

住民主体による公民館運営の歴史的検討

——群馬県笠懸町の事例研究を中心に——（上）

小 林 平 造

（1991年10月15日 受理）

序章 —— 本研究の意義と課題 ——

生涯教育政策が展開され、市町村自治体においてもその具体化が進んでいる今日、住民主体の生涯学習計画づくりは焦眉の急となっている。ここでは、とりわけ「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」（1990年6月26日）において、生涯学習の推進主体としての国と都道府県に対して「連携協力体制」（法第12条）を義務づけられた市町村自治体の位置づけに注目しておきたい。なぜなら、後にも述べるように、第二次世界大戦後の民主的社会教育法制においては、社会教育における自治体主義が一つの欠かせぬ基本原則なのであるが、この法律は、生涯学習という名のもとに、この原則を蔑ろにして「上からの」社会教育行政を推進させていく危惧を持たせるものだからである。その一方で、今日、町村を中心とした小さな自治体では、生涯学習の推進にあたって、社会教育行政や公民館を核とした推進構想とせざるを得ない現実が明らかになってきており、自治体行政における生涯学習推進の視点からも、あらためて公民館や社会教育行政への注目が集まってきているからである^{注1)}。本研究は、こうした現下の生涯教育政策の展開と市町村自治体におけるその具体化の実態を十分意識したうえで、あらためて住民主体による公民館運営の意義と可能性に着目し、この視点にもとづいた公民館活動を展開してきた一自治体における戦後公民館史の歴史実証研究を行うものである。

いうまでもなく、戦後民主的社会教育は、住民主体主義、自治体主義、施設主義をその特徴とし、公民館を中心的な施設として構想され、展開されてきたものである。住民主体の公民館運営については、公民館構想をはじめてうち出した「公民館の設置運営について」（文部次官通牒、1946年7月5日）が公民館運営に関する組織として公民館委員会の構想をうちだし、この構想は、基本的には、後の社会教育法（1949年6月10日）の公民館運営審議会へと引き継がれたといえる。また、この文部次官通牒は公民館活動への住民の直接的な参加と運営を保障する意図から「教養部、図書部、産業部、集会部」などを位置づけるという構想となっていた。これらの構想がどのように地域で定着し、住民主体の公民館運営の内実を豊かにしてきたのか、ないし定着しなかったのかについては、

各地域の実情に即して実証してみなければならない。とりわけ、戦後の混乱期にそれぞれの地域の個別の実情のなかで公民館づくりが開始され、社会教育法の成立は1949年であったことなどを考慮すると、公民館の設置もその運営も活動の内実も地域によって様々であったことが予想されるからである。公民館設置後も、その運営や活動をめぐってどのような展開史が刻まれたかは、地域によって様々であろう。

特に公民館運営審議会については必置制（社会教育法第29条）となったことから各自治体に設置され、公民館運営への住民の参加と自治を保障する制度として位置づいてきた。しかし、少なからぬ地域における成果は見られるものの、総体としてみると、委員の委嘱の実態や審議内容の質などをみても、実際にはその制度の形骸化の傾向があることは否めない。また、公民館運営への住民の直接的な参加を保障するという点からは、むしろ文部次官通牒の公民館委員会が公民館事業運営の主体として位置づけられていた点や、委員の選出を公選制としていた点、公民館職員の選定などの権限をあたえられるという構想になっていたことが、公民館運営審議会に対してより積極的であったという点で注目される。さらには、公民館活動への直接的な住民参加による「部」を構想していた点が注目されるのである。すなわち、住民主体による公民館運営の内実を豊かにするためには、公民館運営審議会はもとより、様々な規則によって住民の直接的な参加を保障する制度を構想する必要があったといえよう。

公民館構想は、戦後初期の各地の動向をふまえて、文部省により上から行政的に普及されたという性格を持つものの、これが地域に受け止められていくには受け止めるべき地域の実情があったのであった。この意味で地域における公民館の設立過程については実証的に吟味してみなければならない。その際地域がどのような必要から、誰が、これを必要とし、公民館に何を期待し、具体的な活動を展開したのであるか。そしてどのような運営体制をとり、活動を展開してきたのであるか。これらを明らかにしていかなければならない。さらには、住民主体による公民館運営が地域に定着していくためには、こうした制度創出の経緯と共に、その後どのようにこれが継承され発展されていくのか、特にどのような担い手（公民館リーダーなど）がいかなる必要から、どのような工夫を凝らしてこれを発展させていったのが重要である。

また社会教育と公民館の戦後史は紆余曲折の歴史でもあった。公民館をめぐる政策も、社会の状況も、大きく変化してくるなかでの歴史でもあった。こうした歴史の試練のなかで、社会教育はもちろん、公民館の制度と実態はいかに発展させられていく筋道を持ちえたのであるか、地域実証的に明らかにしてみなければならない。

本研究は、こうした視点に基づいて、農村地域における一つの村（笠懸村は1990年4月1日に町制を施行している）の戦後公民館史を取り上げる。こうした地域の公民館史に注目するのは、第1に、先に指摘した現下の生涯学習に関する政策と行政の展開の問題点を考慮してのことであり、第2に、日本社会が「都市化」して以来、特に1970年を前後する時期以降の公民館については、中小都市を中心として新しく住民主体の公民館運営の制度と実態が具体化し、これに関する研究も進ん

だが、農村地域の小さな自治体における研究はこれまで十分に展開されてこなかったからである。生涯学習時代に、生涯学習を社会教育行政や公民館を核として展開せざるをえない小さな自治体において、住民主体の公民館運営をいかに発展させていくのかという課題意識を十分ふまえたうえで、これに耐えうる公民館運営論の諸視点と内容を地域の歴史実証研究から明らかにしていこうとするものである。

第1章 笠懸村公民館における住民主体の公民館活動と公民館運営の歴史への着目

群馬県の東部に位置する笠懸町は、人口22,537人、世帯数6,115戸、その内農家戸数は680戸であり（1991年3月31日現在）、隣接する桐生市のベッドタウンとして1960年代末期以後人口増加を続けてきた町である。この町に住民館長1名（非常勤）、公民館主事7名、公使1名の職員で構成される笠懸町公民館がある。この公民館の現状を見ると、次の3点で注目すべき事実がある。一つは、公民館の目標、運営方針、利用原則のいずれの側面からも、住民主体による公民館運営と公民館利用原則が貫かれていることである。具体的に示しておこう。目標としては、「①憲法をくらしの中に生かした民主的な人づくり、むらづくり、②住民の自治能力の伸長、③住民運動の拠点、④住民の日常的な自己教育、相互学習の殿堂」がうたわれ、運営方針には、「①支配なしの援助、②公費活用による村民の主体的参加にもとづく自主運営・管理」がうたわれ、利用原則としては、「いつでも、だれでも、自由に、平等に、無料で利用できる」（以上、いずれも引用は、笠懸町公民館『1991年笠懸町公民館活動概要』から）ことがうたわれているのである。二つは、この公民館の利用者数の多さが際立っているということである。それは特に1980年代に増大してきている。そして1990年度においては、利用回数7,440回、利用延人数218,037人に至っており、先に示した人口に対比すれば、ほぼ住民一人が公民館を年間10回利用していることになるのである（表1「笠懸村人口・世帯数の推移と社会教育・社会体育人口の動向と笠懸村(町)公民館職員体制の変遷」参照）。笠懸町には現在、町図書館が無く、町公民館図書室が実質的な図書館活動の拠点となっていることや、町公民館に町体育館が併設されているという事情を考慮しても、この公民館利用数は注目に値しよう。三つは、後に述べるように、この公民館において近年、公民館職員の専門職制度化や職員の労働条件の改善が進み、公民館や社会教育をめぐる条件整備をすすめる諸措置が次々に具体化されてきていることである。

こうした注目すべき諸点は、けっして偶然の産物であったり、今日何かの条件で突然に具体化されたものでもない。笠懸村公民館史にかかわる様々なりくみと努力の積み重ねを背景として産まれた成果であるとみなくてはならない。この意味で、笠懸村公民館の事例は、序章に述べた本研究の意義と課題からみて、極めて興味深い戦後史を持っているのである。まず、以下にその諸特徴を列挙しておこう。

表1 「笠懸村人口・世帯数の推移と社会教育・社会体育人口の動向と笠懸村(町)公民館職員体制の変遷」

A D	元号	館歴	人口	世帯数	利用回数	利用延人数	職員数			
								館長	副・補	公仕
46	21									
47	22									
48	23	0								
49	24	1	8,718	1,420			1	非	書	
50	25	2	8,672	1,378			2	非	〃	
51	26	3	8,706				2	〃	〃	
52	27	4					2	〃		
53	28	5	8,667	1,377			2	〃	〃	
54	29	6					3	非		公
55	30	7	8,803	1,383			3	〃	〃	〃
56	31	8	8,778	1,392			3	非	〃	〃
57	32	9	8,730	1,410			3	〃	〃	〃
58	33	10	8,635	1,427			3	〃	〃	〃
59	34	11	8,593	1,459			4	非	〃 主	〃
60	35	12	8,335	1,482			4	〃	〃 〃	〃
61	36	13	8,320	1,487			4	〃	〃 〃	〃
62	37	14	8,198	1,506			4	〃	〃 主	〃
63	38	15	8,304	1,529			4	〃	〃 〃	〃
64	39	16	8,375	1,599			4	〃	社 〃	〃
65	40	17	8,493	1,681			4	〃	〃 〃	〃
66	41	18	8,711	1,749			3		〃 〃	〃
67	42	19	8,846	1,810			3		主 2	〃
68	43	20	9,116	1,909	672	41,216	3		主 2	〃
69	44	21	9,357	2,005			4		主 3	〃
70	45	22	9,721	2,113	1,378	43,599	5	派	社 1 主 2	〃
71	46	23	10,237	2,267			5	〃	主 3	〃
72	47	24	10,769	2,426			5	〃	主 3	〃
73	48	25	11,654	2,673	2,178	39,928	7	非	派 1	〃
74	49	26	12,410	2,899	1,419	29,476	7	〃	派 1	〃
75	50	27	13,280	3,179	2,618	54,628	7	〃	派 1 主 4	〃
76	51	28	14,156	3,431	2,981	59,065	7	〃 補	社 1 主 4	〃
77	52	29	14,905	3,631	3,711	90,962	7	〃 〃	社 1 主 4	
78	53	30	15,653	3,947	4,105	100,305	7	〃 〃	社 2 主 3	
79	54	31	16,415	4,152	3,901	111,514	7	〃 〃	社 2 主 3	
80	55	32	17,134	4,336	4,826	132,860	7	非 〃	社 2 主 3	
81	56	33	17,611	4,469	7,280	152,436	8	〃	社 1 主 4 臨 1	
82	57	34	18,103	4,598	4,550	113,123	8	〃	社 1 主 4 臨 1	公
83	58	35	18,510	4,707	6,807	152,453	8	〃	社 2 主 4	〃
84	59	36	18,874	4,818	5,358	130,028	9	非	社 2 主 4 臨 1	〃
85	60	37	19,349	4,957	5,195	138,233	10	〃	社 2 主 4 臨 2	〃
86	61	38	20,040	5,212	6,894	188,688	10	〃	社 2 主 4 臨 2	〃
87	62	39	20,666	5,412	6,558	175,815	10	〃	社 3 主 3 臨 2	〃
88	63	40	21,307	5,623	6,280	190,990	11	〃	社 2 主 4 臨 2	〃
89	1	41	21,307	5,623	6,286	185,702	11	〃	社 1 主 5 臨 3	〃
90	2	42	21,888	5,865	7,440	218,037	12	非 副	社 2 主 4 司 1 臨 3	公

※ 非=非常勤館長, 派=派遣主事, 社=社会教育主事, 書=書記, 主=主事, 司=司書, 臨=臨時職員, 補=館長補佐, 副=副館長

第1に、笠懸村では、戦後初代の榎山琴次郎村長が1946年3月30日に就任して以来「公民講堂構想」を提示し、また45年10月から準備を始め、翌年4月、各部落に発足した青年会をもとに設立した笠懸村青年連盟が、青年の「溜まり場」づくりを求めていることから、村長の構想に呼応して公民講堂建設を進めていることである。つまり、時の村長の構想と地域の青年層の運動とで公民講堂（後の公民館）建設が進められたのである。この公民講堂構想は、後の文部次官通牒のねらいが公民講堂のそれと一致することから公民館開館時（48年2月11日）には公民館の名称があてられている。こうして笠懸村の公民館づくりについても、その後の公民館の運営についても青年層の関わりが非常に深く、これらの青年層は公民館リーダーとして活躍し育っていった。

第2に、この公民館は、設立と同時に住民による「公民館執行部」制が位置づけられ、図書、産業、体育、家政、教養、社会、総務、情報の8つの執行部による実質的な運営体制がとられ、精力的な活動が展開されていたことである。当初、公民館職員は書記として位置づけられた者1名（後1950年からは2名で58年まで続く、これに公使1名が54年から加わる）にすぎなかったことにも明らかのように、総てが住民による構成の執行部は笠懸村公民館の実質的な運営主体として諸活動を展開してきたのである。

第3に、49年1月1日に公民館と青年連盟の機関紙として創刊された「笠懸公民タイムス」が、この後一貫して発行され（2度の廃刊、再発行の歴史を持つが）、村の広報紙として、公民館の広報紙として、住民がつくる公民館広報紙として創造されてきた。笠懸公民タイムスは、単なる公民館からの「おしらせ」の枠を越えて、住民の自治意識の高揚、生活の向上、産業振興への指導性の発揮、新生活運動の推進など、村の社会教育情報紙としての役割を果たしてきた。また、住民主体の社会教育行政、住民を主体とした公民館活動、公民館運営について、その時々諸問題が発生する度ごとに必要な論陣をはり、村行政と社会教育の良心を明らかにする役割をはたしてきた。

第4に、以上の3つの指摘が明らかにしているように、笠懸村においては戦後当初の公民館創設の経緯のなかで青年を中心に公民館リーダーが育ち、後の「公民館執行部」と笠懸公民タイムスの編集委員会の諸活動のなかで「公民館族」と俗称される公民館リーダーが育ってきたのである。この公民館リーダーは、時々社会教育委員の会議や公民館運営審議会の委員としても活躍し、各委員会をリードしてきたのである。こうして笠懸村公民館においては以上第1～3の側面の中から、住民主体の公民館運営の体制が発展し、公民館運営の主体が育ってきたといえるのである。

第5に、そうした住民主体の公民館運営の体制が培った公民館リーダーの力量は、戦後笠懸村公民館の歴史的画期となった1966年以後に歴史的に問われることになっていった。この年には子供会キャンプ中の登山で落石による死亡事故が発生したことから、住民館長と共に就任後一貫して奉職してきた2名の公民館主事が配置転換を余儀無くされていった。また、村当局の姿勢に反対した公民館執行部が総辞職し、これとほとんどが兼任だった笠懸公民タイムス編集部も解体してしまったのである。これ以後、公民館執行部は再編成されることがなかったが、公民館リーダーたちは、笠懸公民タイムス編集部を中心にして住民主体の公民館の在り方を求めて活動を展開し、少なからぬ

メンバーが社会教育委員会議や公民館運営審議会委員として活躍しているのである(笠懸公民タイムスはその編集体制に危機が続くが、69年には再編成され、70年には公民館の純館紙となる)。この時期(1966~72年)は、公民館職員も2~3年で人事異動されるという状況の中で、公民館活動は大きな質的転換を余議無くされていった。こうした公民館運営体制の転換と同時に、これ以後は、笠懸村の人口が大幅に増大していく時期でもあった(戦後当初からの約8,000人規模から徐々に増え続け、85年には約18,800人となった)。また地域社会の「都市化」に伴い、農業を中心とした就業構造が大幅に転換していく時期にも重なっていた。

この時期から今日にかけて、いくつかの注目すべき事実が展開されている。一つは、1968年に現職復帰した先の公民館職員が再び69年に産業課へと配転された際に、青年会を中心とした村の青年層が現職復帰運動をおこし精力的な活動を展開したことと、本人による公平委員会提訴と努力とによって次年の現職復帰が実現していることである。この後にも、74年の移動に対しても公平委員会提訴が行われ、次年に現職復帰している。この間、社会教育委員会議は「要請・公民館職員体制の整備について(要旨)」(1973年8月24日)、「専任公民館長及び社会教育主事設置についての要望書」(74年7月11日)などを提示してきている。この後、1983年には、社会教育専門職員の採用が実施されている。このように、公民館に公民館専門職員を配置するとりくみが職員と公民館リーダーによってとりくまれてきたことである。二つは、先に述べた社会教育専門職員の採用制度の制度化と共に、今日、職員の労働条件改善(超過勤務への全時間手当への保障など)、館長任命制度の改善(住民館長の採用など)などがすすみ、「いつでも、だれでも、自由に、無料に、平等に」という利用原則にもとづく社会教育の理念と条件整備づくりが進められていることである。三つは、こうした諸とりくみの展開に対して、笠懸公民タイムスは常に社会教育と公民館の良心としての論陣をはり、編集部を中心に育った公民館リーダーは、笠懸村公民館における条件整備を進め、諸活動を活発にする力になってきたことである。

こうして笠懸では今日、あらたな地域と公民館、地域住民と公民館活動をめぐる条件のなかで、住民主体による公民館運営の条件整備がすすめられているのである。

これらの諸点をふまえて以下、本論文を次の内容で展開していくこととする。

序章	本研究の意義と課題	
第1章	笠懸村公民館における住民主体による公民館活動と公民館運営の歴史への着目	[既述]
第2章	戦後初期、榎山村長の「公民講堂」構想と公民館の設立過程	
第3章	「公民館執行部」体制による公民館運営の展開とその意義	[以上、今回、(上)]
第4章	戦後一貫した笠懸公民タイムスの編集・発行とその意義	
第5章	公民館リーダーの形成と住民主体の公民館運営にはたした役割	
第6章	公民館専門職員体制の整備と職員の努力	
結語		

