The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	NPOの台頭と社会教育行政の埋没化をめぐる一考察
Author(s)	福嶋, 順
Citation	大阪大学教育学年報. 2006, 11, p. 105-114
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/6216
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

大阪大学教育学年報　第11号（2006年）
Annals of Educational Studies Vol. 11

NPOの台頭と社会教育行政の埋没化をめぐる一考察

福　嶋　　順

【要旨】

近年のNPOと社会教育行政をめぐる状況は、社会教育行政のあり方の見直しを迫るものとなっており、その課題を明らかにすることが本論文の目的である。始めに、NPOの台頭が市民―行政関係における社会教育行政の地位の相対的な低下を招いていることを示し、これを社会教育行政の埋没化状況ととらえた。これが社会教育原理や社会教育行政の見直しを迫るものであるという問題意識のもと、社会教育行政が直面する問題を明らかにすることを目的として、社会教育行政の国家関与型制度化の限界と問題、社会教育行政職員の専門性の限界について論じた。

今後求められる研究課題として、社会教育行政中心の社会教育観を転換し、その専門性概念を再構築するという課題を示した。最後にNPOという枠組みの限界について論じ、社会教育行政に固有の役割について部分的に示したが、その包括的な検討にはいたらなかった。NPOの台頭を受けて、社会教育行政がある種の限界を露呈していることについては、本論文である程度明らかにできたと考えるが、その処方箋については今後のさらなる検討が必要であろう。

1.　はじめに

1998年の特定非営利活動促進法の制定以降、公的サービスの担い手としてのNPOへの注目が高まり、これといかに連携・協働するかということが今日的行政課題として語られるようになって久しい。NPOへの期待については、「行政改革」において削減される公共部門の受け皿として、政治的な文脈から過度に注目されている面があることも否定できず、NPOの「台頭」が、市民活動の実質的な拡大や、「協働・参画型社会（佐藤2004）」にむけた市民意識の変化をどの程度伴うものかについては、より実証的な検討が必要であると考える。

他方、全国のNPO法人数の着実な増加傾向[1]は、社会的なアクターとしてNPOが根付きつつあることをうかがわせるものである。もっとも認証されたNPO法人については、その規模や活動内容等において非常に多様であり、中には市民の自主的な活動に由来するものとは言えない団体も含まれているため、NPO法人という語を何か共通の特性をもつものとして語ることには注意を要する。また、NPOという語をNPO法人に限定して用いることも適当ではない[2]。とはいえ各地の先駆的なNPO活動の実践は、社会教育の分野においてもその将来像を展望する上で、NPOの存在を無視しては語れないことを示している。また、NPOに限らない市民の自主的な活動との連携は、戦後の社会教育研究が一貫して追求してきたテーマである。

筆者は先に、社会教育施設のNPO委託の事例の研究において、専門性の高いNPOとの効果的な連携によって社会教育行政の充実・拡大をもたらしうることを示し、現在行われているNPO委託の多くが、経費削減を旨とする「行政改革」の一手法として取り組まれる傾向があり、これが公的社会教育における専門性と行政責任の否定を伴って進められる危険性があることを論じた（福嶋2002、同2003）。行政改革と同時並行的に進められるNPOとの連携・協働は、これまでの社会教育研究の蓄積を等閑視するものとなりかねない。

だが、昨今のNPOと社会教育をめぐる状況は、もはや行政改革の手法をめぐる問題にとどまらず、社会教育原理や社会教育行政のあり方の見直しを迫るものとなっているということが、筆者の問題意識である。単なる社会教育行政の切り捨ての問題ではなく、社会教育行政そのもののあり方の再検討が求められていると言え、その具体的な現れとして観察されるのが、NPOの台頭にともなう社会教育行政の埋没化とも言える状況である。本稿ではこうした状況認識のもと、社会教育原理・社会教育行政の見直しの課題について検討する。

2. 市民―行政関係における社会教育行政の埋没化

(1) NPO支援における社会教育行政の占める割合

社会教育行政とNPOはどのような関係距離にあるだろうか。両者の関係について量的な調査を行ったものとして、2003年の調査『NPOの教育力と社会教育の公共性をめぐる総合的研究』における、2002年1月から2月にかけて行われたNPO法人の悉皆調査の結果を参照する。NPO法人と諸機関・諸団体との関係の項目では、法人格取得前に社会教育行政とある程度以上の関係があると回答した団体の割合は32.6%となっているが、これは市民団体42.4%、一般行政47.7%、地縁組織39.7%、マスコミ33.0%よりも低い数字である。また法人格取得後では44.2%が社会教育行政との関係があると回答しているが、これは市民団体68.3%、一般行政64.7%、地縁組織54.3%、公共機関のNPO窓口53.0%、マスコミ47.3%よりも低い数字であり、法人格取得前に対する取得後の増加も他の機関・団体と比べて低い（38-41頁）。

諸機関・諸団体からの支援についての項目では、社会教育行政から支援を受けている団体は全体の43.8%であるが、その内容をみると、受けている支援の約半数（全体の23.3%）は施設利用であり、広報面での支援が約四分の一（全体の10.1%）、「助言・指導」については全体の7.5%のみとなっている。「助言・指導」について社会教育行政以外の諸機関・諸団体と比較すると、市民団体から30.9%、公共機関のNPO窓口から27.6%、一般行政から19.9%のNPO法人が「助言・指導」を受けていると回答しており、これらに比べて社会教育行政のNPOに対する「助言・指導」は非常に低く、高等教育機関（13.3%）や民間企業（9.0%）よりも低い数字となっている（43頁）[3]。

市民の自主的な活動を支援・育成することは戦後社会教育行政の中心的な課題となってきた。しかし実際にNPOが社会教育行政から受けている支援は、その多くが施設利用や広報面での支援である。これは、市民が自由に学習活動を展開しうるための環境醸成として、社会教育行政の重要な役割であることには違いないが、社会教育行政でなければ提供できない性格のものではない。その専門性が発揮されるはずの「助言・指導」という項目の数字の低さを見る限り、社会教育行政の教育的専門性を生かしたNPO支援は非常に少ないと考えられるのである。逆に言えば、多くのNPOが社会教育行政からの専門的な支援を受けずに、もしくはほとんど関わりを持たないところで生起し、活動しているということになる。

(2) 一般行政部局のNPO支援施策の拡大

2003年のシーズ＝市民活動を支える制度をつくる会による『地方自治体のNPO支援策等に関する実態調査』によると、全国の都道府県の95.7%、市区町村の71.5%がNPOを所管する部署を設けており（23頁）、それを通じてさまざまな支援策が行われつつある。これらの多くは一般行政部局の管轄であり、社会教育行政をはるかに上回る規模で、支援・連携が行われている。さらに、その一つであるNPO支援センター等の中間支援施設については、その機能が社会教育施設と類似しているとの指摘もある（櫻井2003）。

また、大阪府が2000年度から3年間にわたって実施した「ボランティア活動活性化プロジェクト公募事業」のように、ボランティアの養成という社会教育と課題を等しくする事業が、NPO担当部局を通じて委託事業として行われ、受託NPOが専門とする分野に該当する担当課（例えば在日外国人問題に取り組むNPOに対する国際課）とのつながりを強める方向で展開されている場合もある（大阪市教育委員会2001）。

一般行政部局のNPO支援の拡大と同時に、行政の各部局がそれぞれに専門分野の重なるNPOとの連携を強めようとする傾向がみられ、社会教育行政はこうした動きから取り残されつつあると言える。

(3) NPOを支援するNPOの発展

『NPOの教育力と社会教育の公共性をめぐる総合的研究』において、最も多くのNPOが「関係がある」・「助言・指導を受けている」と回答しているのが「市民団体」である。中でも、現在NPOを最も積極的かつ専門的に支援を行っているのが、中間支援組織と呼ばれるNPOを支援するNPOである。NPOを対象とした教育・研修や情報提供、専門家による助言等に取り組んでいる団体が多い。大阪府下のNPOの支援を目的とするNPO法人大阪NPOセンターを例にとると、NPOに関する基礎的な講座から、法人立ち上げに関わる書類の準備等の実務面のサポート、弁護士・税理士による有料相談、中小企業診断士による運営のコンサル

タントに至るまで、幅広い支援を行っている。

中間支援組織においては、NPOのセクターとしての発展を目的とした政策提言や、調査研究・実践報告が活発に行われており、研究者をスタッフに擁し高等教育機関にも劣らない高い専門性を有している団体や、独自にNPOに資金援助を行っている団体もある。NPO支援センターの運営やNPO支援施策を行政から委託されている団体も多く、行政とNPOとの仲介役としての機能も担っている。

このようにNPOセクターは、中間支援組織を中心とした相互のネットワークを通じて、自律的にその力量を高める仕組みを一定整えつつある。一般行政におけるNPO支援と、NPO相互のネットワークが連携してNPO支援を行うとき、専門性の面でも支援の規模の面でも、社会教育行政は太刀打ちできないと考えられる。NPO側から見ると、社会教育行政による支援やこれとの連携は、メリットに乏しいものとして映っている可能性がある。

(4) 社会教育行政のNPO委託の拡大

先述の社会教育施設のNPO委託を取りあげた事例調査では、委託による効果としてサービスの向上や市民の参加の拡大が現れている事例があった（福嶋2002)。石井山竜平（2004）は「現在の社会教育職員は当該地域の情報や課題把握、リソースの発掘の機会を失って」いること、「住民参加の質の低さが、その延長に創られている市民性を限定してしまっている」ことを指摘している（71頁）が、上記のような事例はこうした指摘を実証するものと言える。もちろん、社会教育行政の委託はさまざまな問題を含んでおり、ここで単純に肯定はしない。しかし、委託による新しいサービス提供主体の導入が、従来の社会教育行政の問題を顕在化させる契機となっている面があることには注目する必要があると考える。それぞれの自治体の社会教育行政に対する姿勢の違いが影響しているとはいえ、部分的にはNPOは社会教育行政を凌駕する専門性を有する場合があるといえる。もっとも、社会教育行政の委託については、NPOを対象とするものにとどまらず、民間企業や地域団体等を含むさまざまな委託が推進されているが、その問題はここでは論じない。

以上のように、社会教育とNPOをめぐる昨今の状況は、市民―行政関係における社会教育行政の役割の相対的な低下を示すものとなっており、これは社会教育行政の埋没化状況とも呼べるものである。NPOの登場は、多くの点で従来の社会教育行政の在り方を問い直すものとなっていると考える。末本誠(1997)は、NPOの登場が日本の社会教育に提起する問題として、①国家関与型の組織・制度論、②社会教育における参加論、③有償の社会教育活動の意義の三点について、再検討の必要性を指摘する。この論考は、社会教育研究として最も早く、NPOの登場を社会教育原理・社会教育行政の見直しを促すものと捉えたものと言え、社会教育行政とNPOをめぐるさまざまな事例が現れつつある今日、実践的な観点からこの議論を再検討する必要があると考える。本稿では主に①について、前述の社会教育の埋没化状況において、社会教育行政が直面している問題を検討する。

3. 国家関与型組織・制度論の再検討―NPO支援のあり方をめぐって

(1) 社会教育行政の国家関与型制度化の限界と問題

末本（1997）は「社会教育の組織化（制度化）の担い手として、日本の社会教育は戦前戦後を通じ一貫して国家の関与を不可欠の要件としてきた」(96頁）と述べ、公的保障論の擁護の立場から国家関与型の組織化を一定評価しつつ、その画一化や官僚化を問題としている。前節で概観した社会教育行政の埋没状況は、国家関与型の組織化の限界を示すものとも言えるだろう。戦後社会教育は、国家統制的機能としての「上からの社会教育」ではなく、社会改革的機能としての「下からの社会教育」を志向し（宮原1950)、市民の自主的な課題解決を教育面から支援することをその中心的な役割とし、主体形成の支援としての市民学習組織の組織化は重要な課題の一つとされてきた。今日NPOが自主的・主体的な課題解決に取り組む市民による運動・学習組織にあたることは論を待たない。しかしすでに述べたように、NPOを支援するにあたって、社会教育行政による専門性を生かした実効的な支援が非常に乏しい状況が現れている。戦後の

社会教育行政は、自らを市民活動に最も近い行政部門と任じてきたと思われる。しかし実際には、社会教育行政との関わりをほとんど持たないNPO活動が多様な広がりをもって展開されてきたのであり、社会教育における市民活動支援は、社会教育行政の視野の外にあるさまざまな活動を、意図的ではなかったとしても支援の対象から除外してきたのではないだろうか。その一方で、公民館等の講座においては、学習グループの自立化が常に課題とされており、社会教育関係団体の行政依存体質も指摘されてきた。

ここに、現在活発に活動するNPOに代表されるような課題解決に向けて自立的・主体的に活動する市民組織を、社会教育行政は育成・支援することが本当に可能なのか、という問いがあらわれる。今日活発に活動するNPOは、社会教育行政による専門的な支援を必要としているのだろうか。むしろ社会教育行政の「世話」をうけることなく、自立的に発展してきたNPOが数多く存在することが、前節でも確認されているのである。戦後初期の社会教育研究において、津高正文（1956）が「民主的なグループや仲間」を「社会教育関係者の力で作ったり、中心になって育てたりすること」に対しては「否定的な答えしか出来ない」と述べたこと（43頁）や、1959年の社会教育法改正における社会教育関係団体への補助金支出に対し、社会教育研究がほぼ一致して反対の立場をとったこと[4]が想起される必要があろう。朝岡幸彦（2001）は1959年の社会教育法改正以降、社会教育団体と行政との関係はノーサポート・ノーコントロールからサポート・バット・ノーコントロールの原則の重要性が強調されるようになったと述べている（164頁）。しかしこれは結果として、「サポート」の領域で行政依存的な団体を温存・育成する一方で、「ノーサポート」の領域にNPOのような自立的な団体が生起してきたというのが現実に近いのではないだろうか。社会教育行政は、あらためてそのサポートの内実と実効性を問われる必要があるだろう。

また、「社会教育を行うもの」としてのNPOの増加や、NPOを「学習する組織」（佐藤2004）ととらえてその教育力を検討する近年の研究をふまえるならば、社会教育関係団体制度のあり方についても、当然再検討がもとめられる。市民団体への補助金支給については、憲法89条との整合性を検討し、積極的にこれを進めてゆこうとする自治体がすでに存在しているが[5]、社会教育関係団体への補助金支出の根拠についても、あらためて論じられる必要があろう。

(2) 社会教育行政・社会教育職員の専門性の限界

社会教育行政がその専門性を生かした支援をNPOに対して効果的に行ってこなかったと考えられる点については、もう一つの要因を社会教育行政の専門性の観点から検討する必要がある。NPO支援に占める社会教育行政からの指導・助言が、他機関と比べても非常に低い率にとどまっている背景には、社会教育職員がNPOに対して指導・助言を行いうる専門性を有していないことが考えられるからである。

社会教育職員の専門性の不足については、頻繁なジョブローテーションによるノウハウ継承の途絶や行政改革による職員の多忙化等を指摘する議論もある（石井山2004）。しかし、社会教育職員が専門職としてその力量を十分に発揮できれば解決される問題ととらえるより、社会教育行政における専門性のありかたそのものが問われているととらえるべきだと考える。つまり問題は、多様化・高度化する市民活動の展開と、市民活動セクターにおける知の集積に、一行政職員としての社会教育専門職または一行政部局としての社会教育行政が対応することが、原理的に困難となってきているということではないだろうか。NPOと一般行政部局との連携を強める傾向や、中間支援組織に代表される高度な専門性をともなうNPO支援の広がりは、専門性の面で社会教育行政の限界を問うものと言える。

したがって、社会教育主事の専門性についての再検討が求められる。もともと社会教育主事の専門性とは、国家関与型の組織・制度を前提として、行政のかかわる範囲に限定された専門性であるという面が強く、より一般的に通用する知識・技術の蓄積が必ずしも行われてこなかったのではないだろうか。NPOがさまざまなかたちで展開する学習活動は、その多様な課題内容・方法・質において、社会教育の領域を大きく広げるものといえるが、社会教育主事の専門性はその幅広い領域に対応できていないと考えられる。またNPOが専従職員を雇用してより専門的な力量を高めようとする時、組織作りやスタッフの育成という面でもこれまで以上に高度な支援が求められる。経済学・経営学・公共政策学等を中心としたNPO研究においては、NPOスタッフの専門性の確立を課題として、財務・法実務・組織運営・マーケティング・ファンドレイジング・人的資源管理等を含んだ大学院レベルのカリキュラムまでが提起されている（日本NPO学会

NPO教育研究会2001)。これはアメリカのNPO教育を参照したものであり、今日の日本の状況においてどれだけの有効性をもちうるものかは疑問もあるが、もはやNPOの支援において、従来の社会教育主事の専門性のみで対応することは困難であるといえよう。

(3) 社会教育の「終焉」論の再検討

ここまで論じてきた社会教育行政の限界についての議論は、かつて松下圭一(1986)が論じた社会教育の「終焉論」における問題提起と相当程度重なるものである。松下はその著書『社会教育の終焉』において、「なぜ、日本で、〈社会教育〉の名によって、成人市民が行政による教育の対象となるのか、という問題」を一貫して追及している。その上で、

1) 社会教育行政ないし公民館がなくとも、市民文化活動は自立して存在している
2) 市民文化活動の多様化・高度化のもとでは社会教育行政による指導・援助はもはや不可能である

と述べて、社会教育職員の不要論を展開している(63頁)。さらに、本来自治体を挙げての政策課題とすべきことまでを社会教育行政が課題として取り込もうとしていることを論じ、

市民参加・自治体改革をテコとして自治体機構全体による〈政策〉として解決されるべき政治・行政課題が公民館職員による〈教育〉で対応しうるというような理論構成では破綻するのは当然である(53頁)

と述べて、社会教育行政自体を解体すべきことを論じている[6]。やや一面的な主張であるというきらいはあるが、ここで述べられていることは、この節で論じてきた社会教育行政の再検討の課題につながるものである。松下の「市民文化活動」という用語をNPOに置き換えて読めば、NPOに関わる社会教育職員の専門性の問題、NPO関連施策における一般行政に対する社会教育行政の埋没化の問題は、既に松下によって論じられてきた問題でもあったといえよう。

都市型社会の成熟は市民文化活動の活性化を、量質ともに、つよくおしすすめていく。この市民文化活動のゆたかさにくらべるとき、行政による文化政策、そのなかでも社会教育行政施策はその比重を低下させていく。(73頁)

と松下が述べるとき、その状況認識はNPO活動がさまざまに展開されようとしている今日の状況に非常に良く当てはまるように思われる。

松下の「終焉」論に対しては「ごく一部の先進的事例を全体にあてはめようとする誤りを犯している」(末本1987 72頁)という批判があるが、NPOをはじめとするさまざまな市民活動の社会的認知が進む今日、「ごく一部の先進的事例」が全体的な状況として広がりをもちつつあるのが、NPOの台頭を迎えた今日的状況である可能性がある。筆者は松下の終焉論を全面的に肯定するものではないし、自立的に学習する市民の存在を所与のものとする議論には疑問もある。しかし社会教育行政の埋没化という状況は、今日的課題として終焉論の再検討の必要を示唆するものと言える。

4. 社会教育の再構築に向けた課題と社会教育行政の役割

(1) 藤原英夫の社会教育論と社会教育NGO's

前節では、社会教育行政の埋没化という状況を受けて、社会教育行政の直面する問題について検討した。これらの課題に対する処方箋を示すことは容易ではないが、一つの有益な示唆を与えるものとして、藤原英夫の社会教育論と社会教育NGO's概念を検討する。

藤原(1974)は、社会教育法の定義等を検討し、社会教育とは「学校教育法に基づく学校教育以外の組織的教育活動」であると概念定義している。またここで言う「組織的な教育活動(systematic activities

of education)」とは、意図的、計画的な教育活動のことであって「教育事業（educational services)」と言い換えても良いものであると述べている。その上で、実質的な意味で社会教育法第二条に該当する社会教育が、社会の広範にわたって存在することを指摘し、そのような諸事業のうちに国や地方公共団体が推進する諸事業があり、さらにそれらのうちに特に文部省や教育委員会が推進する諸事業があるというように、社会教育の範囲を理解すべきであるとしている。

さらに藤原は、社会教育とは学校教育以外の教育事業であるという観点から、社会教育関係団体の「団体」は「機能体」や「事業体」を意味するものと考えるべきことを指摘しており、非官設機関としての「NGO's」という概念で社会教育関係団体を捉えることを提起している（藤原 1974　同 1979)。この場合、私立図書館や私立博物館等の社会教育法に掲げられている諸機関で私立のものすべてが社会教育関係団体の範疇に入ると論じている。このような見方をすることで「社会教育法制定の際に総則に続く第2章を社会教育関係団体に充てたことの意義が、きわめて鮮明に浮き出てくる（藤原 1979　19頁)」と述べ、「国民・住民のさまざまな組織体が、国や地方公共団体の行政当局との間に従属的ではない関係を樹立しつつ、ときに相呼応して公衆に教育的サービスを提供する、といった教育構造が目指されていたともいえよう（藤原 同前)」と論じている。藤原は生涯教育の推進と社会教育NGO's の役割増大は不可分の関係にあると論じ、その役割に注目しているが、NPO が注目される今日の議論を先取りするものと言える。しかし社会教育NGO's という藤原の提起が、その後の社会教育研究で深められてきたとは言えない。

従来の社会教育研究においては、公民館活動を中心とした社会教育行政に主に関心が向けられ、社会教育関係団体や住民運動等の市民活動については、社会教育行政との関係性において、主に支援・連携の対象として位置づけられてきたといえる。上述の藤原の提起は、このような社会教育行政中心の社会教育観に転換を迫るものであり、社会教育NGO's という観点は、社会教育行政の施策の対象としての社会教育関係団体像を大きく転換するものである。国家関与型の組織・制度論の行き詰まりを打破する一つの有効な観点を提供するものといえよう。この場合、社会教育関係団体とは、もはや社会教育行政に従属する存在ではありえず、独自の専門的力量を有する社会教育事業主体として位置付けなおされるのであり、社会教育におけるNPO とはまさにそのようなものとしてとらえられる必要があろう。

社会教育行政中心の社会教育観に転換にあたっては、社会教育職員の専門性についてもその再構築が課題となろう。この場合、社会教育行政に固有の専門性を想定するというよりは、一般行政・社会教育団体等を含めた幅広い社会教育事業の担い手としての専門性概念が求められる。既に見たようにNPO の台頭は、社会教育行政にとどまらずさまざまな行政分野が市民活動との接点を持つことにつながっており、また同時にそれぞれのNPO が独自の社会教育事業を展開している。このような市民活動を支援し、全体として市民自治の力量形成に繋げるためには、より汎用性の高い教育的専門性を有する人材が、社会教育行政のみならず一般行政部局や社会教育団体の職員としても存在する必要があるだろう。その専門性の内実を検討することは本稿の限界を超えるものだが、社会教育における専門性概念は、このようなものとして再構築される必要があるといえる。

(2) NPO という枠組みの限界と社会教育行政の役割

社会教育行政が常に社会教育の中心であるとは限らず、社会教育における専門性も社会教育行政が独占すべきものではないということが前節までの結論である。それでは社会教育行政の存在意義とは何だろうか。それはむしろNPO という枠組みの限界を検討することから導かれるものだと考える。

政策的にも社会的にもNPO の存在が非常に注目されているが、例えば地域課題の解決や住民自治ということを考える場合に、NPO を中心に議論を組み立てることには限界があるのではないだろうか。NPO は多様な価値観を反映する存在である一方、地域性は必ずしも高くない。むしろ、より希少なニーズに対応するNPO ほど地域性を失う傾向にあると考えられる。またNPO 法人については、NPO 法における「不特定かつ多数」の要件について、制定当時の管轄部局である経済企画庁国民生活局余暇・市民活動室（1999）が「その対象とする地域が「市町村」より狭くなり、その地域が受益者が明確に特定できるほどの狭いものとなる場合には、要件を満たさない場合もある」（10頁）と説明しており、ある程度の地域的広がりをもつことが求められている。

しかし、課題によってはより地域的な対応が求められることもあるだろうし、地縁的な人のつながりが求められる場合もあると考える。このような場合に、NPOという組織形態は、必ずしも有効に働きえない可能性があるのではないだろうか。NPOは利潤を分配することはできないが、自助的・互助的な組織として、地域に利潤を分配しうる組織の方がより効果的に課題解決に取り組めることもあるだろう。また、組織されない個人によるボランティアが重要な役割を担うことも考えられる。

石井山（2004）は、篤志家による寄付文化に支えられ、社会や他者のための慈善団体・事業体が中心であるアメリカの法制度を雛形としている現行のNPO法制が、相互扶助の行動原理によって営まれてきた従来の日本のソーシャル・キャピタルを支援する上で接続の悪さをはらんでいることを指摘している。関連して、従来型の地縁組織とNPOの担い手の世代格差も指摘でき[7]、NPO活動が社会の様々な層に同程度に浸透しているとは考えにくい。むしろNPOとは非営利原則のもとでサービス提供を旨とする市民活動の一形態と考えるべきであろう。

さらに現状では、すべての人に等しくNPO活動をおこなう機会が保障されているわけではない[8]ため、NPOの参加は特定の階層に偏って配分されるおそれがある。また、NPOによって代表される地域課題が、必ずしも地域市民の生活課題を反映しない可能性もある。こうした問題をとらえて初谷勇は次のように論じている。

選挙を通じた政治参加以外に、公共財配分の意思決定に参加し得る多元的なバイパスの数が増えれば増えるほど、人々の自立的な政治参加の活性化として讃えられるべきことになるのだろうか。（中略）NPOというバイパスを利用しない、あるいは、できない個人が疎外される社会であっては厚生が高まるとは評価できまい（初谷 2001　71頁）。

初谷が示唆するのは、NPOの参加の拡大が、場合によっては市民間の格差の拡大につながる恐れであり、NPOのみに注目して市民活動を語ることの危険性を示すものである。松下の「市民文化活動」についても同様の問題が指摘できる。活発に活動する市民によって顕在化させられた課題やニーズのみに注目することの限界が認識される必要があるだろう。

従来社会教育行政は、公民館等の場の提供や生涯学習講座などの機会の提供を通じて、さまざまなサークルや学習グループなどの市民の自主的な活動を支援してきた。また地域単位で市民自治の担い手となりうる主体の形成を目指した多くの研究・実践の蓄積がある。こうした市民主体のさまざまな活動との接点を持ち、そのための条件整備や支援を行うことは、NPOに対する期待と注目が高まっている今日においても決してその意義を失ってはいない。NPOという枠組みに含まれないこうした草の根の市民活動に対する視点は、社会教育に固有のものとして持ち続ける必要があるだろう。もっとも、そのサポートの内実が課題となることは先述のとおりである。

さらに、市民の自主的な活動として表に現れてこない潜在的ニーズの掘り起こしやアウトリーチは、社会教育行政が従来課題としてきた問題である。積極的に学習・行動する市民像は現代においても一般的なものとは言えず、何らかの教育的働きかけによって顕在化するニーズは少なくない。もちろん教育的働きかけをおこなうのは社会教育行政に限らない。しかしそのことは、公的な学習保障として社会教育行政の重要性を減じるものとはいえない。

従って社会教育行政は、NPOの支援や育成においてその存在意義を主張するのではなく、顕在化していないさまざまな社会的ニーズにこたえることにこそ取り組むべきだという結論が導かれる。この点に、一般行政部局とはことなる固有の役割を見出すべきであろう。もちろん他の行政部局と同様に社会教育行政にとっても、NPOは重要なパートナーであり得るし、同様の課題に取り組む、もしくは行政に先行するNPOとの連携の必要性はいうまでもない。しかし、NPOのみを市民を代表する存在ととらえて施策の対象とすることが、社会教育行政の固有の存在意義を失うことにつながるであろうことは、本稿で検討したとおりである。多様な社会教育主体との連携を図りつつ、すべての市民を視野に入れた施策の展開[9]こそが求められるのであり、それはNPOに注目が集まる今日においてますます重要な課題であろう。

5. おわりに

本論文では、NPOの台頭が市民―行政関係における社会教育行政の埋没化を招来していることを示し、社会教育行政が直面する問題を提起した。さらに、社会教育行政中心の社会教育観を転換し、その専門性概念を再構築するという課題を示した。最後にNPOという枠組みの限界について論じる中で社会教育行政に固有の役割を示すことを試みたが、その包括的な検討には至っていない。とりわけ、社会教育行政が教育委員会のもとに一般行政とは独立して位置づけられていることの意義については、議論がおよんでいない。社会教育行政については、生涯学習行政への組み換えに伴う首長部局への移管の動きも現れており、その存在意義と固有の役割については今後も議論の対象となるだろう。NPOの台頭を受けて、社会教育行政がある種の限界を露呈していることについては、本論文である程度明らかにできたと考えるが、その処方箋については方向性を示すにとどまった。今後の更なる検討が必要である。

＜注＞

1）全国で認証されたNPO 法人数は、2002年3月の段階で6579法人、2003年3月で10664法人、2004年3月で16160法人、2005年3月で21286法人と、着実に増加している（数字は内閣府NPO公式ホームページhttp://www.npo-homepage.go.jp/ 2005年11月20日確認 より）。

2）本稿では市民の自発的な活動に基礎をおく非営利の事業体を想定してNPOと呼びNPO法人であるか否かは問わない。

3）社会教育を中心分野とするNPOに絞ってみても、社会教育行政からの助言・指導はここで挙げた他の機関より低い。

4）このときの議論については、日本社会教育学会編 1964『自治体と住民の学習計画』東洋館出版社 を主に参照した。

5）横浜市は1999年の『市民活動推進検討委員会報告書』において憲法89条と市民団体への補助金支出の整合性について検討し、一定の条件の下での補助金支出は憲法89条の禁ずるところではないという結論を出している。

6）もっとも松下も一方的に社会教育行政を解体せよとのみ論じているのではなく、教育に携わる専門職員が配置された公民館と住民の自主管理のコミュニティセンターのどちらを選択するかは、市民の選択にゆだねるべき問題だと述べている（松下 同前 64頁）。

7）『NPOの教育力と社会教育の公共性をめぐる総合的研究』によると、スタッフの平均年齢が40代までのNPOが全体の84.3%を占めている。他方、大阪市地域婦人団体協議会 2000『大都市の地域婦人団体（調査報告書）』によると、大阪市の婦人会会員の年齢構成は、50歳以上が75.2%を占めており、会員の高齢化が指摘されている。母集団が違うため単純な比較はできないが、NPOと地域団体とでは構成員の世代格差があることが十分考えられる。

8）NPO活動への参加は無償もしくは低賃金の労働や金銭的負担を相当程度ともなうものであり、NPO活動の実働スタッフとして携わるメンバーに圧倒的に女性が多いという状況はそのことの現れともいえる。ここでは関連して、NPO活動の評価におけるジェンダーバイアスの問題も無視できない（福嶋2003 参照）。

9）この場合、外国籍住民を含むすべての住民に対する権利保障という観点から取り組まれる必要があることはいうまでもない。例えば識字・日本語学習の保障などは、将来的にも社会教育行政の一つの柱となる課題ではないだろうか。

＜引用文献＞

朝岡幸彦 2001「NPOと社会教育法制度」佐藤一子編『NPOと参画型社会の学び』エイデル研究所 157-167頁。

シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会 2003『地方自治体のNPO支援策等に関する実態調査』平成14年度千葉県委託調査。

石井山竜平 2004「社会教育行政の再編とボランタリーセクター」佐藤一子編『NPOの教育力 生涯学習と市民的公共性』東京大学出版会 67-84頁。

藤原英夫 1974『社会教育体制と生涯教育』協働出版。

1979『社会教育論』ミネルヴァ書房。

福嶋順 2002「子どもを対象とした公的社会教育施設のNPOによる運営に関する一考察」日本社会教育学会編『日本の社会教育第46集 子ども・若者と社会教育』235-247頁。

2003「社会教育施設運営のNPOへの委託をめぐる現状と課題」『日本社会教育学会紀要』No.39 63-72頁。

経済企画庁国民生活局余暇・市民活動室　1999 『Q&Aここが知りたいNPO法人格取得マニュアル』ぎょうせい
初谷勇　2001 『NPO政策の理論と展開』 大阪大学出版会。
松下圭一　1986 『社会教育の終焉』 筑摩書房。
宮原誠一　1950 「社会教育の本質」 宮原誠一編『現職教育必携 (2) 社会教育』 光文社　23-59頁。
日本NPO学会NPO教育研究会　2001 『NPO教育と人材育成』
日本社会教育学会編　1964 『日本の社会教育第8集　自治体と住民の学習計画』 東洋館出版社。
大阪市教育委員会　2001 『生涯学習における行政とNPOの協働』 生涯学習に関する大阪市教育委員会と大阪大学との共同研究報告書。
櫻井常矢　2003 「NPOの制度化と社会教育」 日本社会教育学会年報編集委員会 『日本の社会教育第47集　社会教育関連法制の現代的検討』 東洋館出版社　55-67頁。
佐藤一子　2004 「NPOの教育力と協働・参画型社会の構築」 佐藤一子編『NPOの教育力　生涯学習と市民的公共性』 東京大学出版会　23-44頁。
佐藤一子 (研究代表者)　2003 『NPOの教育力と社会教育の公共性をめぐる総合的研究』 科学研究費補助金 (B) (1) 平成13・14年度研究成果報告書。
末本誠　1987 「自己形成と社会教育の論理」 長浜功編『社会教育と自己形成』 明石書店　26-77頁。
1997 「社会教育の組織原理としてのボランティア問題」日本社会教育学会編『日本の社会教育第41集　ボランティアネットワーキング』 東洋館出版社　91-100頁。
津高正文　1956 『社会教育論』 新元社。

A Study on the Increasing Power of NPOs and the Relative Decline -In the Administration of Community Education-

FUKUSHIMA Jun

Recently, the problems surrounding the relationship between non-profit organizations (NPOs) and the administration of community education has necessitated a reexamination of the administration of community education. The purpose of this paper is to reveal the issues pertaining to this reexamination.

At the beginning of this paper, the author shows that the increasing power of NPOs causes a relative decline in the status of the administration of community education in the citizen-administration relationship. In order to reveal the problems that are faced in the administration of community education, this paper discusses the limitations in the administration of community education with regard to national control as well as the limitations of the expertise of the supervisor of community education.

Thereafter, a reexamination of the perspective that governs the administration of community education and a reconstruction of the expertise of community education personnel are presented as topics for research. Finally, the limitations of the framework of NPOs are discussed and the characteristic role of the administration of community education is presented. Further research is required to provide [Note: Please check the change.] a solution to the current problem that is faced in the administration of community education.