

公民館と指定管理者制度のあり方

平成29年（2017年）4月

宝塚市社会教育委員の会議

平成29年（2017年）4月24日

宝塚市教育委員会様

宝塚市社会教育委員の会議

議長 藤田 綾子

「公民館と指定管理者制度のあり方」について（意見書）

平成28年度の宝塚市社会教育委員の会議の研究テーマとして「公民館と指定管理者制度のあり方」について意見を述べるように依頼を受けましたので、宝塚市社会教育委員の会議において別紙の通り意見を取りまとめましたことをご報告いたします。

はじめに

私たち宝塚市社会教育委員の会議は、平成27年（2015年）「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」答申いたしました。

そこでは、管理・運営について、公民館・図書館両館とも「直営」を前提として、両館が地域の社会教育施設の拠点として運営されるように答申しました。

しかるに、平成28年度の宝塚市社会教育委員の会議の研究課題として「公民館と指定管理者制度のあり方」について意見を述べるように依頼を受けました。

つまり、公民館に指定管理者制度を導入した場合のメリット、デメリットを考えることを要請されたわけであります。

そもそも、このような発想が起きた背景として、公民館のみでなく他の公共施設の運営に関する環境変化（行財政運営に関する課題・民間の資金や運営能力・技術能力などを利用することで良好なサービスを確保しようという方針、自治体が歳出効率化のとりくみを率先して行っているかが地方交付税につながること等）が起きていることが理由としてあるということでした。

平成27年度の答申書におきましては、公民館において、「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のあり方」について「教育目標」に焦点をあてており、「管理・運営」者についての議論は、「直営」が自明であると考えていましたので、特に議論は行いませんでした。

しかし、このたび、「公民館と指定管理者制度のあり方」という公民館の管理・運営の視点での意見を述べるように依頼を受けましたので、ここに本会議の意見を取りまとめました。公民館の社会教育施設としての重要性が求められている現代社会において、教育委員会におかれましては、本意見書を、これからの施策の参考にして頂き、本市における社会教育が益々充実することを願っております。

平成29年（2017年）4月

宝塚市社会教育委員の会議
議長 藤田 綾子

第1章：公民館に求められる役割（平成27年5月答申に依拠して）

私たち宝塚市社会教育委員の会議は、平成26年8月7日付けの宝塚市教育委員会諮問第4号である「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」に対し、公民館と図書館それぞれに関して答申書を提出いたしました。

今回求められている意見書は、「公民館の管理運営のあり方」に関するものです。

そこでまず、平成27年5月15日付けで提出した答申書「市民が学習成果を生かし合う地域社会づくりのための公民館のあり方について」（以下「答申書」という。）において、社会教育委員会議として重要と考えた（現在も考えている）今後の公民館の役割について再度整理しておきたいと思えます。

はじめに、宝塚市公民館運営審議会が平成25年8月に実施した「公民館に関する市民アンケート」の結果を検討し、宝塚市において、同一の趣味を超えて自分の仲間を広げようとする市民、学習の成果を地域社会に生かそうとする市民、あるいは社会問題に関心を持つ市民は少ないことが看取できました。さらに、こうした傾向は、文部科学省生涯学習政策局社会教育課公民館振興係長・小屋松英氏の施設説明資料（第57回兵庫県公民館大会配布資料・平成26年2月開催）の中においても、大きな課題として認識されていることが指摘されていました。この資料では、「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」と記されているのと同時に、「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」とされていることも紹介しました。

一方で、私たちが平成26年7月に提出した報告書「宝塚の地域応援団を育てるためにー地域課題解決を通しての新しい公共の創生ー」を作成する過程で実施したヒアリング調査からは、コミュニティで生じている課題を発見した住民が互いに協力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が、市内のいくつかの地域・団体で生じていることが明らかになりました。こうした姿は、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」という目標に沿った学びのプロセスに他ならず、さらに、「知の循環」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改めて強調しました。

このように、宝塚市において、望ましいと期待できる社会教育ないしは生涯学習の姿が一部の地域においてではあるものの展開されていることから、社会教育施設が促進的媒介となって、「知の循環」に支えられた「地域づくりに資する」市民の学びを実現していける可能性があるかと私たちは判断し、答申書においては、公民館に求められる役割

を、その前提となる課題意識ともかかわらせながら、以下のように整理しました。

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する住民が多いという現実、ソーシャルキャピタル（社会関係資本）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す。

また、答申書では、このように整理した方向性に沿って、公民館の果たすべき役割を詳細かつ具体的に提示しました（具体的内容については答申書を参照ください）。提示された内容は以下のように要約できます。

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、その支援に当たっては、「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です。

さらに、宝塚市で計画されている中央公民館の建て替えを機に新しい公民館のあり方を考えるべき時期であることを踏まえて、宝塚市を未来に向けて持続可能な社会にすることを私たちは重視し、持続可能な社会の発展のための教育（以下「**ESD (Education for Sustainable Development)**」という。）の観点から社会教育・生涯学習に導入する必要性も指摘しました（**ESD**にかかわる具体的な領域も6つ提案しています。）。最終的には、「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）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」と答申書では結論づけています。

第2章：答申書で示された役割を公民館が果たすために必要な事項

この章では、第1章で述べた「今後公民館に求められる役割」を集約した上で、その役割が十分に発揮されるために必要だと思われる手段や条件等を提示してみたいと思います。答申書で示された「公民館に求められる役割」は、以下の5点になります。

- ① 従来と同様に個人的・サークル的な学習ニーズに応える場づくり
- ② 多様で多世代にわたる市民が集い・交流することのできる場づくり
- ③ 集いや交流を契機にして社会で生じている諸課題に市民が関心を高められる場づくり
- ④ 地域課題を地域住民が主体的に解決するために必要な学びを展開できる場づくり
- ⑤ これらの場づくりを発展段階(①→④)と捉え、「持続可能な社会の発展のための教育」という観点から、市民の「知の循環」と「学びのPDCA(企画・実行・評価・改善)サイクル」が担保されるような形で支援すること

これら5点のうち、①から④までは市民の学びの姿を発展段階に沿って類型化したものであり、その実現のためには、公民館内においては「学びの環境をどう整える」のか、公民館外に対しては「公民館で何が学べるのかをどう広報していける」のかに深くかかわっています。さらに、④に関しては、各地域に公民館職員が出向き地域課題を把握したり、その解決を地域住民(地域のリーダーなど)に働きかけたりするといった「アウトリーチ活動(出前)」も重要となってきます。また、⑤については、公民館が提供している①から④までのサービスを「モニタリング」することが必要となってきます。

基本的には、上記の役割を十分に理解し確実に実行できる組織が公民館の運営主体として相応しいと言えますが、さらなる条件を付け加えるとすれば、以下の2点が求められると考えます。

- (1) 宝塚市教育委員会・社会教育課と公民館・運営主体とが、宝塚市が目指す社会教育・生涯学習のあり方について十分に共有・合意し、その実践に当たっては必要に応じて協働的に連携すること。
- (2) 宝塚市公民館運営審議会で検討される内容に、各地域(コミュニティ)住民の公民館利用状況(どのようなニーズや目的で利用しているか、その成果はどんな面にどの程度あらわれているかなど)や各地域が抱える生活課題等が盛り込まれることが必要であり、そのための手段を確実に工夫すること。(例えば、同審議会のメンバーに各コミュニティの代表者を選定するなど)

第3章 指定管理者制度による公民館の管理運営（事例検討）

第1章、第2章において、答申書についてまとめましたが、これらの内容に本市の公民館を近づけるに当たり、「直営」で行われることを前提として答申いたしました。

しかし、このたび、直営以外の管理運営の方法として、公民館運営に指定管理者制度を導入することによって、答申した内容の運営が可能か否かについての意見を本会議に求められました。

そこで、本会議では、「指定管理者制度導入」の可能性について検討するため、既に、公民館の指定管理者制度を導入している近隣市町村の中で、①寝屋川市と②大阪狭山市の2館の視察を平成28年11月28日に行いました。また、インターネット等からのデータも参考にしました。

（1）視察の概要

① 寝屋川市立中央公民館

・人口約24万人 1館 利用時間：平日・土日 9:00～22:00

1) 指定管理者：(株)ビケンテクノ（平成27年度から指定管理）（ビケンテクノはビルメンテナンス他の事業展開会社）

2) 建物は複合施設（図書館 公民館 福祉関係施設等）、ボーリング場を買い取り利用 講堂（430人収容）、音楽室（40人）、工芸室（42人）

複合施設のため、清掃・警備等の施設の維持管理業務は福祉部局が直営により一括管理している。

3) 制度導入時期

・導入理由「民間の考え方、手法の活用」「効率的な管理運営と人件費の削減」

平成22年から指定管理者制度を導入、1期目（～平成26年）はNPO法人かわちモアCOM（市職員OBを中心に組織されたNPO法人が指定管理者を受託した）

平成27年度から（株）ビケンテクノが採用されたのは、寝屋川市の社会教育推進計画に沿った計画書がプレゼンテーションで展開されたからである。

4) 導入効果

・現在職員3名（直営時は6名）

・社会教育主事職員の配置はない。

・利用者増加（約6万人増）、講座数増加（5講座増加し43講座を実施）

・新しい管理システムが取られてサークルや展示が新しくなり、PRの仕方が変わる。保育や家族参加型のイベントなど新しいイベントも行っている。

・財政的効果はある。

5) 課題

・スタッフが公民館だけに集中して、市の施設であるという認識が薄く、市全体のイベント等の情報の把握ができていなく、市民が公民館以外の市の情報を尋ねても答えら

れないこともある。

6) その他

- ・自然災害時等には避難所として提供する。
- ・利用料金の免除に関する基準はあります。

② 大阪狭山市立公民館

- ・人口約 5 万 8 千人 1 館 利用時間：平日・土日 9：00～21：00
- ・平成 19 年度から指定管理者制度導入 10 年目

1) 指定管理者：アクティオ（株）（平成 22 年度から指定管理）

アクティオ（株）は、関東で指定管理者制度に基づく公の施設の管理委託、イベント等を主な事業としており、社会教育に関するノウハウも持っている。

2) 同じ建物に図書館が併設されている、また別の建物であるが、福祉センター・保健センター・シルバー人材センターと隣接しており相互の連携をすることも積極的である。

3) 制度導入時期

- ・平成 19 年度から指定管理者制度導入。当初は大阪ガスビジネスクリエイト（株）が受託。
- ・平成 22 年度からアクティオ（株）が指定管理を受け、現在 2 期目。
- ・指定管理の公募には 4 法人の応募があった。選考委員会のトップは社会教育の専門家が務めた。

4) 導入効果

- ・社会教育主事 1 名 館長が取得している。
- ・職員 10 名（利用者と顔が繋がっている人がいる、自分で講座を開講することができる職員がいて、市からの指定事業、新規提案事業、自主事業を行っている）
- ・利用者数は微増（79000 人→82000 人）、事業プログラム 大幅増（17 事業→49 事業）
- ・財政については、削減はできていないが「単なる価格競争による人札ではない」と考えている。
- ・市のイベント情報は一括して把握していて、情報基地としての役割も果たしている。
- ・ホームページやブログなど利用し、地域コミュニティへ情報発信をしている。

5) 課題

- ・マイナス要素として、「市職員のスキル低下、市民ニーズの把握が難しくなった」こと。

(2) 資料による分析 ホームページより

- ① 宮城県登米（とめ）市 人口約 8 万人 3 館：米山地区（米山・吉田・中津山）

(指定管理の進む公民館の自立に向けた支援に関する一考察：登米市教育研究所発行より)

- ・平成 22 年度より指定管理者制度を導入した。
- ・導入理由：指定管理者が行政との連携によって、地域の特性を生かした住民のニーズに即した事業展開をすることが期待できること。
- ・指定管理者：各館とも別個のコミュニティ運営協議会
- ・職員：各館館長 1 名、職員 2 名
- ・成果：指定管理者がコミュニティ運営協議会であったため、地域住民の視点から事業が展開できたこと。
直當時の臨時職員を指定管理者の職員として雇用したので事業の継続性が保てた。
休止していた祭りの復活など、住民のニーズに即した事業を展開できた。
- ・課題：参加者が固定化し、学級、講座の企画・立案等が参加者の受身的な学習になっている。
- ・考察：指定管理者が地域課題を踏まえた事業計画を作成できるようにすることが必要。
行政の社会教育主事が指定管理者に適切な指導・助言をする制度の確立が必要。
社会教育主事の資格取得者の人材養成を計画的に行うこと。

② 鳥取県倉吉公民館

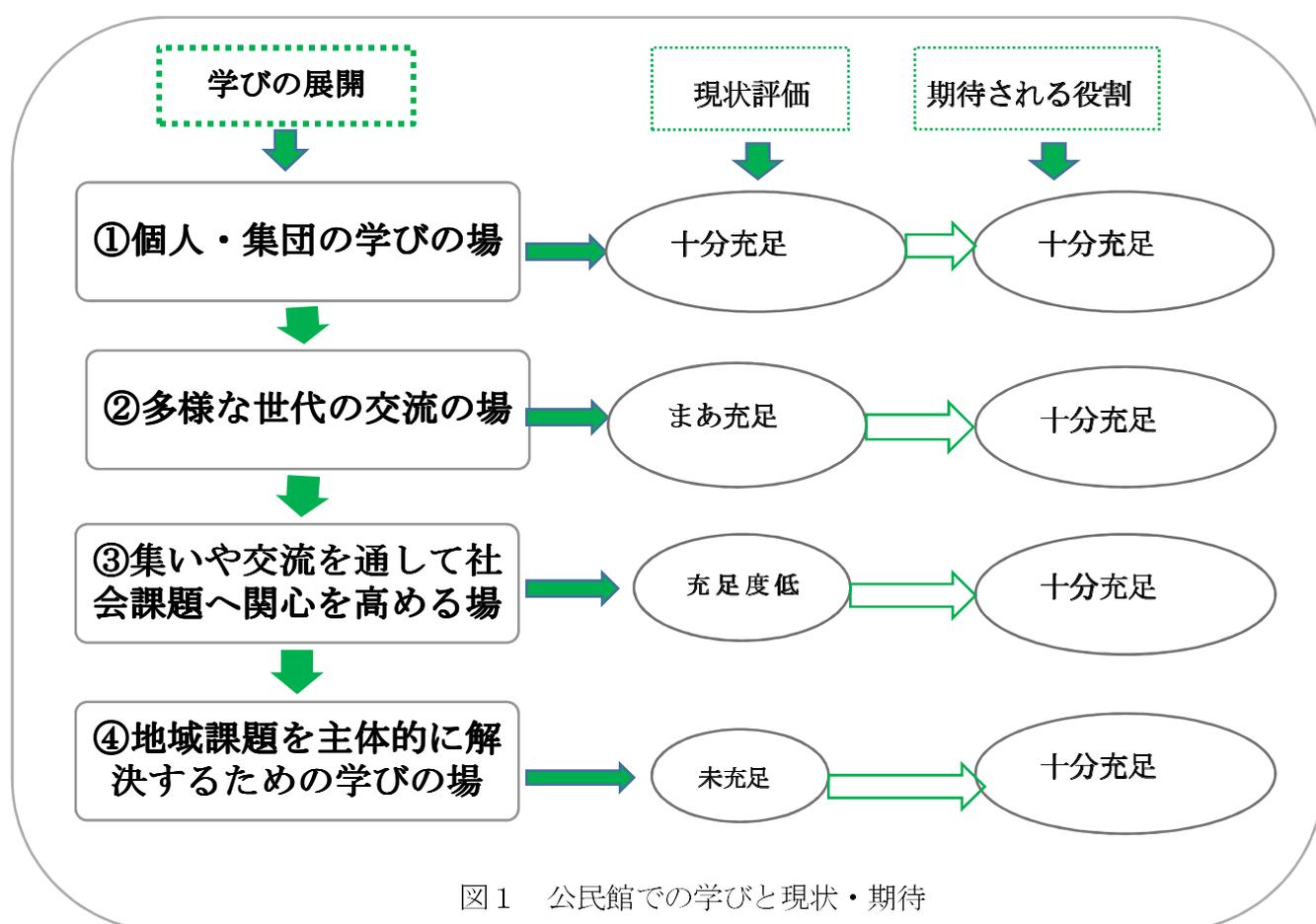
- ・人口 約 5 万人 公民館の役割：「集う・学ぶ・結ぶ」地域住民の生活のための学習や文化活動の場、人々の生活の課題解決を助ける場、他の専門的な施設や機関と住民を結ぶ場、仲間づくりの場
- ・小学校校区ごとに 1 館あり、全体で 13 館ある。
- ・運営の原則：①地域性 ②教育専門性 ③公共性
- ・運営：倉吉方式…平成 18 年度より、直営による一部指定管理者制度による管理運営
清掃業務や消防設備点検業務、修繕業務及び館長業務を直営で行い、一部業務を指定管理者制度（各地区公民館管理委員会）で管理運営している。
- ・職員：館長 1 名、公民館主事 2 名。

以上、2 館の視察と 2 館のインターネットデータによって、公民館への「指定管理者制度導入」の可能性について検討した結果、公民館運営の内容充実の為に「指定管理者制度を導入」することに単純には「YES」か「NO」は言えないことです。要は、「指定管理者」の「質」によって、直営より良くもなり悪くもなるということです。従いまして、もし宝塚市が公民館の「指定管理者制度導入」を行うのであれば、そして、直営よりもより良い管理運営を目指すのであれば、「指定管理者」の選定に当たり、社会教育の専門家の協力のもと慎重な選定を行うことが求められるということが言えます。

第4章 公民館への指定管理者制度導入について

以上これまで述べた通り、本市の公民館の目的は、宝塚市を未来に向けて持続可能な社会にするために、地域課題を地域住民が主体的に解決するために必要な学びを展開できる場所として設置されています。

そのためには、公民館のハードとソフト面からの環境整備が必要となります。しかし、ここではソフト面の管理運営についての意見が求められていますので、この点に絞って本会議で討議を重ねました結果、以下の様な結論を得ました。



何度も指摘しております通り、公民館の学びは図1に示しますように個人内の学びから地域課題を解決できる学びにまで高められる学習に発展させていくことにあります。しかしながら、現状は、①「個人・集団の学びの場」②「多様な世代の交流の場」としては、充実していますが、③「集いや交流を通して社会課題へ関心を高める場」④「地域課題を主体的に解決するための学びの場」としては不十分な状態にあります。

従って、公民館を管理・運営する主体は、そのような現状をよく認識し役割を十分理解し実践することが求められます、よって、本市における「社会教育」のあるべき方向

について最も理解している「社会教育課」が「直営」で管理・運営されることがベストだと考えられます。

しかし、これまでのように「直営」で管理・運営を行うことにも課題が生じています。その原因の一つは、社会教育を行うための専門職である「社会教育主事」を2館の中で2名しか配置できず、その内1名は社会教育主事としての仕事ではなく主に管理業務を担当しているという実態です。「社会教育主事」の公民館への配置は、平成21年の大綱化・弾力化によって要件が緩和されたものの、本来、「公民館の設置及び運営に関する基準」（文部省告示）において設置が規定されていたものです。市民に対する公民館の役割を果たすためには、従来、「公民館の設置及び運営に関する基準」に述べられていたように本市においても1館1名以上の社会教育主事が配置されていることが望まれます。

しかしながら、新中央公民館の開館を控えるなか、今後、1館1名以上の社会教育主事を置くことは、市役所の人事配置の面から困難ということでもあります。また、直営によるこれまでの学習の場としての状況が図1の①と②に集中・固定化していて③④への展開が不足しているという課題を解決する必要があるということ、そのためには外からの介入が求められていることが答申書でも指摘されています。

以上から、答申書の内容を実現するためには、市の直営によること、社会教育主事を各館に1名以上置くことが望まれますが、宝塚市において直営による公民館運営が困難となる現状を鑑みますと、「指定管理者制度」の導入は避けられないであろうと考えざるを得ません。

そこで、すでに指定管理者制度を導入している自治体における複数の公民館の状況を、視察や資料検索を通して行った分析・検討の結果（本意見書・第3章）を踏まえて、本制度の導入に際しては、次の1から7までの条件を満たしていただけるよう最大限の配慮をお願いしたいと結論づけるに至りました。

- 条件1 社会教育課に、この制度の担当者を置き、指定管理者との直接かつ緊密な連携を図る。
- 条件2 公民館が社会教育施設であることを十分に理解し、宝塚市の社会教育の理念を十分に反映した実践が可能な信頼に足る指定管理者を選定する。特に、各館に1名ずつ社会教育主事を採用する、あるいは採用者に社会教育主事の資格取得を積極的に援助する管理者を選定する。
- 条件3 指定された管理者が、社会教育の拠点が公民館であることを踏まえて、本意見書・第4章の図1にある「利用者による①から④に至る学習過程」が展開できることを推進する役割を果たすよう、社会教育課が必要に応じて指導・助言を行う。
- 条件4 指定管理者の提供するサービスが、現行の直営による水準を改善できるという理由から導入されることを踏まえると、利用館のあいだの公平性を保証すると

いう観点から、指定管理者制度は全館同時に導入する。

条件5 指定管理者の提供するサービスが、現行の直営による水準を超えることが期待されていることから、それが実現されているかどうかを、社会教育課が毎年度点検・評価する。

条件6 安上がりな、社会教育実践や社会教育の場づくりに結びつくことが断じてなされないために、経費削減を第一義的な理由として指定管理者制度を導入しない。

条件7 指定管理者制度の導入後、一定の時間が過ぎた時点で、本会議が責任をもって本制度をフォローアップ（本制度導入による影響や成果等を調査）する。

以上