文「アメリカの高齢者政策とアドヴォカシー」の中で、「アドヴォカシーとは、NPOが社会問題を解決するため、政府・自治体及びそれに準ずる機関に影響をもたらす、公共政策の形成及び変容を促すことを目的とした活動の総称である」と述べている。その具体的内容として、溝田は、アメリカの高齢者NPOが、現在のような国家主導の安定した年金や医療制度がなかった頃に、自分たちから行動を起こさなければならず、サービスの提供活動に加え、政策を勝ち取る能力（政策能力）を培い、提言・要求行動を行うことで、社会変革へと活動を展開していったことを紹介している。

この一連のアドヴォカシー活動の中で重要な部分を占めるのは、ロビイングである。ロビイングとは、市民の代弁者として政策過程に関与し、政策提言・要求行動を議会に行うことであり、憲法でその権利が認められているものであるとされる。NPOが行うロビイングは、営利追求のためのロビーとは別に、公共ロビーと呼ばれるのだという。アメリカの高齢者政策においては、ロビイングを行い、市民の利益のための政策を勝ち取り、社会改革に寄与することを、「アドヴォカシー活動」という言葉で捉えてきているのである。

また、アメリカのNPOの事務局長を務めるジャン・マサオカ氏は、日本での講演で、アドヴォカシーについて、「政策提言、いわゆるアドボカシーを主な目的に活動するNPOはほとんどありませんが、アドボカシーを活動の柱の一つとしていることは確かです。」と述べている。また氏は、アメリカでのアドボカシーの方法について、溝田氏の挙げたロビイングに加え、草の根ロビー活動を挙げている。これは、一般市民に呼びかけて電話、FAX、署名などを使って行う活動のことで、一般市民への啓発活動も含まれるとされる⁶⁾。

また、日本国際ボランティア・センター、市民フォーラム2001、ピースボート、アフリカ日本協議会等の多くNGOが参加した「国際協力フェスティバル・カテゴリー9」では、「アドボカシー（政策提言）NGOは、政府や国際機関援助（ODA）や環境関連施設などの分野で、社会的・環境的に公正なシステムを実現するように提言しています。また、市民への情報提供

も行っています」と解説されている。

同年2月に英国ディッチリー・パークで開催された国際会議「ボランタリーセクターの役割と機能」の報告では、国際青少年育成財団日本事務局渡辺事務局長代理がこの点について、以下のように述べている⁸⁾。

NGOとは自由意志に基づき設立されたひとつの目的を持つ、非営利の団体を意味するものである。

米国の場合は建国の精神に基づくもので、自由に人が集まってコミュニティのために働くというもので、現在はアドヴォカシー（政策提言・協力）を主な任務とし、連邦政府の政策への協力・推進、利益を代表する活動を行っている。

英国の場合は19世紀半ばに制定されたチャリティー・ローに基づき、特権階級がお金を出し、社会活動をする組織になっており、サービス・ディリバリーを主な任務としている。例えば高齢者に対してお弁当の至急サービス等を政府機関に代わって行なっている。

このようなアメリカ型のアドヴォカシーを念頭に置いた理解の一方で、飽くまでも日本的文脈の中で「政策提言」の意味合いを用いていこうとの試みも見られる。自称「非営利個人」谷口新一氏はウェブ上、単独で「住みたい富山研究所」を主宰し、同研究所の「アドボカシー（政策提言・政策代案）」との題名の下、市町村合併、住民参加、行政の役割、30人学級等をはじめとする、広範なテーマにおよぶ提言等を行っている。そこには、【お断り】として、「ここでいうアドボカシーは、政治的なパワーを背景としたロビー活動を含んだアドボカシーではありません。弱者の権利^{アド}養護というようなニュアンスでもありません。社会益のための政策です。」と但し書きがなされている⁹⁾。飽くまでも「政策を提言する」「代案を提起する」という行為のみに、「アドボカシー」の意味を限定して用いている点が、日本的な受容・適用形態の一つとして注目される。

③ 代 弁

一方、「権利擁護」の意味合いを強く反映しながらも、知的障害者、痴呆性高齢者、精神障害者、子どもなど、当事者自身がその主体となるのが極めて困難だとみなされる場合においては、「代弁」という側面が特に重視され、「アドヴォカシー」の訳語として選択されている。

1996年6月、大阪府社会福祉審議会は「意思能力にハンディキャップを持つ知的障害者、痴呆性高齢者、精神障害者等のための権利擁護方策について」（答申）を出した¹⁰⁾。同答申の「第二部 大阪府における権利擁護方策のあり方」「第一章 施策展開における基本的視点」では、「自己決定権を尊重する」「アドヴォカシーを重視する」「自己実現を図る」の三つの視点が挙げられている。2番目の「アドヴォカシーを重視する」は、以下のように展開されている。

自己決定を援助する際に重要な概念が「アドヴォカシー」である。従来、知的障害者や痴呆性高齢者等は、自己の意思を正確に表現することが不得手なため、自己決定権が極め

て軽視されてきた。

このため、本人に対する共感的理解に立ち、本人の意思を正確に把握し、これを、本人に代わって相手に正確に伝えたり、本人の苦手とするところを本人の希望を十分踏まえながら本人に代わって処理することがアドヴォカシーであると考えられる。

アドヴォカシーとは、単に本人の意思を代弁するだけでなく、自分自身で権利を主張できない者に対し、自己決定を援助すると共に、本人の自己決定に基づき本人に代わって本人の権利を擁護するためのさまざまな仕組みや活動の総体であると解釈すべきである。

以上のような観点から、「権利擁護のための拠点整備」の具体的方策の一つとしても、「関係機関に相談に行く際にその相談に同行し、本人の置かれた立場や意思を代弁するアドヴォケートサービス」が挙げられている。ここでは明らかに、アドヴォカシーの「代弁」の側面が重視されていることがわかる。前掲の定義の中の「自分自身で権利を主張できない者に対し、自己決定を援助する」という意味では、次のような「子ども」に対するアドヴォカシーも、重要な意味をもってくる。

「朝日新聞」(1997年11月10日)によれば、同年10月末に、カナダ・オンタリオ州の公的機関「子ども家庭サービス・アドボカシー事務所」のジュディ・フィンレイ所長が来日し、各地で講演した。同事務所は、子どもの権利擁護に取り組む専門機関である、「子どもには意見を表明する権利があると同時に『聴いてもらう権利』がある」と強調した、という。「日本の児童相談所などとは異なり、事務所は日本で言う厚生省、文部省、法務省などに横断的に関わっている。この点を生かし、学校や警察、病院、福祉施設など地域の関係者を一堂に集め、その子にどのようなケアが最も必要かを協議する際などに、中心的な役割を果たしている」とされる。同新聞では、「大人の都合ではなく、子どもの意見を代弁しながら最優先する公的擁護の方法は、日本の関係者にも新鮮に映ったようだ」とコメントされている¹¹⁾。

また、松下政経塾の草間吉夫氏による「月例レポート」『カナダに学ぶ子ども家庭サービス・後編』は、この事務所と思われる、カナダの子どもの権利擁護団体を取り上げている。そこでは、「アドボカシーとは、①自分のために発言する権限を与えること、②子ども青少年に代わって仲裁すること、インフォームドの意思決定ができるように、受けるサービスのオプションを提供すること」と説明されている¹²⁾。

④ 問題提起と問題解決行動

さらに、従来とは異なった視点から日常的な業務・事業を点検するなかで、必要性や重要性が高いにも拘らず、これまで認識や取り組みが不十分であった領域や活動に、より積極的に取り組んでいこうとする専門職組織の動きも見られている。「アドボカシー」は、そのなかで、従来とは異なる取り組みへの姿勢を示唆するキーワードとなっている。

例えば、日本外来小児科学会では、2000年8月から「アドボカシー委員会」(委員長 三浦義孝)が発足し、第一回委員会が開催されている¹³⁾。「アドボカシー」の理解に関しては、「問題提起とその解決のための活動」という日本語訳が提案されている。さらに、「小児科医がか

かわるアドボカシーへの3つのレベル」として、診療所レベル、地域レベル、国レベルが挙げられている。そのための活動方針としては、地域の小児科医の動向や自分の活動内容などについての情報収集や検討、地域の色々な役員の経験による地域理解への取り組み、などが活動方針として挙げられている。

これに関わって、2001年9月23日付熊本日日新聞「くらし欄」には、「小児科医とアドボカシー ～アドボカシーてなに?～」¹⁴が掲載されている。その中で、アドボカシーについては、以下のような記述がなされているのが、大変興味深い。

乳児健診の際に小児科医から「事故防止」の話を聞かれて、どうして小児科医が「事故」の話をするのか?、と感じられた方もおられると思います。しかし小児科医の団体では「事故防止」は大切な「キーワード」となっています。様々な活動がありますが、その成果の一つは「チャイルドシート着用」となっています。また、タバコの誤飲事故防止、乳児突然死や気管支喘息との関係があると言われているタバコの影響を防ぐ為に、禁煙運動をしている団体もあります。これらの活動全体を「アドボカシー (advocacy)」と言っています。聞き慣れない言葉ですが、直訳すれば「擁護、支持」となります。山中龍宏日本外来小児科学会会長(；平成12年度、横浜市)は、「問題提起とその解決のための活動」と定義しています。日本外来小児科学会は、先ほどの団体の一つで、アドボカシーも含めて主に小児科外来で取り扱う様々な種類の問題を取り上げている学術団体です。「アドボカシーの時代へ」をテーマに、8月26日～27日に第10回年次集会在埼玉県大宮市で開催されました。私も「事故防止」のワークショップ(；所定の課題についての事前研究の結果を持ち寄って、討議を重ねる形の研修会：広辞苑)に参加しました。このワークショップグループでは、数年前から事故防止の検討を続けています。その結果の一部は1999年11月9日付け熊日新聞に掲載されていますので御覧になった方もおられるかと思います。

『現代の子ども達の問題を考えると、小児科医は社会的な活動を展開し、また社会に対して意見を示すことも必要でありそれらをアドボカシーという概念でまとめ活動して行かなければならない』(山中)と考えています。したがって、小児科医が医療の立場からのアドボカシーとして乳児健診や診察室で事故対策にかかわっているのもその為なのです。お母さん方も「事故」をもっと身近なものにとらえ、お母さんの立場でのアドボカシーを持って子ども達を守ってゆきましょう。

3 成人教育NGOにとってアドヴォカシー概念とは——ICAIE ジャマイカ大会から——

前述のように、ジャマイカ大会において「アドヴォカシー」は重要なキーワードの一つであった。それは、全体会のパネル・ディスカッションやワークショップで、第一番目のテーマに取り上げられたことから示唆される。

双方で中心的な役割を果たしていたのは、イギリスの成人教育・学習の推進に多大な貢献を行ってきたNIACE (National Institute for Adult and Continuing Education) の現ディレクターのアラン・タケット (Alan Tuckett) 氏だった。同氏のパネリストとしての提起と、

筆者が参加した同ワークショップのレポートをたどり、成人教育NGOにとってのアドヴォカシー概念の意義とその実際の機能について、若干の見解を示したい。

(1) アラン・タケット氏の提起

アラン・タケット氏は、ジャマイカ大会の第一回パブリック・パネル・ディスカッション「ポリシー・アドヴォカシー：すべての女性と男性の学ぶ権利」の登壇者として「アドヴォカシー——成人学習者の擁護——」というタイトルの提起を行った。氏は同提起について、ヨーロッパの産業社会、ポスト産業社会である英国において広範な会員組織をもつNGOで仕事をしてきた体験に基づくものと、予めことわっている。

ここでは、「ポリシー・アドヴォカシー」をどう捉えるべきか、ではなく、いかなる方法と戦略で、効果的な「ポリシー・アドヴォカシー」を実現すべきか、という実践的・具体的な課題意識に基づいた10余りの課題が提起された¹⁵。以下、タケット氏の報告に先立って配布されたレジメから、抄訳・引用して概要を紹介したい。

1 「注意を引くために太鼓をたたけ」

ハルバンス・ボーラが言うように、成人教育文化において成人は、他の成人を教育するために、様々な方法やメディアの活用によってその注意を引こうとするのである。

2 「学習者を活性化させよ」

英国では1992年、国が資格付与を伴わない成人学習への公的援助を廃止する計画案を提出した。その際、多くの学習者が、議員や報道機関に手紙を書いたり、より広範な支持を求めて他機関の学習者にまで参加を呼びかけるなどして、同案を破棄するよう説得した。政治家が「国民はフラワーアレンジメントのために税金を払いたくはないのだ」と言うと、フラワーアレンジメント講座で花屋としての再修業をした商業銀行家が、そのクラスの受講者の半数を雇い、報道機関にそのことを公表した。英国の「成人学習者週間」(‘Adult Learners’ Week)は、一部には学習者が自らの存在を示す方法として認識されており、成人学習者の経験が多岐にわたることを、より周囲に見えやすくするものである。その見えやすさゆえに、新政府は、社会的排除に異議を唱えるにあたり、成人学習に高い優先順位を与えるべきことを確信したのである。学習者の直接経験を通して多様性を示していくことは、強力でしっかりと論理構築された文書よりずっと説得力があるのである。

3 「だれが、そこにいないのか」

ジャーナリストや政治家や世論形成を担う他の人々は何事にも証拠を好むが、既存の学習者が、必ずしも学習者予備軍よりも目につきやすいとは限らない。NIACEは毎年、成人を対象に、どんな人が学習に参加し、どんな人が参加しないのか、人々の学習への態度はどんなものか、人々は将来学習しようと考えているかどうかを調査している。また多様な社会集団の多様な経験を明らかにするために、大規模の調査をしている。この調査では地域間格差

もわかるので、広域的・地域的なキャンペーンにも効果的に取り組める。様相は一貫している。もし最初にうまくいかなかったら、その後はずっとうまくいかないのである。同調査は毎年、報道機関の見出しによく取り上げられ、政治家や学習提供者の議論の焦点となる。NIACE では、人々の生活や生き方への学習のインパクトを裏付けるような、すばらしい逸話をたくさん蓄積してきている。

4 「かれらがやることより多くを知れ」

政策決定者たちは、実践に携わる人々や学習者たちほどには、成人学習について知らないのである。われわれは、政府や反対派の人々、報道関係者、機関提供者、活動家の人々の議論が情報を踏まえたものになるように、異なる諸集団（年齢、障害、性別、等）に及ぶ成人学習の社会的インパクトについて、わかりやすい報告書類を準備している。われわれは、政府の政策が修正される日に備えて、政策の選択肢を準備している。家族学習（family learning）や高齢成人への教育活動の提供に関わる英国の政策の一部は、われわれの準備作業によって生み出されてきたものである。準備作業には、何が機能し何が機能しないのかに関わる証拠や逸話を集めることも含まれる。事実や数字は重要だが、常にそれらを生かすような物語と組み合わせて使われるべきである。

5 「新しいやり方を明確にすること」

なじみのない場におけるなじみのあることがらが、あなたの事例に注意をひきつけるのである。英国では高齢成人への成人教育活動は見えにくい。マーシーサイドで行われた「成人学習者週間」プロジェクトの「優雅に年を取ること」は、年金生活者が天井の空いたバスに乗ってオペラをうたったり、マーシー河で水上スキーを楽しんだりするものだった。新しい形態の組織の発明は、しばしば社会政策問題に焦点を当てるが、英国では、「家族識字プロジェクト」と「第三期の大学」が、市民社会に携わる新しい形態の連合体となっている。パーティや祭りやメディアを注意深く育てていくことに注目したボーラが言うように、そのインパクトは参加者にも意思決定者にも同様に意義あるものなのである。

6 「警官と一緒に眠ること」

自分が説得する必要のある人々の観点から問題を考えることは重要である。それには、長たらしい言葉や忍耐強い取り組みや伝わりやすい言葉に言い換える技能が求められることもしばしばである。われわれの経験からすれば、影響力のあるのは常に三つの集団である。警官、役人、そして一般の人々である。役人の心を捉えることは、長期的に見れば役立つことである。それをしくじると、成人学習者に負の影響が及ぶことを軽視するような、役人の意思決定に手を貸すことになるからである。また成人学習に関する超党派的集団に、われわれが提供する必要があると思う情報を、どの程度簡潔にして伝えるかを考えて情報提供をしている。それはまた学習者の利益と一般利益の間の適切な緊張関係を強化するものでもある。

7 「欠かすことのできない存在となること」

われわれは、政策決定者に真意を聴いて欲しいために、政策決定者にとって不可欠の存在になるよう努力している。これには、緊急のブリーフィングをする際に、いつでも自らの活動に言及できるようにしておくことも含まれるが、新任大臣や役人に視察して欲しいプロジェクトを訪問できる選択肢をもたせるように心がけている。そして、成人教育の複雑さや多様さ、成人の学習が指し示す社会政策的議題を共有できる場所を予め選んでおくのである。成人の学習に対して行う仕事には、労働力という意味で人々が仕事につく準備をととのえる以上の、重要なものがあるのである。

8 「驚かさないこと」

アドヴォカシー団体と政党の相違の一つは、議論の組み直しのためのポリティックスにおいて、「驚き」が役立つかどうかという点である。われわれの方針は「驚かさない」ことである。政府に同意しない点についてどう闘っていくつもりかを告げながら、もし必要があれば、われわれの議論にどう反論したらいいかを政府に助言するのである。これは、危機にあるとき以外は、待ち伏せ奇襲による勝利よりもむしろ、変革に向けての合意を確保したいからである。それは同時に、われわれが強硬に同意しないでいくつもの時（そして同意しない必要がある時）でも、「驚かさないこと」はより重要である。

9 「自分が使いたい言葉を使うというわがままに固執しないこと」

成人教育運動は、連帯性、相互性、学習者中心主義に強固に根ざした言葉を用いることによって、内的な力を得ている。われわれが説得しなければならない多くの人々は、人的資本や労働市場の失敗という言葉話を話す。われわれの経験における効果的なアドヴォカシーへの鍵は、他の人々と仕事をする際に、かれら自身の言い回しで、かれら自身の言葉を使っていくというように、われわれの信念と経験とを真意が伝わりやすい言葉に言い換えていこうとする意欲の中に存在するのである。まず学習者の言葉を使うことから始めてみよう。

10 「寛大さという戦略一疑いがあるときは譲歩する」

大半の組織・機関は、人生は競争であるかのように振る舞う。成人教育に向けた同盟関係において、われわれは、短期的には相手に譲ることが、最良の利益になることを見出した。「成人教育週間」(‘Adult Learners’s Week’)における強みは、NIACEの関与が比較的に見えてくことである。これは、主要な目的を果たすために他機関が利用しやすい形態になっている。だが、「成人教育週間」が結果として、NIACEが確保できるよりずっと強力な奥行きをもつ企画になっていることは誰の目にも明らかである。

11 「協力関係を明確にし、サポートし、祝福しなさい」

多様で複雑で強力な協力関係の網の目がなくては、どんなキャンペーンもうまくいかない。効果的なアドヴォカシー活動の一つの基礎は、自分自身のやり方で働く他の人々とともに仕

事をしようという意欲から生じてくる。この一例は、就学前学習同盟との共同作業である。同同盟の主たる関心は就学前の子どもの教育であるが、親たちが主要な学習者であることも事実である。効果的な共同作業は、家族学習が政治家にとってますます大きな関心事になってきた中で、両者の関係から生み出された。第二の問題は、効果的な政策的関与を行う技能を構築する協力関係を援助することである。再び、「ストーリーテリング」が、技能構築にとっての強力なメディアとなる。この領域では、ある場面での学習のリークと獲得された技能が他のどこでも活用され得るのである。

12 「短期的には妥協でも、長期的には非妥協で」

寛大というポリティックスについて前述したが、これは、アドヴォカシーにとって重要な道具である。しかし、短期的な融通がきくことは、長期的な頑固さを伴うものでなくてはならない。どんなに長期にわたっても、この件については、勝たなくてはならず、勝つ必要があるという強固な決意が不可欠である。

(2) ワークショップA1での議論

ジャマイカ大会は、大別して、全体会とA・B2系列のワークショップで構成されるものであった。筆者はA系列で「成人学習者の擁護：ポリシー・アドヴォカシーに関するガイドブック」というタイトルのワークショップに参加した。コーディネイターはタケット氏とヤヌス・トゥス氏（János Tóth、ヨーロッパ成人教育協議会）であった。ワークショップ活動の詳細は、『国際成人教育協議会世界大会報告書』¹⁶に掲載したので、ここでは、ICAE ホームページにも掲載されているワークショップ・レポート¹⁷の結論（Appendix）部分を概観しておく。なお、この結論は、同ワークショップ参加者の3つの小グループの共同作業とそれを反映させた全体での議論・訂正・加筆作業などを経て、参加者全体の関与と承認によって生み出されたものである。

本ワークショップは、「ポリシー・アドヴォカシー」に関する実践的なガイドブックの開発を目的とするものであり、結論として次のようなガイドブックが構想された。このガイドブック自体にも、「ポリシー・アドヴォカシーとは何か」という項は設けられなかったことを見ても、国際的な成人教育運動上、「アドヴォカシー」がいかに自明なものとして共有されているかを伺わせる。（この段階で筆者自身、日本からの参加者として、日本で活用するために、敢えてこの種の説明の項を設けて欲しいとの発想を、もつに至らなかったのは大変残念である。）

同ガイドブックの利用対象者は、学習者、組織・機関、提携・協力関係にある関係者である。自らをエンパワーし、自らのために権利主張（アドヴォケイト）する存在としての学習者、自らを組織する存在としての学習者、自らの実践について情報交換し合い革新していく組織・機関、成人の学習に携わる提携・協力者やネットワーク（が組織・強化されること）などが挙げられている。ガイドブックの目的は、学習、アドヴォカシーの活用方法、自らのストーリーの話し方（ストーリー・テリングの方法）と事例の定式化の方法、能力開発、平等、環境、健康などの諸問題の提起、などである。

ガイドブックの内容構成としては、「主導原理」「方策（ストラテジー）」「道具（として使えるもの）」「言語」「プロセス」が柱とされた。

「主導原理」としては、倫理的・道徳的・諸価値という視点、成人教育者ないし機関・行政関係者・広範な市民社会の一員として自ら情報を得て自己変革していくための批判的教育学、「われわれの行動を結集していく」こと、より効果的に学ぶための学習、すなわち学習のための諸条件を創造し持続していくこと、が挙げられている。「方策」では、すぐれた実践をすぐれたアドヴォカシーに読み替えていくこと、評価するというリスクを負うこと、前もって難しい問題に答えておくこと、財政とリソースに関する技能と知識をもつこと、（注意を引く事柄で）祝福すること、（新旧の）適切なテクノロジーを活用すること、世論形成者たちを活性化させ、かれらに影響を与えること、が挙げられた。「道具」には、「一連の道具セット」（方策・様式・段階に応じて、必要なものが利用しやすい形でコンパクトな形で揃えられたもの）、決まった利用法ではなく異なる文脈への適用がしやすいテンプレートで、大部分が疑問文形式になっているもの、文脈に適切なアプローチや戦略やタイミング、創造的なアプローチのモデルや出版物、事例集、言語が挙げられている。

ワークショップで、成人教育実践者の関心の高さが注目された「言語」については、理解しやすい平易な言語、聴く人の側にとって適切な言語、ダイナミックな翻訳・言い換え、アドヴォカシーに特有な難解な専門用語（を使わないこと）、学習者の「声」（を重視すること）などが挙げられた。「プロセス」では、「ボトムアップ」と「トップダウン」のバランスを取ること、葛藤状態を言葉にあらわすこと、ポリシーの障碍になっているものに注意を払うこと、行動綱領を設定・再設定・再構成することが挙げられている。これらの展開に必要な一連の技能については、課題として残された。

このガイドブックの編集作業は、ワークショップ参加者の有志で組織されるワーキンググループに引き継がれた。同グループは、一定の作業がまとまった段階で素案を参加者にメール配信し、意見や要望、所収可能な学習者の事例などを広く求めることになっている。

(3) 現段階での若干のコメント

筆者の知る限りでは、ジャマイカ大会の全日程において、「ポリシー・アドヴォカシー」の定義がなされる場面はワークショップでのトゥス氏の課題提起の冒頭部分のみであった¹⁸。もはや、このキーワードは具体的実践をどう効果的に展開していくか、という文脈で機能しているのであり、この言葉自体の意味合いは、ICAE 全体では自明のものとして、共有されているようであった。それゆえに、実態として、アドヴォカシーとは従来あまり馴染みがない生涯学習・社会教育の場を背景とする日本からの参加者にとっては、戸惑いが少なかった。

ワークショップ参加の時点で、何人かの参加者に「アドヴォカシー」の定義について、尋ねてみた。各自の捉え方は、国情、地域、組織の種類、担当する事業などによって、多少の違いやずれがあったものの、何らかの共通認識が読みとれた。また私は「政策提言」という訳語から「アドヴォカシー」の対象は政府なのだと確信していたが、政府だけでなく、広く行政担当者、成人教育に関わる機関・組織関係者、一般の人々、マス・メディア、学習者自身、と広範

な人々を対象とした概念だということに、大変驚いた。二人の参加者との対話の中で、私なりの理解を「成人学習の個人的・社会的意義や成人教育を振興する必要性・重要性について、政府、行政担当者、成人教育に携わる機関・組織関係者、一般の人々、マスメディア、そして学習者自身に対し、様々な方法と活動を通じて、理解を促し、求められる対応や施策を各々の持ち場で効果的に推進するよう、多様な形で働きかける、一連の戦略的な取り組み」というような形にまとめて伝えたと、同意が得られた。

成人教育におけるアドヴォカシーの第一の特徴は、広い意味で「成人教育・学習の重要性の理解を、あらゆる成人に対して促す」ための運動だということである。タケット氏が第一点で、成人教育や成人学習者に対し、様々な手段を使って、人々の目を引き注意を喚起することを挙げているのは、それゆえである。その前提にはおそらく、成人教育の発展は、人々の無関心を克服することから始まる、との見解があると思われる。成人教育・学習の振興は、政府に働きかけて制度や政策の整備・充実を求めるところだけからは、望み得ない。まず一般の人々がその意義や重要性に気づき、自らが学習者として、自らの学習権の実現のために「声をあげる」ところから始まるのである。それが例えば、タケット氏の第二提起の逸話に象徴される、人々自身によるアドヴォカシー活動に結実するのである。

ジャマイカ大会「オチョリオス宣言」でも、voiceless people の voice の重要性が掲げられている。成人教育者の役割とは、voiceless people の学習者としての権利擁護に向けて、必要な時はそれを代弁しながら、学習者自らが自らの権利擁護の主体として voice をあげていけるようになるための多様な学習援助活動を担うことであり、学習者との直接的な関係以外でも、政府や行政関係者に必要な政策や施策の整備を働きかけたり、行政・民間の関係機関や関係者と連携して、柔軟で効果的な代案を提出したり、創造的なイニシアティヴを提起したり、マス・メディアやその他、様々な手段を用いて、成人学習者の様々な姿や実態、課題などを紹介し、一般世論を喚起したりすることでもある。voiceless people への感性は、タケット氏の「だれが、そこにいないのか」という視点の重要性につながるのである。

ワークショップでのガイドブックの構想は、このようなアドヴォカシー活動に成人教育者が携わろうとする場合に直面する様々な困難さやサポートの乏しさを背景として、生み出されたものであろう。その重要性にもかかわらず、あらゆる人々が成人教育や成人学習について十分な理解と共感を示していないこそが、世界の様々な諸問題の解決と状況の改善を妨げているのだという共通認識のもとに、成人教育者自身が、社会の各層に広く戦略的に働きかけていくための実践的な手引きとなるよう、構想されたのだと考えられる。

日本の生涯学習・社会教育の現段階では未だに「だれが、ここに来たのか」こそが、主たる問題関心であろう。すなわち、生涯学習・社会教育の機関・施設に講座やイベントへの受講者・参加者として足を運んだ人のみを、学習者と捉えている傾向が強い。場合によっては、「だれを、ここに呼ぶのか」と「講師」「シンポジスト」の人選ばかりに関心が向き、学習者はただの「動員対象」でしかない、という困った事例もあり得る。

本来の生涯学習の「いつでも・だれでも・どこでも学べる」ことを本当に実現するためには、「学習の場に来ていないのはどんな人か? なぜ来られないのか? どうしたら来られるのか?」

という発想こそが重要である。「学習者の掘り起こし」「学習ニーズの掘り起こし」こそが、生涯学習の振興には不可欠である。だが、日本では、総理府の世論調査を除き、学習者対象のこのような大規模な調査は実施されていない。一般に行なわれてきた社会教育調査は、社会教育施設・団体が対象であることが多く、学習者の実態把握にはかなり不十分な取り組みしかなく、されていないのが現状である。このようなところにも、今後の日本の生涯学習の課題が示唆されてこよう。

成人教育におけるアドヴォカシーの考え方の第二の特徴は、特に政府や関係省庁との対応において「戦略的である」ということである。これは、タケット氏の提起すべてに共通することであるが、特に4以降に注目し、成人教育のNGOが政府と提携・協力関係をもちながら、成人学習・教育を振興に取り組んでいくにあたり、重要な点をまとめてみよう。

まず、長期的な展望をもち、その実現のために戦略的になることである。そのためには、相手（政府関係者）より多くの正確で詳細で豊富な情報をもち、それを社会的文脈と必要な場面に応じて、わかりやすくコンパクトにまとめて、（相手に）求められたら常に提示できるようにしておくこと、説得する相手の観点から問題を考え、相手の言葉を使って意図を伝えてみることで、こちらの意図と闘争方針を前もって明確に相手に伝え、反論の仕方を助言したり、政策の修正に備えて代案の選択肢を用意しておくこと、短期的には場面に応じて妥協や譲歩する寛大さを示すことなどが挙げられている。このようにして、「相手にとって欠かすことのできない存在」として、政府等と提携・強力関係を確立することによって、長期的には妥協することなしに、その意図を着実に現実のものにしていくという戦略のプロセスが描かれているのである。

このようなアドヴォカシーは、従来の日本にはなかった発想である。そこに含まれる具体的な活動一つ一つは、生涯学習・社会教育の実践においては、すでにかなり経験・蓄積されてきているものであろう。だが重要なのは、それらをすべて包括して、一つの長期的目的のために、戦略的に活用していくという発想がこれまでなかったことなのである。生涯学習・社会教育という観点からのアドヴォカシーへの探究は、緒についたばかりであり、今後、多様な領域の研究者・実践者の共同作業による、具体的戦略としての解明・分析と共有化、さらには実践的な活用可能性の模索などが求められる。

註

1. 富山大学 筒井ゼミ。http://www.toyama-u.ac.jp/hmt/scs/dj50/dj50j.html
2. 『リハビリテーション研究』第67号、財団法人日本障害者リハビリテーション協会発行、1991年3月、46ページ。http://www.dinf.ne.jp/doc/prdl/jsrd/rehab/rhb001/r067_046.htm
3. 『ノーマライゼーション 障害者の福祉』第17巻、通巻194号、1997年9月、51-55頁。同上ホームページより。なお、知的障害者のセルフ・アドヴォカシーについては、信州大学の立岩真也ホームページ参照。http://ehrllich.shinshu-u.ac.jp/tateiwa/0w/ts01/0.htm
4. セルフアドボカシー研究会。http://home.interlink.or.jp/~hase-m/self-advocacy.htm
5. 溝田弘美「高齢者政策とアドヴォカシー」。http://www.ritsumei.ac.jp/kic/571/test/ps/98h/mizota.htm
6. ジャン・マサオカ氏の講演。http://www.lit.kyushu-u.ac.jp/~adachi/2001/masaoka/masaoka.htm

7. 「国際協力フェスティバル・カテゴリー 9」。<http://www.jca.ax.apc.org/jca-net/news/icf98/category9.html>
8. 「経団連くりっぶ」 NO. 38、1996年 8 月。<http://www.keidanren.or.jp/japanese/journal/CLIP/clip0038/index.html>。
9. 「住みたい富山研究所」。<http://www.exe.ne.jp/npp/advocacy.htm>
10. 大阪府社会福祉審議会。<http://www.pref.osaka.jp/fukushiseisaku/fukushisystem/index.htm>
11. 朝日新聞。<http://star.ruru.ne.jp/yogo-shisetsu/news/19971110asahi.html>
12. 松下政経塾の草間報告は、<http://www.mskj.or.jp/getsurei/kusama9812.html> 参照。
13. 日本外来児科学会。http://plaza4.mbn.or.jp/~shimada_chc/hokoku-advo.html
14. 熊本日日新聞。<http://kumanichi.com>
15. タケット氏は、アドヴォカシーの考え方と NIACE でのアドヴォカシー活動への取り組みの経緯をまとめた論文を、'Lifelong Education and Libraries' (Department of Lifelong Education and Libraries, Graduate School of Education, Kyoto University) の第 2 号 (2002年 3 月) に寄稿している。
16. 『国際成人教育協議会世界大会報告書』(全日本社会教育連合会、2002年 3 月)
17. 'Workshop Report:A1、<http://www.web.net/icae>。
18. 「アドヴォカシーとは何か」についての同ワークショップにおける課題提起のレジュメ'Making a Case for Adult Learners (A Guidebook on Policy Advocacy)' がトウス氏のご好意により、上記の'Lifelong Education and Libraries' 誌に掲載されている。