The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	「NPOの登場」が提起する社会教育研究の課題
Author(s)	福嶋, 順
Citation	大阪大学大学院人間科学研究科紀要. 2005, 31, p. 260-277
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/8705
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

「ＮＰＯの登場」が提起する社会教育研究の課題

福　嶋　　順

目　次

１．はじめに
２．社会教育団体研究とＮＰＯ
３．住民運動研究とＮＰＯ
４．団体研究・住民運動研究枠組みの有効性
５．新たな課題
６．社会教育関係団体制度の再検討
７．結論

大阪大学大学院人間科学研究科紀要 31：261-277（2005）

「NPO の登場」が提起する社会教育研究の課題

福嶋　順

1. はじめに

戦後の社会教育研究は一貫して市民（住民）の自主的な活動の教育的意義に注目し、中心的な研究対象の一つに据えてきた（本論文ではこれらを総称して市民活動研究と呼ぶ）。そしてこの数年の社会教育研究において、新たな研究対象として浮上しつつあるのが、1990 年代後半以降、社会的・政治的文脈において注目が高まってきた NPO（民間非営利組織）である。

NPO については、経済学・経営学・公共政策学等の分野における研究が先行している現状であるが、これらを概観する限りにおいて、NPO は従来の住民運動とは明確に異なるものとして位置づけられており、とりわけ公的サービスを提供する事業体としての側面に焦点が当てられている。その上で、公共財の配分における政治システムに対する優位性と問題点をめぐる議論（塩澤 2000）や、価値観の多様化に対応した多価値社会の担い手と位置づける議論（今田 2000）などが展開されている。これらは、従来の社会教育研究において扱われてこなかった論点を含むものと考えるが、現在のところ NPO という新たな対象設定にともなう研究枠組みや分析課題についての議論はほとんど行われていない。結果的に NPO をとらえる観点が限定的なものとなり、加えて他分野の研究との接続の悪さをもたらしていると考えられる。

従って本論文では、戦後社会教育研究における市民活動研究の系譜をたどりながら、NPO を研究対象とする上での従来の枠組みの有効性を批判的に検討し、社会教育研究の課題を提示することを目的とする。以下、これまでに一定の研究の蓄積のある分野として、社会教育団体研究と住民運動研究について検討し、さらに行政と市民団体との関係についての議論を代表するものとして、社会教育関係団体制度に関する研究動向について論じる。

2. 社会教育団体研究と NPO

社会教育団体とは、市民が行政から独立して自主的に社会教育をおこなう組織であり、それを法的に位置づけたものが社会教育関係団体と言える。社会教育関係団体については、社会教育法において一章が割かれていることからも言えるように、社会教育における中心的な役割を担うものとして期待されてきた。NPO がここでいう社会教育団体に

含まれる可能性をもつことは明らかであろう。ここでは社会教育団体の意義とその教育力を論じたものについて検討する。

戦後初期の社会教育研究においては、社会教育は民主主義の発展に貢献するものであるべきという立場から、社会教育団体を「自主的に組織され、自発的に活動する民主的団体である（小和田 1950　68 頁）」とし、「国および地方公共団体の影響を離れて自由に、しかも自主的に積極的活動をすべき」ものとしてきた。これは戦前の社会教育団体の多くが、国家統制の手段として機能してきたことへの反省によるものであると言える。したがって 1949 年に制定された社会教育法において、社会教育関係団体に対する国および地方公共団体の不当な統制・干渉の禁止と補助金交付の禁止が規定されていることも当然のこととして受けとめられている。

津高正文は、民主主義社会の建設が社会教育の基本的な役割としつつ、「そういう社会建設や人間形成の仕事の中心勢力は、あくまで、民衆の自主的な労働運動・農民運動およびそれとつながる教育文化運動であって、社会教育は決してそれらの運動の代りはつとめられない」と述べている（津高 1956　43 頁）[1]。こうした市民運動を社会教育団体活動として捉えるなら、このような団体活動をぬきにしては、民主主義社会建設に向けた社会教育は成り立たないというのが当時の研究者の一致した見方である。

民主主義発展に貢献する社会教育の中核的存在とされた社会教育団体だが、一方その内実は必ずしも理念を具象するものではないという指摘もある。宇佐川満（1962）は、社会教育関係団体が戦前の国家統制機構をそのまま引き継ぐ形で構成されており、理念的に形骸化していることを指摘している。その上で社会教育団体の民主的再編成という課題を提示し、その解決に向けた方策について述べている。ここでは社会教育団体が、地域民主主義の確立と住民自治の成熟を担うものとして、実践と学習を組織的に媒介する課題を担うものとなることに、その存立の意義を見出している。

富士川金二（1970）は社会教育団体とは「環境条件などを等しくする人々によって、目的と意識を同じくして、結び合う団体組織が、社会教育形態となって現れるもの」であるとし、教育と被教育の役割分担を越えた相互教育をその特質としている。その上でこのような団体の意義について、「団体を通して自己と社会との関連を学び、団体に対する権利と義務の観念、自由と責任の意義について体得することは、団体活動を社会教育の実践であると見るべき」と述べている（富士川 1970　199 頁）。これは団体活動の意義について、津高らの戦後初期の社会教育研究とほぼ同じ見解を踏襲していると見ることができよう。また、「教育と被教育の役割分担を越えた相互教育」という教育観は、封建的な教育観から脱却し、民主的な社会教育を担う社会教育団体の存在意義の中核をなすものとして、現在に至る社会教育研究における団体論の基礎とされてきた。

一方、都市化の進展に伴い地縁的関係に基礎をおく地域集団の比重が低下し、時を同じくして目的・関心を共有するサークルやグループ、団体の活動が活発化してきた[2]。友田恭正はこうした状況をとらえて、「社会教育は人びとの自発性と相互性に基づくも

のであるため、人びとによって自発的に形成される集団が社会教育にとってきわめて重要」と指摘しており、そのような集団内で「人びとがそれぞれの特殊な経験を交換し合い、相互に触発しあう点に社会教育の最も本質的な姿が見出される」と述べている（友田 1970　53 頁）。

しかしこのようなサークルやグループについては、社会教育研究の対象とされることが少なく、その意義について深められてきたとはいいがたい。地縁的関係に基礎を置くものが多かった社会教育関係団体が、特に都市部において形骸化するのにともない、市民活動を対象とする研究の重点はむしろ次に論じる住民運動研究へと移ってきたと考えることができる。

より最近では、坂本登が社会教育関係団体の機能について次のように論じている（坂本 1988　7-8 頁）。坂本は社会教育関係団体の機能として四つを挙げる。それは①義務的活動や人間関係のしがらみから解放された活動であることによる「緊張解放の機能」、②団体の目的にそって自主的かつ民主的に行われる活動内容によって知識・技術の習得等が可能となる「教育的機能」、③自覚された責任と役割に基づく計画的で民主的な運営が行われることが人間尊重の民主社会を建設する上での貴重な体験となるという意味での「団体運営機能」、④団体として行う活動が社会的にも意義あるものであり、構成員の社会性を高めるものであるところの「社会的機能」である。ここで整理された社会教育団体の意義と役割はこれまでの社会教育研究において確認されてきたことをほぼ引き継ぐ形でまとめられていると言える。

ここで坂本が言うところの「教育的機能」とは団体が目的として掲げ、それに基づいて活動が行われる教育活動と、それにともなう学習活動を指すものである。これは当該団体にとっては当然活動の中心であり、その活動を行うことにこそ団体の存在意義があるものである。そして教育という概念を狭く捉え、対象に働きかける明確な目的を持つ意図的・計画的な活動のみが教育であるとするならば、社会教育団体の機能としての教育とはほとんどの場合ここでいう「教育的機能」のみとなるだろう。坂本がこの機能に対して「教育的」という言葉を当てはめているのは、こうした理由があるからだと考えられる。しかし社会教育団体の意義として、前述のように坂本は狭義の「教育」の他に団体運営機能などの三つの機能を挙げる。これらは団体が公に掲げる活動目的には含まれないと考えられる、いわば副次的な機能である。しかしそれらはいずれも社会教育として意義をもつものとされており、これらを総合したものが「社会教育」における「教育」の内容を構成するとされているのである。

これは坂本以前の論者にも共有された観点である。富士川や宇佐川の議論にも見られるように、むしろ副次的とも思える機能の方が、狭義の「教育的機能」以上に強調されてきたと言える。それらはつまるところ地域社会における民主主義的実践として教育的価値を付与されてきた。つまり、戦後の社会教育研究における団体研究は、一貫して当該団体が「何を」為すかではなく「いかに」為すかということに焦点をあてて行われて

きたといえよう。団体活動が、主たる目的として何を行おうとするかという点にではなく、団体内部の相互学習や運営のあり方が民主主義の確立に貢献しうるものかどうかということが問題とされてきたのである。

ここで鍵となる概念が「相互教育（相互学習）」である。この概念は教師―生徒の関係を固定させないという意味で、狭い意味での教育活動に適用されるのみならず、互いの交流を通じた経験の交換や組織運営の実践など、団体内で人と人とが関わるさまざまな場面に教育的意義を見出すものであり、それを通じて民主主義社会の担い手を形成することが期待されている。

「民主主義の確立」と「相互教育」という観点は、社会教育研究に独自の観点としてNPOを研究対象とするに際してもそのまま引き継ぎうるものと言えるだろう。この場合、NPO活動における相互教育とはいかなるものか、それは民主的な価値にもとづいたものか、従来の社会教育団体・市民活動団体とNPOにおける学習はどのような点で共通し、どのような点で相違があるのか、といった点が検討課題となる。他方、従来の市民活動団体と異なる点として、事業体という側面を強く持つのがNPOであり、その提供するサービスを検討対象とする必要がある。しかしこれまで概観してきた団体論においては、市民活動団体をサービス提供主体と見る観点はあまりない。

3. 住民運動研究とNPO

市民活動の延長としてのNPOを考えるうえでは、住民運動の教育力についての研究はNPO研究との接点が多いと考えられる。社会教育研究において住民運動は、住民の自主的な学習をともなう課題解決能力の獲得の過程としてとらえられてきた。また運動の中で住民の一人一人が学習する主体として自らを形成する過程が研究の対象となってきた。この過程はおそらくNPOにも共通するものであり、同様の観点からNPO活動を検討することが可能であろう。

社会教育研究と住民運動・大衆運動などと呼ばれる社会的な運動との関係については、戦前の自己教育運動の研究までさかのぼることができる。しかし現在につながる住民運動研究の系譜としては、公害への反対を中心とする住民運動が全国各地で起こる1960年代半ば以降の住民運動研究に焦点を当てる必要がある。藤岡貞彦は「六十年代なかばまで、住民運動はわが国には存在しなかった」と述べて、この新しい住民運動を従来のものとは一線を画するものととらえている（藤岡1982　198頁）。ここで藤岡は、生活の場から現代社会を問い直す学習に成人の学習の出発点を置くことを主張し、その典型的な場として住民運動を位置づけている（同　189-199頁）。これは早くから住民運動の教育的意義に注目し、高度経済成長とそれに伴う都市化の進展という状況において、実生活と結合した社会教育の中心的課題として住民運動を位置づけた福尾武彦（1969）とも共通する観点である。藤岡は、住民運動における生活の現実から出発した学習がそ

の深まりとともに、人間疎外を克服する新しい基本的人権の構想へとつながってきたことに、その意義を見出している。教育権・環境権・自治権などが具体例として挙げられているが、これらの権利を保障されるべきものとして、企業・国家・自治体の責任を追及することが、この時期の住民運動の特徴とされてきた。

1970年代、80年代に入っての住民運動は、いわば「反対」から「創造」へと重点を移してゆく（小林1988　28頁）。代表的なものとして地域教育文化運動や生協運動が挙げられる。これらは行政や企業に対する異議申し立てや要求にとどまらず、地域づくり・共同組織作りを指向して、生活における必要財を自ら生み出そうとするものであった。小林繁（1988）は、住民運動が多様な広がりをもつ中で、社会教育研究がこれといかに関わってきたのかという点について整理している。ここでは藤岡貞彦・島田修一・松原治郎らの研究が中心的に論じられ、社会教育研究における住民運動研究が、住民運動の有する人間形成的機能への着目という視点において共通し、参加した人々の意識変革と住民の自治能力の発達過程に焦点を当ててきたことが述べられている。

近年においては、山田定市・鈴木敏正らを中心に展開されている「主体形成」をキーワードとした一連の研究がある。鈴木は社会教育の目的を「自己教育主体の形成」におき、「意識化→自己意識化→理性形成→自己教育主体形成」という学習過程を示しており（鈴木1998　13頁）、この観点から住民運動における主体形成を検討した研究の蓄積がある[3]。これらは、まちづくり・文化創造・女性問題・環境問題等様々な分野で展開される住民運動における、成員やリーダーの意識変容、それに伴う活動の展開に焦点を当てたものである。自己形成・主体形成という観点はこれまでの研究においても注目されてきたものであり[4]、これら近年の研究は、従来の住民運動研究を発展させたものと捉えることができる。

以上のような社会教育研究における住民運動研究の特徴として、次の四点を挙げることができる。

第一に、住民運動における成員の意識変革や主体形成に焦点を当てた、住民運動が内包する教育機能への注目である。住民運動への参加を通じて、その成員が何をどのように学び自己変革を遂げてきたかという点が研究の中心となってきたことは、これまで概観してきた先行研究を見ても明らかであろう。

第二に、都市化に伴う伝統的な地域共同体の弱体化という状況において、住民運動が新しい連帯を形成し、住民の自治力を高めるものであるという評価である。

第三に、住民運動は新しい権利を構想し・その実質化を目指すものであると見る観点である。すでに挙げたものの他にも、佐藤一子・増山均（1995）が「子どもの文化権」を提起する中で、地域教育文化運動の役割に注目しているのも一例である。また、社会教育は大衆運動の教育的側面であり国民の権利であると謳った「枚方テーゼ」は、社会教育実践の一つの到達点と見なされてきたし、住民の学習権という考え方は、社会教育研究における根本的な概念とされてきた。

第四に、住民運動を新しい公共性を提起するものととらえるものである。例えば藤岡は、「住民は手さぐりで、自分たちの生活に発する〈私〉のレベルでの感覚と判断にたっていつわりの〈公〉にたちむかい、〈私〉の連帯としてのあたらしい〈公〉を発見していったのである。」と述べている（藤岡　同前　199 頁)。また鈴木が、地域づくり運動が地域課題を取り上げ、その実践的な解決を図る過程に「協同性と公共性の形成」を見ている（鈴木　同前　22-25 頁）のも、観点を同じくするものであろう。

このように見てくると、社会教育研究における住民運動研究は、前節で概観した団体研究を深め、発展させたものととらえることができる[5]。第一の住民運動が内包する教育機能については、社会に対する働きかけをともなう、より積極的な活動として「相互教育」概念を拡張・具体化したものと見ることができ、第二・第三・第四の点については「民主主義の確立」に向けたより実践的な教育的意義を提起していると言える[6]。戦後の社会教育において、当初その中心的な役割を期待されていた社会教育団体は、その中心が地縁的つながりにもとづいた団体であったため、都市化の進行とともに地域的な基盤を失い弱体化した。佐藤が社会教育と団体という問題について、「1980 年代以降あまり明確な研究上の関心としてすえられてこなかったように思われる（佐藤 2003　9 頁)」と述べた背景には、こうした社会的状況の変化があったと考えられる。その一方でさまざまな学習実践が生まれ、研究としても深められてきたのが住民運動であり、地縁的つながりにもとづいた社会教育団体に代わる、新しい市民主体の社会教育として現れてきたと言える[7]。

4. 団体研究・住民運動研究枠組みの有効性

次に、これまでの研究の枠組みを NPO に適用することについて考察する。まず、団体論における相互教育概念や、住民運動の教育的機能への注目は、いずれも市民活動の担い手である人々がいかにして学んでいるかという点に焦点を当てたもので、いわば活動団体の内在的な教育機能に注目したものである。NPO 活動においても、このような学習が存在するであろうことは十分考えられることであり、この点では従来の研究の観点を生かして、その延長上に NPO 研究を位置づけることができよう。

他方、既に述べたように NPO とは事業体としての側面を強く持つものである。そのため、NPO 活動の担い手の学習にのみ注目するのではなく、対外的な社会教育事業に目を向け、その意義や役割について検討する必要がある。これは従来の団体研究・住民運動研究にはあまりなかった観点である。

従来の研究に体外的な教育事業に関する観点が乏しかったのはなぜかということについては、研究における前提となっている教育観・運動観にその原因を求めることができる。「相互教育」という言葉が示すとおり、社会教育団体における教育とは、教育を行うものと教育の対象となるものがイコールの関係にあった。このモデルにおいては、ま

ず組織化が先にあり、その後に教育があることになる。住民運動の場合も、運動は都市部における住民の新しい結合様式と見られており、ここでも運動の主体と地域住民はイコールの関係にあると見られてきた。地域住民が自らを組織して行政・企業に対して働きかけてゆく中で、全体として高まってゆくことが教育的意義を持つとされたのである。学習は、（事実として全体がそれに参加していたとは限らなくとも研究の前提とされてきたと考えられるのは）網羅的に組織された地域住民の内部で行われるものであり、その限りにおいては運動の「外」にある住民というものは初めから想定されない。行政・企業に対する運動による働きかけが注目されることはあっても、住民相互の関係においては、運動が地域住民を代表するものと捉えられているため、対外的な社会教育事業という観点が入り込む余地は初めからなかったと考えられる[8]。また、民主主義の確立という目的において、社会教育における教育とは相互教育であるというテーゼが、教育事業をサービスとして享受するあり方をよしとしなかったことが考えられる。カルチャーセンターなどの民間教育文化事業が社会教育研究としてあまり取り上げられてこなかったことも、このような考え方が関わっていると思われる。

住民運動の教育的意義として、住民自治の獲得・新しい権利の構想・新しい公共性の提起に注目してきたことについても同じことが言えるだろう。従来の住民運動研究において、教育的意義を付与されてきた運動はそれ自体、地域住民の主張・要求・利害を全面的に反映するものとして捉えられてきた。その運動に地域住民が全面的に参加している、または少なくとも賛意を示していることが前提されていたからこそ、運動が住民自治を高めるものであり、新しい公共性を提起するものということができたのだと考える。さらに、その要求するところがすべての人にとって保障されるべきものであると考えることができたからこそ、新しい基本的人権を構想するものとして運動を見ることができたのである。

NPO 研究にこうした観点をそのまま適用することは難しい。NPO が市民によって自主的に組織された活動であり、何らかの公共的な目的をもつという点においては、従来の研究における住民運動と共通する。しかし NPO は基本的に、住民運動のように地域住民とイコールの関係でとらえられる存在ではない。先に挙げた、多様な価値観の反映を NPO の特質とする議論に現れているように、個々の NPO は地域住民の意向を全面的に反映する存在ではなく、特定の活動目的に賛同する人々の意向を反映するものである。また、すべての人に NPO 活動への参加の機会が開かれているわけでもない。したがって、特定の NPO 活動を直接住民自治の形成につなげることはできないのであって、NPO 活動と地域の人々との関係において、市民活動と住民自治の問題をとらえなおす必要がある。NPO 活動に公共性を求めることができないというのではない。しかし、限られた、もしくは部分的なニーズにのみ対応することで活動が継続できるのが NPO であり、その活動が一般的に公共性を持ちうるものかどうかということに対しては、別の判断基準が必要になると考える。

新しい基本的人権の提起という観点も同様に、NPO にそのまま当てはめることはできない。もちろん多くの NPO が、基本的人権に密接に関わるものとして活動目的を設定しており、中には一般的には認知されていない新しい権利を主張するものもある。しかしその一方で、万人に対して保障されるべき権利にとどまらない、非常にさまざまな生活要求にも応えうるのが NPO であると言える。その中には論争的な内容を含むもの、一般的なそれとは大きく異なる価値観にもとづくもの、または非常に贅沢な要求にもとづくと考えられるものも存在しうる。同じ地域に全く正反対の価値観・目的をもって活動する NPO が両立することも考えられるのである。

したがって、社会教育研究の対象として NPO を見るとき、権利主張という観点でこれを見るとともに、競合するニーズの反映としてもとらえる必要があるということになる。正当に保障されることを要求すべき「権利」から、生活をより豊かにしうる「ニーズ」まで、NPO は非常に幅広い価値観を反映するものである。この点、従来の研究では「権利―義務」が強調され、「ニーズ―サービス」という観点に乏しかったといえる。

5. 新たな課題

従来の社会教育研究が市民の組織的な活動を対象とする際の基本的な観点は、団体や地域という枠組みの中で、活動に参加する人がいかに学んでいるのかという点に注目するものであった。こうした内在的学習中心の枠組みにおいて、住民自治の形成や新しい公共性という市民活動の意義が提起されてきた。しかし NPO の登場は、こうした観点が対象を限定的にしかとらえられないものであったことを示唆している。NPO と社会教育の接点を、内在的学習活動と対外的教育事業という二つの局面から考えた場合、内在的学習中心の従来の枠組みでは、NPO の全体像をとらえることは難しい。NPO 研究においては、従来の研究枠組みに加えて対外的教育事業という局面への注目が不可欠であると言え、その際の課題として大きく三つを挙げることができる。

第一に、相互教育にこだわる教育観の転換である。民主主義を追求する社会教育研究における相互教育概念の意義は、現在においても失われていない。しかしこうした教育観は市民の教育・学習の多様性をともすれば捨象し、理念に適合的な活動のみを取り上げることにつながりかねないものである。第二に、社会教育の多様な局面における市民活動団体と地域住民との関係の捉えなおしである。後者を代表するものとして前者をとらえてきた従来の市民活動観の限界についてはすでに述べた。団体・運動を通じて一面的に理解されてきた地域における、多様で時には対立・競合する価値観の存在を視野に入れることが求められる。第三に、社会教育行政と市民活動の関係の再構築である。これについては次節で論じる。

研究として位置づけられてこなかったものの、実際には、これまで研究対象とされてきた住民運動等が対外的事業という側面を持っていなかったというわけではない。例え

ば子ども劇場おやこ劇場運動、子ども文庫などに代表される1970年代以降の地域教育文化運動は、舞台鑑賞・読書機会の提供や子どもを中心とした地域活動など、行政・企業では提供されない事業を自ら創りだそうとするものだった。これらは「教育・文化事業」として地域のニーズに応えるものでもあったのである。しかし、子ども劇場おやこ劇場運動を例にとると、研究対象とされた限りにおいては、地域住民の文化的協同（佐藤1992)、運動の中での学習活動の特徴（畑・千野1987)、地域の教育力と住民自治（増山1989）といった内在的学習活動に研究の焦点が当てられてきた。実際には、運動の提供する舞台鑑賞や子どもの活動をサービスとして享受する層が会員のかなりの割合を占めており、対外的にサービスを提供する事業体という側面を強く持っていたのだが、この点に注目して教育的意義を見出そうとする研究がほとんどなかったのである。こうした傾向は近年のNPOを対象とした研究においても見受けられるが、その研究枠組みの視野の狭さを問題にするべきだと考える。

6. 社会教育関係団体制度の再検討

NPOを対象とした研究においては、これまでの研究を引き継ぐ内在的学習活動への注目と共に、従来の研究が看過してきた対外的教育事業への注目が必要であるということがここまでの結論である。そして対外的な事業に注目する際にもう一点重要な課題として浮上するのが、事業体としてのNPOと行政との関係の問題である。

団体研究・住民運動研究において行政の主な任務とされたのは、これら市民活動に対する支援や、運動が求めることを権利として保障し、具現化することであった。しかしNPO研究においては行政とNPOが公的サービスの担い手として並立するという観点が求められる。当然、両者の連携・競合という問題が浮上するし、市民活動を支援する理論や方法についても再考が必要となる。既に社会教育施設や事業をNPOに委託するという事例が現れているが、社会教育行政の担い手としてのNPOをどう捉えるか、行政サービスとの比較や、市民参加という観点から検討されなければならない。また、行政に固有の責任領域や専門性をどう定めるかという問題も関わってくる。これらすべてに検討を加えることは本論文の限界を超えるものだが、社会教育行政と市民活動の接点となってきた社会教育関係団体制度をめぐる問題については、その再検討が急務であると考えられ、これまでの研究を振り返りつついくばくかの検討を行いたい。

1949年に制定された社会教育法は、その第二章で社会教育関係団体について定めている。まず第十条で社会教育関係団体を定義しており、「法人であると否とを問わず、公の支配に属しない団体で、社会教育に関する事業を行うことを主たる目的とするもの」としている。続いての条文では、戦時中の婦人会や青年団等の地域団体が、国家統制の手段として働いてきたことが念頭におかれ、国家が社会教育関係団体に介入することを戒めている。第十二条では、「国及び地方公共団体は、社会教育関係団体に対し、いか

なる方法によつても、不当に統制的支配を及ぼし、又はその事業に干渉を加えてはならない。」と定めており、続く第十三条では「国及び地方公共団体は、社会教育関係団体に対し、補助金を与えてはならない。」としている。第十一条では、「文部大臣及び教育委員会」が社会教育関係団体に対して指導・助言、援助を行うことができることを定めているが、それらについても「社会教育団体の求めに応じ」という但し書きがついている。

当時の社会教育研究においては、「上からの社会教育」と「下からの社会教育」という言葉をもちいて、国家統制的機能とそれに対する社会改革的機能という社会教育の二面性について論じられている（宮原 1950）。その上で「上からの社会教育」を民主主義の実践としての「下からの社会教育」に変えてゆくことが課題とされており、1949 年の社会教育法が団体に対する国家の関与を非常に限定するものであることが肯定的に受けとめられている。津高正文（1956　43 頁）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、社会教育団体（津高はここでは「民主的団体」という語を用いている）に関わる社会教育行政はそれらに対して「ごくささやかな協力が出来ることぐらい」であると述べているのも、同様の認識に立つものであろう。

しかし 1959 年の社会教育法改正が、第十二条•十三条を改定し、社会教育関係団体への補助金交付に道を開くにあたって、この問題の是非をめぐる議論が持ち上がる。民主主義の確立を大目的とする戦後初期の社会教育研究において、この「改正」は「社会教育の自由が著しく阻害されるのではないか（田代 1960　230 頁）」という強い懸念をもたらすものであった。日本社会教育学会は 1961 年、1962 年の二年にわたる宿題研究[9] として、社会教育関係団体についての研究に取り組み、その成果を 1964 年発行の年報『自治体と住民の学習計画』にまとめている。ここでは社会教育関係団体が行政にとっての利用・動員の対象とされ、地縁的組織が優遇される反面、行政に異議を唱えるような活動への押さえ込みが存在することが指摘されている（吉田 1964、藤田 1964 など）。加えて 1959 年の団体への補助金交付を可能とする法改正は、弱体化しつつある地域団体を強化することで地域団体の「体制維持」的役割を回復させる意図を疑う議論もある（年報編集委員会 1964）。また、関係団体の認定にあたって行政の恣意性が大きく働くことも問題とされている（吉田、藤田）。総合して既存の社会教育関係団体概念を撤廃することが多くの論者によって主張されている（田代 1964、福尾 1964、藤田）。学習の入り口として地縁的社会教育関係団体の意義を認める論も紹介されている（吉田）が、この場合も行政の恣意性を排するような認定の基準作りが課題とされ、自主的な活動にもとづくさまざまな団体にも枠を広げる必要があることが主張されている（吉田、福尾、津高 1964 など）。

以上のように社会教育研究は、全体として 1959 年の社会教育法改正には反対の立場をとってきたと言える。行政にコントロールされない自由な団体活動を守るべきだとい

うのが基本的な主張であり、これはノーサポート・ノーコントロールの原則に基づくものである。しかしその後、関係団体概念が法的に撤廃されることもなく、関係団体に変わる新しい社会教育団体構想も深められることはなかった。団体と行政の関係のあり方についても、「ヨーロッパ諸国においては（中略）サポート・バット・ノーコントロール（金は出すが口は出さない）の原則こそが国民の利益と幸福を増進する道であるとしてその政策がとられている（大蔵 1964　224 頁）」ことから、将来的に問題を再検討する可能性について論じられているものがある（大蔵　1964）ものの、正面から論じられることはなかった。

1988 年の段階で、藤岡秀雄（1988）は、1959 年の法改正に関する社会教育学会の議論を振り返った上で、その後関係団体に関する議論と研究の蓄積がほとんど行われていないことを指摘し、「現実には、関係団体をめぐる問題は少しも解決されていない」と述べている。現在においてもこうした指摘は同様に当てはまると考えられ、実態と研究者の主張とが乖離したままの状況が続いている。

このような社会教育関係団体を巡る状況について、藤原英夫は、制度の運営に関する不安や不信が一部の研究者や実践家の間にあること等が、原則の確立を妨げていると指摘している（藤原 1974　69 頁）。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　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述べている。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、これは 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。

関係団体制度は結果的に、一定の市民活動支援の役割を果たしえた反面、弱体化・形骸化した団体や行政依存的な団体の温存・育成にもつながってきた。中には、行政支援が「上からの社会教育」として作用し、本来目指されてきたあり方とは程遠い状況も生まれている。その一方で社会教育行政の支援をほとんど受けずに活動を展開する NPO が少なからず現れてきたことは、関係団体制度の限界を示唆するものである。反対に、一般行政部局における市民活動支援施策の増大と市民活動の多様化・専門化が進む今日、社会教育行政の役割そのものが埋没化しつつあると考えられる状況がある。社会教育行

政と市民活動の関係のあり方を考える上で、その問題が放置され、現状追認状況にあった社会教育関係団体制度について、新たな構想が求められており、これは社会教育における市民活動をどう位置づけるかという課題につながるものである。

7. 結　論

本論文では、戦後社会教育研究における市民活動研究の枠組みについて検討し、それがNPOの台頭する今日的状況をとらえるための枠組みとして限られた有効性しか持ち得ないことを示した。市民活動研究は従来の内在的学習活動中心の観点に加えて、対外的教育事業に視野を広げる必要があり、そのための大きな課題として、相互学習中心の教育観の転換、市民を代表するものと捉えてきた市民活動観の転換、社会教育行政と市民活動との関係の再構築の三つを挙げることができる。筆者は民主主義の確立を追及する社会教育理念を否定するものではないが、戦後社会教育研究は、改めてその狭さと限界を問われるべき時代を迎えているのではないかと考える。

注

1) 津高は「社会教育」という語を社会教育行政の意味で用いている。
2) 1964年の段階ですでに、地域網羅的な団体の衰退が指摘され、「今日では、伝統的集団にのせた社会教育の計画はほとんど成立の可能性を失うにいたっている（田代1964　40頁）」という指摘がある。
3) 神田嘉延・遠藤知恵子・宮崎隆志（1997）、大前哲彦・千葉悦子・鈴木敏正（1998）等を挙げることができる。
4) 例えば福尾（1969）も主体論への注目を論じており、長浜功（1987）のように、社会教育全体に関わる問題として検討しているものもある。
5) 藤岡は、「住民運動における学習の過程をつぶさに追うと、それが意外に共同学習の正当な後継者であったことが明らかになる」と述べている（藤岡1982　199頁）。
6) 藤岡は別のところで住民運動は「民主主義の学校」であると論じている（藤岡1978）。
7) 1970年代以降、子ども文庫連絡会や子ども劇場・おやこ劇場など、住民運動から生まれた新しい団体が社会教育関係団体に加えられてきた地域も多い。
8) 小林繁は住民運動研究の方法論的特徴として、「運動をとらえる研究者の分析視角それ自体が、その運動を担っている人々との「共同行為」を通して、その関係のダイナミズムの中から常に再構成されてい」くものであることを論じている（小林1988　33-34頁）が、このような方法論もまた、住民運動研究が運動の外にある住民を視野に含めてこなかった要因として考えられる。
9) 学会の中心的研究課題と位置づけ、重点的に研究を行おうとするもの

文　献

富士川金二　1970　『社会教育学』　成文堂
藤岡貞彦　1978　「住民運動と住民の学習権」　島田修一編『社会教育の自由』　学陽書房　207-215 頁
　　1982　「社会教育の内容と方法」　島田修一・藤岡貞彦編『社会教育概論』　青木書店　180-204 頁
藤田秀雄　1964　「社会教育関係団体論」　日本社会教育学会編　『日本の社会教育第 5 集　社会教育と教育権』　東洋館出版社　99-111 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
福尾武彦　1964　「地域の変貌と社会教育団体」　日本社会教育学会編　『日本の社会教育第 5 集　社会教育と教育権』　東洋館出版社　55-64 頁
　　1969　「社会教育と大衆運動」　福尾武彦編　『都市化と社会教育』　東洋館出版社　164-174 頁
畑潤・千野陽一　1987　「1960 年代の親子文化運動の研究」　『東京農工大学一般教育部紀要』No.22　21-36 頁
今田忠　2000　「官・公・民・私―日本の NPO の来し方、行く末―」　塩澤修平・山内直人編『NPO 研究の課題と展望 2000』　日本評論社　9-32 頁
神田嘉延・遠藤知恵子・宮崎隆志編　1997　『生涯学習を組織するもの』　北樹出版
小林繁　1988　「住民運動の展開と社会教育」　社会教育基礎理論研究会編　『叢書　生涯学習Ⅲ　社会教育実践の現在（1）』　雄松堂出版　25-36 頁
増山均　1989　『子ども研究と社会教育』　青木教育叢書
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
長浜功編　1987　『社会教育と自己形成』　明石書店
日本社会教育学会年報編集委員会　1964　「団体についての研究作業」　日本社会教育学会編　『日本の社会教育第 5 集　社会教育と教育権』　東洋館出版社　112-120 頁
大蔵隆雄　1964　「社会教育関係団体」　小川利夫・倉内史郎編『社会教育講義』明治図書出版　203-224 頁
大前哲彦・千葉悦子・鈴木敏正編　1998　『地域住民とともに』　北樹出版
小和田武紀　1950　「社会教育法の解説」　宮原誠一編『現職教育必携（2）社会教育』　光文社　60-80 頁
坂本登　1988　『社会教育の団体と行政』　日常出版
佐藤一子　1992　「地域文化の新しい担い手たち」　佐藤一子編『文化協同のネットワーク』　青木書店　1-16 頁
佐藤一子・増山均編　1995　『子どもの文化権と文化的参加』　第一書林
塩澤修平　2000　「NPO 研究の現状と課題」　塩澤修平・山内直人編『NPO 研究の課題と展望 2000』　日本評論社　1-7 頁
鈴木敏正　1998　「社会教育実践の課題」　大前哲彦・千葉悦子・鈴木敏正編『地域住民とともに』　北樹出版　12-29 頁

田代元弥　1960　「社会教育と関係団体」　日本社会教育学会編　『日本の社会教育第5集　社会教育と教育権』　東洋館出版社　227-234頁

1964　「わが社会教育団体の史的考察」　日本社会教育学会編『自治体と住民の学習計画』　東洋館出版社　33-51頁

友田泰正　1970　「形態別に見た社会教育」　新堀通也編　『社会教育』　玉川大学　51-90頁

津高正文　1956　『社会教育論』　新元社

1964　「サークル」　日本社会教育学会編　『日本の社会教育第5集　社会教育と教育権』　東洋館出版社　92-98頁

宇佐川満　1962　「社会教育の行政とその構造」　宇佐川満・福尾武彦編　『現代社会教育《新・教職教養シリーズ》』　誠文堂新光社　107-156頁

吉田昇　1964　「社会教育関係団体論はなぜ必要か」　日本社会教育学会編　『日本の社会教育第5集　社会教育と教育権』　東洋館出版社　9-24頁

Problems of the study of adult and community education raised by non-profit organizations

Jun FUKUSHIMA

The purpose of this paper is to show that re-examination of a framework of the study of adult and community education is necessary when studying non-profit organizations (NPOs), and to show problems of re-examination. After World War II, the studies of adult and community education which have been pursued to establish democracy have considered that associations of adult and community education and citizens movements play a vital role. These studies have proposed that mutual education, which is considered most essential education, exists in these associations and movements. Because these associations and movements are regarded as representing community, mutual education inherent in associations and movements are regarded as public education.

Recently, the remarkable rise of NPOs drew attention to the study of adult and community education, and some studies of NPOs have been carried out with the same framework, which applied the study of associations and movements. But it is doubtful that the traditional framework is also available for study of NPOs. Because NPOs have an aspect of enterprise, mutual education is only one type of education and it is necessary that we emphasize social works which include education. Therefore the traditional view is narrow and limited in seeing NPOs works. The second point that requires clarification is that NPOs can not represent community or citizens. NPOs reflect various senses of values which sometimes confront and compete with each other. But each of them is not necessarily a reflection of the consensus of community or citizens.

So, when we study NPOs, it is necessary to re-examine the traditional framework. First, we need to expand the notion of education which is represented by mutual education as meaningful education. There are various educational practices around NPOs and we need to broaden our view to include these practices. Second, it is essential to distinguish NPOs from citizens. The latter is not represented by the latter. And there is not only mutual education, but also other types of educational practices which may clearly divide participants that NPOs are educator and citizen is learner. Third, we should re-examine the relationship between administration and citizen.