The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	コミュニティ学習センターにおける公共性の展開に関する研究 : バングラデシュ、タイ及び日本の地域事例の検証
Author(s)	大安, 喜一
Citation	大阪大学, 2014, 博士論文
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/33986
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

コミュニティ学習センターにおける公共性の展開に関する研究

―バングラデシュ、タイ及び日本の地域事例の検証―

人間科学研究科
グローバル人間学専攻
21B11802　大安喜一

目　次

序章　背景と研究概要
背景……1
問題の所在……2
研究目的……4
研究方法……4
研究の意義……6
本論の構成……6

第1章　コミュニティ学習センターの展開……8
第1節　万人のための教育とノンフォーマル教育……8
第2節　アジア・太平洋地域における CLC の展開……11
第3節　日本の公民館……20
第4節　CLC における国際交流……25

第2章　住民参加とは？……34
第1節　住民参加の概念……34
第2節　開発と住民参加……38

第3章　ノンフォーマル教育と住民参加……50
第1節　ノンフォーマル教育とは……50
第2節　CLC と住民参加……61

第4章　バングラデシュの CLC における自立とは？……72
第1節　バングラデシュのノンフォーマル教育……72
第2節　多様な NFE 学習施設……76
第3節　ナシンディ県における CLC 現地調査……80
第4節　CLC の自立は可能か？……96

第5章　タイの CLC における住民参加と行政……100
第1節　タイの NFE と CLC……100
第2節　ウボン・ラチャタニ県における CLC 現地調査……106
第3節　CLC における住民と行政の関係……119

第6章　公民館の現代的役割……125
　第1節　　岡山市の公民館……125
　第2節　　岡山市における公民館現地調査……128
　第3節　　公民館の現代的役割……145

第7章　コミュニティ学習センターの再検討……153
　第1節　　住民参加の要因と連続性……153
　第2節　　CLC における内外との関係性……158
　第3節　　CLC における公共性の展開……161
　第4節　　CLC の存在意義……169

終章　　おわりに……172

謝辞……174
参考文献……175

附録 1-1　　インタービューガイド　バングラデシュ……187
附録 1-2　　インタービューガイド　タイ……190
附録 1-3　　インタービューガイド　岡山……196
附録 2-1　　コーディング・マトリックス　バングラデシュ……199
附録 2-2　　コーディング・マトリックス　タイ……215
附録 2-3　　コーディング・マトリックス　岡山……241

序章　背景と研究概要

背景

基礎教育の充実は、第 2 次世界大戦以降独立した国々にとって新しい国民形成、国家建設のための大きな課題であった。1960 年にユネスコにより開催された地域国際会議による「アジアにおける普遍的・無償初等義務教育計画案」（カラチ・プラン）では、1980 年までに初等教育の完全普及が決議された。同時に、人権としての教育と共に、基礎教育を人的資源の開発といった教育の経済的な面からの有効性も認識された。

こうした流れに対する国際協力の重要な起点となったのが、1990 年に国連開発計画、ユニセフ、ユネスコ、世界銀行の共催により開かれた「万人のための教育（Education for All、以下 EFA）世界会議」（タイ・ジョムティエン）である。この会議では、基礎教育が子供・青年・成人のすべてに行き渡ることを国際的な合意とし、「拡大したビジョンと新たなコミットメント」と題した宣言文では、アクセスだけでない質の向上、学校だけでない基礎教育の手段や範囲の拡大、学習環境の向上、パートナーシップの強化、さらには財源の確保、国際協力の重要性を示している。

2000 年にセネガル・ダカールで開かれた世界教育フォーラムでは、EFA に向けた進捗を評価する一方で、「万人のため教育」という目標達成には程遠く、世界の不就学児童は 1 億 1 千万人、非識字者は 8 億人 8 千万人とされた（UNESCO 2000）。この会議では、EFA の目標として以下の 6 項目が設定された。1. 就学前保育・教育の拡大と改善、2. 2015 年までに無償で質の高い教育を全ての子供に保障、3. 青年･成人の学習ニーズの充足、4. 2015 年までに成人識字の 50%改善、5. 2015 年までに初等･中等教育における男女格差の解消、6. 教育の質改善(UNESCO 2000)。

このように EFA では、学齢期にある子供を対象とした学校教育に限らず、幼児から大人まですべての人を対象に多様な場、方法による基礎教育の拡大、質向上を目指した。しかしながら、ダカール EFA 会議と同じ 2000 年に採択されたミレニアム開発目標では、8 項目の開発目標の中で唯一、教育関係のゴールとして初等教育の完全普及が設定され、世界銀行が主導する FTI（First Track Initiatives）と合わせて、学校教育の整備・普及を通じて EFA を達成しようという戦略が主流となっている。

戦後、基礎教育の充実とそれを支援する国際協力が、カラチ・プランに見られる「初等教育の完全普及」から 1990 年代からの EFA においては「拡大したビジョン」として学齢期・学校外の教育を含めた「すべての人にすべての形の教育を」

という方向性は示されたが、実際の重点領域は学校を中心とした初等教育の完全普及が中心であったと言える。

教育は学校の独占物ではない、といった学校教育への批判は、イリッチ（Illich 1971）が「脱学校の社会」において、学校に代表される制度に依存し証明書の取得自体が目的化する危険性を議論している。またフレイレ（Freire 1970）は、生徒を空き容器に見立てて、教師が知識を注入する形の教育を預金行為にたとえて「銀行型教育」と批判し、教育と学習が学校教育を包括しているのであり、その逆ではないとの議論を展開している。さらに初等教育無用論を唱えたクームス（Coombs 1968）はノンフォーマル教育（Non-formal Education、以下 NFE）こそが有効であると議論した。

こうした学校教育への批判に応える形で NFE に対する期待が高まり世界銀行や USAID などがこの分野の事業や研究への支援を行った。しかしながら NFE が必ずしも学習者主体により教育の質を高めるとは実証されず、また学校に柔軟性、学習者の主体性を取り入れるようになった結果、80 年代後半から世界銀行をはじめ多くのドナーが NFE への支援から手を引き始めた。識字教育に対する予算、人員の配置は学校教育に比べ脆弱で、成人識字事業への予算は、教育全体の予算の１％に満たない国が多い（UNESCO 2005：234）。こうした流れは途上国に限らず、日本においても、松下圭一（2003）が「社会教育の終焉」において基礎教育後の学習は市民が主体的に行うべきもので、行政が関与する必要はないと議論している。実際、公民館が教育委員会を離れ、首長部局への移管やコミュニティセンター化などの一般行政化が進んでいる自治体が増えている。

問題の所在

本研究全体の問題意識として、教育開発が学校中心に議論される中、学校外の教育、学習の重要性はどこにあるのだろうかという点にある。特に、国際協力において援助の潮流が「個別事業からセクターへの支援」へと移る中、学校を中心とした初等教育完全普及が開発目標、そして援助の主流である。初等教育が完全に普及されれば、いずれ非識字者はいなくなるという主張や、生産活動に貢献できない非識字者の中高年に対して新たに読み書きの教室を行う意義と経済的な見返りはあるのか、基礎教育後の学習は、個人の自由意志で学習を継続すればよい、という議論に、学校外教育、学習はどのようにその重要性や存在意義を示すことができるのだろうか。NFE や社会教育関係者の間では、「学習する権利」や「生涯学習」という観点から、学校だけでなく、学校外での教育の重要性が認識されてきた。一方で、こうした議論は総花的になりがちであり、他の教育関係者や開発関係者に理解され、具体的な行政施策や援助政策に反映されてきたか疑問であ

る。

以上の大きな問題意識のもと、本研究では、学校外教育の施設として 1990 年代後半からアジアを中心に展開するコミュニティ学習センター（Community Learning Centres、以下 CLC）と 60 年以上の歴史を持つ日本の公民館に着目した。多くの NFE 事業がキャンペーンや短期間のコースであるのに対して、CLC は住民が主体となり設置、運営することを前提とし、住民参加による恒久的な NFE 事業の組織化を推進してきた。住民やコミュニティの参加による学習施設や活動は古くからあるが、CLC は EFA の文脈においてアジアの多くの国で識字を中心とした NFE 学習施設として EFA 計画に含まれてきたのである。生涯学習を推進するユネスコにとって CLC は、学齢期を過ぎた人々の学習活動を含めることで、EFA 全体を対象とし継続的に学習機会を提供する可能性を持つ。良く言えば、CLC は学習社会実現の理想のもと、開発目標や援助中心の教育開発とは一線を画しており、悪く言えば教育開発の傍流におかれている分野での活動を続けている。

CLC は、各国の教育政策や行政の仕組みにより設置形態は異なり、法制化されたベトナム、インドネシア、タイでは行政の支援により多数の CLC が設置、運営されているが、こうした国はアジアでも少数である。多くの場合、政府・NGO による期間限定のプロジェクトや住民の自助努力で運営され、プロジェクトの終了後の持続性が大きな課題である。CLC の日本版、先進事例とされる公民館（笹井 2009:74; 手打 2010：9）は 1940 年代後半に法制化され、2010 年現在、全国で行政により 1 万 6 千館、それ以外の自治公民館が約 7 万館設置されている。戦後復興期には、公民館は農村の地域振興の拠点として機能したが、高度成長期における都市化による地域コミュニティの衰退、近年、行政改革に伴う一般行政化やコミュニティセンター化が進むなど、その存在意義が問われている。

学校教育への批判をもとに、学校外教育の大きな特徴とされてきたのが、教師から生徒への一方通行ではない、学習者主体、柔軟性のある、自発的・自主的な学びである。CLC や公民館は、学習者の主体的な活動や運営への参加が前提であるが、実際にそのような形で機能しているのかという問題意識を起点として、以下のリサーチクエッションを設定した。

1) 住民はどのように CLC と公民館に活動や運営に参加しているのか？
2) CLC や公民館おいて住民の参加や主体性が前提とされる場合、行政や NGO といった外部機関はどのように関わっているのであろうか？
3) CLC や公民館が、教育機関として存在する理由はいかなるものか？

研究目的

本研究の全体目的はCLC・公民館という学校外教育施設の存在意義があるかを明らかにすることである。具体的な目的としては、第一に CLC や公民館の機能と運営について住民参加に焦点をあてて明らかにすること、第二に CLC や公民館が外部機関とどのような関係を築いているかを分析すること、第三に CLC 及び公民館が教育機関として果たすべき役割と存在理意義について議論し、考察することである。

本研究では、以下の 3 カ国の CLC と公民館を対象とした。

1) バングラデシュ：初等教育への就学率は 9 割あるものの、中途退学は 3 割を超え、成人の識字率が 5 割に満たない。国際機関、ドナーによる援助協調のもと、初等教育の完全普及が EFA 達成に向けた最優先政策、事業である。NFE 政策はあるものの、法整備はされておらず、CLC を含め主な NFE 事業は政府・NGO 共に期間限定のプロジェクトが中心である。
2) タイ：初等教育の完全普及をほぼ達成し、識字率が 9 割を超えるため、EFA への取り組みは国際援助に左右されず、政府が主導している。このため、基礎教育の充実だけでなく生涯学習の推進を視野に、2008 年に NFE・インフォーマル教育法が制定され、それに伴い CLC の設立、運営に行政が直接関与するようになった。
3) 日本：初等教育と成人識字の普及は第 2 次大戦前にほぼ達成し、EFA には支援する側としての立場にある。戦後制定された教育基本法では学校教育と並んで家庭教育と学校外教育の重要性も記されており、1947 年に制定された社会教育法により公民館が法制化され、市町村により全国的に公民館が設置された。

なお、本稿では、コミュニティの学校外教育施設に関する具体的、個別の事例や議論において、バングラデシュ及びタイを含むアジア諸国の施設を CLC と称し、日本の施設を公民館とする。一方、全体的な議論においては、公民館を含めた教育施設の総称として CLC を用いる。

研究方法

まず文献調査として、EFA の展開について NFE を中心に、アジア地域における CLC の展開を日本の公民館も含め、政府、NGO、研究者・機関の報告書を中心に概観した。続いて参加型開発、NFE、CLC における参加に関する先行研究を検証した。多様な形で展開してきたコミュニティの学習機関を CLC として概念化したのはユネスコであるため、文献調査の中心はユネスコの報告書となった。公民館に関する先行研究は社会教育関係者、研究者・機関による研究蓄積があり、

また公民館学会を中心に CLC と公民館の比較研究も端緒についたところである。

次に、バングラデシュ、タイ、日本の CLC と公民館において質的研究方法を用いたフィールド調査を行った。メリアムは質的研究方法により「人々の現象、過程、思考や観点を発見し理解できる」（Merriam 1998：11）としている。佐藤郁也は、「量的データと違って質的データの場合には標準的な分析法が確立されているわけではない。（中略－引用者）質的データに含まれる豊かな意味内容をその豊かさをできるだけ損なわれないようにしながら解釈する作業と文学作品を翻訳していく作業との間には、多くの共通点がある」（佐藤 2008：23）とし、フィールドワークの本質を「文化の翻訳」とよく表現されるとしている。オークレーは、参加についての評価には、統計的な測定が可能な定量的な側面と定性的なプロセスとしての参加の側面があるとし、「参加を『数値の中に詰め込む』ことは出来ない。発生した変化の指標をともなった記述的な説明が用意されなければならない」（Oakley 1991：243）としている。オークレーは定性的評価について、プログラムや参加者を操作しない「自然主義的(naturalistic)」、あらかじめ定式化された質問や質疑に制約されない「発見的(heuristic)」、多くの側面から理解・分析される「全体的(holistic)」、あらかじめ設定された期待を押し付けない「帰納的(inductive)」な分析であるとしている(ibid. 1991：244-245)。さらに、参加の定性的な指標として、「組織的な成長」、「集団の行動」及び「集団の自立」の 3 つの領域を提示している（ibid.：248）。

具体的なデータ収集の手法として行政職員と運営委員へのインタビュー及び学習者によるフォーカス・グループ・ディスカッション（FGD：Focus Group Discussion、以下 FDG）を使用した。FGD とは「あらかじめ選定された研究関心のテーマについて焦点が定まった議論をしてもらうために、明確に定義された母集団から少人数の対象者を集め行うディスカッション」（千年・阿部 2000:57-58）とされる。基本的に同じ質問内容を 3 つの対象者グループに行い、トライアンギュレーション（三角測量法、方法論的複眼）を用いることにより「研究対象に対してさまざまな角度から光をあててその姿を浮き彫りにしていく」(佐藤 2008：179)、「同じ内容を別の角度から確認したり、別の回答者に同様の内容を質問するなど、現実により接近する」（澤村 2008：38）点を重視した。

データの分析は質的データ分析法を用いた。佐藤郁哉によると、テキストデータを対象とする他の 4 種類の分析技法（質的コーディング、量的内容分析、テキストマイニング、KJ 法）がデータの一方的な縮約が中心になっていることに比べ、質的データ分析法は、「単にコーディングによってデータの縮約を行うだけでなく、オリジナルの文脈に立ち帰って、それを参照しながら行為や語りの意味を

明らかにしていこうとする 」（佐藤 2008 : 53-57）利点がある。データの分析は、収集された文字テキストに小見出しをつける定性コーディングを用い、前もって理論的枠組みを作らない帰納的アプローチにより行った。グレイザーとストラウスが提案する「データに根ざした研究から理論を生成する」（Charmaz 2006 : 8）方法、すなわちグランデッド・セオリーに基づきデータの抽象的解釈的理解を創造するように努めた。

実際の作業は、インタビューおよび FGD で記録した内容を要約し小見出しをつけるオープン･コーディング、それらを関連のある内容毎に集約し、抽象度の高い概念のコード（親コード）をつける焦点コーディングを経て、CLC 及び公民館毎のマトリックス、親コード毎のマトリックスを作成し、データを一覧できるようした。これらのマトリックスは、データの偏りを防ぎ、分析の過程でオリジナルの文脈に戻るための「再文脈化の道筋をつけるため」（佐藤 2008 : 62）に行った。分析後、データの補足と確認のため、再度、関係者への追加インタビューを行った。

データの分析結果をもとに各国毎に考察を行い、それぞれの文脈における CLC と公民館の特徴と課題を明らかにした。最後に、本研究の目的である住民参加と外部機関との関係性、さらには CLC の存在意義について、先行研究の議論と本研究による各国毎の考察をもとに全体考察を行った。

研究の意義

これまでの CLC に関する文献は、事例や国の政策、施設や職員配置などの制度面の紹介や、ユネスコの地域協力事業の担当者によるケース・スタディや実践報告といった事業成果文書が中心である。公民館の歴史や実践の研究は社会教育研究者の蓄積はあるものの、CLC について現地調査に基づき、批判的に検証した研究は、これまでほとんどなかった。

CLC と公民館の比較研究は、公民館学会などを中心に端緒についたばかりである。本研究において、バングラデシュ、タイ及び日本における現地調査を行い、異なった文脈の学習センターの機能を政府や NGO の事業担当者だけでなく、学習者や参加者の視点を交えて検討したことは、今後のこの分野における研究への知見を提供できたと考える。

論文の構成

本論の構成は以下のとおりである。

第 1 章　EFA および NFE の文脈に触れた上で、CLC のアジア･太平洋における展開および日本の公民館について概観し、本研究がどのような組織を対象とし議論をすすめるか、その背景と現状を明らかにした。

第 2 章　本研究の切り口である住民参加に関する先行研究の検討を行った。まず、参加の概念を明らかにし、開発における住民参加について、その理念、形態、さらに手法について従来の議論を検証した。

第 3 章　CLC 展開の枠組みとなる NFE に関して、学校教育への批判、開発、生涯学習といった面からの議論を整理した。さらに本研究の対象である CLC と公民館における参加に関して、各国の報告書やユネスコの文献を中心に検証した。

第 4 章　バングラデシュにおける NFE と CLC の展開を概観した上で、同国ナシンディ県で行ったフィールド調査の概要とその分析結果をまとめた。識字率が 5 割に満たず、NFE が制度化されていない同国では従来、期間・予算限定のプロジェクトにより学習センターが設置、閉鎖を繰り返してきた。こうした中、住民はどのような意識を持ち CLC に参加し、いかなる要因が CLC の存続・自立を進めていけるのかを問題意識として議論した。

第 5 章　タイにおける NFE と CLC の展開を概観した上で、同国ウボンラチャタニ県で行ったフィールド調査の概要とその分析結果をまとめた。2008 年の NFE・IFE 促進法制定による CLC 法制化の背景には、EFA の課題をほぼ達成したタイにおいて、生涯学習の基盤整備が必要となったことがあげられる。CLC において行政の役割・責任が強化されたことに伴い、住民参加、行政との関係性がいかに築かれているかを問題意識として議論した。

第 6 章　岡山市の公民館の展開を概観した上で、同市で行ったフィールド調査の概要とその分析結果をまとめた。自発的・自主的な学びが中心とされる公民館において、住民がいかに参加し、行政や他の組織と関係性と、公民館が直面する現代的課題について議論した。

第 7 章　第 1 章から 6 章までの文献及びフィールド調査において得た知見をもとに、住民参加、行政と住民および他機関との関係性について考察した。その上で、CLC の存在意義を、開発援助や行政が支援を行う必要性、公共性の展開の観点から議論した。

終章　本研究の議論を総括し、まとめとした。

第１章　コミュニティ学習センターの展開

この章では、本研究の対象であるコミュニティ学習センター（CLC）と公民館が、どのような背景から展開してきたかを概観する。コミュニティにおける学習施設は「読書センター」など多様な形で多くの国で見られた。日本の寺子屋も、こうした学習センターのひとつの形態であると言える。以下では、「万人のための教育　（EFA：Education for All、以下 EFA)」という国際教育協力の枠組みにおけるノンフォーマル教育（Non-formal Education、以下 NFE）について概観する。特にユネスコが中心となって NFE を組織化する試みとして行ってきたアジア・太平洋地域協力事業を中心に、本研究の対象とする CLC と公民館がどのような背景で生まれ、機能し、展開してきたかを検証する。ただし、CLC は 1990 年代から組織的に展開されるようになったが、公民館は 1940 年代後半からの歴史があるため、それぞれ別に展開を概観する。さらに、CLC のアジア・太平洋地域内外における国際交流について、公民館も含めて概観する。

第1節　万人のための教育とノンフォーマル教育

アジア・太平洋地域において、CLC が展開されてきた大きな理由として、多くの国で初等教育及び基礎識字だけでなく、継続的な学習の必要性、特に生涯学習を通した学習社会の構築の必要性が認識されたためと言える。1960 年に採択された「アジアにおける普遍的・無償初等義務教育計画案」（カラチ・プラン）をはじめ、初等教育の完全普及へ向けての取り組みは、この地域の長年の課題であった。しかしながら、目標とした 1980 年までの初等教育完全普及は、多くの国で達成されなかった。

これを受けて第 5 回アジア・太平洋地域教育及び経済担当大臣会議（the Fifth Conference of Ministers of Education and Those Responsible for Economic Planning, 1985）では、1990 年のジョムティエン世界会議に先駆け、「アジア太平洋万人のための教育計画（Asia-Pacific Programme of Education for All、以下 APPEAL)」が提唱され、ユネスコ・バンコク事務所を拠点に 1987 年、発足した（UNESCO 1997：26)。APPEAL は、先進国から途上国への一方的な援助や技術移転ではなく、途上国内の地域内の教育協力を推進するネットワークとして、アジア・太平洋地域内の加盟国および専門家が合同で事業を計画、実施、管理、評価する事業方式が採られた[1]。

APPEAL は、初等教育の完全普及（UPE：Universal Primary Education)、非識字の撲滅（EOI：Eradication of Illiteracy)、発展のための継続教育（CED：

Continuing Education for Development）の 3 つを重点領域とし、これらの連携、補完的な実施を全体戦略とした（UNESCO PROAP 1989：30）。1998 年に開かれた第一回 APPEAL 地域諮問会議（APPEAL Regional Consultation Meeting）において、EFA をこの 3 領域が統合された形で計画し実行する戦略の必要性が以下のとおり強調された：

> 会議に提出された各国の報告書から UPE, EOI, CED が調整されず個別に実施されることでの欠点は明らかになっている。1960 年から 80 年にかけて初等教育の就学者は倍増した一方で、人口増のために不就学児童、成人非識字者も増加している。したがって、識字教育の計画及び実施は、初等教育からの不就学及び中途退学者 （drop out）も考慮に入れ、継続教育とのつながりを確保する必要がある。（ibid.：32）

APPEAL 発足時に示された大きな課題は、学校および学校外での学習機会の確保、質向上と共に、その継続である。初等教育を修了しても、その後に学校や他の学習機会が得られなければ、成人になって効果的に読み書きが出来ない可能性があり、中途退学者の場合はなおさらである。また、識字教育の場合、短期キャンペーン[2]や 1 年未満の短期クラスの場合、識字能力を獲得しても、その後に学習機会がない場合、非識字者に戻ってしまう可能性が高い。

1990 年にタイ・ジョムティエンで開かれた「万人のための教育（Education for All、以下 EFA）世界会議」では、基礎教育が子供・青年・成人のすべてに行き渡ることを国際的な合意とし、「拡大したビジョンと新たなコミットメント」と題した宣言文では、アクセスだけでない質の向上、学校だけでない基礎教育の手段や範囲の拡大、学習環境の向上、パートナーシップの強化、さらには財源の確保、国際協力の重要性を示している（WCEFA 1990：45-46 ）。

2000 年のセネガル・ダカールにおける世界教育会議では、「万人のための教育」という目標には程遠く、世界の非識字者は 8 億人 8 千万人、不就学児童は 1 億 1 千万人とされた（UNESCO 2000）。この会議では、EFA の目標として以下の 6 項目が設定された。1. 就学前保育・教育の拡大と改善、2. 2015 年までに無償で質の高い教育を全ての子供に保障、3. 青年･成人の学習ニーズの充足、4. 2015 年までに成人識字の 50%改善、5. 2015 年までに初等･中等教育における男女格差の解消、6. 教育の質改善（UNESCO 2000）。

2002 年より毎年刊行されている「EFA モニタリングレポート」（GMR：EFA Global Monitoring Report）2012 年版によると、EFA の状況は改善され不就学児童は 2000 年の報告に比べ約半減の 6 千 1 百万人とされている一方、世界の非識字者の数は 2000 年に比べ一割強の減少にとどまり、7 億 7 千 5 百万人にのぼ

る（UNESCO 2012）。初等教育普及と識字教育の進捗との差は明らかである。特にアジア太平洋地域は、世界全体の非識字者の約 3 分の 2 を占め、中国、インド、インドネシア、バングラデシュ、パキスタンという人口大国に、その多くが集中している（図 1-1）。

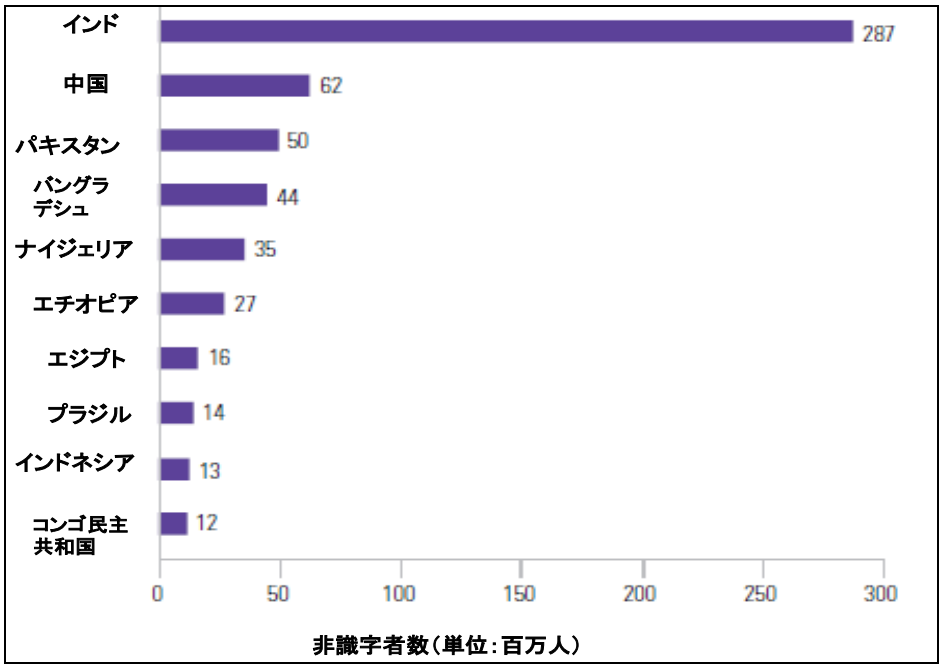


図 1-1　非識字者数が 1 千万人を超える国

出所）UNESCO　（2012）　EFA Global Monitoring Report, p. 92

上に見た膨大な数の不就学児童や非識字者に、いかに教育機会を広げるか。学校の質を向上し、ひとりでも多くの子供が学校に通えるようにすることは最優先課題である。一方、通常の学校に通えない子供や学齢期を過ぎた人達はどうするのか。貧困など経済的理由から、学校よりも日々の労働や家事を優先せざるを得ない人々も多い。ジョムティエン及びダカール会議における EFA 目標として、学校教育の充実とあわせて、学校外における教育の必要性も含めている。

学校以外で行われる NFE には、識字教育や職業及び生活技術を含めた定期、不定期のクラスなど多様な活動がある。NFE は、「学校外での組織された教育活動」とされ、授業時間、内容、方法の柔軟性、学習者中心などの特徴があるが、多様な見解、実践があり、統一した定義にまとめるのは難しい[3]。NFE を担当する仕組みも国により異なっている（表 1-1）。

表 1-1　NFE 担当部局と政策

国名	NFE 担当部局名称	主な政策等
バングラデシュ	Bureau of NFE	NFE 政策（2006） 教育政策（2010）
カンボジア	Department of NFE	NFE 政策（2002） 教育戦略計画（2009-2013）
中国	Department of Vocational Education and Adult Education	教育法（1995 年）
インド	National Literacy Mission	Saakshar Bharat （成人教育、特に女性）（2009）
インドネシア	Directorate General of Non Formal and Informal Education	教育法 20 号（2003） 政府規則 17 号（2010）
ラオス	Department of NFE	EFA 国家計画（2003-2015）
モンゴル	National Centre for Non-formal and Distance Education	国家 NFE 開発計画（1997-2004）
ネパール	National NFE Centre	Literate Nepal Mission （2012-2015）
フィリピン	Bureau of Alternative Learning System	憲法 14 条第 2 項（1973, 1987）
タイ	Office of Non-formal and Informal Education	教育法（1999 年） NFE・IFE 促進法（2008 年）
ベトナム	Continuing Education Department	教育法（2005 年） 教育省回状（circular）（2010 年）

出所）JICA（2005：151）『ノンフォーマル教育支援の拡充に向けて』をもとに、筆者がユネスコ･バンコクのウエブサイト[4]による新しい情報に更新し作成した。

ほとんどの国で NFE を所掌する政府組織と政策が策定され、EFA の国家行動計画に「非識字の撲滅」を掲げている。一方、そうした政策を実施するための予算、人員、設備が学校教育に比べ脆弱で、教育予算に占める識字予算は 1 パーセント未満の国が多いのが現状である（UNESCO 2005：234）。NFE の変遷および課題については、第 3 章で先行研究をとおして詳しく見る。

第2節　アジア・太平洋地域における CLC の展開

2.1. CLC の背景

ユネスコが CLC 事業を展開するに至った背景として、「生涯学習の権利」を保障、特に APPEAL 発足時に指摘された初等教育と識字教育の継続を確保するために、コミュニティの恒久的な学習施設を通した NFE の組織化、体系化を目指したことが挙げられる。コミュニティを中心とした教育活動、学習活動は、さまざまな名称のもと、すでに多くの国で政府、NGO により多様な形で展開していた。NFE における「現場」経験が必ずしも効果的に収斂されていなかった現状に対して、ユネスコが取ったアプローチは、域内専門家が議論を重ね、「マニュアル化」による NFE の体系化である。APPEAL は、その発足前後から識字関係者のための訓練教材として APPEAL Training Materials for Literacy Personnel（ATLP）を加盟国の専門家と協力して作成に着手、1989 年に出版した[5]。

これに続いて、継続教育の体系書として APPEAL Training Materials for Continuing Education Personnel（ATLP-CE）を 1990 年代初めに開発した。これらの教材は、政府、NGO 等が長年蓄積してきた NFE の経験をもとに、カリキュラム、教員訓練、教材開発、評価方法などを体系的にまとめ、多くの国で翻訳され、NFE 政策、組織作り、識字関連事業の計画・実施・評価に利用された。

ATLP-CE では継続教育を以下の 6 つの領域に分けている。

1) 識字後プログラム（Post-Literacy Programmes）
2) 学校教育との同等プログラム（Equivalency Programme）
3) 生活の質向上プログラム（Quality of Life Improvement Programmes）
4) 収入向上プログラム（Income-Generation Programmes）
5) 個人的興味向上プログラム（Individual Interest Promotion Programmes）
6) 未来志向プログラム（Future Oriented Programmes）

（UNESCO PROAP 1993：6）

ATLP-CE は、全部で 8 巻からなり、第 1 巻は総説、第 2 巻から 7 巻は上記の継続教育各領域について解説している。そして第 8 巻が学習センターの設立と運営マニュアル（A Manual for the Development of Learning Centres）である。CLC が継続教育の枠組みに位置づけられる理由として、ATLP-CE 第 8 巻は以下に議論している。

> 社会の多様化と複雑化に伴い、教育の内容も多様化し複雑化している。学校や公教育だけでは社会のすべてのニーズに対応することは不可能であり、公教育、NFE、インフォーマル教育[6]を含めた継続教育を生涯教育の枠内で推進する必要がある。しかしながら、NFE は公教育に比べ脆弱であり、対象や分野も限られたものである。例えば、単発の識字キャンペーンや短期の識字クラス、技術訓練

クラスがその例である。学校に行けなくなった人たちに学習訓練の機会を提供しても、学習を継続し、個人の就職やコミュニティの発展を確実にするための長期的な視点はほとんどない。途上国においても NFE の必要性が認識され活動が拡大されるにつれて、包括的な視野と施設の向上が必要となってくる。このような背景から、包括的な生涯学習推進の機会を継続的に提供するためコミュニティに根ざした学習センターが設立されるようになってきた。これらのセンターの役割は生涯学習推進のための活動と継続的、持続可能なコミュニティ発展のためである。（UENESCO PROAP 1995：2-4）

ATLP-CE Vol.8 の枠組みを基に、CLC 事業企画会議が 1998 年（タイ、チェンマイ）と 1999 年（バングラデシュ、ダッカ）の 2 回に分けて行われた。これらの会議では、CLC の目的及び設立過程などの枠組みを確認し、国別行動計画及び参加国間の協力計画を作成した。両会議で CLC 事業の立ち上げに関して議論された点を以下にまとめる。

タイ・チェンマイ会議（参加国：中国、インド、ミャンマー、パキスタン、ベトナム、タイ）：CLC は年齢、職業、性別に関係なくコミュニティの全ての人が学べる場所にすべきであり、継続教育に関する全ての分野を網羅すべきである。政府の果たす役割は重要であり、政府とコミュニティには意思の疎通に欠けることがあるので、NGO がその仲介役を果たす必要がある。収入向上事業は参加者の所得を増やすだけでなく CLC のための資金を確保し持続性を高める必要がある。CLC 立ち上げの際には、コミュニティの既存の有力者との良好な関係を築くことを留意すべきである。（UNESCO PROAP 1998：27-28 より要約）

バングラデシュ・ダッカ会議（参加国：バングラデシュ、ブータン、カンボジア、インドネシア、モンゴル、ネパール、パプア・ニューギニア、ウズベキスタン）：全ての参加国は、それぞれにコミュニティを中心にした学習センターの経験がある。国ごとの社会、経済、文化背景の違いもあり、これから実施される CLC は大枠の合意を得た上で、多様な形で展開することが予想される。CLC は教育だけでなく他のセクターの協力も必要であり、計画の段階から関係機関との調整に留意する必要がある。CLC を長期間持続させるためには住民参加と彼らの能力向上を計画の段階から入れておく必要がある。コミュニティ・データベースを作ることで、外部からの支援を受けやすい。活動内容は時代の変化に対応して見直されるべきであり、それが財政面での持続性だけでなく活動面での持続性につながる。（UNESCO PROAP 1999：24-26 より要約）

以上に見てきたとおり、CLC は、APPEAL というユネスコの地域協力事業の中で、事業参加国が共同で実施計画を策定した。援助機関ではないユネスコは、EFA などの開発目標よりも、生涯学習、学習社会の実現、といった理念を基に、地域内の経験やリソースを専門家会合によりまとめて、マニュアル化した。出版されたマニュアルは、加盟国に配布され、CLC はパイロット事業による小規模の実施により、それぞれの文脈に合わせて展開していった。以下では、その展開を概観する。

2.2. CLC の概観

CLC は「村落または都市部における、学校外の地元教育施設であり、通常、地元の人々によって設置、運営され、コミュニティ開発と個人の生活質向上のための多様な学習機会を提供する施設」と定義される（UNESCO 1995 : 7）。CLC は、生涯学習をとおして老若男女、全ての人々の能力の向上を目指す。CLC の主な機能は、以下の 4 つに集約されると共に、相互に関連しあうことで相乗効果が高まり、包括的なコミュニティの発展に寄与する。

1) 教育及び訓練：基礎識字、健康、収入向上等の技能訓練を含む継続教育
2) 情報サービス：図書室の設置、情報提供サービス等
3) コミュニティ開発：定期集会開催、道路基盤整備、森林保護管理等
4) ネットワークの構築：教育、開発関係の政府、NGO 機関との協力等

（ibid. : 19）

ただし、これらの機能はあくまで目安であり、それぞれのコミュニティの状況、特にニーズや既存の資源により異なってくる。また、これらは固定したものではなく時代の変化にも対応していくべきものである。

> CLC は進化するものであり、社会的変化、生涯学習を通した生活の質向上、地元の資源の動員及び社会活動を目的としている。CLC の活動は柔軟で参加型、そしてコミュニティのメンバーによるリーダーシップが大切である。同時に、CLC をサポートするための調整、ネットワークやパートナーシップを確保、強化する必要がある。（UNESCO PROAP 2001 : 4）

次に、ユネスコの主導で、アジア・太平洋の NFE 専門家により作成された CLC 運営ハンドブック （CLC Management Handbook） によれば、CLC の設置と運営の大まかな過程は以下の通りにまとめられる（UNESCO, 2003a）。

1) CLC 設置候補地における意識の醸成（Community Mobilization）と事

前評価

2) 運営委員会および小委員会の設置
3) ニーズ把握と目標、計画、組織作り
4) 人材・資源の地元および外からの調達
5) 運営委員会や事業担当者の人材養成
6) 行政、NGO など他の団体との連携及びネットワーク
7) 内部および外部モニタリングと評価

CLC の運営では、地元住民が主体となって行うことが強調される。特にニーズの把握や活動計画の策定、さらに土地供与や建設のための労役提供など、その立ち上げには不可欠である。同時に、国の教育政策やコミュニティ開発政策に沿うことで、大きな枠組みの中での支援の享受、ネットワークへの参加が可能になる。また、それぞれの国における行政組織、教育制度、地方分権の度合いなど、CLC の運営に影響する多くの要素がある。CLC における住民参加、外部専門家の関わりについては第 2 章で詳しく検証する。

CLC は、設立されるコミュニティの社会、経済状況によって、その機能や中心の活動が異なってくる。ユネスコは、以下のとおり異なった状況に応じた CLC を以下のとおりまとめている。

表 1－2 コミュニティの社会経済状況に応じた CLC の役割

発展段階	集団及び社会の例	CLC の活動
1. 生存ぎりぎりのレベルで住む人々	遠隔地に居住する山岳少数民族、85%の非識字率	新しい商品作物の導入とそれに向けた訓練、識字プログラムの導入
2. 不利益な条件下の人々	貧しい田舎の村、識字及び就学率の男女差が大きい	女性、少女の NFE への参加および社会参加の向上
3. 田舎の農村地帯	田舎の村、1 種類の商品作物、識字率 60%	継続教育に重点、収入向上及び生活の質向上に関する活動
4. 農業から製造業への移行社会	ほぼ識字が行き渡り、急速に都市化が進む	継続教育、コンピュータ訓練、同等教育、未来志向のプログラム
5. 工業国の豊かな都市部	高い識字率の都市コミュニティ、成人への余暇時間有り	失業者への助言、退職者への個別プログラム

出所） UNESCO PROAP（2001：6）, *CLC Regional Activity Report （1999 – 2000）*を筆者が翻訳。

2.3. CLC の設置

1998 年から 2009 年までの、アジア・太平洋地域における、ユネスコ CLC 事業参加国及びユネスコ・バンコク事務所が把握している設置数は表 1-3 のとおりである。この資料は、2009 年 6 月にユネスコが関係国の教育省を通じて集計し、日本の EFA 識字信託基金のレビュー会合で報告されたものである[7]。設置数には、ユネスコ事業により設置されたものだけでなく、政府や他のドナーの支援によるものも含まれている。

表 1－3　アジア・太平洋のユネスコ CLC 事業参加国と設置数（カッコ内は事業開始年）

東アジア	CLC 数	東南アジア	CLC 数	南・西アジア	CLC 数
1. 中国 （1999）	N.A.	8. インドネシア（1999）	4,513	17. アフガニスタン（2003）	N.A.
2. モンゴル（1999）	375	9. カンボジア（1999）	215	18. イラン（1999）	3,500
太平洋		10. タイ（1999）	8,057	19. インド（1999）	N.A.
3. サモア （2003）	N.A.	11. フィリピン（2000）	522	20. スリランカ（2000）	N.A.
4. パプア・ニューギニア （1999）	N.A.	12. 東チモール（2005）	N.A.	21. ネパール（1999）	555
中央アジア		13. ベトナム（1999）	7,384	22. パキスタン（1999）	150
5. ウズベキスタン（1999）	10	14. マレーシア（1999）	1,977	23. バングラデシュ（1999）	N.A.
6. カザフスタン（2001）	7	15. ミャンマー（1999）	216	24. ブータン（1999）	646
7. キルギスタン（20003）	147	16. ラオス（1999）	300	総計	28,574

出所） UNESCO の日本政府 EFA 識字信託基金のレビュー会合（2009 年 6 月）における報告資料より筆者作成。（N.A.= not available）

本表から、アジア太平洋地域の多くの国が CLC 事業に参加し、何らかの形で NFE を組織化する試みを行っていることがわかる。なかでも CLC が大規模に展開しているインドネシア、タイ、ベトナムでは、CLC が法律により教育機関として位置づけがなされており、CLC 設置数や関連情報もある程度管理されている。インドネシアでは 2003 年に制定された法律 20 号により「CLC は NFE・インフ

ォーマル教育の一つの形態」（増田 2009：13）とされ、生涯学習推進機関として明記されている。タイの場合、2008 年に制定された NFE・インフォーマル教育法第 18 条において学習基盤としての CLC 設置に取り組むことが規定されている（Ministry of Education, Thailand 2008：13）。ベトナムでは、2005 年の改正教育法により学習社会形成のため村レベルにおける CLC の設置を第 46 条で明記している（UNESCO 2007a：5）。

一方で、この表から CLC に関する正確な数が把握されていない国も多数あることがわかる。その理由のひとつとして、コミュニティの学習施設ではあるが、政府報告書として正式に CLC という名称を使っていない国々がある。例えば、中国には社区教育実験区が 2006 年 7 月現在、81 箇所に設置されている（馬 2008：68）。インドには継続教育センター（CEC：Continuing Education Centre）が全国で設置されているとの報告がある（Shah 2009：6）。パプア・ニューギニアの場合、政府による成人識字は主にコミュニティ開発省が担当しており、コミュニティ学習・開発センター（CLDC：Community Learning and Development Centres）が 72 ヶ所設置されている（Department of Community Development, PNG 2008）。もうひとつの理由として、バングラデシュのように、政府による CLC の基準や指針がないため NGO が独自に学習センターを運営しており、また NFE に関するデータ不足と管理の脆弱さにより、政府が国内の学習センターについて把握していないためと考えられる。バングラデシュの学習センターについては第 4 章で NGO 毎のセンターと数を一覧にしている。

2.4. CLC の展開

CLC の展開をたどると、初期（1998－2001）の CLC における主な活動は、識字、収入向上、衛生、健康など、目に見えて生活の向上に繋がるものが中心であった。特に非識字及び貧困の解消に向けて女性や山岳地帯、都市スラムの住民など困難な状況にある人々を優先に、彼らのニーズに応える形の活動が実施された。なかでも「農村地帯において新しい技術を導入し、市場経済に結びつけることにより収入の向上をもたらす作物の栽培を始めた。例えば中国におけるプロジェクトの場合、CLC を農村の貧困解消の中心として位置づけている」（UNESCO PROAP 2001：53）とされるように、多くの国で CLC での活動が収入向上につながることを期待する住民が多かった。さらに CLC はコミュニティにおける交流の場であり、文化的活動や娯楽を提供する拠点としての役割も重視された。運営面では、住民の参加と主体性の必要性を認識する一方で、CLC の担当者、コミュニティ運営委員会など関係者の能力向上、外部からのサポートシステムの確立、財源の確保が必要であるとされた。

CLC の活動が軌道に乗る 2002 年から 2005 年ころになると、「CLC の継続は財源の確保だけでなく、その活動が常に時代の要請に対応して変化することが必要である」(ibid. : 58-59) ことが認識され、コミュニティのニーズや状況を基に、さらに新しい課題、グローバルな課題を先取りする事業の可能性についても検討された。以下に、CLC を基盤として行われてきたユネスコの NFE 事業を概観する：

情報通信技術（ICT: Information and Communication Technologies） を通したコミュニティ・エンパワメント（2003－2007）: 中国、インド、インドネシア、フィリピン、ラオス、スリランカ、タイ、ウズベキスタン、ベトナムが参加し、コンピュータだけでなく、ラジオ、テレビ、ビデオなどを利用し CLC 活動の強化を目的とした。デジタルカメラを使った教材作り、ビデオ CD を利用した柔軟で低コストの研修の実施、ウエブサイトを使った販売促進など新しい活動、手法が取り入れられた一方、遠隔地での電力確保の難しさ、外部専門家への依存など、ICT 利用の課題も明らかになった。（UNESCO 2005b）

ノンフォーマル教育における生活技術（Life skills）の向上 : 2004 年から 2007 年にかけて中国、インド、インドネシア、フィリピン、カザフスタン、タイ、ベトナム、ラオスの 8 カ国で CLC を拠点に識字に生活技術を組み合わせて NFE の有効性を高めるパイロット事業を行った。特に交渉力、協調性、批判的思考など一般的な生活技術を職業技術などと組み合わせたカリキュラムや教材の開発が行われた。各国の事業の経験を基に、ユネスコでは CLC 向けへのハンドブックを作成している。（UNESCO 2009b）

HIV/AIDS : CLC を通して、特に青少年など HIV/AIDS の予防教育を行うと共に、地域において感染者や患者への偏見、差別が広がらないための啓蒙活動と、患者やその家族が経済的に自立できるよう、収入向上事業への参加を進めた。従来の医療に重点を置いた地域活動に教育、社会、経済活動を加えることで、HIV/AIDS が個人の問題からコミュニティ全体の問題へと変化してきたことが報告されている。参加国はバングラデシュ、カンボジア、中国、インドネシア、ラオス、タイ、ウズベキスタン、ベトナム。（UNESCO 2007b）

母語教育：アジアの 11 カ国が実施してきた母語教育事業（2003-2009）は、主に少数民族を対象に、母語による識字の習得からはじめ、言語の基礎が出来てから国語へと移行し、社会経済活動に結びつけ生活の向上をはかることを目的としている。参加国のうち、インド、インドネシア、ネパール、タイ、フィリピンが CLC を活用し成人の母語教育を進める一方、他の国々は、主に学齢期の子どもを対象に就学前、及び初等教育を中心に進めている。母語教育の有効性は多く

の国で報告されたが、特に文字を持たない言語に関して必要な教材開発、教員訓練など物的、技術面での課題が認識されている。（UNESCO 2008b）

ジェンダー平等及び人権アプローチ：CLC におけるジェンダー公平及び平等に関する調査は、2003 年に 15 カ国を対象に行われ、女性の決定過程への参加を含めた CLC 運営、女性向け識字･職業訓練の充実、家庭での家事軽減などを提言した。（UNESCO 2003b）さらに、タイ東北部の CLC において、ニーズを中心とした事業の計画に人権アプローチを取り入れ、受益者の自助努力だけでなく、行政の義務も明らかにし、双方の協力によるコミュニティ開発をめざすパイロット事業が 2007 年より展開されている。（UNESCO 2008c）

イクイバレンシー・プログラム（Equivalency Programme）：NFE ではプログラムを修了しても学校と同等の資格を得られず、「質の低い二流の教育」とみなされることが少なくなかった。2005 年から始まった地域事業では、イクイバレンシーを CLC をはじめ NFE 事業の中核として、修了者が学校と同等の証明書を得られるカリキュラム、教材、供給者、評価の基準作りを行った。すでにイクイバンレシーを実施していたインド、インドネシア、フィリピン及びタイを先行事例とし、2012 年現在、バングラデシュ、カンボジア、ラオス、モンゴルなどの国々で導入済み、または導入を進めている。（UNESCO 2012）

CLC が以上に挙げた新しい課題に取り組み、コミュニティにおいて変化するニーズに対応するためには、自前の人員と能力、設備や資源だけでは不十分である。このため、CLC が直接行う教育や訓練、コミュニティ開発の活動に加え、他の機関で行われる訓練や活動などの情報を提供し、縦横の関係機関とのネットワークを維持することが大切であるとの認識が高まった。ユネスコが 2005 年にインドネシアで開催した CLC ネットワークに関する会合では、CLC の連携機関として、コミュニティ内の学校や他のセクターの事務所、コミュニティ開発に携わる訓練センター、大学、私企業などが挙げられた（UNESCO 2006：4-5）。また、ネットワークを立ち上げるためには、地元の可能性のある機関を把握するデータ管理の能力、それを有効に交流し利用するための資源や人材、官僚的で時間のかかる公的ネットワークと効率的なしかし正式ではない私的ネットワークとの併用が必要とされた（ibid：8-9）。

以上に概観したアジア・太平洋地域における CLC 展開の特徴として、ユネスコ・バンコク事務所が事務局となって、APPEAL の地域教育協力事業の枠組みの中で、各国の専門家や実務者が資源や経験の交流を通して活動を計画、実施、管理、評価してきた。このため、CLC の設置数や識字率といった数的目標よりも、学校外の教育機会を効果的に機能する仕組み作りや生涯学習の推進といった理念

の実現に重きが置かれ、よく言えば援助からは一線を画した、悪く言えば、開発の傍流に置かれた取り組みである。また、読み書きソロバンや学校教科といった実学だけでなく、学びを通した情報、科学、文化の推進といったユネスコの組織としての方向性とも合致している事業と言える。

第3節　日本の公民館

3.1　公民館の創設

公民館は1946年7月5日に出された文部次官通牒「公民館の設置運営について」により制度化された。この通牒では、公民館は以下のとおり定義されている。

> 国民の教養を高め、道徳的知識並に政治的の水準を引上げ、また町村自治体に民主主義の実際的訓練をあたえるとともに、科学思想を普及して、平和産業を振興する基を築くことは、新日本建設のために最も重要な問題と考えられるが、この要請に応ずるために、地方において社会教育の中枢機関として図書館、公会堂、町村民集会所等の設置計画が進捗し、その実現を見つつあるものも少なくないことはまことに喜ばしいことである。よって本省においてもこの種の計画が、全国各町村の自発的な創意努力によって、益々力強く推進されることを希望し、今般凡そ別紙要綱に基づく町村公民館の設置を奨励することとなったから適切な指導奨励を加えられる様、命に依って通牒する。（小和田 1954:8）

文部次官通牒の基になったのが、1946年1月に寺中作雄・文部省社会教育課長による「公民教育の振興と公民館の構想」である。寺中の構想では、公民館は地域振興のための総合機関としての位置づけであった。初期の公民館の機能は 1）生産復興・生活向上、2）失業救済・生活安定、3）文化・教養、の3つに分類され民主主義の啓蒙、普及に寄与し郷土振興の機関であった（小和田 1954:8-11、松田 2006:55）[8]。翌年1月、「新憲法公布記念公民館設置奨励について」の局長通達により公民館設置の予算化がなされたため、小林文人は「公民館は新憲法とともに生まれた」としている（小林 2006:3）。

しかし、公民館は戦後、突如として生まれたのではなく、戦前の学校外教育である通俗教育や社会教育を含めた地域活動や施設の蓄積があったことも見逃せない。上野景三は公民館前史として、社会教育団体と地域計画の二つの系譜に着目した。まず、社会教育団体として青年倶楽部や会館などの地域集団により、青年が団体を通して社会へと参加させる機能が戦後、公民館に継承されたとみる。さらに上野は、戦前の農村公会堂や都市部の市民館を地域計画の系譜と位置づけ、地域社会の発展における教育・文化施設の展開を公民館の前史としている（上野 2006）。

地域振興のための総合的な機関として構想され出発した公民館が、社会教育施設に特化していったのは、1949 年の社会教育法制定のためである。同法は別名「公民館法」とも呼ばれ、全 57 条のうち、公民館関係の条文は全体の 3 分の 1 以上を占める 23 条にのぼった[9]。さらに 1952 年の教育委員会設置により、公民館は一般行政から離れ、教育委員会に移管されることになった。益川浩一は「それまで町村首長部局による支持を受けてきた公民館が、その基盤を失うことになり」（益川 2006:85）、公民館の地域振興総合機関としての機能が弱体したと指摘している。

3.2. 公民館の展開

社会教育法の制定により公民館の数は飛躍的に増加し、1953 年には 35,000 を数えたが、1950 年代後半に町村合併が進んだことにより、1968 年には 14,000 館弱に激減した[10]。その後増加し 1999 年には 18,000 館となった。2009 年の文部科学省社会教育調査によれば日本全国で 16,566 館の公民館が類似施設を含めて設置され（文科省 2009）、それに加え、自治公民館、町内公民館などの名称で、地元組織により運営される公民館が全国的には減少する傾向にあるものの、約 7 万館が住民により設置されている（文科省・ACCU 2008：5）。

公民館の数が増え、様々な実践が積み重なるにつれ、公民館に関する指針が作成された。1965 年に長野県飯田・下伊那公民館主事会が「公民館主事の性格と役割」を提起し、公民館の運営・管理を担う主事の職務を中心に公民館の役割を議論、下伊那テーゼと呼ばれた。ここでは、公民館主事の役割を 1. 働く大衆の運動から学んで学習内容を編成する仕事と 2. 社会教育行政の民主化を住民とともにかちとっていく仕事と定義している（荒井 1988：48）。

1960 年代に日本が農村社会から都市社会への移行、さらに農村から都市部への人口流入に伴い、都市部における公民館の役割について議論されるようになった。枚方市教育委員会が 1963 年に出した「枚方市における社会教育の今後のあり方」、いわゆる枚方テーゼでは、社会教育とは大衆運動の教育的側面とされ、その主体は市民であり、住民自治の力であるとされた（小林 1988：26）。

1965 年、小川利夫は国立公民館の徳永功と共に都市住民のための「公民館三階建論」により、一階は体育・レクレーションまたは社交を主とした集いの場、二階はグループやサークルの集団的学習の場、三階は社会科学・自然科学に関する基礎講座の場、とし従来の地域や地域住民のための学習から都市部での労働者を中心とした公民館の機能が提示された。これを受けて東京都教育庁による「新しい公民館像をめざして」が 1973 年にだされ、のちに「三多摩テーゼ」として大都市近郊の公民館作りに大きな役割を果たした。ここでは都会における孤立状況に対して「出会い」、「ふれあい」、「交流」を提供する場として公民館の役割として、住民の 1.たまり場、2.集団活動の拠点、3.「私の大学」、4.文化創造のひろば、をあげた。また、公民館運営の基本として 1.自由と均等、2.無料、3.学習文化機関とし

ての独自性、4.職員必置、5.地域配置、6.豊かな施設整備、7.住民参加を挙げている（鈴木 2002：10）。

戦後の復興期において、農村を中心とした地域振興が主な機能であった公民館が、高度経済成長へと向かう急速な地域社会の変容と地域住民の生活構造の変化は、公民館の機能や職員の役割だけでなく、その存在意義を再確認する必要にせまられた。そこで、全国公民館連合会が「公民館のあるべき姿と今日的指標」を1968年に出版し、公民館の目的・理念、役割の再定義を試みている（全国公民館連合 1972：5-7）。

(1) 目的と理念

1. 公民館は全ての人間を尊敬信愛し、人間の生命と幸福をまもることを基本理念として、その活動を展開しなければならない。
2. 公民館は学校とならんで全国民の教育体制を確立し、住民に教育の機会均等を保障する施設とならなければならない。
3. 公民館は、社会連帯･自他共存の生活感情を育成し、住民自治の実をあげる場とならなければならない。

(2) 役割

1. 集会と活動：地域の社会生活は、集会活動をとおして向上する。このため集会場･憩いの場･茶の間など、多様な役割をはたすのが公民館である。
2. 学習と創造：学習活動の場をととのえ、ゆたかな教材を提供し、教育･文化活動を展開するのが公民館の重要な役割である。
3. 総合と調整：地域社会における課題といかにして総合的に取り組むか、ここに公民館の高次の役割がある。

(3) 特質

1. 地域性：公民館は、民主的な地方自治をうちたて、地域の生活環境をととのえるために、生活課題や地域課題を発見し、その解決の方途を探求する場である。
2. 施設性：公民館は教育施設としての特質が強調されなければならない。
3. 専門性：公民館は専門の職員によって運営されるべきである。
4. 公共性：公民館は、公立たると私立たるを問わず、公共性を持つ。

初期の公民館構想では､直接､総合的な地域振興の役割を担うとされた公民館が、上記の指標では、学習を通した地域振興に貢献する施設としての役割に変化していったことがわかる。また、都市部だけでなく、農村部においても都市型の生活化により、既存の施設等を利用し地元の課題に対応した形の公民館の「近代化」が進んできた。小川利夫は、こうした動きを公民館の建物のデラックス化、活動の構造化、職員の集団化と専門化、公民館主事と社会教育主事の分化、公民館の

教育機関化としている（小林 1988：28）。こうした行政による近代的な社会教育機関としての公民館が推進される一方、町内会・部落を基盤とした自治公民館も、特に倉吉や松本に見られるように地域振興を担う役割を果たしてきた。しかし、公民館を通した民主主義の普及といった理念を重視する立場からは、このような地縁・血縁を基にした組織を「古い組織の、再編強化の動き」として近代化の逆行として否定的にとらえる見方もあった（松田 2006：56）。

3.3 公民館の役割低下

1980 年代に入ると、中央教育審議会「生涯学習の基盤整備について」、生涯学習審議会「社会の変化に対応した今後の社会教育の在り方について」等をとおして公民館を見直す動きがさらに進んだ。ここでは、行政改革、構造改革と市場原理の論理により見直しが進められ、公民館の統廃合、事業団委託・民営化、市民センター化、コミュニティセンター化が進められた。こうした動きに対して、「社会教育施設としての公民館の公共性や独立性は次第に後退を余儀なくされた」（新海 2006: 13）といった懸念が社会教育関係者から示されたのである。

さらに、生涯学習の概念の導入が学校外教育における社会教育、特に公民館の役割を曖昧にした。1987 年の臨時教育審議会の最終答申に基づき、1988 年には文部省において社会教育局から生涯学習局への再編が行われ、1990 年に生涯学習振興法が制定、施行された。社会教育法が市町村における公民館の設置を原則としたのに対し、生涯学習振興法においては、都道府県事業を中心、民間活力の導入、生涯学習審議会の設置が大きな柱となっている。同法には公民館に関する文言はなく、小林文人は「生涯学習の時代なのに公民館はむしろ要らないと公言されるような皮肉な状況」と指摘している（小林 2006：7）。

1990 年のバブル崩壊以降、地方自治体の財政負担軽減のため、新しい公共（NPM: New Public Management）や官民パートナーシップ（PPP：Public Private Partnership）といった公共経営手法が導入され始め、特に小泉内閣における「官から民へ」の構造改革路線が公民館運営にも大きな影響を与えた。そのひとつが 2003 年の地方自治法改正に伴う指定管理者制度の導入により「公の施設」の運営を、営利業者を含めた行政外部の機関に委ねられるようになった点である。従来の「管理委託制度」ではその受託先が出資法人など行政の外郭団体に限られていたが、営利事業者の参入を認めたことと、契約期間を定め公募による選定となった。このため、公の施設における営利事業の是非、職員の専門性及び事業の継続性、公募による価格競争による質低下、などの懸念が指摘されるようになった。

さらに、近年の公民館の首長部局移管及びコミュニティセンター化が進み、名古屋市、福岡市、北九州市などでは、公民館条例を廃止し、教育機関とコミュニティ行政の統合は、学習を地域福祉や健康、環境などと結びつけ総合的な地域づくりが展開されている。これらの動きに対して、公民館は地域社会の復興を住民

とともに取り組んできた教育機関であり、首長への権力集中は教育分権、中立性、独自性を犯すものであるとの議論（松崎 2010：127）もあるが、行政サービスの一元化に公民館も組み込まれる流れは、全国で続いている。

このような行政再編の動きは、首長部局による政策の転換だけでなく、公民館自身の役割の低下も大きな原因である。特に、都市化に伴う地縁的コミュニティの減退など社会状況の変化により、近年では公民館で行われる事業の内容が趣味・教養に偏る傾向が指摘され、初期公民館が担っていた地域振興の役割が縮小、後退していった。この点について松下圭一は、公民館は農村型社会における事業施設として出発したが、都市型社会の成熟をみて、その成立基盤を失ったとし、基礎教育を終えた後の教育活動は、成人市民の自由な選択の文化活動であり、公民館をはじめ社会教育行政とその職員は不要であるとして「社会教育の終焉」を論じた（松下 2003）。

松下が不要とした職員に関しては、1946 年の文部次官通牒においては、出来るだけ多くの練達堪能な実力のある人材を専任で配置すべきとし、社会教育法においても第 27 条において公民館に「館長を置き、主事その他必要な職員を置くことができる」としている。ただし、社会教育主事の場合、都道府県及び市町村の教育委員会に配置され、その職務、資格、研修について社会教育法に定められているが、公民館主事の場合は職務や資格に関する法の規定はない。岡山市や松本市のように全館に社会教育主事の資格を持つ職員を配置する方針の自治体もあれば、一般職員が通常の人事異動で配置されるところもある。このため、公民館職員の役割は、公民館の役割が低下していく中、どのように位置づけていくのか、行政、職員共に模索の状況である。

3.4. 活性化へ向けての展望

公民館の役割が低下し、縮小傾向が続く中、近年、地域の活性化における公民館の役割見直しとその事例報告も多数ある[11]。村上英巳は、公民館活動の盛んな地域として浦安市、船橋市、松本市を訪問調査し、地域的な状況は大きく異なるものの、その共通点として以下の点を挙げている。

① 終戦直後から公民館活動や成人学校などの社会教育活動が展開されてきた。

② 1970 年代から 80 年代にかけて社会教育の条件整備が計画的に進められ、地区ごとに公民館が配置されてきた。

③ 社会教育専門職員の採用は制度化されていないが、5 年から 10 年にわたって現場に配置される慣行がある。

④ 地域課題や人権問題・社会的課題に即した事業が重視されており、ボランティアグループの育成も重要な事業となっている。

⑤ 市民参加を尊重した生涯学習基本構想が策定され、市民の意見が十分

に反映されている。

村上は「住民が主人公」という点が、都市部と農村を問わず、これらの地域の共通点であり、特に松本の町内公民館が、公立公民館と遜色ない活動を行っている点、アジアの CLC の性格や運営に通じるものがあるとしている（村上 2009:47-53）。

ただ、こうした実践報告は、現存の公民館がいかにすばらしい活動を行っているかを示した「点の集まり」であり、社会教育および公民館の存在意義を問うような議論は関係者からは少ない。その中で、小林文人は公民館の歴史を総括し、五世代に区分、「第一世代は寺中構想と初期公民館の時代、第二世代は法制化を経て近代化過程、第三世代は学習権論と住民参加型公民館、第四世代は生涯学習・行政改革下の公民館、そして 1990 年代から 2000 年にかけて、期待をこめて地域創造型公民館への胎動を第五世代」（小林 2006：7-8）とし、公民館の発達論を展開した。小林は寺中構想が維持されてきたのではなく、時代と共に発達し、今後も発達の可能性があるとしている。小林は 2000 年以降を第六世代とした上で、今後の検討のための課題として以下の 5 点を挙げている：

1) 公民館運営・事業論における市民主導への脱皮。
2) 市民の主体形成に基づく市民のグループとネットワーク作り。
3) 新しく問われる行政のあり方としての支援。社会教育行政だけでなく、生活全体に関わる市民の要求や課題に対応して、福祉、環境、保健、産業といった関連行政による支援ネットワークとその中での公民館の位置づけ。
4) 職員のあり方の転換。市民活動に随伴しながら、あるいはその伴奏者として、職員の固有のあり方を追及していく必要がある。
5) 地域の生成と社会的マイノリティへの取り組み。

（前掲書:13-14）

制度として 60 年以上の歴史を持ち、特に戦後初期には地域振興の担い手であった公民館の、高度成長期において揺らいだ存在意義を、低成長、高齢化、地域力の低下、といった課題に直面する社会において、どう定義していけるのだろうか。上野景三が「戦後 60 年の公民館は、憲法普及、地域発展、さらには民主主義の担い手としての健全な都市市民として一定の役割を果たし、日本社会の発展に貢献してきた。では、21 世紀の『格差社会』が進行する中では、公民館はどのような展望を描き出すことが出来るのであろうか」（上野 2006:18）と提起するように、社会教育、公民館関係者による批判的、建設的な議論は端緒についたところである。

第4節　CLC における国際交流

4.1.　APPEAL 地域交流事業

アジア・太平洋地域における CLC 事業は主に、加盟国共同による企画、実施、

管理、評価を方針とする APPEAL の地域協力事業を中心に展開してきた。ここでは、ユネスコ・バンコク事務所が事務局として、加盟国の政府、NGO、研究者、実務者が参加して主要テーマを議論し、パイロット事業、研修ワークショップ、共同研究などの事業を行ってきた。こうした地域協力事業では、加盟国自身による自助努力と並んで、相互協力も大切な柱であり、事業関係者の交流事業も定期的に開催されている。CLC に関する会議では、住民参加、ニーズの把握と計画作り、人材養成、資源の調達、他機関との連携、ネットワーク、モニタリング評価などCLCの運営に関する内容と、CLCが取り扱う様々な課題、例えばHIV/AIDS、生活技術、ICT、母語教育といったテーマを議論している（表 1-4）。

表 1-4　CLC 関連会議

開催年	開催場所	参加国数	主なテーマ
2001	バングラデシュ・ダッカ	6	サブ地域毎のレビュー会合 ● CLC 事業の進捗状況の報告 ● 成功事例、課題の共有 ● 制度化へ向けた方策・行動計画策定
	中国・桂林	5	
	フィリピン・マニラ	5	
2005	中国・杭州	19	運営の向上と CLC における事業（イクイバレンシー、HIV/AIDS、ICT、生活技術、母語教育、ECCE）
2008	インドネシア・バンドン	23	NFE・CLC 法制化、運営の向上、CLC における事業（イクイバレンシー、HIV/AIDS、ICT、生活技術、母語教育、ジェンダー、インクルージョン）
2011	タイ・バンコク	26	CLC 事業の質、運営の向上、21 世紀的課題（ESD、イクイバレンシー）
2012	タイ・バンコク	24	識字、ICT、ネットワーキング

出所）ユネスコによる各会議の報告書を基に筆者作成

ユネスコを拠点とした形の地域協力事業から発展して、国同士の交流も始まっている。国際 CLC 連合 （International CLC Association）がインドネシアの CLC フォーラムという国内ネットワークが中心となって 2009 年に発足した。これは、上記の CLC 会議の参加者を中心に、主にアジア・太平洋地域の CLC 姉妹協定、相互訪問、合同研修、共同研究などの活動を主目的としている。実際、タイとインドネシアの CLC 間の相互訪問や姉妹協定が始まっており、日本も含めた地域

内の国々への連携が呼び掛けられている[12]。

4.2. 公民館と CLC の交流

アジア各国において、CLC が NFE の政策、実施に組み入れられるにつれ、CLC と日本の公民館との交流事業も盛んになってきている。手打明敏は「わが国の戦後復興期に果たした公民館像（寺中構想）に学ぶと共に、現代の日本社会が直面している地域課題に取り組む公民館活動など、現代の公民館について的確な情報を発信していくことが求められる段階にきている」（手打 2009：72）としている。

公民館と CLC の交流を主導してきたのは、日本ユネスコ協会連盟（以下、日ユ協）[13]とユネスコ・アジア文化センター（ACCU : Asia/Pacific Cultural Centre for UNESCO、以下 ACCU）[14]といった識字教育関係の国際協力事業を行ってきた組織である。日ユ協は 1989 年より「世界寺子屋運動」を展開し、学校へ行くことのできなかった成人（15 歳以上）、特に女性への識字教育支援を中心とした事業を世界各地で行い、この事業により学んだ人の数は、43 カ国 1 地域に約 122 万人、支援総額は約 21 億円に上る（川上 2009：36）。日ユ協は、寺子屋プロジェクトの経験を、ユネスコの CLC 枠組み作りに共有し、ATLP-CE 第 8 巻の作成に関わった。さらには、JICA の技術協力プロジェクトのもと、日ユ協は、ベトナムとアフガニスタンにおいて、CLC 事業を展開し、公民館も含めた参加国との交流事業を行っている。

ACCU は、ユネスコ・バンコク事務所と共同で、1981 年より識字教育を中心に NFE 関係の地域事業を行ってきた。ACCU はアジア・太平洋地域の NFE 協力事業企画会議を 1990 年代よりユネスコと共同で行い、CLC を中心とした識字及び継続教育の教材開発や人材養成、識字リソースセンターのネットワーク作りを通した交流事業を行っている[15]。ACCU は 2003 年 12 月に NFE 事業企画会議の際、全国公民館連合会と協力して行った宇都宮市の公民館訪問を実施したのを始め、2006 年に松本大学との共催による CLC ネットワークワークショップを開催した。会議報告書では、CLC と公民館の交流の意義を以下に指摘している。

> 日本には公民館を中心に生涯学習や社会教育の長い歴史があるが、その活動についてアジア・太平洋諸国に十分情報提供されてこなかった。今回、多くの政府・NGO 関係者が松本、塩尻における公民館について学べたことは大変意義がある。また、一般公開のシンポジウムにより公民館関係者だけでなく松本市民の方々に、多様な形の CLC を知ってもらえたことも有意義であった。公民館は地元に根ざした組織であるが、他国とのつながり、交流の可能性を考える良い機会であった。（ACCU/Matsumoto University 2006：33）

松本大学で会議の開催を担当した白戸洋は、松本市において、会議後、その成果をどのように活かすかのシンポジウムを開催すると共に、大学と公民館の連携、高齢化問題、若者の参画といったテーマで地域づくりの事例研究が 2006 年から 2009 年に行われたことで、大都市以外での国際会議の開催を通じ、地域の国際化の進展に寄与し、開催を通じた行政、大学市民などの協働のネットワークの構築にも貢献したとしている（白戸 2010 : 154-157）。CLC との交流が、途上国に対する日本の経験の共有だけでなく、地元公民館の見直しや活性化にもつながっていることを示している。

松本同様、地方発の CLC・公民館交流の事例として、岡山が挙げられる。1994 年より岡山国際団体協議会 （COINN : Conference of Okayama International NGO Network）が毎年開催してきた国際会議を基に、ACCU と岡山大学との共催により公民館サミットを 2007 年に開催し、以下の「岡山宣言」を出している。

> 公民館/CLC は地域に根ざした機関として、地域の人々が自分たちのものとして活発に参加し、現在・将来の多様な地域づくりのニーズに応じて、すべての人々が参加できる適切な生涯学習の機会を提供する役割を果たす機能がある。公民館/CLC は地域づくりのためのグループ活動を推進することにより、地域における情報や学習の拠点として機能し、持続可能な将来に向けて人々の行動変容を起こすことが期待される。一方、公民館/CLC は地域の住民同士、公民館および関係者の結びつきを強くする役割もある。（岡山大学ユネスコチェア 2008 : 153 より抜粋）

岡山では 2008 年以降も毎年、公民館と CLC を通した持続可能な発展のための教育 （Education for Sustainable Development、以下 ESD）推進をテーマとした国際会議が行われている。また、2014 年に「国連 ESD の 10 年」最終年世界会合が名古屋と岡山で開催されることが決まり、岡山市が主催して CLC/公民館会議が開催される予定である。

CLC 関係者を直接対象としていないが、長野県飯田市では、1997 年より国際協力機構による「参加型地域社会開発（PLSD : Participatory Local Social Development）」研修として公民館を中心に住民主体の地域づくり推進のための研修員受け入れ事業を行ってきた。さらに 2005 年からはフィリピンにおいて貧困住民の生活基盤改善のため、飯田市から市職員や公民館関係者が現地を訪問し、地域自治強化にむけた技術指導・支援を行っている（国際協力機構中部国際センター 2008）。

CLC と公民館の相互理解を深めるという意味で、2008 年度には、文科省の委託事業により、ACCU が「公民館の国際発信に関する調査研究」として CLC の動向にかかる総合調査研究を行った[16]。この調査は、2008 年 10 月、韓国ソウルで開かれた第 6 回国際成人教育会議アジア・太平洋準備会議において、「CLC の果たすべき役割やその重要性について数多くの指摘がなされ、地域を基盤とする学習拠点の意義や役割がアジアの教育関係者の共通理解となった」（笹井 2009：73）ことによる。この調査の意義を、同報告書では以下の通り指摘している。

> 今回の調査研究は、これまでのアジア太平洋諸国をはじめとする国外の教育関係者、開発協力関係者の日本の公民館への関心に、国として応えるものであり、海外で大きく評価されると思われる。同時に公民館の現場では、その活動が国外で注目され関心をもたれていることがほとんど知られておらず、そのことを周知する意味で大きな意味を持っている。海外との交流は、現在の公民館の問題を、外部からの意見を得ることにより多角的に議論できるという利点につながる。（ユネスコ・アジア文化センター 2009：123）

この調査に携わった手打明敏は、これまで公民館との交流事業に参加したことのある CLC 関係者に対し e メールによるインタビュー調査を行った。その結果、公民館に対する着目点と評価として、地域住民の参加と主体的意識の高さと活動の幅広さをあげると同時に、公民館事業への青年層の参加が少ないことを改善点として指摘している（手打 2009：71）。こうした公民館と CLC の交流は、CLC に比べて長い歴史を持つ公民館の経験を、途上国の関係者に共有するだけでなく、停滞気味の公民館を再発見、再検討するため、公民館関係者にとっても刺激のある機会であった。

4.3. アジア・太平洋を越えた交流

以上、アジア・太平洋地域における CLC 展開に加え、国連識字の十年（UNLD：United Nations Literacy Decade, 2003 - 2012）においても、その国際行動計画（International Plan of Action）に CLC の活用を提案している。UNLD 行動計画には、政策、事業様式、人材養成、研究、住民参加、モニタリングと評価の 6 重点領域がある。住民参加の領域では、「全ての人に識字を普及するには、コミュニティの参加とオーナーシップが不可欠である。政府はコミュニティの参加を経費削減として考えるべきではない。また、単発的なキャンペーンだけでは不十分である」とし、以下の具体的行動を提案している（United Nations 2003：8）。

1) 住民参加と識字に関する経験の記録

2)　コミュニティにおける識字活動への資金、技術援助
3)　識字活動を行っている NGO 等機関のネットワーク作り
4)　コミュニティへ CLC 設置の働きかけ
5)　CLC の成功例の記録と交換
6)　ICT を活用した政府間、コミュニティ間の情報交換

国際行動計画の進捗に関して、2008 年に行われた UNLD の中間評価では、CLC の経験を以下のとおり紹介している。

> 住民参加は識字活動への学習としての参加だけでなく運営への参加も含む。アジアでは、住民参加に焦点をあてた CLC が 22 カ国において展開している。地元の教育機関である CLC は、識字と技術訓練を組み合わせ、コミュニティ開発のための学習機会を提供している。通常、コミュニティが CLC の運営を担い、地元の出来事に対してオーナーシップを持っている。CLC では、識字がコミュニティの開発につながることにより、活動の関連性と価値が高まるのである。（UNESCO 2008b：55）

さらに、ユネスコが毎年発行している EFA 進捗に関する報告書 EFA Global Monitoring Report（GMR）の 2008 年版では EFA 目標 3「適切な学習や生活技能プログラムを通した青年と成人の学習ニーズへの対応」に関連して CLC の記述がされている。

> ノンフォーマル教育プログラムは、しばしばコミュニティ開発と関連を持っている。タイでは 2006 年までに 8,057 の CLC が設置され、幅広い範囲の体系的な学習活動を提供している。学習活動は現場のニーズをくみ取って決められ、識字、成人向け教育や技能訓練などを含んでいる。バングラデシュ、中国、インドネシア、フィリピンの CLC では識字教育、継続教育、技術訓練が通常行われる活動である。　（UNESCO 2007c：60-61）

アジア・太平洋での CLC の経験が、上記の報告書等により世界へ発信されることにより、他の地域においても CLC に対する関心が高まっている。例えば中東諸国においても、エジプト（20 ヵ所）、ヨルダン（13 ヵ所）、レバノン（17 ヵ所）、シリア（10 ヵ所）など[17]、小規模であるが、8 カ国で CLC が設置されている。従来の単発的な識字教室では、最低限の読み書きは出来ても、社会生活、特に経済活動には不十分であり、地域に根ざした開発事業を識字と統合して行う必要性が認識されてきた。

また 2009 年 12 月にブラジル・ベレンで開催された国際成人教育会議では、その行動枠組みにおいて、成人学習･教育での参加･包容･公正のため「多目的のコミュニティ学習空間・センターの設置」が勧告され（UNESCO Institute for Lifelong Learning 2010：40）、世界的にもその必要性が認識されつつある。この会議に参加した谷和明は、以下のとおり報告している。

> 女性の参加の促進という文脈のなかではあるが、CLC のような類型の地域施設の意義が国際的に確認されたという点で画期的な出来事だといえる。
>
> この条項は「枠組み」最終案作成会議での日本代表の強い働きかけで実現したものである。1990 年代末以来アジア太平洋諸国でユネスコや日本ユネスコ協会の支援をきっかけに、街区や村落規模のコミュニティでの CLC 設置が進展してきた。そこでは日本の公民館が CLC のモデルとして考えられており、＜KOMINKAN は日本版 CLC＞という理解が広まっている。このような展開を背景に、公民館の普遍性の国際的認知を求めたのである。
>
> （中略－引用者）会議の準備段階から、文部科学省など政府正式代表と市民社会組織との対話や協力がかつてなく進展したことも挙げておきたい。それが「公民館・CLC」のかつてない積極的な国際的発信につながったともいえる。
>
> （谷 2010：53-54）

こうした公民館や CLC の展開や交流事業が、学校外教育を含めた生涯学習の大切さや可能性を示しているものの、序章の問題意識で議論したとおり、各国の教育政策の実施には必ずしもつながっていない。また、EFA を中心とした教育開発、援助の中では傍流にある分野である。この現状を理解するために、第 2 章において、CLC や公民館の前提とされる住民参加について先行研究を検証する。引き続き第 3 章では、NFE の概念がどのような形で生まれ、実践、評価されたかについて、また CLC・公民館における住民参加に関する先行研究及び報告書を検証する。

注

[1] APPEAL に先駆けて、アジア・太平洋地域内の教育協力事業として 1972 年に発足した APEID （Asia-Pacific Programme of Education for Development） は、参加国が共同で企画、実施、管理、評価を行い、自助努力と相互協力を全面的に打ち出している点で、従来のユネスコ事業や援助機関のアプローチとは異なっている（斉藤 2009）。APPEAL は、APEID の事業方式を踏襲し、CLC 事業においても加盟国の共同事業、自助努力に対してユネスコが技術支援をする形をとっている。

[2] インドで 1990 年代から行われた全国規模の識字キャンペーン（JICA 2005:152）。

[3] NFE の定義や用法については第 3 章で概観する。

[4] http://www.unescobkk.org/en/education/literacy-and-lifelong-learning/community-learning-centres-clcs/country-cases/?utm_medium= accessed on 26 Oct 2012

[5] ATLP は全 12 巻からなり、識字担当者を中央、県市町村、コミュニティレベルにわけ、それぞれの役割を提示し、政策、カリキュラム、訓練方法、教材、モニタリグと評価について具体的な研修内容を提示している。

[6] 一般に NFE は学校教育外の組織化された教育活動で、インフォーマル教育は組織化されていない学習活動を指す。詳細は第 3 章で概観する。

[7] ユネスコの CLC 事業は当初、通常予算の他にノルウェー及び日本政府の識字信託基金および CLC 信託基金により行われた。日本政府は、文部科学省を通してユネスコに対し EFA 関連の信託基金を 1990 年より拠出している。90 年より 2000 年までは識字信託基金として毎年約 70 万ドルが拠出、2001 年以降は EFA 信託基金として約 90 万ドルが拠出され、その中に CLC 関連事業が含まれている。さらに 1998 年から 2003 年の間には別途 CLC 信託基金として毎年 50 万ドル、計 250 万ドルが拠出された。

[8] 益川浩一は愛知、岐阜における戦後初期の公民館機能を検証し、「村の自治的活動の拠点」、「生産活動の技術学習的拠点」、「青年の学習･教育の場」とし、ユニークな活動として「碧海郡高岡村公民館では、風呂を設けて、湯上りに講座を開設したりした。また、南設楽郡鳳来寺公民館では、公民館内に診療所を設置していた」との事例を挙げている（益川 2005：41）。さらに彼は「当時の公民館は狭義の社会教育機関というよりも、郷土振興を中核とした総合機関として構想され、（略－引用者） 公民館での事業は、教養部、産業部、図書部、集会部などの部制でおこなわれていた」（前掲書：199）として、公民館の総合機関としての役割を裏付けている。

[9] 社会教育法は、総則がその目的・定義と教育委員会の仕事、第二章が社会教育関係団体、第三章が社会教育委員、第四章が公民館、第五章が学校施設の利用、第六章が通信教育である。

[10] 小林文人は公民館の減少は分館が中心であり、本館の数はほとんど変わらないと指摘している。

[11] 社会教育･生涯学習ハンドブック（社会教育推進全国協議会 2011）および公民館ハンドブック（日本公民館学会 2006）では、さまざまな公民館およびコミュニティ施設の事例を紹介している。

[12] Simanjuntak, Buhai, Secretary, Indonesia CLC Forum の International Seminar on Community Learning Centres（Bandung, Indonesia, 27-29 April 2012）における発表資料による。

[13] 日本ユネスコ協会連盟の世界寺子屋運動の詳細については、同連盟のホームページに詳しい。 http://www.unesco.or.jp/terakoya/（accessed on 8 March 2013）

[14] ユネスコ・アジア文化センターの識字活動の詳細については、同センターのホームページに詳しい。http://www.accu.or.jp/jp/activity/education.html （accessed on 8 March 2013）

[15] 近年では事業企画よりも EFA や ESD などテーマ別のセミナー形式により将来の方向性を議論する形の会議に変わってきた。

[16] 文科省は、この調査研究に加え、第 6 回国際成人教育世界会議（ブラジル、2009 年 12 月）に合わせて ‘Kominkan: Community Learning Centers（CLCs）of

Japan’（MEXT/ACCU 2008）という英文のパンフレットを作成した。

[17] ユネスコ・ベイルート事務所教育担当官の CLC 国際セミナー（International Seminar on Community Learning Centres, Bandung, Indonesia, 23-27 June 2007）における発表資料による。

第 2 章　住民参加とは？

第 1 章で概観したように、CLC は地元の人々によって設置、運営される学校外教育施設であり、多くの学習センターでは、住民を含めた運営委員会の設置など、住民参加が運営の基本となっている。日本の公民館でも自主的・自発的な参加が重視され、運営審議会といった住民参加の制度も設けられている。本章では、住民参加について、まず、住民参加が単に参加、不参加という二元的なものではない点を、先行研究の議論に基づき検証する。さらに、開発の文脈における住民参加の理念、手法、実践に関する先行研究を概観し、開発における参加の重要性を検証する。

第1節　住民参加の概念

我々は、日常生活において、いろいろな活動に参加するが、その形はさまざまである。上司など周りから強制的に参加させられる場合や、自分から進んでの参加、さらには自らがリーダーや主催者となって参加する場合もある。社会学者のアーンステインは、参加を住民が力を獲得する過程であるとし、真の参加とは、現状では政治や経済活動から疎外されている「持たざる者」がその過程に参加できるための力の再分配であるとした。ここでは、「持たざる者」が情報の共有、政策目標の設定、歳入の配分、事業の実行、利益の享受など、社会の利益の分配をもたらす大きな社会改革であり、政治・経済・社会活動の過程でそういった再分配のない参加は、持たざるものにとって無意味であるとしている（Arnstein 1971：2）。彼女は、こうした参加過程の度合いを 8 段の梯子に喩えて表している（図 2－1）。

8 段	市民によるコントロール（Citizen control）	市民の力（Degree of citizen power）
7 段	力の委譲　（Delegated power）	
6 段	パートナーシップ　（Partnership）	
5 段	懐柔　（Placation）	表面的な参加（Degree of tokenism）
4 段	相談　（Consultation）	
3 段	知らせ　（Informing）	
2 段	手ほどき　（Therapy）	不参加（Non-participation）
1 段	操作　（Manipulation）	

図 2－1　市民参加の 8 段梯子

出所）Arnstein, Sherry R., A ladder of citizen participation, Journal of the Royal Town

Planning Institute（1971：4）を筆者が翻訳。

ところが、コミュニティは必ずしも均一の集団ではなく、その構成員は個々に違った意見や見方を持つはずである。アーンステインはこの点、上のような単純化した類型の使用を正当化できる理由として、「現実には、持たざる者は持つ者を『単一のシステム』と考え、持つ者は持たざる者を『一括りの集まり』と見がちであり、集団の中に違いがあることを理解していない」（ibid. 1971 : 5）としている。

佐藤徹はアーンステインの他に田村明、原科幸彦、高橋秀行の市民参加モデルを検証した上で、住民参加を対行政、すなわち権力を持つ行政に対し住民がいかに参加し、自治を獲得するか、という視点から「市民参加のエレベータ・モデル」として、以下図 2-2 のとおり 3 つのフロア・プランを提示している（佐藤 2005：23-25）[1]。

市民の関与度 ＼ 行政の関与度		市民参加	代表例
	3階	自治（市民自ら決定し、行動）	市民立法、コミュニティ組織への権限委譲
	2階	協働（市民と行政が共に考え、共に働く）	市民会議、NPO と行政による協働事業
	1階	行政主導型の市民参加	アンケート、審議会への市民公募、パブリックコメント

図 2－2　市民参加のエレベータ・モデル
出所）佐藤徹「市民参加の基礎概念」（2005：25）

アーンステインと佐藤に共通する主張は、住民参加は、行政などの外部からの住民への働きかけから始まり、住民にある程度の力量が出てくると、行政と住民の間に協力関係としてパートナーシップや協働が生まれる、ということである。そして、最終的には市民が外部から自立して自分たちで決め、行動する形が住民参加の到達点であるとしている。

一方、山岡義典は参加を個人が組織に対して行う責任を伴う行為とし[2]、協働は異種･異質の組織による対等な協力であり、同質･同種の組織間の関係は協働ではなく、協力、ネットワーキングとの分類をしている（山岡 2004 : 26-27）。すなわち、佐藤とアーンステインが協働を住民参加の延長として「行政対住民」という構図で捉えているのに対し、山岡は NGO や民間企業も含めた異種・異質の組織の関係として、参加を協働の前提とした捉え方をしている（図 2-3）。

その上で山岡は「協働なき参加は特に問題ないとしても、参加なき協働は癒着の温床になりやすい。参加は協働を支え、その質を高める」（山岡 2004：28）としている。すなわち、住民参加なしに行政や一部の有力者だけで他機関との協働を含めた予算や活動の計画、実施を決める場合、身内や知り合いなどを優先するといった形の癒着が起る可能性がある[3]。

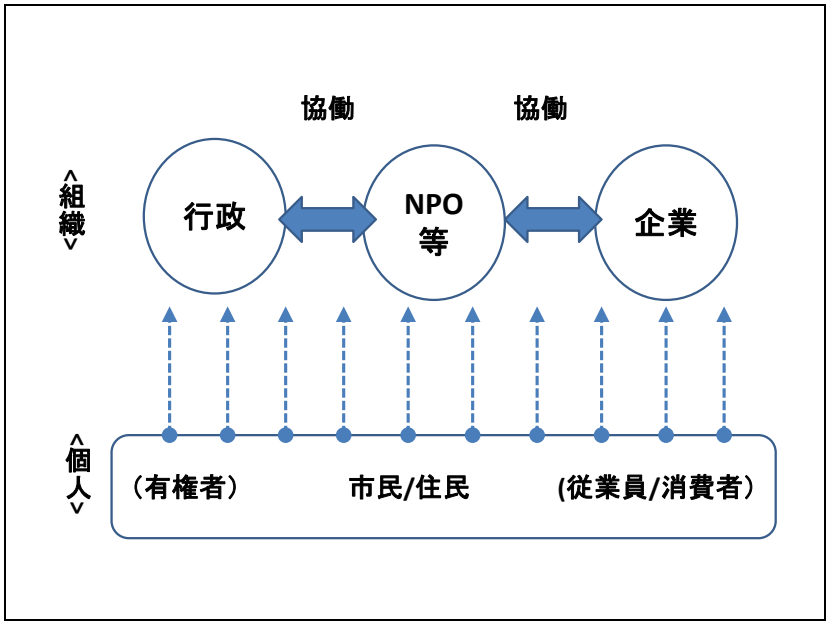


図 2－3　「参加・協働社会の概念図」
出所）山岡義典「NPO のある社会とは～参加と協働による『公共』の姿」月刊ガバナンス　2004 年 4 月号（2004：27）

これまでの議論において、参加の連続上に協働があると捉えるか、参加を前提として協働が成り立つか、という違いはあるが、住民参加が行政や他組織とのパートナーシップや協働につながっている点は共通している。参加について検討、議論する場合、各個人の行動だけでなく、他者との協力や組織としての行動についても考慮に入れる必要がある。以下では、協働についての議論を検証していく。

高橋秀行は、市民参加に比べ協働という言葉が広がったのは比較的最近であるとし、アメリカの行政学者ヴィンセント・オストルムが、地域住民と自治体職員が共同して自治体政府の役割を果たすことの意味で co-production という言葉を用い、それを訳したのが起源としている。その上で高橋は荒木昭次郎、山岡義典、木原勝彬などの定義を基に協働を以下のとおり定義している。

協働とは、地域的公共的課題を解決するために、地域を構成する各主体が目

的を共有し、互いの特性や違いを認め、それを尊重しつつ、対等な立場で役割分担を行いながら、相乗効果を発揮するような協力･連携を行うことである。(高橋 2005：32)

高橋はこの中で、主体間の「対等な関係性」がもっとも重要なポイントとし、協働の必要性が最近、強調されてきた背景として、3 つの大きな時代の変化を挙げている。一つは地域課題の複雑化・多様化・高度化、次に行政改革の必要性、最後に NPO など市民による地域的公共的課題の解決する動きである。ここで高橋は、広義の協働として補助･助成や委託を挙げているが、両方ともに行政が主導する NPO による「協働の名の下請け」であり対等とは言えないとしている（高橋 2005：47-48)。

最後に、公民館を含め行政組織でよく設置される審議会など、行政がある程度お膳立てした枠組みへの住民や組織の参加は協働と呼べるのであろうか。高橋はこうした住民や団体と行政との関係を「市民会議型」モデルとし、住民代表が運営委員会に意見や価値観が異なるメンバーとして参加し、対等の立場で共同作業を重ねることで、委員会という組織としての行政との協働だけでなく、メンバーの出身母体の協働へと発展していくとしている。この場合、市民会議の運営に当たっては行政の支援が不可欠であり（同上：42)、山岡や高橋の強調する対等性が維持されているかは疑問である。

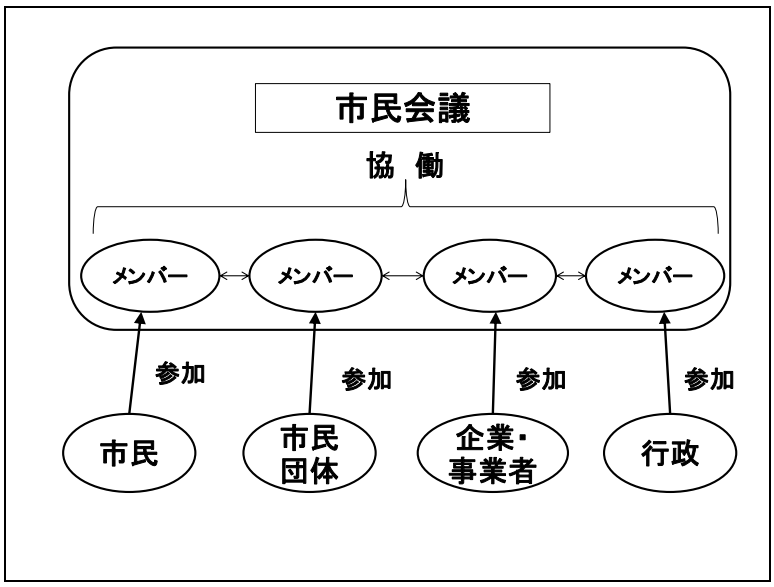


図 2-4 市民会議型の協働

出所）佐藤徹「市民参加の基礎概念」（2005：43）

本節では、先行研究において、住民参加が、外からの働きかけによる受身の

参加から主体的な参加、他組織との対等性構築を通した協働へと、さまざまなレベルで議論されていることを概観した。ただ、上に見てきた議論は、アメリカや日本など、先進国の文脈における市民の台頭による行政活動への参加、対等な形での協働が中心であった。すなわち、住民の意識が高まる中で、住民の主導、自治といった方向性に対して、いかに行政との関係性を築いて行けるかとの問題意識であった。次節では、住民参加を途上国における開発の文脈から検討したい。

第2節　開発と住民参加

第 2 次世界大戦後、開発の主眼は経済成長に置かれ、インフラ整備、産業育成、雇用創出により、その効果は、トリックルダウン（trickle down）により社会全体に行き渡り、底辺の貧困解消にもつながると考えられた。途上国は、先進国と同じ形で発展する、という近代化論に基づく考えである。1960 年代の「国連開発の 10 年」は、この考え方に基づいて、途上国の経済発展を図ろうとしたものであると言える。

60 年代後半に入り、経済成長偏重による弊害、例えば公害、貧富の差の拡大などが明らかになり、「成長を伴った分配」や「ベーシック・ヒューマン・ニーズ」など、弱者に目を向けた、経済以外も含めた社会開発へと移っていった。一方で、1980 年代に多くの途上国で導入された構造調整政策は、教育、医療など公共支出の削減により、貧困層はさらに困窮な生活を強いられるようになった。

90 年代に入ると、人間開発という考えのもとに、貧困の概念を単なる所得や物質的欠如ではなく、その状況を打破するための能力の欠如、と捉えるようになった。すなわち、各個人が、健康、教育、所得の各分野で一定の生活を維持、選択できるための能力を持つことが開発であると考えられるようになった。

2.1.　参加型開発の背景と理念

参加の理念として、ひとつは開発への人的資源としての投入、もうひとつは当事者の開発過程への取り組みの 2 つが挙げられる。オークレーは、第三世界における貧困層の問題に取り組む上では、後者人間中心の参加であるべきとしている（Oakley 1991：14 – 15）。人々の参加を資本としてではなく、抑圧という貧困構造原因への取り組みとしたのはフレイレである。彼は、農民を依存者であるとし、被抑圧者である貧困層は、抑圧からの解放のための彼ら自身による意識化、そして意識とともに行動することの重要性を主張している。彼は「共

同志向の教育」を提唱し、導く側と導かれる側の関係を対等のものとし以下のとおり述べている。

> 現実に対して共通の意図をもつ教師と生徒（指導部と民衆）は、ともに主体である。現実のヴェールをはぎ、それによって現実を批判的に知る仕事だけではなく、現実についての知識を再創造する仕事においても、両者はともに主体である。かれらは、共同の省察と行動をとおして現実についての知識を獲得するにつれて、自分たちこそがその知識の永遠の再創造者であることを発見する。（Freire 1970：62）

開発を貧困という抑圧状況からの開放として見た場合、チェンバースは開発を従来の「もの中心のトップダウン型青写真アプローチ」と新しい「人が主体となるボトムアップ型学習プロセスアプローチ」の 2 つのパラダイムに対比し、以下の図 2-5 のとおり示した。

もの		人
トップダウン	←→	ボトムアップ
青写真	←→	学習プロセス
計測	←→	判断
標準化	←→	多様性

図 2－5　もの中心のトップダウンと人中心のボトムアップの対比

出所）Chambers（1997：432）*Whose Reality Counts? Putting the First Last*, London: Intermediate Technology Publications（＝2000，野田直人、白鳥清志監訳『参加型開発と国際協力　変わるのは私たち』，明石書店）

> ものの欄は典型的なプロフェッショナリズムのことであり、人の欄は新しいプロフェッショナリズムのことである。エンジニアリング部門においては青写真アプローチが必要であり、成功率も高い。安全なビルや橋の建設は必要であり、典型的なプロフェッショナリズムによる青写真や正確な計測、計算、標準化などは、物理的なものの建設には必要不可欠である。問題は、もののパラダイムで働く人たちは、職業的には高いステータスにある上位の人であり、一方、人のパラダイムで働く人たちは下位の人であることだ。建設自体が重要な目標あるいは活動であるプロジェクトの初期段階では、エコノミス

ト、エンジニア、そして青写真アプローチが支配的である。こうした人たちの規範や働き方は、目標と活動の対象が人に移るプロジェクトの後半にも影響を与える。すなわち、トップダウン方式により中央で決定した目的の下での活動が続く。もの、及びもののように人を扱うパラダイムが本来の縛りを外れて境界線を越え、本来、人を人として扱わなければならない世界まで規定してきたことが問題である。開発における失敗の多くは、青写真アプローチを制御や予測が不可能な事象に当てはめたことにある。青写真アプローチは制御可能で、予測可能なものにのみ有効なのである。(Chambers 1997 : 430 – 434)

チェンバースは下位の人をエンパワーする具体的アプローチとして住民参加型農村調査法 (PRA : Participatory Rural Appraisal) を挙げ、そのエッセンスを役割、行動様式、関係、学習等の変化と逆転であるとした。チェンバースはPRA によって「最後の人を最初に (putting the last first)」すなわち下位の人を主体的行動者とすると同時に「最初の人を最後に (putting the first last)」と主張し、権力を持つ上位の人が退き下位の人々のエンパワメントを図る必要があるとしている。彼は、開発学や開発事業において受益者のニーズや行動の分析はされるが、上位の人を心理学的に研究していない点に疑問を呈している (ibid : 523)。なお、PRA については、本章 2.3 において、詳述する。

チェンバースの議論と同様に、斉藤千宏は、開発を発展途上国の貧困解消を究極の目的とし、貧困を単なる資金不足ではなく、制度的制約、政治的、社会的、文化的要因を含むものと捉え、経済成長を中心とし西欧化・近代化をめざす開発パラダイムから、途上国の人々を中心にした新しいパラダイムへの移行が必要だとしている。これは、外部によりお膳立てされた開発事業への参加ではなく、住民がオーナーシップを持ち、エンパワーされ、それが良い統治へと好循環し、持続的な開発につながるとし、外部専門家の限界も指摘している。

開発の専門家も全知全能ではありえず、(発展のコースからの逸脱を) 制御できない場合もある。それに対して新しいパラダイムでは、開発は地域の事情に応じた多様な方法で可能であるとの前提に立つ。その様な可能性を探ることが大切となり、特定の方法を固守する必要もないし、制御する必要もない。(斉藤 2003 : 12)

以上に見てきた「物から人へ」「外の人から住民中心へ」といったパラダイムシフトという捉え方を疑問視する議論もある。佐藤寛は、パラダイムには、

論者により多様な切り口があるとした上で、旧パラダイムと新パラダイムを比べた場合、前者の欠点と後者のすばらしさを強調し、パラダイムシフトの内容よりも、それが起こったことを評価する傾向を指摘している。

> 仮にパラダイムシフトが現実に起きていて、かつそれがよいことであったとして、それと参加型開発は密接不可分なのだろうか。両者が表裏一体であるかのような我田引水的説明は、参加型開発それ自体の持っている可能性や問題点を性格に把握することを妨げてはいないだろうか。例えばパラダイムシフトがなかったとしても参加型開発の考え方は現実的必要性から導き出されたはずである、という考え方はあり得ないだろうか。もしそのように考えられるのであれば、パラダイムシフトとは無関係な参加型手法や、新パラダイムとは相容れない参加型手法なども浮かび上がってくるかもしれない。パラダイムシフト＝ボトムアップ＝弱者の味方＝正義＝参加型開発というような思い込みをいったん離れて、参加型開発を再検討する必要があるだろう。（佐藤 2003：9 – 10）

参加型開発といった場合、一般に上にみたように、人を中心とした議論の場合が多い。佐藤が指摘するように、新しいパラダイムを無条件に評価する傾向があるためかもしれない。では、古いパラダイムである開発に人的資源を取り入れるための参加の視点とはいかなるものか、以下に先行研究を検討する。

坂田正三は、参加型開発の流れを検証し、50 年代から既に住民参加の重要性は認識され、イギリス政府がインドやアフリカの旧植民地で推し進めた「農村開発運動」（Community Development Movement）、旧フランス植民地における「農村活性化（Animation Rurale）プログラム」、さらに国連やアメリカ政府が主にアジア諸国で行った農村開発プログラムの例を挙げている。坂田はさらに、工業部門への労働力供給の源とされた農村の停滞解消手段として、農村開発をコミュニティの積極的な参加を伴うコミュニティ全体の経済・社会的進歩のプロセスと位置づけている。また政治的な側面から、参加型農村開発プログラムは、欧米諸国による途上国への民主主義の移植手段であり、アメリカの農村開発援助の支出が最も多かったのは、当時最も共産主義の脅威にさらされていると見なされていたタイと南ベトナムであったと指摘している（坂田 2003：40）。

同様に大内穂は参加型開発が、プロジェクト運営の面から見て有効であることを以下のとおり指摘している。

> 上位下達方式により強制あるいは半強制に住民を動員して計画・プロジェクト

の実施をはかるよりも、住民あるいは利害関係者の納得による、またできうれば自発的な参加のほうが安上がりであり、効果的である場合が多い。（中略－引用者）コミュニティによる集団的対応のほうが、フェイス・トウ・フェイスの信頼関係の上に参加型のグッド・ガバナンス（効率性、効果性、公正性、透明性、説明責任性）を実現しやすい。（大内 2003：93）

チェルネアは、自然的、自発的な開発の過程における介入の手段として用いられる開発プロジェクトの中で計画開発介入において「人々を前面に置く」ためには、経済学的知識および技術的知識を補足するために社会学的知識を組織的に利用することが不可欠であるとし、それは外部からもたらされた開発のためのプログラムを作り上げる際の基本的な考え方であり、そのプログラムを有効にするために不可欠なものとしている。

外部からもたらされた開発は結局、投入された資金の量ではなく、プロジェクトの全体的な質に依存することを強調しておくべきであろう。（中略－引用者）例えば、「参加型」プロジェクトの実施とよりよいプロジェクト管理が出来れば、手持ちの資金投入で、より高い「開発効果」を得ることが出来る。（Cernea 1991：9）

以上の議論は、開発プロジェクトの効果的な計画・実施のための参加を重視しており、外部のプロジェクト管理者として必要な視点であるだろう。第 1 節でみたように、参加を通して住民の能力が高まるにつれて外部との協働へと進んでいくとした場合、「上位から下位へ」といったパラダイムシフトよりもむしろ、貧困層など社会的弱者、いわゆる下位の人々の主体性と外部専門家のプロジェクト運営の観点からどのように兼ね合いを持たせ、協働へと進めていくことを検討するのが現実的な課題であると考えられる。

地元住民と外部の関わりとして、開発プロジェクトとは異なるが、日本の地元学の事例が参考になるのではないかと考える。水俣病問題で苦しんだ水俣が住民協働で環境改善に取り組んできた「地元学」について、吉本哲郎は以下のとおり定義している。

地元学は地元に学ぶことである。無いものねだりをやめてあるものを探し、地域の持っている力、人の持っている力を引き出し、地域づくりに役立てていく。それぞれの風土と暮らしの成り立ちの物語という個性を確認し、大地と自分に対する信頼を取り戻し、自分たちでやる気を身につけていく。（吉本 2006：36）

具体的な活動として、吉本は「地域資源マップ」と「水経路図」を住民たちの手で作成するなど住民自身が調べ考える基礎段階と、その応用段階としてグリーンツーリズム、村丸ごと博物館への活用、さらには「食の地元学」、「水の地元学」などの課題を絞った活動を挙げている。さらに地元住民が主役である一方、地元だけでは独りよがりになるため、「風の人」として外部者を招いて一緒に地元を学ぶとしている。ここで興味深いのは、「風の人」たちは決して教えずに、驚いて問いを発し、地域の持っている力、人の持っている力を引き出していくという役割である。開発においても地元の人々が主役であり外部者の関わり方としては、プロジェクトの枠組みの中で導き、地域の底力を引き出す役目が大切なのではなかろうか。

2.2. 開発における参加の形態

アーンステインや佐藤徹が住民参加には異なった度合いがあると主張したのと同様の議論として、大内穂は、住民参加をその誘因と形態で 1. 動員型（強制的な動員）、2. 誘引型（対価として便益を得る参加）、3. 自助努力型（自立を目指した参加）、の 3 つに分け、参加型開発の文脈では、外部専門家は上記の 1 と 2 の 2 つに興味はあるが、住民の自治管理能力育成には関心がないとしている（大内 2003 : 96-98 : 109）。大内はこれまでの先行研究の多くが、政府、地方自治体、外国のドナー、国際機関、NGO、民間企業等による当該コミュニティへの外部からの働きかけを中心にした議論であるとし、住民は参加すれば何らかの対価が入手できるという理由で、行政側は行政の効果的デリバリー（delivery）、コストダウン、下請け的穴埋め、という補完的役割を担っており、本当の意味での住民参加とは言えないと批判している。大内は行政など外部との関係性が対等ではないことを指摘しており、そこでは協働の関係も見られないであろう。仮に形式的に下位の人々が上に、前面に置かれたとしても、外部主導による住民参加である場合は、住民主体の開発とは言えない。

開発における住民参加の特徴として、個々人の参加だけでなく、ある程度まとまった集団での参加を前提としている点が挙げられる。オークレーは「参加型開発の特徴は、プロジェクト実施のための基本的な社会的単位として、村落住民の中に分離した集団を見出す点である」（Oakley 1991：183）としている。さらに彼はこれらの集団を「社会行動（social action）としての集団」と「受け取りメカニズム（receiving mechanism）としての集団」に分け、前者は参加を定性的なプロセスとして捉えているプロジェクトに多く見られ、後者は参加を貢献や便益と関連付けて捉えているプロジェクトに見られるとしている（ibid：

184)。つまり、主体的に参加をする集団と便益を享受するための集団として住民参加の形態を特徴付けている。

一般に集団の進化した段階が組織として捉えられている。佐藤寛は、組織が作られる一般的理由として生産活動や資源調達の効率化と社会的、経済的弱者の団結、組織化による発言機会の確保を目指す公正のための組織化の二つをあげている。さらに佐藤は、開発援助の脈絡ではドナー自身のための機能、すなわち「援助の受け皿作りのための組織化」として、具体的に以下の 5 点をあげている（佐藤 2004：10-13）。

1) 効率的事業実施機能＝配分、利害調整、動員、相互監視
2) エンパワメント機能＝交渉力、アクセス、個人の成長
3) 前衛機能＝篤農、バッファー、露払い
4) 参加の「場」としての機能
5) ドナーの広報活動のための機能

一方で佐藤は「組織化」にかかわる普遍的な問題点として「排除性」をあげている。すなわち、組織にはメンバーと非メンバーという明確な境界線があり、ドナーが排他的な組織を作ろうとしていなくともメンバーによる利益の独占、非メンバーの新規参入の排除に繋がるとし、援助プロジェクトが社会的な要因でつまずく理由として、メンバーシップから排除された人々によるジェラシーに起因していることが少なくないとしている（同上：28-29）。さらに佐藤は、プロジェクトが貧困層や女性など特定の住民を対象とする場合、その対象外の人々特に既得権益層をないがしろにすることで頓挫する危険性を以下のとおり指摘している。

> もちろん、既存の秩序、男性優位の社会を維持することが正しいのだといっているのではない。既存の社会秩序の中で、女性が社会的弱者の地位におかれている、あるいは貧困女性が社会的弱者の中でもさらに不利な条件を強いられているという状況を認識するからこそわれわれは援助という介入を通してその状況の変更を行おうとするのである。しかし、その時に底辺に着目するあまり、その社会の頂点にいる人々、上位にいる人々の気持ちを考えずに住民の組織化、プロジェクトの推進を考えるとプロジェクトはそれによって必ずや逆襲を受けるだろう。これが、組織化を考える際に普遍的に考えるべき問題なのである。（同上：29 – 30）

具体例として佐藤は、日本の NGO シャプラニールがバングラデシュにおいて、貧困女性を対象にしたプロジェクトが既存の権力者をないがしろにしたため、

彼らの恨みを買い、プロジェクトが頓挫した例を挙げている（同上：29）。

大内は参加の継続性の重要性を指摘する際、インドと日本における農業プロジェクトの経験から参加の継続を保証する条件として、1. 組織の確立、2. 構成員の合意による規範、3. 人的・物的資源の確保の 3 点を上げ、これらがそろって初めて、コミュニティの自立的、継続的な参加が可能になるとしている（大内 2003：108）。

以上に見てきたように、開発における参加の形態は、多くの場合がプロジェクトを実施するための戦略の一環であり、住民と外部者との対等性、それに基づく協働という視点や議論は少ない。特に「上位の人」の側からは、参加型開発の戦略として既存の人々、施設や組織、枠組み、秩序を有効利用することが強調されている。この点、西川潤・野田真里はタイの仏教僧侶[4]を例に外部のプロジェクト担当者・専門家の姿勢に関する問題点を以下のとおり指摘している。

> 僧侶（ないし寺院、仏教それ自体）を、もっぱら開発のための手段としてしか捉えていない点である。たとえば、僧侶は村で影響力があるので、村人を開発プロジェクトに参加させる上でその役割は重要であるといった理解が支配的であった。また、開発僧が行っているさまざまなプロジェクトについても、その表面的・物理的側面にのみ目を奪われがちで、その背景となっている心の開発（かいほつ）の重要性についてはきちんと理解されていない場合が多い。重要な点として、開発僧にとっては、仏教の実践こそ彼らの考える開発そのものであり、仏教は開発の手段などでは決してない。また、民衆にとっての開発僧とは、戒律を守り質素な生活を送りつつ、人々を導くことによって、彼・彼女の生活や実践それ自体が開発のあり方を具現している存在であって、民衆を開発プロジェクトに外から参加（動員）させるための単なる触媒ではない。（西川･野田 2001：24）

2.3. 参加の方法と手法

これまで見てきた参加型開発の議論は、多かれ少なかれプロジェクトを運営する側の外部専門家が、いかに住民を主体的に参加させるか、という視点であり、アーンステインや佐藤が議論するような参加を通した住民自治を到達点とは意図していない。あくまでプロジェクトの枠組みにおいて住民参加やその基盤を促進することをめざすのであり、その方法論や手法が開発されてきたといえる。オークレーはその例として、運営委員会や公開会議など開発プロジェクトに共通して使われる従来型の道具のほかに、生産活動を通した結束力、連帯、

組織的技術の発展、定期的な会合と議論、ワークショップ、セミナー、キャンプ、民衆演劇と歌などを挙げている（Oakley 1991：214-222）。

以下では、住民の積極的な関与を促す参加型手法の代表的なものをチェンバース（1997）、プロジェクト PLA（2000）、川村能人（2002）、田中治彦（2008）等の先行研究をもとに挙げる。

速成農村調査法（RRA：Rapid Rural Appraisal）：1970 年代後半に英国サセックス大学で開発された手法で、従来のベースライン調査（baseline survey）に比べてかかる期間が短く、視察調査（rural development tourism）に比べ信頼性が高いとされる。RRA は対象地域に関する２次資料と現地調査により成り立ち、現地における直接観察、地元の主要情報提供者との意見交換、調査事項（チェックリスト）に基づく聞き取り調査、質問票（アンケート）調査の方法が用いられる。RRA は、外部研究者にとって、効果的に情報収集を行う一方、住民はあくまで情報提供者である。また、調査結果から帰結される開発課題は調査者である外部専門家による調査事項や質問票の設定の仕方に左右され、その現実的妥当性は彼らの洞察力や問題抽出力に依存している。

住民参加型農村調査法（PRA：Participatory Rural Appraisal）：1980 年代後半から 1990 年代前半にかけて RRA の調査技法に住民の直接参加を結合させた調査法である。RRA が大学の研究者・専門家によりデータ収集のために開発されたのに対し、PRA は NGO 関係者を中心に開発され住民のエンパワメントの過程と位置づけられる。今日では、NGO だけでなく政府機関や国際開発機関でも導入している。RRA が 2 次資料や聞き取り調査を重視するのに対し、PRA は地域住民が皆で分かち合えるような視覚的表現や分析が特徴である。具体的な技法として、住民が自ら自然資源地図、社会資源地図、経済社会活動暦、生活状況表、年表、影響関係構図、課題ランキングを作成するために調査、分析し、行動を決める。調査者としての外部専門家の役割は住民の活動過程を支援、ファシリテートするにとどまり、さらには住民自身がファシリテーターとなる。したがって PRA の基本は「指示棒を地域住民に手渡す」ことである。

参加型学習および行動法（PLA：Participatory Learning and Action）：PRA を現状に即して包括的な名称に変えたのが PLA と言える。その背景として以下の 2 点が挙げられる。ひとつは PRA が住民のエンパワメント過程を中心とし調査 （Appraisal）という単語が現状にそぐわなくなったこと、もうひとつが PRA の手法が農村だけでなく都市部でも行わるようになったことがその背景にある。PLA においても住民の持つ知識を重視し外部者はファシリテーターにとどまり、PRA と同じ具体的技法を活用する。

参加型貧困評価（PPA：Participatory Poverty Assessment）：貧困層の人々を貧困の分析過程に含め、政策に影響を及ぼすことを目的とする。重要な構成要素として、1）フィールド調査による貧困層の認識の直接収集；2）NGO、政策決定者、行政官、市民団体、国会議員など多様な利害関係者の参加による政策への影響；3）より良い貧困分析のための能力向上、の 3 つがある。調査の手法としては受益者評価（BA：Beneficiary Assessment）、RRA、PRA, PLA などが、調査地域の特性に応じて柔軟に使用される。その結果は上の多様な利害関係者に公開され公開議論などの政策論議に活かされる。

プロジェクトサイクル管理法（PCM：Project Cycle Management）：論理的展開過程をフォーマット化することにより、開発プロジェクトの計画、実施、評価などを明確化する手法として開発された。この手法における中核を占めるのが、「プロジェクト・デザイン・マトリックス」（PDM：Project Design Matrix）である。PDM は、1960 年代にアメリカ国際開発庁で開発され現在も多くの開発機関で使われているログ・フレーム（Logframe：logical framework）を起源とする。PCM では、参加者が、カード等を使った視覚的方法により、参加者分析、問題分析、目的分析を行い、PDM を作成して原因から行動までの関係を一覧できるようにする。これらの作業は、ワークショップにより参加者が共同で課題に取り組むことにより進められ、参加意識を高めると共にプロジェクトが一面的になることを防ぐことも考慮している。PDM はプロジェクトの計画から実施、評価にも利用され、プロジェクトに一貫性を持たせることができる。

上記の参加型手法の目的は、RRA は外部研究者による情報収集のため、PRA と PLA は住民による主体的開発とエンパワメントのため、PPA は政策強化のため、PCM は事業管理者による計画、モニター、評価のため、と特徴が分けられる。これらはいずれも、外部の専門家の主導により住民の知識、知恵を最大限に引き出し、それに基づいて研究や事業を実施していくという共通点がある。この点についてオークレーは、参加を促進しようとするプロジェクトにはなんらかの外部機関が不可避的に介在し主導し住民参加のプロセスは外部機関の主導により始まり、性格と方向性は外部機関のやり方とアプローチによって大きく影響を受けるとしている（Oakley 1991：174-175）。同様にチェルネアは、本来の受益者たちがすでに組織化されていて公式の開発プログラムに参画することに慣れている場合でない限り、参加を導入するための外部からの働きかけとして、受益者たちにプロジェクトを理解させ、彼らの発想や提案を引き出し、参加を制度化するような適切な形の組織を助成、支援が必要であるとし

ている（Cernea 1991：348-349）。

一方で、住民の参加を促すためには、住民の主体性の確保、すなわち自主的に判断して決めることができることが大事であり、必ずしも一定の手法に頼る必要はないとの主張もある。野田直人は「訓練と訪問（T&V：Training and Visit）」という、古来の技術移転、普及に近い手法を用いたケニア・キリマンジャロ村落林業開発プロジェクト（KVFP：Kilimanjaro Village Forestry Project）において植林用の苗畑を林業技術普及の手法で普及に成果を挙げた経験を以下のとおりまとめている。

> T&V と KVFP で採用した手法との大きな違いは、前者は特定の技術パッケージを確実に普及させる、という外部者が設定した目的が存在しているのに対し、後者は参加型開発の理念にのっとり、外部者であるプロジェクトが期待する目標値も設けなければ、自身が地域の住民である普及エージェントに対しても、ノルマやすべき活動を規定しない、という思い切った点である。
>
> この普及手法を試行した結果、外部からのインセンティブや、物理的な支援をほとんど受けることなく、数百ヶ所において住民によって自主的に苗畑がつくられたのである。これは参加型手法と呼ばれているものではなくとも、適切な手法を用いることによって、住民が本来持っていたニーズやインセンティブを行動につなげる引き金が引かれ、住民の自主性がうまく発現されたのであろう。（野田 2003：78）

同様に佐藤は PRA などの手法が、必ずしもその理念を達成できるわけではないとし、「手法」がどれほど参加的であってもそれは参加型開発の「理念」の実現を保証するものではない、と主張している。逆に、一般的な参加型手法を使わずとも、結果として当事者の主体的取り組みが達成されることもあり得るとしている（佐藤 2003：15-16）。確かにプロジェクトによる時間や対象の制約のない場合、手法にこだわらず、参加プロセスの発展を主眼にしたアプローチが可能である。しかし佐藤はプロジェクトでは、そのようなアプローチが難しいとし以下のように主張している。

> 完全に住民の主体性による管理運営こそが究極の参加型であるのだからドナーのコントロールは不要である、と。しかし、もしそうであるならば、援助機関は一度立ち止まるべきである。方向性にコントロールが効かない、どこに向かっていくかわからないプロジェクトに国民の税金、あるいは支援者の寄付を投入することは正当化できるのだろうか。（同上：27）

以上、開発における住民参加の先行研究を検討してきた。第 1 節でみた住民参加の議論一般では、最終的には住民自治につながるとの議論であったが、開発の文脈においては、特にプロジェクトでは、その枠組みから大幅に逸脱することはできず、外部専門家としては、下位の人を前に置きながら、事前に定められた開発目標に沿って住民参加を進めていく「舵取り」が必要である。その場合、必ずしも特定の手法が住民の主体性を促すとは限らず、むしろ人々の意見を尊重する、対等性を築くことが大切ではなかろうか。ここで検討した先行研究の多くが、住民と外部専門家を対立する立場において「上位－下位」の関係とし、住民を「行動または受け皿としての集団、組織」とみなしてきたが、外部専門家や機関と地元住民、組織との対等な関係による協働についても検討していく必要があるだろう。

注

[1] 佐藤は、「住民」を特定地域の利害に縛られた依存心の強い個人と否定的にとらえ、「市民」を自立性、主体性、公共心のある地域社会を担う主体、として区別している。しかしながら同時に、両者を実際に色分けするのは困難だとしている（2005：8）。したがって、本論文では、両者を併用している。

[2] 山岡は参画を「より積極的で具体的な参加」を指すとし、参加の一部であるとしている（山岡 2004：26）。

[3] 大内穂は、参加型開発とガバナンスの関係について、「政府だけでなく、多くの利害関係者たちが、いろいろのレベルにおいて意思決定、実施、評価等に参加し、アクターズ間に相互作用をする結果生まれるのがグッド・ガバナンスであるので、両者は、方法あるいはプロセスと、その結果という関係になっており、グッド・ガバナンスは参加なしにはありえない」（大内 2004：8）とし、密室での私的グループ間の相互扶助を「小規模政治腐敗」としている（同上：15）。

[4] 開発僧とは、社会行動仏教者の中で、出家者として物心両面の開発（かいほつ）に取り組む者を指す。開発僧の活動範囲は農村開発のみならず都市の貧困、環境、HIV/AIDS 等幅広く、物質的開発のみならず精神的開発･心の開発にも取り組んでいる（西川･野田 2001）。

第 3 章　ノンフォーマル教育　（NFE）と住民参加

第 1 章において、本研究の対象となる CLC と公民館の展開を概観した。本章では、CLC が展開する枠組みである学校外教育、特にノンフォーマル教育（Non-formal Education、以下 NFE）に関する定義やこれまでの先行研究を、前章で議論した住民参加の視点を踏まえ、開発、生涯学習さらに社会教育といった異なった角度から検討する。次に、アジア・太平洋地域の CLC 及び公民館における住民参加に関する文献を通して、理念がどのように実践されてきたか、これまでの議論を検討する。

第1節　ノンフォーマル教育　（NFE）とは

NFE は一般に、「フォーマルな教育制度外で、特定の大人と同様、子どもを含めた学習者を対象とし、学習者の目的に遇うように計画（組織）された教育活動をさす」（Coombs and Ahmed 1974 : 8）とされる。教育を実施形態として、学校教育、NFE、さらに組織化されていないインフォーマル教育に分けられることが多い。村田敏雄は、それぞれの特徴を以下のとおり分類している（表 2-1）。

表 3-1　フォーマル教育、ノンフォーマル教育、インフォーマル教育の特徴

	フォーマル教育（公教育、学校教育）	ノンフォーマル教育（学校外教育）	インフォーマル教育
場所	固定	ほぼ固定	柔軟
時間	固定	やや柔軟	柔軟
主要目的	人格形成、学力向上	生活改善、収入向上	能力向上、資格取得
成果管理	成績、出席、卒業	目標達成度、満足度	多様かつ柔軟
内容	画一	多様	多様
実施主体	国家	任意団体	個人
指導者	有資格者（教員）	認定者（ファシリテーター）	学習補助者、自習
学習者	学齢児	参加者（参加希望者）	すべての人
開発との関連	人材開発、社会経済開発	生存、生計･福祉向上、人間開発	多様

出所）村田敏雄（2005: 143）「識字･ノンフォーマル教育」黒田一雄・横関祐見子編『国際教育開発論』有斐閣

本節では、まず NFE の展開を学校教育への批判、開発における NFE、成人教

育と生涯学習、日本の社会教育という多面的に概観する。その上で、果たして NFE は学習者や住民の参加により住民自治を支える自立的な学習を支援する教育なのか、先行研究の議論を検証し、住民主体の学習施設とされる CLC の住民参加の議論につなげていきたい。

1.1. 学校教育への批判からの NFE

ノンフォーマル教育が展開してきた流れのひとつとして学校教育への批判がある。「脱学校の社会」を唱えたイリッチは、教育ばかりでなく現実の社会全体が学校化されてしまっているとし、役所が社会の創意工夫を専門的、政治的、財政的に独占し基準を設けることで、個人や共同社会が自分で能力を伸ばされなくなってきており、社会全体の脱学校化が必要であるとしている（Illich 1971：15-16）。そこでは、学校教育における教育者は教える内容を一つの証明書に詰め込むことを考えているが、それが学習の成果を現すものとは言えないと考え、以下のように主張している。

> 確かに、教えること（teaching）はある環境のもとで、ある種類の学習には役立つかもしれない。しかしたいていの人々は、知識の大部分を学校の外で身に着けるのである。（中略－引用者）ほとんどの学習は偶然に起こるのであり、意図的学習でさえ、その多くは計画的に教授されたことの結果ではない。普通の子供はかれらの国語を偶然に学ぶのである。（ibid：32-33）

そこでイリッチは、教育者は学習者に対して、仲間作り、学習課題の発見、共同学習の機会作り、そのサービス網を作ることなど（ibid.：44）、学習者の主体的な学習とそれを支援する必要性を強調し、従来のカリキュラムに沿って知識を伝達する形の教育には批判的である。

クームスは初等教育無用論を唱え、NFE のみが求められる教育援助であることを力説し、ユネスコ＝学校主義と決め付け、ユネスコ批判を展開した。続いて彼は農村開発、貧困解消における教育の役割の視点から、学校教育が、恵まれた都市を対象としており、カリキュラムの内容が、農村の生活に適したものではないと批判している。さらに識字や職業関連の NFE は国レベルの体制が整っておらず、農村における NFE 拡大政策を主張している。ただここで注意したいのは、彼は NFE だけが農村開発を進めることができると主張しているのではなく、学校教育、インフォーマル教育とも連携し、さらに教育以外の分野とも協力すべきであるとしている点である（Coombs 1974：235）。彼は、地域の文脈に応じた事業と活動内容が必要であり、教育だけでなく行政組織全体の地方分権を進める必要性を説

き、ここでは必ずしも学校教育を否定、不要であるとの議論を展開しているのではない。

フォーマル教育の限界が議論されるにつれ、援助機関の NFE に対する関心は強まり、たとえば、世界銀行は 1974 年の教育部門の文書において、フォーマル教育は過去 20 年間、途上国のニーズに合ったものではなかったとし、代替的な事業としての NFE の開発を促した。ロジャースは、これにあわせ、研究、教育、現場での実践に向けて NFE のテーマに取り組むことを奨励、多くの事業が主に西洋の援助活動家、NGO により実施されたと以下に指摘している。

> NFE は比較的コストが低いことを理由に、政府や一部の保護者をひきつけた。NFE は、NGO やその他の市民社会団体への影響を強め、教育現場により多くのパートナーをひきこんだ。それは、分権化、管理の地方化、コミュニティ関与への増大する要求と一致し、多くの利害関係者を引きつけるものであった。（Rogers 2004：87）

これらの議論に対してユネスコは、初等教育＝学校といった形で固定的に考えず、最低 4 年でも全員が教育を受けられるようにする必要があり、不就学者については NFE、識字、継続教育等、可能な手段で学習する必要を説いた。特にユネスコは、NFE のみを重点的に支援することは初等教育の衰退を招くとともに、NFE を二流の教育制度として固定化する危険性があると警告した（JICA 2005：146）。

これまで、フォーマル教育への批判から NFE の概念が発展した経緯を見てきたが、この議論は必ずしも学校教育そのものを否定するのではなく、地元の生活状況に合わない内容、教師から生徒へ一方的な知識の伝達といった硬直したアプローチに対する警鐘として NFE が注目されたと言えよう。それは、以下の開発の視点による NFE の流れを見ると明らかである。

1.2. 開発における NFE

ユネスコ、ユニセフ、世界銀行、国連開発計画の共催により 1990 年にタイ・ジョムティエンで開かれた「万人のための教育世界会議」では、EFA という共通の枠組みの中にフォーマル教育と NFE が置かれることとなったが、村田敏雄は「多くの発展途上国や援助機関にとって EFA とは初等教育の完全普及のことであり、識字と生活技能を中心とした NFE への取り組みは低調であった」と指摘している（村田 2005：153-154）。

しかし、ジョムティエン会議を契機として、唐突に初等教育へと重点が移ったわけではない。1980 年代前半まで盛んに事業が展開していた NFE が 80 年代後半

に入るとすでに衰退していた。それは、学校教育に対する批判から、NFE への過剰な期待への裏返しとも言え、ロジャースは NFE が先進国による途上国に対する二流の教育事業とみなされた点と NFE 自身の非効率性が明確になったことによる幻滅 があったとしている（Rogers 2004：143）。フレイレは、生徒を空き容器に見立てて、教師が知識を注入する形の教育を預金行為にたとえて「銀行型教育」と批判したが、彼は南米での成人識字教室において実生活には役立たない単語の暗記を繰り返す NFE のあり方も批判している（Freire 1970: 70-71）。したがって、彼はフォーマル、ノンフォーマルといった制度を問わず、型にはまった成人識字教育も含め「学校的な」柔軟性のないアプローチを批判しているのである。

EFA の文脈では、学校外教育に関する具体的な目標が識字の向上であるため、NFE=識字といった捉え方が強まった。このため、いかに読み書き計算を効率的、効果的に教え、評価することにより、その効果を示せるかが EFA における NFE の中心課題となった。ここでは、学校教育に比べ施設、教員を含めた質の面で NFE が劣っていることは事実であり、ドナーを含めた支援が得られないことは当然であるといわざるを得ない。ロジャースは、「（1990 年 EFA 世界会議以降）いくつかの政府と援助団体は、フォーマルな小学校を、普遍的基礎教育を達成するための主要な車輪であると見なしている。NFE と、さらに下位の就学前事業はシステム中で周縁化している。これまで NFE は常に予算不足で、それが傾向を続く傾向を持つ」 とのトーレス（Torres, Rosa-Maria 2003）の議論に言及している（Rogers 2004：135）。

青木亜矢は、識字は誰もが認める重要課題であるにもかかわらず、NFE には過去 30 年にわたり、国際協力教育において確固たる支持を得られなかったとし、以下の理由をあげている。

1. 効果、方法、効率性が十分確立されず、他の分野に比べ資源獲得競争に弱い立場にあること、
2. 過去の経験から識字教育に対するドナーの懐疑観があること、
3. 識字教育の対象が社会的弱者であり彼らのニーズが行政に届きにくいこと、
4. 複数セクターに関わる識字教育の実施とパートナーシップの複雑性、
5. に成人の学習および教育過程の研究不足、識字能力継続のための印刷物不足、教育言語選択のむずかしさ。

（青木 2008：194-196）

青木は今後の取り組みとして、社会的弱者の権利を守る国、国際的なコミットメント、学習者中心の内容とシステム及び質向上、モニタリング評価の充実を挙

げ、様々な形でパートナーシップの必要性の諸点を指摘している。しかし、これらの点は学校教育にも当てはまることであり、NFE＝識字という捉え方である限り、必ずしも効率的とはいえない NFE に対してドナーの支援を得るのは難しいといわざるを得ない。

ドナーの中で、国際協力機構（JICA：Japan International Cooperation Agency）が 2002 年に策定した課題別指針における基礎教育協力の 5 つの重点分野の一つとして、NFE を知識や技術の伝達だけでなく、ボトムアップの過程による人々の意識化、自主性と責任意識の醸成による人々の生活課題の内在化、柔軟性や迅速性といった利点を挙げているのは興味深い。JICA は、この指針を補足･拡充するための研究会を設置し、その報告書では、ジョムティエン、ダカールの EFA 目標と国連識字の 10 年などを視野に、基礎教育の拡充と質の向上にはフォーマル教育だけでなく NFE の拡充する必要性を挙げ、EFA の目標達成のためだけでなく、NFE のアクセス、質、マネジメントの向上を通した基礎教育の拡充とともに、他セクター（生計向上、保健･衛生環境、自然環境の保全、平和構築など）の開発課題の解決にも NFE を取り入れていくことを提言している（国際協力機構：123-129）。

1.3. 成人教育、生涯学習の視点からの NFE

本節ではこれまで、学校教育への批判と、それに応える代替的な教育のあり方、さらには開発における基礎教育の普及という視点から NFE を議論してきた。以下では学齢期の子供以外に対して、異なった形の教育が必要性ではないかとの視点から NFE を検討したい。学校教育の場合、子供の後の人生にとって役に立つことを予見して編成された教科で構成されるのに対し、成人の学習は、現実生活の中で生起する問題や課題の解決を出発点としている（小池 2009:28）。すなわち、大学などのフォーマルな教育機関以外で行われる成人向けの教育は、日常生活の中における興味・関心や課題解決に向けた自主的な学習活動への支援、ということが出来るだろう。

子供の発達特性を基盤にして準備教育を念頭に体系化されたペダゴジー（pedagogy）に対して、成人期における発達特性を基盤として成人の学習支援を体系化したアンドラゴジー（andragogy）を提唱したのはノールズである（表 3-2）。彼は、成人は自らを労働者、夫・妻、親、市民として意識し、自ら主導して責任を取る主体とし、成人向けの学習プログラムは、この特性を生かした自主的な学習を支援する形にすべきとしている（Knowles 1980:45-46）。

表 3-2　ペダゴジーとアンドラゴジーの比較

	ペダゴジー	アンドラゴジー
学習者とは	教師に依存。教師は学習内容･方法の全てに責任。	自己主導であるが、個人差あり。教師の役割は励ましと支援。
学習者の経験が果たす役割	ほとんど価値はなく､教師や教科書から学ぶ。講義中心。	人生上の経験が大きな学習資源。実践を通した学びが中心。
学ぶことへの用意	社会（学校）が規定する内容に従う｡標準的なカリキュラムに基づく。	実生活の経験上必要と考える内容を学ぶ。学習のニーズを発見することが大切。
学習の方向性	将来役に立つ準備教育｡教科中心の学習。	人生における可能性を引き出し、課題解決能力向上のための学習。

出所）Knowles, M.S.（1980：43）　*The Modern Practice of Adult Education* を筆者が翻訳

ここでの比較でも､学校教育を硬直した柔軟性のない教育方法と批判的に捉え、成人に対しては柔軟な形での学習を強調している。しかしながら、子どもに対しては、教科書や教員によるある程度の標準化が必要であり、これは成人教育における基礎識字教育の場合にもあてはまるであろう。ただ、成人の場合には、実生活の経験を基に、日常生活の課題解決に向けた学習を自己主導で行う点が、成人の主な学習形態である NFE の特徴として、学校教育とは区別されると言える[1]。

アンドラゴジーの議論と同様に、生涯教育・学習の議論においても、その特徴は学習者の自主性、参加であり、いつでもどこでも主体的に学ぶことが強調されている。以下にその流れを概観する。1960 年にカナダ･モントリオールで開かれた第 2 回国際成人教育会議において成人教育をより広い教育システムに統合させることを確認し、1965 年の成人教育推進国際委員会では、ユネスコの成人教育部長であるポール･ラングランによる提案を基に以下の勧告をおこなった。

> 生涯教育の原則とは、教育全体に生命を吹き込む原則であり、ひとの誕生から終末にいたるまで一生涯にわたって継続して行われるべきものであり、それゆえ統合的な組織を必要とするものである。その統合とは、一生涯にわたる垂直的な（縦の）統合であると同時に､個人の人生や社会のあらゆる場面を包み込む水平的な（横の）統合でなければならない。（藤村 2009：11）

藤村好美は、これまでの学校中心の教育観を問い直し、だれもが生涯にわたって教育を受けることのできるシステムの再構築のためには､「統合」という考え方

が重要であるとする。統合には誕生から死に至るまでの人生の時間軸に沿った垂直統合と、人々が学び活動する空間軸に沿った統合を意味するとした（図 3-3）。（同上:11）ここでの NFE の捉え方は、先にみたフォーマル教育への批判や代替、といった図式ではなく、生涯学習という大きな枠組みにおける異なった形態、特徴を持つ教育活動及び場のひとつであり、学習社会の実現[2]を目指して、それらをいかに統合していくかという議論である。学習者側から見ると、多様でダイナミックな学習の場と時間への自主的な参加の議論が展開されていると言えよう[3]。

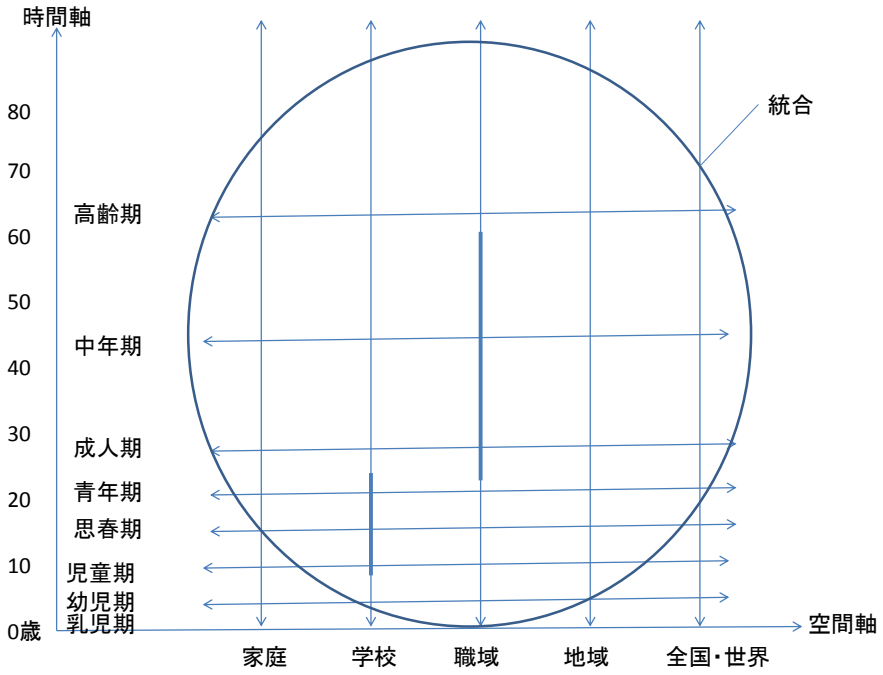


図 3－1　生涯学習における垂直的統合と水平的統合のイメージ
出所）藤村好美　（2009：13）「生涯学習の思想」小池源吾・手打明敏編著『生涯学習社会の構図』福村出版

もっとも、ラングランの生涯学習論は社会適応型、また投資として捉えられていた。生涯を通じて人々が学ぶことにより、質の高い人的資源として社会・経済活動に貢献できるためである（小池 2009:20-21）。これに対し、1972 年にユネスコの成人教育部長となったジェルピは、生涯教育は政治的に中立ではないとし、その重要性は抑圧された人々が自主性、自己決定権を取り戻す過程とし、生涯教育がその処し方によっては、格差や不平等の再生産にも、抑圧的状況からの下方にも、どちらの方向にも向かうとしている（藤村 2009: 17）。これは、フレイレが主張する住民の意識化による抑圧からの開放に通じる議論[4]であり、人的資本としてある意味動員される形の生涯教育と学習に対して、学習の自立性や自己決定に

よる参加の側面を強調しているといえる。

1.4. 社会教育の展開

日本の学校外教育である社会教育＝NFE として理解される場合もあるが、これまでの先行研究でみてきた学校教育への批判や開発の文脈からの議論とは異なった形で展開してきた。また、先に見た生涯学習の概念が入ってきたことによる混乱も生じており、ここではまず社会教育の歴史からたどってみる。明治以降、学校外教育は「通俗教育」と称されたが、1924 年に通俗教育、図書館、博物館等を所掌する部署として文部省に社会教育課、1929 年に社会教育局が発足した。小林文人は当時の歴史的背景として、大正デモクラシーの諸運動や、国際的にはロシア革命や自由主義教育の潮流等があり、これらの民衆の側の諸「運動」に対する対策として、公権力による「政策」としての社会教育行政が制度化・組織化された側面があるとする。

> 明治期の通俗教育行政もそうであったように、大正期から昭和にかけて発足するわが国の社会教育行政は、その歴史形成期において、天皇制イデオロギーによる国民の思想統制、青年団･婦人会等の官製的団体を媒介とする教科活動、官僚主導の上位下達的行政体質を色濃く持ち、国家主義的な思想を教化する手段として社会教育とその行政が活用された。（中略－引用者）戦前の社会教育形成期におけるあと一つの特徴は、社会教育に関する実定法としての「法」を全くもたなかったことである。（中略－引用者）近代的な社会教育制度の指標である議会制民主主義に基づく法治主義の基礎をもたず、したがって社会教育の行政は天皇＝行政府･官僚の命令（勅令主義）による形で執行された。（小林 1995：32-33）

戦後制定された教育基本法（1947 年）第 7 条には社会教育の規定があり、「家庭教育及び勤労の場所その他社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならい」とし、社会教育法（1949 年）第 2 条では社会教育を「学校教育法に基づき学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる教育活動」として、それぞれ定義している。戦後の社会教育改革として、小林は以下の諸点を挙げている。

1) 戦前の勅令主義にかわって、社会教育の立法および行政における法律主義が成立した。
2) 社会教育を含めて教育の権利性とその自由が明確に主張された。
3) 戦前の国家主義的･統制的体質を脱皮し、国民の自己教育活動を奨励し、その

条件整備にあたる非権力的助長行政としての任務が求められた。

4） 戦前の官製的な団体主義から公民館･博物館･図書館などの施設主義を重視した。

（同上：34-35）

すなわち、社会教育は、戦前の「お上」による国民教化政策の道具から国民の学ぶ権利の保障及び学習支援へと変化し、このため学校のように教師から生徒に対する一方的な知識の伝達ではない学習者自身の自発的な参加と実践を支援する教育活動[5]が強調されるようになった。一方で、学習者の自発的な学びはある意味、その対象や内容は無限に広がってしまい、また、上に見た教育基本法や社会教育法による学校、家庭、社会という場の区分では、学校、家庭教育を特定するのが容易であるのに対し、社会教育はそれ以外をすべて社会に一括しており、分野や活動の場を特定することが難しい。この点、倉内史郎は、社会教育を「その他教育」として、実践中心で理論化、体系化が難しいと指摘している[6]（倉内 1983：3-5）。

学習者の自主的･自発的な多様な活動に加えて、社会教育のもうひとつの特徴は、地域性にあると言えよう。特に生活課題や地域課題を共同の学習を通して見つけ、またその解決についても一緒に考え、相互扶助・互酬的関係、学習成果を社会に還元するといった、地域と人々に根ざした教育といえる。このような理念のもと、公民館を中心に社会教育は、特に戦後初期において地域振興に重要な役割をはたした。一方で、70 年代の都市化の進展による地域社会の変容により、第 1 章で見たように公民館をはじめ社会教育の後退が生まれた。

社会教育が時代の流れに対応しきれない中で、80 年代に入り、ユネスコ学習権宣言（1985 年）を受けて、臨時教育審議会が設置され、学歴社会是正のための生涯教育という概念のもと「生涯学習体系への移行」が提案された。ここでは、生涯にわたっての学習という、学習の個人化が強調されるようになり、学校教育と学校外教育の統合による包括的な学習体系という視点は必ずしもなく、鈴木は以下のとおり批判している。

文部省社会教育局が生涯学習局に改変されるなどの、かなり乱暴な概念の乱用ということもあり、生涯学習と社会教育があたかも同じであるかのような前提での政策的な動きがみられた[7]。生涯学習の支援の一環として社会教育がある、といいうような理解をしておけば、混乱は防げたであろう。（鈴木 2006:17）

さらに、松下圭一（2003）により提起された「社会教育の終焉」は、社会教育

関係者に大きな衝撃を与えた。教育は「オシエ・ソダテル」であり、行政が関与・支援するのは基礎教育、すなわち初等教育や読み書きの出来ない成人に対するものに限られ、それ以後は、行政による社会教育は必要ないと松下は主張している。ただ、ここで松下は基礎教育以後の成人による学習の必要性を否定しているのではなく、都市化した社会では、大人に対して行政による「オシエ・ソダテル」必要はなく、人々の自主的な学習活動を「市民文化活動」と定義している。そこで松下は公民館やその職員は、複雑・高度化する社会の変化にすべて対応できるわけではなく不要であるとし、行政は施設を整備し、あとは市民が自主的に運営すれば良いとの主張である。

第 2 章で見た参加の連続性の議論から松下の主張を検討すると、従来の農村社会では、行政の働きかけにより様々な地域振興活動が行われ行政主導の教育・訓練活動が有効であったが、都市化の進行により市民の自治に任せておけばよいとの趣旨であることがわかる。ここで松下は、「協働」は行政と住民による「なれあい」であるとして批判的である。松下の議論は明快ではあるが、行政と市民の対立関係を前提として、市民＝善であり無私で公平に地域課題全般に対処できるかの主張は、多分に単純化、理想化した議論ではなかろうか。住民と行政は必ずしも対立する必要はなく、対等性を構築して、官民の特性を持ち寄りまた競い合い協働することは可能である。住民自治が参加の到達点であったとしても、その過程及び自治の確立後も協働関係は成り立つのではなかろうか。

ただ、戦後、人々の自主的な学習活動、地域振興の役割を果たして社会教育が曲がり角にあるのは事実であり、近年の社会教育施設への指定管理者制度の導入、公民館の首長部局移管など自治体行政の変化にも現れている。住民参加から行政との協働を進めていくのか、それとも市民自治を目指していくべきか、現地調査も踏まえ、本稿で検討していきたい。

1.5. NFE における参加とは

本章では、NFE に関する先行研究を多角的に検討してきた。学校教育への批判の視点からは柔軟で学習者のニーズに合うための参加型学習の必要性を、生涯学習においては、あらゆる学習時間と空間の統合の推進のための構成要素の中での個人の自由な学習意思による参加を、さらに社会教育においては、戦前の公権力による教化政策への反動から戦後、学習の自発性、自主性、地域性を重視している。EFA の視点からは NFE＝識字であり、識字向上という目標達成のために統一されたカリキュラムや教科書を使用した識字教室や学校教育と同等の資格を得られるイクイバレンシー（equivalency）といった、フォーマル化した学校外教育が重視されている。一方で、学校教育に対する批判に応えるため、例えば不利益な

条件下の子どもたちに対して柔軟な時間、場所、実施主体により提供され、学習者中心のアプローチの導入など、従来 NFE の特徴とされる面が学校においても取り入れられている。

ロジャースは、フォーマル教育を脱文脈化され参加者のニーズに適合したものではない非参加型、NFE を部分的に脱文脈化され部分的に文脈化された混合型の教育（柔軟な学校教育）、インフォーマル教育を高度に文脈化され、完全に参加型、個別の集団自身が集団のために作り出すものとし、学習プログラムはその連続体の両方向に動く、すなわち学習者の参加の度合いにより文脈化の度合いも変わってくるとしている（図 3－3）（ibid.：258-263）。

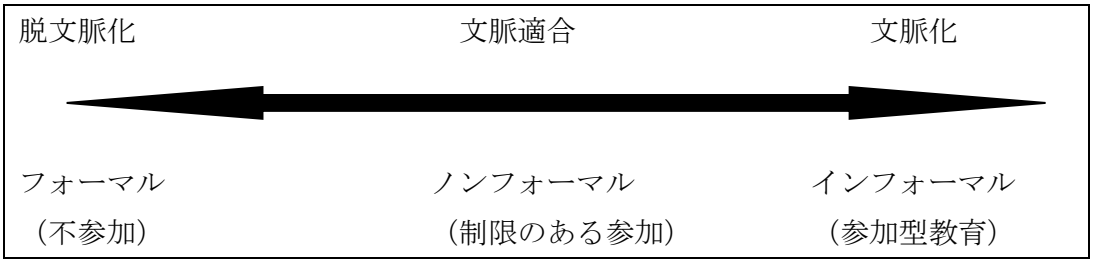


図 3－2　文脈化と教育の連続体

出所）Rogers （2004 : 260） Non-formal Education: Flexible Schooling or Participatory Education?を筆者が翻訳し、若干、手を加えて作成した。

ロジャースの議論は、フォーマル教育＝学校、NFE＝学校外、といった「場」による分類ではなく、参加者の学習に適切な環境、すなわち文脈化されているか、学習内容や過程にどれだけ参加しているかにより分類するものである。ただ、学習者の文脈化には参加がキーとなる点を強調しているが、参加がどのように起こり、文脈化にどのような形で影響を与えるかなどの具体的な議論には至っていない。

ここまでの先行研究による議論を振り返ると、フォーマルとノンフォーマル、学校と学校外施設を対立的に捉え、どちらが有効であるか、大事であるか、といった比較し優位性を議論するのではなく、多様な形の教育の場、アプローチが必要であり、それらがいかに有効に連携するか、という視点が必要なのではないだろうか。本研究においては、NFE や CLC と学校との優劣や比較、といった視点ではなく、EFA や生涯学習という理念の実現に向かっての NFE 及び CLC の役割について考えていきたい。

第2節　CLC と住民参加

第 1 章では本研究の対象となる CLC を NFE の学習施設として、主に EFA の枠組みから概観した。本章において検証した NFE の議論では、EFA を中心とした開発の視点だけでなく生涯学習といった視点からも検討した。そこでは、NFE を必ずしも制度や場として捉えるのではなく、学校・学校外に関わらずアプローチとしてのノンフォーマルの視点が住民参加を検討する上で、大切であることが明らかなった。CLC の住民参加の検討においても、従来の制度や場としての CLC という視点と共に住民参加の過程やアプローチといった点も考慮し議論を進めて行きたい。

ここで取り上げる文献の多くは、ユネスコなどの支援する事業の担当者がまとめた報告書や会議のレポートが中心である。前節で見たように、特に EFA において NFE に対する援助が減少したこと、さらに NFE＝識字という捉え方もあり、生涯学習といった理念から学習活動を支援するのは、国際機関ではユネスコや成人教育関係機関など少数である。ただ近年、EFA の中間評価や識字、生涯学習に関する調査の中で CLC に関する報告が含まれている。また、日本の社会教育学者を中心に研究者による調査、研究も徐々に行われるようになって来た。以下では、これまでの CLC に関する教材、調査、報告を中心に、CLC の運営、特に住民参加に関する議論をまとめる。

2.1.　CLC 立ち上げにおける住民参加

ユネスコ･APPEAL の地域協力事業を通して､アジア太平洋地域の各国から CLC の立ち上げ、設置、運営に関する事業初期の経験に関するケース・スタディが集められ、専門家会合によって、それらの経験が CLC 運営ハンドブック（CLC Management Handbook）にまとめられた。このハンドブックでは「CLC は、コミュニティに設置された地元の人々のための施設である。コミュニティによる所有意識が CLC を長期に持続させる大切な要因のひとつである」（UNESCO 2003a : 3）とし、人々の参加の形態を 1. 動員されての参加、2. 自発的な参加、3. 決定権を持った参加、に分けている。基本的に第 2 章での先行研究で議論された参加の形態と同様の分類である。一方で、実際の CLC においては、これら 3 つの参加形態は同時に起こり､CLC 職員は参加の違った形を認識した上で社会の多様な構成員、例えば女性などの社会的弱者が参加できるための配慮が必要であるとも指摘している （ibid : 4-5）。参加型手法に関しては、ニーズの把握のため PRA に見られる住民による地図、表、暦作りなどの手法が紹介されている。さらに管理・運営の全体サイクルを通しての住民による主体的参加の重要性とその方法、例えば地元

の行事と関連させた運営資源集め、各々の得意分野による相互技術訓練、内部評価などが含まれている。このハンドブックでは、あくまで、CLC 管理者の視点で、住民の主体的参加を得て、いかに効果的にコミュニティ内のニーズの把握、計画、資源管理、ネットワーク、評価等の日常の運営を行えるかが解説してある。外部専門家の関わりや役割については、外部とのネットワーク構築の重要性について以外、ほとんど触れられていない。

ゴビンダは、アジア地域の CLC 事業の初期（1999-2000）を国別報告書やケース・スタディをもとに概観し、その特徴として組織および運営が非常に多様である点を挙げている。コミュニティ毎の事情が違うという点とともに、CLC が政府のノンフォーマル教育の普及機関として設立された場合と、NGO 主体で始まったケースにより異なると指摘している。彼は、これらの多様な組織、運営形態の CLC における共通点のひとつとして、住民参加が活発なことを挙げている。その理由としては、参加者の大半が成人であり、計画・運営に自分たちの意思を反映させることが出来るためとしている。ゴビンダは、CLC が従来のコミュニティを対象とした開発事業とは違う点として以下のとおり指摘している。

> CLC では人々の関わりを最重要に位置づけている。これまでの成人学習施設では人々の参加は事業の最初に限られ、それ以後は供給側主導で行われてきた。CLC では、コミュニティの人々を動員し、意識の向上とニーズの把握を自ら行って需要主導により機能してきた。さらに CLC ではコミュニティによる物事の決定が重要な要素であり、学習者を含めたコミュニティのメンバーが事業計画と実施のあらゆる局面に関わっている。例えば、CLC 設置場所は住民が選び、その土地はコミュニティから寄付されることがある。住民参加は CLC 設置の時だけでなく、運営においても見られる。講義や訓練が円滑に進むために活動内容の計画に関わり、必要な機材・材料を地元から調達することもある。これらにより住民の CLC に対するオーナーシップと利用が高まり、CLC の活動内容も人々の生活に密接したものになる。（Govinda 2001：55-56）

ゴビンダが指摘するように、CLC においては設立当初における動員的な参加だけでなく、住民主体の計画、実施体制を築いていくことが大切である。これには外部専門家の支援と、内部及び外部資金の継続的な確保だけでなく、関係者の能力向上や政策強化の必要性、さらには常に変化する社会の状況に対応する活動内容の持続性を確保するためのネットワーク構築など多面的な機能強化が、CLC 立ち上げの当初から住民の主体的な参加と共に進められる必要があると言えよう。

2.2.　CLC と住民参加

以下では、2003 年以降、CLC の経験がある程度蓄積された段階で、ユネスコが 2007 年に行ったバングラデシュ、ネパール、インドネシア、タイにおける住民参加に関する共同研究の内容をもとに、活動の実施、運営における住民参加の実態について検証する。

ラーマンは、バングラデシュの異なった NGO により支援された 5 つの CLC に関するケース・スタディから、多くの NGO は参加型であると主張するが、実際は中央（NGO 本部）からトップダウンで活動計画がなされることが多く、住民は相談されるだけの場合が多いと指摘している。特に女性や学校へ行っていない青少年などの社会的弱者は、CLC の識字や技術訓練、特に収入など生活向上に関する活動に受益者として参加する一方、運営面に関しては、彼らは自分に対する自信がないため、自発的に関わるのは難しく決定過程にはほとんど関わらないとの結論に至っている。このため、主体的な住民参加を促す要因としてラーマンはいくつかの点を指摘している。ひとつは、空間、衛生、電気施設などが整い、住民が魅力を感じるような施設であること。もうひとつは、住民にとって役に立つ情報やプログラムの提供であり、識字や継続教育を地元住民の需要に応え常に新しいプログラム、特に農業、健康、衛生、法律、技術訓練、リーダシップなど生活に関連した分野で、関係機関との連携を保ちながら地元の経済・社会の発展につなげる必要性を指摘している（Rahman：20）。

貧困状態にあり非識字者の多いコミュニティでは、外部からの働きかけが必要であり、多くの CLC で運営委員会を作って住民参加を促し、NGO 職員が参加型手法を導入して住民が主体的な参加を出来るように支援している。しかし、ラーマンは以下の疑問を呈している。

> CLC に対する国内外の外部者による支援は、地元コミュニティのオーナーシップ醸成の妨げになるのではないかとも考えられる。その大きな理由は、外部からの「押し付け」によりコミュニティの自主性が育たないからである。ドナーなどの外部団体は、地元の NGO を通した「コミュニティの意識の醸成」が CLC の持続に大切な要素と理解しがちであるが、外部者とコミュニティの住民の間には、認識のギャップがあると言える。（ibid.：34）

ネパールのトリブバン（Tribhuvan）大学・教育革新開発センター（CERID: Research Centre for Educational Innovation and Development）が国内の 11 箇所にある CLC を対象に行なった住民参加の研究でも同様に、CLC は住民参加を建前としているものの、実際の事業の中身を決めるのはコミュニティの有力者であり、外部

NGO やドナーの意向にも左右されるとして以下のとおり述べている。

> 主な受益者である社会的弱者は、お膳立てされた活動に参加するのが主で、CLC における物事を決める過程には、ほとんど参加していない。CLC の有力者がプログラムの内容を処方し受益者はそれを当たり前だと考えている。したがって CLC の活動が必ずしも受益者のニーズに合致せず、彼らの自主性も育ちにくいと言える。さらに CLC の多くは資源が不足しているため政府、国際機関、NGO の資金援助に頼らざるを得ない。このため CLC が自分たち独自の運営をするのは難しい。外部機関は資金を援助するだけでなくプログラムの内容や対象の決定に影響を及ぼしているのである。（CERID 2007：45）

さらに CLC における住民のオーナーシップを確保する条件として、住民がいかに親近感を持つか、自分たちのニーズを満たしてくれるか、決定過程に参加できるか、運営に透明性があり説明責任が果たされているか、といった点を挙げている。また、オーナーシップは持続性につながるとして、外部機関に頼らなくても地元住民が独立して運営できるようになるためには、能力の向上が不可欠であり、この面での外部支援の必要性を示唆している。ネパールにおける研究からは、CLC 自身が上記の諸点を改善すると同時に、国による CLC の法的位置づけ及び政策上の強化、支援の組織化が CLC の住民参加と持続性を高める、すなわち行政と住民の双方向からの努力が大切であると指摘されている。

バングラデシュとネパールでは、政府の NFE 実施基盤が脆弱なため、その実施は NGO に頼らざるを得ない状況にある。また、受益者である貧困状態にある人々にいかに情報や教育、訓練の機会を提供できるか、すなわちコミュニティ内の格差解消に貢献できるか、両国に共通した CLC 共通の課題といえよう。次に以下では、政府の NFE 実施基盤がある程度整い、小学校就学率や識字率といった教育指標も比較的高いインドネシアとタイの CLC について取り上げる。

インドネシア教育省による CLC における住民のオーナーシップと外部者の役割に関する 2007 年調査報告書では、同国にある約 4,500 の CLC の殆どが、コミュニティが運営するものであり[8]、住民が CLC 設置の決定権を持ち、同時に当面の運営資金確保を彼ら自身により確保する必要があるとしている。政府の CLC ガイドラインでは、コミュニティが 1 年間 CLC を運営した後、政府による運営資金およびプロジェクトベースの活動資金援助が受けられることになっている。CLC 持続の要因として、CLC がニーズに応えた魅力的・有益な事業の実施、住民による自助努力・運営責任の自覚、全住民の運営過程への参加、人的、物的、金銭的、ネットワーク（情報）資源の確保、といった点が挙げられている（Directorate General

of Non Formal and Informal Education 2007：36-38）。増田知子は、CLC の設立時における住民参加の度合いにより、その後の資源調達、実施、モニタリングへのかかわり方、特に社会的弱者だけでなく、コミュニティ全体が参加できる機能が求められるとし（増田 2009：18-20）、開発におけるターゲット・アプローチと同様の課題が CLC にもあることがわかる。行政、外部専門家や NGO との協力は、インドネシアでの場合も不可欠であり、特に CLC の立ち上げ時期には地元の自前資源は不足しており、外部の支援の必要性は教育省の報告書でも指摘されている。一方で、経験のある CLC が新しく出来た CLC を支援する地元でのネットワーク作り、すなわち横のつながりの大切さの指摘は、必ずしもトップダウンだけでない水平的な連携の必要性を示している点が、バングラデシュやネパールとは異なっている。

タイには教育省ノンフォーマル・インフォーマル教育局（ONIE: Office of Non-formal and Informal Education）が直接支援する CLC が 8,057 ある一方、住民が自発的に運営する CLC も約 5 千存在するとされる。住民による CLC は政府のコミュニティ組織開発庁（CODI: Community Organizations Development Institute）により認可を受けている。タイ・タマサート大学は 2007 年に国内の 6 地域において政府及び住民による CLC の住民参加に関する研究を行った。この研究では、文献調査と現地調査に基づき、タイの CLC における住民参加を以下のとおり概観している。

> 住民参加は多くのプロジェクトで強調されているが、ほとんどの場合、外部専門家がお膳立てした活動への参加であり『住民の主体性』について述べた報告書はあまりない。住民の CLC に対する貢献においても土地、機材、労役の提供が中心で、住民が学習活動の中身に伝統的な知恵などで貢献することは少ない。（中略－引用者）政府の設置する CLC は、行政機関として政府により管理者が任命され、トップダウンで運営する傾向がある。これに比べ、コミュニティが自前で設立した CLC では、伝統的な諮問機能が働き、住民の中で話し合いによる意思決定がされ、物事に柔軟に対処できる。CLC が現代的な課題、例えば人権、持続可能な発展などのテーマ、さらに目に見える成果、特に収入向上につながる魅力的な事業を行えば、人々の自発的な参加につながり、政府などの外部からの支援を受けやすい。
>
> 外部とくに行政による資金、技術支援は大切であるが、上からの押し付けでは、直接の利害関係者以外の住民による支持、参加は得にくい。このため、外部者も運営委員会に参加しコミュニティの事情をよく理解し、外部者とコミュニティの関係はあくまでも対等であるべきである。コミュニティ内部においても、人々が

課題を共有し、明確な目的を持ち、互いに尊重し平等であり、透明な意思決定がなされることにより、住民の CLC への参加・オーナーシップは高まる。(Thammasat University 2007：54-57)

タイでは、行政が CLC に対して公的な支援を拡大する傾向にある中、いかにコミュニティの自主性、自発性を高めるかが、課題と言える。タマサート大学の研究チームは、社会的弱者や地域間の格差をなくすと共に、コミュニティ全体の人々が参加できるような、多彩な活動を企画、実施していく必要を指摘しており（ibid.：22-23)、ここでもターゲットを絞るアプローチでは、コミュニティ全体の参加が得られない可能性が伺える。

バングラデシュとネパールでは、第 1 章表 1-2 における発展段階 1（生存ぎりぎりのレベルで住む人々）と段階 2（不利益な条件下の人々）に当てはまるコミュニティが多く、非識字者・貧困層が活動の主な参加者であり受益者であるが、彼らは運営には関わらず、コミュニティの有力者が外部専門家の支援を受けて運営を担っている。両国では政府の NFE 基盤が脆弱であり NGO 主導により CLC が運営されている。一方、発展段階 3（田舎の農村地帯）と段階 4（農業から製造業への移行社会）に当てはまるコミュニティが多いインドネシアとタイでは、CLC は行政が主導または強く支援し、住民全体が事業活動の受益者としてだけでなく、運営にも積極的に関与している。両国でも外部専門家の支援の必要性を認めながら、CLC がコミュニティの機関として機能するために住民全体の参加を強調している。表 3-3 では、これら 4 カ国における住民参加について比較した。

表 3-3　CLC における住民参加

国名	CLC 関連の法律、規則等	行政・NGO 主導	事業活動への参加	運営への参加
バングラデシュ	NFE 政策（2006） CLC の規定なし	NGO 主導型	非識字者・貧困層	コミュニティの有力者
ネパール	CLC ガイドライン（2005）	NGO 主導・行政支援型	非識字者・貧困層	コミュニティの有力者
インドネシア	大統領令第 5 項（2006）	住民主導・行政支援型	社会的弱者優先 住民全体	住民全体
タイ	CLC ガイドライン（2006）	行政主導型	住民全体	住民全体

出所）Sustainability of Community Learning Centres: Community Ownership and Support, UNESCO, 2011 を基に筆者作成

以上に見てきたCLCにおける住民参加に関する先行研究からから2点を指摘したい。まず、非識字者や社会的弱者といった主に受益者となる人々だけでなく、コミュニティ全体の参加、という視点が必要である。これは、開発における参加でみた住民の組織化において、特定のグループをターゲットにすることで起こる排除性の危険性の議論ともつながる。次に、住民参加は、コミュニティ内だけでなく、行政、NGOなどの外部専門家や組織との関係性も合わせて考えていく必要がある。コミュニティ内部の資源は限られており、技術面も含め外からの支援が必要であり、行政組織やNGOのプロジェクトの枠組みでCLCが運営されている場合、コミュニティの意思と外部機関の意向との調整が必要となってくると言えよう。河内真美はCLCが地域内外の組織とネットワークを構築することで資源の確保を容易にし、活動が効果的に行われ、外部組織には「地域のオーナーシップのもと、財政や人材などの資源や技術的な側面からCLCの運営を支援することが期待されている。（中略－引用者）ただし、地域のオーナーシップと外部組織の関与とのバランスは、慎重な対応を必要とする課題である」（河内 2010: 92）と指摘している。この点、上記の4カ国における研究報告書では、外部組織とコミュニティの関係が、外部機関＝支援者という位置づけだけなのか、住民が対等性を含めた協働、さらには自治を目指して外部組織との関係を築こうとしているのか、対外組織との関係性についての検討はあまりされていない。

2.3. 公民館における住民参加

CLCに比べ、歴史の長い公民館に関しては、住民参加や外部組織との関係性について多くの議論がされてきた。まず、公民館における住民参加を制度面からみると、1949年社会教育法制定時には「公民館に公民館運営審議会を設置する」（第29 条）とし住民から選ばれた委員が参加することを法律で定めていた。しかし2000 年の改正により運営審議会がそれまでの必置制から任意制となり法律による住民参加の保障はなくなった。一方で、公民館事業の一環としての利用者懇談会、講座準備を職員、参加者と講師の三者で行う準備会[9]、利用者が自主的に作る利用者連絡会、さらには社会教育全体の中での公民館を議論する「社会教育を考える会」等、公民館の運営及び事業について住民参加の場が設けられるようになった（日本公民館学会 2006：180-181）。

こうした制度がある中、公民館における住民参加における課題として、まず地域への開放性と同時に、実際には利用者が限られているという問題がある。CLCでの議論に見られるような、運営側の有力者対参加する社会的弱者、という構図や、特定の社会的弱者を対象にした活動については、公民館ではあまり見られなかった。公民館は地域の誰でも参加することが出来る施設とされるからである。

一方で、近年、利用者の多くが時間と経済的に余裕のある人々に限られ、主に高齢者の趣味教養の場と化しているとの批判が、第一章でみた公民館衰退の原因につながっている。「従来の社会教育が、公民館などに集まってくることが出来る人のみを対象としており、障害者や在日外国人など社会的弱者を結果的に排除してきた」（益川 2005：195-210）との指摘もあり、これまで公民館において住民参加における格差や不利益な条件下の人々への対応が積極的に行われてきたとは言えず、上記の制度整備についても、参加の意思がある人に対しての門戸を開いておく、という意味合いが強いといえよう。

次の課題として、公民館の存在自体があまり知られていないことが挙げられる。初期公民館が地域振興施設として人々が多目的に利用していた時代に比べ、現代では趣味や余暇が多様化し、さまざまな商業施設や ICT などの利用により必ずしも公民館を利用する必要がない、また、公民館がなじみの薄い施設になった、ということもある。村上英巳は 2008 年に神戸市住之江公民館で実施されたアンケート調査について、利用者だけでなく非利用者の意見を集めたことに注目した。それによると公民館を利用したことのない理由（男性）として「公民館をよく知らない」が 37％と一番高く、次に「特に理由がない」（18%）、そして「気軽に利用できない」、「行きたい行事等がない」、「開催時間帯に行けない」が各 9％で続いており（村上 2011：44-46）、公民館を利用したくないというよりも知らない、という点は若者を中心に全国で共通する現象と言える。

公民館では、個人による自主的、自発的な学習活動への参加とともに、共同で生活や地域の課題を見つけ、問題解決に取り組む共同学習の実践が重要な柱である。こうした学習をとおした「地域づくり」を目指す自治体が積極的に公民館を活用する活動も地道に行われてきた。佐藤一子は、先進事例として長野県松本市では長年の地域主義の考え方が身を結び、子育てや高齢化問題を職員、団体、住民がさまざまな対話や学習を行い、地区自治を通じて行政の縦割りを越えた住民参加型の地域課題学習を挙げ、自主的な学習要求の掘り起こし、ネットワーク化し、地域活性化の媒介として公民館が機能しているとする。（佐藤 1998：184）。松本市をはじめ、長野県では自治公民館と行政公民館の連携により、住民参加を通した学習活動と地域課題解決の結びつき、さらには福祉行政との連携が見られる。

ただ、住民の参加がいかに盛んであっても、公民館においては、行政により設置されている限り、その政策の変化にも影響を受けることは避けられない。公民館は設置当初から行政が主導して住民の学習活動や地域づくりの支援を行ってきたが、近年の財政難とあいまって住民にも相応の負担を求めるための参加を必要としている。荒井はコミュニティ政策の目的が、1970 年、80 年代の地域の生活改善を担う「連帯」や「自治意識」の育成、すなわち地域振興から、行革の時代に「公共サービス」の「協働」により住民自身が組織し調達する、すなわち地域経営へと変

化したと指摘している（荒井 2007：20）。

公民館における住民と行政の協働について丹間康仁は、「協同」より上位にあるものとし、共通目的や情報共有により成り立ち、相互作用を通して他組織の力を高めることが協働のための方法としている。その上で、丹間はコプロダクション（coproduction）、すなわち主体間の関係だけでなく生産や結果を含めた生産性を強調した協働に着目し、協働を作り上げる前提的条件となる住民と行政との対等性構築に向けて、①共通目的、②情報共有、③相手組織のエンパワーメントを、学習活動としていかに構想するかを検討している。

具体的な住民と行政の協働の事例として、金沢市の地区公民館では、その運営において、建物維持管理や役職員の選任の「地域主導」、館長、役職員及び各町内の公民館委員の「ボランティア精神」、市の経費負担と併せて地元が建設費、運営費、設備整備･備品購入費の一部を負担する「地元負担」の 3 点を基本とした「金沢方式」がある（浅野 2007：72）。

同様に「松江方式」として、松江市は 1964 年に財政再建団体に転落したことを受け、公民館を公設公営から公設自主運営方式とし、各地の公民館運営協議会が運営にあたり、地域独自の活動が展開されている。特に、公民館を地域福祉活動の拠点として位置づけ、アンケート調査や座談会、ヒアリングなどの住民参加の手法を用い、公民館が行政サービスの出先機関ではなく、住民の教育・学習を保証する教育施設として、福祉という切実な課題と学ぶという行為が結びついている。具体的な活動として小学生と高齢者が一緒に育てる「ジャガイモ大作戦」、「外国人との共生の町づくり」、認知症の見守り体制、中海干拓計画中止にともなう地域再生のための「水辺の楽校」などがある（末本 2010：55-61）。

金沢、松江の両市とも、指定管理者制度が導入された際にも、従来から地域で公民館の管理運営に関わってきた地域の団体を指定管理者とすることにより、行政と住民が公民館という組織を通して協働関係を築いている。ただ、こうした協働関係のためには、住民参加の土台が必要であり、一方的な制度の適用ではなく、互いに理解し、信頼関係を築いていることが伺える。

公民館において、CLC に比べ住民と行政の協働が進んでいる要因として、住民参加意識の高いこと、行政の仕組みが確立していることに加え、外部専門家ではなく公民館職員が運営に直接携わっているためであろう。荒井容子は、社会教育における住民参加は、社会教育職員の存在意義と密接に関わると指摘し、1970 年代に入ってから、公民館作り運動や住民の学級・講座づくりなど、住民の要求の高まりと、それに応えようとする社会教育職員の努力もあったとする（荒井 1988：51）。

一方で、都市公民館の機能を示した「三多摩テーゼ」においては、学習内容は

住民自身により編成されるべきで、社会教育職員の役割はその援助、住民による企画に従属するものとして位置づけられ、松下圭一が「社会教育の終焉」で議論したように、わざわざ職員を配置する公民館のような施設を行政が設置する必要はなく、住民主導の文化活動としての学習で十分であるとの議論につながる。ただ、松下が理想とするような形で住民が無私の形で地域活動に取り組むかは疑問である。個人の学習であれば、各々の関心、必要性、都合に応じて自発的に行うであろうが、地域課題への取り組みは自然発生的に起こるであろうか。NPO のリーダー養成も含め、専門家と学習者との媒介、人と人を結びつけるコーディーネーといった学習活動への「伴走者」（上杉 2011：10-11）といった住民参加における公民館職員の役割は必要であろう。

また、住民参加から自治へという参加の連続性を考えた場合、日本には 7 万館にのぼる自治公民館があり、必要経費は町内会からの支出により町内会の活動の一環として自主的に運営されている。第 1 章でみたとおり小川利夫は理念として町内会を基盤とした自治公民館については、前近代的な制度の名残と否定的であった。しかし実践としては、例えば松本市では、町内公民館が地域に根付いた活動を展開すると同時に、それが行政の公民館と対等の協働関係を築いている。奥田泰弘が、こうした自治公民館を、「参加」の域を超えて統治の様相を示す、公民館の原点と指摘しているように（奥田 2006：182）、行政の政策にかかわらず、参加から自治へと至る形で運営されているのは注目に値する。

以上に見てきたように、個人の学習に関しては、多様なメディアや機会、人々の高学歴化により、公民館の利用者は高齢者など、時間と経済的に余裕のある人の場となっている。一方で、地域づくりといった、住民が共同で取り組む活動は、地域関係の希薄化に対して絆を求める動きもあり、行政の取り組み、さらに個人の参加も高まってきている。

注

[1] 倉内史郎は、おとなの自主的な学習に比べ、子どもが自己に適した手段･方法を自ら進んで行うことはないとしている。（倉内 1983：52-55）

[2] 「学習社会」を提唱したハッチンスは、「すべての成人男女に、いつでも定時制の成人教育を提供するだけでなく、学ぶこと、何かを成し遂げること、人間的になることを目的とし、あらゆる制度がその目的の実現を志向するように価値の転換に成功した社会」としている。ラングランとハッチンスの議論の延長上に、フォール報告書としてユネスコが 1972 年に刊行した「未来の学習（Learning to be）」では、科学的ヒューマニズム、創造性、社会的責任、完全なる人間の 4 点を提示し、生涯教育と学習社会を強調した。（藤村 2009：13－14）

[3] 生涯教育と生涯学習の違いとして、内容を伝達する側からの教育と、自らの学習要求に応じて学習に分けることができるが、幼少期の子どもが自ら主導して学ぶことが可能かとの疑問がある。このため、1976 年ユネスコの「成人教育の発展に関

する勧告」では、双方を併記する生涯教育･学習　（lifelong education and learning）形となっている。（倉内 1983：52-55）

[4] これに関してピノは、学校教育への対比として自己教育の存在を指摘したように、生涯学習には、学校以外の場での学習を評価し、学校から排除される人々の学習といった社会的な問題解決も含まれているとしている（末本 2004：5-9）。

[5]末本誠は、「社会における教育の存在を考えるときには、学校教育でのような教師と子供の間の直接的な教授＝学習過程の存在を必ずしも想定しない」（末本 1995：13）とし、鈴木眞里は「教育という営みは、教育する側の提示する価値をすべてそのまま、教育される側が内面化すればいいのではなく、教育される側がもつと考えられる潜在的な可能性をもとに、個性ある存在になることを支援することも想定されている」（鈴木 2006：14）

[6] 倉内は、社会教育は学習者の「自由な意志」に基づく自主的･自発的な活動を中心としており、子どもの児童中心主義　（child centred）や学ぶ立場を権利とする学習権の思想にもつながるとしている（倉内 1983：134-135）

[7] 高梨晶は、生涯学習＝社会教育という発想を批判し、社会教育は、高校進学率の低かったとき中卒青年を対象にしたのが主であって、生涯学習の中核である職業訓練は社会教育ではできないとしている（高梨 1987：61）

[8] 例外的にジャカルタにある政府直営のものと企業が従業員向けに設置した CLC があるが、これらは補習校として、また企業が従業員の知識・技術の向上を目的として設置した施設であり、本論文で議論する CLC とは異なった性格である。

[9] 東京・国分寺市の公民館では「公民館の講座を公民館職員だけが一方的に企画実施するのはおかしい。」という一青年の投書をきっかけにして職員集団で話し合った結果、講座準備会を開催することにした。1971 年のことである。以来、この方式は全国に流布した。（日本公民館学会　2006：181）

第 4 章　バングラデシュの CLC における自立とは？

バングラデシュでは、NFE の法整備がされておらず、国の EFA 政策では初等教育の完全普及が最優先課題であり、ドナーの支援もこの分野に集中している。NFE においては、EFA 達成に向けたプロジェクトベースの短期識字クラスが中心で、ほとんどの学習施設もプロジェクト終了と同時に、活動が停止し閉鎖、を繰り返してきている。プロジェクトからプログラムへ、学校教育だけでない生涯学習の推進という総論的な議論は行われているが、具体的な政策や行動計画には至っていない。

バングラデシュに限らず、多くの期間・予算限定プロジェクトの場合、その終了時にコミュニティに事業や施設が「手渡し（hand over）」される。本章における問題意識は、行政や NGO が期間限定で支援してきた CLC が住民参加によって存続・自立することは可能か、またそのためには、いかなる要因が必要かということである。以下では、バングラデシュにおいて政府、NGO により多様な形で実施されてきた NFE 事業と学習センターの展開を概観した上で、NGO が支援してきた CLC を取り上げた現地調査により、住民参加と CLC の存続・自立の要因を検討、議論したい。

第1節　バングラデシュのノンフォーマル教育

1.1. 政府による事業、政策

バングラデシュでは 1918 年の夜間学校、パキスタン時代の識字クラスをはじめ、NFE は主に期間限定の小規模事業として実施された。政府による国家レベルの NFE 事業としては、1980 年から 85 年まで計画された「大衆教育プログラム」、1990 年のジョムティエン EFA 会議をきっかけに実施された識字事業、第 5 回世界成人会議（ハンブルグ、1997）後の識字全体運動（Total Literacy Movement、以下 TLM）が挙げられる。さらに 2000 年のダカール EFA 会議後、11 歳から 45 歳の青年・成人学習者を対象に識字後・継続教育事業（PLCEHD：Post Literacy and Continuing Education for Human Development）が実施された。また、10 歳から 14 歳を対象に都市部と農村部において別々の初等 NFE 事業が基礎教育および生活技術の習得を主眼として実施されてきた。

しかしながら、80 年代には大衆教育委員会の閉鎖、2003 年にはノンフォーマル教育局の廃止など、担当部局の不安定な運営により、これらの政府事業はいずれも途中で打ち切りや大幅な事業の遅延となった。2005 年 4 月にノンフォーマル教育局（Bureau of Non-Formal Education、以下 BNFE）が設置され、また国全体の

NFE 政策が出来たのは 2006 年になってからである。この政策によると NFE は「フォーマル教育制度外で、特定の目的を持ち、組織的に行われ、様々な年齢、生い立ちの、主に教育的に不利な人々を対象とする。場所、時間、組織に柔軟性をもった基礎および継続教育を通して、識字、生活技術、職業技術を伝達し、生涯学習や貧困撲滅のための収入向上を促進する。必ずしも段階的なシステムではなく、学習期間も様々であるが、人的資源開発へのアスセスを確保するものである」と定義している（BNFE 2006：3）。これらに基づき NFE は、以下の 5 つの領域で活動を行うとされている。

1） 幼児教育
2） 初等学校教育に参加でない学齢期の子どもを対象とした代替教育
3） 16 歳以上で学校に行けなかった、または中途退学した人々への機会提供
4） 生涯学習へ向けた多様な継続教育
5） 小規模融資の利用を考慮した起業のための技術や雇用のための技術訓練

NFE 事業の実施に当たっての方針として、質の向上と管理、他の省庁や NGO による開発事業との調整、コミュニティによるオーナーシップ、地方分権、柔軟で学習者のニーズに基づく内容、などの基本方針が示されている。

BNFE の主な役割は、全体の調整、資金調達、助言、モニタリングと評価が中心である。ダッカにある本部には 2013 年現在、49 名の職員（専門職 29 名、その他 20 名）が、地方には各県毎に専任職員として 3 名の職員が配置されている（図 3-1）。この他に、識字後・継続教育事業と初等 NFE 事業では、それぞれに実施体制が中央及び県レベルで作られ、事業の実施は各県毎に選ばれた NGO が業務委託されて行われている。

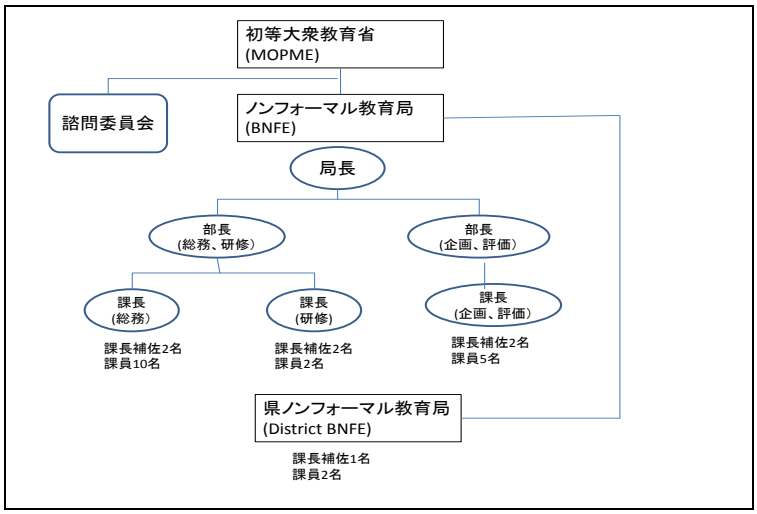


図 4-1　ノンフォーマル教育局の組織[1]

出所）Non-formal Education Policy（BNFE, 2006）を基に筆者作成

1.2. NGO によるノンフォーマル教育活動

バングラデシュの教育に NGO の果たす役割は大きく、NFE では約 1,500 の NGO が活動している（BNFE 2008：17）。その多くは、政府委託事業以外にも内部資金および外部ドナーからの支援を受けて、独自の NFE 事業を展開している。NGO による NFE 事業の経緯をみると、1970 年代に BRAC（Bangladesh Rural Advancement Committee）、 PROSHIKA、 DAM （Dhaka Ahsania Mission）など多くの NGO が、貧困削減や社会開発のために、NFE を通した初等教育や識字教育事業を行ったのが始まりである。ジェニングスによると、1973 年に始まった BRAC の識字事業は教科書中心に読み書き算数などの基礎識字中心であったため、学習者は関心を持たず、識字獲得者は目標の 5%と、失敗に終わったとしている。このため BRAC は、住民のニーズに応え問題解決のための「機能的識字」獲得を目指すよう方向転換した。BRAC は識字活動を単独事業ではなく、農村開発事業の重要なひとつとして位置づけ一定の成果を挙げた。70 年代、80 年代に多くの NGO が BRAC の事業方式をモデルとして取り入れた（Jennings 1990：83－85）。

政府と NGO の NFE における協力は、80 年代後半には基礎識字に力を入れる政府と BRAC モデルによる機能的識字を推進する NGO との間に意見の違いがあり、また 1988 年に始まった「大衆教育プログラム」も 1 年で中止になるなど必ずしも順調には進まなかった。この状況が進展したのは、ジョムティエン EFA 会議により、政府及びドナーのコミットメントが出来て国の行動計画も作成されたことが大きい。政府は識字後・継続教育事業の実施に当たり、行政体制、能力、経験から見て、実際の識字クラスの実施を NGO に頼らざるを得なかった。NGO の役割は、事前調査、コミュニティ運営委員会の設置、学習センターの設置、教員採用、監督者、訓練担当者の採用及び訓練である。一方で NGO の能力は玉石混交であり、第 1 期（2001-2007 年）では、各副県の実施機関として、465 の NGO が当初選ばれたが、事業を請け負う能力があると認定されたのは 268 であった[2]。 第 2 期（2007-2013 年）では、質管理のため複数の NGO がモニタリング機関として携わっている。

斉藤千宏は、BRAC、PROSHIKA、グラミン銀行を NGO の第二行政化、公共サービス代行型と位置づけ、その特徴を「大きな政府」ならぬ「大きな NGO」型であるとし、「バングラデシュ 1 千万の貧困家庭の内、NGO は約半数以上に何らかのサービスを届けている」としている。彼は、「政府機能が相対的に弱く、かつ住民の困窮度合いもたいへん高い社会を背景として出現する NGO 形態である」としている（斉藤 2003:139-140）。日下部達哉も同様に、「BRAC に至っては、政府とのパートナーシップによって、ナショナルカリキュラムを補完する存在から、保証する存在へと変貌を遂げている」（日下部 2007:9）としている。

また、政策や国内計画策定については、政府が主導し多くの NGO がその過程に関わっている。政府は NGO の専門性と現場での機動力を必要とし、NGO は政策面で政府を支援することが自分たちの活動を行う環境を向上させるため、互いに補完関係があると考えられる。また、NGO のネットワークと調整を行う団体として CAMPE（Campaign for Popular Education）が 1991 年より活動している。

1.3　ノンフォーマル教育における課題

政府の NFE 事業は大衆教育プログラムや識字全体運動（TLM）など、上からの動員タイプのアプローチであり必ずしも成功したとは言えない。ジェニングスは大衆教育プログラムについて「バングラデシュは、識字キャンペーンを他の途上国に比べ遅れて行ったが、認識不足、計画不足、資金不足により成果があがらなかった」と指摘している（Jennings 1990：88）。また斉藤英介は TLM を「大規模一般的識字プロジェクトとして一気に基礎的な識字能力を普及させることを目的」とし「人材、財源など様々な制約を有している発展途上国の現状を考えると、10 年程度の短い年限で EFA 達成を求められるのは大変酷であることも事実である」（斉藤 2005：58）と指摘している。

2008 年に実施された NFE に関するマッピングでは、包括的な NFE の課題として、以下の点が挙げられた（BNFE：57-61）。

1)　対象となる学習者の数と、実際に供給されているクラスに大きなギャップがある。
2)　不利益な条件下の人々への供給が少ない。例えば少数民族や障害者。
3)　フォーマルとノンフォーマル教育間のイクイバレンシーが存在しない。
4)　カリキュラムや教材は中央で作られ、地方の状況に応じた柔軟性がない。
5)　人材不足と、不十分な人材養成プログラム。
6)　学術的研究の不足、主にプロジェクトの報告書が中心。
7)　データの不足と管理の脆弱。

これらの課題に対処するため、2006 年の NFE 政策を具体化する作業が NGO、大学、国際機関等からの参加を得て行われ、2010 年 3 月に「NFE 政策実施計画」（NFE Implementation Strategic Action Plans）が政府により承認された。この実施計画は 1）成人教育と学習、2）対象と優先順位の設定、3）組織とネットワークの強化、4）モニタリングと管理システムからなり、地方分権とコミュニティの参加を含め NFE の持続的な実施へ向けた組織的強化を提言している。特にコミュニティのオーナーシップを基に学習センターのネットワークを作り、学習内容を地元のニーズに合わせること、基礎識字、識字後さらに継続教育を連動させ、NFE の組織的、効果的実施の必要性を強調している。

第2節　多様な NFE 学習施設

バングラデシュでは政府事業及び NGO による学習センターが数多く展開されてきた。以下では、これらの学習センターを概観した上で、CLC の名称で学習センターの事業を開始した地元 NGO のひとつ、ダッカ・アーサニア・ミッション（Dhaka Ahsania Mission、以下 DAM） の CLC 事業について詳しく検討する。

2.1　バングラデシュ政府による学習センター

バングラデシュ政府は、1997 年から 76 の副県に 935 の村落教育社会センターを設置し、ノンフォーマル教育の促進をはかった。事業の主な目的は識字者を対象に教材、図書、新聞等を提供すること、および養鶏、農業、小規模ビジネスなどの訓練を提供することであった。センターは週 6 日、1 日 8 時間開館し、政府により採用されたスタッフの他、住民の代表も運営の計画に参加した。しかしながら、これらのセンターは 1999 年に事業が終了すると、ほとんど閉鎖されてしまった。

識字後・継続教育事業では継続教育センター（Continuing Education Centre、以下 CEC）を事業対象地域のコミュニティ毎に設置している。第 1 期では 6,900 の CEC が設置され、第 2 期では 7,181 の CEC が設置されている。CEC は中央で定められた指針により運営委員会を設置し NGO の支援を得て運営している。10 名で構成される運営委員会は、地元政府、学校教員、資産家など地元の有力者に加え 2 名の学習者が参加している。CEC の主な活動は、3 ヵ月の識字後教育、6 ヵ月の主に収入向上のための技術修得を主体とした継続教育である。2 人のファシリテーターが学習活動を担当し、15 の CEC 毎に監督者、50 の CEC 毎に研修担当者が配置された。

2007 年 12 月の第 1 期終了後､CEC は事業委託されていた NGO より副県の NFE 委員会を経て、地元の行政村レベルの委員会へと譲渡された。しかしながら、世界銀行の報告書によれば「CEC が事業終了後どの程度存続するかは定かでない」[3]、としており、事業継続性、地元のオーナーシップは、事業計画、実施の際には考慮されていなかったことが伺える。第 2 期でも、事業終了後は設置年数に 5,000 タカ（1 タカ＝約 1 円）を掛けた資金（最高 4 年、2 万タカまで）が各 CEC に提供され、コミュニティが自助努力により継続していくこととなっている。しかしながら、この資金の利息だけしか利用できず、また、継続のための力量向上の訓練などの支援は事業には含まれていないため、コミュニティが独自に継続していけるかは定かでない。

2.2　NGO による学習センターの展開

バングラデシュにおいて、単発的な識字クラスから、コミュニティの参加も視野に入れた継続教育の先駆けとなったのが、デンマーク国際開発庁（DANIDA: Danish International Development Agency）の支援により 1984 年に始まった継続教育事業である。その後、さまざまな NGO がドナーの協力の下、コミュニティレベルで独自の学習センター事業を展開してきた。2013 年現在、活動している主なセンターとその特徴は表 1 の通りである。

表 4-1　主な NGO のコミュニティを基盤とした学習センター

組織	センターの名称	設置数	利用対象者と主な機能
Action Aid	Lokakendra	120	女性貧困者、障害者、少数民族などの社会的弱者を対象にエンパワメントのための識字、収入向上、社会問題に関する活動と共にコミュニティ開発を目指す。Reflect Circle を基に展開する。
ASHRAI	Lahanti Akhara	356	少数民族を対象にし、彼らの人権、社会正義、持続可能な発展を目指す。Reflect Circle を応用して問題を明らかにし、土地の確保や権利の保障に関する活動を行う。
BRAC	Ganokendra（people's centre）	2,545	女性、ドロップアウト、未就学者を主な対象とした継続教育を提供するため、コミュニティ図書館を中心に、コンピュータや生活技術向上の訓練活動も行う。多くは中学校内に設置され運営基金を BRAC とコミュニティが折半し設立、運営する。
CARE Bangladesh	Empowerment Knowledge and Transformative Action（EKATA）	513	女性貧困者を対象に、彼女たちに権利を気づかせ開発に参加できるための支援を行う。識字、収入向上、技術訓練等を行い、文化的な活動を通して、その成果の紹介も行う。
CONCERN WORLD WIDE	Community Based Organization	59	社会的弱者を対象に社会経済、環境に関する積極的、肯定的な変化を目指す。特に雇用の確保、高利貸しへの対処、ジェンダー、政府とのネットワーク作りなどを行う。
DAM	Ganokendra	875	成人を中心とした NFE、技術訓練など、個人のエンパワメントとコミュニティ開発を目指す多機能センター（詳細は 2.3.3.参照）
FIVDB	CLC	743	コミュニティに対して生活技術、職業技術、社会問題を中心に機能的識字事業を提供する多機能センター。文化、スポーツ、生活・社会問題に関する啓蒙活動も行う。
PLAN Bangladesh	CLC	101	コミュニティにおける青年、成人を対象に識字、生活技術、職業技術、啓蒙活動を行うセンター。

出所）各 NGO の資料を入手し筆者作成（2013 年 1 月）

これらの NGO は、上記の学習センターのほかに、識字後・継続教育事業のもと、BNFE の委託により CEC を展開しており、各組織の経験と特性、資源、ノウハウを活かしながら、全体のガイドラインに沿って事業を実施している。さらに、いくつかの NGO が共同で学習センターの経験交流会議を行っている（Action Aid Bangladesh 2008）。

これらのプロジェクト期間毎に識字や職業訓練、住民参加やコミュニティ開発を支援するコミュニティ・ワーカーが雇用されるが、いずれもプロジェクト期間限定の契約職員が中心で識字や裁縫、養鶏といった特定の活動を担当する場合が多く、彼らの長期的な職員の養成やキャリア形成には至っていない。バングラデシュの NFE 教員に関する調査を行ったラーマンによると、教員の資格は NFE を提供する NGO によって異なり、約半数が高校を卒業し、残りが中学卒から大学卒まで含む。教員の研修も NGO 毎に異なった内容であるが、おおむね初任研修、中間研修、教科ごとの研修を 5 日から 10 日間行っている。研修内容は初等教育、識字、生活技術、クラス運営が中心である。多くの教員が仕事に満足しているものの、低い給与に不満を示している（Rahman ANS 2010：27－43）。

2.3　ダッカ・アーサニア・ミッションによる CLC 事業

1958 年に設立された DAM は、草の根レベルの人間開発、貧困撲滅といった活動をユネスコなどの国際的なネットワークにも参加することで、常に斬新なアイデアやアプローチを取り入れ実践してきた。1998 年より始まった DAM の CLC 事業は、1992 年より DAM が展開してきたゴナケンドラ（Ganokendra、人々のセンター）をユネスコの地域事業との連携により発展させてきたものである（Rahman, E. 2010: 46）。主な目的は、貧困削減のための識字、生活技術の習得、収入と社会的地位向上など住民の生活質向上である。

各 CLC にはコミュニティで運営委員会（CLC Management Committee、以下 CMC）が設立され学習者の代表と一般住民からなる 11 名の委員により運営されている。各 CLC は DAM が作成した運営基準を各コミュニティの実情に合わせて適用し、コミュニティの中から採用されたコミュニティ・ワーカー （CW：Community Worker） が識字や訓練を含め、CLC の運営を担当する。CW には、DAM から毎月 500 タカの謝金が支払われ、コミュニティから、その財政状況に応じて追加の謝金が支払われる。また、主にコミュニティから識字や職業訓練毎にファシリテーターとして教員が採用される。DAM からは地域毎に配置されるコーディネーターが、教材や人材養成、モニタリングの支援を定期的に行っている。

1992 年に 20 のセンターで開始した CLC は、識字教室を中心に始まり徐々に機能を拡大した。2013 年現在、875 のセンターが 5 県 87 行政村 で機能している（表 4-2）。DAM は直接支援からの撤退と CLC の自立の方策を検討し、2003 年には外部評価者により CLC 継続の要因として、関係機関との連携組織化、コミュニティ基金の設立、市場経済につながる技術の修得、コミュニティの人々による運営能力の強化、複数あるドナーによるコンソーシアム設立、の諸点を挙げている。これを基に DAM は CLC の卒業指針を定め、2009 年までに CMC と協議の上、50

の CLC が卒業した。DAM が識字後・継続教育（PLCE）事業や NFE 初等教育事業で展開している学習センターも、プロジェクト終了後 CLC への転換を計画している（Dhaka Ahsania Mission 2009：4）。

表 4-2　DAM の CLC 数の推移

年	CLC 数	備考
1992 年	20	識字教室を中心に開始
1995 年	608	収入向上活動を導入
2000 年	962	ユネスコ地域事業との協力（1998-2003 年）
2005 年	860	DAM 直接支援からの卒業指針の導入
2010 年	773	DAM 支援卒業の CLC により総数減少
2013 年	875	政府事業（PLCE）の学習センターを CLC へ

出所）DAM の CLC 担当職員より筆者が入手（2013 年 1 月）

2003 年に行われた外部評価では、CLC での学習活動を通して人々が能力を向上させる過程として、1.気づき、現状の認識、2.知識の習得、3.技術の習得、4.積極的な態度、5.主体的な振る舞い、の段階的な変化が見られるとしている。これらの変化を起こすためには、「まず情報に接し理解することが大切であり、そこから衛生、収入向上など目に見える成果につなげることが必要である。さらに識字を通した他との交信が可能になることで、社会参加の場が広がり家族計画、ダウリー[4]の見直し、女性の権利を促進できる」としている（Rahman J A 2003：8）。

各 CLC は約 100 から 200 の世帯を対象としている。主に女性を対象とした識字や農業、養鶏、裁縫などの技術訓練には毎回約 30 名の学習者が参加する一方、権利や男女平等などの社会問題に関する議論や行進、予防接種やインフルエンザ予防などはコミュニティ全員に参加が呼びかけられる。CLC のメンバーには学習者である第一ターゲットグループ（PTG : Primary Target Groups） と図書などの利用者である第二ターゲットグループ（STG：Secondary Target Groups） に分かれる。通常、PTG の参加費は無料、STG は毎月 5 タカ程度の会費を支払う。CLC の多くは小さな平屋で、クラスに使用する部屋と、図書室を兼ねた事務室の 2 間しかない。このため、十分な機材、教材を置くのは難しく訓練の内容も限られている。文化･伝統の活動として地元の祭り、歌や踊りの集まりを催し、サッカーなどのスポーツ活動も実施される。

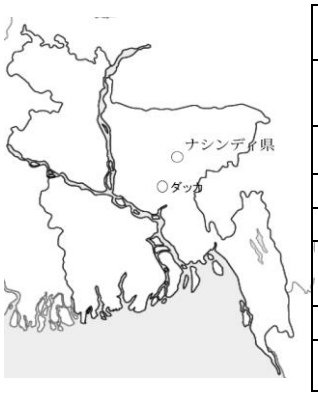
住民の多様なニーズに応えるため、DAM では 2003 年より活発な CLC を選んで設備と人員を強化し、それらをコミュニティ・リソース・センター（Community Resource Centre、以下 CRC） へとシフトした。CRC は行政村 にひとつの割合で設置され、2011 年現在、全国で 42 が機能している。CRC の主な機能は、行政村内にある CLC とネットワークを形成し、教材、トレーニング、さらにインターネットなどを使用した情報の提供することである。CRC には DAM で採用された職

員 1 名が常駐し、地元のボランティアと一緒に運営にあたっている。CRC にも各 CLC からの代表者による運営委員会が形成され、活動内容の計画、資金などの資源調達、さらには CLC の要望を取りまとめて地元の行政村事務所に支援を求める。通常、年に 2 回開催される運営委員会には行政村事務所及び DAM や他の NGO が招かれる。

CLC 及び CRC の運営を担うコミュニティ・ワーカーやファシリテーターは、採用後に約 1 週間の研修を受けて運営の基本的事項を学ぶ。研修内容には CLC 運営一般、資源の調達、リーダーシップ養成、会計、ICT の活用が含まれる。着任後は毎月 1 回の研修会や不定期に行われる他地区への交流訪問に参加する。これらの研修は DAM の地域事務所で企画、実施される。CLC の建設は DAM 資金とコミュニティ資金の折半で出される。運営費は CLC のメンバー会費とマイクロクレジット等による収入と、DAM による人件費負担や他の NGO、政府などの寄付により賄われる。

第3節　ナシンディ県における CLC 現地調査

筆者はナシンディ（Narsingdi）県（図 4-2）のナシンディサダ（Narsingdi Sadar）副県およびライプラ（Raipura）副県の中から各 2 箇所、計 4 箇所の CLC を選び 2009 年 7 月から 9 月にかけて現地調査を行った。



位置	ダッカ市北東約 100 キロの内陸部
構成	6 副県（Upazila）、3 市、27 郡、69 行政村、1,060 村
面積	1,140 平方キロ
人口	1,891,281 人（男性 50.77%、女性 49.23%）
宗教	イスラム教徒 93.28%、ヒンズー教徒 6.40%
就業人口	農業 42.42%、農業労働 11.37%、手織り 5.83%、サービス業、9.3%、商業 13.35%
成人識字率	43%　（男性 46.1%、女性 39.5%）
初等教育総就学率	男子 88.3%、女子 94.3%

図 4-2　ナシンディ県の概要

出所）一般統計資料は Banglapedia http://www.banglapedia.org/、教育統計資料は Bangladesh Bureau of Statistics http://www.bbs.gov.bd/ より入手し筆者作成。

ナシンディ県では 1999 年より CLC 事業が開始され、ユネスコと DAM の支援により 2003 年までパイロット事業が行われ、それ以降も CLC は継続されている。1996 年から 2009 年までにナシンディサダ副県には 96、ライプラ副県には 28 の

CLC が設置され、その内、完全に活動の停止した CLC は 21、DAM の支援から卒業した CLC は 19、残りは現在も DAM の支援を受けている。

3.1. 調査地の概要

調査地としてナシンディサダ副県から現在も継続しているシャロニカ（Sharanika）と継続していないアナンドナガ（Anandonagar）の各 CLC を選び、ライプラ副県から現在も継続しているアニルバン（Anirban）と継続していないビケッシュ（Bikash）の各 CLC を選んだ（図 4-3）。ナシンディ県を選んだのは、ユネスコ地域事業と連携し DAM 最初の CLC が実施された地区であり、ほぼ同じ条件で事業が行われた中にも存続と存続していない CLC が存在するからである。予備調査によりナシンディサダ副県のコミュニティは繊維業中心、ライプラ副県のコミュニティは農業中心という違いがある一方、宗教及び文化的な違いはないことがわかった。今回の調査では、CLC 間の比較を目的とはせず、異なった文脈から多様なデータが収集され CLC の特性、住民参加、持続性に関する要因と効果的なアプローチの発見を期待した。

図 4-3　調査対象の CLC

調査地の 4 つのコミュニティ及び CLC の概要は以下のとおりである。これらのコミュニティレベルの基礎的情報は、DAM 本部及び地域事務所から主に入手した。当該コミュニティや行政村はもとより、県や副県の行政機関でも、このような情報が正確に把握されていないのが現状である[5]。

1）ナシンディサダー（Narsingdi Sadar）　副県

アナンドナガ（Anandonagar） 及びシャロニカ（Sharanika） コミュニティは違う行政村に属しているが、約 1 キロメートルの距離にあり、社会経済状況は似通っている。両コミュニティとも住民全員がイスラム教徒である。

アナンドナガ・コミュニティはボロバドラディ（Bolovadradi）村にある 2 つのコミュニティのひとつで, ヌラァプル（Nuralapur） 行政村に属する。CLC の対象人口は 576 人（男性 296 人、女性 280 人）、全世帯数は 115 である。成人男性の約 6 割以上の人々が繊維業に従事し、残りは農業および賃金労働に就いている。成人男性識字率は 61.5%、女性識字率は 55.8%である（CLC 設立時は男性 44.5%、女性 37.6%であった）。小学校は NGO 1 、マドラサ 1 があるが、政府小学校及び中学校はない。CLC は 1999 年に設立され 2005 年に DAM の支援は修了し、2009 年 3 月閉鎖された。現在は BRAC が小規模金融の活動を行っている。

シャロニカ・コミュニティはラヒミディ（Rahimdi）村にある 3 つのコミュニティのひとつで、 カタリア（Kathalia） 行政村 に属する。CLC の対象人口は 544 人（男性 267 人、女性 184 人）、全世帯数は 102 である。成人男性の約 6 割の人々が繊維業に従事し、残りは農業および賃金労働に就いている。小学校は政府 1 、NGO 1 、マドラサ 2 があり中学校はマドラサが 1 校ある。成人男性識字率は 59.8%、女性識字率は 54.8%である（CLC 設立時は男性 38.3%、女性 36.2%であった）。CLC は 1999 年に設立され 2005 年に DAM の支援から卒業した。2009 年現在の会員数 86 名（うち女性は 60 名）である。現在の主な活動は ROSC（Reaching Out-of-School Children）プロジェクト及び自前の小規模金融のほか、BRAC（小規模金融、教育）、グラミン銀行（小規模金融）、IVDS（衛生）などの NGO が CLC を利用して活動を行っている。CLC の収入はメンバー会費と小規模金融によるものが半々である。この中には CLC で共同購入したリクシャー（人力車）の貸出料収入も含まれている。

2) ライプラ（Raipura）副県

アニルバン（Anirban）コミュニティとビケッシュ（Bikash）コミュニティは同じオリプラ（Olipura）行政村にあるが、違う村に属している。両者の距離は 500 メートルほどで、社会経済状況は似通っている。両コミュニティとも住民全員がイスラム教徒である。

アニルバン・コミュニティはボアラマラ（Boalamara）村にある 5 つのコミュニティのひとつで、CLC の対象人口は 390 人（男性 206 人、女性 184 人）、全世帯数は 85 である。成人男性の約 7 割が農業に従事し、残りは賃金労働、サービス業に就いている。小学校は政府、NGO、マドラサが各 1 あるが、中学校はない。成人男性識字率は 57%、女性識字率は 55.1%である（CLC 設立時は男性 37.3%、

女性 26.2%であった)。CLC は 1999 年に設立され DAM の直接支援は 2002 年に終了したが現在も ROSC や有機農業 （IPM: Integrated Past Management）などの活動を続けている。さらに BRAC (小規模金融)、Islami 銀行 (小規模金融)、ASHA（小規模金融)、ARD（衛生）などの NGO が CLC で活動を行っている。2009 年現在の会員数 100 名（うち女性は 75 名）である。

ビケッシュ・コミュニティはガハンギルナゴラ（Gahangirnagor）村にある 2 つのコミュニティのひとつで、CLC の対象人口は 412 人（男性 215 人、女性 197 人)、全世帯数は 95 である。成人男性の約 7 割の人々が農業に従事し、残りは賃金労働、サービス業に就いている。小学校は政府校が 1 校あるが中学はない。成人男性識字率は 58.5%、女性識字率は 56.8%である (CLC 設立時は男性 41.2%、女性 35.3%であった)。CLC は 1999 年に設立され、2002 年 DAM プロジェクトが終了し、2007 年閉鎖された。現在でも BRAC、Islami 銀行、ASHA といった NGO が小規模金融に関する活動を行っている。

3.2. 調査対象と方法

本調査では CLC の運営、活動に関わる人々の意見を中心にデータを収集し分析するため質的研究方法を用いた。調査における質問事項を 1） CLC 全般、2） CLC 活動、3） 住民参加に分け、調査対象者（表 3）に対して使用した。各 CLC には、2009 年 7 月から 10 月にかけて、事前調査、インタビュー・FGD、追加調査の計 3 回訪問した。追加調査では観察及びインタビューによりデータ補足と確認を行った。

表 4-3 調査対象者

被調査者 / 対象者分類	被調査者数	性別		年齢						職業					
		男性	女性	20未満	20代	30代	40代	50代	60以上	農業	自営	学生	主婦	家事	その他
県 BNFE 職員、DAM 地域事務所職員	3	3	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	公務員 1、NGO 職員 2
運営委員	8	4	4	0	2	3	3	0	0	4	1	0	1	0	コミュニティワーカー2
男性学習者	28	28	0	8	10	7	2	1	0	8	5	7	0	0	工員 4、無職 1 運転手 3
女性学習者	49	0	49	12	19	8	6	3	1	14	0	5	18	12	

収集したデータは、まずオープンコーディングによりインタビューおよび FGD で記録した内容を要約し小見出し（コード）をつけ、次に焦点コーディングによ

り複数のコードを関連のある内容毎に集約し、抽象度の高い概念のコードをつけた。さらに焦点コードは 1） CLC の基本的特徴、2） 運営・管理、3） 住民参加の形態と協働、4） CLC 持続と自立の条件の親コードにまとめた。

3.3. 調査結果

分析した結果の内容を以下のとおりまとめる。

1) CLC の基本的特徴

① 多機能施設

CLC は大人と子どもの両方を対象とした多機能の学習センターである。学齢期の子どもには就学前及び初等教育を、大人には識字クラスと様々な技術訓練を行っている。CLC は当初、女性を対象に成人識字を中心にした学習センターであったが、地元のニーズに応える形で就学前教育とノン・フォーマルの初等教育も行うようになった。「従来の識字センターとの大きな違いは、子どもたちも学べることです。」（アナンダ 男性 CMC メンバー）、「学校は学年ごとの年齢がありますが、CLC は年齢による区別はありません。」（アニルバン, 男性 CMC メンバー）などの意見のように、子供から大人までが学習活動に参加できることが、CLC の特徴のひとつである。

技術訓練は、主に女性を対象とし、その内容は多岐にわたる。健康、衛生、妊婦教室、幼児ケア、予防接種、災害への対処など生活改善に関する分野と農業、手工芸、植樹、養鶏など収入向上をめざした職業訓練がある。職業訓練に関する活動は、小規模金融と結びついて参加者の収入向上活動に繋がる仕組みになっている。

さらに、社会的意識の醸成のため、会合や議論などの啓蒙活動が行われている。主なテーマは、早婚、ダウリー、ジェンダー、人権など、外部 NGO が設定した課題が中心である。さらに CLC は、学習や訓練だけでなく、情報収集、人々が集まる社交の場としての機能もある。男性の多くは新聞を読むために訪れ、学生は図書の貸し出しを利用し、また、スポーツや文化活動には老若男女が一緒に参加している。 筆者がインタビューと追加調査でシャロニカ と アニルバン の CLC を訪問した際には、午前中は未就学児童対象プロジェクト（ROSC: Reaching Out-of-School Children） の活動が行われ、それぞれ約 15 人の子供たちが学習していた。午後には ROSC に参加する子供の母親を中心としたグループがインフォーマルな集まりをしていた。

② 参加者及びコミュニティへの効果

CLC の多分野にわたる活動の効果として、直接の受益者である女性のエンパワ

メントが挙げられる。これは、識字クラスにおいて読み書き算術を学び、生活改善の方法を学ぶことや、さまざまな会合に参加してジェンダーや社会問題に関する新しい知識を得ること、さらには訓練を通じて技術を取得し、収入の向上などにつなげる直接の効果がある。さらに、これらの女性が知識や技術を得た上で社会参加を通して自信が得られることが挙げられる。学習者と常に接してきた女性CMC メンバーは、以下のように語っている。

> 以前、このコミュニティの女性たちには衛生観念がほとんどありませんでした。トイレに行くときはサンダルを脱ぐ、終わったあとは手を洗う。食事の前にも手を洗う、といったことです。以前は読み書きが出来なかったので、文明的なことは何も知りませんでした。でも CLC に参加することで全てが変わりました。今は、健康に関する基本的な知識を持っています。（アニルバン CLC）

> CLC が設置される前は、コミュニティの女性は自分たちの権利について何も知りませんでしたが、いまは自分たちの権利について知っています。さらに小規模融資によって利益も得ています。彼女たちの中には男性と同じくらい稼ぐ人も出てきました。例えば、ある女性は小規模金融でミシンを買って、家計に貢献しています。他の女性は、牛を買い野菜を育てて収入を得ています。これらは CLC の支援によるものです。（シャロニカ CLC）

さらに、男性の CMC メンバーも女性の態度が CLC の参加により積極的になり、「女性が市内の市場へ買い物に出かけるのを見かけます。彼女たちは以前に比べずっと自意識が高まったようです」（ビケッシュ CLC）と述べている。

一方、男性や宗教関係者、コミュニティの有力者には、CLC を通して女性の教育・訓練活動への参加に当初は反対していたが、後に支援するように態度の変化が全ての CLC で見られる。例えば、ビケッシュの学習者は、夫たちの変化として「以前は、私たちは何も知りませんでした。CLC に参加するようになって、読み書きが出来るようになりました。今では、夫たちは私たちを尊重してくれます。CLC は、私たちの生活に大きな変化をもたらしました。」と述べている。

男性自身も CLC の対象学習者である女性だけでなく、コミュニティ全体への効果を認めている。例えば、シャロニカの男性住民は以下の効果を挙げている。

> 我々は貧しい住民です。CLC に来ることによって自分たちの権利について知ることが出来ました。読み書きが出ない人間も CLC に来て情報に接し、活動に参加することで自分たちのニーズや権利も認識できるようになりました。

子どもの教育もコミュニティ全体の関心であり、その好影響についても全ての CLC において指摘されている。特に子どもに対する就学前教育により、小学校への就学が円滑に進み、中途退学が減ったとすること、政府の小学校に比べて時間的に融通が効くなどの点が挙げられた。これには親の意識改革が有効であったと

以下に報告されている。

私たちは月一回、母親教室を開いて、子どもの育て方について教えます。子どもの健康を守ることを教え、母親たちはいま理解しています。この CLC でこの方式を最初に取り入れました。いまでは地元の小学校や BRAC の学校も取り入れています。DAM からは教科書や文具を支援してもらいます。（アニルバン 女性 CMC メンバー）

一方で、早婚やダウリーについては住民の意識改革が進んだとする意見が女性参加者を中心にあがった反面、ダウリーについては、意識の変化が必ずしも社会の伝統の変化に結びつかないとして、女性学習者は以下のとおり述べている。

私たちは、ダウリーについて学びました。自分たちの娘の結婚にダウリーを認めるべきではありません。でも、ダウリーの習慣はまだ残っています。CLC はダウリーを止めることは出来ません。私たちも止まるとは思いません。 （アナンダ での FGD）

私たちはダウリーが良くないことであることがわかりました。でもダウリーは続いています。私たちの苦しみと無力感は続きます。（シャロニカ での FGD）

最初のインタビュー及び FGD において、女性学習者以外、ダウリーについての意見は出されなかった。追加調査でのインタビューでは、全ての CLC においてダウリーと早婚に対する意識が高まり、早婚についてはかなり減ってきた一方、ダウリーは完全にはなくならないとの意見がほとんどであった。長年にわたる習慣であり社会的なプレッシャーもあるため、問題意識や理解はあっても、簡単には社会における変化を期待出来ないと言える。

③ 問題点

今回調査した 4 つの CLC において、共通の問題点として挙げられたのが、施設の貧弱さである。これらの CLC はすべて平屋建てで、会議用の机と椅子はあるが学習者の活動は土間で行われている。学習者及び CMC メンバーのほとんどが問題点として、電気がない、部屋が狭く汚い、学習者用の机や椅子がない、などを挙げている。同様に、資金不足、本などの書物や教材が少ない、教員がいない、という金銭的、物的、人的資源の不足も挙げられた。

また、CLC の設備が貧弱なため手作業中心の訓練に限られ、ミシンなど器具を使った訓練はコミュニティ・リソース・センター（CRC: Community Resource Centre） において行われる。さらに職業訓練と収入向上との結びつきが必ずしもない、などの問題点が挙げられた。

CLC には電気や施設が無いので、私たちが参加したい訓練は CRC で開かれます。でも、CRC は遠いのでリクシャー（人力車）でないと行けません。片道 80

タカかかるので、その費用を出すのは無理です。また、訓練を受けても、小規模金融の貸出金が不十分なため、実際の起業や収入向上に必ずしも繋がらないのも問題です。（シャロニカ 女性 FGD）

次に、現在 CLC が存続していないアナンダ とビケッシュでは、資金不足に加えて運営面の問題、特に CMC が上手く機能しなかった点が挙げられた。例えばビケッシュでは、CMC の中心となるべきコミュニティ・ワーカーが海外へ出てしまい、代わりの人材が無かったことが、弱体の原因とされている。さらに、製造業従事者が多いアナンダの男性住民からは「私たちだけで CLC を運営することは困難でした。自分達の仕事に忙しかったのです。DAM からの支援が再度必要です」との意見が出た。両 CLC とも女性は学習者として活発に参加する一方、男性はあまり CLC に関わってこなかったことがインタビューおよび FGD において明らかになった。

DAM の地域コーディネーターへのインタビューでも、コミュニティ全体の CLC への参加が希薄なこと、CMC が上手く機能していないこと、さらにコミュニティが主体的に CLC を運営するための能力不足も挙げられた。一方で、DAM のスタッフから施設の貧弱さを問題と考える意見は、最初のインタビューでは出てこなかった。改めて DAM のスタッフに施設について尋ねたところ、施設への支援は最低限とし、付加的な設備についてはコミュニティに任せており、「扇風機や電気を入れるのに高額な費用はかからず、実際、住民で資金を出し合って取り付けている CLC もあります」（DAM ナシンディ地域コーディネーター）との意見であった。

2) CLC の運営

① コミュニティ管理委員会（CMC）の中心的役割

全ての CLC で CMC が運営の中心的役割を果たしているとの認識であった。各 CLC 共、CMC は 11 名で構成され、コミュニティの有力者、学習者が含まれるが、その構成は CLC により異なる。CLC 設立の当初は DAM が作った CLC 指針に沿って有力者、学習者、女性の割合が統一されていたが、現在存続中の シャロニカでは男性 3 名、女性 8 名で 6 名が学習者であるのに対し、アニルバンでは男性 2 名、女性 9 名で全員が学習者と、違いがあった。他の 2 つの CLC についても CMC のメンバー構成は異なっていた。

CLC の活動及び予算計画は CMC により骨子が作られ、学習者及びコミュニティの人々は、CLC の全体会合で意見を述べ提案を行う。最終的な計画の決定は CMC によって行われる。ただ、CMC のメンバーは、会合に人々が参加することで、住民の意思を反映した計画の策定になっているとする傾向がある一方で、住

民や学習者はあくまで CMC が計画を作っていると考えており、両者の認識に違いがあった。例えばアニルバンでは以下のとおり異なった意見であった：

> CMC はコミュニティの会議を開いて皆の意見を求めながら事業と予算の計画を準備しています。その時には CLC への寄付も求めます。（男性 CMC メンバー）
>
> 我々は CLC の活動が行われているときに参加します。CMC メンバーから次に行われる活動について知らされるのです。我々は事業や予算の計画には関わりません。（男性住民 FGD）

DAM の CLC 指針の活用について最初のインタビューでは CMC メンバーから意見が出なかったため、追加調査で確認した。全ての CLC において、最初の数年は DAM の指針を使って運営していたが、特に DAM の CLC への直接支援が終了後は、自分たちで CMC の要件や選出方法を決め、活動計画を独自に決めるようになった、とのことであった。

モニタリングは、CMC が DAM により作成、配布された用紙を使用して活動の記録を残す一方、活動内容や学習の評価は後述するとおり外部者により行われている。住民や学習者は、これらの活動に対する情報提供の役割が主であり、積極的に関わっている意識はほとんどない。CLC の定期会合で学習者や住民の意見を集めるのが一般的であり、アニルバン CLC のように意見箱を設置して、人々の意見や提案を募っているところもある。

② 外部による支援

これらの CLC は DAM のサポートにより設立されたため、その組織作り、運営は DAM の大枠の指針に基づいている。特に最初の時期は、DAM が建物建設、事業費、人件費などの資金援助に加え、運営面でも関わってきた。DAM のかかわり方について、同代表は以下のとおり述べた。

> 従来の識字や NFE 事業では、DAM のスタッフが企画、運営、評価の全てを取り仕切ってきました。CLC 事業を始めるにあたって、CMC の設置と彼らへのサポートは、我々にとっても初めてのことであり、実際、試行錯誤しながら CLC の自立に向けて支援を行ってきたのです。当然、いつまでも資金支援を続けるわけにはいかないので、出口戦略を立て、自立の要件を備えた CLC については、直接の支援から、定期訪問を通した間接的な支援へと変化していきました。

上記の全体的な方針のもと、今回インタビューをした地域コーディネーターは、現場レベルでのかかわり方として、自らの役割を「コミュニティと外部との仲介者」と位置づけた。彼らは、CMC が作成した活動計画を行政機関である行政村事務所（Union Office）や他の NGO にも情報を提供し、CLC が必要とする事業への支援を求める役割を果たしている。

現在存続しているシャロニカ とアニルバン の CLC では、事業毎に支援する NGO が、自分たちの事業についてのモニタリングや評価を行っている。また、地元の行政機関である 行政村事務所がシャロニカ とアニルバン の CLC においては、評価会への参加などの関わりがあった。アナンダとビケッシュ に関しては、他の NGO や行政機関へのかかわりに関しての積極的な働きかけはなかった。外部支援を受ける側からの視点として、以下のアニルバン における女性 FGD の意見が興味深い。

私たちにとっては、NGO の支援の方が、行政より大切だと考えます。行政の支援があれば良いのですがあまり期待していません。なぜなら手続きが煩雑で時間がかかるからです。NGO は私たちと同じレベルで活動してくれます。

追加調査では、すべての CLC において、行政のサービスには期待できず NGO による支援を望むという声であった。実際、県の NFE 担当官も現在の行政体制では、コミュニティレベルの活動に関わるのは不可能だとして以下のとおり述べた。

この県での NFE 職員は３名いますが、実質担当者は私１人です。後の２人は事務補佐員です。ここで PLCEHD１事業が行われていたときは、ほかに３名スタッフがいて、毎月 NFE 調整会議を開いていました。今は、こちらで活動する NGO が県レベルで毎月行う報告を聞く程度です。これは教育だけでなく全ての分野に関する活動報告です。学校教育関係では５名のスタッフが県に、さらに各副県と各行政村にも担当者がいます。彼らの協力を得られれば良いのですが、今はそのような体制ではありません。

3) 住民参加の形態

① コミュニティによる積極参加

全ての CLC において、住民が自分たちの意思で、特に自分たちの興味のある分野に積極的に参加していることがわかった。ほとんどの学習者、CMC 関係者、そして DAM スタッフは住民の意思での参加を強調していた。住民が「参加を楽しむ」ことが大切な点をシャロニカの男性 CMC メンバーは以下のとおり強調する。

みんな喜んで CLC に来ます。特にスポーツやゲームを行えば学校の人たちも含めて皆がやって来ます。我々にも楽しみが必要ですし人生にはとても大切なことです。いつも家の仕事で大変なのですよ。たまに息抜きをすることが精神衛生上良いことなのです。

同時に、CLC 設置当初は必ずしも自分たちの意思でなく、徐々に主体的な参加へと変わっていったことが以下から伺える。

以前は、参加は強制的でした。でも今は違います。私が呼びかければ、皆が自主的に集まってきます。今日の集まりだってそうですよ。（シャロニカ CMC 女性メ

ンバー)

最初は、CLC に対する興味はありませんでした。だから強制的に参加させられました。私たち自身、そんなに熱心ではなく CLC の集まりを度々忘れてしまいました。そんな時は CMC の人たちが家まで来てくれました。しばらくして自分の意思で積極的に参加するようになりました。(ビケッシュ 女性 FGD)

同様に、女性の参加に対して、夫や男性一般、コミュニティの有力者及び宗教関係者も、当初は消極的であったが、徐々に支援するように変わってきたと、4 つの CLC の学習者と関係者は述べている。アニルバンの男性住民は、以下のように述べている。

以前は女性が家の外で仕事をすることを誰も好みませんでした。でも、今では皆が男性と女性が同じだと考えるようになりました。例えば、女性にも男性と同様、スポーツやゲームなどの娯楽が必要なのです。精神的にも良い影響を与えます。でも、彼女たちはベールをかぶって参加すべきだと考えます。

調査した全ての CLC で、男性や宗教関係者は女性の社会参加に寛容になった反面、ベールをかぶる、という規範を守ること、そして女性は男性との混合ではなく、女性だけのグループでの活動が望ましいとの意見が多数を占めた。

② 住民参加を促す手法

今回の調査対象である 4 つの CLC における住民参加を促す共通の手法として挙げられたのは、集会と家庭訪問である。CLC の活動計画を住民と相談し、新規事業の必要性を説明したりなど、住民が一同に会して話し合う場を設けるのが一般的である。特にジェンダー、早婚などコミュニティにとって新しい課題を話すときには、DAM など NGO のポスター、フリップチャートなどを使って、視覚的に理解を助ける教材を使用している。さらに、会合にはお茶、菓子などを用意することによって、人々が参加するインセンティブも用意されている。

参加に積極的でない学習者やその家族を説得するには、個別に家庭訪問するのが有効であるとの意見が中心であった。

もし、参加しない人がいれば、CMC の人が説得に行きます。私たち一般のメンバーも不参加の人の家に行って、CLC がいかに有益かを説明します。(シャロニカ 女性 FGD)

女性の参加を促すために家庭を訪問して、夫と話をして説得を試みます。彼らに CLC に来て、活動を見てくださいとお願いします。男性向けの会合を開き、家族計画や小規模金融の話をして興味を持ってもらうように仕向けます。(ビケッシュ 女性 CMC)

DAM の CLC では学びながら教材を作成する「学習者作成教材」(LGM: Learner

Generated Materials） がよく使われ、特に壁新聞 （Wall Magazine） が「創作的な参加学習活動」（シャロニカ 女性 FGD）として人気がある。これは学習内容を話し合いながら自分たちの経験も含めてまとめ、また識字能力が高くなくても議論に参加し、新聞のデザインやレイアウトなどの作業に参加できる。出来あがった壁新聞は CLC 内に教材として展示される。また、内容の充実したものについては、DAM が印刷して、他の CLC の参考に配布することも行っている。ほかにも、教育、人権、環境問題などのラリー（行進）を組織しコミュニティ全体が参加することで住民が一体感を持って問題意識を高めることも CLC では良く行われる。

一方で PRA など、いわゆる参加型手法を使ったマッピングやカレンダー作りなどの方法に言及したコミュニティ及び CMC の人は皆無だった。DAM の ナシンディ地域コーディネーターに手法について尋ねると、「PRA は事業の立ち上げに有効であり、CMC と一緒にマッピングやカレンダー作りを行います。でも、コミュニティの人たち全部が参加する作業は行いません」との回答であった。

追加調査において、各 CLC における PRA 等の手法について再度確認したところ、やはり住民が参加して行うのは会合であるとの意見であった。「コミュニティの人たちを一同に会してマッピングを行うことは不可能であり、むしろ CMC の少人数で資源地図などをつくった方が効率的です。また、人々の意見をまとめるのでも会合を通してから少人数でまとめた方が効率的です」（ビケッシュ 男性 CMC メンバー）のようにコミュニティ全体の把握には PRA は必ずしも有効とは言えないようであった。一方、「衛生、健康、収入向上などクラスごとの少人数で自分たちのニーズと現状を把握する場合にファシリテーターと学習者が協同で PRA の手法を取り入れることもありました」（アナンダ 男性 CMC メンバー）との意見もあった。

この点に関して、いくつかの NGO 本部の人々の意見も以下のとおり聞いてみたところ、PRA の有効性は認めるものの、その適用は限定的だとの反応が多かった。

> PRA は事業の立ち上げの際、住民の意識を高めるのに有効な手段です。ただ、それは始まりであって住民の参加は、その後も継続しなければなりません。そのためには、きちんとした組織作りを行う、コミュニティのリーダーを養成するなど、他にも大切な要素がたくさんあります。（DAM 代表）
>
> PRA は大変良い方法だと思いますが、とても高くつきます。というのは、マッピングなどの方法を理解し使用するには、スタッフの訓練が必要で、全ての学習センターに行うことは不可能です。外部の専門家を招いてのデモンストレーションとして行うことは可能ですが、日常の活動に取り入れるのは難しいでしょう。私たちは通常、コミュニティでの会合を通して、住民の参加を促しています。

（BRAC 教育部長）

一方で、別の有力 NGO である Action Aid Bangladesh のスタッフは、PRA の活用と対費用効果に対して以下のとおり参加型アプローチであるリフレクト・サークル（reflect circle） と 学習センターであるロコケンドラ（Lokokendra、第 2 章参照）において有効活用できる可能性を示唆した。

> PRA は、事業の最初だけでなく継続して使われることで、住民の気づきを定期的に確認できます。個人の事情もコミュニティの事情も絶えず変わりますから、その時点での問題、ニーズをマッピングなどで把握していくことは大事です。Action Aid では訓練者のための訓練（TOT: Training of Trainers） を中央で行い、県レベルでのパートナーNGO の訓練[6]、コミュニティ・レベルへと展開していきます。ここでは訓練者の人選が大切です。有能な人を訓練すれば彼らが継続してリフレクト・サークルをロコケンドラで行います。特に学校の先生など教育関係者に参加してもらうと効果的です。また、活動が順調かどうか、我々も月に一度はロコケンドラを訪問するようにしています。（リフレクト・ユニット課長, Action Aid Bangladesh）

今回調査した CLC、それを支援する DAM や BRAC などの NGO においては、PRA は住民を参加させる手法の一つである一方、Action Aid Bangladesh では、PRA 自体が理念であり活動の全ての段階において住民による意識化の重要性が強調されていた。

③ 外部者の関与

今回調査した CLC では、外部からの金銭的、物的、人的支援が有効であり、必要であるとの意見がほとんどであった。それは、先に見た識字や衛生、職業技術の指導だけでなく、人々の意識改革に外部の力添えが必要であるとの見方もあるためである。

> ジェンダーの平等を人々に理解してもらうため、私は会合を開きました。特に記念日を選んで人々に集まってもらいました。でも私だけでジェンダー格差について皆に納得してもらうのは難しいので、DAM のスタッフに支援を頼みました。彼らの方が私より上手く説明できるからです。（シャロニカ 女性 CMC メンバー）

一方で、コミュニティへの外部からの参加を地元の人たちが最初から歓迎していたとは限らない。一例として、アニルバン の女性 CMC メンバーがその過程を述べた。

> 最初に DAM のスタッフがコミュニティに来たとき、コミュニティの何人かはこう言いました「彼らは、私たちの社会や宗教ををダメにするためにやって来た

のだ。きっと異教徒に違いない。このコミュニティで CLC に参加するような者たちの葬式には我々は出席しない。」しかし、DAM のスタッフが同じ宗教を信仰し、モスクに行くのを見て、彼らの気持ちは治まりました。CLC が害を与える存在ではないことも分かってきました。

追加調査において、他の CLC においても同様、最初は懐疑的であったが活動内容を知ることにより次第に受容、積極的に支援し参加するようになったという共通点があった。さらに、事業の直接の受益者である女性学習者は最初から歓迎していたのに対し、宗教関係者や村の有力者、男性たちは上の引用と同じような態度であったことも今回調査した CLC に共通していた。

4) 持続の条件

① 質の高いプログラムの提供

CLC を持続させるための条件として、学習者と CMC メンバーの双方が強調したのは、いかに質の高い、地元のニーズに応えるプログラムを提供できるか、という点であった。現在存続しているシャロニカ及びアニルバンでも DAM の直接支援終了後は活動が縮小しているため、農業、畜産業、林業、手工芸などの分野で収入向上や雇用につながる技術訓練が必要であるとの意見であった。例えばシャロニカ の男性 FGD では「成人向けの職業訓練を再開すべきです。特に失業者のための訓練が必要です」との要望が出された。さらに活動が停止した 2 つの CLC の人々の意見では以下のとおりだった。

特に貧しい人たちへの雇用機会が必要です。もし彼らが生活費を稼げるようになれば、CLC にもっと興味を持ちます。私にも 5 人の娘がいます。そのうちの 2 人でも収入が得られるようになれば、とても助かります。（アナンダ 女性 CMC メンバー）

CLC を継続するには、活動を広げる必要があります。収入向上のためのプログラム、特にここでは農業関係の訓練が必要です。新聞や宗教関係の本も読みたいです。（ビケッシュ 男性 FGD）

CLC の持続には、特定の対象者だけが参加し利益を得るプログラムだけでなく、スポーツや文化的な活動など、多くの人々が参加し、男女が一緒に楽しめる活動を定期的に行う必要性も挙げられた。このようなコミュニティが一体となる行事の開催には、住民の関心が高まり多くの参加を得ている。ビケッシュ 女性 FGD では、「私たちは男女が一緒に参加できる活動がもっとあればと思います。以前、私は息子と娘と一緒に歌いました。とても楽しかったのです」との意見がでた。他の CLC においても、歌や踊り、バレーボールやサッカーなどへは、住民の関心も高く、活動の計画実施にもボランティアとして参加する人も出てくるとの意見

であった。

② 管理運営能力の向上

現在 CLC が存続していないアナンダ とビケッシュでは、運営面の問題、特に CMC が上手く機能しなかったことが問題点として挙げられ、その強化が CLC の存続には不可欠であるとの意見が出された。CLC の活動に直接関わってこなかった男性住民からは、長期に CLC に関わることの出来る人員の確保を含めた CMC の刷新、という指摘があった。

DAM のスタッフが持続性の条件として強調したのも CLC の管理運営強化であるが、CMC だけでなくコミュニティ全体の能力向上が必要と指摘している。

> CLC は CMC による継続的な運営が必要です。特にプログラムを実施する中心的な人々が必要です。そのためには、コミュニティ・ワーカーを雇い、その給与を確保しなければなりません。DAM も支援しますが、住民たちが自分たちで CLC を管理、運営するという姿勢を見せる必要があります。（DAM 地域コーディネーター）

今回の調査では、住民の多くは、CLC の運営は CMC がおこなうもので、自分たちは情報の提供や、お膳立てされた活動に参加する、という意見であった。その中で、住民の関わりが CMC の仕事に好影響を与えている事例も以下に指摘されている。

> CLC の活動に住民の参加と協力が必要です。特に新しい活動を行うときには彼らの協力は不可欠です。私がファシリテーターとして仕事をしている時、村の若い男性たちがどのような活動をしているか、見学に来ました。それによって、私自身の仕事に対する意識が高まりました。コミュニティ内部での定期的なモニタリングは、活動を維持していくのに必要だと思います 。（ビケッシュ 女性 CMC メンバー）

さらに、CMC メンバーからは、住民による会費や寄付などによる金銭的支援も CLC の財政的持続性を高め、ボランティアによる労働の供与なども CLC の継続に必要とされた。

③ 設備及び資源の充実

建物や設備の向上を持続性の条件に挙げたのは、学習者として常時 CLC を利用してきた女性とプログラムを実施してきたコミュニティ・ワーカーが中心であった。特に、電気、扇風機、電灯、机や椅子の設置など、学習や訓練のための環境が整備される必要性が挙げられた。

CMC 及び学習者は、これらの施設の充実はコミュニティの力だけでは難しく、

外部の支援が必要だとしている。一方で、DAM スタッフは設備の向上に関しては自助努力であるべきとの意見であり、「CLC は自分たちで土地を確保し、預金のメカニズムを保つべきです。DAM や他の NGO が支援をするにしても、コミュニティからのマッチング・ファンドが必要だと思います」（DAM ライプラ 支部マネージャー） と述べ、コミュニティの主体的な設備、資源確保の重要性を強調した。

しかしながら、DAM 支援終了後、CLC の財源はメンバー会費が約半分を占め、残りは小規模金融、寄付などでまかなっており、閉鎖した 2 つの CLC はもちろん、存続中の CLC にしても財源の確保は存続のための大きな課題である。NGO 等が新たな活動を始める際に小額の支援があるが、例えば、ROSC の場合は 2,000 タカのみである。「DAM の直接支援があり、たくさんの活動が行われていた頃は、より多くの人が参加して寄付も集まりやすかったですが、今は難しいです」（シャロニカ男性 CMC メンバー）との意見が示すように、CLC の機能も資源の確保に関係していると言える。

④ 外部からの支援と連携

外部からの支援が CLC の持続には不可欠である点も、住民、CMC、DAM のいずれもが指摘した点である。住民および CMC からは、外部からの資金援助、施設の整備、訓練の実施や運営への支援が CLC の継続には、特に必要とされた。また、現在まで CLC を支援してきた DAM に加え、政府や他の NGO とのつながりも大切であるとの意見があった。

特に、CLC が NFE さらにコミュニティ開発の拠点となるためには地元政府とのつながりは不可欠である。しかしながら、最終行政単位の行政村における事務能力は量、質ともに不足しておりコミュニティのニーズに対応するのは難しい。県 NFE 担当官は、コミュニティレベルの学習活動支援の重要性は認識しているが早急には対処できないとの考えであった。

> 現在の PLCEHD２事業では、政府はコミュニティに毎年 5,000 タカの支援を 5 年間、計 25,000 タカを提供して、コミュニティ自身の資金と併せて CEC を継続するよう奨励しています。ただ、教材や訓練など技術的な支援は行っていません。今度始まる新しい識字･継続教育事業で、行政村レベルまでの NFE 事業実施体制を確立し、識字を推進する環境を整えることが出来ればと思います。我々も地方分権化や学習者の都合に合わせた柔軟なプログラムの重要性は認識していますが、政府の枠組みを変えるにはかなり時間がかかりますし、ドナーからの支援が必要でしょう。

現状の限られた資源を有効利用するため、外部からの支援がバラバラではなく

調整された形で行われるべきだとの指摘もされた。この点、アニルバン の女性CMC メンバーは以下の意見を述べている。

住民は CLC に対して他の面で貢献できても金銭的な貢献は難しいです。政府とNGO の両方から支援が必要ですし、限られた資源を管理、調整するための委員会が必要だと考えます。DAM の支援がいつまでも続くとは考えていません。それに頼るのは私たちにとっても良くないことです。私たちの必要とする支援は、自力で CLC を運営できるように力をつけるよう、外部の人たちの手助けです。

第4節　CLC の自立は可能か？

本章の問題意識である、バングラデシュでの CLC おける自立の可能性を、現地調査の分析結果をもとに、以下に考察する。ここでは、NFE 行政体制が整っていない中で、住民参加が、どのような形で外部との関係を築き、自立へとつながっていくのか、議論したい。

4.1. 住民参加

CLC における参加に関する先行研究でラーマンが指摘したように、CLC の主な参加者が社会的弱者であり、受益者としての参加が中心とされてきた。今回の調査でも参加者は自発的な学びや学習内容編成に関わることはほとんどなく、CLC が準備した内容の活動に参加する形であった。一方で、識字や収入向上といった生活に役立つ活動には積極的に参加することが確認された。また、本調査により、人々は必ずしも社会、経済的な目的のためだけでなく、集い楽しむためにも CLC に参加することが明らかになった。これはスポーツや歌・踊りといった組織的な活動だけでなく、子供の初等教育クラスに同伴した親たちが、特に目的なしに自ら集まることにも現れている。「CLC への参加が精神衛生上良いことである」との意見にあるように、人々は CLC への参加により精神的にも満たされることがわかる。従来、開発プロジェクトでは、収入や衛生の向上、長期的には管理運営能力の向上など具体的、生産的な成果をともなう参加の議論に偏りがちであった。余暇やスポーツは「その他」の活動と分類されることが多く参加による精神的な充足はあまり議論されなかった。しかし貧困地域においても即物的な便益だけでなく、人々が生活を楽しみ精神的な充足を得ることも広い意味での開発につながると考える。

CLC 運営への住民参加に関して、非識字者などの社会的弱者は、自分たちに自信がなく自発的に運営にかかわるのは難しいとされてきた。今回の調査でも、CLC は CMC 中心に運営され、住民は予算、事業計画、モニタリングに直接関与の意

識がないことが確認された。一方、本調査では CLC での定期会合、学習者による家庭訪問、投書箱の活用など、運営主体への直接参加だけでなく間接的な住民のかかわり方も見られた。住民参加には男女や属する社会グループによる差があり、外部との関わりによる住民意識の変化もあるため、「参加または不参加」という二面的、定量的側面だけでなく、参加の定性的側面をさらに分析する必要があると考える。

参加手法に関して、今回の調査ではプロジェクト終了後、住民自身によって促されるコミュニティの参加方法として家庭訪問や会合が中心であり、外から導入された手法は内在化されていないことが明らかになった。その理由は、DAM が積極的に住民参加型農村調査法 （PRA：Participatory Rural Appraisal）などの参加型手法をコミュニティに根付かせる努力をしてこなかったこと、住民が快適に感じ継続して使える方法として、従来から親しんできたコミュニケーション方法に落ち着いたためと考えられる。

4.2. 外部機関との協働

これまで外部による CLC 支援の必要性については、主に外部者の視点からコミュニティとの関り方を論じておりコミュニティからの視点はあまり議論されてこなかった。本調査において外部機関の介入について CLC 及びコミュニティの視点を検証したところ、彼らは NGO に対してより期待、信頼を寄せていることが明らかになった。これは DAM と CLC に限らず、バングラデシュにおいて NGO が従来からコミュニティ開発への直接支援を行い「目に見える」形で携わってきたためと考えられる。行政はコミュニティの活動には、ほとんど関与しておらず、住民からの期待も少ないと同時に行政担当者も直接関与の難しさを認めている。コミュニティと外部との協働は、画一的な制度の導入よりも、地元で長期間に培った土台、信頼関係をもとに進めていくのが有効であると言える。

次に、本調査では、CLC には先行研究で佐藤（2004）が指摘した「受け皿」として受身的に外部からの支援を待つだけでなく、内部資源や能力で対応できない問題に対して積極的に外部支援を求めるなどの働きかける機能があることもわかった。今回調査した CLC は設置後 10 年を経て、組織としての能力が徐々に形成されてきたと考えられる。一方、CLC 立ち上げ当初、住民は外部機関に対して懐疑的であり信頼関係を築くには時間がかかることも明らかになった。外部機関とコミュニティの双方が主体であり、チェルネア（Cernea 1991）が提案したように外部機関はコミュニティの能力向上支援と同時に、コミュニティについて理解し学ぶ必要があるだろう。

4.3. CLC の持続と自立

コミュニティ組織持続に関する先行研究[7]と今回の調査結果から、CLC 持続要因として以下の点が挙げられる。

1) 運営委員会が組織として機能していること。住民が運営を委任していても、彼らの意見が反映され、運営の透明性が確保されていること。
2) 住民が積極的に参加できる事業を展開できること。人々の多様なニーズや時代の変化に応じた、生活に関連のある質の高いプログラムを提供できること。
3) 運営、事業を行うための財源、施設および人的資源があること。資源の調達、管理が適正に行われること。
4) 外部との連携を強化し、組織の能力向上への技術的な支援、財政的支援を確保すること。

CLC において自立とは外部から孤立しコミュニティだけですべてを賄うという意味ではない[8]。CLC の自立は、組織の能力を高め、同時に自らの限界を把握し、外部との連携を、必要に応じて支援を求めるために築くことで確立できると言える。さらに自立には、他に依存するだけでなく他者を支援する意思、外部からの依存を受け入れ、他者との協働を進める能力も必要であると考える。そのためには、自立を外から支える体制が存在し近隣との互助体制を築く素地が存在することが前提となる。

しかし行政基盤や資源の脆弱なバングラデシュでは、CLC は限られた自己資源と期待や依存のできない外部機関の中での自立を求められている状況であり、これらの整った先進国における展開とは違ったアプローチを検討する必要があると考える。例えば、最初から行政や NGO との協働を模索するのではなく、CLC の横のつながりや他のコミュニティ組織（CBO : Community Based Organizations） との連携を築いた上で、外部との協働を模索することも考えられる。

注

---

[1] バングラデシュでは、初等大衆教育省（MOPME：Ministry of Primary and Mass Education）が初等教育及び NFE を所掌し、中等教育以降は教育省（Ministry of Education）が所掌している。

[2] World Bank, Implementation Completion and Results Report on Post-Literacy and Continuing Education for Human Development Project, [Web page], World Bank Dhaka Web site, p.6, Available at http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/08/08/000333038_20080808014447/Rendered/PDF/ICR7950P0507520Box327422B01PUBLIC1.pdf, Accessed 10 December 2012

[3] World Bank, ibid. p.8

[4] ダウリーは結婚の際の嫁側からの持参金であり、南アジアの国々に広がっている。ダウリーの工面に借金や土地売却を強いられ困窮に陥る家庭も少なくない。

[5] バングラデシュでは政府により近年、出生登録を奨励しているが、まだ正確な人口を把握するには至っていない。

[6] Action Aid Bangladesh の事務所はダッカのみにあり、事業の実施は各県レベルの NGO を通して行っている。

[7] 先行研究で見たように、大内は参加の継続を保証する条件として、1. 組織の確立、2. 構成員の合意による規範、3. 人的・物的資源の確保の 3 点を挙げている （大内 2003：108）

[8]河合は「自立ということは、依存を排除することではなく、必要な依存を受けいれ、自分がどれほど依存しているかを自覚し、感謝することではなかろうか。依存を排して自立を急ぐ人は、自立ではなく孤立になってしまう（河合 1992：96）」としている。

第 5 章　タイの CLC における住民参加と行政

本章では、近年 CLC の普及が進むタイにおいて 2008 年の「ノンフォーマル教育およびインフォーマル教育促進法」[1]（以下、NFE・IFE 促進法）制定により、行政の役割・責任が強化されたことに伴う住民参加との関係に着目した。タイの初等教育就学率は 100%、成人識字率は 94%に達し（UNESCO 2012：322, 342）、2015 年までの EFA 目標は、ほぼ達成済みと言える。このため、バングラデシュとは異なり、EFA といった開発目標やドナーの援助方針に左右されることなく、自国の教育目標を定め、特に少数民族など社会的弱者への基礎教育の拡大、質向上、生涯学習の推進へと向かっている。アジアの多くの国が学校教育中心に教育の普及を進める中、タイはインドやインドネシアと共に NFE にも力を入れている数少ない国である。

本章ではまず、教育省が中心に展開してきたタイの NFE と学習センターの展開を概観する。つづいて、ウボン・ラチャタニ県において行った現地調査の結果をもとに、行政による制度化が端緒についたばかりのタイにおいて住民はどのような形で CLC に参加し、住民と CLC、CLC と他機関との協働がどう進められているかを検討する。CLC の運営に行政が積極的に関与することで、プロジェクトとは違いセンターの存続がある程度保障された反面、住民の行政依存が強まるのではないか、参加が後退してしまうのではないか、といった問題意識をもとに考察していく。

第1節　タイの NFE と CLC

1.1. ノンフォーマル教育の展開[2]

タイでは 1935 年に国王ラマ 7 世が国家発展の方針のひとつとして全国民への教育の普及を掲げ、1940 年から 47 年にかけて成人教育局（Adult Education Division）により識字キャンペーンが行われた。第二次世界大戦後、ユネスコ等の国際動向に呼応して'Each One Teach One'（ひとりがひとりを教える）運動、読み書きだけでなく機能的識字や職業訓練の導入、コミュニティ開発との融合など NFE の多様な役割が実践されてきた。例えば、1968 年には、職能を中心とした機能的識字を非識字者の教育と生活の質向上にも取り組む形で導入した。

1970 年代に NFE 基本理念として Khit-Phen（考える力）が教育省のコビット（Kowit）より以下のように提唱された。

Khit-Phen とは、人が幸せを求めることである。幸せは周りの環境との調和が取れると得られ、調和が取れなければ不幸せになる。そのためには 1) 環境を変えて自分たち合わせる、2）自分たちが環境に合うように変えるよう試みる、3）環境と自分の双方を変える、4）今の環境から逃れて新しいものを求める、といった選択肢がある。

コビットは、人々が自分で生活課題を解決するために学術的知識（academic knowledge）、自己知識（self knowledge）、環境（environmental knowledge）に関する知識の 3 つが必要であるとした（ONFEC 2007：9-10）。環境との調和を重視するこの理念は、その後の NFE 事業においても度々言及されている。

NFE 教育局（Department of Non-formal Education）[3]が設置された 1979 年以降、継続教育の必要性が認識され、生涯教育を組織化された NFE だけでなくインフォーマル教育（IFE : Informal Education）も含めて推進されることとなった。特に 1990 年の EFA 世界会議がタイで行われたこと、さらに 1997 年にドイツ･ハンブルグで開催された世界成人教育会議により NFE を通した識字、継続教育と生涯学習の重要性が再認識されたことが追い風となった。1999 年に制定された教育法（Education Act）第 3 章では、教育制度をフォーマル、ノンフォーマル、インフォーマルの 3 つのタイプに分け、教育機関はこれらのいずれかまたは全てを提供し、異なるタイプ間の単位の互換性を職場経験の認定と共に明記した（Office of the National Education Commission, Thailand 2003: 7-8）。

2008 年に NFE・IFE 促進法が制定され、第 5 項において、人々が NFE・IFE 教育を受ける権利を保障している。この法律では、NFE とは「教育サービスの利用者という明確な対象集団や、そうした対象集団のニーズや学習適正に対応した柔軟で多様な教育の目的、形態、カリキュラム、教育機会の提供方法、コースまたは訓練の期間をもち、教育証明書を授与するため、あるいは教育成果を分類するために今日育成を測定･評価する標準的手順を有する教育活動」とし、IFE を「人々の日々の生活スタイルのなかでの教育活動を意味する。つまり、個々人の関心、要求、機会、準備状況、学習能力に応じて生活を通じて継続的な学習を行うこと」（手打・河内 2010:108-109）としている。

NFE・IFE 促進法制定に伴い、2008 年以降、NFE 行政は Office of Non-formal and Informal Education（ONIE）が所掌している。ONIE は中央政府とその地方部局として県（Province）、郡 （District）、副郡 （Sub-district）に分かれている。副郡はタムボン（Tambon）と呼ばれ、行政の最小単位である。手打明敏は「タイの CLC を理解するには、タイの地方行政の仕組みを理解しておく必要がある。（中略－引用者）タイの地方自治が日本の地方自治制度と大きく異なる点は、地方行政ラインと地方自治ラインが並存しているところである。

（中略－引用者）2003 年末以降、地方自治体の首長はことごとく住民によって直接選ばれるようになった。地方自治体だけをみる限り、タイの制度は日本に類似しているようにみえる。しかし、タイには日本にはない地方行政という存在がある点で決定的に異なっている」（手打 2010:59-61）としている。地方行政ラインとは中央官庁からタムボンに至る政府任命の職員による行政組織であり、ONIE を含めた教育、保健、農業などの地方部局が県、郡、タムボン毎にある。地方自治ラインとは、県、市、タムボンにおいて選挙された首長及び各セクターの職員による自治体組織である。CLC は ONIE により設置されるため地方行政ラインに属し、地方自治体であるタムボン行政事務所（TAO: Tambon Administration Office）とは協力関係にある。

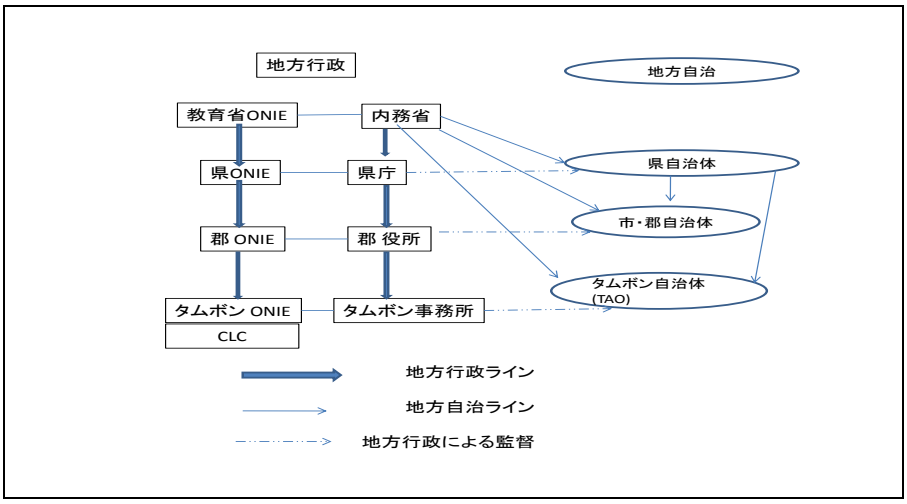


図 5-1　タイの地方自治と ONIE を含む地方行政

出所）行政及び自治体関係者からの聞き取りにより筆者作成

1.2. CLC の展開

タイでは、1972 年に村落読書センター、1982 年に山岳地帯コミュニティ開発センター、1991 年にスパンブリ県パイロット事業、2000 年のユネスコ・国連開発計画（UNDP : United Nations Development Programme、以下 UNDP）による CLC 事業など多くの学習センター事業が展開された（Leowarin 2010 : 8-9）。これらの経験を基に CLC の制度は徐々に整備され、NFE-IFE 促進法 18 条では、CLC を「地域に対する学習活動や学習過程を促進し組織する単位」とし、行政による促進、支援、調整および提供を義務付けている（手打・河内 2010 : 13）。

タイ国内には各タムボンにひとつ以上の CLC が ONIE により設置され、2011 年現在、

全国に 9,439 の CLC が存在する[4]。また、コミュニティ自身により設置・運営されているセンターも約 5,000 あるとされるが、正確な数は把握されていない（Tamamasat University 2005：11）。CLC 制度化の過程で 2006 年に ONFEC（Office of Non-formal Education Commission）はガイドラインを作成し（ONFEC 2006）、CLC を子供から大人まで全てを対象とした、地域の物的・知的資源を活用したコミュニティの発展、生涯学習、学習社会実現のための拠点と位置づけている。さらに CLC の運営、活動を支援するため全国を 5 地域に分割した各地に研究所（Regional Non-formal-Information Education Institute）を設置し、県・郡 ONIE と共に NFE・IFE ネットワークを形成、これらの組織による CLC 職員研修の開催やモニタリング等の役割も示されている。また、地方自治体との協働、地域組織とのネットワーク、ボランティアの活用、住民参加と地元のニーズに沿った活動の実施といった点が挙げられている。

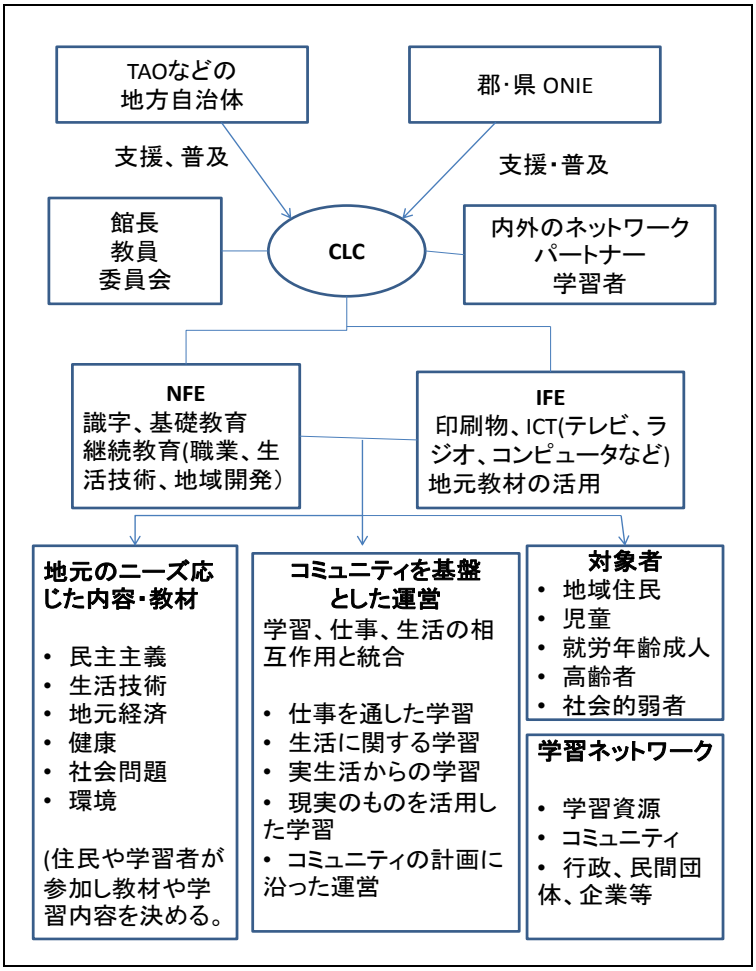


図 5-2　CLC ガイドラインにおける概念的枠組み

出所）ONFEC（2006：2）The Guideline Framework for the Development of the Community Learning Centres towards the Focal Point for Lifelong Learning を筆者が翻訳し、2008 年 NFE・IFE 促進法を基に若干修正し作成。

CLC 運営は、正規職員として CLC 館長、ファシリテーター （facilitator、以下、教員）と共に運営委員会（CMC: Centre Management Committee）メンバーが中心となり、ボランティアの参加、県・郡 NFE センターの支援を得て行われる。特に、2008 年より CLC に正規職員が配置されるようになったタイでは、行政により館長が配置され、識字やイクインバレンシーを主に教える教員が正職員として採用されるようになった。従来、CLC の教員は 2 年の短期雇用であり離職者も多かったが、5 年契約と地元教育行政職員への登用の道も開かれたことにより、専門職として確立したと言える。1999 年の教育法に基づき NFE を含めた教員の資格と研修については、教員諮問委員会が 2003 年に基準を設けている。それによると教員資格は、大卒以上または教授法やカリキュラムなど 9 項目の知識と能力があると認められた場合に得られるとしている（SICED 2009 : 19）。さらに 2008 年 NFE・IFE 促進法に基づき ONIE は教員資質向上政策を定め、地域 NFE 研究所、県 ONIE 事務所、シリンドン継続教育研究所（SICED : Sirindhorn Institute for Continuing Education and Development）が資質向上の活動を行うこととしている（ibid, 31-32）。SICED が行った調査では、現行の NFE 教員の資質向上活動の内容としてアンドラゴジー、教科毎の教授法、職業訓練の教授法、生活技術訓練の実施法、評価法、アクションリサーチがあり、その方法として、国、県、郡レベルの研修ワークショップ、相互訪問、定期情報交換会、職場研修、インターネットによる研修、など様々な活動が行われている。教員の資質向上のために、全体計画の策定や十分な予算配置と共に、NFE 教員の全般に不得意分野とされる、数学、科学、英語の研修強化が提案されている（ibid, 58, 65-70）。コミュニティをよく理解しニーズを把握する必要性は議論されているが、地域づくりや課題発掘という役割についてはほとんど、触れていない。

法制化後も基本的に 2006 年の CLC ガイドラインが使用されているが、上記の職員配置の外に、従来は住民も負担していた建物や施設費用を ONIE が負担すること、他の組織とのパートナーシップを強化すること、従来は週に数日間、授業や職業訓練実施時だけ開館していたのが、平日は朝から夕方まで開館するようになった。

CLC における教育活動の中心が、フォーマル教育と同等の資格を取得できるイクイバレンシー・プログラム（Equivalency Programme、以下、イクイバレンシー）である。NFE・IFE 促進法第 14 条 4 項では「教育成果の学校教育への同等価値での移行、知識や経験の学校教育への同等価値での移行と同等教育のレベル判定を促進し、支援し、実施すること」

を ONIE の権限と責任としている（Ministry of Education 2008:9）。イクイバレンシーには一般教育と職業教育の 2 種類があり、初等、前期中等、後期中等教育の 3 レベルに分かれる。修了者には修了証が交付され、彼らは次の学校段階に進む資格を有する。そのほか、CLC の主な活動は地域の事情やニーズにより多様であるが、おおまかに以下のとおり分類できる。

1. 識字推進、
2. 識字獲得後の基礎教育、
3. 収入向上のための職業教育、
4. 生活の質向上のための教育（健康、衛生、余暇、道徳など）、
5. 地元の実情に応じたコミュニティ発展に関する教育、
6. 印刷物や電子メディアを利用した IFE、
7. ICT 活用、外国語学習など未来へ向けた教育

また「自ら足るを知る経済 （self-sufficient economy）」[5]の実践、地元の知恵（local wisdom）[6]の活用、仏教理念に基づく日常生活向上やスポーツ、娯楽、歓談など集いの場である。CLC の運営は CLC 館長、教員と共に運営委員が中心となり、ボランティアの参加、県・郡 ONIE 事務所の支援を得て行われる。

タイでは、教育省内で学校教育を所掌する基礎教育局や職業技術教育局がコミュニティにおける学習活動拠点の設置を進め、ONIE との連携により草の根レベルでの教育機会の拡大を進めている。さらに教育省以外にも生涯学習を推進するためにコミュニティ・レベルのセンター設置を推進している。CLC がイクイバレンシーを中心とした基礎教育に重点を置いているのと同様、それぞれのセンターは、各省の所掌分野を通して、人々の生活の質向上を目指している。たとえば、保健省の下にはタムボン毎に基礎医療を提供するクリニックが設置され、人間の安全保障省の下には一村一品運動（OTOP：One Tambon One Product）[7]、村落基金、婦人基金といった、コミュニティの経済活動を支援するセンターや、６０歳以上の人々に対して学習や運動を推進するセンターが設置されている。コミュニティ開発省は、2008 年より地域住民による自主的な地域センターの設置を推進し、地域課題への解決にむけたコミュニティの活動に対して資金や専門家派遣といった支援を行っている。例えば、2011 年に起こった洪水を教訓に、住民による洪水対策への取り組みを推進している。これらのセンターも CLC と同じように、住民参加を重視し、地元のニーズや状況にあった活動の必要性を強調している。

クンパは、CLC が上に述べたような他のパートナーと情報や経験、ノウハウを共有す

ることによって、既存の知識と技術を強化するだけでなく、外部からの刺激を受けて新しい方法や可能性を生み出すことができるとしている。具体例として、伝統的な野菜や魚の加工方法と現代的な消費者の嗜好と学びあいを通じて掛け合わせることで、一村一品運動の製品化、販売を促進できたとしている。これらの即物的な効果だけでなく、CLC と他の機関との協力によって、相互信頼関係が醸成できるとしている。一方で彼は、このようなパートナーシップを維持するための要因として、リーダーシップの継続、外部機関の意図とコミュニティのニーズとの合致、ネットワーク内のメンバーの対等性、緊密なコミュニケーション、といった点を挙げている（Kumpha 2005：34-35）。

レオワリンは、CLC を通した効果的な生涯学習の推進として、人々の参加、ニーズに基づいた学習編成、ファシリテーターの力量向上、コミュニティのリーダーシップ、政府の財政支援、地元人材･資源の活用、ネットワーク作り、モニタリングと評価、の諸点を挙げている。特に彼女は、ファシリテーターの役割の大切さを強調し、ICT 活用など、効果的な学習活動と CLC の運営のための力量向上だけでなく、優秀な人材を確保するための魅力的な雇用条件、長期的なキャリア形成の必要性を指摘している（Leowarin 2010：25-26）。

上記は主に農村地帯における CLC に関する議論であるが、ノリワンは、調査したバンコクのスラム街に設置された CLC を事例に、こうした貧困地域では、強いリーダーシップが必要である反面、コミュニティの有力者を中心に運営委員会が形成され、彼らの意見を中心に活動が計画、実施されているとしている。このため、一般の住民には、自分たちのニーズや要望に沿った形での活動が行われていないとの不満があり、特に収入を向上するための訓練の必要性、ニーズを把握するための調査、組織的な情報管理の必要性を指摘している（Noreewong 2005：226-237）。参加者である一般住民と運営の中心である有力者という構図は、貧困地域を対象とした CLC が多いバングラデシュやネパールでの先行研究の議論と共通しているところがある。

第2節　ウボン・ラチャタニ県における CLC 現地調査

タイの CLC における住民参加及び協働の実態を明らかにするため、筆者は 2010 年 11 月から 2011 年 7 月にかけて 3 度、タイ・ウボン・ラチャタニ（Ubon Rachatani、以下ウボン）県（図 5-3）において調査を行った。ウボン県を選んだのは、東北地域 NFE 研究所が置か

れ、ユネスコなど国際機関との協力も盛んで、先駆的実践が豊富な地域なためである。例えば、ユネスコと UNDP が 2000-2002 年に支援した CLC を通した危機に備えたコミュニティのエンパワメント事業（CERCAP：Community Empowerment for Response to Crisis Action Plan）では、タイ国内で 5 カ所のパイロット事業地の一つとして選ばれた。この事業ではコミュニティが主体として把握したニーズを基にボトムアップによる学習活動を中心に農業、コンピュータ、情報管理、余暇等の活動を行い、コミュニティ内のリーダーシップの重要性、行政や関係機関との相互協力の重要性を指摘している（UNESCO 2002）。

ウボン県には 2011 年現在、264 の CLC が ONIE により設置されている。ONIE 以外に住民が設置する自治 CLC もあるが実数は把握されていない。また、行政が CLC を各タンボンに配置することになったため、自治 CLC は必ずしも地元の人々対象だけでなく、農業、コミュニティビジネス、起業、人権といったテーマについて関心のある人々が学びあう場へと変化しており、活動に応じて開館する形となっている。運営は会費のほかに、活動に応じて行政や企業等からの支援を受けている。

位置	バンコク市北東約 600 キロの内陸部
構成	11 市、25 郡、219 タムボン、2,699 村
面積	16,112.650 平方キロ
人口	1,813,088 人（男性 50.2%、女性 49.8%）
宗教	ほとんど仏教徒
就業人口	農業 70%、製造業 10%、サービス業 5%
成人識字率	90%
初等教育総就学率	100%、同修了率: 80%

図 5-3　ウボン・ラチャタニ県概要
出所）ウボン・ラチャタニ県統計局　（http://ubon.nso.go.th/main.jsp）　資料より作成。

2.1. 調査地及び CLC の概要

今回の調査では ONIE が設置する CLC のうち、都市部、都市近郊農村部、農村部の 3 つの郡から 4 箇所の CLC を選んだ（図 5-4）。対象地域の選択は必ずしも CLC 間の相違点の比較を目的とはせず、異なった文脈から CLC の特性、住民参加と協働に関する多様なデータを収集するためであった。各 CLC における活動は、イクイバレンシーを中心に、ほぼ共通しているが、以下では、調査地域の概要と個々の CLC で特に力を入れている活

動等の特色を中心に概観する。

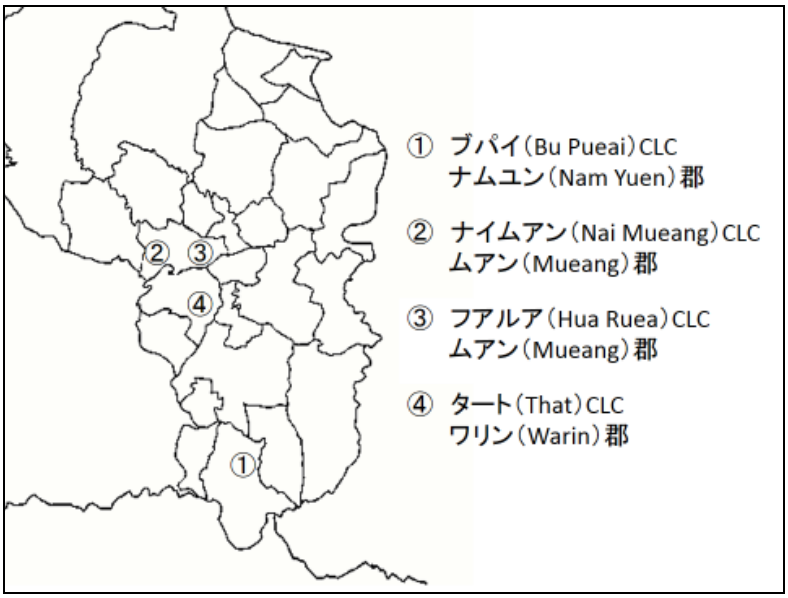


図 5-4　調査対象 CLC

①□ブパイ（Bu Pueai）CLC は、カンボジアとラオスとの国境地帯の農村部に位置するナムユン （Nam Yuen） 郡にある。ナムユン郡は人口 67,000 人で 7 つの副郡（タムボン）から成り立っており、各副郡には、ひとつの行政による CLC が設置されている。ブパイ副郡は 15 の自然村からなり、人口約 8,900 人、行政の CLC が 2008 年に設置される前から、住民による学習センターが 9 カ所あり、有機農業、食品加工を通した収入向上事業や人権啓蒙などの活動が行われてきた。行政 CLC による活動はイクイバレンシーが中心で、一般学習者と村落保健センターで働く有給ボランティア（以下、保健学習者）が半々であり、主に中高年が中心である。地元産業の中心が農業であるため、農業行政事務所と連携した米作、野菜栽培、家畜飼育を中心とした職業訓練も行われている。各セクターの行政事務所と CLC の協働は覚書にしたがって実施されている一方、従来の住民主体による学習センターと CLC との情報交換や共同による活動といった連携は必ずしも組織的に行われていない。

②□ナイムアン（Nai Mueang）CLC は市中心部の行政区域であるムアン（Mueang）郡にあり、チャイモンコン（Chaimongorn）寺院内にあった学習センターを拡張し、2009 年より行政 CLC として設置されている。ムアン郡には 12 の副郡があり、それぞれに CLC が設置されている一方、中心部にある ONIE 郡事務所では、市内のイクイバレンシー学習者への授業も行っている。人口約 8 万 6 千人のナイムアン副郡にある

CLC では、若い僧侶を中心に修行をしながらイクイバレンシーの授業を受けて学校卒の資格を取れるようにする活動と、従来の寺院で行われてきた仏教行事や説話などを中心とした住民と僧侶の協力による活動が行われている。また、寺院を拠点としたコミュニティ・ラジオ、僧侶による出張説話など ONIE との協力も進められている。CLC では、図書館の充実と石鹸作りといった収入向上活動、外国人ボランティアによる英語授業など、一般住民へ向けた活動も広がっている。施設が手狭なため、若者が中心の一般イクイバレンシー学習者は ONIE 郡事務所で学んでいる。

③□フアルア（Hua Ruea）CLC は、上記のナイムアン副郡と同じムアン郡にあり、郊外の都市近郊農村部に位置している。フアルア副郡の人口は約 9 千人、住民の 9 割は専業または兼業により農業に従事している。CLC での活動はイクイバレンシーが中心で、一般学習者と保健学習者が半々であり、若者と中高年の割合も半々である。また、市内への出荷を視野に地元の知恵者による有機農業の講習会を行っており、短期・長期の講習のほか、県内外から学生等のツアーの受け入れも行っている。CLC は、講習の内容に直接かかわっていないが、活動のリストを作り、案内パンフレットを配布するなど情報の提供を行っている。また、イクイバレンシー学習者向けのオリエンテーションを寺院で行い、僧侶による説話を聞く一方、学習者が定期的に寺院の清掃を行っている。

④□タート（That）CLC は、人口約 15 万 6 千人のワリン（Warin Chamrap）郡内の 16 か所ある CLC の一つで、都市近郊農村部に位置している。タート副郡の人口は約 5,400 人で 11 の自然村からなる。従来の住民主体で運営されてきた学習センターを小学校内に移転する形で行政の CLC として 2009 年より設置された。小学校の建物内に CLC の事務局があり、放課後や週末の教室を使用してイクイバレンシーを中心として農業、公衆衛生、マッサージ講習といった生活に役立つ活動を行っている。学習者は若者から中高年まで幅広い一般学習者が中心である。CLC には、ONIE により館長と教員が配置され、小学校教員は CLC での授業担当はせず、CLC 教員に対して、必要に応じて助言を行い、読書キャンペーン等の行事の手伝い、といった形で関わっている。小学生と成人学習者との交流は、授業や事業という形ではなく、普段の生活の中での交流にとどまっている。

上記の CLC では、2008 年の CLC 法制化により、各 CLC にはコンピュータが 10 台ずつ設置され、ICT 講習が行われている。ONIE 職員である CLC 館長と教員がイクイバレンシー

の授業を担当し、学習者の受け入れ及び評価については国の指針を基に行われている。各 CLC が独自に行う職業訓練等の活動に加え、県レベルで他の行政機関、企業、民間団体との覚書による教育、職業、人権、災害救助などの多彩な訓練、研修やセミナーは、郡 ONIE 事務所で行われ、各 CLC を通じて住民に周知、参加を促している。また、CLC 運営委員会は、各自然村の代表者（通常は村長）、TAO 職員、CLC 職員及び学習者代表により構成されている。ウボン県においても、ONIE による CLC と並行して、人間の安全保障省が高齢者や障害者を対象とした、またコミュニティ開発省によるコミュニティ・センターが設置され始めている。

2.3. 調査対象と方法

調査対象者は 1）県・郡 ONIE 及び CLC 職員、2）CLC 運営委員、3）学習者に分類した（表 5-1）。学習者は CLC に定期的に参加するイクイバレンシー参加者に限定し、一般学習者と保健学習者のグループに分けた。前者は個人で申し込んでおり、後者は保健事務所と ONIE の覚書による資格取得奨励政策により保健事務所が申し込んでいる。寺院に併設されているナイムアン CLC では、保健学習者ではなく僧侶向けイクイバレンシーを行っており、調査対象も僧侶とした。

表 5-1　調査対象者

被調査者 / 対象者分類	被調査者数	性別		年齢						職業			
		男性	女性	20未満	20代	30代	40代	50代	60以上	公務員	農業	僧侶	その他
ONIE 県・郡所長、CLC 職員（総数 11：男 3、女 8）	11	3	8	0	2	4	4	1	0	11	0	0	
運営委員（総数 70：男 58、女 12）	13	11	2	0	0	1	6	5	1	0	11	1	大学教員 1
一般学習者（総数 368：男 170、女性 198）	20	5	15	0	6	2	4	4	4	0	14	0	小売 2、飲食 1、裁縫 2、無職 1
保健・僧侶学習者（総数 132：男 58、女 74）	22	7	15	4	3	6	5	4	0	0	16	5	主婦 1

本調査では CLC の運営、活動に関わる人々の意見を中心にデータを収集し分析するため質的研究方法を用いた。

第 1 回調査（2010 年 11 月）では基礎資料収集、第 2 回（2010 年 12 月）ではインタビューと FGD の実施、第 3 回（2011 年 7 月）は収集したデータの分析後に行い、インタビューと観察から情報を補足した。質問事項は 1） CLC 全般、2） CLC 活動そして 3） 住民参加に分けた。収集したデータは、まずオープンコーディングにより記録した内容を要約し小見出し（コード）をつけ、次に焦点コーディングにより複数のコードを関連のある内容毎に集約し、抽象度の高い概念のコードをつけた。その結果、1）基本的特徴、2） 管理・運営、3）住民参加、4）持続の条件に分類された。

2.4. 調査結果

上記の枠組みにより分析した結果を以下にまとめる。

1) 基本的特徴

① 主な機能

CLC の主な機能が教育と訓練である点は学習者、運営担当、行政官の CLC 関係者に共通する認識であった。イクイバレンシーによる初等･中等教育修了資格の取得、コンピュータや英語など時勢に合った知識･技能の向上、農業、手工業、マーケティングなど収入向上につながる職業技術訓練が挙げられた。また「自ら足るを知る経済 （self-sufficient economy）」の実践、地元の知恵 （local wisdom） の活用、仏教理念の生活への応用など日常生活の向上も CLC の大切な機能である。寺院内のナイムアン CLC は若い僧侶の学習の場でもある。学習者にとり CLC はスポーツ、娯楽、歓談など集いの場である一方、県、郡行政官からは、NFE 法制化に伴う生涯学習推進という政府の政策実施機関との認識があった。

② 長所

CLC の長所は「毎日コミュニティのために開館」（ワリン 郡 ONIE 所長）している点、「学習者に限らず、どの年齢の人でも参加」（ブパイ 一般学習者）出来る点である。また学校を中途退学､進学を断念した人々には CLC は公教育と同等の修了証書を得られる代替学習施設である。フアルア CLC 館長は「以前、教育は学校に頼っていましたが、今、人々はコミュニティで学ぶことができます」としている。

NFE 法制化により、教員は「教材や図書が増え、コンピュータも導入され、学習活動の幅が広がりました」（ブパイ CLC）や「以前に比べ組織的に仕事が出来、我々も教授

法を学びました」（ナイムアン CLC）など近年の向上点を挙げた。CLC 運営が地方に任されるに伴い、コミュニティでのネットワークも進んだとの意見もあった。ナムユン郡 ONIE 所長は、近年はニーズ調査を基にした計画作りを導入したとし、タート CLC の学校関係者は、以前に比べ CLC の存在感が増しているとの向上面を挙げた。

NFE 法制化により、教員は「教材や図書が増え、コンピュータも導入され、学習活動の幅が広がりました」（ブパイ CLC）や「以前に比べ組織的に仕事が出来、我々も教授法を学びました」（ナイムアン CLC）など近年の向上点が挙げられた。CLC 運営が地方に任されるようになり、コミュニティでのネットワークも進んだとの意見があった。さらに、ナムユン郡 ONIE 所長は「以前は人々の意識・要望調査は行いませんでしたが、近年はニーズに対応した活動計画を行っています」と述べている。CLC を直接運営していない タート CLC の学校関係者は、「以前の単発的な NFE コースに比べ CLC の存在感が増しています」と述べている。

③　問題点、課題

多くの学習者、教員及び CMC メンバーは建物、設備、教材、教員の不足、特にコンピュータ、英語など新しい学習ニーズへの対応不足を指摘した。県及び郡 ONIE 所長は、保健ボランティアの中学卒資格取得を支援する政策による同等教育学習者の増加に対応し切れていない現状を認めた。ナムユン郡 ONIE 所長は「学習者急増のため限られた予算でやりくりが必要です。学習活動費を削って教員の手当を支払うこともあります」と述べた。

運営担当者や教員は一方で学習者の態度や参加の意識の問題もあげた。例えば学校に行ってなかった大人が学習を再開する困難さ （ブパイ CMC）や「若者の多くは学校の中途退学者で、普段からあまり学習態度が良くありません。クラスから勝手に出て行こともありますが、我々は戻るよう強制できません」（ナイムアン CLC） との問題を挙げると共に、コミュニティ全般の関心の薄さ、また学習者以外は仕事で忙しく CLC に関与できない問題点も指摘した。

NFE 法制化により地方分権が推進され、中央のカリキュラムを各地方で学習者のニーズに対応するよう指導されている。郡 ONIE スタッフは「内容を吟味し変えるのは郡 ONIE の仕事です。中央からの選択学習科目は 100 以上あり、それら全て含めるのは現在の職員体制では不可能です」（ムアン郡 ONIE 職員）と指摘した。CLC 職員のカリキュラムや教材への関与は少なく、住民のニーズの取りまとめにとどまっている。

建物を学校と共有している タート CLC、寺院内にある ナイムアン CLC の場合、CLC

館長は建物共有及び人的交流の利点を強調した。一方、CMC・学習者は、独立した建物の必要性を挙げている。

> CLC には自前の建物がなく学校施設を借りています。これはドライブに人の車を借りるのと同じです。コミュニティに新しい建物を建てる財源はなく、行政の支援を期待しています。（タート CMC）

県、郡 ONIE 所長は、既存施設の有効利用と共に、コミュニティの空き施設を捜す努力、将来予算が確保できれば、独立した建物建設の必要性も認めている。

2) 管理・運営

① 行政及び CMC の役割

NFE 法制化により、ONIE から CLC への予算配分は学習者とスタッフの数に応じて行われるようになった。一方、事業計画はコミュニティの意見を CMC で議論し、教員と CLC 館長が事業計画にまとめ、郡 ONIE から県 ONIE に提出、承認される。住民の意見を集めるには、「質問票は手間がかかり内容に乏しい」（ブパイ CMC）ため、「会合や面談を通して意見を収集」（タート CLC 館長）との声が調査した全ての CLC で挙がった。学習者からも「行政の質問票に自由な意見は出しづらく、学習内容と場所に関する質問に答えるだけ」（フアルア 一般学習者）との反応があった。

日常の運営は、CLC 館長、教員、CMC が中心である。責任分担は CLC により異なるが、全般責任は CLC 館長が持つ。学習活動が学習者の都合に合わせ柔軟に実施されるとの意見が運営側･学習者双方から出た。「授業は通常日曜日ですが、行けない時は教員に連絡し、課題を友人から受け取り自宅でします」（タート 保健 V 学習者）。また出稼ぎ等で離れて住む学習者へのインターネットによる遠隔教育や、転居した場合に同等教育の単位を転居先 CLC へ移行する手配もしている。

CLC の学習者は年齢が幅広く、タート CLC 館長と学習者は若者と年長者が互いに良い刺激を与えていると指摘した。一方、フアルア CLC 館長と教員は、クラス運営の難しさと対処の経験について以下に述べている。

> 若者と高齢者では学習速度の違いがあり、全体をまとめるのは大変でした。若者は高齢者が理解するまで待てず、退屈して出て行きました。私達は若者に高齢者の学習を助けるよう勧め、グループやペア学習を増やし、若者達も人に役立つ自覚が出来てクラス運営は楽になりました。

モニタリングは郡 ONIE 作成の票を使い視察とインタビュー中心に行われ、報告書は郡から県、中央の ONIE に送られる。評価も同様の過程により年間報告書が作成される。CLC の活動は同等教育以外、地元の特性により違うため評価の統一基準はない。モニタリングや評価の結果は、郡 ONIE で「当初の計画に対し予算が十分でなければ活動を変更」（ナムユン郡所長）や「順調でない活動の予算を他の活動にまわす」（ワリン 郡所長）など軌道修正の判断材料とされ、同時に国や県の政策形成の資料とされる。

② 学習者及びコミュニティの役割

CLC の計画作りに関して、学習者や住民には「会合で CLC 運営や活動計画に対し意見を述べる権利がある」（フアルア保健 V 学習者）との認識の一方、前述のとおり、質問票には聞かれたことだけ答え、率直な考えを書きにくいとの意見が大半であった。

学習者は日常の運営や予算執行には直接関与しておらず、主な役割として CLC の清掃、庭の手入れ、建物や備品のメンテナンスなどを受け持つことが多い。CLC モニタリング及び評価についても、質問票に答え、会合で意見を述べることが中心である。一方で、寺の清掃や宗教行事への参加、僧侶の講話などを全ての CLC において率先して行っている。新年や祭事などの伝統行事や地元の知恵に基づいた手工業、有機農業などには人々はコミュニティ内のネットワークや集まりを通じて計画や実施に関与している。

③ 外部との連携

NFE 法制化に伴い、パートナーシップ強化が重要とされ、CLC でも外部との連携を積極的に進めている。主なパートナーには地方行政ラインの保健や農業関係の地方部局があり、CLC 事業計画会合への参加、事業資金援助、専門家派遣、モニタリングなど支援している。例えば農業普及事務所とは、研修事業に互いの職員を講師として派遣している。赤十字とは災害救助に備えてスカウト活動、陸軍とは屋外活動訓練、選挙管理委員会には CLC から学習者を選挙監視員として参加させている。県 ONIE は地元企業と共同で読書キャンペーンを行い、郡 ONIE は要請があれば企業内教育に講師を派遣している。Warin 郡 ONIE 所長は、「企業からの寄付金も大事ですが、彼らが企業内教育を行うことは NFE・IFE 法制化の効果だと考え、私たちは喜んで講師を派遣します」と述べた。

寺院や学校の CLC に対する関与は助言が中心である。寺院に設置されているナイムアン CLC の場合、僧侶は活動計画作成に参加しているが、予算の計画及び執行には関与し

ていない。同様に タート CLC でも学校関係者は教員への教材や授業に対する助言が中心である。大学や NGO からは講師として研修への協力が中心であり、「NGO は CLC や NFE 事業に協力してくれますが、支援分野は限られており、包括的なコミュニティの開発はできません」（ムアン郡 ONIE 所長）との意見もあった。

上記の地方行政ラインに加え、地方自治体の TAO、大学、企業、寺院、NGO などとの連携も進めている。フアルア CLC では TAO やコミュニティ開発省と協力し、一村一品運動 （OTOP） のもと、地元特産品の生産技術者による住民講習会実施、品質管理、政府承認に至る過程を支援している。他の CLC でも関わり方に差はあるが、OTOP への協力は何らかの形で行われている。

3) 住民参加

① コミュニティによる積極参加

今回調査した学習者の多くが、自発的に参加し仲間と一緒に学ぶことの重要性を強調した。「私たちは CLC 活動を一緒に、家族のように楽しんでいます」（タート一般学習者）、「学習者の間で問題が起きても、教員が解決してくれます」（フアルア保健 V 学習者）など CLC を評価している。CLC 運営側も「CLC には誰でも参加できます。我々は参加を勧めますが強制はしません」（ブパイ CMC）、「学習者は協力して行う活動が好きで、コミュニティが家族のようです」（フアルア CLC 館長）との意見であった。ムアン郡 ONIE 所長は「コミュニティの人々がアイデアを出し合い建物を管理します。だれも参加を強制しません」と強調した。

人々が CLC に参加する理由として、学習を通じた知識・技術の向上が関係者の一致した意見であった。行政及び CLC 運営担当者は、同等教育による資格取得を人々の主な参加理由としてあげた。学習者 FGD では、仲間と学ぶこと、知識向上、技術習得と実践が参加の理由とされ、成人の場合、保健ボランティア学習者も含め資格取得を参加理由とする声は少なかった。一方、学校を中途退学した若者の多くは資格取得を CLC への参加の理由として挙げた。また学校に比べて「出席や授業時間が柔軟」（ブパイ保健 V 学習者）、「資格がとりやすい」（ブパイ一般学習者）、さらに「費用が余りかからない」（ナイムアン僧侶学習者）との NFE の利点も挙げられた。

② 参加への障壁、課題

CLC はコミュニティに開放されているが、実際は社会･経済的な理由で参加出来ない人もいる。県、郡の行政官は、CLC は授業や教科書は無料なので貧しい人でも参加できるとし、豊かな人に比べ貧しい人の学習意欲が低いとの見方が多かった。学習者は「貧しい人達はCLCに来るよりも､働いて生活費を稼がねばなりません」(フアルア保健Ｖ学習者)、「仕事の関係で CLC への参加が難しい時があります」（ブパイ一般学習者）との点を指摘した。都市部では昼間働く人が多く、ナイムアン CLC では週末の同等教育の講義以外、「出来るだけコミュニティを訪問し自宅や職場の近くで学習活動の支援をしている」（CLC 館長）とのことであった。

障害者の参加は CLC により対応が異なる。タート CLC では、人間開発省・社会福祉局が教育も含めた事業を行い､CLC 館長が個人的に講師として支援している｡フアルア CLC では、学習者受け入れを保健省、大学との協力を得て行っている。都市部に位置するナイムアン CLC は、昨年視覚障害者を受け入れたが、今年からは市内の障害者サービスセンターで受け入ることになった。

今回調査した CLC 関係者の多くが CLC 参加に男女差はないとの意見であった｡CLC では男性に力仕事を任せる、という役割の違いが示される程度であった。しかし CMC は村のリーダーが中心で男性がほとんどである。この点、「女性の意見がきちんと反映されるので、代表者が男性であっても特に運営に支障はありません」との意見が CLC 館長及び女性学習者達から出された。ちなみに今回調査した CMC メンバーは男性中心であるが CLC 館長は全て女性であり、ウボン県全体では女性 CLC 館長の割合は 62%を占める。

③　参加を促す手法

人々の参加を促す方法として、CLC ではコミュニティ･ラジオや拡声器を使った周知、家庭訪問による学習及び生活相談が挙げられた。また CLC で職業訓練を実際体験する試みも行われている。ワリン郡 ONIE 所長は「最初に丁寧なオリエンテーションを行い、各個人の学習計画支援が大切」と強調した。

参加継続には教員の役割が大きい｡「教員は学習や生活課題について学習者の相談相手になり、責任と誠実の大切さを教える必要があります」（タート農業普及員)、「教員から励まされると、学習への意欲が湧きます。彼らは私達の母のような存在です」（タート一般学習者)、「地元の知識や知恵を持った人が、教員やボランティアとして関わることが大切です」（ナイムアン CMC）などの意見であった。

この他、豊富な書物、NGO との協力、家族の支援、寺院との連携が CLC への参加を促す要因として学習者より挙げられた。教員や CLC 館長は、学習者への手紙による励ましや成績表による達成度を知らせる大切さを指摘した。一方、マッピングやランキングなど参加型手法に関しては、それらを使うとの意見は皆無であった。

4) 持続の条件

① 施設と財源

CLC 持続条件として関係者に共通する意見は、建物・教材の充実と財源の確保であった。学習者からは財源は郡 ONIE など行政の支援を期待する意見と共に「地元の資源を有効活用した上で外部の支援を求めるべき」（ブパイ 保健 V 学習者）、「行政が 7 割を負担してくれれば、残りはコミュニティが出します」（フアルア一般学習者） などの意見が出た。CMC や教員は内外からの寄付、NGO など官民両方から複数の財源確保の必要性を指摘する意見が多かった。

② 質の高いプログラムの提供

CLC の活動が地元のニーズに応え、収入に結びつく職業技術習得、資格取得とキャリア･アップ、足るを知る経済や仏教理念の実践など、生活向上に結びつく重要性が全ての関係者から挙げられた。

> 人々は関心のない活動に参加しません。コミュニティよりも自分の家庭の課題に関心が限られる傾向もあります。CLC でもコミュニティの課題に皆が関心を持つよう、学習活動を進める必要があります。（ナイムアン CMC ）

魅力あるプログラム作りには、同等教育の教科学習や職業技術だけでなく、地元の知恵を持つ人や僧侶の講義、他の CLC との交流を取り入れる必要性が CMC や教員から挙げられた。行政官からも「生活課題は地元の人々が背景や深層部分を知っており、彼らによる解決への支援が我々の役目です」（ナムユン郡 ONIE 所長）との意見があった。

③ 管理運営担当者の能力向上

質の高いプログラム実施には、担当者の能力向上が必要との意見が運営担当者から出た。郡 ONIE では、週 1 回の CLC 館長の情報交換会と月 1 回の職員全体会合を通して問題の共有、解決への議論を行っている。

郡には 4 ゾーンあり、毎週日曜日の会合では CLC 館長がゾーン毎に分かれ郡の担当者を交えて議論します。先日は地元のニーズと国のカリキュラムとの調整、同等教育の試験実施準備、図書管理について話し合いました。地方分権により NFE の内容を地元のニーズに対応する必要があり、郡と CLC の役割が増えています。（ムアン郡 ONIE 職員）

地域 NFIFE 研究所と県 ONIE は年 4 回、CLC 運営や効果的授業に関する研修を行っている。一方「学習者と相互に学びあうこと」（ナイムアン教員）、「ネットワーク・パートナーと共同で地元住民との対話」（ブパイ教員）など現場での能力向上の必要性も指摘された。

④　外部からの支援と連携

「CLC の役割はコミュニティ発展のため行政との橋渡しをすること」（ムアン郡 ONIE 所長）という視点から、CLC が外部との連携を進める必要性が県、郡 ONIE 行政官から指摘された。さらに「CLC が多様な活動を行うため他から支援が必要です。例えば、陸軍、保健センター、NGO、大学や寺院との協力でキャンプなどの屋外活動、道徳教育、地元の知恵の実践が可能」（タート 郡 ONIE 所長）であるとし、活動の質と量の確保のため外部との連携が必要性とされた。学習者からも「CLC 運営に私達の知識では限りがあり、斬新なアイデアが出てきません。外部、特に行政機関の支援で新しい視点、知識、方法を学べます」（ブパイ保健 V 学習者）のように外部支援が CLC 活性化に必要との意見が示された。

⑤　コミュニティ・オーナーシップ

CLC 持続のためコミュニティ・オーナーシップの必要性は全ての関係者から指摘された。「ONIE に頼らず自分達で予算をまかない自立すべき」（ブパイ一般学習者）、「ONIE と住民が共同で CLC の財政を負担すべき」（タート一般学習者）、「金銭的見返りなしに、自分達のセンターとの認識で参加すべき」（フアルア CMC メンバー）など、財政負担の必要性がコミュニティ側から挙げられた。行政官も「コミュニティとの連携と彼らの CLC への支援は不可欠です。地元の課題は、彼ら自身が答えを持っています」（ナムユン郡所長）、「コミュニティが ONIE から予算や働きかけを待つだけでは CLC は自立できません。私達は彼らが自分達で CLC 運営ができるよう支援する役割です」（県 ONIE 所長）、「コミュニティの主体的な役割や成果を証明書や感謝状など ONIE から形で示すことも大事で

す」（ムアン郡所長）など、地元主導で CLC を運営し、行政が支援していくことが持続に必要との意見であった。

第3節　CLC における住民と行政の関係

初等教育完全普及や識字といった EFA 目標をほぼ卒業したタイにとって、政策的関心は基礎教育の分野では質の向上と社会的弱者への教育機会の提供、さらに基礎教育後の継続した学習を生涯学習の枠組みで充実させることといえる。これを受けて成立した NFE・IFE 促進法では、行政が CLC の設置も含め、人々の学校外における学習についても積極的な役割を果たすようになってきた。本章での問題意識は、こうした行政の関わりが、住民の依存を強めることになってしまうのか、それとも従来の住民主導で行われてきた CLC の運営、活動が行政との新たな関係性を築いているのか、という点である。以下では、現地調査の分析結果をもとに、人々の CLC への参加、NFE・IFE 促進法において強調されているパートナーシップ、さらに住民参加と行政の役割について議論していきたい。

3.1. 住民参加

今回調査したウボン県の CLC における住民参加は、イニシアティブの主体により行政主導と住民主導に分けられ、さらに「運営への住民参加」と「住民による事業活動への参加」に分けられる。CLC の計画・予算・管理は行政主導であり、運営委員が住民を代表して協議に加わっている。運営委員は各村の有力者の男性が中心であるが、女性を含め住民からは自分達の考えが運営委員を通して CLC 運営に反映されているとの意見で一致していた。学習者や住民は日常の運営には直接関与しておらず、主な役割は CLC の清掃、庭の手入れ、建物や備品のメンテナンスなど補助的な仕事であり、事業計画と評価についても、質問票に答え、会合で意見を述べることが中心であった。第 3 章でみたタマサート大学による先行研究が指摘したとおり、行政主導の運営には、住民は「お膳立てされた」形の参加であった。ただし、ONIE 職員が配置されるようになり、必ずしも外部専門家ではなく、内部の行政職員の主導による運営という形に変わってきている。また住民は、運営委員が自分達を代表することに対して肯定的であり、有力者対一般住民という対立関係はみられない。

CLC の活動はイクイバレンシー等、NFE 行政により定められたカリキュラムのもと行

われる講座や訓練が中心である。多くの学習者は、これらの活動には自分達の意思による参加を強調していた。行政が参加を奨励している保健ボランティア学習者も含め、仲間と学ぶこと、知識向上、技術習得と実践が主な参加の理由とされた。また学校に比べて出席や授業時間が柔軟であり、資格がとりやすく、費用が余りかからない、といった意見もあった。さらに、参加には教員の影響、役割が大きいことが、参加者から挙げられ、仕事との両立や遠隔地の学習者の支援や世代の違う学習者の学習ペースの違いを調整するといった、NFE 教員特有の役割も挙げられた。

次に、CLC には必ずしも館長や教員の呼びかけではなく、住民が主体的に運営する活動がある。例えば、寺の清掃や僧侶の講話を含めた宗教行事、さらに新年や祭事などの伝統行事、スポーツや社交的な集まりに関しては村ごとに集会を開いて相談し、運営委員会を通じて CLC における活動として計画、実施している。さらに地元の知恵者による有機農業の講習の場合、彼ら自身が事業の計画・実施を行い、CLC が情報と場を提供し、住民は自分達が実生活に役立つと判断した活動に参加している。一方で、今回の調査では、イクイバレンシーや地元の知恵者が主導する活動など「お膳立てされた」内容以外に、住民が自発的・自主的に課題を見つけ学習につなげていくという形は見られなかった。

障害者などの社会的弱者の参加は CLC により対応が異なっていた。人間開発省・社会福祉事務所や障害者センターが教育も含めた支援を行い、館長が個人的に講師として支援している場合や、障害者を保健省、大学との協力を得て受け入れている場合もある。貧困者は CLC にはなかなか来られない、という状況でもあり、社会的弱者が CLC の活動に参加する体制は十分に整っていない。CLC が全ての人に開かれているとの建前と現実とのギャップがあるといえる。排除されてきた人々に特別なプログラムを用意する方法もあるが、インクルージョン、すなわち「共に生きる」という視点を CLC に取り入れることも大切であろう。

表 5-2　CLC における住民参加の形態

参加 主体	運営への住民参加	住民の事業活動への参加
行政主導（年間計画、予算作成、施設管理、運営全般、識字、イクイバレンシー、職業訓練）	運営委員の参加（住民は間接参加に肯定的） 形式的な参加（質問票への回答）と補助的な仕事（清掃など）	主体的な参加（仲間との交流、費用が安いなどの理由） 社会的弱者は別のプログラムに参加
住民主導（新年、祭り、宗教行事、スポーツや娯楽活動、地元の知恵者による有機農業などの講習会）	主体的な参加 村ごとの集会での相談 必ずしも館長や教員の呼びかけではなく、地元の知恵者などが企画	主体的な参加 地元のネットワークを通した情報交換 実生活に役立つ活動への参加

3.2. CLC におけるパートナーシップと協働

促進法 10 条と 11 条では、CLC を含めた ONIE 機関が、ONIE に所属しない広範囲の団体とネットワーク・パートナーとして協働を進めることが規定されている（Ministry of Education 2008：5-6）。本稿では CLC において目的が共有、組織化され、対等な立場で公的な取り決めのある協働関係と、公的な関係ではなく当面の課題解決のための一時的な協力関係について、行政と住民、さらに NGO、企業や個人も対象として検証する。

調査した CLC では、住民代表として運営委員が CLC 運営に参加し、その主な役割は住民意見の集約と行政職員との協議による決定過程への参加である。協議を通して住民の意見は CLC の運営に反映しているとの意見が運営委員と館長・教員の双方から出されたが、意見が分かれた場合、全ての CLC で最終的な決定は館長が行うとのことであった。NFE・IFE 促進法により行政による CLC への予算措置がなされ、従来はコミュニティも負担してきた建物・施設に関して運営委員からは行政への要求、依存する意見が多くなった。また、職員研修や連絡会は館長及び教員に対して定期的に行われているが、運営委員に対しては行われておらず、行政職員と住民選出委員の間で差が広がる可能性がある。

次に、外部組織との協働は、他の行政機関、NGO、企業を中心に行われている。促進法によるパートナーシップ強化を受けて、保健事務所や農業事務所等が CLC の事業計画への参加、資金援助、専門家派遣、モニタリングを通して支援している。赤十字とは災害救助に備えてスカウト活動、陸軍とは屋外活動訓練、選挙管理委員会には CLC から学習者を選挙監視員として参加させている。人間の安全保障省による高齢者や障害者向けの事業との連携も始まっているが、現在は組織的よりも個人的な関わりが中心である。県 ONIE

は地元企業と読書キャンペーンを行い、郡 ONIE は企業内教育に講師を派遣している。タイでは一村一品運動が日本を参考に全国に普及し、CLC ではタムボン自治体と合同で生産技術者による地元特産品の講習会実施、品質管理、政府承認手続きを支援している。これらの他組織との協働は覚書を交わした公的な形のものが中心である。

CLC ではコミュニティの組織や個人との覚書に基づかない協力関係がある。例えば僧侶の講話や宗教行事の CLC での開催、CLC 事業の節目における僧侶による無事祈願、学習者グループによる寺院の清掃や敷地の整備など寺院との協力がある。地元の知恵者は基本的に自分達で有機農業の事業を行っているが、CLC において事業のリストを作成、コミュニティに周知し人々のニーズと既存の人的・技術資源との組み合わせを推進している。ここでは、学習者による自発的・自主的な事業の立ち上げや働きかけ、という形は見られなかった。さらに学習者や住民の間では、人間の安全保障省やコミュニティ開発省によるセンターとの連携についての経験や意見は出なかった。CLC を始めコミュニティにおける住民主体のセンター設置が近年、法制化、政策化されているが、今のところ、セクター毎に行政主導で進められていることが伺える。学校や寺院と建物を共有している CLC の場合、館長を含む行政職員は人物交流や施設の有効利用といった利点を強調する反面、運営委員を含め住民からは独立した建物を必要とする意見が強かった。

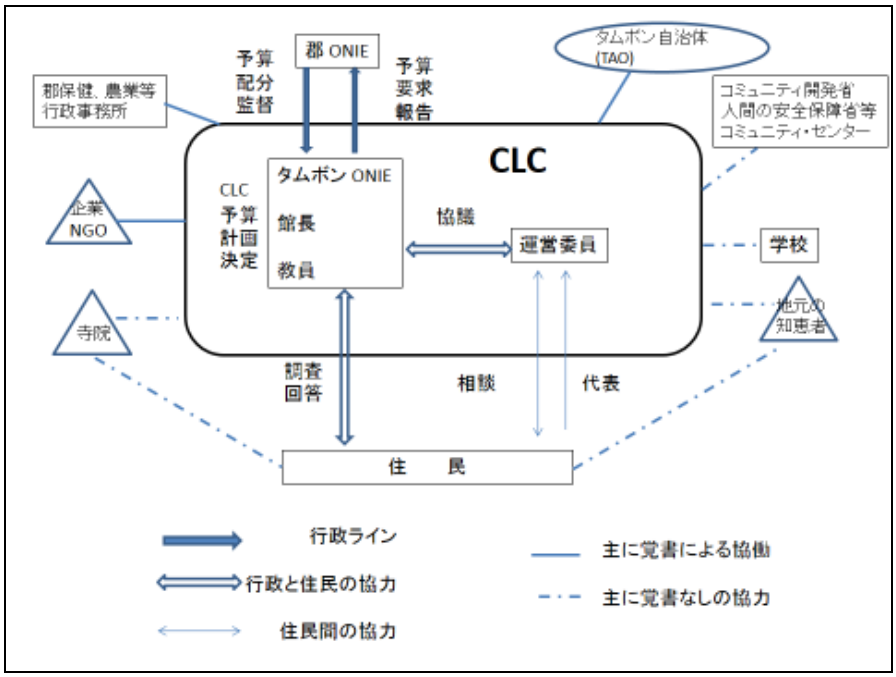


図 5-5　CLC における協力・協働関係

以上、CLC においては、覚書を交わしての公的な協働関係が行政事務所、企業、地方自治体等と築かれている。一方、寺院や地元の知恵者との協力関係は必ずしも目的を共有、組織化されたものではない。CLC 運営においては、行政と住民は対等な形での協働関係にあるとは言えず、促進法により行政の主導が今後さらに強まると考えられる。一方で、館長・教員と住民の間には統治・被統治や対立の関係があるわけではない。行政の役割と責任が強化される中、無給または少額の手当てで本業を別に持つ運営委員の場合、実務においてはフルタイムの行政職員に頼らざるを得ない現実も考慮する必要があるだろう。逆に、CLC 職員の役割はイクイバンレンシーの教員としてだけでなく、行政官、コミュニティ・ワーカーとして、地域住民の自主的な学びを促し、他のセクターとも協力し、地域課題と学習をつなぐ役目も今後増えていくのではないかと考えられる。

3.3　住民参加と行政の役割

タイでは 2008 年の NFE・IFE 促進法制定により CLC が教育制度に組み入れられたため、財政、人員に関する持続性は議論の中心ではなくなったといえる。このため、CLC における課題は、既存の設備をいかに良くするか、人々の関心のある事業を企画･実施していけるか、そのための職員の力量向上など、CLC の質向上であるといえる。一方で、行政が CLC への人員･予算配置による関与が強化されたことに伴い、運営は行政職員が最終決定権を持ち、住民は行政への依存が強くなる傾向にある。今回の調査では、住民には全てを行政に依存しては、地元の主体性がなくなってしまうとの危機感があり、コミュニティ・オーナーシップのためには、ある程度の自主財源の確保の必要性を指摘する意見も強かった。また、財政や運営面だけでなく、住民が自分たちのニーズに基づいて学習活動に自発的に取り組み、学習内容の編成にも関わっていくことで、活動内容が地域や住民の生活に関連した内容を取り入れることが可能となるといえよう。ゴビンダが先行研究において「常に変化する社会の状況に対応し、活動の内容をその都度新しくしなければ CLC は存続できない」（Govinda 2001：58-60）とした点は、財政、施設や制度面の持続性だけでなく、プログラムの持続性の大切さがタイの CLC の文脈でも当てはまるといえる。

タイでは、NFE・IFE 促進法の導入後、間もないため CLC に対する行政の支援は強化されているが、将来小さな政府を目指し CLC の行政支援の見直し、民間委託の可能性もある。行政サービスの担い手が多様化する中、行政と住民の関係だけでなく、NGO や企

業も含めた PPP（Public – Private – Partnership）を視野に、行政主導だけでなく、NGO や企業からの働きかけによる協働関係も促進する必要があるだろう。ここでは、異なった利害関係者が互いに支え協力し合う利点と、安上がり行政への代替の危険性も考慮に、今後の展開を検証し、柔軟に考えていく必要があるだろう。

現在、CLC における行政主導の教育活動の中心はイクイバレンシーによる人々の教育レベルの底上げである。タイの初等教育修了率及び中等教育への進学率は 9 割を超えており、CLC におけるイクイバレンシーの割合は今後減ることが予想される。その際 CLC は日本の多くの公民館のように趣味や教養に関する活動が中心（益川 2005：195-210）となるのか、それともコミュニティ開発機関として地域づくりの役割も果たすのであろうか。また、教育省の他の部局や他省庁のコミュニティ開発に係わるセンターの設置が進められており、こうした一般行政の支援する地域活動に、いかに教育行政による CLC の学習活動を連携させていけるかも課題である。タイが「農業国から工業国」へと向かう中、都市化や少子高齢化など日本を始め多くの先進国が抱える課題に直面し始めている。タイでは、1970 年代から環境との調和を重視した Khit-pen の導入、1997 年の経済危機以降「自ら足るを知る経済」の推進を通して、経済面だけでない環境や社会と調和の取れた発展への取り込みがなされている。タイにおける今後の CLC の役割を考える上で、こうした理念に基づく自発的な学習活動と、その成果をいかに持続可能な社会に向けて活用できるかが、キーワードのひとつになると考える。

注

[1] この法律は、手打明敏・河内真美（2010）により日本語訳されている。

[2] タイの NFE の展開については、教育省の関係文書（ONFEC 2007, Ministry of Education, Thailand 2009）を参考にした。

[3] DNFE は、1997 年の教育改革により組織再編され、2003 年より教育省事務次官室に属する ONFEC （Office of Non-formal Education Commission）となった。

[4] 2011 年 8 月 31 日から 9 月 3 日開催されたユネスコ・アジア太平洋 CLC 会議における国別報告書を参照。

[5] 「自ら足るを知る経済」の原則の一つは、市場経済とは一線を画した地元の地理的・社会的条件に合わせた持続性のある開発であり、王室主導の農業プロジェクトが各地で行われている（Hewison 2000：279-296）。

[6] Local wisdom は地元の「知恵」と「知恵者」の両方の意味で使われるため、本稿でも併用する。

[7] タイでは一村一品運動（OTOP）が日本での取り組みを参考に全国的に普及しており、生産物の品質に等級をつけて国内外へ出荷し、空港や都市部には OTOP 販売店もある。

第 6 章　公民館の現代的役割

本章では、第 1 章と 3 章で検証した公民館の歴史と現代の課題、さらに住民参加の視点を基に、岡山市の事例を取り上げる。岡山市の公民館は正規職員の全館配置、持続可能な社会へ向けた教育（Education for Sustainable Development、以下 ESD）の公民館を通した推進など、先駆的な取り組みがなされてきた。

一方で、2010 年には市が公民館を教育委員会から首長部局へと移管する計画を進めたため、大都市における社会教育の役割、公共性の後退など公民館の現代的な課題も抱える。今後公民館は、住民の自主的・自発的な学習活動を中心に、社会教育施設として生き残れるのであろうか、それとも社会教育は「終焉」されるべきか、といった問題意識をもとに、本章での議論を進めたい。

第1節　岡山市の公民館[1]

岡山市は 1871 年の廃藩置県令発布時に県庁が設置され、1889 年 6 月 1 日、面積 5.77 平方キロメートル、人口 47,564 人で市制を施行した。1945 年の大空襲により市の中心部は焦土と化したが、戦後直ちに復興事業に着手、1972 年の山陽新幹線開通など、岡山市は、政治経済はもとより、交通、教育文化、医療などさまざまな都市機能を備えた中心都市として発展してきた。市制施行以来 13 回にわたって周辺市町村の合併等を行い、現在の市域面積は 789.92 平方キロメートル、人口約 70 万人を擁する。2008 年 4 月 1 日、全国で 18 番目の政令指定都市に移行し、4 行政区（北区、中区、東区、南区）から成る。産業別の就業人口は第三次産業が 72.1％と多数を占め、第二次産業 22.4％、第一次産業 3.4％である。

岡山市の公民館は、1949 年に図書館と併設で設置されたのち、1951 年に独立館として新築されてから本格的な活動が始まった。1952 年には岡山市公民館条例が制定され、1963 年、中央公民館を基幹として市内の東西南北に地区公民館を建設することを内容とする「公民館振興第 1 次計画」が立てられた。この計画に基づき 1969 年に最初の地区公民館「岡南公民館」が建設され、中央公民館―地区公民館方式をとる形で、市町村合併によって新たに加わった地区も含め、地区館が整備されていった。その後、80 年前後から都市化の進展、人口の急増や公民館への要求の高まりなどから振興計画の見直しが必要となり、概ね中学校区を基準に建設していく方針を立て、地区館が新築されていった。岡山市には現在、中央公民館、36 の地区公民館と 24 の分館が設置されている。分館は行政機関として費用は市から出されるが、その管理は地元に委託されている。全館、水曜日が休館日である。

各地区公民館には嘱託の館長、正規職員である社会教育主事、事務嘱託職員、夜間事務職員が配置されている。館長は従来、市役所や学校の管理職経験者の退職再雇用の場

とされてきたが、2003 年 4 月からの公募制の試行を経て、2012 年現在、公募採用、市役所 OB、学校 OB の館長の割合がそれぞれ、3 分の 1 ずつとなっている。2005 年 7 月から正規職員の社会教育主事を選考によって採用、地区公民館に配置されるようになった。これにより旧市内地区館 31 館全てで正規職員が配置され、合併後増えた 5 地区館についても、御津と灘崎では配置済み、残る 3 館でも随時配置予定である。嘱託職員に対しても社会教育主事の資格取得のため、岡山大学での夏期講習[2]への参加を公費で支援している。

岡山市のホームページによると、設置当初の中央公民館では、英会話・レコードコンサート・映画会・スクェアダンスなどの定期講座が開設され、当初の活動は新生活の啓蒙を目指したものが中心で、公民館結婚式や台所改善の活動なども行われた。生活向上を重視し、くらしに役立つ実用的な講座の開講が中心であり、また、地域の諸団体の学習や話し合い、活動の場ともなった。1980 年代以降、社会教育や公民館の役割について学び、仕事の中身を改善・充実させていこうという動きが職員の中に広がり、主催講座ではくらしの課題・地域の課題を積極的に取り上げていくことが公民館全体の方向となっていった。1989 年からは、婦人学級・婦人ボランティア教室を公民館で企画し開催していくことになり、職員が一方的に企画・運営するのではなく、準備会や企画委員会を持ち、住民自身が学びたいことや学習課題を見つけながら学習を進めていこうとするものに、公民館の主催事業が変わっていった。

1990 年代に入ってからは、市政の課題にも積極的に取り組むようになり、特に 1990 年に「ゴミ非常事態宣言」が出されたことから、各公民館でゴミ減量・リサイクル促進のイベントや講座、環境問題に関する講座をはじめた。1994 年からは、「男女共同社会の形成」「青少年健全育成」「高齢者の学習」「環境の醸成」を重点主催講座と位置づけ、すべての公民館で地域の実情に即しながら 4 つの課題に取り組んできた。

市教育委員会は教育長の諮問機関として「公民館検討委員会」を設置し 2000 年の答申により「新しい公民館づくり小委員会」が作られ、2003 年に「新しい岡山市の公民館作りをめざして」と題する報告書が出された。前述の館長公募及び正規職員配置、といった職員体制の整備のほかに、地区館の独自運営への転換、運営委員会の見直し、利用時間の拡大、予算と独自財源、新たな共生の街づくり、多様なネットワークのかなめとなる事業展開、などの内容で構成されている。

2001 年度から各館がいずれかのテーマに参加する形で、共生のまちづくり、子育て支援、地域情報化、の 3 つのテーマを定めプロジェクト・チームをつくり、地域の実態や地域課題を踏まえながら実践を進め、その成果を報告書としてまとめた。2005 年度からは子育て支援、地域情報化、障害者との共生のまちづくり、団塊の世代の活躍、ESD の推進、安心安全な町づくり（防災）の 6 つとし、参加も個人での任意参加とした。各プロジェクト・チームはテーマごとに月に 1、2 回の会議を開き、全館への普及を視野に先進的な実践の分析と教訓の共有、公民館の方向性に向けた課題整理、公民館相互の

ネットワーク、関連分野の担当課や NPO との連携を進めた（内田・田中 2008:94-96）。

現在、公民館が企画実施する主催講座と 10 人以上の人が集まって自主的に企画運営するクラブ講座が行われ、公民館祭りなど、各館独自の行事も行われている。さらに、NPO やサークルなどによる活動への貸館も有料で行っている。市の基準により主催講座への講師謝金は公民館から支払われ、講師の職種により 1 回につき 5 千、1 万または 1 万 5 千円となっている。クラブ講座の場合は講座参加者が 1 回 500 円未満の受講料を払い、講師が受け取る謝金の上限は 15,000 円であるため、参加者数の上限は 30 名である。2011 年度には市内全公民館合わせて 1,116 の主催講座（表 6-1）が行われ、2,576 のクラブ講座が開催された。クラブ講座では、芸術・文化・健康・スポーツなど幅広い分野の講座を受講生が自主的に運営している。

表 6-1　2011 年度主催講座

分野	講座数
子育てと子供体験学習の支援	264
高齢者の学習活動の促進	76
環境意識の高揚	115
健康づくり	101
男女共同参画の推進	64
共生のまちづくり	178
安全・安心ネットワーク活動との連携	36
パソコンの活用	227
教養の向上	55
計	1,116

出所）岡山市教育委員会「教育要覧 2011」

岡山市では公民館を通した国際交流も盛んである。NGO ネットワークである岡山国際団体協議会（COINN：Conference of Okayama International NGO Network）が 1994 年より毎年開催してきた国際会議を基に、岡山大学、ユネスコが共催して 2007 年には「公民館サミット」が開催された。その際に採択された「岡山宣言」では、公民館と CLC が持続可能な社会を目指した地域拠点として機能し、互いの交流を進めることが盛り込まれた。以後、2011 年まで毎年、公民館と CLC を通した持続可能な発展のための教育（Education for Sustainable Development、以下 ESD）推進をテーマとした国際交流のための会議を行っている。さらに、2010 年からは COINN が中心となり、ネパールの CLC 支援事業を外部助成団体からの支援を得て行うなどの相手国での国際協力活動に結びついている。また、2014 年に「国連 ESD の 10 年」最終年世界会合が名古屋と岡山で開催されることが決まり、公民館と CLC の交流を進めていくことが計画されている。

一方、2010 年に岡山市当局は、公民館の所管を教育委員会から市長部局である「安心・安全ネットワーク推進室」（以下、推進室）へと移管するとの提案を行った。これは市長の公約として、小学校区単位で地域課題の解決をめざし、町内会等の地縁組織のネットワーク作りに公民館を組み入れる、という趣旨である。これに対して、提案の撤回を求める職員、市民の運動が展開され、「公民館を考えるつどい」による議論、「岡山市の公民館の充実をすすめる市民の会」が発足し学習会が開催された。結局、公民館は教育委員会に留まり、2011 年 4 月より公民館職員が推進室の職員を併任し、推進室の職員が公民館事務及び事業の一部を補助することとなった。公民館主事でもある田中純子はこの運動を通じて、市民に対する公民館の意義や役割についての周知不足、運営委員会の市民参画の協働機関としての位置づけ、プロジェクト・チームの研究から実践への反映、などの課題が明らかになったとし、社会教育機関としての公民館と住民主体のまちづくりの必要性を指摘している（田中 2011：121-122）。

第2節　岡山市における公民館現地調査

岡山市の公民館における住民参加及び協働の実態を明らかするため、筆者は 2012 年 6 月から 10 月にかけて現地調査を行った。今回の調査では都市部から岡輝公民館、農漁村部から光南台公民館を選んだ（図 6-1）。両公民館は、市内の公民館を 6 つに分けたブロックの同じ地域にあり、上記の地域性の違いがある一方、市内でも高齢化の進む地域として共通点がある。対象地域の選択は必ずしも公民館間の相違点の比較を目的とはせず、異なった文脈から公民館の特性、住民参加と協働に関する多様なデータを収集するためであった。

岡輝公民館（2002 設立）
敷地面積 3,723.49 ㎡、延床面積 945.04 ㎡
清輝学区：人口 6,923 人、高齢化率 29.7%
岡南学区:人口 14,547 人、高齢化率 21.47%
2012 年主催講座数 26、クラブ講座数 61
過去 5 年平均利用者 35,000 人

光南台公民館（1995 年設立）
敷地面積 2,014.17 ㎡、延床面積 904.94 ㎡
甲浦学区：人口 4,907 人、高齢化率 23.82%
小串学区：人口 1,581 人、高齢化率 38.39%
2012 年主催講座数 24、クラブ講座数 26
過去 5 年平均利用者 10,000 人

図 6-1　調査対象公民館（出所：岡山市統計月報 2012 年 1 月）

2.1. 岡輝公民館

岡輝公民館は 2002 年に設置され、岡山市中心部の岡輝中学校区にあり、古くからの商業地である清輝小学校区と新興地の岡南小学校区から成る。公民館は岡南地区の北部、清輝との境近くにある。人口は清輝が 6,923 人で高齢化率は 29.7%、岡南は 14,547 人で高齢化率は 21.47%である。県外、市外、学区外からの住民も多く、外国人の住民も多い地区であり、ひとり親世帯や単身者世帯も多い。この地域には、岡山市民病院、中央図書館などの公共施設があり、スーパー、コンビニなどの店舗も多く、路線バスや電車など公共機関も充実している。

岡輝公民館には職員として、館長、主任（正規職員）、嘱託職員、地域担当職員、夜間嘱託職員の計 5 名が働いている。館長は公募採用で 2012 年が 3 年目である。2012 年の主催講座数は 26、クラブ講座数は 61 である。過去 5 年間の平均利用者数は年約 35,000 人で、ほぼ横ばいである。

近年、全市で力を入れている公民館事業と関連して、発達障害への理解を深める学習会、食育など子供対象事業、子育て支援、外国人を含めた多文化共生の町づくり、地域の防災力、利用世代の拡大、を主な主催事業としている。さらに地域の課題として、野良猫マップ作成、ゴミなど環境意識の向上、などがある。クラブ講座では、IT の活用、健康づくりなど、多岐にわたる。講師はデータベースにより管理されている。

公民館の運営には、運営委員会が、町内会、民生委員、老人クラブなどの地域団体、

PTA などの保護者、クラブなどの参加者、安全安心ネットワーク、NPO 法人の代表が委員として構成されている。運営委員会は年度末に開かれ、当年度の活動報告、会計報告、今後の予定などについて話し合われる。他の行政機関との連携として、岡山市の環境保全課、国際化、保健センター、消防局、さらに安全・安心ネットワーク推進室との協働で進められている。また、福祉部局の下、清輝福祉交流プラザがあり、元々は人権問題を中心とした同和対策関連の活動を行っていたが、現在ではコンピュータや書道などの習い事を行う講座も開かれている。さらに福祉部局の下には清輝、岡南の両方にコミュニティ・ハウスがある。

図 6-2　岡輝学区の公民館と主な学校･施設

このほかに、公民館には図書コーナー、譲りますコーナーなどが設置され、部屋の貸し出しを有料で行っている。さらに地域の多くの人に公民館の活動を知ってもらうため、公民館祭りを毎年 12 月に 2 日間行い、各講座での活動成果を作品展示や実技発表により行っている。また、子供を対象にしたイベント「夕涼み」を 2011 年に初めて開催し、子ども実行委員会と大人実行委員会が共同でその実施にあたった。

2.2.　光南台公民館

光南台公民館は 1995 年に市内 27 番目の公民館として設立された。甲浦、小串学区を合わせた地域で、1958 年に公募によりつけられた光南台というこの地域の名称は、光が明るさ、光明、発展性を示し、南台は南にある小高い山並みを示している。公民館は甲浦の東端、小串との境近くにある。甲浦の西部には甲浦分館が設置されている。昔は岡山市街地への交通は船便であったが、1959 年の児島湾締め切り堤防、1983 年の児島湾大橋の完成により陸路でつながるようになった。主な産業としては海苔養殖、モーターボートマリーナ、老人施設などがある。2012 年 1 月現在の人口は、甲浦 4,907 人、小串 1,581 人で、少子高齢化、過疎化が進み、特に小串の高齢化率は 38.39%と市内の学区で 2 番目に高い。

光南台公民館にも職員として、館長、主任（正規職員）、嘱託職員、地域担当職員、夜間嘱託職員の計 5 名が働いている。館長は公募採用で、2012 年が 6 年目、2 期目の最終年である。甲浦分館には職員は配置されていない[3]。2012 年の主催講座数は 24、クラブ講座数は 26 である。過去 5 年間の平均利用者数は年約 10,000 人で、ほぼ横ばいである。

重点主催事業として、男女共同参画、青少年、高齢者、環境、健康、共生のまちづくり、さらに発達障害についての学習講座、パソコン教室が行われている。光南台の特色として、中高年映画製作グループ「movie OKAYAMA」の協力による映画作り、映画鑑賞と語り合いの場「光南台キネマ」、毎月 1 回の海辺のコンサートなど、文化面での活動が行われている。

公民館の運営には、岡輝同様、運営委員会が、地域団体、保護者や協力団体の代表を中心に構成され、委員会は年度末に開かれる。他の行政機関との連携もほぼ岡輝と同じである。岡輝同様、甲浦と小串には、それぞれコミュニティ・ハウスがある。光南台では、主催講座において参加者と共同で企画、運営するために、企画委員会を設置しているものもあり、地域住民のニーズにあった事業展開を試みている。

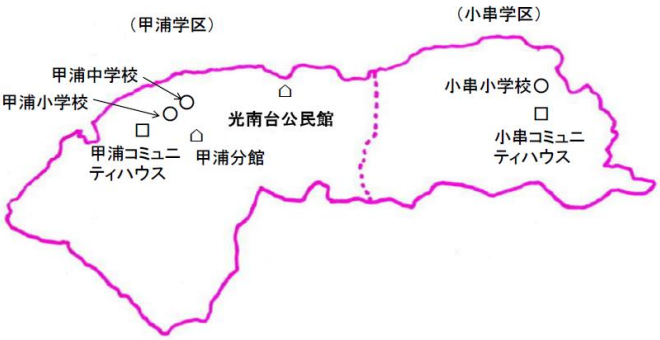


図 6-3　光南台学区の公民館と主な学校･施設

岡輝同様、図書コーナー、部屋の貸し出しを有料で行っており、公民館祭りを毎年 2 月に 2 日間行っている。ロビーには、利用者が持参した飲み物やお菓子を食べながら、くつろげる空間も用意されており、壁には地元の写真が飾られている。

2.3 調査対象者と方法

調査対象者は、1）公民館職員（館長、主事、嘱託職員、地域担当職員）2）運営委員 3）講座講師及び参加者、に分類した（表 6-2）。公民館には図書や貸室等の利用者もいるが、今回の調査では、主催及びクラブ講座に登録し定期的に参加している人々を対象とした。なお、本稿において利用者としている場合は、講座参加者だけでなく他の用途で公民館を利用している人々を含む。

表 6-2　調査対象者

被調査者 / 対象者分類	被調査者数	性別		年齢						職業					
		男性	女性	20未満	20代	30代	40代	50代	60以上	会社員	自営	公務員	退職者	主婦	その他
職員（総数 8：館長 2、主事 2、嘱託 2、地域担当 2）	8	3	5	0	0	3	0	2	3	0	0	8	0	0	
運営委員*（総数 52：男 36、女 16）	11	4	7	0	0	0	0	2	9	0	1	0	5	3	NPO 職員 1
講師・参加者（総数 3,359：男 911、女 2,445）	42	10	32	1	1	5	3	4	28	5	4	0	8	18	NPO 職員 6 学生 1

（*運営委員には、顧問を含む）

本調査では公民館の運営、活動に関わる人々の意見を中心にデータを収集し分析するため質的研究方法を用いた。第 1 回調査（2012 年 4 月）では基礎資料収集、第 2 回と第 3 回（2012 年 6 月と 8 月）ではインタビューの実施、第 4 回（2012 年 10 月）では追加インタビューにより情報を補足した。質問事項は 1）公民館の現状（役割、主な活動、運営、長所、課題）、2）住民参加（意義、形態、参加・不参加の理由、効果、課題、促進）、3）職員（役割、専門性、住民や運営委員との関係、課題）、4）協働（他の行政機関、住民と行政、NPO、営利団体）、5）公民館の将来（首長部局移管を含めた方向、活性化、交流）である。

2.4. 調査結果

収集したデータは、まずオープンコーディングにより記録した内容を要約し小見出し（コード）をつけ、次に焦点コーディングにより複数のコードを関連のある内容毎に集約し、抽象度の高い概念のコードをつけた。調査結果は、1）公民館とは、2）住民参加、3）運営、4）他機関との協力、協働、交流 5）首長部局移管問題、6）公民館の将来、に分類され、以下に分析結果をまとめる。

1)　公民館とは

公民館職員、運営委員、講師そして参加者に共通する公民館像は、まず人々が集う場、居場所といった建物そして空間である。講座や会議などの目的を持って集まる会議室だけでなく、ロビーや図書コーナーなど誰でもが利用できる建物、施設であるといえる。他国からの訪問者が施設を賞賛するように、高齢者にとっては「夏でも涼しい所で稽古ができるのは昔では考えられません。本当にありがたいところ」（参加者）である。

次に、機能面からみた公民館は、人と人を結びつける、情報を提供、多様な学び、学びを還元する活動を支援する機能を持つ。これらの機能は、主に公民館が企画する主催

講座、住民が主体で企画、運営するクラブ講座のほか、文化祭や夏祭、コンサートの催し、といった多彩な活動により果たされる。さらにボランティア活動などにより、学んだことの社会への還元として、小学校、老人ホームへの訪問による歌や踊りの披露などがある。「子供から大人までが学べ、自己実現できる所」（職員）、「デイ・サービスのように、いろいろしてもらうのではなく、自分たちで一緒に活動するところ」として公民館を表現する参加者もいた。

公民館の性格という面では、社会教育施設、地域づくりの拠点、公共性がある点が指摘された。これは、敷居が高い、まじめなところ、という意見と、公の施設であり、特に NPO からは、行政からお墨付きを得た、信頼される組織、という認識を社会から得られるとの意見があった。同時に、「市の中心部に行くのと比べ、地元なので普段着で気楽に行ける所」、「民間に比べて安く利用しやすい」との親近感を示す意見もあった。

イメージとして強いのが、時間と余裕のある人が来るところ、特に高齢者が定年退職後に趣味や生きがいを持つために集まる、さらに子育て中の母親が子供連れで来館し、子供向け、母親向けの活動に参加するところであって、若者や働く世代にはあまり関係のないところ、といった点である。ただ、子供時代にカルタ大会などの行事やボーイスカウトで利用し、なじみのあるところ、という意見も聞かれた。普段あまり利用しない人達からは「わかりづらい」、「なくても別に困らない」という意見も出た。また、「公民館とは、という質問は適切ではないと思います。だれでも来てやりたい活動ができるところであり、四角四面に線を引くべきではありません」という運営委員の公民館像も示された。

2) 住民参加

① きっかけ

運営委員の場合、PTA、町内会、婦人会などの役職から委員となり、公民館との関わりが出来たケースが多い。委員としてのかかわりと並行して、講座の受講生として公民館にくる人もいれば、講座には参加しないが、公民館によく顔を出す人、委員としてだけの関わりだけなど、人それぞれである。

参加者は、公民館便りや講座のチラシといった印刷物が、町内会を中心に配布されるので、そこから情報を得て参加する場合がある。「初心者ではあるが中学校の吹奏楽部の人数が少ないと知って公民館の合同吹奏楽クラブに参加することにしました」（光南台参加者）や「私には趣味がなく、一人で出来ることを探していたところ、町内の回覧で講座のことを知りました。ここに来て１年経ち、すごく癒されます」（岡輝参加者）といった声があった。コンピュータを日常的に利用する人々は、ウエブサイトから情報を得ている。さらに知り合いや、保健師、愛育委員、以前からの習い事の仲間や先生からの声掛が参加のきっかけである場合も多い。ボランティアとして講座の運営に関わっている参加者の中には、「学んだことの恩返しをしたい」、「人に教えることは自分の学

びにつながる」といった動機や利点が述べられた。

岡輝には、NPO も運営委員として入っているが、そのきっかけは、講座などの活動を行っていた関係と、職員がたまたま訪問して顔見知りになり協力関係がはじまった場合とがあった。光南台でも会合で知り合ったことから、共同で活動をしようという個人的なつながりから NPO との協力が始まっている。

② 公民館を利用しない理由

まず、公民館が一般に知られていない、というのが利用しない大きな理由である。アピール不足であることは職員や運営委員からも指摘された。上に挙げたイメージにあるように、高齢者が集まり、自分の趣味、教養に関する活動を行うところ、と捉えられ、敬遠する若者世代も多い。また、様々なつながりの可能性がある「楽しい場所」とは思われていないのでは、という職員の意見もあった。回覧やチラシは配布されても、必ずしも読まれているとは限らず、たとえば高齢者の中には「字が小さすぎて読めない」という意見もあった。ホームページも情報を効率的に得られるようになっていないとの指摘もあり、参加者と職員双方が認めている。岡輝の参加者からは、「公民館に実際来てみないとクラブにひとりで申し込めるかなど、利用の方法がわかりません。民間施設で情報が詳しいところがあれば、そちらへ行きます」という意見もあった。

次に、公民館までの物理的な距離、アクセスの問題が参加できない大きな理由のひとつである。郊外部の光南台では、昼間はほとんどバスが走っていない。このため車以外の交通手段を持たない人、特に高齢者は、公民館近隣の人以外は、ほとんど参加していないのが実情である。都市部の岡輝公民館でも、公民館から歩いて来られる岡南地区では、高齢者でも講座に参加できるが、少し離れた清輝になると、大通りを渡ることが出来ず、公民館からは足が遠のくとのことであった。もっぱら、近くのコミュニティ・ハウスを利用し、福祉交流プラザで習い事をすることになる。中学校区にひとつでは、地理的に偏りがでるため、小学校区にひとつあるべき、との意見は職員と参加者の双方から聞かれた。

一方で、車を日常的に利用する人であれば、岡山市内であれば、どこにでも行けるため、公民館は必ずしも居住地にある施設とは限らない。岡輝公民館の 30 代の参加者は「私の年代にとっては、距離は問題ではありません。インターネットで調べて面白そうなところであればどこへでも行けます。でも、一番の問題は時間。子供が学校から帰ってくる午後には家にいたいので、参加できる講座は午前に限られます」、「移動は車で簡単にできますが、子連れで参加できる講座があまりありません」といった意見であった。このように物理的な距離が問題ではなくても、時間や他の制約により公民館を利用できない人も多い。特に日中、仕事をしている人にとっては昼間、公民館を利用することは難しく、現在利用している人でも、現役時代は公民館を利用したことがない、という人が多数であった。公民館には自分の興味のある活動がない、という声もあったが、興味はあっても時間とアクセスの問題で参加できないという声もあった。

娯楽が多様化し、生活も便利になって、わざわざ公民館に行く必要はないと考える人、近所づきあいが希薄になり人との関わりを避ける人が増えるという、社会の変化を指摘する声も職員、参加者の双方からあった。光南台の運営委員は「若者が近所づきあいを避けているというより、むしろ高齢者で人とかかわりたくない人がたくさんいます」としている。清輝の町内会役員は「町内での集まりに出て来られる人は心配ないけれども、いくら声を掛けても出てこない人がいます。そういう人たちと、どう接するか難しい問題です」と述べた。ただ、参加者の中には「講座に来て、近所の人と顔を合わすのは面倒な気がします。知らない人ばかりの中にいるほうがホッとするので、わざわざ遠くの公民館に行くこともあります」という気持ちの人もいることは事実である。

③ 参加を促す方法

人々の参加を促すためには、上記で挙げた参加しない理由への対処として、公民館のことをもっと知ってもらう、交通などアクセスの手段を整える、人々が興味を持つ講座や活動を行う、といった意見に分類される。

公民館を知ってもらう方法として、回覧、チラシ、ウエブサイト、公民館便りを充実させる、例えば光南台の「公民館便りを地域のミニコミ誌を目指し、読み物的な要素を加える」（職員）試みがある。さらに地元新聞の「暮らし欄」に載せてもらって内外への広報も行っている。参加者からは、ウエブサイトに市内にある全て公民館から自分の参加したい講座を探せるような検索機能がほしいとの意見があった。発行物だけでなく、既存の組織を活用して声を掛けるのが有効という意見もあった。岡輝公民館の老人会の人々は「これまで、公民館のような立派な施設があるにもかかわらず、それを有効に活用してこなかった、という反省点もあります。各町内に老人会があるので、それぞれで声掛けをしていきたい」、また光南台では、もと PTA の役員が中心の交通安全母の会がリーダーシップを取れるのでは、という意見であった。イベントを開いて、それまで公民館に来たことのない人に、公民館を知ってもらう試みも行われている。両公民館で年に 1 度行われる文化祭は、講座参加者の発表の場であり、家族や知り合いが見学し、知ってもらう良い機会である。岡輝で行われるイベント「夕涼み」も流しそうめん、スイカ割り、お化け屋敷など、手作りのイベントに親子で参加し、「例えば、（夕涼みで）カレーを作るときに、野菜が必要、では野菜を育てよう。それがきっかけで野菜や花を育てる講座に発展する」（運営委員）形が見られた。

アクセスの問題は、公民館へ来る手段を増やすために巡回バスを行政、民間、利用者がそれぞれ負担し合って走らせてはどうか、例えば「デイ・サービスの車がたくさん走っており、公民館でも同様のサービスを実施できないでしょうか」（光南台参加者）という意見が出た。一方で、市にとっては財政難の折、民間からは利益が上がるか、という点から果たして実現可能か、との意見も多かった。公民館へ来てもらうだけでなく、コミュニティ・ハウスや公会堂、集会場など地域の既存施設を利用して、出前講座はすでに両公民館とも行っており、その拡大を期待する声も大きかった。しかし職員からは

「人数が限られており、職員としては館に居て、地元の人たちにサービスを提供するのも大事な仕事なので、出前講座でしょっちゅう外に出ることはできません」との意見もあった。

「平日昼間の利用者は、高齢者や子供連れが多く、その人たちを対象に、そして週末は小学生向けの活動を中心に考える」（職員）状況である。より多くの若者や中年層に参加してもらうためには、平日の昼間仕事を持つ人のために夜または週末に講座を開催する、例えば岡輝では 2011 年に夜間講座を開催したところ、約半数が公民館を初めて利用する人であった。この講座は「コミュニケーション能力の向上をテーマとしており、仕事における課題解決に直結していたため人々の関心を呼んだのではないでしょうか」（職員）とのことであった。

独自性を出して、学区内だけでなく、市内外からの参加を促す努力も行われている。光南台で毎月行われる「海辺のコンサート」には、同館の利用者だけでなく、他の公民館の講座参加者が出演するようになり、「案外、発表の場を求める人がたくさんいます」（職員）との意見であった。また、これらの発表の場が、参加者の身近な目標となり、参加への意欲が高まることも、職員と参加者の両方から聞かれた。

一方で、「本当に物理的な距離が来られない理由かの分析も必要」、「足の便を良くしただけで、人が集まるとは限らず、人々が関心を持つ講座を開くことが必要」という声は参加者及び職員から聞かれ、パソコン、健康、料理など身近で役に立つ内容を中心に講座を組む必要性が指摘された。岡輝、光南台ともに力を入れている防災関係では、住民の間で必ずしも関心が高まらなかったが、実際の避難所体験を通して「若い世代がいないので自分が頑張らねば」（岡輝）という高齢者や「体験して初めてわかることもあります。いろいろ準備していきたい」（光南台）との好意的な反応が多かったとのことである。特に高齢者にとっては、「子供の手を引くなど社会の役に立っている気持ちが起こる活動が、参加を促すために大切」との職員の意見があった。さらに「単に集まる人の数を増やすのを目標とするのではなく、少人数でも絆が出来て、各人が学んで良かった、という内容の充実した講座を実施することも大切なのでは」という意見も運営委員から出された。

3) 運営

① 運営主体

公民館の運営は、住民の代表と公民館職員が参加する運営委員会が、最終の意思決定機関であるが、岡輝では年に 3 回、光南台では年 1 回で、活動報告や会計報告が中心である。ほとんどの委員が地元組織の長、いわゆる当て職で、岡輝公民館に公募の委員が数名いるだけである。このため参加者からは、本当に住民の意見が反映されているのか、会合での議論が地元に還元されているのか、疑問の声も出た。

委員自身からは、「公民館からの報告を承認するだけでなく、議論をして、予算が足

らない場合は、寄付を募る方法を考えます」（岡輝運営委員）との積極的な意見の一方、「年 1 回の会合には出席しますが、特に大きな問題もなく、公民館全般の運営や企画には関わっていません」（光南台運営委員）との意見もあった。

岡輝公民館の場合、さまざまなイベントには実行委員会が組織され、多くの運営委員が関わるため、ほとんど毎月、運営委員は何らかの形で会う機会がある。「PTA、老人会、婦人会など地元組織の長に話を通す良い機会で、後で協力をお願いしてもスムーズにことが運びます」（運営委員）とし、公民館が地元組織の意見をすり合わせ、調整する場として機能していることも明らかとなった。光南台では、文化祭の実行委員会は各クラブ講座から 1 名が参加し構成され、避難所体験においても実行委員会を作り、連合町内会長や愛育委員長などの運営委員も含めた形で、企画、運営している。

公民館の予算は各館で積み上げた予算をヒアリングの上、中央公民館が市の財務局に要求、調整、承認後、年度初めに各館に対し年度の予算枠が示される。予算はおおまかに維持管理費と事業費に分かれ、執行の際の会計処理は中央公民館が一括して行っている。一方、2002 年の「新しい公民館づくり小委員会」報告で提言された運営委員会の独自財源確保の一環として、自動販売機販売手数料による収益を、公民館の予算として計上されていない費用、例えば、光南台では 10 周年記念の出版物に使っている。また、公民館便りに地元企業等の広告を掲載して収入を得る、とういう試み行った事例も過去にはあったとのことである。

② 職員の役割

実際の公民館の運営、管理は行政職員である公民館職員が担っている。建物の管理や利用計画の作成、主催講座の企画、クラブ講座への支援、文化祭などイベントの企画など多岐にわたる。運営委員や参加者の多くは職員に対して好意的な反応が多く、「はじめて来た時、少ない人数で、よくこれだけの活動をやっているなあと思いました」（運営委員）、「職員は頑張っています。だからこちらも、それに応えようと頑張る気が出てきます」（主催講座講師）、また「高度なサービスはお金を出して受ければいいのです。公民館では地域の課題から新しいことをするため、声掛けをする『地域のお兄さん』、『地域のお姉さん』で良いと思います」（光南台参加者）、さらに「公民館に入りやすい雰囲気が必要で、職員が難しい顔をして座っていて、行政の窓口処理的な対応をされると、なかなか利用しづらいです」の意見は、両公民館の参加者に共通していた。

職員自身は「住民と向かい合うのではなく、伴奏者の役目」、「地域の事情にあった活動を地域の人と一緒に行います」というように、人々と一緒に地域づくりをしていく点を強調している。また、自身の熱意や思いだけでなく、豊かな地域づくりや人材養成といった公共性を念頭に活動すべきとの意見があった。講座が楽しく、ためになったという短期的な満足感やただ寄り添うだけでなく、広い視野の中で活動のフィードバックをしながら現在地を把握し、将来の方向性を学習者と一緒に見つけていく役割も示された。職員主導の主催講座を住民主体のクラブ講座につなげていくことも職員の役割と認識

されていた。そのため「職員には世間の動きを捉えるアンテナを張り、多様な要素をつなげる感性や発想力が必要」（職員）との意見があった。公民館では行政職員として調査や統計などの仕事もあり、地域づくり、教育担当者という多面的な役割を果たすためには、現在の職員体制では足りないとの意見も職員を中心に多かった。

現在の両公民館の館長は公募による民間出身者である。運営委員、講師、参加者の多くが、以前の館長や他の公民館の行政や学校長出身に対しては辛口の印象を持っていた。例えば「公民館館長は役所の天下り先」、「行政 OB は過去の役所の地位を引きずっている姿勢」、「学校 OB は失敗を避けるために、新しいアイデアに消極的」などの意見があった。公募でいろいろな知識や情報を持ち、館長職を志望した情熱のある人を採用すべきで、将来的には「公民館は社会教育施設であり、その分野のプロ、公民館職員が昇進する、という道が開かれるべきです」（運営委員）との意見もあった。一方、職員からは、行政及び校長出身者には現職時代に培った行政や学校における人脈やネットワークを活用できる強みもあるとの指摘があった。

職員の情報交換・力量向上の機会として、主事会、事務担当者会が毎月開かれている。主事会では公民館全体について、例えば重点分野、評価について協議し、事務担当者会では事務連絡と共に講演や議論など研修の要素もある。さらに、テーマ別のプロジェクト・チームでは、多文化共生を目指す外国人支援や平和学習など、それぞれのテーマから学習課題を見つけ、継続的な講座を組むための調査、研究が行われている。また、新任者研修には、主事が採用年毎にグループで研修を担当し、講義よりもグループワークを中心とした内容を行っている。嘱託職員として採用後に社会教育主事の資格を取るために市の負担による研修への参加の機会がある。

③ 住民参加

両公民館共に、設置の前には住民へのアンケート調査が実施され、住民代表による準備委員会が設立の過程に関わっている。光南台の準備に関わったひとりは、「市からの依頼で、住民の代表が何人かで他の公民館を見学に行きました。そこでは、高齢者が階段の昇り降りがきつそうなので、私たちの公民館にはぜひ、エレベーターをつけてほしい、と要望し実現しました」と述べた。設置場所についても、土地所有者が快諾し、皆の合意で決まった、との話であったが、参加者の中には「どうして両方の小学校区から不便な中間地点が選ばれたのかわかりません。設置に際しての住民アンケートの結果がどの程度反映されたか知りたかったけど、当時の館長からは情報の提供は受けられませんでした。準備委員会の内輪だけで決められた気がします」との意見もあった。

ほとんどの主催講座は、職員と講師が内容を話し合って決めるが、光南台公民館では、講座によっては企画委員会が設置される。たとえば実年講座の場合、各町内会などの代表と職員が行いたい活動内容を投票し、多い順から年間の活動日数に相当する 8 つ選ぶことにしている。岡輝でも運営委員会の下に部会を設置し主催講座の企画・運営への住民参加を進める予定である。クラブ講座は、基本的に参加者と講師の間で内容が決めら

れ、職員はほとんど関与しない。ある参加者は「職員の方々は、活動の最初は積極的に顔をだして引っ張ってくれて、うまく行きはじめると、スーっと引いて後ろから見ていてくれます」と、職員の活動への関わりを表現してくれた。

住民の声が公民館の運営や企画に反映される方法として、来館する人や講座に参加する人が職員と話をする中で出てくるアイデアや意見箱、講座で配布されるアンケートがある。職員からは、意見を出してもらうようになるには、まず顔見知りになり、仲良くなって話をするような人間関係が大事であるとの意見であった。さらに講座に参加していなくても図書コーナーなどによく来る人から希望を聞いたりすることもある。参加者からは、個人的に意見を出すよりも、運営委員に伝えて取り上げてもらうほうが良いとの意見もあった。さらに、これまでの経験から、公民館に来ない人の意見を聞くのは難しいとの意見が職員、運営委員、参加者の全てからあった。普段、公民館を利用していない人たちに文化祭などのイベントを通してまず来てもらうことから始めるべきとの意見があった。

④ 評価

公民館では外部評価が 2011 年度より一部導入され、2012 年度より全館で義務付けられる。これは 2008 年の社会教育法改正により公民館の評価に関する条項が加えられことにより導入された。このため主事会での議論などを基に、中央公民館では評価項目を目標設定、事前準備、事業運営、学習方法の 4 分野についてそれぞれの評価のポイントを示している。評価は当初、館長、後に運営委員会が行うという中央公民館の方針であったが、公民館の参加者でもあり、また運営にも携わっている委員が、外部評価を行うのに適切か、特に批判的な検証ができるのか、館長の間でも議論になっているとのことである。職員の間では、評価は参加者や講座の数だけでなく、参加者の気持ちの変化、行動への現れ、つながり、将来のビジョンなど、質的な評価が必要との意見が出ている。各館により運営委員の事業へのかかわり方が違うので、具体的な方法は、それぞれの館が決め、本格的な外部評価導入へ向けて試行を重ねることになっている。岡輝では、運営委員に対して各事業のプレゼンを行い、4 段階で評価、各講座参加者に行っているアンケート調査と合わせて総合的に評価することにしている。光南台でも、評価者や方法については検討中である。

4) 他機関との協力、協働、交流

① 公民館同士

両公民館とも、他館との組織的な交流は、職員による会合を除いて定期的には行われていない。運営委員長、館長、職員、地域の人を含めた会合や、中央公民館による運営委員長の会合が不定期に開催されてきた。一方で、公民館便りを互いに送付し合い、講座やイベントの情報を交換しており、住民は他館での活動を知ることができる。岡輝では、「夕涼みのお化け屋敷を他の公民館から知り、取り入れることにしました。2012 年

には、その公民館からお化けを招く予定です」（運営委員）といった交流が行われている。

職員同士の交流は、主事会などの定期会合や研修、さらにはプロジェクト・チームなどを通じて、個人的なつながりが出来て講師を紹介、相互訪問をしている。館長会では、首長部局問題で一時中断されていたが、各館の活動紹介を最近、再開したとのことであった。

参加者、講座レベルの交流では、「男性料理教室は、ほとんどの館でやっているので、コンテストをやってみてはどうか、という提案がありましたが、反対されました。結局、交流会をすることに落ち着いたのです」（職員）、ほかにも、イベントのカフェや踊りの発表会、前述のコンサートなどの交流活動が行われている。

参加者からは、他館との交流が必ずしも有意義とはいえない、との意見もあった。「以前にブロック会合に出ましたが、得るものが少なかったです」、「地域ごとにやり方が違うので、あまり広げる必要はないでしょう」などである。さらに「他館との交流は負担が大きく、うまくいって当たり前。失敗すると、これまで地域の仲間で仲良くやってきた積み重ねまで崩壊してしまう危険があります」という慎重な意見もあった。

② 地元行政機関

岡輝学区にある福祉交流プラザ（以下、プラザ）は、元々、隣保館として同和対策事業特別措置法（1969 - 2002 年）により 1977 年に設置された。同法終了後、2005 年にプラザへと移行した際、公民館の運営体制も参考にしており、運営協議会設置、開館時間、社会福祉主事、夜間職員の配置など、共通する点が多い。プラザには清輝地区に限らず、市内各地から参加者があり、市内には同様のプラザが計 10 箇所設置されている。公民館とプラザでは互いの広報誌を送付しあっての情報交換、祭りなどのイベントへの参加、互いの運営に関する委員会に館長が出席する、という形で連携が取れている。一方で、プラザでは主催講座として習字とパソコン、5 人以上の学習者による自主講座としてダンス、ヨガ、楽器など公民館同様の活動があるが、公民館と共同での講座企画･実施や職員交流などの協力関係は見られなかった。両者の棲み分けとして、教育委員会に属する公民館は社会教育の拠点、市民局人権擁護課に属するプラザは人権関係の拠点として学習会や研究会も行っている。「公民館でも多文化共生、発達障害など人権に関わる活動も行っており、母子家庭や家庭内暴力など現代的な人権に関する課題解決に向けてプラザとの協力は可能です」（職員）との意見があった。

両公民館の小学校区にあるコミュニティ・ハウスは、公民館の出前講座に利用されている。清輝では、主催講座で始まった高齢者対象のお茶会が自主的な集まりの「清輝まちかどサロン」として高齢者に昼食を提供し、おしゃべりを楽しんでいる。参加者は 70 代から 90 代の人々で、「公民館は遠いので、このコミュニティ・ハウスでのサロンを充実させ、皆が歩いて来られる 4 ブロックに分けられれば良いです」と話していた。

福祉、特に高齢者に関しては、地域包括支援センター及び社会福祉協議会との連携が

ある。住民と福祉行政が他の関連機関と高齢者に関する課題を共有する地域ケア会議には公民館も参加し、情報の地域への共有、NPO や地域組織との連携へつながるよう支援している。具体的には、岡輝では包括支援センターとの共催で介護予防教室を「音楽でコミュニケーション」「ストレッチ体操と筋力トレーニングで介護予防」のテーマで今年度各 12 回開いている。光南台でも実年講座において「からだスッキリ体操と尿失禁予防」のテーマの講座を包括支援センターと共催している。

さらに、保健センターとの協力で行われる、子育て支援などの愛育活動や生活習慣の改善を目指す「健康市民おかやま 21」に関連した活動が公民館で行われている。市レベルでの協議に基づく行政関連の活動への場所提供だけでなく、他の組織とのつながりが出来、活動が広がったとしている。「民生委員や福祉協議会などとも顔見知りになり関係が広がりました。また、文化祭で健康、例えばタバコの害や歯のことを知らせるようにしています。」（運営委員）

学校との連携は、具体的な活動、例えば光南台での小学生の料理教室、吹奏楽の KND（Ko-Nan-Dai）、実年講座における中学生と高齢者の戦争に関する意見交換、さらに両公民館での発達障害の中学生向けに職場体験を受け入れるなどが行われている。岡輝では中高生のボランティアを受け入れて証明書をだしている。公民館の運営委員会には学校関係者が入る一方で、2005 年に始まった「岡山市地域協働学校」のもと家庭・学校・地域の三者協働による自立する子どもの育成のため、各中学校区に運営協議会が設置され、公民館長も委員のひとりであり[4]、幼稚園･保育園から高校まで地元の教育機関との連携の重要性が認識されている。

世代間の交流は、両公民館で行われる文化祭などのイベントのほかに、岡輝では、シニアスクール[5]が開設され、子供たちと一緒に学び、給食を共にするなどの交流を行っている。光南台での吹奏楽参加者は「最初、大人の人達と一緒にするのには戸惑いがありました。でも同じパートの違う世代の人たちと話すのは楽しいし、とても参考になります」と語った。高齢者から孫世代との交流について、「子供が来れば親も来るし、特に食べ物のイベントが楽しいです」という声と「今の子供は腫れ物に触るようで、何かあるとすぐに親が出てくるので、距離を置くようにしています」という声もあった。

③ 民間及び NPO

今回訪問した公民館で活動する NPO は、公的機関である公民館との協力は、社会的に認知される、という利点を挙げた。さらに、社会教育機関として、使用料が無料になる、といった利便性もあるとのことであった。「人ふれあいひろば」は 2006 年に光南台での活動からはじまり、岡輝を始め市内の公民館で相談と座談の活動を行っている。地元の公民館での活動の曜日と都合が合わない場合は、他所の公民館まで足を延ばす、という参加者もいた。講座から発展した形で、一般企業ではなかなか難しい発達障害の子供への職場体験の受け入れを、岡輝、光南台の両方で行っている。日中友好協会の場合は、教育機会に恵まれない外国人が日本人と接する貴重な機会も得られるとし、公民館

のつなぐ役割への言及もあった。さらに文化祭等のイベントには NPO も参加し、岡輝では、ふりこ作業所からの出展販売もあり、2012 年の公民館創立 10 周年記念事業の記念品作りの発注も行った。　岡輝の運営委員会には NPO 枠が 3 つ設けられている。

民間企業との協力については、「確かに企業の寄付を受ければ、活動資金は増えるので、他館ではやっているところもあります。でも公民館は、地元の人々が中心で運営すべきで、企業主導ではいけないと思います」（運営委員）、また「公民館活動にプラスになる企業はなかなかないのでは」（職員）といった消極的な意見がある。一方、「営利活動は無理だとしても、地元企業の協力と理解を得るためにイベントの実行委員会が協力を求めていくのは可能です」、「企業が社会教育に求めるものを聞いてみても面白いでしょう」（職員）との意見もあった。岡輝では、夕涼みでのお菓子作りの実演や企業訪問、といった活動が行われている。

④ 県外、海外との交流

他県の公民館関係者との交流の場としては、全国公民館連合が開催する研修会があり、毎年行われる中国四国地区の大会には市内の公民館から職員が数名参加する。2012 年は岡山市で行われるため、職員に対しては職務に差障りのない範囲での参加が呼びかけられた。

県外の公民館関係者を研修の講師として招き、また県外へ講師として参加する形の交流も行われている。例えば、大阪府の貝塚公民館から職員に講師として来てもらい、公民館運営の研修が行われた。一方、光南台の映画作りに興味を持った石川県生涯学習センターの招きで、中高年の公民館への参加を促す取り組みとして、光南台公民館館長が石川県の全部で 4 地域のうち、3 地域で講演と映画の上映を行った。

海外との交流については、2011 年にネパールとバングラデシュからの研修生を受け入れた岡輝では、「自分たちの仕事を振り返ることが出来、とても有意義でした。公民館は比較的余裕のある人が来るところだけども、CLC は生活向上に直結しており、日本人が気づかない面を再認識できました」との声があった。また、事務担当者会においてネパールの CLC に関する話を聞いて、「日本と状況は違うけれども、生まれた環境が一生を左右するのは同じだと思いました。特に日本の親に教育の大切さを再認識してほしい」という感想を述べる公民館職員がいた。さらに ESD 推進の一環として、岡輝での外国人との共生を推進する「多国籍防災会議」、光南台での伝統文化である獅子舞に関する映画作りによる芸能の伝承と内外への発信、といった取り組みがなされている。

運営委員、参加者の海外との交流に対する意見はさまざまで、「地域の良い所や歴史を紹介して国際交流を積極的に推進したい」という声もあれば、他の公民館との交流同様、準備などの負担の大きさと地域事情の違いからどこまで有益かを疑問視する意見もあった。国際交流には興味があるが言葉の問題、そして海外にまで出て行くのは躊躇するが受け入れは条件が整えば前向きに取り組みたい、などの意見もあった。また参加者で、岡山市で開催される 2014 年の ESD 国際会議について知る人はほとんどなかった。

職員からは「キーワードは『楽しい』。みんなが楽しめ、人々の琴線に触れる活動を企画、実施できれば、交流の輪は広がると思います」という交流事業内容の大切さを強調する意見があった。

5) 首長部局移管問題

① 問題への反応、意識

今回訪問した公民館における、首長部局移管問題に関して共通の特徴は、公民館職員と公民館の運営に関わっている委員や参加者は、この問題に対する意識が高く、行政主導で進められた公民館の一般部局化に反対する意見が鮮明であった。特に「教育委員会が、公民館を教育行政から切り離そうとしているのではないでしょうか」との意見が、職員及び運営委員の双方から出た。また、「公民館は教育の場であり、上から行政的にやると理念に反するでしょう」、「公民館は地域の主体的事業に使われるべきで、上からではなく、気づきからの学びを大切にすべきです」といった社会教育の危機と捉える意見も多数あった。

これに対して参加者の多くと運営委員の一部は、この問題について知らない、または何が問題なのかわからないという意見であった。「特に関わっていないし、結局どうなったかわかりません」、「公民館が教育施設だとは知りませんでした」といった意見のほか、「公民館は市役所幹部の天下り先。どこの部局になってもあまり変わりません」「お上の言うことに反骨精神を見せても仕方ありません」という行政内部の問題で自分たちの問題ではない、という捉え方もあった。一方で、説明会に出て問題を理解し「教育委員会から離れると文化的な活動が手薄になると聞きました」、「自由な学習が出来なくなるので反対しました」との意見も聞かれた。

職員・運営委員との温度差の理由を、参加者からは「政党がからんでいたようで、あまり関りたくありません」、「職員労働組合が前面に出たので、彼らの職場保全とみる人やアレルギー反応を起こす人もあったようです」との説明があった。この問題が政治化しているとの指摘がある一方、市の上層部や議員は社会教育に対する認識と理解が低い、との見方が実際に運動に関わった人たちから出された。

② 議論後の対応

首長部局移管問題の議論をきっかけに、もっと公民館を知ってもらおうという動きが市民からも始まった。「大好き公民館」という組織が立ち上がり、市内の公民館を回って公民館の良さを伝えようとする活動が 2012 年 3 月の吉備公民館を皮切りに始まり、数ヶ月に 1 館のペースでイベントを行う予定である。

公民館職員が安全安心ネットワークの併任、地域担当職員が公民館の補助執行として配置されたことには、訪問した公民館では職員、参加者共に総論として好意的であった。その背景には、「安全安心の領域の多くは公民館が担ってきた分野といえますが、公民館が積極的に地域に出て課題解決のために住民と一緒にやってきたかと言えば、弱い面

もあります」との反省点もあり、「公民館と安全安心の内容は重なり、地域課題と主催事業を結びつけることで相乗効果が出ます」、「地域担当職員は目の前の問題を、公民館事業は長期的な学習活動を通して対処していければ良いのです」との意見が職員からあった。一方で、必ずしも上手く機能している館ばかりではなく、「配置ありきで、仕事の役割や分担の議論が後回しになりました」、「職務上、地域担当職員は地域組織と本庁をつなぐことを優先することになり、公民館との関係があいまいです」（職員）など制度面の課題が指摘された。さらに、地域担当職員の任期が最長 3 年の公募採用であるため、「行政経験がなく、地域事情もわからない人が、ポンと入って動けといっても無理。市役所は長い目で見て、人を育てる必要があります」（運営委員）との意見と共に「行政経験があると、逆に縦割りで仕事をするため公民館との連携が進まないのでは」（職員）との見方もあった。参加者、運営委員、職員共に「安心安全が入ったとしても、どんな人が来るかによって違います。組織がどのように改変されても、結局はそれを動かすのは人なのです」と、人材の大切さを強調している。

6) 公民館の将来

今回調査した公民館の職員は、子供から高齢者まで、外国人を含め、気軽に立ち寄ることが出来て、知り合い、つながり、学ぶ場として機能することを将来の公民館像として描いている。マンションなど個の生活が中心となる中、知り合い、つながることがより大切となり、高齢者だけでなく働く世代や子供の参加も進める必要があるとしている。そのためには、「公民館を知ってもらうことが大切で、子供のための活動を強化すれば親も来るし、将来、公民館を利用してくれます」といった意見や「60 代は元気なので、中心になって周りに声掛けをしてほしい」との意見があった。さらにアクセスの問題を解消するため、「町内会などの地域組織と協力して出前講座を行えば、部屋の使用料もかかりません」といった意見が多かった。また、「イベントやテーマを絞った講座が必要であり、楽しさに気づきと学びをプラスさせたい」、「講師を呼んで終わりではなく、住民が活躍できる場にしたい」（岡輝）や「映画作りと歴史と環境を勉強して ESD を推進していきたい」（光南台）といった講座作りの意見も聞かれた。

運営委員からは、公民館へのアクセスの向上と魅力を出す、との意見が多かった。アクセスの面では、巡回バスを走らせる、県北で実施されている乗り合いタクシーの導入やボランティアによる移動の支援が必要としている。また、コミュニティ・ハウスや公会堂を利用した公民館の活動を実施することも職員と同じ意見であった。また、館長には任期、職員には転勤があり、地元の人材を活用して学区から持ち回りでボランティアの人たちが公民館で働き、地元への声掛け、ニーズの発掘を行ってはどうかという意見も出た。また、両方の公民館で、男性はほとんどが昼間仕事で地域に不在のため、女性、特に 40 代から 60 代がリーダーシップを発揮すれば、公民館はもっと活性化するとの意見があった。「公民館の参加者は女性が多く向学心があります。男性は当てにならない

ので、女性の強力なリーダーが必要です」（岡輝参加者）や「地域のリーダーシップは女性が取るべきです。家に戻って情報が家族や近所に広がります。女性は友達を引っ張ってきます。男性にはこれらのことは出来ません。」（光南台参加者）などの意見に現れている。ただ、「情報は十分にあるので、無理に引っ張って来るのではなく、自分たちで来てほしい」（運営委員）との意見もあった。

参加者からは、「公民館で、一般の行政サービスを受けられ、郵便や売店もあって便利になれば良いです。参加者も増えると思います」との地域の総合センターを目指すべきとの意見があった。しかし、職員からは「現状の職員体制で、教育施設としての機能を維持しながら、他のサービスも行うには無理があります」との指摘があった。さらに「子供連れで参加できる活動を増やしてほしい」（岡輝参加者）「地域文化の発信地として、教育と文化が融合し、また福祉や医療と結びつくべき」（光南台参加者）という要望もあった。

公民館の将来に関連して、社会全体の方向として悲観的な見方が多かった。特に、少子高齢化が進み、若者が魅力を感じない町では、人口が減少、空き家が多くなるため、公民館自体が不要、コスト的に維持できなくなるのでは、という意見もあった。さらに個人での生活が便利になって近所同士で頼る度合いが減り、またこれからの世代が地域や周囲のために活動するか疑問、との意見があった。テレビやコンピュータ・ゲームを中心に遊ぶ子供世代に高齢者が伝統的な遊びを教えるなどの出番が少なくなり、また学校での教育が偏差値だけでなく挨拶や礼儀、人の身になって考える教育をすべきなど、公民館の将来を、これからの社会のあり方につなげて考える意見が多かった。

逆に、公民館のあり方を柔軟に考えることで、現代的な課題に取り組み、社会の活性化につなげていけるのでは、との意見もあった。例えば、職業教育を取り入れ、特にコミュニティビジネスを、経済的に困難な状況にある若者や母子家庭が起業できるような活動を行う、すなわち「自立のための経済活動」、「学びを経済的な力に変える実践」（職員）が公民館であってもよいのではないかとの意見があった。さらに、不登校や中途退学の学齢期の子供に対して、「学ぶ喜び」を知り「学ぶ力」をつける活動を公民館でできないか、との意見も聞かれた。

第3節　公民館の現代的役割

本章での問題意識は、公民館が社会教育の地域学習拠点として生き残れるのであろうか、それとも社会教育は「終焉」されるべきか、という点である。具体的には、住民がどう公民館に参加し、住民と行政との関係性がいかに築かれ機能しているか、最後に、公民館がどのような役割を果たしていくのかを議論していく。ここでは、岡山市における現地調査の分析結果と共に 2004 年に出された「新しい公民館づくり小委員会報告書」（以下、小委員会報告書）における提言を視野に公民館の現代的役割があるのか、以下

に考察する。

3.1. 住民参加の形態

先行研究で議論されている住民参加は、主に運営や学習内容編成への主体的な関与を意味している。本稿では運営側と共に参加者の視点から、住民の講座や活動への参加を、続いて運営への参加を考察する。

今回調査した公民館の主な参加者は高齢者である。同時に、参加したくても出来ない高齢者も多く、大きな理由は交通手段がない、すなわち物理的な距離、アクセスの問題であった。高齢者が教育を受ける権利は「生存権的基本権とより密接に結びついた形で教育を受ける権利が保障されなければならない」（小林繁 1995：154）、「高齢期を人生の結実期とすれば、そこでは自分の人生を意義付けることにかかわる学習が重要」（辻浩 2004:77）といった権利、意義の議論が中心であった。政令指定都市である岡山でも郊外部だけでなく、都市部においても高齢者にとっては、公民館への距離、アクセスが切実な問題である。小委員会報告書でも「誰もが使える公民館」として利用時間の延長は提起しているが、特に高齢者の距離の問題については取り上げていない。今回の調査では、巡回バスの運行、近所同士の乗り合い、地元施設を利用した出前講座の充実など、さまざまな意見が出たが、高齢者や障害者など社会的弱者の学習を考える際には、公民館までの距離の問題を解決することが第一歩であると考える。

仕事の現役世代や子育て世代にとってアクセスの問題は、主に時間と情報である。多くの若者や中年層が平日の昼間は仕事の関係で公民館に来られないため、公民館でも夜間の講座や週末のイベントを導入している。子育て世代でも、子供が学校に通っている場合は午前中しか空き時間がない、また乳幼児の場合は、子供連れで参加できるところ、という制約がある。今回の調査で、これらの世代に共通していたのは、距離の移動は車を使って比較的容易に出来るため、公民館は居住している地元だけでなく、興味があれば市内どこへでも行ける、ということである。これは、この世代に限らず、自分で移動手段を持つ高齢者についても当てはまる。これらの人々にとって市内全館の情報を効率的に手に入れることが、利用にとって大切である。最寄りの公民館へ行けば他の公民館便りを手に入れて情報を得ることが出来るが、ウエブサイトでの検索機能を含め情報へのアクセスを便利にしてほしいとの声が強い。これから益々、ネットユーザーが増えるため、ソーシャルネットワークの活用も含め、早急の対応が必要なのではないかと考える。

運営への住民参加は、運営委員が中心であり、運営委員会も年に 1 度、2 度開かれる程度で、公民館側が用意した議題に沿って形式的に進められるため、必ずしも委員会で住民参加による企画、運営がされているとは言えない。一方で、特に岡輝のように公民館を通して町内組織の役員同士でつながり、学区内の公民館や他の活動の調整が出来るようになったと言える。さらにイベントの実行委員を運営委員が兼ねることが多く、定

期的な話し合いの場が持たれている。さらにこうした機会を通して、委員と職員とが互いに相談できる信頼関係を築き、新しい講座の立ち上げ、講座内容、参加の促進、といった内容を話し合う環境が作られている。公民館の全体方針については学区の組織を代表する委員による運営委員会が最終的に決め、日々の運営の実務は行政の専門家である職員が担っている。学習内容の編成過程では、主催講座における企画委員による参画、クラブ講座の自主運営という形で住民参加が見られる。表 6-3 では、主に世代を属性として、参加の特徴をまとめた。

表 6-3　世代による公民館への参加の特徴

	活動への参加	運営への参加
高齢者世代	● 自分の時間を取りやすい。 ● 回覧や声掛けで情報を得る。 ● 距離がある場合、車や自転車がないと参加が難しい。 ● 趣味教養を中心に主催講座、クラブ講座に参加。 ● 声を掛けても参加しない人もいる。	町内会や老人会の役職を通じて運営委員会や実行委員会に参加。
子育て世代、主婦	● 家事、子育て以外で時間が取れる。 ● 回覧、声掛け、ウエブサイトで情報を得る。 ● 車等を使って他の公民館にも行ける。 ● 趣味教養、子育て関連の講座や活動に参加。	町内会やPTAの役職を通じて運営委員会や実行委員会に参加。
若者、仕事世代	● 平日昼間に自分の時間がとりにくい。夜間、週末の講座やイベントに参加できる。 ● ウエブサイドで主に情報を得る。 ● 仕事に直結した学習に関心が高い。 ● 車などで他の公民館にも行ける。	ほとんど関わっていない。

参加者以外の一般住民が、公民館に関わることはほとんどない。今回調査した岡輝と光南台、さらに中央公民館では、地域住民に対する意識調査、ニーズを発掘する会合等は、設立準備の際に行われた住民アンケート以外、ほとんど行われていない。岡山市の公民館で 2013 年度から本格的に始まる外部評価を、館長、運営委員といった内部者の視点や利用者の意見だけではなく、普段利用していない人々の公民館観や期待を含めたものには出来ないだろうか。

3.2. 協働の形態

公民館における協働は、地元の組織や行政機関との関係と、NPO・企業さらには外部機関との連携やネットワークが含まれる。地元組織には町内会や老人会などが含まれ、荒井が指摘ように地縁団体を中心に基盤が作られ、民生委員、PTA や学校などが加わっている。地元組織は、公民館便りの配布や回覧、地域での声掛けなどを通して、公民館と各戸をつなぐ役割を果たしている。上に議論した参加型の手法によるニーズの把握や

評価など人々の声の把握、さらには出前講座やワークショップといった活動の拠点となる可能性もある。

今回調査した公民館では、地元の学校は運営委員として公民館に関与しており、また学校運営への公民館の関与は地域協働学校を通して運営への参画が中心である。料理教室や文化祭など活動への児童・生徒の参加による世代交流が進められていた。小委員会報告書では学校と公民館の連携強化が提案されており、岡輝のシニアスクールや他の公民館で見られる小学校への出前授業などの事例を参考に組織的な協力を検討していく必要があるのではなかろうか。さらに系統的な学びのため、市内の大学との協力についても公開講座の開催、アクション・リサーチ、研修の実施、実習生の受け入れ[6]、留学生を含む学生との交流などの可能性も考えられる。

一方、高齢者関係、介護、子育て、障害者、防災など地域課題への取り組みという観点から、包括支援センターや保健センターなど福祉・厚生機関とは、さまざまな形で関係を持っている。先行研究で見た松江市の事例にあるように「公民館と社会福祉を一体化」（末本 2011:59）することは可能であろう。安全安心ネットワークの公民館との連携は始まったばかりであるが、行政が主導するサービス、セーフティーネットの提供と、住民が主体的な気づきから学びにつなげていく活動を融合させていくのが、公民館に期待される役割ではないだろうか。このためには福祉交流プラザやコミュニティ・ハウス、町内会など地域施設や組織を最大限に利用するパートナーシップを構築する必要があるだろう。

今回調査した公民館に関わる NPO は特定分野の活動を地元地域だけでなく市内全域で展開している。ある分野の専門性とネットワークを持つ NPO の関与は、公民館の活動を内容的に深め地理的にも広げる。金田光正は埼玉県入間地区の事例から「最近は、施設ボランティアや NPO・市民団体との協働が進みつつあり、従来の職員が中心となってすすめる直営型から、協働型へシフトしている傾向にある」としている（金田 2007：13）。一方で、指定管理者制度導入において、しばしば問題になる総合性、長期的視野、職員の専門性、公益性といった点からは、行政による調整機能が必要なのではないかと考える。

企業との連携については、営利活動との関係から消極的な意見が多かったが、ワーキングプアなど非正規雇用、貧困問題といった経済的な問題にも公民館が取り組むためには、地域における起業、コミュニティ・ビジネスと連携できる企業との連携も必要である。多くの CLC では職業訓練や起業は重要な活動と位置づけられ、それを支援する小規模金融（micro finance）[7]、原材料の仕入れや販路開拓のための企業との連携、完成品の CLC での販売、ネット販売の導入など、さまざまな形で参加者の収入向上を支援している。これらの経験は公民館が CLC から学べる分野であり、今後、職業訓練とのつなぎ、起業家セミナーの実施など可能性を議論していけるのではと考える。

地域外の機関との交流として、公民館同士の交流は、館長や職員の間では、定例会議

や研究会、さらに個人的な情報交換を通じて行われている。職員の多くが他館や外部との交流に肯定的である一方、参加者には他との交流に積極的ではない人もいる。特にクラブ講座において仲間内で楽しく活動している人々にとっては、身の丈以上の活動にかかわることで、かえって上手くいかなくなるのでは、との危惧もあった。他県や他国との交流事業を進めることは、人々の視野を広げる国際化や交流推進といった、行政や外部から見たイメージ先行の面もあり、実際、地元の人々が何を学び得られるかという視点も必要であろう。2014 年 ESD 国際会議も国際機関、政府、行政のアジェンダと共に、公民館利用者や住民の意見も取り入れながら進めていく必要があると考える。

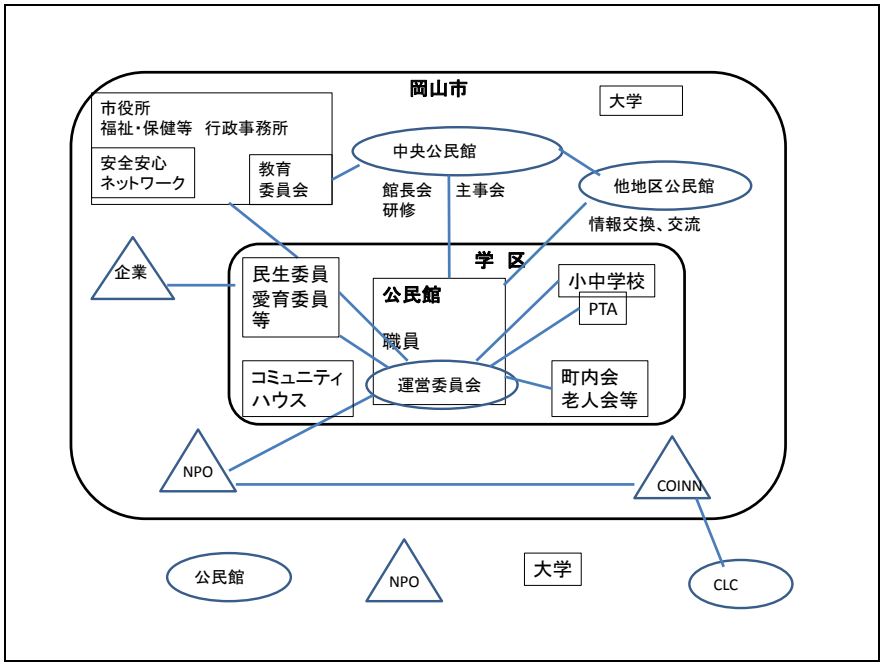


図 6-4　公民館と協働関係

3.3. 公民館運営の触媒

先行研究において荒井容子が、「社会教育における住民参加は、社会教育職員の存在意義と密接に関わる」と指摘したように、公民館における職員の役割は大切である。さらに他機関との協働関係も職員が、つなぐ役目を果たしており、ある運営委員は職員を公民館の「扇の要」と表現していた。公民館職員の役割として、学習内容の編集、学習主体者である住民の支援者、伴奏者、コミュニティワーカー、といった形で議論されてきた（上杉 2011:7-8; ）。今回調査した公民館では、公民館の必要課題とする主催講座の企画、そこから発展するクラブ講座、住民からの発案によるクラブ講座と、その成果の発表と還元、といった様々な講座編成やイベント、さらには貸室、図書の利用など多岐にわたる活動がある。それぞれの活動に役割を持ちながら、これらを公共性の観点から調整していくのが職員の使命であると考える。

内田和浩は公民館における学習内容は、「何を学ぶか」ではなく「何に向けての学びか」であるとし、①住民が日常生活から開放される趣味的・実技的内容、②生活そのものに向き合い課題解決に協同で取り組む地域の共通課題、③新しい基本権を自覚する過程として環境・自治・教育・情報・平和など、④協同として主体的に創造していく地域づくりや文化創造、の 4 つに分類した。その上で内田は、日常生活の中の興味関心による「つどい」から地域の課題の自覚、解決へ向けた協同での取り組み、さらには系統的な学習へと展開していき、それが循環するとしている（内田 1991 : 58-60）。今回の調査でも、そのような異なった学習内容のつながりが見られた。内田はこの過程における職員の役割には言及していないが、岡山市の事例では、必ずしも学習者が自発的に行うのではなく、そこには職員の調整、専門知識や情報の提供、つなぎ、といった役割が見られた（図 6-5）

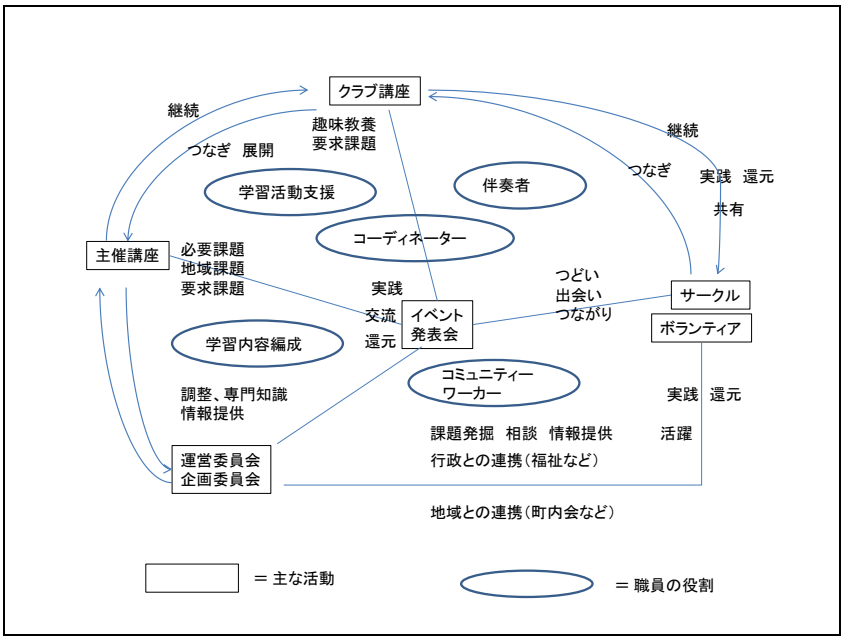


図 6-5 公民館の活動と職員の役割

松下圭一による「社会教育の終焉」論では、成熟した市民には、「オシエ・ソダテル」という社会教育は不要、したがって公民館とその職員も不要、ということになる（松下 2003） が、職員の主な役割は学習が円滑に進むための「コーディネーション」や「ファシリテーション」である。成熟した社会では、各個人が自分の学習課題を見つけ、個人やグループで学習活動を行い、他の学習者や組織との協働を進めることは可能である。しかし、各グループにはそれぞれの関心もあり、必ずしも公共の視点で活動するわけではない。また教育の独立性を担保する場合でも、市政とまったくかけ離れた形での活動を行えるわけではない。その意味でも、住民の要求課題に基づく学習と公共性の調整が

行政職員である公民館職員には求められていると考える。岡山市の進める ESD は大きな概念であり、理念についての議論だけでなく、公民館における子育て、高齢者の学習、環境、健康、男女共同参加、共生、文化といった現在行われている活動が、個人、地域から、市、国、さらにはグローバルな課題としてつながることを、実践を通じて明らかにしていくことも職員の役割と言えるであろう。

職員がこのような役割を果たすための人事体制はどうだろうか。岡山市では館長には 3 年の任期があり、正規職員と嘱託職員は共に約 5 年をめどに異動する。このため、地域のことがわかり親しくなったころに出て行ってしまう、というのが運営委員や参加者の反応であった。彼らから見た職員の資質として大切なことは、公民館に入りやすい雰囲気を作ってくれる暖かく親しみやすい人柄と地域のために働くという熱意である。これらを土台に社会教育主事として専門性を生かした、助言、情報提供、ネットワーク作りを期待している。一方で、マンネリを防ぐために、ある一定期間で異動することは必要であり、上に挙げた資質と能力をもった人が、違った地域での経験を持ち込むことは、公民館に新しい刺激になるのではないかと考える。地域担当職員の場合、行政経験がなく必ずしも安全安心の分野の経験がない人が公募採用される場合もあり、現在の最長 3 年の任期で十分な活動が出来るか、またその経験が組織として蓄積されるか、長期雇用の可能性も含め検証し計画する必要があるだろう。

公民館職員の将来にわたるキャリア形成も考慮すべきと考える。小委員会報告書では、将来的に正規職員の館長を配置することを提案しており、公民館職員からの昇進の検討、さらに公募の拡大の余地はあるのではと考える。今回の調査でも、行政・学校 OB 館長の人脈やネットワークの強みはあるものの、特に参加者の彼らに対する肯定的な意見は少なかった。一方、学校や他の行政事務所との連携も見据えた職員の人事交流や幹部職員への登用の道も考慮されるべきと考える。

3.4. 公民館は生き残るのか？

日本の公民館は法制化後、60 年以上の歴史を持ち、行政組織として持続性の問題はないようみえる。今回調査した岡山市の場合、専門職の社会教育主事を配置、ESD を推進するなど、学びを通した地域づくりが推進されている。一方で、首長部局移管問題では、公民館の運営に直接携わっている職員や運営委員は、社会教育施設としての公民館の重要性を指摘し、一般行政化には反対しているものの、一般の利用者や住民には、同じような認識は少なかった。本節の参加において議論したように、公民館が必ずしも参加しやすい施設とは言えず、一般の人々には良く知られていない面もある。

小林文人が「公権力の政策の在り様によって、公民館は運命を左右されるようなところがある」（小林 2006：10）と指摘するように、行政制度化されることは、逆に行政への依存を強めることにもなり、市町村の政策いかんによって、公民館の機能や役割が変わってしまうことが首長部局移管やコミュニティセンター化として実際に起っている。

公民館が社会教育施設として、自発的な学びを保障するためには、住民参加が形式的でなく、学習内容編成を含め運営に主導的な役割を果たす必要があるのではなかろうか。今回の調査では、少子高齢化、近所づきあいの希薄化、経済的困難者の増加など、将来の社会に対する不安を示す意見が多かった。これら目の前の生活、地域課題にいかに対処できるか、公民館の存続がかかっていると言えよう。

すなわち、公民館がこうした課題を扱わず、個人の趣味・教養のためのサービス提供を中心とした場合、行政が公的資金を使って支援することの是非が問われ、「社会教育の終焉」といった議論が続くであろう。また、住民が地域課題の発掘から解決の過程において、学びを通して参加せず、行政だけで事業が計画、展開される場合、教育機関として公民館の役割が疑問視されることになる。こうした場合、生涯学習は民間講座等個人で、福祉や産業といった地域課題は一般行政の中で取り組むという構図になり、公民館の存続が危機となる自治体が増えるのではないかと考える。したがって、公民館の持続性は、住民参加による学びを通した地域課題への取り組みができるかにかかっていると言える。この点、先行研究でも取り上げた自治公民館を地域づくりの土台として行政の公民館とのネットワークを構成する、例えば長野県の事例等が参考となるが、コミュニティの成り立ちや歴史的な経緯など、固有の文脈があり、他の市町村でそのまま取り入れられるかは疑問である。

注

[1] 岡山市の概要は、市ホームページの「岡山市のプロフール」を参照（http://www.city.okayama.jp/category/category_00000192.html, accessed on 1 May 2012）。また、岡山市の公民館に関する歴史及び基礎情報は岡山市公民館ホームページ（http://kouminkan.city.okayama.jp/kouminkan/index.html, accessed on 1 May 2012）及び広報用冊子を参照。

[2] 2009 年に、岡山大学では生涯学習部門の学科はなくなったが、社会教育専門の教員が在籍し、研修は生涯学習センターで行っている。

[3] 2009 年までは、分室として昼間、本館から職員が交代で常駐していたが、現在は地元に委託し、分館長を任命の上、分館運営委員会を設置しでいる。分館では講座は行われておらず、室貸しにより囲碁や卓球、書道などの活動をグループで行っている。

[4] 2012 年現在、岡山市の 25 中学校区に地域協働学校が導入され、2025 年に全校区に拡大される計画である。詳細については http://www.city.okayama.jp/kyouiku/shidou/shidou_00092.html, accessed on 10 December 2013 参照。

[5] シニアスクールは、小・中学校の空き教室を利用して開設され、中学校程度の一般教科を週 1 から 3 日学び、交流会、文化祭、運動会、総合学習等をとおしてシニア世代が子供たちと交流、学ぶことを目的としている。講師は教員 OB であり、授業料は週 1 回の岡南教室が年 2 万円、週 2 回の清輝教室が 3 万円、週 3 回の岡輝教室が 4 万円となっている。

[6] 高崎経済大学では、市内の館長・主事合同研修を 2006 年より毎年実施し、公民館では同大学の社会教育実習生の受け入れも毎年行っている（矢島 2010：129）

[7] 菅正広は、小規模金融は途上国バングラデシュで始まったが、先進国でも有効であり、貧困問題が顕在化している日本での導入とソーシャル･ビジネス（社会的起業）への可能性を議論している（菅 2009）

第 7 章　コミュニティ学習センターの再検討

本研究全体の問題意識は、開発の分野で、さらに日本においても「教育＝学校」という捉え方が中心である中、コミュニティ学習センターや公民館といった学校外教育施設の存在意義はあるのかという点にある。従来、生涯学習の重要性は認識されてきたが、「いつでも、どこでも、だれでも」という抽象的なものであり、EFA の目標達成を優先とする援助機関や受領国では、学校教育の整備、向上が急務であり、NFE に投資する必要性や効果に対して懐疑的である。日本においても、財政状況の厳しい中、基礎教育を終えた大人に対して行政が税金を投入して教育活動を支援する必要があるのか、カルチャーセンター等で個人が自由に行えばよいのではないかという議論もある。実際、公民館のコミュニティ・センター化や一般部局への移管を行う市町村もあり、本研究の対象とした岡山市でも公民館の首長部局移管や総合施設化への動きがある。

このように、学校外教育の存在意義が問われる中、本研究の端緒は、住民主体の地域学習拠点とされる CLC が、実際に住民の参加により運営されているのか、という点であった。開発における先行研究では、「下位の人を上位に」という言葉に現されるように、特に不利益な条件下の人々の参加が、開発の過程に不可欠であり、従来の外部専門家主導の開発手法からのパラダイムシフトであるとされている。NFE に関しても、参加の度合いにより活動の内容が地元の人々に合ったものになる、すなわち学習者の参加が、文脈化に大きく影響すると議論されてきた。日本の社会教育においても戦前の国民教化に利用された反省から、戦後は住民の自主性、自発性が強調されてきた。

本章では、こうした先行研究の議論を踏まえ、バングラデシュ、タイ及び日本において行った現地調査の結果と議論をもとに、CLC における住民参加がどのように行われているか、住民が運営に関わる過程において行政や外部との関係性がいかに構築されているかについて考察する。その上で、CLC の存在意義について、開発を中心とした国際協力、また日本の教育の文脈において、行政や援助機関が関わるべく公共性とは何かを中心に議論していきたい。

本章では、コミュニティの学校外教育施設に関する具体的、個別の事例や議論において、バングラデシュ及びタイの施設を CLC と称し、日本の施設を公民館とする。一方、全体的な議論においては、公民館を含めた教育施設の総称として CLC を用いる。

第1節　住民参加の要因と連続性

以下では、従来の先行研究において主に外部専門家やプロジェクト運営の視点から議論されてきた住民参加について、現地調査の結果・考察を基に住民が CLC への参加をどう捉えているかを中心に議論する。ここでの問題意識は、住民が参加するための条件とはいかなるもので、参加を促す内的および外的要因、さらには参加には先行研究で議

論されてきたような操作された形から自治へと続く連続性があるのか、といった諸点である。

1-1.　参加のためのアクセスときっかけ

住民参加の前提となるのが、施設が身近に存在し無理なく行くことができるか、という物理的なアクセスである。バングラデシュの場合、今回調査した CLC を含め、多くがプロジェクト毎に徒歩圏内に設置されるものの、プロジェクト終了後に存続する保証はない。タイの場合は、以前はバングラデシュ同様、プロジェクト毎または住民による自前の CLC であったが、2008 年の NFE・IFE 促進法により、ほぼ小学校区毎に CLC が行政により設置されるようになった。日本の公民館は 1946 年の文部次官通牒や 1949 年の社会教育法の制定により、市町村による公民館建設が推進され、1954 年の統計では全国の市町村における設置率は 79%にのぼった。公民館の整備は行政主導で一気に日本国内に広がった。

物理的な面に加えて、アクセスを社会・経済面、さらに情報、心理、時間の面からも考える必要がある。3 カ国に共通していたのは、程度の差はあるが、経済的に余裕がなければ、CLC への参加は難しい、すなわち貧困層にとって活動へのアクセスは容易ではない。バングラデシュでは、これに関連して貧困層には自信がないといった心理的な面や女性の社会活動への参加に対する男性からの否定的な態度、情報へのアクセスが限られているなど、参加者自身だけでなく外的な要因もある。タイの CLC の場合、イクイバレンシーに関しては教育省からの奨励政策によりに対象者に働きかける一方、地元の知恵者を中心とした生活技術・職業訓練への参加は個人の自発性に任せている。このため、学びに関心がない人は参加せず、貧困層で仕事のため時間的に余裕のない人も参加できない。さらに障害者を受け入れる体制にはなく、基本的に社会福祉事務所による別のプログラムが行われている。岡山市の場合、高齢者にとっては、郊外部だけでなく都市部においても、徒歩以外に交通手段がない場合、公民館には行けない、といった物理的なアクセスのほかに、情報提供は回覧板・広報などによる周知、声掛けによる呼びかけが中心であり、電子媒体を中心に情報を得、平日昼間に時間が取れない若者、子育て、仕事世代には参加が難しい状況になっている。公民館では来られる人に合わせた運営、講座作りであり、平日昼間の高齢者向けが中心となってしまう。さらに高齢者の中には声を掛けられても参加したくない、「引きこもり」状態の人たちも少なからずいる。

では、上記で議論してきた様々なアクセスの課題に対して、住民が CLC に参加できる「きっかけ」として、どのような要因があるだろうか。人々が参加する、しないの違いは何であろうか。今回の 3 カ国における調査で共通していたのは、参加者のほとんどが、自らの意思で活動に加わっていることである。先行研究でノールズ　(1980) が、成人教育における学習者の特徴として挙げたように、住民は「自己主導」により参加している。同時に彼が学習者には「個人差がある」と指摘したように、彼らが持つ動機は、

知識や技術を身につけたい、資格を取りたい、集い楽しみたい、仲間を作りたい、生きがいを見つけたい等、個人の関心やニーズと CLC の活動により多様である。

一方、住民が参加の「きっかけ」をつかむためには、CLC に関する具体的な情報提供が必要であり、住民自ら情報を求めるだけでなく、外部から参加を促す働きかけも必要となる。人々を強制的に参加させる場合もあるが、ここでは、あくまで自主的な参加を促すためのアプローチについて検討していく。期間・予算が決まっているプロジェクトの場合、参加対象が絞られているため家庭訪問、集会、ワークショップやマッピングなど参加型手法などを通して対象者に情報が確実に届くようにしている。CLC の潜在的参加者として貧困層及び非識字者の多いバングラデシュでは、住民が識字や職業訓練に関する情報に乏しく、また自信や動機がないため、フレイレが主張する「自分自身を自覚」する必要性があるためである。タイと日本では、CLC・公民館が制度化され、住民全体を対象とすることにより参加したい人は自由に参加できることになっている。しかし同時に、情報を入手出来て時間の都合がつく、参加意欲や意識の高い人が中心となる。住民を対象にした参加を促進する手法は特に見られず、社会的弱者が取り残される形となっている[1]。

図 7-1 では、参加のためのアクセスを土台として、参加の「きっかけ」を学習者の動機と外部からの働きかけに分けて示した。

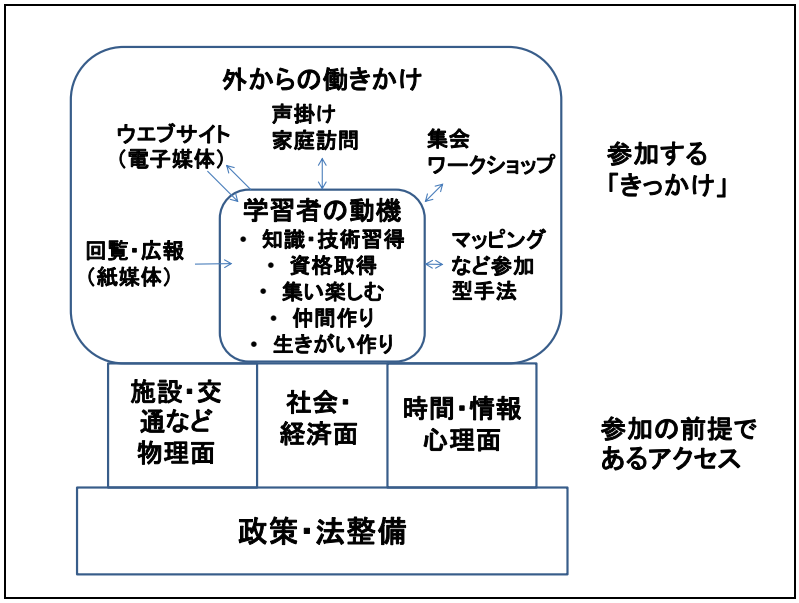


図 7-1　参加のためのアクセスと「きっかけ」

CLC へのアクセスと参加のきっかけ作りは、バングラデシュにおいては参加を促すための外からの働きかけは強いものの、土台となる制度・施設整備が必要である。タイと日本の場合、住民すべてが参加できる制度や施設は整っているが、参加したくてもで

きない人々がいるという課題があり、例えば高齢者への物理的なアクセス、子育て世代への支援、情報提供の多様化、さらにはこれまで弱かった参加を促す働きかけの工夫が必要である。したがって、アクセスの問題は、制度や施設を整備すれば解決する問題ではなく、それぞれの社会状況とその変化に応じて常に検討し対応していかなければならない課題である。

1-2. 参加の連続性

住民参加に関する第 2 点目として、参加の連続性について議論する。先行研究でみたように、アーンステイン（1971）や佐藤徹（2005）は、参加には異なったレベルがあり、それぞれ 8 段階の梯子、3 階建てのエレベーターに喩え外部主導の参加から市民の力・自治に至る連続性があるとした。ロジャース（2004）もまた、学習者の参加の度合いによって教育活動が脱文脈化されたフォーマルから、文脈に適合したノンフォーマル、さらには文脈化されたインフォーマルへと両方向に動くとした。これらの主張は、住民の参加と不参加という二元論で捉えるのではなく、不参加から参加はつながりのある連続体として考える必要性を示している。

CLC 及び公民館に関する先行研究では、運営を担う有力者と活動に参加する社会的弱者である受益者という構図であったバングラデシュに対して、タイでは住民全体の参加を前提とし、日本でも制度的にも実践としても住民全体の参加に基づく公民館の運営、という捉え方であった。しかし、本研究の調査によりバングラデシュだけでなくタイや日本でも CLC や公民館の住民参加においては、不参加から運営における決定へ参加が、必ずしも梯子やエレベーターで表されるように連続的に行われているのではないことが明らかになった。

言い換えれば、CLC の参加者は必ずしも「自治」を目指して参加しているわけではなく、運営に積極的に参加する人もあれば、自分たちに関心のある活動に関わることで満足している人たちもいるのである。これは、市民運動で同じ志を持つ集団を形成し、開発プロジェクトにおいて特定ターゲットの人々が集まるのに対し、地域住民全体を対象とする CLC の場合、住民すべてが運営への参加に意欲的とは言えないからである。

したがって、CLC における住民参加は、住民の「活動への参加」と「運営への参加」の 2 層からなり、各層の内部での連続性は見られるが、この層の間の連続性は必ずしも見られず、この特徴は調査した 3 カ国でほぼ共通している（図 7-2）。

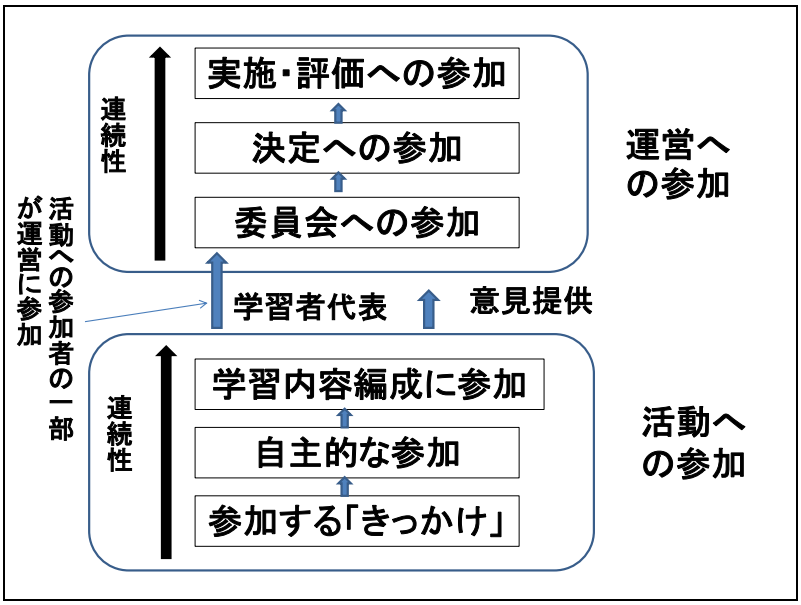


図 7-2　CLC における住民参加の連続性

活動への参加は、学習者自身の動機と外からの働きかけによる「きっかけ」により講座に参加するようになり、学習の仲間が出来、徐々に自主的な参加、自分たちのニーズを反映した学習内容の編成やクラスの運営に関わり、他の学習者の支援や地域活動への参加という形での連続性が見られる。この過程によりロジャースのいう学習内容の「文脈化」が起こっているといえる。一方、こうした参加者は自分たちの意見を教員や職員に伝え、アンケート等に答えることはあっても、学習者代表として運営に参加する人々は少数である。住民全てが運営への参加に意欲的とはいえない。例えば、タイの女性参加者たちは「自分たちの意見が反映されている限り、委員会は男性に任せていれば良い」とし運営に直接関わることを必ずしも望んでいなかった。同様に、日本の参加者からの「身の丈以上のことはせずに、自分たちの仲間内での楽しみを大事にしたい」、といった意見にも表れている。参加型開発を奨励する側の「弱者を含め住民全体が参加すべき」という見方や市民参加を推進する際の「住民自治」を目指す参加と、実際に参加する人々との意識には差がある可能性を認識する必要がある。

では、限られた住民による運営への参加は、住民の意見が反映されない、有力者と住民の間に上下関係を生んでいるのだろうか。バングラデシュでは、運営委員会はコミュニティの有力者が中心で、タイと日本の場合は村の代表や町内会長など、いわゆる「充て職」の委員により構成されるのが一般的である。彼らが CLC や公民館の活動に参加した上で、段階的に運営に参加するようになっているわけではない。役職等で忙しく CLC や公民館に参加できない、という委員も多いのが現状である。こうした「充て職」の場合、CLC の運営に関与していくことで、徐々に決定過程や評価にも参加していくという連続性がある。また、村の有力者や充て職が運営に関与することで「話がとおり

やすい」というメリットはCLCと公民館に共通していた。先行研究でも、佐藤寛（2004）がターゲット・アプローチにより外部機関が受益者である貧困層を直接支援したために、既存の権力者との軋轢を指摘した。また、荒井容子（2007）は公民館では町内会や自治会を基盤に地域づくりが進んだとしている。先に見たように、住民のすべてがCLC運営の決定過程に参加することを望んでいるわけではなく、地元の既存組織や構造を視野に入れた住民の関わり方をCLC毎に決めていくことが大切である。あくまで自主的、自発的な参加を前提とするCLCや公民館の場合、委員会における運営方針決定に参加するだけでなく、建物の管理、清掃、行事の準備など、住民が自分たちの出来る範囲の活動を行うことも、大切な運営への参加である。

1-3.　参加の評価

最後に、住民参加の検証、評価について議論する。上に見たように、住民のCLCへの参加は多様であり、講座やイベントなど活動数、その参加者の数、導入された参加型手法、運営委員の数など、量的面の検証だけでは不十分である。本研究において、人々の活動への参加には、学習者自身の参加する動機とそれを促す外部からの「きっかけ」から、自らの意思による自立的な参加へとつながっていく連続性を見たように、人々がどのような形で活動に参加しているかの検証も必要である。また、運営への参加においては、必ずしも全ての人が運営に参加したいと考えているわけではないことも考慮すべきである。先にみたように、タイの女性学習者の場合、自分たちの意見は十分に反映されていると感じた上で、運営委員会には男性が代表として参加すればいい、と考える人たちもいる。逆に運営委員に学習者や女性から割り当てとして選出される場合もあるが、自動的に彼らの意見が運営に反映をするわけではない。住民の運営への参加を評価する際、委員会の構成だけでなく各委員が実際に委員会において果たす役割についても検証していくべきであろう。

第2節　CLCにおける内外との関係性

CLCにおける住民参加が、活動への参加と運営への参加という二層構造を持つ場合、アーンステインや高橋の主張するような参加の連続としてパートナーシップと協働があり、さらには最終的には住民によるコントロール・自治につながるとは必ずしもいえない。また、前節で議論したように、活動に参加している人々が皆、自治まで目指しているとは限らない。ここでは、CLCにおける住民の運営への参加により、住民と行政（バングラデシュの場合はNGO）という内部の関係性とCLCと外部組織との関係性をどのように築いているかについて検討する。

2-1.　住民と行政の関係性

まず、今回調査した CLC では、行政・NGO 側の主導により委員会が設置、運営され、住民代表である委員は基本的に行政・NGO 側の用意した議題に沿って協議、提案をすることが中心である。この場合の関係は、先行研究でみた高橋秀行による市民会議型のモデル（高橋 2005：42-44）に近いと言えよう。すなわち、住民代表が運営委員会に意見や価値観が異なるメンバーとして参加し、対等の立場で共同作業を重ねることで、委員会という組織と行政との協働と、メンバーの出身母体の協働へと発展していく形である。CLC において、運営委員会自体の運営に関する役割と共に、委員同士が情報を共有し、目的を共通化することで、その活動を支援する体制を村、町内会、自治会、といった委員の出身母体に醸成する役割がある。タイや日本のように行政組織としての CLC の場合、委員同士の協働が見られる一方で、行政職員との関係は、行政によりお膳立てされた内容に対して委員が提案し、実務は行政委員が担当し、運営委員を含めた住民が参加していく、という構図である（図 7-3）。

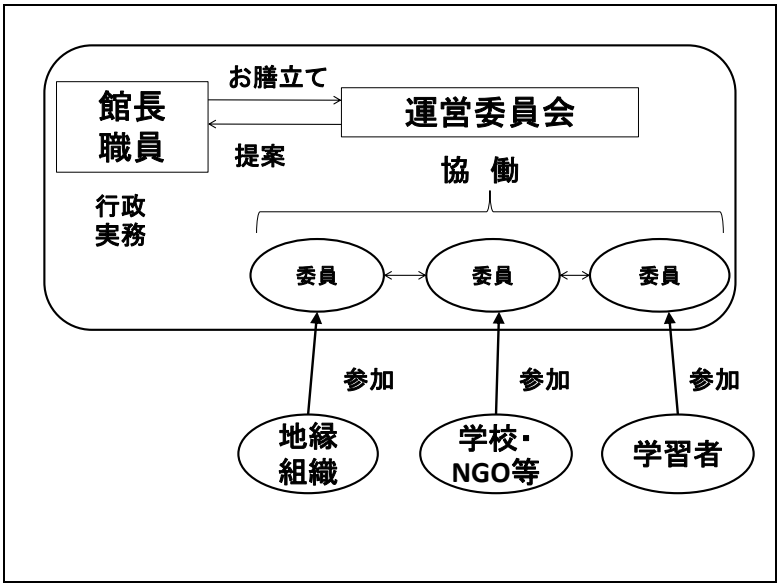


図 7-3　CLC における行政と住民との協働

こうした協働関係では、共通目的と情報共有は認められるが、運営に関しては行政主導であり、運営委員が職員と対等に運営を分担しているとは言えない。ただ、行政職員が配置されているタイや日本の場合、住民が行政職員と対等に運営に関わる必要があるとは必ずしも言えない。各人がそれぞれに本業を持つ住民がフルタイムで運営に関わることは現実的とは言えない。この点、牧田義輝は「住民は主権者として税金を出して行政職員を雇う立場にある。それゆえに、素人の住民が『協働』をすることによりコストが高くつき、なんらかの特別の意義がないならば、行政参加することはない」（牧田

2007：99）と指摘している。行政組織が整っていないバングラデシュの場合でも、CLC 運営のノウ・ハウを持つ NGO が主導し、住民の日々の運営実務をある程度担う構図と言えよう。したがって、CLC の運営に住民が参加する場合の行政との関係性は、対等な立場で、計画・実施・評価の過程において関わり、住民の意見が反映された形で運営されるたよう、透明性確保も含めた運営の質向上のためと捉えることが出来る。同時に、CLC の行政及び NGO 職員の研修機会はある一方、運営委員の研修機会はほとんどなく、このままでは両者の間での力量の差が広がり、行政主導が強まり住民参加の形骸化につながる可能性にも留意する必要がある。

2-2.　外部組織との関係性

CLC の内部における行政と住民の協働が運営の質を高めるためであるのに対し、外部組織とパートナーシップを築く理由は、資金、人材、施設や情報を共有することで相乗効果が生まれ、活動の更新、組織の持続性が高まることである。行政制度の整っていないバングラデシュにおいては、プロジェクト終了後の CLC の持続が、外からの支援や他機関からの支援を確保できるかに左右されている。外部機関との関係構築ができずに孤立した形の CLC は存続が難しく、住民だけの自助努力だけでは限界があることを示している。この場合、CLC は補助・助成を受ける立場であり、他組織と対等の立場とは言えない。しかし、外部からの支援を待つだけでなく、自ら行動計画を作成し補助・助成を求める主体性や独立性を持ち、交渉できる能力のある CLC が存続している。

タイの場合、CLC は近年、行政組織化されたため、外部機関との関係構築の有無が必ずしも組織の存続に繋がるわけではない。しかし、NFE・IFE 促進法では、ネットワーク・パートナーとの協働の必要性が条文に含まれている。これを受けて、農業や保健など他の行政組織や NGO、企業との協働は覚書を通して目的、情報、役割を明らかにした上で進められ、組織間では対等な立場での協働が進んでいる。従来の CLC の主な機能は公教育の補完としてのイクイバレンシーであり、収入向上や職業訓練、地域づくりといった面まで手が回らないため、特定の分野ですでに専門性やノウ・ハウを持っている組織との協働を推進することが現実的である。同時に、覚書を基にしない寺院や地元の知恵者との関係は、CLC 設立以前から形成されていたものであり、対等性の有無とは関係なく、昔からの「持ちつ持たれつ」の関係が継続している。

日本の公民館の場合は、行政組織として長い歴史を持ち、バングラデシュの CLC のような存続性の危機や、タイのように法律でパートナーとの協働を推進する規定はなく、それぞれの地域事情に応じて、学校や他の教育機関、福祉などの行政機関、NPO と対等な立場で協働関係を構築してきた。ところが、公民館が縦割り行政の中での社会教育に特化し、地域づくりにおいて他との協働を必ずしも積極的に進めていかなかったところに、コミュニティ・センター化や首長部局移管など一般行政化の問題が出てきたのではなかろうか。例えば岡山の場合でも、同和対策事業として設置された隣保館、現在の

福祉交流プラザは、福祉部局にあり、公民館との協働は見られなかった。少子高齢化、子育て、ワーキングプアなど、目の前の生活課題には主に福祉部局が対応している。市当局が公民館を含めた安心安全ネットワークの構築を進めた背景には、一般行政が主導して教育を含めた関係機関の協働を強化し、経費削減と迅速な行政サービスの提供を意図したと考えられる。

CLC が外部組織と関係を築き協働することは、活動の量と質を高め、組織を存続させる為の重要な要素である。これは、バングラデシュのようにプロジェクト終了後の資金面での存続、という持続性だけでなく、タイや日本のように制度化された場合も同様である。CLC の機能が社会の状況やニーズに合わず、ダイナミックな形で対応出来なくなった場合、本当の意味での持続性ではなく、単なる制度の「延命」になってしまう。CLC が、複雑化した社会に対応するためには、自分たちだけですべてをまかなう、といった孤立した形で活動を行うのは非現実的であり、他のセクターや外部組織との関係性を築き、協働を進めることが不可欠である。

第3節　CLC における公共性の展開

本章の第 1 節及び第 2 節では、CLC における住民の側からの視点を中心に参加と内外における関係性の構築を議論してきた。本節では、住民との関係性を築くことが求められる行政側が CLC を支援する理由、すなわち公的資金や人材を投入する公共性はどこにあるのか考えていく。

ほとんど全ての国で、学校教育には公共性があり、特に初等教育は国が無償で全国民に保障すべきものとして認識されている。一方、NFE や社会教育の場合、教科中心の学校教育とは異なり、個人の趣味・教養や娯楽、収入向上活動を含んでおり、公共性と私事性の線引きが難しい。このため学習の権利を政府や行政がどこまで保障するか、その範囲が曖昧である。個人の興味や利益を目的とする私事性が高い活動は、個人が自ら行えばよいのであり、学習にある程度の公共性がなければ、わざわざ税金を投入して施設、人材を整備する必要はない、といった「社会教育の終焉」（松下 2003）が主張される所以である。社会開発分野の援助を見ても貧困、医療、衛生、初等教育といった分野の公共性が高いとされ、支援の重点分野とされる。NFE の場合、学校教育に比べ予算が少ない国が多く、識字や生活向上など公共性の高い分野を中心に期間・予算限定のプロジェクトで行われる場合が多い。このため、事業終了後の継続性が常に課題となる。ほとんどの国で学校の持続性について議論されることがないのとは対照的である。

3-1.　CLC における公共性

CLC は学習の権利を保障する公的な施設として認識されているものの、その具体的な役割を定義する基となる公共性が甚だ曖昧なままであった。CLC においては、識字

等に限られた事業が中心であり、また公民館の一般行政化が進むのは、事業の非率性や効果に対する疑問だけでなく、むしろ公費を投じて行うべき公共性が時代の要請に応える形で議論されてこなかったためである。公共性は従来、行政による住民の基本的な権利保護を中心に構築されてきたが、複雑・多様化する現代社会においては、公共性を広く捉える必要がある。例えば、二宮厚美は自治体の公共性を、自治体が果たさなければならない諸課題の基準とし、憲法をはじめとする法体系によって確立している諸権利（権利性）とし、さらに地域･住民の共同の利益を担う共同性、地域･住民に対する公平性も含めた 3 点を挙げている（二宮 2005：35-36）。同様に益川浩一は「公共性」を 3 つに大別し、第 1 に、国家や行政に関する公的なもの（official）、第 2 にすべての人に関係する共通のもの（common）、第 3 に誰に対しても開かれているもの（open）とし、社会教育においては「広く社会的に開かれ多くの人びとの参加を差別なく保障し、同じ時代・社会に生きる者として共有された課題を協働して解決していく」ことが公共性として求められているとしている（益川 2007：3-4）。二宮と益川の使用する用語は異なるが、基本的に同じ内容を公共性として分類している。すなわち、国や行政が保障すべき権利を official なもの、住民の共同の利益を common なもの、さらに人々に公平に行き渡るものを open と捉えることができる。

本稿では、CLC で行われる活動を、上に議論された 3 つの公共性を援用して分類し、先行研究で見たロジャースによるフォーマル・ノンフォーマル教育における文脈化と参加の度合いの議論を交えて、表 7-1 に表した。ロジャースは住民の参加が高まるほど、教育内容が地元の状況に呼応したインフォーマルなもの、すなわち文脈化された形になり、逆に参加が低ければフォーマルで脱文脈化されるとしている。

表 7-1　CLC における公共性

公共性	主な活動	形態	学習内容編成の担い手
国家･行政による公的なもの（official）、権利性	識字教育、職業訓練 イクイバレンシー 主催講座	フォーマル的（脱文脈化）	行政中心 住民参加少ない
全ての人に共通なもの（common）、共同性	職業・生活技術訓練 地域課題に基づく学習 主催講座	ノンフォーマル（文脈適合）	行政・NGO 主導に住民参加、行政、NGO、NPO 等との協働（PPP、新しい公共）
誰に対しても開かれているもの（open）、開放性・公平性	祭り、レクレーション 個人の興味･関心 クラブ講座	インフォーマル（文脈化）	住民主導を行政・NGO が支援

上の表を基に、各国の文脈で公共性をさらに検証していく。バングラデシュなど非識字者の多い国では、CLC の活動は識字、職業訓練など生活や収入の向上に直結したも

のが中心であり、行政や行政の代替として NGO が提供している。ここでの公共性は EFA や貧困撲滅などの国家戦略に沿うものであり、公的（official）であるといえる。この場合、内容はあらかじめ定められたカリキュラムに基づいており、NFE が中心である CLC であっても学習内容の編成に住民の参加はほとんどない、脱文脈化されたフォーマルな形態といえる。学習内容の編成は NGO などの専門家が中心となっており、CLC 立ち上げ時に参加型手法によりニーズの把握はされるものの、地域課題を学習活動に結びつけた活動や娯楽などのコミュニティの交流を目的とした活動は少ない。これは優先順位として、識字や職業訓練が「公共事業」として捉えられており、予算及び期間に基づく事業として行われ、所期の目的が達成されれば、事業は終了するため、教育活動や学習の継続性といった長期的な視野は少ないのであろう。

タイの場合、CLC における活動は上に議論した公共性をすべてカバーしている。まず、国で定められたカリキュラムに従い、学校卒と同等の資格が得られるイクイバレンシーと NFE・IFE 促進法で進めるパートナーシップによる農業や保健関係の行政主導による活動が CLC の中心である。次に、地元の知恵者が中心に行う「自ら足るを知る経済」を目指す有機農業の職業訓練は、住民が学習内容の編成に参加し、地域の文脈に適合した形で人々に共通した課題を扱い、誰もが参加できる開放された形で活動を行っている。また、CLC は新年や仏教関連の行事など、コミュニティ全体に開かれ、住民が集う場でもある。制度化して間もないタイの CLC は、日本の初期公民館のように教育機関と共に地域振興機関としての機能も果たしている。

日本の公民館では、先行研究で見たように、社会教育が戦前の国家主義的･統制的体質を脱皮し国民の自己教育の奨励という観点から、自主的・自発的な活動を中心としてきた。今回調査した岡山では、クラブ講座では住民に開かれた形で、希望者が自主的な活動を中心に行っている。また、主催講座では行政による政策課題に関連して、環境、子育て、健康、高齢者問題といった人々に共通する地域課題に関する活動が中心である。これら主催講座は行政に関する official と地域の人々に共通する common の両方の面を持つ。しかしながら、公民館が子育てを除けば、地域課題に直接的に対応するよりも、利用者の多くを占める高齢者への趣味や教養や、環境、共生といった抽象的な課題をテーマとしてきたため、その学びが公的な行政の活動として認識されてきたかは疑問である。地域の人々が課題について自発的・自主的に議論し学ぶ過程は公民館の長所であると同時に、目の前の課題には迅速に対応しきれていないのが弱点である。

3-2. これからの公共性の方向と展開

CLC において、公共性はどのような方向で捉えていくべきであろうか。まず、公共性は時代により、また社会の状況により異なっているため、絶えず議論し柔軟に定義していくべきものである。例えば、従来は行政が公的に住民の権利を保障する分野に限られていた公共性は、共通性さらには開放性についても視野に入れ、複雑・多様化する現

代社会に対応する必要がある。今回調査した CLC の参加者の意見として共通して見られるのは、人々が集うことによる精神的な充足である。スポーツ、歌、踊り、祭り、といったコミュニティの人々が個人や集団で楽しめる活動を企画、実施することも地域にとっては公共性がある。また、日本のように高齢化社会の文脈では、趣味・教養など私事性が強いものであっても、高齢者が能動的に参加し、楽しかった、来てよかったと感じる活動についても公共性が認識されるべきである。

CLC の場合、公共性を識字やイクイバレンシーといったカリキュラムに基づいた活動や職業訓練的な活動に限らず、地域課題に基づく、また自主的・自発的な活動にも広げていく必要がある。特に、個人の教育や訓練に偏りがちな内容を、地域づくりのための学びに広げることにより、CLC や NFE の公共性が広がるであろう。公民館の場合は逆に、従来の自主的な学びだけでなく、目の前の課題に対応する学習活動、例えば在日外国人を中心にした識字の問題、不登校児童･生徒、独居者、さらにはワーキングプアといった社会的弱者への活動、特にリーチ･アウトが必要なのではなかろうか。岡山では、公民館において NPO 主導で行われてきた日本語教室や発達障害の活動が行政の支援につながり、外国人向けの防災訓練など社会的に不利益な条件の人々を対象とした活動が近年始まっている。また、課題対応型の学習活動だけでなく、公民館での学習活動を単位や証明書につなげるような制度を公民館でも検討する余地があると考える[2]。

以下では、表 7-1 で議論した公共性を図で表し、現在、脱文脈化した活動が中心の CLC が文脈化した活動へ、一方で公民館が脱文脈化された活動を広げる方向性を示した。さらにここでは、特に災害対策において言及され、公民館でも推進される自助、共助、公助の概念も取り入れた[3]（図 7-4）。

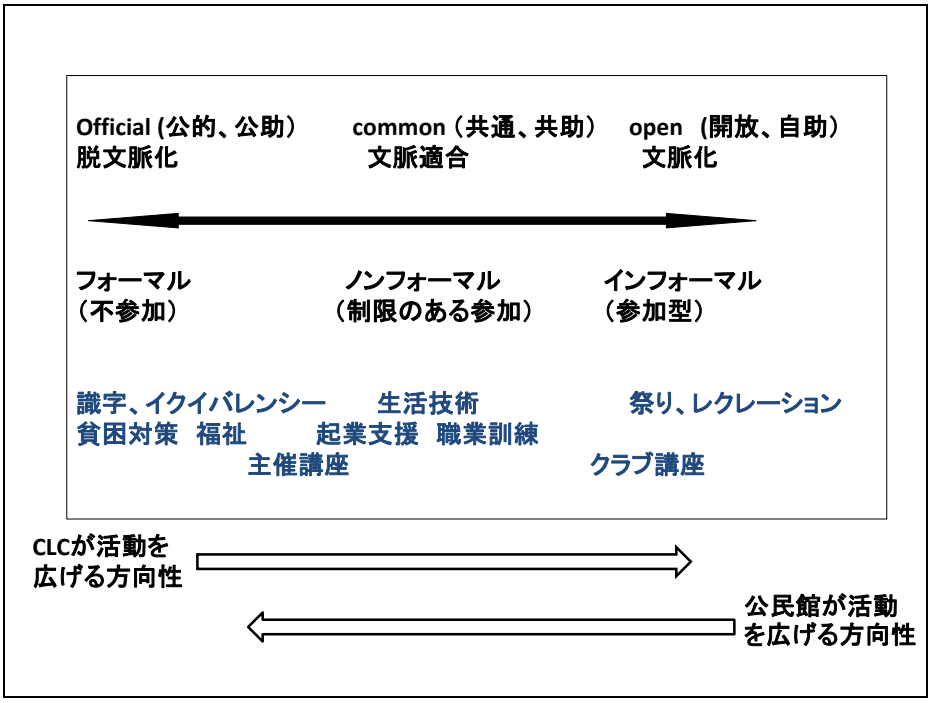


図 7-4 CLC における公共性の展開と方向性

CLC において公共性の枠組みを広げるための前提が、先に議論してきた住民参加と他機関との協働である。倉内史郎は、公共的なテーマの学習こそ、公的な社会教育が本来的に取り組むべきものであり、個人的なことではなく公共的なことに公費を使い、その進め方は、トップダウンの動員方式はなく、「ボランタリー的な市民の学習活動と公共的な社会教育との結びつき」（倉内 1983：202）であるべきとして、住民参加による社会教育の公共性を議論している。住民の自発的な参加や議論を経ることによって、CLC で扱われる公共性が行政の独りよがりな供与ではなく、住民の意見やニーズを反映した質の高いものになる。

また、従来行政が担ってきた公共的な事業を、行政サービスの効率化、財政負担の軽減をはかるために「新しい公共」の概念のもと、住民参加や民間との協働が進められている[4]。同様のアプローチとして、開発の分野でも官民パートナーシップ（PPP：Public Private Partnership）が多くの国で推進されるようになってきた。ドラックスラーは、教育が公共財であり人権であるとする立場からは、政府･行政が責任を持って普及するべきで民間の関与には慎重であるべきとの批判もあるとしながら、「多様な関係者によるパートナーシップは資源の蓄積と管理、専門性やコミットメントを政府、ビジネス、市民社会から動員することが出来、教育の機会拡大と質向上に貢献できる」としている（Draxler 2008：16）[5]。

上に議論してきた公共性の展開には、従来の権利アプローチに見られる住民の権利主張に対して行政の義務履行といった公共性の構図から、行政・住民・NGO/NPO・民間

が協働で作り上げていく公共に転換する必要がある。CLC で行われる活動は、識字やイクイバレンシーなど学校教育の補完的のものから、地域づくり、人々の趣味・教養といった広範囲にわたる。そこでは、住民の権利を守りセーフティーネットという保護の観点からだけではなく、人々が主導する活動、エンパワメントの要素も含まれ、「人間の安全保障」の議論にも通じる公共性の捉え方である[6]。バングラデシュのように行政基盤が脆弱な場合、住民参加は必要であるが自助努力には限界があり、行政や NGO との協働が持続性には不可欠である。一方、CLC が行政に依存しすぎると、その政策により機能や活動内容が左右されることになる。一見、法制度により持続性が保証されているかにみえる日本の公民館でも、その機能が時代の変化に対応できなければ、首長部局移管といった政策転換の影響を受けている。いずれの場合でも、その時代、社会に応じた公共性を議論、定義し、どのような形で行政、民間、住民といった異なった利害関係者が関わるかを検討していく必要がある。

3-3. 公共性をいかに支えるのか

上に議論してきた公共性の実現のためには、施設や制度の整備といった仕組みだけでなく、利害関係者間のバランスを取る「人」の役割が大切である。従来、開発において人の介在を議論する場合、主に外部専門家対地元の住民という構図であった。チェンバース（1997）は、「最後の人を最初に」として下位の人を主体的行動者にし、外部の専門家である「最初の人を最後」に持ってくる「パラダイムシフト」が必要であるとした。彼は参加型開発の過程を住民と進めるために外部者は教師よりもファシリテーターの役割を果たすべきとしている。しかし、彼は日常的な地元職員の住民とのかかわりなど、その役割についてはほとんど言及していない。チェンバースの議論する外部専門家の役割は、主に単発的なワークショップやプロジェクト期間における外部技術の導入の場合に当てはまるであろう。ロジャース（2004）は参加により学習の文脈化が進みフォーマルからノンフォーマルそしてインフォーマルへの連続性を提示しているが、これらは学習者により自発的に起こりうるものなのか、教育者としての教員や職員の役割はどのようなものか、といった考察は行われていない。本研究においても当初、CLC においては、住民が開発の主役としての見方をしていたため、職員の役割については、ほとんど考慮していなかった。しかしながら、住民参加と外部組織との関係性は、制度や仕組みが整ったことにより自然に起こるわけではなく、人々の介在、特に CLC 職員の果たす役割が大切であることが本研究において浮かび上がってきた。

ここでは、先に議論した CLC において公共性を保つため、住民参加と関係機関との協働を促進する触媒としての職員の役割を議論する。行政により公費を使って職員を配置する場合は、そこに公共性が存在すべきであり、またプロジェクトによる CLC でも、人員配置の予算にはドナーに対する説明責任も含め、理由付けが必要とされるからである。

異なった文脈で展開するCLCの職員の共通点としては、学校とは違い、多様な背景、年齢層の学習者と一緒に仕事をすることである。タイのCLC教員は、イクイバレンシーにおいて学習速度の速い若者と遅い年配者を同時に教えることの難しさを挙げると同時に、異なった世代が一緒に学ぶことでよい刺激を与えるとの指摘もあった。日本の公民館でも、世代間交流の推進を含めた幅広い年齢層を対象にする講座や、特定の年齢層を対象とする講座作りのバランスを取ることが職員の力量のひとつである。バングラデシュにおいても、識字習得者が初級者を教えるという形のマルチ・レベルの学習方法が導入されている。また、職員は学習者の生活に関連している内容に関わっていることも共通している。バングラデシュやタイでの収入向上につながる職業訓練、日本での地域づくり、趣味・教養、さらにはレクレーション的な活動など幅広い。一方、バングラデシュとタイのCLC職員では識字・イクイバレンシー教員として学習者を指導することが中心であるが、日本の公民館主事自身が講義を行うことはほとんどなく、地域課題の発掘、講座の企画、要求課題と公共性の調整、学習成果の発表・還元、つなぎ、といった学習支援の役割が中心という違いもある。

これからのCLC職員の役割として、個人の生活課題と地域課題を結びつけ、先に議論した公共性の異なった領域を互いに関連させることが大切である。益川浩一は、趣味・教養学習とまちづくりや環境問題など現代的課題学習が相反するものではなく、相互に作用しあいながら融合するとして、茶道を例に挙げ、お茶を学ぶことから水の問題、さらに地球環境の学びにつながるとしている（益川 2007：363-366）。岡山市における調査でも「夕涼み」というイベントでのカレー作りが、野菜栽培につながり、さらに食の安全や環境問題の学習にも発展していく可能性があることが示された。タイのCLCにおいても、イクイバレンシーでのHIV/AIDSに関する講義から、学習者がグループごとにプロジェクトを立ち上げ、広報冊子やコンドームの配布などの活動に発展するつながりが見られた。図7-4で示した公共性のつながりは、学習者自身により展開させていくことも可能であるが、学習内容を編成し、関連分野の専門家、教材、情報の提供を得るなど、CLC職員の役割は大きい。そこでは外部専門家の単発、短期的な介在とは違った、地元職員による住民と伴走、寄り添う、といった役割、まさにファシリテーションが求められている（図7-5）。特に、住民の自主的、自発的な活動だけでは活動に偏りが生まれる可能性があり、職員の公共性を念頭にした調整の役割を認識する必要がある。また、住民主導の活動では、人材や資源が豊かなところと、そうでないところにより、情報や住民が参加できる活動に格差が出る可能性がある。情報の提供やコミュニティのリーダー養成といった支援をすることが行政と職員には求められている。

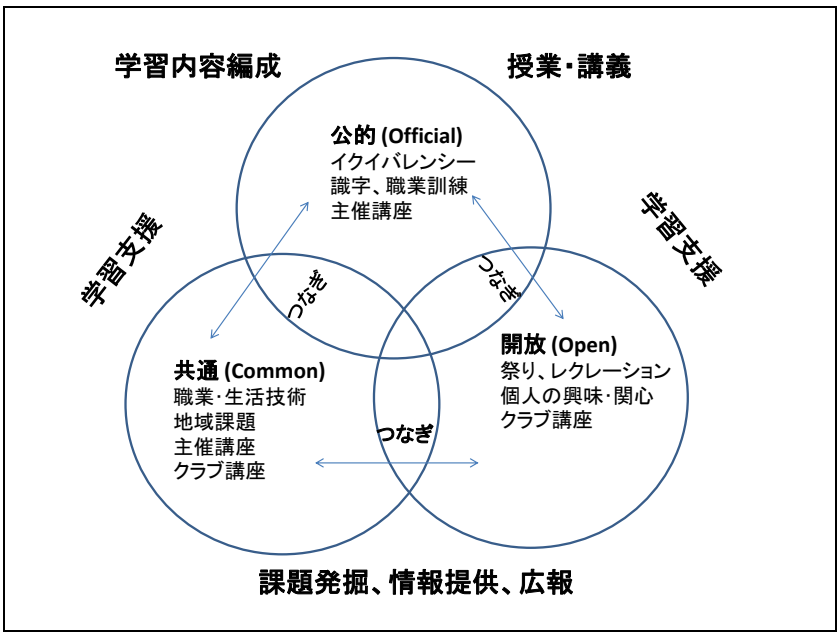


図 7-5　CLC における公共性のつながりと職員の役割

CLC の機能は一般に、個人の教育・訓練だけでなくコミュニティ開発、すなわち地域づくりを住民が主体的に参加、運営することとされている。公民館の機能も基本的に学習を通した住民主体の地域づくりであり、活動を企画、運営、評価するための職員の役割は大切である。本研究のバングラデシュにおける考察で、筆者はコミュニティ組織の持続の要件として組織の確立、構成員の合意による規範、人的・物的資源の確保、外部との連携・支援の確保の必要性をあげた。人材確保は必要であるが、十分ではない。人材を養成し、組織的な能力として規範の実行、外部との連携を担う形にする必要がある。また、多くの国で CLC 職員は不安定な雇用体系にあり、タイの CLC や岡山の公民館における正規職員配置は数少ない事例といえる。職員の力量向上と人事管理体制についても、CLC において議論、研究を進めるべき今後の共通課題のひとつといえよう。さらに、CLC の人材として、タイにおける地元の知恵者、日本における NPO 活動といった形で住民の自発的な関わりは見られるが、地元ボランティアの役割についても今後検証していく必要があるだろう。

最後に、これまでの地元職員の役割についての議論を踏まえ、外部専門家がどのように関わっていくか、その役割についても考察する。今回調査した CLC の場合、外部主導の参加型手法は、主にプロジェクト立ち上げ時の計画作りの際に導入されるが、必ずしも根付かず、長期的な住民参加の促進には、家庭訪問や会合など、その土地の文脈に合った仕組みに落ち着いている。外部専門家は、外部主導の手法を導入する場合、現地の専門家や地元職員と一緒に計画し、専門性が地元に文脈化・内在化される形で実施していく必要があるだろう。このためには地元の人を最初におくだけでなく、地元専門家

や職員の立ち位置を考えて協働を進めることが大切であり、チェルネアが提案するように社会学的知識を利用して、外部と地元組織との対等性構築が必要である。ここでも、外部専門家と地元専門家・職員との間で共通目的、情報共有、役割分担を明確にする必要があるだろう。一方、タイや日本のコミュニティのように、地元住民の意識が高く、職員の体制がある程度整っているところでは、外部専門家の役割は、教える、指導するというよりも、先行研究における地元学でみた「風の人」の役割のように、驚き、賞賛し、質問するという、地元の潜在能力を引き出していく関わりが有効なのではないかと考える。

第4節　CLC の存在意義

本研究では、教育開発や援助の分野では学校教育に比べて優先順位が低いノンフォーマル教育、また日本の教育においてもその存在意義が問われている社会教育、特に公民館に焦点をあてた。全体の問題意識としては、こうした優先順位の低い教育活動の存在意義は何か、公的資金を投入する意味はどこにあるのか、といった点である。

教育における国際協力を、EFA といった国際的な開発目標、特に援助機関の優先順位を中心に考えれば、初等教育の完全普及に資源や労力を投入するのは当然であろう。次世代を担う子どもや青年に対しての教育を充実させるほうが、いまさら中高年に識字をいちから教えるよりも、ずっと有効な投資であるのも説得力がある。

こうした議論に対して、文字通り「万人」のための教育を、特に生涯教育の権利、として捉える側からは、学校教育と合わせて、学校外で学ぶ環境を整備する必要があるのではないか、という議論が展開されてきた。しかしながら、学校教育への批判に対する救世主として期待された NFE が必ずしも効果的とは言えず、援助機関の初等教育回帰への流れは鮮明である。

こうした中、従来、期間や予算を限定して短期間の識字や技術習得のために実施されてきた「公共事業」としての NFE を学習の継続、住民参加によるコミュニティ開発といった視点から制度化しようとする試みが、本研究で取り上げたコミュニティ学習センターである。また、その先行事例とされる公民館が近年、特にアジアの NFE 関係者から注目を集めている。しかし、初期公民館が地域振興の役割を担った時代から、その存在意義が問われる時代となっている。

こうした学校外の教育活動を援助機関や行政が支援する必要性は、どう捉えれば良いのだろうか。学校や識字教室において、読み書き、教科内容の知識、生活技術を習得するのは大切であり公的な支援が必要なことに異論は少ないであろう。しかし、教育を学校における就学率、修了率、男女格差解消といった開発目標に閉じ込めるのではなく、地域における学びを通して、貧困、高齢化、環境といった様々な問題に目を向けることが、大人にも子どもにも必要であり、地域の活性化につながるのではないだろうか。自

分たちの住む地域における課題や関心を学習し、解決していく活動にも公共性がある。特に、障害者、高齢者や貧困層といった社会的弱者に対して、その人たちを救済するという福祉の視点だけでなく、地域において多様な立場や状況の人々といかに共生するか、地域住民全体で考え、学ぶことが、学校や識字教室で知識を得ることと同様に大切である。インクルージョン（inclusion：包括性）の視点からも、行政が単に弱者を社会の主流に取り込む施策を実行するという意味ではなく、弱者を含めた住民全体が共生する社会のあり方を議論し、学び、行動することが大切である。そこでは、コミュニティの有力者やリーダーが、弱者の直面する課題を通して社会について学ぶ姿勢が必要であり、学びを通した地域づくりを主導することが、CLC をとおした NFE・社会教育の存在意義である。

そのためには、行政と住民、外部組織の協働によって公共性を支えていくべきである。参加と協働は、活動の質を高め、資源を含む相乗効果を促し持続性を高めるからである。一方で、本章で議論してきたように、参加を直線的に「操作された参加」から「住民自治」へ進むとの捉え方は CLC では当てはまらない。特に運営に関しては、各人ができる範囲で参加し運営にもかかわることが、本来の自発的、参加型の活動と言えるだろう。そこでは、住民が活動を調整する行政職員、専門性を持った NGO・NPO などの専門家とも役割分担し、対等性を保ちながら、互いに学びあうことが必要である。

2013 年に発足した日本政府による教育再生実行会議での議論は、学力向上、いじめの撲滅、教育委員会制度、大学教育、グローバル化への対応といった学校教育の再生が中心である。いじめ対策においては、子どもの主体性、社会性を育むことの重要性も指摘され、体験学習、保護者も含めた道徳教育、社会全体での対応の必要性が議論されている。本来、こうした機能は、公民館が学校と連携して担うはずであるが、社会教育や公民館の意義はほとんど認識されていない[7]。CLC が展開する多くの国においても、教育における住民のかかわりは多くが、識字教室など CLC の活動に参加するか、学校運営委員会（School Management Committee）を通した子どもの学習の支援が中心であり、CLC と学校が連携した形で地域課題に取り組むという形にはなっていない。

では、どのようにして CLC の存在が認識され、地域における主導的な役割を果たすことができるのだろうか。逆説的ではあるが、「脱 CLC」・「脱公民館」による NFE や社会教育の役割についての再構築が必要であろう。とくに、従来の縦割りの NFE や社会教育といった制度やシステムを作り守るためにではなく、地域ごとの特性に応じた異なったアプローチを用いるため、住民が公共性について議論し、行政と住民の協働を検討していく必要があるだろう。ここでは、CLC＝NFE、公民館＝社会教育とした施設や場を基にした区分けではなく、学校制度を批判的に検証した「脱学校」の議論と同様、「脱 CLC」や「脱公民館」といった形で学習活動を考え直し、必ずしも CLC や公民館という制度にこだわらない、地域の様々な組織との協働により生活課題や地域課題に取り組む学習ネットワーク構築を検討する必要がある。そこでは、学校や NPO・NGO、

他のセクターの施設を柔軟に利用し、例えば、地域の学習施設を併設し、家庭、学校、地域社会の総合的な学習活動を行っていく考え方が必要であろう。NFE や社会教育関係者には、CLC ありきといった制度や施設を守るという議論や学校と対立させて NFE の優位性を主張するよりも、社会全体の学びを考え、その中で学校及び学校外教育の役割を構築していくという姿勢の転換が求められる。CLC の存在意義は、地域における公共性という包括的な視点から、学校及びほかの施設と共に、個人の生活の質向上と地域づくりに向けた学習ネットワークを構築するために主導的な役割を果たすことである。

注

---

[1] 益川浩一は「従来の社会教育は、字が読める人や、公民館などに集まってくることが出来る人のみを対象としており、障害者や在日外国人などいわゆる社会的・教育的に不利な立場や条件におかれている人々を結果として排除してきたということも厳しく告発されている」（益川 2005：195-210）と指摘している

[2] 例えば、韓国の履修銀行制度 （Academic Credit Bank System）では、大学の講義に出席する以外に短期の講座に参加するなど 5 つの単位取得方法があり、人々の自主的な学びを公的に認定する制度がある（Sang-Duk 2007 : 32）。

[3] 岡山市の安全安心ネットワークの考え方として、自助は自分自身の努力による課題解決、共助は地域や近隣の人が互いに支えあうこと、公助は国、県、市など行政によるサポートとし、地域づくりの方針としている（岡山市「みんなのおかやま 」2011 年 7 月号）。公民館活動が盛んで福祉との連携を進める長野県松本市をはじめ（松本市ホームページ、accessed on 16 January 2013 http://www.city.matsumoto.nagano.jp/kenko/koreisya/ikigai/hirobatoha.html）、日本の多くの自治体で自助、共助、公助が推進されている。

[4] 内閣府「新しい公共宣言」（2010)では「支え合いと活気のある社会を作るため、国民、市民団体や地域組織、企業やその他の事業体、政府等が、一定のルールとそれぞれの役割を持って当事者として参加し協働する」としている。（内閣府 web ページ、http://www5.cao.go.jp/entaku/、accessed on 9 December 2011）

[5] 世界銀行の報告書によると、PPP のもと、公的資金により民間機関が効率的、効果的に教育を提供できるとし、具体例として、バングラデシュの NGO である BRAC の NFE 初等教育の実践を挙げている（Patrinos, et al 2009：5-6）。

[6] 人間の安全保障は、住民への保護とエンパワメントの二つの要素を持ち、保護は行政などの供給者によるトップダウン的アプローチ、エンパワメントは住民の自助努力を支援するボトムアップのアプローチであり、両方を組み合わせて相乗効果を生みながら実現されるとする。（United Nations 2009, Human Security in Theory and Practice, http://www.unocha.org/humansecurity/resources/publications-and-products/human-security-tools accessed 1 June 2013）

[7] 首相官邸教育再生実行会議ホームページより http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/kaigi.html accessed 1 June 2013

終章　おわりに

本研究の問題意識は、CLC や公民館が、理想とされる住民主体により機能しているのか、さらに行政や援助機関が学校外教育施設を公的に主導、支援するための存在意義はあるのか、といった点である。これは、EFA 目標達成に向けて限られた予算、援助の中で優先順位をつける必要のある途上国だけでなく、財政状況の厳しい日本を含めた先進国にも共通する課題である。

特に、日本の公民館は戦後すぐに制度化され、復興における地域振興の拠点として機能した。タイ、インドネシア、ベトナムといった初等教育の完全普及をほぼ達成し、NFE の充実にも力を入れている国々にとって、公民館は先進的な制度、施設として熱い視線が注がれている。反面、日本国内では基礎教育を終えた成人への行政による教育は不要とする「社会教育の終焉」が公民館の首長部局移管やコミュニティーセンター化など現実に起こっている。

「今の公民館はいらないけど、公民館みたいなものは必要だ。」松本市で公民館活動に携わってきた白戸洋が、地元研修会で関係者と話し合った際に地元の人々が出した結論である（白戸 2010）。学校教育において知識を得るのと同時に、地域における課題や関心を学習し、解決していく活動にも公共性があることを認めつつ、公民館という仕組みが必要なのか、本研究における議論と共通する。岡山市の場合も、公民館に資格を持つ正規職員を配置し、学びをとおした地域づくりの実践が機能している一方で、市当局は首長部局移管を進めようとしている。これに対する社会教育や公民館関係者の議論の中心が、公民館をいかに守るか、という制度にしばられている気がしてならない。

同様の状況は、近年 CLC が制度化された国々でも起こる可能性はある。また、識字率、就学率の低い国々では、学校教育の充実を優先し、NFE の政策はあっても実施に至っていない国も多い。こうした国々においても、NFE や CLC という制度づくりではなく、地域づくりのための学びの環境づくり、という立ち位置で考える必要があるのではないだろうか。こうした地域づくりの課題と必要とされる公共性は時代と共に変わるため、継続的な議論により絶えず課題を更新する必要があり、制度が出来たことに安心して議論を怠ると、時代に取り残されてしまうであろう。

現在の国際社会における開発の主要な枠組みであるミレニアム開発目標　（MDG: Millennium Development Goals）は 2015 年に終了し、それ以降の開発の枠組み作りとして、2012 年 6 月に行われた国連持続可能な開発会議（リオ･プラス 20）を受けて、「持続可能な開発目標（SDG: Sustainable Development Goals）」の議論が始まっている。そのビジョンとして人権、平等、持続性があり、主要なアプローチとして包括的な社会開発、包括的な経済開発、環境の持続性、平和と安全が挙げられている（United Nations 2012）。

開発や地域振興は、国際社会や国家主導の政策・行動計画の策定とそれに基づく援助協調だけでなく、各地域の課題に対して人々の気づきを促し行政、住民、NPO や他の

機関と共に学び、取り組むことを必要としているのではないだろうか。住民が主体となって地域毎の文脈に沿った公共性を定義し展開していく可能性が CLC や公民館にはある。一方で、学校や学校外教育といった制度やシステムに囚われない NFE や社会教育のあり方をさらに検証、議論していく必要がある。NFE 関係者が、従来からの生涯学習の権利といった総花的な議論を続け、制度の確立や延命を図るのではなく、地域や時代によって変化する公共性の展開と方向性、その中での教育のあり方について議論を主導していくことが求められている。

謝辞

本論文の執筆に当たっては、多くの方々のご指導と支援をいただき、深く感謝しています。

中村安秀先生には、論文構成、論の進め方、特に行政官としての視点から無難な形の報告書にまとめがちな筆者に対し、研究者として明確な主張をするよう、ご指導いただきました。澤村信英先生からも、研究者としての中立の立場から「智の創造」を目指して、思考を重ねる大切さを学びました。河森正人先生には、タイにおける地域開発に関する資料収集において、貴重な情報と助言をいただきました。

木村自先生には論文の準備から提出に至るまでお世話になりました。ゼミの院生の方々にもいろいろとお世話になりました。特に渡邊智子さんには履修、論文関係の手続きにおいて、また Togtokhmaa Zagir さん及び Saibayar Vasha さんには論文提出の際にとてもお世話になりました。バンコクの阪大センターの関達治センター長と石高真吾先生にも、特に論文着手における構想段階で助言をいただき感謝しています。

今回の論文は、バングラデシュ、タイ、日本におけるフィールド調査をもとに論考を重ねました。各地での基礎情報収集、現地訪問とインタビューの段取りにおいては、数多くの方にお世話になりました。特にバングラデシュの Dhaka Ahsania Mission、タイのウボン県ノンフォーマル・インフォーマル教育事務所、さらに岡山市中央公民館の方々のご協力なしには、本論文の完成には至りませんでした。

最後に、フィールド調査にあったって研究休暇を承認いただいたユネスコ、そして、ここ 3 年の休暇の大半を研究活動に費やした私への理解と支援をしてくれた家族に感謝します。

平成 25 年 12 月 5 日

大安喜一

参考文献

日本語文献
相庭和彦（1999）『生涯学習から地域改革へ』明石書店
青木亜矢（2008）「EFA に向けた識字への取り組み」小川啓一、西村幹子、北村友人編『国際教育開発の再検討』東信堂
浅野重秀 （2007）「地域住民と行政の協働による施設管理運営の事例」研究代表者　手打明敏『自治体と市民の社会的協働による地域社会教育構築に関する日･韓・独比較研究』
荒井容子（1988）「社会教育実践における職員と住民参加の問題」教育科学研究（7）
_____（2007）「コミュニティをめぐる諸政策の動向と公民館」公民館学会年報第 4 号
上杉孝實（2011）「公民館職員研究の到達点と課題を探る」公民館学会年報第 8 号
上野景三（2006）「第六世代の公民館を深めるために」公民館学会年報第 3 号
_____ （2009）「公民館が果たしてきた役割と評価の視点」月刊社会教育 2009/9
内田和浩（1991）「公民館事業の構造化」へ向けての一考察：神奈川県相模原市の「婦人学級」の展開から」社会教育学研究 11
内田光俊・田中純子 （2008） 「岡山市の公民館プロジェクトチーム」公民館学会年報第 5 号
大内穂（2003）「参加型開発とその継続性を保証する条件」佐藤寛編『参加型開発の再検討』アジア経済研究所
_____ （2004）「グッド・ガバナンスに向けての反腐敗政策」黒岩郁雄編『開発途上国におけるガバナンスの諸課題』アジア経済研究所
大串隆吉（1998）『日本社会教育史と生涯学習』エイデル研究所
大安喜一（2010）「コミュニティ学習センターにおける自立と協働」公民館学会年報第 7 号
_____ （2012）「コミュニティ学習センターにおける住民の参加と協働」筑波教育学研究第 10 号
岡山大学ユネスコチェア（2008）「Kominkan サミット in Okayama 報告書」岡山大学ユネスコチェア
落合俊郎（2000）「パートナーシップ要請のための国際ワークショップ報告」『障害児教育分野における協力･連携関係（パートナーシップ）の形成に関する調査研究』国立特殊教育総合研究所
小和田武紀編（1954）『公民館図説』岩崎書店
片野親義（1999）「公民館職員の専門性」日本社会教育学会編『現代公民館の創

造』東洋館出版社
金田光正（2007）「公民館職員の位置づけと専門性」公民館学会年報第 4 号
河合隼雄（1992）『こころの処方箋』新潮社
河内真美（2010）「ユネスコ事業にみるコミュニティ学習センターの役割」公民館学会年報第 7 号
川上千春（2009）「カンボジアにみる"寺子屋"の底力-「ユネスコ世界寺子屋運動」を通して-」『平成 20 年度公民館の国際発信に関する調査研究海外のコミュニティ学習センターの動向にかかる総合調査研究』ACCU
河村能夫（2002）「住民参加型農村開発のための計画立案諸方法」斉藤文彦編『参加型開発　貧しい人々が主役となる開発へ向けて』日本評論社
菅正広（2009）『マイクロファイナンス』中央公論新社
北村友人（2008a）「発展途上国に対する初等教育支援」澤村信英編『教育開発国際協力研究の展開』明石書店
_____（2008b）「EFA 推進のためのグローバル・メカニズム」小川啓一、西村幹子、北村友人編『国際教育開発の再検討』（東信堂）
日下部達哉（2007）「バングラデシュ農村の初等教育制度受容」東信堂
倉内史郎（1983）『社会教育の理論』第一法規出版
小池源吾（2009）「生涯学習社会を生きる力」小池源吾、手打明敏編『生涯学習社会の構図』福村出版
国際協力機構（2005）『ノンフォーマル教育支援の拡充に向けて』国際協力機構
国際協力機構中部国際センター（2008）『参加型地域社会開発（PLSD）長野県飯田市国際化へのインパクト』国際協力機構
小林繁（1995）「障害者・高齢者の学習」小林文人・末本誠編著『社会教育基礎論』、国土社
小林文人（1988）『公民館の再発見』国土社
_____（2006）「公民館 60 年の歩みが問いかけるもの」公民館学会年報第 3 号
小林平造（1996）「コミュニティ・地域づくりと社会教育」小林文人、末本誠編著『社会教育基礎論』国土社、
斉藤英介（2005）「バングラデシュ政府による成人基礎識字教育の問題：Total Literacy Movement （TLM） を事例として」Education Studies 47, 国際基督教大学
斉藤千宏（2003）「住民参加と NGO の役割」佐藤寛編『参加型開発の再検討』アジア経済研究所
斉藤文彦 （2002）「開発と参加ー開発観の変遷と「参加」の登場」斉藤文彦編『参加型開発　貧しい人々が主役となる開発へ向けて』日本評論社
笹井宏益（2009）「世界に広がる公民館の魅力」『平成 20 年度公民館の国際発信に関する調査研究海外のコミュニティ学習センターの動向にかかる総合調査研

究』ACCU
坂田正三（2003）「参加型概念再考」佐藤寛編『参加型開発の再検討』アジア経済研究所
佐藤郁哉（2008）『質的データ分析法』新曜社
佐藤一子（1998）『生涯学習と社会参加』、東京大学出版会
佐藤徹（2005）「市民参加の基礎概念」佐藤徹、高橋秀行、増原直樹、森賢三『新説　市民参加　その理論と実際』公人社
佐藤寛（2003）「参加型開発の再検討」佐藤寛編『参加型開発の再検討』アジア経済研究所
_____（2004）「住民組織化をなぜ問題にするのか」佐藤寛編『援助と住民組織化』アジア経済研究所
社会教育推進全国協議会編（2011）『社会教育･生涯学習ハンドブック第 8 版』エイデル研究所
澤村信英（2008）「教育開発研究における質的アプローチーフィールドワークから現実を捉えるー」澤村信英編『教育開発国際協力研究の展開』明石書店
新海英行（2006）「公民館 60 年の成果と課題」日本公民館学会編『公民館・コミュニティ施設ハンドブック』
白戸洋（2010）『公民館で地域がよみがえる』松本大学出版会
末本誠・小林文人編著（1995）『社会教育基礎論』国土社
末本誠（2004）「社会教育としての生涯学習」末本誠・松田武雄編『生涯学習と地域社会教育』春風社
_____（2011）「松江市公民館の特徴と注目点」『生涯学習施策に関する調査研究』ユネスコ・アジア文化センター
鈴木敏正（2002）『都市公民館の再生』北樹出版
鈴木眞理（2006）「社会教育とは何か」鈴木眞理・松岡廣路編『社会教育の基礎』学文社
全国公民館連合会（1972）『公民館のあるべき姿と今日的指標』社団法人全国公民館連合事務局
千年よしみ･阿部彩　（2000）「フォーカス･グループ･ディスカッションの手法と課題:ケース･スタディを通じて」『人口問題研究 56 巻 3 号』国立社会保障・人口問題研究所
高橋秀行（2005）「参加と協働」佐藤徹、高橋秀行、増原直樹、森賢三『新説　市民参加　その理論と実際』公人社
高梨晶（1987）『臨教審と生涯学習』エイデル研究所
田中純子（2011）「岡山市の公民館市長部局移管問題が公民館に問うもの」公民館学会年報第 8 号
田中治彦（2008）『開発教育　持続可能な世界のために』学分社
谷和明（2011）「公民館の国際比較研究の課題」公民館学会年報第 8 号

丹間康仁（2010）『コプロダクション論に基づく「協働」概念の内実化』日本社会教育学会紀要 No. 46
辻浩（2004）「障害者・高齢者の学習・文化活動と福祉のまちづくり」末本誠・松田武雄編『生涯学習と地域社会教育』春風社
津田英二（2011）『インクルーシブな社会をめざして<共に生きる>とはどういうことか』神戸大学大学院人間発達環境学研究科
手打明敏（2009）「アジア・太平洋地域のコミュニティ学習センター普及と公民館」公民館学会年報第 6 号
_____（2010a）「公民館の国際比較研究」公民館学会年報第 7 号
_____（2010b）「タイにおける NFE と CLC の現状と課題」『筑波大学教育学系　教育学系論集』第 34 巻
手打明敏・河内真美（2010）「タイノンフォーマル教育およびインフォーマル教育局関係資料」『教育学論集』第 6 集
寺尾明人（2004）「NGO による識字教育の事例」寺尾明人・永田佳之編『国際教育協力を志す人のために』学文社
西川潤・野田真里（2001）「仏教・開発・NGO　タイ開発僧に学ぶ共生の智慧」新評論
二宮厚美（2005）「コミュニケーションに根ざす公民館の公共性と専門性」『公民館 60 年　人と地域を結ぶ「社会教育」』国土社
日本公民館学会（2006）「公民館･コミュニティ施設ハンドブック」エイデル研究所
野田直人（2003）「参加型開発をめぐる手法と理念」佐藤寛編『参加型開発の再検討』アジア経済研究所
藤村好美（2009）「生涯学習の思想」小池源吾、手打明敏編『生涯学習社会の構図』福村出版
プロジェクト PLA（2000）「続・入門社会開発－PLA：住民主体の学習と行動による開発」国際開発ジャーナル社
牧田義輝（2007）『住民参加の再生』勁草書房
馬麗華（2008）「公民館から中国都市部社区教育への示唆」公民館学会年報第 5 号
益川浩一（2005）『戦後初期公民館の実像』大学教育出版
_____（2006）「戦後初期公民館研究の意義と課題・方法」公民館学会年報第 3 号
益川浩一編（2007）『人々の学びと人間的・地域的紐帯の構築』大学教育出版
増田知子（2009）「インドネシアにおける CLC」『平成 20 年度公民館の国際発信に関する調査研究海外のコミュニティ学習センターの動向にかかる総合調査研究』ACCU

松崎頼行（2010）「21 世紀に生きる公民館の役割と課題」日本公民館学会編『公民館のデザイン』エイデル研究所
松下圭一（2003）『社会教育の終焉』（新版）公人の友社
松田武雄（2006）「公民館理論の形成」日本公民館学会編『公民館・コミュニティ施設ハンドブック』
みずほ総研（2008）「東アジアにおける高齢化の進展と政策的対応の課題」みずほ総研論集 2008 年 IV 号
宮原誠一（1950）「社会教育の本質」宮原誠一編『社会教育』光文社
村上英巳（2009）「都市部と地方の公民館の訪問調査から」ユネスコ・アジア文化センター『公民館の国際発信に関する調査研究』
_____（2011）「公民館の学習成果の積極活用を図る神戸市の公民館」『生涯学習施策に関する調査研究』、ユネスコ・アジア文化センター
村田敏雄（2005: 143）「識字・ノンフォーマル教育」黒田一雄・横関祐見子編『国際教育開発論』有斐閣
文部科学省（2009）『平成 20 年度社会教育調査報告書』文科省
文科省・ユネスコ・アジア文化センター（2008）『公民館』ACCU
矢島繁　（2010）「高崎市の公民館の現状と課題」公民館学会年報第 7 号
山岡義典（2004）「NPO のある社会とは～参加と協働による『公共』の姿」月刊　ガバナンス　2004 年 4 月号
ユネスコ・アジア文化センター（2009）『公民館の国際発信に関する調査研究』
_____（2011）『生涯学習施策に関する調査研究』
吉本哲郎（2006）「町村の元気をつくる地元学」Civil Engineering Consultant Vol. 233, October 2006

英語文献

Action Aid Bangladesh (2008), *A Report on People's Organizations Convention 2008*. Dhaka: Action Aid.
Action Aid International (2005), *Writing the Wrongs. International Benchmarks on Adult Literacy.* London: Action Aid International.
Arnstein, Sherry R. (1971), *A ladder of citizen participation*, Journal of the Royal Town Planning Institute.
Asia/Pacific Cultural Centre for UNESCO (ACCU)/Matsumoto University (2006), *Final Report Asia-Pacific Regional Workshop on Community Development through CLC Linkage and Networks,* Tokyo: ACCU
Asia/Pacific Cultural Centre for UNESCO (ACCU)/Ministry of Education, Science, Culture and Sports (2008), *Kominkan, Community Learning Centres (CLC) of Japan*, Tokyo: ACCU

Asian Development Bank (2008), *Education Sector in Bangladesh: What Worked Well and Why under the Sector-Wide Approach?* Dhaka: ADB

_____ (2011), *Asian Development Outlook 2011*, Manila: Asian Development Bank.

Bangladesh Awami League, Election Manifesto of Bangladesh Awami League-2008 [Web page], Awmi League Web site, Available at www.albd.org/autoalbd/, Accessed 15 June 2009.

Bangladesh Bureau of Statistics, Statistics Bangladesh 2006 [Web page], Web site Available at http://www.bbs.gov.bd/, Accessed 15 June 2009.

Bangladesh Bureau of Statistics (2008), *Literacy Assessment Survey 2008.* Dhaka: Century Computer & Printing Press

Bureau of Non-Formal Education. Ministry of Primary and Mass Education. (2006), *Non-Formal Education (NFE) Policy*. Dhaka: BNFE

_____ (2008), *Mapping of Non-formal Education Activities in Bangladesh*, Dhaka: BNFE

_____ (2009), *Concept Paper on Basic Literacy and Continuing Education Project.* Dhaka: BNFE

CAMPE (2000), *Innovation and Experience, in the field of basic education in Bangladesh*, Dhaka: CAMPE

_____ (2003), *Education Watch 2002 Literacy in Bangladesh Need for a New Vision.* Dhaka: CAMPE.

CERID (2007), *A Study on Community Ownership and External Intervention for Sustainability of Community Learning Centres in Nepal*, Kathmandu: Tribhuvan University.

Cernea, Michael M. (1991), *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development, Washington DC:* The International Bangkok for Reconstruction and Development/The World Bank（＝1998, “開発援助と人類学”勉強会訳『開発は誰のためにー援助の社会学・人類学』, 社団法人　日本林業技術協会）

Chambers, Robert(1997), *Whose Reality Counts? Putting the First Last*, London: Intermediate Technology Publications（＝2000, 野田直人、白鳥清志監訳『参加型開発と国際協力　変わるのは私たち』, 明石書店）

Charmaz, Kathy (2006), Constructing Grounded Theory. A Practical Guide Through Qualitative Analysis, London: Sage Publications Ltd（＝2008, 抱井尚子、末田清子監訳『グランデッド・セオリーの構築　社会構成主義からの挑戦』, ナカニシヤ出版）

Coombs, Phillip. H., Manzoor Ahmed, (1974) M. *Attacking Rural Poverty: How*

Nonformal Education Can Help. Baltimore: John Hopkins University Press

Department of Community Development, PNG (2008) *Community Learning and Development Centre (CLDC)- Directory 2008.* Port Moresby: DCD

Dhaka Ahsania Mission (2009), *Report on Ganokendra (draft).* Dhaka: DAM

DVV International (2010), *Community Learning Centres, Adult Education and Development,* Bonn: DVV International.

Govinda R. (2001), *A Synthesis of CLC Activities*, CLC regional activity report (1999 – 2000) Bangkok: UNESCO PROAP

Directorate General of Non Formal and Informal Education, Ministry of National Education, Indonesia (2007), *Community Ownership and External Intervention for Sustainability of Community Learning Centres, the Case of Indonesia.* Jakarta: Ministry of National Education

Donnlelly J. (2003), *Universal Human Rights in Theory and Practice,* New York: Cornell University Press.

Draxler, Alexandra (2008), *New Partnerships for EFA: Building on Experiences,* Paris: UNESCO-IIEP

Freire, Paulo (1970), *Pedagogia do Oprimido*, Swizerland: Charles E. Tutlle Co.,Inc.（＝1979，小沢有作、楠原彰、柿沼秀雄他訳『被抑圧者の教育学』，亜紀書房）

Hewison, Kevin (2000), *Resisting Globalization: a study on localism in Thailand*, The Pacific Review, 13:2, 2000

Illich, Ivan D. (1979), *The Deschooling Society*, New York, Harper & Row （＝1977，東洋、小澤周三訳『脱学校の社会』，東京創元社）

Jennings, James (1990), *Adult Literacy: Master or Servant? A Case Study from Rural Bangladesh*. Dhaka: The University Press Limited

Khumpha, Ruammitr (2005), *Linkages and Networks for Community Development through Community Learning Centres: A Case Study in Thailand.* Ubon Ratchathani: Northeast Regional NFE Centre.

Knowles, M.S. (1980), The Modern Practice of Adult Education, Chicago: Follett Publishing Co.

Leowarin, Srisawang (2010), *Community Learning Centres in Thailand*, Adult Education and Development, Bonn: DVV

Mathbor, Golam M. (2008), *Effective Community Participation in Coastal Development,* Chicago: Lyceum Books, Inc.

Merriam, S. B. (1998), *Qualitative Research and case study applications in education.* San Francisco: Jossey-Bass

MEXT-Japan, ACCU (2008), *Kominkan – Community Learning Centers (CLC) of Japan*. Tokyo: ACCU

Ministry of Education (2009), *National Education Policy 2009 (Final Draft)*. Dhaka: MOE

Ministry of Education, Thailand (2008), *Promotion of Non-formal and Informal Education Act, B.E. 2551 (2008)*, Bangkok: Ministry of Education

_____ (2009), Office of the Non-formal and Informal Education, Bangkok: ONIE

Ministry of Primary and Mass Education (2008), *Bangladesh EFA MDA National Report 2001 – 2005,* Dhaka: Agami Printing and Publishing Co.

Noreewong, Kalaya (2005) *Administrative Problems of Community Learning Centres as Perceived by Different Leaders and Functionaries of Metropolitan Administration Bangkok*, Chandigari: Panjab University

Oakley, Peter et al. (1991), *Projects with People: The Practice of Participation in Rural Development,* Geneva: International Labour Organization (＝1993, 勝間靖、斉藤千佳訳『国際開発論入門：住民参加による開発の理論と実践』，築地書館)

OECD (2000), *Financial Resources for Lifelong Learning: Evidence and Issues Background Paper,* Paris: OECD

Office of the National Education Commission, Thailand (2003), *Education Act 1999*, Bangkok: Ministry of Education

ONFEC (2006), *The Guideline Framework for the Development of the Community Learning Centre towards the Focal Point for Lifelong Learning*, Bangkok: ONFEC

_____(2007), *Development of Literacy and Nonformal Education in Thailand,* Bangkok: ONFEC

Orend, B. (2002), *Human rights: Concept and Context,* Mississauga: Broadview Press Ltd.

Oyasu, K. and Riewpituk, D. (2013), *CLCs in the Asia-Pacific Region*, Education for Sustainable Development (ESD) and Kominkan/Community Learning Centres, Okayama: Okayama University Press.

Patrinos, H. et al (2009), *The Role and Impact of Public-private Partnerships in Education,* Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

Rahman, ANS Habibur (2010), *Study Report on Conducting Need Assessment for Formulating Capacity Development Framework for NFE Teachers/Facilitators*, Dhaka: UNESCO

Rahman, Ehsanur (2010), *Ganokendra – People's forum for Lifelong Learning and Social Development – The Bangladesh Experience*, Adult Education and Development: Bonn: DVV

Rahman, J. A. (2003), Strategic Evaluation of Community Based Development Interventions of Dhaka Ahsania Mission, Dhaka: DAM

Rahman, S. M. Mahfuzur. (2007), *Community Ownership and External Intervention for Sustainability of Community Learning Centres (CLCs) in Bangladesh.* Dhaka: Dhaka University

Rahnema, Majid (1992), "Participation" in Wolfgang Sachs (eds.) *The Development Dictionary,* London: Zed Books （＝1996, 三浦清隆他訳『脱「開発」の時代：現代社会を解読するキイワード辞典』, 晶文社）

Research Centre for Educational Innovation and Development (2007), *A Study on Community Ownership and External Intervention for Sustainability of Community Learning Centres in Nepal.* Kathmandu: Tribhuvan University

Robb, Caroline M. (2002), *Can the Poor Influence Policy?* Washington DC: The International Bangkok for Reconstruction and Development/The World Bank

Rogers, Alan (2004), *Non-Formal Education Flexible Schooling or Participatory Education?* Hong Kong: The University of Hong Kong

Sang- Duk Chai (2007), country background paper, Republic of Korea, OECD Thematic Reiview on Recognition of non-formal and informal learning

Shah, S.Y. (2009), *Mapping the Field of Training in Adult and Lifelong Learning in India*: Teachers and Trainers in Adult Education and Lifelong Learning. Bonn:German Institute of Adult Education.

Thammasat University (2007), *Research Studies on Community Ownership and External Intervention for Sustainability of Community Learning Centres (CLCs) in Thailand*. Bangkok: Thammasat University

UNESCO (1995), *APPEAL Training Materials for Continuing Edcuation Personnel (ATLP-CE) Volume VIII 'A Manual for the Development of Learning Centres'.* Bangkok: UNESCO

_____ (1997), *Challenges of Education for All in the Asia and the Pacific and the APPEAL Response.* Bangkok: UNESCO

_____ (2000), *Dakar Framework for Action, Education for All: Meeting our Collective Commitments.* Paris: UNESCO

_____ (2002), *Community empowerment through community learning centres: experiences from Thailand.* Bangkok: UNESCO

_____ (2003a), *CLC Management Handbook.* Bangkok: UNESCO

Bangkok/APPEAL

_____ (2003b), *Good practices: gender equality in basic education and lifelong learning through CLCs: experiences from 15 countries.* Bangkok: UNESCO

_____ (2004), *Lifelong Learning in Asia and the Pacific, Asia-Pacific Regional Forum for Lifelong Learning.* Bangkok: UNESCO

_____ (2005a), *EFA Global Monitoring Report 2006.* Paris: UNESCO

_____ (2005b), *Information and Communication Technologies (ICTs) for community empowerment through non-formal education. Bangkok:* UNESCO Bangkok

_____ (2006), *Regional workshop on strengthening linkages and networks through Community Learning Centres (CLCs), Bandung, Indonesia, 5-9 September 2005.* Bangkok: UNESCO Bangkok

_____ (2007a), *Community Learning Centres.* Bangkok: UNESCO

_____ (2007b), Final Report, Regional Workshop on Integrating HIV/AIDS Project in Community Learning Centres [CD-ROM], Bangkok: UNESCO

_____ (2007c), *EFA Global Monitoring Report 2008.* Paris: UNESCO

_____ (2007d), *Strengthening Community Learning Centres through Linkages and Networks – A Synthesis of Six Country Reports.* Bangkok: UNESCO Bangkok/APPEAL

_____ (2008a), *Improving the Quality of Mother Tongue-based Literacy and Learning Case Studies from Asia, Africa and South America*, Bangkok: UNESCO

_____ (2008b), *The Global Literacy Challenge. A profile of youth and adult literacy at the mid-point of the United Nations Literacy Decade 2003 – 2012.* Paris: UNESCO

_____ (2008c), *Undertaking a Human Rights-Based Approach: Lessons for Policy, Planning and Programming*, Bangkok: UNESCO

_____ (2009a), *Asia and the Pacific Education for All (EFA) Mid-Decade Assessment SOUTH ASIA Synthesis Report. Bangkok:* UNESCO

_____ (2009b), Draft Final Report on Regional Workshop on Capacity Building of NFE Personnel on Life Skills [CD-ROM]. Bangkok: UNESCO

_____ (2011) *Global Monitoring Report 2011.* Pars: UNESCO

_____ (2011) Sustainability of Community Learning Centres: Community Ownership and Support

_____ (2012) *Global Monitoring Report 2012.* Pars: UNESCO

_____ (2012) *Asia-Pacific Regional Guide to Equivalency Programme.* Bangkok: UNESCO

UNESCO Institute for Lifelong Learning(2010), *confintea VI, Sixth International Conference on Adult Education, final Report.* Hamburg: UIL

UNESCO PROAP (1989), *First Meeting for Regional Coordination of APPEAL*, Bangkok: UNESCO

_____ (1993), *APPEAL Training Materials for Continuing Education Personnel (ATLP-CE) Volume I 'Continuing education: new policies and directions',* Bangkok: UNESCO

_____ (1995), *APPEAL Training Materials for Continuing Education Personnel (ATLP-CE) Volume VIII 'A Manual for the Development of Learning Centres',* Bangkok: UNESCO

_____ (1996), *Learning: The Treasure Within. Paris:* UNESCO.

_____ (1998), *Final Report of the Technical Working Group Meeting on Community Learning Centres, Chiang Rai, Thailand, 19-24 January 1998.* Bangkok: UNESCO

_____ (1999), *Final Report of the Planning Meeting on Community Learning Centres, Dhaka, Bangladesh, 21-26 September 1998.* Bangkok: UNESCO

_____ (2001), *CLC Regional Activity Report (1999 – 2000).* Bangkok: UNESCO

UNESCO Regional Office for Education in Asia and the Pacific (1984), Diagnostic Studies on Educational Management – country studies, Bangladesh. Bangkok: UNESCO

United Nations (2003), *United National Literacy Decade: education for all; International Plan of Action; implementation of General Assembly resolution 56/116.* New York: United Nations

_____ (2009), *Human Security in Theory and Practice,* New York: United Nations

_____ (2012), *Realizing the Future We Want for All: Report to the Secretary-General,* New York: United Nations.

Wade, R. and Parker, J. (2008), *EFA-ESD Dialogue: Education for sustainable world,* Education for Sustainable Development Policy Dialogue No. 1. UNESCO: Paris.

Wade, R. (2009), *Re-drawing the educational Map: Journeys to Sustainability,* Final Report of the Aisa-Pacific Forum for ESD Education and Facilitators,

Tokyo: ACCU.

World Bank, Implementation Completion and Results Report on Post-Literacy and Continuing Education for Human Development Project, [Web page], World Bank Dhaka Web site, Available at http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/08/08/000333038_20080808014447/Rendered/PDF/ICR7950P0507520Box327422B01PUBLIC1.pdf, Accessed 10 December 2012.

World Conference on Education for All Inter-Agency Commission (1990), *Final Report of the World Conference on Education for All.* New York, UNICEF.

Wronka, J. (1998), *Human Rights and Social Policy in the 21st Century,* Boston: University Press of America.

附録 1-1　インタビューガイド　バングラデシュ

1）District NFE 担当官、Upazila DAM スタッフ

1. CLC general matters
   1) What kinds of roles does CLC perform for the implementation of NFE?
   2) What are the differences and advantages of CLC in comparison with a conventional learning center?
   3) What kinds of problems does CLC have?
   4) What does CLC need to do to strengthen the roles?
   5) What kinds of elements are required to sustain CLC activities? (The necessity of community participation?, How do the administration and NGOs involve in that?)

2. CLC activities
   1) How do you involve in CLC activities, the budget planning, and the management? (Any advice to CLC activities?; The budgets are distributed?)
   2) Do you support CLC's daily management? If so, how do you do it? (This question is for administrators in Upazila level and NGO staff members.)
   3) How do you involve in monitoring and the evaluation of CLC activities? How do you utilize the results?

3. Community participation
   1) What does community participation generally mean?
   2) How do community people participate in educational projects, especially in CLC? (The form of participation such as compulsory participation, participation for benefits, participation for voluntary independence, etc.?)
   3) What are the advantages of community active participation to CLC?
   4) Is there any problem caused by community participation?
   5) What kinds of elements are necessary for community in order to continuously participate in CLC? (The roles of community and outsiders like the administration and NGOs?)

2）CMC スタッフ

1. CLC general matters
   1) What kinds of roles does CLC have in the community?
   2) What are the differences and advantages of CLC in comparison with a conventional learning center?
   3) What kinds of problems does CLC have?
   4) What does CLC need to do to strengthen the roles?
   5) What kinds of elements are required for CLC to sustain the activities? (The necessity of community participation?; How do the administration and NGOs involve in that?

2. CLC activities
   1) How do you prepare CLC activities and the budget planning? (How do the District administration, the Upazila administration, and NGOs involve in that?; the form of community participation?; Use of any participatory method?)
   2) Who manages CLC? How do you share the responsibilities and the roles? (How do the District administrators and the Upazila administrators, and NGOs involve?; the form of community participation?)
   3) Who does monitoring and the evaluation of CLC activities and how? (External and internal?; Is there community participation?) How are the results utilized?

4. Community participation
   1) What does community participation generally mean?
   2) How do community people participate in this CLC? (The form of participation such as compulsory participation, participation for benefits, participation for voluntary independence, etc.?) Do you use any specific method to encourage the participation? If so, in what circumstances do you use the methods such as planning, implementation, and evaluation? How did you acquire the methods?
   3) What are the advantages of community active participation to CLC?
   4) Is there any problem caused by community participation? How did you or did you not solve the problems?
   5) If community participation to CLC is effective, how can it be promoted?
   6) Is there any barrier to the community participation?
   7) What kinds of conditions are required to keep community participation to CLC? (Roles of community and outsiders like the administration and NGOs)

3）学習者、住民

1. CLC general matters
   1) What kind of roles does CLC have in the community?
   2) What are merits of CLC?
   3) What are problems of CLC?
   4) What does CLC need to do to strengthen the roles?
   5) What kinds of elements are required for CLC to sustain the activities? (The necessity of community participation?; How do the administration and NGOs involve in that?) Why do you/do you not participate in CLC activities?
   6) What kind of activities would you like to do in CLC? Literacy education, income generating programmes, Quran study, etc. and why are you interested in these activities?

2. CLC activities
   1) How do you involve in CLC activities and the budget planning? (The content of your involvement, motivation and the reason, result, satisfaction, etc.?)
   2) How do you involve in CLC management? (The content of your involvement, motivation and the reason, result, satisfaction, etc.?)
   3) How do you involve in monitoring and the evaluation of CLC activities? (The content of your involvement, motivation and the reason, result, satisfaction, etc.?) Are the results informed to the community and utilized for something?

3. Community participation
   1) Is participating to CLC meaningful to you?
   2) How have you participated to CLC? (Form of participation such as compulsory participation, participation for benefits, participation for voluntary independence, etc.?) Do CLC staff use specific methods to encourage the participation? If so, in what circumstances do they use the methods? (Planning, implementation, evaluation, etc.) Were these methods effective? (process, effect, result, satisfaction)
   3) What are the advantages of your active participation to CLC?
   4) Is there any problem caused by your participation? How was it solved or not solved?
   5) If your participation to CLC is effective, how can it be promoted?
   6) Is there any barrier to your participation?
   7) What kinds of conditions are required to keep your participation to CLC? (Roles of community and outsiders like the administration and NGOs)

附録 1-2　インタビューガイド　タイ

1）県及び郡 ONIE 担当官、郡行政事務所

1. CLC general matters
   1) What kinds of roles do CLCs perform for the implementation of NFE?
   2) What are the differences and advantages of CLCs in comparison with a conventional learning center?
   3) What kinds of problems do CLCs have?
   4) What do CLCs need to do to strengthen the roles?
   5) What kinds of elements are required to sustain CLC activities? (The necessity of community participation?, How are the administration and NGOs involved in that?)

2. CLC activities
   1) How are you involved in planning and budgeting of CLC activities?
   2) Do you support CLC's daily management? If so, how do you do it?
   3) How are you involved in monitoring and the evaluation of CLC activities? How do you utilize the results?

3. Community' participation
   1) What does community participation generally mean to you?
   2) How does community participate in educational activities, especially in CLCs? (The form of participation may be diverse, such as compulsory participation, participation for benefits, participation for voluntary independence, etc.?)
   3) What are the advantages of community's active participation to CLC?
   4) Are there any challenges faced or problems caused by community participation?　Have you taken actions to improve the situation?
   5) What kinds of elements are necessary in order for community to continuously participate in CLCs? (The roles of community and outsiders e.g. government, temples, NGOs)
   6) Are there any barriers for any particular groups to participate in any CLC activities? E.g. men/women, disabled people and other disadvantaged groups. If so, how can the barriers be removed?
   7) Do you promote/encourage CLCs to use any specific participatory methods in planning, implementation, and evaluation? If so, what method do you promote and how did you acquire these methods?
   8) What is the relationship between religions (in particular Buddhism) and

education as well as CLCs?

2）CLC 職員、CMC メンバー

1. CLC general matters
   1) What kinds of roles does CLC have in the community?
   2) What are the differences and advantages of CLC in comparison with a conventional learning center?
   3) What kinds of problems does CLC have?
   4) What does CLC need to do to strengthen the roles?
   5) What kinds of elements are required for CLC to sustain the activities? (The necessity of community' participation?; How are the administration and NGOs involved in that?

2. CLC activities
   1) How do you prepare CLC activities and the budget planning? (How are other stakeholders e.g. the District ONIE, community, TAO, temples and NGOs involved in the process?)
   2) Who manages CLC? How do you share the responsibilities and the roles with other stakeholders such as District ONIE, TAO, community, temples, NGOs)
   3) Who undertake monitoring and the evaluation of CLC activities and how? (External and internal?; Is there community' participation?) How are the results utilized?
   4) Do you consider the daily work schedules and convenience of learners when you organize/plan CLC activities e.g. agricultural work, household work etc.
   5) Do you have any CLC activity in which both men and women participate? If so, do you see any advantages and/or disadvantages or changes in the community through such activities in the CLC?

3. Community' participation
   1) What does community participation generally mean to you?
   2) How does community participate in educational activities, especially in CLCs? (The form of participation may be diverse, such as compulsory participation, participation for benefits, participation for voluntary independence, etc.?)
   3) What are the advantages of community's active participation in CLCs?
   4) Are there any challenges faced or problems caused by community participation? How did you or did you not solve the problems?
   5) What kinds of elements are necessary in order for community to continuously participate in CLCs? (Roles of community and outsiders like the administration

and NGOs)

6) Are there any barriers that might prevent certain group of people (women/men, disabled and other disadvantaged) from participating in CLC activities? If so, how do you encourage them to participate in CLC management and activities?
7) Do you use any specific participatory methods in planning, implementation, and evaluation? If so, what method do you use and how did you acquire these methods?
8) What is the relationship between religions (in particular Buddhism) and CLCs?

3）学習者、住民

1. CLC general matters
   1) What kind of roles does CLC have in the community?
   2) What are strengths/merits of CLC?
   3) What are problems of CLC and how can it be strengthened?
   4) What kinds of elements are required for CLC to sustain the activities? (The necessity of community participation?; How are the administration and NGOs involved in that?)
   5) What kind of activities would you like to continue/start in CLC? Why are you interested in these activities?

2. CLC activities
   1) How are you involved in CLC activities and the budget planning? (The content of your involvement, motivation and the reason, result, satisfaction, etc.?)
   2) How are you involved in CLC management? (The content of your involvement, motivation and the reason, result, satisfaction, etc.?)
   3) How are you involved in monitoring and the evaluation of CLC activities? (The content of your involvement, motivation and the reason, result, satisfaction, etc.? How were these results informed to the community and utilized?)
   4) Do you think CLC considers the daily work schedules and convenience of learners? e.g. agricultural work, household work etc.
   5) Are there any different roles and responsibility of men and women in CLC management and activities? If so, what are the differences?

3. Community' participation
   1) In what way, is participating in the CLC meaningful to you?
   2) How have you participated in the CLC? (The form of participation such as compulsory participation, participation for benefits, participation for voluntary independence, joy, etc.?)
   3) What are the advantages of your and community's active participation in the CLC activities and management?
   4) Under what kinds of conditions, do you feel comfortable to participate in the CLC activities and management?
   6) Are there any barriers and problems for you or any people to participate in CLC activities? If so, who faces what barriers and how can such barriers be removed?

7) Do CLC staff members use specific methods to encourage the participation? If so, what methods are most effective to encourage your participation in the CLC?
8) Do your family members encourage you to participate in CLC activities? How do they help your participation and learning?
9) What is the relationship between religions (in particular Buddhism) and CLCs?

附録 1-3　インタビューガイド　岡山

（1）公民館職員

1.　公民館の現状

1)　公民館は地域でどういう役割を果たしていますか?

2)　公民館の主な活動は何でしょうか?

3)　公民館の強みはなにでしょうか？(コミュニティセンターとの違い)

4)　公民館が抱える課題は何でしょうか?

2.　住民の参加

1)　住民参加とは、一般にどういう意味でしょうか?

2)　住民はどういう形で公民館の活動や運営に参加していますか？

3)　住民はどういう理由で参加するのでしょう？

4)　公民館に参加しない理由はどうしてでしょう？

5)　住民参加の利点や効果はどのようなことでしょうか？

6)　逆に住民参加により生じる問題はあるでしょうか？

7)　住民が参加しやすい環境、要件はどのようなことでしょう？

3.　職員の役割

1)　あなたの公民館における役割は何ですか？

2)　特に、住民主体の学習における、職員の役割は何でしょうか？

3)　あなたが感じる職員としての課題とは何でしょう?

4)　あなたが職員より良く働くために、必要な環境、要件とはどんなことでしょう。(プロジェクトチーム、研修など、いままでの職員養成？)

4.　協働

1)　公民館との主なパートナーはどのような機関でしょうか？

2)　パートナーシップはどのように作られてきたのでしょうか？行政から？

3)　民間との協働はどのようにあるべきでしょう？

4)　指定管理者制度についてはどう思いますか？

5)　首長部局移管の件はどうは思いますか？安心安全ネットワークとの連携はどのように進んでいますか？具体的に変わった点はあるでしょうか？

5.　公民館の将来

1)　公民館の将来は、どういった方向が望ましいでしょうか。(総合機関、教育機関、教育委員会、首長部局、)

2)　公民館を通した国内・国際交流は可能でしょうか。そうであれば、どのような分野でしょうか。(会議、訪問、姉妹公民館)また、どのような環境整備が必要でしょう？(人材、情報)

（2）公民館運営委員、主催講座講師、クラブ講座責任者

1　公民館の現状

1)　公民館は地域でどういう役割を果たしていますか?

2)　公民館の主な活動は何でしょうか?

3)　公民館の強みはなにでしょうか？(コミュニティセンターとの違い)

4)　公民館が抱える課題は何でしょうか?

2　住民の参加

1)　住民参加とは、一般にどういう意味でしょうか?

2)　人々が公民館に参加する、しない理由は何でしょう？

3)　住民参加の利点や効果はどのようなことでしょうか？

4)　逆に住民参加により生じる問題はあるでしょうか？

5)　住民が参加しやすい環境、要件はどのようなことでしょう？

3　委員・講師・クラブ責任者・職員の役割

1)　あなたは委員・講師としてどういう形で公民館の活動や運営に参加していますか？

2)　あなたが公民館に関わるようになった主な理由はなにでしょう？

3)　公民館職員の主な役割は何ですか？

4)　特に、住民主体の学習における、職員の役割は何でしょうか？

5)　運営委員、講師として行政職員とはどのような関係でしょうか？

6)　公民館の職員体制として、問題、課題はあるでしょうか?

7)　その課題を解決するために必要な環境、要件とはどんなことでしょう。(研修など？)

4.　協働

1)　公民館との主なパートナーはどのような機関でしょうか？

2)　パートナーシップはどのように作られてきたのでしょうか？行政から？

3)　民間との協働はどのようにあるべきでしょう？

4)　指定管理者制度についてはどう思いますか？

5)　首長部局移管の件はどうは思いますか？安心安全ネットワークとの連携はどのように進んでいますか？具体的に変わった点はあるでしょうか？

5.　公民館の将来

1)　公民館の将来は、どういった方向が望ましいでしょうか。(総合機関、教育機関、教育委員会、首長部局)、どのような役割を果たせるでしょうか？

2)　公民館を通した国内・国際交流は可能でしょうか。そうであれば、どのような分野でしょうか。(会議、訪問、姉妹公民館)また、どのような環境整備が必要でしょう？(人材、情報)

3）講座参加者、利用者、住民

1.　公民館の現状

1)　公民館は地域でどういう役割を果たしていますか?

2)　公民館の主な活動は何でしょうか?

3)　公民館の強みはなにでしょうか？(コミュニティセンターとの違い)

4)　公民館が抱える課題は何でしょうか?

2.　住民の参加

1)　あなたはどういう形で公民館の活動や運営に参加していますか？ご自分の意見は十分に反映されていますか？

2)　あなたが公民館に関わるようになった主な理由はなにでしょう？

3)　あなたや他の人々が公民館に参加する、しない理由は何でしょう？

4)　住民参加とは、一般にどういう意味でしょうか?

5)　住民参加の利点や効果はどのようなことでしょうか？

6)　逆に住民参加により生じる問題はあるでしょうか？

7)　住民が参加しやすい環境、要件はどのようなことでしょう？

3　職員の役割

1)　公民館職員の主な役割は何ですか？

2)　特に、住民主体の学習における、職員の役割は何でしょうか？

3)　公民館の職員体制として、問題、課題はあるでしょうか?

4)　その課題を解決するために必要な環境、要件とはどんなことでしょう。(研修など？)

4　協働

1)　公民館との主なパートナーはどのような機関でしょうか？

2)　パートナーシップはどのように作られてきたのでしょうか？行政から？

3)　民間との協働はどのようにあるべきでしょう？新しい公共？

4)　指定管理者制度についてはどう思いますか？民営化、コミュニティセンター化

5)　首長部局移管の件はどうは思いますか？安心安全ネットワークとの連携はどのように進んでいますか？具体的に変わった点はあるでしょうか？

5　公民館の将来

1)　公民館の将来は、どういった方向が望ましいでしょうか。(総合機関、教育機関、教育委員会、首長部局)、どのような役割を果たせるでしょうか？

2)　公民館を通した国内・国際交流は可能でしょうか。そうであれば、どのような分野でしょうか。(会議、訪問、姉妹公民館)また、どのような環境整備が必要でしょう？(人材、情報)

付録 2-1 コーディング・マトリックス　バングラデシュ

CLC general	Sharanika (Sustained, industrial area)	Anirban (sustained, rural area)	Ananda (not sustained, industrial)	Bikash (not sustained, rural)
Learner Male	1. Multi-functions 1) Literacy for women 2) Awareness on human rights and social issues e.g. early marriage. 3) Newspapers 4) Learn about outside world 5) Computer 2. Poor resources 1) Limited funds	1. Multi-functions 1) Education for children and adults 2) loans 3) sanitation, tree planting, safety 2. Poor infrastructure and resources 1) No electricity 2) Dirty room	1. Multi-functions 1) Education for children and adults 2) Credit 3) newspapers 2. Constraints 1) difficult to manage 2) economic problems 3) busy with work 4) DAM stopped its support	1. Multi-functions 1) Education for children and adults 2) Read newspaper 3) Talk to each other 2. Poor infrastructure and resources Limited funds 3. Weak management 1) CW went abroad and went abroad 4. Constraints 1) busy with work 2) DAM stopped its support
Learner Female	1. Multi-functions 1) Education for children and	1. Multi-functions 1) Education for children and	1. Multi-functions 1) Education for children and	1. Multi-functions 1) Awareness on social

	adults 2) Awareness on social issues, dowry, early marriage. 3) Skills on IGP, health, nutrition 4) Loans for small scale business (but not enough to start business) 5) Poor infrastructure 1) No electricity, limited space,	adults 2) Awareness on social issues, early marriage. 3) Skills on IGP, diary. health, nutrition, child care, disaster management 4) Pregnancy, vaccination. 5) Loans for agriculture, tree planting, animals, rickshaw 6) IPM 2. Empowerment 1) Conscious about children's education. 2) Train others and do social work. 3. Constraints 1) Young people may miss literacy programme.	adults 2) Awareness on social issues, dowry, early marriage. 3) Skills on IGP, health, nutrition, safe water 4) Loans for small scale business 2. Community constraints 1) Poverty continued . 3. Not enough impact 1) Became literate but no chance to use. 2) No return to contributions. 4. Poor infrastructure and resources 1) No light, no fan 2) Low quality teachers.	issues, dowry, early marriage. 2) We learnt how to protest. 3) Skills on IGP, health, nutrition, disaster management 6) Micro credit 2. Attitude changes of men 1) Husband abused wife, but changed his understanding by attending CLC. 2) Husband respect us.

CMC Male	1. Learner centred 1) Seeking learners 2) Tackle local problems	1. Multi-functions 1) Education for children, youths and adults 2) CLC is not for fixed age unlike schools. 2. Change of attitude 1) Older people were not supportive at the beginning but they help now.	1. Multi-functions 1) Education for children and adults 2) Esp. pre-primary schooling is distinguished feature 2. Weak management 2) No salary for teachers. 3) CMC not strong	1. Multi-functions 1) Education for children and adults 2) Community development 7) Education for children and adults 2. Attitude changes of women 1) Now active and now go for shopping 3. Poor infrastructure and resources 1) Limited funds
CMC Female	1. Target all learners. 2. Multi functions 1) Micro credit 2) Children's learning 3. Poor infrastructure and resources 8) No electricity	1. Multi-functions 1) Education for children and adults 2) Arranged monthly meetings for mothers to make them conscious about children's education. BRAC now use this model.	1. Multi-functions 1) Education for children and adults 2) Financial help 3) Shelter during flood 2. Poor infrastructure and resources 11) No electricity	1. Multi-functions 1) Education for women and children 2) Awareness on social issues, dowry, early marriage. 3) Skills on IGP, health, nutrition, disaster management

	9) Limited funds 10) No enough learning materials.	3) Skills on gender, IGP, sanitation, healthy environment 4) Men & women join rally. 2. Poor infrastructure and resources 1) No electricity 2) Floor is not brick	12) Lack of teachers 13) No community contribution to teacher's salary	4) Loan to buy goat, cow, agro buisiness 2. Poor infrastructure and resources 1) Limited funds 2) Sitting arrangement, electricity 1) Attitude changes of men Husband now listen to wife.

CLC management	Sharanika (Sustained, industrial area)	Anirban (Sustained, rural area)	Ananda (not sustained, industrial area)	Bikash (not sustained, rural area)
Learner Male	1. CMC as the management body 1) General meeting called by CMC 2) Comments on activities are given to CMC	1. CMC as the management body 1) People are invited to join activities. 2) CMC inform people about upcoming projects. 3) Some learners provided a monitoring report.	1. CMC as the management body 1) CMC handle planning 2) People give suggestions and sometimes money.	1. CMC as the management body 1) CMC calls people for meeting and sports 2) People not involved in management 3) Muslim pious man is invited to discuss religious matters.
Learner Female	1. CMC as the management body 1) Initial plans by CMC 2) General meeting called by CMC 3) Final decisions by CMC 4) Powerful people and reps of learners	1. CMC as the management body 1) Monthly meetings are held to get opinions. 2) Final decisions by CMC 3) Powerful people and reps of learners as CMC members. 4) Use funds for house	1. CMC as the management body 1) CMC handle planning 2) People participate in weekly meetings. 3) Not involved in M&E. 2. External involvement 1) DAM is involved in	1. CMC as the management body 2) CMC handle planning 3) People are involved through expressing opinions at meetings. 2. External involvement 1) DAM and union council

	as CMC members. 2. External M&E 1) DAM undertakes M&E asking CMC opinions.	renovations, sports, etc. 5) Community undertakes M&E but no system. 3. External involvement 1) DAM was not involved in planning. 2) DAM undertook M&E before but not now.	management. 2) DAM staff undertook M&E with help of some youths. 3) No involvement of Union Office.	involved in management. 2) DAM staff undertook M&E with help of CMC
CMC Male	1. CMC as the management body	1. CMC as the management body 1) CMC manages through distributing work. 2) CMC call a general meeting to plan and prepare budget. 3) Parents of children also help. 4) Put remark book to get suggestions. 2. External involvement No involvement of District or Upazila,	1. CMC as the management body 1) Call a meeting to discuss plans and money. 2) Involved in M&E and asked people suggestions. 2. External involvement 1) DAM is involved in management. 2) DAM undertook M&E every week. 3) No involvement of	1. CMC as the management body 1) CMC handle planning 2) CMC call a meeting esp. important events. 2. External involvement 1) DAM is involved in management and M&E. 2) Union council and Upazila are not involved in management.

			Union or Upazila Office.	
CMC Female	1. CMC as the management body 1) CMC make initial plans 2) Consult with people 3) CMC makes final decisions 2. External M&E 1) DAM undertakes M&E asking CMC opinions. 2) Other NGOs undertake their projects. 3) Union council is present. 4) Inform people about the results.	1. CMC as the management body 1) CMC is strong and responsible. 2) CMC and learner manage CLC. 3) A meeting is held for CMC and people to discuss yearly plan. 4) CMC consult with learners about schedule. 2. External involvement 1) DAM is involved in planning. 2) DAM staff come for M&E. 3) Some donors also come for M&E.	1. CMC as the management body 1) Manager identify the needs and submit to CMC for discussions. 2) CMC is with powerful people, union council and educated youths. 3) CMC decides the schedule without consultation with leaners. 4) Local representative involved in M&E but not community. 2. External involvement 1) DAM is involved in management. 2) DAM undertook M&E	1. CMC as the management body 1) CMC handle planning and manage CLC. 2) CMC arrange meetings to invite everyone. 3) CMC undertakes internal M&E. 2. Community involvement 1) Consult with community on anything new. 2) Monitoring by community made CMC conscious about the duty. 3. External involvement 1) DAM is involved in management. 2) DAM undertakes M&E. 3) DAM organizes training to fix any problems.

Community participation	Sharanika (Sustained, industrial area)	Anirban (Sustained, rural area)	Ananda (non sustained, industrial area)	Bikash (non sustained, rural ara)
Learner Male	1. Active participation in programmes. 1) participate willingly eg. Newspapers, taking books 2) No barriers for women's participation 2. Approach to mobilize participation 1) Home visits by DAM to mobilize participation.	1. Participation in programmes. 1) Come when it's called. 2) Come sometimes leaving the work. 3) Come with own purpose. 4) Come if there we get profit. 5) No obstacles for women participation. 2. Attitude changes 1) Now aware of many things we didn't know before. 3. Gender 1) Everyone realizes men & women equal. 2) Women need games and sports. 3) Women should wear	1. Active participation in programmes. 1) With own interests and willingness. 2) Anyone has right to participate. 2. Gender 1) Should be no difference btw M&F. 2) Should be no barrier for women. 3) Women should come with veil.	1. Active participation in programmes. 1) People join willingly not by force. 2) Give money and volunteer sometimes. 2. Attitude changes of women They didn't join at the beginning but later joined without barrier. 3. Attitude changes of men 1) No objections of women participation, but should wear veil. 2) Encourage family to come to CLC.

		veil.		
Learner Female	1. Active participation in programmes. 1) Creative activities e.g. wall magazines 2) With own interests and willingness. 2. Attitude changes of women Express themselves in front of others 3. Attitude changes of men 1) Negative at the beginning 2) later understand and support. 4. Approach to mobilize participation	1. Active participation in programmes. 1) Participation is no compulsory. We join willingly not force. 2) Both men and women participate adult ed, culture and sports. 3) CLC runs well through active participation 4) Doing together is enjoyable. 2. Attitude changes of women 1) Before shy but they express in public. 2) Share with family about what learnt 3. Attitude changes of men 3) Negative at the beginning, 4) Later understand and	1. Active participation in programmes. 1) Particular regularly with own interests. 2. Gender 1) Participate in CLC separately while joined together in CRC training. 2) Husband, powerful & religious people are against for M&F participate together. 3) If women only, no barrier. Husband never discourage us. 3. Approaches to mobilize participation 1) Home visits by CMC to motivate people.	1. Participation in programmes. 1) At the beginning, we were not interested and forced to join. 2) We then participate willingly. 3) Unity was developed through participation. 4) Chat after class and developed good relationship. 5) Follow instructions to study. 6) Participate in sports, drama, sang together, read newspaper&book 2. Gender 1) Men and women participate separately. 2) M&F participate together for culture and disaster

	1) Home visits by peers to convince those who don't come.	support. 5) It took 6 or 7 months to convince them. 4. Approach to mobilize participation Home visits to encourage participation is effective.		prevention. 3) Husband and even children encourage women's participation.
CMC Male	1. Active participation in programmes. 1) participate willingly esp. entertainment for better mental health. 2) Participated by all incl. elderly	1. Active participation in programmes. 1) People participate with their purpose and interests 2) Arrange incentives e.g. snack. If they don't get any, they don't come. 3) People's participation inspires CMC 2. Gender 1) Faced problems at beginning but not now. 2) No difference between men and women. 3) Arrange schedule for	1. Active participation in programmes. 1) Expect all family members participate. 2) Participate willingly in the areas of interests. 2. Gender 1) Happy to have women and they should wear veil. 2) Arrange time schedule for women to easily participate. 3) Women participate freely because husbands understand.	1. Active participation in programmes. 1) People join willingly for their interests e.g. sports 2) If everyone participate, we can manage funds well. 2. Gender 1) Men's attitude has been changed and no barrier for women 2) Men encourage women's participation but they should wear veil. 3) CLC make arrangements for convenience of women.

		women's convenience. 3. Approach to mobilize participation 1) Home visit effective to encourage participation. 2) Need to advocate CLC.		
CMC Female	1. Approaches to mobilize participation 1) Home visits to convince those who don't come. 2) DAM people can influence better. 2. Active participation in programmes. 1) Initially participated by force but now by their own will. 2) Participation for total community development.	1. Active participation in programmes. 1) People participate with their purpose and interests 2) All people children and adults come happily. 3) Community participation help develop community. 2. Attitude changes of women 1) Before women were scared but express themselves freely.	1. Active participation in programmes. 1) Participate willingly with their interests. 2. Gender 1) No barriers for women's participation. 3. Approaches to mobilize participation 1) Home visits by CMC to explain about CLC and motivate people.	1. Active participation in programmes. 1) People are involved in different activities happily. 2) CMC arrange incentives. 3) People participate willingly and voluntarily. 2. Gender 1) Men and women participate together for sports, culture and disaster management. 2) CLC make arrangements for convenience of women. 3. Approach to mobilize participation

	3. Attitude changes of religious authority 1) Before they protested CLCs (?) but they are active members now. 4. Attitude changes of men 1) Need to pay attention to husband to encourage women participation.	3. Attitude changes of men 1) Negative beginning, later understand and support. 2) Secretary gave them a book to understand. 3) I got training from DAM how to convince. 4. External intervention We first didn't trust DAM, but trust later as we saw them going to Mosque.		1) Home visits if husband resists wife's participation. 2) Arrange meeting for men.

Sustainability	Sharanika (Sustained, industrial area)	Anirban (sustained, rural area)	Ananda (not sustained, industrial)	Bikash (not sustained, rural area)
Learner Male	1. Quality and relevance of the programme 1) General education plus vocational education 2) Computer education 3) Linkage between training and job 2. Infrastructure and resources 1) More funds. 3. External support and linkages 1) GO-NGO cooperation.	1. Quality and relevance of the programme 1) Training e.g. tree planting, safety and sanitation. 2) Education, Quran learning. 3) IGP 2. Community participation 1) Only participatin is not enough, need training and work. 3. External support and linkages 1) Support from administrative authority. 2) GO-NGO coordination.	1. Management capacity 1) Strong CMC 2. Quality & relevance of the programme 4) Linkage between training and job 5) Need based activities, IGP 3. External support and linkages 2) DAM's help 3) Other NGOs support.	1. Quality and relevance of the programme 1) newspaper 2) IGP, agro based training, mechanical work, need based programmes. 3) Explore more working areas. 4) Religious books. 2. Community participation 3. External support and linkages 3) DAM's help.
Learner Female	1. Quality and relevance of the	1. Infrastructure Bench, chair, table,	1. Quality & relevance of the programme	1. Infrastructure and resources

	programme 1) Linkage between training and job 2) Participation in more than one programme 3) Access to training conducted CRC. 4) Culture and sports 5) For girls 2. Infrastructure and resources 2) More reading materials. 3. Community participation 1) Involvement in management 2) Fund contribution 4. External support and linkages 4) DAM's regular supervision	electricity, fan, etc. 2. Quality and relevance of the programme 1) IGP 2) Literacy & family planning. 3. External support and linkages 1) DAM's support for teachers' salary. 2) GO-NGO coordination. 3) GO's support is good but long and complicated process. 4) Not expecting support all the time. wish to become independent.	1) IGP 2) Literacy and sports 2. Infrastructure and resources 1) Facilities, electricity, fan, light 2) Good teachers 3. Community participation 1) CLC runs well with community participation. 4. External support and linkages 1) GO NGO involvement to provide facility, people and funds. 2) Need help to become self sustained	1) Electricity, light, fan, sitting arrangement. 2) Free books. 2 Quality and relevance of the programme 1) Education for children and adults. 2) IGP in CLC not in CRC. 3) Literacy, sports, stitching. 3. Community participation 4. External support and linkages 1) GO-NGO cooperation.

	5) GO-NGO cooperation.			
CMC Male	1. Quality and relevance of the programme 1) Information, IT, books, newspaper 2. Community participation 1) Involvement in management 3. External support and linkages 1) DAM's involvement	1. Quality and relevance of the programme If more training is arranged, more participation. 2. Financial resources. 3. Community participation 4. DAM's support for funding.	1. External support and linkages 1) DAM's support. 2. Community participation 3. Quality & relevance of the programme 1) Need based programmes. 2) Books about religion	1. Programmes relevant to people's interests and needs 2. Community participation and support 3. External support and linkages DAM's financial support and assistance to the management. 4. Strong management of CMC
CMC Female	1. Legal status 1) Registration under social welfare dept. 2. Quality and	1. Quality and relevance of the programme 1) IGP 2) Education programmes	1. Infrastructure and resources 1) Need electricity, fan, light, fan, chair	1. Infrastructure and resources 1) Electricity, light, fan, sitting arrangement.

	relevance of the programme 1) Linkage between training and job 2) Sports. 3. Infrastructure and resources 1) More reading materials for children 2) Good facility to attract people. 4. External support and linkages 1) Other NGOs involvement for fund raising.	for women 2. 3. External support and linkages 1) DAM's support for teachers' salary, literacy, IGP 2) GO-NGO coordination.	2) Reading materials 2. External support and linkages 1) DAM's direct involvement 2) GO support 3. Quality & relevance of the programme 1) IGP 2) Employment opportunity for the poor 4. Community participation 1) Participation and contribution	2) Funding 3) Reading materials. 2. Quality and relevance of the programme 1) Training how to teach children 2) Awareness promotion. 3. Community participation 4. External support and linkages Involvement of GO, NGO

付録 2-2　　コーディング・マトリックス　タイ

CLC in general	Buphai	Nai Mueang	Hua Rua	Tat
Learners (Health volunteer)	1. Education and training centre: ICT, English, life skills, saving, sufficiency economy. 2. Managing local wisdoms by bring and using in daily life. 3. Problems re. Lack of learning materials, not able to learn practical English. 4. Learners busy with household work and cannot join CLC. 5. Demands to update to cope with globalization.	(Novice) 1. CLC provides knowledge, life skills, English, math 2. Can set up academic board. 3. Study without pay. 4. Help temple. 5. No problem to learn from female teachers. 6. Wish to continue learning, English, computer	1. Provide knowledge, working skills and life skills. 2. Encourage elder people to ready. 3. Community development – director CLC is friendly. 4. Learn outside CLC e.g. sufficient economy. 5. Not enough computer, textbooks, and building – we use temple. 6. Close link with temples – use temple without fee, monks preaches. 7. Learners want more knowledge and skills for making more money to support family.	1. CLC accepts dropouts. 2. CLC gives primary and CE, occupation skills, moral activities visiting temples. 3. We play sports, games and New Year celebration. 4. Teachers are kind. 5. Graduates visit CLCs. 6. Lack of budget - we help find it and use our money. Need money from District ONIE. 7. Lack of textbooks – may find from other CLCs. 8. All learners should complete learning. 9. Teenagers like camp and bicycling.

				10. CLC encourage them to be unique. 11. Monks preach Dharma.
Learners (non-health volunteer)	1. Centre for knowledge, skills and qualifications. 2. Place to meet friends, share ideas and express opinions. 3. Open for everyone. 4. Place Buddhist philosophy is taught. Join temple activities and Monks preach in CLC.	Learner (N.A.)	1. Give knowledge, skills for occupation and way of life, self sufficient economy, and globalization. 2. Reading campaign, computer learning. 3. Need one CLC per village. 4. Not enough space, teachers and computers.	1. CLC gives knowledge esp. restore local wisdom, use of sufficient economy. 2. We learn from visit outside. We want to see more esp. success for career. 3. Develop income and career. 4. CLC supports dropouts. 5. Elderly can learn and make friends, learn from youth e.g. computer. 6. Lack of budget to organize community development activities.

				7. Lack of teachers, materials, computers. We need to spend our money. 8. Need foreign teachers.
Facilitator	1. Centre for knowledge and skill development for new career and quality of life improvement. 2. Let people equip sufficient economy. 3. Centre with more teaching materials and promote reading habit and ICT and others outside classroom. 4. Problems re. distance for learners to come often. 5. Lack of learning materials and space. 6. Demands for more income, career, market skills and application of knowledge to life.	1. Staff learn to work, following the system. They didn't have experience before. 2. Teachers go skills for teaching. 3. Some learners go out and teachers cannot force them to study. 4. Not enough budget, need computer room and more classroom.	1. Give knowledge and methods to develop career, help products and sale. 2. Participate activities with community. 3. Manage by own – before follow District ONIE. 4. Not enough budget. 5. People stick to their own way – need awareness on study.	(Teachers working school) 1. We like to work school and CLC. Some learners are former students. 2. CLC is more visible. Community pay attention. 3. People improve knowledge esp. poor. 4. Provide learners with skills to earn money. 5. Convenient location. 6. School support materials and facilities. 7. Not enough textbooks, computer, facilitator & budget.

				8. No CLC place, and so share with facilitators. 9. Develop local materials. 10. Teach philosophy and responsibility as Thais.
CMC member	1. Better manage local wisdom. 2. Able to use knowledge obtained for work. 3. Problems include: low capacity of learners to understand things; lack of learning materials, budget. 4. Need GO, NGO and academic support.	1. Work together and help each other, donation, PR. 2. CLC with more complete management. 3. Lack of budget, building and teaching/learning materials. 4. Staff need management skills and knowledge for proposal – needs help from ONIE. 5. More PR for people to join is needed.	1. CLC provides working skills and academic courses. 2. People get education more easily than before. 3. Some people sign up but didn't show up. 4. Groups in community should work together – before there was a conflict over money. 5. Knowledge should be expanded for production, sales and consumption.	1. CLC provide education for dropouts. 2. Education help community development. 3. People get skills and improve career. 4. Critical about the way of life. 5. Place for socialization, e.g. camp, New Year event, exchange opinions. 6. CLC is convenient for workers, house wife, and elderly – before teachers visited learners.

				7. CLC recognized as alternative learning place. 8. Learners enjoy in CLC. 9. No place for CLC and we have to borrow the place. Government should support since CMC has no such money.
Local wisdom	(Autonomous CLC head) 1. Identify problems and find solution in the community using Buddhist principles. 2. Saving and skill for IGP (banana chips) 3. Autonomous CLC has no academic classes. The centre was separated and got little GO support now.	(Abbot) 1. Temple as the centre for society to bring benefit. 2. Monks need to improve the quality, providing primary and secondary schooling. 3. Buddhist school is not as popular as Christian. 4. Community people study wisdom, knowledge, livelihood, moral, culture. 5. Temple support place &budget, monk teach	1. 4 local wisdom work in the province together. 2. CLC to develop land and nation. 3. CLC provide knowledge, training, awareness, choice in life. Learners get unity. 4. Not enough classroom space, technology. 5. Knowledge transfer from generation to generation.	(N.A.)

		Dharma. Budget from donations. 6. NFE help people live peacefully – not pray for money, rewards or reputation. 7. CLC is convenient for people to come.		
Head, Tambon ONIE		1. Centre to provide knowledge, wisdom and skills. Live in a simple way. 2. Coordination with various partners. Ask budget support due to shortage. 3. Budget is now allocated directly to community through TAO. Management is done more quickly.	1. Knowledge and skills for quality of life, occupation, community development, democracy. 2. Before depend on formal school only, now learning in community – better access particularly for elderly. 3. Not enough teachers. They need to teach both basic subjects and skills. 4. Lack of materials and books and equipment (microscope for science), need more computers.	1. CLC handles education for poor education people and provide basic education, occupation and life skills. 2. Before, CLC is passive and waited for budget and policies of GO. 3. Now, CLC listens and respond to community needs. 4. Individuals solve problems and CLC help solve big problems.

		4. As located in city, activities are difficult to organize daytime and done at night. 5. Need to improve quality of education – learners may go to university. 6. Life skills improvement for better quality of life. 7. Flexible learning including self learning.	5. Difficult to teach mixed age groups. 6. Consult problems with TAO. 7. PR through caravan meetings with leaders and people.	5. We use school since no budget for building and it has the same mission. 6. Some children are isolated and have drug problem. 7. Bring human resources from networks. 8. Literacy is important to bring knowledge to work. 9. Adult should be good model for youths. 10. Need more facilities including computers. 11. Moral and ethic camp participated by family.

Activities and management	Buphai	Nai mueang	Hua Rua	Tat
Learners (Health volunteer)	1. Teachers prepare plans and explain the plans to learners. 2. Learners attend a meeting and share ideas, help budget and planning. 3. Learners undertake daily management, e.g. cleaning, plant vegetables. 4. Teachers consult with learners about the schedule of classes.	1. Prepare location for CLC. 2. Evaluate teachers by filling evaluation form given by teachers.	1. Not involved in budget and planning. 2. We have right to share ideas at meetings. 3. We monitor but not evaluation. 4. Schedule is convenience of learners and decided by votes. 5. Men do physical work and women do household work. 6. Many organizations join and monitor activities, e.g. TAO, NGO, ONIE, temple, people.	1. Teachers inform budget situation before activities. 2. School graduates help. 3. Learners evaluate teachers. Teachers ask us about their performance. 4. After activities we report the expenditure. 5. We ask teachers to repeat activities we like. 6. Teachers consider learners schedule. 7. Class in Sundays, and flexible arrangement through assignment sheets to work at home. 8. M&F learn together.

Learners (non-health volunteer)	1. No involvement of learners in budget or management. 2. Facilitators manage CLC 3. Learners join following the schedule prepared by facilitators. 4. Learners answer questions asked by facilitators. 5. Flexible in learning, doing assignment at home. 6. No difference between men and women in learning.		1. Teachers ask learners opinions about CLC. 2. Keep in touch with teachers after study. 3. Go for study visits and write a report. 4. CLC staff should have BA. We cannot apply GO job. 5. We don't raise problems with government, but answer to questionnaire, e.g. location for study.	1. Learners participate from the beginning to the end, help organize activities. 2. Learners attend meeting to share opinions for plans. 3. Learners are separated according to the skills. 4. Villagers are involved in CLC management. 5. After activities, learners meet with teachers for review. 6. Schedule is based on learners' convenience. We study on Sunday. 7. Happy to join and never miss the class. 8. Both M&F join activities. Men has more physical power, but money should be spent in consultation.

				9. Youths and elderly get together sometimes.
Facilitator	1. Invite different partners for planning: companies, TAO, abbots. 2. CLC listens to learners for planning, undertake survey before planning new career development activities. 3. District ONIE Director leads M&E. CMC leads M&E in the community. 4. Hard work by men and soft work by women. 5. Facilitators get training on moral, public speaking, etc. 6. Network with agriculture and health sector.	1. Monks don't deal with money. Give information on activities to management. 2. Everyone is involved in management of CLC. 3. Teachers undertake M&E. 4. Parents want us train children. 5. Participate in community esp. when boys become monks with donations from community.	1. First ask learners and people for planning. 2. Explain those who don't agree trough meetings – 80% of people should agree to the project. 3. Head, Tambon ONIE manage CLC. 4. Everyone is involved in management and help each other. 5. Teachers undertake M&E, through discussion and questionnaire. 6. Schedule is convenience of learners.	1. Help each other for planning and organize meetings with ONIE, community, TAO. 2. Each facilitator has responsibility incl. PR. 3. Schedule is based on learners' convenience – activities are on Sat & Sun. 4. Facilitators need training, but we cannot provide since CLC and school are different. We help plan and prepare teaching materials. 5. Resource persons come from administration, NGOs, nursery university

				and monks.
CMC member	1. Project ideas come from CLC members. 2. CMC manage planning, sharing responsibilities, working with community. 3. Government support budget. 4. Provide support temples and they also support CLC. 5. Facilitators are trained to use new knowledge in CLC. 6. Evaluation is done by concerned organization and community. 7. We used questionnaires but not anymore – we use meetings with people, TAO and temples. 8. Schedule is based learners' convenience. 9. Activities are both M&F.	1. Budget and activity planning come from community. No role of temple in planning. Others just give suggestions. 2. ONIE undertakes M&E, which results guides for solving problems. 3. People's bias to ONIE which is not good as school. 4. Organize evening classes for working people. 5. Learners improve knowledge and teachers got management skills. 6. Training for teachers at province ONIE, training of CLC personnel at other province, participation in academic seminars. 7. All activities are for M&F.	1. Plans come from TAO, people, leaders ONIE (Tambon?), education committee in community. 2. Facilitator consult at District ONIE about budget and plan every Friday. 3. M&E is done by CLC, Province ONIE, TAO and people. Questionnaire doesn't work, so now just ask opinion. 4. Schedule is decided by facilitator since learners have different convenience. 5. TAO helps budget and school helps academic, temple and monks help place and moral teaching. 6. District ONIE and NGO have more attention to	1. Give info to people by broadcast and announcement. 2. Organize meeting to discuss responsibility and leaders for each activity. 3. Prepare venue for skill training. 4. Teacher manage CLC and CMC helps. 5. Teacher undertake M&E using questionnaires. 6. Learners just participate never thinking schedule. 7. Social activities participated by M&F and youths and elderly.

			towns. 7. Trained on material development but not on management.	8. M&F same, but conscious about physical power of men and safety of women. 9. Most CMC members are men as they are leaders. 10. No training for CMC but interested. 11. No network with other CLC.
Local wisdom	1. We make plan once a year and send to TAO. 2. CMC manages CLC. 3. Community people evaluate not externally for improving the behavior. 4. Schedule is based on learners' convenience. 5. No difference M&F. 6. Often get training from outside: e.g. university	1. No monthly plans. Finish work one by one. 2. Need to strengthen CLC internally before outside support. 3. Cooperate with Justice Office to correct behavior of people with drug, drink & drive including monks with problems. 4. Retired teachers help.	1. Committee has a meeting with CLC staff for planning and sharing opinions. 2. Committee approves projects. It's elected by votes. 3. Director (Head) manages CLC. 4. Local wisdom provide knowledge, e.g. sufficient economy, undertakes monitoring. 5. Evaluation is done through	

	7. Network with communities and other sectors to exchange experiences.	5. Tambon ONIE and temple manage CLC teaching, learning, library with monk. 6. Monitoring by questionnaires and meetings. Evaluation results for improvement. 7. Schedule is based on learners' convenience. 8. Learners learn according to the curriculum and Bali (monk language) 9. Human resource development including search technology to apply to work. 10. Network with other temples. 11. Encourage teachers and children to know Dharma.	competition of village. 6. Sufficiency economy depends on hierarchy of society. (?) 7. Schedule depends on learners e.g. harvest. 8. No training for local wisdom.	
Head, Tambon ONIE		1. Tambon ONIE submit annual plans to District, then province.	1. We make plans with TAO and submit to district then, province. 2. TAO and CLC contact	1. Priority of annual plans: basic education, occupation, community development.

		2. Ask 4 teachers to prepare plans. 3. Invite community representatives to listen to their opinions for planning. 4. We have consultants from other institutions and public sectors for management. 5. Abbot is consultant and provide facilities. Temple provides building, instructors and papers. 6. Chief, Tambon ONIE evaluate internally, BKK ONIE evaluate externally. 7. Learners evaluate CLC through questionnaires. 8. Schedule is learners' convenience.	each other. 3. District gives learning budget based on request from Tambon. District ONIE gives life skill budget based on request Tambon ONIE. 4. Two teachers in CLC prepare plans and share with community. 5. Original departments (funding office?) undertake M&E. 6. Community leaders report to District about activities. 7. Schedule is based on learners' requirement. 8. Flexible learning through weekend course and correspondence through e-mail. 9. Survey and prepare classes for special groups, e.g. disabled, elderly. They	2. Committees of five sectors help planning and budgeting. 3. Use of wisdom of elder to teach children and put them in database. 4. Head Tambon ONIE: find budget, teachers and coordination. 5. Schedule according to the requirement of learners. 6. We evaluate and inform learners at the end. 7. No problem for M&F together. 8. Someone with knowledge can help activities. 9. Organize study visits. 10. Partnership with university, village and temples.

		9. Classify learners and assist learning according to their condition and requirement, e.g. distance learning. 10. Peer coaching by advanced learners to slow one. 11. Training opportunities e.g. democracy. 12. Use our own money to attend training – training policy is needed. 13. Network available with other CLCs, school and other institutions.	could learn with youths. 10. Youths come and help. 11. People come to CLC to get knowledge, skills and qualifications, exchange knowledge.	

Participation	Buphai	Nai Mueang	Hua Rua	Tat
Learners (Health volunteer)	1. Participate together and voluntarily without forcing. 2. Leaders listen to learners and teachers are friendly. 3. Cannot come to CLC often due to work and distance. 4. Flexible learning – teachers give worksheets. 5. Learners come for knowledge and scores. 6. Mapping planned but not done for planning. 7. Family support. 8. M&F equal with different roles. 9. Demand for exchange with other CLCs.	1. Happy to study, nobody forces, can save money. 2. Wish to study English, Bali, life skills. 3. Teachers know how to teach us and encourage us by visits. 4. Abbot punish us if we don't behave well. 5. Learn 9 moral principle, be patient.	1. Participate activities of group and voluntarily to improve knowledge when we can manage time. 2. Family encourage learning if they can afford, but the poor cannot since they have to make money. No strategies in CLC to help them. 3. Facilitator solve conflicts among learners. 4. Facilitators visit home to persuade them to join. 5. Facilitators use Buddhist 5 principles.	1. We join activities together. 2. Study on Sunday. 3. Want to learn Thai writing. 4. Advantages of community participation: knowledge and uniqueness. 5. Some relatives wonder why old people study. 6. Children encourage us to learn and help our homework. 7. Teachers love and understand us. They listen to our requirement and inform budget situation. 8. Graduates of CLC also come and help. 9. Promote knowledge comes with morality – sufficient economy.

				10. Various activities with temple e.g. meditation.
Learners (non-health volunteer)	1. Come to obtain knowledge and skills for business and salary. 2. Voluntarily participated. Feel free to study and work. 3. Announcement by leaders and PR by teachers. 4. Cannot attend formal school and easy to pass through CLC. 5. No time to attend due to work. 6. Need more budget and activities. 7. No barriers to any group. 8. Encourage participation through demonstrations. 9. Family support.		1. Recognize importance of activities and CLC. 2. Meet friends and join activities together, help and collaborate. 3. Happy to study to increase knowledge. Learning new occupation attractive. 4. Community is isolated if we don't join. 5. Get new knowledge by meeting different people. 6. No forcing to come. Family is flexible and teachers encourage us. 7. No difference in M&F. 8. No disabled or poor. 9. CLC invite monks to preach. 10. Novice learn separately.	1. Community, house, school and temple help each other. 2. Learn each other, enjoy together like family. Participate with motivation and unity in community. 3. Teachers and community leader inform about CLC. Get information from youths as well. 4. Learn knowledge for career and apply to the real life. 5. Feel fresh and comfortable to join – good for health. 6. We can force children to study since we can teach. 7. Youths and we help each other.

				8. Teachers encourage and we get good spirit. Learners and teachers take part in together. 9. Get friends. 10. We cannot remember that is a barrier for learning but can ask youths. 11. Family support us and they sometimes come to enjoy the class. 12. Close links with Buddhism and temples.
Facilitator	1. Community cooperate and responsive. 2. Learners happy to participate. 3. Distance is the problem for learners to come to CLC. 4. Flexible learning, visit to learners home at night, Use	1. People donate us, which gives power. 2. Local wisdom as a trainer. 3. Need to treat equally – complaints if no gift is given to those who donate. 4. Knowledge as element for community participation.	1. Participation means people's interests. 2. Learners come for getting degree, career and skills. 3. Participation as unity coming from everyone. 4. Some don't want to change their own way – let them understand importance of	1. Groups can share knowledge, idea and experiences. People solve problems. 2. Concerned organizations help each other: temple, TAO, schools.

	distance learning, mails, e-learning. 5. Courage learners by giving gift and scores. 6. Learners' meditation in temple enhance their love and loyalty to community.	5. No support from administration or NGOs. 6. Problem of participation depends on individuals rather than groups. 7. All activities for M&F and all ages. 8. Belief in Buddhism. CLC and temple always connected.	education and continuity. 5. Men and women are same. 6. Encourage participation of disabled by appreciating their products. 7. Not separate learners but put together. 8. Encourage learners through mark, assignment, presentation, social activities of body picture, games regular gathering.	3. People come voluntarily. 4. We share local wisdom. 5. Want learners to continue higher education, like formal school students. 6. Scholarships for the poor and talented students. 7. No disabled participate but plan to start. 8. No fee, so money is not problem for participation. 9. We don' treat poor separately but same.
CMC member	1. Everyone is invited to CLC. 2. People agree to come, and depend on their household. 3. Family support. 4. Problems are solved through meetings. 5. Conflict due to different opinions and solved by vote. 6. No particular group who	1. Everyone can join CLC and we encourage but not force them to come. 2. Facilitator from community with local wisdom. 3. People help RP through community radio in temple. 4. If people are not interested or no benefit, they don't	1. Besides TAO, ONIE and people, participation of NGO should be encouraged. 2. Mutual support of organizations is important. 3. People participate voluntarily. 4. More network and extension of knowledge through	1. People decide and select activities to participate. Some come with family. 2. Share opinions at meetings. 3. CLC and community help each other. Unity and

	cannot join. 7. No programme for disabled. 8. People should live with sufficient economy. 9. Join activities with temples.	come. It's difficult to satisfy all. 5. No barriers for M&F. 6. No disabled persons. 7. No participatory methods. 8. Activities are in daytime.	community participation. 5. More PR needed. 6. Want people to join other CLCs. 7. Some women busy with household and children. 8. Men and women know how to react each other. 9. No disabled. 10. Encourage learning through lending books, live with Buddhist principles. 11. No scholarship, but certificate and rewards.	activities together. Socialized at Sonkrang. 4. CMC announce activities in advance. 5. Lack of funds. We share money. 6. Group people and share responsibility. 7. No participation of disabled due to access. 8. Appreciation letter from teacher is encouraging. 9. Buddhism is already in each subject. CMC participate together with learners.
Local wisdom	1. Help each others to solve problems. 2. Encourage people to share ideas, do activities and sports.	1. Temple is to listen to people's feeling and suffer. If temple not ignore social task, it's isolated.	1. Participation create unity, love, kindness, forgiveness and virtue in community. 2. People get to know each other. 3. Everyone participate with	

	3. Feel like family – voluntary participation, give gifts. 4. Some people don't want spend time for CLC. 5. Leadership and honor from province become motivations. 6. No programme for disabled. 7. Less cooperation by teens. 8. Monks teaches principles.	2. We have to open mind, respect each other to feel no barrier. 3. Community participation is diverse – some need to be forced to come, e.g. order from Justice Office. 4. Focus not only poverty but also moral & ethics. 5. No difference M&F. 6. Some teachers work only for money.	their interests. 4. Men and women work together like family. 5. No disabled participate. 6. Honesty as participatory method. 7. Nation, religion and king connected each other.	
Head, Tambon ONIE		1. Community people come to help learners with local wisdom e.g. instrument. 2. Participation in CLC changed personality – more confident. 3. Learners come to get academic qualification. 4. Come voluntarily. 5. Some cannot join because of work and convenience.	1. CLC-TAO communication. 2. Learners happy to study and do activities together. Community like CLC. 3. Donations of fan from learners and volunteer to arrange books. Community support for PR, ceremony. 4. Difficult to teach diverse learners. 5. CLC provide real (tangible) things.	1. Community participation: thinking, doing and solving problems together. They come to do real things. 2. Community know what and how to do to achieve. CLC provides forum to listen to people's opinion. 3. Local wisdom is our teacher. 4. Learners have experience

		6. Provide alternative learning e.g. study in other CLC. 7. No NGOs. 8. Have meeting with community for planning and public announcement. 9. Diverse background learners. We mix advanced and slow ones. 10. No difference of M&F. 11. No disabled people. 12. Encouragement of learners: certificate, score and admiration. 13. ONIE's help to set up library. 14. Use of 9 Buddhist principles.	6. Encourage learners by talks and visits, also give score. 7. CLC sets up schedule for learners. 8. Teenagers learn fast. 9. Collaboration with temple – use temple space and clean and study there. Use 4 Buddhist principles in teaching.	bring knowledge for community development. 5. Mix advanced and uneducated together. 6. No barrier for participation. 7. Encourage learners to fill what's lacking. 8. Everyone is equal and give chance. No just point out problems but solve together. 9. Temple is important and collaborate many ways. 10. Love, uniqueness, deeds, you are not alone. 11. Graduates come and help.

Sustainability	Buphai	Nai Mueang	Hua Rua	Tat
Learners (Health volunteer)	1. New building and more facilities e.g. computer, sewing machine. 2. Need to survive locally then explore external support. 3. Career development programmes including marketing. 4. Encouragement by teachers. 5. External help since internal knowledge limited. 6. CLC-temple depend each other.	1. Place. 2. Activities. 3. Support from Abbot. 4. Integrating human resources and place for working together, which attract outsiders.	1. CLC need to encourage people to learn since many are uneducated. 2. Academic fair every year.	1. Community participation jointly. 2. GO, NGO support. 3. Financial support from District ONIE.
Learners (non-health volunteer)	1. Need learning place, more facilities, e.g. computer, materials. 2. Independent from ONIE and mobilize budget. 3. Advocacy through talk and seminars. 4. Visit to other CLCs for		1. Response to the learners' interests and needs, e.g. computer. 2. Able to get additional knowledge. 3. Learners' recognition on the importance of CLC. 4. More media, materials,	1. Ask leaders donation. Learners can also donate if government help. 2. Classroom, technologies and teachers.

	exchange. 5. Skill training, activities outside of classroom. 6. Make uniform for CLC.		teachers and classrooms. 5. Community is ready to contribute if GO covers 70% of budget. 6. Training and 3Rs for better occupation. 7. Study tours, movies and supports.	3. Kindness and encouragement of teachers.
Facilitator	1. NGO's support for occupation training. 2. Involving network partners and listen to learners. 3. Main factors of continuous participation are students, teachers and government policies.	1. Community participation. 2. Donations from in and outside of community. 3. Work for others not ourselves. Mutual assistance and encouragement between staff and learners.	1. Training of learners.	1. Budget to continue activities. 2. Capacity development of facilitators to improve management. Support from District ONIE and outside for training. 3. Continue important activities: ethic, moral, trip outside, peer learning.
CMC member	1. Management knowledge. 2. Training by GO including study visits to other CLCs. 3. More attention by NGOs.	1. Cooperation with TAO, NGO, trust with organizations.	1. People's participation without condition or incentives, e.g. money. 2. Participation depend on	1. More budget, teachers and place for CLC. 2. Leadership and support from GO, NGO.

	4. Fulfill the commitment and respond to CLC. 5. GO, NGO support for budget, academic lesson and managing local wisdom. 6. Increase budget – community has saving mechanism.	2. More budget, place for CLC since we need permission all the time now. 3. People's participation without asking benefit. 4. More capacity of staff.	budget, staff and government attention.	3. Community participation requires budget.
Local wisdom	1. Leadership. 2. Help from universities. 3. Budget to hire instructors. 4. People are too busy to join meeting. 5. Need computer.	1. Appropriate building and environment e.g. library. 2. Provide knowledge to community for their career and educating children. 3. Welfare, scholarship, money. 4. Encouragement from teachers. 5. Not to depend on others by using available materials.	1. Budget, subject and methods of teaching, e.g. sufficient economy. 2. Community participation together with budget	
Head, Tambon ONIE		1. Community participation. 2. Budget. 3. Support by executive management.	1. CLC and community mutually depend for sustainability. 2. Involvement of private	1. Budget to support media and materials. 2. Partnership with military, GO, NGOs to mobilize

		4. Learners. 5. NGOs involvement. 6. Stable position of staff.	companies, e.g. CP for reading campaign.	human resources.

附録 2-3　コーディング・マトリックス　（岡山）

（1）公民館とは

職員	運営委員	講師・参加者	NPO
集う、居場所 ● 地域の居場所のひとつ。だれでも立ち寄り、やりたいこと、夢実現、地域の仲間作り、世代を超え知り合う場。 ● 公民館のような気軽に集まれる場が必要。他にはない。 ● カフェなど井戸端会議が出来る場。 **生涯学習** ● だれでも行け、勉強、趣味、何でも出来るところ。 ● 生涯学習の場。 **つながり** ● 民間では利益優先。ここで人とのつながりを学んだ。 ● 育成協議会や町内会など、いろんなつながりがある。	**たまり場** ● 昔の井戸端会議の場。 ● 出会い、接点の場。たまり場。学びの場。 ● 子供から年配まで。中年男性は少ない。女性が多い。 ● 職員、講座の誰かがいる。 ● 公会堂は場所だけ。 **子供への支援** ● PTA からすれば子供へのサポート、支援隊。 ● 学校が出来ない行事が出来る。夕涼みでお化け屋敷をする。 ● 大人と子供が一緒に出来る、コミュニケーションの場。今は少ない。 ● 礼儀作法を学ぶのも大事。 ● 公民館からの子供達へのサポ	**皆が来れる場** ● 地域外からでも受け入れ。 ● 来たら楽しい場。みんなのもの。気楽に来れる、寄れる所。 ● 歩きか自転車で来れる **出会い、つながり** ● 地域の人々がつながるところ。絆を深め地域交流。 ● 知らない人との出会い ● 地域のコミュニケーションの場。顔見知りが多い。 ● 人間関係を提供し深める場 ● 来ている人、職員と話をする。 ● 地域デビューの場所 **子供から老人まで** ● 子連れで利用 ● 母親が集まる場所 ● 年寄りが多い。退職後に利用。	**地域の拠点** ● 公民館は地域交流の場。大きな図書館と違い普段着でいける。入りやすい。 ● 生活の拠点。気軽に寄れる。用事がなくても来れる。 ● 岡輝は地域に密着している。幼稚園から高校、障がい者まで参加。 **老人の場** ● 私のところとは老人が好きなことをするところで、こことは違う。 **公共性** ● まじめな所という印象。公民館便りで情報はあったが、敷居が高かった。 ● NPO にとり公民館は公共性が

	ートシステムがある。他には児童センター **生涯学習** ● 人々の生涯学習を手伝うところ。 ● 講座がたくさんあり、社会勉強、個人の習い事をするところ。 **余裕のある人の施設** ● 恵まれた人しかこれない。生活に追われている人も来れるようになればいい。 **型にはめるべきでない** ● 線を引くべきでない。だれでも来てやりたい活動が出来るところ。四角四面であるべきでない。	● 老後、余生を過ごすのに良い **趣味教養** ● 趣味を生かす場。踊りとか、切り絵とか。 ● タダか安い料金で習える ● 自分の技術を提供し、学ぶ **地域事業** ● 地域事業を行っている印象。 ● 地域の愛育とかPTAの会議。 ● 子ども会のカルタ大会など学区で使うところ。 ● 本の貸し出し。 ● 大学のサークルでも利用。 ● 貸館機能だけではない。 **わかりにくい所** ● 利用していない人にとっては良くわからないところ。 ● 公民館がなくて困ることはない。	あり、民間団体の施設とは違う重み。公的という社会的認識がある。 ● 教育機会に恵まれない外国人にとっては日本人と接する貴重な場所。

(2) 運営、職員の役割

職員	運営委員	講師・参加者	NPO
役割 ● 住民と向かい合うのではなく、寄り添う、伴奏者の役目。 ● 住民の相談を聞き、つなげる。介護、男性カフェ、猫問題。 ● 自分の考えの職員との共有と住民への投げかけは違う。 **外国人向け** ● 公民館が接点になれば外国人へのイメージが変わる。 ● 祭りには外国人参加無し。外語学院の学生を呼べれば。 **運営委員との協力** ● 運営委員、PTA 会長、連合町内会が良く顔を出す。 ● 老人会、婦人会の他に利用者からも公募で運営委員になってもらっている。 ● 意見が出るには、顔見知り、	**運営委員会** ● 運営委員会は年２回。行事ごとに実行委員会。ほとんど毎月顔を合わせている。 ● 今年は１０周年記念で運営委員長が実行委員長になる。 ● 委員会は承認、議論の場。総会、予算承認のほか、足らない場合の寄付を考える。 ● 運営委員は皆ボランティア。退職して時間が有り出来る。 ● あて職として実行委員会、健康２１、民生委員、福祉協議会等に出て顔見知りに。 ● PTA、老人会、婦人会等の意見すり合わせ。調整の場。 **意見の出所** ● 講座の人から職員に提案。 ● 意見箱より実際の声が多い。 ● 一般の意見は呼びかけと自然	**運営への参加** ● 運営には携わってない。個人より運営委員に意見を集約。 ● 世話好きがいれば長続き。 ● ボランティア会議やクラブ代表者会議で活動内容提案。 ● 年末に反省し翌年の計画を立てる。Plan do see check. ● 会議に出て、公民館祭りでの出し物の内容を共有。 ● 公民館職員が計画し、回覧を通じて講座生を募集。 ● 公民館から連絡があれば対応する。 **職員との関係** ● 施設・職員は良い。 ● クラブ員の苦情が職員経由のことあり。 ● 職員の人とよく話をする。避難所体験を一緒に計画。	**公民館との関係** ● NPO が公民館を使用する場合は館長宛に文書で依頼。 ● 作業所製品を公民館で出展販売し、その内容を知った。 ● 主事が来て公民館との交流が始まり、絵手紙や茶会の参加。 ● 去年から運営委員会に入った。 **公民館での活動** ● 人ふれあい：光南台で発達障害の相談と座談を５年前に開始し他の公民館でも。 ● ふりこ：１０周年の記念品作りを請け負い。布ぞうりを教える話は立ち消え。 ● 日中：語学の他に花見、カラオケ、観光地めぐり、図書館案内。料理、総会、尊厳を回復する会、体験を聞く会などに

仲良くなる必要。

職員研修

- 職員研修を順番担当。主事会、プロジェクトチームなど研修機会多い。
- プロジェクトチームでは多文化共生で外国人の日本での生活支援を検討。
- 嘱託職員に研修機会少ない。

地域担当職員

- 公募で地域担当職員。行政の仕事は初めてで戸惑い。
- 原則地元外採用。今年は地元からも採用。
- 任期は２年、延長で３年。最初は公民館の仕事を覚える。
- 苦労は感じない。館長や職員の理解。他での苦労を聞く。
- 地域課題やニーズを市役所に伝え解決。
- 人づくり。リーダーの養成。

に出てくる場合がある。

- 運営委員、参加者からの要請もある。

職員との協力

- 運営は職員が中心。
- 主催講座の中身は職員と運営委員で話し合う。
- 公民館作成の主催・クラブ講座の一覧を元に検討。
- クラブやボランティアの要請を職員が最終的にまとめる。
- 館長は３年で交代。親しくなると無理を言い合える。
- 館長とは女同士、相談しやすい。

様々な活動の企画・実施

- 外国人に呼びかけて多国籍防災会議を行った。
- 防災は行政からの働きかけ。
- 夏休みにイベントをする。
- 運営委員会が企画して小中学

- 職員と話す機会はあまりない。皆大人なので問題はない。
- 外国人向け災害関連講座。
- 器具管理、印刷、人員募集、お知らせなど、職員は扇の要。
- 講座には基本的枠組みがあり職員との意識差は少ない。

講座・クラブ運営

- 主催講座からクラブ講座へ。
- 出張講座はあまりない。

町内会等との関係

- 老人クラブは６５歳以上。ボランティア活動。子供との交流少ない。
- 町内行事が公民館とは必ずしも結びつかず。一人暮らしも町内会が対応。

生活課題

- 野良猫問題。特に生活保護世帯。解決難しい。

利用。

公民館との協力によるメリット

- 使用料不要。社会教育機関としての認識。
- 公民館では便りに載せてもらえ情報が発信できる。
- 公民館の横のつながりが強くNPO を知ってもらえる。

職員との関係

- 職員は良くやってくれる。
- 人が入りやすい職員の暖かい対応が必要。
- 職員が公民館を良く知っている人でないと利用しにくい。
- 発達障害など微妙な問題には職員は関わらず。

● 西川浄化のため民生委員、水利委員と相談。 ● 研修は大事。でも仕事で学ぶことが多い。	生との行事を行う。 ● 主催講座で介護、子供の料理教室。 ● 愛育では子供、子育て支援。保健師の手伝い。戸別訪問。 ● 悪い評判の講座を聞いたことない。講師の病気、人数の減少による中止はある。	● 外国人向け講座あり。交流はなし。言葉の問題。 ● クラブの運営は皆でゆるやか。和やかで良い。	

(3) 住民参加

職員	運営委員	講師・参加者	NPO
アピール不足 ● アピール不足。主婦と年寄りの場とのイメージ。 ● 知らない人が多い。 ● 民生委員に声掛けを依頼。 ● シニアスクールに公民館のボランティアが指導したりＰＲ。 ● 住民への働きかけは回覧で。 ● ホームページ作成、得意で	**知られていない** ● 何をしているか知らない人が多い。 ● きっかけが大事。カレー作りが野菜作り、夕涼みにつながる。 **現状** ● 昔に比べ利用者が増えた。公民館や市からの情報発信が出来ている。	**きっかけ** ● 家内の友達からの声掛け。 ● 師匠からの引継ぎで教えるようになった。 ● 先生が他の公民館から移ることになり、一緒に移った。 ● 退職してから利用。 ● カウンターのチラシで市内公民館の情報が得られる。 ● 公民館便りも見る。 ● 他の教室の知り合いから。	**参加の現状** ● この公民館はいろいろ工夫されていて、我々も参加したい。 ● 気軽に行ける所。一人では行きにくい。 ● 定年退職後に利用。 ● 祭りに参加、図書室利用、パソコン、中央公民館で書道の習い事。バルーンアート。

はない。 **アクセス向上の必要性** ● 小学校区にひとつあるべき。中学校区では有るところと無いところに差。 ● コミュニティハウスをもっと活用すべき。 ● 清輝コミュニティハウスで出前講座。 ● シニアスクールと共同で発達障害の主催講座を開催。 ● 清輝からは遠い。今のサロンを充実したい。４つのブロックに分ければ。 ● 出前講座、今年は無理。職員が少ない。 **仕事などの制約** ● 主催講座は昼間になってしまう。 ● 仕事で忙しく来る暇がない。	● 家内は古文書やパソコン。 ● 岡南はホワイトカラーで生活に余裕のある人が多い。清輝は中小で働く人が多い。 ● 子供から大人まで幅広く利用している。 ● 週に２回来て、民謡講座にも入っている。連合婦人会など週４回来ることもある。 ● パソコンは必要に迫られて息子から無い、わからないことは、ここの IT 寺子屋で聞く。 **参加を促す** ● 祭りのときに健康、タバコ、葉のことなどを伝える。 ● 子供を通じて親が参加するよう仕向ける。流しそうめん、スイカ割など。 ● 見るところではなく、参加	● 人間関係は苦手。でも近所の人から声をかけてもらった。 ● 保健師、愛育委員から聞いた。 ● 他のサークルで講師と知り合いクラブを立ち上げ。 ● 子供が出来てから利用。若い頃はジムなど民間利用。 **現状・意義** ● クラブは年配者中心。昔からのが多く空き無しの場合も。 ● 安い。公社運営するふれあいセンターや民間は割高。 ● 若い人は車で移動。市内どこでもいける。時間帯の問題。 ● 趣味が多様化しており、画一的な講座は参加しにくい。 ● 若い人や子供に来てほしい。 ● 子供が減り活動少ない。 ● 人生の先輩から学ぶ。 ● 教える難しさ。 ● 興味のある活動があるか。 ● タダで学んだことの還元	● 勉強会をやっている。新聞を読む。町内会の役員会。 ● 健康関係の講演に行った。 ● 保育園の子供と一緒に活動。 ● 車を運転して市内の他の公民館にも行く。 ● 民生委員が聞き取りや弁当配布。 **情報** ● 公民館便りを館長が持参 **制約** ● メンバーは職員が来てくれるとうれしいが、わざわざ行くことがない。 ● 公民館まで行くのがたいへん。 ● 夜間や週末は参加しやすい。仕事をしている場合、時間が一番の問題。 **意義・可能性**

柔軟な講座開設の必要性 ● 去年夜間にやるとはじめてくる人が半分くらい。楽しかったそうだ。 ● やる気しだいの面もあり、住民から夜の開催希望があれば可能ではないか。 **多様な人の参加** ● 多国籍防災会議は主催事業。地域弱者の年寄りや外国人を含め地域全体で対応すべき。 **地域の情報収集** ● 連合町内会長が毎日来られ地域の情報提供がある。彼らに話を通して、婦人会、PTA 等と具体の話を進めると上手くいく。 ● 公民館で待っても情報は得られない。	して楽しむところ。 ● 高尚な知識は不要。ボランティアなど、みんなで学ぶ場。 **参加が難しい** ● 若者向けが少ない。昔ながらの講座が多い。 ● 若い人は仕事の合間に参加。 ● 町内連合会長の仕事は忙しいので講座には参加できない。 ● 誘っても人付き合いが嫌な人もいる。個人情報のこともあり難しい。 ● 夫は公民館には来ずに昔の仕事仲間と囲碁を打っている。 **アクセスの問題** ● 距離が問題。特に高齢者。 ● 清輝から公民館は遠い。コ	● 教えることは学ぶこと **気軽に参加** ● 皆でわいわいするのが良い。 ● 祭に展示をする程度。たいそうなことは負担になる。 ● 上下関係、先生や月謝無し。 ● 孤独感から開放。転勤族、一人暮らしの場合。 ● 歴史、コンピュータ、フォークダンス、歌、IT 寺子屋など。先生が面白い。 ● 祭り、夕涼み、お化け屋敷子供向けなど行事だけ参加。 ● 女性が多い。子連れの人が夏休みに多い。 **不参加の理由** **１）距離、地元施設の利用** ● 清輝の場合、年寄りは大通りを越えるのは大変。岡南からも清輝にはあまり行かない。 ● 福祉交流プラザで習い事。歩いてい	● 高齢化社会で男性も参加により孤立化を防げる。 ● 退職教員が交流プラザで子供を教えている。 ● 何か協力できれば良いが、見つからない。メンバーも高齢化している。 ● 町内会では運動会、ソフトボールに参加。最近活発になった。七夕など。 ● 近くに大学があるので、学生を祭りに招いて一緒に踊っている。

● 地域内の人間は気付かないこともあるので、外からの提案も必要。 ● 急用は町内会長から直接市役所に連絡。私を通すと１日余計にかかる。	ミュニティハウスを集会に、活動は隣保館や児童センターを利用。 ● 自転車と荷物があるときは車を利用。 **他施設の利用** ● 児童センターが清輝にある。 ● コミュニティハウスは福祉の管轄。使用料が高い。 ● 公民館が出来る前に婦人会や講座で利用。 ● 社会福祉協議会での一人暮らしの人へのバラ寿司配布などでコミュニティハウスも利用。 ● 公民館祭りのときも利用。 **きっかけ** ● 勤務をやめて愛育してくれて言われ地域への還元のため引き受けた。	ける。今は一般に開放。 ● コミュニティハウスで１０人集まれば活動。市が補助。 ● 学区会合にコミュニティハウス利用。常時開館していない。 ● 児童センターがあるので子供はそちらへ行く。 ● 公民館を利用しなくても不便はない。集会場で集まる。 **２）人との関わりを避ける** ● 祭りなど知らない人と交わるのは苦手だから参加しない。 ● 子供は腫れ物。親が出てきて人権問題に。差しさわりのない範囲で関与する。 ● 自分でいるほうが気楽。 ● ICT 発達で独りで生活できる世の中。昔は助け合いが必要。 ● 誘いがないと行きにくい。 ● 声をかけても来ない人はいる **３）忙しいなどの制約** ● 仕事している人は難しい。定年退職者が中心。	

	● 公民館が出来てからずっと運営委員長。PTA の役員などを経て。 ● 会長になってから運営委員として公民館に関わって７年目。	● 用事と重なり参加できず。 ● 病気でいけない人もいる。 ● 若い人は少ない。 ● 主人が病気 ● 子連れの参加は難しい **手続き、情報** ● 要望、相談、クラブ申請の仕方など、一度来ないと使い方がわからない。。 ● 要望する機会はあまりない。 ● ホームページは公民館毎に違う。テーマ検索あれば便利。 ● 場所がわかりにくい。子連れ可、見学可とか詳細不明。 ● 公民館便りは学区の人のみ。 ● 回覧はあまり見ない。クラブの案内より活動報告中心。 ● 回覧の字が小さく読めない。 ● 口伝てが中心。 ● 情報は十分 **参加を促すには**	

		● 公民館の情報を見て自分に合うのに参加すれば。山登り。 ● 声かけが必要。 ● 託児の用意があれば、習い事をしたい。	

(4) 首長部局移管

職員	運営委員	講師・参加者	NPO
教育施設の位置づけ ● 公民館は教育施設であるべきとの署名呼びかけ。 ● 上から降りてくる事業のやり方には反対。 住民**の認識不足** ● 学習会で公民館について地域の人と話し合ったが、あまり知られていない。説明が必要。 ● 住民には公民館が教育施設との意識少ない。どこの部局か関心ない。 ● 移管されると教育、仲間作りの機能を失うことを話した。	**教育委員会に残るべき** ● 教育委員会の下で学校との連携、接点があるべき。 ● 公民館は教育委員会に残すべき。教育の場である。 ● 自由に使えなくなるので反対した。 ● 公民館は生涯学習、教育委員会の管轄であるべき。どうして安全安心の下になるのかわからなかった。 ● 行政の窓口になっては困る。ネットワークに公民館が有効なのはわかるが端のほうにいてもらいたい。	**良くわからない** ● 反対運動は知っているが、なぜなのか良くわからない。 ● よく知らない。公民館は市役所幹部の天下り先。あまりかわらないのでは。 ● わからない。公民館が教育施設とはしらなかった。ニュースになっていた記憶はない。 **関わっていない** ● 大変だねという話はしたが、公民館内部の話で、自分達は関わっていない。 ● 参加していない。少し聞いた。	**良くわからない** ● 話し合いに参加。教育委員会から離れると文化的活動が手薄になると聞いた。違いはわからない。 ● 公民館が教育委員会に属していることは知らなかった。 ● 公民館に関心の無い人も多い。 **便利になれば良い** ● 利用者からすれば便利になりさえすれば良いと思う。 **教育機関であるべき**

安心安全との関係 ● 公民館と安心安全の内容は重なり上手くいっている。地域課題と公民館主催事業を結び付けていく。 ● 地域担当職員の２年任期は短い。引継ぎが大切。５年あればきちんと仕事ができる。	**地域の意見の反映** ● 公民館は地域性があり、運営の仕方は違うべき。 ● 企業からの多額の支援があっても、皆の意見が反映され楽しめる場所でないと良くない。 ● この地域は問題意識が高かった。 **行政の主導への反発** ● 会合をやったが役所が強い。押し切られたと思うが、どうなったかわからない。 ● その時は必死だったが、何が問題だったか良く覚えていない。 ● 行政の仕事を安く上げるために公民館を出先にするのは反対。予算の配分もない。	● 聞いたことはあるが、議論には参加していない。 **無関心・市役所の話** ● 政党が絡んでいたようで、無関心。 ● 市の人事異動のレベルの話。利用者のレベルではない。 ● 安く利用できるのでどこの管轄かは気にしない。ルールが大きく変わると困る。 ● お上の言うことに従うほうが良い。反骨精神を見せても仕方がないと思う。 **教育委員会に残るべき** ● 反対。教育委員会に残ってよかった。安心安全が入り職員が増えたのも良かった。 ● 地域の公民館かお役所のかという葛藤。ここは自分達でお願いして出来た、市内最後の公民館。	● 教育施設としての公民館が大事。 ● 教育委員会の指導のもと社会教育の一環として地域の人が利用できる場。 ● 首長部局、民間に移ると利益が前面に出る。指定管理者になれば我々のような団体が名乗り上げるべき。

		良くなった・変化無し ● 安心安全の人が来て活動が広がった。 ● 変わった気がしない。	

(5) 他機関との協力

職員	運営委員	講師・参加者	NPO
福祉交流プラザ ● 福祉交流プラザとはチラシなど互いに情報提供と祭りなどイベントへの参加。 ● 交流プラザが運営委員。館長は協議委員で会合に出席。 ● 同和、人権は知識のレベル。 ● 教育と福祉行政の協働、役割分担の相談や職員交流なし。 **外国人による刺激** ● 外国からの訪問で仕事を振り返えれた。公民館は余裕有る人むけ。CLC は生活向上に直結。日本人が気付いない。	**国際交流** ● 地域の良いところや歴史を紹介し、公民館を通じて国際交流を進められる。うちわ作りや果物など。 **地元との協力** ● 地元企業との協力はない。企業の色がつくと良くない。 ● 近所に支援を求める。 ● 夕涼みなど、お金は余りかからない。福祉協議会から支援。 **公民館間の交流** ● 他の公民館実践から学び道具	**コミュニティハウス** ● コミュニティハウスは市福祉部局により設置、町内連合会が管理。 ● 老人クラブと小学校の連携はよい。公民館との関係も改善の余地あり。 **外国、外国人との交流** ● 去年バングラの人が来て、姉妹公民館の話があった。良い所があれば紹介してほしい。 ● 海外から来てもらう分には良い。インターネットも使える。 ● 言葉が問題。要通訳。	**学校との連携** ● 学校との連携が必要。中２の職場体験で発達障害の子供の受け入れ希望。ここ以外ではあまり多くない。 ● 日本では横の連携が苦手。 **海外との協力可** ● 海外への協力も可能。 **作業所同士のつながり** ● 作業所同士は市役所での出展販売や見学等つながり。便りで情報はある。

行政による個人情報 ● 個人情報取り扱い要注意。安心カプセル配布も民生委員が管理し職員は関わらない。 ● 行政は情報を集めるが公開しない。	の貸し借り。お化け屋敷等。 ● 運営委員長、館長、事務局、地域の人を含めた交流会合を２回した。 ● 中央公民館の主宰で運営委員長の会合が２年前にあった。男性が多く驚いた。地域性があることがわかった。 ● 職員は女性が多いが館長は行政 OB、元校長など男性が多い。男社会。	● 国際交流には興味ある。 ● 外国との交流は準備が大変。 ● 外国人とは防災の関係の活動がきっかけになるのでは。 ● 親子クラブでも外国人と一緒にやっている。 **公民館間の交流** ● ブロック内の交流に参加したが得るものは少なかった。 ● 地域ごとのやり方がある。 ● 交流はあまりない。地域の人の施設で良い。あまり広げなくて良い。 ● 公民館同士の交流の必要は感じない。流派の発表会で交流。 ● 他の公民館講座との交流は負担が大きい。失敗すると以前の積み重ねまで崩壊。 **他機関との交流** ● 老人ホーム、保育園での演奏はする。	**地域施設とのつながり** ● 福祉プラザとの交流はなし。 ● コミュニティハウスに民生委員の働きかけでケーキ作り２，３度参加。

		● 健康市民２１、健康の出前講座もやっている ● 小学校と公民館との協力はまだ。出前授業の可能性。シニア・スクールとは協力	

(6) 公民館の将来

職員	運営委員	講師・参加者	NPO
集い、つながる場 ● マンションなど個の生活が中心。便利だが知り合いつながりあうべき。 ● 外国人も含め、誰でもふらーと来れるような敷居の低い場所に。 ● 働く世代や子供の参加。 ● 時間をかける必要。講座に来る人を引っ張って地域の活動に参加してほしい。仲間を呼んでほしい。 **学びの場** ● イベントやテーマを絞った講	**皆が利用できる場** ● みんなが利用できる場所であれば良い。老人はなかなか来れない。この問題は毎年話し合うが、妙案がない。 **口コミ** ● 回覧板はあまり見られない。口コミが良い。 **意識の向上** ● 防災とかでも命に関わることでなければ皆真剣にならない。 ● 岡山の教育力が低下してい	**安くて便利** ● 公民館は安い。プロではなく自分より良く知っている人が教えてくれる。民間講座は対費用効果が疑問。 ● 公民館は高齢化社会の受け皿として必要。 ● 歩いてこれるところにあるのが大切。顔なじみがいて普段着で来れる。岡山駅前まで行くのは大変。 **魅力が必要** ● 公民館活性化には人をひきつけるものが必要。講座を増や	**近くて安くて便利** ● 近い、安い、行政窓口でサービスがあれば、便利なので公民館に行く。 ● 住民票、郵便など行政サービスが公民館で受けられればいい。 ● 文化的活動に十分なスペースが必要。 ● 運転できなくなったら地元の公民館で日中関係の研究会をしたい。まだ文化の違いが大きい。 **地域の課題を提供、解決**

座が必要。楽しさ＋気付きや学びが必要。 **住民の活躍の場** ● 講師を呼んで終わりではなく、住民が活躍できる場であるべき。 ● 夕涼みなどのイベント開催やボランティアが増えてほしい。 **もっと知ってもらう** ● 公民館を知ってもらうこと。岡南の人は知ってるが、清輝の人は知らない。 ● 実際に来てもらうことが必要。でも高齢者には難しい。 ● 子供達に公民館を知ってほしい。親も来る。子供が元気なら地域も元気に。将来、公民館を利用してもらえる。	る。 **利用の促進、特に男性** ● 男性がもっと利用してくれればいい。料理や囲碁など。言いだしっぺが必要。 ● 仕事人間は知らぬ場に入るのが苦手。 ● 土ひねりにはけっこうきてくれる。園芸が良いのでは。 ● 退職後の生きがいを見つけることが大事。	すだけでは効果があるか疑問。 ● 子供連れで参加できる活動を増やしてほしい。 **もっとアピール** ● 町内会でアピールすべき。声かけ必要。職員は少なく町内を回れない。 ● 老人クラブに公民館担当を置くべき。施設が十分利用されていない。 **交通の便向上** ● 年寄りは歩くのが大変。マイクロバスで電話で送迎してもらえれば便利。 **リーダーシップ** ● 女性のリーダー必要。男性はあてにならない。	● 防災関係の発信、勉強会等足元の課題であれば参加。地元の安全の程度。 **広報の強化** ● 回覧のほかに、若い人にはインターネット、年寄りには訪問や口コミ。 ● 公民館の人と顔見知りになれば行こうという気になるのでは。