

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 26 年 3 月 3 日現在

機関番号：31401

研究種目：若手研究（B）

研究期間：平成 22 年度～平成 24 年度

課題番号：22730625

研究課題名（和文） 公民館経営の方法に関する実証的研究：社会的役割の観点から

研究課題名（英文） A Practical Study of the Management of Kominkan
: Focusing on Its Role in Society

研究代表者 井上 伸良（INOUE NOBUYOSHI）
ノースアジア大学・法学部・准教授

研究者番号：50569902

研究成果の概要（和文）：社会教育の中心的施設である公民館が他の施設に比べて有する社会的な特徴を明らかにするために、公民館等を対象とした質問紙による数量調査、公民館が設置されていない自治体や公民館を転用した自治体等への聞き取り調査を実施した。その結果、地方の公民館は体育・レクリエーションに関する事業の実施率が高く、他の教育施設等が少ないなかで住民に学習する楽しさを与える役割などを果たしていることが示された。

研究成果の概要（英文）： I conducted both a survey by questionnaire of communities which have a Kominkan and an oral survey of communities which do not have a Kominkan or have similar facilities. The result of these surveys showed that a Kominkan in rural area serves more activities about sport and recreation, and plays the role of giving inhabitants the pleasure of learning under difficult conditions..

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	500,000	150,000	650,000
2011年度	200,000	60,000	260,000
2012年度	400,000	120,000	520,000
年度			
年度			
総計	1,100,000	330,000	1,430,000

研究分野：教育学

科研費の分科・細目：教育学

キーワード：公民館経営

1. 研究開始当初の背景

(1) 1998 年の生涯学習審議会答申を重要な契機として、指定管理者制度や PFI 方式の導入に伴う社会教育施設の経営主体の多様化、施設の転用、首長部局による経営の補

助執行、施設の再編・廃止など、社会教育施設経営の「規制緩和」が加速度的に進行し、社会教育施設の経営や制度的保障は不安定で流動的なものとなった。沿革や施設数、その他の面から考えて社会教育施設の中核と

もいべき公民館においてもその状況は同様であった。

(2) また、行政評価の流れが加速するなかで、社会教育施設経営の効率化とそれを証明するための評価指標などが、行政関係者や研究者によってこれまでよりも多く示される状況にあった。

これらの背景のなかで、公民館固有の意義、代替不可能性を明らかにすることが求められているものと考えられた。

2. 研究の目的

上述の背景を踏まえ、他種施設と比較した際に公民館固有あるいは優位であると主張できるような社会的役割に関して裏づけのある議論を展開することで、今後の公民館経営のあり方を考える資料を提供することを目的とした。

3. 研究の方法

(1) 公民館の社会的役割等について裏づけのある議論をするために、秋田県北地域9市町村の公民館・公民館類似施設を対象とした質問紙調査を実施した(調査対象は81館、うち50館より回答、回収率61.7%)。これは、公民館の活動・事業に関する量的データをさまざまな角度から収集した。そうすることにより、制度的な多様性を閑却した啓蒙的な事例紹介ではなく、より客観的で説得的なデータを得られることを期した。

(2) 公民館の社会的役割を明らかにするための参考事例として、施設を転用し首長部局へ移管した秋田県鹿角市や公民館非設置自治体である青森県東通村などへのヒアリング調査を行った。

4. 研究成果

(1) 調査票調査からの知見

調査対象および回収率は3.(1)の通りである。調査票の質問項目は、①館の施設概要・経営方法、②館の対象区域と域内の他種施設等の存在状況、③館の事業内容等に3分される。以下、これら①～③の分類ごとに調査結果のなかから特徴的なものを抜粋する。

①ここでは、経営主体、任用区分別職員数、公民館運営審議会等の諮問機関の有無、建物総面積、複合施設である場合の複合相手、自治体内の公民館整備体制における位置、について質問した。

特徴的な結果として、任用区分別職員数における職員の配置状況(配置率)があげられる。館長は非常勤が60%強を占め、公民館主

事・指導系職員については専任10%弱、兼任30%弱、非常勤40%弱であり、その他の職員の配置率は専任約25%、兼任約5%、非常勤30%という結果であった。また、複合施設である場合の複合相手(施設)としては、役場の支所・出張所が11館と多く、単独施設も含めた回答数全体でみても22%を占める結果となり、地方の公民館が果たす機能の1つを裏付けうるデータとなった。

②ここでは、館の対象区域と学区等との対応、対象区域の広さ(対象区域内で館から最も遠い集落までの距離)、対象区域内の他種教育機関や生活関連施設(書店、病院・診療所・鉄道駅)の有無について質問した。

対象区域の広さについては、道のりで10キロメートル以上と回答した館が30%に上り、館へのアクセスアビリティに困難が生じる事例の多さが推測された。

対象区域内の他種教育機関や生活関連施設の有無については、回答からは小学校、中学校、図書館を除いた他の教育機関、書店を有する館が1割程度と非常に少なく、教育・文化活動に有用な場や資源の選択肢が限られる状況がうかがえた(小学校は約70%、中学校は約50%、病院・診療所は約50%、鉄道駅は約30%で対象区域に存在していた)。

③ここでは、前年度の団体・個人別施設利用者数、東日本大震災時およびそれ以降の非常変災時における館の対応(避難所としての利用の有無)、防災教育・防災訓練の実施状況、学級・講座などを指導する生涯学習奨励員(秋田県下で広く普及している制度)と館との関係、館の主催事業数とその対象・内容、について質問した。

東日本大震災時およびそれ以降の非常変災時における館の対応(避難所としての利用の有無)については、無回答を除く49館のうち、12館が避難所として使われた。なお、避難所としての指定を受けているのは45館であった。また、防災教育・防災訓練の実施状況については、震災を契機としてか、館の事業計画を変更して防災教育・防災訓練事業の実施ないし回数増を図った館が2館ながら存在した一方で、計画通りに実施しなかったと回答したものが9館存在し、社会教育計画の可変性、あり方を考えるための資料が得られた。

1年度間における館の主催事業数とその対象・内容(事業の対象・内容の分類は社会教育調査に準拠した)について、主催事業数は0から25まで幅広い回答となったものの、事業数3～7までの回答が全体の半数を占めた。対象別では、高齢者、その他(複数対象含む)を対象とした事業の実施率が、青少年や女性対象事業よりも相対的に高く、ま

た事業内容については、職業知識・技術の向上や指導者養成の実施率が低く、体育・レクリエーションやその他の実施率がいずれも約 60%と相対的に高かった。公民館の社会的役割と関わって、地方のレクリエーションを担う役割の高さをある程度確認できる結果となった。

また、館の対象区域や所在する自治体等の伝統行事・文化に関する事業の実施状況についても問うたところ、36 館で実施されておらず、複数実施した館は 3 館のみであった。

(2) ヒアリング調査からの知見

①公民館非設置の自治体

この調査対象地として青森県東通村を選んだ。青森県東通村は下北半島の東部に位置し、約 300 平方キロメートルの広大な面積を有し、30 近くの集落が点在する村である。村史上、公民館が存在したことはなく、公民館の有無による社会教育活動の異同を比較検討する事例として好適であると判断した。

村の中心部に役場があり、小中学校も統廃合により中心部に 1 校ずつ存在。スクールバスにて通学している。広大な土地に集落が点在する状況に加え、かつては隣接する自治体に役場が置かれていたこともあり、集落単位での学習活動が活発になった(すべての集落に集会所が設置されている)。村の委嘱によって学校単位で空き教室を利用した家庭教育学級などが行われていたが、平成 21 年度限りで終了している。学校は現在、スポーツ利用などへの施設開放をしており、やはり中心部にある村立体育館も館内の会議室をサークル・団体が活用している。

この事例については、集落の点在、すなわち距離要因が各集落へのサービスを遍く提供することを難しくしているものと考えられた。また、公民館に代替する場の 1 つとして学校の空き教室が活用され、学社連携・融合に位置づくような社会教育活動が早くから行われていた。

いま 1 つ示唆されたこととして、産業・就業構造と学習行動との関連であった。それはたとえば、自然を相手とする仕事である第 1 次産業の従事者は、余暇を定型的に確保することが難しいという要因が学習活動への障壁になっているのではないかということであった。この点に関しては、実証的なデータを得る段階には至らなかったが、今後の研究課題として示唆的であった。

②公民館を他種施設へ転用し、首長部局へ移管した自治体

この調査対象地として秋田県鹿角市を選んだ。鹿角市は、秋田県北東部で約 700 平方キロメートルの面積を有し、青森県、岩手

県との県境に位置している。

市民との「共働」をねらいとして、平成 16 年度に公民館を市民センターへ転用し、平成 18 年 4 月から一般行政部局へ移管した。移管に伴って市民センターの経営は市民により構成される「地域づくり協議会」へと段階的に移行して、平成 20 年度より同協議会を指定管理者とし、市民センターに地域づくりの機能も持たせた。施設転用、指定管理者制度導入以前と比べて主催事業数や利用者数に目立った変動はないが、市内 4 地区の市民センターで地区の特色を生かした事業を企画できる予算を平成 22 年度より配当している。

鹿角市の事例は、市民による施設管理とその市民による主催事業の企画によって、利用者のニーズが主催事業に反映されやすくなる可能性を指摘することができる。これは、社会教育施設経営において非常勤職員やボランティアの活用が進んでいる全国的状況において、その状況の積極的な意義を見いだすことにもつながるといえる。

なお、福祉部局の助成事業であるが、鹿角市では高齢者が気軽に集う場として個人や民間事業者が「交流サロン」を開設している。民間の住宅・施設を住民の交流の拠点として活用することで、例えば公共施設までの遠さ・行きにくさという障壁を取り除いて、集落の活性化を図る試みとして注目される。つまり、民間施設が公民館機能を代替する可能性を考える視点が導きだされうる取り組みを知ることもできた。

(3) 総括、今後の展望

他種施設と比較した公民館の社会的意義を明らかにするために、調査票調査とヒアリング調査を行ったが、調査票調査では、対象地域の多くで過疎が進行するエリアにおける公民館活動の実態を把握する結果となった。

職員体制や他種施設の配置状況、対象区域の広さといった点において、一見すると困難な条件下に置かれているように思われるが、役場支所機能や避難所機能、地域のレクリエーション機能を多く担っている実態が明らかとなった。これらの機能は、困難な条件下であるがゆえの帰結であるとも考えられるが、過疎地域における公民館の積極的な役割として位置づけ得るものであろう。

この調査票調査においては、優れた事例の紹介という事例主義、あるいは膨大な数量データの分析に陥る傾向がある社会教育研究の現状において、質的データを押さえながら一定規模の量的データの収集を行うことによって公民館の平均的実像に迫るといった問題意識が一定程度果たされたものと考えられる。しかしながら、調査結果における調査対象の

地域的偏りは自覚しており、今後、対象地域を類型化しながら複数選定し、全国的な公民館経営の平均像を詳かにする作業が課題となる。

またヒアリング調査では、公民館非設置自治体、施設転用・移管した自治体、自治体に1公民館のみの自治体などの事例検討を通して、公民館制度・公民館経営のあり方を考えるにあたっての論点の抽出を試みた。公民館の意義・特徴を明らかにするために、他種施設や海外の類似施設と比較検討する試みは、先行研究において複数なされてきているが、非設置自治体への関心はあまり払われてこなかったといえる。公民館の自治体設置率は約9割で、約1割の非設置自治体の要因、そこでの学習活動を支援する体制への注目は、公民館の必要性を考えるために重要な資料を提供するものとなる。

本報告書で取り上げた2つのヒアリング調査においては、主に施設までの距離という障壁をどのように克服するかということと、公民館経営の主体による事業内容の異同という2点に関心を据えて考察を進め、これらに関する教育行政・教育機関における実際的な取り組みを確認することができた。

最後に、小職は本研究の目的を「公民館の社会的意義を明らかにする」と設定したが、公民館の存在・存続を所与の前提とする立場で研究を行ったわけではない。人々の学習活動を活性化させるために必要な条件について原理的に考察・要因抽出し、そうした機能が各地で担保されることが必須であると考えており、そのような役割を最も果たせる施設種が現在では公民館であるとの期待を込めた仮説の下に、その検証となる本調査研究を進めた次第である。

この間、社会教育行政関係者からよく聞かれる財政難（予算の逡減傾向）という現状を踏まえながら、現実的で教育効果や学習活動が増大する公民館経営あるいは公民館機能を担保できる社会教育支援体制のあり方を考えることが必要であると考えている。本研究では、行政職員以外の様々な主体（行政委嘱委員、市民団体、地縁団体など）の存在を紹介する結果ともなったが、様々な主体が施設経営に関与する現象自体が、活発な公民館経営の1つの実証であり、今後の方向性となるのではないかと考えた。

5. 主な発表論文等

〔その他〕

①井上伸良、公民館の事業と社会的役割に関する調査研究報告書、2014

②井上伸良、公民館制度に関する調査研究報告書：ヒアリング調査等からの示唆、2014

6. 研究組織

(1) 研究代表者

井上 伸良 (INOUE NOBUYOSHI)

ノースアジア大学・法学部・准教授

研究者番号：50569902