

コミュニティをめぐる諸政策の動向と 公民館

荒井 容子
法政大学

はじめに

1970年代コミュニティ・センターの住民による自主管理とそれによるコミュニティ意識・自治意識の形成をめざしたコミュニティ政策が展開したとき、公民館はコミュニティ・センターとの関係で微妙な位置に置かれていた。

自治省だけでなく、各省庁で展開されたコミュニティ政策と同様に、文部省は公民館をコミュニティ・センターの一つとして積極的にコミュニティ政策の中に位置づけようとした⁽¹⁾。事実として、モデル・コミュニティの指定を受けた地域では、政策展開の中で、提案されたコミュニティ・センターの役割を公民館が担い、それが、自治体全体の公民館制度をコミュニティ政策と呼応した形で定式化していくことにつながったところもある⁽²⁾。

他方、周知のことではあるが、1970年代後半には、上記の傾向とは別に、コミュニティ・センターと公民館を対立してとらえる政策論争も展開された。争点は「職員」の存在の是非であり、公民館に即していえば、それは「社会教育職員」のことを指していた。そこでこの論争は、「教育専門職員」としての「社会教育職員」自体を否定する「社会教育の

終焉」という主張まで生み出す論争につながっていった。この論争は公民館とコミュニティ・センター、どちらを建てるのかという、各自治体での具体的な地域施設建設策、それを決める地域施設計画の問題とも関わっていた⁽³⁾。

公民館とコミュニティ政策との関係は、この二つの異なる位置づけの中で推移してきたといえる。

ところで、近年、この1970年代以降の「コミュニティ」政策の展開について、これを批判的に検証し、その上であらたなコミュニティ政策を構想する動きが活発化してきている。例えば「概してコミュニティ・センター自主管理というコミュニティ政策は、必ずしも住民自治の発展という政策目標は⁽⁴⁾達成できなかったところが多い」とし、さらに「この時期建設（著者は1980年代としている—荒井）されたコミュニティ・センターそのものが、生涯学習活動のための貸部屋機能を主とするものが多」と、これを批判する議論が出てきている⁽⁴⁾。

周知のように、1980年代後半には、臨時教育審議会答申の影響を受けて、文部省による「生涯学習」のまちづくり政策にとどまらず、各省庁が「生涯学習」を掲げた施策を展開し、各自治体でも「生涯学習」政策が

展開された。それはかつてのコミュニティ政策への注目に取って代わる勢いであった。そしてそこでもまた公民館は、生涯学習施設としての位置づけの一方で、「生涯学習センター」等という公民館とは別の目的をもった「生涯学習」施設との関係が問われることになった⁽⁶⁾。

この動向と、前述のここでの「生涯学習活動のための貸部屋機能」という言及が呼応しているのかどうかは分からない。しかし1980年代の生涯学習政策と公民館との関係も念頭におけば、コミュニティ政策に改めて注目があつまる近年の動向の中で、公民館がこの政策動向に、その存在の是非を含め、再度、さまざまな形で複雑に影響されることが予想される。

そこで、本稿では、まずコミュニティ政策に改めて関心が集まっている近年の動向について、諸論稿におけるその見方を整理する。その上で、1970年代のコミュニティ政策における「公民館」問題を振り返りつつ、現在の「コミュニティ」に関する政策動向の中で、公民館の立場をどのようにとらえるべきか論じてみたい。

1. コミュニティ政策の検証と再開の動向

国民生活審議会コミュニティー問題小委員会報告「コミュニティー生活の場における人間性の回復―」⁽⁶⁾（1968年9月）を契機として、自治省を中心にはじまり、各省庁に波及し、また市町村自治体の今日に至るコミュニティ施策につながっている、いわゆる「コミュニティ政策」を、今改めて検証し、今日の段階で改めて「コミュニティ政策」のあり方について研究する動きが活発化してきている。例えば2002年に発足したコミュニティ政策学会は、その研究プロジェクトの一つに

「わが国コミュニティ政策の総括」というテーマを設定し、2004年度からの共同研究の成果の一端を、今夏、同学会研究機関誌に発表している。そこでは、1970年代当時モデル指定を受けた「コミュニティ」について、その政策とその後今日までの施策・活動の経過が調査・分析されている。この機関紙ではまた、政策動向をにらみつつ、コミュニティ政策を論じる研究論考が多数掲載され、継続発行されている。

ところで、1970年代に展開されたコミュニティ政策はその後も各自治体で継続されたとはいえ、国の政策動向からは一端、関心が薄れる時期があった。旧自治省によるモデルコミュニティ指定は1971年に40地区、1972年13地区、1973年に30地区のあと⁽⁷⁾、「1983年から1985年にかけて計147の『コミュニティ推進地区』を、1990年から1992年にかけて計141の『コミュニティ活性化地区』を指定」したという⁽⁸⁾。しかし、その実態は恐らく、上記コミュニティー問題小委員会のメンバーの一人であり、施策遂行のための助言組織としてそのあとすぐ自治省のもとに設置された、コミュニティ研究会のメンバーでもあった倉沢進が、後にその後の施策の展開実態をふりかえり「先を読むことの好きな官僚に言わせれば、『もうコミュニティは、はやらない』のである」⁽⁹⁾と述べているような状態であったのだろうと推測される。

しかし、国際関係、国際経済の動向と結びつきながら、さまざまな思惑で動きはじめる1990年代の日本の地方制度改革は、「地方分権」推進政策として展開し、「規制緩和」原理による1999年の地方分権一括法案によって、社会教育法「改正」も含め、その影響を各行政分野に波及させていく。そしてこの流れは継続し、地方制度再編政策、自治

体合併問題とも関った基礎自治体をめぐる議論の下、所謂、基礎自治体内での「地域自治組織」の議論につながっていく⁽¹⁰⁾。具体的には第27次地方制度調査会答申（2003年11月）で「基礎自治体」による「地域自治組織」の設置が提案され、これが2004年の地方自治法「改正」によりその第7章第4節「地域自治区」として制度化される⁽¹¹⁾。また、今年2007年2月には総務省地方自治局の下にコミュニティ研究会が設置され、同研究会は早くも6月に「中間とりまとめ」を発表している⁽¹²⁾。この研究会設置はかつての「コミュニティ研究会」⁽¹³⁾を想起させるもので、政府、総務省の「コミュニティ政策」に対する意欲の強さを読み取ることができる。

2. コミュニティ政策の変化

(1) 目的の変化

－「地域振興」から「協働」組織化へ－

ところで、このような政策展開をふまえて、1970年代のコミュニティ政策とその後の展開を検証し、新たな「コミュニティ政策」を見据えた議論を展開している諸論稿をみると、そこではコミュニティ政策がもつ関心の所在の変化が、共通に指摘されていることがわかる。この変化は大きく、二つに捉えられるように思う。

その一つは、コミュニティ政策の目的についてである。

菊池美代志は1970年代から主として1980年代まで展開したコミュニティ政策を「地域の生活環境改善と連帯の強化を目的とした」「地域振興型」⁽¹⁴⁾とし、それが、「1980年代半ばからはじまり1990年代に本格化していった『行革』の時代に」、「効率やコストという市場の論理を前提とする町づくりと共

働を指南するという『地域経営型』の発想を包含した政策に変質してきた」⁽¹⁵⁾としている。

また、名和田は1970年代のコミュニティ政策と1990年代以降のそれとを区別し、次のように説明している。

「コミュニティ・センター自主管理組織は、当該コミュニティ・センターのサービスエリアを管轄区域として自治体の区域をくまなく覆っており、都市内分権的な様相をもっている」が、「1980年代末にバブルが崩壊して、1990年代は自治体や地域にとってのみならず、日本全体が重苦しい雰囲気にも包まれた。コミュニティ政策としては、不況と財政危機の中でも、公共サービスの質と量のある程度保っていくために、『協働』が唱えられ、都市内分権的な組織にしても、それまでとは異なる取り組みが現れてきたように思われる。／この時期のコミュニティ政策は、コミュニティ・レベルで現実具体的に公共サービスを組織提供する態勢をつくることにあり、1980年代のコミュニティ・センターの管理運営と生涯学習の機会の保障という枠にとどまらず、地域福祉など切実な生活課題に取り組む点に特徴がある」。「日本には既に1970年代から都市内分権制度といったいいものが各自治体の創意工夫で存在してきたが、1980年代以降（文脈からみて、1990年代以降の誤植ではないかと想像される－荒井）は、公共的意志決定を身近で民主的なものにするということよりは、身近な公共サービスを住民自身が組織し提供するという趣旨のものである点に大きな特徴をもつ」。

なお、名和田はこの1990年代以降の政策動向の特徴を「公共的意志決定を身近で民主的なものにするを意図している」「ドイツの都市内分権制度」と「好対照」として、「『日本型都市内分権』とよんでおきたい」、「都市内分権制度が協働型の特徴をもって

いるのが日本の特徴であり、また都市内分権制度は協働型の政策体系の中の不可欠の構成要素である」とも述べている⁽¹⁶⁾。

つまり、コミュニティ政策の目的は、かつての、コミュニティを担う「連帯」や「自治意識」の育成（地域振興）というものから、「公共サービス」の、「協働」による調達（地域経営）というものに変化したという指摘であろう。

(2) 組織対象の射程の変化

—個人から集団へ—

もう一つの変化は、コミュニティ政策が想定する対象が、地域住民個人々から、集団へと移行したことである。

先に紹介したコミュニティ政策学会による研究プロジェクトでは、メンバーの一人、牧田実が、国民生活審議会コミュニティ小委員会報告「コミュニティ—生活の場における人間性の回復—」の示した政策構想について、四つの問題点を指摘したが⁽¹⁷⁾、そのうちのひとつとして、「住民組織と主体把握の問題」をあげ、「既存の地域組織（＝町内会・部落会）の解体ないしは否定を前提とするコミュニティの指定」の問題、「有限責任型リーダー」を「強調」という問題、すなわち「既存住民組織の否定と専門職など新都市中間層への期待」が「多くの地域の実態から乖離し、コミュニティの主体と組織の設定に無用な混乱と対立を招くことになった」と指摘している。

では、コミュニティ政策の現実、この点ではどのように展開したと見られているのか。

菊池美代志は次のようにまとめている。

「これらのコミュニティ政策に対しては、多数の批判が寄せられた。第一はコミュニティ行政の理念と実践の乖離が問題となった。初期の時代では、コミュニティは自由な個人が集まって新しい地域社会を形成するもので、

町内会・自治会はこれに対立する存在だと考えられた。すなわち町内会抜きの地域社会をつくるのが使命とされたのだが、実際にコミュニティづくりが始まってみると、多くの地域で町内会・自治体を中心とする活動が実施され、理念と異なる事態が展開することになった。これが日本の現実だからということで行政サイドは妥協し、町内会・自治会を組み込んだコミュニティづくりが始まったのは周知のところである」⁽¹⁸⁾。

つまり、当初の政策構想の、実態との乖離、そして構想の、現場での変質の中で、実際のコミュニティ政策は、団体、しかも多くは町内会・自治会を基盤として展開されたということだろう。

しかし菊池は、現実には構想の変質にとどまらず、この間、日本の地域社会では、「町内会・自治会での近代化や透明化」が進み、「学区型コミュニティ協議会の普及、テーマ型有志組織の噴出、コミュニティ施設の増加」、「コミュニティ施設」への「市民参加と自主運営の導入」によって、「行政サイドの地域振興型コミュニティ観に対して、住民サイドの『地域管理型』コミュニティ観が登場した」とし、これを「特筆される」こととして論じている。

また菊池は、学区コミュニティ協議会に高い期待を寄せ、これが町内会・自治会の視野を広げ、さまざまな地域組織、「文化・体育・福祉のテーマ型組織も加入し」、そこに「多様性と豊かさが生まれ」、「今後はNPOとの提携が重要で」、すでに「提携のパターンが明らかにされつつある」⁽¹⁹⁾と、今後のコミュニティ政策のあり方を示唆している。

つまり、地縁団体自体の「民主化」、そしてそれらも含む多様な地域団体を「コミュニティ」として組織化することが、町内会・自治会、市民団体、そしてNPOも含んで現実のものになりつつあり、それを今後のコミュニ

ティ活動をにう基盤として位置づけようということであろう。これは要するに、地域住民個人々人を基盤としてコミュニティを構想したかつての発想から、団体を基盤とする発想へと、コミュニティ構想が変化してきているということではないか。この団体組織化に依拠した発想は、第26次、また第27次地方制度調査会の答申とも呼応している。

そしてそれは「コミュニティ・センター」という施設とその運営—自主管理という形態—をもとに「コミュニティ」を形成していこうとする構想の変更ととらえることができる⁽²⁰⁾。

3. コミュニティ・センター論と公民館論の異同

1970年代から80年代にかけての、コミュニティ・センターと公民館をめぐる対立には、各自治体の中での具体的な施設建設をめぐる駆け引きや、コミュニティ政策で示された構想とその実際の展開との乖離、また公民館を拠点として活動していた人々への一般行政部局職員による偏見にも近い批判意識（「特定の人独占して学習にこりかたまり、地域に還元しない」「権利意識ばかり先行している」⁽²¹⁾）なども絡んでいた。しかし、ここではそれらの具体的な問題を離れて、コミュニティ政策が当初もっており、また論争時にもそれと呼応して議論がなされたコミュニティ「構想」⁽²²⁾とその中でコミュニティ・センターの位置づけ自体が、前節でみたように、現在、問い返されているということ念頭に、当時のコミュニティ「構想」におけるコミュニティ・センター論と、社会教育の分野で蓄積されてきた公民館論とを対比し、その関係を考えてみたい。そうすると、次のような類似点と相違点が浮かび上がってくる。

まず類似点としては、施設主義ということである。周知のように、第二次世界大戦後の社会教育政策はその考え方として、戦前、団体に依拠して思想善導という統制政策を推進したことの反省に鑑み、また占領軍の意向も受け入れて、図書館、博物館、公民館など、施設の設置により、これを地域住民が自発的に活用していくことによって、人々が学習し、また社会教育活動を自ら展開することを、その政策方針にしていたと見ることができる。これは旧教育基本法第7条にも示唆されていることであった⁽²³⁾。そして、教育基本法制定まえに提案された公民館についても、戦後の厳しい経済情勢から既設施設の活用などが提案されていたとはいえ、それは物的施設をよりどころにした提案となっていた⁽²⁴⁾。公民館のその後の展開の中には施設主義によったとはいえない面もあった。しかし、公民館とコミュニティ・センターの論争において論陣を張った公民館関係者が根拠としていた公民館論は、1960年代から1970年代にかけて、東京都多摩地区（三多摩）の公民館に関する実践をふまえて構想されてきたものであり、それはこの「施設主義」の考え方を発展させてきたものだったといえるだろう⁽²⁵⁾。

ところで、すでに見たように実は、1970年代のコミュニティ政策におけるコミュニティ「構想」もこれと同様、施設主義の立場をとり、それゆえ、コミュニティ・センターを重視していたといえる⁽²⁶⁾。

一方、相違点は二通り、捉えることができる。

一つは、方法における「教育」という観点の自覚の有無である。コミュニティ構想にある「施設」設置とその自主管理による「自治意識」の形成という目的意識には、明らかに「教育」的意図が孕まれている。例えば、前掲の小委員会報告「コミュニティ—生活の場に

おける人間性の回復」では、「地域住民のコミュニティ活動のひとつとして住民身(π) ずからの手による施設の運営管理は、コミュニティのあり方として、本来望まして姿であろう」とし、その実現のためには、「地域住民自身が相互の間に存在している多様な能力を自覚し、主体的に興味を掘り起こすことにかかっている。そして自己の能力が地域住民に貢献しようという自覚をもったとき、積極性は一段と高まるであろう」と、その「意識」の発展を可能態として想定している。しかし、このような「自主管理」を通じたコミュニティ活動発展への働きかけについては、「行政当局がこれらの活動の種類、内容、性格等について適切な情報を地域住民に提供することが重要になるであろう」という説明にとどまっている。そこでは「行政当局」と地域住民との間のコミュニティ・センターを介した緊張関係には考えが及んでいない⁽²⁷⁾。

一方、公民館論においては、「施設主義」の立場にたった上で、社会教育施設としての公民館をどのように設置し、運営すればいいか、配置、設備、事業、個々の事業における公民館職員の「教育」的働きかけ等が、地域住民である学習者の主体性を保障した「教育」のあり方として、緊張感をもって問い直されることは当然であった⁽²⁸⁾。

またもう一つの相違は、目的についてである。コミュニティ政策における構想は、疑問の余地なく、コミュニティの形成、地域住民の自治意識の形成を目指していた。しかし、社会教育施設としての公民館は、地域住民の自治意識の形成に貢献することは可能であり、これを、一定の手続きを踏んで、その教育目的の一つに入れることは可能だが、本来、そのような学習目的・あるいは他者に働きかけたいとする教育目的は、個々の住民の判断・要求、そしてそれに呼応した社会教育活

動に任されることになる。

一般的に述べるなら、公民館はコミュニティの形成、地域住民の自治意識の形成だけを目的として設置されるものではなく、またそれらを究極の目的とするということもできない。むしろ、公民館は人々の多面的な成長につながる学習・文化活動が展開することを支援し、住民の自治意識は、そのような個々の多面的な成長発達の中の一つとして位置づけられる⁽²⁹⁾。公民館では固定された「自治意識」の育成が目的とされるというよりも、むしろ、そのあり方を、地域社会の変動、地域住民把握の発展等の要素を踏まえて常に問い返していく、そのような住民自身の学習が支援されることになるともいえる。そしてこのような教育的営みを考えたとき、地域住民の学習の過程を問い返す契機となりうる役割を担う、社会教育職員の、まさに教育専門職としての位置づけが重視されることになる。

4. コミュニティ政策の変化と公民館論

ところで、第2節でみたように、コミュニティ政策においては、その「施設主義」、それを支えていた個人を主体とするコミュニティ形成という構想が今、批判的に検証されている。そして、「町内会・自治会」という既存地縁組織自体の変革という実態・可能性も踏まえ、他の諸団体の登場も踏まえ、既存諸団体を組織していくことに期待が高まっている。

実は公民館においても、これと平行して捉えられる問題がある。前節でみた、施設主義を発展させたと位置づけられる公民館論(具体的には公民館三階建論と「三多摩テーゼ」と呼ばれる『新しい公民館像をめざして』が提起した公民館論)は実は、公民館論の発展の中で出されてきたものであり、その前提

には自治公民館論との論争があった。公民館活動を地域活動そのものにとらえ、部落会・町内会等による地域活動と一体化してとらえる自治公民館論に対し、公民館を「教育機関」として限定し、そこに、革新性をみようとするものが、小川利夫が提起した「公民館市民大学方式」であり、その系は公民館三階建論を受け継ぎ、三多摩テーゼへとつながる。このように公民館を部落会・町内会ほかの地縁組織と区別し、また他方で、住民運動・労働運動・社会運動そのものとも区別して、「教育機関」として限定することによってその社会的革新性を担保しようとする議論は、所謂都市型公民館に限らず、農村を基盤とした公民館論（公民館主事論をとおして）にもあったと筆者はみている⁽³⁰⁾。

ところが近年、「自治公民館」への関心が改めて高まっている。その背景には、地域の貧困化・農村部での過疎化の広がりとそのへの対応、他方で自治体の福祉政策の地域展開がある。また「教育活動」としての自覚から、これまでは部落会・町内会と区別して、集落レベルの公民館の運営とその活動を展開してきた地域でも、公民館の部落会・町内会との統合が進みはじめている。

この自治公民館への関心の高まりと、上記のコミュニティ政策の新たな動向とを重ね合わせ、さらにまた、第28次地方制度調査会が「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（2005年12月9日）⁽³¹⁾で、社会教育・生涯学習部門を教育委員会の所掌から一般行政部局のそれへ移す可能性が示唆されたこと、そして実際に、補助執行等の手法で公民館の管理を教育委員会から首長部局に移す自治体が登場してきている事態を考慮すると、公民館がコミュニティ政策に飲み込まれ、「教育機関」としての機能・緊張感を失い、地域サービスの「協

働」の担い手として諸団体を組織化する、その意味で「新しい公共」のつくり手を調達する道具として位置づけられる危険性が危惧される。

5. 新しいコミュニティ政策に対する公民館の位置

ところで、総務省の下に設置された、新しいコミュニティ研究会の座長になっている名和田是彦は、すでに言及したように、近年のコミュニティ政策の動向、「地方自治組織」提案等を「公共サービス」「協働」調達のための「日本型都市内分権」とし、これに対し、ドイツの例をもって「公共的意志決定を身近で民主的なものにするを意図」する「都市内分権」もあることをこの研究会発足以前に示唆している。

また、玉野和志は「団体自治のある程度の整備と財政的な逼迫によってなんらかの住民組織に権限をゆだねようとしたとき、根本的に問題となってくるのは、いったいどんな根拠にもとづき特定の住民組織にそのような権限を付与できるのかという点である。」「民主主義社会において公的な権限は選挙された政治的代表者によって正当化されている。…略…しかし今回の分権改革が、このような住民自治の確立を求めたものではなかったことはすでにみたとおりである。地域自治区も決してそのようなものではない」と述べた上で、しかし、次のように論じている。

「ところで、法的な根拠はないにもかかわらず、行政が事実上公的な性格を認めてきた住民組織がこれまでなかったわけではない。自治会・町内会がそれである。…略…またその加入率が落ち始めた都市部では、住民協議会などのコミュニティ組織を新たに作る

ことでこれに対処してきた。これらのコミュニティ組織は全戸加入とはいかないまでも、地域内のさまざまな団体を包摂することで公的団体としての実質を認められてきたのである。そして、今、NPOなどのボランティア活動の台頭なども含めて地域社会のガバナンスが問われている。」⁽³²⁾

これにまた、菊地美代志が中田実の著書を引いてあげている「地域管理型」コミュニティ政策という議論もあわせて考えると、今、地域社会は、「公共サービス」の「協働」を、諸団体を通じてただ単に担わされるのか、それとも、そのような「協働」が要請されるその原因までも批判的に捉え返しつつ、自治体・国、そして世界への政策批判・提言を、独立・自立した地域社会経営という実践を模索・展開しつつ、提起するのか、それができるのか、そのことが問われている、ということだろう。そして、地域住民は今、まさにこのような課題に取り組むための学習と、そのような学習の組織化を突きつけられているといえる。しかし、そのような学習は柔軟に、多面的に用意されるべきである。

筆者はかつて「公民館史研究の視点と方法—『地域』と『教育機関』—」という題名で、公民館論を「公民館と地域」との関係に焦点を当てて、分析し、論じたことがある。寺中作雄の公民館構想と小川利夫「歴史的イメージとしての公民館」、自治公民館論争、そして公民館三階建論（特に徳永功「公民館活動の可能性と限界」と「下伊那テーゼ」（長野県飯田・下伊那主事会「公民館主事の性格と役割」）を主要に取り上げ、関連論稿にも触れながら、論述した。その中で筆者は、以下のようにまとめた。

「まず、公民館とは、地域住民と権力との関係の中でどのような役割を果たすかを常に問われる『地域』の社会教育施設であるとい

うことを確認した。そして、地域住民が権力機構に包摂される手段となることを防ぐために、教育機関としてその意味を限定し、強調する公民館構想が登場してきたが、そこにおいてもなお、地域住民の間の階層格差・階級対立の問題を見据えて、その『教育機関』としての実践が展開される必要があることを確認した。」⁽³³⁾

つまり、今、公民館は地域の中の「教育機関」として、前述のような状況に地域社会がおかれていることを見据えたうえで、コミュニティ政策・地方制度改革政策に包摂されることなく、「教育機関」としての独立性を保持しながら、地域住民がこの事態を冷静に、豊かに捉え返すことのできる多面的な学習機会（芸術・文化・スポーツ活動を含む）を提供するという役割を期待されていると見るべきではないか。そしてその射程の中に、「自治公民館」（集落公民館）も位置づけていく必要があると思われる。

【注】

- (1) 千野陽一「コミュニティと社会教育」日本社会教育学会・千野陽一編『コミュニティと社会教育』『日本の社会教育』第20集、東洋館出版社、1976年9月25日p.11-12、南里悦史「コミュニティ政策の現段階」『月刊社会教育』1976年1月号、p.57、同「コミュニティ施設と社会教育」小川利夫編『住民の学習権と社会教育の自由』劉草書房1976年9月10日、p.212-213など参照。
- (2) 新潟県柏崎市では「柏崎方式」として、定式化したようだ。特集論考「自治省モデル・コミュニティ施策の検証」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策』5東信堂2007年7月7日、p.43、52。
- (3) 進藤文夫「コミュニティ・センターで地域文化は育つか『公民館—コミセン論争』をふりかえって」社会教育推進全国協議会編集・発行『社会教育の新しい視野をえがく—社会教育「終焉」論批判—』1987年8月23日に詳しい。他に「社会教育とコミュニティの対立」佐藤竺編著『コミュニティをめぐる問題事例』学陽書房1980年2月10日他参照。
- (4) 名和田是彦「日本型都市内分権の特徴とコミュニ

- ティ政策の新たな課題」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策』4、東信堂 2006 年 7 月 7 日 p.48。この文献については、『月刊社会教育』2007 年 10 月号特集「公民館の可能性」を企画準備する過程で、細山俊男氏からその情報を教えていただいた。なお、コミュニティ・センターが「コミュニティ活動」の活性化に十分つながらなかったとする総括については、1970 年代のコミュニティ構想を立てた一人、倉沢進の著書『コミュニティ論—地域社会と住民活動—』「放送大学教材」(財)放送大学教育振興会 1998 年 3 月 20 日 p.96-97 も参照。
- (5) 実は、これより以前から戦後経済の回復とともに地域施設の建設が徐々に広がりはじめると、地域の社会教育の総合的な施設としての公民館は、市民会館ほかの地域施設との関係が問われ、その役割、機能が問い直されていった。徳永功「公民館施設の理論」小林文人編著『公民館・図書館・博物館』垂記書房 1977 年 12 月 31 日 p.101。なお小林文人は「戦後社会教育法制の成立」によって「公民館・図書館・博物館の三館を基本にその体系」が整ったあとの政策動向を「施設『多様化』路線」とし、『雑施設』『乱施設』の問題状況が起こったと指摘している(同『公民館・図書館・博物館』p.37-40)。
- (6) 報告は 1968 年 9 月 29 日にまとめられ、発表されたという。国民生活審議会調査部会編集『コミュニティ—生活の場における人間性の回復—』「国民生活審議会 コミュニティ問題小委員会報告」大蔵省印刷局発行、1969 年 11 月 30 日参照。
- (7) 前掲、特集論考「自治省モデル・コミュニティ施策の検証」『コミュニティ政策』5、p.34-35。
- (8) 同上 p.37。
- (9) 前掲、倉沢進『コミュニティ論』p.95-6。
- (10) 1990 年代の地方分権政策の流れについては、その背景等の分析について、玉野和志「90 年代以降の分権改革と地域ガバナンス」(玉野和志・三本松政之ほか編集『地域社会の政策とガバナンス』「地域社会学講座」第 3 巻、東信堂、2006 年 5 月 10 日)を参考にした。
- (11) 名和田是彦は、すでにこの「地域自治組織」の設定という制度形成の意図が第 26 次地方制度調査会による 2000 年 10 月の答申の中でも示唆されていたことを指摘している。前掲、名和田「日本型都市内分権の特徴とコミュニティ政策の新たな課題」p.46。なお、同学会紀要同号では、名和田他の関連論文を「深化するコミュニティ政策」というタイトルをつけて特集している。
- (12) 「コミュニティ研究会 中間とりまとめ」、総務省ホームページ中の「研究会・懇談会」ページの「コミュニティ研究会」ページ http://www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/community/index.html より 2007 年 9 月に情報入手。
- (13) 前掲、倉沢進『コミュニティ論』、p.89。
- (14) 菊池美代志「コミュニティづくりの展開に関する考察—社会学の領域から—」コミュニティ政策学会・研究フォーラム編『コミュニティ政策』1、東信堂 2003 年 7 月 10 日、p.36。
- (15) 同上、p.37。
- (16) 前掲、名和田、p.48-49。なお名和田の「協働」に関する見解については、同「協働型社会構想とその制度装置」(名和田編著『社会国家・中間団体・市民権』法政大学現代法研究所発行、法政大学出版局発売、2007 年 3 月 31 日)も参照。
- (17) 牧田実「国生審『コミュニティ』報告の特徴と問題」、『コミュニティ政策』5、p.32-33。
- (18) 前掲、菊池、p.36。
- (19) 前掲、菊池、p.38-39。なお、菊池はまた、「行政側からみた町内会・自治会の評価」も「昔は末端的存在、最近はパートナーとして対等的存在、将来は自治の担い手として主役的存在にまで祭りあげられそうである。将来は都市内分権の担い手とまでいわないまでも、重要な構成要素として、各種事業において企画立案機能・決定機能・実施機能・評価機能などの役割を担うことが期待されている」(同 p.42)とも書いている。
- (20) なお、山崎仁朗は「モデル・コミュニティ施策の構想と展開」において、かつてのコミュニティ政策について、当事者であった倉沢進の言葉を引用したうえで、「明治以来、住民自治を蔑ろにしてきた日本社会において、これを再構築することの難しさが端的に表現されている。あえて『ハコモノ行政』に禁欲することで住民の『自主性』を引き出し、『集団噴出可能性』を高めようとしたモデル・コミュニティ施策の『実験的先例』としての試みは、この意味で評価されるべきであり、今後のコミュニティ政策のあり方を考える上でいまだ示唆に富む」と論じている(前掲『コミュニティ政策』5、p.38)。
- (21) 宮崎佳子・小船井美那子・島田怜子「いま、なぜ公民館か—ささやかな住民参加の体験から—」『地方自治通信』1980 年 7 月号、p.42。
- (22) コミュニティ・センターと公民館をめぐる論争は、革新自治体の職員、その政策ブレーンとしての研究者と、社会教育職員・研究者との間で展開されたもので、コミュニティ・センター側の主張は、自治省のコミュニティ政策構想とは立場上、必ずしも同じとはいえない。しかし、実際にはそれらは類似しているので、ここでは同様のものとして扱う。
- (23) 三井為友は「社会教育(第 7 条)」宗像誠也編『教育基本法』第 2 版、新評論 1968 年 12 月

31日の中で、「特に、戦前のわが国の公的社会教育活動が、もっぱら団体を育成し、団体に呼びかけ、団体の中に国民を包み込んで、十把ひとからげにして動員体制に巻きこもうという、団体依存主義であったのにたいして、少なくとも教育基本法は、国および地方公共団体の任務として、図書館、博物館、公民館等の施設の設置をうたい、施設主義に切りかえていく方針を示した。この条文はいきている。これだけでも大きなプラスというべきであろう。」(p.242-3)。小林文人「序章 社会教育施設をめぐる問題状況」、前掲『公民館・図書館・博物館』p.6も参照。

(24) 各地方長官宛文部次官「公民館の設置運営について」1946年7月5日。

(25) この公民館論とは公民館三階建論(小川利夫「都市社会教育論の構想」『三多摩社会教育懇談会研究収録』第1集 1965年、のち横山宏・小林文人編『公民館史資料集成』エイデル研究所 1986年5月28日所収。徳永功「公民館活動の可能性と限界」日本社会教育学会・小川利夫編『現代公民館論』「日本の社会教育」第9集、東洋館出版社 1965年11月)と『新しい公民館像をめざして』(東京都教育庁社会教育部 1973年3月)に示されたもので、それらはその全体の構成からみても、施設を通じた社会教育の展開を前提としているといえる。

筆者はこれまで、「社会教育実践における職員と住民参加の問題」東京都立大学教育学研究室紀要『教育科学研究』第7号 1988年5月31日所収、「公民館史研究の視点と方法—『地域』と『教育機関』—」、公民館史研究会紀要『公民館史研究』第2号 1995年2月15日所収、「社会教育実践研究への問い」『問い続けるわれら』教育実践検討会編集・発行 1998年3月29日などで、これらの公民館論について検討してきたが、「施設主義」の発展としては、これらについてまだ十分に論じてこなかった。今後、改めて丁寧に論証したい。

(26) 松下圭一は、コミュニティ政策と社会教育、コミュニティ・センターと公民館について論じた小川利夫との対談中で、「私は『新施設主義』を主張したい」と語っている。もっとも、その前段で「『市民の学習権を保障する』という場合、市民が集まるような施設をどんどん作っていただけでよい」と述べたあと、この言葉を続けている。『地方自治通信』1980年7月号p.10。

(27) 前掲、『コミュニティ生活の場における人間性の回復—』p.25。なお、同報告書では、コミュニティの「リーダーの養成」における「社会教育の役割」を重視している。また「コミュニティ施設」においても、「運営管理のための職員の充足とその素養の

向上」「運営指導者の高い素養」に言及している。しかしそれらはずかの記述にとどまり、「リーダーの養成」や職員・指導者の素養とコミュニティ・センターの自主運営のあり方とをつなげた議論は展開されていない。また前述の松下と小川の対談では、松下は、市民が集まることができる集會施設を多数つくることのできるコミ・センの方式のメリットを強調している。その上で、「コミ・セン方式だったらどんどん作っていけるため市民活動の拠点がふえる。そのうえ、自主設計、自主管理、自主運営だったら市民のガバナビリティがそこで育っていく」とその「設計」「管理」「運営」方法の工夫による「教育」的可能性について言及しているが、それを「教育」としてとらえていないと思われる。前掲『地方自治通信』1980年7月号p.13。

(28) 注25参照。

(29) 進藤丈夫はコミュニティ・センターと公民館の論争を総括したその論稿のなかで、武蔵野市と三鷹市のコミュニティ・センターが、その設置意図に反して、「趣味活動」の場としてよく活用されている実態にふれながら、これを「教育」の視点から積極的にとらえ、さらに公民館の姿勢を、次のように提示している「趣味は現代社会の中で市民が自分を守る真剣な営みなのである。…略…また、趣味は、個人の内面の文化創造に不可欠な継続的学習活動である。人格と情感を豊かに形成する。そのような人が地域をつくり、まちづくりにかかわることが必要なのである。公民館で公費を使って趣味的な事業も実施するのは、そのような位置づけである。」「市民自治は、それを創る人たちの人間形成の創造でもある。そこでは自治を原則とした教育のいとなみが不可欠なのだ」(前掲、進藤、p.34-35)。

(30) 前掲、拙稿「公民館史研究の視点と方法」p.16-17。

(31) 「行政委員会制度」その中の「教育委員会のあり方」について検討する中で、「文化、スポーツ、生涯学習支援、幼稚園、社会教育、文化財保護なども含め、公立小・中・高等学校における学校教育以外の事務については、地方公共団体の判断により長が所掌するか、教育委員会が所掌するかの選択を幅広く認める措置を直ちにとることとすべきである」と報告した。

(32) 前掲、玉野、p.151-2。

(33) 注30に同じ、p.19。

日本公民館学会年報 第4号

発行日 2007年11月30日

発行者 日本公民館学会

〒305-8572 茨城県つくば市天王台1-1-1

筑波大学人間総合科学研究科（教育学系）

生涯学習学研究室気付
