

大阪市立大学院都市経営研究科都市行政コース・ワークショップ 2019年5月31日(金)

「地域づくり活動拠点としての

公民館及びコミュニティセンターに関する一考察」

(講師) 畑中久代氏

(担当教員) 水上啓吾氏 大阪市立大学院都市経営研究科准教授

【講師紹介】

cocokara 代表。ホワイトボード・ミーティング®認定講師として様々な分野でファシリテーション普及に取り組む。京都女子大学法学部非常勤講師。大阪市立大都市研究プラザ特別研究員。防災士。

【講演内容】

今回のテーマに取り組むきっかけは、公民館とコミュニティセンター（以下では「コミセン」と略す）の違いは何なのか、という疑問からである。公民館は、教育委員会部局が担う社会教育施設であり、コミセンは首長部局が担う一般行政下の施設である。しかし、実際の現場では、その違いははっきりしていないのが現実である。

現在、公民館の数が減少し、その存在意義が問われている。特に社会教育施設である公民館をコミセンに位置付け変える事例も増えている。今回の講演では、公民館とコミセンの違いを明らかにしながら、地域活動の拠点として、それらはどうあるべきかを考えていきたい。

(1) 公民館とコミセンの違いは何か

政治学者の松下圭一氏は、2つの違いは「専任職員の配置」のみで、市民が十分に成熟していくと、社会教育を行う公民館はその役割を終えていく。市民は成熟しているから公民館職員による上から目線の「教育」は必要ない。社会教育施設である公民館は市民管理・市民運営のコミュニティセンターに切り替えられるべきである、と述べている。(松下圭一「社会教育の終焉」(2003年)、

そうであるならば、市民は十分に成熟し、社会教育を行う公民館はすでにその役割を終えたのか。すなわち、コミセンを拠点とした市民自治によるコミュニティ作り、地域づくりが活発に行われているか、ということになるが、実際にはどうなのか。

▼公民館とはどういうものなのか

社会教育学会や公民館学会の人たち(公民館論者)は、公民館は絶対に必要なものだと主張している。公民館とは、基本的には、自治体が設置することができるもので、社会教育法第20条で「住民のために、実際生活に即する教育、学術および文化に関する各種の事業」を行い、「生活文化の進行、社会福祉の増進に寄与することを目的」とする施設として定義されている。

現在、公民館の数が減少している。1981年では約17000だったものが2000年を境に減少が続き、2015年には約14000となっている(「文部科学省社会教育統計」より)。その理由としては、2013年の「未来を拓く自治と協働のまちづくりを目指す飯田研究集会」

の記録では、教育委員会が固いことを言うので公民館は窮屈だ、使い方に制限があって使いにくい、だから、コミセンや自治振興会館に変更したというケースがある、と文科省の社会教育課長が報告している。

また、公民館の位置づけが揺れていて一定しない。川西市の公民館に見る「公民館の位置づけ」では、1981年では、「町作りを行うための話し合いの場、住民の自由なたまり場」、1983年では「コミュニティ作りとしての公民館」、1984年は「コミュニティ活動の拠点」と規定され、年により変化している。

▼コミセンとはどういうものなのか

コミュニティセンターは、地域振興センター、自治振興会館など地域により違う名称の場合もある。コミセンも歴史が古く、旧自治省の下に作られた。

「川西市コミュニティセンターの設置および管理に関する条例」（S62年）では第1条に、「住民の自治意識の高揚と連帯感を深め、心豊かな地域社会の向上を図るため」のものと定義されている。1969年「国民生活審議会生活部会コミュニティ問題小委員会」の報告書では、「コミュニティ」を「生活の場において、自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標を持った、開放的で、相互に信頼関係のある集団」と定義し、「生活の場における人間性の回復」の場として重要、としている。自治省コミュニティ政策大綱（1971）では、住民連帯の再生・再構築のために「コミュニティ」構築が提起されている。旧自治省は、モデル・コミュニティ地区設定の基準を「小学校区の通学区区域程度の規模」と明示し、その単位でコミセンなどの施設を整備・促進した。

しかし、現在では、少子化を背景にした小学校の統廃合が進行したことや、高齢化や過疎などを背景に、自治会への加入率が下がってきているなど、学区コミュニティを支えてきた伝統的住民組織の力が揺らいできており、1970年代とは状況が全く違ってきている。

ただし、コミセンが設置され、コミュニティが作られたことで地域社会の新しい「核」ができたことの意味は大きかった、といえる。

(2) 公民館不要論と公民館論者の主張はどのようなものか

▼松下の公民館不要論の要旨。

社会教育行政ないし公民館がなくても、市民活動は自立して存在している。市民文化活動の多様化・高度化の下では、社会教育行政による指導・援助は不可能。公民館職員（地域担当職員）に求めることは、地域の住民活動のコーディネートやサポートを行うことである。

▼公民館論者の主張の要旨

公民館は、人々が集うことを介して、学びの機能を持つ施設で、公民館職員の存在は重要である。公民館活動にとってふさわしい体制は教育行政である。一般行政下では、行政課題を抱えることになり、運営において矛盾を抱え込む。戦争の反省から、平和と民主主義のために教育の普及が大切で、学校教育だけでなく社会教育も重要となる。1967年全

国公民館連合会「公民館のあるべき姿と今日的指標」では、「地域民主化の推進に役立つ、住民自治能力の向上が究極の狙い」とされ、1970年全国公民館連合会「都市化に対応する公民館のあり方」では「中心的機能は学習想像の機能に集約することが必要」とされた。公民館は「教育機関」、総合的期間として、地域の「茶の間」としての集会機能や地域発展の原動力としての機能を持つべきである。

(3) 市民が管理し運営されているコミセンの現状はどうか。

松下の主張が正しければ、コミセンを拠点とする地域づくり活動は活発化しているはずである。よって東京都三鷹市のコミュニティ行政の事例を検討する。

ここは古くから住民の手でコミセンを運営し、地域づくりを進めてきた。センターの事務を専門に行う事務局がおかれるなど、運営体制はしっかりしている。

しかし、現状は利用者が減り、衰退してきている。利用者減少の理由としては、民間のプールやフィットネスなどが近隣に存在しだしたこと、コミセンの登録サークルになると協議会の委員になる必要があるので避けられている、高齢化が進み、後継者の参入が少ないことなど、が指摘されている。

▼公民館論、公民館不要論はともに成り立たっていない

公民館論は現在において成り立たっていないが、松下が主張する公民館不要論も成り立たっていない。

松下は、都市型社会に入った日本では、多くがサラリーマン化し、ムラ型の相互扶助が崩れるため、シビルミニマムの公共保障がなければ、賃金だけでは生活できなくなる。シビルミニマムの公共管理を課題として市民活動が始まる。こうした市民活動の中で、自治・共和型の「市民管理」ないし社会の「組織・制御」の政治訓練に熟達し、市民として成熟していく。市民活動の中で、「物言わぬ庶民」から「活発に発現・活動する市民」に変わっていく、としていて、これを「成熟」と述べている。

▼社会が「成熟」したにも関わらず、松下の「公民館不要論」がなりたっていない

「成熟」の度合いの検証として、内閣府世論調査を見ると、「社会への貢献意識」は年々増加している。これが「成熟」の一つの例であろう。

では、社会が「成熟」してきているにもかかわらず、「コミセン」の活動が不活発になってきているのはどうしてか。その理由は、モータリゼーションの発展、インターネットやSNSの普及、天候不順・大災害の発生など、世の中が大きく変化したことに関係する、と考えられる。特に、インターネットの普及した現代では、地域で何かしなくても、インターネットやSNSなどでつながり、社会貢献活動が可能となってきた。公民館やコミセンなどの「館」ができ始めたときに比して、社会状況がかなり変わってきていることが背景にある。

▼三鷹市の「コミセン」利用者が減っているのは

三鷹市ではどのような変化が実際にあったのか。1980年代からの生涯学習ブームで民間事業者によるカルチャーセンターなどが急増したこと、大学による生涯学習講座、三鷹

ネットワーク大学など市民の学ぶ場が増えたこと、市による SOHO 支援事業、市民協働センター開設など、市民の活動する場が「コミセン」以外にも増加した。

このように三鷹市の環境は大きな変化があり、「コミセン」利用者の層が他の施設に移動していったと考えられる

(4) 今後の地域づくり活動拠点のあり方

公民館論者も、松下の公民館不要論も、その主張は、現代の地域での住民の状況に合致しなくなっている。公民館やコミセンは、行政や識者の考えてきた地域づくりの活動拠点としての役割をもはや十分には果たしえない。一定の地域を限定した「館」は地域社会が抱える課題や住民のニーズにあっていない、と考える。

中教審でも図書館、博物館、公民館などの社会教育施設を教育委員会部局から首長部局へ所管換えしてはどうかという議論がなされ、法改正が進められるようである。

地域活動の拠点としてはいろいろな形態があってもいい、と考える。川西市で講師が関わっている例として、空き店舗を地域づくりの場として活用し、誰でも使える場所になっている。また、空き家を活用して市民活動に使う場合にリフォーム代の支援を川西市が最近開始している。

「地域活動」に関しては、総務省は「地域運営組織の形成」、厚生労働省は「地域包括ケアシステムの構築」、国土交通省は「地域防災の実施」、文部科学省は「地域学校協働活動の展開」という語句で、それぞれ「縦割り」だが、国レベルでも地域拠点の重要性に注目し始めている。

地域社会が抱える課題や住民のニーズに照らし合わせ、地域の活動拠点のあり方と方向を定めることが重要である、と考える。

【質疑応答】 Q：は院生。A：は畑中氏。B：は水上氏。

Q①：畑中さんの主張は、「公民館」でも、「コミセン」でもなく、第3のものが必要、ということなのか。A：公民館やコミセンもあつたらいいが、それ以外にも様々なものがあればいい、という考えです。

Q②：松下圭一氏について教えてほしい。B：著名な政治学者で、都市型社会での「市民自治」の考察など、都市政策や地方自治を研究する際には彼の著作は必読文献です。

Q③：「コミュニティ」という言葉の定義は。そこをはっきりしておかないと、今後の議論が混乱すると思うが。A：いろいろな定義があるが、私の考察では「地域運営組織」という意味で「コミュニティ」という語句を使っている。

Q④：「隣保館」と「コミセン」の違いは何か。「隣保館」は、より人権や社会改良の分野の施設という性格が強いと考えるがどうか。A：「隣保館」の役割については詳しく調べていないので、直接のコメントはできないが、公民館やコミセンも含め、地域によりその性格が違ってきていることは確か。その地域で使いやすい拠点とはどのようなものは何か、それぞれで考えていかなければならないと思っている。

【グループの分かれての意見交換】（約 20 分間）

テーマは「これからの時代に対応する望ましい地域活動拠点のあり方について」

【各グループからの発表】

▼グループ①：建物としての地域活動拠点は不要だと考える。施設の維持費用への税金投入は効率が悪くなっている。拠点の機能で必要なものは、民間に委託する方向で考えるべきだろう。

▼グループ②：地域に「楽しく集う」場所としての拠点は必要である。しかし、高齢化が進み、拠点の担い手が不足している。施設の維持は民間に任すこともありうるが、民間企業が行う場合は利益を求めてくる場合があるので、それも問題だ。防災の観点からは、何かあればそこに避難するといった「拠点」としての存在意義はある。

【講師よりまとめのコメント】

税金で作られてきた公民館やコミセンなどは、現在、地域のニーズにあっていないのは確かである。現状の「館」を残すことよりも、空き家を活用するなど、機動力を生かした住民のニーズにあったものに「拠点」機能をもつ場所、「住民が集う」場所をシフトしていくべきだと考える。地域に実情に応じて「防災」や「高齢化」などの課題に対応する拠点の存在が大切である。

地域活動拠点作りは、ある決まった建物である「館」にのみ注目せず、様々な人々が集う場を創造していくことを目指すことが重要だと考えている。

具体的にはどういうものがあるのか、は今後の研究課題である。

【水上氏からのコメント】

先行研究を評価・批判して新しい論点を提起する、というのも論文の書き方の 1 つである。畑中さんの研究も、これまでの議論が、地域づくり活動拠点として、公民館が良いのか、コミセンが良いのか、というのが論点の中心だったところに、論点はそこにはない、と論じていったところに評価される業績がある。院生の皆さんも、論文を書いていく際に、こういう論点の設定の仕方がある、ということ参考にして、論文作成に挑んでください。

（議事録記録）進藤周二

（於）大阪市大学梅田サテライト