

# 公民館における今日的課題と解決の方向性

清水 英男

## はじめに

我が国の地方公共団体における行財政は、年々厳しさを増してきている。今日では、福祉・産業・教育・文化などあらゆる行政分野で改革・改善を行い、行財政の規模に応じた自治体づくりを目指している。その方向性は、行政の無駄を省くことを原則とし、緊急性や重要性、効率性や効果性などを重視し、行政施策に優先順位をつけ精査し、統廃合を行いながら予算を縮減することといえよう。

社会教育施策は、その統廃合や縮減の対象とされるのが現状といえる。その対象とは、学校教育を除いた住民の自発的な教育・学習、文化・スポーツ活動などを支援する社会教育行政の領域である。具体的には、公立の公民館や図書館、博物館や青少年自然の家など社会教育施設の統廃合をはじめ、指定管理者制度やPFIの導入などである。また、市民大学講座やスポーツ大会など社会教育のソフト事業の予算の縮減と正規職員の削減などである。

しかし、このような社会構造や社会環境が厳しく変化・変革し、行く先が不透明な現代社会であればこそ、住民には、行政と協働して、自らの人生を豊かにするとともに、社会の形成者として地域を活性化するための役割を果たすことが求められている。

そのため、住民は、まず、人生の各時期に解決する必要がある発達課題や地域課題などについて、その内容・方法を自ら選んで学習することが肝要といえよう。次に、このような学習の成果を生かしながら行政と協働し、自立・共生・協働の精神を発揮し、自らの幸せと地域づくりを実践することが求められている。

公民館は、このような住民主体の地域づくりのための学習と実践の場として、極めて効果的である。つまり、公民館の今日的課題は、行財政事情が厳しい時代の中で、住民の自立・共生・協働の精神を発揮して生涯学習による“まち（地域）”づくりをすすめる学習活動や実践活動を支援できる事業を盛んにすることといえよう。このような行財

政の厳しい状況下での公民館事業のあり方についての先行研究は、必ずしも多いとはいえない。

本論文は、筆者が近年取り組んできている公民館にかかわる実践的な調査研究<sup>1)</sup>を踏まえ、これら公民館にかかわる今日的課題に焦点をあて、その課題解決の方向性について提言することを目的とした。

## 1. 対象とした公民館と事業

全国の公民館数は、平成20年10月1日現在、16,566館（「平成20年度社会教育調査（中間まとめ）文部科学省」）あり、組織や規模など様々である。

本論文で対象とした公民館は、1市（特別区を含む。）町村（以下「市町村」という。）が設置した全公民館の中で中核的な機能を有する比較的大型の公民館、いわゆる「中央公民館」（以下「公民館」という。）とした。つまり、「公民館の整備・運営のあり方について」（生涯学習審議会社会教育分科審議会、平成3年6月）の中での「中央公民館」<sup>2)</sup>の役割と以下の条件を満たしていることを想定している。

まず、「社会教育法」（最終改正：平成20年6月11日法律第59号）第21条により市町村が設置し、教育委員会が設置と管理に関する事務を行う（同法第5条）社会教育機関であり施設でもある。また、目的は、「市町村その他一定区域内（以下「地域」という。）の住民のために、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」（同法20条）とし、この目的を達成するための事業（同法第22条）を行っている。さらに、「公民館の設置及び運営に関する基準」<sup>3)</sup>（平成15年6月6日）の全項目にわたって水準の維持向上に努めている公民館とした。

## 2. 公民館の今日的意義

公民館は、住民と地方公共団体の実情に即して、主として「人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の

形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成（「教育基本法」第1条）」という教育の目的を達成する社会教育機関といえよう。そして、今日的には、「個人の要望や社会の要請にこたえる（教育基本法第13条）」ことができるよう、「公民館の設置及び運営に関する基準」と「社会教育法」第5章に基づき多種・多様な公民館の事業を展開することが求められている。特に、中央教育審議会答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について」<sup>4)</sup>では、公民館が地域の実情やニーズに応じて、民間等では提供されにくい分野といえる「社会の要請」に応じた学習機会の提供事業（以下「講座等」という。）の量的・質的な充実とその成果を地域の教育力の向上に生かすことと、関係機関・団体と連携・協力しながら地域における「公共」を形成するための拠点となることを求めている。

今日、公民館においては、これらのことを踏まえ、住民が社会の基本単位である家庭をはじめ、自治会や地域社会、社会教育関係団体や職場、地方公共団体や我が国など所属集団の“形成者”としての自覚と自らの役割を果たすための学習活動を充実することが課題となっている。また、地域の社会教育関係団体や施設をはじめ、カルチャーセンターやスポーツクラブに代表される民間の社会教育に関する産業等（以下「教育産業」という。）などとの連携・協力・調整などの機能を充実することが課題といえよう。

つまり、公民館の今日的な意義は、関係機関や団体などと連携しながら、住民が自立・共生・協働の精神を発揮し、家庭や地域など所属集団の形成者として仲間と協働して目的を達成することなど、いわゆる新しい“公共”を理解し実践するために必要な学習活動を支援する事業に力点を置きながら、住民個人々の学習要求に応える事業を展開することといえよう。

### 3. 公民館をとりまく今日的課題と解決への方向性

生涯学習時代の生涯学習行政は、住民が人格の完成とよりよい社会の形成者になるための学習活動を支援することといえよう。また、生涯学習に内包される社会教育行政においては、住民の学習要望と社会の学習要請に応えることとされている。一方、社会教育関係団体や教育産業が盛んになりつつある。

そこで、厳しい行財政事情下にある社会教育行政の中心的教育機関としての公民館の主な目的は、これらの要望と要請に応え、民間の団体活動や教育産業を支援するという観点に立って、緊急性や重要性を踏まえて厳選した事業を

的確に展開することといえよう。特に、今日、新しい“公共”など後者の教育の目的を達成する学習活動の支援を重視することが求められている。

ここでは、これらのことを踏まえ、公民館をとりまく今日的な主要課題を明らかにし、その課題解決の方向性（以下「解決の方向性」という。）を提言した。

#### (1) 公民館のイメージアップと情報の的確な発信

公民館が、地域住民の学習と集いの場として親しまれ活用されるためには、公民館のコンセプトなど存在自体が広く周知されている必要がある。そのためには、公民館のイメージアップを図ることが課題といえよう。

解決の方向性としては、従来の公民館のプラスイメージを高めマイナスイメージを取り除き、今日的な視点を踏まえた新たなイメージアップ作戦を展開することが必要となる。そのためには、「公民館はだれのためにあり、何を目標とし、どのような事業を展開しているのか」という原点に立ち返って、経営目標を定め事業を構築することが大切である。つまり、公民館の年度ごとの具体的な目標や重点事業を明確にし、各種の詳細な講座等を各種のメディアを用いた公民館情報としての的確に発信することが必要である。そのことは、多くの住民が公民館の存在意義を認め講座等を受講することに結びつくといえよう。

#### (2) 政策課題解決型学習にかかわる事業の推進について

##### ① 現代的課題の解決を目指す住民参画型学習の充実

現在、住民一人ひとりが現代的課題の解決を目指す学習を行い、家庭や職場、地域社会や我が国、世界の形成者としての自覚を深め自らの役割を果たすことが緊要な課題となっている。ここでいう現代的課題とは、生涯学習審議会答申「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について」（平成4年7月）で提言されていることとする。つまり、生命、健康、人権、豊かな人間性、家庭・家族、消費者問題、地域の連帯、交通問題、少子・高齢社会、情報の活用、男女共同参画型社会、国際理解、国際貢献、環境、資源・エネルギーなどである。

そこで今日、公民館では、地域や所属集団で解決を迫られている現代的課題を学習テーマとした講座等を充実することが課題となっている。

解決の方向性としては、先ず、地域住民と協働し、地域の実態や住民の所属集団の実情を踏まえ、現代的課題の解決を学習目的とし、学習対象者が満足できる学習内容や方法を取り入れた講座等を企画し運営・評価することといえよう。この場合の協働とは、環境負荷の軽減を目指した講

座等を例にとると、受講対象者と主催者が協議し、「連続講座」とするか、「単発講座」や「ミニ講座」とするかという学習プログラムのパターンの決定<sup>5)</sup>などである。

これら現代的課題の解決に資する講座等は、ただ単に教養としての知識理解にとどまらず、班別活動や体験学習、NPO法人結成の技法を取り入れるなど受講後に自らの意思で実践活動や団体結成を行うことができる内容・方法とし、団体結成前後の支援も行うことが求められている。

## ②政策課題解決の一翼を担うリーダーシップの発揮

地方公共団体は、政策課題を解決するために力を尽くしている。ここでいう政策課題とは、急激な変化・変革の渦中にある現代社会にあって、住民の幸せづくりや地域における様々な課題などを速やかに解決するために複数の行政が総合的にかかわり、社会性、公共性、現代性、緊急性などを勘案して構築した施策とする。

今日、公民館は、これら政策課題の解決の一翼を担う事業を充実するとともに、長年蓄積してきた講座等の企画・運営・評価や団体育成など、いわゆる“行政の生涯学習化”に役立つノウハウを関係行政や教育産業などに提供することが課題となっている。ここでいう“行政の生涯学習化”とは、各行政が住民と協働して任務を適切に遂行するために必要な啓発・学習や団体の育成の事業をはじめ、情報の提供や相談に関する技法などとする。

課題解決の方向性としては、緊要な政策課題にかかわる講座等の開設をはじめ、団体の指導者養成や団体支援、情報の提供などの事業の展開とこれらのノウハウの提供を充実することである。また、公民館がリーダーシップを発揮し、関係する首長部局や地元の大学などとの役割を明確にするとともに、緊密な連携を行い、福祉と文化の“まち”づくりフェスティバルなど関係機関が融合し政策課題解決にかかわる総合的な事業を展開することといえる。

## ③民間との役割分担に即した「社会の要請」講座等の重視

現在、大学のエクステンションプログラムや教育産業での講座等では、趣味・教養やスポーツ・レクリエーションなどの学習内容が盛んになっている。

今日、公民館は、これら教育産業との整合性を図り、「住民個々の要望」と「社会の要請」に応えた講座等をバランスよく開設し住民の講座等の選択幅を広げることが課題といえよう。

解決の方向性としては、税でまかなわれている公民館の事業という観点に立って、少子・高齢社会の活性化や環境負荷の軽減、裁判員制度や年金制度の理解など「社会の要請」に応える講座等にウエイトを置くことが必要といえよう。ただし、公民館の講座等については、豊かな心などいつ

の時代でも必要な“不易”の学習内容と高度技術・情報社会への対応など現代人として生きるために必要な“流行”の調和のとれた講座等を展開することが肝要である。

## (3)住民の自主的な地域活性化に関する活動への支援

### ①住民の自主的な学習団体結成を促す講座等と事後活動の支援

現在、公民館は、講座等を終了した後の受講生の自主的な学習団体の結成や活動への支援を行っている。このような学習団体の中には、活動内容を深め住民を募った学習活動を積極的に展開したり公民館との連携した講座等を実施したりする団体も増加している。

今後は、受講終了後自主的に学習団体を結成し活動を継続できる知識・技術を高める講座等を充実するとともに、これらの学習団体が自らの力で開設する自主講座等を拡充することが課題となっている。

課題解決の方向性としては、これら公民館事業を契機とした学習団体の結成や結成後の活動を援助するための相談活動や共催講座などの支援事業を拡充する必要がある。また、「個人の要望」を満たす学習と「社会の要請」に応える学習を結び付ける、いわゆる“社会参画型学習機会の提供事業”を推進することが肝要といえる。事例としては、松戸市公民館が“呼吸するプログラム方式”で開設している「まつど生涯学習大学講座専攻科」<sup>6)</sup>があげられる。その専攻科では、受講生が松戸市のよさを発見し磨き上げるために自らの興味・関心に基づいた趣味・教養に関するテーマを設定し、学習や調査・研究活動を行い、その学習の成果を“まち”づくりに生かすなど社会貢献活動に結びつくことを目的としているのである。

### ②住民が学習の成果を生かした“まち（地域）”づくりへの支援

住民が学習の成果を生かして団体を結成し、エコ・ミュージアムなど生涯学習による“まち（地域）”づくりを行い、コミュニティー（地域社会）を活性化する活動を公民館が支援することは、極めて重要な課題となっている。

課題解決の方向性としては、これら住民の自治・共生・協働の精神に基づく地域活性化への機運を醸成するとともに、“まち”づくりや団体づくりに関する講座等の開催をはじめ、受講後の団体結成や結成後の団体を支援する事業を継続的に実施する必要がある。

## (4)教育の機会均等と受益者負担について

公民館の事業は、教育の機会均等を保障するという観点

から、無料を原則としてきた。しかし、今日、教育産業と公民館の講座等の内容が類似していることなどから、公民館の講座等の受益者負担についての議論が盛んになり、その是非が課題となってきた。

ここでの講座等の「受益者負担」とは、実習での材料・教材などの実費負担（実費弁償）ではなく、講座等の講師謝金や芸術鑑賞の交響楽団の費用などを、受講生が全額ではないが応分の負担をすることとした。

課題解決の方向性としては、受益者負担の是非を社会教育委員や公民館運営審議会をはじめ、生涯学習審議会や社会教育関係団体の連絡協議会など関係者の意見や提言を踏まえ、教育委員会として決める必要がある。例えば、教育産業と競合する芸術鑑賞や趣味・教養などの住民の学習要求の一分野については受益者負担とし、人権教育や環境教育など現代的課題の解決など社会の要請に関する講座等については無料を原則とすることなどである。

なお、今後とも、公民館は、コストパフォーマンスを重視し、たとえ有料になっても受講生増が見込めるなど経費が安くて質のよい事業の展開に努める必要がある。

#### (5) 指定管理者制度とPFIについて

今日、公民館の指定管理者制度やPFIの導入や導入の検討をしている市町村が増えつつある。特に、厳しい行財政下にある地方公共団体が多いいえる。ここでの公民館にかかわる指定管理者制度とは、「地方自治法」に基づき、「公の施設である公民館の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上と経費節減等を図ることを目的とする」とした。また、PFIとは、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(平成11年7月に制定)に基づき、「市町村設置の施設である公民館にかかわる事業コストの削減とより質の高い公共サービスの提供を目指し、公民館の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法」とする。

「平成17年社会教育調査（文部科学省）」によると、地方自治法第244条の2第3項に基づき管理者を指定（指定管理者）又は改正前の同法同条項に基づき管理を委託（管理受託者）している公立公民館は、全国18,173館の中で672館（3.7%）であった。その指定管理者は、243館が民法第34条の法人、会社が15館、NPOは4館、市（区）町村と組合が各1館であり、その他が408館であった。<sup>7)</sup>

課題解決の方向性としては、まず、該当する公民館へ指定管理者制度やPFIを導入した場合のメリットとデメリットを明らかにすることが必要である。そして、導入の是非を決定する場合は、社会教育委員や公民館審議会をほ

め、当事者である公民館の職員や利用者等の意見を尊重することが肝要である。

なお、公民館は、制度導入の有無にかかわらず、現体制を改善・充実することによって、指定管理者制度やPFIでの成果とされている「住民サービスの向上と経費節減等を図る」という目的の実現に努力すべきである。

#### (6) 民間の学習機会提供事業者と協働した生涯学習ゾーンの構築

今日、公民館だけでは、住民と社会の多種・多様な要望や要請に応えることは、難しい状況にある。しかし、今日、公民館は、住民が様々な講座等の中から自分に適した講座等を受講できるような環境を整備することが課題となっている。

課題解決の方向性としては、公民館がリーダーシップを発揮し、社会教育関係団体や教育産業などの教育・学習機関とネットワークを構築し、あたかも地域全体が生涯学習ゾーンとなるような施策を構築することが求められよう。

具体的には、地域の生涯学習や社会教育に関する教育産業をはじめ、講座等を実施している生涯学習支援ボランティアグループやNPO法人など公民館以外の学習機会の提供事業者（以下「事業者」という。）との連携を深め、各事業者の特色を生かした講座等を促進するというのである。

この場合、公民館は、各事業者の講座等を優先させることが必要である。また、各事業者との情報交換や連絡などの機能を有した組織を設置することや広報など支援事業を展開することが肝要といえる。

#### (7) 公民館と学校との連携・融合について

今日の公民館は、多種・多様化する住民の学習要望や社会の学習要請に応えるため、幅広く奥深い学習環境を整備することが求められている。その一環として、学校教育と社会教育機関としての公民館が連携し融合する事業（以下「公学連携・融合」という。）を充実することが課題となっている。

ここでいう公学連携・融合とは、下記の学社連携・融合の定義の中で、“広義の社会教育”を“公民館”に読み替えたものとする。「学社連携とは、学校と広義の社会教育（公民館）が共に施設・設備や指導者など両者の教育資源を有効に活用して行う教育・学習活動であり、学社融合とは、学校教育と広義の社会教育（公民館）がその一部を共有したり共有できる活動をつくりだし、一体となって取り組む教育・学習活動のことである。『（ ）内は筆者が加筆

した。』<sup>8)</sup>

課題解決の方向性としては、次のようなことが考えられる。

#### ①公学連携・融合の窓口の設定

公学連携・融合が、効果的に行われるためには、両者を結びつける窓口（セクション）がそれぞれ必要である。

その窓口の業務は、公民館と学校の教職員が、公学連携・融合についての理解を深め適切な事業（授業）が企画され効果的な運営・評価が行われるための研修や相互の情報交換・連絡調整などである。具体的には、協働して公学連携・融合事業のプログラムを作成し運営・評価することや教師の専門領域と地域の人材に関する情報の交換、公民館と学校の利用できる施設・設備や日時などの確認などである。特に、公学連携・融合事業（授業）をすすめる際の責任や役割分担などについての原則を決めておくことが大切である。

#### ②公学連携・融合に適した学校種の選択

公民館は、住民や社会の求める学習ニーズと地方公共団体の政策課題などを絶えず把握し、それらのニーズや課題に応えられ、かつ今日必要とされる事業を焦点化して推進することが求められている。

今後の公学連携・融合については、これらの事業に最もふさわしい条件を備えている学校種を選択し事業を展開することが必要である。例えば、家庭教育学級を幼稚園や小・中学校へ、学校開放講座を中学・高等学校へ、専門化した学習ニーズに応える講座等は大学や研究所などの高等教育機関（以下「大学等」という。）へ、ということである。

#### ③公民館と大学等との連携・融合の推進

今日、大学等は、地域社会へ貢献することが求められており、公民館の講座等との連携・融合は時宜を得ている。また、講座等の講師として住民を対象に講義を行うことは、教員自身の幅を広げることに結びつく。さらに、教員が社会的課題の解決を目的とした研究をすすめる際に、住民と社会の学習に関する要求や要請、学習課題や生活課題などを把握している公民館と連携することは効果的といえよう。

一方、大学等の学生が公学連携・融合の一環として公民館事業へ参画することは、子どもたちをはじめ様々な住民の学習活動など異年齢の人々との交流や団体での活動を体験できるのである。そこでは、コミュニケーションや社会人としての在り方を学ぶことができるとともに、地域人としての帰属意識を高めることや大学等で学んだ理論を体験化（社会化）する機会ともなる。

このことは、公民館の今日的課題となっている「多くの若者の公民館活動への参画」という課題の解決の端緒となり、若者向けの事業の研究・開発の充実と結びつくといえよう。特に、留学生が参画することは、恒常的な国際交流の実践になるなど意義深いものといえよう。

今後、大学等には、これら公民館事業をインターンシップの一形態として捉え、参画した学生の実績を評価し正規の単位として認めるようなシステムの構築が期待される。

#### ④公民館と大学等との融合にふさわしいテーマの設定

公民館の事業と大学等の授業が共催となり一体化した公学融合は、以下のような多彩な講座等の開設が期待できる。なお、これらの講座等は、公民館事業として受講する住民と大学等の学生が授業として一緒に受講できることを原則とする。

＜専門的な知識・技術習得への対応＞

より専門的な学習機会を求める住民に対して、環境、経済、歴史、法律、芸術、スポーツ、心理、科学技術、教育など大学等の持つ優れた教育研究機関としての施設・設備や教員の研究成果などを生かした講座の開設。

＜ニートの若者への対応＞

若者（学生を含む。）が学ぶ喜びや働く意義を理解でき、かつ、興味ある仕事に結びつく各種の資格取得の導入となる講座等の開設。

＜団塊世代の地域参画を促す講座等＞

団塊世代が持つ知識・技術や知恵などの社会的能力を地域活動の中で生かしたり、若者などに伝えたりしていくために、大学等の科目としての「教育方法論」や「教育心理学」などを学生と共に学べる講座等の開設。

#### ⑤公民館と大学等が行う講座等の連携

公民館は、住民が学習意欲のある分野の入門的な学習内容の講座等を主に開設している。大学等には、これら講座等の修了者でより専門的な内容を学習したい住民を対象とした公開講座の開設や科目等履修制度、社会人入学制度の拡大などが求められている。

#### ⑥公民館と大学等との単位の互換性や研究支援の研究

住民が自発的に取り組んでいる専門的な研究へのアドバイスが的確に行われるよう、大学院の開放なども必要といえよう。また、大学等と公民館が協働して、公民館の講座等と大学等の公開講座での終了実績（習得単位）が大学等の修得単位と互換性が得られるシステムに関する研究をすすめることが期待される。

#### (8) 講座等に参加できにくい住民への支援活動の充実

公民館は、地域の全住民を対象としている。しかし、「栃

木市生涯学習に関するアンケート調査報告書<sup>9)</sup>などの調査結果によると、公民館の主要事業である講座等は、公民館を会場としていることから、日時があわないことや交通の問題などの理由で受講対象者でありながら受講できない住民がいる。しかし、厳しい行財政事情の中では、公民館の目的や焦点化した重点事業を行うという視点に立つと、同一内容の講座等を複数会場で複数回実施することは難しい。

今日、このような公民館を会場にした講座等の参加できにくい住民への適切な対応が課題となっている。

課題解決の方向性としては、出前講座をはじめ、インターネットや冊子など各種メディアを活用し、家庭や病室、職場など居住場所に直接届ける講座等を推進することが必要といえよう。また、対象者の要望や実情を踏まえ、従来から取り組んでいる平日や日曜日、夜間・祝日の開講など、受講対象者にふさわしい学習内容や方法を取り入れた講座等の開講を一層充実することも大切である。さらに、社会教育関係団体などが行う講座等の開設支援を充実することも肝要といえよう。

#### (9) 公民館支援ボランティアの育成と団体への支援事業の推進

「平成17年度社会教育調査」では、全国で講座等における指導・助言や社会教育関係団体が行う諸活動に対する協力などを無償で行うボランティア団体の登録制度がある公民館数は、2,730館であった。<sup>10)</sup>

行財政事情が厳しい今日、住民の自治意識が高まりつつある中で、公民館の運営を住民がボランティアとして職員と協働で行う（以下「公民館支援ボランティア」という。）ことは、極めて意義深いものがある。例えば、公民館支援ボランティアは、活動中の経験を生かし、公民館や職員の実情を理解するとともに、講座等を企画・運営・評価できる団体となることが期待できるからである。

今日、公民館では、質の高い公民館支援ボランティアを養成し協働して公民館事業をすすめることが課題となっている。

課題解決の方向性としては、公民館講座等のノウハウを駆使した公民館支援ボランティアの養成講座の開設をはじめ、受講後に団体の結成や活動を支援できる事業を行うことが必要である。この場合、公民館は、公民館支援ボランティアが職員と悩みや喜びを共有でき、住民に面白くてためになる講座等の開設や居場所づくりに役立つようなノウハウの積極的な提供と参画体験を充実させることが肝要といえる。

#### (10) 個々人に対応した家庭教育を支援する総合的な事業について

親等保護者がわが子に対して行う家庭教育は、社会的人間として生きるための基礎・基本を主として体験によって培う極めて重要な教育領域といえる。しかし、核家族化や都市化がすすんでいる現在、家庭や地域の教育力の低下が深刻な社会問題となっている。

公民館は、これらのことを踏まえ、従来から家庭教育を子どもの幸せを願う親等保護者の学習・生活課題として捉え、家庭教育学級などの講座等や相談事業の開設をはじめ、PTA等社会教育関係団体による家庭教育に関する講座等を支援してきている。

そして、現在、家庭教育を地域で支える活動や講座等に参加できにくい住民を対象とした事業の展開が課題となっている。

これらの課題解決の方向性としては、子育て経験のある住民がこれらの諸事業にボランティアとしてかかわることを目指した「家庭教育サポーター」など家庭教育支援ボランティアの養成やこれらの団体活動を支援する事業を充実することといえよう。また、家庭教育の経験を有する市民や専門家が、悩みを抱えている若い親などの個人的な相談を対面して継続的に行う「家庭教育カウンセリング事業」なども充実する必要がある。さらに、子育て経験者や未経験者を結びつけ家族同士で交流を深める、いわゆる“地域家族”づくりを支援することも大切である。この場合、「子育てサロン」と「家庭教育サポーター」が相互に連携し融合し合って相乗の効果を挙げるなど、関係行政がテリトリーを乗り越えて一体となった取り組みをすすめることが肝要といえる。また、夜間や祝祭日に開催する講座等やインターネットによる講座等をはじめ、匿名で気楽に利用できる「家庭教育電話相談事業」や「家庭教育メール相談事業」などを充実することも必要である。

#### (11) 学習情報提供・学習相談事業について

「平成17年度社会教育調査（文部科学省）」では、公民館における情報提供を実施している公民館が14,101館であり、その中で「情報システムネットワーク」を整備しているのが4,008館であった。また、「独自のホームページ」を有しているのは1,896館となっており、機関誌（パンフレット）等が9,468館であった。<sup>11)</sup>

平成19年の「千葉市の生涯学習に関するアンケート調査」では、「高校生と一般市民は、『私が受講できる講座等は、どのような内容・方法で、いつ、どこで、行われているのか。』という具体的な情報を求めている。また、高校

生、一般市民ともに最も必要だと感じている情報は『講座・催し物などの案内・参加方法』<sup>12)</sup>であった。

また、内閣府大臣官房政府広報室の世論調査報告書「生涯学習に関する世論調査」(平成20年5月調査)では、「この1年くらいの間に、『生涯学習』をしたことがある(小計)とする者(867人)に、『生涯学習』に関する情報をどのように得ているか聞いたところ、『家族や友人、知人からの口伝え』を挙げた者の割合が39.7%、『新聞、雑誌』を挙げた者の割合が36.3%と高く、以下、『インターネット(情報端末など)』(28.4%)、『ラジオやテレビ』(25.7%)、『自治会、町内会の回覧や地域住民の連絡』(23.6%)、『学校や職場からの推薦(機関紙、掲示板、パンフレットなども含む)』(23.2%)などの順となっている。(複数回答、上位6項目)<sup>13)</sup>とのことであった。

このようなことから、公民館は従来から、「広報紙」等で情報提供に努めてきた。また、電話や面談による学習相談も行ってきている。しかし、講座等受講生は公民館職員が期待しているほど多くはないのが一般的であった。

今後とも、公民館は、公民館の存在価値と事業への周知徹底を図り、多くの住民が参画できるよう情報活動を充実させることが課題となっている。

課題解決の方向性としては、広報紙やホームページづくりに関する講座等を開設し、この講座等の受講生の中から公民館広報活動のボランティアグループを育成し、このボランティアなどの参画を得て、住民感覚で公民館独自の広報誌やホームページを充実することといえよう。そして、講座等の内容・方法や参画者の声の紹介をはじめ、電話やメールからも受講申し込みを可能にするなど情報の提供や学習相談の機能を拡充することが肝要といえよう。

## (12) 運営状況の評価と公表の充実

公民館は、社会教育法第20条によって目的が定められている。また、教育委員会が行う公民館の設置と管理に関する事務は、当該地方の必要に応じて予算の範囲内で行うことになっている。そして、公民館事業の特質は、住民の興味・関心に基づき、住民自らが必要と判断し自発的に参画することといえよう。つまり、住民一人一人が、学習内容や学習方法を自ら選択して学ぶことを原則としているのである。

このようなことを踏まえ、公の施設である公民館は、現状を自覚し課題を発見するために評価を行っている。例えば、評価の目的や指標などを定め、「事業評価方式」や「実績評価方式」、「総合評価方式」などの要素を組み合わせたりにして実施しているのである。

今後は、社会教育法第32条(運営の状況に関する評価等)に基づき、的確な評価方式を定め、公民館運営の状況について適切な評価を行い、これらのことを公表するとともに、その結果を生かして運営の改善をより一層図ることが課題となっている。

課題解決の方向性としては、以下のことに留意する必要がある。

### ①コストパフォーマンス(投資対効果)の導入

公民館は、税によって行政が経営している社会教育機関である。つまり、収入より支出が中心となる、いわゆる消費行政と位置づけられる教育機関である。そのことは、社会教育法第23条(公民館の運営方針)によって営利事業を禁止していることからでも明らかである。

今後、公民館は、少ない費用で質の高い事業を行う、いわゆるコストパフォーマンスを高める必要がある。ここでいう公民館におけるコストパフォーマンスとは、「公民館が講座等事業に要した経費と受講生の数や満足度などの事業効果との対比、つまり費用対効果」のこととする。

### ②マネジメントサイクルとアウトカムの重視

今日、公民館事業は、当然のことながら、無定見な前年度踏襲や住民迎合であってはならない。住民の要望と社会の要請を踏まえ、該当地方公共団体の総合計画の具現化を目指し、常にスクラップ・アンド・ビルドに心がけ、新規事業や事業廃止、従来の事業に改善工夫を加えることなどが必要である。

そのため、事業ごとにPDCA(Plan→Do→Check→Action)のマネジメントサイクルを導入し、アウトプットとアウトカムを重視した評価を行うことが必要である。特に、講座等の終了後に学習の成果を生かした事例や自主団体の結成数と活動状況など受講生の変容や生活化・社会化というアウトカムは、社会教育事業の評価として意義深いものがある。このアウトカムは、教育・学習における測定・診断が難しい現状ではあるが、事業の目的や評価の項目・指標として積極的に取り入れることが肝要といえる。

ここでの公民館に関するインプットとは、講座等公民館事業に経費や職員数などコストの投入量(入力)とする。また、アウトプットとは、その事業終了時点での該当者の参加者数(修了者数)や事業目的の達成度など住民へのサービス量(出力)とする。さらに、アウトカムとは、公民館事業が住民の生活向上や地域社会の活性化などの成果量とする。

### ③職員の職務に対するやる気(情熱)を高める評価指標

評価結果に基づく成果としては、職員や事業数の削減、経費の縮減などが注目され、講座等のソフト事業に携わる

職員の職務に対する“やる気”（情熱）に結びつかない傾向がある。<sup>14)</sup>

今後、ソフト事業の評価の項目や指標は、限られた公民館の予算と職員数を前提とした運営評価をはじめ、学習の成果を自らの幸せづくりや地域の活性化に生かしていることなど学習者の意識・行動の変容に視点を当てたアウトカムを積極的に取り入れることが大切である。このような現実を踏まえた評価やアウトカムに関する評価を高めることは、公民館など教育・学習支援事業に携わる人々の生きがいであり喜びといえよう。

### (13) 公民館職員の資質の向上

公民館は、住民や社会のニーズをはじめ、当該地方公共団体の振興計画の課題や行財政事情などを的確に把握し、効果的なプログラムづくりや運営上の改善・工夫に努めている。

今後、公民館は、住民が主体となって複数の関係行政と協働し“まち”づくりなど社会貢献をすすめるための学習活動をはじめ、学校や社会教育に関するNPO法人などの団体、博物館や図書館など社会教育機関とのネットワークづくりと調整が益々重要になってくる。また、コストパフォーマンスを重視し、住民サービスに徹した、付加価値の高い公民館経営が課題となっている。

課題解決の方向性としては、公民館職員が、時代の変化に即し、不易と流行の調和を図った公民館事業を創造し展開・評価するために必要な創造力やコミュニケーション能力、民間活力の活用やコーディネート力の養成などが体得できる研修を十分に行い、資質・能力の一層の向上を図ることが肝要といえよう。

### おわりに

本論文の対象は、いわゆる「中央公民館」とした。また、今日的課題は、厳しい行財政にある市町村の公民館が政策課題の一翼を担い、住民が学習活動を盛んに行い、この学習の成果を生かして自らの人生を豊かにすることや社会参画ができるように支援する公民館事業のあり方とした。具体的には、政策課題への参画や評価、社会参画型学習機会の提供事業や情報提供・学習相談、指定管理者制度・PFIや受益者負担、など解決すべき緊要な課題を提起し、その解決の一般的な方向性を提言した。

これらの提言が、公民館を主管する社会教育行政関係者をはじめ、公民館職員の方々の参考になれば幸いである。

今後は、一つの地方公共団体における中央公民館や地区公民館などすべての公民館を事例対象として、社会構造や

社会環境を的確に捉え、総合的な地域振興計画や生涯学習推進計画を実現するための公民館の組織・事業・職員のあり方について、より実践的で具体的な調査・研究をすすめたい。

### 引用文献

- 1) 筆者が公民館にかかわり、かつ、本稿の参考にした主な調査研究の実績と資料は、以下の通りである。
  - ①平成14年から現在まで、松戸市公民館運営審議会委員（平成16年から委員長）として、公民館館長の諮問に応じ2年間審議し答申することを行ってきている。具体的には、「家庭教育のあり方について（平成16年）」や「地元大学と公民館との連携について（平成18年）」、「松戸市公民館事業の今後の在り方について（平成20年3月）」、「今後の松戸市公民館事業に関し審議しておくべきことについて（平成22年）」などである。
  - ②平成15年度～平成17年度に国立教育政策研究所「環境教育プログラムの開発に関する調査研究委員会」委員長として、公民館等社会教育事業における環境教育のあり方を調査研究し、「環境教育プログラムの開発に関する調査研究報告書」の作成に携わった。
  - ③平成15年度～17年年度に国立教育政策研究所「社会教育事業の検証・評価に関する調査研究委員会」委員として社会教育事業の評価指標の開発に関する研究報告書「公民館の評価水準の設定と総合性にかかわる評価について」の作成に携わった。
  - ④平成14年度から今日に至るまで松戸市公民館の学習機会の提供事業「まつど生涯学習大学講座専攻科」の全体講師として、“まち”づくりにかかわる社会参画を前提とした学習機会の提供事業にかかわってきた。
  - ⑤平成13年度から平成19年度まで、「氏家町生涯学習推進計画〔基本構想・基本計画〕（平成13年）」や「栃木市生涯学習基本構想（平成18年）」、「さくら市生涯学習推進計画〔基本構想・基本計画〕（平成19年）」など生涯学習基本構想や推進計画のアドバイザーや計画書の監修などを行った。
  - ⑥平成21年に千葉市生涯学習センター検討委員会委員長として「千葉市生涯学習センター事業体系に関する調査・研究報告書（平成21年）」の作成に携わった。
  - ⑦講師として、公民館や教育委員会など行政職員の研修や子どもや成人を対象にした生涯学習ボランティアリーダー研修、生涯学習の“まち”づくりに関する講演など行っている。
- 2) 「公民館の整備・運営のあり方について」（生涯学習審議会社会教育分科審議会、平成3年6月）3 生涯学習時代における公民館活動のあり方「特に、中央公民館は、単に学習機会や集会の場を提供するだけでなく、指導者養成などの広域的な事業を実施するほか、当該地域を網羅する各種の学校情報の収集・整理・提供や学習相談の機能を充実する必要がある。さらに、生涯学習関連施設等との連携を推進し、施設間ネットワーク形成を促進する中心的役割を果たしていくことが期待されている。」
- 3) 「公民館の設置及び運営に関する基準」（文部科学省告示第112号、平成15年6月）
- 4) 「新しい時代を切り拓く生涯学習の進行方策について」中央教育審議会答申、平成20年2月、第2部の2の(2)社会教育を推進する地域の拠点施設の在り方
- 5) 「環境教育プログラムの開発に関する調査研究報告書」国立教育政策研究所社会教育実践研究センター、pp.63-65、同研究員会委員長清水英男、平成18年

- 6) 清水英男著「創年の社会参画型学習機会の提供事業に関する研究」聖徳大学生涯学習研究所紀要7, pp.13-23,平成21年3月
- 7) 「平成17年社会教育調査」文部科学省, 5 統計表 17 設置者別指定管理者(管理受託者を含む。)別公民館数, 平成18年10月
- 8) 清水英男著「学社連携・融合の推進」『生涯学習研究 e 事典』日本生涯教育学会
- 9) 清水英男編集・協力「新栃木市生涯学習推進構想」栃木市教育委員会生涯学習課, 参考資料pp.5-6, 平成17年
- 10) 「平成17年社会教育調査」文部科学省, 5 統計表 39 公民館におけるボランティア活動状況, 平成18年10月
- 11) 「平成17年社会教育調査」文部科学省, 5 統計表 40 公民館における情報提供方法, 平成18年10月
- 12) 「千葉県生涯学習センター事業体系に関する調査・研究報告書」千葉県生涯学習センター指定管理者(財)千葉県教育振興財団生涯学習センター, pp.29-30, 清水英男同調査検討委員会会長著の部分, 平成21年
- 13) 内閣府大臣官房政府広報室の世論調査報告書「生涯学習に関する世論調査」平成20年5月調査, 2 調査結果の概要 1.生涯学習の現状等の(2)この1年間の生涯学習の実施状況のイ生涯学習の情報をどこから得ているか
- 14) 「社会教育事業の評価指標の開発に関する調査研究報告書」国立教育政策研究所社会教育実践研究センター, pp.34-35, 清水英男著の部分, 平成17年3月

#### 参考文献

- ・松戸市公民館運営審議会答申「地元大学と公民館との連携について」清水英男同審議会委員長, 平成18年
- ・松戸市公民館運営審議会答申「松戸市公民館事業の今後の在り方について」清水英男同審議会委員長, 平成20年3月
- ・松戸市公民館運営審議会答申「今後の松戸市公民館事業に関し 審議しておくべきことについて」清水英男同審議会委員長, 平成22年
- ・松戸市教育委員会生涯学習本部公民館「平成20年度公民館事業報告書」平成21年4月
- ・清水英男監修「氏家町生涯学習推進計画 [基本構想・基本計画]」氏家町生涯学習推進本部, 平成13年
- ・清水英男監修「さくら市生涯学習推進計画 [基本構想・基本計画]」さくら市生涯学習推進本部, 平成19年
- ・清水英男編集・協力「栃木市生涯学習基本構想」平成18年, 栃木市教育委員会生涯学習課
- ・世論調査報告書「生涯学習に関する世論調査」平成20年5月調査, 内閣府大臣官房政府広報室
- ・「平成20年度公民館に関する基礎資料」国立教育政策研究所社会教育実践研究センター
- ・「社会教育事業の評価指標の開発に関する調査研究報告書」国立教育政策研究所社会教育実践研究センター, 平成17年3月
- ・清水英男著「創年の社会参画型学習機会の提供事業に関する研究」聖徳大学生涯学習研究所紀要7, 平成21年3月
- ・「地方公共団体における社会教育計画等の策定及び評価に関する調査研究報告書」国立教育政策研究所社会教育実践研究センター, 平成20年4月

