

令和元年6月10日現在

機関番号：11301

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K20930

研究課題名（和文）都市公民館再編の実態とコミュニティ・ガバナンスへのインパクト

研究課題名（英文）The Impact on Community Governance from Actual Condition of Urban Kominkan Reorganization

研究代表者

佐藤 智子 (Sato, Tomoko)

東北大学・高度教養教育・学生支援機構・准教授

研究者番号：90632323

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,700,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、「都市」を対象として、コミュニティ・ガバナンス改革に伴う公民館再編の実態についての調査を行った。公民館は従前より各自治体において組織も運営も多様であったが、その多様な公民館の共通の法的基盤となってきた社会教育法の効力の限界が露見している。「条例公民館」と「集落公民館（自治公民館）」という両面の形態を持つ公民館の再編が各自治体で進められている中で、改めて公民館が目指す民主主義の理念に立ち戻り、コミュニティ・ガバナンスにおける公民館の役割と課題を明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

昨今、地方自治体が条例に基づいて設置する公立公民館の再編が進み、公民館とは何か（教育施設が自治組織か等）が改めて問題となっている。本研究では、公民館構想時の理念に立ち戻り、住民による自治的な公民館運営を通じた学習環境デザインと、住民の主体的な学習を育む条件整備という社会教育行政の役割を機能させる制度設計を示す。本研究では、公立公民館の多様な再編動向に関する実態を調査し、それを社会構成主義的学習の理論的枠組で分析することによって、コミュニティに埋め込まれて生成される学習過程から「自治」を実現するシステムを明らかにすることができる。

研究成果の概要（英文）：In this research, we surveyed the actual conditions of Japanese urban “Kominkan” reorganization accompanying community governance reform. Japanese Kominkans have been variously organized and operated in each local government. It has been exposed the limits of the effectiveness of the Social Education Act, which has become the common legal base of the various Kominkans. Many of local government decided or completed the restructuring of Kominkans, which have both forms of “Kominkan established by citizens” and “Kominkan established by law”.

I clarified the contemporary roles and issues of Japanese Kominkans in community governance. We should return to the idea of democracy that early Kominkans aimed for.

研究分野：教育行政学

キーワード：社会教育 コミュニティ 公民館

## 1. 研究開始当初の背景

少子高齢化と人口減少が進行する中で、持続可能な社会を構築することが大きな課題となっている。この課題解決に向けた取組みは国や地方自治体（行政機関）など単一セクターのみでできるのではなく、そのような取組みに参画する市民のシティズンシップを向上させるための社会的学習とその支援者養成、そして、社会全体の福利の向上を図るためのローカル・ガバナンスの構築が課題となっている。

このような状況下で、地方自治体は行財政改革や地方分権改革を進めている。そのような取組みの一環として、地域住民の学習を支援するための社会教育施設である「公民館」の再編の動きが全国的な広がりを見せている。全国的に公民館の再編が進められる要因としては、(1) 施設マネジメントによる公共施設の統廃合や複合化、(2) 総合行政を目指した行政サービスの総合化、(3) 自治体内分権の推進、などがある。

「公民館」という名称が用いられる場合、大別してそこには2種類の公民館が存在する。1つは社会教育法に基づいて条例により設置される「条例公民館」、もう1つは住民が共同で設置し、制度上は「公民館類似施設」に分類される「集落公民館（もしくは自治公民館）」である。制度上は条例公民館でも、集落公民館に類するような運用実態を持つ場合もある。また、コミュニティ施設や生涯学習施設など、地域住民が利用する上では公民館と類似した機能を持ちながらも、制度上は異なる位置づけに置かれている施設も存在する。

現在、地方自治体による公民館設置のさらなる多様化が進む要因が何かを、研究として、より詳細に明らかにすることが求められている。しかしながら、このように急速に公民館再編が進む一方で、研究としてその全体像を把握するには至っていない。

## 2. 研究の目的

上記のような動きの背景には、多くの地方自治体において、(1) 高度経済成長期に建設された多くの公共施設が老朽化の状況にあり、人口縮小が見込まれる中で、公民館を含めた今後の公共施設の維持管理とその活用の仕方を再検討することが喫緊の課題となっている点、(2) 行政コストの削減に取り組まなければならない状況下でも、行政サービスの維持・向上を目指すため、公民館が総合行政の重要な拠点として機能する可能性に注目が集まっている点、(3) 市町村合併等を背景として、今後ますます重要となる自治体内分権に向けて、公民館がコミュニティ・ガバナンスの拠点として有効に機能する可能性に期待されている点などがある。

本研究では、現代における公民館の在り方、及び各地における今後のコミュニティ・ガバナンスに対する公民館の意義・可能性と課題をより具体的に示す。調査を効率的に実施し、最大限の成果を得るために、自治体数から見ればわずかに約4%ながら、日本の人口の約3分の1を占める政令指定都市（以下、政令市）及び中核市に着目し、全ての政令市及び中核市の公民館の実態や課題を調査する。

## 3. 研究の方法

すべての政令市・中核市の公民館及び関連施設に関して定められている条例等を収集し、各地方自治体の公民館の設置数・設置形態・組織体制の概要に関する情報を整理する。この整理に基づき、設置形態や組織体制のパターンに従って以下のように分類を行った。

- ) 公民館条例を廃止した自治体
  - ・公民館を廃止し、「生涯学習センター」等の生涯学習施設として設置（静岡市、名古屋市など）
  - ・公民館を廃止し、「市民センター」「コミュニティセンター」等のコミュニティ施設として設置（北九州市、横須賀市など）
  - ・公民館を廃止し、生涯学習施設とコミュニティ施設の複合施設として設置（枚方市など）
- ) 公民館を複合的な機能を持つ施設に再編した自治体（公民館条例の改正）
  - ・公民館と生涯学習施設の複合施設化（宇都宮市、豊田市など）
  - ・公民館とコミュニティ施設の複合施設化（仙台市、福岡市など）
- ) 公民館関連事務の首長部局職員による補助執行
  - ・社会教育・生涯学習関連事務を所掌する課全体を首長部局に配置し、公民館事務を含めて首長部局職員が補助執行（浜松市、堺市、広島市、豊田市など）
  - ・社会教育・生涯学習関連事務を所掌する課は教育委員会にあるが、公民館事務のみを首長部局職員が補助執行（福岡市、大分市など）

それぞれの類型の中から調査対象地を複数ずつ選定し、各自治体について、公民館設置に関わる歴史・文化的背景、市長の市政運営方針や自治体の財政状況、行政改革等の影響、公民館で運用されている諸制度、コミュニティにおける他の機関・組織・団体との関係やネットワーク状況を調査する。本調査では自治体への還元を重視し、調査結果のフィードバック

だけでなく、調査の過程で、自治体の公民館関係職員への学習機会提供（研究会等）を行う。

#### 4．研究成果

昨今、地方自治体が条例に基づいて設置する公立公民館の再編が進み、公民館とは何か（教育施設かコミュニティ施設か、あるいは行政組織か自治組織か等）が改めて問題となっている。本研究では、公立公民館の多様な再編動向に関する実態を調査し、社会教育行政とコミュニティ政策の関連、およびコミュニティ・ガバナンス改革と公民館再編に影響を及ぼしている諸要因について明らかにした。

訪問調査の結果概要は、以下の通りである。

・岐阜市：人口約 40 万人の中核市。市内に 50 の公民館を設置。主に昭和 20 年代以降、旧小学校区毎に設置が進められ、近年小学校区が統廃合され 47 校区となっても公民館が維持されている。公民館の多くは小学校と隣接・近接しており、市が進めるコミュニティ・スクール事業とも強く連携し、公民館が学校・地域・家庭をつなぐ役割を担っている。

・西宮市：人口約 49 万人の中核市。市内に 25 の公民館を設置。概ね中学校区に 1 館設置されているが、設置の経緯から公民館設置区域が必ずしも行政区や学校区と一致していない。西宮市の特徴は、昭和 30 年代より「公民館推進員」制度を敷き、各公民館で推進員となった市民が市民向け講座の企画・実施を担っている点である。西宮市では平成 30 年度より、公民館事務の所掌部署の行政組織上の位置づけを「中央公民館」から「地域学習推進課」に変更しており、公民館の役割・機能の明確化を図っている。

・尼崎市：人口約 45 万人の中核市。平成 30 年度まで市内に 6 つの公民館が置かれていたが、平成 31 年度より公民館条例を廃止し「生涯学習プラザ」という名称となった。新施設は、地域振興政策を推進するため、公民館とコミュニティ施設を統合したものである。公民館条例を廃止し、社会教育法上の公民館ではなくなったが、新施設の設置条例では教育基本法の理念に則って各種事業を行う事を謳っており、公民館の理念を実質において引き継ぐ意図がある。

・仙台市：人口約 109 万人の政令指定都市。市長部局と教育委員会の両方で公民館を所掌している。昭和 60 年代に市町村合併を行い、公民館体制の再編が行われた結果、地区公民館、区公民館、中央公民館の機能を明確に分け、それぞれの特徴をもった公民館づくりを行う方針となった。現在は生涯学習支援センター（旧中央公民館）が教育委員会の中に置かれ、区中央市民センター（旧区公民館）が各区役所の単位で設置されている。その他の地区市民センター（旧地区公民館）は、財団が指定管理を受けている。仙台市の市民センターは、名称は「市民センター」となっているが、社会教育法上の公民館の位置づけとなっている。

・福岡市：人口約 158 万人の政令指定都市。各区に生涯学習の拠点施設として「市民センター」が設置され、地区レベルに 146 の公民館が配置されている。平成 12 年に公民館業務の 1 つとして「地域コミュニティ活動支援」を位置づけ、地域コミュニティと公民館の積極的な関わりを明確化し、区役所との連携強化を図った。平成 13 年に市民センターを区役所（市長部局）に移管し、平成 16 年の自治協議会制度発足を契機として公民館も同じく区役所に移された。現在、福岡市の公民館は館長（非常勤特別職）主事（嘱託職員）事務員（有償ボランティア）によって運営されている。館長は地域からの推薦により選ばれ、教育委員会と市長の双方から辞令を受けている。

公民館は従前より各自治体において組織も運営も多様であったが、その多様な公民館の共通の法的基盤となってきた社会教育法の効力の限界が露見し、一層の多様化が進行している。コミュニティ政策との連関を強化するために、尼崎市のように公民館条例を廃止し、コミュニティ施設との統合を図る例もある。また、公民館条例を廃止しないまでも、仙台市や福岡市のような政令指定都市では、その管理運営機能を本庁にある教育委員会から区役所（市長部局）に移す例もある。以上のような自治体調査を通して、「条例公民館」と「集落公民館（自治公民館）」という両面の形態を持つ公民館の再編が各自治体で進められている中で、改めて公民館が目指す民主主義の理念に立ち返り、コミュニティ・ガバナンスにおける公民館の役割と課題が明らかとなった。

#### 5．主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 2 件)

佐藤智子「30 年後の社会教育はどこに向かうのか？」、『社会教育』No.841（7 月号）2016 年、pp.20-21.

佐藤智子「CBL（Community-Based Learnig）の意義についての一考察：地域や社会で学ぶこと

はなぜ有効なのか』、『東北大学高度教養教育・学生支援機構紀要』第3号、2017年、pp.183-190.

〔学会発表〕(計6件)

佐藤智子「パートナーシップによる社会教育事業の可能性と課題：尼崎市『みんなのサマーセミナー』を事例として」、日本教育行政学会、名古屋大学、2015年10月10日

佐藤智子「年における公民館再編の動向：市長部局と教育委員会の連携・分担による管理運営の実態」、日本教育行政学会、大阪大学、2016年10月9日

佐藤智子「都市における公民館活動の現状と課題：西宮市公民館推進員活動を事例として」、日本社会教育学会、埼玉大学、2017年9月16日

佐藤智子「年における公民館再編の現状と課題：西宮市・尼崎市を事例として」、日本公民館学会、佐賀市青少年センター、2017年12月10日

佐藤智子「社会教育とコミュニティ・ガバナンスに関する学習理論的検討」、日本教育学会、宮城教育大学、2018年8月31日

佐藤智子「公民館再編の動向にみる社会教育概念の再検討と教育行政の課題」、日本教育行政学会、静岡大学、2018年10月13日

〔図書〕(計1件)

佐藤智子「社会教育・生涯学習論：現代社会教育制度の生成と変容の過程」、『教育学年報 11号』世織書房、2019年(2019年8月刊行予定)。

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

〔その他〕 特記事項なし

## 6. 研究組織

(1)研究分担者 なし

(2)研究協力者 なし

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。