

# 公民館及び公民館職員体制の推移に関する分析検討

佐 藤 進

はじめに

I 公民館数の推移

II 公民館職員数の推移

まとめ

## はじめに

2004年のいま、1946年の文部次官通牒によって公民館創設が呼びかけられてから58年が経過した。公民館創設に際しては、文部省のみならず当時の内務・大蔵・商工・農林・厚生 of 各省が了解していたし、もちろん占領軍当局も了承を与えていた。とはいえ敗戦直後の日本は全国各地に空襲・戦争の爪痕があったのであり新規施設の建設は無理、公民館職員も新規専任採用は無理な状況であった。構想に込められたのは戦後改革への意気込みだけだったと言ってよい。

本稿では58年の歴史で公民館はどこまで整備されたか、とりわけ職員体制はどうなっているかを分析したい。使用する資料は1955年に第1回が始まりほぼ3年ごとに実施されてきた文部省（1999年から文部科学省）の『社会教育調査報告書』14回分である。

公民館数については本館・地区館・分館の別、公民館職員数については「館長・公民館主事・その他の職員」それぞれについて検討すべきであるが、全体的動向把握を主眼とする本稿のねらいから、そこまで立ち入った検討をしていない。また、地方自治法上市町村は普通地方公共団体であり東京23区は特別地方公共団体であるが、本稿では便宜上市区町村全体を自治体と表記することとする。

## I 公民館数の推移

### 1 全国の動向

1946年の公民館構想スタート後ほぼ10年を経過した1955年が最初の『社会教育調査報告書』である。明治以後の市町村数を見ると1883年は71,497、1889年の市制町村制施行後が15,859であった。その後徐々に減少し1945年10月に10,520、1953年10月の町村合併促進法施行時で9,868、1956年6月新市町村建設促進法施行後の9月で3,975であった。1955年の『社会教育調査報告書』は自治体数減少の最中の調査ということになる。

(1) 公民館設置自治体数及び公民館設置率

1955年調査時の自治体数は4,833で、公民館設置が呼びかけられた1946年当時に比べて自治体数は半減（1945年10月10,520、1948年2月10,499）している。

表1-1で見ると公民館設置自治体数は自治体総数の減少にほぼ比例して減少しているように見える。

表1-2によると1955年の公民館設置率すなわち全自治体に対する公民館設置自治体の比率は83.3パーセントである。1946年の文部次官通牒は「新に建築を起こすことは困難」と述べていた。先にふれたように1946年は公民館の施設を新たに建設できる条件がなかったことは明らかであり、設置された公民館は他施設の転用あるいは看板公民館・青空公民館であったろうことは容易に想像がつく。それにしても約10年弱で8割以上の自治体に公民館が設置されたことは驚異的なことである。とにかく公民館と名乗る施設あるいは活動が全国自治体に広がったのである。その後若干の変動を伴いながらも1963年以降は90パーセント台の設置率を保っている。

表1-1 公民館設置自治体数の推移

調査年度	自治体数	設置自治体数
1955	4,833	4,025
1960	3,526	3,112
1963	3,429	3,112
1968	3,299	3,027
1971	3,244	2,970
1975	3,271	2,961
1978	3,279	3,015
1981	3,278	3,045
1984	3,278	2,981
1987	3,275	2,982
1990	3,268	2,966
1993	3,258	2,966
1996	3,255	2,967
1999	3,252	2,983

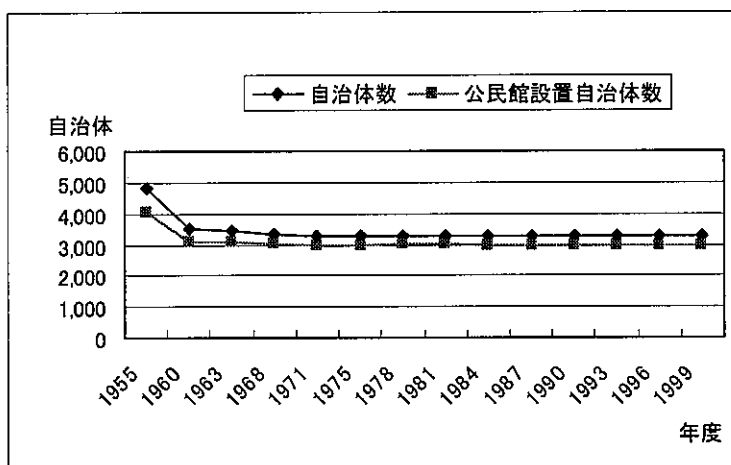
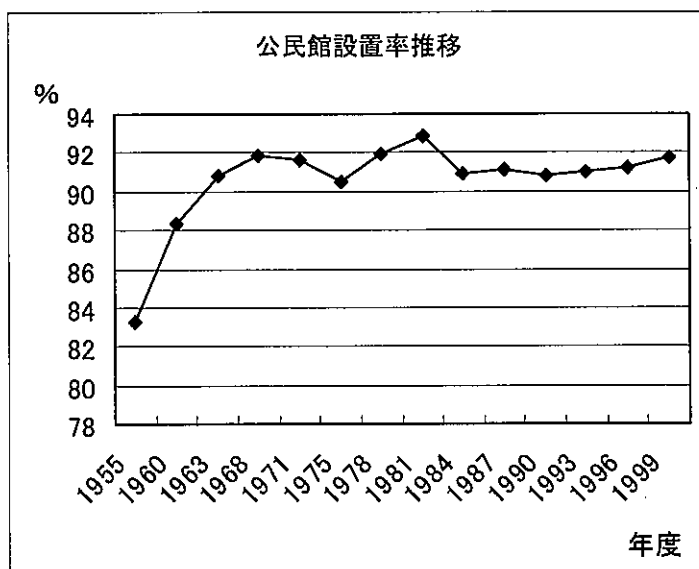


表1-2 公民館設置率の推移

調査年度	設置率(%)
1955	83.3
1960	88.3
1963	90.8
1968	91.8
1971	91.6
1975	90.5
1978	91.9
1981	92.9
1984	90.9
1987	91.1
1990	90.8
1993	91
1996	91.2
1999	91.7



(2) 公民館数及び設置自治体当たり公民館数

公民館設置自治体は急速に増加したものの、表1-3に見るように公民館数は1955年の35,343館をピークに1960年には20,190館と約15,000館激減している。その後1968年の13,785館を下限として徐々に増加に転じ1999年に18,251館となっている。1968年の館数が下限とはいえ、表1-2で見たように設置率は91.8パーセントで1963年の90.8パーセントよりも上昇している。このことから設置自治体の率は伸びたが館数が減少したこと、つまり自治体内での公民館再編統合が進んだということがわかる。それを裏付けるものとして表1-4で設置自治体当たりの館数を見ると、1955年の8.8館から1960年は6.5館に減少している。さらに1968年には4.6館と最小に減少する。しかし1971年には増勢に転じその後徐々に増加して1999年に6.1館となっている。

1955年の8.8館が1960年に6.5館となったのはなぜか。さらに1963年の6.2館から1968年4.6館への激減はなぜか。

1951年9月サンフランシスコ講話条約によって日本は連合国軍占領の終結を見る。その後の社会教育の大まかな流れを見ると、教育委員会制度は1956年6月に地方教育行政の組織及び運営に関する法律によって公選制教育委員会から首長任命制へと変わる。詳述は避けるが、これは単に公選から任命へということではなく教育委員会の権限が大幅に縮小されたということである。それは当然社会教育にも及んだと見るべきであろう。

ここでは公民館にしぼって動向を追うと、1957年12月社会教育審議会答申「公民館の充実振興方策について」が出され、政策的には公民館充実の方向が示されている。しかし1959年4月の社会教育法改正は、社会教育主事必置制を規定しながら公民館職員については公民館主事専門職制度化の願いは実現しなかった。公民館現場の落胆をなだめるように12月文部省告示「公民館の設置及び運営に関する基準」が出される。その後1963年文部省社会教育局は「進展する社会と公民館の運営」を示し、1964年公民館振興国会関係者懇談会が結成されている。

表1-3 公立公民館数の推移

調査年度	公立公民館数
1955	35,343
1960	20,190
1963	19,410
1968	13,785
1971	14,229
1975	15,732
1978	16,427
1981	17,195
1984	17,502
1987	17,422
1990	17,331
1993	17,546
1996	17,811
1999	18,251

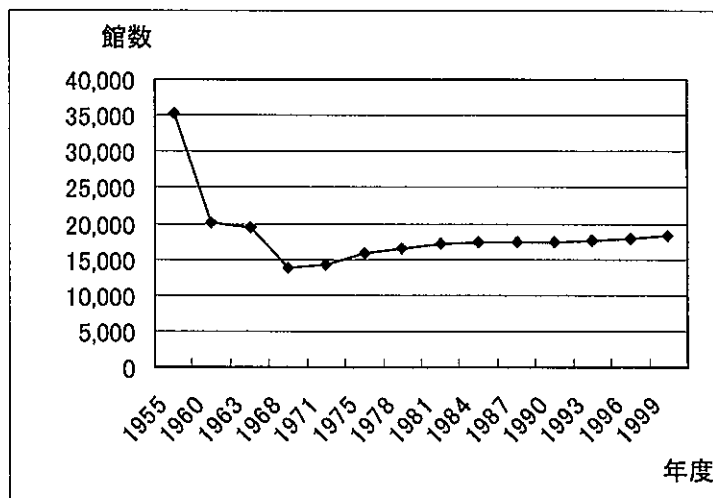
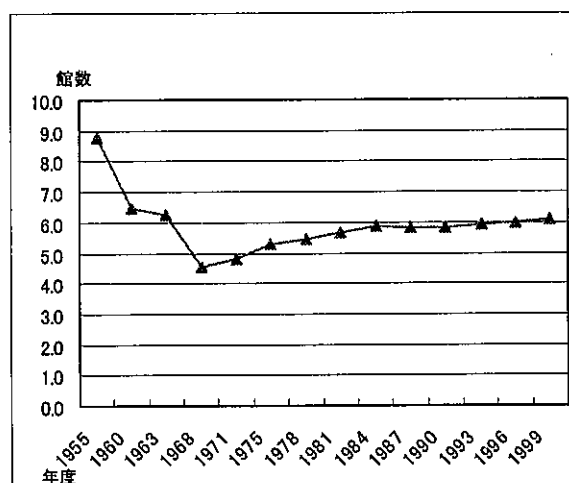


表1-4 自治体当たり公民館数の推移

調査年度	設置自治体数	公立公民館数	自治体当たり館数
1955	4,025	35,343	8.8
1960	3,112	20,190	6.5
1963	3,112	19,410	6.2
1968	3,027	13,785	4.6
1971	2,970	14,229	4.8
1975	2,961	15,732	5.3
1978	3,015	16,427	5.4
1981	3,045	17,195	5.6
1984	2,981	17,502	5.9
1987	2,982	17,422	5.8
1990	2,966	17,331	5.8
1993	2,966	17,546	5.9
1996	2,967	17,811	6.0
1999	2,983	18,251	6.1



このような状況のもとで日本社会教育学会年報『現代公民館論』に向けた誌上シンポジウムの問題提起として、1965年長野県飯田・下伊那主事会「公民館主事の性格と役割」が提起されている。

いっぽう国際的には同年ユネスコでP. ラングランが「生涯教育」の理念を提示し、翌年波多野完治によって日本に翻訳紹介されている。つまり社会教育をその一翼とする生涯教育の理念が入ってきたのである。1967年には全国公民館連合会の「公民館のあるべき姿と今日的指標」が発表される。ここでは市民会館の出現に伴う公民館の役割を検討するなどのことが行われているものの、全体として公民館は上げ潮の雰囲気にあったといつてよい。この中で公民館再編統合が進んだのである。

1970年代に入ると1971年の社会教育審議会答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」が出され、社会教育分野でも生涯教育政策が徐々に具体化する。もう一方で1971年自治省「コミュニティ対策要綱」によるコミュニティ政策が進められる。

1973・1974年には東京都教育庁「新しい公民館像をめざして」が出され、公民館設置を求める住民運動に活用され公民館設置の理論的バックボーンとなった。

1980年代に入ると、1981年第2次臨時行政調査会第1次答申を受けて自治体の行財政改革が進められ、公民館を含む社会教育施設は民間委託等の対象にされるようになる。さらに1984年設置の臨時教育審議会による1985年6月の第1次答申は生涯学習政策の本格的展開の方向を示す。その後は1990年のいわゆる生涯学習振興整備法制定に象徴される生涯学習政策展開の時代へと向かう。

以上1960年代から90年代までの公民館をめぐる状況の粗描を試みたが、このような中で公民館の数そのものは1968年を下限として上昇に転じている。設置自治体の率も変動は少なく館数も横這いであり、自治体当たりの館数も同様であった。全国自治体で公民館をめぐる「合理化」と充実のせめぎあいがあった結果といつてよい。

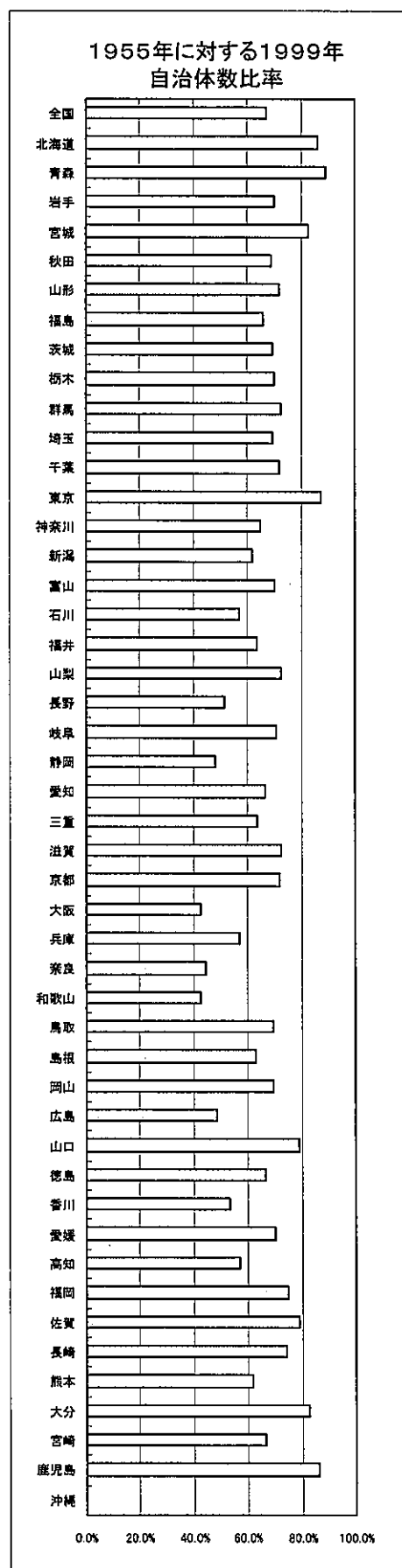
## 2 都道府県別の動向

表2-1をもとに1955年と1999年を対比すると、自治体数は全国で4,833から3,252に1,581減少し、1955年を基準にすると67.3パーセントに減少したことになる。中でも40パーセント台への減少は静岡・大阪・奈良・和歌山・広島、50パーセント台は石川・長野・兵庫・香川・高知であり、これらの府県は合併による再編が大きかったことを示している。

全国的に自治体数は減少したが、比較的減少率の少ないのは北海道・青森・宮城・東京・大分・鹿児島であった（沖縄県は本稿全体にわたって1972年の本土復帰以前のデータは空白である）。

表2-1 都道府県別自治体数の推移

調査時点	1955. 9. 15	1999. 10. 1	1955年を100として
	自治体数	自治体数	
全 国	4,833	3,252	67.3%
北海道	246	212	86.2%
青 森	75	67	89.3%
岩 手	84	59	70.2%
宮 城	86	71	82.6%
秋 田	100	69	69.0%
山 形	61	44	72.1%
福 島	137	90	65.7%
茨 城	122	85	69.7%
栃 木	70	49	70.0%
群 馬	97	70	72.2%
埼 玉	132	92	69.7%
千 葉	111	80	72.1%
東 京	72	63	87.5%
神奈川	57	37	64.9%
新 潟	181	112	61.9%
富 山	50	35	70.0%
石 川	72	41	56.9%
福 井	55	35	63.6%
山 梨	88	64	72.7%
長 野	233	120	51.5%
岐 阜	140	99	70.7%
静 岡	155	74	47.7%
愛 知	132	88	66.7%
三 重	109	69	63.3%
滋 賀	69	50	72.5%
京 都	61	44	72.1%
大 阪	104	44	42.3%
兵 庫	155	88	56.8%
奈 良	106	47	44.3%
和歌山	117	50	42.7%
鳥 取	56	39	69.6%
島 根	94	59	62.8%
岡 山	112	78	69.6%
広 島	177	86	48.6%
山 口	71	56	78.9%
徳 島	75	50	66.7%
香 川	81	43	53.1%
愛 媛	100	70	70.0%
高 知	93	53	57.0%
福 岡	130	97	74.6%
佐 賀	62	49	79.0%
長 崎	106	79	74.5%
熊 本	152	94	61.8%
大 分	70	58	82.9%
宮 崎	66	44	66.7%
鹿 児 島	111	96	86.5%
沖 縄		53	



(1) 公民館設置自治体数及び公民館設置率

表2-2で都道府県別公民館設置状況を見る。公民館設置自治体数は1955年の4,025から1999年2,983に1,042減少しており、1955年を基準にすると74.1パーセントへの減少である。先に述べたように自治体数は67.3パーセントに減少。したがって自治体数の減少率よりは公民館設置自治体の減少率は少ない。その結果公民館未設置自治体数は1955年の808から1999年269へと減少した。公民館設置率を見ると1955年の83.3パーセントから1999年の91.7パーセントへの上昇がそれを物語っている。

1955年時点で設置率の低かったのは20パーセント台の東京、40パーセント台の群馬、50パーセント台の北海道・大阪・島根であった。

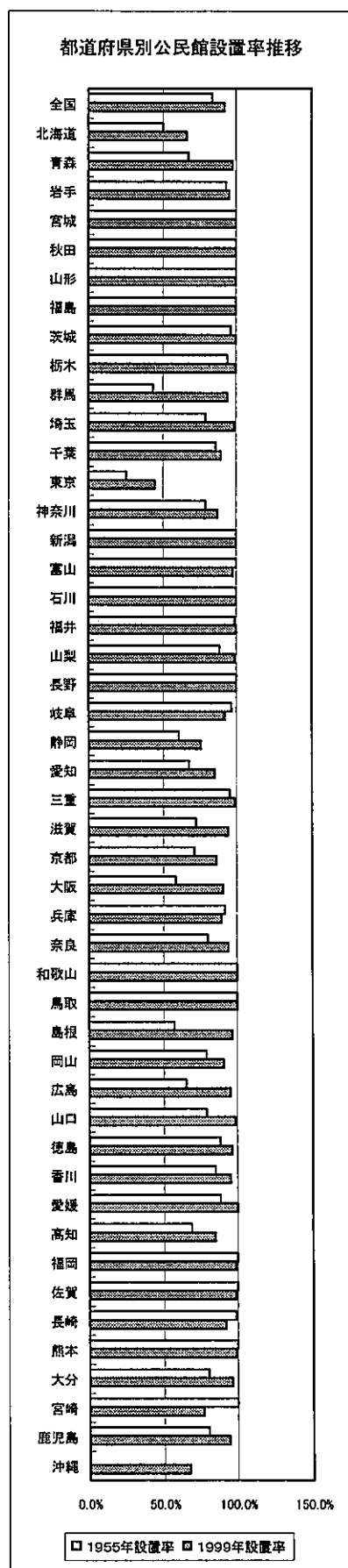
繰り返しになるが1946年の公民館構想提唱から10年を経ずして全国平均83.3パーセントとなり、設置率100パーセントの県が13県、90パーセント台が9県、80パーセント台8県という設置率は、いかに急速に公民館が普及したかを物語っている。1999年調査を見ると、設置率91.7パーセントであり、公民館を取り巻く激動の中でも設置率は上昇してきたことを示している。

1955年調査で設置率の低かった東京は1999年には40パーセント台に乗り、北海道・沖縄は60パーセント台、群馬・大阪・島根は90パーセント台へと上昇している。東京の40パーセント台は例外的に低い、23特別区への公民館設置が進まず、逆に減少していることがその理由である。

1955年よりも1999年の設置率が下がった県もいくつかあるが、1955年の100パーセントから1999年77.3パーセントへの宮崎は例外的である。

表2-2 都道府県別公民館設置率の推移

調査時点	1955. 9. 15			1999. 10. 1		
	自治体数	設置自治体数	1955年設置率	自治体数	設置自治体数	1999年設置率
全国	4,833	4,025	83.3%	3,252	2,983	91.7%
北海道	246	124	50.4%	212	141	66.5%
青森	75	51	68.0%	67	65	97.0%
岩手	84	78	92.9%	59	56	94.9%
宮城	86	86	100.0%	71	71	100.0%
秋田	100	100	100.0%	69	69	100.0%
山形	61	61	100.0%	44	44	100.0%
福島	137	137	100.0%	90	90	100.0%
茨城	122	117	95.9%	85	85	100.0%
栃木	70	66	94.3%	49	49	100.0%
群馬	97	42	43.3%	70	66	94.3%
埼玉	132	104	78.8%	92	91	98.9%
千葉	111	95	85.6%	80	71	88.8%
東京	72	18	25.0%	63	28	44.4%
神奈川	57	45	78.9%	37	32	86.5%
新潟	181	181	100.0%	112	112	100.0%
富山	50	50	100.0%	35	34	97.1%
石川	72	72	100.0%	41	41	100.0%
福井	55	54	98.2%	35	35	100.0%
山梨	88	78	88.6%	64	63	98.4%
長野	233	233	100.0%	120	120	100.0%
岐阜	140	134	95.7%	99	91	91.9%
静岡	155	94	60.6%	74	56	75.7%
愛知	132	89	67.4%	88	75	85.2%
三重	109	103	94.5%	69	68	98.6%
滋賀	69	50	72.5%	50	47	94.0%
京都	61	43	70.5%	44	38	86.4%
大阪	104	61	58.7%	44	40	90.9%
兵庫	155	142	91.6%	88	79	89.8%
奈良	106	85	80.2%	47	44	93.6%
和歌山	117	116	99.1%	50	50	100.0%
鳥取	56	56	100.0%	39	39	100.0%
島根	94	54	57.4%	59	57	96.6%
岡山	112	88	78.6%	78	71	91.0%
広島	177	116	65.5%	86	82	95.3%
山口	71	56	78.9%	56	55	98.2%
徳島	75	66	88.0%	50	48	96.0%
香川	81	69	85.2%	43	41	95.3%
愛媛	100	88	88.0%	70	70	100.0%
高知	93	64	68.8%	53	45	84.9%
福岡	130	130	100.0%	97	95	97.9%
佐賀	62	62	100.0%	49	48	98.0%
長崎	106	104	98.1%	79	72	91.1%
熊本	152	152	100.0%	94	93	98.9%
大分	70	56	80.0%	58	56	96.6%
宮崎	66	66	100.0%	44	34	77.3%
鹿児島	111	89	80.2%	96	90	93.8%
沖縄				53	36	67.9%



## (2) 公民館数の推移

表2-3で公民館数の推移を見ると、公民館数は1955年の35,343館から1999年18,257館へと17,086館の減、1955年の約51.7パーセントへの減少であり数字の上では半数に激減したことになる。

全国的には半減しているものの、1955年時点で設置率の低かった北海道・群馬・東京・神奈川・山梨・大阪に顕著な増加が見られる。微増の県は宮城・茨城・広島・徳島である。

1955年の10パーセント以下にまで激減したのが佐賀(6.9)、宮崎(9.2)であり、10パーセント台は福岡・長崎、20パーセント台は兵庫・鳥取・熊本、そして30パーセント台栃木・和歌山・鹿児島となっている。

表2-2で見たように宮崎の設置率は1955年の100パーセントから1999年77.3パーセントに下がり、公民館数も1,168館から108館へと減少が大きい。佐賀は館数が1,868から129へと減少が大きい、設置率そのものは1955年の100パーセントから1999年98パーセントであるから、自治体内での公民館の再編・統合が大きかったことを示している。

表2-4は、都道府県別公民館設置自治体当たり公民館数を1955年と1999年で対比したものである。全国的には設置自治体当たり8.8館から6.1館へと減少しており、比較的減少幅の大きいのは山形・栃木・京都・兵庫・鳥取・愛媛・福岡・佐賀・長崎・熊本・大分・宮崎・鹿児島である。これと対照的に大きく増加したのは神奈川・山梨・長野である。

以上見たように公民館の設置率は上昇してきたものの公民館数は年代によって激減するなど変動している。また都道府県による違いも大きいことがわかった。とりあえずこのような公民館数の年代的推移を念頭におきながら職員について分析を試みることにする。



表 2-3 都道府県別公民館数の推移

(1955年を100として)

	1955年	1999年	公民館数増減
全 国	35,343	18,257	51.7%
北海道	388	569	146.6%
青 森	337	331	98.2%
岩 手	676	394	58.3%
宮 城	507	609	120.1%
秋 田	530	519	97.9%
山 形	1,075	602	56.0%
福 島	901	434	48.2%
茨 城	480	497	103.5%
栃 木	680	224	32.9%
群 馬	162	227	140.1%
埼 玉	817	545	66.7%
千 葉	402	319	79.4%
東 京	27	92	340.7%
神奈川	107	196	183.2%
新 潟	1,208	673	55.7%
富 山	521	345	66.2%
石 川	784	336	42.9%
福 井	237	223	94.1%
山 梨	412	657	159.5%
長 野	3,054	1,982	64.9%
岐 阜	590	356	60.3%
静 岡	318	230	72.3%
愛 知	509	442	86.8%
三 重	971	452	46.5%
滋 賀	355	203	57.2%
京 都	565	236	41.8%
大 阪	95	284	298.9%
兵 庫	1,570	384	24.5%
奈 良	633	464	73.3%
和歌山	809	284	35.1%
鳥 取	719	209	29.1%
島 根	441	350	79.4%
岡 山	837	440	52.6%
広 島	415	484	116.6%
山 口	277	273	98.6%
徳 島	278	291	104.7%
香 川	273	225	82.4%
愛媛	1,009	462	45.8%
高 知	468	222	47.4%
福 岡	2,967	450	15.2%
佐 賀	1,868	129	6.9%
長 崎	1,258	187	14.9%
熊 本	2,321	648	27.9%
大 分	470	251	53.4%
宮 崎	1,168	108	9.2%
鹿 児 島	854	339	39.7%
沖 縄		80	

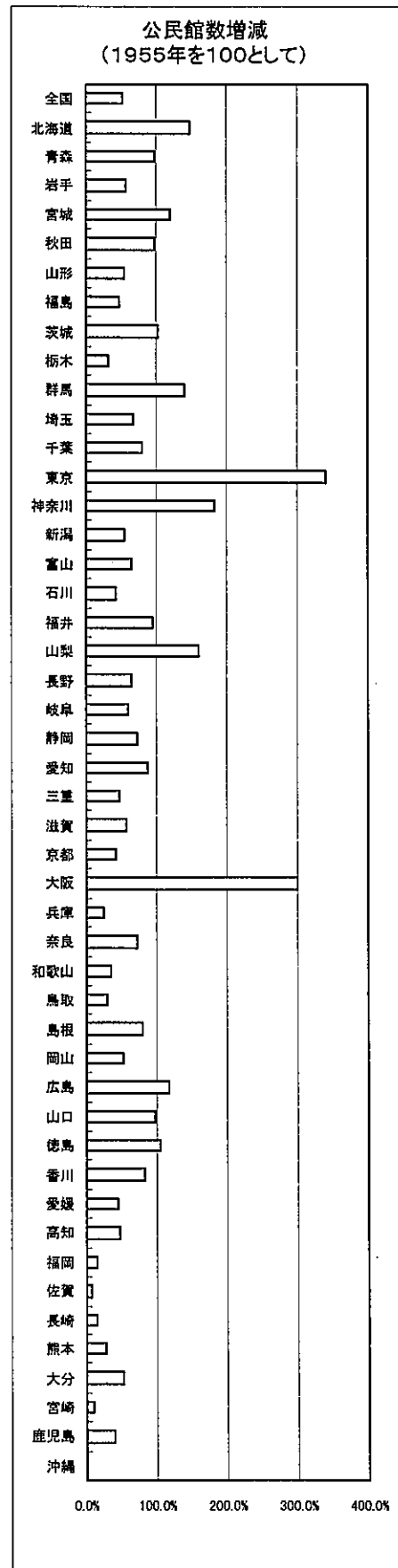
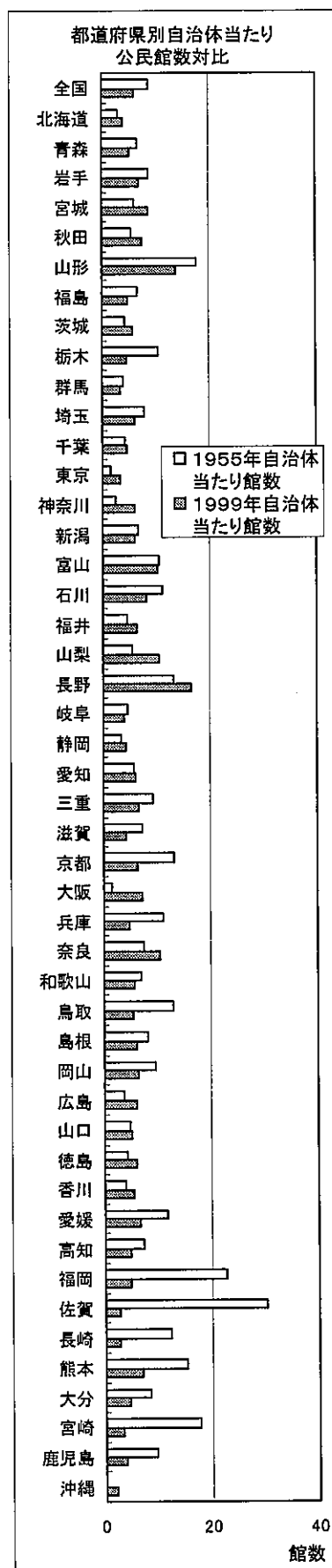


表2-4 都道府県別自治体当たり公民館数の推移

調査時点	1955年			1999年		
	設置自治体数	公立公民館数	1955年自治体当たり館数	設置自治体数	公立公民館数	1999年自治体当たり館数
全国	4,025	35,343	8.8	2,983	18,251	6.1
北海道	124	388	3.1	141	569	4
青森	51	337	6.6	65	331	5.1
岩手	78	676	8.7	56	394	7
宮城	86	507	5.9	71	609	8.6
秋田	100	530	5.3	69	519	7.5
山形	61	1,075	17.6	44	602	13.7
福島	137	901	6.6	90	434	4.8
茨城	117	480	4.1	85	497	5.8
栃木	66	680	10.3	49	224	4.6
群馬	42	162	3.9	66	227	3.4
埼玉	104	817	7.9	91	545	6
千葉	95	402	4.2	71	319	4.5
東京	18	27	1.5	28	92	3.3
神奈川	45	107	2.4	32	195	6.1
新潟	181	1,208	6.7	112	673	6
富山	50	521	10.4	34	345	10.1
石川	72	784	10.9	41	336	8.2
福井	54	237	4.4	35	223	6.4
山梨	78	412	5.3	63	657	10.4
長野	233	3,054	13.1	120	1,982	16.5
岐阜	134	590	4.4	91	353	3.9
静岡	94	318	3.4	56	230	4.1
愛知	89	509	5.7	75	442	5.9
三重	103	971	9.4	68	452	6.6
滋賀	50	355	7.1	47	203	4.3
京都	43	565	13.1	38	236	6.2
大阪	61	95	1.6	40	282	7.1
兵庫	142	1,570	11.1	79	384	4.9
奈良	85	633	7.4	44	464	10.5
和歌山	116	809	7	50	284	5.7
鳥取	56	719	12.8	39	209	5.4
島根	54	441	8.2	57	350	6.1
岡山	88	837	9.5	71	440	6.2
広島	116	415	3.6	82	484	5.9
山口	56	277	4.9	55	273	5
徳島	66	278	4.2	48	291	6.1
香川	69	273	4	41	225	5.5
愛媛	88	1,009	11.5	70	462	6.6
高知	64	468	7.3	45	222	4.9
福岡	130	2,967	22.8	95	450	4.7
佐賀	62	1,868	30.1	48	129	2.7
長崎	104	1,258	12.1	72	187	2.6
熊本	152	2,321	15.3	93	648	7
大分	56	470	8.4	56	251	4.5
宮崎	66	1,168	17.7	34	108	3.2
鹿児島	89	854	9.6	90	339	3.8
沖縄				36	80	2.2



## II 公民館職員数の推移

### 1 全国の動向

表3-1によって全国公民館職員数の推移を見る。1955年調査は本務者・兼務者という分類であり、1960年調査から1981年までは専任・兼任の2分類、専任・兼任・非常勤という調査は84年からとなる。調査項目の年次による違いから一律の比較は難しい面があるが、できるだけ全体的変遷を見ることとしたい。

1955年調査は公民館調査と別に専門職員等個人調査及び事務職員等調査を行っている。同年「公民館調査票」の〔注〕によれば、「『本務者』とはもっぱら又は主として勤務する者をいい、『兼務者』とは本務者以外の者」（280頁）、また「記入注意」では「本務者」は「当該職に週34時間以上勤務」、「兼務者」は「週34時間未満勤務」（280頁）としている。

1955年調査は本務者・兼務者双方に青年学級及び定期講座講師19,639人を含めている。他の年度との整合性を持たせるために職員合計74,546人から講師を差し引くと、1955年の職員合計は54,907人となる。

1955年調査の「結果の概要」によれば「公民館の館長・副館長・分館長には老年者が多く、同時に教育関係の業務の経験年数も長い者が多い。公民館主事は、若い層が主力で、経験年数5年未満の者が過半数を占めるが、兼務を持っているものが多く、33.4%は青年学級主事を兼任している」とある（2頁）。

表3-1 全国公民館職員数の変遷

年 度	専 任	兼 任	非常勤	合 計	合計から講師を除いた職員数	法人立公民館職員 (専任+兼任+非常勤=合計)
1955	5,777	68,769		74,546	54,907	
1960	6,850	18,262		25,112		(20+20=40)
1963	7,366	31,517		38,883		(24+13=37)
1968	7,580	23,974		31,554		(5+29=34)
1971	8,943	23,844		32,787		(13+42=55)
1975	16,273	20,626		36,899		(51+11=62)
1978	18,718	20,535		39,253		(25+28=53)
1981	18,359	26,152		44,511		(53+36=89)
1984	13,779	12,676	20,943	47,398		(20+23+29=72)
1987	13,291	11,925	21,790	47,006		(12+20+35=67)
1990	13,639	12,208	22,875	48,722		(12+5+57=74)
1993	13,909	11,819	24,783	50,511		(9+3+57=69)
1996	13,751	11,810	26,763	52,324		(6+2+14=22)
1999	13,445	12,219	28,625	54,289		(5+1+37=43)

法人立公民館職員数を含む

1955年は専任=本務者（講師848人含む）、兼任=兼務者（講師18,791人含む）  
（講師=青年学級又は定期講座講師）

なお1955年の法人立公民館職員数は詳細不明

1960年調査は専任・兼任の2分類であるが、1955年に続いて「専門職員等個人調査」を行っている。それによると「公民館を設置する地方公共団体（地方公共団体の組合を含む。）、その他の法人に常時勤務することを要する者（休職中、停職中のものを除く。）で、公民館の職員として発令されている者25,112人」のうち「館長および分館長の占める割合は40.9%でもっとも大きく、つづいて公民館主事（主事、公民館主事、その他主事と同様の職務を有し、公民館の事業の実施に従事する者をいう。）の31.1%が大きい。」そして「専任・兼任別では、専任が27.3%、兼任が72.7%で、兼任のしめる割合が非常に大きい」とある（18頁）。なおこの中には専任20・兼任20人の法人立公民館職員を含む。続いて「常勤で専任の公民館主事の設置状況についてみると、設置率は8.7%である。」（19頁）

1963年調査以後は個人調査は行われていない。分類は1960年同様専任・兼任であるが、「記入上の注意」によると「常勤職員は『専任』の欄に、非常勤職員は『兼任』の欄に記入する。（ただし、常勤職員であっても当該職以外の他の常勤的な職務に主として従事する者は『兼任』の欄に記入する。）」「『主事』とは、主事・公民館主事その他主事と同様の職務を有し、公民館の事業の実施に従事する者をいう。ただし市町村の設置する公民館にあつては、市町村の吏員相当の者に限る」としている（168頁）。この定義は基本的に1981年調査まで続く。したがって1955年も含めて1981年までは兼務者及び兼任には非常勤職員を含んでいると解してよいであろう。

1984年調査以後は専任・兼任・非常勤の3分類となる。「記入上の注意」によれば専任は「当該施設の常勤の職員として発令されている者」、兼任は「当該施設以外の常勤の職員で兼任発令されている者」、非常勤は「非常勤の職員として発令されている者」、公民館主事（指導系職員）は「公民館の事業の実施にあたる者」である（239頁）。この定義は1999年調査にも続いている。さらに1996年調査からは非常勤職員に「（管理運営を法人等に委託している場合の委託先の職員もこの欄に計上する）」が加わった（317頁）。

以上を前提にすれば、1955年から1981年までの専任は常勤専任と読むことができる。

公民館職員総数を見ると、1955年の54,907人（74,546人から講師を差し引いた数）が1960年に25,112人へと激減しているが、理由は兼任が大幅に減ったことによる。これは表1-1にあるように自治体数が1,307、表1-3公民館数が15,153館減ったことと連動している。1953年から1956年にいたる昭和の大合併後の公民館再編・統合を物語っている。その後は調査年次による上下を繰り返しながらも1960年を下限として1999年の54,289人へと漸増してきた（なお公民館職員数には法人立公民館職員を含めてある）。

#### (1) 専任職員比率

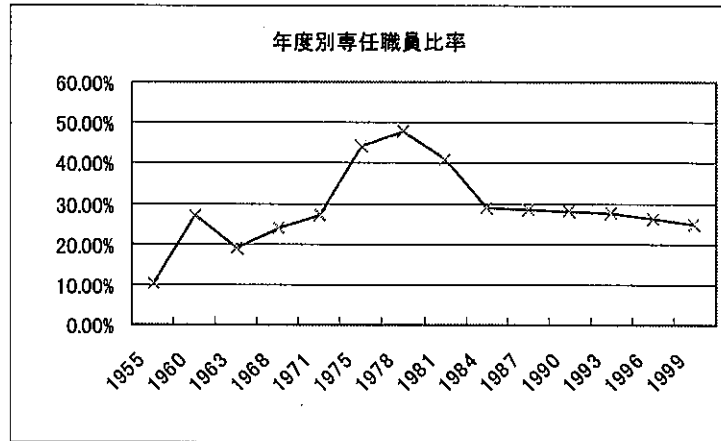
表3-2に見るように1955年の5,777人から1971年の8,943人まで徐々に増加し、1975年調査で16,273人とほぼ7,000人増加している。表1-1・2・3で見たように1971年と1975年では自治体数・公民館設置自治体数・設置率・公民館数とも大きな変化はない。したがってこれは専任職員が純増したと読みとることができる。その後1981年調査まで増加し、1984年調査で4,580人減となる。これも表1-1・2・3の要素に変化はないので、専任職員が減らされた結果である。その後は13,000人台で1999年まで推移してきている。

専任職員率は1955年10.5パーセントから1960年に27.3パーセントに増加、1975年調査では44.1パーセントに増加している。1984年調査では1981年の41.2から29.1パーセントへ激減し、その後は1999年まで漸減が続いている。全体として専任職員は公民館職員の4人に1人という状況にある。

表 3-2 専任職員比率

年度	合計	専任	専任職員比率
1955	54,907	5,777	10.5%
1960	25,112	6,850	27.3%
1963	38,883	7,366	18.9%
1968	31,554	7,580	24.0%
1971	32,787	8,943	27.3%
1975	36,899	16,273	44.1%
1978	39,253	18,718	47.7%
1981	44,511	18,359	41.2%
1984	47,398	13,779	29.1%
1987	47,006	13,291	28.3%
1990	48,722	13,639	28.0%
1993	50,511	13,909	27.5%
1996	52,324	13,751	26.3%
1999	54,289	13,445	24.8%

(1955年は講師数含まず)



(2) 兼任職員

① 1955年から1981年まで

先にふれたように1955年から1981年調査までは非常勤・兼任を合算した数字である。表3-2の専任比率と併せ考えると、1955年は兼任・非常勤で89.5パーセントだったのが、1981年の58.8パーセントへと減少し、その分専任比率が向上した。なお1960年調査当時は兼任には青年学級主事が30パーセントほど含まれている。

② 1984年から1999年まで

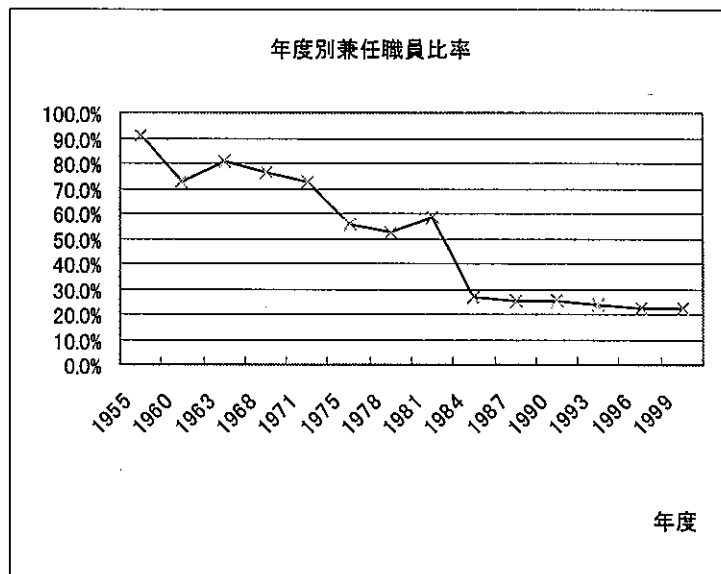
1984年からは兼任・非常勤を分けた数字となり兼任は26.7パーセントへと半減する。その後1999年までわずかずつ兼任職員の減少が見られ1999年は22.5パーセントである。

表 3-3 兼任職員比率

年度	合計	兼任	兼任職員比率
1955	54,907	49,978	91.0%
1960	25,112	18,262	72.7%
1963	38,883	31,517	81.1%
1968	31,554	23,974	76.0%
1971	32,787	23,844	72.7%
1975	36,899	20,626	55.9%
1978	39,253	20,535	52.3%
1981	44,511	26,152	58.8%
1984	47,398	12,676	26.7%
1987	47,006	11,925	25.4%
1990	48,722	12,208	25.1%
1993	50,511	11,819	23.4%
1996	52,324	11,810	22.6%
1999	54,289	12,219	22.5%

(1955年は講師数含まず)

(1955年から1981年までは兼任に非常勤含む)



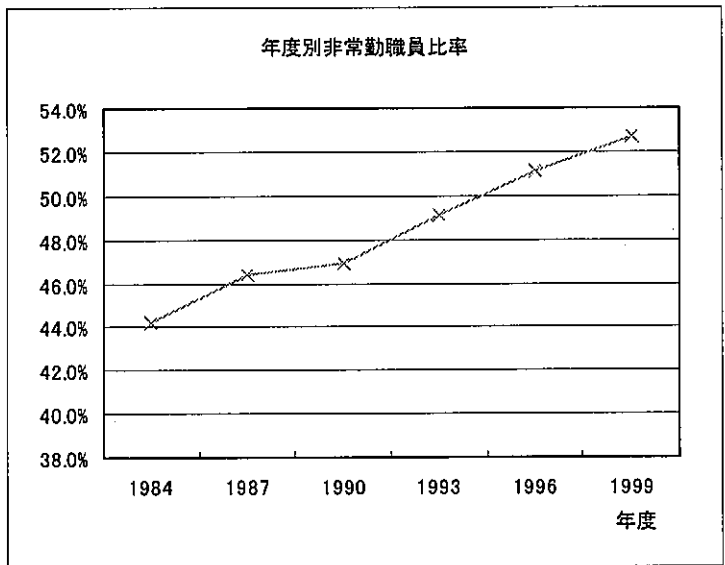
(3) 非常勤職員－1984年から1999年

1984年調査で非常勤は44.2パーセントで、それ以後一貫して増加の傾向にある。1999年調査では52.7パーセントつまり公民館職員の2人に1人が非常勤ということである。

1984年以降1999年までの調査から見ると、専任4分の1、兼任4分の1弱、非常勤2分の1というのが大まかな公民館職員比率である。

表3-4 非常勤職員比率

年度	合計	非常勤	非常勤職員比率
1955	54,907		
1960	25,112		
1963	38,883		
1968	31,554		
1971	32,787		
1975	36,899		
1978	39,253		
1981	44,511		
1984	47,398	20,943	44.2%
1987	47,006	21,790	46.4%
1990	48,722	22,875	47.0%
1993	50,511	24,783	49.1%
1996	52,324	26,763	51.1%
1999	54,289	28,625	52.7%



(1955年は講師数含まず)

2 都道府県別の動向

(1) 専任職員

表4-1 Aから1955年都道府県別専任職員の状況を見る。前に述べたようにこの年は本務者という統計であるが、全国平均では9パーセントであり、東京・大阪・山口が25パーセント以上、20パーセント以上は宮城・福島となっている。

5パーセント未満は茨城・埼玉・山梨・愛知・京都・奈良・鳥取・島根・長崎・宮崎であり、全体として専任職員比率は低いが33.2パーセントの大阪から0.8パーセントの奈良まで都道府県による差が大きい。

次に表4-1 Bによって1999年を見ると、全国平均は24.8パーセントとなっている。まだ低いとはいえ45年間で専任職員は2.6倍以上に増えたことになる。60パーセント台は東京、40パーセント台群馬・埼玉・千葉・静岡・兵庫である。

いっぽう専任率10～15パーセントは熊本・徳島・岡山・京都・新潟・北海道、10パーセント以下は長野・山梨となっている。

4-1 都道府県別専任職員比率

表4-1A 1955年本務者比率

	合計	本務者	本務者比率
全国	54,907	4,929	9.0%
北海道	876	90	10.3%
青森	618	52	8.4%
岩手	1,263	90	7.1%
宮城	990	239	24.1%
秋田	1,023	129	12.6%
山形	1,687	190	11.3%
福島	1,423	305	21.4%
茨城	1,141	46	4.0%
栃木	990	102	10.3%
群馬	430	71	16.5%
埼玉	1,741	81	4.7%
千葉	623	60	9.6%
東京	107	32	29.9%
神奈川	284	52	18.3%
新潟	2,128	237	11.1%
富山	1,007	65	6.5%
石川	1,395	146	10.5%
福井	440	65	14.8%
山梨	555	21	3.8%
長野	4,109	258	6.3%
岐阜	1,200	79	6.6%
静岡	655	55	8.4%
愛知	1,443	39	2.7%
三重	1,611	93	5.8%
滋賀	543	71	13.1%
京都	886	38	4.3%
大阪	250	83	33.2%
兵庫	1,467	115	7.8%
奈良	901	7	0.8%
和歌山	1,309	84	6.4%
鳥取	788	38	4.8%
島根	814	29	3.6%
岡山	1,401	137	9.8%
広島	751	85	11.3%
山口	484	148	30.6%
徳島	535	83	15.5%
香川	469	72	15.4%
愛媛	1,533	205	13.4%
高知	576	87	15.1%
福岡	3,897	361	9.3%
佐賀	2,137	161	7.5%
長崎	2,498	76	3.0%
熊本	2,488	191	7.7%
大分	753	119	15.8%
宮崎	1,136	51	4.5%
鹿児島	1,552	91	5.9%
沖縄			

(1955年は講師数含まず)

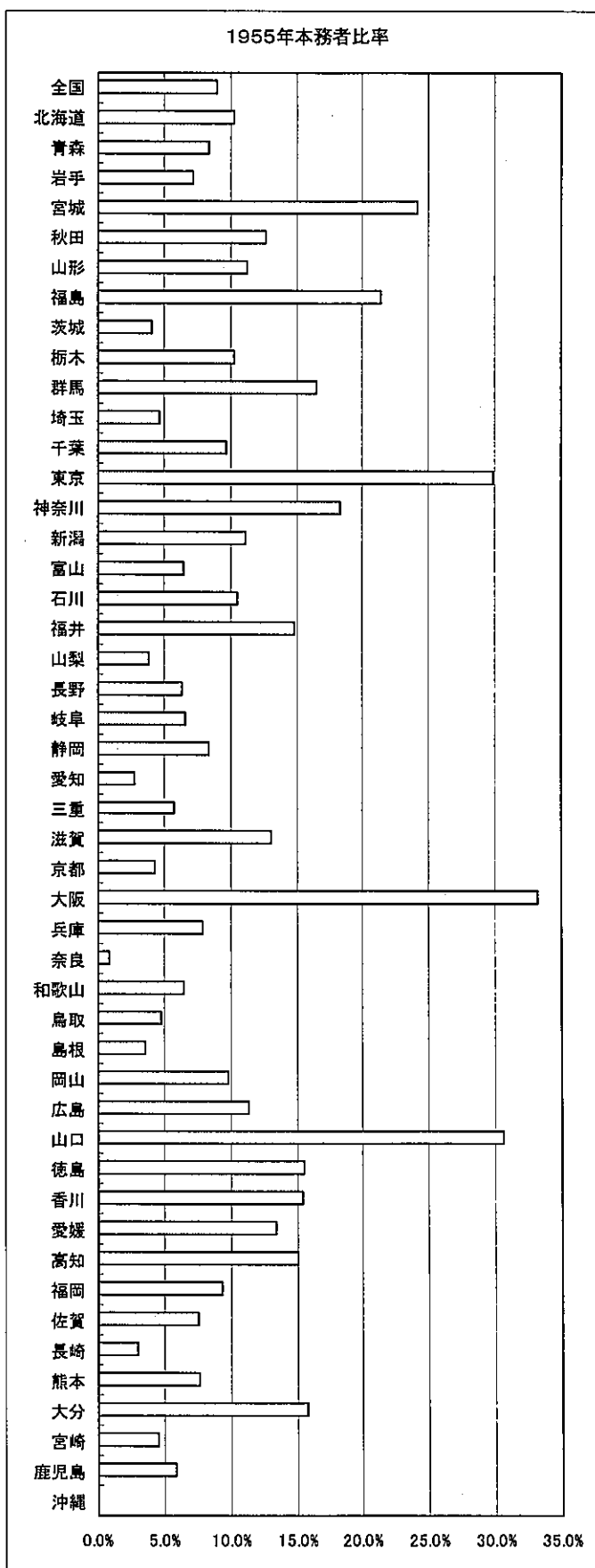
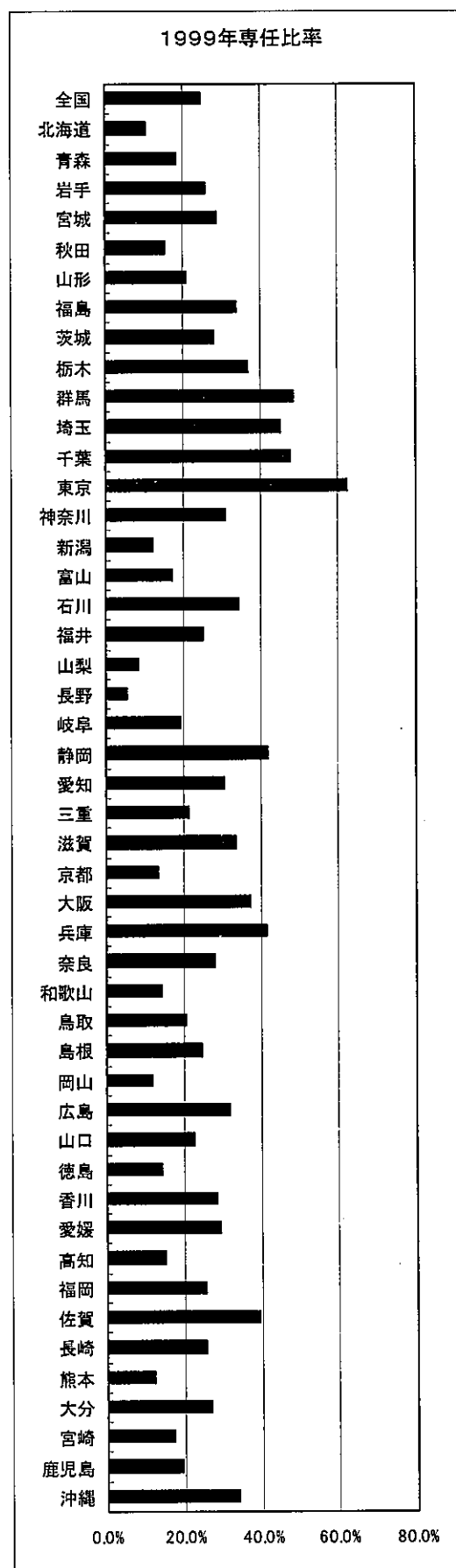


表4-1B 1999年専任比率

	専任	兼任	非常勤	合計	専任比率
全国	13,445	12,219	28,625	54,289	24.8%
北海道	200	938	792	1,930	10.4%
青森	176	181	593	950	18.5%
岩手	290	260	558	1,108	26.2%
宮城	522	409	871	1,802	29.0%
秋田	220	364	851	1,435	15.3%
山形	341	231	1,070	1,642	20.8%
福島	510	362	634	1,506	33.9%
茨城	437	217	896	1,550	28.2%
栃木	353	261	340	954	37.0%
群馬	439	157	304	900	48.8%
埼玉	1,049	306	969	2,324	45.1%
千葉	760	257	577	1,594	47.7%
東京	300	28	153	481	62.4%
神奈川	499	283	828	1,610	31.0%
新潟	212	525	989	1,726	12.3%
富山	183	173	716	1,072	17.1%
石川	290	117	442	849	34.2%
福井	188	143	422	753	25.0%
山梨	112	225	985	1,322	8.5%
長野	286	452	4,471	5,209	5.5%
岐阜	228	429	539	1,196	19.1%
静岡	387	173	365	925	41.8%
愛知	513	415	760	1,688	30.4%
三重	252	373	565	1,190	21.2%
滋賀	249	275	216	740	33.6%
京都	65	113	310	488	13.3%
大阪	376	210	420	1,006	37.4%
兵庫	562	244	548	1,354	41.5%
奈良	224	294	278	796	28.1%
和歌山	100	128	474	702	14.2%
鳥取	121	56	415	592	20.4%
島根	238	128	597	963	24.7%
岡山	139	356	699	1,194	11.6%
広島	406	155	718	1,279	31.7%
山口	181	328	298	807	22.4%
徳島	82	151	337	570	14.4%
香川	155	224	165	544	28.5%
愛媛	381	264	657	1,302	29.3%
高知	64	112	247	423	15.1%
福岡	425	329	913	1,667	25.5%
佐賀	171	150	115	436	39.2%
長崎	142	237	177	556	25.5%
熊本	127	451	468	1,046	12.1%
大分	179	199	287	665	26.9%
宮崎	53	147	106	306	17.3%
鹿児島	166	300	399	865	19.2%
沖縄	92	89	91	272	33.8%





(2) 兼務職員（兼任・非常勤）—1955年

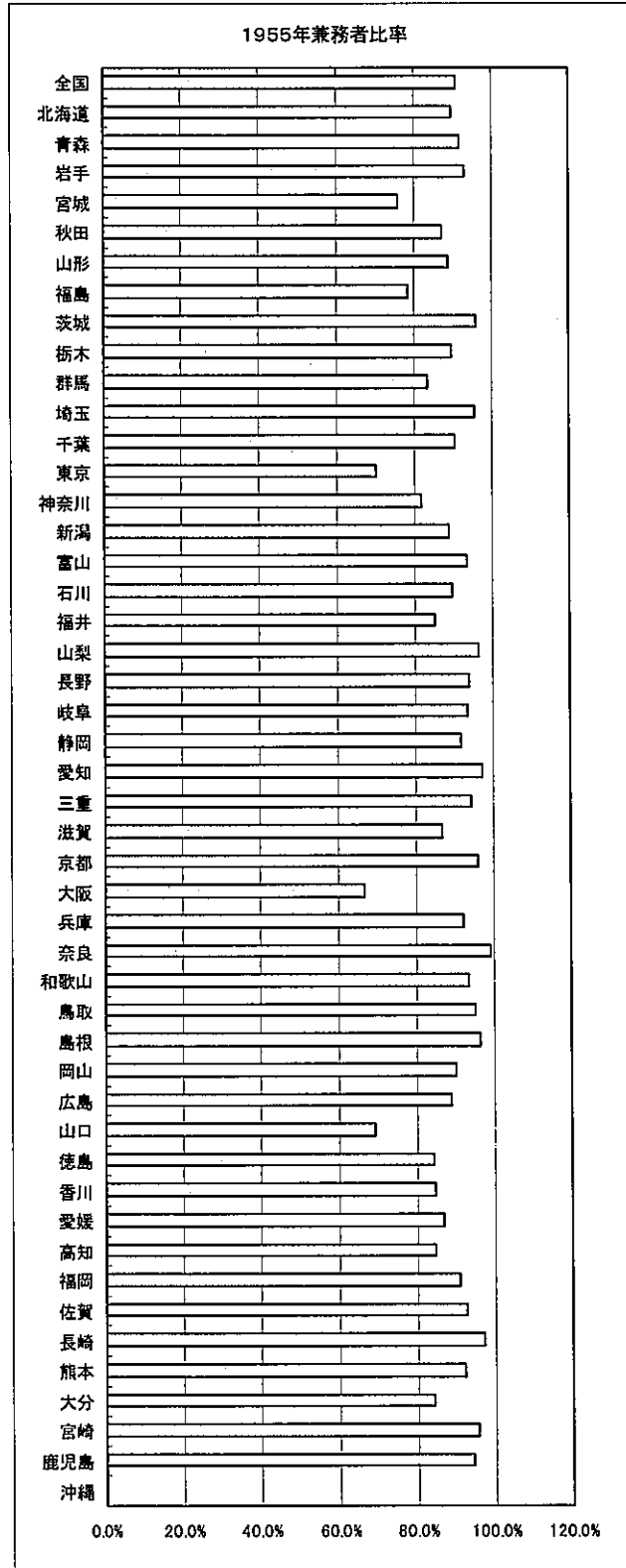
表4-2Aは1955年の兼務職員の状況である。兼任・非常勤合算であり、全国平均91パーセントが兼務、大半が80パーセント以上となっている。兼務率が最も低いのが60パーセント台の山口・大阪、次いで70パーセント台の東京・福島・宮城となっているが、全体として兼務の率は高い。

4-2 都道府県別兼任職員比率

表4-2A 1955年兼務者比率

	合計	兼務者	兼務者比率
全国	54,907	49,978	91.0%
北海道	876	786	89.7%
青森	618	566	91.6%
岩手	1,263	1,173	92.9%
宮城	990	751	75.9%
秋田	1,023	894	87.4%
山形	1,687	1,497	88.7%
福島	1,423	1,118	78.6%
茨城	1,141	1,095	96.0%
栃木	990	888	89.7%
群馬	430	359	83.5%
埼玉	1,741	1,660	95.3%
千葉	623	563	90.4%
東京	107	75	70.1%
神奈川	284	232	81.7%
新潟	2,128	1,891	88.9%
富山	1,007	942	93.5%
石川	1,395	1,249	89.5%
福井	440	375	85.2%
山梨	555	534	96.2%
長野	4,109	3,851	93.7%
岐阜	1,200	1,121	93.4%
静岡	655	600	91.6%
愛知	1,443	1,404	97.3%
三重	1,611	1,518	94.2%
滋賀	543	472	86.9%
京都	886	848	95.7%
大阪	250	167	66.8%
兵庫	1,467	1,352	92.2%
奈良	901	894	99.2%
和歌山	1,309	1,225	93.6%
鳥取	788	750	95.2%
島根	814	785	96.4%
岡山	1,401	1,264	90.2%
広島	751	666	88.7%
山口	484	336	69.4%
徳島	535	452	84.5%
香川	469	397	84.6%
愛媛	1,533	1,328	86.6%
高知	576	489	84.9%
福岡	3,897	3,536	90.7%
佐賀	2,137	1,976	92.5%
長崎	2,498	2,422	97.0%
熊本	2,488	2,297	92.3%
大分	753	634	84.2%
宮崎	1,136	1,085	95.5%
鹿児島	1,552	1,461	94.1%
沖縄			

(1955年は講師数含まず)



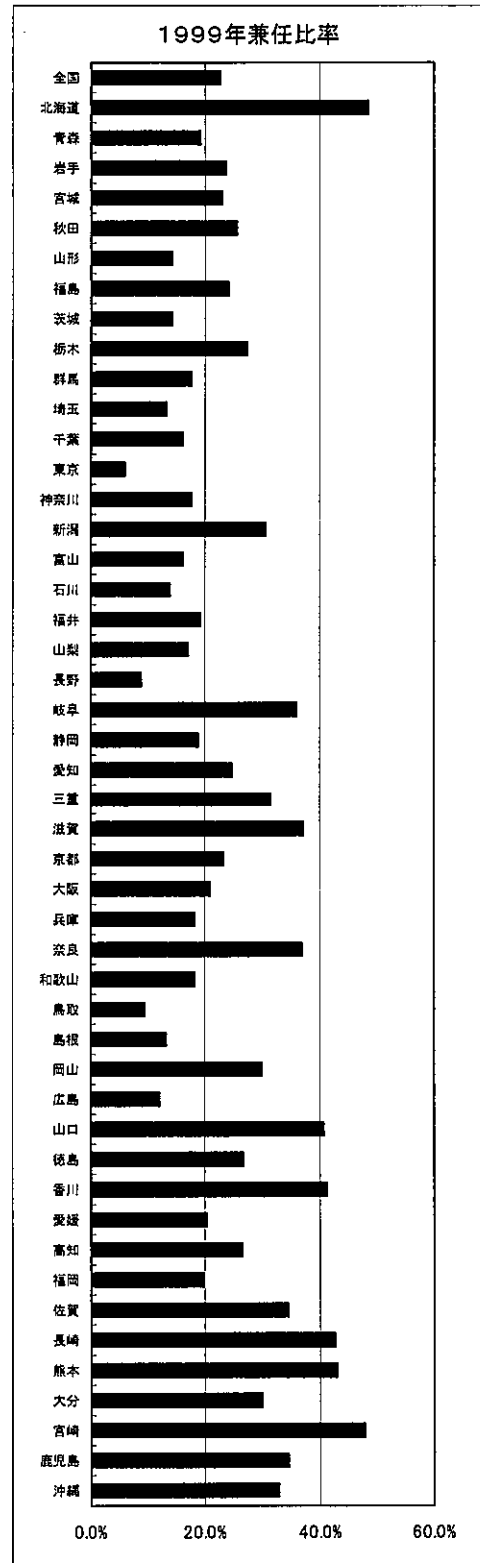
(3) 兼任職員—1999年

表4-2Bは1999年の兼任職員状況である。非常勤は別なので全国平均で22.5パーセントである。兼任職員率の高いのは40パーセント台の北海道・山口・香川・長崎・熊本・宮崎である。

兼任職員率10パーセントから20パーセント未満は青森をはじめ17県であり、さらに10パーセント以下は東京・長野・鳥取となっている。

表4-2B 1999年兼任比率

	専任	兼任	非常勤	合計	兼任比率
全国	13,445	12,219	28,625	54,289	22.5%
北海道	200	938	792	1,930	48.6%
青森	176	181	593	950	19.1%
岩手	290	260	558	1,108	23.5%
宮城	522	409	871	1,802	22.7%
秋田	220	364	851	1,435	25.4%
山形	341	231	1,070	1,642	14.1%
福島	510	362	634	1,506	24.0%
茨城	437	217	896	1,550	14.0%
栃木	353	261	340	954	27.4%
群馬	439	157	304	900	17.4%
埼玉	1,049	306	969	2,324	13.2%
千葉	760	257	577	1,594	16.1%
東京	300	28	153	481	5.8%
神奈川	499	283	828	1,610	17.6%
新潟	212	525	989	1,726	30.4%
富山	183	173	716	1,072	16.1%
石川	290	117	442	849	13.8%
福井	188	143	422	753	19.0%
山梨	112	225	985	1,322	17.0%
長野	286	452	4,471	5,209	8.7%
岐阜	228	429	539	1,196	35.9%
静岡	387	173	365	925	18.7%
愛知	513	415	760	1,688	24.6%
三重	252	373	565	1,190	31.3%
滋賀	249	275	216	740	37.2%
京都	65	113	310	488	23.2%
大阪	376	210	420	1,006	20.9%
兵庫	562	244	548	1,354	18.0%
奈良	224	294	278	796	36.9%
和歌山	100	128	474	702	18.2%
鳥取	121	56	415	592	9.5%
島根	238	128	597	963	13.3%
岡山	139	356	699	1,194	29.8%
広島	406	155	718	1,279	12.1%
山口	181	328	298	807	40.6%
徳島	82	151	337	570	26.5%
香川	155	224	165	544	41.2%
愛媛	381	264	657	1,302	20.3%
高知	64	112	247	423	26.5%
福岡	425	329	913	1,667	19.7%
佐賀	171	150	115	436	34.4%
長崎	142	237	177	556	42.6%
熊本	127	451	468	1,046	43.1%
大分	179	199	287	665	29.9%
宮崎	53	147	106	306	48.0%
鹿児島	166	300	399	865	34.7%
沖縄	92	89	91	272	32.7%

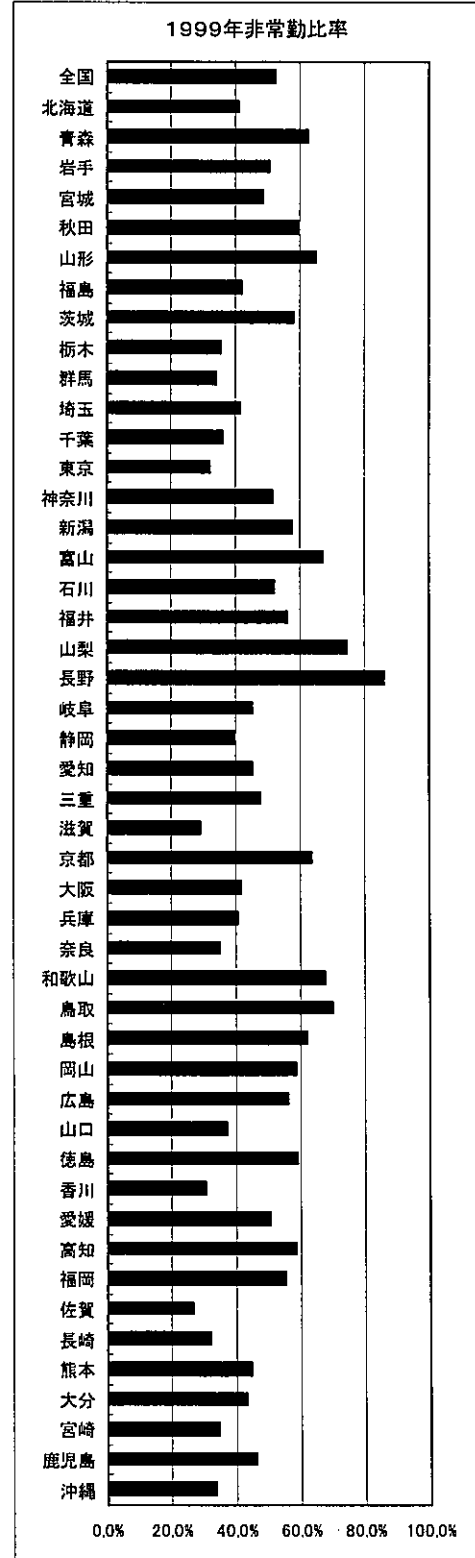


(4) 非常勤職員—1999年

表4-3は1999年の非常勤職員率であるが、全国平均52.7パーセントであり、60パーセント以上が青森・山形・富山・山梨・長野・京都・和歌山・鳥取・島根である。平均より低い30パーセント台は栃木をはじめ10県、20パーセント台の滋賀・佐賀となっている。

表4-3 1999年非常勤比率

	専任	兼任	非常勤	合計	非常勤比率
全国	13,445	12,219	28,625	54,289	52.7%
北海道	200	938	792	1,930	41.0%
青森	176	181	593	950	62.4%
岩手	290	260	558	1,108	50.4%
宮城	522	409	871	1,802	48.3%
秋田	220	364	851	1,435	59.3%
山形	341	231	1,070	1,642	65.2%
福島	510	362	634	1,506	42.1%
茨城	437	217	896	1,550	57.8%
栃木	353	261	340	954	35.6%
群馬	439	157	304	900	33.8%
埼玉	1,049	306	969	2,324	41.7%
千葉	760	257	577	1,594	36.2%
東京	300	28	153	481	31.8%
神奈川	499	283	828	1,610	51.4%
新潟	212	525	989	1,726	57.3%
富山	183	173	716	1,072	66.8%
石川	290	117	442	849	52.1%
福井	188	143	422	753	56.0%
山梨	112	225	985	1,322	74.5%
長野	286	452	4,471	5,209	85.8%
岐阜	228	429	539	1,196	45.1%
静岡	387	173	365	925	39.5%
愛知	513	415	760	1,688	45.0%
三重	252	373	565	1,190	47.5%
滋賀	249	275	216	740	29.2%
京都	65	113	310	488	63.5%
大阪	376	210	420	1,006	41.7%
兵庫	562	244	548	1,354	40.5%
奈良	224	294	278	796	34.9%
和歌山	100	128	474	702	67.5%
鳥取	121	56	415	592	70.1%
島根	238	128	597	963	62.0%
岡山	139	356	699	1,194	58.5%
広島	406	155	718	1,279	56.1%
山口	181	328	298	807	36.9%
徳島	82	151	337	570	59.1%
香川	155	224	165	544	30.3%
愛媛	381	264	657	1,302	50.5%
高知	64	112	247	423	58.4%
福岡	425	329	913	1,667	54.8%
佐賀	171	150	115	436	26.4%
長崎	142	237	177	556	31.8%
熊本	127	451	468	1,046	44.7%
大分	179	199	287	665	43.2%
宮崎	53	147	106	306	34.6%
鹿児島	166	300	399	865	46.1%
沖縄	92	89	91	272	33.5%



(5) 1955年と1999年の比較

1955年は兼務の中に兼任・非常勤を含むことから、両年の比較は1999年を兼任・非常勤合算して比較することとする。そうすると1955年は兼務比率91パーセントに対し1999年は合計75.2パーセント（兼任22.5・非常勤52.7）である。

45年の歳月を経て16パーセントほど兼任・非常勤比率が低下している。すなわちその分だけ専任職員が増加したということである。

まとめ

(1) 公民館数について

市町村合併による自治体数減少の中で公民館設置自治体数はほぼそれに比例しつつ、公民館設置率そのものは若干の上昇を見た。公民館総数は1955年から1960年にかけて約15,000館減少、つまり1955年に対して57パーセントへと減少した。これは自治体内での公民館再編統合の進行を示すものである。1963年から1968年では19,410館から13,785館へと70パーセントに減少している。しかしその後は行財政改革・生涯学習政策進行のもとでも館数はほぼ横這いで推移してきた。

(2) 職員数について

公民館職員は兼任や非常勤中心でスタートしたことは明白である。その後50年近くを経て専任職員が増えたとはいえ、総体として専任職員率は24.8パーセントの水準にある。併せて兼任22.5パーセント、非常勤52.7パーセントという状況であり、公民館の担い手は半分が非常勤、4分の1が専任、それに近い兼任というのが現状である。

専任職員イコール専門的職員ではない。兼任職員も1955年当時は青年学級主事との兼任がある程度の比率を占めていたが、現在は出張所職員等の比重が高まっているといえよう。つまり実質的に公民館の職務に携わることなく辞令上だけの公民館職員も多いと言わざるを得ない。

(3) これからに向けて

2003年の地方自治法改正による公の施設の管理運営に対する指定管理者制度が導入された。これは世上言われるように自治体が指定すれば民間会社に公民館の管理運営を任せることも可能となったのである。さらにいわゆるPFI法による公共施設建設・管理運営の民間企業参入容認とも相まって、制度上は「何でもあり」の時代となった。これまでの公設公営、委託の場合は財団等自治体が設立した第三セクターというしほりもなくなりつつある。

これから先は良くも悪くも自治体行政と住民の判断・力量に任されることになる。公民館を語るときあるいは公民館職員を論じるには、本稿で分析した公民館の歴史的推移と到達点、そしていま直面しているこの現実をリアルに直視する必要があると考える。

注

本稿で使用したデータは次の資料である。香川大学附属図書館所蔵の他、全国の関係大学図書館から協力いただいた。感謝申し上げたい。

文部省『社会教育調査報告書』

- ・昭和30年度（1955）
- ・昭和35年度（1960）
- ・昭和38年度（1963）
- ・昭和43年度（1968）
- ・昭和46年度（1971）
- ・昭和50年度（1975）
- ・昭和53年度（1978）
- ・昭和56年度（1981）
- ・昭和59年度（1984）
- ・昭和62年度（1987）
- ・平成2年度（1990）
- ・平成5年度（1993）
- ・平成8年度（1996）
- ・平成11年度（1999）

（平成11年度（1999）は文部科学省発行）

