

# 市町村合併後の新しい「地域づくり」と公民館のあり方

## ～島根県松江市の公民館事例～

仲 野 寛  
(島根大学)

### 1 はじめに

平成7年に地方分権一括法によって合併特例法の改正が行われ、住民の直接請求により法定合併協議会の設置を発議できる制度の新設や合併特例債を中心とした財政支援措置の拡充がなされ、それを機に政府が市町村合併を積極的に推進することとなった。特に、合併特例債を中心とした手厚い財政支援と三位一体改革による地方交付税の大幅な削減が、この動きを加速させることとなった。俗に言う「平成の大合併」である。

この市町村合併の動きは、平成15年から平成17年度にかけてピークとなり、平成11年3月末に3,238あった市町村数は、平成18年4月には1,826にまで減少した。島根県では、同時期に59市町村から21市町村と3分の一近くにまで市町村数が減少している。

この市町村の広域合併により行政区域も大きく拡大することになり、これまで個々の市町村が独自に推進してきた社会教育の推進体制も統合再構築されることとなった。その結果、新しい「地域づくり」のために社会教育の推進体制を一層強化した市町村がある一方、社会教育を統括する担当部署を首長部局に移管し社会教育推進体制が変容した市町村や、社会教育推進体制そ

のものが消滅した市町村等が出現するなど大きな変革が生じてきた。

その変革が顕著にあらわれたのは、これまで市町村で住民の地域活動、学習活動の拠点と標榜してきた公民館を取り巻く状況である。今回の広域合併後に、島根県公民館連合会に登録している県内346公民館のうち、40.8%の141館から「公民館」の名称が消え、「コミュニティセンター」「振興センター」「交流センター」「まちづくりセンター」等の名称に変更されている。

これらの名称変更は、21市町村（8市、12町、1村）の内、5市において実施され、所管部署も首長部局に移管されている<sup>(1)</sup>。また、これら5市の人口は、県全体の44.1%（327,620人）、また面積でも40.1%を占めており、今後、これらの施設の動向が、本県の社会教育の推進に大きな影響を及ぼすことが予想される。

表1 島根県の8市における地域活動・学習活動施設の概要

| 市名  | 施設名                | 館数 | 運営母体               | 所管部局           |
|-----|--------------------|----|--------------------|----------------|
| 松江市 | 公民館<br>(地区公民館・分館)→ | 27 | 公民館運営協議会           | 教育委員会          |
|     |                    | 4  | 教育委員会              |                |
|     |                    | 26 |                    |                |
| 出雲市 | コミュニティセンター         | 36 | 出雲市コミュニティセンター運営協議会 | 総合政策部<br>自治振興課 |
| 安来市 | 交流センター             | 27 | 安来市交流センター運営協議会     | 市民生活部<br>地域振興課 |
| 雲南市 | 交流センター             | 29 | 地域自主組織             | 政策企画部<br>地域振興課 |
| 大田市 | 公民館                | 7  | 教育委員会              | 教育委員会          |
|     | まちづくりセンター          | 28 | 総務部                | まちづくり推進課       |
| 江津市 | 公民館                | 22 | 教育委員会              | 教育委員会          |
| 浜田市 | 公民館<br>(分館)→       | 27 | 教育委員会              | 教育委員会          |
|     |                    | 6  |                    |                |
| 益田市 | 振興センター             | 21 | 教育委員会<br>経営企画部     | 経営企画部<br>地域振興課 |
|     | 公民館                |    | 教育委員会              | 教育委員会          |

※平成22年度 社会教育行政の方針と事業（島根県教育庁社会教育課）

しかし、これらの施設は、今日もなお島根県公民館連合会に登録しているが、いずれは所管部署の施策方針や各施設の設置目的や活動の進捗状況により、他の市町村の公民館活動との相違から脱退するのではないかと危惧される。現在は、多くの住民から地域での公民館的役割も担うことも期待されていることから登録を継続しているものと推察される。

なお、島根県公民館連合会に登録している県内346公民館の内、実際に公民館職員が常勤、非常勤で在職している公民館は290前後と予測されており、実質的には公民館活動の実態のある本県公民館の半数近くが首長部局に移管されたことから、今後、地域の社会教育振興のあり方を見直すことが喫緊の課題と考えられる。

今回の市町村合併で広域行政区域が誕生したが、その一方で、厳しい財政状況の中で必死に培ってきた社会教育の推進体制が、本県域の40%を占める地域社会から、公民館とともに消え去ろうとしている。そのような社会状況の中で、公民館が地域から消滅しても地域の実情に合った社会教育活動を新しい「地域づくり」の柱に位置づけようとしている市町村、また、公民館を拠点に住民主体の「地域づくり」を軸に新しい社会教育の推進体制の構築をこころみる市町村などの動きも出てきている。その一方で、未だに多くの市町村が新しい「地域づくり」を推進するにあたって、公民館活動、社会教育活動を地域の教育システムにどのように位置づけるのか地域住民と行政の間で模索が続いている。本稿では、このような混迷する地域の現状を踏まえ、公民館を中心に据えた地域づくり活動に取り組んできた松江市の公民館活動を先行事例として報告する。この松江市の事例が、市町村の新たな取組みに、役立つ情報を提供できればと願うところである。

## 2 松江市の公民館体制の概要

松江市は、平成17年3月31日に周辺市町村7町村（鹿島町、島根町、美保関町、八雲村、玉湯町、宍道町、八束町）と広域合併し、人口およそ20万人の新市として誕生した。合併前の各市町村は、以前から島根県内でも公民館を拠点に住民の地域活動、学習活動が活発に行われている地域であり、当時、

松江市が21公民館、7町村が38公民館の計59館を有していた。

市町村合併後に、県内の多くの市で、公民館の名称変更や所管部署の変更が実施される中で、松江市では、新しい「地域づくり」の拠点施設として公民館を位置づけ、合併した町村の公民館も松江市の公設自主運営方式に切り替える方策をとっている。このような方策に至った要因を、それまでの松江市の「まちづくり」「地域振興」の中軸となってきた公民館活動を中心に、公民館設置の経緯や運営体制、地域住民や地域の各種団体との関係などから考察する。

### （1）松江市公民館の設置の経緯

松江市の公民館は、昭和27年、市域周辺農村部の市役所の支所12か所に併設設置され、職員も市役所の支所職員が兼務してスタートした。昭和31年4月には、出張所の扱いとなったが、昭和33年4月、出張所職員の内から公民館専任職員を配置するようになった。昭和37年6月、市役所出張所が廃止され、併設公民館から独立公民館になった。同時に、職員も館長、主任主事、用務員が配置され、農村地域の公民館として再スタートした。

市街地域の公民館は、昭和30年、松江市中央公民館が設置され、教育委員会社会教育課が管理運営にあたった。その後、市街地の小学校区内に公民館設置の機運が高まり、昭和35年に市内の城西、城北、白潟、雑賀、朝日地区を皮切りに、中央公民館の分館的性格をもつ任意設置の「学校公民館」(俗称)が各学校に併置されようになった。

例えば、城西公民館の前身の学校公民館は、内中原小学校長が館長、同小PTA委員長、副委員長が副館長、その他PTA役員、地域団体代表、教職員などが運営委員となり、社会教育地区センターとして機能していた。

学校公民館は、昭和46年に条例設置による公民館に改められ、新たに専用施設も徐々に設置され、職員も館長、主事各1名が置かれるようになった。昭和55年には「社会教育委員の会」による建議があり、昭和57年7月から各公民館は館長、主事2名の配置となった。なお、昭和56年には、松江市は21公民館体制となっている。

平成5年より21公民館すべてに臨時職員1名の増員があり、各公民館4名体制となった。その後、平成8年には、臨時職員は常勤の嘱託職員に待遇改

善がなされた。

平成9年から、公民館の嘱託職員に代わり、常勤の地域保健福祉推進職員が配置されることとなった。この地域保健福祉推進職員は、地域保健福祉活動の推進に係わることのほか、関連する公民館の諸事務をも担当することとなり、実質的に公民館職員4人体制が確立することとなった。

平成17年3月に、松江市が7町村と合併したことにより、およそ20万人の新市となり、合併町村直営の38公民館、地区公民館が加わり、松江市の公設自主運営方式の21公民館と合わせて59公民館体制となった。

同時に合併協議において、新しい「地域づくり」を振興するには、公民館が地域の拠点となって、生涯学習のみならず地域福祉、青少年育成、防災、環境リサイクル等の諸問題に地域の各種団体と連携・協力して取り組むことが不可欠であるとの認識に至り、地域の意向が反映しやすい公設自主運営方式に一本化することが定められた。その後、合併した地域の公民館を統合整理し、地域の運営協議会の体制が整った地区から、年次段階的に松江市と同じ公設自主運営方式に切り替えていくこととなった。

平成21年には、合併した6町村7館が自主運営方式に切り替え、新松江市の自主運営方式の公民館は21館から28館となり、1町の4館が直営方式で残る公民館体制となった。また、運営方式を切り替えた6町村の残り25公民館は、職員の常勤しない地区館、分館となった<sup>(2)</sup>。

## (2) 松江市公民館の運営体制、職員体制

松江市では、公民館の小学校区設置の動きと並行して、公民館の運営体制も大きく変遷している。昭和39年12月、松江市は「地方財政再建促進特別措置法準用団体」に指定されて財政再建を図ることになり、公民館の管理運営も見直しを図ることとなった。

昭和41年から、各公民館から市職員を引揚げる一方で、行政からの呼び掛けに応じて各地区内の住民代表、各種機関、団体代表者等約20名程度の構成員からなる公民館運営協議会が設置され、この団体に運営を委ねる「公設自主運営方式」、いわゆる公民館管理委託制度が採用された。また、公民館職員の雇用も公民館運営協議会に委ねることとなった。昭和47年には、市内の21公民館すべてについて、各地区の公民館運営協議会が設置され、運営団体とし

て委託した。

平成18年度以降、各地区の公民館運営協議会は、松江市指定管理者として委託を受け、公民館の運営にあたっている。現在は、公民館運営協議会による自主運営方式の公民館が28館、松江市の直営方式が4館となっている。

自主運営方式の公民館の職員体制は、原則、常勤4人体制である。その内訳は、館長（松江市教育委員会が任命する非常勤特別職、常勤2年任期）、主事2名（主任主事、主事、公民館運営協議会雇用、原則終身雇用、他地区の公民館との交流人事がある）、地域健康福祉推進職員（公民館運営協議会雇用、嘱託更新1年）となっている。直営方式の4館は、館長1名、主事2名の嘱託職員で運営されている。旧町村の地区館、分館25館は、常勤職員不在で地区管理となっており、各地域の実情に合わせた職員体制となっている。

また、松江市では、広域化した市域の各公民館が一体となって市民、各種団体、行政等が協働の地域づくりを推進するため、新市の公民館を5つのブロックに編成するとともに、ブロック内での情報の共有化、事業の連携等を図るため、それぞれのブロックに「公民館地域活動コーディネーター」を配置している。コーディネーターの5名は、各公民館で主任主事として長年活躍した人材から選考され、松江市公民館運営協議会連合会に任用された公民館職員である<sup>(3)</sup>。

### 3 合併後も継続・拡張される松江市の公民館体制の特徴

旧松江市が昭和39年に財政再建団体に指定され、その再建の半ばからスタートした公民館の自主運営方式を採り入れる地域づくりは、昨今の地方行政の厳しい財政事情を背景にした市町村合併後の新しい「地域づくり」と類似している。

今回の合併後、県内各市の地域振興担当部局等が推進している、新しい「地域づくり」に求められる課題である「生涯学習の振興」「住民主体の地域づくり」「地域福祉活動の推進」等について、松江市の公民館は先取りして実践していたと考えられる。そのことの評価によって、合併後に公民館を廃止したり、新しい名称の施設に切り替えたり、他の市長部局に移管する等の施策は

生じなかったと推察される。

このことは、合併前の平成15年2月に松江市公民館のあり方について、松江市公民館運営協議会と公民館館長、松江市教育委員会、松江市健康福祉部の代表12人で構成される松江市公民館制度検討委員会で検討され、「最終答申」でその基本的な考え方が示されている<sup>(4)</sup>。

#### (1) 幅広い地域市民活動センターとしてのあり方

地域で活動する団体、市民の参画による公設自主運営方式の長い歴史的経過と大きな成果を踏まえながら、市民の社会貢献活動等への参加意欲の高まりや、ボランティア、NPO等の新たな社会参加活動に対応させていく。また、生涯学習をベースに、青少年育成、地域福祉、省資源・リサイクル、地域防災等の様々な地域課題の自主的、主体的な解決に向けて、従来のコミュニティセンターから、幅広い地域市民活動センターへと発展させていく。

#### (2) 市民協働の特色あるまちづくりの拠点としてのあり方

多様化した市民ニーズに対して行政との役割分担を図りながら対応していくとともに、行政と市民、地域の団体や市民相互が対等な関係に立ちながら、協働して進める特色あるまちづくりの拠点としての組織機能の充実を図り、更には市町村合併により面積、人口が拡大した新市における市内分権の拠点としてのあり方を目指していく。

#### (3) コーディネーターとしての役割機能のあり方

市民や団体等の自主的活動を効果的なコーディネートによりコミュニティの活性化や市民の社会参加活動の推進へ結びつけていくため、館長、職員の一層の資質向上をはじめ、公民館事業の活性化につながる人事制度を構築する。

上記のように、(1)これまでに「地域コミュニティセンター」の役割・機能を果たしてきていること、合併後は住民の実践活動のための「地域市民活動センター」の役割を果たすことが期待されている。また、(2)住民と地域の諸団体、行政による協働の「まちづくり」の拠点としての役割も同様に期待さ

れている。これらは、松江市の公民館に期待されているが、同様に、他市における合併後の「地域づくり」の拠点施設にも求められる役割と機能でもある。

ところで、松江市の公民館は、当初、行政が各地区の要望に応えながら設置し、行政職員を配置して、その運営にあたってきたが、財政再建を機に、各地区の住民の代表に運営を委託したことから、自主運営方式が誕生した。

公民館運営協議会は、公民館運営に欠かせない「ヒト、モノ、コト」全てにわたって委託されており、公民館活動は行政から直接的な関与を受けず、地域の特徴に合わせた個性的、自主的運営が可能となっている。各公民館では、実質的に、住民参加の事業専門部と館長・職員を中心に自主的な運営が行われ、企画事業が実施されており、多くの住民が公民館を利用することに繋がっている。

また、松江市の社会教育行政は、市全域に係る社会教育施策と公民館活動との調整、福祉や防災、環境等の関連部局の事業との調整、小・中学校と公民館との連携事業の支援、公民館職員人事や研修の支援などを中心に公民館と協働的立場で係わっており、公民館活動の自主性を担保しながら、全市的な社会教育・生涯学習の振興に取り組んでいる。

#### 4 自主運営方式による松江市公民館活動のまとめ

- (1) 松江市の公民館は、小学校区という徒歩圏内に設置されており、地域の特性に応じて住民に密着した運営が可能となっている。また、各種団体は小学校区ごとに組織されているものが多く、公民館と公民館運営協議会による各団体との連絡調整が容易であり、地域の活性化に役立っている。
- (2) 松江市の公民館は、設置当初には行政の支所・出張所としての機能を持っていたので、公民館事業に加えて、市長部局による健康や福祉、防災、環境問題等に係る事業でも活用されることも多くあった。そのため、地域住民は学習と生活の両面から公民館を訪問する機会が多く、日常生活に不可欠な地域の施設となっている。
- (3) 各地区の公民館運営協議会に公民館の管理運営が委託されたことで、住

民が直接公民館の運営に参画でき、公民館活動と地域を結びつけることとなった。また、公民館を拠点として地域活動や学習活動を推進するため公民館に事業専門部（地域住民が構成員）を立ち上げたことで、地域住民が事業の計画、実践、評価を主体的、積極的に行うことができるようになり、多数の住民が「地域づくり」に参加するようになってきた。

- (4) 公民館運営協議会は、公民館事業の展開に際しての関係行政部署との交渉をはじめ、地域の各種団体・組織との連携・調整など公民館事業の充実のために地域の連携ネットワーク体制の整備・構築にも取り組んできている。
- (5) 公民館運営協議会の管理・運営方針は、従来からの社会教育施設としての公民館の役割に固執せず、社会の変化や地域社会、地域住民のニーズに対応する公民館へと変貌させてきた。例えば、昭和40年代以降、地域社会の高齢化に対応した地域福祉活動が求められるようになると、地区社会福祉協議会の事務局を公民館に併設し、社会教育の公民館活動と地域福祉活動の連携を図ってきた。

この連携で、公民館を拠点として、住民対象の福祉学習の充実と住民参加の福祉ボランティアの活動の展開、地域福祉活動の実践が行われるようになった。このことは、その後の学校支援ボランティアや読書ボランティア、子育て支援ボランティア等の育成の面でも住民の理解と協力を得やすい環境を醸成することにもなっている。

- (6) 公民館活動が地域福祉活動と連携することで、地域健康福祉推進職員の公民館配置に繋がることとなった。地域健康福祉推進職員は、公民館職員としての業務にも従事し、実質的に松江市公民館の常勤職員4人体制を確立することとなった。
- (7) 公民館運営協議会連合会と松江市の公民館の関係部局との交渉協議の結果、松江市公民館の職員体制は、前述のとおり常勤4人体制となり、主事については、県内で唯一、終身雇用の職員として雇用されることとなった。  
また、終身雇用制度、昇進制度、研修制度を確立することで、公民館主事が職務に専念し、研修を受け、職員としての資質を向上させる意欲を持つようになった。
- (8) 職員の職場外研修は専門的で高度な知識や技術等を習得する機会と位置

づけられ、原則的に職務命令として、職員の研修受講による担当事務への支障等を考慮の上、任命権者が実施することになっている。現在、公民館主事は社会教育主事資格を全員取得できるよう年次計画的に研修が進められている。(資格取得は、国立教育政策研究所社会教育実践センターのインターネットを活用した教育情報通信ネットワーク(エルネット)の受講による。)

## 5 終わりに

「行財政改革と地方分権」の全国的な動向をみると、地方行政の施策の推進にあっては、新しい「地域づくり」における住民の主体的な参加を根本としながら「地域のことは地域で決める、責任を持って実行する」構図が持ち込まれつつある。その過程では、新しい「地域づくり」の目玉に、行政主導ではあるが住民参加の地域自治組織などを立ち上げる必要があったと考えられる。

「地域づくり、まちづくり」のノウハウの少ない県内他市においては、松江市の公民館自主運営方式は参考とされ、新しい地域づくりの柱として地域自治組織等を立ち上げ、施設運営を委託し、各施設の職員もこの組織が推薦、採用する等およそ類似した手法が採られることとなったと推察している。

ただ、2点ほど留意しなければならない点がある。一つは、地域自治組織を立ち上げて、その活動の拠点が、従来の公民館のままだとそれまで公民館が築いてきた地域の自治会等の地縁団体、各種団体との関係から、新参の地域自治組織の活動がスムーズにいかなくなる可能性がある。

また、公民館職員もそれまでの公民館活動、地域住民、地縁団体との関係を引きずる可能性がある。しかし、施設の管理・運営も、地域での活動も地域自治組織を中心に行う必要があり、そのため拠点施設も、公民館を廃止した上で、新しい施設として再出発を図る必要があったものと推察される。この点、松江市の場合は、公民館が設置されてから、それほど年月がたっていなかったことから、教育委員会以外の部局、地域の各種団体や住民グループと公民館との係わりが固定的になるほど密着していなかったことが幸いした

と考えられる。

二つ目は、施設職員の処遇である。施設職員の役割について、施設が利用しやすいように管理さえすればいいという考え方と、施設を利用する際により効果が上がるように支援する能力や、施設を利用した効果的活動をさらに促進するような能力が必要であるとする考え方がある。社会教育の理念から言うと後者の施設職員の役割が求められる。

松江市の場合は、公民館活動を推進するにあたって、後者の考え方にに基づき、公民館主事を採用し、その資質を高めるよう研修制度を確立してきた。当然、その結果、職員の職務評価も高まり、雇用の安定にも繋がってきたのである。さらに、公民館活動も活性化したことは言うまでもない。

しかし、今日の県内他市の合併後の施設運営に関しては、館長・センター長、主事等の職員に求めている役割、能力は、前者の施設職員の場合が多く、そのため新しい「地域づくり」は地域自治組織が行うのであって、施設はそのための拠点でしかないという考え方が多く見受けられる。結果、管理型の施設職員でよいので、囑託職員として地域自治組織が地域の住民から雇えるようになっている。松江市の自主運営方式とは、この点が異なっている。

本稿は、一地方の社会教育、公民館を取り巻く状況の報告である。「行財政改革と地方分権」の国の行政施策と相まって、地方自治体は脆弱な基盤の社会教育行政を首長部局に移管し、「生涯学習の振興」「住民主体の地域づくり」「地域福祉活動の推進」を三策一体セットにより地域振興が推進されようとしている。これまで社会教育の推進に携わってきた立場として、「社会教育のあり方、公民館活動のあり方」を住民のニーズ、社会のニーズ、時代のニーズを踏まえた総合的、戦略的視点から見直してきたが、それが合併後の地域の社会教育推進体制の再構築に役立つことを期待したい。

(注)

- (1) 島根県教育庁社会教育課「社会教育行政の方針と事業」(2010年)
- (2) 松江市公民館運営協議会連合会『公民館のてびき』(1990年)、松江市城西公民館運営協議会「城西公民館のあゆみ」(2001年)
- (3) 上掲
- (4) 松江市公民館制度検討委員会「松江市公民館のあり方」最終答申(2003年)

参考

- (1) URL <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/eStatTopPortal.do>
- (2) 松江市社会教育委員の会, 公民館問題専門委員会報告書「公民館の望ましい在り方～取り組むべき当面の課題と目標～」(1988年)
- (3) 雲南市地域づくり活動検討委員会「雲南市の地域づくり活動のあり方ー市民と行政の協働によるまちづくりーに関する報告書」(2008年)