The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	社会教育への市民参加におけるNPOの役割と教育力 : 社会教育施設のNPO委託を事例として
Author(s)	福嶋, 順
Citation	大阪大学教育学年報. 2009, 14, p. 3-13
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/10349
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

社会教育への市民参加におけるNPOの役割と教育力
—社会教育施設のNPO委託を事例として—

福　嶋　　順

【要旨】

近年、社会教育研究におけるNPO活動への注目が高まっている。NPOはグラスルーツから市民的公共性を生み出していく要因となりうるという仮説があるが、実証的な研究に乏しい。本論文の目的は、この仮説を検証するために、NPOと市民参加の問題を検討することである。

市民参加には三つの局面が存在する。NPO－行政、NPO－市民、市民－行政である。異なる局面においてNPOがいかに市民参加を促進するのかを明らかにするために、2つの社会教育施設のNPO委託事例を取り上げ、フィールドワークを実施した。一つはNPO－行政局面の市民参加の事例であり、もう一つはNPO－市民局面の事例である。それぞれにおいて市民参加の実効性とそこでのNPOの役割、市民参加を可能にするNPOの資質、公共空間の形成に向けた展望を分析した。

調査の結果から、NPOの専門性が市民参加の不可欠の要素となっていることが示された。同時に、市民参加をきっかけとして、行政・地域住民の変容を導くNPOの役割に焦点を当て、筆者はNPOの教育力の触媒モデルを提示した。最後に、NPOの教育力が、共同学習、教育事業、地域形成力の三つの要素から理解する可能性を示唆した。

Ⅰ．研究の目的

社会教育におけるNPOについての先行研究では、NPOの教育力、専門性、参画型社会、市民的公共性等をキーワードにその活動の意義と課題が主に論じられてきた(櫻井　2000、佐藤　2001、2004、田中　2005等)。他方、NPOが社会教育行政再編の手段として利用されることに警鐘を鳴らす議論(石井山　2004)は、NPOの肯定的な側面と否定的な側面の両方に目配りする必要性を示すものである。指定管理者制度の導入も含めた近年の動向において、縮減された公的保障の安価な受け皿としてNPOが期待されている面があり、政治的な文脈により過度に注目されている可能性もある。NPOは社会教育の主体として日本社会に定着しうるのか、慎重な検討が必要であろう。佐藤一子は、「NPOは（中略）グラスルーツから市民的公共性を生み出していく要因となりうるという仮説」(佐藤　2004、13頁）を提示している。しかし同時に、「NPOが地域民主主義の合意形成過程においてどのように独自の専門性を発揮しつつ公共とのパートナーシップを形成し、非営利共同性のメリットを生かすことができるかは、今後の大きな課題」(12－13頁）と述べているように、市民的公共性の形成におけるNPOの貢献を、特にその教育的側面に注目して検証することは、社会教育研究の重要な課題である。

NPOと公共性の問題を検討する上で、重要な論点の一つが市民参加の問題であろう。NPOの登場を、従来の社会教育行政のあり方に新たな課題を突きつけるものととらえた末本誠は、社会教育関係団体や社会教育委員・公民館運営審議会・学級講座への市民の参加など、従来の社会教育における参加論は、国家関与の枠の中での参加を部分的に可能にするだけであることを指摘し、「NPO問題の背景にある新しい組織原則の受容という課題は、あらためてその狭さや限界を問うことを求めているのではなかろうか」（末本1997、97頁）と論じている。その上で、民間の自発的で自立的な団体の公共性を認め、公的制度の一部を権限委譲することを提案している。この末本の提起を出発点として、NPOと市民参加の問題を実証的に検討することが、本研究の目的である。NPOは市民参加を促進または拡大しうるのか、市民参加につながるNPOの教育的役割とはいかなるものかといった問題に取り組むことは、NPOがいかなる条件の下で市民的公共性の担い手となりうるのか、という問いに一定の回答を与えるものとして期待される。先行研究によって示された可能性を実証的に検討することで、社会教育におけるNPOの役割のより明確な把握を目指し

たい。

Ⅱ NPOと市民参加をめぐる検討課題

1．NPOに特有の問題

本研究では、NPOを「市民の自発的な活動に基礎づけられた非営利の事業体」を指す言葉として用いる。これは一般に「市民団体」と表現される概念とほぼ同義である。NPOの定義としては、経済学分野でよく用いられる、サラモンらによる国際比較における枠組み（Salamon & Anheier 1994）や、1998年に施行された特定非営利活動促進法によって法人格を取得した特定非営利活動法人（NPO法人）という枠組みがしばしば用いられている。しかし、前者には学校法人や社会福祉法人など、すでに社会的地位を確立した大規模な団体が含まれる。後者には、法人格の取得の容易さから、必ずしも市民の自発的な活動を伴わない団体が含まれる可能性が高い。いずれも本研究の目的に鑑みて不適当と考えられるため、ここでは採用しない。

しかしこのような限定においてなお、NPOは活動目的・活動領域・活動形態等において、多様性に富んだ存在である。それぞれのNPOが民主主義社会の主権者としての「市民」の参加によって成り立っているとはいえ、それらのすべてを無条件に市民的公共性の担い手と位置づけることは難しい。そもそもNPOは、「少数の価値観や志向に基づいた私的な存在」（田中　1999、45－46頁）という側面をもつ。だからこそNPOという手段によって、社会の多様な価値観が反映されることが期待できる一方で、任意のNPOがその構成員ではない市民をも代表する存在であると考えることはできない。議論の上では、一つの地域に正反対の価値観を掲げて活動するNPOが両立しうるし、最も活発に活動するNPOが、当該地域のもっとも切実なニーズに対応しているとは限らないのである。NPOとは原理的に市民代表性を欠く存在であると言え、NPOへのアクセスの格差が参加の機会の格差を招来する可能性も指摘されている（初谷　2001、71頁）。

従来の社会教育団体論や住民運動研究においては、社会教育団体や住民運動とは地域住民を代表する存在であるという暗黙の前提があったと考える。だからこそ、これらの活動に新しい公共性を見ることができたのであり、こうした団体や運動の参加をもって市民参加の達成を展望できた。しかしこの前提をそのままNPOに当てはめることは出来ない。したがって、市民参加を議論する上では、NPOとその構成員ではない市民（または地域住民）とを、その連続性にも留意しつつ、それぞれ別個の存在としてとらえる視点が求められる。つまり、NPOと市民参加の問題について、社会教育行政へのNPO参加という局面のみに注目することは、問題の検討には不十分であり、NPOとして組織されていないその他大勢の市民の存在を視野に入れ、重層的な市民参加の諸局面を想定する必要があるということになる。

さらに、NPOをめぐっては、市民の力量の向上や市民参加の促進という肯定的な価値が語られる反面、行政改革によって削減された公共サービスの担い手として期待されている側面も無視できない。社会政策における参加を、政治的な意志決定への関わりという「政治参加」と、人びとの相互の交わりを意味する「社会参加」とに分けて論じた武川正吾（1996）にならえば、切り下げられた公共サービスの受け皿としてのNPO参加は、失われた政治参加の機会を社会参加によって代替させるものであり、一概に市民参加の促進とは言えない。したがって、その参加がどの程度実質的なものであるか、という観点からの検討が求められる。

2．市民参加の三つの局面

以上をふまえて、NPOと市民参加をめぐる問題を次の三つの局面から考えたい。

第一にNPO－行政関係における参加である。NPOとして組織された市民の参加をとらえた局面で、末本誠が従来の社会教育行政における参加論の狭さと限界を指摘する中で、民間の自発的な団体への権限委譲（末本　1997、97頁）として論じたのは、主にこの局面であると考えられる。こうした見方は、公共政策研究や法制度研究としておこなわれるNPO研究における市民参加の議論（田中　2002、新川　2002等）とも共通している。当該地域で特定課題について問題意識を共有する市民が組織され、市民を代表する存在と見なしうるNPOについては、この局面の参加によって市民参加の達成を展望することもできよう。また

障害者の自立生活運動に見られるように、当事者団体としてのNPOが政策立案やサービスの実施に携わることの必要性は、当事者主権（中西・上野　2003）の観点からも当然のことであろう。一方、問題となるのがNPOの代表性であり、先述のように、安易に市民参加をNPO参加のみによって構想することは、参加の実質を大きく損ないかねない。

したがって、第二にNPO－市民という局面における参加について検討する必要がある。これは、とりわけ行政からの委託等によってNPOが公的領域に参入した場合に問題となる局面であり、NPOを単純に市民を代表する存在とは考えない観点である。NPOと地域住民や地縁組織、さらにはその他のNPO等との関係がここに含まれる。櫻井常矢が「市民の参加と協働決定を基調としながら社会的諸権利を実質化し地域社会を豊かにしていく相互協働型のNPO」（櫻井　2000、61頁）として論じたものや、寄本勝美がローカル・ガバナンスの観点から民間の活動への市民参加の問題を提起している議論（寄本　2001、257頁）も包摂されよう。

さらに第三に、市民－行政の局面における参加がある。公民館運営審議会のように、教育行政の市民による統制のための諸制度は主にこの局面に含まれよう。NPOに関わっては、社会教育行政とNPOが連携を志向するとき、そのプロセス全体に対しての市民参加が問題となろう。市民の総意を必ずしも反映しないNPOに権限を移譲することは、公共事業の私物化にもつながりかねないものだが、それを恐れて完全な行政のコントロール下におくことはNPOとの協働の実質が失われ、「画一化や官僚化という問題」（末本　1997、96頁）克服できない。したがって、権限移譲の対象となるNPOの選定・評価等の妥当性を担保するためには、それらを行う過程に、市民参加を実質的なものとして位置づける必要がある。二宮厚美は、行政施策の民間委託について論じる中で、その公共性の評価手段として「住民の合意形成、評価能力の発達」（二宮　2000、52頁）を挙げているが、同様のことがNPOへの委託についても求められる。

Ⅲ　社会教育施設のNPO委託事例に見る市民参加の諸相

1．調査の概要

前節で整理した三つの局面のうち、NPOの役割について直接観察が可能なNPO－行政、NPO－市民の２つの局面における市民参加を、事例に則して検討する。取り上げるのは、社会教育施設運営のNPO委託の事例である。これは、NPOと市民参加の問題を検討する上で、継続的に変容の過程を観察することが可能であり、異なる局面の市民参加を総合的に検討することに適していると考えられることによる。また、末本の提案する市民組織への権限委譲を最も端的に具体化した事例ととらえることができる。主な検討課題は、市民参加の実効性とそこでのNPOの役割、市民参加を可能にするNPOの資質、公共空間の形成に向けた展望である。また、社会教育施設を「地域の教育施設を実質的な住民参加材として転化しうる方向性」（石井山　2001、175頁）という示唆もふまえ、市民参加によって社会教育施設の公共的地位をいかに高めるか、そこにNPOがどのように貢献する可能性があるのかについても検討する。

調査の対象は、箕面市立西南図書館読書室の委託と、池田市立児童文化センターの委託（現在は指定管理者制度に移行）の２つである。前者は主に行政－NPOの局面における市民参加として、NPOが重要な役割を果たしている点に特徴がある事例であり、後者は主にNPO－市民の局面において、地域課題に取り組む住民の主体的な参加をNPOが引き出した事例として注目した。調査の実施期間・方法についてはそれぞれの事例の注記を参照されたい。

2．箕面市立西南図書館読書室の委託[1)]

(1)委託の概要

これは大阪府の箕面市が、公立図書館の２階にある読書スペースの運営を委託したものである。図書館全体を委託するのではなく、公共図書館としての基本業務は行政が担いつつ、図書館にとってのいわば付加的なサービスとして委託事業を位置づけている。2001年１月の西南図書館の開館と同時に新規事業として行われたものであり、市内で活動する市民団体である「人と本を紡ぐ会」に委託されている。当初の委託業務内容は①図書館の廃棄書のリサイクル、②図書館と協働でのテーマ展示、③くつろぎのスペースづ

くりである。図書館の開館時間に合わせて、二人のNPOスタッフを常駐させ、業務に当てている。

受託した「人と本を紡ぐ会（以下紡ぐ会）」は、子ども文庫活動を行っている市民が中心になって2000年に設立した市民団体であり、特定非営利活動促進法に基づく法人格は取得していないが、箕面市の非営利公益市民活動条例の登録団体になっている。子ども文庫の活動等を通じて以前から図書館とつながりがあり、メンバーが図書館協議会に委員として加わっている。また、公共図書館のあり方について学習会や講演会を行う「箕面の図書館を考える会」とも構成員の多くが重なっている。箕面市では10年以上にわたって「箕面紙芝居まつり」という事業を、図書館職員と市民からなる実行委員会方式で行ってきたが、紡ぐ会のメンバーの多くはこの実行委員会にも参加しており、いわばさまざまな形で箕面の図書館に関わってきた市民の集まりだと言える。読書室の運営業務についても、公共図書館のサービスとしてこうした事業が必要であることを、市民の立場から図書館に対して働きかけてきたという経緯があり、そのことが新しい図書館の設立に際して新規事業として形になったものである。

(2)市民参加

NPO－行政の局面において、単に行政からの委託業務をこなすだけであれば、その参加は形式的なものにとどまり、実効的な参加とは言えない。この事例の特徴は、委託を通じて生まれた紡ぐ会と図書館との日常的な関係を通じて、紡ぐ会が積極的な提案に図書館に対してさまざまな提案をしていることであり、それが部分的にせよ採用されている点にある。例えば委託業務内容については、廃棄書籍のリサイクルの際に寄付を募り、購入した雑誌を図書館に寄贈することや、くつろぎのスペースの運営に際して喫茶サービスをすること等がNPOから提案され、実施されている。テーマ展示についても、学びを深める講演会等を自主事業として実施しているが、図書館との共催を呼びかけ、結果的に図書館サービスの拡大につなげている。また、長期休暇中等に子どものみで読書室を利用する子どもが多いことに気づいた紡ぐ会が、使用されることの少ない視聴覚室を子どもの居場所として活用することを提案している。結果、これが部分的に受け入れられ、あらたな委託業務として加えられたが、この提案などは、委託業務の内容を離れ、図書館の運営そのものに踏み込むものといえる。

紡ぐ会は、箕面市内で活動する市民中心の組織であり、先述のようにさまざまな形で公共図書館に関わってきた市民が組織されている。公共図書館のあり方について理念と問題意識を共有し、公共的な使命感から図書館に関わろうとする市民が相当程度組織されていることがうかがえ、図書館問題に関して市民を代表する存在と見なしうると考える。とはいえその地位を担保する制度的保証があるわけではもちろんないため、常に公共的な観点から自らの活動を振り返るとともに、市民からの評価を受けられる体制づくりが求められる。この点について、紡ぐ会の中心メンバーの一人は次のように言う。

> 市民の人にチェックもしてほしいし、図書館の運営に市民感覚をとりこむということで、図書館に働きかけたい。一緒に仕事をして変えていくこともできると思うし、展望があるかとも思う。苛立つこともたくさんあるけれど。(2003年12月12日　紡ぐ会メンバー[2])

ここでは市民という言葉が二重の意味で用いられている。紡ぐ会にとって「市民」とは、自らの活動を外から評価する人びとであると同時に、自分たち自身でもある。その両方を意識しつつ進められなくてはならないのがNPO－行政局面の市民参加であろう。

(3)NPOの資質

紡ぐ会は、図書館づくり運動等を通じて長年公共図書館のあり方について学びを深めてきたメンバーが核となっており、文庫活動等のさまざまな市民活動の経験を有している。こうした学習・経験を交流し、公共図書館のあるべき姿について高い知見を有する組織であることが、委託後のさまざまな提案につながっているといえる。また、紡ぐ会のメンバーが中心となって取り組む図書館問題に関する学習会には、図書館職員も積極的に参加しており、近年広がりつつある公共図書館の業務委託や指定管理者制度の導入についても、学習を通じて共に反対の立場から協力を模索するなど、両者が共に学び合う中で相互理解を深

めてきたことが看取される。紡ぐ会のメンバーは次のように言う

（西南図書館においても）　初めは図書館の運営すべてをNPOでというような話もあったようだが、図書館の根幹部分にNPOが入ってはならないと思った。（中略）図書館がちゃんと機能していることを前提として、それにプラスできることが私たちの関わりで出来るならやるというスタンス。

やりたいことをやりたいように市民が出来るためには、行政からのサポートも必要。行政のお抱えではなく。文庫の活動の中で行政への働きかけ方を学んだ。請願だけ、数を集めるだけでは人の心を変えられない。それとは違うやり方を箕面ではとってきた。（話し合う中でお互いの立場を理解しながら）子どもに対する活動を一緒にやっていきましょうという姿勢で、党派にかたよらず。（2002年８月27日　紡ぐ会メンバー）

参与観察の中では、紡ぐ会メンバーと西南図書館長との日常的なやりとりの中で、時に強い口調で紡ぐ会メンバーが館長に意見する場面が見られた。一方、館長へのインタビューでは、NPOと協働することについて、「図書館の仕事を一緒に作り上げていくという認識がなければいけない（2005年５月11日　西南図書館長）」ということが何度も語られた。箕面市においては、先述の「紙芝居まつり」や図書館づくり運動を通じて、長年にわたり市民と図書館の協働に取り組んできた背景がある。行政と単に対立するのではなく、相互理解を深めながら市民運動を進めてきた経験をもつNPOであること、図書館職員が紡ぐ会に集う市民の知見を尊重する意識を持っていること、それらを通じて図書館と市民が相互の信頼関係を構築してきたことが、市民参加の実効性を高める大きな要因となっている。つまり、NPOの専門分野における高い見識と市民活動の経験が、市民参加の不可欠の要素となっているのである。

(4)公共空間形成の展望

ここまで、NPO－行政局面の市民参加の事例として検討してきたが、NPO－市民局面の参加の事例としても、注目すべき点がある。先述の子どもの居場所づくり事業では、市内の囲碁の会の協力を得て子ども対象の初心者講習会を行ったところ、好評であったことから継続的な事業として取り組まれている。テーマ展示に関わる企画では、読書室を利用する市民の紹介を受けて実現した民族楽器のコンサートや、近隣の大学のジャグリングサークルや、市内のけん玉愛好会の協力を得て実施された大道芸のワークショップ等の例がある。インタビューでは次のような思いが語られた。

日常的に図書館で活動していることで、図書館を訪れるいろんな市民とのつながりが生まれている。そこから市民のニーズが見えてくることもあり、そうしたことを講座や展示の企画につなげようとしている。図書館があるからこそ今の活動がやれているし、そこに市民の立場で関わることで広がっていく部分があると思う。会員仲間がいろんな活動、文庫とか障害者の支援とかに関わっていることも大きい。（2005年５月29日　紡ぐ会メンバー）

地域のさまざまな団体と図書館を利用する市民や子どもとをつなげ、図書館を利用する市民の思いを具体的な事業として実現するという点で、読書室とそれを運営するNPOが重要な役割を果たしていることが看取される。NPOへの委託が当該NPOの参加のみにとどまらず、それを通じて多くの市民が図書館の事業へとつなげられており、より幅広い市民参加へ道を開くものといえる。公共空間形成への過程として、NPOの役割に一定の評価をすることができよう。

３．池田市立水月児童文化センター「いけだ夢燈花」の取り組み[3)]

次に、NPO－市民の局面における市民参加の事例として、NPOが指定管理者として運営する、池田市立水月児童文化センターの事業、「いけだ夢燈花（ゆめとうか）」を取り上げる。

(1)委託の概要

池田市立水月児童文化センターは、池田市の財政難を背景に、2001年10月より管理運営をNPOに委託された。受託したNPO法人北摂こども文化協会が、従来の事業に加え数多くの新規事業を展開し、来館者数の増加等の結果を得たこと等が評価され、2004年４月からは同協会が指定管理者となっている。

北摂こども文化協会（以下北文協）は、「子どもが豊かに育つ地域文化環境の向上」を活動目的とし、豊能町と池田市を中心に活動するNPOであり、里山を利用した子どもの体験活動事業や、定期的な舞台鑑賞事業等を行っている。もともと豊能おやこ劇場という名称で、豊能町を中心に20年余り活動してきた団体が、1999年の法人格取得以降、新たな活動を展開してきたものである。従って池田市における活動の歴史は浅く、市民を代表するNPOとして存在しているとは言いきれない。しかし、水月児童文化センターの運営にあたっては、これまでさまざまな形で地域住民を巻き込んだ活動を展開しており、その代表的なものが、地域団体との実行委員会形式で実施されている「いけだ夢燈花」である。

この事業は、2001年の大阪教育大学付属池田小学校における児童殺傷事件をきっかけとして、池田市のみならず世界各地の子どもの平和と安全を祈るとともに、子どもにとっての安全な地域環境づくりを地域の大人が考える機会とすることを目的として、毎年８月に実施されている。二晩にわたって、センターがおかれている水月公園内に約2000個のろうそくを灯し、同時に「ほのあかりコンサート」と題して、企画の趣旨に賛同しパフォーマンスを行うグループを近隣地域から募り、それぞれが歌やダンスを披露する舞台イベントを実施している。

2002年に北摂こども文化協会の主催で始められた事業だが、実施にあたっては、水月児童文化センターの近隣地域を中心に、個人・団体への協力を呼びかけ、地域老人会・サラリーマンOB会・企業OB会、市民グループ等、特に高齢者団体の協力を得た。2003年以降はそれぞれの団体の代表者が、北文協のスタッフとともに実行委員として参画し、結成された「いけだ夢燈花実行委員会」の主催で実施されている。2005年度には北文協を除く５団体から約10名の実行委員が参加した。毎年８月の本番に向けて、前年の11月から月一度の実行委員会を重ね、竹燈籠の製作や会場設営、撤収作業等の仕事を参加団体のメンバーが分担している。当日の事業実施にあたっては、各団体のメンバーとともに近隣の大学の学生ボランティア等の協力も得ている。

(2)市民参加

この事例において注目されるのは、 当初NPOによって発案された事業に協力を求められた地域団体が、その理念に対する共感とともに、より主体的な関わりを深めてきた点である。北文協の代表者はこの経緯について次のように話している。

> こういう事業は一団体が主催して協力してもらうんじゃなくて、地域全体で。地域の大人として、地域の子どもの安全をどう担保するのかというテーマであるならば、地域の大人みんなが主体的に関わるべきという理念に基づいて、どこかに従属するお手伝いじゃなくて、みんなが主体者になる組織作りを提案したんです。(2005年10月23日　北文協理事長)

北文協は子どもの権利条約の普及と推進を活動理念に掲げて活動しており、地域社会における子どもの環境を大人との関わりのなかで考えていくという姿勢は、前身のおやこ劇場としての活動とも共通するものである。地域の人々を巻き込んだ活動をつくってゆくことは、NPOとしての活動理念から当然に導き出されてくるものであり、それが幅広い共感を得られるものであったことが、地域団体の主体的な参加につながっているといえる。実行委員として参加している地域団体の代表者の一人は、参加の経緯について次のように話している。

> 池田小の事件があった後に、こんな企画があるから協力しないかという話をもらいまして、(中略) 会の幹事会で、はかった結果すんなりと決まりました。(中略) 会としても地域との共生を掲げて、ボランティア活動などにも取り組んでいたので、特に抵抗はありませんでした。(2005年11月８日　地域団体代表

者）

委員によってもそれぞれの地域団体のメンバーによっても、参加の意識には濃淡があり、参加の理由を尋ねると、冗談交じりに「みんな暇やからね」という答えが返ってくることもある。しかし実行委員会では常に目的が確認されており、その理念に強く共感する声もある。先の地域団体代表者はこうも語っている。

世界の子どもたち、紛争や食糧難で困っている子どもがいますね。われわれから世界に発信して少しでもお役に立てればと、まあ希望だけは大きいんですけれど、そういう思いでやっております。(2005年11月８日　地域団体代表者)

NPOが発信した理念を受けとめ、共有する関係が生まれているといえよう。実行委員会の参与観察においても、北文協が事務局として示した原案に対し、各委員が例年の経験や、事業の理念の独自の解釈を元に積極的に意見を交わしており、単なるお手伝いとしてではなく、主体的な参加者として取り組んでいることがうかがえる。

⑶NPOの資質

もっともこうした関係は当初からのものではない。北文協においてこの事業の中心となっている担当スタッフは、実行委員会が初めて組織された時からの変化を次のように話している。

最初はやっぱりどういう人たちかわからず疑心暗鬼もあって（中略）信頼関係ということではだいぶ変わってきましたね。ぼく最初はAさん(実行委員の一人)なんか怒られそうで怖かったですもん。いつかこの人に泣かされるんちゃうかと。でもいまはすごいぼくたちのことも理解してくれて、協会の会員にもなってもらってるんですよ。(2005年10月28日　北文協のいけだ夢燈花担当スタッフ)

このAさんに協会の活動への協力のきっかけについて訪ねてみたが、「みんな頑張ってるようやからの、ちょっと手伝ってるだけ」(2006年８月８日フィールドノート)というそっけない答えしか帰ってこなかった。しかし、日常的に水月児童文化センターの事務室を訪れ、北文協の若手の職員と会話する様子からうかがう限り、職員の働きぶりを高く評価していることがうかがえた。

先の事例と同様、ここでも相互の信頼関係の構築が重要な要素となっている。これは北文協の理念や活動、水月児童文化センターの運営に対する評価を基盤に、時間をかけることで形成されてきたものであると考えられる。当初この事業への協力を求める段階においても、北文協によるセンター運営を高く評価する地域住民の一人がキーパーソンとなり、自らが関わりを持つ高齢者団体を中心に協力を呼びかけたことで、参加につながった団体が多くある。NPOの使命感と施設運営能力が、地域住民に評価されるものであったことが、この事業における市民参加につながっている。

⑷公共空間形成の展望

実行委員会への地域団体の参加は、この事業への市民参加をさらに広げることにもつながっている。一年目は第一支部のみの参加だった企業OB会が、二年目には第二支部にも参加を広げたこと、実行委員の提案で、地元の小学校の音楽クラブに当日のコンサートへの参加を呼びかけ実現したこと、企業OB会が出身企業に事業への協賛を求め寄付を受けたこと等、さらなる地域的な広がりを得ている。

一方、地域団体に対する幅広い呼びかけにもかかわらず、地域の子ども会の参加は得られていない。役員が多忙であることや、夜間の行事に子どもを参加させることへの懸念等があるようだ。今後の市民に対する参加の呼びかけについて、北文協の代表は、これまでの取り組みの中で実行委員会としての体制が整ってきたことを踏まえ、「今後は『仕事を分担して一緒に』という呼びかけではなく『こういうことをやりたいからここに参加したい』という形の意見を吸い上げることを考えたい(2005年10月23　北文協理事長)」

と言う。いけだ夢燈花は、北文協と参加する地域団体によって毎年安定して実施される基盤がほぼ整い、年中行事の一つとして地域に根づきつつある。その基盤の上に多様な市民・団体の参加が開かれるならば、地域における新たな公共空間の形成を展望するものとなりうるだろう。もっとも、この事例においては、NPO－行政の局面における市民参加に乏しく、NPOや市民の問題意識を教育行政が共有するための公的な仕組みが十分ではないという課題がある。

Ⅳ 考察

1．市民参加を支えるNPOの専門性

前節で検討した二つの事例は、それぞれ異なる市民参加の局面に焦点を当てるものであった。しかし両者に共通して指摘できるのが、市民参加を実効あるものとする上で、NPOの専門性が重要な意義をもつということである。箕面市の事例において、行政に対して制度化されていない参加の道筋を開くこと、池田市の事例において、市民に対してその自発的な参加を引き出すことのいずれにおいても、NPOが専門とする分野で有する力量が鍵となっている。同時に、そうした力量とその背後にある理念に対する評価を得ることが、相互の信頼関係の構築に有効に作用しているのである。NPOの専門性とは市民参加を実効あるものとするための必須要件だと言えるだろう。

岩橋恵子（1992）はフランスのアソシアシオン研究において、アソシアシオンの専門職化と巨大化が官僚制化や国家エージェント化を招来したという問題を指摘しているが、今回の調査の限りでは、専門性と市民参加は対立してはいない。むしろ、NPOの専門性について、「地域社会におけるその必要性や役割を人々が共通に認め合うような」（櫻井　2000、63頁）社会的有用性の確立が必要だという示唆を裏付けるものであると言える。観察された専門性は、当該分野に関する知見や活動をつくる上での実践知、現状に対する問題意識、自らの活動への使命感、市民の参加に開かれた態度等から構成され、長年の市民活動の経験と、それを通じた学びの中で形成されてきたものであった。それらが、NPOに固有の専門性なのかどうかについてはここでは論じないが、少なくとも、こうした専門性を持たないNPOの参加は、いずれ市民との間に乖離を生み、市民参加の理念に逆行するものとなる恐れがあることは指摘できよう。

2．市民参加とNPOの教育力－NPOの教育力の触媒モデル

NPOと市民参加をめぐる二つの局面のいずれにおいても、NPOと行政・市民といった社会的諸主体とを有機的に結合させるのが市民参加であるととらえることができる。二つの事例に共通するのが、市民参加によってNPOとつながれた主体に変容が見られることである。それはNPOの提案を取り入れることによる政策の変容や行政職員の意識変容、またはNPOの理念に共感し、共に取り組もうとする地域住民の変容として現れている。この変容を学習としてとらえるならば、市民参加によって有機的につながれた主体に対して、専門性を有するNPOが問題意識を持って働きかけることが新たな学びを導くものであるといえよう。ここにNPOに特有の教育力を見ることができるのではないか。また、ここにおいて市民参加とは、単なる政治的意志決定への参加のみならず、公共空間の構成員として共に在ることを含むものであり、NPOがその教育力を発現する上での必須の回路としてとらえることができる。

NPOの教育力としては主に、構成員が相互に学びあう共同学習的側面や、事業体としてのNPOが展開する教育事業に関心が向けられてきた。しかし本研究が析出したNPOの教育力は、これらとは位相を異にしており、NPO－市民、NPO－行政、NPO－地域団体といった関係において、NPOが諸主体の学習を喚起しうることに注目するものである。フリードマンはオルタナティブな開発のための課題として、「自己エンパワーメントに向けた地域住民の努力を起動させるため」には、「自然発生的な地域活動には限界があ」り、「地域社会に理念や資源をもち込んだり、外界との仲介者となるような、変化をもたらす触媒としての役割を果たす外部のエージェント（代理機関）が必要である」（Friedmann1995、232頁）と論じている。議論の背景にある社会状況には相違があるが、 本稿で見出されたNPOの教育力の有り様と重なるものである。二つの事例においてNPOは、行政または地域社会の既存のシステムの外から理念や資源を持ち込み、変化をもたらしていたのであり、これを「NPOの教育力の触媒モデル」として提示することができよう。NPO

の側の変容を捨象してしまう恐れはあるが、非営利の事業体としてのNPOに特徴的なモデルとして、その教育力の一様態を示すものではないだろうか。市民参加とはNPOが教育力を発現するための必須の回路であり、その意味でNPOの専門性－教育力－市民参加は一体となった課題なのである。

3．NPOの教育力の3要素と市民的公共性の形成

フリードマンの触媒モデルとして示されたNPOの教育力についてここでは「地域形成力」と名づけたい。これは増山均が地域の教育力の構成要素として提起した概念である「住民運動の形成力」(増山　1986、231－233頁)を敷衍したものである。増山の議論は、住民運動の主に子どもに対する肯定的な影響力に注目したものだが、NPOの形成力はその影響が地域住民や行政にまで及ぶものとして概念化したものである。

以上から、NPOの教育力とは、共同学習、教育事業、地域形成力の3要素から成り立つものだと言いうことができるだろう。これらの3要素は個別に存在するのではなく、たとえば共同学習によって高められた力量が、教育事業の質の向上につながり、教育事業を遂行する専門性が地域形成力を高め、それによって得られた参加の経験によってNPOの力量が高められるというように、互いに影響し合いながら、らせん的に向上してゆく力としてとらえることができる。さらにここに、田中雅文（2005）が提起したNPOの「再帰型学習」という観点を接合すれば、市民参加を媒介して発現するNPOの地域形成力とは、再帰的な学習を喚起する鍵となる力であると言うことができる。そして、市民・NPO・社会それぞれの再帰型学習の蓄積の先に、市民的公共性の形成を展望できるのではないだろうか。

以上をふまえてあらためて冒頭の問いに返ると、市民的公共性を生み出す要因となりうるNPOとは、教育力の3つの要素を備え、再帰的プロジェクトとしてそれらの教育力を向上させうるNPOであると仮説的に定式化できる。これは、再帰型学習論においても、NPOを「学習する組織」(佐藤　2004)、「実践の共同体」(高橋　2004)ととらえる論考においても萌芽的に含まれていた知見であると考えるが、3つの要素として整理することで、NPOの教育力のより明確な把握につながると共に、多様なNPOの教育的役割を記述する枠組みとすることができると考える。

3．残された課題

本研究は、NPOと市民参加の問題を実証的に検討することで、市民的公共性の担い手としてのNPOの可能性とその教育力について一定の知見を得た。今後、さらなる実証研究の積み重ねとともに、住民自治という文脈からこれらの知見を検討することや、そこでの教育行政の課題を明らかにすることが課題である。市民的公共性概念についても、社会学・公共政策学等の議論も踏まえつつ、理論を精緻化する必要があるだろう。

最後に本稿で検討が及ばなかった問題を2点あげておきたい。まず、事例の検討に入る前にNPOと市民参加をめぐる局面を三つに分けて論じたが、第三の市民－行政の局面における参加には、検討が及ばなかった。実践として検討に足る事例を見出し得なかったことが主な理由であるが、今後この局面の参加を具現化することが、社会教育行政の一つの課題となるだろう。また、本稿では市民参加を社会教育行政の枠内に限定して論じてきた。しかしそもそも市民参加とは、国家、行政における意思決定への参加に限定されるのではなく、国家の関与しない領域における、公共空間形成に向けた社会参加としても考えうるものであろう。本来なら、公共という言葉が何を指すのか、という原理的な検討から始めるべき問題であり、この点について、本稿では十分に検討が及ばなかった。

注

1)この事例については、2002年８月より2005年６月にかけて継続的に読書室・居場所づくり事業・紡ぐ会と図書館の会議等への参与観察を行い、紡ぐ会メンバー、西南図書館長、西南図書館司書へのインタビューを実施した。

2)本文中に示した発言内容は、生の発言記録が冗長であり、かつ本意が伝わらない可能性に対する発言者の懸念があったため、当人の了解を得て内容を整理したものである。箕面市の事例においては以下も同様。なお本稿で提示する全ての発言記録は、掲載にあたって当人の確認を得ている。

3)この委託事例については、2001年度より継続的に調査を続けているが、中でもこの事業については、2005年７月から2006年８月にかけて、実行委員会・事前準備・行事当日等への参与観察を行い、北文協理事長、北文協担当スタッフ、実行委員へのインタビューを実施した。児童文化センターのNPO委託の経緯等の詳細は、福嶋順　2002「子どもを対象とした公的社会教育施設のNPOによる運営に関する一考察」日本社会教育学会編『子ども・若者と社会教育』東洋館出版社、235－247頁を参照。

引用文献

Friedmann, John, 1992, Empowerment: The Politics of Alternative Development（邦訳）斉藤千宏・雨森孝悦1995『市民・政府・NGO―「力の剥奪」からエンパワーメントへ』新評論社。

初谷勇　2001『NPO政策の理論と展開』大阪大学出版会。

石井山竜平　2001「社会教育行政における外部委託とNPO」佐藤一子『NPOと参画型社会の学び』エイデル研究所、168－176頁。

石井山竜平　2004「社会教育行政の再編とボランタリーセクター」佐藤一子『NPOの教育力』東京大学出版会、67－84頁。

岩橋恵子　1992「フランス成人教育におけるアソシアシオン（協同体）の意義と役割」『日本社会教育学会紀要』No.28、132－142頁。

増山均　1986『子ども組織の教育学』青木教育叢書。

中西正司・上野千鶴子　2003『当事者主権』岩波書店。

二宮厚美　2000『自治体の公共性と民間委託』自治体研究社。

櫻井常矢　2000「NPOにおけるエンパワーメントと学び―「市民的専門性」をめぐって―」『日本社会教育学会紀要』No.36、p57－66。

Salamon, Lester M. & Anheier, Helmut K., 1994, The Emerging Sector（邦訳）今田忠　1996『台頭する非営利セクター』ダイヤモンド社。

佐藤一子　2001『NPOと参画型社会の学び』エイデル研究所。

佐藤一子　2004『NPOの教育力』東京大学出版会。

新川達郎「市民・NPO・行政の新たなガバナンス」山本啓・雨宮孝子・新川達郎編『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房、116－137頁。

末本誠　1997「社会教育の組織原理としてのボランティア問題」日本社会教育学会編『ボランティアネットワーキング』東洋館出版社、91－100頁。

高橋満　2004「NPOにおける学びの公共性」佐藤一子『NPOの教育力』東京大学出版会、23－44頁。

武川正吾　1996「社会政策における参加」社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』東京大学出版会。

田中雅文　2005「後期青年期における自己アイデンティティとNPO」『教育社会学研究』第76集、p95－110。

田中敬文　2002「NPOと行政のパートナーシップ」山本啓・雨宮孝子・新川達郎編『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房、p184－211。

田中弥生　1999『「NPO」幻想と現実』同友館、45－46頁。

寄本勝美　2001『公共を支える民』コモンズ。

The Role and Educational Capacity of Non-Profit Organizations in Civic Participation for Community Education: A case study of the entrustment of the public institutions for community education to NPOs

FUKUSHIMA Jun

Recently, the study of community education has seen an increasing amount of attention paid to the services and the activities of non-profit organizations (NPOs). Some works hypothesize that as part of the grass-root movement, NPOs should ideally be an important element of civic publicity. However, there have been few studies with a positive approach. Therefore, the purpose of this paper is to examine the issue of civic participation of NPOs in order to verify the abovementioned hypothesis.

There are three dimensions to participation in this context: NPO-government, NPO-people, and people-government. In order to determine how NPOs function in facilitating civic participation in these different dimensions, the author carried out fieldwork in two local public institutions that were entrusted to NPOs. One of them is an example of NPO-government participation, which is a case of effective participation of NPOs in the management of a public library. Another is an example of people-NPO participation, which is a case of positive participation by the local citizens in the projects of a NPO.

The results of this fieldwork suggest that the expertise of the NPOs support civic participation. It is clear that this constitutes a vital factor in the facilitation of civic participation. With a focus on the role of NPOs, the author proposes a model of a catalyst that indicates the educational effect of NPOs. Finally, the educational capacity of NPOs is shown to comprise three elements: cooperative learning, educational projects, and community development.