

つくば市公民館の「地域交流センター」改組問題

手打 明敏^{*}
上田 孝典^{**}
丹間 康仁^{***}

はじめに

2010 年度大学院博士課程ゼミでは、「公民館の現代的意義」の検討をテーマとして設定した。

テーマ設定の意図を含めゼミ展開の中での「つくば市公民館の地域交流センター改組に関する考察」の位置づけについては、2010 年度のゼミ担当である丹間康仁氏が詳しい報告をおこなう。また、最近全国的に生じている公民館の教育委員会所管から首長部局への移管、それにとまって社会教育法に規定される社会教育施設から地方自治法の「公の施設」への改組など、公民館をめぐる動向については上田孝典氏によって論じられる。

1. つくば市生涯学習審議会における「公民館」の地域交流センターへの改組の経緯

2010 年 6 月 29 日付、つくば市長によって生涯学習審議会開催通知が出され、7 月上旬から 8 月中旬までの間に 4 回の審議会が開催され、つくば市の公民館を「つくば市地域交流センター」へ改組する答申が出された。以下では、本審議会に委員として参加した立場から、まず、生涯学習審議会の審議経過を振り返り、つくば市当局の公民館を廃止する理由について整理する。つぎに、公民館廃止理由の根拠の是非について論じる。あわせて、つくば市生涯学習審議会の運営上の問題点についてもふれておきたい。

1) つくば市生涯学習審議会の審議経過

2010 年 6 月に、つくば市長から委嘱された生涯学習審議会委員は 22 名である。

つくば市生涯学習審議会条例（1993 年 6 月 25 日 条例第 25 号）第 2 条によれば、審議会は、市長の諮問に応じ、(1)生涯学習を振興するための施策の総合的な推進に関する事項、(2)その他生涯学習の推進に必要な事項について調査審議し、答申することを任務としている。

2010 年 7 月 8 日（木）に開催された第 1 回生涯学習審議会において、つくば市長から生涯学習審議会（会長 荒木勉 筑波技術大学教授）へ「公民館の今後のあり方について」という諮問がおこなわれた。「諮問理由」は、以下のとおりである。

公民館は、社会教育法に基づく施設として講座の開設など学習機会の提供や部屋の貸出など社会教育団体への支援を行っている。

しかし、人々の学習需要や考え方は、時代の変化とともに多様化、行動化している状況である。

このため、本市は平成 18 年に「つくば市生涯学習推進基本計画」を策定し、生涯学習の目的とその推進について「個々人の自己実現を図る学習活動とともに地域社会の様々な課題を解決していく学習を含んでいることから、総合行政として自治体の全部局で取り組まなければならない」と、その方向性を示した。

また、平成 20 年には、庁内の横断的な連携をより深め、市民の多様なニーズに沿ったまちづくりを一層進めていくために生涯学習

^{*} 筑波大学教育学系 教授

^{**} 筑波大学教育学系 助教

^{***} 筑波大学大学院 博士後期課程 2 年

課を教育委員会から市長部局に移行した。

こうした状況の中にあって、これからの公民館は、その役割や利用の幅を広げ、市民の利便性向上を図るため、市の生涯学習の方向性に見合った施設として見直す時期にきていると認識しているところである。

以上の点を踏まえ、公民館の今後のあり方について、市民に身近に感じられ、誰もが利用しやすい施設にするための方策を具体的に検討し、計画的に施策を実施するために、意見を求めるものである。

この諮問理由は、市民の多様なニーズに沿ったまちづくりを進めていくという市の生涯学習行政に見合った施設として公民館を見直すべきである、という趣旨をのべているが、その根拠は明確ではない。

2010年7月22日（木）に開催された第2回生涯学習審議会では、「公民館の今後のあり方方針について」が審議された（手打欠席）。

議事録によれば、審議会では事務局から社会教育法に規定された公民館をコミュニティーセンター（地方自治法の公の施設）に改組することのメリットが繰り返し説明されている。委員からデメリットはないのかという質問が出されたが、「デメリットはない」という答弁がされている。

2010年8月10日（火）に開催された第3回生涯学習審議会では、事務局から1）（仮称）つくば市生涯学習施設条例（骨子案）、2）（仮称）つくば市生涯学習施設基本計（案）が提案され、審議の結果了承された（手打欠席）。

2010年8月17日（火）に開催された第4回生涯学習審議会では、事務局から答申（案）が提案され、審議の結果、委員の挙手による採決の結果、賛成多数で答申案は了承された。

以上が、つくば市生涯学習審議会での審議の経緯である。私は、所要（審議会が召集される前に決まっていた海外出張、他大学での集中講義）のため4回の審議会のうち、実施的な議論がおこなわれた第2回と第3回の審議会を欠席

せざるをえなかった。そこで第2回の審議会前には審議会長と生涯学習課長あての意見書、第3回審議会前には審議会長あて質問書を提出し、審議会の運営および審議事項に関わる意見と問題点について私見を表明した。ここでは、社会教育法解釈に関わる問題点と審議会運営をめぐる問題点を指摘した部分を紹介しておきたい。

2）社会教育法解釈の問題点

一「第2回つくば市生涯学習審議会」

審議事項にかかわる意見と提案」から一

私は、この「報告書」（第1回審議会で配布された『公民館等施設整備計画調査業務報告書』2010年3月）の結論部分にあたる「7.2今後のあり方」（p.45）で示されている見解について、慎重に審議するべきであると考えます。

「報告書」では、「公民館は（中略一引用者、以下同じ）、社会教育法の施設から生涯学習の拠点あるいはコミュニティを促す場として再整備する時期にきている」と指摘されています。しかし、公民館は社会教育法第20条に規定されているように「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、（略）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」地域の総合的な社会教育施設なのです。

「報告書」では、社会教育法第2条を引き合いに出して「社会教育とは主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動」（p.45）であるから、個々人の自己実現を図るための学習活動と地域コミュニティ活動を学習面で支援する2つを含む生涯学習に対応できていない、と論じている（p.45第3段落）。

社会教育法第2条は、「対象と方法」の観点から社会教育を定義しているものであり、内容領域は規定していません。それに対して、公民館について規定している社会教育第20条では、先にみたように公民館は個人の自己実現を図る学習活動のみならず、「生活文化の振興、社会福祉の増進」など地域コミュニティ活動と深く結びついた学習支援を目的とした地域社会教育施設なのです。「報告書」の社会教育、公民館理解こ

そ「狭い見方」といえましょう。生涯学習といえば、なんでも解決してしまうかのような見方こそ問題であると思います。

つくば市が生涯学習課、つまり公民館の所管を教育委員会から市長部局へ移管したのは、公民館を総合行政として位置づけたからではないのですか。公民館を市長部局に移管するにあたり「二重の執行体制」(p.14)が孕む煩雑さは想定できたはずではありませんか。問題点の改善のために、担当部局はどのような努力をしてきたのですか。そこにどのような障害があるのか。まずは、この点を本審議会は確認することからスタートするべきであると思います。

以上をふまえ、私は以下のことを提案いたします。

つくば市長から生涯学習審議会への本件諮問事項の重大性に鑑み、かつ専門的観点から審議するため「つくば市生涯学習審議会条例」第7条に基づく「部会」を設置することを提案します。

3)「つくば市生涯学習審議会」運営の問題点 ー「つくば市生涯学習審議会の

審議の進め方についての質問」からー

私は、本審議会の審議の進め方について懸念を感じておりましたが、このたび本審議会の自立性に関わって黙認することが出来ない事態が生じています。この件について荒木 勉会長に質問させていただきたいことがございます。(ベトナムから) 帰国直後に山形大学の集中講義を控え、開催通知と共に送付されています資料を十分に検討する時間的余裕がなく整った文章にはなっていないことお許しください。

8月4日付第3回審議会開催通知とともに、7月23日付「つくば市市民部生涯学習課長久松近」様名義の「つくば市生涯学習審議会委員 手打明敏」あての文書が同封されていました。この文書は、7月19日付手打作成の「平成22年度第2回つくば市生涯学習審議会の審議事項にかかわる意見と提案」(以下、「意見と提案」)についての生涯学習課長からの回答であると理解しました。

私の「意見と提案」には、確かに「事務局」への質問が含まれています。それは、当日審議の対象となる「公民館等施設整備計画調査業務報告書」について、報告書の内容(データとその解釈)については、同報告書の作成に関わっているはずの事務局にお尋ねする以外ないからです。しかし、私の「意見と提案」は、「つくば市生涯学習審議会会長」である荒木 勉 先生あてに提出したものであります。私の「提案」については、当然のことながら審議会で委員の皆様のご意見を伺っていただいたものと思います。審議会で、どのような意見交換があったのか、審議会としてどのような判断をされたのでしょうか。お聞きしたいところです。

このことに関わって、生涯学習課長は「なるべく広く各方面の代表である各委員の皆様方のご意見を賜り、今後のあり方に反映したいと考えておりますので、少人数の部会ではなく、委員全員による審議会においてご審議をいただきたいと考えています。」と回答をされています。

私はこの回答を読み、生涯学習課長は市民との協働について基本的理解が欠如しているのではないかと思います。事務局がこのような回答を私に送付したことについて会長はどのようにお考えになっているのか問わざるを得ません。

「つくば市生涯学習審議会条例」に規定されている部会を含め、「審議会の運営に関し必要な事項は、審議会が定める。」(同条例第8条)と規定されているように、部会を設置するか否かは本審議会の委員の判断にもとづいて決定すべき事項のはずです。そもそも、つくば市生涯学習審議会条例第2条(所掌事務)において「審議会は市長の市民に応じ、次に掲げる事項について調査審議し、答申する。」と謳われています。つくば市長からの今回の諮問「公民館の今後のあり方について」は、つくば市民の社会教育、生涯学習に深く関連することであると認識しています。市長の諮問に応えるために、審議会に与えられている調査機能を活用し、審議会が主体性をもって審議する必要があると思います。そのために、「専門の事項を調査するため」(第7条)部会を設置し審議会委員が中心となって

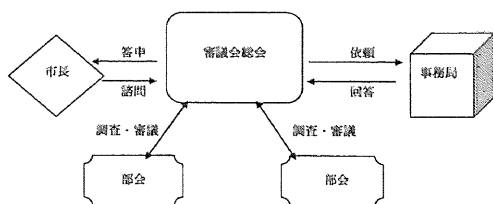


図1 審議会のスタイル
(筆者作成)

調査をおこない、その結果を全体委員会で審議するという審議会のスタイル（図1）をつくるのが求められていると思います。このようなスタイルの審議会により、今までよりも多くの委員の意向を反映できると思います。こうした審議スタイルが、事務局側の日程に従って出来ないということであれば、それでは審議会の存在機能とは何なのでしょう。会長のご見解を伺いたいと存じます。また、委員の皆様にも、ぜひお考えいただき、手打の見解、提案についてのご意見をいただきたいと思います。審議会は行政側の計画案にお墨付きをあたえるものではないはずです。委員同士での意見交換を活発に行い、審議会自体が学習の「場」となる必要があると思います。

現在の審議会、ややきつい言い方をすれば事務局側に有効なデータのみが紹介され（例えば社会教育法に基づく公民館からコミュニティ施設に移管した事態の事例―「(仮称)つくば市生涯学習施設条例（骨子案）」、審議会の意見を方向付けているように思われます。（注：社会教育法に基づく公民館を地域活動の中心に位置づけている高崎市や君津市、浦安市の事例には注目していない。）

さらに、第3回審議会の議題となっている「(仮称)つくば市生涯学習施設条例（骨子案）」の「4. 使用制限」の文言は、社会教育法第23条の禁止事項よりも、さらに強く市民の正当な宗教、政治活動を規制することになりかねない表現となっています。社会教育法第23条は、あくまで「特定」の宗派や「特定」の政党の活

動の利益に供することを禁止しているものであって、教育基本法にもとづき国民の政治教育や宗教教育を尊重している、と解釈できます。

また、「(仮称)つくば市生涯学習施設基本計画（案）」「5.5 市民が利用しやすい施設を目指して」（p.22）の(2)「親しみやすさの向上」は大事なことでありますが、スマイルアップ運動という情緒的やり方ではなく、現在の公民館職員の任用・研修がどのような状況になっているのかを調査し、それにもとづき職員の資質充実策を考えていくという計画が必要であると思います。

今回、送付された審議資料については、まだまだ、いろいろ意見がありますが十分に吟味する時間がないため、とりあえず、私が疑問に感じたことを2点だけ指摘させていただきました。

第3回生涯学習審議会では私から出された質問は取り上げられなかったことが、第4回審議会に出席した際に、私の質問で明らかとなる。

以上から、つくば市生涯学習審議会は、独自の調査活動を行うことが出来ず、事務局が用意した資料についての質問とそれに対する事務局の答弁に終始するという、事務局主導の委員会であったということである。2011年4月からの条例施行というスケジュールに合わせて、4回の審議会に答申を作成することが予め決められてスタートしたというところに、生涯学習審議会の運営上の問題があった。こうした審議会軽視の運営に歯止めをかけることが出来なかったことが、つくば市公民館の地域交流センターへの改組の問題点を十分論議せずに時間切れで委員の賛成多数で答申案を採択させてしまった。審議会に参加していた委員として、己の見通しの甘さを反省している。

4) 今後の課題

つくば市生涯学習審議会に委員として関与した立場から公民館の「地域交流センター」改組のプロセスの問題点を指摘してきた。

今回、公民館を「地域交流センター」に改組するという答申が生涯学習審議会に承認された

背景として、審議会委員のみならず行政職員が「社会教育」は「教育」領域の狭い概念であり、それに対して「生涯学習」は教育活動をも含めた地域に関わる活動ができる広い概念として理解されていたということがあるように思われる。例えば、第3回審議会に提出された「(仮称)つくば市生涯学習施設基本計画(案)」では、「社会教育とは主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動と定義されています。しかし、施設に対する市民のニーズにおいては、社会教育法に基づいて行われてきた教育活動にとどまらず、日常生活や地域社会の課題を解決する場、また地域内・世代間での交流が促される場等、社会教育法の定義を超える内容が求められています。」(p.17)と記述されている。

審議会では、上記のような認識で審議され事務局から提案された答申案がさしたる議論もなく承認されたのである。審議会委員の大勢は、市長部局所管の「地域交流センター」に改組することで、これまでの公民館よりも利用しやすい施設に改組するという理解があったものと思われる。つくば市公民館担当部局や審議会委員が、社会教育法にもとづく公民館をこのようにしか理解できなかった背景には、これまでのつくば市の公民館活動の「狭さ」、「貧困」を反映したものといえる。すなわち、つくば市公民館が審議会のなかで、強い異論もなく「地域交流センター」への改組が承認されたのは、地域の生活課題を積極的に取り上げ、地域住民とともに考え、地域住民に「学習課題」を提起していく公民館活動を展開しえてこなかったつくば市公民館ならびに公民館活動を支える力量をもつ公民館職員を育成することが出来なかったつくば市社会教育行政の「弱さ」に起因しているといえよう。

筑波大学において生涯学習・社会教育学研究に携わる者として今回の事態から得た教訓は、われわれ研究者が日常的に公民館利用者、公民館職員との交流を深め、全国的に展開されている「生涯学習」を支える「公民館」の豊かな実践、および「社会教育」実践、「公民館」実践の歴史的蓄積について対話を通じて理解していた

だくよう支援することである。同時に、われわれ研究者がつくば市の公民館活動に関心をもち、つくば市公民館実践の調査研究を通じて得た成果を積極的につくば市行政当局及びつくば市民に還元していく活動を行っていくことである。

今回の公民館の「地域交流センター」改組問題を契機として、この問題に関心を持つつくば市公民館利用者グループと筑波大学生涯学習・社会教育学研究室との交流が始まっている。このことは、この後、3.において、上田孝典氏によって詳しく報告される。

(手打明敏)

2. 参加と協働の観点からみたつくば市公民館の転用過程 ―パブリックコメント手続の課題―

地方分権改革以降、全国各地の自治体において、社会教育施設としての公民館を首長部局系列のコミュニティ施設に転用する例が相次いでいる。

茨城県つくば市においても例外ではない。つくば市では、2010年度をもって、条例に基づく公民館がすべて廃止された。2011年度からは、これまでの公民館に取って代わって、公民館施設を活用した地域交流センターが開館した。

本学を取り巻く身近な地域で進められた公民館の廃止と転用という動向を受けて、2010年度、筑波大学生涯学習・社会教育学研究室では、この動向へのアプローチを試みた。その一環として取り組んだのが、「(仮称)つくば市生涯学習施設基本計画」に対するパブリックコメントの提出である。本章では、この取り組みを記録に留めるとともに、若干の考察を付すこととしたい。

1) 公民館の転用過程へのアプローチ

社会教育施設としての公民館をコミュニティ施設に転用することへの批判的見解については、先行研究のなかで議論が進められている。しかし、転用そのものの是非を議論することはむしろ重要であるが、それとともに議論すべき課題

表1 つくば市の2010年度パブリックコメント案件

案件名	所管	意見募集期間	提出人数	提出件数
～りんりんつくば～ 自転車のまちつくば基本計画（案）	市長公室交通政策課	5/28～6/25	19	87
（仮称）つくば市生涯学習施設基本計画（案）	市民部生涯学習課	9/2～9/30	16	57
つくば市路上喫煙による被害の防止に関する条例（案）	環境生活部環境保全課	9/2～9/30	13	20
つくば市きれいなまちづくり条例の一部を改正する条例（案）	環境生活部環境保全課	9/2～9/30	1	8
（仮称）つくば市教育振興基本計画（案）	教育委員会事務局教育総務課	12/6～1/5	5	25
つくば市地域福祉計画（第2期）（案）	保健福祉部社会福祉課	1/5～1/31	5	14
第2期つくば市健康増進計画「健康つくば21」（案）	保健福祉部健康増進課	1/14～2/8	7	35
つくば市国際化基本指針（案）	市民部国際課	2/2～2/28		※
つくば市地球温暖化対策地方公共団体実行計画（案）	環境生活部環境政策課	2/2～2/28		※
つくば市きれいなまちづくり第2次行動計画（案）	環境生活部環境保全課	2/2～2/28		※

（つくば市ホームページに基づき筆者作成。※は2011年3月31日現在、市において集計中）

として、本章では、公民館の転用が進められる過程における参加と協働の内実について検討することとしたい。

1969年に答申された国民生活審議会調査部会『コミュニティ生活の場における人間性の回復』を受けて、1970年代に入ると、各地で数多くのコミュニティセンターが建設された。所管の異なる類似の施設が同一の自治体内に併存するなかで、公民館は、あらためてその存立意義が問われるようになった。

なかでも、1986年に刊行された松下圭一『社会教育の終焉』¹⁾は、公民館の存在意義について、コミュニティ政策の立場から疑問を投げかけた代表的な著作である。同著は、2003年に新版が出され、今日の社会教育研究のなかでも議論の対象にされている²⁾。そのなかで松下は、社会教育や公民館がすべての自治体において不要ということを主張しているのではなく、公民館がコミセンかを最終的に選ぶのは、市町村ごとに決めればよいとしている。公民館の存在意義に否定的な松下ではあるが、一方で、住民が公民館を必要と判断する限り存続もありうるという選択を留保している点は注目される。この点を踏まれば、公民館の廃止や転用は、行政経営の効率性という次元での議論に留まってはならない。自治体における公民館のあり方を、いかにして住民の意見を反映させながら決めていくかという次元における議論が求められるといえる。

むろん、つくば市公民館の転用過程において

は、パブリックコメントを活用した住民参加の仕組みが用意された。そこで本章では、パブリックコメント手続を踏まえて進められたつくば市公民館の転用過程にアプローチして、その手続がいかに関連されて公民館廃止の結論が導かれたのか、また、そこにいかなる課題が見出されるかについて究明することを目的とする。

2) パブリックコメントの方法

つくば市では、2009年3月、「市民協働ガイドライン—つくば市における新しいまちづくりの枠組み—」が策定されるなど、市民との協働による市政の推進が掲げられている³⁾。その一環として、2004年度から、「市民と行政が共に施策をつくる手続」、いわゆるパブリックコメント手続が運用されている。パブリックコメントの対象となる案件は、主に、条例と計画で、2010年度においては、表1のとおり10の案件について意見が募集された。これによれば、内訳は、条例案件が2件、計画案件が8件となっている。

つくば市の場合、パブリックコメント手続に参加できる者は、次に挙げる5つの「市民」である⁴⁾。すなわち、①市内に住所を有する者、②市内に事務所又は事業所を有する者、③市内の事務所又は事業所に勤務する者、④市内の学校に在学する者、⑤その他市民と行政が共に施策をつくる手続に係る事案に利害を有する者である。したがって、つくば市のパブリックコメントにおいて意見提出権を持つ者は、市内に在住するという狭義の市民に限られておらず、幅

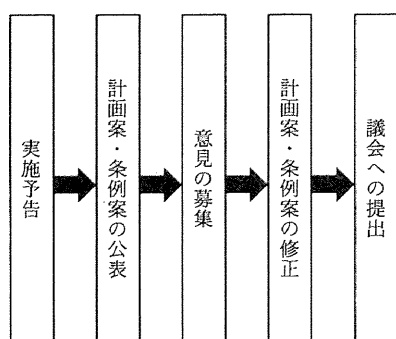


図2 つくば市パブリックコメント手続の流れ
(筆者作成)

広い人々がその権利を有している。

パブリックコメント手続のおおよその流れは、図2に示すとおりである。市広報で告知されたのち、市ホームページにおいて条例案や計画案の原文が掲載される。その後、案に対する「市民」からの意見が、郵送、ファクシミリ、電子メールまたは直接持参にて募集される。その後、提出を受け付けた意見に対して、回答と修正が行われる。

3) 公民館の転用計画に対する意見

筑波大学生涯学習・社会教育学研究室では、大学院ゼミにおいて、「(仮称)つくば市生涯学習施設基本計画」⁵⁾(以下、計画案とする)の内容について検討した。大学院ゼミでは、計画案の内容について議論を重ねたうえで、計画案に対する意見を以下の3点にまとめ、つくば市生涯学習課あてに提出した。なお、受付期間は、2010年9月2日から30日までであった。

第一に、公民館に関する国の動向として述べられている内容が偏っているという点である。

公民館に関する国の動向としては、文部科学省社会教育課が個々人の趣味教養型の学習から地域課題解決型の学習へと揺り戻しを指向してきたところである。さらに、「公民館海援隊」の取り組みが展開されているところでもある。したがって、計画案 p.3 において、「公民館に関する国の動向」として、平成 10 年の中央教育

審議会からの提起および平成 20 年の補助金等適正化中央連絡協議会での決定事項の2点のみを取り上げているのは不十分である。公民館の再編を推進していくうえで都合のよい動向のみを偏って取り上げているかのようにも捉えられかねない。そこで、「公民館に関する国の動向」というタイトルを変えるか、あるいは、述べられている内容そのものを書き改めるかという修正をする必要がある。仮に、タイトルを変えるのであれば、「公民館の転用に関する国の動向」とするのが妥当であるとの意見を提出した。

第二に、計画案に示された現行の公民館が抱える問題点は、地域交流センターに代わることで改善するのかという点である。

つくば市の現行の公民館が抱えている問題点を、地域交流センターに転用することによって、どれほど解決していく見通しがあるのか。計画案には、そうした具体的な改善策が盛り込まれていないと捉えられた。特に、計画案 p.9 で指摘している事務体制の問題点や施設運営の問題点を、地域交流センターではいかにして改善していくのか。公民館の問題点と新たな地域交流センターでの改善点とを、項目ごとに対応させた内容で計画を作成する必要があるとの意見を提出した。

第三に、社会教育法を誤って解釈している部分があるという点である。

社会教育法の法解釈について、妥当性が欠けている部分がみられた。特に、計画案 p.16 「日常生活や地域社会の課題を解決する場、また地域内・世代間での交流が促される等、社会教育法の定義を超える内容が求められています」の箇所については、社会教育法を超える内容というよりは、むしろ、社会教育法第 23 条が規定している内容そのものである。法解釈の歪曲と捉えられかねないので、計画案の修正を要するとの意見を提出した。

以上、つくば市公民館の転用過程においては、筑波大学生涯学習・社会教育学研究室として意見を提出した3件を含め、あわせて16人の「市民」から57件の意見が提出された。これを受けて、意見提出期間からおおよそ2か月後の2010

表2 パブリックコメントを受けて修正された内容

箇所	修正前	修正後
表紙 (タイトル変更)	(仮称) つくば市生涯学習施設基本計画	(仮称) つくば市地域交流センター基本計画
p.3 (節見出しの変更)	2. 2. 公民館に関する国の動向	2. 2. 公民館の転用に関する国の動向
p.8 (図表の挿入)	d) 公民館利用者の公民館利用内容	d) 公民館利用者の公民館利用内容 利用内容と利用回数のクロス集計のデータを追加
p.9 (説明の書き換え)	<p>2. 5. 施設の現況</p> <p>施設の現況より問題点を整理し、項目に分類したものを以下に示します。</p> <p>(1) 事務体制の問題点</p> <p>・公民館を総括する生涯学習課は、教育委員会から市長部局に移行したが、公民館は社会教育法に基づき設置されているため、教育委員会の事務補助執行という形で業務を行っており、市長部局と教育委員会の二重の執行体制となっています。</p> <p>・開館時間や業務に対応した配置職員数(行政窓口がある施設もない施設も職員配置数が同じ等)になっておらず、職員不足の公民館もあります。</p> <p>・<u>公民館の所管は生涯学習課であるが、業務上の指揮監督権限は教育委員会にあるため、市の組織的な整合がとりにくくなっています。</u></p> <p>(2) 略</p> <p>(3) 施設の問題点</p>	<p>2. 5. 施設の問題点</p> <p>施設の現況より問題点を整理し、項目に分類したものを以下に示します。</p> <p>(1) 事務体制の問題点</p> <p>・公民館を総括する生涯学習課は、教育委員会から市長部局に移行したが、公民館は社会教育法に基づき設置されているため、教育委員会の事務補助執行という形で業務を行っており、市長部局と教育委員会の二重の執行体制となっています。また、<u>公民館職員の業務上の指揮監督権限は教育委員会にあるため、市の組織的な整合がとりにくくなっています。</u></p> <p>・開館時間や業務に対応した配置職員数(行政窓口がある施設もない施設も職員配置数が同じ等)になっておらず、職員不足の公民館もあります。</p> <p>(2) 略</p> <p>(3) 維持管理の問題点</p>

(「(仮称)つくば市生涯学習施設基本計画(案)の
市民と行政が共に施策をつくる手続(パブリックコメント)の実施結果」)

年 11 月、「(仮称)つくば市生涯学習施設基本計画(案)の市民と行政が共に施策をつくる手続(パブリックコメント)の実施結果」と題して、各意見に対する市の考え方と修正結果がつくば市ホームページ上で公開された。修正結果は、表2に示す4項目であった。これ以外の意見については、市の考え方があらためて示されるのみで、計画案の内容を現行のままとすることへの理解を求める回答に留まった。その後、再度、市民が意見を提出するための機会は設けられず、修正された計画案は、2010年12月のつくば市議会に上程され、可決された。

4) パブリックコメント手続の課題

パブリックコメント手続をめぐっては、理論上の課題が少なくない。特に、議会に基づく間

接民主制とパブリックコメントによる直接民主制を、いかに調整するかという手続上の課題をはじめ⁶⁾、「住民からの意見と非住民からの意見をどのように区別するのか」⁷⁾という実務上の課題が指摘されている。これらの指摘に基づきながら、以下では、つくば市公民館の転用過程におけるパブリックコメント手続の課題について検討を行うこととする。

第一に、つくば市公民館の転用過程において意見を提出した16人という参加者の数と幅をどうみるのか。これは、つくば市の総人口からみれば、10,000分の一に満たない値である。また、この16人の意見提出者には、市内に在住していない者も含まれる。先に3)で述べたとおり、つくば市のパブリックコメントでは、市内に居住、勤務、通学している者をはじめ、市

民と行政が共に施策をつくる手続に係る事案に利害を有する者に至るまで、広義の「市民」が意見提出権を有する。そのため、筑波大学生涯学習・社会教育学研究室が今回のように意見を提出することが認められたのである。しかし、自治体の条例や計画を策定するにあたって、住民以外の者の参加をどこまで認めるかについては議論の余地がある。当該自治体の条例や計画に対する当事者性に配慮しながら、パブリックコメント手続への参加者の範囲をどこまで広げて認めるのか検討されなければならない。

加えて、電子メールでの意見提出時において、提出者が「市民」に該当するか否か、また、本人であるかどうかについて、事務的な確認が行われることがないままに、意見が受理された。たしかに事務処理上、手間のかかる作業とはいえ、「市民」になりすました意見があった場合にどのような取り扱いをするのかという課題が想定される。現段階では、意見を提出する者の善意に任せられているところである。

第二に、一人の意見を、いかなる重さとして取り扱うかという課題である。つくば市のパブリックコメント手続では、計画案はもちろん、条例案までもがその対象案件とされている。しかしながら、パブリックコメントによる参加のあり方の一方で、地方自治法に基づいて条例の制定や改廃を請求するという参加の方法においては、表3に示すとおり、当該市町村の人口の50分の一にあたる署名が集められなければならない。たしかにパブリックコメントは、条例が制定される以前の段階における参加の仕組みであるものの、実態としてはほとんど制定が予定されている条例が修正されたり改訂されたりするなど、条例の内容にまで一定の影響を与えることからすれば、参加のあり方の差をどう捉えるかは課題であるといえる。

この点に関連して、つくば市公民館の転用過程では、計画案の表題がたった一人の意見によって改変されたことが注目される。具体的には、当初の計画案では、表題に「生涯学習施設基本計画」が掲げられていた。しかし本文においては、新たな施設の名称として「地域交流センタ

表3 条例の制定や改廃に必要な署名の数

人口 (2011年3月1日時点)	206,795
有権者数 (2008年市長選時点の参考値)	156,184
条例の制定や改廃の請求に必要な署名の数 (2008年市長選時点を基準にした参考値)	3,124
(筆者作成)	

ー」が明示されていた。そのため、計画案の表題と内容に不整合がみられた。これについて、パブリックコメントとして、「生涯学習施設の基本計画といいながら具体的には公民館の在り方を中心にした計画であり、タイトルは変えたほうがよい(タイトと中身が違う)」という意見が出された。生涯学習課は、この意見に対して、「ご指摘のようにタイトルを「(仮称)つくば市地域交流センター基本計画」に修正します」と回答し、計画の表題を改訂した。しかしながら、たった一人から意見があったことをもって、計画の題目を変更するという手続を行うならば、「題目はそのままよい」と考える者の意見を無視することになるまいか。すなわち、合理的に考えれば、パブリックコメントに参加する市民は、計画案について何らかの修正を要する場合に限って意見を提出するのであって、特に修正を要しないという場合や案のままで策定すべきという場合、その箇所については特に意見を付さないのが一般的である。ここにおいて、多弁な一人の意見と寡黙な千人の意見とをどのように見極めて取り扱うのかというパブリックコメントの手続き上の課題が見出されるといえる。

5) まとめと今後の課題

以上、本章では、茨城県つくば市において推進された公民館の転用過程にアプローチして、そのなかでもパブリックコメント手続に焦点をあてて検討を行った。

パブリックコメントは、行政が条例案や計画案を作成する過程において、広く市民に意見を求めることで、実践知や専門知を組み込むという意義がある。しかし一方で、行政が議会での議案可決を一義的に目論むなかでこの手続を行

えば、参加と協働のアリバイづくりとしての手法にも陥りかねない。つくば市公民館の転用過程においては、パブリックコメントとして意見を提出できた機会は一度きりであった。その後、修正された計画案に対して、あらためて意見を提出する機会は設けられなかった。そのため、仮に行政の行った修正が意見提出者の市民にとって不十分な内容であっても、それに対して再度、意見を示すことはできなかったのである。それにも関わらず、正式な手順を踏んでパブリックコメントに付された条例案や計画案は、市民に対する事前の公表と意見の募集、さらにはとその意見への修正と対応が済まされているものとして、議会の場においては一定の「お墨付き」を得るものと推察されよう。

今日、全国各地の自治体において、公民館の廃止と転用が推進されている。その過程にパブリックコメント手続を導入している具体例は少なくないものと思われる。この手続が、行政にとって参加と協働のアリバイづくりに陥らないためには、制度上では「公」式に実施されているパブリックコメント手続を、住民と行政との具体的なやりとりの内容の次元にまで掘り下げて、「公」一パブリッカーの内実を検証していくことが求められる。

(丹間康仁)

3. 公民館の移管に関する動向

社会教育法に基づいて全国に設置されている公民館が、近 20 年ほどの間に教育委員会の所管をはずれ、地方自治法 244 条に規定される「公の施設」に転用し、首長部局に移管する動きが進められている。本節では、こうした動きの歴史的背景を概観し、今般のつくば市公民館の地域交流センター化が孕む問題状況について検討をする。

1) 公民館移管に関わる歴史的背景

1965 年に UNESCO のポール・ラングランにより提唱された生涯教育 (Life Long

Education) という理念は、1985 年の UNESCO 「学習権宣言」へと結実し、生涯学習 (Life Long Learning) が世界の教育目標の一つとなっていく。「学習権宣言」では「学習」が基本的人権の一部であり、あらゆる教育活動の中心に位置づくものと規定された。

日本でも、とりわけ 1980 年代以降から生涯学習政策が推進されていくことになる。しかし、この「生涯教育」思想を紹介した波多野完治は、「いちばんさいしょに、これに反応を示したのは、産業界であったようにおもわれる」として「一方では、職場の再教育というふうに矮小化する方向と、他方では、『生涯教育』を『教育そのもの』とみて、これを極端に『拡散』し、(中略) この二つの中間にはさまって、わたしの苦悩は深かった。こんなことでは、わたしがユネスコからこの新しい概念をもちかえった意味がうしなわれてしまう」と述懐している⁸⁾。この指摘は、徐々に現実の政策の中に反映されていくことになる。

まず 1968 年社会教育審議会へ文部大臣が諮問した「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」の諮問理由に表れている。そこでは検討の観点として「都市化の進行、技術革新の進展などにより急激に変化するこれからの社会において、社会教育の役割をどのように考えるか」が挙げられ、1971 年の答申には「生涯教育」の観点が初めて示された。さらに 1981 年の中央教育審議会答申「生涯教育について」では、「今日、変化の激しい社会にあって、人々は、自己の充実・啓発や生活の向上のため、適切かつ豊かな学習の機会を求めている。これらの学習は、各人が自発的意思に基づいて行うことを基本とするものであり、必要に応じ、自己に適した手段・方法は、これを自ら選んで、生涯を通じて行うものである。その意味では、これを生涯学習と呼ぶのがふさわしい。この生涯学習のために、自ら学習する意欲と能力を養い、社会の様々な教育機能を相互の関連性を考慮しつつ総合的に整備・充実しようとするのが生涯教育の考え方である」と、「生涯教育」と「生涯学習」を使い分けながら、「自発的意志」

に基づいて「自ら選んで」行う生涯学習へと重心が移っていく。続いて1990年の中央教育審議会答申「生涯学習の基盤整備について」では、「産業構造や就業構造などの急激な変化に対応して勤労者の生涯学習の必要性が高まっていることから、その職業能力開発や多様な学習を促進することが重要な課題」と指摘され、こうした「人々の学習需要の増大とその高度化・多様化を背景として、カルチャーセンター等の民間教育事業が特に都市部において活発な事業を展開している。このような民間教育事業については、今後も、多様な学習需要に柔軟に対応しつつ、創意ある充実した学習機会を提供して発展することが期待されている」と、学習需要を民間教育事業などによる民間活力によって供給する、教育の市場化政策への方向性が打ち出された。

こうして、教育基本法を頂点とする教育法体系によって保障される「教育」概念は、自発的な「学習」概念に置き換えられ、生涯学習は民間活力によって私事的な学習に矮小化される論理が導かれていった。この流れと歩調を合わせ、社会教育は生涯学習に読み替えられ、全国教育委員会に置かれた社会教育部課局は生涯学習部課局になり、教育委員会から首長部局に移管され、コミュニティ政策の中に位置づけられていくのである。もちろんその中心施設である公民館も同様であり、生涯学習センターやコミュニティセンターに代表される名称変更によって公民館条例を改正し、首長部局に移管する道筋をつけてきたのである。つくば市の場合、2008年に生涯学習政策を総合行政として行っていく方針から生涯学習課を市長部局である市民部に移管し、同時に公民館の施設管理も生涯学習課の管轄となり教育委員会の所管を外れることになった。しかし運営については、社会教育法に規定される公民館の教育機能を維持する名目で、教育委員会の事務補助執行として職員を派遣する方式を採っていた。今回の地域交流センターへの改組は、この補助執行体制が「二重の執行体制」となっており、「市の組織的な整合がとりにくくなって」いることに言及されている⁹⁾。

つまり公民館の教育機能については、2008年の生涯学習課の移管当初から実質的には軽視されていたことが窺える。

さらに付言すれば、近年の平成の大合併とそれに伴う昨今の地方分権のかけ声は、もちろん一方では行財政改革による合理化の側面がありながらも、他方では首長の権限強化の要請と表裏の関係にあり、教育委員会批判と相まって首長が直轄できる施設への改編が是とされているのである。しかしながら、一連の公民館をめぐる改革動向からは戦後の公民館で蓄積されてきた教育実践の意義とその実践に介在する公民館主事など社会教育職員の役割が等閑視され、地域住民の自発的な学習拠点が総合行政における恣意的運用により阻害されている状況が広がっている。

2) つくば市における地域交流センターへの改組が孕む課題

上述してきた状況は全国各地で見られるが、以下では、つくば市において新たに2011年4月1日より施行された「つくば市地域交流センター条例」(以下、センター条例)の条文を、廃止された「つくば市公民館条例」(以下、公民館条例)の条文およびその上位法である「社会教育法」と比較することで、改組に伴う課題を析出した。

まずセンター条例の第1条には「市民の自主的な活動の促進を図り、もって豊かで活力ある地域社会の形成に資するため」に設置するとある。つまり地域交流センターは「自主的な活動」に供することが謳われているが、その活動とは「自主的」に行われることが前提であり、しかも「地域社会の形成に資する」目的のみに矮小化されている。これに対し公民館条例は、「社会教育法」の規定に則った施設であることが明記されており、単に「地域社会の形成に資する」活動だけでなく、社会教育法第20条に規定されている「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」ことが重視され、そのために「環境を醸成」する地方自治体の責務と、「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」など、様々な活動を「助長」する公教育の役割が保障されている。

(センター条例) 第1条 市民の自主的な活動の促進を図り、もって豊かで活力ある地域社会の形成に資するため、つくば市地域交流センター（以下「センター」という。）を設置する。

(社会教育法) 第20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。

第3条では、センターの事業について規定されているが、先述の通りいずれも「地域社会の形成に資する」事業であることが要件となる。また第6条、第7条では、施設使用に際して「市長の許可」が必要であることが規定されており、首長の意向によって施設使用の許認可に恣意的な運用がなされる余地が残る。しかも第12条においては、「市長が特に必要があると認めたとき」は、使用許可の取消しや使用の停止を命ずることができることとされている。

(センター条例) 第3条 センターは、次に掲げる事業を行う。

(1) センターの施設及び附属設備（以下「施設等」という。）を生涯学習に関する活動及び地域における市民の交流の場に供すること。

(2) 生涯学習及び地域における市民の交流に関する事業。

(3) 生涯学習に関する活動及び地域における市民の交流の支援を行うこと。

(4) 生涯学習及び市政に係る情報の提供を行うこと。

(5) 前各号に掲げるもののほか、センターの設置の目的を達成するために必要な事業

第6条 施設等を使用しようとするものは、市長の許可を受けなければならない。許可に係る

事項を変更しようとするときも同様とする。

2 市長は、管理上必要があると認めるときは、前項の許可に条件を付することができる。

第7条 市長は次の各号のいずれかに該当する場合は、施設等の使用を許可しないものとする。

(以下略)

(5) 前各号に掲げる場合のほか、市長が不相当と認めるとき。

第12条 市長は、次の各号のいずれかに該当する場合は、施設等の使用の許可を取り消し、又は使用の停止を命ずることができる。

(以下略)

第8条、第9条は使用料の規定であるが、原則として資の主催事業以外は有料となり、公民館では使用料免除であった社会教育団体の活動も有料化されることが懸念される。公民館条例には、第9条において「法第20条の目的に合致する活動を行う団体」はその活動に際して使用料が免除されることが規定されている。

(センター条例) 第8条 第6条の許可を受けたもの（以下「使用者」という。）は、別表第1及び別表第2に定める使用料を使用許可の際に納付しなければならない。

第9条 市長は、次の各号のいずれかに該当する場合は、使用料を免除することができる。

(1) 市が主催する事業の実施のために使用するとき。

(2) 主として次に掲げる者で市内に居住するものを構成員とする団体が使用するとき。

ア 身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）第15条第4項の規定により身体障害者手帳の交付を受けている者

イ 知的障害者福祉法（昭和35年法律第37号）第12条に規定する知的障害者更生相談所又は児童福祉法（昭和22年法律第164号）第12条に規定する児童相談所において知的障害と判定され、療育手帳の交付を受けている者

ウ 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（昭和25年法律第123号）第45条第2

項の規定により精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている者

エ 65 歳以上の者

(3) 社会福祉法人つくば市社会福祉協議会、社団法人つくば市シルバー人材センター、社団法人つくば観光コンベンション協会、財団法人つくば都市振興財団、財団法人つくば都市交通センターその他規則で定める団体が主催する事業の実施のために使用するとき。

さらに、公民館条例には、第 3 条で「公民館に館長その他必要な職員」、第 4 条に「つくば市公民館運営審議会」の必置が規定されているが、センター条例には職員の配置も、審議組織の設置も、何ら規定されていない。このことは、地域住民が行う学習への求めに応じた支援が十分に行えないばかりか、地域交流センターの管理・運営に利用者の要望が反映されなくなることが予想される。さらに言えば、近年進められている公共施設の管理・運営を外部委託する指定管理者制度の導入を視野に入れた条例となっていることも考えられる。

(公民館条例) 第 3 条 公民館に館長その他必要な職員を置く。

第 4 条 法第 29 条第 1 項の規定に基づき、つくば市公民館運営審議会（以下「審議会」という。）を置く。

2 審議会は、第 2 条に規定する公民館における各種の事業の企画実施につき調査審議するものとする。

(以下略)

3) つくば市地域交流センターをめぐる課題と展望

つくば市公民館が地域交流センターに改組されることによる課題は、①設置目的の曖昧化と活動の矮小化、②市長権限による利用制限の可能性、③施設使用の有料化、④職員規定の後退、⑤審議機関の後退、の 5 点に集約されよう。地方自治法第 244 条の規定には、「普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもってそ

の利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする」とあるだけで、施設の設置運営に関して理念や目的など明確には規定していない。つまり、先に提示した 5 点の課題は、地域交流センターが社会教育法という根拠法を持たない理念なきコミュニティ施設（公の施設）になったことに由来する課題であり、市長に代表される行政の意向が管理・運営に大きく影響することが容易に想定される。

例えば、地域住民の学習が、行政の意向に従いボランティアや協働という名の下で自助自立と共助によるまちづくりへの動員のための学習に置き換えられ、またコミュニティ政策による行政の下支えと住民の再組織化が図られる可能性も否定できない。あるいは地域住民の学習が、ともすれば市政に相反するテーマを扱うことも考えられる。公共性の高い社会的課題について、市民世論と行政が対立する場合もあるだろう。その時、市民の学習権は保障されるだろうか。

あるいは、指定管理者制度が導入されるとするならば、地域交流センターは貸し館として何ら自立的運営機能を有さない施設となり、利用者は顧客として利用料金に相応のサービス享受する客体となってしまうことが考えられる。そこには、「市民の自主的な活動を促進」する観点は期待すべくもない。

行政と住民による「協働」がキーワードとなって久しい。「協働」の実質化を実現するためには、何よりも住民自治の力とでもいうべき「地域力」が必要であり、そのための学習を継続していかなければならないだろう。地域交流センターが、地域住民のための施設になるためには、住民自らによってこの施設のあり方を問い直すための学習が求められているのである。

おわりに

以上、つくば市公民館の地域交流センターへの改組という余りにも拙速な改革案に対して、私たち生涯学習・社会教育研究室では、生涯学習審議会委員として直接的に関わった手打明敏

を中心に全国的な動向も視野に入れながら大学院でのゼミナールを通じて仔細に検討を行ってきた。本稿は途中経過のまとめである。

今次の改革が、つくば市の市民にとってどのような意味があったのか、改善であるのか、改悪であるのか、現時点での私たちには容易に判断することができない。地域交流センターの今後を継続的に注視していかなければならない。

最後に、今回の公民館廃止問題を契機にして、積極的に公民館を利用し、また大切に考えてきた多くのつくば市民や市民グループと出会うことができた。また公民館の廃止問題を市議会の場で議論の遡上に上げるよう尽力していただいた市議会議員の有志にも心強く励まされた。こうした方々によって数度の勉強会も開催され、地域交流センターがこれまでの公民館以上に意義のある施設として生まれ変わる希望の萌芽も感じられた。

この場を借りて関係する皆様に謝意を表すとともに、今後もつくば市の地域交流センターがよりよい施設となるべく、私たちを含めた地域住民による学習を重ねていくことを願っている。

(上田孝典)

注

¹⁾ 松下圭一『社会教育の終焉』筑摩書房、1986年。

²⁾ 荻野亮吾「市民社会における社会教育の役割に関する考察—『社会教育の終焉』論の再検討—」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第47巻、2007年、p.349。

³⁾ 茨城県企画部企画課「『茨城における『新たな公』との連携・協働のあり方に係る調査研究』報告書」2010年、p.35。

⁴⁾ つくば市「つくば市民と行政が共に施策をつくる手続要綱」第2条、2004年4月1日。

⁵⁾ つくば市「(仮称)つくば生涯学習施設基本計画」2010年9月。

⁶⁾ 山本隆二郎「パブリックコメント手続の条例化—自治体の行政手続法の改正に対する対応を中心として—」『年報自治体行政学』第19号、pp.190-215、2006年。

⁷⁾ 藤原真史「パブリックコメント手続の10年」『都市問題』第100巻第12号、p.103、2009年。

⁸⁾ 波多野完治『生涯教育論』小学館、1971年、pp.1-2。

⁹⁾ つくば市、前掲計画。