HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	「北海道公民館史」研究序説
著者	内田，和浩
引用	開発論集，83：209-222
発行日	2009-03-30

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

開発論集　第83号　209-222(2009年３月)

「北海道公民館史」研究序説

内　田　和　浩*

１．はじめに

筆者の研究者としての歩みは，1983（昭和58）年から1991（平成３）年まで８年間在職した神奈川県相模原市での公民館職員としての生活にある。そこでは，地域づくりの拠点として「実際生活に即した」地域の中に公民館が存在していた。そこには，「参加による自治と創造」を原則とした公民館活動が，確かに展開していた。

そして，筆者は1991（平成３）年４月，地域社会教育の「実践的研究者」となるため北海道へ帰郷したのであり，その後特に北海道内の市町村(八雲町，白老町，ニセコ町，中頓別町等)をフィールドにして，「自治体社会教育」における社会教育実践を主な研究対象とした実証研究を続けてきたのである[1]。

しかし，この間の北海道内でのフィールド研究を通じて，北海道の公民館は，本州の公民館とはかなり違うという認識を強めてきた。それは，①公民館自体が存在していない市町村が多い。②公民館の事務室に教員委員会事務局が入っている(もちろん本州の町村にも見られるが)。③教育機関･社会教育施設としての公民館のシステムが不十分(住民参加という点も)。そして，④そもそも公民館とは何かを理解していない市町村が多いのでは，と感じるようになっていったのである。

ある時，「寺中構想は，津軽海峡を渡っていないのではないのか」という問いを先輩の社会教育研究者から投げかけられ，そのことをキッカケに「北海道の公民館はどのように形成されてきたのか」ということに強い興味・関心を持つようになっていった。

そして，2000（平成12）年10月に北海道教育大学（旭川キャンバスに設置された生涯学習教育研究センター専任として）に着任したことにより，センター開講科目「北海道の生涯学習」を分担で受け持つこととなった。そこで筆者は，「北海道の公民館」を担当し，『北海道教育史戦後編四』（北海道立教育研究所，1974）を手がかりに，①北海道では，「寺中構想」による「初期公民館」を設置した市町村は少ない。②建物は重視されず，「走る公民館」が活発に行われた。③公民館の補助金以外の補助金による類似施設の建設が多く行われた。④社会教育主事の配置が重視された。等と講じてきたのであった。

*（うちだ　かずひろ）開発研究所研究員，北海学園大学経済学部教授

[1] 拙著『「自治体社会教育」の創造』（北樹出版，2001）を参照。

本小論の目的は，このような経緯を経て，筆者が今後本格的な「北海道公民館史」研究を進めていくための序説として，その研究方法のアウトラインを整理していくことにある。

今日，北海道は「財政破綻」「市町村合併」「限界集落」等など，持続可能な基礎自治体の存続が危うい状況にある。それは，戦後直後の地域社会の荒廃した状況と極似しており，「寺中構想[2]」に始まる公民館史の中で，「北海道公民館史」研究を進めていくことは，現代における公民館を核とした新しい持続可能な地域づくり・基礎自治体づくりへの新たな提起となると考える。

また，2009（平成 21）年 6 月で社会教育法制定 60 周年を迎える。北海道では，これまで公民館誕生 50 周年や社会教育法制定 50 周年，北海道公民館協会 50 周年（2002〈平成 14〉年）等の節目に「公民館史」等が作成されおらず，全道的な公民館のあゆみを正確に把握することができない状態である。したがって，このような 60 周年を目途に，まだ当時の関係者がご存命のうちに記録として残していかなければならない，と強く感じるのである。

本小論では，まずは現在入手可能な資料をもとに「北海道における公民館のあゆみ」を概観するとともに，今後の「北海道公民館史」研究へ向けてのアウトラインを明らかにしていきたい。

2．北海道における公民館のあゆみ

⑴ 「初期公民館」の状況

第 2 次世界大戦の敗戦は，日本の国土の多くを焦土と化し，経済的窮乏，生活不安，社会的混乱などを生じさせた。このような中，国や郷土を再建していくための新たな方向性が模索され，その一つとして公民館が構想され，その設置が奨励された。

その構想がいわゆる「寺中構想」と呼ばれ，後に「公民館の父」と称された寺中作雄氏（当時，文部省社会教育課長）によって提起され全国に伝わっていた。

北海道でも，北海道庁長官（当時）に届けられた「寺中構想」は，1946（昭和 21）年 8 月 21 日付で「公民館の設置運営に関する件」として，北海道庁教育・民政・内務・経済の各部長名で各支庁長，各市町村長等宛で移牒されていった。

さらに，同年 9 月には寺中作雄氏と GHQ 民間情報教育局のジョン・ネルソン成人教育課長が来道し，「道内各地をめぐって公民館の趣旨の普及に努めた[3]」のであり，北海道庁は市町村長に呼びかけ，各地に公民館設置促進協議会を設けて，急速な設置実現を求めていった。そして，1947（昭和 22）年 7 月には第一師範学校（現・北海道教育大学札幌校）で北海道社会教育大会として公民館についてのシンポジュウムを開催し，道民に具体的な公民館構想を明らかにして

[2] 正式には，寺中作雄氏が実質的な起草者であった文部省次官通牒「公民館の設置運営について」（1946〈昭和 21〉年 7 月 5 日）のことであり，同年 9 月に刊行された寺中作雄著『公民館の建設 ―― 新しい町村の文化施設』の中で詳しく説明されている。

[3]『北海道教育史　戦後編四』（北海道立教育研究所，1974）p.106

いくともに，1948（昭和 23）年には，文部省・北海道庁・苫小牧町が共催し，苫小牧町公民館を会場に「公民館会議」を開催するなど，積極的に公民館の設置を促進していったのである。

このような「寺中構想」による公民館は，1949（昭和 24）年 6 月に社会教育法が施行され，法的根拠を得た公民館とは区別され，「初期公民館」とも呼ばれている。

1948（昭和 23）年 11 月，都道府県レベルの教育委員会制度がスタートし，1949（昭和 24）年 3 月には，北海道教育委員会事務局社会教育部文化課が『公民館の歩み』を刊行した。これは，「全国並びに道内公民館の歩みを眺め本年度（筆者―1948 年度）における一応の反省資料を集録[4]」したものであり，「これによって道内公民館の活動状況を明らかにして，今なお未設置の市町村に対しては設置機運醸成の資とな[5]」ることを目的として刊行された資料であった。

したがって，この『公民館の歩み』からは，北海道における「初期公民館」の実態を確認することができよう。以下，『公民館の歩み』をもとに概観していく。

まず，「北海道における公民館設置現況」では，1948（昭和 23）年 2 月末現在での北海道における公民館数は，設置館数で 99 館あり，設置市町村数は 55（ 8 市，14 町，29 村）となっている。この数は，当時の市町村数 277（13 市，68 町，196 村）からすると，18.4％の設置率であった。また「公民館内容」として，これら 99 公民館の所在地・面積・建物内容・館長名・職員数・委員数・主要施設・経費が一覧表に整理されている。

次に，すでに公民館条例を制定した市町村として，帯広市・函館市・北見市・美深町・士別町・羽幌町・標茶村の公民館条例が掲載されている。特徴的な内容として，公民館委員の選出方法や役割，専門部会の名称や職務，公民館長，主事等の職員の任命などが中心である条例（帯広，美深，士別，標茶）と施設使用料の規定が中心である条例（函館，北見，羽幌）に区分することができる。また，「経費」として，各市町村から提出された 1948（昭和 23）年度の公民館の歳入・歳出や設置経費（新築の場合における建設費）が一覧表に整理されて示されている。これからは，歳入のほとんどが市町村費であることがわかるが，施設使用料規定の条例を持つ北見市では，歳入の三分の一が使用料であるという特徴を見ることができる。さらに，新築の場合の建設費では，紹介されている 8 市町村のうち，北見市・美深町・温根別村（現・士別市温根別公民館）がほぼ全額市町村費であるのに対して，他の 6 村では寄付金や団体出資金，事業収入等によって建設費が賄われていたことがわかる。

さらに，「北海道における公民館の設計」として，帯広公民館・士別町公民館・美瑛町公民館・厚岸町末広公民館・音江村公民館・剣淵村公民館・中札内村公民館の施設平面見取り図が紹介されている。多くが講堂と集会室のみ程度の施設である中，和室（帯広，士別等），宿泊室（美瑛町）や図書室（中札内，剣淵等）等の施設も見られる。

上記『公民館の歩み』は 1949（昭和 24）年 3 月刊行されたものであり，その後も公民館の設

[4]『公民館のあゆみ』（北海道教育委員会，1949）「刊行にあたって」（社会教育部長　松本英三）
[5] 前掲「刊行にあたって」

置は進んだが，社会教育法が施行された 1949（昭和 24）年 6 月直前でも，北海道における公民館は最大 60 市町村程度の設置（設置率約 20％超）に留まっていたといえる[6]。一方，当時の全国平均の公民館設置率は，すでに 50％を超えていた[7]。

もちろん，北海道内にも積極的に公民館活動を進めていった市町村も少なくなく，すでに 1949（昭和 24）年には帯広市公民館が「全国優良公民館表彰」を受賞しており，翌年には函館市が「全国準優良公民館表彰」を受賞している。『北海道教育史　戦後編四』には「社会教育への理解はまだ一般的には薄く，貧乏財政と社会の封建性にはばまれた困難な状況の中で，先駆者たちの努力が各地にくりひろげられたのである。」と記されている。

⑵　社会教育法の施行と「走る公民館」

前述のとおり，『公民館の歩み』には「未設置の市町村に対しての設置機運醸成の資料」としての役割もあり，北海道教育委員会として公民館設置運営の要領を公にしたものであり，その後の公民館に対する道費補助の道を開くものであった。

1949（昭和 24）年 6 月の社会教育法施行を受け，北海道教育委員会は「公民館設置に関する規則の設定」「市町村公民館設置条例案」「運営規則案の例示」「補助金の交付」「建設資材の確保」等など，公民館設置への助成策を進めていった。同年 9 月には「市町村立公民館設置補助規則」を制定し，新築の場合 5 割以内を補助するとし，さらに翌年 8 月には「市町村立公民館設置費補助規則」を制定し，転用建築物にも予算の範囲内で補助金を交付することに改正したのである。

これらのことにより，1952（昭和 27）年 5 月 1 日現在の公民館数は，本館 110 館分館 103 館となっており，市町村設置率は 39％になっていった[8]。同時期の全国の市町村設置率は 68％であった。

1950（昭和 25）年 9 月「公民館の設置促進と生活の民主化をはかるためには，機動性を持つことが必要である[9]」との考えから，移動公民館を巡回させる計画が北海道教育委員会で立てられた。それは，1951（昭和 26）年から「走る公民館」と名付けられ，道教委各地方事務局（現・各教育局）に各一台配置されることとなり，同年 9 月の「走る公民館の実施について」（北海道教育委員会社会教育部）に巡回要領が示され，全道各地で実施されていった。

---

[6] このことについては，資料によって数値や記載にバラツキがあり，明確な数値を特定することは，今のところはできない。ここで使用した資料は，前掲『北海道教育史　戦後編四』，『北海道における社会教育の現状』（北海道教育委員会事務局社会教育課，1952 年），『北海道公民館 20 年史』（北海道公民館連絡協議会，1969 年），『北海道公民館 30 年史』（北海道公民館協会，1984 年）である。以下，北海道内の公民館数等のデータは，これらの資料による。

[7] 『全公連 50 年史』（社団法人　全国公民館連合会，2001 年）を参照。以下，全国の公民館数等のデータは，この資料による。

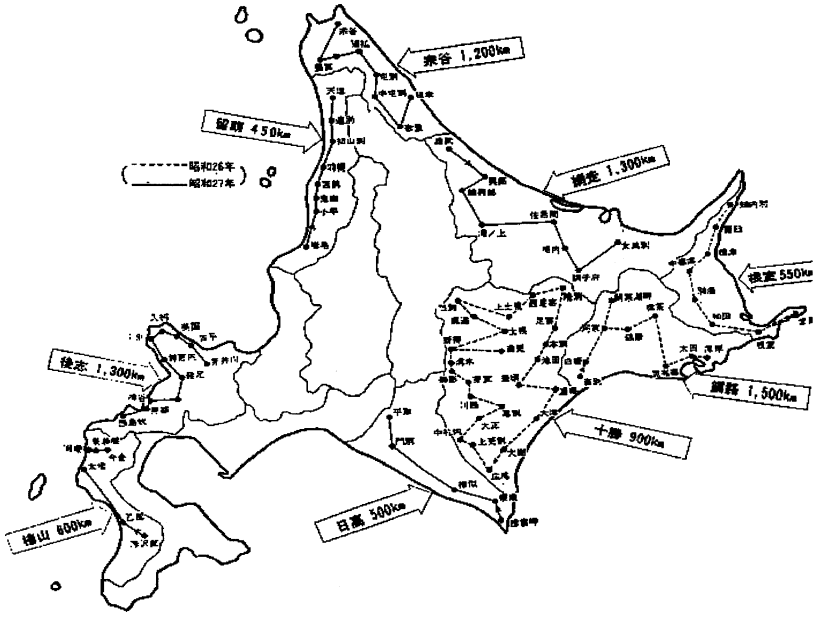
[8] 前掲『北海道における社会教育の現状』のデータより

[9] 前掲『北海道教育史　戦後編四』p.113-114

当時の実態について，道教委日高事務局の職員として「走る公民館」を担当したＴさんは，以下のように語っている[10]。

「昭和 24 年 8 月 31 日付で，北海道教育委員会日高事務局に映写技師として嘱託職員採用となった。このころは，GHQ の命令でナトコ映写機を担いで，1 人で歩いて管内の町村を廻った。電気が通っている学校や集会施設へ行き，CIE の映画を上映した。内容は，アメリカ人の日常生活が描かれており，本物の民主主義とは何かを映画によって知らせることが目的だった。やがて，昭和 26 年になって道内の各支庁毎に車が一台が購入され，走る公民館が始まった。日高では，町村が負担して車（ジープ型の車）と発電機を買って，昭和 27 年度からスタートした。走る公民館では，電気が引かれている場所だけでなく，電気がまだ引かれていない山間部で発電機を使って映画会を行った。日高管内では，局として走る公民館を行っていて，町村単独でやっているところはなかったと思う。自分は，昭和 31 年に庶務係に異動するまで担当したが，その後別の人が担当し昭和 40 年度までやっていたと思う。当時は，町村の社会教育には力がなく，局が町村と調整しながら，走る公民館等の社会教育事業をやっていた。その後，各町村に力が付いて，社会教育事業を行うようになっていったので，局による走る公民館はなくなっていった」。

このような北海道教育委員会による「走る公民館」は，1956（昭和 31）年度までは全道で行



走る公民館巡回コース

（出典：『北海道教育史　戦後編四』p.253）

[10] 2008（平成 20）年 10 月 14 日にＴ氏から聞き取り調査した結果をまとめたものである。

われ，走行距離 45,070 km，参加人員 271,331 人にも昇ったという。

その後，市町村でも独自に車を購入するところもあり，「走る公民館」に取り組んでいき，1966（昭和 41）年度まで「走る公民館」用の車の購入があったとされている。

「走る公民館」では，車に映写機・映画フィルム，発電機・幻灯機・スライド，紙芝居，テープレコーダー，展示物，放送設備一式，暗幕等を積み込み，社会教育主事や役場職員，公民館館長・職員，保健婦，社会教育委員等が乗って出かけ，フィルムフォーラム，講演会，座談会，青年学級等の事業が行われていた。

このように「走る公民館」は，北海道内の公民館が設置されてない各地域に社会教育事業を提供し，公民館の名前を広めることに大きな役割を果たしていったといえる。

しかし，一方で北海道教育委員会からの補助金もあり，一時進んだ公民館施設整備も，1954 年（昭和 29）度に国が運営費補助を打ち切ったことから，なかなか進まなくなっていった。

また，前後して「昭和の大合併」が進み，北海道でも 277 市町村が 212 市町村へと再編されていった。旧町村の公民館が分館になったり，逆に旧町村にのみ公民館が残され新町村では公民館計画がない等，市町村における公民館設置率は上昇したが，公民館数は増加しないという状況が見られた。そして，1956(昭和 31)年の市町村設置率はようやく 50％となったのである。1955（昭和 30）年度の公民館設置率を支庁別で見ると，留萌・日高・釧路・檜山・網走が 50％以上であるが，空知・胆振・渡島が 25％以下で，地域的な差が多く見られた。

⑶ 社会教育主事制度の充実と公民館

1959（昭和 34）年に社会教育法の「大改正」が行われ，社会教育主事の市町村教育委員会事務局必置が定められた。一方，全国公民館協会等の公民館関係団体は，公民館充実のための法制化を強く求めたが認められず，同年 12 月に文部省告示として「公民館の設置及び運営に関する基準」が公示された。北海道では，同年度には公民館設置市町村が 127，未設置市町村が 99 となり，設置率は 56.2％となったが，同年度の全国平均 88％には遠く及ばない状況であった。

一方，社会教育主事の配置については，北海道教育委員会がすでに 1951（昭和 26）年度より北海道大学に委嘱して社会教育主事講習を実施してきたが，法「大改正」を受けてさらなる社会教育主事講習受講促進による市町村への社会教育主事配置へ向けた指導を行っていった。その結果，1961（昭和 36）年度の社会教育主事市町村配置率は 41.9％であったのが，1969（昭和 44）年度には 90％を超え，２人以上の社会教育主事を複数配置している市町村も 28 市町村となっていった。

さらに，1974（昭和 49）年度からは，国の派遣社会教育主事制度を導入して市町村へ道教委身分の社会教育主事を派遣するようになり，その数は年間 80 人（スポーツ担当を含む）を超えていった。

このように北海道においては，市町村教育委員会事務局に配置される社会教育主事が高い比率で配置されるようになり，さらに複数配置化されていくという形で地域社会教育の充実が計

られていったといえる。支庁管内社会教育主事会 —— 全道社会教育主事協議会等の組織化も進み，研修のみならず市町村を超えた連携事業を実施するなど，社会教育主事集団による「北海道型」の社会教育実践が展開していったといえよう。

しかし，一方では公民館の施設整備や未設置町村への公民館設置は進まず，その後の国の生涯学習政策推進と相まって，その担い手として北海道内市町村の社会教育主事の数は増加し続けたのである[11]。そのことが，逆に公民館設置や公民館への専任職員の配置を阻害した要素であったと考えられる。

1980 年代に本格化した国の生涯学習政策は，北海道でも全国的な動向と同様に，公民館の老朽化に伴う新たな建設では「生涯学習センター」等の名称となり，公民館条例に基づかない施設を設置する市町村も増えていった。また，文化ホールや図書館，福祉センター等との複合施設も多くみられるようになっていった。

一方，もともと公民館を設置してこなかった市町村では，「福祉センター」や旧自治省の「コミュニティセンター」，農林水産省の「農村地域環境改善センター」，防衛施設庁の「学習等集会施設」等など，文部省の補助に寄らない施設建設補助金による「公民館類似施設」の設置が増加し，条例公民館の設置は 1998(平成 10)年の 151 市町村をピークに減少していく。この時，市町村の公民館設置率は 71％を超えたが，すでに全国平均は 90％以上となっていた[12]。

⑷ 財政危機と北海道の公民館の今

2000（平成 12）年 4 月に施行した「地方分権一括法」により，北海道でも公民館運営審議会を置かない公民館が増加したが，もともと北海道では，社会教育委員と公民館運営審議会委員が兼務となっていた市町村も多かった。その後「地方分権」は「小泉構造改革」の「三位一体」の改革の中で進められ，自治体財政の構造的赤字が明らかになっていき，「平成の大合併」へと突き進んでいった。北海道でも 212 市町村から 180 市町村へと合併が進んでいった。

以下，北海道公民館協会が 2008（平成 20）年 7 月に実施した「北海道における公民館類型化調査」の結果分析をもとに，北海道における公民館が，現在どのような状況にあるのかを整理していく[13]。

まず，現在ある 180 市町村のうち，条例上の公民館を設置しているのは，115 市町村であり，設置率は 63.9％である。この設置率は，全国平均（2005〈平成 7〉年度現在）89.1％に遥かに及ばず，東京都を除く道府県の最下位である。また，このうち 16 市町村の公民館は，建物とし

[11] 1978（昭和 53）年度には 400 人を超え，1983（昭和 58）年度以降は 1994（平成 6）年度まで 450 人を超える数を維持しつづけた。

[12] 道公協は 1978（昭和 53）年 5 月の総会で名称を現在の北海道公民館協会と改め会則を改正して，これらの「類似施設館」も会員となることができるようにした。そのことによって，道公連加盟市町村は増加し，2000 年（平成 12 年）には最大の 184 市町村が加盟するようになり，組織率が 85％を超えた。

[13] 北海道公民館協会『公民館のてびき』（北海道公民館協会，2008）p.14-17

ての公民館施設を持っておらず，役場内や他の施設内を所在地とした条例のみある公民館である。実は，このような公民館の存在は北海道の公民館の一つの特徴としてみることができる。

次に，公民館長を教育長又は社会教育課長・生涯学習課長が兼務している市町村は，条例公民館のある 115 市町村のうち 112 市町村と 97％を超えている。このことは，教育機関且つ社会教育施設である公民館と教育行政機関である教育委員会事務局との未分化・混同を意味していると考えられる。同じように，社会教育主事等の行政職員が公民館職員を兼務している市町村は，独立した公民館を持つ 99 市町村のうち 64 市町村と 64.6％を占めている。先に見てきたように，北海道における社会教育主事制度の充実拡大の施策は，公民館設置率を抑制したのみならず，公民館職員を単独の配置ではなく，兼務するという形で定着させていったのである。

さらに，住民参加のシステムという視点では，公民館運営審議会が置かれる市町村は，条例公民館のある 115 市町村のうち 73.9％の 85 市町村となっているが，社会教育委員と兼務でなく単独は 25 市町村で，21.7％に留まっている。また，公民館事業を実施する際，企画委員会や実行委員会等を設置しているのは 19 市町村であった。なにも住民参加のシステムがない市町村も 29 市町村あり，全体として住民参加が進んでいない，または定着していない状態といえる。

⑸　まとめと課題

以上，「北海道における公民館のあゆみ」を，北海道教育委員会や北海道公民館協会による資料をもとに全道的な流れとして概観してきた。

そこで明らかになったこととして，以下の 4 点に整理することができる。

一つめは，市町村における公民館設置率は，「寺中構想」が出された初期段階から一貫して全国平均を遥かに下回ってきており，1972（昭和 47）年に「祖国復帰」した沖縄県に比べても低く，東京都を除くすべての道府県の最下位であることである。

二つめは，「走る公民館」に代表されるように，北海道では公民館という社会教育施設よりも，公民館事業という社会教育事業が重視されてきたということである。

三つめは，教育機関であり且つ社会教育施設の職員である「公民館主事」ではなく，社会教育行政の専門職員である社会教育主事が多く配置されてきたということである。

四つめは，公民館活動への住民の「参加による自治と創造」の実態が見えてこないことである。全国的な公民館活動の 60 年以上にわたる歩みの中で，確認されたきた公民館の原理原則にこの「参加による自治と創造」があるが，北海道の公民館ではシステム的にも，そのような原理原則が定着してこなかったとみることができる。

これらを踏まえて，北海道の公民館史の中に，次のような課題が浮かび上がってきたといえる。

一つは，なぜ北海道では，公民館が施設として，制度として，機能として各市町村・各地域に定着して来なかったのか，ということである。また，たとえ条例で公民館が設置されていたとしても，全国的に確認されてきた公民館の原理・原則や公民館の本来的機能が定着して来な

かったのはなぜだろうか。

二つめは，北海道では公民館に変わるものとして，本来公民館が地域で果たす役割に変わるものとして，逆に何が存在していたのだろうか，ということである。何が(誰が)「公民館的機能（役割)」を果たしてきたのであろうか，ということである。このことは，条例で公民館が設置されている市町村でも，もともと公民館が存在してこなかった市町村でも同じことである。

したがって，これから取り組んでいく「北海道公民館史」研究は，まさにこのような課題に答えうる研究になっていかなければならないのである。

3．「北海道公民館史」研究へのアウトライン

⑴ 地域社会学研究との接点

今日，「限界集落」という言葉が，学術的な言葉としてだけでなく，一般的になりつつある。この言葉の意味は，大野晃が 1990 年代初めに高知県の山村の現状を捉えて定義したもので，「65 才以上の高齢人口が集落全体の人口の 50％を超え，社会的共同生活を維持していくことが困難になった集落[14]」のことを指すものである。近年，全国的に「少子高齢化」の中で，「限界集落」が増加しており，北海道においても例外ではない。

しかし，このような「限界集落」は決して農山村のみの問題ではなく，都市部におけるかつて「ニュータウン」と呼ばれた団地等においても，同様な実態が報告されている。例えば，ノンフィクション作家の大山眞人は，その著書『団地が死んでいく』(平凡社新書 2008.4)の中で，スラム化していくニュータウンと「団地が孤独死を生んでいる」実態を明らかにしている。

最近の地域社会学研究では，このような都市・農山村を含めた地域社会の変容を「縮小社会」として，共通の課題として捉え返す作業が行われている。まさに地域社会学会年報第 20 集（2008.5）では，「縮小社会と地域社会の現在～地域社会学が何を，どう問うのか～」が特集として組まれており，地域社会をどう捉え「縮小社会」化する中でどのようしてその再生・再創造して行くかが，共通の今日的な研究課題なのである。

したがって「北海道公民館史」研究では，これまでの社会教育学における研究に留まらず，このような地域社会学研究における研究課題を共有していきたいと考えている。

つまり，市町村や地域社会の現状を捉えていく際，まずはそれまでの地域社会の構造の変化を押さえた上で，地域社会教育実践の蓄積を踏まえる必要がある。その中で，地域づくりの主体がこれまでどのように形成されてきたのか。それが，「縮小社会」化する中でどのように変化してきたのか。今後，「縮小社会」化する地域社会の中や外に，新たな地域づくりの主体は形成されてくるのか。形成されてくるとしたら，どのような条件や環境のもとで形成されてくるのか。それらを明らかにしていかなければならない。

[14] 大野晃『山村環境社会学序章』（農山漁村文化協会．2005）を参照

そして，その中での公民館の存在に注目していきたいと考える。なぜなら，「集落の社会的共同生活の維持」に必要不可欠な要素として，たとえば，商店，郵便局，病院等の諸施設・機関や町内会・自治会等の諸団体・組織があげられるが，地域社会において社会教育施設かつ地域福祉施設であり，地域自治の拠点である公民館は，地域住民にとって必要不可欠な上記の諸施設・機関及び諸団体・組織を「つなぐ」要の存在だからである。

「限界集落」とは，地域住民の日常的な結びつきが「バラバラ」になっていくことにより，地域への「誇りの空洞化[15]」が加速的に進展するものであり，公民館の存在は，そのためにも今後ますます必要不可欠な重要な要素となっていくと考えるからである。

⑵ 研究方法としてのケーススタディ

次に，本研究における研究方法を整理したい。

すでに明らかなように，北海道の公民館の成り立ちは，市町村によって大きく異なっている。また，北海道には現在 180 市町村があり，それぞれに公民館史が存在している。したがって，「北海道公民館史」といっても，180 市町村の公民館史をすべて調査し，その総和として整理することは物理的にもできない。

したがって，本研究では，特徴的な市町村を抽出し，それぞれの公民館史をケーススタディとして調査分析していくという研究方法をとっていくつもりである。

「北海道における公民館のあゆみ」で概観したように，市町村における公民館の設立時期やその後の発展形態の違いによって，いくつかに区分することができると考える。

まず，最初に設立時期による大分類として，

A 「初期公民館」として設置された市町村の公民館

B 社会教育法制定以降，「昭和の大合併」前に設置された市町村の公民館

C 「昭和の大合併」以後，初めて公民館を設置した市町村

D 一度も公民館を設置してこなかった市町村

として，４つに分類することができる。もちろん，A・Bに分類される市町村には，a「昭和の大合併」で合併した市町村の公民館，b「昭和の大合併」がなかった市町村の公民館，c「昭和の大合併」で公民館を廃止した市町村，という中分類が必要である。また，A・B・Cに分類される市町村には，i「平成の大合併」で合併した市町村の公民館，ii「平成の大合併」がなかった市町村の公民館，iii「平成の大合併」で公民館を廃止した市町村，という中（小）分類も必要となってくる。さらに，すべてに共通する分類として，○「走る公民館」を導入した，×「走る公民館」は導入しなかった，という区分も必要であろう。

次に，現在の公民館がどのような実態にあるかという現状での大分類として，

---

[15] 小田切徳美「農山村再生の課題―いわゆる「限界集落」問題を超えて」（『世界』．岩波書店．2008 年 8 月号）p.236

Ⅰ条例上の公民館がある　Ⅱ条例上の公民館はない

として，２つに分類することができる。ここでも，Ⅰに分類される市町村には，①独立した建物がある，②建物はない，の中分類をした上で，さらにⅰ地区公民館や分館がある，ⅱ地区公民館や分館はない，の小分類が必要である。その他，公民館の体制として・職員がいる・職員がいない・兼務でいる，公民館の事業は・主催事業がある・ない，などの小分類も上げることができる。これらについては，先に紹介した北海道公民館協会の「北海道における公民館類型化調査」にも取り上げられており，それらの調査データを活用して区分していくことは可能である。

このような分類を180市町村を対象に行った上で，本研究では典型事例として次の５つの自治体を抽出し，ケーススタディを行っていこうと考えている。

１つめの自治体は，**士別市**である。設立時期ではＡに大分類される中で，ａの中分類，ｉの小分類であるＡａｉに分類されている。つまり，士別市は「昭和の大合併」においても，「平成の大合併」においても合併を繰り返してきた自治体である。したがって，それぞれの時期に自治体としての公民館政策が変化してきたと見ることができる。また，現在もⅠ①ｉに分類される。つまり，現在の士別市には，条例上公民館が設置されており，その公民館は独立の施設を持っており，地区公民館や分館も存在している，ということである。そして，「走る公民館」は×。つまり，士別市では「走る公民館」を活用した歴史がない，ということである。

２つめの自治体は，**八雲町**である。設立時期ではＡに大分類される中で，ａの中分類，ｉの小分類であるＡａｉに分類されている。つまり，八雲町は「昭和の大合併」においても，「平成の大合併」においても合併を繰り返してきた自治体である。したがって，それぞれの時期に自治体としての公民館政策が変化してきたと見ることができる。また，現在ではⅠ①ⅱに分類される。つまり，八雲町には，条例上公民館が設置されており，その公民館は独立の施設を持っているが，地区公民館や分館はない，ということである。「走る公民館」は×。つまり，八雲町では「走る公民館」を活用した歴史がない，ということである。実は，八雲町では「昭和の大合併」で合併した旧・落部村に地区公民館を整備したが，現在では廃止され八雲町公民館一つになっている。

３つめの自治体は，**羽幌町**である。設立時期ではＡに大分類される中で，ａの中分類，ⅱの小分類であるＡａⅱに分類されている。つまり，羽幌町は「昭和の大合併」では合併したが，「平成の大合併」では合併しなかった自治体である。また，現在ではⅠ①ⅱに分類される。つまり，羽幌町には，条例上公民館が設置されており，その公民館は独立の施設を持っているが，地区公民館や分館はない，ということである。「走る公民館」は○。つまり，羽幌町ではかつて「走る公民館」を活用してきた歴史がある，ということである。実は，羽幌町ではその後地区公民館・分館が整備されたが，現在では廃止され中央公民館一つになっている。

４つめの自治体は，**置戸町**である。設立時期ではＡに大分類される中で，ｂの中分類，ⅱの小分類であるＡｂⅱに分類されている。つまり，置戸町は「昭和の大合併」でも「平成の大合併」

でも合併しなかった自治体である。また，現在ではⅠ①ⅰに分類される。つまり，現在の置戸町には，条例上公民館が設置されており，その公民館は独立の施設を持っており，地区公民館や分館も存在している，ということである。「走る公民館」は×。つまり，置戸町では「走る公民館」を活用した歴史がない，ということである。

5つめの自治体は，**苫小牧市**である。設立時期ではAに大分類される中で，bの中分類，ⅱの小分類であるAbⅱに分類されている。つまり，苫小牧市は「昭和の大合併」でも「平成の大合併」でも合併しなかった自治体である。また，現在は一応Ⅰ①ⅱに分類できるが，実態としては中央公民館が廃止され，市街地から遠隔の地域に市役所出張所と併設の地区公民館が残っているだけという現状である。実態としては，**Ⅱに近い状態**と見ることができる。「走る公民館」は×。つまり，苫小牧市では「走る公民館」を活用した歴史がない，ということである。

本来であれば，大分類でB，C，Dに属する市町村からも抽出し，それぞれケーススタディを行っていくべきではあるが，上記ケースはそれぞれが「社会教育法制定」と「昭和の大合併」を乗り越えて公民館を発展させたきた自治体であり，B，Cのケースについては同様な特徴を得ることができると考えている。ただ，Dの「一度も公民館を設置してこなかつた市町村」については，改めて調査研究を検討していきたいと考えている。

⑶　具体的なケーススタディへ向けて

これら5つの自治体では，今後具体的に以下の調査をそれぞれ行っていく予定である。

Ⅰ文献調査

・各市町村の市史・町史・村史　等

・道教委，各市町村教委等の行政資料，各市町村の総合計画書　等

・その他　地区公民館・分館，自治会等で刊行した地域資料

＊これらの資料をもとに，公民館に関わる年表を作成して，聞き取り調査の際に活用する。

Ⅱ聞き取り調査

・現状については，各市町村教委・公民館担当者，元担当者

・過去の出来事などについては，各市町村の当時の公民館関係者，地域住民等

―これらの聞き取り調査は，前述した「北海道における公民館のあゆみ」及び文献調査で作成した年表と照らし合わせながら行っていく。

・地域在住の郷土史研究家，古老の自分史を整理している方への資料収集及び聞き取り

・当該市町村において行われてきた地域政策としての具体的な計画・施策や活動について，自治体関係者から聞き取り調査を行う。

・当該自治体毎に戦後直後から公民館に関わってきた地域リーダー的立場だった方へのライフヒストリー調査を行う。

これらの調査を踏まえて，以下のことを明らかにしていきたい。

まず一つは，当該自治体における戦後60年以上にわたる公民館史を詳細に明らかにしていく

ことである。基本的には，施設・組織・運営体制・事業・予算等の変遷を整理しながら，文献・記録・関係者の聞き取り等を丁寧に行い，人びとが具体的な場面でどのように「つながって」きたのか。その時，公民館はどのような役割を果たしてきたのか（例えば，学校の統廃合や商店，郵便局，病院等の諸施設・機関が閉鎖されていく際，人びとはそれをどのように乗り越えてきたのか，等を事例として）地域社会と地域住民の「動き」として整理していきたい。

二つめには，当該自治体において行われてきた地域政策が，果たして持続可能な発展としての地域社会の再生・再創造にとって有効な政策といえるのかどうか。その中で，公民館はどのように位置づけられてきたのか。どのようにその性格や役割が変化してきたのか。総合計画等の具体的な計画・施策や活動を分析するとともに，当該自治体の理事者や地域住民への聞き取り調査との比較の中で明らかにしていく。

三つめは，ライフヒストリー調査によって，戦後直後の地域住民は，公民館をどのように認識していたのか。どのように生活の中に公民館活動を定着させていったのか，いかなかったのか。その後の合併や地域社会の変化の中で，公民館・公民館活動と地域づくりの主体形成の関係をより立体的に明らかにしていきたい。

⑷ ケーススタディを踏まえての「北海道公民館史」研究

これらのケーススタディとその分析を踏まえて，それぞれを比較研究することで北海道における公民館史の全体像が明らかになってくると考える。その際，公民館の制度的違いや形式に左右されるのではなく，「実態としての公民館･公民館活動」をしっかりと見据えて比較していかなければならないだろう。

4．おわりに

本小論のタイトル名は，当初「北海道公民館形成史序説」の予定であった[16]。北海道の公民館は，全国的な公民館の水準からみて発展途上であり，公民館が存在しない自治体を含めて今正にその形成過程にある。したがって，戦後 60 年の公民館の歴史研究をするのではなく，公民館なるものの地域での定着と発展へ向けての形成過程（形成史）として研究していくのだ，という意味を込めて，このタイトルを考えていた。

しかし，昨年の暮れに恩師である島田修一氏から「長野県では，最近『長野県公民館活動史 II』が刊行され，『活動史』と言っている。これらとの関連として『形成史』というタームはどういう意味で使っているのか？単に『公民館史』とどう違うのか？きちんと言葉を整理して使

[16] 本小論の元となったのは，日本生涯教育学会北海道支部「第 26 回北海道生涯学習研究集会」（於・北海道武蔵女子短期大学．2008.9.28）で自由報告した「北海道公民館形成史　研究ノート①」であった。

わなければならない。先行研究を吟味したのか。」との厳しい言葉を頂いた。

島田氏は，かつて「公民館史再構成のための研究方法」について，以下の提言を行っている。

「その第一は，公民館史をいわば公民館前史を含んだ民衆教育運動史としてとらえることである。第二は，公民館の定着過程を受容的な勢力と非受容的な勢力の葛藤の中からそれぞれの地域に固有な「学習文化」が形成されていく歩みとして捉え，それを民衆自身による暮らしを拓く「知」の内実の普段の形成史として捉えることである。そして第三は，公民館概念を営造物としての教育機関ではなく，多様な学習・文化創造の機能を持つ社会関係や人間関係を内在させたシステムとしてとらえ，それが形成される可能性がその地域の中にいかに生み出されているかを，地域的に個性的に創出される総合施設への志向の中で探求することである」[17]。

筆者が本小論のタイトルを「北海道公民館史」研究序説としたのは，島田氏の提言を踏まえて，北海道における「民衆教育運動史」として，さらに「地域づくり実践史」として公民館史を捉え直し，社会教育学と地域社会学との研究成果の上に北海道の公民館史研究＝「北海道公民館史」研究に取り組みたいと考えるようになったからである。

島田氏の提言から，公民館史を「前史」から問い直す視点はもちろんであるが，特に地域の「学習文化」の形成史として把握していく視点を重視したいと考えている。なぜなら，北海道の公民館制度は地域住民の「実際生活に即して」定着してきたというよりも，教育委員会と同義の行政機関・施設として定着してきたという側面が強く見られるからである。

さらに，島田氏の第三の提言は，「北海道公民館史」研究においては特に重要であると考える。それは，北海道においては狭義の教育行政や公民館にとらわれず，地域全体で生産・労働，福祉・保健活動と連携した「学習・文化活動」が各自治体で取り組まれているからであり，そこでは自治体職員や農協・漁協職員等による学習支援も行われているからである。まさに，それらの総体の中に「実態としての公民館・公民館活動」をしっかりと見据えて，「北海道公民館史」を解明していかなければならないのである。

[17] 島田修一「民衆教育運動と公民館像の創造過程 —— 公民館史研究方法論への提起を含んで —— 」（日本公民館学会編『現代公民館の創造』東洋館出版．1999）p.131