



地域づくりにおける核となる組織と拠点のあり方(3) 公民館からコミュニティセンター等への移行実態からみた社会教育行政の課題と方策－島根県の公民館における運営動向を中心として－



出口 寿久 (でぐち としひさ)

北海道科学大学 全学共通教育部 教授

1962年奈良県生まれ。2023年博士(工学)の学位授与(北海道科学大学大学院工学研究科)。文部省・文科省に長年勤務し、主に生涯学習・社会教育行政に関わり、学校支援地域本部事業・コミュニティ・スクールなどを担当。和歌山大学地域連携・生涯学習センター教授/センター長、文科省学校運営支援企画官、北海道大学学務部長などを経て、2018年から現職。

前回に引き続き、「地域づくりにおける核となる組織と拠点のあり方」についての研究結果の報告をさせていただきます。第3回は「公民館からコミュニティセンター等への移行実態からみた社会教育行政の課題と方策－島根県の公民館における運営動向を中心として－」についてです。

1 研究の背景と目的

公民館は、第二次世界大戦後まもなく我が国独自の社会教育施設として構想され、1946年7月文部次官通牒「公民館の設置運営について」が全国の地方長官宛に発せられて各自治体では盛んに設置の動きが始まり、設置自治体は1949年には4,167市町村のうち約4割、1951年には約6割(6,599館)に及びました。1949年社会教育法の制定により公民館の位置付けが明確化され、公民館設置がさらに進みましたが、その後は施設整備も職員の増加も決して坦々とした道のりではなく、公民館創設以来今日に至るまで終始いくつかの悪条件が公民館の進展を阻んでいます。その公民館は、地域住民の日常生活圏(小又は中学校区)に整備することが目指されていたこともあり、社会教育施設の中で最も数が多くなっていますが、2018年4月現在全国の公民館数は13,344館で、1980年代以降、最も多かった1999年の18,257館から4,913館、26.9%の減少となり、今日も減少の一途を辿っています。また1999年から3度の社会教育法の主な改正(平成以降)においては施設機能の変更には触れられていないにも関わらず、前述の公民館減少現象が表出している要因のひとつは、各地域において積極的にコミュニティセンター(以下「コミセン」)等地域づくり関連施設へ移行したためと考えられます。

これまで自治・共助活動や地域活動は、自治会・町内会が中心となって行われてきました。しかし、人口減少や加入率の低下による構成員の減少等を背景に、自治会等が従来の役割を果たすことが困難となる地域がでてきています。このため、政府は2014年以降、経営的な観点や手法を用いて具体的に事業を実施する「地域運営組織」の設置を進めています。「地域運営組

組織」の形成に当たっては、住民が議論する場やコーディネート役などが必要になり、この役割こそが戦後の公民館誕生時の姿と一致します。総務省が行った調査によると、地域運営組織のうち「公民館活動を母体として、その延長線上で共助・サービスを発展させたもの」が18.6%となるとともに、「活動拠点施設がある」と答えた89.8%のうち51.4%が「使用中の庁舎を除く自治体所有施設（地区公民館や図書館、ホール、小学校等）」であり、少なからず公民館が関わっています。

一方、島根県では1999年「島根県中山間地域活性化基本条例」を制定し、2001年から中山間地域の活性化施策を進め、2008年には「人づくりの拠点である公民館が培ってきた「地域力」醸成のノウハウに着目し、モデル公民館での実証を通して、地域の再生、コミュニティの再生を目指す」とし、2012年には「公民館等の範囲を地域運営の基本単位とし、積極的に取り組むよう市町村を総合的一体的に支援」するとしています。これらの施策を受け、県内自治体では積極的な「地域運営組織」の設立に向けての取り組みが進められ、その活動拠点施設として公民館や「地域運営組織」の設立を機に公民館から移行したコミセン等を位置付けるところが多くなっています。島根県内の公民館は、従来から活発な活動が行われ、人口当たりの学級・講座受講者数は常に全国でもトップクラスを誇っていますが、近年公民館数の減少が著しくなっています。

そこで本研究は、全国の公民館の運営実態を見通しつつ、島根県における公民館の特質と島根県内における公民館からコミセン等への移行経緯や移行に伴う施設運営実態の変化、さらに法的規制がないなかでのコミセンへの積極的な移行の背景などを明らかにし、社会教育行政が踏まえるべき地域運営を考慮した公民館からコミセンへの移行方策を提言することが目的です。

2 研究方法

① 全国及び島根県における公民館の運営の変化と現状

文部科学省が概ね3年ごとに実施している「社会教育調査」のデータをもとに2002年度から2015年度の間の全国及び島根県の公民館の現状を比較分析しまし

た。また島根県においては島根県立東部・西部社会教育研修センター等が2002年から毎年公民館等の研修や実施事業等を調査・把握するための「島根県公民館等実態調査」を実施しており、これを基に島根県の詳細な公民館の運営実態を把握しました。

② 島根県教育庁の取り組み

島根県内の自治体において公民館等が活発な活動が継続されている要因は島根県教育庁の積極的な施策展開と考えられるため、島根県教育庁が毎年作成している「社会教育行政の方針と事業（2011～2018）」の収集と現地調査・ヒアリング調査を実施しました。

③ 島根県内自治体の公民館に資する取り組み

島根県内の11の自治体等に現地調査・ヒアリング調査及び資料・文献収集調査を行いました。調査はコミセン等へ移行した自治体（出雲市、益田市、大田市、安来市、江津市、雲南市）と、2016年度島根県公民館等実態調査において「自治体別1館当たりの利用者数」の上位5自治体である公民館活動が活発な自治体（松江市、奥出雲町、川本町、津和野町、邑南町（コミセン等へ移行した自治体を除く））を対象に、公民館からコミセンへの移行の目的や経緯、移行前後の運営体制の変化等について行いました。

上記②と③においては、現地調査後に電話及びメールによりデータの補完と精度向上を図りました。

3 全国の公民館の設置・運営変化と島根県の特質

2002年から2015年の全国及び島根県における公民館の変化と相違点から島根県の公民館の設置及び運営の特質について分析します。

① 公民館数（図1・図2）

2015年度は14,171館で2002年度の17,947館から3,776館（21.0%）減少しています。島根県も2002年度に対し2015年度は約半数程度（43.2%）まで減少しており、人口10万人当たりでみると2002年度が46.5館であるのに対し、2015年度は28.7館（全国平均11.2館）で17.8館減（全国平均2.9館減）ですが、全国と比較すると倍以上であり、島根県において公民館は現在も身近な教育施設といえます。

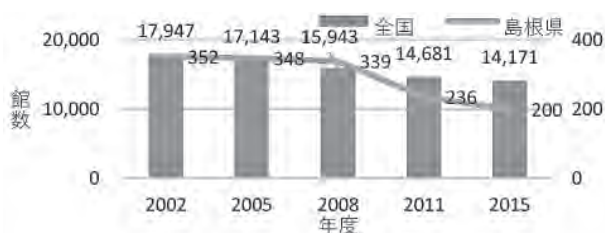


図1 全国・島根県の公民館数の推移



図2 人口10万人当たりの公民館数

② 学級・講座数（図3・図4・図5）

2014年度は年間約35万講座で2001年とほぼ同程度です。また1館当たりでみると2014年度は24.6講座で2001年度に対し29.5%増であり、公民館や職員が削減されるなかで講座の増加は職員の講座開設への努力と考えられます。公民館数は1990年から増加し1999年をピークにその後減少していますが、学級講座数は1980年度以降年々増加し2007年度をピークにその後減少しており、それぞれ最も多い時期がずれています。これを裏付けるものとして、公民館1館当たりの講座数は1980年度以降増え続け、2007年度をピークにその後減少しています。1999年から2008年の間は公民館数の減少率を1館当たりの講座数の増加率が上回った結果といえます。島根県をみると2014年度は13,116講座であるのに対し2001年度は14,127講座で7.2%減となっていますが、2004年度と比較すると51.6%減と大幅な減少となっています。1館当たりでは2014年度が65.6講座（全国平均24.6講座）であるのに対し、2001年度が40.1講座（全国平均19.0講座）で63.6%増ですが、2010年度と比較すると63.6%減と大幅な減少です。この減少は公民館数の減少率と同程度でありピーク時に比べると著しく減少していますが、1館当たりでは全国平均の倍以上であり、少ない職員数でも積極的に運営しているためと考えられます。島根県における1館

当たりの学級・講座数は、1980年度以降概ね右肩上がりで増加し、2010年度をピークにその後減少しています。

③ 学級・講座受講者数（図3・図4・図5）

2014年度は約9,100千人で2001年度と比較すると14.4%減ですが、2007年度と比較すると27.7%減となります。学級・講座受講者数も1980年度以降年々増加し、2007年度をピークにその後減少しており、学級・講座数と同様に公民館数のピークの時期とずれています。また1館当たりの2014年度は642人で2001年度と比較すると7.4%減で、2007年度と比較すると18.6%減と大幅な減少です。島根県をみると2014年度は約228千人であるのに対し2001年度と比較すると42.5%減、2004年度と比較すると58.3%減少しており、著しい減少率となっています。島根県の学級・講座受講者数も1980年度以降年々増加し、2004年度をピークにその後減少しています。

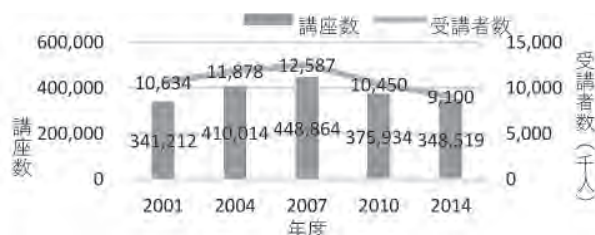


図3 全国の学級・講座数、受講者数の推移

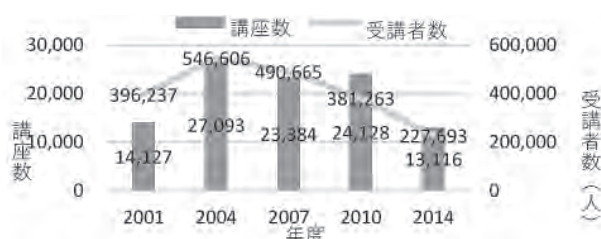


図4 島根県の学級・講座数、受講者数の推移

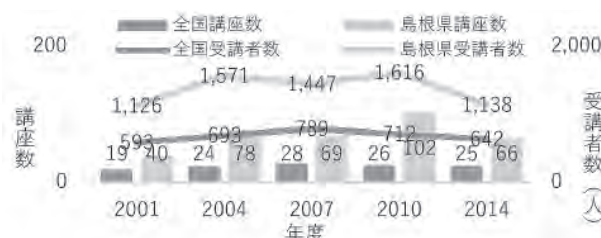


図5 1館当たりの学級・講座数、受講者数の推移

④ 公民館職員研修の実施率（図6）

2014年度の研修の実施率は56.9%で、2004年度と比較すると6.0%増加しています。島根県をみると2014年度は93.0%で、2004年度の79.0%と比較すると14.0%増加し、研修に対する意識は非常に高いといえます。この職員研修の実施率の高さが職員の意識の高さにつながり、活発な公民館活動の基礎となっていると考えられます。

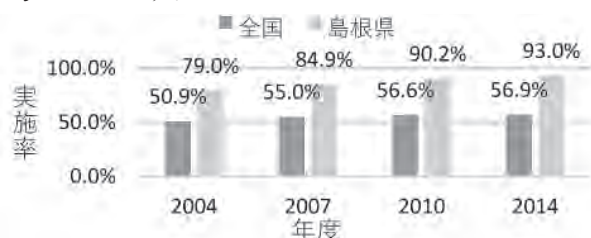


図6 職員研修の実施率

4 島根県における公民館からコミュニティセンターへの移行による運営と利用の実態（図7・図8）

前節において島根県の公民館活動が全国と比較して活発であることが明らかとなりました。そこで、「島根県社会教育行政の方針と事業報告書」及び「島根県公民館等実態調査」から公民館数と利用者数を図7・8に示します。2008年度は公民館が271館、コミセン等は67館でしたが、2018年度では公民館数が103館減



図7 公民館数の推移



図8 1館当たりの利用者数の推移

少、コミセン等は81館増加しており、公民館からコミセンへの移行が見られます。また、2016年度から2018年度の公民館等1館当たりの利用者数も公民館よりもコミセン等が多くなっています。

① 職員研修（図9・表1）

職員研修（自主研修）の実施率は、公民館とコミセン等ではほとんど差がなく、自主研修実施の有無と1館当たりの利用者数（表1）には3,325人の差があります。公民館等の施設外の研修の派遣（外部研修）については毎年90%前後の実施率となっています。未実施の公民館数が少ないですが、実施の有無と1館当たりの利用者数を見ると1,331人の差があり、研修による職員のスキルアップが利用者対応にも表れ、利用者数の増につながっているものと考えられます。

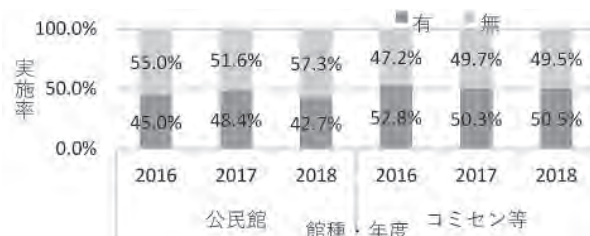


図9 職員研修の実施率の推移

② 行政支所業務（表1）

住民票などの発行等総合窓口の行政サービス実施と公民館等の利用者数の関係（表1）をみると、実施と未実施では5,287人の差があり、公民館等職員の負担となっていることがわかります。また、行政各部局の各種住民サービスの協力依頼や他部局からの委託業務（地域まちづくり指針の策定、自治連合会の支援、福祉関係の申請・相談業務など）の受注と公民館等の利用者数の関係は、公民館ではほとんど影響がないもののコミセン等では3,031人差があり、これらの業務実施が地域住民の接点となっていると考えられます。

表1 研修や各種業務の実施と利用者数（1館当たり）

	自主研修	外部研修	行政サービス	各種行政サービスの受託
実施	12,386	10,158	6,394	11,098
公民館	12,667	10,133	5,475	9,379
コミセン等	12,177	10,182	6,933	12,558
未実施	9,601	8,827	11,681	9,470
公民館	8,779	2,379	10,832	9,415
コミセン等	9,350	9,641	12,513	9,527

4 島根県の移行実態からみる運営の相違と特徴（表2・表3）

コミセン等へ移行しているが公民館活動が活発な自治体を対象に、移行の目的や経緯、移行前後の運営体制の変化を明らかにします。

① 移行の目的

移行したすべての自治体で「住民の主体的な活動や地域課題解決など地域づくりの場」としている一方で、出雲市、江津市では、従来の公民館の機能を残すこととし、「社会教育法上の公民館の目的」も併記しています。

② 施設の事業・業務

移行したすべての自治体で目的同様「地域づくりに関する業務」が盛り込まれています。一方で、出雲市や安来市、雲南市では、「生涯学習や社会教育に関する業務」についても明記されています。さらに、出雲市や益田市、大田市、安来市では「行政サービスに関する業務」が、出雲市や益田市、安来市、雲南市では「福祉サービスに関する業務」も盛り込まれ、コミセン等

への移行により業務が多様化していると考えられます。

③ 所管部局

益田市を除くすべての移行した自治体で首長部局へ移行させています。益田市では地区振興センターを併設している間、公民館は教育委員会、地区振興センターは首長部局と二つの部局の所管となっています。

④ 管理運営

雲南市では指定管理者制度を、出雲市では業務委託制度をそれぞれコミセン等への移行期に導入しており、住民主体の施設運営への移行が図られています。一方で益田市、大田市、安来市、江津市においてはコミセン等への移行前の「公民館」と同様に自治体所管の施設として自治体直営制度となっており、行政主導の運営が行われています。

⑤ 予算

大田市を除くすべての移行した自治体で行政からの交付金や委託金等のほか地域住民の負担金により成り立っています。

表2 島根県の主要自治体の公民館の概要比較①

自治体	移行等動向	移行理由	施設名と数	設置経緯				設置目的									
				C	K	D	S	C	A	M	V	P					
移行自治体	出雲市	2002年公民館からコミュニティセンターへ	生涯学習概念の変化 地域ニーズの多様化 公民館機能の拡充強化 市民活動拠点として転換	コミュニティセンター 43	○			○		○							
	益田市	2004年公民館と地区センターへ 2019年地区センター廃止	-	公民館 21		○		○									
	大田市	2009年公民館からまちづくりセンターへ	公民館活動の変化 生涯学習からまちづくり活動へ のシフト	まちづくりセンターと分館 28	○					○		○					
	安来市	2009年公民館設置	専門的・高質の社会教育の実施 学社の連携・融合事業の実施 まちセンでの学習活動支援	公民館 7		○		○									
未移行自治体	雲南市	2007年公民館と交流センターへ	市民の協働精神の醸成	交流センター 27		○				○							
	江津市	2016年公民館からコミュニティ交流センターへ	自治会を超える協力体制の構築	コミュニティ交流センター 20	○			○				○					
	雲南市	2010年公民館から交流センターへ	地域自主組織活動の醸成 地域づくり・福祉活動の醸成	交流センター 30	○					○							
	松江市	-	-	公民館と分館 28		○		○									
未移行自治体	出雲市	-	-	公民館 9		○		○									
	江津市	-	-	公民館 3		○		○									
	雲南市	-	-	公民館と分館 21		○		○									
	津和野市	-	-	公民館 10		○		○									

凡例

■設置経緯 E：公民館条例、C：コミセン条例、D：指定管理
■設置目的 S：社会教育法上の目的、C：市民と行政の協働による地域活性化、A：住民活動拠点、M：市政情報収集提供、V：自主的取組の支援、P：住民相互の交流促進

表3 島根県の主要自治体の公民館等の概要比較②

目	事業・業務												所管		管理	予算	運営				研修		Ⅲ	Ⅳ	Ⅴ				
	S	L	F	P	H	K	C	E	A	R	U	M	W	E	C	Dh	De	S	A	L	D	DD				ST	O	SS	I
出雲市			○	○											○			○		○	○	○	○	△			○	○	
益田市		○	○		○										○	○				○	○	△	△		△		○	○	○
大田市		○	○			○									○	○			○		◇			◇			○	○	○
	○														○	○			○		◇		◇						
安来市			○	○			○	○							○	○				○	△		△				○	○	○
江津市				○	○				○						○	○				○	△		△		△		○	○	○
雲南市			○	○				○	○						○	○			○		○						○	○	○
松江市											○	○	○	○			○			○	△		△	△		○	○		
																○				○	△		△	△					
出雲町	○														○	○				○	◇		◇				○	○	
川津町	○														○	○			○		☆		◇				○	○	
早稲町	○														○	○			○		△		○	△			○	○	○
津和野市	○														○	○				○	△		◇				○	○	○

凡例
■事業・業務 S：社会教育法第22条に規定する事業、L：地域活動の支援、F：身近な行政サービス、P：生涯学習等の企画実施、H：健康増進の推進、K：公民館活動との連携、C：地域活動の連絡調整、E：学校教育との連携、A：地域自主組織の活動拠点、R：住民相互の交流促進、U：施設及び設備使用の許可、M：施設等の附帯管理、W：教育委員会が管理運営上必要と認めるもの、B：住民相互の交流促進
■所管 E：教育委員会、C：首長部局
■管理 Di：直営、De：指定管理、S：業務委託
■予算 A：行政負担、L：住民負担
■運営 D：館長・センター長、DD：副館長・チーフマネージャー、ST：主幹・主任・主事・マネージャー、O：その他職員、SS：コミュニティ活動推進員、◇：常勤職員、△：非常勤、○：嘱託職員、☆：兼務職員
■研修等 I：単独実施、II：県等への派遣、III：地域運営協議、IV：小さな拠点

⑥ 研修

安来市や雲南市では市単独研修を行い、県等の外部研修にはすべての自治体で派遣しています。

⑦ 地域づくりに関する政策への取り組み

地域運営組織については益田市、大田市、安来市、江津市、雲南市において取り組み、小さな拠点についてはすべての自治体で取り組んでいます。

⑧ 関係機関や地域づくり施策への取り組み

首長部局との関係は所管が教育委員会となっている益田市を除いた自治体で深く、教育委員会とは益田市で、社会教育とは益田市と安来市でそれぞれ活発な関係構築ができています。また、すべての自治体において地域づくりの取り組みが実施されているとともにそれが地域運営組織や小さな拠点の活動に発展しています。

5 島根県教育庁における公民館等支援策が取り組みに与える影響

島根県内の市町村の公民館等が活発な活動を継続できている要因は、島根県教育庁の積極的な施策展開と考えられます。

① 公民館事業支援策

県教育庁が取り組んできた公民館事業支援策は、2008年に「実証！地域力醸成プログラム」、2010年に「公民館ふるまい向上プロジェクト」、2014年に「公民館ふるさと教育推進事業」、2016年に「地域課題解決型公民館支援事業」「ふるさと体験活動モデル調査研究事業」、2018年に「公民館はじめの一步支援事業」それぞれ事業を開始し、いずれも各公民館からの手上げ方式で申請書類を審査選考し、事業終了後も実施報告をプレゼンテーションする機会を設け広く結果を共有しています。これらの事業支援策の対象は公民館だけでなく、公民館と同様の活動が行われているコミセン等も含まれています。これらの事業は予算も限られていることから採択される公民館等の数は限られていますが、申請にあたって職員の企画力や調整力の向上に一役を担っています。また実施結果を共有することにより、事業実施のポイントや課題を知る機会となり、翌

年の事業企画等の参考になっていると考えられ、県内公民館等の事業の充実につながっているといえます。

② 研修支援策

研修支援策として、2008年から「地域教育力市町村支援事業」、「社会教育研修センター事業」に取り組み、公民館の館長・主事、コミセン等の職員だけでなく公民館をサポートする社会教育主事等の各種研修の場を継続的に設けています。これらの事業の継続実施が前述のように県内公民館研修の実施率の高さとなり、公民館等職員の意識の高さやモチベーションの維持につながっています。また、市町村の社会教育推進体制の充実のため1974年から「社会教育主事派遣制度等」を継続して取り組んでおり、島根県の特徴として派遣する社会教育主事と同数以上の市町村任用の社会教育主事の配置を義務付けしており、同制度を活用している市町村は少なくとも2名以上の主事が配置されていることがあげられます。公民館をはじめとした社会教育の推進には、それを支える体制の維持・充実が不可欠であり、この制度の継続が各市町村の屋台骨を支えていると考えられます。

③ 支援策の特徴

島根県教育庁の公民館等支援策の特徴は、プロポーザル方式による事業や充実した研修制度であり、公民館職員を支援しています。とりわけ注目すべきは、一部の市町村でコミセン化が進むなか、移行した後も引き続き公民館活動が継続される施設と位置付け、公民館等実態調査の対象とするとともに活動の助成を行い、職員養成に取り組むなど、広い概念で公民館活動を捉えているところです。47都道府県でも人口の少ない島根県ですが、社会教育事業や市町村支援策は充実しており、必要な予算の確保・維持にあたり県教育庁社会教育課がこれまで多様な展開を促進してきたためといえます。

6 まとめ

① コミュニティセンター等への移行による教育委員会や社会教育との関係性

「地域運営組織」や「小さな拠点」等により地域づくりを進めるための拠点として公民館をコミセン等へ移行したところは、所管を首長部局に移管され、当然自主運営を求められます。事業も自ら企画することになり、自ずと地域住民が求める内容となります。行政との関り方も変わり、教育委員会との関係性は希薄化します。このため、従来教育委員会が教育計画などに基づいて取り組んできた地域づくりに関わる人材育成等の内容が事業に盛り込まれることは少ないと考えられます。コミセン等の事業内容に「社会教育法第22条の事業」を盛り込んでいる自治体もありますが、教育委員会の関わりなしではそれらの事業をコミセン等が主体的に取り組むとは考えられません。つまり、コミセン等への移行により従来の社会教育の事業が継続されず、人材育成が困難となります。よって、コミセン等への移行にあたり、教育委員会や社会教育との関係性をどう位置付けるかが地域の拠点としての役割を果たすことができるかのポイントとなります。

② これからの公民館と地域づくりの関係

地域づくりの拠点施設を設けるにあたり、社会教育との関係性を維持するために社会教育行政として検討すべき方策としては、次のようなものが考えられます。

・ 条例 2 本

併設型の安来市のようにコミセンと公民館に関する 2 本の条例で拠点施設を位置付ける

・ 地域づくり公民館

公民館の目的に地域づくりを付加した独自の条例で拠点施設を位置付ける

・ 複数所管

コミセン等へ移行した場合、所管を首長部局、教育委員会の両担当で行い、教育委員会の社会教育担当が関わることをできるようにする

・ 社会教育担当係の設置

所管部局に社会教育の担当者を配置し、または教育委員会の社会教育担当者がコミセン等で実施され

る学級・講座の企画・実施に積極的に関わることができる仕組みをつくる

・ 職員養成

コミセン等に勤務する職員を社会教育士の資格を習得させるなど社会教育に関する知識を得る研修の場を積極的に設ける

③ おわりに

公民館は、戦後間もない頃郷土の復興を住民参加で成し遂げる拠点としての機能を発揮し、いわゆる地域活性化の核としての役割を果たした原点に立ち返り、今求められている役割を果たすべきと考えます。公民館職員は歴史的経緯をきちんと理解し、公民館本来の役割を踏まえ、地域課題に関する学習の機会や解決するための事業に取り組むことが重要であり、決して講座主義に走ってはいけません。

公民館のコミセン等への移行は、各自治体が判断することであり、地域づくりが求められているなか、選択肢として考えられることが多くなっています。ただ検討する際に、これまで公民館が担ってきた役割と新たな地域づくりの役割を融合させた仕組みづくりが必要であり、社会教育及びまちづくり担当等自治体関係者の知恵の出どころです。

※ 本稿は、「公民館からコミュニティセンター等への移行実態からみた社会教育行政の課題と方策－島根県の公民館における運営動向を中心として－」（出口寿久、郡谷寿英、福田菜々、谷口尚弘：日本建築学会計画系論文集第86巻第779号P37～47（2021年1月））から抜粋・加筆したものです。