

第5章 公民館の活動・経営をめぐる問題

山本 和人

1 公民館の発足

公民館が制度化されて半世紀が過ぎた。「Kominkan」として世界に知られる日本独自の社会教育施設＝公民館¹⁾は、グローバル化する日本社会にあって、第2次世界大戦後の日本を地域社会レベルで支えてきた施設といえる。

公民館が制度として発足したのは1946(昭和21)年である。それ以前から「公民館」という名称をもつ文化活動施設はあったが、単独の施設であり、各地にみられたわけではない。この年は「公民館の設置運営について」(文部次官通牒)が出された年であり、この通牒によって公民館設置運営の要綱が示された。その後、この公民館の設置運営の促進が各地方に協力依頼され、社会教育連合会や公民館設置促進中央連盟も結成された。また、寺中作雄著の『公民館の建設——新しい町村の文化施設——』²⁾が発刊され、今日につながる公民館の建設が各地に広がっていくのである。

(1) 公民館の誕生——寺中作雄の期待

「公民館」の名称が使われた上述の施設は岩手県水沢市の後藤新平伯記念館で、地域住民の文化施設として戦前から存在し、名称や、施設のあり方、機能の考え方が、ここで検討する公民館の機能と近いとはいえ、今日の公民館につながる施設は、戦後創設されたものである。³⁾

1945(昭和20)年には文部省内で公民館構想が検討され、1946(昭和21)年4月には文部省が開催した公民教育指導者講習会の席上で、社会教育局長が「公民館構想」⁴⁾を公式発表している。さらに、同年7月に出版された先の通牒は、⁵⁾

「国民の教養を高めて、道徳的知識的並に政治的の水準を引上げ、また町村自治体に民主主義の實際的訓練を与えると共に科学思想を普及し平和産業を振興する基を築くことは、新日本建設の為にも最も重要な課題と考えられるが……」とし、「民主的な社会教育機関」「自治向上の社交機関」「郷土産業振興機関」「民主主義訓練の実習所」「中央と地方の文化接触交流の場所」「青年層の積極⁹⁾的参加の場所」「郷土振興の基礎を作る機関」であることを運営上の方針とし、公民館の設置促進がはかられるのである。

こうしたなか、同年10月には、寺中作雄著の「パンフレット」である『公民館の建設』が発刊され、著者の名とともに、公民館が全国に建設されていくこととなる。その熱く語る「自序」には、「公民館の構想は文部省の創案にかかるものではない。終戦後の混乱たる世相の中から、これではいけない、何とかせねばならぬとして起ち上がろうとする人々の胸の中に期せずして湧き上がる鬱勃たる建設の意欲が漠然と公民館を求める心となったのである。文部省の示した構想は、これらの人々の欲求に応える為の一つのイメージに過ぎない。このイメージに血を通わせ、肉を付け、活きた文化施設として育てせるのはひとえに町村民の熱意と努力に俟つものである。」とある。¹⁰⁾また、その内容構成は、当時の文部大臣・田中耕太郎の序と、自序があり、「一、何故公民館を作る必要があるか 二、公民館とはどんなものか 三、公民館はどんな機能をもつか 四、公民館はどう運営するか 五、公民館では何をするか 六、公民館は誰が運営するか 七、公民館はどんな設備をするか 八、公民館はどうしてつくるか (附録) 公民館の設置運営について」となっている。

この冊子のなかで、構想立案者の1人でもあった寺中は、公民館の機能を次のように述べる。「公民館は多方面の機能をもった施設である。それは社会教育の機関であり、社交娯楽の機関であり、自治振興の機関であり、産業振興の機関であり、青年養成の機関であり、その他其の町村に於て必要と思へば尚色々の機能を持たしめて運営することが出来るが、要するにそれらの機能の総合された町村振興の中心機関である」と。これは、「公民館の設置運営について」(文部次官通牒)に示されていた内容とほとんど同一のものである。

(2) 公民館の活動・経営の根拠としての社会教育法

こうして発足した公民館が、明確な法律的な根拠をもった社会教育施設として建設されてくることになる。1949(昭和24)年に社会教育法が制定され、公民館は総合的・中核的な社会教育機関として位置づけられる。社会教育法の第5章が公民館についての一連の規程であり、以下、「目的、公民館の設置者、公民館の事業、公民館の運営方針、公民館の基準、公民館の設置、公民館の職員、公民館職員の研修、公民館運営審議会、基金、特別会計、公民館の補助、法人の設置する公民館の指導、公民館の事業又は行為の停止、罰則、公民館類似施設」が定められた。

この法律制定は、「公民館は社会教育施設」として限定し、先の次官通牒にみられた公民館の性格・機能である「住民の憩いの場」「地方自治建設の基礎」「教育と産業の結合点」といった、地域施設としての総合性、多目的性が失われたという指摘もある¹¹⁾。とはいえ、社会教育法に規定する公民館がおこなうべき事業の性格からみて、青少年から高齢者まで、あらゆる年代の地域住民が利用できる総合的な社会教育施設とされたのである。

その後の公民館活動および経営のあり方をめぐっては、発足当初に期待された機能や経営のあり方が継承されながらも、変動する社会のなかでのさまざまな期待によって、多様性をもちつつ、日本社会教育史の各時期に応じて、特色ある活動、経営を展開することとなる。

2 公民館の活動・経営とその変遷——公民館の発展と年代区分

第2次世界大戦後における日本の社会教育活動について、時期を区分してその特徴を素描した例として、第1期：創成期(1945-48<昭和20-23>年)、第2期：整備期(1949-58<昭和24-33>年)、第3期：激動期(1959-71<昭和34-46>年)、第4期：再構築期(1971-80<昭和46-55>年)、第5期：生涯教育期(1981<昭和56>年以降)という区分がある¹²⁾。そこでは、社会教育活動の変化が公民館のあり方と不可分に結びついて説明されている。

また、全国公民館連合会（「全公連」と略称）がその歩みを示した時期区分では、公民館と全公連の発展を、概略的な区分として、(1)黎明期（昭和20年代）、(2)成長期（昭和30年代）、(3)転換期（昭和40年代）、(4)進展期（昭和50年代）、(5)13) 新生期（平成年代）に分けている。

ここでは上の社会教育活動の時期区分を参考とし、第1期：創成期（1945-48〈昭和20-23〉年）、第2期：整備期（1949-58〈昭和24-33〉年）、第3期：激動期（1959-70〈昭和34-45〉年）、第4期：再構築期（1971-80〈昭和46-55〉年）、そして、第5期を生涯教育推進期（1981-98〈昭和56-平成10〉年）としたい。さらに、第6期として、「生涯学習体制整備期（1999〈平成11〉年以降）」という時期区分を追加したい。では、各時期の公民館活動、経営にどのような特徴、変化があるかをみることにする。¹⁴⁾

(1) 第1期 創成期（1945-48〈昭和20-23〉年）

この時期の公民館については、冒頭でも若干述べた。創設時の最も重要な点は、「公民館は、占領下のもとに生まれたということ」であると指摘されている。公民館の設置について非常な熱意を示したのは、連合軍総司令部（GHQ）、ならびに、民間情報教育局（CIE）であったとされる。¹⁵⁾ とくにCIEは、公民館、視聴覚教育、PTA、青年団、婦人団体等の運営に大きな影響を与え、社会教育に関して力を尽くした。具体的には、「①『日本の民主化は公民館から』とその設置に熱意を示し、各市町村を歴訪して鞭撻した。② ナトコ映写機の運営を督励監督した。③ 国民の知る権利として、広報活動を指示した。④ 青年に良書の推薦を示唆、良書推薦委員会をつくらせた。⑤ 母親学級や婦人学級は、性による差別として、その開設を抑制し、社会学級をすすめた。⑥ 青年団の復活には警戒し、インタレスト集団の結成をすすめ、CIEに青少年指導顧問室を設け、青年団体の民主的運営を指導した。」¹⁶⁾ という。

1946（昭和21）に出された文部次官通牒にみられる公民館の構想は、その年の1月に寺中作雄が「公民教育の振興と公民館の構想」で初めて明らかにしたものであったことから、「寺中構想」とも呼ばれた。この寺中構想と次官通牒によって、公民館の建設が始まり、その第一歩が踏み出されたのである。

また、通牒で通知された別紙「公民館設置要綱」は、趣旨や目的、運営上の方針、設置・管理、編成・設備、運営について述べている。そこにみられる特徴は、① 青年学校および青年団との関連が強く意識されていること、② 財政的基盤を町村に置き、自治性を強調していること、③ 公民館の運営は公民館委員が主体となり、各種団体と緊密な連携のもとにおこなうようにしていること、④ 公民館長および公民館主事の設置について明確な方向が示されていること、⑤ 活動組織として部制(教養部、図書部、産業部、集会部など)が設けられていること、⑥ 施設の確保(教室、談話室、講堂、図書室、陳列室、作業室、娯楽室、講師控室、運動場)について留意していること、⑦ 町村の施設として構想¹⁷⁾されていること、¹⁷⁾があげられる。

この時期はまた、第2次世界大戦後の復興期であり、戦後の町づくり・村づくり運動と時期を同じくし、生産復興、生活改善、町村の自治振興などが課題となっていた。公民館はそれに対応するため、寺中構想に色濃くみられる「総合的なサービス機能」をもつものとされていた。さらに、物資の乏しい時期でもあり、独自の施設をもちえない町村も多かった。そこで、学校や役場に看板を掲げて各種事業をおこなったり、団体育成や公民館活動をおこなうことに重点をおき、とくに施設を設けない場合もあり、「看板公民館」とか「青空公民館」¹⁸⁾などと呼ばれた。

1948(昭和23)年には、第1回優良公民館表彰がおこなわれ、『公民館月報』(社会教育連合会刊)が発行され、各地の公民館活動に大きな影響を与えることとなる。「総合的な地域施設」としての公民館の誕生とともに、その機能をめぐって議論された時期であった。

(2) 第2期 整備期(1949-58<昭和24-33>年)

公民館が全国に普及し、設置率が50%を超えたのは1949(昭和24)年から1950(昭和25)年にかけてである。¹⁹⁾1949(昭和24)年の6月、社会教育法が制定され、公民館の活動・経営に大きな影響を与えることとなる。それは、市町村が設置すること、館長の諮問機関として公民館運営審議会が設置されたこと等、公民館の設置・運営に法的な根拠を与え、社会教育機関としての性格を明確に

したこと、事業主体として位置づけられたこと、公民館の施設・設備・職員の質的な充実を促すことになったこと、などが指摘できる。これによって、総合的なサービス機能をもった地域施設から、社会教育を推進する地域施設として生まれ変わったともいえる。制定当時の第22条には、「一 定期講座を開設すること。二 討論会、講習会、講演会、実習会、展示会等を開催すること。三 図書、記録、模型、資料等を備え、その利用を図ること。四 体育、レクリエーション等に関する集会を開催すること。五 各種の団体、機関等の連絡を図ること。六 その施設を住民の集会その他の公共的利用に供すること。」と、その事業内容が明記された。²⁰⁾

1951(昭和26)年には、全国公民館連絡協議会(後に社団法人全国公民館連合会となる組織)が結成され、また、公民館や図書館の施設費補助が開始された。さらに、1952(昭和27)年には、第1回全国公民館大会が開催されている。また、この年は、市町村に教育委員会の設置が義務づけられた。

1954(昭和29)年に、社会教育審議会答申「社会教育施設の整備について」が出され、1955(昭和30)年には、社会教育審議会建議「社会教育施設振興の方策はいかにすべきか」が出され、1957(昭和32)年には、社会教育審議会答申「公民館の充実振興方策について」²¹⁾が出される。この間、1955(昭和30)年には、『月刊公民館』が創刊されている。

なお、1953(昭和28)年から急速に進んだ町村合併により、1955(昭和30)年には市町村数は1万強から5千弱に減少する。ちなみに、1958(昭和33)4月の設置状況は、3701市町村中86%に当たる3261市町村に公民館が設置され、本館・分館合わせて3万4650館が存在した。

まさにこの時期は、全国に公民館の設置が普及し、手探りながら、さまざまな社会教育活動がみられた時期である。

(3) 第3期 激動期(1959-70<昭和34-45>年)

1959(昭和34)年に、社会教育法の一部改正があり、同年、社会教育審議会答申「公民館の設置及び運営に関する基準について」が出される。法改正によって、文部大臣が公民館の設置及び運営上必要な基準を設けることとなった。そ

して、「公民館の設置及び運営に関する基準について」によって、公民館の施設費に対する増額や起債も認められ、公民館の設置が急速に進んでいく。また、1960(昭和35)年には、「公民館未設置市町村解消10ヵ年計画」が文部省によって策定される。

1963(昭和38)年3月、文部省社会教育局は、『進展する社会と公民館の運営』を公表した。変貌する社会と公民館の役割を、「科学技術の急速な進歩と経済の高度な成長に伴って社会は著しい変貌発展をつづけ、とどまることを知らない……科学技術の面でも、産業の面でも、はたまた社会生活の面でも、個人生活の面でも、この激しい変化に適応し対処して方向を誤らないためには、常に新しい事態を正しく理解する努力が必要であり……したがって、社会の進展に即応して、生活の向上を図るために生じてくるであろうあらゆる問題の解決を常住の間に助けうるような条件が、公共の力で整えられ、それが手軽に利用できるならば、その利便は大きく、近代的な市民生活では、何にもまして望まれるわけですが、この期待に、まっこうから答えようとする使命をおびているのが、すなわち公民館であることはいうまでもありません」と述べている。

都市と農村の社会教育活動や施設のあり方に検討が加えられた時期である。都市部では、市民会館や文化会館などの大規模な集会・公演が可能な施設が生まれ、農村部に多かった従来からの公民館の役割・機能との違いが模索されることとなる。

1965(昭和40)年には、全国公民館連合会が社団法人として認可され、公民館実験地域が全国11地域に委嘱される。ちなみに、同年、国立社会教育研修所(現国立教育政策研究所社会教育実践研究センター)が設置されている。1967(昭和42)年には、社会教育審議会報告「公民館の充実方策について」が出され、全公連は『公民館のあるべき姿と今日的指標』を発行する。全公連はまた、1970(昭和45)年には、全公連第二次専門委員会報告書「都市化に対応する公民館のあり方」をまとめる。

その「公民館の充実方策について」では、「一 事業内容について、二 施設・設備について、三 職員の充実と資質の向上について、四 以上一～三の

趣旨を実現するために補助(補助率)、起債の増額、融資、交付税積算の改善、寄付奨励のための措置等を図る、五 その他の措置について」が述べられる。公民館事業の企画や内容に斬新さや魅力が乏しいことを指摘するなかで、「事業内容の検討、経営の工夫」によって改善するように促している。施設・設備については、「住民のオアシスとしての施設にふさわしい外観と内容を整えることが必要である」としている。

また、『公民館のあるべき姿と今日的指標』²²⁾では、公民館のあるべき姿を理想的な公民館像として描き、当面の課題を今日的指標として示した。公民館の基本理念として、①人間尊重の精神、②生涯教育の態勢の確立、③住民の自治能力の向上を掲げ、公民館の役割として、①集会と活用、②学習と創造、③総合と調整をあげている。また、公民館の特質としては、①地域性、②施設性、③専門性、④公共性を重要な条件としている。

今日的指標として、①企画の科学化、②事業の近代化、③運営の効率化、④管理の適正化、をあげている。①「社会の変容に対処するためには、科学的方法にもとづいて地域の実態を把握し、住民の要求の応ずるキメ細かな企画が打ち出されなければならない」、②「公民館の惰性を破るには、その成長度に応じ、地域の実態に即して、事業の近代化をはからなければならない」、③「教育活動が、ただちに具体的な効果をあげうるものでないという事実にかくれて、運営の非効率が見すごされてはならない」、④「公民館は、公的機関としての性格を明確にし、本来の使命に徹するため、管理の適正化をはからなければならない」と述べ、さらに具体的な視点をあげている。

『都市化に対応する公民館のあり方』では、地域のいかんを問わず、「都市化」という急激で巨大な社会変動が進行しつつあり、「公民館は従来からもっていた地域社会教育の拠点としての役割を十分に発揮しなければ、それ自体として存在することの意義すら失われてしまうおそれなしとしない。公民館はいうまでもなく教育施設をとまなう『教育機関』である。しかしながら、都市地域においてはおおむね“教育的”行事や事業が展開される建造物、ないしは“文化”施設と理解され、農村地域なかんずく過疎地域においては、“生活”センター

として機能せしめられようとしている」と、現状を述べている。

この時期は、国民生活審議会から「コミュニティ——生活の場における人間成果の回復——²³⁾」が出され、これ以降、日本が「コミュニティ政策」をとり始める時期でもある。昭和30年代から40年代前半にかけて経済優先で進めてきた重厚長大の産業のあり方が頂点に達した時期であり、伝統的な地域共同体が崩壊し、新たな地域社会形成が求められていく時期でもある。²⁴⁾その課題に答えるため、生涯学習社会への準備とともに、公民館が地域住民を結びつけるセンターとしての役割が強調されてくる。

激動期は公民館が社会変動に合わせて、果たすべき役割について悩んだ時期であるといえる。

(4) 第4期 再構築期(1971-80<昭和46-55>年)

1971(昭和46)年は、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在り方について」が出された。答申は、その後の社会教育に大きな影響を与え、①社会教育の考え方の拡大、②生涯教育の観点からの体系化、③多様な要求に対応する教育の内容・方法の改善、④団体活動、ボランティア活動の推進、⑤社会教育行政の重点(社会教育施設の計画的、体系的な整備および指導者の資質向上と指導者層の拡大)を、²⁵⁾基本的な方向として打ち出した。生涯教育の観点に立った社会教育制度への転換を訴えると同時に、新たな地域社会(コミュニティ)の形成に中心的な役割を社会教育と公民館が果たすべく提言したものと見える。

また、先の国民生活審議会報告は、当時の社会に大きな期待をもって迎えられた。とくに自治省はモデルコミュニティ地区の指定や、コミュニティ形成のための組織と活動に力を入れ、拠点施設となる「コミュニティ・センター」を各地に設置することとなる。²⁶⁾コミュニティ・センターとの違いは「専門職員の有無にあるだけ」という批判が、²⁷⁾公民館関係者に「危機」と感じられた時期でもある。

同時に、カルチャー・センターが都市部で活動を展開し始めたり、高等教育機関の公開講座が、²⁸⁾活発化した時期でもあった。カルチャー・センターと公民

館の違いは、設置者・設置場所、設置目的、職員などにみられる。事業内容も、公民館が「地域に根ざす事業」や、「地域連帯を深める事業」があるのに対し、「生活文化を高める事業」に限定される傾向等が指摘された。²⁹⁾

大学公開講座は国立大学を中心に実施され、地域住民に大学という高等教育レベルの学習機会を開放する試みはその後確実に定着していく。1980(昭和55)年には、実施大学数は200校を超え、開設講座数も1000を超え、受講者数は20万人に近づいていた。

再構築期を通して、社会教育施設については、「学習社会を志向するコミュニティ施設として見直しなが³⁰⁾ら、体系的に、計画的に、着実に諸施策を実現していくこと」が提案される。地域づくりと生涯学習社会への準備が模索され、そのことによって公民館のあり方が再構築された時期である。

なおまた、1979(昭和54)年には、公民館事業実施中に生ずる参加者の傷害事故に対する保障制度として、「公民館総合補償制度」が実施されている。事業実施中の事故に対する補償が問題化するなかで導入されたものである。³¹⁾

(5) 第5期 生涯教育推進期(1981-98<昭和56-平成10>年)

1981(昭和56)年に、中央教育審議会(答申)「生涯教育について」が出された。日本における生涯教育と生涯学習の考え方を明確にした最初の答申であり、生涯にわたる学習を可能とするため、「社会に幅広く存在する諸教育機能を生涯学習の推進の観点から総合的に考察」したとされる。人の生涯を通じての、教育機能の領域別課題、学習のための条件整備の課題、各時期の固有の課題等が述べられる。とくに、成人期の教育における社会教育施設の整備・充実に、計画的、体系的に整備するだけでなく、「夜間の開放も含め、利用時間や運営方法の弾力化」「利用方法の改善」「情報提供の充実」「関連施設相互の有機的連携を強化すること」などが提言された。

これを受けるように、1984(昭和59)年には、全公連第五次専門員会答申「生涯教育時代に即応した公民館のあり方」が出される。そのなかでは、「①日本の教育は一日も早く生涯教育体制を打ち出し、そのもとで各機関が有机的かつ合理的に役割を分担しなければならない必要に直面している、②生涯教

育を推進するには、地域の実態に即した教育の総合計画（他の行政系統における施設の活動も含む）を樹立し、すべての住民に、生活を学びつつ実践できるように目標を設定しなければならない、③ その中で、公民館は、社会教育の基幹施設として、多様な住民の生活の中にある必要課題をとりあげ、直接その事業計画に組み込むだけでなく、生涯学習体制下にある諸機関施設や団体との協力を促進するため連絡・調整・評価の任務を担当する」とまとめられている。また、公民館の役割として、「集まる、学ぶ、結ぶ」に加えて「知る」「参加する」が重要視されてくる。

その他、生涯学習社会への移行に向け、さまざまな動きが出てくるようになる。1985-87（昭和60-62）年の4次にわたる臨時教育審議会答申、1988（昭和63）年の文部省生涯学習局の発足、1990（平成2）年の中央教育審議会答申「生涯学習の基盤整備について」や、「生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律」の施行など、矢継ぎ早に出され、大きな改革・体制整備が進められる。さらに、1991（平成3）年の生涯学習審議会社会教育分科審議会施設部会の「公民館の整備、運営の在り方について」（中間報告）や、1992（平成4）年の生涯学習審議会答申「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について」、1994（平成6）年の生涯学習審議会社会教育分科審議会施設部会による「学習機会提供を中心とする広域的な学習サービス網の充実について——新たな連携・協力システムの構築を目指して——」（報告）、1995（平成7）年には、生涯学習局長から「社会教育法における民間営利社会教育事業者に対する解釈について」（通知）が出される。

この動きなかで、1992（平成4）年の「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について」では、現代的課題が論じられ、成人を中心とする学習の必要性から、公民館の事業内容として現代的課題が数多く取り上げられることになる。

公民館と大きくかかわる1994（平成6）年の「施設部会報告」では、まず、学習ニーズの動向と学習活動の変化から、「学習機会提供を中心とする学習サービスの現状と広域的対応の必要性」を述べる。次に、その「学習サービス網に

期待される機能」にふれ、「充実を図るためのシステムの構築」に言及する。最後に、「社会教育施設の役割」を、「今後すべての社会教育施設は、人々の様々な学習活動を支援する専門施設として、充実した学習機会を提供することに加えて、学習情報提供機能、学習相談機能、さらには学習グループの育成や学習者のネットワーク形成などに対する支援機能を充実するとともに、自らの機能特性を生かすこと等を通じて、個性的で開かれた施設として、広域的な要請にも積極的に応えていくことが期待されている」と述べる。身近な地域施設としての機能を果たしつつ、広域的なネットワークの一端を担う施設として、公民館の変貌が求められることにもなる。

1997(平成9)年度からは、「公立社会教育施設整備費補助金」が廃止となり、社会教育施設をどのように整備するかは、各市町村によって分かれる事態となってきている。加えて、1998(平成10)年には、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」が出され、社会教育関係法令の見直しを含め、地域住民の多様化、高度化する学習ニーズへの対応、地方分権・規制緩和の推進、民間の諸活動活性化への対応等を指摘し、「公共団体の自主的な取組の促進、社会教育行政における住民参加の促進、ネットワーク型行政の促進、学習支援サービスの多様化」を提言している。

地域住民の学習機会の充実に加え、サービスエリアの拡大が求められると同時に、公民館は生涯学習施設としての役割が強く求められるようになってくる。

(6) 第6期 生涯学習体制整備期(1999<平成11>年以降)

新たな公民館の活動、運営のあり方は、1999(平成11)年を境に区分できる。以前から進められてきた地方分権と規制緩和の動きと連動している。先の生涯学習審議会答申をうけて、1999年には社会教育法の一部改正がおこなわれた。公民館運営審議会が必置から任意設置に変わり、同審議会委員の構成については弾力化がはかられた。また、青年学級にかかわる規定も削除される。

2001(平成13)年の改正は、問題化する子育てや学校完全週5日制の導入などとの関連で、家庭教育に関する学識経験者を公民館運営審議会委員委嘱の際に配慮すること、子どもたちの奉仕活動・体験活動を充実することなどが取り

入れられた。

このようななかで、全国公民館連合会は文部省の委嘱を受け、『新しい公民館活動のあり方に関する調査報告書』（2000）を発表した。指摘される21世紀の公民館が取り組むべき課題は、次のようなことである。「①地域の教育施設として、具体的な地域課題の共有と実践の場の設定、②地域の文化・伝統・産業などを再発見・創造する継続的な学習機会の提供、③住民がボランティアに責任を持って活動に参加するシステムと場の確立、④社会的課題の解決と、新たな社会創造に向けた学習機会の提供、⑤住民が多様な生き方を模索できることを支援できる学習内容の提供」³²⁾である。

少子高齢化社会が進展するなかで、地方分権化や規制緩和の基本方針のもと、子育て支援や子どもの豊かな活動体験が求められ、2002（平成14）年度からの完全学校週5日制の実施は、公民館の事業のあり方に大きな課題を投げかけている。

3 生涯学習時代における公民館のあり方——公民館運営に求められるもの

ここでは、生涯学習時代における公民館のあり方について、公民館の誕生とともに設立された全公連の機関紙、『月刊公民館』から、その特集記事、掲載記事を分析することにより、公民館の活動や経営で直面する問題を検討する。また、あわせて、研究面における基礎研究の内容を概観する。それは、行政がおこなう条件整備とともに、公民館の活動・経営に必要とされる事柄を検討することでもある。

(1) 雑誌『月刊公民館』に見る公民館活動とその経営

公民館の活動、経営等にかかわる問題を論じている雑誌は、『月刊公民館』³³⁾だけではない。しかし、ここでは、公民館とともに歴史を重ねた連合会の機関誌であることから、分析の対象とする。

1958（昭和33）年から1997（平成9）年に掲載された『月刊公民館』の主要論文・記事の内容を分類・整理したものが³⁴⁾ある。これによって「激動期」（1959－

70年)以降の記事の分析がある程度できる。そこでは、記事の分類として、「公民館の運営・施設」「学校・他機関との記事が連携」「事業の企画・運営」「学習課題・学習内容」「学習者の属性」「情報提供・広報」「指導者・職員」「その他」の8項目に分けられている。そのなかから、公民館の運営、活動に大きくかかわる5領域、なかでも「公民館の運営・施設」を中心に取り上げることにする。

① 「公民館の運営・施設全般」について ここに分類される主要な記事・論文は、1958(昭和33)年以降、毎年何編か掲載されている。各時期を分けると思われる記事は次の通りである。

激動期への導入となった年には、「座談会・法改正後の公民館経営」「座談会・あそこを語る——社教法の制定と公民館発足当時の思い出」(1959)がある。この時期、「地域社会の変ぼうと公民館の役割」「公民館の運命」(1962)があり、「座談会・都市化と公民館のあり方」(1964)、「公民館と市民会館」(1965)、「地域開発と公民館の役割」(1966)などがある。

再構築期では、「魅力ある公民館にするために」(1971)、「生涯教育と公民館の機能」、「コミュニティの形成と公民館」(1973)、「公民館の現状と明日への提言」(1977)などがある。

生涯学習推進期では、「転機に立つ公民館——中教審報告をどう受け止めるか」、「集団討論・中教審答申『生涯教育について』と公民館」(1981)、「公民館における生涯教育の推進」(1983)などがある。その後、「生涯学習体制と公民館に関する十提案」(1991)、「地方分権の推進と公民館のありかた」(1998)が掲載されている。

② 「学校・他機関との連携」について 連携・協力に直接つながるものは、「公民館と子どもクラブ」(1958)、「公民館とPTA」(1969)、「地域教育関連施設の複合化計画序論」(1979)などで、本格的な論文は生涯学習推進期に入るまでは見られず、「地域の教育資源と公民館のネットワーク」(1992)が掲載されて以降のことである。また、1994(平成6)年に「特集 連携・ネットワーク」が生まれ、「生涯学習ネットワークと公民館」が論じられている。

③ 「事業の企画・運営」について 「公民館と体育レクリエーション」(1958), 「テレビの集団視聴」(1959), 「座談会・公民館の視聴覚教育」(1960) などがあり, 1967(昭和42)年になって「試案解説・公民館における標準的事業の領域と内容」がある。

再構築期に入る時の1970(昭和45)年には, 「公民館事業展開の基本——第2次専門委のとらえ方」が, 1975(昭和50)年の「公民館事業の評価」, 1978(昭和53)年の「公民館事業の構造論」, 翌1979(昭和54)年の「公民館経営の視点——事業論の新展開」が目につく。

生涯学習推進期に入って, 1984(昭和59)年に「ニューメディア時代に向けての公民館」, 1989(平成元)年の「まちづくりと公民館」, 1990(平成2)年には「公民館事業のネットワーク化」が特集として生まれ, 1992(平成4)年には「新3K『企画』『交流』『広報』の場としての公民館」が出ている。また, 「特集・事業の企画と住民参加」は1994(平成6)年に組まれている。

④ 「学習課題・学習内容」について 1958(昭和33)年に「新生活運動と公民館活動」がみられるが, 同様の記事は1965(昭和40)年にもみられる。この間, 「公民館における生産学習」(1959), 「時局と政治教育」(1960), 「公民館における宗教教育序説」(1965)などがみられる。また, 1974(昭和49)年には「地域課題」「同和教育」, 1976(昭和51)年に「消費者教育」に関する記事がある。生涯学習推進期になって, 「公民館における学習プログラムの診断——学習課題を中心として」(1984), また, 1989・90(平成元・2)年と連続して「高齢化社会」について特集が組まれている。1991(平成3)年以降, 「国際化」「環境教育」「家庭教育」「退職準備教育」など, 現代的課題や新しい課題として取り上げられるテーマがみられる。

⑤ 「情報提供・広報」について 「情報提供・広報」について, 1958(昭和33)年以降で最初に掲載されたのは「公民館と広報活動」(1965)であり, その後は, 「広報活動の望ましいあり方」(1986)まで見られない。1996(平成8)年になって, 「公民館の情報戦略」が特集され, 翌97年, 「特集・公民館の広報活動」が特集されている。

以上見てきたように、各時代を分け、その時々に必要な公民館の活動・経営にかかわる記事が掲載され公民館の活動・経営の問題点と方向を跡づけることができる。

(2) 『日本生涯教育学会年報』に見る研究論文とその内容

ここでは、生涯学習を推進する時代（生涯学習推進期および生涯学習体制整備期）の公民館のあり方をみるために、この時期の研究者の研究関心・基礎研究の内容を検討する。研究者の関心は必ずしも時代に直結するものではない。また、ここで検討する日本生涯教育学会が唯一の研究団体ではない。しかし、日本の生涯学習支援体制の整備と制度化を進展させてきた原動力ともいえる学会の、公民館を巡る研究を検討することは、今後の公民館活動と経営の問題を知るうえで不可欠と考える。

① 第5期 生涯教育推進期（1981－98〔昭和56－平成10〕年）の研究論文

この期に掲載された『日本生涯教育学会年報』³⁵⁾から、年表風に関連論文をリストすれば、次の通りである。

- ・1983（昭和58）年
 - 1）「社会教育施設の再編成論」
 - 2）「公民館における学習要求調査の方法に関する一考察」
 - 3）「学習行動の規定要因——埼玉県公民館利用の場合——」
- ・1984（昭和59）年
 - 1）「生涯教育と学習施設」
- ・1985（昭和60）年
 - 1）「公民館経営のための基礎的調査研究——山口県徳山市をフィールドとして——」
- ・1987（昭和62）年
 - 1）「中規模都市スクールビジネスのパフォーマンス——公民館事業に示唆されるもの——」
- ・1989（平成元年）年
 - 1）「生涯学習施設のネットワーク」
- ・1992（平成4）年
 - 1）「公民館利用の規定要因——関東甲信越における調査を手がかりに——」

- 1994 (平成 6) 年
 - 1) 「公民館の経営診断技法の開発——判別関数を用いた診断技法——」
- 1996 (平成 8) 年
 - 1) 「生涯学習プログラム編成の類型とその規定要因——生涯学習施設・機関の種類別比較——」
- 1998 (平成 10) 年
 - 1) 「公民館経営診断のための利用構造モデルの作成」
 - 2) 「生涯学習プログラム編成における計画・立案の主体別にみた類型とその規定要因」

この時期の論文には、生涯学習体制に向けた公民館のあり方を模索した研究が多い。また、科学的手法による公民館経営や事業のあり方等の検討がなされている。まさに、生涯学習施設としての公民館のあり方が検討されている。

② 第 6 期 生涯学習体制整備期 (1999<平成 11>年以降) の研究論文 この時期は現在始まったばかりである。生涯学習推進期を経て、前期の課題の検討を引き継ぎ、新たな課題・時代状況のなかでの公民館のあり方が模索されている。前期と同様、掲載論文のリストは次の通りである。論文掲載数が少ないなかで、何が問題であるかがうかがえる。

- 1999 (平成 11) 年
 - 1) 「社会教育施設ボランティアの学びに関する序論的考察——『正統的周辺参加』概念を通して——」
- 2000 (平成 12) 年
 - 1) 「社会教育施設における情報化の進展と生涯学習支援」
- 2001 (平成 13) 年
 - 2) 「公民館の利用形態に対する生涯学習関連施設との連携の影響」

萌芽という状況で、生涯学習施設のあり方、生涯学習支援体制の整備、施設間ネットワーク等のあり方が模索されている。公民館も生涯学習施設として、学習機会選択援助、学習機会提供、学習成果の評価・認証などの機能を果たし、その支援の仕組みを整えていく必要がある。今日的な課題として、議論が必要となっている。

4 生涯学習時代における公民館の活動・経営をめぐる諸問題

変動する社会のなかで制度化された公民館は、活動や運営のあり方の強調点を少しずつ変えて今日に至っている。上述の経緯をふまえ、生涯学習時代の活動、経営をめぐる問題を整理する。ここでは、あるべき姿を示す方法によって整理するのではなく、今日、公民館と地域の創意工夫によって課題解決の仕方が異なるという点を強調する意味で、公民館がどのような「挑戦」を受けているかを整理しよう。

(1) 公民館の多機能性への挑戦

当初、地域住民の生活全般にわたる総合的なセンターとして構想された公民館が、社会教育施設として整備され、やがて、図書館や博物館が独立機能をもつ社会教育施設として設置された。また、青少年教育施設や婦人教育施設、体育・スポーツ施設、さらに、老人憩いの家、コミュニティ・センター等が設置された。加えて、文化会館やコンサートホール、結婚式場等々、利用者や、機能の限定・特定された施設が次々と設置された。公民館の多機能性と同時に独自機能に対して挑戦を受けている。

(2) 教育・学習施設としての公民館への挑戦

青少年から高齢者まで利用者に幅のある教育・学習施設が公民館である。小学校から高等教育機関まで公開講座が開催される今日、また、カルチャーセンター、放送大学など、身近な学習機会は格段に増えた。学習施設としての公民館の経営のあり方、他施設との連携のあり方が問題である。また、個人学習が重視される今日、個人学習に対応した教育・学習施設としての公民館のあり方が求められている。

(3) 公民館経営における地域性への挑戦

公民館のサービスエリアは地域社会であった。講座修了者に呼びかけ、地域に学習集団の形成もはかった。その結果、公民館を学習場所とする活動団体はかなりの数となっている。だが、その学習集団は、メンバーが固定化し、新入会員が増えない等の問題を抱える。また、「ネットワーク社会」でもある現在、

地域を超えたつながり，インターネットを通じたつながりを求める人も多い。その結果，学習成果を地域社会に還元できない場合がある。多くの自治体に設置された「生涯学習人材バンク」も稼動状況はよくない。取り上げる学習課題は現代的課題でよいのか，また，他施設との連携も含め，地域社会とかわる活動，経営のあり方が挑戦を受けている。

(4) 公民館経営の専門性への挑戦

公民館職員の専門性を高める取り組みが続けられている。一方，規制緩和や自治体の独自性が強調されるなかで，公民館利用料徴収等の問題もある。公民館運営審議会の設置，運営にも創意工夫が求められている。施設ボランティアの導入や，「市民企画委員制度」のような市民参加事業の企画実施方法もみられる。これらは，公民館経営のあり方について，職員とその専門性が挑戦を受けているといえよう。

(5) 学社融合のなかでの挑戦

青少年の教育活動支援や学社融合の取り組みは今後も必要である。また，生涯学習社会への移行は，広義の「学社融合」を必要とする。現在求められている完全学校週5日制への対応は，狭義の学社融合である。さらなる学社融合の進展のなかで，公民館がどのような役割を果たすべきか，積極的な取り組みが期待されている。

注 —————

1) 伊藤俊夫・吉川弘・山本恒夫『社会教育の基礎』文教書院，1991，p.131.

2) *Ibid.*, p.131-132.

3) 「社会教育連合会」については，次を参照。辻功・河野重男・伊藤俊夫編『新社会教育事典』第一法規出版，1984，p.258.

4) 「公民館設置促進中央連盟」は社会教育連合会が公民館構想の実現推進に当たることとなり，社会教育連合会が設置した。*Ibid.*, p.258 参照。

5) 全国公民館連合会『全公連50年史』全国公民館連合会，2001，p.118.

6) 朱膳寺春三『公民館の原点——その発想から創設まで——』全国公民館連合会，1985.

7) 全国公民館連合会，*op. cit.*，「公民館には，厳密には戦前の歴史はない」と述べられている。

8) *Ibid.*, p.118.

- 9) *Ibid.*, p.119. (一部現代仮名遣いに書き換えた)
- 10) 朱膳寺春三, *op. cit.* (一部現代仮名遣いに書き換えた)
- 11) 小山忠弘「生涯学習体系への移行と公民館の将来——各種答申等における公民館の役割・機能」『月刊公民館』1992年4月号, p.26-30.
- 12) 辻功他編, *op. cit.*, p.63.
- 13) なお、小山忠弘は「水沢公民館」の発祥も取り入れて、「胎生期(昭和初期から終戦まで)」を設けているが、必ずしも今日の公民館につながるとは考えられず、ここでは事典の考えを取り入れることとした。また、小山の区分は、「創設期(昭和二十一年の文部次官通牒から昭和二十四年の社会教育法制定まで)」「普及期(昭和二十四年の社会教育法制定から昭和二十四年の公民館の設置及び運営に関する基準の告示まで)」「整備期(昭和二十五年から昭和四十六年の社会教育審議会答申まで)」「転換期(再構築期)(昭和56年から現在まで)」としており、先の時期区分と異ならない。
- 14) 『全公連25年史』1976, 『全公連35年史』1987, 『全公連50年史』2001を参照。いずれも社団法人全国公民館連合会刊。
- 15) 朱膳寺春三, *op. cit.*, p.144.
- 16) *Ibid.*
- 17) 小出忠弘, *op. cit.* 参照。
- 18) 辻功他編, *op. cit.*, p.64.
- 19) 全国公民館連合会, *op. cit.*, p.11. 1950年11月には、約6千館近くあり、57%の設置率となっていた。
- 20) 文部省社会教育局『社会教育の歩みと現状——社会教育法施行30周年記念——』1980年5月
- 21) しかし、翌年の2月には第11号をもって一時休刊、1958(昭和33)年復刊となる。
- 22) 全国公民館連合会『公民館のあるべき姿と今日的指標・総集編』全国公民館連合会, 1982. なお、「今日的指標」をまとめた専門委員会では、「公民館3階建て論」(1階は気軽に集まれる部分、2階は学習と創造活動に組み入れる作用をする部分、3階は学習の結果を地域社会生活の実践に結びつける部分)を規定しようとしたとされる。(細谷俊夫他編集代表『教育学大事典第2巻』第一法規出版, 1985)
- 23) 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告『コミュニティ——生活の場における人間成果の回復——』1969年9月29日
- 24) *Ibid.*
- 25) 辻功他編, *op. cit.*, p.67.
- 26) 地方自治制度研究会編集『新コミュニティ読本』ぎょうせい, 1978.
- 27) 松下圭・『社会教育の終焉』筑摩書房, 1986.
- 28) 辻功・伊藤俊夫・吉川弘・山本恒夫編著『概説生涯学習』第一法規出版, 1991.
- 29) 佐々木實編著『生涯学習時代の公民館運営Q&A』第一法規出版, 1993, p.33.

- 30) 河野重男「序章 コミュニティと社会教育施設」伊藤俊夫他編著『社会教育の施設』（社会教育講座第4巻）第一法規出版，1979.
- 31) 全国公民館連合会，*op. cit.*，p.103.
- 32) 全国公民館連合会『新しい公民館活動のあり方に関する調査研究報告書』全国公民館連合会，2000.
- 33) 社会教育を支えてきた重要な雑誌である『社会教育』（全日本社会教育連合会刊）もある。
- 34) 『月刊公民館』1999年1月号，p.22-41. なお，毎年12月号にその年の記事索引があり，毎月連載される連載記事（ちなみに，1984年は「実務講座」，1985年は「リレー講座」と「実務講座」，などの連載名がついている）によって，各時期においてどのような知識・技術が職員に求められていたかがわかる。
- 35) 日本生涯教育学会年報は，年1回，学会大会時に発行されている。