

『公民館基準の解説』（1962）の意義（日本生涯教育学会第38回大会自由研究部会？ 発表資料）

著者	葉袋 秀樹
著者別名	MINAI Hideki
内容記述	日本生涯教育学会第38回大会 日時：2017年11月11日（土） - 11月12日（日） 会場：国立教育政策研究所社会教育実践研究センター（上野、東京）
発行年	2017-11
URL	http://hdl.handle.net/2241/00149098

『公民館基準の解説』(1962)の意義

葉袋秀樹

筑波大学名誉教授 qzw04141@nifty.com

本研究の目的は、「公民館の設置及び運営に関する基準」(1959)の解説における『公民館基準の解説』(1962)の意義を明らかにすることである。基準、取扱通達、『公民館基準の解説』の内容を比較し、相互の関係を分析した。その結果、基準を補足する内容を通達で示し、通達の内容を補足する詳しい内容を解説で述べていること、解説では公民館と図書館の連携・協力に関する提案が行われていることが明らかになった。

1. はじめに

1.1 研究の背景

わが国には、主な社会教育施設として、公民館、図書館、博物館があり、社会教育法第5章、図書館法、博物館法で規定されている。これらの法律には、社会教育施設の健全な発達を図るための基準に関する規定がある。

図書館法には「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」に関する規定があり、1966～67年に最初の基準案の検討が行われたが、公示されなかった。

当時、一部の図書館職員には、この基準案には、基準の数値目標を上回る図書館の発展を阻害するおそれがあるという意見が見られた¹⁾。

これに対し、文部省担当者は、基準の数値目標を上回る図書館については通達で解説する意向を示し²⁾、小委員会委員長は、様々な意見に対して「詳細な解説を出し誤解のないようにしたい」と述べている³⁾。

他方、公民館では、1959年12月に「公民館の設置及び運営に関する基準」(文部省告示第98号)(以下、「1959基準」という)が大臣告示され、1960年2月、文部省社会教育局長から都道府県教育委員会宛てに「公民館の設置及び運営に関する基準」の取扱について(2月4日付文社施第54号)(以下、「取扱通達」という)が出され、1962年12月、文部省担当者の執筆による『公民館基準の解説』(以下、『解説』という)⁴⁾が出版された。このような解説書は、これ以後、また、他の社会教育施設については刊行されていない。

この『解説』は、社会教育施設の基準に関する解説の例として、公立図書館基準の解説の参考になる。特に解説の内容と方法が重要である。

『解説』は、「第1章社会教育法の改正と公民館基準の制定」(吉里邦夫：前社会教育施設

主任官)、「第2章基準の逐条解説」(中島俊教：同専門員)からなる。第1章には「四基準のあらまし」が含まれ、巻末に、「付」として、「取扱通達について」と取扱通達を収録している。1959基準の解説として、取扱通達、「基準のあらまし」(13p)、「基準の逐条解説」(60p)の3種類の資料が利用できる。

1.2 研究の目的

本研究の目的は、1959基準の解説における『解説』の意義を明らかにすることである。

なお、人口の増減の観点から、わが国の行政の歴史は、社会福祉行政等を除いて、「人口増加、経済成長、行政の拡大期」と「人口減少、経済停滞、行政の現状維持・縮小期」に分けて考えることができ、現在は人口減少期に入ったところである。

1950年代末から1960年代における公民館行政は人口増加期における積極的な行政施策と考えられる。

1.3 研究の方法

研究方法として文献研究を行う。1959基準、取扱通達、『解説』の内容を比較し、相互の関係を分析する。基準と取扱通達の要点を示し、『解説』の解説内容(1959基準の規定とそれ以外)、解説方法、公民館・図書館の関係に関する事項を抽出し、分類整理する。3～5章では、資料の抜粋を示すが、文末の表現が重要であるため、できるだけ原文のまま引用する。

1959基準に関しては、吉里邦夫⁵⁾、谷口正幸(石川県鶴来町中央公民館)⁶⁾、佐藤正夫(佐賀大学教授)⁷⁾、山下栄(尼崎市立図書館長)⁸⁾、加藤雅晴(川村学園女子大学教授)⁹⁾等による文献があるが、『解説』に言及したものはないと思われる。

2. 社会教育法改正と1959基準

加藤雅晴(2003)は、戦後しばらくは、地方公共団体に公民館を建てる余裕がなく、施設がなくても公民館活動はできるという運動論が先行したが、1950年代半ばに日本経済の高度成長の助走が始まり、1950年代末には、徐々に新築の公民館が建ち始めたと述べている。

1959年に社会教育法が改正され、4月に施行された。主な改正点は、市町村における社会教育主事の義務設置、社会教育関係団体への補助金支出である。公民館に関する改正の中心は、第23条の2第1項に「文部大臣は、公民館の健全な発達を図るために、公民館の設置及び運営に必要な基準を定めるものとする」、第2項に「文部大臣及び都道府県の教育委員会は、市町村の設置する公民館が前項の基準に従って設置され及び運営されるように、当該市町村に対し、指導、助言、その他の援助に努めるものとする」を追加したことである。

朱膳寺春三(宮城県本吉町公民館長)(1963)は「最近、各市町村が、公民館建築に対して、著しい関心と意欲を、示しはじめたことは、基準設定に対する一つの反応と見ることができる」¹⁰⁾と述べ、山下栄(1965)は、図書館関係者の立場から、大都市以外の市町村では「公民館基準は有力である」と述べ、加藤雅晴(2003)は、その後の補助金の増額と公民館の整備を挙げ、1959基準の「果たした役割は極めて大きかった」と評価している。

3. 1959 基準の内容

第1条(趣旨)、第2条(対象区域)、第3条(施設)、第4条(設備)、第5条(職員)、第6条(他の施設等との連絡協力)、第7条(連絡等にあたる公民館)、第8条(公民館運営審議会)、第9条(分館)からなる

第3条、第8条を除く7項目について要点を示す。

①趣旨(第1条)

「公民館を設置し、及び運営するのに必要な基準を示すものであるから」「設置者は、この基準に従い、公民館の水準の維持、向上を図ることに努めなければならない」

②対象区域(第2条)

市町村は、「当該市町村の小学校又は中学校の通学区域」等を勘案して、「公民館の事業の主たる対象となる区域」を定めるものとする。

③施設(第3条)

「建物の面積は、330平方メートル以上とする」「体育及びレクリエーションに必要な広場等を備えるように努めるものとする」

④職員(第5条)

「専任の館長及び主事を置き、公民館の規模及び活動状況に応じて主事の数を増加するように努めるものとする」(1項)

「公民館の館長及び主事は、社会教育に関し識見と経験を有し、かつ公民館の事業に関する専門的な知識と技術を有する者をもって充てるように努めるものとする」(2項)

⑤他の施設との連絡協力(第6条)

「公民館は、その事業の実施にあたっては、他の公民館、図書館(中略)その他の教育機関及び社会教育関係団体等と緊密に連絡し、協力するものとする」

⑥連絡等にあたる公民館(第7条)

「二以上の公民館を設置する市町村は(中略)一の公民館を定めて」「公民館相互の連絡調整に関する事業」等を実施させることができる。

⑦分館(第9条)

必要がある場合には、公民館に分館を設ける。

4. 取扱通達

4.1 1959 基準の規定に関する解説

3章で取り上げた項目について要点を示し、末尾に取扱通達の項目番号を付記する。

①趣旨(1)

「少なくとも必要とする内容を示したもので理想的水準を規定したものではない」「設置者は、(中略)この基準に達するように計画を立てて、その実現に努めることはもとより、すすんで水準の向上を図るように努められたい」

②対象区域(2)

市では中学校、町村では小学校の通学区域が「実態に即すると思われる」市でも、農村地帯等では小学校の通学区域とし、市街地等では、人口密度や利用者数に応じて中学校の通学区域より狭い区域とする等、他の諸条件をも勘案し実情に即して定めることが望ましい。

③施設(3)

施設の例示は「代表的な施設の例示」であり、「または」は「いずれか一つがあればよいことを意味したものではない」「建物の面積は330平方メートル以上であるが、利用者の増大等に応じて面積を拡大することが望ましい」

④職員(8)

「専任の館長、専任の主事(中略)を充実することが必要である」

館長、主事は「公民館の事業についての専門的知識、技術、経験を有する等必要な資質を備えた者のうちから任用するよう努めること」

⑤他の施設との連絡協力 (9(3)(ハ))

「図書館(中略)等との連携を強化して職員の協力、資料の提供を受けるとともにすすんでそれらの館外活動(中略)に協力するなど公民館活動の充実を図るよう努めること」

⑥連絡等にあたる公民館 (5)

基準とほぼ同様である。

⑦分館 (7)

「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を増大している事例が数多くみられる」

4.2 追加された事項

1959 基準では定められていない都道府県の役割について解説している。

①都道府県教育委員会の役割 (1)

「都道府県の教育委員会は、この基準に基づいて都道府県の実情に適応した基準を設定し、適切な指導援助を行うなど具体的で有効な措置を講ぜられたい」

②都道府県教育委員会による研修 (8(2))

「都道府県の教育委員会は館長、主事について十分研修できる機会を作り、市町村はこれに参加させるなど便宜を供与するよう努める」

5. 『公民館基準の解説』(1962)

各項目に該当する記述を示し、掲載ページ数を付記する。

5.1 解説の必要性

①第1章の「4 基準のあらまし」

法律(法律、政令、省令、告示等)では、「できるだけ簡潔に表現」しなければならない。「立案当局が表現したくてなし得なかったこと、(中略)条文の字句の裏にかくされている気持ちがある」「基準の目標を達成するためには、ただ条文の字句だけでなく、そのような点まで読みとってもらいたい」(19)

②「あとがき」

「基準の条文が簡単なために、その内容がよく汲みとられない場合が少なくないので是非詳細に解説してほしいとの要望がかなり強い」

(107)

5.2 解説内容(1959 基準の規定に関する)

①趣旨

「未設置町村と未整備市町村解消の目安として」「活用されなければならないであろう」

(17)、「最低限度の努力目標を示したものといえよう」(18)

②対象区域

「市町村ごとに適正配置の判断」をすることが適当であるとの前提に立っている(21)、「公民館活動の効果をあげ、これを地域住民のすべてに滲透するには、市町村に公民館1館というような考え方はどうてい(中略)不可能である」(40)、「分館を以てこれに当てるという考え方にも同様に無理がある」「本館設置の区域の住民と、分館設置の区域の住民とは明かに差別待遇を受けることになる」(41)、「一定の機能を持つ公民館の本館が地区毎に設置されることが必要ということになる」(42)

③施設

「従来中央公民館といっているものにあつては(中略)規模を増大すべきである」(24)

330 平方メートルの標準は、「地区単位の公民館の場合で、利用者が多い場合には云うまでもなくその規模を増大しなければならないし、都市などで利用者の要求の多岐に亘っているところでは施設内容を充実する必要がでてくるから自然と規模も増大することになるであろう」と述べ、「参考のため、人口段階別に適正規模の試案」を示す(51)。

人口 5,000	330 平方メートル
8,000	330-500 平方メートル
15,000	560-1,150 平方メートル
30,000	760-1,380 平方メートル

市街地の人口密集地区では「中学校の通学区域でもかなりの規模のものが必要になる」(51)

「必然的に(中略)運動場なり広場を整備することが要請される」(24-25)

④職員

「専任常勤の館長を必ず置く」(72)

「主事は(中略)是非とも設置しなければならない」「主事を専任にするように市町村はできるだけ努めなければならないであろう」(72)、「できれば、「公民館主事」という名称を用いた方が、親しみが持たれるであろう」(73)

職員の充実に関する国の措置として、「現行どおり地方交付税の積算に見込んで、その充実

をはかることが考えられる」(27)

職員を得られない場合には、「研修等の方法」「県単位での人事交流」を考えることが必要であろう(73-74)。

「専門職員としての条件を整えて、正式にこれを高い位置にひき上げ、公民館運営の効果を増大するように努めることが必要である」(74)

⑤他の施設との連絡協力

「図書館や博物館等の専門的な施設と密接な連携を保ってその物的人的援助を求めるか、それに代わる施設や組織を連絡等に当る公民館に置いてその援護を受けるほかはない」(76)、「ともすると、公民館さえあれば、図書館や博物館は必要がないかの如く思うものもあるが、これは大変な間違いである」(76-77)

⑥連絡等に当たる公民館

「原則としては1館だけであっても、2館以上あって悪いことにもならない」「他の地区公民館の上級公民館としてそれらを支配統御するものでもない」、中央公民館という用語は、「全体を統合する感じを与えるので」「避けたわけである」(84)

⑦分館

公民館活動の普及徹底を期するには、「一般に分館を設けて、住民の生活の本拠にできるだけ近いところにその活動の場を置くことが必要だと云われている」(88)、「分館を設けても設けなくてもよいという意味ではない」(90)

5.3 解説内容(1959基準の規定以外に関する)

①都道府県の整備計画

「府県当局でも実情を調査研究して、一日も早く公民館整備の年次計画を樹てるべきであろう」(21)、「都道府県としての整備計画なども都道府県の「基準に従って立てることも大切なことである」(96)

②市町村長の理解

地方交付税の使用に関しては市町村長の「理解こそ今後のカギを握るものといえよう」(27)

③市町村の整備計画

「何カ年かの計画を立て住民の力を借りて設置するなり、モデル地区を作って1館なり2館なりを設置し、実績を挙げて残りの増設を考えるような方法を講じたらどうであろうか」(41)

④事業計画の立て方

「形式的な調査によるのではなく、役場、学校、保健所、警察、商工会議所、農業協同組合等各種の機関により地域の実態を把握しその課題

を見出し、地域住民各層に応じた事業計画を立案すべきである」(94)

⑤地域の人々・機関・団体との連絡協力

「地域内のあらゆる人材を開発してその協力を求めること、あらゆる施設、機関と連携を保ち、それらの有する資料を利用し、それらの職員の協力を得なければならない」(95)

「農業協同組合、商工会議所、保健所、農業改良事務所、試験所など」と連絡協力すべきである(79)。

⑥市町村合併への対応

「市町村合併で広域団体となった際には、公民館の配置を再調整し、従来公民館のなかった地区にも公民館を新たに建設するぐらいの積極性をもつことを念願している」(22)

5.4 解説方法

①望ましくない対応

「一般によくあるように、誰でも番人さえ置いておけばよいと云うような考え方で、主事の人選をしたり、能力の有無を考えずに格式や年齢だけで館長を決めたり、公民館を姥捨山のような状態に置いたりすることは厳に慎まなければならない」(73)

基準を超えている場合、「設置者が、基準以上にする必要はないと考えて、その縮小、統合を図るが如きことがあったとすれば、それは、公民館というものの本質を解さないための暴挙」である(35)。

②実績・調査結果

「誰でも公民館へ行くことのできる距離」は「分館ならば、5、6分、本館ならば20分以内というのが適正であろう」(42-43)

「私たちの調査」では「公民館までの距離が2キロメートルまでのものが最も利用率が高いようである」(20)

③関係団体の意見

建物の面積について、「全国公民館連絡協議会は150坪を強く主張した」(24)

④将来展望

「この基準が一日も早く理想的水準を示すものに改められる日が来ることを念願したい」(17-18)

5.5 公民館・図書館の関係

図書館にとって非常に重要と思われる見解が示されている。

①現状

図書室等は「必ずしも活用されているとは云

えない」(53-54)

②両者の関係

図書館、博物館等の専門施設は「高度に専門化し分化すると同時に、広く一般の要求に応じ、さまざまな方向へ活動の範囲を拡げていかなければ、(中略)多数の人々の教育活動に結びつくことはできない」「しかし、(中略)専門分化と一般化を同一施設がすべて(中略)行う」ことには非常な無理がある(39)。

③公民館と図書館の協力関係

「図書館は、本来の専門的な事務に専念し、(中略)図書館等の資料の利用を公民館に委ね、公民館は(中略)一般社会教育活動にこの資料を結びつけ、その利用の促進につとめるのが、(中略)能率的であると思われる」

(39)、公民館は、「専門的施設の保管する資料を利用して、住民の要求に応じた活動を展開する」、その意味で「これら専門的施設の媒介者と云うこともできるであろう」(38)

④公民館における図書資料の活用

「図書室だけに図書を閉ぢ込めてしまうのではなく、講義、実習、研究、協議等の機能を持つ施設にも、関係図書を置き、かつ、利用できるように方法を講ずるという考え方でその施設を充実することが大切である」(54)

⑤公民館図書室の運営への援助

「専門的で(中略)よく整備された」図書館の「援助によって始めて公民館としてもその機能をじゅうぶんに発揮できる」(77)

公民館は、図書室に必ず参考図書、雑誌、新聞、必要ならば、地域産業等に関する図書等を備えなければならない(67)。図書館から図書室に定期的な配本が行われ、学級・講座・グループへ関係図書が配られるようにする(67-68)。図書館に物的人的援助を求め、地域住民の必要とする本を公民館でも貸出を受けることができるようにする(76)。

⑥図書館がない場合

「それに代わる施設や組織を連絡等に当る公民館に置いてその援護を受けるほかはない」(76)、「図書館の完全な援助協力の得られない場合は、司書の資格を持つ者を配置しなければならないであろう」(72)

6. まとめ

6.1 基準・取扱通達との関係

基準を前向きに活かす観点から、基準を補足する内容を取扱通達で示し、取扱通達を補足する詳しい内容を『解説』で述べ、基準を補足する文部省の考え方を示している。

全体として、公民館振興を強く訴える解説書となっている。基準にすべてを盛り込むのではなく、基準、通達、『解説』によって、段階的に解説し、徐々に積極的な表現を用いている。

6.2 取扱通達の特徴

理想的水準の規定ではないこと、専任の館長と主事が必要であること、他の施設の職員の協力、資料の提供を受けること、他の施設に進んで協力することのほか、基準で定めていない都道府県教育委員会による基準設定と指導援助、研修機会の提供を求めている。

6.3 『解説』の特徴

(1) 解説内容

1959 基準の規定について、下記の点で取扱通達より詳しく解説している。①趣旨(「最低限度の努力目標」を示したもの等)、②対象区域(本館と分館の利用者に対する相違、本館の必要性等)、④職員(「公民館主事」の用語の使用、職員が得られない場合の対処法、将来の展望等)、⑤他の施設との連絡協力(専門的施設による援護の必要性等)、⑥連絡等に当たる公民館(複数の可能性、「中央公民館」の用語を用いない理由等)、⑦分館(分館の必要性)。

1959 基準の規定以外の下記の点についても解説している。都道府県の整備計画、市町村長の理解、市町村の整備計画、事業計画の立て方、地域の人々・機関・団体との連絡協力、市町村合併への対応。

(2) 解説方法

望ましくない対応、実績・調査結果、関係団体の意見、将来展望等を示している。

(3) 数値目標

③施設について、建物の面積は、基準で「330平方メートル以上とする」と定め、取扱通達で「利用者の増大等に応じて面積を拡大することが望ましい」とし、『解説』では「人口段階別に適正規模の試案」を示している。

(4) 公民館と図書館の連絡協力

公民館には、一般社会教育活動と図書館資料を結びつけて、図書館資料の利用促進に努めること、講義・実習施設等の利用者の身近な場所に関係図書を置き、学級・講座・グループへ図書館の関係図書が配られるようにす

ること、図書館には、公民館図書室へ資料提供と人的援助を行うことを求めている。

(5) 『解説』の影響

ただし、『解説』に関する雑誌記事等はないため、どの程度の影響を与えたかは明らかではない。

6.4 基準の影響力

基準は、基準そのものだけでなく、通達や解説を含めて影響力を与えていると考えられる。したがって、基準の内容に不満があっても、基準の制定を進め、全体としての影響力に期待することが効果的と考えられる。

注・引用文献

- 1) 「愛知支部「望ましい基準」に反対声明」『図問研究会報』81, 1967. 2, p. 6.
- 2) 「「望ましい基準」について 文部省・中島氏と会見」『図問研究会報』81, 1967. 2, p. 6.
- 3) 「昭和41年度全国図書館大会記録」『図書館雑誌』60(12), 1966. 12, p. 508.
- 4) 吉里邦夫, 中島俊教『公民館基準の解説』帝国地方行政学会, 1962, 107p.
- 5) 吉里邦夫「公民館基準について」『社会教育』15(2), 1960. 2, p. 49-51.
- 6) 谷口正幸「続・公民館基準について」『社会教育』15(6), 1960. 6, p. 44-46.
- 7) 佐藤千代吉「設置運営基準の意義と内容」(その一)～(その四)『月刊公民館』39, 41～43, 1960. 8, 10～12, p. 8-10, 8-9, 8-10, 8-10.
- 8) 山下栄「図書館の基準」『図書館界』17(4), 1965. 11, p. 101.
- 9) 加藤雅晴「公民館の発展に向けて」『月刊公民館』556, 2003. 9, p. 4-5.
- 10) 朱膳寺春三「公民館をめぐる法的規制とその問題点 その一」『社会教育』18(1), 1963. 1, p. 14-16.