

2018年度全国公民館実態調査まとめ

地域社会に**再定位**する公民館

2021年3月

公益社団法人 全国公民館連合会

はじめに

21世紀に入って20年が経過した今日、日本は、そして世界は、まさに新しい時代に差しかかっています。

日本では、総人口が減少に転じて少子高齢化が一層進行し、地域社会の持続可能性そのものが課題とされる一方、東日本大震災の後は特に人々の絆が重視されるようになりました。また昨年からの新型コロナウイルス感染症の影響も大きく、地域社会のあり方と人々の生活意識が大きく変質しつつあります。

世界に目を転じると、グローバリズムや新自由主義といった風潮の中で経済格差の拡大や文明間の衝突・紛争といった新たな課題が浮上しています。また、人口・食糧・環境・エネルギー等の諸問題に加え、生命科学やAI(人工知能)の急速な発達など科学技術と人類社会との調和まで課題として意識されるようになってきています。

公民館は、戦後の焦土の中から生まれ、人間尊重、生涯教育・学習、住民自治といった理念に立ち、地域づくり・人づくりの中核的機関として、地域住民や関係者の営々たる努力に支えられてきました。その過程では、高度経済成長や都市化の進展、さらには行財政改革・規制緩和・地方分権等の動向などさまざまな荒波に大きく影響を受けながらも、館ごとの地域性・個性を生かした魅力ある活動実践に努めてきました。

しかし昨今は、公民館数や職員数の減少傾向が続いており、公民館の意義と役割そのものが歴史的な岐路・転換点に差しかかっていると深刻に受け止めざるを得ません。

これらを踏まえ、公民館の現状を調査し、さらにその内容についてあるべき姿を探っていくことを目的に、本調査を平成30年度に実施し、このたびその分析を終え、このようにまとめることができました。本調査が、全国の公民館のさらなる充実・発展に寄与することを願っております。

本調査の分析については、客観的に、そして学問的に評価することの意義を重視し、当事業で日頃お世話になっております東京大学大学院教育学研究科の牧野篤教授および、東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室の方々をお願いすることといたしました。

おわりに、本調査の実施にあたり、ご多忙のなかアンケートにご協力いただきました公民館の皆様、またこの調査にご協力いただきました文部科学省をはじめ各都道府県の教育委員会、各都道府県公民館連合会、また公民館等関係機関の皆様、そして調査分析にあたりご協力いただきました牧野篤教授、そして東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室全国公民館実態調査検討チームの皆様に、厚くお礼申し上げます。

令和3年3月

公益社団法人 全国公民館連合会
会長 中西 彰

目次

第1部	7
基本的な状況の概観	
1 公民館数	7
2 公民館の設置範囲	10
3 公民館運営審議会	11
4 使用料	14
5 施設種別と運営主体	15
6 職員体制	17
7 情報を発信する手段	25
8 公民館の施設環境	26
9 その他設備	31
10 主催事業の実施状況	33
11 事業評価	38
12 指定管理者制度	41
13 第1部のまとめ	52
第2部	61
重点的に調査した項目に関する結果	
1 防災・減災	61
2 「地域づくりに向けた社会教育答申」	71
3 社会教育法第23条に関する意識	88
第3部	103
全体総括	
資料編	117

地域社会に再定位する公民館

—2018 年度全国公民館実態調査結果分析の報告に寄せて—

牧野 篤(東京大学)

5年に一度行われている全国公民館連合会による全国公民館実態調査が、2018年度に行われました。前回の2013年度調査からの5年間、公民館にとどまらず、社会教育さらには学校教育を含めた教育という社会的な営みにとって、大きな変化がもたらされました。それは、社会の構造が大きく変わっていることを背景としています。

本稿では、今回の調査の分析結果を報告する導入として、調査の背景と目的そして設問の構成、報告内容について述べておきたいと思います。

1. 地域社会と学校との関係の組み換え

この間の教育改革の直接の発端は、2015年8月に中央教育審議会教育課程企画特別部会から「社会に開かれた教育課程」が提起され、2020年度から始まる新たな学習指導要領の改訂作業の基本方針とされたことでした。そこでは、次世代の主人公である子どもたちの教育が学校では完結しないことを前提に、生涯学び続ける力を子どもたちに育むことを基本として、学校の教育課程を再編することが求められたのです。

この方針を受けて、2015年12月には、中央教育審議会からほぼ同時に3つの答申が出されました。①アクティブ・ラーニングを基本とした学び方・教え方の改革を基軸として、教員養成の方針を提起した「教員資質向上答申」、②教師が教育の専門職としての力を発揮できるように、学校が抱え込みすぎた様々な課題を社会と共有して、学校組織のあり方を変えることを提起した「チー

ム学校答申」、そしてそれらを受けて、③子どもたちに豊かな体験活動と言語活動を保障するために、学校と地域社会がクルマの両輪のようにして子どもたちの教育を担うこと、いわば地域総がかりで子どもの教育を担うことを提起した「地域学校協働答申」の3つがそれです。これらを学校のあり方を基本に表現したものがコミュニティスクールであり、政策化された枠組みが2016年1月の「『次世代の学校・地域』創生プラン」でした。

社会教育にとって、この改革が新たな意味をもっているのは、それが次世代の育成を地域総がかりで引き受けつつ、その任に堪え得る地域社会のあり方を住民自身が作り出すことを、結果として求めているからでした。つまり、この社会を次の世代につなげるために、改めて学校と地域社会との関係のあり方や、次世代の担い手を引き受ける地域社会のあり方が問われたのです。そして、地域と学校との連携を担うコーディネータの配置が、地域と学校の双方に求められることとなりました。

さらに、地域と学校の協働のあり方を検討する過程で、従来の社会教育主事を、教育委員会にあって、社会教育活動を指導・助言する専門職から、住民の中に入って、住民の学びを組織する学びのオーガナイザーとして位置づけ直し、主事任用資格を残しつつ、新たな称号「社会教育士」を授与することとし、それにもなって養成課程を再編する改革が行われました。これによって、社会教育主事に発令されなくとも、教育行政以外の一般行政、民間団体、地域社会や

民間事業者などで「社会教育士」として活躍する筋道がつくられたのです。

そして、2018年12月には、「開かれ、つながる社会教育」をスローガンとした新たな中央教育審議会答申が出されました。そこでは、公民館などの社会教育施設を、教育機関として活用することを前提として、特例的に一般行政への移管を認めることが提起されました。この答申の基本的枠組みは「『社会教育』を基盤とした、人づくり・つながりづくり・地域づくり」であり、このことは、社会教育が改めて地域社会へと政策的に定位され直していることを示しています。

上記のような学校と地域社会との関係の組み換え、社会教育の地域社会への再定位を、さらにすでに提起されて久しい教育行政のネットワーク化の議論とのかかわりで見ると、次のことを指摘することができます。教育行政のネットワーク化の議論では、従来の教育行政の3領域、つまり学校教育・家庭教育支援・社会教育において、社会教育がそれまでの教育行政の範囲を逸脱して、まちづくりや民間教育事業者、さらにNPOや福祉団体その他の社会的な様々なアクターと連携を取りつつ、それらを学校や家庭教育支援と結びつけることで生涯学習振興行政を構成することが提起されていました。社会教育の組み換えを通して、学校や家庭教育のあり方を含めて、教育という公的な営為を社会の様々なアクターと結びつけつつ、旧来の教育行政の範疇を超えた事業として組み換える動きが急になっていたのです。学校教育そのものが、すでに学校内部だけの、またはいわゆる教育行政だけのものではなく、むしろ地域社会へと再定位されつつ、地域住民のみならず、様々なアクターがかかわることで、子どもたちを次世代の担い手として育成することが求められているのです。その表現がコミュニティスクールだと見るべきでしょう。

2. 教育改革の背景

このような教育改革の背景には、社会構造の大きな変容が存在しています。それは、まず人口構造の変化です。急速な少子高齢化と急激な人口減少を背景として、さらに人生100年時代と呼ばれる社会において、高齢者を含めたすべての人々が健康長寿を享受しつつ、生き抜くことが求められているのです。人々の価値観の転換が求められるのです。

第二に、産業構造の急速な転換です。従来の大量生産・大量消費を基本とした工業社会はすでに過ぎ去り、消費社会と呼ばれる社会へと私たちは足を踏み入れています。この社会では、人々の日常生活上の価値が多様化・多様化して、社会の統合が揺らぐようになり、人々は帰属によるアイデンティティを持つことが困難となります。

第三には、Society5.0と呼ばれる人工知能が社会的に普及する時代に入ったということです。予測では、2030年には大卒者の65パーセントが現在ない職に就き、既存の職の47パーセントが人工知能によって代替され、雇用がなくなるといわれます。私たちはすでに、子どもたちに「親の背中を見て生きなさい」とはいえない時代に足を踏み入れているのです。

生涯学び続け、自分の知識やスキルを新たにし続ける力こそが、子どもたちには求められます。人工知能に代替されないためには、新たな価値や知識を探求し、創造すること、他者と協調的な関係をつくりつつ、対話を繰り返して、深く学ぶことが求められるのです。

第四に、その裏返しとして、格差が広がっていることです。いまや日本の子どもの貧困率は15パーセント前後と高止まりであり、それが母子家庭になると5割を超え、先進諸国の中では最悪レベルの数字となります。また、貧困は学校教育を通して、世代

間で連鎖するといわれ、この連鎖のどこにどのような楔を打ち込めば、それを止めることができるのかが、課題となっています。子どもたち自身が自ら貧困から抜け出そうとする意思と力を身につけることが求められます。

第五に、人口構造の高齢化にともなって、今後、認知症患者の急増が予測されていることです。2012年に462万であった患者数は、2025年には730万人に、2060年には1150万人を超え、総人口の13パーセントを占めるようになるとされます。人々には、自立的に生活するとともに、孤立を防ぎつつ、社会的な新たな包摂や協働が問われる社会に私たちは生きているのです。

これらの社会的な構造変容を受けて、政策的には地方創生が叫ばれ、様々な施策が実施されていますが、しかしその成果は芳しくなく、政策の焦点は急速に人々の日常生活の場であるコミュニティへと収斂してきています。その背後には、国と地方の財政難が横たわっています。

たとえば、総務省の地域運営組織、厚生労働省の地域包括ケアシステムの構築と地域共生社会づくり、国土交通省の地域防災システムの構築、内閣府まち・ひと・しごと創生会議の小さな拠点づくりなどは、すべてコミュニティをターゲットにしつつ、住民の主体的な活動を促し、組織して、コミュニティ基盤をそれぞれの政策に沿った形で整えようとする施策です。そしてこの一連の動きの中に、文部科学省のコミュニティスクールと地域学校協働活動も含まれています。

3. 問われる社会教育の固有性

ここで問われなければならないのは、先の中教審の答申が『社会教育』を基盤とした、人づくり・つながりづくり・地域づくり』を基本的枠組みとしているのですが、「

社会教育』を、上記の「地域運営組織」「地域包括ケアシステム」「地域共生社会づくり」「地域防災システム」「小さな拠点づくり」と置き換えても違和感がないことです。そして、事実、それぞれの施策における重点項目の中に、公民館や社会教育の活用が組み込まれ、それが「まちづくり」つまり住民による新たなコミュニティ基盤の形成へと焦点化されているのです。

このことは改めて、社会教育とくに公民館とは一体何なのか、そしてそれが「教育」であるとは一体どういうことであるのか、を問い返さないではいけません。各省庁つまり一般行政がその施策の焦点をコミュニティとくに小学校区単位の地域コミュニティへと移行させ、そこで社会教育とくに公民館の重要性を説きつつ、その活用を通して、新たな社会基盤づくりを進めようとしているときに、それでもそれは「社会教育」でなければならないといえるのか、このことが問われているのです。

各省庁が、小学校区を基本的なターゲットにしているのは、日本が明治以降新たな中央集権国家をつくるときの行政的な基本単位が、小学校区であったことに由来しています。その意味では、この社会のつくられ方は、明治以降変化していないのです。

4. 本調査の特徴

本調査は、その調査票を設計する段階で、以上のような背景が意識されました。そのため、全国の基礎自治体の教育委員会と条例公民館に対するほぼ悉皆調査であるというこれまでの調査の性格を維持しつつ、今回の調査では、大きく二部構成を取ることとしました。第一の部分においては、公民館の基本的な状況を経年で検討できるように、調査項目を従来のもものとほぼ同じにし、公民館の現状を概観できるようにしました。第二はまた、各省庁が公民館を重視する施

策を提起しつつも、現実には、その数は減少しており、その状況を把握するとともに、さらに公民館「的」なものをどのように活用して、新たな社会基盤をつくるのかを考える材料を得ようとするものです。

第二の部分では、上記のような社会構造の変化を背景として、公民館が注目される中、公民館関係者はそれをどのように受けとめようとしているのかを探ろうとしました。それは大きく 3 つの内容を含んでいます。まず、社会教育法第 23 条にかかわって、公民館の運営上の禁止事項のあり方についての意識を問うています。このことは、たとえば地域運営組織や小さな拠点づくりが、住民による地域経営を促進し、経済的な活動を含めた自立を促そうとしているからであり、そこでは当然ながら住民による利用の仕方や営利のとらえ方がかかわってくるからです。

二つめは、地域防災や避難所としての公民館のあり方を問うことです。近年の激甚災害の頻発などにより、避難所としての公民館の役割は高まっていますが、さらに地域防災を通したまちづくりが政策的には見通されています。これらの動きを受けて、公民館はどのように避難所として活用され、地域防災の向上に役割を果たしているのかを問いました。

三つめに、既述の 2018 年の中教審答申を受けて、公民館を教育施設として活用することを条件に特例的に一般行政に移管することについて、教育委員会と公民館関係者の意識を確認しようとしています。それは、公民館が教育施設であることを前提として、それが一般行政に移管されることの是非を含めた関係者の意識を確認しつつ、今後の公民館のあり方を検討する資料を得ることを第一の目的としています。

5. 本報告の内容

この調査結果の分析の報告については、上記の二つの部分を基本として、以下のよう構成したいと考えています。

まず、第一部として、公民館の基本的な状況とその経年変化、そしてそれらをもたらした社会背景などについての考察を進めます。そこでは、条例公民館数は減少傾向を示していますが、それぞれの経営において、様々な取り組みがなされていることが経年変化からとらえられることとなります。

第二部は、本調査で特設したもので、①社会教育法第 23 条についての関係者の意識、②防災・避難所としての公民館の役割についての関係者の意識、そして③公民館の一般行政への移管に対する関係者の意識の 3 つの内容を、全体で 5 回から 6 回ほどで検討し、それぞれの受け止めを「変革迫られる公民館」として描き出しつつ、それが改めて関係者によって「地域社会へと再定位」されている姿を示したいと思います。しかしそれは、積極的かつ楽観的に地域社会へと自ら位置づいていこうとするものであるよりは、変革を迫られ、またこれまでの社会教育という実践の領域が拡散することへの不安を抱えながら、だが、それでも、と社会的な要請に応えようとする関係者の揺れ動く気持ちの表れでも見えるように見えます。ここでは、自由記述などから読み取れる関係者の意識も重視したいと思います。

ここまでの議論を受けて、本報告は、タイトルを「地域社会へと再定位する公民館」としたいと考えます。このタイトルが、調査に回答を寄せて下さった方々の気持ちを受けとめるものとなっているのか、また回答結果を反映したものとなっているのか、さらに回答の特徴をうまく表すものとなっているのか、分析内容も含めて、関係者の皆さんのご意見をいただきたいと思います。

第1部

基本的な状況の概観

第 1 部 基本的な状況の概観

まずは教育委員会を対象として実施したアンケートの結果をもとに、市区町村(以下、市町村)ごとの公民館の状況を、主に公民館や公民館運営審議会の設置状況から見ていきたい。なお、調査の回収率は、教育委員会が 55.7%¹、公民館が 41.4%²であった。

1 公民館数

本節では、条例設置の公民館の有無、公民館数の変化、自治公民館の有無の項目を扱う。ここでいう「条例設置の公民館」とは、社会教育法第 21 条の趣旨に基づき市町村が条例により設置した公立の公民館のことである。

(1) 公民館の有無

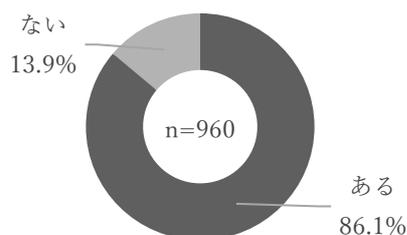


図1-1 条例で設置されている公民館の有無

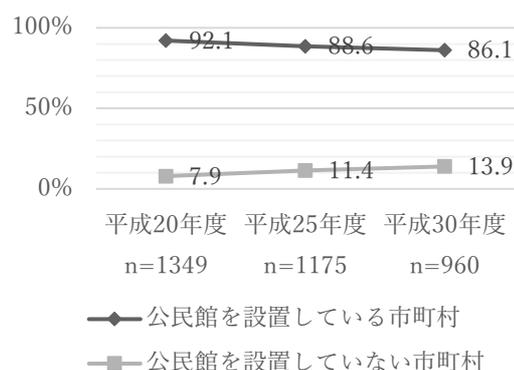


図1-2 公民館の設置状況の変化

条例に基づいて公民館を設置していると回答した市町村は、図 1-1 のように全体の 86.1%(827 市町村)であった。「平成 20 年度調査」「平成 25 年度調査」では、それぞれ、公民館を条例で設置している市町村が 92.1%、88.6%、設置していない市町村が 7.9%、11.4%であった。平成 20 年度以降の設置率の推移は図 1-2 の通りである。直近 3 回の調査からは、公民館を設置している市町村の割合が減少傾向にあることがわかる。

¹ 960 自治体から回答があった。市町村の総数は「政府統計の総合窓口 (e-Stat)」を参照し、調査時期である平成 31 年 1 月 1 日における 1,724 自治体とした。

² 5,523 館から回答があった。公民館 (類似施設を除く) の総数は文部科学省による「平成 30 年度社会教育調査中間報告」を参照し、13,344 館とした。

(2) 公民館数の変化

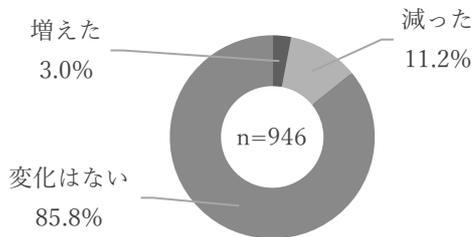


図1-3 平成25年以降の公民館数の変化

図 1-3 のように、85.8%にあたる 812 の市町村では、前回調査以降、公民館の数に変化はない。公民館が増加または減少したと回答した市町村はそれぞれ 3.0%(28 市町村)、11.2%(106 市町村)であった。

増加または減少の理由は、図 1-4、図 1-5 の通りである。増加の理由について回答の得られた 26 の市町村うち、新設による増加が最も多く、71.4%(20 市町村)であった。前回調査では、市町村

合併による公民館の増加が最多であり、管轄区域の拡大による見た目の公民館数の増加が考えられたが、今回はそうした合併による公民館数の変化は 2 市町村のみである。

続いて減少の理由については、104 の市町村から回答が得られた。その内訳は、閉館・廃館が 43.4%(46 市町村)、別施設・別部署への移管が 36.8%(39 市町村)、その他が 17.9%(19 市町村)、施設統合が 10.4%(11 市町村)、自然災害が 0.9%(1 市町村)である。前回調査で最も多かったのは別施設への移管であったが、今回は館自体が閉じられているケースが目立つ。

今回の調査からこの廃館・閉館の理由を知ることはできないが、公民館数減少の理由を廃館・閉館とした 46 件の回答のうち、複数回答で「その他」を選んだ 4 つの市町村はその理由を次のように記述している。

- 「1 校区において従来の公民館を廃止し、一部公民館機能を有した地域交流センターを新たに開設したため」
- 「老朽化、耐震性」
- 「老朽化により閉館し、公民館類似施設を新設のため」
- 「防災コミュニティセンターに建替え」

また 46 件のうち、4 件は「別施設・別部署への移管」、3 件は「施設統合」を複数回答で選択している。少数の回答からではあるが、老朽化や耐震性の問題による閉館の可能性が考えられる。

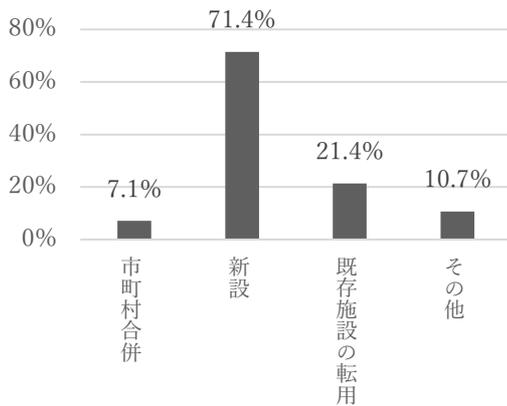


図1-4 公民館増加の理由(複数回答)

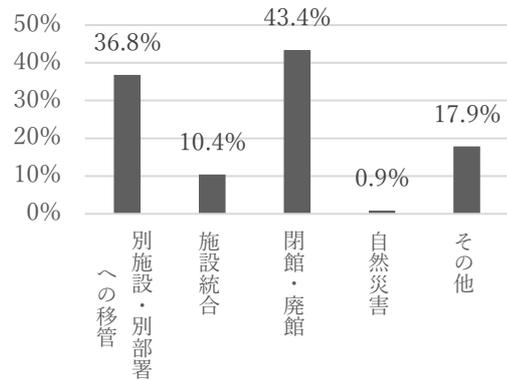


図1-5 公民館減少の理由(複数回答)

(3)「自治公民館」の有無

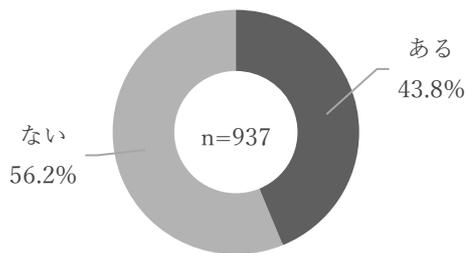


図1-6 自治公民館の有無

「自治公民館」とは、民設民営の施設で、町内公民館、字公民館、自治会館などと呼ばれているものを指す。このいわゆる「自治公民館」の設置率は、図 1-6 のように 43.8%(410 市町村)であった。条例館は多くの市町村で設置されている一方、自治公民館については設置されていない市町村のほうが多い。

自治公民館が設置されていると回答した市町村のうち、その館数を把握しているのは 346 市町村であった。

自治公民館の館数は、1～50 館設置されている市町村が 164, 51～100 館設置されている市町村が 87, 101～150 館の市町村が 33, 151～200 館の市町村が 21, 201～250 の市町村が 16 であり、ここまでの分布で全体の約 93%が占められている。1 館のみ設置されている市町村は 10 あった。251 館以上の自治公民館が設置されている市町村は 25 あり、最も多いところでは 611 の自治公民館が設置されていた。なお、これらの平均は 89.3(館)、中央値は 54(館)であった。また、自治公民館の設置形態については、例えば「集会所」「集落センター」「町内会館」など複数の名称の自治公民館が設置されている場合や、名称は一つでもその名称の前に「地区」や「自治会」の名前のつく自治公民館が複数設置されている場合など、市町村ごとに多様性があることがうかがえる。

2 公民館の設置範囲

本節では、市町村の中で公民館がどれほど配置されているか、設置範囲の全般的な規模について見ていく。

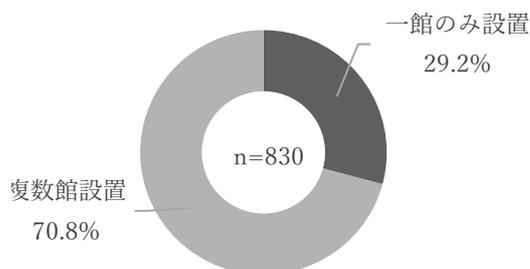


図2-1 公民館の設置形態

図 2-1 のように、公民館の市町村ごとの設置数は、一館のみの設置が 29.2%(242 市町村)、複数館設置が 70.8%(588 市町村)であり、公民館を複数抱える市町村が約 7 割となっている。

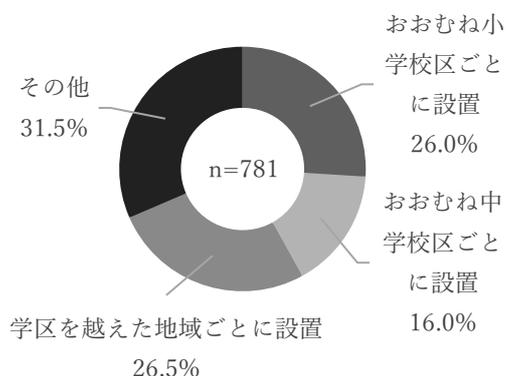


図2-2 公民館の設置範囲

設置範囲については、図 2-2 のような結果になった。「その他」が 31.5%で最も多く、「学区を越えた地域ごと」「小学校区ごと」「中学校区ごと」と続く。「平成 15 年度調査」からの設置範囲の変化を示したのが図 2-3 である。これを見ると、小学校区ごとの設置が減少し、それ以外の設置範囲の増加、特に「その他」の項目の増加が目立つ。公民館の設置範囲と小学校区との重なりという、伝統的な地域のつくられ方と公民館の配置のあり方との間の関係の変化が確認できるだろう。また近年、地域学校協働活動など展開が強く求められ、学校と社会教育の連携協働が一層期待されているが、その連携体制の構築は、こうした公民館の設置範囲に応じて模索される必要があると考えられる。

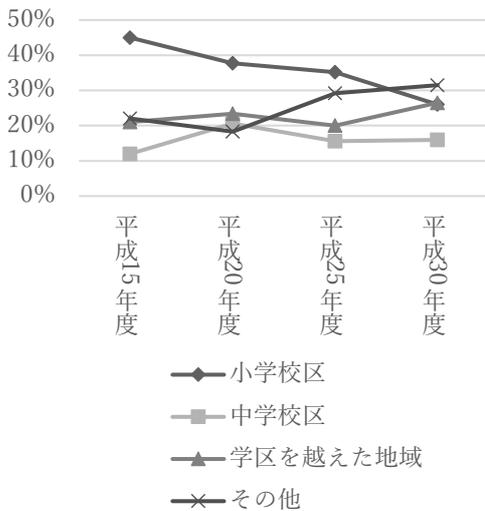


図2-3 公民館の設置範囲の変化

3 公民館運営審議会

本節では、公民館運営審議会の設置状況を見る。

公民館運営審議会は、平成 11 年の社会教育法改定によって、必置から任意設置へと変更された。同法 29 条において公民館運営審議会は「公民館に公民館運営審議会を置くことができる」「2 公民館運営審議会は、館長の諮問に応じ、公民館における各種の事業の企画実施につき調査審議するものとする」と定められている。

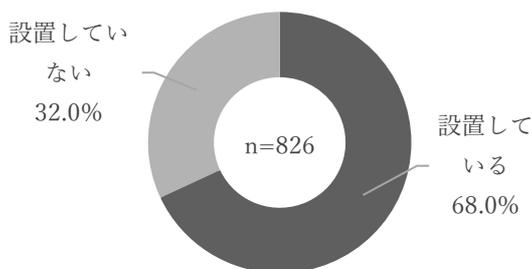


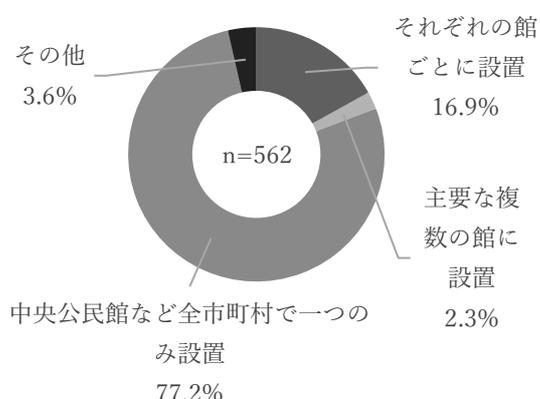
図3-1 条例に基づいた公民館運営審議会の設置の有無

図 3-1 のように、条例に基づいた公民館運営審議会を設置していると回答した市町村は、全体の 68.0% (562 市町村) であった。32.0% にあたる 264 の市町村では公民館運営審議会が設置されていない。これまでの調査から公民館運営審議会の設置率の推移を見ると表 3-1 のようになる。「平成 15 年度調査」では 77.9%、「平成 20 年度調査」では 9.5 ポイント減少して 68.4%、「平成 25 年度調査」では 1.3 ポイント減少して 67.1%、そして今回の調査では 0.9 ポイント増加して 68.0% となっている。「平成 15 年度調査」から「平成 20 年度調査」にかけての設置率の減少については、例えば公民館運営審議会が法令上必置ではなくなったことや首長部局への移管により公民館運営審議会が設置されなくなっ

たことの影響などが考えられるが、いずれにせよその減少は近年の調査では落ち着いてきていると推察される。

表 3-1 市町村における公民館運営審議会の設置状況割合の推移(無回答を除く)

調査年度	設置	設置していない
平成 15 年度	77.9%	22.1%
平成 20 年度	68.4%	31.6%
平成 25 年度	67.1%	32.9%
平成 30 年度	68.0%	32.0%



公民館運営審議会の設置形態は図 3-2 の通りである。それぞれの館ごとに設置が 16.9%(95 市町村)、主要な複数の館に設置が 2.3%(13 市町村)、中央公民館など全市町村で一つのみ設置が 77.2%(434 市町村)、その他が 3.6%(20 市町村)となっており、自治体に一つ設置される場合が多い。平成 15 年度以降の調査結果は表 3-2 のようになっており、この推移からも、公民館運営審議会は全市町村で一つ設置されている場合が多いことがわかる。

図3-2 公民館運営審議会の設置方法

表 3-2 市町村における公民館運営審議会の設置形態割合の推移(無回答を除く)

調査年度	それぞれの公民館ごと	主要な複数の公民館	全市町村に一つ	その他
平成 15 年度	15.0%	1.0%	82.0%	2.0%
平成 20 年度	16.0%	3.4%	76.3%	4.3%
平成 25 年度	16.5%	2.7%	75.2%	5.6%
平成 30 年度	16.9%	2.3%	77.2%	3.6%

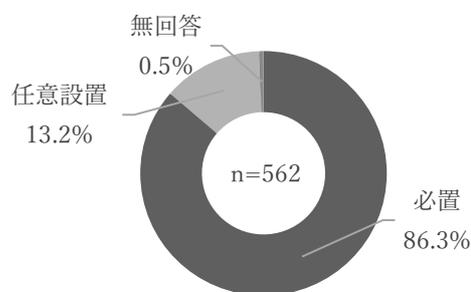


図3-3 公民館運営審議会の条例規定

公民館運営審議会を設置していると回答した市町村における、公民館運営審議会の条例上の規定は図 3-3 のようであった。公民館運営審議会が条例で必置となっていると回答した市町村は 86.3%(485 市町村)、任意設置と回答した市町村が 13.2%(74 市町村)であった。表 3-3 に示したこれまでの調査結果から大きな変化は見られず、およそ 85%の自治体で必置と規定されている状況である。

表 3-3 公運審設置市町村における公運審の位置づけ

調査年度	必置	任意設置	無回答
平成 15 年度	86.5%	13.5%	---
平成 20 年度	84.0%	14.0%	2.0%
平成 25 年度	84.9%	14.6%	0.4%
平成 30 年度	86.3%	13.2%	0.5%

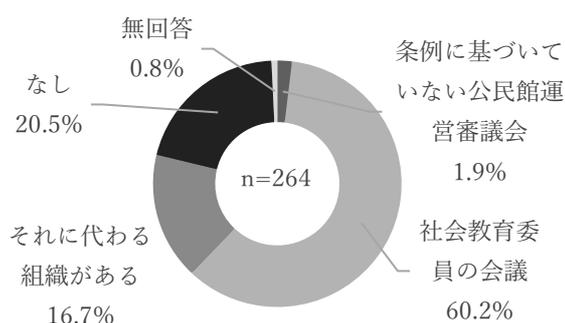


図3-4 公民館運営審議会に代わる組織

公民館運営審議会に代わる組織としては、図 3-4 のように社会教育委員の会議が最も多く 60.2% (159 市町村)であった。それ以外の組織が 16.7%(44 市町村), 条例に基づいていない公民館運営審議会が 1.9%(5 市町村)であった。公民館運営審議会に代わる組織を持たない市町村は 20.5%(54 市町村)であった。過去の調査結果は表 3-4 のようになっている。これまでの調査でも、代替組織として社会教育委員の会議が置かれる場合が多いようである。

表 3-4 市町村における公民館運営審議会に代わる組織の設置状況の推移

調査年度	条例に基づかない公運審	社会教育委員の会議	その他の組織	なし	無回答
平成 20 年度	3.8%	---	69.1%	26.8%	0.3%
平成 25 年度	2.6%	63.5%	19.0%	14.6%	0.3%
平成 30 年度	1.9%	60.2%	16.7%	20.5%	0.8%

最後に、以上の結果を簡単にまとめる。公民館を設置している市町村の割合は減少傾向にあり、老朽化等何らかの理由で廃館・閉館が進んでいるようである。また公民館の設置範囲と小学校区との重なりは、平成 15 年度以降少なくなっている。公民館運営審議会を設置している市町村の割合は平成 15 年度から 20 年度にかけて減少したが、現在は落ち着いている。

4 使用料

本節では、教育委員会向けのアンケートから、公民館の使用料の規定をみたうえで、有料である場合はその徴収のあり方を確認する。結果は下記の図の通りであった。

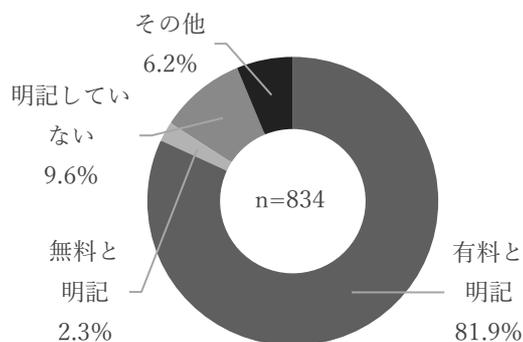


図 4-1 使用料の明記

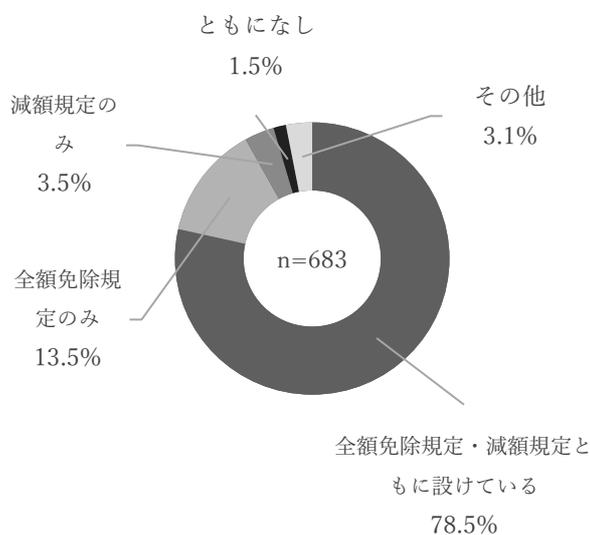


図 4-2 使用料徴収のあり方

まず、公民館の使用料については、図 4-1 のように有料と明記している市町村が 81.9%であり、多くの公民館で有料と明記されていることがわかる。

有料と明記しているこれらの市町村の使用料徴収のあり方は、図 4-2 の通りであった。全額免除と減額措置を両方とも設けているところが 78.5%、全額免除規定のみ、減額規定のみのところはそれぞれ 13.5%、3.5%であり、ほとんどの公民館では何らかの使用料の減免規定がとられているようである。

例えば千葉県船橋市では、「市及び関係行政機関が行政目的のために使用するとき」などは全額を、「市内の社会教育関係団体が、社会教育のために使用するとき」や「市内の福祉団体が、福祉の向上を目的として使用するとき」などは使用料の半額を免除している³。北海道旭川市では、「社会教育関係団体、社会福祉団体及び地域自治団体が本来の活動のため使用するとき」や「旭川市、教育委員会等が主催する事業に使用するとき」には使用料を減額又は免除することができる⁴としている。このように公民館は、その基本的な方針として受益者負担の原則に立って施設利用者に相応の負担を求めながらも、公民館条例及び施行規則において、その使用目的が教育の振興やその他公益上で特に必要があると認められるときには、使用料を減免することができるようにしているようである。つまり、公民館は基本的には住民の学習を保障するための機関であり、その公益性に基づきながら使用料の減免を行っているのだといえる。一方、施設利用団体の公益性を自治体が一方的に評価し選定してしまうという側面もあり、その運用のあり方・動向には細心の注意を払う必要があるように思われる。

5 施設種別と運営主体

本節では、公民館向けのアンケートから公民館の施設種別と運営主体についての回答結果をみる。

(1) 施設種別

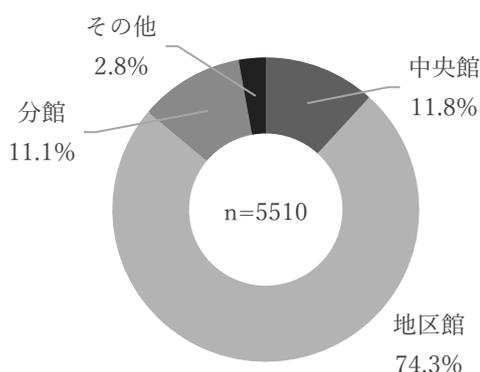


図 5-1 施設種別

公民館の施設種別は、図 5-1 のようであった。地区館が最も多く、74.3%(4,096 館)であり、中央館が 11.8%(649 館)、分館が 11.1%(609 館)となっている。また表 2-1 に示したように、平成 20(2008)年度から 25(2013)年度にかけては地区館の割合が増加する一方で、分館の割合は減少していた。この時期の変化については、市町村合併による公民館の統廃合、施設の再編などの傾向が分館において顕著であったことが推測される⁵。一方、平成 25(2013)年度から 30(2018)年度では大

³ 「船橋市公民館条例施行規則第 8 条（昭和 49 年 4 月 1 日教育委員会規則第 4 号）」（URL：<https://www.city.funabashi.lg.jp/kurashi/gakushu/001/p025715.html>，2020 年 4 月 13 日確認）

⁴ 「旭川市公民館条例施行規則第 5 条の 2（昭和 34 年 4 月 1 日教育委員会規則第 4 号）」（URL：[http://www1.city.asahikawa.hokkaido.jp/files/soumu_soumu/d1w_reiki/334920100004000000MH/334920100004000000MH.html](http://www1.city.asahikawa.hokkaido.jp/files/soumu_soumu/d1w_reiki/334920100004000000MH/334920100004000000MH/334920100004000000MH.html)，2020.4.13 確認）

⁵ 「公民館のゆらぎとその可能性－平成 25 年度全国公民館実態調査結果検討報告」 公益社団法人

きな変化は見られない。公民館の統廃合などの再編が一段落つき、経営が安定してきたことの表れであろう(ただし文部科学省による「社会教育調査」の結果(表 5-2)からは、各施設種別で大きな変化が見られないため、解釈には検討の余地がある)。

表 5-1 施設種別(これまでの調査結果との比較)

調査年度	中央館	地区館	分館	その他	無回答
平成 20 年度	9.9%	68.5%	19.3%	2.0%	0.3%
平成 25 年度	12.3%	73.7%	12.0%	2.0%	---
平成 30 年度	11.8%	74.3%	11.1%	2.8%	---

表 5-2(文部科学省「社会教育調査」⁶の結果)

調査年度	中央館	地区館	分館
平成 20 年度	8.3%	56.9%	34.8%
平成 27 年度	8.0%	58.0%	33.9%
平成 30 年度	8.0%	57.7%	34.3%

(2)運営主体

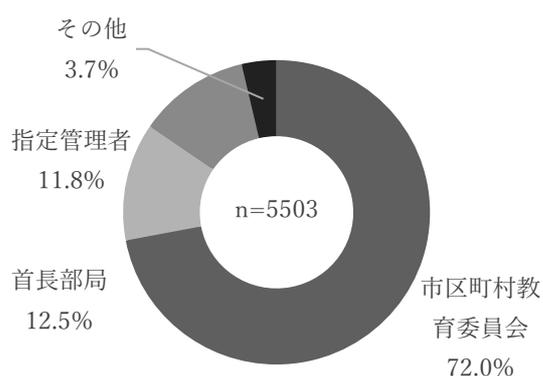


図 5-2 運営主体

全国公民館連合会，2016 年，15 頁。

⁶ 「平成 20 年度・27 年度・30 年度社会教育調査」(文部科学省総合教育政策局調査企画課，URL：<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00400004&tstat=000001017254>，2020.4.14 確認) をもとに引用者が作成。

公民館の運営主体は、図 5-2 のように、市区町村教育委員会が最も多くて 72.0%(3,964 館)、首長部局が 12.5%(690 館)、指定管理者が 11.8%(648 館)、その他 3.7%(201 館)となっている。表 2-3 に示されるように、前回調査(「平成 25(2013)年度調査」)と比べると市区町村教育委員会の占める割合は 7.9 ポイント下がり、首長部局と指定管理者の割合はそれぞれ、2.8 ポイント、4.8 ポイント上昇している。教育委員会による直営方式が主流ではあるが、首長部局への移管や指定管理者への委託が増加している傾向がうかがえる。移管の際には所管の変更に伴って根拠法も社会教育法から地方自治法に変わるのが一般的だが、社会教育法のまま補助執行⁷の手続きを用いる場合もある。例えば、山口県萩市では、首長部局への移管の際に条例公民館としたまま補助執行しており、福岡県福岡市でも同じく補助執行によって条例公民館としての位置づけを維持したまま首長部局へ移管している。

表 5-3 運営主体(平成 25 年度調査結果との比較)

調査年度	市区町村 教育委員会	首長部局	指定管理者	その他
平成 25 年 度	79.9%	9.7%	7.0%	3.4%
平成 30 年 度	72.0%	12.5%	11.8%	3.7%

6 職員体制

本節では、公民館向けのアンケートから、職員体制についての回答結果をみる。以下、「館長」と「館長以外の職員」に整理して報告する。

(1) 館長について

館長・分館長は、図 6-1 のように男性が多かった。館長全体の男女比は、およそ 9 対 1 である(男性 90.6%、女性 9.4%)。

勤務形態については、非常勤の館長が約半数を占めていた。全館長のうち、専任は 25.6%(1,450 人)、兼任は 23.3%(1,318 人)、非常勤は 51.1%(2,890 人)であった。

⁷ 地方自治法第 180 条の 7 の規定による事務委任・補助執行のことを指す。普通地方公共団体の委員会又は委員は、その権限に属する事務の一部を首長の補助機関である職員等に委任し、若しくは首長の補助機関である職員等をして補助執行させることができる。

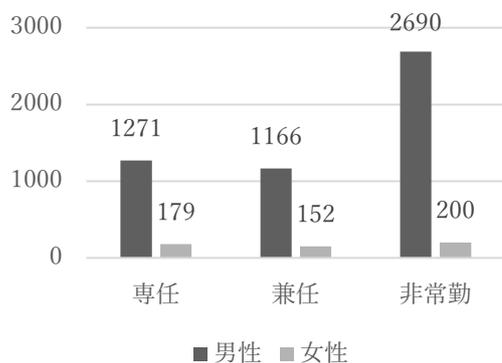


図 6-1 館長・分館長の人数

次に、1館あたりの館長・分館長の数は図 6-2 のようになった。ほとんどの公民館には館長が 1 人配置されているが、1.8%(100 館)の公民館には館長・分館長が配置されていない。また、2 人以上の館長・分館長が配置されている館が 1.2%(64 館)あった。なお、1 館あたりの館長・分館長数の平均値は 1.0 (人)、中央値は 1(人)であった。館長が複数人数配置されていると回答した公民館については、一つの館が他の分館等の館長・分館長人数も含めて回答している場合や実際に 2 名館長体制で運営している場合が含まれている可能性があるため、解釈には注意が必要である。

勤務形態ごとの配置状況をみると、図 6-3 のようになる。専任・兼任・非常勤のうち異なる勤務形態の館長・分館長が同時に配置されている館は、0.5%(26 館)であった。それ以外の内訳をみると、専任の館長・分館長(のみ)を配置する公民館が 25.8%(1,415 館)、兼任の館長・分館長(のみ)を配置する公民館が 23.3%(1,275 館)、非常勤の館長・分館長(のみ)を配置する公民館が 48.6%(2,660 館)であった。

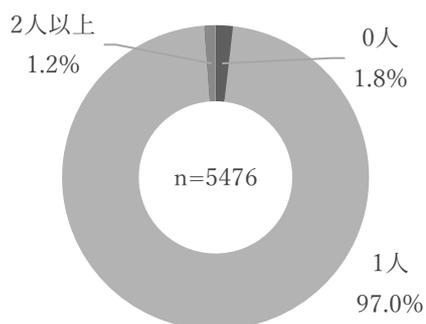


図 6-2 1 館あたりの館長・分館長数

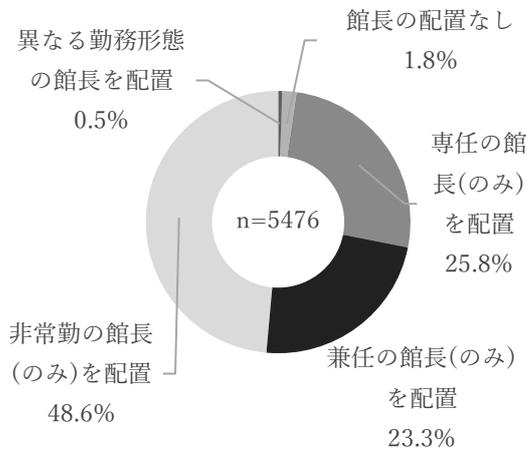


図 6-3 勤務形態ごとの配置状況

続いて館長の年齢をみる。館長の年齢は図 6-4 のように 60 代が約半数を占めており、50 代、70 代以上、40 代、30 代以下と続く。60 代以上が約 7 割となっており、退職後、地域の公民館の館長職を任される者が多いと予想される。館長に就く直前の職をみると、図 6-5 のように首長部局の職員が最も多く、民間企業等の社員、その他、学校の教員が続く。これは前回調査と同様の結果であった。

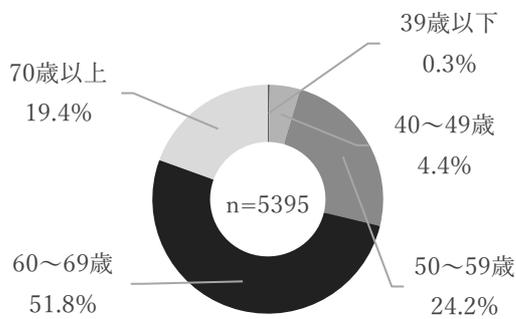


図 6-4 館長の年齢

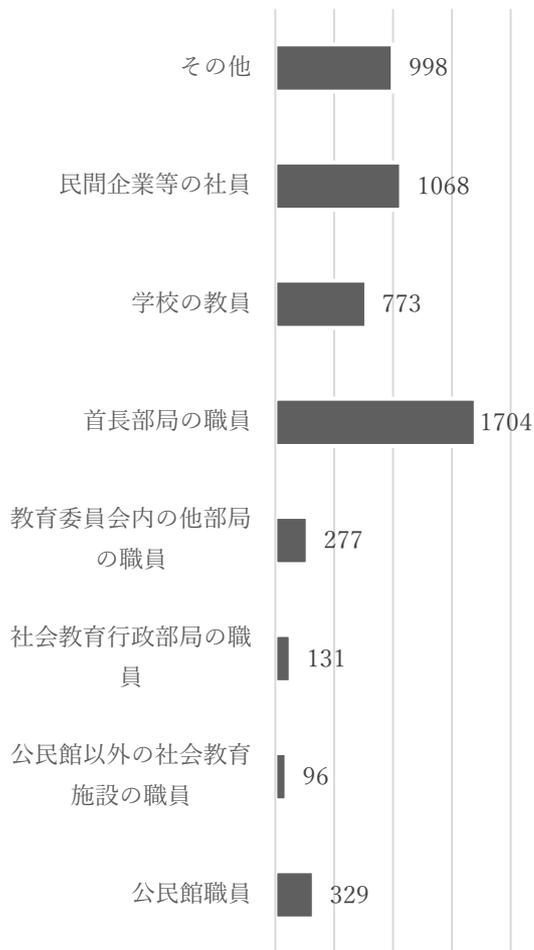


図 6-5 館長に就く直前の職(人数)

(2) 館長以外の職員について

館長以外の職員では、男性に比して女性の比率が高い(図 6-6, 図 6-7, 図 6-8)。事務系職員では女性 59.2%, 男性 40.8%, 庶務・管理系職員では女性 58.4%, 男性 41.6%, 両方担当の職員では女性 57.5%, 男性 42.5%である。

勤務形態についてみると、事務系職員では専任 28.8%, 兼任 14.3%, 非常勤 56.8%, 庶務・管理系職員では専任 22.9%, 兼任 14.4%, 非常勤 62.7%, 両方担当の職員では専任 38.4%, 兼任 24.3%, 非常勤 37.2%となっている。事務系と庶務・管理系では非常勤の比率が最も高いが、両方担当の職員では専任の割合がわずかに非常勤を上回っている。

事務系、庶務・管理系、両方担当の全職員での男女比は、女性 58.1%, 男性 41.9%であった。勤務形態については、専任 31.6%, 兼任 19.7%, 非常勤 47.7%であった。

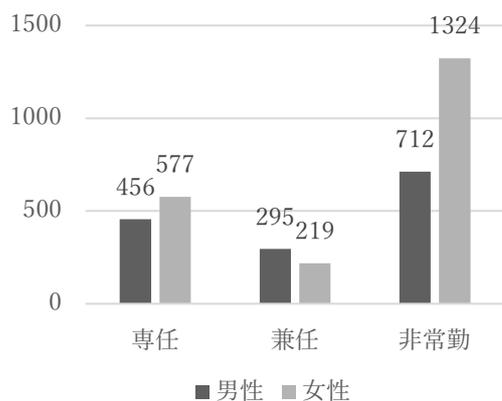


図 6-6 事務系職員の人数

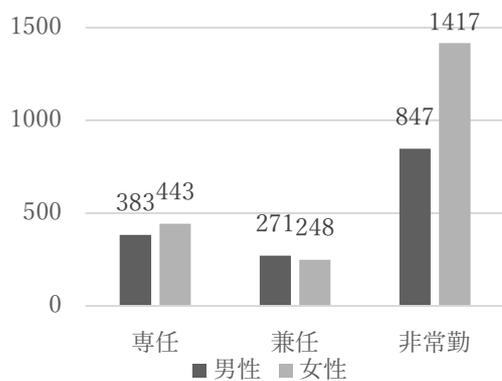


図 6-7 庶務・管理系職員の人数

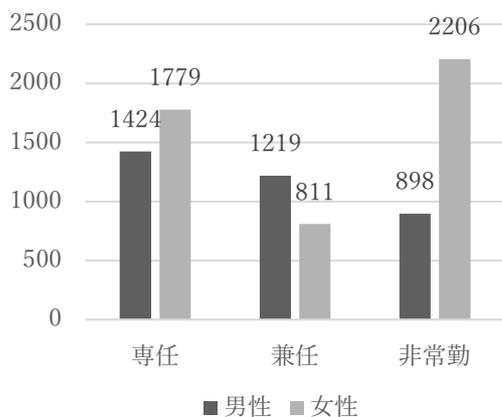


図 6-8 事務系と庶務・管理系の両方担当の職員の数

館ごとの職員構成を勤務形態別にみると、図 6-9 のようになる。専任の職員を配置している公民館は

41.6%(2,297 館)であった。これに対して、非常勤職員のみで公民館は 29.0%(1,604 館)、職員数が 0 人の公民館は 9.2%(506 館)であった。なお、1 館あたりの館長以外の職員数の最大値は 69(人)、平均値は 2.8(人)、中央値は 2(人)であった。

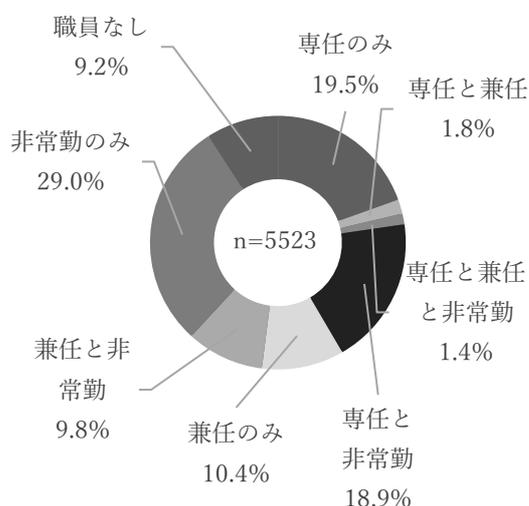


図 6-9 勤務形態別職員構成

館長以外の職員の年齢構成は、60 代以上が 28.8%、50 代が 28.6%、40 代が 24.7%、30 代が 11.1%、20 代以下が 6.8%となり、年齢が高くなるにつれて割合が増加している。ただし、これを男女別で見ると、男性の場合、60 代以上が最も多く 41.4%であり、40 代が 20.0%、50 代が 19.1%、30 代が 11.4%、20 代以下が 8.4%と続く。女性の場合は、最も多かったのが 50 代で 35.6%であり、40 代の 28.1%、60 代以上の 19.8%、30 代の 10.8%、20 代以下の 5.7%と続いた。

これを経験年数の観点からみると、「1 年未満」が 18.1%、「1～3 年未満」は 26.9%、「3～5 年未満」は 18.2%、「5 年以上」は 36.8%という構成になっている。男性では、図 6-10 のように「1～3 年未満」の職員が最も多く、31.8%となっている。女性では、図 6-11 のように「5 年以上」の経験を持つ職員が 43.7%で最多となっており、比較的経験年数の長い職員が多い。さらに経験年数を「3 年未満」と「3 年以上」に区分し、館ごとの職員構成をみると、図 6-12 のように「3 年未満」の職員のみで公民館は 18.8%(1,039 館)、「3 年未満」と「3 年以上」の職員の混成は 42.6%(2,354 館)、「3 年以上」のみの公民館は 29.4%(1,625 館)であった(職員のない館が 9.1%(505 館))。3 年以上の経験年数の職員を中心とした運営と、3 年未満の経験の職員への継承が行われていることが推察される。

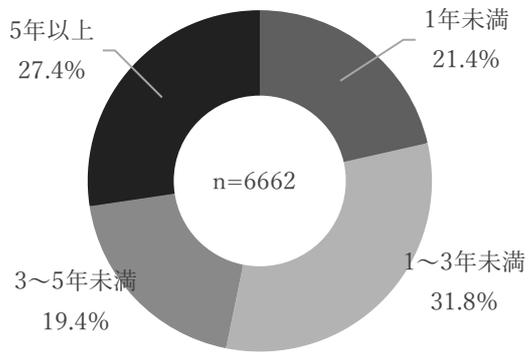


図 6-10 館長以外の職員の経験年数(男性)

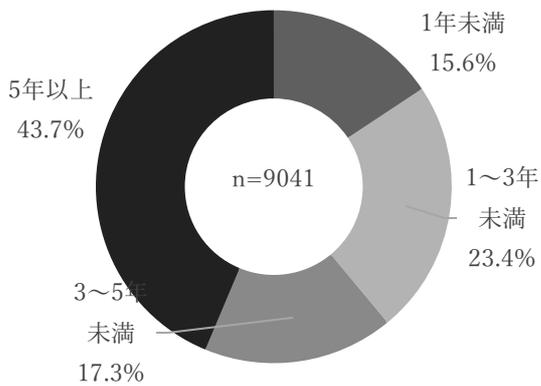


図 6-11 館長以外の職員の経験年数(女性)

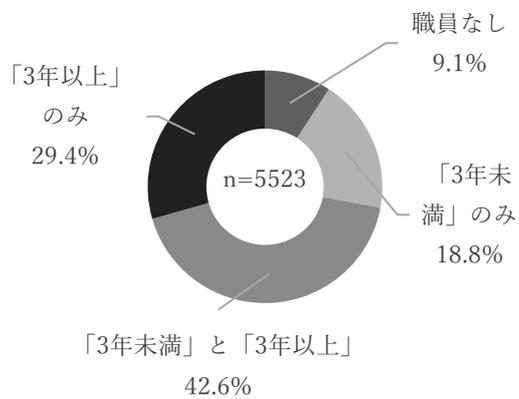


図 6-12 公民館の経験年数別職員構成

(3)職員体制の特徴

館長・分館長には、60代以上の男性が多く、また首長部局職員・民間企業社員・教師の職歴を持つ者が多い。館長・分館長の約半数は非常勤で勤務している。

館長・分館長以外の職員では、男性よりも女性の比率が高く、男性では60代以上、女性では50代の職員の割合が最も高い。男性職員の経験年数は3年未満が過半数であるが、女性職員では5年以上の経験を持つ者も多い。館ごとにみると、3年以上の経験を持つ職員による運営、あるいは3年以上の経験を持つ職員と3年未満の職員との混成による職務の継承が行われていると推察される。館長以外の職員全体では、半数近くが非常勤で勤務している。館ごとにみると、専任の職員を配置する公民館は約4割、非常勤の職員のみを配置する公民館は約3割、職員数が0である館が約9%であった。

連載の後半で触れるように、近年、改めて公民館が政策的に注目されつつある。そこでは、「地域社会の拠点としての公民館」という構想を実現するに足る職員体制が地域社会に備わっているかどうかが問われることになると思われる。少なくとも、職員のいない公民館への職員の配置、非常勤職員へのサポートが論点になるだろう。また、館長の属性として社会教育関係者が少ないこと、高齢の男性が多いことなどの公民館の現状が、今後の公民館活動における取り組みや対応にどうつながるか、より具体的に言うなら本連載の目的でもある「変革を迫られる公民館」が、改めて関係者によって「地域社会へと再定位」されていく可能性の模索にどのような影響を与えることになるのかを考察する必要があるものと思われる。

7 情報を発信する手段

本節では、情報を発信する手段について、各館の状況を確認する。結果は下記の図 7-1 のとおりであった。(有効回答数は 5,219、無回答数は 304(全回答数の 5.5%)である)

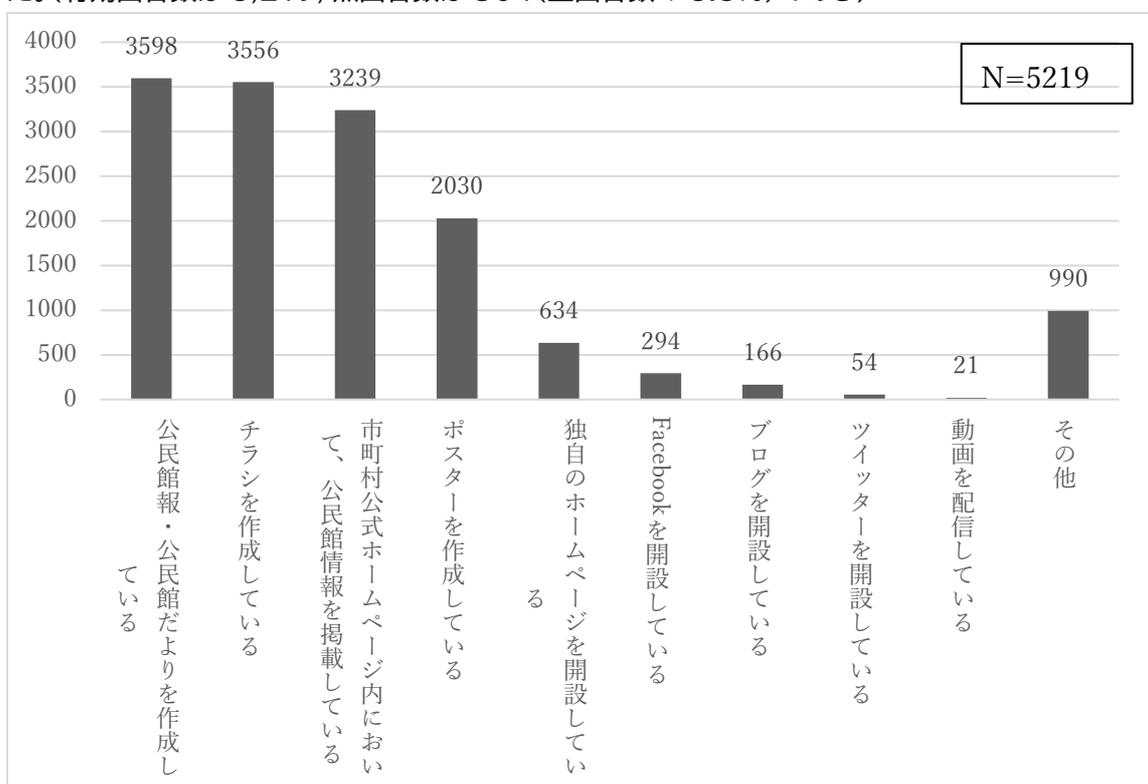


図 7-1 公民館情報を発信する手段(複数回答可)

公民館情報を発信する手段を複数回答で質問したところ、「公民館報・公民館だよりを作成している」が 3,598 館(有効回答率 68.9%)、「チラシを作成している」が 3,556 館(68.1%)、「市町村公式ホームページ内において、公民館情報を掲載している」が 3,239 館(62.1%)と上位を占めている。平成 25 (2013)年度全国公民館実態調査における同質問の上位回答は「チラシを作成している」が 3,908 館(63.9%)、「公民館報・公民館だよりを作成している」が 3,889 館(63.6%)、「市町村ホームページ内において、公民館情報を掲載している」が 3,742 館(61.2%)であり、多くの公民館が従来の広報手段を引き継いでいる⁸。また、その他の回答の例として「市」「広報」を含む回答(191 館)、「町」「広報」を含む回答(115 館)、「村」「広報」を含む回答(23 館)、「自治会」(33 館)、「回覧板」(17 館)、「新聞」(42 館)、「ケーブルテレビ」(32 館)など、それぞれ地域の状況に応じて情報発信に取り組んでいる様子が見られる。独自のホームページの設置や Facebook、ツイッターといったインターネットメディアを活用した広報は依然として少ない。若い世代に向けた公民館活動の発信、また非常事態下における情報発信のあり方といった今後の課題に取り組む上で、インターネット、SNS をどのように活用できるのか、積極的に検討される必要があるだろう。こうした課題に対して、たとえば全国公民館連合会および全国公民館振興市

⁸ 「公民館のゆらぎとその可能性—平成 25 年度全国公民館実態調査結果報告検討報告」公益社団法人全国公民館連合会、2016 年、26 頁。

町村長連盟は「全国公民館インターネット活用コンクール」を開催し、公民館におけるインターネットの幅広い活用の推進を図っている。応募件数は多くはないものの、那覇市若狭公民館の取り組みをはじめ、創意工夫にあふれるインターネットの活用事例を知ることができる⁹。

8 公民館の施設環境

この節では、「公民館開設年」「公民館建設年」「建物の単独／併設・複合の状況」「敷地面積」等、公民館の施設環境に関する実態調査結果を記載している。

(1) 公民館開設年・建設年について

「公民館開設年」では「名称変更や改築等があった場合を含まない、当初の開設年」について、「公民館建設年」では「現在の建物が建設された年」について、それぞれの公民館に質問を行った。それぞれの年代で公民館が開設された数、また公民館が建設された数について、以下の図 8-1、図 8-2 で回答結果を示している。(それぞれ、有効回答数 5,092、無回答数 431(全回答数の 7.8%)／有効回答数 5,321、無回答数 202(全回答数の 3.7%)である)

二つの図からは、公民館が開設された数、公民館が建設された数、ともに 1970 年代、1980 年代をピークに緩やかに減少していること、またピーク以降はいずれの年代においても公民館の建設された数が公民館の開設された数を上回ることが見られる。近年建設された公民館の状況を見ると、多くが 1970 年代以前に開設された公民館でもあり、老朽化した公民館の改築および耐震化の動きが反映されたものと考えられる。

⁹ 平成 17 (2005) 年度から令和元 (2019) 年度にかけてのコンクール結果について、以下の全国公民館連合会ホームページにて公表されている。

(URL : <https://www.kominkan.or.jp/81koho01.html>, 2020 年 5 月 15 日確認)

また近年のコンクール結果およびその内容について、以下を参照されたい。

全国公民館連合会『月刊公民館 (平成 30 年 3 月号)』第一法規, 2018 年。

全国公民館連合会『月刊公民館 (令和 2 年 3 月号)』第一法規, 2020 年。

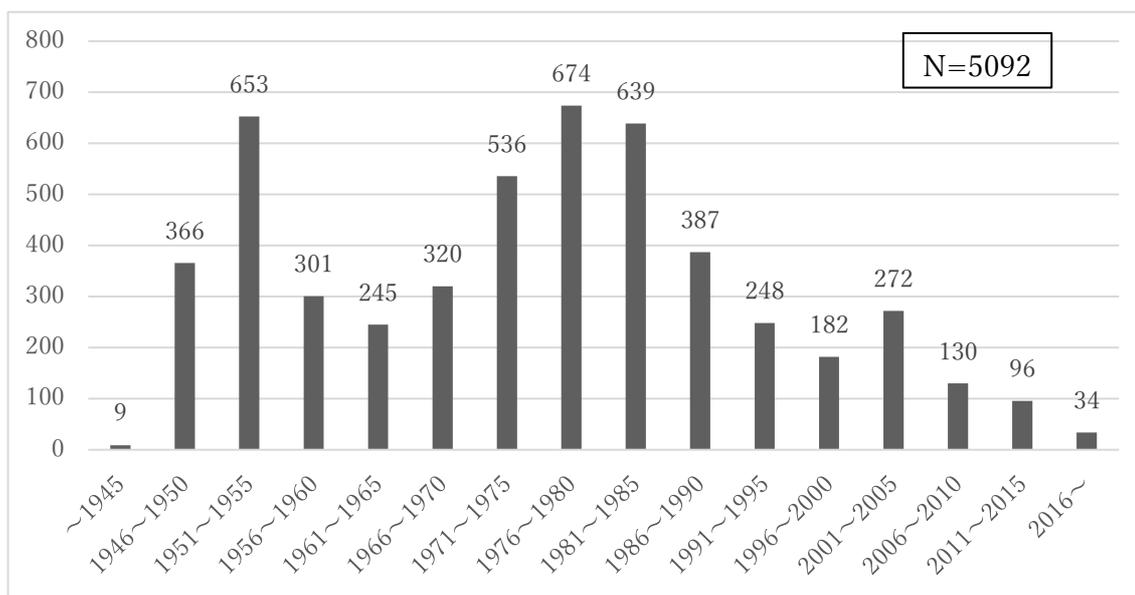


図 8-1 公民館開設年(年代ごとの公民館開設数)

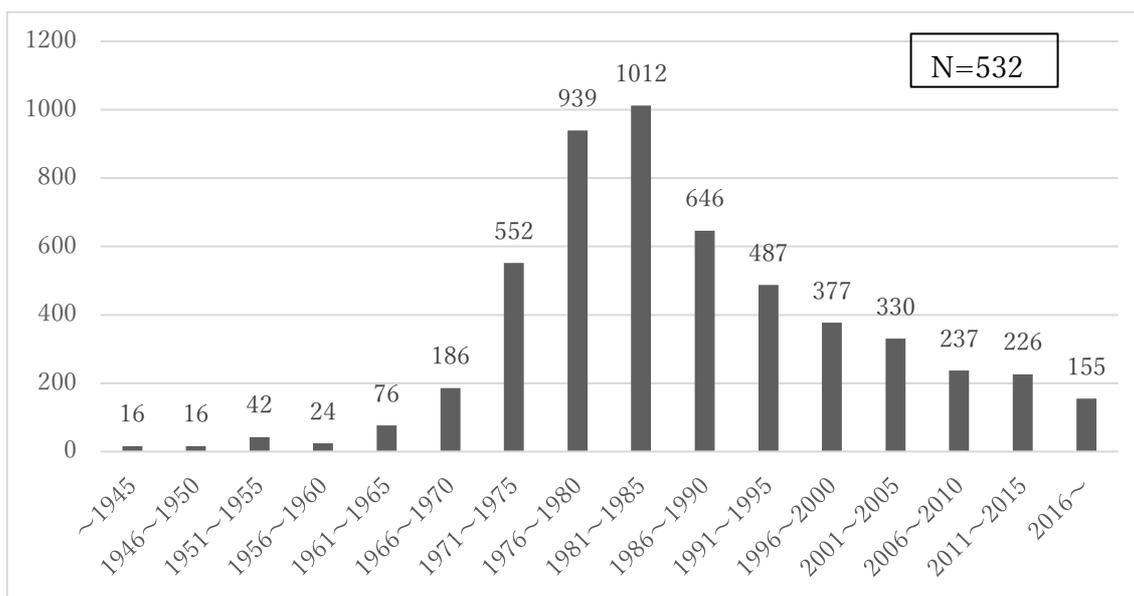


図 8-2 公民館建設年(年代ごとの公民館建設数)

平成 30(2018)年度に実施された文部科学省の「社会教育調査」結果によると、全公民館のうち 36.0%(4,571 館)が昭和 56(1981)年耐震基準改正前に建築された。そのうち耐震診断を実施している公民館はおよそ半分(57.5%)であり、またそのうち 33.1%(871 館)は耐震性なしと診断された。一方、同調査によれば地方公共団体による避難所として指定されている公民館は、全体の 6 割以上(66.0%, 8,373 館)である。耐震基準が改正された昭和 56(1981)年前後は公民館建設数のピークでもあり、多くの公民館が建築後 40 年以上経過していることになる。今後も老朽化した館の改築および耐震化の継続が求められる。

(2) 建物の単独／併設・複合の状況について

建物の単独／併設・複合の状況について、平成 20(2008)年度調査から平成 30(2018)年度調査までの推移を以下の表 8-1 にまとめている。(平成 30(2018)年度調査について、有効回答数 5,418、無回答数 105(全回答数の 1.9%)である)

表を見ると、平成 20(2008)年度調査から平成 25(2013)年度調査にかけて、併設・複合の割合が一定数増えているのに対し、平成 25(2013)年度調査から平成 30(2018)年度調査にかけては大きな変化が見られない。公民館の統廃合、他の関連施設と併せた再編の動きが一段落ついた状況として調査結果に反映された可能性が考えられる。

表 8-1 建物の単独／併設・複合の状況

調査年度	有効回答数	単独	併設・複合
平成 20 年度	10,536	60.1%	39.9%
平成 25 年度	6,626	56.1%	43.9%
平成 30 年度	5,418	55.6%	44.4%

(3) 公民館の敷地面積と建物の延べ床面積について

以下の図 8-3、図 8-4 では、公民館の敷地面積および公民館の延べ床面積についての全国的な分布を示している。グラフの左肩に集中している場合は小規模な公民館が多く、グラフが中央に分散している場合は公民館の規模にばらつきが見られることを意味する。(それぞれ、有効回答数 4,790、無回答数 733(全回答数の 13.3%)／有効回答数 5,301、無回答数 222(全回答数の 4.0%)である)

また分布の状況を見る際の参考として、平均値、第 1 四分位数(昇順に並べ替えた時に 25%の位置にあたる館の面積)、中央値(昇順に並べ替えた時に 50%の位置にあたる館の面積)、第 3 四分位数(昇順に並べ替えた時に 75%の位置にあたる館の面積)について、以下の表 8-2 のようにまとめている。

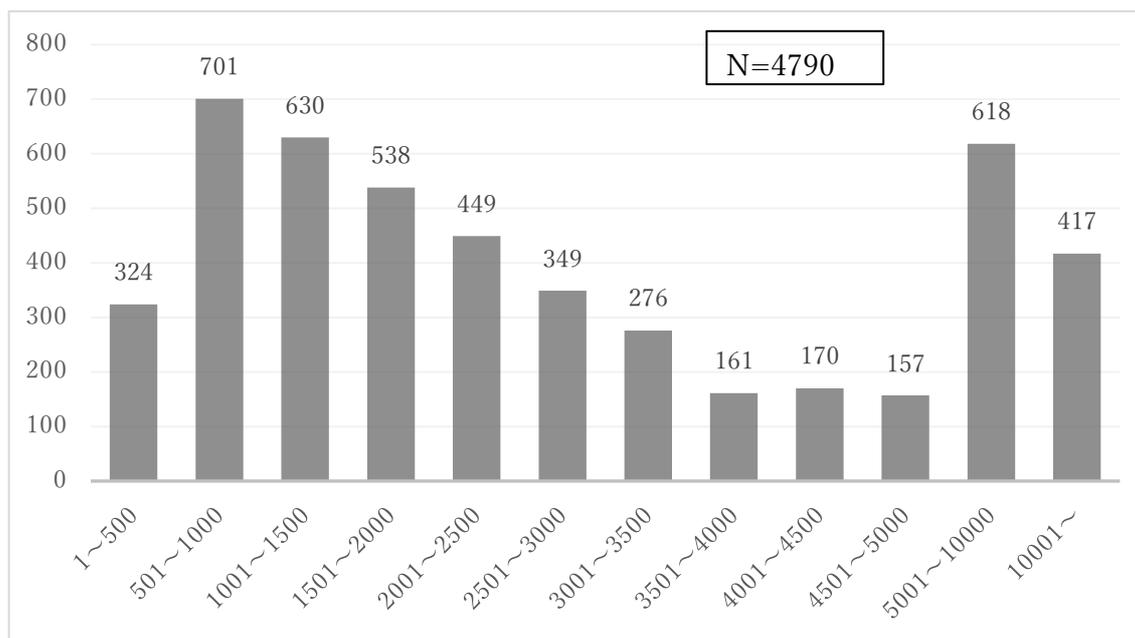


図 8-3 敷地面積(㎡)

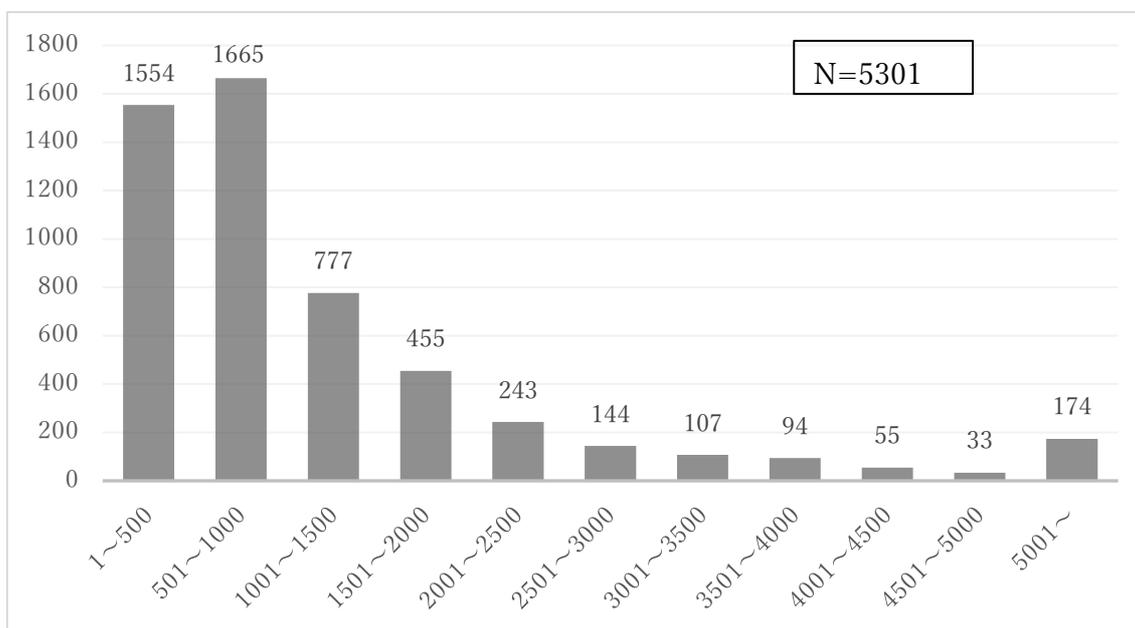


図 8-4 建物の延べ床面積(㎡)

表 8-2 建物の敷地面積／延べ床面積の状況(端数切捨て)

	有効回答数	平均値	第1四分位数	中央値	第3四分位数
建物の敷地面積	4,790	8,285 ㎡	1,133 ㎡	2,205 ㎡	4,485 ㎡
建物の延べ床面積	5,301	4,658 ㎡	465 ㎡	761 ㎡	1,495 ㎡

平成 25(2013)年度全国公民館実態調査における報告では、公民館の建物の延べ床面積は 330～600 ㎡が最も多く、一方で敷地面積は比較的分散しており、広大な敷地を持つ公民館も見られることが報告されている¹⁰。今回の調査でも、その傾向は大きく変化していない。建物の延べ床面積について言えば、その平均値は 4,658 ㎡であるものの、昇り順に並べ替えて 25%から 75%の館(2,654 館)が 465 ㎡から 1,495 ㎡の間で推移している¹¹。

¹⁰ 「公民館のゆらぎとその可能性—平成 25 年度全国公民館実態調査結果報告検討報告」公益社団法人全国公民館連合会、2016 年、30 頁。

公民館の面積規定について、昭和 34 (1959) 年 12 月 28 日文部省告示第 9 号「公民館の設置及び運営に関する基準」第 3 条に、「公民館の建物の面積は、330 平方メートル以上とする」と定められている。一方でこのような画一的かつ詳細な規定は近年見直され、平成 15 (2003) 年 6 月 6 日文部科学省告示第 112 号「公民館の設置及び運営に関する基準」の時点で削除される、という経緯を持つ。

¹¹ 参考に面積の比較対象を挙げると、バスケットコートが 420 ㎡、野球場のダイヤモンドが 752 ㎡、アイスホッケーのスケートリンク(北米規格)が 1,586 ㎡である。

(4) 公民館建設にあたっての補助金の有無について

公民館の建設に当たって補助金を受けているか、という質問では、有効回答数 4,507 のうち、「受けている」と回答した公民館は 2,302 館(51.1%)、「受けていない」と回答した公民館が 2,205 館(48.9%)で、ほぼ半々という結果となった。ただし、この項目の場合、無回答が 1,016 館(全回答数の 18.4%)で、他の質問項目に比べ、その割合が大きかった。補助金を「受けている」と答えた公民館のうち、「文部科学省から」受けている公民館は 791 館(34.4%)で、残り 65.6%は「文科省以外からの補助金」または「わからない」という回答だった。

参考のために、平成 25(2013)年度調査の「文部科学省以外からの補助金の有無」についての質問を見ると、有効回答数 6,123 のうち「受けている」1,350 館(22.0%)、「受けていない」4,773 館(78.0%)であった。(「無回答」は 598 館、全回答数の 8.9%)

回答例として「公立社会教育施設整備事業(整備費補助金)」(635 館)が多く挙げられる。このような文部科学省による建設補助は継続事業を除き平成 9(1997)年で廃止となり、一般財源化(自治体に税源移譲)されている。そのため老朽化した公民館施設の整備等を今後も進めていくにあたって、どのように費用を調達していくかが課題となる。一方、例えば都道府県からの補助を受けていると回答した公民館は 211 館(有効回答数全体の 4.7%)とわずかであり、厳しい状況が見られる。その他、経済産業省の「電源立地促進対策事業」、厚生労働省の「介護予防拠点整備事業」、「女性青少年福祉施設整備補助金」、農林水産省の「農村総合整備モデル事業」、「山村振興農水漁業特別対策事業」、国土交通省の「まちづくり支援事業補助金」、「社会資本整備総合交付金」等、地域の実情に応じてさまざまな省庁の事業補助金を活用し、公民館の建設費を工面している状況も見られる。

9 その他設備

本節では、公民館の部屋・空間・設備の状況について扱う。まず、公民館の部屋・空間の状況について質問したところ、以下の図 9-1 のような結果になった。(有効回答数 5,401, 無回答数 122(全回答数の 2.2%), なおグラフの割合は無回答数を除外したもの)

部屋・空間として「会議室・研修室」が 5,175 館(95.8%), 「和室」が 4,882 館(90.4%), 「調理室・料理講習室」が 4,565 館(84.5%)と多く、平成 25(2013)年度調査と同様の傾向が見られる。

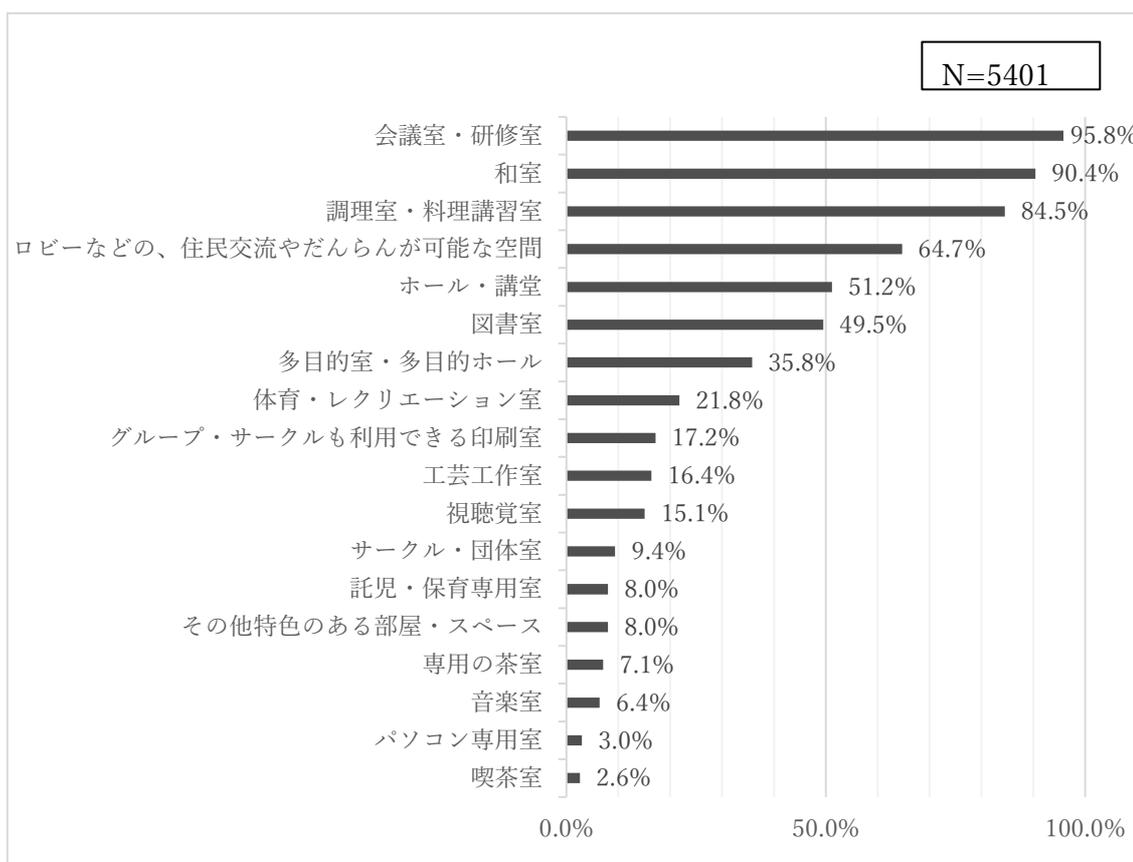


図 9-1 公民館の部屋・空間(複数回答可)

次に、公民館の設備の状況について質問したところ、以下の図 9-2 のような結果になった。(有効回答数 5,316, 無回答数 207(全回答数の 3.7%), なおグラフの割合は無回答数を除外したもの)

「無線 LAN(Wi-Fi 等)が使える環境(来館者が利用可能なもの)」が 1,578 館(29.7%)の公民館から回答があり、平成 25(2013)年度調査時の 978 館(14.8%)と比べて大きく割合を伸ばしていることが特徴として見られる。公民館利用者の、館内におけるインターネット利用を想定した設備拡充が進められているものと受け止められるだろう。

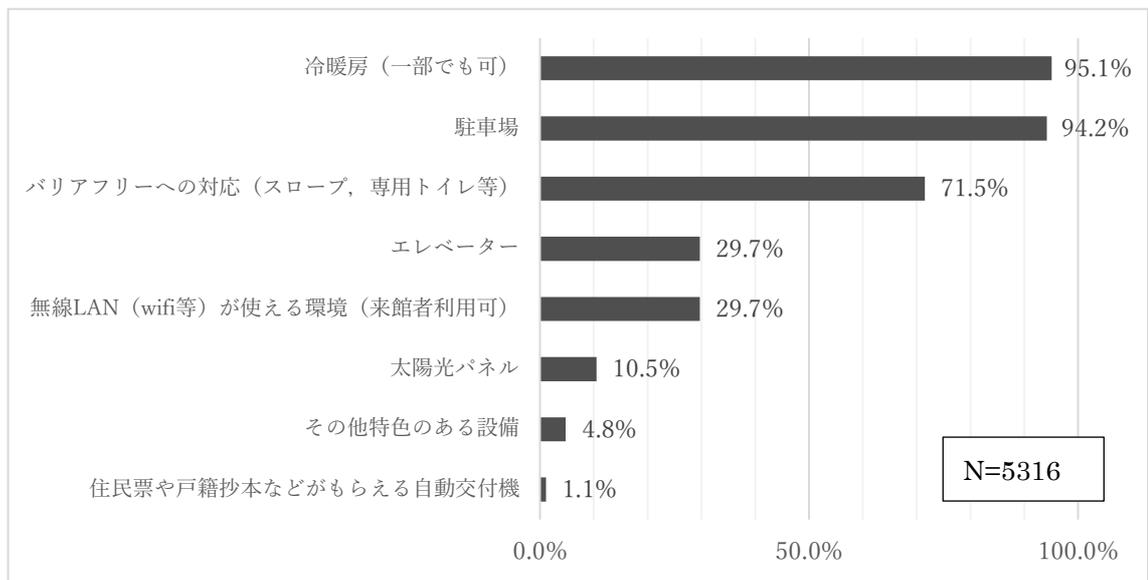


図 9-2 公民館の設備(複数回答可)

2020 年度 4 月から 5 月の期間は、新型コロナウイルス禍による緊急事態宣言が発令され、全国の公民館が閉館・活動休止を余儀なくされた時期でもあった。そしてこの事態により、公民館に関するいくつかの脆弱性が露呈してしまったように思われる。そのうちの一つは、公民館の活動が公民館施設に依存しており、施設が使えない状況では公民館活動自体が著しく制限されてしまう点である。またもう一つは、日本の多くの公民館が旧来の広報・情報発信手段に依存しており、緊急事態化において講座の開催状況といった情報をリアルタイムで市民に発信することが難しい、という点である。

このような公民館の脆弱性は、今後新型コロナウイルス禍の影響が過ぎ去った後についても詳しく検討し、対策を講じる必要がある。特に、インターネットや SNS を活用した情報発信のあり方については日本の公民館全体の傾向として遅れが見られる。また、公民館施設が利用できない事態においても市民の学びの機会を少しでも守っていく手立てとして、インターネットを通じて講座の内容自体を発信するという取り組みについても検討されるべきだろう。公民館を施設としてのみ捉えるのではなく、市民の学びの機会を保障する拠点として、どのような役割が果たせるかが問われているものと思われる。

10 主催事業の実施状況

(1) 主催事業の実施状況

本節では、公民館の主催事業の現状を概観する。公民館の主催事業及び事業評価に関する質問項目は前回の平成 25(2013)年度調査から設けられた。まず公民館の主催事業の実施について、結果は下記の図 10-1 のとおりであった(有効回答数は 5,500、無回答数は 23(全回答数の 0.4%)である)。主催事業を「実施している」公民館は 89.4%(4,916 館)、「実施していない」公民館は 10.6%(584 館)であった。

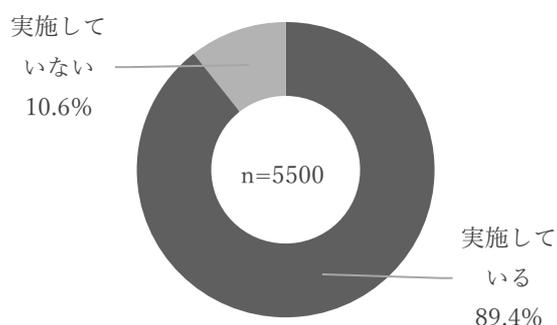


図 10-1 主催事業の実施現状

主催事業を実施している公民館の割合は、前回の平成 25(2013)年度調査結果の 86.5%(有効回答数 6,528 のうち 5,646 館)より約 2.9 ポイント増加している。

一方、主催事業を実施していないと答えた 584 館の公民館にその理由を複数回答で質問した結果を図 10-2 に示した(有効回答数 555、無回答数は 29(全回答数の 5.0%)である)。最も多かったのは平成 25(2013)年度の調査結果と同様、「貸館業務しかしていないから」の 375 館(67.6%)だった。その次に「人手がないから」の 129 館(23.2%)、「予算がないから」の 90 館(16.2%)、「NPO などの民間団体に業務委託しているから」の 5 館(0.9%)が続いた。なお、「その他」と答えた公民館は 139 館(23.8%)であった。

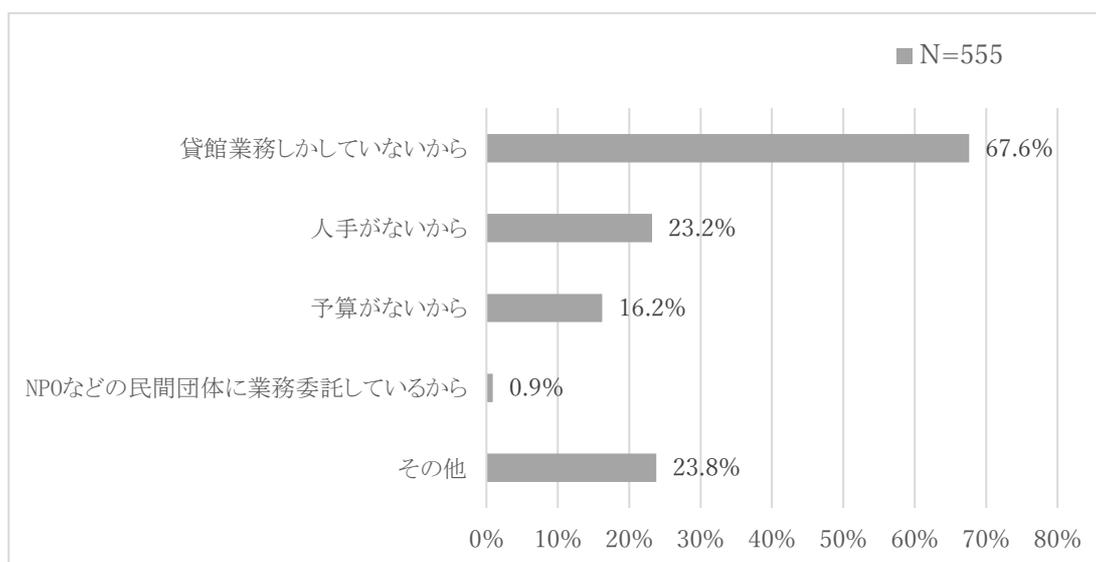


図 10-2 公民館の主催事業を実施していない理由(複数回答可)

主催事業を実施していない公民館を施設種別でみると、中央館が 13.0%(76 館)、地区館が 57.1%(333 館)、分館が 26.9%(157 館)であり、地区館が占める割合が大きかった。主催事業を実施していない 333 の地区館のうち 219 館が「貸館業務しかしていない」と答えた。主催事業の実施より貸館業務に重点を置いている地区館の存在が確認できる。そして、公民館の全国的な施設種別状況に照らしてみると(中央館 11.8%、地区館 74.3%、分館 11.1%¹²⁾、分館が占める割合が約 2.4 倍であることから、分館は相対的に主催事業が実施されない環境に置かれている可能性が読み取れる。これは、分館が住民の生活との距離が近いことから、分館では主催事業を行うより住民が自由に館を活用するというあり方が背景にあると考えられる。

主催事業を実施していない理由のうち、「その他」の自由記述の回答では、「主催事業は中央公民館で実施している」(36 件)「教育委員会生涯学習課の事業として実施している」(28 件)「地域団体や町内会が実施している」(16 件)「人口が少ない」(5 件)などが挙げられている。ここから、主催事業を実施していない分館のなかには、中央公民館が主催事業を実施しているため、その活動の補助を行うか貸館業務だけ担当している分館があることがわかる。

(2)アウトリーチ活動

主催事業を実施している公民館を対象に、「アウトリーチ活動」(「移動公民館」のように公民館が立地しない地域に出向いて行う活動のこと)を実施しているかどうかを質問した結果、「実施していない」公民館が 80.5%(3,934 館)と多数を占めている(有効回答数 4,885、無回答数は 31(全回答数の約 0.6%)である)。一方、「実施している」公民館の割合は 19.5%(951 館)であり、平成 25(2013)年度調査結果の 10.9%より約 8.6 ポイント増加している(図 10-3)。

¹² 『月刊公民館』2020 年 6 月号「地域社会に再定位する公民館-2018 年度全国公民館実態調査結果分析報告 2-」より。

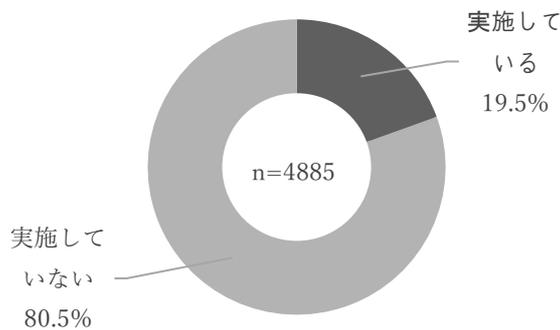


図 10-3 アウトリーチ活動の実施現状

この結果から、公民館を設置している市町村の減少傾向を踏まえ、公民館へのアクセスを保障するために移動公民館等のアウトリーチ活動を利用し、事業の機動性・普遍性・浸透性の向上を図る公民館が増えていると考えられる。

また、市町村を越えた公民館どうしで、連携した事業の実施に関する質問項目でもアウトリーチ活動と同様、「実施していない」公民館が 90.5%(4,437 館)で圧倒的に多かった(図 10-4)。「実施している」公民館は 9.5%(467 館)であり、平成 25(2013)年度調査結果(7.5%)より約 2 ポイント上昇しているが、大きな変化は見られない。「移動公民館」のような事業も、市町村を越えた連携事業も、多くの地域で未だ活性化されてない状況である。

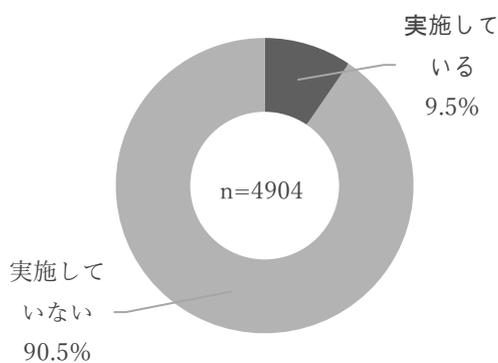


図 10-4 市町村を越えた公民館どうしでの連携事業

アウトリーチ活動や市町村を越えた連携事業を実施している公民館は増加している傾向にはあるが、依然として多くの公民館では自治体をベースとした活動が中心となっていることがわかる。

参考として、文部科学省の「社会教育調査」(平成 30(2018)年度)の結果によると、2017 年度の 1 年間について「公民館における関係機関との事業の共催状況」を聞いた項目に対しては、「他の公民館(類似施設)」と事業を実施している公民館が約 13.3%(1,682 館)、「学校(大学以外)」は約 11.0%(1,392 館)、「都道府県・市町村教育委員会」は約 9.9%(1,253 館)の順であった。「共催事業」の主体としては公民館どうしが多いが、それ以外にも様々な関係機関と連携事業を行っていることがわかる。

(3)特色ある事業について

本調査では主催事業を実施していると答えた公民館に対して、各館で実施している特色のある事業を自由記述で尋ねた。ここではテキストマイニングツールであるユーザーローカルと E2D3 を用いて出現頻度を分析している。その結果、「事業名」(全 7,963 件)の頻出語は、「講座」(557 件),「教室」(489 件),「事業」(383 件),「公民館」(295 件),「大会」(205 件),「ふれあう」(198 件),「まつり」(198 件)「地域」(196 件)「子ども」(191 件),「地区」(187 件),「文化」(176 件),「学級」(161 件)であった。それをワードクラウドで示したものが図 10-5 である。

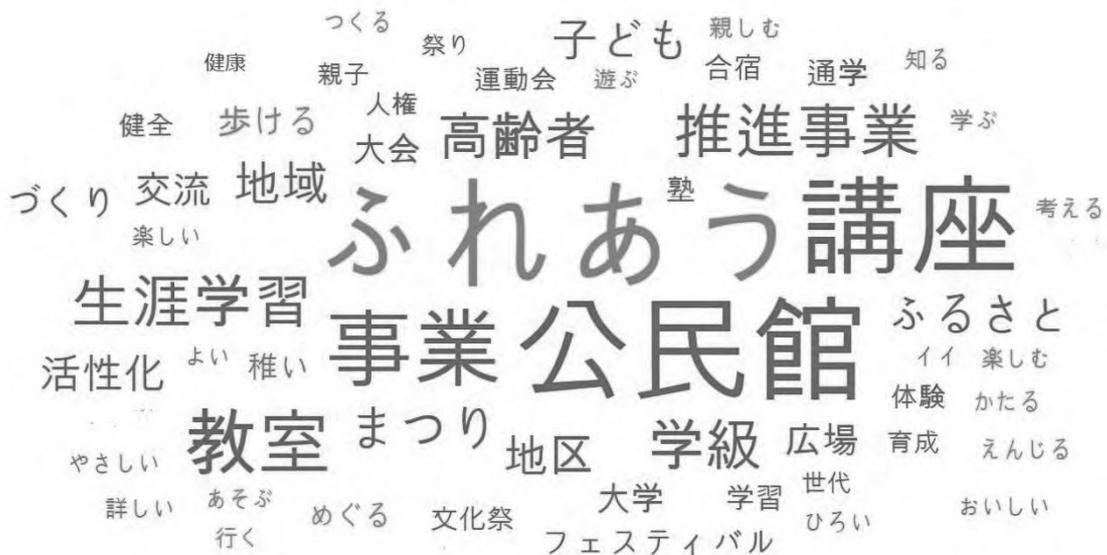


図 10-5 公民館事業名のキーワード

また、「事業内容」に関する自由記述の回答(7,940 件, 14,216 文)を対象に計量テキスト分析を行った。「計量テキスト分析」とは「計量的分析手法を用いてテキスト型のデータを整理または分析し、内容分析(content analysis)を行う方法」¹³である。つまり、統計的手法等を用いることで、本調査で得られた自由記述の回答の特徴や傾向を見出すことを試みた。ここでは樋口耕一が開発したフリーソフトである KH Coder を用いて分析している。なお、本分析では具体的な事業内容の傾向を明らかにすることに焦点を当てたため、「講座」「実施」「事業」「月」「年」「目的」のように事業の内容とは直接の関係がない語は抽出しなかった。加えて、「地域」と「地区」,「学習」と「学ぶ」,「子ども」と「小学生」と「児童」,「地域住民」と「住民」と「市民」のように同じ内容を指していると思われる語は、より出現回数の多い語として集計した。まず「頻出上位 20 語の出現回数」を図 10-6 に示す。

¹³ 樋口耕一『社会調査のための軽量テキスト分析：内容分析の継承と発展を目指して』ナカニシヤ出版, 2014 年, 15 頁。

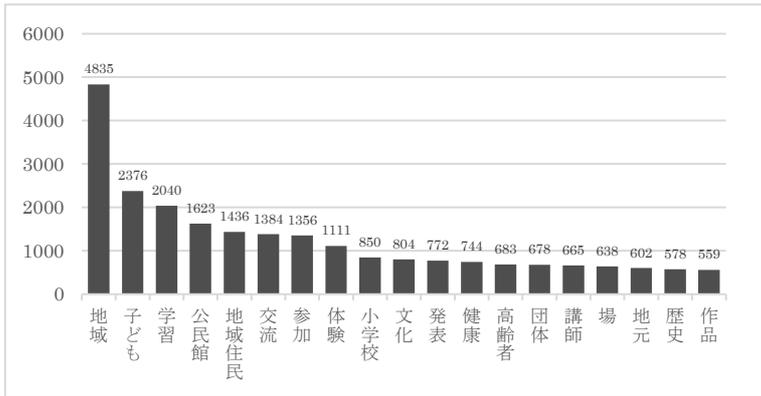


図 10-6 事業内容の頻出上位 20 語の出現回数

ここから、事業の内容の説明では「地域」「子ども」「学習」「公民館」「地域住民」「交流」「参加」などの語が多く用いられていることがわかる。そこで、どのような内容の「学習」「交流」が行われているのかを明らかにするため、文章中の出現パターンが似ている語のネットワークを可視化する「共起ネットワーク」を図 10-7 に示した。その際、出現回数が 300 回以上の 49 語を対象とし、最小スパニングツリーだけを描画した。

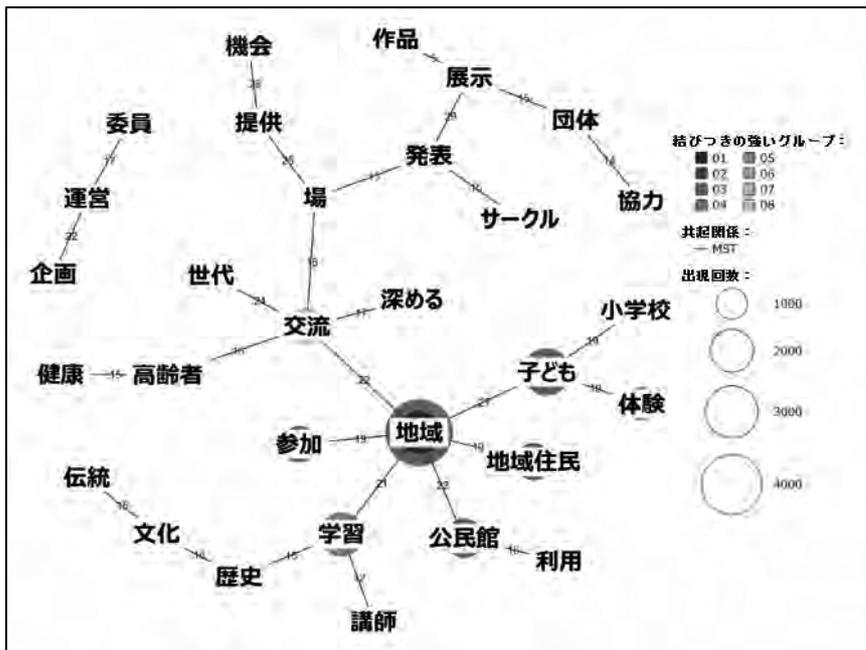


図 10-7 事業内容の共起ネットワーク

図 10-7 では、共起関係(共に出現する関係)にある語が線で結ばれている。まず「地域」は「子ども」「交流」「地域住民」「公民館」「参加」と比較的強い共起関係にある。ここからは「地域住民と子どもの交流を目的とする事業」が行われていることが推察される。実際に、「夏休み中の小学生を対象に地区公民館を開放し、子どもたちの宿題を、地域ボランティアの大人が見たり、工作や料理の体験を一緒に行ったりする。子どもと地域の交流や学びの拠点として公民館を活用し、子どもと地域の関わりや学び合い、地域

への愛着を育むのがねらい」のような回答がみられた。また、「学習」は「歴史」や「講師」と比較的強い共起関係にある。ここから、「伝統文化や歴史などを学ぶことを目的とする事業」が行われていることがわかる。該当する回答として、「遺跡や史跡をめぐり、発掘資料等から先人の生活ぶりや歴史を学ぶ講座」「1年に1回行われている郷土の歴史を勉強する移動学習講座」などがあった。「交流」は「高齢者」や「世代」「深める」などとともに使われている。ここからは「高齢者同士の交流や世代間交流を深めることを目的とする事業」が行われていると予想される。実際に、「各集落の住民、地区内外住民の小学生から高齢者まで幅広い参加があり、地元地区への認識を深めることと、世代間交流を重ねることで地域コミュニティの再生と郷土愛を深めている」や「高齢者を対象とした学習活動等を地区単位で実施(年6回程度)。修得した知識・技能を活用した社会参加や高齢者どうしの交流促進、生きがいに繋げるもの」のような回答がみられた。その他にも、「発表」「展示」「作品」が共起関係にあることから、「展示作品などを発表することを目的とする事業」が主に行われていることが分かるだろう。

11 事業評価

この節では、公民館の事業評価の実施状況について実態調査結果を見る。

(1) 事業評価の実施状況

事業終了後の評価について、図 11-1 のように「実施している」公民館が 82.4%(4,029 館)、「実施していない」公民館が 17.6%(859 館)であった。(有効回答数 4,888, 無回答数は 27(全回答数の約 0.5%))。

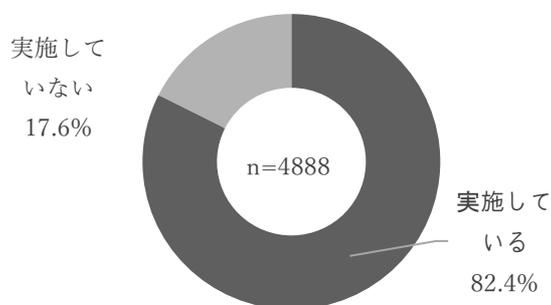


図 11-1 事業評価の実施現状

事業評価を実施している公民館の割合は、平成 25(2013)年度(74.8%)より約 7.6 ポイント上昇している(表 11-1)。

表 11-1 事業評価の実施状況

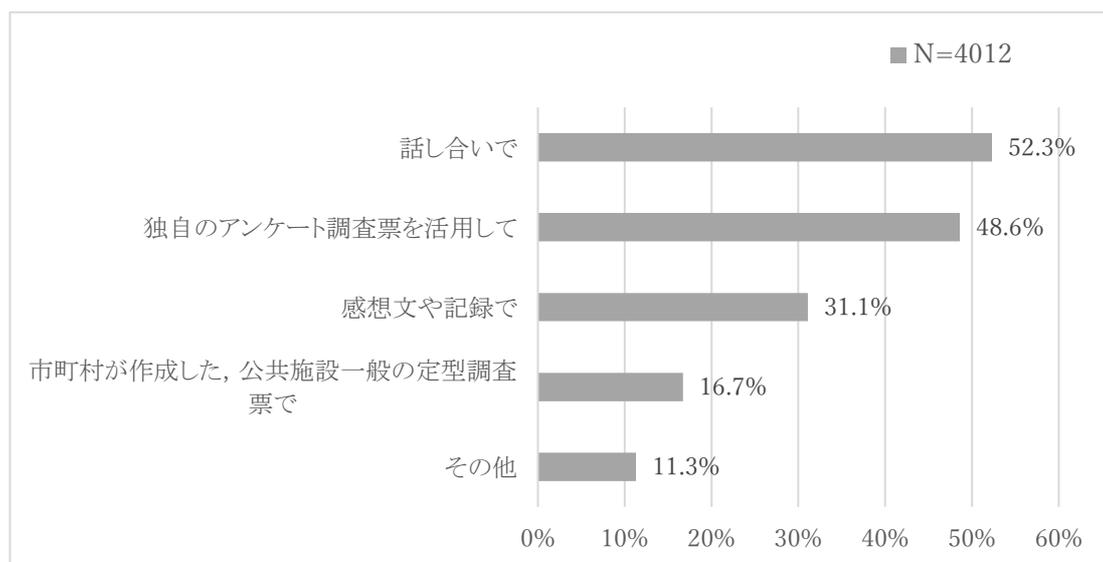
調査年度	有効回答数	実施している	実施していない
平成 25(2013)年度	5,062	74.8%	25.2%
平成 30(2018)年度	4,888	82.4%	17.6%

公民館の運営状況に関する評価は、平成 20(2008)年 6 月、社会教育法第 32 条の改正で、社会教育法・図書館法・博物館法においてそれぞれ評価を行うことが努力義務とされたことから、その実施状況が注目されている。公民館の立地環境や運営方法によって活動の重点や評価の視点も異なるため、一つの評価システムを全国の公民館に適用することは困難であると思われる。何より公民館は住民による自治を基本理念としているため、評価にあたっては地域の共通課題の解決や個人の学習による利用者の変化等を総合的に捉える必要がある。そして、公民館の事業評価基準を立てる際には、公民館職員がその地域をどれだけ把握しているかも重要な要素になる。地域の状況や住民のニーズを理解し、そこから地域及び住民向けの学習を提示する力も求められる。

国立教育政策研究所社会教育実践研究センターの「社会教育事業の評価指標の開発に関する調査研究報告書」では、公民館事業の評価指標の例を提示する一方、その活用のためには「それぞれの公民館が、それぞれの実情にあった評価指標を自主的に作成し、点検・評価を行うことが基本」¹⁴であることを強調している。それは、単に評価指標の内容だけを考えるのではなく、なぜその評価指標が取り上げられ、それがどのような意味を持っているかを考えることである。本調査の結果からは、社会教育法改正以降すでに多くの公民館が事業評価を行っている状況が読み取れる。その具体的な方法については次項で扱うことにする。

(2) 事業評価の方法

次に、事業評価を実施していると回答した公民館に評価方法について質問を行った(有効回答数 4,012, 無回答数 17)。その結果、「話し合いで」が最も多く 52.3%(2,100 館)、その後は「独自のアンケートなど調査票を活用して」が 48.6%(1,948 館)、「感想文や記録で」が 31.1%(1,249 館)、「市町村が作成した、公共施設一般の定型調査票で」が 16.7%(672 館)、「その他」が 11.3%(455 館)と続いた(図 11-2)。



¹⁴ 「社会教育事業の評価指標の開発に関する調査研究報告書」 国立教育政策研究所社会教育実践研究センター、2005 年、30 頁。

図 11-2 公民館の事業評価方法(複数回答可)

平成 25(2013)年度調査結果(「話し合いで」が 48.9%(1,845 館),「独自のアンケート調査票で」は 46.6%(1,758 館))と同様,多くの公民館では話し合いやアンケート調査票による事業評価を行っている。

「その他」の自由記述で主に見られた回答としては「公民館運営審議会で評価」「教育委員会による評価」「財団(指定管理者)本部で作成した様式を活用」等があった。

(3)事業評価を実施していない理由

事業評価を実施していないと回答した公民館に対しては評価を実施していない理由を同じく複数回答で尋ねた(有効回答数 776, 無回答数 83)。平成 25(2013)年度調査では「業務が多忙なため」が最も多く 36.5%(419 館)だったが,平成 30(2018)年度調査では「評価の方法が分からないから」が 34.0%(264 館)と最も多かった。その後は「業務が多忙なため」の 30.8%(239 館),「評価に意義や必要性を感じないから」の 20.9%(162 館),「作業に手間がかかるから」の 18.0%(140 館),「評価をしても次につながらないから」の 9.0%(70 館),「結果が心配だから」の 0.4%(3 館)と続いた。なお,「その他」は 23.7%(184 館)であった(図 11-3)。

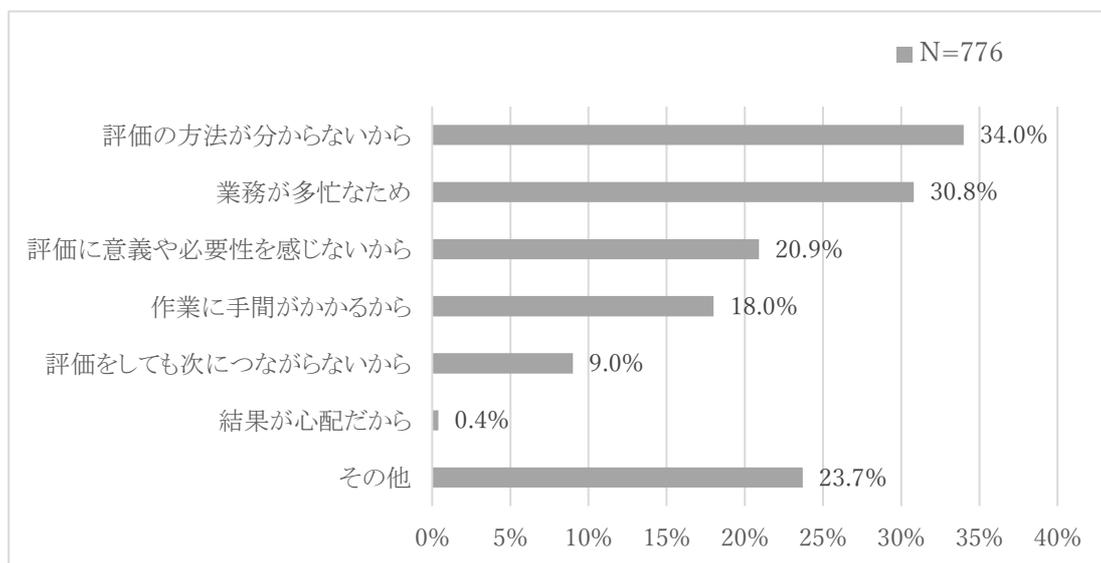


図 11-3 公民館の事業評価を実施しない理由(複数回答可)

「その他」の自由記述で多くみられた内容は,「事業報告をしているため」(23 件)「反省会等を行っている」(19 件)「公民館運営審議会の検討会議や事業報告をしている」(8 件)等があった。事業評価をしないと答えた公民館でも「反省会」や「検討会」など,実際には事業評価に近い活動を行っている公民館が存在することがわかる。こうした自由記述の内容を踏まえると,公民館職員の間では,どのような活動を

「評価」ととらえるかに関して揺れがみられる。反省会などを「評価」としてとらえていない公民館においては、「評価」が敷居の高いもののように感じられているのではないだろうか。

この結果からは、「評価の方法が分からない」ことや「業務の多忙」さで、もしくは「必要性を感じない」という理由から評価を行わない公民館が多数存在していることがわかる。それは、事業評価への積極的な意義を未だ見出だせていない公民館があること、さらには事業の継続性や事業内容の評価による開発・発展のための段階に踏み込めず悩んでいる公民館があることを意味する。事業の成果を数値化またはエビデンス化することにより客観的な成果指標を示すことへの負担を感じる公民館が存在している可能性が読み取れる。しかし、参加者どうしで感想を話し合うレベルで、振り返りを重ね合うことが次の事業展開につながる基盤になるという認識を共有する必要があるだろう。また、日常的に行われている反省会や話し合いといった活動を積極的に事業評価として捉えることの意義についても検討される必要がある¹⁵。

今回、主催事業については移動公民館や市町村を越えた公民館どうしの連携活動はまだ活発ではないこと、事業評価については評価方法への悩みや業務の多忙さといったことが、阻害要因になっていることが明らかとなった。その一方、全国状況としては主催事業を実施している公民館が大多数であり、多くの公民館で特色ある主催事業に取り組み、公民館以外の多様な関係機関と連携している状況も読み取れる。それぞれの地域の实情にあった事業計画や評価のためには、他の地域での取り組みを共有することも必要であると思われる。特に事業評価に関しては「話し合い」で行っている公民館が大半であったことから、評価方法にこだわらず参加者どうしでまず意見を共有することから始めてみることも大事ではないだろうか。

12 指定管理者制度

(1) 指定管理者制度について

指定管理者制度は、平成15(2003)年の地方自治法改正によって導入された。これにより、自治体は、公の施設の設置目的の達成のために、民間事業者を含む幅広い団体(指定管理者)にその管理を行わせることができるようになった。指定管理者は自治体の議会での議決を経て決定され、指定の期間や業務の範囲などが条例で定められる。指定管理者には、毎年度、事業報告書を作成し自治体に提出することが義務づけられている。

総務省自治行政局長通知「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」によれば、指定管理者制度導入の目的は、「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ること」¹⁶であるとされ

¹⁵ 例えば、2003年6月の告示「公民館の設置及び運営に関する基準」では、「事業の水準の向上」を図り公民館の目的を達成するため、公民館運営審議会等の協力を得つつ自ら点検及び評価を行い、その結果を「地域住民に対して」公表するよう努めることが示されている。「事業の水準の向上」が第一義にあることを踏まえても、公民館における評価を一般的な事務事業評価としてのみ捉える必要はなく、反省会・検討会などを定性的な事業評価として位置づけその内容を地域住民に発信する、といった柔軟な取り組みが考えられるだろう。

「公民館の設置及び運営に関する基準(平成15年6月6日 文部科学省告示第112号)」(URL: https://www.mext.go.jp/a_menu/01_l/08052911/1282447.htm, 2020年6月17日確認)

¹⁶ 総務省自治行政局長「地方自治法の一部を改正する法律の公布について(通知)」(平成15(2003)年7月17日、総行第87号)。

た。

この改定を受けて文部科学省は、平成 17(2005)年に「社会教育施設における指定管理者制度の適用について」という文書の中で、「公民館、図書館及び博物館の社会教育施設については、指定管理者制度を適用し、株式会社など民間事業者にも館長業務も含め全面的に管理を行わせることができる」¹⁷と表明した。このことによって、各自治体において、社会教育施設への指定管理者制度の導入が進むこととなった。

これに対して社会教育関係者からは、制度の導入に関する法的な問題と、制度導入後に予想される住民の学が権利の侵害の問題が指摘された。前者は、個別法によって公の施設の管理主体が限定される場合には指定管理者制度を導入することができないとした総務省自治行政局長通知と、教育機関の設置管理を教育委員会の職務権限と規定した地方教育行政法との矛盾、などである。後者は、「民間事業者による経営や経費節減等による受益者負担の増大」、「公民館運営審議会…(略)…など住民自治システムの後退」、「指定期間設定による社会教育事業の継続性の否定」、「社会教育施設で働く職員の労働条件の切り下げと専門性の後退」などである¹⁸。

以下、指定管理者制度に関する調査結果をもとに、「市町村および館ごとの導入状況」「業務範囲と委託先」「メリット／デメリット」についてまとめる。

(2)指定管理者制度の導入状況

①市町村および館ごとの導入状況

まず公民館を対象としたアンケートの結果をみる。図 12-1 に示すとおり、指定管理者が運営主体となっている公民館は 11.8%(648 館)であった(有効回答数 5,503, 無回答数 19(全回答数の 0.3%))。過去の調査結果との比較は表 12-1 のとおりである。指定管理者制度を導入している公民館の割合は、平成 20(2008)年度の調査以降、7.2%, 7.0%, 11.8%と推移している¹⁹。

なお、平成 15(2003)年度調査では、運営主体の選択肢として、市区町村教育委員会と首長部局の他に、「公社、財団法人、社団法人等」「地域団体(自治会、〇〇協議会等)」が設けられていた。「公社、財団法人、社団法人等」の占める割合は 1.6%、「地域団体(自治会、〇〇協議会等)」の割合は 13.1%であった。この結果から、指定管理者制度の導入以前に、館の運営が地域の団体へ委託されていた例があったことが推測される。ただし、平成 20(2008)年度調査において運営主体に占める指定管理者の割合は 7.2%となっているため、平成 15(2003)年度調査で運営主体を「地域団体」と回答した公民館がすべて指定管理者制度へ移行したわけではないようである。また、選択肢が変更されたことで、「運営主体」に関する回答にズレが生じた可能性も考えられる。

¹⁷ 社会教育推進全国協議会編『社会教育・生涯学習ハンドブック第8版』エイデル研究所,2011,436頁。

¹⁸ 社会教育推進全国協議会常任委員会「指定管理者制度に関する文部科学省 2005 年 1 月 25 日 文書に対する社全協の見解」(URL : <http://japsee.main.jp/wp-content/uploads/kenkai20050528.pdf>, 2020 年 7 月 4 日確認)。

¹⁹ 『月刊公民館』2020 年 6 月号「地域社会に再定位する公民館—2018 年度全国公民館実態調査結果分析報告 2—」を参照。今回の調査では、公民館の運営主体別の割合は、「教育委員会」が 72.0%(3,964 館)、「首長部局」が 12.5%(690 館)、「指定管理者」が 11.8%(648 館)、「その他」が 3.7%(201 館)であった。過去の調査結果を踏まえると、首長部局および指定管理者を運営主体とする館が増加傾向にあり、教育委員会による直営館の占める割合は減少傾向にあることが推察される。

同じく、公民館の運営主体に関する文部科学省「社会教育調査」の結果をみると、表 12-2 のようであった²⁰。社会教育調査によれば、指定管理者制度を導入した公民館の割合は、平成 17 年度以降、3.7%、8.2%、8.6%、8.8%、9.9%と推移している。

全国公民館実態調査と社会教育調査の結果を踏まえると、現在およそ 1 割の公民館に指定管理者制度が導入されていると考えられる。他の社会教育施設と比較すると、公民館への指定管理者制度の導入率は低い(図書館 18.9%、博物館 30.2%、青少年教育施設 42.5%、女性教育施設 35.8%、社会体育施設 40.7%、劇場・音楽堂等 58.8%など²¹)。

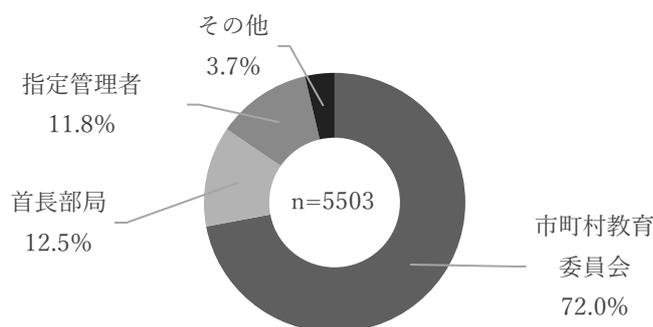


図12-1 公民館の運営主体

表 12-1 公民館の運営主体別割合の推移(全国公民館実態調査)

調査年度	市区町村教育委員会	首長部局	指定管理者	その他
平成 20(2008)年度	79.7%	7.4%	7.2%	5.7%
平成 25(2013)年度	79.9%	9.7%	7.0%	3.4%
平成 30(2018)年度	72.0%	12.5%	11.8%	3.7%

表 12-2 公民館の運営主体に占める指定管理者の割合の推移(社会教育調査)

調査年度	指定管理者制度を導入した割合(公民館数)
平成 17(2005)年度	3.7%(672 館)
平成 20(2008)年度	8.2%(1,351 館)
平成 23(2011)年度	8.6%(1,319 館)
平成 27(2015)年度	8.8%(1,303 館)
平成 30(2018)年度	9.9%(1,407 館)

²⁰ 「平成 17 年度・20 年度・23 年度・27 年度・30 年度社会教育調査」(文部科学省総合教育政策局調査企画課, URL: <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00400004&tstat=000001017254>, 2020 年 6 月 9 日確認) をもとに引用者が作成。

²¹ 総合教育政策局調査企画課「平成 30 年度社会教育統計 調査結果のポイント」(URL: https://www.mext.go.jp/content/20200319-mxt_chousa01-100014642_3-1b.pdf, 2020 年 6 月 9 日確認)。

次に、教育委員会を対象としたアンケートの結果から、市町村ごとの指定管理者制度の導入状況をみる(有効回答数 839, 無回答数 121(全回答数の 12.6%))。図 12-2 のように、指定管理者制度を全面的に導入した市町村が 6.0%(50 市町村)、一部の公民館に導入した市町村が 11.0%(92 市町村)、今後導入を予定している市町村が 1.4%(12 市町村)、導入していない市町村が 80.9%(679 市町村)、導入を解除した市町村が 0.7%(6 市町村)であった。導入していない市町村が 80.9%で大半を占めているが、「全面導入」「一部導入」「今後導入予定」の合計は 18.4%となる。

前回の平成 25(2013)年度調査では、「導入していない」が 87.4%、「導入した」が 10.3%、「今後導入予定」が 2.4%であった。指定管理者制度を導入する市町村は、今回の調査にかけて増加していると考えられる。

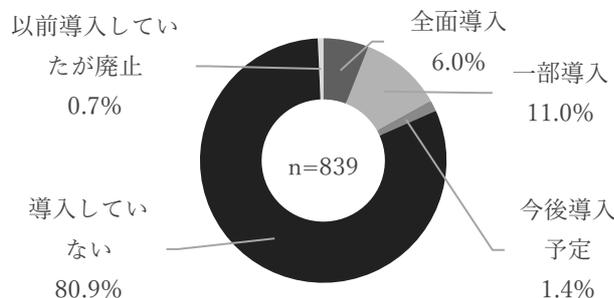


図12-2 指定管理者制度の導入状況

指定管理者制度について、「今後導入予定」「以前導入していたが廃止」「導入していない」と回答した教育委員会には、その理由を自由記述で尋ねた。「今後導入予定」の理由としては 11 件の回答が得られた。その内容は、サービスの向上や経費の削減といった民間事業者による管理のメリットを想定したものが主であったが、地域の組織による運営を想定し自治の促進を図ろうとする理由も 1 件あった。「以前導入していたが廃止」の理由には 5 件の回答が得られた。指定管理者が採算をとれなかったこと、事業内容が偏っていたこと、指定を受けた住民組織の負担が大きかったことなどが挙げられていた。

「導入していない」理由については 623 件の回答が得られた。「導入をしていない」理由は、大きく次の 4 つにまとめられる。第一に、指定管理者制度の導入について教育委員会で議論が行われていないというものである。例えば、導入していないことへの特段の理由はない、検討していない、現状の運営に問題がない、といった内容である。第二に、各市町村の事情に由来するものである。多く挙げられたのは、複合施設化によって公民館に複数の機能が備わっているため指定管理とすることが困難であるという事情であった。その他には、避難所になった場合の行政との連携の必要や施設の老朽化、指定先となる団体がいないことなどが挙げられた。第三に、指定管理者制度導入のメリットがないというものである。指定管理者制度には、事務負担の軽減や経費の削減、サービスの質の向上などのメリットがあるとされており、後にみるように、指定管理者制度を実際に導入した教育委員会はこうしたメリットを感じている。一方で、「導入していない」と回答した教育委員会は、むしろ経費や負担が増加し、サービスの質が低下するのではないかと懸念しているようである。第四に、公民館のあり方と指定管理者制度がなじまないという理由である。公民館は、教育・学習の施設であり、住民の交流や地域振興の拠点であり、自治を育む場であ

るから、民間事業者を含む指定管理者がこのような多様な機能を地域にねざして実践することは難しく、行政が住民と連携しながら直営で管理すべきだ、というものである。

②業務範囲と委託先

続いて、指定管理者の業務範囲と指定先についてみる。

指定管理者制度を「全面導入」または「一部導入」していると回答した 142 の教育委員会に対して、指定管理者の業務範囲を尋ねた結果が図 12-3 である(有効回答数 140, 無回答数 2(全回答数の 1.4%))。「管理や運営, 事業までほとんどすべて委託」が 70.7%(99 市町村), 「管理のみで事業は直営」が 21.4%(30 市町村)であった。指定管理者に行わせる事業の範囲は, 制度を導入する自治体の条例で定められるが, 約 7 割の場合, その範囲は管理・運営・事業の全般にわたっているようである。「その他」としては, 管理を市町村が行い, 事業の実施を指定管理者に行わせている例や, 鍵の開閉や清掃, 利用申請受付など一部の業務のみを部分的に指定管理としている例などがあつた。

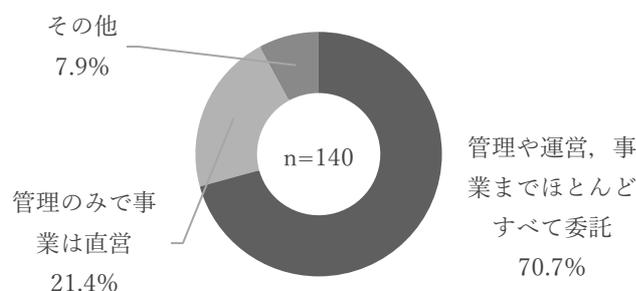


図12-3 指定管理者の事業範囲

指定管理者を運営主体とする公民館 648 館のうち, 指定先の団体について回答が得られたのは 640 館であった。結果は図 12-4 のとおりである。内訳は, 「地域の組織」が 51.1%(327 館), 「財団・社団」が 38.8%(248 館), 「株式会社など」が 7.0%(45 館), 「NPO 法人」が 1.9%(12 館)であった。

各項目の詳細は, 次のようになっている。まず「地域の組織」であるが, 「自治会・町内会」が 24 件, コミュニティ運営協議会や地域振興協議会といった「コミュニティの組織」が 147 件, ○○公民館運営委員会など「地域の公民館運営組織」が 140 件, 「地元公民館」への委託が 16 件であった。これら 4 類型を「地域の組織」とした。次に「財団・社団」であるが, 「公益財団法人」が 219 件, 「一般財団法人」が 27 件, 「公益社団法人」「一般社団法人」がそれぞれ 1 件であった。最後に「その他」としては, 「社会福祉法人」2 件, 「社会福祉協議会」1 件, 「協同組合」2 件, 「市民大学」1 件などがみられた。指定都市や中核市では, 一つの財団が市全体の公民館の指定管理者となっている例もあった。

前回の調査では, 自治会や○○委員会といった地縁団体が 58.8%, 財団・社団や NPO 法人などが 37.4%, 株式会社などが 3.8%であった。株式会社の占める割合は, 今回, 3.2 ポイント上昇している。全体的な傾向としては, 「地域の組織」や「財団・社団」への委託が主流であるといえる。

公民館への指定管理者制度の導入には, 社会教育の公共性や事業の継続性の観点から問題点が指摘されてきたが, 一方で, 「地域の組織」や公益性のある「財団・社団」による運営といった行政の直営以外の運営方法の模索という側面もあるようである。

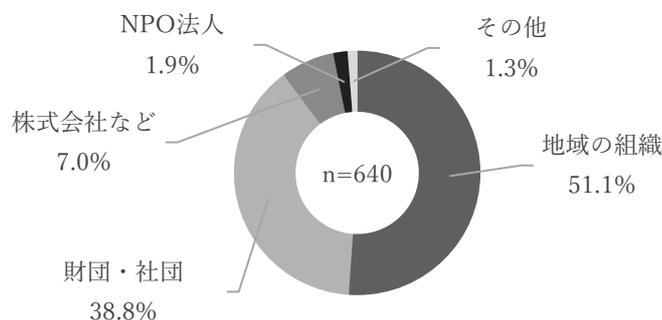


図12-4 指定先の団体

③メリット／デメリット

指定管理者制度を「全面導入」または「一部導入」していると回答した 142 の教育委員会に対して、そのメリットとデメリットを尋ねた。メリットの結果は図 12-5 のとおりである(有効回答数 139, 無回答数 3 (全回答数の 2.1%))。公民館に指定管理者制度を導入した市町村が感じているメリットは、事務負担の軽減が 59.0%, 経費の削減が 56.1%, 事業内容の改善が 35.3%, 住民の利用増が 28.8%, 活気の醸成が 28.1%, 意思決定のスピードの向上が 23.0%となっている。「その他」としては、事業数や開館日が増えたこと、同じ指定管理者が管理する生涯学習センター等と連携できること、地域団体が指定管理者となることで地域にねざした継続的な活動ができること、などが挙げられた。

一方デメリットの結果は図 12-6 のようになった(有効回答数 66, 無回答数 76 (全回答数の 53.5%))。デメリットとしては、連絡調整のしづらさが 57.6%, 事務負担の増加が 19.7%, 経費の増加が 9.1%, 住民の利用減が 1.5%, 事業内容の質の低下が 1.5%, 活気の低下が 1.5%であった。「住民の利用が減ってしまった」「事業の内容が悪くなった」「公民館に活気がなくなった」といった課題は、教育委員会の立場からはほとんど感じられていないようである。最も多かったのは、連絡調整のしづらさであった。行政の側からすると、指定管理者との連絡は、直営方式のときほど円滑ではないようである。行政と指定管理者との日常的あるいは緊急時の連絡調整のあり方が課題となっている可能性がある。「その他」のデメリットとしては、自治体職員と利用者との距離が生じたこと、専門的な知識を有する教育委員会職員が減少したこと、公民館事業と他の社会教育事業との連携が希薄になったこと、高齢化や過疎化により地域住民による管理が困難になったこと、といった記述がみられた。なお、デメリットへの回答は、半数以上の教育委員会で無回答であった。そのため以上の記述には留保がともなう。

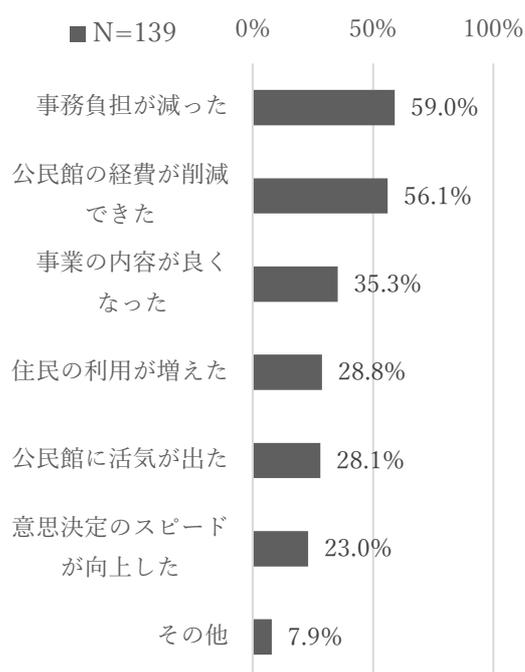


図12-5 指定管理者制度のメリット
(複数回答可)

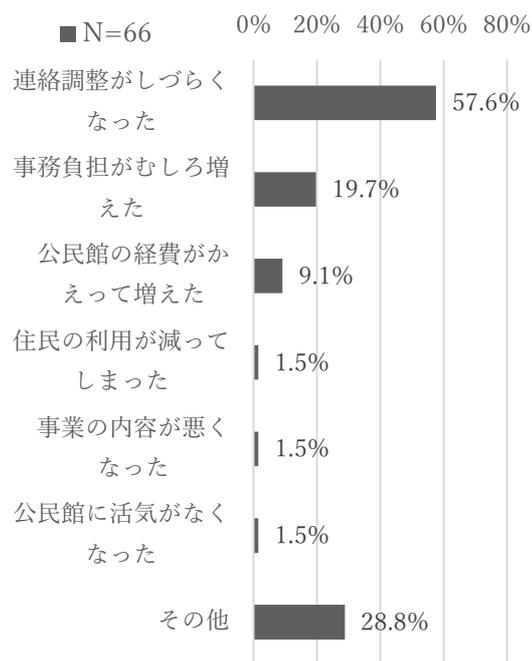


図12-6 指定管理者制度のデメリット
(複数回答可)

(3) 指定管理者による館の運営状況

本節では、指定管理者を運営主体とする公民館の運営状況を概観する。そのために以下では、公民館の「主催事業」および「事業評価」の実施状況が、館の運営主体(教育委員会・首長部局・指定管理者)の違いと関連しているかどうか、また公民館の「住民参加制度」の有無が、市町村ごとの指定管理者制度の導入状況と関連しているかどうかを確認する。

① 主催事業の有無と運営主体との関連

まず、主催事業の有無と運営主体との関連についてである。公民館向けのアンケートから得られた「主催事業を実施している／していない」の回答と、館の運営主体(教育委員会・首長部局・指定管理者)との関連は表 3 のとおりである。ここで、「主催事業の実施の有無には、館の運営主体の違いによる差はない」と仮定し、検定を行った結果、この仮説は支持されなかった。つまり、この 2 つの項目の間には統計的に有意な関連があることが確認された²²。

具体的には、首長部局を運営主体とする公民館では主催事業を実施しているところが有意に多く、教育委員会を運営主体とする公民館では主催事業を実施しているところが有意に少なかった。指定管理者を運営主体とする公民館では、主催事業の実施に関して、統計的に有意な差は認められなかった²³。この

²² カイ 2 乗検定を行った結果、表 12-3 に示したように、カイ 2 乗値は 29.87、有意確率(両側) $p < 0.01$ であった。

²³ 調整された残差の検定を行った結果、「主催事業を実施している」群の調整された残差 z およびその有意確率(両側) p は、次の通りであった。教育委員会： $z = -4.907$ 、 $p < 0.01$ 、首長部局： $z = 4.785$ 、 $p < 0.01$ 、指定管理者： $z = 1.876$ 、 $p = 0.081$ 。すなわちこの残差文責からは、教育委員会と首長部局の有意差が認められた ($p < 0.01$)。

結果から少なくとも、指定管理者が運営主体であることが、主催事業を実施しないことにつながっているとはいえないようである。

ただし、運営主体ごとの主催事業の実施状況をこの結果のみから判断することは難しい。たとえば、前節で報告したように、事業内容の偏りから指定管理者制度を廃止した教育委員会も存在している。事業の内容や開催の頻度など、より多面的な評価が必要であると思われる。

表 12-3 主催事業と運営主体のクロス集計表

		運営主体				合計	
		教育委員会	首長部局	指定管理者	その他		
主催事業	実施 している	度数	3478	650	591	179	4898
		期待度数	3528.3	613.8	577.2	178.7	4898
		残差	-50.3	36.2	13.8	0.3	
	実施 していない	度数	471	37	55	21	584
		期待度数	420.7	73.2	68.8	21.3	584
		残差	50.3	-36.2	-13.8	-0.3	
合計	度数	3949	687	646	200	5482	
Pearson のカイ 2 乗値		29.87					
カイ 2 乗検定(漸近有意確率(両側))		0.000**					

P* < 0.05 P** < 0.01

②事業評価の有無と運営主体との関連

次に、事業評価の有無と運営主体との関連についてである。公民館を対象とした調査の結果から得られた「事業評価を実施している／していない」の回答と、運営主体との関連は表 12-4 に示したとおりである。ここで、「事業評価の実施の有無には、館の運営主体の違いによる差はない」と仮定し、検定を行った結果、この仮説は支持されなかった。つまり、この 2 つの項目の間には統計的に有意な関連があることが確認された²⁴。

具体的には、指定管理者が運営主体となっている公民館では事業評価を実施しているところが有意に多く、教育委員会と首長部局を運営主体とする公民館では事業評価を実施しているところが有意に少なかった²⁵。この結果から、少なくとも運営主体が指定管理者であることが、事業評価を行わないことにつながっているとはいえないようである。

²⁴ カイ 2 乗検定を行った結果、表 12-4 に示したように、カイ 2 乗値は 69.74、有意確率（両側） $p < 0.01$ であった。

²⁵ 調整された残差の検定を行った結果、「事業評価を実施している」群の調整された残差 z およびその有意確率（両側） p は、次のとおりであった。教育委員会： $z = -2.515$ 、 $p = 0.016$ 、首長部局： $z = -2.017$ 、 $p = 0.044$ 、指定管理者： $z = 7.675$ 、 $p < 0.01$ 。すなわちこの残差は、指定管理者では 1%水準で有意、教育委員会と首長部局では 5%水準で有意であった。

表 12-4 事業評価と運営主体のクロス集計表

			運営主体				合計
			教育委員会	首長部局	指定管理者	その他	
事業評価	実施 している	度数	2818	517	553	128	4016
		期待度数	2848.3	535.2	486.5	146.0	4016
		残差	-30.3	-18.2	66.5	-18.0	
実施 していない		度数	636	132	37	49	854
		期待度数	605.7	113.8	103.5	31.0	854
		残差	30.3	18.2	-66.5	18.0	
合計		度数	3454	649	590	177	4870
Pearson のカイ 2 乗値			69.74				
カイ 2 乗検定(漸近有意確率(両側))			0.000**				

P* < 0.05 P** < 0.01

③住民参加制度の有無と指定管理者制度の導入の有無との関連

最後に、住民参加制度と指定管理者制度の導入状況との関連についてである。第 1 節でみたように、文部科学省によって社会教育施設への指定管理者制度の適用が打ち出された際には、指定管理者制度の導入によって公民館運営審議会が設置されなくなることに伴う住民参加の後退が指摘されていた。以下では、公民館への住民参加制度である公民館運営審議会の設置状況を、指定管理者制度の導入状況との関連から分析する。

分析にあたって、「住民参加制度」の有無と「指定管理者制度の導入状況」は、次のように定義した。「住民参加制度」の有無については、教育委員会を対象としたアンケートの結果から、2通りの定義を行った。一つは、公民館運営審議会を設置している市町村を「住民参加制度あり」、公民館運営審議会を設置していない市町村を「住民参加制度なし」とするものである。もう一つは、公民館運営審議会またはそれに類似する組織(本調査では「条例に基づいていない公民館運営審議会」「社会教育委員の会議」「それに代わる組織」)を設置している市町村を「住民参加制度あり」、そうした組織を設置していない市町村を「住民参加制度なし」とするものである。「指定管理者制度の導入状況」については、指定管理者制度を全面導入または一部導入している市町村を「導入している」、今後導入予定あるいは以前導入していたが廃止を含め現時点で導入していない市町村を「導入していない」とした。

まずは、公民館運営審議会のみを住民参加制度とみなした場合についてである。この場合、「住民参加制度あり/なし」と「指定管理者制度を導入している/していない」との関連は、表 12-5 のようになった。ここで、「住民参加制度の有無には、指定管理者制度の導入状況による差はない」と仮定し、検定を行った結果、この仮説は支持されなかった。つまり、この 2 つの項目の間には統計的に有意な関連があることが確認された²⁶。

具体的には、指定管理者を導入している市町村では公民館運営審議会を設置しているところが有意に少なく、指定管理者制度を導入していない市町村では公民館運営審議会を設置しているところが有意に

²⁶ カイ 2 乗検定を行った結果、表 12-5 に示したように、カイ 2 乗値は 10.75、有意確率 (両側) P* < 0.05 P** < 0.01 であった。

多かった²⁷。

表 12-5 住民参加制度(公運審のみ)の有無と指定管理者制度の導入状況とのクロス集計表

		指定管理者		合計
		導入している	導入していない	
住民参加制度 あり (公運審のみ)	度数	78	484	562
	期待度数	95.2	466.8	562
	残差	-17.2	17.2	
なし	度数	64	212	276
	期待度数	46.8	229.2	276
	残差	17.2	-17.2	
合計	度数	142	696	838
Pearson のカイ 2 乗値		10.75		
カイ 2 乗検定(漸近有意確率(両側))		0.001**		

P* $<$ 0.05 P** $<$ 0.01

次に、公民館運営審議会と類似の組織とを住民参加制度とみなした場合についてである。この場合、「住民参加制度あり/なし」と「指定管理者制度を導入している/していない」との関連は、表 12-6 のようであった。ここで、「住民参加制度の有無には、指定管理者制度の導入状況による差はない」と仮定し、検定を行った結果、この仮説は支持された。つまり、この 2 つの項目の間には統計的に有意な関連があることは確認されなかった²⁸。

表 12-6 住民参加制度(公運審とその類似組織)の有無と指定管理者制度の導入状況とのクロス集計表

		指定管理者		合計
		導入している	導入していない	
住民参加制度 あり (公運審+類似組織)	度数	130	646	776
	期待度数	132.0	644.0	776
	残差	-2.0	2.0	
なし	度数	12	47	59
	期待度数	10.0	49.0	59
	残差	2.0	-2.0	
合計	度数	142	693	835
Pearson のカイ 2 乗値		0.28		
カイ 2 乗検定(漸近有意確率(両側))		0.598		

²⁷ 調整された残差の検定を行った結果、「住民参加制度あり」群の調整された残差 z およびその有意確率(両側) p は、次の通りであった。指定管理者制度を導入している： $z = -3.376$, $P^* < 0.05$ $P^{**} < 0.01$, 指定管理者制度を導入していない： $z = 3.376$, $P^* < 0.05$ $P^{**} < 0.01$ 。すなわちこれらの残差は、1%水準で有意であった。

²⁸ カイ 2 乗検定を行った結果、表 12-6 に示したように、カイ 2 乗値は 0.28、有意確率(両側) $p = 0.598$ であった。

P* $<$ 0.05 P** $<$ 0.01

これらの結果を踏まえると、公民館の住民参加制度を公民館運営審議会ととらえた場合、指定管理者制度を導入している市町村では住民参加制度の後退が懸念されるが、住民参加制度を公民館運営審議会やその類似組織ととらえた場合、指定管理者制度の導入状況による差は示唆されなかった。

公民館への住民参加制度に関しては、公民館運営審議会の必置から任意設置への規定変更²⁹や、指定管理者制度の導入によって、その後退が懸念されてきた。本項の分析から示唆されるのは、指定管理者制度を導入した市町村が、公民館運営審議会とは異なる形態であるものの、それに類する組織を設けることで、公民館への住民参加制度を維持しようとしていることである。こうした動向を踏まえ、公民館運営審議会に代わる組織における住民参加の実態を、今後の調査で明らかにしていく必要があるだろう。

最後に、以上の報告のまとめを行う。指定管理者制度は現在、公民館の約10%、市町村の約17%に導入されており、その多くの場合で業務のすべてが委託されている。指定管理者として指定されている団体は、地域の組織や財団・社団が主となっている。指定管理者制度を導入した教育委員会は、事務負担の軽減や経費の削減といったメリットを感じている一方で、指定管理者との連絡や調整に課題を抱えている。指定管理者が運営する公民館では、教育委員会による直営館などと比べ、主催事業や事業評価への取り組みが不十分であるとはいえないようである。指定管理者制度を導入している市町村では、公民館運営審議会の設置率が低くなっているようであるが、類似組織を含めた設置状況でみると、指定管理者制度を導入していない市町村との差は確認できない。主事の配置状況や事業の継続性など、指定管理者制度に関して指摘されているその他の問題については、本調査の設計上、検討することはできなかった。

指定管理者制度については、多くの教育委員会において、営利企業の参入としてとらえられることで、住民による公民館の自治の理念に反するものと解されているが、他方で指定管理者制度を導入している教育委員会では、地域の組織や公益性のある法人への指定管理によって、そうした公民館の理念が実践されようとしている、と読み取ることもできる。今後は、指定管理者制度の問題点と活用の可能性について、たとえば指定先の団体の種別ごとに調査を行うなど、事例調査を含めた個別の検討の蓄積が求められると思われる。

²⁹ 平成11（1999）年の社会教育法改定による。

13 第1部のまとめ

本節では、これまで公民館の基本的な状況について振り返り、主な内容をまとめる。1-4 節では、公民館数や設置範囲等の設置状況について概観した。公民館数の変化からみると、公民館を設置している市町村の割合は減少傾向であり、その理由としては老朽化等による「廃館・閉館」(43.4%, 有効回答数 83 件のうち 40 件)や「別施設・別部署への移管」(36.8%, 23 件)が多かった。

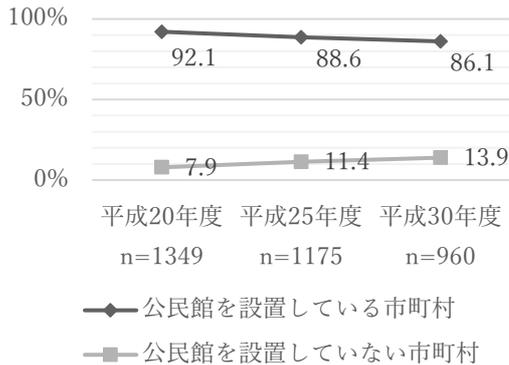


図13-1 公民館の設置状況の変化

公民館の設置範囲については、前回の調査まで最も多かった「小学校区ごと」の設置は、平成 15 (2003)年度調査以降一貫して減り続けている。その一方、それ以外の設置範囲が増加し、特に 今回の調査結果では「その他」(31.5%, 有効回答数 781 件のうち 246 件)の項目の増加が目立つ。その次に「学区を越えた地域ごとに設置」(26.5%, 207 件)が続いた。「小学校区ごとに設置」は 26.0%(203 件)であり、伝統的な地域のつくられ方と公民館の配置のあり方との関係の変化が見られた。

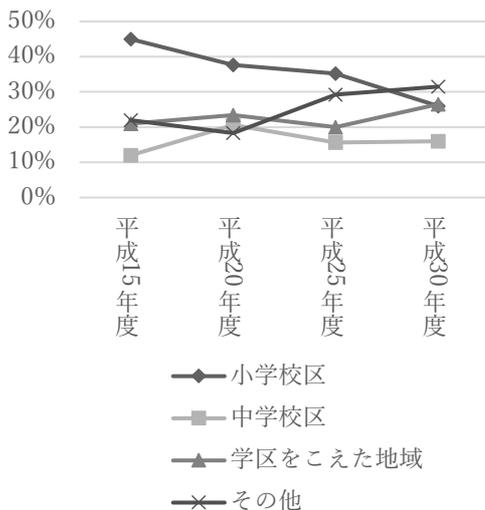


図13-2 公民館の設置範囲の変化

5-6 節では、公民館の施設種別と運営主体や職員体制について報告した。公民館の運営主体は、依然として市町村教育委員会が最も多く 72.0%(3,964 件)、首長部局が 12.5%(690 件)、指定管理

者が 11.8%(648 件), その他 3.7%(201 件)となっている。前回調査(平成 25(2013)年度調査)と比べると市区町村教育委員会の占める割合は 7.9 ポイント下がり, 首長部局と指定管理者の割合はそれぞれ, 2.8 ポイント, 4.8 ポイント上昇している。

表 13-1 運営主体(平成 25 年度調査結果との比較)

調査年度	市町村 教育委員会	首長部局	指定管理者	その他
平成 25(2013)年度	79.9%	9.7%	7.0%	3.4%
平成 30(2018)年度	72.0%	12.5%	11.8%	3.7%

教育委員会による直営方式が主流ではあるが, 首長部局への移管や指定管理者への委託が増加している傾向がうかがえる。参考として, 文部科学省の「社会教育調査」では, 指定管理者を運営主体とする公民館の割合は, 平成 23(2011)年度(7.9%)から平成 30(2018)年度(9.2%)の 7 年間で約 1.3 ポイント上昇している³⁰。

公民館の職員体制としては, 館長・分館長は, 60 代以上が多く(71.2%, 有効回答数 5,395 件のうち 3,842 件)、男女比は男性が圧倒的に多かった(男性 90.6%, 女性 9.4%)。勤務形態については, 館長・分館長の約半数が非常勤で勤務している(51.1%, 有効回答数 5,658 件のうち 2,890 件)。館長に就く直前の職をみると, 首長部局の職員(31.7%)が最も多く, 民間企業等の社員(19.9%), その他(18.6%), 学校の教員(14.4%)と続いた。

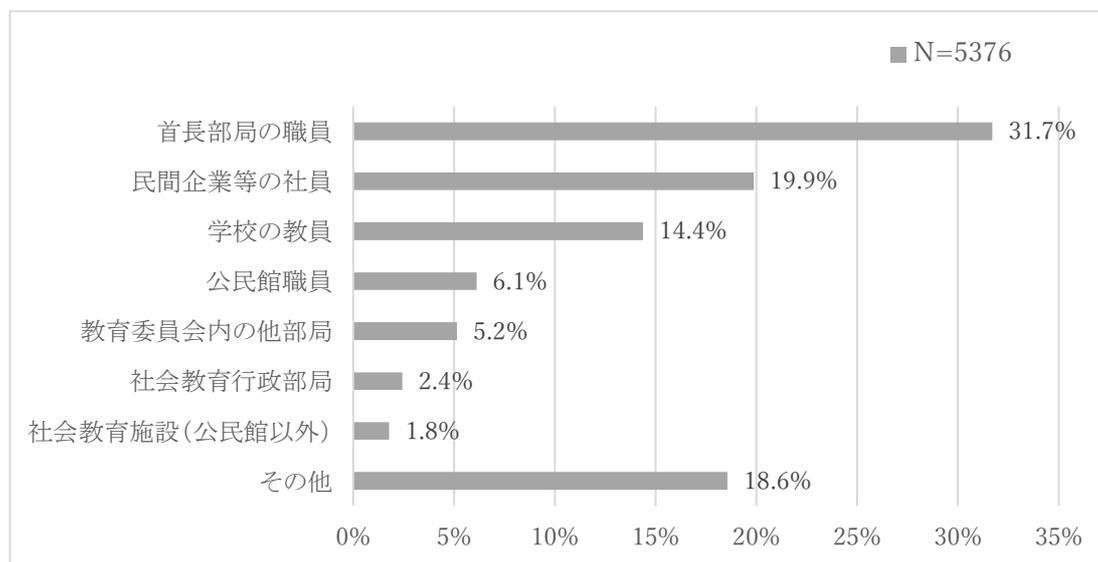


図 13-3 館長に就く直前の職

館長・分館長以外の職員では, 事務系・庶務・管理系職員とも女性の比率が高く, 年代別では男性が 60 代以上, 女性では 50 代の職員の割合が最も高い。勤務形態としては, 事務系職員の 56.8%(有効回答

³⁰ 文部科学省「平成 23 年度・30 年度社会教育調査」データベースから算出 (https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa02/shakai/, 2020 年 8 月 8 日最終確認)。

数 3,583 件のうち 2,036 件), 庶務・管理系職員の 62.7%(有効回答数 3,609 件のうち 2,264 件)が非常勤で勤務している。2018 年、「開かれ、つながる社会教育」をスローガンとした新たな中教審答申が出され、学習の拠点としての公民館のあり方が改めて問われるようになった。そこでは、『社会教育』を基盤とした、人づくり・つながりづくり・地域づくり」という構想を実現するに足る職員体制の充実が求められることになると思われる。本調査結果からも示唆されるように、公民館数や職員数が減少しているなか、職員のいない公民館への職員の配置、非常勤職員へのサポート、館長の属性として社会教育関係者が少ない現状が、今後の公民館活動における新しい取り組みや対応への模索にどのような影響を与えるかを考察する必要があるだろう。

7-9 節では、主に公民館情報を発信する手段、施設環境、その他設備に関する調査結果を報告した。

公民館情報を発信する手段としては、「公民館報・公民館だよりを作成している」がもっとも多く(有効回答率 68.9%)、「チラシを作成している」(68.1%)、「市町村公式ホームページ内において、公民館情報を掲載している」(62.1%)が上位を占めている。平成 25(2013)年度全国公民館実態調査における同設問の上位回答も同様であり、多くの公民館が従来の広報手段を引き継いでいる。

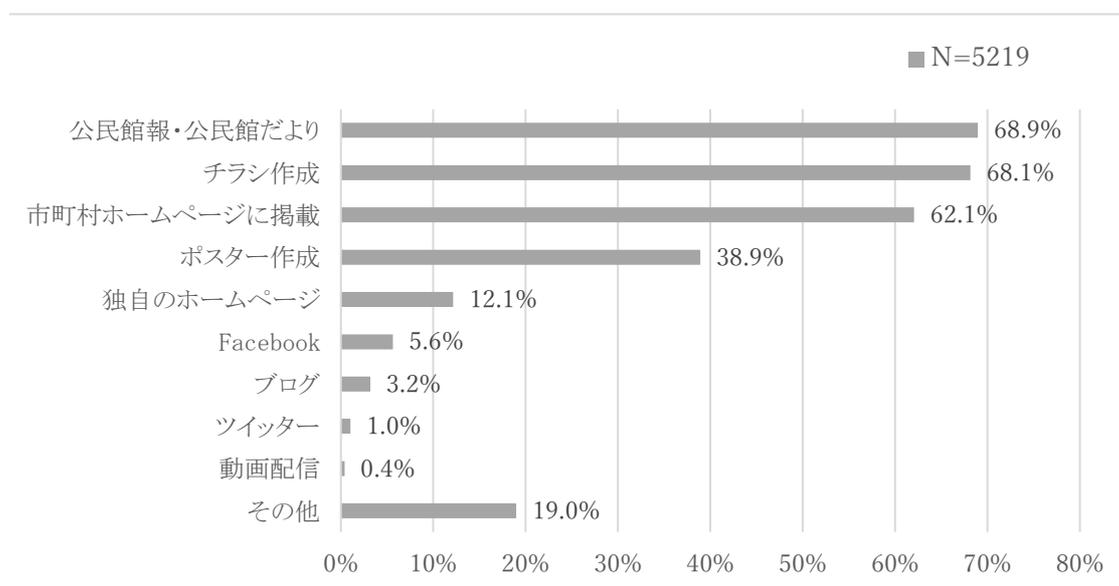


図 13-4 公民館情報を発信する手段(複数回答可)

また、その他の回答の例として「市」「広報」を含む回答(191 件)、「町」「広報」を含む回答(115 件)、「村」「広報」を含む回答(23 件)、「自治会」(33 件)、「回覧板」(17 件)、「新聞」(42 件)、「ケーブルテレビ」(32 件)など、それぞれ地域の状況に応じて情報発信に取り組んでいる様子が見られる。しかし、独自のホームページの設置や Facebook、ツイッターといったインターネットメディアを活用した広報は依然として少ない。

10-11 節では、公民館の主催事業およびその評価の実施状況について報告した。まず公民館の主催事業の実施について、主催事業を「実施している」公民館は 89.4%(有効回答数 5,500 件のうち 4,916 件)、「実施していない」公民館は 10.6%(584 件)であり、前回調査における 86.5%(有効回答数 6,528 件のうち 5,646 件)より増加している。その一方、主催事業を実施していない公民館は、「貸館業務しかしていない」公民館がもっとも多く(75 件, 67.6%)、その次に「人手がないから」(129 件, 23.2%)、「予算がないから」(90 件, 16.2%)等の理由が続いた。

主催事業を実施している公民館で、「アウトリーチ活動」（「移動公民館」のように公民館が立地しない地域に出向いて行う活動のこと）や「市町村を越えた連携事業」に関しては、「実施していない」公民館がそれぞれ 80.5%（3,934 件）と 90.5%（4,437 件）で圧倒的に多かった。

表 13-2 アウトリーチ活動・市町村を越えた連携事業実施状況
（平成 25（2013）年度調査結果との比較）

調査年度	アウトリーチ活動を実施している	市町村を越えた連携事業を実施している
平成 25（2013）年度	10.9%	7.5%
平成 30（2018）年度	19.5%	9.5%

過去の調査結果からみると「アウトリーチ活動」と「市町村を越えた連携事業」のどちらも増加傾向であることから、公民館同士の連携事業による学習活動の展開や移動公民館等のアウトリーチ活動を利用している公民館が増えていると考えられるが、依然として多くの公民館では自治体を越えない範囲での活動が中心となっていることがわかった。

公民館の事業評価については、「実施している」公民館が 82.4%（有効回答数 4,888 件のうち 4,029 件）、「実施していない」公民館が 17.6%（859 件）であった。平成 20（2008）年 6 月の社会教育法第 32 条の改正で、事業評価を行うことが努力義務とされて以来、その実施状況が注目されているが、「評価の方法が分からない」「業務の多忙」「必要性を感じない」等の理由から評価を行わないもしくは評価方法の工夫に悩んでいる公民館も多数存在していることがわかった。実際に事業評価を実施している公民館では、その方法として「話し合い」がもっとも多く（52.3%、有効回答数 4,012 件のうち 2,100 件）、日常的に行われている反省会や話し合いといった活動を積極的に事業評価として捉えることの意義についても検討される必要があるだろう。

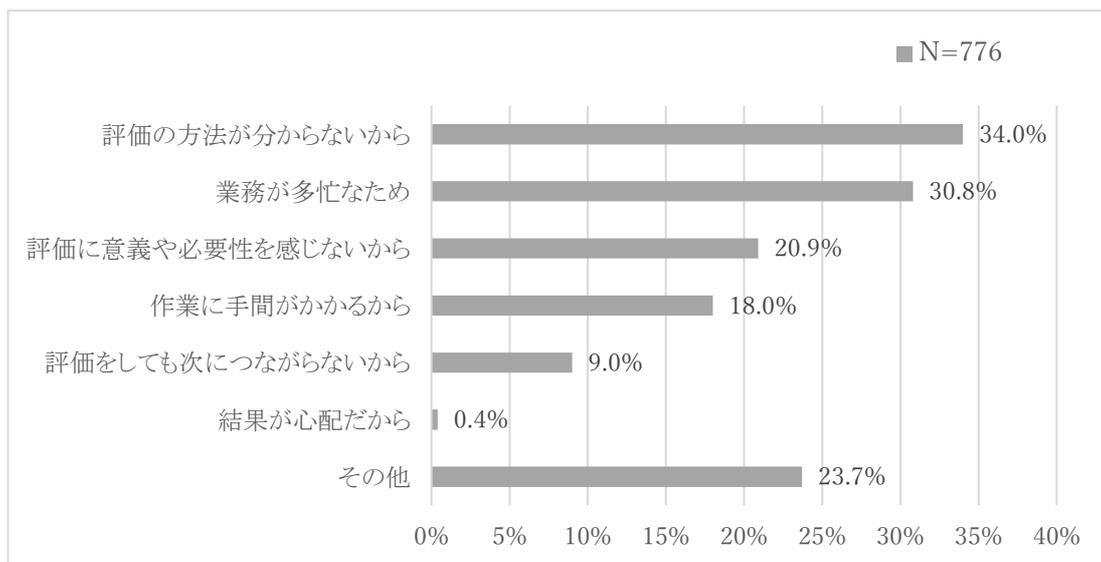


図 13-5 公民館の事業評価を実施しない理由（複数回答可）

最後に、12節では、指定管理者制度に関する調査の結果を報告した。公民館の運営主体として指定管理者制度を導入している割合は増加傾向であり、平成30(2018)年度調査結果では、約11.8%の公民館で指定管理者が運営主体となっている(有効回答数5,503件のうち648件)。

指定管理者を運営主体とする公民館における指定先の団体については、「地域の組織」が51.1%(327件)、「財団・社団」が38.8%(248件)、「株式会社など」が7.0%(45件)、「NPO法人」が1.9%(12件)であった(有効回答数640)。前回の調査でもこのような傾向は同様であり(地縁団体が58.8%、財団・NPO法人等が37.4%)、全体的な傾向としては、「地域の組織」や「財団・社団」への委託が主流であることがわかる。このような傾向は、指定管理者制度におけるメリット、例えば「指定管理者が管理する生涯学習センター等と連携できる」「地域団体が指定管理者となることで地域にねざした継続的な活動ができる」等とも関連すると同時に、「連絡調整のしづらさ」「専門的な知識を有する教育委員会職員が減少」のようなデメリットとしても作用していることが調査結果からわかった。

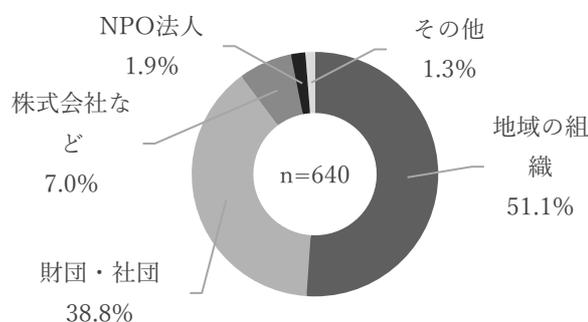


図13-6 指定先の団体

また、12節では、公民館の「主催事業」および「事業評価」と「運営主体」との関係を検証することから、指定管理者を運営主体とする公民館の運営状況の分析を試みた。平成30(2018)年度調査結果データを用いてクロス集計分析を行った結果、指定管理者が運営主体であることが、主催事業を実施しないことにつながっているとはいえないこと、そして指定管理者が運営主体となっている公民館では事業評価を実施しているところが有意に多いことが明らかになった。また、「住民参加制度」という側面から、「公民館運営審議会」を変数として指定管理者制度との相関関係を分析した。その結果、指定管理者制度を導入している市町村では公民館運営審議会を設置しているところが有意に少なかった。しかし、運営審議会に代わる組織(例えば「条例に基づいていない公民館運営審議会」「社会教育委員の会議」など)を設置している市町村まで含めて分析すると、必ずしも指定管理者制度が住民参加の後退につながるとはいえないこともわかった。

第1部総括

本節では、第1部の報告からみられた特徴をまとめる。第1部では、公民館の基本的な状況を経年で検討し、公民館の現状を概観することを目的としていた。平成30(2018)年度の全国公民館実態調査では、全国の公民館の運営状況についていくつかの示唆が得られたように思われる。

社会教育の実践における公民館の役割を重視する施策は、文部科学省だけではない各省庁で幅広く提起されながらも、現実としては、その数が年々減少している。文部科学省の「社会教育調査」によると、平成11(1999)年度には18,257館であった公民館数は、平成20(2008)年度には15,943館、そ

して平成 30(2018)年度には 13,632 館と、減少を続けている³¹。本調査からも、公民館向けの有効回答数の減少と同時に「公民館を設置していない市町村」の割合は年々増加傾向であることから、その数だけを対象にすると公民館の設置状況における衰勢がみられる。

平成 25(2013)年度調査結果の分析からは、公民館運営のあり方に「ゆらぎ」が生じていることが示された³²。それは、小学校区単位での公民館運営のあり方の変化から学区を越えた地域での公民館の位置づけを新たに模索する必要が生じていること、そして公民館運営審議会やそれに代わる組織のあり方を含め、公民館の運営形態にばらつきが生じていることであった。

そして今回の平成 30(2018)年度調査結果からわかったことは、前回の調査からみられた「ゆらぎ」が、今や一定の方向性を持つものとして現れていることである。全国の公民館数は年々減少傾向であるものの、そこからみられる変化、たとえば公民館の設置単位が「学区を越える」ものとして想定されていることや、運営主体と、指定管理者制度を導入する公民館が増加していること等、前回調査でみられた主な変化が、今回の調査でも引き続きみられた。またこのような変化と同時に、依然として「アウトリーチ活動」「市町村を越えた連携事業」を実施している公民館は少数であり、多くの公民館では自治体の範囲を越えない活動が中心となっている。また、公民館情報を発信する手段としても従来の広報手段である「公民館だより」や「チラシ」などを引き継いでおり、SNS やインターネットを活用している公民館はごくわずかである。

しかし、このような状況に対し、さらに公民館の資源を活用して、新たな活動を模索するための動きを創出している公民館もある。特に、教育現場をはじめあらゆる生活の場面において新型コロナウイルスの影響が続いている今、施設を基盤とする公民館の利用環境をどう工夫していけるのか、情報発信や活動開始の方法を含め検討せざるをえない状況が生じている。こうしたなか、例えば福岡県久留米市では 5 月から「オンライン公民館」を始めており、地域コミュニティづくりの新たな可能性を示している。参加者は毎週日曜にビデオ会議アプリ「Zoom」上で交流し、「距離を保つ時代に、心の距離がぐっと近まる」というコンセプトから、1 日に 10 数個の多彩な企画が提供される。



図 13-7 くるめオンライン公民館プログラム³³

³¹ 文部科学省「社会教育調査」当該年度のデータ参照

(http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa02/shakai/, 2020 年 8 月 8 日最終確認)。

³² 公益社団法人全国公民館連合会「公民館のゆらぎとその可能性 ―平成 25 年度全国公民館実態調査結果検討報告―」2016 年、82 頁。

³³ くるめオンライン公民館ホームページ参照。(<https://onlinekominkan.wixsite.com/kurume>,

このオンライン公民館を企画したメンバーの一人である翁館長は、コロナ禍でまちが機能不全に陥ったなか、「今、機能しないといけないのはどこか」を考え、自治の拠点となるコミュニティセンターを先に機能させるべきであるという思いからオンライン公民館の企画書を出したという。ここでオンラインという手段は「地域に飛び込むのは敷居が高い」「暇がない」など、近くにいながらも繋がりができていなかった人たちの距離を超越できるツールになっている³⁴。このような久留米市の動きと同じく、対面形式をとらない新しい学習活動展開の試みは全国各地で行われており、例えば那覇市若狭公民館では Youtube チャンネル「みんなの公民館」を開設し、新しい結びつきを作る試みを創出している。さらにここでは、公民館の場を活用し、ドライブスルー形式で、食料品を希望者に提供する取り組みも実施している。

変わり続ける社会環境・教育環境への対応において、オンライン活動は対面学習の代替案ではなく、これまで地域の中に入り込めなかった人たちの新たな参加を誘導するような、新たな学習手段として注目されている。このような実践を踏まえ、これまでの公民館の学習活動における顔と顔を合わせた空間での学びといったものに加え、オンラインという非対面での新しい学びの形が、市民の学びの選択肢として求められていく可能性も視野に入れながら、今後の学習のあり方を模索する必要があるだろう。

本稿では、平成 30(2018)年度全国公民館実態調査結果から、公民館の基本的な状況を把握し、そこからみられた公民館の運営のあり方について概観した。以上の内容を踏まえ、第 2 部からは、本調査で特設した調査項目(①防災・避難所としての公民館の役割、②公民館の一般行政への移管(2018 年の中教審答申)についての意識、③社会教育法第 23 条についての関係者の意識)の調査結果について報告する。第二部で扱う上記の 3 つの内容は、第 1 部で取り上げた公民館の運営状況の変化を踏まえ、公民館の実態をより多面的な観点から捉えるために特設された質問項目である。つまり、上述したような、社会教育の実践における公民館の役割を重視する施策が文部科学省だけではない各省庁で幅広く提起されていることを背景として、公民館運営における条件や環境が変わり続けていることに対し、そのような状況を公民館関係者はどのように受け止めているのかを探るための調査項目である。第 2 部では、上記の項目に対するそれぞれの回答結果を分析・報告し、それらを通して「地域社会に再定位する公民館」の可能性を示したい。

2020 年 8 月 8 日最終確認)

³⁴ 久留米市公式ホームページ WEB コラム「第 1 話ー地域への関わりに新しい選択肢」参照
(<https://www.city.kurume.fukuoka.jp/1050kurashi/2050fukushi/3190heartfelt/2020-0717-1155-211.html>, 2020 年 8 月 8 日最終確認)。

第2部

重点的に調査した項目に
関する結果

第 2 部 重点的に調査した項目に関する結果

ここからは第 2 部として、公民館をめぐる近年の社会変化を踏まえて特設された調査項目について分析をすすめていく。

まずは、「防災・避難所としての公民館の役割」に関わる項目を扱う。頻発する自然災害の中で、避難所となりうる公共施設の重要性は増している。その中でも公民館は日頃から学習を通じて住民とつながっていることから、被災時だけでなく、被災前から防災・減災に資する活動が展開できることが注目されている³⁵。熊本地震の際にも、学習活動が「日常」の回復を促したほか、復興を支援するコミュニティを生み出した事例³⁶が報告されているように、単なる防災拠点としてだけではなく、つながりづくりを通じて防災・減災に寄与するという面からも公民館の果たす役割は大きい。

このような、「防災・減災につながる公民館」という実態に迫るために、平成 25(2013)年度におこなわれた前回調査より防災・減災に関わる項目を特設している。以下では、必要に応じて前回の結果も参照しながら、論を進めていく。

1 防災・減災

(1) 避難所の開設状況

まずは、避難所の指定状況を確認する。災害対策基本法第 49 条の 7 により、避難者を一時的に滞在させるための施設として市町村長は「指定避難所」を指定することが定められている。今回の調査では、全体の約 78%にあたる 4,243 館が避難所に指定されている(図 1-1)。割合としては前回調査とほぼ同水準であり、公民館が緊急時における防災拠点としての側面も有していることが伺える。

過去 5 年間の避難所の開設状況を問う設問では、指定避難場所となっている公民館のうち、約 62%にあたる 2,623 館で実際に避難所が開設されていると回答した(表 1-1)。また、避難所に指定されていない公民館でも約 9%にあたる 101 館で避難所開設の経験があると回答しており、「自主避難所」として公民館が使われている実態も明らかとなった。とりわけ高齢者や乳幼児のいる世帯などで、自宅近くの施設を「自主避難所」として使用する例は古くから指摘されている³⁷。生活と密接した施設である公民館においては、指定避難所でなくても発災時に避難者が集まる可能性があることは考慮しておく必要がある。

³⁵ 野元弘幸 (2018) 「社会教育における防災教育研究の使命と課題」野元弘幸編著『社会教育における防災教育の展開』大学教育出版、1-11 頁。

³⁶ 山城千秋 (2018) 「熊本地震と公民館」前掲書、109-127 頁。

³⁷ 阪田弘一、柏原士郎、吉村英祐、横田隆司 (1997) 「阪神・淡路大震災における避難所の圏域構造に関する研究」『日本建築学会計画系論文集 第 501 号』131-138 頁。

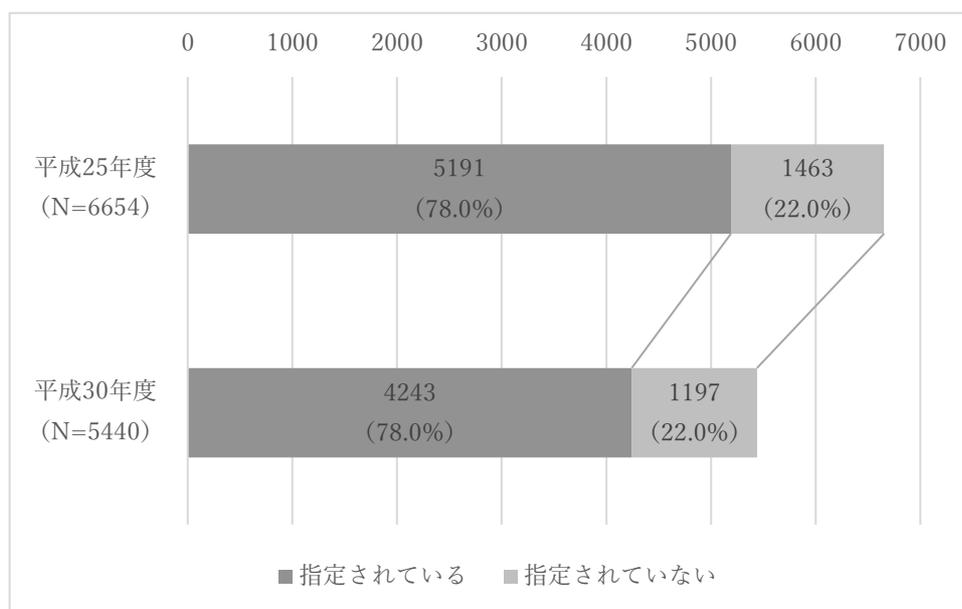


図 1-1 避難所の指定状況

表 1-1 過去 5 年間の避難所の開設状況

	ほぼ毎年開設	1~3 回開設	開設されず	合計
指定館	1141 (27.0%)	1482 (35.1%)	1605 (38.0%)	4228 (100.0%)
非指定館	16 (1.5%)	85 (7.7%)	1001 (90.8%)	1102 (100.0%)
合計	1157 (21.7%)	1567 (29.4%)	2606 (48.9%)	5330 (100.0%)

避難所の運営は、ほとんどの公民館(2,624 館)において公民館職員もしくは行政職員によってなされていた(図 1-2)。「その他」では、公民館をはじめ町内会、消防団など複数の主体が共同で運営している回答が多くみられた。運営の評価については、「どちらかといえばうまくいかなかった」(76 館)、「うまくいかなかった」(10 館)と答えた館はきわめて少なく、おおむね肯定的な評価がなされている(図 1-3)。

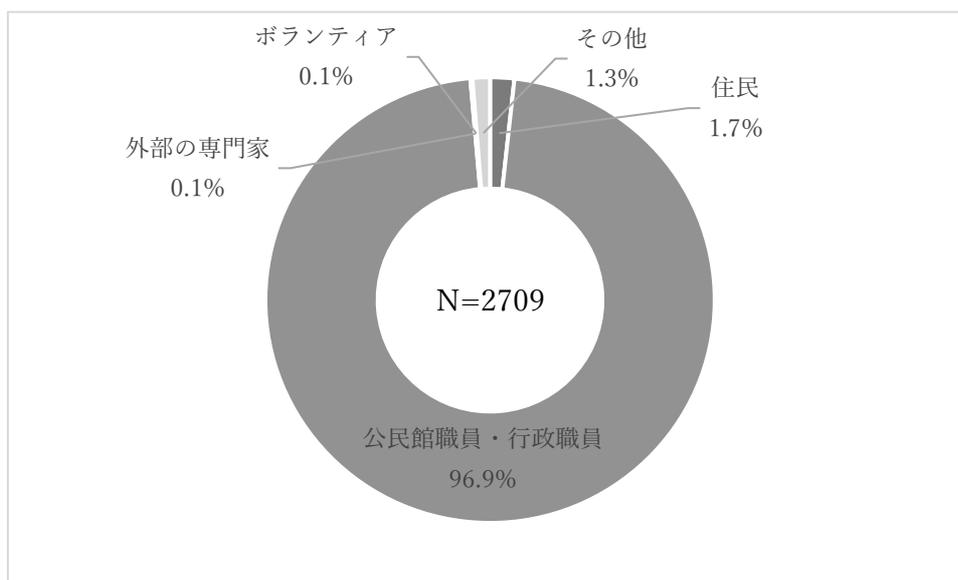


図 1-2 避難所の運営主体

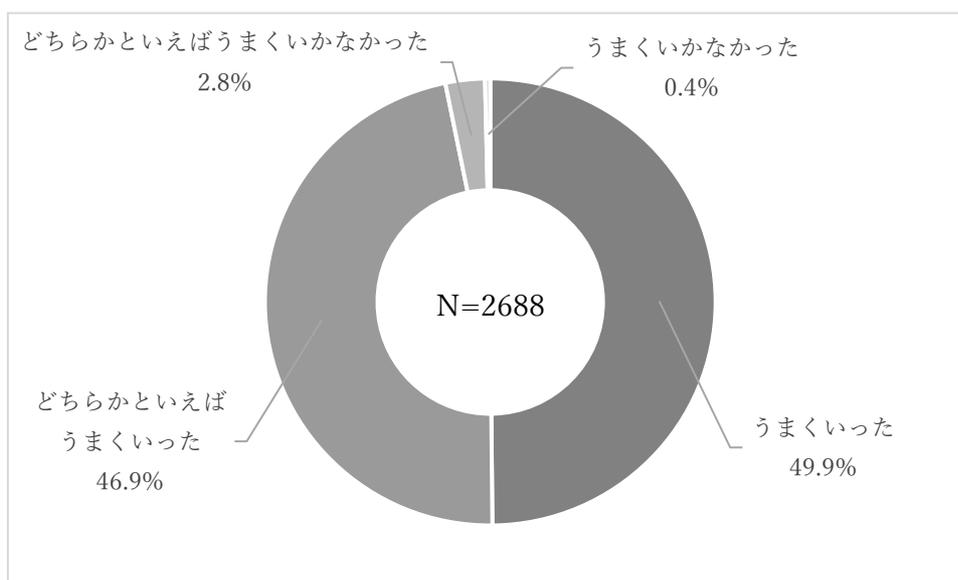


図 1-3 避難所運営の評価

(2) 自然災害への備え

次に、避難所として運営していくうえで前提となる、災害への備えについて確認する。津波によるものを除けば、災害における死傷者の多くは建築物の損壊によってもたらされる。そのため、建築物の耐震化は避難者の生命を守るとともに被害の拡大を防ぐという面からも重要といえる。公民館においては、全体の約 74%にあたる 3,950 館において耐震化が完了している(図 1-4)。全体に占める割合としては前回調査よりも大幅に上昇しているものの、実数としては 5 ポイント(217 館)の上昇にとどまる。過去 5 年間で閉館した公民館の多くが、耐震化されていない館であったことを示唆するものといえる。

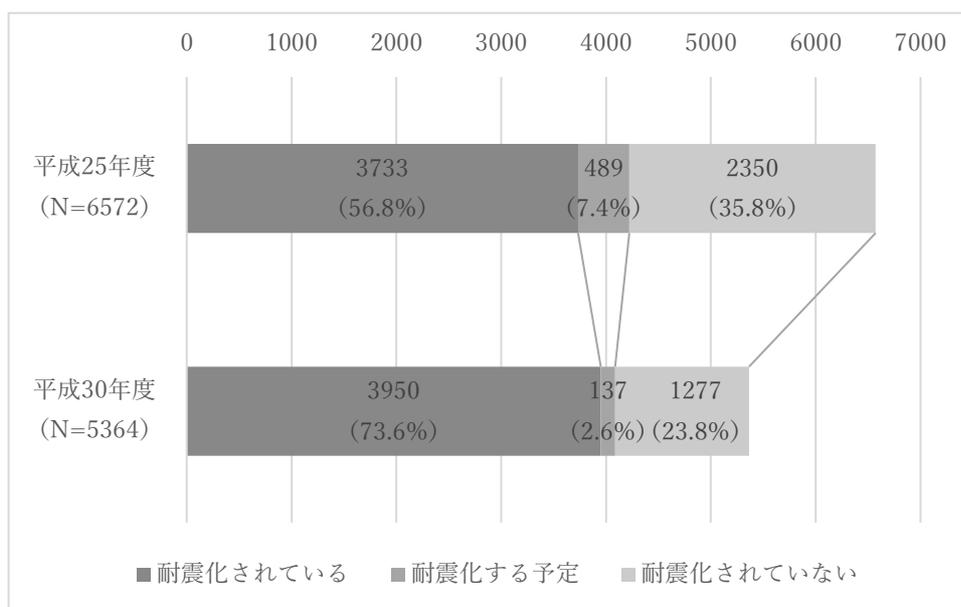


図 1-4 耐震化の状況

公民館の建築年ごとに耐震化の実施状況を調べたところ、建設年が古くなるほど耐震化していない割合は上昇している(図 1-5)。非耐震化率は 1980 年代に建築された公民館で約 23%, 1970 年代で約 49%, 1960 年代以前では約 66%にのぼった。第1部の8では、1970 年代以前に設置された公民館が改築・耐震化されつつある状況が指摘されている。更新時期に差し掛かって改築・耐震化を実施できないということは、当該公民館が閉館を検討せざるをえないような状況に置かれていることを反映しているのかもしれない。

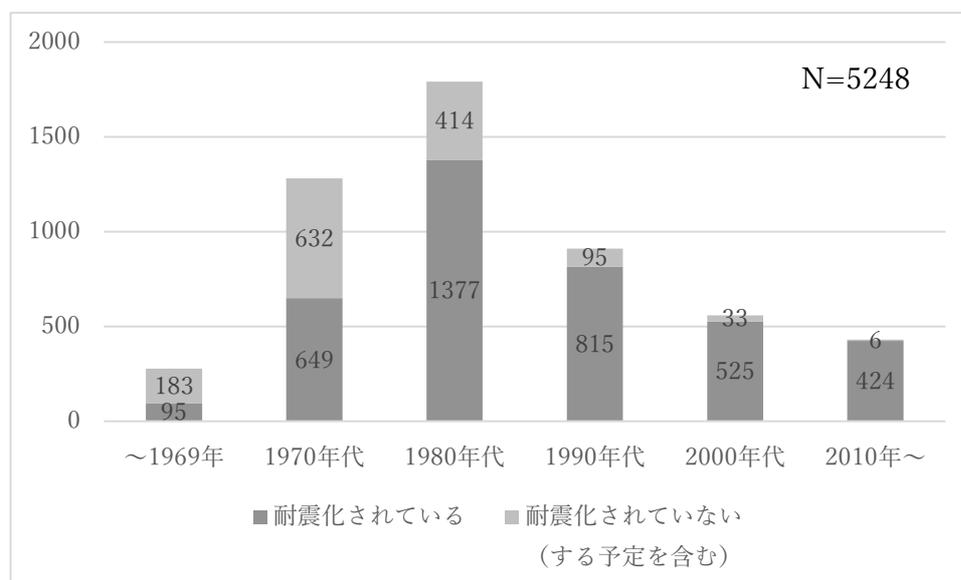


図 1-5 建設年別の耐震化状況

耐震化の状況を更に詳しくみるために、現行の耐震基準が導入された昭和 56(1981)年以前に建設された公民館と翌年以降に建築された公民館に分けて集計した(表 1-2)。近年の災害において、1981

年以前の耐震基準(旧耐震基準)によって設計された建物の被害が顕著であることが知られており³⁸、この基準に基づいている施設の改修はとりわけ急務である。

すでにみたように、より建設年の古い旧耐震基準による公民館³⁹は耐震化されていない館の割合が多い(約 49%)。深刻なのは、旧耐震基準による館のうち約 33%にあたる 671 館において、避難所に指定されていないながらも耐震化されていないことにある。この点は、次の耐震診断と併せて検討する。

表 1-2 耐震基準の違いによる耐震化状況

建設年	耐震化されている		耐震化されていない		合計
	避難所指定	避難所未指定	避難所指定	避難所未指定	
昭和 56 年 以前	883 (42.8%)	169 (8.2%)	671 (32.5%)	341 (16.5%)	2064 (100.0%)
昭和 57 年 以降	2347 (73.8%)	485 (15.2%)	247 (7.8%)	103 (3.2%)	3182 100.0%
合計	3230 (61.6%)	654 (12.5%)	918 (17.5%)	444 (8.5%)	5246 (100.0%)

阪神・淡路大震災を受けて制定された耐震改修促進法では、現行の耐震基準を満たさない建築物について耐震診断の実施を奨励している。加えて、平成 25(2013)年 11 月に施行された改正耐震改修促進法によって、不特定多数の人が利用する一定規模以上の建築物ならびに避難所などについては耐震診断の実施が義務づけられることとなった。既に示したように公民館の多くは避難所に指定されており、耐震診断をおこなう必要がある。ところが、非耐震化棟のうち約 71%にあたる 893 館において耐震診断がなされていなかった(図 1-6)。また、耐震診断をおこなっていない館のなかで旧耐震基準による館は 583 館、そのうち指定避難所が 362 館含まれていた。防災拠点となる公共施設が被災し、災害対応がおこなえなくなった事例はたびたび報告されている⁴⁰。緊急時に適切な運用が可能となるよう、一刻も早い対処が待たれる。

³⁸ 東日本大震災の例では、国土交通省「平成 23 年度 政策レビューの実施結果(評価書)住宅・建築物の耐震化の促進」(https://www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/hyouka/seisakutokatsu_hyouka_fr_000008.html，令和 2 年 9 月 13 日最終確認)。ここでは、国土交通省などが被害調査を実施した約 300 棟の建築物において、大規模な被害のあった 38 棟のうち 36 棟が旧耐震基準で建てられたものであったことが報告されている。

³⁹ 本稿では、データの制約から、昭和 56 年以前に建設された公民館は旧耐震基準によるものと見做して集計した。正確には、同年 5 月 30 日以前に建築確認を受けた建築物が旧耐震基準に基づいており、ここでの集計と実際の耐震基準が異なる場合がある。

⁴⁰ 熊本地震における市町村庁舎の例として、齋藤泰(2017)「平成 28 年熊本地震において本庁舎が被災した自治体の災害対応について：宇土市役所の事例」消防防災科学センター【編】『地域データ総覧平成 28 年熊本地震編』消防防災科学センター，45-55 頁。

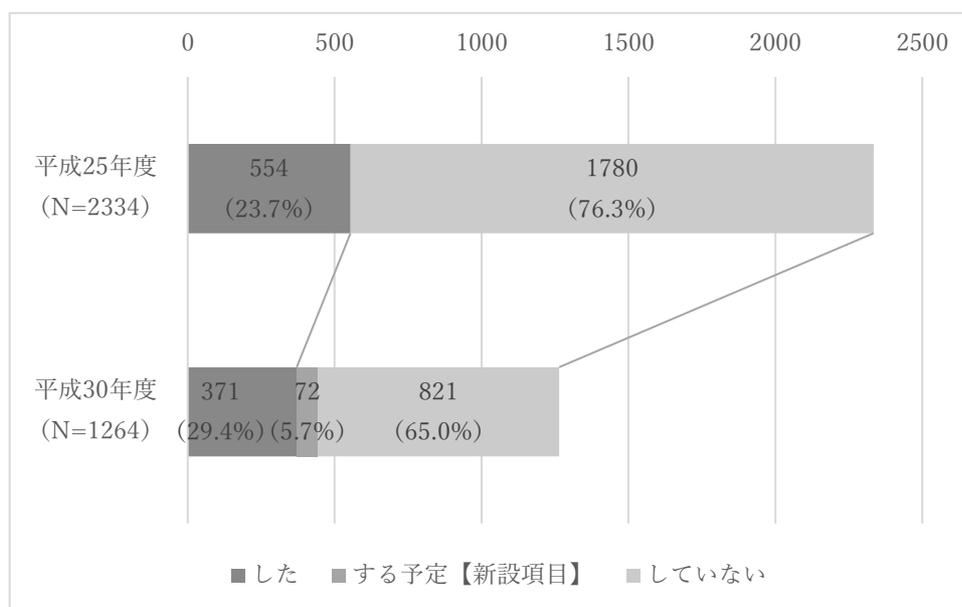


図 1-6 非耐震化棟における耐震診断の実施状況

実際に避難所として運営をしていくことを考えたとき、数年で異動することの多い行政職員が運営を担っている現状を踏まえれば、避難所運営マニュアルの整備は有効であると思われる。とりわけ、非常時に開設されるという性質を鑑みてもマニュアルの役割は大きい。

前回調査では約 40%であったマニュアルの整備率も、今回の調査では 50%を超えており、順調に整備が進んでいることが分かる(図 1-7)。ただし、過去 5 年間に避難所を設置したことのある公民館のうち約 29%にあたる 785 館ではマニュアルが未整備であった(表 1-3)。マニュアルの無い状態で避難所運営がなされている可能性がある状況については懸念が残る⁴¹。

⁴¹ ただし、本調査では「公民館が避難所になったことを想定した『避難所運営マニュアル』の有無を問うており、設置自治体におけるマニュアルの整備状況を示すものでないことには留意が必要である。図 1-2 で示したように避難所運営を自治体職員が担っている実態を考慮すれば、公民館独自のマニュアルではなく、自治体共通のマニュアルで代替されている可能性も考えられる。

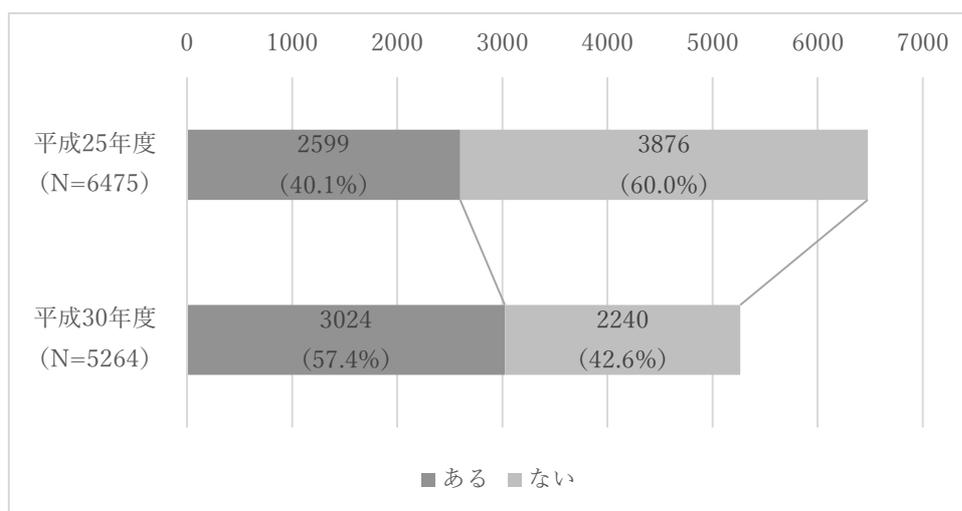


図 1-7 避難所運営マニュアルの有無

表 1-3 マニュアルの有無と避難所開設状況

	マニュアルあり	マニュアルなし	合計
ほぼ毎年開設	843 (74.2%)	293 (25.8%)	1136 (100.0%)
1～3回開設	1042 (67.9%)	492 (32.1%)	1534 (100.0%)
開設されず	1127 (44.5%)	1404 (55.5%)	2531 (100.0%)
合計	3012 (57.9%)	2189 (42.1%)	5201 (100.0%)

避難所の生活を左右する防災設備の配置状況に関する設問では、前回調査における「自家発電」、「AED」、「太陽光発電」、「投光器」、「防災無線」、「毛布」、「食料」、「水」、「簡易トイレ」のほか、今回より「公衆電話」を選択肢に加えた。

無回答も含めた全体の割合でみると全ての選択肢で前回調査を上回っており、特に AED(4,130 館、約 75%)、防災無線(2,998 館、約 54%)、「毛布」(2,867 館、約 52%)では 50%を上回っている(図 1-8)。「自家発電」、「太陽光発電」、「投光器」、「毛布」、「食料」、「水」、「簡易トイレ」の 7 項目においては実数も増加しており、全体的に避難所としての整備が進みつつあることが分かる。「その他」においても、「おむつ(53 館⁴²)」、「ストーブ(52 館)」、「粉ミルク(37 館)」、「リヤカー(31 館)」、「コンロ(25 館)」、「生理用品(24 館)」、「ブルーシート(17 館)」、「土のう(16 館)」、「車いす(11 館)」、「担架(10 館)」など多様な設備が挙げられている。また、公民館で配置しているわけではないものの、隣接する小学校や体育館などでこれらの防災設備を用意していると回答した館も複数存在している。

⁴² 大人用・子ども用を合算した数字。内訳は、大人用おむつを配置している館が 20 館、同じく子ども用おむつは 19 館、不明(対象の記入なし)が 37 館であった。

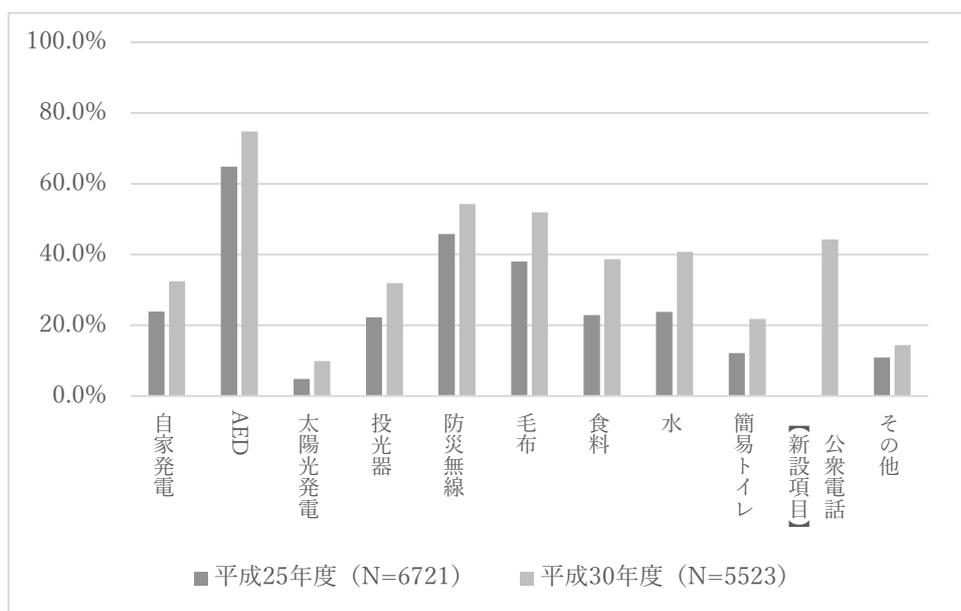


図 1-8 防災設備の状況(回答比)

防災設備に関して、新型コロナウイルス感染症の影響について触れておきたい。コロナ禍によって避難所の運営も大きく見直しを迫られることが予想される。避難所は「3密」になりやすく、集団感染(クラスター)が発生する恐れが高い状況にある。そのため避難者の分散のために、これまで避難所でなかった(あるいは、避難所の開設レベルに達していない)施設でも避難所となる機会は増加するものと思われる⁴³。公民館においても、避難所に指定されているかどうかに関わらず、感染症対策を視野に入れた避難所運営が求められている。

内閣府・総務省消防庁・厚生労働省の防災担当部局は新型コロナウイルスの感染防止策を施した避難所レイアウトの例を公表し、避難者の社会的距離の確保や、受付での体調確認による滞在場所の振り分けなどを推奨している⁴⁴。これらの対応を可能とするためには、防災設備として体温計、マスク、消毒液、ビニール手袋、パーテーションなどの配置も新たに検討される必要があるだろう。

(3)防災・減災に向けた学習活動

発災後に防災拠点としての役割を担うだけでなく、日常的な学習活動をとおして防災・減災にむけた意識の向上をはかることも、社会教育施設である公民館の重要な役割である。

この点に関して、普段から住民も参加した避難訓練を実施しているかを問う設問では、全体の約44%にあたる2,395館において実施されていることが示された(図1-9)。前回調査と比べて174館減少しているものの、割合としては約5ポイント増加している。防災・減災にかかわる講座を毎年実施してい

⁴³ 例えば、熊本県がまとめた「避難所における新型コロナウイルス感染症への対応指針」(https://www.pref.kumamoto.jp/kiji_33307.html，令和2年9月13日最終確認)では、「指定避難所以外の公共施設の活用」の例として、「通常『自主避難所』として使用している公民館等の公共施設を、施設管理者と事前協議を行った上で、避難所として活用」することが明記されている。

⁴⁴ 内閣府政策統括官、消防庁国民保護・防災部、厚生労働省健康局「避難所における新型コロナウイルス感染症への対応の参考資料(第2版)について」(<http://www.bousai.go.jp/pdf/corona-QA2.pdf/>，令和2年9月13日最終確認)。

るか聞いた設問では、全体の約 32%にあたる 1,716 館で実施されていた(図 1-10)。同じく前回調査と比べると 449 館減少、割合としても約 2 ポイント減っている。

防災設備の配備は進んでいたものの、事業としての取り組みはあまり広がっていない結果となった。

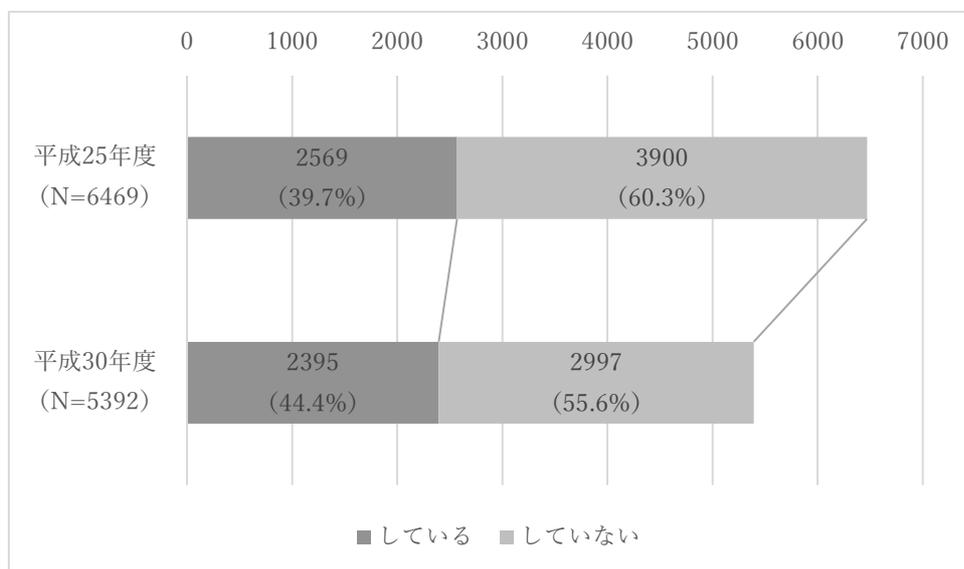


図 1-9 避難訓練の実施状況

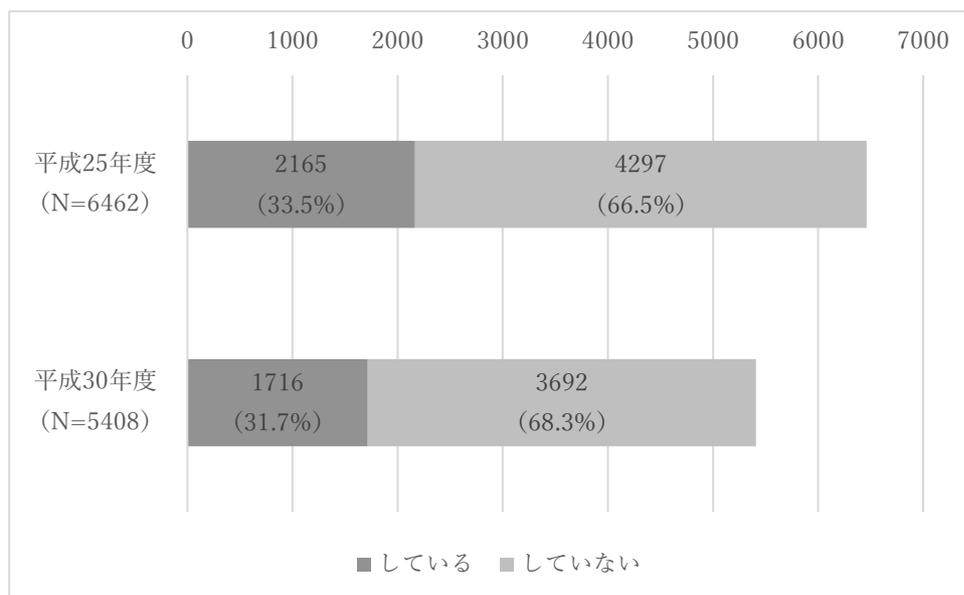


図 1-10 防災講座の実施状況

ただし、避難訓練と防災講座を合わせて「防災・減災活動」として集計した結果では、全体の約 54%にあたる 2,918 館において、どちらか片方だけでも実施されていることが分かった(図 1-12)。更に「防災・減災活動」の実施状況を公民館の運営主体別にわけて χ^2 検定および Haberman の残差分析⁴⁵を

⁴⁵ クロス表の中で、どの項目が有意に多い(少ない)かを示す指標。±1.96 以上の場合 5%水準、±2.58 以上の場合 1%水準で有意となる。

おこなった(表 4)。首長部局や指定管理者の運営する館において「防災・減災活動」を実施している割合が有意に高く、とりわけ避難訓練はいずれも実施率が半数を超えていた。一方で、教育委員会の運営する館においては、避難訓練・防災講座のいずれも実施していない館の割合が有意に高く、1,933 館(約 50%)にのぼっている。地域防災においては基本的に首長部局の管轄であり、このことも要因の一つとして考えられる。

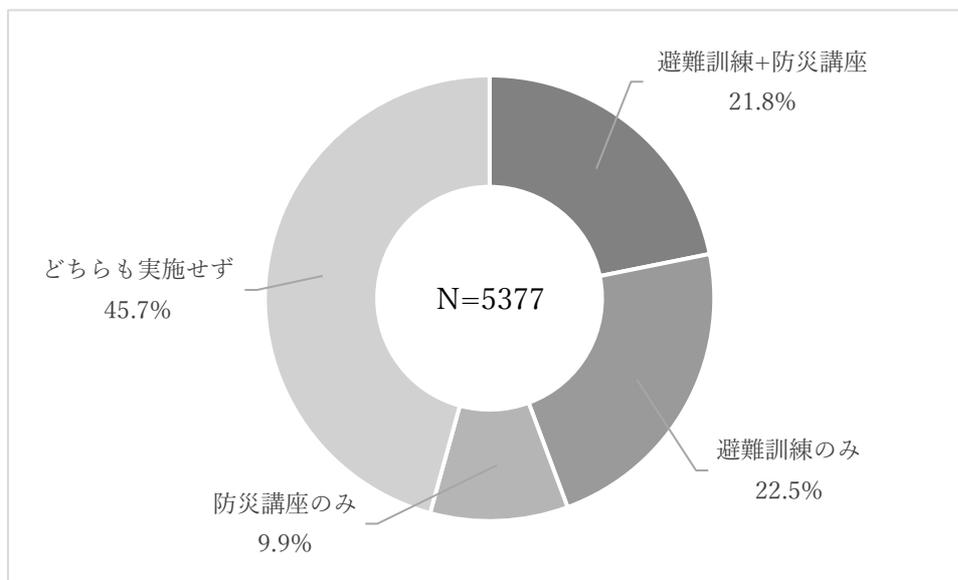


図 1-11 「防災・減災活動」の実施状況

表 1-4 「防災・減災活動」の実施状況と公民館運営主体

	避難訓練+ 防災講座	避難訓練のみ	防災講座のみ	どちらも 実施せず	合計
教育委員会	705 (18.3%)	849 (22.0%)	364 (9.5%)	1933 (50.2%)	3851 (100.0%)
調整済み残差	-9.99	-1.30	-1.74	10.42	-----
首長部局	251 (37.0%)	157 (23.2%)	56 (8.3%)	214 (31.6%)	678 (100.0%)
調整済み残差	10.24	0.43	-1.53	-7.93	-----
指定管理者	186 (28.8%)	172 (26.6%)	97 (15.0%)	191 (29.6%)	646 (100.0%)
調整済み残差	4.56	2.67	4.64	-8.80	-----
その他	30 (15.7%)	30 (15.7%)	14 (7.3%)	117 (61.3%)	191 (100.0%)
調整済み残差	-2.09	-2.29	-1.21	4.38	-----
合計	1172 (21.8%)	1208 (22.5%)	531 (9.9%)	2455 (45.8%)	5366 (100.0%)

Cramer's V=0.12, $\chi^2=234.87$, $p<.01$

(4)小括

今回の調査結果では、多くの公民館が避難所として指定されていたほか、避難所に指定されていない館でも避難所が開設されているなど、地域社会における防災拠点としての位置づけが示された。そして、防災拠点としての性質は防災設備の設置やマニュアルの整備状況をみる限り、前回調査よりも深まっているといえる。

ただし、避難訓練や防災講座などの実施率はあまり変化しておらず、防災拠点としての実態に比して災害に対する備えを蓄積していく動きは広がっていない。もちろん、災害時の「共助」を生み出すことが期待されるつながりづくりの活動は、どのようなテーマでも実施できる。しかし、災害そのものの被害を抑えるためには、防災・減災活動を通じて自然災害への意識を高めておくことも重要となる。防災拠点でもある社会教育施設として、公民館にはより活発な活動が期待される。

平成 30(2018)年 12 月に出された中央教育審議会答申「人口減少時代の新しい地域づくりに向けた社会教育の振興方策について」では、地域の「拠点施設」として公民館が位置づけられている。そして、地域社会にとってより効果的であると判断される場合には、社会教育の理念が保障されることを前提に社会教育施設の首長部局への移管が認められている。今回示されたように、防災・減災活動が教育委員会以外の運営する館で活発に展開されているということは、教育委員会の手を離れることによって、従来の内容にとらわれず、より多様な学習機会が提供できるというひとつの可能性を示すものといえる。

ただし、社会教育施設における活動の幅を広げる可能性はあるものの、教育委員会の所管を外れることに対する懸念の声には根強いものがある。次からは、こうした移管問題に対する意識をとりあげる。

2 「地域づくりに向けた社会教育答申」

(1) 「地域づくりに向けた社会教育答申」の概要

「地域づくりに向けた社会教育答申」(平成 30(2018)年 12 月)は、「第 1 部 今後の地域における社会教育の在り方」と「第 2 部 今後の社会教育施設の在り方」から構成されている。第 1 部では、多様化・複雑化する課題と社会の変化への対応の要請を背景としながら、社会教育は「人づくり」「つながりづくり」「地域づくり」という「個人の成長と地域社会の発展の双方に重要な意義と役割」を持っていると述べられる(p.2~5)。その上で、「住民の主体的な参加のためのきっかけづくり」「ネットワーク型行政の実質化」「地域の学びと活動を活性化する人材の活躍」を新たな社会教育の方向性としながら、「開かれ、つながる社会教育の実現」へと進化を図る必要性が書かれている(p.5~8)。そして、その具体的な方策として「①学びへの参加のきっかけづくりの推進」「②多様な主体との連携・協働の推進」「③多様な人材の幅広い活躍の促進」「④社会教育の基盤整備と多様な資金調達手法の活用等」が提案されている(p.8~18)。

第 2 部では、「今後の社会教育施設に求められる役割」(p.20~26)と「今後の社会教育施設の所管の在り方」(p.26~34)について述べられている。ここでは公民館が「今後求められる役割」として「地域コミュニティの維持と持続的な発展を推進するセンター的役割、地域の防災拠点」(p.22)になることが挙げられている。そして、所管の在り方については「生涯学習社会の実現に向けた横断的・総合的な教育行政の展開に向け、社会教育に関する事務については今後とも教育委員会の所管を基本とすべきと考える」(p.28)としながら、「当該地方の実情等を踏まえ、当該地方にとってより効果的と判断される場合には、地方公共団体の判断により地方公共団体の長が公立社会教育施設を所管できる特例を設けることにつ

いて、(中略)社会教育の適切な実施の確保に関する担保措置が行われることを条件に、可とすべきと考える」(p.31)と明記された。

以上に見たように、「地域づくりに向けた社会教育答申」は公民館に今後求められるであろう役割を明示しながら、その所管に関しては教育委員会を基本としながらも、首長部局に移管できる特例措置が設けられた点で注目されている。そこで「平成 30(2018)年度全国公民館実態調査」において、各公民館および各教育委員会が答申をどのように受け止めているのかを調査することにした。

(2) 調査で用いた設問について

本調査では「平成 30 年 12 月の中央教育審議会の答申についてお聞きします」としたうえで、「地域づくりに向けた社会教育答申」の抜粋を載せた。本設問では本答申の中でも、特に「公民館に今後求められる役割」と「首長部局に移管できる特例措置」がどのように受け止められているのかを明らかにすることを目的としたため、「①公民館が直面する現状(館数の減少、主催事業の減少、利用者の固定)について」(p.21, 第 1 段落)、「②公民館に今後求められる役割と方向性(地域づくりにつながる新しい地域の拠点)について」(p.21, 第 2 段落・第 5 段落)、「③社会教育施設の所管について」(p.31, 第 6 段落)を抜粋した。

そのうえで、公民館と教育委員会ともに「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価を「評価する・どちらかといえば評価する・どちらともいえない・どちらかといえば評価しない・評価しない」の選択肢から選んでもらった。加えて、いずれの選択肢を選んだ公民館と教育委員会に対しても、「貴館を運営していくにあたって(または貴自治体の公民館のあり方に照らして)、この答申(「地域づくりに向けた社会教育答申」)の評価できる点、できない点をそれぞれお答えください」として、「評価できる点」と「評価できない点」の両方を自由記述で回答してもらった⁴⁶。「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価は、公民館と教育委員会の回答の傾向がほとんど同じであり(図 2-1「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価(公民館)・図 2-2「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価(教育委員会))、約半数が「評価する・どちらかといえば評価する」と肯定的に受け止めて、約半数が「どちらともいえない」と受け止めていた。一方で、「評価しない・どちらかと言えば評価しない」と回答した公民館と教育委員会は 5%にも満たなかった。

(3) 調査結果の報告

本節では、「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価を概観する。

①「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価

公民館を対象とした調査の結果は図 2-1 のようになった(有効回答数は 5,166、無回答数は 357(全回答数の 6.5%)である)。「地域づくりに向けた社会教育答申」を「評価する」と回答したのは 17.4%(898 館)、「どちらかといえば評価する」と回答したのは 31.0%(1,601 館)、「どちらともいえない」と回答したのは 47.2%(2,436 館)、「どちらかといえば評価しない」と回答したのは 3.4%(174 館)、「評価しない」と回答したのは 1.1%(57 館)であった。

⁴⁶ つまり、「地域づくりに向けた社会教育答申」を「評価できる」と回答した公民館・教育委員会であっても、「評価できる点」に加えて「評価できない点」を自由記述で回答してもらっている。逆に、「地域づくりに向けた社会教育答申」を「評価できない」と回答した公民館・教育委員会であっても、「評価できない点」に加えて「評価できる点」を自由記述で回答してもらった。

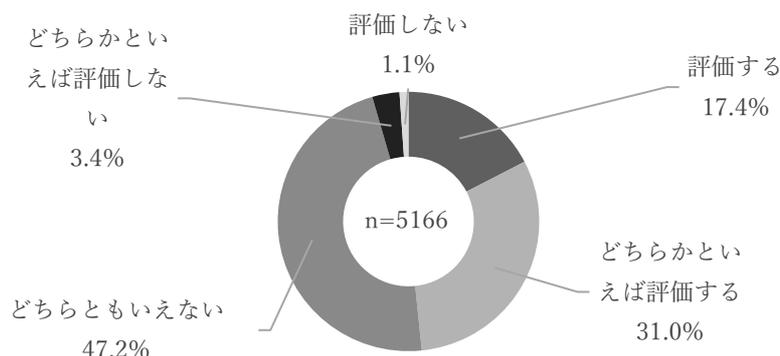


図2-1 「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価
(公民館)

これに対して、教育委員会を対象とした調査の結果は図 2-2 のようになった(有効回答数は 845, 無回答数は 115(全回答数の 12.0%)である)。「地域づくりに向けた社会教育答申」(平成 30(2018)年 12 月)を「評価する」と回答したのは 16.2%(137 自治体),「どちらかといえれば評価する」と回答したのは 29.6%(250 自治体),「どちらともいえない」と回答したのは 51.8%(438 自治体),「どちらかといえれば評価しない」と回答したのは 2.0%(17 自治体),「評価しない」と回答したのは 0.4%(3 自治体)であった。

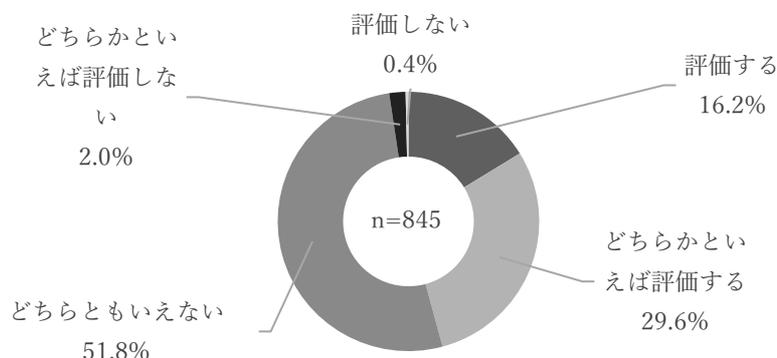


図2-2 「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価
(教育委員会)

公民館と教育委員会の回答の傾向はほとんど同じであり、約半数が「評価する・どちらかといえれば評価する」と回答して肯定的に受け止めている。一方で、「どちらともいえない」と回答した公民館と教育委員会も約半数を占めている。「どちらともいえない」と回答した公民館と教育委員会が多かったのは、本調査の実施時期(平成 31(2019)年 3 月)が「地域づくりに向けた社会教育答申」(平成 30(2018)年 12 月)が出された直後だったため、本答申にまだ目を通していなかった、あるいは調査の時点では本答申に明確な評価を下すことができず、今後の動向をふまえてから評価をしたいという公民館と教育委員会の担当者が多かったのかもしれない。本答申が出された直後に行った調査であることをふまえると、調査結果の解釈にはもちろん限界がある。しかし、このような限界がありながらも、本答申が公民館や教育委

員会にどのように受け止められたのかをあえて探求するなら、どのような解釈ができるのかを次項で見ることにした。

②「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価と他の質問項目との関連

ここでは、今まで概観してきた基本的な質問項目と、「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価との関連を検討する。基本的な質問項目と本答申への評価との関連を分析するにあたり、本答申への評価は「評価する」「どちらかといえば評価する」と回答して肯定的に受け止めていた「高評価」群と、「どちらともいえない」「評価しない」「どちらかといえば評価しない」と回答した「それ以外」群に分類した。また、基本的な質問項目についても表 2-1「分析に用いた質問項目(公民館)」と表 2-2「分析に用いた質問項目(教育委員会)」に示したように適宜 2 群に分類して分析を行った⁴⁷。

(i) 公民館を対象にした質問項目の分析

まず、公民館を対象にした質問項目の分析結果を表 2-3「基本的な質問項目と「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価の関連(公民館)」に示した。本答申への評価と有意な関連があった質問項目は「避難所運営マニュアルの有無」「避難訓練の実施の有無」「防災・減災に関わる講座の実施の有無」「主催事業の実施の有無」「事業終了後の事業評価の実施の有無」「利用を制限するようなルール・決まりごとの有無」だった。以下ではこれらの質問項目がなぜ本答申への評価と有意な関連があったのかを考察する。

まず、防災・減災に関わる質問項目についてであるが、「避難所運営マニュアル」が「ない」よりも「ある」と回答した公民館の方が、「避難訓練の実施」を「実施してない」よりも「実施している」と回答した公民館の方が、「防災・減災に関わる講座」を「実施していない」よりも「実施している」と回答した公民館の方が、「地域づくりに向けた社会教育答申」を有意に高く評価する傾向にあった。ここから、地域の防災拠点として積極的な活動をしている公民館の方が本答申を高く評価する傾向にあると解釈できるのではないだろうか。本答申では公民館に「今後求められる役割」として「地域コミュニティの維持と持続的な発展を推進するセンター的役割、地域の防災拠点」になることが挙げられている。そのため、避難訓練を実施している公民館は、本答申で示された「地域の防災拠点」としての役割を担うことに対して積極的な姿勢を示しているのかもしれない。また、「防災講座の有無」については、防災講座を実施している公民館は全体の 30%程度と少ない(表 2-3)。ここから、防災講座を行うほど地域の防災に対して積極的な姿勢を見せている公民館は、本答申で示された「地域の防災拠点」としての役割に共感していることが予想される。これらのことから、本答申で描かれている公民館像と一致した活動を行っている公民館が、本答申を高く評価する傾向にある可能性もまた示唆されるだろう。しかし、「災害時の避難所指定」「平成 26 年～30 年のうちに避難所が開設された機会」「耐震化」についての質問項目と、本答申への評価との間には有意な関連がみられなかった。そのため、実際の災害時の活動と本答申への評価の関連については引き続き慎重に検討する必要があるだろう。

次に主催事業の実施状況に関わる質問項目についてであるが、「主催事業」を「実施していない」よりも「実施している」と回答した公民館の方が、「事業終了後の事業評価」を「実施してない」よりも「実施している」と回答した公民館の方が、「地域づくりに向けた社会教育答申」を有意に高く評価する傾向にあった。

⁴⁷ 表 1 と表 2 に示した基本的な質問項目に対して Fisher の直接確率法を行い、統計解析には js-STAR (<http://www.kisnet.or.jp/nappa/software/star/> , 令和 2 年 10 月 15 日最終確認) を用いた。有意水準は 5%未満とした。

ここから、主催事業を実施している、そして事業評価も行っているような、主催事業に関して積極的な取り組みをしている公民館の方が本答申を高く評価する傾向にあると解釈できるのではないだろうか。冒頭で紹介したように、本答申では社会教育の役割として「人づくり」「つながりづくり」「地域づくり」が挙げられており、その具体的な方策として「学びへの参加のきっかけづくりの推進」が提案されている。主催事業に関して積極的な取り組みをしている公民館は、本答申で「学びへの参加のきっかけづくりの推進」が今後の社会教育の具体的な方策として掲げられたことに共感したのかもしれない。また、「事業評価の実施」については、本連載の第5回「2018年度全国公民館実態調査結果分析報告4」で述べたように、平成20(2008)年6月の社会教育法改正によって第32条が追加され、公民館の運営状況に関する評価が努力義務になった。このような「努力義務」に積極性を示している公民館は、本答申で打ち出された「今後の公民館の役割」も肯定的に受け止めて、実行しようとしているのかもしれない。しかし、「アウトリーチ活動」と「市町村を超えた公民館の連携による事業」についての質問項目と、本答申への評価との間には有意な関連がみられなかった。そのため、主催事業への積極的な取り組みと本答申への評価の関連については引き続き慎重に検討する必要があるだろう。

最後に、公民館運営の制約についての質問項目についてであるが、「利用を制限するようなルール・決まりごと」が「ない」よりも「ある」と回答した公民館の方が、「地域づくりに向けた社会教育答申」を有意に高く評価する傾向にあった。ここで公民館の「利用を制限するようなルール・決まりごと」とは、概ね「個人的使用・営利事業・政治活動・宗教活動・施設を損傷させる恐れがある場合」、すなわち「社会教育法第23条」⁴⁸を想定した利用制限規定であった。本調査の設計上、この「ルール・決まりごと」が教育委員会によって定められた規定であるのか、あるいは公民館が独自に設けた規定であるのかはわからない。仮にこの「ルール・決まりごと」が教育委員会によって定められた規定であった場合、こうした「ルール・決まりごと」は、公民館側にとっては活動を狭めるものと捉えられており、教育委員会から首長部局への移管を特例的に認める本答申が公民館の柔軟な運営を可能にするものとして積極的に評価された、という可能性も考えられるだろう。そのため、公民館活動の制限に関する社会教育法第23条の運用実態と公民館の所管をめぐる問題との関連について、引き続き検討が必要だと思われる。

(ii)教育委員会を対象にした質問項目の分析

次に、教育委員会を対象とした質問項目の分析結果について、表2-4「基本的な質問項目と「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価の関連(教育委員会)」に示した。表2-4のとおり、本答申への評価と有意な関連があった質問項目は「公民館の設置形態」「公民館の設置状況⁴⁹」「文部科学省(文科省)組織

⁴⁸ 「第二十三条 公民館は、次の行為を行ってはならない。一 もつぱら営利を目的として事業を行い、特定の営利事務に公民館の名称を利用させその他営利事業を援助すること。二 特定の政党の利害に関する事業を行い、又は公私の選挙に関し、特定の候補者を支持すること。2 市町村の設置する公民館は、特定の宗教を支持し、又は特定の教派、宗派若しくは教団を支援してはならない。」

([https://elaws.e-](https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=324AC0000000207)

[gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=324AC0000000207](https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=324AC0000000207), 令和2年10月15日最終確認)

⁴⁹ 調査時の設問には「公民館の設置状況(公民館各館はどのように設置していますか)」について、「おおむね小学校区ごとに設置」「おおむね中学校区ごとに設置」「学区を超えた地域ごと」という選択肢に加え、「その他」という選択肢を用意した。しかし、「その他」と回答した自治体の具体例を見

再編に伴う影響の有無⁵⁰であった。以下ではこれらの質問項目がなぜ本答申への評価と有意な関連があったのかを考察する。

まず公民館の設置に関する質問項目についてであるが、「公民館の設置形態」について「市区町村全域に一館」よりも「市区町村全域に複数館」と回答した教育委員会の方が、「公民館の設置状況」について「学区を超えた地域」よりも「小学校区・中学校区ごと」と回答した教育委員会の方が、「地域づくりに向けた社会教育答申」を有意に高く評価する傾向にあった。ここから、市町村内に公民館を複数館設置している自治体、小・中学校区ごとに公民館を設置している自治体の教育委員会は、本答申で公民館が「地域コミュニティの維持と持続的な発展を推進するセンター的役割、地域の防災拠点」とされた点に共感していると解釈できるのではないだろうか。なぜなら、市町村内に複数館の公民館があることや、小・中学校区ごとに公民館を設置していることは、公民館がこのような役割を担うための前提条件であると考えられるからである。地域において「センター的な役割」や「防災拠点」になりうる公民館が存在することが、本答申を肯定的に受け止める要因になっているのではないだろうか。しかし、「条例で設置されている公民館の有無」「自治公民館の有無」などと本答申への評価との間には有意な関連がみられなかった。そのため、このような解釈が妥当であるのかどうかについては引き続き慎重に検討する必要がある。

また、平成 30(2018)年 10 月の文科省再編に伴い、文科省で従来公民館に関する事項を担当していた「社会教育課」が廃止され、「地域学習推進課」に統合された。このような文科省の組織再編について、教育委員会の組織のあり方への影響は「ある」「どちらともいえない」よりも「ない」と答えた教育委員会の方が、「地域づくりに向けた社会教育答申」を有意に高く評価する傾向にあった。このような傾向は、教育委員会が文科省組織再編によって「社会教育課」が廃止されても影響がなかった経験を参照し、本答申で首長部局への移管が可能となったことによる影響が少ないと捉えたことで生じたのかもしれない。しかし、今回の調査では文科省の組織再編による影響の詳細については聞いておらず、なおかつ文科省の組織再編(平成 30(2018)年 10 月)と本答申(平成 30(2018)年 12 月)、そして本調査の実施時期(平成 31(2019)年 3 月)が近いこと、このような解釈が妥当であるのかについては断言できない。そのため、文科省組織再編による影響の有無と本答申への評価を左右する共通因子がある可能性も含めて、引き続き検討が必要である。

以上の分析を踏まえたうえで、次からは「地域づくりに向けた社会教育答申」の「評価できる点」と「評価できない点」についての自由記述の回答を分析し、本答申がどのように受け止められたのかをより詳細にみていく。

てみると、市内全域や旧町村単位に加え、校区よりも狭いコミュニティや集落単位という回答が含まれていた。「公民館の設置状況」についての変数の作成にあたり、「校区単位」と「それ以上」に分けることにしたため、「その他」(236 件)の回答は今回の分析から除くことにした。

⁵⁰ 今回の分析では、「どちらともいえない」という回答については、「高評価」ではないとみなしている。「文科省再編に伴う影響の有無」については、「影響があると考ええる」よりも「影響がないと考ええる」という回答の方が肯定的な受け止め方をしていられると考えられる。そのため、「文科省再編に伴う影響の有無」についての変数の作成にあたり、「影響がないと考ええる」を「高評価群」、「どちらともいえない」「影響があると考ええる」を「それ以外群」としてまとめた。

表 2-1 分析に用いた質問項目(公民館)

項目	内訳
答申への評価	貴館は、全体としてこの答申（平成30年12月の中央教育審議会の答申）を高評価：「評価する」、「どちらかといえば評価する」 それ以外：「どちらともいえない」、「どちらかといえば評価しない」、「評価しない」
運営主体	貴館の運営主体は 市町村教育委員会：「市町村教育委員会」 それ以外：「首長部局」、「指定管理者」、「その他」
施設種別	貴館の施設種別は 地区館：「地区館」 それ以外：「中央館」、「分館」、「その他」
館長の年齢	貴官の現在の館長の年齢は 59歳以下：「～39歳以下」、「40～49歳」「50～59歳」 60歳以上：「60～69歳」「70歳以上」
館長の前職	館長につく直前の職は 社会教育関係：「公民館職員」、「公民館以外の社会教育施設の職員」、「社会教育行政部局の職員」 それ以外：「教育委員会内の他部局の職員」、「首長部局の職員」、「学校の教員」、「民間企業等の社員」、「その他」
災害時の避難所指定	貴館は災害時に避難所として指定されている：「いる」 いない：「いない」
過去5年間の避難所の開設	この5年間（平成26～30年度）に災害等により、貴館に避難所が開設される機会が1回以上開設された：「ほぼ毎年開催された」、「1～3回開設された」 開設されなかった：「開設されなかった」
耐震化	耐震化は されている：「耐震化されている」 されていない：「耐震化されていない」「耐震化する予定」
避難所運営マニュアル	公民館が避難所になったことを想定した「避難所運営マニュアル」はある：「ある」 ない：「ない」
避難訓練	普段から住民も参加した避難訓練を実施している：「実施している」 実施していない：「実施していない」
防災・減災に関わる講座	毎年の防災・減災にかかわる講座を実施している：「実施している」 実施していない：「実施していない」
主催事業	主催事業を実施している：「実施している」 実施していない：「実施していない」
事業終了後の評価の実施	事業終了後の事業評価を実施している：「実施している」 実施していない：「実施していない」
利用を制限するようなルール・決まりごと	公民館を運営するにあたっての利用を制限するようなルール・決まりごとがある：「ある」 ない：「ない」
建設にあたっての補助金	貴官の建設にあたって、補助金を受けている：「いる」 いない：「いない」

表 2-2 分析に用いた質問項目(教育委員会)

項目	内訳
答申への評価	貴自治体は、全体としてこの答申(平成30年12月の中央教育審議会の答申)を高評価:「評価する」,「どちらかといえば評価する」,それ以外:「どちらともいえない」,「どちらかといえば評価しない」,「評価しない」
条例で設置されている 公民館	条例で設置されている公民館はありますか(愛称や通称などにより「公民館」の名称を持たないものも含む。) ある:「ある」 ない:「ない」
公民館の数	平成25年以降、公民館の数に変化はありましたか。 増えた:「増えた」 変化なし、減った:「変化なし」,「減った」
自治公民館	いわゆる「自治公民館」はありますか(民設民営の施設で、町内公民館、字公民館、自治会館などと言われているものです。) ある:「ある」 ない:「ない」
公民館の設置形態	貴市町村における公民館の設置形態は 市町村全域に一館:「市町村全域に、一館のみ設置」 市町村全域に複数館:「市町村全域に、複数館設置」
公民館の設置状況	公民館各館は 小・中学校区ごとに設置:「小学校区ごと」,「中学校区ごと」 それ以外:「学区を超えた地域ごと」
公民館運営審議会	貴市区町村は条例に基づいた公民館運営審議会を設置していますか 設置している:「設置している」 設置していない:「設置していない」
指定管理者制度の 導入	貴市町村の公民館では、指定管理者制度を 現時点で導入している:「全面導入している」,「一部導入している」 現時点で導入していない:「今後導入予定」,「導入していない」,「以前導入していたが、廃止した」
文科省再編に伴う 影響	平成30年10月の文科省再編に伴い、文科省で従来公民館に関する事項を担当していた「社会教育課」が廃止され、「地域学習推進課」に統合された。こうした組織再編が貴自治体の教育委員会の組織のあり方に影響が ある・どちらともいえない:「あると考える」,「どちらともいえない」 ない:「ないと考える」

表 2-3 基本的な質問項目と「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価の関連(公民館)⁵¹

項目・内訳		館数	評価する		それ以外		p 値
			n	%	n	%	
運営主体	市町村教育委員会	3687	1778	48.2%	1909	51.8%	n.s.
	それ以外	1464	714	48.8%	750	51.2%	
施設種別	地区館	3846	1874	48.7%	1972	51.3%	n.s.
	それ以外	1311	622	47.4%	689	52.6%	
館長の年齢	59歳以下	1469	706	48.1%	763	51.9%	n.s.
	60歳以上	3621	1763	48.7%	1858	51.3%	
館長の前職	社会教育関係	531	260	49.0%	271	51.0%	n.s.
	それ以外	4552	2208	48.5%	2344	51.5%	
災害時の避難所指定	指定されている	3990	1914	48.0%	2076	52.0%	n.s.
	指定されていない	1111	547	49.2%	564	50.8%	
過去5年間の避難所の開設	1回以上開設された	2566	1261	49.1%	1305	50.9%	n.s.
	開設されなかった	2452	1157	47.2%	1295	52.8%	
耐震化	されている	3736	1787	47.8%	1949	52.2%	n.s.
	まだされていない	1179	589	50.0%	590	50.0%	
避難所運営マニュアル	ある	2885	1436	49.8%	1449	50.2%	0.0113
	ない	2082	960	46.1%	1122	53.9%	
避難訓練	実施している	2271	1172	51.6%	1099	48.4%	<0.0000
	実施していない	2804	1277	45.5%	1527	54.5%	
防災・減災に関わる講座	実施している	1611	870	54.0%	741	46.0%	<0.0000
	実施していない	3468	1585	45.7%	1883	54.3%	
主催事業	実施している	4637	2288	49.3%	2349	50.7%	0.0001
	実施していない	516	207	40.1%	309	59.9%	
事業終了後の事業評価の実施	実施している	3878	1950	50.3%	1928	49.7%	0.0008
	実施していない	873	384	44.0%	489	56.0%	
利用を制限するようなルール・決まりごと	ある	3961	1972	49.8%	1989	50.2%	0.0001
	ない	1139	493	43.3%	646	56.7%	
建設にあたっての補助金	受けている	2178	1074	49.3%	1104	50.7%	n.s.
	受けていない	2093	954	45.6%	1139	54.4%	

⁵¹ 両側検定を行った。p 値の欄の“n.s.”は“no significant”の略で有意差がないことを示している。有意差があった項目はグレーの網掛けをして強調している。

表 2-4 基本的な質問項目と「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価の関連(教育委員会)⁵²

項目・内訳		教育委員会数	評価する		それ以外		p値
			n	%	n	%	
条例で設置されている 公民館	ある	793	366	46.2%	427	53.8%	n.s.
	ない	52	21	40.4%	31	59.6%	
公民館の数	増えた	27	13	48.1%	14	51.9%	n.s.
	変化なし・減った	811	371	45.7%	440	54.3%	
自治公民館	ある	363	176	48.5%	187	51.5%	n.s.
	ない	463	204	44.1%	259	55.9%	
公民館の設置形態	市区町村全域に一館	230	91	39.6%	139	60.4%	0.0188
	市区町村全域に複数館	566	276	48.8%	290	51.2%	
公民館の設置状況	小学校区・中学校区ごと	315	166	52.7%	149	47.3%	0.0240
	学区を超えた地域	201	85	42.3%	116	57.7%	
公民館運営審議会	設置している	536	248	46.3%	288	53.7%	n.s.
	設置していない	277	125	45.1%	152	54.9%	
指定管理者制度の導入	現時点でしている	134	61	45.5%	73	54.5%	n.s.
	現時点でしていない	670	311	46.4%	359	53.6%	
文科省組織再編に伴う 影響	ある・どちらともいえない	503	206	41.0%	297	59.0%	0.0006
	ない	339	180	53.1%	159	46.9%	

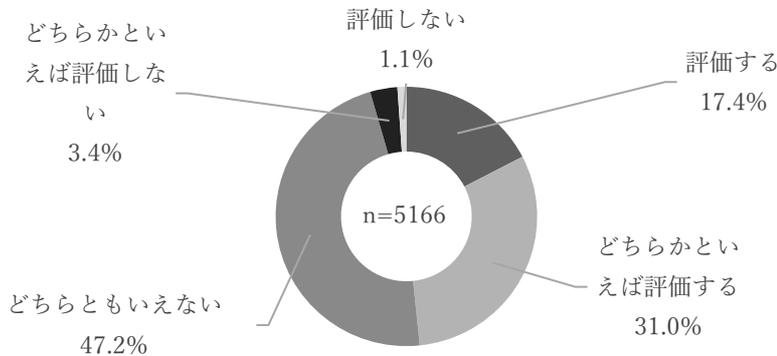


図2-3 「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価 (公民館)

⁵² 両側検定を行った。p値の欄の“n.s.”は“no significant”の略で有意差がないことを示している。有意差があった項目はグレーの網掛けをして強調している。

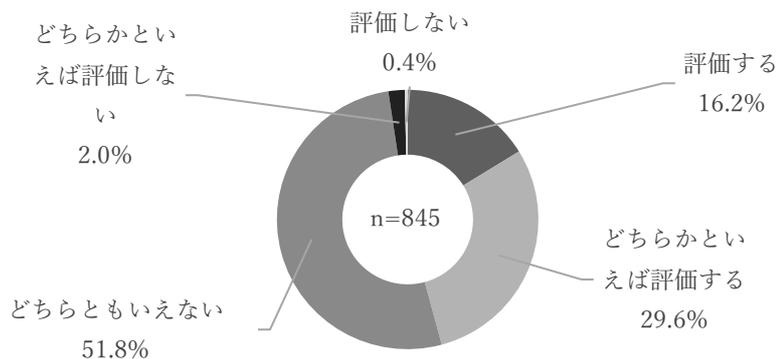


図2-4 「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価
(教育委員会)

(4) 評価できる点、できない点

本節では、「地域づくりに向けた社会教育答申」について、公民館と教育委員会に自由記述で回答してもらった「評価できる点」と「評価できない点」の分析結果を報告する。繰り返しになるが、本答申への評価について選択肢(評価する・どちらかといえば評価する・どちらかといえない・どちらかといえば評価しない・評価しない)による回答の如何を問わず、本答申の「評価できる点」と「評価できない点」の両方を回答してもらった。

① 分析に用いた方法

公民館と教育委員会が「評価する点」「評価しない点」について回答した自由記述(3,697件, 5,104文, 59,369語⁵³)を対象に計量テキスト分析を行った。「計量テキスト分析」とは「計量的分析手法を用いてテキスト型のデータを整理または分析し、内容分析(content analysis)を行う方法」⁵⁴である。つまり、統計的手法等を用いて、本調査で得られた自由記述の回答の特徴や傾向を見出すことを試みた。今回の分析では樋口耕一が開発したテキストマイニングのソフトウェアである「KH Coder 3」を用いている。なお、分析では「答申への評価」と関連が強いと予想される品詞に限定し、関連が弱いと予想される品詞は除外している⁵⁵。加えて、「答申への評価」の具体的な内容を明らかにするため、評価の内容と直接関係ないと思われる語(「考える」「思う」)は抽出せず、直接関係すると思われる語は強制抽出した⁵⁶。

⁵³ 教育委員会からは「評価する点」として571件の回答を、「評価しない点」として320件の回答を得た。公民館からは「評価する点」として1,004件の回答を、「評価しない点」として1,802件の回答を得た。

⁵⁴ 樋口耕一『社会調査のための軽量テキスト分析：内容分析の継承と発展を目指して』ナカニシヤ出版、2014年、15頁。

⁵⁵ これらは「KH Coder3」の規定値に沿って判断した。具体的には、関連が強いと予想される品詞は、「名詞」「サ変名詞」「形容動詞」「固有名詞」「組織名」「人名」「地名」「ナイ形容」「副詞可能」「未知語」「タグ(強制抽出された語)」「感動詞」「動詞」「形容詞」「副詞」「名詞C」である。また、関連が弱いと予想される品詞は、「名詞B」「動詞B」「形容詞B」「副詞B」「否定助動詞」「形容詞(非自立)」である。

⁵⁶ 強制抽出した語は53語だった。例えば、強制抽出しなければ「地域」として抽出されてしまう「新しい地域の拠点施設」「地域づくり」「地域学校協働活動」や、「社会」として抽出されてしまう「社会教育」「社会教育施設」「社会教育法」,「教育」として抽出されてしまう「教育委員会」「学校

また、「教育委員会」と「教育部局」のように同じ内容を指していると思われる語句(表記の揺れを含む)は、より一般的と思われる語(この場合は「教育委員会」として集計した⁵⁷)。

②自由記述の頻出語

はじめに、公民館と教育委員会が「地域づくりに向けた社会教育答申」の「評価する点」と「評価しない点」について回答した自由記述における「頻出上位 20 語の出現回数」を図 2-5 に示す。

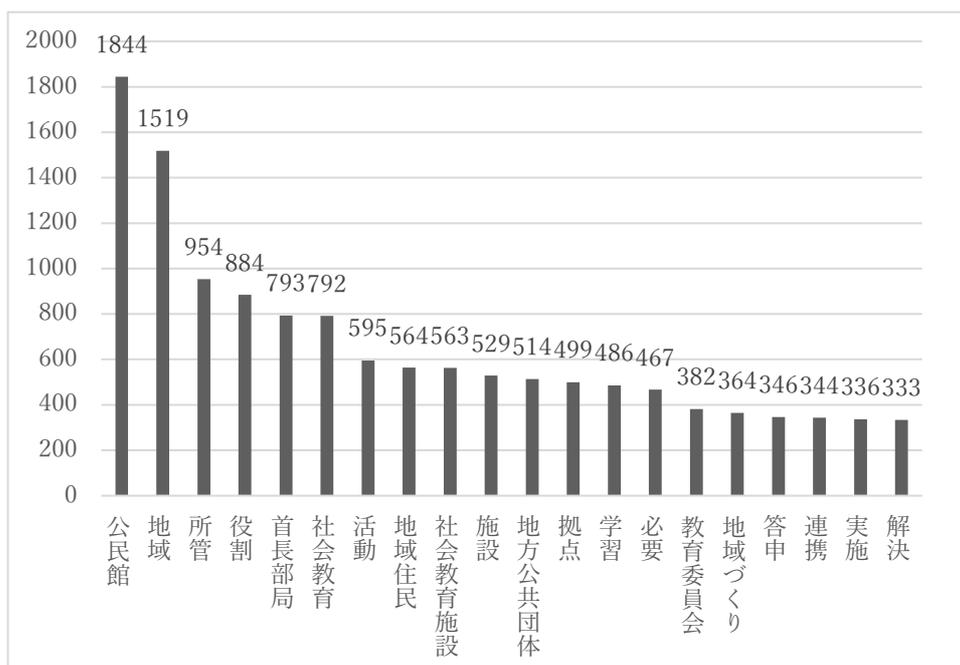


図 2-5 自由記述の頻出上位 20 語の出現回数

まず「公民館」の出現回数が 1,844 回で最も多かった。これは「地域づくりに向けた社会教育答申」の内容が公民館に関するものであり、本調査も公民館について聞くものであったことから当然の結果といえるだろう。「公民館」に続いて、「地域」(1,519 回)、「所管」(954 回)、「役割」(884 回)、「首長部局」(793 回)、「社会教育」(792 回)が多く出現している。中でも「地域」の出現回数がとりわけ多い結果となった。冒頭でも紹介したように、本答申では公民館に「今後求められる役割」として「地域コミュニティの維持と持続的な発展を推進するセンター的役割、地域の防災拠点」になることが述べられている。「地域」に加えて、「役割」(884 回)、「地域住民」(564 回)、「拠点」(449 回)が多く出現していることから、本答申で公民館が「地域の拠点」に位置づけられたことに関心が集まっている様子が見えてくる。このような公民館の役割を、公民館と教育委員会が「評価する点」として挙げているのか、あるいは「評価しない点」として挙げられているのかどうかについては、次項の分析で明らかにしたい。

教育」、「評価」として抽出されてしまう「評価できる」「評価できない」などである。

⁵⁷ より一般的な語として集計したのは 14 群だった。例えば「できる」と「出来る」は「できる」に統一し、「首長部局」「市長部局」「長」「首長」「町長」「市長」は「首長部局」に統一し、「教育委員会」「教委」「教育部局」は「教育委員会」に統一し、「地域学校協働活動」「地域学校共同活動」「地域学校協同活動」は「地域学校協働活動」に統一するなどの処理を行っている。

図 2-6 では、原点(縦軸と横軸の「0」が交わる点)から離れた場所に位置づくほど特徴が強い語であることを意味しており、逆に原点付近に位置づく語ほど特徴が弱い一般的な語であることを意味している。また、語と語の関係は、近くにある語ほど関連が強いことを意味しており、遠くにあるほど関連が弱いことを意味している。そして、それぞれの円(バブル)の大きさは該当する語の出現頻度を表している。図 2-6 では外部変数として設定した、「評価する(教育委員会)」と「評価する(公民館)」が原点から右に、「評価しない(教育委員会)」と「評価しない(公民館)」が原点より左に位置づいている。このことから、原点から右に行くほど答申の「評価する点」として回答した内容に特徴的な語であり、左に行くほど答申の「評価しない点」として回答した内容に特徴的な語であると解釈することができそうである⁵⁹。

原点より右側で「評価する(教育委員会)」の近くには、「学習」「実情」「連携」「重要」が、「評価する(公民館)」の近くには「地域コミュニティ」「地域の拠点」「関係」「地域課題」「解決」「役割」などが位置づいている。ここから、「地域づくりに向けた社会教育答申」の「評価する点」として挙げられた回答には、「役割」「地域課題」「解決」「学習」「地域コミュニティ」「地域の拠点」「実情」「連携」「重要」「関係」などの語が特徴的に含まれていたことがわかる。本答申では「今後の公民館の役割」として、「地域課題を解決するために必要な学習を推進する役割」、「学習の成果を地域課題の解決のための実際の活動につなげていく役割」、「地域コミュニティの維持と持続的な発展を推進する役割」が明記されていた。このことを踏まえると、公民館や教育委員会の担当者は、本答申で公民館が改めて地域の中に位置づけられたことを肯定的に受け止めていると解釈することができそうである。以下に示す実際の自由記述の回答からも、公民館が改めて地域の中に位置づけられたことを肯定的に受け止めている様子がうかがえる。

「これまで培ってきた公民館としての能力を活用し、学習と活動を結び付けて地域づくりにつなげるという考え方は、現物の課題解決に応える方向であると思う。公民館がその拠点施設を目指すとの考え方も評価できる。」(評価する点・公民館)

「公民館が社会教育施設としての役割だけでなく、地域課題を解決するなど他の役割も担った地域の拠点施設を目指していくことが望まれるとしたこと。」(評価する点・公民館)

「現場で事業を考えていても、地域との関係を生かしながら、この地域に必要な学習の機会をつくっていく必要性を感じている。公民館は、テーマ型と地縁型の団体を結合できる場所でもあると思う。」(評価する点・公民館)

「人口減少時代における新しい地域づくりにあたり、公民館を住民の主体性を重視しながら、多様なネットワークを構築するセンター的役割の拠点施設と位置付けている点。」(評価する点・公民館)

「利用者の固定化は以前からあるが、高齢化による利用者減に拍車がかかっている。地域課題の解決など様々な新たな役割を担うことは、施設の活用のため必要なことだと思う。」(評価する点・公民館)

「公民館利用者の減少や固定化の傾向が強まっていく中で、これまでの社会教育や生涯学習の枠に留まらず、地域活動の様々な拠点や学校との連携といった公民館の新たな役割にふれてい

⁵⁹ なお、図 2-6 では「評価しない(教育委員会)」が他の 3 つの外部変数に比べて原点から遠くに位置づいている。これは教育委員会が「評価できない点」として挙げた回答には、他の回答に比べて「社会教育に関する事務」についての意見が特徴的に含まれていたためだと思われる。

る。)(評価する点・公民館)

「地域コミュニティの衰退が課題となっている今、住民主体での地域課題の発見解決は必須であり、そのための学習の推進や活動の拠点であるべきだと考える」。(評価する点・教育委員会)

「公民館が「地域づくりにつなげる新しい地域の拠点施設を目指すしていくことが望まれる」ことが、これまでの公民館活動実績を認めている点。)(評価する点・教育委員会)

「公民館がこれまで培ってきた地域との関係を活かしながら、地域の実態に応じた学習と活動を結びつけ地域づくりにつなげる新しい地域の拠点施設を目指すこと。)(評価する点・教育委員会)

「加速する超高齢者、これまで経験したことのない人口減少、頻発する災害など、山積する課題に対応していくための施設としてその役割を明示している。)(評価する点・教育委員会)

「地域コミュニティが衰退し、そうした課題の解決には、施設を中心とした地域実態に応じた学習活動とそれを利用した地域づくりに目を向けている点。)(評価する点・教育委員会)

一方で、原点より左側で「評価しない(教育委員会)」の近くには「事務」が、またやや離れてはいるものの「教育委員会」「社会教育」「社会教育施設」「可能」「首長部局」が位置づいている。「評価しない(公民館)」の近くには「判断」「条件」「特例」「講じる」「教育」「所管」などが位置づいている。ここから、「地域づくりに向けた社会教育答申」の「評価しない点」として挙げられた回答には、「所管」「首長部局」「教育委員会」「社会教育」「社会教育施設」「可能」「判断」「条件」「特例」「講じる」「教育」「事務」が特徴的に含まれていたことがわかる。本答申では社会教育施設の所管について、教育委員会を基本としながらも首長部局に移管できる特例措置が設けられていた。このことを踏まえると、公民館や教育委員会の担当者は社会教育施設の首長部局への移管について、懸念を抱く傾向があるのかもしれない。以下に示す実際の回答には、首長部局への移管の特例措置を不安に感じる意見がみられる。

「地方公共団体がその地域の実情に応じた社会教育施策を検討し、所管することは必要なことだと考えるが、地方公共団体の判断だけで変更されてしまうことがあれば、社会教育における地域格差が広がってしまうのではないか。)(評価しない点・公民館)

「教育機関であるからこそ政治的な判断で左右されづらい、また差別なく公平な社会教育を受けられる安心な施設として市民が利用できる。)(評価しない点・公民館)

「地方公共団体の判断によって、地方公共団体の長が社会教育施設を所管することができる点。こうした措置を認めることで、社会教育施設が持つ「教育機能」が弱まる懸念される。)(評価しない点・公民館)

「「社会教育の実施が担保」されれば自治体の長の所管とできる、とあるが、市長部局は教育機関ではない点。経費削減を突き詰めていくと、最終的に貸館業務しか残らないという可能性が否定できない点。それは「地域に応じた学習と活動を結びつけ」られなくなることを意味するのではないか。)(評価しない点・公民館)

「公民館の機能低下傾向は、専門職員としての公民館主事や社会教育主事の減少がひとつの要因と考えられます。さらに、教育の政治的中立性、持続性、安定性の確保や、学校教育と社会教育の連携の強化といった観点から、社会教育に関する事務は教育委員会が所管すべきと考え、特例を設けることによって、社会教育行政の衰退を招く恐れがあると考えます。)(評価しない点・

教育委員会)

「特例措置が講じられることで、社会教育基本法に基づく施設としての役割や意義が軽視されかねない。社会教育施設としての位置づけを明確にする必要があり、教育委員会の管理のもと自らにより優先して継続的な事業を行なえるように担保する必要があると考えます。」(評価しない点・教育委員会)

「行政的な視点が入ることにより、社会教育における自主性や自発性が阻害される恐れがある。」(評価しない点・教育委員会)

「教育委員会(公民館)は首長部局とは独立した機関であり、対照的な位置にあり、住民や地域同士の横のつながりを重視する公民館、相方の観点及び手法により地域活性化を図ることによって、自治体や各地域(地区)独自の網目を形成できるものと考えられる。しかし首長部局に移管することで、経済効率性が優先され、住民の多様で自由な学びの権利を保障する社会教育行政が衰退する可能性がある。」(評価しない点・教育委員会)

④公民館と教育委員会の回答の傾向について

上記の対応分析では、「評価できる点」と「評価できない点」で挙げられていた内容の傾向を明らかにした。次に、公民館と教育委員会のそれぞれの回答では、どのような傾向の違いがあったのかについて分析する。公民館と教育委員会の回答の傾向を把握するために、両者の回答の中で特徴的だった語のうち上位 10 語をリストアップして表 2-5「公民館と教育委員会の回答における特徴語の比較」に示した。

表 2-5 公民館と教育委員会の回答における特徴語の比較⁶⁰

公民館		教育委員会	
特徴語	Jaccard	特徴語	Jaccard
地域	.283	公民館	.197
首長部局	.210	首長部局	.196
役割	.179	所管	.132
地域住民	.141	社会教育	.121
拠点	.121	地域住民	.117
地方公共団体	.117	社会教育施設	.112
必要	.115	活動	.108
学習	.105	学習	.096
教育委員会	.090	施設	.094
答申	.084	地域づくり	.092

表 2-5 の結果から、公民館の回答では「地域」「首長部局」「役割」「地域住民」「拠点」などが特徴的な語として抽出されている。対応分析で示した結果も踏まえると、公民館の回答では、公民館を地域の中に再度位置づけていく点についての意見が多かったといえそうである。これに対して、教育委員会の回答では「公民館」「首長部局」「所管」「社会教育」「地域住民」などが特徴的な語として抽出されている。対応分

⁶⁰ 表内の数値はそれぞれの語と「公民館」「教育委員会」との関連を表す Jaccard の類似性測度である。Jaccard は関連が強いほど 1 に近づく。

析で示した結果も踏まえると、教育委員会による回答は、社会教育施設の首長部局への移管についての意見が多かったといえそうである。

まとめ

以上、「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価について分析した。分析を通して明らかになったのは、公民館と教育委員会の担当者は本答申の「評価できる点」として、公民館が改めて地域の中に位置づけられたことを挙げる傾向があったということである。ところで、戦後の公民館構想を政策として打ち出した昭和21(1946)年の文部次官通牒では、公民館は「此処に常時に町村民が打ち集つて談論し読書し、生活上産業上の指導を受けお互いの交友を深める場所」であり、「郷土における公民学校、図書館、博物館、公会堂、町村集会所、産業指導所などの機能を兼ねた文化教養の機関」であり、「町村に於ける文化団体の本部ともなり、各団体が相連携して町村振興の底力を生み出す場所」であると構想されていた⁶¹。本答申には、人口減少時代の持続可能な地域づくりの拠点として公民館を位置づけようとする点で、こうした構想と重なる志向性があると考えられる。本調査の結果からは、公民館や教育委員会の担当者がこうした構想を積極的に受けとめようとする様子、いわば「地域に再定位しようとする公民館」の姿が見えるのではないだろうか。また、その傾向が特に公民館による回答で強かったことを踏まえると、すでに「地域の中に位置づく公民館活動」をしている公民館の担当者にとって、それが本答申において認められたことに意味があったと解釈できるのではないだろうか。

一方で、公民館と教育委員会の担当者は「地域づくりに向けた社会教育答申」の「評価できない点」として、「社会教育施設の首長部局への移管」を挙げる傾向があった。本答申を「評価する・どちらかといえば評価する」と回答した公民館と教育委員会が約半数あったにもかかわらず、「評価できない点」として「首長部局への移管」が挙げられていることから、社会教育の基盤整備が揺らいでしまうことへの強い懸念がうかがえる。ところで、本答申では移管する際の担保措置について、「地方公共団体の長が公立社会教育施設の管理運営の基本的事項について規則を制定する際には、あらかじめ教育委員会の意見を聴くこととする。教育委員会は、公立社会教育施設の設置・管理・運営について必要と認めるときには地方公共団体の長に意見を述べるができることとする。その際、総合教育会議や社会教育委員の活用も考慮することとする。公立社会教育施設の事業の実施内容については、社会教育に関し見識のある者から構成される会議を設置し、地方公共団体の長又は教育委員会に意見を述べることとする」(p.31)のような具体例も挙げられている。そして、「このような担保措置を講ずることにより、政治的中立性の確保のみならず、継続性・安定性の確保、地域住民の意向の反映、学校教育との連携に関しても、その確保が可能となるものと考えられる。」(p.31)と述べられている。今後、社会教育施設の首長部局への移管が行われる際には、教育委員会や公民館の担当者が示す懸念に配慮し、本答申で挙げられた適切な担保措置をとりながら、「地域の中に位置づく公民館」としての実践を行えるような制度的な基盤が整備されることを期待したい。

⁶¹ 昭和21年7月5日発社第122号 各地方長官あて 文部次官「公民館の設置運営について」、別紙「公民館設置運営の要綱」

3 社会教育法第23条に関する意識

社会教育法第 23 条(以下, 第 23 条)は, 「公民館の運営方針」として, 公民館における営利的行為(第 1 項第一号), 政党的行為(第 1 項第二号), 宗教的行為(第 2 項)の制限が明記された条文である。内容を次に示す。

(公民館の運営方針)

第二十三条 公民館は, 次の行為を行ってはならない。

- 一 もつぱら営利を目的として事業を行い, 特定の営利事務に公民館の名称を利用させその他営利事業を援助すること。
- 二 特定の政党の利害に関する事業を行い, 又は公私の選挙に関し, 特定の候補者を支持すること。

2 市町村の設置する公民館は, 特定の宗教を支持し, 又は特定の教派, 宗派若しくは教団を支援してはならない。

同法第 20 条で定められているように, 公民館の目的は「市町村その他一定区域内の住民のために, 実際生活に即する教育, 学術及び文化に関する各種の事業を行い, もつて住民の教養の向上, 健康の増進, 情操の純化を図り, 生活文化の振興, 社会福祉の増進に寄与すること」にあり, その本質からして「営利的, 政党的, 宗教的行為に走ることは避けなければならない」とされる⁶²。そのため, 「一般市町村民のために常に公共的な活動をなすべき」であり, 「その運営が一部の人のみを利したり一党一派に支配されないことが必要」として第 23 条が定められている⁶³。この規定に違反した場合は同法第 40 条に基づき事業停止の措置がとられるほか, 個人に対しては第 41 条によって刑罰が課される。

(1) 調査結果の概要

まずは, 営利的・政党的・宗教的行為にかかわる公民館の利用について, どのような対応をおこなっているのかを確認する(図 3-1)。全体の約 59%にあたる 491 自治体では教育委員会や中央公民館で判断がおこなわれており, それぞれの公民館ごとに判断をおこなっているのは 137 自治体(約 16%)であった⁶⁴。101 自治体(約 12%)では「特に規定がない」としている⁶⁵が, そのうちの 52 自治体は「中央公民館や教育委員会で判断」, 22 自治体は「それぞれの公民館ごとに判断」していると回答しており, 現場でそれぞれ対応されている状況が示されている。

「その他」として多く記入されているのは, 条例に基づき判断するというものであった。自治体内部で

⁶² 寺中作雄(1949)『社会教育法解説』社会教育図書(=1998『教育基本法制コンメンタール 7 社会教育法解説』日本図書センター) 127-128 頁。なお, 旧字体は現代表記に直している。以下同じ。

⁶³ 寺中(1949=1998)前掲書, 128 頁。

⁶⁴ ただし, このうち 64 自治体は「中央公民館や教育委員会で判断」と「それぞれの公民館ごとに判断」のどちらにも回答している。この場合, 基本的には各公民館で判断しているが, 判断に迷う場合には教育委員会と協議するといった運用が考えられる。

⁶⁵ 教育委員会や中央公民館で判断していると答えた自治体のうち 325 自治体は他の選択肢に回答していない。そのため, 「判断主体が教育委員会や中央公民館となっている」ことを以って規定があるとみなした自治体も相当数存在していると思われる。共有されている認可基準が存在していないという意味での「特に規定がない」という自治体の数はさらに多くなる可能性がある。

なく他の基準を参照している例としては、後述する通知⁶⁶や、本誌の連載⁶⁷によるものもあった。

個別に判断するのではなく、営利的・政党的・宗教的行為については一律に不許可としている教育委員会もいくつかみられている。一方で、営利的行為などについても利用を制限せず、その代わりに使用料の割増規定を設けているという例もあり、公民館利用の実際については自治体によって相当の幅が存在していることが示されている。

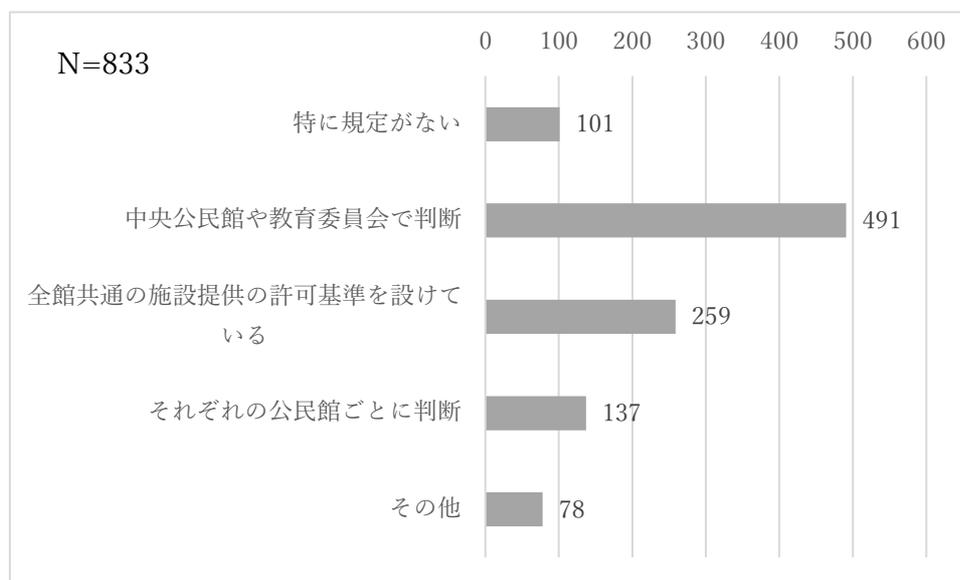


図 3-1 営利的・政党的・宗教的行為にかかわる公民館利用への対応(複数回答)

それぞれの自治体の実情に合わせた独自の運営がなされているものの、いずれも第 23 条の規定を出発点としていることは共通している。先の自由記述には、公民館利用の規定として条例が挙げられていても、その内容は「第 23 条に該当する場合は使用を認めない」となっている自治体も存在していた。問われているのは、第 23 条をそれぞれの自治体や教育委員会がどのように解釈しているのかという点になろう。この解釈を助けるものとして、文部省・文部科学省からはたびたび通知が出されている。今回の調査では、そのうち重要と思われる 2 つの通知(以下、掲載順に「通知 A」「通知 B」とする)を採り上げ、その認知度を聞いた。調査票で示した通知文を以下に示す。

通知 A(政党的行為)⁶⁸

特定政党に貸すという事実のみをもって直ちに社会教育法第 23 条第 1 項第二号に該当するとはいえないが、当該事業の目的及び内容が特定の政党の利害にのみ関するものであって社会教育の施設としての目的及び性格にふさわしくないと認められるものである場合、又はこれに該当しないものであっても当該使用が一般の利用とは異なった特恵的な利用若しくは特別に不利益な利用にわたるものである場合、若しくは以上の場合に該当しないものであっても特定の政党にその利用が偏

⁶⁶ 公民館にかかわる通知等については、国立教育政策研究所 社会教育実践研究センター「公民館に関する基礎資料」(<https://www.nier.go.jp/jissen/book/>，令和 2 年 11 月 27 日最終確認)にまとめられている。

⁶⁷ 朱膳寺宏一著(2018)『公民館 Q&A 社会教育法第二十三条と公民館諸問題を考える』日本青年館。本誌では、2011 年 4 月号から 2013 年 3 月号にかけて計 18 回にわたって連載された。

⁶⁸ 昭和 30 年 2 月 10 日 委社第 20 号「社会教育法第 23 条の解釈について」。

するものである場合には、いずれも社会教育法第 23 条第 2 号の規定に該当すると解せられるから注意を要する。

通知 B(営利的行為)⁶⁹

いわゆる民間営利社会教育事業者による営利目的の事業にその施設の使用を認めることは、当該事業が社会教育法第 20 条の目的に合致し、当該事業者の利用内容が同法第 22 条第七号に規定する「公共的利用」とみなすことができるとともに、当該公民館の行為が同法第 23 条第1項第一号に規定する「営利事業を援助すること」に該当しない限り、差し支えない

通知 A は、第 23 条第 1 項第二号の政党的行為にかかわるものである。昭和 30(1955)年、千葉県教育委員会から「公民館の施設を特定の政党の利害に関する事業のために当該特定政党に貸すこと」が政党的行為となるのかという照会が文部省になされた。これに対し、社会教育局長名で出された回答である⁷⁰。

通知 B は、第 23 条第 1 項第一号の営利的行為にかかわるものである。後述するような、立法当時に想定されていた営利的行為に関する制限に対して、社会の変化に対応する形で緩和する動きが見られるようになった。通知 B は、この新しい方針を明確に示したものとして位置付けられる。平成 7(1995)年の広島県教育委員会による照会に対して生涯学習局長名で出された回答である⁷¹。

以上の 2 つの通知については、約 83%にあたる 702 自治体において何らかの形で認識されており、認知度は高いことがわかった(図 3-2)。一方で、通知を知らなかったという教育委員会は 106 自治体(約 13%)であった。

「その他」で多かったのは、教育委員会の職員ではなく、公民館関係職員によって把握されているというものであった。また、認知度については把握していないと回答した教育委員会もみられた。

⁶⁹ 平成 7 年 9 月 22 日 委生第 15 号「社会教育法における民間営利社会教育事業者に関する解釈について」。

⁷⁰ 引用部分の次の段落では、「なお、衆議院議員の総選挙その他公職選挙法第 14 章の 3 に定める特定の選挙においては、同法の定めるところにより、その選挙活動の期間中及び選挙の当日に限り、政党その他の政治団体が行う政治活動のうち政談演説会等について、その開催が禁止又は規制されていることに留意を要するから念のため申し添える」と続いている。

⁷¹ 正確には引用部分は文部省の文章ではなく、「～と解してよいか」と続く、広島県教育委員会の照会内容である。これに対して文部省は「お見込みの通り」と同意する旨を示している。

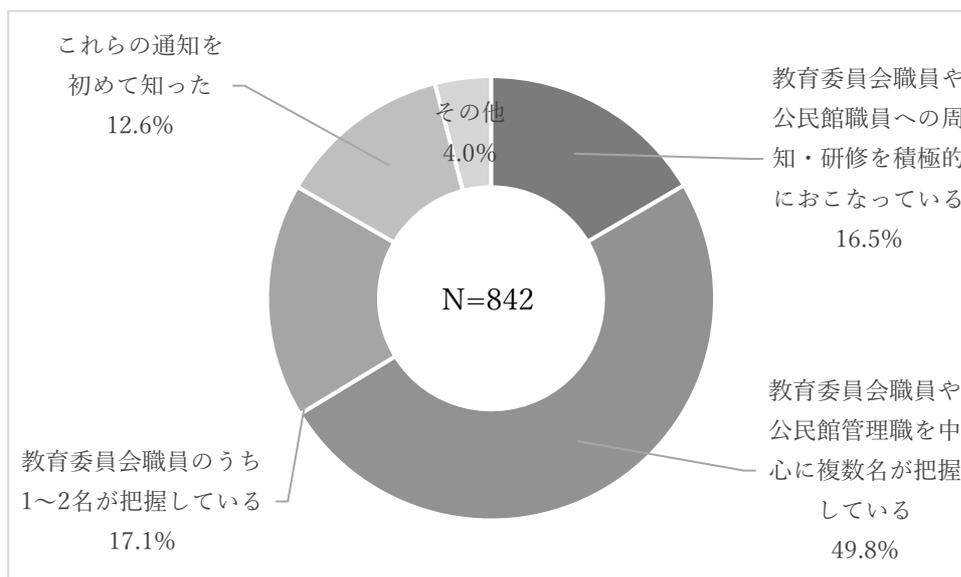


図 3-2 文部省通知の認知状況

今回の調査では、第 23 条に対して困っていることなどを記入する自由記述欄も設けている⁷²。回答にみられる頻出語からは、営利的・政党的・宗教的行為に関連する語句が多いことが分かる(図 3-3)。

これらの語句の関連の強さを図示した⁷³ところ、「判断-難しい」や「場合-迷う」などに代表されるように、様々な事例に直面し、判断を下さなければならない立場として苦慮している意見が目立つ(図 3-4)。また、とりわけ営利的行為への関心が強いことも伺える。

⁷² 以下で示す頻出語の分析には、日本語分析用ソフトウェア「KH Coder」を用いた。対象とする品詞は、「名詞」「サ変名詞」「形容動詞」「固有名詞」「組織名」「人名」「地名」「ナイ形容」「副詞可能」「未知語」「タグ(強制抽出された語)」「感動詞」「動詞」「形容詞」「副詞」「名詞 C」である。抽出にあたっては誤字脱字を適宜修正したほか、「社会教育法第 23 条」、「公民館」、「教育委員会」「文部科学省」ならびにこれらと同じ意味を持つ語句(例として、社教法, 23 条, 教委, 文科省など)はひとつの語句として強制的に抽出している。

⁷³ 図の作成にあたっては、出現回数が 10 回以上の 36 語を対象とし、最小スパニング・ツリーだけを描画している。

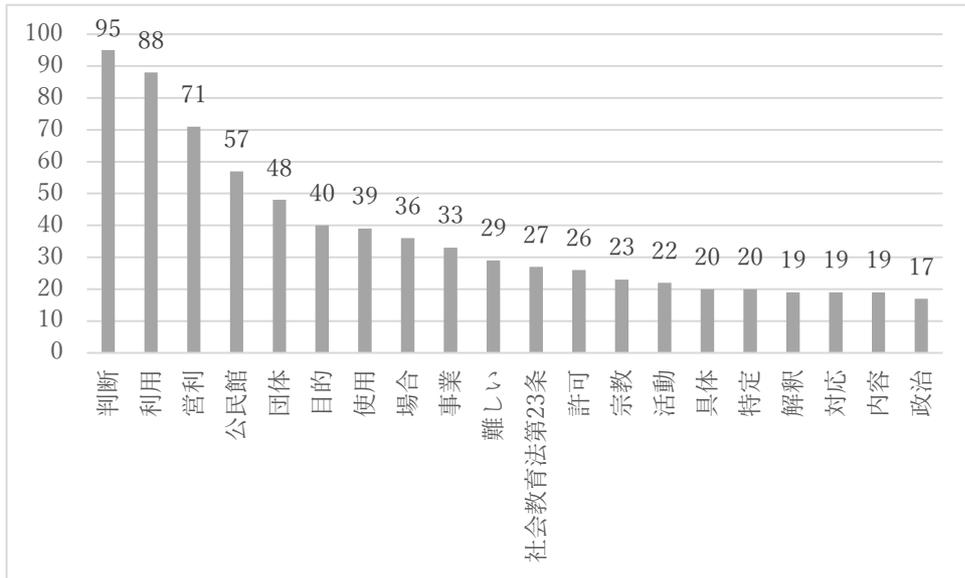


図 3-3 自由記述の頻出語句(上位 20 語)

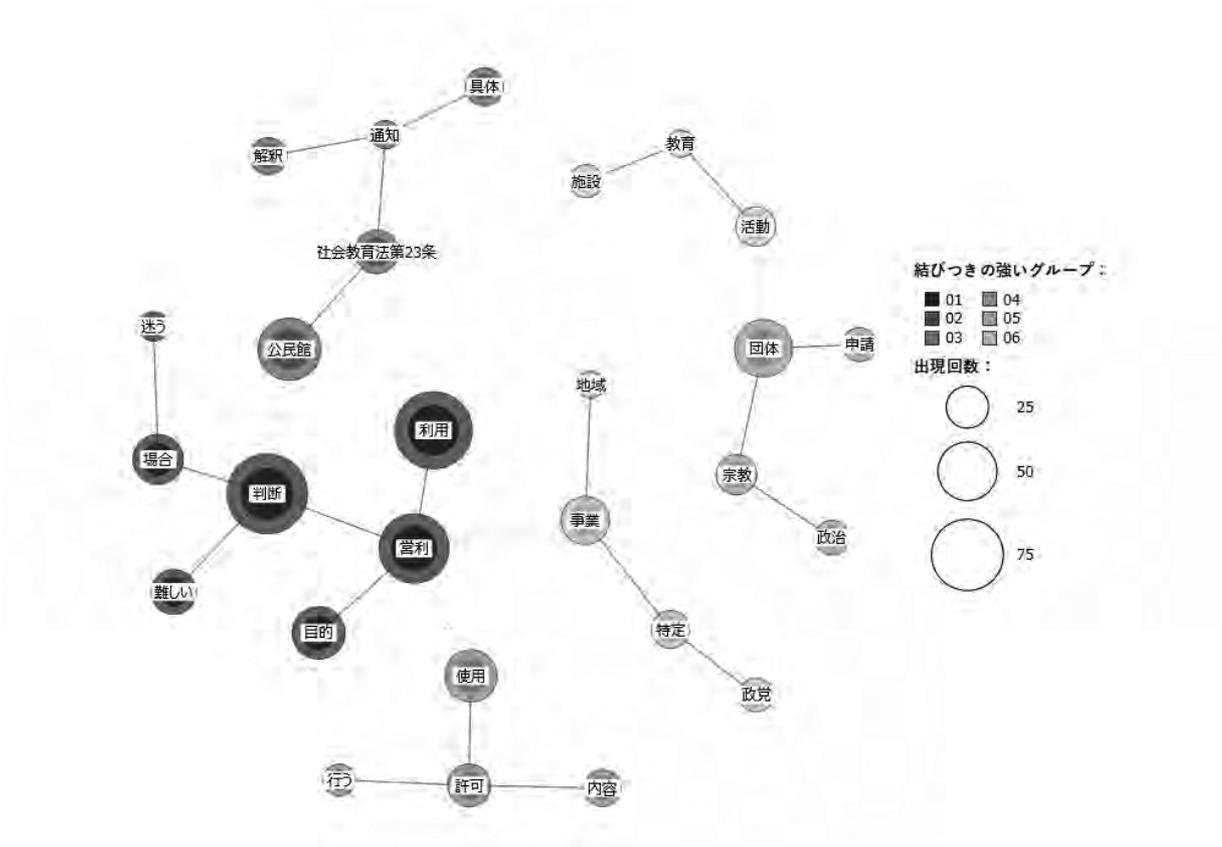


図 3-4 自由記述の共起ネットワーク

自由記述では、営利的・政党的・宗教的行為にかかわって具体的な事例もふまえたさまざまな意見が寄せられている。これらについては第 3 節で詳しく紹介することとして、まずは第 23 条をめぐるこれまでの議論を概観したい。

(2)社会教育法第 23 条の位置づけ

①営利的行為

まず、営利的行為について検討する。社会教育法の制定に関わった寺中作雄は、公民館の事業によって「多少の営利的目的を達することを全面的に禁止する趣旨ではない」として、直営事業においても「いわゆる民業を圧迫する結果をもたらさない限度」において認められるとの見解を示している⁷⁴。

直営事業でなく、いわゆる貸館事業において営利的行為を認めるかについて寺中は「研究すべき問題」であるとしたうえで、第 23 条に該当しない要件として ① 興行の内容が教育的であり、公民館の一般目的に反しないものであること、② 興行の契約は、すべて公民館で収支計算する形で行われること、③ 他に興行物をかけさせる適当な劇場等がなく、公民館においてこの種のものを行わせなければ、町村民に健全な娯楽を提供する機会がないような町村において行う場合であること、の 3 点を示している⁷⁵。

立法当時は以上のように想定されていた営利的行為であるが、通知 B を契機として新たな動きも見られるようになっていく。

平成 25(2013)年には、全国市長会から出された指摘に対して、社会教育法による「営利的行為」について「本規定の趣旨は、公民館が、法第 20 条に掲げる目的を没却して専ら営利のみを追求することや、特定の営利事業に対して特に便宜を図り、それによって当該事業に利益を与えることを禁止するもの」であるとして、「公民館が営利事業に関わることを全面的に禁止するものではない」ことを改めて周知している。

全国市長会からは同時に「ネーミングライツを実施することや、個展において作品を販売することなど、これらの創意工夫に基づく活動ができない状況にある」という具体的事例が示されていたが、これらについては、以下のように必ずしも禁止される行為にあたらぬとの見解が示されている⁷⁶。

(1)施設命名権(ネーミングライツ)の売却

施設命名権の売却が、入札等の方法を通じて公正に行われるものであれば、法第 23 条第 1 項第 1 号で禁止される行為には当たらない。

(2)地域の芸術振興のための個展における作品の販売

① 公民館が個展を主催する場合

公民館が専ら営利のみを追求することは禁止されているところであるが、法第 20 条に掲げる目的のために実施する事業であれば、その一環として作品の販売を行うことは、法第 23 条第 1 項第 1 号で禁止される行為には当たらない。ただし、特定の者に特別の利益を与える意図をもって事業を実施することは、同号における「営利事業を援助すること」に当たるため禁止されている。また、作品の販売を営利事業者に委託する場合は、当該事業者が公正に選定されるよう留意する必要がある。

② 個展を行う事業に対して公民館の施設を供与する場合

公民館が、特定の営利事業に対して、使用回数や使用時間、使用料等に関して優遇するなど、特

⁷⁴ 寺中（1949=1998）前掲書，128-129 頁。直営事業による営利的活動が認められる具体的な例として、「湯屋や散髪業のない町村で、真にその住民の幸福上必要と認めてこれらの経営をなすとき」が挙げられている。

⁷⁵ 寺中（1949=1998）前掲書，129-130 頁。

⁷⁶ 平成 25 年 3 月 26 日 24 文科生第 779 号「社会教育法第 23 条第 1 項第 1 号の解釈について（通知）」。

に便宜を図り、それによって当該事業に利益を与えることは禁止されているところであるが、公民館の施設を供与する事業が作品の販売を伴うものであっても、公正に施設の供与を行うのであれば、法第 23 条第 1 項第 1 号で禁止される行為には当たらない。

②政党的行為

営利的行為とおなじく、政党的行為に関しても全ての活動が禁止されているわけではない。寺中は、「すべての政党の公平な取り扱いによって公民館の活用を図ることは公民館の公共的利用の趣旨に反することではない」として、特定の政党が公民館を利用する場合も「常に他の政党と公平平等な取り扱いをなす限り」は可能であるという見解を示している⁷⁷。同様の点を改めて示したのが、通知 A である。

なお、公民館を対象としたアンケートにおいて、館長に就く直前の職として「議員」が挙げられている館が 6 館存在している⁷⁸。このように、議員が現職のまま館長を兼務することも可能となっている。この場合は、館長の職が非常勤であり、「地方公務員法第 3 条第 3 項第三号に該当する特別職」であること、また「有給職員」でないことが必要となる⁷⁹。非常勤の公民館長のうち、「辞令形式が委嘱または嘱託になっているもの」は、在職のまま選挙に立候補することも認められている⁸⁰。ただし、文部省では議員が公民館長を兼ねることは「公民館長としての活動と当該館長の議員としての政治活動との混同を生じるおそれもあるので、さけることが望ましい」との立場をとっている⁸¹。

公民館における政党的行為においては、いくつかの裁判例が存在する。

福岡県 A 町の事例⁸²:昭和 63(1988)年 1 月、住民団体によって日米共同訓練への反対をテーマとする集会が企画され、教育委員会に公民館の使用許可が申請された。教育委員会は一旦使用許可を出したものの、右翼団体による妨害が予測されたことなどから、8 日後に使用許可を取り消す旨の通告がなされた。

取消処分は反対集会が政党的行為であるとの立場からなされたものであるが、条文で示されている「特定の政党の利害に関する」の解釈として福岡地方裁判所は、「特定政党に事実上利害が関係するだけでは足りず、特定政党、ないしその反対政党自体、又はそれらの一組織あるいは密接関連のある者ないし団体として、政党の政策目的を実現、あるいは阻止するために統治機構の獲得維持を志向し、その一環としてなされるもの」であると指摘した。その上で、同集会は特定政党の利害に関する事業に該当しないとの判断を示して、教育委員会による取消処分の違法性を認定している。

佐賀県 B 町の事例⁸³:平成 12(2000)年 11 月、共産党の国会議員を招いた大型ごみ焼却場建設反対の懇談会が住民団体によって企画され、公民館長に対して使用許可が申請された。公民館長はいったん申請を許可したものの、特定の政党の利害に関する事業であり第 23 条に該当するとして開催当日に許可が取り消された。

⁷⁷ 寺中（1949=1998）前掲書、130-131 頁。

⁷⁸ 設問 5-3 で「その他」を回答した館のうち、自由記述欄に「議員」と記入してあった館。また、あくまで館長に就く直前の職を問う設問であるため、必ずしも現職であるとは限らない。

⁷⁹ 昭和 26 年 3 月 30 日 委社第 45 号「市町村立公民館の役職員について」。

⁸⁰ 昭和 27 年 9 月 26 日 委社第 208 号「公民館長（非常勤）の立候補制限について」。

⁸¹ 昭和 41 年 11 月 25 日 委社第 45 号「市議会議員を非常勤の公民館長に任命することについて」。

⁸² 福岡地判平成元・11・30 判時 1333 号 139 頁。

⁸³ 佐賀地判平成 13・11・22 判時 1783 号 132 頁。

この処分に対して佐賀地方裁判所は、主催した住民団体の構成員や活動内容⁸⁴から、この団体による懇談会が「特定の政党による統治機構の獲得維持を志向した政治活動」とはいえないことを示し、さらに「集会なるものは通常何らかの政治的意思の表明を伴うことが多いことを考慮すれば、単に〔中略〕特定の政党が掲げる政策内容にたまたま合致している部分があるとか、同目的を遂行するにあたり、結果的に同政党を支援することにもなったというだけでは足りない」ことを指摘した。また、国会議員を招いたことについても「国会議員に地元の意をくみ取ってもらい、国政レベルで問題提起しないし問題点を調整してもらうことにあつたに過ぎない」としている。

そのうえで、「憲法に定められた集会の自由を実質的に保障するためには、公共の福祉に反しない限り、公民館という施設の利用が認められるべき」という公民館の性格にも言及し、取消処分の違法性を認定した。

埼玉県 C 市の事例(九条俳句訴訟)⁸⁵・記憶に新しい「九条俳句訴訟」においても、第 23 条にかかわる議論がなされている。平成 26(2014)年 6 月、公民館で活動する俳句サークルにおいて、「梅雨空に『九条守れ』の女性デモ」という作品(以下「九条俳句」)が秀句として選ばれた。この俳句サークルで秀句となった作品は公民館が発行する「公民館だより」に掲載されることが通例となっていたが、九条俳句については掲載が断られることとなった。掲載を拒否した理由として公民館側が当初主張したのは、九条俳句が政党的行為に該当するということであった。この主張はのちに「判断の根拠とならない」として公民館によって撤回されており、公民館だよりは公民館の発行する刊行物として「公平中立の立場であるべきとの観点から、掲載することは好ましくない」という判断がなされたと修正されている。

第一審のさいたま地方裁判所は、第 23 条が「公民館が特定の政党の利害に関する事業を行うことを禁止する規定である」として、俳句を掲載することについての判断根拠とならないことを改めて示したうえで、公民館だよりに作品が掲載される際にはサークルの名称や作者名が明示されることから、掲載が直ちに公民館の公平性・中立性を害することにならないと指摘している。

③宗教的行為

営利的行為、政治的行為にかかわる規定は公設・民営を問わずに適用されるが、宗教的行為にかかわる規定は、市町村の設置する公民館のみに適用されるものである。

ただし、市町村の設置する公民館においても、政党的行為と同じくすべての宗派について平等な取り扱いをおこなう場合においては、「各宗派の立会討論会を催すなり、また宗教家を講師とする宗教的情操涵養のための講和会を開く」⁸⁶などの宗教的行為は認められる。

(3)事例と課題

これまで示してきたように、第 23 条の位置づけについては繰り返し言及されてきている。しかし、それをどのように受け止め、運用していくかについてはそれぞれの教育委員会に委ねられている。罰則の

⁸⁴ この住民団体の代表世話人は公明党の支持者であり、世話人には共産党所属の町議会議員が加わっている。また、ごみ焼却場反対の運動として特定の政党に限らず、様々な政党に属する町議会議員に働きかけてきたことから、判決文では「いかなる政党や政治団体にも属せず、構成員にどの政党を支持するかを問わない市民団体である」ことが認定された。

⁸⁵ さいたま地判平成 29・10・13 判時 2395 号 52 頁。

⁸⁶ 寺中(1949=1998)前掲書、131-132 頁。

ある厳しい規定でありながら、統一された基準が示されておらず幅の広い解釈を可能となっている点が第 23 条の特徴といえよう。頻出語の分析からもこのような解釈の幅の広さに起因する戸惑いが示唆されていたが、自由記述ではこのほかにもそれぞれの教育委員会で判断に迷った具体的な事例も数多く記入されていた。

本節ではまずはこれらの事例を紹介したうえで、解釈の幅の広さという一種の「曖昧さ」によって生み出される課題を指摘したい。

営利的行為で判断に迷った事例・意見⁸⁷

- 公民館における地域づくり事業で有料による高齢者世帯への除雪サポートや買い物サポートなど、どの程度までが認められるのかなど、具体的な Q&A がほしい。
- 特定の人物が、会員を募集し、材料費以上の料金を徴収したうえで、公民館施設を使ってカルチャースクールの講座のような活動をしている場合について、「営利目的の事業」にあたるのか、それとも「地域の社会教育活動」にあたるのか、判断しづらいことがある。
- 講演後の、講師による自費出版の本の販売。また、企業による商品取り扱い説明会後の商品チラシの配布等
- 資格ビジネスを行っている団体が、資格講習会や資格試験の会場として利用することの是非。国の認定を受けた資格の場合は「公共的利用」の側面がある。ただ、資格事業したいが当該団体の営利行為であるのなら、貸館は営利活動の場を提供することになり問題があるようにも思われる。
- 有料であれば、営利事業ということで使用許可できないが、無料の場合、私企業の検定試験や講演会の開催について許可するかどうか判断に迷う。(今までは私企業の行う事業は全て不許可としてきた。)
- 金融機関系企業が投資家向けにセミナーを開催するため公民館の利用を申し出られた。利用は許可したが、来館者向け講座室案内の表示に企業名を入れてほしいと言われ苦慮した。(最終的に断りを入れた)
- 民間営利事業者が研修会等で使用する場合、営利事業を援助することに該当するかどうか。
- 「営利目的」の定義について見解が分かれ、障害者施設のデイケアの一環で有料で体育室を利用しようとしたケースなど迷いました。例えば、病院の最新治療の説明会など、結果的に勧誘を目的とする利用の場合、不特定多数の他人に広く利益をもたらすような状況なのかどうか、公共的利用の解釈について判断に迷う場合がある。
- 民間事業者から「公民館を使って無料でストレッチ教室を行いたい」という要望があった。教室実施後、民間事業者から参加者への勧誘があったとしても住民のためになるとも思ったが、営利事業(宣伝行為)を援助することになるという判断で断った。
- 調理関係会社による無料料理教室
- チャリティーコンサートを開催するために講堂の使用相談を受けたが、一人あたりの参加費が高額だったため貸出し許可の判断に困難した。最終的には、設備の関係上使用されなかったが、チャリティーが目的と申請があれば、全て貸出し可能でしょうか。
- 民間がそろばん塾や書道を教えるのに定期的に部屋を利用したいと問合せがあった
- 学習塾経営者が模試を実施する場合、営利事業を援助することに該当するかどうか。
- 講座等で月謝等を徴収する場合、材料費相当分としてよいのか、営利目的にあたるものなのかど

⁸⁷ 設問 7-3 の自由記述より抜粋。基本的に原文のままとしているが、誤字脱字など軽微な表現の修正を行っている。以下同様。

うか判断に迷う場合がある。

- 近年、民間企業から営利を目的とした利用の可否の問合せをいただくことが多くなってきており、近隣で会議室や大きな集会ができる施設が老朽化等で減少する中、そのような貸室に対するニーズが高まってきていると思われる。施設の利用率を上げるためにも営利の利用の部分については部分的でも見直しが望ましいと考える。
- 民間事業者の公民館使用について、民間イコール営利に繋がるという判断から使用不可としているが、市の総合計画などで民間事業者と協働のまちづくりも掲げているので、民間事業者の公民館使用について、具体的な判断基準等が示されれば活用できる。
- 営利事業者などについても、1社だけの申入れしかない場合、どの事業者からの利用も受け入れるなら公平な利用と見なしてよいのか。

政党的行為で判断に迷った事例・意見

- 町長選挙の候補者討論会を住民有志が実施するにあたって、条例に基づき有料で使用させるか、無料で使用させるか、有料と判断した上で全額減免するかの判断に困ったことがある。
- 出陣式・決起集会や「〇〇君(立候補予定者)を応援する会」に貸館することの是非。どの政党でも申請があれば許可するのなら構わないのか？利用不許可を警戒してか、政治報告会であるかのように装う事例も見られる。
- 過去選挙期間に候補者後援団体が公民館を1つの活動拠点とした例があり、どのような対応をとるか困った。
- 首長、市議会選挙等での後援会による利用について、指定管理者である住民自治組織から問い合わせがあったことがある。これについては、選管に問い合わせ、特に問題はないことで対応したが、住民感情が入るため、指定管理者が利用許可の判断に困るという事例があった。
- 国政報告会の名目での利用が多い時期があり、適切に使用されているとは思いますが、利用実態までつかみきれしていない。
- 政治家のパーティ実施を目的とした貸館依頼
- 上映する映画の内容が、原発反対などの政治的思想が一部含まれている場合の対応について、条例に抵触するかの判断がむずかしい。

宗教的行為で判断に迷った事例・意見

- 地域の観光事業(札所巡礼)促進を目的とした写経はどのように取り扱えばよいか。(現在は、特定の宗教として制限している)
- 過疎地域にあっては、単独宗派しかなく、地域行事など1社1寺院に使用させる場合は特定者の利用と見なされないのか。
- ある宗教団体主催事業のポスター掲示
- 公民館の解説書では「宗教団体であっても一般の団体と同様の条件で公平に利用させるのであれば施設を供与して差し支えない」との見解がある。しかし、その活動内容が宗教的活動(信仰実践)である場合は、社会教育法第23条をクリアしたとしても憲法第89条「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため(中略)その利用に供してはならない」に違反するように思われるが、その考え方で良いか。

第23条の規定を踏まえたうえで判断が必要となる、多くの事例に直面していることがわかる。以上のような状況に対して、「具体例を挙げるなどしてもう少し解釈の範囲を明確にしてほしい」、「より明確に例示して周知すべき」など、統一された基準を示してほしいという意見が目立っている。

こうした要求の背景のひとつとなっているのは、公民館における情報共有の問題であった。第1部6では、公民館職員の半数以上は勤務年数が3年未満であることを示したうえで、勤務年数3年以上と3年未満の職員が混在している館が約43%であることから継承がおこなわれている可能性を示した。ところが、公民館活動の基本となる運営方針にかかわる事項に関してうまく継承がおこなわれておらず、担当者によって判断が異なっているという記述がいくつかみられた。

第23条をめぐる対応の課題

- 過去に、担当課内での情報共有がされておらず、一般事務職員(事業担当者)にこの解釈が伝えられていなかったため町民の希望に応えられる部分に応えられなかった。
- 上記通知等についての情報が継承されておらず、管理者によって判断が変動してきた経緯があった。今後は十分に継承し、公平な公民館活用を推進したい。
- 管理監督的立場の者がその都度指示はしているが、公民館の運営にあたっている職員のほとんどが臨時職員で、数年で入れ替わるため、認識の共有を図ることができない。
- 職員の入れ替わりなどを考えた場合、公民館の利用に関する事例集(Q&A)などがあったほうがわかり易い。
- 「営利目的＝民間企業の利用は不可」という認識が強く、担当者によって貸館の可否の判断に差異が生じてしまう恐れがある。
- 以前はそれぞれの公民館にて判断していたため、対応の違いにより苦情等があったので、現在は教育委員会にて判断するようにしている。
- 法第23条に抵触するような事象の場合、その都度、関係機関へ問い合わせたり、公民館職員が判断したりといった運用を行っていた。勤続年数が長い職員は経験上一定の理解はしているものの、担当職員が異動等により、経験が浅い者に代われば、判断に苦慮するといった懸念がある。このため、答申や通知等を年度ごとに分かりやすくまとめたものがあると良いのではないかと思う。
- 各公民館で対応しており、教育委員会として統一的な見解を持っていない。
- 市として共通の認識は持っているものの、申請団体がどのような団体かを判断するのが困難な場合があり、館によって対応が異なってしまうことがある。

第23条の有する解釈の幅の広さが、対応が異なるなど公民館運営の「曖昧さ」となってしまい、その結果として利用者とのトラブルも生じているようである。自由記述でも、上記の「対応の違い」による苦情のほか、政治団体の利用を取り消してトラブルになった例や宗教団体と裁判で争っている例、講演会に反対する街宣活動がおこなわれた例などが報告されている。

結果として、トラブルを回避するために第23条で示されている営利的・政党的・宗教的行為そのものを拒否する感覚も生まれている。第1節で示したように一律で活動を制限している自治体もあるほか、自由記述でも『「営利・政治・宗教」という言葉だけで過剰反応し、[中略]『疑わしきは貸さない』といった印象がある』『今後、どんな団体の使用申請があるか分からない状況で[中略]全てに利用させないとするのが無難で必然的な判断』などの意見が見られた。第23条の有する幅の広さは公共的な活動を保障するためのものであるが、その「曖昧さ」はむしろ様々な制約を課すことにも繋がりがねないという二面性を有する。第23条にかかわる活動を排除してしまうことは、まさしく細山俊夫のいうような第23条への過剰反応、「23条アレルギー」⁸⁸といえ、公民館活動を抑制する一因となっていくことが懸念される。

⁸⁸ 細山俊夫(2020)「社会教育法第23条の矛盾構造と公民館の政治的中立性」日本社会教育学会【編】

(4)小括

社会教育法第 23 条は、罰則を有する厳しい規定であるが、その解釈は実質的にそれぞれの教育委員会や公民館に委ねられている。このような状況の中で、多くの事例に直面しながら、悩みつつも対応している様子が伺えた。

一部の教育委員会からは、解釈の余地があることによってトラブルとなりかねない状況に対して、統一した見解やマニュアルのようなものを求める声が見られている。この「曖昧さ」は教育委員会などの主体的な判断を前提とした規定であり、それゆえに、責任を回避するために公民館活動を制限する方向へと展開しかねない状況も存在していることが示された。

一方で、公民館は地域の民主主義を育成し、住民自身が主体的に運営していくための施設として構想されてきた歴史を持つ。立法趣旨を踏まえれば、第 23 条の「曖昧さ」は、明記されている活動のみを制限し、むしろそれぞれの公民館の自主的な活動を保障しているものだという理解も可能である。地域に根差した公民館の役割を考えたとき、第 23 条をどう受け止め、運用していくかという点は自治に委ねられているといってもよく、様々な制約を課すことになりかねない状況は自治の後退に繋がりがねない危険性をはらんでいる。

公民館は教育施設であるものの、日常生活と深く結びついているために、営利的・政党的・宗教的行為にかかわる場面も多い。公民館が地域の拠点として位置付けられていく中で、社会教育の自由を保障する第 23 条をどう解釈していくかという自治の問題が改めて問われている。

『「学習の自由」と社会教育』東洋館出版社、98-109 頁。

第3部

全体統括

第3部 全体総括

本報告では、大きく二部構成を取った。

ここでは、冒頭で公民館職員が感じる制約・困ったことに関するデータを概観しつつ、本報告の第二部を振り返り、結果から得られる示唆を改めて整理する。その上で、分析報告全体から見えてくる、地域社会に再定位しつつある公民館の状況についての考察を行う。

1 公民館職員が感じる制約・困ったこと

第二部のまとめを行うにあたって、本節では「公民館運営にあたって困ったこと」に関して公民館職員が回答した自由記述データを概観する。これは、教育委員会に回答を求めた「第 23 条に関する意識」に対応して設けた設問であり、かつ第 23 条に限らずどのような制約があると公民館職員が日々感じているか、把握することを目的としている。

重複の回答を除外した自由記述(791 件, 989 文, 17,665 語)を対象に計量テキスト分析⁸⁹を行い、本調査で得られた自由記述の回答の特徴や傾向を見出すことを試みた。本分析では樋口耕一が開発したテキストマイニングのソフトウェアである「KH Coder 3」を用いた。公民館運営の課題と関連が弱いと予想される品詞は除外し、語句の関連の強さを図示したところ、以下の図 1 のような関連付けが見られた⁹⁰。

⁸⁹ 「計量テキスト分析」とは「計量的分析手法を用いてテキスト型のデータを整理または分析し、内容分析 (content analysis) を行う方法」のことを指す。

(樋口耕一『社会調査のための計量テキスト分析：内容分析の継承と発展を目指して』ナカニシヤ出版, 2014 年, 15 頁)

⁹⁰ これらは「KH Coder3」の規定値に沿って判断した。具体的には、関連が強いと予想される品詞は、「名詞」「サ変名詞」「形容動詞」「固有名詞」「組織名」「人名」「地名」「ナイ形容」「副詞可能」「未知語」「タグ (強制抽出された語)」「感動詞」「動詞」「形容詞」「副詞」「名詞 C」である。また、関連が弱いと予想される品詞は、「名詞 B」「動詞 B」「形容詞 B」「副詞 B」「否定助動詞」「形容詞 (非自立)」である。

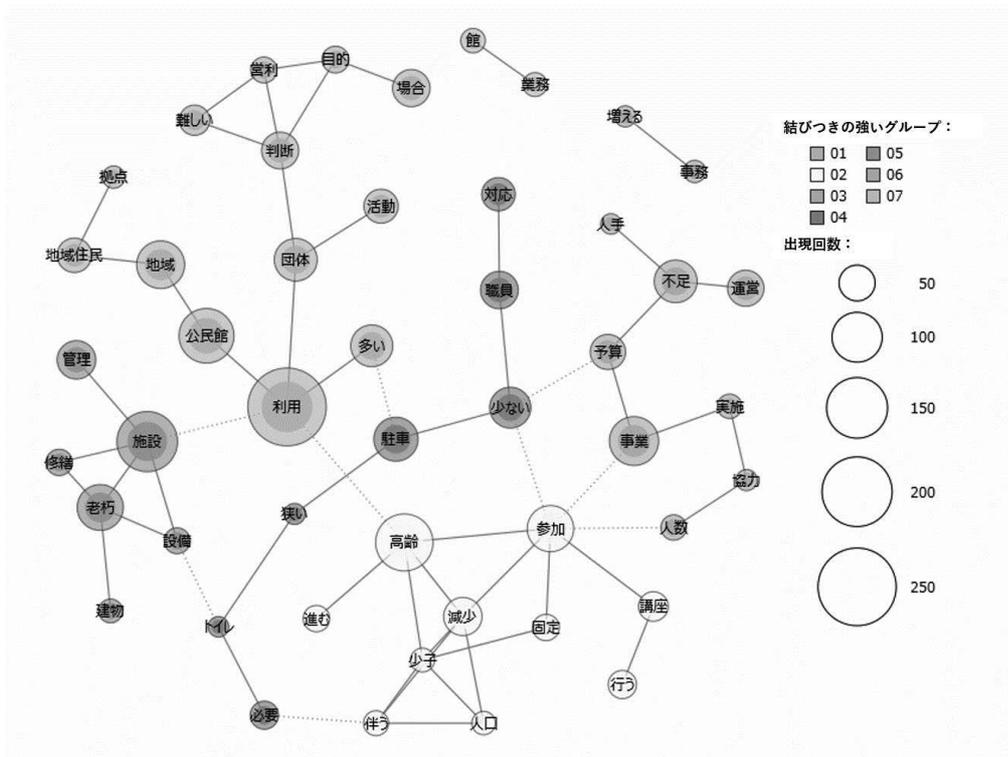


図 1-1 公民館運営にあたって困ったこと:自由記述の共起ネットワーク

大別すると、①「高齢」「減少」「少子」「参加」に連なるグループ、②「職員」「少ない」「対応」に連なるグループ、③「予算」「事業」「不足」「運営」に連なるグループ、④「施設」「老朽」「修繕」に連なるグループ、⑤「団体」「利用」「判断」「難しい」「営利」に連なるグループが見られる。それぞれ自由記述から、①講座参加者の高齢化、固定化が進み、事業の継続が不安視されている状況、②③人手や予算が少なく、やりたい事業や社会教育施設としての事業を十分に行えていない状況、④施設の老朽化が進み、耐震化や建て替えが課題となっている状況、⑤団体利用について、第 23 条の規定に該当するか、営利目的に該当するか、判断に苦慮する状況が見られた。

①から④のグループに関する公民館職員の回答は、本連載の第一部でまとめた内容を補完する内容であると言えるだろう。第 1 部のまとめとして、平成 25(2013)年度調査結果の分析から見られた公民館運営のあり方の「ゆらぎ」が、今回の平成 30(2018)年度調査結果でも引き続き見られ、一定の方向性を持つものとして現れていることが報告されている。具体的には、全国の公民館数の減少傾向、公民館の設置単位として「学区を越えた地域ごとに設置」(26.5%, 207 件)の割合が「小学校区ごとに設置」(26.0%, 203 件)の割合を越えたこと、また運営主体として指定管理者を導入する公民館が 11.8%にまで増加していることが挙げられている。また公民館廃館・閉館の背景として施設の老朽化の問題、さらに非常勤職員のみで構成された館の存在をはじめ職員体制の問題が指摘されていた。これらの全国的な状況は、公民館職員側からも利用者の高齢化、職員の人手不足、施設の老朽化への対応といった様々な困りごととして共有されていることがわかる。

また⑤に関わる特徴的な回答として、「各部署で地域づくりの事業が始まっているものの、社会教育施設としての公民館の関わり方が難しい」、「社会教育(教育委員会)とまちづくり(市長部局)の 2 つの役割

があるので、そのすみわけに苦労している」など、地域づくりの拠点として公民館の果たす役割や関わりのあり方について試行錯誤している職員の状況がわずかながら見られた。現場に接する公民館職員の場合、講座の参加者や利用者の状況を通じて様々な地域課題を実感しつつ、第 23 条の規定以外にも様々な制限を抱え、それらの多くの課題の一つとして公民館を利用しようとする営利・政治・宗教に関わる団体との関わりが位置づいているように見られる。ただ、「営利」を含む回答が重複を除き 20 件、「第 23 条」を含む回答が 4 件、「(減免措置等を含めた)判断」を含む回答が 49 件であることを考えると、⑤第 23 条をめぐる団体利用の可否を課題として回答した公民館職員は全体として少ない傾向にあるという見方も可能だろう。

2 特設項目の背景

今回の平成30(2018)年度調査を実施する際、以下のような社会背景を前提として設問設計を行っている。急速な少子高齢化、産業構造の変化、格差の拡大など社会構造が大きく変動する中、公民館が各中央省庁から「地域づくりの拠点」「新たなコミュニティ基盤の拠点」として注目され、社会教育が改めて地域社会へと政策的に再定位されようとしている。学校と地域社会との関わりについていえば、社会教育がそれまでの教育行政の範囲を逸脱して、まちづくりや民間教育事業者、NPOや福祉団体その他の社会的な様々なアクターと連携を取りつつ、それらを学校や家庭教育支援と結びつけることで、公的な営みである教育そのものを旧来の教育行政の範疇を超えた事業として組み替える役割が期待されている。そのような「変革を迫られる公民館」について、第1部で公民館の現状を概観しつつ、第2部ではそれらの政策動向に対し公民館関係者がどのように受け止めようとしているのか、また変革を迫られる中でどのように「地域社会へと再定位」しようとしているのか、教育委員会や公民館職員の意識を重視した設問設計を行っている。具体的には、①地域防災や避難所としての公民館のあり方、②公民館を特例的に一般行政に移管することについての、教育委員会と公民館関係者の意識、③社会教育法第23条にかかわって、公民館の運営上の禁止事項のあり方についての意識、の3点を問う構成になっており、変革を迫られる状況への不安や戸惑い、あるいは地域課題解決に向けた前向きな意識など、職員の主観的なありように着目している。

3 特設項目の結果(第2部のまとめ)

前節までをふまえ、第2部で取り上げた特設項目の結果について振り返り、主な内容をまとめる⁹¹。

第2部の1では、防災・避難所としての公民館の役割に関する項目について分析を行った。避難所の開設状況について、回答した館全体の約 78%にあたる 4,243 館が災害対策基本法第 49 条の 7 で定められている「指定避難所」として指定され、そのうち約 62%にあたる 2,623 館が過去 5 年間のうちに避難所として開設されたことがあると回答している。また避難所に指定されていない公民館のうち、約 9%にあたる 101 館が避難所開設の経験があると回答し、「自主避難所」として機能している実態が明らかになった。一方、1981 年以前の耐震基準(旧耐震基準)によって設計された館のうち、避難所に指定されていながらも耐震化されていない館も一定数(671 館)見られるなど、防災拠点としての公民館の課題が指摘されている。

⁹¹ この節では参考のため、これまでの報告で取り上げた各種データを再掲する。

また防災・減災に向けた学習活動の状況について、避難訓練と防災講座を合わせて「防災・減災活動」として集計した結果、全体の約 54%にあたる 2,918 館において、どちらか片方だけでも実施されていることがわかった(図 3-1)。さらに「防災・減災活動」の実施状況を公民館の運営主体別に分けて分析を行った結果、教育委員会の運営する館に比べ、首長部局や指定管理者の運営する館でより活発に防災・減災活動が展開されている状況が明らかになった。教育委員会の運営する館においては、避難・防災講座のいずれも実施していない館の割合が、運営主体区分を行わない場合の割合と比して有意に高く、1,933 館(約 50%)に上っている。

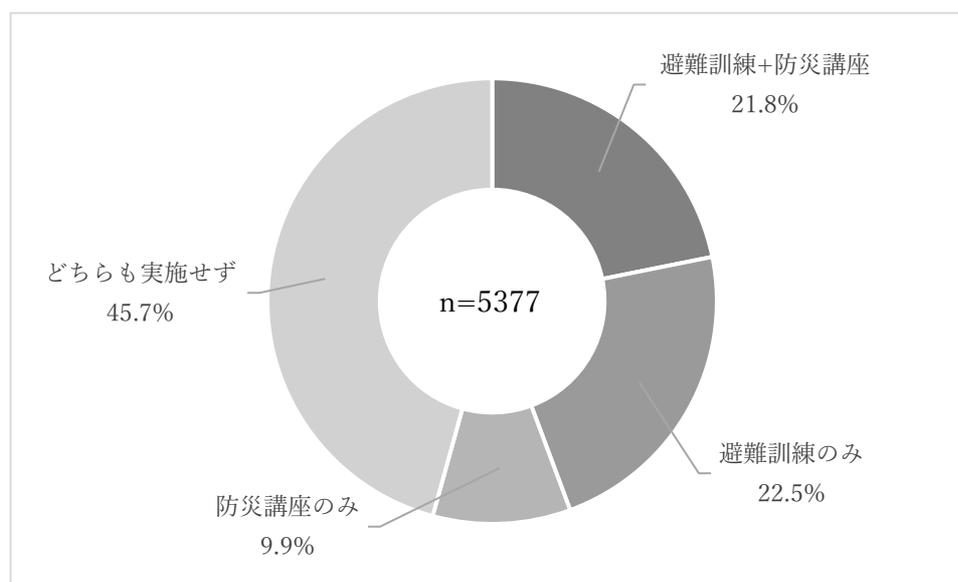


図 3-1 「防災・減災活動」の実施状況(運営主体区分なし)

また第2部の2では、平成 30(2018)年 12 月の中央教育審議会の(中教審)答申「人口減少時代の新しい地域づくりに向けた社会教育の振興方策について」(以下、「地域づくりに向けた社会教育答申」とする)への評価について、平成 30(2018)年度調査から新たに加えた設問を元に分析を行った。「公民館に今後求められる役割」と「首長部局に移管できる特例措置」がどのように受け止められているかを明らかにするため、本答申のうちそれらに該当する文章を抜粋し、公民館と教育委員会それぞれへの設問として本答申への評価を 5 段階で行ってもらった。また公民館と教育委員会それぞれに対し、「貴館を運営していくにあたって(または貴自治体の公民館のあり方に照らして)、この答申の評価できる点」あるいは「評価できない点」の両者について、自由記述の回答をお願いした。

その後、前者の選択肢を用いた回答の調査結果を報告した。公民館と教育委員会の回答の傾向はほとんど同じであり、約半数が「評価する・どちらかといえば評価する」と回答して肯定的に受け止めている一方、「どちらともいえない」と回答した公民館と教育委員会も約半数を占めている。本調査の実施当時(平成 31(2019)年 3 月)は「地域づくりに向けた社会教育答申」(平成 30(2018)年 12 月)が出された直後だったこともあり、本答申について評価を決めかねている状況がうかがえた(図 3-2, 図 3-3)⁹²。

⁹² 今回の調査の限界として、「①公民館が直面する(館数の減少, 主催事業の減少, 利用者の固定)

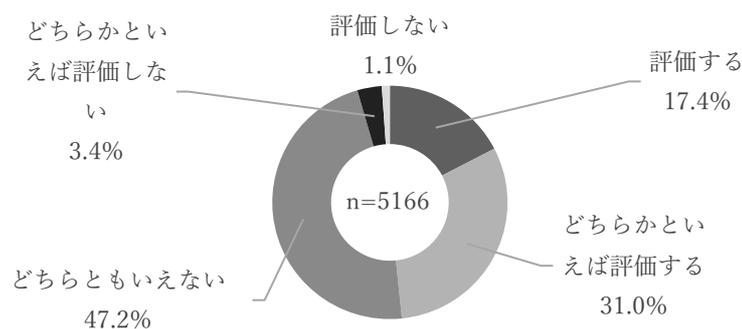


図 3-2 「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価(公民館)

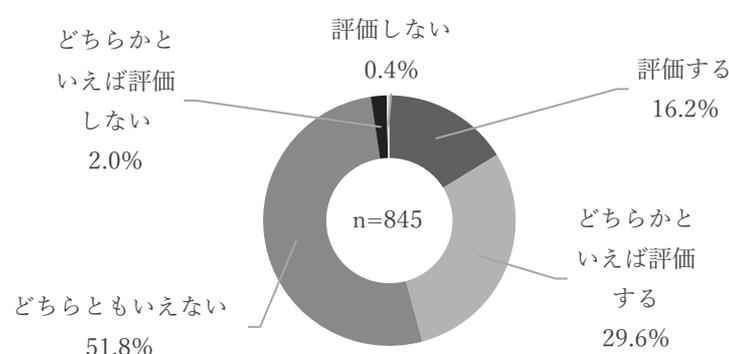


図 3-3 「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価(教育委員会)

また、防災・減災で概観してきた基本的な質問項目への回答結果と、「地域づくりに向けた社会教育答申」への評価との関連を調べた結果、公民館を対象にした質問項目として、「避難所マニュアル」が「ある」と回答した公民館、「避難訓練の実施」、「防災・減災に関わる講座」、「主催事業」、「事業終了後の事業評価」を「実施している」と回答した公民館、「利用を制限するルール・決まりごと」が「ある」と回答した公民館のほうが、そうでない公民館の場合よりも本答申を高く評価する傾向が見られた。これらの結果についてはさらなる検討が必要だが、本答申では公民館に今後求められる役割として「地域コミュニティの維持と持続的な発展を推進するセンター的役割、地域の防災拠点」になることが挙げられている。これを考慮すると、地域の防災に対して積極的であり本答申が描く公民館像と一致した活動を行っている公民館の方が、本答申を高く評価する傾向にあることがうかがえる。

続いて教育委員会を対象にした質問項目への回答結果と本答申への評価との関連について分析した結果、「公民館の設置形態」が「市区町村全域に一館」よりも「市区町村全域に複数館」と回答した教育委

について、「②公民館に今後求められる役割と方向性（地域づくりにつながる新しい地域の拠点）について」、「③社会教育施設の所管について」の3要素で構成される抜粋全体について「評価する」「評価しない」の選択肢を選んでもらっているため、①～③についてどのような比重で評価し評価していないのか、という分析まではできない形式にあることに留意されたい。

員会, また「公民館の設置状況」について「学区を超えた地域」よりも「小学校区・中学校区ごと」と回答した教育委員会, 文科省の組織再編に伴う教育委員会への影響が「ない」と回答した教育委員会のほうが, 「地域づくりに向けた社会教育答申」を高く評価する傾向が見られた。このうち「公民館の設置形態」, 「公民館の設置状況」について, 地域において「センター的な役割」や「防災拠点」になりうる公民館が存在することが, 本答申を肯定的に受け止める要因になっている可能性が示唆されている。

第2部2の「地域づくりに向けた社会教育答申」抜粋を受けて, 公民館と教育委員会が「評価できる点」と「評価できない点」について自由記述で回答した内容を分析した。教育委員会からは「評価する点」571件, 「評価しない点」320件, 公民館からは「評価する点」1,004件, 「評価しない点」1,802件の回答があり, それらの自由記述(3,697件, 5104文, 59,369語)を対象に計量テキスト分析を行った。なお, 分析では「答申への評価」と関連が強いと予想される品詞に限定し, 関連が弱いと予想される品詞は除外した⁹³。

公民館による「評価できる点」についての回答, 公民館による「評価できない点」についての回答, 教育委員会による「評価できる点」についての回答, 教育委員会による「評価できない点」についての回答を外部変数として対応分析を行った結果, 図3-4のような語の関連が見られた⁹⁴。

⁹³ 対象とする品詞は1節脚注3の内容と同様である。

⁹⁴ 図3-4では, 原点(縦軸と横軸の「0」が交わる点)から離れた場所に位置づくほど特徴が強い語であることを意味しており, 逆に原点付近に位置づく語ほど特徴が弱い一般的な語であることを意味している。また, 語と語の関係は, 近くにある語ほど関連が強いことを意味しており, 遠くにあるほど関連が弱いことを意味している。そして, それぞれの円(バブル)の大きさは該当する語の出現頻度を表している。

第 23 条)⁹⁵に関する意識」の分析結果を報告した。

まず、営利的・政党的・宗教的行為にかかわる公民館の利用について、どのような対応をおこなっているのかを各教育委員会に聞いたところ、全体の約 59%にあたる 491 自治体では教育委員会や中央公民館で判断がおこなわれており、それぞれの公民館ごとに判断をおこなっているのは 137 自治体(約 16%)であった(図 3-5)。営利的・政党的・宗教的行為について一律に不許可としている教育委員会もある一方、営利的行為などについても利用を制限せず、その代わりに使用料の割増規定を設けている場合もあり、公民館利用の実際については公民館によって相当の幅が存在することが示唆された。

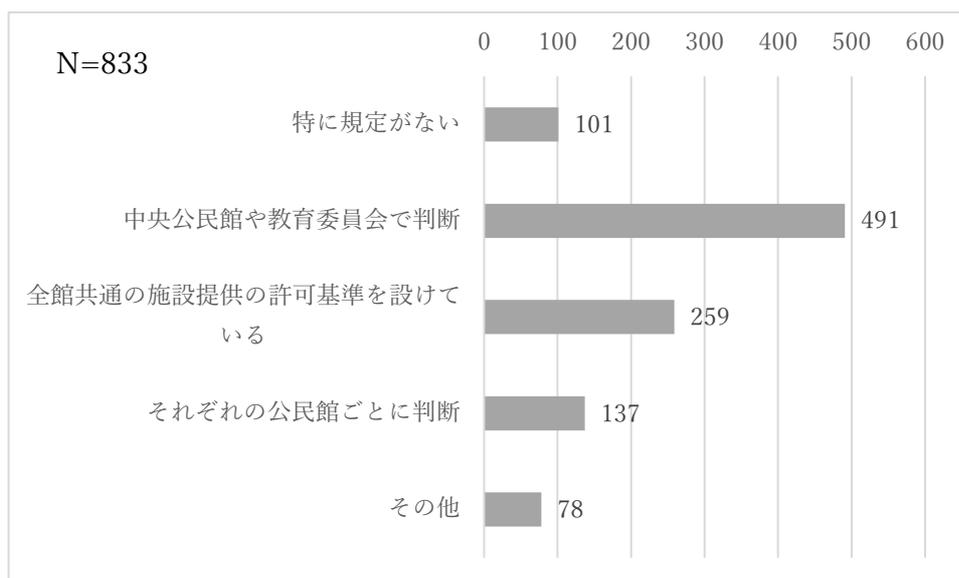


図 3-5 営利的・政党的・宗教的行為にかかわる公民館利用への対応(複数回答)

また、「社会教育法第 23 条について困った経験や意見」について自由記述欄を設け、これらの語句の関連の強さを計量テキスト分析⁹⁶により図示したところ、「判断—難しい」や「場合—迷う」などに代表されるように、様々な事例に直面し、判断を下さなければならない立場として苦慮している意見が目立った(図 3-6)。加えて回答の頻出語句からは、とりわけ営利的行為への関心が強いことがわかる(図 3-7)。例えば自由記述回答からは、民間事業者の公民館利用をめぐる「営利目的の事業」にあたるか、「営利事業の援助」にあたるかどうかの判断に迷う状況が見られ、管理者によって判断が変動する場合もあることが課題として挙げられている。第 23 条の有する解釈の幅の広さが公民館運営の曖昧さにつながり、利用団体とのトラブルが発生する可能性があるため、第 23 条で示されている営利的・政党的・宗教的行為そのものを忌避する感覚が生まれているという。以上のような状況に対して「第 23 条の解釈の範囲を明確にしてほしい」という声も挙がっているものの、今後公民館が地域の拠点として位置づけられていく中、社会教育の自由を保障する第 23 条をどう解釈していくかという自治のあり方が問われていると報告内で指摘されている。

⁹⁵ 社会教育法第 23 条は、「公民館の運営方針」として、公民館における営利的行為(第 1 項第一号)、政党的行為(第 1 項第二号)、宗教的行為(第 2 項)の制限が明記された条文である。

⁹⁶ 以下で示す頻出語の分析には、1 節と同様に日本語分析用ソフトウェア「KH Coder」を用いた。対象とする品詞も 1 節脚注 3 の内容と同様である。抽出にあたっては誤字脱字を適宜修正したほか、「社会教育法第 23 条」、「公民館」、「教育委員会」「文部科学省」ならびにこれらと同じ意味を持つ語句(例として、社教法、23 条、教委、文科省など)はひとつの語句として強制的に抽出している。

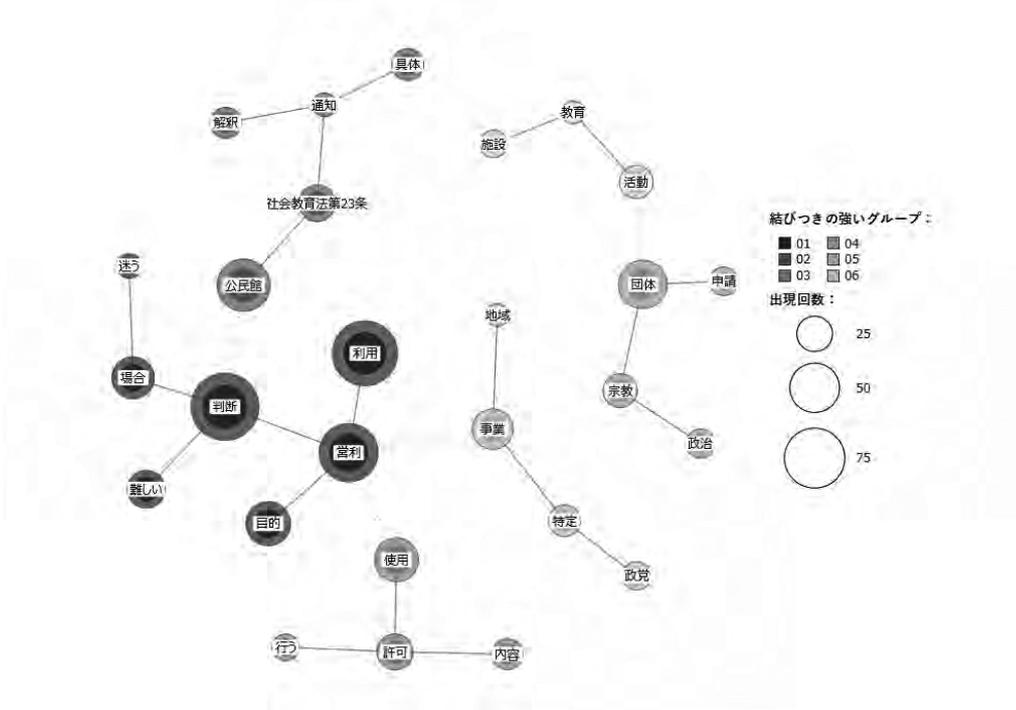


図 3-6 第 23 条について困った経験や意見:自由記述の共起ネットワーク

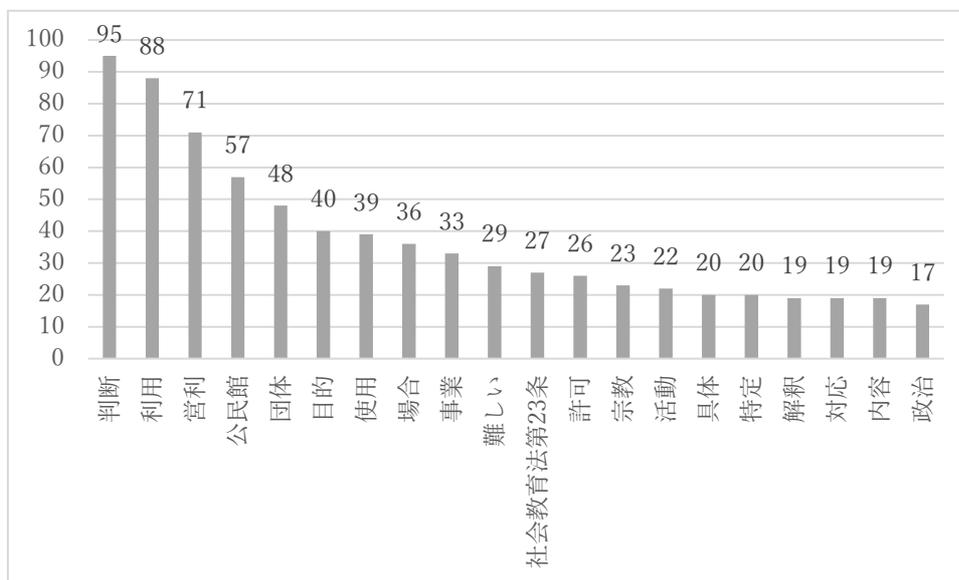


図 3-7 第 23 条について困った経験や意見:自由記述の頻出語句(上位 20 語)

これらをつまみ、2節で提示した特設項目の問①～③に焦点を当てた検討を行う。

①地域防災や避難所としての公民館のあり方についていえば、「避難所マニュアル」が「ある」と回答した公民館、「避難訓練の実施」、「防災・減災に関わる講座」を「実施している」と回答した公民館は、そうでない公民館の場合よりも「地域づくりに向けた社会教育答申」を高く評価する傾向が見られている。ここか

らは、地域防災や避難所、つまり人々の日常の暮らしや安全の拠点として公民館が位置づいている地域において、公民館職員が考える「教育」像はより日常的な生活に密着したものであり、「地域コミュニティの維持と持続的な発展を推進するセンター的役割」を標榜する本答申の方向性に共感しやすいものであったことが窺える。

一方、②公民館を特例的に一般行政に移管することについて、教育委員会と公民館関係者の意識に関して言えば、(1)教育委員会と公民館関係者の両者において、約半数が本答申について「(評価するかしないか)どちらともいえない」と回答していること、(2)自由記述の回答状況を見ると、公民館職員の場合は「評価しない点」(1,802件)が「評価する点」(1,004件)の回答件数を大きく上回っていることが特徴的だろう。ここからは、本答申が提示する「地域コミュニティの拠点」として公民館を位置づけ直すあり方については共感しつつ、しかし「公民館は教育機関として管轄されなければならない」という意識が公民館職員の間で広く共有されている状況が見られる。自由記述からは「教育機関であるからこそ政治的な判断で左右されづらい」、「首長部局に移管することで、経済効率性が優先されてしまう」、「教育の政治的中立性、持続性、安定性の確保(の観点から、教育委員会が所管すべき)」といった意見が出されている。本答申を受け、教育機関としてどのような役割を公民館が果たすべきか、公民館職員の間でも捉え直しが図られている状況にあると言えるだろう。

ただ同時に、公民館職員、教育委員会ともに、自由記述の表現として「役割」「維持」「解決」「地域の拠点」を中心に連なる語句のグループ、「実情」「学習」「地域づくり」を中心に連なる語句のグループが形成されており、新しい地域の拠点としての公民館を位置づけ直すことについて前向きな様子が見られることも確認したい。政策の動きに疑念を持ちつつ、1節で確認したような公民館をめぐる課題を通じて積極的に地域に関わろうとする公民館関係者の状況が浮かび上がる。

③社会教育法第23条にかかわって、公民館の運営上の禁止事項のあり方についての意識においては、第23条の解釈の幅広さ(曖昧さ)に対して運用のしかたに迷い、どちらかといえば狭く厳しい解釈により営利・政治・宗教団体の利用を断っている状況が見られた。例えば教育委員会からは、民間事業者が「無料で〇〇講座を開きたい」と要望があった際、講座実施後に民間サービスへの勧誘があることが考えられ、営利事業(宣伝行為)を援助することになると判断し施設利用を断る、といった類似の回答が複数見られた。民間イコール営利に繋がるという基準で民間事業者の施設利用を断る回答が多い一方、「市の総合計画などで民間事業者と協働のまちづくりも掲げているので、民間事業者の公民館利用について、具体的な判断基準等が示されれば活用できる」など、「地域づくりに向けた社会教育答申」を受けて今後多くの公民館関係者が直面するであろう課題に関する回答も見られた。

また公民館職員からは、件数はわずかであるものの、「営利目的にあたるか」の判断について悩む職員の状況が教育委員会同様見られている。多くの件数が挙がらなかった背景として、営利的・政党的・宗教的行為にかかわる公民館利用への対応について全体の約6割(491自治体)が教育委員会や中央公民館で判断を行っている(各公民館で判断を行っていない)ことが可能性として挙げられる。回答の中には「以前はそれぞれの公民館で判断し、対応の違いに苦情等があったため、現在は教育委員会にて判断するようにしている」といったものもあり、団体への対応のあり方をめぐって現場レベルでの判断を回避しようとする状況も一部見られた。

4 全体の総括

以上、調査結果の全体を踏まえると、公民館関係者は、防災・減災活動を中心に、地域づくりの拠点としての公民館という今般の政策的な位置づけ直しを積極的に受けとめ、公民館を地域社会に再定位しようとしているが、同時にそれは、一般行政への移管を伴う公民館の活用には懸念を示し、また営利・政治・宗教に関する活動はその解釈の範囲の不明瞭さゆえに忌避するという、悩みを含んだ再定位の動きでもあるといえる。

それでは、本調査から、そうした公民館の地域社会への再定位の方向性を示すような要素は見られないだろうか。ここでは、「これまでの社会教育実践の取り組みから捉え直される公民館」と「多様な団体との関係づくりの過程で生まれる再定位」の二つから検討してみたい。前者について本調査から得られる示唆として、「特色ある主催事業」に関する公民館職員の自由記述の結果が注目される。第1部10で見たように、公民館では、子どもや高齢者を含めた地域住民の交流の場を地域につくりだすような取り組みが主催事業として実施されており、それが公民館の行う主催事業の「特色」だと捉えられている。この「特色」を変革迫られる公民館という文脈に位置づけるなら、それは、各省庁の施策が焦点化する地域社会において、それらの施策が機能するための基盤としての地域社会そのものをつくりだすという特色、すなわち交流を生みだし、次世代を育成するという公民館の特色と捉えることができるのではないだろうか。

また後者の「多様な団体との関係づくりの過程で生まれる再定位」について、以下の公民館職員の自由記述回答を取り上げてみたい。「社会事業を目的に活動している団体が、事業継続性担保のために収益事業を行っている場合、社会教育施設であることで制限があるように考える。そのような団体(法人)が公民館で事業を行うこと、公民館内に事務所やワーキングスペースを設けること等、まちづくりにも参与すると考える」というものだが、地域コミュニティの拠点としての機能が求められる状況下、第23条の規定をめぐって地域団体と折衝を行う職員の間で、社会教育施設としてのあり方そのものが見直されていく動きとして注目される。このように、公民館関係者が多様な団体との関わりの中で柔軟に思考を巡らし、公民館を地域に位置づけ直していく動きが今後も見られ、また求められていくのではないか。そのためにも、営利・政治・宗教団体を含めた多種多様なアクターとの協働・関係づくりのあり方について、公民館職員、教育委員会ら公民館関係者が十分な時間を持って検討していくことが、変革迫られる公民館に必要とされているのではないだろうか。

本調査は、「答申」が出されて間もない時期に実施されたものであり、公民館を改めて地域社会に位置づけ直そうとする公民館関係者の悩みを含んだ動きがどのように展開していくか、今後も注意深く見守る必要があるだろう。

資料編

平成30年度 全国公民館実態調査 (教育委員会用)

平成31年3月実施
公益社団法人 全国公民館連合会

< お願い > ご回答の前にお読み下さい。

1. この調査票は、教育委員会の方がご回答ください。
2. ご回答はすべて、平成31年1月1日現在でお答えくださるようお願いいたします。
3. 調査票は全部で8ページです。お答えいただく時間は30～40分程度です。
4. ご回答は以下の入力方法にしたがってください。

<入力方法>

- … 水色のセルには「英数字・記号」を入力してください。
- … クリーム色のセルには「文字・文章」を入力してください。
- … 紫色のセルは「プルダウンのリスト」から選んでください。

※ご回答が完了しましたら2019年4月30日(火)までに全国公民館連合会、村上まで
chosa@kominkan.or.jp 宛てに、添付ファイルとしてお送りください。

問1. 貴市区町村の概要についておたずねします。下記の表に具体的な数をご記入ください。

- 1 貴市区町村について、お聞きします。

都道府県名	
貴市区町村名	

2

人口		人
うち65歳以上人口		人

- 3 市区町村立の小中学校(分校含む)

小学校		校
中学校		校

問2. 公民館数について、お聞きします。

2-1. 条例で設置されている公民館はありますか。

回答欄に番号を、また館数は具体的な数字を入れてください。

(愛称や通称などにより「公民館」の名称を持たないものも含む。)

回答欄

1. ある →	館数		館	そのうちの分館の数		館
2. ない						

2-2. 平成25年以降、公民館の数に変化はありましたか。

回答欄には番号を、増えたり減ったりした場合は、数字を入れてください。

回答欄

1. 増えた →		館
2. 減った →		館
3. 変化はない (→ 2-4 へ)		

2-3-1. 「増えた」自治体にお聞きします。その理由は以下のどれにあたりますか。

(複数回答可)

1. 市町村合併	
2. 新設	
3. 既存の施設の転用	
4. その他	
(具体的に:)	

2-3-2. 「減った」自治体にお聞きします。その理由は以下のどれにあたりますか。

(複数回答可)

1. 別施設・別部署への移管	
2. 施設統合	
3. 閉館・廃館	
4. 自然災害	
5. その他	
(具体的に:)	

2-4. いわゆる「自治公民館」はありますか。回答欄に番号を入れてください。

また、「ある」場合は 名称と館数を入れてください。

(民設民営の施設で、町内公民館、字公民館、自治会館など言われているものです。)

回答欄

1. ある						
	名称1		館数		館	
	名称2		館数		館	
	名称3		館数		館	
2. ない						

■ 以下、条例で設置されている公民館についてお聞きします。

問3. 貴市区町村における公民館の設置形態は、以下のどれにあたりますか。
回答欄に番号を入れてください。

- | |
|--------------------------------|
| 1. 市区町村全域に、 <u>一館のみ</u> 設置している |
| 2. 市区町村全域に、 <u>複数館</u> 設置している |

回答欄

3-1. 公民館各館はどのように設置していますか。回答欄に番号を入れてください。

- | |
|---|
| 1. おおむね小学校区ごとに設置 |
| 2. おおむね中学校区ごとに設置 |
| 3. 学区を越えた地域ごとに設置 |
| 4. その他
(具体的に: <input type="text"/>) |

回答欄

問4. 貴市区町村は条例に基づいた公民館運営審議会を設置していますか。
回答欄に番号を入れてください。

- | |
|------------------------|
| 1. 設置している (→ 4-1 へ) |
| 2. 設置していない (→ 4-2 へ) |

回答欄

4-1. 「設置している」と答えた自治体にお聞きします。

4-1-1. 設置の方法は以下のどれにあたりますか。回答欄に番号を入れてください。

- | |
|---|
| 1. それぞれの公民館ごとに設置 |
| 2. 主要な複数の公民館に設置 |
| 3. 中央公民館など全市町村で1つのみ設置 |
| 4. その他
(具体的に: <input type="text"/>) |

回答欄

4-1-2. また、それは条例で必置規定、任意設置規定のどちらになっていますか。
回答欄に番号を入れてください。

- | |
|---------|
| 1. 必置 |
| 2. 任意設置 |

回答欄

4-2. 「設置していない」と答えた自治体にお聞きします。

4-2-1. 公民館運営審議会に代わる組織はありますか。回答欄に番号を入れてください。

- | |
|---|
| 1. 条例に基づいていない公民館運営審議会を設置 |
| 2. 社会教育委員の会議 |
| 3. それに代わる組織がある
(具体的に: <input type="text"/>) |
| 4. なし
(その理由は: <input type="text"/>) |

回答欄

問5. 貴市区町村の条例では、各公民館の使用料について明記されていますか。
回答欄に番号を入れてください。

1. 有料と明記している	(→ 5-1 へ)
2. 無料と明記している	
3. 明記していない	
4. その他	
(具体的に: <input type="text"/>)	

回答欄

5-1. 公民館使用料の減免等の規定について、回答欄に番号を入れてください。

1. 全額免除規定・減額規定ともに設けている
2. 全額免除規定のみ設けている
3. 減額規定のみ設けている
4. 全額免除規定・減額規定ともになし
5. その他
(具体的に: <input type="text"/>)

回答欄

問6. 貴市町村の公民館では、指定管理者制度を導入していますか。
回答欄に番号を入れてください。

1. 全面導入している	
2. 一部導入している	(→ 6-1 へ)
3. 今後、導入予定(時期: <input type="text"/> から)	(→ 6-2 へ)
4. 導入していない	(→ 6-3 へ)
5. 以前導入していたが、廃止した	(→ 6-4 へ)

回答欄

6-1. 「全面導入している」または「一部導入している」と答えた自治体にお聞きします。

6-1-1. 指定管理は、どこまで委託していますか。回答欄に番号を入れてください。

1. 管理や運営、事業まで、ほとんどすべてを委託している
2. 管理のみで、事業は直営している
3. その他
(具体的に: <input type="text"/>)

回答欄

6-1-2. 指定管理者制度を導入した結果、どのようなメリット、デメリットがありましたか。

(複数回答可)

メリット

1. 公民館の経費が削減できた	
2. 住民の利用が増えた	
3. 事業の内容が良くなった	
4. 公民館に活気が出た	
5. 事務負担が減った	
6. 意思決定のスピードが向上した	
7. その他	
(具体的に: _____)	

デメリット

1. 公民館の経費がかえって増えた	
2. 住民の利用が減ってしまった	
3. 事業の内容が悪くなった	
4. 公民館に活気がなくなった	
5. 事務負担がむしろ増えた	
6. 連絡調整がしづらくなった	
7. その他	
(具体的に: _____)	

6-2. 「今後、導入予定」と答えた自治体にお聞きします。導入しようとする理由は何ですか。

6-3. 「導入していない」と答えた自治体にお聞きします。導入していない理由は何ですか。

6-4. 「以前導入していたが、廃止した」と答えた自治体にお聞きします。廃止した理由は何ですか。

問7. 貴市区町村における、下記の社会教育法第23条の対応についてお聞きします。

社会教育法第23条
 公民館は、次の行為を行ってはならない。
 一 もっぱら営利を目的として事業を行い、特定の営利事務に公民館の名称を利用させその他営利事業を援助すること。
 二 特定の政党の利害に関する事業を行い、又は公私の選挙に関し、特定の候補者を支持すること。
 2 市町村の設置する公民館は、特定の宗教を支持し、又は特定の教派、宗派若しくは教団を支援してはならない。

7-1. 営利・政治・宗教にかかわる公民館の利用に対して、どのように対応していますか。
 (複数回答可)

1. 特に規定がない	
2. 中央公民館や教育委員会で判断	
3. 全館共通の施設提供の許可基準を設けている	
4. それぞれの公民館ごとに判断	
5. その他 (具体的に: _____)	

7-2. 社会教育法第23条に関する文部科学(旧文部)省通知の認知度についてお聞きします。

社会教育法第23条については、営利・政治・宗教に関する公民館の利用が一切禁止されているわけではなく、「特定」の政党や宗教や営利事業者などに偏しない公平な利用であれば、同法に抵触するものではないとする見解が示されています(朱膳寺宏一「公民館&A」『月刊公民館』2011年4月号から2013年3月号にかけての連載より)。このような見解の根拠には、文部科学(旧文部)省が各教育委員会からの照会への回答として示した、以下のような通知があります。

「特定政党に貸すという事実のみをもって直ちに社会教育法第23条第1項第二号に該当するとはいえないが、当該事業の目的及び内容が特定の政党の利害にのみ関するものであって社会教育の施設としての目的及び性格にふさわしくないと認められるものである場合、又はこれに該当しないものであっても当該使用が一般の利用とは異なった特恵的な利用若しくは特別に不利益な利用にわたるものである場合、若しくは以上の場合に該当しないものであっても特定の政党にその利用が偏するものである場合には、いずれも社会教育法第23条第2号の規定に該当すると解せられるから注意を要する。」(文部省社会教育局長回答「社会教育法第23条の解釈について」昭和30年2月10日 委社第20号)

「いわゆる民間営利社会教育事業者による営利目的の事業にその施設の使用を認めることは、当該事業が社会教育法第20条の目的に合致し、当該事業者の利用内容が同法第22条第七号に規定する『公共の利用』とみなすことができるとともに、当該公民館の行為が同法第23条第1項第一号に規定する『営利事業を援助すること』に該当しない限り、差し支えない」(文部省生涯学習局長通知「社会教育法における民間営利社会教育事業者に関する解釈について」平成7年9月22日 委生第15号)

■ 貴自治体におけるこれらの通知・解釈の認知度について、回答欄に番号を入れてください。

1. 教育委員会職員や公民館職員への周知・研修を積極的に行っている	
2. 教育委員会職員や公民館管理職を中心に複数名が把握している	
3. 教育委員会職員のうち1, 2名が把握している	
4. これらの通知を初めて知った	
5. その他 (具体的に: _____)	

回答欄

7-3. 社会教育法第23条について、何か困った経験や、ご意見があればお書きください。

--

問8. 平成30年10月の文科省組織再編に伴う貴自治体への影響についてお聞きます。

8-1. 平成30年10月に施行された「文部科学省組織令の一部を改正する政令」によって、従来の「生涯学習政策局」は「総合教育政策局」に改組されました。これに伴い、従来公民館に関する事項を担当していた「社会教育課」が廃止され、「地域学習推進課」に統合されましたが、こうした組織再編が貴自治体の教育委員会の組織のあり方に影響をもたらすと考えられますか。回答欄に番号を入れてください。

回答欄

1. あると考える (→8-2へ)
2. ないと考える
3. どちらともいえない (→8-3へ)

--

8-2. 「あると考える」と答えた自治体にお聞きます。それはどのような影響ですか。

(複数回答可)

1. 名称の変更	
2. 組織の再編	
3. 組織の新設	
4. その他	
(具体的に: _____)	

8-3. 「どちらともいえない」と答えた自治体にお聞きます。

そのように答えた主な理由はなんですか。回答欄に番号を入れてください。

回答欄

1. 現時点では影響の有無はわからないため
2. 文部科学省の組織再編について知らなかったため
3. 現在検討中であるため
4. その他
(具体的に: _____)

--

問9. 平成30年12月の中央教育審議会の答申についてお聞きます。

平成30年12月に中央教育審議会から「人口減少時代の新しい地域づくりに向けた社会教育の振興方策について」が答申されました。この答申では、「今後の社会教育施設に求められる役割」として、公民館については次のように述べられています。

「公民館については、近年館数が減少傾向にあるほか、主催事業が減少し、実態として利用者が固定化しているところも見受けられるなどの指摘もある。より効果的な事業展開に向け、住民参加の下での議論の活性化や、首長部局が所管するコミュニティセンター、NPO、民間企業等との多様なネットワークの構築などを通じ、その機能の強化を図ることが急務となっている。」

「地域コミュニティの衰退が社会全体の課題となる中、今後は、特に、住民が主体的に地域課題を解決するために必要な学習を推進する役割や、学習の成果を地域課題の解決のための実際の活動につなげていくための役割、地域コミュニティの維持と持続的な発展を推進するセンター的役割、地域の防災拠点としての役割、「社会に開かれた教育課程」の実現に向けた学校との連携を強化するとともに、地域学校協働活動の拠点としての役割などを強化することが求められる。また、中山間地域における「小さな拠点」の中核となる施設としての役割や「地域運営組織」の活動基盤となる役割も期待される。さらに、外国人に対する日本語学習を公民館で提供するなど、外国人が地域に参画していくための学びの場としての活用も考えられる。」

その上で答申は、「これまで公民館が培ってきた地域との関係を生かしながら、地域の実態に応じた学習と活動を結びつけ、地域づくりにつなげる新しい地域の拠点施設を目指していくことが望まれる。」としています。

答申は、このような検討を踏まえ、「社会教育に関する事務については今後とも教育委員会が所管することを基本とすべきであるが、公立社会教育施設の所管については、当該地方の実情等を踏まえ、当該地方にとってより効果的と判断される場合には、地方公共団体の判断により地方公共団体の長が公立社会教育施設を所管することができることとする特例を設けることについて、…社会教育の適切な実施の確保に関する担保措置が講じられることを条件に、可とすべきと考える。」という見解を示しています。

9-1. 貴自治体の公民館のありかたに照らして、この答申の評価できる点、

できない点をそれぞれお答えください。

評価できる点

--

評価できない点

--

9-2. 貴自治体は、全体としてこの答申を評価しますか。回答欄に番号を入れてください。

1. 評価する
2. どちらかといえば評価する
3. どちらともいえない
4. どちらかといえば評価しない
5. 評価しない

回答欄

--

※以下ご回答くださった方の部署名等をご記入ください。

都道府県名		市区町村名	
部署名	124	TEL	

ご協力いただきまして、誠にありがとうございました。

平成30年度 全国公民館実態調査 (公民館用)

平成31年3月実施
公益社団法人 全国公民館連合会

< お願い > ご回答前にお読み下さい。

1. この調査票は、当該公民館に勤務する職員の方がご回答ください。
※それ以外のかたがご回答の場合、問11だけでも当該の施設に勤務する職員のかたがご回答くださると幸いです。
2. ご回答は、公民館1館に調査票1つでご回答ください。
3. ご回答はすべて、平成31年1月1日現在でお答えくださるようお願いいたします。
4. 調査票は全部で10ページです。お答えいただく時間は30～40分程度です。
5. ご回答は以下の入力方法にしたがってください。

< 入力方法 >

- …… 水色のセルには「英数字・記号」を入力してください。
- …… クリーム色のセルには「文字・文章」を入力してください。
- …… 紫色のセルは「プルダウンのリスト」から選んでください。

※ご回答が完了しましたら2019年4月30日(火)までに全国公民館連合会、村上まで chosa@kominkan.or.jp 宛に、添付ファイルとしてお送りください。

問1. 正式名称及び住所、電話番号をご記入ください。

正式名称							
住所	〒		都道府県		市区町村		
	番地等					電話番号	

問2. 貴館の運営主体は、以下のどれにあたりますか。回答欄に番号を入れてください。

1. 市区町村教育委員会	回答欄 <input style="width: 60px; height: 20px;" type="text"/>
2. 首長部局〔〇〇部〇〇課等〕 (具体的に: <input style="width: 480px; height: 20px;" type="text"/>)	
3. 指定管理者〔〇〇協議会, 財団法人〇〇, 〇〇株式会社等〕 (具体的に: <input style="width: 480px; height: 20px;" type="text"/>)	
4. その他 (具体的に: <input style="width: 480px; height: 20px;" type="text"/>)	

問3. 貴館の施設種別は、以下のどれにあたりますか。回答欄に番号を入れてください。

1. 中央館
2. 地区館
3. 分館
4. その他 (具体的に: <input type="text"/>)

回答欄

<p><施設種別の定義> ○中央館:市町村に一つ設置され、連絡等にあたる公民館 ○地区館:「中央館」以外の公民館 ○分館:社会教育法第21条第3項に規定する分館で、市町村教育委員会 が維持・管理・運営しているもの</p>
--

問4. 貴館の状況についてお聞きします。

4-1. 貴館の対象人口をお答えください。

 人

4-2. 貴館の平成29年度間の年間延べ利用者数をお答えください。

(文部科学省の社会教育調査に準じて記入してください)

 人

問5. 貴館の職員数についてお聞きします。下記の表の空欄に、職員数をご記入ください。

5-1. 下記の表の空欄に、職員数をご記入ください。

	専任		兼任		非常勤		計	
	男	女	男	女	男	女	男	女
館長・分館長								
事業系職員								
庶務・管理系職員								
事業系と庶務・管理系職員を両方を担当								

■ 貴館の現在の館長について、お聞きします

5-2. 年齢は、以下のどれにあたりますか。

1. ~39歳以下
2. 40~49歳
3. 50~59歳
4. 60~69歳
5. 70歳以上

回答欄

5-3. 館長に就く直前の職はなんですか。

1. 公民館職員
2. 公民館以外の社会教育施設の職員
3. 社会教育行政部局の職員
4. 教育委員会内の他部局の職員
5. 首長部局の職員
6. 学校の教員
7. 民間企業等の社員
8. その他 (具体的に: _____)

回答欄

■ 貴館の館長を除く職員について、お聞きします

5-4. 性別, 年齢, 経験年数について, 表の空欄に職員数をご記入ください。

年齢別					
性別	～29歳	30～39歳	40～49歳	50～59歳	60歳～
男					
女					

経験年数別				
性別	1年未満	1～3年未満	3～5年未満	5年以上
男				
女				

問6. 防災・減災関係についてお聞きします。

6-1. 貴館は, 災害時に避難所として指定されていますか。

1. 避難所として指定されている
2. 避難所として指定されていない

回答欄

6-2. この5年間(平成26～30年度)に災害等により, 貴館に避難所が開設される機会がありましたか。

1. ほぼ毎年開設された
2. 1～3回開設された
3. 開設されなかった

回答欄

6-3. 避難所が開設されたと答えた公民館にお聞きします。

6-3-1. 避難所は主に誰によって運営されましたか。

1. 住民
2. 公民館職員・行政職員
3. 外部の専門家
4. ボランティア
5. その他 (具体的に: <input type="text"/>)

回答欄

6-3-2. 避難所の運営はうまくいきましたか。

1. うまくいった
2. どちらかといえばうまくいった
3. どちらかといえばうまくいかなかった
4. うまくいかなかった

回答欄

6-4. 耐震化はされていますか。

1. 耐震化されている
2. 耐震化されていない (→ 6-5 へ)
3. 耐震化する予定

回答欄

6-5. 6-4で「耐震化されていない」と答えた公民館へお聞きします。

耐震診断はなされていますか。

1. すでにした
2. していない
3. 耐震診断をする予定

回答欄

6-6. 公民館が避難所になったことを想定した「避難所運営マニュアル」はありますか。

1. ある
2. ない

回答欄

6-7. 避難所となった場合の次のような備えはありますか。(複数回答可)

1. 自家発電	
2. AEDの設置	
3. 太陽光発電	
4. 投光器	
5. 防災無線	
6. 毛布	
7. 食料	
8. 水	
9. 簡易トイレ	
10. 公衆電話	
11. その他	
(具体的に: _____)	

6-8. 普段から住民も参加した避難訓練を実施していますか。

1. 実施している	回答欄 <input type="checkbox"/>
2. 実施していない	

6-9. 防災・減災にかかわる講座は、毎年実施していますか。

1. 実施している	回答欄 <input type="checkbox"/>
2. 実施していない	

問7. 貴館の主催事業実施状況についてお聞きします。

7-1. 主催事業を実施していますか。

1. 実施している	回答欄 <input type="checkbox"/>
2. 実施していない (→7-6へ)	

7-2. 館内ではなく、「アウトリーチ活動」(「移動公民館」や公民館が立地しない地域に出向いて行う活動)を実施していますか。(視察やバス研修などは除く)

1. 実施している	回答欄 <input type="checkbox"/>
2. 実施していない	

7-3. 市町村を越えた公民館どうして、連携した事業は実施していますか。

1. 実施している	回答欄 <input type="checkbox"/>
2. 実施していない	

7-4. 貴館で実施している、特色ある事業は何ですか。事業名と簡単な内容を記述ください。

事業名	
簡単な内容	

事業名	
簡単な内容	

事業名	
簡単な内容	

7-5. 事業終了後の事業評価は実施していますか。

1. 実施している
2. 実施していない

回答欄

--

7-5-1. 評価を実施したと答えた公民館にお聞きします。
評価はどのような方法で行いましたか。(複数回答可)

1. 独自のアンケート調査票を活用して	
2. 話し合いで	
3. 感想文や記録で	
4. 市町村が作成した、公共施設一般の定型調査票で	
5. その他	
(具体的に: _____)	

7-5-2. 評価を実施していないと答えた公民館にお聞きします。

評価を実施していない理由は何ですか。(複数回答可)

1. 評価の方法が分からないから	
2. 評価をしても次につながらないから	
3. 評価に意義や必要性を感じないから	
4. 業務が多忙なため	
5. 作業に手間がかかるから	
6. 結果が心配だから	
7. その他	
(具体的に: _____)	

7-6. 7-1で、「2.主催事業を実施していない」と答えた公民館にお聞きします。

主催事業を実施していない理由は何ですか。(複数回答可)

1. 貸館業務しかしてないから	
2. 人手がないから	
3. 予算がないから	
4. NPOなどの民間団体に主催事業を委託しているから	
5. その他	
(具体的に: _____)	

問8. 公民館運営の制約等についてお聞きします。

8-1. 公民館を運営するにあたって、公民館の利用を制限するようなルール・決まりごとなどはありますか。

1. ある (→ 8-2 へ)
2. ない (→ 8-3 へ)

回答欄

--

8-2. あると答えた公民館にお聞きします。

8-2-1. 具体的にどんな内容ですか。

--

8-2-2. そのようなルール・決まりごとに抵触するような事案があった場合、どのように利用の可否を判断していますか。(複数回答可)

1. 教育委員会や中央館に照会する	
2. 他の館に問い合わせる	
3. 館独自で判断する	
4. その他	
(具体的に: _____)	

8-3. ないと答えた公民館にお聞きします。
今後やってみたい取り組みや事業はありますか。

--

8-4. その他、運営にあたって困ったことはありますか。

--

問9. 公民館情報を流す手段として、次のどれを利用していますか。(複数回答可)

1. 独自のホームページを開設している	
2. 市町村の公式ホームページ内において、公民館情報を掲載している	
3. ブログを開設している	
4. Facebookを開設している	
5. ツイッターを開設している	
6. 動画を配信している	
7. 公民館報・公民館だよりを作成している	
8. チラシを作成している	
9. ポスターを作成している	
10. その他	
(具体的に: _____)	

問10. 貴館における施設・設備の状況について、お聞きします。

10-1. 開設年 ※名称変更や改築等があった場合でも、当初の開設年をご記入ください。

1. 西暦 (_____) 年	回答欄
2. 不明	<input type="text"/>

10-2. 建設年 ※現在の建物が建設された年をご記入ください。

1. 西暦 (_____) 年	回答欄
2. 不明	<input type="text"/>

10-3. 建物の単独、併設・複合の状況をどちらかお選びください。

1. 単独(当該公民館だけで建物の全部を使用している場合〔売店、食堂等も含む〕)	回答欄 <input type="text"/>
2. 併設・複合(当該公民館と他の施設・機関等が同一建物を共用している場合) (併合先・複合先を _____) (具体的に: _____)	

10-4. 面積 ※1㎡未満は四捨五入してください。

敷地面積	<input type="text"/>	㎡
建物の延べ床面積	<input type="text"/>	㎡

10-5. 貴館の建設にあたって、補助金を受けていますか。

補助金を受けている場合、具体的な省庁名と補助金名をご記入ください。

回答欄

1. 受けている
省庁名
補助金名
省庁名
補助金名
省庁名
補助金名
2. 受けていない

--

10-6. 次の使用目的の部屋もしくは設備はありますか。(複数回答可)

※複合・併設施設で、共用部分として実際に使用しているところも含みます。

部 屋 ・ 空 間	1. 会議室・研修室	
	2. ロビーなどの、住民の交流やだんらんが可能な空間	
	3. 体育・レクリエーション室	
	4. ホール・講堂	
	5. 図書室	
	6. 和室	
	7. 調理室・料理講習室	
	8. 多目的室・多目的ホール	
	9. 託児・保育専用室	
	10. 視聴覚室	
	11. 音楽室	
	12. パソコン専用室	
	13. 工芸工作室	
	14. サークル・団体室	
	15. グループ・サークルも利用できる印刷室	
	16. 喫茶室	
	17. 専用の茶室	
	18. その他特色のある部屋・スペース (具体的に: _____)	

設 備	1. 無線LAN(wifiなど)が使える環境 ※来館者が利用できるもの	
	2. 冷暖房(一部でも可)	
	3. エレベーター	
	4. 住民票や戸籍抄本などがもらえる自動交付機	
	5. バリアフリーへの対応(スロープ, 専用トイレ等)	
	6. 太陽光パネル	
	7. 駐車場 (約 _____)台	
	8. その他特色のある設備 (具体的に: _____)	

問11. 平成30年12月の中央教育審議会の答申についてお聞きします。

(教育委員会用の調査票にも同じ設問はございますが、こちらは公民館職員に回答頂ければ幸いです)

平成30年12月に中央教育審議会から「人口減少時代の新しい地域づくりに向けた社会教育の振興方策について」が答申されました。この答申では、「今後の社会教育施設に求められる役割」として、公民館については次のように述べられています。

「公民館については、近年館数が減少傾向にあるほか、主催事業が減少し、実態として利用者が固定化しているところも見受けられるなどの指摘もある。より効果的な事業展開に向け、住民参加の下での議論の活性化や、首長部局が所管するコミュニティセンター、NPO、民間企業等との多様なネットワークの構築などを通じ、その機能の強化を図ることが急務となっている。」

「地域コミュニティの衰退が社会全体の課題となる中、今後は、特に、住民が主体的に地域課題を解決するために必要な学習を推進する役割や、学習の成果を地域課題の解決のための実際の活動につなげていくための役割、地域コミュニティの維持と持続的な発展を推進するセンター的役割、地域の防災拠点としての役割、「社会に開かれた教育課程」の実現に向けた学校との連携を強化するとともに、地域学校協働活動の拠点としての役割などを強化することが求められる。また、中山間地域における「小さな拠点」の中核となる施設としての役割や「地域運営組織」の活動基盤となる役割も期待される。さらに、外国人に対する日本語学習を公民館で提供するなど、外国人が地域に参画していくための学びの場としての活用も考えられる。」

その上で答申は、「これまで公民館が培ってきた地域との関係を生かしながら、地域の実態に応じた学習と活動を結びつけ、地域づくりにつなげる新しい地域の拠点施設を目指していくことが望まれる。」としています。

答申は、このような検討を踏まえ、「社会教育に関する事務については今後とも教育委員会が所管することを基本とすべきであるが、公立社会教育施設の所管については、当該地方の実情等を踏まえ、当該地方にとってより効果的と判断される場合には、地方公共団体の判断により地方公共団体の長が公立社会教育施設を所管することができることとする特例を設けることについて、…社会教育の適切な実施の確保に関する担保措置が講じられることを条件に、可とすべきと考える。」という見解を示しています。

11-1. 貴館を運営していくにあたって、この答申の評価できる点、できない点をそれぞれお答えください。

評価できる点

--

評価できない点

--

11-2. 貴館は、全体としてこの答申を評価しますか。

1. 評価する
2. どちらかといえば評価する
3. どちらともいえない
4. どちらかといえば評価しない
5. 評価しない

回答欄

--

ご協力いただきまして、誠にありがとうございました。

2018 年度全国公民館実態調査結果検討チーム

- ・牧野 篤（東京大学大学院教育学研究科教授）【監修】
- ・野村一貴（東京大学大学院教育学研究科院生）
- ・大野公寛（同上）
- ・金 亨善（同上）
- ・末光 翔（同上）
- ・鈴木繁聡（同上）
- ・丹田桂太（福岡大学教育開発支援機構研究員）

【事務局】

- ・村上英己（公益社団法人全国公民館連合会事務局次長）

※本報告書は、全国公民館連合会から依頼を受けて、東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室「全国公民館実態調査結果検討チーム」が分析したものです。

※肩書きは、執筆当時のものです。

2021年3月31日発行

発行：公益社団法人 全国公民館連合会

住 所：〒105-0001 東京都港区虎ノ門1-16-8

電話：03-3501-9666

FAX：03-3501-3481