

# 地域公民館システムにおける分館の普及

——長野県における公民館分館をめぐる実態と課題——

佐藤一子\*  
上原直人\*\*  
大島英樹\*\*\*

## Diffusion of Neighbourhood Centers in the Community-Based System of Citizens' Public Hall

—— Present Situation and Problems of Local Branches of the Citizens' Public Hall ——  
in Nagano Prefecture

Katsuko SATO, Naoto UEHARA, Hideki OSHIMA

Citizens' Public Hall (Kominkan) is a public institution for social education organized by local government and supported by each community in which it is settled. In the early period of its foundation, after World War II, many neighbourhood centers were built by the people of the community and they were managed as local branches of Citizens' Public Hall.

Nagano prefecture is a very special zone where many of these neighbourhood centers are fulfilling their function actively as the bottom of the local system of Citizens' Public Hall until now. This time we have made a survey of the present situation of these neighbourhood centers in Nagano prefecture, and analyzed several problems in the process of organization of the local system of Citizens' Public Hall.

### 目次

はじめに	(佐藤一子)
I 地域公民館システムの形成と分館をめぐる問題	(佐藤一子)
II 分館の位置づけと県公民館運営協議会の運営方針	(上原直人)
III 公民館分館の普及をめぐる実態と課題	(大島英樹)
むすび	(上原直人)

### はじめに

本稿は、地方自治体社会教育推進の中核的施設として普及・定着をみている公民館について、地域にねざす公民館活動の末端を支えている公民館分館及び公民館類似施設（特に集落レベルの住民の共有施設）に焦点をあて、長野県における実態調査をもとに地域公民館システムの一環としての分館・類似施設をめぐる現状と課題について考察することを目的としている。

公民館は、戦後初代の文部省社会教育課長であった寺中作雄の構想によって歴史的な原型が創られたが、同時に当時の日本社会における地域共同体・村社会の構造そのものに支えられることによって戦前社会教育との連続性と断絶性をはらみつつ、それぞれの地域社会に多様な形態で普及、定着をみた。初期公民館の多くが部落単位、村単位に設立され、集落の自治的共有施設と未分化であったことは、公民館の歴史的な性格を端的に示している

\* 生涯教育計画コース 教授

\*\* 同上 修士課程1年

\*\*\* 同上 博士課程3年

といえよう。

1949年に社会教育法が制定される以前の公民館の普及状況は、1946年7月の文部次官通牒「公民館の設置運営について」以降、約5千館に達していた。初期公民館の構想においては“公民館は町村民全体の自主的な要望と協力によって自治的に設置すべきもの”とされ、小林文人が指摘するように“公共施設としての性格と、「われわれ自身の施設」＝地域共有施設としての性格を未分化にもっていた”<sup>1)</sup>ことが特徴的であった。

公民館は、社会教育法第21条に“市町村が設置する”と明記されており、図書館、博物館等の他の社会教育施設と比べて、地域社会の一定区域ごとに設置されることによって社会教育施設としての独自の機能を発揮しうることが期待されている施設である。その目的は、“实际生活に即する教育、学術、文化に関する各種の事業を行い、もって住民の教養の向上、健康の増進、情操の純化を図り、生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与すること”(社会教育法第20条)とされている。

社会教育法第21条では公民館の設置者として市町村のほか民法第34条に規定された法人をあげており、さらに1959年の改正によって戦後叢生した集落共有施設の公民館に関連して“公民館の事業の設置上必要があるときは、公民館に分館を設けることができる”という条項を設け、公共化と拡充整備を奨励する方向づけをおこなっている。また第42条では“公民館に類似する施設は、何人もこれを設置することができる”として、いわゆる公民館類似施設についても言及がなされている。

ここで規定された「分館」と「公民館類似施設」は、前者が市町村によって条例上設置されたもの、後者が主に町会・部落会などの共有施設等をさすものとして組織上明確に区別されている。(なお類似施設にはこの他に校区レベルの施設や広域施設で社会教育法の「公民館」条項によらない多様な公私の施設が含まれる。)しかし、分館と集落の施設は実態としては必ずしも峻別されるものではなく、地域共同体にねざす住民の社会教育活動という視点からは相互に関係する施設としてとらえられる。分館が地域に密着した地域公民館システムの末端であるという点からみれば、それらは住民参加を促進する機能を果たす要の存在といえるが、他方、公共的条件整備が十分になされないまま、地域共同体に依存したあいまいな性格を残しているという点からみれば、類似施設と大差ない分館を公民館と称することは、市町村の社会教育条件整備を遅らせる要因となりうるというところからみてもできるであろう。

社会教育法制定以後、特に都市化の進展する1960年代以降は公民館の設置基準に基づく公共的な条件整備をつ

うじて公民館の制度的拡充がはかられてきた。その過程は自治的・共同体的な集落共有施設として多数存続してきた自治公民館、集落公民館を充実させ、地域公民館システムの一環に位置づけるか、或いはそれらを公的システムと区別して民間的なシステムとして切り離すかをめぐる自治体社会教育の政策的選択と表裏をなしていたのであり、現代においてもその問題が公民館の発展形態を規定するひとつの要因になっているといえることができるであろう。

本稿で検討の対象とする長野県は、多数の分館を公立公民館として包摂することによって1959館という全国最多の公民館(本館308館、分館1651、1996年度社会教育調査)が設置されている特徴的な地域である。全国第2位の設置数をもつ山形県とは分館数で3倍以上のひらきがある。長野県に分館数は実に全国の分館数総計(6,373館、同上)の約4分の1を占めているのである。ちなみに本館が最も多い県は埼玉県で556館(本館492館、分館64館、同上)であり、分館中心の長野県とは対照的な発達形態がみられる。

今回の長野県の調査では条例化されている分館が1798館、条例化されていない集落の類似施設(これらも一般に分館と呼ばれている)が1737館存在することが明らかとなった。分館・類似施設の総計は3535館に達する。小学校設置数が403校であることに対比すると、その数がきわめて多いことがわかる。

本稿では、長野県公民館運営協議会及び県内市町村自治体が積極的な分館中心主義の立場で地域公民館システムを推進してきた経緯をあとづけるとともに、農村の過疎化、高齢化などの地域共同体の生活基盤の弱体化に直面するなかで、分館及び集落の類似施設がどのような問題をかかえているかについて検討することにした。戦後初期公民館の理念を現代にまで継承しているといわれる長野県において、分館を視点としながら公民館の発達形態をとらえ、公民館と地域共同体の関係史を把握することによって、改めて地域の共同性にねざす公民館の歴史的性格と地域社会教育施設としての現代的可能性を掘り下げるのが本稿の課題である。

なお、本稿のもとになっている長野県公民館分館実態調査は、長野県公民館運営協議会の協力をえて、東京大学大学院教育学研究科生涯教育計画講座佐藤一子研究室と長野県公民館研究会(長野県社会教育職員・研究者を中心とする研究会)が共同で調査票を作成し、県内全市町村の社会教育担当課を対象に1997年9月から11月にかけてアンケート調査を実施し、1998年2月から3月にかけて集計作業をおこなったものである。(分館調査については、1市町村あたり5～10館を任意に抽出し、分館

役員に回答を求めた。)長野県公民館研究会における共同研究をもとにして、主として調査の意義づけ、調査計画の推進を佐藤がおこない、長野県公民館運営協議会の資料分析を上原が、調査の集計結果の分析を大島が担当し、以下の章を分担執筆している。(佐藤一子)

## I 地域公民館システムの形成と分館をめぐる問題

### A 都市化に伴う公民館の公共的整備と分館の変遷

分館・類似施設の変遷過程をふりかえると、初期公民館の時代から1950年代における公民館の制度化と公共的整備が進展する時期における分館の位置づけの変化がみられる時期(第1期)、1960年代から70年代における都市化の進展に伴う公民館の地域配置の計画化とそこにおける分館の存在形態が分極化する時期(第2期)、1980年代以降の生涯学習体系化のもとでの公民館そのものの位置づけがあいまいになり、ドラスティックな再編が進むなかで、地域共同体・集落の生活基盤の衰退と分館・類似施設の運営上の困難が増大する時期(第3期)という三つの時期に区分して、分館の変遷過程をとらえることができる。以下、各時期の問題状況を概観しておこう。

#### (1) 第1期(1940年代後半から50年代)

第1期においては、1946年7月に公民館設置の文部次官通牒が出されて以降、1949年の社会教育法の制定、1953年の町村合併促進法の推進、1959年の社会教育法改正と文部省による「公民館の設置及び運営に関する基準」の策定という政策の展開のもとで公民館の制度的拡充がはかられていく。分館に関しては1946年の通牒において“公民館は町村に各1カ所設ける外、出来得れば各部落に適当な建物を見付けて分館を設けること”とされており、“公立公民館が未整備の状況では、むしろ『部落公民館』の体制が主要な骨格となっている自治体も少なくなかった”<sup>2)</sup>という状況がみられた。寺中構想が示された段階では、先述のように公立公民館と集落共有施設の関係は未分化であり、その傾向は住民の熱意の高まりのなかで多くの公民館が誕生した長野県においては特にきわだっていた。長野県では全国に先駆けて1946年4月に市町村公民館設置が構想されており、1953年には県下全市町村で100パーセント公民館設置率が達成されて「公民館中心」という地域社会教育の態勢がつくられていった。

1949年の社会教育法制定は、先述のように集落や村における自治的な公民館建設の動向に法的基盤を与え、集落の活動と未分化であった総合的な公民館の在り方に対して、公立の教育文化機関としての条件整備を方向づけた。しかし、その法的根拠は決して十分なものではなく、法制定と前後して公民館関係者の単独法制定の動きが始

まり、1951年に全国公民館連絡協議会(1965年以降、社団法人全国公民館連合会=全公連)が結成されている。単独法は実現をみなかったが、全公連の運動は50年代から60年代をつうじて活発に展開され、第2期における本格的な提言づくりの活動に発展している。

1959年の社会教育法改正では分館に関する規定が盛り込まれ、公民館の制度的拡充をめぐって施設配置計画の推進、施設の近代化、専任職員配置等の努力がおこなわれてきた。その過程で分館は地区館に格上げされるか、又は基準以下の分館は類似施設として地域公民館システムの外に置かれるようになり、二極化が進んだ。同年文部省から出された「公民館の設置及び運営に関する基準」では、公民館は330平方メートル以上の面積をもち、小学校区又は中学校区を対象区域とし、その範囲内に“公民館に類似する施設がある場合には、必要な協力と援助を与えるように努めるものとする”と定めている。このような設置基準は、公民館を体系的な地域システムとして整備する方針を打ち出しているといえるが、他方では十分条件整備が進まない地域末端の公民館の現状を固定化することにもなりかねない矛盾した方向性を含んでいた。またこの二極化のなかで、50年代末から60年代にかけて、部落・区と公民館分館を一体化する自治公民館の組織化の動向が注目を浴びた。(I Bで後述)

#### (2) 第2期(1960年代～70年代)

第2期に入り、1960年代から70年代にかけて地域開発の推進に伴う町村合併の全国的な促進、農村から都市への急激な変貌のもとで公民館は新たな再編をせまられるようになった。

公民館の設置基準の明示と、町村合併促進法以降の町村合併の進展とがあいまって、公民館には合理化・近代化の波が押し寄せ、設置数も1955年の3万5千館をピークに60年代をつうじて半減するという結果が生じている。ピーク時に2万7千館以上存在した分館は60年代末には6000館を下回り、農村における公民館のいきづまりや活力の衰退を象徴するような実態におかれていた。本館は1960年を機に徐々に増設の傾向に転じたが、“中央公民館の設立自体が、もともと旧町村公民館や支館、分館の縮小、廃止によって、それを犠牲として進められる場合が多かったため、住民にとっては、地域的な公民館は弱体化しあるいは廃止され、他方、行政機関の集権化と広域化にそうかたちで設立された近代的なセンター的公民館は、距離的にも心理的にも遠い存在のものでしかないという状況がみられた”とこの時期の問題点が指摘されている。<sup>3)</sup>

文部省の設置基準では、小学校区ないしは中学校区に1館という構想が打ち出されたものの、実態としては農

村部の公民館は旧村単位（中学校区）よりも広域の統合された地域単位に1館、都市部では中学校区或いはそれよりも広域の地域単位に1館、それも大都市については公民館が全く設置されないか、かなり広域的に市民文化センターなどの類似施設が配置される傾向がみられた。都市化における生活構造の変化を背景として、初期公民館の広がりを支えた集落の共同性にねざすという本来の性格は、60年代をつうじて社会教育施設の近代化、公共的条件整備の過程で次第に薄れていったといえるであろう。

全国公民館連合会は、1967年に「公民館のあるべき姿と今日的指標」を提言する。

ここでは公民館の役割を“集会と活用”“学習と創造”“総合と調整”の三つの機能でとらえ、“地域性、施設性、専門性、公共性”という四つの特質を明記している。現代社会における公民館の拡充施策を総合的に提言し、全国的な影響力をもった文書であるが、ここでは分館については文部省の設置基準以上の言及はなされていない。

1960年代から70年代にかけて新たに整備された都市型の公民館は、施設の近代化、複数の職員の配置などの面で条件整備が進み、個人、任意のグループを対象とする学習・文化事業の推進をつうじて地域共同体や地縁集団から自立的な教育機関として発展してきたといえるが、他方では地域社会の問題にとりくむ活動が弱くなり、趣味サークルやグループ活動の活発化とあいまって、後にカルチャーセンター化といわれるような傾向が強まり、公民館としての独自性があいまいになる状況がみられるようになった。

しかし、他方では60年代末から70年代にかけて都市部でも農村部でも地縁的な共同体の衰退を政策的に補強しようとするコミュニティ政策が展開されている。農村部で集落施設の再整備が公共事業としておこなわれ、自治公民館の振興が課題となるが、都市部でもコミュニティ・センターが整備され、町内会・自治会への政策的な位置づけが強化されている。公民館の地域システムが十分確立していない地域では、この時期に社会教育施設と地域住民の参加・自治活動の場とが分離されていくという問題があったといえる。

これに対して長野県下各市町村では、総じて60年代から70年代にかけて分館の建設・整備が活発化しており、むしろ地域公民館システムのなかにコミュニティ活動を統合していく政策がとられたとみることができよう。分館中心主義をとる長野県の独特の公民館普及形態が定着したのは、第2期の公民館振興政策によるところが大きかったと推測される。公民館の施設整備とコミュニティ

政策の関連について今後掘り下げた検討が必要であろう。

長野県公民館運営協議会編『長野県公民館活動史』によれば、この時期に県内各地で農村の変貌によって生じた地域課題にとりくむ学習が活発化し、さらに県公民館大会において公民館の設置基準に準ずる施設整備の運動を展開することが決議されている。“施設を第一に考える方向が明確に打ちだれたことは、県公民館界の歴史的なことであった”<sup>4)</sup>と記されており、地域課題学習へのとりくみと施設建設促進が並行して進んでいった事情が読みとれる。

県公運協では、全公連の提言「公民館のあるべき姿と今日的指標」について検討をおこない、“公民館の性格を明確にしていない”“地域社会の変質化に多くのとまどいを感じているときだけに、強調されている地域性のとらえ方のあいまいさは検討されなければならない”“公民館は他施設のリーダーシップをとる役割を持つべきである”などの批判的指摘をふまえて“学習と創造”“地域性、施設性、専門性、公共性”に加えて“自治能力の向上”などの独自の目標をかかげてとりくみを発展させている。<sup>5)</sup>

### (3) 第3期（1980年代から90年代）

1980年代以降、行政改革や生涯学習政策の推進のもとで分館として維持されてきた地域末端の公民館を統合、或いは一般集会施設に再編し、公民館の大型化、集中化、職員引き上げをはかり、或いは生涯学習センター化、第三セクター化を進めるなどの動向が全国的に広がっている。1998年の生涯教育審議会答申では、住民参加を保障した公民館運営審議会の必置条件を削除する方向で提言がまとめられており、社会教育法の改正も提案されている。

ここでは初期の町村公民館に広くみられた公民館委員会の伝統をふまえた参加のしくみそのものが、時代の変容のなかで硬直化した制度として否定的に評価されるにいたっている。同時に公民館館長・主事の専任要件についてはこれを取り払い、職員体制の弾力化が方向づけられており、公民館の教育機関化、住民参加の拡充の双方について換骨奪胎ともいえるべき方向づけがなされ、伝統的な公民館としての要件を備えた施設としての存続が危ぶまれるにいたっているといえよう。<sup>6)</sup>

この段階では公民館自体が地域にねざす教育機関として機能していくことが次第に困難になり、地域公民館システムという体系性も弱体化しているが、しかし生涯学習の計画的推進において地域の視点が消失したわけではなく、学校教育と社会教育の連携、地域教育連絡協議会、青少年のボランティア活動と社会参加、子育て支援、福祉と生涯学習の連携による高齢者の生きがいと参加型学

習、環境学習や地域文化創造など、むしろ地域課題と結びついた社会教育の展開が切実に求められるようになってきている。ここでは、社会教育施設の館内教育事業にとどまらない地域そのものにねざす学習・文化活動の展開が求められており、学習文化活動の新たなネットワークの発展が課題となっている。

このような現状のもとで、地域共同体の側から地域公民館システムをとらえ直し、地域社会教育の展開における住民の生活・地域課題と住民自治組織のとりくみ、地縁集団と教育行政の関係のありかた、さらには伝統的な地域共同体を超えた住民活動との関連性を検討することは、戦後社会教育史の原点にかえて公民館とは何か、地域住民の共同的な学習にとって公民館はいかなる役割を果たしてきたのかを検証することを意味している。それはまた、現代社会において住民が共同体の一員として地域にかかわること、地域社会の生活文化を育む活動に参加することの意味を、身近な生活圏に立地した施設とそこにおける地域社会教育活動の内容に即して掘り下げるといふ課題を提起しているといえるであろう。分館・類似施設の在り方もこのような地域社会教育システムの一環としてとらえることによって現代的な意義や課題が明らかになると思われる。

## B 自治公民館・分館の位置づけと論点

集落の住民が共有施設として維持管理している類似施設は、長野県の場合全体的に分館と呼ばれており、条例化されている分館との区別がいまいである。他の県でも類似施設は自治公民館、或いは分館として農村部に多数存続しており、公立公民館との関係はそれぞれの地域の実態に応じて様々に問題にされてきた。

戦後の公民館研究をあとづけると、1960年代半ばに宇佐川満が集落活性化の視点から自治公民館（集落の類似施設）の存在意義に注目し、論争的な提起をおこなっていることが想起される。<sup>7)</sup>また、1980年代には小林文人が沖縄の字・集落公民館の実証的研究をつうじて、共同体にねざす公民館システムのとらえかえしを提起している。<sup>8)</sup>

公民館を集落・村落共同体と関連づけてとらえようとする関心は、むしろ1980年代以降の公民館研究において活発化しているともいえるのである。<sup>9)</sup>

従来の公民館研究においては公民館の公的条件整備の拡充に力点が置かれており、地域共同体の住民自治活動に密着した集落共有施設は、条例化され、公立化されないかぎり公的な公民館システムの外にあるものとして関心の外に置かれる傾向があったといえる。しかし、住民の生活の共同性にねざす身近な社会教育活動の展開を

ふまえて地域公民館システムの在り方を展望するためには、自治公民館・分館・類似施設をどうとらえるのか、従来の研究で指摘されてきた論点を深めることが必要であろう。

なかでも鳥取県倉吉市や京都市美浜町における自治公民館をめぐる宇佐川満と小川利夫を中心に展開されたいわゆる自治公論争は、重要な論点を含んでいる。

1950年代末から60年代前半にかけて、鳥取県倉吉市では自治会・町内会の復活の過程で戦後初期から活動していた部落公民館の組織と一体化させて、全市的に自治会連合会が自治公民館の発足にとりくんだ。そのねらいは“部落公民館と部落自治会（区）とを一体化することにより、地域の問題を集団での学習と実践によって解決していくための組織的再編”であったとされる。<sup>10)</sup>

宇佐川満は、このとりくみが“「部落」のいとなむ諸機能を、住民の「生活要求の組織化」という観点からおさえなおし、必要な機能を自治公民館の部制にとり入れ、共同機能の共同処理に学習活動を裏付けしながら、部落の自治生活と住民の社会教育活動との一体化をはかろうとした”先進的なとりくみであると評価している。<sup>11)</sup>

宇佐川によれば、それは“いままで慣例や形式的な決議や申し合わせで実施されていた部落・町内の事業と、住民の学習活動とを直結し、民主的な住民自治をおし進めようとするもの”であり、いうなれば公民館活動をつうじての伝統的住民組織の近代化・民主化、さらには“全住民の参加と参画による村づくり・町づくりの理念に向かったの自発的相互集団学習”の展開が課題となっていた。<sup>12)</sup>

これに対して小川利夫は、“形式的な「近代化」すらも文字通りの名目的なものにおしとどめるような、古い組織の、再編強化の動きをもみおとしえない”と批判している。<sup>13)</sup>

倉吉市のその後の経過をみると、公立公民館の態勢は12地区に地区館が整備されたが、60年代末には地区館の分館化、さらには分館の地元団体民間委託という方向をたどり、現在は本館が生涯学習センター化されている。結果的には公民館活動は自治会・町内会活動に統合されて、社会教育の独自性は薄れていったといわざるをえない。

長野県の場合は、分館を条例化し、或いは非条例館も含めて公民館の地域システムとして相対的に自治会・町内会から独立した組織をつくる方向で働きかけがおこなわれている。このため、自治会・町内会に支えられながらも公立公民館との相互交流がおこなわれ、社会教育課の支援・補助も多く市町村でおこなわれている。倉吉市とは対照的に住民自治活動を公民館体系に統合する試

みがおこなわれてきたととらえることができる。

1960年代における宇佐川・小川を中心とする自治公論争は、初期公民館の未分化な状態から公民館が教育機関として自立的に発展し、地域共同体における住民の参加と共同学習を基礎にしながら地域にねざす社会教育活動の独自性をどのように追求していくかという課題をめぐって、公民館の地域システムと学習の組織化の検討がなされた点に意義があるといえよう。

宇佐川は、公民館の学習活動に生活・地域の自治問題がとり入れられることを通じて、自治組織の活性化を期待し、小川はむしろ教育機関の自立性の保障がそのための条件となると主張していた。1970年代の都市部における公民館の発展は小川の主張した教育機関化によってもたらされたといえるが、他方で地域と密着した活動の基盤は弱体化した。長野県の公民館システムの発展はその統一を志向した形態と意義づけることができよう。

現代において、自治公民館や分館が公立公民館の地域システムとしてどのような位置づけをもち、またどのような学習・文化活動をおこなっているかという点について全国的な視野でおこなわれている研究蓄積はほとんどみられない。各県の実態が多様であり、公民館の地域定着の多様な形態を象徴する問題であるともいえよう。<sup>14)</sup>

以下、本稿では長野県における分館の普及の実態を明らかにする。  
(佐藤一子)

## II 分館の位置づけと県公民館運営協議会の運営方針

本章では、まず、A節で長野県における分館の発達過程を、戦後直後から1970年代前半に焦点をあてて述べていく。その際、長野県の地域公民館システムの変遷に沿って、戦後の誕生期(1946-1949)、第一次町村合併後(1950年代半ばから後半)、第二次町村合併後(1960年代以降)の3つの時期に区分して論じる。続いてB節で、長野県公民館運営協議会(以下、県公運協)が分館の発達にどのように貢献してきたかを、県公運協発行の資料に基づいて論じていく。

### A 分館の歴史的発達過程

分館の発達過程について述べる前に、まず、長野県の公民館システムの全体像について述べておきたい。条例に基づく公民館としては、本館(中央館)、地区館、分館がある。本館は、各市町村全体を対象領域とした比較的大型の施設で、だいたい各市町村に一館の割合で設けられていて、中央館と呼ばれているケースが多い。地区館は、各市町村内の比較的広い区域を対象領域としていて、市町村によっては、中央館と同等の位置づけになっている。分館は、中央館の下、あるいは、各地区館の領域ごとに多数存在する地域住民にとってもっとも身近な施設である。

表1：長野県の公民館の設置状況の推移(1946年-60年)

	市町村数	公民館設置市町村数	設置率	公民館数	分館数	公民館類似施設数
1946	383	10	2.6	12		
1947	383	120	31.3	126		
1948	382			285		
1949	382	241	63	245		
1950	380	335	88.1	337		
1951	378	365	96.5	368		
1952	378	375	99.2	375		
1953	378	378	100	378		
1954	302	302	100	310		
1955	233	233	100	241	2723	
1956	184	184	100	199	2585	
1957	174	174	100	189	2682	
1958	165	165	100	182	1483	
1959	149	149	100	204	657	1831
1960	147	147	100	195	756	1892

出典：長野県教育委員会『社会教育史』1982 p378 (\*注)

\*本表は、『長野県社会教育の推移と現況』(1948)と『社会教育10年のあゆみ』(1963)をもとに作成されたものである。

他方で、条例に基づかないものとして、一般に公民館類似施設があり、多くは慣習的に分館と呼ばれている。長野県にはこのような施設も多く存在する。このことが、以下本章で述べていくような、分館と類似施設の区分の曖昧さの要因になっているとも考えられる。ちなみに文部省の「社会教育調査報告書」によれば、1996年の時点での長野県の公民館数は、本館が308（うち、中央館が122、地区館が186）、分館が1651、公民館類似施設に関しては、ゼロとなっている。（だが、実際には、今回の調査で長野県には、1591館の公民館類似施設があることが判明しており、これらをカウントしていないため、ゼロとなっているものと思われる。）このような長野県の公民館システムの全体像を踏まえつつ、以下に長野県分館の発達過程について述べていく。

#### (1) 社会教育法制定頃までの分館

分館はいつ誕生したのであろうか？手元にあるデータからははっきりと断定することはできない。しかし、長野県公民館運営協議会が編集した「長野県公民館活動史」によれば、1949年の時点で長野県の150市町村が分館を設置していることが分かっている<sup>15)</sup>。表1の「長野県の公民館設置状況の推移」を見ると当時の長野県の市町村数が382であるから、約4割の市町村が公民館分館を設置していたことになる。したがって、1946年に文部次官通牒が出されて、全国に公民館設置の動きが起ころが、ほぼ、これと並行して、長野県では公民館分館の設置が始まったと考えてよいだろう。以下に分館の誕生過程を概観しておく。

1946年7月5日に文部次官通牒が出されたが、分館に関しては、“公民館の設置については、各々の町村の自由で、できるだけ町村内各地に分館を設けることがよい”<sup>16)</sup>という記載のみで、公民館の構想自体は明確なものではなかった。これについて、全国公民館連合会が1967年に編集した「公民館のあるべき姿と今日的指標」の中でも、“公民館の施策については、はっきり構想を示していなかった。それは、いわば新しい社会教育そのものの振興方策を示したものといっても過言ではない。”<sup>17)</sup>と言っている。一方、長野県では、すでに1946年4月に公民館設置推進の構想が出されており、文部次官通牒を受けて、同年9月9日には、地方事務所長・市町村長・学校長宛に教育民生部長・内務部長連名で、「町村公民館の設置並びに運営について」という通牒が発せられた。そこには、分館に関する以下のような記述がある。“公民館は、町村の中心地区に一ヶ所設けるの外、できるだけ各部落または町村内各地に、分館を設けることとし、最初本館から着手するか、分館を先にするかは町村の任意であること”<sup>18)</sup>。そして、1946年後半には、

県下9町村に12の公民館が開設された。長野県の第一号公民館は、同年10月に設立された旧吾妻村妻籠公民館である。（ちなみに、吾妻村は、1961年に、読書村、田立村と合併し、南木曾町となり、妻籠公民館もその名称を妻籠分館と変えた<sup>19)</sup>。）

寺中作雄著「社会教育法解説」を見ると、1949年6月に制定された社会教育法においては、公民館については詳細に論じられているが、分館についての規定はなかったことが分かる<sup>20)</sup>。（ちなみに、1959年の社会教育法等の一部を改正する法律によって、第21条3項公民館分館設置規定が新設された<sup>21)</sup>。）先述の文部次官通牒、長野県発行の通牒では、分館に関する記述は見られるものの、具体的な構想は書かれておらず、その流れを汲んで、社会教育法においても、分館に関する規定が設けられなかったものと考えられる。しかし、具体的な構想は示していなかったとはいえ、各々の通牒に分館に関する記述が見られるように、行政側は分館を視野には入れていたことが分かる。したがって、当時、分館は法的には位置づけられていなかったが、行政主導によって設置された分館があったものと考えてよいだろう。一方で、住民の側から、“相寄り相集う範囲の生活の場”として、分館の設置を求める声があがり、地域住民の知恵から新たな分館も生まれていった<sup>22)</sup>。このように、分館には、行政主導で設置が促進されたものと、住民の設置意欲から生まれたものがあつたといえる。

このことを1969年に長野県公運協発行の「みんなの公民館」では、分館のもつ性格の二面性として捉えている<sup>23)</sup>。つまり、行政の側から本館・分館の系列で考える性格と、これに似た活動は以前からやってきたという感覚から、集落共同体自身のものである性格と考える性格である。確かに戦後直後は集落自治活動は主として公民館分館で担っていた色合いが濃く、長野県分館は全体的に後者の性格に基づくものと捉えることができる。その背景には、長野県では、戦前の自由大学運動、無産農民学校運動や青年団の運動に見られるように、地域住民の自主的な学習活動が極めて盛んであったという歴史が想起されよう。これを裏付けるかのように、表1に示されているように、長野県では、1953年には市町村の公民館設置率が100%に達し、公民館分館数も1955年には、2700以上に達しているのである<sup>24)</sup>。

以上、長野県における分館または分館像がどのように生まれてきたかについて、戦後初期（社会教育法制定頃まで）までの経緯を見てきたが、ここには、公民館設置、分館設置に対する長野県の積極的な姿勢がうかがえる。長野県では、文部次官通牒に先駆けて、公民館設置構想を推進しているのに加え、社会教育法が制定される3年

も前に、分館の設置を促進させるような通牒を発している。ただし、この時期における本館と分館との関係、分館の活動についてはいまだに不明瞭な点が多い。今後、さらに市町村ごとの資料に則して情報収集をすすめていく必要がある。

## (2) 第一次町村合併後の分館—統廃合とシステム化

1953年9月に成立した町村合併促進法により、1954年から57年にかけて、長野県下では、第一次町村合併の時期といわれるほど、町村合併が進んだ。表1によれば、1953年には378もあった市町村が55年には233まで減少し、57年には174まで減少する。これにあわせるように、1955年には2723あった公民館分館が57年には2682、58年には1483、そして60年には756までに落ち込んでいる。さらに、本館も、1953年には、市町村数と同じ378あったものが、55年には241になり、57年には189へ減少している。この本館の減少は、1949年に制定された社会教育法で打ち出された公民館設置方針「1市町村1本館主義」(他に財政的な要因など考えられるが)に長野県がのっとった結果ともとらえられる。

それではこのとき分館は一体どのように扱われたのであろうか。吸収合併された町村の、それまで本館として機能してきた公民館は、上述の「1市町村1公民館主義」にのっとれば、本館以外の位置付け、地区館、または分館として位置付けられることになる。(本節第1項で記述した妻籠公民館も時期こそ異なるが、町村合併後に、分館として位置付けられている)。また、もともと分館であったところは、そのまま分館として存続したり、他分館と統合したり、最悪の場合、廃館に追い込まれたところもあったようである。

表1を見ると、本館の後を追いかけるようにして分館も1950年代後半に大幅に減少していることが分かる。ただし、この分館数の減少にはからくりがあるようである。実は、表1によれば、1959年と60年に関しては、公民館類似施設数のデータが残されていて、それによると、59年の公民館類似施設数は1831であるが、60年は1892へと増えている。これを先程の分館数の減少にあわせてみると、興味深いことに、59年、60年の分館数と公民館類似施設数との合計は、1955年から57年にかけての各年の分館数とほぼ一致しているのである<sup>25)</sup>。この時期の分館数の減少は分館から公民館類似施設への位置付けの変化によるものととらえることができる。では、この位置付けの変化は何を意味しているのであろうか。分館と位置付けないで、公民館類似施設と位置付けることによって、財政的補助を減らそうとしたのであろうか。分館と公民館類似施設の違いについては、第2次町村合併後にも分館と類似施設の関係の問題がみられるので、次の3

項で詳しく述べようと思う。

その前に、この時期に分館が法的にはどのように位置付けられていったのかをみておきたい。1959年の社会教育法改正によって、分館に関する規定ができるわけだが、ここでは、社会教育法改正後に出された社会教育局長通達にみられる記述を引用してみる。社会教育局長通達は、59年4月の社会教育法大改正を受けて、60年2月に出された。その中の「公民館の設置及び運営に関する基準」の中で、分館に関する詳細が以下3点ある<sup>26)</sup>。

“(1)公民館の対象区域が広範囲にわたる場合等には、分館を設けるようにされたい。ここにいう「分館」とは、条例等で市町村立の公民館の分館として定め、市町村によって維持、管理されるものを意味する。”

“(2)分館の施設は、公民館の対象区域の状況と本館の事業との関係に応じて、その面積と施設の内容を定めることが望ましい。なお、いままでの実績によれば、すぐれた成果をあげている公民館には、いくつかの分館を設置しているものが多く、公民館までの距離が2キロメートルに満たない場合でも分館の設置によって、利用上の効率が增大している場合が数多く見られる。”

“(3)部落、町内等対象区域内に設けられた公民館類似施設の取り扱いについては、なるべく市町村立とするよう努めることが望ましい。このことは公民館類似施設を排除することを意味するのではない。したがって、公民館は公民館類似施設に対し、その運営について必要な協力と援助を与え、対象区域内の公民館活動の普及徹底を図るとともに、住民の利便に寄与するよう特に配慮されたい。”

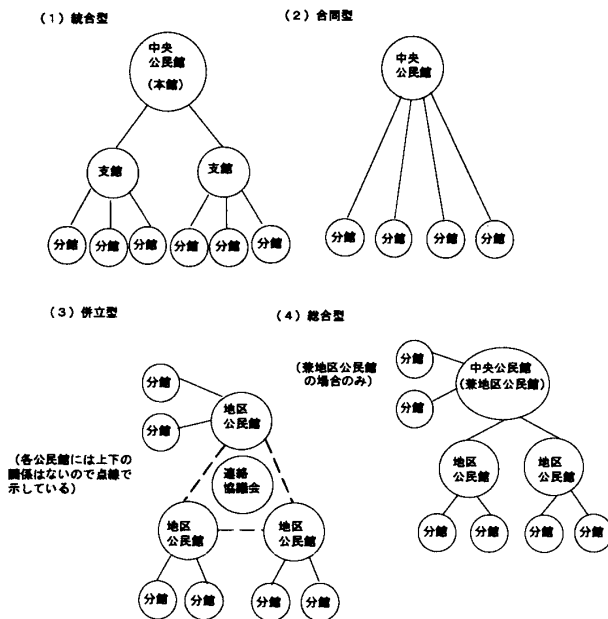
ここに見られる記述からは、分館設置を国が積極的に奨励している姿勢が読み取れる。この通達から、1950年代末になると、長野県のみならず、全国で分館設置の気運が高まってきたことがうかがえる。だが、この通達は、分館の位置付けをはっきりさせることによって、分館を公民館システムの末端に位置付け、分館と集落共同体的施設との間にはっきりと境界線を引くような内容にも思われる。

長野県のこの時期の分館と本館の関係(システム)は、1961年に県公運協が発行した「公民館手引き」によれば、次の4類型(図1)が一般的だった<sup>27)</sup>。

まず、第一が「統合型」といわれるもので、“合併された新町村全域を設置区域とする中央公民館を置き、合併前の旧町村単位あるいは校区単位の公民館を支館として、中央公民館に従属せしめ、さらにその支館の下に従来通り集落毎に分館を置く方式である。なおこの場合、支館、分館は独立公民館ではない”<sup>28)</sup>。第二が「合同型」といわれるもので、“合併町村全域を設置区域とす



図1：1950年代後半における公民館配置の4類型



出典：長野県公民館運営協議会編『公民館の手引き』，1961，pp. 12-13

る。中央公民館を置き、旧町村単位または校区単位に公民館を設けず、この中央公民館より集落毎にある分館に直結する方式である”<sup>29)</sup>。第三が「併立型」といわれるもので、“合併前に設置された旧町村単位または校区単位の公民館を合併後もそのまま独立公民館として存続させ、集落には従来と同様分館を置く方式である。この場合、中央公民館的機能は地方教育委員会社会教育課(係)ないし、公民館相互の連絡調整をはかるため設けられる連絡協議会で行う”<sup>30)</sup>。そして、第四が「総合型」といわれるもので、“合併後の新町村全域を設置区域とする中央公民館を設置し、旧町村単位あるいは校区単位の公民館を合併後も独立公民館として存続させ、その下に従来通り集落に分館を置く方式である。なおこの型の変形として、中央公民館をして、その所在地の旧町村単位あるいは校区単位の地区公民館を兼ねさせるところも多いが、これも同じく総合型と称する”<sup>31)</sup>。

これらの4類型のうち、分館を集落共同体自身のものと捉え、分館と本館の關係が上意下達的にならないようにするためには、第三の「併立型」方式が一番望ましいものにみえる。この予測を支持するかのように、併立型方式をとる市町村が、第二次町村合併以後に増えていつているが、これについては、次項でふれる。なお、「公民館の手引き」に、この併立型の定義とともとれる記述があるので、それをここで引用しておく。“本館と分館の關係であるが、分館の設置者は市町村だが、その場合には、分館として独立して設置されるのではなく、本館と

分館を併せて公民館として条例で設置される。したがって、この場合には、本館だけでも公民館ではないし、分館だけでも公民館職員は、そのいずれの仕事をもすることができが、分担を定めて、分館職員が専任で設置されることが望ましい”<sup>32)</sup>。

(3) 第二次町村合併以降の分館一存続危機から復活・安定へ

1960年代半ばに、長野県下では、1950年代半ばの第一次町村合併に引き続き町村合併が大規模に進行した。これがいわゆる第二次町村合併である。「長野県公民館活動史」によれば、第二次町村合併後の公民館の様相は以下のものであった。“この時期には、第一次町村合併によって市町村の公民館が住民と遠い存在になってしまったことの反省から、旧町村の公民館を独立の地区公民館として存続させる動きが活発になり、またこの運動に連動して、合併で公民館がなくなってしまったような地域でも、地区公民館を新設(復活)する動きもみられ、長野市、松本市、上田市など大きな市では、おおむね旧町村ごとの中学校区程度を対象区域とする地区公民館を配置することになった”<sup>33)</sup>。

この記述中にみられる地区公民館というのは、前項の「第一次町村合併後における公民館配置の4類型」についての記述をみれば分かるように、合併前の旧町村単位または校区単位の公民館が合併後もそのまま独立公民館として存続したものである。もっとも、町村合併前には地区公民館という名称が確認できないことから、地区公民館という位置付けは町村合併後に新たに生み出されたものであるととらえられる。そして、第一次町村合併後にすでに、この「地区公民館」ということばが、公民館の4類型のうち、併立型、総合型の2つのタイプでみられることから、第二次町村合併後には、この地区公民館を増やすべく公民館の配置、つまりは、併立型配置、総合型配置が大幅に増えていったことが上記の記述から読み取れる。実際に、県下の公民館の併立館方式は、昭和45年から58年の13年間で約3倍になっている<sup>34)</sup>。その背景には、各市町村における住民の公民館設置要求運動や公民館制度の研究などが考えられる。

それでは以下に、具体的に、第二次町村合併後の長野県下における公民館本館、分館、さらには公民館類似施設数の移り変わりを見てみることにしよう。

表2によれば、1963年には1132あった分館が、68年にはわずか54にまで落ち込んでいる。この傾向は71年も同じで分館数は71である。しかし、78年になるとその数は1670まで一挙に回復、いやむしろ63年頃以上の数になる。1968年から71年にかけて、分館数が相当少ないのは、分館が類似施設として位置付けられていた可能性が考えら

れる。1963年に県公運協が発行した「分館の活動」には、分館と公民館類似施設との違いについて以下のように書かれている。“職員の設置状態・施設・分館長の手当・運営経費に対する本館での負担金等のどれをとってみても大同小異である。（中略）分館として位置付けたからといって、それなりきの取り扱いがなされるほどに、行政の手がこの面までは行き届きかねているのが実状のようである”<sup>35)</sup>。また、「公民館のあるべき姿と今日的指標」の中では、“当初の公民館構想においては、既存建物の転用による公民館の設置、既存施設の併合による総合社会教育施設としての公民館を構想した。特に分館については、各種既設の社会教育施設、および部落内の既存の建物の分館化を奨励し、およそ社会教育に利用できる建物、施設はすべてこれを公民館と名称がえをし、とにもかくにも公民館活動をおしすすめようとする意欲のみが先行していた。（中略）したがってこの時点の、この構想それ自体の中に、すでに公民館本館と分館、公民館と類似施設、分館と類似施設等との関係における雑多さや不分明さの原因があったものと思われる”<sup>36)</sup>と書か

表2：長野県の公民館・分館数の推移（1955年—96年）

	本 館	分 館
1955	中央館 229 地区館 125	2700
1960	中央館 147 地区館 58	1100
1963	中央館 130 地区館 81	1132
1968	238	54
1971	200	71
1978	207	1670
1981	235	1630
1984	265	1688
1987	287	1678
1990	284	1629
1993	308	1647
1996	中央館 122 地区館 186	1651

出典：文部省『社会教育調査報告書』（1955年—96年）をもとに筆者が作成

れている。

ちなみに、表2によれば、長野県の公民館類似施設数は、1984年以降ゼロとなっている。しかし、長野県では、現在でも非常に多くの条例化されていない、集落の類似施設（1591館）があるという事実と照らし合わせたとき、

長野県に実際に公民館類似施設がないのではなく、それらがカウントされていないと考えたほうが妥当であろう。

もし、1960年代末から70年代初頭に分館が一時的に類似施設としてその位置付けが変えられたのなら、なぜこのような位置付けの変化があったのか、非常に興味深い。また、表2によれば、1978年頃には、分館数は再び急増しているが、この理由として考えられるのは、1970年以降の全国的規模での地域住民による学習活動の活発化による、公民館を求める住民運動の高まりである。住民の最も身近な学習の場としての公民館分館を求める住民の声が反映された結果とも思える。1978年以降は、分館数は1600から1700の間で推移している。

一方で本館数は年々増してきている。具体的には、1968年には238館だったのが84年には265館になり、93年にはその数を308に伸ばしている。この背景には、先述のように併立館方式による地区公民館の大幅な増加があるのだろう。特に、松本、飯田、上田をはじめとするいくつかの市で新しい公民館像の研究がおこなわれるなかで、身近な公民館（より狭域的な地域配置）の理念が形成され、これに基づいて実際に公民館の新設が進められたのである<sup>37)</sup>。

最近の公民館配置の方式については、「長野県公民館活動史」に1987年の時点での3つの公民館配置の方式が記載されているので<sup>38)</sup>、以下にまとめてみる。まず、第一が狭域配置と呼ばれるもので、概ね小学校区、市街地にあっては中学校に本館が設置されている方式である。伊那市、駒ヶ根市、松本市、飯田市、塩尻市、更埴市などがこの方式を取っている。第二が広域配置と呼ばれるもので、全市一館になっている方式である。小諸市、中野市がこの方式を取っている。第三が中域配置と呼ばれるもので、旧町村をいくつか統合したブロックに設置する方式である。長野市、上田市がこの方式を取っている。

（この両市は1955年前後の第一次町村合併によって、全市一館方式を採用したが、1960年代後半の第二次町村合併を契機に、合併前の旧町村ごとに本館、つまり地区館が設置された）。公民館は本来住民の生活の身近なところに本館を設置する地域施設であるところからすれば、狭域配置の方式が一番すぐれていることは明らかである。この狭域配置の方式をとる例として、以下に、飯田市と茅野市の状況をみてみる<sup>39)</sup>。

まず、飯田市の本館のシステムを見ていこう。1956年9月30日、1市7か村（飯田市、座光寺、松尾、竜丘、三穂、山本、伊賀良、下久堅）が合併し、新飯田市が誕生した。職員の努力もあって、飯田市の公民館は旧村単位に独立館（それぞれが本館であること）として残され、それぞれの独立館に専任主事が置かれた。飯田市は、

1950年代後半ですでに併立型の公民館配置を取っていたのである。その後、飯田市は、1961年には川路村が、そして64年には、上久堅、千代、龍江の各村が合併し、南信最大の都市として発展した。この頃から、旧飯田市5分館（橋南、橋北、羽場、丸山、東野）を他の地区と同じように独立館にしようという要望が高まり、市当局、各連合自治会などは本格的に研究が始まり、結局、1968年4月から独立館として正式にスタートすることに決定した。しかし当面の間、事務所は市公民館内に同居していた。こうして飯田市は16地区館併立方式を取り、16館をあわせて飯田市公民館と称した。（その後、鼎、上郷の2地区館が加わり、現在では、18地区館併立方式をとっている）。そして、各地区館のある区域ごとにそれぞれ数館の分館が設けられている。（現在、飯田市全体で条例館20、非条例館72となっている。）

次に、飯田市の本館の一つ、東野公民館をとりあげ、分館の発達を見ていく。東野公民館は先述のように、しばらくは飯田市公民館に同居していて、1985年4月によりやく独立した。東野公民館の方針は、住民からの盛り上げりを土台に、地区いっせいでなく、気運の高まったところから分館を発達させ、活動を恒常化していくよう援助していくというものであった。最初に誕生した分館が吾妻町南、吾妻町東、東新町一丁目の3分館で、1973年1月に、旧市最初の分館として発足した。そして同年5月には、諏訪町分館が発足した。そして、1987年の時点で、8分館が各自治会単位に組織され、身近で親しみやすい地域公民館として運営されている。

一方、茅野市は第一次町村合併後は統合型の公民館配置の方式を取っていた。茅野市公民館は発足後、1965年に機構改革を行い地区公民館を廃して本館と分館（この場合、条例に基づかない類似施設）が直結する体制にした。すなわち、公民館活動の原点は分館にあるという基本姿勢に立ち、分館を社会教育機関として位置付けたのである。その後、本館の老朽化に伴い、1977、78年の2か年にわたり社会教育活動の拠点となる文化センター（茅野市公民館と茅野市勤労青少年ホームとの併合施設）を建設した。しかし、中央の本館で行う幅広い学級、講座に参加する人々の地理的範囲は徐々に限られたものとなってきた。こうした状況のなか、1981年1月には社会教育委員会議に対して‘公民館の機構及び地域への配置はどうあるべきか’について諮問し、同年3月には答申を出した。その内容は、“（前略）茅野市に於いては本館が充実されたが、近接地域住民の利用は多いものの、遠隔地住民の利用は少ない現状である。従って、地域住民が利用しやすい距離に公民館を配置して機構を充実し、この施設を拠点として社会教育活動を活発化する配慮は

早急に必要と考える。（後略）”というもので、各地区公民館の復活配置（1965年の機構改革前の形態に戻すこと）と、それに関わる専門職員の配置により、公教育としての教育計画のもとに住民の主体性を重んじる活動の展開を配慮するように求めたのものである。その後、1983年3月に公民館条例の改正を行い、正式に地区公民館制度を設け活動を始めている。こうして、茅野市は再び、狭域配置の方式をとるようになったのである。だが、現在では、本館（中央館）のみが条例に位置付けられ、7つの地区公民館は条例に基づかず、支所と併設という形で機能している。そして、それぞれの区域に条例に基づかない自治公民館が多数配置されているのである。茅野市は、本館、地区館、分館が連係するという公民館システムを市の生涯教育システムの中に位置付けている。

飯田市と茅野市の事例からも分かるように、住民が身近な範囲で学習を行うためには、各集落毎に分館が必要であるのはいうまでもなく、校区単位で独立の地区公民館が必要なのである。地区公民館があつてこそ、併立館方式が成り立つのである。したがって、分館を考える上で、地区公民館は切っても切り離せないものである。そして、この併立館方式が多く市のみられる点に長野県の独自性を感じる。だが、飯田市、茅野市双方にみられることであるが、条例に基づかない類似施設までも、市の公民館システムに組み入れているあたりに、長野県の方針に対する位置づけの曖昧さをみてとれる。

## B 長野県公民館運営協議会による分館活動への取り組み

本節では、長野県公民館運営協議会（以下県公運協と略）が公民館分館の発達にどのような援助・指導をしてきたのかについて、(1)項では、県公民館大会による取り組みを述べ、(2)項では、県公運協発行の各種冊子・資料を用いて、どのような分館問題への取り組みがあったかについて述べる。

### (1) 県公民館運営協議会の発足と県公民館大会

本項では、まず、県公民館運営協議会（以下、県公運協と略）とはいかなるものであるかについて、その発足・性格・事業について説明し、県公運協の主要な事業である県公民館大会が、分館問題に対してどのような取り組みを行ってきたかを述べる<sup>40)</sup>。県公運協は、郡市公民館運営協議会及び市公民館が設置されるなかで、1950年3月20日に発足した。初代会長には、小県郡浦里村公民館長の北村政義が就任し、事務局は県立長野図書館内におかれた。（1955年に、県教育委員会・社会教育課内に移された）。

県公運協の性格については、会則第3条（目的）に、

“本会は社会教育法による公民館の運営推進を通じ市町村の民主化を図り、文化日本の建設に寄与することを目的とする。”とある。また、県運協の事業だが、会則第4条（事業）によれば、それは、県下の公民館の連絡協調・情報の交換に関すること、資料の作成頒布に関すること、各種の講習会・講演会・研究会の開催に関すること、指導者の養成に関すること、講師の斡旋及び必要な資料の周旋に関すること、必要な運動並びに行動の企画及実施に関すること、その他本会において必要と認めた事項の7点である。そして、県公運協の財政に関しては、財源の大部分は市町村の分担金であるが、これは市町村財政の弱体化がただちに県公運協そのものの存立基盤をおびやかす可能性をもっているということである。

県公運協が行ってきたことには、各種大会・講習会の開催、各種冊子・資料の発行等があげられるが、ここでは、県公運協の主要な事業である県公民館大会において、分館問題がどのように扱われてきたかを述べていく<sup>41)</sup>。第3回大会（1954年）では、大会の主題として、“町村合併と公民館”、“分支館活動の振興計画はいかにあるべきか”について、報告、討議が行われた。第9回大会（1960年）では“分館活動を盛んにしよう”、第11回大会（1962年）では“分館の組織と運営の再検討をしよう”という主題が掲げられた。分館の問題は、第7回（1963年）から、第31回（1983年）まで、毎回とり扱われている。このように、県公民館大会においては、分館問題が非常に重要視されてきたことが分かる。その他、県公民館研究集会や、主事研修会においても、度々、分館の問題が取り扱われている。

県公運協主催の県公民館大会とは別に、独自の大会が開催されている市町村もある。その一例として飯田市を以下にあげてみたい<sup>42)</sup>。飯田市民館でも、第10回県公民館大会（1961）を契機に、市独自で大会を開催した。1962年11月13日に開催された第1回大会では、早速、第3部会“公民館の組織と運営を再検討しよう”が設けられて、地区の分館の問題が取り上げられた。以降の大会でも度々、合併による、分館事業の停滞、職員体制の弱体化等の問題が取り上げられている。

## (2) 県公運協による分館問題への取り組み

県公運協は、公民館シリーズ、社会教育実践集「信州の自然に生き、そして学ぶ」、「飯田市民館活動史」等を発行し、長野県の分館問題に積極的に取り組んできた。以下に、その取り組みをたどってみる。

まず、「公民館の手引き」では、“望ましい分館のあり方～くらしに結びつく分館活動～”として、以下の5点が示されている<sup>43)</sup>。①分館活動は家庭や部落の問題から②問題解決の鍵は身近なところにある③問題の解決は

学習活動を中心に④部落行政事務と分館活動とを区別しよう⑤部落の民主化をめざして。

①に関しては、分館活動の伸びないところでは、集落民の公民館に対する認識も関心も極めて薄く、公民館とは単なる「公会堂」か「集会所」位にしか考えていない現状に鑑み、部落の問題解決こそ分館活動の基本目標とすることが推奨されている。②に関しては、村には村に共通の、町には町に共通の問題があるはずとして、“旧さからの脱却”（封建的な生活意識の打破），“貧しさからの解放”（経済的繁栄をもたらす）を分館活動、公民館活動の究極的な2大目標とした。③に関しては、分館活動の現状が行政的な要素が強い点を指摘し、家庭や社会における人間関係、政治教育の問題と取り組むための組織的、計画的、継続的な学習活動に分館は取り組まなくてはならないことを推奨した。④に関しては、部落や町内の自治行政組織は、分館活動の起こる以前から区長や自治委員を中心として存在したものであり、現在も分館活動と併存し、中には区長が分館長を自然に兼任して一本化し、混同されている状況さえあるという問題点をふまえ、分館活動と部落自治組織とを一本化するよりも、むしろ機能分化して行くことが必要であると推奨した。⑤に関しては、前近代的な人間関係を打破って、誰でも自由にものがいえ、行動することができ、部落の団結、協調ができるようにすべきと推奨している。

「分館の活動」では、‘望ましい分館のあり方’として、以下の7点が示されている<sup>44)</sup>。第1が“公民館活動は分館から”というもので、この理由として、住民一人一人が、現実の家庭や地域社会に存在する不合理なものを発見し、発表し、これを解決していくという、民主的共同作業（生活課題解決の共同学習）を芽ぶかせ、育てる教育の基盤が、部落や町内にあることがあげられている。第2が“本館の方針は分館活動の実践から引き出そう”というもので、分館で問題解決の学習活動が行われることが推奨されている。第3が“分館の規模を考えよう”というもので、県下の分館の配置は町村合併などにより非常にまちまちである状況を問題点として指摘している。第4が“分館の施設・設備を整備しよう”というものである。第5が“組織を整えよう”というもので、二面性（A節1項参照）を持つ分館の活動を振興するために、役職員や専門部等の在り方について研究すべきことが書かれている。第6が“分館の経費を整備しよう”というものである。そして、第7が“住民に情報や連絡を届けるようにしよう”というもので、分館報の発行によって、住民に事業報告や会計報告を伝えるようにすべきことが書かれている。

「みんなの公民館」中の“分館活動の背景になる今日

的問題”では、当時の過密化、過疎化に象徴される地域の変貌現象に伴う分館活動の危機が以下5点にまとめて書かれている<sup>45)</sup>。第1が“行政区と生活圏とのずれ”で、行政区＝分館区を土台にして、生活連帯意識を持ち合うことが困難になってきた状況が指摘されている。第2が“自給自足ができなくなった部落共同体”についてである。第3が“地域と集団との分離”で、区長兼務の分館長自身が、両者一体に矛盾を感じて、区別して扱うようになってきている状況が指摘されている。第4が“生活の複雑化と、学習欲求の多様化”についてである。そして第5が“地域活動化の不足”で、分館の役職員を名誉職として扱い、奉仕活動を期待したり要求することの問題点が指摘されている。

上記の公民館シリーズはいずれも1950年代後半から60年代後半にかけてのもので、この時期は、第一次町村合併以降、分館の位置付けが法の上でもシステムの上でも1950年前後に比べると具体的になり、それと同時に職員、住民から、分館の必要性が叫ばれ始めた時期であった。これらの冊子から当時、公運協が真剣に分館の問題を考えていたことが分かる。この時期に公運協のこういった努力があったからこそ、現在も長野県では非常に多くの分館が活動しているのだろう。そして、公運協は現在でも発行する冊子の中で、分館の問題・実践を紹介している。その冊子が、社会教育実践集「信州の自然に生き、そして学ぶ」である。ここでは、その中の2つに言及しておく。

まず1989年発行の第8集の郡公運協の例である<sup>46)</sup>。中高公運協は、1市1町2村の正職員がいる5公民館で構成されている。その主な主催事業の中に毎年4月に行われる“分館・部落館役職員研修会”がある。大きな町部と小さな村部では抱えている問題と事業内容についてかなりの隔たりがあるとの意見から、1987年度からは分科会構成を変えて行い、88年度の分科会は、分館の規模（大・小）、地域性（町部・村部）を主な基準にし、分けて行った。そして平成元年度には、分科会構成を初任者・経験者とし、地域の特性ではなく個人の特性を基準に分科会を行った。このように、中高公運協では、分館活動の活性化のために“分館・部落館役職員研修会”において、いろいろな工夫を試みていることがわかる。

次に、1994年発行の第13集にある“分館のブロック編成への取り組み”の例である<sup>47)</sup>。木曽郡上松町には29の分館があるが、分館による規模もまちまちで、小規模分館では人がいないということで、地域づくりどころか、ほとんど活動らしい活動を出来ないところもある。上松公民館では、これらの状況を打破するために、平成元年度に町内29分館を近隣の分館毎に7つのブロックに再編

成する提案をした。そして、従来の分館単位の活動はそのまま継続しながら、ブロック内の分館どうしの交流を図り事業を共同開催する、町内運動会などの行事も、単独の分館では参加人数が少ないため、ブロック単位の種目を増やすなど、分館活動の活性化につながる方策を検討した。

上記2つの事例にみられるように、社会教育実践集「信州の自然に生き、そして学ぶ」の中では、各地の分館問題に積極的に取り組む姿が紹介されているのである。このように、「公民館シリーズ」、社会教育実践集を通して、県公運協が長野県の方館の発達に大きく貢献してきたのである。

本章では、A節で、長野県における分館の発達過程を3つの時期に区分して述べ、続くB節では、分館の発達に県公運協がどのように関わってきたのかについて述べてきた。本館から分館までを一つのシステムに統合しようという文部省の政策に対して、県公運協をはじめとする、分館問題に積極的に取り組む長野県の姿があったように思う。そのことが、長野県では現在でも非常に分館活動が活発である要因となっているのだろう。だが、長野県では、条例に基づかない公民館類似施設ないしは一般に言われる自治公民館もたくさんあることを忘れてはならない。そもそも、分館と自治公民館においては、活動内容は似通っていて、単に条例に基づくか基づかないかの違いであるともいえるのではないだろうか。要は、県、各市町村がどのように位置づけるのか、ということになろう。そして、歴史的に見ても分館と自治公民館の位置づけが曖昧なものも長野県の特徴である。これは、長野県の方館、自治公民館の数の多さが一因となっているのかもしれない。今後の課題としては、戦後、長野県、および各市町村が分館と類似施設ないしは自治公民館をどのような基準で区分、又は同一視してきたかを調べていく必要がある。（上原直人）

### Ⅲ 公民館分館の普及をめぐる実態と課題

本章は長野県公民館分館実態調査の結果のうち、分館の普及に関する項目に絞って集計し分析したものである。分館運営の組織形態や事業内容、および予算など分館活動の中核となる要素の分析は行っていないが、その前提としての分館体制の枠組みを把握することをここでの目標とした。以下文中では市町村を対象に行った悉皆調査を「市町村調査」、それぞれの分館を対象に行った抽出調査を「個別調査」と呼ぶことにする。また、集計表の中では長野県内の市町村を4つに区分した北信、南信、東信、中信というブロック分けを採用する。<sup>48)</sup>

## A. 調査の概略

はじめに得られた二つの調査結果の意義と限定について確認しておきたい。市町村調査は長野県内の全120市町村に対する悉皆調査であり、回答率も100パーセントなので定量的な分析が可能である。一方の個別調査は、各市町村ごとに5～10館の任意抽出を依頼したのであるが、実際の回答数は一市町村あたり0館から20館を超えるところまで大きな開き生まれ、総回答数は624であった。個別調査のデータは定量的に扱うには標本に偏りがあるといえる。そのため、ここでは主として市町村調査の裏付けとして具体的な事例を参照するために用いることにしたい。

## B. 調査結果

### ①分館数と条例化の有無

市町村調査では以下のように分館を定義した。

“この調査で、分館とはここでは

「行政職員が配置されず、地域住民の手によって運営される」「条例に載っているか載っていないかは問わない」「財政的に行政からの助成があるかないかも問わない」公民館的な施設とします。”<sup>49)</sup>

これによって長野県内の分館の総数は3,535館であることがわかった。分館数における条例館（条例で設置された分館）と非条例館（公民館類似施設）の内訳は表3に示すとおりである。

表3：分館数

	北信	南信	東信	中信	合計
分館数	1037	725	771	1002	3535
条例館	476	437	397	488	1798
非条例館	561	288	374	514	1737

条例館1,798館に対して非条例館1,737館と、ほぼ同数である。しかし、この数を評価するには次の2点の注意が必要である。第1に分館数が飛び抜けて多い市が存在すること。長野市426館、松本市378館、を始めとして上田市152館、飯山市112館、佐久市120館、飯田市97館、諏訪市90館、茅野市80館、大町市73館などが続いている。この分館数上位9市のうち上田市の152館全て、および飯山市の10館、飯田市の27館を除いた大部分が非条例館であり、その合計1,319館は長野県全体の非条例館数の約83パーセントにのぼる。それは10位の伊那市72館以下がいくつかの例外を除いてほとんど条例化されていることと、きわめて対照的である。

第2に同一の市町村にも条例館と非条例館が併存する場合があること。上の飯山市、飯田市の他にもいくつか

みられ、その比率は様々である。以上より、上田市を除いて分館数の非常に多い市部に非条例館が集中し、相対的に分館数の少ない市町村ではほとんど条例館であることがわかった。

### ②個別調査の標本数

分館数に対する個別調査票の回収率を表4に示した。

表4：標本数

	北信	南信	東信	中信	合計
分館数	1037	725	771	1002	3535
*回答数	148	151	160	165	624
回答率	14.3%	20.8%	20.8%	16.5%	17.7%

\*回答数は、市町村によってばらつきがある。

各ブロックとも15～20パーセント前後の回収率で大きな差はない。しかし、概略でも述べたように市町村ごとの標本数は分館のない村の0館から軽井沢町の22館まで大きな開きがある。分館の制度や運営はそれぞれの市町村の状況と政策による影響を強く反映した特徴を示すと考えられるので、今回の調査のようなサンプリングでは定量的な分析をするための代表性はないといえる。とはいえ、分館の活動を市町村よりも小さな町会・部落会などを単位とした地域共同体に根ざす住民の社会教育活動という視点から捉えようとするならば、個々の分館のあり方から得られる示唆は充分にあると考えられる。以下の個別調査の分析は、この認識に基づいている。

### ③分館の呼称

市町村が分館を何と呼んでいるかを表5に示した。

表5：「分館」の呼称（複数回答あり）

	北信	南信	東信	中信	合計
①分館	21	25	20	36	102
②町内公民館	0	0	0	1	1
③自治公民館	0	0	0	0	0
④地域公民館	1	0	0	0	1
⑤集落公民館	1	0	1	0	2
⑥地区館	1	1	1	1	4
⑦地区公民館	0	4	2	0	6
⑧支館	1	1	0	0	2
⑨その他	1*	1	1**	0	3
回答なし	0	2	0	0	2

\* 部落館

\*\* 公民館

全120の市町村の85パーセント、102市町村で「分館」と呼ばれていることがわかる。これは「はじめに」でもふれているように、社会教育法第21条において「分館」の呼称を用いていることによると思われる。ところが分館数最多の長野市が「地域公民館」、第2位の松本市が「町内公民館」という独自の呼称を用いている。両市の分館は非条例館なので社会教育法に準拠する必要もないということであろうか。また、論争の名称にもなった「自治公民館」は長野県には存在しないこともわかる。

#### ④分館専用施設

分館の施設形態を示したのが表6である。

表6：専用施設の存否

	北信	南信	東信	中信	合計
専用施設	31	55	77	81	244
*その他	117	92	81	81	371
回答なし	0	4	2	3**	9

\* その他には様々な形態が含まれる。

\*\* 現在改築中の1館を含む。

ただし個別調査の限界から、専用施設を持っている分館の割合を求めることはできない。ここではむしろ「その他」に位置づけられた多種多様な施設群を見渡してみた方がよいだろう。例えばコミュニティセンターや公会堂、自治会館、区（集落の単位）の集会施設などの分館以外の名称で建設された集会施設の利用がある。また、各種の補助金によって建設された基幹集落センター、生活改善センター、構造改善センター、老人福祉センター、青少年育成センターなども分館として利用されている。この他、伝統的な地域施設として社務所、廃校、消防団詰所などの利用もある。あるいは産業関連で観光会館や森林組合、授産所などもある。また、公民館の本館あるいは地区館、役場の利用や施設を持たないものなど、全てをここに記載することはできない。

市町村ごとにまとめてみると、それぞれの方針が割合ははっきりと見えてくる。専用施設の設置を前提としてと思われるところ、あるいは区の集会施設やコミュニティセンターに分館の名称をかぶせているところ、また利用できる施設は何でも利用していると思われるところに分けられる。

ここから導かれるのは、単に分館専用施設の普及の遅れということではなく、むしろその反対である。たんに集会施設であってもかまわないはずの各種施設に、あえて分館の名をかぶせ、（多くの場合）条例によって位置づけを行うという市町村の措置は、公民館の分館という

役割を積極的に評価していることの現れであるとはいえないだろうか。

#### ⑤建設年度

分館専用施設の建設年度を西暦の10年ごとに区切って表したものが表7である。

表7：分館専用施設建設年

	北信	南信	東信	中信	合計
1900年前	0	1	0	0	1
1900年代	0	0	0	0	0
1910年代	0	0	0	1	1
1920年代	0	0	3	0	3
1930年代	0	0	1	1	2
1940年代	1	1	0	2	4
1950年代	2	3	6	15	26
1960年代	5	2	8	5	20
1970年代	11	10	14	13	48
1980年代	3	23	18	15	59
1990年代	4	6	18	11	39
*不明瞭	0	1	0	1	2
回答なし	5	8	9	17	39
合計	31	55	77	81	244

\*不明瞭には、元号と西暦の区別の付かないもの、はっきりした年数のわからないものなどがある。

公民館の概念が1946年の次官通牒「公民館の設置運営について」によって明文化されたものであるかぎり、それ以前の設立とする回答は他の施設からの転用を示していることになる。また、前項で見たように分館専用以外の施設からの転用・流用によって、実質的な分館数は更に増加することになる。

すると調査結果からは、分館専用施設は1950年代以降現在まで建設が続いていることになる。しかし、これを分館数の増加と見ることはできない。なぜなら個別調査で訊いているのは分館の制度的な設置年度ではなく分館の「建物」の建設年度だからである。<sup>50)</sup>したがって改築などの場合には設置数としては変化がなくても新たな建設数として計上されてしまう可能性がある。分館の施設のほとんどが木造であることを考えあわせれば、近年の分館専用施設建設数は改築などによるものと判断することが妥当だと思われる。

1980年代以降の行政改革や生涯学習政策の推進の趨勢においては、分館設置数の増加は望むべくもないが、それでもなお改築を含めて分館専用施設が建設されている

ことは分館が地域共同体に必要とされていることを示すものである。市町村による補助金があるとしても分館の建設には地域住民に応分の負担を強いることになる。<sup>51)</sup> 分館が改築を実行できるかどうかは、分館活動の充実度をはかる試金石となっているのである。

#### ⑥利用頻度

分館活動の充実度をはかる指標のひとつとして、個々の分館の平均的な利用頻度についてまとめたのが表8である。

表8：施設の利用頻度（複数回答あり）

	北信	南信	東信	中信	合計
①ほぼ毎日	16	38	13	18	85
②半分以上	35	37	23	42	137
③月約10日	33	32	43	31	139
④週1, 2日	25	14	19	21	79
⑤主な行事	40	30	56	47	173
⑥ほぼなし	2	1	0	0	3
回答なし	3	5	12	8	28

全体で一番多かったのは“主な行事を行うときだけ”という回答であった。次に多かったのは“月半分以上”もしくは“月10日前後”の利用であり、“ほとんど毎日”というところも少なくなかった。毎日の利用は、とりわけ南信で多くなっている。一方、“ほとんど利用されていない”とする分館は3館のみであった。ところで、「主な行事」とは月にどのくらいの割合であるのかは、個々の分館で異なる可能性も大きい。設問の意図としては週1, 2日より少ない頻度、すなわち月に数回程度を想定していたといえるのだが、回答には他の頻度と組み合わせたものが散見される。これは主な行事を頻度の基準として捉えているのではなく、結果として分館が主な行事の拠点となっていることを示しているといえる。

いずれにしても、全体の6割近くの分館が、3日に1度以上使用されているということは、地域に密着した施設の必要性を示しているといえよう。

#### ⑦町内会等との関係

分館が、自治会や区、町内会と独立の関係にあるか否かを表9に示した。

全体の傾向として“組織は別だけれども、財政的には自治会などからの助成金で運営している”ことが多いことがわかる。また、南信・中信では分館が“財政的にも人的にも別の組織である”と捉えている市町村が、北信・東信に比べて多いのが特徴である。役員を兼務せず、

表9：町内会との関係（複数回答あり）

	北信	南信	東信	中信	合計
①別組織	5	12	3	14	34
②助成金	16	11	15	14	56
③役員兼務	1	9	7	6	23
④その他	1*	0	1**	5***	7
回答なし	1	3	0	0	4

\* 自治会役員の一つとして地域公民館長がある

\*\* 組織は自治会の役員として、財政は自治会費から支出

\*\*\* 各町会により異なる  
 予算的には、別と一緒のところがある  
 分館によって異なる  
 分館運営＝村交付金と区助成金で運営

組織と活動の独立性を保障しようとしていることも注目される。

#### ⑧財政的援助

市町村から分館に対する財政援助は108市町村、全体の90パーセントで行われている。明白に財政援助がないと答えたのは中信の白馬村、および南信の飯田市、下伊那郡の阿南町、阿智村、大鹿村、根羽村、浪合村のみであった。ここでも、前項と同様に南信・中信に特徴的な結果が表れている。

表10：市町村公民館による支援内容（複数回答あり）

	北信	南信	東信	中信	合計
①役員研修会	21	18	12	24	75
②共催事業	10	14	6	18	48
③モデル事業	5	2	5	4	16
④研究会交流	7	9	9	18	43
⑤助言	15	17	17	17	66
⑥広報	7	7	7	14	35
⑦派遣研修	6	6	3	8	23
⑧主事が直接	3	1	2	5	11
⑨その他	2*	0	2**	2***	6
回答なし	1	6	1	0	8

\* 事業の相談に応じる、講師の紹介・手配  
 物品の貸出など

\*\* 備品貸与か講師紹介・派遣  
 作品・成果発表の機会を設ける（文化祭・芸能祭）

\*\*\* 29分館を7つのブロックに編成して、ブロック単位で行う事業については、事業費の助成を行っている（30,000円／事業）  
 公民館運営の手引き発行



### ⑨分館活動の支援内容

“市町村の分館活動や分館活動に対する市町村公民館の支援内容”については、市町村調査と個別調査の両方で回答を得ている。ただし、個別調査の調査票も分館役員が記入しているのは約半数であり、残りを市町村の公民館職員が記入していることを考慮すると市町村調査の結果を見れば十分である。結果を表10にまとめた。

数が多かったのは役員研修会や事業を進める上での助言、事業の共催など直接日々の分館活動に結びつくような支援の方法であった。それに対して、市町村公民館の主事が直接事業にかかわる、モデル事業などを進める、管外の研修へ派遣するなど市町村と分館役員の双方に負担を強いるような支援の方法は敬遠されていることがわかった。

### ⑩市町村公民館との関係

市町村公民館と分館との関係についても、前項と同様二つの調査から回答を得ている。しかし、これもまた市町村調査の結果をみれば事足りる。結果は表11にまとめた。

表11：市町村館と分館の関係（複数回答あり）

	北信	南信	東信	中信	合計
①分館役員が委員会委員	4	6	6	8	24
②分館役員が公運審委員	5	5	4	11	25
③市町村館の参加者集め	22	20	20	29	91
④分館事業を市町村館広報	3	3	5	11	22
⑤市町村館で分館運営相談	15	16	18	20	69
⑥分館の要請市町村館事業	5	10	3	13	31
⑦分館地域課題事業の相談	12	14	8	7	41
⑧その他	0	1*	1**	2***	4
回答なし	0	7	0	1	8

\* 分館の希望する出張講座を行う

\*\* 地域性に考慮した独自事業を展開

\*\*\* 分館役員が本館行事を行う（手伝う）  
あくまでも対等の関係にある

こちら、前項と同様に分館が市町村館の事業の参加者集めに協力する、あるいは市町村公民館の主事や館長

が分館の運営について相談を受けてくれる、などの具体的に結果の分かりやすいものに集中して、分館役員が市町村公民館の委員会委員になったり運営審議会委員になったりすることは注目されていない。個別調査が異なるのは後者の一点、すなわち分館役員が市町村公民館の委員会委員として参加する、ということへの関心の高さである。これは、調査票の記入者である分館役員自らが当該委員としてかわりをもっていることに由来すると考えられる。

### ⑪運営上の悩み

二つの調査で求めた運営上の悩みとは、調査票に“たとえば、役員の選出、分館の財政、分館組織、事業の内容、住民の関心や参加、分館の施設、市町村公民館への要望など”とあるように、今回検討した分館体制の枠組みの次に来るべき検討事項を豊富に含んでいるといつてよい。だが、今回はあくまでも分館体制の枠組みに関わる限りでの悩みだけをとりあげることにした。先に悩みの記述を列挙し、同種のものごとにまとめてコメントを加える。

まずは、分館の抱える世帯数などについて。

“分館の規模が大きすぎると思われる”

“区が大きすぎ、思ったように行かないことがある”

“分館の規模の違いによる問題”

“分館の抱える世帯数は、まちまち”

“分館数が多く、分館ごとの個数の差が大きい”

これらは一つの分館が抱える世帯数の開きがたいへん大きいことを示している。なぜなら、分館は一定の人口に対して均等に配置されているわけではないからである。同じ市町村内でも市街地と山間部では状況が異なっている。したがって、個々の分館の状況をより具体的に把握するような方法も必要であることが示唆される。

次は、分館の施設について。

“分館の建物の老朽化”

“建物の全面建替の時期である”

“館としての広場がない”

“分館の建物は神社の舞台であったものを使用していますが設備、内容ともに欠けています”

“分館の改築（戦後間も無い建物で古く、雨もり等あり）”

これらは、分館専用施設の建設年で予想したことを裏付けるものである。施設の建て替えは、個々の分館にとっては大問題であることがわかる。

最後に分館の位置づけと、本館との関係について。

“分館の位置づけ（目的、事業）がはっきり認識さ

れていない”

“分館が本当に地区にとって必要なのか悩んでおります”

“過疎化が急速に進む自治体では、分館制度は見直すべき”

“当町にある地区公民館は、一般的に言われる「本館（支館）」と「分館」の中立的な立場にあると考えられる”

“分館が本館を活用することが非常に少ない”

“町会住民の自治組織として、行政から完全に独立した立場を継続していくか行政にもっと補助を要求していくべきか”

分館が地区の住民にとってどんな意味を持つかが、共有されない状況が生まれているのである。また、過疎という状況の中で9世帯28人を対象とした分館さえ存在する。

また、本館と分館の関係や町会、行政との関係など分館は様々な組織との距離を測りながら活動しなければならないこともわかる。

本章の分析は、データによる限界はあるが、分館普及の実態を大まかに把握することができた。条例化の有無や専用施設の存否など、個々に状況は異なるが、このように多数の分館が存在してきた歴史的事実のもつ意味について、今後、運営組織や予算、事業内容に関するデータを分析して、さらに掘り下げて考察する必要がある。

（大島英樹）

## むすび

長野県には、公民館分館が多数存在し、それらは、住民の学習活動に大きく貢献してきたということで、高い評価を得ている。だが、公民館システムをみると、条例に基づく分館、条例に基づかない公民館類似施設が混在し、極めて分かりにくい地域公民館システムを形成している。今回の報告では、長野県の地域公民館システムが曖昧にならざるを得なかった背景として、長野県における公民館と地域共同体との一体性があらためて明らかになり、いわば、公民館システムはそれに依拠しながら進められてきたことが浮き彫りになった。

だが、そのことの現代的意義と同時に矛盾も大きい。現代的意義としては、地域密着性、住民参加などに結びつく公民館の生活の共同性を支える拠点としての可能性があげられよう。その一方で、共同体の形骸化が進行しているという矛盾もある。長野県の場合、地域公民館システムが地域に定着した生活の共同性を発展させるように進展しているケースと、それが困難になっているケースに二極化しつつあるが、それをどう解明することがで

きるかを今後のケーススタディで掘り下げる必要がある。

（上原直人）

## （注）

- 1) 横山宏・小林文人編著『公民館資料集成』エイデル研究所 1986, p. 9
- 2) 日本社会教育学会編『現代社会教育の創造』東洋館出版社 1988 p. 513
- 3) 前掲、横山・小林『公民館資料集成』 p. 34
- 4) 長野県公民館運営協議会編『長野県公民館活動史』1987 p. 403
- 5) 同上 pp. 394～396
- 6) 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」1998
- 7) 宇佐川満『現代の公民館』生活科学調査会 1964
- 8) 小林文人・平良研一『民衆と社会教育』エイデル研究所1988
- 9) 前掲、日本社会教育学会編『現代社会教育の創造』
- 10) 鳥取県倉吉市『自治公民館のあゆみ』1993 p. 15
- 11) 前掲、宇佐川『現代の公民館』p. 167
- 12) 佐藤千代吉「自治公方式とその意義—教養主義と生活主義の立場から」小川利夫編『現代公民館論』（日本社会教育第9集 東洋館出版社1965, p. 129
- 13) 小川利夫「自治公民館の自治性」『月刊社会教育』1963年3月号 p. 38
- 14) 小林文人「社会教育法の地域定着—法理念の定着の問題を中心に—」吉田昇編『社会教育法の成立と展開』（日本の社会教育第15集）東洋館出版社 1971
- 15) 長野県公民館運営協議会『長野県公民館活動史』1987 p. 125
- 16) 飯田市公民館『飯田市公民館活動史』1994 p. 74
- 17) 社団法人全国公民館連合会編『公民館のあるべき姿と今日的指標・総集版』1982 pp. 36—37
- 18) 前掲『長野県公民館活動史』 p. 64
- 19) 長野県公民館運営協議会編『社会教育実践集第1集 信州の自然に生き、そして学ぶ』1982 p. 163
- 20) 寺中作雄著『社会教育法解説／公民館の建設』国土社 1995
- 21) 『解説教育六法1997』（三省堂 1997 p. 280）によれば、現在では、“第21条3項 分館の事業の運営上必要があるときは、公民館に分館を設けることができる”と規定されている。
- 22) 長野県公民館運営協議会編『公民館シリーズ第6集 みんなの公民館』1969 p. 13
- 23) 同上 p. 14

- 24) 表1は、1955年以降の長野県の分館数を取り扱ったものである。1954年以前の数字は不明なので、長野県の分館が大幅に増加したとは言いきれないが、1955年の文部省『社会教育調査報告書』をみると長野県の分館数が、他都道府県に比べて圧倒的に多いことが分かる。
- 25) 表1をみると、1955年、56年、57年の分館数はそれぞれ、2723、2585、2682となっているのに対して、1959、60年の分館数と公民館類似施設数の合計は、それぞれ、2488、2648となっている。
- 26) 前掲『長野県公民館活動史』 pp.256-257
- 27) 長野県公民館運営協議会編『公民館シリーズ第3集 公民館の手引き』 1961 pp.12-13
- 28) 同上 p.12
- 29) 同上 p.12
- 30) 同上 p.13
- 31) 同上 p.13
- 32) 同上 p.8
- 33) 前掲『長野県公民館活動史』 p.226
- 34) 櫻井彦郎編『長野県の特徴ある風土に生きる社会教育－公民館活動を主軸とする文化遺産－』 1997 pp.161-165
- 35) 長野県公民館運営協議会編『公民館シリーズ第4集・分館の活動』 1963 pp.23-24
- 36) 『公民館のあるべき姿と今日的指標・総集版』 pp.184-185
- 37) 前掲『長野県公民館活動史』第5章3節
- 38) 同上 p.461
- 39) 飯田市に関しては、『飯田市公民館活動史』、茅野市に関しては、長野県公民館運営協議会編『社会教育実践集第10集 信州の自然に生き、そして学ぶ』（1991 pp.161-165）を参考にした。
- 40) 前掲『長野県公民館活動史』補章第1節
- 41) 同上 pp.695-713
- 42) 前掲『飯田市公民館活動史』 pp.127-129
- 43) 前掲『公民館の手引き』 pp.16-23
- 44) 前掲『分館の活動』 pp.5-12
- 45) 前掲『みんなの公民館』 pp.15-18
- 46) 長野県教育委員会・長野県公民館運営協議会編『社会教育実践集第8集 信州の自然に生き、そして学ぶ』 1989 pp.151-153
- 47) 同上『社会教育実践集第13集 信州の自然に生き、そして学ぶ』 1994 pp.107-109
- 48) それぞれのブロックに含まれる市町村は次のとおり。  
[北信]：更埴市、上山田町、大岡村、戸倉町、坂城町、鬼無里村、戸隠村、三水村、小川村、信州新町、信濃町、中条村、豊野町、牟礼村、須坂市、高山村、小布施町、中野市、山ノ内町、木島平村、野沢温泉村、長野市、飯山市、栄村、豊田村  
[南信]：阿智村、阿南町、下條村、喬木村、高森町、根羽村、松川町、上村、清内路村、大鹿村、天龍村、南信濃村、売木村、平谷村、奉阜村、豊丘村、浪合村、伊那市、駒ヶ根市、宮田村、高遠町、辰野町、中川村、長谷村、南箕輪村、飯島町、箕輪町、岡谷市、茅野市、諏訪市、下諏訪町、原村、富士見町、飯田市  
[東信]：佐久市、丸子町、真田町、青木村、長門町、東部町、武石村、和田村、小諸市、上田市、臼田町、佐久町、小海町、川上村、南相木村、南牧村、八千穂村、北相木村、軽井沢町、御代田町、浅科村、望月町、北御牧村、立科町  
[中信]：塩尻市、松本市、大町市、小谷村、松川村、池田町、白馬村、八坂村、美麻村、坂井村、坂北村、山形村、四賀村、生坂村、朝日村、波田町、本城村、明科町、麻績村、梓川村、安曇村、三郷村、奈川村、穂高町、豊科町、堀金村、王滝村、開田村、三岳村、山口村、上松町、大桑村、植川村、南木曾町、日義村、木曾福島町、木祖村
- 49) 分館実態調査1（市町村別全体調査）調査票より引用。以下の引用も断りのない限り調査票の文言による。
- 50) 分館実態調査2（個別分館調査）調査票での文言は、“建物の構造は（ ）年に建設され、（鉄筋・木造）で敷地面積は（ ）㎡、建物面積は㎡”となっている。
- 51) 長野県公民館研究会の聞き取りによる。