

条例で定められたコミュニティ基幹施設の制度設計に関する研究

日大生産工(院) ○多賀谷 祐紀 日大生産工 浅野 平八

1. 研究の背景と目的

一定地域を対象とした施設がある。建築計画分野では、これらは地域施設という枠組みで集約し、研究対象としている。(注1.)

地域施設にあって、地域コミュニティの基幹となる施設がある。コミュニティのセンターとも拠点施設とも言われるものである。この施設の環境整備から、地域活性化や町づくり、村づくり、居住環境整備を図ることが行政施策として各市町村で行われている。

このような施設をコミュニティ基幹施設とする。(注2.)

市町村が設置する施設計画では法令規則により施設の設置根拠が示され、運用基準が定められている。いわば施設の制度設計である。そしてその制度は集団の合意であり、共同性をもった意識として存在する。コミュニティの合意すなわち制度により、施設のよって立つ根拠が与えられ、進むべき方向が示されることになる。コミュニティ基幹施設を規定する要素が制度に寄って示される。

そこで本稿では、コミュニティ基幹施設の制度がどのように設計されているかを探索し、施設計画を規定する要素とその関係を明らかにする事を目的とする。

2. 研究の方法

2-1. 研究対象

コミュニティ基幹施設の中で、日本国内で最も設置数が多く、法的根拠の歴史を持っているのが公民館である。

この公民館を対象にして、設置者である市町村が公民館について定めた法令規則から、公民館の制度設計を分析する。

調査対象は公民館設置において先進的な事例を持ち、公民館設置に積極的な千葉県とする。(注3.)

2-2. 調査の方法

千葉県全各市町村の例規集からコミュニティ基幹施設の設置運営に関わる条例、規則を収集し精査する。

千葉県内に設置されている公民館の所在は全国公民館連合会発行の「公民館名鑑」(注4.)により把握した。

公民館名鑑の最新版は平成17年版であり、平成の大合併による市町村の統廃合にともなう公民館の統廃合は反映されていない。この状況については、さらに詳細な調査が必要であるため本稿では保留するが、減少公民館数に限ってみれば、千葉県内に平成17年現在で存在した市町村は80であったが、現在では54の市町村へ再編されている。これに伴って公民館数も平成17年度施設数は324であったものが、平成23年度の社会教育調査(注5.)によれば施設数296施設に減少している。

3. 国の制度

公民館は社会教育法（1949年）で以下のよう定められている。

表1 社会教育法 第五章公民館より

第二十条（目的）

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。

第二十一条（公民館の設置者）

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。3. 公民館の事業の運営上必要があるときは、公民館に分館を設けることができる。

第二十三条の二（公民館の基準）

文部科学大臣は、公民館の健全な発達を図るために、公民館の設置及び運営上必要な基準を定めるものとする。2. 文部科学大臣及び都道府県の教育委員会は、市町村の設置する公民館が前項の基準に従って設置され及び運営されるように、当該市町村に対し、指導、助言その他の援助に努めるものとする。

また、表1の第二十三条の二に基づいて「公民館の設置及び運営に関する基準」（1959年）が告示されている。

ここでは公民館の設置者は、この基準に従い公民館の水準の維持、向上を図ることに努めなければならないと定められている。

つまり公民館の制度上の大枠は社会教育法と公民館設置基準で定められている。この基準は2003年に大改訂が行われ、具体的な数値指標は削除され、抽象的な表現に変わっている。そこで施設計画に直接項目に付いてに關

わる当初基準と改訂基準を比較したのが表2である。

表2 当初基準と改訂基準の比較

改定前	改定後
(対象区域) 第2条 公民館を設置する市町村は、公民館活動の効果を高めるため、当該市町村の小学校又は中学校の通学区(児童又は生徒の就学すべき学校の指定の基準とされている区域をいう。)人口、人口密度、地形、交通条件、社会教育関係団体の活動状況等を勘案して、当該市町村の区域内において、公民館の事業の主たる対象となる区域(以下「対象区域」という。)を定めるものとする。 (施設) 第3条 公民館の建物の面積は、330m²以上とする。ただし、講堂を備える場合には、講堂以外の建物の面積は、230m²を下らないものとする。 2 公民館には、少なくとも次の各号に掲げる施設を備えるものとする。一 会議及び集会に必要な施設(講堂又は会議室等) 二 資料の保管及びその利用に必要な施設(図書室、児童室又は展示室等) 三 学習に必要な施設(講義室又は実験・実習室等) 四 事務管理に必要な施設(事務室、宿直室又は倉庫等) 3 公民館には、前2項に規定するもののほか、体育及びレクリエーションに必要な広場等を備えるように努めるものとする。 4 第1項及び第2項に規定する施設は、公民館の専用の施設として備えるよう努めるものとする。 (職員) 第5条 公民館には館長及び主事を置き、公民館の規模及び活動状況に応じて主事の数を増加するように努めるものとする。 2 公民館の館長及び主事は、社会教育に関し識見と経験を有し、かつ公民館の事業に関する専門的な知識を有する者をもって充てるように努めるものとする。	(対象区域) 第2条 公民館を設置する市(特別区を含む。以下同じ。)町村は、公民館活動の効果を高めるため、人口密度、地形、交通条件、日常生活圏、社会教育関係団体の活動状況等を勘案して、当該市町村の区域内において、公民館の事業の主たる対象となる区域(第6条第2項において「対象区域」という。)を定めるものとする。 (地域の学習拠点としての機能の発揮) 第3条 公民館は、講座の開設、講習会の開催等を自ら行うとともに、必要に応じて学校、社会教育施設、社会教育関係団体、NPO(特定非営利活動促進法(平成十年法律第七号)第二条第二項に規定する特定非営利活動法人をいう。)その他の民間団体、関係行政機関等と共同してこれらを行う等の方法により、多様な学習機会の提供に努めるものとする。 2 公民館は、地域住民の学習活動に資するよう、インターネットその他の高度情報通信ネットワークの活用等の方法により、学習情報の提供の充実に努めるものとする。

1959年当初では、対象区域・施設・職員などが具体的な指標が定められていたのが、改訂ではそれが抽象的な指標となって示されている。

つまり制度的には自由度が増したことになる。2003年の改訂前では、対象地域を小学校又は中学校とし施設の面積や職員の配置に至まで細かく定められている。一方改訂後それらは削除された。市町村が施設の配置や施設

の詳細を定め、設計者が目的達成のために自由に設計できるようになった。つまり建築とは別の次元で公民館制度が設置されたことになる。

4. 市町村の制度

各市町村の例規集が公開されている。これを収集し、公民館に関わる事項を抽出した。各市町村の条例の記述方法は大きく3種類に分ける事ができる。

- A:施設の設置・管理・規則をまとめたもの
- B:施設の設置に関する設置、管理をまとめ、規則を別紙にまとめたもの
- C:設置、規則、管理、料金をそれぞれ別紙で定めたもの

ここで定められている施設計画に関わる事項を分類すると次の6項目となった。

1. 設置
2. 管理・運営
3. 運営審議会委員
4. 使用料
5. 使用区分
6. 指定管理者

5. 公民館の設置、管理・運営に関する項目

各市町村が設置している条例から公民館の設置、運用に関する項目を抽出した。

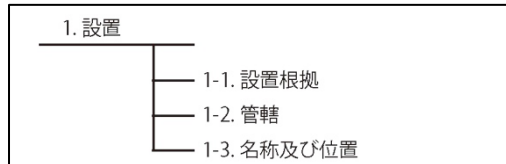


図1 市町村が定める項目 設置

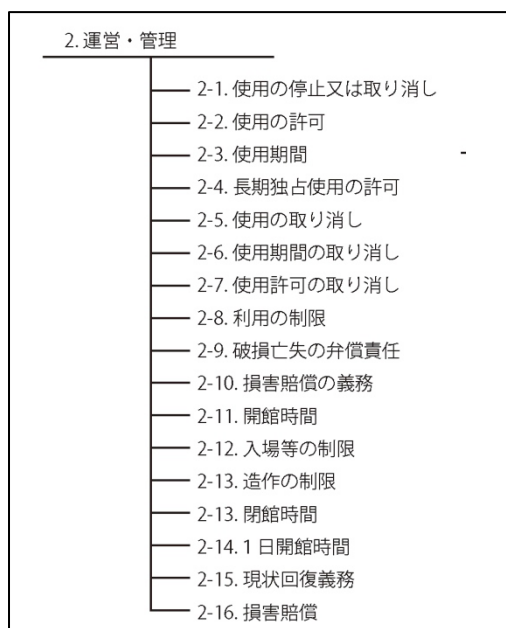


図2 市町村が定める項目 運営・管理

5-1. 設置

公民館の設置根拠が社会教育法にあること、管轄する部局が教育委員会か首長管轄なのかを示している。精査した項目を図1に示す。

5-2. 設置・管理

開館時間や利用の申し込みについて施設の造作制限など、運営・管理に関する事が多岐にわたって記述されており、公民館を利用できない行為、利用を取り消しする際の条件や職員として社会教育主事を置くことを示している。精査した項目を図2に示す。

5-3. 審議会委員

市民の声や要望を施設の運営に反映させるための公民館審議委員会について主に定められている。構成される委員の人数から、審議会を構成する委員の職歴、学識経験者や学校教育経験者など、また報酬についても定めている。精査した項目を図3に示す。

3. 委員、人	
—	3-1. 委員の報酬職員
—	3-2. 委員の報酬・費用弁償の支給
—	3-3. 審議委員会の任期
—	3-4. 審議会委員の定数
—	3-5. 委員の報酬
—	3-6. 審議会の委員

図3 市町村が定める項目 委員、人

5-4. 使用料

有料の公民館に定められている項目である。使用料金を定める事からその納付方法、減免される場合の条件などを示している。精査した項目を図4に示す。

4. 使用料	
—	4-1. 使用料の納入
—	4-2. 使用料
—	4-3. 使用料の減免
—	4-4. 使用料の納付
—	4-5. 使用料の返還
—	4-6. 使用後の原状回復
—	4-7. 使用の不許可
—	4-8. 使用許可の取り消し
—	4-9. 使用の許可
—	4-10. 使用許可をしない場合
—	4-11. 施設設備の使用
—	4-12. 利用規則
—	4-13. 利用の制限
—	4-14. 使用料

図4 市町村が定める項目 使用料

5-5. 使用区分

1959年に文部科学省が告示した「公民館の設

置及び運営に関する基準」では公民館には、少なくとも次の各号に掲げる施設を備えるものとする。一 会議及び集会に必要な施設(講堂又は会議室等) 二 資料の保管及びその利用に必要な施設(図書室、童室)又は展示室等) 三 学習に必要な施設(講義室又は実験・実習室等) 四 事務管理に必要な施設(事務室、宿直室又は倉庫等) また公民館には、前2項に規定するもののほか、体育及びレクリエーションに必要な広場等を備えるように努めるものとする。とある。「公民館の設置及び運営に関する基準」で示している基本的な施設機能を原点とし、各市町村が定めている条例の使用区分から調査対象地域千葉県全市の条例から53の抽出した室名称を社会教育調査の公民館施設の室区分を参考に機能別に図5に分類した。図5を見ると、一 会議及び集会に必要な施設、二 資料の保管及びその利用に必要な施設、四 事務管理に必要な施設(事務室、宿直室又は倉庫等)に比べて、三 学習に必要な施設(講義室又は実験・実習室等)の室名称が多様な事がわかった。

公民館で行われる学習活動が多岐にわたり設計者の試行錯誤が何え様々な施設計画が行われていることが読み取れる。五 その他に含まれるのは多目的室、多目的ホール、和室、会議室(和室)、研修室、ロビーである。それらは利用方法が多様で多目的な機能をもった室空間である。ロビーと和室はほぼすべての施設に存在しており、設置基準では示されていない施設空間である事が注目される。会議室など、室の名称が洋風の仕上げであると予想される室であっても実際は畳をしいており和室として様々な活動に利用されている場合が多くあった。とくに和室は比較的古い施設、もしくは小規模な施設でみられる。

5-6. 指定管理者による管理

市町村によっては、施設の管理運営を指定管理者として民間業者に委託する場合がある。その場合は、条例内に別途指定管理者による管理に関する項目があり、公民館審議会に関する事、運営審議会、報酬及び費用、行う業務内容、指定管理者にできない法人や団体、開館時間、秘密保守義務、権利の譲渡近似、入館の制限などについて多岐にわたって記述されている。

また、指定管理者に業務の委託を行うか、否かについては、施設の有料無料、部に関係のない事がわかった。

市町村単位で指定管理の制度設計については別途の研究として本稿では保留する。

公民館の設置及び運営に関する 基準から抽出した機能	社会教育調査報告書の使用区分	条例から抽出された使用区分
一 会議及び集会に必要な施設	会議室・講義室	会議室 大会議室 集会室 中会議室 和室会議室 控え室 大研修室
二 資料の保管及びその利用に必要な施設	図書室 託児室 展示室 ホール	体育室 展示室 図書室 資料閲覧室 保育室 図書コーナー 湯沸室 児童図書室 図書ホール 資料展示室
三 学習に必要な施設	実験実習室 視聴覚室 体育館・講堂	実習室 学習室 弓道場 保育室 研修室 舞台 視聴覚室 食品加工室 工芸室 茶室 工作室 体育室 創作活動室 レクリエーションホール 調理実習室 講堂 視聴覚室 料理実習室 料理講習室 研修室 講座室 工芸実習室 絵画工作室 作法室 工芸工作室 講習室 工芸室 視聴覚室 研修室第一 外来講師室 クラブ集会室 調理室
四 事務管理に必要な施設	事務室 相談室 外国人向け案内	倉庫 事務室 相談室
五 その他		多目的室 和室 会議室(和室) 多目的ホール ロビー 研修室

図5 抽出した使用区分

6. まとめ

1) 千葉県全市町村の公民館の設置・運営に関する条例を精査し、制度としての公民館像を明らかにした。

2) 施設空間の使用区分について明らかにした。

3) 公民館の施設像は社会教育法と公民館設置基準で定められているが、施設の詳細、運営については市町村ごとに設定している事がわかった。

4) 現在の公民館制度では建築に関する具体的基準は定められていない。つまり建築については自由な発想が求められている事がわかった。

7. 今後の展望

千葉県以外の地域の公民館についての制度を調査し、千葉県との比較研究から制度設計についての考察を深める。また各公民館アンケート調査により制度と実態の関係を考察することが課題である。

【注】

注1.) 日本建築学会地域施設計画研修小委員会が1983年に地域施設に関する研究の充実、向上、多岐に渡る研究を地域施設計画として体系化する事を目的として発足した。

注2.) 多田豊・浅野平八・内山良子:都市公民館の変遷からみたコミュニティ基幹施設の整備過程 : 北九州市八幡東区における60年間の事

例分析:2008年4月30日

多田豊・浅野平八:コミュニティ基幹施設の整備過程と計画史的評価 : 千葉県君津市の地区公民館群を事例として(建築計画):2008年5月30日

注3.) 千葉県の浦安市、船橋市、君津市、千葉市には公民館をコミュニティ基幹施設にする先進的な例がある。又、記念誌部正副班長会議委員会:千葉県公民館史, 千葉県公民館連絡協議, 1980年3月25日、記念誌部正副班長会議委員会:千葉県公民館史Ⅱ, 千葉県公民館連絡協議, 2002年3月31日に運営と組織の歩みについて書籍にされている。

注4.) 社団法人公民館連合会:全国公民館名鑑, 株式会社ぎょうせい, 2005年6月8日

注5.) 文部科学省:社会教育調査報告書, 文部科学省, 平成17年度、千葉県教育委員会による平成23年度社会教育調査を参照

【参考文献】

- 1.) 日本公民館学会:公民館・コミュニティ施設ハンドブック, 株式会社エイデル研究所, 2006年3月3日
- 2.) 日本公民館学会:公民館のデザイン, 株式会社エイデル研究所, 2010年12月4日
- 3.) 高寄昇三:コミュニティと住民組織, 勁草書房, 1979年12月25日
- 4.) 坂井素思、岩永雅也:格差社会と新自由主義, 財団法人 放送大学教育振興会, 2011年3月20日
- 5.) ルイス・カーン:ルイス・カーン建築論集, 鹿島出版会, 1992年10月10日