

市民が学習成果を生かし合う地域社会づくりのための社会教育施設

公民館のあり方について

答 申

平成27年(2015年)5月

宝塚市社会教育委員の会議

平成 27 年 (2015 年) 5 月 15 日

宝塚市教育委員会 様

宝塚市社会教育委員の会議
議 長 江 守 典 子

市民が学習成果を生かし合う地域社会づくりのための社会教育施設
公民館のあり方について (答申)

平成 26 年 (2014 年) 8 月 7 日付、宝塚市教育委員会諮問第 4 号で宝塚市教育委員会から
諮問を受けました標記の件について、別紙の通り答申いたします。

はじめに

私たち宝塚市社会教育委員の会議は、平成 26 年（2014 年）8 月に、宝塚市教育委員会より「市民が学習成果を生かし合う地域社会づくりのための社会教育施設（公民館・図書館）のあり方について」の諮問を受けました。そこで、まず、中央公民館館長をはじめ東公民館・西公民館館長より現状と課題をうかがい、その後、公民館 2 館を視察しました。また、公民館運営審議会委員と懇談会を開催し会でのヒヤリングと、市民アンケート調査（平成 25 年実施）、公民館利用者アンケート調査（平成 24 年度実施）の結果を基に分析・検討をおこない、今後の宝塚市の公民館のあり方について、実効性のある具体的な答申になるように審議をして、この答申に至りました。

教育委員会におかれましては、公民館が地域の生涯学習の拠点として、社会教育施設として、また、新しい公共の創生と知の循環の拠点施設としての機能が発揮できますように、施策に反映していただくことを期待しています。

平成 27 年（2015 年）5 月

宝塚市社会教育委員の会議
議長 江守 典子

◆公民館に関する現状分析と公民館に求められる役割

わが国の公民館は、第2次世界大戦によって荒廃した町や村の風景を活気ある地域へと再生・創成させていく市民の学習意欲や知識・技能を紡ぎだす文化・教育の拠点という機能を果たしてきました。しかし、経済的に豊かな生活が現実のものとなり、生き方の基盤となる価値観の多様化、人々の生活の個別化、様々な領域に渡る諸サービスの受動的消費、情報受・発信の革命などといった社会状況の変化にともない、地域（コミュニティ）づくりやそれを担う人材育成といった社会教育施設の機能は影を潜めてしまいました。そして、現在、公民館で展開される生涯学習の内実は、個人の教養を高める講座や共通の趣味を持ったグループが集う教室などが中心となってきていると言われています。

こうした傾向は、宝塚市公民館運営審議会が、平成25年（2013年）8月に実施した「公民館に関する市民アンケート」の結果（回答者数は992名）にも明確に表れています。例えば、「（公民館に限らず）どのような（学習）活動に取り組んでいるか〈複数回答可〉」という問いに対して、スポーツ・健康・栄養など健康づくりとする回答が35.4%、音楽・美術・書道など趣味的なものとする回答が34.4%となっています。また、「そうした（学習）活動をおこなう理由〈複数回答可〉」に関しては、純粋な趣味・教養であるとする回答が47.3%、普段の生活・家庭に役立てたいとする回答が32.1%となっているのに対し、地域・社会に役立てたいとする回答が11.6%、知人を増やしたいとする回答が10.8%となっています。これらの結果から、自分の交流・交際ネットワークを広げながら自分の有能さを地域や社会に還元しようとする意識を持った宝塚市民はそれほど多くはないと判断されます。

さらに、公民館に限定した場合にも、同じ様な結果が得られています。「公民館でどのような活動をしていますか〈複数回答可〉」に関しては、学習した成果の活用という回答は非常に低い選択率となっており（1.2%）、「公民館への要望〈複数回答可〉」に関しては、活動している人どうしのネットワークをつくる機会を設けてほしい（5.7%）や学習の成果を地域のなかで活用できる機会を設けてほしい（3.9%）などの選択率も低い水準にとどまっています。さらに、「公民館で提供してほしい学習内容〈複数回答可〉」としては、趣味的なもの・健康づくり・教養的なものという回答が順に36.9%・35.1%・26.9%となっているのに対し、社会的なもの（地域問題、環境問題、時事問題など）という回答は14.4%に留まっています。ここからも、学習の成果を地域社会に生かそうとする市民、同一の趣味を超えて自分の仲間を広げようとする市民、あるいは社会問題に関心を持つ市民は少ないことがうかがえます。

私たち社会教育委員の会議は、平成26年（2014年）7月に提示した報告書「宝塚の地域応援団を育てるために～地域課題解決を通しての新しい公共の創生～」において、宝塚市教育振興計画に位置づけられた「学びの成果で地域を変える」という目標を重視し、コミュニティで生じている課題を発見した住民が連携しながら課題解決のための方策を考案・実践するという「気づく（感性）→考える（理性）→実行する（主体性）」という学びのプロセス（3ページ）が、市内のいくつかの地域・団体で生じていることを明らかにしました。

そして、この「知の循環」とも呼べる学びのプロセスが備わった生涯学習が、多くの市民の中に育まれることを支援することが社会教育行政の使命であるとの意見を提示いたしました。

この点に関しては、国においても十分に意識されています。例えば、平成 26 年（2015 年）2 月に開催された第 57 回兵庫県公民館大会において、文部科学省生涯学習政策局社会教育課公民館振興係長・小屋松英氏がおこなった施策説明資料の中に、「公民館等においては、住民ニーズを反映した趣味・教養的な内容が中心の事業・講座・講演会等が実施されることによって、参加者層の固定化がもたらされ、幅広い地域住民の参加が得られていない」という課題（同資料 8 ページ）が示され、「学びは知識の習得のみに留まらず、「気づき」「意識の変化・変容」「行動の変化・変容」をもたらすすべての手段を指すもの」という学びの定義（同資料 9 ページ）が示され、さらに、こうした意識レベル・行動レベルでの変容をもたらす「学びを通じた住民主体の地域づくり」を支えることが、今後の社会教育行政が果たすべき役割（同資料 12 ページ）だとされています。

しかし、現実には、すでに述べたように、わが国のほとんどの自治体において、こうした知の循環が生まれる土壌が十分に育まれているとは言えません。また、共通の趣味を持つ内輪の仲間だけと交流し、学びの成果を地域に還元しようとしにくい住民が多いという現実には、ソーシャルキャピタルが乏しく・近隣関係が疎遠なコミュニティにおいて、数多くの問題が放置されたままになっている現実と表裏一体の関係にあるとも言えます。こうした危うさを乗り越えるためには、知の循環に支えられた生涯学習が、どの自治体においても展開されることが求められます。公民館は、まさに、社会教育行政の一翼を担うステークホルダー（地域機関）のひとつであり、公民館がこれから重視すべき役割は、「幅広い世代の市民が、知の循環という学びのプロセスを通して、地域づくりの主体として各コミュニティで生じている課題を解決していく」ことを、「市民が集い・学び合う拠点」という強みを生かしながら支援することであると考えます。

以下に、宝塚市の現状を踏まえた上で、より具体的に、公民館が果たすべき役割を整理・提示します。

◆宝塚市の公民館が果たすべき具体的役割

ここまで、地域課題にかかわり・その解決に資する市民の学習を支えることが、公民館の今後の重要な役割であると述べてきましたが、それが、これまで公民館がおこなってきた「個人的あるいはグループ（団体）単位で自分たちの教養を高めたり、趣味の活動を楽しんだりしてきた市民のために、公民館が学習の場（時間と空間）を提供する」という役割を否定するものではありません。むしろ、こうした公民館の積極的利用者の関心を、少しでも地域（コミュニティ）にかかわる学習へと転換してもらうという方略も必要であると考えています。こうした観点も含めて、「知の循環」という学びのプロセスに依拠しながら、宝塚市の 3 つの公民館が果たすべき具体的役割の概略を以下の図 1 で示します。

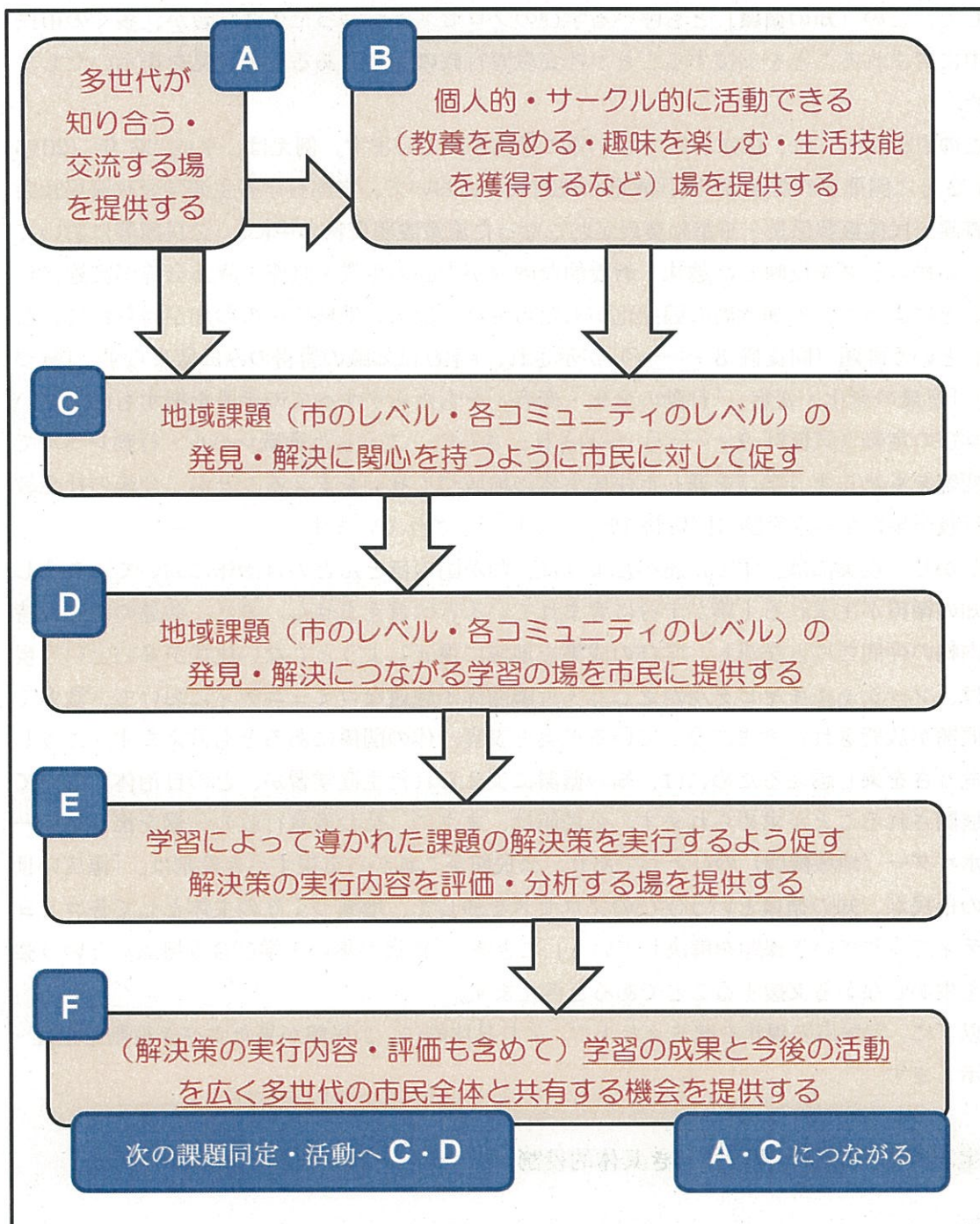


図1 地域づくりにつながる「知の循環モデル」に依拠した公民館の具体的役割

図中の **A** は、できるだけ多様な世代が公民館に来て、相互に知り合い交流することが可能なイベントなどの取組を企画・実施する必要性を示しています。例えば、ある団体の絵画展を開催すると、その団体の関係者しか公民館には来ない可能性があります。そこで、多様な世代が公民館にかかわっていることを市民が実感できるようなイベントなどの取組が求められると考えます。例えば、1つのジャンルにこだわらず、子どもの作品、若者の作

品、大人の作品、高齢者の作品を同時に展示し、作品完成までのプロセスを各世代が語るような発表会をおこなうなどの工夫が考えられます。つまり、**A**は同じ宝塚市民であるという所属感や連帯感が多世代間に生まれることが目的であり、地域づくりに向けた生涯学習の契機を提供すると期待されます。企画する内容によっては、郷土愛が高まったり、多世代が共感し合う関係性を築いたりできる可能性もあります。

さらに、こうした機会に、地域課題に向き合う（地域づくりに向かう）ことの重要性・必要性を啓発するチラシを掲示・配布することも可能です。このチラシの内容に、地域づくりの学習で利用する住民グループに対しては、学習室の予約に関して優先権を付与するなどのインセンティブも含めるという工夫も考えられます。これが**C**に当たります。もちろん、**B**のように、すでに個人的・サークル的に教養や趣味として公民館を利用している市民に対しても、地域課題に向き合う（地域づくりに向かう）ことの重要性・必要性を啓発すること（**C**）が大切です。なお、図中の**A**→**B**→**C**は、**A**をきっかけに教養的・趣味的な活動に参加し、さらに、そこから地域課題に向き合う（地域づくりに向かう）という経路を示しています。

以上のように、**A**あるいは**C**は、「知の循環モデル」の枠組みで言えば、連帯感や共感性を高めながら自分の暮らすコミュニティ内の課題に気づく・関心を持つ・課題を解決したいと思うという「感性的認識」の段階を指しています。

次に、**D**が示すのは、自分たちの地域課題を解決しようとして学習グループを形成した住民が、先行的に地域課題に取り組んでいる住民グループから情報を得る・自分たちの地域課題を解決するために有効な先行資料を検討し合う・自分たちの地域課題を解決するための具体案を提示し合うなどの活動を展開できる場を、公民館が提供するという役割です。単に、こうしたグループに優先的に学習室を提供するにとどまらず、方策の導出に必要な資料を提供したり、庁内他部局と連携して他の成功事例を有するグループを紹介したりするといった役割も考えられます。「知の循環モデル」の枠組みで言えば、地域住民が自分たちの暮らすコミュニティ内の課題を具体的に解決するための方策を考えるという「理性的認識」の段階を指しています。

さらに、**E**が示しているのは、学習によって導き出した方策を住民グループが中心となってコミュニティ内で実施することであり、「知の循環モデル」の枠組みで言えば、住民が自分たちの暮らすコミュニティ内の課題に主体的・積極的に取り組んでいくという「主体的認識」の段階を指しています。この段階における公民館の役割として挙げられるのは、課題解決に必要な財源確保のための情報提供・助言や実施した解決策をどのように評価したらよいかに関する関連資料の提供などです。

最後の**F**は、これまで述べてきた諸段階（地域づくりに関する住民の学習）を、「PDCAサイクル」的な視点から、次のサイクルに持続的につなぐことを支えるという重要な役割です。ここで示されているような、例えば、発表会のような機会（自分たちの学習の成果を広く市民に公表し、市民に周知し・市民から承認されたりフィードバックを得たりする

機会)を公民館が準備することによって、この住民グループはさらに次の課題への取組に意欲を持つことが期待できる (C)や (D)に循環していく) のに加え、こうした情報に接した他の市民は、同じ宝塚市民であることへの所属感・共感性を高めたり (A)、自分たちのコミュニティに内在する課題に関心を向けたり (C) することが期待できます。

ここまで説明してきた内容を整理すると、公民館に今後求められる役割は、これまで継続してきた市民ニーズである「個人的・サークル的な学習活動」を支援しながらも、もう一方で、「市内の各コミュニティで生じている課題(市内である程度共通する課題も含めて)を解決しようとする地域住民グループによる学習活動」を支援することであり、その支援にあたっては、「知の循環モデル」に依拠すること・「PDCA サイクル」を意識して学習活動の持続性を意識することが求められると考えられます。

※ PDCA サイクルとは

行動プロセスの枠組みのひとつで、計画(plan)→実行(do)→評価(check)→改善(act)という4段階の活動を繰り返し行なうことで、継続的にプロセスを改善していく手法。

◆公民館のかかわりによって充実すると予測される市民学習の領域と内容

では、上記のような公民館の役割が機能することで、具体的にどのような領域(テーマ)でどのような市民学習が生じるのか、その予測事例(図2も参照)を以下でいくつか示してみます。

・「地域の防災」をテーマにした市民学習の場合

自治会レベルや小学校区レベルでの地域ネットワークが中心となって学習が展開される一例として、「防災ずきん」を制作して、コミュニティ内で暮らす各家庭に配布することが考えられる。配布先を考える際、高齢者・障がい(児)者・子どもなどを優先した場合、こうした社会的に弱い立場にある人々に対する理解が深まり、次の地域課題が発掘される可能性がある。

・「子育て(支援)」をテーマにした市民学習の場合

中学校区レベルあるいは7ブロックレベルでの多世代で構成されるネットワークが中心となって学習が展開される。

一例として、子育て不安解消のための身近なレベルでの「相談窓口」を設け、ローテーションを組んで地域住民が相談員を担当することが考えられる。相談に応じるための研修が必要となるかもしれない。どのような相談が多いのかを分析しながら継続することで、新たな研修内容に挑戦していく可能性もある。さらに、相談を持ちかけた人が相談員になるというサイクルが生まれることも期待できる。

・「環境保全（保護）」をテーマにした市民学習の場合

何を保全・保護しようとするのかによってネットワークの範囲は異なってくる

一例として、近隣に生息するホタルの保護が考えられる。この場合、ホタルの生息を維持するためには、周囲に生息する他の生き物や河川の状態などの周囲の環境を考慮するための学習が求められる。結果的に、当該地域の生物多様性を保障する活動に結びついていくことが期待できる。

・「学校支援」をテーマにした市民学習会の場合

義務教育の場である小学校・中学校を地域で支援する取り組みとして「学校支援地域本部事業」（通称：たからづか学校応援団）が展開され、通学の見守り・校庭の美化・図書整備・授業の援助・文化の伝承などの取り組みがすでになされて、効果を上げてきている。

公民館での学習においては、これまでの取組の幅を広げさらに深めていく学習が期待される。

例えば、通学路における見守りにおいて、子どもへの声掛け、あるいは子どもから声掛けを促すために必要とされるコミュニケーションスキルの学習、校庭の美化のための園芸の知識、授業援助や文化の伝承をおこなうための事前学習会があげられる。

・「グローバルな意識」をテーマにした市民学習の場合

地域課題（ローカル課題）に関わり、その解決に資する市民学習を支えることが公民館の任務であると考えてきたが、その極にある地球規模の課題（グローバル課題）は宝塚のローカルな課題にも影を落としている。

例えば、韓国・中国やポルトガルなどから宝塚に移住している外国人が抱えている課題を市民として共有できているか、無意識にあるいは意識的に差別をしていないか？職場や学校においてはどうか、公共・民間のサービスは十分に利用されているか、地域における人間関係はどうか等々、これらは差別やいじめなどの人権問題にも通じる課題として、市民の学習が求められているテーマである。

・「生きがい」をテーマにした市民学習の場合

生きていく張り合いや喜びを感じる趣味・教養は個人によって異なるため、他人から強制されたり、他人に合わせたりする必要はない。趣味・教養的な自主活動が現在の公民館で展開されていることは市民の学習の場としての利用という点ですでに、重要な役割を果たしている。これからは、趣味・教養が個人の生きがいに留まることなく、仲間づくりや地域活動として展開できる「気づき・考える・実践する」学習方法のあり方が望まれる。

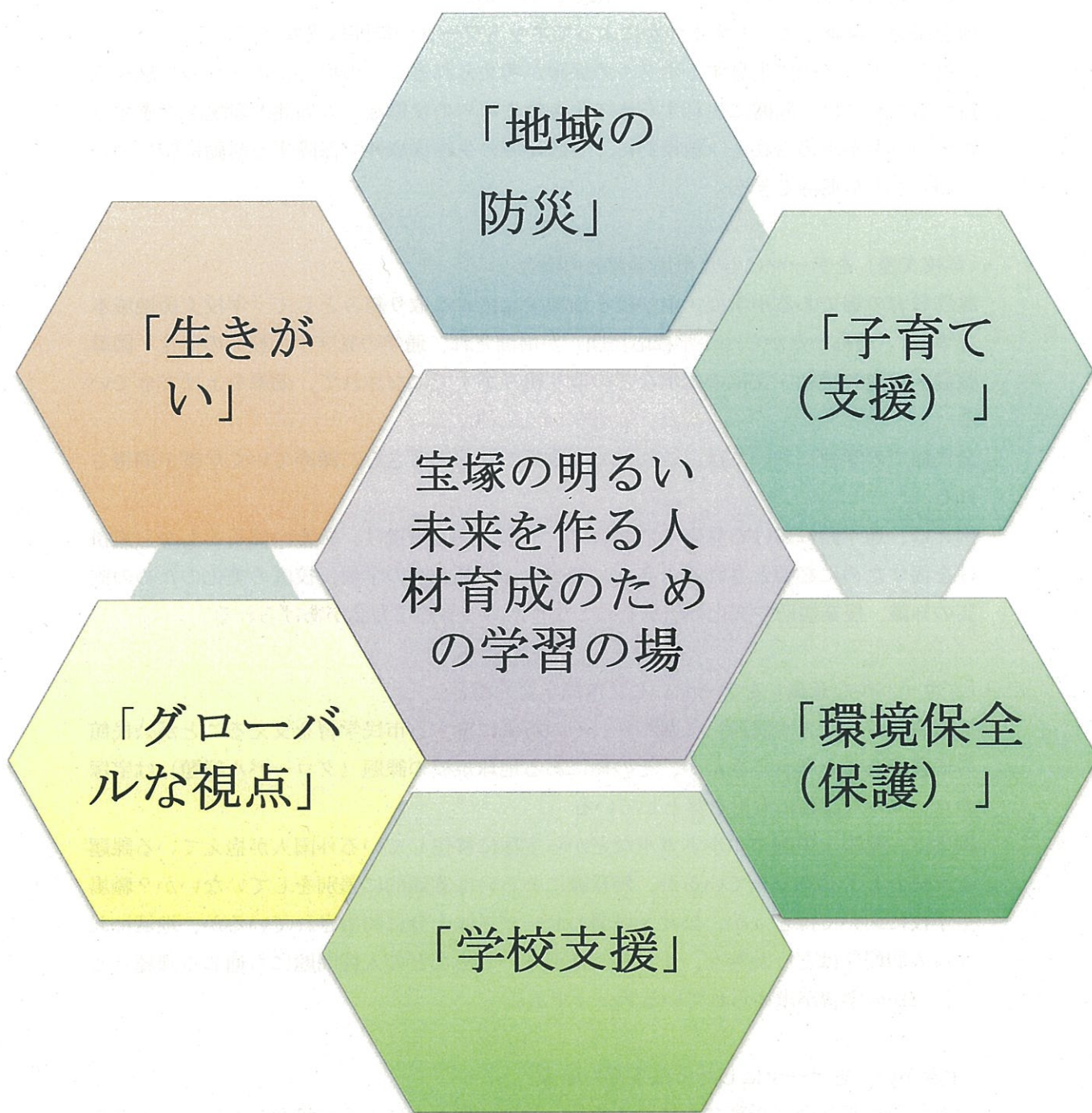


図2 公民館での学びとして期待される分野（例示）

注：3つの公民館の地域特性や社会の変化によって、強調される分野の濃淡は異なる

おわりに

公民館での学習が目指す ESD (Education for Sustainable Development) の推進

宝塚市を未来に向けて持続可能な社会にするためには、宝塚市民一人ひとりが身近な暮らしの中から課題を発見し(気づき)、より良い社会づくりに参画する(実行する)ことが求められています。そのためには、社会教育として、新しい価値観や行動を生み出す学び(考える)の場と機会が必要になりますが、多世代が行きかい・出会うことのできる公民館での学びにその期待が寄せられます。宝塚市では、平成 27 年度(2015 年)に中央公民館の建て替えの計画がなされています。これを機会に新しい公民館のあり方を考えるべき時期だと言えます。

そもそも「公民館」は、社会教育法によって「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ない、もっ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を目的とする」という法的根拠によって設置されています。

しかし、本答申(2 ページ)でも述べましたように、近年における宝塚市の公民館は、市民の趣味・教養的な活動の場を提供する機関としては活発な利用が行われていますが、それだけでは、公民館施設としての主体的な取り組みが低下し、存在そのものが疑問視されるという事態も起きる可能性があります。

公民館が社会教育施設として、持続可能な社会づくり(ESD)のための学習機関として主体性を発揮するためには、宝塚市に設置されている 3 つの公民館が、図 2 に例示したように、独自の地域課題を発見・解決することを目指した参加型の学習を行うことが期待されます。そのためには、地域課題に気付くノウハウや考え方についての方法を熟知した社会教育主事を中心とした専門の職員が配置されることが必要です。

また、学習者間で知恵を出し合い、相互学習を行なうネットワークづくりや人と人を繋ぎ合わせる仕組みとコーディネーターの役割も必要となり、これらの役割も専門家のスキルを必要とします。しかるに、社会教育主事等の職員配置は全国的にも減少しています。宝塚市においても、公民館 2 館(中央公民館は閉館中)に 2 名であり、その内 1 名が事業担当、もう 1 名が管理運営を担当しているのが現状であり、他の職員も社会教育に関する考え方や方法などについて研修する機会がほとんどないのが実情です。社会教育施設でありながら、教育を展開できる専門家がない公民館では、公民館が求められている役割の主体的な運営は困難と思われます。

したがって、宝塚の公民館において ESD を目指す教育を主導するためには、教育についての専門職員の設置と職員の研修が必要であると考えます。自明のことではありますが、人を配置しさえすれば、すべてがうまくいくというものではありません。公民館という場所に、学習するために多世代の様々な市民が集まることができ、また、宝塚市内のいずれの地域に住む人たちも参加することができることがまず求められ、それらの人々が、専門

家の助けによって、また、相互の学びによって、公民館での学習の方向性を明確にし、効果的な学習を展開することが継続的に行われることを通して、公民館が地域の新たな学習センター（Community Learning Center）として活性化するためのスタートラインに立つことができるといえます。今後、宝塚市の公民館での学びは、宝塚市を安全で安心できる、住みやすい、温かい街にしていくための地域課題解決の実践へと展開していくことが、ますます期待されます。

そのためには、個々の公民館がそこで学ぶ人たちとともに、地域の実情に応じて主体的に課題に取り組む事ができるように、教育委員会として施策に反映されることを期待するものであります。

以上

参考資料

- ・平成 26 年度（2014 年 7 月）宝塚市社会教育委員の会議研究報告書
- ・宝塚市公民館に関する市民アンケート調査結果（平成 25 年 9 月）
- ・宝塚市中央公民館ご利用の皆様へのアンケート調査結果（平成 24 年 8 月）
- ・第 57 回兵庫県公民館大会説明資料（平成 27 年 2 月 5 日）
「今後の社会教育行政の方向性」
文部科学省生涯学習政策局社会教育課公民館振興係長 小屋松 英
- ・第 57 回兵庫県公民館大会説明資料（平成 27 年 2 月 5 日）
「持続可能な地域づくりと公民館の役割」
神戸大学大学院人間発達環境学研究科教授 末本 誠

審議の経過

| | | |
|-------------|------------------------|---|
| 平成26年 8月20日 | 平成26年度第2回 社会教育委員の会議 | 教育長より諮問書の受理。今後の会議の進め方について協議。 |
| 平成26年10月6日 | 平成26年度第3回 社会教育委員の会議 | 市立公民館の現状確認(館長からの説明・質疑応答・東・西公民館見学)と課題抽出。 |
| 平成26年11月10日 | 第1回 臨時会 | 公民館運営審議会との意見交換会(公民館の現状と課題整理)。 |
| 平成27年 1月26日 | 平成26年度第4回 社会教育委員の会議 | 前回までの審議内容の整理と、答申に向けての協議。 |
| 平成27年 3月16日 | 第1回小委員会 | 答申の素案作成。 |
| 平成27年 4月23日 | 平成27年度第1回 社会教育委員の会議 | 答申素案について協議。答申書確定。 |

参考:公民館に関する研修会 参加

| | |
|---------------------|--|
| 平成26年 7月 2日 | 平成26年度兵庫県社会教育委員協議会 分科会・公民館で地域をつなぐ～加西市は、なんたって公民館～ |
| 平成26年10月22日 ～24日 | 第56回全国社会教育研究大会徳島大会 分科会・社会教育施設を核にした地域の絆づくり～事例岡山県公民館 |
| 平成27年2月5日 | 第57回兵庫県公民館大会 テーマ:人を育て、地域をつなぐまちづくりの拠点、公民館 分科会・地域づくりと公民館の役割～地域交流拠点としての公民館～ |

宝塚市社会教育委員の会議委員名簿

| 区分 | 氏名 | 職名 | 備考 |
|----------------------|---------------------|------------------|-----|
| 学校教育の 関係者 | ○中内 規子 | 小学校長 | |
| | 須貝 浩三 (~H27.3.31) | 中学校長 | |
| | ○室崎 俊洋 (H27.4.1~) | | |
| 社会教育の 関係者 | ○田村 紀子 | 宝塚市人権・同和教育協議会副会長 | |
| | ○東 邦恵 | 宝塚市PTA協議会会長 | |
| 家庭教育向上に資する 活動を行う者 | ○江守 典子 | 元家庭教育推進員 | 議長 |
| 学識経験者 | ○温井 甚佑 | (株)エフエム宝塚取締役局長 | |
| | ○河野 明美 | 元主任児童委員 | 副議長 |
| | ○藤田 綾子 | 大阪大学名誉教授 | |
| | ○伊藤 篤 | 神戸大学大学院教授 | |
| 市民公募 | ○田口 瑞穂 | 市民公募委員 | |
| | ○日野 康平 | | |

○印はH27.5月現在の社会教育委員

宝塚市社会教育委員の会議 小委員会委員名簿

| 区分 | 氏名 | 職名 | 備考 |
|----------------------|--------|-------------------|-----|
| 家庭教育向上に資する 活動を行う者 | ○江守 典子 | 元家庭教育推進員 | 議長 |
| 学識経験者 | ○河野 明美 | 元主任児童委員 | 副議長 |
| | ○藤田 綾子 | 甲子園大学教授(大阪大学名誉教授) | |
| | ○伊藤 篤 | 神戸大学大学院教授 | |

○印はH27.5月現在の社会教育委員

宝塚市社会教育委員の会議

市民が学習成果を生かし合う地域社会づくりのための社会教育施設（公民館・図書館）
のあり方について（諮問）

標記の件について、社会教育法第17条第1項第2号の規定により諮問します。

平成26年（2014年）8月7日

宝塚市教育委員会



1 諮問理由

貴委員の会議から平成26年7月研究報告「宝塚の地域応援団を育てるために～地域課題解決を通しての新しい公共の創生～」において、コミュニティ（近隣地域）で生じる地域課題を解決するための市民活動を、教育振興計画の基本方針「学びの成果で地域を変える」という知の循環にあたりと捉え、市民自らが学習し育まれた市民力を生かす仕組みの充実が必要であると報告を受けました。

また、平成24年に告示された文部科学省の「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」には、「地域の課題や住民、利用者の課題の解決に向けた活動の支援」があげられていることや、生涯学習審議会からの報告「公民館の整備・運営の在り方について」に「地域活動の拠点としての役割」が示されていることから、地域の生涯学習拠点である公民館や図書館などの社会教育施設は、新しい公共の創生と知の循環の拠点施設としての機能を発揮することが求められています。

そこで、市民が学習成果を生かし合う地域社会づくりを進めていくために、公民館及び図書館の現状と課題を整理するとともに、今後のあり方について、具体的にご意見をいただきたいと存じます。

2 その他

平成27年12月28日までに答申いただきますよう、お願い申し上げます。