

令和 6 年 6 月 7 日現在

機関番号：11301

研究種目：若手研究

研究期間：2019～2023

課題番号：19K14054

研究課題名（和文）公民館再編動向にみるコミュニティ・ガバナンスと社会教育の相克と止揚に関する研究

研究課題名（英文）A Study on the Conflict and Sublation of Community Governance and Social Education in the Kominkan Reorganization Trend

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） 2,300,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、公民館運営における「自治」の公式・非公式の仕組みに関する自治体の実態と、その下での「自治」と学習の関連を調査し、社会教育活動の中で生成する学習の特質と、それを可能にする制度について探究した。公民館は構想段階から民主主義実現を主要な目的としてきたが、度重なる内的・外的な条件変更で公民館が地域の「自治」実現に寄与できない状況になっていた場合も多い。本研究では、ネットワーク、対話、コンヴィヴィアリティ等を鍵概念としつつ、法制度上の位置づけとは独立して、当該施設を拠点にしていかに社会的な学習を生成・活性化していくかの学習環境デザインの観点から、必要な要素や効果的な手法を明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

これまでの公民館研究は、条例上の位置づけとして「公民館」であることや、そこに専門職員として公民館主事や社会教育主事が配置されていることなど、所定の前提の下、社会教育制度の枠内で議論される傾向にあった。一方、規制緩和が進む中で、地域の学習の拠点となる施設は、必ずしも条例上の公民館ではなかったり、そこに社会教育の専門職員が公式に配置されていない等の事例も多くなってきた。本研究では、そのような制度的な位置づけを前提とするのではなく、いかに社会的な学習を促進するかという学習環境や学習支援手法に着目することで、より幅広い実践に対して有益な知見を提供することができる。

研究成果の概要（英文）：This study investigated the actual situation in local governments regarding the formal and informal mechanisms of "autonomy" in the operation of "Kominkan" and the relationship between "autonomy" and social learning under these mechanisms, and explored the characteristics of the learning generated in social education practices and the institutions that make this possible. Although "Kominkan" has had the aim for realization of democracy as their main objective since their conception, repeated internal and external changes in conditions have often made it impossible or difficult for them to contribute to the realization of "autonomy" in the community. This study clarified the necessary elements and effective methods from the perspective of learning environment design on how to generate and activate social learning based on such facilities, independent of their legal status, while considering network, dialogue, conviviality, etc. as key concepts.

研究分野：教育学

キーワード：社会教育 生涯学習 公民館 民主主義 自治 学習環境

1. 研究開始当初の背景

少子高齢化や人口減少が進む中で、地方自治体(以下、自治体)は、行財政改革や地方分権改革に取り組みざるを得ない状況にある。その状況下で、社会教育施設である公民館を廃止したり、その所管を首長部局に移す等、行政組織再編の動きが加速している。2018年度、中央教育審議会生涯学習分科会で公民館を含む公立社会教育施設の所管が課題の1つとなった際には、首長部局で所管する利点として、地域振興担当部局との連携、予算の確保、命令系統が一元化され意思決定が簡素化・迅速化する等が挙げられた。

公民館をめぐる再編の背景には、公民館を地域から独立した社会教育施設と見て政治性や営利性を厳格に規制するか、あるいは生活に根ざした地域づくりの総合的な拠点施設と見なし規制を最小化すべき

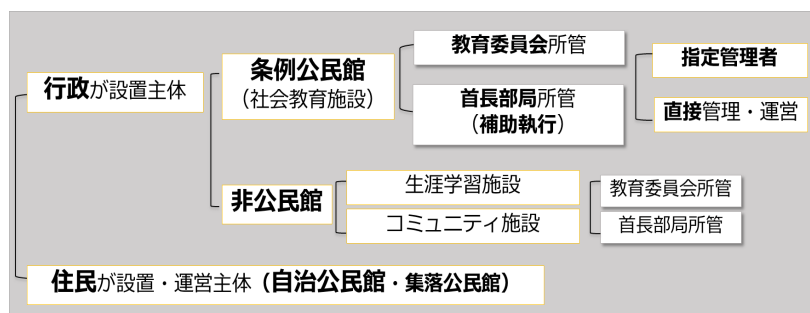


図 1. 「公民館」の類型と再編の選択肢

かの考え方の違いが存在する。この考え方の違いに概ね対応する形で、現在「公民館」には大きく2種類が存在する(図1)。1つは自治体が条例に基づいて設置する「条例公民館」であり、もう1つは住民が設置・運営主体となる「自治公民館」である。地区拠点館として条例公民館を設置し、同時に地区内の各校区に分館等として自治公民館を配置している自治体もある(飯田市、岐阜市等)。

表 1. 公民館についての2つの考え方(1960年代)

	公民館三階建論(小川利夫)	自治公民館論(宇佐川満)
社会的背景	都市化	町村合併、地域の変貌・解体
主な実践地域	東京・三多摩地区、枚方市など	鳥取県倉吉市
目的	都市の民主主義運動の促進	地域づくりと地域の担い手育成
公民館の性質	社会教育機関	地域の拠点となる総合施設
設置主体	行政	地域住民
学習の考え方	系統主義	経験主義

この自治公民館は、公民館運営における地域住民の全面的な「自治」を目指す。地域住民組織(自治会等)を基盤として自治公民館を組織し、地域づくりとその担い手

育成の機能を付与しようとする発想である。この自治公民館とは対極的に、都市化が進む1960年代には「公民館三階建論」が提唱されるようになる。これは、公民館活動の形態と内容を、体育・レクリエーション、グループ活動、講座の3つに整理し、系統的な学習のできる施設を目指す公民館像である(表1)。この「公民館三階建論」の考え方には地域と公民館との回路の視点が欠落しており、地域と公民館が分離される結果を招いたと指摘されているが、その一方で自治公民館論に対しても「教育というにはあまりにも村づくり的」だとの批判が向けられてきた。

そこで本研究では、公民館運営における「自治」の(公式・非公式の)仕組みに関する各自治体の実態と、その仕組み下での「自治」と「学習」との関連を調査し、社会教育実践の中で生成する学習の特質とそれを支える制度がどのようなものかを問いとする。公民館三階建論における学習観は、専門家と一般市民の非対称的な教授関係に基づく系統主義的な教育を前提としている。しかし現代では、教育学全体が社会構成主義的学習観を21世紀における新しい通説に据えている。社会教育における学習とは元来社会構成主義的であった点に鑑み、公民館の役割を捉

える上でも、その前提となる学習を捉え直す必要がある。

## 2. 研究の目的

本研究は、住民による民主的な公民館運営を保障し、地域住民の「自治」と、その基盤となる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と学習環境を示す事を目的としている。

昨今の自治体の状況下では、地域における学習の場や機会を保障すべき公民館が、所管が首長部局と教育委員会のいずれにあったとしても、真に「公民館」としての意義と役割を担うための条件設定や環境醸成が必要となる。この研究を通して、公民館を地域振興と社会教育の両面に資する総合的な拠点としていくための制度的・政策的な示唆を提供することができる。

制度上、公民館は教育委員会が所管することを原則としている。教育委員会制度は、政治的中立性、継続性と安定性に加えて、地域住民の意向の反映を意義に掲げている。公民館は特に「民主主義の実現」のための拠点施設として構想され、地域住民により自治的に公民館運営がなされる事が期待されていた。そのために社会教育法立法時には、公選制教育委員会制度の下で、地域住民の代表で構成される「公民館運営審議会」(以下、公運審)の各館必置が定められた。しかし、1959年社会教育法改正による公運審各館必置「例外」但書の追加等により、「昭和の大合併」で大規模化した自治体において公運審の一本化が進む(図2, 図3)。この一本化により、公運審では各公民館管区の住民の声を代表し各館の運営に反映する事が困難となり、各館単位での「住民の意向の反映」を保障する仕組みが失われてしまう結果となった。

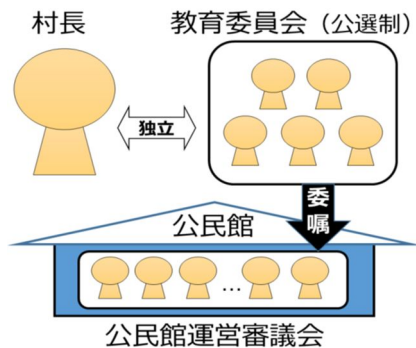


図2. 社会教育法立法時の公運審

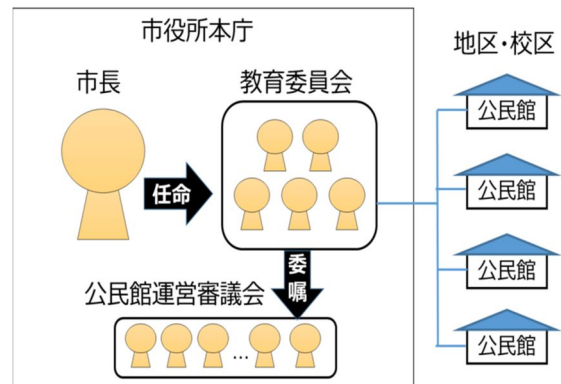


図3. 市町村合併後の都市公民館の公運審

一方で、公運審とは別の形で、地域住民による自治的な公民館運営を実現・具体化する自治体固有の制度が存在する例もある。当研究では、そのような自治体固有の制度に注目し、事例調査を通して、そこでどのような「学習」が生成・保障され、いかにして「自治」が実現しているか、そこで生じている問題や課題は何かを分析する。

## 3. 研究の方法

公民館の所管が首長部局と教育委員会のいずれにあるかという所管問題は、「公民館」としての意義と役割を意味づける文脈から切り離される傾向にある。つまり、首長部局が所管する事を以て非公民館化されたと評価するのではなく、両者を独立した問題と捉え、民主主義の実現を図る拠点としての「公民館」の条件や環境を明らかにする事が肝要である。そのため、自治的な公民館運営を図る制度を長く維持してきた自治体と、公民館の再編や廃止等を経てそのような制度を新設している自治体への事例調査を行う。

当該研究では特に、公民館運営に対する住民の参画だけでなく、地域全体の住民自治を実質化するための公式・非公式の仕組みを有している事例を焦点化する。そこで、調査に際しては、公民館制度内部の住民参画の仕組み（＝社会教育ガバナンス）、公民館と地域自治団体等との連携・協働の仕組み（＝地区レベルでのコミュニティ・ガバナンス）、および公民館所管部局と関係部局との連携・協働の仕組み（＝全市レベルでのローカル・ガバナンス）について明らかにする。

#### 4. 研究成果

本研究では、公民館運営における「自治」の公式・非公式の仕組みに関する自治体の実態と、その下での「自治」と学習の関連を調査し、社会教育活動の中で生成する学習の特質と、それを可能にする制度について探究してきた。

既述の通り、公民館は構想段階から民主主義実現を主要な目的としてきたが、度重なる内的・外的な条件変更で公民館が地域の「自治」実現に寄与できない状況になっていた場合も多い。本研究では、ネットワーク、参加と対話、コンヴィヴィアリティ等を鍵概念としつつ、公民館の法制度上の位置づけとは独立して、当該施設を拠点としていかに社会的な学習を生成・活性化していくかという学習環境デザインの観点から、必要な要素や効果的な手法を明らかにした。

具体的には、公民館運営における「自治」の仕組みに関する実態を明らかにするため、2つの方向から取り組んできた。1つは、公民館に関わる制度設計とその運用実態の歴史的な変遷とその影響を明らかにしていくアプローチ（ ）である。もう1つは、具体的な地域や自治体に対するフィールド調査を通して特徴的な事例を描くアプローチ（ ）である。

前者のアプローチからは、社会教育研究において公民館を中心とした社会教育制度の意義が学校教育および一般行政（主にコミュニティ政策など）との関係の中でどのように理解され、どのように変遷してきたのかを整理した。

後者のアプローチとしては、公民館およびその所管部署の再編を進めてきた兵庫県尼崎市を中心としたフィールド調査を行ってきた。尼崎市では当時の稲村市長施政下（2010年より3期）に、社会教育部門と公民館、地域コミュニティ施設と地域自治政策部門の再編を全庁的に進めてきた（全市レベルのローカル・ガバナンス改革）。その中で公民館分館の廃止、地域自治組織と社会教育実践の融合・協働を狙った市役所組織の再編を実施し、「生涯学習プラザ」という新たな社会教育・生涯学習・地域コミュニティ施設を新設した（地区レベルのコミュニティ・ガバナンスの再編）。その中で、市民個々の多様な問題意識や興味関心を共有し実践につなげていくため、各地区の当該施設を拠点とした市民によるボランティアな活動を積極的に支援し、すべての人に開かれた対話の実現を目指したタウンミーティングの場を各施設で定期的に設けることで、「自治」の基盤を醸成する持続可能な学習環境の実現を模索している（施設単位での社会教育ガバナンス改革）。

2020年以降は、世界規模でのCOVID-19感染拡大により人と人との直接的な接触が厳しく制限される中で、学校教育のみならず、社会教育の事業や活動にも著しい停滞が生じた。一方、そのような制限の中で、草の根的にオンラインでの社会教育活動が立ち上がる様子も観察できた。社会教育における「オンライン」（デジタル空間とオンラインツールの活用）のインパクトについては2019年当初の計画にはない視点であったが、自治を支える民主主義の理念と文化を醸成する「社会的」な学習・教育に関する洞察を深めることができた。学校教育と対比される場合の社会教育は社会的な関係と文脈の中での社会的な学習を焦点化するところに1つの特徴を持つが、「いつでも・どこでも」学ぶことのできる生涯学習の社会を実現していく上で、オンライン

空間の積極的活用が社会的な学習の促進においても有効である点を確認することができた。

ただし、実際に「いつでも・どこでも」学ぶことのできる環境を実現することは容易ではない。学習活動への参加の障壁の一端を理解する上では、各コミュニティの中に存在する非公式の「制度」や、その中で生じる社会文化的な状況・文脈を捉えることが重要である。公式の制度だけでは捉えられないながらも実質的な学習への参加に強い影響を与えるのが、学習者間の相互行為、特に対話を中心とするコミュニケーションである。そこで、社会教育と民主主義の関連について、学習過程としてのコミュニケーションに着目し、「熟議」を鍵概念として整理してきた。この整理を踏まえ、社会教育の活動の中でどのようにこの相互行為が教育的意図をもって組織化されているのか、あるいは組織化されるべきかを考察した。

以上、社会的な学習において効果的な環境のデザインについて理論的かつ実証的に確認できたことを踏まえ、今後に向けては、改めて生涯学習社会の実現に向け、学校教育との関係性の中で社会教育をどのように組織化すべきかの戦略を具体化していくことが求められる。さらには、研究を通して得た知見に依拠しながら社会実装を進めていくことが課題である。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 1件/うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 佐藤 智子	4. 巻 17
2. 論文標題 オンラインによる学習空間の拡張と社会教育へのインパクト	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 日本公民館学会年報	6. 最初と最後の頁 108～117
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.24661/kominkan.17.0_108	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 Sato Tomoko	4. 巻 2021
2. 論文標題 The Impact on Community Governance from Actual Conditions of Urban "Kominkan" (Japanese public learning centres) Reorganization	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 Impact	6. 最初と最後の頁 44～45
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.21820/23987073.2021.3.44	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 該当する
1. 著者名 佐藤 智子	4. 巻 46
2. 論文標題 熟議の学習機会はいかに保障されるのか？	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 日本教育行政学会年報	6. 最初と最後の頁 172～175
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.24491/jeas.46.0_172	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 佐藤 智子	4. 巻 46
2. 論文標題 公教育ガバナンスにおける『協議』の制度化と民主主義	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 日本教育行政学会年報	6. 最初と最後の頁 162～163
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.24491/jeas.46.0_162	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計6件（うち招待講演 4件 / うち国際学会 2件）

1. 発表者名 佐藤 智子
2. 発表標題 社会的な学習の実相と生涯学習活動の意味：尼崎市「みんなのサマーセミナー」を事例として
3. 学会等名 日本教育行政学会
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 Tomoko SATO
2. 発表標題 Why and how is the "Kominkan" a hub for everyone to learn in the community?
3. 学会等名 Hong Kong Metropolitan University, Li Ka Shing School of Professional and Continuing Education Academic Forum Series 6 (招待講演) (国際学会)
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 佐藤 智子
2. 発表標題 熟議の学習機会はいかに保障されるのか？：コミュニティ・ガバナンスの再編と社会教育制度
3. 学会等名 日本教育行政学会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 佐藤 智子
2. 発表標題 30年後の社会教育を見据えて：学び合うコミュニティの形成に向けた課題と方策
3. 学会等名 秋田県生涯学習・社会教育研究大会（招待講演）
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 佐藤 智子
2. 発表標題 シティズンシップの育て方：公民館の歴史と課題、そして新たな挑戦へ
3. 学会等名 明るい選挙推進協議会研修会（招待講演）
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 Tomoko SATO
2. 発表標題 Why and how is the "Kominkan" a hub for fostering our citizenship?
3. 学会等名 The 3rd Non Formal Education International Conference 2022（招待講演）（国際学会）
4. 発表年 2022年

〔図書〕 計4件

1. 著者名 牧野篤 編	4. 発行年 2022年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 256
3. 書名 社会教育新論：「学び」を再定位する	

1. 著者名 荻野亮吾・丹間康仁 編著	4. 発行年 2022年
2. 出版社 大学教育出版	5. 総ページ数 232
3. 書名 地域教育経営論：学び続けられる地域社会のデザイン	



1. 著者名 下司 晶・丸山 英樹・青木 栄一・濱中 淳子・仁平 典宏・石井英真・岩下誠 編	4. 発行年 2019年
2. 出版社 世織書房	5. 総ページ数 468
3. 書名 教育学年報 教育研究の新章(ニュー・チャプター)	

1. 著者名 横井 敏郎・滝沢 潤・佐藤 智子 編著	4. 発行年 2021年
2. 出版社 福村出版	5. 総ページ数 232
3. 書名 公教育制度の変容と教育行政 多様化、市場化から教育機会保障の再構築に向けて	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------