

令和2年度

公民館テーマ別研修会①

「公民館の役割について」

(研修テキスト)

大分県教育庁社会教育課

主任社会教育主事 小長 和宏



第1章 公民館に関する法規等について

「公民館」は、日本国憲法と教育基本法の理念に基づき、社会教育法に規定される教育機関である。

○日本国憲法（抄）

第二十六条 すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

○教育基本法（抄）

（生涯学習の理念）

第三条 国民一人一人が、自己の人格を磨き、豊かな人生を送ることができるよう、その生涯にわたって、あらゆる機会に、あらゆる場所において学習することができ、その成果を適切に生かすことのできる社会の実現が図られなければならない。

（社会教育）

第十二条 個人の要望や社会の要請にこたえ、社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならない。

2 国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館その他の社会教育施設の設置、学校の施設の利用、学習の機会及び情報の提供その他の適当な方法によって社会教育の振興に努めなければならない。

○社会教育法（抄）

第五章 公民館

（目的）

第二十条 公民館は、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ことを目的とする。

（公民館の設置者）

第二十一条 公民館は、市町村が設置する。

2 前項の場合を除くほか、公民館は、公民館の設置を目的とする一般社団法人又は一般財団法人（以下この章において「法人」という。）でなければ設置することができない。

公民館には、「国民の権利としての学び」を保障するという明確な役割がある。このことは、同じ市町村立施設である、文化会館等とは明らかに異なる公民館の特徴を示すものである。

また、公民館は、地域性・施設性・専門性・公共性などの特徴を有しており、人・建物・予算・活動等によりその役割を地域の中で果たしている。

●公民館（施設）数の変化

文部科学省社会教育調査によると、平成17年から平成30年の間の全国公民館数は17,143館から13,632館に減少している。また、指定管理者（地方公共団体・自治会など地縁による団体・各種法人・会社・NPO・その他などを指定）数は全体の9%以上を占め、増加傾向である。

大分県においては、館数の減少は全国に比べ小さな変化であるが、指定管理者制度の導入が進み、公民館数全体の17%以上を占めている。

※指定管理者制度について

公の施設の管理運営を、企業やNPOなどの民間事業者から募集・選定した指定管理者に委ねることにより、行政特有の制約を受けない施設運営の効率化等が期待されている。

近年、公立社会教育施設への導入割合は増加傾向にあるが、メリット・デメリットについて十分に検討する必要がある。

●公民館（職員）数の変化

文部科学省社会教育調査によれば、公民館職員の数は公民館数の減少に伴い、年々減少の一途をたどっている。平成17年に全国で52,230人いた公民館職員が、平成30年には42,984人に減少している。

大分県においては、職員総数の減少はほとんどみられないが、その内訳には大きな変化がみられ、

専任・兼任職員が減少し、非常勤職員が大きく増加している。

このことが何を意味するかについては様々な側面からの検証が必要であるが、現在の公民館と公民館職員を取り巻く環境を形成する一側面であり、それは公民館の現代的課題を形作るものであると考えるべきである。

公民館において、専門性のある職員の育成や配置は公民館が公民館であるための最も重要な要素であり、社会教育法や公民館の設置及び運営に関する基準に職員の役割が示されている。

○社会教育法（抄）

（公民館の職員）

第二十七条 公民館に館長を置き、主事その他必要な職員を置くことができる。

2 館長は、公民館の行う各種の事業の企画実施その他必要な事務を行い、所属職員を監督する。

3 主事は、館長の命を受け、公民館の事業の実施にあたる。

第二十八条 市町村の設置する公民館の館長、主事その他必要な職員は、当該市町村の教育委員会（特定地方公共団体である市町村の長がその設置、管理及び廃止に関する事務を管理し、及び執行することとされた公民館（第三十条第一項及び第四十条第一項において「特定公民館」という。）の館長、主事その他必要な職員にあつては、当該市町村の長）が任命する。

（公民館の職員の研修）

第二十八条の二 第九条の六の規定は、公民館の職員の研修について準用する。

○公民館の設置及び運営に関する基準（抄）

8 第8条関係（職員）

（1）公民館には、館長を置くほか、その規模及び活動状況に応じて、求められる役割を十分に果たすことができるよう、適正な数の公民館主事その

他必要な職員を置くよう努めるものとする。

（2）館長及び公民館主事については、多様化、高度化する地域住民の学習ニーズ等に的確に応えるため、社会教育に関する識見と経験を有し、事業に関する専門的な知識及び技術を有するものをもって充てるよう努めるものとする。

（3）公民館の設置者は、職員の資質及び能力の向上を図るため、国際化、情報化等の進展など現代的課題への対応に配慮しつつ、継続的、計画的な研修の機会の充実に努めるものとする。

また、職員自らも、公民館の運営上支障がない限り、種々の研修機会を積極的に利用することなどにより、専門性のある職員としての資質及び能力の向上を図ることが期待されること。

公民館で具体的にどのような事業が実施されるのかについては社会教育法第22条に示されている。

○社会教育法（抄）

（公民館の事業）

第二十二条 公民館は、第二十条の目的達成のために、おおむね、左の事業を行う。但し、この法律及び他の法令によつて禁じられたものは、この限りでない。

一 定期講座を開設すること。

二 討論会、講習会、講演会、実習会、展示会等を開催すること。

三 図書、記録、模型、資料等を備え、その利用を図ること。

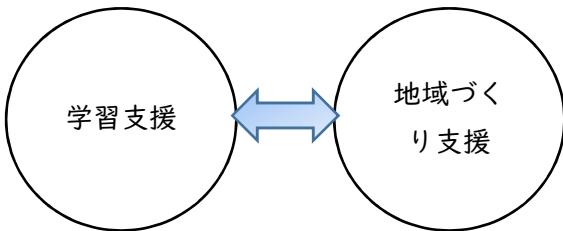
四 体育、レクリエーション等に関する集会を開催すること。

五 各種の団体、機関等の連絡を図ること。

六 その施設を住民の集会その他の公共的利用に供すること。

これら事業を実施することで果たすべき公民館の役割は、個人やグループの学習を支援する役割と地域づくり支援の役割とに整理され、公民館は各種の事業を通じてこれらの役割を果たしていくことが期待される。

そして、これらの役割を別々のものとして捉えるのではなく、学習支援から地域づくり支援、あるいは地域づくり支援から学習支援へというように持続的・循環型支援が構築されるような取組が求められる。



・学びを活かし地域で実践、実践しながらさらに学びを深めていく「知の循環」を目指す。

※公立公民館と自治公民館の違い

	公立公民館	自治公民館
組織	市町村が法律によって設置する社会教育施設 ※市町村が定める条例により設置されるため 条例公民館ともよぶ	各地域の自主的な組織 団体 ※住民主体の公民館類似施設
管理運営	主に市町村教育委員会や管理団体が管理運営	主に各地区で管理 地区住民による運営
職員	市町村教育委員会や管理団体の職員	専任職員なし
事業活動	各種学級・講座開設 社会教育関係団体育成 自治公民館支援・協力 公民官報の作成・発行 災害時の避難所運営 貸館 等	地区住民の総意で、生活全般に関する活動・事業 地区住民や団体、サークルへの貸館 等
経費	市町村や法人の予算	住民の負担（会費）
禁止事項	社会教育法第23条	

第2章 公民館はなぜ創られたのかについて

○公民館が設置された経過

公民館制度確立に係る出来事	
1946年	文部次官通牒
7月	「公民館の設置運営について」通知
9月	寺中作雄著 「公民館の建設」刊行
11月	日本国憲法公布
1947年	
3月	教育基本法公布
1949年	
6月	社会教育法公布
1959年	文部省告示
12月	「公民館の設置及び運営に関する基準」制定

公民館の始まりは昭和21（1946）年で、この年に出された文部次官通牒「公民館の設置運営について」により、全国各地で公民館の設置が進められた。当時、終戦後の日本は、新しい民主的国家建設の途上にあり、公民館は地域における「社会教育」「自治振興」「産業振興」の機関として位置付けられた。



「公民館図説より」

この公民館構想の中心人物が寺中作雄（当時文部省社会教育課長）であり、寺中著「公民館の建設—新しい町村の文化施設—」には、公民館の設置目的、機能、運営方法などが詳細に示されている。

そして、日本国憲法が公布され、その理念の下に教育基本法、社会教育法と公民館の基幹となる法律が公布された。

教育基本法や社会教育法の改正後も、公民館が国民の権利としての学びを保障する社会教育機関であり、地域づくりの主体を形成する学びの拠点であるという役割は変わることなく継承されている。

※ 寺中作雄著 「公民館の建設」まえがき（抄）

国民主権を宣言した新しい憲法が生まれようとしている。中央集権の弊が反省されて地方分権の必要が力説されている。文化が生活に浸透し、教育が社会と連繋し、政治が国民と直結し、産業が郷土に根を張る様な活々として美しい民主国家、平和国家が建設されることをただ一場の夢としない為にわれわれはこの際本当に智恵を絞って再建を議せねばならない。それには国会議事堂が東京に唯一つあるのみでは足りない。議事堂は全国各町村に広く分散せられて然るべきだと思ふ。

公民館の構想は文部省の創案にかかるものではない。終戦後の混乱たる世相の中から、これではいけない、何とかせねばならぬとして立ち上ろうとする人々の胸の中に期せずして湧き上る鬱勃たる建設の意欲が漠然と公民館を求める心となったのである。文部省の示した構想は、これらの人々の欲求に応える為の一つのイメージに過ぎない。このイメージに血を通わせ、肉をつけ、活きた文化施設として育てさせるのはひとえに町村民の熱意と努力に俟つものである。

何しろ日本はすべて新規まき直しに再出発する時である。公民館というささやかな種蒔きから小さな芽が伸び、若々しい葉が繁り、美しい花を咲かす日を思い画きながら、このささやかなパンフ

レットが一すくいの水、一汲みの肥料の役にでも立つならば望外の喜びである。

※ 寺中作雄著「公民館の建設」

二 公民館とはどんなものか（抄）

公民館は公民の家である。

公民たる者が公民の資格に於て集まり、其処で公民として適はしい修養や社交をする施設であると言う意味である。

此処に公民という言葉は市制町村制に於て市町村の公務に参与する為の資格即ち選挙資格を持つ者として定められた条件に該当する市町村住民の意味ではない。即ち法律上の公民資格ある人の意味ではなく、実質上の公民資格ある人又は公民資格を得んと努める人の意味である。言い換えれば、自己と社会との関係についての正しい自覚を持ち、自己の人間としての価値を重んずると共に、一身の利害を超越して、相互の助け合いによって公共社会の完成の為に尽すような人格を持った人又はそのような人格たらんことを求めて努める人の意味である。（省略）

今日要求される人はこの公民という觀念に当る。社会的な人格・公共を重んずる性格を持った人である。国民的性格の必要なことは勿論であるが、国家、特に自国のみを重しとして、他国を排し、又市町村その他の公共団体を軽んじて、之を省みないようであってはならない。（省略）

自己は同時に社会であり、社会のことをわが事として常に「われわれのもの」として社会公共を充実発展させる事に努力するような人格、即ち公民的人格こそ、今日最も必要とされる性格である。

公民館は即ちわれわれの郷土を足場としてそのような公民的な性格をお互いに陶冶修養する場所なのである。単なる学校でもなく、単なる集会所でもない。学校の施設を使って設置される場合もあるが、学校の如く、教師と生徒との間に一方的な教育作用が行われる事が本体でなく、自ら修養し、平等の立場で相互教育が行われることが本体

となっている教養施設である。集会所の如く、常に町村民の各種の集會が持たれる施設ではあるが、漫然と集って會合を持つのが目的ではなく、日本の民主化の為に、正しい公民資格を養成する為に、真面目な楽しい會合を持つのが目的である。

(省略)

公民館は単なる施設、単なる建物ではない。公民館は町村という自治体と一体に結びついて居り、此の施設の背後には全町村民が控えている。又公民館には町村民の魂、町村民としての自治精神が宿り、郷土の振光、民主主義の実践の理想に燃えて澆刺として躍動している。つまり公民館は施設と人と精神が結合して出来た機関であって、日本を民主化し、文化国家、平和国家として更生しようとする原動力となるものなのである。

第3章 公民館（職員）の役割について

公民館という名称は、「公民」の概念に由来し、英語では citizen の語句が当てはまる。

これは、政治的主体としての「市民」を指す語句である。この章では、「民意」をキーワードにして「住民自治」について考えてみたい。なぜならば、住民自治の実現は公民館の究極の目的と呼んでもよいからである。

民意＝国民の意思

である。政治的主体としての市民の意思と呼んでもよいだろう。

現在の日本に、大分県に、お住いの市町村に、お勤めの公民館の事業対象区域内に民意は形成されているだろうか、また、民意が形成される場がどこにあるだろうかと考えてみるべきである。

民意は個人の意見とはやや性質の異なるものであり、SNSをはじめ、インターネット空間にあふれかえる玉石混交の意見すべてを指す言葉ではない。しかし、そこにある個々の意見やその賛同者群は

ときに社会に対する大きなインパクトとなる。これらの意見を「市民の意思」へと昇華させるためには意見を汲み上げ、皆で侃々諤々の議論を行う過程や場が必要であろう。

そのひとつの機会が選挙である。



出典：大分県選挙管理委員会

上図は大分県議会議員選挙投票率の推移である。右端が令和元年度選挙で 48.84%の投票率であった。

一事ですべてを語ることはできないが、先述の「公民」意識が大分県民（成人）から失われてきているのではないかと心配になる状況である。

「地方自治は民主主義の学校である」(ジェームズ・ブライス(英))の言葉が指し示すのは、首長(行政)と議員(議会)の両方を住民側が選ぶ(二元代表制)ことができる地方自治は、住民の意見を政治に反映しやすく、民主主義の学校と言える政治体制であるということである。

問題提起の域を出ないが、寺中構想で語られる公民館の役割とは、我々が「市民であるために」、
「市民となるために」必要な学習機会の提供である。「個人の意見」を「市民の意思」へと昇華させる場のひとつが公民館と考えれば、公民館活動を通じて職員と住民が地域課題や生活課題について真面目に楽しく議論する、そのような仕掛けを公民館でやっていくことが求められるのではないだろうか。

民意の形成過程が住民自治の実践であり、「政治

的関心（市民意識）」を投票率に照らして測ってみる限りあまり状況はよくないように見える。

ここで、「地域住民は、個人の意見はあるものの、民意の形成には消極的であるようだ」という仮説を立ててみる。さて、公民館はこの課題に対して何ができるだろう、何をすべきだろう。

それは、何も今までと違う特別なことをやらなければならない、ということではない。まずは、その地域の公民館職員として、地域に暮らす住民とのつながりを作り、一緒に活動する中で「学びの場としての役割」を果たしていくことである。ただ、その中に「公民館職員としての専門性」を発揮し、学びのスパイスを効かせてみることを真剣に考えていただければ幸いである。（終）

●過去、大分県公民館連合会に寄せられた公民館運営に係る問合せ例（上段：質問、下段：回答）

○公民館は葬儀に使えるのか
葬式は、葬儀会社の営利活動にあたるので会場使用はふさわしくない。しかし、市町村の条例で、会場使用に関して営利目的をクリアしていれば使用可能な場合がある。

○宗教関係団体から映画会のため視聴覚室を借用したいと届け出があったが、どう対応すべきか
下記の要件を満たしていると判断される場合は、憲法第 89 条及び社会教育法第 23 条第 2 項の規定に必ずしも抵触するわけではない。
・映画の内容が特定の宗教に偏っていないこと
・特定の宗教団体を布教、PR する目的ではないということ
・広く一般を対象にしている内容であること
ただし、一般論として、映画の内容が特定の宗教に関連がありその目的が PR や会員増等である場合、または上映が特定の宗教団体、宗派の利益につながる場合は貸与できないと考えられる。

○選挙前に候補者の所信表明を公民館で行ってよいか
社会教育法第 23 条において禁止される「特定の候補者を支持すること」とは、特定の政党や候補者だけに公民館の使用を許可したり、使用回数、時間等において特定の政党や候補者に対し便宜を図り、当該政党や候補者に利益を与えその選挙活動を助けることを指すものである。
よって、立候補予定者へ所信表明で当該公民館を貸すことについて何ら問題はないといえる。
しかし、市町村公民館条例の利用制限に抵触していないか、公平、公正、公開、平等の原則を踏まえ判断することが大切である。

○公民館で可能な営利行為とはどのようなものであるか
社会教育法第 20 条に該当すれば可能である。ただし、公民館利用の目的は市町村条例によるものであり、個別事案は条例に照らし合わせた上での判断が必要である。
（例）地域の芸術振興のための個展における作品の販売を公民館で行うこと
＝事業目的は社会教育法第 20 条に掲げるものであり、その一環として作品の販売を行うことは同法第 23 条で禁止される行為に当たらない。

○社会教育法（抄）
（公民館の運営方針）
第二十三条 公民館は、次の行為を行ってはならない。
一 もつぱら営利を目的として事業を行い、特定の営利事務に公民館の名称を利用させその他営利事業を援助すること。
二 特定の政党の利害に関する事業を行い、又は公私の選挙に関し、特定の候補者を支持すること。
2 市町村の設置する公民館は、特定の宗教を支持し、又は特定の教派、宗派若しくは教団を支援してはならない。

●特色ある公民館事業（取組）についての参考事例（※詳細はインターネットで検索）

【平成29年度「地域力を高める公民館活性化モデル事業」（大分県委託事業）】

・事業名

「三光地域交流活動『めざそう！あいさつ世界一』運動」

※大分県公民館連合会ホームページ

↓

県公連研修・モデル事業

【全国の事例（文部科学省優良公民館表彰）】

※文部科学省トップ

↓

教育

↓

社会教育

↓

公民館の振興