



公民館は、どう「語られて」きたのか？

戦後七〇年の議論から考える公民館のこれから

公益社団法人 全国公民館連合会

公民館は、どう「語られて」きたのか？

戦後七〇年の議論から考える公民館のこれから

公益社団法人 全国公民館連合会

- p2 ① 公民館をめぐる議論を問う
- p7 ② 日本再生と新たな郷土づくり
— 文部次官通牒と寺中構想
- p12 ③ 初期公民館の変容
- p18 ④ 住民の自治能力の向上
— 公民館の目的
- p21 ⑤ 都市化への対応と
「第二次あるべき姿」
- p25 ⑥ 「第三次あるべき姿」の
公民館像とその背景
- p32 ⑦ 不利益分配の政治と
生涯学習政策
- p36 ⑧ これからの社会に向けて

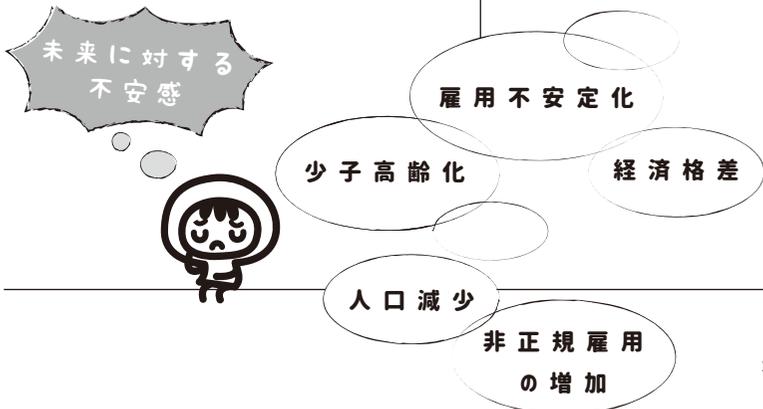




公民館をめぐる 議論を問う

公民館は戦後の焦土のなかで構想され、一九四六年の文部次官通牒で公示された後、一九六〇年代に全国に急速に広がりました。その後、とくに平成の大合併以降、公民館は減少し続けています。しかし、現在でも全国に一万五〇〇〇館ほどの公民館があり、「このまま公民館がなくなって本当にいいのか」という問いが各地で発せられています。

私たちのこの社会を考えると、今日、少子高齢化と人口減少の急激な進展による社会保障制度の動揺や、産業構造の転換にともなう雇用の不安定化と非正規雇用の増大などによる経済的・社会的格差の拡大が大きな課題となっています。そして、そうした社会課題が人々の生活基



盤を守らなければならない基礎自治体の疲弊をもたらし、住民自治組織の機能不全を招いて、住民に未来に対する不安を与える大きな要因となっています。

ここで問われなければならないのは、基礎自治体を支える住民自治のあり方です。本来、地域コミュニティには、自治体の行政機能が低下しても、住民自身がそのコミュニティを経営するという意味での住民自治がしっかりと根づいていて、それが住民生活の維持を可能としていたという構造がありました。

公民館はもともとこのコミュニティに設けられ、その基本的な役割は、住民による地域コミュニティの自治を確かなものへと鍛え、基礎自治体の団体自治の基盤をつくり、住民生活の公的な保障を拡充することになりました。その基盤は、住民による地域自治なのです。

しかし今日、基礎自治体における団体自治の衰退がその基盤となっていた住民組織を壊し、住民の自治力が後退することで、さらに基礎自治体の行政機能を不全化するという悪循環が生まれています。拡大し続ける経済格差と近隣トラブル、そして貧困のひそかな蔓延がそのことを端的に示しています。とくに、子どもの貧困状態は、先進国グループで最悪レベルだといわれます。「この社会を本当に次の世代へとつなげていけるのか」ということまでもが、問われる事態なのです。

いま私たちは、この社会の未来を持続可能なものとするためには、基礎自治体とその基盤



である住民のコミュニティのあり方を、真剣に考えなければならぬ事態に迫られているのです。それはまた、住民生活の基盤としての「自治」を再生する道を探ることに他なりません。

一方で、こうした事態に直面して、政策的には、地方創生が重要課題とされ、地域コミュニティを住民自身が担い、経営し、この社会を次世代にきちんと受け渡していくための仕組みづくりの動きが活発化してきています。たとえば、総務省の地域総合生活支援サービスと地域運営組織の形成、厚生労働省の地域包括ケアシステムの構築、国土交通省の地域防災の実施、そして文部科学省の地域学校協働活動の展開などです。

これらの施策の実施において、注目されているのが社会教育であり、その中心的な施設であ

る公民館です。新たな地域運営組織をつくり、住民自身が地域社会を担い、相互に助け合つて、住民の福祉を高め、さらに子どもたちへこの社会を引き継いでいくための実践の核となる機関として、公民館が改めて注目されているのです。

しかし反面で、自治体の財政逼迫などもあって、既述のように公民館数は減少傾向にあります。その役割も文化・教養の学習の場に限定されてしまい、住民が地域コミュニティを担う実践の場としての役割を果たしているところは極めて少ないといっても過言ではありません。

私たちは改めて社会教育の役割を問い返し、あるべき公民館の姿を検討しなければなりません。そして、社会教育・公民館の活動を通して、住民が地域コミュニティの担い手となり、あるべき新たな地域社会を構想する社会実践を進めることが求められています。

この試みを進めるためには、「なぜこうなってしまったのか」、「これ以外に道はなかったのか」を知り、「どういう未来にすればいいのか」、「それは可能なのか」を考える必要があります。そのためには、公民館の発足から今日までの間に、公民館はどのように語られ、社会の歴史的な課題や要請にいかに対応してきたのか、そしてその過程でその機能をいかに変容させてきたのかとらえられなければなりません。

公民館関係者の連合体である全国公民館連合会は、専門委員会を組織して、これまでに過去三回、日本社会の変動期に「公民館のあるべき姿」を公表しています。第一回は一九六七年

の「公民館のあるべき姿」と今日的指標」であり、第二回は一九七〇年の「公民館のあるべき姿」と今日的指標 第二次専門委員会報告書」です。さらに、しばらくの間を置いて、生涯教育が政策課題となっていた一九八四年に「生涯教育時代に即応した公民館のあり方」を提起しています。（以下、「第一次あるべき姿」「第二次あるべき姿」そして「第三次あるべき姿」と略称します。）それはまた、公民館が新たな社会の状況に対応するための方向性を示そうとしたものだといってよいでしょう。その意味で、この「あるべき姿」を取り上げて、検討することは、過去、公民館がどのように語られ、どのような問題に直面し、それを乗り越えるためにどのような方向性を持つようとしたのかを理解し、これからの公民館のあり方の検討に生かしていくことにつながります。

以下、「公民館はどう語られてきたのか」について、この「あるべき姿」を導きの糸として、そのときどきの主な議論を紹介しながら、歴史的に検討していきます。

2

日本再生と新たな 郷土づくり —文部次官通牒と 寺中構想



戦後の公民館構想を政策として打ち出したのは、一九四六年の文部次官通牒（昭和二十一年七月五日）でした。その通牒には、敗戦直後の各地の町村における郷土づくりの取り組みが進められていることを踏まえて、それをさらに推し進めるために公民館の設置を指導奨励することを目的とすると述べられています。通牒は公民館について、次のように述べています。

「公民館は全国の各町村に設置せられ、此処に常時に町村民が打ち集つて談論し読書し、生活上産業上の指導を受けお互いの交友を深める場所である。それは謂はゞ郷土に於ける公民学校、図書館、博物館、公会堂、町村集会所、産業指導所などの機能を兼ねた文化教養の機関である。それは亦青年団婦人会などの町村に於ける文化団体の本部ともなり、各団体が相提携して町村振興の底力を生み出す場所でもある。この施設は上からの命令で設置されるので

なく、真に町村民の自主的な要望と努力によつて設置せられ、又町村自身の創意と財力とによつて維持せられてゆくことが理想である。」

公民館は、戦争によつて荒廢した人心を立て直し、日本を民主的で平和な国家へと再建するための、その基盤となる郷土の中核機関として構想されたのでした。この通牒の精神は、当時の社会の隅々にまで行き渡り、新たな社会建設への人々の意志を励ましていきました。たとえば、長野県竜丘村（現飯田市）の村長は、公民館の設置に当たって、次のように述べています。

「昭和二十一年九月九日教育民生部長から公民館の設置と運営について次の通牒を受けました。国民の教養を高めて道義的知識の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へると共に科学思想を普及して平和産業を振興する基を礎くことは新日本建設のため最も重要な課題と考へられるが、この度郷土の教育と交友と産業とを一体とする中枢機関として左記要綱に基き市町村の自発的創意と努力によつてそれぞれ公民館の設置を奨励することとなつたから特別の配意を願ひたく命によつて通牒する猶同時に示されし設置運営要綱は非民主的な指令では絶対になく極力民主的、総力的な説明でその運営上にも県はみだりに監督がましい指示はせぬと言明してあります。」

「爾来新憲法の実施、学制改革の進展等により大に慎重なる研究を重ねましたが、この事は

進駐軍教育局の重大注視事項でもあり、その設置遂行こそ郷土文化の発展新日本の平和的
文化国家再建の理想を実現する鍵である。而して徹底せる郷土の民主化によつて新しき時代の
先駆者たるこそ村人の待望する再び築く母村の榮譽と確信致します。」

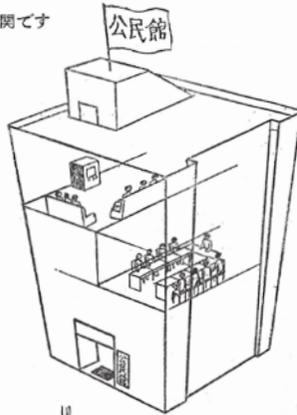
公民館の設置を説明する解説書の一つである『公民館図説』（小和田武紀編著、寺中作雄監
修、岩崎書店、一九五四年）には、図のような挿絵が掲げられています。この中でとくに注目
したいのは、中段の「村の茶の間です」とキャプションがつけられた絵です。囲炉裏を囲ん
で、祖父母から乳飲み子までが描かれ、公民館が村の人々が顔と顔を突き合わせて懇談し、生
活課題を話し合い、自ら村を経営していく核になる機関だということだけでなく、次世代を
育成して、この社会を持続可能なものとしてつなげていくための基盤でもあることが、さり
げなく描かれているのです。

この構想は当時の文部省公民教育課長（後の社会教育課長）であった寺中作雄らが作成し、
連合国総司令部（GHQ）の成人教育担当官・ネルソンらとの綿密なすりあわせを経てとり
まとめられたものでした。後に、この初期公民館構想は、「寺中構想」と呼ばれるようになり
ます。

寺中による解説書には、公民館の機能について、次のように書かれています。

「第一に公民館は一の社会教育機関である。

公民館は
民主的社會教育機関です

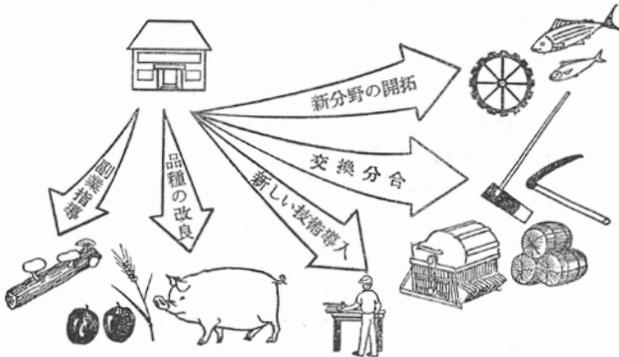


公民館は村の茶の間です

親睦交友を深める施設です



産業振興の原動力です



公民館とはなにか 9

▲「公民館図説」より

第二に公民館は一の社交娯楽機関である。

第三に公民館は町村自治振興の機関である。

第四に公民館は産業振興の機関でもある。

第五に公民館は新しい時代に処すべき青年の養成に最も関心を持つ機関である。」(寺中作雄、『公民館の建設―新しい町村の文化施設―』、公民館協会、一九四六年、一八一―二七頁)

しかも興味深いのは、文部次官通牒に次のように記されていることです。「尚本件については内務省、大蔵省、商工省、農林省及厚生省に於て了解済である……。」

住民生活のさまざまな側面に対応した行政領域が地域社会で総合化された、中核的な機関として公民館が構想されていたことがわかります。



▲ 1954年頃、婦人会独自の公民館運動会のようす

3

初期公民館の 変容



公民館はその後、一九四九年に制定された社会教育法で、明確に社会教育施設として規定され、一九五二年に発足した市町村教育委員会の事務へと組み込まれることとなります。それでも、公民館は文部次官通牒の精神を受け継いで、学校教育からイメージされるような知識や教養の伝達という意味での教育ではなく、より広く市町村住民の實際生活に即して、その生活そのものの向上を図るための教育・学術・文化事業を行う拠点として位置づけられていました。しかし、当時の公民館関係者は、公民館が教育行政に組み込まれることに、抵抗感を感じていました。

つまり、せっかく新しい社会づくりのための中核機関としてつくられ、基礎自治体の首長が我が町、我が村の建設のために、公民館を設置しようとしていた矢先に、教育行政の機関だ

とされてしまつては、公民館がまちづくりから遠のいてしまうというのです。そこには、戦後の九年制義務教育の実施に当たり、新制中学校の校舎建設に教育予算を取られ、公民館にまで手当がでず、施設の建設が遅れ、結果的に公民館は施設ではなくて、機能や実践としてとらえられることとなつてしまい、公民館の発展が阻害されるという不安と不満が存在していました。

当時の関係者は次のように述べています。

「昭和二十七年秋、地方教育委員会が全国的に設置されたが、これも公民館運動にとつては、一つの打撃であつた。従来、熱心にこの運動を推進してきた市町村長を、公民館から隔絶する結果となつたからである。・・・教育委員会の設置によつて、教育行政が一般行政から離れるとともに、財政的措置の不じゅうぶんが目立つてきた。・・・公民館に直接責任をもつ教育委員会は、学校教育とくに義務教育の整備に追われて、公民館への関心が退潮しはじめた。教育委員会全般にみられる学校教育偏重の姿勢は・・・公民館の全面的な進展をはばんでゐる。」(社団法人 全国公民館連合会『公民館のあるべき姿と今日的指標・総集版』、社団法人 全国公民館連合会事務局、一九八二年、三〇頁)

しかも当時、新しい平和で民主的な国づくりの基盤として公民館を普及させるには、もう一つの大きな問題が持ち上がっていました。一九五〇年からの朝鮮戦争でした。当時の様子

を全国公民館連合会は、次のように総括しています。「公民館指導方針に変化が見え始めたのは、昭和二十五年の朝鮮戦争以降である。基本的には、米ソの対立にもとづく、アメリカの対日政策の変化である。『平和』『文化』『民主』を指向する公民館をとりまく客観的、社会的諸条件は、いよいよ厳しさを加えていく。」(同上)

また、財政措置のあり方の変更によっても、公民館は大きな影響を受けることとなりました。その背景には、一九五三年から始められた昭和の大合併、つまり大規模な市町村合併による社会教育予算の圧縮が存在していました。その上、一九五五年の「地方財政再建促進特別措置法」によって、窮乏した地方財政において公民館関係予算も極端に切り詰められることとなったのでした。

そしてその後、経済発展を基調とした日本社会の構造的な変容によって、敗戦からの郷土の復興と平和で民主的な社会の建設のための中核施設という公民館の性格は、次第に変質することとなりました。公民館は文化活動や個人の趣味・娯楽の場を提供する市民サービス提供機関へと姿を変えていくのです。そこにはまた、経済発展によって社会機能が分業化され、それに対応する施設が設けられていき、従来のような総合的な郷土の中核施設としての公民館のあり方が有効ではなくなっていく事態が生まれていました。

「初期の公民館活動は、中央の構想に種々の問題をふくみながらも、地域住民の生活要求に

基礎をおいて発展した。住民の自治能力の向上、自主的態度の育成、郷土産業の振興、文化的教養の啓培などに、相応の役割を果たしてきた。「産業振興に関する施設や、生活保護・社会福祉などの施設が整備されるとともに、・・・マスコミの普及によって、文化的、娯樂的欲求が充足されるようになると、・・・これまでの公民館活動に、やや停滞のきざしが見えるようになった」のです(同上書、三一頁)。

このような公民館をめぐる社会状況の変化に対応して、全国公民館連合会は「第一次あるべき姿」を公表します。それは、戦後二〇年経ったところで提案され、専門委員会でも足かけ三年間にわたる検討の末に公表されたものです。その時期はまた、日本社会が戦後復興を乗り越えて、一九五五年から七三年まで足かけ一八年間続いた高度経済成長が、人々の生活を激変させ、また社会にさまざまな歪をもたらしつつあった時です。「第一次あるべき姿」は、戦後公民館構想からの公民館の変質を受けて、新しい公民館像を描こうとしたものでした。

この「第一次あるべき姿」は、寺中構想を「敗戦後、各地域に胎動しつつあった祖国再建の動きに呼応して、昭和二十一年に発せられた文部次官通達は荒廃した郷土民心に適合し、公民館運動の波は全国に広がっていった。」と評価した上で、「当時としてはやむを得ない一面であったが、それは施設観の強調においてじゅうぶんではなく、このことが現在まで尾をひいている。」と総括しています(同上書、四頁)。そして、その「解説」では、寺中構想以降の公

民館運動を「教育文化・産業福祉・地方自治に関する総合的サービスセンター」として、地域住民の生活要求に広くこたえようとした」と高く評価しつつも、「次官通達の包括的・総合的な趣旨に比較するとき、社会教育法が、領域を『教育・学術・文化』に限定し、活動において政治・産業等とのつながりを見失ったことは、やはり問題なのだ」と指摘しています（同上書、三八頁）。公民館が教育委員会の所管となり、一般行政との直接のつながりを失ったことが、公民館のあり方にとっては大きな影響を持ったことを示しています。

その上で、「第一次あるべき姿」の解説はさらに、一九五六年の教育委員会法の改廃と地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教法）の制定による公選制教育委員会の廃止と任命制教育委員会の設置について、「教育行政が一般行政から独立すべきであるという、民主的教育行政の一つの基本原則に暗影を投じ、その独立性はいちじるしく弱体化し、この情勢の中で、社会教育は学校教育におさえられ、公民館に大きなブレーキとなった」と指摘しています（同上書、四六頁）。

公民館をめぐるのは、戦後復興の過程で、法制度が整備され、教育委員会制度がつくられ、さらにそれが公選制から任命制に切り換えられてきました。しかし、そのことが結果的に、公民館を住民生活と疎遠なものにしてしまい、新しい故郷をつくるための中核機関としての公民館本来のあり方を、文化教養の機会提供の場へと矮小化し、さらに一般行政からの自立

性を弱めることで、その自由をも抑圧することとなったと、当時の関係者は批判するのです。

このことは、住民の「学び」という営みが、その本来もっていた生産や地域づくりとのかわりを失い、いわゆる文化教養という高踏文化に限定されてしまい、さらにその学習活動そのものの自立性が奪われ、いわば学校的なものへと変質していったことを物語っています。このことが、行政が行うのは「社会教育」の環境整備なのであり、「社会教育」という営みではない、という指摘と重なっているのです（同上書、三八頁）。

「第一次あるべき姿」は、施設論的な公民館論を求めていたのだといつてよいでしょう。施設論とは、単なる建物や設備に関する議論ではありません。それは、施設を経営するためのハードウェアの整備、および学習内容編成や方法さらには施設経営論などのソフトウェア、またそれらを担う専門職論などからなる総合的な施設の在り方に関する議論であり、戦後公民館構想を実質化し、それを人々の自主的で自発的な社会教育の自由を保障する体系として構想することと結びついているものです。

この観点からして、「第一次あるべき姿」は、戦後公民館構想があるべき施設論を持たなかったことで、その後の社会の機能分化によって公民館の機能を縮小させ、かつその自立性・独立性を失わせることとなったと批判するのです。

4

住民の自治能力 の向上 －公民館の目的

このような観点を基本として、「第一次あるべき姿」では、公民館の目的と理念を次のように述べています。「公民館は、住民の生活の必要にこたえ、教育・学術・文化の普及ならびに向上につとめ、もって地域民主化の推進に役立つことを目的とする。」「1 公民館活動の基底は、人間尊重の精神にある。」「2 公民館活動の核心は、国民の生涯教育の態勢を確立するにある。」「3 公民館活動の究極の狙いは、住民の自治能力の向上にある。」(同上書、五―七頁)

このような目的設定の背景には、戦後初期公民館構想の理念とともに、次のような認識が存在していました。「戦後、社会教育の再出発にあ

社会教育が育む
地域コミュニティの自治力



たつて、まず強調されたのは『地域の民主化』であった。それは、中央集権主義、大都市中心主義に対立する地域に根ざす真の民主主義、いわゆる『草の根民主主義』の確立を目指すものであった。民主主義を支えるものは、教養ある、自由・自発・自主・自律的な民衆である。・・・国民ひとりひとりが、自ら考え自ら行わなければならない。」(同上書、五二頁)

戦争の辛酸をなめた人々が導き出した一つの答え、つまり自分の頭で考えて、行動すること、が明確に示されています。

この理念の背景には次のような認識がありました。『地域民主化の推進に役立つことを目的とする』公民館が、なによりもまず民主的な存在でなければならぬことは当然であるが、内に人間の解放や、人間の尊厳と価値の実現をめざして燃えあがるヒューマニズムの精神と理念を蔵さない限り、生氣はつらつとした活動を展開し、真に住民の生命をまもり、その幸福を高めるような、きめの細かいサービスを行うこともできない」(同上書、五四―五五頁)。

これは世界人権宣言にも通じる議論ですし、人類の普遍的な価値をおき、そこから具体的な施策としての公民館のあり方を規定しようとするものだと言えます。

つぎに「生涯教育の体制を確立する」については、「学校教育と社会教育・・・は、しだいに融合しつつある」という認識(同上書、六二頁)のもとで、「国民の生涯教育の態勢は、教育の全体構造のなかに、社会教育を正統に位置づけることから出発しなければならない」(同上



書、六〇頁)といっています。ここには、世界の生涯教育の構想につながる普遍的な性格を見て取ることができます。

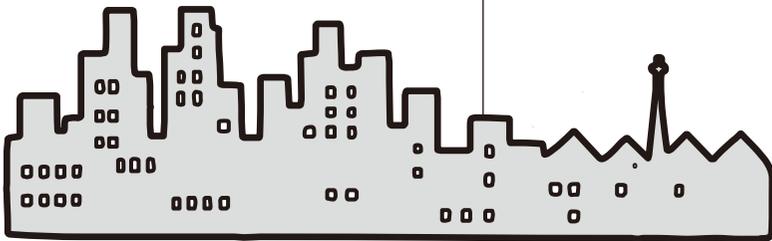
その上で、「住民の自治能力の向上」が「公民館活動の究極のねらい」だとされるのです(同上書、六五頁)。それはまた、「公民館は・・・団体自治と住民自治の接点に立ち、両者を媒介するもの」という議論に展開していきます(同上)。その背後には、「住民の側では、都市化・大衆社会化の進展に従い、自治の意識と能力は後退し稀薄化しつつある。都市では自治会・町内会などの形骸化が見られるとともに、過疎地帯では部落会自体が崩壊しつつある」との問題意識から生まれた「ここに地方自治になう住民教育の場としての公民館の重要性がある」との認識(同上)が存在しています。そしてこの認識から、次のような役割意識が示されることとなるのです。「新しい『社会連帯・自他共存の生活感情』が育成されなければならぬ」(同上書、六六頁)。

5

都市化への対応と
「第二次あるべき姿」

「第二次あるべき姿」(一九七〇年)は、「第一次あるべき姿」の三年後、急激に変化する社会に対応すべき公民館のあり方を示すものとして公表されました。そのキーワードは「都市化」です。

この「第二次あるべき姿」は、「一 都市化に対応する公民館のあり方」、それを受けた「二 公民館をめぐる諸制度改善の具体案」から構成されています。その基本的な認識の枠組みは、「都市化は、地域社会における新たな教育需要を作り出している」(同上書、二八五頁)というものであり、公民館を「教育施設をともなう『教育機関』である」と定義する(同上)ところに、大きな特徴があります。



その上で、「第二次あるべき姿」は、公民館の「中心的な機能は『学習と創造』の機能に集約することが必要」だと述べます（同上書、二八八頁）。そして、そこから公民館の機能の総合化に着目し、「地域の『茶の間』としての集会機能や地域発展の原動力としての機能をあわせもつことは必要」（同上書、二八九頁）として、戦後初期公民館構想を受け継ぐことを明示するのです。そして、「学習による人間の変革をとまなわなにかぎり、それらの機能はほんものとはなりにくい」として、「公民館の受け持つべき役割りは、市民の生涯学習態勢づくりをその原点とする」と指摘しています（同上）。

このことは、「第一次あるべき姿」で示された社会教育の性格、つまり行政は社会教育の条件整備を行うことにその作用を限定されるべきであり、社会教育という営為・事業を行うものではない、という観点がここに反映されていることを見て取ることができます。そして「第二次あるべき姿」では、それを市民の自律的な「学習」実践、つまり「生涯学習」としてとらえようとしているといつてよいでしょう。

このような公民館の「機能」への着目から、今後の公民館のあり方に対する具体的な提案がなされます。それは「都市化」による人々の孤立と利用者の広域化という課題、そこからもたらされる学習要求の高度化、さらにそれらに応えるための新たな専門性の明確化、という論理で提示されます。

つまり「都市化状況の中で、孤独かつ孤立して、集団に属しえない人々がますます多くなっている実態をふまえ、・・・それらの人々に対して、積極的な魅力を持つ「いいこい」「娯楽」「社交」のための場とふん囲気の設定されることが必要」(同上書、二九一頁)。「都市化が進む中では、従来の居住地域を越えた集団や職場を中心にした集団が増加しつつあり、それらの集団はこぞって自由に使用できる集会の場を求めている。」(同上書、二九二頁)「生涯学習の態勢の確立とは、ひとりの人間がいつまでも、どこまでも継続して学習を積み重ね、続けるものではない。その具体化(実際化)として教育態勢の構造化を強調したい・・・」。「一定の段階をマスターすれば次の段階にすすみ、さらに高度の段階へすすみうるような学習が用意される教育態勢づくりが必要」(同上書、二九二―二九三頁)だということです。

さらに、このようなあり方を実現するために、専門職としての公民館主事の配置が強く主張されることとなります。その専門性は、「生涯教育のための学習内容の編成者である」とされます(同上書、二九四頁)。

そして、このような「都市化に対応する公民館のあり方」を受けて、公民館をめぐる諸制度の改善の具体案では、公民館を「社会教育機関」であると、「教育」を強調する形で位置づけつつ、その設置義務化と専門職制の確立、財政保障(財源の国庫負担)を求めることとなっていくのです(同上書、二九五―三二三頁)。

全般的に、「第二次あるべき姿」は、「第一次あるべき姿」に比べて、「都市化」をキーワードに急速に孤立の度合いを深める個人に焦点を当てた上で、次の二点を強調するものとなっています。第一に、その生涯にわたる「人間の変革」（同上書、二八九頁）のために、「教育」機能を高め、そのための専門の施設としての性格を強めること、第二に、潤沢な税収を背景として、施設としての自立性を高めること、この二つです。

このことはまた、つぎのようにいつてもよいでしょう。「第一次あるべき姿」において通奏低音のように公民館のあり方に影響を与えていた「教育文化・産業福祉・地方自治にかんする総合的サービスセンター」として、地域住民の生活要求に広くこたえようとした「公民館」（同上書、三五頁）という初期公民館構想から、「第二次あるべき姿」では、その構想において欠けていると認識された施設論的公民館論への傾斜を強め、その議論と「都市化」がもたらす人々の孤立などの危機への対応の必要および潤沢な税収を背景とした財政的な拡充が結びつくことで、公民館を専門職制に支えられた「教育」機関として自立させ、人々に教育機会を保障する公共施設として拡充するという方向性が明示されたのだ、と。その先にあるのは、市民の生涯にわたる「学習」の保障です。

6

「第三次あるべき姿」 の公民館像と その背景

「第一次あるべき姿」「第二次あるべき姿」を経て、その後、公民館をめぐる議論に大きな動きが見られるのは、生涯教育が国民の学習権論を経て、「生涯学習」論へと展開しようとする一九八〇年代の前半です。この時期は、日本社会が製造業を中心とした拡大再生産、つまり大量生産・大量消費の物質的な規模の拡大を追い求める経済発展の時代、すなわち産業社会としての発展が頂点に達し、いわゆる消費社会、つまり金融・情報さらにサービズ産業を基本とした価値の多元化の時代へと足を踏み入れようとしていた時代と重なります。

政治的には、従来の製造業中心の社会に対応した行政システムを新たな金融・情報・サービズ産業を基本とした社会のそれへと組み換えようとする行政改革（いわゆる行革）が進められていました。その検討・実施組織が、内閣に一九八一年に立ち上げられた第二次臨時行



政調査会（いわゆる第二次臨調または臨調）です。教育においてもシステムの見直しが行われ、それは教育臨調と呼ばれました。そこでは、産業社会の国民を育成するための学校が機能不全を起こし、校内暴力や不登校（当時は登校拒否と呼ばれました）が社会問題となっていたことが課題化されていきます。

この「教育臨調」の議論に国民の関心が集まり、青少年の健全育成のためには教育を抜本的に見直し、新たな教育の仕組みを求める世論が強くなる中で、教育システムを学校教育中心から生涯学習体系へと転換していく教育の大改革の必要性が政治課題となっていくきます。この議論の中には「文部省不要論」などもあったため、文部省の中央教育審議会ではなく、首相直属の諮問機関である臨時教育審議会（臨教審）が一九八四年に設置されることとなります。

臨教審は一九八四年から一九八七年までの四年間に、大議論を経て、第一次答申から第四次最終答申までの四つの答申を提出して閉じられますが、それは、大学入試改革から義務教育のあり方などの具体論から始まって、我々の社会のあり方と教育の目標といった理念までを提起するものとなりました。臨教審が提起した目指すべき教育の形は、これまでのような画一的な価値に基づく均質な国民の育成ではなく、個人のニーズにもとづく生涯にわたる学びを通して、一人ひとりが社会に自らの位置を占めることで社会を活性化させることを教育の目標とすることでした。臨教審は、その継続不断の生涯にわたる学びの営みを「生涯学習」

と定義し、その学習の機会を整備する行政的な営為を「生涯教育」と呼びました。

このような状況の下、全国公民館連合会は、一九八一年に総会で公民館の「あるべき姿」の新版をつくることを決定し、翌八二年に第五次専門委員会を設置し（「部内情報 全公連第五次専門委員会」、「月刊公民館」一九八二年五月号）、「生涯教育時代における新しい公民館像について」の検討を始めています（田代元彌「全公連第五次専門委員会が当面する問題状況（上）」、『月刊公民館』一九八三年二月号、二八頁）。第五次専門委員会は、一九八二年二月に「生涯教育時代に即応した公民館のあり方について」の諮問を受け、検討を開始し、一九八三年七月に中間報告（中間発表）、一九八四年六月に本答申「生涯教育時代に即応した公民館のあり方」を出しています。これを「第三次あるべき姿」と呼ぶこととします。

「第三次あるべき姿」の背景は、日本社会の生涯教育時代への転換にともなう急激な社会構造の変容ですが、それを第五次専門委員会は、公民館をめぐる「社会状況」、「教育状況」、そして公民館自体の「内的状況」の激変であるにとらえて、まず「中間発表」で、次のように指摘しています。「目前に迫っている二一世紀に向かって、さらに急激な変化を遂げようとする社会動向に正対する姿勢を整えること」、「誤認を伴ないまた実体が甚しくあいまいなわが国の生涯教育（論及び体制）そのものについて究明すること、公民館の教育機関としての「どこにその性格や活動の焦点がおかれるべきか」を本質的に解明することが求められている（「全

公連第五次専門委員会中間発表 生涯教育時代に即応した公民館のあり方、『月刊公民館』、一九八三年七月号、三七―三八頁。

その上で、「本答申」ではこの認識をさらに深めて、次のような時代状況が描き出されています。とくに、社会の構造的変化にもなつて人々が孤立の度合いを深め、社会が分断されるとともに、公民館そのものが公教育機関としての性格を失っていくことへの厳しい危機意識が表明されるのです。

本答申の「総論」は次のように述べています。「科学技術の進歩にしたがつて、産業構造が変わり、そこにおける勤労の様態も変わる。」「人間の世界観、価値観が多様に変化し、住民個々の教育に対する要求内容や水準に関する考慮も複雑になる。」「衣食住の様式や余暇の活用方式にも、たえざる変化が見られ、教育のプログラムにも新たな構想を加える必要に迫られる。」「人間相互の関係が薄らぎ、地縁的結合がいつそう流動的になる。」「平均寿命の延伸に伴い、従来の単純なライフサイクル論による学習課題の選択を、世代間にまたがる新しい問題も含めて再検討しなければならない。」「(社)全国公民館連合会第五次専門委員会『答申』生涯教育時代に即応した公民館のあり方』、『月刊公民館』、一九八四年六月号、一七―一八頁)

そして、これらをまとめて、「社会のあらゆる分野において、『分化』と『総合』とが繰り返



される現代」である(同上)と述べています。この危機意識から、「第三次あるべき姿」には次のような前提が置かれていました。

「もともと社会教育は、時代の変化を予見し、住民がその生活を守り、発展させるのに必要な教育課題をとらえて、適切な学習の機会と場を提供しその成果を地域に還元することを本旨とするものであり、それは学校教育とともに生涯教育の中枢をなすものである。公民館はその実践の中枢機関としての任務を課せられている」(同上「答申」、同上雑誌、一七頁)。第一次

専門委員会の「第一次あるべき姿」にも示されたように「公民館活動の究極のねらいは、住民の自治能力の向上にある。／公民館は、社会連帯・自他共存の生活感情を育成し、住民自治の実をあげる場とならなければならない。」(「第五次専門委員会答申 内容解説 連載第七回」、『月刊公民館』一九八五年三月号、三〇頁)

その上で、この観点から、「第三次あるべき姿」は公民館の公教育機関としてのあり方を次のように規定します。

「住民の直接の生活にかかわる地域社会に本格的に結び付き得るか」。「住民自身の中にある生活向上のための底力を

掘り起こし、これに方向づけを正しくし得るための教育刺激を与え、学習の結果を地域社会に還元するところに重点を置く。「生涯教育体制のもとでは、各種機関が相互に協力、補完し合う必要があり」、「総合的な地域教育計画をもとにしなければならない。公民館は、住民の意志を集約して計画に反映させ、かつ計画にそって展開される活動の調整につとめなければならない。」(同上「答申」、同上雑誌、一九頁)

そして本答申は、これらを改めて総括して、公民館の目的を次のように指摘します。「あらためて説くまでもなく、地域社会に深く根をおろす教育とは、究極的に『住民の自治能力を啓培することをめざすものである。』(同上「答申」、同上雑誌、二〇頁)

こうして、「第三次あるべき姿」は、公民館のあり方を次のように述べることとなります。

まず、公民館は生涯教育時代の公教育機関であると明示され、「住民に働きかけて、学習活動を動機づけ、さらに共同の学習の場を設定してそこに参加するように促す」ことが必要だが、学習の「内容を個々の生活に合わせて進化させ、具体化する活動に進むことが本当の学習である」と住民に意識させ、学習を実践させ、「個人による学習の成果は、自己の生活に還元されるばかりでなく、地域社会の営みに反映されなければ」ならず、「地域活動の方向を正すための世論形成を促進する」必要がある、というのです(同上「答申」、同上雑誌、二一―二二頁)。そこにはまた、そうでなければ、「自己と周囲とを的確に見定め、適切な判断に基づいて

行動する人間は容易には育たない。そのために地域社会は今後いつそ
う動揺をし不安定の度を増すおそれがある」（同上「答申」、同上雑誌、
二二頁）という危機意識が存在していました。

さらにこの観点から、「第三次あるべき姿」は、公民館という公教育
機関を経営するためには、専門職としての職員とそれを保障するため
の専門職制の確立が不可欠であることを、次のように指摘します。「価
値観がますます多様になり、住民の意識や行動の仕方が細分化してい
くこれからの時代に向って、多数の住民の生活基盤である地域社会を
分裂・崩壊から建設・発展の方向に変えて行くには、豊富な教育資料
と教具とを整備し、適切な指導助言のサービスを行う専門的職員の配
置が前提となる」（同上「答申」、同上雑誌、二九頁）。

そして、以上を総括して、本答申は次のように公民館のあるべき姿
を指摘して、結んでいる。「近づく二二世紀にそなえ、変化してやまな
い地域社会に深く根を下ろして、自ら学ぶことをとおして住民の結び
つきと社会生活の発展を促す公民館の責任は重かつ大である。」（同上
「答申」、同上雑誌、三八頁）



▲ 昔の遊びを通して世代間交流(島根県)



▲ ネパールの家庭料理教室(沖縄県)

7

不利益分配の 政治と 生涯学習政策



今ここで、私たちが改めて注意すべきは、「第三次あるべき姿」も第一次・第二次のあるべき姿と同じく、公民館や社会教育の公教育性の根拠を、地域住民の「住民自治」においているということ です。この「第三次あるべき姿」の観点が重要になってくるのは、一九九九年から二〇一〇年まで続けられた基礎自治体の合体・編入、いわゆる「平成の大合併」を迎えてからであるように思われます。

この大規模な合併は、利益誘導・動員型政治の終焉を意味していました。民衆意識を動員し、国民経済を発展させるとともに、国家的な凝集力を高めるための利益誘導としての政治ができなくなり、一方で国民を国家的な保障から切り離していくこと（利益分配の停止）が、他方で国民に増税を基本とする「痛み」を分配し、受け入れさせる政治（不利益を分配

し負担させる政治)が求められることになったのです。しかもこの過程で、自民党長期政権の基盤は崩壊し、細川政権や民主党政権へ政権交代が繰り返されることになりました。

このような社会では、人々の意識は個別化し、帰属の感覚を失っていく傾向を示すようになります。「正義」が支配する秩序だった社会は解体され、自己中心的な「いがみ合い」を基本とする社会へと移行していくのです。そして、合理的な財の分配にもとづく安定した社会から、自分が決定に参加しないままに不利益の分配が決められてしまう非合理的な社会へと移行する結果として、社会の不安定性が増大し、人々は孤立して、自己防衛に走るようになります。

このような状況に呼応したように、二〇〇四年の中央教育審議会生涯学習分科会の審議経過報告書「今後の生涯学習の振興方策について」では、次のような論理が展開されています。

まず、従来の生涯学習が「現在の社会の要請に必ずしも適合していない」として、生涯学習が「社会の要請」に応えるべきものであることが明示されます。その上で、「生涯学習振興あつては、個人の需要と社会の要請の両者のバランスを保つことが必要である」と指摘し、続けて「社会を形成する自立した個人の育成が課題であると同時に、自らが社会づくりの主体となつて社会の形成に参画する『公』の意識を持つことが重要になっている」と述べられるのです。

この論理を平成の大合併や地方分権の動きとの関係でみると、生涯学習は、「社会の要

「請」を「当該自治体の要請」へと読み替え、住民の行政への「参加」を促しつつ、人々の多様な学習を統合して、社会に活かしていこうとする施策へと位置づけられることとなります。つまり、生涯学習が自己責任論に回収されるとともに、住民各個人の責任において行政参加を進め、社会的要請に応じて、安定的な社会を再構築することが求められるようになるのです。

この論理の中では、生涯学習行政は、一行政部局である教育委員会の手を離れ、総合行政として首長部局主導で行われるべきものへと転換していきます。このことは、昨今、多くの基礎自治体で、生涯学習を教育委員会の所掌からはずし、総務部や企画部など首長直轄に近い部局の所管へと移し替えていることに端的に示されています。



▲ 公園での出張公民館「パーラー公民館」(沖縄県)

8

これからの
社会に向けて

その後、二〇〇六年一二月に教育基本法が改定されて、第三条に生涯学習が明記され、二〇〇八年には、学習指導要領の全面改訂に呼応するように、二月に中央教育審議会答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について」が出されることとなります。

この答申は、顕著な特徴を備えたものでした。二〇一一年施行の新学習指導要領はOECDのPIISA型学力を強く意識した上で、基礎学力の重視と問題解決の「能力・態度」の育成を重視するという二つの学力重視を並立させ、その背景に知識基盤社会と持続可能社会という社会観を明示していました。これと呼応するかのように、生涯学習の振興方策の答申においても、あるべき社会観として知識基盤社会と持続可能社会が明示され、それが「知の循環型社会」と命名されたのです。



あたらしい
未来へ

持続可能な
社会の形成

地域社会

個人の自立

自由で自立した個人を前提としていたはずの消費市場型の生涯学習は、ここに来て、「自立した個人」による「自立したコミュニティ（地域社会）の形成」が「持続可能な社会」と結びつけられることで、「自らのニーズに基づき学習した成果を社会に還元し、社会全体の持続的な教育力の向上に貢献する」「知の循環型社会」構築のための方途として、問い返されることとなったのです。

さらに、二〇一一年一月に出された中央教育審議会生涯学習分科会「生涯学習・社会教育の振興に関する今後の検討課題等について」では、「学びを通じた個人の自立と『絆』の再構築」が謳われ、それが「地域課題の解決」へと連動する論理の構造が示されることとなります。

しかし、このようにいわば国家的な要請からなされた「生涯学習によるまちづくり」、端的には、生涯学習を用いた住民の行政参加とそれによる自治体の再統合の試みは、今のところ成功しているとはいえません。

ここで問われなければならないのは、個人の消費的な学習から「社会の要請」に応じる学習へと生涯学習の方向性を政策的に切り換えても、個人を社会へと媒介することはすでに不可能だということです。なぜなら、個人と社会とを媒介する「何か」が疲弊し、解体しているからです。

国という「社会の要請」の「社会」とは、当該自治体と読み替えのできるもので、抽象的な



行政的・制度的社会概念です。しかし、個人という具体的な存在をこの社会という抽象的で行政的な空間・組織概念へと結びつけ、個人がその社会の中の存在、つまり国民または住民として位置づきつつ、求められる役割を担うためには、具体的な人々一人ひとりを社会的存在としてそこに十全に位置づける具体的な場所が必要となるのです。

個人を社会へと媒介する「何か」とは、表面的には「場所」のことです。しかし、個別で具体的な存在である個人にとっては、それだけでは不十分で、つまり自他の相互承認と相互扶助を可能とする「何か」、すなわち場所の基礎となるべきものが問われなければなりません。それは端的に、人と人との関係、とくに認めあい、高めあい、新たな

社会をつくって担う主人公としての人々の相互のかかわり合いのことです。

そしてこのことは、寺中作雄が戦後の公民館構想を語るにあたって提示した「近代の最も大なる発見」としての「社会」の新たな姿であり、「社会に於ける自覚的個性の存在であり、社会我である」もの、つまり「自我」の今日的な姿なのだといえます（寺中作雄「公民教育の振興と公民館の構想」、『大日本教育』、一九四六年一月号、二頁）。

私たちは今日、上記のような観点から、改めて新たな「公民館のあるべき姿」を構想する必要に迫られています。この社会における公民館とは、私たち一人ひとりが自分が住む地域コミュニティの住民であり、他者とともに、人々の言葉にならない声を聞き取って、言葉にしてお返しし、対話を促し、対話から価値の相違を次の新たな価値の創出へとつなげつつ、常に新たな社会をつくっては変革していき続けること、それを「学び」という動的な生活の営みとして紡ぎ続ける場、そういうものとして構想される必要があるのです。

公民館は、どう「語られて」きたのか？

〈第40回全国公民館研究集会東京大会特別配布資料〉

平成30年10月1日発行

編集・発行 公益社団法人全国公民館連合会
〒105-0001 東京都港区虎ノ門1-16-8
TEL 03-3501-9666 FAX 03-3501-3481
E-mail tora@kominkan-or.jp

表紙イラスト Eishin Yoshida

レイアウト オフィス・へなちょこ



KAN