

### 第3章 考察

#### I 公民館の管理・運営に関して

弘前学院大学 文学部 准教授 生島 美和

#### はじめに

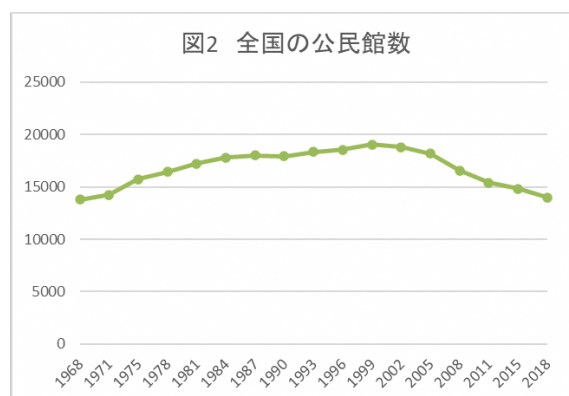
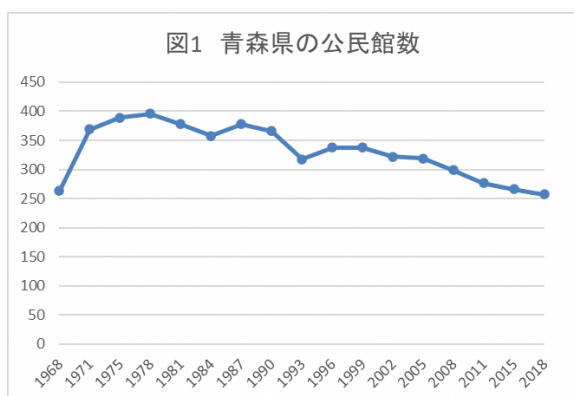
本調査は青森県内の公民館 169 館の館長（代表者）を対象とした悉皆調査および職員・利用者を対象とした意識調査である。公民館の管理・運営については、館長を対象とした 169 票のうち有効回答数は 128 票で回答率は 75.7%と比較的高い。このことから本調査が現在の青森県の公民館の傾向をおよそ示していると言えるであろう。以下では公民館の管理・運営の実態について、公民館の職員および利用者の関りや期待も重ねながら分析を行う。分析の対象とした問は章節タイトルにカッコで示した。「長」が館長対象、「職」が職員対象、「利」は利用者対象の調査であり、数字はそれぞれの調査票にある問の番号である。

なお、回答者の概要は次の通り。館長は、50～60代が 76.6%、男女比は 9：1 である。在職年数は 2 年以下が 54.7%と半数以上となっているが、直営で市町村の正規職員が就任し 3 年前後で異動があると想定される者も含まれる。一方で就任 5 年以上が 20.3%と 2 割を占めていた。職員は有効回答数が 449 で男女比が 1：2、回答者の半数が 40～50 代、勤務年数は 43.4%が 5 年以上である。利用者は有効回答数が 882 で男女比が 1：2、回答者の 64.3%が 60～70 代であり、80 代まで入れると 70%を超えていることから、高齢学習者が多く回答している。これらの回答者像をふまえていくことにしたい。

#### 1 公民館運営の全体像

##### (1) 公民館施設・設備（長 2 1）

まず、ハードとしての公民館施設・設備について把握したい。回答のあった公民館の開設年は、最も早いもので文部次官通牒「公民館の設置及び運営について」が公布された年の 1946 年（1 館）であり、最も最近の開館が 2012 年（1 館）のものである。全体の 44.6%は 1966～1980 年、さらに 30.5%が 1980 年以降の開館である。このデータからは青森県において公民館が着々と開設されてきたように見えるが、しかし社会教育調査によれば青森県の公民館の全体数は 1978 年をピークに減少していること



から（図1）、分館や類似施設を含み統廃合し新規の公民館として設置されてきたことが予測される。この動向は、市町村合併やコミュニティセンター化により1999年をピークに減少している全国の動向とは異なっているとも言える（図2）。

また、現在使われている施設の建設年を見ると、1980年以前のもものが46.1%である。築40年以上の公民館が半数近くであり、老朽化による修繕や改築の必要性とともに、現代の学習ニーズ・求められる公民館機能に対応できているかといった課題が浮かび上がる。

## （2）公民館の管理運営体制（長1・3・4）

2018年の社会教育調査（速報値）によると、全国の公民館14,281館のうち指定管理者制度を導入しているのは1,407（9.9%）であり、その割合は2008年以降それほど急激な変化がない。本調査で回答のあった公民館のうち施設管理及び事業の企画運営すべてを指定管理者に委託しているのは22館（17.2%）と全国に比して高い数値となっている。指定管理者の多くは「自治会や町会を母体とした組織」であることから、設置者である市町村側が公民館を地域自治の拠点としたり、公民館運営を通じた自治活動を期待していることが推察される。

開館時間は49.1%とおよそ半数が9時開館であり、さらに9時から22時までが全体の27.3%と最も高い率を示しており、かなり遅い時間までの開館により利便が図られていることがうかがえる。一方で「申請・必要に応じて開館」への回答が21.9%と2番目に高いことは留意しておくことにしたい。

休館日については、年末年始は80.5%が閉館となっている。平時については日曜・祝日を休館としているところが多い。

## （3）公民館長が捉える近年の変化（長18）

公民館の「ここ3年程度に感じている変化」（公民館長対象、問18）の結果によると「予算が減った」と回答した率が42.2%である。4割もの公民館の予算が減らされていると見ることができ、裏を返せば6割弱の公民館は「この3年ではそれほど変わっていない」と見ることもできよう。また「住民の利用が増えた（23.4%）」「地域団体とのつながりが強まった（23.4%）」「公民館の活気が出た（14.1%）」と住民と公民館との関係強化、利活用の促進が図られていることが一定数見られる。一方で、「住民の利用が減った（35.2%）」「地域団体とのつながりが弱まった（12.5%）」「公民館の活気がなくなった（15.6%）」との回答もあり、住民と公民館との関係について深まる館と希薄になる館という具合に二極分化してきていることが懸念される。

## 2 公民館職員

### （1）職員体制・職務について（長2）

まず館長の雇用形態は表1の通りで、常勤（専任・兼任）で40.6%、非常勤の嘱託職員が36.7%と大きく占めている。一方、前述のとおり指定管理者に施設管理及び事業の企画運営すべてを委託しているのが17.2%に対し、館長が指定管理者等の職員で

あるのは 10.2%と数値に開きがある。数値の分布で見ると、指定管理者に委託している 22 館の館長のうち、常勤・専任に 2、非常勤・嘱託職員が 9、指定管理者の職員が 8、その他が 1、無回答が 2 となっており、選択肢に雇用形態と雇用者が混同したことにより回答が割れたものと考えられる。

職員については、回答のあった 124 館のうち雇用形態に関わらず指導・事業系職員が一人もいないのが 41 館 (33.1%) である。また庶務・管理系職員を合わせてもいないのが 15 館 (12.0%) で、これらの多くは 1 (2) で見た「申請・必要に応じて開館」に回答しており、公民館が集会的な機能を持つものとして使われているとも捉えられる。

表 1 公民館長の雇用形態

	常勤・専任	常勤・兼任	非常勤・嘱託職員	指定管理者等職員	その他	無回答
館長の雇用形態	11.7%	28.9%	36.7%	10.2%	3.1%	9.4%

## (2) 職員の研修 (長 17、職 4)

公民館機能を高めていこうとするのであれば、公民館職員の力量形成は不可欠であり、研修を通じた職員同士の学び合いの機会を得ることは重要である。研修の機会は民間事業者などが行うものもあるが、身近なところでは県や地域・市町村等でそれぞれ設けられている。

館長を対象とした調査において「貴館の職員に必要な研修はどのようなものだと考えるか」と 3 つまで複数回答で問うたところ、「地域課題・ニーズの把握」(46.9%) 「生涯学習・社会教育の基礎」(40.6%)、「地域づくりの基礎」(38.3%) といった社会教育施設および地域活動の拠点としての公民館運営を行うにあたり基礎的な内容について高い割合を示していた。この結果は職員を対象とし「あなたが今後参加したい研修の内容」という問いの回答とも共有するものである(順に、21.2%、16.3%、19.%)。一方で職員からは「参加型学習(ワークショップ)の企画・運営」(18.3%) や「スポーツ・レクリエーションの企画・運営」(16.0%) と実際に事業を充実化させるための方法論についても関心が高い。

では職員の研修への参加はどのような実態となっているか。ここ 1 年間での業務に関する研修会へ参加したのは 51.4%であり、その内容は「生涯学習・社会教育の基礎」(37.7%) や「地域づくりの基礎」(22.9%) が高い値を示している。そのほか、職員が参加した研修で多いものに「学校・家庭・地域の連携」(21.2%) があるが、これは今日の教育施策を反映し、県や地域レベルで研修の機会が多く設けられていたことが影響していると考えられる。また、研修への不参加理由について「業務が多忙」(43.9%) や「参加したい内容のものが無かった」(29.7%) が率の高いところであるが、「その他」で「情報や声かけが無い」「自分は対象外」といった内容が複数見られる。これらから、より多くの職員に研修の機会が回るためにも人員の配置や業務分掌、さらに館の職員内での情報提供が求められると言える。

### 3 公民館運営における住民参加（長5）

#### （1）公民館運営審議会などの組織

公民館は運営にあたり、住民が意見を述べたり運営に参加・参画することで住民の主体性の涵養や公民館活動の充実化が図られることも企図される。公民館運営審議会はその制度化されていたものであったが、平成11年（1999年）の社会教育法改正で必置から任意設置になったことにより、地域ごとの名称の変更による運用や住民参加の回路そのものの縮小も想定されてきた。本調査では「公民館運営審議会や公民館運営委員会」と例に出しながら、館長にその実態をたずねた。128館のうち「ある」の回答は75館（58.6%）であり、平均25.4名（最小値5、最大値300、中央値は19）で構成されている。会議の回数は1～12回まで開きがあるが平均では2.9回であり、協議内容は「年間事業計画に関すること」（82.7%）、「運営方針に関すること」（80.0%）、「事業の企画実施に関すること」（61.3%）が高くなっている。

#### （2）運営や主催事業への住民からの協力

また、公民館運営審議会や公民館運営委員会といった組織に関わらず、すべての公民館において運営や主催事業に住民からの協力が得られているかの問については、82.1%もの館が「積極的に協力してもらっている」「ある程度協力してもらっている」に回答した。これについて、先の住民参加組織の有無とのクロス集計を行ったところ、表2のようになった。母数が少ないので大きな差となっていないとはいえ、住民参加の組織が「ある」方が「ない」に比べて協力してもらっている割合が高くなっている。公民館運営や主催事業への住民からの協力にあたり、公民館がそれぞれで持っている住民の組織は参加の回路として比較的有用だと言えそうである。

表2 住民参加の組織の有無と住民の協力度のクロス表

住民参加の組織	積極的に協力してもらっている	ある程度協力してもらっている	あまり協力してもらえてない	ほとんど協力してもらえてない	無回答	計
ある	26 (34.7%)	41 (54.7%)	3 (4.0%)	0 (0%)	5 (6.7%)	75 (100%)
ない	13 (26.5%)	21 (42.9%)	11 (22.4%)	4 (8.2%)	0 (0%)	49 (100%)

### 4 公民館における防災・減災への取組（長19）

#### （1）災害への備え

公民館は東日本大震災そして近年の大雨・台風などの自然災害時などに避難所となり、住民の命を守り暮らしの再建へと踏み出す場となる経験をしてきた。平成24年時の調査にはなかったが、本調査では各公民館におけるこうした災害への備えについて、まず公民館施設そのものの状況を把握しようとしている。公民館が指定避難所になっているか否かについて、「なっている」に82.7%が回答しているが、表3のように耐震化の状況とのクロス集計を行うと、そのうち施設の耐震化がされていない館が35.2%あることは指摘しておきたい。また防災備品について、水や食料については地域状況によることも考えられる。自家発電（56.3%）、投光器（46.1%）、防災無線（53.1%）はおよそ半数の館で設置されているものの、電気・電力、情報はライフラインという

だけでなく、避難者に安心・安全をもたらすことから、より一層の配備が求められる。

さらに公民館が避難所になった場合に備え、「避難所運営マニュアル」の有無については、全体の49.2%が「ある」と回答しているが、これも指定避難所とのクロスで見ると（表4）、指定避難所になっていながらマニュアルがないところが38.1%析出され、早急に準備がなされ実用化に向けた周知が図られることを期待する。

表3 指定避難所と耐震化の有無のクロス表

	耐震化 されている	耐震化 する予定	耐震化 されていない	無回答	計
指定避難所 になっている	64 (61.0%)	1 (1.0%)	37 (35.2%)	3 (2.9%)	105 (100%)
指定避難所 になっていない	8 (38.1)	0 (0%)	11 (52.4%)	2 (9.5%)	21 (100%)

表4 指定避難所と運営マニュアルの有無のクロス表

	マニュアルが ある	マニュアルが ない	無回答	計
指定避難所 になっている	60 (57.1%)	40 (38.1%)	5 (4.8%)	105 (100%)
指定避難所 になっていない	3 (13.6%)	17 (77.3%)	2 (9.1%)	22 (100%)

## (2) 公民館における防災活動への取組

防災・減災に向けては、施設・設備のみならず、「日常でできないことは非日常でもできない」と言われるように、平時からの地域づくりや住民一人一人の意識や学習が求められる。公民館において防災・減災についての取組実態については、「毎年実施している」への回答が49.2%となっている一方で、39.1%が「実施していない」と回答している。こうした防災・減災についての取組実態は、表5で分かるように避難所運営マニュアルの有無と大きく関連している。すなわち、運営マニュアルがある館の70%以上は毎年もしくは2、3年に一度取組を実施しているが、運営マニュアルがない館の半数は実施していないということが明らかとなった。

表5 避難所運営マニュアルの有無と防災への取組のクロス表

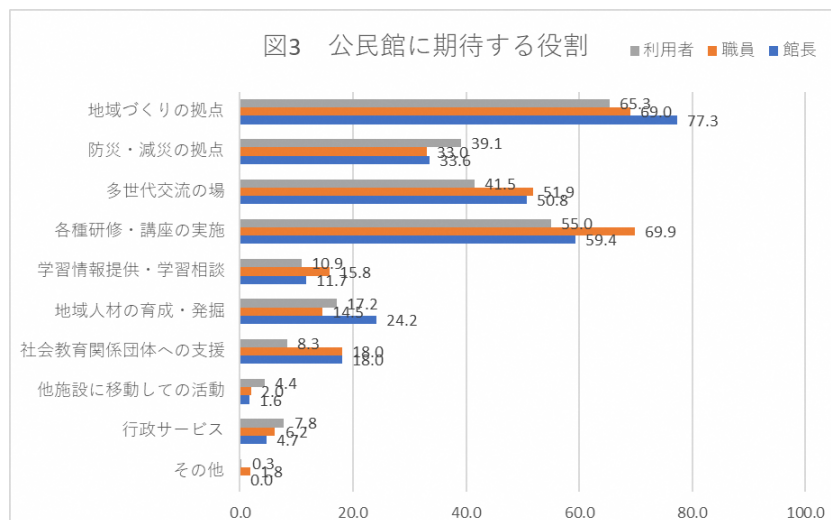
	防災への取組				計
	毎年実施	2, 3年に 一度実施	実施 していない	無回答	
運営マニュアルが ある	41 (65.1%)	4 (6.3%)	17 (27.0%)	1 (1.6%)	63 (100%)
運営マニュアルが ない	18 (31.0%)	5 (8.6%)	32 (55.2%)	3 (5.2%)	58 (100%)

なお、事業を実施している73館のうち、82.2%の館で避難訓練・避難所運営体験といった災害時の動きを実際にシミュレーションしようとする事業が実施されている。

また、「防災・減災の基礎知識習得」や「災害対策や応急手当などの技術講習会」、「地域の防災マップや避難経路確認などの実践的講座」について率が高く、今後ますます拡がり、防災を含んだ地域づくりへの学びと深化することが期待される。

## 5 公民館への期待（長16、職1・2・3、利5・7）

最後に、それぞれの立場から公民館にどのような役割が期待されているのか、重ね合わせて検討することにした。この質問は3者それぞれに対して問われているが、設定されている選択肢は共通するものである。公民館に対し期待していること（利用者）、または住民が期待していると考えること（館長・職員）を比較すると（図3）、その傾向はほとんど似通ったものであり、「地域づくりの拠点」（利用者65.3%、職員69.0%、館長77.3%）と「各種研修・講座の実施」（利用者55.0%、職員69.9%、館長59.4%）が高い率を示し、そのほか「多世代交流の場」や「防災・減災の拠点」としても期待されていることがわかる。



これを受けて、館長が「実施するために最も必要なことは何か」について「地域住民の参加・協力」（70.3%）が群を抜いて高い率を示し、さらに「地域人材・地域資源の把握」（28.1%）、「社会教育関係団体との連携」（26.6%）と地域住民・団体との連携・協力そして参加が必要と考えていることがわかる。一方で学校以外の教育関係機関、他の社会教育施設、民間企業・NPO、県・市町村といった公民館が対象とする地域から外に目を向けたところにある機関・団体との連携の値が低い。また「職員のスキルアップ」（26.6%）と共に、その他のコメントとして職員数不足・人材確保等が挙げられており、こうした地域との連携をするにあたって職員が果たす役割の大きさが認識されていることが読み取れよう。そしてこのことは、職員を対象とした調査における「地域から期待されている役割」および「実務上の比重が大きいもの」の問いのいずれにも「地域における集いの場をつくる」（順に72.6%、55.5%）や「地域の人や団体とのネットワークをつくる」（48.3%、32.5%）の比率が高いことにも反映されていると捉えられる。

また職員を対象とした調査において、「地域から期待されている役割」として「地域団体・サークルの育成」（32.7%）が「学習プログラムの企画・実施」（26.5%）を上

回っているが、「実務上の比重が大きいもの」では「団体・サークルの育成」(26.5%)よりも「学習プログラムの企画・実施」(34.7%)が上回っており、期待として感じていることと実務の齟齬があることが浮かび上がる。このことについて、利用者が職員に期待する役割としては「学習プログラムの企画・実施」が10.4%であるのに対し「地域団体・サークルの育成」が42.9%と高い率を示している。地域団体・サークルの育成を通じ住民の力量や主体性の形成、ひいてはネットワークの一員となっていくことが期待されることから、実務上の「学習プログラムの企画・実施」にあたり、「地域団体・サークルの育成」が目的意識化されることが求められるのではないだろうか。

## おわりに

青森県の公民館の管理・運営の状況について、本調査を通じて見えたことを次の3点にまとめることにしたい。

1点目は、公民館が「地域づくりの拠点」として機能することが、多様な主体から期待され、また実態化されようとしていることである。公民館の設置者である市町村が町内会やまちづくり協議会を母体とする団体を指定管理者として運営を委託する、館長や職員が地域住民との連携・協力・ネットワークづくりや地域における集いの場づくりを重要とすることが浮かび上がっている。このことは、近年様々に想定される自然災害時に防災拠点として実質的に機能することにもつながるものである。調査からは施設の老朽化の実態も捉えられたが、住民主体の地域づくりの拠点として必要な施設・設備、そして災害時の備品などの整備も求められる。

こうした「地域づくりの拠点」としての機能が求められる一方で、2点目として職員体制の脆弱性が指摘される。公民館が地域住民との連携やネットワークづくり、また住民のニーズや地域課題に即した学習機会の提供を行うためには、それを実務とする館長・職員の力量に寄るところが大きい。しかし調査から見えたのは、職員(特に指導・事業系)がいない・少ない実態や兼任・非常勤・嘱託職員といった雇用状況であった。また「生涯学習・社会教育の基礎」や「地域課題・ニーズの把握」といった公民館運営を行うにあたり基礎的な内容の研修が求められる一方で、職員不足により研修に参加できないといった悪循環も生じている実態が見られる。公民館が住民主体の地域づくり・地域自治の基点となっていこうとするのであれば、各自治体において公民館職員の配置や処遇について改善が図られることが期待される。

上記をふまえ3点目として、公民館が単に「地域づくりの拠点」となるのではなく、地域づくりの担い手となる住民の主体的な学びの機会を提供し、住民の力量形成を通じて地域づくりの拠点になることが期待される。詳細は事業に関する結果の考察に委ねたいが、公民館が主催事業・イベントの実施を担うことから、地域団体・サークルを育成することへのシフトチェンジも求められているのではないか。これは住民の力量や主体性の形成、そしてネットワークの一員となる可能性を持つものである。このプロセスに寄り添うことこそが社会教育施設としての公民館だからできることであり、公民館を基点に住民主体の地域づくりを実態化させることになるだろう。