

※「月刊社会教育（国土社）」より依頼された提出原稿（8月号掲載）

～平成18年5月から6月の時点での状況を踏まえて～

## 『三年を経た NPO 法人による公民館の管理運営』

NPO 法人赤平市民活動支援センター

### はじめに

旧産炭地の赤平市は、北海道の道央圏にある人口約1万5千人のまち。かつては5万6千人台の人口を擁し炭鉱で栄えたまちです。先月、7月1日、赤平市公民館を NPO 法人赤平市民活動支援センター（以下、「支援センター」という。）が受託してから三年の節目を迎えました。今から3年前というと、まだ指定管理者制度がスタートする前ですから、赤平市公民館の委託は一部改正される前の地方自治法で行われたわけで、指定管理者の指定を受けたのは、改正地方自治法による経過措置3ヵ年の間の本年4月1日からです。

今回、本誌が特集した指定管理者制度と指定管理者の力量問題や官民共同の可能性というテーマに沿って考えますと、赤平市の支援センターの場合はどうでしょうか。

支援センターによる公民館の管理運営は、第一にいわゆる公設民営ではないということ。第二に曲がりなりにも3年間継続しているという現実。論より証拠ではありませんが、この後の実践の説明からその状況を感じていただきたいし、そこに大事な答えがあると思います。

### どうして公民館の委託だったのか

昭和49年に建った赤平市公民館は床面積1,999㎡3階建ての施設で、平成10年度の年間利用者延べ41,926人をピークに、近年は延べ2万9千人台まで落ち込みます。平成11年10月、公民館近くの中心市街地にJRの駅舎を取り込んだ交流センターみらいができたことを境に、諸会合などの一般利用も減少しました。

交流センターみらいは、中心市街地に建った貸し館中心の施設ですが、当初、公民館に近い利用者数の危ぶむ声がありました。そんな中で交流センターみらいの利用促進を市民の側から応援したいという、勝手連的な市民活動支援グループ“みらい21”（以下、「みらい21」という。）が平成11年の3月に発足します。この団体は発足時から NPO 法人になることを活動方針に掲げているとおり、交流センターみらいの利用促進のみならず、さまざまな市民活動の可能性を模索し、漠然としながらも NPO の理念にもとづく市民活動の姿を指向していました。

交流センターみらいが建つと、「みらい21」はこの施設を拠点に「みらい祭り」、フリーマーケット「自遊市」など行います。「みらい21」とメンバーが重なる「生涯学習をすすめる未来塾」も近所の空き店舗を活用して、シャッターに絵を描くなどさまざまな活動を繰り広げます。その後、交流センターみらいの利用人数は、設備の整った新築の施設のためか多くの市民に利用され、心配は杞憂に過ぎなかったということになるわけです。

代わりに元気がなくなった公民館をどうしようという話になります。そのような折に、「みらい21」のメンバーの一人が市の理事者と話したことが契機となり、公民館の委託が具体的になって行きます。あの頃、一部の自治体では財団法人を立ち上げ、市民サイドの生涯学習事業を実施するところがありましたが、財団法人の認可を受けるための多額の預託金や市職員の出向などを要しないNPO法人の方が、市民による学習活動の展開としては本来的だという声もあり、NPO法人による公民館の運営は新しい可能性を持っていました。

平成14年秋、「みらい21」は団体名を改め、「赤平市民活動支援センターラビカ‘あ’」となり、NPO法人の申請、支援センターとしての業務の整理、公民館の管理運営に関する委託契約の準備、専従職員の採用などについて、メンバーによる協議が頻繁に続き、さまざまな人たちの協力を得ながら多忙な準備期間に突入して行きます。ちなみに、「ラビカ‘あ’」は赤平市のふるさと絵本に登場する主人公、石炭の妖精「ラビカ」から命名したもので、「あかびら」を反対から言ったものです。

### ほとんど全てを指定管理の業務に

公民館は国の補助金で整備された社会教育施設ですから、目的外使用や公民館の設置及び運営に関する基準に照らし、赤平市の取り組みが適正であるかの確認も急がれました。時期的にはちょうど、国の規制緩和によりこれまでの基準が見直され、新しい運営基準に向かって動きのあった平成14年から15年にかけてのことです。一般の公共施設よりハードルが高いことは感じていました。詳しい経過は割愛しますが、道教委を介し関係機関へ確認した後、スタートすることができました。

公民館条例の改正を行い、平成15年6月30日、年度の途中でしたが赤平市との間で赤平市公民館の管理運営の委託契約が締結され、7月1日から行政職員のいない公民館の業務が開始したのです。

赤平市と取り交わした委託契約は、ほぼ全面的なものであり、それまで行政事務として行われていたことの全てに近い形で受託をしました。平成18年4月、指定管理者となっても、その流れは変わりません。公民館事業の実施、部屋の受付・貸し出のほか、清掃業務・電気・水道に至るまでの契約行為についても、可能な限り支援センターが契約当事者になっています。

指定管理者の業務として行われる公民館事業は、赤平市社会教育中期計画及び単年度の社会教育推進計画に位置づけられるもので、公民館の各種の学習事業は全て従来どおり実施しています。その際、例えば体験型の少年教室『いろいろ探検隊』、高齢者を対象にした『エルム学園』、趣味学習の『上期・中期・下期の公民館講座』などの事業名とおよその実施回数は踏襲しますが、中身としての学習項目やテーマは自由に組み立てることが出来ます。業務を評価する際に必要な、最小限度の条件として数量的なところだけは守り、内容は指定管理者に委ねるということです。

また、従来の公民館事業のほかに、支援センターのメンバーや一般市民（団体）の企画を受け入れ、『チャレンジ事業』と称する新たな事業枠を設け、学習機会の豊富化を図りました。

なお、昨年廃止され社会教育委員に統合した公民館運営審議会の委員の委嘱行為や会議の運営は、直接的な行政事務であり委託されませんでした。事務処理（会議案内、報酬の支払伝票や委嘱状の作成など）は支援センター職員が行っていました。

支援センターが公民館事務所に事務局を設けることについては、公民館の委託業務に伴うもので目的外使用には当たらないとされ、支援センターの活動は利用者として公民館会議室を使用して行われています。

### 指定管理者の力量って何でしょう

行政経費の節減を意図した指定管理者の指定が多い中で、公共施設の性格にもよりますが、指定管理者制度を経費の削減の面からだけ考えると、行政サービスの意味が問われかねないことは自明のことだと思います。とりわけ、社会教育施設の場合、教育機関（施設）であることを抜きに管理運営の力量問題は語れません。その上で、赤平市の取り組みはどうなのか。社会教育・生涯学習の観点から、妥当性や発展性を見出すことが出来ないかということも大事だと思います。

一口に市民の手で運営されているといっても、どんな市民が、どんな運営手法や事業を行っているのか。例えば、市民の目線で思いついた一つの発想が提案されたら、それがどんな論議の過程を経て合意され、形になって展開していくのか。勿論、公民館事業の実施・管理運営の大部分は4人の専従職員の力によるところが大きいわけで、職員が要になっていることは紛れもない事実です。支援センターの考えを推進し、公民館を利用する市民に喜んでもらえるよう行動することが職員の仕事であり、一面では専従の職員が業務の成否の鍵を握っているともいえます。

「さまざまな人たちの協力を得ながら」と前述いましたが、メンバーのほとんどは、自身の活動母体となる「音楽鑑賞協会」「生涯学習をすすめる未来塾」「手話の会」「市民劇場きずな」「母子寡婦福祉連合会」などの会に所属し、よく言われることですが人のつながり、人と団体のネットワーク、それらの係わりから協力者を得ていることが多く裾野の広さを感じます。支援センターは自主的な活動団体として、市民有志が数年の時間をかけて作ってきた元気な組織であり、にわか作りの団体ではないということも大事な要素です。

昨今の行政手法として、NPOとの協働を掲げますが言葉だけが先行しているような気がします。いくら協働が今日的な政策課題として流行っていても、実体の伴うNPOの存在がなくては、今回のような行政と市民団体との意思を形成することは難しかったのではないのでしょうか。この点でも市の理事者の決断と共に、委託が実現した理由の一つだと思います。

市当局との話し合いでは、公民館の委託業務が行政と市民の協働の事業であることを確

認しました。一応、その時はということです。実際問題として、確認したことを守り育てていくということは、双方に課せられたその後の課題であり使命です。その対応については率直に反省しており、自分たちだけがその気になってやっていたらいいというものではありません。

指定管理者の力量や行政との共同の可能性については、考え方や仕組みが大事だと思います。また、その中で活動しているメンバーは人的要素としてさらに大事であり、営まれる活動のすべてが有機的に相乗効果を生んでいると思いますので、その辺が赤平市公民館の指定管理者の総合的な力量であり、社会教育的な有意性があると言えるのではないのでしょうか。

### 指定管理料と「協働予算」という考え方

年間19,988,000円が平成18年度指定管理料で、内訳としては委託前に市の一般会計予算に組み込まれていた公民館費や東公民館費の講座関係予算、分館経費、郷土館の若干の予算が、概ねそのまま算入されています。人件費については、委託前にいた市職員の人件費を若干ダウンさせた額が積算のベースになっています。

支援センターは公民館を管理運営するために作られた団体ではなく、受託業務は支援センターの本来の活動の傍ら、その活動の一端として或いは活動の財政基盤を支える収益事業として受託したものです。

指定管理料は月額で支払われますが、支援センターでは赤字が出ないように毎月の資金繰りをしますから、最終的に出る余剰金は公民館をはじめ、社会的に還元する仕組みになっています。

NPO法人は専ら財産上の利益を追求する団体ではありませんので、この余剰金の還元も支援センターが社会貢献する財政的裏づけになっております。収入は会員の会費のほか、賛助会員の会費、寄付金、ビアパーティ会場での出店収益などありますが、主な財源は指定管理料から出る余剰金です。

また、余剰金の還元の仕方にも支援センターの活動スタイルにふさわしい使い方がある筈だとして、一昨年は年度内で処理しましたが、昨年度は一旦所得とし税金を払った上、じっくり考えて使うべく今年度は検討作業中です。試行錯誤しながらも、あくまでも公民館は市民の学びの場、市からの預かりもの、そこから生み出されるお金なので熟慮して使うよう心がけています。

また、会計事務の透明性を担保し、情報公開にも耐え得るようにと税理士事務所が入っていることも申し上げておくべきでしょう。

実際に3年を経過してみると、支援センター本来の活動と公民館の指定管理業務は峻別することが出来ないほど重なっていることがあります。予算的な面でいいますと、公民館の維持管理のための指定管理料のうち、科目によって不足を来たした場合、結果的に支援

センターに帰すべき余剰金から使っていることも見受けられます。還元したと解釈すると結果は同じですが、こうしたことを曖昧にすると協働なのか何なのか分からなくなります。

そんな心配から、今年は余剰金を「協働予算」という名称（考え方）でとらえ、これまで通りさまざまなものへ還元しますが、公民館の管理運営に拠出する必要が生じた場合の財源も「協働予算」から出るという考え方で区分し支出することにしました。

なお、修繕費や燃料費の高騰など金額の大きなものは市の補正予算により追加されることにはなっています。

ちなみに、これまで余剰金を使った還元事業の例を挙げますと、市民（団体）活動の支援を目的に設置している誰でも使えるパソコン・インターネット・コピー機・印刷機など共同事務所を維持する経費。ふれあい事業として「喫茶ラビカ」を経営しておりますが、独立採算では賄えない経費の一部を負担。身障者対応のトイレが公民館になかったため、既存のトイレ2箇所を多目的トイレに改修。ロビーの公衆電話が標準利用度数にならないため撤去されてしまいましたが、公民館は年配の利用者が多く、まだ10円玉を使う人がいるためピンク電話機の寄贈を受け基本料金を負担。利用者のためにロビーに置く新聞2紙の購読料。あと10万円あれば子どもたちのオペレッタの鑑賞会が実現するというので、支援センターがその10万円を負担。赤平の食文化を考え「札幌大通りふるさと市場」に参加すべく、支援センターが呼びかけてできた実行委員会に参加経費の一部を出すなど、その他に決定したもの、決まりかけているものがまだあります。

余剰金の還元は、自分のお金を自分のために使う時のように、よ〜く考えて、お金のバラまきではなく、支援センターの『場を作る、橋渡しをする』という活動理念が反映する主体的な使い方をしなければならないと思います。

### 管理委託・指定管理者で変わったこと・良かったこと

確かに諸々のことが良い意味で変わったと思っておりますが、第三者的に見ると評価の分かれる点があるかも知れません。手前味噌のついでに、特徴的なことを何点か申し上げます。

一つには従前に比べ、管理運営に係る人の強化を挙げます。委託前の市の職員は正職員が1名、嘱託職員が1名です。委託後は専従職員4名のほか、支援センターの会員が管理運営に係わることで機動力、企画力、動員力がパワーアップしました。

毎週月曜日、午後7時から全体会議、10人前後、多いときで15人くらいのメンバーが集まり、職員も入ります。その時々公民館の行事、支援センターの取り組みを話し合います。新しい講座の企画について、毎月発行しているミニコミ誌の記事について、私たちが担当している地域FMの番組の打ち合わせ、受講者の足りない公民館事業への参加者の勧誘など全部話題となります。役割分担をしているので担当する係りはありますが、情報の共有と参画することの権利とでもいうか、メンバーはなんにでも意見を言うことができ

ます。言葉を変えると参加意識の実感ともいえますが、その方が風通しもよく、聞いてない・知らなかったと後から言わないことになります。事務所の職員も含め、みんなで同じテーブルについて話し合います。

二つには経済効果。地方自治体の財政は全国どこのまちも大変な時代ですから、赤平市も例外ではありません。行政経費を少しでも減らすため、経費の節減、職員の不採用、給与のカット、早期退職制度と必死の努力をしています。その意味では、市職員の削減効果があったといえますが、人件費としては委託直前に在職していた市職員の人件費から数百万円カットした分が委託業務に要する人件費枠となりました。一方、支援センターが雇い入れた4名の専従職員については雇用の創出になりました。当初の雇用条件は、市の嘱託・臨時職員の給与ベースでという条件の採用でしたが、この種の市職員の給与よりは高く、諸手当も好条件です。しかし、生活給を保証するという水準では課題が残ります。

公民館の利用者・市民の交流の場として営業しているふれあい事業「喫茶ラビカ」も、2時間パート職員2名と食材等の仕入れがあります。共同事務所に備えた各種の事務機器、PCと周辺機器の購入費、維持費など。小さなまちの小さな経済効果でしょうか。

三つ目には、生涯学習の理念の実践。生涯学習は学習者の視点に立つ考え方ですが、その学習者である市民（支援センター）の手による公民館の運営は、正に生涯学習の実践としての意味を持つものだと思います。少し乱暴な理屈でしょうか？公教育としての社会教育の可能性や民間教育事業者とのかかわりから、これまで様々な提起があったと思いますが、社会教育行政の現場の反応など、常々気になっているところです。

また、支援センターが社会的貢献をするNPO法人である側面は、社会教育とまちづくりというテーマに係るものです。例えば、我々のメンバーには赤平市のような地方都市でも、個人的に大学の講義を直接個人的に受けられるような仕組みがあっても良いと言う者がいます。固定観念にとらわれない、それはそれで市民がこのまちで何をどのようにして学ぶかという大きなテーマに向かって考えてゆく端緒だと思います。

四つ目にボランティア活動です。公民館の環境美化、周辺整備のボランティアとしては庭木の手入れ、草刈り、ロビーの飾りつけ、除雪の手伝いなど善意が寄せられました。喫茶ラビカの運営も、ボランティアの人たちが支えて下さっています。

また、現在検討中なのはボランティアスタッフです。公民館事業を繰り広げている中で学習参加者の最も強い関心事は、公民館でどんな学習メニューがあるのかということです。赤平市民に公民館の学習メニューは満足してもらっているだろうか。時代の変化に伴う学習課題や市民の学習需要に応えているだろうか。『公民館がNPOになってから……』と、多分、言っているだろう市民の声は正確に把握しておりません。交通費程度を支給する一部有償のボランティアスタッフは、職員と一緒に講座等の企画・実施を担当します。あたりをつけている人物は二人。可能性にトライするしかありません。

また、ボランティア公民館長は2年目になります。通称「ボラ館」、名誉館長的な知名度の高い人ではなく、純粹に一般の市民からということで、現在の一代目のボランティア館

長は薬局のご主人です。同じ学ぶ者の立場で年何回か主催事業や公民館まつりで挨拶をしていただきます。ボランティア公民館長は、無報酬の非常勤特別職として教育委員会が発令しております。

五つ目は、公民館の活性化と柔軟運営。支援センターは、公民館を拠点にいろいろなことに挑戦しております。地産地消を狙いとした「ディナーパーティ」や伝統のある公民館祭りとは別に行われる「ラビカフェスタ」の開催。夜間に受け付ける「相談してネット」は、青少年すこやか相談、消費生活相談、ひとり親家庭相談、住まいの何でも相談の各テーマで。頓挫しましたが、地域通貨ラビカを広めるための試み。手芸サークルなどの作品を制作の励みに材料費程度で販売するのは、公民館の運営方針（社教法第23条）の解釈から営業ではないとして、この種の物品販売を自由にしました。

公民館条例施行規則にある臨時休館の規定を使い、利用者が全くいないときの閉館措置。管理経費の節約を狙いです。半日単位で行われる柔軟な運営は、臨時に休館しても近くに交流センターみらいがあるので、休憩などフリーの利用者には支障が少ないと考えました。

以上、特徴的なことを5点にまとめてみました。

どんな団体も自分たちの活動目的の実現に向かってエネルギーを費やしますが、支援センターは「場を作る・橋渡しをする」という、他の団体にはあまりない第三の活動分野にも意を尽くしたいと考えています。公民館の管理運営という仕事を通し、そこに支援センターの活動も絡めて公民館を活発な場所にして、市民に喜んでもらえるクリエイティブな企画を展開する公民館経営に努めます。

## おわりに

昔も今も、自分たちのふるさとを大切に思う気持ちは同じです。その温かい気持ちを、次の誰かに手渡し伝えて行くのが地域社会の営みであり、今を生きている私たちの務めです。私たち NPO 法人赤平市民活動支援センターは、この3年間の実践を経て、自分たちが考えていた支援する側の発想の「支援」から、実は自分たちも支援されているということに気づかされました。そのことは支援センター本来の活動ばかりではなく、多分に公民館の管理運営を通して感じております。公民館が社会教育の場であることに起因していると思います。公民館の管理運営に真剣であればあるほど、支援センターの活動場面とも共通していると考えざるを得ませんでした。

去る6月1日から公民館の使用料は、今まで減免されていた団体のすべてが5割負担ということで、市の主催行事以外は有料化されました。そのことの是非は別にして、最近はどここのまちでも聞く話ですから珍しくありませんが複雑な気持ちです。

新しい時代に即した公民館運営という点で、市民の学習ニーズや市民参加という視点をどう生かすか、赤平市公民館の指定管理者の状況が参考になれば幸いです。

私たち NPO 法人赤平市民活動支援センターも、市民活動の現代的意味を問いながら、地域の絆の中で、もう少し頑張ってみようかと思っております。

赤平市公民館



赤平市公民館



チャレンジ事業～「赤平の自然シリーズ・春」

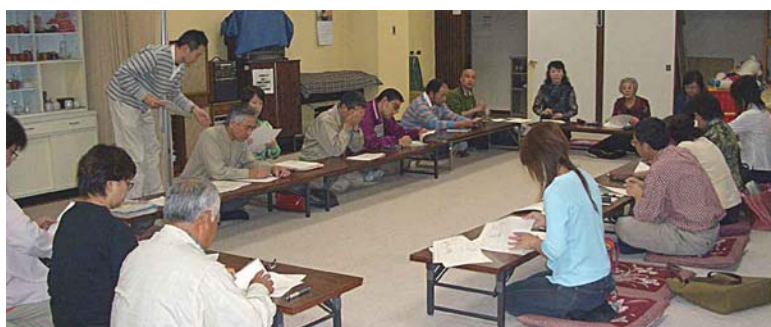




支援センターによる業務が開始した



全体会議の様子



ボランティア公民館長の辞令交付式

