

NPO等の「新しい公共」に資する取り組みと連携した社会教育を推進する方策に関する研究

岡田 正彦（高等教育開発センター）

【要旨】

NPO等による「新しい公共」に資する取り組みは、様々な領域で展開されている。社会教育行政にとっても、この取り組みと連携・協働する意義は大きいと考えられる。連携・協働を推進する上での課題やアイデアを検討する基礎作業として、大分県において取り組まれている新しい公共支援事業を取り上げ、成果や課題を検討する。この取り組みにおいて、委託事業や中間支援という要素がどのように影響するのか、また取り組みにおいて社会教育がどのように関わり変革していくのかを論じる。

【キーワード】

社会教育(social education) 新しい公共(New Public) NPO(Non-Profit Organization) 連携方策(Strategy for Cooperation)

1. 研究の意図

近年、「新しい公共」を形成する取り組みが推進され、その社会的効用に注目が集まっている。「新しい公共」をめぐる施策に対しては、従来行政施策が提供してきたサービスや機能を安易に削減し、その穴埋めとして民間活力を使役するものであるとして問題視する考えもある。しかし、長引く不況や厳しい行財政改革などの社会状況を考えると、「新しい公共」の部分の取り組みが必要なことは明らかであり、また「新しい公共」をめぐる取り組みの中でこれまではなかったNPO等の機能が生まれたり、NPO等と行政とのより適切な連携・協働が生まれたりしていることも事実である。

本稿では、行政が本来提供すべき機能に関する議論（「大きな政府」vs「小さな政府」など）や市民活動あるいはNPOのあり方といった議論はひとまずおいて、現に進行している「新しい公共」に資する取り組みの課題や可能性を検討し、特に社会教育に関する領域においてどのような連携や協働を形成していくべきかを明らかにする¹⁾。

まず、「新しい公共」支援事業において中心的役割を期待されるNPO法人の大分県における状況を概観し、続いて市民活動全体についての会議である「大分県協働推進会議」と「新しい公共」に関する会議である「大分県『新しい公共』支援事業運営委員会」でどの

ような検討がなされ、その上でどのような取り組みが行われたのかを検討する。これらの検討を通して、NPO 等が行政や他の NPO 等と連携・協働する際の課題を明らかにする。また、この事業のような委託事業を受託し、実施するプロセスに沿って、どのような課題があるのかを検討し、委託事業の受託によって NPO 等の力量や運営体制を発展させるための方策を検討する。

2. 大分県における NPO 法人の状況

大分県は、人口で全国 33 位、面積で 22 位、工業生産額で 24 位、と典型的な地方県と捉えられる。これに対し、NPO 法人の設立状況はやや特徴的である。大分県生活環境部県民生活・男女共同参画課による平成 25 年 1 月末現在のまとめによれば、大分県の認証法人数は 493 であり、人口 10 万人あたりの法人数で見ると九州 7 県で 2 位、全国で 6 位という状況である（平成 24 年 12 月末現在）。人口の割に多くの NPO 法人が設立されていると捉えられる。平成 10 年 3 月に制定された非営利活動促進法を受けて大分県でも NPO 法人の設立が進み、特に平成 15 年度から 18 年度にかけては 50 から 60 程度の法人が設立されている（図 1）²⁾。近年は一年度につきおおむね 30 法人ほどが設立されている。このことから、大分県においても、NPO 法人の設立が脚光を浴び活発に法人の設立が行われる「導入期」を通過し、現在は NPO 法人が着実に設立されつつその活動内容や運営のノウハウなどが問われる「発展期」に入りつつあると捉えることができる。しかし、これまでに 12 法人が解散しており、解散はしていないものの休眠状態にある法人はその何倍あるいは何十倍にもなると考えられる。NPO 法人の設立・運営・解散が自主的判断に基づくものである以上、ある程度休眠や解散という事例が出てくることは避けがたいが、NPO 法人に対する支援を有効に行うことで休眠や解散を回避するような支援が必要であろう。

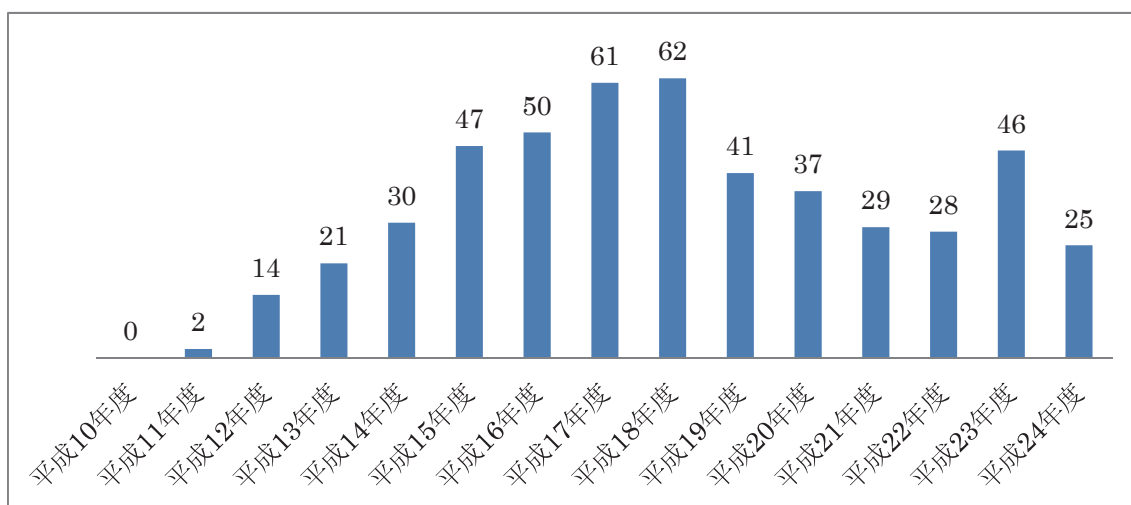


図 1 大分県における年度別 NPO 法人認証数

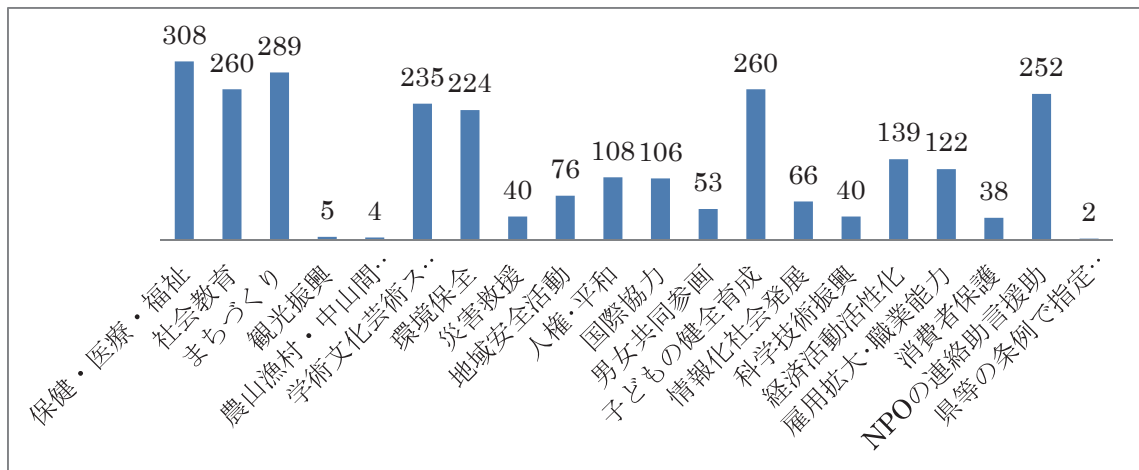


図 2 認証 NPO 法人の活動分野

また休眠・解散問題に加え、それぞれの NPO 法人がどのような領域で、どのような内容の活動をどの程度積極的に行っているかという問題を検討する必要がある。法人申請時に申告された法人の活動内容は図 2 のようになっている。「保健・医療・福祉」が 308 法人ともっとも多く、認証法人の 62.5%がこの分野で活動している（活動分野は重複して申告されている）。続いて多い活動分野が「まちづくり（289 法人、58.6%）」、「社会教育（260 法人、52.7%）」、「子どもの健全育成（260 法人、52.7%）」、「NPO の連絡助言援助（252 法人、51.1%）」などとなっており、これら上位 5 位までの分野は過半数の NPO 法人が活動分野としている³⁾。

これらの活動分野が複数選択することができるため、当該の分野についてどの程度重点的に活動しているかには少なからぬ差異があると考えられる。また、これらの分野を申請時に申告した法人が全体として休眠状態になっていたり、活動分野が変化していたりすることも考えられる。

しかし、そのことを踏まえた上でも、社会教育全体が NPO の活動分野と捉えられており、さらに社会教育において中心的な活動に含まれる「まちづくり」や「子どもの健全育成」なども上位にあげられていることを考えると、NPO 法人の活動分野として社会教育はかなり重要であるといえる。換言すれば、社会教育の様々な実践において NPO 法人が果たす役割が重要になってきているであろうことも推察できる。

このように、多くの NPO 法人が社会教育のフィールドを活動分野としていることを考えると、近年の社会教育関係職員・予算の削減を受けた行政直営事業の縮小に対する補完という消極的な意味でも、従来行政事業とは質的に異なる新しい方式や着眼点による効果的事業の開発という積極的な意味でも、社会教育の領域において NPO 法人の果たす役割は大きいと捉えることができる。

市町村別の NPO 法人数をまとめると、図 3 のようになる。大分市に所在する法人が 228 で 46.2% と半数近くを占めている。これに別府市の 52 法人（10.5%）を加えると、280 法

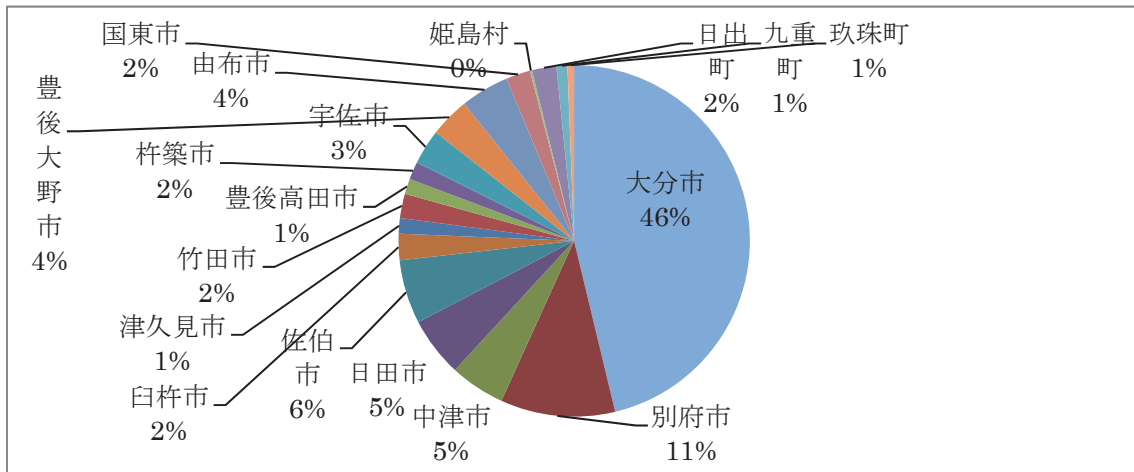


図 3 各市町村の認証 NPO 法人が県全体の中で占める割合

人（56.7%）が県中部の大分市と別府市に集積していることになる。これらの NPO 法人には全県的に活動している法人もあるので、県内の NPO 法人がカバーする地域については別途詳細な検討が必要であろうが、概観すれば、小規模市町村になるほど NPO 法人との連携・協働を行うことが距離的・時間的困難を伴うであろうことが推察できる。特に組織や予算規模が小さい、あるいは事業委託などを受けていない法人にとっては、遠隔地まで出かけて活動することが財政的にも人材のやりくりの面からも厳しい状況が見受けられるだけに、このような NPO 法人の地域的偏在は、NPO 法人との連携・協働を基軸とした新しい取り組みを行う上で足かせとなってくることが考えられる。

3. 社会教育における「新しい公共」との連携・協働に向けて

(1) 大分県協働推進会議と大分県新しい公共支援事業運営委員会

「新しい公共」に資する取り組み、その中で行政、企業、NPO 等の連携・協働に向けては、まずそれら取り組みについての政策や施策、指針が必要であり、その上で具体的取り組みについての助言や支援が必要である。

大分県においては、行政、企業、NPO の協働のあり方についての評価および提言に関すること、その他、県と県民との協働推進のための重要事項の県等に関すること、を審議するために、平成 18 年 3 月から大分県協働推進会議が設置されている。筆者は平成 22 年度以降この会議の会長を務めている。

協働の指針という部分について、大分県では、平成 17 年 3 月に「大分県における NPO との協働方針～大分 NPO しんけん協働指針～」が策定され、平成 24 年 3 月にはこれが「心の通い合う地域づくりのための協働指針～互いに支え合う心豊かな大分県を目指して～」として改定された⁴⁾。この指針の中では、指針策定の趣旨や目指す地域社会像を示した上

で、「多様な主体の協働の推進」、「多様な主体の協働を推進する環境整備」、「各主体に期待される役割」、「協働推進体制の整備」などについての考え方が示され、協働を進めるための指針がある程度具体性を持って提示されていると評価できる。もちろん、この指針で示されているのは、基本的な方向・原則であり、個別の連携・協働においては、このような基本を踏まえつつ有効に協議を行う必要が生じる。

協働推進会議では、これに加え、通常の議題として、「大分県の NPO 関連主要事業について」、「NPO の育成・支援及び NPO との協働の推進について」、「NPO と県・市町村・企業との連携・協働について」、「新しい公共支援事業について」、「NPO 法及び税制の改正について」など NPO の支援や連携・協働の推進に関する事項が幅広く協議されている。

ただ、年間 2 回程度（平成 23 年度のみ 4 回開催）の開催であるため、協議が概括的なものになりがちであること、会議として主体的に議題を提起し協議提案するという部分が弱いこと、そのためにも会議が自主的に調査研究を行う機能を持つことが望ましいこと、等の課題も残されている。支援の対象である NPO 自体が多様であるため、どのような NPO を対象にどのような支援を行う必要があるかを、全体を網羅しかつ個別事例を詳細に検討するためには、まだ認識できていない様々な問題点を発掘し追究していく必要がある。そのための一つの方策として、大学あるいは大学間連携組織（コンソーシアム）との連携による調査研究の実施を提案したい。このような切り口から、多様な主体の協働によって、NPO 等の連携・協働方策について、調査・研究や協議、パイロット・プログラムの開発と実施、事業やプログラムの評価と改善、取り組み成果の他領域での活用、など様々な成果を生み出すことができると考えられる。

連携・協働の知恵やノウハウを蓄積する具体的な契機として注目されるのが、「新しい公共」支援事業である。この事業は NPO などの取り組みによる「新しい公共」形成を支援するために国が実施を決定し、大分県では平成 23 年度から委託事業を公募し、「NPO 等による信頼構築支援事業」、「市民ファンド創設支援事業」、「NPO 等に対するソーシャル・ビジネス支援事業」、「新しい公共の場づくりのためのモデル事業」、の 4 本の柱の事業を実施してきた。この事業を推進するために、大分県新しい公共支援事業運営委員会が設置され、事業委託先の審査や事業の報告とそれに対する助言などを行ってきている。筆者は、第 1 回委員会から委員長を務めている。

2 年間の委託事業がほぼ終了しようとしている現時点で、新しい公共支援事業からはいくつかの発見をすることができ、同時にいくつかの課題が残されているという意見を聞く。大きな成果としては、この事業を通して、事業を受託した NPO が様々な主体と関係を作り、連携・協働した結果、その NPO が今後他の主体と連携・協働するための知恵やノウハウが集積できたこと、それは別の NPO にとっても有益な知恵やノウハウになり得るという感触が得られたことがあげられる。どのように連携・協働すればよいかという基本はマニュアル化し、その上で領域や関わる主体によって具体的にどのような困難やすれ違いが生じたかという事例を集積し、整理することが今後の連携・協働推進のために有効であろう。また、

NPO 設立の当初の主要な目的と並んで、他の NPO への支援や助言、関係づくりに関心を持ち、また具体的に動くことのできる中間支援組織が増加すると共にその力量が向上しつつあることも重要な成果と考えられる。中間支援組織のコーディネートにより、従来組みづらかった相手と連携することができたり、ある地点で足踏み状態だった連携が前進したりと、多様な形で従来とは質的に異なる連携・協働が生まれつつある。

課題としては、委託事業終了後の自主事業（取り組み）の継続性や発展性の問題が挙げられる。委託事業実施中は事業費も配分され、県などからの支援もある程度期待できる。これに対して、委託事業終了後にどこがどのようにして事業（取り組み）の継続や発展に取り組むのかという点について方針を整理し、明確に情報発信を行う必要がある。特に、従来行政が直営してきた事業が「新しい公共」にゆだねられる場合に、公益性は当然として、公平性や中立性をどの程度まで保持すべきかについては、慎重な議論が必要であろう。

（１）委託事業と中間支援の問題

しばしば指摘されることであるが、NPO 法人にとって委託事業を受託することにはメリットとリスクの両面がある。メリットとしては、事業進行のプロセスに沿って検討すると、以下ようになる。まず申請という作業は業務的には負担であるが、申請書の作成は申請書や報告書作成のスキルを向上させ、結果的に他の事業申請にも生かすことができる。あわせて、選定委員会などでの説明を行うことにより、プレゼンテーションのスキルも向上させることができる。事業実施中においては、取り組みのための潤沢な経費を確保することができ、これによってスタッフを増員したり旅費や謝金を増加させたりして、より積極的な取り組みを行うことが可能になる。また、行政や企業、他の NPO などと連携・協働することで、様々なネットワークを形成できると共に、相手に納得してもらえ提案を作成する力量やコーディネート能力を高めることもできる。さらに、報告会など事業終了に伴う報告書の作成や報告会への参加などは、日頃多忙の中でまた組織内だけでは難しい省察 (reflection) を有効に行う機会を提供している。具体的なメリット以外に、事業実施を通して形成されたネットワークが、取り組みに対する熱意や元気につながる点も重要である。

一方で、事業受託にはリスクも存在する。事業受託によって基本的には当該法人の活動量は大幅に増加し、活動領域や連携・協働先も拡大する傾向がある。事業期間が終了した後、スムーズに元の（若干発展した）活動量・領域に戻すことができれば問題は生じないが、いったんやり出した取り組みはなかなか規模縮小したり中止したりすることは難しい。結果的に、事業期間に比べて態勢が弱まっているのに事業を何とか維持・拡大させようとする努力により組織が疲弊し取り組みが難しくなるといった事例が生じている。もう 1 つのリスクは、NPO 法人が委託事業に振り回されて行政の下請け機関になってしまったり本来の組織の使命が混乱してしまったりするといった問題である。多くの NPO 法人は事業を受託した以上真摯にその事業が発展するように努力を行う。しかし、その事業運営は当該組織が本来志向していた活動内容や方法、視点などと必ずしも一致しない場合もある。そのよ

うな場合、委託事業の実施が組織メンバーの乖離を生んでしまうケースもある。NPO 法人が委託事業を有効に使いこなすにはまだ経験の蓄積や共有が必要であろう。

「新しい公共」に資する取り組みを検討する際に、中間支援の問題も存在する。前述の大分県内の NPO 法人の活動分野では、「NPO の連絡助言援助」を挙げた NPO が 252 法人（51.1%）と過半数を占めたが、実際には相当量の活動を中間支援に向けようとする法人はそれほど多くはないと考えられる。これまでの取り組みを通して、「中間支援は必要であるし、自分たちでもある程度それに貢献してもよい」と考える NPO が増加していることは確かであるが、中間支援機能の充実に向けては、まだまだ検討すべき課題が多く残されているといえる。たとえば、中間支援のみを目的とした NPO 法人が出現してくるのか、NPO 連携の組織体などが中間支援を行うのかという問題がある。また、行政による中間支援と NPO 法人自身による中間支援がどのように補い合い、連携していくのかということも検討する必要がある。実際の活動と同様に、中間支援についても取り組みの安定性と柔軟性という時に矛盾する要求の双方に応える必要があり、経験の蓄積と共有が必要である。

（2）社会教育における「新しい公共」の意味

「新しい公共」が取り組む領域の一つとして、社会教育にはいくつか特有の課題や状況が存在する。まず社会教育の側から「新しい公共」を必要とする部分に言及する。近年社会教育の予算と職員が厳しく削減され、従来通りの事業を実施することは困難になっている。また、市町村合併が進行し、社会教育行政が広域行政化する中で、地域に密着した教育サービスを提供することも困難になってきている。公民館をはじめとする社会教育施設においても職員の削減や非常勤化が進行し、施設としての企画運営能力が低下する傾向が認められる。このような状況にあるだけに、社会教育の実践においてプログラムの企画運営の経験やノウハウを持つ NPO 法人などと連携することは、社会教育の側にとって大きな意味を持つ。また、従来ともすれば高齢者や専業主婦を中心に趣味教養型の学習を行うものという通年で見られがちであった社会教育にとっては、公共性や公益性を意識し、幅広い人々を巻き込んで、地域（社会）を変革することを志向している NPO 法人は、事業対象者の拡大や公共性の高い事業の開発などにおいて有効なパートナーとして期待されている。

他方、NPO 法人から見た場合、社会教育という領域は魅力的なものであろうか。大分県におけるデータで示したように、「まちづくり（289 法人、58.6%）」、「社会教育（260 法人、52.7%）」、「子どもの健全育成（260 法人、52.7%）」などが NPO 法人の活動分野として上位に挙げられている。NPO 法人がそもそも活動している領域が社会教育とかなり重なり合っている。さらに、社会教育においては、取り組みに関わる組織や個人の主体性や能動性が重んじられ、違う立場の組織・個人が連携・協働することによって新しい教育機能を生み出すことを重要視してきた。これらの点については、NPO 法人が志向する取り組みの方向性と合致する部分が多いといえる。その意味で、NPO 法人の側から見た場合も、「社会教育とは連携したことがある」とか「社会教育とは連携しやすい」といった認知が

ある程度形成されているのではないかと推察される。

課題はむしろ、社会教育行政の側にある。職員の削減や非常勤化は職場の多忙化を促進しており、社会教育関係職員は、「目の前の仕事に忙殺されている」状態にある。このような状況においては、事業の質を向上させ新しい事業を開発することよりも、昨年度実施した事業を今年度も効率的に実施することに重点が置かれがちである。その場合、連携・協働するよりも職場内の人的資源だけでできる範囲の内容で速やかに事業を実施する方が効率的であると捉えられる。困難な状況を改善するために、内部の効率化よりも外部との連携・協働を選択する発想の転換が必要である。実際には、連携・協働することですぐに業務量が減少するというほど事態はスムーズには進行しない。連携・協働によりむしろ（少なくとも当初は）業務量は増加するのが普通である。それでも、より意義のある事業を実現するためにあえて連携・協働を行おうという決意を職員・組織が持つ必要がある。その上で、福嶋順が指摘するように、社会教育行政の限界を踏まえつつ、市民的公共性の広がりをつまえた「公共社会教育」の構想を発展させていくことが必要だと考えられる⁵⁾。

本稿では、社会教育に関連する NPO 等の「新しい公共」に資する取り組みとどのように連携・協働するかという問題点を、主として現在の状況を概括的に捉えつつ検討してきた。当然、より具体的・実践的な検討により、連携・協働の質を高めるアイデアやノウハウ、さらには全体のシステム整備が必要であり、これらの点については、今後の課題としたい。

【注および参考文献】

- 1) 山本和人は、「新しい公共」の形成に資する社会教育の役割として、「公共」意識の育成や地域社会の活動に積極的に関わる人材の育成、人と人、人と組織を結びつける支援など 7 項目を挙げている。（山本和人「新たな『公共』の形成に資する社会教育の役割」国立教育政策研究所社会教育実践研究センター「新たな『公共』の形成に資する社会教育の在り方に関する調査研究報告書」2009年3月、5ページ）
- 2) 大分県生活環境部県民生活・男女共同参画課 HP のデータ（「大分県の NPO 法人の状況」平成 25 年 1 月末現在）を参照し、グラフは筆者が作成した。以下、県の NPO 法人データについて同様。（<http://www.pref.oita.jp/site/oitakennonpohoujin/jokyo.html>）
- 3) 活動分野の回答数は 2, 627、法人数は 493 で、1 法人あたりの回答数は 5.33 とかなり多い。このことから法人申請時の活動分野はかなり幅広く重複して申告されていると考えられ、重点的活動分野の把握のためには別途調査が必要であると考えられる。
- 4) 平成 23 年度内における指針改定については、大分県協働推進会議において改定の方針や具体的記述などについて協議が行われた。（根拠資料：大分県協働推進会議議事概要 <http://www.pref.oita.jp/site/npo/kyoudousuisinnkaigi.html>）
- 5) 福嶋順「社会教育における市民的公共性をめぐる論点と課題」日本社会教育学会編『NPO と社会教育』（日本の社会教育第 51 集）東洋館出版社、2007 年、123～124 ページ。