

**地域課題解決のための公民館学習及び社会教育のあり方について**

**答 申**

**平成30年（2018年）7月**

**宝塚市社会教育委員の会議**

平成 30 年（2018 年）7 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 西 本 望

地域課題解決のための公民館学習及び社会教育のあり方について（答申）

平成 29 年（2017 年）8 月 24 日付け、宝塚市教育委員会諮問第 2 号で宝塚市教育委員会から諮問を受けました標記の件のうち、地域課題解決のための公民館学習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 29 (2017) 年 8 月 24 日付けで、宝塚市教育委員会から「地域課題解決のための公民館学習及び社会教育のあり方について」の諮問を受けました。この諮問書には、「今後、地域課題の解決のための学習の場としての公民館を実現するためには、運営方法に関わらず、公民館が実践すべき具体的な学習方法を確立する必要があります」と記載されています。しかしながら、すでに、平成 29 (2017) 年 4 月には、「公民館と指定管理者制度のあり方」と題した意見書（藤田綾子議長、以下「意見書」という。）を私たちは宝塚市教育委員会に提出していること、また同年 9 月には「指定管理者制度導入に係る宝塚市立公民館設置管理条例の全部改正」が可決されたことを鑑み、指定管理者による運営を念頭に置き、本答申書の作成に向けて研究・協議を進めました。

そこで、まずは、公民館における市民の学習のあり方に焦点を当て、諮問内容のうち「地域課題解決のための公民館学習のあり方」にテーマを絞って協議を進めました。さらに、意見書の結論には、「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」とあり、本制度導入に当たっての 7 つの条件を付したうえで当該条件について最大限の配慮をすることと結論付けています。

これを受けて、本答申書では、第 1 章において、改めて「指定管理者制度の導入に際しての留意点」を整理した上で、指定管理者制度による公民館の管理・運営に当たっては、教育委員会が積極的に公民館の事業展開に関与し続けることの重要性、とりわけ教育委員会によるチェック機能の重要性を提起しています。それに続く「第 2 章 地域課題をどう捉えるのか」では、地域課題には「市全体が抱える課題（広域共通課題）」と「一定区域内学校区ないしは自治会レベルで生じている課題（狭域個別課題）」とがあり、いずれにも対応することが今後の社会教育（公民館）の使命であると結論づけております。そして、最後の第 3 章では「宝塚市における地域課題解決のための公民館学習のあり方」として、これまでの宝塚市立公民館が取り組んできた事業の経緯と宝塚市における協働のまちづくり施策の経過を踏まえつつ、宝塚市立公民館と他の自治体における公民館の事業展開を比較した上で、今後の地域課題解決に向けた公民館の果たすべき役割を整理しております。

宝塚市教育委員会におかれましては、本答申書で示されている公民館及び公民館機能の充実に関する考え方や提案などを真摯に受け止めていただき、今後の宝塚市における生涯学習・社会教育行政の充実に向けて、それらをぜひとも関連施策等に反映させていただきたいと存じます。

平成 30 (2018) 年 7 月  
宝塚市社会教員委員の会議  
議長 西 本 望

## 第1章 指定管理者制度の導入に際する留意点

### 1 公民館の目的に沿った事業を担える民間団体の適切な選定について

指定管理者制度は、公の施設の管理運営について、民間事業者等が有するノウハウを活用することにより、住民サービスの質の向上を図っていくことで、公の施設の設置目的を効果的に達成するため、平成15年（2003年）6月に地方自治法が改正され、同年9月から導入された制度である。この制度の趣旨からも宝塚市教育委員会が公民館に指定管理者制度を導入する場合は、昭和29年（1954年）6月に宝塚市立宝塚第一小学校内に設置された宝塚市立公民館が設置されて以来、60有余年に亘って培ってきた有形・無形の財産を継承するとともに、これらに匹敵する独自のノウハウを備えた民間事業者等を慎重に選定する必要がある。

また、意見書の「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）」では、指定管理者制度を導入している4つの自治体の調査結果を報告しているが、そこでは、導入後に生じた課題として、「公民館の利用者が公民館以外の情報を尋ねても公民館スタッフは答えられないこと（公民館が市の公共施設であるとの認識が薄らいだ）」「住民ニーズ把握が難しくなっていること（自治体職員のスキルが低下した）」「利用者が固定化し、その学習態度が受け身になっていること」が挙げられている。この事実は、社会教育法第20条にある「市町村その他一定区域内の住民のために、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」という公民館の目的に沿った事業が十分に展開できない民間事業等もありうることを示唆している。

一方で、指定管理者制度のメリットとされる経費削減については、意見書において「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」と指摘している。この「経費削減」という観点から指定管理者が、公民館の管理・運営の要である人件費の節減を選択する可能性があるため、労働者の労働条件を守ることが重要であり、指定管理者において労働法令の遵守や雇用・労働条件への適切な配慮がなされるよう留意する必要がある。

近年になって課題とされる非正規雇用者の増加と格差の広がりを考えると、公民館職員の育成の観点から雇用が不安定にならないような配慮が求められる。なぜなら、不安定な雇用が、すでに述べた本来の公民館の目的に沿った事業展開に抑制的に働く可能性があるからである。指定管理者の選定に当たっては、経費削減を一義的なメリットとして重視しないことに留意していただきたい。

## 2 公の施設における指定管理者制度の持続性の担保について

総務省が実施した平成 27 年（2015 年）4 月 1 日現在の「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」によると、この制度を導入している施設数は、前回調査（平成 24 年（2012 年））時点から 3,312 増えて 76,788 となっている。

一方で、指定取り消し等（指定取り消し、業務停止、期間満了取りやめ）の件数は 2,308 件となっている。このうち、指定期間の満了をもって指定管理者制度による管理を取り止めた件数は、1,565 件（67.8%）と最も高い。

さらに、指定期間の満了をもって指定管理者制度による管理を取り止めた後の管理においては、統合・廃止（民間等への譲渡・貸与を含む。）が 725 件（46.3%）と高くなっている。

以上の調査結果は、公民館に限った傾向ではなく、公の施設全般に言えることであるものの、休止・廃止や民間譲渡などに結びつく可能性が皆無とは言えない。宝塚市において、いったん選定した指定管理者が指定取り消し等といった事態に至らないよう、宝塚市教育委員会による積極的な支援・関与によって、公民館事業の持続性が担保されることが強く望まれる。

## 3 本章の結論

以上の指定管理者制度の導入にかかわる留意点、すなわち、事業の質を担保すること、経費削減を一義的な目標にしないこと、指定取り消し等の事態を避けることを踏まえて、今後、宝塚市教育委員会が公民館に指定管理者制度を導入する際には、慎重な選定プロセスが求められるとともに、導入後の事業展開に関しては社会教育課によるチェック機能・支援機能を十分に働かせていただきたいと考える。これらについては、すでに私たちが提出した「公民館と指定管理者制度のあり方」の結論部分で示した 7 条件にも通底しており、これらの条件も含めて、指定管理者の選定時及び選定後に最大限留意していただきたい事項である。

## 第 2 章 地域課題をどう捉えるのか

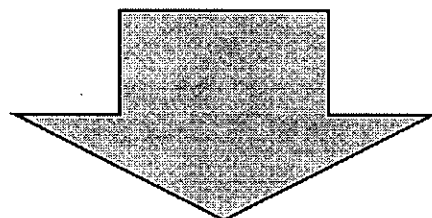
文部科学省（学びを通じた地域づくりの推進に関する調査研究協力者会議 2017）は、「人々の暮らしと社会の発展に貢献する持続可能な社会教育システムの構築に向けて・論点の整理」を公表している。その中の「4. 今後の社会教育の在り方と留意すべき点」において記載されている内容から、地域課題とは何を指しているのかを確認してみたい。

この論点整理の「4」のうち「(3) 社会教育の概念の再整理—「地域課題解決学習」の位置付けの明確化—」において、地域コミュニティ、地域住民、地域課題、地域づくり、地域課題解決学習という言葉が頻繁に出てくるので、これらの前後関係から、今後の社会教

育で想定されている“地域”とは何を指しているかを探してみたい（これらキーワードには下線を施してある）。

<p>記述内容 (文部科学省公表の資料より)</p>	<p>分析 (宝塚市社会教育委員の会議による)</p>
<p><u>地域コミュニティ</u>や自治体の機能が低下する中、住民が社会の構成員の一人として、他者と関わりながら、変化に応じて社会をつくり、互いの生活を保障していくことを学んでいくという社会教育の目的を改めて確認しておく必要がある。</p>	<p>地域コミュニティが自治体と並置されていることから、地域を自治体全体という広域として想定しているわけではなく、むしろ自治体内に複数ある住民のまとまりとしての集合体あるいはコミュニティ（校区や自治会、町内会などの狭域）と想定していることがうかがえる。特に、構成員の一人として互いの生活を保障することを学ぶという箇所に関しては、自治体全体を想定することは無理であり、近隣どうしのレベルで住民どうしが支え合うという構図を想定していると判断できる。</p>
<p>社会教育を取り巻く環境変化を受け、今後の社会教育においては<u>地域コミュニティ</u>の維持・活性化に貢献していくことが大きな役割となる。とりわけ、<u>地域住民</u>が<u>地域コミュニティ</u>の将来像や在り方を共有し、その実現のために解決すべき<u>地域課題</u>とその対応について学習し、その成果を<u>地域づくりの実践</u>につなげる「学び」を「<u>地域課題解決学習</u>」として捉え、社会教育の概念に位置付け、公民館等においてその推進を図ることにより、住民の主体的参画による持続可能な<u>地域づくり</u>に貢献することが求められる。</p>	<p>全体的には、広域・狭域いずれをも想定できる表現であるが、どちらを想定するかは、地域の人口規模によって決まってくると考えられる。特に、「住民の主体的参画による持続可能な地域づくりに貢献」と聞いた時に、過疎（人口減）という課題に直面している農村・漁村等の住民は、この地域を自治体そのものであるとイメージするであろう—自治体の存続が脅かされているので—が、人口の多い都市部に暮らす住民にとっては、自治体全体を対象とした地域づくりに自ら貢献することをイメージすることは難しい。</p>
<p>上記の教育基本法及び社会教育法の規定に照らせば、「<u>地域課題解決学習</u>」は「社会教育」の概念に包含されるものであり、今後、よりよい社会教育を通じてよりよい社会を創るという目標を共有し、各地において積極的な取組が期待される。</p>	<p>「<u>地域課題解決学習</u>は社会教育に含まれる」「よりよい社会を創る」「各地に積極的な取組を期待する」という要素を含んでおり、これらをつなげて読んでみると、自治体の社会教育担当者や社会教育委員に向けたメッセージであると解釈できる。こ</p>

	こでの「各地」は「各自治体」すなわち広域が想定されていると思われる。
社会教育は、その活動を通じて、住民の地域に対する愛着と誇りを育み、地域の担い手である住民を育てるとともに、地域の魅力に磨きをかけ、 <u>地域コミュニティ</u> の持続的発展の礎となる重要な役割を担っていることを再確認しておきたい。	広域・狭域いずれをも想定できる表現である。なぜなら、「地域に対する愛着と誇り」「地域の魅力」をどのレベルで感じるかは、当該地域の歴史や文化に関する特徴に左右されるし、住民個々の当該地域に対する印象や想いの違いにもよるからである。
社会教育は、地域住民が他者との関係において、楽しく日常生活を送り、 <u>地域課題</u> を解決し、よりよい社会をつくり、そこに自らがきちんと位置づいているという肯定感を得る上でも大きな役割を果たしており、その重要性を認識しておくことも大切である。	他者との関係の中で楽しい日常生活を営み、自己肯定感を持って自らが位置づいていると実感できる地域を想定していると読めるので、こでの地域は、住民にとって身近な狭域であると判断できる。



### 結論

文部科学省の調査研究協力者会議による「論点の整理」では、「地域」という言葉が、広域とも狭域とも受け取れる曖昧さを残したまま使用されていることから、地域のレベルを十分に考慮しないまま記載されていると捉えることができるが、一方で、広域レベルで取り組む社会教育も狭域レベルで取り組む社会教育も共に必要であり、それらを一々分ち書きしていないだけでありと捉えることもできる。いずれにしても、ここから、「地域課題」には自治体全体に共通する課題（広域共通課題）と自治体内の各地区がそれぞれに抱える課題（狭域個別課題）とがありうるという結論を導出することができ、今後の社会教育を充実させていくためにハブ機能を果たすと期待されている公民館とその職員（本章で取り上げた「論点整理」のうち「5 持続可能な社会教育システムの構築に向けた重要な視点」においては、教育委員会や公民館に所属する社会教育主事や公民館主事が、地域課題解決学習を推進していく際のコーディネーター或いは学びのオーガナイザーとしての役割を果たすことが求められている）が、これらの地域課題と市民とを結びつけるという目標を強く意識することがきわめて重要であると言えよう。

### 第3章 宝塚市における地域課題解決のための公民館学習のあり方

#### 1 公民館の事業展開と地域課題解決学習にかかわる課題

宝塚市社会教育委員の会議資料「宝塚市立公民館小史」によると、昭和41年（1966年）、それまでの第一小学校に設置されていた市公民館が市民会館に併置されて市立中央公民館となり、その後、昭和45年（1970年）に建てられた市立逆瀬川公民館（地域公民館）が昭和56年（1981年）に改装され、市立中央公民館と改称されている。さらに、昭和63年（1988年）には市立東公民館が、平成6年（1994年）には市立西公民館が設置されている。平成26年（2014年）に中央公民館が閉館し、平成29年（2017年）12月に新たに中央公民館（末広町）の第1期開館を迎え、現在は3館体制によって住民に対する生涯学習・社会教育に関するサービスの提供が続けられている。

私たちが、平成27年（2015年）5月15日に宝塚市教育委員会に提出した答申（江守典子議長、以下「平成27年答申」という。）「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」にも示しているように、全国的に見られている「主に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が公民館である」といった傾向が、宝塚市にも当てはまるのが、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」結果からも確認できる。さらには、平成27年答申は、宝塚市民の中に、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個人、学習の成果を地域社会に生かそうとする個人、同一の趣味を越えて自分の仲間を広げようとする個人、或いは社会問題に関心を持つ個人が少ないこともアンケート結果から確認している。

今回の答申を作成するための検討・議論の一環として、昭和60年（1985年）に中央公民館に着任されて以来、途中で他部署への異動があるものの、現在まで長年にわたって公民館のサービス構築に中核的に携わった職員にヒアリングを実施した（平成30年（2018年）2月6日 平成29年度 宝塚市社会教育委員の会議 第1回臨時会）が、そこで明確になったことは、以下の4点に整理・集約できる。

- ・常に変化する社会の情勢に対応する形で、公共性の高い生活課題を可視化・テーマ化しながら、講座を企画・提供してきた。こうした現代的課題をテーマとした学習機会の提供は、昭和20年（1945年）に宝塚市立第一小学校内に開設された宝塚市公民館で実施された「成人学校カリキュラム」内にも見られ、それは伝統的に宝塚市の公民館事業の中に脈々と受け継がれている。近年では、公民館事業のうち2つの柱である「宝塚市民カレッジ」「宝塚市民セミナー」がこれに当たる。
- ・こうした講座は、中学生や教員、あるいは高齢者など多世代の参加を得る場合もあり、参加者どうしの活発な意見交換が展開され、地域課題の意識化を促す効果があると評価できる。また、講座終了後に、公民館における学習グループ生成につながったケー



スもあり、生活課題（地域課題）を自分たちの問題として引き受けている可能性がうかがえる。ただし、こうしたグループにおける学習が、何らかのボランティア活動、市民活動（広域共通課題の解決）、地域づくり活動（狭域個別課題の解決）などにつながる地域課題解決学習として発展しているかどうかはモニターされていない。

- ・逆瀬川公民館が開設されて以後 50 余年間に、宝塚市には様々な機関等（市消費生活センター、文化振興財団、健康センター、市立図書館、男女共同参画センター、国際・文化センター、子ども家庭支援センターなど）がそれぞれの事業展開として、公民館と類似の講座を企画・提供してきた。また、平成 14 年度（2002 年度）からは、「まちづくり基本条例」「市民参加条例」のもと、市長部局の行政組織として「まちづくり推進課（現在、市民協働推進課）」が設置された。こうした情勢を受け、これら専門的な行政機能を有する諸機関の講座事業とは重複しない方向で公民館は事業展開をしてきている。
- ・こうした事業展開において、特に公民館が腐心してきたのは、上記の機関等が有する制度化された専門的な見地からは気づかれにくく、それらからこぼれ落ちた分野・事象に着目し追及するような学習テーマの設定である。ここから、公民館の機能が決して低下しているわけではないと判断できるし、こうした公民館の姿勢—例えば、マイノリティが抱える課題など、ともすれば見落とされがちな生活課題への気づきを市民に促そうとする姿勢—は慧眼であり高く評価できる。しかし、公民館において、こうしたテーマのもとで学んだ住民が、それを契機にして何らかのボランティア活動、市民活動（広域共通課題の解決）、地域づくり活動（狭域個別課題の解決）などに結びつける役割を公民館が意識的・積極的に事業の一環として担うところには至っていない。

以上から、近年、文部科学省などが、生涯学習・社会教育のあるべき姿、ないしは、今後の方向性として全国の自治体に求めている「地域課題解決学習」の促進を、宝塚市の 3 公民館が中心となって推進してきているとは言い難い現状にあると判断される。では、宝塚市民の中に、こうした「地域課題解決学習」に相当する実践がまったくないのであろうか。

私たちが、平成 24 年度（2012 年度）に取り組んだ研究（テーマは「宝塚の学校応援団を育てるために—地域課題に焦点を当てて—」）では、宝塚市内にある五つの地域（狭域）団体へのヒアリングを実施しているが、これらの団体はそれぞれに狭域個別課題に取り組み、それを十分に解決している姿を確認することができている。例えば、ある地域では、「団地の周辺に繁茂した外来植物が住民の健康被害につながるかもしれない」というまさに生活課題に直面したが、自分たちで専門家を呼んで助言を受けながら自分たちの置かれた現状を科学的に分析し、市の財政的援助（植物の除去費用）を受けるための方法も学び、数年をかけて見事に健康被害の防止に成功している。

こうした事例から、宝塚市民は、喫緊に解決すべき深刻な課題が目の前に存在したり、これまで気づいていなかった課題が提示され、それが自分たちで解決すべきものであると認識したりすれば、少なくとも狭域レベルでは、地域課題解決学習に向かっていると考えられる。このように、宝塚市民は地域課題解決学習を実践していくポテンシャルを有しているのであり、この有能さを顕在化させる契機を提供するような事業、さらには、地域課題解決学習を住民が主体的に進めることを支援するような事業を構想・展開することが、宝塚市の公民館には期待される。

## 2 宝塚市における地域課題解決に向けた取組（協働のまちづくりの主な経過）

ここで、公民館の歴史とは別に宝塚市における協働のまちづくり施策の経過を確認しておきたい。

宝塚市では、昭和 60 年（1985 年）からコミュニティ行政の研究がはじまり、昭和 62 年（1987 年）3 月にまとめられた「コミュニティ推進のための研究報告書」において、コミュニティ政策推進のための提言が作成された。その後、平成 3 年（1991 年）からの第 3 次総合計画の前期基本計画に中学校区を範域とするコミュニティ政策が描かれた。平成 5 年（1993 年）に市長部局においてコミュニティ課が創設され、概ね小学校区を範域とするまちづくり協議会の組織化に取り組み、平成 11 年（1999 年）に 20 のまちづくり協議会の組織化が完了した。さらに、「まちづくり基本条例」と「市民参加条例」が平成 14 年（2002 年）に施行され、市民との協働のまちづくりが広まった。

各まちづくり協議会は、利用形態に違いはあるものの、学校や公共施設の一部などを拠点に地域の実情に応じて活動している。また、各まちづくり協議会では過去に行政と連携して地域ごとのまちづくり計画を策定しており、今後は、当該計画を現状課題に照らし合わせて再度構築していこうとしている。

## 3 地区公民館のある自治体との比較

すでに述べたように、宝塚市では、中央公民館・東公民館・西公民館の 3 館によって、市民に開かれた生涯学習・社会教育の機会や場を提供している。他の自治体のように、中央公民館が自治体全体の生涯学習・社会教育サービスを担い、その他のいわゆる地区公民館が狭域レベルに根差した生涯学習・社会教育サービスを担うといった構造にはなっておらず、3 館がほぼ同じような広域レベルのサービスをこれまで展開してきている。

こうした宝塚市の状況を、地区公民館のある自治体の状況と比較してみたい。隣接する西宮市には、おおむね中学校区に一つずつ地区公民館（中央公民館 1 館と地区公民館 23 館）があり、各館には公民館運営協議会等において選出された公民館活動推進委員が、地域福祉の増進、生活環境の向上、地域文化の振興等、日常生活の様々な課題を、住民が自主的・主体的に相互学習によって解決できるよう地域住民を支援している（「活力を維持・発展し続けていくコミュニティ形成に必要な社会教育の在り方について」（西宮市社会教育委員会議 2018 答申書））。さらに、この答申書では、市内 25 か所に設置され

ている地域コミュニティ委員会（地域情報誌の発行や多世代ふれあい交流事業のほか、地域をつなぐ様々なコミュニティ推進事業を実施している）を対象に実施したアンケート調査によって、「場所がわかりやすく、人も情報も集まりやすい」などの理由から、公民館がこの地域団体の活動拠点として活用されていることも示している。

また、福井市では、小学校区ごとに地区公民館が設置されており、福井市のホームページ（「福井市の生涯教育」最終更新 2017年7月24日）には、次のように（公民館に関連する箇所のみ）記載されている。

#### （前段略）

生涯学習室では、こうした市民の学習を総合的に支援するため、社会教育施設として実際の生活に即する教育、学術及び文化に関する各種事業を行う公民館の学習環境を充実させ、市民の教養の向上、心身の健康増進、生活文化の振興を図ります。そのために、現代的・地域的課題や実生活に即した課題を取り上げた教育事業を実施するとともに、その学び合いを通じて得られた成果が、地域社会に還元されるよう努めます。

#### （中段略）

さらに、地域コミュニティの機能保持・活性化を図るため、地域活動の支援及び連絡調整を担う地域のコーディネーターとして、また地域コミュニティの中核的な活動拠点としての公民館機能の充実を図り、市民の自治能力を高められるように努めます。以上のことを踏まえ、次の4つの方針を位置づけ、着実に事業を展開し、市民の地域づくりにつながる積極的な生涯学習活動を支援していきます。

- 1 学習ニーズと地域課題に対応した学習機会の提供
- 2 公民館活動の充実による学校、家庭、地域の連携の支援
- 3 住民が主体となった地域活動への支援
- 4 だれもが利用しやすい生涯学習施設の充実

以上の引用内の下線部を見ても分かるように、小学校区ごとに公民館が設置されていることの強みが、地域課題解決学習の成果が地域社会に還元されることを目指すことへのコミットメントに留まらず、住民の自治能力育成に向けた公民館のコーディネーター機能と活動拠点機能（＝ハブ機能）への明確なコミットメントにもなっている。

こうした地区公民館が数多くある自治体では、狭域個別課題の解決に住民が取り組もうとする際に、公民館が十分に活用できる資源となりうるということが理解できるが、最大のメリットは居住地の近くに公民館があるという点であろう。しかし、宝塚市の公民館はすべての住民にとって身近な場所にあるわけではなく、この点が、宝塚市公民館の限界であると言わざるを得ない。

#### 4 宝塚市公民館の今後のあり方―地域課題解決学習の充実のために

今後、宝塚市において、公民館が住民の主体的な地域課題解決学習の充実を支援していくためには、すべての住民にとって身近な公民館であることが求められる。つまり、地区公民館があることが望ましいが、現状の3館体制の公民館整備及び概ね小学校区ごとのまちづくり協議会の組織化などのコミュニティ政策を鑑みると、地区公民館を新たに整備する提案は現実的ではない。また、まちづくり協議会では、地域ごとの課題等についての議論や学習活動が、校区内の学校の一部や公共施設等を拠点に行われていることから、地区公民館に相当する機能を有する身近な学習の場（学びの居場所）については、公民館以外の場にも多くあると考えられる。宝塚市の公民館が、公民館主催事業を含めて、公民館以外の場にある身近な学習の場との関わりなどについて以下検証してみる。

なお、広域共通課題への気づきとその解決に向けた市民の学びと狭域個別課題への気づきとその解決に向けた住民の学びとを先導的に支援していくことが、公民館の使命・役割であるという考え方を大前提とする。

#### 5 市民の自主的な課題解決に向けた活動を支援するためには

これまで3公民館が重視してきた「宝塚市民カレッジ」「宝塚市民セミナー」をさらに発展させることが求められる。まずはこうした講座事業のテーマとして、宝塚市が直面している多様な課題を市民が意識化できるようなものを設定することが求められる。さらに、こうしたテーマのもとで学んだ市民グループが、学んだ知識等を生かして、その課題をどのようにしたら解決できるのかを考え出し、さらには、考え出した方法を自分たちで実行していくこと（ボランティアな活動に個人的ないしは組織的に取り組むことも含めて）を公民館が後押しすることが最も大切な役割である。こうした一連の学習過程（感性→理性→主体性）を繰り返しながら学びの質を高めていくことを、私たちは「知の循環モデル」と名付けて、それがうまく機能しているかどうかを評価し改善していくこと（PDCAサイクル）の必要性をすでに提起している（平成27年答申）。

なお、地域課題に関する講座テーマの設定に際しては、本章の第1節で示したヒアリング内で記載されている、市内の「専門的な行政機能を有する諸機関の講座事業とは重複しない」という方針は転換すべきである。いわゆる縦割り意識を廃し、類似のテーマの講座であれば共催して内容をより充実させるなど、市内の他部局・他機関との積極的な連携・協働を図ることも必要である。さらに、異世代も含めて、できうる限り多様な市民・住民が集い、参加・交流できる居場所機能、自発的に学ぶ意欲の高い住民・市民に対する相談機能、個人的・趣味的学習者を地域課題解決学習者へと促す機能を公民館が果たすことも不可欠である。

○地区公民館に相当する機能を有する身近な学習の場（学びの居場所）との関わり

宝塚市の場合、前述したとおり最も身近な住民組織である自治会を中核にまちづくり協議会が概ね小学校区ごとに組織化されており、狭域個別課題については、まちづくり協議会や自治会などの地縁団体のほか、個別課題に取り組むNPO等の団体等が課題解決のための学習や取組みを行っていると考えられることから、そういった住民組織と公民館が連携し、狭域個別課題を解決するための住民の学習を支援する役割や機能を公民館に保持することが期待される。

広域共通課題解決については、3つの公民館が各事業を通じて地域等に対して考えるきっかけづくりを行いながら、狭域個別課題解決を担うまちづくり協議会などの住民組織やNPO等の市民活動団体からの求めに対して、公民館にある学びに関する多様な情報の提供や学びの場や組織の運営面に関する相談など、地域課題解決に向けて取り組む市民団体等への支援が期待される。そのため、市内には3つの公民館しかないことから、情報の提供や各種相談について市内各地にアウトリーチすることで広げていくことが重要となる。なお、宝塚市内には、宝塚NPOセンターをはじめ、男女共同参画センター、ボランティア活動センターなどが設置されており、各機関においても情報の提供や相談体制があることから情報共有し、連携を図りながら効率的な事業展開が望まれる。他機関との連携については、市長部局との関係性から公民館だけでなく、教育委員会社会教育課がその調整を担うことになる。

さらに公民館と地域との連携を深め、公民館の地域に対する理解を広げていくためにも、地域住民から公民館事業を推進する委員などを選出することなどを行い、狭域個別課題解決のための学びが活性化される仕組みを構築していくことが望まれる。その点においても教育委員会社会教育課のサポートも必要になることから、社会教育課への新たな人材配置も不可欠となってくる。

地域課題解決に向けた公民館学習のあり方を検証していくと、教育委員会社会教育課の公民館運営への関与や連携の必要性が浮き彫りとなってきた。さらに指定管理者制度が導入されることで、社会教育課の指定管理者に対する適切な指導や協力体制が不可欠となる。また、各公民館において「他部局・他機関との連携・協働」「居場所機能」「相談機能」「地域課題解決へと促す機能」に注力する必要がある、その取組に対して積極的に対応できる事業者等を選定する必要がある。

～ 答申のまとめ ～

これまで地域課題解決のための公民館学習のあり方を検証してきた。宝塚市教育委員会においては、公民館が指定管理者制度による管理運営となることから、次の視点に重きを置き、より身近で訪れやすい公民館運営が期待できる事業者の選定を行っていただきたい。

- ・社会教育法第 20 条の公民館の目的に沿った事業展開ができること。
- ・今までに宝塚市立公民館で培われた公民館事業等を適切に継承できること。
- ・子どもから高齢者までの多世代の市民の学習活動が幅広く行えること。
- ・一人ひとりの学びが地域課題の解決につながる取組ができること。
- ・公民館から市内の各地域へアウトリーチを含む事業展開ができること。
- ・公民館事業、行政関係情報、学習情報等の情報発信を積極的に行うこと。
- ・公民館利用者だけでなく、地域における市民活動団体等に対して、学習や活動に係る様々な相談に応じること。
- ・関係機関や地域との連携、協働に取り組み、地域課題の解決に向けて学習者を支援すること。
- ・社会教育主事の配置と育成へ向けて積極的に取り組むこと。

最後に、近年の宝塚市における財政状況と教育費との関連について述べておきたい。市が毎年 1 2 月に公表している「宝塚市の財政状況」によると、一般会計の歳出に占める教育費の金額（構成比）は、平成 26 年度が約 73 億円（10.2%）、平成 27 年度が約 71 億円（9.7%）、平成 28 年度が約 74 億円（9.7%）となっており、概ね 10 パーセント前後を推移している。

しかしながら、平成 30 年 3 月に市が公表した「財政見通し（平成 30 年度（2018 年度）～平成 34 年度（2022 年度）」によると、歳入の伸びが見込めない中、歳出は少子・高齢化等の影響から増加傾向にあるため、今後 5 カ年では収支不足額が 31.4 億円となり、厳しい財政状況となることが見込まれている。

こうしたなか、指定管理者制度導入の影響により教育費が削減されることがないように、今後も、生涯学習・社会教育の充実のため、教育費の配分増に向けた教育委員会による取組に大いに期待するところである。

以上、宝塚市教育委員会から受けた諮問「地域課題解決のための公民館学習及び社会教育のあり方について」のうち、「地域課題解決のための公民館学習」に焦点を絞って検討いたしました。引き続き、当社会教育委員の会議では、近年になって生涯学習施策の重要な要素となってきている地域学校協働本部という仕組みも視野に入れながら、「地域課題解決のための社会教育のあり方について」を検討し答申する予定である。

#### 【引用文献・資料（引用順）】

- ・宝塚市社会教育委員の会議（2017）公民館と指定管理者制度のあり方（意見書）
- ・久家恵一（2018）宝塚市の公民館事業について 平成 29 年度第 1 回宝塚市社会教育員の会議（臨時会）＜資料①＞
- ・総務省自治行政局行政経営支援室（2016）公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果（2015 年 4 月 1 日現在）  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000405023.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000405023.pdf)
- ・学びを通じた地域づくりの推進に関する調査研究協力者会議（2017）人々の暮らしと社会の発展に貢献する持続可能な社会教育システムの構築に向けて・論点の整理  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shougai/035/gaiyou/1384046.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shougai/035/gaiyou/1384046.htm)
- ・宝塚市社会教育委員の会議（2015）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（答申書）
- ・宝塚市社会教育委員の会議（2012）宝塚の学校応援団を育てるために一地域課題に焦点を当てて一（研究報告書）
- ・西宮市社会教育委員会会議（2018）活力を維持・発展し続けていくコミュニティ形成に必要な社会教育の在り方について（答申書）
- ・福井市（2017）福井市の生涯学習 平成 29 年度 生涯学習室事業実施方針  
<https://www.city.fukui.lg.jp/kyoiku/gakusyu/sgakusyu/p004640.html>
- ・文部科学省生涯学習政策局政策課調査統計企画室（2017）平成 27 年度社会教育統計（社会教育調査報告書）  
[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afieldfile/2017/04/28/1378656\\_03.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2017/04/28/1378656_03.pdf)
- ・今西幸蔵（2018）未発表資料

#### 【参考資料】

- ・柳与志夫（2012）社会教育施設への指定管理者制度導入に関わる問題点と今後の課題—図書館および博物館を事例として— レファレンス（国立国会図書館調査及び立法考査局）平成 24 年 2 月号 79-91
- ・南学（2010）指定管理者制度から公共施設のあり方を見直す PHP Policy Review（PHP 総合研究所）Vol.4 No.24 2-8
- ・服部英二（2010）指定管理者制度の導入の背景と制度をめぐる諸課題 社会教育 第 65 巻 10 月号 32-35
- ・角田英昭（2016）【論文】2015 年「指定管理者制度の導入状況調査」結果の概要と課題—制度の抜本的な見直しは喫緊の課題— [https://www.jichiken.jp/article\\_23/](https://www.jichiken.jp/article_23/)

・今西幸蔵 (2018) 未発表資料

#### 全国の公民館数の推移と公民館の配置形態

文部科学省（文部科学省生涯学習政策局政策課調査統計企画室 2017）が平成 29 年 3 月に公表した社会教育調査報告書（施設数等については、平成 27 年 10 月 1 日現在）には、公立の社会教育施設の種別統計が含まれている。公民館の施設数は平成 11（1999）年度をピークに減少傾向にある。社会教育施設において指定管理者制度を導入している施設数の比率を見ると、公民館は 8.8% となっており、他の社会教育施設に比べて圧倒的に低い。ちなみに、図書館は 15.6%、博物館は 23.9%、博物館類似施設は 31.3%、青少年教育施設は 41.0%、女性教育施設は 34.1%、社会体育施設は 39.0%、劇場・音楽堂等は 57.7%、生涯学習センターは 26.9% である。

この比率を見る限り、全国の市町村において、公民館（これに次いで図書館）への指定管理者の導入に対しては、慎重な姿勢が取られていることが看取される。公民館はそもそも地域課題解決のために地域住民が主体となって運営される地域の学習拠点として成立しており、上記統計内においても、公民館の指定管理者では、「その他」（40.1%）に次いで「地縁団体（自治会、町内会等）」（26.8%）となっている。

また、今西（2018）によると、近年になって求められるようになった学校・家庭・地域の連携・協働によるコミュニティスクールの設置に連動するケースも含めて、公民館が新設されるケースが見られているので、これまでの公民館数の減少傾向が平成 28 年度からは反転している可能性があると言う。正確なデータは、次の全国規模の調査を待つことになるが、今西から得た情報を、私たちが確認したところ、近畿地方で平成 28 年度に新設されたのは、兵庫県の姫路市立上菅公民館と同市立筋野公民館、奈良県の天理市立櫛本公民館、和歌山県の橋本市立山田地区公民館（名称変更、移転・建て替え）であり、福岡県で平成 29 年度に新設されたのは、福岡市立西都公民館と小郡市立大原きぼうの森館（校区公民館）である。また、震災復興の一環として、福島県では平成 27 年度に郡山市立中央公民館が勤労青少年ホームと合築して再オープンしている。



## 審議の経過

平成29年 5月25日	平成29年度第1回 社会教育委員の会議	地域課題解決のための公民館学習及び社会教育のあり方についてを研究テーマとし、諮問を検討。
平成29年 8月24日	平成29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30年 1月15日	平成29年度第3回 社会教育委員の会議	公民館職員との意見交換会を行うこと及び答申案作成のための小委員会を設置することを決定。
平成30年 2月6日	平成29年度社会教育委員の会議 第1回臨時会	公民館職員との意見交換会。 宝塚市における地域課題への考え方を整理。
平成30年 2月20日	平成29年度第1回 小委員会	答申書作成に向けての協議。
平成30年 3月22日	平成29年度第2回 小委員会	答申案について協議。
平成30年 4月16日	平成30年度第1回 小委員会	答申案について協議。
平成30年 5月18日	平成30年度第1回 社会教育委員の会議	答申案について協議。
平成30年 6月25日	平成30年度第2回 小委員会	答申案について協議。
平成30年 7月17日	平成30年度第2回 社会教育委員の会議	答申案について協議。答申確定。

資料2

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	○橘 俊一	小学校長	
	○清水 浩明	中学校長	
社会教育の 関係者	○林 純子	宝塚市人権・同和教育協議会副会長	
	○薄田 昌広	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	○大西 登司恵	元家庭教育推進員	
学識経験者	藤田 綾子 (～H29.10.23)	大阪大学名誉教授	議長
	○西本 望 (H29.10.24～)	武庫川女子大学教授	議長
	○河野 明美	元主任児童委員	副議長
	○伊藤 篤	甲南女子大学教授	
	○温井 基佑	(株)エフエム宝塚取締役局長	
市民公募	○板東 克子	市民公募委員	
	○エバンズ 直子		

○印はH30.7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
	○西本 望	武庫川女子大学教授	議長
	○河野 明美	元主任児童委員	副議長
	○伊藤 篤	甲南女子大学教授	

○印はH30.7月現在の社会教育委員

宝塚市社会教育委員の会議

地域課題解決のための公民館学習及び社会教育のあり方について（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29年（2017年）8月24日

宝塚市教育委員会



1 諮問事項

貴委員の会議から平成27年5月に受領した答申書「市民が学習効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）」において、現状の公民館の役割が「個人的・サークル的な学習活動等の場の提供」にとどまっていることを課題と捉え、持続可能な社会づくりのための学習機関として、公民館が「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進めていくこと」が重要であるとの意見を受けました。

また、平成29年4月に提出いただいた意見書「公民館と指定管理者制度のあり方」では、上記答申書の内容を市直営以外の運営方法で実現する場合の留意点などを提示していただきました。

今後、地域課題解決のための学習の場としての公民館を実現するためには、運営方法に関わらず、公民館が実践すべき具体的な学習方法を確立する必要があります。

については、公民館における地域課題解決のための学習及び今後の本市の社会教育のあり方について、諮問します。