

# 公立公民館と自治公民館

## — 南日本の事例を中心にして —

神 田 嘉 延\*

(1997年10月15日 受理)

The Public Community Learning Hall and Self-government community Center:  
case study in South Japan Region

Yoshinobu KANDA\*

### 序章 課題と方法

本稿は教育基本法50年という節目で、憲法・教育基本の理念実現ということから公民館を現代的に分析するものである。この際に、公民館を地域生活との関係から問題を焦点づける。このために市町村立の公民館ばかりでなく、地域生活にもっとも近い日常生活圏のなかにある自治公民館にも注目した。分析の対象は、鹿児島、沖縄の農村住民の生活権的学習課題にとりくんでいる事例を中心にあつかう。

公民館は憲法・教育基本の理念を実現するための社会的関係における人間的諸能力を発達させるための地域生活圏のなかでの社会教育施設である。あらゆる機会、あらゆる場所において、憲法理念の実現のための教育をすすめていくには、実際生活に即しての民主主義のための学習を行うことが大切である。社会教育は学校教育以上によりそれを可能にさせる条件がある。公民館は日本国憲法の理想の実現のための教育の力にまつべきものであるというなかで、その教育目的が位置づけられている。市町村自治体は、容易に教育を受ける機会を保障するためには、日常の地域生活圏のなかで、学習を保障する条件整備が必要である。この意味で、日常生活圏の範囲で公民館等の社会教育施設的环境整備が義務づけられている。この法的な規定は、教育基本法第7条の社会教育の奨励にあり、それは憲法・教育基本法の一環のなかで存在しているのである。小川利夫氏の「公民館と教育基本50年」の論稿は公民館の現代的意義をあらためて言及している。人間的生存の根元的な教養としての公的社会教育の課題を労働者教育の課題のなかにみいだそうとしている<sup>1)</sup>。

人間生存の根元的な教養としての公的社会教育の課題提示は重要な指摘であり、本論でも教育基本法と公民館50年という問題提起に触発されている。公民館の理念を考えていくうえで、憲法・教

\*鹿児島大学教育学部

育基本法が根幹にあり、地域民主主義の実現という人間諸能力の形成の公民館理想に寺中構想を求め議論には組みしない。

ところで、公民館は地域住民の公的な社会教育機関の重要な存在であり、社会教育法によって規定されている。それは、地域住民のための実際生活に即する教育・文化の事業機関であることはいうまでもない。それらの事業は、憲法理念実現のための人間的諸能力形成としての地域住民の教養向上と人間的な文化をもつ豊かさの確保のためであり、地域民主主義形成を目的としている。そして、憲法理念実現のために、平和、人権保障、主権在民、住民自治能力、豊かな文化をもった健康的な人間形成、社会保障を根幹としての地域福祉の増進など、学習・文化事業がそれらをサポートするものである。公民館研究が教育、学習のみの問題に閉じこめてきたきらいがあるという小林文人氏の問題提起がある。

「公民館研究が「教育機関」「教育専門職」化についての論議は、公民館の貧弱な体制から重要な理論的問題提起をしたが、公民館の地域社会教育機関としての本来の機能、その豊かさな拡がりを変えてせまく限定し、「教育」「学習」のみの問題として細く閉じこめてきたきらいがある。公民館の事業・内容論を広く「地域」の視点から解き放って、実践的具体的に幅広く追求していく必要がある」と小林文人氏は、これからの公民館の展望の論説のなかで提起している<sup>2)</sup>。

この指摘は、教育機関化、専門職化ということが制度論に傾斜していて、地域の実際生活にそくしての内容論が不十分だということでは積極的な問題提起として評価できるが、しかし、問題を地域の視点からとらえ直すということで、教育や学習から問題を拡散していくことには賛成できない。21世紀にむかっの公民館構想の問題提起として10項目を小林文人氏は前記の論説のなかで示しているが、その内容からみれば教育的内容を展望できるものであり、むしろ社会教育の学習内容として問題をとらえていく性質のものである。

そして、地域構造と公民館という問題の設定ではなく、地域を創造する住民の諸能力形成と公民館ということであるならば積極的な社会教育施設での教育内容論として意味をもっていくのである。地域創造ということは、そこに人間の主体的な諸能力が形成されているので、その内容論には、実際生活のなかで生きていく人間的諸能力、民主主義形成能力等が含まれていると解釈もできる。

公民館の事業を進めるのには、施設の充実と同時に専門的な教育職員が配置されていることが必須条件である。学校が教育機関であることは校舎があるだけではなく、そこに、子どもたちを教える教師がいることで教育機関として意味をもっていくのである。公民館も教育機関であるかぎり、そこに教育の専門職が配属されていることによって、実質的な教育機関としての意味をもってくる。公民館の専門職員は、地域の様々な実際生活とかかわっての社会教育労働である。ここに公民館の教育労働の多様性があり、地域の様々な専門的労働や多様な地域住民の活動が重なってくる。

公民館は学校教育のように組織的なカリキュラムをもって目的意識的に発達段階に即して教師と児童・生徒の教育関係によって行われるものではない。公民館での学習文化活動は、自ら学ぶ意志や文化的教養の向上の意欲をもって主体的に参加することによってのみしか様々な講座、文化行事

が行われないう特徴をもっている。社会教育関係団体が社会教育において大きな位置を占めているのも学習者の特別な自発性・自主性を前提にしているということで、学校教育との組織的な教育の違いを現している。学習者の自主性を尊重して専門的技術的な助言指導をあたえることが社会教育の専門的職員の教育的な仕事である。

公民館は、体系的な発達段階に即しての組織的なカリキュラムがないということで学校教育と本質的な違いがある。社会教育も学校教育も教育機関であるかぎり、専門的な教育職員が配置されているということは共通のことである。公的な教育機関としての公民館の条件には、公民館の施設管理の職員配置ということではなく、専門的な教育職員である館長や主事の専任的配置が不可欠の条件である。公的な公民館としての施設条件が満たされていても、そこに専門的な教育職員の配置のないところでは教育機関としての公民館の大きな条件を欠いていることも見落としてはならない。

公民館は、実際生活に即して、市町村が地域住民の一定地域に設置することが社会教育法20条に規定されている。東京の三多摩の国分市の公民館教育職員は、80年代後半以降の都市における公民館づくりの区域として、地域格差をもたないように、一定区域につくられる公民館は、小学校区、中学校区、駅を基点にした生活圏などが考えられるが、住民の生活課題や地域課題が住民の連帯によって、住民参加によって運営される範囲が大切であるとしている。そして、中央公民館・分館方式ではなく、それぞれが独立した地区館並列方式の必要性を提示する<sup>3)</sup>。

都市においても公立公民館の学習文化事業は、地域住民のための実際生活権主義が重要な要件である。この生活権は、地域に閉じこもった狭い地域主義的な生活権ではない。都市においては、消費的生活と労働が日常的に分離し、大都市であればあるほど、その距離は遠くなっていく。しかし、学校の教職員、社会教育労働、地域福祉労働、市町村自治体労働、協同組合労働等自己の労働をとおして地域に深くつながっていく労働者の存在の役割を忘れてはならない。公民館の職員も地域労働の典型である。公民館にとって地域とは、何であるのかということを経典三多摩国分寺の公民館職員集団は次のようにのべる。

「住民の求める課題ならどんな課題にでもとりくめる視野の広さと柔軟さが必要であり、独立した個人の自覚的結びつきによる集団とその活動こそ地域で役割を果たす。地域づくりとは、住民相互の要求と矛盾をはらみつつ、為政者の意思と緊張関係をもって運動的にすすめられる。多様な価値観のぶつかりあいこそ地域をつくっていくのであり、住民の自主性自発性こそ地域づくりの基礎である」<sup>4)</sup>。

ところで、実際生活権主義による学習活動は市町村自治体における様々な地域住民の公共福祉施策との車の両輪的な関係がある。教育機関としての公民館は、専門的な教育職員の配置が車の両輪論のなかで不可欠である。社会教育の専門的職員は実際生活との関係をもって、公共の福祉のための市町村部局行政との関係の社会教育活動を行うのは本来的な仕事のひとつである。

教育行政の一般行政からの自立性は、教育・文化活動における科学的精神での真理探究・創造活動という学問の自由、人間の表現の自由からであり、このことが実際生活に即する社会教育活動か

ら市町村の一般行政と関係をもたないということにはならない。社会教育法においても第7条、8条において教育委員会と地方公共団体の長との相互の協力、依頼関係が規定されていることは社会教育の地域住民の実際生活に即する文化教養を高めるために当然の関係規定である。つまり、市町村行政における社会教育活動のためのネットワークが求められていることを重視しなければならない。

しかし、車の両輪ということ、教育関係での教育専門労働ということを決して否定するものではない。実際生活に即するという教育内容論的な意味からの連携論であり、教育労働そのものの過程で車の両輪ではない。学問の自由という基本的人権の尊重、真理を探究する科学的精神の尊重、自主的・自発的精神の尊重という教育における自由と自主・自発の原則を一般行政との関係によって歪めるものではない。とくに、一般行政は、行政動員参加的啓蒙、行政遂行のための宣伝などを求めてくる。行政と住民との関係では要求が一致しているわけではなく、様々な価値によって、住民相互の矛盾があり、行政との緊張関係があるのが一般的である。

公民館等の社会教育機関は、地域住民の実際生活に即する文化教養の向上ということから、地域の公民館類似施設の教育機関との「必要な協力と援助を与えるように努めなければならない」と公民館の設置及び運営に関する基準の文部省告示(1959年)第6条に規定されている。この文部省告示は、公民館を地域住民の実際生活に即する社会教育活動の促進のネットワークの確立ということから大切な指摘である。このネットワークを住民の学習課題と結びつけることとして社会教育専門職員の仕事があることを忘れてはならない。

ところで、社会教育職員の特殊性は、市町村の一般行政と異なり、行政遂行のための効率性や職務遂行ではなく、教育活動ということがあることはいうまでもない。さらに、一定の継続性が求められているのである。

これは学校教員から派遣されてくる派遣社会教育主事の身分による公民館等の社会教育機関の配属における在り方において重要な視点である。3年から4年の派遣社会教育主事による位置づけは、市町村の生活権主義にもとづく一時的な補完的援助としての意味をもつことは否定できないが、市町村の社会教育計画や社会教育活動の管理運営的な立場にたつものでは決してない。市町村は公民館等の社会教育機関や社会教育行政における教育専門職員の配置の系統的な養成が求められていることを見落としてはならない。

公民館の設置及び運営に関する基準が1959年に文部省告示で設定されたことは、教育機関としての公民館の条件整備という意味から重要な規定である。公民館の建物が330平方メートルの面積をもち、次の4つの条件を必要としている。1、会議及び集会に必要な施設、2、資料の保管及びその利用に必要な施設、3、学習に必要な施設、4、事務管理に必要な施設という4つの条件を要求している。さらに、次のような6つの設備を求めている。1、机、椅子、黒板及びその他の教具、2、視聴覚機具、3、ピアノ又はオルガン及びその他の楽器、4、図書及びその他の資料並びにこれらの利用のための機材機具、5、実験・実習に関する器具、6、体育及びレクリエーションに関する器財器具などの教育条件整備の充実など。また、専任の館長及び主事を義務づけている。これらの

公民館の条件整備を義務づけたのは、公民館が単に地域住民の集会施設というのではなく、教育機関であるためである。この条件整備は、90年代の現代においては、パソコン等の多様な先端的な教育器機や生活圏の拡がりなどによる条件整備な内容も変更すべきことがあるが、教育機関であるという条件整備を変えるものでは決してない。たとえ公民館という名称が生涯学習センターなどと変更しても地域の社会教育機関としての公民館がもっていた条件整備の維持は大切である。

公民館の類似施設として自治公民館があるが、それは町内会・自治会や部落会等の地縁団体によって管理運営されるものがある。自治公民館が教育機関的機能をもっているかどうかということは、社会教育活動における条件整備の検討が必要である。多くの自治公民館は、条件整備や活動内容からみるならば、公民館類似施設としての機能をもっていることよりも、自治会・町内会・部落会としての地縁組織の集会・事務施設としての性格を強くもっている場合が多い。

自治公民館とかつての部落会・区会と町内会・自治会の機能と同じである場合も少なくない。むしろ、自治会・町内会と部落会・区会の学習・文化事業の存在によって、自治公民館に公民館類似施設機能をもたせていると考えた方が妥当である。ここでは、自治公民館が社会教育施設としての機能を果たす可能を強くもっているが、自治公民館という名称によって、社会教育的施設と断定するのはまちがいである。

つまり、多くの自治公民館の活動内容そのものがそっくり公民館類似施設と考えるのは自治公民館の現実の地縁的活動組織の実態を矮小化するものである。農村においては、伝統的な地縁組織であった部落会という言葉が差別用語であるということを教育員委員会から指摘されて、農村の伝統的地縁組織であった部落会を自治公民館と名称変更したところが数多くあることも見落としてはならない。

したがって、自治公民館は、実態的に部落会であったり、また市町村行政施策の地域住民への浸透や住民税・年金徴収のための行政末端的機能をもった区会機能であったりするのである。また、区会は住民が市町村行政へ住民要求をまとめていく自治的機能をもっていることも否定するわけではない。市町村行政と住民との生活領域としての行政区に自治公民館を位置づけている場合が少なくないからである。

自治公民館は、市町村の地方行政と住民という関係で問題をとらえていく必要がある。自治公民館が市町村行政の末端的機能をもたされていくのは、自治公民館にたいする財政援助の問題がある。この財政援助は地縁組織に対するものとリーダーに対するものがあるが、基本的には行政の末端的機能として地域住民を金銭で支配する機能を果たすものである。

様々な地域に対する補助金行政がこの支配的機能を一層強くしていく。さらに、この補助金行政が市町村の国家支配的機能へと働いていくのである。公共事業に依存した貧困な地域においては、この論理が強く働いていく。大型のリゾート開発、ゴルフ場開発、道路開発、豪華主義的文化ホール施設、娯楽施設等公共事業優先の地域開発の住民動員に自治公民館機能が果たしていく。

大規模地域開発やリゾート開発においては、地域住民の理解と協力が不可欠であるからである。

