

公立公民館と自治公民館に関する研究

沖縄県における公民館を事例として

A Study on Citizens' Public Hall (Kominkan) and Autonomous Kominkan Through the Cases in Okinawa

○仲村祥平¹, 堀切梨奈子², 佐藤慎也²

*Shouhei Nakamura¹, Rinako Horikiri², Shinya Satoh²

In the present study, activities of Kominkan and Autonomous Kominkan in Okinawa Prefecture, attention is focused on the mutual cooperation in the use of facilities, organization. We clarify the correlation based on the differences in their characteristics and roles. From the literature, the research method analyzes the system of the Kominkan and Autonomous Kominkan the comparison of facilities, and the relationship between the two. Also, we analyze cooperation among projects being conducted in target facility.

1. 序論

1.1 研究背景

公民館は、地域住民のために社会教育を推進する拠点施設として全国に整備され、日本のコミュニティ基盤施設としては最も数が多い。近年、全国的に人口減少時代に突入し、コミュニティの希薄化とともに地域自治の再編やそれに伴う施設のあり方は変化してきている。そのような地域社会の再構築は、防災、高齢化、少子化などの現代社会が抱える問題を解決へと導く糸口になり得るだろう。また、文部科学省により 2003 年に告示された「公民館の設置及び運営に関する基準」^{註1)}では、これまでの基準が大幅に緩和され、面積、設備、開館時間などの要件が撤廃され、対象区域内の公民館類似施設との協力支援などが努力規定として示されている。このことから地域の実情に合わせた運営や連携が推進されており、住民参加を促す身近な集会施設のあり方が重要になる。

そんな中で、沖縄県では市町村により設置された公立公民館と、集落単位で独自に形成された自治公民館が設置されている。地域に対して、それぞれが独自の関係づくりをしていることから、二重性を持ちながらも地域住民に対して多様な活動の幅を生んでいると考えられる。このことから、相互の連携や関係性を明らかにすることは、沖縄県だけでなく、全国における今後の公民館整備に役立つものとする。

1.2 研究目的

本研究では、沖縄県の公立公民館と自治公民館の活動、施設利用、組織における相互の連携に着目する。それぞれの持つ特性や役割の違いから相関関係を把握することで、今後の施設活用や相互の連携と、公民館建築に対する建築計画の一助となることを目的とする。

1.3 研究対象と方法

研究方法は、文献と HP により、沖縄における公立公民館と自治公民館の歴史の変遷、制度、施設の比較を行い、相関関係について分析を行う。

1.4 既往研究

沖縄における公民館研究では、県内の公民館の面積や名称、主に部屋の構成についての研究^{註2)}や利用実態と空間構成に関する研究^{註3)}などがある。しかし事例が一部の地域に留まっていたり、公立公民館と自治公民館の連携に着目したものではない。そこで本研究では、両者の連携した活動についての分析を行い、その特徴と相互の関係性を明らかにする。

2 沖縄における歴史性と現状

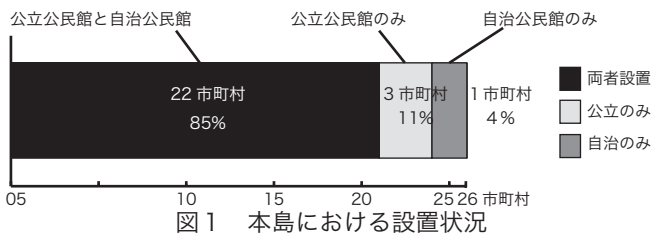
2.1 沖縄における設置経緯

全国における公民館整備は 1946 年 7 月の文部次官通牒「公民館の設置運営について」によって設置奨励が始まり、公民館は「町の文化施設」として農村中心に整備され、地方では多様に定着していく。また、1947 年にできた教育基本法に図書館・博物館とともに公民館が明記され公民館の整備が約束された。そして 1949 年の社会教育法によって単なる行政文章ではない法律によって公立公民館の整備が行われるようになった。沖縄においては、遅れて 1953 年 11 月の琉球政府中央教育委員会決議により「公民館設置条例について」が出されたことが公民館設置を促すこととなった。

しかし、市町村には財政力がなかったことから、多くの集落で自力で公民館を建設した。その結果、市町村立の公立公民館ではなく、類似とされる自治公民館の設置となった。このような背景から、自治公民館が公民館としての機能を担ってきたこと、そして公立公立公民館が設置されたことにより、二重性を持った環境になっており、沖縄の特殊性だといえる。

2.2 沖縄県における公民館設置状況

資料統計^{註4)}によると、本島における市町村の総数は 26 であり、自治公民館と公立公民館の両者が設置率された市町村数は 22 で、公立公民館のみが 3、自治公民館のみが 1 であり両者が設置された自治体が多く、二重性をもった市町村が多いことがわかる。(図 1)



3. 公立公民館と自治公民館の比較

3.1 制度上の比較と組織

公立公民館については社会教育法より、自治公民館については各行政の指針や文献より両者の概要をまとめた(表1)。公立公民館は、職員の性質上、市町村や学校などの教育団体とのつながりを持っており、教育機関との連携が取りやすい組織になっている。自治公民館は、集落の自治組織と一体化しており、自治会の事務所でもある。事業・活動では、公立公民館が生涯学習、教育的な側面を持っているのに対して、自治公民館は自治活動がメインであり、行事や伝統芸能による地域共同性を持っている。関係組織としては、地域の子供会や老人会、青年会組織との強い関係を持ち、自治活動、伝統芸能活動の中心的な担い手になっている。

表1 本島における設置状況

	公立公民館	自治公民館
利用名称	中央館、地区館、分館	集会所、共同利用施設、学習併用センターなど
法的根拠	社会教育法第10条例・規則	—
制度	教育機関	公民館類似施設
管理運営	・市町村教育団体 ・NPO	・自治会 (地域により組織された住民組織)
職員	・市町村教育委員会や管理団体が運営	・独自に配置、または専任職員なし
役割	社会教育法第22条 ・各種学級・定期講座の開設 ・生涯学習に関する事業 ・討論会、講習会、講演、実習会、展示会などの開催 ・図書、記録、模型、資料などを備え、利用を図る ・体育、レクリエーションなどに関する集会の開催 ・職員の資質向上研修 ・避難所の運営、情報発信 ・住民や各団体への貸館 ・自治公民館への支援や協力	・住民の総意で、生活全般に関する活動と事業 ・安全確保(防災活動、避難訓練) ・環境整備(清掃活動、花壇整備) ・伝統・文化行事(敬老会、運動会、忘新年会、芸能) ・広報、公聴(県や市からの広報物) ・公立公民館事業への協力 ・住民や各種団体への貸館
経費	・市町村や法人の予算	・住民の負担(会費)
禁止事項	・政治、政党、宗教活動と営利事業 (公民館として必要とされている政治などに関する学習活動は除く)	・特になし

3.2 運営と対象区域の分類

文献と沖縄県の公民館設置条例をもとに、役割と類型、対象区域を示した(表2)。公立公民館には、中央公民館、地区公民館、分館があり、それぞれの市町村の条例により位置づけられている。公立公民館には公民館施設を市町村が設置運営を行う公設公営型と、市町村が設置して、運営を民間に委託している公設民営型がある。民営となると、その主体は自治組織が運営していることから、公立公民館であっても活動は自治公民館による性質を持つことが考えられる。また、対象区域からは、公立公民館は広域な範囲の地域住民を対象としているのに対して、自治公民館は地域に近い立場で集落という最小単位のコミュニティを範囲と

している。

法的には、社会教育法のもと広い範囲を対象として設置された公民館を公立公民館、民間により設置された公民館を自治公民館としている。一方、運営をみると、公立公民館であっても地区館や分館の運営が民間に委託されており、その内訳は自治的な活動になっていることがある。その場合は、対象範囲が集落という最小単位を区域としていることになり、公立公民館と自治公民館の二重性が生じていることになる。

表2 運営類型と対象地区

類型	公立公民館			自治公民館
	中央館	地区館	分館	
役割	当該公民館の事業のほか、市町村の全域にわたる事業、その他個々の公民館で処理することが不適当と認められる事業を実施する。	市町村の一定区域を対象区域とし、事業を行う。地区を対象に住民、地域団体などと連携をとる。	中央公民館または地区公民館の事業の運営上、必要がある場合には、公民館に分館を設ける。	町内に自治会などの自治組織で設置し、自主的に管理・運営している。行政機能と自治機能をもった住民において最小単位の公民館。
運営類型	公設・公営	○	○	—
	公設・民営	—	○	—
	民設・民営	—	—	○
対象区域	市町村全域	○	○	—
	市町村の地区	—	○	—
	小学校区	—	○	—
	集落校区	—	○	—
	学校区内の地区、集落	—	○	○

4. 結論

公立公民館は、学習・文化活動の場、学習機能に専門化している。自治に比べて対象が広域的な範囲であることから、自治公民館に比べると一般化された教育のもとコミュニティが形成されている。自治公民館は、住民組織により管理運営が行われており、自治活動、伝統的な文化芸能活動の場として、また学習機能は弱いものの、地縁的な共同性に働きかけることを通じて学ぶ公民館として位置づけられる。両者の特性は、運営の性質からはひとつに集約することは難しいが、両者が連携することで、それぞれの特性を活かし、補い合いながら地域のコミュニティの機関施設となることが今後重要になると考えられる。

[脚註]

- 1) 文部科学省：公民館の設置及び運営に関する基準,2003.6
 - 2) 若木滋、浅野平八、井原徹、安藤純一：公民館建設促進の課題 沖縄県公民館に関する調査研究(その1)、日本建築学会大会学術講演梗概集,pp.1211-1212,1989.10
 - 3) 比嘉正人、嘉陽昭太、清水肇：沖縄県南風原町の字公民館の空間構成 沖縄の字公民館に関する研究 その1、日本建築学会大会学術講演梗概集,pp.219-220,2000.9
 - 4) 全国公民館連合会による2002年11月調査によるもの。日本公民館学会編：公民館・コミュニティ施設ハンドブック、エイデル研究所,P.484,2006.3
- [参考文献]
- 1) 末本誠：沖縄のシマ社会への社会教育的アプローチ 暮らしと学び空間のナラティブ、福村出版,2013.8
 - 2) 浅野平八編：わかる建築学1 建築計画、学芸出版,2011.12
 - 3) 文部科学省：公民館の設置及び運営に関する基準,2003.6
 - 4) 日本公民館学会編：公民館・コミュニティ施設ハンドブック、エイデル研究所,2006.3
 - 5) 日本建築学会編：建築設計資料集成7 建築文化、丸善,1981.5