

研究ノート

現代公民館における講座事業の発展

—その1 社会教育調査解読—

谷 和明

はじめに

「1990年代後半からの10年間余の期間に公民館事業は飛躍的に拡大した」。

この記述に対しては違和感を覚える人が多いだろう。1980年代以降、日本の社会教育制度の中核施設としての公民館は、生涯学習政策や新しい文化行政の登場に伴う社会教育の縮小的再編、新自由主義的な地方自治改革の逆風の下で停滞を余儀なくされてきたというのが大方の観方である。「冬の時代」「危機」「改悪」「削減」等々の表現は溢れているが、「発展」を聞くことは少ない。

例えば21世紀に入っての変化を示す1999年から2008年までの9年間の統計数値を見ても、公民館への予算支出は23.5%減、公民館数は13.1%減、職員数は全体で6.5%減、その核となる専任職員だけだと20.3%減と、ヒト、モノ、カネすべてが削減されている。このような事実はまさに公民館の制度的「改悪」、存亡の「危機」を示しているといえる。

ところが同時期における公民館事業の推移に着目すると、そこには全く逆の傾向がみられる。特に学級・講座の件数は、71.5%と激増している。サークル活動などの利用者数も6.7%増加している。この傾向は1990年代後半から始まっている。全国の公民館が実施する学級・講座件数は1995年から2007年までの12年間に188,133件から469,546件へと実に2.5倍の規模に拡大した。増加率は149.6%となる。誕生以来半世紀近くを経て到達した水準の1.5倍規模の事業が10年あまりで新たに出現したのだ。縮小社会、デフレ時代といわれ、多くの社会的指標が右下がりとなった時代に、公民館の講座¹事業がこのような高度成長を遂げたことは刮目すべき事実ではないだろうか。

ここからは多くの疑問が生じてくる。

(1) ヒト、モノ、カネの全てが削減される中で公民館の講座事業を飛躍的に拡大するというミラクルがいかんにして可能だったのか？この急拡大の要因、背景は何か？

(2) この講座の拡大傾向を公民館事業の発展として評価できるか？

(拡大は統計上の仮象ではないのか？質の低下があったのではないのか？他の活動、事業が切り捨てられてはいないか？そもそも公民館の教育活動にとって、講座はいかなる意義を持つのか？)

¹ 社会教育調査では、「希望者がその都度任意に参加する」形態を「諸集会」、「一定期間にわたって組織的、継続的に行われる」形態を「学級・講座」として区別しているが、学級と講座の相違については定義せず、統計上も一切区別していない。いずれにせよ学級と講座の相違は本論では意味がないので、「一定期間にわたって組織的、継続的に行われる」形態を表す一般概念として「講座」を使用する。

(3) なぜ10年間以上継続している講座事業の拡大という事実が注目されないのか？公民館関係者・研究者の視点・姿勢に問題はなかったのか？

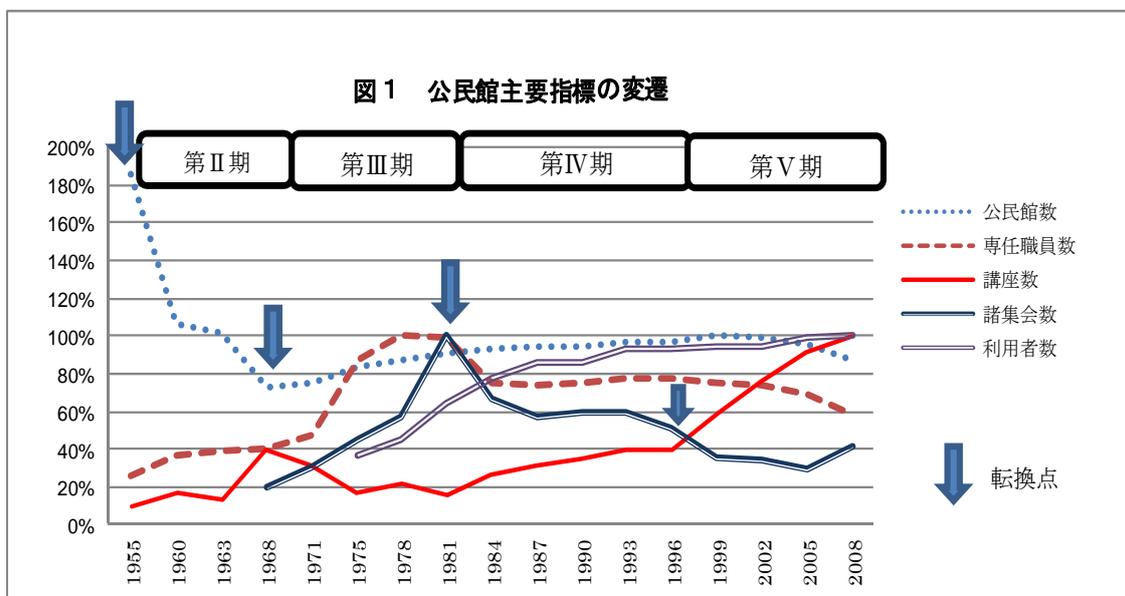
(4) 公民館の講座事業の拡大は、日本の公的社会教育の変化、簡単に言えば欧米型成人教育施設類型への接近傾向を示しているのではないか？それに伴った、社会教育パラダイム変換が要請されないか？

以上のような疑問をもとに、文部科学省が1955年以来実施している「社会教育調査」の結果をいくつかの視点から分析し、1990年代後半以降の公民館²における講座事業発展の事実と意味を検討し、解答への手がかりを探ってみる。

I 1990年代以降の公民館の講座事業の発展

1 公民館発展史の時期区分と講座事業件数の関係

図1は公民館の制度整備を表す指標として公民館数と専任職員数を、事業展開を表す指標として学級・講座件数、諸集会件数、利用者数を選んで、推移を示したものである。各指標の変化を比較し易くするため、それぞれの最高値を基準(100%)とする比率変化で表示した。上昇中である講座・学級件数、利用者件数に関しては、2008年³を最高値とした。公民館数に関しては1955年が最高値であるが、この例外的に大きな数値を基準とするとその後の変動が過少に表示されるので、第2の(都市型公民館の)ピークともいえるべき1999年を基準とした。



² 以下本稿での「公民館」に関する数値にはすべて、社会教育調査が「公民館類似施設」として区分している社会教育会館等の分を加算した。

³ 社会教育調査では事業に関する数値は前年度実績である。いちいち注記しないが、注意された

この統計は3年間隔（1968年以前には5年のこともある）であり、かつ事業件数は前年度の実績値であるため、事象を数年幅でしか特定できない。統計で捉えられなかった変化もあるだろう。そのことを考慮しても、1968年頃と81年頃に劇的といえる転換点があること、96年～99年頃を境に注目すべき転換がみられることがわかる。また調査の起点である55年頃は公民館数の劇的な転換点である。以上4つの転換点により、公民館の発展段階を5つの時期に区分することができる。

第Ⅰ期は、グラフに先行する期間、つまり1946年の文部次官通牒以後50年代中期にかけ公民館数が急増して36,000以上に達するまでの時期である。

第Ⅱ期は、1950年代中期から公民館数が急減して底を打つ60年代末までの時期である。他方で専任職員数や学級・講座件数は着実に増加している。

第Ⅲ期は1970年代で、専任職員数が大幅に増加して上限に達する時期である。公民館数も上昇に転じて着実に増加している。制度的躍進期である。事業面では急増する諸集会在講座を追い抜いてから頂点に達し、逆に講座の低下傾向が底を打つまでの時期であるが、前者の増加ペースのほうが大きく総体として増加している。75年調査から加えられた利用者数の増加ペースも大きい。

第Ⅳ期は1980年代から90年代中期までの、専任職員数が急減したのち横ばい状況となる時期である。公民館数の増加は減速して微増傾向になる。事業面では、諸集会在大幅な下落傾向に転ずる一方で学級・講座が上昇に転じ、両者が逆転するまでの時期である。前者の下落ペースのほうが大きく、事業総体としては停滞の局面である。利用者数の増加ペースは徐々に減速していく。

第Ⅴ期は、1990年代後半以降で、専任職員数、公民館数共に減少に転じる制度的後退期である。事業面では、逆転した講座数が大幅なペースで上昇を続け、諸集会的ほうはかなり下落している（後者が2005年前後に底を打ったといえるか否かは不明である）が、総体としては増加傾向にある。利用者数の増加ペースはさらに減速している。

各時期を、先行研究も参照しつつ、仮に以下のように特徴づけておく。

第Ⅰ期：初期公民館の生成・定着期

第Ⅱ期：初期公民館から社会教育機関としての公民館への移行期

第Ⅲ期：社会教育機関としての公民館の飛躍的展開期

第Ⅳ期：社会教育機関としての公民館の停滞・転換期

第Ⅴ期 「生涯学習」サービス施設としての公民館への転換⁴

い。

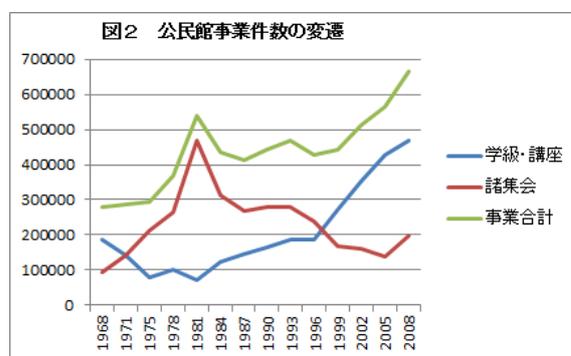
⁴ 第Ⅴ期に関しては、その存在自体が論点となろう。制度面に注目すれば、この期は第Ⅳ期の継続としてとらえられる。けれども、にもかかわらず学級・講座事業が大幅な増大を遂げた事実、公民館にある種の質的な変化が生じたことを示しているのではないかと。

ここで図1から読み取れる事実を確認しておく

- ① 職員数、講座数、集会数とも変化に継続性・規則性がない。特に第Ⅲ期の変化が、前後の期間と調和していないように見える。
- ② 利用者件数は着実な増加という継続的・規則的変化をしている。これは公民館が地域集会施設として整備され続けてきた事実を表現している。
- ③ 講座数と諸集会数は各期間で対照的に変化しており、両者間には負の相関関係（係数 -0.53 ）がある。
- ④ 専任職員数と諸集会件数との間にはかなりの正の相関関係（係数 0.73 ）がある。
- ⑤ 専任職員数と講座件数との間には、特に第Ⅴ期には負の相関がある。

図2は、③、④、⑤を明確に示すため1968年以降の学級・講座数、諸集会数およびその合計を実数表示したものである。ここから確認できることは、

- ① 第Ⅲ期（70年代）、第Ⅳ期（80年代～90年代前半）、第Ⅴ期（90年代後半以降）で学級・講座と諸集会の件数がそれぞれ全く対照的なカーブを描く
- ② 専任職員が増加した第Ⅲ期は諸集会の増加による事業全体の拡大期である
- ③ 専任職員が減少・停滞した第Ⅳ期は諸集会から学級・講座への転換が進行するなかで事業総体が減少・停滞した時期である
- ④ 専任職員がさらに減少してきた第Ⅴ期は学級・講座の増加による再度の事業拡大期である



この奇妙な事実をどう考えればよいのか。公民館における（専任）職員の配置と事業規模との関係、公民館事業における学級・講座と諸集会との関係、さらには公民館事業における学級・講座の意義・位置づけが、改めて問われねばならない。

2 学級講座数の推移—ドイツ市民大学との比較

講座等の増減の不規則性と、第Ⅴ期での増加の意味を検討ために、ドイツを代表する公的成人教育施設であり、講座提供に特化した施設の典型といえる市民大学（Volkshochschule; VHS）の講座件数の変遷と比較してみる。

VHSに関しては全国上部団体であるドイツ市民大学連盟の教育研究所（PAS/DVV）が1962年から施設や事業に関する統計を毎年実施・公開している⁵。それを用いて公民館と

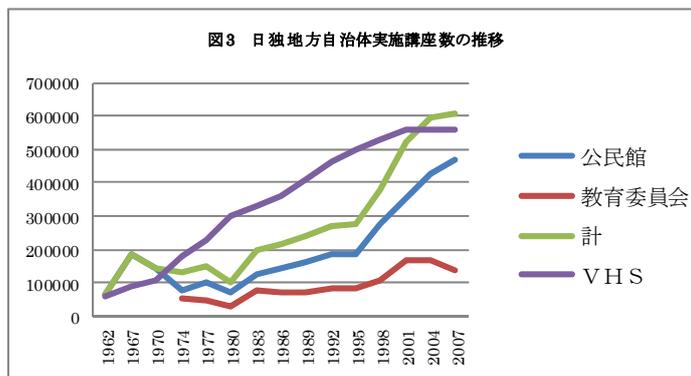
⁵ DVV/PAS; Statistische Mitteilungen des Deutschen Volkshochschul-Verband. Arbeitsjahr

VHSを比較したのが、図3および図4である。図3は、1963年調査以降の社会教育調査の対象となった年の両者の講座件数を示したものである。これには参考値として教育委員会の実施する学級・講座およびそれと公民館の学級・講座との合計件数のグラフも掲載した⁶。図4は両者の施設としての整備状態、換言すれば事業遂行能力を表す基本的指標としての専任職員数の変化を示すものである。

二つのグラフを一見して明らかなのは、住民に基本的な成人（社会）教育機会を保証するという地方自治体の課題を遂行するための基幹的施設という点では共通する公民館とVHSであるが、特にその発展経過には本質的といえる相違のあることである。それは両者の事業目標ならびにそれを達成するための組織・経営原理の基本的な相違を現わしているように思われる。

ドイツのVHSの量的変化が示すのは講座提供型施設としての継続的な発展である。講座件数では1962年には公民館と奇しくもほぼ同一であった。その後は2000年代で頭打ちになるまでに着実に増加を重ねて9倍近い水準にまで増やしている。専任職員数の点では

1960年代のVHSは公民館と比較にならない低水準であった。当時のVHS数は1100強だったが、その大部分が兼任、名誉職によって運営されていたことになる。専任職員が1000名を超えるのは70年代に入ってからである。が、その後は着実に増加し、1990年代には1971年の数値と比較しても7倍の水準に達している。注目すべきは講座数、専任職員数とも途中で大きな後退局面もなく、ほぼ並行的に発展してきたことである。両者の相関係数は0.98であり、これはVHSの専任職員数と講座件数の間に密接な関係があることを示



している。換言すれば、VHSが講座提供型の施設として、講座数増加の実績に基づく職員

1962, 1967, 1970, 1974, 1977, 1980, 1983, 1986, 1989, 1992, 1995, 1998, 2001, 2004 und 2007.

⁶ ドイツの市町村では教育行政部局の役割は施設の設置・支援であって、教育事業を直接実施することはない。ということは日本で社会教育課が実施している成人向けの講座事業に相当するものは、ドイツの市町村ではVHSが実施していることを意味する。つまり、VHSの守備範囲は日本では公民館と社会教育課の事業を合計したものに相当する。

増→職員増による講座数増加という発展サイクルを積み重ねてきたことを示しているのである。

もちろんこの期間を通じて、ドイツでも先進国に共通の政治・経済的変化が生じた。1970年代は西ドイツにおける継続教育の法制化が進展した時代で、経済成長期の余力もあってVHSに対する公的助成も増大し、発展に追い風が吹いた時期である。けれども80年代にいと地方自治体の財政状況は悪化し、統合後の90年代以降はさらに深刻化した。これに伴ってVHSへの公的助成も減速し、さらに停滞、削減という過程をたどって2000年代はさらに厳しい逆風の時代となっている。

1970年代には講座数実績に応じて人件費などへの公的助成も増額するというメカニズムが順調に働いて発展が続いた。80年代以降それが順調に作動しなくなると、多様なプロジェクト資金を積極的に獲得して短期・非正規雇用を増加する方策で、専任職員数と講座数を継続して積み上げてきた。さらに90年代以降は受講料値上げなど事業収入を増加する経営努力を強め（VHS財源に占める事業収入比率は1980年には3割だったのが、現在では6割近くまで増加している）、職員と講座数を維持・拡大する努力を続けている。このような努力も限度に達し、1990年代に専任職員数が頭打ちとなり、ついで2000年代には職員数が減少傾向になるなかで講座数も停滞状況に至っているのである⁷。

ここで強調したいのは、1980年代以降の逆風のなかで、VHSが様々な経営努力を重ねることにより講座提供型施設として自律的に、つまり設置者、スポンサーである地方自治体の財政状況によって直接、他律的に左右されることなく、発展を継続した事実である。つまり、事業課題が何かという施設アイデンティティが一貫して明確であり、それを実現するために主体的、自律的、計画的に活動してきた軌跡が統計数値から確認できるのである。

これに比して公民館の特徴は、前の図1に挙げたどの指標を取ってみても施設としての自律的な方向性、そのアイデンティティを読み取ることが困難なことだと言ってよい。VHSが外的条件の変動に対応して自律的に発展してきたのに対し、公民館の事業や制度整備は外的条件の変動により他律的に決定され、変動してきたように見える。

それを端的に示すのが、施設の中核となる専任職員数の変動である。1970年代に倍以上に伸びたが、その後補助金停止と地方自治体の財政悪化に伴って急減し、停滞、減少という経過をたどっている。これは公民館の制度的整備が行財政政策の動向に応じて他律的に決定されてきたこと、換言すれば公民館が教育行政機構に付属する一部門として扱われ、教育施設としての独立性、自律性を実現できなかった事実を示している。

また講座件数の推移は、その事業目的がVHSとは全く異なったものであったことを示している。専任職員数と講座件数の相関性がゼロに近いという事実、特に1970年代という躍進期、つまり職員のビジョンを実現できる自由度の大きかった時期に講座がむしろ減少し

⁷ 2003年にVHSは戦後初めて講座時間数(2.8%)、受講者数(2.5%)、専任職員数(1.5%)、予算規模(3.6%)が同時に後退するという経験をした。この傾向はVHSの「経済的転換ökonomische Wende」として深刻に受け止められている。

ている事実は、公民館（の当事者）にとって講座の量的拡大が主要課題ではなかったことをなによりも雄弁に物語っている。

では公民館という施設の事業目的、そのアイデンティティは何だったのか？

VHS の例に倣えば、事業を遂行する専任職員の増減によって最も大きく変動してきた事業ということになる。だとすれば、既に述べたように諸集会件数との相関性が最も高い。公民館の事業目標は講演会やスポーツ・文化イベントのような単発の集会事業を拡充することにあつた。予備知識なしに図 1 を見れば、誰もがそう判断するだろう。もちろん、公民館の当事者はそう考えてこなかっただろうし、筆者も同意できない。

もう一つの判断基準として、継続して発展してきたものこそ実際に最優先された課題だとするならば、サークル活動などの利用者数がそれにあたる。利用者数が一貫して増加してきた事実は、公民館の統廃合や職員削減に関わらず、地域集会施設としての整備が計画的に推進されてきたことを示している。公民館は地域集会施設という目的の下に一貫して整備され、発展してきている。これが統計の示す事実である。ただし、このアイデンティティは設置者である地方自治体のコミュニティ政策によって他律的に追求されたものであり、公民館（当事者）の自律的な、つまり語の本来の意味でのアイデンティティではない。

公民館のアイデンティティ、換言すれば 70 年代の都市型公民館像の模索期に追及された事業目標・理念は、学級・講座数、諸集会数、利用者数という統計数値上の指標のいずれか、あるいはその単純な合計に還元されるものではなかった。それは統計数値に量化できない「総合的」性格の教育活動であり、青年学級などの事業で培われてきた集団学習・共同学習の方法を現代的に発展させる試みだったといえよう。けれども 80 年代以降の逆風に対して具体的に対応できず、結果的には外的環境の変動への他律的・受動的な対応を余儀なくされてきたといえよう。

このように公民館の発展（むしろ変遷）の特質を外的環境への他律的対応として捉えた場合、では講座数の増減を規定してきた要因は何だったのか、特に 1990 年代中期以降の急増の要因が何か、そしてこの増加を新アイデンティティの形成として捉えられるかが問題となる。

3 講座数変動の解釈（試論）

以下では、第Ⅱ期以降の講座数増減の理由と意味を、推測を交えつつ大雑把に述べてみる。

（1）第Ⅱ期 1950～60 年代には公民館の講座数はかなりのテンポで増加し、1967 年には VHS を大きく上回る水準に達していた。その大部分は青年学級、婦人学級など、教育的劣位に置かれてきた地域の青年層や主婦層など対象に、同一の学級生集団に継続して一般教養、職業技術、生活知識などを教授する補習教育的性格の強い事業であり、講師も地域の学校教員が多かった。実施に際しては、青年団や婦人会など既存の住民組織の活動

と連携して組織された。シェフターの類型区分⁸でいうと学校モデルと介入モデルを兼ね合わせた形態だったといえる。あるいは、特定の学習者集団の必要に合わせて学習内容・方法を組み立てていくオーダーメイド方式⁹の事業だったともいえる。この期には、このような学級が主要な事業目的として追求され、専任職員の増加に応じて拡大したのである。

(2) 第Ⅲ期 けれども70年代になるとこのような事業は対象層の縮小と住民組織の弱体化に伴って急激に減少した。第Ⅲ期における講座件数減少の第1の要因は急激な都市化に伴う地域社会の変化である。それに伴い、都市型公民館のビジョンが追求された。

この時期に民間カルチャーセンターが発展し始めることが示すように、英会話、文化・芸術・創作、健康など多様な講座事業へのニーズはむしろ拡大していたと考えられる。このようなジャンルに対応した「市場モデル」の事業（VHSのような）に転換していれば¹⁰、公民館の講座件数は拡大したかもしれない。それはいわば、多様なサイズ・デザインの講座を量産・陳列し、学習者が好きなものを選択するレディーメイド方式（この方式では、講座を個々の学習者の「体型」にフィットさせるのは非常勤講師の役割となる）への転換である。だが、当時の職員や当事者たちは、そのような「カルチャー化」を意図的に拒絶した¹¹。公民館職員・当事者が講座の量的拡大を優先課題と考えなかったこと、これが講座

⁸ ドイツの成人教育研究者シェフター（Ortfried Schöffter）は、社会（成人）教育における教育者と学習者との関係によって形成される学習機会の組織形態を、決定のイニシアティブが教育者から学習者に移行する順番に、「学校モデル」（教育者が教育目標・課程・方法などを決定し、それに応じた対象層から学習者が選択され、教育者の定めた形式で組織化される）、「介入モデル」（教育を必要とする特定の対象層のために教育者が教育目標・内容等を決定する。教育者は学習者の生活の場に行き、学習者の関心、能力などを理解して最も効果的な教育内容、方法および教育・学習の組織化を行う）、「市場モデル」（ニーズに合わせた多種多様な学習機会を提供する教育者とそれを自由に選択する学習者の需給関係を通じて教育内容・方法などが相互的に決定され、組織される）、「仲介モデル」（学習相談所のような仲介施設が教育者と学習者を結びつけ、組織する）、「自己学習モデル」（教育者が準備した学習環境に支援されて学習者が自分たちで学習を組織する）、「自己組織モデル」（学習者が自らの要求や課題に基づき、必要な教育資源の確保も含めて学習を自力で組織する）の6類型に分類している。

⁹ VHSと公民館の多面的比較の重要性についてしばしば言及していた碓井正久は、両者の活動スタイルの相違を「スーパーマーケット」と「御用聞き」という比喻で表現している。筆者はそれを衣服等のレディーメイドとオーダーメイドの比喻に置き換えてみたい。

¹⁰ 1970年代の躍進に先立つ60年代にドイツのVHS界では「現実主義的転換 realestische Wende」と称される変化が進んでいた。それは理論的には従来の規範的・人格主義的な教育学から実証的教育学への転換、実践的には教養主義的な市民形成教育から学習ニーズの変化に対応する「市場モデル」事業への転換を意味した。もちろんこのような転換への抵抗もあった。筆者が1987年に各地のVHSを調査した際にも、VHS連盟の役員が停滞した「旧式VHS」として批判的に紹介するところがあった。そのようなVHSではきまって、哲学者タイプの所長が自分たちのVHSの教育的質を誇り高く語っていたのが印象的であり、筆者もむしろそれに共感していたことを回想する。けれども、講座拡大が至上命題といえるVHS界にあって、そのような志向性は時代遅れの少数派に留まったのである。

¹¹ 講座数が底をついた1980年の学習内容内訳では、「教養の向上・情操の陶冶」と「市民意識・社会連帯意識」が合わせて50%以上であるのに、「体育・レクリエーション」は10%にすぎない。これは住民ニーズを反映したものというより、職員の教育的こだわりを示すものといえよう。つまり「市場モデル」への「現実主義的転換」は拒絶されていたのである。

数減少の第2の要因である¹²。

また、もし講座を拡大しようとしても、新しい多様なニーズに対応した講座を提供するのに必要な大量の講師人材を確保することも困難であったろう。つまり専門家的権威や家元制度から自由に安価な謝礼金で継続的に講座を指導する能力と意欲を持つ市民層が育っていなかったこともあろう。住民の側にも、市井の市民を講師として受容する市民的学習文化は成熟していなかった（今でも講師選択における権威主義、有名人志向がみられる）。

とはいえ、新しい対象層の多様なニーズへの対応ということは、回避できない課題である。それを公民館は、オーダーメイド型の集団学習の新展開に取り組むかたわらで、単発の諸集会增加するという形で行った。それは受講生確保が困難となってきた従来型学級のプログラムを細分化し、誰でも自由に参加できる単発の講演会などとして実施することでもあった。講座と比較して準備の容易な単発企画には職員の心理的抵抗も少なく、かつ講師の確保も容易である。この期間における諸集會件数の急増の意味は「市場モデル」事業提供への試行錯誤的接近だと考えられる。

(3) 第IV期 諸集會が急減したのち長期低落傾向になる一方で学級・講座数が漸増していった時期である。80年-83年間の諸集會の急減は、専任職員の減少と並行しており、公民館補助予算の削減が影響していると思われる。だが長期低落の要因は、住民の学習ニーズが単発の諸集會形式からより長期の講座形式へと発展したことにあると考えられる。その背景には、①より本格的に学びたい、あるいはただ聴講、鑑賞だけでなく自身で参加、創作したいという学習欲求の高まり、②それを可能にする時間的、経済的余裕のある退職者や主婦層の増大、③孤立化の進展に伴っての仲間探しの機会あるいは居場所としての講座に対する需要の高まりがある。換言すれば、常になにかの講座を受講しながら、次の講座を物色しているというリピーター市民層（生涯学習市場の有権者）の成立と拡大である。こうして諸集會に置き換わるかたちで、講座数が増加したと考えられる。

これは、第III期に諸集會の増加というかたちで進んだ住民ニーズへの「市場モデル」の対応が、講座の増加へと展開していったことを意味する。講座数の増加と共に、社会や人間の在り方を問う教養的テーマの比率は相対的に減少し、文化・創作やスポーツ・健康などニーズのある講座の比率が圧倒的となっていく。

「市場モデル」事業への転換が進んだ要因として、職員層の変化も無視できない。この

¹² この時期に編纂された「講座・現代社会教育」5巻、碓井正久編『社会教育の学級・講座』（亜紀書房 1977年）は、従来軽視されてきた学級・講座の方法を研究課題として提起した点で画期的といえるものであった。その「まえがき」で、編者は公民館の量的整備の進展に比しての学級・講座の質的「貧寒さ」を問題とし、その原因として、公民館職員たちの労苦が「貧寒たらざるを得ない学級・講座形態の学習よりは、公民館所在の地域の人びとの、集団形態の学習を充実する方向に向けられてきたのに相違ない」ことを指摘している。

同時に注目すべきは、「学級・講座の充実」という問題意識に基づく同書においてすら、60年代後期以降の学級・講座数の減少それ自体を重要問題として取り上げる視点がみられないことである。このことは、青年学級等の衰退という事実を、学級・講座の減少問題として対象化する視点が、当時いかに希薄であったかを示している。

時期には地方自治体の人事異動原則が徹底し、社会教育に特別の見識や経験を持たない職員、公民館を単なる住民サービス施設にとらえる職員が増加していく。このような行政マンは「住民ニーズへの柔軟な対応」に特に疑問を抱かず、数量的に評価される実績を追求する傾向があった。こうして、「市場モデル」講座提供への抵抗は弱まったのである。

(5) 第Ⅴ期 この期の学級・講座の大幅な増加傾向は、第Ⅳ期に徐々に進行した「市場モデル」講座提供の本格化として性格づけることができよう。地方における都市化の進展により多様な学習講座に対するニーズおよびそれを可能にする講師人材が拡大し、「市場モデル」講座事業の基盤が発達していく。他方で、特に第Ⅳ期に講座が進んだところでは、講座提供を推進するのが当たり前という意識が定着し、ノウハウも蓄積されていく。こうして、専任職員の削減にもかかわらず講座件数が伸長したと考えられる。その結果、図 3、4 が示すように、講座件数および専任職員数とも公民館と VHS との差異が縮小しつつある。人口の相違など考慮すべき点はあるにせよ、今や公民館の講座数は講座提供型施設としてヨーロッパ最大規模の VHS と比肩できる規模になっているのである。

以上述べてきた公民館の変化は、都市型公民館の理念と現実の相克として要約できるだろう。都市型公民館の理念とは共同学習、集団学習の伝統を都市型社会の市民層を対象に発展させることであったといえよう。それは市民参加型の講座づくりや、学習記録の作成など個々の学習者集団の主体形成に特化したオーダーメイド方式の事業理念であった。それに対して現実とは①地域集会施設としての整備と②90年代後半から急展開した「市場モデル」の講座提供事業である。これらはともに、社会の都市化に伴って増大してきた学習・文化・余暇ニーズなど環境要因の変化を反映している。

二つの現実のうち、前者は公民館の理念に直接抵触するものではなかったため、地方自治体のコミュニティ政策によって1970年代以降も一貫して進展してきた。けれども後者は、理念と矛盾していたため、理念のベクトルが影響力を持った時代には「諸集会」という迂回路をとって進行し、影響力の後退とともに崩壊的に発展してきたのである。

とまれ、この結果都市型公民館の理念と現実の乖離は極端に進行し、まさにアイデンティティ喪失という状態に至っているといえよう。そして、新たな公民館アイデンティティの形成は、その現実を出発点にする以外にはありえないだろう。

以上はあくまでも推測を交えた仮説的な解釈である。

4 第Ⅴ期の講座数拡大による講座の内容と形態の変化

講座件数の拡大は「市場モデル」の事業への転換を意味するという仮説を検証するためにも、ここで、第Ⅴ期の講座数拡大によって生じてきた内容および形態の変化に

年次	計	教養の向上	趣味・けいこごと	体育レクリエーション	家庭教育家庭生活	職業知識技術の向上	市民意識社会連帯意識	指導者養成	その他
1995	188,133	54,417	57,307	26,251	21,369	4,847	12,390	-	11,552
2007	448,864	32,615	201,259	73,048	95,203	3,039	33,479	3,478	6,743
増減率	139%	-40%	251%	178%	346%	-37%	170%	-	-42%

ついて確認しておく。

(1) 講座数の大きな拡大による内容別分野の変化

表1が示すように、1995年から2007年にかけて講座数全体では140%も増加したのだが、その増減には分野ごとの大きな差があった。「家庭教育・家庭生活」「趣味・けいごと」が大拡張しているのに対し、「教養の向上」や「職業知識・技術の向上」はむしろ大幅に減少している。特に注目したいのは、その結果、95年にはほぼ互角の件数であった「教養の向上」と「趣味・けいごと」との間に6倍以上の差が開いたことである。端的に言えば教養的分野の大幅な減少である。

ここで、その意味を明らかにするため、ドイツVHSの講座内容と比較してみる。表2は1962年以降の各分野の構成比率の変化を示すものである。VHSでは講座を6分野に区別している。そのうち、「政治・社会・環境」は日本の統計での「教養の向上」と「市民意識・

分野	1962	1970	1980	1990	2008
政治・社会・環境	22.8%	9.9%	7.5%	6.6%	7.8%
文化・創作	28.4%	26.5%	34.2%	27.9%	15.9%
言語	25.3%	28.2%	32.0%	31.1%	30.6%
健康の維持	7.5%	12.9%	12.2%	19.8%	31.1%
労働と職業	13.7%	16.5%	11.4%	12.2%	12.7%
卒業資格取得	0.6%	2.2%	1.0%	0.8%	2.0%
その他	1.8%	3.9%	1.6%	1.4%	-
講座件数	62,253	109,881	301,444	415,973	569,341

社会連帯意識」を合わせた領域に、「文化・創造」は「趣味・けいごと」と「家庭教育・家庭生活」を合わせた領域に相当する。「健康の維持」は「体育・レクリエーション」と同じである。これを見ると、特に講座提供型施設として大きく発展した62年から80年にかけて、「政治・社会・環境」分野の大幅縮小と「文化・創造」「健康維持」分野の拡張という傾向が進んだことがわかる。つまり、公民館と同じことは、VHSでも過去に生じていたのである。表3は、表1の区分をVHSの区分に組み直して、その構成比率の変化を示したものである。職業知識と指導者養成は少数なのでその他項目に加えた。VHSの場合「言語」と「労働と職業」という公民館では極少数である領域が4割以上を占めているので、その部分を除いて比較してみると、比率も含めてほぼ同じ変化が生じていることが確認できる。

分野	1995	2007
政治・社会・環境	35.5%	14.7%
文化・創造	41.8%	66.0%
健康維持	14.0%	16.3%
その他	8.7%	3.0%

日本的な区分では、教養や趣味は私的・個人的領域、家庭教育や市民意識は公共的・社会的領域と受け止められかねないが、VHSの区分はそれとは違った観点を示している。「家庭教育・家庭生活」分野の本質は生活文化の学習・創造であり、「趣味・けいごと」分野の本質は芸術的文化への参加・創造である。両者は日常生活の質的充実を通じた自己実現をめざす現代市民の要求に応える「文化・創造」分野なのである。他方、日常生活の枠組みとしての人間、社会、自然の在り方や相互関係を理解し、人生の方向性を見出したいという要求に応えるのが「教養の向上」や「市民意識・社会連帯意識」分野、つまり「政治・社会・環境」分野である。「体育・レクリエーション」は現代市民の「健康維持」への要求に応えるものであるが、日常生活の充実という点で「文化・創造」分野に近い。「文化・創造」や「健康維持」が学習成果を体感できる楽しい学習過程であるのに対し、「政治・社会・

環境」は学習成果の見えにくい反省的・迂回的学習過程であるともいえる。

ところで、「文化・創造」「健康維持」（「言語」も）といった分野は、講座内容の適否や有益性を学習者自身が判断できる分野であり、学習者の需要に従って講座を供給する「市場モデル」事業に適した分野である。他方、「政治・社会・環境」分野は、学習者による講座評価が容易ではなく、「市場モデル」では対応困難な分野である。

従って、「市場モデル」による講座拡大は必然的に、ニーズの増えない「政治・社会・環境」分野の相対的縮小につながる。「現実主義的転換」後の VHS の講座分野の変化はこの事実を示している。そして第 V 期における公民館の講座内容の変化は、公民館における講座の拡大が「市場モデル」事業への転換でもあることを示している。

(2) 1 講座当たり受講者数の減少傾向

表 4 は、公民館の講座件数と受講者数および 1 講座当たり受講者数の推移を示すものである。

受講者数も増加しているが拡大のテンポは講座数拡大よりも低く、講座数の増大と共に 1 講座あたりの受講者数が減少する傾向があることがわかる。筆者は、この事実を講座の適正規模という観点からの発展として評価したい。

マスプロ講義や 40 人以上の学級に対する批判は久しいが、**集団教育＝学習** には集団の適正規模がある。そして、自己決定的学習の主体としての「おとな」の場合、その規模は児童・生徒よりも小さく、大学のゼミ程度、つまり 20 人以下が標準といえる。そのように考えれば、従来の日本の講座は受講者数が多すぎ、これは学者や専門家による知識伝達型の教育方法が支配的であったことを示している。1995 年の講座件数拡大に伴い、講座の規模が小さくなったことは、学習者が主体的に参加し、講師と双方向的なコミュニケーションを行える条件の整備として評価できるのである。

参考までに VHS における 1 講座当たり受講者数の推移を示しておいた。少人数学級の先進国であるドイツでは成人教育講座の規模も元々小さかったことも興味深いが、講座件数増加に伴って講座規模がますます小さくなってきている点に注目したい。VHS の数値が日本の将来像なのか否かはわからない。が、少なくとも 1 講座当たり受講生の少数化が講座の量的拡大に伴う普遍的な傾向であることが確認できるであろう。

年	講座件数	受講者総数	1講座受講者数
1974	78,689	5,934,311	75.4
1978	102,899	3,971,799	38.6
1980	70,756	3,087,508	43.6
1983	124,083	5,972,689	48.1
1986	144,974	6,759,176	46.6
1989	164,185	7,872,408	47.9
1992	187,053	9,056,739	48.4
1995	188,133	8,997,727	47.8
1998	273,719	10,013,791	36.6
2001	354,120	11,073,255	31.3
2004	428,473	12,456,887	29.1
2007	469,546	13,038,152	27.8

表5 VHS講座の形態変化

年	1講座当たり	
	時間数	受講者数
1962	19.0	22.1
1970	25.6	20.2
1980	31.0	15.4
1990	32.8	13.4
2000	27.3	12.2
2009	26.8	11.2

第 V 期の公民館講座事業の拡大は、内容別分野や講座規模の点でも講座提供型施設である VHS の拡大期と共通した傾向を示しており、そして今や VHS に接近しつつある。

5 公民館事業と関連する他施設・機関の事業との関連—補足的検討

これまでは、公民館の講座件数と諸集会件数の推移を基にして議論を展開してきたが、その妥当性を検証するために、関連する公的施設、機関の類似事業との相関性を見ておく必要がある。公民館の講座数等の変化が実は競合する他機関の事業の増減の結果に過ぎない可能性もあるからである。

そのような施設・機関は多様に存在するが、ここでは社会教育調査の対象であり、公民館の事業との競合性の可能性の最も高い、教育委員会（調査開始 1974 年以降）、首長部局（同 89 年以降）、文化会館（同 86 年以降）、生涯センター（同 2007 年）の事業との関連を検討する。女性教育施設や青少年教育施設、図書館は特別な目的の施設なので除外する。

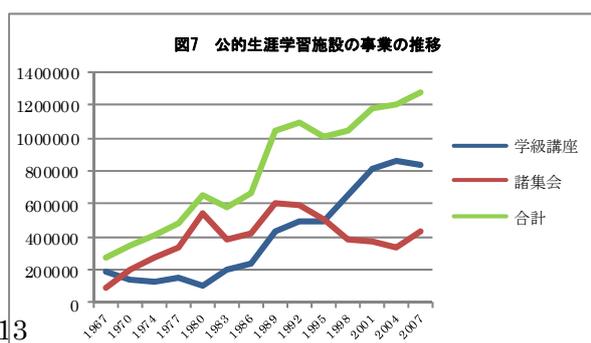
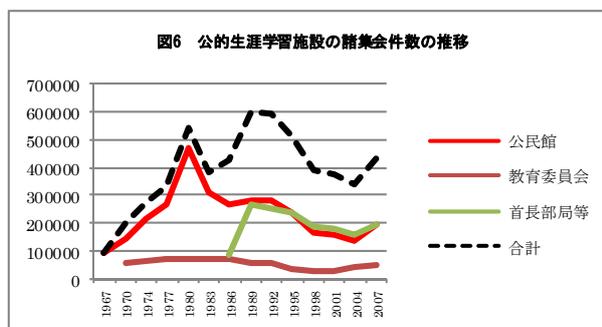
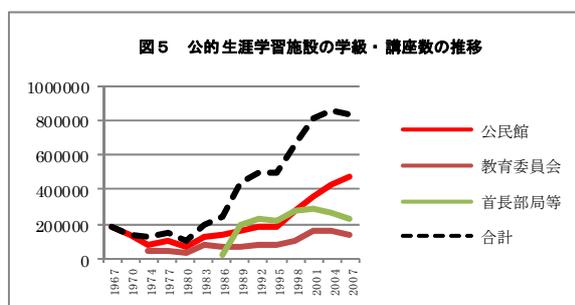
教育委員会事業は歴史的にも公民館事業を補完する社会教育事業として発展してきた経緯があり、両者の分担区分も自治体によって異なり、その意味で統計上の競合性が高いと考えられる。

首長部局事業には様々な施設、部局が含まれるが、焦眉の問題である公民館の首長部局移管との関連で重要な意味を持つ。というのも公民館が首長部局に移管された場合、その実績はこの項目に計上されることになるからである。文化会館、生涯学習センターも、大型公民館の代替物とされる傾向がある。つまり、首長部局事業、文化会館、生涯学習センターの事業件数は、公民館の制度的改変と相関して増化可能性が高いのである。文化会館、生涯学習センターとも件数は少ないので、首長部局事業に加算して「首長部局等」として一括して扱う。

図 5 は公民館、教育委員会、首長部局等の三者の学級・講座数とその合計の推移を、図 6 は三者の諸集会数の推移を示したもの、そして図 7 は両図から学級・講座数合計と諸集会数合計を取り出して、その合計数ともに推移を示したものである。

ここからは以下のことが明らかになる。

- ① 学級・講座および諸集会のいずれの場合も、教育委員会、首長部局の事業件数の推移は公民館の推移とむし



る正の相関性を示している（首長部局等の事業件数が 1986—89 年間に急増しているように見えるが、これは 86 年には文化会館だけの数値であったのが、89 年から大量の首長部局事業が加算された統計上の急増である）。

- ② 従って、三者の事業を合計した曲線のカーブも公民館の事業の増減とほぼ並行して変化している。だから図 7 の講座数と諸集会数の関係は図 2 で見た公民館だけの場合と相似した形を描いている。
- ③ 公民館事業の増減が、他の事業の増減とトレードオフ的に変化したということを積極的に示す変化はない。

そのうえで、いくつかの検討すべき問題点を挙げておく。

- ① 図 7 が示すように 2004・07 年間に 90 年代中期以降とは逆の変化が生じている。学級・講座の拡大として特徴づけられる第 V 期は、すでに終焉している可能性もある。
- ② 図 5 が示すように 2000 年ころから教育委員会等の講座事業が停滞、後退傾向に陥ったのに、公民館だけが伸長している。首長部局等は公民館の首長部局移管に伴い統計上増加すると考えられる項目である。2000 年代にそのような制度改変は進行しているが、事業件数に着目する限り、その影響は見られない。むしろ逆である。公民館の「奮闘」ともいえるこの奇妙な事実をどう解釈すればよいのだろうか。
- ③ ただし、次回の調査では調査以降激増した公民館の「非公民館」を反映し、統計における公民館事業の減少と首長部局事業の増加が生じる可能性が大きい。その場合、これらの「旧公民館」の事業をどう把握し、どう評価するかも大きな課題となる。そのためにも、次回以降の社会教育調査の対象として、首長部局に移管された旧公民館を独自項目とすることが必要である。

II 学級・講座事業の発展に関する都道府県別の考察

前章では公民館の学級・講座事業の歴史的変遷を全国的な統計数値の分析に基づいて検討してきた。とはいえ、公民館というものが、地域性を特徴とするものであり、かつその全国的変化が何らかの共通目標や計画に基づく発展を示していないという事実は、同期間に地域によって全く異質な、場合によっては正反対の変化が生じていたことを示唆している。そこで、本章では社会教育調査の結果を都道府県別に比較し、それを通じて学級・講座の発展に関する検討を進めることにする。

1 第 V 期における変化と都道府県格差の拡大

全国の公民館が実施する学級・講座件数は1995年から2007年までの12年間に281,413件、増加率で149.6%という急成長を遂げたわけであるが、その変化を都道府県別に増加率の順に並べたのが表6である。比較しやすいように、それぞれの数値に関して上位5番目までを赤で、6番目から10番目までをオレンジで、また下から5番目までを濃青で、6番目から10番目までを淡青でマークしてある。

一見してあきらかなように、都道府県ごとの相違は極めて大きい。増加率でみると最高の高知県が600%近いのに対し、最低の北海道はマイナス50%とまさに比較を絶する相違である。

増加数の差も大きく、広島、島根、石川、鳥取、山口、福岡、岡山、三重、和歌山の10県の合計値だけで全国増加数の実に57.6%を占めるのに対し、少なかった10都道県（北海道、香川、徳島、東京、山梨、沖縄、宮崎、長野、新潟、栃木）の合計は0.9%と、誤差の範囲に過ぎない。後者の動向は前章で検討した全国的推移には反映されていないのである。約150%の増加という平均像の背後に大きな格差、異質な変化が隠されていることを確認しておきたい。

また2007年現在で学級・講座件数の多い10県のうち、長野を除く9県が増加数、増加率のいずれか、あるいは両方が高かった県であり、少ない10都道府県のうち、佐賀、長崎以外の8都道府県では増加数、増加率の低かったことがわかる。これは、この10年間あまりの変動を通じて、都道府県ごとの差異が拡大・形成されたことを示している。

2 講座密度の推移の都道府県別特徴

これまでは実際の数値を使用してきたが、人口の異なる都道府県間、年次間の比較には不適切である。そこで住民にとっての実質的な規模を現わす数値として、以下では人口1万人当たりの公民館数や講座件数を用いることにし、それらを「公民館密度」「講座密度」等と呼ぶ。

表7は、1995年以後5回の社会教育調査の都道府県別の講座密度推移を示したもので、2007年の講座密度順に並べてある。表6では微増だった東京

都道府県	学級・講座件数		変化	
	1995	2007	増加数	増加率
全国	188,133	469,546	281,413	149.6%
高 知	1,529	10,474	8,945	585.0%
兵 庫	6,938	41,697	34,759	501.0%
和 歌 山	1,860	10,867	9,007	484.2%
鳥 取	3,038	17,161	14,123	464.9%
島 根	5,014	23,384	18,370	366.4%
山 口	3,662	17,049	13,387	365.6%
佐 賀	911	3,525	2,614	286.9%
京 都	1,296	4,937	3,641	280.9%
福 岡	4,942	18,105	13,163	266.3%
石 川	5,854	20,890	15,036	256.9%
岡 山	5,432	17,279	11,847	218.1%
滋 賀	2,653	8,237	5,584	210.5%
広 島	10,968	33,896	22,928	209.0%
熊 本	2,267	6,968	4,701	207.4%
三 重	5,157	14,713	9,556	185.3%
福 井	4,398	12,417	8,019	182.3%
青 森	2,748	7,664	4,916	178.9%
奈 良	2,003	5,254	3,251	162.3%
大 分	2,750	7,152	4,402	160.1%
鹿 児 島	3,352	8,467	5,115	152.6%
福 島	4,366	10,748	6,382	146.2%
群 馬	2,638	6,288	3,650	138.4%
千 葉	3,752	8,783	5,031	134.1%
長 崎	1,993	4,355	2,362	118.5%
岩 手	4,410	9,454	5,044	114.4%
静 岡	3,307	7,087	3,780	114.3%
茨 城	4,236	9,058	4,822	113.8%
山 形	3,183	6,559	3,376	106.1%
宮 城	4,477	9,003	4,526	101.1%
愛 媛	5,211	10,259	5,048	96.9%
富 山	4,035	7,928	3,893	96.5%
宮 崎	1,349	2,577	1,228	91.0%
栃 木	2,194	4,075	1,881	85.7%
秋 田	2,754	4,959	2,205	80.1%
岐 阜	4,220	7,459	3,239	76.8%
神 奈 川	3,332	5,808	2,476	74.3%
埼 玉	7,346	12,627	5,281	71.9%
愛 知	5,551	7,983	2,432	43.8%
沖 縄	971	1,326	355	36.6%
新 潟	4,716	6,386	1,670	35.4%
大 阪	5,855	7,888	2,033	34.7%
長 野	11,645	13,183	1,538	13.2%
山 梨	4,141	4,369	228	5.5%
東 京	3,027	3,150	123	4.1%
徳 島	2,786	2,613	▲ 173	-6.2%
香 川	2,435	1,737	▲ 698	-28.7%
北 海 道	7,434	3,748	▲ 3,686	-49.6%

が、実質的には微減であったこともわかる。

表6と同じ基準で、上位・下位をマークしておいた。「変化」項目のうち「倍率」は2007年の講座密度を1995年で除した数で、12年間に講座が実質的に何倍になったかを示す。「型」は変化の特徴を検討する目安として、講座密度と倍率をそれぞれ5段階¹³に区分し、95年講座密度・変化倍率・07年講座密度の順に配列したものである。

一瞥して驚かされるのは、第V期の学級・講座の高位グループ（AnA型）と低位グループ（EnE型）の間にある著しい格差とその拡大傾向である。最高の島根県と最低の東京都の差は、1995年段階で既に25倍もあったが、2007年には実に136倍にまで拡大している。Aの数は11で同じだが、低位のEは6から10に増加していて、これも格差の拡大を示している¹⁴。

12年間に2.5倍になるというのは大きな変化だといえる。半数以上の府県がこれを上回る大変動を遂げているのであるが、講座密度の高低の序列はあまり変化していない。1995年と07年の講座密度にはかなりの相関性（係数0.76）がある。つまり、大部分の都道府県は高位から高位へ、中位から中位へ、低位から低位へと推移し、序列の大幅な上昇あるいは下降のパターンを示しているのは比較的少数である。

このような変化パターンの相違により、都道府県を高位型、上昇型、下降型、平均型、低位型の5類型に分類したのが表8である。はっきり区別できない場合は近いと思える型の「準ずる都道府県」に分類し、2つの型に準ずると思

表7 1995年以降の講座密度推移

	学級・講座密度					変化	
	1995	1998	2001	2004	2007	倍率	型
全国	15.0	21.6	27.8	33.6	36.8	2.46	
島根	65.0	231.8	196.8	363.6	325.7	5.01	AaA
鳥取	49.4	79.3	143.1	242.7	290.4	5.88	AaA
石川	49.6	132.3	62.3	184.4	179.3	3.61	AbA
福井	53.2	51.2	112.3	125.9	153.7	2.89	AcA
高知	18.7	27.7	41.3	136.4	136.7	7.31	BaA
広島	38.1	62.1	47.8	93.4	118.4	3.11	AbA
山口	23.5	69.5	82.2	98.3	117.2	4.98	BaA
和歌山	17.2	21.9	30.7	52.8	108.2	6.28	CaA
岡山	27.8	34.3	59.3	91.6	89.0	3.20	BbA
三重	28.0	39.1	45.2	57.1	78.7	2.81	BcA
兵庫	12.8	19.8	35.6	28.5	74.7	5.82	CaA
富山	35.9	66.1	177.4	167.3	72.4	2.02	AcB
愛媛	34.6	50.9	70.8	85.2	71.4	2.07	AcB
岩手	31.1	49.4	51.6	47.8	70.6	2.27	AcB
長野	53.1	61.8	62.2	62.5	61.1	1.15	AeB
大分	22.3	28.0	44.9	46.7	59.8	2.68	BcB
滋賀	20.6	31.5	31.1	46.7	58.6	2.84	BcB
山形	25.3	49.3	58.0	64.2	55.6	2.20	BcB
青森	18.5	29.3	32.0	54.5	55.6	3.00	BbB
福島	20.5	23.4	38.8	49.9	52.7	2.58	BcB
山梨	47.0	50.9	54.8	87.9	50.4	1.07	AeB
鹿児島	18.7	28.3	23.5	43.1	49.6	2.65	BcB
秋田	22.7	23.7	24.7	37.5	45.2	1.99	BcB
佐賀	10.3	12.5	17.0	27.4	41.4	4.01	DbC
宮城	19.2	22.1	23.5	22.0	38.5	2.00	BcC
熊本	12.2	17.4	24.7	32.1	38.4	3.15	CbC
奈良	14.0	22.5	26.2	31.7	37.6	2.68	CcC
福岡	10.0	10.5	24.3	20.9	35.8	3.58	DbC
岐阜	20.1	33.1	103.5	58.9	35.7	1.77	BdC
徳島	33.5	52.4	85.2	131.0	33.1	0.99	AfC
群馬	13.2	17.7	25.8	34.5	31.3	2.38	CcC
茨城	14.3	15.7	19.2	21.7	30.6	2.14	CcC
長崎	12.9	16.3	35.6	31.1	30.5	2.36	CcC
新潟	19.0	17.0	21.8	30.6	26.9	1.42	BdD
宮崎	11.5	18.7	49.2	23.1	22.8	1.98	DeD
栃木	11.1	11.8	15.0	12.8	20.3	1.84	DdD
京都	4.9	7.2	9.2	15.1	18.8	3.82	EbE
静岡	8.8	17.2	14.6	13.1	18.7	2.11	DeD
埼玉	10.9	12.1	15.8	16.3	17.7	1.63	DdE
香川	23.7	32.0	38.7	35.0	17.4	0.73	BfE
千葉	6.5	7.5	9.2	9.0	14.3	2.21	EcE
愛知	8.1	10.2	11.5	7.8	10.8	1.33	DdE
沖縄	7.6	7.1	9.6	9.4	9.6	1.26	EdE
大阪	6.7	7.5	5.9	5.9	9.0	1.35	EdE
北海道	13.1	10.3	14.5	13.8	6.8	0.52	CfE
神奈川	4.0	4.8	5.7	6.6	6.5	1.61	EdE
東京	2.6	3.1	3.5	3.4	2.4	0.95	EfE

¹³ 5段階は全国平均値を基準として、A=平均値の2倍以上、B=平均値の120%以上2倍未満、C=平均値の80%以上120%未満、D=平均値の80%未満50%以上、E=平均値の50%未満とした。表中の色でマークした上位、下位の区別とは一致しない。

¹⁴ 教育・文化分野における様々な地域間格差がしばしば取り上げられ、不公平の是正が求められる。しかし、そのほとんどは数倍程度の範囲であって、かくも大きな格差の事例を筆者は寡聞にして知らない。このような格差の存在が問題化されないこと自体が不可思議である。講座の多寡など住民の学習権保障にとって取るに足らないことなのだろうか。とまれ、この事実は公民館当事者が依然として講座の意義を軽視していることを証明しているのではないだろうか。

われる場合は、副次的な型のほうは括弧内に記した。

高位型の特徴は、以前から多数の講座を実施していたのがさらに平均を（はるかに）上まわる拡大をして非常に高水準の講座密度に達していることである。その典型が AaA 型の島根、鳥取の山陰 2 県である。石川（AbA）、福井（AcA）の北陸 2 県は拡大率がやや低く、広島（AbA）は講座密度がやや低めである。準ずる県を含めて、山陰・北陸あるいは中国地方といった地域性も興味深い。

上昇型は、講座密度が中位あるいは低めだったのが大きく拡大したところで、特に際立っているのが高知（BaA）、和歌山（CaA）、兵庫（CaA）の 3 県である。2000 年代に入っでの拡大も大きく、第 V 期における講座発展の理由や現状を検討するうえで注目すべき事例である。京都（EbE）は拡大率は大きい、低位を脱するほどでなかった、準低位型に区分した。

下降型は、高位だったのにほとんど増加しなかった「停滞」型と、増加率がマイナスだった「後退型」に分けることができる。

表 8 講座密度推移の都道府県別特徴

特徴	代表的な都道府県	準ずる都道府県
高位型	島根、鳥取、石川、福井、広島	山口、富山、愛媛、三重、岡山
上昇型	高知、和歌山、兵庫、佐賀	青森、福岡、（山口、岡山、三重）
下降型	（停滞）長野、山梨、（後退）香川、徳島	岐阜、新潟、宮城（北海道、富山）
平均型	奈良	熊本、大分、滋賀、山形、福島、鹿児島、秋田、群馬、茨城、長崎、宮崎、
低位型	東京、神奈川、大阪、沖縄、愛知、千葉	北海道、埼玉、静岡、栃木、京都、（香川）

前者の典型が長野、山梨の両県（AeB）であり、後者の典型が香川（BfE）、徳島（AfC）の両県である。後者が特に 2004 年以降急減した事実も注目しておきたい。それは、隣県高知と対照的な変化である。

平均型は中位にあって平均程度の（それ自体は大きな）拡大を実現したところで、

その典型は CcC 型のなかでも全国平均値とほぼ同じ水準で推移した奈良県である。

低位型は、EnE 型など講座密度の一貫した低さという点に特徴があるところであるが、3 つのグループに分けられる。第 1 は、東京（EfE）、神奈川（EdE）、千葉（EcE）の首都圏の 3 都県で、それに準ずるのが静岡（DcD）、埼玉（DdE）、栃木（DdD）の 3 県である。第 2 は、大阪（EdE）、愛知（DdE）というやはり大都市圏に属する 2 府県で、それに準ずるのが京都府である。第 3 は、以上とは対極的な経済地理的位置にある沖縄（EdE）で、それに類似するのが北海道（CfE）である。

第 V 期の講座密度推移の型により都道府県を分類してみた。ここで、このような差異と講座内容の変化との関係を見ておこう。

3 講座密度の差異と講座内容等の変化との関係

表9は第V期における講座の内容別分野の変化と1講座当たり受講者数の変化を、各都道府県別に示したものである。表7と同じく、2007年の講座密度の順に並べた。分野はVHSの区分方式に組み替えてある。また1998年の数値を用いているので、変化率は少なくなっているが、それでもこの期間の変化の傾向をつかむことができる。

(1) 分野構成の変化

- ① すべての都道府県で「政治・社会・環境」分野の縮小傾向がみられる。
- ② 講座密度の高いところではその傾向が大きく、逆に低いところでは少ない。

③ 高知、和歌山など上昇型のところでは「政治・社会・環境」が10%以下となっている。

④ 東京をはじめ首都圏の都県では「政治・社会・環境」の縮小変化が比較的小さく、2007年段階でもまだ20%以上ある。

以上から、講座の拡大が「文化・創造」「健康維持」分野の拡大であることが再確認できる。

つまり、講座密度の高いところは「市場モデル」への転換が進んでいるのである。

(2) 講座規模の変化

① 1講座あたり受講者数は大部分の都道府県で少なくなっている。

(例外 富山、長野、山形、静岡、埼玉、愛知、沖縄)

② 高位推移型は比較的少数、低位型は比較的多数という傾向がみられる

④ 上昇型の県では特に少数化している。

以上、講座内容の変化ほど顕著ではないが、講座件数の増加が、講座の少人数化と相関している事実が

	内容別分野構成								1講座受講者数	
	1998年				2007年				1998	2007
	政治・社会・環境	文化・創造	健康維持	その他	政治・社会・環境	文化・創造	健康	その他		
全国	32%	48%	13%	7%	15%	66%	17%	3%	36.6	27.8
島根	27%	52%	12%	10%	10%	71%	17%	2%	22.4	21.0
鳥取	30%	53%	13%	5%	14%	61%	21%	4%	35.9	22.4
石川	30%	40%	19%	10%	8%	62%	28%	3%	34.0	28.1
福井	31%	45%	15%	9%	10%	74%	14%	2%	46.9	21.0
高知	29%	56%	8%	8%	8%	61%	30%	0%	35.9	15.5
広島	29%	56%	9%	6%	11%	63%	22%	4%	34.5	25.6
山口	28%	52%	16%	4%	7%	71%	18%	3%	25.3	17.3
和歌山	35%	50%	11%	4%	9%	69%	17%	5%	23.9	15.1
岡山	30%	56%	10%	4%	11%	71%	17%	2%	23.8	18.8
三重	25%	59%	11%	4%	11%	78%	10%	2%	26.9	16.7
兵庫	29%	58%	9%	4%	10%	76%	13%	0%	43.3	10.3
富山	28%	36%	17%	20%	8%	72%	18%	2%	26.9	27.4
愛媛	36%	33%	26%	6%	18%	61%	18%	3%	33.2	32.8
岩手	37%	37%	15%	12%	17%	67%	13%	3%	36.8	31.3
長野	31%	47%	16%	6%	23%	59%	14%	4%	29.5	34.1
大分	46%	40%	9%	6%	14%	61%	20%	4%	33.1	21.5
滋賀	32%	45%	17%	5%	11%	72%	15%	2%	41.5	29.2
山形	36%	43%	13%	7%	16%	62%	16%	6%	36.2	42.6
青森	32%	49%	12%	7%	23%	59%	11%	7%	38.6	30.1
福島	40%	40%	13%	7%	17%	53%	25%	5%	47.0	43.9
山梨	35%	44%	15%	6%	14%	64%	20%	3%	40.7	29.5
鹿児島	22%	60%	10%	7%	15%	70%	13%	2%	27.2	21.5
秋田	34%	45%	16%	5%	18%	66%	13%	3%	35.6	27.5
佐賀	47%	35%	14%	5%	19%	61%	18%	2%	47.9	35.8
宮城	36%	42%	14%	8%	28%	52%	9%	11%	60.6	50.6
熊本	23%	58%	15%	4%	10%	67%	20%	2%	34.4	25.3
奈良	43%	44%	9%	5%	18%	73%	7%	2%	46.6	27.1
福岡	43%	43%	7%	8%	21%	62%	14%	3%	45.6	26.9
岐阜	25%	57%	10%	8%	15%	67%	14%	4%	37.3	31.1
徳島	34%	43%	13%	10%	23%	61%	11%	5%	28.9	26.1
群馬	41%	43%	10%	6%	17%	64%	16%	3%	58.2	31.1
茨城	24%	61%	11%	5%	23%	60%	16%	1%	38.3	30.4
長崎	40%	43%	9%	8%	18%	65%	14%	3%	48.1	46.7
新潟	30%	45%	17%	8%	18%	65%	13%	4%	56.9	47.6
宮崎	35%	47%	12%	6%	20%	66%	11%	3%	36.6	20.5
栃木	29%	52%	13%	6%	27%	58%	13%	2%	42.2	32.5
京都	41%	38%	9%	13%	13%	62%	22%	4%	33.2	28.8
静岡	32%	46%	11%	10%	12%	73%	13%	1%	32.9	41.5
埼玉	39%	39%	13%	9%	22%	61%	13%	4%	53.9	59.9
香川	36%	53%	9%	3%	13%	74%	12%	2%	31.9	21.1
千葉	30%	51%	12%	7%	20%	62%	15%	3%	45.6	42.9
愛知	23%	60%	11%	6%	10%	73%	14%	2%	27.1	38.3
沖縄	33%	46%	13%	7%	13%	72%	15%	1%	29.9	31.9
大阪	39%	47%	8%	5%	29%	59%	11%	1%	40.9	40.9
北海道	29%	50%	15%	6%	19%	61%	16%	4%	33.0	32.6
神奈川	40%	36%	11%	12%	23%	63%	10%	4%	67.7	54.2
東京	45%	35%	8%	12%	34%	54%	5%	7%	61.8	44.3

確認できる。

3 都道府県別の平均的公民館像と学級講座件数の関係

表10は2008年度現在の公民館の都道府県別の特徴を検討するための指標として公民館数、専任職員数、学級・講座数、諸集会数、団体活動による利用者数を選び、それらを住民人口1万人当たりの密度（公民館密度、専任職員密度等と記す）、公民館1館あたりの平均値、専任職員1名あたりの平均値の形で示したものである。さらに第1章でも検討対象にした教育委員会および首長部局等（文化会館、生涯学習センターを含む）の実施した学級・講座の講座密度と合計（公民館を含む）講座密度、ならびに三者の構成比を示した。これは住民一般を対象にして市町村が実施している公的講座事業の規模とそこで公民館が

区分	住民1万人当たり(密度)					1公民館当たり				専任1人当たり			公的講座事業			構成比			4要因配列
	実数	公民館	専任職員	講座	諸集会	利用者	専任	講座	諸集会	利用者	講座	集会	利用者	教委	首長部局	合計	公民館	教委	
全国	16,566	1.3	0.9	36.8	15.4	15	0.7	28.3	11.8	12	42.0	17.5	18	11.0	16.7	64.5	57%	17%	26%
島根	341	4.7	5.5	325.7	133.7	31	1.2	68.6	28.2	6	58.8	24.1	6	15.3	31.3	372.3	87%	4%	8%
鳥取	197	3.3	2.0	290.4	102.1	22	0.6	87.1	30.6	6	141.8	49.9	11	11.8	44.4	346.6	84%	3%	13%
石川	331	2.8	3.1	179.3	96.5	19	1.1	63.1	34.0	7	58.2	31.3	6	11.9	16.0	207.2	87%	6%	8%
福井	221	2.7	2.5	153.7	52.2	20	0.9	56.2	19.1	7	60.3	20.5	8	15.4	13.5	182.6	84%	8%	7%
高知	205	2.7	0.67	136.7	24.6	16	0.2	51.1	9.2	6	205.4	36.9	24	33.2	26.0	196.0	70%	17%	13%
広島	387	1.4	1.0	118.4	34.6	24	0.7	87.6	25.6	17	123.3	36.0	25	19.3	17.6	155.3	76%	12%	11%
山口	291	2.0	1.2	117.2	24.2	20	0.6	58.6	12.1	10	99.7	20.6	17	32.3	39.5	189.0	62%	17%	21%
和歌山	331	3.3	0.86	108.2	22.6	10	0.3	32.8	6.8	3	126.4	26.3	12	14.6	11.9	134.8	80%	11%	9%
岡山	431	2.2	0.74	89.0	25.3	14	0.3	40.1	11.4	6	120.8	34.4	20	7.4	8.6	104.9	85%	7%	8%
三重	433	2.3	0.62	78.7	16.6	13	0.3	34.0	7.2	6	126.8	26.8	22	8.4	9.8	96.8	81%	9%	10%
兵庫	373	0.7	0.63	74.7	17.9	10	0.9	111.8	26.8	16	118.8	28.5	17	6.2	18.0	98.9	76%	6%	18%
富山	337	3.1	1.4	72.4	40.1	20	0.4	23.5	13.0	7	53.2	29.5	15	9.2	36.1	117.6	62%	8%	31%
愛媛	473	3.3	2.7	71.4	51.0	20	0.8	21.7	15.5	6	26.0	18.6	7	13.7	12.3	97.5	73%	14%	13%
岩手	334	2.5	1.3	70.6	31.6	22	0.5	28.3	12.7	9	54.3	24.4	17	27.9	32.0	130.5	54%	21%	25%
長野	1,378	6.4	1.4	61.1	52.6	99	0.2	9.6	8.2	16	43.5	37.5	71	21.6	19.5	102.2	60%	21%	19%
大分	245	2.1	1.2	59.8	17.5	21	0.6	29.2	8.6	10	48.7	14.3	17	12.0	51.6	123.4	48%	10%	42%
滋賀	176	1.3	1.2	58.6	21.4	18	0.9	46.8	17.1	14	50.5	18.5	15	5.3	11.5	75.5	78%	7%	15%
山形	640	5.4	2.5	55.6	54.8	29	0.5	10.2	10.1	5	22.4	22.0	12	7.5	20.5	83.6	67%	9%	25%
青森	299	2.2	1.0	55.6	27.9	18	0.5	25.6	12.9	8	54.4	27.3	17	14.7	10.5	80.7	69%	18%	13%
福島	420	2.1	2.0	52.7	22.0	25	1.0	25.6	10.7	12	26.7	11.1	13	12.3	11.4	76.4	69%	16%	15%
山梨	525	6.1	0.74	50.4	31.6	18	0.1	8.3	5.2	3	68.3	42.8	25	22.9	31.0	104.3	48%	22%	30%
鹿児島	291	1.7	1.3	49.6	22.2	14	0.8	29.1	13.0	8	37.6	16.9	11	38.3	39.8	127.7	39%	30%	31%
秋田	408	3.7	1.8	45.2	25.0	24	0.5	12.2	6.7	6	25.8	14.3	14	6.2	19.5	70.9	64%	9%	28%
佐賀	136	1.6	2.1	41.4	16.8	22	1.3	25.9	10.5	14	19.8	8.0	11	12.3	8.0	61.7	67%	20%	13%
宮城	511	2.2	2.3	38.5	17.4	23	1.0	17.6	8.0	10	16.8	7.6	10	11.4	9.9	59.8	64%	19%	17%
熊本	414	2.3	0.90	38.4	15.8	12	0.4	16.8	6.9	5	42.7	17.6	14	20.5	7.9	66.9	57%	31%	12%
奈良	439	3.1	1.3	37.6	18.6	14	0.4	12.0	5.9	4	29.4	14.5	11	21.0	6.7	65.3	57%	32%	10%
福岡	385	0.76	0.47	35.8	16.8	14	0.6	47.0	22.1	19	77.0	36.2	31	9.4	16.3	61.5	58%	15%	27%
岐阜	346	1.7	0.75	35.7	15.4	23	0.5	21.6	9.3	14	47.5	20.5	30	16.0	13.0	64.7	55%	25%	20%
徳島	337	4.3	1.0	33.1	23.9	14	0.2	7.8	5.6	3	34.8	25.1	15	40.6	12.5	86.3	38%	47%	15%
群馬	228	1.1	2.1	31.3	14.2	21	1.8	27.6	12.5	18	15.2	6.9	10	8.4	20.3	60.0	52%	14%	34%
茨城	389	1.3	1.1	30.6	9.9	18	0.9	23.3	7.6	14	26.6	8.7	16	7.9	12.4	50.9	60%	15%	24%
長崎	203	1.4	0.83	30.5	15.8	20	0.6	21.5	11.1	14	36.9	19.1	25	19.8	15.4	65.6	46%	30%	23%
新潟	740	3.1	0.82	26.9	21.0	16	0.3	8.6	6.7	5	32.6	25.4	19	16.0	17.9	60.8	44%	26%	29%
宮崎	120	1.1	0.75	22.8	21.7	14	0.7	21.5	20.4	13	30.3	28.8	18	36.0	25.6	84.3	27%	43%	30%
栃木	193	1.0	1.4	20.3	8.8	16	1.4	21.1	9.2	17	14.7	6.4	11	6.3	12.3	38.9	52%	16%	32%
京都	232	0.88	0.19	18.8	8.7	6	0.2	21.3	9.9	6	98.7	45.8	29	9.5	11.9	40.2	47%	24%	30%
静岡	174	0.46	0.40	18.7	8.5	13	0.9	40.7	18.5	28	46.3	21.0	31	10.0	23.0	51.7	36%	19%	45%
埼玉	526	0.74	1.2	17.7	9.9	22	1.6	24.0	13.5	29	15.1	8.5	19	7.1	18.6	43.4	41%	16%	43%
香川	182	1.8	0.79	17.4	11.5	13	0.4	9.5	6.3	7	22.0	14.6	17	9.4	13.4	40.2	43%	23%	33%
千葉	318	0.52	1.1	14.3	5.2	17	2.0	27.6	10.0	33	13.6	4.9	16	11.9	19.9	46.1	31%	26%	43%
愛知	403	0.54	0.39	10.8	3.7	13	0.7	19.8	6.8	25	27.9	9.6	35	6.5	11.2	28.5	38%	23%	39%
沖縄	104	0.75	1.13	9.6	3.9	10	1.5	12.8	5.2	14	8.5	3.5	9	5.7	10.7	26.0	37%	22%	41%
大阪	294	0.33	0.31	9.0	2.4	5	0.9	26.8	7.1	16	28.6	7.6	17	4.6	15.9	29.5	30%	16%	54%
北海道	511	0.93	0.35	6.8	5.1	8	0.4	7.3	5.5	8	19.7	14.9	22	18.3	13.2	38.3	18%	48%	34%
神奈川	178	0.20	0.33	6.5	4.6	14	1.7	32.6	23.3	68	19.6	14.0	41	2.4	12.4	21.3	30%	11%	58%
東京	136	0.11	0.26	2.4	1.4	3	2.5	23.2	13.4	25	9.4	5.4	10	5.9	15.2	23.6	10%	25%	65%
参考・相関係数		0.439	0.68	基準値	0.90	0.20	-0.13	0.665			0.552			0.13	0.41	0.98			

占める地位を表す指標である。また、右端の列に「4 要因の組み合わせ」としたのは、専任職員密度、公民館密度、一館当たり専任職員数、専任職員一人当たり講座件数をA～Eの5段階¹⁵に区別し、その組み合わせを4文字に配列したものである。最終行に参考として記載したのは、各指標と講座密度との相関係数である。

この表からは、例えば高位型の島根、下降型の長野、低位型の東京の間には、公民館像、専任職員の職務内容、住民に提供された学習機会の種類や規模、他の公的学習施設との関係など、どの点を取っても大きな、同一施設として論ずることの妥当性が問題となるほどの、差異があることがわかる。

それを検討する前に、2つの注目すべき事実を挙げておく。

① 講座密度と諸集会密度との間には強い(係数 0.9)相関性がある。

つまり、講座の多い県は諸集会も多く、少ない県は少ないということである。歴史的推移では諸集会から講座ともいうべき負の相関性がみられたことを考えれば、興味深い事実である。これは講座と諸集会が事業類型としては同じであること、つまり「市場モデル」的提供事業の期間の長短の相違にすぎないことを示しているといえる。講座密度の高低は、講座か諸集会かという選択によってではなく、「市場モデル」的事業への適応の差で決まる。そして、その枠内で諸集会から講座への移行が進行してきたと考えることができる。

② 講座密度と公的講座事業の講座密度との間には完全に近い(係数 0.98)相関性がある。さらに、構成比をみると後者と公民館講座比率との間にも明確な相関関係のあることがわかる。

つまり、公民館講座の少ない都道府県は地方自治体の提供する公的講座の合計も少なく、しかもそこでの公民館の比重が小さいのであり、多いところはその逆という関係がはっきりとしている。島根や鳥取では首長部局等の比率は極めて低いとその講座密度自体は大きく、東京など首長部局等の比率の高い低位都道府県を上回っている。

ア、公的講座密度の差が、住民の講座ニーズの差を示すとは考えにくい。島根や鳥取の高い講座密度は、密度の低い都道府県でも大量の講座が提供されていること、ただしそれが他の事業主体により担われている事実を示すといつてよい。つまり、公的講座密度の高低は、地域の生涯学習シーンにおいて地方自治体が果たしている役割の大きさを知る目安であり、公民館の構成比はそこに占める公民館の地位の指標だということになる。逆に言えば、これらは公民館の講座密度の高低を外的に規定する環境構造を示しているともいえる。

イ、公民館とその他の公的講座との関係の歴史的推移を検討した際の結論、つまり両者間に競合、特に公民館の首長部局移管の影響を示すような負の相関性はなく、

¹⁵ 区分基準は注 13 と同じ。カラーマークとは異なる。

むしろ逆の傾向すらみられる、ということの理由も明らかになる。首都圏、大都市圏の数値は、明らかに首長部局移管が進行してきていることを示している。けれども絶対数が小さいので、全国的な推移には反映されていないのである。

ここで簡単に各指標の数値から何を読み取るのかを説明しておく。

住民 1 万人当たりの各密度のうち、公民館密度は地域配置原則の達成度（地域配置度）の指標、専任職員密度は各都道府県の公民館制度の総合的整備状況（「制度整備度」）の目安とする。講座密度、集会密度、利用者密度は公民館の三つの代表的（かつ量的に比較可能な）事業の発展度、住民の学習への貢献度を示す指標とみなす。利用者密度は公民館と住民とのつながりの強弱を示すバロメータでもある。

1 公民館あたりの平均値は、各都道府県の公民館の平均像を得るための指標で、専任職員数は公民館の社会教育施設としての平均的充実度（「施設水準」）の目安とし、講座件数や利用者件数などは住民から見た公民館像を推測する目安とする。

専任職員 1 名あたりの各事業の数値は、公民館活動の重点が何に置かれているかの目安とするが、特に専任職員一人当たり講座数は、公民館が事業能力のどれほどを講座に振り充てているか（「講座従事度」）を読み取る指標とする。

公民館密度を地域配置度の、専任職員密度を制度整備度の、1 公民館当たり専任職員数を施設水準の、専任職員一人当たり講座数を講座従事度の指標にしたというのは、

＜講座密度＝専任職員密度×専任職員一人当たり講座数＞という関係を＜講座密度＝制度整備度×講座従事度＞、つまり県の講座密度の高低は、全県的な公民館制度の整備という制度要因と公民館（職員集団）の講座従事度という非制度的・主体的要因によって決まると読みかえること、

＜専任職員密度＝公民館密度×1 公民館当たり専任職員数＞という式を、＜制度整備度＝地域配置度×施設水準＞つまり、県の公民館制度の整備状況は公民館の数と個々の公民館の施設水準によって決まると読み替えてみたことを意味する。

表の「4 要因の配列」は専任職員密度、公民館密度、一館当たり専任職員数、専任職員一人当たり講座件数を A～E の 5 段階に区分して、順に並べたものである。参考までに、島根県の AabB を解読すると以下のようなになる。「制度整備度はよい。というのも地域配置が進んでいるうえに施設水準も比較的良いからだ。そして講座従事度も比較的高い」。また東京の EeaE が意味するのは「制度整備度は低い。というのも施設水準は高いが地域配置度が（極めて）低いからである。そして講座従事度も低い」となる。

いま述べた東京の特徴は、低位型に程度の差はあるが共通してみられるのであるが、なかでも低位型の明確な共通点は、地域配置度の低いこと（e,d あるいは c の下）、および公的講座密度そのものが低位でしかも公民館の占める比重が少ないことである。

そのなかで東京、神奈川、千葉の 3 都県には以上に加えて、施設規模が高位（a）で講座

従事度は低位（E）、さらに一館あたりの利用者数がきわめて高位という特徴を併せ持つという特有の共通性がある。この特徴は、埼玉、栃木、群馬にも共通して（静岡にはやや）みられるが、同じく低位の大阪、愛知、北海道にはない。まさに首都圏の特徴といえる。

表3のデータから浮かび上がる首都圏型の公民館像は、施設として規模も大きく整備も進んでいるが、その割に講座などの事業提供は少なく、もっぱら住民のサークル活動などで盛況な館である。利用者や住民の目には、社会教育施設というよりも身近な公共集会施設の一つと映っているだろう。換言すれば、都市型公民館の現実態のひとつである地域集会施設として発展した姿である。

学習講座に対する市民ニーズは他地域より高いかもしれないが、「市場モデル」の講座提供はカルチャーセンターや大学開放講座などが担い、あるいは多種多様なサークルへの参加で代位される。巨大な学習市場の中で、自治体の事業シェアは小さく、公民館はさらに周辺に置かれている。逆に、だからこそ公民館は市場の動向に流されず、公民館ならではの事業を追求する。その結果、講座従事度は低位のまま推移するのである。

これと対極的なのが、高位推移型のトップグループといえる島根、鳥取、石川、福井の山陰・北陸4県である。これらの県の特徴は公民館の地域配置度が高いにもかかわらず、1館あたり専任職員数が示すように施設水準が比較的良い（それほど低くない）こと、それゆえに専任職員密度（公民館の制度整備）が全国最高水準となっていることである。後にみるように、全国的に専任職員が削減されている第V期に、これらの県ではむしろ増員されているのである（鳥取は例外）、そして講座従事度も比較的高い。だから、講座密度が非常に高いのである。

さらに顕著な共通点は、公的講座密度も高く、かつ公民館の占める比率が圧倒的だということである。つまり、地域の生涯学習シーンの中で公民館が重要な（主要な）事業主体となっていることである。もう一つ、興味深いのは、専任職員一人当たり利用者数が最低水準となっていることである。これは、公民館の重点が講座・諸集会の提供に置かれていることを示している。

一館当たりの事業を見ると、規模の割に多数の講座、諸集会在提供されている。それに対して、サークルなどの利用者数はかなり少ないことがわかる。住民にとっての公民館イメージは、多様な学習機会が提供されている場ということになるだろう。

これらの県では増大した「文化・創造」「健康維持」活動ニーズに対する「市場モデル」の事業提供を主に自治体が遂行する方針（慣行）があり、それを実行する施設としての公民館の制度整備も進められてきた。その結果が、公民館の圧倒的シェアを産み出した。後者は、逆に公民館のあり方を規定する環境要因となっている。つまり、住民の生涯学習にとって公民館の講座が大きな（おそらく最大の）比重を持つ現状が意味することは、住民にとってもはやそれが不可欠の存在になっていること、したがってその継続、増大に対す

る要求・期待が高いことである。そして、それが自治体の政策や職員の課題意識を規定していく。このような、首都圏型とは全く異なった環境が、両者の差異をますます拡大していくのである。

以上、公民館密度の高低に関わると思われる若干の指標に着目しつつ、都道府県の特徴を検討し、山陰・北陸的タイプと首都圏タイプという対極的な特徴を持つ公民館像のあることを確認した。最後に、これらの諸指標の歴史的変化を検討してみる。

4 都道府県別の公民館像の推移—継続と発展

各都道府県別の歴史的推移を検討するために、ここでは第Ⅰ期から第Ⅴ期までの転換点となる年の数値を比較する。ただし第Ⅱ期—第Ⅲ期の転換点となる1968年調査報告では講座の都道府県別数値が記載されていないため、代わりにその次の71年調査を使用した。既に講座数が減少し始めているが、大差はなく、おおよその傾向をみることはできる。

表11は講座密度、集会密度の推移、ならびに集会密度が頂点、講座密度が底であった1980年から現在までの変化を見るために、80年の集会密度で07年の集会密度を除した値(%)、さらに80年～07年間の講座密度および集会密度の増減とその合計を記したものである。

表12は公民館密度、専任職員密度、専任職員一人当たり講座数、1公民館当たり講座数、1公民館当たり専任職員数を示したものである。表11および12の配列は、2007年の講座密度の順となっている。

表11 1994年以降の講座密度・集会密度の推移

	講座密度					集会密度					2007-1980年間の増減		
	1954	1970	1980	1995	2007	1970	1980	1995	2007	2007/1980	講座密度	集会密度	計
全 国	5.3	13.9	6.0	15.0	36.8	13.8	39.7	18.9	15.4	39%	30.8	▲24.4	6.4
島 根	13.1	51.8	13.0	65.0	325.7	40.4	131.4	144.8	133.7	102%	312.7	▲2.3	315.0
鳥 取	30.8	22.0	13.1	49.4	290.4	29.8	121.0	70.0	102.1	84%	277.2	▲18.9	258.3
石 川	15.5	31.8	12.9	49.6	179.3	47.1	85.6	89.6	96.5	113%	166.4	▲10.9	177.3
福 井	6.1	100.5	17.9	53.2	153.7	31.8	161.9	43.2	52.2	32%	135.8	▲109.7	26.1
高 知	3.8	16.2	10.7	18.7	136.7	19.2	45.0	34.7	24.6	55%	126.0	▲20.5	105.6
広 島	2.3	16.8	10.5	38.1	118.4	14.0	62.3	42.3	34.6	56%	107.9	▲27.7	80.2
山 口	3.3	30.2	12.5	23.5	117.2	23.1	117.8	45.4	24.2	21%	104.7	▲93.6	11.1
和 歌 山	6.9	6.6	6.3	17.2	108.2	15.4	57.8	17.1	22.6	39%	101.9	▲35.2	66.7
岡 山	5.9	15.6	12.0	27.8	89.0	19.4	52.3	46.6	25.3	48%	77.0	▲27.0	50.0
三 重	9.9	65.6	12.0	28.0	78.7	20.5	60.9	12.7	16.6	27%	66.6	▲44.3	22.4
兵 庫	5.7	19.6	5.7	12.8	74.7	9.3	46.9	12.3	17.9	38%	69.0	▲29.0	40.0
富 山	22.8	87.7	6.8	35.9	72.4	40.8	120.5	48.9	40.1	33%	65.6	▲80.4	▲14.8
愛 媛	8.6	55.7	12.7	34.6	71.4	31.0	128.4	61.9	51.0	40%	58.8	▲77.3	▲18.6
香 川	9.0	7.6	11.1	31.1	70.6	27.0	39.7	45.5	31.6	80%	59.4	▲8.1	51.3
長 野	16.2	23.2	14.7	53.1	61.1	22.3	195.4	76.0	52.6	27%	46.4	▲142.8	▲96.5
大 分	5.3	6.6	12.5	22.3	59.8	20.7	110.0	17.7	17.5	16%	47.4	▲92.4	▲45.0
大 濠	4.4	27.4	7.6	20.6	58.6	18.4	91.4	26.6	21.4	23%	51.0	▲70.0	▲19.0
山 形	8.3	20.9	11.7	25.3	55.6	69.9	110.7	61.9	54.8	49%	44.0	▲56.0	▲12.0
青 森	7.0	9.9	7.3	18.5	55.6	22.6	82.9	22.0	27.9	34%	48.3	▲54.9	▲6.6
福 島	8.0	17.1	14.0	20.5	52.7	16.7	57.4	22.7	22.0	38%	38.7	▲35.5	3.3
山 梨	6.0	9.6	15.3	47.0	50.4	35.1	87.9	40.5	31.6	36%	35.1	▲56.3	▲21.2
鹿 児 島	4.2	31.2	8.0	18.7	49.6	26.5	38.6	20.0	22.2	57%	41.5	▲16.4	25.1
秋 田	9.5	17.2	13.9	22.7	45.2	39.5	67.7	34.4	25.0	37%	31.4	▲42.7	▲11.3
佐 賀	5.7	9.7	5.3	10.3	41.4	16.8	41.5	14.3	16.8	40%	36.1	▲24.7	11.4
宮 城	7.0	24.5	8.1	19.2	38.5	28.9	62.1	14.4	17.4	28%	30.5	▲44.7	▲14.2
熊 本	10.3	11.8	3.2	12.2	38.4	12.9	19.9	17.0	15.8	80%	35.2	▲4.1	31.2
奈 良	1.6	18.8	8.1	14.0	37.6	17.9	96.8	34.2	18.6	19%	29.5	▲78.3	▲48.8
福 岡	6.4	7.0	5.6	10.0	35.8	7.3	31.6	12.5	16.8	53%	30.2	▲14.8	15.4
岐 阜	5.8	36.6	8.8	20.1	35.7	20.2	49.8	12.0	15.4	31%	26.8	▲34.5	▲7.6
徳 島	8.3	9.7	5.8	33.5	33.1	33.1	76.2	86.0	23.9	31%	27.3	▲52.3	▲25.1
群 馬	1.9	7.6	7.5	13.2	31.3	17.4	36.3	36.4	14.2	39%	23.9	▲22.1	1.8
茨 城	2.2	7.4	5.5	14.3	30.6	7.9	23.8	17.4	9.9	42%	25.1	▲13.9	11.2
長 崎	10.7	24.3	7.6	12.9	30.5	11.4	32.2	19.5	15.8	49%	22.9	▲16.4	6.4
新 潟	4.6	7.8	7.9	19.0	26.9	17.8	33.7	32.1	21.0	62%	19.0	▲12.7	6.3
宮 崎	7.4	28.1	3.8	11.5	22.8	23.7	20.3	52.9	21.7	107%	19.0	▲1.3	20.3
栃 木	3.2	5.4	7.1	11.1	20.3	9.3	51.1	9.6	8.8	17%	13.2	▲42.3	▲29.0
京 都	4.5	5.1	1.9	4.9	18.8	5.0	12.9	6.7	8.7	68%	16.9	▲4.2	12.8
静 岡	2.9	5.6	4.2	8.8	18.7	4.5	13.2	16.3	8.5	64%	14.4	▲4.7	9.7
埼 玉	7.2	4.8	7.4	10.9	17.7	10.2	19.5	10.2	9.9	51%	10.3	▲9.5	0.8
香 川	7.0	8.5	9.7	23.7	17.4	35.9	83.4	51.9	11.5	14%	7.7	▲71.9	▲64.2
千 葉	2.3	9.7	4.8	6.5	14.3	6.5	17.8	5.3	5.2	29%	9.5	▲12.6	▲3.1
愛 知	1.2	2.4	3.0	8.1	10.8	4.1	28.8	6.2	3.7	13%	7.8	▲25.1	▲17.4
沖 縄			1.9	7.6	9.6		4.6	3.0	3.9	85%	7.7	▲0.7	7.0
大 阪	1.6	6.6	1.4	6.7	9.0	2.4	2.4	2.1	2.4	98%	7.5	▲0.0	7.5
北 海 道	1.3	12.4	3.3	13.1	6.8	17.5	18.0	6.5	5.1	29%	3.5	▲12.9	▲9.4
神 奈 川	0.7	1.6	1.5	4.0	6.5	5.5	5.4	3.3	4.6	85%	5.0	▲0.8	4.2
東 京	0.3	0.2	1.3	2.6	2.4	0.2	2.4	2.1	1.4	60%	1.2	▲1.0	0.2

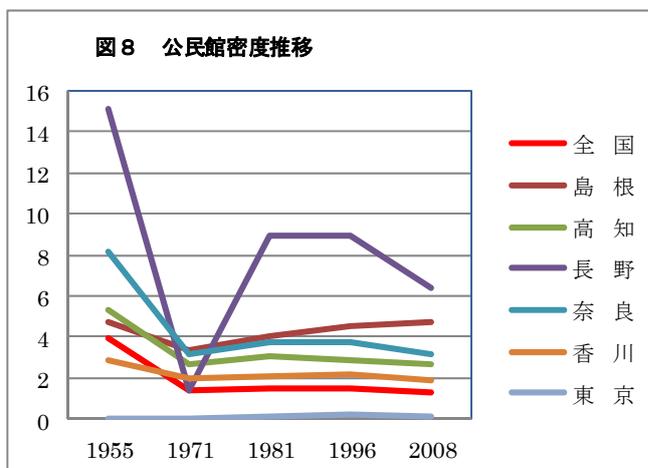
表12 1955年以降の公民館密度等の推移

	公民館密度					専任職員密度					専任職員1人当たり講座数					1公民館あたり講座数					1公民館当たり専任職員数				
	1955	1971	1981	1996	2008	1955	1971	1981	1996	2008	1954	1970	1980	1995	2007	1954	1970	1980	1995	2007	1955	1971	1981	1996	2008
全 国	4.0	1.4	1.5	1.5	1.3	0.6	0.9	1.6	1.2	0.9	8.2	16.1	3.7	12.8	42.0	1.3	10.1	4.1	10.1	28.3	0.2	0.6	1.1	0.8	0.7
島 根	4.7	3.3	4.1	4.6	4.7	0.4	2.2	1.9	2.9	5.5	35.8	23.9	7.0	22.4	58.8	2.8	15.7	3.2	14.2	68.6	0.1	0.7	0.5	0.6	1.2
鳥 取	11.7	3.0	3.2	3.5	3.3	0.7	1.6	2.4	3.3	2.0	43.0	14.0	5.5	14.7	141.8	2.6	7.3	4.1	14.3	87.1	0.1	0.5	0.7	1.0	0.6
石 川	8.1	3.2	2.9	3.1	2.8	1.7	1.5	3.5	2.5	3.1	9.4	21.5	3.7	19.5	58.2	1.9	9.9	4.4	16.0	63.1	0.2	0.5	1.2	0.8	1.1
福 井	3.1	2.9	2.7	2.7	2.7	1.2	2.2	4.5	2.5	2.5	4.9	46.7	4.0	20.9	60.3	1.9	34.4	6.6	19.7	56.2	0.4	0.7	1.6	0.9	0.9
高 知	5.3	2.7	3.0	2.8	2.7	1.2	1.0	1.7	0.9	0.7	3.2	16.3	6.2	21.5	205.4	0.7	6.1	3.5	6.6	51.1	0.2	0.4	0.6	0.3	0.2
広 島	1.9	1.7	1.6	1.8	1.4	0.5	1.1	2.0	0.8	1.0	4.7	14.8	5.2	50.3	123.3	1.2	9.6	6.6	21.1	87.6	0.3	0.6	1.3	0.4	0.7
山 口	1.7	1.7	1.7	1.9	2.0	1.3	1.4	3.7	1.3	1.2	2.6	21.1	3.4	17.4	99.7	1.9	18.0	7.4	12.2	58.6	0.7	0.9	2.2	0.7	0.6
和 歌 山	8.0	3.6	3.5	3.3	3.3	1.1	1.2	1.1	1.3	0.9	6.1	5.3	5.6	13.1	126.4	0.9	1.8	1.8	5.2	32.8	0.1	0.3	0.3	0.4	0.3
岡 山	4.9	2.9	2.7	2.5	2.2	1.0	0.9	2.3	0.9	0.7	6.2	16.6	5.2	32.0	120.8	1.2	5.3	4.4	11.2	40.1	0.2	0.3	0.9	0.4	0.3
三 重	6.5	2.8	2.9	2.4	2.3	0.9	0.8	2.1	1.7	0.6	11.0	78.4	5.7	16.4	126.8	1.5	23.1	4.1	11.6	34.0	0.1	0.3	0.7	0.7	0.3
兵 庫	4.3	0.6	0.7	0.8	0.7	0.4	0.7	1.5	1.2	0.6	16.1	28.5	3.9	10.9	118.8	1.3	31.7	8.3	16.3	111.8	0.1	1.1	2.1	1.5	0.9
富 山	5.1	3.9	3.2	3.1	3.1	0.7	0.5	2.5	1.6	1.4	31.1	180.7	2.7	22.3	53.2	4.5	22.6	2.2	11.7	23.5	0.1	0.1	0.8	0.5	0.4
愛 媛	6.5	2.8	3.2	3.1	3.3	1.5	2.2	3.2	2.5	2.7	5.7	25.1	4.0	13.7	26.0	1.3	19.9	4.0	11.0	21.7	0.2	0.8	1.0	0.8	0.8
岩 手	4.7	3.7	2.5	3.0	2.5	0.8	2.0	2.9	2.3	1.3	11.3	3.8	3.8	13.7	54.3	1.9	2.1	4.5	10.3	28.3	0.2	0.5	1.2	0.8	0.5
長 野	15.1	1.4	8.9	8.9	6.4	1.7	1.5	2.7	1.3	1.4	9.5	15.1	5.5	41.1	43.5	1.1	16.8	1.6	5.9	9.6	0.1	1.1	0.3	0.1	0.2
大 分	3.7	2.1	2.3	2.0	2.1	1.4	1.4	1.7	1.4	1.2	3.8	4.7	7.4	16.4	48.7	1.4	3.2	5.4	11.2	29.2	0.4	0.7	0.7	0.7	0.6
滋 賀	4.2	1.5	1.4	1.6	1.3	1.2	1.4	2.5	1.7	1.2	3.7	18.9	3.1	12.0	50.5	1.1	18.5	5.6	13.1	46.8	0.3	1.0	1.8	1.1	0.9
山 形	7.9	6.3	5.6	5.7	5.4	1.5	2.7	3.7	2.8	2.5	5.5	7.8	3.1	9.1	22.4	1.0	3.3	2.1	4.4	10.2	0.2	0.4	0.7	0.5	0.5
青 森	2.4	2.6	2.5	2.3	2.2	0.5	1.2	2.8	1.6	1.0	14.5	8.5	2.6	11.9	54.4	2.9	3.8	2.9	8.1	25.6	0.2	0.4	1.1	0.7	0.5
福 島	4.3	2.2	2.3	2.1	2.1	1.6	2.4	4.3	2.7	2.0	4.9	7.0	3.2	7.7	26.7	1.9	7.6	6.1	9.9	25.6	0.4	1.1	1.9	1.3	1.0
山 梨	5.1	5.6	7.6	7.4	6.1	0.3	0.6	1.2	1.6	0.7	23.2	17.5	12.4	29.8	68.3	1.2	1.7	2.0	6.4	8.3	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1
鹿 児 島	4.2	1.7	2.1	1.9	1.7	0.5	0.6	2.1	1.0	1.3	9.3	56.1	3.8	18.2	37.6	1.0	17.8	3.9	10.1	29.1	0.1	0.3	1.0	0.6	0.8
秋 田	3.9	3.8	4.7	4.3	3.7	1.1	2.6	4.2	2.1	1.8	8.9	6.6	3.3	11.0	25.8	2.4	4.5	2.9	5.3	12.2	0.3	0.7	0.9	0.5	0.5
佐 賀	19.2	1.4	1.4	1.5	1.6	1.7	2.5	3.0	2.0	2.1	3.4	3.9	1.8	5.2	19.8	0.3	7.1	3.7	7.1	25.9	0.1	1.8	2.1	1.3	1.3
宮 城	2.9	2.0	1.8	1.9	2.2	1.5	2.0	2.8	2.2	2.3	4.8	12.0	2.9	8.7	16.8	2.4	12.3	4.4	9.9	17.6	0.5	1.0	1.5	1.1	1.0
熊 本	12.2	1.9	1.6	1.6	2.3	1.0	1.0	0.8	0.8	0.9	9.9	12.2	3.9	14.8	42.7	0.8	6.4	2.0	7.5	16.8	0.1	0.5	0.5	0.5	0.4
奈 良	8.1	3.1	3.7	3.8	3.1	0.1	0.8	2.4	1.7	1.3	18.3	24.0	3.4	8.3	29.4	0.2	6.1	2.2	3.7	12.0	0.0	0.3	0.7	0.4	0.4
福 岡	7.7	0.8	0.8	0.9	0.8	1.0	1.2	1.7	1.3	0.5	6.3	5.8	3.3	7.9	77.0	0.8	8.9	6.6	10.7	47.0	0.1	1.5	2.0	1.4	0.6
岐 阜	3.7	1.6	1.9	1.7	1.7	0.5	0.5	2.0	1.0	0.8	11.4	72.2	4.4	19.6	47.5	1.6	22.4	4.8	11.9	21.6	0.1	0.3	1.1	0.6	0.5
徳 島	3.2	3.4	4.5	4.3	4.3	1.2	1.0	2.0	1.0	1.0	7.0	10.1	3.0	34.0	34.8	2.6	2.9	1.3	7.9	7.8	0.4	0.3	0.4	0.2	0.2
群 馬	1.0	1.3	1.2	1.1	1.1	0.4	1.8	2.4	2.1	2.1	4.2	4.3	3.1	6.4	15.2	1.9	5.9	6.2	11.5	27.6	0.4	1.4	2.0	1.8	1.8
茨 城	2.3	2.1	1.7	1.8	1.3	0.2	0.8	1.7	1.5	1.1	8.9	8.9	3.2	9.4	26.6	0.9	3.5	3.2	8.2	23.3	0.1	0.4	1.0	0.9	0.9
長 崎	7.2	1.1	1.2	1.3	1.4	0.7	0.7	1.3	0.9	0.8	14.3	35.6	6.0	14.5	36.9	1.5	22.5	6.6	9.7	21.5	0.1	0.6	1.1	0.7	0.6
新 潟	4.9	2.6	2.5	2.6	3.1	1.0	1.3	1.5	1.0	0.8	4.8	6.2	5.4	18.8	32.6	0.9	3.1	3.1	7.2	8.6	0.2	0.5	0.6	0.4	0.3
宮 崎	10.3	0.8	0.9	1.1	1.1	0.5	0.4	0.8	0.4	0.8	13.9	65.7	4.8	26.5	30.3	0.7	36.0	4.4	10.5	21.5	0.1	0.5	0.9	0.4	0.7
栃 木	4.4	1.3	1.2	1.1	1.0	0.8	1.8	2.3	1.8	1.4	3.9	2.9	3.1	6.3	14.7	0.7	4.3	6.1	9.9	21.1	0.2	1.5	1.9	1.6	1.4
京 都	2.9	0.8	0.6	0.9	0.9	0.2	0.2	0.5	0.3	0.2	23.1	30.9	3.9	14.2	98.7	1.6	6.8	3.4	5.4	21.3	0.1	0.2	0.9	0.4	0.2
静 岡	1.2	0.6	0.7	0.6	0.5	0.2	0.5	1.1	1.1	0.4	13.7	11.7	3.9	8.1	46.3	2.4	9.5	6.4	13.7	40.7	0.2	0.8	1.6	1.7	0.9
埼 玉	3.6	1.1	0.9	0.8	0.7	0.4	1.1	1.6	1.6	1.2	17.0	4.6	4.6	6.6	15.1	2.0	4.2	7.9	13.0	24.0	0.1	0.9	1.7	2.0	1.6
香 川	2.9	2.0	2.1	2.2	1.8	1.1	1.5	4.6	1.3	0.8	6.4	5.7	2.1	17.6	22.0	2.4	4.3	4.6	11.0	9.5	0.4	0.8	2.2	0.6	0.4
千 葉	1.8	0.7	0.6	0.6	0.5	0.3	0.7	1.5	1.3	1.1	7.8	14.3	3.3	4.9	13.6	1.2	14.0	8.2	11.5	27.6	0.2	1.0	2.5	2.3	2.0
愛 知	1.4	0.6	0.7	0.7	0.5	0.1	0.2	1.0	0.8	0.4	11.4	10.6	3.1	10.3	27.9	0.9	3.9	4.5	12.3	19.8	0.1	0.4	1.4	1.2	0.7
沖 縄			0.3	0.6	0.8			0.5	0.8	1.1			3.8	9.6	8.5			6.0	12.6	12.8			1.6	1.3	1.5
大 阪	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.5	0.3	7.3	34.3	4.4	14.2	28.6	7.8	30.5	5.7	19.6	26.8	1.0	0.9	1.3	1.4	0.9
北 海 道	0.8	1.1	1.0	1.1	0.9	0.2	0.6	0.7	0.4	0.3	5.5	20.4	4.6	31.5	19.7	1.6	11.4	3.3	12.1	7.3	0.3	0.6	0.7	0.4	0.4
神 奈 川	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.8	0.6	0.3	3.5	7.6	2.0	6.6	19.6	1.9	7.6	6.9	17.1	32.6	0.5	1.0	3.4	2.6	1.7
東 京	0.03	0.02	0.1	0.2	0.1	0.04	0.07	0.9	0.6	0.3	8.2	3.4	1.5	4.1	9.4	9.7	13.3	11.9	15.9	23.2	1.2	4.0	8.2	3.9	2.5

また図 8 以下は参考事例として高位型（島根）上昇型（高知）、停滞型（長野）、下降型（香川）平均型（奈良）、低位型（東京）の6都県の変化をグラフ化したものである。

表 11、12 を参照しつつ、それぞれの指標の変化の特徴を検討し、最後に講座密度の高低とその変化の特徴を検討してみる。

(1) 公民館密度つまり地域配置の状態に関しては、1971 年以降の相関性がきわめて高い。つまり公民館数が激減して底をついた第Ⅱ期末の段階で各都道府県の地域配置の水準がほぼ決まり、その後はそれぞれの高低の水準に応じて、第Ⅲ期は微増、第Ⅳ期は横ばい、そして第Ⅴ期後半の減少という変化を



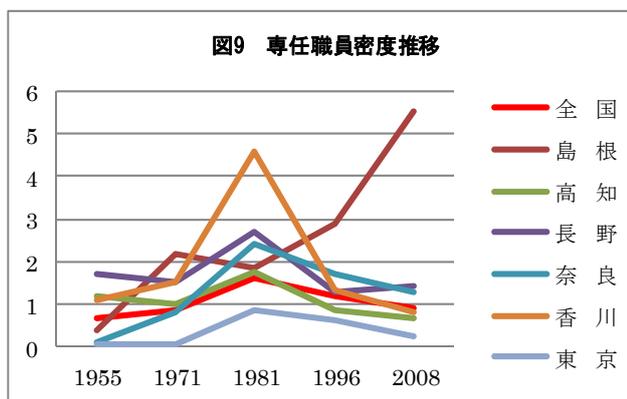
遂げている。

例外を挙げておく。顕著な例外は長野で、71年の段階で55年と比較して激減したのが再度激増して全国で最も高密度の公民館網を実現した（この点は、55年にはやはり高水準だった佐賀、熊本、宮崎、福岡が激減した水準のまま推移したのとは大きく異なる）。しかし、第Ⅴ期での減少幅も大きく、現在その特徴である多くの分館が統廃合ないしは非公民館化されていることを示している（山梨にも同じ傾向がみられ、両県で講座密度が停滞した理由はそこにあるかもしれない）。それと比較すると、公民館密度が比較的高く、かつ第Ⅴ期で増加している、あるいは減少が少ないという例外が島根など山陰・北陸タイプの特徴といえる。また東京は、密度は極めて低いが、第Ⅲ期は5倍ほど増加している（グラフではわからないが）。第Ⅲ期が社会教育施設としての都市型公民館の躍進期だとすれば、東京は、絶対数は小さいが、その典型的存在であったことが確認できる。

公民館密度と講座密度との関係は以下のようになっている。

- ① 講座密度の低位なところは公民館密度も低位である。
- ② 講座密度の高位なところは公民館密度も高位である
- ③ 公民館密度が高位（低位）であれば講座密度が高位（低位）だとはいえない。

（2）専任職員密度、つまり公民館の制度整備状況は、全国平均では1981年、第Ⅲ期末をピークにする山型の変化をたどっている。その極端な例が香川県で81年に急増して全国最高となったのが、その後急減している。山形、福島、秋田、岩手などは高い（やや高い）密度水準で山型の変化をしている。福井、佐賀、宮城もそれに近い変化である。東京、神奈川、北海道、愛知、千葉、京都は低い密度で山型の変化をしている。東京、神奈川の第Ⅲ期の増加率は極めて高く、都市型公民館の整備が急速に進んだことを示している。例外は島根県で、第Ⅲ期には減少し、その後第Ⅳ期、第Ⅴ期と増加している。また鳥取は第Ⅳ期に、石川は第Ⅴ期に増加して、第Ⅲ期末と比較してあまり減少していない水準を維持している。

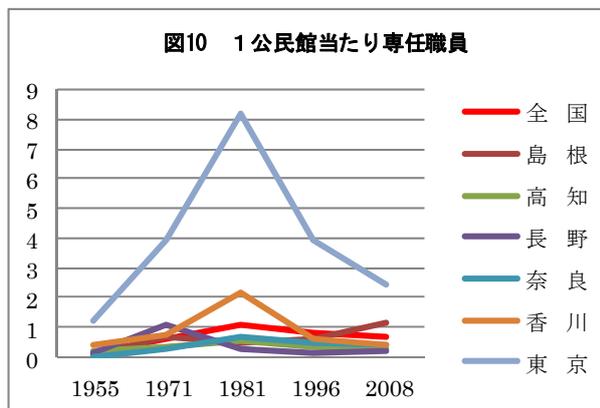


東京、神奈川の第Ⅲ期の増加率は極めて高く、都市型公民館の整備が急速に進んだことを示している。例外は島根県で、第Ⅲ期には減少し、その後第Ⅳ期、第Ⅴ期と増加している。また鳥取は第Ⅳ期に、石川は第Ⅴ期に増加して、第Ⅲ期末と比較してあまり減少していない水準を維持している。

専任職員密度と講座密度との関係は公民館密度の場合と同様であるが、その相関性はやや強い。

（3）施設水準の目安である1公民館当たり専任職員数を見ると、講座密度などと比較すると都道府県間の格差が小さく、かつ全国平均値前後の数値で推移しているところがありあることがわかる。そのなかで、一貫して高い水準なのが東京と（やや少ないが）横

浜で、地域配置度は低いが個別の施設整備は高水準という首都圏の特徴が初期からのものであることがわかる。特に東京の場合第Ⅲ期に職員配置が非常に進み、それ以後急激に後退している。また、千葉、埼玉、群馬、栃木などが第Ⅲ期を経て、首都圏の特徴をもつようになったこともわかる。島根の場合、第Ⅲ期には平均の半分以下であったのが、とくに第Ⅴ期に充実し、比較的高い水準となっている。香川は第Ⅲ期には首都圏並みに整備されたが、その後急減している。



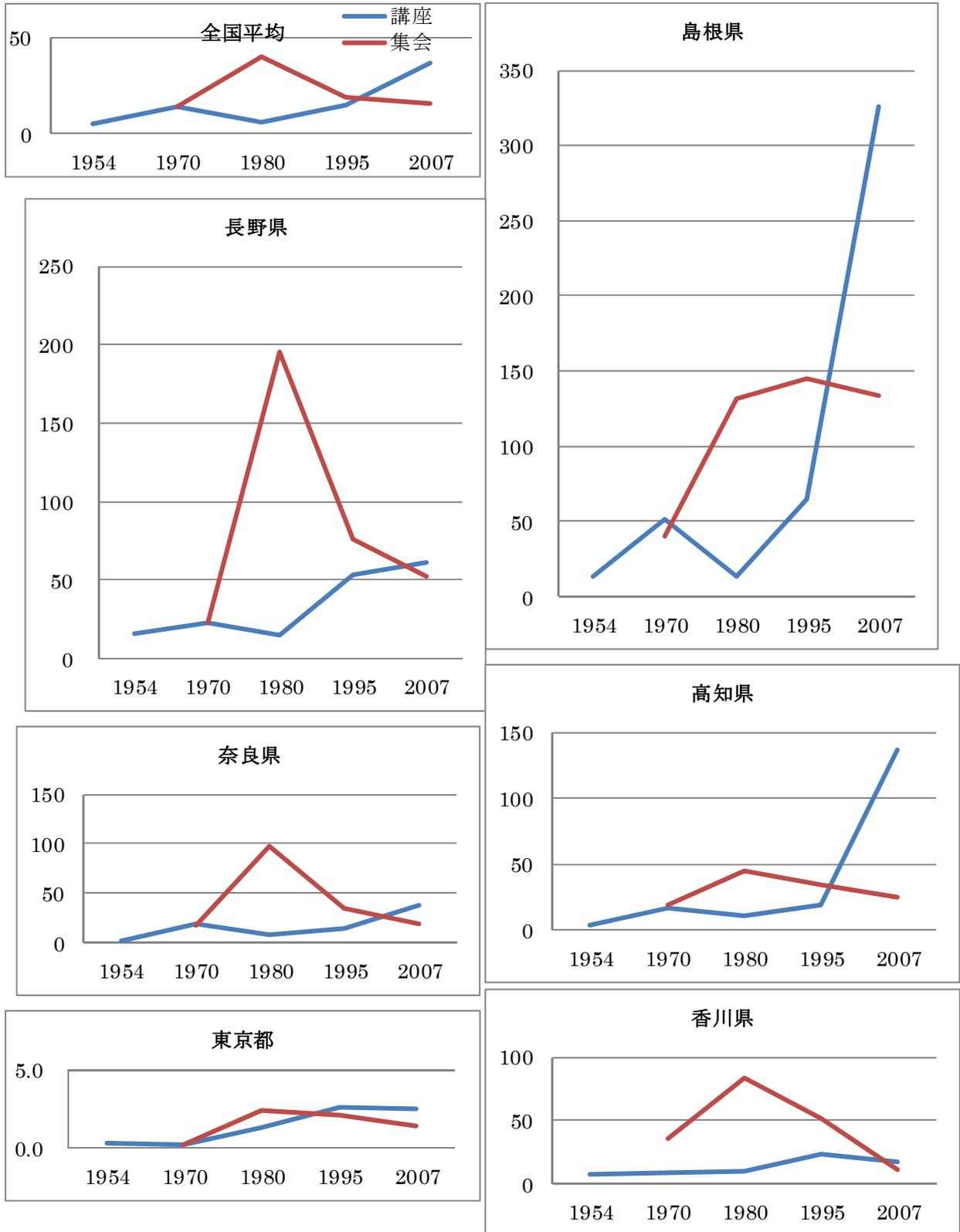
1 公民館当たり職員数と講座密度の関係については、公民館密度の影響が大きいため、一般的傾向を挙げるができない。

(4) 講座密度は全国平均では第Ⅱ期に増加、第Ⅲ期に減少、第Ⅳ期に増加、第Ⅴ期にさらに増加という N 字型の変化をしている。そして、多くの県が高低の水準の違いはあれ、このような変化をしている。その例外は、第Ⅱ期に減少したのが岩手、埼玉、東京、第Ⅲ期に増加したのが岩手、大分、山梨、新潟、愛知、埼玉、香川、東京（これらはすべて 70 年段階の講座密度が低水準）、第Ⅴ期に減少したのが徳島、香川、北海道、東京となっている。また第Ⅳ期にはすべての都道府県が増加していることに注目したい。すべての都道府県が同じ変化をしているのはこれだけである。その意味で、第Ⅳ期こそ例外なき全国的講座拡大期であったことがわかる。

上位型の典型である島根など山陰・北陸 4 県の特徴は、第Ⅱ期からほぼ一貫して高い水準で N 字型の変化をしていること、特に既に第Ⅳ期で大きく上昇し、それが第Ⅴ期でさらに加速されたことである。それに対して高知、和歌山など上昇型の場合は第Ⅳ期での増加が少なく、その分第Ⅴ期で大きく伸びている。他方、第Ⅳ期に大きく増加しながら、第Ⅴ期に微増だったのが長野、山梨など停滞型である。平均型の奈良は全国平均に近い形で変化している。低位型の都道府県には、東京、愛知、北海道、埼玉のように例外的な変化が多い。

(5) 集会密度の全国平均は講座密度とは反対の変化、つまり第Ⅲ期に大幅に増加し、第Ⅳ期に大きく減少し、さらに第Ⅴ期にも減少という変化を遂げている。そしてほとんどの都道府県がこのように変化している。

図 11 全国および6都県の講座密度と集会密度の推移



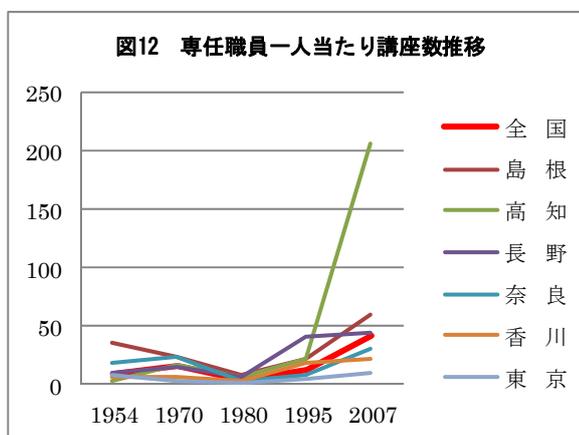
ここで注目されるのが、山陰・北陸の場合（福井は若干異なるが）、講座密度だけでなく諸集会密度も高水準で推移してきたという事実である。これらの県では、1970年段階で既に集会密度が高かったが、第Ⅲ期には大きく上昇した。講座密度は低下したが、それでも80年段階で全国平均の2倍以上の水準であった。そして、第Ⅳ期になって講座密度が大きく増加するようになっても集会密度は急減することはなく、島根、石川ではむしろ増加している。つまり諸集会から講座へではなく、講座も諸集会もという推移を示しているのである。

上記4県以外でも、1980年段階で講座密度が平均の2倍以上であった山口、愛媛、長野、大分、福島、山梨、秋田の7県のうち福島、秋田以外の5県は集会密度も平均の2倍以上の高水準であった。けれどもこれらの県の場合は、第Ⅳ期に講座の増加に反比例するかたちで大幅に減少している。それ以外に多くの県で1980年段階をピークにして、集会密度が大幅に下落している。その例外が高位型の島根、鳥取、石川であることは既に見たが、低位型の都道府県にも減少の少ないところが多い。後者の場合は、講座密度同様、集会密度も増減にかかわらず低水準で推移している点に特徴があると言えよう。

図11は6都県の講座密度と集会密度の変遷を示すグラフである。第Ⅳ期以降の変化に着目すると、集会密度を維持しながら講座密度をいわば上乘せする形で増加させた県（島根）、集会密度の低下をはるかに上回って講座密度が増加した県（高知）、集会密度が低下したわりに講座密度が伸びなかった県（長野）、集会密度は低下したが講座密度は増加しなかった県（香川）、ほぼ平均的な変化をした県（奈良）、両者とも低位で推移したところ（東京）があることがわかる。

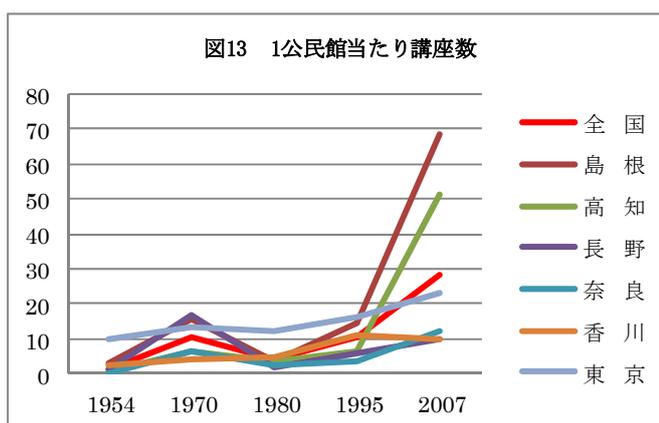
表11の右欄に示されるように、1980年から2007年の間に、全都道府県で講座密度が増加し、島根、石川、宮崎以外の都道府県で集会密度が減少している。それぞれの数値を見れば、上述の変化パターンのどれかに類似した変化により講座密度が上昇したことがわかる。このような変化の総和が、全国レベルにおける諸集会から講座への転換をもたらしたのである。

(6) 専任職員一人当たり講座数をみると、第Ⅲ期における講座の減少が、ほぼ全国的な傾向であったことがよくわかる。1980年の数値は岩手、大分、栃木を除いて70年より減少している。また全国平均の2倍以上は山梨、大分の2県だけだし、半分以下は東京だけと、高低の格差も少ない。つまりこの時期には全国的に公民館の講座従事度



が低くなったのである。そして第Ⅳ期になると多くの都道府県で急激に増加している。第Ⅴ期にも大幅に増加しているが、格差が大きくなっている。島根、石川、福井が全国平均の1.5倍程度に留まっているのに対し、平均の2倍以上の県が8もあり、なかには200件以上のところもある。ドイツのVHSの場合、専任職員一人当たり講座数が一貫して60～70件程度で安定していることを考慮すると、この数値はあまりにも高すぎるのではないかと思われる。

(7) 1 公民館あたり講座数を見よう。低位・首都圏の典型である東京は第Ⅳ期まではあまり増減しないで比較的高位(80年には最高値)であったが、第Ⅴ期には低位となっている。それに対し山陰・北陸4県の場合は第Ⅲ期までむしろ低め(島根はやや違うが)で推移したのが第Ⅳ期の末に東京並みとなり、第Ⅴ期に一気に高水準となっている。外部から見た公民館像が



東京の場合は70年代以来さほど変化していないが、島根や高知などの場合は大きく変化してきたことがうかがえる。1970年段階で30件以上であった4府県のうち、福井、兵庫が80年段階で急減したのち高水準になっているのに対し、宮崎、大阪の場合は急減して、その水準にも達していない点も興味深い。

—中間総括—10のテーゼ

(1) 1990年代後半以降(第Ⅴ期)における公民館の変化の特徴は、制度的後退にも関わらず講座事業が大きく発展したことである。それが何故か、またどう評価するかという問いは、公民館の制度整備が大きく進んだ1970年代(第Ⅲ期)に講座が減少したのは何故か、それをどう評価するかという問いと表裏一体の関係にある。

(2) それとも深く関係するが、公民館アイデンティティの多義性、不確定性ということが、統計数値の非継続的(不規則)な変化にも表れていることが確認できた。

(3) 都道府県別の検討を通じて確認できたことは、講座の拡大はむしろ第Ⅳ期に例外なくすべての都道府県で進行したこと、そして第Ⅴ期ではその拡大の格差が極端に広がったこと、むしろ停滞、減少するところも出てきたことである。

高位型と低位型の格差は非常に大きく、これを「公民館」として一括して論じることが

妥当かどうか問題となる。

(4) ドイツの VHS との比較からわかることは、公民館の専任職員数が常に VHS を圧倒的に凌駕していたという事実であり、ここからもし公民館が VHS のように講座提供に専念したとすれば、どの期間でももっと大量に講座を提供できたと仮定することができる。換言すれば、公民館の講座の増減は、専任職員数に代表される制度的要因によってではなく、「講座従事度」に象徴される非制度的要因（主体的要因+環境要因）によって規定されてきたと仮定することができる。そのなかでも、公民館の職員集団が公民館の課題をどのようなものとして了解し、追求しているかという主体的要因と、地域住民が公民館に具体的に何を期待しているかという環境要因の相互作用が決定的だと思われる。

(5) 以上の仮定を前提にして、第Ⅲ期の講座の減少は農村型社会を基盤としたオーダーメイド型学級事業の衰退のなかでの都市型社会のニーズに対応した「市場モデル」のレディメイド型講座事業への転換の拒否・消極性の結果であり、他方で同期の諸集会の増加は「市場モデル」への他律的転換の始まりであり、それが第Ⅳ期以降の講座の増加、つまり「市場モデル」事業の本格的展開につながったという仮説を立てることができる（Ⅰ、Ⅱでの検討を通じて、この仮説を反証する事実はなかった）。

(6) この「市場モデル」講座事業への他律的転換という仮説に基づけば、転換に対する公民館職員集団の抵抗が少なく、住民の期待が高いところでは転換が進展し、逆に職員集団が消極的・否定的で、かつ住民の期待が低いところでは転換が進まないことになる。前者の典型が高位推移型、とりわけ山陰・北陸タイプであり、後者の典型が低位推移型、とりわけ首都圏タイプである。

「市場モデル」の講座提供事業というのは社会の都市化に伴って発展するものである。それが都市化の先進地域では進まず、典型的な山村過疎地域で最も進展してきたというのは逆説的であるが、以下のように説明できる。首都圏タイプの地域は 70 年代における都市型公民館躍進の先進地域であり、激変した地域社会における都市型公民館の独自課題についての追求も先進的になされたが、それゆえに「市場モデル」つまり公民館のカルチャー化が意識的に拒絶された。そして、「市場モデル」による大量の講座提供は他の事業主体によってなされ、住民も公民館には期待しない環境が形成されていった。他方、山陽・北陸タイプの地域では都市化が緩慢に進展したがゆえに、従来の学級・講座の内容・形態を住民ニーズの変化に合わせて修正することが公民館事業の方向転換として意識されることもなく行われ、「市場モデル」講座提供への他律的転換が進展していった。公民館の講座に対する住民の期待も大きかった。

(7) もちろん、以上の仮説は今後の都道府県別の具体的調査によって検証すべきものであ

る。そのさいには、講座密度の高位、低位に関して 70 年代以前からの連続性がみられる事実にも留意する必要がある。

とりあえずは、高位型（とくに山陰・北陸タイプ）、上昇型、停滞型、下降型、低位型（特に首都圏タイプ）から対象都県を選定し、調査する必要がある。

(8) 講座提供型の公民館が増加しつつあるのは事実である。これをどう評価するかということと同時に、講座の質、講師の養成、講座の教授学といったことが今後大きな課題になるのではないかと。例えば、専任職員一人当たり講座数が、あまりにも多いところをどう評価するか等々。その点でドイツの VHS などの経験に学ぶことが多いのではないかと。

(9) この研究ノートでは文科省などの統計数値をどのように分析し、解釈するかというモデルを提示した。まだ不十分であるが、このような統計の分析・解釈モデルの研究も重要課題である。

(10) 今回の作業を通じて、社会教育調査統計の非連続性、あるいは調査項目の施設・設備面への偏りということを痛感した。同時に行政の管轄によって施設や事業を区分する現在の方法では、まさに首長部局移管などが進行しているなかで、実態的な変化を把握することができなくなってしまうことが憂慮される。

研究や実践の基礎となる公民館統計をどう実現するかも、公民館学会の重要な課題である。