

これからの地域公共施設の役割・機能について

～ 目的別施設解体のススメ

あれ？本当に必要な地域公共施設ってナニ？ ～

地域公共施設チーム

目 次

第1章 はじめに	91
第2章 総論	
これからの地域公共施設の役割・機能について	93
1 財政運営の原点に返れ	93
2 公共施設を整備する際のポイント	95
3 新しい料金体系の模索	98
4 単館から複合化の模索	99
5 一步 踏み出そう	100
第3章 公民館のあり方について	103
1 はじめに	103
2 公民館誕生の歴史的背景と役割の変化	104
3 県内の公民館の現状	107
4 公民館の課題、問題点	108
5 提言 これからの公民館（地域活動の拠点施設）	114
第4章 学校施設のあり方について	123
1 はじめに	123
2 廃校と余裕教室	124
3 「開かれた学校」づくり	126
4 提言 これからの学校施設	127
第5章 老人福祉センターのあり方について	136
1 はじめに	136
2 社会福祉行政の歴史	137
3 県内の老人福祉センターの現状	138
4 老人福祉センターの問題点・課題について	143
5 提言 これからの老人福祉センター	147
第6章 まとめ	151
おわりに	152
視察報告書	153
巻末資料	159
主な参考文献等	166
研究員名簿	168

第1章 はじめに

地方分権時代に入り、いま地方自治体はかつてない危機的状況に直面しています。

第一は、巨額な累積債務を抱えた財政難（注1）です。

第二は、少子化と加速度的な高齢社会（注2）への突入です。

第三は、人口減少の始まり（注3）です。

プライマリー・バランス（注4）が崩れている中で、今後も税収に期待が持てず、逆に社会保障支出が増大するという社会経済情勢は、今後の自治体財政に深刻な影響を与えるでしょう。

こうした事態を踏まえ、全国の自治体は財政健全化へ向けて行財政改革に本腰を入れ始めました。

具体的には、財政運営の常道であるところの「歳入の拡大」と「歳出の抑制」です。

“入り”においては、既存の税制の中で可能な限り税収増を図るための施策や新たな税源の模索、更には税及び税外債権の確保。

“出”においては、公共事業の取捨選択と事業の順位付け、更には事業コストの縮減など、これまで以上の緊縮財政を迫られています。

自治体経営のリストラ（再構築）は、もはや待ったなしの喫緊の行政課題といえます。

さて、行政は、俗に“振りかごから墓場まで”と言われるように、実に多くの公共サービスを提供していますが、とりわけ、“箱物”と言われる目に見える「公共施設（注5）」は、最も注目される住民ニーズのひとつであり、首長や議員にとっても関心の高い事業と言えます。

戦後、わが国は荒廃した国土を一から再建しなければならず、そのために道路、港湾、鉄道、空港、上下水道、学校、及び病院といった基盤的公共事業を国家的使命として推進してきました。市町村合併の推進と高度成長の波に乗った昭和40年代以降は、こうしたインフラは徐々に充実していき、地方も、これを補完する形で公民館、保育所、公園、ごみ処理施設、保健・福祉施設、及び体育施設等の地域福祉増進のための地域公共施設を整備してきました。今日では、都市部においては必要な量的社会資本はほぼ充足したと言われております。他方、「経済優先より環境保護」が「経済成長も環境保全も」へ、「物質的豊かさより質的豊かさ」が「物も精神も豊か」に、「スピードよりスローライフを」が「スピード一時にはスローに」など、世論・住民ニーズは、オール・オア・ナッシングではなく、この二律背反する価値観の両立を求めてきています。

しかし、行政はこうした半ば当然ともいえる市民社会の構造的变化や個人の精神文化の多様化に即応できずに、自治体経営の実態は、事が起ころから対応すると言う泥縄的な旧態依然の体質から脱皮できないでいます。その端的な一例が、「2007年問題（団塊の

世代の大量退職) (注6)」と言えます。

行政は、世の中に大量の定年退職者が溢れると、“さあ大変だ、税収が上がらない”“社会の受け皿をどうしよう”と、あたふたしていますが、この事態の到来は彼らが生まれた60年前にわかっていたことです。

この先見性と思考力、対応力の無さには深い自戒と自責の念を抱かずにはいられません。まさに、長くこのことに蓋をしてきた“つけ”がいま回ってきたものといえます。

そして、この「2007年問題」は、以降、団塊の世代の終末までの問題として、いわば「2017年問題」「2027年問題」へと引き継がれていきます。また、30年前後先には団塊世代ジュニアの大量退職時代が第二波として押し寄せてきます。

私たちは、このことを念頭に、長期戦略に立った行政の大膽な体質改善を行わなければならないのではないでしょうか。

(注1) 地方全体の累積債務は200兆円 国の累積債務650兆円を合わせて国全体の借金は800兆円を超え、近く1000兆円に達しようとしている。

(注2) 埼玉県の平成17年(2005)の合計特殊出生率は推計1.18(全国平均1.26)
2020年推計1.06

埼玉県の平成17年(2005)の65歳以上の人口割合は21% 2050年推計35%

(注3) わが国の人口は平成17年(2005)に減少開始。

埼玉県の平成17年(2005)の人口は705万人、平成34年(2020)中の推計692万人
(国立社会保障・人口問題研究所 H19.5推計)

(注4) 基礎的財政収支。財政の健全性を示す財政収支の指標のこと(借金以外の税等の収入ー借金返済以外の支出)=マイナスなら赤字で債務が増え、プラスなら黒字で債務を減らすことができる。
政府は現在、2010年代初頭での均衡を目指している。

(注5) 公の施設…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(地方自治法第244条)
公共施設等…公営住宅、教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、
リサイクル施設、観光施設、研究施設、庁舎、道路、公園、上下水道施設等(民間資金等の活用
による公共施設等の整備等の促進に関する法律(PFI法)第2条)

(注6) 戦後の第一次ベビーブームと言われた昭和22年(1947)前後に生まれた世代を『団塊の世代』
とよぶ。

この団塊の世代が一斉に企業退職を迎えるのが平成19年(2007)で、退職金や年金、健康保険、行政需要、生活環境等の様々な問題を発生させることから、これを『2007年問題』と言う。

第2章 総論～これからの地域公共施設の役割・機能について

1 財政運営の原点に返れ

1-（1）失敗に学べ

スピード的に変化する社会情勢・社会環境を背景に、今後、行政はどのような公共サービスを提供すべきか。

その一つのヒントは、次の二つの反面教師的事例が示しているのではないかでしょうか。
ひとつは、北海道夕張市の財政破綻です。

同市の粉飾的決算問題や国、北海道の監督的責任論とは別に、脱炭鉱後の産業を観光に求めるために積極的ではなかったとしても、市がレジャー・リゾート施設や博物館のような不採算幅の大きい施設を運営することに躊躇しなかったのは何故なのか。その結果として、公租公課の値上げを強いられることになった市民は、財政破綻の連帯責任者なのか、それとも被害者なのか。

このことは、同市の粉飾決算や国、北海道の監督的責任の問題とは別に、公共政策論や公共経営論、更には市民協働論等のあり方を投げかけています。

二つには、幼い子供の命が犠牲になってしまった、埼玉県ふじみ野市の市民プール事故です。

給水口（金属網）の点検を含めたプール施設全体の安全管理義務は、業務委託者で施設設置者の市にあるのか、受託者である民間企業にあるのか。また、委託の方法や委託料との関係において、事故に結びつくような因果関係があったのか。

このことは、公共施設のアウトソーシング化（指定管理者制度（注1）、PFI（注2）等）の大きな潮流の中で「公物管理」のあり方を改めて問われています。

～夕張市の財政破綻～

平成17年（2005） 夕張市は財政が破綻し、総務大臣の指定を受けて財政再建団体（赤字団体）になった。

地方債残額、一時借入金を合わせ約360億円の負債を18年で返済することとなっている。その結果、市民は多大な負担を余儀なくされている。

「地方財政再建促進特別措置法」により赤字額が標準財政規模の20%を超えると財政再建団体（準用再建団体）に指定され、国の指導監督下におかれ、財政運営を厳しく管理される。

～ふじみ野大井プールの事故～

平成17年（2005）7月 ふじみ野市営「ふじみ野大井プール」で小2の女児が流水プールの金属製の蓋の外れた吸水口に吸い込まれて死亡した事故。所管課担当職員が懲戒処分及び起訴された。

市が民間A社を指定管理者に指定、A社はB社へ丸投げをしていた。

1-（2）「最少の経費で最大の効果」を！！

公共施設の建築にあたって、その必要性や優先順位の十分な検討・議論と手続きを省き、また、管理・運営に係る安いローコスト論への傾斜は、予想外の大きな代償を生む危険性をはらむという教訓を踏まえながら、財政運営の基本原則である「最少の経費で最大の効果（注3）」をいまこそ發揮することが求められています。

「最少の経費で最大の効果」の考え方を民間企業に例えれば「最少のコストで最大の利益」になります。

$$\text{利益} = [\text{商品価格} - \text{コスト}]$$

で、商品価格は市場が決定しますから、利益幅を上げるには、コストを削減して商品を多売することになります。この公式を地域公共サービスに当てはめれば、

$$\text{効果(利益)} = [\text{顧客(市民)満足度} - \text{コスト}]$$

になります。顧客（市民）満足度は市場ではなく市民の主観で決定されますから、効果（利益）を上げるにはコストを掛けずにサービスの質・量をともに充実することになります。また、民間企業での商品リスク管理においては、いかにして不良（欠陥）商品を市場隔離できるかですが、これを公に当てはめると、不良（欠陥）なサービスはもとより、どれだけ無駄なサービスをカットするかです。

こうしてみると、公共活動も民間活動もその思考ベースは同じであるから、公共サービスは市場原理に馴染まないものではない、と考えます。ただ、市場競争原理を過度に公共サービスに持ち込むことは、公共の目的・使命から踏み外すものであることも事実でしょう。

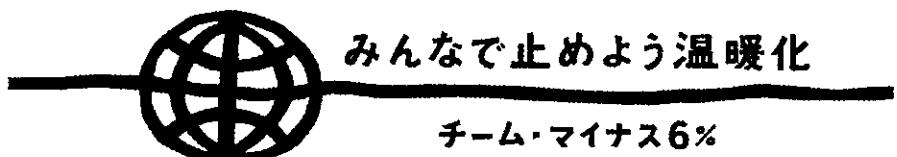
公共サービス市場をどこまで民に開放するかの議論と同時に、公共サービス事業も市場経済活動の枠内にあり、また、サービスの原資が血税である以上、無理、無駄、ムラ、そして不良な行政サービスを止めることは、提供する側の普遍的常識であり、この常識に立脚するならば、財政の基本原則は自ずと実行されるものと考えます。

- (注1) これまで、公共施設の管理委託先は公共的団体に限られていたが、法改正によって民間企業でも可能になった。受託者は指定管理者と呼ばれ、管理に当っては、施設利用者に対する許可権限を始め、従前の委託者より大幅な権限を持つ。指定管理者の指定は議会の承認が必要。
- (注2) Private Finance Initiativeの頭文字。民間の資金力を得て、施設を「作り」「所有権を移転し」「管理する」といった施設経営手法。BOT、BTO、BOOという手法がある。
- (注3) 地方自治法第2条第14項「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」
地方財政法第4条「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」

2 公共施設を整備する際のポイント

2-(1) エコロジカルデザインへ

公共施設を整備する上で、欠くことのできない視点があります。
その筆頭に位置するものは、環境政策です。中でも、地球温暖化現象の一因とされています二酸化炭素(CO₂)類の排出削減は一刻の猶予もありません。
わが国は官民挙げてCO₂の計画的な排出削減に取り組んでいるところです。国、自治体では「チームマイナス6% (注4)」を合言葉に、冷暖房設定温度の見直しやこまめな消灯、エレベーター使用の自粛などの節電・節約を始め、マイカーから公共交通手段への切り替え、アイドリングストップ、エコドライブ奨励等のキャンペーンや実行計画の策定に自治体を挙げて努力しています。



チーム・マイナス6%参加自治体(埼玉県内)

埼玉県、さいたま市、上尾市、朝霞市、入間市、加須市、川口市、川越市、騎西町、久喜市、熊谷市、鴻巣市、越谷市、坂戸市、狭山市、志木市、菖蒲町、白岡町、杉戸町、草加市、鶴ヶ島市、新座市、深谷市、ふじみ野市、宮代町、和光市

(平成20年1月1日現在)

また、ゴミ袋、レジ袋の有料化、マイバックの推進、省エネ型の家電や自動車の開発等、産業界も脱CO₂への行政指導に呼応して自主規制に積極的ですが、結果として、いまひ

とつ行政も産業界もそして住民も危機感が足りないのでないでしょうか。

いよいよ平成20年（2008）から始まった今後5年間の京都議定書（注5）の約束削減目標の達成は危ぶまれている中で、平成19年（2007）に次期約束の第13回気候変動枠条約締結国会議（IPCC バリ会議 COP13）へ突入しました。

地球温暖化の事態は切迫性を増しています。一段と実効性の伴った施策が必要ではないでしょうか。

2-（2）公共施設から考えた環境対策

もちろん、CO₂の削減には国際協調が求められますが、個々の自治体に何が何処までできるか、可能な限りの取り組みが必要ではないでしょうか。

例えば、公共施設の来館者駐車場は原則として完全有料化を検討することが必要です（身体障害者の車両来館等の配慮は当然必要）。

それは、受益に対する駐車場整備費の一部負担という単純な考え方からではなく、CO₂の削減計画の一環として捉えるのです。つまり、駐車場使用料は特別会計化し、CO₂対策に充てるための特定財源にするのです。使用料の名称も「○○駐車場使用料」ではなく「（仮称）地域環境負荷負担金」とするなどのアイデアが必要です。

また、エコロジカルでありながら、どちらかというと扱いが疎かにされている自転車、バイクの駐車場を自動車以上に広く確保するなど、環境保全を達成させるための強力な政策誘導が必要です。もちろん、その大きな目的達成のための代替手段としての公共交通網の整備の検討は不可欠です。

この際ですから、ガソリン・軽油エンジンの公用車をより環境負荷の少ないハイブリッド車等に切り替えることは勿論、駅やバス停直近に位置する公共施設を駐輪場として開放することなども検討の余地があるのではないでしょうか。

いずれにしても、地球環境の保全は国家や省庁、事業セクションを越えた全人類的問題だけに、国が検討している、いわゆる“環境税”等とは別に、自治体も独自の地域環境保全策として、使用料徴収権（注6）又は自主課税権（注7）からの議論を進めてみることが必要ではないでしょうか。

（注4）2008年度～2012年度の温室効果ガスの単年度排出量を1990年度（12億6100万トン）比で平均6%削減することを目標とした国家的・国民的プロジェクト。世界に約束した日本の目標値。

（注5）平成4年（1992）の地球環境サミットにおける気候変動枠組条約に基づいて、平成9年（1997）12月に京都で開かれた「第3回気候変動枠条約締結国会議（COP3）」で議決した議定書。

平成17年（2005）年2月16日発効。平成18年（2006）年6月現在の締約国は188カ国。

(注6) 地方自治法第225条「普通地方公共団体は、…行政財産の使用又は公の施設の利用につき使用料を徴収することができる。」

(注7) 地方自治法第223条「普通地方公共団体は、法律の定めるところにより、地方税を賦課徴収することができる。」

地方税法第2条「地方団体は、この法律の定めるところによって、地方税を賦課徴収することができる。」

2-(3) 公共施設はシェルターだ

阪神・淡路大地震(注8)、新潟県中越地震(注9)の被災直後にテレビに映し出された避難所の映像を見るたびにやりきれない思いがします。それは、無慈悲な大規模自然災害への怒りや無力感ではなく、大勢の被災民を空調設備の整っていない体育館にすし詰めにさせていることへの疑問です。

公共施設は災害時には一転して避難施設になります。災害は季節を選びません。猛暑期や厳冬期に、長期間冷暖房のない、しかも収容人数に見合うトイレやシャワールーム等が設置されていない公共施設は、防災の視点からは欠陥施設と断言しても過言ではありません。切迫していると言われる首都直下型地震では、埼玉県においても大きな被害が予想されています(注10)。

いつ起こるとも知れない災害に、

“コストをかけていられない”とか、“不便は一時的なもの”とかたづけられてはなりません。避難施設で過酷な環境下におかれた被災民に、疾病的蔓延や時として死に至る深刻な事態をみると、大規模災害という有事に備えるためにした平時のコスト増に、これを不要、無駄だと異論を唱える住民などいるのでしょうか。

施設設置者の防災設備面の配慮不足という、ある種の不作為によって起こる避難所内の避難民の心身の苦痛は人災とも言えましょう。この二次的災害を繰り返させないためにも、文教施設としての学校の体育館はもとより、教室や福祉施設であっても防災の視点を必ず取り入れることが必要です。



学校体育館での避難の様子(新潟県中越地震)

- (注8) 阪神・淡路大震災・・・平成7年(1995)1月17日 5時46分発生 地震名「平成7年兵庫県南部地震」M7.3 最大震度7 死者6,433人 全壊104,906棟
半壊144,274棟 ※H15.12.25旧自治省消防庁まとめ
- (注9) 新潟県中越地震・・・平成16年(2004)10月23日 17時56分発生 川口町を震源 M6.8 最大震度7 死者51人 全半壊17,000棟
仮設住宅暮らしあは1年後でも約9,000人
- (注10) 埼玉県内の被害予想…東京湾北部を震源とする首都直下型地震で阪神・淡路大震災級のM7.3の地震被害は、死者716人、全壊家屋34,447棟
※2007.11.20埼玉県消防防災課発表

3 新しい料金体系の模索

3-（1）高齢者福祉の見直しを

施設使用料は、受益と負担の考え方から有料、施設の公共性・公益性が高いものは例外的に無料とするのがこれまでの常識です。しかし、これを施設使用料の原則として全ての公共施設に当てはめるべきか否か、検討を要すべではないでしょうか。

例えば、各種の老人福祉施設の内、介護、養護支援等を目的としない、娯楽施設的な「老人福祉センター」についても、

高齢者＝福祉の一^般保護的対象＝施設使用料の一般との格差化 (無料又は低額)

というのが自治体の支配的な考え方ですが、これを、(低所得者への配慮をした上で)

健康的高齢者＝一般的なサービスの対象＝施設受益の公平負担化

という考え方へ変えられないでしょうか。

つまり、高齢者に対する保護主義的な思考から、平等主義的な思考へ移行すべきではないでしょうか。

3-（2）受益者負担の再定義を

“受益”とは、文字通り“利益を受ける”ということですが、行政の場合、この利益とは、サービスの直接的利益と解釈しています。つまり、○○施設を利用するというサービスの対価として使用料を求めるという考え方です。

一見、あたり前のようにですが、施設を利用することで得られるであろう副次的利益や行政の大きな目的ないしは政策を実現させることを本来の利益として捉えることはできないでしょうか。

例えば、年間30兆円もの莫大な国民医療費や慢性赤字の国保会計、介護保険会計を考えるとき、この支出を抑制することは国家的緊急課題で、国では国民医療制度の改革や介護保険制度の改正などを試みてはいるものの、その効果は満足のいくものではありません。そこで、筋力トレーニング等の健康増進を目的とした運動施設の利用は、その得られる運動効果から、医療費や介護予防等の社会保障費用の縮減に繋がるものと考え、これを

“個人の受益”として捉えるのではなく、 社会保障支出の縮減に繋がる“社会全体の受益”

として捉えるのです。つまり、運動施設の使用は受益の目的ではなく社会的受益の「手段」と見るのであります。この考え方にしては、高齢者が利用する施設の使用料において、娯楽部分の利用は有料にしても、運動施設部分の利用は無料（又は、限りなく無料）にするなど、旧来的な福祉の考え方、また、受益と負担の考え方に対する根本的な発想の転換を持ち込むことも必要ではないでしょうか。

4 単館から複合化への模索

4-（1）指定管理者制度の導入で終わりではない

平成15年（2003）の地方自治法改正で、平成18年度から公共施設の管理主体が公的団体から民間企業も可能になりました。従来の「管理委託制度」から「指定管理者制度」の導入です。

この間、多くの自治体でいくつかの公共施設の管理を指定管理者に移行しましたが、全体としては依然として直営が圧倒的で、旧委託先とした財団、社団の民法法人やその他の公共的団体はそのまま指定管理者にスライドさせたものが多く、民間企業を指定管理者としたものは公共施設全体のシェアとしては極めて小さいものがあります。たしかに、民間にとって受託料が“損益分岐点”を下回っては、積極的に手を挙げることはないでしょう。しかし、民間が手を挙げられるような環境づくりのための行政努力が足りないことも事実ではないでしょうか。

4-（2）商業施設との複合化で魅力ある施設に

施設の複合化においても、大抵は、公共施設と公共施設の組み合わせですが、公共施設と民間との組み合わせは、行政にとって大きな魅力になるのではないか。

都心では、駅構内に飲食や衣料、雑貨等の店舗を構える『エキナカ』がブームです。一日数十万もの乗降客をみすみす見逃す手はないというのが企業の狙いで、その目論見は見事に的中しています。

また平成19年（2007）、埼玉県のJR浦和駅東口に建設された再開発ビルには、商業施設とコミュニティセンターや図書館等の公共スペースが入り込んでいます。

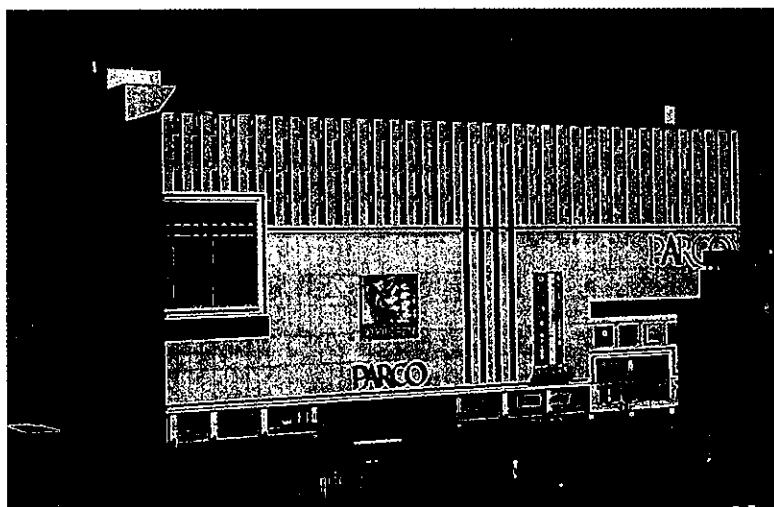
商業施設と公共施設の複合は、事業者にとって相乗効果をもたらすばかりか、公共施設の行き帰りにショッピングできるというメリットは、市民にとっても大きな魅力です。

いまの指定管理者制度は、どちらかというと委託料の縮減に重きを置いているような気もします。安く上がればよいだけでは、公共施設の根本的なリストラとはいえません。

『魅力があれば人は来る。』これは店舗づくりの基本で、このことは公共施設づくりでも言えることです。

企業戦略に学び『来たい人が来ればよい。来てもこなくてもどちらでも良い。』のではなく『来たくなるような施設』をつくらなければ自治体経営は不作為として失敗ではないでしょうか。

さいたま市複合公共施設 Comunale (コムナーレ)



さいたま市の公共施設と商業施設が入った再開発ビル。

このビルの8～10階が複合公共施設コムナーレとなっており、図書館、コミュニティセンター、市民活動サポートセンターなどが設けられている。コムナーレとはイタリア語で「市立の」との意味。

図書館の蔵書は約25万冊で、市内でも大規模な図書館。開館からの平均利用者数は1日約4千人とのこと。

5 一步 踏み出そう

いま私たちに足りないのは、“まち”づくりへのアグレッシブな姿勢です。

言い尽くされた言葉ですが『金がないときには知恵を出せ。』この言葉に従順に、食欲に自治・自立を追求していこうではありませんか。

私たちは、多くの地域公共施設のカテゴリーのうち、需要が絶えない施設、建替え等の時期を迎えている施設、人生の節目毎に使用する施設、全国の自治体で最もポピュラーで充足率が高いと思われる施設の中から、

- 1 社会教育施設としての役割と住民ニーズに乖離が見られる
「公民館」
- 2 少子化等の影響により生じる余裕教室や廃校施設の増加が予想される
「学校」
- 3 施設の現状が高齢社会に相応しいかどうかが懸念される
「老人福祉センター」

これらの施設をひとつの象徴的な“カイゼン”例として、今後の管理・運営等のあり方について調査研究しました。

この研究結果から、これから地域公共施設を考える際のヒントになれば幸いです。

■公共施設をつくる上での思考ポイント■

- ・ 公共施設は、サービスを提供する手段であるにもかかわらず、施設建設そのものが目的化していないだろうか。
- ・ 目的別サービスを提供するのに、目的別の施設を個別に建設することが当然視されていなかろうか。
- ・ 何かにつけ「多様化・高度化する住民ニーズに応える。」を枕詞にしているが、枕詞で終わらせていなかろうか。
- ・ 縦割り行政の弊害をただ嘆いていなかろうか。
- ・ 思考力を鈍化させていなかろうか。

《お・ま・け》

2007年の流行語に、「KY」というのがあります。“空気が読めない”との意味だそうです。これからの役人は「HY」すなわち、“変化を読めない”ではだめです。

眉を焦がし、お尻に火がつかなければ動かぬ役人から早々に脱皮しようではありませんか。

第3章 公民館のあり方について

1 はじめに

現在、公民館の数は全国に約18,000館、埼玉県内70の市町村に、500館超が設置されています。(図3-1)

公民館の名前の由来や思想は戦前まで遡るようですが、現在の公民館の始まりは、昭和20年(1945)に提唱されたことから始まります。

以来60年、住民の身近に存在する公共施設として、社会情勢の変化に合わせて様々な役割を担いながら、地域の実情を反映した形で管理運営されてきました。

しかし、いま都市部にある多くの公民館では、住民ニーズや行政目的、更には財政面から公民館の大胆な見直し論が顕在化しているのではないでしょうか。

時、折しも公民館の多くが建替え等の時期にあります。これを機に、これから公民館の果たすべき役割というものをハード、ソフト両面から再検証したいと思います。

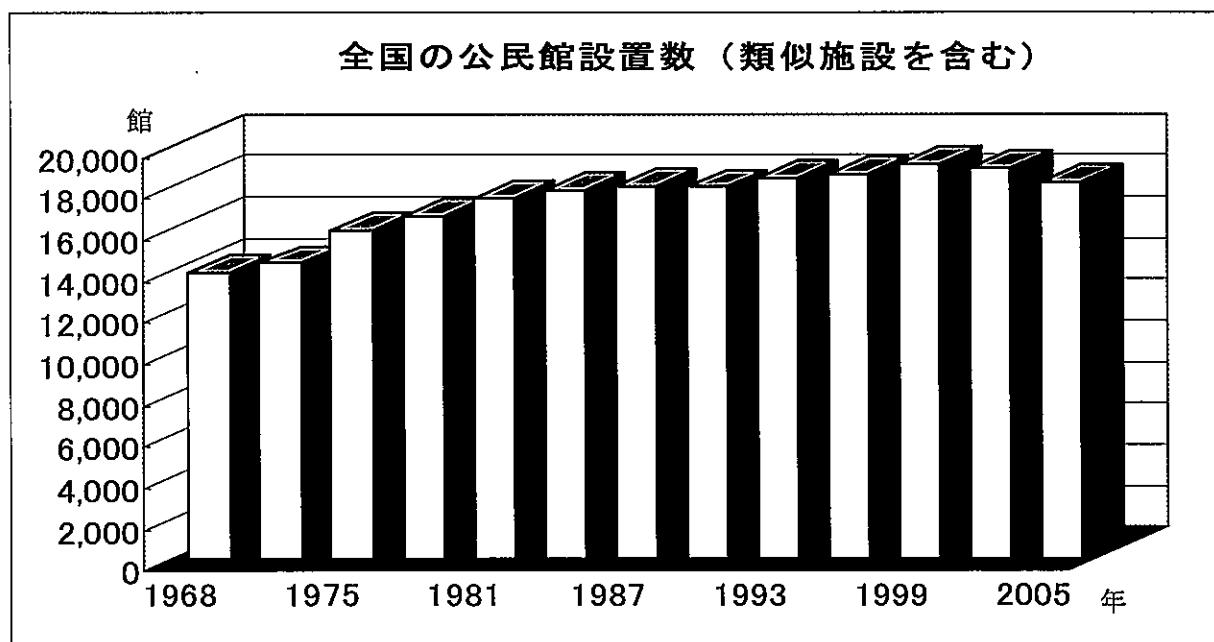


図3-1 全国の公民館設置数の推移

資料：文部科学省社会教育調査(H17.5)を基に作成

2 公民館誕生の歴史的背景と役割の変化

2-(1) 戦後の公民館の歴史

戦後、荒廃した地域社会の再建と民主主義の普及はわが国の最重点課題で、特に、戦前・戦時教育の反省の元に「公民教育（社会教育）」の思想が起り、成人の教育機関的性格を課せられた公民館の設置が提唱されました。事実、識字率の向上や生活改善等が目に見える形で成果を挙げてきました。

昭和24年（1949）に社会教育法が制定されると、公民館の運営補助金、施設費補助金が制度化され全国的に公民館の設置が促進されてきました。（注1）

また、この間、公民館は建物としての形態を整えることに固執することなく、“青空公民館”や“寺小屋的公民館”、役場内の一室での“看板公民館”などと呼ばれるものも少なくありませんでした。

昭和34年（1959）12月に「公民館の設置及び運営に関する基準」（注2）が告示されると、公民館事業の対象区域、建物の規模、備えるべき設備、職員等が細かく規定され、いよいよ建物としての公民館が本格化してきました。

昭和48年（1973）には、地方交付税交付金の公民館費が設けられ、補助制度の拡充等により、館としての公民館建設が更に奨励され、昭和50年代初期には現在の公民館数がほぼ整備されました。

2-(2) コミュニティ・生涯学習の拠点施設への変化

こうして社会教育施設として整備されていった公民館ですが、昭和60年代に入るとその役割にもっとも大きな変化が見られるようになります。

昭和60年（1985）から昭和62年（1987）にかけて開催された臨時教育審議会の第4次答申（注3）では、学歴社会の弊害が指摘され、いつでも、どこでも、だれでも学習の機会を保障されなければならないとされる、いわゆる生涯学習活動への対応が公民館に求められていました。

公民館事業は、その対象を全世代に拡大し、住民ニーズに応えるための様々な講座・教室、スポーツ・レクリエーション、地域コミュニティ活動等への支援を中心に、市町村役場の支所・出張所的業務も担うようになりました。

2-(3) 行財政改革・地方分権と公民館

バブル経済崩壊後は、自治体の財政が悪化し、地方分権の推進が重なって、平成9年度をもって職員の入件費・施設整備にかかる国庫補助金が廃止され、公民館の施設整備について財政面での後ろ盾を失いました。

このように、公民館を取り巻く環境が大きく変化する中、平成10年（1998）9月の生涯学習審議会答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」では、基準

の大綱化・弾力化への検討の必要性が提言され、平成14年(2002)10月の地方分権改革推進会議「事務事業の在り方に関する意見」では、国の関与の限定化と地域の自由度の向上に努めることが指摘されました。

そして、昭和34年(1959)以来改正されることがなかった「公民館の設置及び運営に関する基準」は、平成15年(2003)にその全部が改正(表3-1)されることになり、各自治体が地域実情に合わせた運営ができるようになりました。

～公民館の由来～

公民館の名称が使われたのは、読売新聞の経営者である正力松太郎の資金提供で岩手県水沢町(現在の奥州市)に建設された「後藤新平記念公民館」がはじめのようです。後藤新平は水沢町出身で、東京市長などを歴任しました。

現在の公民館は、戦後の文部省公民教育課長であった寺中作雄の考え方によるものが原型となっています。寺中氏は昭和21年(1946)1月の雑誌『大日本教育』の中で「社会教育委員制度の復活も結構だが、その委員の働き場所を提供することも必要で、その社会教育のための中心施設を各市町村に持たせ、同時に社会教育の事業を恒久的に継続していくような機構をつくり、人と施設と事業とが並行して進むようにならなければ、社会教育の振興は期せられない。そこで、その社会教育の中心施設として公民館というものを考えたらどうか」と述べ、公民館設置の必要性を強く訴えています。

(注1) 公民館は社会教育法第5章(第20条から第42条)を根拠法令として全国に設置されており、地方分権の推進を図る目的で平成11年(1999)に一部改正が行われた。(巻末資料P159に該当部分を掲載)

(注2) 昭和34年に告示された「公民館の設置及び運営に関する基準」は、平成10年(2000)9月生涯学習審議会答申や平成14年(2002)10月地方分権改革推進会議などを受けて、その大綱化・弾力化や現代的課題への対応について検討するため、平成14年(2002)11月、大学教授や現役の公民館長、社会教育関係団体の長らによる「見直し検討会」を設置し、平成15年(2003)6月に改正「公民館の設置及び運営に関する基準」が告示された。(巻末資料P162に該当部分を掲載)

(注3) 臨時教育審議会は昭和62年(1987)8月7日付けの最終答申として、21世紀に向け、学歴社会による偏差値重視やいじめ、不登校など様々な社会的問題が山積している教育問題に対する諸問題の提議と、生涯学習の整備やスポーツの振興などによる幅広い解決策を示した。

表3－1 「公民館の設置および運営に関する基準」改正の概要

(1) 大綱化・弾力化への対応	
・面積に係る規定や、必要とされる施設（講堂、会議室、図書室、展示室等）における定量的な内容（旧基準第3条）を見直し、地域の実情に応じて必要な施設を備えられるよう大綱化・弾力化。	(第9条)
・必要とされる設備（机、椅子、写真機、ピアノ等）における定量的な内容（旧基準第4条）を見直し、地域の実情に応じて必要な設備を備えられるよう大綱化・弾力化。	(第9条)
(2) 時代の変化に伴って生じた新たな役割への対応	
・地域の学習拠点としての役割を明確化し、NPO等と共に講座を企画・立案することなどにより多様な学習機会の提供に努めるよう新たに規定を追加。	(第3条第1項)
・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を活用し、学習情報の提供の充実に努めるよう新たに規定を追加。	(第3条第2項)
・平成13年の社会教育法の一部改正により家庭教育の支援に関することが教育委員会の事務として明記されたことを踏まえ、公民館においても学習機会、学習情報の提供、相談・助言、交流機会の提供等により家庭教育支援の充実に努めるよう新たに規定を追加。	(第4条)
・平成13年の社会教育法の一部改正や平成14年の中央教育審議会答申「青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について」を踏まえ、公民館においても、ボランティア養成の研修会の開催や、奉仕活動・体験活動に関する学習機会・学習情報の提供の充実に努めるよう新たに規定を追加。	(第5条)
・夜間開館の実施など、開館日、開館時間の設定に当たっては地域住民の便宜を図るよう新たに規定を追加。	(第7条第2項)
・高齢者、障害者その他の様々な者の利用の促進を図るために、必要な施設及び設備を備えるよう新たに規定を追加。	(第9条)
(3) その他	
・公民館職員の資質及び能力の向上を図るため、研修機会の充実に努めるよう新たに規定を追加。	(第8条第3条)
・事業における水準の向上や公民館の目的を達成するため、自己点検・自己評価に努めるよう新たに規定を追加。	(第10条)

資料：青森県教育庁生涯学習課 HP

3 県内の公民館の現状

首都圏の巨大なベッドタウンとして発展した埼玉県は、その人口増に対応する形で昭和40年代から50年代にかけて公共施設の整備を一気に行いました。公民館もその例外ではありません。(表3-2、図3-2)

このような社会情勢を背景に整備が進んだため、県内のどの自治体の公民館も施設面で同じような傾向があります。それは、設置範囲の細分化と施設の画一化です。これは、当時公民館の設置が急増する人口に対応するための施設整備の一環として位置づけられ、その整備が急進されたことに起因していると考えられます。また、当時の設置基準や補助制度もさらに拍車をかけました。こうして地区ごとに細かく設置された公民館は、その多くが設置以来30余年を経過しています。

人は勿論のこと施設も老いを避けては通れません。施設建築の集中は老朽化の集中と同義です。しかし、これまでにも述べたとおり、すべての自治体の共通問題である財政不足の現在、建替え費用に余裕がある自治体は多くはありません。

また、相対するように、身近な公共施設に求められる機能や役割はますます多様化しています。2007年問題に代表されるように、高齢者の居場所・生きがいづくり等における行政の対応が注目を浴びていますが、特に埼玉県は、平均年齢が若く、人口も増加を続けているため活気ある自治体として見られる反面、「ぶぎん地域経済研究所」の調査レポートによると、団塊世代の高齢者に対する比率(注4)が44.8%と全国で最高値を示すなど、他の自治体以上に急激な高齢化が迫ってきます。

公民館は、その受け皿としても期待されるだけでなく、活発化する地域活動、地域コミュニティの拠点、さらには、大規模災害時の避難場所等、求められる役割は複雑多様化し、早急な対応が望まれています。

(注4) 65歳以上の人口に対しての団塊世代の比率。高齢者予備軍である団塊世代の比率が高いことで、今後の高齢化のスピードを表している。

表3-2 埼玉県内 公民館設置状況

	公 民 館 等							
	公 民 館		公 民 館 類似施設	うち生涯 学習センター	うち指定管理者			
	本 館	分 館			公 民 館	公 民 館 類似施設	うち生涯 学習センター	
	本 館	分 館			本 館		うち生涯 学習センター	
さいたま市	58	0	0	1	0	0	0	0
南部地区	94	6	8	11	0	0	0	0
西部地区	129	29	7	1	0	0	0	0
北部地区	98	6	1	4	0	0	0	0
東部地区	97	43	12	5	0	0	5	0
合 計	476	84	28	22	0	0	5	0

資料：「平成19年度埼玉県社会教育統計資料」を基に作成

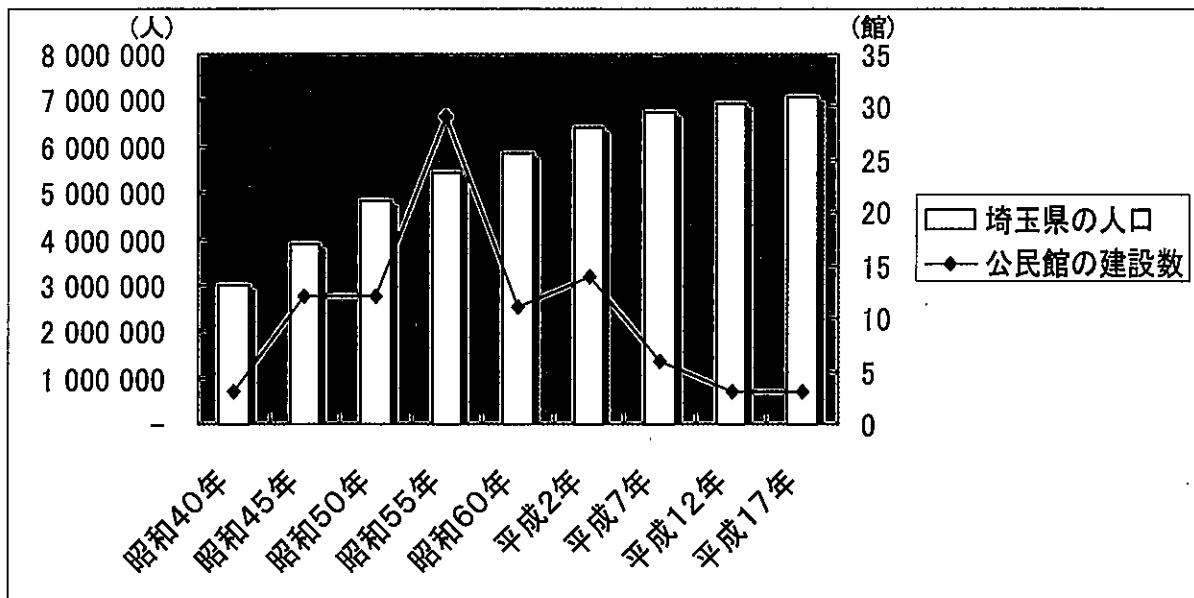


図3-2 埼玉県の人口推計、及び公民館建築（新築・改築）数

資料：「国勢調査」、「埼玉県社会教育統計資料」を基に作成

4 公民館の課題、問題点

公民館は、学校教育施設に次いで各自治体に充実しており、これまでその自治体の政策や地域の実情に合わせ、様々な運営がされてきました。

しかし、公民館は社会教育法に定められた施設です。同法の規定にある、目的外の利用や、施設の転用などの様々な制限が、利用する側と管理・運営する各自治体双方に多くの問題を生んでいます。

ここでお断りしておきますが、今回の私たちの提言では、現在公民館で行われる個々の施策や活動について問題提起しているわけではありません。

実際に公民館の役割は、コミュニティ、生きがいづくり、健康増進、ボランティア育成など多岐にわたっており、地域住民の力となっています。

また、行政側にとっても、地域の自治組織や様々な地域コミュニティ等の地域資源（人・物・情報）を把握している公民館は、行政情報の伝達・啓発・サービス提供など様々な分野で大きなメリットとなっています。

公民館は、ほぼ小中学校区に設置され、立地的にも住民に一番近いはずですが、そのポテンシャルを全て発揮し、広く住民に供されているかといわれると疑問です。

次は、そのような公民館が施設として抱える課題・問題点について検証していきます。

～公民館ってこんなこともやっています～

公民館で活動する手芸サークルと近隣小・中学校の橋渡しを公民館が行い、授業の一環を団体が担いながら世代間の交流が図られていたり、ある踊りのサークルは、老人ホーム等への慰問を行うなど、地域のマンパワーが様々なところに波及し、相乗効果をもたらしています。これらは、公民館が住民の活動拠点として団体をサポートしてきた好例ではないでしょうか。

また、新興住宅地に隣接する公民館では、事前の予約無しに気軽に参加できる“赤ちゃんサロン”等を実施しているところがあります。知り合いもなく不安だらけの母親と子供にとって、コミュニティづくりの一助となっています。



4-（1）施設の老朽化、及び設備の不備

戦後の右肩上がりの経済成長と合わせて他の公共施設と同様に整備されてきた公民館の多くは、現在、老朽化による建替え・改修の時期を迎えています。

また、これらの公民館の多くが当時の補助制度を活用し建築されており、地域実情に応じた経営が望まれているものの、目的外への施設転用に対して補助金の返還が求められるなど、制度面での弊害により柔軟な対応が図られてはいませんでした。

さらに、阪神・淡路大震災以降、公共施設の耐震補強について早急な対応が望まれていますが、既存の公民館の中には、旧建築基準法の基準（注5）で建築されたものも数多く存在します。公民館については、その設置区域を小・中学校区が望ましいと定められていたため、これらと隣接しているものも多く、災害時の避難場所・防災拠点として位置付けられているものも少なくありません。しかし、補助金の打ち切りをはじめ、社会教育施設への耐震化に対する補助制度の未整備により、思うように耐震改修が進んでいません。（注6）

また、設備面においても、同様のことが言えます。公民館の建築時期がバリアフリーやユニバーサルデザインの思想が一般に浸透していなかった昭和50年～60年代に集中したため、その対応がなかなか進んでいないのが現状です。（表3-3）

しかし、すでに述べたとおり地方自治体の厳しい財政事情の中で、既存集落や住民分布ごとに設置され、各自治体が単独施設として複数を所有している現在の公民館について、その全てを対象として整備していくことは事実上不可能といえるでしょう。（表3-4）

表3-3 公民館におけるバリアフリー関係設備の設置状況

公民館 総数 17,143	バリアフリー関係設備						
	スロープ	障害者用 トイレ	エレベー ター	簡易 昇降機	点字案内	障害者用 駐車場	左記のい ずれかを 所有
設置館数 (設置率) 8,542 (49.83)	8,542 (49.83)	7,075 (41.27)	2,097 (12.23)	356 (2.08)	1,373 (8.01)	3,610 (21.06)	9,951 (58.05)

資料：文部科学省「社会教育調査（H17.5）」を基に作成

※類似施設を除く

表3-4 開館年別建物の単独・複合別公民館数

区分	計	市(区)	町	村	組合	民法第34 条の法人
計	17,143	11,167	5,046	921	-	9
昭和21年～25年	766	532	183	50	-	1
26年～30年	1,842	1,258	463	121	-	-
31年～35年	1,208	579	521	106	-	2
36年～40年	892	510	321	60	-	1
41年～45年	1,075	549	456	67	-	3
46年～50年	1,770	962	676	132	-	-
51年～55年	1,980	1,166	663	150	-	1
56年～60年	1,755	1,114	542	98	-	1
61年～平成2年	935	635	258	42	-	-
3年～7年	754	461	254	39	-	-
8年～12年	551	343	176	32	-	-
13年～17年	3,615	3,058	533	24	-	-
単独・ 複合の別	計	16,439	10,752	4,781	897	-
	単独	11,107	7,115	3,352	633	-
	複合	5,332	3,637	1,429	264	-
資料：文部科学省「社会教育調査（H17.5）」を基に作成						

※「単独・複合の別」は、建物面積（専用又は共用）を有しない公民館（704館）を除く

(注5) 阪神・淡路大震災では、昭和56年(1981)以前の旧建築基準法による建築物の倒壊が激しかったことから、総務省消防庁でも旧法適用の施設の改修を促している。

(注6) 総務省防災庁防災課による「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査(H16.2)」によると、「県民会館・公民館等」の平成19(2007)年度耐震率見込みは67.5%

4－（2）利用率の伸び悩み、利用者の固定化

昨今の「心の豊かさ」を求める住民マインドや、従来からの趣味・教養を中心とした事業運営に加えて、子育て支援事業の実施などの努力により、利用者の総数は増加しています。(図3-3)

しかし、多くの公民館で言われていることが、「同じ人が利用している」という利用者の固定化です。

近年、生涯学習施設としての位置づけがされることが多い公民館ですが、住民の生涯学習活動への潜在的な意欲が高いにもかかわらず、実際の利用についてはなかなか広がっておらず、内閣府による「生涯学習に関する世論調査(H17.5)」によると、生涯学習施設(注7)を「利用していない」と答えた人は、いまだに約63%にものぼるなど、住民の認知度・利用率ともに高いとは言えないようです。

その理由のひとつとして考えられるのが、社会教育法や条例による社会教育施設としての制約はもとより、地域事情によって個々の館が独自のルールを持ち、利用制限等が複雑に設定されていることも大きいのではないでしょうか。住民のための公共施設であるはずが、施設側から利用者を制限し不明確な施設運営により、利用者を遠ざけている実情があります。

また、施設の開館時間や事業等の実施時間、利用区分(時間帯設定)についても同様のことが言えます。就労者が利用しやすいよう、土日・夜間の事業開催が実施されていますが、いまだに平日の昼間開催が多く、就労者にとっては利用しづらい施設として認識されているのではないかでしょうか。(表3-5)

(注7) この調査では「公民館や図書館、博物館、生涯学習センター、青少年教育施設、体育施設、大学などの生涯学習のための施設」と定義している。

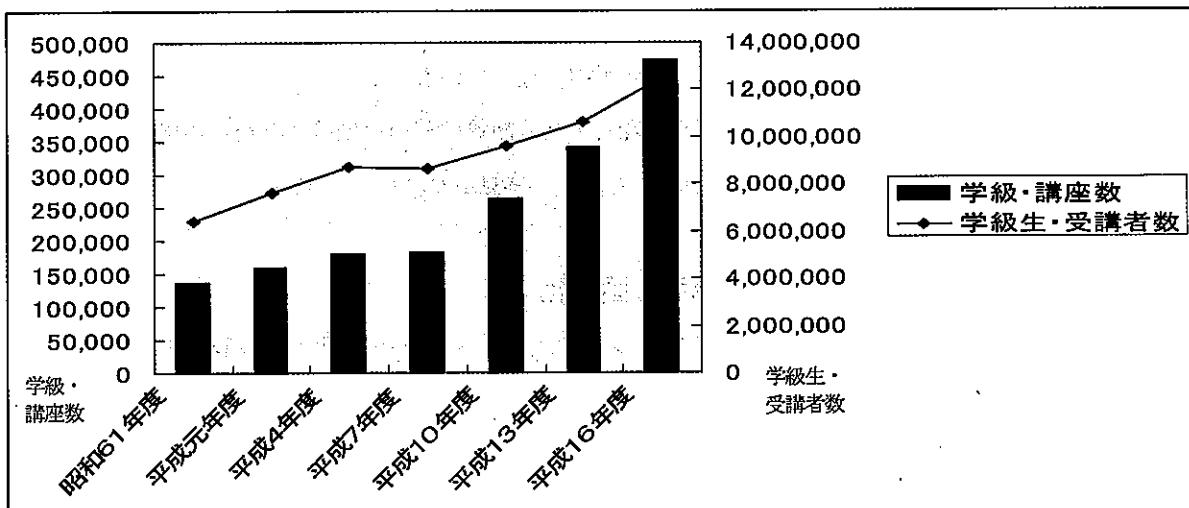


図3-3 公民館での学級講座数と学級生・受講者数の年次推移

資料：文部科学省「社会教育調査（H17.5）」

表3-5 学級・講座数の土日夜間実施状況

	学級・講座数	うち 17時以降実施	うち 土・日実施	うち 託児サービスを実施
全国	410,014	108,980 (26.58%)	79,003 (19.27%)	4,400 (1.07%)
埼玉	11,024	653 (5.92%)	2,746 (24.91%)	432 (3.92%)
富山	18,657	10,662 ※ (57.15%)	4,209 (22.56%)	84 (4.5%)
大阪	4,825	489 (10.13%)	1,441 ※ (29.87%)	167 (3.46%)
東京	1,608	177 (11.01%)	466 (28.98%)	167 ※ (10.39%)

資料：文部科学省「社会教育調査（H17.5）」

(埼玉県以外は、各区分の最高値（割合）を示した自治体を掲載)

4-(3) 行政直営の弊害

指定管理者制度の創設から5年目を迎えていますが、公民館の運営については、未だにほとんどの自治体が直営方式をとっています。また、指定管理者を採用している自治体においても、財政上の理由から施設管理会社への委託形式をとっているケースもあり、本来の趣旨とはかけ離れた運用がされているものも見受けられます。

公民館の主な役割として「施設の提供（貸館）」と「サービスの提供（事業運営等）」の2つがあげられますが、施設の提供に関しては、様々な就労形態の住民を対象としてながらもフレキシブルな対応ができていない現状があります。（表3-6, 3-7）

自主事業については、社会教育の枠の中で安価での提供が間接的に義務付けられていることや、一般行政職員での企画立案ということもあり、住民のニーズに十分に応えられているとは言えないでしょう。前項でも触れましたが、心の豊かさを求める住民マインドにより、身近な場所での生涯学習への需要は高まりその内容も高度化しています。特にこの分野に関しては、大学の公開講座やカルチャーセンターなどが台頭しており、とても民間事業者の資金・ノウハウ両面で太刀打ちできない状態になっています。

また、これらの施設の運営に携わる職員の体制についても、同様のことが言えるでしょう。地域実情を反映して運営されるべき公民館ですが、現在配属されている職員は一般職員が多く、通常3~4年で異動対象となり、その職員の異動が施設の運営方針に少くない影響を与えることがあります。地域実情を把握し、その変化に対応しながら多角的な運営が必要となる施設において、組織のあり方から改善する必要性に迫られています。

表3-6 年間開館日数別日曜日又は祝日開館の有無別公民館数

区分	計	市(区)	町	村	組合	民法第34条の法人
年間開館日数別	計	16,917	11,010	4,987	912	—
	149日以下	1,400	607	618	175	—
	150日以上199日以下	353	221	115	17	—
	200日〃249日〃	1,214	664	458	90	—
	250日〃299日〃	2,763	1,863	820	78	—
	300日〃349日〃	4,422	3,135	1,149	134	—
日曜日または、祝日開館の有無別	350日以上	6,765	4,520	1,827	418	—
	計	16,917	11,010	4,987	912	—
	有(日曜日のみ)	2,619	1,877	654	86	—
	有(祝日のみ)	93	67	22	3	—
	有(日曜日及び祝日)	11,495	7,687	3,242	564	—
	無	2,710	1,379	1,069	259	—

資料：文部科学省「社会教育調査(H17.5)」を基に作成

※ 平成16年度間未開館及び平成17年度新設の公民館(226館)を除く

表3-7 開館・閉館時刻別公立公民館数(平成16年度)

開館 閉館	計	8時前	8時～ 9時前	9時～ 10時前	10時～ 11時前	11時～ 12時前	12時 以降	特に定めて いない
計	16,909	107	4,918	11,118	222	2	300	242
17時前	192	1	20	147	15	—	9	—
17時～18時前	2,519	2	1,204	1,264	26	—	23	—
18〃～19〃	65	—	29	28	2	—	6	—
19〃～20〃	30	—	8	12	4	—	6	—
20〃～21〃	107	2	33	48	6	1	17	—
21〃～22〃	4,585	46	793	3,526	65	1	154	—
22〃～23〃	9,081	44	2,790	6,064	103	—	80	—
23時以降	72	7	33	26	1	—	4	1
特に定めていない	258	5	8	3	—	—	1	241

資料：文部科学省「社会教育調査(H17.5)」を基に作成

※ 平成16年度間未開館及び平成17年度新設の公立公民館(225館)を除く

5 提言 これからの公民館（地域活動の拠点施設）

5-（1）行政の満足から市民の満足へ

これまでに設置されてきた公共施設は、「設置ありき」で、その内容についての検討はおざなりになっている印象を受けることが少なくありません。しかし、最近は、施設設置前にパブリックコメントを行うなど行政の一方通行ではなく、マーケットリサーチや住民との協働による施設づくりの手法が目立つようになってきました。

市民との協働によるまちづくりは全ての自治体におけるキーワードとなっており、今後も行政の施策の中で可能な限り、また、住民にとって身近な事案については特に「協働」でまちづくりを進めることがより重要となってくるでしょう。

5-（2）身近な公共施設としての役目

5-（2）-① 1年365日施設利用を可能に

公民館の多くは、年末年始、祝日、週1回に休館日を設けていますが、これは利用者の視点からするとどうでしょうか。

これまで述べたとおり、公民館の利用者は専業主婦など平日の昼間に活動できる方が多くを占めていますが、その理由の一つは、事業が平日の昼間に集中しているということに

起因しているとも言えます。

勤労者の多くが時間の空く、夜間や土・日、祝日における事業を積極的に展開することで、これまで利用の少ない方の参加を促すことができるのではないかでしょうか。また、施設の貸し出しだけであれば職員の常駐は不要であり、施設警備さえクリアできれば365日を通しての貸し出しが可能であると考えます。

埼玉県越谷市の地区センター・公民館（公民館と地区センターが併設）

越谷市の地区センター・公民館の休館日は年末年始のみです。

祝日を除く日中（8時30分から17時）は、職員が常駐していますが、祝日及び夜間は、地域住民による「運営協力会」によって施設の貸し出しを行っています。

※ 「運営協力会」には、貸し出しの許認可権を付与していないので、すでに貸し出しの許可を得た方（団体）に対する施設の貸し出しを行っています。

5-(2)-② 誰でも利用可能なスペースを

公共施設を考える際のキーワードとして「いつでも・どこでも・だれでも」という言葉があります。（注8）

多くの方が気軽に利用できる場として、公民館内にフリースペースの設置を提案します。ちょっととした打ち合わせや、図書コーナーの本を読んだりするなど、フリースペースを設置することで多くの交流が生まれるものと考えます。既存施設の広さによっては現実的に不可能かも知れませんが、建替えや新設を行う際にはフリースペースの設置を検討してはどうでしょうか。

(注8) 本来は、生涯学習の方向性として平成4年(1992)の生涯学習審議会答申において述べられた「生涯学習社会とは『人々が、生涯のいつでも、自由に学習機会を選択して学ぶことができ、その成果が適切に評価される』ような社会」であるが、現在はIT関連事業や、公共施設の利便性・重要性を示す言葉として広く用いられている。

～図書館では…～

図書館は、公民館と同じく社会教育施設に分類される公共施設です。

本を借りる人、返す人、調べものをする人、勉強する人、新聞や雑誌を読む人。様々な年代の利用者が、いろいろな目的で集う施設です。

誰でも予約や申込の手続きなしで利用できます。(図書の貸出や図書館に付属する施設の使用には、所定の手続きが必要です。)

近年、開館または改装した図書館は、閲覧スペースを広く取り、各所に椅子を配置するなど、利用者がそこに滞在することを前提に施設をデザインする傾向があるようです。

以前、店内にカフェを設けた書店が話題になりましたが、飲食スペースに図書を持ち込むことができる図書館を持つ自治体も現れています。

静かな館内でゆったり過ごす読書タイムを提供する図書館。

これも、新しい「図書館」になっていくかもしれません。

個人のニーズが多様化する現代社会では、施設の設置目的にとらわれない『居場所』を創ることも、公共施設にとって必要な要素になるのではないかでしょうか。

5-（2）-③ 時間貸しの実施を

公民館の貸出区分は午前・午後・夜間の三区分によるものが多くを占めています。貸し出しが三区分になった正確な経緯はわかりませんが、実際のクラブ・サークル活動による利用時間が2時間程度であることを考えると、時間貸しにすることでより多くの利用が可能になります。現に屋外運動場や屋内体育施設は、その多くが時間区分によって貸し出しを行っており、限られた施設の有効活用ということでも、有効性は高いと考えます。

時間貸しのモデルケース

	8:00	9:00	10:00	11:00	12:00	13:00	14:00	15:00	16:00	17:00	18:00	19:00	20:00	21:00	22:00
午前・午後・夜間の貸出区分															
実際の活動時間															
時間貸しとした場合の許可時間(例)															

多くのクラブ・サークルの活動時間は2時間程度のため、貸出許可時間に比べて、実際に利用していない時間が多く存在している。

仮に午前9時から午後9時までの貸出だとしても、既存の団体活動に影響を与えずに多くの団体(者)が利用可能となる。

5-(2)-④ 施設使用料の再検討を

施設の利用団体を大きく分けると、行政、公共公益団体、クラブ・サークル、町会・自治会、その他があります。

この中でも、クラブ・サークル活動のように、趣味的な利用については受益者負担の考え方から、施設使用料を負担していただく必要があると考えます。

また、エアコンや陶芸用電気釜など別途電気を必要とする使用は、付帯設備使用料を徴収するなどの必要があるのではないかでしょうか。

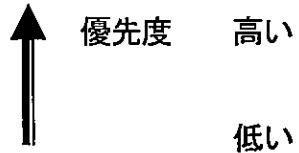
5-(2)-⑤ 誰でも利用可能な施設へ

公民館は「もっぱら営利を目的として事業を行い、特定の営利事業に公民館の名称を利用させその他営利事業を援助することを行ってはならない（社会教育法第23条第1項）」とあります。これを根拠として自治体では、営利企業の利用については、利用内容の如何を問わずその貸し出しを行っていないのが実情のようです。

空き部屋があったとしても、当該自治体の住民にしか利用を認めないケースもあります。施設利用の改善や歳入の増加が期待されるのであれば、社会教育法による利用制限にとらわれない、フレキシブルな対応をするべきではないでしょうか。

新たな貸出し方法の例

- ・ 営利企業の利用については利用料金を2倍、3倍にするなどして、社会教育団体や生涯学習団体の利用者と区別をする。
- ・ 施設利用について優劣を設定する。
 - ① 地域住民全体に関わる利用。
 - ② 社会教育団体、生涯学習団体など。
 - ③ 営利企業、その他。



5－（2）－⑥ 情報の提供

公民館では、多くの文化・スポーツ団体が活動しています。彼らの活動を支援することにより、施設の利用も拡大するのではないかと思うか。

また、公民館には地域でボランティア活動を行いたいがどうしていいかわからない、という方もいます。そのような方への団体紹介といった橋渡しもできると考えます。

地域の身近な情報が多く集まる公民館を、地域情報提供の場として活用してもらうことは、これから公民館のあり方としてとても有効であると考えます。

情報の提供方法（提案）

- ・ 施設内にフリースペースの掲示板を設置。（掲載基準は地域の実情による）
- ・ 多くの自治体で発行されている「公民館だより」を「地域だより」として、地域情報の掲載を積極的に行う。
- ・ 施設ホームページ上に地域情報の掲載を。

5－（3）施設管理・運営者の役割

平成15年（2003）6月の「公民館の設置及び運営に関する基準」の大幅な改正により、公民館は社会教育の事業実施だけではなく、社会教育施設、社会教育関係団体、NPO団体その他の民間団体、関係行政機関などとの協働により、多様な学習機会の提供を行うことになりました。また、地域の実情に応じ、地域住民の意向を適切に反映した公民館の運営がなされるよう努めるものとするなど、自らが企画・運営する弾力性のある公民館の必要性が求められています。

このことは、高い専門性と弾力性に富んだ公民館職員を求めるのと同時に、住民の意向を適切に反映するため、地域住民自らが積極的に運営に携わることにより、地域の施設としての意義を深め、地域の中心的施設としての役割がこれまで以上に強まるでしょう。

5－（4）設置者としての行政の役割

平成15年（2003）の地方自治法の改正による指定管理者制度の創設により、現在、多くの公共施設で指定管理者制度が取り入れられています。

しかし、公民館においては指定管理者制度の導入が進んでいません。（P107 表3－2：埼玉県内 公民館設置状況）

これは、公民館施設が他の公共施設のように施設の貸し出しだけでなく、「公民館の設置及び運営に関する基準」にあるとおり、地域の学習拠点としての機能や地域の家庭教育支援拠点としての機能など、多種多様に渡る業務が指定管理者制度に馴染まないというの

が大きな理由ではないでしょうか。

経費縮減の目的のみで指定管理者制度を導入するのではなく、公民館の将来を見据えた管理運営方法を考えなければなりません。

滋賀県米原市米原公民館は、NPO法人による指定管理を行っている全国でも珍しい公民館です。

地元の20代のメンバーを中心として設立されたNPO法人FIRELDが、①「公民館」②「たまり場」③「民活導入」の3つのキーワードを運営の柱にした公民館ということで全国から注目されています。（ちなみに館長は24歳だそうです・・・若い！）

5-（5）必要な機能

これまで述べたとおり、現在の公民館に対する期待は大きなものがあり、それは今後も増えることが予想されます。

一方で、現在の余裕のない財政状況では、施設の統廃合は更に進むものと考えられます。この相反する要求に対応するために、これまで以上に公民館の多機能化・複合化を進めが必要となるでしょう。

また、公民館の役割も「選択と集中」の中で、子どもを取り込むとするならば児童館の機能も有することになり、高齢者を取り込むとするならば老人福祉センターの機能も有するものになります。

金太郎飴的な施設ではなく、地域の実情に応じターゲットを見直すことも、今後の公民館運営には必要であると考えます。

これからの公民館に必要な機能（提案）

行政サービス機能の設置

- ・ 身近な施設である公民館に支所的機能を持たせることにより、利便性が図れます。
※ サービスを限定すれば、人的経費をさほどかけずに効果を出せます。

児童室の設置

- ・ 原則予約不要のフリースペースとして子ども同士、親同士の交流の場を設ける。

運動機能向上室の設置

- ・ 機能回復施設ではなく、高齢者などの体力の維持・向上を目的とします。

・・・など



越谷市増林地区センター・公民館

行政サービス用窓口（住民票や戸籍謄抄本の発行など）と地区センター・公民館用窓口を分けることで個人情報の保護に配慮している。

志木市立いろは遊学館

志木小学校敷地内に社会教育施設である「いろは遊学館」、「いろは遊学図書館」と志木小学校を設置した学社融合の施設です。

いろは遊学館には、生涯学習スペースである多目的室や和室、研修室などのほかに、児童室や喫茶コーナーが設置されています。



いろは遊学館受付

喫茶コーナー

5－（6）他の公共施設との連携

5－（6）－①他の施設との連携

公民館の利用について、公民館でなければならないのかと言うことについてはあまり議論されていません。

例えば、クラブ・サークル活動を行う場は、活動ができる施設であれば、必ずしも公民館でなくてもよいという話を利用者からよく聽きます。また、乳幼児期から老年期までをフォローした講座の開催実績を鑑みると、他の施設を取り込むことも可能ではないかと考えます。

公民館の施設整備に際し補助制度が廃止された現在、建替えなどを行う際には、設置目的が異なる施設であっても、その実質的な利用内容に即して大胆に統廃合を行うことも必要であると考えます。

設置目的は異なるが連携可能な施設（事業）

児童館的機能

- ・ 乳幼児と保護者を対象としたスペースの設置や事業を展開することで、児童館の一部機能を補うことが可能になります。

老人福祉センター的機能

- ・ 老人福祉センターにおける趣味的事業やサークル活動は、そのまま公民館でも可能です。

5－（6）－②公民館から総合的な地域活動の拠点施設へ

これまでに述べたように、公民館に求められる機能は非常に大きなものとなっています。また、公民館の可能性もとても大きなものがありますが、一方で社会教育法の設置根拠による公民館では、対応が難しい事例も発生しています。

このような状況では、より多くのサービスを行う施設として、また、より多くの要望にこたえる地域活動の拠点施設として公民館の名称を取り外すことも検討する必要があると考えます。

5－（6）－③更なる広域行政の展開

公共施設の有効活用という視点から、他の自治体との公共施設相互利用が体育施設、文化施設などで盛んに行われていますが、更に発展させて施設設置計画の段階から他自治体と協力をすべきではないでしょうか。

限られた財政状況の中で施設の有効活用を考えるのであれば、行政境では至近距離に類似の施設をつくらず共有することを考えてみることが必要でしょう。

5-(7) 社会教育施設としての公民館の限界

これまで、歴史的背景から現状の課題や問題点等を検証し、その改善策等を挙げてきましたが、最後にもう一度整理してみると現在の社会教育施設である公民館は次のような状況にあると言えます。

【ハード】施設は数量的にすでに充足している。

- ☞ 老朽化が進み、耐震補強や建替えが検討される施設が急増している。
- ☞ 施設建築に際して補助金を活用したことにより、目的外への転用が進まない。
- ☞ 財政的に、単独施設として保持し続けるには難しい状況である。
- ☞ 社会教育施設整備に対する補助制度は終了している。

【ソフト】住民のニーズは多種多様化・高度化している。

- ☞ 住民活動は活発化し、公民館に求められる役割は拡大し続けている。
- ☞ 社会教育施設のため施設利用における制限が多い。
- ☞ 利用件数は上がっているが、利用率はそれほど上がっていない。
- ☞ 指定管理者制度の活用など、行政直営から民間委託への見直しが図られている。

ここで列挙した事柄が、全ての自治体に当てはまる訳ではないでしょうが、多くの自治体で問題になっていると考えます。

今後の方向性として、公民館は社会教育施設に固執せず多機能な施設として、地域実情に合わせた施設運営ができるように、生まれ変わるべきなのではないでしょうか。

戦前・戦時教育のは正策のひとつとして誕生した公民館が、当初の使命を全うしたことは補助制度の廃止からも言えます。

社会情勢は変化し、地域の実情も常に変化していきます。多種多様なニーズに対応するためにも、民間を含めた更なる協働に取り組まなければならないでしょう。

行政サービスの受け手である市民は、その内容が重要であって、誰が提供してくれるのかは重要ではありません。

これから公民館は、教育施設として施設側から利用者を制限するのではなく、多機能で自由な空間として、存在することが望ましいでしょう。

住民にもっとも身近な公民館だからこそ、現状にとどまらず一步前に踏み出した施策を行なうべきであると考えます。

第4章 学校施設のあり方について

1 はじめに

近年の出生率の低下により、児童生徒の数が減っています。

埼玉県内の公立小中学校、高等学校の児童生徒の総数は、昭和59年（1984）に最多で1,114,718人でしたが、平成19年（2007）には709,212人と3割以上減少しています。

児童生徒数が減ったことで、空き教室が生まれ、学校の統廃合が進み、学校数も減少に転じています。

平成10年（1998）に最多で841校あった埼玉県内の公立小学校は、平成19年（2007）には824校に減少しています。また、県立の高等学校も、平成17年度から平成21年度にかけて10校を廃止する計画になっています。

近年の出生率の低迷を考えると、今後10年から20年近くは、学校数の減少は避けられないでしょう。

本章では、少子化によって、空き教室や廃校等の物理的な余裕が増え始めている学校施設を、今後どのように有効に活用していくか、実例を紹介しながら論じていきます。

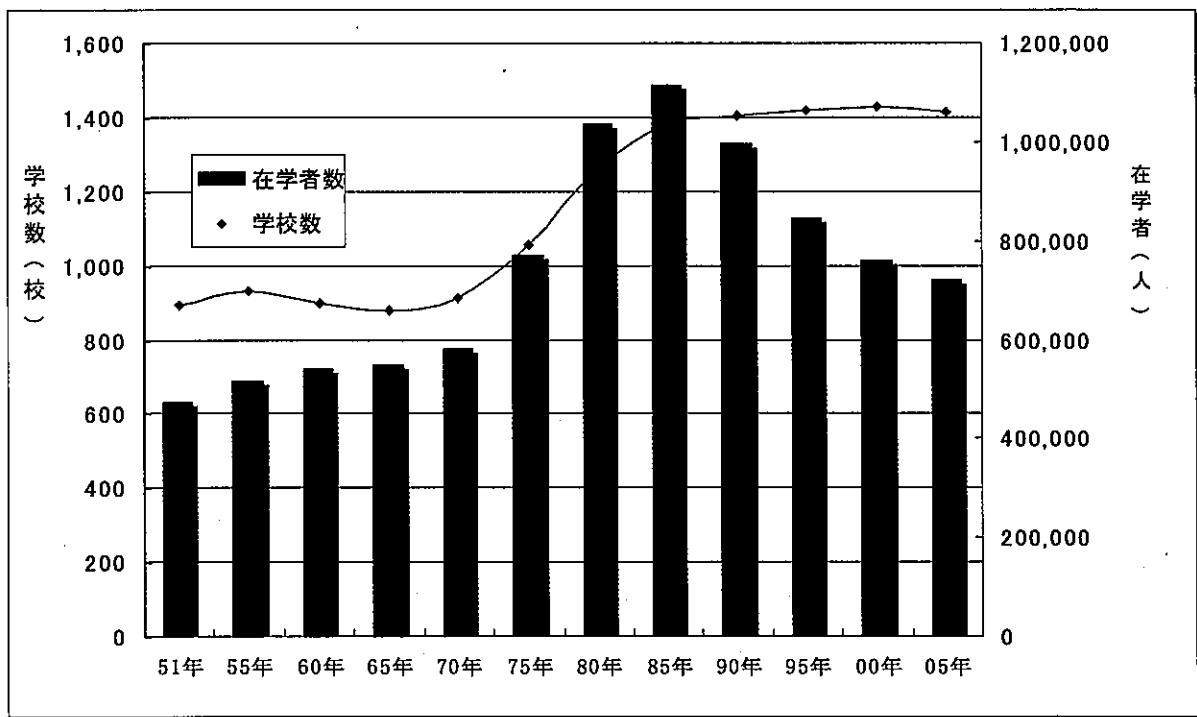


図4-1 埼玉県内の公立学校数と在学者数の推移

資料：学校基本調査を基に作成

2 廃校と余裕教室

2-(1) 廃校と余裕教室の定義

文部科学省は、廃校と空き教室を次のように定義付けをしています。

廃校とは、「地域の児童生徒数が減少していることにより、他の学校との統合、又は廃止により生じ、学校として使われなくなる学校」、空き教室は、余裕教室と総称して、「児童生徒数の減少により、既存の教室数と比較して学級数が減少し、将来とも恒久的に余裕と見込まれる教室」としています。

2-(2) 少子化のペースと廃校数

文部科学省の調査によると直近の5年間で、毎年全国で約400校が廃校になっています(図4-2)。図をみると、廃校数は右肩上がりの増加傾向にあり、学校数は大きく減っているようにみえます。しかし、児童生徒数の減少の勢いと比較すると、学校はあまり減っていません。

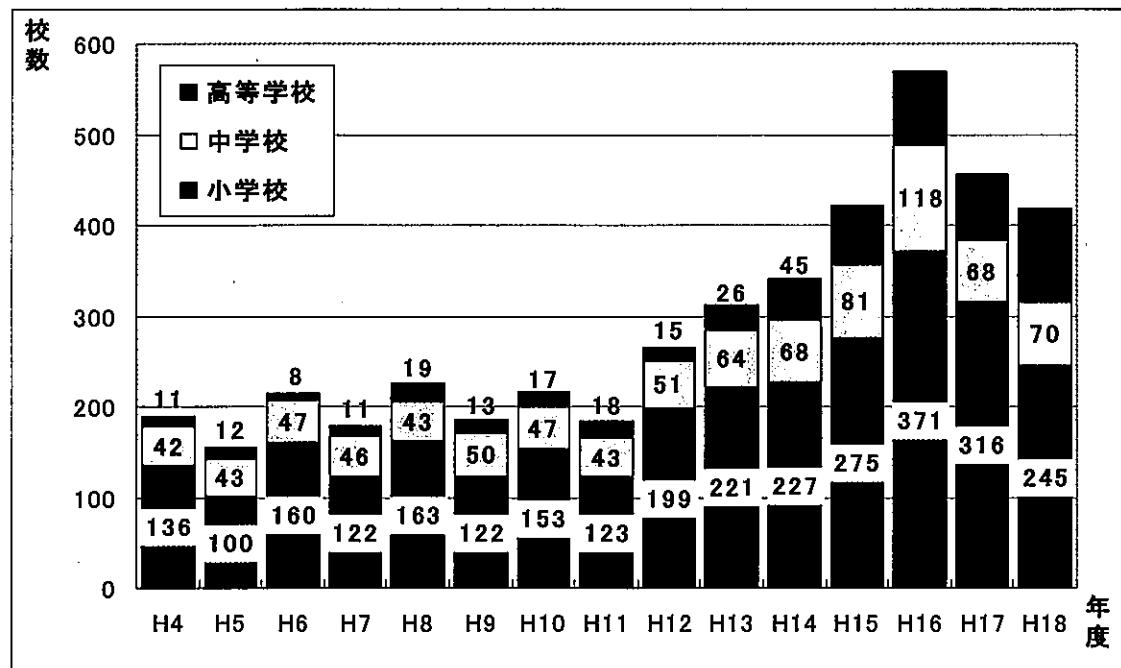


図4-2 全国の公立学校の年度別廃校数

資料：文部科学省HP

平成19年（2007）の埼玉県の児童生徒数は、ピーク時と比べて3割以上減っていますが、学校の減少は1割程度に留まっています。（図4-1）

少子化のペースに廃校数が追いつかない、その理由は主に三つ考えられます。

まず、一つ目の理由は、学級編制基準（注1）の緩和です。

昭和33年（1958）から施行された学級編制基準による一学級当たりの児童生徒数は40人です。この基準が、平成13年度の一部改正により緩和されて（注2）、40人未満の学級、いわゆる少人数学級の編制が可能となりました。

二つ目の理由は、学校施設の建築費が多額であることです。

新しく学校を造る場合、校舎だけでなく、体育館、グラウンドの整備等も伴います。費用のかかる学校という公共施設、公有財産を不要となつたからといってすぐに取り壊すことはできません。

三つ目の理由は、学校の建築費に国から補助金が交付されていることです。

自治体が学校を建築する際には、原則としてその費用の1／2の額が国から補助金として交付されます。このため、自治体の管轄にありながら、その処分には文部科学大臣の承認が必要になります。そして、交付された補助金を返納しなければなりません。

児童生徒数の減った学校にも光熱水費等の維持管理コストはかかっていて、学校の統廃合が財政の効率化につながることは明白です。しかし、財政難の自治体には補助金を返還する財源がないために、なかなか廃校数が増えていないのです。

近年の自治体の財政状況の悪化、少子化のペースと廃校数の乖離を鑑みると、実際には廃校となつていませんが、廃校となる可能性のある学校は少なくないと推測されます。

ただ、文部科学省でも、廃校の転用に係る事務手続きの緩和を行い、学校の統廃合を支援しています。

平成9年（1997）に学校の建築等の国庫補助事業完了後10年を超える期間を経過した財産を公共又は公用施設へと無償で転用する場合は、補助金の返還を免除としました。

また、財産処分、もしくは学校以外の施設に転用する場合に必要となる文部科学大臣の承認を、報告と代えられる転用施設の範囲を拡大しています。

（注1） 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律第3条（学級編制の標準）。（巻末資料P164に該当部分を掲載）

（注2） 児童または生徒の実態を考慮して都道府県教育委員会が特に必要があると認める場合には、一般的な場合の基準として定めた数。40人を下回る数を特例的に基準として定めることができるとした。

2-(3) 余裕教室の発生数

余裕教室は、調査を始めた平成5年度の時点で全国の公立小中学校で約5万室あり、その後の発生分と合わせて、平成17年度までに約12万5千室あまり発生してきました。(図4-3)

近年の発生数は、調査当初よりも減っていますが、これは廃校数が増えていること(図4-2)と余裕教室の転用が進んでいることによるものと考えられます。

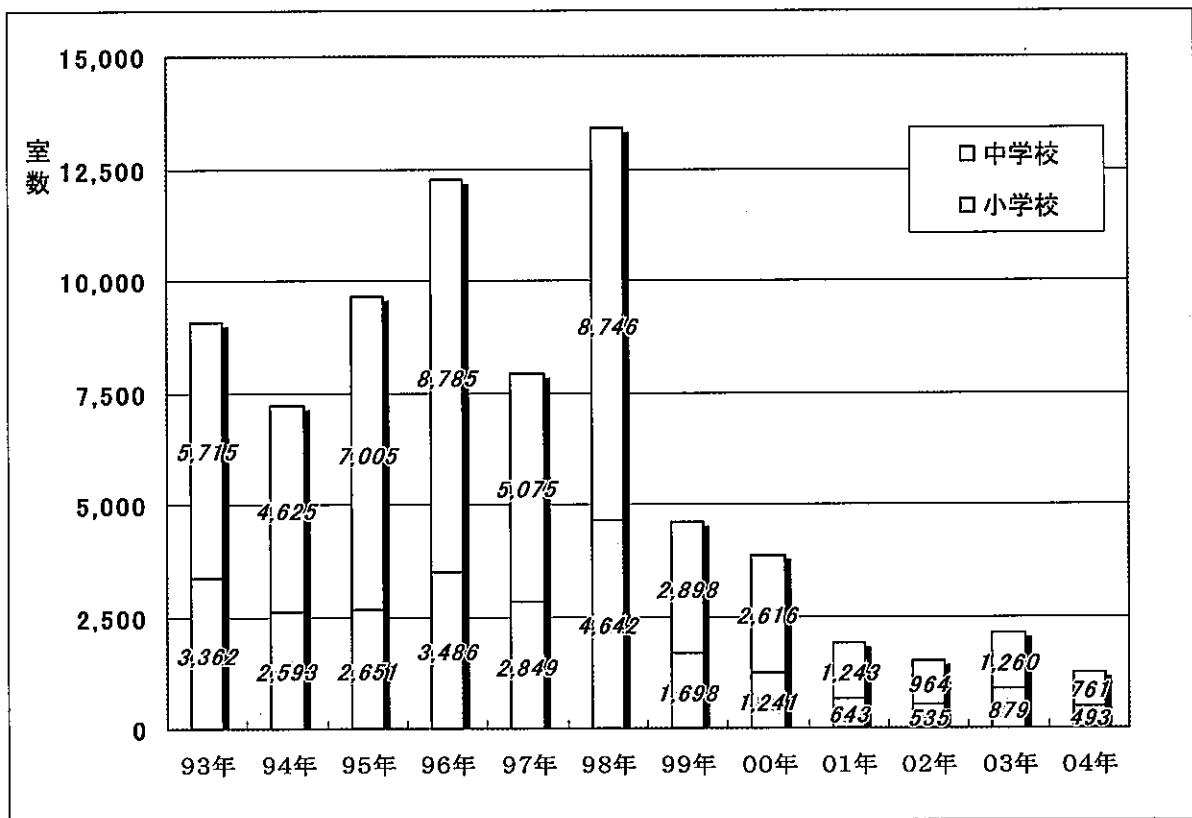


図4-3 全国の公立小中学校の新規発生余裕教室数

資料：文部科学省HP

3 「開かれた学校」づくり

時代によって社会が変化するとともに、学校に求められるものも変化しています。

平成8年(1996)4月、中央教育審議会(注3)は「21世紀を展望した我が国の教育の在り方」について、『学校が社会に「開かれた学校」となり、家庭や地域社会とともに子供を育していくことが重要だ』と答申しました。

この答申を受けて、学校を児童生徒の教育施設から、地域の公共施設へと転換する動きが始まり、地域に信頼される「開かれた学校」づくりを目指し、地域住民の参加する①学校評価制度、②コミュニティスクール(学校運営協議会制度)等が導入されました。

① 学校評価制度は、平成12年（2000）1月の学校教育法施行規則（注4）の改正により始まった、職員と生徒だけでなく、地域住民が学校評議員として、学校運営に参加する制度です。具体的には、学校が教育活動やその他の学校運営上の目標を設定して、その達成状況を職員による自己評価と地域住民による外部評価を通して検証します。

② コミュニティ・スクールは、平成16年（2004）の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（注5）」の改正により始まった、保護者や地域住民が、合議制の機関である学校運営協議会を通じて、一定の権限を持って学校運営に参画する制度です。一定の権限とは、学校運営の基盤である教育課程や教職員配置について、意見を述べることができるなどです。

以上の2つは、特に教育（ソフト）について「開かれた学校」づくりを図っている制度ですが、他にも施設（ハード）について「開かれた学校」づくりを図る学校開放があります。

学校開放は、学校教育法、社会教育法、スポーツ振興法に規定されていて、「開かれた学校」づくりが言われる以前から実施されている制度です。

埼玉県では、学校開放事業として、主に学校内の体育館やグラウンド等の体育施設を学校教育目的以外で地域住民に利用してもらうことを通して、地域に根ざした「開かれた学校」づくりの推進を図っています。

例えば、土曜日の早朝に地域のソフトボールクラブにグラウンドを、夏休みにはプールを貸し出すなどしています。

なお、原則として無償で貸し出しています。

（注3） 文部科学大臣の諮問機関。教育の振興及び生涯学習の推進を中心とした豊かな人間の育成、スポーツの振興など様々な重要事項を調査審議している。

（注4） 学校教育の根幹について定めた学校教育法の中心的な命令。昭和22年（1947）5月23日公布。

（注5） 都道府県、市区町村における教育行政を規定している法律。昭和31年（1956）6月31日公布。

4 提言 これからの学校施設

4-（1）学校は可能性を秘めている

学校には、多くの設備があります。ほとんどの学校には図書館、体育館、プール、パソコン室等が備えられており、また規模の大きい学校には食堂や講堂等もあります。

公共施設にはいろいろなものがありますが、これだけ多くの設備の整った公共施設は他にはないのではないでしょうか。

その学校に、いま余裕教室や廃校など物理的なスペースが生まれています。

そして、また、「開かれた学校」となるように求められてから10年が経過しました。

すでに充分「開かれた学校」もあるでしょうが、多くの設備がある学校には、多くの活用方法があり、まだまだ可能性があるともいえます。

ここでは、可能性を秘めている学校のこれからを、学校としての役目を終えた廃校、「現役」の学校内にある余裕教室、「現役」の学校で学校教育にのみ利用されている教室、この三つの観点から提言していきます。

4-(2) 廃校の再生

前述したとおり、全国で毎年約400校が廃校になっています。

しかし、廃校といつても学校として使われなくなっただけで設備が使えなくなるわけではありません。利用できる機能と設備があれば、廃校はコンバージョン（再生）の可能性を秘めています。

実際の廃校の活用用途としては、「全国の廃校後の既存建物の主な活用用途」（表4-1）のとおりです。

比較的容易に活用しやすいのか、教育目的の社会教育施設や体育館等の体育設備を利用した社会体育施設への割合が高くなっています。また、多くはありませんが、自然体験交流施設や老人福祉施設等かつての学校施設とは大きく異なる事例もあり、学校施設が幅広く再生できる可能性が伺えます。

北海道では、平成19年（2007）3月までの10年で道内の小中学校の382校が廃校となっています。廃校の数が多いだけにその転用先も多岐に亘っており、パークゴルフ場や観光ホテル、宿泊施設として転用されています。珍しいところでは、ソーセージ製造工場に生まれ変わった小学校もあります。そちらの工場で製造されているソーセージは、地元の地域資源を活かした地元特産品として地域の活性化につながっているようです。

地域の実情を考慮したソーセージ工場への転用は一つの理想形ともいえます。

廃校とはいえ学校は昔から地域の中でも広く大きな施設であり、町の風景の一つであり、地域のシンボル的存在でもあったはずです。

廃校の再生方法は、地域を含めた話し合いの場をもって、決めることも必要だと言えるのではないかでしょうか。

廃校再生の一例

廃校を所有する自治体と学校近隣の地域住民で（仮称）廃校再生委員会を設置。廃校決定後、早い時期に設置することで、再生後の施設に必要な設備等を確保できる。

廃校再生の提案

- ⇒ 小中一貫校、もしくは中高一貫校を新設。
- ⇒ 高齢者の支援施設、養護施設へ再生。

表4-1 全国の廃校後の既存建物の主な活用用途（平成14～18年度）

複数回答含む

活用用途	件数	例
社会教育施設	359	公民館、資料館、生涯学習センター等
社会体育施設	329	スポーツセンター等
体験交流施設	81	自然体験施設、農業体験施設等
研修施設	49	
老人福祉施設	33	
文化施設	66	資料館、美術館等
庁舎等	93	
児童福祉施設・放課後児童クラブ	40	
宿泊施設 (体験交流施設を除く宿泊施設)	13	
備蓄倉庫	32	
障害者福祉施設	31	
公営（職員）住宅	8	
医療施設	7	
創業支援施設	10	

資料：文部科学省HP

廃校再生の事例紹介

～世田谷ものづくり学校 (Ikejiri Institute of Design) ～

平成16年度に廃校となった東京都世田谷区立池尻中学校。

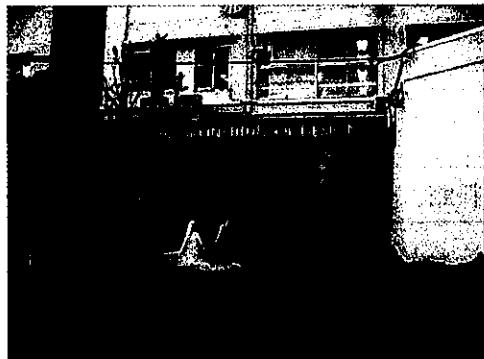
この廃校施設を借り受けた民間企業（株式会社ものづくり学校）が、「学び・雇用・産業」の場としてコンバージョン（再生）させました。

校舎を改修し、元は教室だった部屋をクリエイター等に貸し出しています。ここでは、映像、ファッションやデザイン等の様々な事に関心を持つ人々が集まり、学ぶほか、起業する方もいます。

ミーティングルームを設けており、近隣住民などに貸し出しをしているほか、区広報でワークショップやイベント等のお知らせをして参加を呼びかけ、学校の入居者、地域の子ども、地域住民等が交流しています。

また、入居するクリエイターはクリエイティブな能力集団として機能し、外部一流企業とのコラボレーションや世田谷区との仕事を通じ、産業を生み出す舞台となっています。

民間の活力を生かした、新たなコミュニティづくり、地域活性化の場と言えるのではないでしょうか。



IID 世田谷ものづくり学校 HP : <http://www.r-school.net/>

4-(3) 余裕教室の転用

現在、余裕教室は、その多くが学校教育目的として学校施設に活用されています（表4-2）。少人数制の授業や、選択授業等の多様な授業形式に合わせて活用されているようです。

余裕教室を学校教育目的以外に転用する例が少ないのは、学校教育への配慮や建築上の制約等によって、転用が難しいことを示しています。（表4-3）

しかし、転用の仕方によっては、余裕教室は学校と地域社会との交流の架け橋となる可能性があります。

余裕教室をデイケアセンター（注6）に改築した東京都内の小学校では、昼休みに児童がセンターに遊びにきたり、帰りの途につくお年寄りを見送る、などの交流がみられます。日常の中で、お年寄りを勇気づけ、児童の側にも、敬愛やいたわりの気持ちを育てられる効果が期待できます。

また、千葉県習志野市の秋津小学校は、余裕教室を地域住民の自主運営によるコミュニティルームに転用して地域への開放を行いました。そこでは、平日、休日を問わず地域のサークルが集まり活動を行っています。秋津地区の住民にとって、秋津小学校は、地域の交流の場の一つだけではなく、活動の拠点となっています。

これらの事例をみると、余裕教室を学校教育目的以外に転用することは、単に学校内に別の施設があるという以上の大きな効果を生む可能性があるようです。

余裕教室を抱える学校には、学校教育目的以外にも積極的な転用をお勧めします。

転用の例

- ・デイケアセンター ⇒ 異世代間交流の効果が期待できる。
- ・カルチャーセンター ⇒ 地域のサークル活動の場に。
地域の方が児童生徒に教えることもできる。

※ 教室の貸出の受付や、使用料の収納業務は近隣の公共施設との連携により対応

(注6) 在宅の高齢者や療養者が、昼間の通所で治療、リハビリテーションのプログラムを受けることのできる施設。主に病院、老人福祉センター等に付属している。

表4-2 全国の公立学校の余裕教室の活用状況

(単位:教室数)

余裕教室数 (H5～H17 累計)	余裕教室活用数 (H5～H17 累計)							余裕教室数	
	学校施設 への活用	学校施設以外への転用							
		社会 教育 施設	備蓄 倉庫	児童福祉 施設	社会福 祉施設	その他			
126,866	124,343	120,963	3,380	842	362	1,327	154	695	2,523

資料:文部科学省HP

表4-3 設計者から見た学校コンバージョン(再生)の利点、課題・問題点

学校の再生コンバージョンの利点	
ハード面	
<ul style="list-style-type: none"> ・階高が高いので断面方向の設計が自由にやりやすい ・建物がRC(鉄筋コンクリート)造の場合、気密性・遮音性が高い 	
ソフト面	
<ul style="list-style-type: none"> ・学校は地域の中心施設であり、そこに併設されることで地域住民に認知がされやすくなる ・学校との複合施設になるので児童・生徒たちとの交流が図りやすい ・施設を利用する地域の人々の意識が学校にも向きやすくなる 	
学校の再生コンバージョンにおける課題・問題点	
<ul style="list-style-type: none"> ・構造体に手を加えることが難しく、設計上の制約が大きい ・動線分離、管理区分の区分けが難しい ・設備配管が無い室が多く、新設が必要となる ・既存不適格の整備が必要となることが多い ・工期が限られている 	

資料:首都大学東京21世紀COEプログラム 学校再生プロジェクトチーム著「学校建築を活かす」

4-(4) 「現役」の学校全体の開放

学校教育にのみ利用されている「現役」の学校は、従来からの体育施設の開放だけでなく、特別教室も含めて学校全体を開放してみてはどうでしょうか。

ただし、これは余裕教室の転用にもいえますが、「現役」の学校全体を開放するにあたって、いくつかの問題点を整理しなくてはなりません。

まず、学校教育への配慮です。学校教育の目的以外のことを許容することで、学校本来の目的を妨げないよう充分な配慮が必要です。

次に、子供たちの安全の確保です。開放することで、不特定多数の利用者が集まり、安全な学校を維持できなくなる恐れがあります。

学校によっては、これらの問題があることでなかなか開放に踏み切れないかもしれません。しかし、地域住民が利用できる学校が「開かれた学校」につながっていくのではないかでしょうか。

また、地域住民人が利用したくても、学校が地域に対して門戸を閉ざしていれば、いつになっても「開かれた学校」とはならないのではないでしょうか。

学校全体の開放にあたって

開放時間

- ・授業、部活の時間を除く。

運営主体

- ・地域住民を中心とした（仮称）地域開放運営委員会を設置。

学校外部の組織が運営することで、学校教育に負担をかけない。

利用資格

- ・学区内に住所を持つことを利用資格とする。

安全管理

- ・防火シャッター等で、開放部分を区画する。

学校開放の事例紹介

～志木市立志木小学校～

埼玉県内にある志木市立志木小学校は平成15年(2003)に隣接したいろは遊学館、いろは遊学図書館と同時に建て替えられ、その二つの施設と一体化しました。

学社融合(※)を実践する、複合公共施設として生まれ変わった志木小学校は、渡り廊下で繋がっているいろは遊学館と理科室や図工室等の特別教室・設備を共有しています。

いろは遊学館の休館日には、いろは遊学館が管理している研修室等を志木小学校の児童が授業で利用することもあります。いろは遊学図書館は、学校の昼休み等の休み時間になると児童と地域住民が一緒に利用している光景が見られます。

市民の利用は、受付を1箇所にし、市民のアイデアで入館証を着用するなどの工夫をしています。

また、一番の工夫は、建物にガラスを多く使用していることです(カーテンウォール)。授業風景が外部からも見られるようになっていて、地域が学校と子どもたちを見守り育していくという考えが実践されています。

※ 学校教育と社会教育の両者の要素を、部分的に重ね合わせながら一体となって乳幼児から高齢者までの生涯学習に取り組んでいくこうという考え方。

4-(5) 避難施設としての学校

「現役」の学校には地域の避難所としての役割もあります。災害時には、体育館が被災民の避難生活スペースとなり、プールの水は生活用水、ろ過装置を使って飲料水として利用することができます。自家発電設備を備えている学校もあります。更に、特別教室の調理室での炊き出しや、冷暖房が整備されている学校では普通教室を避難生活スペースとすることができるでしょう。

しかし、文部科学省の公立学校施設の耐震改修状況調査(表4-4)によると、平成19年(2007)4月1日現在で、全国の小中学校、高等学校の4割程度の耐震改修が済んでいないため、十分な耐震性を確保できていないという結果が出ています。

子どもたちと地域の安全を確保するために、学校施設の耐震補強をより一層促進していくなくてはなりません。

表4-4 全国の公立学校施設の耐震改修状況調査結果概要

	耐震化率 ※		
	平成18年4月1日	平成18年12月31日	平成19年4月1日
小中学校	54.7%	56.8%	58.6%
高等学校	57.5%	58.4%	60.9%
特別支援学校	74.8%	76.2%	78.2%

※ 全建物のうち、耐震性がある棟数（昭和57年以降建築の棟及び、昭和56年以前建築で耐震性がある棟と耐震補強済みの棟）の割合。

資料：文部科学省 HP

4-（6）これからの学校づくり

以上のとおり、学校施設には多くの可能性があります。

学校を学校教育目的以外に使用することで、地域住民と子どもたちの交流が生まれます。その交流が何気ない挨拶でも、学校施設同様に多くの可能性のある学校教育ならば、プラスの影響を与えられるはずです。

これからの中学校は、学校教育はもちろん、施設も含めた「開かれた学校」づくりが必要ではないでしょうか。

第5章 老人福祉センターのあり方について

1 はじめに

1- (1) 「団塊」後の高齢者福祉サービス

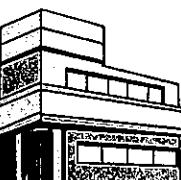
いわゆる「団塊の世代」の大量退職が本格化したことにより、高齢者福祉サービスのあり方が改めて問われ始めています。

多年にわたり社会の進展に寄与してきた方々に、いかにして「生きがいを持って健康で安らかな生活」を送っていってもらうのか、高齢社会を本格的に迎えるわが国の大変な課題の一つです。

1- (2) 老人福祉施設の内容について

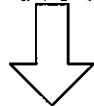
老人福祉センターは、老人福祉法（以下、法という）に規定する老人福祉施設の一つで、「老人に関する各種の相談に応ずるとともに、老人に対して、健康の増進、教養の向上及びレクリエーションのための便宜を総合的に供与することを目的」（法 第20条の7）とする施設です。

老人福祉センターと、老人デイサービスセンター（注1）や特別養護老人ホーム（注2）など他の老人福祉施設との決定的な違いは、これらの施設が介護や養護などの直接・間接の支援などを目的としているのに対して、老人福祉センターの対象者は、主として直接的な介護や養護などを必要としない、心身に行動制限のない、いわば健康的な「60歳以上の方」です。



老人福祉センター（第20条の7）

無料または低額な料金で、地域の高齢者に対して各種の相談に応ずるとともに、健康の増進、教養の向上及びレクリエーションのための便宜を総合的に供与することを目的とする施設。



老人福祉センターの対象者は、健康的な「60歳以上の方」

本来、地域公共施設という「括り」からすれば、他の老人福祉施設も含めて、高齢者福祉全体の話と地域公共施設の機能や役割を論じていかなければなりませんが、本章では「健康的で心身の保護的支援を要しない60歳以上の方」が利用している老人福祉センターについて論じていきます。

- (注1) 日常生活を営むのに支障のある高齢者に対し、入浴、食事の提供、機能訓練、介護の方法や生活等に関する相談および助言、健康診査等のさまざまなサービスを日帰りで提供することを目的とする施設。(法第20条の2の2)
- (注2) 65歳以上の高齢者で、身体上または精神上の著しい障害があるため、常時介護を必要としきつ在宅生活が困難な高齢者に対し、入浴・排せつ・食事等の日常生活の世話、機能訓練、健康管理、療養上の世話をを行うことを目的とした施設。(法第20条の5)

2 社会福祉行政の歴史

2-(1) 措置制度から契約制度への転換

明治に入り、近代国家の成立以降の社会福祉行政は、主に生計困難者や社会的弱者に対しての慈善的・救貧的な政策として展開されてきましたが、戦後、日本国憲法が最低限度の生活保障を規定したことにより(第25条)、国家の責任において本格的に社会福祉行政が展開されていきました。それは、措置制度(注3)を根幹とする生計困難者や障がい者への“公の機関による特定の財、サービスの給付”と呼べるものでした。

そのような中で、高齢者福祉行政に限ってみると、昭和38年(1963)に老人福祉法が制定され、「60歳以上の方」を対象とする老人福祉政策が展開されるようになりました。ところが、石油ショックを境に、物価高騰などから福祉政策の見直しが議論されるようになり、国家による福祉政策の展開が後退し、家庭や地域における福祉が注目されていきました。その間、自治体では「健康的な60歳以上の方」へのサービスは、老人福祉センターの建築や老人クラブへの支援などを中心にするものでした。

2-(2) 介護保険制度の発足から改正

平成12年(2000)に入り、高齢社会の進展や家族での介護の限界などが社会問題化し、社会福祉行政の舵は大きく転じました。即ち、介護保険法(注4)の制定により、従来の措置制度から、負担を前提とした保険契約関係を基本とする福祉サービス制度へ移行しました。利用者は、サービスの内容を主体的に選択することができるほか、民間営利企業の公的福祉市場への参入も促進されました。

平成18年(2006)には介護保険法が改正されました。その目的は第一に高齢者ができる限り地域で自立した日常生活が送れるようにすること、第二にサービス利用者や65歳以上人口の増加により毎年悪化していく介護保険会計を安定的に運用させることです。これにより軽度の要支援、要介護状態になる恐れのある高齢者には、市町村が行う地域支援事業として介護予防を重視したプログラムを提供し、できる限り介護が必要にならない状態を長く保つことが大きな目的の一つになりました。

改正法は、新たに地域包括支援センター(注5)を各市町村内に設置することができるとして、介護や健康など“よろず相談所的な役割”を果たすことを求めていました。それ以外に

も、利用者負担の公平化やサービスの質の確保と向上を図ることなどが進められています。

そのような福祉行政の大きな変化の中で、老人福祉センターは、「健康な60歳以上の方」へのサービスにどう対応しているのでしょうか。

～“老人”って呼び方、何か抵抗あるよね～

平成20年(2008)4月にスタートする新たな後期高齢者医療制度(注6)では、高齢者を「前期高齢者(65歳~74歳)」と「後期高齢者(75歳以上)」の二つに分類しています。

この新しい高齢者世代の捉え方に倣えば、60歳以上を一律に「老人」という呼称を地方自治体からなくし、例えば、老人を「熟年者」と呼びかえたいよね。

(注3) 措置制度とは、行政機関が職権で必要性を判断し、サービスの内容や事業者を決定する「行政処分」で、利用者の選択権がないことが問題点である。介護保険制度の発足で、介護サービスは「利用契約制度」となり利用者が自らサービスを選択する「選択利用制度」に変わった。

(注4) 高齢社会の到来に伴い、寝たきりや認知症の老人が急速に増え、介護する家族の高齢化が見込まれたため、利用しやすく公平で効率的な社会的支援システムの構築を目的に創設された。
保険者は市町村であり、実際の介護サービスは民間事業者が提供する。

65歳以上を第1号被保険者、40歳から64歳までの医療保険に加入しているものを第2号被保険者といい、実際に介護サービスを受けるには、市町村から要介護認定(平成18年(2006))の改正により要介護1~5、要支援1、2)を受ける必要がある。

平成19年7月現在の全国での要介護、要支援者数は約446万人。

厚生労働省HP「介護保険事業状況報告(暫定)(平成19年7月分)」より

(注5) 平成18年(2006)の介護保険法の改正により設置された包括的支援事業を実施する機関。地域住民の保健・福祉・医療の向上・虐待防止・介護予防などを総合的に行う。主任ケアマネジャー、社会福祉士、保健師などが中心となって、互いに連携をとりながら総合的に高齢者を支援する。(介護保険法第115条の39)

(注6) 従来の老人保健は老人保健法に基づく市町村を運営主体とした制度。新しい後期高齢者医療制度は県単位で設置された広域連合が運営し、市町村は保険料徴収などを主に行う。老人保健制度との大きな違いは家族に扶養されている人も含め、すべての高齢者が保険料を負担する点である。(それまでは各健康保険から相当分の負担がなされていた。)

3 県内の老人福祉センターの現状

3-（1）県内の老人福祉センターの設置状況について

老人福祉センターは、その登場が見られた昭和35年（1960）前後には、レクリエーションや教養の向上、後退機能の回復訓練の実施などを目的とする施設と位置づけられ、高齢者の身体的事情や便宜を考え、小規模であってもできるだけ数を増やしていくことが必要とされていました。（注7）

そして、昭和52年（1977）に、旧厚生省が「老人福祉センター設置運営要綱（以下、「設置運営要綱」という）」（表5-1）を定めたことをうけ、平成17年（2005）までに埼玉県内には、老人福祉センター「A型」は88棟、「B型」は17棟建築されてきました。（表5-2）その結果、多くの老人福祉センターには浴室、教養娯楽室、健康相談室、生活相談室などが配置されています。

施設の多くは昭和40年代後半から50年代前半に建設されたことで、築数十年を経過したいま、老朽化が顕在化しています。また、施設の建築場所も公共交通機関などの移動手段を用いなければならぬ地域に建築されているものも少なくありません。

（注7） 厚生白書（昭和37年度版）「第2章 老齢人口の増加と老後の保障」の「3老人の福祉」「老人福祉センター」より（巻末資料P165参照）

表5-1 老人福祉センター設置運営要綱上の必置施設

必置等の項目	種別			備考
	特A型	A型	B型 (A型の補完的役割)	
目的	各種相談に応じ、健康増進、教養の向上及びレクリエーションの便宜を総合的に供与し、もって老人に健康で明るい生活を営ませる。			
運営主体	市区町村	・地方公共団体 ・社会福祉法人	・地方公共団体 ・社会福祉法人	
利用料	原則無料。費用徴収可（この場合、必要経費以下の額。また、地方公共団体が運営の場合は条例、その他の団体は規程等により規定する。）			
生活相談・健康相談	○	○	○	
健康増進に関する指導	○		○	
生業及び就労の指導	○	○		
機能回復訓練の実施	○	○		

教養講座等の実施	○	○	○	
老人クラブ等に対する援助等	○	○	○	
建物の規模	800 m ² 以上	495.5 m ² 以上	165 m ² 以上 495.5 m ² 未満	
所長室	○	○		
事務室	○	○		
生活相談室	○	○	○	
健康相談室	○	○	○	
診察室	○			
検査室	○			
栄養指導室	○			
保健資料室	○			
機能回復訓練室	○	○		
集会及び運動指導室	○	○集会室のみ	○集会室のみ	
教養娯楽室	○	○	○	
図書室	○	○		
浴場	○公衆浴場法2条1項の許可を受けたもの ※	○公衆浴場法2条1項の許可を受けたもの		※但し、支障のない範囲で他の社会福祉施設等の設備の一部と共用可能な場合を除く。
便所	○	○	○	
管理人室			○	
立地条件	老人の利用上の便宜を図り事業の円滑運営可能な場所	A型との連携可能な場所		
職員	施設の長、相談・指導を行う職員、 その他の職員	管理のための職員、 その他の職員		

◎昭和52年 旧厚生省社会局長通達をもとに作成

※ 第2条 業として公衆浴場を経営しようとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならない。

表5-2 厚生労働省 平成17年社会福祉施設等調査

平成17年10月1日現在

	老人福祉センター（特A型）			老人福祉センター（A型）			老人福祉センター（B型）		
	総数	公営	私営	総数	公営	私営	総数	公営	私営
埼玉県 計	-	-	-	88	42	46	17	10	7
さいたま市	-	-	-	7	6	1	3	3	-
川越市	-	-	-	2	-	2	1	-	1
熊谷市	-	-	-	3	-	3	-	-	-
川口市	-	-	-	6	-	6	4	-	4
行田市	-	-	-	1	-	1	-	-	-
秩父市	-	-	-	1	1	-	-	-	-
所沢市	-	-	-	1	1	-	3	3	-
飯能市	-	-	-	1	-	1	-	-	-
加須市	-	-	-	1	1	-	-	-	-
本庄市	-	-	-	1	1	-	-	-	-
東松山市	-	-	-	1	-	1	1	1	-
春日部市	-	-	-	2	2	-	-	-	-
狭山市	-	-	-	3	-	3	-	-	-
羽生市	-	-	-	-	-	-	-	-	-
鴻巣市	-	-	-	2	1	1	1	1	-
深谷市	-	-	-	2	2	-	-	-	-
上尾市	-	-	-	1	-	1	-	-	-
草加市	-	-	-	2	-	2	-	-	-
越谷市	-	-	-	3	-	3	-	-	-
蕨市	-	-	-	1	-	1	1	1	-
戸田市	-	-	-	2	2	-	-	-	-
入間市	-	-	-	1	1	-	-	-	-
鳩ヶ谷市	-	-	-	-	-	-	-	-	-
朝霞市	-	-	-	2	-	2	-	-	-
志木市	-	-	-	2	-	2	-	-	-
和光市	-	-	-	1	-	1	-	-	-
新座市	-	-	-	2	-	2	1	1	-
桶川市	-	-	-	1	-	1	-	-	-
久喜市	-	-	-	-	-	-	-	-	-
北本市	-	-	-	1	1	-	-	-	-
八潮市	-	-	-	1	-	1	1	-	1
富士見市	-	-	-	1	1	-	-	-	-
三郷市	-	-	-	3	-	3	-	-	-
蓮田市	-	-	-	1	-	1	-	-	-
坂戸市	-	-	-	2	2	-	-	-	-
幸手市	-	-	-	1	1	-	-	-	-
鶴ヶ島市	-	-	-	1	1	-	-	-	-
日高市	-	-	-	-	-	-	-	-	-
吉川市	-	-	-	1	1	-	-	-	-
ふじみ野市	-	-	-	2	1	1	-	-	-

	老人福祉センター（特A型）			老人福祉センター（A型）			老人福祉センター（B型）		
	総数	公営	私営	総数	公営	私営	総数	公営	私営
伊奈町	-	-	-	1	1	-	-	-	-
三芳町	-	-	-	1	-	1	-	-	-
毛呂山町	-	-	-	1	1	-	-	-	-
越生町	-	-	-	-	-	-	-	-	-
滑川町	-	-	-	-	-	-	-	-	-
嵐山町	-	-	-	-	-	-	-	-	-
小川町	-	-	-	1	1	-	-	-	-
都幾川村	-	-	-	-	-	-	-	-	-
玉川村	-	-	-	-	-	-	-	-	-
川島町	-	-	-	1	-	1	-	-	-
吉見町	-	-	-	1	-	1	-	-	-
鳩山町	-	-	-	1	-	1	-	-	-
横瀬町	-	-	-	1	1	-	-	-	-
皆野町	-	-	-	1	1	-	-	-	-
長瀬町	-	-	-	-	-	-	-	-	-
小鹿野町	-	-	-	-	-	-	-	-	-
東秩父村	-	-	-	-	-	-	-	-	-
美里町	-	-	-	-	-	-	-	-	-
児玉町	-	-	-	-	-	-	-	-	-
神川町	-	-	-	-	-	-	-	-	-
神泉村	-	-	-	-	-	-	-	-	-
上里町	-	-	-	1	1	-	-	-	-
江南町	-	-	-	1	1	-	-	-	-
岡部町	-	-	-	1	1	-	-	-	-
川本町	-	-	-	-	-	-	-	-	-
花園町	-	-	-	1	1	-	-	-	-
寄居町	-	-	-	1	-	1	-	-	-
騎西町	-	-	-	1	1	-	-	-	-
南河原村	-	-	-	1	1	-	-	-	-
北川辺町	-	-	-	1	1	-	-	-	-
大利根町	-	-	-	1	-	1	-	-	-
宮代町	-	-	-	1	1	-	-	-	-
白岡町	-	-	-	1	1	-	-	-	-
菖蒲町	-	-	-	1	1	-	-	-	-
栗橋町	-	-	-	-	-	-	-	-	-
鷺宮町	-	-	-	1	1	-	-	-	-
杉戸町	-	-	-	-	-	-	-	-	-
松伏町	-	-	-	-	-	-	1	-	1

※ 施設の所在地で計上しています。

※ 平成17年10月現在の数字であるため、合併前の市町村が含まれています。

3-（2）県内の老人福祉センターの利用状況について

多くの自治体の老人福祉センター設置条例では、利用対象者を60歳以上もしくは65歳以上に限定しています。つまり、60歳未満は特別な事由のない限り利用できません。利用時間についても、管理の都合から16時までとする自治体が多く、使用料は無料または減免となっています。

老人福祉センターの実際の利用にあたっては、「浴場」の人気は高いものがあります。越谷市の第3老人福祉センター「ゆりのき荘」では、「浴場」が使用できない日は利用者が半減するそうです。

そのような中で、老人福祉センターの利用状況は、市町村によって施設のキャパシティや高齢者人口によって差があるものの、全体としては利用者が固定し、利用者数も伸び悩んでいるのが現状ではないでしょうか。

～越谷市第3老人福祉センター「ゆりのき荘」の利用人数～

風呂が利用できるある日 約400人
風呂が利用できないある日 約150人

越谷市高齢介護課からの情報提供

4 老人福祉センターの問題点・課題について

4-（1）「設置運営要綱」の検証

では、そのような状況にある老人福祉センターが抱えている問題点・課題は何でしょうか。

第一に、県内の多くの老人福祉センターには、「設置運営要綱」に基づき、「浴場」が設置されています。しかし、「浴場」は利用者ニーズによって設置されたものではなく、国が示した「設置運営要綱」に沿ったものではないでしょうか。入浴施設が利用者に好評というのはあくまで結果であり、入浴施設がなければ、今の老人福祉センターは非魅力的であることを示していると考えます。また、入浴施設については、銭湯などと競合が生じる可能性もあり、そのことは旧厚生省の通達（注8）においてもすでに指摘されているものです。

第二に、生活相談や健康相談事業などは介護保険所管の地域包括支援センターや介護予防事業プログラムの提供と、趣味・教養講座事業は公民館事業と、それぞれ提供するサービスが重複してきているのではないかでしょうか。特に趣味・教養講座であれば、生涯学習事業を担当する公民館やコミュニティセンターなどの方が質・量ともに活発です。

第三に、後退機能の回復訓練事業については、専門職を配置するなどの手立てが必要で

ですが、現在の老人福祉センターでは充分なサービス提供が出来ていないのが現状ではないでしょうか。

(注8) 昭和59年11月21日 社老第120号 厚生省社会局老人福祉課長通知。(巻末資料P165参照)

4-(2) 高齢社会の進展

埼玉県では、65歳以上人口は平成18年(2006)1月1日現在、約115万人に達していますが、今後、団塊の世代が高齢期を迎える平成24～26年(2012～2014)を中心として、急速に65歳以上人口が増加するものと見込まれ、20年後の平成37年(2025)には、“高齢化率”は27.8%に達すると推計されています。(図5-1、図5-2)

今後、高齢社会の中心となるであろう、多様な趣味をもち、定年後のネクストステージを楽しもうとしている団塊の世代の方に、果たして従来からの施設機能、特に入浴施設の機能だけで高齢者福祉の増進が図れるのでしょうか。

法の趣旨からすれば、多少の娯楽的要素を持つことも当然かもしれません、社会の変化に対し、従来からのサービスメニューや施設のままでよいのか、今後の高齢社会下における「健康的な60歳以上の方」への福祉行政の政策展開の遅れについて、大いなる疑問を抱くところです。

これからは官民一体となって「健康な60歳以上の方」を増やしていくことが、悪化の一途を辿る介護保険会計の改善策という面からも必要です。

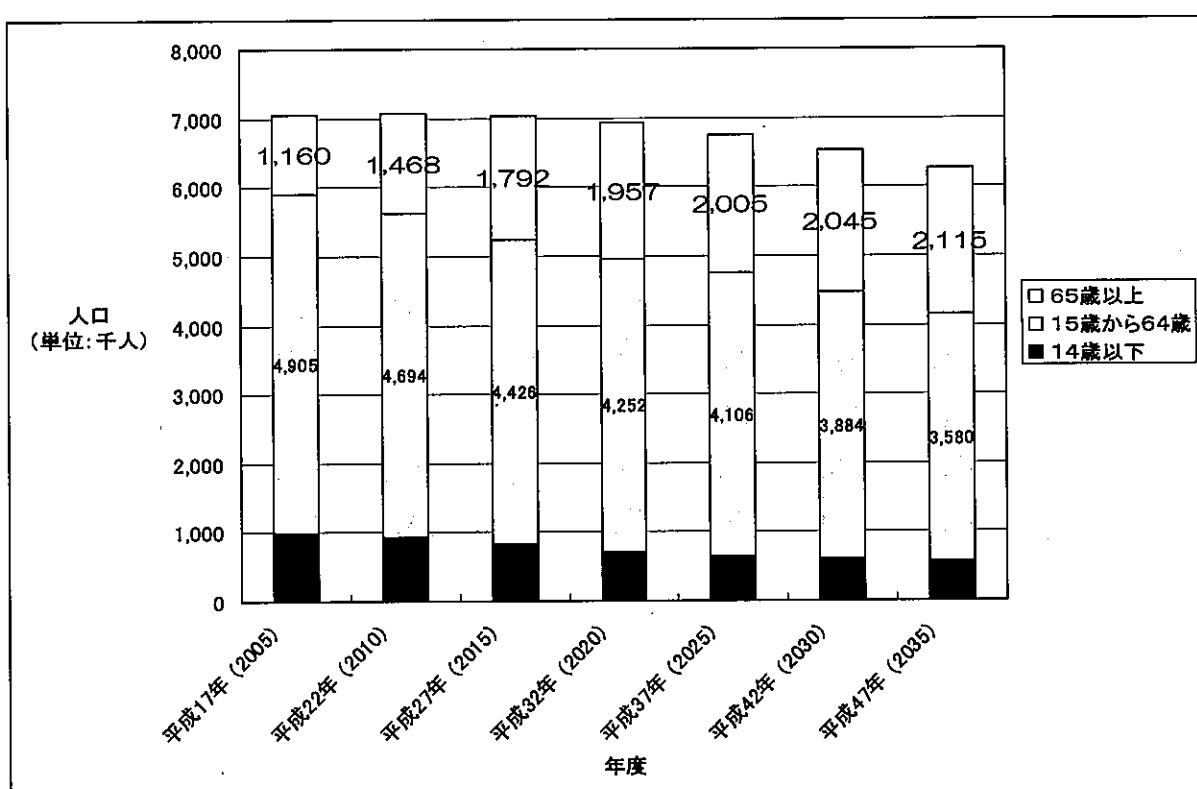


図5-1 年齢区分別将来推計人口(埼玉県)

資料：国立社会保障・人口問題研究所 平成19年(2007)5月推計を基に作成

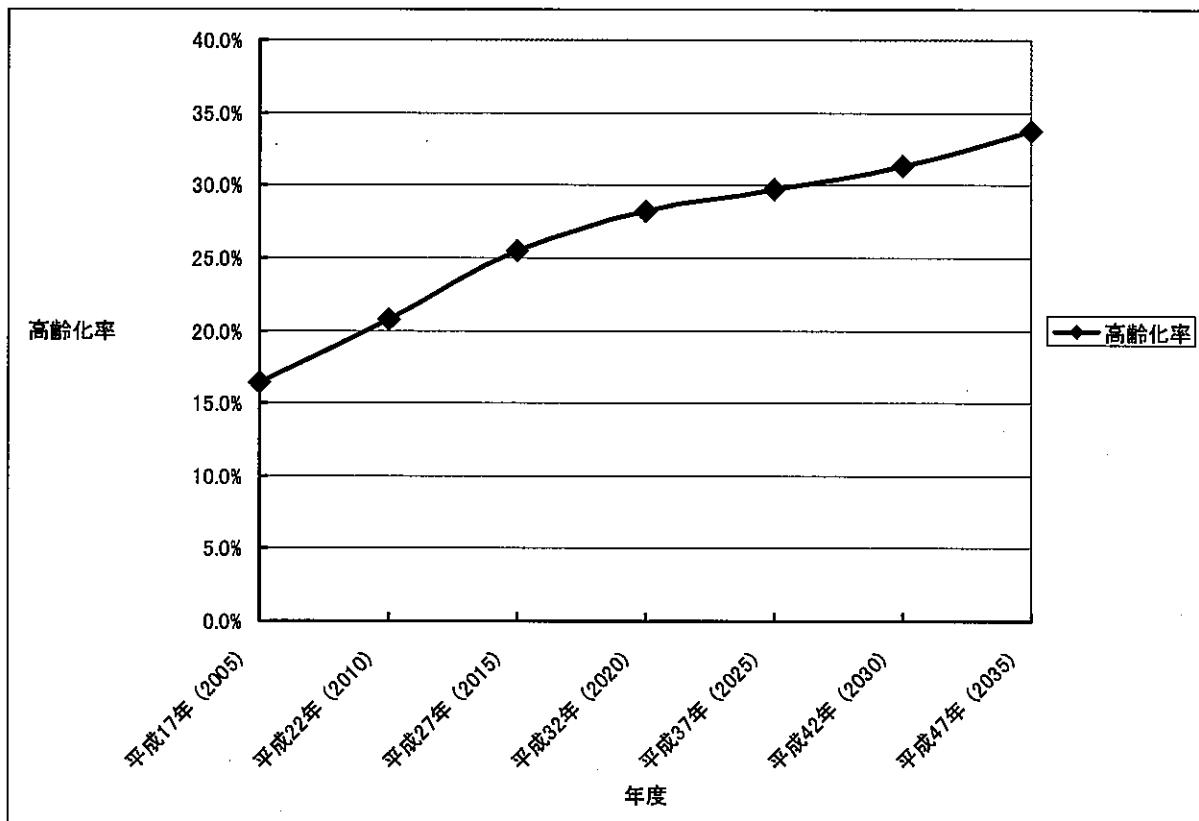


図5-2 高齢化率推計（埼玉県）

資料：国立社会保障・人口問題研究所 平成19年（2007）5月推計を基に作成

～65歳以上人口と介護を必要とする方の推計（埼玉県）～

○65歳以上人口 (平成18年1月1日現在) (平成20年度)
1,152,400人 →→→ 1,327,400人

○介護を必要とする者 (平成17年度) (平成20年度)
152,800人 →→→ 187,700人

↑
65歳人口のうちの約14%

⇒「介護をまだ必要としない」とされる65歳以上の人口は約86%

資料：埼玉県高齢者支援計画（平成18年3月）を基に作成

※介護を必要とする者とは市町村が介護保険における要介護認定の状況等を踏まえて推計した数値

4－（3）地域公共施設としては

まず検討しなければいけないのは、現在自治体がおかれている深刻な財政状況から、慰労施設や娯楽施設的な要素をもち、かつ法に定める必置施設扱いでない現在の老人福祉センターを、変革することもせずに今後も公が設置し、無料または低額で維持し続けられるのかという点です。

また、現代の地域公共施設において従来のような、こどもには「児童館」、青年には「青年館」、健常な人には「体育館」、「老人」には「老人福祉センター」と、世代別・目的別ごとに個別施設を建築する必要があるのでしょうか。それも、地区ごとに一律に同様の施設を整備する必要があるのでしょうか。

老人福祉センターを単独の地域公共施設として建築または維持するのではなく、他の公共施設との建替え時期が近ければ、スペースの有効利用や建築費・運営費の節約の効果がある複合施設化を積極的に検討するべきです。複合化にあたっては、福祉施設同士の複合化だけでなく、文教施設や民間施設などの異種施設との複合化も検討してみてはどうでしょうか。

4－（4）新たな運営方法の模索を

そもそも公の施設とは、住民の福祉を増進する目的をもって設置した施設であり、正当な理由がない限り住民が公の施設を利用することは拒んではなりません（地方自治法第244条）が、老人福祉センターは法で、老人の福祉を増進する目的をもって設置したことを考えれば、一般法と特別法との関係からも「老人」を優先利用させることはある程度理解できます。しかし、利用において、60歳もしくは65歳以上の方や市内の方だけしか認めないので、施設の稼働率を悪くするだけです。

老人福祉センターが、高齢者の単なる居場所や貸し館だけの非常に魅力のない施設で終わらせて良いのでしょうか。60歳以上の方を老人世代として一つに括って、終末まで娯楽的施設で楽しんでくださいというのは、ある意味行政の怠慢であり、高齢者軽視ではないでしょうか。高齢者福祉の捉え方に大いなる疑問を抱かざるを得ません。顧客（市民）満足度のアップの視点からも、利用者数のアップにつながる事業内容を考えることは当然必要ではないでしょうか。

また、現在多くの老人福祉センターの使用料は、娯楽目的利用でも浴場利用でも、無料または低額になっています。受益者を再定義した上で、使用料設定の見直しは必要です。

4－（5）新しいサービスの提供を

そもそも、一口に「60歳以上」といっても、当然趣味や趣向、ものの考え方、希望するサービスなどが変わってくるでしょう。年齢別での提供事業メニューの見直しは必要です。

また、60歳以上における新しいコミュニケーションのあり方を考え直す必要もあります。従来の老人クラブへの加入や施設でのレクリエーションや入浴だけがコミュニケーションツールではなく、趣味や文化活動、生涯学習事業やスポーツ事業、防災・防犯活動、地域コミュニティ活動などへの事業参加など、さまざまなものを選択できるような環境整備がますます求められます。

また団塊の世代対策の一環として、高齢就職希望者への支援や斡旋は今後必須です。

景気の低迷も手伝って、いまの60歳代前後の方々は非常に就業意欲が旺盛です。シルバー人材センターなどと協力し、60歳以上の方が就職できるような職業訓練であったり、就職口の紹介及び斡旋、雇用確保策は必要ではないでしょうか。

～「2007年問題」団塊の世代の勤労の継続意欲は～

独立行政法人「労働政策研究・研修機構」が平成19年（2007）2月に発表した「団塊の世代」の就業と生活ビジョン調査結果によると、団塊の世代の「現在の職場での継続雇用希望」は65歳までが約6割となっています。またNPO法人での活動やコミュニティビジネスへの意欲も旺盛なようです。

平成18年（2006）4月には、65歳までの段階的定年引上げ、継続雇用制度の導入などを目的とする高年齢者の雇用の安定等に関する法律（改正高年齢者雇用安定法）が施行され、ひとまず「2007年問題」の危機は回避されたように思えます。

ただ、いすれにせよ「人口分布ピラミッドの大きなコブ」となっている団塊の世代への対応は行政の大きな課題として継続しています。

健康年齢は個人差があります。65歳定年は60歳定年に比べて、退職後の個人差がより大きな形となって現れるでしょう。

行政にとって5年間の「モラトリアム（猶予期間）」をもらったと同時に、団塊の世代の行政需要に、より多角的な対応が求められるようになったのではないでしょうか。

5 提言 これからの老人福祉センター

5-（1）老人福祉センターの施設のあり方

では老人福祉センターは具体的にどうあるべきでしょうか。以上述べた現況やその抱えている問題から、私たちは次のように提言します。

現行の「設置運営要綱」に基づく老人福祉センターは慰労・娯楽的な施設から脱却し、健康づくり・介護予防のための新しい「老人福祉センター」施設に転換しなければならない。

新たに建築する場合ないし大規模改修・修繕や建替えの場合は特に、現行の「設置運営要綱」によらず、老人福祉センターを主に健康的で心身の保護的支援を要しない60歳以上の方の健康づくり・介護予防型施設として設置するべきです。大規模改修の際は国庫補助金の返還問題が生じる場合がありますが、特に新設のときは、条件が揃えば他の施設との複合施設化も有効といえます。

複合施設化の際は、「館」の全体管理運営では次のような問題が予想されます。

例えば、「老人福祉センター」と「体育施設」を併合した施設の場合、一般に、福祉団体は老人福祉センターの指定管理者になり得ますが、体育施設の管理者にはなりにくい。逆に、体育協会やスポーツ公社などは体育施設の指定管理者にはなり得ますが、福祉施設の指定管理者にはなりにくい。したがって、①異種施設の複合化は一つの「館」でありながら、現実には複数の指定管理者を置くことにもなり、管理運営のロスが生じることになります。また、②施設が複合化すれば当然利用者が増え、駐車場のスペースが問題になります。

①の解決策としては、民間のカルチャーセンター事業者を複合「館」全体の指定管理者にすることも一考でしょう。

②の解決策としては、駐車場の立体化や、地球環境問題にも配慮する意味で、駐車場料金の設定や自転車での来館者への何らかのインセンティブを考えはどうでしょうか。

複合施設化は、複合化する“相手”にもよりますが、異世代間の交流の促進、特に老人の孤立感を和らげる効果や、施設の共用によるコスト削減が期待されます。

なお、施設の設置数は、各市町村によって事情が違うため、一律の基準は示せませんが、機能重視型の施設であれば施設のキャパシティーとこれからの高齢人口の増加をみれば、必要数は増えると考えます。

老人福祉センターの施設のあり方

- ・ 健康づくり、介護予防の機能を充実させた施設に転換を
- ・ 複合施設化の模索を

5-(2) 管理運営主体

施設の管理にあたっては、指定管理者制度への積極的な移行が求められます。しかし老人福祉センターのあり方を見直さないままで、単に指定管理者制度に移行しただけでは、経費の縮減を図っただけにすぎません。なお、指定管理者制度に移行した場合は、地域で定年退職後の就業意欲のまだ高い団塊の世代などを専従職員として一定数を積極的に雇用させるよう、条例の整備を検討することも必要ではないでしょうか。

5-（3）設備・機能の整備

健康づくり・介護予防施設に生まれ変わるためにには、ユニバーサルデザインの基準を踏またうえで、以下のような機能を最低限備える必要があります。

- ①例えば、卓球やヨガやエアロビクス、ダンスなどの軽スポーツができるようなフローリングの部屋を備える。
- ②看護師や保健師などの専門職を配置し、利用者からの相談に対応する。（地域包括支援センターの併設など）
- ③シャワールームを備えるなど。ただし、必ずしも「浴場」でなくてよい。

また、施設の名称も「老人福祉センター」ではなく、例えば「健康づくりセンター」などに変更するか、施設の愛称を決めるなどし、利用者誰もが親しみやすく、また気軽に立ち寄れるような工夫が必要です。

なお、「設置運営要綱」による老人福祉センターが従来提供してきた機能で、他の地域公共施設において代替できるもの、例えば教養・娯楽事業は公民館やコミュニティセンターなどでの事業展開に、浴場は、民間施設への利用料補助などをする必要があります。

なお、シャワールームなどの機能は、災害時において被災者が利用できるような配慮が求められます。

これからの老人福祉センターに必要なもの

- ・ 床張りの部屋
- ・ 相談機能の充実
- ・ 「浴場」ではなく、汗を洗い流すためのシャワールーム
- ・ 名称を「老人福祉センター〇〇荘」ではなく「健康づくりセンター」などに

5-（4）管理運営内容と使用料

提供する事業については、介護保険法に定める地域支援事業や健康増進を目的とした健康新体操や筋力トレーニング教室などを開催します。また、機能回復訓練は専門職を配置し、症状の固定化により医療機関や保健センターの利用が困難となってしまった方も利用できるような配慮が必要です。どちらの事業展開の場合でも、年齢別での事業メニュー、平日のみの教室開催ではなく夜間や休日での教室開催も求められます。

次に、サービス提供時における受益者負担の原則の導入です。施設の使用にあたっては、使用料の設定は当然おこなうべきですが、健康維持や健康増進を目的に利用する場合は無料または低額に抑え、娯楽を目的に利用する場合や、60歳未満の方、市外の方は相応の使用料設定をするべきと考えます。

求められる事業内容

- ・ 体力の維持、向上を目的とする健康体操や筋力トレーニング教室の開催
- ・ 専門職を配置し、機能回復訓練の開催
- ・ 年齢別、曜日別、時間別での教室開催

使用料の再設定

- ・ 健康維持、増進目的は無料または低額に、娯楽目的は相応の使用料設定を

以上のような機能を有することにより、利用者を60歳以上に限定することなく、40歳以上の方に対しても施設を開放し、健康増進のために利用していただくことができるのではないでしょうか。60歳以上の方が優先的に利用できるのは大前提として、それ以外の時間はいわば“看板を付け替え”て、曜日や時間帯で工夫し、空き時間や空き室は市内・市外在住を問わず積極的に一般利用ができる、また、夜間利用も対応できるような条例改正や運用上での見直しが必要です。

それ以外では、利用時間や利用日を決めて、介助が必要な方も介助者と一緒に施設を利用できるようにしてはどうでしょうか。

このことで上乗せされる施設の維持管理コストは、利用者の健康で得られる介護保険制度への財政負担の軽減という社会的受益で相殺されるでしょう。

以上のことから、これからの老人福祉センターのあり方として、

- ① 健康維持・介護予防事業に特化した機能をもつ施設にする。
- ② 他施設との併設・複合化を積極的に推進する。

を提案します。

老人福祉法や国の定めた「要綱」に縛られないような対応が今後ますます求められます。また、国などに対しても関係法や「要綱」の見直し、国庫補助金のような目的を限定することのない新たな制度を強く要望していくことも必要です。

第6章 まとめ

地域公共施設は“まち”づくりのパートです。必要でないパートなどないといっていたものも、精査したら実は盲腸であったものもあるでしょう。たとえ必要なパートでも、二つを一つにしたり、一つを代用するなどしてより機能的なパートに生まれ変わることができるのではないかでしょうか。そのことは結果として、現在の「公民館」「学校」「老人福祉センター」といった地域公共施設の“縦割り”を越えていくことにつながると考えます。

地域公共施設を利用する方は、「公民館だから」、「学校の余裕教室だから」、「老人福祉センターだから」という理由で公共施設を訪れるのでしょうか。「ある目的の達成」のために地域公共施設を利用するのであって、その「目的」達成のためであれば、施設の機能さえ充足されていれば、どのような施設であるかにはこだわらないでしょう。

今、N P O団体や団塊の世代など意欲的な市民が地域に目を向けはじめています。彼らの活動する場所としても、また、官民協働の素地としても利用しやすい身近な地域公共施設の求められる役割は大きくなっています。

これから時代は「〇〇センター・〇〇館」という“看板=根拠法”ありきではなく、機能を重視することで、他の公共施設との垣根をなくし、利用者の誰もが気軽に利用できる施設になっていくことが、これから地域公共施設の役割ではないでしょうか。

おわりに

「我が国における急速な少子化の進展は、平均寿命の伸長による高齢化の増加とあいまって、我が国の人団構造にひずみを生じさせ、二十一世紀の国民生活に、深刻かつ多大な影響をもたらす。我らは、紛れもなく、有史以来の未曾有の事態に直面している。しかしながら、我らはともすれば高齢社会に対する対応にのみ目を奪われ、少子化という、社会の根幹を揺るがしかねない事態に対する国民の意識や社会の対応は、著しく遅れている。少子化は、社会における様々なシステムや人々の価値観と深くかかわっており、この事態を克服するには、長期的な展望に立った不断の努力の積重ねが不可欠で、極めて長い時間をする。急速な少子化という現実を前にして、我らに残された時間は、極めて少ない。…(略)…」

これは、研究者や誰かの論文の一節でもありません。

平成15年(2003)7月制定(第一次小泉内閣)の『少子化社会対策基本法』の前文の一部です。

法律の前文にこれほどの長文が記されるのも異例なら、政府がもつ現下の危機感を露にさせたこの文面は、特筆したものとなっています。これは、今日のわが国に置かれた事態の深刻度を的確に表しているものとして、これから行政経営に際しての思考のベースになるべきものではないでしょうか。

少子化問題だけを捉えても、これほどの危機感を政府がもっているのです。

『三位一体の改革』や『税制の改正』、更には『地方自治体の財政の健全化に関する法律の制定』等は、全ての自治体に超緊縮財政下にあっても健全な経営を厳しく義務付けています。このことは一言に、自治体間の競い合い、ひいては自治体が倒産する時代に突入したことを意味します。

親方日の丸主義、横並び主義、模様眺めといったこれまでの消極的で牧歌的な自治体経営に終止符を打ち、全国280万自治体職員のやる気と知恵でこの難局を乗り越え、次代を担う子ども達に未来のある“まち”を手渡そうではありませんか。

このたびの私たちの研究が、ともに働く多くの同僚職員の参考になれば幸甚の極みです。

視 察 報 告 書

調査地	越谷市いきいき館（老人福祉センター・体育施設）
調査日	平成19年11月13日
市の概要	
越谷市の総人口は320,264人（平成19年11月1日現在）。	
65歳以上人口は54,404人、高齢化率は約17%。毎年1%程度上昇し、平成26年の65歳以上人口は77,000人と推計されている。	
施設の概要	
いきいき館 鉄筋コンクリート造 2階建 敷地面積 9,939.05m ² 延床面積 4,908.16m ²	
第3老人福祉センターゆりのき荘（2階） A型施設。設置要綱（P139参照）に定める設備のほか、多目的ホールなどを設置 体育施設（1階） 温水プール、リラクゼーションプール、子供用プール、トレーニングルーム	
老人福祉センターの指定管理者へのヒアリングの要旨	
<ul style="list-style-type: none"> ・利用者数について 月平均で、およそ600人から800人程度。平成19年9月中の1日あたりの平均利用者数は、ゆりのき荘で340人。市民プールで593人。 	
<ul style="list-style-type: none"> ・利用対象年齢について 老人福祉法では、単に「老人」との記載なので「60歳以上」とした。市内に3館ある老人福祉センターの利用者層は60歳から90歳代までと幅広いが、ゆりのき荘は体育施設との複合施設ということもあります、他の2館よりも利用者層は若い。 	
<ul style="list-style-type: none"> ・開館時間について 昭和59年建築の第1老人福祉センターから、越谷市の老人福祉センターの開館時間は午前9時から午後4時としている。3館とも延長の声は特に受けていない。 体育施設との複合施設という利点を生かし、老人福祉センター閉館後、多目的室を講座・講習会の場として使用している。 	
<ul style="list-style-type: none"> ・事業計画の「一般開放」について 月1回“ふれあいデー”という事業を開催している。通常は利用対象外である、利用者の家族や一般の方に来所してもらいレクリエーション事業を行っている。 「ふれあいデー」は、若い世代との交流、家族とのふれあいを通じて、健康で明るい社会生活が営めること、また地域との交流を図り、高齢者福祉に対する市民の意 	

識を高めることを目的として、市内在住の方が無料で利用できる事業。

・入浴施設の利用状況について

利用者の半分近くの方は、入浴を主な目的として利用していると思われる。熱源供給元であり、隣接するごみ焼却施設の都合で、お風呂が沸かせなかつた期間には、センター全体の利用者が激減した。

・プールと複合したことによる効果について

エレベーターでないと2階のセンターに昇れなかつた方が、プールで半年間、歩行運動をしたことで、階段で昇ることができるようになったという例がある。

施設見学



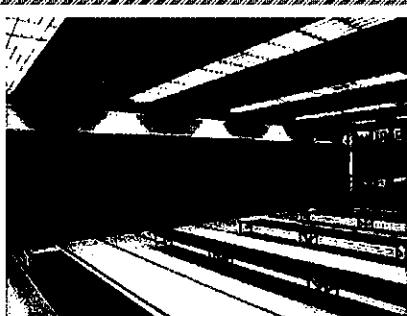
施設の外観

ガラス張りで開放的に見える。隣接したごみ焼却施設から、廃熱・電気を温水プール、浴室等に利用している。



いきいき館の2階にあるゆりのき荘ロビー

館内は清潔感があり、バリアフリーが徹底していて、段差がなかった。



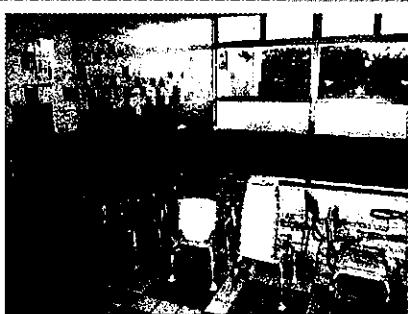
教養娯楽室

間仕切りされた2部屋からなり、カラオケができる部屋、くつろぐ部屋に分かれている。
※カラオケは1日50組まで（大人気！）



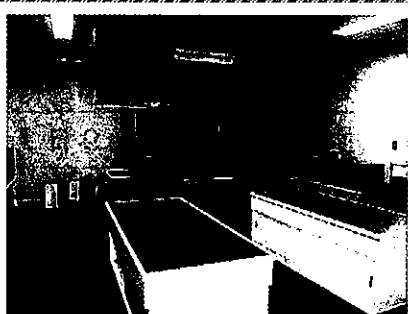
浴室

窓が大きく、まるで露天風呂の雰囲気だ。
利用者が多いのもうなずける、広さと清潔感があった。



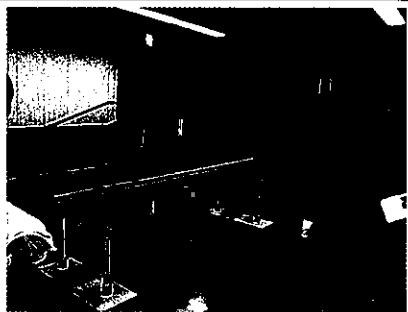
浴室

足腰の悪い方に配慮して背もたれ付のイスが置かれている。



調理室

食事の支度ができない方への配食サービスの調理も行われている。



歩行訓練で脚力の回復をはかる平均台。



機能回復訓練室

週に数回、理学療法士による指導が行われている。



機能回復訓練室の屋上には緑化が行われていた。



図書室

窓からは、1階のプールの様子が見下ろせる。



多目的室

ダンスに使用できる。卓球台も完備。

視 察 報 告 書

調査地	志木市立いのち遊学館・いのち遊学図書館・志木小学校複合施設
調査日	平成19年12月19日

施設概要

志木小学校（平成15年1月にオープン）及びいのち遊学館、いのち遊学図書館（平成15年4月にオープン）の複合施設である。

鉄筋コンクリート造、鉄骨鉄筋コンクリート造、鉄骨造

地下2階、地上4階建て、延床面積13,346m²。

建設の経緯

隣接しあつた志木小学校、志木公民館、志木図書館が老朽化等の問題により建て替えが必要となつたこと。

また、教育委員会での議論などから複合化、学社融合型施設の建設が決まる。

「これからの学校教育は、地域の協力の基に」「地域コミュニティが学校を創り、学校が地域コミュニティを創る」がコンセプトとなる。

複合化で期待できる（もたらされた）効果

(教育面)

- ・地域に対して「開かれた学校」となり、各事業や行事などで地域住民と交流が図ることができる。いのち遊学館、いのち遊学図書館でサークル活動している方に小学校のクラブ活動などの指導者になっていただいている。
- ・地域に開かれ、常に地域の大人が入っていることで、防犯上心強いこと。利用者同士が顔見知りであり、不審者の進入があった場合、地域の大人に対応の手助けがもらえるのではないか。（警備員も常駐している。）
- ・児童といのち遊学館、いのち遊学図書館の職員が顔見知りになって、信頼関係が生まれている。児童にとって先生以外の大人にも相談相手ができるなど社会性の面からも効果が期待できる。
- ・いのち遊学館やいのち遊学図書館などで、児童が騒いでいた際に、地域の大人に注意されるということは、児童にとっては良い効果があるのではないか。

(施設面)

- ・小学校特別教室を夜間や休業日など学校で使用しないときに、一般に貸し出すことができ、効率的な施設活用ができる。
- ・卒業生などが再び、同じ施設を利用できることにより、生涯学習の継続性が図れる。

施設面での配慮

- ・小学校の普通教室棟部分、小学校特別教室といろは遊学館、いろは遊学図書館部分、既存校舎の3棟からなっている。普通教室棟と特別教室等の棟は渡り廊下でつながれている。一般利用者はいろは遊学館やいろは遊学図書館から入館する。
- ・普通教室棟と特別教室等の棟は向かい合う面がガラス張りとなっており、お互いの様子が確認できる。
- ・ガラスを多用しているので、施設内の温度が上昇しやすく、冷暖房を完備しているほか、建物内が自然に換気できるシステムを備える。

施設見学



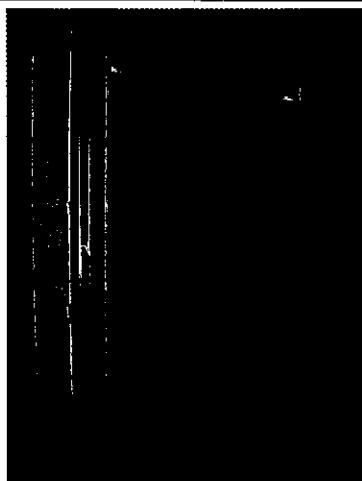
志木小学校正面。



向かって左側が小学校、右がいろは遊学館、いろは遊学図書館となっている。壁面は総ガラス張りで、お互いの様子が確認できる。



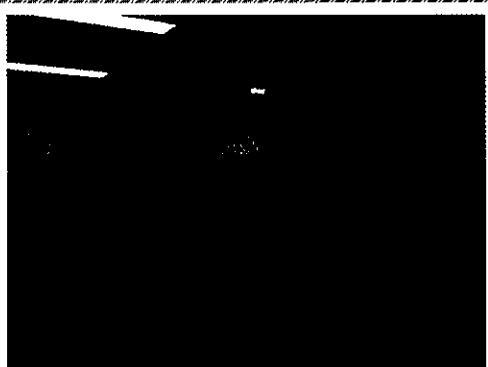
階段を登った右手に警備員室がある。



いろは遊学館の予約状況は液晶モニターで確認できる。



いろは遊学図書館。
身近に常時8万冊の蔵書があるということは児童にとって大きなメリットであるといっていた。



若者に人気の多目的室（いろは遊学館）。
バンドの練習で使うことなどがあるとのこと。



授業の風景も外から眺めることができる。
いろは遊学館、いろは遊学図書館に来た祖父母が孫の勉強風景を見るといったこともあるそう。



小学校からいろは遊学館を眺める。
お互いにどのようなことをやっているかが一目でわかる。



屋上のビオトープ。
池には野鳥も来るそうだ。



ビオトープで収穫した稲を乾燥させていた。また、畑が10面ほどあり、野菜を育てていた。この日、子供たちと先生は小松菜を収穫していた。

第3章 公民館のあり方について P 105 関係資料

○社会教育法 第5章 公民館

(目的)

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、もつ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。

(公民館の設置者)

第21条 公民館は、市町村が設置する。

2 前項の場合を除く外、公民館は、公民館設定の目的をもつて民法第34条の規定により設立する法人（この章中以下「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。

(公民館の事業)

第22条 公民館は、第20条の目的達成のために、おおむね、左の事業を行う。但し、この法律及び他の法令によつて禁じられたものは、この限りでない。

1. 定期講座を開設すること。
2. 討論会、講習会、講演会、実習会、展示会等を開催すること。
3. 図書、記録、模型、資料等を備え、その利用を図ること。
4. 体育、レクリエーション等に関する集会を開催すること。
5. 各種の団体、機関等の連絡を図ること。
6. その施設を住民の集会その他の公共的利用に供すること。

(公民館の運営方針)

第23条 公民館は、次の行為を行つてはならない。

1. もつばら営利を目的として事業を行い、特定の営利事業に公民館の名称を利用させその他営利事業を援助すること。
2. 特定の政党の利害に関する事業を行い、又は公私の選挙に関し、特定の候補者を支持すること。
- 2 市町村の設置する公民館は、特定の宗教を支持し、又は特定の教派、宗派若しくは教団を支援してはならない。

(公民館の基準)

第23条の2 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、市町村の認証する公民館が前項の基準に従つ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。

(公民館の設置)

第24条 市町村が公民館を設置しようとするときは、条例で、公民館の設置及び管理に関する事項を定めなければならない。

第25条及び第26条 削除

(公民館の職員)

第27条 公民館に館長を置き、主事その他必要な職員を置くことができる。

- 2 館長は、公民館の行う各種の事業の企画実施その他必要な事務を行い、所属職員を監督する。
- 3 主事は、館長の命を受け、公民館の事業の実施にあたる。

第28条 市町村の設置する公民館の館長、主事その他必要な職員は、教育長の推薦により、当該市町村の教

育委員会が任命する。

(公民館の職員の研修)

第 28 条の 2 第 9 条の 6 の規定は、公民館の職員の研修について準用する。

(公民館運営審議会)

第 29 条 公民館に公民館運営審議会を置くことができる。

2 公民館運営審議会は、館長の諮問に応じ、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。

第 30 条 市町村の設置する公民館にあつては、公民館運営審議会の委員は、学校教育及び社会教育の関係者、家庭教育の向上に資する活動を行う者並びに学識経験のある者の中から、市町村の教育委員会が委嘱する。

2 前項の公民館運営審議会の委員の定数、任期その他必要な事項は、市町村の条例で定める。

第 31 条 法人の設置する公民館に公民館運営審議会を置く場合にあつては、その委員は、当該法人の役員をもつて充てるものとする。

第 32 条 削除

(基金)

第 33 条 公民館を設置する市町村にあつては、公民館の維持運営のために、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 241 条の基金を設けることができる。

(特別会計)

第 34 条 公民館を設置する市町村にあつては、公民館の維持運営のために、特別会計を設けることができる。

(公民館の補助)

第 35 条 国は、公民館を設置する市町村に対し、予算の範囲内において、公民館の施設、設備に要する経費その他必要な経費の一部を補助することができる。

2 前項の補助金の交付に関し必要な事項は、政令で定める。

第 36 条 削除

第 37 条 都道府県が地方自治法第 232 条の 2 の規定により、公民館の運営に要する経費を補助する場合において、文部科学大臣は、政令の定めるところにより、その補助金の額、補助の比率、補助の方法その他必要な事項につき報告を求めることができる。

第 38 条 国庫の補助を受けた市町村は、左に掲げる場合においては、その受けた補助金を国庫に返還しなければならない。

1. 公民館がこの法律若しくはこの法律に基く命令又はこれらに基いてした処分に違反したとき。
2. 公民館がその事業の全部若しくは一部を廃止し、又は第 20 条に掲げる目的以外の用途に利用されるようになつたとき。
3. 補助金交付の条件に違反したとき。
4. 虚偽の方法で補助金の交付を受けたとき。

(法人の設置する公民館の指導)

第 39 条 文部科学大臣及び都道府県の教育委員会は、法人の設置する公民館の運営その他に關し、その求めに応じて、必要な指導及び助言を与えることができる。

(公民館の事業又は行為の停止)

第 40 条 公民館が第 23 条の規定に違反する行為を行つたときは、市町村の設置する公民館にあつては市町村の教育委員会、法人の設置する公民館にあつては都道府県の教育委員会は、その事業又は行為の停止を命ずることができる。

2 前項の規定による法人の設置する公民館の事業又は行為の停止命令に關し必要な事項は、都道府県の条例で定めることができる。

(罰則)

第41条 前条第1項の規定による公民館の事業又は行為の停止命令に違反する行為をした者は、1年以下の懲役若しくは禁錮又は3万円以下の罰金に処する。

(公民館類似施設)

第42条 公民館に類似する施設は、何人もこれを設置することができる。

2 前項の施設の運営その他に関しては、第39条の規定を準用する。

第3章 公民館のあり方について P 105 関係資料

○公民館の設置及び運営に関する基準

(趣旨)

第1条 この基準は、社会教育法（昭和二十四年法律第二百七号）第二十三条の二第一項の規定に基づく公民館の設置及び運営上必要な基準であり、公民館の健全な発達を図ることを目的とする。

2 公民館及びその設置者は、この基準に基づき、公民館の水準の維持及び向上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（第六条第二項において「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。

(地域の家庭教育支援拠点としての機能の発揮)

第4条 公民館は、家庭教育に関する学習機会及び学習情報の提供、相談及び助言の実施、交流機会の提供等の方法により、家庭教育への支援の充実に努めるものとする。

(奉仕活動・体験活動の推進)

第5条 公民館は、ボランティアの養成のための研修会を開催する等の方法により、奉仕活動・体験活動に関する学習機会及び学習情報の提供の充実に努めるものとする。

(学校、家庭及び地域社会との連携等)

第6条 公民館は、事業を実施するに当たっては、関係機関及び関係団体との緊密な連絡、協力等の方法により、学校、家庭及び地域社会との連携の推進に努めるものとする。

2 公民館は、その対象区域内に公民館に類似する施設がある場合には、必要な協力及び支援に努めるものとする。

3 公民館は、その実施する事業への青少年、高齢者、障害者、乳幼児の保護者等の参加を促進するよう努めるものとする。

4 公民館は、その実施する事業において、地域住民等の学習の成果並びに知識及び技能を生かすことができるよう努めるものとする。

(地域の実情を踏まえた運営)

第7条 公民館の設置者は、社会教育法第二十九条第一項に規定する公民館運営審議会を置く等の方法により、地域の実情に応じ、地域住民の意向を適切に反映した公民館の運営がなされるよう努めるものとする。

2 公民館は、開館日及び開館時間の設定に当たっては、地域の実情を勘案し、夜間開館の実施等の方法により、地域住民の利用の便宜を図るよう努めるものとする。

(職員)

第8条 公民館に館長を置き、公民館の規模及び活動状況に応じて主事その他必要な職員を置くよう努めるものとする。

2 公民館の館長及び主事には、社会教育に関する識見と経験を有し、かつ公民館の事業に関する専門的な知

識及び技術を有する者をもって充てるよう努めるものとする。

3 公民館の設置者は、館長、主事その他職員の資質及び能力の向上を図るため、研修の機会の充実に努めるものとする。

(施設及び設備)

第9条 公民館は、その目的を達成するため、地域の実情に応じて、必要な施設及び設備を備えるものとする。

2 公民館は、青少年、高齢者、障害者、乳幼児の保護者等の利用の促進を図るため必要な施設及び設備を備えるよう努めるものとする。

(事業の自己評価等)

第10条 公民館は、事業の水準の向上を図り、当該公民館の目的を達成するため、各年度の事業の状況について、公民館運営審議会等の協力を得つつ、自ら点検及び評価を行い、その結果を地域住民に対して公表するよう努めるものとする。

第3章 学校施設のあり方について P 125 関係資料

○公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律 (学級編制の標準)

第3条 公立の義務教育諸学校の学級は、同学年の児童又は生徒で編制するものとする。ただし、当該義務教育諸学校の児童又は生徒の数が著しく少いかその他特別の事情がある場合においては、政令で定めるところにより、数学年の児童又は生徒を一学級に編制することができる。

2 各都道府県ごとの、公立の小学校又は中学校（中等教育学校の前期課程を含む。）の一学級の児童又は生徒の数の基準は、次の表の上欄に掲げる学校の種類及び同表の中欄に掲げる学級編制の区分に応じ、同表の下欄に掲げる数を標準として、都道府県の教育委員会が定める。ただし、都道府県の教育委員会は、当該都道府県における児童又は生徒の実態を考慮して特に必要があると認める場合については、この項本文の規定により定める数を下回る数を、当該場合に係る一学級の児童又は生徒の数の基準として定めることができる。

学校の種類	学級編制の区分	一学級の児童又は生徒の数
小学校	同学年の児童で編制する学級	四十人
	二の学年の児童で編制する学級	十六人（第一学年の児童を含む学級にあつては、八人）
	学校教育法第八十一条第二項及び第三項に規定する特別支援学級	八人
中学校（中等教育学校の前期課程を含む。）	同学年の生徒で編制する学級	四十人
	二の学年の生徒で編制する学級	八人
	学校教育法第八十一条第二項及び第三項に規定する特別支援学級	八人

3 各都道府県ごとの、公立の特別支援学校の小学部又は中学部の一学級の児童又は生徒の数の基準は、六人（文部科学大臣が定める障害を二以上併せ有する児童又は生徒で学級を編制する場合にあつては、三人）を標準として、都道府県の教育委員会が定める。ただし、都道府県の教育委員会は、当該都道府県における児童又は生徒の実態を考慮して特に必要があると認める場合については、この項本文の規定により定める数を下回る数を、当該場合に係る一学級の児童又は生徒の数の基準として定めることができる。

第5章 老人福祉センターのあり方について P139 関係資料

○厚生白書（昭和37年度版）

第2章 老齢人口の増加と老後の保障

3 老人の福祉

老人福祉センター

老人福祉センターは、地域の老人に対して、生活相談、健康相談など各種の相談に応ずるとともに、教養の向上、レクリエーション、後退機能の回復訓練、老人クラブの集会などのための便宜を供与する施設で、昭和37年度に初めて三地方公共団体に対しその設備費を国庫補助した。

今後の問題としては、このような施設を利用する老人の身体的条件や便宜を考え、小規模であつてもできるだけ数をふやしていくことが必要である。

第5章 老人福祉センターのあり方について P144 関係資料

○老人福祉センター等の入浴施設と公衆浴場との競合問題の調整について

(昭和五九年一一月二一日)

(衛指第七八号)

(各都道府県衛生主管部(局)長あて厚生省生活衛生局指導課長通知)

標記については、かねてより御配意いただいているところであるが、最近においてもなお、老人福祉センター等の設置・運営に当たっている市町村等と当該地域の公衆浴場業環境衛生同業組合等との間で摩擦が生じている地域がある。このような現状に鑑み、今般、別添のとおり厚生省社会局老人福祉課長名により各都道府県・指定都市民生主管部(局)長あて通知されたので、貴職におかれても、一般の公衆浴場の配置との関連や浴場業の経営の安定等に配慮しながら、公衆浴場業環境衛生同業組合の意見等も十分聴取し、老人福祉センター等の設置・運営に関する民生主管部(局)との調整に当たられたい。

[別添]

老人福祉センター等の入浴施設と公衆浴場との競合問題の調整について

(昭和五九年一一月二一日 社老第一二〇号)

(各都道府県・各指定都市民生主管部(局)長あて厚生省社会局老人福祉課長通知)

老人福祉センター等の利用施設は、地域の老人が積極的に社会参加し、健康の増進、教養の向上のための便宜を総合的に供与するための施設として、適正配置に留意するとともに関係諸機関との調整のもとに整備が進められているところであるが、一部の地域においては、依然として老人福祉センター等の運営をめぐり、当該地域の浴場業者等との間で摩擦を生じている事例がある。

については、老人福祉センター等の設置運営に当たっては、公衆浴場業環境衛生同業組合等との調整を十分に行うよう市町村等関係機関の指導に努められたい。

なお、本件については、貴職においても、公衆浴場を所管する部局との連絡を十分に図られたい。

この
か
ら
の
地
域
公
共
施
設
の
役
割
・
機
能
に
つ
い
て

主な参考文献等

1 書籍

著者(編者)名	書名	発行元	発行年月
協働→参加のまちづくり市民会議	私の大事な場所 公共施設の市民運営を考える	市民活動情報センター ハンズオン埼玉	平成 17 年 11 月
上野 淳	高齢社会に生きる 住み続けられる施設と街のデザイン	鹿島出版会	平成 17 年 11 月
国土庁計画・調整局 監修	複合と連携 新たな公共施設整備のあり方と地域づくり	ぎょうせい	平成 9 年 3 月
葉養正明	よみがえれ 公立学校	紫峰図書	平成 18 年 10 月
岸 裕司	「地域暮らし」宣言 学校はコミュニティ・アート	太郎次郎社エディタス	平成 15 年 12 月
望月 伸一	公立学校の施設マネジメント戦略	ぎょうせい	平成 17 年 12 月
コミュニティケア・プロジェクト	最新 介護・福祉のことがわかる事典	日本実業出版社	平成 19 年 9 月
複合型公共施設研究会	複合と連携 新たな公共施設の整備のあり方と地域づくり	ぎょうせい	平成 9 年 3 月
(社) 日本建築学会	まちづくり教科書 3 参加による公共施設のデザイン	丸善	平成 16 年 3 月
(社) 全国公民館連合会	月刊公民館 平成 19 年 1 月号～12 月号	第一法規	

2 論文

著者(編者)名	論文名	書籍名	発行年月
齊藤 潔	公立小中学校と地域公共施設との複合化に関する建築計画的研究	東京都立大学学位論文	平成 19 年 3 月
首都大学東京 21 世紀 COE プログラム学校再生プロジェクトチーム	学校建築を活かす一学校の再生・改修マニュアル		平成 19 年 8 月
自治大学校 第 1 部課程 第 101 期第 18 班	小・中学校を活用した複合型公共施設（定量的分析）	第 1 部課程第 101 期政策課題研究論文集	平成 16 年 3 月

3 報告書及び資料等

書名	発行元	発行年月
厚生白書（昭和37年度版）	厚生省	昭和38年2月
高齢社会白書	内閣府	平成19年6月
『団塊の世代』の就業と生活に関する調査 研究報告書－『団塊の世代』の就業と生活 ビジョン調査』データ分析－	独立行政法人労働政策研究・研修機構	平成19年4月
埼玉県高齢者支援計画～よりよい保健福祉 と介護をめざして～	埼玉県	平成18年3月
コミュニティ関連施設の今後のあり方につ いて－提言－	さいたま市コミュニティ関 連施設検討会議	平成19年3月
浦安市高齢者生きがい・健康づくりに関す る施設整備構想策定報告書	浦安市高齢者支援課	平成18年3月
浦安市老人福祉センター施設整備基本計画	浦安市高齢者支援課	平成19年3月

4 ホームページ

サイト名	URL
内閣府	http://www.cao.go.jp/
総務省統計局	http://www.stat.go.jp/
文部科学省	http://www.mext.go.jp/
厚生労働省	http://www.mhlw.go.jp/
国立社会保障・人口問題研究所	http://www.ipss.go.jp/
埼玉県教育局生涯学習文化財課	http://www.pref.saitama.lg.jp/A20/BI00/core.html
新潟県	http://www.pref.niigata.lg.jp/
全国市長会	http://www.mayors.or.jp/
全国公民館連合会	http://www.kominkan.or.jp/
東京学芸大学「現代GP」 プロジェクト（連続講演会第十回）	http://www.fsifee.u-gakugei.ac.jp/GP/katsudo/H18/lecture/report/20061108_report.html
愛知淑徳大学文化創造学部講師 永田祐ホームページ	http://www2.aasa.ac.jp/people/nyuu/
チーム・マイナス6%	http://www.team-6.jp/

「わからぬ地域公共施設の役割・機能について」

5 報告書作成における助言者

首都大学東京 都市環境学部教授 上野 淳

これからの地域公共施設の役割・機能について

～ 目的別施設解体のススメ

あれ？本当に必要な地域公共施設ってナニ？ ～

地域公共施設チーム研究員名簿

(五十音順)

役 割	所 属	職 名	氏 名
	富士見市 まちづくり環境部 まちづくり推進課	主事	高野 陽一郎
サブリーダー	埼玉県 坂戸高等学校	主事	菅原 和徳
リーダー	越谷市 建設部 下水道課	主査	中山 鉄則
	坂戸市 教育委員会 入西公民館	主査	林 洋司
	越谷市 議会事務局 議事課	主事	藤浪 孝之
	埼玉県 所沢中央高等学校	主任	松澤 瞳美
	幸手市 議会事務局	主事	山本 悟

コーディネーター

彩の国さいたま人づくり広域連合 事務局政策管理部政策研究担当	主任	小澤 貴史
	主査	河原塚 智恵子