

# 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圈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行くのであり、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。

しかし、リゾート開発された地域において、自然が破壊され、都会の享楽文化が農村に純粹培養的に浸透し、ゴミが残されていくのである。野焼きや粗末なゴミ焼却施設によって住民はダイオキシン等に悩まされている。

ところで、現代の公的社会教育が地域生活課題から離れ、文化活動に傾斜しているなかで、集落公民館を住民の生活権確保のための住民運動の学習の場と変えていく可能性を地域民主主義の発展のなかで可能であると長野県で長く公民館活動をしてきた水谷正氏はのべる。「長野市のある地域公民館が、市の区画整理事業を学習し、その結果として反対運動のなかにはいつて行動を続けた例もあるし、工場から排出されたカドミウムによる農地の汚染を受けて集落の分館が、カドミウム公害の学習を続けて、集落挙げての反対運動の大きな力になった例もある。これらは中立を標榜する市町村の公民館ではなかなかできないことである。……町内や集落のなかで生き生きと働いている人の集団があれば、いまそれが青年、婦人に限らず、これこそが集落の公民館である。ただし、地域の民主主義が保障されているという条件が必要である。集落の組織はこれまでの歴史から、とかく「草の根保守主義」の温床といわれてきた」<sup>5)</sup>。

ところで、過疎化した山村地域には産業廃棄物や都会人のゴミが大量にもちこまれて放置されている。産業廃棄物の安定型や管理型の大型施設ばかりでなく、無法に小さなゴミ捨て場があちこちに存在しているのである。このような状況にたいして、農山村の地域住民が自治公民館を単位にして命と自然を守る運動を展開しはじめている。自治公民館が行政の末端的機能を果たしている地域においても、行政から自立して産業廃棄物の施設づくり撤回の運動をしていることは、新たな農山村地域の動きである。ゴミ問題が都市と農村の対立として現れている。

この典型が東京圏の産業廃棄物のもちこみを阻止した鹿児島県大隅半島の串良町馬掛の地域住民の運動である。また、鹿屋市の肝属川住民の自治会単位に運動を展開している産業廃棄物施設に反対する住民運動などがある。これらの運動の特徴は、自治会・町内会・自治公民館等の地縁組織が中心になっていることが特徴的である。

自治公民館を考えていくうえで、公民館類施設という位置づけばかりでなく、地方自治法による地縁団体的性格を強くもっていることを忘れてはならない。91年(平成3年)地方自治法の改正により、自治公民館の組織が地縁団体として法人格を取得している事例が各地域に生まれてきている。自治公民館は、地域の住民運動の機能を果たすこともあり、地域民主主義の発展と国家独占資本の公共事業や補助金支配との対抗があることも見落としてはならない。

とくに、後者は、地域経済発展や地域住民生活と無縁な大手ゼネコンを頂点する一部建設資本の金権支配体制の浪費的公共事業の問題があり、金銭により住民を支配し、支配者自らが退廃している問題状況があることを見落としてはならない。地域発展における住民生活重視の公共事業の在り方が問われているのである。

財政的な住民支配との関係で、自治公民館に対する市町村の財政援助の問題は憲法89条の規定は大切である。つまり、「公の財産の支出の制限」に規定されている財政民主主義の原理が住民支配

との関係をも絡めて重要な視点であることを見落としてはならない。

自治公民館における財政の独立性・自主性は、自治運営における基本的な要件である。地域住民の生活権保障の側面からみるならば、国家・市町村自治体の教育の条件整備、生活環境権の保障、社会保障充実等の公共の福祉からの財政の在り方が問われているのである。

地域網羅的な地縁組織も伝統的地域組織の崩壊現象のなかで、補助金財政が地域住民の統制的動員支配として再組織されているのである。この現象を考えるうえで、戦後も地域民主主義の形成において不可欠であった戦前の軍国主義的な翼賛的地域支配機構の町内会・部落会の廃止を忘れてはならない。それは、行政の末端的機構の役割の廃止であり、地縁組織の個人を尊重した民主的な住民自治権の確立であったのである。

ところで、条例公民館と自治公民館が住民の学習権を基礎にしてネットワークを結ぶことは、自治公民館が住民の日常的な生活圏の地縁組織であることから実際の地域生活に即しての学習権保障にとって重要性をもっている。本来的に公民館は地域生活圏に近い範囲でつくられることが重要であるが、町村の現実には、地区公民館が併存して独自に公民館的機能をもっているところは少なく、中央公民館方式になっている場合が多い。このようななかで、自治公民館を住民の学習施設の公民館的機能をもたせ、中央公民館をより地域生活に根ざしていけるようにする活動は大切である。

さらに、現代の福祉が施設主義から地域生活主義になってきている段階では、公民館と福祉の関係も一層密接になっていく。そこでは、住民の生活を基礎にした学習権の保障が前提であり、地域福祉施策が先行した場合は市町村の福祉行政の末端的な機能を果たしていく。地域福祉は住民の生活権が基本であり、その生活権を内容的に地域の個々に対応させて充実していくには、住民の学習権保障がなければ実現しない。

公民館には、分館を設けることができる規定があり、農村では、それぞれの部落の集会施設を公民館館の分館として整備していったところも少なくない。これは、伝統的な部落会組織の社会教育的側面が公民館分館として機能していったものと部落会そのものとして公民館分館が機能しているところとある。後者は市町村の行政区の地域住民の集会施設の役割である。

この形態は、文部省・教育委員会以外の生活館、ふれあい館、コミュニイティセンター、農村婦人の家、農業研修センター等様々な補助金施策で地域の集会施設がつけられているなかでもみる。それらが部落・区会・自治会の地域網羅組織の館になっているので、自治公民館と同じ機能をしている場合が多いのである。地区公民館をきめ細かくつくっている市町村や分館をつくっている地域では、自治公民館の存在が行政区単位ではなく、細かく行政区の班的な集落単位になっている場合が多い。

この自治公民館の場合は、地域網羅組織として伝統的に自治運営をしてきた組織ではない。農村の自治公民館も役場がある市町村では都市化現象が現れており、伝統的な地域網羅組織としての部落会からの継承ではなく、新しく地域住民の自治組織として形成されてきているところもみる。ここでは、子ども中心の行事や学校教育サイド、社会教育行政サイドからの地域組織化などで都市で

の自治会的機能と類似した機能をもっている。

鹿児島では、これらの地域施設をも含めて公民館類似施設として位置づけている。公民館類似施設が自治公民館の範囲を越えている場合の校区や旧町村単位の地区や市町村の範囲の公民館類似施設には、社会教育主事有資格をもつ専門的職員を配置している場合をみることができる。

以上にみるとおり自治公民館にも様々な歴史的経過からの特徴がある。そして、本質的に重要なことは、国家独占資本による地域金権支配と地域住民の生活権にもとづいての地域民主主義の形成との対抗関係で自治公民館を位置づけることである。

ところで、公民館の学習活動が実績評価主義的に独自に展開することによって、実際生活から距離をおいた趣味・お稽古活動やイベント事業に重点がおかれていったことを多くの条例地域公民館にみることができる。さらに、学校教育の地域連携活動との関係で公民館活動が強く意識されていくのである。公民館活動が実際生活から距離をおくことによって、日常的な生活圏での地域組織との関係がうすくなり、生活を中心にした学習権保障のネットワークが難しくなっていく。公民館活動の学習ネットワークは、情報化社会のなかで広域化していくが、より心の顔の見えない、日常生活から遊離したものになっていくのが現実である。

## 第1章 沖縄県における市町村の条例公民館と行政区・自治公民館

### (1) 沖縄県における市町村の公民館の設置状況

沖縄県で、53の市町村のうち条例公民館が設置されているのは、40市町村で4分の3である。市は100%、町は80%、村が65%の設置率である。沖縄では、市町村の中央公民館が37館、地区公民館が41館建てられている(1995年4月現在)。このうち行政区ごとに条例の地区公民館を整備しているのが北谷町(条例公民館10館、小学校の校区数4)、金武町(条例公民館6館、小学校の校区数3)である。地区公民館という地域の範囲は、小学校の校区単位でなく、伝統的な行政区に依存して地区設定している。この2つの町自治体は、自治公民館的組織ではなく、社会教育機関としての公民館体制をとっている。

例えば、北谷町の地区公民館は、自治会長と公民館主事と事務書記の3人の体制をどこの地区もとっている。この北谷町は、町の大半を米軍の嘉手名基地が占めている自治体である。北谷町は、戦前において、米の産地として有名な農村であったが、1945年の米軍上陸のとき、全村が占領地となった。このため村民は、隣村に避難した。村民の70%が復帰した1948年12月に嘉手名基地によって村は完全に分断され、嘉手名と分村した。

自分の住んでいた土地に帰れなかったが、村人は、以前の集落ごとにまとまって生活扶助をしていったのである。村の共同体的機能が土地がなくなったあとでも生活組織として機能した。10の行政区からなっている北谷町であるが、地域形成は3つの形態をもっている。ひとつは、北前、砂浜、浜川等の戦後8年～9年後に返された土地によって再び集落ができた地域、2つには、返還軍用地



跡地に区画整理によってできた地域，3つは，埋め立てによってできた地域である。それぞれ行政区の範囲は戦前と同じではないが，地域住民のまとまりは，戦前からの共同体的まとまりによって復興しているのである。ここに，地区行政区としての強い絆があるのである。

分村した嘉手名町は，中央公民館のみが条例公民館であるが，地域住民の拠点学習機関としている。また，町民の文化行事ができる文化ホール的な町民会館町を整備している。町の土地の83%が米軍に占領されているので，密集した狭い地域のなかで生活しているのである。地区は東，西，南，北，上，中，西浜というように7つの自治会事務所兼地区自治公民館体制になっている。

沖縄の公民館建設において，文部省以外の防衛施設庁等の補助金の位置が大きいのも特徴である。1969年から沖縄では，市町村立の公的な公民館が設立されているが，防衛庁施設庁の補助金で建てられたものは，22ヶ所ある。この他の文部省や防衛施設庁以外の補助金で建てられたものは，5ヶ所である。米軍基地のある市町村では，防衛施設庁からの補助金によって条例公民館を建てているのである。北谷町の中央公民館と町立地区公民館のすべては，防衛施設庁の補助金によって建設されている。基地に隣接する市町村では，公的施設が軍との関連で建てられているのが多いが，この自治体は，町立公民館として整備しているのである。これらの地区公民館の施設は，公民館の設置基準である330平方メートルの面積をすべて越えている広さである。中央公民館は，1000平方メートルであるが，町立の地区公民館の建物は，360～500平方メートルの広さである。

さらに，市町村には，地域行政区が整備されているのが沖縄の大きな特徴である。この地域行政区は，地域によって現実的機能が異なるが，沖縄社会の全体的側面からみるならば沖縄が旧慣温存政策のなかで近代的な市町村行政が確立するのが大幅に遅れたという歴史的経過を強くもっているのである。戦後において軍国主義の地域総動員体制に利用された町内会・部落会の廃止の問題は，戦後の地域民主主義の確立において重要な課題であった。

沖縄における字・部落会支配の問題は，歴史的に旧慣温存政策をとってきた特殊沖縄的天皇制軍国主義支配が絡んでいる。旧慣温存政策の歴史的な問題は，地域自立，地域民主主義確立にとって大きな障害的要因を占めていた。沖縄県において本土並の近代的な市町村制が成立するのは，1920年である。旧琉球王朝時代の間切・島番所的役割が農村を長く支配してきたのである。町村自治は保障されず，農村を治めていたのは，天皇制＝王府＝県から任命された地方役人層であった。

さらに，近世村＝島は，村を単位にして地割制度や人頭税が行われていた。1908年の沖縄の特別町村制の施行によって，間切・島長から町村長及び区長となり，本土並になっていったが，町村長は知事の任命と条例制定権がなかった。従前の島長が区長となり，島が字とよばれるようになったのである。沖縄の字は特別町村制の成立によって生まれた沖縄的な差別的な統制を含んだものであり，本土にみる半封建的農村共同体的自治を伝統的にもっていたうえにつくられた部落会とは内容が異なっていることをみなければならぬ。つまり，天皇制全体主義的な国家機構が村落共同体的自治機能を農民支配の末端機構として利用したのと異なるのである。沖縄の字は，本土での大字の近世行政村的農民的自治の領域を意味するものではない。特殊沖縄的な農村支配からの字という意

味は、自治権を否定された天皇制支配統制のための区域であったのが歴史的特徴であった。

沖縄での農村の自治的な機能は、農民の主体的な旧慣温存政策に反対する運動のなかでしか形成されないことをみておかねばならない。地域の自治的な運動は、社会権と結びついた近代的な地域民主主義運動と結びついてしか沖縄では自治権が達成されえないという構造をもっていたのである。沖縄における平和運動、労働運動、農民運動、住民運動などの行政からの自立した民衆の主体的運動は、地域の住民自治権にとっての特別の意味をもっていたのである。したがって、地域の自治の問題を考えていくうえで民衆の主体的運動の有無を歴史的にみていくことが沖縄ではとくに大切である。

天皇制絶対主義の差別的な農村支配体制に対して、農村内部からの民衆の主体的な旧慣温存制度の撤廃運動がおきていくのである。この典型が宮古島農民の人頭税廃止運動、名護の農民一揆、山林払い下げの反対の農民運動などがある<sup>6)</sup>。

現在の地域行政区は、近代的町村制の確立する1920年以前は、旧慣温存政策によって、完全に制度的に農村支配の末端機構であったのである。鹿児島での門割制度のように同族地縁集団による地割制度ではなく、村を単位にしたことが特徴であった。鹿児島においても大きな門割集団をかかえていた地域では、沖縄と似た集落形態をとっているところもあるが、鹿児島では、近代において旧慣温存政策がなかったことが決定的に違っている。

沖縄県における市町村の自治制度の確立は、旧慣温存政策のなかでの特殊沖縄的支配によって進まなかったのである。現在において強く農村地域において行政区が残っているのも、このような歴史的特徴に規定されている側面があることを見落としてはならない。

沖縄の自治公民館は行政区の役所的な施設機能をもっていた。例えば、1996年の沖縄県の公民館の研究大会においては、区長の参加が多い。沖縄では、盛大に毎年公民館研究大会がひらかれている。分科会が公立公民館の経営、自治公民館の経営、青少年教育と公民館、成人・高齢者教育と公民館、地域づくりと公民館というテーマで持たれている(1996年度)。

参加者の多い分科会は、自治公民館の経営(174名)と地域づくりの分科会(172名)になっている。自治公民館と地域づくりの分科会に参加者が集中しているのは、参加者のテーマに対する意識もあるが、もっと大切なことは、参加者の活動してきた内容が、自治会活動や地域づくり活動をやってきたことではないか。これは、社会教育類似施設としての公民館の学習活動以上に市町村行政や自治会の行う地域活動に重点がある。

1996年度の参加者590名のうち、自らの役職で地域の行政区の区長として参加した者は、75名になっている。自治会長は18名である。自治公民館長は170名である。また、ここに参加した自治公民館長を町村自治体の方では、区長として把握しているのが多いのである。つまり、公民館長は、社会教育類似施設としての位置づけということばかりではなく、行政区や自治会の事務所・集会所としての側面を強くもっているのである。

## (2) 沖縄での市町村の地区行政区と自治公民館

沖縄の農村での自治公民館をみていくうえで市町村の地区行政区としての側面が大きいことを見落としてはならない。社会教育類似施設的な側面がある一方、地域網羅組織としての自治会・町内会・部落会の側面と行政区的集会施設・事務所的側面があるのである。

前記の沖縄公民館大会での1996年度の自治公民館の分科会で報告された北中城村の喜舎場自治公民館活動は、自治会の地域活動である。北中城村は、沖縄本島の中部であるが、12の地区の行政区からなり、それぞれ自治公民館と条例公民館の地区館を有している。小学校の校区数は2地区である。北中城は、中央公民館と4つの条例地区公民館、8つの自治公民館をもっている。行政区は12であり、地区条例公民館と自治公民館は行政区集会・事務施設として同等に位置づいている。

建物は条例公民館になっているが、報告者は自治会活動として意識している。条例の地区公民館であるが、村教育委員会から管理運営を自治会に委託されているのである。管理人は通常業務として自治会長が当たり、運営費は自治会予算で行っているのである。地域住民にとっての教育委員会は、1億5千万円（1991年開館）の公民館建設のための国家補助、村補助のためであった。

この条例地区公民館活動の発表者は、自治会長になっている。年間の自治会の事業の特徴と自治会補助団体の活動教訓をまとめている。自治会の補助団体として婦人会、熟年クラブ、青年会、壮年会、子ども会があり、その補助団体としての学級活動、分科活動があるのである。

那覇市等の都市での自治公民館の場合は、地域行政区の役割というよりも町内会・自治会的機能をもっている場合も多い。沖縄の自治公民館の名簿に、那覇市や浦添市の場合は、市営住宅集会所、団地集会所、自治会事務所という名称のものが多数存在している。

生活権にかかわる問題で、地域ぐるみの反対運動になっていくうえで区の果たす役割は大きい。例えば、海上ヘリポート基地建設の予定地になったキャンプシュワブ水域に接する名護市の久志区、辺野古区、豊原区では、3区の合同委員会をつくり、反対を確認して市長に申し入れをしているが、この中心的役割を果たしたのが区長である。区長をはじめ、地域の区の役員がどのような態度をとるかということが、住民全体の意見集約にとって、大きいのである。また、地域の12区で組織している久志地域活性化促進協議会も反対決議をあげている。

地域の意思表示にとって区会が大きな役割をしているのである。地域では、婦人会、老人会、労働組合で海上ヘリポート反対の実行委員会を名護市レベルでつくっている。海上ヘリポート建設予定の隣接する区での反対派の学習会は、当初はそれほど多く集まっていなかった。区によって、12名程の住民が集まったほどである。そして、2回目は50名ほどと人数が増え、区の役員層も参加して、さらに、3回目は区全体へと広がっていくのである。（名護市の市会議員の大城敬人氏談）。地域の住民運動にとって、また、地域振興施策に区の役員の意思が大きな位置をもっている。過疎化が進むなかで、ヘリポート反対の住民運動は、地域振興施策と絡んで区会が大きな役割を果たしているのである。

沖縄の地域づくりの関係で米軍基地の問題は、大きな障害になっている。とくに、基地に隣接す

る市町村住民にとっては深刻な問題である。米軍によって土地を強制的にとられていった農民にとって、その土地に対する思いは強くある。接収された米軍に度重なる農地解放の申請をし、さらに、米軍に黙認耕作を認めさせて農業振興をはかってきた集落も少なくない。この典型に読谷村渡具知（とぐち）集落がある。この集落は豊かなむらづくり優良事例として沖縄県から1995年に推薦されている。基地の賃借料や基地経済に頼らずに、農業振興によって自立していこうとする村づくりの姿がここにある。

沖縄本島に米軍が上陸したのは、読谷村の渡具知からであった。このことから渡具知集落すべてが壊滅した。渡具知の住民は、すべて分散させられ、避難所を転々とする生活を余儀なくされたのである。多くの渡具知集落民の嘆願によって、6年ぶりに米軍の許可があり、各地に分散していた渡具知住民が1952年3月に故郷の地の移動を完了した。しかし、1953年1月に一方的に米軍から立ち退き命令がだされた。区長を先頭に村長、村会議長に嘆願書を提出するが、翌年の1954年の1月に読谷村の西原地区に強制的に移住させらる。

渡具地集落の住民は、区長を中心に幾度か村長、村会議長をとおして、米軍に黙認耕作権を要求して認可を勝ち取る。この黙認耕作は、米軍が絶対的に土地使用権をもち、作物は訓練のため踏みつぶされることも多く、部隊長の考えでいつでも土地を収容できるという極めて不安定な農業であった。また、臨時許可証の携帯と厳しい監視のもとで耕作を余儀なくされたものである。しかし、農業生産に意欲的にとりくみ、さとうきび生産ばかりでなく、スイカの生産も読谷村ではじめて導入して、生産量を増大させていった。

そして、本土復帰の翌年の1973年にトリイ通信基地の一部が返還され、20年ぶりに渡具知集落の住民に解放されたのである。返還された土地は、軍事利用のためのサンゴ石灰がしきつめられ、農地にすぐに利用できるものではない土地であった。

1974年に地主会が結成され、区長を中心にして返還の跡地利用について話し合いが行われた。地籍の明確化が必要であったが、土地の所有権の確定は極めて困難であった。しかし、度重なる話し合いのなかで集団和解方式で申請された面積と実測の面積の誤差による不足分を集落全員で合意した減歩率で解決をはかった。そして、地区内外の土地の交換、村外地主からの土地の取得を行った。ここに渡具知集落の土地改良事業の条件整備が整ったのである。

1973年に米軍より一部返還されたトリイ通信基地によって、渡具知集落の住民は、90戸で新しい村づくりをはじめたのである。そして、1977年に戸主会において土地改良事業が決定され、1979年に土地改良事業を導入した。1980年に農業構造改善事業によって、9戸の農家で野菜の共同利用ハウスをはじめていくのである。スイカ、ピーマン、キュウリ、メロンと施設園芸がはじまる。さらに、1985年から亜熱帯性気候を利用してのキク栽培が起きる。このキク栽培は順調にのび、1995年は、2億円を超える大きな生産団地になってきている。

渡具知集落住民は、移住地を転々として厳しい環境にあったが、集落の住民の様々な問題解決の話し合いの場として、また、伝統芸能の催しの場として、仮小屋でも区事務所兼集会所を常に確保

してきた。このように、集会所は、集落住民の結束と心の拠り所の場でもあったのである。1990年に構造改善政策の集落モデル事業として集会施設・集落の自治公民館を建築するのである。

渡具知集落の生活権をめぐる厳しい闘いのなかでの住民の結束の場としての集落集会所や区長制が一貫して機能してきたことは重要なことである。ここでの区長は、集落住民の生活権を守るためのリーダー的存在であり、行政に住民の要求を伝えていく機構として働いているのである。伝統的な行政の末端的機能を果たしてきた区長制が、厳しい生活を強いられるなかで住民要求を実現するための結束機能として働いていくのである。渡具知集落には、「むら結立（ゆだて）」といわれるように共同扶助の精神が厳しい生活条件のなかで一層強固に作られていったのである。読谷村の役場からの行政上の事務連絡と業務の実施は、集落代表である区長をとおして行われる。集落からの要望事項も区長をとおしているのが実態である。しかし、農業協同組合や営農指導との連携は、集落内の農業生産部会をとおして実施されている。

ここには、厳しい条件にたたされた渡具知集落住民の生産と生活意欲に支えられた民衆の生きるエネルギーによる強い結束力をみるのである。結束することしか生きていくことのできない住民たちのエネルギーである。所有権を確定していくうえで、村外地主との交渉、個々の経営と所有の関係、集落外との土地の交換など集落住民がまとまっていくうえで厳しい条件もあったが、渡具知集落に生活をおいている住民の知恵による集団和解方式で、地域住民の生活と生産を発展していけるように結束を維持している。ここでは、個々の利害を乗り越えて、地域住民の合意形成がされている。このことは、長い年月にわたって、米軍基地によって生活と生産が脅かされてきた地域住民の結束力による解決方法がそのようにさせたのである。伝統的な区長制も地域住民の生活をまもるための機能として働いているのも注目すべきことである。

渡具知集落の村づくりの推進体制は、区長を中心に18名からなる評議委員会で運営されるが、全戸主の参加の常会で日常的意志決定がされる。総会は、年一回で年間事業経過と年間事業方針の審議、予算・決算の承認等区民の創意を反映する場として行われている。集落には、年齢階梯の集団・機能集団グループとして、子ども会、青年会、老人会、婦人会、体育協、PTAがある。さらに、農業・生活関係集団として、花卉部会、野菜部会、さとうきび部会、生活改善部会が組織されている。

集落の村づくりの運営資金は、各戸からの字費、読谷村からの補助金によってまかなわれている。95年度の年間予算は約820万円であるが、繰越金が180万円である。読谷村よりの補助金は、行政運営費82万円、納税奨励交付金78万円、区長期末手当79万円、区長退職報奨金14万円、防犯灯電気料補助金14万円等となっており、区民からの字費は350万円である。区長の給与は区から毎月6万円で役場からの期末手当79万円で仕事をしてもらっている。また、区の書記は、毎月11万8千円で区に雇われている。区の予算において、給与や手当が大きな比重を占めているのが特徴である。これは、区の仕事が専従的な職員を求めているためである。

予算支出の活動内容は、老人会5万円、婦人会13万円、青年会3万円等の年齢階梯集団活動の補

助、集落の重要な伝統的行事の生年祝い等の祭り行事費15万円、区民運動会・体育協行事55万円、敬老会10万円、産業振興費3万円、共同清掃費・住民検診8万円、子ども会育成等の教育振興費8万円等となっている。その他は、集落の集会所・公民館の備品、修繕、水道料金、通信費、集落内の防犯灯の電気料金等に使われている。予算からみるかぎり、地域の自治会や行政との連携の専任的専門的仕事の意味をもつ区長や書記の役割が大きいことがわかる。公民館類似施設としての教育学習活動、文化事業は、子ども会、婦人会、青年会、老人会、生産部会等の地域の組織が自主的に展開しているのである。集落自治会として責任をもって展開しているのは、集落行事である運動会、生年会、共同清掃事業等である。

1980年よりスタートした戸数9戸による共同利用ハウスと共同利用農機具経営は、連作障害で生育不良となり、研修をくりかえしながらあらたにメロンで活路を開き、有数のメロン産地の形成をするようになった。あらたな地域的技術を創造していくうえで、集会所が拠点となって定例研究会、講習会、視察研修会等が大きな役割をした。塩分除去技術、ソルゴー・豆科作物の導入による連作障害の軽減、有機農業の実現、減農薬の実現等の研究を積み重ねて、地域にあった栽培技術を確立してくのである。

また、電照キクの導入は、若いUターン青年を中心に新規参入者が増加し、生産農家は27名に膨れ上がった(1994年)。先進的な電照キク生産地になっていったのである。電照キクが急速に普及した要因は、地域に有能なリーダーがいて、毎月一度の定例的な学習会や研修視察など積極的に農業技術の学習会をし、渡具知集落の地域として技術を向上させてきたことがある。電照キクの出荷が年末から5月ということから、夏場にかけてのあらたな作物として「モロヘイヤ」栽培の研修も行い、年間おとしての農業収入の確保をはかっている。

集落の集会所建設では、1985年に字費とは別に各戸より年間10回の500円の積み立てをして、読谷村長には農村集落多目的研修施設の実現の要請をはかった。さらに、「みんなでつくろう渡具知集落集会所」を合い言葉に集会所建設委員会、集会所建設期生会を結成して、地元負担金を捻出していった。集落で自主的に資金を集めるため、農産物、農産物加工品、不要品バザー、盆栽、苗木の販売等を読谷村の村祭りバザーに出店して、集落の集会所の資金集めにした。1990年2月に集会所、共同作業所、調理室、区会の事務室がつくられた。

集落の主な行事として、1月の生年祝いは村ぐるみで盛大に行われる。この祭りは区長が中心となり、子ども会、婦人会、老人会、三味線同好会が協力して、集落独特の習わしによる伝統芸能が披露される。9月の敬老会やエイサー祭りでは、子ども会として積極的に参加して、年輩者や青年から伝統的な踊りを習って世代間の交流をやっている。旧歴の9月には、集落の守護神が祭られている御嶽に拝みに訪れる。このように、村の伝統的な行事には、集落ぐるみで世代間を越えて活発に行われている。

また、集落の生活改善の運動で女性の活動に注目すべきことがある。1981年から1983年までの3年間、農家生活の実態の把握として健康問題、意識の問題、農業環境調査を行い、農夫症候群、

疲労状況などを明らかにした。農業サイド、生活サイドから健康のための問題解決をはかるために、1981年に健康生活研究会を発足させた。食生活の改善、農業生産労働の改善、農薬散布の健康管理問題、生活改善、木陰を利用した休憩所づくり、廃ビニール・農薬の空き瓶の整理・整頓等の工夫を展開したのである。

施設園芸が普及していることで労働加重や農薬などによる健康の管理が大きな問題になっているとき、女性のこのような運動は、大きな意味をもった。

以上のような村づくりを自治公民館の施設において、積極的に学習して暮らしを豊かにするためにとりくんでいるのである。自治公民館であるがゆえに身近な生活や地域の農業生産と結びついた学習がそれぞれの世代層、男女ごと、課題ごとに旺盛な学習事業、文化事業が展開されているのである。ここでの村づくりと自治公民館活動のなかで、社会教育としての学習内容を決めていくうえで、農業生産活動や農村の地域生活、地域の文化との関係が強くあることを見落としはならない。

農業生産活動や地域生活改善・公衆衛生活動は、学習活動そのものではないが、それらの問題をふかめ、課題解決のために地域住民が積極的に学習を展開していることは、社会教育としての公民館活動そのものである。学習の内容を問わない自治公民館活動ということでは、村づくり運動などと区別されるものでなく、その限りでは、社会教育活動ではない。

社会教育活動として重要なことは、実際生活に即しての学習によって、自発的精神を養い、地域で問題解決のための協同の能力、住民自治能力を身につけていくことである。そこには、学習によって村の住民の人間的な発達が見られていることである。この意味で渡具知集落の自治公民館は、長い苦難の歴史のなかで、絶えず暮らしを豊かにしようとする住民の生活意欲に支えられた学習が続けられ、そこで、自主的で協同的な人間発達の姿がみられることである<sup>7)</sup>。

## 第2章 鹿児島県における公民館の重層構造と学習機関の地域ネットワーク

### (1) 鹿児島県での公民館の設置状況

1997年3月県教育委員会調によれば、鹿児島県の条例公民館は奄美を除く県全体277、奄美58となっている。奄美の場合は、瀬戸内町が40の集落ごとの集会施設を公民館分館としているため、分館の数が多くなっているが、これは瀬戸内町のみ数字である。奄美の場合は中央公民館のみが条例公民館になっており、他は、他省庁の補助金で地域の集会施設・文化学習施設を建てている場合が多い。地区公立公民館は4施設しかない。

これに対して、奄美を除く鹿児島県の場合は、各市町村の全体的な文化・学習行事などを行う中央公民館が一ヶ所あるが、旧村単位や校区単位で地区公立公民館を設けているのが特徴である。公民館の施設設備は、1959年に定められた公民館の設置及び運営に関する基準の第3条、第4条を満たしているが、職員の配置については、公民館設置・運営の基準になっていない。96ヶ市町村で中央公民館をもっているところは81ヶ所であるが1ヶ所だけが基準面積をもっていないだけである。

中央公民館をもっていない市町村は文部省以外の事業で公民館的な機能をもった施設をもっている。例えば山川町は中央公民館も地区公民館もない。中央公民館の機能は、町民会館となっており、町民文化ホールと図書館の機能と複合的な施設になっていた。(山川町では、95年10月に町立図書館がオープンしている)。そこに社会教育職員や図書館職員が配属されている。教育委員会は一般行政の役場の庁舎内ではなく、町民会館のなかにある。喜入町も同様である。農村改善センターとして公民館の機能をもたせているのが祁答院町や野田町にみることができる。

地区公民館は129施設が公民館の設置基準の条件を満たしており、53施設が設置基準より施設面積が狭い。分館になると公民館の設置基準を満たして設置面積をもっているところは、13施設であり、55施設が設置基準より狭い公民館である。奄美の瀬戸内町の分館の数が大きな比重を占めており、鹿児島県全体からみるならば、条例公民館の施設は、設置基準の面積を満たしているのである。

条例公民館と同時に文部省や教育委員会以外の補助金で建設した市町村の公民館類似施設が鹿児島県では数多く存在している。公民館類似施設として教育委員会が認知して、その機能をはたしている施設は県全体で231施設ある。中央公民館と地区公民館の施設数に匹敵する数字である。公民館類似施設は様々な補助金施設で建設した地域の文化・学習施設であるが、その名称は、コミュニティセンター、開発総合センター、ふれあいセンター、町民会館、市民会館、農村改善センター、勤労青少年ホーム、勤労婦人センター、文化会館、文化ホール、農村勤労福祉センター、農村研修センター、へき地保健福祉館、山村開発センター、農村婦人の家、生活館等多様な施設の呼称になっているが、実際的には地域の公民館的機能をもって、社会教育活動の拠点施設になっている。

鹿児島県の公民館の職員体制で専任の館長をおいているところは、56施設であり、280の施設が兼任になっている。鹿児島県の場合、市町村の中央公民館館長は、社会教育課長の兼務になっている場合が多い。社会教育課長が県教育委員会から派遣されているケースも少なくない。また、公民館主事も専任者が149人、兼任が163人となっている。また、主事と館長以外の職員は、専任が60人、兼任が187人となっている。教育員委員会が中央公民館や公民館類似施設内にある場合は、社会教育課の職員と公民館活動との一体が保たれている。社会教育行政が役場の一般行政と同じ庁舎にあり、物理的に日常の業務が公民館活動から離れている場合は、社会教育行政と公民館活動との分離がおきていく。

社会教育職員は特別に地域の生活との学習ニーズの把握が求められているのである。地域生活との関係で市町村長部局との関係をもった公民館の学習活動を位置づけていくうえで一定の意味をもっていくことを否定するものでもない。社会教育職員と一般市町村部局職員との人事交流も地域生活との関係で重要な意味をもっている。

教育専門職員としての社会教育主事有資格者を系統に養成している鹿児島県内の自治体があることを直視しなければならない。出水市では1976年より社会教育主事講習に社会教育職員を受講させ、有資格者を一貫して拡充している。1997年現在、教育行政部門に4名、一般行政に12名の社会教育主事有資格者がいる。



そして、一般行政部局との人事交流も積極的に行われている。この結果、社会教育主事有資格者が一般行政に人事異動することによって、地域住民との関係での企画立案、実践、評価の社会教育職員で養った専門性が一般行政部門でも大いに発揮されているのである。さらに、市町村の実状・実態について、一般行政職員が派遣社会教育職員よりも把握しており、地域の実態に即した社会教育活動が展開ができたということを地方自治研究鹿児島集会1997年9月の教育行政分科会で報告している。

さらに、派遣社会教育主事の問題点として、平均して3年間で異動し、学校教育から社会教育課長の管理職として、派遣されることにより、予算行政の知識が浅く、行政事務の把握に大半が費やされ、県教育委員会下請けの事業展開の要素が強い。そして、全体的に事業を増やしていくのが一般的である。派遣社会教育職員は、すべての人ではないが、一般的に地域の実状を考慮せずに行事消的になり、地域に長年生活している市町村職員との連携も十分になされない場合が多い<sup>8)</sup>。

市町村では、住民の文化・学習活動の拠点施設のなかで地域住民の生活を見つめながら地域社会教育計画を考えていくのと役場の一般庁舎内で社会教育関係団体が中心的に地域社会教育計画をたてていくのと社会教育の内容が異なる。条例公民館は市町村全体行事の文化・学習活動の施設機能をもっている中央公民館と旧村や校区単位にした地区公民館とがある。中央公民館は、専任の社会教育職員が配属されているが、地区公民館は必ずしも専任の配属されておらず、自治公民館的に地域住民によって管理運営されているところもある。

ところで、鹿児島県には、町内会・部落会・区会を基礎にした自治公民館が大きな文化・学習機能を果たしている。自治公民館は、日常的な暮らしや地域の生産活動と密接に結びついた学習・文化活動をやっているのが特徴であり、日常的な生活圏単位の地域づくりの拠点施設にもなっている。自治公民館は、97年3月の教育委員会調によると鹿児島県全体で6476を数えているが、この統計のとりかたもかつての部落会の班単位的集落でとっているものがある。

例えば、人口79755人(97年2月の推計人口)をもつ農村の拠点都市的機能をもっている鹿屋市は、94の自治公民館がある。同じ人口規模(73217人)の川内市は339の自治公民館をもつ。鹿屋市の隣の申良町は人口13860人であるが、自治公民館は84登録してある。東申良は人口7820人で自治公民館数は95とその自治公民館の規模も地域によって異なり、同じ地域でも自治公民館の世帯数の規模も異なるのである。鹿児島県での自治公民館の世帯規模別の比率は、30世帯未満29.7%、30-50未満23.2%、50-100未満22.5%、100-200未満13.8%、200-300 未満8.3%、300以上5.3%と規模の自治公民館の大きさがことなっている。前記の鹿屋市の場合、全体の自治公民館94のうち50世帯未満8、50世帯-100世帯未満16、100-200未満28、200-300未満12、300-400未満8、400-500未満7、500以上15(自治会名簿よりの自治会世帯加入数で地域の世帯数ではない)と自治公民館の世帯規模も大きくことなっている。しかし、鹿屋市の場合、自治公民館の規模が大きい地域である。

自治公民館の施設の面積が、330平方メートルを越えるところは、191ある。また、建物がない自

治公民館は1900を数え、全体の約3割である。165平方メートル以下の小規模の自治公民館施設が3607であり、全体の55.7%と半数近くを占めている。(以上の自治公民館の統計は、97年3月の鹿児島県教育委員会調によるもの)。

地域によっては、自治公民館が大きな文化・教養活動の拠点となり、また、産業や厚生・福祉などの地域づくりの活動をしていく施設にもなっているのである。

以上みてきたように、鹿児島県の公民館を考えていくうえで、条例の中央公民館と地区公民館と自治公民館との重層的な構造が存在し、それぞれの公民館の相互のネットワークが地域生活に根ざした学習・文化活動を考えていくうえで重要である。

## (2) 鹿児島県の都市での公民館の重層構造と学習機関のネットワーク

公民館を考えていくうえで、都市と農村では、その存在形態が大きくことなる。鹿児島県を事例にそのことを考えるならば、県庁所在地の50万都市の鹿児島市では、8つの地区条例公民館体制(中央公民館もひとつの地区を包含している)、校区公民館体制(鹿児島市のすべての小学校校区につくられている)、町内会公民館と3層構造になっている。

条例地区公民館の組織のなかに校区公民館が位置づけられているが、町内公民館は町内会、自治会単位として独自の機能している。しかし、校区公民館は小学校校区単位とした連合町内会的機能を果たしているところが多い。

鹿児島市の8つの条例の公民館には、専任の社会教育職員がおかれている。中央公民館は設置当初は、鹿児島市の全体的な文化行事などの機能をもっていたが、現在では、鹿児島市は独自に市民文化ホールをもち、また、鹿児島市に県立の文化ホールもあることから鹿児島市全体の文化行事的な施設の機能はもたなくなり、8つの地区公民館のひとつとして位置づけられている。鹿児島市の地区公民館の学級・講座は、教養講座、趣味お稽古、スポーツ教室になっており、公民館によって多少講座の内容は異なっているが、全体として、地域生活に密接な講座は少ない。どこの公民館でも共通にやっている講座は、絵画、陶芸、書道、パッチワーク、文学、洋裁、生け花、俳句、健康スポーツ、英会話、パソコン入門、園芸、料理、親子講座、家庭教育、郷土の歴史である。

さらに、鹿児島市教育委員会で公民館類似施設として位置づけている勤労婦人センターは、ワープロ、生け花、園芸、習字、絵画、英会話、料理、ヨガ、大極拳の、趣味お稽古が中心となり、わずかに、半年の基礎医療事務の講座、基礎高齢者介護の講座が組まれているにすぎない。講座も午前、午後、夜間と3つの時間帯に実施されているが夜間と昼間の講座の割合は半分ずつである。

勤労婦人センターの事業の目的には、働く婦人ばかりでなく、勤労家庭の主婦の余暇を有意義に過ごすためと余暇生活での文化教養活動も位置づけられているが、そのことだけが強調され、余暇生活の趣味活動に力点がおかれている。勤労婦人の利用は、約4割にすぎなく、6割近くが家庭婦人になっている(1995年度)。同じく、鹿児島市で公民館類似施設として位置づけられている勤労勤労青少年ホームは、テニス、バトミントン、水泳などのスポーツ講座があり、勤労青少年ホーム

講座としては、ジャズダンス、エアロビクス、料理、英会話、絵画、陶芸、編み物、生け花、着付け、ワープロ、茶道等となっている。

勤労青少年ホームの男女別利用率は、女性が9割近くで男性が1割にすぎない（1995年度）。勤労青少年ホームの設置目的は、中小企業に働く青少年の健全な育成と福祉の増進となっているが、その目的と称して前記のような講座がやられているのである。青少年の勤労との関係での一般教養や文化的教養の講座がみられなくなっているのが鹿児島市の勤労青少年ホームの特徴である。

地区公民館や公民館類似施設では自主的な学習グループが組織されている。これは、講座を終了した受験生がさらに継続して学習したいということで組織されたものが多い。自主学習グループは8つの地区公民館で495のグループ数、参加メンバー10804人、勤労婦人センターの自主グループ数104、参加メンバー1448人、勤労青少年ホーム18グループ、参加メンバー473人であり、この自主グループの男女比率は、85%が女性となっている。

自主グループは女性中心のものになっているのである。自主学習グループは、地区公民館ごとに自主学習グループ連絡会をつくり、相互にグループ間の連携と総合文化祭の共催、スポーツ大会、教育講演会等、公民館や社会教育機関が実施する行事に寄与する組織として位置づけられている。

鹿児島市の自主グループの認定は地区公民館長が行うとしているが、原則として20名以上80名以下の組織をもつものとし、公民館の講座の学習を発展させ、趣味を同じくして生き甲斐をもつことと同時に地域づくりに貢献できることを条件としている。

また、生涯学習フェスティバルや人権問題研修会、文化講演会、教育講演会、ボランティア活動等の市の社会教育の全体行事などを年間学習計画に位置づけることを条件にしている。自主グループ運営要項の学習内容では「1、公民館講座の学習をさらに発展させ、自らの資質を高めるとともに、さらに技能を向上させ、その成果を社会に還元し、地域づくりに役立てることができる学習内容であること。2、趣味を同じにする者が、その学習をすることにより、自らの生きがいと温もりを満たした地域づくりに貢献できる内容であること。3、生涯学習フェスティバルや人権問題研修会・文化講演会・ボランティア活動等自主学習グループ連絡会や公民館が主催・共催して行う学習活動は必ず自主学習グループの年間学習計画に位置づけ学習すること」となっている。

自主学習グループの講師の謝金等の経費は自主グループの負担としているが、公民館の使用料は全額免除になっている。しかし、公民館の利用順位規定は、最下位になっており、使用時間も文化関係の場合月2回（1回2時間）、体育関係週1回（100分）と定められている。

公民館の利用順位は、第1位公民館主催事業、第2位他の関係機関との共催事業、第3位教育委員会及び鹿児島市の主催する事業、第4位社会教育関係団体の事業、第5位校区公民館の事業、第6位町内会の地域づくりのための研修会、第7位公民館長認定の自主学習グループ、第8位市民利用（第1位から第7位まで該当しないもの）と規定している。公民館の社会教育関係職員は、すべてが専任の常勤体制ではない。社会教育指導員等の非常勤によって公民館の活動が支えられている側面を見落としてはならない。また、公民館長は6つの地区で非常勤になっており、専任の公民館

長はいない。館長職として専任になっているところは中央公民館と桜島の公民館の2つの公民館のみである。専任職員と非常勤の職員の数、中央公民館、専任4名、非常勤3名、鴨池公民館、専任2名、非常勤4名、城西公民館、専任3名、非常勤3名、谷山市民会館(公民館)、専任5名、非常勤4名、吉野公民館、専任3名、非常勤3名、伊敷公民館、専任3名、非常勤3名、武・田上公民館、専任3名、非常勤3名とどこの公民館も半数近くが非常勤の職員によって公民館の仕事が担われている。

地区公民館のもとに、さらに小学校の校区単位に校区公民館活動が活発に行われているのも鹿児島市の特徴である。この校区公民館は、自治公民館ではない。学校を中心とした地域住民のまとまりのなかで成人学級、父親セミナー、家庭学級、婦人学級、子ども愛護会、校区体育活動等の公民館活動を展開するものである。校区公民館は8つの地区公民館の管轄のもと、小学校の敷地内に設けられた社会教育施設である。施設の建設と維持は鹿児島市が負担し、学校が施設管理をして、運営と企画計画を校区公民館運営審議会が行うという方式をとっている。一般的に校区公民館の施設は、2階建ての、162㎡で学習ホール、会議室、資料室をもっている。

鹿児島市のすべての小学校内に校区公民館の施設は設置されている。校区公民館では、婦人学級、成人学級、家庭教育学級等が行われているが、これらの学級は地域住民の学習グループの発案でもたれているのが特徴である。鹿児島市には635の町内会・自治会があるが、この町内会・自治会は小学校校区や団地単位で連合町内会・自治会をつくっている。635の町内会・自治会単位には、子ども愛護会が組織されており、愛護会単位で父母の地域活動、学習活動が行われている場合と学級PTA活動として母親等の自主的な学習活動や文化活動が行われているものがある。町内会・自治会主体の活動に比重をおくか、または、学校中心の活動に重点をおくかということで大きく2つの類型に分かれる。

ところで、校区公民館活動のなかで特色ある活動として、「わがまちの名人」活動がある。この活動は、校区内に居住している身近にいる名人を発見し、地域の学習、ふれあい活動に積極的に活用していくものである。名人の内容は、かつての庶民の暮らしのなかにあった生活技術としての竹細工、郷土料理、しめ縄づくり、漬物、木像彫刻等である。この活動によって、地域のなかで世代間交流を促進し、高齢者のもっている特技を生かしての地域学習活動を奨励していくものである。この活動には、市の社会教育の特別事業として予算措置をとり、それぞれの校区公民館単位で活動が活発になるように鹿児島市として奨励しているのである。

鹿児島市の校区公民館の組織は、町内会の役員等の地域住民組織代表からなる公民館運営審議委員会によって、校区公民館の運営をしている。日常生活圏における公民館活動としては、地区の条例公民館よりも校区公民館や町内会公民館が大きな役割を果たし、町内会と小学校を中心とした住民参加的な運営方式をとっている。

校区公民館の運営においては、学校中心の方式と町内会・自治会中心の方式とがある。校区公民館の建物は学校敷地内につくられ、公民館主事として学校の教頭になっている場合が多い。市

の学校教育施策としても地域と学校との連携論からの校区公民館が積極的に位置づけられているのである。ここにおいても町内会・自治会主導による地域住民参加方式と学校主導による地域との連携論による参加方式とがある。

それぞれの小学校校区の住民の自治意識や町内会・自治会の自主的な活動度合いによって、学校と地域住民との綱引きがあるが、学校内につくられた校区公民館とは別に、校区の町内会・自治会の連合的なまとまりのセンター施設として校区の自治会館を独自にもち、職員をも独自に連合町内会として雇っているところがある。(鹿児島市の校区公民館の実態については、すでに拙稿「鹿児島市における校区公民館の実態について」鹿児島大学教育学部教育実践研究紀要第2巻、1992年に発表しているので参照)。

ここには、住民自治的な側面と小学校による地域連携方式での住民参加との対抗関係がみられるのである。それは、地域の祭りの行事においても小学校を中心としたPTA組織と町内会・自治会からなる組織との関係にもみられる。運営においては校区公民館は、予算措置での関係で地区公民館とのかかわりをもっているが、学校との関係が大きく、公民館間ごとのネットワークがとられていない地域が多いのである。

都市においての地域子ども行事においても学校の役割が大きくなっている。また、学校による地域連携はPTAの組織が大きな位置をもっている。PTAの多くは、校長や教頭による地域連携論からの学校経営的側面が大きいが、地域によっては、学校の一般教員と父母との教育参加的な教育研究集会を積極的にもっているところもあり、学校による地域連携論も学校による一方的な地域支配という単純なものでもない。この典型として、鹿児島県の大隅半島の中核的都市の人口7万9千人での鹿屋市の寿小学校の事例をあげることができる。

都市においては地域の住民自治的なまとまりとして小学校校区の役割が大きいのである。町内会・自治会の性格も伝統的な地域網羅組織を強くもっているところと新興住宅団地等のその地域での世代的継承のない新しい地域形成とは大きく性格が異なるのである。

ところで、鹿児島市では、校区公民館よりもさらに日常的な地域密接な形態をもっているのが町内・自治会の公民館である。鹿児島市の自治公民館の施設は、住民の寄付などで設置したもので、その建物の面積も地域によって大きく異なる。条例公民館の基準を越える330平方メートル以上のものが1館ある。校区公民館と同じかそれ以上になるが、条例公民館の基準以下のものが37、校区公民館よりも小さい集会施設的なものが359、施設をもっていないところが238となっている(1996年度自治公民館現状調査。以後鹿児島市の自治公民館の統計は96年度の調査をとる)。

この町内会・自治会の構成員の数もばらばらであり、公務員宿舎・社員宿舎のように同一の職種・職場で町内・自治会が組織されたり、市営住宅・県営住宅地域によって組織されたりして、従前の町内ごとによって町内会・自治会にすべてつくられているわけではなく、その規模も組織の機能も同一ではない。

鹿児島市の自治公民館の世帯規模別に数は次に示すとおりである。世帯数30人未満73, 50未満

43, 100未満120, 150未満82, 200未満59, 300未満90, 400未満50, 500未満45, 500以上73となっている。

自治公民館として施設をもっているのが60%を越えている。この事実は、自治公民館が地域住民の地域活動や学習活動をやっていける物質的基礎をもっていることである。鹿児島市の町内会・自治会は、市の行政的な関係を強くもっているのも特徴である。ゴミ等の環境衛生行政, 下水道行政, 児童民生委員等の福祉行政, 市の広報や議会だよりの配布, 青少年補導等がある。町内会・自治会の役員となると大変な雑務が行政よりかぶさってくる。

しくみとしては、町内会・自治会と市の行政協力員とは、それぞれ別の機能をもっているのであるが、実態的には市の住民サービス行政や広報伝達行政と深いかわりをもっている。自治公民館の専任の配置が635の組織のうち、602がおいているという数字は、自治公民館長が様々な市のサービス行政の外郭団体の役員を兼ねるしくみをとっていることから援助金としても大きな金額になるのである。これらの収入は自治公民館の予算の基礎にもなっていくのである。

### (3) 鹿児島県の農村部での公民館の重層構造と自治公民館

郡部での農村の条例公民館は中央公民館と地区公民館にわかれるが、多くの町村の場合において、中央公民館によるリーダーシップ的役割が大きい。専門的職員をおいている公民館は、中央公民館が多い。また、社会教育行政の事務局が役場の庁舎内に移動した場合は、公民館の職員体制は、非常勤の社会教育指導員を配置している自治体も少なくない。鹿児島県教育委員会による1997年3月の社会教育現状調査によれば、町村において、専任の館長をおいている自治体は、鹿児島県の82の町村のうち、指宿郡の開聞町、川辺郡の知覧町、日置郡の金峰町、北薩郡の入来町・鹿島村、始良郡の栗野町、曾於郡の松山町・有明町・大崎町、大島郡の大和村・宇検村・笠利町・喜界町・天城町・伊仙町・知名町の16町村である。

公民館の専任の主事をおいているところは、鹿児島郡の吉田町、川辺郡の川辺町、日置郡の市来町・東市来町・伊集院町・松元町・郡山町・吹上町・金浦町、薩摩郡の入来町・宮之城町・薩摩町・里村、始良郡の霧島町、曾於郡の松山町・志布志町・大崎町、熊毛郡の中種町・大島郡の住用村・龍郷町・笠利町、喜界町・徳之島町・天城町・伊仙町・和泊町・知名町・与論町と31町村である。鹿児島県の農村の公民館は、館長も公民館主事も専任の職員をおいていない方が多いのである。

町村においては、地区館までも公民館主事をおいているところもあるが、一般的には、中央公民館に公民館主事が配属されている。専任の公民館主事も身分はまちまちである。町村の公務員として保障されているものは、社会教育指導員としての非常勤的職員や地域住民に委嘱して補助金として報酬をだしているところなどまちまちである。専任の公民館主事が配属されているということで、公務員として身分を保障されている専門的な社会教育主事有資格者が配属されているとはかぎらないのである。

自治公民館の専任館長の配置は、鹿児島県の多くの市町村にみることができる。とくに、自治公

民館の館が大きく学習・文化活動、地域づくり活動に熱心な地域においては、その傾向が強い。地域によっては、館長をおいている自治公民館は、1615館（1997年3月の県教育委員会の自治公民館調査）になるが、報酬がないのは、97館、2万未満の報酬が946であり、多くは無報酬状態に近い。

しかし、月に8万以上を館長に支払っている自治公民館を有する自治体は、山川町、大浦町、川辺町、松元町、大口市、国分市、溝辺町、鹿屋市、与論町などがある。この金額も自治公民館内の住民の数によって大きく異なる。自治公民館長の報酬の出るところも市町村によってことなる。山川町のように自治公民館が財産をもっていたり、積極的に事業をやっている地域では、書記の職員の給与をはじめ館長の報酬も自前でまかなっている。そこでは、自治公民館の活動を行政から自立性をたもつための努力がされている。農業経営をしていくうえで様々な補助金事業とのからみがあり、農民として自分たちの地域の自治公民館経営の努力がされているのである。

ここでは、地方自治法の262条の地縁団体としての自治会の認可を受けているのである。これにたいして、大型リゾート開発や観光資本のイベント事業にとりこまれた行政施策動員方式の自治公民館では、町村役場からの館長への補助金が積極的にだされ、行政施策の住民参加という動員的地域活動が展開されているのである。農村でありながら地域づくりの社会教育活動において、農業振興が全く欠落し、イベント事業やリゾート開発施策の動員に社会教育が利用されているのである。これに対抗する地域づくりの主体形成は、地域産業の自立的発展である。農村地域でいえば、地域生活から遊離した公共事業や大規模リゾート開発の論理でなく、地域住民の主体形成による様々な創意工夫よっての農林漁業の自立的な振興とともに、それらと結びついた農村工業の発展、商業と観光の発展が基本である。地域自立におても地域の伝統的な文化の継承や地域生活に根ざしたあらたな文化創造も欠かせないのである。

農村における自治公民館活動の評価において、とくに重要なことは、地域生活権からの視点である。どの地域においても財政誘導からの行政からの自立をめぐる問題は常につきまとう。そこでは、大手開発資本、観光資本等主導の公共事業優先開発の住民動員型の自治公民館活動が強要されていく。

自治公民館長の報酬金のひとつをめぐるても憲法89条の財政民主主義の原則が問われているのである。農村においては、様々な補助金による財政誘導のなかで、住民動員型の環境破壊的大規模開発が行われている状況において、財政民主主義問題が地域民主主義との関係で重要なのである。

ところで、条例地区公民館においても小学校校区的な地区の意味、合併町村における旧村的地区の要素、部落的な村落共同体的地域の要素とその実態がまちまちであるが、公民館の運営や管理などは地域住民に委託されていることが多く、専門的な社会教育職員の配置がされていないことが共通した特徴である。薩摩半島の喜入町、額娃町、知覧町では、小学校の校区として住民のまとまりをもっており、校区単位で地区公民館活動が活発に行われているのも注目すべきことである。

喜入町は6つの小学校があるが、この6つの小学校校区単位に条例の地区公民館が設置されている。喜入町は公民館類似施設の町民会館を町全体の文化・学習活動の施設として位置づけているが、

小学校校区の地区公民館体制で社会教育活動を行っているのも大きな特徴である。鹿児島市から3キロ程ということから農家戸数よりも農業以外の通勤者の家庭が増えている。

例えば、喜入町でも農業の盛んな中名地区でも総戸数815戸のうち、農家戸数は228(1995年)戸であるが、小学校校区を単位に住民の伝統的郷土芸能を復活させ、子どもたちが受け継いでいく活動を展開している。この復活は青壮年層の地区公民館の活動のなかでなしとげている。また、小学生による喜入太鼓の活動、祭りでの地場産の販売などを積極的に展開している。

僻地の小学校では部落・区会と校区が一致しているのもめずらしくない。この場合は、教育委員会以外の補助金で地域の公民館的集会施設をつくっている。それらは、僻地福祉館、生活館、福祉センター、振興センター、コミュニティセンター、総合開発センター等とよばれて公民館類似施設に位置づけられて地区公民館的機能を果たしているのである。

南種子島町の自治的な公民館施設で330平方メートルを越えるものは5施設ある。これは、地区公民館が自治的な公民館になっているためであり、小学校の校区と重なり、地域住民の自治領域の性格を強くもっている。集落の集会施設は165平方メートル以下の建物である。屋久島町、徳之島町、和泊町においても行政区・区会単位に自治的な公民館が組織され、人口が多い地域では、330平方メートルを越える館が数多く建てられている。徳之島16ヶ所(165-330未満9ヶ所)、屋久島2ヶ所(165-330未満11ヶ所)、和泊4ヶ所(165-330未満5ヶ所)等。

ここでの自治公民館組織は、地域行政区を単位にした地域住民の自治的なまとまりと町村行政との地域住民とのパイプ的關係をもっているのである。行政的事務の末端的機能のパイプ的機能以上よりも行政施策の住民協力的機能を強く期待される傾向をもっている。奄美の場合は、奄美振興法という特別な離島振興事業があり、公共事業型の地域開発行政が大きな比重を占めている地域の特徴があることを忘れてはならない。地域農業振興や紬等の地場産業発展による地域自立経済と公共事業依存経済とが混在しているのである。この意味で自治公民館の住民参加動員の側面と住民の生活権的側面からの行政への反映ということで町村行政をめぐる大きな内容面的な焦点があり、地域の社会経済構造の分析から住民の生活権的内容を掘り下げた自治公民館活動の評価が求められている。

住民参加ということだけでは決して実際の地域生活に即した公民館活動にはならないのである。離島については、大型の公共事業の補助事業が大きな地域経済の割合を占め、地域的貧困化から住民の行政施策からの自立は困難な状況があり、一部の公共事業依存型の建設業を中心とするリーダーも行政の統制支配が強い地域が多いのである。

ここには、農業や地場産業等の地域の自立的経済の発展の問題が大きくのしかかっている。このことは、離島ばかりでなく、鹿児島の農村の共通した現象である。したがって、自治公民館の自立性も地域経済の発展という側面からみるならば、県平均の70%以下という所得の絶対的な低い地域である奄美の離島町村の住用村、笠利町、喜界町、徳之島町、天城町、伊仙町、与論町の地域自立のための人間的諸能力発展の問題は大きい。同じ離島や農村地域でも南種子島町、山川町、和泊町



などは所得が相対的に高い。

南種子島町は、小学校校区の住民のまとまりが伝統的に強く、小学校校区単位に地区公民館組織をつくっている。地区公民館的機能施設は、コミュニティセンター、僻地集会室、営農センター、総合研修センター、僻地保健福祉館になっている。この地区公民館的機能の傘下に集落ごとの集会施設を自治公民館とよんでいるが、地域行政区の単位は地区公民館単位であり、ここでの自治公民館とよばれているものは、班組織的機能である。地域活動の中心は地区公民館単位であり、地区公民館単位で住民の自治的活動が行われている。

ロケット基地のある葦永校区では児童数が減少するなかで、複式教育解消策として地域住民は、宇宙留学として全国からの長期の里親留学を募集している。地区公民館で何度も地域住民が話し合って里親制度による宇宙留生度を発足させたのである。

この地区公民館の参考事例になったのは霧島町永水の事例である。それは、校区と地区公民館が一体となって山村留学をとりくんできた経験である。この地区は1992年より実施し山村留学を実施した。この結果都市住民の家族が移り住んだり、Uターンしてきた家族が急速に増大している地域である。(この経過や地域の特性、そこでの子どもの発達の状況については、拙稿「山村留学制度と子ども－鹿児島県霧島町永水小学校校区の事例」鹿児島大学教育学部教育実践研究紀要第5巻にまとめているので参照)。

南種子島の葦永地区は、総戸数254戸であり、行政区と小学校校区は伝統的に一体となってきた地域である。1997年の現在、全校児童64人であるが、19名の留学生をかかえている。この19名は、地区の家庭で里親を引き受けているのである。地区公民館のまとまったとりくみによって、この里親制度が実現できているのである。

この地区公民館は、班的な機能をもっている10の基礎集落の「自治公民館」からなり、地区公民館のなかには、それぞれの専門部を設けている。生産部会として水稻、園芸、畜産の専門部会、郷土芸能班、生活改善部会、青年団、老人会、婦人部、青少年育成部、体育部、文化部、PTA、総務部からなっている。そして、農用地利用調整推進会議が全戸から一律に年額8千円を徴収して農地利用推進の調整のための運営をしている。

自治会・行政区会の単位として自治公民館が組織されて、条例公民館の設置基準を越える面積をもっている町村も少なくない。この典型が人口11354人で九州でももともと一戸あたりの農業所得の高い地域である山川町がある。山川町は、10の行政区に分かれているが、自治公民館単位で熱心に農業研修会や地域の学習・文化活動をやっている地域である。小学校は4校である。県の教育委員会の条例公民館の台帳に山川町はのってこない。公民館の全くない町村になっている。また、県の教育委員会の類似公民館としては、町民会館がなっている。

条例公民館を全くもたない事例の町村は、他にも内之浦町、長島町、菱刈町などがある。それぞれ、開発センター、福祉センター、農村環境改善センターなどの名称で他省庁の補助金を引き出して、規模の大きい学習・文化施設をたてて、地区や部落での学習・文化活動を大切にしているところ

ろである。

鹿児島県の農村部の町村において、条例公民館以上に大きな地域の学習・文化施設は、他省庁の補助金でたてたものが多くなっている。つまり、鹿児島県では、公民館類似施設が地域住民の学習活動、文化活動に大きな位置を占めるようになってきているのである。条例公民館でないことから、ここには、あらたな課題がうまれてくる。公民館の設置基準である教育機関的な施設・設備の条件と専門的な職員が配置されているかという問題である。この点についても市町村において対応が同じではない。出水市や内之浦町などの市町村によっては、社会教育主事有資格者を主事講習等に派遣して系統的に養成している自治体もある。それらの自治体では、役場の大切なポストにつくには社会教育の経験が大切であるという首長等の行政幹部の考えかたから社会教育主事の有資格が重視されている。

内之浦は条例公民館の施設がないところであるが、開発センターを中央公民館として位置づけて、そこに教育委員会事務局をおいている。この他に、船間地区、上北地区、下北地区、乙南地区、岸良地区に地区研修センター・集落センターとしての公民館類似施設をつくっている。小学校は2校である。過疎によって大浦小兼中学校が休校。船間小は合併により廃校している。

内之浦町の自治公民館施設は21館ある。内之浦町は、宇宙観測のロケット基地の町であるが、人口5156人(95年国勢)で、65歳以上の人口比率も29.9%と高齢化が進む農業と漁業を中心とする自治体である。内之浦町では、社会教育課長と社会教育主事を3名任用している。そして、2名の社会教育指導員と事務の書記で公民館活動を展開している。社会教育委員と公民館運営審議委員は兼務であり、あえてわけていないのである。

ところで、公民館類似施設になっている山川町の町民センターには、山川町教育委員会があるところである。区民の自治公民館は、それぞれの地域ごとに区立公民館として地域住民の管理運営になっている。地方自治法の262条の地縁団体として登録している自治会もある。そこでは、公民館の財産管理は、地縁団体の自治会となっている。

条例公民館の基準面積の330平方メートルを越える自治公民館は、5施設ある。施設の名称は、区立公民館となっているところが5施設、集落センターとなっているところが4施設、生活改善センターとなっているところが1施設である。(山川町の自治公民館の分析については、すでに鹿児島大学教育学部紀要第45巻「鹿児島県山川町における村落構造」1994年3月発行で発表しているので参照)。

つまり、条例の地区公民館といっても建物の教育委員会経費の責任ということで、専門的職員が配置されていないのである。また、他省庁の補助金等で建設している施設を公民館類似施設として位置づけ、実質的に町村や地区の公民館施設として利用している例なども数多くあるのである。自治公民館の施設で条例の市町村公民館の設置基準の面積である330平方メートル以上を越えるものをもつ町村自治体は、33ある。これらの各市町村の自治公民館の施設も地域住民からの寄付金ばかりでなく、教育委員会以外の行政の補助金で建設されいるのが多いのである。ここには、類似公民

館施設として位置づけられていないが、地域では自治公民館として学習・文化活動や住民の様々な話し合いの施設として使われているのである。

自治公民館の場合も村落構造からみるならば、伝統的な村落共同体から近代化過程のなかで地縁団体組織として、または、行政の末端地域組織として編成されてきたという歴史的特徴をそれぞれの地域はもっており、地域住民の生活権との関係での運動との対抗をもっており、農村の地縁組織の民主主義の成熟度も地域によってことなり、組織形態も一律ではない。住民の生活権に根ざした学習権保障という面から社会教育活動を住民の日常的な生活圏での自治公民館のレベルまでおいて、中央公民館、条例地区公民館の専門職配属の活動を積極的に展開することが求められている。この活動のためには、社会教育専門職員が学習ネットワークの能力をより地域生活に即して形成させていくことが不可欠である。農村においては、地域性を強くもっていることから、地域生活権にもとづく住民の学習保障にとって、自治公民館を利用した専門職員を配置した公立公民館のネットワークづくりの役割が重要である。

### 第3章 農村の自治公民館と生活権的機能

#### －産業廃棄問題の住民の運動からみた自治公民館組織と学習活動の役割－

##### (1) 串良町の首都圏からの産廃もちこみ反対の住民運動と自治公民館

農村住民の生活防衛的機能としての自治公民館の役割を串良町での農村の産業廃棄物処理場反対闘争の住民運動の事例から問題を深めていくことにする。串良町は1995年の国勢調査によれば、人口13,754人で65歳以上が20%を占め、人口も減少傾向を示している農業地帯である。

串良町産業廃棄問題は、神奈川県産廃処理業者が運搬船によって4千平方立法の首都圏のゴミを最終処分の串良町馬掛に搬入しようとしたとき、住民が実力で産廃の中味を検査して、その不当性を明らかにして、産廃搬入を阻止した事件である。

この串良町の産業廃棄物問題は、1997年1月から2月にかけておきた住民運動である。県は、1996年9月13日に神奈川県の産廃処理業者のゴミの搬入を承認している。しかし、1997年1月9日に地元の最終処分場の串良町の産廃受け入れ業者の「マカケ」の意思が不明確として県は、搬入中止の要請文書を神奈川の産廃処理業者に郵便で伝えている。そして、1月13日に志布志港の接岸取り消しをするのである。

県がこのような態度を変えたのは、地元の反対運動によってである。産廃受け入れ業者は、産廃の最終処分場になった串良町馬掛地区の業者である。そして、産廃搬入の運動を地域ぐるみで運動をしたのも馬掛の住民である。同じ自治公民館内に地域の産廃業者と産廃反対住民とになったのである。当初は、自治公民館を2分した形であったが、住民の学習活動の展開のなかで、地域ぐるみで反対運動に発展していったのである。

1月14日に産廃運搬船は横浜港を出港する。1月18日に運搬船が志布志港に入るが接岸できずに

志布志湾に停泊する。串良町をはじめ産廃搬入に反対する地域住民は、港で反対集会を開く。県は、1月23日条件つきで受け入れ方針を決め、串良町議会に説明するが、議会は搬入反対の意見書を採用する。そして、議会は、船上検査を要求し、県はこの要請に応じて、1月29日に産廃のサンプル検査実施を決定する。

2月2日に県は、検査用サンプルを採取して、2月14日に検査結果を公表する。その結果は、産廃は環境保全上問題になる数値でないとの見解である。この安全性に問題なしとする結果を受けて、県の副知事と2つの専門的な検査機関の関係者が串良町を訪れる。そして、産廃環境保全上問題はないとして、産廃搬入受け入れを要請する。産廃の検査を行った機関は、県環境技術協会と九州環境管理協会である。総水銀、カドミウムなど有害物質が含まれていないかどうか24項目について検査したものである。

安定型産廃には検査基準や環境基準はないので断型、管理型の産廃の検査項目に準じて調査・検査したという県の説明である。ところが、住民は、安定型産廃処分場には安定5品目以外のもちこみは禁止されているという知識をもっていたのである。産廃の検査用サンプル採取には串良町の住民がたちあっている。

串良町長は「科学的」なデータには反論できないとして受け入れざるをえないと表明し、町長をはじめ町の幹部は、処分場のある馬掛公民館で地区住民に検査結果を説明する。さらに、全町民を対象とした説明会を町公民館で実施する。町民全体に「専門家」の科学的データを用いての環境保全上問題はないということを徹底させるためであった。馬掛の住民は「専門家」の「科学的」数値を示したデータよりも自分たちのみたことに確信をもっていたのである。安定5品目以外が産廃のなかにたくさん存在していることを知っていた。サンプル検査のときに住民はたちあっている。「科学的」数値データなどなくても、明らかに違法であることをみぬいていたのである。

町議会は全員協議会を開いて産廃受け入れを2月16日に県に回答する。県は2月18日から24日までの予定で産廃接岸の許可をするのである。地元の馬掛住民は産廃搬入反対の意思は崩してはおらず、専門機関の行った「科学的」調査の問題性を学習し、安定5品目以外は禁止されていることに確信をさらに強める。住民は実力で産廃搬入のトラックを阻止して、中味を検査し、安定5品目以外の違法の産廃物の証拠を暴露したのである。産廃の搬入予定開始の前日の17日に馬掛住民は自治公民館で対策会議を開き、実力検査を確認するのである。処理場に通じる馬掛地区の道路で人垣をつくり、搬入のダンプ車を実力で阻止して、産廃物を検査する強行手段にでたのである。馬掛地区は高齢化が進み、この行動に立ち上がったのは高齢者が中心であった。

住民は安定5品目の点検をしますという大きな立て看板をたたて、ダンプを止めたのである。住民の検査要求に対して業者はすなおに応じている。業者の方は「科学的」データをもっているし、県や町の認可もうけているし、住民になにができるのかという気持ちがあったと。しかし、住民たちは産廃問題について深く学習し、「専門家」以上に知識をもって問題の確信をつかんでいたのである。安定型処分上に搬入できる産業廃棄物は、腐敗したり有害物質が溶けだしたりしない安定5

品目に限定されていることを住民は知識をもっていたのである。

住民たちは、ダンプの荷台にさがり、スコップやくわで丹念に調査し、安定5品目以外の電池、木くず、自動車のコンデンサー、布きれ、ビニールホース、ガスボンベ等の産廃物を次々にみつけていって行くのである。住民は、看板に安定5品目は、廃プラスチック、ゴムくず、金属くず、ガラスおよび陶磁器くず、建設廃材として、検査をしたのである。例えば、木くずなども大量にでてきているが、木くずは腐って地下水を汚染することから、管理型処分上の搬入を義務づけられているのであるということをひとつひとつ確認していく。住民たちは、さらに自分たちの運動が子孫のための環境保全の正義の闘いであると確信を深めていく。

安定5品目以外が次々にでてきたことによって、住民は町長に立ち会いを要請し、住民から安定5品目以外の実態の説明をうける。町長は、その場において、運搬業者に分別してから搬入の要請をする。産廃業者は搬入を断念して、現場を引き上げたのである。県は安定5品目だけの搬入を許可しただけと搬入の中止を業者に求めたのである。

安定5品目以外の産廃の混入していたものを県は環境保全上問題がないと検査結果を公表していたことにたいして、その科学性があらためて問題になっていく。住民は町議会の議員団にも自分たちが検査した安定5品目以外の証拠品を示し、その産廃業者や県のとった不当性を説明している<sup>9)</sup>。

これは、「科学的」データーに依存した業者と安定5品目の知識をもっていた住民との闘いであった。専門家たちも安定5品目以外の産廃はみているはずであるが、かれらには、そのことが違法であるということすら問題にすることができなかつたのである。住民の方も公的な権威ある研究機関・専門家が検査すれば、当然ながら違法であるという結果がでることを信じていた。

しかし、事実は違っていた。住民の立場からみるならば、専門家・研究者とはいかに業者・県行政に従属しているものと知らされるのである。勉強すればすぐにでもわかる安定5品目の多数の混在について全く見解を示さないことに驚かされるのである。専門研究機関は、立場上「科学的権威」をもっているが、それが真実でないということを住民は知らされる。ここには、専門的な研究機関のモラルの問題が鋭く問われているのである。業者や県行政に従属した専門家には真実の科学的立場がでてこないことを住民は知ったのである。本来的に住民の生活権を守るはずの環境科学機関が「科学的」データーという名のもとに住民の命と健康を犯すことに機能することを知ったのである。専門家といっても立場によって、科学性の見解が全く異なることを肌で知るのである。

申良町馬掛地区は山村であり、高齢化が進んでいるところである。この運動に参加した住民も高齢者中心である。県や町が認めたことでも自分たちの地域の環境保全にたいして力強い運動を展開したのである。この運動を支えたのは、自治公民館での住民の生活権に根ざした自主的な学習である。そして学習の講師を自主的に判断して、生活権を守る住民運動の立場から広くもとめていたことである。山村であっても情報は非常に開けているのである。産廃それ自身が首都圏から運ばれてくるものであるが、住民の方も狭い地域主義ではない全国的ネットをもった産廃もちこみ反対の運動であった。

串良町馬掛は、自治公民館活動が伝統的に活発であり、県からも1983年度の優良自治公民館として表彰をうけている。総戸数70戸で耕地面積65ヘクタールで水稲は10ヘクタールと畑作中心の地域である。サトイモの団地形成やしょうが、加工大根、キャベツの周年栽培をして農業振興のむらづくりに努力していた地域である。

また、地域の神社祭り、棒踊り、角力会等の伝統行事にも自治公民館を中心にして活発に行い地域のまとまりも非常によいところであったことから農村振興運動の優秀地区として表彰されている。しかし、近年は高齢化が進み、同じ馬掛の地域のなかから産廃受け入れ業者があらわれるような状況が作りだされていったのである。自治公民館は、当初は2分されていたが、住民たちのねばりつよい学習を基礎とした運動によって、住民が産業廃棄物搬入阻止の運動にまとまってたちあがっていったのである。

## (2) 鹿屋市の産業廃棄物処理場反対の住民運動と町内会

鹿屋市は、大隅半島の中核都市で人口79000人を有する商業・工業地域である。第一次産業は、市全体で12.1%である。65歳以上の高齢化率も16.3%と他の地域に比して低い。(1995年国勢調査)。市では9つの地区分けをしている。農業地域は、高隈地区、東原・祓地区、大始良地区、高須・浜田地区である。小学校校区は20あり、町内会は94になっている。地方自治法262条の地縁団体として登録している町内自治会は、4ヶ所であり、今後、地域の共同財産や自治公民館施設をもっているところなどはふえていくと予想される。行政としても町内会の世話をしている地方課が新任町内会長、役員視察研修会、全体合同研修会の学習と相互親睦をやっている。

さらに、住民参加の行政ということで、行政と町内会役員と語る会を行っている。それぞれの行政担当者は、町内会の役員の意見が無視できない状況になっているが、行政担当者によれば、鹿屋市全体の施策ができず、地域利害によって行政が左右される弊害があると指摘する市の自治労幹部の意見さえある。地域生活権と地域民主主義の在り方としての住民自治と地方自治行政の在り方も町内会だけの依存だけではない様々な市民団体も含めての広い視野が求められているのである。

鹿屋市の町内会は地域網羅組織であるが、町内会に加入していない世帯がどの町内会でもみる。町内会地域の総世帯数と町内会加入者の数は同じではない。とくに、新興の住宅地帯になると町内会以外の様々な市民グループが生まれている。また、学校を中心とするPTA活動も活発になっていく。

この典型に寿小学校のPTA活動がある。PTAでは、事業部、保健部、文化部、生活指導部、広報活動部、地区PTA、学年PTA、学級PTAなどの様々な層の活動がされている。さらに、PTAによる教育研究集会を父母と教師の会の重要な行事として毎年組んでいる。ここには全教職員が参加して、それぞれのときの教育問題についての全体学習会と「遊びについて」「母親の視点からのPTA活動」「いじめ」「中学生の心理」「もうすぐ中学生」等の分科会などをもうけて学習をしている。この活動の成果は冊子としてまとめられ、父母と教師の学習会に参加できなかった会

員に配られている。

事業活動でユニークなことは、リサイクル活動を積極的に位置づけていることである。この事業には父親の参加協力がみられる。新聞雑誌、瓶、アルミ缶等の回収だけではなく、身近なところから環境問題を考えていこうということで、環境問題についての学習会を兼ねてリサイクルの事業活動を実施している。このように、学校を中心にしての父母と教師の会の活動が地域住民をまきこんでの活動を展開している。農村の中核都市である鹿屋市の新興住宅地帯では、町内会だけではなく、学校の果たす役割が大きくなっている。

農村部においては、加入世帯と地域の実際の世帯の数がほぼ近似するが、都市部では大きくづれているのが実態である。鹿屋市の農村部においても町内会という名称で組織されている。

公民館は9つの地区に存在している。公民館の名称をとっているのは、中央公民館と地区公民館と2ヶ所であるが、その他は、地区学習センター4ヶ所、交流促進センター、勤労婦人センター、勤労青少年ホームが生涯学習の地区館的な役割を果たしている。それぞれ、館長と専門職員が配置されている。

中央公民館は7名の職員体制であるが、地区公民館は、2名から4名の職員体制になっている。それぞれ公民館施設として、学習室、集会室、調理室、視聴覚室（パソコン室も含む）、和室、図書室等の社会教育の条件整備を整えているのが特徴である。

産廃処理施設反対の住民運動が起きたのは、農村部の高隈地区と東原・祓川地区である。高隈地区は、人口2409人、世帯963（95年国勢）で11の集落自治会からなっている。この地域は、山村であり、豊かな自然に恵まれているが、地域人口の減少が進み、（1985年から400人の減少）高齢化もたかまっている。ここに、公共関与による管理型産廃処理施設をつくる計画がもちあがったのである。

この肝属川の下流になる東原・祓川地区は、笠野原畑地灌漑事業により、広大な農地と畜産地帯を形成し、農業の近代化も進んでいる地域である。人口は、1985年からよこばい状況であるが、それ以前の1975年と比較すると人口は2884人から3417人と増大している地域である。この2つの地区の町内会において、下流地域の住民は、産業廃棄物処理場絶対反対の住民運動がおき、上流の住民は、産業廃棄物建設反対運動がおきたが、高隈地区連合町内会と建設が予定されている吉ヶ別府町内会は、民間ではなく公共関与による管理型産業廃棄物最終処理場にしてほしいという、地元の建設業者と合意できるということで条件運動になっていく。

肝属川の上流は、産業廃棄物処理場のできる地域で複雑な利害関係があつて、町内会として公共関与型による産廃最終処理施設になっていったのである。鹿屋市の行政としても、法的にみて、民間の産業廃棄物処理施設に反対しても阻止できないという立場で公共関与の管理型産業廃棄物最終処理施設を進めていた。市長は、「施設の維持管理、搬入される廃棄物のチェックが大切として、県、市、市民のチェック体制のできる公共関与型を提案していたのである。

産業廃棄物処理場の建設を計画しているのは、肝属川上流の高隈地区のインクス社である。もと

もと民間業者が計画していた産廃処理施設であったが、県や市が相乗りする形で公共関与型ができたのである。地元住民側からも公共関与にしてほしいという陳情書が提出される。議会も6月から継続、不採択、再審査、不採択と対応が2転3転して最終的には、公共関与による産廃処分場の陳情は議会で不採択になった。県と市は公共関与を断念することになる。そして、下流の上祓川町内会婦人部が提出していた「管理型処分場建設に反対する」陳情書が市議会で採択されるのである。

議会の傍聴には、下流の上祓川町内会の住民を中心にして100名以上がみまもっていた。上流の住民もすべてが条件闘争になったのではなく、下流の住民よりも以前から産廃処理施設の危険性を知らせていたUターンのリーダーがいたことを忘れてはならない。かれを中心にして上流の住民で村塾を開いている。地元の産廃処理施設建設業者の力によって、上流の運動は町内会ぐるみにならず、住民運動のリーダーにたいしても厳しい状況にたたされるのである。

しかし、もっとも被害を受ける下流の住民がたちあがっていく。この2つの町内会の産廃問題の対応の違いにみられるように、単に住民の産廃問題に対する意識という問題ばかりでなく、地域での建設業者等の有力者をめぐる利害対立が根底にあることを見落としてはならない。この住民運動と町内会の関係は、地域住民の生活権をめぐる機能も果たすし、地域の住民運動をおさえていく機能も果たすことを教えている。

それは、市や県の行政機関との関係もあり、問題は町内会内部だけの問題だけではなく、地域の権力構造との関係を見ていかねばならないのである。住民の反対運動は、県や市、または、建設業者の圧力にたいしても産廃からの命と生活を守る運動をしたのである。この運動の中心になったのが地域の女性の環境問題の学習運動から出発したことは特質すべきことである。

下流の住民の産廃建設反対運動になったのは、町内会婦人部であったのである。この町内会婦人部は、地域住民が全体的にまとまっていく町内会の重要性を認識して運動を展開した。鹿屋市でも地域婦人会の組織は大きく減少している。町内会単位で婦人会活動をするとところも少なくなっている。むしろ地域では自由なる女性のネットワークが生まれ、環境問題、地域の生活問題を学習するグループが生まれている。女性の市会議員がそのまとめ役の中心をしている。町を歩いて女性の視点から街を点検してみようとする運動などがある。

以上のように従前の町内会とは異なる市民的自立運動が生まれている。産業廃棄物の処理施設の反対運動も住民の市民的自立運動のなかでみる必要がある。とくに、この中心になっているのが、地域の女性であることは注目すべきことである。

## あとがき

本稿では、地域生活権という視点から公民館の重層構造を鹿児島県や沖縄を対象にして分析してきた。全体的に本テーマにそって総括をする研究段階ではないので、最後のあとがきということにした。



公的社会教育と自治公民館との接点を地域生活権から求めて、本稿では分析してきた。地域によっては、自治公民館を重視して、公立公民館事業がそれに委嘱していることによって、その接点が見えるところがあるが、全体的に本稿で分析した鹿児島県と沖縄県では、公立公民館の実践が地域の暮らしと切り結ぶことができていない状況である。これは、筆者の力量不足によって、調査的に未熟なこともあるかもしれないが、この問題について、さらに、地域的に詳細な分析をつづけながら深めていきたい。

(未完) 1997年10月13日

#### 注

- 1) 小川利夫「公民館と教育基本法50年」月間社会教育誌1997年5月号, 76頁。
- 2) 小林文人「これからの公民館の展望をどうえがくか」月間社会教育誌, 1996年12月号, 9頁
- 3) 遠藤文夫・高橋雪子・佐藤進「都市公民館からの提言」小川利夫編「生涯学習と公民館」, 240頁-241頁, 亜紀書房, 1987年
- 4) 前掲書, 249頁-250頁
- 5) 水谷正「自治公民館・集落公民館の可能性」月刊社会教育誌「1996年4月号」
- 6) 沖縄県史第2巻政治「旧慣」の矛盾と変革主体の形成, 221頁-264頁, 琉球政府発行, 1970年
- 7) (渡具知集落の自治公民館と村づくりの経過については、筆者の個別の聞き取りもあるが、1995年度の「豊かなむらづくり優良事例推薦調書」沖縄県推薦書によるところが大きい)。
- 8) 地方自治を住民の手に, 第20回地方自治研究鹿児島県集会・報告書, 自治労鹿児島県本部発行より
- 9) 住民運動や県, 町の対応についての経過は、馬掛住民の産廃搬入反対運動のリーダーに聞いているが、具体的な事実経過について、南日本新聞や鹿児島新報の記事に依拠している