

# 教育福祉実践を担うNPO・市民活動と公的社会教育

—新しい価値観の創造と行政的・市民的承認の地域における結合—

辻 浩

## 1 NPO・市民活動による教育福祉実践と社会教育

### (1) 教育福祉への注目と今日的展開

教育福祉とは学習機会を提供するとともに生活基盤を安定させることで、困難をかかえた人を含むすべての人の豊かな人間発達を保障することである。そこでは貧困や障害、差別によって、教育と福祉の両方または一方に制限がかかっている実態を克服することが課題となる。

困難をかかえた子ども・青年の教育を歴史的に見た時、学校教育が整えられる前に、代替的なものが社会教育によって用意されたという事実がある。このようなことから、社会教育は学校教育と無関係に形成されてきたのではなく、学校教育を「補足」したり「拡張」したりするものとして形成されてきた<sup>1)</sup>。

このような社会教育の歴史的な性格をふまえて戦後の教育を考えると、後期中等教育に進学できない子ども・青年の問題が注目された。そこではたとえば、児童養護施設に入所している子どもの高校進学率が著しく低いことや、中卒で集団就職した青年の自己形成が実践的・研究的課題とされた<sup>2)</sup>。また、社会教育行政が形づくられる思想的背景を歴史的に検討すると、「社会政策的あるいは社会事業的社会教育論」の存在が大きかったことが明らかにされてきた<sup>3)</sup>。

このように「社会教育の発達形態」に注目して「教育福祉」が提唱される一方で、実践的にもさまざまに取り組みがなされてきた。たとえば東京多摩地域では、1940年代後半に、子供会や児童文化関係者が子どもの心の荒廃に取り組み、公民館では生活保護法の事業が行われた。それに続いて40年代後半から50年代には、PTA活動として給食や厚生活動が行われ、婦人会によって農繁期託児所や授産所が設置されるという取り組みがなされた。また50年代後半から60年代にかけて、教育への私費負担反対の運動が高校全入運動に結びつき、基地のある街における長欠問題から夜間中学が開設された。そして60年代から70年代には、勤労青年学級が中卒青年の生きる意欲を支え、高齢者学級が高齢社会を考えるとともに自らの老後を考える機会を提供し、障害者青年学級が学校卒業後の学習・文化・仲間づくりの場を提供した<sup>4)</sup>。

このような教育福祉と結びついた社会教育の動きは国際的な成人教育でも大きな流れになっている。ユネスコの国際成人教育会議は、1972年の第3回会議で、学習機会から排除された人を「忘れられた人びと」として注目する必要性を指摘した。また、80年の第4回会議では、「学習権」が宣言され、すべての人が「なりゆきまかせの客体」から「自らの歴史をつくる主体」になることがめざされた。そして、97年の第5回会議や2009年の第6回会議では、「持続可能な発展」のために「参加、包摂、公正」の必要が唱えられた。深刻な南北問題や一国内の格差を緩和することに成人教育が貢献し、そのことで持続可能な社会

をつくることがめざされてきているのである。

このように日本の社会教育や国際的な成人教育の議論として教育福祉が注目されてきたが、それは学校教育とも結びつくものである。筆者は、学校と結びついた教育福祉を「学校教育福祉」として、そこには「学校・学級経営の中での教育福祉」と「地域に開かれた学校づくりにおける教育福祉」があるとし、社会教育と結びついた教育福祉を「地域教育福祉」として、そこには「成人教育の機会均等をめざす教育福祉」と「生活と地域からの教育改革としての教育福祉」があると分類した。その上で、学校教育福祉の「地域に開かれた学校づくりにおける教育福祉」と地域教育福祉の「生活と地域からの教育改革としての教育福祉」は必然的に連携することになると考えている<sup>5)</sup>。

今日、地域の中で取り組まれている教育福祉の取り組みとしては、障害者やシングルマザー、民族的なマイノリティの支えあいや社会的運動があり、それは当事者団体によって担われている。また、困難を抱えた子どもへの学習教室や排除された青年の就労支援がNPOによって熱心に展開されている。さらに、就学援助制度の活用促進や子ども食堂の取り組みがボランティア活動や市民運動として取り組まれている。当事者団体やNPO、ボランティアなど市民活動が盛んになる中で、教育福祉の実践が公教育形態の社会教育（公的社会教育）と離れたところで存在するようになってきている。このような中で、公的社会教育の課題を考えることが求められている<sup>6)</sup>。

## （２）自己教育運動と公的社会教育の緊張関係

市民活動と社会教育のかかわりについて、市民活動の中の学習や教育がそのまま社会教育であるという考えもあるが、それは社会教育関係者以外には一般的には受け入れられない。市民活動を行っている人にとっては、課題の解決が重要なのであり、そこで学習や教育が行われていても、それをもって自分たちの活動を社会教育とは考えない。

しかし、市民活動と社会教育は関係がないというわけではない。その点で「社会教育は、社会主義の勃興にともなって、民衆の下からの要求として発展したが、また一方で、民衆の民主主義的な自覚に対する支配階級の上からの対応策としておしすすめられた。これまでの歴史的なものとしての社会教育のなかには、この下からの要求と上からの要求とが合流して混じりあっている」という指摘は重要である<sup>7)</sup>。また、「社会教育は一定の歴史的・社会的状況に規定されながら、民間の篤志的教育運動を母体とし、民衆の自己教育運動の対立物として、弁証法的なダイナミックな展開過程を通して成立してくる」という同様の指摘もある<sup>8)</sup>。市民活動の中に含まれる自己教育運動と公権力が望む教育が対立・拮抗する中で弁証法的に生み出されるものが社会教育であり、「公教育形態としての社会教育実践（社会教育政策、行財政、とりわけ社会教育活動）そのものに内在的な矛盾を明らかにしていく」ことが求められてきた<sup>9)</sup>。

このことに従うと、当事者団体やNPO、ボランティアなど市民活動が行っている教育福祉実践に学習や教育の機能があるからといって、それを無条件に社会教育ということはできない。市民活動の中の魅力的な学習だけに特化して社会教育研究とする立場もあるが、当該団体が思ってもいない社会教育という位置づけを一方向的に与えることには疑問がある。その一方で、行政が行っている教育活動だけを社会教育とするのも問題である。社会教育

研究は自己教育運動と公的社会教育に緊張関係があることを自覚した上で、政策や行政、実践がどのように展開しているのかを明らかにすることが求められている。

ところで、自己教育運動と公的社会教育の緊張関係は、平和や公害問題をめぐっては鋭くあらわれる。それに比べて、福祉に関することは誰もが同じように望んでいることだと思われ、自己教育運動と公的社会教育に緊張関係がないように思われるかもしれない。しかし、福祉をめぐる学習でも、「自助」「共助」「公助」をどのように位置づけるかをめぐって、市民活動と行政の期待に齟齬が生じることが多い。また、困難を抱えた人の生活保障のレベルをどれくらいに設定するのか、あるいは困難を抱えている人にどれくらい強く自立を求めるのかといったせめぎあいもある。これらは総じて、権利保障と自己責任の間の論争的課題でもある。その意味では、教育福祉の実践に取り組むNPOや市民活動の中の自己教育運動と公的社会教育の間にも緊張関係があることを自覚しなければならない。そしてその緊張関係を含んだ実践がどのように展開されてきたのかを明らかにすることが求められている。

そこで改めて、公的社会教育において教育福祉実践がどのように展開されてきたのかを、社会教育職員に注目して整理してみたい。

## 2 公的社会教育における教育福祉実践の展開

### (1) 正規の社会教育職員による共同学習を土台とした教育福祉実践

1950年代後半から70年代前半にかけての高度経済成長によって、日本の社会教育は施設と職員体制、事業を整備することができるようになり、その流れは80年前半までは順調だった。その中で、自治体の正規の社会教育職員が力を入れて、教育福祉にかかわる活動が展開された。

その典型である勤労青年学級は、若年労働力として都市に流入した青年、とりわけ社会現状になっていた中卒集団就職者に対して開設されたものである。たとえば、東京都三鷹市では、職業訓練的な要素がある商店青年学級や理容青年学級、青年実務学校も開設されたが、社会教育職員である小川正美が力を入れたのは、年少青年学級や勤労青年学級であった。そこでは、社会、文学、謄写技術、ペン習字という4つのコースを設け、社会を見つめ、話しあい、表現する実践が展開された。生活の厳しさや封建的な地域の考え方から都会に送り出された勤労青年のやるせなさを受け止め、自分の境遇に影響を与えた社会構造を見抜き、生き方を考えることを通して、「ほんとうの仲間」をつくることがめざされた<sup>10)</sup>。

また、障害者青年学級も教育福祉にかかわる社会教育実践の典型である。障害のある子どもたちは、就学猶予・免除によって義務教育すら受けられなかった状況があり、1960年代に入って、親や教師を中心に「不就学をなくす運動」が展開された。そのことによって、義務教育が保障されるようになり、養護学校高等部も拡張されたが、さらなる課題として、作業所づくりと障害者青年学級の開設がめざされた。たとえば、東京都町田市では、当初は障害者青年学級で人形劇づくりや学力保障などに取り組んだが、やがて青年の要求にもとづいてコースが設けられることになった（音楽コース、自然コース、劇ミュージカルコース、健康体づくりコース、生活コース、物づくりコースなど）。社会教育主事としてこの実践に取り組んだ大石洋子は、「このコースは、青年の生活を受動的なものから能動的なもの

のにし、コース活動を深め、それを発表する過程で、文化の担い手になることをめざしたものであった」と述べている<sup>11)</sup>。

このような教育福祉にかかわる社会教育実践は、首都圏だけではなく、地方の社会教育実践でも取り組まれた。たとえば、長野県松本市では、地域の身近な公民館を大切にすべきであるという議論を経て、福祉のまちづくりへの住民参加、とりわけ弱い立場にある障害者や高齢者の参加が重視されていく。中央公民館市民講座「障害児（者）の明日を考える」をきっかけとして、作業所づくりや移送サービス、コミュニケーション支援が行われるようになり、「婦人のつどい」で核家族化と社会保障制度への不安が話題になったことから、高齢者福祉や地域福祉への関心が高まり、介護者慰労金の増額やリハビリテーションの充実、高齢者世帯への給食サービスの実施などが市長に要望された<sup>12)</sup>。このような松本市の社会教育の中心で活躍した手塚英男は、南部公民館（なんなんひろば）の開設にあたって、障害者が喫茶コーナーで働き、高齢者のための「熟年塾」や「信州年寄通信」の実践を展開することで、学習と福祉の両面をそなえた「新しい社会教育の生きる道を拓いているのかもしれない」と指摘している<sup>13)</sup>。

ここで紹介してきた 1950 年代後半から 80 年代前半の教育福祉にかかわる社会教育実践は、自治体の正規の社会教育職員が中心となって取り組まれたものである。三鷹市の小川正美は、社会科学を教える講師や講師補佐の力を借りながらも、青年期の葛藤を土台に話し合いや表現活動を通して、自らが中心となって青年学級をまとめていった。また、町田市の大石洋子は、人形劇の専門家やソーシャルワーカー、多くの市民スタッフの協力を得たが、障害者青年学級の組織者として全面的に責任を負った。同様に、松本市の手塚英夫も他の職員や市民と協力しながらも、自らが中心となって実践をつくっていった。

このように自治体の正規の社会教育職員が中心となって教育福祉にかかわる社会教育実践が生み出された背景には、次の 2 つのことがあったと考えられる。1 つは、当時の自治体労働者の運動の中に住民の幸せのために働くという強い意思があり、住民の切実な課題を発見して取り組む雰囲気があったということであり、2 つは、話し合いや表現活動を通して、社会の矛盾に気づく共同学習の蓄積があったということである。

## （2）正規の社会教育職員と他の専門性をもつ職員との連携による教育福祉実践

社会教育の体制が充実した 1980 年代初頭までに比べて、80 年代半ばになると、臨時行政調査会の答申にもとづく行政改革によって、自治体のあり方が大きく変わり、社会教育の体制も変化することになった。それと同時に、人口高齢化が急速にすすむとともに、経済の停滞にともなって厳しい生活を余儀なくされる住民が増えていった。そのような中で、住民の願いに応えるために、社会教育職員が同じ自治体で働く他の専門性をもった職員と連携して、教育福祉にかかわる実践が展開されるようになった。

埼玉県所沢市では、中途障害者の仲間づくりのために、公民館と保健センターが連携して地域リハビリ交流会を開催した。脳卒中等の後遺症でハンディキャップのある人も生きがいのある人生を送ることができるようにしたいという保健師からの相談を受けて、社会教育職員の細山俊男は、この事業は公民館の原点を問うものだと公民館の職員にその意義を説いた。地域リハビリ（B型リハビリ）を公民館で実施した意義を、保健師の山本昌江は「B型リハビリは、単に閉じこもり予防というだけではなく、障害者が地域に受け入れ

られる地域づくりをも目標にしています。その地域の課題を地域で解決していく力を養うところに、公としての健康教育の意味があるのだと考えます。その地域づくりの活力となるのが、学び合いとしての『学習活動』だと思います。地域の学びを支える公民館を拠点に据えたことは、大きな成果でした」と述べている<sup>14)</sup>。一方、社会教育職員の立場から細山俊男は「公民館で活動するさまざまなサークルも巻き込んで、障害をもつ人もボランティアも職員も同じ目線で学び合う関係をつくりだしている」と述べている<sup>15)</sup>。

社会教育職員と保健や福祉の職員の連携は、埼玉県富士見市で取り組まれた介護予防事業でも見られた。介護保険の申請をするほどではないが、身体的・精神的な弱さのためにひきこもり状態になっていく人たちが集うことができる場を公民館で提供することがめざされた。地域リハビリ事業、元気高齢者の生きがいづくり・社会参加の場、中高年の健康学習会、公的サービスの普及、施設までの送迎などの事業を、複数の職種の自治体職員と住民の協力で行うことが構想された<sup>16)</sup>。この事業の意義を、保健師の海和敏子と手塚圭子は、健康に関する問題意識が明確でない人の場合、予防の段階で保健師がかかわることが難しく、重篤化してから相談があることから、「老化をうけとめつつケアしていけるよう、継続してかかわれる事業展開」ができることに意義を見出している<sup>17)</sup>。また、社会教育職員の立場から金田光正は、この事業が、活動の意義を学び合い、ボランティアとして活動するとともに、福祉や介護予防のビジョンを行政に反映させることで、行政の下請けではなく住民が地域づくりの主人公になってきていることや、保健・福祉・社会教育の連携づくりの拠点という公民館の新たな可能性が芽生えていることを指摘している<sup>18)</sup>。

このような自治体職員が連携することで、教育と福祉を結びつけることは、まちづくり全体にも波及していく。長野県松本市では、住民の学習を基盤に地域づくりをすすめる公民館のスタイルを地域福祉でも行うために「地区福祉ひろば」を設置したが、その計画策定にかかわる研究会に、社会教育、社会福祉、出張所、社会福祉協議会等の職員が参加した<sup>19)</sup>。そして、このような社会教育職員も含めてさまざまな職員が連携して地域課題に取り組むことは、その後、「地域づくりセンター」を設置する際にも活用されることになった。

地域づくりセンターは、「地域システム」と「行政システム」のつなぎ役として、支所・出張所、公民館、地区福祉ひろばの職員が、それぞれの所管部署に残ったままで活動している。また、地区レベルで解決できない問題については、本庁の「地域づくり課」がコーディネートして複数の課や係の職員からなる「本庁の課題解決支援チーム」を編成して取り組まれている。「地区福祉ひろば」から「地域づくりセンター」につながる計画策定に一貫してかかわってきた矢久保学は、「センター全体を一つの部局として統括することは一見合理的ではあるが、それぞれを独立機関として位置づけることにより、これまで蓄積されてきた理念や専門性を重視した活動が維持されることとなる。特に公民館では、社会教育分野における独自の情報を収集することや研修等で専門性を磨いていくことがことさら重要となってくるのである」と指摘している<sup>20)</sup>。

ここで紹介した1980年代以降の動きは、社会教育職員が多職種と連携して教育福祉の実践に取り組んだものである。この背景には、高齢者を念頭においた活動が中心になることで、地域を基盤にする必要が高まり、そこに保健や福祉の職員と連携する余地が大きくなったということがあった。しかしそのような客観的な状況だけが原因ではない。

所沢市では、地域リハビリ交流会の提案がなされる前に、地区を担当する保健師と社会



教育職員の有志で、自主的な研究会が行われていた。また富士見市では、厚生労働省の老人保健健康増進等事業のうち「高齢者ケア未来モデル事業」の事業委託に向けて、健康増進センター、高齢者福祉課、公民館、社会福祉協議会が協議を重ねた。そして松本市では、社会教育職員の研修会が盛んに行われ、そこで他の部局の職員との連携の必要に気づくとともに、連携しても社会教育職員の固有の役割があることに確信をもっていたと思われる。そして、このような活動の根幹に、中心メンバーが労働組合でお互いの状況を知っていたということがあったことも忘れてはならない。

### (3) 非正規の社会教育職員によるNPO・市民活動との連携による教育福祉実践

1980年代にはじまる行政改革によって、非正規の社会教育職員が増えたり、社会教育施設の管理や事業の委託がすすんだりした。公的社会教育がこのような状況になる一方で、障害者や若者支援、ひとり親家庭、性的マイノリティなどの課題について、NPOが当事者性も発揮して活発な活動をするようになってきた。そのような中で、非正規の職員がNPOや住民活動の力も借りて教育福祉にかかわる実践を行う動きがあらわれている。

東京都西東京市では、公民館の活動を活性化させるために、すべての館で社会的排除にかかわる問題を取り上げることにして、「障がい理解する講座」「子育て中の外国人の日本語講座」「困難をく生きる力>に変えるヒント」「青年就労支援 3Dプリンタオペレーション講座」「子どもの貧困に向き合う地域をつくる」「セクシャルマイノリティを生きる私」などの講座を実施し、そこに優れた実践を展開しているNPOから講師を招いている<sup>21)</sup>。

たとえば、講座「子どもの貧困に向き合う地域をつくる」では、初回にシングルマザーの当事者団体である「しんぐるまざーずふぉーらむ」から母子世帯の厳しい生活状況を聞き、2回目に西東京市生活支援課から市内の状況について報告を受けている。そして3回目は市内の児童養護施設「ヨゼフホーム」、早稲田大学の同窓会で学習支援を行う「稲門会」、学童保育の父母会OBの会「アミーゴ」から実践報告を行ってもらい、4回目は若者支援の代表的な団体である「文化・学習・協同ネットワーク」の市内での活動を聞き、5回目は同会からまとめになる話を聞いている。

「しんぐるまざーずふぉーらむ」や「文化・学習・協同ネットワーク」は、母子世帯や若者支援で優れた実績を展開し、情報発信力もある団体である。そのような団体からの情報と市内の行政や団体の状況を合わせて提供することで、当事者と家族、一般住民それぞれの立場から何ができるのかが考えられ、子どもと大人と一緒にクッキングをして楽しむ「西東京わいわいネット」の設立につながっている。

このようなことが実現した要因として、講師の話した内容がよかったということもあると思われるが、職員が毎回の受講者の感想をまとめて参加者がそれを共有したことがあると思われる。講座そのものは講演を聞くことが中心だったにもかかわらず、講座終了後に2回もたれた「アフターミーティング」に多くの受講者が集まり、積極的なアイデアが出されたのには、そのような社会教育職員の働きかけがあったのである。この実践を担当した松永尚江は「公民館の専門員(職員)の仕事は、地域の課題を市民と共有し課題解決のために自分に何ができるかを考え合い、参加者同士がつながりあって立ち上がって歩き出す。そんな学びの準備をして、ともに学び、ともに歩いていくことなのだ」と今思っている」と述べている<sup>22)</sup>。

また、NPOや市民活動の実践者を講師に招いて、「困難をく生きる力」に変えるヒント」「困難を抱える若者を支える場をつくろう」「家族のトリセツ研究講座」「地域から孤立をなくすヒント」などの講座に取り組んできた鈴木麻里は、「“なりたい自分”と“こうありたい社会”に向かう学びの土台に『自己尊重』と『共に生きる』があり、実施してきた講座にこの土台が通底していると確認できた。筆者は『知識を得て個人の能力を高める』よりも『学びあうことで個人を取り巻く関係性に変化が生じること』を学びの目的としてきた。講座はそのきっかけであり、講座だけでは完結しないと確信している」と述べている<sup>23)</sup>。

このような西東京市の実践は、公民館の講座でNPOや市民活動の関係者を招いて講義を行い、その後、職員が声をかけてワークショップやアフターミーティングを行うというものである。ここでは、講師として最先端の実践を切り拓いている人を選定するとともに、市内で活動している人も選んでいる。また、受講者の感想を共有することに職員は力を入れるとともに、講座の後半や終了後に話し合う機会をつくり、仲間づくりと地域での活動の可能性を探求している。

### 3 教育福祉実践を行うNPO・市民活動にとっての公的社会教育

#### (1) NPO・市民活動と社会教育の再構築

先に述べたように、社会教育は自己教育運動とのダイナミクスによって展開されるが、今日、自己教育運動の担い手として、NPOや市民活動が大きな存在になってきている。NPOは「非営利」で事業を展開することから、結合原理として「志」や「使命」が重要であり、そのために、学習を通して、メンバー間の意思疎通をはかるとともに、社会的に活動の意義を発信している。そしてその方法は、学習会を開催するだけでなく、調査、対話、政策提言、情報発信など多様である。このことで、NPOは「参画型社会における能動的市民の形成」を行っている<sup>24)</sup>。

また、困難を抱えた人たちが集う当事者活動やそれとかわる市民活動でも学習が展開されている。ピアサポートとして受け止めあう関係をつくることや、そこから社会問題に気づいて運動に参加する中で、能動的な市民が育ってきている。

このようなNPOや当事者活動、市民活動が行政と協働して、市民参加の地域・自治体づくりをすすめることが求められているが、それは一朝一夕にはすすまない。自治体財政が厳しくなる中で安上がりの委託先とされることがあるし、活動を展開する中で培われた独自の専門性を地域・自治体の中で発揮することも容易なことではない。このような中で、「生涯学習時代の公共性概念の現代的再解釈」「オルタナティブな教育から公教育システムの再構築」「新しい働き方』を可能にする人材養成を促す『社会システム』への展望」といった視座の転換が求められている<sup>25)</sup>。

#### (2) 新しい価値観を行政的・市民的に承認する公的社会教育

このような協働の必要性が社会教育の側から提起されても、NPOや市民活動の側にはあまり響いていないのが一般的である。筆者の経験では、NPOや市民活動の関係者にその活動は社会教育でもあると言っても腑に落ちない顔をされる。また、社会教育委員の会や公民館運営審議会で答申を出すために議論する中で、NPOや市民活動の関係者に

社会教育に期待することを聞いても、使いやすい会場の確保と情報発信の支援という意見くらいしか出ない。

しかし、先に紹介した西東京市の公民館では、NPOの関係者による問題の最先端にかかわる講義を受け止めて、市内に住民の活動が生まれていく過程に社会教育職員が関与している。また、長野県阿智村では、地域のために何かしたいという住民の思いを受け止めて、学習の支援や高まりあえる会議の工夫、住民と行政の橋渡しなどが、公務労働として取り込まれるとともに、そのことで公務労働の質が高まるという循環ができて<sup>26)</sup>。

このような現実から考えると、公的社会教育は会場提供と情報発信の支援だけをするものとして縮小されるのか、それともNPOや市民活動を活性化することができるほどのものに高めるのかの岐路に立っている。

社会教育をNPOや市民活動と関連させて発展させるという立場に立った時、公的社会教育が行うべきことは、NPOや市民活動が切り拓いている新しい価値観を「行政的・市民的に承認」することではないかと考える<sup>27)</sup>。先に整理したように、かつての社会教育職員は社会問題に対する共同学習を自ら組織していたが、問題が複雑になり専門性が必要になる中で、自治体職員のネットワークで展開される事業が現れた。そして今日、実践を通して新しい価値観を切り拓いているNPOや市民活動と連携することが求められている。このような中で求められることは、行政の枠の中にいる自治体職員では最先端の価値観を切り拓くことが難しいことを率直に認めた上で、新しい価値観を行政ルートにのせて市民に広げること、そして硬直化している学校教育にまでそれを波及させることではないかと考える<sup>28)</sup>。その意味では、最先端の活動を展開して全国的に注目されている団体と連携するだけでなく、地域に密着した団体と連携することが自治体としては重要なのではないだろうか。

公的社会教育の仕事がその程度でいいのかという気持ちもあるが、「行政的・市民的承認」ということは、それほど簡単なことでもない。地域の中にはさまざまな価値観があり、行政内部に古い価値観が存在していることもある。そしてそれらは権利保障か自己責任か、公助の充実か共助の組織化か、という対抗的な関係になることもある。このような中で、NPOや市民活動が切り拓いている価値観を支持することが困難に直面することもあるが、NPOや市民活動に学びながら困難を抱えた人の立場に立つことが公的社会教育には求められる。もちろん、公的社会教育はNPOや市民活動が切り拓いている新しい価値観に対抗的な団体の学習活動も認めなければならないが、新しい価値観の方が社会正義にかなうことが多い。したがって、はじめから社会教育が価値中立性というスタンスをとると、新しい価値観とそこに含まれる社会正義を擁護ことができなくなってしまうのではないだろうか。このように考えると、「公教育形態としての社会教育実践(社会教育政策、行財政、とりわけ社会教育活動)そのものに内在的な矛盾」という歴史的な理解は、NPOや市民活動と協働する今日的な実践に即しても忘れてはならない視点である。

### (3) NPO・市民活動と連携できる職員の力量形成

公的社会教育は会場提供と情報発信の支援だけをしてくれればよいと思われるのではなく、NPOや市民活動を行っている人から頼りにされるためには、職員の力量形成が重要



である。

このことについて、新しい価値観をめぐる相克があることに照らして考えれば、学習場面だけをとらえて、そこで優れた学習支援技術を発揮すればいいというものではない。さらに言えば、職員にNPOや市民活動への共感がないにもかかわらず技術としての学習支援を駆使することは、NPOや市民活動のダイナミックな展開に水を差す可能性もある。一方で、価値観の相克があるからこそ、職員が住民と共闘すべきであるという労働組合の流れもあったが、それだけにとどまらず、社会教育実践を支えている関係を丁寧に分析する必要が指摘されている<sup>29)</sup>。

このように考えた時、先に紹介した西東京市の公民館実践が嘱託職員の個々の体験や思いに支えられているということが注目される。嘱託の専門員は公民館の間での異動はあるものの、継続的に社会教育実践に携わる。そのような中で、熱心に協議して、全館で社会的排除にかかわる講座を開設する方針を出し、優れた実践を展開しているNPOや市民活動の力を借りている。このような講座づくりができるのは、非正規とはいえ長く専門員という仕事をしていく上での誇りやアイデンティティ、そして個々の体験に裏打ちされた情熱ではないかと思われる。また、社会教育の正規職員は、非正規の公民館専門員の創意を汲み取って行政的に支援している。問題の最先端を切り拓いているNPOや市民活動の力を非正規の職員が公民館事業に呼び込み、正規職員はそれを支えるというかたちが定着してきている<sup>30)</sup>。

自治体で働く職員の個々の状況を丁寧に検討するということでは、高知県四万十市の職員労働組合が住民から話を聞く「状態調査」を組合員同士で行ったことが注目される。「状態調査」とは、話し手と聞き手の共同作業で、生活実態が腑に落ちて理解できるとともに、何かに取り組みたいという意欲がかき立てられるものである。普通は職員が住民から話を聞くというかたちで取り込まれる状態調査を、職員同士で行ったのである。そのことに取り組んだことで、用意された議題の枠の中でお定まりの意見しか出なかった会議や総会で、職員が自分のこととして語るが多くなり、職場に活気が出たという<sup>31)</sup>。

また、埼玉県所沢市の職員労働組合では、「公務労働研究会」を月1回開催し、初年度は執行委員の自己紹介を時間をかけて行い、次年度はさまざまな職場で頑張っていると言われている職員を招いて話を聞いた。そのことによって、同じ自治体で働いていても、他の部署のことを知らないことがわかるとともに、厳しい現実の中で踏ん張っている職員同士の共感が芽生えたという。その一方で、労働組合の役員には職場での人間関係やメンタルヘルスなどの相談が多く持ち込まれ、その解決に迫られる現実もある。このように、住民のために頑張っている仲間に励まされるとともに、職員を励ましながら理不尽な労働環境の改善に取り組むことで、労働組合が「誠実に生きることの尊さを教えてくれる“場”」になっているという<sup>32)</sup>。

社会教育実践を支えている関係を丁寧に見つめるということは、このように労働組合の中でも行うことができるし、NPOと連携することで行うこともできる。その一方で、自らの労働の中身を問うことなく労働条件ばかりに目が向く労働組合だったり、NPOに講座を任せっきりにする公民館だったりすれば、それはできない。住民のためにいい取り組みをしようとするNPO・市民活動と、自らも高まりながらそれと連携する公務労働者の存在が求められている。公的社会教育が、NPO・市民活動が切り拓いている最先端の価

値観を行政的・市民的に承認するものとした時にも、このような職員の力量形成が不可欠である。

注

- 1) 宮原誠一「社会教育の本質」1949年（『宮原誠一教育論集 第2巻 社会教育論』国土社、1977年）。
- 2) 小川利夫『教育福祉の基本問題』勁草書房、1985年
- 3) 小川利夫「現代社会教育思想の生成—日本社会教育思想史序説—」小川利夫編『講座現代社会教育Ⅰ 現代社会教育の理論』亜紀書房、1977年。
- 4) 辻浩『住民参加型福祉と生涯学習—福祉のまちづくりへの主体形成を求めて—』ミネルヴァ書房、2003年。
- 5) 辻浩『現代教育福祉論—子ども・若者の自立支援と地域づくり—』ミネルヴァ書房、2017年。
- 6) 同前。
- 7) 宮原 前掲。
- 8) 小堀勉「総論—比較社会教育史試論—」小堀勉編『講座現代社会教育Ⅲ 欧米社会教育発達史』亜紀書房、1978年。
- 9) 小川利夫『社会教育と国民の学習権—現代社会教育研究入門—』勁草書房、1973年。
- 10) 小川正美「三鷹市における戦後勤労青年教育の実践」東京都教育庁社会教育部『青年期教育と教育行政のあり方』1973年（『酒会教育』出版委員会『酒会教育—小川正美退職記念出版—』1993年）。
- 11) 大石洋子「障害者青年学級」黒沢惟昭・森山沾一編『生涯学習時代の人権』明石書店、1995年。
- 12) 松本市公民館活動史編集委員会『松本市公民館活動史—住民とともに歩んで50年—』松本市中央公民館、2000年。
- 13) 手塚英男『学習・文化・ボランティアのまちづくり』自治体研究社、1986年。
- 14) 山本昌江「公民館と取り組んだB型機能訓練事業（地域リハビリ交流会）」市町村保健婦協議会報告資料、2000年。
- 15) 細山俊男「今日の社会教育・公民館の抱える困難と可能性—生涯学習の時代といわれるなかで—」『月刊社会教育』No. 570、2003年4月。
- 16) 介護予防推進モデル地区検討会資料「水谷東地区介護予防活動の課題整理」2000年。
- 17) 海和敏子・手塚圭子「介護予防事業展開のための事業見直しのポイント—富士見市の場合—」所沢市地域リハビリ交流会スタッフ研修会での配布資料、2001年。
- 18) 金田光正「富士見市のリハビリ事業の紹介とボランティアに期待すること」所沢市地域リハビリ交流会スタッフ研修会での配布資料、2001年。
- 19) 手塚英男『『地区福祉ひろば』前史 松本に生まれるべくして生まれた『地区福祉ひろば』—職員プロジェクトチームの研究と提言—」松本市社会部『福祉ひろばふれあいレポート』1998年。
- 20) 矢久保学「住民の学習を基盤にした地域づくり・自治体づくり」辻浩・片岡了編著『自治の力を育む社会教育計画—一人が育ち、地域が変わるために—』国土社、2014年。

- 21) 平井達也「公民館で人が抱える困難のことを考える」『月刊社会教育』No. 718、2015年8月。
- 22) 松永尚江「公民館の講座を通して市民の協同を作る」『社会教育・生涯学習研究所年報』第15号、2020年。
- 23) 鈴木麻里「放っけない！女性や若者の生きづらさ、働きづらさ、孤立—主権講座からできたサークルとともに『学びあうコミュニティ』を培う—」全国社会教育職員養成研究連絡協議会『社会教育職員研究』第27号、2020年。
- 24) 佐藤一子「NPOと21世紀の社会教育」佐藤一子編著『NPOと参画型社会の学び—21世紀の社会教育—』エイデル研究所、2001年。
- 25) 佐藤一子「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、2004年。
- 26) 岡庭一雄・細山俊男・辻浩編『自治が育つ学びと協働 南信州・阿智村』自治体研究社、2018年。職員の側からのことは、山本昌江「村をつくる住民の学びと自治体労働者」、大石真紀子「話し合いが地域をつくる、人を育てる」で書かれているが、住民の側からのことは本書全体に通底している。
- 27) 筆者が公的社会教育の役割をNPOや市民活動とのかかわりでこのように考えたのは、津高正文『社会教育論』（新元社、1956年）の次のような指摘からの影響がある。
- 社会教育の基本的な役割は全面的に民主主義の社会を作ることである。そういう社会を作り上げる仕事を実施出来る人間を作ることである。しかし、社会建設や人間形成の仕事は、あくまで、民衆の自主的な労働運動・農民運動およびそれに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、せいぜいのところ側役をつとめるのが精一杯のところだ、ということをはっきりさせておく必要がある。
- 本当の教育改革・人間改造の仕事の上で、社会教育が正しく側役の仕事を果たすためには、まず、民間の自主的な社会運動・教育文化運動の敵対物としての性格を少しづつ洗いおとすことである。次に、可能な範囲で民間の運動のよき協力者になることである。
- このように民主化の仕事を進める上で、社会教育の力を低く評価することは、決して社会教育を軽視することではなく、むしろ、その反対である。なぜなら、民主化の仕事を進める本当の活動家や意識の高い人々は、いつも少数であり、その運動の中が狭い。そこで彼らをとりにまわす、一まき外側の人人が、まず中立化すること、次に、ささやかながらも、その協力者になることは、民主化運動を成功させる重要な、欠くことの出来ない条件だからである。
- 28) 辻 前掲『現代教育福祉論』。
- 29) 高橋満『NPOの公共性と生涯学習のガバナンス』東信堂、2009年。
- 30) 松永の前掲論文では、6年間にわたる障害者青年学級でのメンバーやスタッフとのかかわりから学んだことが大きかったことが記され、鈴木の前掲論文では、自らが女性としての生きづらさを体験してきたことと、そこから人を支え地域を変えたいという思いが芽生えたことが記されている。また、平井の前掲論文では、正規職員の位置づけが明確に書かれているわけではないが、嘱託の専門員の提起を行政としてしっかり受け止めて

いるからこそ書ける内容になっている。

西東京市では、今日の自治体経営の流れを受けてこのようなかたちになっているが、そこには優れた社会教育実践を行っている職員の労働条件が低いままでいいのかという問題がある。このことは、指定管理を受けて社会教育施設の運営を行っている財団やNPO、企業で熱心に働く人たちにもかかわることであり、新しいかたちの労働問題、ジェンダー問題として考えなければならないこともある。

- 31) 宮本昌博「住民と労働者の共同発達関係をつくる自治体労働者」島田修一・辻浩・細山俊男・星野一人編著『人間発達の地域づくり一人権を守り自治を築く社会教育一』国土社、2012年。
- 32) 細山俊男「住民との対話による学習ニーズの把握」辻浩・片岡了編著『自治の力を育む社会教育計画一人が育ち、地域が変わるために一』国土社、2014年。