「いま、この地域」を支える公民館

学習と交流があふれる小さな地域拠点

高嶋 亮輔

(1)なぜ、公民館に期待するのか。

人口減少社会、グローバル社会、格差社会と様々に形容される現代日本において特に問題視すべきは人とのつながりの希薄さであると考え。都市部では問題視されないが、農村地方での人口減少は単なる数の減少にとどまらず、農家の後継ぎ問題やさらにはそのむらを支える経済的基盤を失うことにつながりかねない。グローバル社会になり、様々な文化が根付き、認め合う風潮が出てきたことは望ましいが、外国人はご近所との付き合いを持つことができているのだろうか。格差社会では、経済的指標だけではなくスマートフォンの有無、さらには SNS の利用法によって、損得が大きく変わってくるというような事態が発生している。

社会が様々に形容され、課題は大きなものと思ってしまうがちだが実際は地域の実情に合わせて対処していくことで多くの課題は少しでも改善することができる。多くの地域で社会問題が進んでいる中で、行政に相談したとしても地域の実情を考慮できるとは到底考えられない。そもそも行政としては他にも対処しなければならない課題が山積みであり、時間が割けないうえに、社会問題を急激に改善させる方法など存在しない。人口減少に歯止めをかけるためにできることは限られているのが現実であり、それを効果的に行うことができるのは地域の実情をよく知る地域住民である。

近所に住んでいる外国人を誘って、住みよいまちにするためのワークショップを開いたり、若者に地元定住を促すために若い頃から地域を知る講座を開催したり、とその地域ならではのやり方で、実情に合わせて地域課題を解決に近づけることが可能だ。

さらに公民館は社会教育法で規定された社会教育施設であり、第 27 条に職員の配置に関する条文がある。つまり地域住民が感じた課題、もしくは要望を公民館職員が受け止め地域住民と協力して講座を企画するという流れを生むことができる。さらに、公民館職員は市の職員であることが多く、住民が行ったワークショップの結果を報告することで、地域課題とそれに関する要望をまとまった形として行政に伝えることができるため、単体で市役所に行き、要望するよりも説得力が高いと言える。このように、公民館に期待する理由は、まさに社会課題が複雑化していることにある。行政に要望を出すだけでは解決に至らず、地域住民が手を取り合い「いま、この地域」で必要なもの、やらなければならないことを住民自らが見つけ出し、それを公民館職員が支えて、最終的に行政に意見を聞いて

もらう。この流れが現代日本における公民館の強みだと考える。

(2) 「いま、この地域」とは 一宇都宮市一

公民館と一言で言っても、すべてがすべて社会教育法で規定されている「公民館」というわけではない。例えば宇都宮市の場合、宇都宮市生涯学習センター条例により、社会教育法で規定される公民館の名称は生涯学習センターと変更された。宇都宮市で「公民館」という名称の建物を見かけた時には、それは社会教育法第42条で規定される公民館類似施設に当てはまる。公民館類似施設は、自治公民館とも呼ばれており、公民館との明確な違いは、基本的には諸費用を地域住民で賄うことにある。

さらに焦点を当てたいのが職員の有無である。生涯学習センターは、社会教育法で規定される公民館であるため、もちろん職員はいるが自治公民館には職員がいない。これだけを見ると、自治公民館は役割を果たせそうにないと捉えられるかもしれないが、そうとも言えない。

地域とはある決まった範囲を指すものではなく、場面に応じて使い分ける用語であり、自治公民館で行われる活動では、地域が狭い意味で使われており、より細かな点まで共有できたり、課題解決もより具体的なものになったりしやすい。また、「いま」起きている課題は、市単位ではもちろん、小学校区や中学校区でも全く同じものではなく、地域の最小単位ともいえる自治会ごとに話し合うということは、より住みやすくするためには効果的である。

例えば、ごみ出しのルールや自治会の中での不法投棄場所への対策など、いま起きていることへの対処を行いやすい。自治公民館での話し合いがまとまらなかった場合や意見が激しく対立した場合など職員に介入してほしいという状況になり、ようやく生涯学習センターを頼むという活用が最も効果的かつ効率的だと思う。しかしながらこの活用というのは、あくまでも自治会単位で扱うことのできる課題解決の場合は有効だが、人口減少などの大きな社会課題を自治会単位で考えると荷が重すぎる。魅力を伝えると言っても自治体単位での魅力が必ずあるとは言えないし、単なる話し合いで解決できるような問題ではなく、ワークショップなど社会教育にそれなりに精通した人物が求められるからだ。

上記のように自治会内での意見の不一致が原因で行き詰まったのなら、専門家ともいえる生涯学習センターの職員を呼びよせて、解決に導くことができる。一方で、自治会単位では難しいような問題は生涯学習センター主導で行うべきだ。そのきっかけは、自治会からの要請や生涯学習センターに訪れる地域住民の声など、様々であると思うが、重要な点は生涯学習センターに場を移した時には自治公民館とは異なる「いま、この地域」があるということだ。生涯学習センターでは地域課題について考える時、より広い意味で地域という言葉を使い、地域が広いと、「いま」という表現をしても様々なことが起こっており、それを平均化して課題解決の道を探っていくこととなる。そのため、ある自治体には全く関係のない話題が続くといった弊害も考えられるが、それより大きな利点は他の自治体を知り、交流できるということだ。

例えば地域の魅力探しのような講座では近くの自治体の魅力を知ることが出来たり、取り組みを知り、自分の自治体に活用したりするという事も可能だ。また、広い地域の人が集まるという時間を最大限有効に活用したいのであれば、事前に自治公民館ごとに魅力や地域の課題をまとめ、生涯学習センターで学ぶ時間では自治会内での話し合いは行わず、発表とそれについての議論や他の自治会へのコメントといった活動が想定される。

しかし、これは自治公民館での活動が活発な場合であって、活発でなければ参加者を自治会ごとに分けることなく初対面同士で自分の近所あるいは、生涯学習センターが管轄する範囲の魅力や課題をワークショップ形式で進めていく等、実情に合わせて職員がプログラムを作成することが求められる。「いま、この地域」から見える内容とは、自治公民館と生涯学習センターはもちろん、たとえ隣同士の自治会でも異なる。様々な範囲の地域に身を置いて学びを深めることは自分たちの人生を豊かにすると考える。

(3)公民館の意義

1946年、文部省（当時）が各地方宛に通知した「公民館の設置運営について」¹により、次々と公民館設置が進んでいった。1946年と言えば戦後間もない頃であり、まさに混沌とした社会を切り拓いていく手段として公民館に期待したのである。次官通牒の内容を見ると、「すべての国民が豊かな文化的教養を身につけ、自主的に物事を考え、平和的・協力的に行動することができるように、大人も子どもも男も女もみんながお互いに睦みあい導きあって教養を高めること」を目的としている。この文章には「生きていく」「生活する」上で、必要なことが網羅されている。

公民館設置から70年が経過し生活は便利になったかもしれないが万能ではない。機械に頼って生活の質が向上できたとしても、人間として成長するためには主体的な学び、人との交流から生まれる刺激が必要だ。その意味では、ここで記されている目的は未来永劫と言っていいほど、何年にもわたって合理的な考え方だと言える。

また、公民館の果たすべき役割に「民主主義の訓練場」²というものがある。これは、地方自治の本旨を実現するための考え方であり、公民館でしか体现できないものである。そもそも地方自治の本旨には「住民自治」と「団体自治」の二つの考え方があり、前者は身の周りの事は近隣住民で解決しようとする行動様式を、後者は、地方自治体は国から独立したものであって、その業務は地方自治体が責任をもって全うするという考え方を言う。

近年、様々な地域づくりの団体が出現しているが、その多くはまちづくりの達成を目的としており、必ずしも地域に根差しているとまでは言うことができない。それを考慮すると、そういった団体は課題解決の主体として期待するのが現実的であり、地方自治の本旨を実現するための主体としてまで期待することはできない。住民が主体的に参加し、意見の対立に代表されるような困難を乗り越え民主的行動様式を得るという時は、やはり外部の介入はないことが理想的だと考える。効率を重視し、その裏側にある物を見ようとしない態度は現代社会の悪いところであるため、公民館には効率以上に大切なものがあるということを強調したい。

また、団体自治の考え方では地方自治体が国に対して否定的な意見を述べ、改善を要求するという姿勢も含まれる。法律において明確に規定される公民館と自治公民館に代表されるような公民館類似施設は、規模の大きさという点で国と地方自治体の関係と似ている。自治公民館が公民館に対して意見や要望を出すという流れは完全な団体自治と言えなくとも団体自治に近いものであるとはいえる。このように、公民館では地方自治の本旨を實現し、民主的な行動様式を身につけられる。

(4)自治公民館の課題

私は春休みに 10 か所の自治公民館を歩いて訪れた。そのどれも平日午後三時から午後五時の間に訪れたが、その実態にがくぜんとした。どこも開いていないという実態に加えて、入り口にクモの巣が張っているところ、ごみ箱に虫がたかっているところ、不法投棄されているところ、など様々であった。コロナ禍は閉鎖の理由の一つにはなると思うが、私が訪れた時期は 2021 年の 3 月であり、コロナに対応しながら社会が前進していた時だ。そうであるから、閉鎖という状況に対してはコロナの影響があったとしてもそれに対応できていないという点がそもそも問題であると考えている。

コロナの状況は一年前から変わっておらず、閉鎖の原因をずっとコロナのせいにしていてはならない。自治会会長など、誰かが行動を起こさない限り、自治公民館はこのまま消滅してしまう可能性が高い。地域に最も密着した施設を住民主導で動かしていくことが必要だ。物事はゼロから一にすることこそ難しいものの、一から二は困難の程度が下がる傾向にある。コロナにより使われなくなったのであれば上位にある公民館が手を差し伸べ、お手伝いに行ったり助言をしたりする事が求められるのではないか。公民館職員が積極的に自治公民館に声をかけるべきであり、規定はないにせよ法律で明記された社会教育施設としての期待から生じる責任とも言えるのではないかと考える。

実態は様々だが、自治公民館は使われていたとしても、地域の行事等、集会所として特定の場面でしか機能していないという現状もある³。開かれた場所にしたいと思っても常時、地域住民のために開放するには困難が伴う。職員がいないため、地域住民で協力して管理運営していかなければならないが、ご近所付き合いが減少したり、誰かに聞かずともインターネットですべて解決できる世界になったりしたからなのか、地域住民同士の協力体制はもはや綺麗事になりつつある。

防犯上で厳しい側面があると同時に、諸費用を自治体で賄わなければならないという側面も自治公民館を閉じているという印象にさせている大きな要因であろう。自治公民館の諸費用は、自治会加入費からの出費となることが大半であるものの、今の時代自治会加入を嫌う者も一定数生じてきているというのはよく聞くようになったことだ。そして自治会に加入していないと表向きには禁止としていなくとも、お金を払わずに施設を使うことになってしまうため、後ろめたさを感じる部分は少なからずあるだろう。

行政がお金を出せば良いと結論付けられれば楽だが、それが可能ならば、既にそうした政策がなされているわけであり、その結論では解決にならない。補助金を一部出している自治体もあるそうだが⁴、出していない自治体ももちろんあり、結局補助金があっても

その他を自治会加入費から出費するという事実は変わらない。

(5)自治公民館活用への提案

自治会に加入したくない、地域と関わりをもちたくないという感情は、どこから生じるのであろうか。静岡市の調査では⁵、加入しない理由として「加入方法や活動内容が明確ではないから」という理由が最も多かった。自然災害の頻度が増えたにとどまらず、その程度が増大した今、防災という観点から隣近所との関係は意識しておくべきである。今の問題点は、自治会に加入することで地域住民との関わりを持ち、いざという時お互いに助け合えるということを伝えきれていないことにあると考える。

命という点では、自分の命を最優先に守り、家族、近所というように範囲を拡大して助けられる命は助けるという考えが適当であり、それを可能にするためには少なくとも近所に誰が住んでいて、そこに住む住民の家族構成、住民の健康状態は把握しておくべきだろう。健康状態という点では自治会の範囲内で体の弱った人を共有しておくことで、助ける余裕のある人が一目散にそこに向かい、助けられる可能性が高まるからだ。

確かに、近所付き合いが面倒だということもよく耳にするが、いざという時に助け合える存在として、大切にしていくなければならぬだろう。いかにして、その重要性を自治会会長のような立場の人が地域住民に訴え共感を得られるのか、ということを検討するべきだ。

また、前項で課題としてあげた費用がかかるという点だが、これを加入拒否の理由として挙げている人は静岡市の調査ではいなかった。そこでさらに規模を広げるため、全国市議会議長会⁶のホームページを参照してみる。まずは自治会町内会等の住民の加入率に関して、答えのあった657市における平均で73.1%となっている。率直な感想として、まだ自治会という組織はなんとか機能していると感じた。加入率が減少しているという事実は変えられず、今まさに自治会存続か否かという正念場を迎えているのではないかと考え、ここを逃してしまうと隣近所という考え方が一気に崩壊してしまうと危惧している。

加入費に関しては新規加入する際の感じ方については調査がなかったものの既存のメンバーが会費の高さを理由に離脱する自治体が全体の約41%という事が分かった。これは負担になっていると認めざるを得ないが、上でも述べたように行政が補助金を出すというのは一つの方法ではあるものの、やはり現実的には難しい。

そこで提案したいのが、会費の用途明瞭化、加入方法の簡素化、加入することによる利点を効果的に伝えるという三点である。会費を取るという根本を変えることは現実的に考えて難しいだろう。会費を払っても良い、と思わせるような工夫が必要だという立場で述べていく。まず、会費の用途を明確にすることは重要だ。静岡市の調査であったように「活動内容が明確ではない」⁷というのは会費の用途が不透明になる要因となる。会費を払っても良いと思ってもらうため、どのような活動をするのか、何にお金を使うのか等、それらを明確にして、年度末には地域住民に決算報告をするなどの対応が必要だ。加入の方法に関しては、様々な年代を対象とするわけであるから多様な申し込み方法を準備しておくことが求められる。

例えば、Google フォームを活用してスマホから申し込めるシステムを作成したり、丁寧に自治会役員がお宅訪問して説明に向いたり工夫することが重要である。加入することによる利点を伝えるという点では、各自治会の推している取り組みを前面に出すのも良いし、災害が多発しているため地域住民同士の助け合いが必要不可欠であるということ資料の提示をしながら説明する必要がある。

(6) コミュニティカフェの台頭による公民館の立ち位置

近年の公民館の減少に反比例するように、今コミュニティカフェが台頭してきている。そもそもコミュニティカフェとは、地域社会の中で「たまり場」「居場所」になっているところの総称⁸とされている。この点では、公民館もコミュニティカフェに分類されるのではないかと考えてしまうが、ここではそこに深く言及することはしない。ただ、簡潔に述べるのであれば、今のコミュニティカフェの定義では範囲が広すぎており、公民館との差別化が難しいため定義を詳しくすべきだということだ。コミュニティカフェと公民館の違いを明確にしないことは、社会教育法で規定された公民館としての存在を希薄化させることにつながりかねず、社会教育施設の根幹をも揺るがす事態となる。

社会教育法第 23 条の 2 に基づく「公民館の設置及び運営に関する基準」が改正され、公民館の対象区域に関して、「当該市町村の小学校又は中学校の通学区域を勘案する」という文言が削除された。公民館の設置は、各自治体の裁量に任される程度が増し、公民館減少へ拍車をかける形となってしまった。人口減少という問題があるにせよ、公民館は、社会教育施設であるとともに、職員さんの見守る安心できる地域のたまり場ではなかっただろうか。別の場所と統合されてはアクセスの面で不便となってしまうし、コミュニティバスを掲げる多くの自治体では有料であり、地域の公共施設を統廃合していくことは地域住民にとって多大な不都合を引き起こすと感じる。しかし、スーパーマーケットの移転や病院の統廃合等、地域住民にとって欠かすことのできない施設が撤退していることを考慮すると、公民館の減少というはある程度受け入れなければならないと言える。

実際、公民館は 30 年で約 2500 館も廃館となっており⁹、地域の居場所づくりという点では急を要する課題であった。そこで台頭したコミュニティカフェは一般的に、行政とは違う団体や個人で経営しているものであり、その形態・実施内容は様々である。こうした団体が活動するにつれて「公民館は若者が利用しない」との指摘を耳にすることがあるが、それはある意味当然であると言える。

社会教育は学校教育以外の活動全般を指し、学校という大きな学習機会が保障されているなかにおいては、若者の社会教育施設の利用頻度が低いことを問題視する必要はないと考えられる。若い頃から社会教育について関心を持つことは奨励され感心するものであるが、義務教育、さらにはお金を払って学ぶ高等教育の機会があるなかで、社会教育にも参加するということは一般的に考えて難しいと言える。

そもそも社会教育とは、学校教育、家庭教育、さらには組織的に行わない個人的な学習と並び、生涯学習を構成する一つの学習機会にすぎず¹⁰、学習機会が担保される時期には、部活動、その他友人関係の醸成に力を注いで何ら問題はない。実際、宇都宮市のある

公民館では、高齢者含む成人対象の講座が最も多くて、次いで子育て世代対象が多く、青少年を対象とする講座は長期休みなどごくわずかしかないという¹¹。

上記を含め総合的に考慮するとコミュニティカフェの利点は自由度が高いこと、地域の必要な場所に弾力的に設置することが可能であるという点だ。欠点としては、専門の職員を常駐させられないこと、それによって住民の提案を行政に反映させづらいことが挙げられる。一方、公民館の利点は専門職員がいることであり、欠点は、開放的であるはずなのにうまく広報ができず閉鎖的な印象を与えてしまうという堅さである。公民館とコミュニティカフェとはお互い利点、欠点があって、どちらが良くてどちらが悪いという単純な問題ではない。それらが持つ特性を生かしながら、地域住民のための居場所、たまり場として機能していくことが期待される。

(7)学習と交流があふれる小さな地域拠点とは

公民館とは、「生活のなかで気軽に人々が集うことができる場」、「地域の様々な機関や団体の間にネットワークを形成する場」、「自らの興味関心に基づいて、また社会の要請にこたえるための知識や技術を学ぶための場」とされている¹²。一番目が上でも述べてきた交流の部分であり、残り二つは教育という観点から見た公民館である。公民館は、学び直しや教養の習得、知識の増加など、その目的とする範囲は幅広く、個人の学習を促進、持続させるためにも、その学習を支援する職員の存在が必要不可欠であると言える。

例えば仕事を退職して時間に余裕のある高齢者を対象に、地域の歴史を振り返るような講座を複数回企画したとする。初回こそ一方的な講義の時間が長いかもしれないが、そこから個人ごとに多くの興味や疑問を抱くこととなるだろう。それを深めるために公民館職員がアドバイスをしたり、関係団体と連絡調整をして見学を可能にしたりするなど、学びの意志を持つ地域住民のために最大限サポートをする。学習成果を発表する場も設けることで、学習者としては達成感を得られ、さらなる好奇心の芽生えも期待でき、講座が終わったとしても主体的に学習したり学習者自らが公民館職員に助言を求めるようになったりすると考える。

子育て講座は交流の要素も含むが、保護者が育児を学ぶという点では、学習に分類することもできる。実際、自分は二回ほどその講座を見学させていただいたが、職員さんの働きぶりには驚いた。講師の方は外部の人だったが、その人に絶大な信頼を置いており、連絡調整をして毎年講師として呼んでいたり、参加者同士の交流が生まれるようにあえて口を挟まない時間があったりというように、参加しているときには気が付くことのできない工夫が見られた。

公民館の強みは、交流という側面から見ても、学習という側面から見ても職員がいるという点にあると考える。過度な干渉はしないものの、見えないところで準備をしたり気が付かないところで工夫をしていたりと、社会教育主事を有する専門職員の存在が公民館の価値を高めているように感じる。公民館職員が持つ、地域の専門的知識を有する人々とのネットワークが講座をより豊かなものに行っているということからも、職員の重要性が見取れる。逆に言うのであれば公民館の活性化、また必要性を検討するにあたっては公民館

職員の育成が必要不可欠であると言える。公民館は法律で規定された社会教育施設のうち最も地域に身近なものであって、そこで行われる学習、交流によって地域の拠点となると同時に、そこでの活動の活性化からまちづくりへとつながっていくという可能性を秘めている。

(8)公民館の将来展望

公民館の設置目的は、上で見たように昔も今も、そして未来も変わらない人間の自己実現を達成するものと解されて、これが揺るがない限り公民館は存続し続けると考える。しかし、人口減少が進み、生活に必要な不可欠である施設が撤退していく中で公民館だけが残り続けるということは現実的にはできず、コミュニティカフェと協力関係を築きながら地域の居場所、たまり場として効果を期待したい。また、地域住民同士が交流を深めるとい意味では自治公民館の活用は推進していくべきであって、この時上位の公民館職員がその専門的知識を与え、活動の促進につなげていくことができれば日常生活の些細な事柄でも協力できるようになり、防災面、防犯面含め安心して生活を送ることにもつながる。

最後に、2011年地方自治法改正によって、総合計画の策定が義務付けられなくなり、施設計画も自治体の裁量に委ねられてしまい、社会教育施設の利用に関しても各自治体で力の入れ具合が全く異なってしまうという事実がある。社会教育の機会、さらにはその内容の具体性など、すべてを地方自治体に丸投げしてしまうのではなく、今一度国として社会教育の重要性を鑑み、その指針を示すべきであると考え。特に公民館において重要であると考える公民館職員の育成に関しては喫緊の課題であり、研修制度を手厚くすること、また全ての公民館に対して最低限の講座の回数を指定すること、というように自治体ごとに幅があるという事態を重く受け止め、改善することを提案したい。学習する権利は誰もが等しく持っておりそれを保障するという視線を持つとともに、公民館という地域拠点の良さを見直し、再評価することを望む。

¹ 「月刊社会教育 2016年10月号」国土社 3頁

² ¹に同じ

³ 2021年5月27日 宇都宮市職員より聞き取り

⁴ 2021年5月 宇都宮大学准教授より聞き取り

⁵ 静岡市 HP 「自治会・町内会及び市民活動の現状・課題に関するアンケート調査」
<https://www.city.shizuoka.lg.jp/000746126.pdf> (2021/05/31)

⁶ 全国市議会議長会 HP 「都市における自治会・町内会等に関する調査」 結果概要
https://www.si-gichokai.jp/news/info/r2/_icsFiles/afieldfile/2021/02/08/20210205_kekkagaiyou.pdf
(2021/05/31)

⁷ ⁵に同じ

⁸ 全国コミュニティカフェ・ネットワーク (略称：コミカフェ・ネット)

<https://blog.canpan.info/com-cafe/> (2021/6/2)

⁹ 文部科学省生涯学習政策局社会教育課 「公民館の現状と課題」

https://www.soumu.go.jp/main_content/000513104.pdf (2021/6/2)

¹⁰ 新潟県庁 HP

<https://www.pref.niigata.lg.jp/sec/syogaigakushu/1329685356780.html> (2021/6/3)

¹¹ 2021年4月 宇都宮市職員より聞き取り

¹² 文部科学省 公民館

https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2010/09/13/1292569_1.pdf (2021/6/2)