



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	戦後社会教育施設の展開と動向をふまえた一考察：公民館を中心として
Author(s)	高倉, 嗣昌
Citation	北海道大學教育學部紀要, 38, 239-261
Issue Date	1981-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/29243
Type	departmental bulletin paper
File Information	38_P239-261.pdf



戦後社会教育施設の展開と動向を ふまえた一考察

—公民館を中心として—

高 倉 嗣 昌

Note on the Development of Educational Institution in Japan
for Adult and Youth after the World War II
—Especially on the Citizen's Public Hall—

Tsugumasa Takakura

目 次

序 論	239
1. 住民の学習権と社会教育施設	239
2. 社会教育施設論の課題	241
第1章 社会教育施設行政の変遷	244
1. はじめに	244
2. 敗戦をさかいとする変化	245
3. 戦後の推移のなかでみられる変化	246
第2章 公民館を中心としてみた社会教育施設の諸問題	253
1. はじめに	253
2. 公民館展開過程のなかでみられる問題点	253
3. 小 括	258
第3章 むすび	259
1. 公民館のもっている積極性	259
2. 「農村型」施設としての公民館の再認識と「都市型」施設へのかかわり	260

序 論

1. 住民の学習権と社会教育施設

社会教育施設が国民の生産活動や生活にとってなくてはならない存在であることは改めて述べるまでもないが、最も基本的には国民の学習教育権保障とのかかわりにおいて重要視される。

明治憲法体制が崩壊し、昭和憲法が制定されたとき、これまで兵役、納税と並んで国民の義務と考えられていた教育が、国民固有の権利として確認されるという画期的な転換をもたらした。その際教育は、従来の子供の教育という狭い領域の考え方から脱し、あらゆる国民にとって権利であり、成人の主体的学習活動にもそれはおよぶのだという大きな広がりをもって把握されたのである。これを国民の学習教育権と称することができよう。

国民の学習教育権は憲法において他の多くの権利条項の一つとして確認されているが、他の諸権利を実質化するには不可欠な権利であり、まさに権利のなかの権利といえる。しかもこれは他の諸権利を実質化するにとどまらず、憲法の三本柱の一つである主権在民の実質化にかかわっても欠くことのできない権利である。

この主権在民の目標とするところのものは、真の国民主権の確立にあると考えられるが、だとすれば、主権在民の実質化は住民自治の集積のうえに存在しうるといえよう。結局、住民自治の実質化こそ重要であり、地域における生活者としての住民と学習教育権のかかわりを主な課題として位置づける求極の目的はそこにあると考える。

地域住民への学習教育に関する権利保障のあり方こそ鍵になってくる。

ところで、学習教育権の内容は二つに大別されよう。第1は、何人からもさまたげられずに学習教育ができる（うけられる）自由（自由権的学習教育権）であり、第2は、だれでも、いつでも、どこでも学習教育ができる（うけられる）権利（社会権的学習教育権）である。¹⁾ 住民にたいする学習教育権の保障は、この双方が同時に満たされることを本来の内容としている。

この保障のにない手は一体誰なのであろうか。社会教育法制定時の文部省当局者も「元来社会教育は、国民相互の間において行われる自主的な自己教育活動である」²⁾ といっているようにその真髄は民間における学習・教育活動にあると考えられる。

しかし、民間には学習の権利をまっとうする条件がそなわっているわけではなく、結局公的機関がその役割をはたさなくてはならない。それは「手弁当」にたえられない社会的弱者などにたいして社会権的な側面から学習の権利を保障するのみならず、住民の力量いかんによっては自由権的な学習の権利をも保障する最有力の存在となることができ。公的機関のなかでも、形骸化しているとはいえ教育委員会における社会教育の諸部門が、最もにふさわしい制度上の条件をそなえているのである。³⁾

その保障の具体的内容である「いつでも、だれでも、どこでも」という条件を最もよく満たすのは、教育委員会関係機関の設定した個々の事業よりも、学習者の主体的条件をもより保障できうる「施設」においてである。個々の事業はむしろ「施設」の要素のなかに包摂されていると考えるべきであろう。

社会教育施設像は、後述するように時代とともに変化してきたが、今日住民の学習教育権保障の真のにない手たるにふさわしい社会教育施設の条件は以下のものであると考えられる。すなわち、

- ① 学習者＝住民を主体とした学習計画にかかわる組織（施設の運営組織）が明確に位置づいていること。
- ② 住民による学習計画や運営に協力援助する専門職員が配置されていること。
- ③ いろいろな学習内容や方法に対応できるような建物（設備も含む）が置かれ、管理機能が存在していること。
- ④ 住民＝学習者に広範な学習機会の提供を主旨とする事業が設定されていること。
- ⑤ 建物や事業が設定された目的や理念が確認されていること。

の5点である。

はじめの3点が重要であり、それが明確にととのえば、あとの2点はひとりでにそなわってくるものであろう。

社会教育施設の主要素は物的な側面（建物）にあるというより、それを媒介として住民が施設専門職員の援助のもとに構築していくところにあるのではないだろうか。

やり方いかんによってこれら5条件は、民間や教育委員会以外の公的機関においてもとのえることを可能とする。

しかし、先にもふれたように民間においては、地域の対象的な普遍性に欠ける面はおおいがたいし、他の公的機関においても、政策的行政的利益が直接かかわってくる場合、学習者による主体的運営に制約が加わる面を本質的にもっていることも否定できない。

施設に限ってみた場合でも、教育委員会の所管する社会教育施設が最も主旨に適合し、にない手として最有力視されるのである。

ところで社会教育施設が民主的に運営されるということは、主に次の2側面において大いなる効果を期待できる。

教育を「陶冶」・「教化」・「形成」の三要素に分けた場合、⁴⁾ 社会教育の理想と考えられる「形成」の要素が、施設の民主的運営過程においてつちかわれてくることである。すなわち、住民による学習の主体性深化と結合してくるのである。

施設運営の主体者として住民が位置づくことは、単に施設の民主的運営にとどまらず、住民自治そのものの広まりと深まりを促進するということである。先に触れたように、我国における住民の学習教育の求極目的とも社会教育施設は不可分に結合しているのである。

2. 社会教育施設論の課題

筆者が本稿において社会教育施設論にとりくむのは、先述のように、社会教育施設が社会教育行政、とりわけ市町村社会教育の分野における基本的側面で最も重要な領域として位置づくからである。

現に社会教育の多くの先行研究をみても、社会教育施設に関する研究は、常に社会教育研究の中心課題の一つとなっており、社会教育施設に全く触れない論稿は少数といってよい。

しかし、これまでの諸研究をみると、社会教育施設論として総括しうるような作品は存在しないといってよい。最も力点がおかれた研究分野でありながらそれ自体まとまった内容として確立している部分が少ないということになる。

従来まで、社会教育施設全体を総括するような「施設論」がでてこなかった主要要因として次の点があげられよう。

1. 社会教育の本質論が未確立なため、社会教育施設そのものの基本的性格も確立できない。
2. 施設の利用者たる住民の意識や行動様式の多様化により、施設の存在目標が流動化せざるをえない。
3. 社会教育施設は多様であり、それら諸施設をくくるような共通の概念化自体も困難であること。

これらはいずれも社会教育の根本にふれる問題であり克服には容易ならざるものがある。これまでの先行研究をみた場合、こうした根本的な克服課題以外でも、より身近な接近によって克服させるべき課題が存在するように思われる。

その第一は、社会教育施設研究がとりこんできた施設の領域の問題である。
社会教育施設論は、今日まで主に教育委員会所管内の施設およびそれとときわめて関係の深

いコミュニティセンターを対象としてきたといえる。しかも、公民館論、図書館論、博物館論という個々の施設ごとの研究に限定されており、それらの関係論を主軸においた論稿は最近に至るまでごく少数をかぞえるにすぎない。⁵⁾ ましてやそれらを統一した施設論にはおよびえないというのが実態であろう。もちろん社会教育固有の施設に着目し焦点化することは誤りではないし、公民館研究自体社会教育施設のもつ課題を総合的にとらえる側面をもっていることも否定し難い。しかし、それらの施設を広範な住民の学習機会、学習の場のなかでの位置づけの追求は不十分であると評せざるをえない。社会教育施設を民間における社会教育事業実施機関も含めた広い土俵において位置づけていかなければならないのではないだろうか。

第二は、研究の方法の問題である。

社会教育施設の先行研究をみると、大きく二つの流れがみられるように思う。それは「行政」を本質的にどう把握するかによって大別される。

第1の立場は、行政のもっている国民、住民支配の手段たる側面を主要にとらえるものである。すなわち、国家権力・公権力による政策や行政施策と民衆の自主的学習活動の対抗関係という矛盾の構造のなかで社会教育施設をとらえる。そして学習権保障の立場から社会教育施設の役割・限界などを鋭角的に分析していく。⁶⁾

第2の立場は、行政のもっている住民福祉の充足機関たる側面を主要にとらえるものである。したがって、行政の本質論にはむしろ無関心で、施設の実態的な有効利用手段を追求する。それは主に施設職員による施設経営面に焦点化されている。⁷⁾

筆者は研究方法論上基本的に前者の立場をとる。二つの立場はもちろん、社会教育施設を真に住民のためたらしめる道を追求するという共通の因子があり、相互に影響しあいながら今日に至ったのであるが、後者は行政と学習者との関係の吟味という基本的な課題をさけていきなり経営論に入ってしまう傾向が強いため、たとえ第1の立場から到達したと同じような具体案が示されたとしても、それが実務論に委少化されてしまう危険を内包していると考ええる。もう少し行政の本質的な点から発する必要を痛感する。

他方、第1の立場からの接近を基本的に支持しえても、その研究の方法論において克服すべき大きな課題の存在は否めない。この立場からの主要な接近方法は、民衆の学習活動とよくかみあった施設を典型的・示例的にとらえ、施設づくりの方向性を示すことに置かれてきた。⁸⁾ したがってそれを広範囲に実現していく条件の追求は不十分なのである。

第1の立場にせよ第2の立場にせよその方法は「実践論」・「運動論」の域を出ているとはいえず、その意味で科学的施設論に到達しているとはいえない。もっと実証主義的研究の蓄積のなかから方向性を追求することによって、社会教育施設論を科学の領域に近づけている努力が組織的にはかられてもよいのではないだろうか。

第三は、施設論研究の志向している方向の問題である。

社会教育学会が宿題研究としてこの2～3年間鋭意研究してきた課題に「社会教育の計画と施設」がある。その研究の総括責任者である藤岡貞彦は、昨年における日本社会教育学会シンポジウムで基調報告をおこない、社会教育法の原理のみなおしと並んで社会教育におけるシビルミニマムの追求を提起した。⁹⁾ この提案は全体的に施設論の到達点を示すものと評せられる反面、住民の生活と関連した共同消費手段と社会教育のかかわりの検討が十分といえず、固有の領域としての社会教育におけるシビルミニマムに限定して考えているところに一つの

限界を感ずるし、今一つは、そもそもシビルミニマム自体都市における発想であり、社会教育施設の「都市型」化を志向したものと考えられ、「農村型」施設きりすて論に短絡して解釈される要因をはらんでいるということである。

もっとも、社会教育の「都市型」化志向は、最近表面化したものではなく、多くの施設論にもその傾向が強くみられた。もともと「農村型」である公民館にもそれはおよんでいた。例えば「公民館3階建設」¹⁰⁾「ターミナル公民館論」¹¹⁾「自治公民館論」¹²⁾などがそれである。また公民館論中心の社会教育施設論から図書館、博物館、体育館などへも注目した社会教育施設論の展開などにそれを見ることができるといえる。¹³⁾

これは社会変動の方向性からみて当然の志向と考えられる。しかし、「都市型」化論一辺倒で、社会教育施設の学習権保障がまっとうできるわけではない。

「都市型」化論の流れのなかで、あえて「農村型」施設に注目し検討していくことは、「農村型」きりすて論を解消し、農村における施設づくりに寄与できるのみならず、「都市型」化論を一層緻密に構築していく糧ともなるのではないかと考える。その意味で今日おおいに意味のある課題ではないだろうか。

以上三つの側面からの克服の課題を意識して、施設論を筆者なりに展開したものは別途に近々発表されるので、ここでは立入らない。¹⁴⁾

本稿では、こうした課題を頭におきつつ、戦後の社会教育施設の流れをとらえたうえ、最近改めてさげばれている公民館みなおし論の一端にせまってみることにする。

注

- 1) 藤田秀雄「社会教育行政の本質と課題」—『現代日本の社会教育』—法政大学出版局—1967年—P7
- 2) 1949年5月、国会における柴沼社会教育局長の社会教育法案説明—第5国会文部委員会議録
- 3) 公立の社会教育関係施設の場合、行政のもつ官僚的性格かおよび難いような配慮をとくに必要とする。現在の教育委員会制度は、一般行政から教育部門の分離、さらに教育行政からの社会教育施設の分離とその施設において専門職員と学習者が直接結びつくという方式が不十分ながらも実現できる唯一の存在である。
- 4) この三分法は海後宗臣の学説である。例えば海後宗臣「教育原理」「教育編成論」にみられる。
- 5) 1974年「社会教育実践講座」—民衆社—が出されるまでは中島俊教をはじめとして「公民館、図書館関係論」の分野にかかわる論文が散見される程度であった。「社会教育実践講座」以後、「公民館、図書館、博物館」=「講座現代社会教育」—亜紀書房—1977年、「社会教育の施設」=「社会教育論講座」—第一法規—1979年—など社会教育施設の横の関係に観点をのこした文献もふえてきている。
- 6) この立場は主に故宮原誠—門下の人々が主流をなしている。
- 7) この立場は、主に東京教育大学、広島大学系の人々および全国公民館連合会の「学者グループ」に代表されるといえる。
- 8) 例えば「枚方テーゼ」「下伊那テーゼ」「三多摩テーゼ」など。
- 9) この翌年これは、日本社会教育学会年報24集「社会教育の計画と施設」東洋館—1980年—にまとめられている。
- 10) これは「新しい公民館像をめざして」—東京三多摩公民館主事会—1974年—などを通じ、小川利夫によって主唱されたものである。
- 11) 奥田道大は「ターミナル公民館」を社会教育関係者の内部用語として引用しているが主唱者は明らかにしていない。「地域住民にとってコミュニティ施設とは何か」—雑誌社会教育—1971年11月号—P7
- 12) これは昭和34年倉吉市などにおいて実際に実施された方式を、宇佐川満がとりあげ、理論化したものである。—宇佐川満「現代公民館論」—生活科学調査会—1964年

- 13) 公民館を主とする社会教育施設の都市への適用は社会教育施設論最大の課題といってよく、全国公民館連合会などの研究テーマにも課題名をかえながらしばしば検討されてきた。
- 14) 拙稿「農村における社会教育施設の位置と役割」—『現代農民教育の基礎構造』—北大図書刊行会—近刊

第1章 社会教育施設行政の変遷

1. はじめに

序論第1節において、社会教育施設の一つの理想像をえがいてみたが、ひるがえってその実態をみると、わが国の社会教育施設行政が本当に態をなしているのかは疑問の余地が多い。

後述するように、戦前の社会教育政策が、強い軍隊の育成と天皇の支配体制をかためるための国民教化を関係団体に依拠しておしすすめられてきた経過からも明らかのように、施設という概念すら今日と異なっている。¹⁾ 今日でいうところの施設行政はほとんど無視されてきたに近く、公的機関、民間とも施設の蓄積はきわめて弱かった。

戦後ようやく目がむけられるようになったものの、公的機関、民間とも充分その発達がみられたとはいえない。とくに民間関係施設の貧困は、公的機関への学習の「場」の比重を相対的に高める作用をもたらした、それだけ国の政策や地方自治体の行政方針に住民の学習教育権が左右される側面が強くなっているのである。

その肝心の社会教育施設行政の戦後の流れも、「援助するが干渉せず」の原則とは逆に、「干渉するが援助せず」の方向をむく傾向が強かったことも否定し難い。

戦後の社会教育行政は戦前からの蓄積のないうえに援助がともなわず、一貫して貧困のなかに推移してきたといつてよいであろう。

序論第1節で述べた社会教育施設としてふさわしい5条件を現実にてらしてみると、厳密に解釈すれば、これら条件をととのえることを目標として努力中の施設が圧倒的で、大部分は失格してしまう。

とくに重要点として指摘した前三つの条件をみると、運営組織は(公民館の場合運営審議会)は、行政担当部門が立案した内容の追認機関の域を出ていないものが大部分であり、主体的運営組織として実質化しているとはいえない。それを援助する施設専門職員も、少数のうえ、専門的教育職員として位置づけられておらず、多くは施設運営担当職員、学習教育にかかわる事業担当職員の域を出ていない。建物や設備については、資金さえ投ずれば短期間に充足が可能な物的条件であるため、多くは市町村の起債によりつつも最近かなり設置されるようになった。しかし、学習教育施設としての性格があいまいであり、またまだまだ貧困で、住民に充足感をもたらすまでにはほど遠い状態である。

中心的な三条件が不十分な状態の下で、残る理念や目的をもつ条件、多様な住民の関心にあわせて広く学習機会をもちうるようにする条件も不十分にならざるをえないのである。

こうした現実をもたらした要因を追求してみようとする場合、戦後における社会教育施設の変遷過程をみるのが不可欠な課題として位置づいてくるのである。

これを総体でとらえることは簡単ではなくやや断片的ではあるが、主要な角度からみていきたい。

戦後のうごきを大きく敗戦後の教育改革の時期を中心としておこった事柄、高度成長期におこった事柄、「減速経済期」におこった事柄の三つの時期に区分して考えることができる。

これらの時期にみられる諸変化は、自由権的学習教育権と社会権的学習教育権をめぐる社会教育施設の「内在的矛盾」²⁾の表われ方に大かれ少かれ帰結しているといえるであろう。

社会教育施設の設置は、多くの場合上からの政策的意図が優先しておしすすめられてくるが、住民の社会権的側面からの要求は無視し難く、とくに1970年代、政策は要求の先どりや囲い込み的要素からも発せられ、非常に屈折した様相を呈している。したがってこれから追求する社会教育施設像の変化も、上から、下からのどちらの力が主要にはたらいて変化に結びついたのかは容易には説明しがたい事項もかなり存在する。

また変化も、ある時点をさかえに急に変化するのではなく、きっかけからそれが大勢を占めるまでかなりの期間を要することがむしろ普通である。ここではそのきっかけや大勢に注目してみたい。

2. 敗戦をさかいとする変化

社会教育施設行政をめぐる変化の最大のものは、敗戦をきっかけとしてもたらされた一連の変化であるが、これは非常に根本的であり、また広い領域におよぶ。

指摘すべき変化は次の5点である。

(イ) 慈恵から権利へ

戦前の社会教育は、国家権力による民衆への慈恵として与えられるものであったが、この時期をさかいに国民の個有の権利としてとらえることになった。³⁾これが確認されたのは憲法・教育基本法の制定であることはいうまでもない。

(ロ) 事業から営造物へ

施設という語は、もともと今日通用しているような建物を中心とする概念ではなかった。それは教育の慈恵的性格と関連して、文字通り「施し設けるもの」⁴⁾としての「事業」を意味したのであるが、この時期をさかいとして「営造物」としての意味に転化したのである。

このこと自体、用語上の変化で本質的変化とはいえない。しかし、「営造物」の意味内容を「単に物的な施設設備だけでなく、それを動かしていく職員を含めた総合体であって、主として一般住民の利用に供せられるもの」⁵⁾と説明されているように、建物のみをさすものではないにしても、戦前、ほとんど眼中におかれなかった建物的要素が、重視されるようになり戦後建物とのかかわりを常に意識しなくては事業が実施しにくくなった点で重要である。学習教育の場としての認識が明確になり、社会教育施設をめぐる行政が独立した分野として位置づくようになったのも、この変化の結果といえよう。

なお、施設が「営造物」として法的に確認されたのは、社会教育法においてであるとされているが、⁶⁾最近では「営造物」という語は使われていない。⁷⁾

(ハ) 団体中心主義から施設中心主義へ

わが国の社会教育行政の特色として団体中心主義があげられる。⁸⁾戦前は関係団体を教化団体や修養団体として行政の支配下においてきたが、戦後、国民の学習教育が権利としてとらえられるようになると、従来までの教化対象としての団体中心の行政から施設を拠点とした行政への転換をはからざるをえなくなった。

しかし、ただちに施設中心主義へのきりかえがなされたかというところはいえず、戦後いち早く施設として設定された公民館も、当初は住民による事業組織に近かった。⁹⁾施設中心主義が定着の度合をましてきたのは、「初期公民館」¹⁰⁾がいきづまり、町村合併による中央公民

館の設置志向が強くなった高度成長期初期になるのではないかと考えられる。

(二) 教化的施設から福祉的施設へ

戦前は、村落共同体を中心とした全村学校運動などと結合した施設や隣保館などがなかったわけではないが、¹¹⁾ それらはいわば教化施設として位置づけが強かった。それが戦後国民の社会権や、敗戦によって混乱した住民生活復興拠点設置の必要性和結合して、住民福祉を意識した施設への変化がなされた。しかし、この実質的転換はおそく、高度成長期をまたなければならなかったし、これがさらにシビルミニマム論などと結合した共同消費手段として認識されるのは広域生活圈構想がでてくるころであろう。その意味で、戦前、戦後をさかいとするこの変化は、福祉的施設観の広まりと深まりをみせるきっかけをつくったという段階にとどまるのかもしれない。

(三) 社会教化員から社会教育専門職員へ

戦前の市町村においては、今日の社会教育主事に相当するような常勤職員は位置づけられておらず、社会教育委員が唯一のものであったといつてよい。この社会教育委員は社会教化員¹²⁾としての性格を強くもっていた。戦前においては、教育の内容にかかわる関係の職員は即社会教化員であったが、戦後の教育改革期において、住民の学習援助者としての社会教育専門職員が位置づけられた。

図書館法、博物館法の制定時に不十分ながら司書、学芸員が制度化され（図書館職員の養成制度は戦前からあった）、社会教育法の最初の改正によって社会教育主事が法制化された（6大都市、都道府県レベルには戦前にも置かれていた）。しかし、社会教育主事が市町村レベルまで必置制になり、公民館主事が法律用語として登場したのは昭和34年のことである。

以上(イ)～(ホ)まで5点にわたる変化をみてきたが、(ロ)～(ホ)の諸変化は結局(イ)の慈恵から権利への転換が基本となっている。それが施設・団体・職員の分野に与えた具体的影響が(ロ)～(ホ)ということになる。

問題は(イ)の転換の内容にある。それは「たてまえ上」の転換であった面が否定できず、したがってそこからもたらされた他の変化も多くはきっかけをつくったにとどまり、実質化には長い期間を要している。そして現在もその実質化の途上にあるといえよう。

3. 戦後の推移のなかでみられる変化

(1) 高度成長期における変化

敗戦から復興期にかけてなされた社会教育施設をめぐる変化を比較すると、その後の高度成長期、さらに「減速経済期」の期間に入ってからの変化はそれほど大きなものにはみえない。いわば昭和20年代に開かれた路線の深まりと定着の時期であったといえるであろう。そのなかでとくに指摘できるあらたなる変化をまず高度成長期についてみよう。

(イ) 未分化な「総合施設」から機能別施設へ

復興期の社会教育施設は、主に一部屋の和室とトイレだけの部落会館に公民館の看板をつるしたものであったといつてよい。この一部屋の和室は、一般民家にたとえると、居間、食堂、客間、寝室といった多目的な役割をはたすことになるが、社会教育施設としての一部屋の和室も、集会室、学習室、展示室、宿泊室といった多目的に利用でき、限界はあるにせよいわば未分化の「総合施設」であったといえよう。

高度成長期に入って、町村合併の促進、地方財政事情の好調、公民館建設の際の基準設定¹³⁾

などの条件が重なって、施設の公立化や新設に際する規模の拡大の方向が顕著になった。施設の規模拡大は部屋数の増加を意味し、一つ一つの部屋に別々の機能をもたせることによって、施設内機能分化が進行した。

さらに、こうした規模拡大でも利用用途に限界がみとめられたこともあって、市民(町村民)会館、婦人施設、青少年施設、体育館、図書館などの施設が新しく独立設置され、施設ごとの機能分化がなされてくる。もちろんこの種の分化の進行度合はかなり緩慢であったと評せられよう。しかし高度成長期を通じて着実に進行したことは事実である。

これらを施設内機能分化も含めて分化の過程としてとらえることもできるが、施設内機能分化は、施設職員の業務分担がいまだ未分化の傾向を強くもつ故に一線を画してとらえるべきものとする。

(ロ) 生活・生産関連施設から生活関連施設へ

復興期においては、公民館＝地方自治そのものといわれており、「公民館万能論」¹⁴⁾の下で、引きあげ者の求済、地域の生産復興といった労働面、生産面、福祉面を社会教育施設はになっていたが、これらの分野は次第に教育の領域とは全く無関係と考えられている部門や近似の他の行政部門に分化していき、学習・教育・文化の分野を持場とする方向へとその領域を縮小してきたのである。

その徴候は、農業協同組合法、農業改良助長法、社会福祉事業法制定時(1947.48.51年)にすでにみられたが、福祉および農民教育の分野に限られていたといつてよい。生産面の分化にしても農民にたいする援助機関(施設)と公民館は連携をはかる余地も存在したので、決定的に社会教育行政の舞台から姿を消すことを必ずしも意味しなかった。

高度成長期に入ると、マンパワーポリシーと結合して事業所内の職員研修、訓練部門は急速に拡大され、労働者にたいする教育の多くの部分が、教育基本法による学習教育の枠内でそれらを考える観念などないに等しい企業＝資本ににぎられるに至り、決定的変化をもたらしたと考えられる。

(ハ) 教育委員会所管施設から所管外施設へ

昭和20年代において、住民の学習教育にかかわる施設をみると、公的施設となっていない部落会館、町内会館を除けば、公民館と図書館、博物館、体育施設などの専門施設、公開堂などの一般施設しかなかった。それらの圧倒的部分は教育委員会の所管するものであった。

高度成長期に入ると、教育委員会所管施設は相対的に低下する傾向が強まった。それは二つの要因が考えられる。

第1は、教育委員会が所管する領域そのものがせばまる傾向による。高度成長政策から派生した青少年問題解決のための青少年対策部門が重視され、その多くが教育委員会ではなく一般行政部門の所管するところとなった。後婦人部門の移行もなされる場合も多くみられ、高度成長も後期にクローズアップされてきた老人施設は福祉部門の施設として設置されてきたことなどがその具体的なあらわれといえる。

第2は、高度成長期を通じて住民の学習教育にかかわる新しい種類の施設が多く設定されているが、その建設に際する補助金等の窓口をみると、大部分は文部省以外の省庁によるものとなっていることである。

表1-1は、北海道を例にとり、公民館、専門施設を除く施設が、はじめて設置された年

代を示したものである。

表1-1 新しい施設の設置開始年

		北海道において連続的に設置された最初の年
老人施設	老人福祉センター	昭和44年
	寿の家 ※	◇ 47年
	老人憩の家	◇ 40年
青少年施設	児童館	昭和35年
	青少年センター ○	◇ 44年
	勤労青少年ホーム	◇ 39年
	青少年会館 ○	◇ 42年
	青年研修所	◇ 32年
婦人施設	働く婦人の家	昭和43年
	開拓婦人ホーム	◇ 35年
	母と子の家 ※	◇ 38年
一般施設・集会施設	生活改善センター	昭和41年
	山村開発・基幹集落センター	◇ 48年
	生活館	◇ 36年
	へき地保健福祉館	◇ 40年
	福祉センター	◇ 38年
	市民会館	◇ 33年

○印……教育委員会所管のものが多い施設

※……道レベルの施設

であろう。以後高度成長期を通じて、運営組織の多くの部分がますます形式化・形骸化の傾向をたどるのである。

(ハ) 農村型施設から都市型施設へ

「初期公民館」が「村の茶の間」と称せられたように、当初の社会教育施設は農地解放後の農村地域社会（村落共同体）を母体とした農村立地型の施設を想定していたといえる。しかし国土の復興による都市人口の回復、さらに高度成長期に入ってから都市人口の飛躍的膨張、住民諸階層の施設要求の多様化、農村生活の都市化、混住社会化、高学歴化による住民の学習要求の多様化、高度化などの進行により、急速に都市立地型の施設要求が高まった。そうした

この表にでてくる17の施設はいずれも昭和32年から48年にはじめて設置されている。一部高度成長期初期のものもあるが、いずれも高度成長期の産物であるといえよう。これら施設のうち、教育委員会所管のものが多い施設は2種類にすぎず、大部分は教育委員会とは所管上関係のうすいものばかりである。

(ニ) 社会教育施設の商業化

他方、高度成長にともなう消費政策は、レジャーブームをもたらし、民間施設も飛躍的に増加した時期でもある。ただ、これらはスポーツ・レクリエーション施設が中心で分野的に限られていたし、商業主義にのっとったものであった。

金銭的負担をいとわなければ、住民にとって施設利用が容易になったといえる。しかし、そのことは施設の貧困を民間では資本主義的にしか解決できないという問題の深まりを意味したといえよう。

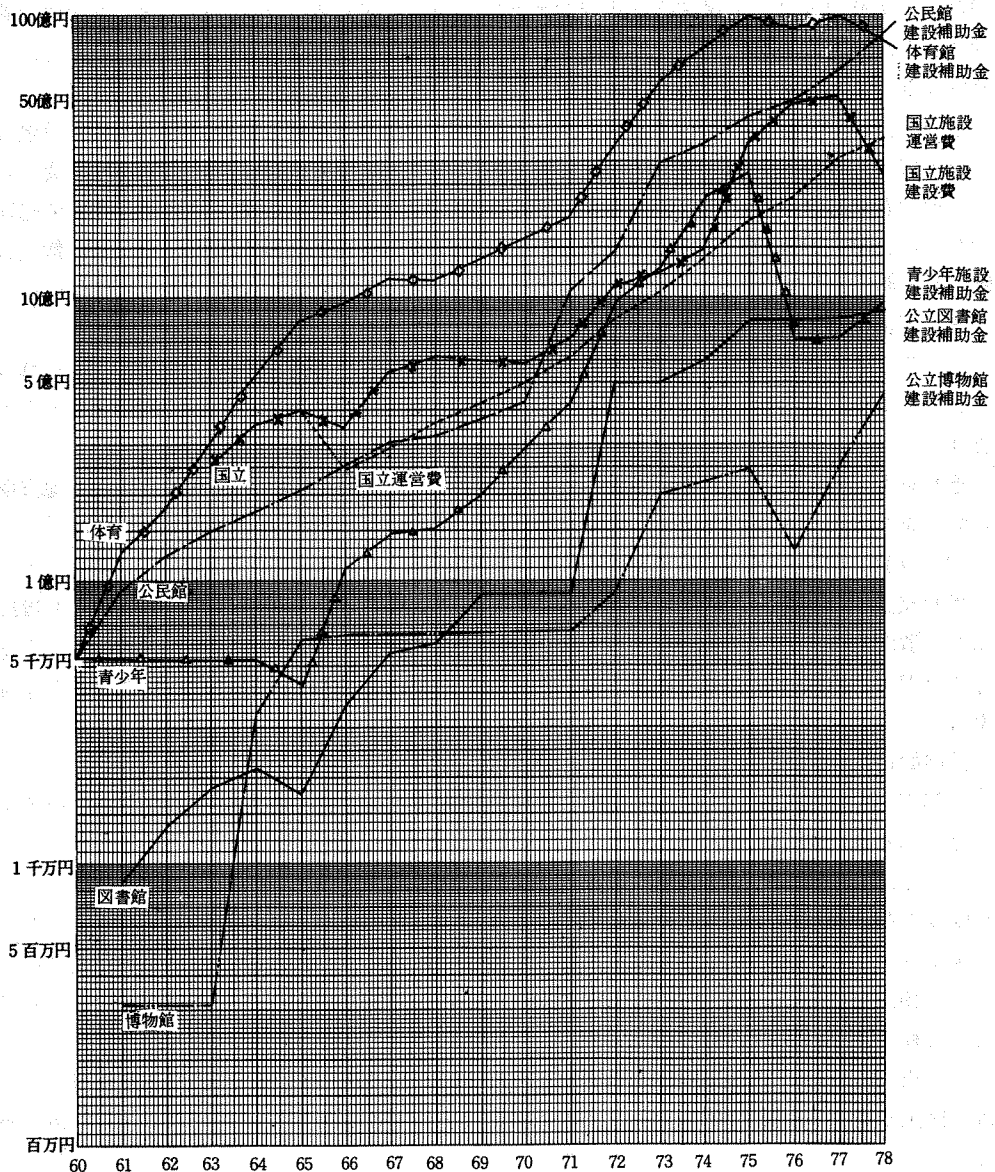
(ホ) 実質的施設運営組織から形式的施設運営組織へ

発足時から社会教育法制定時までの公民館運営は多くの場合住民の間から選出された公民館運営委員会の手に委ねられるという実質的運営組織形態をとっていた。その形式化の第一歩は社会教育法制定にはじまる。すなわち公民館が主に公営施設として位置づけられ、¹⁵⁾ 必置制とはいえ諮問機関化した運営審議会¹⁶⁾ に置きかえられたことによる。図書館法、博物館法においても、運営協議会は必置化すらされなかった。¹⁷⁾ 住民による運営組織の形式化、形骸化に決定的影響を及ぼしたのは1956年、教育委員会法とともに廃止された教育委員会公選制の廃止で

要求を反映する路線の施設設置がおしすすめられてきたことも事実である。しかし、都市の大規模化に追いつかず、貧困さを深める方向で推移してきたといえよう。

(補) 文部省予算の国立施設志向の進行

大きな施設の変遷からみると大勢を制するような変化ではないが、文部省における社会教育施設にかかわる予算配分の国立施設志向が強まった側面も重要な指摘点である。



※1978年度は15ヶ月なので、1977年度までと同一レベルで論じられない面がある。

図1-1 社会教育施設別 文部省予算の推移(当初予算)

それは主に国立青年の家設置にともなって顕著にでてきた傾向である。各年度毎の、社会教育建設費補助金を中心とした施設別予算を図1-1にまとめた。

文部省予算中、国立青年の家の建設費が本格的に計上されるようになったのは1963年度のことである（運営費は1966年度から）が、その額は1970年度まで文部省の建設費補助金中単独の施設として総額が最も高かった公民館にたいする補助金額をはるかに上廻る水準だったのである。またその運営経費も、1966年計上されて以来、公民館建設費補助金の伸びが大きくなった1971年度より以前は、公民館建設費補助金とほぼ同じ水準であった。以後、国立施設建設費運営費とも増勢をつづけているが、オイルショック以後伸びなやみの傾向もみられることから、高度成長期に最も顕著にあらわれた実態としてとらえられよう。

しかし、1963年度から78年度までの文部省における社会教育建設費補助金、国立施設建設費、運営費¹⁸⁾の累積総額はおよそ1550億円であった。¹⁹⁾この実に25%が国立施設建設費（14%）と運営費（11%）に充当されてきた。ちなみに、この間の公民館建設費補助金は累積総額の22%、図書館、博物館に至っては双方あわせても5%にすぎないのである。こうした傾向は今後も基本的に変化はないと考えられ、高度成長期だけのものとはいえないかもしれない。

(2) 「減速経済期」における変化

以上みてきたような変化が、「減速経済期」に入ってからに変化をみせるのである。それはとりわけ前項(イ)、未分化な「総合施設」から機能別施設への変化を中心として把握できるように思う。

それをもたらした背景となったものとして、住民の生活関連施設要求の高まりと、地方財政の危機をあげることができよう。

(イ) 分散的施設配置から総合施設へ

高度成長期の施設設置は、地方財政が概して好調だったことも影響して、地域的にも機能的にも分散設置する方向が圧倒的であった。「減速経済期」に入ってからとりわけ顕著になってきた行政合理化の路線は、第1に社会教育施設に際し、分散して多くの施設を設置することを抑制するという方向をとって表面化してきたと考えられる。

具体的には大都市と小都市・町村部とは異なった様相で表われている。

小都市・町村部においては、小規模な地域施設設置の縮小のかたちが主にとられているように思われる。

ここで、小都市、町村部の傾向が顕著に反映される北海道の例をみよう（図1-2）。とくに高度成長期の後半伸びてきた設置数がドルショックの翌年をピークとして減少しているが、オイルショックの影響でマイナス成長となった翌年の1975年からは設置数の減少が急速になっている（1978年については、施設によって調査がなされていないものもあるので、除外して考えなくてはならない）のである。

小都市、町村部が施設分散化への抑制という方向をとるのにたいし、とくに大都市においては、区民センター、市民センター、文化センターといった「センターブーム」としてあらわれる。

都市人口の急増によって学校などの建設に追われ、社会教育施設の設置の地域的又は機能的に、あるいは双方でみられる空白をうめるに際して、従来ならば中規模な施設をいくつか設置したであろう方向から、いろいろな機能をかねそなえた大規模な施設を一気に建設する方向

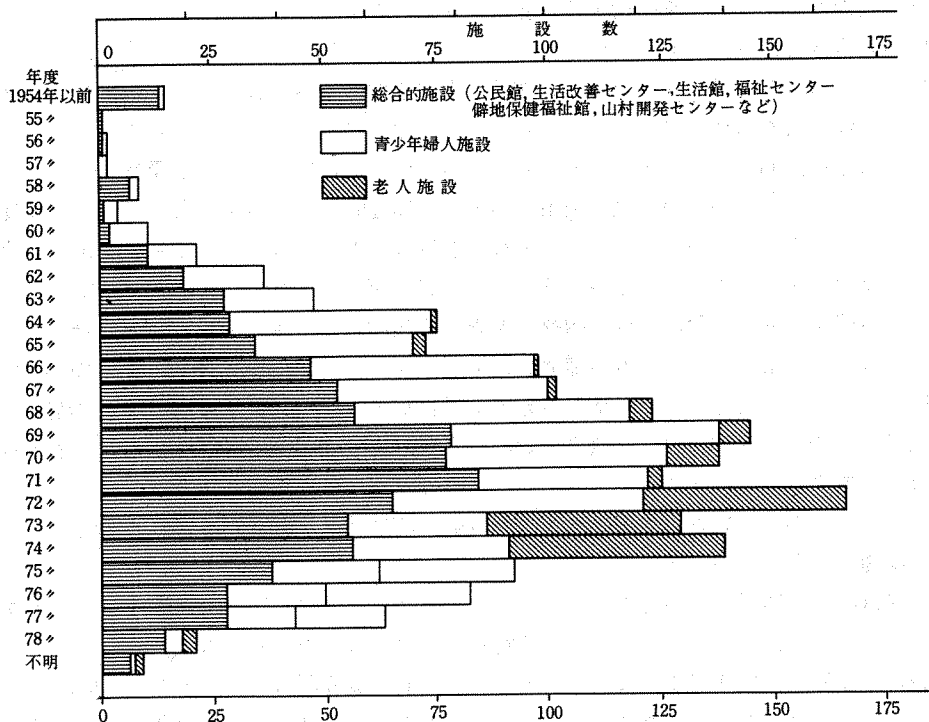


図1-2 専門施設を除く各施設の、毎年の設置数推移

がとられる例は多い。²⁰⁾ 統合そのものではないが統合の一種といえよう。

第2は、既存の施設の物的（建物）人的統合の方向である。

建物の統合は当然職員の統合をも意味する。これは施設の廃止をとまなうだけに実際に進んだ例は知らないが、中心市街地の規模があまり小さくなく、かつそこに機能別施設が分散して設置されている市町村において、真剣に検討されている例は少なくない。

施設の廃止をせず、職員のひきあげただけをおこなう職員統合化は、町村合併にともなう公民館からの職員のひきあげや、農業改良普及所の広域化、北海道では少数だが農協の合併など高度成長期にもみられたが、公民館については以後是正される方向にあった。それが最近、公民館網をはりめぐらした一部大都市においてひきあげ——統合が実行されており、²¹⁾ 社会教育施設についても傾向がかわってきたことは明らかである。

建物を残すとはいえ職員をひきあげることは、マイナス面が多く問題である。それにたいし、異なる機能の施設の統合化は、総合的施設として住民の利便に供しようという積極的側面を指摘できる。しかし、現実には行政の「タテワリ」にはばまれて、施設相互間の連携がうまくいかず、管理面の合理化という物理的統合にとどまってしまう可能性が高い。とすれば、距離の利点を犠牲にしただけマイナスということになる。

これら「センター化」自体不要だというのでない。施設が蓄積されれば有機的経営が求められるのは当然のことだからである。この主になに手が誰なのかが重要である。

「センター化」という施設の物理的結合の他に「ネットワーク化・連携化」が考えられるが、それらの過程を真剣に求めなくてはならないほど多施設化が進行していないこともあるせ

いか、あまり表面だったうごきを把握することができない。

(ロ) 学習教育施設から「コミュニティセンター」へ

高度成長期には教育委員会が所管しない施設の大巾な増加がみられたが、学習教育を主目的とする施設が他の目的の施設にとってかわられることはなかった。

しかし、「減速経済期」に入ると、従来からすすめられてきた住みよい生活環境づくりの一環として設置されてきた、住民の一般的利用に供する（福祉的面や集会を主目的とする）施設設置にブレーキがかかったため、これまで学習教育を最優先させる目的で設置されてきた施設を一般利用に供する施設にきりかえていこうとするうごきがでてきた。それは主に、従来まで教育委員会の所管した施設が他の部局や組織の所管する施設に変更されるかたちで実施される²²⁾

この変化は、大都市においては市の補助金によって成り立っており形式的には民間団体たる「事業団」に管理・運営をまかせるかたちをとる場合が多く、²³⁾ 小都市や町村では施設の運営担当職員をひきあげ管理的部分を残す「貸館」化や、住民によって組織されている運営委員会に事業を一任する「コミュニティセンター」化の方向がとられる場合が多い。

いずれにせよ実態は、施設専門職員や運営担当職員のひきあげや位置づけの弱体化を意味し、大きな問題をはらんでいるといえよう。

住民の運営組織に運営の一切をまかすというやり方は、いかにも住民の主体性を最大限尊重しているようにみえ、またそれを実行した市町村当局者にもそのことを主張する人もいるが、本来、施設の主体的運営は運営委員会の意向とそれを援助する専門職員が一体となってはじめて可能なものである（したがって運営委員会の存在が実質化すればするほど専門職員の必要度は増加する）。こうしたやり方も、住民の主体的運営とは逆行したものと断ずることができ、行政合理化を隠蔽するためのすりかえの論理であるといえよう。

大都市および小都市・町村双方とも、① 専門職員配置に否定的であること、② 受益者負担の傾向が頭をもたげてきていること、③ 一般利用や集会のために学習教育を目的とする利用が後退する傾向にある、という点で、「コミュニティセンター化」としてとらえることができる。

注

- 1) 三井為友「社会教育の施設」—『教育学テキスト講座4—社会教育』御茶の水書房—1961—P 157.
- 2) 小川利夫「社会教育の組織と体制」—『社会教育講義』—明治図書—1964—P 51.
- 3) 碓井正久「社会教育の概念」—『教育学テキスト講座4—社会教育』—前掲書の所論に基礎をおいている。
- 4) 1)に同じ
- 5) 福原匡彦、大崎仁『概説社会教育行政』—第一法規—1964年—P 132.
- 6) 三井為友 前掲書—P 162.
- 7) 福原匡彦、大崎仁 前掲書—P 134.
- 8) 碓井正久 前掲書—P 139.
- 9) 三井為友 前掲書—P 163.
- 10) 千野陽一「初期公民館活動の性格」—『日本の社会教育第9集・現代公民館論』東洋館—1965年
- 11) 小川利夫「歴史的イメージとしての公民館」—『日本の社会教育第9集、現代公民館論』—前掲書—P 16
- 12) 国立社会教育研究所—『日本近代教育百年史8、社会教育(2)』—1974—P 93
- 13) 公民館建設の際の基準設定は、公民館の施設としてレベルアップをもたらした反面、国からの社会教育内容にまでわたる基準化の一環となった面も否定しがたく、積極的な評価ばかりではない。
- 14) 千野陽一 前掲書—P 90.

- 15) 社会教育法 第21条
- 16) 社会教育法 第29条
- 17) 図書館法第14条, 博物館法第20条
- 18) 国立青年の家, 少年自然の家, 婦人会館建設費及びそれらの運営費
- 19) 視聴覚教育関係施設, 同和関係施設の建設費補金を除く。
- 20) 横浜市の市民センターがその典型といえる
- 21) 福岡市の公民館に典型的にみられる
- 22) 文部省所管の社会教育施設費補助金が他の省庁より乏しいことも, この傾向に一層拍車をかけている。
- 23) 北九州市において典型的にみられる

第2章 公民館を中心としてみた社会教育施設問題

1. はじめに

前章で指摘した多くの変遷をみると, 敗戦を境とする変化は積極的に評価しうるものの, それ以後の変化のうち「未分化な『総合施設』から機能別施設へ」の分化以外は, むしろマイナスの評価が勝った変化といえるのではないだろうか。

すなわち, 敗戦直後の教育改革期に設定された施設にたいする理念は別としても, 戦後の社会教育施設行政のあゆみは, 順調であったとは評し難いということであろう。

それは, 戦後における社会教育施設行政の常に中心でありつづけた公民館のあり方に起因する面が多いのではないだろうか。

今日公民館のみなおし論はいろいろな観点から提起されていると考えられるが, こうした問題意識からの接近も一つの重要な観点であると思われる。

2. 公民館の展開過程のなかにみられる問題点

公民館のあゆんだおよそ30年余の歴史的経過をみると, およそ5点からの問題点が指摘できるように思われる。以下順番にみていこう。

(i) 公民館が戦前の隣保館などのイメージをうけついできていることは小川利夫のすでに指摘するところである。¹⁾

他方, 文部省が公民館構想を「公式に発表したのは昭和21年4月24日のことである」。²⁾ これは戦後の民主的教育改革のよりどころとなった第1次アメリカ教育使節団報告の直後であったことは, 公民館の歴史的な性格の一つの示唆を与えるものであろう。公民館の提唱者である寺中作雄が「戦後社会教育振興と公民館の構想」を発表したのは昭和21年1月である。³⁾ すなわち敗戦直後の「国体護持」の時期⁴⁾ から, 「第1次アメリカ教育使節団報告」を境とする「教育改革期」へとつらなる文教政策の転換期に公民館構想がねられてきたことになる。

ところが公民館構想と「第1次アメリカ教育使節団報告」とのかかわりは, どうも知るかぎりあまり明確ではないのである。

その疑問符の第1は, 「昭和21年7月の『公民館設置要綱』についてである。すなわちそれは『第1次アメリカ教育使節団』報告書の勧告に応ずるものであり, 素朴であかるい民主的教育への信奉を表明したものであった」⁵⁾ とする考え方がある一方, 「昭和45年10月より本格化する占領軍による徹底的民主化策の推進のまに, 『国体護持』という政府の表看板ははっきりと『民主主義』国家建設と書き改められ」⁶⁾ たとはいえ, 「(文部次官)通達の周辺をとりまくふんいきの中には, 戦後における『国体護持の社会教育』や, 『1億総ざんげ』的ムードが断ちきら

れていなかった」⁷⁾という指摘もみられる点である。現に寺中も「公民館の建設」⁸⁾のなかで「誰の責任とも云えない。皆が悪かったのだ」⁹⁾として、「1億総ざんげ」に近い考え方を表明している。また、次官通謀が「高度国防体制」の遺物的存在であり、戦前の教化主義的青年教育の最凝集した形態をとっていたとみられる『「青年学校と不離一体の経営」を強調」¹⁰⁾していることもあり、公民館の「敗戦直後の性格」¹¹⁾の吟味が必要に思われる。たとえば、構想の過程における文部省内で論議のもようなどは多くを発表されておらず、この課題に接近する有力な材料に乏しいと考える。

第2の疑問符は、この構想を承認したCIEの考え方である。公民館構想とCIEの態度のかかりについては、「文部省が一番心配したのは司令部がどうであるかであったろう。それが意外にすらすら承認してくれたので、文部省としては大きく打ち出すことを決意したようである」¹¹⁾や、「担当官ネルソンの積極的な支持を得て……」¹²⁾という指摘がある。

「第1次アメリカ教育使節団報告書」は、成人教育の章中最大のスペースを割って図書館の重要性を強調し、しかも「幸なことに日本の公立図書館運動の基礎は既にできている」とまで評価している。さすれば当然図書館普及の具体的提示こそ文部省に求めるべきところを、なぜ「細かな点などにはかなりやかましく指摘した」¹³⁾とはいえ、使節団報告書に全く印されていない公民館をむしろ積極的に認めたのか、その点は明確でない。認める際に指摘した諸点が何であったのかという情報も入手できない。しかし、これは戦後の社会教育施設の政策面からみた場合、たいへん重要な岐路であったと思われるのである。

(ii) 公民館は、営造物としての施設概念が明確化したといわれる教育基本法第7条(社会教育)の成案化^{14) 15)}以前に構想されたものであり、その意味で営造物としての施設概念は必ずしも明確ではなかったものと考えられるが、さらに、「平和国家」・「文化国家」の建設というスローガンが前面にうちだされる「機能論」がとかれ、とくに施設はなくともたましいがあればよいとする「青空公民館論」が展開されたことを考えると、その後の施設行政に及ぼした影響が少なくなかったと思えるのである。

それは、行政当局に最も安易な施設づくりの機会を提供するものであり、戦後の教育改革のもとではじめて施設行政が民主的に位置づけられた重要な時期に「社会教育施設」にたいする地についた、少くとも公民館以外の多様な展開の道を阻む結果となりはしなかったのか。

もちろん「財政的に窮迫状態におかれた町村が、……よくも公民館設置にふみきったものだ……」¹⁶⁾という評価もあろう。しかし他方では「民衆自身の相互教育活動としての新しい社会教育の理念が徹底しておらず、まだ多少『上からの社会教育』的残滓がみられる」¹⁷⁾とか、「事業は官庁の旗ふりで公民館が設置された」¹⁸⁾あるいは、「1年足らずで五千ほどの町村に公民館ができたことは矢張り問題で、中には随分いいかげんなものもあった。公民館という流行、あそこの町でも作ったからうちの村でもということのできたものも少なくないであろう」¹⁹⁾さらに分館について、「現在の分館の大多数は近代的な公民館建設のいぶきによって生まれたものでなく、旧来の集会場等・部落の建物を分館として認知したにすぎない」²⁰⁾という指摘もみられるのである。

こうした要因は、その後とくに小都市や町村部における関係施設の建設などに多々みられる中途半端な「建物」といういれものづくり(人を配置しなかったり専門職員の未配置など)という安易な施設行政の元凶をなしたのではないかといったらいいすぎであろうか。

(iii) 以上指摘したような戦前からの継承、「敗戦直後の性格」や非施設的性格は、当然のことながら住民の利用を集合学習や集団学習（単独学習ではない）中心に傾斜させずにはおかなかった。

たしかに、「よろず相談所」・「村の作業所」・「産業指導所」としての性格や、生活福祉の事業は個人利用を高めたかもしれない。しかし、各人が自由な問題意識にしたがって学習する単独学習の要請に答えられる体制にはなかったと考えられる。

そして、「わが国一般の人々は……公的な施設を自発的に任意にこれを利用するという関心も経験も浅いし、ましては自分達の要望を当事者に示すということはなかなかできるものでない。できるとすればその属する団体等組織を通して意志表示するのが関の山である」²¹⁾とする指摘にもあるように、住民自身も戦前の団体中心の教化主義を容易に払拭しきれなかったし、社会教育施設と自分の単独学習とを意識のうえでも結合できないでいた様子なのである。

このことは、個人の力量を高めることを公民館がとざしたことを意味するわけではない。小川利夫は中島俊教による「都市公民館の活動の中心が『集団的な学習活動』であった」とする指摘²²⁾に反論して、「形態は集団的であったにしろ、その活動の目的や内容は『個人の日常生活に結びついた個人の学習の向上』なのではないか」²³⁾と述べていることはうなづける。しかし他方、「日本の社会教育は集合学習をほぼ唯一の形態として発展してきたのであり、集合学習、集団学習に絶対的な評価をくだしている傾向がある」²⁴⁾とか、「個人学習はこれまで社会教育の方法として正当に扱われてきたとはいいい難い」²⁵⁾と評せられてもやむをえない側面をつくりだしてきたことは事実であろう。個人学習が公的機関に用語として表現されるには昭和46年の社会教育審議会の答申を待たねばならなかった。²⁶⁾

(iv) 公民館が文部次官通牒によって発足²⁷⁾したこと、その当面の目標が「第1回総選挙啓蒙」、さらに戦後民主主義普及の内容をもって公民教育・公民啓蒙が積極的に推進された²⁸⁾ことは、その後の公民館運営に大きな影をおとすことになったと考えられる。

すなわち、文部省（国）はもとより、「公民館が地方行政を円滑化するための補助機関になること」²⁹⁾を重視する地方支配層、地方行政当局に支持された上からの設定は、結果として、その後公民館運営をひどく手づまりにした大きな要因となっていると考えられる。関係法の制定や改変はむしろそうした傾向に追いつけをかけるはたらきをした側面をみのがすわけにはいかない。

なるほど、「敗戦後しばらくつづく混迷のなかで、家のたてなおし・むらの復興・生活の安定をねがう住民の切実な生活要求」³⁰⁾があり、教育基本法制定を頂点とする民主的教育政策の波にのった住民や「公民館主事」³¹⁾のかなり自由な公民館運営がされている間はよかった。「民主主義の普及」・「郷土の復興」などのスローガンが、冷戦構造や戦後の混乱から脱出していくにおよんで、たちまちいきづまりを呈するのである。³²⁾

社会教育法制化は、そうしたゆきづまりの顕在化を早める方向に作用したのではないだろうか。

むしろ法制定が「カンフル的役割をはたした」³³⁾とする評価もある。しかしそれは、「公民館設置の条令化」³⁴⁾や財政面での「補助金から一般予算化が図られた」³⁵⁾こと、「専任職員配置のきっかけとなった」³⁶⁾など、主に行政面の整備に関してである。

対住民とのかかわりからいえば、住民の「自主的な教育活動を押し画一化する恐れ」³⁶⁾

や「国と国民自身の教育・文化活動との間にギャップをつくる恐れ」³⁷⁾ ありとする指摘に注目せざるをえない。

第1に、運営審議会の規定は、公民館自身のポピュラーコントロールという点で、「公民館の初期構想から大きく後退した」³⁸⁾ ということである。

第2に、公民館という名称を使用できるのは、制度的には公的機関の設置したものにほぼ限られ、部落会館を公民館化したものは、類似施設として、公民館の枠外に置かれることになったということである。

第3に、公民館の禁止規定(第23条)や違反行為にたいする事業停止(第40条)ならびに罰則規定(第41条)がもうけられたことである。

これらは、行政施設としての公民館を法律に位置づけたという積極的な意味があるけれど、他方では、公民館活動の柔軟性を失わしめる第一歩であったともいえるのである。

さらに、施設概念の不明確な状況の下で、公民館のスローガンがうちだされたことは、施設が事業主体たることの是非をあいまいにし、事業主体たるに不可欠な「しっかりした専門職員」の位置づけを全く欠く公民館が制度的に規定されることにつながったのではないだろうか。

公民館が行政施設化して住民との距離がはなれ、専門職員制度を欠いた状態の下で事業主体になったことは、公民館にとって受難のはじまりだったといえよう。

それは公民館自身、住民の真の要求をさぐりだし、それを目標にかかげることによって、色あせたスローガンを新しいものにおきかえるだけの力量に欠け、したがって柔軟性を失い、国や都道府県のかかげた目標あるいは市町村長が政治的にかかげた目標を中心にスローガンを設定せざるをえない事態に追いこまれていくことになる。

したがって、事業主体として常に目標を設定することになり、それが多くは上からかけられたものであることから、公民館の教化性が鮮明にならざるをえない。そして、「一般行政の補助・下請け機関として、単なる宣伝手段となる傾向」³⁹⁾ が強まってくるのである。

昭和27年の市町村教育委員会設置は、公民館の一般行政からのきりはなし—このことは以後理事者層の公民館にたいする無関心化をすすめることにもなるが—という点では柔軟性回復の側面があるが、他方、「多くの市町村では先にあった公民館に教育委員会事務局が設置され、公民館職員が事務局職員に併任されるという事態が生じ」⁴⁰⁾ 結局、施設の教育行政からの分離の原則はかえりみられなかったという側面もあり、前進と評することは必ずしもできない。

昭和28年青年学級振興法の制定に際して、「青年学級の職権開設というお墨付をもらったことは、公民館の官庁的色彩を強めたにすぎなかった」⁴¹⁾ と評せられるむきは多い。

町村合併による中央公民館化の進行は、住民との距離を一層ひろげることになった。

昭和31年の教育委員会公選制の廃止は、間接的ではあるが守まれていた公民館運営にかかわるポピュラーコントロールの原則が姿を消したことを意味し、社会教育法第34条の削除にともなう公民館にたいする国、都道府県教育委員会の指導性の高まったこととあわせて大きな打撃となった。

さらに、教育長の市町村長や都道府県教育委員会への従属性が高まったことは、教育長兼務の公民館長が多数存在しただけに、ますます公民館活動に柔軟性を失わしめ、行政方針に反するような課題をとりあげることはほとんど不可能になったといつてよい。

公民館の目標も「『村づくり町づくり』とプリミティブな万能論では対応していくことがで

きなくなる」⁴²⁾。町村合併は「合併町村の住民感情を一体的に形成し、住民共同の自活意識を醸成しなければならないという課題」⁴³⁾を公民館にになわせることになる。しかし、町村合併自体、地方行政の合理化の要素が強く、住民の多くはそれに消極的に対応したにすぎなかったもので公民館活動を広く展開せしむるような目標にはなりえなかった。

いわゆる「高度成長期」に入ると、一貫して、資本の強蓄積要求の線にそう教化的側面が顕著にうちだされてくる。労働力政策的な面が常に背景にうかがわれ、さらに『生活改善』『貯蓄増強』の官製国民運動⁴⁴⁾などが社会教育のなかにもちこまれ、その促進策がはかれた。「福祉国家論」の啓蒙も登場するようになる。公民館も多くの場合、それらの遂行役をになわされることになるが、高度成長の歪を敏感に察知した住民層の存在によって、住民の広い合意を得るまでには至らなかった。

「高度成長政策」の歪が顕在化し、「低成長期」に入ってくると、「失われた住民の連帯」の回復という精神面からの矛盾打開策という側面を否定し難くもっている「コミュニティ政策」が出されてきた。

そうした影響下にある公民館は、公害やインフレ、そしてそのもとになる要因などを学習課題としてとらえたいという住民の側の意識や要求を正面からとりあげていく柔軟性と活力を失ってしまっているかにみえてならない。

以上みてきたように、公民館はその発足時の不明確性を一つのきっかけとして、制度的にも実態的にも、住民の課題をとりあげていく柔軟性の喪失と、政策や行政方針の影響をうける教化的性格の強まりの過程を大局的な流れとしてとらえざるをえないのである。

(v) 一方、公民館施設の充実の方向も、積極的には評価しがたい過程を歩んできたといえる。

そもそも、公民館施設は地域の会館、青年学校、図書館などの転用によってスタートし、ろくな設備もないまま初期を経過した。このことは、住民が学ぶ最先端施設は、住民が集まる「いれもの」としての施設で足るという施設観を助長する結果になったのではないだろうか。すなわち、行政による施設設置の最低ラインをひどくおしきげてしまったことになる。

法制化されても、公民館にたいする援助規定（第35条）は具体性に欠け、実質的效果をあげえなかった。その後の改正で、この具体性を欠く援助規定すらばかされてしまったことは周知の事実である。

かくして、施設・設備面の充実は「センター化」とひきかえのかたちで進められてくる。この点に関しては、「社会教育におけるセンター構想の問題」⁴⁴⁾という小林文人論文がある。小林は、論文が書かれた時点までに4段階のセンター化の動向があったことを指摘している。内容にわたる詳述はさけるが、その後、オイルショック以来の地方財政危機がおこり、行政合理化の一環としての第5段階の「センター化動向」ともいえる状況下にあることを加えておこう。

公民館の他施設からの転用というあいまいな発足は、自治体の施設設置最低ラインをおしきざげ、それがその後の公民館センター化（「中央集権化」「単一拠点化」）の進行を容易にさせる一つの要因を形成したとはいえないだろうか。

他方、そうした施設観にもとづく施設づくりは、集会機能を主目的とする公民館地区館、分館の設置に、行政が異常に傾斜していく要因となった。これ自体積極的側面も多いけれど、公民館設置に力点をおいた結果、公民館以外には何も設置するゆとりがなく、住民の多様化す

る施設利用要求がたかまりつつあるなかで、施設の種別配置が非常にアンバランスな状態をもたらしている地域も多くみられることも指摘されなければならないであろう。

3. 小 括

以上5点を要約すると次のようになる。

1. 戦後の民主的教育改革とのかかわりが今一つ不明確なこと。
2. 非施設的性格が強かったこと。
3. 団体性、集団・集合学習形態を主体としていること。
4. 施設設置の理念が時代の流れに適応した時代は短かく、多くは未定着であったこと。
5. 地域別、施設種別の施設配置にアンバランスをもたらしたこと。

これらの諸点と、前章であげた変化との因果関係を直接把握することは、現段階の分析において困難な面が多く、さらに緻密な考察が必要であろう。

ここでは、すぐれて戦後産物としてのイメージをもちながら、公民館は一方では戦前的性格を払拭しきれない面と、それに起因する施設設置の安直さのため、社会教育施設行政全体の発展にマイナスの変化を及ぼした側面が無視できないことを言及するにとどめたい。

注

- 1) 小川利夫「歴史的イメージとしての公民館」—前掲書
- 2) 朱膳寺春三「公民館史をめぐる問題点とその課題」—『雑誌社会教育』—1966年2月号—P 60
- 3) 朱膳寺春三 前掲書—P 60
- 4) 藤田秀雄「民主化」過程の社会教育—『戦後日本の教育改革10, 社会教育』東大出版会—1971年—P 33
- 5) 津高正文「戦後社会教育政策への反省」—『月刊社会教育』—1959年1月号—P 17
- 6) 碓井正久「戦後社会教育観の形成」—『戦後日本の教育改革10, 社会教育』—前掲書—P 13
- 7) 三井為友「公民館運動の理論」—『月刊社会教育』—1961年11月号—P 10
- 8) 寺中作雄「公民館の建設」—1947年
- 9) 小川利夫「歴史的イメージとしての公民館」—前掲書—P 24
- 10) 朱膳寺春三 前掲書—P 61
- 11) 岡本正平「公民館10年の歩み(1)」—『雑誌社会教育』—1957年5月号—P 35
- 12) 国立教育研究所—『日本近代教育百年史8』—前掲書—P 896
- 13) 岡本正平 前掲書—P 31
- 14) 国立教育研究所 前掲書—P 882
- 15) 三井為友が「社会教育の施設」—前掲書—P 163—で述べているように、公民館については法制化されたあとでも明確化したとはいえない
- 16) 朱膳寺春三「公民館をめぐる法的規制とその問題点(その1)」—『月刊社会教育』—1963年1月号—P 12
- 17) 三井為友「公民館運動の理論」—前掲書—P 12
- 18) 三井為友「公民館運動の理論」—前掲書—P 13
- 19) 岡本正平「公民館8年の歩み」—『雑誌社会教育』—1954年11月号—P 14
- 20) 公民館研究会「分館の各名称性格」—『雑誌社会教育』—1955年8月号—P 31
- 21) 近藤唯一「社会教育施設論」—『雑誌社会教育』—1958年9月号—P 7
- 22) 中島俊教「公民館の振興を妨げるもの」—『月刊公民館』—1966年5月号—P 627
- 23) 小川利夫「実験公民館の実験的『仮説』について」—『月刊社会教育』—1967年4月号—P 73
- 24) 辻 功「個人学習について」—『雑誌社会教育』—1976年1月号—P 7
- 25) 齊藤伊都夫「個人学習と公民館」—『月刊公民館』—1975年7月号—P 3
- 26) 同旨、辻 功「個人学習について」—前掲書—P 5

- 27) 三井為友「社会教育の施設」—前掲書—P 210
- 28) 国立教育研究所「日本近代教育百年史」—前掲書—P 888
- 29) 宮坂広作「社会教育の施設」—『社会教育講座』—前掲書—P 186
- 30) 千野陽一「初期公民館活動の性格」—前掲書—P 84~85
- 31) 国立教育研究所「日本近代教育百年史」—前掲書—P 889
- 32) 同旨、千野陽一「初期公民館活動の性格」—前掲書—P 89
- 33) 朱膳寺春三「公民館における法的規制とその問題点（その1）」—前掲書—P 14
- 34) 朱膳寺春三「公民館における法的規制とその問題点」—前掲書—P 15
- 35) 朱膳寺春三 34) に同じ
- 36) 林 克馬「わが公民館の歳月」—出版期成会—1965年—P 141~2
- 37) 林 克馬 36) に同じ
- 38) 藤田秀雄「『民主化』の過程の社会教育」—前掲書—P 127
- 39) 宮坂広作「社会教育の施設」—前掲書—P 87
- 40) 吉瀬純一「公民館をめぐる法的規制とその問題点（その2）」—『雑誌社会教育』—1963年1月号—P 16
- 41) 三井為友「社会教育論全集」—前掲書—227
- 42) 国立教育研究所『日本近代教育百年史8』—前掲書—P 920
- 43) 国立教育研究所『日本近代教育百年史8』—前掲書—P 929
- 44) 酒匂一雄「社会教育政策論」—『講座日本の教育9—社会教育』—亜紀書房—P 113—114
- 45) 小林文人「社会教育におけるセンター構想の問題」—『月刊社会教育』—1970年3月号—P 72

第3章 む す び

1. 公民館のもつ積極性

前章で指摘したような今日にも影響を及ぼす大きな問題をかかえながら、なお公民館が社会教育施設の中心として確固たる位置づけを得ていることは間違いない。

それはなぜなのだろうか。まずそれは何よりも、3分の1世紀以上社会教育行政施策の中心であったことからくる年輪によるものがある。

すなわち、多くの障害と困難ななかであって、社会教育施設としてふさわしい条件を少しづつではあるが前進させ、設置地域における住民にとってなくてはならぬものとなりつつあるということである。

その具体的前進面の第1は、公民館のネットワークが関係諸施設のなかで最も地域のすみずみまでおよび、住民にとって最も身近な施設として位置づきつつある点をあげられよう。

第2は、その中心施設としての中央公民館は単一拠点化の限界はあるにせよ、建物面積規模は大型化し、多くの機能をはたうような施設設備の充実がみられる点である。

第3は、地方財政危機で行政合理化がせまられ、社会教育が不急の部門として位置づけられる傾向が強かったなかで、公民館職員数は増勢傾向を保持していることである。また専任職員化も進行している。

第4は、法的には施設専門職員の位置づけが低いにも拘らず、公民館主事の施設専門職員としての評価が徐々に認識されつつある点を指摘できる。

第5は、教育行政とワンクッション おきその柔軟性を保つ最少限の条件として重要である館長の教育長兼務から専任館長化が徐々にみられてきている点である。

第6は、単に行政方針の追認機関化している公民館運営審議会のなかにも、学習内容の編

成に主体的役割をはたしつつあるものがふえてきていることである。

第7として、いまだ多くの広がりをもたず典型例としてしか位置づけられないが、国立市に代表されるような建物と専門職員、住民の主体的運営組織の3条件がとどのうまいかみあって、地域住民の学習教育活動をもりたててきている事例もみられるということである。

第8として、公民館の利用経験を基礎として、他の施設設置への住民の要求も高まり、施設のバランスある配置に行政も目をむけつつある点を指摘する。

こうした前進はおそいが地道な方向性を将来の社会教育施設の発展ひいては住民の学習教育活動興隆の芽として、大切にしなければならないであろう。

2. 「農村型」施設としての公民館の再認識と「都市型」施設へのかかわり

筆者が今日公民館に注目するのは、前節であげた発展の芽の存在を認識しているからばかりではない。

それは社会教育法制定以前の公民館に思いをはせるからである。初期公民館時代と称せられるこの時期の公民館の姿は、公民館関係者の多くがいまだに追っている夢といえる。そしてこの初期公民館の夢を断切って、新しい公民館をつくりあげることこそ今日急務とされている課題であり、今さらそれに注目するのは研究方向の逆行ではないかとの反論があるかもしれない。

にも拘らず、初期公民館が筆者をひきつけて止まないものは何なのだろうか。なるほど当時は敗戦による未曾有の混乱をもたらした異常な時期であり、今とはくらべようがない面は多いであろう。今日専門職員は多くの場合社会教育主事と未分化の型とはいえ中央公民館に必ずと言ってよいほど配置され、建物もはるかに立派になった。人的物的条件は今の方がすぐれているといえるだろう。しかし、今多くの施設で欠除しつつある条件がそこには生きている。社会教育施設の最長所を初期公民館にみることができるのである。

それは住民＝利用者＝運営組織が施設の主人公として生き生きと活動していたということである。

ひるがえって今日の社会教育関係施設の設置動向をみると、市町村の人口規模によってその実態に大きな差異がみられ、それが広がりつつあるといえる。都市化の進行にともない、とくに大、中規模の都市¹⁾では、施設の利用対象や目的を特定した機能をもつ「都市型」施設設置志向が非常に顕著にみられる。

その施設の建物、施設内容は充実し、利用者の援助者たる専門職員の位置づけも明確になされる傾向が強く、多くの積極面も存在する。しかし、そうなればなるほど利用者によって組織される運営委員会が軽視されていく傾向を弱点として指摘しなければならない。すでに指摘したように、今日の多くの公民館もそれは形骸化してしまっているという意味で同じような弱点をもっているといえる。

社会教育施設は、施設専門職員による平板な施設利用者増を計ることを目標とするにとどまらず、施設の利用を通じて運営組織の形成がはかられる努がなされるべきであろう。

公民館は、地域社会を基盤とし、したがって住民生活の全面をその関心領域としてカバーしなければならないという意味で「農村型」施設と考えられる。

第2章でみたように、公民館の展開過程をみただけでも、とくに公民館が大きな比重を占める小規模な市や町村を中心として、公民館について克服すべき課題が多く存在する。その意味で「都市型」施設に学ばなければならないであろう。

一方大都市においては、単に公民館にのみとどまらず、農村地区（部落）会館や町内会館という「農村型」施設²⁾においてはぐくまれた運営組織の「都市型」施設への適用など、積極的側面の攝取が必要である。と同時に、「都市型」施設の直面している困難の克服のために、「農村型」施設は都市に無関係として奨外に置いてしまうことなく、「都市型」施設の原流として位置づけ、そのもっている限界をふまえ、糧とするべきであると考ええる。

注

- 1) 人口10万以上の市を指す。
- 2) 町村会館は都市立地型施設とも考えられるが、その根源を部落会館に求めることができること、地域社会（基礎集団）を母体としていること、目的や対象を特定しておらず、住民の生活全面にわたっての利用がなされることなどから、「農村型」の範囲にいて考える。「農村型」、「都市型」の施設の概念区分については、序論注14)にかかげた拙稿を参照されたい。