『住民と自治』(通巻659号)3月号付録　2018年3月1日発行　自治体研究社

とちぎの地域と自治

とちぎ地域・自治研究所　所報　第182号
〒3210218 壬生町落合 1-15-5 ﾎﾟﾗｰﾉ･どんぐり 103 号　TEL/FAX 0282(83)5060
メール：support@tochigi-jichiken.jp　ﾎｰﾑﾍﾟｰｼﾞ：http://tochigi-jichiken.jp
郵便振替　00170-7-251641　とちぎ地域・自治研究所

○ 社会教育施設（公民館）のあり方と民間委託で問われているもの　長澤成次　3

第10回とちぎ地域・自治フォーラム開催

２月４日(日)午後栃木市国府公民館において第10回とちぎ地域・自治フォーラムを開催しました。社会保障の改悪が続くなかで関心が高く、常連の議員さんが２月議会の準備や３月、４月の中間選挙を控えて参加が少なかったにもかかわらず、医療・介護関係者や群馬県館林市からの参加者もあり４０名近くの参加がありました。

○ 第１部　講演

講演①は、芝田英昭立教大学教授が**「『我が事・丸ごと』地域共生社会のねらいと地域・自治体の課題」**をテーマに講演しました。

昨年５月に成立した「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」で31の法律が改正され、なかでも基本法の社会福祉法の４条が改正され、社会保障は主に地域住民が担うものとして、生存権を公的責任のもとに具現化した社会保障制度の基盤を揺るがす重大な誤謬を犯しかねなく、憲法２５条の破壊が進んでいると指摘。

自助・共助を強調する地域共生社会の強制の先には、自由民主党の「日本国憲法改正草案」［2012］の前文で「日本国民は、‥‥和を尊び、家族や社会全体が互いに助け合って国家を形成する」と自助・互助を謳っている憲法改正に繋がってくると指摘されました。

さらに、共生型サービスの創設は、介護保険法と障害者総合支援の一元化の第一歩となることや、介護保険に一部３割自己負

担が導入されたが、３割負担を標準として、２割、１割負担を軽減負担としていく可能性が高いことなどを指摘しました。

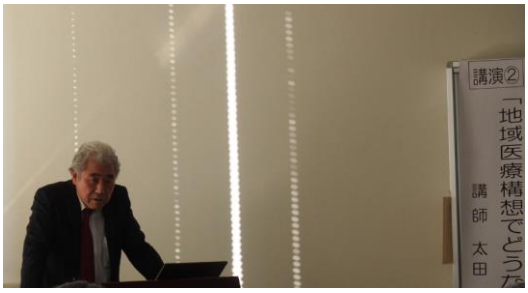
また、地域共生社会は住民同士が相互に監視しあう国民監視国家とも親和性があり、戦前の相互扶助組織であった隣組制度も想起させると指摘。

しかし、こうした「暗い」見通しのなかだからこそ、地域における住民共同の運動・実践が介護保険における訪問介護事業を生み出し、保育所の増設、老人医療無料化が国の制度につながったことなどもあり、地域における住民共同の運動・実践がますます必要であると指摘。

自治体が民間に委託する相談事業等には民主的な団体や関係者が積極的にかかわり地域から実績を積み上げていくことの重要性を強調されました。

講演②は、太田正作新学院大学名誉教授（研究所副理事長）が**「地域医療構想でどうなる栃木の医療･介護」**をテーマに講演されました。

栃木の地域医療構想では、病床の機能分



化・連携を進めるため４つの医療機能ごとに2025年の医療需要と病床の必要量を推計しているが、国の方針そのままに病床数の削減（現状比　国▲11.8%、県▲11.6%）を目標にしていると指摘。国は、ガイドラインや基本方針にもとづき都道府県を介して国の政策や意向を具体化しようとしており、都道府県の役割・機能が強化されてきているので、京都府のように独自の推計で病床数の維持を図っているところもあり、機能強化された都道府県の対応いかんでは国の社会保障費削減に対する防波堤の役割を果たすことができるのではないかと指摘されました。

〇第２部は、太田正副理事長をコーディネーターに参加者と意見交換をしました。

■書籍の注文は、とちぎ研究所事務局までメール・FAX で。送料無料です。

高齢期社会保障改革を読み解く

社会保障政策研究会（代表･芝田英昭）編
A５判　160ページ　本体1600円

新刊

安倍政権下の社会保障政策は、予算削減や自己負担増だけではなく社会保障の市場化・産業化にある。とりわけ高齢期社会保障政策において顕著にみられる。本書は、高齢者の生活実像を踏まえて「改革」を分析し、市民による改革運動の姿を提起する。

主な内容

第Ⅰ部　安倍政権下の高齢期社会保障改革
第１章　高齢期社会保障に潜む課題と地域共生社会の本質　芝田英昭
第Ⅱ部　医療・介護・福祉・年金・生活保護
第２章　高齢者を対象とした医療制度「改革」　濱畑芳和・荻原康一
第３章　地域医療構想から考える医療提供体制のこれから　鶴田禎人
第４章　介護保険制度改正と改革の課題　柴崎祐美
第５章　高齢者福祉「改革」と市場化･産業化　曽我千春
第６章　新成長戦略下の公的年金制度改革　密田逸郎
第７章　高齢者世帯の増加と生活保護「改革」　村田隆史
第Ⅲ部　生活の実像・運動の視点
第８章　高齢期に発生する生活問題の捉え方　小川栄二
第９章　市民による改革の必要性　本田　宏

自治体研究社　〒162-8512 東京都新宿区矢来町123 矢来ビル４F　TEL 03-3235-5941　FAX 03-3235-5933　http://www.jichiken.jp/　E-mail info@jichiken.jp

第 15 期とちぎ自治講座②　2017 年 11 月 16 日

社会教育施設（公民館）のあり方と民間委託で問われているもの

千葉大学名誉教授　　長澤成次

目　次

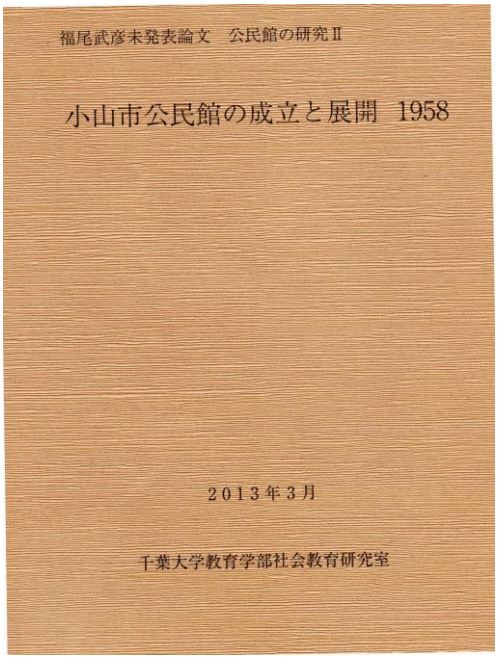
はじめに
１．あらためて公民館の原点に立ち戻る
２．権利としての社会教育を憲法・教育基本法・社会教育法との関連構造において捉える
３．千葉市公民館への指定管理者制度導入で問われたもの
４．習志野市で何が起こっているか―習志野市大久保地区公共施設再生事業
５．地域住民の学習権保障に果たす地域・自治体の課題

はじめに

○　栃木と私とのつながり

最初に栃木と私とのつながりで少しお話をしたいと思います。実は私の父は栃木の生まれで下都賀郡野木村でした。明治 38 年生まれです。野木村の尋常小学校を出たあと東京・浅草の傘屋さんに丁稚奉公に出ました。３年くらい働いて 15 から国鉄に勤め、東京・田端機関区で定年の 55 まで働き、そのあともいろいろ働いて 89 で亡くなりました。今も父の墓は古河から少し行った光明寺というところにあります。母は群馬県の渡良瀬川流域の邑楽郡海老瀬村というところの出身でした。父は足尾鉱毒事件の話をよくしてくれて、よく覚えております。ということで私と栃木というのは深いつながりといいますかありまして、今回このような機会を与えていただいて、大変うれしく思っているところです。

それからもう一つは、私は千葉大学教育学部の学生の時に恩師の福尾武彦先生の研究室で社会教育を学びまして、そのあと名古屋大学の大学院に７年程いて、その後母校に戻り、昭和 59 年から 33 年間千葉大学に在籍しました。その福尾先生が亡くなられた後、ご自宅から本だとかいろんなもの



を奥様からいただいた中に、栃木県小山市の公民館についての手書きの分厚い原稿が出てきたんです。私はそれに大変関心を持ちまして、亡くなられた後でしたけれども、福尾先生の遺志を継いで何とかこれを公刊したいということで、印刷にだしたものが今日持って来ました「小山市公民館の成立と展開 1958」という冊子です。1958 年（昭和 33 年）ですので、今から 60 年近く

前ですけれども、福尾先生が当時学生と一緒にこの小山に入って調査をされた非常に興味深いもので、公民館というものが地域のいろんな運動と結びついて展開されていったということがよく書かれています。私たちが社会教育を考えるときに、市民の運動とか市民の活動と施設が繋がっていくということがすごく重要だと思います。

ご存知のように教育委員会は最初は公選制でした。1948 年の旧教育委員会法というのは公選制でしたが，それが 1956 年に、国会に警官隊を導入して強行採決をして，任命制に変えたわけです。ですからこの段階で教育委員会制度の生命というものは奪われたというくらいの出来事でした。そして３年前，2014 年にさらに地方教育行政法が改悪されました。首長が議会の同意を得て教育長を任命する、それから首長と教育委員会から構成される総合教育会議がその自治体の教育大綱を決めるというものに改悪されました。今までは、教育長は教育委員会が任命していたわけです。委員会制度というのはどんな委員会でもトップは委員長です。だから教育委員会を代表するのは教育委員長だったわけです。それが 2014 年の法改正で教育委員長と教育長を合体して、新教育長制度を作り、その教育長は首長が任命するということで、教育への首長の支配といいますか、影響力を非常に強めるということをやったわけです。大変な問題だというふうに思っています。さらに新しい制度の教育長の任期が３年間なんです。首長は４年ですから、首長は自分が選んだ教育長を自分の任期の間に１回交代させることができるんです。だから教育長が首長の言うことを聞かなければならないみたいな仕組みをつくられたんです。

私は 1951 年生まれですから、当時の公選制の教育委員会というのは一体どういうものだったのかというのはよく分らないんですけれども、この福尾先生の調査で初めて知りました。この本に第 1 回の公選制の教育委員会の名簿があります。昭和 28 年ですけれども、５人の委員の方が出ているんです。生まれが明治 32 年、明治 41 年、大正８年、明治 23 年、明治 22 年とかです。改めて思ったんですけれども、最初の公選制の第 1 回の時の教育委員ってやっぱり明治生まれの方が多かったんだと、つまらないところに感動しています。こうやって公選制という住民が選んで教育を進めていこうとした歴史を私たちはいろんな方達に伝えていくことが必要だと思います。

それで図書館、博物館というのは戦前からあるのはご存知かと思いますが、公民館というのは戦後生まれの社会教育施設です。岩手県の現在の奥州市の水沢というところでは戦前から公民館という建物がありましたけれども、基本的には戦後の生まれです。昭和 21 年から公民館がずっとできていきます。大体 3 万 5000 ぐらいまで行くんですけれども、今公民館はどんどん減ってきていまして、全国では 1 万 4000 を切っているくらいに減っています。ピークは 1999 年だったと思います。

戦後公民館が生まれてきたとき、昭和 27 年に全国で最初の公民館大会というのが福島県の飯坂温泉で開かれました。昭和 28 年の第２回大会は栃木県の日光で開催されました。ということは、栃木県というのは日本の中でも公民館活動が大変盛んであったというところです。そういうところで非常に力のある職員の方達も沢山いらっしゃったというようなところだったと思います。

○ 日本国憲法施行 70 年・教育基本法 70 年・文部次官通牒「公民館の設置運営について」71 年。

今年は日本国憲法が施行されて 70 年という節目の年になります。そして教育基本法も施行されて 70 年です。それから文部省が公民館の設置を呼びかけた文部次官通牒「公民館の設置運営について」というのがありますが、これは昭和 21 年でしたので 71 年達っています。今年はそういう大変節目の年だと思います。

○ ＮＨＫ首都圏ネットワーク「公民館と憲法」(2017 年 5 月 2 日放送)

ＮＨＫが今年の５月２日に「首都圏ネットワーク」というところで「公民館と憲法」という番組を放送しました。これは６分くらいの番組ですけれども、今でもインターネットで見ることができますので、私もちょっと出るんですけども、是非見ていただければと思います（※1）。それから 11 月３日にはＮＨＫ「持論公論」という解説委員室の番組ですけども「いま国民が憲法を議論する場は」というのを放送しました。これもインターネットで見られます（※2）。今ＮＨＫの中でも良心的な人達がいろいろ頑張っているということがあります。

【事務局注】

※１ https://www.nhk.or.jp/shutoken/miraima/articles/00771.html

※2 http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/283369.html

○ 憲法普及に果たした公民館の役割

公民館と憲法はどういう関係にあったかということです。憲法が昭和 21 年に公布され、翌年施行されるわけですけれども、公布されて以降文部省は公民館をもとに憲法普及をしていこうというふうにやるんです。文部省は昭和 22 年１月 20 日、憲法が公布されているけれどもまだ施行されていない段階で「新憲法発布記念公民館設置奨励について」というを文書を出しています。ここで「・・今般、本省に於ては、新憲法公布の目的を達成せるために、全国各町村に、新憲法精神普及講座を委嘱開設して、一般国民に対して強力にその精神の解明浸透を計ると共に、尚この機会に、**町村民に対し新憲法の精神を日常生活に具現するための恒久的施設**として特に適当なる町村を選んで、公民館の設置を促進し、之が活動を積極的に助成することとなり・・・」（＊長澤成次稿「「新憲法の精神を日常生活に具現するための恒久的施設」としての公民館」（『月刊社会教育』2017 年５月号）と、公民館を「町村民に対し新憲法の精神を日常生活に具現するための恒久的施設」と定義しているんです。公民館というのは憲法の精神を日常生活に具体化するための施設なんだといっているんです。その精神というのを私はもう一回そこに立返り，公民館のあり方というものを考えていくことが必要だと思います。

ところがご存知のように今大変な事件が起きています。埼玉県の三橋公民館というところで、３年前の 2014 年６月ですが、その公民館で活動している俳句会が毎月秀句として１句を選んで公民館だよりに載せていたわけです。ちょうど集団的自衛権が議論されていたその時期に三橋俳句会が選んだ句は「梅雨空に『９条守れ』の女性デモ」というものでした。それを出したら公民館職員がこれを掲載しませんでした。公平性中立性の問題或いは世論を二分するようなものは掲載できないということでした。皆さん公務員というのは憲法を守るのは義務ですよね。公民館職員が９条守れの女性デ

モと詠んだ句を公民館だよりに掲載しないなどということは本来ありえないことなんですけれども、そういう事が実際に起こりました。それから 1 年間、その句を詠んだ方も公民館運営審議会も市民もいろいろな取り組みを行ったのですが、結局らちがあかなくて、２年前にその句を詠んだ方がさいたま市を訴えて裁判を起こしたわけです。

その判決がこの間 10 月 13 日にありました。原告の方は表現の自由や公民館の学習権という憲法で規定されている権利の侵害であるということを訴えて争いました。さいたま地裁判決は「・・・したがって、三橋公民館及び桜木公民館の職員らが、原告の思想や信条を理由として、本件俳句を本件たよりに掲載しないという不公正な取扱いをしたことにより、法律上保護される利益である本件俳句が掲載されるとの原告の期待が侵害されたということができるから、三橋公民館が、本件俳句を本件たよりに掲載しなかったことは、国家賠償法上、違法というべきである。」という違法判決を出したわけです。

国家賠償法上の掲載されなかった事に対する賠償を求めている裁判だったので、賠償額は 200 万という要求にしていたんですが、結局認められた額は５万円でした。５万円でも思想信条を理由に不公正な取扱をしたということを裁判所が認めたということは意義深いことだと思っています。思想信条の自由というのは正に憲法で保障されている基本的人権です。ですから思想信条を理由にというその背景には、基本的人権の侵害というものがあるかと思います。こうやって三橋公民館の行った行為について違法であるということを明確に裁判所が認定したわけです。

ところがその 1 週間後の 10 月 20 日にさいたま市議会が自民・公明・民進系の賛成で控訴しました。私が聞いた範囲では、首長部局ではなくてどうも教育委員会が控訴を決めたという話しも伝わっています。でも、やはり何故教育委員会があるのか、これは一般行政から独立した行政委員会ですので、どんなに制度が後退させられ地方教育行政法が改悪されたとしても、一般行政から独立した行政委員会であるという基本的な性格は無くなってないんです。そういう中で教育委員会が控訴を決めたというのは、本当に世の中はここまで来たのかと思いました。さいたま市長が市議会に出した議案の中には「判決は容認できない」と書いてあるんです。ということは思想信条を理由に不公正な取扱をしたことが認定されたことを容認できないということです。暗たんたる気持ちになりましたね。結局、東京高裁にさいたま市が控訴すると、それに対して原告の側はそもそも公民館だよりへの俳句の掲載を要求を出していたわけですが、掲載しないのは違法であるということは認定して５万円の損害賠償を認めたわけですけれども、掲載して欲しいという要求は認めていないものですから、そういうことで原告も控訴しました。だいたい 1 年くらいで東京高裁の判決が出るのではないかと思います。

こういうことが全国各地の公民館や社会教育施設の場で起きているわけです。例えば東京のあきる野市というところでは、ある市民団体のチラシに戦争法という言葉が書いてあって、これはけしからんといってチラシの掲載を拒否されたということがあります。これは市民の方たちが相当運動して撤回させましたので、これは大変な運動で成果がありました。長野県の池田町では

政党の公民館使用をいったん認めながら教育委員会が取り消しをするということが起きています。だからこそ私たちは公民館というものが学ぶ自由といいますか、社会教育の自由というものを憲法に従って保障していく大事な機関として今後もそういう場にしていくことが重要だと考えています。

１．あらためて公民館の原点に立ち戻る

そういう意味で、あらためて公民館の原点に立ち戻るということで、昭和21年に、寺中作雄さんという戦前の内務官僚ですが、戦後公民館を構想して、「公民館の建設」（寺中作雄「公民館叢書」第一編　1946 年 12 月）で、こう言っているんです。「・・第一に民主主義を我がものとし、平和主義を見についた習性とする迄にわれわれ自身を訓練しよう。・・第二に豊かな教養を身につけ、文化の香高い人格を作る様に努力しよう。・・第三に身についた教養と民主主義的な方法によって、郷土産業を興し、郷土の政治を立て直し、郷土の生活を豊かにしよう。」非常に大事な平和と民主主義というものを訴えているわけです。

そして文部省は昭和21年に文部事務次官通牒「公民館の設置運営について」というのを出します（1946 年 7 月 5 日）。ここでは、**公民館の趣旨及目的として**「これからの日本に最も大切なことは，すべての国民が豊かな文化的教養を身につけ，他人に頼らず自主的に物を考え平和的協力的に行動する習性を養うことである。そして之を基礎として盛んに平和的産業を興し，新しい民主日本に生れ変ることである。その為には教育の普及を何よりも必要とする。・・公民館は全国の各町村に設置せられ，此処に常時に町村民が打ち集って談論し読書し，生活上産業上の指導を受けお互いの交友を深める場所である。それは謂はゞ郷土に於ける公民学校，図書館，博物館，公会堂，町村集会所，産業指導所などの機能を兼ねた文化教養の機関である。それは亦青年団婦人会などの町村に於ける文化団体の本部ともなり，各団体が相提携して**町村振興の底力を生み出す場所**でもある。この施設は上からの命令で設置されるのでなく，真に町村民の自主的な要望と努力によって設置せられ，又町村自身の創意と財力とによって維持せられてゆくことが理想である。・・・・」と書いてあります。「町村振興の底力を生み出す場所」であるといっているんです。公民館というのは、地域づくりまちづくりといいますか、そういうところの拠点の施設、或いはそういう地域づくりまちづくりの住民・市民の底力を生み出していく施設であるというようないい方をして、平和と民主主義を一番大事にして公民館を作っていこうということで全国に呼びかけたわけです。

「公民館運営上の方針」では、①公民館は町村民が集って教えあい導きあい互いの教養文化を高める為の民主的な社会教育機関　②町村自治向上の基礎となるべき社交機関　③郷土産業活動を振い興す原動力となる機関　④民主主義的な訓練の実習場　⑤中央の文化と地方の文化が交流接する場　⑥青年層こそ新日本建設の推進力となるべきもの　⑦郷土振興の基礎をつくる機関ということが書いてあります。

「民主的な社会教育機関」であるということをいっています。それから「町村自治」

といっています。住民自治、住民の自治能力を高めていくというところが公民館の役割なんです。住民が学習を通して自治能力を高めていく、或いは自分達の地域づくりまちづくりの力を付けていくというところが重要な社会教育施設の役割であります。

「自治」という言葉が実は社会教育施設を考えるときのキーワードであるということを私は改めて考える必要があると思います。

それから「郷土産業活動を振い興す原動力となる機関」というのも大変重要で、社会教育施設というのは地域経済という問題とちょっと距離が置かれていて、どちらかというとやや教養的な趣味的な実技的なものに社会教育の学びがシフトしているのではないかという批判はずっとあるんです。本来社会教育にどんな課題を取り上げるかということにタブーはないわけです。特に郷土産業、今でいうと地域経済をどうやって活性化していくのかということは重要な課題です。図書館は図書館なりに様々な事業を展開していますし、公民館も様々な郷土の産業に関わった取り組みを進めていく必要があります。戦後初期の場合には必然的にそういう問題に向かわざるを得なかったということもあります。例えば九州の今は久留米市になっている水縄公民館は、戦後初期の公民館の中で生産公民館と言われたんです。村の生産と結びついた公民館活動があったんです。今私が住んでいる船橋市高根公民館では、農業新聞にも取上げられたことがあるんですけれども、枝豆まつりというのをやりました。船橋は農業が盛んなところで、公民館が地域農業を支えていこうということで、枝豆というとビールなのでサッポロビール千葉工場も実行委員会に入ってもらったりして、学校とも連携しながら枝豆を使った様々な料理をやりながら、千葉と埼玉と輸入した枝豆を食べ比べてやっぱり地元で採れたものが一番美味しいということになるんですけども、そういう地域の農業と繋がった事業を実施して、農業関係者の中でも評価をされた事業が展開されました。

それから４つ目は「民主主義的な訓練の実習場」ということです。５番目は「中央の文化と地方の文化が交流接する場」、６番目の「青年層こそ新日本建設の推進力となるべきもの」というのがあります。なかなか社会教育の場面に若い人達が来ないということがずっと課題になっているんですけれども、しかしそれは努力をしていないだけで、努力すれば結構青年たちって集まることもあります。一つの事例をいいますと、福井市は公民館が小学校区ごとにあるんです。市長さんが特に若者に関心を持ったということもあるんですけれども、それぞれの公民館ごとに青年のグループを作ろうなどということで、公民館が主体となって地域の青年グループが生まれ始めたりということもあります。７番目が「郷土振興の基礎をつくる機関」です。全体として公民館というのは地域づくりまちづくりということです。

もう一つ、昭和21年は占領下でありますので、公民館政策についてもＧＨＱがＯＫしなければ通りません。多分それとの関係もありまして、公民館を誰が運営するのかという時に、公選制公民館委員会が構想されるわけです。議員選挙と同じように住民が選挙して、選ばれた方たちで公民館を運営する。その公選制の公民館委員会構想を受けたのが現行の公民館運営審議会です。社会教育施設というのは住民が運営に参加するという考え方をずっと持っているわけ

です。公民館には公民館運営審議会が、図書館には図書館協議会が、博物館には博物館協議会があるわけです。そういうふうにして住民参加で社会教育施設を運営するという考え方というのは当初からあるんです。

昭和21年に公選制の公民館運営委員会を呼びかけて、昭和23年に教育委員会の公選制が始まるわけです。教育委員会の公選制が始まるので公民館の公選制の運営委員会というのは屋上屋を重ねるようなところもあったものですから、昭和24年に社会教育法ができますけども、そこでは公民館運営審議会という形になりました。公選制の公民館委員会よりはシステムとしては後退したというふうに思いますけれども、住民参加で公民館を運営していくんだということを考えたわけです。

昭和24年に社会教育法ができて公民館が規定されるんですけれども、公民館長さんを任命する時にはあらかじめ公民館運営審議会の意見を聞かなければいけないという条文がありました。今はありません。1999年の地方分権一括法の時に社会教育法の公民館長任命に当たってあらかじめ公民館運営審議会の意見を聞かなければいけないという条文が削除されたんです。そのほかにも、公民館運営審議会は必置制で、図書館協議会と博物館協議会は置くことができるという任意設置でした。そういう差があったんですが、1999 年の法改正で公民館運営審議会も任意設置になり後退しました。自治体ではいまお金がないとか、行財政改革が進められている中では審議会というのは置いても置かなくてもいいんだということになったら、当然、設置しないと判断する自治体がどんどん増えて行ったわけです。

ですから1999年の地方分権一括法というのは、権限を国から自治体に降ろして、確かにいくつかの部分では大事な改正もありました。しかし、住民の自己決定権の拡大が地方分権一括法の趣旨だったのに、特に社会教育関係の法律、社会教育法、図書館法、博物館法がそうですけれども、住民が持っていた住民自治の権限がほとんど廃止させられました。地方分権一括法の名のもとに住民の自己決定権や住民参加、住民の意思反映の機関というものが著しく後退させられたということがあるわけです。そういうことがずっと系統的にやられているというふうに思います。

２．権利としての社会教育を憲法・教育基本法・社会教育法との関連構造において捉える

私たちは社会教育を権利として捉えるということをずっと言ってきました。社会教育を考えるときに、考え方として憲法と教育基本法と社会教育法というものを３つ一緒に考えるということがすごく重要だと思います。社会教育法は教育基本法の精神に則り制定されていると書いてあります。教育基本法は日本国憲法の精神に則りと書いてあります。

2006 年に教育基本法は第１次安倍政権で改悪されました。一番の論争点は愛国心の問題でした。その改悪された教育基本法も日本国憲法の精神に則りという言葉はもちろん書いてあるわけです。当時の文部科学大臣は、私たちはこの教育基本法を自民党の憲法改正草案と整合するように変えたと国会で答弁したことがありました。私はそれを聞いた時に耳を疑いましたけれども、現行憲法があるにもかかわらず自民党が変えたいという改正草案に沿って教育基本法を変えたんだということを言ったわけです。

ですから現行の2006年の教育基本法を読むときに自民党の憲法改正草案との関係で読まないと本質が見えてこないわけです。何故1947年の教育基本法を変えたのかというと、自民党の憲法改正草案、要するに憲法改正のために教育を変えていくわけですから、教育というのはいつもそうやって手段化されるわけです。憲法を変えるために教育が変えられたということです。自民党の憲法改正草案には国防軍が書いてあったり、前文を読むと明治憲法かと思うような内容が書いてあります。でもあれを読むと、国や郷土を愛するということが中に入ってくるというのがよく分かります。明らかに若者に国や郷土を守るという気持ちを植え付けようというようなところで出てきているんだと思います。ですから今大変な瀬戸際にありますけれども、憲法、教育基本法、社会教育法、この関係の中で権利としての社会教育というものを考える必要があります。

日本国憲法第26条は「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する・・・。」と書いてありますが、「すべて国民は」と書いてあります。教育を受ける権利というのは別に子どもや若者だけではありません。すべて国民はということです。考えてみますとこの第26条は生涯教育、生涯学習という考え方を持っているといえます。最高裁判決の中でも、国民が学習する固有の権利、私たちは学習権という言葉を使いますが、教育を受ける権利というのは何となく受動的ではないかという人がいるんですが、確かにそういう部分もあるので、「教育を受ける権利」というのを「教育への権利」といったりとか、それから、もっと積極的に学習権といって、この学習権という言葉も最高裁の判決に出てくる言葉でありますので、地域住民の学習権或いは生涯にわたる学習権保障ということが実は社会教育施設の一番の軸になるということです。

それは憲法でいうと、11 条、12 条、13 条にあります。第 11 条は、「この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民にへられる」とありますので、教育を受ける権利というのは基本的人権として永久の権利である。侵すことのできない永久の権利だといっているわけです。ところが後でお話ししますように、今教育を受ける権利というのはどんどん商品化され、市場原理の中にどんどん入れられているわけです。だから、学ぶということは基本的人権であって、これは侵すことのできない永久の権利なんだという、ここのところが本当に私たちは社会教育を考えるときに一番大事なところだと思います。そして第12条では、「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によつて、これを保持しなければならない。」と。ですから権利としての社会教育を私たちが守るための不断の努力というのをしていかなければならないということだと思うんです。そして13 条では、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」幸福追求権ですね。

ですから改めて権利としての社会教育というものを憲法上の基本的人権の中に位置付けてみるということがすごく重要だと思います。そういうことがどんどん崩されている例として指定管理者制度の問題があると思います。

３．千葉市公民館への指定管理者制度導入で問われたもの

私は千葉市で指定管理者制度の問題についても導入については慎重審査をずっと求めてきましたので、その経験も紹介しながらお話をしたと思います。

政令指定都市(以下「政令市」)は全国で20 あります。政令市というと大都市というイメージがありましたけれども、今はどんどん変わって、人口が70万人以上で政令市になります。政令市になると区行政というのが出来ます。区ができるとだいたい社会教育施設というのは区をレベルに合理化されるんです。今千葉市には中学校区ごとに47の公民館があります。千葉市は1992年に政令市に移行しましたが、政令市になる前は45の公民館全部に公民館運営審議会があったんです。1つの公民館に10人いますから 450 人の委員がいたんです。ところが政令市になって区ができると、区ごとにまとめられるわけです。財政改革といいますか合理化で区ごとに中核公民館ができ、中核公民館の職員を厚くして、地区公民館から職員を引き上げたりというようなが行われます。

そういうことは合併市でも行われます。東京の西東京市は保谷市と田無市が合併したところです。保谷市には３つの公民館があり、田無市にも３つの公民館があり、全部独立した公民館だったんです。それが合併してどうなったか。柳沢公民館というのが西東京市の中央館になりました。中央館と分館で差別化されて、さらにある分館を分室というふうにしてしまったんです。ですから今中央館があって、中央館のもとに１つの分室があり、後は分館という体制になりました。公民館体制というものが合併を通してどんど崩されていったということです。

実はさいたま市もそうなんです。さいたま市の三橋公民館で何故あんな事件が起きたのかというと、市のトップに生涯学習総合センターが出来ます。今区が10区ありますが、区ごとに拠点公民館というのがあり、その下に地区公民館があって、中央館、拠点館、地区館というヒエラルキー構造が政令市になって作られたんです。権限が地区館から奪われていくわけです。住民に一番身近な地区館の公民館体制というのが弱められる。地区公民館の自己決定権というのが後退させられるわけです。そういう構造が出てくるんです。

千葉市もそういう中核公民館体制に移行しました。公民館運営審議会の委員が 450 人いたのに、千葉市はいま６つの区ごとに公民館運営審議会を置くように合理化したので、１つの審議会が 15 人で 90 人になりました。

指定管理者の問題というのは2003年の地方自治法の改正以降ずっと出ていました。「千葉市公民館を考える会」というのを作ったのは、指定管理の前に実は有料化問題というのが出ていました。公民館有料化問題というのも今各地で問題が噴出してきていますが、最近ですと神奈川県の相模原市が有料化を決めました。千葉県ですと木更津市がこの間の９月議会で有料化を決めました。先程権利としての社会教育といいいました。学ぶということが人権であって、権利であって、公共的な性格を持っているということになれば、当然教育の権利性や公共性というところから無償性という考え方が出てくるのは当然だと思います。それがどんどん社会教育の世界では崩されているわけです。図書館法は第17条で無料規定

というのをもっています。博物館法も無料規定をもっています。ただ、博物館法はただし書きがあるから有料になっていますけれども、無料の博物館もあります。図書館、博物館が無料規定を持っているのに公民館は法律に無料規定がないんです。これはいろいろな歴史的な経過で公民館は無料であるという歴史が作られてきたというふうに私は思っているんですが、残念ながら法律に無いんです。図書館法は17条があるので、これがある限り公共図書館の無料制というのは崩れないと思います。しかし可能だったら17条も無くそうという動きはずっとあります。特に地方分権がらみの規制緩和も含めていわゆる義務付けだとかというものを無くしていこう動きの中で、図書館法 17条なども課題として挙げられているということがあるわけです。ですから今の有料化問題というのは非常に大きな問題を私たちに投げかけていると思います。

・千葉市公民館を考える会

千葉市もそういうことをやってきたので、「千葉市公民館を考える会」というのを作ったんです。ずっと議論してきてその後に指定管理者問題というのが出てきたので、それについて私たちはずっと考えてきました。千葉市には「としょかんふれんず千葉市」というのがあって、住民の方たちが図書館についていつも政策的な提言をするんです。全国で図書館友の会みたいなものが沢山あるかと思うんですが、「としょかんふれんず千葉市」は凄いグループだと思っています。というのは、千葉市には生涯学習センターと中央図書館がありますが、生涯学習センターは指定管理で財団に委託されるんですが、中央図書館は同じ建物にあるんですけれども教育委員会直営なんです。どうしてか、当時、市民の方たちの図書館のグループは「千葉市図書館を考える会」というのがあったんです。この会はずっと運動していて、その運動の成果で図書館は直営として残ったんです。常に市民が政策的な提言を行政にしていくというのは凄く重要なことです。

私は千葉大学に来た時に「千葉市公民館を考える会」みたいなものをずっと作りたいと思っていたんですが、なかなかできなかったんですけれども、有料化を契機に「千葉市公民館を考える会」ができて、随分いろんなことをやりました。それで指定管理者制度の問題が出てきてからも、図書館関係者と一緒になって指定管理の問題を考えようということでした。千葉市には現在47の公民館があるんですけれども、そのうち21の公民館に公民館図書室というのがあるんです。この公民館図書室は千葉市の図書館ネットワークの中に入っているわけです。元々図書館だったのに公民館の側に移されてしまったというので、図書館関係者は公民館図書室を図書館分館にしろとずっと要求しているんですけれども、今回公民館の指定管理者制度が問題になってきた時に公民館図書室も指定管理に移行してしまうわけですから、図書館の方たちと一緒に３回フォーラムをやりました。そのうちの２回目は片山義博さんを呼んで学習会をやりました。230 人くらい集まりました。この時は県議会議員や市議会議員の方も随分来てくださいまして、そのくらいインパクトを持った集会にして指定管理を止めようと考えたんですけれども、片山さんは、図書館については指定管理には馴染まないと明確にハッキリ言いますが、公民館については指定管理制度は馴染まないとは言わ

ないところがあります。でもとてもいい講演をしてくださいました。

この間、公民館を考える会では、12 回公民館フォーラムをやりました。いつも千葉市の市民に向けて一緒に公民館の指定管理の問題を考えようということでやってきました。市長、教育委員会に４回の要望書を提出して、２回陳情を出しました。私たちは反対というとなかなか議会で多数を占めることは出来ないので慎重審議をして欲しいという陳情を出しました。2016 年６月議会に出した時には継続審議になりました。共産党、市民ネットも含めてずっと継続審議になっていたんですけれども、去年の 12 月段階で自民党が賛成して採択されたです。ところが、この間の６月議会で指定管理者制度導入の条例改正案が通ってしまいました。自民党は慎重審議に賛成しておきながら、結局最終的には指定管理に賛成したんです。丁度その間に市長選挙があったものですからそういう政治的な動きをしたのかなと思います。

・社会教育委員会議の在り方

私は実は千葉市の社会教育委員会議の副議長やっているんですけども、社会教育委員会議で指定管理に疑問を出し続けたのは表立っては私 1 人でした。社会教育法というのは教育委員会が社会教育委員会議に諮問すると書いてあるんです。私が諮問しろといってもなかなか教育委員会は諮問しません。指定管理についてどう考えるのかということについて教育委員会が諮問すればみんなで考えるということになるんですけれども、一切そういうことをしないで、教育委員会事務局が指定管理の案を出し、それに委員が意見を言うというパターンでした。

ある時は信じられないことに、議題の３番目に公民館のあり方というのがあって、1番目２番目は公開しているのに、３番目になったら、何と情報公開条例を盾に非公開にしたんです。それで市民を追い出してしまったんです。私は副議長なので議長の隣にいて、非公開にするのはおかしいじゃないかと言い続けたんですけれども、結局非公開となりました。

それから去年の３月に指定管理の案が出るんですけれども、３月に社会教育委員会議に案が出て、６月議会、９月議会、12 月議会とどんどん進んでいくんですけれども、その議会に出す指定管理の案が３月の社会教育委員会議に出た案と違う案が出されます。要するに社会教育委員会議にかけられないで事務局で修正していくわけです。私はそれはおかしいんではないかと何度も言っているんですが、教育委員会事務局はこれは市民に分かり易く伝えるために変えているので基本的な事柄は変わっていない、というんですけれども、私から言わせれば大変な問題を文言の中に抱えているということを言ってきました。これも本当に問題で、今度日本公民館学会というところの紀要に千葉市における指定管理者制度の導入についてその問題点を書きましたので、ご参考にしていただければと思います。

それからもう一つ、指定管理というのは、まず公民館条例を改正して、その次に指定管理者を議決します。６月議会の時に公民館の条例を改正するんですけれども、公民館条例を改正する前に当然教育委員会にかけます。その教育委員会に条例改正案を出した時に、教育委員会はその議案を非公開にしたんです。そして６月の議会に出た時には市民は何も知らない段階で議会に条例改正案が出て、議決されてしまうという本

当に非民主的なやり方だと思うんですけれども、そういうことを教育委員会自体がやったということです。

ですから私は千葉市の指定管理の問題を指定管理そのものも大変な問題があるんですけれども、指定管理にしていくそのプロセスという中で市民参加も否定され、そして民主主義的な手続きも全部壊されて決められていくということがあります。議会の教育未来委員会が慎重審議を議決して、その採択されたものは当然千葉市長のところに行って、市長は教育委員会に慎重審議を付託するのは当たり前のことです。ところが慎重審議が委員会で可決されても千葉市教育委員会は千葉市民に対して指定管理導入を前提に説明会を続けるんです。議会の意思として「慎重審議」を表明しているのに、教育委員会事務局は市民に導入しますといって説明会を続けるんです。6 月 12 日の非公開になった教育委員会の前日 11 日までその市民への説明会を続けるんです。市民に説明会をしたら市民がどんなことを言ったとかいろんな意見が出てくるではないですか、そういうのを精査して教育委員会が考えなきゃいけないのに、6 月 11 日までぎりぎり説明会をやって、6 月 12 日の教育委員会で条例改正案を決めているんです。市民に聞くというのは全くのアリバイということが分かります。まともにきちんと意見を聞こうなんて考えていないことが分かります。

４．習志野市で何が起こっているか―習志野市大久保地区公共施設再生事業

習志野市は公共施設再生計画で全国トップの自治体だとかいわれていますが、本当に酷い状況になっています。

2008 年に「公共施設マネジメント白書」が出て、2014 年 3 月に「習志野市公共施設再生計画」が出され、そして 2016 年 9 月に PFI の公募プロポーザル方式というのをやるんです。４グループから公募が出てくるんですが、そのうちの３つがなぜか辞退します。提案審査委員会では 1 グループのみ審査して決めるわけです。これでは公募プロポーザル方式の意味はないと思います。習志野市の PFI 導入指針では５つの原則というのがあるんです。公共性・民間経営資源活用原則・効率性・公平性・透明性の５つです。透明性は事業の発案から終了に至る全過程を通じて透明性が確保されることといっています。

ところが、提案審査委員会での第 1 回の会議で非公開を決定するんです。そして 2017 年 3 月に PFI の事業契約を締結します。72 億 3000 万で 23 年間です。そしてその契約締結後にホームページで公開するんです。ホームページを全部見て、公民館、図書館とか体育館とかいろんな関連施設を全部大久保という地域で壊して新しい建物を造るんですけれども、何とそこに単身者用のマンションを造るんです。公共施設再生計画なのにマンションを造るんです。何でマンションを造るのか意味が分かりません。何故かというと PFI を受けた中心事業者はスターツという不動産関係の会社です。ですから、駅前の一等地に自分達で造る。習志野市から１年 500 万円で土地を借りて 50 年間と言っていました。習志野市というのはそうやってどんどん土地を民間に売ったりしています。PFI というのは民間事業者が民間付帯事業というのができるんですが、公共施設再生計画なのでその計画と関係のある事業でなければいけないんです。この

間、８月の市民説明会に行ったときに、行政は３、４人しかいないで、事業者が10数人いるわけです。PFI っていうのはご存知のように中心事業のほかに沢山の企業が関係してやりますので、SPC という特別目的会社というのをつくりまして、その中心がスターツです。なぜこんなマンションを造るのだと、そうすると事業者は、いや習志野市で若者にボランティア活動をやってもらうんだというんです。ボランティア活動をやっている若者を優先的に入れるというんですけれども、なんかよく分かりません。そしてそこに入ってくる若者に地域貢献活動をやってもらいたいと。このようなことをマンションに入る条件にするなんていう事は普通では考えられないと思いませんか。そういうことが現実に起こっているんです。

委員会の議論の中では「住居の提案だが、駅前の一等地をワンルームマンションに使うメリットがあるのか」と委員が聞いているわけです。それから社会貢献を求めるというのには「若者に社会貢献を求めるのは非常に難しい」と委員長が言っているんです。「利用者から得る収入は・・民間事業者の収入となる」、「公民館についてはコミセン的な空間だけ・・」これも委員長が言っています。「複合化についてのメリットが説明文になかった」、「全体として何をするのかという方向性についての記載が全くない」、「要は言葉だけで何も提案がない」、「図書館でロボットが案内するというところが少し疑問」、「提案内容について構想・計画とも全て標準以上をつけることはできない」、「図書館に関する部分での質疑は最低点よりも低い」、結局、委員会の議事録を全部読むと「やらないよりやったほうがいい」と書いてあるんです。これで税金を何十億と掛けるんです。

８月の市民説明会では、「図書館とマンションのバルコニーが向かいあっている。これが基本設計とは情けない」「公民館の事務室がない」（総合エントランスで対応）、「統合される屋敷公民館・ゆうゆう館・などからは遠くなる」屋敷公民館というのが廃止されるんです。習志野市というのは中学校区に７つ公民館があったんですが、これが公共施設再生計画で２つしか残らないんです。あとの５つは統合されたりとかで無くなるです。こうやって住民に身近な公民館が公共施設再生計画という名のもとに廃止されていくわけです。屋敷公民館というのは実によい公民館だったんですが、この計画の中で無くなっていくんです。それから市民の方からSPCの電話番号がよく分らないと聞いたら、SPC のスターズの人が「電話はこれから引く」と言ったんです。「一等地を民間に貸すのではなく市にふさわしい施設にしてほしい」「大久保の踏切では５人が亡くなっている」「『誕生！！みんなが集い交わる生涯学習と市民活動の拠点』といいながら説明会になぜ教育委員会がきていないのか」というような意見が出てきたんですけれども、聞いていてちょっと悲しくなってしまいます。こうやって民間に全部丸投げして進められていくわけです。

私は今日この後、西東京市の柳沢公民館に行くんですけれども、柳沢公民館は、何と設計段階から市民参加の建設委員会を作っています。カーテンの色は何色にしようとか、床はどうしようかとか、そうやって市民の方たちが議論しながら作ったんです。それが本当の公共施設再生計画だと皆さん思いませんか。住民と職員と専門家が一緒になって施設を造っていくという、皆んな

で知恵を出し合って造っていくというのが当たり前だと思うんですけれども、それを全部民間に PFI・PPP の名のもとに流し込まれていっているわけです。

５．地域住民の学習権保障に果たす地域・自治体の課題

自治体の社会教育行政というのは、人権としての学習権保障の重要な場なんだと、それから、社会教育委員会議とか公民館運営審議会、図書館協議会、博物館協議会とかそういう市民参加の委員会もあるわけですから、そういう委員会を活用すること、社会教育を考える会・公民館を考える会・公民館を守る会・・・など市民による社会教育を学ぶ公共の広場づくりを進めていくことが大事なのかなと思います。

暮らしと生き方を支え、地域の課題と向き合う学びの構築がいまこそ求められていますし、その土台に公民館での憲法学習を位置づけていくことが求められていると思います。

＊1963 年の「枚方テーゼ」（『社会教育を全ての市民に』枚方市教育委員会）「1.社会教育の主体は市民である。2.社会教育は国民の権利である。3.社会教育の本質は憲法学習である。4.社会教育は住民自治の力となるものである。5 社会教育は大衆運動の教育的側面である。6.社会教育は民主主義を育て、培い、守るものである。」

参考文献：

①長澤成次『公民館はだれのもの　学びを通して自治を築く公共空間』（自治体研究社 2016 年８月）
②長澤成次編著『公民館で学ぶ』シリーズ、Ⅰ～Ⅳ、国土社、1998 年～2013 年、
③角田英昭『公共施設の統廃合・再編問題にどう取り組むか―計画づくりから本格実施へ』（自治体問題研究所、2017 年７月）
④角田英昭『どこを目指す　公共施設等総合管理計画―基本方針の検証と本格実施に向けた課題』（自治体問題研究所、2017 年 10 月）

（本稿は、当日の講演録を元に事務局で編集した原稿を講演者が修正して作成したもので、文責は事務局にあります。）

■書籍の注文は、とちぎ研究所事務局までメール・FAX で。送料無料です。

公民館は だれのもの
住民の学びを通して 自治を築く公共空間
最新刊

長澤成次 著　定価（本体 1800 円＋税）

公民館に首長部局移管・指定管理者制度はなじまない。社会教育施設の再編を背景に、学びの自由と自治が根本から脅かされている。こうした状況をつぶさに分析して住民主体の地域社会教育運動の視点から、あらためて公民館の可能性を追求する。

第１章●公民館にとって教育委員会制度とは何か／第２章●2014年地方教育行政法「改正」と公民館再編／第３章●公民館の首長部局移管問題で問われたもの／第４章●公民館への指定管理者制度導入の問題点／第５章●公共施設再生計画と公民館の再編・統廃合／第６章●市町村合併と公民館再編問題／第７章●さいたま市九条俳句不掲載事件をめぐる課題／第８章●地域に学びと自治を創る公民館報の可能性／第９章●東日本大震災に公民館はどう対応したか／第10章●地域住民の学びを支える公民館職員をめぐる課題／第11章●住民主体の自治体社会教育計画づくりの展望

自治体研究社　当社の書籍は、ホームページからも購入できます　http://www.jichiken.jp/ E-mail info@jichiken.jp