

第30期国立市公民館運営審議会答申

国立市公民館の事業評価のあり方について

第30期国立市公民館運営審議会

2016年10月31日

目 次

はじめに	3
I. 諮問の背景	4
II. 公民館はどのように事業を企画・運営・評価しているのか	6
1. 本節の目的	6
2. 公民館事業実施の現状	6
3. 事業評価のあり方をめぐって職員が抱えている課題	8
III. 市民・公民館利用者の視点からみた事業評価のあり方	9
1. 本節の目的	9
2. 公民館事業における市民や講座参加者の現状	9
3. 課題と評価のあり方の視点	11
4. 市民により親しまれる公民館の為に	13
IV. 行政管理者にとっての事業評価のあり方	14
1. 本節の目的	14
2. 行政管理者による評価の現状	14
3. 現状の評価の課題	15
V. 公民館の事業評価に向けた取り組みの提案	16
1. 本節の目的	16
2. 公民館活動をふりかえる会—公民館研究集会の取り組み—	16
3. 公民館アニュアルレポート—年次報告書作成の取り組み—	17
4. 評価のサイクルとデータの集積—今後に生かすために—	18
おわりに	19

<参考資料>

「国立市公民館の事業評価体系図（提案）」

「第30期国立市公民館運営審議会に対する諮問について」

はじめに

2015年9月、第30期公民館運営審議会第11回定例会において、公民館長より「国立市公民館の事業評価のあり方について」が諮問された。

諮問の趣旨説明を聞いた委員からは、事業評価という一般になじみのない言葉に対する戸惑いの声や、社会教育の実践の場である公民館に対し「評価」そのものがふさわしいのかという疑問も出た。最初の2ヶ月間は資料の説明や今後の進め方についての意見交換をおこない、12月第14回定例会において、伊東静一氏（元福生市公民館長・狛江市公民館運営審議会委員）を講師に先進事例を学ぶ学習会を開催した。

2016年1月、2月と答申に向けた進行案を検討し、評価の視点を多角的に捉えるため3つの小委員会に分かれてそれぞれ課題を整理することとなった。①「公民館職員」に向けての「国立市公民館の事業評価のあり方について」、②「行政管理者」（この用語については12頁に定義した）に向けての「国立市公民館の事業評価のあり方について」、③「市民・公民館利用者」に向けての「国立市公民館の事業評価のあり方について」の3点である。

3月第17回定例会より小委員会活動をはじめ、次回定例会までの間に、調査方法や今後の取り組む内容を話し合う小委員会を順次開催した。4月より7月までの定例会では各小委員会報告を受け、それに対する質疑、提案等を出し合い、全体で問題点などを共有することに努めた。8月、9月の定例会において素案を検討、最終回となる10月第24回定例会での最終確認を経て、本答申を提出した。

諮問の背景と本答申の具体的な構成については次節に譲るが、公民館における事業評価の目的は、公民館運営がさらに市民のニーズに応えるために改善を図ることである。従来の参加者数をはじめとした定量的な評価だけでなく、学習のダイナミズムを定性的な評価によってどのように可視化できるのか、これが最初から最後まで大きな課題となった。また諮問から1年の間に他の審議事項が重なって諮問に集中する時間が不足し、課題への取り組みについて、さらに議論を深化させることができなかった。できれば次期以降の公民館運営審議会で、この課題について議論を重ねる機会を持っていただけると幸いである。

公民館職員の方々には資料提供、小委員会や調査への助言等、大変お世話になった。本答申には、委員全員が多忙な時間を割いて小委員会を開き、熱心に調査し、まとめたことを提案として載せてある。これらが今後の国立市公民館の事業展開に生かされることを期待する。

2016年10月31日

第30期国立市公民館運営審議会（五十音順）

今村和義 大井利雄 長田利信 大串隆吉 川田幸生（平成27年12月まで丹野春香）
佐藤節子（委員長） 龍野瑤子 田中一嘉 富田和枝 福田孝二 古旗真幸
間瀬英一郎 宮脇聡（平成28年3月まで戸井田展） 三好紀子 山田哲也（副委員長）

I. 諮問の背景

今回の諮問では、「国立市公民館の事業評価のあり方について」を検討することが要請されているが、なぜ、事業評価のあり方を問う必要があるのだろうか。ここでは諮問がなされるに至った背景をおおきく二つの流れとして整理したうえで、国立市公民館の事業評価のあり方を検討するうえで重要な視点について述べたい。

第一に、社会情勢の変化のなかで、自治体が提供する社会的なサービスのあり方を問い直す動きが進展している。例えば、少子高齢化がさらに進展し生産年齢人口が減少すると、自治体においてもこれまでのような税収が見込めなくなる。財政上の制約が増すなかで、行政においても限られた資源を効率的に用いる必要性が自覚され、そのための有効な手立てとして事業評価が注目を集めている。事業評価は自治体の行政財政改革推進のためのPDCAサイクルに位置づけられており、事業の見直し・改善に資する役割が期待されてもいる。なお、事業の効率性を高め、よりよいものへ改善してゆくだけでなく、アカウンタビリティ（説明責任）の確保も事業評価を行う主要な目的のひとつである。市民に対して自治体がどのような活動を行っているのかを明示し、行政の透明性を高めてゆくためには評価の営みが欠かせない。

第二に、こうした社会的な要請に応えるべく法制度が改正され、公民館においても事業評価がもつ重要性が増す状況がある。2008年に社会教育法が一部改正され、運営の状況に関する評価等を定めた第三十二条で「公民館は、当該公民館の運営の状況について評価を行うとともに、その結果に基づき公民館の運営の改善を図るために必要な措置を講ずるよう努めなければならない」と規定された。同法の第三十二条の二でも「地域市民その他の関係者の理解を深めるとともに、これらの者との連携及び協力の推進に資するため、当該公民館の運営の状況に関する情報を積極的に提供するよう努めなければならない」とされ、評価の実施だけでなく、運営の状況に関する情報の提供についても努力義務が設けられた。

これまで述べてきたように、自治体における事業評価が普及・定着するなかで、公民館においても運営の状況の評価し、その結果に基づき改善を図るとともに、そこで得られた情報を広く市民に提供するよう求められている。しかしながら、社会教育施設である公民館における事業評価を実施する際には、次に述べるように、他の行政領域における評価とは異なる側面がある点に留意する必要がある。

- ①一般的に、教育における評価には、外部の社会に向けてその成果を示す働きだけでなく、教授・学習過程で伝達しようとした事柄が学習者にどの程度獲得されたのかを把握する役割がある。公民館で事業評価を行う場合には、評価における後者の側面、すなわち社会教育の場で何が達成されたのかを把握する必要がある。

- ②教育機関に対してなされる評価には、教育活動を企画・実施する職員の専門的な力量を形成する役割がある。①で述べたように、公民館の事業評価を通じて得られる情報には、教え手側が意図した事柄を学習者がどれだけ身につけたのかに関する情報が含まれており、それは、教育活動を企画・実施する職員がどの程度、意図したことを首尾良く達成したのかを表す指標になりうる情報である。公民館における事業評価は、職員が自らの職務のあり方をふり返り、その専門性の向上に資するものでなければならない。
- ③教育の成果は、教育を受けた人に生じた変化によって把握されるため、数値化になじまない面がある。例えば、学力テストに代表される標準的な手続きによって、数値化された評価の指標を得ることは可能だが、そこで測定される「学力」は、教育の結果生じた変化の一部に過ぎない。また、教育を受けることで得た事柄が実際にどのように役立つのか（役立たないのか）についても、中長期的な時間軸のなかでしか、最終的な評価を下すことができない。定量的な情報だけでなく、定性的な情報に基づく多面的な評価が欠かせない。
- ④成人を対象とした教育活動においては、教授学習過程における関係の非対称性が緩和され（場合によってはこれが解消されて対等な関係が成立し）、学習者から教え手が学ぶ局面が生じることが常である。公民館の事業評価を行う際には、学習者だけでなく、事業に関わる他の主体（教え手や事業の企画・実施に関わる職員など）に生じた変化に着目する必要がある。
- ⑤成人の学習においては、学習者がその後、そこで習得した知識や技術を用いて周囲にさまざまな影響を与える波及効果が見込まれる事例が多く、これも事業の重要な成果とみなすことができる。公民館の事業評価を行う際には、学習者のその後の活動がもたらす波及効果についても可能な範囲で把握することが望ましい。

上記に整理した観点のうち、①～③は教育一般に関わるもの、④と⑤は成人を対象とした社会教育に関わるものである。これらの特性を踏まえると、公民館における事業評価は、一般的な行政評価の手法として採用されることの多い定量的な項目による点検・評価だけでは不十分であることが明らかである。事業評価を行う際には、公民館やその職員だけでなく、公民館を利用する人びと、さらには潜在的な利用者であるその他の市民と公民館との関わり、そこで生じるかれらの変化に着目する必要がある。そこで、以下では「誰にとっての事業評価なのか」という観点から国立市公民館の事業評価のあり方について検討を加えることにしたい。

具体的な構成は次に述べる通りである。まず、Ⅱ.では公民館事業実施の現状を確認し、

事業の担い手である職員が抱えている課題を明らかにする。続くⅢ.では、公民館事業参加者による評価の現状を踏まえつつ、市民の視点からみた事業評価のあり方を、公民館への関与の度合い（講座参加回数の多寡）の違いに着目して整理し、事業評価の観点を試行的に提示する。「職員にとっての事業評価」「公民館利用者・市民にとっての事業評価」という観点から浮かびあがる現状と課題を踏まえたうえで、Ⅳ.では行政管理者にとっての事業評価のあり方について、その現状と課題を整理する。そしてⅤ.では、これまでの議論をもとに、公民館の事業評価に向けた取り組みを提案する。

Ⅱ. 公民館はどのように事業を企画・運営・評価しているのか

1. 本節の目的

公民館事業の評価のあり方を具体的に考えるために、まず事業の企画・運営を行う公民館職員の視点に立って、公民館事業の現状と職員が事業を企画・運営・評価する際の課題を整理する。

2. 公民館事業実施の現状

(1) どのような事業を展開しているか

公民館の事業は、社会教育法に以下の通り規定されている。

第二十二条（公民館の事業） 公民館は、第二十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って禁じられたものは、この限りでない。

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

この規定に基づき、公民館は講座等の主催学習事業、市民グループ・サークルが利用する会場利用（貸出）、公民館図書室、青年室や保育室の運営、広報発行等を行っている。

本答申では、主に主催学習事業（主催講座）について検討したが、各事業は相互に関連し運営されている。一例を挙げれば、主催学習事業の「5本の柱」（＜参考資料＞「国立市公民館の事業評価体系図（提案）」参照）の第2の柱「共生の地域社会を育む」において開催されている「青年講座・青年室活動（コーヒーハウス）」は、常設施設「青年室」や「喫茶

わいがや」に集まる青年たちと共に企画を考えるなど、公民館の会場利用（貸出）事業の一環として深く繋がっている。

他の分野においても、年間を通じて開催される講座「生活のための日本語」、「にほんごサロン」と国際交流・日本語支援のボランティアグループとの関係や、講座「シルバー学習室」とその受講修了者によって結成されている「心遊会」に属する各種市民サークルなど、主催事業と市民のグループ・サークル活動は深いつながりにある。したがって、公民館主催学習事業のみを単独で評価することは、十分な事業評価のあり方とは言えない。

また、近年では「青年講座」で「若者の生きづらさ」をテーマに主催講座を行ったが、「喫茶わいがや」や「青年室」に通ってくる青年の中に、ひきこもりや精神疾患、発達しょうがいなどの課題がある青年もいる。こうした現代的なニーズを抱えている市民とどのように人間関係をつくっていくのかも公民館の課題となっており、事業評価の視点として見落とせない内容である。

（２）公民館主催学習事業（主催講座）実施の現状

以上の前提を踏まえたうえで、主催講座がどのように組み立てられ、実施されているのか。以下では講座が企画・実施される手順を追ってみる。

- ①公民館講座・催しの５本の柱の骨格は、脈々と受け継がれたものに加え、市民・講座受講者の感想、公民館運営審議会の提案を受けて形づくられ 2009 年頃に５本に集約された。それぞれの柱の下位項目の講座枠は、毎年度、以前の取り組みをふり返り、最新の社会的課題に照らして、職員会議で継続・終了・新設を検討し、年間予定を決定する。
- ②公民館職員は、上記５本の柱の個別の講座や催しを事業として展開する。現在、実際の事業に携わるのは、館長・職員６名・事業嘱託員３名の計１０名の職員である。週３０時間勤務の事業嘱託員でさえ年間７０回の講座を企画運営し、そのほかの事業も担当する。
- ③講師を招いての年間講座数は 265（2015 年度）。異動などがあっても業務が引き継げるように、原則として２名の職員が１講座を担当。同職員が数年間にわたり同テーマの講座を担当できれば年度をこえて継続性のある講座の設定が可能となる。情報の引き継ぎは公民館事業にとって非常に重要である。
- ④職員は地域の課題、テーマに沿って事業を企画・運営する。その際、数量的に測ることが可能な指標ではなく、事業にかける思いや市民の視点、ストーリーが基底にあるため、通り一遍ではない事業が可能となる。
- ⑤公民館に集うしょうがい者を含む青年たちが自ら「青年室」などの活動を生み出し、地域に広げてきた取り組みや、社会問題を抱える当事者（女性・高齢者など）の問題を掬い上げて講座を組み、何が課題なのか当事者が気づき、課題解決に向かう力を共同でつけていくという事業の成果は、数字では測れないが先進的な取り組みとして全国的に注目を集めてきた。

3. 事業評価のあり方をめぐって職員が抱えている課題

では、主催学習事業（主催講座）を、以上のような方法で企画・運営する公民館職員は評価をどのようにしているのか、評価にあたっての課題はなにか。現状を整理すると、以下のような課題が浮かび上がってくる。

（1）講座実施後のふり返りが必要な理由

- ・月2回の職員会議では時間が限られ、簡単な実施概要報告など達成感や課題を十分に伝えられず、個々の講座の内容や成果に関する丁寧なふり返りが難しい。
- ・講座企画は個々の職員の力量や経験に依存しているため、経験の浅い職員でも自己評価できる仕組みがあればよい。
- ・職員間で情報共有の仕組み（講師に関するデータベース等）が構築されておらず、十分な情報の共有や引継ぎの時間が取れない。現状の職員体制に比して個々の抱える事業が多いことが原因と思われる。
- ・講座のアンケートの書式が統一ではなく、担当者によってそれぞれ作成している。アンケート結果を講座運営に活用できるような仕組みを考える必要がある。

（2）施設面の制約

- ・公民館は市内に1館。そのため講座を開催可能な施設数と施設定員に限られる。講座が週末等に重なると、市民グループの利用を制限する場合や、狭い会場で実施せざるを得ないケースが出てくる。
- ・例えば、利用度の高い講座室は35人定員のため、定員をオーバーし参加を断る講座も多々ある。こうした市民ニーズは定量的な事業評価、利用率などには表わせない。

（3）職員体制の課題

- ・慢性的なマンパワー不足。異動のサイクルが早くなり、経験を積み市民と関係をつくり、より良い事業展開をする力をつける前に異動となる。経験の浅い職員が増えると、社会教育についての知識や理念を身に付ける研修が必要となる。
- ・東京都公民館連絡協議会が初任者研修や担当別研修、また近年は東京学芸大学との連携研修を開催するなど、専門的研修の機会は一定程度あるものの、現状は業務に追われ参加する時間がなかなか取れない。
- ・職員が自ら行った事業のあり方をふり返り、共同で専門性を向上させることが力量形成につながる。公民館全体でさらに協議・共有することが必要である。

Ⅲ. 市民・公民館利用者の視点からみた事業評価のあり方

1. 本節の目的

こうして職員がさまざまな課題を抱えながら展開される公民館主催事業を市民・公民館利用者は、どのように捉えているだろうか。以下では、多様な市民や公民館利用者それぞれの視点から、事業評価のあり方を検討する。

2. 公民館事業における市民や講座参加者の現状

(1) 市民・公民館利用者の視点からみた評価の現状

公民館事業について従来 of 事業評価には、市全体で実施する事務事業マネジメント評価および教育委員会で実施する点検評価報告の2つがある。前者は行政評価からの視点、後者も事業の管理者の視点からの評価であり、市民や公民館利用者からの視点による評価ではない(Ⅳ.で後述)。

そこで、市民、公民館利用者の声が反映されたものとして、以下の資料などを参考に評価の現状を把握する。

- ① 公民館講座参加者アンケート
- ② 公民館 60 周年記念誌
- ③ 冊子「公民館に入ったら世界が広がってしまった」
- ④ 身近な利用者へのヒアリング
- ⑤ 事業起案書および報告書
- ⑥ 第 8 回国立市市民意識調査報告書(平成 28 年 3 月)

(2) 市民・利用者の声

上記①～④の結果は、概ね好評である。

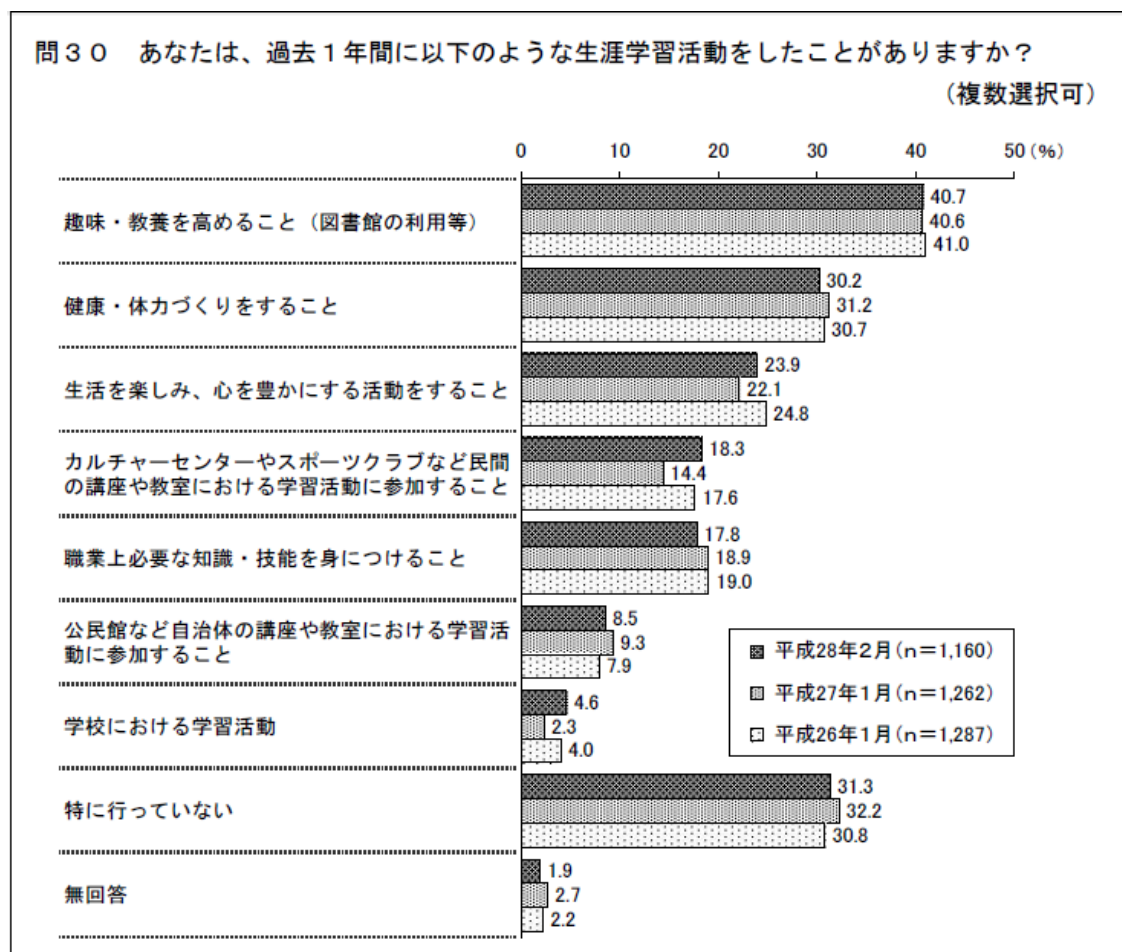
- ①参加者アンケートの意見は、好意的で批判的なものは多くない。
- ②公民館 60 周年記念誌では「第 2 章 講座からひろがる市民の学び—この 10 年—」において、主催事業 13 分野別の講座に参加された声や活動から生まれたサークルが掲載され、参加者の状況や波及効果なども把握できる。
- ③冊子「公民館に入ったら世界が広がってしまった」では、講座への参加を契機に人生観が変わったという絶賛の声が寄せられている。
- ④身近な利用者の意見も比較的好評であった。これら 4 つのことから、公民館講座への参加回数を重ねる度に、学習意欲や利用頻度が成熟していく様子も伺える。
- ⑤事業起案書および報告書によると、募集定員の 9 割に達していたのは 35 講座中 17 講座あり、5 割強の講座が募集定員に達していない。一方、映画会では年 11 回実施のうち 7 回が定員をオーバーしている状況である。講座によっては対象を限定(社会的弱者など)するものや定員を設定できない場合もあり、単に募集定員と参加人数の比較だけで

は、参加者の状況は掴みにくい側面もある。

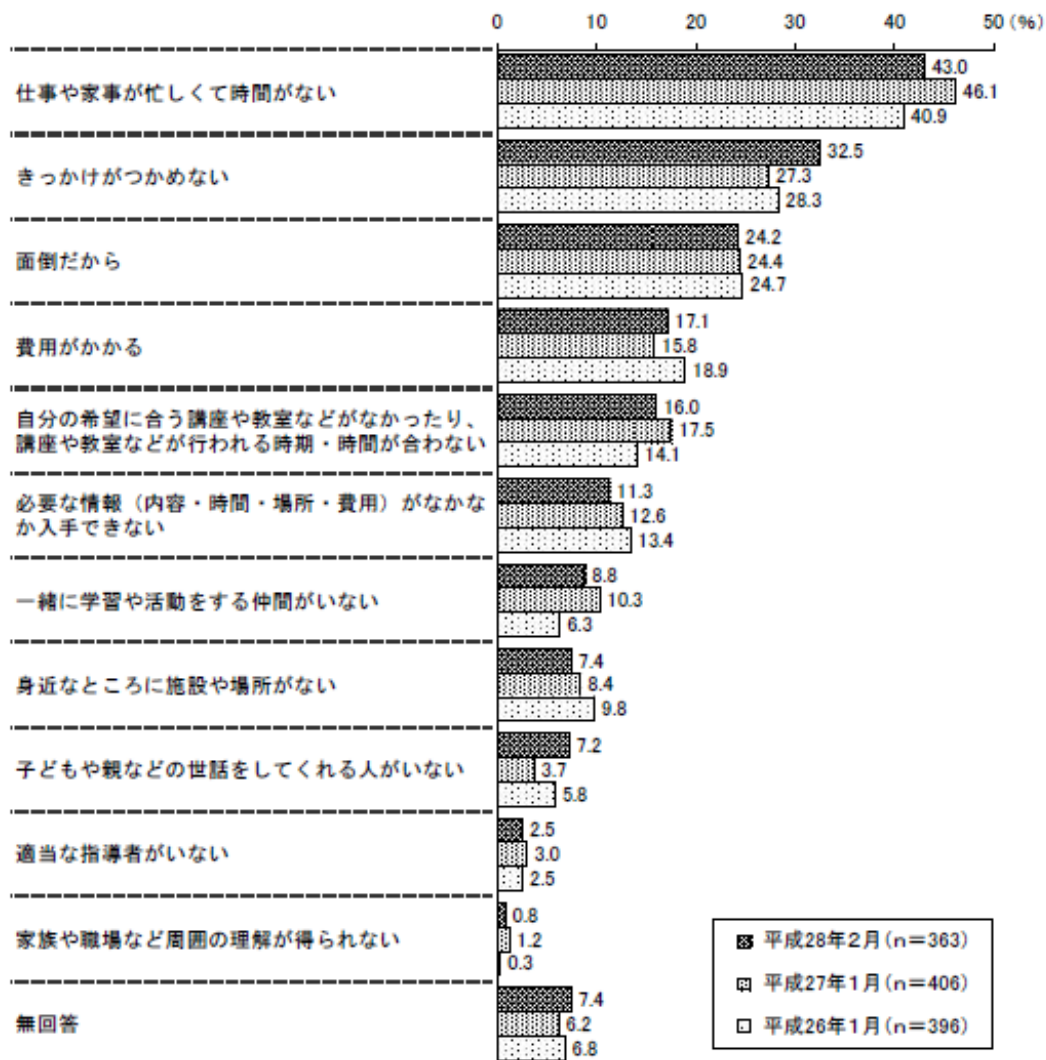
- ⑥生涯学習活動についての質問では、「問 30 あなたは、過去1年間に以下のような生涯学習活動をしたことがありますか？（複数選択可）」の問いに対し、「公民館などの自治体の講座や教室における学習活動に参加すること」との回答は8.5%である。

「特に行っていない」という回答の理由を聞いた問 31 の回答では「仕事や家事が忙しくて時間がない 43.0%」、「きっかけがつかめない 32.5%」、「自分の希望に合う講座や教室などがなかったり、講座や教室などが行われる時期・時間が合わない 16.0%」、「一緒に活動をする仲間がいない 8.8%」、「身近なところに施設や場所がない 7.4%」とある。市内に社会教育の拠点である公民館が1館のみのため、活発に施設を利用する市民団体からは貸出施設の少なさに不満の声もあがるが、これは公民館全体の利用率が非常に高いところに起因する問題といえる。施設規模や職員体制などの課題の中で、いかに地域に輪を広げ、利用も広げることができるか。現在、南・北市民プラザ等で行われている事業のさらなる展開も期待される。

※参考：国立市政策経営部政策経営課『第8回国立市市民意識調査報告書』平成28年3月



問31 問30で「特に行っていない」と答えた方に伺います。
それはどうしてでしょうか。(複数選択可)



3. 課題と評価のあり方の視点

(1) 評価の課題

アンケートは好評であるが、講座直後の慌ただしく限られた状況の中で十分な感想を記述することは難しく、これだけで公民館事業全体を捉える評価とはならない。

参加人数は、公民館講座への市民の関心の高さの表れであり、欠かすことのできない重要な指標だが、I.でも述べるように、教育的な評価として学習意図がどれだけ把握されたか、学習へのプロセス、学習者自身の内面的な変化や波及効果などを中・長期的に把握することこそ社会教育施設である公民館の事業評価には必要な観点である。単に参加人数などの定量的指標を比較するだけの評価であってはならない。

市民意識調査の結果も、国立市のみならず各地の抱える若者や現役世代の利用が少ないという悩みを示唆している。潜在するニーズに応える講座、実績のある「公民館だより」に加えてインターネット、SNSなどを活用した広報のあり方などの工夫が必要である。市民が参加したくなるような事業を行うために、職員、公民館運営審議会、利用者、行政管理者など、さまざまな観点から十分に検討する必要がある。

(2) 多様な市民の観点

公民館に対して関わりの異なる市民を一括りにはできない。ここでは、講座参加回数の多寡をもとに、講座展開や学習としての評価の視点を以下のとおり3つに分け、重要となる観点を検討してみる。

①講座参加10回以上 ②講座参加10回未満 ③講座参加0回

基準を講座参加においたのは、講座の目的が「学ぶ」・「つながる」・「ひろがる（地域への還元など）」ことこそ公民館が期待する成果であると考えられる所以である。回数の区切りを10回にしたのは、およその目安を具体化したもので、言い換えれば、①は成熟した利用者、②は初歩的な利用者、③は潜在利用者と言える。

今後、講座を企画するにあたり、市民の視点を上記①②③のいずれかに区分け、指標（目標）を明確化し、事業を展開する必要があると考える。以下では、この3つの区分ごとに評価指標を例示してみたい。

① 講座参加10回以上の市民に対して

公民館事業を良く理解し、積極的に活用している市民で、その要望も多岐にわたると考える。自主的な学びからさらに地域への波及効果を促す支援ができているのかななどを重視し、以下に4つの観点を挙げる。

- ・得られる成果の明確化
- ・さらなる波及効果を期待できるような地域活動への支援
- ・地域性・社会性・時事性を考慮
- ・学習者の学習意欲を満たす

② 講座参加10回未満の市民に対して

新しく公民館事業に参加したばかりや、多忙や移動に時間を要するなど参加しづらく、興味のあるテーマにだけ参加するなどの市民。あるいは参加したものの物足りなさを感じて疎遠になった市民など、さまざまな状況を想定して、講座内容・運営方法を重点とした観点を挙げる。

- ・市民ニーズに応えた講座内容
- ・参加しやすい身近なテーマ
- ・講座の目的は何かを明確に

- ・参加者への配慮（広報・案内方法・配席の工夫・発言の誘導）
- ・自主グループ活動移行への手助けを考慮した運営（仲間づくり）

③ 講座参加0回の市民に対して

公民館がさらに多くの市民に理解され、活用されるためには未利用者へのアプローチが不可欠である。そのためには、まず、公民館自体の存在を伝え、映画会や話題性のあるテーマ事業を実施し、はじめて参加する市民が満足し、再度の参加につなげるために、以下のとおり挙げる。

- ・未利用者の意見を受け止める仕組み
- ・気軽に参加できる映画会・講演会などの実施（きっかけづくり）
- ・地域への出張講座など、広域的活動
- ・参加者同士の交流を図る工夫（仲間づくりへの誘導）
- ・参加しやすい呼びかけの工夫（自主グループ・地域人材を活用しての募集など）

①②③共通、全市民に対して

- ・情報伝達の多様化を進める
- ・公民館の活動が見てとれる評価の可視化（実施講座の全記録をまとめた冊子・DVDの作成など）

4. 市民により親しまれる公民館の為に

公民館は、Ⅱ.で述べたように講座開催などの主催学習事業だけでなく、市民の学習・サークル活動を支える公民館会場利用（貸出）事業など、さまざまな事業を複合的に行っている。利用する市民にとって身近であり、国立市公民館ならではのユニークな活動を展開している図書室、青年室、保育室、市民交流ロビーの利用についても、市民・利用者の視点を取り上げるべきであるが、今回は調査時間が不足したため、残念ながら公民館主催学習事業に絞った内容となっている。

市民・公民館利用者の視点から考えるときに、参加回数が多い利用者の意見だけでなく、未利用者が利用しない理由をもっと掘り下げる必要性を感じる。未利用者からは、「参加した時になじめない雰囲気があった」「敷居が高い感じがする」などの意見も聞く。そうした市民への受け入れ態勢を整えるにはどうすればよいか。初めて訪れた人にとっては、第一印象がきわめて大切である。もっと利用者同士が自然に挨拶を交わせる雰囲気作りなどの工夫があってもよい。その際に、今回検討が不十分な公民館会場利用（貸出）、図書室、市民交流ロビーや「喫茶わいがや」などの公民館機能の評価とさらなる充実・発展が重要になる。

公民館は一部の人たちのものであってはならない。誰でもが使える、親しみの持てる、ちょっと立ち寄ってみたい公民館を目指す必要がある。しかし単なるコミュニティセンタ

一とは異なり、公民館は市民の相互教育、自己教育の場を保障する役割を担う。利用者の視点を大切にしながらも、あくまで社会教育機関であるということを忘れてはならない。

IV. 行政管理者にとっての事業評価のあり方

1. 本節の目的

II.では、公民館事業の現状と企画・運営を担う職員の課題から、III.では、「より多くの市民」が利用し、参加する公民館と主催事業を目指す観点から、評価のあり方を検討した。

そこで、本答申では公民館事業の予算や体制に対して重要な影響を有する多様な主体を「行政管理者」と定義し、本節では行政管理者による公民館評価の現状と課題を分析・検討していく。

2. 行政管理者による評価の現状

少子高齢化など外部環境の変化で、財政難、合理化、事業見直し、効率性・有効性（対投資効果）への対応が強く求められている。こうした背景のもと、いわゆる行政管理者による評価が行政改革の一環として事業全般に対し行われている。主として財政の合理化、効率化の点から、PDCA サイクルによる実施と報告を求めた取り組みを各自治体が実施している。現在の行政管理者による評価は、施策や事務事業の目的を明確にし、その達成目標を数値化し、継続的に評価して改善を検討することにより目標の達成を図る手法として活用されている。

国立市においては、こうした行政評価システムによる事務事業評価を 2006 年度より実施し、公民館に関する業務は、以下の 7 事業に分けて評価が行われている。

- ① 公民館主催学習事業（主催講座）
- ② 公民館会場利用（貸出）事業
- ③ 広報発行事業
- ④ 公民館図書室管理運営事業
- ⑤ 公民館維持管理事業
- ⑥ 公民館運営審議会運営事業
- ⑦ 東京都公民館連絡協議会参画事業

具体的には「政策評価」「施策評価」「事務事業評価」に区分された定量的数値の指標を中心に統一書式に基づいて担当課による一次評価、政策経営課による二次評価が行われる。さらに、行政内部で行う事務事業評価の客観性及び透明性を確保するため、2014 年 3 月に制定された「国立市事務事業評価委員会設置条例」に基づき、事務事業評価委員会が設置された。毎年度、市長の諮問に応じて「国立市事務事業評価委員会における評価対象事業の選定

基準」に基づき委員会が選定した一部の事務事業について、同委員会による評価が行われ市長に報告されている。

その他に、教育委員会の事業については、一部改正 2008 年に施行された「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第二十七条「教育委員会は、毎年、その権限に属する事務の管理及び執行の状況について点検及び評価を行い、その結果に関する報告書を作成し、これを議会に提出するとともに、公表しなければならない」という規定に基づき、「教育委員会活動の点検評価報告書」が公表されている。

また、このほかに予算策定時に、政策経営課の査定もひとつの行政管理者による評価としてみることができる。予算案は、公民館が提出した原案と資料に基づき、政策経営課との折衝に基づいて査定が行われ、最終的には市長が決定する。政策経営課の査定は、一方的に減額されるものではなく、主として財政的な視点からの質疑で、事業の優先度、予算の必要性が問われることになる。

3. 現状の評価の課題

公民館は、本来求められた役割を果たしているかどうか、それぞれの事業評価と同時に、公民館事業全体を俯瞰した見方が必要である。また、それを行政管理者にも分かりやすく説明し、理解できる資料を提供・発信することが重要である。

しかし、現状の評価だけでそれが可能だろうか。公民館は人によって関心事、価値観が異なることを前提に多様な講座事業を展開しているが、事務事業評価や「教育委員会活動の点検評価報告書」では、主催学習（講座）事業として一括され、それぞれの講座から派生する学習の成果が見落とされてしまう。予算案の査定においても、個別事業の成果などが検討課題にあがることは想定されない。

すでにみたように一括した参加者数・利用者数などの定量的な評価指標のみでは、公民館事業の意義・成果を評価することはできない。教育は、本質的に効果が表れるのに時間がかかり、公民館事業に実際に参加した学習者の変化やその後の活動による波及効果など、長期的な視野にもとづく定性的な評価の観点が欠かせない。したがって、単年度で「費用対効果」を説明・評価することも容易ではない。

以上から、公民館の事業の成果や課題を評価するには、以下のような観点が求められる。

- ①公民館の関係法に基づく設置理由や基本的役割を踏まえる。
- ②公民館活動の継続性と時間的ひろがりをもって評価する。
- ③目標に対する達成度と改善をおこなうための客観的事実を明らかにする評価にする。
- ④多様な視点からの評価、参加できない人の考察。
- ⑤行政管理者を含めた関係者との対話や議論を促す評価をする。

これらのことを念頭におき、市民・行政管理者の理解を深めるために、数値化しにくい活動事業を分かりやすく、一年間の活動成果を具体的な事例で適切なタイミングで提示・議論することを目指す必要がある。

V. 公民館の事業評価に向けた取り組みの提案

1. 本節の目的

以上の検討を踏まえて、本答申では公民館の事業評価に向けた新たな取り組みを提案する。

公民館の現状と課題を踏まえれば、業務として新しい評価活動を増やすことは、職員をさらに繁忙化させ、いずれ形骸化を招く恐れがある。また、評価には公民館や行政管理者だけではなく、公民館運営審議会をはじめとする多様な市民が関わることが法的（「公民館の設置及び運営に関する基準」など）にも実態としても求められている。したがって、公民館事業の水準の向上のために、具体的な事例を参加者・利用者、職員などの当事者のほか、行政管理者を含めた関係者との対話や議論を促す仕組みが必要になる。そこで、以下では公民館運営審議会委員をはじめとした市民の参加を主体とした評価の取り組みを提案し、さまざまな立場の関係者が関わる評価の仕組みづくりを進めていくことを提言したい。

なお、ここでの提案はあくまでも現段階の議論にもとづく試論的なものであり、望ましい事業評価のあり方を構想するためには、さらなる検討が必要であることを付言しておく。

2. 公民館活動をふりかえる会—公民館研究集会の取り組み—

市民・職員・行政管理者が一堂に会して、公民館事業をふり返る会を年1回開催する。それぞれ違う立場のものが、同じ事業の目的や成果をともに話し合うことで、次年度以降に新たな展開が生まれることを期待する。

社会教育における市民の学習は、個々人の学びとともに他者との学び合いの中で行われるものである。学びを個人的なものにとどめず、他の市民・職員とともにふり返る機会をもつことで、より深くより広がりをもって学習が自分のものとなり、地域で展開できる力をつけていく。

公民館職員が事業のふり返りの機会をもつことは、自分が企画立案し、実行した事業の手ごたえや反省を立場や視点の違う人々と共有し、意見を受け止めることで、社会教育を担う職員として専門的力を鍛え、さらなる事業実行力を高めることができる。

行政管理者は、公民館がどのように社会教育を実践しているか、その実際に触れることにより、数字では表せない地域や現代の課題に取り組む事業の価値をより一層理解することができる。

これらの理由から、事業評価を複数の立場・視点から行い、次年度の主催講座に反映させるために、以下の評価の視点・方法による「公民館活動をふりかえる会」（以下、「ふりかえる会」）を提案する。

主 催： 国立市公民館運営審議会・国立市公民館共催とする。

方 法： ① 昨年度の主催講座（複数）を取り上げ、市民・担当職員・行政管理者がグ

ループに分かれて意見交換をする。

- ② 公民館事業について問題意識の共有を図るために助言者（社会教育研究者）を招く。
- ③ 参加者が再び集まり、報告し合う。
- ④ 発表を受け、助言者を交えて公民館主催事業についてふり返り、課題や継承すべき点を明らかにする。

留意事項： 事業目的、事業展開の方法、市民からのフィードバックなど、大事にしたい共通の尺度があればよい。

市民が関心をもって集まりたくなる「しかけ」を用意する。

誰もが率直に意見交換できる雰囲気をつくる。

開催時期： 次年度講座計画に生かせる時期を選んで開催する。

記録： 次につながる力とするために、話し合いから得たものを参加者が共同で記録し、記録の要旨を「公民館だより」に掲載する。

3. 公民館アニュアルレポート一年次報告書作成の取り組み

公民館事業を行政や市民にもっと理解してもらうために、特徴的な主催事業を選び、「アニュアルレポート（年次報告書）」を作成する。従来と同様の資料を作成しても、必要性がなければ読まれない恐れがある。むしろ市民を読み手に据え、市民の視点を生かしたわかりやすい事業評価であれば、公民館の必要性・有用性が明らかと考える。

（1）評価の視点

「アニュアルレポート（年次報告書）」は次の3つの視点により評価作成する。

- ① 法（日本国憲法、教育基本法、社会教育法、公民館の設置及び運営に関する基準、国立市公民館条例など）に規定されている公民館の事業目的を満たしているか—市民の学習、文化活動を行う権利を保障しているか—。
- ② 国立市公民館が先駆的に行ってきた独自の取り組みを大切にし、公民館の原則に従って継続・展開（地域への学びの広がりなど）しているか。
- ③ 国立市総合基本構想、基本施策の中の関連事項（地域課題、生活課題など）へ対応、あるいは関連した事業となっているか。

（2）作成にあたっての留意点

簡明化を目指し、既存作成資料との重複をさける。形骸化しないよう、継続的な活動の中で改善を図る。

- ① 適正なページ数（4～8、折り畳み式でコンパクトにする）。
- ② 年度ごとにふり返りを行い、その結果を反映する。
- ③ 市民（公民館運営審議会委員を含む）が中心となって作成する。

- ④ わかりやすくビジュアルで伝える（図や写真などの活用、シンプルなデザイン、カラー印刷など）。

（３）作成の時期と活用

年度終了時に作成して公民館に提出し、その後公民館が市民および行政に向けて公開する。予算折衝の際の資料として活用し、翌年度の「ふりかえる会」の資料とするほか、「公民館だより」に掲載、あるいは公民館窓口で市民に配布するなどの周知が考えられる。

（４）市民主体の評価

本答申では具体的な方法まで議論を深めることができなかったが、市民主体で事業評価が実施されるために提案された、いくつかの方針案を以下にあげておく。

- ① 職員の負担増を避けるために、公民館運営審議会委員を含む市民が中心となって公民館監修のもとに作成する。
- ② 「ふりかえる会」を開催し、その成果をもとに作成する。
- ③ 本答申を一過性のもので終わらせず、国立市公民館ならではの評価を充実させ、事業評価の継続的改善のために、専門家を交えた自主的組織を立ち上げる。公民館に事業評価について、調査・研究する研究所、あるいは自主グループによる研究活動の場を設ける。
- ④ 毎期の公民館運営審議会委員の中から「ふりかえる会」、あるいは「アニュアルレポート」の担当者を選出する。

４．評価のサイクルとデータの集積—今後に生かすために—

単に施設を利用して終わりではなく、学びをきっかけにして人と人がつながり、学習で得たものを地域で実践していく活動こそ、公民館活動の目指すところである。今回提案した「ふりかえる会」と「アニュアルレポート（年次報告書）」については連動することが重要となる。「ふりかえる会」の結果をレポートに生かすことで、定量評価で見えない成果を見せることにつながる。

課題としてあげられた統一アンケートについては、現段階での設計が難しいことから、講師のデータベース化なども含めデータの蓄積方法について検討し、「ふりかえる会」や「アニュアルレポート（年次報告書）」に生かしていくことが求められる。

以上に論じてきた事業評価の現状と新たな取り組みの提案について「国立市公民館事業評価体系図（提案）」にまとめ、＜参考資料＞として巻末に付した。これは、それぞれの評価に関わる取り組みが相互にどのように関連しているか、試行的に整理したものである。評価のサイクルをつくりながら、これも検討・修正していく必要がある。

おわりに

評価は、何のために誰のためにするのだろうか。それはわかりきったことで、公民館活動の改善のために、公民館のためにするという声は聞こえてきそう。それは、公民館の代わりに別の施設名——たとえば、老人ホーム——を入れてもおかしくないから、あらゆる公共施設にあてはまる。そこで、私たちは、公民館が社会教育機関であることを大切にして評価を考えてみたのである。

社会教育とは、社会の中での相互教育、自己教育である。社会教育法の作成にかかわった寺中作雄は、『社会教育法の解説』で、「社会教育は本来国民の自己教育であり、相互教育」と解説している。

相互教育とは、お互いがお互いの長所、短所に気づきながら、お互い学び合い、変化していくことである。これは、講師と受講者の間でも生まれるから、知識や経験の差があっても平等であること、お互いの意見・疑問をよく聞き、理解することが大切になる。このことは、講座だけでなく文化活動でも生まれている。ここに、社会教育における自由と民主主義がある。自己教育は、自分で自分を教育することである。そのため、個人の思想の自由が認められていなければならない。相互教育で気づいたことは自分で自分を育てる自己教育のきっかけになる。そうすると、相互教育、自己教育の場を保障し、広げていくことが公民館の役割になる。

以上のように社会教育はとらえることが出来るため、評価の目的は自己教育・相互教育を発展させることになる。それでは、評価するのは誰だろうか。

私達は①公民館利用者、②職員、③行政管理者と考えた。当事者—利用者が最初に来るのは当然である。なぜなら、相互教育・自己教育を行うのは、利用者だからである。利用者が満足するか、しないかが焦点になるので、当事者がまず評価の主体者になることが期待される。

その時に、公民館の相互教育、自己教育の機会の提供の仕方がまず評価の対象となり、その評価の過程では、当事者が公民館での経験についてのふり返りが起こる。その結果、公民館で学習を継続する人もいれば、他の場所で学習する人も生まれる。地域活動やボランティア活動をする人も生まれるだろう。これらの評価は「諮問の背景」で述べられているように「数値化になじまない」。

二番目に職員による自己評価と職員に対する評価がある。ここで職員が出てくるのは、公民館の仕事は決められたマニュアルに沿ってするだけでは全く不十分になるからである。

職員の活動は、専門的教育活動として行われる。そのため、文部科学省告示「公民館の設置及び運営に関する基準」は、「館長及び公民館主事については、多様化、高度化する地域市民の学習ニーズ等に的確に応えるため、社会教育に関する識見と経験を有し、事業に関する専門的な知識及び技術を有するものをもって充てるよう努めるものとする」と書き、専門職員の配置を希望している。

それでは、なぜ職員の専門的な教育活動に対して評価が行われなければならないのか。ひとこと言えば、子ども、青年、しょうがい者、高齢者、女性、子育て中の男女、外国人など、公民館の利用者や対象者は実に多様だからである。そしてまた、地域で行動しながら、世界を考えなければならないように、ニーズが「高度化」している。職員は、彼らと対話し、彼らの特徴を丁寧に理解し、学習援助できる能力がなければならない。それは、1年や2年で出来るものではないし、職員同士の助けあい、意見交換ーチームワークや研修が必要となると考え、このことも評価の視点として言及している。

他方で、学校、商工会、福祉団体との連携が必要になっている。公民館運営審議会委員にこれらからの出身者がいるのは、そのあかしである。これら団体と公民館との連携は公民館事業を発展させるだけでなく、公民館利用者が地域活動をするにあたって、強い味方になる、すなわち公民館活動を広げていくのに有益だと思われる。

現在、公民館は行政管理者によって評価が行われている。それらは、改善のための資料になっているが、「行政管理者にとっての事業評価のあり方」で触れたように、数値化評価や単年度評価では、公民館活動すべてを評価することはできない。そこで、すでに述べたような社会教育活動への理解を深めながら、今後の評価活動が行われることが期待される。この点は、行政管理者だけに当てはまるものではない。利用者にも、職員にも当てはまる。

そこで、私たちは「アニュアルレポート（年次報告書）」の作成とともに、ワークショップなどの市民参加の形式で公民館活動をふり返る機会を提案した。これらに、市民、職員、行政管理者が参加して行うことが期待される。特に「公民館活動をふりかえる会」では、公民館利用者以外の市民にも参加してもらうために、自治会、PTA、NPOなどの団体にも広く参加を呼びかけることも必要である。

以上