

千葉県公民館運営における社会教育法
第 2 3 条の解釈適用について（答申）

千葉県社会教育委員会議

昭和 5 8 年 3 月 2 8 日

千葉市教育委員会

委員長 長戸路 千 秋 殿

千葉市社会教育委員会議

議長 飯 田 朝

千葉市公民館運営における社会教育法 第 23 条の解釈・適用について（答申）

昭和 56 年 8 月 25 日、貴委員会より首題の件に関し諮問がありましたので、本委員会議は約 1 年半数次にわたる小委員会、および全体会議において慎重に検討した結果、次のような結論を得ましたので答申いたします。

記

1 ま え が き

社会教育法第 23 条は公民館の運営方針について規定し、公民館は次の行為を行ってはならないとしている。すなわち、1 項の 1 で営利を目的にした事業、及び営利事業への援助を禁止しており、同 2 では特定の政党の利害に関する事業又は公私の選挙に関し、特定の候補者を支持することを禁止している。そして 2 項では特定の宗教を支持し、又は特定の教派、宗派、教団を支援してはならないとしている。このことは、公の教育施設の運営として至極当然であり、今日では、あまねく認知されていることながらである。しかしながら公民館は数多くの市民が利用する社会教育施設であるゆえ、現実には上記の三項目について、いずれの場合でもすこぶる微妙な問題が生起するであろうことは十分予想されるところであり、事実当委員会議の審議過程における調査の結果でも、相当難しい場面に遭遇している場合がいくつか現れているのを知ることができた。このように実際には、当事者が微妙で判断に苦しむことが生起するのはたしかである。けれども社会教育の基幹施設として公民館のもつ意義は重要であり、その果たす役割はコミュニティ形成や地域文化の振興にかかわることが大きいので、その点を十分考慮しながら上記の運営方針を適用するように心がけなければならないのも自明である。

以上の実情に鑑み、当委員会議ではまず、公民館の公の施設としての性格を検討するため、関連法を集め、その法律的解釈について審議した。そしてその間実践の場における具体的な問題にあたりると同時に、わが国における公民館設立の経緯やその今日的意義について、あるいはそのあり方等についても考察を深めるようにした。

2 公の施設としての公民館

1. わが国における公民館設立の経緯とその今日的意義

終戦直後、廃墟の国土に社会的混乱が続くなかで、新しく文化国家の建設を目指すことを決意したわが国政府は、文教政策の重点として民主的な社会教育の推進の必要を強く意識した。そしてその具現化の過程で構想されたのが、社会教育施設としての公民館の設置であった。

昭和 21 年 7 月、文部省は次官通牒で「公民館の設置運営について」を出し、新しい公民館像を次のように示している。

「公民館は全国の各町村に設置せられ、此処に常時に町村民が打ち集って談論し、読書し、生活上の指導を受けお互の交友を深める場所である。それは謂わば郷土における公民学校、図書館、博物館、公会堂、町村集会所、産業指導所などの機能を兼ねた文化教養の機関である。それは又青年団、婦人会などの町村における文化団体の本部ともなり、各団体が相提携して町村振興のそこ力を生み出す場所でもある。」と。この構想は昭和 24 年 6 月、社会教育法制定のさい生かされ、公民館が制度的に位置づいたのである。しかも法律では図書館、博物館が分離されたため公民館は社会教育の中核的機関として位置づくようになったといえる。

また、これ以降、法によって、公民館は地域振興の総合機関というより、「教育、学術及び文化」（社会教育法第 20 条）の機関としての性格が明確化されるようになった。そしてそれは市町村が設置する公共施設であることが明らかになった（第 21 条）ため、「公」の教育施設としてしたがうべき運営方針（第 23 条）や違反行為に対する事業停止措置（第 40 条）等も定められたのである。

このような歴史的経緯をもつわが国独自の社会教育機関である公民館は発足当時は比較的農村地域の総合教育施設として意識され、実態としても農山漁村での普及が目ざましいものであった。しかしながら近年都市化の進展や都市生活者の生活構造の変化等により、そこでの人びとの教育受容や学習要求の高まりが年々顕著になってきた。そのため各都市では住民のかかる教育、学習への要求を満たすべく、公民館の整備につとめてきたのである。このようにして公民館はいまや都市の地域住民のなかに

位置づき、社会教育のもつ日常性、自己学習性、相互教育性を生かす場として重要な役割をになう公共機関となったのである。したがってその運営いかんによっては今日都市生活の向上にとって必要不可欠と考えられているコミュニティづくりの場としても有効に機能することができる施設となっているのである。

公民館の社会的機能がここまで日常性をもつに至った段階では、「人間を大切に」、「自治を発展させる」、「地域の伝統を生かす」の三要素を基本理念として「個性ある都市づくり」を旨としている千葉市としては、地域に密着しているこの社会教育施設に一層注目し、都市づくりの拠点として位置づけていくことが必要になっているといえるであろう。当委員会議は、公民館の今日的意義と千葉市におけるその役割を以上のように考え、つぎにその法律的性格の検討をした。

2. 公の施設としての性格

公民館が公の施設（社会教育法第 21 条）であるのは前述のとおりであるが、公の施設と住民の関係はどのように理解すべきであろうか。

地方自治法第 10 条は住民の意義及び権利義務を定めているが、その②で住民は「法律の定めるところにより、その属する普通公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分担する義務を負う。」としている。そして、公の施設を規定した同法第 244 条ではその 2 項で、「普通地方公共団体は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。」とし、また同 3 項では「住民が公の施設を利用することについて不当な差別的扱いをしてはならない。」としている。さらに同法第 244 条の四において「公の施設を利用する権利に関する処分について」、不服のあるものは不服申立ての審査請求権もみとめている。以上のことから公の施設である公民館を利用するのは住民の権利であると理解するのが適当であると考えられる。

しかしこのように公民館の利用を住民の権利としてみとめた場合、千葉市公民館設置管理条例第 4 条、第 5 条、および千葉市公民館管理規則第 4 条に示されている公民館使用に関する「条件つき許可」、あるいは「許可しない」「許可の取消し」等にみられる許可の概念や行為とどのような関係にたつと解すべきかが一つの問題となる。が、この点について当委員会議はつぎのような見解に達した。すなわち、前述のように公の施設である公民館の使用を住民の権利としてみとめた上で、条例に示されている許可というのは「使用する権利をみとめる」という権利の確認行為であると解するのが相当である。と、上記のように公民館使用についての法的解釈をおこない、併せてこの際教育基本法第 7 条、社会教育法第 3 条にみられる社会教育に対する「国及び地方

公共団体の任務」や、同法第 20 条に示されている公民館の「目的」に関する規程等を積極的にうけとめ、その趣旨を一層徹底させるため、なるべく広く地域住民に公民館の使用をみとめるように配慮することが大切ではないかと思われた。それは諮問事項の文言にもあるように生涯学習の理念が普及しつつある今日の状況においては、公民館の任務がすこぶる重要になってきているように考えられるからである。

3 第 23 条適用にあたっての原則

以上、公民館の法的解釈について、当委員会議の基本的見解をのべてきたが、ここで第 23 条適用にあたって考慮すべき原則的なことがらを要約してのべ、しかる後、具体的な問題の取り扱い方針についてふれることにする。

まず、第一に公民館に勤務する職員は地方公務員であるので、地方公務員法第 36 条が適用され、「公務員の政治的行為の制限」を受けるものと解する。第二はこの第一の原則を理解しながら第 23 条適用にあたって直接運営を担当するものとしては、教育機関としての「政治的中立性」を堅持するように努めることが重要である。これはまた、宗教および営利活動に対しても同様でなければならない。

けれども実際には、「条件付き許可」あるいは「許可取消し」といった処分行為にあたっては既述のように微妙な場面に遭遇するのが常であろう。そしてそのために事務の煩瑣はさけられないように思われる。だがそうであっても「許可の拒否」あるいは「条件付き許可」の場合は利用者に対して公正な手続きの保障が必要であろう。なおまた、係る場面において公民館長は、憲法第 13 条、及び第 14 条の精神を解したうえで社会教育の専門職としての教養と見識を基礎にして自信をもって利用者に接し、納得のいくような説明をすることが大切である。しかしながらそのような配慮と努力にもかかわらず時には即決できない複雑な問題が出現することもあり得よう。そこで原則の第三として、地区住民から使用申請のあったもので公民館長が独自で判断するのが困難な場合は市教育委員会（社会教育課担当係）に申し入れる。これについて社会教育課では複数の職員で申請内容を検討するための委員会を構成し、「許可」ないしは「許可しない」ことを決め、助言するのが適当であると考えられる。というのは住民の公民館使用権はみとめるとしても、当事者が困却する程の案件に対しては、慎重でかつ、判断の客観性を確保する必要があると考えられるからである。

4 予想される具体的な問題への対処

公民館運営に関する当委員会議の原則的な考え方はおよそ以上のごとくであるが、日々問題に対処している実践の場においては、できるだけ具体的な回答を欲している

ように見うけられる。その点も配慮して、今回やや具体的な問題についても審議した。しかし、これについては従来 of 慣行もあるであろうから市教育委員会としては所管課において、さらに現実問題と照合させながら検討を加え、答申にかかわる運用方針として例示表を作成し、各公民館に配布しておくのが適当であるように思われる。

なお例示表作成に当っては、本答申の趣旨に即して現実の問題に対処されることを望む、とともに、各館でちぐはぐにならないように全市的な統一見解として取り扱うよう留意していただきたい。念のためそのことを付記しておく。

付

本答申に関連する主なる法規

1. 直接に関係する法規

- 社会教育法第 23 条（公民館の運営方針）
- 地方自治法第 10 条（住民の意義及び権利義務）
- 同 第 244 条（公の施設）
- 地方公務員法第 36 条（公務員の政治的行為の制限）
（国家公務員法第 10 条、人事院規則 14-7 も併せて参照）
- 千葉市公民館設置条例第 4 条
- 同 第 5 条
- 千葉市公民館管理規則第 4 条

2. その他の関連法規

- 憲法第 13 条（個人の尊重及び幸福追求権）
- 同第 14 条（法の下での平等権）
- 教育基本法第 7 条（社会教育の奨励、努力）
- 社会教育法第 3 条（社会教育に関する国及び公共団体の任務）
- 同 第 20 条（公民館の目的）
- 同 第 40 条（公民館の事業又は行為の停止）

千葉県公民館運営における社会教育法
第23条の解釈適用について（例示表）

千葉県教育委員会社会教育部
社会教育課

例示表について

1. この例示表は、昭和 58 年 3 月 28 日千葉市社会教育委員会議の答申の趣旨に即して作成したものである。
2. この例示表は、社会状況の変化等により、変更の必要が生じた場合は加除訂正をおこない、実際場面に適応できるようにするものとする。
但し、別記の社会教育委員会議答申の趣旨と著しくへだたりのある加除訂正をおこなう場合は、社会教育委員会議の協議を経ておこなうものとする。
3. この例示表及び、これに類似する事項について利用者との間に起きた問題については、当該館において適当な機会に公民館運営審議会に報告し意見を聴取するように配慮されたい。
(なお、その際の意見を記録し、保存しておくことが望ましい。)

昭和 58 年 4 月

— 例 示 表 索 引 —

1. 第1項第1号にいう「営利」関係について	3
2. 第1項第2号にいう「特定の政党の利害に関する事業」関係 について	5
3. 第1項第2号にいう「公私の選挙に関し、特定の候補者を支 持すること」の関係について	5
4. 第2項にいう「特定の宗教活動」について	6
5. そ の 他	7

○ 社会教育法第23条適用による公民館の運営方針

例 示 表

1. 第1項1号にいう「営利」関係について

事 例	見 解
会社、商店等が営利、宣伝を目的として行う事業のための会場使用。	許可しない。
会社、商店等が商品を直接販売する場合。	許可しない。
会社、商店等が直接販売はしないが、商品の展示、試験、試食等を行う場合 (間接的販売)	許可しない。 (間接的販売になるものと解する。)
会社、商店等が営利、宣伝等を目的とせずに行う事業の会場使用。	営利事業を援助する行為となるので許可しない。 (但し、商工会議所、生活協同組合等の連合組織の場合は許可。)
バザー、作品の実費販売。	文化祭等の公民館行事に限り、実行委員会、連絡協議会の下で経理を公開して実施する場合に可。
公民館が企業と共催して事業を行うことはどうか。	会社、商店等の企業と公民館との共催については、教育効果の高いものは許可する。 (例、電力、ガス会社等の電気の知識教室等で、安全、省エネ、健康の内容を含む。) 上述との共通事項 チラシ、ポスター等を会社、商店等が配布する場合、故意の営利性、宣伝といった面を抑えるため、原稿等の段階で事前に公民館がチェックすることを会場使用の際の条件とする。
公民館名義(後援、共催、推せん)の使用について。	公民館名義の使用は原則として行わない。 (共催事業の際の公民館名、企業名の連盟による広報等は許可。) なお、教育委員会名義の使用については、行事の共催及び後援に関する規定により行っている。

事 例	見 解
<p>社会教育関係団体が、会社、商店等と呼び、会員に商品を頒布する事業のための会場使用。</p>	<p>他に適当な会社がない場合、条件を付して許可する。 (条件)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 会社、商店等が一社にかたよらないように配慮し、なるべく多くの会社、商店を呼ぶか、いろいろな商品を比較して行うこと。 2. 会社、商店等が直接販売することは、会員の購買意欲を無制限に刺激するので、団体が一括購入のうえ、配布から集金まで自ら行うこと。 3. これにより得た利益は、個人に還元せず、団体の活動費（団体名による福祉施設への寄付行為等も含む。）として使用すること。
<p>個人教授、塾経営者が行う事業のための会場使用。</p>	<p>日常の練習活動、発表会、展示会等には許可しない。</p>
<p>社会教育関係団体、一般団体（個人教授、塾経営者を含む。）が会場でプログラム、テキスト等の頒布又は会員券を発行することはどうか。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ プログラム、テキストの頒布、会員券の発行については、税対象にならない額で、会計を公開にする条件を付する。 ◦ 低廉なものに限り実費（印刷費相当額）で頒布することは許可する。 ◦ 会員券の販売は、社会教育関係団体の場合は、低廉なものに限り、団体の運営費に充てることを条件に許可。 ◦ 一般団体が行うものについては、営利行為につながるものと判断し認めない。

2. 第1項2号にいう「特定の政党の利害に関する事業」関係について

事 例	見 解
政党（政治資金規正法第3条にいう。）が行う事業のための会場使用。	政党及び政治団体の会場利用は、何らかの意味で、特定の政党の利害につながるものと判断し、会場の使用を許可しない。（法23条1項の2による。）
政党员のための事業および政党が一般市民に呼びかけて行う事業のための会場使用。	同 上
政治団体員のための事業および政治団体（政治資金規正法第3条にいう。）が、一般市民に呼びかけて行う事業のための会場使用。	同 上

3. 第1項2号にいう「公私の選挙に関し、特定の候補者を支持すること」の関係について

事 例	見 解
公職選挙法に基づく選挙期間中の立候補者の会場使用。	公民館と公職の選挙について（昭和30年1月13日文教施第14号）社会教育局長通知のとおり、選挙管理委員会の指示により会場の使用を許可する。

4. 第2項にいう「特定の宗教活動」について

事 例	見 解
社会教育法第23条第2項にいう「宗教」の取り扱い。	憲法第89条の精神を解し、特定の宗教団体であれば一切許可しない。
社会福祉事業に関係する団体の場合。	その団体が公共、公益に資することを目的としているものについては、社会教育関係団体と同じ扱いとして許可する。
団体が主催するクリスマス行事。	許可する。 元来は宗教的行事でも、今日では日常習慣の生活行事となっているので認める。

5. その他

事 例	見 解
<p>労働組合が行う事業の会場使用。</p>	<p>労働組合、即政党活動とはいえないので、次の条件を付して使用を認める。</p> <p>(条件)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 特定の政党の利害に関係するような行為をしないこと。 2. 大会旗やスローガン等を館の内外を問わず立てないこと。(但し、使用する部屋に掲載する場合は、事前に公民館との話し合いによること。) 3. 他の利用者に騒音等で迷惑をかけないこと。
<p>住民運動に対する会場使用の取扱方法。</p>	<p>住民運動団体が学習の範囲をこえて</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 市の施策に反対する行動を行う場合。 2. 一企業名を名指して非難する場合。(交通安全等全住民が願っているものの運動は許可。) <p>しかし、一企業名を名指して非難する行為は、公民館の中立維持の立場から好ましくないと判断している。</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. 騒音その他で付近の住民に迷惑の及ぶ行為及び館の汚染損傷等が生ずるおそれのある場合。 <p>以上の場合、使用を許可しない。なお学習中に事例として企業名がでることはやむをえないものとしている。</p>