

### 公民館に関する研究：その来歴と現代的役割に関する考察

BUNNO, Katsushige / 文野, 克成

---

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

132

(発行年 / Year)

2017-09-15

(学位授与番号 / Degree Number)

32675甲第407号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2017-09-15

(学位名 / Degree Name)

博士(公共政策学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00014271>

法 政 大 学 審 査 学 位 論 文

公民館に関する研究 ～その来歴と現代的役割に関する考察～

文 野 克 成

## 公民館に関する研究 ～ その来歴と現代的役割に関する考察 ～ / 目次

はじめに	1
第1章 本研究に関する先行研究および主張と展開について	4
(1) 公民館に関する先行研究	4
(2) 本研究の展開について	5
第2章 公民館の草創期から確立期における社会教育行政の取り組みとその時代背景について	8
はじめに	8
1 社会教育法施行前の「初期公民館」の取り組みおよび特徴について	8
2 セクショナリズムに関する諸問題	13
(1) 公民館と社会福祉協議会との接点について	14
(2) セツルメントと社会教育との競合	15
(3) 労働者教育に関する労働省との諒解事項について	17
3 担い手という側面から見た学生ボランティアによるセツルメントと社会教育との関連について	18
(1) セツルメントの来歴	18
(2) 公民館活動とセツルメントとの類似点・接点について	18
4 青年学級の取り組みについて	19
(1) 青年学級振興法成立と国の関与のはじまり	21
(2) その後の青年学級のあゆみと高度経済成長および市町村合併の影響	23
(3) 放送メディアによる勤労青年対象の教育活動について	25
5 戦後の婦人教育について	26

(1) 敗戦直後の婦人教育の状況	26
(2) 地方自治体における婦人教育の取り組み状況	28
(3) メディア教育と集団学習 ～ 「NHK婦人学級」について ～	29
6 公民館制度の確立	30
(1) 社会教育主事・社会教育主事補について	31
① 社会教育主事・社会教育主事補に関する制度の誕生と来歴	31
② 戦後の社会教育主事制度およびその問題点について	32
③ その後の経過	33
(2) 社会教育委員制度について	34
(3) 公民館運営審議会	35
(4) 「公民館の設置及び運営に関する基準」について	36
第3章 衰退期の公民館 ～ 1960年代における社会教育の状況 ～	38
はじめに	38
(1) 公民館衰退の顕在化とその原因 ～ 1960年代における公民館の状況 ～	38
① 社会構造の変化による“公民館離れ”の顕在化	40
② 生活様式の変化や行動様式の多様化による影響	41
③ 学習内容のマンネリ化	42
④ 形式主義的な“お役所臭”のする社会教育事業への批判	44
⑤ 人員配置、職員の資質に関する諸問題	44
⑥ 貧弱かつ不十分な施設および設備	45
⑦ 不十分な予算配分	46
⑧ 他の機関による教育活動の活発化	47

⑨ 余暇時間の増加とその影響	48
⑩ 公民館利用者の固定化・常連化	49
⑪ 国民意識の変化	50
小 括	50
第4章 過渡期における公民館の状況	
～1970年代・80年代における公民館をめぐる事象とその影響～	52
はじめに	52
1 1970年代・80年代に起きた公民館に影響を及ぼした事象について	53
(1) 生涯教育（学習）概念の導入とその影響	53
(2) カルチャーセンターの台頭とその影響	56
① カルチャーセンターとは	57
② カルチャーセンターの歩み	57
③ 公民館との比較	59
(3) 1980年代における第2臨調の取り組みについて	61
① 第2臨調設置の経緯とその背景	61
② 第2臨調答申と公民館への影響	62
③ 1990年代以降の行政改革への影響	63
小 括	63
第5章 1990年代以降の変革期における公民館の状況と新たな取り組みについて	65
はじめに	65
1 行政改革が及ぼした公民館・社会教育行政への影響	65

(1) 公民館における市町村合併の影響について	65
① 市町村合併の経緯と概要	65
② 市町村合併にともなう公民館再編の状況と公民館の役割に対する意識変化について	66
③ 公民館のあり方・役割の変化	67
2 公民館における規制緩和の影響と制度設計上の問題点	69
(1) 社会教育法という足枷	69
(2) 「公民館の設置及び運営に関する基準」等の見直しとその影響	71
(3) 社会教育主事・社会教育主事補について	73
(4) 派遣社会教育主事制度について	77
(5) 社会教育委員について	78
① 社会教育委員の現状	78
② 社会教育委員制度の問題点	79
③ 近年における社会教育委員制度の状況	79
(6) 公民館運営審議会について	80
(7) 社会教育指導員について	81
(8) 国庫補助制度と補助金施設の転用規制緩和について	83
① 自治体運営における補助金制度の問題点	83
② 補助金制度の法制化に係る経緯及び制度概要について	86
③ 国庫補助金をめぐる地方分権改革の影響	87
3 「協働」理念の誕生 ～「協働」とは何か～	89
4 公民館に求められる役割の変化	91
5 公民館運営形態の多様化について	93
(1) 指定管理者制度の導入	93

(2) 地方自治法第 180 条の 7 に基づく補助執行	98
6 公民館の現代的役割と新たな取り組みについて	102
(1) これからの公民館はどうあるべきか	102
(2) 公民館運営の担い手の多様化について	103
① 民間活力の導入による公民館運営	103
② 生涯学習推進のための新たな担い手の発掘	105
(3) 公民館機能の多様化とその取り組み事例について	107
① 公民館を活用した地域担当職員制度による協働のまちづくり	107
② 災害時の避難所としての公民館の役割	109
③ 居場所づくりとしての役割「教育・学習の場」から「集い・憩いの場」へ	110
④ 地区社会福祉協議会との連携	111
⑤ 公民館の「まちづくり」という役割	113
むすび	116
提言	117
(1) 公民館に新たな活路を ～地域の実情に応じた多様な役割を担わせる～	117
(2) 「行政主導」から「住民主導」「住民主体」へ	117
(3) 公民館を活用した地域コミュニティの醸成を	117
(4) 住民自治力の育成を	118
《参考文献等》	120

## 公民館に関する研究 ～その来歴と現代的役割に関する考察～

### はじめに

本稿は、戦後間もなく文部省の提唱によって生まれた公民館の来歴及びその問題点・課題点を検証し、公民館の現代的役割について考察するものである。

公民館は敗戦直後の1946（昭和21）年7月、文部次官通牒によって設置が奨励され、その後1949（昭和24）年6月には社会教育法が施行され法的根拠を得た公民館は全国に設置されるようになる。設置の主な目的としては、進学機会に恵まれなかった勤労青年のための学習の場として、また、農村婦人の民主化のため、設置が進められたものである。しかし、戦後の復興を果たし、高度経済成長期に入ると国民の生活は豊かになり行動様式が多様化すると公民館で行われるマンネリ化した社会教育は陳腐化し、人びとに敬遠されるようになる。そして、1960年代に公民館は本格的な衰退期を迎える。その後、1970年代には、公民館における社会教育と同一視できる民間のカルチャーセンターが全国各地に開設され、洗練された講座が数多く開催されるようになると時代遅れとなった「社会教育」という言葉に替わって「生涯教育」（のちの「生涯学習」）概念が文部省の主唱によって導入される。しかし、生涯にわたって継続的に教育を受けるといふこの理念に基づき、講座・教室など地域住民に教育の機会を提供し続けた結果、図らずも公民館自らが“カルチャーセンター化”することとなる。

そして、1980年代には第2次臨時行政調査会が発足し、行政改革が本格化する。それは、1970年代、二度にわたる石油危機を経て経済状況が悪化すると財源を税収に依存する国や地方自治体に対し、厳しい目が向けられるようになり、公民館にも合理化の波が押し寄せることとなる。そして、1990年以降、バブル経済が崩壊し、財政状況が悪化すると、更に、行政の合理化を目指した規制緩和、地方分権改革、市町村合併等が行われ公民館の再編も加速化し、公民館は減少の一途をたどる。

現在の公民館の現状として、全国には1,718の自治体があり（平成28年10月現在、総務省調べ：引用者注）、「その9割の市町村に公民館が設置されている」（全国公民館連合会：2011a：6）。しかし、その数は年々減少傾向で、1999（平成11）年の1万9,063館をピークに減り続け、2008（平成20）年度には2,497館減の1万6,566館、そして、2015（平成27）年10月現在の公民館数は、2008（平成20）年度に比べ更に1,725館減の14,681館となっている<sup>1</sup>。これは、「図書館、博物館が今日でも右肩上がりが増え続けていることとは対照的な現象」（出口：2011：44）であると言える。

<sup>1</sup> 文部科学省生涯学習政策局「平成27年度社会教育調査」（文部科学省ホームページ）  
[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afieldfile/2017/04/24/1378656\\_03\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2017/04/24/1378656_03_1.pdf)（平成29年5月8日閲覧）

こうした動きの背景には、近年の国や地方自治体の財政難<sup>2</sup>、行政改革の一環として行われた市町村合併、地方自治体における高齢化社会の到来<sup>3</sup>、地域コミュニティの崩壊などさまざまな問題があり、それらに対処するため「まちづくり」といった文脈から公民館の再編が進んだということが原因として挙げられる。

また、公民館の所管についてもかつては市町村教育委員会であったものが、2003（平成15）年度には首長部局で所管するケースが2.2パーセント、2008（平成20）年度には7.3パーセントと増加し、指定管理者制度の導入も2003（平成15）年度に1.5パーセントであったものが、2008（平成20）年度には7.1パーセントとなっており（全国公民館連合会：2011b：41）、公民館運営に対する地方自治体の取り組みにも変化がみられるようになる。

こうした状況下で職員や予算の削減、公民館を含めた公共施設の合理化、そのほか「市民協働」や「新しい公共」といった概念を背景に行われる行政組織・事務事業の改革、公民館の首長部局への移管、住民組織による指定管理者制度等の導入といった動きが顕在化している。こうした動きに対し、一部の社会教育関係者からは、「行政からのトップダウンで住民自治組織が組織化され、行政主導で住民主体とは言えないような地域づくりが行われている場合が少なくない」が、「社会教育にとって看過できないのは、公民館を首長部局に移管したり、公民館を廃止してコミュニティ・センターに衣替えをしたりして、公民館が都市内分権の下請けをさせられるという事態である。こうした行政組織の再編成によって、社会教育としての教育的な意義が軽視され後退していくという問題が、現在生じている」という指摘もある<sup>4</sup>。

しかし、戦後誕生した公民館を取り巻く状況は、高度経済成長期以降、国民のライフスタイルの多様化、社会構造の変化等により状況は大きく変化している。現在においても社会教育に特化した公民館が真に必要な施設なのかは再検討されなければならない。公民館の現代における本来の役割は何か、どうあるべきか、柔軟に見直されるべきである。また、地域コミュニティの醸成は、一朝一夕には進まない、行政主導との批判もあるが行政の埒入れもある程度は致し方ないのである。

筆者は、神奈川県厚木市内の公民館に勤務した経験を持ち、地域住民の高齢化、人間関係の希薄化、災害時の対応など、社会教育以外の分野の、さまざまな問題・課題解決の必要性を肌で感じてきた。こうしたことが公民館のあり方を検討するきっかけとなっている。全国の地方自治体では様々な課題を抱えている。こうした課題にどう対処すればよいのか、近年の公民館再編の状況と筆者の公民館での勤務を通して経験した

<sup>2</sup> 2013（平成25）年8月現在の国の借金1,008兆円、地方財政の借入金残高は、2012（平成24）年度末で145兆円となっており、国・地方自治体の財政状況は、まさに危機的状態である。総務省「平成26年版 地方財政白書ビジュアル版（平成24年度決算）」（総務省ホームページ [www.soumu.go.jp/iken/zaisei/26data/2014data/26020501.html](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/26data/2014data/26020501.html)）（平成27年1月15日閲覧）  
財務省理財局国債企画課「国債及び借入金並びに政府保証債務現在高（平成25年8月末現在）」（財務省ホームページ [www.mof.go.jp/jgbs/reference/gbb](http://www.mof.go.jp/jgbs/reference/gbb)）（平成27年1月15日閲覧）

<sup>3</sup> 平成24年10月1日現在で、65歳以上の人口の全体に占める割合は24.1パーセント（内閣府調べ）であるが、平成34年には全体の29.9パーセントに達するとの推計が出ている（国立社会保障・人口問題研究所調べ）

<sup>4</sup> 松田武雄・東内瑠璃子・河野明日香・後藤誠一・肖蘭「自治体内分権と公民館・地域づくり ― 松本市和田地区の調査を中心に ―」日本教育学会 [ci.nii.ac.jp/naid/110009573084](http://ci.nii.ac.jp/naid/110009573084)（平成27年1月15日閲覧）

こと等を踏まえ、様々な視点から戦後誕生した公民館の辿った来歴を再検証するとともに現代における公民館のあり方を検討する。その出発点となる研究として、松下圭一の著書『社会教育の終焉』（筑摩書房 1986（昭和 61）年）があるが<sup>5</sup>、教育学以外の分野から公民館・社会教育に関する批判的検討を行った数少ない先行研究であり、そのインパクトは社会教育関係者に対し、計り知れないものがあった。しかし、松下の著作が発表された 1980 年代以降、行政改革やバブル崩壊、そして「失われた 20 年」（例えば、船橋 2015: 2）を経て、公民館をめぐる環境は変化している。こうしたことを加味し、公民館の現状と現代的役割を考察していきたい。

---

<sup>5</sup> 2003（平成 15）年には若干の修正を加え『社会教育の終焉（新版）』（公人の友社）が復刊されている。

## 第1章 本研究に関する先行研究および主張と展開について

### (1) 公民館に関する先行研究について

もちろん公民館に関する先行研究は、長年にわたり蓄積され極めて多数存在する。しかし、そのほとんどは教育学者または教育関係者によるもので公民館制度の存在を前提としたものであり、本論文のように一旦いわば公民館の外に立ち、自治体政策全体にとっての公民館の現代的役割を実践的に問い、自治体と地域社会の課題解決に対処するための有用な理論を作り出そうとする試みにとっては、実は参考になるものは数えるほどしかないといつてよい。従来の社会教育学サイドの研究は、一貫して“社会教育を必要とする者がいる限り国・地方自治体は社会教育を担い続けなければならない”、そして“国民には学ぶ権利”があり、“社会教育を推進するのは国・地方自治体の責務である”という考え方を前提としているように思われる。先に採り上げた松田らも、近年の風潮を「社会教育としての教育的意義が軽視され後退していくという問題が、現在生じている」<sup>6</sup>と主張する。しかし、全ての地域住民に対し、社会教育をどうやって推進するのか、財源・施設・職員など体制づくりをどう構築していくのか、という議論は一切なされていない。まさに“絵に描いた餅”である。

これに対して本論文は、あくまで社会教育は“目的”ではなく“手段”考え、社会教育施設である公民館を人口減少・高齢化社会への対応策として“まちづくり”や“地域福祉”等に関する役割を担う総合的な施設として活用するための提言を行おうとする立場に立つものである。

その観点から従来の研究を眺めると、いくつか参考になる研究がある。

その第一は、初期の公民館に関する実証的研究であって、第2章で詳しく採り上げるが、千野の「初期公民館活動の性格」(1965)がそれである。千野は社会教育法施行以前のいわゆる「初期公民館」の多様な取り組みが戦後の民主化の一助となったことを高く評価する。初期公民館における多様な取り組みを実証的に論じたことによって、現代における公民館の実践すべき姿のヒントを与えるものと受け止めることができる。第二は“セクショナリズムの弊害”という観点から公民館と社会福祉事業であるセツルメント<sup>7</sup>との比較・研究を行ったものがある。西内の『日本セツルメント研究序説』(1959)および西脇の「セツルメントと公民館 両者のもつ教育的機能の歴史的推移と交渉に対する一考察」(1969)である。これも、第2章で詳しく採り上げるが、高邁な理念を掲げて運営されている公民館も実際においては、タテ割り行政の中で文部省の所管する一事業として行われるのであり、他の省庁の所管する事業との重複とセクショナリズムの発生を避け難いのである。このことを自治体政策の立場からどのようにコントロールしていくかは、本論文の重要なテーマであり、かつ従来の社会教育学サイドの公民館研究にはなかなか求め難いものである。上記先行研

<sup>6</sup> 同、前掲注4

<sup>7</sup> セツルメントとは、公共団体、社会福祉援助者等が、スラム街、工場街に住込み、住民の生活を援助する活動をいう。また、そのための宿泊施設、託児所等の施設をいう(中央法規出版編 2014: 370)。

究は、公民館より前から社会事業として取り組まれたセトルメントが、教育・生活改善・医療・福祉等に関する幅広い活動を行っており戦後の公民館発足とともに次第に教育という分野に関して文部省の公民館とセトルメントを所管する厚生省との間での事業重複を招くこととなったが、協力体制が築けず、二重行政が行われるといったセクショナリズムによる弊害が見られた、ということ进行分析している。公民館を社会教育の枠内だけでなく、いわばその枠外に立って自治体政策としての総合的見地から公民館を論じようとする本論文にとって参考となる先行業績と言える。

第三に、政治学の立場から社会教育・公民館に対する批判的検討を加えた先行研究については、先に述べたように1980年代に著された松下圭一の『社会教育の終焉』が唯一のものといってよいが、公民館の外に立ってこれを批判的に検討する視点は、本論文にとっても基礎的視座を与えるものである。理論的な視点としては、本論文は松下の業績に依拠しつつ、公民館の現代的展望を得ようとするものであるといえる。

松下は、よく知られているように社会教育自体が成り立つのは国民が未熟であることを前提としており、都市型社会の成熟を見るにいたった今日、国民主権の主体である成人市民が政府・行政によって「オシエ・ソダテル」<sup>8</sup>（松下:1986:3）時代は終わったと述べた。そして、地域の小型市民施設である公民館とコミュニティ・センターとを対比させ、こうした施設を「市民運営・市民管理によって市民自治の訓練とする」（松下:1986:44）べきであると指摘する。

本稿では新版が出版された2003（平成15）年以降も市町村合併による混乱、景気の低迷、高齢化の進展など地方自治体への深刻な影響が続いていることから、それらの影響、市町村の取り組み等に触れ公民館の現代的役割は何かを検討する。また、戦後、成立した公民館が激動の時代の中で実際にどのような活動を行い、どのような評価を人びとから受け、成立から衰退、そして現代の変革期を迎えたかについては、松下の著書ではあまり触れられていない。そのため公民館に関する歴史研究からのアプローチについても試みたい。

## (2) 本研究の展開について

本稿では、戦後間もなく産声を上げた公民館が、戦後復興期を経て、高度経済成長期、そして、石油ショック後の低成長期を経て今日に至るまでどのように歩んできたのか。そして、その制度設計等における問題点・課題点を検証し、現代における公民館のあり方を考察する。

本稿の構成としては、戦後生まれた公民館の来歴等を4つの時代区分、① 1946（昭和21）年の草創期から1950年代の確立期、② 1960年代の公民館の衰退期、③ 1970年代・80年代の現代への過渡期、④ 1990

<sup>8</sup> 「オシエ・ソダテル」という表現は、その著書に複数見られるが、これは松下が官製の日本型教育システムを揶揄し言い表したものである。松下は教育を「未成年への文化同化としての基礎教育を意味」し、「今日の日本で言えば高等学校水準である」（松下:1986:3）としている。

年代以降、現代までに分け検証する。公民館のたどった来歴を把握するに当たっては、戦後間もなく創刊された雑誌『社会教育』の誌面の内容を中心に検証し、公民館の置かれた時代区分ごとの状況を考察したい。具体的には、第2章で戦後間もなく生まれた公民館の草創期から1950年代の公民館の確立期までの事象について採り上げ検証する。まず、はじめに終戦後間もない頃、社会教育法制定以前に誕生したいわゆる「初期公民館」について採り上げる。ここでいう初期公民館とは、1946（昭和21）年の文部省次官通牒により設置された公民館のことで、1949（昭和24）年の社会教育法施行以前に設置された公民館を指す。益川によると初期公民館の公民館設置率（公民館を設置している市町村の割合）は、社会教育法が施行される直前の1949（昭和24）年3月1日時点において全国平均、38パーセント、全国第1位の福岡県で90.6パーセント、第2位の佐賀県で86.9パーセント、第3位の長野県で74.4パーセントであったという（2005: 39）。このように敗戦直後の混乱期にもかかわらず、急速に公民館の整備が進んでいったことがわかる。

この初期公民館について採り上げる理由は、戦後の混乱が冷めやらぬこの時期に地方自治体や住民が中心となり、公民館が社会教育法の施行により社会教育施設として固定化されるまでの短期間にその時代の要請に応えるべく、省庁間そして教育の垣根を越えた取り組みがなされていたという経緯があったからである。こうした取り組みは、筆者が考える現代における公民館のあるべき姿と重なる部分が多分にあり、検討に値すると考えたためである。

そして、1949（昭和24）年6月、社会教育法の施行とともに公民館は、社会教育施設として教育に特化してゆくこととなるが、他の省庁においても戦後の混乱期を経て、敗戦処理が一段落すると似かよった、さまざまな事業が行われるようになる。たとえば文部省の社会教育と厚生省の社会福祉事業などにはセクショナリズムの弊害も見受けられ、現代にもつながる問題を提起している。こうした点を具体的に例示し、問題を検証する。

そのほか、戦後公民館が設置された最大の眼目である高等学校へ進学できない大多数の青年に教育機会の場を設けるため設置された「青年学級」および特に農村部の婦人の民主化のため取り組まれた「婦人学級」、そして、ラジオやテレビといったメディアを通じて行われた青年・婦人向けの教育番組での活動内容・評価等についても併せて採り上げ、検証する。

第3章では、1960年代、衰退期を迎えた公民館の置かれた当時の状況や公民館をめぐる特徴的な事象・時代背景について採り上げ、公民館衰退の原因を検証・考察する。

当時、日本は高度経済成長期に入り、社会構造が変化し、人々の生活は豊かになり、生活スタイルも様変わりする。しかし、こうした社会状況の変化に対応できず、旧態依然とした“お役所臭”のする、マンネリ化した公民館での社会教育は陳腐化し、人々に敬遠され衰退の度を深めてゆくこととなった。

第4章では、1970年代に導入された生涯教育概念、そして民間事業者によるカルチャーセンターの勃興が公民館に与えた影響を検証する。また、1970年代には高度経済成長期が終焉し、二度の石油危機を経て低成長の時代に突入するが、こうした景気の悪化は行政改革の必要性が叫ばれるようになるなど公民館をめぐる行政にも逆風となる出来事が起こり始める。その後1980年代には高度経済成長期を通じて肥大化した行政を立て直すため行政改革が迫られる。こうした動きの中で1990年代以降、公民館も合理化を迫られるようになるが、1970年代・80年代は、1990年代以降の公民館の変革期への過渡期となる。

最後に第5章では、1990年代以降、現代までを採り上げる。1980年代に取り組まれた第2臨調答申によって戦後最大の行政改革が動き出す。そして、1990年代以降、規制緩和・地方分権改革・市町村合併等によって公民館をめぐる行政に関する一連の改革が進む。こうした動きの影響を受け、公民館の再編が進み、機構改革・事務事業の見直し等行われ、公民館数は減少の一途をたどる。

本章では、1990年代以降を公民館の変革期と捉え、公民館に影響を及ぼした事象と公民館に関する制度設計上の問題点等検証するとともに公民館の役割がどのように変化したのか、そして、各地方自治体におけるさまざまな問題・課題を解決するために行われているの特徴的な取り組み事例を挙げ、それらの検証を通して公民館の現代的役割は何かを検証する。

## 第2章 公民館の草創期から確立期における社会教育行政の取り組みとその時代背景について

### はじめに

本章では、敗戦直後1946（昭和21）年の公民館草創期から1950年代公民館の確立期における特徴的な事象や取り組みを採り上げ検証する。また、この時期、現在まで続く社会教育主事・社会教育主事補などの専門職や社会教育委員・公民館運営審議会などの機関、そして公民館の設置・運営に関する基準などが整備され、公民館制度が確立する。これらの制度は、その後、第5章で採り上げる社会教育の変革期において地方分権改革等の強い影響を受け、制度の改革が迫られることとなるが、ここで制度の来歴等について簡単に触れておきたい。

### 1 社会教育法施行前の「初期公民館」の取り組みおよび特徴について

社会教育法施行以前の公民館は、1946（昭和21）年7月5日付都道府県知事宛文部次官通牒「公民館の設置運営について」を契機に全国に設置が進んでいくが、本稿で「初期公民館」を採り上げる理由としては、敗戦後の混沌とした時代ではあったが、公民館が社会教育法の施行により社会教育施設として法の規制対象となるまでの短い間に、その時代の要請に応えるべく、教育の垣根を越えた取り組みがなされていたという特筆すべき経緯がある。こうした取り組みは、筆者が考える現代における公民館のあるべき姿と重なる部分が多分にあり、検証に値すると考えたからである。

この社会教育法施行以前の初期公民館の活動状況は千野の論文「初期公民館活動の性格」に詳しい。長くなるがここで引用したい。

千野は、初期公民館について次のように論じている。

社会教育法施行前に設置された、いわゆる「初期公民館」は、同法が施行される直前の「1949（昭和24）年6月には設置率が全国市町村総数の38.0パーセントにおよぼほど急速に発展して」（1965: 84）おり、「市町村行政の総合連絡機関としての性格をになわされながら、たんにその機能だけにとどまらず、むしろ農林行政・福祉行政・社会教育行政など市町村行政の第一線にたつて、はなばなしく各種の事業をくりひろげている」（1965: 84）。この初期公民館が、飛躍的な発展をとげた理由として、「敗戦後の1・2年間、その機能をいちじるしく麻痺させていた地方行政は、住民の具体的な生活要求にこたえるだけの力をもって」（1965: 85）おらず、国民の生活に支障をきたしていたということが挙げられる。こうした停滞した行政機関の機能を補完する役割を公民館は担っていた。たとえば、農林行政では「生産関係団体の機能停止により農業協同組合法（1947（昭和22）年11月19日公布）による農協活動の開始、あるいは農業改良普及員制度の発足（1949（昭和24）年4月1日）までは」（1965: 85）、日々の業務に関する援助や指導を受けることができず、「福祉厚生事業にしても生活保護法（1946（昭和21）年10月1日施行）・児童福祉法（1947（昭和22）

年12月12日公布)をへて、民生委員制度の新発足(1948(昭和23)年7月29日)までは(1965:85)、ほとんど機能しておらず、「行政がわから放置されていたといってもよい」(1965:85)。そして、「社会教育活動の中心的位置を占めつづけてきた勤労青少年教育も青年学校令廃止(1947(昭和22)年3月31日)によって混乱状態におちいっており、1948(昭和23)年度から実施された新学制において」(1965:85)、定時制高校や通信制教育が構想されていたが、当初軌道に乗っておらず、勤労青年に対する教育機会の整備は喫緊の課題であった。そのほか、「失業者・引揚者・復員者など日々の生活の資にことかく人々の生活安定をどこでどう考えていくのか、また、農地改革後によりひろく創出された自作農民の生産復興・生産拡大の要求をどこでどう充足させていくのか」(1965:85)、さらに敗戦後の混乱期には、「『道徳の頹廃』現象、とくに青少年問題の発生」(1965:85)が社会問題となり、これらにどう対処するのか問題が山積していた。

こうした中でいわゆる「寺中構想」<sup>9</sup>が打ち出され公民館の設置が推進されるが、この構想による公民館は「郷土に於ける公民学校、図書館、博物館、公会堂、町村民集会所、産業指導所などの機能を兼ねた文化教養の機関」(1965:85)とされ、また、「教養文化を基礎として郷土産業活動を振り興す原動力」(1965:85)となることが想定されている。そして、地域住民の戦後復興に寄与するため、「いちはやく生産施設・授産施設の設置や文化教養活動の展開などをとおし」(1965:85)、1949(昭和24)年6月10日、社会教育法が公布・施行される前後まで市町村行政の第一線に立ち、各種事業を繰り広げた。

このように公民館の設置が進められるが、「初期公民館のタイプを大別すると、(1)生産復興・生活向上を中心内容とする公民館、(2)失業救済・生活安定を中心内容とする公民館、(3)文化・教養活動を中心内容とする公民館の三つに分類できる」(1965:86)。このうち(1)および(2)のタイプの公民館は、「それぞれ農林行政機関あるいは福祉行政機関という色彩がつよく」(1965:86)、本来の社会教育の枠を超えた取り組みであり、初期公民館の最大の特徴である。そして、「(3)のタイプの公民館は、ほんらい的な意味での社会教育機関といってもいいが、新しい民主主義理念の啓蒙・普及の役割」(1965:86)を担った。

さらに、これらを系統別に具体の活動事例により分析していくと(1)の生産復興・生活向上を中心内容とするタイプに属する公民館の典型例として、1946(昭和21)年12月設立の石川県大屋村公民館を挙げることができる。大屋村公民館では、「電化された農機具修理工場の設置からはじめられ」、「三名の技師と一名の主任」(1965:86)を配置した。そして、「1カ年2,500点の農機具修理をおこない、村民の利用率は97.5パーセントにたっ」した(1965:86)。さらに、「病虫害防除・各種農作物技術・土性土質分析・肥料、薬剤実験などをおこなう『農業科学実験室』および圃場が付設され、文字どおり生産公民館として」(1965:86)戦後の復興に直結する産業振興に関する活動が展開された。この活動は、今日の「農業改良普及所あるいは

<sup>9</sup> 「寺中構想」とは、1946(昭和21)年7月5日付、文部次官通牒「公民館の設置運営について」に続き、文部官僚の寺中作雄によって著された『公民館の建設—新しい町村の文化施設—』(1946(昭和21)年9月刊行)により示された公民館構想を指す。

農協営農指導部以上の広範囲な役割を公民館が果たしているわけであり、これら営農指導機関が不在であった当時においては」(1965: 86)、こうした事業を行う必要性が高かったということが言える。

こうした活動内容の基軸に生産復興・産業振興を据え、直接的な指導をとおして地域住民の生活安定を目指した活動は、全国的に広くみられ、「第1回全国表彰をうけた福岡県水縄村公民館や第4回全国表彰の群馬県新治村公民館はもっとも有名であった」(1965: 87)。そのほか、栃木県内においても「農産物加工工場設置によって製粉、精米、搾油、みそ・とうふ製造を実施していた森園村公民館」、「試作田経営のほかにアンゴラ兎毛皮加工・石けん製造・製縄などを公民館活動として重視していた武茂村久那瀬公民館」(1965: 87) 等がある。このほか多数の公民館で、こうした各種産業に対する指導を行う施設の整備やそれらを中心にして活動が行われていた(1965: 87)。

(2) の失業救済・生活安定を活動の中心内容とするタイプに属する公民館としては、1947(昭和22)年2月設立、第4回優良公民館として全国表彰を受けた青森県大湊町公民館を挙げることができる。公民館のある大湊町には、旧海軍の軍事施設があり、戦中・戦前の地域経済はこれに依存していた。このため敗戦による施設の解体とともに町の財政が破綻したのみならず、街頭に大量の失業者を出す結果となった。こうした失業者対策の拠点として公民館が設置され、「家畜飼育普及・綿羊毛加工普及・家庭編物講習会・つる細工講習会・しいたけ栽培奨励などを中心とする『公民館授産部』活動」(1965: 87) が活発に行われた。こうした取り組みは、「失業問題という地域問題解決のために、地域住民の下からの要求が組織されるなかで生まれてきたものであった」(1965: 87)。当時、厚生省等、「中央においても、生活保護法の施行(1946(昭和21)年10月1日)を契機に、生活保護・授産事業の積極的な展開を公民館につよく期待していた」(1965: 87) こともあり、このタイプの公民館の創出に一定の影響を与えたものと考えられる。また、「保護施設や授産施設が未整備の当時においては、公民館にその役割を求めざるを得なかったとも推察され」(1965: 87)、こうした事情を背景に同様の活動を行う公民館が、各地に設置されていった。事例としては、埼玉県秩父の小鹿野町公民館では、「『授産事業』をその中心事業のひとつとし、町授産所との協力のもとに、衣服更生・たび、はなお製造などの各種内職のあっせんをおこない、秋田県大館町公民館も、曲物加工、藁工品や干割柁細工・樺細工などの講習をその基本事業にくみこんでいる、また、前述の大屋村公民館が、民生委員と協力して引揚者のために内職あっせんを実施していることもみのがせない」(1965: 87.88)。

最後に(3)の文化・教養活動を中心内容とするタイプの公民館は数多く見られ、「新しい民主主義理念の啓蒙・普及という線を軸にしながら、各種の講座・講演会の開催や文化・芸術活動を実施した」(1965: 88)。たとえば、活発な活動を展開した公民館として、「第1回の全国優良公民館に表彰された長野県中野町公民館」や「疎開文化人による文化・教養活動を事業の中心にすえた公民館として長野県山口村公民館など」が知られている(1965: 88)。また、当時、「青年学校の廃止により失われた勤労青少年の教育の場をおぎなう

ために」(1965: 88)、また、新学制への移行の時期とも重なり、都市部に偏在していた「新制高等学校未設置区の公民館に高等教育の代替物としての青年定期講座の開設をすすめたり、高校通信教育のスクーリングの場に公民館を利用することを奨励したことなども」(1965: 88) (3) のタイプの公民館の設置が進んだ原因といえる。事例としては、「長野県神稲村公民館の神稲高等学院や愛知県桜井村公民館の青年研修所など」があり、「充実した施設・設備・教育内容をもつ勤労青少年教育機関として、初期には、しばしば喧伝されている」(1965: 88)。

しかし、敗戦直後からその活動が沸き起こり「急速な発展をしめた初期公民館の活動も、1949 (昭和24) 年から1950 (昭和25) 年にかけて、はっきり行きつまりの状況を呈してくる」(1965: 89)。「1949 (昭和24) 年のはじめには、全国に約5,300余の公民館が活動しているが、その実態に至っては2割位を除いて殆どが名のみというのが現状」(1965: 89) という状態に陥っていた。当時、「経済生活の相対的安定とともに」、(2) の失業救済・生活安定を中心活動とするタイプの公民館が行う活動は、「すでに住民の心をつかみえず、福祉行政の整備・充実がこの傾向にいつそう拍車をかけ」ている(1965: 90)。(1) の生産復興・生活向上を中心内容とするタイプの公民館の活動にしても、「農業改良普及所・農業協同組合などの活動が軌道にのり、町村農林行政の確立とあいまって、これらの専門機関・団体にその事業を吸収されて」いった(1965: 90)。それは「戦後1・2年の民衆の心と今の市町村民の要求との間には、いつの間にか大きな開きが出来て」(1965: 90) いたと言える。このように初期公民館の活動は、「経済生活の好転あるいは地方自治体における授産施設などの整備により、1950 (昭和25) 年・1951 (昭和26) 年ごろ」には(1965: 88)、その役割を終えるが、「経済窮乏とたたかう住民の生活要求に根ざした事業として、公民館活動の初期には、ひろく住民層から歓迎され」(1965: 88) 一定の役割を果たしたといえる。この初期公民館を総体的に評価するとすれば、「限界はあったにせよ民主主義理念の啓蒙・普及および民主主義的態度の養成に公民館が一定の役割をはたしたことは否定できない」(1965: 90)。(以上、千野(1965)を参照した。)

こうして敗戦後の何もない状態から復興・地域振興の役割を果たし、戦時中の抑圧された社会から解き放たれた地域住民の文化・教養等に関する活動の場として、また、教育の機会に恵まれない青少年に対し、活動の機会や場所を提供すること等を目的として一時的な高まりではあったが初期公民館での先進的な取り組みが行われていたことが千野(1965)によって明らかになっている。

しかし、これまで述べてきた当初の文部次官通牒の想定した公民館の活動が、「町村民が常時集って談論し、生活上、産業上の指導を受け」るための「い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関であること」、「町村の自治向上の基盤となり、郷土産業活動を振り興す原動力となり郷土振興の基礎を作る機関であることなどその性格が示され」(文部省社会教育局: 1959: 177)、

その活動内容・設置目的は、社会教育施設の枠を超え、施設の役割もあいまいなものになってしまった。そのため、初期公民館の活動は、結果的に文部省の意に反するものとなった。碓井は、「内務省出身のかれ（寺中作雄を指す。：引用者注）」（1988:392）にとって公民館が単なる社会教育施設の枠を超えて町村振興の中心機関となったことは致し方ないこととしている。しかし、文部省サイドから見れば、この通牒は全国に大きな反響を呼び、公民館が「各町村の当時の郷土再建の機運に乗じて続々とその設置を見ることになったが」、その活動内容は「公民館を日常生活に直結した生活文化振興の拠点としてきわめて広い範囲の活動をするものと解していたこと」。そして、この施設による運動が「郷土再建の活動に結びついていたためにともすると教育施設であることの認識がおろそかになったことなどの理由により」、「社会教育施設としていささか疑問視される公民館も現れるようになった」（傍点引用者）と、後に酷評している（文部省社会教育局: 1959: 177）。

そして、同通牒に示された、疑問視されるいくつかの具体例を挙げ、「産業部」の事業として「製材事業、食糧品加工、ホームスパン、軟皮、藁工品肥料生産、民芸品製造、農具修理、自転車修理等の作業場を設けて各種の団体に利用させ又個人の申出によって農具の修理に応ずるなどの便宜を与えること」、「その他」の事業の中にも「託児所、共同炊事場、共同作業場等の経営を指導すること、簡易な衛生事業及びその指導をなすこと」とあることから、この種の社会教育の枠を外れた事業内容にも力が注がれる結果となり、公民館の教育機関としての性格が曖昧になった（文部省社会教育局: 1959: 178）。その結果、「産業指導や村づくりの指導を公民館が行うというような誤解を生じ、自治体の他の行政部門の事業との間に摩擦を生じるようなことも」しばしば生じたと振り返っている（文部省社会教育局: 1958: 178）。その後、1949（昭和24）年6月には、社会教育法が施行され、公民館の目的や事業内容が明確に規定されている。しかし、「法が施行され、年々著しい勢いで設置率を増加したにも拘らず、その運営や施設の面となるとその改善にはきわめて遅々たるものが」あった。たとえば、社会教育法に規定された「公民館の目的」の解釈について「『住民の福祉に貢献する』ことを直接目的とするかの如く受取って、社会福祉事業に主力を注ぐ公民館が少なくなかった」（傍点引用者）（文部省社会教育局: 1959: 178）<sup>10</sup>。

<sup>10</sup> こうした初期公民館の取り組みについて日本社会事業大学の大橋は、「戦後、なぜ（厚生省の）社会福祉が消極的になったのかということですが、（略）GHQの指示もあって文部省に事実上移管することになったものと私は考えています。1946（昭和21）年7月に、『公民館の設置運営について』と題する文部次官通牒が出ています。その通牒の最後に、『この通牒は、内務省、大蔵省、厚生省、農務省と協議のうえ出している』と書いてあります。その一行が大変気になっていました。なぜ公民館が文部省の所管になったのか、戦前なら、その活動内容は隣保館とか市民館に近いわけです。ある時大阪府知事をされた中川所蔵先生にインタビューをしている際に、“GHQの指示があった”と指摘されましたが、こうした経緯もあり、文部省がこの分野に関し主導権をとることになり、関係省庁に対する配慮から「公民館には、産業経済部や社会事業部、あるいは保健部、文化部などがありました。寺中作雄の『公民館の建設』には『社会事業部』ときちんと書いてあります」と、福祉的な要素が初期公民館の中に取り入れられた経緯を分析している。大橋謙策 最終講義（2010）「『社会事業』の復権とコミュニティーソーシャルワーク」（日本社会事業大学ホームページ）  
[www.jcsw.ac.jp/research/files/57\\_ohashi.pdf](http://www.jcsw.ac.jp/research/files/57_ohashi.pdf)（平成27年1月15日閲覧）

このように終戦直後の初期公民館の多様な取り組みは、地域社会全体から見れば評価すべき内容だったにも拘らず、文部省からは否定的な評価に受けていたことが分かる。また、1949（昭和24）年6月社会教育法施行後も完全な軌道修正はできなかったが、「公民館法」と揶揄される社会教育法を制定することは、こうしたことを是正する意図があったのである。それは、社会教育法第20条に公民館は地域住民に「實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」、「教養の向上、健康の増進、情操の純化を図る」ことを目的とし、同法第22条で「定期講座の開設」、「討論会・講習会・講演会・実習会・展示会」、「体育・レクリエーション等に関する集会」の開催、「図書・記録・模型・資料等」を備え利用を図ると規定されていることから分かるが、公民館は社会教育に特化した施設として軌道修正され、主に青年・婦人を対象とした事業に特化し公民館は確立期を向かえることとなる。

## 2 セクショナリズムに関する諸問題

また、この時期戦後の混乱期を経て、国の行政機関の機能が回復し、事業が推進される過程で各省庁の取り組みが独自に行われ、それぞれ似かよった取り組みが並び立つことになりさまざまな弊害も見られるようになる。

たとえば、文部省をはじめ厚生省、労働省、農林省等が行う幼児、児童、青年、婦人、勤労者、農業従事者等を対象とする独自の事業についても役割分担が明確にされないまま、それぞれ実施され、その対象が重複するなど、いわゆる「タテ割り行政」による弊害が起こるようになる。後に事例を挙げ詳述するが、一例として幼児・児童を対象とした事業については、福祉の観点から厚生省がその一部を担い、一方で教育という観点からも文部省が別途、施策を講じるということが起こる。その際、イニシアティブをどちらがとるかといった問題が起こるが、文部省サイドの論者は、社会教育法の中に幼児教育や児童を対象とした施策に関する規定が欠如しており、法的な措置が講ぜられていないまま行われていることから起こるものであるとして、文部省の社会教育行政は、おのずと「厚生省の児童福祉行政に喰いやられて仕末うという結果にならざるを得なかった」と、反省の弁を述べている（金田・相引：1951：130）。そのほか青年を対象とした教育を担うものとして、文部省の所管する地域青年団などの青年団体<sup>11</sup>、農林省の指導の下に、経営伝習農場、4Hクラブ<sup>12</sup> または、農村青少年クラブ、農業クラブ等の名称により全国各地で活動が行われ、更に労働者教育という名目で労働省でも青年を対象とした事業が行われている。

<sup>11</sup> 文部省による青年団体を統制するきっかけとなったのは日露戦争（1904（明治37）年2月6日～1905（明治38）年9月5日）を契機とした団体の統後機能に着目した政府の意向とこれらを教育領域の一つと考えた文部省による青年団体の援助、指導に関する方針を1905（明治38）年12月普通学務局長の名により地方長官あて通牒で打ち出したことに始まる。その後、青年団体は著しい増加を見せるが、その後も文部省はさらなる振興を図るため内務省と連名で新たな訓令を1915（大正4）年9月15日に発し、青年団体の育成を図られていくこととなる（文部省：1972：417）。

<sup>12</sup> 『4Hクラブ』運動は、青少年の頭脳（Head）、精神（Heart）、手腕（Hand）、健康（Hearth）の実践的調和によって農村社会の建設をはかろう」というもので、米国その他各国で多数結成されている。また、4Hクラブは、農林省のほか文部省とも関係があり「1949

そのほか戦後、厚生省所管の社会福祉協議会が全国の地方自治体に設置されるが、こうした機関とも足並みをそろえることなく公民館は社会教育施設として独自の政策を展開していくこととなる。

それでは具体的にセクショナリズムという観点から文部省の公民館と他の省庁との間に起きた個別の事例のうち特徴的なものを3点程取り上げ紹介したい。

### (1) 公民館と社会福祉協議会との接点について

まずはじめに1951（昭和26）年に組織化された社会福祉協議会は、社会福祉法により市町村に設置が義務づけられ、児童・高齢者等の福祉や保健衛生など、さまざまな任務を帯び、活動を行うこととなるが、社会福祉協議会の事業推進に当たって公民館との協力関係の構築を望む声が挙がっている。

1958（昭和33）年に出版された『日本の社会福祉』では、社会福祉協議会サイドから公民館に対して「社会福祉協議会との協力が望まれる」と、公民館を次のように紹介し、社会福祉行政の担い手として期待を寄せている。

「このごろ公民館の名を知らないものはないほど、国民のあいだに親しまれている施設である。国民の生活文化に関係のあるいろいろの集会がここで催されるからであろう」。この公民館という施設は、戦前にはなかったが、戦後間もない「1946（昭和21）年7月5日の文部次官通達『公民館の設置運営について』」によってはじめて全国に提唱され、混乱から立ちあがる国民のよい協力者となり、婦人会や青年団体の再建にも大きな影響を与えた。そして、住民の生活に直結したさまざまな事業を次々と事業化し「村づくり、産業振興、生活改善などが熱心にすすめられ」た。そして、1949（昭和24）年6月10日に社会教育法が公布・施行されると、公民館は、その中の第四章で法的に確認されるようになって急速に発展した。この公民館の働きとしては、「文化施設としての機能」と「住民の総合のよりどころとしての公民館の機能」があり、特に後者の機能としては「各地域には、いろいろの目的をもった機関や団体があり思い思いの活動をしているが」、サービスを受ける住民の立場になって考えた場合、「これらのものが地域の実情なり、住民の要求に応じて活動しないかぎりそのねらいも達成できず、住民もめいわくである場合がある」。公民館には「その調整の場として」の役割があると考えられる。たとえば、「類似の行事を各団体でとりあげるために、連続して行われるのを調整したりすること」が必要である。そして、「地域のセンターとして根をはった」公民館に、組織面、特に職員の充足について「社会福祉協議会も積極的に協力せねばなるまい」と述べている（全国社会福祉協議会：1958：259-261）。

---

（昭和24）年8月26日附で、農林事務次官、文部事務次官の名により『農山漁村青少年クラブ活動育成に関する基本的方針について』通達が発せられ、その中で『青年クラブ活動の円滑な進展を図るため、文部省、農林省及び関係団体による協議会を開き緊密な連絡協調を図ること』という項がある（金田・相引：1951：111.113）。

このように社会福祉協議会サイドからは当時、公民館に対し期待の聲が上がり公民館との連携・協力体制の構築が望まれていた。しかし、こうした要請にも社会教育サイドでは、その期待に応えていない。そして、社会教育法という法的根拠を得た公民館は社会教育施設として社会教育に特化していくが、こうした過去の経緯は、皮肉なことに現在、高齢化社会の進展とともに、厚生労働省所管の社会福祉協議会の事務所機能を文部科学省所管の公民館に移すという動きが活発化しているのである。第5章で事例として採り上げるが、当時の厚生省と文部省が住み分けのために切り離してしまった福祉部門と教育部門が近年の高齢化社会の進展によって地域において福祉の機能が必要とされ、公民館がその役割を担うようになっている。多様な問題を抱える地域の課題に対処するためには、社会教育のためだけの施設では不十分であり、福祉の機能もともに発揮できる施設・制度づくりが必要である。

## (2) セツルメントと社会教育との競合

また、戦後、厚生省所管の社会福祉事業と文部省が行う社会教育が並び立ち<sup>13</sup>、事業内容が競合することになったことについて、社会福祉活動である「セツルメント」<sup>14</sup>の実践者である西脇は、「とんびに油揚げさらわれた」(1969: 45)と表現し、当時の心境を次のように述べている。当時のセツルメントの置かれた状況等把握するため長くなるが引用する。

「何はともあれ、戦前から社会事業の範囲に属するセツルメント（引用者注：「セツルメント」と同義、以下同様）に従事していた人からは、戦後における福祉の行政的基本体制の中にセツルメントが除外されていたことは抑え難い憤懣であると共に、納得できない事であった」(1969: 45)。社会事業は、1951（昭和26）年に「ようやく制定された社会福祉事業法の中にもセツルメントが除外されて」おり、「戦後間もなく制定された公的扶助を中心とした」生活保護法・児童福祉法・身体障害者福祉法の「福祉三法の中には社会事業体制としてのセツルメントなぞ正に入りこむ余地はなかった」(1969: 45)。そのため、「当局への陳情や与論を喚起した結果、ようやく社会福祉事業法における第2種事業として認められるに至ったのは1958（昭和33）年4月のことで」、「戦後十余年を経て再び法的根拠を勝ち得たセツルメントではあったが、これをとりまく社会情勢や条件には戦前とはおおよそ異質なものがあつた」(1969: 45)。たとえば社会福祉事業として「社会教育的な機能を発揮するにしても以前とは異なり、様々な組織や機構が既に教育行政の分野から地域社会にあまねくはりめぐらして」おり、「大部分はいわゆる文部行政のペ

<sup>13</sup> 西脇は、その他、両省間の「似かよったプログラム」として「保育所と幼稚園」(1969: 36)を挙げ、「厳密には理念や性質において相異するところあっても総体的には極めて相似したもの」(1969: 37)と結論付ける。

<sup>14</sup> セツルメントとは、公共団体、社会福祉援助者等が、スラム街、工場街に住込み、住民の生活を援助する活動を言う。また、そのための宿泊施設、託児所等の施設をいう（中央法規出版編 2014: 370）。

ースで指導援助されていた」(1969: 45)。具体的には、「地域婦人団体や青年団、又校区本位のP・T・A並びに婦人学級、青年学級」(1969: 46)等がそれである。「そしてそれらの地域拠点としての公民館が」設置され始めることとなる(1969: 45)。しかし、「当時いぶかしげに思ったのは全国の各地域社会に起こった公民館活動が表現こそ違うが結局はそのプログラムにおいてすべてセツルメントが行ってきたものとなんら大差ない事に気付いたことであった」(1969: 51)。

こうした動きのなかで1956(昭和31)年には、全国から78名のセツルメントの関係者が集い、第1回全国隣保教化事業関係者会議が金沢市において開かれ、その中でセツルメントのあり方、公民館事業との限界または関連について議論されている。その中で公民館は社会教育であり、セツルメントは社会福祉事業であるということは理解できるが、これらの事業を判然と区別することは難しい。そのため厚生省と文部省で両事業の限界を区別してほしいとの要望も出されている(西内: 1959: 156)。これに対し、厚生省からは、「ハッキリした線を出すように早急に研究したい」(西内: 1959: 156)と回答している。こうしたやり取りがなされ、最終的な決議として1956(昭和31)年7月20日付で、厚生省および文部省に対し、両省は、「早急に隣保教化事業と公民館事業の限界を明確にすると共に、両事業の提携協力の方途を明示するよう要望する」(西内: 1959: 159)という決議書も出されている。しかし、社会教育事業と社会福祉事業との連携は、セクショナリズムの壁に阻まれ、その後も実現することはなかった。

その後、戦後の混乱期を経て人々の生活が落ち着きを取り戻す1960年前後にはセツルメントに衰退の兆しが見え始める。その原因を西内は、社会教育法の施行後「セツルメントのフィールドを…(略)…公民館に占められ」(1959: 60)たこと等によって活動全体が不振に陥ったという。また同様に柴田も、日本のセツルメントの退潮の原因を「スラム地区の減少だけでなく、公民館の設置による社会教育とセツルメントの教育・文化活動の重複もまた、セツルメントに退潮をもたらした」と指摘している(2007: 81)。

このように戦前からセツルメントが担ってきた教育的役割は、戦後いち早く文部省が設置を進めた公民館によってその地位が独占される。その後、文部省の社会教育事業と厚生省の社会福祉事業は別々の道を歩み昭和30年代、社会福祉事業法により法的根拠を得たセツルメントは、厚生省主導により同和対策事業に取り組むべく大きく舵を取るようになる。

### (3) 労働者教育に関する労働省との諒解事項について

各省庁間における事務事業の重複のうち、労働者教育の分野においては、労働省との間で役割分担に関する調整が行われている。

戦後、労働者教育については、第1次米教育使節団の勧告書に基づき文部省社会教育局において労働者教育を所管することとなったが、このことに関する基本方針として社会教育法が施行される前年の1948（昭和23）年2月に行われた教育刷新審議会において労働者に対する社会教育に関する建議の中で明らかにされている。その内容については、労働省では、労働者教育の目標として、「健全中正な労働組合運動の発展を図り、併せて合理的平和的かつ迅速な労働関係の調整」に資すること。また、「労働法規、労働組合法等の普及徹底の教育」を取り扱う。文部省において行う労働者教育は、「公民教育の一環として社会の一員たる労働者の健全な社会人乃至公民として必要とする教養の向上・智能の啓発・人格の陶冶に資する」次の4項目に関する活動を行う。① 一般公民として必要な知識の向上に関する事、② 科学技術の原理及び応用に関する事（工場内における技術訓練を除く）、③ 情操陶冶に関する事（芸術文学音楽に関する教育資格教育含む）、④ その他公民として資質向上に必要な事業を行う（金田・相引：1951：145-149）。

このように両省の所掌事務を明確にするという意味で、その限界について定めることとなったが、労働者教育において一般教養、科学技術に関する知識、労働法規や技術訓練を包括的に行えないのであれば、限定的な事業内容に限られ効果的でない。何より、同じ分野の教育活動が、違う機関に分かれて行われていること自体が不合理である。なぜ文部省の所管する公民館を利用して講師や技術者を労働省が派遣するといった柔軟な対応ができなかったのか疑問が残るところである。

これまでセクショナリズムに関する事例を取り上げてきたが、社会教育法施行以前の初期公民館の構想を策定した寺中によれば、当初公民館で目指されたものは、「従来の道徳訓話的な教化理念だけに頼っていた感のある無気力な社会教育」から脱却することであった。そして「地方自治振興」、「産業立国を目標にした農事指導、産業技術、産業教育の振興」、更に「生活合理化、社会福祉、相互扶助といった生活指導の方面までを広く包括した総合的な社会教育をまず地方自治体の生活の中から盛り上がらせなければならない」。そのためには、「文部省の受け持つ学校教育の延長的な社会教育の考え方から発展して、更に、現在の省担当で言えば、法務省、自治省、厚生省、農林省、通産省の受け持つ教化指導の内容にまで社会教育は踏み込んで行ってもかまわない、それらを含めた総合的な地方教育から立ち上がらなければならないと考え」られていた（傍点引用者）（寺中：1965：7）。寺中自身も述べているように各省の垣根を越えた総合的な取り組みが何より重要であったはずである。しかし、残念ながら戦後の混乱期を経て、各省庁の機能が回復するに従って、それぞれの守備範囲が固定化され、タテ割りの行政機構が確立し現在まで続くこととなる。

### 3 担い手という側面から見た学生ボランティアによるセツルメントと社会教育との関連について

先に述べたようにセツルメントと社会教育の重複・競合に関する問題が当時、顕在化するが、同時期には、学生ボランティアによるセツルメントも活発化する。しかし、本来、両者は非常に似かよった活動であるにもかかわらず、文部省の社会教育は、こうしたボランティアとの連携・協力体制を築くこと、そして、多様な担い手を取り込むことができなかった。

ここでセツルメントおよび学生セツルメントの来歴、社会教育事業とセツルメントとの近接性について簡単に触れておきたい。

#### (1) セツルメントの来歴

それではここで国内におけるセツルメントの来歴について触れておきたい。

日本におけるセツルメントの嚆矢となったのは、1897（明治30）年3月、日本における社会主義運動の父、片山潜によりキングスレー館が創設されたことに始まる。そして片山ら関係者も「社会教育」という言葉を用い、幼稚園・日曜学校・講演会・講習会などを開催しており活動内容は社会教育そのものである（宮坂:1968:165）。その後、東京神田に「三崎会館」（1908（明治41）年）、「救世軍大学殖民館」（同年）、東京府豊多摩郡定橋町（現・新宿区）の「有隣園」（1911（明治44）年）などのセツルメントを行う施設が開かれ、講演、法律相談、身上相談、医療などの事業を行っている（宮坂:1968:165）。さらに大正期に入るとこうした施設が、公共事業としての「隣保事業」の一環として国内に広まってゆく（宮坂:1968:165）。そして、学生によるセツルメントは、関東大震災後の1923（大正12）年12月に設立された東京帝国大学セツルメントに始まる（大村:2003:100）<sup>15</sup>。戦時中は、やむなくその活動が中断するが、戦後まもなく再開され、1949（昭和24）年8月のキティ台風による被災者に対し、東京大学のセツルメントが支援に乗り出したことを契機にその後、多くの大学に広まってゆく（大村:2003:116）。

#### (2) 公民館活動とセツルメントとの類似点・接点について

次に、公民館活動と学生セツルメントの近接性を示す事例として、東京都文京区で行われていた「氷川下セツルメント」を紹介したい。

氷川下セツルメントは、1953（昭和28）年7月、日本医科大学・お茶の水女子大学・東京大学・東京教

<sup>15</sup> この活動も戦時中の一時期その活動が途絶えることとなる。それは、「1938（昭和13）年にセツルメント関係学生が警視庁特高部に出頭を命じられ、嚴重注意を受ける。（そして、）苦慮熟考した結果、… 解散を表明」することとなる。その後『「大学隣保館」と名称を改変し… 国策の線に沿ふて再出発（を図るが、）自発的閉鎖を断行、内務、文部両当局並に警視庁にその旨正式に通告した」。戦後まもなく東京大学セツルメントは再開するが、その時期は1949（昭和24）年8月に関東地方を襲ったキティ台風を契機として始まったとされる（大村:2013:114.115）。

育大学・跡見学園女子短期大学の学生により活動が始まり、1950年代後半にかけて活発な活動が行われた。

組織内には児童部・子ども会・歌う会・生活部・栄養部・法律相談部・診療部・保健部・青年部・労働部・老人部・幼児部など置かれ、栄養指導、高血圧対策、料理教室、乳幼児健診、児童対象の勉強会・子ども会によるレクリエーション等広範な活動を展開している（氷川下セツルメント史編纂委員会: 2007: 2）。これらの活動は社会教育とほぼ同様のものといっているもので両者に違いを見出すことは難しいと筆者は考える。

また、これらの活動と公民館における社会教育とがいかにかよった活動であったものか示すものとして氷川下セツルメントで活動していた複数の学生が卒業後、地方自治体の社会教育主事として相当数就職しているという事実が挙げられる。その中の一人である新井孝男は、大学卒業後、千葉県内の公民館で実際に社会教育の現場で活動しているが、その際にはセツルメントでの活動体験が公民館事業実践の根底にあったという。そして、事業実施の方針を考える際も地域を分析し、市民の目線で考えるということに努め、また、社会教育推進のための体制づくりを担当したときも、市民の自由で民主的な活動が展開できるよう条件整備に努めてきたという（氷川下セツルメント史編纂委員会: 2007: 226）。

こうした事例にもあるようにセツルメント活動と社会教育の両者の活動は、内容において同質のものであったといえるが、こうした学生ボランティアによる活動を公民館事業に取り込み、幅広い活動を展開できなかったことも公民館活動が尻窄みとなっていったことの原因の一つである。

#### 4 青年学級の取り組みについて

それでは、ここで戦後設置された公民館の主力事業の一つである「青年学級」の来歴、活動内容等について採り上げたい。

この青年学級は、当時、公民館の最大の眼目のひとつであり、義務教育を終えたのち、高等学校へ進学せず社会へ出ていく青年達へ教育の機会を設けるべく設置されたものである。

この青年学級の取り組みがどのようなものであったのか、この分野の先行研究である宮本一の著作と戦後間もなく、創刊された月刊雑誌『教育と社会』（1946（昭和21）年7月創刊、1950（昭和25）年2月号から誌名が現在の『社会教育』に改められる。）、『NHK放送文化』（1946（昭和21）年6月創刊）の記事の内容を併せて検証し、当時の状況を分析する。

当時の時代背景として戦後の新しい学制の施行にともない義務教育が6年から9年に延長され、中学校の3年間で義務教育化された。そして、卒業後の勤労青年のため定時制高等学校および通信制高等学校が新設され、1935（昭和10）年に誕生した青年学校は、1948（昭和23）年3月31日をもって廃止される（宮本:

2003: 71)<sup>16</sup>。この青年学校の廃止により、都市においては各種学校の設置の引き金となったが、農村地域ではそうした対応が難しく、夜学会のような形で1948(昭和23)年ごろから、東北や九州の農村を中心に、青年の学習集団として自主的に組織化されることとなった(宮本:2003:74)。そして、社会教育法の成立(1949(昭和24)年6月10日公布・施行)、文部省の提唱により、市町村に公民館の設置が促進され、社会教育行政への取り組みが始まる。当初、夜学会のような形で始まった学習活動は、公民館の事業と結びつき、全国の農村に広まることとなる。しかし、こうした事業を継続するためには、相当の経費を要することから青年達は、この夜学会の経費の援助を地方自治体に求めるようになり、これが青年学級として定着したもので、農村青年のための学級講座として位置付けられた(宮本:2003:74)。そして、全国30道府県で青年学級が開設され、1950(昭和25)年に入るとその数は激増する。こうした整備が各地において行われたのは、青年学校が廃止された後、高等学校の設置が十分ではなく高等学校へ進学できない青年が多数存在した、こうした問題に対処するため彼等の要望に応え、長期の教養講座を公民館の主力事業としたのである(宮本:2003:74)。

当時の状況を国立教育研究所の岩井も、「戦後学制が変革された当時、新制高校に進学しないものが、全国で半数を上廻っていました。しかもその中には勉強をつづけてやりたいという意欲をもった青年がいました。そこで高等学校に行けない青年を集めているような場所で教育がおこりました。しかし教育とはいっても、施設もないし教師もないし、経費も青年の自弁です。これでは高校の真似は出来ません。せめてもうすこし、組織的な教育をというので成立したのが当時の青年学級の活動だったのです。したがって、高校にゆけない気の毒な人達に教育の機会を開こうという発想に立っていたといえます」と述べており、青年学級は、高等学校の教育を補完するという意味合いが強かった(1961:8)。

その後もこうした青年たちの自発的な活動が活発化し、後に詳しく述べるが1951(昭和26)年には、日本青年団協議会が設立と同時に、青年学級の振興について、当時の政府に要望している。文部省もこれに応えるかのように「指定青年学級開設委嘱費」を予算計上し、全国に230の学級の開設を委嘱することとなった(宮本:2003:75-76)。この委嘱に関する社会教育局長通達「昭和26年度文部省指定研究青年学級開設について」(1951(昭和26)年5月20日、文社社第221号)の冒頭においては、青年学級を「青年学級、勤

<sup>16</sup> この青年学校は、明治27年に成立した実業補習学校に端を発し、「後進国として出発した日本を世界の先進資本主義国家と肩を並べられるようにする」という明治政府の方針の下、当時、「中等学校、高等学校、大学の道歩んだ一部エリート青年を除く尋常小学校・高等小学校卒業の青年たちに」実務的訓練を受けさせなければならぬという理由からドイツの補習学校の制度を導入し、設置された。実業補習学校規程(明治26年11月22日文部省令第16号)には「諸般ノ実業ニ従事セントスル兒童ニ小学校教育ノ補習ト同時ニ簡易ナル方法ヲ以テ其ノ職業ニ要スル知識技能ヲ授クル」とし、1926(大正15)年4月には、実業補習学校のほかに、「おおよね16歳から20歳までの勤労青年を対象とした青年訓練所制度が発足、実務訓練のほかに心身の鍛錬を重視した教育が行われたが、勤労青年教育が二本建てであることでさまざまな問題が表面化し、両者は1935(昭和10)年に統合され、青年学校となる。その後1939(昭和14)年度からは男子に対して義務制とし「小学校を出た後徴兵検査(満20歳)までの青年を、間隙なく、国家の教育の手の中に取り、(略)直接国防にまで役立つ教育制度」として整備された。こうした経緯が、敗戦後GHQに廃止を命令される理由となった(宮本:2003:52-63頁)。

労青年学級、青年講座、職業教育講座等の名称をもって主として勤労青年を対象に行われる社会教育講座を青年学級という」と定義し、国の施策として位置付けられている。

そして、このような盛り上がりを見せた活動は、青年学級振興法成立前の1952（昭和27）年度中にはすでに、市（区）192、町1,091、村4,765、組合41の計6,089の地方自治体等で開設され、学級数は、市642（7.1%）、町1,706（18.8%）、村6,672（73.6%）、組合47（0.5%）となっている。この青年学級の実施機関ごとの学級数は、公民館が最も多く4,311（47.5%）、次いで教育委員会3,683（40.6%）、学校755（8.3%）、その他318（3.5%）となっているが、すでに社会教育法が施行され法的根拠を持った公民館による事業が急速に活発化していることが分かる（宮本：2003：92）。開設場所ごとの学級数は、小学校が3,289（36.3%）と一番多く、次いで公民館2,775（30.6%）、中学校2,380（26.2%）、高等学校79（0.9%）、専門施設103（1.1%）、その他441（4.9%）となっている。当時、公民館は、他の施設から間借りしたり、他の施設を転用したものなど、さまざまな形態があったが、社会教育施設としてようやく定着し始めていた。なお、教育委員会は、当時、設置されはじめた新しい教育行政機関であるが、公民館に次いで活発な活動が行われつつあったことが伺える（宮本：2003：92）。

そして、1953（昭和28）年8月には勤労青年に対する教育に関し「青年学級振興法」が立法化され、「勤労青年教育がわが国の産業の振興に寄与し、且つ、民主的で文化的な国家を建設するための基盤をなすものであることにかんがみ、社会教育法の精神に基づき、青年学級の開催及び運営に関して必要な事項を定める」（第1条）とし、青年学級とは、「勤労に従事し、又は従事しようとする青年に対し、実際生活に必要な職業又は家事に関する知識及び技能を習得させ、並びにその一般的教養を向上させることを目的として、この法律の定めるところにより市（特別区含む。）町村が開設する事業をい」う（第2条）、と定義され、こうした法整備により法的根拠を得た青年学級は、当時の文部省における社会教育部門の一大施策として推進されていく。

### **(1) 青年学級振興法成立と国の関与のはじまり**

この「青年学級振興法」が制定され、青年学級の運営に関する規定とその財政支援策等が定められた。これは、とかく学校教育と比較され従属的に見られがちであった社会教育行政にとって、まさに画期的な出来事であったが、それと同時に法制化によって文部省による青年学級への関与が制度化されるきっかけともなっている。

また、この青年学級振興法が制定されるまでは、紆余曲折がある。この経緯については文部省による青年学級への関与・事業推進のきっかけとなるため少し長くなるがここで触れておきたい。

その頃、日本の周辺では中国の社会主義政権樹立、南北朝鮮の対立等、極東の政治的バランスがくずれ、冷戦構造が意識されるようになる。アメリカは、日本を極東の橋頭保とすべく再軍備・公職追放の解除といった形で占領政策の転換を図っていく（三井: 1974: 24）。この“逆コース”流れの中で、社会教育に関するものは、早くも日本の独立とともに動き出している。それは、サンフランシスコ講和条約が成立するかしないかのうちに、占領当初、禁じられていた社会教育関係団体の全国組織が結成されるようになるのである（三井: 1974: 27）。こうしたことが禁止されたのは、全国組織というものが戦時中のわが国に数多く存在した非民主的なもので民主化の妨げになるという強い危機感が、占領軍の政策の根底にあったためであるが、冷戦構造が顕在化してくると国家による統制のための足掛かりとして、わが国の社会教育に関連する団体の全国組織の結成にもテコ入れをするようになり、占領政策が変化する（三井: 1974: 28）。

こうした経緯のもと、全国各地の青年団の全国組織である日本青年団協議会が結成されているが、この日本青年団協議会は、青年学級振興法の制定に当たっては、当初、法制化の促進の立場をとっていた。しかし、この“いつか来た道”に戻りつつあるという危機意識が、多くの青年達の意識の中にあり、その後、法制化促進の請願に反し、法制化反対の立場を取るようになる。

事の始まりは、1952（昭和27）年5月、福井県で行われた日本青年団協議会第2回大会で、熊本県青年団体連絡協議会が提案した「青年学級法制化実現促進について」と静岡県青年団協議会が提案した「青年学級の自主性確立および法制化反対」の二議案が分科会に付議されたことに始まる。熊本の提案は“法制化促進の方策を講ぜよ”という趣旨で、静岡の提案は“法制化は自主性を阻害するもので、法制化は明らかに時代に逆行している”というもので真っ向から対立するものであった（宮本: 2003: 86）。しかし、分科会による討議の結果、出席者46人中26人の賛成によって法制化促進が決議されている。そして“青年の自主性を生かすこと”を附帯条件として熊本案が最終日の大会に提出されたが、法制化反対の立場をとる執行部によって大会に執行部提案として法制化反対の提案がなされると、大会は紛糾し、最終的に79対33で、法制化反対側の提案が採択され、第1回大会の青年学級法制化促進の決議とは正反対の結果となった（宮本: 2003: 86）。

こうしたことの要因を朝日新聞（1952（昭和27）年5月16日付）の社説では、「戦中戦後の社会の混乱をいちばん身近に体験し、深刻な影響を受けたのは青年である」が、「思えば、この年代の人々は人生のうちで第二の誕生といわれる思春期を、ほとんど血生臭い戦争の影響を受けつゝ過ごしてきたわけである」。しかし、「戦争中に学校で押しつけられた忠君愛国も、特攻精神も、勤労報国も、敗戦によってたあいもなく崩れ去った。夢が裏切られたともいえる。それは過去に対する不信となり、大人の政治に対する懐疑となっているといってもいゝすぎではない。そこから、政治や教育の上でのいささかの制限、束縛、圧迫に対しても、鋭く反発しようとする」。このような青年の「過去の苦い経験が、ふたたび襲いかゝろうとする社会

の動きに敏感となって、権力なり権威なりに対する反抗心として爆発しているふしもあると考えられる」と述べている。そして、福井市で開かれた日本青年団協議会の全国大会の結果は、「現代の青年がいかに強く自主性、主体性を固執し、あらゆる権力、権威を通しての上からの干渉とか制約に対して、いかに強力に反抗するか、ということが遺憾なく表明され」ているのである。こうした結果は「国家や官僚の手によって動かされた青年学校の復活を恐れたからにはかならない」と、青年達の心情をくみ取る社説を後日、再び掲載している<sup>17</sup>。しかし、1953（昭和28）年8月、日本青年団協議会の反対を押しきって青年学級振興法が成立し、これによって以後、国による勤労青年を対象とする教育が制度化され、青年学級への国の関与が始まることとなる。

## **(2) その後の青年学級のあゆみと高度経済成長および市町村合併の影響**

このように青年学級は、法的根拠を得て、国からの財政支援を受け、全国の地方自治体で盛んに設置されるようになる。その学習内容は、当時社会教育審議会が発表した「青年学級学習課程編成資料」によれば、小中学校の学習内容を基本として、実際の生活に関連させながら、一般教養（人文、社会、自然、芸術、体育保健に関するもの）、職業部門（職業一般、農林水産業、商業、鉱工業に関するもの）など、民主主義社会の市民として日常生活に必要な基本的な考え方、基礎知識の習得を中心に当時設置が進みつつあった公民館の主力事業として取り組まれるようになった（宮本：2003：143）。

こうして始まった青年学級であったが、1955（昭和30）年度に17,606学級にまで増加した後、1956（昭和31）年度には、早くも減少に転じるようになる。当然、学級数の減少傾向は、学級生数にも現われた。特に1956（昭和31）年度には、学級数の減少の割合を超えて学級生数が大きな落ち込みを示している。翌1957（昭和32）年度には持ち直したようにも見えたが、1958（昭和33）年度は1956（昭和31）年度を下回るようになる（宮本：2003：135）（表1参照）。

---

<sup>17</sup> 昭和27年5月25日付『朝日新聞』社説「青年の気持を理解せよ」

年 度	青年学級数		青年学級生徒数	
	実 数	指数	実 数	指数
27	9,067		907,698	
28	14,407		986,728	
29	16,159		1,064,269	
30	17,606	100	1,091,734	100
31	16,034	91	859,958	79
32	16,029	91	936,146	86
33	14,567	83	848,217	78
34	13,911	79	798,462	73
35	11,869	68	715,289	65
36	10,696	61	600,385	55
37	10,058	57	500,869	47
38	8,530	48	421,986	39
39	7,736	44	364,751	33
40	6,915	40	320,402	29
41	6,621	38	306,080	28
42	6,132	35	282,898	26
43	5,041	29	253,334	23
44	4,283	24	200,609	18
45	4,517	26	203,759	19
46	4,152	24	164,369	15
47	3,482	20	140,150	13
48	3,431	19	139,896	13
49	2,035	12	88,148	8
50	2,570	15	96,481	9

表1「青年学級の年度別推移」(※ 指数については、学級数、学級生数ともに最高であった昭和30年度を100として計算。) 出典：宮本 一「日本の青少年教育施設発展史(補巻)～青年学級の栄光と終息～」・同135頁の内容を基に筆者が作表(原典：「昭和27年度青年学級調査」、昭和28年度～49年度は、「昭和52年度社会教育行政必携」、昭和50年度は、「昭和54年度社会教育行政必携」から抽出)

こうしたことの直接の要因として、1953(昭和28)年9月に施行された「町村合併促進法」及び1956(昭和31)年6月に施行された「新市町村建設促進法」による町村合併や市制施行に伴う周辺町村の吸収・合併が影響している(宮本:2003:135)。自治体の合併は、必然的に自治体エリアが広域化し、合併前の旧自治体の役場が支所に格下げになったり、合併前の中心的社会教育施設であった公民館本館が地区館や分館に格下げされたり、職員の配置を含め事務事業の整理が行われた。そして、自治体・公民館の減少にともない青年学級も統廃合が行われる(宮本:2003:135)。さらに零細な青年学級に対する補助金の打ち切りといった政策の波をまともにかぶることになったため、小さな青年学級を統合して新しい補助金の規定に耐えられる大型化が図られる。しかし、学級までの距離が遠くなり時間もかかるようになると心理的に青年達の足が学級から遠のく結果となる(宮本:2003:135)。特に合併された旧町村の青年たちにとっては切実な問題であったが、このことは当時全国で青年学級を開設している市町村6,089のうち市が192に対して、町1,091、村4,765、組合41と、町村が圧倒的多数であったことから理解できる(宮本:2003:92)。

このように昭和の市町村合併でも、後に述べる平成の市町村合併同様、合併による自治体エリアの広域化とそれに伴う公共施設の再編が必然的に起き、大きな混乱が見られた。また、このころ始まった高度経済成

長による社会構造の変化という荒波を受け、青年学級は1960年代を境に衰退するが、その状況等については次章で採り上げる。

### (3) 放送メディアによる勤労青年対象の教育活動について

次に放送メディアを利用した勤労青年のための社会教育の取り組みについて触れておきたい。

これまで述べてきた公民館等を利用した地域単位で行われる学級活動に並行して、NHKによる勤労青年向けの教育番組「青年学級の友へ」も1953（昭和28）年4月にスタートしている。この番組のねらいは、①「社会人として必要な教養を考える」こと、②「勤労青年が社会生活やグループ活動において順応していきけるよう生活態度を身につける」こと、③「同世代の青年たちが何を考えどう行動しているかを紹介し、青年同士が「連帯をたかめ相互交流の場を提供する」こととしている（日本放送協会総合放送文化研究所放送史編修室：1970:194）。この番組は土曜日の午後7時30分（NHK第2）から放送され、全国の青年学級の学級生を対象として青年学級の「根本の精神をどこまでも伸ばし育てていくこと」を目標として掲げている。そして、翌1954（昭和29）年度からNHKは、放送聴取委嘱青年学級の開設を全国に働きかけ始めた。この「NHK委嘱青年学級」は、1948（昭和23）年1月から始まった「ラジオの集い」運動<sup>18</sup>の趣旨に沿った教育方法で、集団によるラジオ聴取を取り入れた社会教育運動の一環として行われたものである（日本放送協会総合放送文化研究所放送史編修室：1970:194）。

当時、放送による勤労青年向けの教育番組が始まった経緯としてNHK教養課長の横尾は、「初期の青年学級に見られた澁刺とした自発的な共同学習の気魄がなくなり、単に通り一遍の学級経営に墮する傾向が見えて来た。殊に1953（昭和28）年8月『青年学級振興法』が施行されてからは、形式的な行事で御茶を濁すことが多くなり、最初の頃、熱烈な支持を寄せた当の青年からもあきられ、一般に行き悩みの状態にある。また、「専任のよい講師もなく、専用の設備もなく、立派な講義もきくことが出来ず、町からは遠い青年学級」で、「ラジオが手をさし伸べるには絶好の対象である」（1955:6）ことからNHK「青年学級の友へ」は誕生したと述べている。

この番組は、青年たちの自発的な学習グループとして始まった頃とは異なり、すでに勢いを失いつつあった青年学級に「清新の気を吹き込む役割」を担い、「初期の自発的な共同学習の気風を何とかして取り戻す」ことができるよう配慮されていた。それは放送開始以来、全国各地の青年学級で優れた活動を行っている学級を訪ね、実際の活動現場を紹介する。そして、組織の運営方法に関する研究や青年団・公民館などとの関

<sup>18</sup> 「ラジオの集い」とは、ラジオ放送のグループ聴取と討論を組み合わせた活動を通して戦後日本の民主化を目指したもので、「御家庭のだんらんで、あるいは仲のよいグループで、職場で、あるいは学校で、お手近にあるラジオを囲むことです。…そして、今聴いたばかりの放送を中心として、お互い意見を出しあって討論します。こうして得られた結果を実行に移していきます。…このように、ラジオを利用してお互いよき社会人となるための勉強をするのが、『ラジオの集い』なのです」と説明している（高野：1949:4）。

係等、実際の青年学級の現場を事例として採り上げ紹介している（横尾：1955：6）。また、カリキュラムも番組の趣旨に沿って進められるよう工夫されており、1954（昭和29）年1月から1箇月を単位として一つのテーマを設定する。そのテーマに関連した検討内容を週ごとに替え、参加者に実践させるものである。たとえば1月は“新しい村造り”をテーマとした場合、第1週でテーマの持つ問題は何か検討し、第2週では実際に現地でどのような困難な問題があるかを聞き取り調査する。そして、第3週では女性の立場からの検討を行わせ、第4週で生活記録によりテーマの再検討を行うといったやり方で青年の自発的な学習が行われるよう編成されている。その年の4月には、放送時間が変更されるとともに放送回数も週2回に増えた。そのため1回は従来通りテーマを決め、話し合いによる学習とし、残りの1回は座談会を組み放送した。1955（昭和30）年4月の番組改正で土曜・日曜の放送に変わったが、日曜にはなるべく地域の問題を採り上げ、土曜には従来の座談会を扱っている（横尾：1955：7）。

この「青年学級の友へ」は、放送による教育の一環として、青年学級の普及・推進を図り、その活動を補完する形で進められた。しかし、こうした放送を青年学級に取り入れられることは、遅々として進まなかった（吉田：1953：14）。放送開始後、わずか数か月後にはお茶の水女子大学助教授の吉田により次のような問題点も指摘されている。一つは、番組の内容に問題がある。学校教育であれば、どのような内容を学習するか学習指導要領のような共通したカリキュラムがあり、放送内容もそれに沿って行えばよい。しかし、青年学級となると、さまざまな生活環境で多様な職種に従事する者がおり、プログラムは千差万別で、放送による一元的な内容ではこうしたニーズに対応できないのである（1953：14-15）。また、青年学級に放送を取り入れることが困難な理由として、放送を聞いて学べるのであれば青年学級に集う必要はないのではないかという考え方が根強いためである（1953：15）。

このような問題を孕みつつ放送は継続されたが問題は解消されることなく、1960年代の青年学級の衰退期を経て、高校への進学率が8割を超え、学級生数が最盛期の約5分の1に減少した1970（昭和45）年の3月をもって放送は打ち切られている。

## 5 戦後の婦人教育について

### (1) 敗戦直後の婦人教育の状況

戦後、公民館における事業で青年教育と同等の大きなウエイトを占めたものとして婦人教育が挙げられる。婦人のための教育は、戦後農村の民主化、婦人の地位向上を図ること、また、衆議院議員の選挙法が改正になり1945（昭和20）年12月17日には、婦人に参政権が付与されることとなった。こうしたことを受け公民教育の必要性が高まったことから積極的に取り組まれるようになる。しかし、その道のりは決して平坦とは言えず、紆余曲折を経て戦後の婦人教育が推進されている。

婦人教育の国レベルでの終戦直後の状況は、1945（昭和20）年10月15日、CIE（GHQに設置された民間情報教育局）が関与し、文部省の機構改革が行われ、戦時中廃止された社会教育局が復活する。課長には山室民子が迎えられ、組織の刷新が図られた。しかし当時の教育行政全般に言えることだが、表面的には文部省や教育委員会が指導する体面をとってはいるが、実質的にはGHQが直接に介入し、政策にも大きな影響を及ぼしている。

婦人教育に関しては、1945（昭和20）年11月24日には、「昭和20年度婦人教養施設ニ関スル件」（局長通達）が出され、母親学級の開設等について指示されている。翌1946（昭和21）年7月31日付局長通達「昭和21年度婦人教育施設『母親学級』委嘱実施について」で、新たに婦人教育の取り組みがスタートするが、その時点での国による婦人教育の内容といえば、敗戦間もない当時としては致し方ないことではあるが旧体制維持のための公民教育という性格が抜け切れていない（碓井編：1988:347）。それは、「全員加盟制地域婦人会組織への依拠とその利用、『身の廻り』主義への埋没、唯々たる体制内馴致や安易な動員態勢」等（碓井編：1988:347）、採用されていることから分かるが、こうしたところに戦前からの連続性があると云わざるを得ない。

このためGHQからは、“婦人”という特定の者を対象とした取り組みが、戦前の国家体制づくりに通じるものとみなされ、指導を受けることとなる。このGHQの指導により、その年1946（昭和21）年の婦人教育の分野は、国の社会教育行政から払拭されている（碓井編：1988:350）。そして執行中の当該年度予算も全面的に削除され、翌1947（昭和22）年度には、「母親学級」は、「両親学級」（のちに「社会学級」）と改められ成人教育の体系に含め、対象を限定せず一般教養・時事問題・趣味・娯楽等に関する内容の講義等を行うものとして事業化された（碓井編：1988:346.350）。そして、各都道府県に約900から1,000の講座が委嘱されている（文部省:1959:75）。

こうした事情があり文部省の事業としての婦人教育は、昭和20年代にはほとんど機能しておらず、7年ぶりの婦人教育費の復活は、日本が独立を果たした1952（昭和27）年の翌年、1953（昭和28）年であり、婦人学級のモデルづくりが1954（昭和29）年度末に着手され、最終的に委嘱婦人学級が開始されるのは1956（昭和31）年であった（文部省:1959:99）。

結局、文部省としての婦人教育の体制整備が整うのは1955（昭和30）年前後で、地方自治体における独自の取り組みが国の事業に先行して行われている。

## (2) 地方自治体における婦人教育の取り組み状況

1956（昭和31）年、国による婦人教育に関する予算化が図られ、全国の公民館で「婦人学級」が始まるが、それに先立ち市町村レベルでは、戦後の日本の女性の民主化、そして婦人の地位向上、特に農村における婦人の地位向上を図るため、敗戦後、早い段階から民主主義精神の普及が取り組まれている。

それは、日本の民主化の担い手たる婦人の育成を目指し、婦人団体の運営プログラムの立て方、「話し合い学習」と称し、会議の進め方などを学び、参加者同士で話し合い、自分の意見を発表するという取り組みが広く行われるようになる。こうした取り組みが行われる理由としては、話し合う、自分の意見を述べる、という機会そのものが戦前・戦中を含めそれ以前の婦人を取りまく一般社会には存在しなかったためである（高橋他：1965：17-18）。

当時の様子を貞閑（当時、東京都青少年教育課長）は、当時「まだ占領政策下のことで、総司令部の意向は」、国に対する指導と同様に「“婦人教育を別個にあつかうのはおかしい、成人教育として一本化すべきだ”という考え方」があり、一方で、総司令部内の地方民事部は、総司令部やC I Eの意向とは異なり、「“婦人団体の民主化こそ、日本の民主化の基盤である”」という考えが根強く、婦人団体の幹部を集め会議の進め方を中心に、民主的な団体運営の方法や技術に関する講習に力を入れ、繰り返し指導が行われたが、こうした取り組みが1952（昭和26）年の講和条約調印の頃まで続いたという（貞閑：1974：271）。財政的にも厳しい時ではあったが、当時「予算的には比較的安上がりで済む行事を中心として指導者養成が核をなしていた」（貞閑：1974：272）と述べ、占領政策の影響を受けつつも地方自治体レベルの事業は進展し、話し合いによる教育を中心とした婦人教育の取り組みが全国で行われるようになる。

そして、「婦人学級」という名称が使われだしたのも、1951（昭和26）年から1957（昭和27）年の頃で、それまでは「婦人教養講座」、「生活学級」、「新生活学校」などと呼ばれていたが、1957（昭和27）年1月の第1回全国婦人教育指導者会議が契機となり「婦人学級」という名称が普及・一般化するようになる（碓井編：1988：248・249）。

しかし、この婦人学級も青年学級と同様、一時的な盛り上がりは見せたが、1960年代を境に衰退の一途をたどる。学級生数もスタート当初の1956（昭和31）年には277万人を数えたが、その後漸減し、1964（昭和39）年には181万人に減少する（文部省：1965：42）。なお、1960年代の衰退の状況については次章で採り上げる。

### (3) メディア教育と集団学習 ～ 「NHK婦人学級」について ～

こうした地域での取り組みのほかにも、戦後日本の女性の民主化という大きな課題に対処するためGHQ内に設置されたC I E関与の下、敗戦後いち早く始まったのがラジオ放送による成人女性向け社会教育放送番組、「婦人の時間」である。

この「婦人の時間」は戦前から同じ番組名で放送されていたが、敗戦直後の1945（昭和20）年10月1日には、翌年に迫った戦後初の選挙に向け選挙権を獲得した女性有権者を対象に選挙に関する正しい知識と投票に当たっての適切な対処方法とその姿勢とを示すため、そして、「ナショナリズムと軍国主義に凝り固まっていた旧政治体制の変革」を目指し放送が再開している（岡部：2009：4）。その後、「C I Eが占領期に敷いた路線に沿って占領後も成長を続けた『婦人の時間』の後を引き受け」、「さらなる発展を遂げた女性のための社会教育放送番組」として1959（昭和34）年1月からラジオで、同年4月からはテレビでも週に一回、「婦人の時間」の中の一コーナーとして「NHK婦人学級」が始まっている（岡部：2009：4.12）。この「NHK婦人学級」のユニークさとして番組の視聴を全国各地の小規模な婦人達のグループで行わせ、視聴後には、メンバー同士の話し合いによって番組内容を確認・理解させ、民主的な話し合いの方法を身に付けさせるという点を挙げることができる。NHKは、「この番組を通じて、全国的な女性視聴者グループ作りを精力的に展開し」、「番組はグループ活動を支え、視聴者に新時代」を「生きるための知識と考え方を明確にさし示すことで、自分の『声』を持つ地域の女性リーダーたちを生み出すことに成功した。そして、女性の民主化とその後の戦後日本社会の安定的かつ持続的な成長をもたらすことに貢献することになった（岡部：2009：4）。

しかし、「NHK婦人学級」が始まった1959（昭和34）年頃までには、農村の解体が急速に進み、働き手である若い男性の“農業離れ”も進んでいて、戦後公民館のもう一方の主力事業であった青年学級は、ほとんど維持できないまでになってしまっていた。そして「定時制の補足あるいは代理的な役割を果たしてきた青年学級は、『マンネリ化した、まにあわせ学習』となり、青年にとって魅力の薄いものになっていた」（岡原：2009：22）。「同じことが、女性の場合にも言い得て」、各地の公民館で行われる「地域の指導者や教育関係者による婦人学級での学習では、女性の側の高まった旺盛な知識欲と急激に変化する時代からの必要に応じがなくなつて」いたのである。たとえば、婦人学級で採り上げられる「学習内容は、生活周辺のテーマがほとんどで、政治や法律などの議題は圧倒的に少なかった」（岡原：2009：22）。たとえば、「1961（昭和36）年の日本母親大会分科会では33の議題があり、子どもと教育というテーマのもとに14、生活と権利には同数の14、そして平和と母親運動が5であったが、その中で政治や法律に関するものは、『新安保の中の日本の教育』『新安保体制と生活』『政界の動きと私たち』の三つだけであった」（岡原：2009：22）。また、1960年代の文部省委託による婦人学級の学習内容も「ほとんどすべてが家庭生活と子供の教育と職業関連であつ

て、政治関連は『市民教育』が6パーセント程度」とわずかであった。その理由として考えられることは、「地方における指導者不足が大きかった」ということが挙げられる（岡部: 2009: 23）。

岡部の指摘にあるように、こうした参加者の興味を引く、取り組みやすいテーマに偏っていったこと、グループを牽引できるような指導者が不足していたこと等により婦人たちの間にマンネリ感が蔓延し、物足りなさを感じる者が増える結果となる。折しも好景気によって各家庭では経済的にも豊かになり、そして行動様式が多様化し、余暇の過ごし方にも選択肢が増えていくと婦人たちの婦人学級にかけるやる気や情熱といったものが徐々に薄らいでいったと考えられる。

その後、1960年代以降、日本の社会教育は衰退していく。これは「NHK婦人学級」においても同様のことが言え、学級で採り上げるテーマを見てもその内容が「お稽古事の延長のようなものへと、うやむやになっていった過程がしのばれ」（岡部: 2009: 66）、放送が打ち切られる1972（昭和47）年には、「全国で主婦のためのカルチャー・スクールが林立するようになる」（岡部: 2009: 66）る。また、NHK婦人学級の果たした役割を検証するために、年を追ってそのテーマを見ていくと、1959（昭和34）年に「番組が発足してからの5年間、1964（昭和39）年の池田勇人政権終焉までの時期が、一番社会教育らしい内容で番組的にも充実していた」（岡部: 2009: 66）。それは「女性に社会意識や権利意識を持たせるべくしっかりと教育している」のである。「しかし、それ以降はテーマも2カ月毎となって、内容的にも精彩に欠」（岡部: 2009: 66）くようになる。

この頃、放送開始当初の啓蒙的・開明的なテーマはすでに無くなり、婦人達の何かを成し遂げようという情熱・強い目的意識といったものが徐々に薄れていったことが見てとれる。戦後の民主化を成し遂げ、精神的豊かさを得た婦人たちにとって最早、公民館での社会教育は、単なるサロンの活動に変わっていったのである。

## 6 公民館制度の確立

本章で採り上げた敗戦直後から1950年代のこの時期に公民館制度が確立する。そのため本稿で採り上げる「社会教育主事・社会教育主事補」、「公民館運営審議会」、「社会教育委員」、「公民館の設置及び運営に関する基準」に関する各制度の生い立ちについて簡単に触れて起きたい。

このうち「社会教育主事・公民館主事補」、「社会教育委員」の制度は、戦前からのものを踏襲しており、1951（昭和26）年・1959（昭和34）年の社会教育法の改正を通して現代まで続く制度として存続している。そして、「公民館運営審議会」は、民主的な公民館運営を目指し、戦後新たに社会教育法に明記されている。そのほか1959（昭和34）年の改正では、「公民館の設置及び運営に関する基準」が策定され、施設・設備・職員・事業実施に関して、こと細かな指導がなされている。

以上、本稿で取り扱う事項であるが、それ以外にも 1959（昭和 34）年の社会教育法の改正を通して、国・地方公共団体の社会教育関係団体に対する補助金の交付禁止規定の削除（旧法第 13 条）（ただし、補助金交付に当たっては、国においては社会教育審議会、地方団体にあつては社会教育委員の会議に付議することとした（第 13 条。）、社会教育委員への報酬支給禁止規定の廃止（旧法第 19 条）、社会教育主事の資格取得に関する講習の充実（第 9 条の 5）、市町村の社会教育委員に一定の条件のもと実践的な活動を認め（第 17 条）、公民館等に関する国庫補助の規定を改正し、施設・設備その他必要経費の一部を補助することができる（第 35 条）とするなど、多岐にわたる法改正が行われた。

しかし、こうした官僚統制による制度設計も、結果として、その後の高度経済成長期を経て、社会が大きく変化し、さまざまな制度上の問題点が指摘されるようになると規制の緩和が打ち出されるようになる。それら近年における規制緩和に伴う制度改正の状況については、第 5 章で改めて採り上げる。

## **(1) 社会教育主事・社会教育主事補について**

### **① 社会教育主事・社会教育主事補に関する制度の誕生と来歴**

この社会教育主事に類する主任吏員が設置されはじめたのは、1921（大正 10）年、文部省の普通学務局に第四課が設けられ、通俗教育を社会教育と呼ぶことになった頃からである。そして、1924（大正 13）年 12 月、第四課が社会教育課となり、所掌事務である図書館及び博物館に関すること、青少年団体及び処女会に関すること、成人教育・民衆娯楽に関すること等、遂行するため府県に社会教育を担当する職員の設置が奨励されるようになった（碓井：1988：6）。

その後、1925（大正 14）年 12 月 14 日勅令第 324 号により「地方社会教育職員制」が公布され、社会教育主事、社会教育主事補の設置が進む。そして、勤労青少年の教育を充実するため、青年訓練所と実業補習学校が統合され、青年学校が設置された 1935（昭和 10）年、さらに青年学校における教育が義務化された 1939（昭和 14）年には、大幅に増員され社会教育主事に 106 人、社会教育主事補が 385 人と定められている（碓井：1988：153）。その後、戦時体制に入った 1942（昭和 17）年 11 月には、行政簡素化のための改革によって廃止または減員され、同時期に社会教育局が廃止、教化局が設置されたが、この教化局も 1943（昭和 18）年には廃止されており、この時期、社会教育主事等の職務もほぼ停止していたということがいえる（碓井：1988：7）。

## ② 戦後の社会教育主事制度およびその問題点について

戦後、勅令の「地方社会教育職員制」は廃止されたが、道府県の社会教育主事等は残っており 1948（昭和 23）年に制定された旧教育委員会法施行令第 15 条第 1 項に「都道府県教育委員会に社会教育主事を置く」、同第 4 項で「社会教育主事は、上司の命を受け、社会教育に関する視察指導その他の事務を掌る」と定められていた（碓井：1988：153.154）。この規定により 1951（昭和 26）年 1 月 23 日時点で、都道府県に社会教育主事に相当する 2 級の主事が全国で 80 名、同主事補に相当する 3 級の主事が 337 名おり市町村でも主事を置いているところがあった（碓井：1988：154）。しかし、その資格やその養成に関する規定はなく、1949（昭和 24）年に社会教育法が制定された際も社会教育主事制度をどう法の中に盛りこむかは問題にならなかった（碓井：1988：154）。しかし、文部省は 1951（昭和 26）年に社会教育主事・社会教育主事補に関する制度を新たに社会教育法の一部改正により追加しているが、その理由として当時、「社会教育行政は、未だ若い行政で、整備すべき法令上の問題がいろいろあるが、まず専門職員の規定を整備すべきであるとの声がある」、1949（昭和 24）年の社会教育法制定直後からあったこと（井内 他：2008：17）、そして、社会教育主事を学校教育における指導主事と同様の扱いにしてほしいという強い要望があったこと、さらに、社会教育主事の身分取扱いに関する規定が教育公務員特例法の一部改正により規定されることとなったことから、同時に社会教育法もその職務・資格に関する規定を加える必要に迫られたのである。（井内 他：2008：18）。

また、社会教育主事・社会教育主事補の設置後、給与等待遇面について文部事務次官から各都道府県知事、各都道府県教育委員会あて通達が 1951（昭和 26）年 8 月に出されている。そこでは「指導主事と等しく専門的教育職員として取り扱われる」よう、そして「その給与の決定にあたっては、指導主事との間に権衡を失ないように配慮」することとしており、学校教育と同等の制度が目指されていたことが分かる<sup>19</sup>。

## ③ その後の経過

こうした経緯を経て社会教育主事に関する規定が法律上明文化されたが、その後 8 年が経過した 1959（昭和 34）年になっても、財政上の問題等で市町村における社会教育主事等の設置が進まなかった。理由として、① 市町村では、旧教育委員会法施行令が社会教育主事は、1 級または 2 級の吏員とする規定があり、1956（昭和 31）年、同施行令が廃止された後も事実上この扱いがなされていたことから社会教育主事に任用する際、他の事務職員より人件費の負担が増加すること、② 当初、社会教育法の規定が任意設置としていたこと、③ 講習を受講した有資格者に小中学校教員の前歴を有する者が多く、都道府県の教育委員会を

<sup>19</sup> 「社会教育主事の給与等について」（昭和 26 年 8 月 9 日 文社社 第 311 号）文部事務次官より各都道府県知事、各都道府県教育委員会あて通達

希望する者はあっても市町村の教育委員会勤務を希望する者は少なかったことなどが理由として挙げられる（文部省社会教育局：1959：225）。

1959（昭和34）年には、社会教育主事、社会教育主事補を必置とする社会教育法の改正が行われ、それまで財政上の理由から都道府県教育委員会のみ必置としていたものが、この法改正で市（特別区含む）町村でも社会教育主事が必置、社会教育主事補が市にあつては必置、町村にあつては、財政事情等勘案して置かないことができるとされた。しかし、こうした規定についても全部の市町村に対し、直ちに設置を求めることは実情に則していないことから猶予期間を設け、1959（昭和34）年4月30日の改正法施行の際、社会教育主事が設置されていない市町村にあつては社会教育主事を、社会教育主事補が設置されていない市にあつては社会教育主事補を、社会教育法第9条の2の規定にかかわらず、市にあつては1962（昭和37）年3月31日までの間、町村にあつては政令（社会教育法施行令等の一部を改正する政令（昭和34年政令第157号）附則第2項第3号）で定めるところにより、政令で定める間それぞれ置かないことができるとした（改正法附則第2項）。具体的には人口1万5千以上の町村にあつては1962（昭和37）年3月31日までの間、人口1万以上1万5千未満の町村にあつては1963（昭和38）年3月31日までの間、人口1万未満の町村にあつては当分の間としている。

しかし、社会教育法第9条の2において「社会教育主事が必置制にされた趣旨にかんがみ」、「猶予期間内においてもできるだけすみやかに全市町村に設置するよう」<sup>20</sup> 通達が出され、市および人口3万以上の町村は、1959（昭和34）年度中に社会教育主事を設置し、市については社会教育主事補もできるだけすみやかに設置する、人口1万5千以上3万未満の町村は、1960（昭和35）年度中を目途とし、おそくとも1961（昭和36）年度中までに社会教育主事を設置する、人口1万以上1万5千未満の町村は、1962（昭和37）年度中までに社会教育主事を設置する。そして、人口1万未満の町村は、実情を勘案してできるだけすみやかに社会教育主事を設置するよう都道府県は市町村に指導することなど細かな指導を行っている。

このように、地方自治体の財政状況等に配慮し、町村の規模に応じた、こと細かな猶予期間を定めているが、こうした国の指導にもかかわらず社会教育主事・社会教育主事補の設置は遅々として進まなかった。それは、人件費の増加など財政的な問題や社会教育だけに人材を投入することができないといった事情が地方自治体側にあり、特に規模の小さい町村においては職員の配置を充実させるにも限界があった。

こうした専門職員の配置に関する国の指導は、その後も続き、人件費に関する補助制度、新たな専門職の創設など、さまざまな取り組みが行われているが、結果として地方自治体の間に定着することはなかった。

## (2) 社会教育委員制度について

社会教育委員に関する制度は、戦前、1930（昭和5）年4月から全国各地に設置され始めた社会教化委員の制度を引き継ぐもので、1932（昭和7）年4月に発せられた文部次官通牒「社会教育振興に関する件」に基づき、全国的に設置されている。委員は、市町村長が嘱託する名誉職で、社会教育に関する施設の普及と利用の奨励、社会教育機関を補助し、その機能を発揮させること。そして、重要事項を協議し諮問に対し意見を述べ、関係機関と連携協力を図りつつ、社会教育の普及・発達を図ることを目的としている。委員の数は、町村には10人内外、市においては20人から30人を置くよう勧奨されていたが、戦時中の混乱期を通して廃止または有名無実化していた（文部省社会教育局：1959：227）。その後、1946（昭和21）年5月文部次官通牒（社発93号）によって再び社会教育行政の民主的な発展のために都道府県および市町村に社会教育委員の設置が推進され、1948（昭和23）年度には都道府県に1,470人、市町村には、99,584人が任命されている（宮原：1950：70）。

社会教育委員の任務は、都道府県の委員については、社会教育の刷新および振興に関する施策を審議し、必要な助言を行い、市町村における社会教育の現場を視察し、社会教育の推進を奨励した。また、市町村の委員については、都道府県・他市町村と密接な連携をとりつつ区域内における社会教育の刷新、振興を図るとし、都道府県の社会教育委員は、審議と実践の機能を併せ持ち、市町村の社会教育委員は、実践的な機能を担った（文部省社会教育局：1959：227）。しかし、1949（昭和24）年6月に施行された社会教育法においては、第3章で社会教育委員の制度が明文化されたが、社会教育法上の社会教育委員は、都道府県・市町村の両者ともに従来の実践的機関としての性格は払拭され、審議・助言機関としての性格のみ持つこととなった（第17条）。

また、この社会教育委員は、社会教育法第15条に基づき「都道府県及び市町村に社会教育委員を置くことができる」とし、任意設置とされていたが、その後1959（昭和34）年の社会教育法改正で国および地方公共団体の社会教育関係団体に対する補助金禁止規定が削除され、新たに第13条が「国又は地方公共団体が社会教育関係団体に対し補助金を交付しようとする場合には、あらかじめ…（略）…地方公共団体においては教育委員会が社会教育委員の会議の意見を聴いて行わなければならない」と改正されたことから、ほとんどの都道府県、市町村に設置されている。平成18年12月の全国調査では、約2万人の委員がおり、一つの地方自治体（市町村）に平均12.2人の委員が配置されている。委員の数の割合は、6から10人が37.5パーセント、11から15人が36.1パーセント、16から20人が17.3パーセントで、各教育委員会から委員として委嘱されている<sup>21</sup>。

<sup>20</sup>社会教育局長から都道府県教育委員会あて通達（1959（昭和34）年4月30日文社社第283号）

<sup>21</sup>香川県教育委員会 生涯学習・文化財課「社会教育委員ニューズレター」（平成22年2月3日）（香川県ホームページ）  
[http://www.pref.kagawa.lg.jp/kenkyou/syogaigakusyu/pdf/cooperation/n12\\_220203.pdf](http://www.pref.kagawa.lg.jp/kenkyou/syogaigakusyu/pdf/cooperation/n12_220203.pdf) 平成29年5月28日閲覧

なお、補助金交付の対象である社会教育法第10条で定める「社会教育関係団体」とは、「法人であると否とを問わず、公の支配に属しない団体で社会教育に関する事業を行うことを主たる目的とするものをいう」と定めているが、これは、こうした団体が第2次世界大戦中、国家権力を背景に国家の意思を国民全体に浸透させる役割を担っていたという反省をふまえ、それまで社会教育活動の中核的役割を担っていた大日本連合青年団、大日本連合女子青年団、少年団日本連盟、大日本聯合婦人会等の団体を「社会教育関係団体」として位置付け、「国及び地方公共団体は、社会教育関係団体に対し、補助金を与えてはならない」（旧第13条）と規定していた。そして、活動の自由は保障され、行政との関係では「ノーサポート、ノーコントロール（金も出さないが、口も出さない）」の方針が定められている。この方針は、日本国憲法第89条で、「公金その他の公の財産は、… 公の支配に属しない… 教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出… してはならない」と定められ、公金が適正に管理され、濫費の防止、公権力の排除、また、それへの依存性を断ち切ることが目的として定められていることからこうした方針が定められた。しかし、こうした社会教育関係団体の活動に対し、全く財政的な支援が行えないというのであれば、活動自体が停滞・停止してしまうため一定の制約を設け補助金を出せるよう法律の改正が行われ、1959（昭和34）年の社会教育法改正で「社会教育委員の意見を聴いた上で」、という条件を付け、補助金を出せるようにした。そのため任意設置としているが、実際は補助金を交付しなければ活動自体が成り立たないため、必置に近い状況となっていた。

このようにして設置された社会教育委員であるが、定型的な会議・活動が多く、設置後早い段階から委員の活動が形骸化しているという指摘が、数多くの関係者から出ており<sup>22</sup>、近年における規制緩和の対象となっている。

### (3) 公民館運営審議会

公民館運営審議会は、戦後、公民館が設置され始めた当時、その運営が自主的かつ民主的に行われる必要があり、「天降りや特殊の勢力に左右されることなく、その運営の方針はあくまで市町村民の意思によって決定されなければならぬ」だったことから公民館にこうした組織を設けて「市町村民の世論を少しでも多く公民館の運営に反映」させるため新たに設置された（寺中：1949：147）。

公民館運営審議会は、旧社会教育法第29条により公民館に置くこととされ、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」し（旧第29条）、その委員は、「当該市町村の区域内に設置された各学校の長」（旧第30条第1項第1号）、当該市町村の区域内に事務所を有する教育、学術、文化、産業、労働、社会事業等に関する団体又は機関で公民館設置目的の達成に協力するものの代表者（同第2号）、

<sup>22</sup> 社会教育委員制度を批判して熊本県社会教育委員の佐々は「後進性の見本のような有名無実の社教委制度」（1964:67）と述べている。また、会議が形骸化し、委員の意見が施策に反映されないことに対し、徳島県社会教育委員の向島は、社会教育委員制度を「のれんに腕おし」（1962:17）と批判している。

学識経験者（同第3号）を充てることとされた。さらに第2項では委嘱手続きの方法（同第2項）、学識経験者の範囲（同第3項）等定められていた。しかし、社会教育委員と同様に組織の形骸化<sup>23</sup>、そして近年における地方分権改革等の流れの中で、画一的な必置規制は地方自治体からの批判的となり<sup>24</sup>、1999（平成11）年の社会教育法改正で必置規定が緩和され「置くことができる」と、任意設置に改められた（第29条）。それに伴い、のちに詳述するが公民館運営審議会の廃止・統合・独自の類似組織への衣替えなど、さまざまな地方自治体の対応が見られるようになる。

#### （4）「公民館の設置及び運営に関する基準」について

「公民館の設置及び運営に関する基準」は、地方自治体における社会教育行政の運営指針として策定されているが、1959（昭和34）年当時、公民館の施設・設備が不十分で、一定の水準を保ち、適正な公民館活動を営むのが困難な状況にあったことから「公民館の健全な発達を図るため」（第23条の2・第1項）、文部大臣が公民館の設置運営上の必要な基準を定め、この基準に従い国や都道府県の教育委員会が市町村に対し、その運営上必要な事項について「指導、助言その他の援助」（第23条の2・第2項）を与えることができるよう、社会教育法を改正し、新たに条文が加えられた。そして1959（昭和34）年12月28日、文部省告示第98号により「公民館の設置及び運営に関する基準」が告示されている。これによって公民館の対象区域、公民館の規模、必要な施設、設備、配置する職員、他の公民館・図書館・博物館といった社会教育施設・学校・社会教育関係団体等との連携、同一市町村内の公民館の連携、公民館運営審議会、分館の設置に関する事等、細かな公民館運営に関する国の基準が示され「公民館の設置者は、この基準に従い、公民館の水準の維持、向上を図ることに努めなければならない」（第1条）とされた。しかし、こうした国の画一的な基準についても近年、見直しがなされ職員の設置等に関して大幅な規制緩和がなされている。

以上、ここで採り上げた「社会教育主事・社会教育主事補」、「公民館運営審議会」、「社会教育委員」、「公民館の設置及び運営に関する基準」の各制度は、制度発足後10年の間に形づくられ、近年における行政改革の流れの中で改正を迫られるようになる。本稿で特にこれら4つの制度について採り上げた理由としては、現代まで続く国の関与による公民館の根本をなす制度だからである。

<sup>23</sup> 戸田市外部評価ヒアリングでは「年2回開催されている公民館運営審議会について、形骸化が懸念される」といった委員の発言がある（戸田市経営企画課「平成26年度戸田市外部評価ヒアリング会議結果」（戸田市ホームページ）<https://www.city.toda.saitama.jp/uploaded/attachment/10569.pdf>）。また、「公運審の形骸化」等により『運営委員会』、『実行委員会』、『推進委員会』等さまざまな呼び名に変わり、本来の役割を超えた「実質的な支援部隊として活躍」するようになっていると指摘する（清國祐二「公民館の運営と事業に関する実証的研究～島根県公民館調査を手がかりに～」（島根大学図書館ホームページ）<http://www.lib.shimane-u.ac.jp/kiyo/b005/003000/k006.pdf>（ともに平成29年5月28日閲覧）

<sup>24</sup> 例えば、生涯学習審議会「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」（中間まとめ）（文部科学省ホームページ）[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/old\\_chukyo/old\\_gakushu\\_index/toushin/1315177.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_gakushu_index/toushin/1315177.htm)、地方六団体地方分権推進本部『地方団体の中間論点整理受け止め等』調査について（全国市長会ホームページ）[http://www.mayors.or.jp/p\\_opinion/documents/old/comment/140404bunken/chousanitsuite.pdf](http://www.mayors.or.jp/p_opinion/documents/old/comment/140404bunken/chousanitsuite.pdf)等（ともに平成29年5月28日閲覧）

また、本章では敗戦後、公民館が設置され始めてから 1950 年代までを公民館の草創期から確立期と分類し、この時期に起きた特徴的な出来事である「初期公民館」の取り組み、セクショナリズムに関する問題、セツルメントと社会教育の競合、青年学級・婦人学級の成り立ちについて採り上げた。この時期を総括すると、地方における草の根レベルの自主的な活動から始まった公民館活動は、いわゆる“逆コース”の流れの中で、国の関与を強く受けるようになり、その過程においては国の機関における主導権争い、セクショナリズムの弊害もみられた。そのためこの時期は公民館の確立期であるとともに、本来あるべき姿とは異なる方向へ進んだ時期と筆者は評価している。この後、1960 年代以降、公民館は衰退期を迎えるが、その状況については次章で採り上げる。

### 第3章 衰退期の公民館 ～ 1960年代における社会教育の状況 ～

#### はじめに

公民館は、敗戦直後から戦後の復興を支え、わが国の民主化や学ぶ機会に恵まれなかった婦人や青年達に対する教育の場としての役割を担い、多くの国民から歓迎された。しかし1960年代、日本は高度経済成長期を迎え、精神的・経済的に豊かになった人びとにとって公民館での社会教育は、もはや魅力的な存在ではなくなっていた。本章では公民館の衰退が顕在化した1960年代当時の公民館の状況および公民館の主力事業であった青年学級・婦人学級の取り組みを検証し、衰退の原因について考察する。

なお、本稿で述べる公民館の“衰退”とは、単に延べ人数で公表される参加者・利用者の数、また、活動時間や利用回数の増加・減少という実績だけでは測れない、参加者・利用者の目的意識の低下も“衰退”と捉え論じていることをあらかじめ断っておきたい。

#### (1) 公民館衰退の顕在化とその原因 ～ 1960年代における公民館の状況 ～

戦後、新たに始まった日本の社会教育は1960年代を迎え衰退期に入る。青年学級を例にとって見ても、1954(昭和29)年から1955(昭和30)年が最も盛んであったが、その後、徐々に下り坂になっていく(高橋他:1965:16)。その理由として「戦後の日本は、ともかく生きていければよいという状態だった」。しかし「1954(昭和29)年ごろに大体戦前の水準まで」国内の経済が回復すると、それ以降は著しい成長を見せるようになる。そして、農村の状況も変わり「それまで農村には潜在失業的な要素もあって、貧乏だけれども、みんなで勉強もするというゆとりがあった、少なくとも時間的にゆとりがあった」。そこで学費をかけずに学ぶことができる青年学級は若者に受け入れられた。「ところが今度はその時間がお金になってくるという状態になってきた」ことから若者の青年学級離れが加速化することになった(高橋他:1965:16)。そして、国民の所得は増え国内全体が豊かになり、それに伴い生活様式や余暇の過ごし方も多様化する。こうした社会の大きな変革期の中で如何ともしがたい心理的な変化が人びとに起き、人びとの行動を変化させ公民館の社会教育は衰退の一途をたどる。

こうした当時の状況を示すものとして1962(昭和37)年、雑誌『社会教育』に“公民館の曲り角”と題して大阪府のある公民館の活動状況が掲載されている。その記事の中で大阪府貝塚市公民館に勤務する荒木は、自身の体験談を次のように述べている。

「私のいちばん嫌な言葉に、『曲り角に来ている公民館』と云うのがあり、2、3年前までは、全くのところ、軽く聞き流すぐらいのことでしたが、昨年頃から、妙にのしかかってくるような重圧感を覚えはじめました。…(略)… 試みに、青年や成人の各学級生徒の募集を一例にとってみても、一昨年までは、

受付をはじめる時間前に」は、すでに「定員数の人が待ち、受付と同時に切ったものでしたが、昨年春頃から切日が来ても定員に満たないという、現象があらわれはじめた」（1962: 60）。

公民館表彰を受けたという比較的活発な活動が行われていた公民館でさえこうした状態であった。そして「人が集まらない」、「特に青年が集まらない」（1962: 60）と、荒木は指摘しているが、青年の利用者が減少している原因のうち、青年の側に起因するものとして「生活の安定からくる、非社会的な個人主義の抬頭」、「青年人口の、大都市への集中」、「時間の不足」を挙げ、その時間が不足する原因として「景気上昇につれての、時間外勤務の増加」、「マスコミ（の）発達、とくにテレビの普及からくる、無計画な視聴」、「収入増からくる、遊興・娯楽施設への出入り増加」、「異性とのお交際機会の増加」、「職場での、サークル活動の活発化」といったことをその要因として挙げている（1962: 60）。他方、公民館・行政側に起因するものとして荒木は、「施設、設備が古くさい」、そして、「自由に使用できない」、「世代の相違からくる、職員と青年の、センスのアンバランス」、「ぬぐいきれないお役所臭」、「講座・行事内容のマンネリズム化」、他の関係機関による「青年活動の活発化」といった要因を挙げ、「公民館そのものの魅力」がすでに喪失していると結論付ける（1962: 60）。

これらは、社会構造・産業構造の変化による青年人口の都市への流出増、経済成長に伴う所定外労働時間の増加<sup>25</sup>そして給与収入の増加と安定化は青年達にも心理的高揚をもたらした。さらに、テレビ・自動車等の普及、レジャーの大衆化・多様化など余暇の過ごし方に変化が起き、それに伴い社会教育に費やす余暇時間が減少すると青年達の足が公民館から遠退いた。

こうした外的要因に対する行政側の対応としても青年人口に対し、社会教育施設が圧倒的に不足し、設備が貧弱かつ不十分であったこと、専門指導者の不在または不足していたこと、そして、専門指導者の不在または不足の問題は、指導者の資質の低下を引き起こすが、それらを解決できなかったことなど行政側の対応が不十分であったこと、そして、戦後の復興期を経て各省庁や関係機関等における教育活動が活発化し類似事業が散見されるようになると公民館での事業と競合するようになる。また、公民館における青年学級もカリキュラムは整備されておらず、指導者の問題と相俟って、授業内容は間に合わせのものとなり、質の低下やのマンネリ化を招く結果となった。こうした原因により公民館で行われる青年学級は徐々に青年から敬遠され衰退していくが、そのほかにも施設、設備が自由に使用できないこと、世代の相違による職員と青年のセンスのアンバランスといった問題を挙げ、荒木は“ぬぐいきれないお役所臭”と言い表している。この“お

<sup>25</sup> 1955（昭和30）年の年間所定外労働時間は206時間であるのに対し、1960（昭和35）年には262時間と急増する。その後、徐々に減少していくが、1989（平成元）年から2009（平成21）年の平均が148時間であることを考えると、この時期好景気に支えられた所定外労働時間がいかに多かったかがうかがえる。（厚生労働省高知労働局「総実労働時間の推移」（厚生労働省高知労働局ホームページ）<http://kochi-roudoukyoku.jsite.mhlw.go.jp/library/kochi-roudoukyoku/topics/topics222.pdf>（平成29年5月31日閲覧）

役所臭”という言葉の根底には、権力的な“お上意識”をシニカルに表現しているということが言えるが、こうした批判を見逃すことはできない。

こうして公民館での社会教育事業は、衰退の一途をたどったと考えられるが、こうした荒木の指摘やその他の事象を併せて考察・分析するとその要因を、①「社会構造の変化による“公民館離れ”の顕在化」、②「生活様式の変化や行動様式の多様化による影響」、③「学習内容のマンネリ化」、④「形式主義的な“お役所臭”のする社会教育事業への批判」、⑤「人員配置、職員の資質に関する諸問題」、⑥「貧弱かつ不十分な施設および設備」、⑦「不十分な予算配分」、⑧「他の機関による教育活動の活発化」、⑨「余暇時間の増加とその影響」、⑩「公民館利用者の固定化・常連化」、⑪「国民意識の変化」といった項目に分類できる。

以下、この項目に基づき公民館衰退の原因をする。

### ① 社会構造の変化による“公民館離れ”の顕在化

この時期、日本は高度経済成長期を迎え、社会構造の著しい変化が起こる。荒木の指摘する「青年人口の、大都市への集中」という公民館衰退の要因は、同時期盛んに見られた集団就職や通勤等により都市へ人の流れが集中したということを示す。当時（1960（昭和35）年から1965（昭和40）年）、農村からの人口流出は毎年30万人台を数える（那須野：1967：175）。こうしたことが農村部や都市周辺部における“公民館ばなれ”に拍車をかける要因となる。

また、当時、産業構造の変化が顕著になり労働力も第一次産業から第二次、第三次産業へとなだれを打ったように起こった。特に製造業の雇用は、年10パーセントの勢いで増加した（平松：1986：119）。そして、高度経済成長に伴う「景気の上昇につれての、時間外勤務の増加」という指摘は、「時間の不足」につながり、公民館から多くの勤労青年を遠ざける結果となる。そして、過酷な勤務から解放された後、貴重な余暇時間を費やしてまで公民館へ出向いていく者は徐々に減少する。

なお、経済成長にともない農家の跡とりである長男も勤めに出るようになると農家の跡とり確保率は、1955（昭和30）年の100パーセントから1967（昭和42）年には、57パーセントに落ち込み（平松：1986：119）、いわゆる“三ちゃん農業”となった農家では、家庭の婦人を対象とした婦人学級生の職業別構成の約6割を占める農林水産業に従事する婦人を公民館から遠ざける結果となる。そのため先に述べたように国の補助事業による婦人学級が始まった1956（昭和31）年に277万人を数えた学級生数も徐々に減少し、1964（昭和39）年には181万人に減少している（文部省：1965：42）。そして、農村労働人口の激減は、農村に残った青年へも過重労働を強いることとなり夜間制の青年学級生の出席率を低下させる。青年学級のピークは、1955（昭和30）年の109万人で、その後減少傾向が続くこととなる（宮本：2003：135）。こうして“社会教育の地盤沈下”が全国で起きるようになる。

## ② 生活様式の変化や行動様式の多様化による影響

また、「生活の安定からくる、非社会的な個人主義の抬頭」という指摘は、経済の成長・発展にともなう国民全般の生活様式の変化や行動様式の多様化から生じた団体主義から個人主義への移行と考えられるが、特に都市部・都市近郊においては、家電製品の普及、レジャーの大衆化、そして、それを裏付ける所得の増加等により人びとの行動様式を劇的に変化させた<sup>26</sup> <sup>27</sup>。特に1960年代は、日本のレジャー産業の成長期でもあり観光旅館・ホテル、レジャーランド、ヘルスセンター・サウナ、ボウリング、スキーや登山等が普及・一般化し、モータリゼーションにより人びとの行動範囲が広がる。また、映画、パチンコ、週刊誌の大衆化、1960年代後半にはテレビはカラー化し、ステレオなどオーディオ機器も普及する。そして、野球・プロレス・ボクシングの観戦等、個人または少人数で楽しめる娯楽が普及した。こうして急激な経済発展による好景気は、多忙な日々を過ごさなければならないという状況を引き起こしたが、都市へ流出した大多数の人びとにとって、個人または少人数で過ごせる手軽な娯楽が身の回りにあふれ、余暇時間の過ごし方にも事欠かなくなると、もはや堅苦しい行政が主催する社会教育は見向きもされなくなるという兆候が顕著に表れるようになった。また、家電製品の普及は家事の合理化や省力化という形で、主婦に時間的な余裕をもたらし、余った時間をテレビの視聴に充てる者が増加する<sup>28</sup>。当時の様子を津田塾大学の伊藤は、「テレビが家庭にはいり」、「『集団から個人へ』と、分化し」、「マスコミに一人で接触できる時代にな」（1966: 29）ると公民館へ集まるという必要性がなくなった。そして、「流行のレジャーブームを味わうため「共稼ぎが常識化」（1966: 28）し、当時の“消費ブーム”<sup>29</sup>にも乗って、時間に余裕ができた主婦たちは、豊かな生活を求め社会へ出ようとする動きにもつながった。1960（昭和35）年当時716万人であった女性雇用者は、1970（昭和45）年には約1200万人に急増する（江刺:1985: 217）。そして、女子雇用者に占める既婚者の割合は、1960（昭和35）年に36.8パーセントであったものが、その後の1969（昭和44）年以降は、過半

<sup>26</sup> 家庭における専業主婦についても、「パートタイマーの増加等により労働時間の増加もみられるが」、「家庭電化製品の著しい普及等によって、1960（昭和35）年から1965（昭和40）年の間に家事時間は1週間当たり2時間短縮し」（国民生活審議会調査部会1968:2-3）、そして、家電製品の普及により余暇時間が増えるとテレビを視聴する主婦が増加する。一番ヶ瀬は、「テレビを見る時間が長いというだけでなく、家庭婦人の平日の全余暇時間は4時間10分で、平日のテレビ視聴時間は3時間50分である」という事実を挙げ、「余暇時間のほとんど全部を、テレビをみることにあてている人が増加し、多いかを物語」（1969: 7）っていると述べる。

<sup>27</sup> 消費を支える個人の所得水準にも、著しい上昇がみられ、1960（昭和35）年の一人当たり国民所得額は、13万5千円であったものが「1967（昭和42）年には33万2千円に増大し」、「現金給与総額の推移をみても、全産業の月額平均は」、「1955（昭和30）年の1万8千円、1960（昭和35）年の2万4千円が1967（昭和42）年には4万9千円に上昇している」。同様に農家の「農外所得の伸びや農業生産額の増大、その価格の上昇等があり、家計の収入は、「年々上昇をみせており、これに伴って、家計の消費支出額もふえ、エンゲル係数の低下の一方で」、「余暇関係の支出など選択的な消費支出の割合」が年々上昇するようになる（国民生活審議会調査部会1968: 3.4）。

<sup>28</sup> 生活の中で家事労働を軽減させることとなった、電気洗濯機、電気冷蔵庫、電気掃除機といった耐久消費材の普及率は、1965（昭和40）年に電気洗濯機68.5パーセント、電気冷蔵庫51.4パーセント、電気掃除機32.2パーセントだったものが、1970（昭和50）年には、電気洗濯機91.4パーセント、電気冷蔵庫89.1パーセント、電気掃除機68.3パーセントといずれも大幅に増加している（内閣府経済社会総合研究所景気統計部「消費動向調査」（内閣府ホームページ）[www.esri.cao.go.jp/jp/stat/shouhi/0403fukyuritsu.xls](http://www.esri.cao.go.jp/jp/stat/shouhi/0403fukyuritsu.xls)（平成26年12月3日閲覧））。

<sup>29</sup> 昭和30年代の前半期、いわゆる消費ブームで「テレビは、三種の神器として意識され各家庭の必需品として買い求められ」、「テレビ局は、主婦の心をつかんで、テレビの日常性を定着させるために、さまざまな試みをした。」「とくに、現代的な良妻賢母のための番組として『教育ママ』『賢い主婦』をめざしての番組」、そして、「コマーシャルを通じつつ、したいに『消費の女王』としての意識をうえつけ」（一番ヶ瀬1969: 8）であった。

数を超えるようになった(江刺1985:217)。さらには、企業の労働力不足を補うため、また、主婦の側でも、家計の補助に、あるいは余暇の活用として働きたいが、フルタイムの勤務ではなく、家庭に支障がない程度に働きたいという主婦のパートタイマーが増え、女子労働者に占めるパートタイマーの割合は、1961(昭和36)年に9.1パーセントだったものが、1966(昭和41)年に10.1パーセント、1972(昭和47)年には、13.4パーセントと、年々増加していった(江刺1985:220)。こうした都市部・都市近郊において働く女性が増えたことも家族を中心とした行動様式を確立させ、社会教育の対象であった婦人を網羅的に取り込むことができなくなる要因となった。

### ③ 学習内容のマンネリ化

そのほか公民館の衰退の原因を荒木は、「カリキュラムにヴァリエティと動きの欠除」、「講座・行事内容のマンネリズム化」と指摘し、1960年代初頭にはすでに学習内容のマンネリ化・行き詰りという状況が顕著であった様子もうかがえる(1962:60)。

たとえば、当時の青年学級における一般的な学習内容といえば、一般教養科目の一例として、社会道徳・礼儀作法、家庭・職場の人間関係、レクリエーション、政治、法律、経済、社会、算数、珠算、理科、作文、英語、国語、硬筆、ペン習字、体育・スポーツ、保健・衛生、芸術、郷土史、時事問題、生活改善・生活設計等があり、そのほか職業教育(農業、工業、商業、水産業)、家事に関するものなどがあったが、こうした学校教育の延長上にあるような学習内容や社会道徳・礼儀作法、生活改善・生活設計等に関する内容は、青年にとっては、興味を引かないばかりか新鮮味に欠け、間に合わせの学習に陥っていったであろうことは想像に難くない。

また、マンネリ化や行きづまりに対処するため、教養科目など「かたいものにはあつまらない」と、主催者側の中学校教師が判断し、「娯楽的な要素をつよくとり入れたもの」へと学習内容が変化していったケースが数多く見られ、映画鑑賞、コーラス、ダンスパーティーといったレクリエーション的要素が強い親睦の場へと変化していった(千野:1971:72.73)。

また、こうしたことは婦人学級においても同様のことが言え、1963(昭和38)年の雑誌『社会教育』では、その画一的な事業内容に不満の声が上がるようになったと、甲賀町公民館主事の海老原は伝えている。

「早くから芽生えていた婦人のグループ活動も1958(昭和33)年に一応統合し、3小学校区ごとに婦人学級として新たに誕生し、育児・教育・生産・料理と多角的な研修を続けてきました。「ところが、1960(昭和35)年末よりそのような画一的な学習にあきたりない人々が一部目立ちはじめました。加うるに新聞、雑誌、テレビ(普及率82パーセント)により各方面の一流人の講義・演技に接する機会がふ

え、従来の学習に不満を覚える向がみえてきました」。(海老原: 1963: 36.37) <sup>30</sup>

こうした問題は往々にして起こりうるもので規模の大きなグループでは、多様な参加者があり「全会員層を把握できない」、会員の「意識がマチマチである」(梅地・山下: 1962: 45) といった問題が当然発生する。また、少人数のグループでも、ややもすると集まりが『『世間話し』に終わった』り、「話しがドウドウ巡りにな」(梅地・山下: 1962: 45) る。また、硬い内容の話し合いは敬遠され「趣味、レクグループに移行するきらいがあ」(梅地・山下: 1962: 45) る。

ここで当時行われていた典型的な活動事例を挙げると、身近な問題に関する映画を見たり、ラジオの聴取、話し合い、年金制度、公衆衛生に関する講演・講義、料理講習、生活時間・育児等に関する報告、レクリエーション活動等、こうしたことが全国各地で行われていた。

こうした活動の中で行政・実施主体側で多様な参加者のニーズに対応しきれず、“マンネリ化” という事態がなぜ起こるが、その原因として① 施設・設備、予算に制約があったこと、② 講師等、人材の不在または配置・確保が困難であったこと、③ 限られた時間的・物理的条件の中で、一般的な内容を不特定多数の対象者に向け実施することは困難であることから、事業内容の画一化・固定化が起きたのである。たとえば青年学級の指導者は「その大部分は小・中学校教員、教育委員会職員等が兼務し」(文部省: 1965: 16)、昼夜別開設状況(1963(昭和38)年度)は、夜間が61.8パーセント、昼夜間が17.0パーセントと約8割を占めている(文部省: 1965: 15)。国からの補助も1960(昭和35)年度の公民館整備費(施設)が36館に対し、34,000,000円、1館当たり約945,000円、設備に対する補助が515館に対し、18,145,000円、1館当たり35,233円となっており(文部省: 1965: 114)、決して潤沢とは言えない<sup>31</sup>。

戦後20年が経過し、社会教育の当初の目的は達成され、社会教育が必要とされた時代とは国内の状況が大きく変化した。そのため貴重な時間を費やしてまで進んで参加しようとする者は少数派となるが、貧弱な予算と片手間で行われる地方自治体レベルので社会教育では、もはや参加者の目的意識を満足させることができなくなっていったのである。

<sup>30</sup> こうした学級の活動に参加する婦人の様子を当時(1956(昭和31)年)、東京都青少年教育課長であった貞閑は「参加者は、どちらかと言えば、誘われたからといった引きずられた人、講師の利くことに期待をかけている婦人が大半で」(1974: 277) あったと述べているが、動員によって参加したという者が相当数に含まれていたことがわかる。

<sup>31</sup> この補助額の多寡を判断するため当時の物価を示しておきたい。昭和35年当時、一般的な国産家庭用洗濯機が24,800円、国産大衆車(1,200cc)が769,000円となっている(武田: 2016: 58.90)。

#### ④ 形式主義的な“お役所臭”のする社会教育事業への批判

そして、荒木は、青年の心情・実態を知らず、職員の経験をたよって行われている“十年一日の如く”変わらない、日本の社会教育を形式主義的であると批判する。そして、社会教育施設であるがゆえに、こと細かな規則が定められ施設や設備を「自由に使用できない」（1962: 60）こと。また、利用者の自主性が尊重されず、誰もが気軽に集い利用することができない堅苦しさを「ぬぐいきれないお役所臭」（1962: 60）がすると述べ、これらも公民館衰退の原因の一つであると指摘している<sup>32</sup>。

こうした指摘は、実施主体側の問題点として日本の社会教育が行政主導型の社会教育であることに起因している。それは、官によって推進され実施されることが極めて多い、「官庁社会教育」であり、「民間の自主性ないし自発的な事業がきわめて少ない」（古木: 1964: 14）。これは、国民教化の手段として生まれ、その後も一貫して行政主導により推進されてきた日本の社会教育の宿命とも言えるが、多くの人々にとっては「今更公民館か、小学校などへ出て行って、かたい椅子で話を聞く気にはならないのであ」（矢口: 1968: 29）り、社会教育は多くの者にとって“堅苦しいお説教”でしかなかった。静岡県教育委員会社会教育課長の小林も、社会教育行政が社会教育法の施行された「25年以上も前と一寸も変わっていない」（1969: 41）と指摘しているが、権力的かつ形式主義化したこれらの取組みが“お役所臭”として認識される原因となった。また、“お役所臭”という荒木の表現の裏には、多くの利用者の心情・実態を理解していない国の取り組みの滑稽さを皮肉る感情があるとも言えよう。こうして公民館に対するイメージとして「閉鎖的」、「つまらない」、「泥くさい」、「固苦しい」、「保守的」（古野: 1975: 12）といったイメージが付き纏い、公民館へは用事がなければ「けっして『自ら』嬉々としてそこにおもむき、そこにある施設を利用して『文化的教養を高め』る所ではな」（浪江: 1965: 57）いと考えられるようになり、社会の変化・利用者の心理的变化に対応できず、陳腐化した公民館は、衰退の一途をたどる結果となった。

#### ⑤ 人員配置、職員の資質に関する諸問題

形式主義的な社会教育がおこなわれた現場で、実際に指導等に当たる講師等に対しても「職員の頭が古くて、不熱意」、「世代の相違からくる、職員と青年のセンスのアンバランス」さがあると荒木は酷評する（1962: 60）。こうした行政側の対応の問題点として講師の確保に関する問題が挙げられる。

当時行われていた青年学級の講師は、小中学校の教員が兼務する場合が多かったが、そのほか高校の教員、自治体職員、公民館長（元公民館長を含む）、教育委員会の委員、社会教育委員、公民館運営審議会の委員

<sup>32</sup> こうした指摘は現代においても言える。千葉市の行った公民館に関するアンケートでは、「公民館は使用目的、営利目的禁止など規制が多すぎ」、職員が「怖くて行きづらい」。「もう少し親しみのある対応をしてくれたら」。「高びしゃで、意地悪」な職員がいる。「民間ならあんな態度はとらない」。「無料で貸してあげているのだという態度は改めるべき」といった意見がみられる（千葉市市民局「公民館の利用状況について調査結果（平成22年12月14日）」（千葉市ホームページ [https://monitor.city.chiba.lg.jp/result\\_10-0801.html](https://monitor.city.chiba.lg.jp/result_10-0801.html) 平成26年12月29日閲覧）。

等が担ったほか、大学に2年以上在学し、62単位以上を修得または高等専門学校を卒業した者、さらに講師として十分な学識経験を有すると市町村の教育委員会が認めた者等も講師となることができ、地域の知識人・学識経験者等が講師を引き受けるということも多かった。しかし、これほど低い講師の資格要件にもかかわらず、宮城県教育庁社会教育主事の菅原は、「僅少な講師手当てで夜間の労働を依頼する適切な講師が得られな」（1964: 75）かったと振り返り、講師の確保に腐心する様子がかがえる。そのほか講師の確保が困難であったことの要因として青年学級の「多目的性」（千野: 1971: 260）が挙げられる。青年学級を例にとれば、「学級生の年齢は15歳から25歳までとされ、教育内容も職業生活に関する知識・技能の習得から家庭生活知識・技術の習得や一般教養の向上にいたるまでがふくめられ、青年学級の目的はきわめて多目的」（千野: 1971: 260）であったこと、これは婦人学級についても同じことが言える。さまざまな目的意識を持った多様な受講生の興味に合った講義を行える者を探し、確保することが困難であったことは容易に理解できる。

しかし、講師の確保、そして講師の質が保たれなければ、事業は成り立たず受講生の学習に対するモチベーションを保つことは困難であり、こうしたことも講義の質の低下、そして、生徒離れに拍車をかける要因となった。

#### ⑥ 貧弱かつ不十分な施設および設備

形式主義化した行政の対応、講師等の配置、そして講師等の資質に関する問題のほかに公民館側に起因する衰退の要因として荒木は、「施設、設備が古くさ」（1962: 60）い、学級生の募集時においても、「一昨年までは、受付をはじめる時間前に定員数の人が待ち、受付と同時に切った」。しかし、「昨年春頃から切日が増えても定員に満たない」という現象が表れ始めたとの指摘がなされている。この「受付をはじめる時間前に定員数の人が」待っているというフレーズには、“定員数以上の応募があった” “定員に達した後に来た人は参加できずに帰った”ということが推測できる。

この“人が集まり過ぎた”という結果は、公民館に参加希望者を収容しきれないということの意味し、社会教育の対象者に対し、施設の規模・職員の対応等が追いついていないということを物語っている。こうしたことは現代における公民館においても言えることで、対象者全員を収容する大規模な教室を備えることは困難であり、義務教育ではない社会教育において地域住民全員に参加を強制することもできないのである。そのため、中途半端な間に合わせの対応にならざるを得ないのである。

当時の施設の状況は「校舎、設備、教師それぞれが間に合わせ」（神田: 1955: 47）で、「職員および施設の貧弱さが日本の社会教育における致命的欠陥である」（内海: 1965: 33）。そして、施設は「ほとんどが町村役場や小、中学校」（斎藤: 1955: 12.13）に併設されたもので、「居候公民館」（斎藤: 1955: 12.13）と揶揄さ

れている。そのほか施設に関して、社会教育推進論者の勇ましいかけ声とは裏腹に「青年学級・婦人学級なども、しばしば施設ゼロで、すべて借りものでやっている」、「ロクな施設もなしに、社会教育が盛んになるはずはない」といった辛辣な指摘がある（浪江：1965：56）。

このように施設・設備、職員・講師等の配置において貧弱かつ不十分な行政側の対応では、学校教育を補完し、青年の要望に応える学級運営を行うには、程遠い状況であったというところが偽らざる実態であったと言える<sup>33</sup>。

### ⑦ 不十分な予算配分

また、講師等の確保や施設、設備が貧弱かつ不十分であったとの指摘は、行政側の低予算に起因するものである。

実例を挙げると、国の昭和30年代前半の各年度における青年学級振興関係補助金を平均すると6,320万円であるが、これを公民館数20,190館（1960（昭和35）年度）で割ると1館あたり、約3,130円、昭和30年代後半の青年学級振興関係補助金の平均は1億1,340万円で、公民館数19,410館（1963（昭和38）年度）で割ると1館あたり、約5,842円となる（文部省：1972：966.1010.1011）。当時の大卒国家公務員の初任給が1960（昭和35）年当時、月額10,800円、同じく1963（昭和38）年当時が月額17,100円である<sup>34</sup>ことからすると青年学級振興関係補助金がいかに貧弱な予算配分であったかがわかる。

また、1952（昭和27）年から1970（昭和45）年における文部省所管予算に占める社会教育費は、たった1パーセントにも満たない<sup>35</sup>。

こうした状況を静岡県教育委員会社会教育課長の小林は、当時、「戦後20有余年否我が国に社会教育行政が、はじまって以来、担当者は常に予算の不足に嘆きながらも、社会教育の重要性を叫ぶ先生方の犬の遠吠えみたいな放言に、はかなき夢を托して、賽の河原の石積みをつづけて来た。そして何時の間にかその不足不満にも慣れ社会教育とは、こう云うものとの諦めに到達してしまっているのではなからうか。然もその過程で、社会教育は重要だという空念仏の繰返しに毒されて、社会教育行政担当者が、社会教育活動そのものを自からの手で貧弱な予算の中で、何とか効果的にやっつけてのけなければと思いつまむに至った」（1969：41）

<sup>33</sup> こうした施設・講師等、行政の対応の貧弱さは昭和30年の時点で、小中学校を間借りして開設しているものが57.7パーセント、公民館34.5パーセント、高等学校、専用施設、その他が7.8パーセント、学級講師についても兼務で指導に当たる者が98.2パーセントで、小学校教員29.8パーセント、中学校教員27.2パーセント、高等学校教員4.8パーセント、その他の学校の教員2.4パーセント、公務員15.2パーセント、その他学識経験者18.8パーセントとなっている（宮本 2003：122から数値を引用。こうした数字を見てもいかに間に合わせのものであったかがわかる。

<sup>34</sup> 人事院「国家公務員の初任給の変遷（行政職俸給表（一）」（人事院ホームページ）  
[http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/index\\_pdf/starting\\_salary.pdf](http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/index_pdf/starting_salary.pdf)（平成28年10月17日閲覧）

<sup>35</sup> 文部省調査局統計課「文部省第80年報」から「文部省第98年報」（1952（昭和27）年～1970（昭和45）年）の文部省所管一般会計予算額対前年度比較表等による。

と、その心境を述べているが、この低予算という実態を見ても、国や社会教育推進論者の社会教育振興の掛け声とは裏腹に実際の力の入れようが分かるというものである。

#### ⑧ 他の機関による教育活動の活発化

そのほか、他の機関による「青年活動の活発化」も公民館の衰退をもたらしたと荒木は指摘しているが(1962: 60)、第2章で述べたように国の関与する青年団、4Hクラブ以外にも戦後、さまざまな機関により教育活動が行われるようになる。ボーイスカウト、ガールスカウト、YMCA、YWCA等のほか、1960年代には、増加の一途をたどっていた「各種学校」の存在も公民館衰退への影響が大きかった。当時の学校教育法に基づく「各種学校」は、高校、大学といった一般的な教育機関以外で、学校教育に類する教育を行うものの総称である(その後、1975(昭和50)年に学校教育法の改正により加えられる「専修学校」、その他特別法に基づき教育を行うものとされたもの(職業訓練施設、防衛大学校等)や、外国人学校を除く。)

「各種学校」は、1971(昭和46)年5月1日当時、学校数8,057校、生徒数130万9,079人を数え、1950(昭和25)年と比較し約2倍の伸びを示している(文部省:1972:955)。そして、そのほとんどが私立の学校で、和裁、洋裁、編物手芸、といった身近な技能を教授するものが最も多く、そのほか女子のたしなみ・花嫁修業といった意味合いの濃い、料理・家庭・茶華道・書道・音楽・一般教養・語学補習、そして社会に出てすぐに活かせる技能である理容・美容・看護・助産・保母、そして、簿記・珠算・タイピストといった商業系の知識・技能を教授する学校があった(宮本:2003:187.188)。男子では、自動車整備、電気通信その他工業系技術等の課程を設置し、1年以上(ただし、簡易に修得することができる技術、技芸等の課程については、3月以上1年未満とすることができる。)3年程度の短期間で技術・知識を身に付けることができるものが多かった(宮本:2003:187.188)。

こうした専門の学校の登場で、自分の学びたい分野を直接、短期間で専門的に学ぶことができ、効率的かつ効果的であった。そのため迂遠な、公民館での学習は敬遠され、高額な学費を負担してでもこうした学校へ通うことを選択したであろうことは想像に難くない。

こうしたことが公民館での学習から人びとの足を遠のさせるようになる。戦後の何もない状態から生まれた国民の自主的・自発的な活動の延長線にある公民館での活動が“学びたい”という情熱だけで成立した時代は既に過ぎ去っていったのである。

### ⑨ 余暇時間の増加とその影響

1960年代には、高度経済成長に伴う好景気により人びとの生活は多忙になった。そして、仕事が忙しくなると収入も増え、「収入増からくる、遊興・娯楽施設への出入り増加」（荒木1962: 60）といった行動も見られるようになった。また、1960年代後半には、技術革新・事務等の合理化により余暇は徐々に増加しており「マスコミ（の）発達、特にテレビの普及からくる、無計画な視聴」、「異性との交際機会の増加」、「職場での、サークル活動の活発化」（荒木1962: 60）という指摘にもあるように仕事や生活時間に余裕ができ、余暇の過ごし方の多様化につながった。こうしたことも公民館衰退の一因となった。

国民の余暇の過ごし方の変化は、1968（昭和43）年に公表された国民生活審議会調査部会『余暇問題の現状と将来の方向 ― 中間報告 ― 』でも見て取れる。同報告によると、たとえば「1966（昭和41）年において国民の半分に近い48パーセント」の者が、過去1年間に「一泊以上の旅行をしており、これは2年前に比較して4ポイントも上昇した（1968: 7）。特に、自然環境に恵まれない「7大都市居住者にあつては56パーセント」（1968: 7）に上っており、好景気と余暇時間の増加によって国民の行動範囲は格段に広がった。また、平日、仕事に追われている世帯主の休日の過ごし方に関する調査では、「1961（昭和36）年にきわめて実施率の低かった『旅行』、『参加してするスポーツ』、『競輪・競馬などのかけごと』、『音楽・観劇』、『スポーツ見物』、『写真、けいごとなどの趣味』など多項目において、1967（昭和42）年には著しい上昇」と、「余暇活動が多様化する傾向」（1968: 8）が見られるようになる。更には、「まとまった費用と期間とを必要とする海外旅行をするものが年々著しく増加し」（1968: 8）、観光目的の渡航が自由化された1964（昭和39）年以降、観光目的の一般旅券の発行数は「最近の3ヵ年間で5倍の伸びをみせ、1967（昭和42）年には11万7千をこえて」（1968: 8）いる。このように、1960年代後半には、余暇活動の「大衆化」、「多様化」、「大型化」（1968: 6）が顕著になる。

そして、昭和40年代に入ると労働者の労働時間も、技術革新による生産性の向上、事務の合理化、OA化等によって短縮の傾向にあった。好況期であった1960（昭和35）年と1967（昭和42）年の1週間当たりの実労働時間を比較しても「46.8時間から44.5時間へと2.3時間の短縮がみられ」（国民生活審議会調査部会: 1968: 2）た。製造業でも「同期間に3.1時間短縮している」（国民生活審議会調査部会: 1968: 2）。そして、この頃わずかではあるが週休2日制を採用する事業所も表れるようになる。

こうした、事務や事業の合理化・効率化が労働時間の短縮につながり、余暇時間の増加という結果をもたらすとともに婦人や青年の行動様式も多様化する。もはや堅苦しい、陳腐化した公民館における事業に進んで参加しようとする者は少数派となっていく。

## ⑩ 公民館利用者の固定化・常連化

このように1960年代当時、すでに「公民館そのものの魅力(が,)喪失」してしまっていた(荒木1962:60)。それは、当時、公民館利用者の減少とともに固定化・常連化が見られるようになったという指摘からも分かる。栃木県茂木町中央公民館主事の笹島は、当時の状況を次のように指摘している。

公民館を利用する者が「いわゆる常連である」(1955:22)。いつも公民館に来る人は、「地理的に便のよい人たち、比較的本を読むことの好きな人たち、そういう人たちにかぎられている。本来ならば、公民館の図書を利用してよいはずの成人が、私たちの地域でも5,000人はいる。だが、利用者の実数は、300人にも満たない。青年学級にしても常連化の傾向」(1955:22)が強く、「学級生全部で120人あまり」の生徒は集まるが、「この地域で推定される勤労青年の数800人に比べ、どう見ても多い割合」ではない(1955:22)。その他の公民館利用者を見ても「来る人はよく来る。いつも来る。だが来ない人は来ない。一度も来ない人もある」。「なぜか?これをどうしても考えないわけにはゆかない」(1955:22)。

公民館利用者の固定化・常連化は、公民館の衰退として捉えることができ、こうした指摘が1955(昭和30)年頃に既になされているということは、見逃せない事実である。また、公民館利用者が、住民全体の三割程度しかいないという意味から“三割公民館”と揶揄されるようになり、公民館不要論の根拠の一つともなっている。雑誌『社会教育』における記事を見ても、「“三割公民館”の汚名を返上」(越智:1955:41)、「教育、学術、文化に関する事業では人が集まらない、ことに成人男子が公民館を利用しない、『三割公民館』の壁が突破できない」(藤原:1964:10)、そのほか「じり貧公民館」、「危機に立つ公民館」、「かべにつきあつた公民館」、「公民館は3年たつとゆきづまる」(以上、中野:1963:8)、公民館は、「『公眠館』ないし『恒眠館』」(中野:1963:8)といった記述が、戦後の経済状態が戦前の水準まで回復した1953(昭和28)年以降、昭和30年代を中心に頻繁に見られるようになるが、こうした事実を見ても1960年代には社会構造の変化等により公民館の衰退が加速度的に進んでいった様子が伺える。

なお、こうした経過をたどり国の社会教育に対する取り組みにも変化が見られるようになる。それは、現代においては意外に思われるが、公民館において児童・生徒、高齢者等を対象とした事業が増えだすのは高度経済成長期の只中、1964(昭和39)年、東京オリンピックの頃からである。いわゆる「核家族化」、「共働き」が進展し、各地に団地が建設され「団地族」、「鍵っ子」という言葉が使われ始めた。この頃から凋落傾向にあった青年学級に代わる新たな事業対象として、児童・生徒、高齢者等が社会教育行政に取り込まれるようになる。

## ⑪ 国民意識の変化

こうした公民館衰退の要因の一つとして、戦後、十数年がたち 1960 年代に入ると国民の意識が大きく様変わりしたということもその一つとして挙げられる。

日本国民は、敗戦により戦時中の抑圧され、陰鬱とした社会から抜け出し、高揚感とともに、学びに対する情熱が多く国民に沸き起こった。しかし、それは時間の経過と社会全体の好転とともに変化していく。それは、かつて多くの国民が抱いていた社会的地位に対する劣等感を克服し、自らの知識を深め、後れを取り戻すこと、そして、精神的な充足を得ようとした時代とは様相が異なり、教室自体がレクリエーションを楽しみ親睦を深めるための“サロン”しての場所が変わっていったということが挙げられる。

戦後 20 年を経た当時、国民の意識の変化について津田塾大学の伊藤は、次のように指摘している。

「戦後 20 年のうちの前半」と「昭和 30 年を境とし」た後半との「時代の相違をあげるならば、一つは『集団から個人へ』といった」（1966: 27.28）変化が見られるようになったことである。たとえば、「文部省が推進している教育委員会系統の『婦人学級』で、次第に参加者の数が減ってきているのが、その一つの例である」（1966: 28）。それは、「青年学級についても、ほぼ同じであって、『集団から個人へ』の傾向」（1966: 28）が同様に見られるのである。「もう一つの最近の特徴は、勉強しようとする婦人たちが内容に対してより高いものを希望」（1966: 28）するようになったということである。

このように戦後の国民の意識は、社会の進展とともに変化した。そして、伊藤の指摘にもあるように 1960 年代後半には陳腐化した行政の行う婦人学級より高度な内容の学習機会を求める者が出てくる。こうした衰退の兆候がこの頃、顕著に表れるようになる。

### 小 括

このように 1960 年代には、社会構造や生活様式の変化により社会教育の主たる対象であった婦人や青年の意識の変化が起こり、日本の社会教育行政は衰退の様相を呈していた。国が主導する社会教育は 1950 年代をもって大きな役目を果たし終えていたのである。

本章では、この衰退の状況や要因を当時の証言等から分析してきたが、そのほか根本的な原因として日本の社会教育の根底には“教育は、国が担わなければならない”という強い呪縛にも似た意識があり、国民は教育される対象であり続けてきたということが挙げられる。これは明治期以降、日本の社会教育が国家による統制の手段として国民の啓蒙・教化を目的として生まれてきたこと、そして、戦後の一時期、例外は見られたが、その後も国によって主として高等学校へ進学できない大多数の青年のための教育の場および婦人の

民主化・地位の向上といった教育的使命を担ってきた宿命ともいえる。戦後、日本の社会教育には一貫してこうした思想が流れ続けていることも見逃せない事実である。

1960年代に衰退した日本の社会教育は、その後も新たな教育対象を模索し、教育方針やそれに沿った施策を次々、打ち出していく。しかし、高度経済成長期を通して多様化した住民のニーズに行政が行う社会教育では予算・職員等の確保が困難であり、更に陳腐化の度を深めていくこととなる。

#### 第4章 過渡期における公民館の状況 ～1970年代・80年代における公民館をめぐる事象とその影響～ はじめに

1960年代、高度経済成長による社会構造の変化等により公民館は衰退の一途をたどる。そして、1970年代に入ると二度にわたる石油危機により、それまで続いた高度経済成長に陰りが見え始め、日本経済は低成長の時代に突入する。それともなう景気の低迷・税収の悪化は、行政のあり方にも厳しい目が向けられるようになり、行政の合理化・改革を求める声が大きくなる。そして、1980年代以降には公民館に大きな影響を及ぼした第2次臨時行政調査会（以後「第2臨調」という。）および“戦後政治の総決算”と銘打つ中曽根政権下において政治主導で行われた臨時教育審議会（以後「臨教審」という。）の答申により一連の方針が示されるなど、1990年代以降の行政改革につながる布石が打たれている。筆者は、この時期を1960年代に衰退期を迎えた公民館が1990年代以降に迎える公民館の変革期への過渡期と位置付け、この間に公民館に影響を及ぼした事象を採り上げ検証する。

この時期を過渡期と区分した理由として、1960年代、高度経済成長による社会構造の変化により衰退した公民館に対し、1970年代・80年代には、その後の公民館に大きな影響を及ぼす三つの出来事が起きる。それは、①1970年代以降、旗色の悪くなった「社会教育」という概念にかわって「生涯教育」（後に「生涯学習」という言葉に一本化されるが、その経緯については後に採り上げる。）という概念が導入され始めたこと<sup>36</sup>。②民間企業であるカルチャーセンターが1970年代に入り台頭し、立地条件の良い場所で、一流の講師により、幅広い年齢層にさまざまなジャンルの趣味、教養等に関する学習の場を事業として提供し始めたことが挙げられる。そして、①の「生涯学習」概念の導入は、②で述べたカルチャーセンターと同様に幅広い年齢層にさまざまなジャンルの趣味、教養等に関する学習の場を生涯にわたり提供し続けるという施策を推進する結果となり、社会教育に携わる関係者が“知識の切り売り”（例えば、寺中：1980：3）と揶揄するカルチャーセンターに意図せず、自らが陥る結果となる。そして、民間事業者が行う事業形態・事業内容に対抗することができない行政が行う生涯学習事業は、陳腐化・見劣りするものとなっていき、教育委員会が行う社会教育行政の存在意義が揺らぎ始める。その後も景気や財政状況の悪化により、こうした傾向はさらに進み、1992（平成4）年の東京都生涯学習審議会の答申では、「カルチャーセンターや民間の職業能力開発機関など民間学習事業者との連携・協力を図る」（傍点引用者）（東京都生涯学習審議会：1992：9）といった方向へ大きく転換していくこととなる。そして、③1980年代に取り組みされた第2臨調および臨教審による答申やそれに基づく一連の改革は、地方自治体において事務・事業等の合理化が推し進められる要因となり、次章で取り上げる時期区分である1990年代以降の公民館にも大きな影響を与える。さらに、バ

<sup>36</sup> 「生涯学習」は、「生涯教育」の「教育」という権力的な文言に対し、批判が強かったこと、また、当初「生涯教育」という言葉が使われていたが、徐々に「生涯学習」という言葉も使われ始め、両者が同じ意味合いで使用されているにもかかわらず混在していた。そのため、1987（昭和62）年8月7日の臨教審最終答申以降、「生涯学習」という言葉に意図的に転換が図られたものであるといつてよい。

ブル経済の崩壊により、1990年代以降、日本の経済が停滞すると、地方分権改革・市町村合併など、行政をめぐる合理化の流れが加速化する。

こうした1990年代以降の変化を後押しする原因となった第2臨調・臨教審の答申、そして、地方分権改革以降、市町村合併等行われる過程では、公民館の廃止・用途変更、専任職員の廃止等、改革が盛んに行われ、公民館数は減少の一途をたどる。こうしたことから1970年・80年代は、60年代の衰退期と1990年代以降、公民館の変革期となる現代をつなぐ過渡期と位置付けることができる。

以上の理由により本章では1970年代・80年代を一つの時期区分として取り扱い、この時期に起きた事象を分析し、そこに内在する問題・課題を明らかにすることで1990年代以降の公民館にどのような影響を与えたのか明らかにしたい。

## 1 1970年代・80年代に起きた公民館に影響を及ぼした事象について

### (1) 生涯教育（学習）概念の導入とその影響

現在「生涯学習」という言葉も一般化し、国民にも広く認知されている。以前は、「生涯教育」と呼ばれていたが、1987（昭和62）年の臨教審の最終答申をきっかけに「生涯学習」という用語が急速に広まり、1989（平成元）年頃から地方自治体を始め、一般市民の間にも広く浸透するようになる<sup>37</sup>。そして、ほとんどの地方自治体では生涯学習推進のため「生涯学習推進会議」、「生涯学習審議会」といった生涯学習推進のための委員会・審議会を教育委員会内に設置した。

この「生涯学習」（導入当初は「生涯教育」）という考え方が日本に導入・注目され始めたのは、1960年代から1970年代にかけてユネスコ（UNESCO：国連教育科学文化機関）などの国際機関がその考え方を公表するようになってからである。特に1965（昭和40）年にユネスコが主催した成人教育推進国際委員会においてポール・ラングラン（Paul Lengrand）が提出したワーキング・ペーパーが今日の「生涯学習」の取り組みの嚆矢となっている。そのなかで彼は、「人間の寿命は急速に伸び、それともない教育活動も「学校を卒業する年齢を超えた後も、知識の拡大や、個人や社会が急速に必要なとしている教育訓練を確保するため十分行われなければならない」（波多野 訳：1974：15.16）。また、人間は「一度えた一組の知識と技術だけで自己の生涯をまっとうするという考え方が急速に消滅しつつある。…（略）… 教育の意義は、ひとかたまりの知識を獲得することではなく、存在を発展させること」（波多野 訳：1974：51）である。そして「教育の責務は、第1に、人が生涯を通じて、教育訓練を継続するのを助ける構造と方法を提供すること

<sup>37</sup> 臨時教育審議会は「戦後政治の総決算」を掲げた中曽根首相が、時代の変化に対応した教育のあり方を検討するため1984（昭和59）年8月21日に発足させた諮問機関である。文部省に設置された中央教育審議会の任期切れともないそれを引き継ぐ形で設置されている。1985（昭和60）年6月26日の第1次答申を皮切りに1987（昭和62）年8月7日、第4次（最終）答申を提出、同月20日設置期間満了により解散している。「第2臨調の教育版」ともいうべきもので、首相肝煎りの政治主導による審議会との感が否めないものであった。

である。第2に、人が、いろいろな形態の自己教育を通して、真のかつ最高度の自己発達の客体となり手段となるために用意をさせることである」(波多野 訳: 1974: 51) と述べ、生涯学習の重要性を提唱している。

こうした経過を経て成人に対する教育は、必要に応じて、その都度行われる「補充教育」から教育課程を修了した者に対し継続的に行われる「継続教育」という考え方に変化し、その後のラングランの提唱以降はさらに考え方が拡張され、生涯にわたり知識を得、教養を高めるための教育機会の必要性が叫ばれるようになる。

そして、ラングランのワークキング・ペーパーは、波多野完治によって翻訳され1967(昭和42)年に日本ユネスコ国内委員会から『社会教育の新しい方向』というタイトルで出版された。その中の「Life-long integrated education」という言葉は、「生涯教育」と訳され、これ以降「生涯教育」という言葉が一部の社会教育関係者の間で使われ始める。そのため「生涯教育」という言葉と理念がわが国で用いられるようになるのはこの年からで1970年代に入り徐々に広まっていった。

この「生涯教育」という言葉が日本に導入された経緯として、当時、雲行きが怪しくなっていた社会教育の分野に新たな活路を見出すべく「生涯教育」という概念の導入を国および社会教育関係者が主導して推進したのである。しかし、この「生涯教育」という言葉の意味を生涯にわたり国家が国民を教育する、また、国民は、生涯にわたり国家に教育され続ける対象であると認識され、成人した国民が「生涯にわたり国家によって教育され続けなければならないのか」という戸惑いや反発も見られた。たとえば、統計数理研究所附属統計技術員養成所所長の西平は、自ら「生涯教育」に携わる立場にありながらも「生涯教育」という言葉に対し、次のような苦言を呈している。

『生涯教育』ということばは、どうも私には不愉快に響きます。もうずいぶん聞きなれたはずなのですが、この四文字から『人間は一生涯、教育されなければならない』とか、『人間は一生涯、教育を受けるべきである』……と連想するのは、私だけなのでしょう。まるで戦争中、あるいは、しめつけのきつい社会状態にあるような気がしてしまうのです。…(略)… 赤ん坊のときは、誰がどんな教育をしなければならぬ。幼児にはどこで、どんなこと、児童には…、義務教育後は、成人教育は、老人教育は…。いったい、人間は教育されるために生まれてきたのでしょうか？もちろんそんなことを考えている人はいないでしょう。でも生涯教育を考えていらっしゃる方々が、あまりにもご熱心なもので、至れり尽くせりだものですから、ついついこんなこともいつてみたくなるのかもしれない。まるでサービス満点の団体旅行で一生を送るみたいです」(1976: 15)。

このように「生涯教育」を“生涯にわたり教育される”または“生涯にわたり教育を受けなければならない”と捉え、こうした概念が流布されることに国に対する疑念を抱くとともに暗澹たる思いをした者は少なくなかったはずである。しかし、国家は義務教育を終えた成人を教育する権利を持ち合わせておらず、国が行い得るのは教育施設の維持・整備等に限られる。それゆえ、「生涯教育」という概念は、ユネスコや教育学者等が「ユートピアをめざしたスローガンにとどまらざるをえない」（松下圭一：1986：115）のであって「現実の計画に具体化するのはいさわめてむずかしい」（市川：1995：373）のである。

この「生涯教育」という概念は、その後、内閣直属の機関として設置された臨教審が打ち出した1987（昭和62）年8月7日の最終答申に基づき「生涯学習」という言葉に転換が図られる。答申では、時代の進展に対応し得る教育の改革を推進するため「個性の重視」、「生涯学習体系への移行」、「変化への対応」を掲げ、なかでも「生涯学習体系への移行」については、「我が国が今後、社会の変化に主体的に対応し、活力ある社会を築いていくためには、学歴社会の弊害を是正するとともに、学習意欲の新たな高まりと多様な教育サービス供給体系の登場、科学技術の進展などに伴う新たな学習需要の高まりにこたえ、学校中心の考え方を改め、生涯学習体系への移行を主軸とする教育体系の総合的再編成を図っていかなければならない」<sup>38</sup>（傍点引用者）としており、これを契機に1988（昭和63）年、文部省の社会教育局は、生涯学習局へ改組されている。そして、その直後から地方自治体レベルでも文部省に追随するように教育委員会の部局や課の名称変更が行われた。さらに1990（平成2）年には、「生涯学習振興整備法」が成立・施行されたこともあり、「生涯学習」は「生涯教育」に取って代わり、地方自治体や多くの住民の間に浸透していった。なお、臨教審答申後の地方自治体における改組の動きの特徴として、単なる名称変更にとどまらず「生涯学習推進本部」など、教育委員会および首長部局が一体となって事業を推進するための組織づくりを行うケースや生涯学習を教育委員会と切り離し、首長部局に生涯学習担当課を設置するという動きも見られるなど、生涯学習が教育委員会という組織の枠を超えて整備されるようになり、地方自治体の対応にも多様化が見られるようになる。

また、現在では臨教審答申から25年以上が経過し、「生涯学習」という言葉は、教育に関する取り組み以外にも政策立案等におけるキーワードとしてさまざまな場面で使われるようになるが、この臨教審の答申にある「生涯学習体系への移行」というフレーズが持ち出されたきっかけについて、中央教育審議会専門委員など歴任した国立教育研究所の市川は、「臨教審が『生涯学習体系への移行』を改革の基本方針に掲げるようになったのは、ほかに適当なスローガンがみつからなかったからである」（1995：353）という。「『個性重視の原則』では理念的にすぎるし、『社会変化への対応』では当たり前すぎて、いずれも物足りない。そ

<sup>38</sup> 臨時教育審議会「教育改革に関する第4次答申（最終答申）（抄）」（独立行政法人 国立青少年教育振興機構ホームページ）  
<http://www.nive.go.jp/youth/book/files/items/79/File/vojitooshin.pdf>（平成29年6月10日閲覧）

の点、『生涯学習体系への移行による教育体系の再編成』という、生涯学習という新しい視点から教育のあり方を全面的に見直し、現行教育制度を抜本的に改変するような印象を与える。そこで、この表現に飛びついたのでは（傍点引用者）（1995: 353）り、「生涯学習体系なるものの実現を本気で考えていたとは思われない。というのも、本当に生涯学習体系への移行を考えるのであれば、そのための財政上の手当てをどうするかを検討する必要があるが、それが全くなされ」（1995: 353）ていない。「どう財源的に賄うのかを明らかにするのでなければ、リップ・サービスの誇りを免れ」（1995: 372）ることはできないと述べている。

こうして臨教審により美辞麗句を並べ作られた「生涯学習」というスローガンであるが、それまでの「生涯教育」における「オシエ・ソダテル」を指す「教育」という文言は払拭され、「ナライ・マナブ」、「学習」へと改められた。さらに、もとより旗色の悪かった、学校教育に含まれない「主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動」（社会教育法第2条）である「社会教育」という概念も時代の変化に耐えることができなくなり、これ以降「生涯学習」というスローガンに取って代られるようになる。須藤は、このことを指して「社会教育は生涯学習ということばに呑みこまれて」（2010: 46）しまったと言いついては、まさしく的確な表現である。

この「生涯学習」概念の浸透とともに1990年代以降、行政と住民との協働または住民主体による生涯学習の取り組みも行われるようになる。それらの詳細については第5章で採り上げたい。

## (2) カルチャーセンターの台頭とその影響

1970年代、当時の社会教育行政に影響を与えたものとしてその頃台頭してきた「カルチャーセンター」の存在を挙げることができる。カルチャーセンターは、1971（昭和46）年から1980（昭和55）年の間にそれまでの事業所総数の2倍以上にあたる162ものカルチャーセンターがこの時期、全国にオープンしている（文部科学省：2001:396）。

このカルチャーセンターでの事業は、民間事業者であるか、地方自治体であるかの違いはあれ、実質的には公民館で行っている社会教育事業とまったく同質のものである。しかし、その経営スタイルは立地のよい場所で、民間企業ならではの質の高いインセンティブな事業を展開し、多くの人の関心を集める。折しも1980年代以降、文部省が推進する「生涯学習」理念が世間に広まり利用者は増加し、その事業規模や事業内容についても拡大・多様化していく。

## ① カルチャーセンターとは

このカルチャーセンターの定義を、永野は、「①不特定多数の人を対象に、②恒常的に、かつ継続的に、③趣味、教養、健康・スポーツ、職業・資格など幅広いジャンルにわたって、総合的に講座を編成し、④固定した教室や設備を持ち、⑤専従職員によるサービス体制を有し、⑥入会・受講に際しては有料の、民間の生涯学習機関をい」い、「生涯学習マーケットをビジネスの対象として経営する事業体である」としている(2007: 55)。

そして、経済産業省の「特定サービス産業動態統計調査」によると2014(平成26)年12月時点で、カルチャーセンターは、全国で306事業所、講座数は71万8,000講座、受講者数は557万1,126人である。また、事業内容においてカルチャーセンターや公民館事業と重複する事業を行う外国語会話教室は3,751箇所、受講者数458万6,139人、フィットネスクラブは1,081箇所、会員数は300万2,662人となっている<sup>39</sup>。

## ② カルチャーセンターの歩み

このカルチャーセンターが大きなブームの嚆矢となったのが、1974(昭和49)年4月、新宿の超高層ビル街の一角で産声を上げた「朝日カルチャーセンター」のはなばなしい成功であった。朝日カルチャーセンターは、15の教室で140講座、240クラスでスタートする(永野:2007:56)。

同センターでは、「手づくりの趣味教室から大学院並みの教養、語学教室までをそろえた本格的な総合カルチャーセンターとして評判を生み、募集日の初日には、受講者の人波が延々と列をつく」った(読売・日本テレビ文化センター:1991:35)という。その後も、同センターは、さらに規模を拡大し1979(昭和54)年当時、「30教室、430講座、800クラス、会員数5万人といわれ」、「それだけで通常の大学に匹敵するマンモスカルチャーセンター」となった(読売・日本テレビ文化センター:1991:35.36)<sup>40</sup>。

これ以降、利便性のよい大都市の駅周辺を中心にこうした事業が展開されることとなるが、こうした民間の教育機関等の存在も社会教育行政に及ぼす影響が大きく、公民館にとっては脅威となったと言える。

<sup>39</sup> 経済産業省「特定サービス産業動態統計調査」平成26年12月確報分(経済産業省ホームページ)  
<http://www.meti.go.jp/statistics/tyo/tokusabido/result-2.html> (平成28年4月2日閲覧)

<sup>40</sup> 1969(昭和44)年の雑誌『放送文化』には次のような記述があり、家庭の主婦たちの余暇の過ごし方が既に変化しつつあることがうかがえる。それは、「さいきん、各地のデパートで、講演会を聞くことが流行している。対象は、主に主婦」で、「結構、盛況だそうだと、テレビによく出る各界のタレントだと満員になる」という。これらのグループの「年齢は30代が47パーセント、40~45才が26パーセント、10人のうち8人は旧制高女か新制高校卒でサラリーマン女房、そのほか住宅事情や世帯の月収は、全国平均に比べればやや恵まれている層だということであった。テレビを見る時間は「1日3時間以上」が70パーセントを超え、「5時間以上」も35パーセントに上っている事、現在の生活で最も力を入れているのは『家事』(46パーセント)、『家族の世話』(32パーセント)であり、将来は『教育や技術を身につける勉強』に最も力を入れたいと答えた人が半数近くもいたということであった。そして、これが、おそらくデパートなどの講演会婦人の典型であろうということであった」(一番ヶ瀬1969:6.7)。このように昭和40年代の初めには自由な時間を持ち、主婦を中心に気軽に外出する女性が増えた。こうした下地があってカルチャーセンターの隆盛こつながついていったことは想像に難くない。

このカルチャーセンターの原型となったものは、阪急電鉄、宝塚少女歌劇団等を設立した小林一三による「東京婦人倶楽部」が嚆矢となっており、不特定多数の婦人を対象にお稽古ごとなどを中心にした講座を提供するものとして1938（昭和13）年、東京・有楽町の日本劇場の5階ワンフロア全体を使って開設されている（永野：2007：55.56）。理事長に村岡花子、理事、評議員、役員には吉岡弥生、鳩山薫子、市川房枝、大妻コタカといった当時の先進的な知識層の女性が名を連ね、知的な教養を身に着けるための講演会・講習会・研究会を始め、体位向上のための行事、運動設備の充実、図書の閲覧から法律、結婚、保健、育児等に関する相談などが行われている（永野：2007：56）。1941（昭和16）年に太平洋戦争が勃発するとその後、戦局の悪化により開設からわずか6年で閉鎖することとなるが、敗戦後、10年を経た1955（昭和30）年には、早くも東京・大手町の産経会館の国際ホールにおいて、新たに「東京婦人会館」が開設されている（永野：2007：56）。それは、小林一三の勧めによって産経新聞社の当時の会長である前田久吉が新築した産経会館の中に婦人のための国際的な文化施設を新たな「東京婦人会館」としてスタートさせたものである。翌1956（昭和31）年には、「東京婦人会館付属学園」と名称も変更され、さらに1957（昭和32）年には創立2周年を記念して、同学園は「産経学園」として独立、それまで対象を女性に限定していたものが男性も受け入れるようになる。こうして性別、年齢、職業等、一切の制限を撤廃したカルチャーセンターがここに誕生している（永野：2007：56）。

この産経学園が開設された1955（昭和30）年頃から、全国の主要都市で新聞社や放送局などマスコミ各社を母体としたカルチャーセンターが開設され始めるが、この時期は民放テレビ局が多数開局しており、新聞社は電波媒体に対抗するための差別化戦略として、また、民放テレビ局についても業務の多角化を目指して文化事業を強化した（永野：2007：56）。カルチャーセンターの開設は、その事業の一環として位置付けられるが、1955（昭和30）年には中国新聞社が「女性教室」（広島市）を開設し、それ以降1956（昭和31）年に毎日新聞社の「毎日婦人文化センター」（名古屋市）、1957（昭和32）年に「神戸新聞文化センター」（神戸市）、1960（昭和35）年に西日本新聞社の「西日本婦人文化センター」（福岡市）、1961（昭和36）年に山形新聞社と山形放送局が作った「山形芸術学園カルチャーセンター」（山形市）、1964（昭和39）年には、朝日新聞社の「朝日文化センター」（名古屋市）などが開設されている。その後、1974（昭和49）年には朝日新聞社を母体とする「朝日文化センター」が、先に述べた「朝日カルチャーセンター」として東京・西新宿の住友ビル内にオープンしており、今日の大規模カルチャーセンターの嚆矢となっている（永野：2007：56）。また、1970年代後半には、相次いで大規模カルチャーセンターが各地に開設されており、1976（昭和51）年には東武百貨店系列の「東武カルチュアスクール」が東京・池袋に、1977（昭和52）年、大阪・豊中市に「よみうり文化センター」、1978（昭和53）年、大阪・中之島に「朝日カルチャーセンター大阪」、1979（昭和54）年、東京・青山に「NHK文化センター」、同年、東京・池袋に西武百貨店系列の「池袋コ

コミュニティ・カレッジ」などがあるが、この時期の特徴として流通系百貨店の参入が本格化したということが挙げられる。また、カルチャーセンターの大都市集中・施設の大型化がこの時期の特徴といえる（永野：2007: 56）。

『読売・日本テレビ文化センター10年史』によれば1970年代当時、「世の中には一種の“カルチャー・ブーム”が巻き起こり、「カルチャーセンターという言葉が流行語になった（1991: 35）」という。そして、さまざまな企業がいたるところに、大小さまざまな文化教室を展開していった。このカルチャーセンターブームの要因として、いくつかの点が考えられるが、第1に1973（昭和48）年の第1次オイルショック以降に消費構造の変化が見られるようになったということである。それは、高度経済成長期から低成長の時代への移行期において、いわゆる「モノ離れ」現象が起き、「さっぱりモノが売れなくなる」（1991: 36）ということが起きた。しかし、その分「消費者はサービスやレジャーなど、モノ以外の面で、生活を質的に充実させる分野にお金を使うようになる」（1991: 36）。それは、家計調査をみても明らかで「教育費、教養娯楽費、雑費などの比重がふえ続ける傾向がはっきり」（1991: 36）現れた。そして、こうした「消費革命」を支えたのは、働くことによって経済力をつけた20代の女性と、人生80年という高齢化時代を迎えて、生きがいのための消費を惜しまなくなった40台以上の“子離れ”主婦層であった（1991: 36,37）。彼女たちは、「モノに対しては1円でも惜しむ節約家なのに、『楽しさ』や『健康』や『精神的な充足感』のためには、思い切りよく支出」する（1991: 37）といった新たな価値観を持っている。こうした要因によりカルチャーセンターは、着実に顧客を集め生涯学習を推進する担い手として確固たる地位を築いていく。

### ③ 公民館との比較

民間企業の一業態として誕生したカルチャーセンターは、行政の力を借りず民間企業のセンスと企業努力によって様々な事業を展開していく。そして、さまざまな受講者の要望に応えるため性別や年齢、学歴、その他一切の受講資格の制限を取り払い、受講者の「多様な価値観に対応して、趣味、教養、健康スポーツ、キャリアアップなどあらゆるジャンルの講座を揃えるとともに、職場や家庭とは別の新しい縁を結ぶ、仲間づくりの場としての役割」（全国民間カルチャー事業協議会ホームページ「協議会概要」から引用<sup>41</sup>）をも果たしている。こうした民間のカルチャーセンターの事業と公民館における社会教育との違いを先に述べた永野のカルチャーセンターの定義に基づき比較すると、カルチャーセンターは、その事業を、① 不特定多数の人を対象に行っており、社会教育法に基づく公民館が「市町村その他一定区域内の住民のために」（社会教育法第20条）行っている事業と対象が異なる。② 営利目的のカルチャーセンターが恒常的かつ継続的

<sup>41</sup> 全国民間カルチャー事業協議会「協議会概要」（全国民間カルチャー事業協議会ホームページ） [www.culture-center.gr.jp/](http://www.culture-center.gr.jp/)（平成27年1月5日閲覧）

にサービスを提供しているのに対し、地方自治体が行う社会教育事業は年度ごとの事業計画・予算に基づくものである。③ カルチャーセンターは、受講料等すべて有料であるが、社会教育事業は、「もっぱら営利を目的として事業を行」ってはならない（社会教育法第23条）と定められている。

これらの違いを分析し問題点を挙げると、① 公の施設である公民館における社会教育事業は、限定されたエリアの住民を対象としており、区域外の住民は利用できず、ごく限られた者を対象としている。その対象エリアが限られているということは、広報等で周知を充分に行っても興味を引かない内容の講座・講演には参加者が集まらない可能性が高くなり、割高の行政サービスを提供し続けることになる。② 営利目的のカルチャーセンターが幅広いジャンルの講座を総合的に提供できるのに対し、公民館が実施する社会教育事業は、人員・予算等に制限がある。そして、③ 民間の事業者が経営するカルチャーセンターと公民館の事業の最大の違いとして挙げられる「有料か否か」という点であるが、たとえカルチャーセンターが有償だったとしてもそれが欠点と言い切れるかは一概にはいえない。確かに公立の公民館は、講座で使う材料などの教材費等実費の部分を除き、無償であることが多い。しかし、筆者の経験からも言えることであるが、無償で行う講演や講座は直前のキャンセルや出席率が低く、単なる“暇つぶし”であることが多い。本当にやる気があるのであれば多少の出費は厭わないのであり、“安かろう、悪かろう”では教育の効果は望めないのである。

これら公民館での社会教育事業の問題点を克服するものとして、朝日カルチャーセンターの磯山は、幅広い受講者に多様なジャンルの講義を総合的に提供し、一定の役割を果たしている様子を実際関係者の事例を挙げ、次のように説明している。

朝日カルチャーセンター講師の「森本和夫教授は…（略）…“卒業制度の廃止を”というテーマで次のように書いていた。『このところ僕はある場所で毎週1回“道元を読む”と題する講義を続けているが、いつもこれこそは本当の最高学府ではあるまいかという思いに襲われる。…（略）…17歳の高校生から85歳の弁護士にいたる、さまざまな年齢や職業の男女からなる受講生たちの純粋に“学ぶ”ことへのひたすらな熱意が、この思いを抱かせるのだ』（1977: 17）という。また、「ことし72歳の男の“老受講生”がいて、いま週に13講座に出席している。仏教・文学・文化史・法律・キリスト教・指圧・ヨガなどで、毎日お弁当持参である。日によると朝10時に教室に入って、帰りは夜の8時すぎだ」（1977: 16,17）。このように「勉学の動機は一人一人みな違うようだが、その違う同士がいっしょの教室で勉強していると、そこに自然と仲間ができてくる。そして仲間同士が集まって勉強しあうグループも各講座ごとにふえてきた」（1977: 17）。

このようにカルチャーセンターは、官製の社会教育事業と異なる、民間企業の一事業形態として1970年代以降、この分野を担い、大きな盛り上がりを見せた。1999（平成11）年度の社会教育調査によるとカルチャーセンターの全事業所734のうち、1981（昭和56）年から1996（平成8）年までの15年間に、全事業所の62.0パーセントを占める455箇所のカルチャーセンターがオープンしており（文部科学省：2001：396）、1980年代にはカルチャーセンターの黄金時代を迎えることとなる。

その後もカルチャーセンターは、社会経済情勢の影響を受けつつも活動し続け、2014（平成26）年12月時点で306事業所を数える<sup>42</sup>。

こうした民間企業の一業種であるカルチャーセンターの登場は、官製の社会教育の対極として、比較の対象となり公民館関係者に対し、公民館のあり方に関する疑問を投げかける一因となった。たとえば“民間企業に社会教育を担わせてよいのか”、“社会教育は、国の責務において行政が担うべきである”という意見が盛んに出され、「知識教養の時間売り、秤り売りを試みる社会教育産業」（寺中：1980：3）といった指摘や「民間のカルチャーセンターと同じようなことをやっているだけの公民館、前年度と変わらずに（創意）工夫のない事業に終始している公民館は、自ずと市民から不要な職員・施設と思われてしまう可能性が高いのではないか」（伊東：2005：23）というような議論もなされている。

しかし、こうした発言・指摘は、根拠なく民間事業者を批判するものであり、カルチャーセンターでの文化・教育活動が、行政が行う社会教育に劣っていると主張する意図があるものと受け取れる。そして、第1章で述べたように“社会教育を必要とする者がいる限り国・地方自治体は社会教育を担い続け”、“それを”推進するのは国・地方自治体の責務である”という意識が根強い。また、“カルチャーセンター批判”の根底には“官尊民卑”の意識があり、松下の指摘する「官治」による社会教育の「無謬性」（1986：5）を示しているといえる。しかし、行政による社会教育への取り組みにも予算・施設・職員等の対応において限界がある。そのためにも民間企業の力を借りてさらに社会教育（生涯学習）を推進することが得策であり、さまざまなセクターによる活動の活発化は、むしろ望ましいことといえよう。

### **(3) 1980年代における第2臨調の取り組みについて**

#### **① 第2臨調設置の経緯とその背景**

1980年代以降本格化する行政改革は、1970年代の二度にわたる石油ショック後の景気の低迷、そして巨額の財政赤字を抱えた国の建て直しを図るため、また、高度経済成長期を通し肥大化・複雑化した行政の制度を抜本的に見直し、真に必要な分野に施策を集中していかなければならないという機運が官・民ともに高

<sup>42</sup> 経済産業省「特定サービス産業動態統計調査」（経済産業省ホームページ）<http://www.meti.go.jp/statistics/tyo/tokusabido/result-2.html>（平成28年4月2日閲覧）

まったことから、1981（昭和56）年3月16日、「第2次臨時行政調査会」が発足している<sup>43</sup>。そして、1983（昭和58）年3月14日の最終答申（第5次答申）が出され解散するまでの2年間、“増税なき財政再建”と“抜本行革”を柱に調査会が設置されている。

## ② 第2臨調答申と公民館への影響

第2臨調の第1次答申（1981（昭和56）年7月10日）では、緊急に取り組むべき改革の方策の一つとして行財政の合理化、効率化および地方行政の減量化の推進等を挙げ、総人件費の抑制、行政の合理化を推進する。特に総人件費の抑制のため地方公務員の削減、社会教育施設等公共施設の民営化・民間委託、非常勤職員の活用、地域住民ボランティアの活用等の推進が提言されている（傍点筆者）。こうした提言により公民館の合理化、公民館職員の削減等が進み、地域住民ボランティア導入という提言は、それ以降、地方自治体の業務の担い手に住民の参画が意識され、住民や地域の自治会・町内会、各種地域団体に、社会教育施設などの管理を委託したり、自主管理させるという新たな形がとられるようになる。

しかし、こうした国からの提言の一方で地方自治体側からは、民間委託、事務・事業の合理化等を進めるに当たって国の法令等による規制が障壁となっているとの批判が出されており、第2臨調の解散間もない1983（昭和58）年6月、都市経営総合研究所が全国自治体の幹部職員150名に「自治体改革を阻むものは何か」というテーマで調査を行っている。そこではさまざまな問題が提起されており、そのうち公民館の運営に係るものとして、①専任の公民館長・公民館主事等の人員配置・運営審議会の設置等が法令で義務付けられ、民間委託等活用した改革が進まない。②国庫補助による“縛り”や国の関与があり、地方自治体の施設運営の柔軟性を奪っているといった回答が寄せられている（坂田：1983：378.387.393）。

当時こうした声が上がっているが、特に国庫補助金を盾にした国の関与は、地方自治体の独自の発想による新たな改善に“待った”がかかり、地方自治体の事務・事業の改善の取り組みや斬新なアイデアが生まれにくいといった意見は特に強かった。こうした問題は次章で述べるが、国庫補助事業によって建設された公民館について、地方自治体が廃止・転用等行おうとしても厳しく制限され、補助金の返還を求められた。また、煩雑な手続きで地方自治体の計画推進に支障をきたしたといった事例が数多く見られ、政策推進の大きな障害となっていた。

しかし、こうしたこともその後の地方分権の流れの中で制度の緩和が求められ、それに応じる形で、地方分権推進計画（平成10年5月29日閣議決定）により国庫補助によって建設された施設であっても一定期

<sup>43</sup> 「第2次臨時行政調査会」の「第2」とは、1962（昭和37）年7月発足、1964（昭和39）年9月解散した同名の調査会が置かれていたことからそれと区別するため「第2」という文字が付されている。所掌事務、組織などは前回同様のものであるが、昭和30年代に設置された旧臨時行政調査会は、国内の社会経済の発展近代化に対する行政の立ち遅れを是正し、行政運営に合理的管理思想を導入し、行政の近代化、国民に対する奉仕の向上を図ること（昭和36年臨時行政調査会設置法第2条）を主眼としていた（臨調・行革審OB会：1987：46）。

間が過ぎた施設については届出をもって施設の転用・廃止を認めるなど規制緩和が進み(大鹿 編・2011:118)、結果的に公民館等施設の運営形態の多様化や公民館減少の一因となった。

### ③ 1990年代以降の行政改革への影響

この第2臨調の答申以降、国内の行政改革への機運は高まるが、第2臨調に続くその後の臨時行政改革推進審議会の第3次行革審答申(1993(平成5)年10月)でも、規制緩和および地方分権の推進等が方針として打ち出される。1990年代以降、こうした更なる行政改革の流れの中で、①職員・公民館運営審議会等の必置規制の緩和、②国庫補助金に関する改革、③公民館等公共施設への指定管理者制度の導入、⑤市町村合併等による公民館等、公共施設の統廃合等合理化が進むが、詳細については次章で採り上げる。

#### 小 括

1960年代に衰退した公民館は、1970年代に活発化したカルチャーセンター、そして生涯学習概念の導入による影響を受けることとなる。そして、同時期に起きた2度の石油ショックによる景気の低迷は、1980年代に発足した第2臨調による改革の対象となり、次章で取り上げる1990年代以降、行政全般に対する改革を迫られ、その中で公民館も大きな影響を受ける。

そのため、本章で取り上げた1970年代・80年代は、1960年代に衰退した公民館が1990年代以降に直面する変革期への過渡期となった。このことは1970年代以降も公民館での取り組みが精彩を失い、雑誌『社会教育』の採り上げる記事もマンネリ化していくことから分かるが、戦後日本の社会教育行政の牙城であった公民館が当初の大きな目標を見失い、迷走していった様子がしのばれる。また、1980年代、松下圭一は『社会教育の終焉』を著し、「市民文化活動の成熟こともなって、成人市民を教育対象とする社会教育行政は終わった(1986:12)と指摘しているが、社会教育推進論者からはさしたる反論もない(これは公民館関係者がスローガンとしての「社会教育」という言葉に代わり、臨教審最終答申以降、「生涯学習」という言葉にシフトしたこと、それによって自らの存在意義を見つけ、新たな路線を進み始めたため、これによって“松下批判”を回避したものである。それが証拠に社会教育の専門雑誌である『社会教育』の記事を見ても“生涯学習”、“生涯学習時代”といったキーワードが頻繁に見られるようになるが、これといった“松下批判”は確認できないのである。)

こうした状況に対して公民館構想を戦後、起草した寺中作雄は、1970年代に隘路に立たされた公民館の現状について次のように述べている。

「終戦後この30年間に人びとの教育に対する考え方も変わった。教育はただ小青年期の者のためだけのものではなく、幼児から老壮年期までのすべての年齢層にわたり、学校、家庭、企業、地域など様々な場を通して行われ、単に上から授けられるだけのものではなく、下から望んで身につけるものとする、いわゆる生涯教育、生涯学習の時代が新たに開けつつあるようである。全国の公民館は、こうした新たな時代の風潮に対処して、そのすべての扉を開放してこの新たな風を受け入れようとしても、いよいよ高まってゆく国民の学習意欲に応じ切れなくなりつつあるのではなからうか」。その現れの一つに「市町村自治体の力も借りず、行政の助けを受けないで、学習意欲に燃える人びとを顧客として、生活に即した知識教養の時間売り、秤り売りを試みる社会教育産業が結構企業としての業績をあげつつある」（寺中：1980：3）。

そして、公民館による個人への生涯学習への対応など困難であることを認識しつつも「人びとの生涯学習に寄せる熱烈な意欲に対して、公民館としてどう対処してゆくべきか」、また、国民の政治に関する関心の低さを挙げ、こうした状況を「公民館の立場から黙って放置してよいのか」（寺中：1980：3）と、松下のいうお上意識の表れである「ネバナラヌ論」（松下：1986：229）くり広げ締めくくっているが、1970年代・80年代は、権力的な教育観念に基づく公民館での事業構想と国民の意識とのギャップが決定的に広がり、公民館に求められる役割が教育から文化活動へ大きく変化した時期であったと言えよう。

## 第5章 1990年代以降の変革期における公民館の状況と新たな取り組みについて

### はじめに

1980年代、第2臨調に始まる行政改革により1990年代以降、改革が本格化する。

それは、これまで述べてきた行政上の問題点の解消を目指し、規制緩和・地方分権を柱にした行政改革を推進させる結果となる。そして、地方分権の流れの中で市町村合併が進むと、公民館は、統廃合、支所やコミュニティセンター等への用途変更といった形で減少の一途をたどる。また、規制緩和により専門職員・公民館に関連する機関の必置規定が改正されると指定管理者制度の導入、首長部局への事務の移管等が行われるようになり公民館をめぐる運営手法にも新たな動きが見られるようになる。こうした動きの背景には、市町村合併、住民の高齢化、コミュニティの崩壊など各自治体や地域における問題・課題があり、こうした施設を「まちづくり」、「市民協働」といった文脈から地域の拠点施設として、地域コミュニティの醸成に係る役割を担わせたいという思惑がある。そして、社会教育施設である公民館は、「教育」という範疇を超えてさまざまな取り組みを行うようになる。

そこで本章では、1990年代以降、現在までを公民館の変革期と捉え、公民館に影響を及ぼした事象と公民館に関する制度設計上の問題点等検証するとともに公民館の役割はどのように変化したのか、そして、各地域におけるさまざまな問題・課題を解決するため行われている地方自治体の特徴的な取り組みを検証し、現代における公民館のあるべき姿を考察する。

### 1 行政改革が及ぼした公民館・社会教育行政への影響

#### (1) 公民館における市町村合併の影響について

##### ① 市町村合併の経緯と概要

いわゆる「平成の市町村合併」は、1980年代、行政改革が叫ばれ1990年代以降、地方分権改革の流れが本格化する中で、権限移譲の受け皿として市町村合併を推し進めるべきだとの議論が出され推進されるようになる。そして、2000（平成12）年12月に閣議決定された「行政改革大綱」では、合併後の地方自治体の数を約3分の1の1,000まで削減するとの目標が掲げられ、国の主導により積極的に推進された。

この、平成の市町村合併が行われた背景には、① 国および地方自治体は、大幅な財政赤字を抱え、財政危機への対応が喫緊の課題となっているが、それにもかかわらず3,000以上の市町村がそれぞれ一つの単位となって運営され続けられ、それぞれの地方自治体が同様の公共施設を保有し、首長や議会の議員をそれぞれ置くこととなり、多額の経費がかかる。小規模ゆえのコスト高な公共サービスを提供し続けることにより財政危機はより深刻化することからも早急に対応しなければならない。② 各地方自治体の少子高齢化への対応が重要な課題となっていること。合併が始まろうとした当時、国内の人口は減少期に入ろうとしてい

た。しかし、人口5千人未満の地方自治体が全体の22.2パーセントを占め、このままの推移をたどれば30年後には34.6パーセントに増加し、さらに人口1万人未満の地方自治体が全体の55.6パーセントに達するという試算も出されていた<sup>44</sup>。こうした状況下で少子高齢化だけが進展すれば一定規模以下の市町村行政は崩壊し、財政負担が重くのしかかる。そうならないためにも小規模な地方自治体のあり方が問題となり、合併による小規模自治体の解消は国にとって喫緊の課題であった。③ 行政の分権化への対応の必要性があること。それは、戦後70年以上続いた国と地方自治体との上下主従関係は、2000（平成12）年の地方分権一括法の施行で形の上では廃止されており地方分権への取り組みが必要となってくる。そうした場合に地方自治体には、自己決定・自己責任による政策的・財政的な自立が求められ、さらに地方自治体の事務を執行する上で必要な職員機構およびそれらを効率的に運営・維持することができる人口規模を持たなければ自治体の経営は成り立たないが、旧来の市町村が小規模なまま分権化だけが進められるとすれば、地方自治体として最低限の水準すら維持できなくなり行政サービスが停滞する。この被害は直接、地域住民に及ぶこととなるが、それを避けるには、地方自治体が一定の規模とそれに見合った職員数および職員の能力向上を図り、各地方自治体自身の体質改善を図っていかなければならない。

こうしたことから全国各地で市町村合併が進められ、1999（平成11）年3月31日時点で3,232だった市町村は、2014（平成26）年4月5日時点で1,718<sup>45</sup>と大幅に減少している。また、これによって公民館の統廃合が進み、広域化した市町村の各地区に設置されていた公民館にも期待される役割に変化が見られるようになる。以降、市町村合併の影響や役割の変化について見ていきたい。

## ② 市町村合併ともなう公民館再編の状況と公民館の役割に対する意識変化について

では、具体的に合併を契機として各地方自治体の公民館ではどのような動きが見られたのか。

花巻市では合併を契機に2007（平成19）年、地区公民館を廃止、首長部局である地域振興部の「振興センター」として生涯学習事業と行政の窓口業務を担うようになる。そして2009（平成21）年、組織改編により地域振興部は、「まちづくり部」と名称変更されている。また、登米市では公民館を「ふれあいセンター」と名称変更し、その管理を地域住民による指定管理者へ委託するという取り組みが行われた。所管は、首長部局の「企画部市民活動支援課」で、教育委員会へ補助執行させる体制を執った。さらに、佐賀市でも、2002（平成14）年公民館職員2名のうち1名を本庁へ引き上げ、2005（平成17）年度には残りの1名も引き上げた。そして、2006（平成18）年4月から自治会を中心とした地区住民で構成される「公民館運営協議会」に公民館管理の委託が推進され始めている（大桃・背戸2010:122-124.139.186）。

<sup>44</sup> 国立社会保障・人口問題研究所『日本の市町村別将来推計人口の概要（2003（平成15）年12月推計）』  
[www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/f/shicyoson03/syosai/syosai.html](http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/f/shicyoson03/syosai/syosai.html)（平成27年5月20日閲覧）

<sup>45</sup> 総務省「市町村合併」（総務省ホームページ）<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>（平成28年9月14日閲覧）

そのほか西野らが行った中国地方の5県110の全市町村における取り組み調査した結果においても公民館の廃止、施設の用途変更や新築・建て替えによる複合施設化など、さまざまな動きが見られたという（西野他: 2010: 2538,2539）。具体的には、廃止された公民館が58施設で、このうち74.1パーセントが他の施設へ用途変更された。公民館の新築または建て替えが35施設あり、このうち45.7パーセントが、支所や図書館等との複合施設であり、住民の利便性向上や集約化による建設費用や人件費・管理運営コスト等の削減を狙い推進されたと考えられる（西野他: 2009: 2）。公民館を所管する部署も2011（平成23）年時点において、およそ八割が教育委員会で、そして残り約二割が首長部局となり事務の移管が進む予定である。手法としては、① 社会教育法から地方自治法、公民館条例からコミュニティセンター条例等、根拠法の変更により対処したものと、② 地方自治法第180条の7の適用により教育委員会所管のまま事務のみを首長部局が補助執行するという二つの形態がみられた（西野他: 2010: 2539）。

また、西野らの研究によれば、再編後の施設を機能的に分類すると、講座の開催、貸館業務等の生涯学習支援を行う①「生涯学習支援型」、社会教育に加え、劇場、図書館、教育関連団体の事務局等の文化事業に関する機能も担う②「文化機能複合型」、社会教育に加え、行政の窓口機能または支所と複合化された形態の③「行政機能複合型」、社会教育に加え、まちづくり活動の拠点機能を持った④「まちづくり拠点機能複合型」、合併後の市で公民館の役割が統一されておらず、旧エリアのごとの施設で公民館がさまざまな役割・機能を担う⑤「混在型」の5つの型に分類することができるという（西野他: 2010: 2539）。これらのうち着目すべき点は、（2002（平成14）年と2008（平成20）年でその構成比を比較すると）①の「生涯学習支援型」が54.4パーセントから34.5パーセントに減少する一方で、②の「文化機能複合型」が6.0パーセントから10.0パーセント、④の「まちづくり拠点機能複合型」が0.3パーセントから9.1パーセントへ増加しており、合併を機に施設の再編が行われ、施設の機能の多様化が進んだことがわかる。そして、2008（平成20）年以降2011（平成23）年までに施設の用途の変更が予定されているものを含めると①の「生涯学習支援型」が34.5パーセントから33.6パーセントへと減少する一方、④の「まちづくり拠点機能複合型」が9.1パーセントから11.8パーセントとさらに増加することが予想され（西野他: 2010: 2539）、今後も「まちづくり拠点機能複合型」の増加が見込まれる。

### ③ 公民館のあり方・役割の変化

文部科学省生涯学習政策局社会教育課長の伊藤は、2014（平成24）年に地方を視察した際の象徴的な出来事を次のように述べている。

ある地方自治体では公民館条例を廃止し、社会教育行政を「首長部局の方に移したというものです。なぜかと聞いたら『もっともっとまちづくりの中心として働いてもらいたいからまちづくり事務局のような機能

を担ってもらおうと思って公民館を廃止しました』ということでした。ショックを受けました。もともとそういう機能を担うために公民館をつくったのに、その機能を発揮してもらいたいから公民館条例を廃止するというのです。…（略）…また、「もう一つは、市町村合併で一つの市町村が1,000キロ平米近い面積になって、とても本庁直轄で全部見るができなくなっている。まさに域内分権を図っていかなければいけない。教育も福祉もまちづくりも、分権の中で一つのパッケージをつくっていかなければいけない。今ある公民館がミニ総合支庁的なものも含めて自治組織の中心になっていくためにはやっぱり教育委員会の中にいるとやりにくいので総合行政的にするために教育委員会から外したという」。こうした話を耳にして近年における公民館に対するあり方に変化が生じていることを指摘している（伊藤他：2013：36-37）。

これまで述べてきた傾向や伊藤の指摘からもわかるように合併を経た各地方自治体は、社会教育施設としてのみの機能よりも、行政サービスの充実、地域自治の振興、まちづくりの拠点施設としての機能に期待を寄せ、それに向かって動き出しているということが言える。

それでは、先に分類した「まちづくり拠点機能複合型」の施設では実際にどのような取り組みがなされているのか西野らの研究に基づき事例を挙げ検証する。

島根県大田市は、2005（平成17）年の合併を経て2007（平成19）年、「大田市総合計画」を策定、「市民と行政との協働によるまちづくり」、「ブロックの設定によるまちづくり」、「効率的・効果的な行財政運営によるまちづくり」の3つを柱に計画が推進されている（西野他：2010：2540）。そのため各地域での公民館の活動も生涯学習をはじめ、まちづくり活動の支援、行政の窓口業務など複数業務を行っており機能の多様化が見られる。しかし、さらに高度化する住民の生涯学習ニーズ、地域の人づくり、コミュニティ機能の維持・活性化、身近な行政サービスの充実を目的とした地域サポート体制への対応にも迫られていることから、2009（平成21）年4月、公民館の事務を首長部局へ移管し、公民館の再編を行っている。公民館の再編にあたっては、新大田市の歴史的背景等を考慮して市内を7ブロックに分け、各ブロック内に、住民のまちづくり活動と行政サービスを支援する「まちづくり支援センター」を1カ所、図書館や市民会館等と連携をとり生涯学習活動を支援するブロック公民館を1カ所、そして、地域の中心的施設となる「まちづくりセンター」を4カ所設置した（西野他：2010：2540）。そのほか、廿日市市や三次市でも、2005（平成17）年の合併を契機にそれぞれ公民館の再編が進められ、その所管を首長部局へ移し、施設の名称を「市民センター」、「コミュニティセンター」といった名称に改め、地方分権型社会への対応に向けた地域自治力の再生、地域協働の確立、地域課題の発見・解決等目指し、住民自治組織の活動拠点へと生まれ変わっている（西野他：2010：2541）。

こうした施設機能の多様化という流れは合併後も進み、西野らが、⑤「混在型」と分類した事例についても「まちづくり拠点機能複合型」への移行がさらに進んでいる。典型的なケースとしては旧市町エリアでそ

れぞれが施設を持ち、合併後もそのままの施設機能が維持されていたものが、その後の自治体が策定した基本計画等によって「まちづくり拠点機能複合型」へ移行するというものである（西野他: 2010: 2543）。たとえば尾道市においては、2005（平成 17）年の合併後、旧市町エリアでの「公民館業務の違いを地域性に根ざしたものとして」そのまま維持してきたが、今後、公民館全体で住民のニーズに応えられるよう「生涯学習の拠点施設」として、また、これまで果たしてきた施設の「役割の独自性を配慮しつつ『まちづくりの拠点施設』を目指す」とされており、④の「まちづくり拠点機能複合型」への移行の動きが進んでいった（西野他: 2010: 2542）。

このように、合併が進み自治体のエリア拡大への対応、その背後には地方分権型社会への対応、財政難、人口減少・少子高齢化社会の到来、コミュニティの崩壊への懸念等がある。そして、それぞれ地域で抱える課題や問題をいかに克服し、行政サービスを行き渡らせるか知恵を絞って検討した結果がこのような取り組みとして現われている。行政による事務事業の推進にも限界がある以上、地域自治の確立は喫緊の課題であり、こうした取り組みが各地方自治体で始まっていることは必然的な結果である。

## 2 公民館における規制緩和の影響と制度設計上の問題点

### (1) 社会教育法という足枷

そのほか近年、公民館の再編や施設運営の多様化を促す要因の一つとして社会教育法などの法制度をはじめとした制度設計が地方自治体にとって足枷となっていたが、その規制が緩和されたことによりさらに拍車がかかったという事情がある。

このことに関連する記事が採りあげられ朝日新聞に掲載されている。それは2000（平成 12）年のいわゆる「地方分権一括法」施行以前の1995（平成 7）年、「地方分権一括制度（パイロット自治体制度）」の募集に名乗りを上げた廿日市市の特例申請案件であるが、当時、広島県廿日市市の山下三郎市長は、「日本の政治は法律の細かい網の目ではばられ、常識では考えられないことがいっぱいある。それが」この地方分権一括「制度を利用することで少しでもよくなり、1、2年でも早く改善されるならそれは住民サービスとしてやるべきだ」と述べ、「公民館を利用して住民票や戸籍謄・抄本といった証明書類を発行する窓口サービスの実現など二件の特例措置を申請した」という。その頃、「広島市に隣接する同市では大型団地の開発が相次ぎ、1975（昭和 50）年に約3万4千人だった人口が約7万1千人へと倍増した」。しかし、市役所のサービス窓口は本庁の一箇所のみで「市内11か所の公民館のいくつかに窓口を設置できれば、住民は、遠

方に出向く必要もなく、地域の核としての公民館の役割も高まる」。そのため「社会教育以外の目的で使うことを規制する社会教育法 20 条などを緩和する特例措置を求める内容だ」<sup>46</sup>。

こうした問題を抱えていた地方自治体は、少なくなかったはずであるが、廿日市市のように実際にアクションを起こしたのは、氷山の一角であった。

もともと公民館は、社会教育法に基づき「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」（第 20 条）して、定期講座の開設、討論会、講習会、講演会、実習会、展示会 体育、レクリエーション等に関する事業の開催や図書、記録、模型、資料等を備えその利用を図る。そのほか各種団体、機関等との連絡を図るとともにその施設を住民の集会やその他の公共的利用に供すること等行うとされている（第 22 条）。しかし、こうした規定が社会教育法によって「公民館」という名称を用いるのであれば教育活動しか行うことができないと一般に解され、それがために社会教育法の規制を受けないよう公民館設置条例を廃止し、施設の名称を変え、新たな施設として衣替えするなどの動きが近年見られようになる。たとえば、白鷹町教育委員会では、公民館のコミュニティセンター化に関するパブリックコメントの実施に際し、コミュニティセンターは、「同じ地域に居住し利害を共にし、政治・経済・風俗などにおいて深く結びついている社会、いわゆる『コミュニティ』の緊密な近隣関係や相互交流により、住区との一体感が醸成されること」が期待されるが、「社会教育法で定められた公民館は、法で定める目的達成のための事業を行う機関であり、施設であることから、「活動の内容によっては公民館が実施できない事業もある、そのため法律の規制のない「コミュニティセンターとすることによって従来の公民館よりも幅広い活動を可能とする機関になりうることも考えられます」と述べ、コミュニティセンター化によって社会教育法の規制を外すメリットを強調している<sup>47</sup>。

また、近江八幡市の「地域コミュニティセンター基本構想」においても「地方分権の進展に伴いこれからの時代は、これまで以上に地域住民による自主的な地域づくり」が求められています、そのため、「利用目的が社会教育に関する用途に限定された公民館を、様々な活動が可能なコミュニティセンターに改めることにより」、「地域活動の拠点として重要な役割を担うことができます」として地域の多様な問題・課題・ニーズに対応すべく法の規制を受けない、いわゆる「コミュニティセンター」等への移行を推進する動きが地方自治体に見られるようになる<sup>48</sup>。

<sup>46</sup> 平成 7 年 9 月 10 日付『朝日新聞』28 面

<sup>47</sup> 白鷹町教育委員会「白鷹町生涯学習振興計画に関するパブリックコメントの実施結果について」（白鷹町ホームページ）  
<http://www.town.shirataka.lg.jp/dd.aspx?itemid=3308>（平成 24 年 12 月 2 日閲覧）

<sup>48</sup> 近江八幡市総合政策部まちづくり支援課「地域コミュニティセンター基本構想」（近江八幡市ホームページ）  
[http://www.city.omihachiman.shiga.jp/contents\\_detail.php?frmId=4075](http://www.city.omihachiman.shiga.jp/contents_detail.php?frmId=4075)（平成 24 年 12 月 2 日閲覧）

このように社会教育法による規制があり、それが地方自治体の自由度を奪っているという指摘が数多くなされているが、そもそも地域住民のための施設である公民館が地域住民のために使えないということ自体が不合理である。こうしたことを解消するため抜本的な改革が必要であり、たとえば社会教育法等の廃止も視野に入れ、自由な制度設計ができるよう早急な取り組みが必要である。

## (2) 「公民館の設置及び運営に関する基準」等の見直しとその影響

これまで地方自治体における社会教育行政は、法令を始めとして通知・通達等による指導や細かな基準が定められ、それらを拠り所として行われてきた。しかし、公民館運営の指針となっていた「公民館の設置及び運営に関する基準」が緩和されたことにより公民館職員の専任規定が削除されるなど基準が緩和されたことも市町村における政策の多様化が進む一因となっている。

こうした動きのきっかけとなったのは1997（平成9）年6月、文部大臣の諮問に基づく生涯学習審議会答申による同基準の見直しが提言されたことに始まる。

「公民館の設置及び運営に関する基準」は、「公民館の設置運営に必要な基準として、必要な施設、設備、職員等が細かく規定されている」。しかし、「公民館は地域に密着した活動が求められる施設であり、画一的かつ詳細な基準を定めることは適当ではなく、「こうした基準については、公民館の必要とすべき内容を極力大綱化・弾力化するよう検討する必要がある」と提言している<sup>49</sup>。

そして、その後2001（平成13）年7月に内閣総理大臣より諮問された地方分権改革推進会議による国と地方の役割分担に応じた事務および事業のあり方等に関する議論の中でも「公立博物館や公民館の設置及び運営に関する基準については、基準を定量的に示したものとなっているが」、2002（平成14）年度中を目途に「大綱化・弾力化を図り、国の関与の限定化と地域の自由度の向上に努める」<sup>50</sup>とされ、その後、同基準の大綱化・弾力化、そして現代的課題への対応について検討するため、「見直し検討会」が設置され、見直しが行われている<sup>51</sup>。

この公民館設置基準の見直しにより旧基準（1959（昭和34）年12月28日文部省告示第98号）で「公民館には、館長及び主事を置き、公民館の規模及び活動状況に応じて主事の数を増加するように努めるものとする」（第5条）（傍点引用者）とされていたものが、新基準（2003（平成15）年6月6日文科省告示第112号）では、「公民館には館長を置き、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

<sup>49</sup> 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」（平成10年9月1日）（文部科学省ホームページ）[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/old\\_chukyo/old\\_gakushu\\_index/toushin/1315178.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_gakushu_index/toushin/1315178.htm)（平成26年11月24日閲覧）

<sup>50</sup> 地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見 ― 自主・自立の地域社会を目指して ―」（平成14年10月30日）（内閣府ホームページ）[www.cao.go.jp/内閣府の政策/地方分権改革/地方分権アーカイブ](http://www.cao.go.jp/内閣府の政策/地方分権改革/地方分権アーカイブ)（平成26年11月24日閲覧）

<sup>51</sup> 中央教育審議会生涯学習分科会「（第18回）議事要旨」（文部科学省ホームページ）[www.mext.go.jp/.../審議会情報/中央教育審議会/生涯学習分科会](http://www.mext.go.jp/.../審議会情報/中央教育審議会/生涯学習分科会)（平成26年11月24日閲覧）

よう努めるものとする」(第8条)(傍点引用者)に改められ、公民館主事の専任規定が削除された。なお、その後、館長の専任規定についても、指定管理者制度の導入に当たり、指定管理者がその業務を行うに当たっては、館長の業務についてもその他の業務に含めて業務を委託できる旨、文部科学省から見解が示され規制緩和の措置がとられている。これは、中央教育審議会生涯学習分科会において静岡市、滝川市、奈良市、東大阪市等から社会教育法第27条により「館長を置き」とされていること、同第28条により「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」とされていることから全面的な民間委託ができないという指摘がなされ審議を経て文部科学省の見解が示されたものである<sup>52</sup>。

また、主事等の職員の設置に関する規定は、社会教育法制定時から第27条において「公民館に館長を置き、その他必要な職員を置くことができる(1959(昭和34)年同法改正で「主事その他必要な職員」と改められた。)」という表現にとどまっていた。そのため「主事その他必要な職員を置くよう努めるものとする」とした新基準の規定は、法律との整合性を図ったものといえる。しかし、この「主事」という職は、「公民館主事」とも呼ばれ、一般に公民館において事務を行う地方自治体の職員のことを指し、後に詳しく述べるが、「社会教育主事」<sup>53</sup>のように資格があり制度として認められたものではない。

主事は、「館長の命を受け、公民館の事業の実施にあたり」(社会教育法第27条第3項)、「社会教育に関する見識と経験を有し、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」(公民館の設置及び運営に関する基準 第8条第2項)とのみ定められ、公民館で従事する職員を単に「主事」と呼んでいるに過ぎない。また、法律上は、単に「主事」と規定されているのみであるが、この「主事」とは具体的にどのような職で、どのような役割や専門性を持っているのか条文上もあいまいである。しかし、こうした規定があれば、地方自治体は、社会教育に関する専任の職員を公民館に配置しなければならず、地方自治体の組織編成の自由度を奪い、人件費の負担等増大する結果となることは明白であったが、2003(平成15)年、こうした規制が緩和された結果、2011(平成23)年度文部科学省社会教育調査中間報告によると、公民館の職員(公民館主事)数に占める専任職員の割合は、2011(平成23)年度時点で29.5パーセントと1990(平成2)年度の40.1パーセント以降減り続けている。この調査結果によると公民館主事自体も18,427人(1990(平成2)年)から14,448人(2011(平成23)年)へと減少している(これは公民館そのものの減少に起因しているともいえる。)、人員配置の合理化・人件費削減が目的と考えられる専任公民館主事の減少(1990(平成2)年の7,397人から2011(平成23)年には4,267人へ)が

<sup>52</sup> 中央教育審議会生涯学習分科会(第26回)配布資料「公民館、図書館、博物館の民間への管理委託について」(別紙 公民館、図書館、博物館の民間への管理委託に対する地方公共団体からの指摘事項(抜粋))(平成15年12月1日)(文部科学省ホームページ) [www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/\\_/001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/_/001.htm) 平成26年11月24日閲覧

<sup>53</sup> 社会教育主事は、都道府県及び市町村の教育委員会の事務局に置かれる専門的職員で(社会教育法第9条の2)社会教育を行う者に対し専門的技術的な助言・指導を与えるものとされる(同 第9条の3)。

見られる一方、非常勤職員（2011（平成23）年度からは指定管理者を含む）は7,000人程度を推移しており地方自治体の取り組みの傾向が見て取れる<sup>54</sup>。

このように法令、通知・通達、国の基準等による関与・指導は永く地方自治体を拘束してきた。こうした近年の状況は社会教育行政から見れば制度の後退ともいえる。しかし、規制の緩和により柔軟な制度設計が可能になり事務事業の合理化や多様化につながれば住民の利便性の向上にもつながりむしろ好ましいことである。

### （3）社会教育主事・社会教育主事補について

「社会教育主事」は、都道府県及び市町村の教育委員会の事務局に置かれ（第9条の2第1項）、社会教育を行う者に専門的・技術的な助言と指導を与える。ただし、命令および監督をしてはならないとしている（第9条の3第1項）。また、「社会教育主事補」は、社会教育主事の職務を補助するため（同条第2項）、都道府県および市町村の教育委員会の事務局に置くことができると定めている（第9条の2第2項）。

このうち社会教育主事は、教育公務員特例法で「専門的教育職員」とされ（第2条第5項）、公立学校の教諭と同じ、「教育公務員」という位置付けになっている（第2条第1項）（社会教育主事補については法律上の規定なし。）。その職務としては、「教育委員会事務局が主催する社会教育事業の企画・立案・実施」、「管内の社会教育施設が主催する事業に対する指導・助言」、「社会教育関係団体の活動に対する指導・助言」、「管内の社会教育行政職員等に対する研修事業の企画・実施」など行うとしている<sup>55</sup>。

なお、現行法上、社会教育主事の有資格者となるには次のいずれかの要件を満たすことが必要と定められている。

①大学に2年以上在学して62単位以上を取得し、又は高等専門学校を卒業し、かつ、次に掲げる期間を通算した機関が3年以上になる者で、社会教育主事の講習を修了したもの

（イ）社会教育主事補の職にあった期間

（ロ）官公署、学校、社会教育施設又は社会教育関係団体における職で司書、学芸員その他の社会教育主事補の職と同等以上の職として文部科学大臣の指定するものにあつた期間

（ハ）官公署、学校、社会教育施設又は社会教育関係団体が実施する社会教育に関係のある事業における業務であつて、社会教育主事として必要な知識又は技能の習得に資するものとして文部科学大臣が指定

<sup>54</sup> 文部科学省「平成23年度文部科学省社会教育調査中間報告」（文部科学省ホームページ）  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/\\_icsFiles/afieldfile/2013/01/30/1330218\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/_icsFiles/afieldfile/2013/01/30/1330218_1.pdf)（平成28年9月15日閲覧）

<sup>55</sup> 文部科学省生涯学習政策局社会教育課「社会教育主事・社会教育主事補について」（文部科学省ホームページ）  
[www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/gakugei/syujii/](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/gakugei/syujii/)（平成27年1月15日閲覧）

するものに従事した期間（イ又はロに掲げる期間に該当する期間を除く）を通算した（第9条の4第1項第1号）。

②教育職員の普通免許状を有し、かつ、5年以上文部科学大臣の指定する教育に関する職にあった者で、社会教育主事の講習の講習を修了したもの（同第2号）。

③大学に2年以上在学して62単位以上を修得し、かつ、大学において文部科学省令で定める社会教育に関する科目の単位（社会教育に関する専門科目24単位）を修得したもので、第1号（イ）から（ハ）までに掲げる期間を通算した期間が1年以上になるもの（同第3号）。

④社会教育主事の講習を修了したもの（第1号及び第2号に掲げるものを除く。）で、社会教育に関する専門事項について前3号に掲げる者に相当する教養と経験があると都道府県の教育委員会が認定したもの（同第4号）。

以上がその要件として社会教育法に規定されている。

なお、「社会教育主事の講習」とは、文部科学大臣の委嘱を受けた大学（2008（平成20）年8月現在13の大学で実施）やその他の教育機関（国立教育政策研究所社会教育実践研究センター等）が行っている講習を指す（第9条の5第1項）。

しかしここで注意を要するのは、社会教育主事の講習を修了することによって社会教育主事となり得る資格が取得できるということである。そのため、その資格を生かすためには、有資格者が、都道府県・市町村教育委員会に採用され社会教育主事として発令され、始めて社会教育主事となることができるのである。しかし、近年地方自治体では社会教育主事・社会教育主事補の数も公民館の減少に比例し、減少傾向であり（表1参照）、地方自治体の社会教育行政に対する対応の変化が顕著になっている。それは受け皿である地方自治体で配置される社会教育主事等の数が減少しているのである。たとえば大学生が在学時に社会教育主事資格を取得しても社会教育主事として採用される可能性が極めて低いという現実がある。社会教育主事になりたいと希望しても一般の公務員採用試験を受け採用されたのち、社会教育の部署へ配属されるのを待つしかない。まさに“狭き門”である。少し古いデータであるが、2009（平成21）年度の卒業生で大学在学時に社会教育主事資格を取得した者のうち教育委員会事務局に採用されたものは、全203大学、2,614名の0.4パーセント、10名に過ぎない<sup>56</sup>。

<sup>56</sup> 文部科学省生涯学習政策局「生涯学習分科会（第65回）社会教育の推進を支える人材の在り方に関する基礎データ集 平成24年5月」（文部科学省ホームページ）  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/\\_icsFiles/afeldfile/2012/05/31/1321379\\_3.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/_icsFiles/afeldfile/2012/05/31/1321379_3.pdf)（平成27年6月12日閲覧）

		平成 14 年	平成 17 年	平成 20 年	平成 23 年
社会 教育 主事	専任	3,524	2,799	2,077	1,899
	兼任	781	596	387	441
	非常勤	22	31	31	25
	派遣	2,209	1,423	294	312
	計	6,536	4,849	2,789	2,677
社会 教育 主事 補	専任	264	164	112	84
	兼任	87	62	18	51
	非常勤	20	16	23	5
	計	371	242	153	140

表1 社会教育主事・社会教育主事補の推移（平成14・17・20・23年度文部科学省社会教育調査）による（単位：人）数字は、都道府県、市町村、組合における人数を合算したもの（そもそも社会教育主事を置いていない（社会教育主事に発令していない）という県が2県、市区町村が4割程度ある。）<sup>57</sup>。

こうした状況を群馬大学教育学部で社会教育主事補の基礎資格を出す課程および夏休み期間中の社会教育主事講習を担当していた入江は、当時の状況・経験の中で感じたことを次のように述べている。

「社会教育主事補の資格を取得しようとする学生は、さまざまな専攻から数人ずつ、学部全体の2割ぐらいであった。学生たちの中には、社会教育に興味を持ち、進路の選択肢として考えようとする者もいたが、群馬県内で社会教育主事（補）としての採用をするのは笠懸町のみであることから、現実には進路としては考えられない状況である。わたしが知る限りでは、私が3年間担当した学生たちの中では、長野県丸子町の職員になって社会教育主事補に任用された者と、伊勢崎市役所の職員になって公民館に配属され公民館主事となった者ぐらいである。したがって、学生たちには、教員になって15年ぐらいして、教育委員会へ異動する時に使える資格であると説明していた」（入江：1996：33）。

この社会教育主事等の設置が進まない理由として、社会教育主事でなければ社会教育に関する職務が務まらないと地方自治体の現場では考えられていない。全国都道府県教育長協議会の中では次のような説明がなされている。

「『行政コストの削減』という観点から、資格取得にコストと時間をかけ、専門性を身につけた社会教育主事を配置するよりも、多岐にわたる日常業務の遂行に必要な能力を有している職員を社会教育担当職員に充てて、職場内研修により資質向上を図るほうがよいという判断があるのではないかと考えられる。

<sup>57</sup> 文部科学省「社会教育行政の現状」（文部科学省ホームページ）  
[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/shingi/toushin/\\_icsFiles/afieldfile/2013/10/21/1340554\\_4.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2013/10/21/1340554_4.pdf)（平成27年4月17日閲覧）

また、専門性を期待して社会教育主事講習を受けさせた職員を社会教育主事として発令しても、2、3年程度の比較的短期間で異動があれば、また新たな職員に講習を受けさせねばならなくなる。このようなことが、市区町村における社会教育主事の発令を6割程度にとどまらせている原因とも考えられる」(全国都道府県教育長協議会: 2012: 18) <sup>58</sup>。

確かに、社会教育主事の資格取得のための講習が約40日と長期にわたりそれともなう費用がかかる。そのため国立教育政策研究所社会教育実践研究センターで、年に2回ほど行われる講習会に参加する地方自治体職員の受講者も入庁して間もない若年層が多い。本来であれば指導的立場にある、ある程度、年長(年齢・職責ともに)の者が資格を取得し、現場に立つ方が、企画立案・実行力の面でもメリットがあると思われるが、実際には上位の職責にある者が長期間にわたり講習を受講するため職場を離れるということは不可能に近い。

このように、「時代の進展に即応し得る質の高い社会教育主事の養成を図る」<sup>59</sup>とした高い目標とは裏腹に多くの地方自治体の現場では、社会教育主事等の有資格者を十分に活用しているとはいえない状況にある。

こうした社会教育主事の設置に関する問題は、1951(昭和26)年の社会教育法改正で社会教育主事に関する規定が明文化された数年後の昭和30年代前半にはすでに顕在化している。たとえば、社会教育主事の仕事が薄給で生活が成り立たないといった声は多く、家族に迷惑をかけ「全く昼も夜もない生活が3年間続き、「一時は公民館仕事を捨てようかとさえ思い余った」(佐藤新市郎: 1957: 6)、休みも少なく年間、「公務で出勤した日数は335日」(石川: 1962: 53)にもなり、夜の会議も多かったことから「ふくろう部隊」(斎藤 1962: 60)や「夜の男」、「男芸者」(石川: 1962: 53)と揶揄されているといった指摘もある。そのほか1960年代の雑誌『社会教育』では、社会教育主事の役割は何か、社会教育主事の専門性とは、社会教育主事の今日的役割は何かといった議論がしばしばなされている。制度設計上の思惑や社会教育主事制度の理念とは裏腹に給与や職場環境、待遇面等に大きな開きがあったということが言える。

また、同制度は、公立学校の教諭と同じ専門的教育職員とされ(教育公務員法第2条第5号)学校教育に等しい扱いがなされているが、実際は当初から学校の教員のような高度な専門性があるとは認識されなかった<sup>60</sup>。

<sup>58</sup> 全国都道府県教育長協議会第2部会「第1部 平成23年度研究報告『社会教育行政の推進について』(平成24年3月)」18頁(全国都道府県教育委員会連合会ホームページ) [www.kyoi-ren.gr.jp/report/H23bukai/h23nibukai.pdf](http://www.kyoi-ren.gr.jp/report/H23bukai/h23nibukai.pdf) (平成27年4月17日閲覧)

<sup>59</sup> 文部省社会教育局「社会教育主事の養成について(中間報告)」(昭和61年8月13日付 文社社 第95号)(文部科学省ホームページ) [www.mext.go.jp](http://www.mext.go.jp) (平成27年4月17日閲覧)

<sup>60</sup> 1962(昭和37)年、当時、学校教員を社会教育主事として公民館に配置するケースが多く見られたが、愛知県教育委員会社会教育課長の大塚は「市の吏員の基本給の平均単価は月15,791円で、町村の吏員のそれは11,815円で」あるのに対し、「小学校教員の俸給月給の平均値は28,550円で」(1962: 63)あり、待遇に大きな差があることを指摘している。この待遇の差は社会教育主事という職に対する重要性の認識の差である。

金沢女子短期大学教授の梶井も、社会教育主事を公立学校教育における指導主事と比較して「社会的評価、出世コース等はおくとしても、その専門性の薄弱さという点に問題があると思われる。学校の教師というのは、いくつかの難関を通して専門職として鍛えられている。社会教育主事には、短大卒の資格が必要とされているが、現在は極端なことをいえばだれでもなれるのである」（1968: 55）。また、社会教育主事の「講習には落第というのは聞かない。しかもこんな甘い認定も受けていない人が多いのである」。なおかつ「成人であり、生活者である市民の生涯教育に奉仕し、その生涯教育のもろもろの課題を学習過程として編成しようとする教育プランナーとしての社会教育主事が、こんなお粗末な、間に合わせ主義でつくられてよいのだろうか」（1968: 55）と指摘しているが、地方自治体では国の思惑とは裏腹に社会教育主事の業務に専門性があると考えておらず、積極的な設置は進まなかった。日常の業務を通して指導者としての研鑽を積み重ねるのであり、本来、専門家であるべき社会教育担当職員にさらに専門的・技術的な助言・指導を与えるといった屋上屋を架すような役回りの職員を配置する必要性・重要性を地方自治体側では感じていなかったのである。

#### （4）派遣社会教育主事制度について

このように社会教育主事の地方自治体への設置は、遅々として進まなかった。そのため1974（昭和49）年度からは、国庫補助が開始され、都道府県および市町村ごとに採用された社会教育主事が設置され、そのほかにも都道府県教育委員会で採用された社会教育主事を市町村教育委員会に派遣する、「派遣社会教育主事制度」が新設されている<sup>61</sup>。

派遣社会教育主事は、市町村で採用された社会教育主事と区別するためつけられた名称であるが、都道府県職員としての身分と派遣先市町村職員の身分を併せ持っている点および都道府県が給与を全額負担する点とが通常社会教育主事とは異なる。

同制度は、1971（昭和46）年4月30日付け、社会教育審議会答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」において、「社会教育主事の確保に困難を感じている市町村に、社会教育主事設置の意欲を定着させ」、社会教育主事が設置されていない市町村の解消と指導力の向上を図ることを目的として始められた。当時、既に全国で10数県がこの方式を採用・実施しており同制度の更なる推進が図られている<sup>62</sup>。こうした取り組みの背景には、裏を返せばいかに市町村が社会教育主事の設置に消極的であ

<sup>61</sup> 同制度は社会教育主事が「市では平均1.1人、町で0.5人、村で0.3人と、…絶対量が著しく不足している」。一方「社会教育の多様化、専門化、高度化、広域化に対処」できる高い専門性を持った社会教育主事が要求されるようになってきている。しかし「市町村任命の社会教育主事に専門性の高い人材を得ることはきわめて難しい」ことから「都道府県教育委員会は、都道府県職員の身分を有する専門性の高い社会教育主事を市町村に派遣し、地域の実情に明るい市町村の社会教育主事と協力することによって」社会教育の振興を図るとしている（中西：1973: 54）。

<sup>62</sup> 昭和45年9月22日付け、社会教育審議会答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について ― 中間発表 ―」及び昭和46年4月30日付け、同審議会答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」から

ったかということがわかる。

このようにして始まった派遣社会教育主事制度であるが、1985（昭和 60）年度には交付金制度に改正され「社会教育指導事業交付金」により、必要経費の一部を交付した。そして、1997（平成 9）年度をもって同交付金が廃止されると、1998（平成 10）年度以降は、一般財源化し地方交付税にて措置されることとなったが、派遣社会教育主事制度を実施する都道府県は年々減少の一途をたどり、2005（平成 17）年には 33、2007（平成 19）年に 29 と減少し、2009（平成 21）年に 24、そして、2011（平成 23）年 5 月時点では 15 の道府県で同制度が実施されているにとどまる<sup>63</sup>。

このように国によって戦後一貫し、学校教育制度同様の制度確立が目指されたが、定着しなかったものが多い。どういう職員を置き、どのような制度設計で行うかは当事者でないとわからないのである。

## (5) 社会教育委員について

### ① 社会教育委員の現状

そのほか社会教育法で定められた機関として「社会教育委員」が、教育委員会の社会教育に関する顧問機関として地方自治体に設置されている。

社会教育委員は補助金交付の審議を行い、都道府県においては諮問や建議の提出、そのほか国の政策を受けそれに対する討議や年間事業計画の策定等行う。また、近年の特徴としては、「家庭教育・子育て支援」、「地域の教育力の向上」など議題とすることが多い。市町村の場合は、諮問に対する答申や建議の提出というより市町村の状況・実情に応じた実践的な内容が話し合われることが多く、より具体的な年間事業計画や生涯学習の推進のための方策の検討、公民館での活動方針の策定など取り扱われており地域的な特色を持った議題なども話し合われている<sup>64</sup>。

また、社会教育委員の任期は、2年から3年であるが、充て職で選任される場合は、前任者の残りの任期のみ就任するケースが多く、会議の年間開催回数も、都道府県で平均 2.8 回、市町村では、年 2 回が 32.4 パーセントで最も多く、次に年 3 回が 22.4 パーセント、年 4～5 回が 15.2 パーセント、6 回以上が 10.4 パーセントの順となっており、年間開催回数の過半数が 3 回以下となっている<sup>65</sup>。

<sup>63</sup> 文部科学省生涯学習政策局「社会教育に関わる人材の在り方についての資料（平成 25 年 5 月）」（文部科学省ホームページ）  
[www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo2/1338448\\_5.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/1338448_5.pdf)（平成 27 年 4 月 21 日閲覧）

<sup>64</sup> 山本和人「社会教育委員の現状 — 実態調査から見えてくるもの —」国立教育政策研究所社会教育実践センター『平成 18 年度 社会教育委員の職務等の実態に関する調査研究報告書』2006 年（国立教育政策研究所ホームページ）  
[www.nier.go.jp/jissen/chosa/18shokumu/shokumu-6.pdf](http://www.nier.go.jp/jissen/chosa/18shokumu/shokumu-6.pdf)（平成 27 年 4 月 21 日閲覧）

<sup>65</sup> 同上

## ② 社会教育委員制度の問題点

社会教育委員は、有識者の意見を反映させるため設置された機関であるが問題点も多く指摘されている。

管見によれば、社会教育委員の活動が「形骸化」しているという指摘は根強い。そもそも社会教育委員制度は、学校教育および社会教育の関係者、学識経験者等、外部の有識者の意見を取り入れるという目的で設置されされている。しかし、社会教育委員とは会議に出席し、事務局のシナリオ通り会議をこなすこと自体が唯一無二の仕事になっている場合が多い。また、2年から3年という短い任期で、かつ、実際の現場である市町村で、開催回数が年間2回から3回という限られた条件では、社会教育の現場の現状を理解し、知識を深め、有意義な会議運営ができるのか疑問である。さらに、委員同士の活発な議論・意見交換が行われたとしても、教育委員会の事務局側の筋書き通りに会議が進まなければ事業自体が進まないということも考えられ、外部有識者による討議にどこまで実効性を持たせることができるのか懸念される。こうした組織の形骸化は、会議本来の存在意義が失われていると言わざるを得ない。

## ③ 近年における社会教育委員制度の状況

そもそもこの社会教育委員は、社会教育法第13条で地方公共団体等が社会教育関係団体に対し、補助金を交付しようとする場合には、あらかじめ教育委員会が社会教育委員の会議の意見を聴いて行わなければならないとされていることから、ほとんどの都道府県、市町村に設置されていた。しかし、2008（平成20）年6月11日の社会教育法改正（平成20年法律第59号）で、補助金を交付しようとする場合には、「社会教育委員が置かれていない場合には、条例で定めるところにより社会教育に係る補助金の交付に関する事項を調査審議する審議会その他の合議制の機関」の意見を聴いて行わなければならない（第13条）と改正され規制緩和の観点から事実上任意設置となっている。

そのため地方自治体では社会教育委員を他の委員が兼務したり、社会教育委員の制度自体を廃止し、生涯学習審議会や公民館運営審議会、その他教育関連の協議会等の委員がその役割を代行するといった弾力的な運用が図られるようになり<sup>66</sup>、平成17年に全国に26,224人いた社会教育委員は平成20年、21,366人となり平成23年には20,272人と減少している<sup>67</sup>。

このように補助金交付に関する審査や諮問に対する審議のためのみの形骸化した社会教育委員を設置しないという選択をした地方自治体は少なくない。今後、多くの地方自治体でこうした選択が採られるように

<sup>66</sup> 2011（平成23）年度の文部科学省社会教育調査では、社会教育委員の設置率は都道府県で46都道府県、設置率97.9パーセント、市で97.4パーセント、町98.5パーセント、村には92.9パーセントの割合で設置されている。  
文部科学省「平成23年度社会教育調査 社会教育委員・社会教育関係指導員の設置状況」（総務省統計局ホームページ）  
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=000001017254>（平成27年6月23日閲覧）

<sup>67</sup> 文部科学省「社会教育行政の現状」（文部科学省ホームページ）  
[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/shingi/toushin/\\_icsFiles/afieldfile/2013/10/21/1340554\\_4.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2013/10/21/1340554_4.pdf)（平成29年5月24日閲覧）

なることが考えられ、実際に社会教育委員を設置していない県ではその理由を、「会議自体を必要としないため」と答えている<sup>68</sup>。

こうした傾向の背景には市町村合併後の組織の見直し、行財政改革による人件費の削減、事務や組織の簡素化・合理化を推進したいという思惑もある。会議に出席し、意見を述べることも重要であるが、こういった組織が本当に必要なのか立ち止まって検討がなされなければならない。また、御座りな会議ではなく、実践的な活動内容について話し合い、委員に実際の活動の場を与えるなど制度に柔軟性を持たせる工夫が必要である。

#### (6) 公民館運営審議会について

次に採り上げる「公民館運営審議会」も戦後、社会教育法制定時に民主的な公民館の運営を担保するため設置が義務付けられていた公民館関係団体等により組織された第三者機関である。

しかし、この「公民館運営審議会」も現代において必ずしも同審議会を設け、画一的な組織運営をする必要もないことから、名称も自由化され、地域の実情に応じた住民の意思を運営に反映させることができればよいことから1999(平成11)年の同法改正で公民館運営審議会の必置規制が緩和されて任意設置となった。これにより条文も「公民館に公民館運営審議会を置く」から「置くことができる」に改められ(第29条第1項)、その委員も設置する公民館にあつては、学校教育およ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、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こととされた(第30条)。

こうして公民館運営審議会自体は任意設置となり、「公民館運営委員会」「公民館運営協議会」といった類似の組織を設置している公民館も多い。また、任意設置となって各公民館に置かれていた公民館運営審議会が複数の公民館に一つの審議会を設置するという組織の統合・合理化を図るケースや公民館運営審議会又は類似組織を含めそれ自体を廃止するといった公民館も増えている。

この公民館運営審議会に関する規制緩和の経緯としては、1997(平成9)年8月の地方分権推進委員会第2次勧告で同審議会を任意設置とするべきであるとされたことに始まる。この必置規定の廃止勧告後、翌年9月に出された生涯学習審議会の答申を経て、1999(平成11)年4月1日に地方分権一括法により社会教育法が改正、施行され必置規定が削除された。

松戸青少年会館の高瀬は、これによって千葉県内の公民館運営審議会の設置に関する取り扱いに、さまざま動きが見られたという(2003: 40)。具体的には、社会教育法の改正以降、廃止や統合の動きが顕著になった。千葉市では、45の公民館に設置されていた公民館運営審議会を6ブロックに分けられたエリアの

<sup>68</sup> 山本和人「社会教育委員の現状 — 実態調査から見えてくるもの —」国立教育政策研究所社会教育実践センター『平成18年度 社会教育委員の職務等の実態に関する調査研究報告書』2006年(国立教育政策研究所ホームページ) [www.nier.go.jp/jissen/chosa/18shokumu/shokumu-6.pdf](http://www.nier.go.jp/jissen/chosa/18shokumu/shokumu-6.pdf)(平成27年4月21日閲覧)

中核館ごとに一つの審議会を置くこととし、450人いた委員を90人に削減した。船橋市も25の公民館を5ブロックに分け、5つの基幹公民館にそれぞれ公民館運営審議会を配置した(2003: 40)。この公民館運営審議会の廃止の動きは、その後、東葛飾、海匝、山武、長生安房地区へと拡がり、社会教育法改正の影響が大きかったことが伺える(2003: 40)。茂原市でも各館に設置されていた公民館運営審議会を一本化したことにて県内で1公民館に1公民館運営審議会を配置しているのは市原市のみとなった(2003: 40)。

この公民館運営審議会の委員についても筆者の属する自治体や見聞したケースにおいて地域の関係団体の長や区域内の小中学校の校長などが、いわゆる“あて職”で委員に就任することが多く、公民館の事業計画・事業内容、そして社会教育のあり方等に関する意見を自由闊達に議論し、集約するというよりもある程度、筋書きの決まった、間に合わせの会議になりがちであり、「マンネリ化」、「形骸化」という問題を抱え、組織のあり方が問われている。そして、委員の定数・推薦母体等、定められ人選の際にも柔軟な対応ができない、任命の際の手続きが煩雑であるといったデメリットもある。このため法改正による規制緩和によって千葉県では公民館運営審議会が傾れを打ったように減少し、合理化が進んだ(高瀬 2003: 40)。こうした傾向が全国的に見られたであろうことは想像に難くない。

戦後公民館制度の発足と同時に公民館の民主的な運営を目指し設置された同制度であるが、こうした組織が真に必要なのかは時代の変化に応じ、柔軟に見直す必要がある。

### (7) 社会教育指導員について

次に「社会教育指導員」は、社会教育に関する指導者の充実を図ることとされた1971(昭和46)年4月の社会教育審議会答申に基づき、1972(昭和47)年以降、教育委員会が非常勤職員として採用し、設置を進めたものである。その職務内容は、当該市(区)町村教育委員会の委嘱を受けた社会教育の特定分野についての指導、学習相談、社会教育団体の育成等行うもので、地域の実情に明るく、豊富な経験と教育一般に関して豊かな識見を有し、かつ、社会教育に関する指導技術を身につけていることとされた(伊藤俊夫 1972: 70)<sup>69</sup>。

この社会教育指導員は、社会教育主事のように法律に根拠を置くものではないが、社会教育審議会の答申に沿った施策を展開するため、1972(昭和47)年度以降、文部省による設置費の補助制度も併せて始まっている。この補助事業の財源である「社会教育指導員設置費補助制度」は、各都道府県に社会教育指導員の報酬の2分の1、一人当たり月額1万2千円を(後に国の補助額は1万8千円に引き上げられている)補助

<sup>69</sup> 社会教育指導員制度は、全国の市町村に社会教育主事の設置が進まなかったことから(昭和46年5月当時、1市あたり1.3人、1町村あたり0.6人)文部省が、設置を進めたものである(佐藤信一 1972: 35)。佐藤は、背景には定年退職後の校長が「満足すべき地域を得ていない」ため、「教員の地位向上」のため登用する制度であれば「本末転倒も甚だしく」、むしろ「公的職員体制を充実」(972: 35)させるべきだと述べている。同制度は、社会教育の指導体制充実と退職後の学校長の再雇用促進の目的があったと考えられる。

金として交付するもので、都道府県が市町村に補助金を支出する際は、一人当たり月額2万4千円以上になるよう、そして、市町村が社会教育指導員に報酬を支出する際は、一人当たりの月手当が3万6千円を下回らないこととしている。その身分は、非常勤の職員とし、週3日以上勤務が義務付けられ、任期は1年以上、再任は差支えないが通算年数は3年を超えないこと。そして、健康かつ活動的で年齢は65歳未満であること（後に70歳以下に改正）。社会教育又は学校教育に関する経験を有すること。住民から信頼される者であること等、定められていた。さらに補助条件として、対象となる市（区）町村には社会教育主事を設置していることという条件を付している。これは社会教育主事設置の促進と指導者の充実を図る目的であったことがわかる。このように本来であれば社会教育主事を増員するべきであるが、その設置が進まなかったこともあり当面それを補うものとして、また、毎年退職する多くの学校長を社会教育へ取り込み、学校教育と社会教育の連携を図るための仲介者としての役割を担わせようという思惑もあったことがうかがえる。

そして、社会教育指導員が設置された1972（昭和47）年度において、全国の854市（区）町村および47都道府県すべてに設置され、配置された指導員数は、1,000人となっている（鈴木：1973：56）。指導員の指導分野は、婦人学級（家庭教育含む）21.1パーセント、青少年教育に関するもの20.7パーセント、成人教育に関するもの19.5パーセント、社会教育関係団体の育成・指導に関するもの9.9パーセント、公民館の運営および各種学級等の指導に関するもの9.0パーセント、社会同和教育に関するもの7.5パーセント、社会体育（レクリエーションを含む）に関するもの3.8パーセント、高齢者教育に関するもの2.9パーセント、芸術・文化に関するもの1.9パーセント、PTA指導に関するもの1.8パーセント、学習等の相談に関するもの1.2パーセント、視聴覚教育（機材等の操作を含む）に関するもの0.5パーセント、消費生活に関するもの・その他0.2パーセントと続き（鈴木：1973：56）、指導員の主な職業・前歴で割合の多い順に列記すると、小学校・中学校・高等学校教員・校長等75.3パーセント、社会教育関係者（社会教育委員等）9.7パーセント、公民館職員（館長等）6.0パーセント、教育委員会職員（社会教育主事等）2.8パーセント、僧侶1.1パーセント、公務員1.0パーセント、会社員0.4パーセント、大学教授等0.3パーセント、団体役員0.3パーセント、自家営業0.3パーセント、その他2.8パーセントとなっている（鈴木：1973：56）。

しかし、1998（平成10）年度に文部省の補助金制度が廃止され一般財源から賄われるようになると、社会教育指導員数は、1999（平成11）年度以降減少に転じ、2011（平成23）年には3,244人減の3,559人となっている（表2参照）。

このように国主導で設置が試みられた社会教育指導員であるが、その趣旨、職務内容や役割があいまいで、真に地方自治体が必要とするものであったのか疑問である。そもそも財政的な補助がなければ余剰人員を抱える余裕は地方自治体には無く、その設置も進んでいない。人をあてがうだけで社会教育の振興が図られると考えるのは早計である。なお、補助制度廃止後に配置されている社会教育指導員は、各地方自治体独自の

自主財源による臨時的任用職員で、それぞれの自治体の規定に基づき社会教育の推進や補助的な事務業務に従事する者の総称である。

年次	社会教育指導員
1990 (平成 2) 年	6,425
1993 (平成 5) 年	6,462
1996 (平成 8) 年	7,332
1999 (平成 11) 年	6,803
2002 (平成 14) 年	5,430
2005 (平成 17) 年	4,492
2008 (平成 20) 年	4,538
2011 (平成 23) 年	3,559

表2 社会教育指導員の推移 (平成2・5・8・11・14・17・20・23年度文部科学省社会教育調査による)

このように国主導で社会教育主事、社会教育主事補、派遣社会教育主事、社会教育委員、社会教育指導員等、社会教育に関する指導者層の充実が図られたが、結果として地方自治体の間に浸透しなかった。どういった役割を持った職員をどのように配置するかといった判断は、実際に自治体運営を行っている地方自治体自身でなければわからない。現場の状況や地域の実情に応じ、どのような職員・組織を配置するか、また、置く、置かないの判断は、地方自治体に委ねられるべきである。

## (8) 国庫補助制度と補助金施設の転用規制緩和について

### ① 自治体運営における補助金制度の問題点

公民館をめぐる制度設計上の問題点として、法令に基づく組織・運営上の規制のほか、国庫補助による財政面での支援の名の下に行われる間接的な地方支配の構造がある。

たとえば国庫補助を受け公民館の建設を行った場合、その後も施設の利用方法に関する関与や補助金施設の転用・廃止等において制限がある。これに違反した場合には国からは是正を求められたり、補助金の返還請求があり、こうした規制が地方自治体の政策決定や自治体経営の自主性を阻むのである。

こうした国から地方に交付される補助金の問題として佐々木は、①「少額の補助金でも地方の歳出構造に大きな影響を与える」。②「補助金の申請から交付までの手続きが煩雑であり、決定までに時間とコストがかかる」。③「補助金事業は国の縦割り行政が関与し、種々の非効率、ムダを発生させる」、そして、縦割りの補助金制度は、「自治体の事務事業を分断し、細かくコントロールしている点に大きな問題がある」

(2006:179) と指摘する。

一方で、地方自治体側も国の補助金を要求すること自体を職務としていること、そして、地方自治体はその事業を真に必要としているか否かに関わらず、補助金が付けばその事業は優先され、自主財源を一部上乗

し事業化する。このため議会によるチェックがかからず、地方自治体側がタテ割りの国の事業の下請となる構造が生まれる。

国の補助金制度は、戦後、各省庁で数多く活用され始めたが、国内全体に同じ行政サービスを普及させる必要があり、地方自治体の事業遂行能力が乏しかった時代には効果的であったが、地域の行政に対する需要が多様化し、基礎自治体として豊富な経験を積んできた現代においては、その必要性は限定的に判断されるべきである。なにより国からの補助金の交付を受けるために労力を割き、煩雑な手続きを行い、そして、国の各省庁の省益のために補助金を消費することで地方自治体の中央依存体質が強くなり、歳出増、無駄遣いの温床となっていることは問題と言わざるを得ない。

そのほか補助金制度の不合理な点を示すものとして、第24回地方分権改革推進会議（2002（平成14）年9月3日）において補助施設の有効活用等について先に述べた廿日市市のパイロット自治体に関する出来事が事例として採り上げられているので引用する。

「国庫補助を活用した公民館で、住民の利便性を考慮し、住民票や印鑑証明などの交付事務を行おうとする場合には、補助施設の目的外使用となり、補助金等適正化法（正式名称は、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（1955（昭和30）年法律第179号）：引用者注）により文部大臣の承認が必要であった。それが「パイロット自治体においては目的外使用報告書の提出をもって文部大臣承認とすることとされたが、このような措置は」、2002（平成14）年当時「いまだに、一般の市町村には適用されない。そもそも公民館は地域住民のため公共的利用に供するために設置されているものであり、住民票や印鑑証明といった事務の実施や住民の福祉の向上のための福祉施設等への転用等についてはパイロット自治体に限らず文部大臣の確認を不要とするべきである」<sup>70</sup>。

また、全国知事会においても、国庫補助金によって整備した施設の用途変更等において支障があった事例として次のようなものが採り上げられている。

深谷市は、1975（昭和50）年、社会教育施設整備費補助金1,210万円を受け、総工費約6,200万円で公民館を建設した。その後、2000（平成12）年には普通財産に転用し、地元の農業協同組合に貸与を計画した。最終的に同農協に売却されたが、そのため「公立社会教育施設整備費補助金に係る財産処分の承認等について」及び「補助事業等により取得した財産の処分制限期間例示表」の規定に定めた財産処分制限期間で

<sup>70</sup> 地方六団体「補助金等を通じた国の過度の関与の支障例について」（第24回地方分権改革推進会議（平成14年9月3日）提出資料）88.92頁（内閣府ホームページ <http://www8.cao.go.jp/bunken/honkaigi.html>）（平成26年11月23日閲覧）

ある 60 年を超えない場合に当たり補助金の返還対象になることから、補助金の一部返還を求められ 338 万円を返還した<sup>71</sup>。

その他の地方自治体でも同様に、建物の老朽化が進み、危険な状態にあったことから、代替施設を新設し、当該公民館は廃止のうえ取り壊しすることとなったが、財産処分制限期間である 60 年を超えないことを理由に補助金の一部返還を求められた。更に、財産処分の手続きを進めるためには「公立社会教育施設整備費補助金に係る財産処分の承認等について」（1998（平成 10）年 3 月 31 日文部省生涯学習局長裁定）に基づき、市町村からの財産処分の承認申請を受け、都道府県教育委員会は、副申を添付し申請書を文部科学省に提出する。そして、承認後にその旨、通知がなされるという煩雑な申請事務を要し、少なくとも 1 か月は事務が遅延したという事例も報告されている<sup>72</sup>。

これらの事例にあるようなことが数多くあったということは、補助施設の目的外利用に対して国からの地方自治体に対する厳重な注意喚起がなされていることからわかる。1988（昭和 63）年 1 月 19 日付、文部省社会教育局長通知「公民館の管理運営等の適正化について」では、各都道府県教育委員会教育長あて次のような通知が出されている。

「国庫補助事業により取得した財産は、補助金等に係る予算の適正化に関する法律（昭和 30 年法律第 179 号）第 22 条の規定により、各省庁の長の承認を得なければ、補助金交付の目的に反して使用等してはならないことになっております。また、補助金の交付条件によりこれらの財産は、善良な管理者の注意をもって管理、運用しなければならないことになっております。このことについては、すでに 1985（昭和 60）年 11 月 18 日付け社会教育課長名をもって注意を喚起し、その後機会あるごとに管下市町村に対する指導をお願いしてきたところではありますが、いまだにその趣旨が徹底せず、法令違反を行っている公民館がみられることは遺憾であります」<sup>73</sup>。

そして通知では、このような法令違反がないよう本制度について周知徹底を図り、国庫補助によって建築された公民館の台帳を作成し、その内容について報告を求めるとともに定期的な実地検査を行うことを求めている。こうした違反転用が多かったということは、裏を返せば国庫補助制度が硬直化し、いかに使い勝手が悪かったかが伺える。たとえば補助事業により取得した財産の処分制限期間が 60 年とあまりに長く融通

<sup>71</sup> 全国知事会 災害その他分野プロジェクトチーム「国庫補助金等によって整備した施設の用途変更等に係る支障事例」（平成 19 年 10 月 10 日）（全国知事会提出資料）（内閣府ホームページ）[www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai25/25shiryou27.pdf](http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai25/25shiryou27.pdf)（平成 26 年 11 月 23 日閲覧）

<sup>72</sup> 同上

<sup>73</sup> 文部省社会教育局長「公民館の管理運営の適正化について」（昭和 63 年 1 月 19 日 文社第 38 号 各都道府県教育委員会教育長あて通知）

のきかないものであったこと、また、補助施設の使途が厳格なまでに社会教育事業に限定されており柔軟性に欠けていたことなど、地方自治体の施設運営の自由度を奪っていたということが言えるであろう。

## ② 補助金制度の法制化に係る経緯及び制度概要について

この補助金等適正化法は、大鹿によれば1953（昭和28）年当時、補助金の使途をめくり問題が顕在化し法整備が進んだという。第17回国会の参議院予算委員会においては、「国民の血税をもって編成される予算は、厘毛たりといえども、これが不正、不当に支出されるがごときは、許すべからざるところであるにもかかわらず、会計検査院の年次報告によれば、年々その件数を累加しつつあるは誠に遺憾のきわみである」ことから「政府は速やかに具体的な措置を講じ、万全を期すべきである」と決議され、早急な政府の対応が求められた（大鹿：2011：3.4）。これに対し大蔵大臣からは「只今の御決議につき、政府に於いては御趣旨を体し、法令の制定等具体的な方法を講ずることとし、仰せのごとく国民の血税を以て編成される歳出予算は最も効率的なる運用を図ると共にかりそめにも不正・不当に支出せられざる様、厳に措置することといたします」と発言し（大鹿：2011：4）、こうした状況下で同法が立法化された経緯がある。これは当時の会計検査院の決算検査報告でも明らかで、歳出関係の「不当事項」及び「是正事項」のうち補助金等に関するものが、1952（昭和27）年で85パーセント（1,166件）、1953（昭和28）年では87パーセント（1,279件）、1954（昭和29）年では75パーセント（1,114件）と高い水準を推移していたことから補助金等に係る予算の執行の適正化が喫緊の課題であったことが伺える（大鹿：2011：6）。その後、法律が施行された1955（昭和30）年を境に1956（昭和31）年以降、違反件数は、激減しているが、同法の施行に伴い大蔵省（現在の財務省）に「補助金等適正化中央連絡会議」を大蔵省財務局（現在の財務省主計局及び内閣府沖縄総合事務局）に「補助金等適正化地方連絡会議」を設け（大鹿：2011：25.26）、法律の円滑な運営を図り、関係行政機関相互の連絡協議を行うとともに、これらの目的を達成するため必要な補助金等に関する調査研究等を行っている（大鹿：2011：209）。

この「補助金等適正化中央連絡会議」および「補助金等適正化地方連絡会議」の2015（平成27）年現在の構成員は、「補助金等適正化中央連絡会議」の会長として財務事務次官が、同評議員として最高裁判所事務総局経理局長、会計検査院事務総局次長、内閣府大臣官房長、警察庁長官官房長、同刑事局長、復興庁統括官、総務省大臣官房長、同行政評価局長、同自治財政局長、法務省大臣官房長、同刑事局長、外務省大臣官房長、財務省主計局長、文部科学省大臣官房長、厚生労働省大臣官房長、農林水産省大臣官房長、経済産業省大臣官房長、国土交通省大臣官房長、環境省大臣官房長、防衛省地方協力局長で構成され、「補助金等適正化地方連絡会議」の構成員は、会長として財務省財務局長又は内閣府沖縄総合事務局局長が、同評議員として総務省管区行政評価局長又は同沖縄行政評価事務所長、総務省総合通信局長又は同沖縄総合通信事務所

長、農林水産省地方農政局長、経済産業省経済産業局長、国土交通省地方整備局長、同北海道開発局開発監理部長、同地方運輸局長、防衛省地方防衛局長、都道府県総務部長となっている<sup>74</sup>。

このように国庫補助金の適正化を図るべく「補助金等適正化中央連絡会議」および「補助金等適正化地方連絡会議」といった機関を設置するなど体制の整備も行われているが、第2臨調では、この国庫補助をめぐる国の関与が自治体改革を阻害するものとしてやり玉に挙げられ、その後の地方分権改革ではこうした国の不合理な関与を是正する方向で改革が進められていくこととなる。

### ③ 国庫補助金をめぐる地方分権改革の影響

国庫補助金をめぐり改革の動きが加速化するの、1995（平成7）年に成立した「地方分権推進法」（平成7年法律第96号）による一連の改革に基づくものである。そして法律の基本方針に則り、1998（平成10）年に閣議決定された「地方分権推進計画」では、地方分権推進委員会勧告を最大限尊重し、地方分権の推進を図るため施策を総合的かつ計画的に実施するとした。そのなかで「国庫補助負担金の整理合理化」については、存続する国庫補助負担金に係る運用・関与の改革を行い、国の過度の関与等により地方自治体の自主的・自立的な行政運営が損なわれることがないよう、制度の改革を図ることとなった。その際、各省庁間の情報交換等、積極的に推進するため先の「補助金等適正化中央連絡会議」等の組織の活用を図り、「運用・関与の改革方策」の中には、「補助対象資産の有効活用、転用」の項目があり、社会経済情勢等の変化により補助対象である公共施設に係る行政需要が設置した当時から変化したような場合、一定期間経過後には地方自治体が住民のニーズ等に応じて他の公共施設への転用が行えるよう、制度・運用の大幅な弾力化・簡素化を図ることとした。その際、転用を承認する際の要件や条件については、補助金の交付目的を達成するため、必要な限度を超えて地方自治体に制約を課すことがないよう明示された。また、各省庁の長が定める処分制限期間も、地方自治体からの強い要望を踏まえて補助金の交付目的の達成を阻害しない範囲で短縮すべく見直しを行うこととされた。そして、転用に当たっては補助金等の交付目的および補助対象資産の種類に応じて一定期間経過後において、地方公自治体の他の公共施設へ転用する場合には、国の個別承認に代え、届出で足りることとするよう各省庁において具体的な運用の指針（基準）を定めることとした<sup>75</sup>。

また、2005（平成17）年に閣議決定された「地域再生基本方針」でも、地域再生支援のため補助対象施設の有効活用を行うため、社会経済情勢の変化等に伴い、著しく需要が減少している補助対象財産の転用を弾力的に認め、手続きを簡素化・合理化することとし、地域再生法（平成17年法律第24号）第22条（当

<sup>74</sup> 内閣府「補助金等適正化連絡会議の設置について」（昭和30年10月21日閣議了解 最終改正平成24年3月13日）（国立国会図書館データベース）<https://mavi.ndl.go.jp/politics/entry/bib01225.php>（平成27年7月12日閲覧）

<sup>75</sup> 内閣府「地方分権推進計画（抄）」平成10年5月29日閣議決定（内閣府ホームページ）<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/archive-index.html>（平成27年7月12日閲覧）

時)により、認定地方公共団体が認定地域再生計画に基づき、補助対象財産を補助金等の交付の目的以外に使用し、譲渡し、交換し、貸し付け、又は担保に供する場合には、地域再生計画の認定を受けたことをもって、補助金等適正化法第22条に規定する各省庁の長の承認を受けたものとみなすこととしている。その際、補助金相当額の国庫納付等を原則として求めないこと、また、転用後の主体にかかわらず転用を認めることとしている<sup>76</sup>。

このようにして段階的、部分的に財産処分手続が簡素化、弾力化されていったが、2008(平成20)年4月、補助金等適正化中央連絡会議においても、「補助金等適正化法第22条の規定に基づく各省庁の長の承認について」(2008(平成20)年4月10日財計第1087号)が策定されている。これによって概ね10年を経過した補助対象施設については補助目的を達成したとみなすことができるとした補助金等適正化法第22条の規定に基づく各省庁の長の承認についての一般的基準が示されている。この補助金等適正化中央連絡会議における基準の策定は2007(平成19)年4月に発足した地方分権改革推進委員会における第1次勧告とその後の議論において、簡素化・弾力化に係る取扱いの適用にばらつきがあり、措置状況が十分とはいえないといった指摘を受けたこと等により、補助金等適正化中央連絡会議において決定されたものである<sup>77</sup>。

こうした経過をたどり公民館を所管する文部科学省においては「公立社会教育施設整備費補助金に係る財産処分の承認等について」(1998(平成10)年3月31日生涯学習局長裁定2008(平成20)年7月25日改正)が策定され次のような基準が示された。

公立社会教育施設整備費補助金に係る財産処分の承認等については、文部科学大臣に申請書を提出し、承認を得ること、ただし、有償譲渡及び有償貸付を除く財産処分(転用、譲渡、貸付、交換及び取壊し等)で、文部科学大臣への報告があったものについては、文部科学大臣への申請および承認を得ることとされた原則にかかわらず、文部科学大臣の承認があったものとして取り扱うとともに、国庫納付に関する条件(財産処分に係る納付金を国庫に納付する旨の条件)を付さない。また、先に述べたように地域再生法第5条の規定により、地方公共団体が地域再生計画の認定申請を行い、内閣総理大臣の認定を受けたものは、同第22条の規定により文部科学大臣の許可を受けたものとみなすとされた<sup>78</sup>。

そのほか、有償譲渡又は有償貸付を行う場合は、原則どおり文部科学大臣に申請書を提出し、承認を得るものとし、譲渡額または貸付額のうち補助金相当額を国庫に納付するものとした。なお、補助金相当額の算定にあたっては、残存年数納付金額(施設等に係る国庫補助額に処分制限期間から経過年数を差し引いた残

<sup>76</sup> 内閣府「地域再生基本方針」平成17年4月22日閣議決定(首相官邸ホームページ)  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/kekka/130618/housin.pdf> (平成27年7月12日閲覧)

<sup>77</sup> 平成25年5月15日、財務省大臣官房文書課への照会結果による

<sup>78</sup> 文部科学省生涯学習局「公立社会教育施設整備費補助金に係る財産処分の承認等について」(平成10年3月31日生涯学習局長裁定平成20年7月25日改正)(国立教育政策研究所ホームページ) [https://www.nier.go.jp/jissen/book/h25/pdf/k\\_all.pdf](https://www.nier.go.jp/jissen/book/h25/pdf/k_all.pdf) (平成29年6月18日閲覧)

存年数又は貸付年数の割合を乗じて得た額を、その他の補助対象財産にあつては、国庫補助額をいう。)を上限とするとの取扱いが定められている<sup>79)</sup>。

こうした規制緩和により地方自治体の自由度は広がった。そして、公民館の転用等が増え、公民館数の減少が進むことになった。しかし、本をただせば誰のための補助制度なのか、不必要と思われるような煩雑な手続き、不合理な制限は改められなければならない、ある程度の裁量権・自由度を地方自治体に認め、使い勝手の良い制度とすべく改められたことは望ましいことである。

### 3 「協働」理念の誕生 ～「協働」とは何か～

次に行政改革による公務員の削減、地方分権改革や市町村合併といった一連の流れの中で、行政に関する事務の担い手として市民による活動が期待されるようになるが、その行動を根拠づける理念として「協働」という概念が誕生する。ここで、この「協働」という言葉について触れておきたい。この言葉は、近年、公民館の運営などにおける公共的なサービスを住民運営組織等へ委託する際の理念としても用いられ、その必要性が1990年代、各地方自治体で説かれるようになった。

「協働」という言葉は、「新しい公共」といった言葉とともに徐々に広まっていくが、かつては「ワープロで『きょうどう』と打っても、『協働』には変換されなかった」という指摘もある。そもそも「協働」という言葉自体、辞書には載っていない（松下啓一：2009：3）。

この言葉と概念を1990年代初頭に著した荒木昭次郎は、「協働とは、意思をもった複数の行為主体が共通目的を達成していくために互いに心を合わせ、力を合わせ、助け合っていくシステム概念である」（荒木：1990：239）。そして「市民と行政とが公共的領域の問題を一緒に考え、解決手法を開発し合い」、その問題をともに「処理してく」ことである（荒木：1990：243）と述べているが、この「協働」の語源となった「コプロダクション」（Coproductio）という用語は、荒木によるとインディアナ大学の政治学者ヴィンセント・オストロムが1977（昭和52）年に「地域住民と自治体職員とが協働して自治体政府の役割を果たしてゆくこと」を一言で表現する言葉として造語したもので、Co- とProduction を結合させたものである。Co- は、「コミュニティとかコーディネーターという単語の『コ』に該当し、その意味は共同・協力・協働・協調等のことである」（荒木：1990：6.7）。そのため『コ』には、相互性とか水平・平等の観念が包摂されており、『横型組織』の概念を示している。そして、Productionには、「生産・作品・提供・成果」といった意味があり、「ある価値を有する財やサービスをもたらすための活動」や「その活動結果」を指す言葉として使われる。以上のことから、コプロダクション（協働）とは、「相互に平等な立場で協働しつつ、ある価値をもつ財やサービスを生産するための活動（組織）」と定義付けることができ、「相互に平等な立場」とは、「地

<sup>79)</sup> 同上

域住民と自治体職員とが相互に平等な立場」に立って「両者が心を合わせ、力を合わせ、助け合」いながら活動することである（荒木1990: 7）<sup>80</sup>。

そして、今日、「協働」という言葉は、地方自治体等を中心に広く浸透し、協働とは「市民と行政が、地域の課題に対し、それぞれの果たすべき役割と責任を自覚し、互いに認め合い、共通の目的に向かって、ともに考え、協力し合うこと」（川越市）<sup>81</sup>、「市民と行政、市民活動団体、民間企業などが、それぞれの得意分野や特徴を活かし、お互いの自立性を尊重しながら対等の立場で機能や役割を分担し、また連携しながら公共を支えあうことにより、地域や社会に対して相乗効果を生み出し高めること」（稲城市）<sup>82</sup>、「同じ目的のために、それぞれが対等な立場に立ち、役割と責任を担い、協力すること」（熊本市）<sup>83</sup>、「市民と行政が、まちづくりに関する共通の目標を持ち、その実現に向かって個々の持っている能力を最大限活用し、互いの信頼関係の下、協力してまちづくりに取り組むこと」（登米市）<sup>84</sup>、「市民活動団体と市が、互いに対等の立場で、互いの特性や持てる資源を活かしあって、その取り組む課題や目的およびプロセスを共有し、協力して新たな公共サービスの形成や公益性の高い事業に取り組むこと」（鎌倉市）<sup>85</sup>等の定義付けがなされている。

これらに共通する要素として「地域の共通する行政課題を解決するため」、「市民と行政が対等な立場で」、「互いに公共的な役割を担うこと」が、それぞれの定義に含まれているが、このような動きの背景には、財政状況が悪化の一途をたどっている中、多様化した住民サービスをいかに持続していくかという大きな課題を抱えている地方自治体が多数あるという現実がある<sup>86</sup>。筆者も、厚木市の公民館（兼「地区市民センター」）に配属され勤務した経験を持つが、そこでは公民館における社会教育事業の他にも、支所としての証明書等の交付事務、本庁との連絡及び取次ぎ業務（たとえば、道路補修の依頼・防犯灯等の設置要望や修繕の取次ぎ、清掃活動にともなう物品の配布等）、防犯・青少年健全育成のためのパトロール、交通安全監視活動、環境美化活動、防災訓練、災害時の避難所運営に向けた委員会の設置・運営、鳥獣被害対策、地域福祉推進

<sup>80</sup> 協働の官と民による目的達成のため行為という意味のまかに佐々木は、「最近言われる『協働』という表現には、互いがパートナーとして支え合うという面もあるが、もう一面では、官と民が互いに競争相手になることも含まれる。マクロ的には、互いが競争していても公共分野を相互に担っているという意味では、やはり協働と言えるからだ。これが自治の現場で理解されるのには少し時間を要しようが、これからの公共経営には不可欠なことからである」と述べ、「協働」という理念の究極的な目標を掲げている（佐々木 2006: 41.42）。

<sup>81</sup> 川越市市民参加に関する条例検討委員会「川越市における市民と行政の協働に係る調査研究報告書」（川越市ホームページ）  
[https://www.city.kawagoe.saitama.jp/shisei/toshi\\_machizukuri/kyodo\\_machizukuri/kyodo\\_kenkyukekka\\_files/2.pdf](https://www.city.kawagoe.saitama.jp/shisei/toshi_machizukuri/kyodo_machizukuri/kyodo_kenkyukekka_files/2.pdf)（平成29年5月7日閲覧）

<sup>82</sup> 稲城市市民部市民協働課「協働のまちづくりに関する指針」（稲城市ホームページ）  
[https://www.city.inagi.tokyo.jp/shisei/keikaku\\_hokoku/.../kyoudou\\_guideline.pdf](https://www.city.inagi.tokyo.jp/shisei/keikaku_hokoku/.../kyoudou_guideline.pdf)（平成29年5月7日閲覧）

<sup>83</sup> 熊本市市民局市民生活部地域生活課「参画・協働とは？」（熊本市ホームページ）  
[https://www.city.kumamoto.jp/hp/kiji/pub/detail.aspx?c\\_id=5&id=911&class\\_set\\_id=2&class\\_id=127](https://www.city.kumamoto.jp/hp/kiji/pub/detail.aspx?c_id=5&id=911&class_set_id=2&class_id=127)（平成29年5月7日閲覧）

<sup>84</sup> 登米市企画部市民協働課「登米市協働のまちづくり指針」（登米市ホームページ）  
<http://www.city.tome.miyagi.jp/shiminkatudo/documents/tomecity-kyodono-machizukuri-shishin.pdf>（平成29年5月7日閲覧）

<sup>85</sup> 鎌倉市市民活動部地域のつながり推進課「市民活動団体と市との協働事業について」（鎌倉市ホームページ）  
<http://www.city.kamakura.kanagawa.jp/npo/kyoudoujigyounituite.html>（平成29年5月7日閲覧）

<sup>86</sup> このように行政の都合により行政主導で唱えられる「協働」という概念を松下や今西らは、「『協働』は怪しいのか」という疑問を投げかけている。しかし、「協働なくして地方自治なし」（松下啓一: 2009:5.6）、「協働のムーブメントに反旗を翻す」のではなく「逆に、協働に内実を持たせていくことが必要」（今西: 2008: 54.55）と述べ、むしろ積極的な取り組みが必要であると述べている。

事業、日本赤十字社の募金・寄付金等の取次、各種団体との打ち合わせ、委員・役員等の候補者選びも重要な仕事であり種々雑多な業務を協働という理念のもと行ってきた。しかし、多様化する業務とは裏腹に職員数は削減され、昨今の財政状況では職場環境の好転は見込めない。こうした状況下で、地域の問題解決を地域住民の手で、というのが市民協働を推進する背景にある。“官制コミュニティ政策”と揶揄する声もあるが、時局に鑑みれば“背に腹は代えられない”というのが実情であり、これからの地域社会を支えていくためにも住民との協働によるまちづくりは一層、重要性を増すこととなる。

#### 4 公民館に求められる役割の変化

本章では、1990年代以降の行政改革にともなう規制緩和、地方分権改革、その後の市町村合併等が及ぼした公民館への影響および制度設計上の問題点・課題点について検証してきた。しかし、問題はそれだけにとどまらず、近年、公民館の役割等について地方自治体において議論が盛んに行われるようになる。

これは、周知のとおり公民館で行われている活動内容の多くが、趣味に関する講座や教室、レクリエーション等に関する事業であり、利用者が特定の住民に限定されているといった問題が数多く指摘されていること、また、公民館が整備され始めた昭和20年代から30年代とは時代背景が異なり、住民意識や国民の生活レベルも大きく変化し、そのため旧態依然とした公民館での社会教育に必要性や重要性が感じられず、こうした事業を推進するよりも差し迫った行政上の課題を解決することの方が喫緊の課題となっていることが理由として挙げられる。

ここで実際の地方自治体での事例をいくつか挙げておきたい。

はじめに、2011（平成23）年4月「佐賀市公民館のあり方検討委員会」が行った答申では、今後の公民館は「社会の要請に的確に対応することが必要」であるとして、「子どもや利用が少なかった若者」、「働き盛りの世代の人も含め」た、「地域住民全体が気軽に集える場所」を作る。そして、「人間力の向上」等を目指すとともに「コミュニティのためのサービスを総合的に提供する拠点施設」へと大きく変わっていくことが求められている、と提言する<sup>87 88</sup>。

<sup>87</sup> 佐賀市公民館のあり方検討委員会 答申「今後の公民館が果たす機能のあり方について」（平成23年4月26日）（佐賀市ホームページ）  
[http://www.city.saga.lg.jp/up\\_download\\_files/s27604\\_20110523034643.pdf](http://www.city.saga.lg.jp/up_download_files/s27604_20110523034643.pdf)（平成27年7月21日閲覧）

<sup>88</sup> 公民館に対する批判として公民館が一部の住民にしか利用されておらず、特定の住民だけのために税金を投入することへの是非が問われる。こうした状況について『月刊公民館4月号』では、「公民館なんてもういらない!？」と題し、次のような記事が掲載されている。「『公民館は必要ない』という人は、公民館のことを全く知らない人、一度も行ったこともない人に多いようです。公民館を利用したことのない人が持っている公民館のイメージは、『ヒマな人が行くところ』『高齢者だけの集う場所』などさんざんなことが多く、そういう偏ったイメージしか持たれていない」（全国公民館連合会:2008:7.8）と思います。「『公民館はなぜ必要か』という質問に対する答えは、数学のように明確な答えはありません」（全国公民館連合会:2008:8）と述べているが、こうした問題は1960年代以降、数多く見られるようになる。

また、2011（平成23）年2月に公表された「狛江市公民館運営審議会答申」では、「市民参加と協働のまちづくり」、「地域の魅力を高めるまちづくり」等の目標を掲げ、公民館が地域の課題解決のための「つながる場」であるべきとの方針を示している<sup>89</sup>。

そのほか、鳥取市が策定した「地区公民館の活用策と今後のあり方について」（2007（平成19）年12月）では、公民館を社会教育・生涯学習施設としてだけでなく「地域住民の生活や福祉などを向上させ、地域住民の要望に応えられるような地区公民館の機能が求められている」として、公民館を社会教育施設という位置付けから、もっと幅広い役割を持った「地域の拠点施設」として、「まちづくり」や「総合的なサービス提供のための施設」、あるいは「地域住民全体のつながる・集える場所づくり」という観点から幅広い役割を担わせたいとしている<sup>90</sup>。

こうした考えを持つ地方自治体が数多く見られるようになり、社会教育施設である公民館の立ち位置にも変化が見られるようになる。このような変化は、2003（平成15）年以降、本格化した市町村合併が大きく影響している<sup>91</sup>。そして合併後の事務事業・公共施設の整理、機構改革等を通し、生涯学習・社会教育行政の首長部局への移管、公民館の統廃合、そして公民館の役割・あり方が見直され、まちづくりの拠点施設、支所との複合化など用途の多様化、また、その担い手も見直され、住民団体等による指定管理者制度の導入なども進み始める。

こうした変化を田淵は、1987（昭和62）年度以降の「全国公民館研究集会」（公民館職員等の関係者を対象とし、事業内容等に関する研究・討議を行う集会：筆者注）での研究テーマと趣旨を検証し、次のような傾向が見られると指摘している。

第10回（1987（昭和62）年度）以降のテーマを比較すると、1990（平成2）年度までは、公民館は生涯学習の拠点として、地域住民への生涯学習活動の活発化へ向けた取組みを行い、家庭教育の充実や青少年教育への取組みに関するテーマを中心に討議が行われていた（2009: 52）。しかし、1991（平成3）年度には地域づくりの重要性に対応した生涯学習について取り上げられ、1992（平成4）年度には地域住民の自治意識の高揚とそれともなう学習や情報等の発信・交流の場としての拠点づくりに関して検討・討議が行われている（2009: 52）。また、2000（平成12）年度前後からは、地域へ果たす役割の重要

<sup>89</sup> 狛江市立公民館運営審議会 答申「公民館事業の今後のあり方について（平成23年2月28日）」（狛江市ホームページ）  
[www.city.komae.tokyo.jp/index.cfm/29,38862.../20110513-164223.pdf](http://www.city.komae.tokyo.jp/index.cfm/29,38862.../20110513-164223.pdf) 平成27年7月21日閲覧

<sup>90</sup> 鳥取市「地区公民館の活用策と今後のあり方について【中間まとめ】」（平成19年12月）（鳥取市ホームページ）  
<http://www.city.tottori.lg.jp/www/contents/1198827333772/activesqr/common/other/4774b6a4004.pdf> 平成27年7月22日閲覧

<sup>91</sup> 文部科学省生涯学習政策局社会教育課長の伊藤は誌上座談会において市町村合併の影響を地方視察の際の体験談として紹介している。それは「公民館で、条例を廃止して首長部局の方に（所管を筆者注）移す動きが見られるという。その理由として「市町村合併で一つの市町村が1000キロ平米近い面積になり、「本庁直轄で全部を見ることができない」、教育も福祉もまちづくりも、分権の中で一つのパッケージをつくっていかねばならなくなっている」と述べている（2013: 36.37）。

性を踏まえながら、市民意識の育成やコミュニティづくりの役割が注目され、豊かで個性的な地域社会の形成に向けた研究討議が行われるようになる。さらに、それ以降、地域コミュニティの拠点としての公民館の創造や地域の特性に応える公民館の役割を問う実践活動の紹介も行われるようになった(2009: 52)。

そして、その後 2005 (平成 17) 年以降に本格化した市町村合併が収束した後、公共施設の再編等によって公民館が減少し、生涯学習・社会教育行政の所管が教育委員会から首長部局へ移されていくなど、厳しい状況に社会教育が置かれている。こうした状況について、文部科学省生涯学習政策局社会教育課長の伊藤学司は、これまでの社会教育は「学校教育的な教育委員会制度のもとで、ずっと事業を」(2013: 36) 行ってきた。近年では、公民館で行われる社会教育の役割が「地域に密着した人づくり、地域づくり」(2013: 36) に変化してきている、と述べている。

こうした公民館の役割の変化には、社会全体の気運として、① 高齢化社会の進展による将来への不安感、② ライフスタイルの変化・価値観の多様化による人間関係の希薄化・連帯感の欠如等による地域社会崩壊への危機感があつた。そして、市町村サイドの思惑として、① 住民の高齢化・人口減少・財政状況の悪化は、担い手を育成するための基盤としての“地域づくり”“まちづくり”の必要性を意識するようになった、② 景気の後退による財政状況の悪化は“協働”概念の導入とその担い手である地域住民の“自治意識の醸成”を意識するようになった、③ 行政改革にともなう事務事業の合理化により社会教育に特化した施設よりも“地域コミュニティの拠点としての公民館”“地域の特性に応える公民館”といった社会教育の領域を超えた多様な役割を持たせることが望ましいという考えがある。

このように 1990 年代以降の社会の変化、将来への危機感等が公民館の役割の変化の要因となっている。これは、旧態依然とした公民館での講座や教室を特定の住民に向けて行うことに重要性が感じられなくなってきたということでもあり、こうした変化は、起こるべくして起きたもので時代の要請でもあるといえる。

## 5 公民館運営形態の多様化について

### (1) 指定管理者制度の導入

このように 1990 年代以降、公民館に求められる役割が顕著に変化してゆくが、施設運営の担い手についてもこれまで原則として地方自治体が直営で行っていたものが、委託化や指定管理者制度の導入など、新たな担い手を模索する動きとして顕在化する。

この公の施設の管理・運営の委託化は、遡れば 1966 (昭和 41) 年、第 11 次地方制度調査会答申(「地方税財政に関する当面の措置についての答申」) が嚆矢となっており、その中で「地方経費の効率化」に触れ、

地方自治体の事務事業のうち、必ずしも自らが直接実施する必要のない各種会館等の施設の運営等については、十分な管理監督の下に、その民間、地方公社または第三セクターなどによる間接経営を積極的に推進するとあり、これ以降急速に委託化がすすむ。その後も1970年代の二度のオイル・ショックとこれを契機とする戦後最大の地方財政危機の顕在化をきっかけとして、より一層、地方自治体の事務事業の委託化が推し進められていく。そして、高度成長期を通して確立した様々な制度・慣行が、その後の大きく変化した社会状況において、もはや対応し難いものとなり1980年代はその対応にも追われることになる。さらにバブル経済崩壊後の1990年代以降わが国は長期の経済停滞に陥り、雇用状況も悪化した。政府は、こうした状況を打開するため、規制改革を通じた民間事業拡大を経済活性化戦略の基本思想とし、公的サービスのアウトソーシング等推進するべく内閣府に設置された経済財政諮問会議において2002（平成14）年10月、「改革加速のための総合対応策」が策定・公表されている<sup>92</sup>。

また、時を同じくして地方分権改革推進会議においても社会資本の管理に関し、国の地方公共団体に対する関与を積極的に見直すとして、次の地方自治法改正の際にあわせ、地方自治法第244条の2に基づく公の施設の管理受託者の範囲を拡大し、当時、公共団体、公共的団体及び第三セクター等に限定されていた公の施設の管理受託者の範囲を、民間事業者まで拡大するべきであるとの意見を示した<sup>93</sup>。

こうしたことを受け政府は、国・地方自治体の業務について、新たに民間企業・NPO法人等の民間事業者にも門戸を開放し、公共施設の管理運営を認めたが、これは膨大な財政赤字を解消するため、「小さな政府、小さな自治」づくりを進め、規制緩和と地方自治体における行財政運営の効率化・簡素化を図るため推進する必要があった。

このようにして導入された指定管理者制度であるが、制度が改正される2003（平成15）年以前は、「管理委託制度」と呼ばれ、1963（昭和38）年の地方自治法の改正で初めて規定されたものである。その際、それまで使われてきた「営造物」ではなく、「公の施設」という言葉を用い、「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」と定義した（第244条第1項）。そして、その設置は普通地方公共団体の責務とし、利用にあたっては、「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」と規定されている（第244条第2項）。

この管理委託の委託先としては、公共団体、公共的団体に限定され、その権限も公の施設の管理権に限られ、権力的性格のある使用の許可、使用料の強制徴収など、行政処分に当たる権限行使に関する業務は委託できないとされていた。そのため受託者の行った行為の効果は、委託した業務の範囲内で直接、委託者に生

<sup>92</sup> 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第2次答申 ― 経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革 ―（平成14年12月12日）」（内閣府ホームページ）[www8.cao.go.jp](http://www8.cao.go.jp)「総合規制改革会議」公表資料 平成26年11月21日閲覧

<sup>93</sup> 地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見 ― 自主・自立の地域社会をめざして ―（平成14年10月30日）」（内閣府ホームページ）[www.cao.go.jp](http://www.cao.go.jp)「内閣府の政策」地方分権改革」地方分権アーカイブ 平成26年11月21日閲覧

じることとなり、こうした点が現行の指定管理者制度とは根本的に異なっている。この法改正が行われた時期は、高度経済成長期と時期を同じくしており、地方自治体の公共施設が多数整備され始めた時期でもある。そのためこうした制度の整備は当時の社会的要請でもあった。

その後、1991（平成3）年の法改正では、委託先に関して地方自治体が資本金、基本金等2分の1以上を出資している法人、公共団体、公共的団体等と拡大されている。このため、地方自治体の公の施設の管理を、公社、株式会社形態の第三セクター等に委託できるようになった。そのほか管理受託者が直接、公の施設の利用に係る料金（利用料金）を受け取り、自らの収入として扱うことのできる「利用料金制度」も導入され、地方自治体の会計事務の効率化を図り、受託者による経営努力をより発揮しやすくする制度も導入されている。このため、地方自治体は、あらかじめ公の施設の管理を委託するにあたり、使用料を徴収するか、利用料金制度を採用するかを判断し、利用料金制度を採用する場合は、当該地方自治体がこれを条例で定めることとなった。

そして、2003（平成15）年の法改正で指定管理者制度が規定されたが、指定管理者に管理を行わせるにあたって地方自治体は条例により、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準と業務の範囲、その他必要な事項を定めるとともに（第244条の2第4項）、指定管理者を指定する期間（同条第5項）、対象となる公の施設、指定管理者となる団体についてあらかじめ議会の議決を経るという仕組みをとることとなった（同条第6項）。なお、指定管理者の指定自体は法律上行政処分となり、民法上の契約に関する規定が適用されない特別契約となっている。また、委託先についてはそれまで地方公共団体が資本金等を2分の1以上出資している法人、公共団体または公共的団体等に限られていたが、この制限が撤廃され一般の民間事業者に対しても住民の利用に供するための公の施設の管理を委託することができるようになった（第244条の2第3項）。そして、指定管理者は、利用許可権限の行使といった包括的な管理運営権が与えられることとなったが、使用料の強制徴収（第231条の3）、不服申立てに対する決定（第244条の4）、行政財産の目的外使用許可（第238条の4第4項）等、法令により地方公共団体の長のみが行うことができる権限については、これを指定管理者に行わせることはできないとしている。さらに2003（平成15）年の法改正後も引き続き施設の利用料金を指定管理者の収入とすることができるとし、一般的には条例で利用料金の上限が定められるが、指定管理者はその範囲内であれば、当該地方自治体の承認を得て、料金の変更が可能となった（第244条の2第8項、第9項）。

そして、管理運営を中長期的に安定的かつ円滑に進めるために、複数年の指定期間を設定することが可能となり（同条第5項）、指定管理者は自主事業の実施等についても裁量権を有する。なお、維持管理・修繕の権限・責任は、地方公共団体に属するが、そのほかの清掃、警備等の個々の業務は指定管理者が第三者へ

委託することができる。しかし、管理に関する業務を一括して第三者に委託することはできないと解されている。

法改正後、この制度への移行は、施行日（2003（平成15）年6月13日公布、同年9月2日施行）から3年以内、すなわち2006（平成18）年9月2日までに旧制度である管理委託をしている地方自治体のすべての公の施設を指定管理者制度に移行するか、地方自治体が直接実施運営するか、事業そのものを廃止するかを選択を迫られることとなった（改正法附則第2条）。この改正法の公布直後の2003（平成15）年7月17日には総務省自治行政局長通知（総行行第87号）において、今般の法改正は多様化する住民のニーズに「より効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とし」ている。このため、旧制度である管理委託を行っている公の施設については、法律の施行後3年以内に「当該公の施設の管理に関する条例を改正する必要がある、その際、公の施設の管理状況全般について点検し、指定管理者制度を積極的に活用」するよう促されている。

こうした動きを受け地方自治体でも新たな動きが見られるようになる。石川県羽咋市では、2006（平成18）年3月に改定された「羽咋市行財政改革大綱」において、多様化した住民ニーズに、より効果的・効率的に対応するため市立公民館の管理・運営の外部委託化を目指すこととなった。その相手方として公民館は、地域との結びつきが強いことから地域のまちづくり団体や各地区町会長連合会等を指名選定し、2009（平成21）年度までに市内にある全11館の公民館に指定管理者制度を導入した。そして、指定期間は、3年から5年程度としている。同市は、指定管理者制度導入のメリットとして①約2,400万円の人件費の削減が見込まれる、②地域住民側も行政の指示、指導に束縛されない自主的かつ柔軟な運営ができる、③行政上の事務手続きが簡素化され柔軟な運営ができる、④地域住民のノウハウ、アイデアを活かした柔軟な施設の運営ができることを挙げている<sup>94</sup>。

また、宮城県登米市においても2009（平成21）年12月に「公民館指定管理者制度導入の基本方針」が示され、同基本方針に基づき2010（平成22）年4月から市内の三つの公民館に指定管理者制度が導入された。このような取り組みの指針である同市の総合計画の基本理念は「地域の自立」であるが、指定管理者の選定にあたっては地域の「コミュニティ運営協議会」を立ち上げ、指定期間は5年間とし、職員体制は、館長1人・事務員2人を配置している<sup>95</sup>。このような住民参加によるまちづくり・地域づくりを意識した多様な取り組みが全国で数多く見られるようになるが、人口は減少し、高齢化が進展している現在、地域の絆を深め、市民自治の訓練にもなるこうした取り組みは評価に値する。

<sup>94</sup> 羽咋市「市立公民館の指定管理者制度導入方針（案）について」（羽咋市ホームページ）  
[www.city.hakui.ishikawa.jp/sypher/./0000000024\\_0000001602.pdf](http://www.city.hakui.ishikawa.jp/sypher/./0000000024_0000001602.pdf)（平成27年8月3日閲覧）

<sup>95</sup> 登米市教育研究所社会教育研究部「平成22年度 指定管理の進捗公民館の自立に向けた支援に関する一考察」（登米市教育研究所ホームページ）  
[www.tome-svr.jp/~wing-k/pdf/h22\\_syakai.pdf](http://www.tome-svr.jp/~wing-k/pdf/h22_syakai.pdf)（平成27年8月3日閲覧）

このように指定管理者制度の導入が2006（平成18）年以降も全国で行われ公民館における指定管理者制度は、2008（平成20）年に全公民館（16,561館）の8.2パーセント（1,351館）の施設に導入され、その後、2011（平成23）年度には、全公民館（15,392館）の8.6パーセント（1,319館）に指定管理者制度が導入されている。指定管理の委託先は、「その他」が最も多く、地域住民等による団体もここに含まれると考えられるが900団体（68.23パーセント）となっており、次に「一般社団法人・一般財団法人」が、285団体（21.60パーセント）、「会社」92社（6.97パーセント）、「NPO」33団体（2.50パーセント）、「地方自治体」9団体（0.68パーセント）となっている<sup>96</sup>。

また、制度が完全実施された2006（平成18）年度、神奈川県では、県および県下25市町村、1,527施設で導入され、2006（平成18）年度の当初予算額で施設等の管理経費等の削減額が前年に比べ、82億円に上る見込みであるという。そして「お役所仕事」からの脱却、「開館日、利用時間の拡大」、「既存の公的団体の意識改革」など導入のメリットを挙げている<sup>97</sup>。しかし、管理者が民間企業の場合、その選定において公募が徹底され、競争により管理経費の削減が徹底されたとしても、① 経営破綻や倒産のリスクがあり、結果として施設の機能停止など、混乱に陥る可能性がある。② 経費の削減は、アルバイトや派遣社員など、安価で不安定な雇用を生み出し、労働条件の悪化につながる。そして、再指定のたびに雇用が打ち切れ不安定な就労を強いられる。③ 結果として公共の事業を通して地域に不安定な労働環境・低賃金労働者を大量に生み出すことになりかねない。④ 指定管理者が頻繁に入れ替わるのであれば、施設管理や事務事業に専門的なノウハウ・経験が蓄積されず、業務の遂行に支障が出たり機能に停滞が生ずる。⑤ その一方で企業側も利潤を得るためメリットの高い分野への参入を検討し、公の施設が企業の利潤追求の場になりかねない。⑥ 利潤追求の結果、「安かろう悪かろう」の施設運営が常態化する可能性が高い。⑦ 国もこうした手法を通して行政改革の更なる推進を模索しているが、これらデメリットに関する検討が十分になされていないため営利企業に過度に依存することの危険性も孕んでいる。

しかし、昨今の逼迫した財政状況において地方自治体側にとっては、直営を見直し、指定管理者制度を導入することもやむを得ないという事情もある。こうした状況下で、せめてこうした業務の委託先が、地域の関係団体の構成員・自治会・民生委員・保護司、そのほかボランティアを中心とした地元住民主体の団体であればどうか。活動を通して自治意識が高まり“地域のことは地域で”という機運が高まる。また、人間関係の希薄化が叫ばれている昨今、地域住民が中心となって自分たちの地域で自ら活動を実践していくということには意義がある。さらに、地方自治体の経費削減、組織のスリム化、地域住民が中心となり柔軟

<sup>96</sup> 文部科学省生涯学習政策局「平成23年度 社会教育調査・結果の概要」（文部科学省ホームページ）  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/chousa02/shakai/kekka/k\\_detail/icsFiles/afiedfile/2014/04/16/1334547\\_02.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa02/shakai/kekka/k_detail/icsFiles/afiedfile/2014/04/16/1334547_02.pdf)（平成27年8月3日閲覧）

<sup>97</sup> 神奈川新聞 平成18年5月5日付1面

な施設運営が可能となるといったメリットがある（こうした取り組みについては後に地方自治体における実例として採り上げる。）。

大切なことは地方自治体と地域住民双方の良好なパートナーシップを築き、地域課題解決に向けて取り組める体制づくりを強化することである。

なお、この指定管理者制度を公民館の運営に適合させるため法令の整備も行われている。蛇足ながら簡単に触れておきたい。それは、それまで法律上必置が求められている館長については社会教育法等の規定により、教育委員会の任命が必要であった（社会教育法第27条・第28条）。しかし、内閣府に設置された地域再生推進本部が行った地方自治体の事務事業の民間委託化の阻害要因に関する調査でも、その要因の一つに「必置職員に対する教育委員会の任命」が挙げられていた。こうしたことを受け中央教育審議会は、指定管理者制度が導入されたこと、地方自治体からの強い要望があったことを踏まえ、「今後は、教育委員会の任命を行わずとも民間への全面的な管理委託が行えるよう、必要な検討・手続等を経た上で明確に周知していく」<sup>98</sup>とし、2005（平成17）年1月25日には、都道府県主管課長会議において社会教育施設における指定管理者制度の適用について次のように定めている。

公民館等の社会教育施設については、指定管理者制度を導入し、民間事業者等に対しても館長業務を含めた全面的な管理を行わせることができること。理由として社会教育法が、館長の必置を定め、館長その他の職員の任命は教育委員会が行うことと定めているが、教育委員会の任命権は公務員たる職員を対象とするものであり、公民館等で指定管理者が設置する館長は公務員ではないことから、教育委員会の任命権の対象ではなく、社会教育法第28条及び地教行法第34条は適用されず、よって教育委員会による任命は不要であるとし、公民館長の任命を含めた包括的な指定管理者への委任が可能とされている。

## (2) 地方自治法第180条の7に基づく補助執行

筆者の勘検では、近年、指定管理者制度の外にも地方自治法第180条の7に基づく事務の補助執行により公民館の管理運営を教育委員会から首長部局へ移す動きも増えている<sup>99</sup>。

地方自治法第180条の7では「補助執行」について定め、「普通地方公共団体の委員会又は委員は、その権限に属する事務の一部を、当該普通地方公共団体の長と協議して、普通地方公共団体の長の補助機関たる

<sup>98</sup> 中央教育審議会生涯学習分科会（第26回）配布資料（文部文部科学省ホームページ）  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/03120101/001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/03120101/001.htm) 平成27年9月2日閲覧

<sup>99</sup> 例えば、藤沢市「藤沢市教育委員会の権限に属する事務の委任等に関する規程」（藤沢市ホームページ）  
[http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/gyousei/reiki/reiki\\_honbun/g207RG00000493.html](http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/gyousei/reiki/reiki_honbun/g207RG00000493.html)  
四日市市「教育委員会事務の補助執行に関する規則」（四日市市ホームページ）  
[http://www.city.yokkaichi.mie.jp/reiki/reiki\\_honbun/i603RG00000813.html](http://www.city.yokkaichi.mie.jp/reiki/reiki_honbun/i603RG00000813.html)  
「安曇野市教育委員会の権限に属する事務の補助執行に関する規程」（安曇野市ホームページ）  
[https://www.city.azumino.nagano.jp/reiki/d1w\\_reiki/420920200004000000MH/420920200004000000MH/420920200004000000MH/H.html](https://www.city.azumino.nagano.jp/reiki/d1w_reiki/420920200004000000MH/420920200004000000MH/420920200004000000MH/H.html) など多数の自治体で事務の補助執行が行われている（以上、平成29年6月15日閲覧）。

職員」等に補助執行させることができるとしている。この補助執行は、代理や委任と異なり内部的に委員会の権限を補助し、執行させることであり対外的には委員会の名で執行される。

この補助執行という手法が採られるようになった理由としては、公民館設置基準の見直しによる公民館主事の専任規定が削除されたこと、総合的な行政の執行による事務事業の合理化、組織のスリム化、そして住民の利便性を図るため市民の生活に身近な業務は首長部局で一元的に行い、教育委員会には学校教育に専心させたいという発想が多く、地方自治体関係者の中にあつた。こうしたことが教育委員会という教育固有の世界から抜け出し、首長部局という新たな舞台で総合的な役割を担わせるという動きにつながったと筆者は考えている。

この社会教育事務の移管に関する問題を佐藤智子も、近年、「基礎自治体においては、地方分権の推進や住民自治の制度設計が大きな関心事であり、そのための方策として、公民館という社会教育施設が教育行政の枠を超えて活用され始めている」<sup>100</sup>と指摘している。

こうした地方自治体における社会教育の担当部局に関する島田・大桃らの調査によると2010（平成22）年4月1日当時の市の総数786のうち社会教育を首長部局で執行している市が全体の5.2パーセントであつた（表1参照）。

		首長部局	教育委員会	合計
社会教育事務	市の数	41	745	786
	割合	5.2	94.8	100

表1 社会教育事務の担当部局（出所）島田・大桃（2011）から筆者が作表

そして、合併の有無と社会教育の担当部局をクロスさせると（表2参照）合併市で5.9パーセント、非合併市で4.4パーセントと、合併を経験した市の方が社会教育を首長部局で担当している割合が高くなっている。

		社会教育		
		首長	教委会	合計
非合併市	市の数	16	348	364
	割合	4.4	95.6	100
合併市	市の数	25	397	422
	割合	5.9	94.1	100
合計	市の数	41	745	786
	割合	5.2	94.8	100

表2 合併の有無×生涯学習事務の担当部局（出所）島田・大桃（2011）から筆者が作表

さらに合併の有無に人口規模をクロスさせた場合（表3参照）、人口規模が小規模の非合併市が2.8パーセント、合併市1.3パーセントであるのに対し、人口規模が中規模の非合併市が3.9パーセント、合併市が

<sup>100</sup> 佐藤智子「中核市における教育行政組織機構の再編と公民館の位置づけ — 愛知県豊田市を事例として —」東京大学学術機関リポジトリ [http://repository.dl.itc.u-tokyo.ac.jp/dspace/bitstream/2261/35554/1/edu\\_49\\_14.pdf](http://repository.dl.itc.u-tokyo.ac.jp/dspace/bitstream/2261/35554/1/edu_49_14.pdf)（平成29年5月22日閲覧）

6.0 パーセント、そして人口規模が大規模の非合併市が 6.2 パーセント、合併市が 11.4 パーセントと、人口規模が中規模から大規模へと大きくなるほど首長部局で社会教育を担当している割合が高い、さらに合併市の方が非合併市に比べ、人口規模が大きくなるにつれて首長部局で社会教育を担当している割合が高くなる。

これは、合併に伴い地方自治体の人口規模が大きくなり、行政区域の広域化に対処するため公共施設のあり方、事務事業の見直し、機構改革等行われ、そのほか多様な問題・課題を抱え、それらに対処するため柔軟な対応を迫られた。そのため公民館では社会教育だけを担い、教育に関することはすべて教育委員会で所管するといった単純な理論では片付かない事情が各地方自治体にあったということがいえる。

			社会教育		
			首長	教委会	合計
非 合 併 市	人口少	市の数	3	103	106
		割合	2.8	97.2	100.0
	人口中	市の数	5	123	128
		割合	3.9	96.1	100.0
	人口多	市の数	8	122	130
		割合	6.2	93.8	100.0
合計	市の数	16	348	364	
	割合	4.4	95.6	100.0	
合 併 市	人口少	市の数	2	154	156
		割合	1.3	98.7	100.0
	人口中	市の数	8	126	134
		割合	6.0	94.0	100.0
	人口多	市の数	15	117	132
		割合	11.4	88.6	100.0
合計	市の数	25	397	422	
	割合	5.9	94.1	100.0	

表3 合併の有無×人口規模×生涯学習事務の担当部局（出所）島田・大桃（2011）から筆者が作表

こうした事務事業の補助執行が行われる動きは、管見の限りでは 2001（平成 13）年に島根県出雲市で行われた機構改革で社会教育に関する事務を首長部局に移管したのが始まりである。その背景には、1980 年代に本格化する行政改革、そして 1990 年代のバブル経済崩壊後の経済不況の中で行政のあり方が見直され、こうした中、教育委員会および首長部局の垣根を超えた行政機関の機構改革によりタテ割りの組織を見直し、効率的で機動的な行政運営の必要性・重要性が認識され始めたのである。

具体的な事例を挙げれば、北九州市では、1995（平成 7）年以降、公民館と市民福祉センターとの二枚看板の時期を経て 2005（平成 17）年 1 月、「地域の自主的・主体的な地域づくり・まちづくり活動を育み、地域の連携を深め」るため名称を一本化し「市民センター」として新たにスタートを切った。市民センターでは貸館（施

設の貸し出し)、まちづくり協議会をはじめとした地元組織との連絡調整、地域活動・ボランティア活動の支援、各種事業の実施など幅広くコミュニティに関する事業を行う施設として再出発している<sup>101</sup>。

2015(平成27)年5月現在、129の市民センターが設置され、所管課は、首長部局の市民文化スポーツ局市民部地域振興課となっている。また、埼玉県飯能市でも公民館の従来の社会教育施設としての機能を継承しつつ、市役所の出張所としての業務のほか、防災・防犯、住民の健康づくりに関することなど市の施策の推進、市役所本庁との調整など、行政と地域との橋渡しの役割を強化するとともに市民活動支援など地域の拠点施設としての機能の強化するため新たな施設の設置が検討された<sup>102</sup>。そして、2012(平成24)年4月1日から、市内13の公民館および2つの分館がそれぞれ「地区行政センター」・「地区行政センター分館」という新たな名称を付され、二枚看板の施設としてスタートを切った。所管課は、首長部局の市民生活部地区行政センター管理課、そして社会教育法上の公民館でもあることから教育委員会との併任辞令により職員が従事することとなった<sup>103</sup>。

このように多様化する行政ニーズや地域の課題に対応するため施設の多様な使われ方が模索され、そのほかにも各種証明の発行業務、税金や上下水道料金の支払い、住民要望の取次ぎ、自治会・町内会を初めとする地元関係団体との連絡調整等行い「市民センター」、「住民センター」、「行政センター」などの名称を用いている事例が多く見られる。こうした取り組みにより遠く離れた本庁まで行かなくても用事が済み、住民の利便性の向上につながる。また、要望事項などの取次ぎは、住民と担当課との橋渡しとなり行政運営がスムーズに運び、行政と地域住民との繋がりが期待でき、タテ割り行政の是正にもつながる。特に、先の市町村合併で広域化した地方自治体や高齢化が進む過疎地域等を抱える地方自治体にとってはメリットが大きい。

しかし、こうした公民館事業の首長部局職員による補助執行の流れを上田は、首長部局による「公民館の抱え込み」と評し、「こうした政策形成には、相対的に首長部局の力が増大し、教育行政の後退が見受けられ、一般行政権力の公民館への介入が進行している」(2013: 21)という。また、こうした流れが「住民によるまちづくりではなく」、「行政主導で進める地域づくり」であるとの批判もある(2013: 21)。しかし、高齢化や人口減少社会におけるコミュニティおよびコミュニティ意識の醸成は喫緊の課題である。そして厳しい財政状況下において、それぞれの地方自治体が工夫を凝らして政策を展開し様々な事業に取り組んでいる。行政主導によるまちづくりと揶揄する声もあるが、初めから自発的な住民主導で行われるまちづくりな

<sup>101</sup> 北九州市市民文化スポーツ局「市民センターとは」(北九州市ホームページ) [http://www.city.kitakyushu.lg.jp/shimin/file\\_0493.html](http://www.city.kitakyushu.lg.jp/shimin/file_0493.html) (平成27年7月21日閲覧)

<sup>102</sup> 飯能市総合政策部政策企画課「地区行政センター設置に向けた各地区説明会の開催結果等について」(飯能市ホームページ) <http://www.city.hanno.saitama.jp/cmsfiles/contents/0000002/2404/kaisaijyokyo.pdf> (平成27年8月9日閲覧)

<sup>103</sup> 飯能市総合政策部政策企画課「飯能市地区行政センターの設置・運営について」(飯能市ホームページ) <http://www.city.hanno.saitama.jp/cmsfiles/contents/0000002/2404/secchi-unei.pdf> (平成27年8月9日閲覧)

どそもそも期待できない。地域コミュニティの衰退を手をこまねいて待つよりも小さな取り組みでも少しずつ積み重ねていくことが重要である。

また、公民館自体は減少傾向であることを先に述べたが、2015（平成27）年現在、公民館が1万4,681館設置されている<sup>104</sup>。公立中学校が9,637校である<sup>105</sup>ことを考えると数字の上では各市町村の一定地域を網羅する施設数があると考えられる。こうした施設に複合的な機能を持たせ、多角的な利用を図ることにより住民福祉に資するとともに、地域コミュニティ活性化の機運を醸成することにもつながるのである。教育という範疇に固執することなく、また、既存の制度にとらわれることなく柔軟な制度設計を検討していくべきである。

## 6 公民館の現代的役割と新たな取り組みについて

### (1) これからの公民館はどうあるべきか

これまで述べてきたように戦後間もなく生まれた公民館は戦後の復興と民主化、そして青少年や婦人を中心に教育の場を提供するという重要な役割を担ってきた。しかし、その後の高度経済成長期を通して高学歴化、テレビの普及、娯楽・余暇の過ごし方の多様化により1960年代に公民館は衰退期を迎える。そして現代においてはインターネットの普及、生涯学習の一般化・大衆化により教育の機会は巷にあふれている。こうして公民館の存在意義や行政が行う社会教育の必要性が問われるようになる。

他方、地域住民高齢化、人間関係・連帯意識の希薄化、人口減少社会を迎え地域には様々な問題・課題が山積している。こうした問題を一朝一夕に解決することは不可能だが、小さな取り組みの積み重ねによって状況は、少しずつ良い方向へ向かっていくことができるだろう。大切なことは知恵を絞って出来ることから取り組むことである。本節では、現代における公民館においてどのような取り組みを行うべきかを公民館の担い手の多様化、民間活力を導入、協働、生涯学習推進のための新たな担い手の発掘、タテ割りの弊害を乗り越えた多様な機能・役割を公民館に担わせる、という観点から近年取り組まれている、公民館に関連した注目すべき事例について紹介・検討するとともに、これからの公民館のあり方について考えていきたい。

<sup>104</sup> 文部科学省生涯学習政策局「平成27年度社会教育調査」（文部科学省ホームページ）  
[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afeldfile/2017/04/24/1378656\\_03\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afeldfile/2017/04/24/1378656_03_1.pdf)（平成29年5月8日閲覧）

<sup>105</sup> 文部科学省生涯学習政策局「学校基本調査—平成27年度（確定値）結果の概要—」（文部科学省ホームページ）  
[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afeldfile/2016/08/12/1365622\\_2\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afeldfile/2016/08/12/1365622_2_1.pdf)（平成29年5月8日閲覧）

## (2) 公民館運営の担い手の多様化について

### ① 民間活力の導入による公民館運営

NPO ぐんまの行った調査によると福島県会津坂下町では、2004（平成16）年度から公民館の運営を請負契約に基づき地域住民による運営組織が行政・NPO 法人と連携し、行っている。そして、公民館を ① 住民による自主的な活動の場 ② みんなが気楽に集う場 ③ 地域づくりの拠点としての役割を持たせるという三つの目標を掲げ、地域住民が自ら公民館の運営を行う「自主公民館」に切り替えた<sup>106</sup>。

公民館運営上の特徴としては、もともとあった運営委員会と 2003（平成15）年8月に設立されたNPO 法人NIVO（ニボ）から派遣された生涯学習推進員がコーディネーター役となり公民館運営が推進されていることである。そして、非常勤特別職の公民館長以下、住民の自主性や主体性を生かした運営を目指し、教育や文化に精通した者、スポーツの得意な者といった多様な才能を持った住民を加え、運営委員を幅広い年齢層から 20 名程度に増員し、組織を改革した。委員の選任においても自治会・婦人会・老人会などの団体代表や地区内全体から人材を集めるため団体推薦と公募により「やりたい人」、「出来る人」、「お願いしたい人」といった多様な方法により人選を行った。運営委員会の主な任務としては、公民館事業の企画・立案、そして生涯学習推進員と協力し事業を実施することである。委員の任期は2年で公民館事業の企画から実施まで自主性を持って行えるよう、各運営委員会（委員長）は、町教育委員会（教育長）と事業委託契約を締結し、それまで教育委員会が行っていた施設運営から会計管理まで包括的に運営委員会が執行する形へと改めた<sup>107</sup>。

そのほか会津坂下町の取り組みの最大の特徴として地域住民による自主性を生かした公民館の運営や生涯学習を通じた地域づくり・人づくりを行うため、NPO 法人と専門の人材である生涯学習推進員の協力を得て活動が行われていることが挙げられる<sup>108</sup>。

生涯学習推進員の役割としては、① 地域住民とのコミュニケーションとレクリエーションの場を提供する、② 公民館の事業運営全般に係る事業を推進する、③ 各種事業の連携・調整を行う、④ 文書の発送など庶務的な業務、⑤ 貸館・保守・業務管理、⑥ 各種団体との相談業務と活動の支援、⑦ 地域づくり・人づくりのための包括的な活動等を行うとしている<sup>109</sup>。

この生涯学習推進員を派遣し、行政と運営委員会をとの橋渡しを行う、市民活動支援組織である「NPO 法人NIVO」は、1999（平成11）年11月、第4次会津坂下町振興計画策定のため、町民の公募による「まちづくり 2001 委員会」が組織された際、その中に作られた部会の一つである「しくみづくり部会」から発

<sup>106</sup> 関西情報・産業活性化センター「NPOとの協働による公民館地域運営」（関西情報・産業活性化センターホームページ）  
<http://www.think-t.gr.jp/NPM/index.html>（平成29年5月19日閲覧）

<sup>107</sup> 同上

<sup>108</sup> 同上

<sup>109</sup> 同上

展・組織されたもので、振興計画策定後も計画の具現化のため活動を継続することとなった。2003（平成15）年2月、しくみづくり部会の部員を中心に「市民活動支援組織 NIVO」を設立、同年8月には福島県からNPO法人として設立認証を受けている。このNIVOという名称は、Nonprofit（非営利）Independent（独立した）Voluntary（自発的な）Organization（団体）の頭文字を採り命名されている<sup>110</sup>。

また、生涯学習推進員、NPO法人とともに各地区の自主公民館の活動を支えているのが行政機関である中央公民館（教育委員会）である。中央公民館の役割は、①自主公民館の維持管理、②NPO法人が派遣する生涯学習推進員の受け入れと再配置、③自主公民館の事業の企画・運営を支援・協力する職員の配置、④共催事業（補助事業）の実施、⑤教育委員会・国・県等からの情報提供および外部への情報発信、⑥公民館相互の連絡調整、⑦公民館活動に関する研修と人材育成、⑧町の事業との連絡調整などである。こうした地域住民（運営委員会）、NPO（生涯学習推進員）、行政（中央公民館）の三者の連携により①地域の課題やニーズに応じた事業を企画・実施することができる、②協働による地域の連帯感（コミュニティの醸成）が図られる、③地域住民の主体性の向上が図られる、④約1,500万円の行政コストの削減が図られる。こうした取り組みにおいては、とかく行政対住民といった相対の構図となったり、縦型の命令・拝命の関係になりがちである。そのためうまく機能すればよいが、両者の関係がうまくいかなければ事が運ばないという結果に陥ることが多かった。この会津坂下町での運営は、運営事業すべてを丸投げするのではなく任命を受けた公民館長（非常勤特別職）以下および委嘱を受けた公民館運営委員会委員（地域住民）、委託を受けたNPO法人（生涯学習推進員）、中央公民館（教育委員会）という三つの組織の協働を成り立たせたところに特色がある。また、中立的立場に立つNPO法人の存在は、多様な考えを取り組みに反映させ、行政と住民両者の潤滑油となり効果が期待できる<sup>111</sup>。

そして、2013（平成25）年4月1日には町内7地区の自主公民館がコミュニティセンターへ移行した。当時の竹内町長は、町政をめぐる財政・社会状況、そして町全体で取り組むべき方針を次のように述べている。

「現在地方自治体は大変厳しい財政状況にあります」が、「地方自治の目的は『住民自治』の実現にあると思います」。そのために考えていかなければならないことは、「少子高齢化が進む中で、その機能を失いつつある『地域コミュニティ』を再生していくことです。そのためには、『人と人』、『人と地域』、『地域と行政』を強い絆で結んでいかなければなりません」。「個人や家族で出来ることは自ら行う。個人、家族を超えるニーズは地域が助けていく。地域を超えるニーズは町が支援していくという、自助、共助、公

---

<sup>110</sup> 同上

<sup>111</sup> 同上

助の『新たな公共のしくみ』が大切です。『共に生き、支え合う』という地域コミュニティの必要性を再認識し、役所依存の体質から、自分たちで地域を形成していこうとする気概と行動を起こしてもらいたいと思います」(2010: 49)。

こうした方針の下、コミュニティセンターでは、これまでどおり運動会・球技大会等、公民館で行われていた活動も行いつつ、生涯学習・社会教育事業の枠を超えて、地域住民が助け合い、「創意工夫により人材・特産物・伝統文化といった地域資源を活用し、防災・防犯・福祉・子育てなど総合的な地域づくりに取り組んでい」く<sup>112</sup>としている。こうした新たな担い手と地域住民による、まちづくりへの取り組みが始まっている。こうした取り組みを「行政主導」のまちづくり<sup>113</sup>、と揶揄する声もあるが、“無い袖は振れない”のである。こうした住民との協働によるまちづくりこそ、今後の地域社会を支えていく原動力になるのである。

## ② 生涯学習推進のための新たな担い手の発掘

1986(昭和61)年、臨時教育審議会第二次答申において「生涯学習体系への移行」という概念が打ち出された。各地の公民館では、主に主婦層を対象にしたさまざまな講座・教室が開かれることになるが、それは意図せず、公民館のカルチャーセンター化をさらに推し進める要因となった。そして、1990年代に入ると地方自治体における生涯学習への取り組みに変化が見られるようになる。それは、同時期、筆者の勤務する自治体や近隣市町村でも顕著に見られるようになるのであるが、公民館で講座・教室が開かれた後、参加した受講者同士で、サークルへと発展させるという取り組みがさかんに行われるようになる。その中には指導的立場に立つ者がおり、その活動が継続されていく。つまり「教わった者」を「教える側」へシフトさせる、さらにこうした者の中には公民館の講座等で、講師を受け持つ者も出てくる。行政は、「きっかけづくり」、「橋渡し」だけを行えばよいことになり、こうした活動の循環によって地域住民が主体の生涯学習体系への移行が可能になるのである。

こうした流れを受け、筆者の勤務する厚木市では、市民の多様な学習意欲に応え市民が生涯学び続ける場所と機会を提供するため講師となる人材を市民の中から募集し、その講師による自主企画・運営を基本とする、市民と行政の協働による生涯学習事業である「輝き厚木塾」を企画、実施している。担当課は首長部局の文化生涯学習課で、2006(平成18)年にスタートした。講師は、自ら習得したことや学習したことを他の人に教えたいという市民を対象に募集し、「厚木市生涯学習リーダー」として養成する。この「厚木市生

<sup>112</sup> 会津坂下町政策財務課『広報あいつづまげ2013.4』7面(会津坂下町ホームページ [www.town.aizubange.fukushima.jp](http://www.town.aizubange.fukushima.jp) 平成27年9月26日閲覧)

<sup>113</sup> 松田武雄・東内瑠璃子・河野明日香・後藤誠一・肖蘭「自治体内分権と公民館・地域づくり — 松本市和田地区の調査を中心に —」(日本教育学会 [ci.nii.ac.jp/naid/110009573084](http://ci.nii.ac.jp/naid/110009573084) 平成27年1月15日閲覧)、上田(2013)など

涯学習リーダー」が、市民講師となり、5月と10月の年2回、市内の公民館等で講座を開催する。2012（平成24）年度には、141の講座が実施され1,461人が受講している<sup>114</sup>。

このように学ぶ側と教える側の両者を結び、ともに生きがいや喜びを感じて活動できる場所づくり、機会の提供を行政が担うというものである。行政は、裏方に徹すればよいのであり、こうした取り組みが活発化することにより行政が行う生涯学習・社会教育行政は、その役割を終えたということがいえる。また、こうした近年の公民館における生涯学習に関する取り組みは、地方自治体の財政状況の悪化にともなう予算・職員の削減に反比例して全国の公民館が実施する学級・講座を増加させたという。文部科学省の行った社会教育調査を分析してその特色を谷は、次のように述べている。長くなるがここで引用したい。

「1980年以降、日本の社会教育制度の中核施設としての公民館は、生涯学習政策や新しい文化行政の登場に伴う社会教育の縮小再編、新自由主義的な地方自治改革の逆風の下で停滞を余儀なくされてきたというのが大方の観方である。『冬の時代』、『危機』、『改悪』、『削減』等々の表現は溢れているが、『発展』を聞くことは少ない。たとえば21世紀に入ってからの変化を示す1999（平成11）年から2008（平成20）年までの9年間の統計数値を見ても、公民館への予算支出は23.5パーセント減、公民館数は13.1パーセント減、職員数は全体で6.5パーセント減、その核となる専任職員だけだと20.3パーセント減と、ヒト、モノ、カネすべてが削減されている。このような事実はまさに公民館の制度的『改悪』、存亡の『危機』を示しているといえる。ところが同時期における公民館事業の推移に着目すると、そこには全く逆の傾向がみられる。特に学級・講座の件数は、71.5パーセントと激増している。サークル活動などの利用者数も6.7パーセント増加している。この傾向は1990年代後半から始まっている。全国の公民館が実施する学級・講座は1995（平成7）年から2007（平成19）年までの12年間に188,133件から469,546件へと実に2.5倍の規模に拡大した。増加率は149.6パーセントとなる」<sup>115</sup>。

谷の指摘にあるヒト（職員）、モノ（公民館）、カネ（予算）が削減されているにもかかわらず、学級・講座・サークル活動などの利用者数が増えているという事実は何を物語っているのか。それは、取りも直さず講師等を担う地域住民によるサークル活動が活発化しているという証である。

<sup>114</sup> 厚木市企画政策課「平成24年度 事務事業評価結果報告書」（厚木市ホームページ）  
[www.city.atsugi.kanagawa.jp/shiminbenri/machiit/\\_d/fil/houkousy.pdf](http://www.city.atsugi.kanagawa.jp/shiminbenri/machiit/_d/fil/houkousy.pdf)（平成26年9月1日閲覧）

<sup>115</sup> 谷和明「現代公民館における講座事業の発展 ― その1 社会教育調査解読 ―」  
[image01.seesaawiki.jp/l/lifelonglearningtufs/c194c65ae5418784.pdf](http://image01.seesaawiki.jp/l/lifelonglearningtufs/c194c65ae5418784.pdf)（平成26年9月1日閲覧）

### (3) 公民館機能の多様化とその取り組み事例について

#### ①公民館を活用した地域担当職員制度による協働のまちづくり

近年、地域の公民館を核としてコミュニティの振興に関する取り組みが活発化しつつある。

たとえば、八戸市では、地域住民と行政職員との協働によるまちづくりの推進のため「地域担当職員制度」を2008（平成20）年4月から導入している<sup>116</sup>。この地域担当職員制度は、市民と行政の協働によるまちづくりを推進するため、地域住民と市の担当職員がともに地域の課題解決や地域づくりについて考えることを目的とした制度である。

そして、八戸市のホームページによれば「地域担当職員」は、市内23地区の公民館の対象区域（概ね中学校区）ごとに設置され、各地区、1・2名の公募により選任された市職員を2年間の任期で任命する。地域担当職員は、地域づくりに関心のある市民、団体が主体となって開催する「地域づくり会議」へ参加・出席する。その中で、地域住民と一緒に地域づくりについて考え、地域住民が自主的に行う公益的な活動に役立つ情報を提供するなど、地域コミュニティ活動への助言を行う。また、各地区の町内会長からの意見・要望の受けと担当課への取次ぎ等も併せて行う<sup>117</sup>。こうした取り組みは、「地区担当職員」、「地域担当職員」等の名称で、他の地方自治体でも設置されつつある。その嚆矢となったのは周知のとおり1968（昭和43）年8月に始まった千葉県習志野市における「地域担当制」<sup>118</sup>であるが、近年では2006（平成18）年に那須塩原市の「車座談義」<sup>119</sup>、2008（平成20）年には茨木市の「地区担当職員制度」<sup>120</sup>など、同様の取り組みも徐々に行われ始めている。

こうした制度は、これまでの行政組織が、タテ割の構造になっており不合理かつ柔軟性に欠けていたという反省を踏まえ、これを地域コミュニティや市民の立場から見直し、地域と行政を結ぶ「架け橋となるようなそのパイプを太くすること」（日本都市センター：1978：93）を目指した。そして、「いままでタテ割でバラバラにちらばっていたコミュニティ、地域福祉、ボランティア、消費者対策、青少年・婦人対策」、その他さまざまな「仕事を総合体的にとらえ運用できるよう、ヨコの連絡調整等の体制をつくろうという」方針で取り組まれている（日本都市センター：1978：93）。

<sup>116</sup> 総務省「地域協働の推進（20例）」（総務省ホームページ）[http://www.soumu.go.jp/iken/090313\\_4.html](http://www.soumu.go.jp/iken/090313_4.html)（平成29年6月16日閲覧）

<sup>117</sup> 八戸市市民連携推進課「地域コミュニティ推進」（八戸市ホームページ）  
<http://www.city.hachinohe.aomori.jp/index.cfm/24.11470.20.40.html>（平成27年9月27日閲覧）

<sup>118</sup> 習志野市協働政策課「地域担当制」（習志野市ホームページ）  
<http://www.city.narashino.lg.jp/joho/machidukuri/shiminsanka/chiikitanto.html>（平成29年6月16日閲覧）

<sup>119</sup> 一般財団法人地域活性化センター『「車座談義」と「職員地域担当制」』（一般財団法人地域活性化センターホームページ）  
<https://www.jcrd.jp>（平成29年6月16日閲覧）

<sup>120</sup> 茨木市市民協働推進課「地域との架け橋・地域担当職員とは」（茨木市ホームページ）  
<http://www.city.ibaraki.osaka.jp/kurashi/machi/jichikai/chiikizukuri/1311924427541.html>（平成29年6月16日閲覧）

これらに共通するものとして市内の公民館等に設置され、地域ごとに複数の行政職員を配置している。その職員も配置する人員が少なすぎると職員の温度差によって取り組みに差が出てしまうことも考えられる。また、行政での経験の少ない若い職員を間に合わせであてがうだけでは実効性に乏しい。そのため、役職者を含めた複数の職員を配置するといった形で工夫がなされている。一例を挙げれば、先に挙げた習志野市の地域担当制では、1地区に地区長として次長・副参事・副技監を、副地区長として次長・副参事・副技監・課長級の職員を置く、そして1地区を1から4班に分け班長（課長・主幹級）を置く、班長は事務局長を兼ね事務局付の職員（係長・主査・主査補級）を置く、更に各班には班員10名（係長・主査以下の職員）を置いている<sup>121</sup>。

こうした行政職員が地域での行事や会議へ出席・参加し、住民とのコミュニケーションの機会を通じて、交流、情報交換、地域課題の発掘・共有、そして解決策について話し合い、役割を決め実行する。そのほか地域における意見や要望等を円滑に市政に反映させるための行政とのパイプ役ともなっている。地域住民側の構成メンバーには、自治会長、自治会役員、老人クラブ、公民館運営組織、福祉関連団体、子ども会育成連絡協議会、PTA、青少年健全育成運動協議会など、さまざまな分野の団体から選出・組織され、それまで個々の団体が独自の活動をしていたものを同じ組織に再編成し、「横の連携」を深め、地域におけるさまざまな活動を行っている。

これまで行政職員が本来の担当業務を離れ、地域住民とつながりを持ち、地域の活動に関与するという発想自体、ほとんどの地方自治体には無かった。しかし、高齢化、人間関係の希薄化、人口減少、市町村合併による行政エリアの拡大ほか、地域での問題や課題も複雑かつ多様化している。こうした中、これまでの様にタテ割りで細分化された行政の事務を、担当するそれぞれの職員が、物理的・心理的に隔たりのある実際の現場である地域住民と交渉や調整を行うことの困難さに行政側も気付いたのである。そのためタテ割りの行政組織と地域のさまざまな団体とが本来の業務・役割の垣根を越えて、対等な立場で話し合い、横のつながりや信頼関係を作る必要性が高まっており、こうした取り組みを通し、より良い地域社会を築いていかなければならないという機運が高まっているのである。

この取り組みの拠点としても公民館が利用され始めているが、こうしたニーズに対応し、公民館に集い、話し合いの場を提供することは、現代における公民館の新たな役割である。

<sup>121</sup> 習志野市協働政策課「地域担当制」（習志野市ホームページ）

<http://www.city.narashino.lg.jp/joho/machidukuri/shiminsanka/chiikitanto.html>（平成29年6月16日閲覧）

## ②災害時の避難所としての公民館の役割

近年、公民館の新たな役割として災害時の避難場所という機能が注目され始めている。

これまで公民館は、社会教育施設であるが故に他の目的に利用されることもなく、計画的に台風や地震など災害時の避難所として活用されることは少なかった。しかし、公民館は「全国で平均 1.3 キロの範囲内に 1 つあり」住民にとって身近な施設であること、「建物には、台所・トイレなどの基本的な生活設備が備わっている」ので、避難所としての利用だけでなく、炊き出しを行うなど、いざというときの住民の生活を支える、災害時の拠点としての役割を果たすことが期待できる<sup>122</sup>。

実際、2011（平成 23）年 3 月 11 日に発生した東日本大震災で、甚大な被害を受けた岩手・宮城・福島においては、被災後の 1 週間を前後して、公民館 261 館に 9,591 人（3 月 17 日 6 時現在）が避難している（全国公民館連合会：2011 c:34）。そして、翌々日には 1 万 5,963 人に膨れ上がり、岩手県を例にとると、県内 34 の市町村に「399 か所の避難所が設置され、4 万 5,031 人の避難者が」避難を余儀なくされ、「そのうち公民館は 94 か所で全体の 23.6 パーセント」に当たり、そして、「5,545 人（12.3 パーセント）の人たちが避難生活を送った」（全国公民館連合会：2011 c:34）。また、宮城県では「数年前までは『公民館』として設置されていたものの、名称の変更や指定管理者などによって運営されている例を合わせてみると」、県内 35 の自治体のうち、54.2 パーセントに当たる 19 の自治体で避難所として公民館等が活用されている（全国公民館連合会：2011 c:34）。

公民館が震災の際に活用された理由・メリットとしては、① 調理室、和室、そして多くの人を収容することができる体育室等があるといった施設が持っている機能のほかに、② 自治体のエリア内に一定の割合で公民館が配置されていること、③ 歴史的、また、これまで地域の事業や活動を通して施設の知名度が高く、いざという時に住民の参集がスムーズに運ぶこと、④ 身体障がい者のためのバリアフリー化や和室を備えているなど高齢者にも配慮されていることなどが、その理由として挙げられる。そのほかにも非常時に公民館を活用するメリットとして、普段、サークル活動等で公民館を利用している住民も多く、そうした気心の知れた住民が含まれる場合、施設の運営に対する協力も得られやすい。

このように東日本大震災では、多くの公民館が避難先として地域住民に活用されてきたが、震災後の 2011（平成 23）年 11 月に岩手県立生涯学習推進センターが、県内市町村の関係部署に行った調査によると震災前から公民館（類似公民館含む）で避難所に指定されていたのは、内陸部の市町村で 76.0 パーセント、沿岸部の市町村では 67.6 パーセントの約 199 館であった。それまで避難所に指定されていなかったが、震災後、新たに避難所に指定された残りの公民館は、内陸部で 23.1 パーセント、沿岸部で 20.8 パーセントの約

<sup>122</sup> 内閣府政策統括官（防災担当）「平成 21 年度 広報 ぼうさい 防災 Q&A」から（内閣府ホームページ）[www.bousai.go.jp](http://www.bousai.go.jp)（平成 27 年 10 月 6 日閲覧）

15 館となり、ほとんどの公民館は震災を契機に避難所として指定されている<sup>123</sup>。だが、有事の際には指定の有無にかかわらず避難者が避難してくる可能性が高い。そのことをあらかじめ想定し、物資の備蓄や災害時を想定した訓練を行うなど、物心両面で有事に備える必要がある。

しかし、これまで公民館は社会教育法第 20 条に定められた社会教育施設であるがゆえに教育目的の利用に主眼が置かれてきた。だが、いざという時には教育施設としての役割より、地域住民の安全の確保や生きるために必要な機能の確保が最優先される。そして、災害時には避難場所、救援物資の保管・配給場所、ボランティア・支援活動の拠点、そのほか情報収集・情報提供等、総合的な支援の拠点施設として機能していかなければならない。このことは災害時に適切な避難場所の確保を図るため学校や公民館等の公共施設を「指定避難所」として指定しなければならないと、2013（平成 25）年 6 月に改正された災害対策基本法（第 49 条の 7）にも定められていることから災害時への対応は喫緊の課題である。

震災を契機に公民館に非常時の備えを、という機運が高まっている。現代における公民館は、「学ぶ」という機能だけを果たしていれば良いのではない。公民館の「集いの場所」として永年活用されてきたこれまでの実績を生かし、災害時の拠点施設としても整備されていかなければならない。

### ③ 居場所づくりとしての役割「教育・学習の場」から「集い・憩いの場」へ

社会教育施設である公民館は、これまで地域住民のための教育の場、学習の場として位置付けられてきた。そのため公民館は、講座や教室に参加する場合やサークル活動等で施設を利用するといった明確な目的がなければ決して立ち寄らない特定の住民が利用する施設といったイメージがあった。また市町村の担当者も公民館を教育目的以外に利用する、利用させるという発想に乏しく、細かい規則を設け利用方法を規制してきた。

しかし、社会構造の変化や少子高齢化の進展とともに孤独な高齢者や居場所のない子ども達が増えている。また、近隣住民同士の人間関係は希薄化し、孤独・孤立を生み出し、コミュニティの崩壊が深刻化した近年、特に先の震災以降は“地域の絆”や“人と人とのつながり”の重要性が叫ばれるようになる。こうした状況下で、公民館に課された新たな役割として、地域住民のための「居場所づくり」としての機能・役割がある。

この「居場所づくり」とは、社会教育という固定化された本来の目的以外に“集うこと”や“立ち寄ること”自体に主眼が置かれ、そこに価値や意義を見出し、その場所として公民館を利用するものである。そして、こうした利用を通して公民館を地域住民の“憩いの場”にしようという取り組みである。

<sup>123</sup> 岩手県立生涯学習推進センター「平成 23 年度 岩手県生涯学習推進研究発表会資料 東日本大震災津波をふまえた公民館等の役割と課題に関する調査研究（1 年次報告）」（岩手県ホームページ）[www2.pref.iwate.jp/~hp1595/mamabinohondana/pdf/h23shinsai.pdf](http://www2.pref.iwate.jp/~hp1595/mamabinohondana/pdf/h23shinsai.pdf)（平成 26 年 10 月 10 日閲覧）

たとえば、福井市酒生公民館では地域住民の要望に応え、公民館の利用目的を学習活動に限定せず、地域住民が公民館でお茶やコーヒーを飲み談笑できる場所を提供するため、2013（平成25）年8月、公民館のロビーに「さこうかふえ」を開設した。また、2013（平成25）年3月には、鳥取市立大村地区公民館でも「大村ふれあい喫茶」が設置され、公民館に来館し、セルフサービスにより低廉な価格でコーヒーやお茶を飲むことができるサービスを開始した<sup>124 125</sup>。

こうした市町村ごとの活動のほか、全国的な取り組みとして社会福祉法人全国社会福祉協議会は「ふれあい・いきいきサロン」活動を推進しており、地域を拠点に住民ボランティアによるサロンの運営を後押ししている。サロンの開催場所としては、徒歩圏内で集える公民館等の施設を想定しているという<sup>126</sup>。足利市ではこの制度を利用して、2012（平成24）年1月末現在、市内160か所の自治会館や公民館等で「高齢者ふれあいサロン」を開催する団体等に助成を行っている<sup>127</sup>。助成を受けた各団体は、茶話会をはじめさまざまな活動を行い、高齢者10人以上が集まり、月1回以上の活動を3年以上継続するということが条件で年間2万円の補助金を交付しているという<sup>128</sup>。設置を進める理由として「高齢者が家に閉じこもることなく近隣とのふれあいの中で生きがいをもって生活が送れるようにする」ことであるという<sup>129</sup>。

こうした取り組みが各地で見られるようになったが、先に述べたように、教育・学習活動等、社会教育に関するもの以外で公民館を利用させるような取り組みは、これまでほとんど行われてこなかった。ましてや教育施設である公民館内で飲食を認めるということ自体あり得ないことであった。しかし、高齢化社会の到来、コミュニティの崩壊が叫ばれている今、こうした使われ方もあり得ることであり、こうした現代的な役割も公民館は担っていかなければならない。

#### ④ 地区社会福祉協議会との連携

第2章で述べたように戦後間もなく設置された公民館において、社会福祉と社会教育との連携が福祉の関係者から期待されていたが結果として実現できなかった経緯がある。

しかし、戦後70年を経た現在、少子高齢化社会の進展等によりこうしたことが現実のものになりつつある。筆者が見聞した中でも近年よく見られるのが、公民館に地区社会福祉協議会の事務所が併設されたり、公民館を利用して地域福祉に関する事業が行われるなど社会福祉事業が行われるようになったことである。

<sup>124</sup> 福井新聞社「住民憩いの場『10円カフェ』人気 福井・酒生公民館内に開設」（福井新聞 総合ニュースサイト）[www.fukuishimbun.co.jp](http://www.fukuishimbun.co.jp)（平成26年10月27日閲覧）

<sup>125</sup> 鳥取市立大村地区公民館ホームページ [chiiki.city.tottori.tottori.jp/omura-1/](http://chiiki.city.tottori.tottori.jp/omura-1/)（平成26年10月27日閲覧）

<sup>126</sup> 栃木県保健福祉部高齢対策課介護保険班『地域支え合い体制づくり取組事例集 高齢になっても安心して暮らせる支え合いのある地域を目指して』2012年104.107頁（栃木県ホームページ）[www.pref.tochigi.lg.jp/e03/welfare/koureisha/fukushi/.../jireisyu4.pdf](http://www.pref.tochigi.lg.jp/e03/welfare/koureisha/fukushi/.../jireisyu4.pdf)（平成26年10月27日閲覧）

<sup>127</sup> 同上

<sup>128</sup> 同上

<sup>129</sup> 同上

こうした地域における独自の福祉活動を行うにあたっての根拠・指針となっているものが、「市町村地域福祉計画」である。この市町村地域福祉計画は、地方自治法第2条第4項で定められた行政計画の一つで、2000（平成12）年6月、社会福祉事業法の改正により、新たに社会福祉法に規定されたものである。計画は、「都道府県地域福祉支援計画」、「市町村地域福祉計画」からなっており、各地方自治体が主体となって「地域福祉計画」を策定する。その際には、地域住民の意見を十分に反映させるものとし、今後の地域福祉を総合的に推進する上で大きな柱になるものである。2012（平成24）年3月31日現在の地域福祉計画策定状況は、1,742市町村中58.9パーセントに当たる1,026の市町村が策定済みであるという（東京都特別区含む）<sup>130</sup>。

こうした計画の策定が急がれる背景には、「少子高齢化、核家族化等社会情勢の急激な変化により地域の生活課題は、益々多様化・複雑化して」おり、「この多様化・複雑化する生活課題に対応するため」には、福祉の所管課だけでなく公民館職員等を含め「民生・児童委員や福祉推進委員、町内会・自治会、地区社教等地域福祉の担い手と福祉、医療等専門職」、「包括支援センター等が一体となって」、各公民館区で座談会、各種相談業務等開催し、地域における生活課題の把握に努め、そして、さまざまな課題を拾い上げ、解決していくためのネットワークを強化することが必要である<sup>131</sup>。公民館が用いられる理由としては、施設の数が全国的に見ても公立中学校の学区に一館以上の割合で設置されていること。そして、住民にとっても最も身近な公共施設であるということが、その理由であると考えられる。

先進的ないくつかの事例を挙げれば、たとえば土浦市社会福祉協議会では、誰もが安心して暮らせることを目指し、市内の各中学校区に設置された八つの公民館を社会福祉協議会の支部として位置付け「地域ケアコーディネーター」（社協支部職員）を配置した。そして、支援を必要とする市民に対して、保健・福祉・医療の専門スタッフが支援を計画するとともに、家族・親族、NPO、ボランティア、ケアマネージャー、保健師、民生・児童委員、かかりつけ医、訪問看護師、ホームヘルパー、社会福祉協議会等、必要となる支援の輪を広げ、地域全体で総合的な支援を行う「ふれあいネットワーク」と呼ばれる取り組みを実践している。そして、介護支援に関する相談、ひとり暮らしの高齢者の食事や育児支援・福祉サービスに関する相談、福祉等に関する情報提供等を行う。そして、寄せられた相談は行政職員と複数の保健・福祉・医療の専門スタッフが集まる会議で対処策を検討し対応する<sup>132</sup>。

<sup>130</sup> 厚生労働省社会・援護局地域福祉課「地域福祉計画」（厚生労働省ホームページ）

[http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/c-fukushi/index.html](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/c-fukushi/index.html)（平成26年10月27日閲覧）

<sup>131</sup> 松江市保健福祉課「松江市地域福祉計画・地域福祉活動計画」（松江市ホームページ）

[http://www1.city.matsue.shimane.jp/shisei/keikaku/kenkou/chiikifukushi-keikaku\\_3rd.html](http://www1.city.matsue.shimane.jp/shisei/keikaku/kenkou/chiikifukushi-keikaku_3rd.html)（平成26年10月27日閲覧）

<sup>132</sup> 土浦市社会福祉協議会「ふれあいネットワーク」（土浦市社会福祉協議会ホームページ）[www.doshakyo.or.jp/ft03\\_fureai.html](http://www.doshakyo.or.jp/ft03_fureai.html)（平成26年10月27日閲覧）

また、鎌ヶ谷市では、市内6地区の公民館等に地区社会福祉協議会が設置されるとともに、地域住民が主体となって地域における福祉活動を行っている。それは、自分たちが生活する地区における福祉に関する課題やニーズを捉え、それらの解決に向け、互いに協力し合い、誰もが「安心して暮らせる人にやさしいまちづくり」を目指している。そして、各組織には「地域福祉コーディネーター」を配置し、福祉サービスやサービスを提供する公的機関や民間事業者、NPO、各種健康福祉団体やボランティア団体などへの情報提供、地域の福祉相談窓口、ボランティアの育成・支援、地域のふれあい・支えあい活動を推進するためのコーディネーターとしての役割を行っている。具体的には、広報誌の発行、茶話会等による高齢者との交流会、ボランティア研修及び交流会、介護予防教室、健康講座等の開催、その他見守りパトロール、公民館ふれあいまつりへの参加などが行われている<sup>133</sup>。

こうした取り組みに共通するものとして、地域住民にとって身近な施設である公民館を活用して、中核となる専門的な知識を持ったコーディネーターなどの調整役を配置する、そして、地域住民を中心にさまざまな団体等の関係者との“ヨコのつながり・連携”を強化し、それらの構成員ひとり一人がうまく機能することで大きな力を生み出そうという取り組みである。こうした取り組みが、全国各地で見られるようになった。高齢化の進展・人間関係の希薄化が著しい現代において、こうした流れは、さらに加速化してゆくだろう。これまでの地域住民のための学習施設という位置付けだけでは現代的な課題には対応しきれなくなっているのである。

#### ⑤ 公民館の「まちづくり」という役割

このように近年、公民館の新たな役割を模索し、全国でさまざまな視点から多様な取り組みが始まっている。財政悪化による経費削減や合理化、地域コミュニティの崩壊、人間関係の希薄化、少子高齢化や人口減少等、公民館を取り巻くさまざまな問題が噴出し、こうした社会の変化への対応として公民館に“まちづくり”“地域づくり”という文脈から多様な役割を担わせようという動きが顕在化している。

こうした動きに対し、これまでの社会教育の取り組みを振り返って、岡山県鏡野町羽出公民館の元館長、美若忠生氏は、全国の都市や農村部で、まちづくりや市民協働による事業が取り組まれているが、これまでの公民館は、地域が抱える問題に対して、それが発生している現場であるにもかかわらず、その問題解決に向けた取り組みには意識的に目を背けてきたと自戒する。そしてコミュニティにとって最も基礎的な課題は「支えあって生きていく暮らし方の文化を地域のなかに創生していくこと」であるがこうした課題がこれまででないがしろにされてきたと指摘している（美若・2013:1）。

<sup>133</sup> 鎌ヶ谷市社会福祉協議会「地区社協案内」（鎌ヶ谷市社会福祉協議会ホームページ）[www.kamagayashakyo.com](http://www.kamagayashakyo.com)「地区社協案内」（平成26年10月27日閲覧）

近年こうした反省を踏まえ、コミュニティの創造・再生、そして、地域の課題解決に向けたさまざまな取り組みが見られるようになる。それは取りも直さず地域の公民館の機能として社会教育の枠を超え、何が必要で、何が重要か本腰を入れて検討され始めた結果であるといえよう。

たとえば、松本市では「安心して、いきいきと暮らせる住みよい地域社会」を目指し、「地域住民が主体」となり「地域の課題を解決していく活動や取り組み」を構築するため、2012（平成24）年3月「地域づくり実行計画」を策定、市民を交えた意見交換などを通して住民自治のシステムを練り上げた。そして、それまで支所・出張所、地域福祉、社会教育の事務事業がタテ割りでそれぞれ行われていたものをきちんと連携させていくため、2014（平成26）年4月「地域づくりセンター」を市内全35地区に開設、ここを拠点にまちづくりが進められている<sup>134</sup>。

松本市地域づくり課の廣田は、「松本はもともと公民館活動などを通じて住民自治の体制ができていたもので、それをわざわざ壊して新しい体制を作るのではなく、今あるものをうまく活用して進めようという考え方」（廣田他：2013：8）があったという。こうした資本を活用して少子高齢化による人口減少社会への対応、たとえば災害時や高齢の単身者への対応をどうするか、そのほか人間関係の希薄化・地域活動への無関心さ、町会役員の担い手不足といった地域の根底にあった問題に対処するためヨコのつながりを支える組織や仕組みを再構築する試みをスタートさせた<sup>135</sup>。その際、先に述べたようにもともと存在する既存の公民館（学習機能）、支所・出張所（地域振興機能）や町会（住民自治組織）の機能を最大限活用する<sup>136</sup>。また、松本市の特徴として、地域住民の健康・介護・生活に関する相談業務、ふれあいの場の運営、健康づくり、地域福祉の担い手づくり、ボランティア支援、福祉に関する研修等行ってきた地域福祉の活動の拠点である“福祉ひろば”（地域福祉）の機能も併せて「地域づくりセンター」の業務に一本化されたことが挙げられる<sup>137</sup>。そして、① 公民館・福祉ひろばの担当職員の専門性・独自性を生かすため地域づくりセンター職員を兼務し、職員研修等により専門性を持った「地域コーディネーター」として育成・配置する、② 地区担当保健師、ケースワーカー、地域包括支援センター職員、社会福祉協議会等が連携して地域づくりを支援する体制を作る、③ 首長部局の地域づくり課が行政と地域の総合調整、支援等実施する、④ 支援団体（筆者注：松本市はこれを「志縁団体」としている。）、企業、大学との連携を図ることなどを重視しているという<sup>138</sup>。

---

<sup>134</sup> 松本市地域づくり課「地域づくり」（松本市ホームページ）<https://www.city.matsumoto.nagano.jp/kurasi/tiki/tikidukuri/index.html>  
（平成27年11月14日閲覧）

<sup>135</sup> 同上

<sup>136</sup> 同上

<sup>137</sup> 同上

<sup>138</sup> 同上

こうした体制の下、① 地域住民と協力して地域課題の把握・集約・整理・解決に向けた支援を行う、② 構成団体・構成機関同士の情報提供、③ 特定の委員等が地区のことを話し合うのではなく、誰もが話し合いに参加でき、地域課題を共有する、そして、その解決に向けた取り組みを実践するためのネットワーク型組織である「緩やかな協議体」を設置、地域づくりセンターは、その事務局の役割を担う、④ 地区ごとの特性に対応した地域づくり計画を策定するための支援を行う、⑤ 地域団体の活性化に向けた支援・育成等に取り組むとしている<sup>139</sup>。

こうした取り組みによって地域の住民が主体となって課題を認識・共有し、その解決に向けて話し合う。その中で、自分たちでできることと行政が行うことがはっきりしてくる。また、これまでのタテ割り行政の中では福祉、社会教育、首長部局の事務事業、支所・出張所における行政サービスがそれぞれ独自に行われてきた。そして、行政の下部組織的な存在として町会（自治会）といった半官・半民の住民自治組織があった。しかし、行政課題が多様化した現在、これまでのシステムでは立ち行かなくなっている。こうした問題を解決するため古くなった制度や不合理な仕組みは変えていかなければならない。それを考えるのは市町村をはじめとした行政とそこで暮らす地域住民である。今後さらに進む高齢化と人口減少、ほか新たに発生するであろうさまざまな問題に対処するためにも今ある問題・課題に目を背けることなく前へ進んでいかななくてはならない。

---

<sup>139</sup> 同上

## むすび

戦後間もなく誕生した公民館は、70年以上が経過した今も時流に乗り存続している。しかし、戦後復興を果たし、高度経済成長期以降の社会構造の変化や人びとのライフスタイルの多様化、そして学ぶ機会にあふれている今日、行政が行う公民館での社会教育はその役目を終えたと言える。一方、地方自治体を取り巻く状況は、人口減少・高齢化、財政状況の悪化など諸問題を抱え、地域社会においてもさまざまな問題・課題が山積している。本稿の目的・趣旨は、こうした状況下で公民館がたどった歴史的経緯や時代背景、また、近年公民館の減少傾向が顕著であるが、その原因・問題の所在を明らかにすることで公民館のあり方を見直し、現代における公民館の役割は何か、また、どうあるべきか提言することを目的としている。

それでは、これまで述べてきた公民館の問題点の根底にある本質的な問題は何か。

それは、これまで公民館で行われてきた事業や取り組みが教育的観点からの政策に囚われ過ぎていたこと。そして、その背景には省庁のセクショナリズムや“タテ割り”の弊害があり、公民館が総合的な行政課題の解決のための拠点施設となり得なかったことが挙げられる。また、これまで成人したすべての人びとに対し教育を施すという壮大かつ滑稽な取り組みが推進され続けてきたが、そこにある“教育”という目的からは、効率性や経済性といった観点からの議論は行われず、社会教育を受ける人が少ないから社会教育は不要だ、と声を上げる人は数少ない。少しでもそれを必要とする人がいる限りやめるわけにはいかない、そうした発想に基づき自治体の事業が進められてきた。しかし、現在の財政状況や社会状況を考えればこうした政策を推進し続けることは得策ではない。たとえば、生涯学習に関する分野については地域住民の自主的な活動にゆだねるべきである。また、それが可能な程度に生涯学習活動に関する素地は住民に備わっている。古くあった制度は変えていき社会や地域の実情に合った制度設計で時代の変化に柔軟に対応していかなければならない。社会教育は、その手段の一つにすぎず、目的ではないのである。

また、これまで公民館は、地域住民の教育・学習の拠点として位置付けられてきたが、施設の運営や社会教育は行政が責任を持って担うべきだと意見も根強かった。しかし、悪化の一途をたどる財政状況と地方分権時代を迎えた今、どういった運営形態でどのような取り組みを行うかは、地方自治体と地域住民の判断にゆだねられ自主性が尊重されなければならないのである。

## 提 言

本稿ではこれまで現代における公民館のあり方について論じてきたが、これらの検討を踏まえて次のことを提言したい。

### (1) 公民館に新たな活路を ～地域の実情に応じた多様な役割を担わせる～

これまで公民館における活動は、教育や学習という狭い範囲の目的に限定されてきた。一方、地域社会においてはさまざまな問題・課題が山積しているにもかかわらず根本的な解決にはつながっていない。こうした問題を解決するためにも公民館は地域の拠点施設として多様な役割を担っていかないかなければならない。

具体的には福祉・教育・公衆衛生・防災・防犯等に関する事業を包括的に推進できる地域の拠点施設となる必要がある。

### (2) 「行政主導」から「住民主導」「住民主体」へ

地域の担い手についても、これまでの自治会・町内会を中心とした地域住民による自治のシステムは限界がきている。こうした現状を鑑み、多様な団体や地域住民等が主体となって公民館を活用し、住民の福祉や地域コミュニティを醸成するシステムづくりを総合的に検討していかなければならない。

一方で、国・地方自治体の財政状況は、悪化の一途をたどり、職員の配置、施設・設備の新設・維持・管理等に係る経費の確保についても限界が来ているといわざるを得ない。こうした状況下で自治体の運営を全面的に行政に依存し続けるということは現実的ではない。住民が主体となり行政と共に汗して地域社会を築いていくという気概が必要である。

これまでの地方自治体の施策といえば、とかく行政が“お膳立て”をして、住民を行政の意図する方向へ仕向けるというやり方が往々にして行われてきた。しかし、これからの地方自治の現場においては住民が主体となり“行政は裏方に徹する”という姿勢が徹底されるべきであり、そうした方向に誘導していく必要がある。

### (3) 公民館を活用した地域コミュニティの醸成を

これらの点を踏まえ、現代における公民館が担うべき役割は何か。

それは、「教育」や「学習」といった分野にとらわれない包括的な役割を公民館に担わせ、公民館を中心として地域コミュニティの醸成を推進することであり、そうした体制・制度づくりが急務である。

今現在でも数字の上では、国内の公立中学校よりも数多く公民館が存在する。また、「公民館」という施設の名称も戦後間もなく生まれ、永年、地域住民の中心的な公共施設として活用され慣れ親しまれており、

知名度が高い。そして、公民館の管轄するエリアは、地縁に基づき設定されているケースが多い。このことは地域にまとまりがあり、いわゆる“地域力”<sup>140</sup>を秘めていることが多く、コミュニティ意識の醸成にも一定のアドバンテージがある。これを活用しない手はない。社会教育法上の規制を受けるというのであれば、社会教育法に基づく条例を廃止した上で、地方自治法上の公の施設として公民館を位置づけ、名称をそのまま用いることも可能であり法的な規制・制限はない。

#### (4) 住民自治力の育成を

さらに一步進めて、公民館を地域の拠点施設として地域住民の自治力を育成し、コミュニティづくり・地域づくりを自ら行えるようにすることが究極の目標である。そのための予算を計上し、住民自治組織・各種地域団体・NPO等を主体とした組織に運営を委任する。そして、地域住民・関係機関・行政等が連携を取ること重要である。スタート時点では行政職員が手助けしてもよい。運営組織が地域住民を直接雇用することもあり得よう。そして、行政と対等な立場で運営方針・事業計画等定め地域の防犯パトロール、児童・生徒の見守り、清掃活動等さまざまな地域の活動に取り組むのである。生涯学習事業も地域住民が中心となり講師を務め実施すればよい。

公民館単位で活動を行うことのメリットは、先に述べたように公民館が地縁に基づく地域ごとに設置されてきたという歴史的経緯があることが挙げられる。行政主導で人為的にコミュニティをつくることは難しい。人と人のつながりは一朝一夕にはいかないのである。

以上、四点について筆者の提言としたい。

地方分権が進みつつある現在、全国の地方自治体で様々な取り組みが見られるようになったのは望ましい限りである。そう実感しながらもより良い地域社会をつくるために公民館はどうあるべきかを模索し、検討を重ねてきた。国家が国民を「オシエ・ソダテル」という「教育」に固執した社会教育を推進する時代は終わった。しかし、戦後間もなく生まれた地域住民のための施設の代名詞として定着し、慣れ親しまれた「公民館」という名称は、活用し、後世へ残してゆくべきである。

また、近年「地方分権」「住民参加」「協働」という言葉が使われだして久しいが、こうした文言も未だ国・地方自治体レベルのスローガンにとどまっている感が否めない。

---

<sup>140</sup> 地域力とは「地域の持つポテンシャルや住民の方々の発揮する力」（横浜市南区ホームページ）  
<http://www.city.yokohama.lg.jp/minami/40kusei/49tikiiryoku/490001.html>（平成29年6月28日閲覧）、「地域でお住まいの方たちが自分たちで安全・安心な環境を作り上げていくこと…（略）…、地域の人たちが手を携えて課題を解決する、この連携力、連帯力が『地域力』」（相模原市ホームページ）  
[http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/dbps\\_data/material/localhost/simin-katsuryoku/410500/pdf/pamphlet/03taidan.pdf](http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/dbps_data/material/localhost/simin-katsuryoku/410500/pdf/pamphlet/03taidan.pdf)（平

日本国憲法に定められた真の地方自治を確立するためには、権限を有する地方自治体と自治の主体としての住民が自主的・自発的に公共的課題に取り組むことができるよう活動の機会とその場を提供することが必要である。そして、両者がともに地方自治を推進して行けるような体制づくりを進めていかなければならない。

今、何をすべきか、本当に必要なものは何か、地方自治体や地域住民が中心となって考える時が来ているのである。

《参考文献》

- ・荒木昭次郎（1990）『参加と協働 — 新しい市民 = 行政関係の創造 —』ぎょうせい
- ・荒木正三（1962）「しんどい公民館談義」『社会教育 5月号』全日本社会教育連合会
- ・井内慶次郎、山本恒夫、浅井経子（2008）『改訂 社会教育法解説』全日本社会教育連合会
- ・磯山浩（1977）「第三の大学を」『社会教育 12月号』全日本社会教育連合会
- ・石川和子（1962）「男芸者をもつ妻のメモから」『社会教育 6月号』全日本社会教育連合会
- ・市川昭午（1995）『臨教審以後の教育政策』教育開発研究所
- ・一番ヶ瀬康子（1969）「現代家庭婦人論 その意識とテレビと」『放送文化 5月号 特集家庭婦人とテレビ』  
日本放送協会
- ・伊藤学司（2013）「文部科学省施策説明 第 53 回関東甲信越静公民館研究大会兼第 60 回長野県公民館大会記録 集」第 53 回関東甲信越静公民館研究大会実行委員会
- ・伊藤学司・井上昌幸・吉田博彦・立田慶裕（2013）「誌上座談会 平成 24 年度の社会教育・生涯学習の課題と今後の展望 ソーシャルキャピタルをどう構築・蓄積していくのか」『社会教育 3月号』日本青年館
- ・伊東静一（2005）「公民館に求められている事業と学び」『日本公民館学会年報 第 2 号 公民館改革の現代的潮流』日本公民館学会
- ・伊藤俊夫（1972）「文部省だより 社会教育指導員の新設 — 社会教育指導員設置費補助 —」『社会教育 4月号』全日本社会教育連合会
- ・伊藤昇（1966）「婦人教育・その現状と将来 放送の役割と効果を中心として」『放送文化 8月号』日本放送協会
- ・今西一男（2008）『住民による「まちづくり」の作法』公人の友社
- ・入江直子（1996）「大学での資格取得と主事講習と任採用の現実 — 大学での資格取得は意味がないのか —」『社会教育職員研究 第 3 号』全国社会教育職員養成研究連絡協議会
- ・岩井竜也（1961）「青年学級における学習内容」『社会教育 7月号』全日本社会教育連合会
- ・上田幸夫（2013）「自治的コミュニティを形成する公民館の再構築 — 分館公民館・自治公民館を組み込んだ計画論の可能性」『月刊社会教育 9月号』国土社
- ・碓井正久 編（1988）『社会教育 《戦後日本の教育改革 第 10 卷》』東京大学出版
- ・内海貞太郎（1965）「地区公民館否定論 — 社会教育研究集会より —」『社会教育 2月号』全日本社会教育連合会

- ・梅地幸子・山下誠（1962）「これでよいのか婦人学級の姿 — 都市の場合 —」『社会教育4月号』全日本社会教育連合会
- ・江刺昭子「主婦の座」『高度成長と日本人 2 過程編 家族の生活』日本エディタースクール出版部
- ・海老原弥栄子（1963）「NHK婦人学級と公民館（甲賀町公民館）」『社会教育1月号』全日本社会教育連合会
- ・大鹿行宏 編（2011）『補助金適正化法講義』大蔵財務協会
- ・大塚毅（1962）「社教主事設置への根本的解決は」『社会教育8月号』全日本社会教育連合会
- ・大村敦志（2013）『穂積重遠 — 社会教育と社会事業とを両翼として — 』ミネルヴァ
- ・大桃敏行・背戸博史（2010）『生涯学習 — 多様化する自治体施策 — 』東洋館出版社
- ・岡部都（2009）『戦後日本のメディアと社会教育 — 「婦人の時間」の放送から「NHK婦人学級」の集団学習まで』福村出版
- ・梶井幸代（1968）「社教主事の専門性について」『社会教育6月号』全日本社会教育連合会
- ・金田智成・相引茂（1951）『社会教育の理論と方法技術』斯文書院
- ・神田哲雄（1955）「勤労青年学校を提唱する」『社会教育4月号』大蔵省印刷局
- ・越智正三（1955）「社会教育を一人一人のものに — そのために公民館はいかに対処すべきか —」社会教育研究会『社会教育9月号』大蔵省印刷局
- ・国民生活審議会調査部会（1968）『余暇問題の現状と将来の方向 — 中間報告 —（昭和43年11月9日）』国民生活審議会調査部会
- ・小林篤（1969）「不逞なる提言」『社会教育11月号』全日本社会教育連合会
- ・坂田期雄（1983）「自治体行革を阻害するもの」『臨調答申と自治体 どう読み、どう取り組むか』ぎょうせい
- ・斎藤源吾（1962）「ある社教主事の生活とレジャー」『社会教育7月号』全日本社会教育連合会
- ・斎藤芳郎（1955）「公民館のかべ 政治の貧困と現場の便宜主義」『社会教育7月号』大蔵省印刷局
- ・佐々亀雄（1964）「或る日の会議に」『社会教育7月号』全日本社会教育連合会
- ・佐々木信夫（2006）『自治体をどう変えるか』筑摩書房
- ・笹島保（1955）「公民館のかべ 貧しい日本社会の投影」『社会教育7月号』大蔵省印刷局
- ・貞閑晴（1974）「都市婦人学級の盛衰」『戦後社会教育実践史 第2巻 官僚統制と社会教育の発展』民衆社
- ・佐藤信一（1972）「社会教育指導員」『社会教育3月号』全日本社会教育連合会
- ・佐藤新市郎（1957）「この道はなぜこうも暗いのか」『社会教育8月号』全日本社会教育連合会

- ・柴田謙治 (2007) 『貧困と地域福祉活動 ― セツルメントと社会福祉協議会の記録 ―』 みらい
- ・島田桂吾・大桃敏行 (2011) 「合併市における教委・首長部局間の事務執行の再編に関する研究調査」『東京大学大学院教育学研究科紀要 第51巻』東京大学大学院教育学研究科
- ・社会教育審議会 (1970) 「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について ― 中間発表 ― (昭和45年9月22日)」
- ・社会教育審議会 (1971) 「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について (昭和46年4月30日)」
- ・社会教育審議会成人教育分科会 (1986) 「社会教育主事の養成について (昭和61年10月24日)」
- ・菅原誠喜 (1964) 「私の主張 現場青年学級論 ― 実態が生む解決策 ―」『社会教育12月号』全日本社会教育連合会
- ・鈴木光男 (1973) 「文部省だより 社会教育指導員設置状況について」『社会教育1月号』全日本社会教育連合会
- ・須藤澄夫 (2010) 「アナクロから見る誠実～自立的 (社会教育主事養成講座) の提案～」『社会教育2月号』全日本社会教育連合会
- ・全国公民館連合会 (2008) 「特集 はじめての公民館」『月刊公民館4月号』全国公民館連合会
- ・全国公民館連合会 (2011a) 「特集 データと図でみる公民館の初歩」『月刊公民館4月号』全国公民館連合会
- ・全国公民館連合会 (2011b) 「『実態調査から見る公民館の現状』調査結果まとめ」『月刊公民館1月号』全国公民館連合会
- ・全国公民館連合会 (2011c) 「特集 災害と公民館」『月刊公民館6月号』全国公民館連合会
- ・全国社会福祉協議会 (1958) 『日本の社会福祉』全国社会福祉協議会
- ・全日本社会教育連合会 (1973) 「文部省だより 社会教育指導員設置状況について」『社会教育1月号』全日本社会教育連合会
- ・高瀬義彰 (2003) 『公民館で学ぶII 自治と共同のまちづくり』国土社
- ・高橋真照・新野一丸・樋上亮一・貞閑晴・長谷川和夫・永杉喜輔 (1965) 「座談会 戦後20年の回顧と展望」『社会教育7月号』全日本社会教育連合会
- ・高野新 (1949) 『「ラジオの集い」のてびき』日本放送協会業務局普及部
- ・竹内昷俊 (2010) 「人と人との深い絆の中から地域コミュニティを再生する」『社会教育2月号』全日本社会教育連合会

- ・竹下登志成 (2011) 「被災地で力を発揮するコミュニティ組織」『大震災とコミュニティ 復興は“人の絆”から』自治体研究社
- ・武田晴人 (2016) 『昭和 30 年代の家計簿』宝島社
- ・田渕康修 (2009) 「公民館を活かした参画と協働のまちづくり」『TORC レポートNo.32』公立大学法人鳥取環境大学 地域イノベーション研究センター
- ・千野陽一 (1965) 「初期公民館活動の性格」日本社会教育学会年報編集委員会『現代公民館論 — 日本の社会教育 第 9 集 一』東洋館出版社
- ・千野陽一 (1971) 『勤労青年教育論 — 民主的青年教育の創造』法政大学出版局
- ・中央法規出版編 (2014) 『六訂 社会福祉用語辞典』日本法規出版
- ・出口寿久 (2011) 「社会教育調査から見える公民館の実態」『月刊公民館 7 月号』全国公民館連合会
- ・寺中作雄 (1949) 『社会教育法解説』社会教育図書
- ・寺中作雄 (1965) 「戦後二十年の社会教育」『社会教育 8 月号』全日本社会教育連合会
- ・寺中作雄 (1980) 「80 年代の公民館」『社会教育 9 月号』全日本社会教育連合会
- ・寺中作雄 (1995) 『社会教育法解説／公民館の建設』国土社
- ・東京都生涯学習審議会 (1992) 『これからの社会を展望した東京における生涯学習の総合的な振興方策について』東京都教育庁生涯学習部振興計画課
- ・内閣府 (1998) 「地方分権推進計画 (抄)」(平成 10 年 5 月 29 日 閣議決定)
- ・内閣府 (2005) 「地域再生基本方針」(平成 17 年 4 月 22 日閣議決定)
- ・中西鈞治 (1973) 「文部省だより 派遣社会教育主事の給与補助」『社会教育 11 月号』全日本社会教育連合会
- ・中野哲二 (1963) 「公民館の本来的役割は何か — 体質改善の基本的視点 —」『社会教育 1 月号』全日本社会教育連合会
- ・永野俊雄 (2007) 「民間の生涯学習事業」『新・生涯学習論』ヘルスシステム研究所
- ・那須野隆一 (1967) 「集団就職『追跡』の現代的意義」『集団就職 — その追跡研究』明治図書出版
- ・浪江虔 (1965) 「望む 社会教育は施設である」『社会教育 2 月号』全日本社会教育連合会
- ・西内潔 (1959) 『日本セツルメント研究序説』宗高書房
- ・西野達也・神門香菜・石津敬之・平野吉信 (2009) 「中国地方における市町村合併に伴う公民館の再編の実態と課題に関する事例考察」『日本建築学会中国支部研究報告集 第 32 巻』日本建築学会
- ・西平重喜 (1976) 「社会教育について」『社会教育 10 月号』全日本社会教育連合会

- ・西脇勉 (1969) 「セツルメントと公民館 両者のもつ教育的機能の歴史的推移と交渉に対する一考察」『四国学院大学文化学会論集 16 社会福祉学科特集号』 四国学院大学文化学会
- ・日本都市センター都市行財政研究委員会 (1978) 『都市経営の現状と課題 — 新しい都市経営の方向を求めて —』 ぎょうせい
- ・日本放送協会総合放送文化研究所放送史編修室 (1970) 『NHK年鑑 1970』 日本放送出版協会
- ・波多野完治 訳 (1974) 『生涯教育入門』 全日本社会教育連合会
- ・氷川下セツルメント史編纂委員会 (2007) 『氷川下セツルメント — 「太陽のない街」の青春群像—』 エイデル研究所
- ・平松齊藤 (1986) 「職業と産業」『高度成長と日本人 3 社会編 列島の営みと風景』 日本エディタースクール出版部
- ・廣田圭男・冨塚一資・植松賢也・金田光正 (2013) 「座談会 つながりの質を高める公民館」『月刊社会教育 9月号』 国土社
- ・藤原英夫 (1964) 「市町村社会教育行政の現状と問題点」『社会教育 3月号』 全日本社会教育連合会
- ・船橋洋一 (2015) 「検証 日本の『失われた 20 年』日本はなぜ停滞から抜け出せなかったのか」 東洋経済新報社
- ・古木弘造 (1964) 「市町村社会教育行政の姿勢 — 日本の社会教育の特殊性をめぐって —」『社会教育 3月号』 全日本社会教育連合会
- ・古野有隣 (1975) 「公民館職員の問題点を中心として 調査から見た現状分析」『社会教育 11月号』 全日本社会教育連合会
- ・益川浩一 (2005) 『戦後初期公民館の実像』 大学教育出版
- ・松下圭一 (1986) 『社会教育の終焉』 筑摩書房
- ・松下啓一 (2009) 『市民協働の考え方・つくり方』 萌書房
- ・三井為友 (1974) 「『月刊社会教育』 創刊のころ」『戦後社会教育実践史 第 2 卷 官僚統制と社会教育の発展』 民衆社
- ・宮坂広作 (1968) 『近代日本社会教育史の研究』 法政大学出版
- ・宮原誠一 (1950) 『現職教育必携 (2) 社会教育』 光文社
- ・宮本一 (2003) 『日本の青少年教育施設発展史 (補巻) ~青年学級の栄光と終息~』 日常出版
- ・美若忠生 (2013) 「地域づくりと公民館」『月刊社会教育 9月号自治的コミュニティの創造と公民館』 国土社
- ・向島安市 (1962) 「のれんに腕おし」『社会教育 6月号』 全日本社会教育連合会

- ・ 文部科学省 (2001) 『平成 11 年度 社会教育調査報告書』 財務省印刷局
- ・ 文部省 (1952) 「文部省第 80 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1953) 「文部省第 81 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1954) 「文部省第 82 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1955) 「文部省第 83 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1956) 「文部省第 84 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1957) 「文部省第 85 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1958) 「文部省第 86 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1959) 「文部省第 87 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1960) 「文部省第 88 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1961) 「文部省第 89 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1962) 「文部省第 90 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1963) 「文部省第 91 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1964) 「文部省第 92 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1965) 「文部省第 93 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1966) 「文部省第 94 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1967) 「文部省第 95 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1968) 「文部省第 96 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1969) 「文部省第 97 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1970) 「文部省第 98 年報」 文部省調査局統計課
- ・ 文部省 (1965) 『わが国の社会教育 — 現状と課題 —』 帝国地方行政学会
- ・ 文部省 (1972) 『学制百年史』 帝国地方行政学会
- ・ 文部省社会教育局 (1958) 『社会教育 10 年の歩み — 社会教育法施行 10 周年記念 —』 文部省
- ・ 矢口新 (1968) 「焼け石に水というのは」 『社会教育 5 月号』 全日本社会教育連合会
- ・ 横尾克巳 (1955) 「特集 勤労青年と放送 働きながら学ぶ若い人たちのための放送」 『NHK放送文化 5 月号』 日本放送出版協会
- ・ 吉田昇 「青年学級と放送」 (1953) 『NHK放送文化 9 月号』 日本放送出版協会
- ・ 読売・日本テレビ文化センター (1991) 『読売文化センターの歩み — 読売・日本テレビ文化センター 10 年史 —』 読売・日本テレビ文化センター

- ・臨時教育審議会「教育改革に関する第4次答申（最終答申）（抄）」（独立行政法人 国立青少年教育振興機構ホームページ）<http://www.nive.go.jp/youth/book/files/items/79/File/yojitooshin.pdf>
- ・臨調・行革審OB会（1987）『臨調 行革審 ― 行政改革 2000 日の記録』行政管理研究センター

#### 《通知・通達》

- ・文部省社会教育局長通達「昭和26年度文部省指定研究青年学級開設について」（1951（昭和26）年5月20日、文社社第221号）
- ・文部事務次官「社会教育主事の給与等について」（昭和26年8月9日 文社社 第311号）
- ・文部省社会教育局長から都道府県教育委員会あて通達（1959（昭和34）年4月30日文社社第283号）
- ・文部省告示「公民館の設置及び運営に関する基準」（1959（昭和34）年12月28日 文部省告示第98号）
- ・文部省社会教育局長「公民館の管理運営の適正化について」（1988（昭和63）年1月19日 文社社第38号 各都道府県教育委員会教育長あて通知）

#### 《新聞記事》

- ・『朝日新聞』昭和27年5月25日付 1面
- ・『朝日新聞』平成7年9月10日付 28面
- ・『神奈川新聞』平成18年5月5日付 1面

#### 《インターネット上のコンテンツ》

- ・会津坂下町政策財務課『広報あいつぱんげ2013.4』7面 [www.town.aizubange.fukushima.jp](http://www.town.aizubange.fukushima.jp)
- ・厚木市企画政策課「平成24年度 事務事業評価結果報告書」（厚木市ホームページ）  
[www.city.atsugi.kanagawa.jp/shiminbenri/machiit/...d/fil/houkousy.pdf](http://www.city.atsugi.kanagawa.jp/shiminbenri/machiit/...d/fil/houkousy.pdf)
- ・稲城市市民部市民協働課「協働のまちづくりに関する指針」稲城市ホームページ  
[https://www.city.inagi.tokyo.jp/shisei/keikaku\\_hokoku/.../kyoudou\\_guideline.pdf](https://www.city.inagi.tokyo.jp/shisei/keikaku_hokoku/.../kyoudou_guideline.pdf)
- ・岩手県立生涯学習推進センター「平成23年度 岩手県生涯学習推進研究発表会資料 東日本大震災津波をふまえた公民館等の役割と課題に関する調査研究（1年次報告）」（岩手県ホームページ）  
[www2.pref.iwate.jp/~hp1595/mamabinohondana/pdf/h23shinsai.pdf](http://www2.pref.iwate.jp/~hp1595/mamabinohondana/pdf/h23shinsai.pdf)
- ・近江八幡市総合政策部まちづくり支援課「地域コミュニティセンター基本構想」（近江八幡市ホームページ）  
[http://www.city.omihachiman.shiga.jp/contents\\_detail.php?frmId=4075](http://www.city.omihachiman.shiga.jp/contents_detail.php?frmId=4075)

- ・大橋謙策 最終講義『社会事業』の復権とコミュニティーソーシャルワーク（2010年3月）（日本社会事業大学ホームページ）[www.jcsw.ac.jp/research/files/57\\_ohashi.pdf](http://www.jcsw.ac.jp/research/files/57_ohashi.pdf)
- ・香川県教育委員会 生涯学習・文化財課「社会教育委員ニュースレター」（平成22年2月3日）（香川県ホームページ）[http://www.pref.kagawa.lg.jp/kenkyouui/syogaigakusyu/pdf/cooperation/nl2\\_220203.pdf](http://www.pref.kagawa.lg.jp/kenkyouui/syogaigakusyu/pdf/cooperation/nl2_220203.pdf)
- ・鎌ヶ谷市社会福祉協議会「地区社協案内」（鎌ヶ谷市社会福祉協議会ホームページ）  
[www.kamagayashakyo.com](http://www.kamagayashakyo.com) > [地区社協案内](#)
- ・鎌倉市市民活動部地域のつながり推進課「市民活動団体と市との協働事業について」（鎌倉市ホームページ）<http://www.city.kamakura.kanagawa.jp/npo/kyoudoujigyouunituite.html>
- ・川越市市民参加に関する条例検討委員会「川越市における 市民と行政の協働に係る調査研究報告書」（川越市ホームページ）  
[https://www.city.kawagoe.saitama.jp/shisei/toshi\\_machizukuri/kyodo\\_machizukuri/kyodo\\_kenkyukekka.files/2.pdf](https://www.city.kawagoe.saitama.jp/shisei/toshi_machizukuri/kyodo_machizukuri/kyodo_kenkyukekka.files/2.pdf)
- ・関西情報・産業活性化センター「NPMに基づく先進的アウトソーシング事例・NPOとの協働による公民館地域運営」（関西情報・産業活性化センターホームページ）<http://www.think-t.gr.jp/NPM/index.html>
- ・北九州市市民文化スポーツ局市民部地域振興課「市民センターとは」（北九州市ホームページ）  
[http://www.city.kitakyushu.lg.jp/shimin/file\\_0493.html](http://www.city.kitakyushu.lg.jp/shimin/file_0493.html)
- ・清國祐二「公民館の運営と事業に関する実証的研究 ～島根県公民館調査を手がかりに～」（島根大学図書館ホームページ）  
<http://www.lib.shimane-u.ac.jp/kiyo/b005/003000/k006.pdf>
- ・熊本市市民局市民生活部地域生活課「参画・協働とは？」（熊本市ホームページ）  
[https://www.city.kumamoto.jp/hpKiji/pub/detail.aspx?c\\_id=5&id=911&class\\_set\\_id=2&class\\_id=127](https://www.city.kumamoto.jp/hpKiji/pub/detail.aspx?c_id=5&id=911&class_set_id=2&class_id=127)
- ・経済産業省「特定サービス産業動態統計調査」（経済産業省ホームページ）  
<http://www.meti.go.jp/statistics/tyo/tokusabido/result-2.html>
- ・厚生労働省社会・援護局地域福祉課「地域福祉計画」（厚生労働省ホームページ）  
[http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/c-fukushi/index.html](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/c-fukushi/index.html)
- ・厚生労働省高知労働局「総実労働時間の推移」（厚生労働省高知労働局ホームページ）  
<http://kochi-roudoukyoku.jsite.mhlw.go.jp/library/kochi-roudoukyoku/topics/topics222.pdf>
- ・国立社会保障・人口問題研究所『日本の市町村別将来推計人口の概要（2003（平成15）年12月推計）』  
[www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson03/syosai/syosai.html](http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson03/syosai/syosai.html)
- ・狛江市立公民館運営審議会 答申「公民館事業の今後のあり方について（平成23年2月28日）」（狛江市ホームページ）[www.city.komae.tokyo.jp/index.cfm/29,38862.../20110513-164223.pdf](http://www.city.komae.tokyo.jp/index.cfm/29,38862.../20110513-164223.pdf)

- ・財務省理財局国債企画課「国債及び借入金並びに政府保証債務現在高」（平成 25 年 8 月末現在）（財務省ホームページ） [www.mof.go.jp/jgbs/reference/gbb](http://www.mof.go.jp/jgbs/reference/gbb)
- ・佐賀市公民館のあり方検討委員会 答申「今後の公民館が果たす機能のあり方について」（平成 23 年 4 月 26 日）（佐賀市ホームページ） [http://www.city.saga.lg.jp/up\\_download\\_file/s27604\\_20110523034643.pdf](http://www.city.saga.lg.jp/up_download_file/s27604_20110523034643.pdf)
- ・相模原市市民協働推進課「相模原市の『地域力』 — 地域を支える市民の力 — について語る」（相模原市ホームページ）  
[http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/dbps\\_data/material/localhost/simin-katsuryoku/410500/pdf/pamphlet/03taidan.pdf](http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/dbps_data/material/localhost/simin-katsuryoku/410500/pdf/pamphlet/03taidan.pdf)
- ・佐藤智子「中核市における教育行政組織機構の再編と公民館の位置づけ — 愛知県豊田市を事例として —」 東京大学学術機関リポジトリ  
[http://repository.dl.itc.u-tokyo.ac.jp/dspace/bitstream/2261/35554/1/edu\\_49\\_14.pdf](http://repository.dl.itc.u-tokyo.ac.jp/dspace/bitstream/2261/35554/1/edu_49_14.pdf)
- ・生涯学習審議会「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」（平成 10 年 9 月 1 日）（文部科学省ホームページ）  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/old\\_chukyo/old\\_gakushu\\_index/toushin/1315178.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_gakushu_index/toushin/1315178.htm)
- ・生涯学習審議会「学習の成果を幅広く生かす — 生涯学習の成果を生かすための方策について —」 1999（平成 11）年 6 月 9 日（文部科学省ホームページ） [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/toushin.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/toushin.htm)
- ・人事院「国家公務員の初任給の変遷（行政職俸給表（一）」（人事院ホームページ）  
[http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/index\\_pdf/starting\\_salary.pdf](http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/index_pdf/starting_salary.pdf)
- ・白鷹町教育委員会「白鷹町生涯学習振興計画に関するパブリックコメントの実施結果について」（白鷹町ホームページ） <http://www.town.shirataka.lg.jp/dd.aspx?itemid=3308>
- ・瀬戸市地域活動支援室「地域力とは」（瀬戸市ホームページ）  
<http://www.city.seto.aichi.jp/docs/2010111004133/>
- ・全国知事会 災害その他分野プロジェクトチーム「国庫補助金等によって整備した施設の用途変更等に係る支障事例」（平成 19 年 10 月 10 日）（全国知事会提出資料）（内閣府ホームページ）  
[www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai25/25shiryoku27.pdf](http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai25/25shiryoku27.pdf)
- ・全国都道府県教育長協議会第 2 部会「第 1 部 平成 23 年度研究報告『社会教育行政の推進について』（平成 24 年 3 月）」（全国都道府県教育委員会連合会ホームページ）  
[www.kyoi-ren.gr.jp/report/H23bukai/h23nibukai.pdf](http://www.kyoi-ren.gr.jp/report/H23bukai/h23nibukai.pdf)
- ・全国民間カルチャー事業協議会「協議会概要」（全国民間カルチャー事業協議会ホームページ）  
[www.culture-center.gr.jp/](http://www.culture-center.gr.jp/)

- ・総務省「平成 26 年版 地方財政白書ビジュアル版（平成 24 年度決算）」（総務省ホームページ）  
[www.soumu.go.jp/iken/zaisei/26data/2014data/26020501.html](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/26data/2014data/26020501.html)
- ・総務省「市町村合併」（総務省ホームページ）<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>
- ・谷和明「現代公民館における講座事業の発展 — その 1 社会教育調査解説 —」  
[image01.seesaawiki.jp//s/lifelonglearningtufs/c194c65ae5418784.pdf](http://image01.seesaawiki.jp//s/lifelonglearningtufs/c194c65ae5418784.pdf)
- ・千葉市市民局「公民館の利用状況について調査結果」（平成 22 年 12 月 14 日）（千葉市ホームページ）  
[https://monitor.city.chiba.lg.jp/result\\_10-0801.html](https://monitor.city.chiba.lg.jp/result_10-0801.html)
- ・地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見 — 自主・自立の地域社会を目指して —」  
（平成 14 年 10 月 30 日）（内閣府ホームページ）<http://www8.cao.go.jp/bunken/021030iken/siryo.html>
- ・地方六団体「補助金等を通じた国の過度の関与の支障例について」（第 24 回地方分権改革推進会議（平成 14 年 9 月 3 日）提出資料）（内閣府ホームページ）<http://www8.cao.go.jp/bunken/honkaigi.html>
- ・地方六団体地方分権推進本部「『地方団体の中間論点整理受け止め等』調査について」（全国市長会ホームページ）[http://www.mayors.or.jp/p\\_opinion/documents/old/comment/140404bunken/chousanitsuite.pdf](http://www.mayors.or.jp/p_opinion/documents/old/comment/140404bunken/chousanitsuite.pdf)
- ・中央教育審議会生涯学習分科会（第 18 回）議事要旨（文部科学省ホームページ）[www.mext.go.jp](http://www.mext.go.jp) › ... › 審議会情報 › 中央教育審議会 › 生涯学習分科会
- ・中央教育審議会生涯学習分科会「公民館、図書館、博物館の民間への管理委託について」（平成 15 年 12 月 1 日、第 26 回、配布資料「公民館、図書館、博物館の民間への管理委託に対する地方公共団体からの指摘事項（抜粋）」から）（文部科学省ホームページ）  
[www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/.../001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/.../001.htm)
- ・中央教育審議会大学分科会 資料「用語解説」 2008 年（文部科学省ホームページ）  
[www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo4/018/.../003.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/018/.../003.htm)
- ・土浦市社会福祉協議会「ふれあいネットワーク」（土浦市社会福祉協議会ホームページ）  
[www.doshakyo.or.jp/ft03\\_fureai.html](http://www.doshakyo.or.jp/ft03_fureai.html)
- ・栃木県保健福祉部高齢対策課介護保険班「地域支え合い体制づくり取組事例集 高齢になっても安心して暮らせる支え合いのある地域を目指して」（栃木県ホームページ）  
[www.pref.tochigi.lg.jp/e03/welfare/koureisha/fukushi/.../jireisyu4.pdf](http://www.pref.tochigi.lg.jp/e03/welfare/koureisha/fukushi/.../jireisyu4.pdf)
- ・鳥取市立大村地区公民館「大村 ふれあい喫茶」（鳥取市立大村地区公民館ホームページ）  
[chiiki.city.tottori.tottori.jp/omura-1/](http://chiiki.city.tottori.tottori.jp/omura-1/)
- ・鳥取市「地区公民館の活用策と今後のあり方について【中間まとめ】」（平成 19 年 12 月）（鳥取市ホームページ）  
<https://www.city.tottori.lg.jp/www/contents/.../other/4774b6a4004.pdf>

- ・戸田市経営企画課「平成26年度戸田市外部評価ヒアリング会議結果」(戸田市ホームページ)  
<https://www.city.toda.saitama.jp/uploaded/attachment/10569.pdf>
- ・登米市教育研究所社会教育研究部「平成22年度 指定管理の進む公民館の自立に向けた支援に関する一考察」(登米市教育研究所ホームページ) [www.tome-svr.jp/~wing-k/pdf/h22\\_syakai.pdf](http://www.tome-svr.jp/~wing-k/pdf/h22_syakai.pdf)
- ・登米市企画部市民協働課「登米市協働のまちづくり指針」登米市ホームページ  
<http://www.city.tome.miyagi.jp/shiminkatudo/documents/tomecity-kyodono-machizukuri-shishin.pdf>
- ・内閣府「補助金等適正化連絡会議の設置について」(昭和30年10月21日閣議了解 最終改正平成24年3月13日)(国立国会図書館データベース) <https://rnavi.ndl.go.jp/politics/entry/bib01225.php>
- ・内閣府「地方分権推進計画(抄)」平成10年5月29日 閣議決定 (内閣府ホームページ)  
<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/archive-index.html>
- ・内閣府 経済社会総合研究所景気統計部「消費動向調査」(内閣府ホームページ)  
[www.esri.cao.go.jp/jp/stat/shouhi/0403fukyuritsu.xls](http://www.esri.cao.go.jp/jp/stat/shouhi/0403fukyuritsu.xls)
- ・内閣府政策統括官(防災担当)「平成21年度 広報 ぼうさい 防災Q&A」から(内閣府ホームページ)  
[www.bousai.go.jp](http://www.bousai.go.jp)
- ・西野達也・神門香菜・平野吉信「中国地方における市町村合併に伴う公民館の再編状況とまちづくり拠点化に関する考察」『日本建築学会計画系論文集 第75巻 第657号』2010年 日本建築学会  
[ci.nii.ac.jp/naid/40017348881](http://ci.nii.ac.jp/naid/40017348881)
- ・羽咋市「市立公民館の指定管理者制度導入方針(案)について」(羽咋市ホームページ)  
[www.city.hakui.ishikawa.jp/sypher/.../0000000024\\_0000001602.pdf](http://www.city.hakui.ishikawa.jp/sypher/.../0000000024_0000001602.pdf)
- ・八戸市市民連携推進課「地域コミュニティ推進」(八戸市ホームページ)  
<http://www.city.hachinohe.aomori.jp/index.cfm/24.11470.20.40.html>
- ・飯能市総合政策部政策企画課「地区行政センター設置に向けた各地区説明会の開催結果等について」(飯能市ホームページ) <http://www.city.hanno.saitama.jp/cmsfiles/contents/0000002/2404/kaisaijyokyo.pdf>
- ・飯能市総合政策部政策企画課「飯能市地区行政センターの設置・運営について」(飯能市ホームページ)  
<http://www.city.hanno.saitama.jp/cmsfiles/contents/0000002/2404/secchi-unei.pdf>
- ・福井新聞社「住民憩いの場『10円カフェ』人気 福井・酒生公民館内に開設」  
(福井新聞 総合ニュースサイト) [www.fukuishimbun.co.jp](http://www.fukuishimbun.co.jp)
- ・松江市保健福祉課「松江市地域福祉計画・地域福祉活動計画」(松江市ホームページ)  
[http://www1.city.matsue.shimane.jp/shisei/keikaku/kenkou/chiikifukushi-keikaku\\_3rd.html](http://www1.city.matsue.shimane.jp/shisei/keikaku/kenkou/chiikifukushi-keikaku_3rd.html)

- ・松田武雄・東内瑠璃子・河野明日香・後藤誠一・肖蘭「自治体内分権と公民館・地域づくり ― 松本市和田地区の調査を中心に ―」日本教育学会 [ci.nii.ac.jp/naid/110009573084](http://ci.nii.ac.jp/naid/110009573084)
- ・松本市地域づくり課「地域づくり」(松本市ホームページ)  
<https://www.city.matsumoto.nagano.jp/kurasi/tiiki/tiikidukuri/index.html>
- ・文部科学省「平成 23 年度社会教育調査 社会教育委員・社会教育関係指導員の設置状況」(総務省統計局ホームページ) <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=000001017254>
- ・文部科学省「社会教育行政の現状」(文部科学省ホームページ)  
[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/shingi/toushin/\\_icsFiles/afieldfile/2013/10/21/1340554\\_4.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2013/10/21/1340554_4.pdf)
- ・文部科学省生涯学習局「公立社会教育施設整備費補助金に係る財産処分の承認等について」(平成 10 年 3 月 31 日 生涯学習局長裁定 平成 20 年 7 月 25 日改正) (国立教育政策研究所ホームページ)  
[https://www.nier.go.jp/jissen/book/h25/pdf/k\\_all.pdf](https://www.nier.go.jp/jissen/book/h25/pdf/k_all.pdf)
- ・文部科学省生涯学習政策局社会教育課「社会教育主事・社会教育主事補について」(文部科学省ホームページ) [www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/gakugei/syujii/](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/gakugei/syujii/)
- ・文部科学省生涯学習政策局調査企画課「平成 23 年度社会教育調査中間報告」平成 24 年 10 月 31 日 (文部科学省ホームページ) [www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/.../01/.../1330218\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/.../01/.../1330218_1.pdf)
- ・文部科学省生涯学習政策局「平成 23 年度 社会教育調査 - 結果の概要」(文部科学省ホームページ)  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/chousa02/shakai/kekka/k\\_detail/\\_icsFiles/afieldfile/2014/04/16/1334547\\_02.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa02/shakai/kekka/k_detail/_icsFiles/afieldfile/2014/04/16/1334547_02.pdf)
- ・文部科学省生涯学習政策局「社会教育に関わる人材の在り方についての資料」(平成 25 年 5 月) (文部科学省ホームページ) [www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo2/.../1338448\\_5.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/.../1338448_5.pdf)
- ・文部科学省生涯学習政策局「学校基本調査―平成 27 年度(確定値) 結果の概要―」(文部科学省ホームページ)  
[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afieldfile/2016/08/12/1365622\\_2\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2016/08/12/1365622_2_1.pdf)
- ・文部省社会教育局「社会教育主事の養成について(中間報告)」(昭和 61 年 8 月 13 日付 文社社 第 95 号) (文部科学省ホームページ) [www.mext.go.jp](http://www.mext.go.jp)
- ・山本和人「社会教育委員の現状 ― 実態調査から見えてくるもの ―」『平成 18 年度 社会教育委員の職務等の実態に関する調査研究報告書』(国立教育政策研究所ホームページ)  
[www.nier.go.jp/jissen/chosa/18shokumu/shokumu-6.pdf](http://www.nier.go.jp/jissen/chosa/18shokumu/shokumu-6.pdf)

- ・横浜市南区地域推進課「地域力ってなに？」(横浜市南区ホームページ)

<http://www.city.yokohama.lg.jp/minami/40kusei/49tiikiryoku/490001.html>