

### 「市民による教育事業」と教育の公共性： 「行政改革」下における教育NPOの形成に着 目して

平塚, 眞樹 / ヒラツカ, マキ / HIRATSUKA, Maki

---

(出版者 / Publisher)

法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

社会志林 / Hosei journal of sociology and social sciences

(巻 / Volume)

49

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

34

(終了ページ / End Page)

67

(発行年 / Year)

2003-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00015250>

# 「市民による教育事業」と教育の公共性

—「行政改革」下における教育NPOの形成に着目して—

平塚眞樹

はじめに

今日他の社会領域同様、教育を取りまく世界でも、「市民（社会）」という言葉はとみにその重みを増している。それは例えば一つには、実態としての各地におけるフリースペース・フリースクールの実践やあるいはチャータースクール制度化の推進にあるように、自治体・学校法人という従来からの公教育実施主体に加えたあらたな教育事業の主体として、また例えば、新学習指導要領の実施に伴い学校教育にあらたに導入された「総合的学習の時間」や、あるいは職業体験など進路学習の取り組み、放課後のクラブ活動などにおいて、教師の足りない面を補い教育活動の質の豊富化のため公教育を支援する主体として、特に都市部において活発に、従来の教育専門職者に代わり・加えて教育事業・教育参加する主体として、その活動が活発化している。

翻って大変雑駁な表現で述べるなら、近代公教育制度とりわけ戦後日本の教育システムにおいては、高度経済成長期のドラスティックな地域社会変容（共同体機能の解体）と、中学・高校までを含めた学校の制度化整備があいまって、特に1960年代以降顕著に、従来地域コミュニティに埋め込まれていた子育て・人間形成機能は、総じて学校教育という制度としての公教育に回収されていった経過があった<sup>1)</sup>。その過程で、子どもを育む主体は、地域のおじ・おば・年上といった「ナナメの関係」<sup>2)</sup>から、学校教職員と個別家族とりわけ親といった「タテの関係」へと収斂していった。こうした歴史的経過に照らすとき、また今日の学校を取りまく種々の困難に照らしても、教育する主体としての市民の参入・台頭は、いったん強度に「学校化」し「垂直化」した教育関係・システムを、解きほぐし再構造化する格好の好機ととらえることもできるだろう。そして実際、市民による教育事業・教育参加をほぼ前提や条件抜きに積極的に受けとめ、これを教育改革・改善の重点と位置づける議論は、最近活発に取り交わされてもいる<sup>3)</sup>。

ただし、このあらたな動向をめぐっては、今少し複雑な考察・討議を経ることが必要ではないだろうか。というのは、今日の日本における市民社会、とりわけ教育事業を取りまく市民社会は、その政治過程・社会過程のただなかで非常に複雑な「力」の錯綜する磁場と化しており、ここでの実践活動は当事者の意図や思いを越えて場の力学に強く左右される状況性があると考えられるからである。この点で、本稿で具体的に着目したいのは、いわゆる「行政改革」と市民事業の関係である。近年の「行政改革」ではとみに「市民との協働」が強調され、あらたな公的事業主体としてNPO法人やヴォランティアセクターへの期待が強まっている。しかし、この動向は、ともすれば行政が公的事業の縮小・外部（民間委託）化を進めるための便法ともみなされ、公務員の労働組合や民間委託を疑問視する市民らの間に、市民事業者への複雑な認識・まなざしを生み出すことになったり、一方、市民事業者たち自身にも、行政の呼びかけに応じて公的事業に参加することが、果たして自分たちの事業を発展させることになるのか、単なる「行政の下請け化」へと事業の質を矮小化することにならないかといった、自らの政治的スタンスを見きわめるにあたっての困惑・戸惑いを生み出すことにもつながっている。とりわけ教育事業においては、「民間人」校長・「社会人」講師の登用、教員の民間企業等への長期研修、学校への第三者評価、教職免許をもたない正規教員の採用案など、従来の学校・教育制度を「開く」施策が急展開で進行しつつあるために、なおのこと既存の制度主体と市民事業主体との関係には、微妙で複雑な関係が生まれやすい。

市民による教育事業の展開、あるいは市民参加の進展は、裏返しに、従来からの公的制度としての教育事業の存在意義を問い直すことになり、また、教職員・教育行政職といった従来からの教育専門職の役割・責任を問い直すことになる。「何こそが『公』でもって保障されるべき教育なのか」「公教育は誰にどのように担われるべきなのか」といった問いが俎上にのぼることになる。今日の日本の教育が抱えている根深い困難について考えるとき、こうした、いわば「教育の公共性」再考ともいえる問い直しの作業には、重要な意義と豊かな可能性があるといえるだろう。それが本来の意義と可能性を十分に発揮しうるために、換言すれば、教育事業への市民参加が「教育の公共性」の豊富化に寄与しうるためにも、「行政改革」が一方で急展開する今日、市民による教育事業がどんな磁場にたっているのか、その教育政治のダイナミズムについて明らかにする作業は必要ではないだろうか。本論で明らかにしたい課題は、ここにある。

以下、本論では検討対象を具体化するための便宜的方法として、「市民による教育事業」のなかでも特に、1998年末以来あらたな市民社会の主体として制度化されたNPO（特定非営利活動）法人の教育活動・事業に着目したい。NPO法人とはその法文が定めるように、「市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的（第一条）」とする組織体である。市民事業がNPO法人をもって尽くされるものではないことは言うまでもないが、「公益の増進」を目的とする市民事業である教育NPOの参入が、果たして目的通り教育の「公共性」の豊富化に寄与するのか、そこに内在するディレンマやその解きほぐしの方途を考究することは、上述した本論の主題に応える一つの作業・方法とはなると考えている。

以下1章ではまずはじめに、教育NPO<sup>4)</sup>の形成・展開過程をたどり、いわゆる市民による教育事業の成長過程で公教育制度に向けて提起されたことは何であったのかを明らかにする。次に2章では、「行政改革」過程において市民による教育事業すなわち教育NPOがおかれている客観的位置について明らかにしたい。そして最後に、そうした主体的・客観的文脈をつきあわせ、市民による教育事業の成長が教育の公共性の豊富化に結びつくのはいかにして可能であるかについて考察したい<sup>5)</sup>。

## I 教育NPOの形成と展開

「市民による教育事業」とりわけ教育NPOは、どのような性格をもち、どのような過程で形成・展開してきたのか？ その展開過程で制度としての公教育に向けて何を投げかけてきたのか？ そのややとらえどころのない問いを考える一つの試みの作業として、ここではまず、教育NPOの活動開始時期、活動領域、活動展開過程などについて全体概要の把握と類型化を試み、その後その形成・展開過程で既存の制度的教育に対し提起された論点はなんであったのかをいくつかの活動類型に即して整理してみたい。

そのためまず最初に行った作業は以下の通りである。現在認証を受けたNPO法人をほぼ全数網羅しているネット上のデータベース「NPO広場」<sup>6)</sup>に依拠し、そこで「主な活動領域」としてNPO法上の11項目のうち「子どもの健全育成」をあげている法人（計340：2001年10月段階）、及び「主な活動領域」としては「社会教育」をあげ尚かつ活動領域一般のなかに「子どもの健全育成」も記載している法

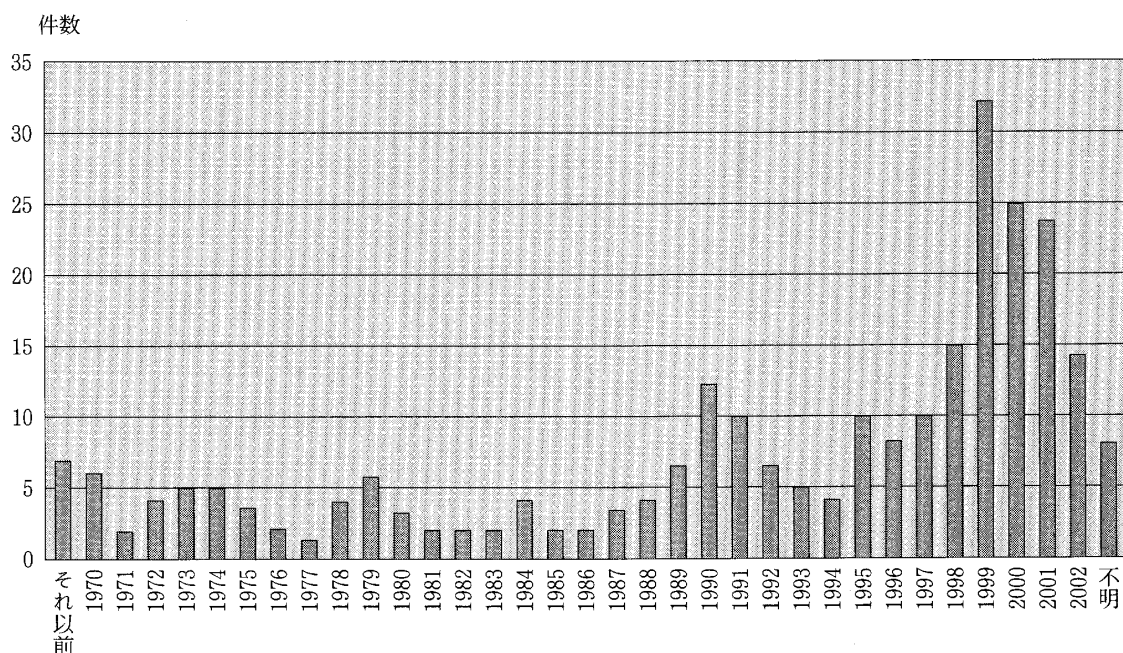
人（計 78：2001 年 10 月段階）のうち、その内容からみて明らかに本論の主題からは外れると見なしうるものを除外した上で、最終的に計 266 法人を検討対象とし、その活動内容・活動経過などを上記データベース及び可能な限り各団体の HP にもとづいて整理した。

### I-1 活動領域と活動開始時期の特徴・類型化

まず活動開始時期にどのような特徴があるかであるが（グラフ 1）、そこにいくつかの山があることがわかる。一つは 70 年代半ば頃、次に 1980 年頃、第三は 1980 年代半ば頃、第四は 1990 年前後、最後に 2000 年前後の時期である。

では、その活動開始の山は、活動領域とどのような関連があるだろうか。ここではまだ仮説的ではあるが、教育 NPO の主たる活動領域を 5 つにカテゴリー化してみた。

- (1) 保育や学童保育さらに子育て支援の地域活動をおこなうもの
- (2) 観劇・読書など地域における子ども文化活動をおこなうもの
- (3) 不登校や学習の困難など制度的教育から疎外・離脱した子ども・家族の支援活動をおこなうもの
- (4) 自然体験や野外活動など、総じて子どもの「生きる力」の形成を意識した活動をおこなうもの
- (5) 国際・環境・情報・芸術・科学・武道など特定分野での教育事業や学校支援活動をおこなうもの



グラフ1 教育 NPO 法人の活動開始時期

表1 各活動領域ごとの活動開始時期

	保育・学童・ 子育て支援	地域の子ど も文化	疎外・離脱し た子ども支援	生きる力の 形成	教育事業・ 学校支援	全 体
-1969年	3	2	1	1	0	7
1970-74	4	15	1	2	0	22
1975-79	7	7	1	2	0	16
1980-84	3	6	2	2	0	13
1985-89	2	9	6	4	0	18
1990-94	8	7	9	12	6	38
1995-99	15	4	29	14	15	75
2000年-	18	1	11	19	15	53
不 明	2	1	2	3	2	8
合 計	62	53	62	59	38	266

そのうえで、各活動領域ごとの活動開始時期を示したのが、表1である。(一法人の活動領域が複数領域にわたる場合には複数カウントしたため、総数は266よりも多くなっている。)

ここから、以下のような活動領域と活動開始時期との関連があることがわかる。

- (1) 保育・学童・子育て支援の活動には、70年代後半に活動開始の一つのピークがあり、さらに90年代以降再び急増しはじめる。
- (2) 地域子ども文化活動は、70年代前半に一つの山があり、その後もコンスタントに活動開始がつづき、90年以前に活動開始したところが過半である。
- (3) 制度から疎外・離脱した子どもの支援活動は、80年代後半から明確に増え始め、90年代後半におおきなピークを迎える。
- (4) 「生きる力」の形成活動は、やはり80年代後半から増え始め、90年代以降コンスタントに増え続けている。
- (5) 教育事業・学校支援の活動は、90年代以降、より明確には90年代後半以降生まれてきたものである。

このようにみると、先にあげた全体の活動開始時期の特徴は以下のように理解できるだろう。すなわち、第一に70年代半ばと80年前後期の山は、主として、保育・学童保育・子育て支援の活動と、地域子ども文化活動の第一の開始時期ピークであると理解され、第二に80年代半ばと90年前後の山は、主として、制度から疎外・離脱した子どもの支援活動と、「生きる力」の形成活動の第一の開始時期ピークと

理解され、最後に 2000 年前後の時期は、教育事業・学校支援活動の最初の開始時期ピークであると同時に、子ども文化をのぞく他の 3 領域の再度の開始時期ピークでもあると理解されるということである。これは、言い換えるならば、教育 NPO の形成過程の概況ということになるだろう。

ここまでの作業を受けて、以下では、上記(1)～(5)のうち(5)をのぞく(1)～(4)の活動領域について、なかでも特に、そのカテゴリーとしては当初から活動開始している事例に依拠して、その活動形成・展開過程と活動の性格を整理していくことにしたい。(5)について今回検討対象からはずしたのは、いずれの団体もまだ活動キャリアが短く、中には短期間で有名無実化あるいは解散に至るケースもあり、(1)～(4)の当初段階から活動してきた団体と比してまだ圧倒的に不安定であり、現段階での検討には十分なじまないと判断したからである。)

## I-2 教育 NPO の生成・展開過程

### I-2-1 学童保育・共同保育事業からの展開

今日 NPO 法人として活動している学童保育や保育所はおしなべて、60-70 年代に都市部への大量人口移入や第二次ベビーブームによる保育所の圧倒的不足や、自治体によって学童保育が制度的に位置づけられないなどの理由から、無認可もしくは父母と保育者の共同保育によって組織された事業所もしくはその連絡協議会である。その後も長く任意団体として運営されてきたが、NPO 法の施行を契機に、さまざまな判断から法人化を選択した団体がいくつかある。

翻ると、当初の保育所・学童保育づくり運動においては多くの場合、「公設化」すなわち自治体による公的保育の保障が基本的要求であり、共同保育や自主保育の形態はあくまでも要求が実現されるまでの過渡的な形態と考えられていることが多かった。それが、あえて「自治体による保育事業の直接的実施」の形ではない NPO 法人化を選択したのはなぜなのか。直接的には、一気に社会福祉法人化することも困難な現状で、自治体行政との関わりで補助金や委託を受けるに際して任意団体よりは法人格を有している方がスムーズであると示唆されたなど、ごく現実的・便宜的な面が強いと考えられるが、その背後や基盤にはより主体的・積極的な理由もある。

以下、それを典型的にみることのできるいくつかの学童保育連絡協議会の例に即して考えたい<sup>7)</sup>。学童保育の場合、長らく各地で実践が展開され、その制度化が要求されていたものの、実際に公的に「制度化」されたのは、少子化が社会問題化す

る中でようやく1998年になってであった。これ以降各地ではあらためて「制度としての学童保育」づくりに着手することになるわけだが、その過程でいくつかの自治体では、公設化によってむしろ従来からの保育実践よりも質と条件が低下しかねないという、当初では予想できなかった事態が起きた<sup>8)</sup>。その背景にはⅡ章で述べる「自治体行革」の文脈があるわけだが、NPO法人化を選択した団体には、そうした他地域での状況もみながら、内部に厳しい議論や異論も含みつつ、現状では、公設化への展開よりも市民事業としての運営形態をとり、行政から委託を受けることで保育の質を守り深める取り組みをしようと判断をつけた場合がある。

ここでは、公設化という従来からの志向性をずらしても守りたいと考えるだけの保育の質・条件が、それまでの共同運営型保育のなかで形成されていたことが重要であろう。それは具体的に言えば例えば一つには、事業運営における父母（会）の役割と位置の大きさである。一部の自治体では公設化の過程で、従来事業運営に大きな力を発揮していた父母会をスポイルする事態も生まれていた。学校などには容易につくられない父母同士や父母と指導員との深い関わり・共同運営をもって初めて、自分たちの現場の保育の質は蓄えられてきたとの意識が当事者の中にはある。それをより発展させられる可能性ある運営形態としてNPO法人化は積極的な意味をもちえた。

また第二には、指導員の専門性の質と労働条件である。やはり一部自治体の公設化過程では、指導員の非常勤化や従来からの指導員の継続雇用を認めない場合があった。また別の場合には近年少なからぬ自治体で、学童保育をすべての子どもを対象にした放課後事業へと一体化しようとする動向もある。一方、学童保育の領域では制度化以前の長年の間に、各地域あるいは全国レベルで「連絡協議会」が組織され、指導員の研修や実践の交流・検討、行政への要求組織化など、保育の質と条件向上のためのさまざまな共同事業が積み上げられてきていた。そうした制度外の制度ともいえるべき豊富な自主的共同的事業のなかで、指導員の専任・常勤という条件の必要性や、学童が子どもと親の精神的安定と安全を保障する「生活の場」であることの必要性など、追求すべき保育の質と条件についての共同的合意がつくられてきていた。各現場レベルでの実践蓄積と上記連絡協議会などの支援力の蓄積の存在が、そうした合意を切り崩しかねない公設化よりNPO法人化を選択するうえでは背景・基盤になっていたと考えられる。

第三に、NPO法人化した学童保育では、その公共的責任として、地域におけるより広範な子どもたちの共同的な育ちの場になることを志向している。これは、放



課後事業に学童保育を解消することではなく、今日の地域における子ども達の育ちの現状をみると、学童保育で培われてきた指導員と子ども、あるいは子ども同士の共同的な関わりを地域の子どもの総体が享受できるよう広げることが公共的課題だと認識されているということであろう。地域における子育て文化の形成を主導できるのは自分たちであるとの自負は、やはりそこまでに蓄積された実践の質に担保されていると考えられる。「住民立」は学童保育事業において十分な実績がある<sup>9)</sup>との言及にあるように、「公立」「私立」につづく「住民立」という「第三の運営主体」としてNPOを理解するとき、まさにそれに値する事業を蓄積してきたのは学童保育ではないかとの認識がNPO化を促した主体的契機のなかにあるといえるだろう。

#### I-2-(2) 会員制地域子ども文化活動からの展開

地域における観劇・映画鑑賞・文庫などの子ども文化活動は、上記(1)の保育所・学童保育所づくりとほぼ時期を重ね、テレビの普及や文化の商業主義化に危機感を抱いた親たちによって、子どもの育ちに豊かな芸術・文化環境をという願いを共同化して組織され取り組まれてきた。中でも特に大きな活動を展開してきた「全国子ども劇場おやこ劇場連絡協議会（以下「子ども劇場」）」は、全国協議会を結成した74年頃から急速に組織の数を増やし、80年代末には全都道府県に550以上の劇場と48万人あまりの会員数を要するまでに発展していた<sup>10)</sup>。しかしそうではあっても、基本的には同じ願いをもつ親たちの「共同事業」としての性格をもち、それゆえ「会員制」をベースに運営されていた。それがNPO法施行も契機に、その各地組織の一定部分が、会員相互の共同性よりむしろ地域全体の公共性を展望した活動へと事業展開してきている。

ここでは以下具体的には「子ども劇場」を事例に考えてみたいが<sup>11)</sup>、事業展開の背景には、やはり一方での90年代半ば以降の事業を取りまく環境変化と、一方には過去数十年間に蓄積された事業の質、その双方についての認識と見極めがあったと考えられる。まず環境変化については、両義的な意味を持つ二点あげられるだろう。一点は、会員数の頭打ちもしくは減少傾向である。各地での多様な演劇・文化活動の活発化によって会員制観劇活動のメリットは徐々に相対的に低下し、90年代にはいると少子化もあいまって組織拡大は一つの曲がり角に直面していた。しかるに第二点、もう一方で90年代初期は、子どもの権利条約の批准に向けた取り組みと批准後はその社会的定着が課題になり、反面では、特に母親たちの子育て不

安が少子化の背景の一つとしてクローズアップ化される状況が生まれた時期でもあった。子どもの権利条約で提起された子どもの主体性の尊重・重視や、子育て不安の広がりの中で浮上した地域で子育てする親同士の支え合いは、翻ればいずれも「子ども劇場」が従来から会員間の活動の中で重視・追求してきた価値でもあった。共同的観劇という事業に即する限りそのニーズはむしろ縮小する傾向にあったが、観劇活動を通して共同的に追求してきた子育てをめぐる価値は、むしろ時代のあらたな課題となりつつあったわけである。

そうした環境変化の一方で、事業の質は時間の経過の中で成熟・蓄積されつつあった。活動の幅は、観劇活動からより積極的に子ども青年が自ら演じるなど表現活動へと広がり、また「子ども劇場」育ちの中高生が組織の担い手に回るなどして、徐々に「子どものため」の活動から、「子ども自身」の活動へと事業展開しつつもあった。また、「子ども劇場」は活動の過程で長らく、地域・子ども文化政策に対するさまざまな要求・提言活動を行ってきており、その過程で徐々に行政にとっても、住民・市民と行政をつなぐ、緊張感と信頼感のある文化事業のパートナーとしての位置を得つつあったこともある。

こうした、一方での客観的な環境変化と他方での主体的な事業展開の双方をみながら、会員制の共助・共同事業として今後も活動するのか、地域づくりを視野に入れた公共的活動へと展開するのか、内部でしばしば厳しい討議もおこなわれ、その中から一定の組織はNPO法人化へと踏み出していった。見極めにあたって重点となったのは、一つには、参加主体としての子どもの疎外という現実から子どもの地域社会への主体的参加を促すことと、子育てをめぐる支え合いの乏しい現実から大人たちの子育ての支え合いを育むこと、そうした問題の解決は地域総体で進められないと、「子ども劇場」の目ざす価値も結局は達せられないのではないかと判断、そして同時に、「子ども劇場」が共同事業として長年かけて培ってきた子どもとおとなの関わりやおとな同士の関わりの質は、そうしたまさに公共的課題に取り組んでいくにあたり相応の有用性をもつだろうという判断であったと考えられる。

### I-2-(3) 制度から疎外・離脱した子どもとその家族の共助・支援事業

子どもがその成長過程で直面する困難にはさまざまあるが、この20年ほどの間には、いくつか「新たな困難」に直面する子どもと家族の存在が認められるようになった。具体的には、80年代前半以降には不登校・登校拒否の子どもたち、90年

代以降には学習障害や多動性障害など軽度発達障害をもつ子どもたち、90年代後半以降には「引きこもり」といわれる青年たちや、児童虐待の被害を受けた子どもたちなどの存在があげられよう。彼らの存在に対して、少なくとも当初、公的には十分な認知や対応がされることはなかったため、当事者たちは好むと好まざるとに関わらず自分たち自身で動き、同じ問題を抱える当事者同士でのつながりや、あるいは自分たちの困難を受けとめ問題解決に力を貸してくれる場とのつながりをつくり始めた。これもまた、抜き差しならない現実の必要の中から生みだされた市民事業であった。こうして活動し始めた共助・支援の場のうちの一定部分が、NPO法施行後に法人化を選択している。あらためて主体的に「市民事業」という運営形態を選択し直したのはなぜか、以下では中でも象徴的な事例と考えられる不登校・登校拒否の子どもたちの共助・支援の活動に依拠して、その事業の展開過程をあとづけたい<sup>12)</sup>。

不登校・登校拒否について80年代から取り組まれ始めた活動は、当初これに対する社会的認知もましてや公的な支援・保障もまったくない中で、まずは「居場所づくり」や「親の会」として始まったものが多い。また、70年代以来地域で展開していた非進学塾がそうした子どもや親に頼られ、徐々に自然発生的に「居場所」「相談」機能を付加していった例も一定数ある。そうした場のこの15年程度の事業展開には共通する特徴点がいくつか見いだせる。その一つは、活動の社会的性格についての一貫した強い意識である。事業は具体的には援助を必要とする個別具体的な子どもたちに依拠して取り組まれるが、しかし多くの場合は当初から自助・共助の活動にとどめず、社会に向けて「不登校・登校拒否は特殊な子どもや家族の単なる病理なのか？」と問いかけ続けた。そのアピールは徐々に社会の共感と支持を獲得し、1992年には文部省（当時）による、不登校・登校拒否は特別な子どもの問題ではなく、どの子にも起こりうるとの見解を引き出すに至る。さらにその後は、当初多く見られた「フリースペース」との呼称が90年代末頃から「フリースクール」という呼称が多くなったことに象徴されるように、徐々に、子どもたちの困難を受けとめる「居場所」機能から、彼らが求める学びと自立のあり方を引き出し追求する「学校」機能へと展開してきている。そしてこの取り組みを通して、社会総体に向けてあらためて、制度としての学校と企業社会の接続を相対化する、オルタナティブな学びと自立像の価値を問いかけ続けている。近年「チャータースクール」づくり運動へ各地のフリースクールが概して活発に関わり始めているのも、自分たちがつくり出しつつある「もう一つの学びと自立」のカリキュラムが、不登校の子ど

もたちにとってだけでなく、今後の社会の再構築においてより公共性をもった価値をもつとの認識が背後にあると考えられよう。

もう一つの特徴は、上記のように活動の社会性・公共性についての強い意識と認識があるにもかかわらず、当初から一貫して、むしろ徐々により明確に、事業の「公設公営化」を志向せず、市民事業としての運営形態を追求し続けてきたことである。各地の自治体では、先述の92年の「認知」以降、「適応指導教室」といった名称の、行政が運営する不登校の子どもを対象とした場が設置されるようになった。しかし、そうした場が身近にできても、それ以前から市民によって運営されていたフリースペースなどが役割を終えたとして閉鎖された例は聞かない。行政によって制度化されるまでの過渡的な形態としてでなく、市民事業としての運営形態それ自体に価値を見る背景には、行政の運営する制度としての学校・教育に対する経験に基づいたある種の不信感と、その方法で彼らの取り組む活動を運営することの限界や無理についての認識が存在する。それは具体的には例えば、一人一人の子どもや家族の現実の徹底した受けとめと関わり合い、必要に応じた諸機関・関係者とのネットワーク、組織運営における親・子どもの参加やミーティングの重視など民主主義の徹底、子どもや家族がその場を必要としなくなるまで長期にわたる関係の継続、などである。これらの点について、市民事業としての「もう一つの学びの場」である方が、少なくとも現状としての行政運営の学校・教育よりも信頼性のある事業をなしようとの認識が、事業の質の実践的蓄積も背後において、当事者の中につくられている。

当事者たちは、一点目に述べたように、事業の質からみるとそれは必ずしも特殊な子どもの個人的問題ではなく社会性の高い仕事であるとの認識があり、また一方で、上述のようにこの実践は非常にコストもかかる性格をもつものとの認識もあるため、事業の公共性とコストに見合った「公的条件整備」は要求する。しかし、一方で「公設公営化」は求めない。この行政への複雑なスタンスは、近年のNPO論で台頭している「設置主体」と「供給主体」の切り離し、「供給主体の多元化」論を生み出す内在的基盤になっているとみることができるだろう。

#### I-2-(4) 体験・表現を軸にした「生きる力」形成の事業

やはり80年代半ば以降より明確には90年代以降に、子どもたちの育ちや学校教育の現状に危機感や問題を感じ、包括的には「生きる力」とでもいう力量を育てる活動やそのための環境づくりに取り組む場が生まれ始めた<sup>13)</sup>。それは時に学習

塾の形や、子ども会・少年団などの子ども組織、野外遊び活動や自然体験活動、遊び場づくり、環境教育の市民団体など形はさまざまであったが、今日の学校・家庭・地域はいずれの場においても人間形成機能の不全な状況があるととらえ、これを打開していくためには、何らかの意識的・実践的な活動が市民社会有志の間から自主的に立ち上がることが必要との認識があった点は共通していると考えられる。活動に携わる大人の側には、他に仕事をもちながらのボランティア活動である場合も多く、日本社会の経済面での一定の成熟が背景にあるとも考えられる。

活動を通して重視されてきた活動内容や追求されてきた価値は、すべての場がそのすべてを包含しているとはいえないが、総じて言えば以下のようなになるだろう。

第一に、体験活動（社会体験、野外体験、自然体験など）の重視、第二に、表現活動（演劇、音楽、遊び道具作り、HP サイト運営など）の重視、第三に、子どもの参加（事業・活動の運営参加・自治、遊び場・まちづくり、環境保護など）の重視、第四に、他者との共同的活動（障害もつ子どもとそうでない子ども、大人と子ども、異年齢、多国籍の子どもなど）の重視、などである。このうち体験活動の重視については、「勉強」のみが仕事になりがちな子どもの生活や、世界や地域の生活現実と学習が連関づけられにくい学校教育への問題意識が背景にあると考えられ、同様に、表現活動の重視には、学校では受動的学習に日常生活では受動的文化享受に傾斜しがちな子どもたちの生活への問題意識が、参加の重視には、学校・家庭・地域いずれの場でも管理や保護の対象とされがちで、社会における自らの存在価値を見だしづらい子どもたちの日常への問題意識が、共同的活動の重視には、社会の多様性が高まっているにもかかわらず、異質との出会いが生まれづらい生活・学習環境への問題意識が、それぞれ背後に存在していると考えられる。これらの活動は、ボランティアであるからといって自身の趣味・嗜好だけで志向されているわけではなく、担い手たちの間では、人間形成過程で普遍性をもちながらも今日の社会では得難い価値の再建・回復事業であると認識されている。

第二に、ただし先の(3)と同様ここでも、“公共性を帯びた事業であるから運営実施は本来行政当局に委ねられるべき”とは必ずしも考えられていない。事業の性格に照らして、市民事業という運営形態に意味があると考えられている。その背後には、事業実施上軽視し得ないいくつかの点で、行政が担うよりも市民が担う方がその質を高く保持できる、市民事業であればこそ運営実施しやすい面があるとの判断がある。それは例えば、活動時間帯や活動内容の柔軟性であったり、ある種の「危険」についての取り扱いであったり、スタッフの永続性・キャリア蓄積やチームワー

クの確保であったりする。要するには、行政サービスに伴いがちな「官僚制」的性格が、こうした事業・活動にとっては致命的なダメージを与えられているのである。一定の責任と永続性をもって活動を続けるためには、一定の専任スタッフを擁し育成するだけの財政規模が必要であり、単なるヴォランティア事業としての展開には限界がある。したがって、ここでもやはり、事業の公共性についての社会的認知と財政的保障は必要としながら、しかしその上で市民事業としての運営形態の保持を求めているわけである。

### I-3 第三のセクターとしての教育 NPO

以上、四つの類型に沿ってその生成・展開過程をみてきたわけだが、それらを包括すると以下の点を指摘することができるであろう。

まず第一に、ここでみた教育 NPO はいずれも、「共同性」から始まり徐々に自然に「公共性」へと視点や活動の性格を展開してきていることである。例えば保育・学童保育では我が子の保育に困った保護者たちとその状況を何とかしたいと考えた保育者たちが、子ども文化では我が子の文化的環境の豊かさを願う保護者たちが、制度から疎外・離脱した子ども支援では個別具体的な困難や代替的な教育の必要を抱えた当事者たちが、「生きる力」形成活動ではまず当事者たちが自分の楽しみの要素も含め同じ思いをもつ者同士で、いずれの場合も始まりにおいてその結びつきの性格は「共同」であった。しかし、そうした「自分たち」の問題解決に取り組んでいくうちに、徐々に、共同を越えた地域の公共的課題に気づき目を向けるようになっていく。それが例えば、子育て不安・困難の高まりと地域での子育てをめぐる支え合いの必要性や、子どもたちの放課後や休日の生活の質の豊富化、あるいは制度から疎外されがちな子ども青年の自立保障の問題、表現・体験・参加・共同作業などを通じた人間形成機能の再構築といった課題であった。

市民事業が活動対象に据えていったこれらの課題は、II章でも見るようにいずれも今日、その解決方法如何は別として、教育・子育て上の政策課題と見なされるに至っているものである。裏返せば、総じて80年代後半以降の教育・子育てをめぐる公共的課題は、市民事業の担い手たちに、その共同性に依拠した活動の過程で発見・感知されてきたといえるだろう。そして自分たちの活動が共同的課題の解決を越えて公共的課題の解決にもつながりうると認識されるようになっていく中で、彼らは自分たちを「教育 NPO」として再規定するようになったと考えられる。時の公共的課題の所在を社会に向けて提起する主体、という意味で、市民による教育事

業は、以下に述べるようにそれ以前とは異なる性格ももちながらもなおやはり、「社会運動としての教育運動」でもあったといえるだろう。

第二に、その経過はさまざまであるものの、上にみた四類型のいずれにも共通しているのは、過渡的・消極的にでなく主体的・積極的な意味で、上記の公共的課題に応える形態として教育「市民」事業を選択していることである。この点は、60年代から70年代半ば頃までの教育運動とは顕著に異なる。60-70年代における教育運動では、保育所・学童保育所づくり・高校増設運動に典型的に示されるように、要求は行政によって引き取られ、行政の責任のもとに必要な事業実施されることが目標・理念とされた<sup>14)</sup>。この際に、行政責任の明確化と、行政による事業実施の間には特段の区別はなかった。しかるに本稿でここまで取り上げたものでは、事業の公共性についての認知とそれにふさわしい社会的処遇は求めながらも、行政による事業実施運営は必ずしも求めていない。

このように市民事業という形態に積極的価値を見いだす背景には、おそらく二点あると考えられる。一点は内在的・主体的側面。具体的には、自分たちの事業の質、その蓄積性や先進性に対する自負や価値付けである。例えば学童保育や困難をもつ子ども達への支援の場などでは、制度的な条件保障も十分にはあるいは全く受けることなく、抜き差しならない現実と向き合って実践を続けてくる中で、現場の現実への応答性の高い実践の質、あるいはスタッフの専門性の質が徐々に積み上げられてきた。また子ども文化・子育て協同や「生きる力」形成の活動の場合には、当初は同じ思いや願いをもつ者たちの共同事業として取り組まれてきたものが、活動経験の蓄積の中で、徐々に、より広範な社会的課題の解決に資するだけのヴォランティアな実践の質を形成してきている。いずれにしても、共同的活動の蓄積が、公共的事業を担いうる実践力をつくりだしてきたという側面がある。その点についての自負と価値づけが、自ら問題解決の事業を担っている事実を過渡的・消極的にでなく、積極的・主体的にとらえることに結びついていると考えられる。

もう一つ、市民事業という運営形態に積極的価値を見いだす背景には、より外在的な理由、すなわち自分たちが蓄積してきた事業や専門性の質は、「市場における教育事業」はもとよりだが、既存の「行政による教育事業」の枠組みでも追求困難な、その枠を越えざる性格をもつものとの認識があることである。それは具体的には例えば、子どもや保護者といった、制度としての教育では決定過程からは疎外されがちな当事者が、権利主体として運営や決定過程に参加する仕組みの重視や（参加）、効率は悪くとも運営をめぐる納得できるまでの話し合いを重視しようとする

仕組み（民主主義）、また、大人と子どもの関係を教育する—される関係から脱して共に生きることを志向し、ハンディの有無など制度としての教育では分けられがちな人々が共にある場づくりをめざすこと（共生）、常に個別性や状況性に柔軟に対処できる応答性の高い場の運営を重視すること（応答性・柔軟性）、などであり、さらに、そうした事業運営を担えるだけのスタッフの資質（専門性）である。

それがすべての現場にあてはまることかどうかは別として、市民事業の担い手たちは総じて、時に痛烈な自らの経験もふまえて、制度としての教育は「制度化」の過程でシステムの応答性と民主性の疎外、すなわち官僚制化が急速に進行したと見ており、そもそもそうした制度の疎外が自分たちの市民事業を必然的に生み出す源になっているとの認識からも、彼らが市民セクターの中で培ってきた事業と専門性の質を、既存の制度的教育の枠組みで引継ぎ深化することは一般的に困難とみている。かといって、上記のようないわば効率性を度外視した事業の質が「市場セクター」において追求可能だとも考えていない。

市民による教育事業主体は、こうした内在的・外在的経過を通して、彼らが感知し向き合ってきた公共性を帯びた課題解決の方法として、既存の行政セクターでも、市場セクターでもない、「第三のセクター」としての教育事業の運営形態が意味をもつことを、教育NPOというあらたな制度主体を選択することで問題提起してきたのだといえよう。

## II 「行政改革」が教育NPOに及ぼす作用

さて、NPOセクターの近年の展開・推移の過程には、ここまで述べてきたような、その内在的・主体的ファクターだけでなく、外在的・客観的ファクターも見逃せない作用を及ぼしていると考えられる。それは具体的には、「行政改革」という言葉で表現されてきた、総じて「公共セクターの構造改革」とでもいうべき政治行政過程の動向である。教育・子育て事業における「公共セクターの構造改革」は、NPOセクターのあり方にどのような力を及ぼしつつ展開しているのだろうか。

### II-1 一般政治行政過程における「行政改革」とNPOセクター

はじめに、教育・子育て領域に限らない「行政改革」一般のなかでのNPOセクターの位置、あるいはNPOセクターのあり方に及ぼす作用について検討する。

NPOセクターとの関わりにおいて「行政改革」の経過をたどるとき、その展開



は大きくは三段階を追ってたどることができるだろう。

第一の段階は、言うまでもなく「第二次臨時行政調査会」が組織され、同会議答申を受けて「行政改革」推進が閣議決定され（1984年）、自治省通知（1985年）のもとに第一次自治体行政改革大綱作成が始まる80年代前中半である。この時期の画期性は、政治行政の大局的な方向性について、「西欧型高福祉高負担による『大きな政府』への道を歩むものであってはならない」（第二臨調『基本答申』1982年）として、行政機能の拡張ではなく「行政のスリム化（小さな政府化）」が提起されたことにあった。そしてスリム化のための方途として、「今後我が国がめざすべき活力ある福祉社会とは、（中略）自立・互助・民間の活力を基本（とする）」（同上答申）とあるように、「民間活力の推進」「民営化・民間委託化」が積極的に示唆された。

NPO セクターとの関わりでみると、ここでいう「民間活力」には、私企業だけでなく、公益法人・公益信託や、近隣・地域組織や互助団体、そして個人・家族といった単位も広く想定されていた<sup>15)</sup>。しかし、その近隣・地域組織・互助団体といった中間団体については、総じて伝来のコミュニティを基盤にした社会組織が想定されており、新たな協同・共同・市民組織であるNPOはまだ十分に認識はされていなかったと考えられる。

第二の段階は、首相直属で組織された行政改革会議の最終報告がとりまとめられ、第三次自治体行政改革大綱作成の自治省通知が出され（ともに1997年）、その作成が始まった90年代後半の時期である。この時期の画期性は、「民間でできることは民間でやる（民主導の）原則」が明確に提起されたことにあるだろう。既に行政改革については1993年10月に第三次行政改革審議会答申がだされ、翌94年10月には自治省通知のもと第二次自治体行政改革大綱作成が進んでいた。わずか三年で再び行政改革大綱作成を求める通知が出された背景には、その数年の間に施策の大幅修正を必要とする急激な情勢変化があったと認識されたものと推察される。それは具体的には、財政悪化の急速な進行（1997年6月財政構造改革の閣議決定）と、一方でのあらたな行政「需要」の急速な膨張（例えば1994年12月にエンゼルプラン発表）であった。深刻なディレンマともいえるこの新たな状況の中で生み出されたのが、「民主導原則」であったと考えられる。

「民主導原則」が政策文書で最初に明示されたのは、1996年末の行政改革委員会「行政関与のあり方に関する基準」（以下「基準」）である。これは具体的にはイギリスなどに例のある「市場化テスト」にならったもので、行政事務・事業をまず戦

略策定部門と事業実施部門に分け、前者は行政機関の事務事業と再定義した上で、後者については基本的に行政機関から切り離すことを考える。同「基準」に依拠すると、その手順としては、まずは民営化を検討し、それにふさわしくない場合は民間委託を、さらにそれにふさわしくない場合にはエージェンシーあるいはPFI化を考え、最後にそれもふさわしくない場合のみ行政機関が実施することとする。これに基づくと、民営化や民間委託化に際する理由づけが必要とされるのではなく、むしろ行政機関実施を考える場合について理由づけが必要とされることになる。行政は事業供給については必ずしも実施主体になる必要はない、供給については「民主導」が原則となるべきとした発想には、80年代「行政のスリム化（小さな政府化）」提起からのより踏み込んだ段階性をみることができよう。

NPO セクターについては、例えば行政改革会議最終報告（1997年末）で、「行政機能の減量（アウトソーシング）」節中の「官民の役割分担」を示す図中、「NPO等の活用」と具体的な言及が登場している。しかし報告本文中でもその他にNPOや市民社会セクターに関する記載はなく、この段階での「民間」とは通常暗黙裏に市場セクターを指していたと考えられる。NPOと行政改革との具体的関係は未だ不明確であった。

最後に第三の段階は、総合規制改革会議、経済財政諮問会議、地方分権推進会議がほぼ時期を同じくして（2001年）発足する2000年以降である。この時期の画期性は、行政改革が地方分権改革と一体化することで、従来からの「行政改革＝行政事業外部化によるコスト削減」という枠組みを越え、行政総体としての管理運営原理・方法の再編成が企図されるようになったことであろう。具体的には、一つは、民営化・民間委託といった「外部化」を民間の「参入」と位置づけ直すことで、行政が実施する事務事業を含めた公的セクター総体を、市場として競争的に再編成することであり、第二には、行政が実施する事務事業本体にも民間の経営手法を取り入れ「効率化」を図ることである。こうしたあらたな行政運営手法は、今日 New Public Management (NPM) と総称されている<sup>16)</sup>。

前者について端的に示唆したのは総合規制改革会議である。ここでは発足後初の報告（2001.7）で医療、福祉・保育、人材（労働）、教育、環境、都市再生の「生活者向けサービス分野」を「重点的6分野」と特定し、これら「従来公的主体等がその主たる担い手として市場を管理してきたものであり、いわゆる経済的分野と比べて改革が遅れ」（議長談話）てきた領域について、民間「参入」による「官製市場の見直し」を図る必要を指摘した。また後者については、分権化の過程でむしろ

自治体レベル主導で試みが始まっている。民間の経営手法として具体的に導入が図られているのは、「情報公開」「事業・業績（第三者）評価」「外部化」「企業会計手法」などであり、これらを通して行政システム総体を「目標管理型」「契約型」へと転換することが志向されている。政策（事業）実施にあたっては、顧客（すなわち住民）との契約事項として数値目標を掲げ、実施中は管理者のリーダーシップのもと各自業績と部局単位の成果管理をおこない、事後には成果に関する外部評価を実施する、そうしたサイクルの行政運営がモデル化される。

NPO セクターは、このなかで、例えば先の「重点的6分野に関する中間とりまとめ（2001.7）」において、

「現行の福祉制度については、情報公開、第三者評価を推進することにより、対等な競争条件を確保する方向へ改革することが必要である。また、NPO や民間企業を含む多様な経営主体の市場参入により、供給の大幅増大や質的向上がなされることが、介護・保育政策の大きな目標である。」

との言及がなされたり、地方分権推進会議第二次答申（2002.10）では、総論部分で、

「現在、都道府県・市町村では変わりつつある社会環境のもとで様々な改革に取り組んでいる。多くの地方が行政評価の導入やNPOとの連携の推進など、行政改革を進め、あらたな住民自治のあり方を模索しているとともに、全国的な市町村合併の推進によって基礎自治体としての市町村の枠組みそのものの再編もおこなわれつつある。」

また各論部分では「社会保障」の節で「民間企業、NPOなどの多様な主体の幅広い参画による共助社会の構築」の項を立て、

「社会保障の各種サービスは、既に多様な主体によって供給されているが、利用者の利便改善や各地域での多様な取り組みが可能になるよう、一層の民間活力の活用や、NPOなどの様々な主体との連携強化に向けた取組みを行うべきである」

との言及もある。

このようにこの段階になるとNPOは明確に、民間企業と並んで「行政改革」の担い手の一翼と位置づけられ、中でもとりわけ社会保障・福祉の領域では、その事業供給主体としての役割が強く期待されていることがわかる。

以上から、一般行政レベルにおける「行政改革」とNPOの関係、あるいは「行政改革」のなかでのNPOの位置・性格づけについて三点ほど概括しておきたい。

まず第一に、「行政改革」はこの二十年近くの間いくつかの画期を経ながらその質をあらたにしてきたことである。「外部化」については、当初実際には相対的に周辺化された現業部門の「委託・民営化」として実施されてきたものが、今日では、政策・企画策定は行政が担い事業実施は民間が担うといった「官民の役割分担」論が提起され、従来は事業実施も行政が多く担ってきた、相対的に公共性の強い領域についても特段に外部化が要請されるなど、行政システム総体を再編成するファクターと位置づけられるようになってきている。行政「内部」については、「民間」具体的には市場セクターの原理をもって管理運営総体のシステム改革を進めることが「行政改革」であるとの認識が、理論・実践を通じて浸透しつつある。

第二に、「行政改革」のなかでの NPO は、2000 年以降その担い手としての期待・位置づけが明確化していく。その位置づけ急変の背後には 1998 年末の NPO 法施行があったことは確実であろう。ただし、NPO がそうしていわば「公共」の一貫と見なされるようになった 2000 年以降の段階は、上記一点目と合わせて考えるならば、同時に公共セクターが総体として「外部化」と「市場セクター化」をもって再編成されゆく段階でもあった。一方で「行政と市民とのパートナーシップ・協働」が喧伝されながら同時にシステムとしての行政機能は総体として「市場化」という、ディレンマを含んだ状況の中に NPO セクターは組み入れられつつある。

第三に、ここは見落とされがちな点であるが、「行政改革」のなかでは NPO について、一貫して株式会社などの民間企業とセットで「民間」と呼称されていることである。民間企業（市場セクター）とは異なる、固有の事業・運営原理をもつ事業体として市民社会セクターをみる視点は「行政改革」のなかに特段ないことにも留意しておきたい。

## Ⅱ-2 教育事業における「行政改革」進行と NPO

それでは次に、教育事業領域における「行政改革」の展開が NPO セクターに及ぼす作用について考えてみたい。

### Ⅱ-2-(1) 「外部化」展開過程の固有性

「行政改革」と NPO セクターの関わりでは、とりわけ「外部化」がその直接的具体的な焦点になると考えられるが、教育・子育て領域における「外部化」はどのように進行しているのだろうか。

現在実施中の第三次地方行政改革大綱・実施計画において、教育・子育て領域の「外

部化」として突出しているのは、学校給食と保育所の民間委託化である。取り上げていない自治体はないといわれるほどに、多くの自治体が計画化・実施をすすめている。まずはこれらの事業に即して教育・子育て領域における「外部化」の特徴や固有性を考えてみたい。

### ①学校給食

始めに学校給食であるが、学校給食民間委託化が始まる契機になったのは、1985年1月に文部省体育局長から各都道府県教育委員会教育長あてに出された通達「学校給食業務の運営の合理化について」であった。ここでは、「業務の運営については、臨時行政調査会、臨時行政改革推進審議会及び総務庁から合理化の必要性が指摘されている」として、「適切な方法による運営の合理化」の推進が促され、この後いくつかの自治体で民間委託が始まる。だがその動きが全国の自治体に一斉に広がったのは、94年の行政改革大綱作成を指示した自治省通知、及び97年に再び出された同通知以降であったといえてよい。

今時の学校給食領域における外部化急展開の主要背景として指摘できるのは、コスト削減のための職員数・人件費の削減という「行政改革」上の要請である。学校給食調理・運搬はその実施日数が限られていることから、年間を通じた業務がない職種と見なされ、その人件費は「高コスト・非効率」な、したがって格好の削減対象とみなされがちになっている。既に先の85年通達以来、多くの自治体では非常勤職員の多用化が進められていたが、民間委託化はそれより更にコスト削減をはかれる措置と考えられている<sup>17)</sup>。

また、それ以外には一部で、あらたに中学校給食を始める場合に、当初から民間委託形式（同時に時には調理施設をもたない仕出し弁当方式）での実施計画するケースもある<sup>18)</sup>。

外部化の実態についてみると、実際に委託化されている比率は、2000年度では調理について10%強、運搬については30%強である<sup>19)</sup>。また委託先は、圧倒的多数は給食産業すなわち民間企業であり、その他ごくわずかにNPO法人への委託事例もある（新潟県六日町）。

以上のように、今時の学校給食民間委託の性格として指摘できるのは、それが給食利用者の側からの要望・要求を背景に進行しているわけではなく、それと連動もするが同時に、給食の質の改善を目的としたものでもないことである<sup>20)</sup>。基本的目的は、コスト削減による「行政改革」への貢献である。したがって、委託

化の計画実施過程では多くの場合、給食職員という行政側からだけでなく保護者・住民といった市民社会側からも強い疑念や反発が出され、いくつかの自治体ではその摩擦は訴訟にまで発展している<sup>21)</sup>。そこで共通して問われているのは、給食の「質の維持」と、決め方における「民主主義」である。委託化施策が、当該自治体で実施されてきた学校給食の「質」に対する住民の満足度を表すリトマス試験紙の役割を果たす格好にもなっている。ただその一方、委託化に際してはより質のよい給食づくりを担える地域 NPO を行政も支援して育てるべきである、といった主張もあり<sup>22)</sup> 施策化の主要動機はコスト削減にあっても、受けとめる側には、それを NPO セクターやコミュニティビジネス育成という視点からとらえようとする動きが一部では存在している。

## ②保育所

次に保育所であるが<sup>23)</sup>、公立保育所の民間委託化・民営化の動向が始まりだしたのは 90 年代後半であるが、より広く急速に進行し始めたのは 2000 年度以降である。その契機は 2000 年 3 月に出された認可保育所設置主体制限撤廃通知であった。この通知以降、従来認められていた社会福祉法人以外の民間団体（株式会社、NPO 法人、その他法人）も認可保育所の事業主体になることが可能となった。その後 2001 年 3 月の規制改革推進三カ年計画（閣議決定）でも、保育については民間委託の推進が提起され、さらに 2001 年 6 月「待機児ゼロ作戦（仕事と子育ての両立支援策：閣議決定）」においては、今後新設保育所は民間を基本とするとされている。

保育所の民間委託化・民営化急展開の主要な背景には二つの要請があると考えられる。一つは、学校給食と同じく「行政改革」によるコスト削減の要請である。そもそも子ども対人数比で学校以上に多数の保育士を必要とする保育所を公立でもつことは自治体人件費比率を押し上げることに繋がるところを、「公私間コスト比較」<sup>24)</sup>などで、公立保育所は私立保育所と比しても人件費が高く「非効率」であるとされたことがコスト削減の視点から外部化を進める一つの導線となった。だが保育所の外部化を進めた背景にはもう一つある。それは 1994 年のいわゆる「エンゼルプラン」以降、本格化する少子化対策として、保育事業を相当に拡大・充実する必要が行政上生まれたことである。保育事業の拡大を行政にとってのコスト増を極力伴わずに実施しようとしたことが、民間委託化・民営化を急速に進める経過となっている。外部化を推進する前段階では、1998 年以降、非常勤職

員の多用化，入所定員の弾力化，調理業務の外部化，保育の面積条件の緩和など，総じて従来の保育基準の切り下げとなる規制緩和があいついで実施されてきた。これらの背景にも，あらたな公共需要の発生・対処の必要性とコスト削減の必要性という相反する二つの要請を満たそうとの意図がうかがえる。

こうした措置の結果，現在実際に進行している外部化状況は，2000年度については，全認可届出件数 191 件のうち，有限・株式会社などいわゆる民間企業が 6，NPO 法人が 3，翌 2001 年度については，全認可・届出件数 296 件のうち，いわゆる民間企業が 11，NPO 法人が 4 となっている<sup>25)</sup>。2000 年以降においても委託先の圧倒的多数は社会福祉法人であり，民間企業の参入はまださほど急増してはいない。しかし市場セクターは保育所運営参入に非常に強い意欲をもっており，現段階ではまだそれにあたっての障壁が多いとして更なる規制緩和を強く求めている<sup>26)</sup>。また一方で I 章でも述べたように，ごく一部にはあるが，長年無認可で活動してきた保育所が NPO 法人を取得し認可法人化したケースもあり，それが上記件数となっている。

このように，保育所民間委託の基本的性格として指摘できるのは，学校給食の場合と同じく，それが当該保育所当事者側からの保育の質改善といった要望を直接の背景としたものではないことである。行政コスト削減を進めながら同時に子育て支援を拡大するという行政活動上のディレンマを解く手だてとして委託化がとられている。ただし給食と異なるのは，後者の子育て支援拡大については，より多くの（量），より多様な（質），保育機会をという量質両面での社会的な「保育ニーズ」を行政側が認知し，それへの対処として企図されている面もあることである。

こうした動きについては，学校給食と同じく各地で，保育所職員だけでなく当該保育所の保護者たちから疑念・反対の運動・取り組みがなされている。ここでも焦点は通常，従来からの保育の質の維持如何と，決め方の民主主義にある。ただし受けとめ方について学校給食と異なる点は，一つは委託化対象となる公立保育所保護者層と，現時点で必要とする保育機会をもてずにいる保護者層とでは，外部化に対する意識が必ずしも同じとは限らないことと，もう一つは，保育領域では長年の実践で保育の質を蓄積し地域・父母からの信頼も得てきた，その点で公共的保育の事業主体としての実質をもつ社会福祉法人や無認可保育所（NPO 法人）が一定数は存在しており，それらの事業所にとって委託化は，「公共セクター」への参入の機会（拡大）にもなりうる可能性があることである。

### ③その他

上記二事業が外部化が突出して進展しつつあるものであるが、ただしこれ以外にも教育・子育て領域における外部化は進行しつつある。簡単に概観しておきたい。

民間委託や民営化が計画・実施されつつある事業としては、児童館・学童保育・最近では「新エンゼルプラン」(1999年)にもとづき全国に設置が進むファミリーサポートセンターの管理運営など地域の子育て支援事業全般、公民館など社会教育施設・事業、学校事務・学校教育の一部(総合学習関連の企画、進路指導関連の企画など)・最近では学校完全五日制実施に伴い全国に設置された子どもセンターや不登校の子ども達の学習教育の場など学校教育に関連した事業の一部などがある。

これらのうち、公民館管理運営や学校事務などの外部化は学校給食の場合と基本的には同じ性格(行政コスト削減が基本的な動機・背景)をもつと考えられるが、その他についてはいずれも保育所の場合と同質の性格(あらたな行政需要への対応を、コスト増を伴わずに実施することが基本的な動機・背景)をもった外部化と考えられる。すなわち、「子育て支援」や「学校教育改革」あるいは「学社連携・地域の教育力回復」といった、あらたな行政課題・行政需要の認知を背景に、それへの対処としてとられる事業の実施主体を極力民間に委ねていこうとする方向性である。特にファミリーサポートセンターや子どもセンターなど新規事業の場合には、「外部化」ではなく、発足段階から民間委託形式で制度実施する場合もある<sup>27)</sup>。

こうした動向の受けとめとしては、公民館、児童館、学童保育などではやはり、利用当事者たちから、職員の身分不安定化・専門性の質低下の懸念や、手続きにおける民主主義の欠如への批判を根拠に疑念や反対の活動が展開されることが多い。しかしやはりその一方で、例えば児童館・学童保育については保育と同じく、既に長年それらの事業を担っていた主体が、ごく一部であるが社会福祉法人やNPO法人を取得した地域の保護者団体・学童保育連絡会として存在する場合もある。また、ファミリーサポートセンターや子どもセンター、不登校の子ども達の学習教育機会などについては、行政施策に上る以前から、地域社会で切実な現実に応じて、自生的・主体的に取り組み組織されてきた場や事業体が存在する場合もある。また、こうした相対的に地域市民社会に基盤をおく事業体とは別に、市場に基盤をおく事業体も総合学習や進路指導などの領域には近年一定数生まれ



てきている。委託化の動向は、こうした民間企業、市民事業いずれにとっても自分たちの事業の展開・拡張、公共セクターへの参入の機会になる可能性をもつものと受けとめられることが多い。

以上を総括すると、教育事業領域における「外部化」の進行には以下のような固有性があるといえるだろう。

まず第一に、「行政改革」のもと職員数・人件費削減による行政コスト切り下げを図るに際して、教育・子育ての領域は他に比して格段に人件費コストを費やす、その点で「非効率」な領域と映りがちであり、それがこの領域のいくつかの部門で「外部化」を急展開させている最も基底的背景になっていることである。本来、福祉や医療と同様「対人社会サービス」(V. A. ペストフ)としての性格をもつ教育・子育て事業が、その他の領域に比して多数の職員数を要するのは必然なわけだが、裏返すならば、そうした人件費コストのかかる領域は極力正規職員による公設公営方式をとらない方向へシステム総体を組み替えることが志向されていることになる。いまや教育・子育て領域で相当数の正規公務員を抱えるのは学校教員のみとなりゆく観がある。

第二に、もう一つの背景として、少子化や生涯学習社会化あるいは学校教育の機能不全といった社会問題・社会課題が、この領域に90年代以降あらたな公共的対処の必要すなわち行政需要をつくり出しており、それに応えるにあたって、コストを伴わずにしかし「多様なニーズ」に応えるための方途として「外部化」が選択されている場合も多いことである。すなわち、教育事業領域における「外部化」には、「既存の公共事業領域」に関するそれと、「あらたな公共事業領域」に関するそれとがあり、第一にあげた基底的背景は共通にしながらも、一方で異なる背景ももっていることになる。

第三に、外部化が、事業(所)の当事者側からの要求にもとづくものであることは極めて少なく、また一方的かつ急展開で進行することが多いため、従来安定的に、信頼を得て事業実施されていた現場・地域ほど、当事者たちからは外部化に伴う事業の質低下への不安や疑念、手続きの民主主義に対する反発が強く出されがちで、外部化計画はしばしば行政と当事者市民間で社会紛争化する経過になっている。しかしもう一方、とりわけ「あらたな公共事業領域」の場合には、既に地域社会の中で長らく自主的・主体的に問題対応してきた事業体が存在し、行政よりも先行的に、公共的な問題解決の実践力量が蓄積されてきていた場合もあり、そのような現場・

事業体にとって外部化は、そのなされ方次第では、自分たちの事業の質を共同性の枠組みから公共性の枠組みへと展開する契機にもなりうると積極的にとらえられることもある。要するに、同じ市民レベルでも、外部化をコスト削減と事業の市場化を進める策とみなす場合と、公共性の外延拡大の手がかりとみなす場合とに分岐する状況も生まれているということである。

## II-2-(2) 内部管理化・内部市場化

教育事業領域における行政改革がNPOセクターに与える作用として、もう一点指摘しておく必要があるのは、上述してきた「外部化」に単純になじまない公的セクター領域も含みこんで、教育事業総体に、NPMにもとづく「内部管理化」と「内部市場化」がこれもまた急速に浸透しつつあることである。本稿で直接に詳述する内容ではないが、関連する限りでふれておきたい<sup>28)</sup>。

とりわけ明確に進行しているのは、学校教育の領域と保育の領域である。具体的には、学校教育の領域では、東京都を筆頭とする自治体レベルの動向として、公立小中学校での学校選択制（学校情報の開示）の導入、目標管理型学校経営システム（学校長のリーダーシップ、数値目標・実施管理・学校評価）の構築、教員への人事考課・評価システム導入、あらたな管理職制や不適格教員認定制導入の形で教員間の階層化が進行している。保育の領域では、国レベルでの制度変更として、97年の児童福祉法改正では、措置制度から利用者選択制度への転換、応能負担からコスト負担への保育料原理の転換、利用者への情報提供の義務づけといった改訂がなされ、2001年6月のいわゆる「待機児ゼロ作戦（閣議決定）」では、保育事業に対する「第三者評価制度」が提起され、2002年4月には早速制度の実施を求める通知が発せられている。目下、まだ積み残された懸案とされているのは、利用者と保育所との直接契約方式制度への移行と、それと表裏になった利用者への直接補助方式の導入である。

こうした「改革」を通じて学校教育・保育領域はおおよそ以下のように性格転換しつつあるといえるだろう。それは原理的には教育・保育事業の市場経済活動における「サービス」化である。その具体的内容は三点に整理できよう。第一に教育関係認識の組み替え。教師あるいは保育士と子ども・保護者との関係を、サービス供給者と消費者ないしは顧客の関係へと組み替え、学校長と教頭・主幹など管理職層と一般教職員との関係を、経営者・管理職と部下との関係へと組み替える。この認識の組み替えが以下二点の具体的な制度変更の下地にもなっている。

第二に「内部市場化」。教育・保育の事業提供が、子ども・保護者ら「顧客」の選択を仲立ちに決定される方式へと組み替えられる。「疑似市場」「準市場」とも呼ばれるものであるが、市場における完全な自由競争になじまない公共性の高い領域に、公共事業体が相互に選択される仕組みを持ち込むことで市場に準じた競争メカニズムを立ち上げ、その競争関係を通じたサービスの質の向上がめざされる。この際学校・保育所側には、選択を行うに際して必要な情報提供とサービスの正統性を保持するためのアカウントビリティの履行が要請される。またそれと同時に、子ども・保護者ら「顧客」側には、選択の結果を自己責任として各自で引き取ることが求められる。

第三に「内部管理化」。学校・保育所における管理運営が、民間企業を擬したマネジメントシステムへと組み替えられる。90年代末以降、国から都道府県、都道府県から市町村、市町村から学校へと、一方では一定の分権化が進行しているが、その分権化は管理運営の目標管理型マネジメントへの転換とセットで進められており、したがって現場の自律性と主体性の拡張としては必ずしも機能していない。数値化した目標設定→実行管理→内部と外部双方からの事後評価→改善という一連のプロセスが導入され、その過程を、一貫した学校長のリーダーシップで管理運営することが要請される。またこうした「内部管理」の一環として教員の資質向上と能力管理・評価が重視される。

先にⅡ-1で、2000年前後以降の「行政改革」が、コスト削減という性格を越えてNPMとしての性格をもつようになったことを記したが、教育・保育事業の特異性は、各種行政分野の中では元来こうした民間企業経営の原理との距離が大きく、相対的にそれが浸透しにくい領域と考えられるところが、実際には特に大都市部において、むしろ他よりも急速にその導入がすすみつつあることである。そしてその際に、先の学校給食や保育所民間委託化と比したとき、特に保育所より公立学校については、専門職層からの反発や疑念は強いものの、保護者・住民などからは特段の反対や疑念が出されぬまま事態が進行していることも特徴といえる。こうした事態が進む背景には、特に大都市部における学校教育の質に対する関心の高まりと、不満や批判の強まりがあると考えられる。中でも、保護者・住民の側では、こうした公教育の正統性の危機は、教育・保育の専門性（プロフェッション）の信頼性低下に由来していると認識されがちな現状がある。この場合専門性の信頼低下には、専門性の資質低下への不信という側面もあれば、専門職支配がもたらしがちな官僚制・閉鎖制への不信という側面もあるわけだが、いずれにしても、既存の専門職原理を

組み替える志向性をもち、保護者・住民の関与・裁量が増す方向での「行政改革」であれば、市民社会レベルの強い反発はひとまずは、生まれにくいと考えられよう。

要するに、教育事業領域には、一般行政上の「行政改革」の文脈で「内部管理化」「内部市場化」など公的セクターへの民間企業原理の持ち込み、すなわち NPM が持ち込まれた場合には、それが市民社会レベルに存在した専門職官僚制への批判意識とマッチングして、専門職以外の層からの強い反発を受けることなく浸透しやすい、その点では他の領域以上に「行政改革」が進行しやすい状況があるということもできるだろう<sup>29)</sup>。

### Ⅲ 教育 NPO の形成と教育の公共性

さて、I 章・II 章での検討をここで総括すると、以下のようなになるだろう。

まず、市民による教育事業とりわけ教育 NPO の形成過程をたどってみると、その活動・事業は、80 年代後半以降の日本社会に生み出された教育・人間形成上のあらたな公共的課題の所在を、社会に向けて明らかにする役割を果たしてきたことがわかる。また、その問題・課題の感知から、それが行政レベルで公共的施策に据えられるまでのタイムラグの長さが、いやが上にも彼らが自分たち自身の手で問題に向き合い対処する必要性を生じさせ、そうした経験が継続される中で徐々に、市民による教育事業内部には、今日的課題に対処する実践あるいは専門性の質が蓄積されてきていたといえる。いわば、80 年代以来の行政レベルでの公共性の貧困が、一方で日本社会の相応の経済的成熟に依存して、否応なく市民事業の力量を育てたともいえるわけだが、しかしそうして形成された実践や専門性は、既存の行政セクターや市場セクターでは容易に代替することができない、市民事業という形態ゆえに成り立つ事業の「質」を濃厚にもつことになった。それは具体的には、運営における参加と民主主義、関係における共生、制度の応答性と柔軟性といった内実である。市民事業が NPO 法施行によって NPO 法人化し、あらためて自らを公共性を担う事業体として再定義する方向に動いた背景には、これら自分たちが市民事業体であればこそ生みだしえた実践や専門性の質を守り深化していきたいという意志がある。市民による教育事業とは、このように、意図したものというよりは社会の現実が否応なく作り出したものであったが、しかし、その場の成長・成熟は、行政セクターに対して今日の公共的課題の所在とそれに対処するあらたな実践や専門性の質を問題提起することになったといえるだろう。

しかるに、今日極めて複雑なパラドックスを引き起こしているのは、市民事業がひきとり提起してきた課題群が、ようやく行政の側に認知され、「少子化対策」「教育改革」などの形で施策に組み入れられるようになった段階は、同時に、行政セクターのコスト削減とその市場セクター原理による再構築という性格をあわせもつ「行政改革」が実施強行されゆく段階でもあったことである。今日 NPO という事業体は、問題の対処にあたり極めて重要なアクターとして行政から急速に重い位置づけ・役割を与えられつつあるが、そこで NPO に脚光があたるのは、行政セクター以上の実践の蓄積をもちながら、同時に、行政セクターよりも遙かに低コストで事業実施なし得る主体であるとの認識も存するからであろう。

とりわけ教育事業領域では、現状の困難も反映して、90年代後半以降さまざまな「あらたな公共的課題（公共需要）」が浮上しており、しかもその対処にあたってはできる限り事業を「外部化」して実施しようとしてされているため、以前から当該課題に取り組んできた経験をもつ教育 NPO は、特段にその公的位置づけを急浮上させられがちな状況にある。しかし一方、彼らが組み込まれつつある公的教育システムは、かたや総合規制改革会議「重点的6分野」のように「教育・子育て」事業の固有性を意に介しない外圧によって他領域以上にコスト削減＝「効率化」の努力が求められ、もう一方では保護者らによる学校教育や教育専門職に対する不信を追い風に、他領域以上に NPM の導入がスムーズに進行しつつある状況にもあるのである。教育 NPO が公共的事業のステージに立って抱え込まれるディレンマは、他領域以上に厳しいものがあるとみることができよう。

もう少し具体的にいえば、こういうことである。「委託化」とは、公共事業に行政が責任を負うことと、その事業の直接的実施者になることの分離であると言われるが、そのような含意での「委託化」は、必ずしも行政側からの一方的な発意ではなく、民間企業はもとよりだが、元来は、ここまで述べてきたように NPO セクター側でも固有の文脈からむしろ望むところの形態の一つであった場合もある。固有の文脈とは、市民事業がその運営形態であったが故に培えた実践と専門性の質は、事業が安易に行政セクターに組み込まれたらむしろ疎外されかねないものと考えられており、したがって行政の包括的な責任のもとに実際の事業実施は今後も市民事業の形態においておこなうこと、すなわち「委託」の形をとることが、事業の質すなわち公共性の深化にとって有効であると考えられたからである。しかし一方、行政側が「委託」を進めようとする現実的環境は、述べてきたようにコストと企業経営意識が強調される磁場へと向かいつつある。それは、上記の市民事業故に培いえた

実践の質の深化にとって、むしろマイナスに働きかねない条件である。自律性担保のための戦略とも位置づけられる「委託化」が、自律性喪失の過程にもなりかねない、両者の利害一致するところの「委託」過程には、このようにシビアな「政治」が存在している。

要するに焦点となるのは、NPO セクターが上記のような今日的磁場を帯びた公共セクターに参入したとき、ここまで何の保護も受けずに懸命に蓄積してきた実践や専門性の質を、果たして深化しうるのかという点である。先にも述べたように、一般に「行政改革」のなかでNPOは民間企業とともに「民間」とカテゴライズされており、市民セクターと市場セクターの間に存する事業運営原理や価値上の有意な違いについて、特段の注意が払われてはいない。加えるに、公共セクター自体も急速に「市場セクター」化しつつある。一方、教育NPOが育んできた、参加・民主主義・共生といった事業運営の原理・価値は、市場セクターではその効率性や採算性の観点から必ずしも高いプライオリティが与えられるとは限らないものである。

本来NPOセクターは、自らを「第三のセクター」と称するように、行政セクターとの価値の対抗だけでなく市場セクターとの価値の対抗も意識しつつ事業を展開してきた経過がある。その点では、今日の「行政改革」という構造的な力学が働く中ではなおのこと、教育NPOの公共セクターへの参入にあたっては、行政セクターからの自律性を担保する戦略と同時に、市場セクターからの自律性担保の戦略もまた必要不可欠であるといえるだろう。例えば具体的には、「委託化」に際して、NPOがその市民事業の固有性という観点から条件決定過程に主導性を発揮しうるような戦略である。それはひとり教育NPO自身にとっての必要ではなく、今日的な公共的課題の解決にあたっては教育NPOの事業蓄積と専門性の質に学び、それを深化することが必要であるとの「教育の公共性」の観点からの必要でもある。

そして、この戦略は、おそらくは「教育運動」と呼ばれてきた領域の構造的再編成をも意味するであろう。例えば、保育所などの「民間委託化」をめぐるのは、同じ市民社会レベルでも、一方には「反対運動」を展開する動きがあり、もう一方には、それを市民事業拡張の機会に転じたいと受けとめる動きがある。この両者は、状況次第では「反目」すらしかねない。しかし、実はこの両者間には共通の視点もあるのではないだろうか。それは、「事業の質」と「決定過程の民主主義」に関する強い関心と重視である。委託反対の運動を支えているのは、「行政による事業実施」への固執ではない。そこで実施されてきた事業の質に対する信頼と、コストよりも事業の質の維持・深化を優先して欲しいとの願い、そして事業のあり方をめぐ

る決定に自分たち当事者を参加・発言させないのは不当だとの提起である。ここに表れている教育事業の実施・運営をめぐる価値意識は、教育 NPO で培われてきた価値意識とも実は共有しうる面を多くもつものではないだろうか。

一方で、教育システムの「内部市場化」「内部管理化」をめぐる、そこでは例えば「学校選択」などに象徴的に表れるように、ともすれば自らを閉ざしがちになる「第一（行政）セクター」対、彼らを「開く」ことにエネルギーをかける「第二（市場）セクター」+「第三（市民社会）セクター」という構図がつくられやすい。ただ「第三セクター」すなわち教育市民事業の側にとって望まれるのは、第一セクターに向け、専門職官僚制の打破を進めながら、同時にそれが公教育システムへの「民間企業経営」の導入へと収斂しない方向である。そのような動きをつくる上で必要なことはなにか。

福祉多元主義の提唱者 V. A. ペストフは、「近代福祉国家で除かれているのは、市民的諸制度とりわけ保健・教育・保育・高齢者介護といった居住関連の人的サービスへの公式な参加」<sup>30)</sup>であると述べ、「市民はよい方向性をもち組織された専門的官僚によって決定され運営されている普遍的福祉国家の受動的対象となっている。」が、今日は「税金を支払うだけでは連帯を維持し社会資本や市民民主主義をきたものにしておくことは不十分」な段階にあるという。そして市民参加と市民民主主義を組み込んだ事業体として「第三セクター（協同組合）」を位置づけ、それがとりわけそれが対人社会サービスの領域で果たす今日的意義は大きいと述べている。

今日、子ども・保護者ら教育・保育の当事者にとって最も広範で切実な根源的要求は、彼ら当事者が抱える現実や要求にきちんと向き合い、対話し、納得がいくように問題解決を図ってくれる応答性の高い制度であろう。このような事業運営へのプライオリティや、その実践的なノウハウは、ここまでみてきたように、第三セクターにこそ存するものであろう。教育市民事業にとって必要な作業は、子ども・保護者らの「選択」といった表層の意識・要求の根にある「参加と民主主義」への希求を掘り起こし、その要求との連帯をもって、専門職官僚制改革という教育における行政改革を主導していくことではないだろうか。

#### 注

- 1) 大田堯『教育とは何かを問いつづけて』岩波書店、1983年など参照。
- 2) 青年期・思春期における「斜めの関係」の臨床的な意義について最初に指摘したのは、笠原嘉『青年期』中公新書、1977年。

- 3) 例えば金子郁容『コミュニティスクール』岩波書店，2000年など。
- 4) 本来NPOとは法人格を有する活動・団体だけを指す呼称ではないが，以下本稿では，子ども青年に対する教育活動を主たる目的として設立されたNPO法人を「教育NPO」と呼ぶこととする。なお，教育NPOについて論じた先行研究としては，姉崎洋一「市民の学びとNPO法」『月刊 社会教育』，1998.12月号所収／児童館・学童保育21世紀委員会編『児童館・学童保育と自立ネット——地域力・パートナーシップ・NPO』，萌文社，1999年／桜井常矢「NPOにおけるエンパワーメントと学び」，『日本社会教育学会紀要』，No.36，2000年／佐藤一子編『NPOと参画型市民の学び』，エイデル研究所，2001年／拙稿「市民社会の現在と教育の公共性—NPOセクターの制度化に着目して」，『教育』，676号，2002年などがある。
- 5) 「市民による教育事業」の本稿における定義であるが，第一に，本稿では筆者の「人間形成」という営みへの関心から，「教育」事業概念の外延を広くとり，一般的には「教育」よりも「子育て」「文化」と観念される活動も含みこんでいる。また逆に，昨今の状況のなかで「市民による教育事業」を論ずる場合に，チャータースクール，コミュニティスクールの制度化動向にふれないのは大変不十分なことであるが，この問題に言及するには独立した一稿が必要と考え，本稿では特別な対象には含まなかった。
- 6) 「NPO広場」は，日本NPOセンターが運営するweb上のNPO法人データベース。掲載されているデータは，同センターが各所轄庁の公開情報をもとに作成したデータ・シートを各NPO法人に送り，加筆報告された内容をそのまま掲載したもの。四半期ごとに追加登録されており，過去3ヶ月以前に認証されたNPO法人はほぼ網羅されている。<http://www.npo-hiroba.or.jp/>
- 7) 以下は具体的には主に「NPO法人所沢市学童クラブの会」，及び「NPO法人熊取こどもとおとなのネットワーク」の事例にもとづいている。「所沢市学童クラブの会」については，同会理事・事務局（当時）松尾徹さんからのヒアリング（2000.9.26），及び，同会HP<http://tokogaku.hp.infoseek.co.jp/index.html>，「熊取こどもとおとなのネットワーク」については，同ネットワーク理事長愛場秀明さん他からのヒアリング（2001.3.13），及び同会HP<http://npo-kumatori.hp.infoseek.co.jp/>，熊取学童保育連絡会編『よーい，プレイ』2000年発行，に主に依拠している。他に，『学童保育』編集委員会編『シリーズ学童保育⑤〔現状と課題〕希望としての学童保育』大月書店，1999年／東京都学童保育連絡協議会『ぼくらのオアシス学童保育』，一声社，1999年／全国学童保育連絡協議会『学童保育情報2002-2003』2002年も参照。
- 8) 例えば，千葉県船橋市の事例など。
- 9) 城丸牧夫「学童保育と運営形態」97全国学童保育連絡協議会「学童保育全国研究集会」レポート，NPO所沢市学童クラブの会『あたらしい学童のかたちを』1999年，所収。



- 10) 佐藤一子『文化協同の時代』青木書店, 1989年参照。
- 11) 以下の言及にあたり主として参照したのは, 子ども劇場全国センター編『15回全国大会記念報告集 子ども劇場の出番がやってきた』1998年/高比良正司「時代の嵐を, 豊かな子ども時代実現の力に」高比良正司他編『NPOがあなたを変える』, NPO法人子ども劇場全国センター, 1999年所収/葛田夏「教育もうひとつの領域・教育NPOの役割」『教育』660号, 2000年/子ども劇場全国連絡会専務理事(当時)福田房江さんからのヒアリング(2000.10.2)/NPO法人「子ども劇場全国センター」HP<http://www.kodomo-npo.org/frame.htm>
- 12) 以下の言及にあたり主として参照したのは, 奥地圭子『東京シュール物語—学校の外で生きる子どもたち』教育資料出版会, 1991年/横湯園子・教育科学研究会編『不登校・登校拒否は怠け? 病い? —その「対応」をさぐる』国土社, 1992年/佐藤洋作『君は君のままでいい—10代との対話と共同』ふきのとう書房, 1998年/佐藤洋作「教育NPOによる子どもと青年の居場所づくり」佐藤一子編『NPOと参画型社会の学び』所収/藤井智「教育NPOの現場で」『教育』, 660号, 2000年所収などの文献, 及び「NPO法人文化学習協同ネットワーク」代表佐藤洋作さんからのヒアリング(2000.10.7) 同HP<http://www.npobunka.net/> 同会会報『君は君のままでいい』など。
- 13) 以下の言及にあたり主として参照したのは, 山田貴子「地域の教育力の原点を探る」『教育』660号, 2000年所収/増山均「地域の子どものセンターづくり—子どもネットワークセンター天気村」佐藤一子編『NPOと参画型社会の学び』所収/NPO法人「子どもネットワークセンター天気村」HP<http://www.biwako.ne.jp/~nt-tenki/>など。
- 14) この時期の地域教育運動の性格にふれた研究の一例として, 拙稿「転入住民層の地域形成と教育・子育て」, 「現代社会と教育」研究委員会「大都市周辺部における地域形成と学校システム調査報告」所収, 『民主教育研究所年報』第3号, 2002年。
- 15) 「民間活力とは, (中略) ①私企業などの市場原理に基づく競争, 創意工夫の努力, ②個人や家庭の自立・自助の能力, ③近隣・地域などの社会集団における互助・連帯の力である。」(民間活力推進方策研究会「民間活力の発揮推進のための行政改革の在り方」(1985.2))
- 16) New Public Management (NPM) について論じた代表的文献としては, 大住荘四郎『ニュー・パブリックマネジメント』日本評論社, 1999年/白川一郎他編『NPMによる自治体改革』経済産業調査会, 2001年/大住荘四郎『パブリック・マネジメント』日本評論社, 2002年/NIRA『ニュー・パブリック・マネジメント導入による自治体経営改革』総合研究開発機構(NIRA), 2002年など。
- 17) 実際には, 委託費の値上げによる後年のコスト増予測, あるいはコスト減が現実化するまでの期間の長さなどの面から, 学校給食民間委託が必ずしもコスト削減にはつながらないとの見方もある。実際に, 大阪府堺市では民間委託差し止めを求めて住民側が提

訴しているが、その中ではコスト比較が一つの焦点となっている。「堺市の子育て切り捨てに反対する住民ネットワーク」 [HPhttp://www.ac.wakwak.com/~grosan/index.htm](http://www.ac.wakwak.com/~grosan/index.htm), 及び, 学校給食全国集会実行委員会発行「学校給食ニュース」 <http://www.1jca.apc.org/kyusyoku/>など参照。

- 18) 民間委託とセットになった学校給食の導入例としては, 千葉県松戸市, 千葉県船橋市, 東京都小金井市などがあり, 中でも東京都立川市, 名古屋市, 広島市などでは民間委託・仕出し弁当方式での導入がされた。
- 19) 文部科学省調査「学校給食業務の外部委託状況」(各年: 5月1日現在) より。
- 20) 多くの自治体が, 民間委託導入に際しては「ランチルームの設置」や「選択制・メニュー制の導入」などを併せて実施するとしている。ただし, 「食」の内容については, 「民間委託しても質は変わらない」とすることが一般的であり, その改善を目的としては掲げていない。
- 21) 先の大阪府堺市の他にも, 東京都杉並区, 千葉県市川市でも, 反対運動は訴訟にまで発展している。それに至らない反対運動は, ほぼすべての実施予定自治体に広がっている。
- 22) 例えば東京都日野市では, 学校給食民間委託化の議論に際して生活者ネットワークがそうした趣旨の発言・提案をしている。(東京都日野市生活者ネットワーク <http://www.1.ttcn.ne.jp/~hino-net/index.htm>)
- 23) 保育所の民間委託化については, その問題を指摘する立場から, 二宮厚美『自治体の公共性と民間委託』自治体研究社, 2000年/保育行財政研究会編『公立保育所の民営化—どこが問題か—』自治体研究社, 2000年/同研究会編『保育所への企業参入—どこが問題か—』自治体研究社, 2001年/同研究会編『市場化と保育所の未来—保育制度改革—どこが問題か』自治体研究社, 2002年などがある。
- 24) 地方自治経営学会により, 1984年, 1995年, 2000年の3回にわたって実施された, 公立と民間のコスト, サービス比較調査。ここでは一貫して学校給食・保育所が民間委託化のメリットが大きい事業分野として取り上げられている。ただし, いずれの調査もデータ出所や統計処理方法などが示されておらず, 調査としての信憑性には疑いが残る。
- 25) 厚生労働省保育課「保育所設置に係る多様な主体の認可状況等について」2002年8月, 『保育情報』308号, 2002年8月, 3頁
- 26) 近年「駅型保育所」を各地に展開し, 認可保育所運営参入にも積極的な民間企業として知られる「ポピンズコーポレーション」(中村紀子代表取締役)は, 2002年9月26日の総合規制改革会議に, 「保育サービスに必要な規制改革」として, 保育所最低基準のさらなる緩和(保育士有資格者の定数緩和など)などを求める資料を提出している。
- 27) 例えば, 東京都町田市のファミリーサポートセンターは「NPO法人CCCNET」に, 滋賀県草津市の子どもセンターは「NPO法人子どもネットワークセンター」に, 同じ

く東京都八王子市は（2000年度）「NPO 法人子ども劇場全国センター」に、発足の段階から事業委託している。

28) この点の詳細については、荒井文昭「公立学校に関する政策の構造変容」『日本教育政策学会年報』第9号，2002年／勝野正章「教員評価政策の批判的検討」『日本教育行政学会年報』第28号，2002年／山田功「東京の人事考課と教育改革の全体構造」『2001年度日本教育学会東京地区研究報告書』，2002年／久富善之「『日本型NPM』とその東京版」『2001年度日本教育学会東京地区研究報告書』，2002年／乾彰夫「東京の『教育改革』の現段階」『教育』678号，2002年／進藤兵「石原都政における教育『改革』の背景」『教育』678号，2002年などを参照。

29) この点，上記（28）の論考中でとくに久富（2002）を参照。

30) Victor A. Pestoff “Beyond the Market and State: Social enterprise and civil democracy in a welfare society”, Ashgate Publishing Limited, 1998（藤田暁男他訳『福祉社会と市民民主主義—協同組合と社会的企業の役割』，日本経済評論社，2000年）

〈付記〉 本稿は，2000年度法政大学特別研究助成金を受けて行った研究成果の一部である。研究条件を与えていただいたことに感謝したい。