

市町村合併の進展と公民館組織の変容

—— 新潟県佐渡市の事例を通して ——

新 藤 慶

群馬大学教育学部学校教育講座

(2014年9月17日受理)

The Progress of Municipal Merger and the Change of Organization of Community Center : A Case Study of Sado City, Niigata Prefecture

Kei SHINDO

Department of Education, Faculty of Education, Gunma University

(Accepted on September 17th, 2014)

1 市町村合併と学校数・公民館数の関係

1.1 「昭和の大合併」と学校数・公民館数

1990年代後半から進められたいわゆる「平成の大合併」は、地域社会のさまざまな領域に影響を与えた。もちろん、地域の教育を変容させる場面も見られている。

市町村合併と地域社会の変容については、1950年代に行われた「昭和の大合併」を対象とした研究が数多くなされている。このうち、「昭和の大合併」と教育との関連については、若林（[1999] 2012）が代表的な研究としてあげられる。若林は、「昭和の大合併」と学校統廃合との関連を対象とし、市町村合併が進んだところほど学校統廃合も進められる状況を明らかにした。

この点を、統計的な観点から確認してみたい。都道府県別に見た「昭和の大合併」と学校数との関係を表1にまとめた。これは、「昭和の大合併」が進められる前の1953年と進められた後の1968年を比較したものである。ここではまず、市町村合併の進み具合を「残存率」という数字で表している。この「残存率」とは、1953年の市町村数を100%とした場合

に、1968年に何%の市町村が残っているかを表したものである。さらに、この残存率をもとに、「高位」「中位」「低位」の3つのグループに都道府県をわけた。「高位」は市町村の残存率が高いところであり、市町村合併があまり進まなかった地域である。逆に「低位」は、市町村数の残存の程度が低いところ、つまり市町村合併が進んだ地域を示している。それぞれほぼ均等になるように分類し、「高位」が15都道府県、「中位」が16府県、「低位」が15府県となっている。また、学校については、同じく1953年の学校数を100%とした場合に1968年には何%になるかを「増減率」という数字で表した。

その結果、「高位」では、公立小学校の増減率は103.3%、公立中学校の増減率が91.8%となっているのに対し、「中位」では、公立小学校の増減率が92.5%、公立中学校の増減率が79.4%、「低位」では、公立小学校の増減率が92.5%、公立中学校の増減率が77.6%となっている。つまり、市町村合併が進んだところほど学校統廃合も進んでいることがわかる。

一方、社会教育の核となる公民館についても、市町村合併との関係が指摘されている。その多くは、

表1 都道府県別にみた昭和の大合併前後の市町村数・公立小中学校数・公民館数の推移

	1953年 市町村数	1968年 市町村数	市町村 残存率	市町村 残存率 順位	残存率 グループ	1953年 公立小 小学校数	1968年 公立小 小学校数	公立 小学校 増減率	1953年 公立中 中学校数	1968年 公立中 中学校数	公立 中学校 増減率	1953年 公民館数	1968年 公民館数	公民館 増減率
1 北海道	278	217	78.1	1	高位	2,263	2,198	97.1	1,280	1,116	87.2	236	411	174.2
2 青森	163	67	41.1	7	高位	631	605	95.9	320	297	92.8	210	263	125.2
3 岩手	221	63	28.5	37	低位	768	709	92.3	385	318	82.6	529	520	98.3
4 宮城	187	74	39.6	9	高位	543	498	91.7	236	215	91.1	187	333	178.1
5 秋田	224	72	32.1	23	中位	517	475	91.9	295	209	70.8	853	450	52.8
6 山形	222	44	19.8	46	低位	571	498	87.2	259	202	78.0	750	772	102.9
7 福島	379	91	24.0	43	低位	866	780	90.1	413	311	75.3	1,273	440	34.6
8 茨城	366	92	25.1	40	低位	649	605	93.2	360	213	59.2	1,322	455	34.4
9 栃木	170	49	28.8	35	低位	506	473	93.5	206	189	91.7	445	184	41.3
10 群馬	196	70	35.7	12	高位	392	380	96.9	236	203	86.0	140	209	149.3
11 埼玉	323	93	28.8	36	低位	494	537	108.7	352	268	76.1	703	418	59.5
12 千葉	284	92	32.4	21	中位	577	592	102.6	348	256	73.6	464	265	57.1
13 東京	84	40	47.6	5	高位	886	1,100	124.2	384	504	131.3	18	22	122.2
14 神奈川	116	38	32.8	20	中位	425	494	116.2	194	234	120.6	205	110	53.7
15 新潟	384	115	29.9	28	中位	1,049	943	89.9	505	396	78.4	1,400	559	39.9
16 富山	158	35	22.2	45	低位	386	319	82.6	131	108	82.4	342	407	119.0
17 石川	180	42	23.3	44	低位	467	399	85.4	204	118	57.8	788	311	39.5
18 福井	150	37	24.7	42	低位	366	315	86.1	156	103	66.0	266	208	78.2
19 山梨	192	64	33.3	16	中位	316	266	84.2	172	120	69.8	293	248	84.6
20 長野	378	126	33.3	17	中位	712	553	77.7	388	212	54.6	2,098	292	13.9
21 岐阜	286	100	35.0	13	高位	634	518	81.7	323	226	70.0	746	238	31.9
22 静岡	281	83	29.5	32	低位	623	542	87.0	328	276	84.1	343	199	58.0
23 愛知	217	90	41.5	6	高位	727	749	103.0	317	307	96.8	464	354	76.3
24 三重	274	70	25.5	39	低位	500	476	95.2	210	194	92.4	812	399	49.1
25 滋賀	160	51	31.9	24	中位	309	249	80.6	95	86	90.5	410	156	38.0
26 京都	149	44	29.5	33	低位	449	423	94.2	153	145	94.8	426	172	40.4
27 大阪	149	45	30.2	27	中位	590	687	116.4	275	279	101.5	133	142	106.8
28 兵庫	322	94	29.2	34	低位	710	712	100.3	382	306	80.1	1,720	228	13.3
29 奈良	138	47	34.1	14	高位	342	267	78.1	137	89	65.0	595	247	41.5
30 和歌山	200	50	25.0	41	低位	444	423	95.3	200	175	87.5	678	380	56.0
31 鳥取	135	40	29.6	31	中位	283	233	82.3	98	69	70.4	871	177	20.3
32 島根	202	60	29.7	30	中位	460	397	86.3	220	158	71.8	245	262	106.9
33 岡山	277	94	33.9	15	高位	607	544	89.6	257	201	78.2	941	469	49.8
34 広島	329	108	32.8	19	中位	760	675	88.8	326	240	73.6	206	421	204.4
35 山口	170	56	32.9	18	中位	516	443	85.9	252	212	84.1	209	236	112.9
36 徳島	128	50	39.1	10	高位	350	336	96.0	191	145	75.9	224	253	112.9
37 香川	158	43	27.2	38	低位	259	244	94.2	151	93	61.6	253	174	68.8
38 愛媛	234	73	31.2	26	中位	534	488	91.4	304	233	76.6	696	580	83.3
39 高知	170	55	32.4	22	中位	481	438	91.1	231	202	87.4	340	202	59.4
40 福岡	262	99	37.8	11	高位	263	699	265.8	284	298	104.9	3,225	336	10.4
41 佐賀	122	49	40.2	8	高位	239	230	96.2	132	99	75.0	1,596	113	7.1
42 長崎	160	80	50.0	4	高位	497	489	98.4	261	232	88.9	1,122	186	16.6
43 熊本	320	101	31.6	25	中位	621	596	96.0	281	243	86.5	2,150	322	15.0
44 大分	195	58	29.7	29	中位	472	447	94.7	213	184	86.4	611	232	38.0
45 宮崎	79	45	57.0	3	高位	345	327	94.8	170	165	97.1	1,012	75	7.4
46 鹿児島	123	96	78.0	2	高位	574	658	114.6	305	338	110.8	1,191	355	29.8
47 沖縄														
全 国	9,895	3,302	33.4			25,973	25,029	96.4	12,920	10,787	83.5	33,741	13,785	40.9
低位グループ	3,553	930	26.2			8,058	7,455	92.5	3,890	3,019	77.6	10,650	5,267	49.5
中位グループ	3,642	1,154	31.7			8,622	7,976	92.5	4,197	3,333	79.4	11,184	4,654	41.6
高位グループ	2,700	1,218	45.1			9,293	9,598	103.3	4,833	4,435	91.8	11,907	3,864	32.5

注) 1. 上野 (2003: 152-3) より作成。

2. 残存率グループは、「高位グループ」が残存率1~15位、「中位グループ」が残存率16~31位、「低位グループ」が32~46位(沖縄を除く)。

3. 表作成の考え方について、詳しくは新藤 (2012) を参照。

市町村合併によって、公民館の統廃合や専任職員の削減など、社会教育の切り下げが生じることを懸念したり、実際に生じたことを取り上げたりしている（片野 2003, 益川 2003, 坂田 2003, 佐野 2003, 手塚 2003, 浅野 2005, 小林 2005）。さらに、西野ら（2010）は、中国地方 5 県全 110 市町村を調査した結果、53.6%が何らかの再編を実施し、具体的には公民館の統廃合と、公民館の所管の首長部局への移管や、一般行政やまちづくり機能等と公民館機能の複合化などを指摘している。さらに上野（2003）は、昭和・平成の大合併前後の公民館数の推移を 5 パターンに区分し、うち 7 都道府県が「自治体数は減少するものの、相反して公民館数は増加する群」とした。その理由として、これらの都道府県は「自治体数より公民館数の方が少なく、……公民館の普及が遅れ」ていたとしている（上野 2003：151, 154）。つまり、市町村合併が公民館にもたらす影響は統廃合などネガティブな影響が基本であり、公民館が増えるにしても、それはもともと公民館数が少なかった一部の地域に限られるという把握がなされてきている。

しかし、学校数と同じ方法で公民館の増減率を算出すると、「低位」では 49.5%であるのに対し、「中位」で 41.6%、「高位」では 32.5%となっている。つまり、市町村合併が進んだところほど公民館が多く残り、合併が進まなかったところほど公民館の減り方が激しいことがわかる。この点で、市町村合併が進んだところほど、公民館が残りやすいという側面を対象とした研究の必要性が浮かび上がる。

1.2 「平成の大合併」と学校数・公民館数

それでは、「平成の大合併」の場合では、市町村合併と学校数・公民館数との間にどのような関係がみられるだろうか。この点をまとめた表 2 をみると、公立小学校の増減率は、「高位」で 91.3%、「中位」で 90.2%、「低位」で 86.5%、公立中学校の増減率は、「高位」で 96.6%、「中位」で 95.8%、「低位」で 94.1%となっており、やはり市町村合併が進むほど、学校統廃合も進んでいる状況が確認できる。一方、公民館の増減率は、「高位」で 80.5%、「中位」で 79.5%、

「低位」で 81.1%と、ほとんど差がない。この点では、市町村合併と公民館数の増減との間には、関連がみられないといえる。ただし、学校の場合のように市町村合併が進むほど統廃合が進むという関連も生じておらず、同じ教育機関でありながら、市町村合併に伴う影響の表れ方が、学校と公民館とは異なることがうかがえる。

周知のように、地域社会を構成する単位として、学校は大きな意味を持ってきた。たとえば鈴木榮太郎も、第二の都市依存圏として通勤圏・通学圏を挙げており、同じ学校に通う人々が暮らす領域に、一定の地域社会が存立することを指摘している（鈴木 [1957]1969：318）。その点で、市町村合併が進み、同時に学校統廃合が進むことは、地域社会の基盤を変容させることにもなる。その一方で、市町村合併が進んでも、公民館は統廃合が進むというわけではないとすれば、公民館が学校に代わる地域社会の基盤となる可能性もある。公民館は、公的には 1946 年の文部次官通牒で公民館の設置が奨励されたことから歴史が始まる。しかし、地域を舞台に活動を展開してきたことから、地域と密接な関わりを持っている。その地域への根づき方もふまえて、公民館が地域にもたらす可能性を探ることが求められる。

そこで本稿では、第 1 に、市町村合併が進んでも公民館が維持されやすい構造を解明すること、第 2 に、特に公民館分館を対象に、公民館と地域社会との結びつき方を明らかにすることを目的とする。これらをふまえ、公民館を基盤とした合併後の地域社会を支える仕組みの展望を示すことにつなげたい。そのために本稿では、新潟県佐渡市の事例を対象に、これらの検討を進める。佐渡市は「昭和の大合併」「平成の大合併」を経験しつつ、合併前後で公民館の増加を経験しているため、本研究の対象事例として取り上げることとした。

2 「昭和の大合併」前後の佐渡市域の公民館の状況

2.1 中央館の状況

佐渡市は 2004 年 3 月 1 日に、佐渡島の全 10 市町

表2 都道府県別にみた平成の大合併前後の市町村数・公立小中学校数・公民館数の推移

		1999年 3月 市町村数	2011年 8月 市町村数	市町村 残存率	市町村 残存率 順位	残存率 グループ	1999年 公立小 学校数	2011年 公立小 学校数	公立 小学校 増減率	1999年 公立中 学校数	2011年 公立中 学校数	公立 中学校 増減率	1999年 公民館数	2011年 公民館数	公民館 増減率
1	北海道	212	179	84.4	4	高位	1,551	1206	77.8	769	671	87.3	569	428	75.2
2	青森	67	40	59.7	16	高位	473	333	70.4	192	171	89.1	331	266	80.4
3	岩手	59	33	55.9	19	中位	486	378	77.8	220	189	85.9	394	327	83.0
4	宮城	71	35	49.3	23	中位	471	449	95.3	233	224	96.1	609	399	65.5
5	秋田	69	25	36.2	39	低位	328	246	75.0	138	130	94.2	519	350	67.4
6	山形	44	35	79.5	6	高位	378	323	85.4	138	117	84.8	602	524	87.0
7	福島	90	59	65.6	10	高位	592	504	85.1	249	246	98.8	434	413	95.2
8	茨城	85	44	51.8	21	中位	595	564	94.8	243	243	100.0	497	280	56.3
9	栃木	49	26	53.1	20	中位	444	393	88.5	183	175	95.6	224	191	85.3
10	群馬	70	35	50.0	22	中位	358	337	94.1	185	178	96.2	227	225	99.1
11	埼玉	92	64	69.6	8	高位	843	824	97.7	435	448	103.0	545	507	93.0
12	千葉	80	54	67.5	9	高位	869	848	97.6	409	407	99.5	319	303	95.0
13	東京	40	39	97.5	2	高位	1,446	1367	94.5	848	819	96.6	92	85	92.4
14	神奈川	37	33	89.2	3	高位	901	892	99.0	481	480	99.8	196	167	85.2
15	新潟	112	30	26.8	45	低位	653	531	81.3	256	242	94.5	673	483	71.8
16	富山	35	15	42.9	32	低位	240	201	83.8	87	83	95.4	345	305	88.4
17	石川	41	19	46.3	29	中位	277	232	83.8	113	102	90.3	336	315	93.8
18	福井	35	17	48.6	25	中位	230	209	90.9	86	85	98.8	223	207	92.8
19	山梨	64	27	42.2	34	低位	222	200	90.1	108	98	90.7	657	500	76.1
20	長野	120	77	64.2	11	高位	415	393	94.7	197	198	100.5	1,982	1,236	62.4
21	岐阜	99	42	42.4	33	低位	412	378	91.7	204	198	97.1	356	311	87.4
22	静岡	74	35	47.3	28	中位	552	525	95.1	290	295	101.7	230	157	68.3
23	愛知	88	54	61.4	14	高位	989	983	99.4	437	439	100.5	442	390	88.2
24	三重	69	29	42.0	35	低位	456	421	92.3	190	184	96.8	452	379	83.8
25	滋賀	50	19	38.0	38	低位	238	235	98.7	104	107	102.9	203	147	72.4
26	京都	44	26	59.1	17	中位	463	432	93.3	204	203	99.5	236	225	95.3
27	大阪	44	43	97.7	1	高位	1,059	1041	98.3	530	533	100.6	284	267	94.0
28	兵庫	91	41	45.1	30	中位	861	809	94.0	403	392	97.3	384	336	87.5
29	奈良	47	39	83.0	5	高位	269	219	81.4	120	120	100.0	464	372	80.2
30	和歌山	50	30	60.0	15	高位	348	286	82.2	152	140	92.1	284	264	93.0
31	鳥取	39	19	48.7	24	中位	190	147	77.4	62	65	104.8	209	193	92.3
32	島根	59	19	32.2	42	低位	297	235	79.1	118	106	89.8	350	236	67.4
33	岡山	78	27	34.6	40	低位	461	426	92.4	180	172	95.6	440	439	99.8
34	広島	86	23	26.7	46	低位	663	554	83.6	285	280	98.2	484	307	63.4
35	山口	56	19	33.9	41	低位	385	344	89.4	200	177	88.5	273	229	83.9
36	徳島	50	24	48.0	26	中位	291	260	89.3	98	96	98.0	291	328	112.7
37	香川	43	17	39.5	37	低位	217	187	86.2	89	82	92.1	225	168	74.7
38	愛媛	70	20	28.6	44	低位	386	343	88.9	159	141	88.7	462	440	95.2
39	高知	53	34	64.2	12	高位	327	265	81.0	146	136	93.2	222	202	91.0
40	福岡	97	60	61.9	13	高位	795	768	96.6	379	376	99.2	450	365	81.1
41	佐賀	49	20	40.8	36	低位	205	181	88.3	101	103	102.0	129	131	101.6
42	長崎	79	21	26.6	47	低位	439	386	87.9	216	200	92.6	187	193	103.2
43	熊本	94	45	47.9	27	中位	530	420	79.2	210	189	90.0	648	402	62.0
44	大分	58	18	31.0	43	低位	396	321	81.1	164	142	86.6	251	251	100.0
45	宮崎	44	26	59.1	18	中位	295	256	86.8	151	147	97.4	108	113	104.6
46	鹿児島	96	43	44.8	31	中位	609	589	96.7	288	261	90.6	339	239	70.5
47	沖縄	53	41	77.4	7	高位	283	280	98.9	170	161	94.7	80	86	107.5
	全国	3,232	1,720	53.2			24,188	21,721	89.8	11,220	10,751	95.8	18,257	14,681	80.4
	低位グループ	1,076	371	34.5			5,998	5,189	86.5	2,599	2,445	94.1	6,006	4,869	81.1
	中位グループ	942	468	49.7			6,652	6,000	90.2	2,969	2,844	95.8	4,955	3,937	79.5
	高位グループ	1,214	881	72.6			11,538	10,532	91.3	5,652	5,462	96.6	7,296	5,875	80.5

注) 1. 学校数の増減については文科省「学校基本調査」、公民館数の増減については文科省「社会教育調査」より。

2. 残存率グループは、「高位グループ」が残存率1~16位、「中位グループ」が残存率17~31位、「低位グループ」が32~47位(沖縄を除く)。

3. 表作成の考え方について、詳しくは新藤(2012)を参照。



図1 佐渡市の地図

注) 国土地理協会ウェブ・ページ (http://www.kokudo.or.jp/marge/tdfk.php?tdfk_cd=15) より。

村が合併して誕生した市である(図1)。つまり、佐渡市域とは佐渡島全体を指す。

佐渡市域での「昭和の大合併」は、1954～56年に行われた。このときは、佐渡島にあった25町村が10市町村へと再編された(図2)。表3から当時の産業別就業者数を見ると、農業が中心であり、もっとも割合が低い小木町でも40.8%、もっとも割合が高い新穂村では73.9%となっている。稲作を中心に、おけさ柿や佐渡牛などのブランドとなっている農産物もある。

公民館は戦後に発足した制度だが、佐渡市域では比較的早く設置されている。表4にまとめられているように、早いところでは1946年10月には「公民館設置の世論がではじめ」、1947年5月には最初の公民館中央館が設置された。その後も、順調に設置が進み、1949年9月には合併前の25町村すべてに公民館中央館が設置された。当時の佐渡郡は、新潟県内でももっとも早く全自治体に公民館を設置することとなり、新潟軍政部長賞を受賞している(新潟県教育百年史編さん委員会編1976:360)。

その後の公民館中央館の推移を表5から確認すると、1963年までは変化がなく、その後、減少を示している。具体的には、旧両津市で7館から1館へ、

旧相川町では5館から2館へと減っている。両津市の場合は7つの公民館地区館という位置づけにし、新たに中央館を設置している。一方、相川町の場合は、中央館の数が減った代わりに、公民館分館が1963年の29館から1973年の35館へと増加しており、数の面では中央館の存在を分館が補う形になっている。

2.2 公民館分館

ここで公民館分館について、少し詳しく触れておきたい。公民館分館は、地域によって「部落公民館」「集落公民館」などとも呼ばれている。1946年に出された文部次官通牒「公民館の設置運営について」では、「公民館は町村に各一ヶ所設ける外、出来得れば各部落に適当な建物を見付けて分館を設けること」(「3 公民館の設置及管理」(3))と言及されている。小林(1988:512)は、公民館の普及・定着の過程で、「部落」や「町内会」、「常会」等の集落組織が重視されていたことを指摘しており、部落等に分館を設置することで、戦後の公民館活動が定着していったことがわかる。

また、戦後まもなくのころは、戦中に戦争を支える組織となったことから町内会・部落会の設置が認められない時期があった。その時期には、町内会や部落会の代替組織として、公民館や公民館分館が位置づけられていたことも明らかとなっている(山本1969:44;橋本1997:23;千葉2006:70)。この点で、公民館分館は集落組織を母体に設置され、また公民館分館が集落組織の代替機能を果たすという双方向の関係が存在していたことがわかる。

一方、公民館分館と似た組織として「自治公民館」がある。これらの違いについて荒井(2000:68)は、公民館分館は条例に明記され、統計数に入れられるものを指すのに対し、自治公民館は、条例に明記されず、統計数にも入らないものをいうと述べている。ただし、「公民館分館」という名称で指し示される公民館は地域によって多様であり、実態把握の難しさもあげられている。たとえば、長野県の公民館分館を調査した佐藤ら(1998:2)は、条例分館が1,798であったのに対し、非条例分館が1,737あったこと

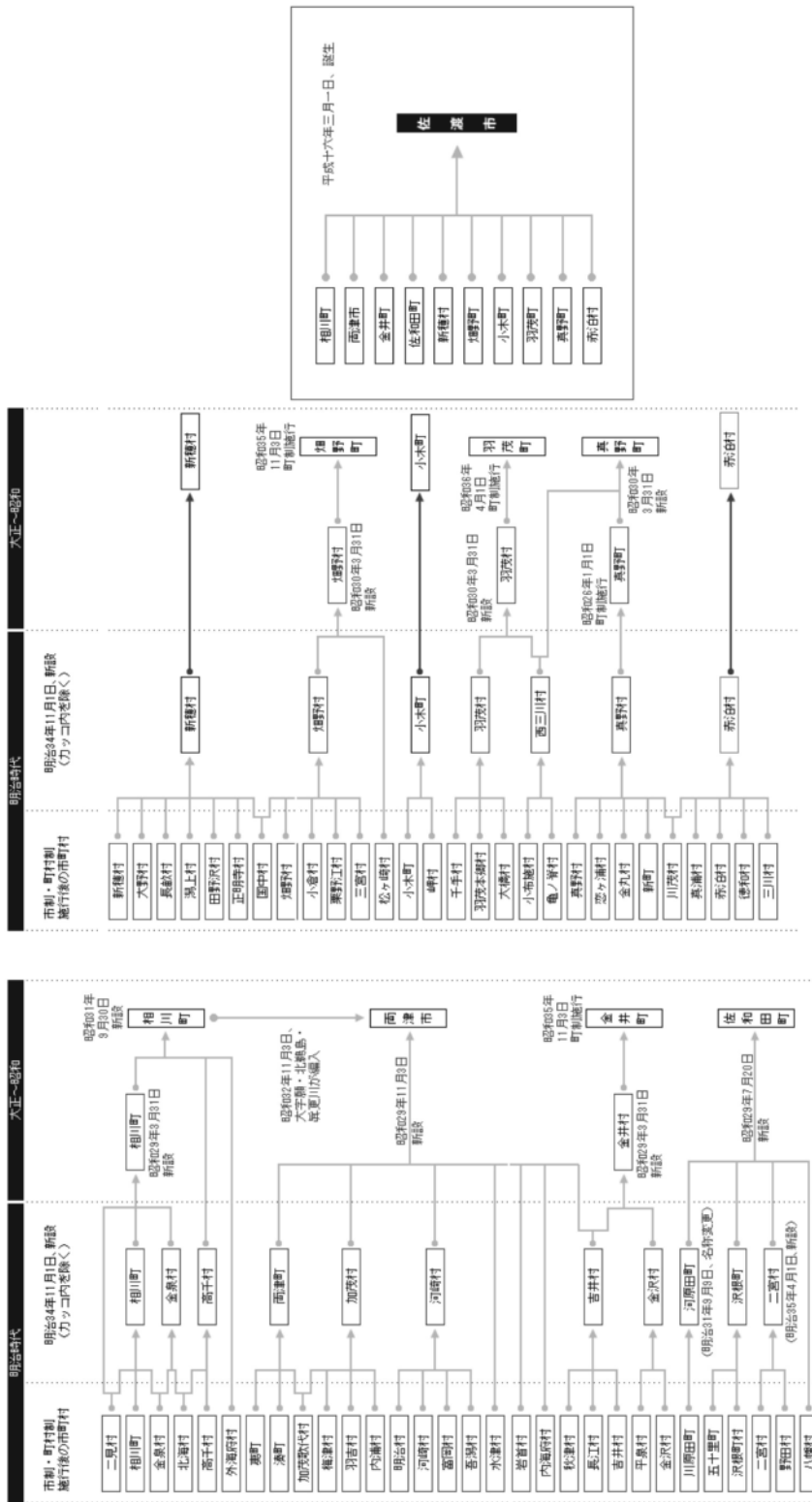


図2 佐渡市への合併の経緯 (注) 佐渡市ホームページ (<http://www.city.sado.niigata.jp/admin/profile/inco/index.shtml>) より作成。

表3 佐渡市域の産業別就業者数（1960年）

	両津市		相川町		佐和田町		金井村		新穂村		畑野村		真野町		小木町		羽茂村		赤泊村	
	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%
総数	14,890	100.0	9,373	100.0	6,407	100.0	5,523	100.0	4,113	100.0	4,942	100.0	4,886	100.0	3,116	100.0	4,108	100.0	3,017	100.0
I 農業	7,725	51.9	4,889	52.2	3,117	48.6	3,764	68.2	3,041	73.9	3,560	72.0	3,263	66.8	1,271	40.8	2,909	70.8	2,146	71.1
II 林業、狩猟業	345	2.3	255	2.7	29	0.5	23	0.4	26	0.6	34	0.7	45	0.9	36	1.2	22	0.5	22	0.7
III 漁業、水産養殖業	1,111	7.5	574	6.1	83	1.3	0	0.0	0	0.0	50	1.0	148	3.0	216	6.9	11	0.3	54	1.8
IV 鉱業	92	0.6	140	1.5	30	0.5	2	0.0	4	0.1	0	0.0	14	0.3	1	0.0	7	0.2	6	0.2
V 建設業	859	5.8	823	8.8	285	4.4	119	2.2	111	2.7	225	4.6	206	4.2	243	7.8	127	3.1	156	5.2
VI 製造業	663	4.5	268	2.9	437	6.8	132	2.4	51	1.2	180	3.6	326	6.7	498	16.0	422	10.3	134	4.4
VII 卸売業、小売業	1,426	9.6	633	6.8	902	14.1	338	6.1	292	7.1	321	6.5	381	7.8	336	10.8	172	4.2	187	6.2
VIII 金融・保険・不動産業	134	0.9	47	0.5	91	1.4	23	0.4	19	0.5	18	0.4	11	0.2	17	0.5	13	0.3	3	0.1
IX 運輸・通信業	692	4.6	295	3.1	352	5.5	108	2.0	57	1.4	73	1.5	75	1.5	190	6.1	51	1.2	62	2.1
X 電気・ガス・水道業	57	0.4	45	0.5	75	1.2	15	0.3	9	0.2	8	0.2	4	0.1	2	0.1	4	0.1	6	0.2
XI サービス業	1,511	10.1	1,087	11.6	898	14.0	658	11.9	439	10.7	414	8.4	354	7.2	265	8.5	327	8.0	207	6.9
XII 公務	269	1.8	314	3.4	108	1.7	338	6.1	64	1.6	59	1.2	56	1.1	41	1.3	42	1.0	33	1.1
XIII 分類不能の産業	6	0.0	3	0.0	0	0.0	3	0.1	0	0.0	0	0.0	3	0.1	0	0.0	1	0.0	1	0.0

注) 総理府統計局「国勢調査報告」より。

表4 佐渡市域の公民館中央館の設置状況

公民館のはじめ

市町村名 (公民館)	公民館設置の 世論がではじ めたのは	公民館がいつ 設置されたか	公民館条令が いつ制定され たか
	年・月	年・月・日	年・月・日
相川町	相川	23・8	24・1・10
	二見		23・1・15
	金泉		23・4・1
	高千		24・1・10
佐和田町	外海府		24・9・20
	河原田		23・5・23
	八幡	24・2	24・5・4
	二宮	22・11	23・3・8
新穂村	沢根		24・1・13
	穂村		24・9・1
	畑野		24・1・15
	松ヶ崎		24・1・18
真野町	真野	22・12	23・11・27
	西三川		24・1・10
	羽茂		23・4・29
小木町	羽茂		24・8・10
	木町	23・10	24・1・14
赤泊村	赤泊	24・1	24・1・10
	金井(沢)	21・10	22・5・3
両津市	吉井		24・12・25
	吉井	22・9	23・11・1
	中央		24・1・14
	内海府		23・11・3
	加茂		24・4・1
	河崎		24・2・1
	水津	23・10	23・6・1
岩首	23・10	24・4・1	
		24・1・10	24・7・1
		24・5・1	24・5・11
		24・7・1	24・5・11
		24・5・1	24・5・1
		24・1・10	24・1・10

備考：社会教育法公布（昭24・6・10）

注）佐渡郡公民館協議会・両津市公民館協議会（1957）より。

を報告している。同じ「公民館分館」といってもその内実は多様であることがうかがえる。

2.3 分館の状況

それでは、佐渡市域での公民館分館の状況を確認したい。まず、「昭和の大合併」前後の公民館分館の推移をまとめた図3をみると、合併前の1948年には20数館であった分館が、合併後の1956年には160館超と6倍以上に増加していることがわかる。さらに、その後の推移を表6をみると、分館は「昭和の大合併」後の市町村単位で見ると、ほとんどの地域で増加、もしくは現状維持という状況となっている。

これまでの市町村合併と公民館分館の関係をまとめた研究をみると、基本的には合併の進展に伴い、分館の数も減少することを明らかにしたものが多い。たとえば、上野（1999：107）は、都道府県別の公民館数の統計をもとに、「昭和の大合併」をはさむ1953～63年の中央館の減少率が31%であるのに対し、分館を含む公民館全体の減少率が57%であることを指摘している。このことから、中央館よりも分館の方がより減少しやすかったことを読み取っている。また、佐藤ら（1998）は、長野県の事例から、「昭和の大合併」開始直後の1955年には県内で2,723あった分館が、1960年には756に減少していることを明らかにしている（表7）。これらの研究は共通して、条例分館がより下位のレベルの公民館の形態に移行したことを指摘している。上野は分館から自治公民館へと機能を縮減したと述べ、佐藤らは分

表5 佐渡市域の公民館中央館数の推移

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1963	1973	1980	1985	1990	1991	1995	2000	2001	2003
両津市	7	7	7	7	7	7	7	7	1	1	1	1	1	1	1	1	1
相川町	3	3	5	5	5	5	5	5	2	2	2	1	1	1	1	1	1
佐和田町	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
金井町	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
新穂村	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
畑野町	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1
真野町	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
小木町	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
羽茂町	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
赤泊村	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
合計	20	20	22	22	22	22	22	22	12	12	12	11	11	11	11	11	10

注) 1973年は新潟県公民館連合会編集委員会編(1973)、1991年は新潟県公民館連合会編集委員会編(1991)、2001年は新潟県公民館連合会編集委員会編(2001)、それ以外は佐渡郡公民館協議会・両津市公民館協議会『佐渡の公民館』各年度版より。

館の減少に伴い、1960年ころに1,800を超える「公民館類似施設」が生じたことに触れている。

これらの知見と共通性が見出せるのが、佐渡市域で分館の減少を経験した旧佐和田町と旧赤泊村である。佐和田町では、分館を4つに減少させる代わりに「支館」と呼ばれる公民館を設置しており、これがより地域に密着した公民館活動を行う舞台となっていた(図4)。また、赤泊村については、次のような記述がある。

- ロ. 分館は川茂に1館新築されて居る。坪数24坪であるが地区全員の集合には狭隘で青年団の使用に供される程度である。
- ハ. 山田に新築の部落公民館、赤泊町に堂守改築の部落公民館、杉の浦にも部落公民館の役割を果たす施設がある。この程度の施設では地区民の教育活動の場として不完全で分校舎が地区の唯一の活動の場であり施設の充実は今後の課題である。¹⁾

ここから、分館がもともと少なく、1980年以降は分館が0となっている赤泊村でも、「部落公民館」が存在していたことがうかがえる。また、公民館とは異なるが、赤泊村には部落単位に設置された小集団活動の蓄積があり、成人を対象とした社会学級、婦人

分館はどのように増加していったか

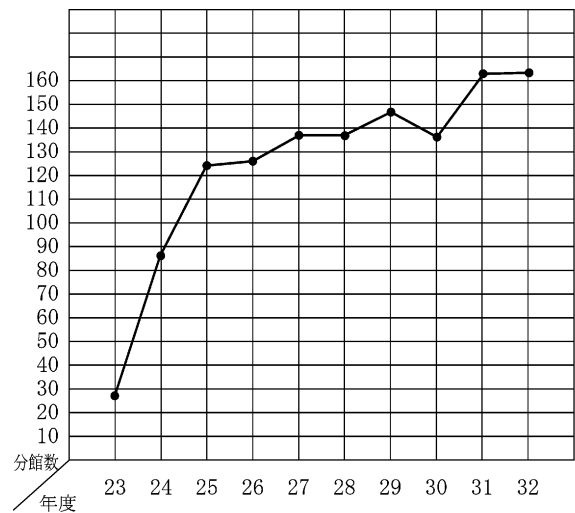


図3 昭和の大合併前後の佐渡市域での分館数の推移
注) 佐渡郡公民館協議会・両津市公民館協議会(1957)より。

を対象とした生活学級、青年を対象とした青年学級など、社会教育活動を展開していた(図5)。

この佐和田町の支館、赤泊村の部落公民館や小集団活動を、他地域の「分館」に類似する施設と考えれば、いずれの地域にも一定数の分館が存在したと捉えることができる。そのため、「分館のさらに下位レベルの公民館」が存在したと把握できる。この点

表6 佐渡地域の公民館分館数の推移

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1963	1973	1980	1985	1990	1991	1995	2000	2001	2003	2003	合併前 (2003年頃)	2013	
両津市	46	46	46	49	49	49	49	49	50	50	51	52	52	52	52	52	52	52	52	52	52
相川町	25	25	25	30	30	30	30	29	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35
佐和田町	4	16	17	12	4	17	17	17	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	23	41
金井町	12	12	12	12	12	12	12	12		15	16	16			16		16	16	16	16	16
新穂村		8	8	11	13	14	14	16	19						19	19	19	19	19	19	19
畑野町	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15		15	15	15	15	15	15	15	15
真野町	8	11	13	15	16	17	18	17	19	20	22	22		22	23		23	23	23	23	23
小木町	14	14	14	14	15	15	15	17							15	15	16	16	16	17	18
羽茂町	11	12	13	14	15	16	17	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
赤泊村	3	1	1	1	1			10		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
合計	138	160	164	173	170	185	187	200	160	157	161	162	109	146	197	158	198	198	218	242	

注) 1. 空欄は、参照したデータに記載がないことを示す。
 2. 合計は、空欄の部分以外のもの。
 3. 1973年は新潟県公民館連合会編集委員会編(1973)、1991年は新潟県公民館連合会編集委員会編(1991)、2001年は新潟県公民館連合会編集委員会編(2001)、それ以外は佐渡郡公民館協議会・両津市公民館協議会『佐渡の公民館』各年度版より。

表7 長野県の公民館の設置状況の推移
(1946年—60年)

	市町村数	公民館設置市町村数	設置率	公民館数	分館数	公民館類似施設数
1946	383	10	2.6	12		
1947	383	120	31.3	126		
1948	382			285		
1949	382	241	63	245		
1950	380	335	88.1	337		
1951	378	365	96.5	368		
1952	378	375	99.2	375		
1953	378	378	100	378		
1954	302	302	100	310		
1955	233	233	100	241	2723	
1956	184	184	100	199	2585	
1957	174	174	100	189	2682	
1958	165	165	100	182	1483	
1959	149	149	100	204	657	1831
1960	147	147	100	195	756	1892

出典：長野県教育委員会『社会教育史』1982 p378 (*注)
 *本表は、『長野県社会教育の推移と現況』(1948)と『社会教育10年のあゆみ』(1963)をもとに作成されたものである。
 注) 佐藤ほか(1998:6)より。

で、分館が自治公民館や公民館類似施設に移行したとする先行研究と重なる。

一方、佐和田・赤泊の2町村以外は、基本的には分館が増加、もしくは現状維持となっている。このように分館数が増加や維持された背景として、いくつかの点が指摘できる。たとえば、集落の歴史をまとめた資料には、公民館長が「社会教育推進のため

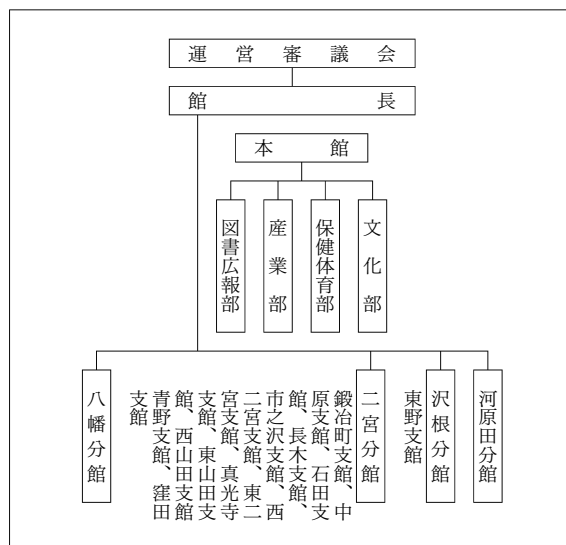


図4 佐和田町の公民館組織体制 (1960年代)
 注) 新潟県公民館誌編集委員会編(1961:209)より。

各部落に分館の設立を強力に推奨」(金丸誌編集委員会編 1995:308)したことが記載されている。また、両津地区の地区館長の聞き取りからは、分館設置の経緯について「住民が手を取り合って生きていくために公民館活動に取り組んだ」との説明があった(表8)。このことが県内で初めて郡内のすべての町村に公民館を設置して、軍政部長賞を受賞したことにもつながったものと捉えられる。

さらに見逃せないのが、公民館への予算措置の拡

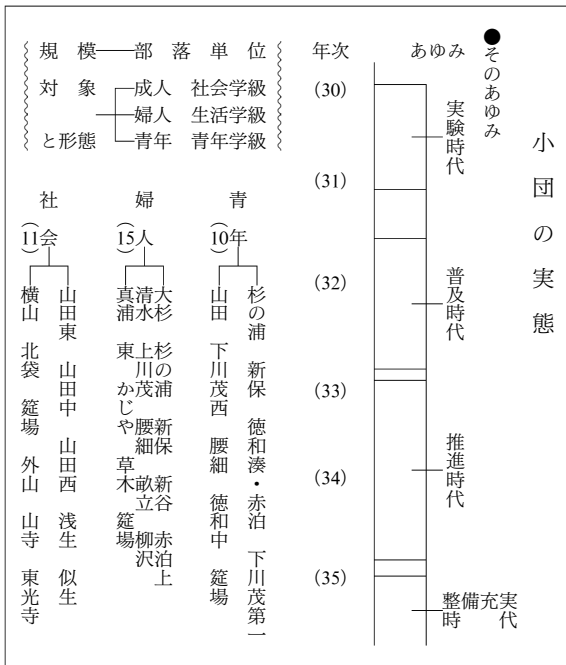


図5 赤泊村の小(集)団活動の状況

注) 佐渡郡公民館協議会・両津市公民館協議会(1960)より。

充である。たとえば、両津市水津公民館の分館については、次のような記述が残されている。

昭和27年、教育委員会が発足してからようやく(本——新藤)館長も他から、また職員も委員会兼務となり教育行政の独立により活発化し公民館もまた住民の認識を深めその存在も認められるに至った。以来予算のうらづけも年々に上昇し、大体一学校単位の予算まで獲得した。分館活動もまた活発となり各施設においても従来の既設公共建物が次々と各分館として模様替えされた。(新潟県公民館誌編集委員会編 1961: 225, 下線は新藤)

つまり、公民館活動の定着に伴い、公民館活動への予算配分が上昇したこと、また既存の公共施設が分館としての位置づけを持ったことがわかる。既存の公共施設が分館として位置づけられたことは、公民館予算の増加に伴い、分館として位置づけた方が予算配分の増額を期待できたものと思われる。つまり、

このころ公民館や公民館分館を媒介とした集落への財政補助がなされたことがうかがえる。そのために、佐渡市域では、「昭和の大合併」の後も、分館数が維持される、または逆に増加するという現象がみられたものと捉えられる。

3 「平成の大合併」前後の佐渡市域の公民館の状況

3.1 佐渡市域での市町村合併と産業構成

続いて、「平成の大合併」に伴う公民館の状況を見ていきたい。先述の通り、2004年3月1日に佐渡島の全10市町村が合併して佐渡市が誕生した(図1)。表9から人口の推移をみると、1960年には113,396人いた人口が、2010年には62,727人と、半数を少し超えるくらいの水準まで減少している。産業別就業人口(表10)をみると、相対的には「農業、林業」の割合が高く(20.1%)、とくに農業は19.9%を占める。羽茂地区では約4割が、新穂地区でも約3割が農業に従事しており、農業が基幹産業となっていることがうかがえる。

3.2 「平成の大合併」と公民館数の推移

「平成の大合併」前後での佐渡市域の公民館数の推移をみると、中央館が1館となったこと、代わりに旧市町村に地区館が置かれたこととともに、分館が218館から242館へとさらに増加していることがわかる(表6)。これを、新潟県教育庁発行の『生涯学習・社会教育の現状』から確認すると、分館は旧両津市の52館と、旧佐和田町の4館しか設置されていないことになっており、合併に伴って一気に4倍以上に増加したようにみえる(図6)。ただしこれは、いわゆる条例分館のみの数字であり、合併前は両津市と佐和田町でしか条例分館にしていなかったものを、合併後はすべての地域の分館的な施設を条例分館としたための見かけ上の増加であり、実際は表6のような形で推移したと捉えられる。

この合併に伴う全分館の条例分館化については、旧両津市でとられていた一集落一分館という方式が採用されたことによる。たとえば、佐和田地区の地

区館長の聞き取りでは、「佐渡市は両津のやり方(一集落一分館)をもとに条例をつくった」、「支館の分館化、分館の連絡協議会化(両津の体制に合わせる、補助金の支出のため)」が行われたことが指摘された。このように、合併後の公民館のあり方を両津市方式に統一したことが、242の条例分館の設置をもたらした。

一方、4つの条例分館と、その下に支館を持っていた佐和田地区は、さらに分館の組織改革を行った。この点について、地区館長は次のように語っている。

旧両津市では、「一集落一分館」という体制になっていた。佐和田町は、一集落一分館ではなく、一集落一支館になっていて、この支館をまとめて4つの分館を置いていた。しかし、両津では一集落一分館なのに、佐和田は4つしか分館がないので、数が少なくなってしまう。そこで、両津の形に基づいて条例を制定する際に、佐和田の支館は分館にしてくれといわれ、この形になった。

市の方では、分館という名称でないと、費用弁償が出せないらしい。従来の4分館だと、4分館しか出せないということで、支館を分館にするという、位をあげるような形になった。

それにもなって、4つあった分館は、分館連絡協議会という形になった。連絡協議会は両津にもあったので、それを真似するようになった。このことから、分館の数が多くなってきた。²⁾

つまり、市からの財政的な支出が「分館」を単位としたものになったため、分館が4つしかない、4分館分しか補助を受けられないことになる。そのため、従来の「支館」を「分館」に格上げする形にしたため、佐和田地区では分館が増えたということになる。これによって、佐和田地区は4から23へと分館数が増加した。

さらに、合併後に分館への補助金の配分方法が整えられるなかで、分館数がさらに増えることとなった。特に佐和田地区では23に増えた分館が、さらに41へと増加している(表6)。

分館への補助金の配分方法は、表11にまとめた通りである。まず、合併前の旧市町村単位に設置された地区ごとに、人口に基づいて補助金を配分する。次に、地区内で、補助金総額の半分は、分館に均等割り、残り半分を各分館内の世帯数に基づいて配分するという形となっている。その場合、分館連絡協議会がある地区では、一つの問題が生じることになる。

分館連絡協議会は、両津地区と佐和田地区に置かれている。両津地区の場合は、「昭和の大合併」で合併した7町村ごとに分館を束ねる分館連絡協議会が置かれ、旧町村ごとの一定のまとまりを持ちながら分館活動が実施されていた。一方、佐和田地区の場合は、先述のように、「平成の大合併」後に、補助金の関係から、旧来の支館を分館に格上げした際、従来の4分館の単位で、分館を束ねる分館連絡協議会が設置され、図7のような形で構成されている。この場合、「平成の大合併」前の旧市町村単位で構成される各地区への補助金の配分は人口割に基づくため、地区単位での補助金は、人口が増加しない限り増加しない。しかし、分館連絡協議会単位で見た場合、地区内での分館への補助金の配分の半分はすべての分館が一律に同額を受け取る均等割で構成されるため、その分館連絡協議会内の分館数が多ければ多いほど補助金額が増えるということになる。佐和田地区でみられた分館数の増加が、このような背景で行われたかはわからないが、分館連絡協議会のまとまりが強ければ、活動基盤を拡充するためにも、分館数を増やすという選択肢はありうる。

これに関連して、佐和田地区のある分館連絡協議会で、次のような話をうかがった。

2年前までは、A(地名)には分館長は一人だったんですね。そして、その下に副分館長と会計がいて、他の人は分館委員だったわけ。それが、行政の指導で、各地区の代表者を全員分館長としてほしいと。それは、手当とか、分館のお金を払うために、全員を分館長にしてほしいと。それで、そのなかで、連絡協議会をつくって、連絡協議会の会長を、旧分館長にして

表 8 佐渡市各地区の分館の状況

	西津地区	相川地区	佐和田地区	金井地区	新穂地区	畑野地区	真野地区	小木地区	羽茂地区	赤泊地区
1. 分館設置の経緯 住民が手を取り 合って生きていく ために公民館活動 に取り組んだ							地域の活性化のた めに、近いところ が集まって分館を 設置			(佐渡市への合併 により、分館設置 が求められた)
2. 分館設置の単位	大字とは異なる	集落単位	集落単位	大字単位	行政区単位に近い	基本的に大字単 位	行政区に近い	大字の単位に近い、行政区は42、 大字は17	大字単位	市制・町村制施行 時の自治体単位＝ 旧小学校区単位
3. 分館の所属世 帯・人数				21～676世帯 (1,000人規模)		40～1,000世帯				
4. 分館の組織	企画部、文化部、 芸能部など									
5. 分館の役員	分館長、副館長、 会計など	いない		分館長、分館主事、 部員 (庶務係)、文化 部、教養部、体育 部など			分館長、副分館長、 会計など	いない	すべてに置かれて いるのは分館長の み、ほか会計など	
6. 分館長の選出方 法	集落で選考委員会 を組織、など	集落の総会で集落、 支館長から分館長 の役員の一つとし、 選出、など	支館長から分館長 を選ぶ、地域の リーダー層から選 ぶなど	集落の役の一つに よる「分館運営 審議会」で選出、 集落の役員として 分館長を選出、 集落の推薦など	区が相談にのる、 常会(区会の下部 組織)から選出さ れる分館役員で互 選、現館長が次期 会長を推薦など		家ごとの順番、選 挙、前分館長の指 名など	持ち回りが多い	集落の役員に分館 長があるところ、 選挙で選ぶところ、 持ち回りで選ぶ ところなど	集落の役員に分館 長があるところ、 選挙で選ぶところ、 持ち回りで選ぶ ところなど
7. 分館長と集落長 の兼務		別の人が担当		団地の集落だけは 兼ねている、他は 別				兼ねることが多い		必ず兼務
8. 分館長と事務嘱 託員の兼務			兼ねるところもある					1/3くらいが兼ね る		
9. 集落長と事務嘱 託員の兼務	ない		兼ねているところ が多い					兼ねることが多い、 報酬を出すため	あり	
10. 分館長の就任と 役職経験	分館長は集落の役 とは別物		旧分館長は自治会 長(自治会は分館 連絡協議会単位く らいで設置)や運 動会「顧問」にな ることがある		分館長は集落長に 上がるためのス テップになってい るところもある、 何らかの役員を7 ～8年務めた後集 落長になる		分館長が区長のた めのステップにな るところ、区長の 後に負担の少ない 業務として分館長 を務めるところ、 など			
11. 分館役員の選出 方法	集落で選考委員会 を組織、順番で選 出など			「分館運営審議会」 が決める、団体(婦 人会、青年会、老 人クラブなど)の 役員が充て職など	「分館運営審議会」 が決め、区会が兼 務することが多い、 常会から分館役員 を選出するところ もある		行政区から出すと ころが多い(順番 で)			
12. 分館長・役員の 任期	2年	1年	1年	1年と2年(2年が 多い)	1年	1年	ほとんど1年、1 か所だけ2年	1年	1年	

表9 佐渡市の人口の推移

(単位：人)

年	両津	相川	佐和田	金井	新穂	畑野	真野	小木	羽茂	赤泊	合計
昭和35年	28,892	19,057	12,545	9,520	7,131	8,917	9,156	5,948	6,631	5,499	113,296
昭和40年	26,494	16,454	11,789	8,876	6,383	7,891	8,386	5,500	6,127	5,025	102,925
昭和45年	23,483	14,654	11,018	8,255	5,882	7,040	7,588	4,858	5,690	4,090	92,558
昭和50年	22,110	13,546	10,639	8,061	5,525	6,450	7,368	4,717	5,338	3,750	87,504
昭和55年	21,248	12,721	10,928	8,011	5,309	6,177	7,171	4,593	5,259	3,525	84,942
昭和60年	20,412	11,891	10,613	7,907	5,212	5,944	6,913	4,428	5,105	3,514	81,939
平成2年	19,432	11,121	10,108	7,509	4,964	5,611	6,709	4,210	4,905	3,492	78,061
平成7年	18,430	10,330	10,134	7,359	4,778	5,453	6,371	4,062	4,690	3,342	74,949
平成12年	17,394	9,669	10,343	7,278	4,559	5,362	6,134	3,858	4,455	3,121	72,173
平成17年	15,965	8,601	9,966	7,088	4,243	4,965	5,943	3,547	4,125	2,943	67,386
平成22年	14,723	7,733	9,262	6,942	4,089	4,719	5,529	3,238	3,831	2,661	62,727

注) 1. データは国勢調査。

2. 佐渡市のウェブ・ページ (http://www.city.sado.niigata.jp/admin/stat/m1_kokusei/s_01.shtml) より。

ほしいという要請があって、いろいろ、これにも、3年か4年くらい時間がかかったんですが、いろいろもめて。³⁾

つまり、佐和田地区では従来、合併前の分館には分館長のほか、副分館長や会計、さらには分館委員という役員がいた。そして、これらの分館運営に関わる役員には、一定の手当等が行政から支出されていた。しかし、合併後に制度が改まり、分館委員には手当等が支給されなくなった。そのため、旧来の分館委員を分館長にして、継続して財政的な支援を受けることとなった。ただし、分館委員を分館長にするということは、それだけ分館数が増えるということになる。そのことは、佐和田地区での分館数の増加につながっていると捉えられる。

このように、佐渡市域では、「昭和の大合併」後には公民館や公民館分館を通じた集落への財政支援があり、「平成の大合併」後には分館に対する全市で統一された補助制度の整備が行われたという、いずれも財政的な背景によって分館数が増えないしは維持された状況が見出された。それでは、現在の佐渡市域の公民館分館は、いかなる構成を示しているのだろうか。不十分ではあるが、各地区館での調査をもとに、この点を明らかにしたい。

4 佐渡市域における公民館分館の構成

地区館でうかがった各地区の分館の様子をまとめたものが、表8である。ここから、佐渡市の公民館分館の構成を確認したい。

まず、分館設置の詳しい事情については判然としなかったが、先述のように、住民生活や地域の活性化のために設置されたことがわかる。分館設置の単位としては、大字単位かそれに近いところと4地区ある。また、行政区と呼ばれる地域自治単位に近いところも2か所ある。その他は、「平成の大合併」を機に公民館分館が設置された赤泊地区が市制・町村制施行時の自治会単位＝旧小学校単位で設置されているのに加え、大字とは異なる集落と呼ばれる単位だとしているところが3地区ある。地区によっては行政区が存在しないので、これに代わる基礎的な地域のまとまりを「集落」と呼んでいるようである。この場合、集落は何らかの共同した活動や組織によって顕在化するが、公民館分館の存在や活動が、この集落を可視化する一つの契機となっている。

一つの分館に所属している世帯や人数は多様であり、小さいところでは20数世帯、大きいところでは1,000世帯程度と、幅が大きい。これは、分館が拠って立つ大字や行政区、集落の世帯数と重なるものと思われる。

表10 佐渡市の産業別就業者数（2010年）

	佐渡市		両津地区		相川地区		佐和田地区		金井地区		新穂地区		畑野地区		真野地区		小木地区		羽茂地区		赤泊地区	
	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%
総数	31,746	100.0	7,563	100.0	3,654	100.0	4,709	100.0	3,545	100.0	2,085	100.0	2,397	100.0	2,739	100.0	1,694	100.0	2,146	100.0	1,414	100.0
A 農業、林業	6,391	20.1	1,341	18.2	568	15.5	479	10.2	748	21.1	622	29.8	566	23.6	577	21.1	293	17.3	819	38.2	378	26.7
うち農業	6,303	19.9	1,325	18.0	556	15.2	472	10.0	739	20.8	615	29.5	560	23.4	569	20.8	290	17.1	807	37.6	370	26.2
B 漁業	553	1.7	262	3.6	122	3.3	21	0.4	1	0.0	1	0.0	13	0.5	24	0.9	43	2.5	3	0.1	63	4.5
C 鉱業、採石業、砂利採取業	46	0.1	27	0.4	1	0.0	—	—	2	0.1	1	0.0	2	0.1	1	0.0	3	0.2	3	0.1	6	0.4
D 建設業	3,487	11.0	831	11.3	540	14.8	510	10.8	279	7.9	179	8.6	263	11.0	253	9.2	228	13.5	201	9.4	203	14.4
E 製造業	2,365	7.4	430	5.8	210	5.7	343	7.3	173	4.9	143	6.9	252	10.5	312	11.4	168	9.9	183	8.5	151	10.7
F 電気・ガス・熱供給・水道業	235	0.7	45	0.6	17	0.5	116	2.5	15	0.4	6	0.3	7	0.3	11	0.4	8	0.5	4	0.2	6	0.4
G 情報通信業	112	0.4	21	0.3	7	0.2	26	0.6	11	0.3	9	0.4	9	0.4	19	0.7	2	0.1	3	0.1	5	0.4
H 運輸業、郵便業	1,263	4.0	393	5.3	142	3.9	181	3.8	113	3.2	68	3.3	74	3.1	88	3.2	96	5.7	61	2.8	47	3.3
I 卸売業、小売業	4,254	13.4	1,097	14.9	490	13.4	788	16.7	436	12.3	240	11.5	274	11.4	384	14.0	237	14.0	191	8.9	117	8.3
J 金融業、保険業	440	1.4	133	1.8	44	1.2	105	2.2	46	1.3	21	1.0	30	1.3	28	1.0	13	0.8	13	0.6	7	0.5
K 不動産業、物品賃貸業	173	0.5	48	0.7	14	0.4	38	0.8	20	0.6	9	0.4	13	0.5	17	0.6	3	0.2	7	0.3	4	0.3
L 学術研究、専門・技術サービス業	473	1.5	87	1.2	39	1.1	90	1.9	84	2.4	28	1.3	28	1.2	32	1.2	23	1.4	36	1.7	26	1.8
M 宿泊業、飲食サービス業	2,040	6.4	571	7.8	391	10.7	372	7.9	163	4.6	88	4.2	82	3.4	149	5.4	119	7.0	50	2.3	55	3.9
N 生活関連サービス業、娯楽業	972	3.1	220	3.0	83	2.3	165	3.5	105	3.0	63	3.0	71	3.0	94	3.4	91	5.4	53	2.5	27	1.9
O 教育、学習支援業	1,210	3.8	194	2.6	104	2.8	238	5.1	219	6.2	89	4.3	91	3.8	130	4.7	45	2.7	73	3.4	27	1.9
P 医療、福祉	3,589	11.3	779	10.6	381	10.4	511	10.9	582	16.4	260	12.5	310	12.9	307	11.2	131	7.7	194	9.0	134	9.5
Q 複合サービス事業	763	2.4	195	2.6	79	2.2	61	1.3	73	2.1	55	2.6	59	2.5	50	1.8	50	3.0	93	4.3	48	3.4
R サービス業	1,394	4.4	293	4.0	143	3.9	255	5.4	156	4.4	94	4.5	98	4.1	140	5.1	75	4.4	90	4.2	50	3.5
S 公務	1,639	5.2	356	4.8	240	6.6	308	6.5	278	7.8	91	4.4	102	4.3	98	3.6	57	3.4	60	2.8	49	3.5
T 分類不能	347	1.1	40	0.5	39	1.1	102	2.2	41	1.2	18	0.9	53	2.2	25	0.9	9	0.5	9	0.4	11	0.8

注) 総務省統計局「国勢調査報告」より作成。

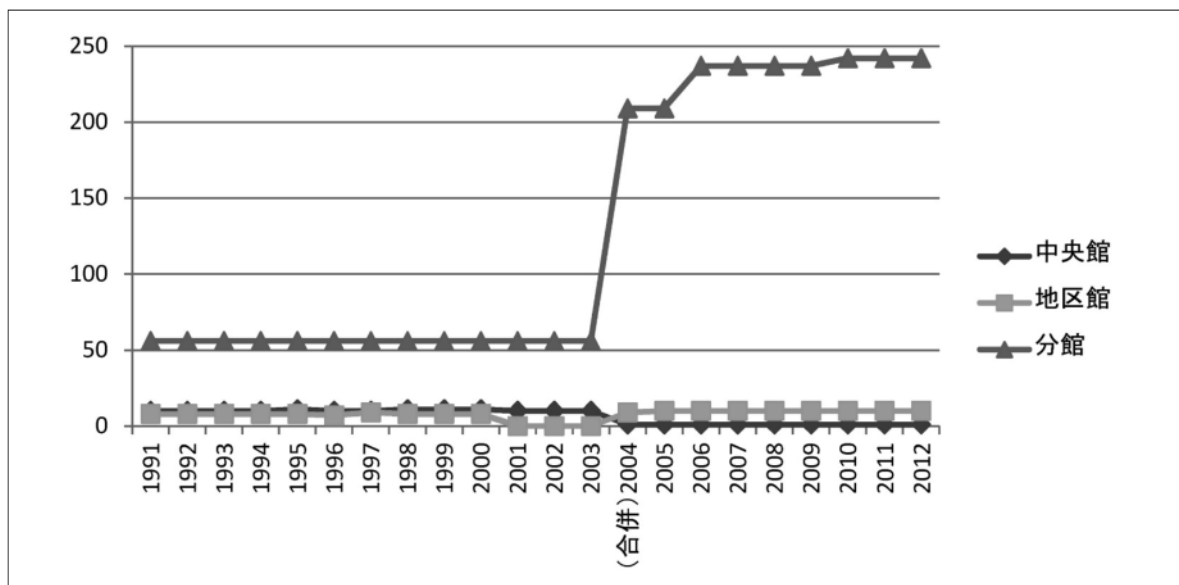


図6 「平成の大合併」前後での佐渡市の公民館数の推移

- 注) 1. 佐渡市合併以前(2003年以前)は、現佐渡市の旧10市町村の合計を示した。
2. 新潟県教育庁『生涯学習・社会教育の現状』各年版より作成。

表11 佐渡市の公民館分館への補助金配分方法

(2012年3月末現在)

- 1 人口割
地区(合併前の旧10市町村)人口を全人口で割り、補助金総額を掛け配分。
- 2 分館への配分
 - 1) 世帯割
分館世帯数を地区全世帯数で割り、地区配分額の半額を掛け配分。
 - 2) 均等割
地区配分額の半額を地区分館数で割り配分。
 - 3) 合計
世帯割に均等割を加え配分。

注) 佐渡市教育委員会資料をもとに作成。

分館には、企画部、文化部、芸能部、教養部、体育部などの組織がある。また、役員としては、分館長、副分館長、分館主事、会計などがある。これらの組織や役職は、分館によって異なっており、「すべてにおかれているのは分館長のみ」ともいわれている。

その分館長の選出方法は、「集落で選考委員会を組織し、選出する」パターン、「集落の総会で役員の一つとして選出する」パターン、「集落のリーダー層に

よる『分館運営審議会』など分館役員を選出し、そこで互選により選出する」パターン、「集落の推薦を受け選出する」パターン、「持ち回りで選出するパターン」、「選挙で選出する」パターン、「前分館長の指名で選出する」パターンなど多様である。これは同じ地区内でも異なっており、分館ごとに選出方法が決められている。

先述のように、分館は集落に基盤を持つため、集落を可視化する組織でもある。そのため、分館運営が集落運営と重なってくるところもある。集落や行政区と呼ばれる地域の基礎的な自治単位には、主な役職として「集落長」(または区長など)、「分館長」、そして「事務嘱託員」がある。事務嘱託員とは、回覧板や市の広報の配布など、行政からの情報伝達の役割を受託する職務である。この事務嘱託員が集落のリーダー的な立場の人物によって担われることも多い。そのため、この集落長、分館長、事務嘱託員が集落の三役として重要な役目を担っている。そこで、これら三役の兼務状況を確認すると、分館長と集落長は「必ず兼務」、「兼ねることが多い」、「兼ねる場合とそうでない場合がある」、「別の人が担う」



※沢根地区連絡協議会役員は、各分団から2名選出して合計8名で運営します。

図7 佐和田地区の公民館組織体制（現在）

注）佐和田地区公民館資料より。

など多様となっている。一方、分館長と事務嘱託員との兼務については、「1/3 くらいが兼ねる」、「兼ねるところもある」ということで、不明としている地区が多いなか、回答があった地区では兼ねることがあるという傾向がみられる。

これに対し、集落長と事務嘱託員については、両

津地区だけが明確に「ない」ということであった。しかし、それ以外の地区は、「兼ねているところが多い」という回答や、区長に報酬を出すために「必ず兼務」という回答など、兼ねる傾向が強い。特に、区長に市から報酬を払う仕組みがないなかで、区長を事務嘱託員とすることで市からの報酬を支出する

方法を確立している真野地区のようなところもある。事務嘱託員が地域のリーダー層によって担われる理由の一つに、このような地域のリーダー層への報酬を公的に支出するという事情が存在することがうかがえる。

さらに分館長の就任が、その前後での地域の役職経験にとって持つ意味を探ると、「分館長は集落の役とは別物」とするところがある一方で、「分館長は集落長に上がるためのステップになっているところもある」という回答や、「区長の後に負担の少ない業務として分館長を務めるところ」があるという回答など、分館長が地域の役職経験のステップに位置づいているところも多い。集落のリーダーは、ほとんどの地区で集落長ないしは区長と呼ばれる職務となっており、それ以外は佐和田地区の「分館連絡協議会長」という回答しかない。そして、この集落長や区長を務める前に分館長を経験することや、逆に集落長を経験した後に「顧問」的に分館長として集落運営のサポートにあたるという慣行にしているところも存在している。

続いて、分館役員の選出方法としては、「集落で選考委員会を組織して選出する」パターン、「順番で選出する」パターン、「婦人会や青年会などの団体役員の充て職として選出する」パターン、「区会の役員が兼務する」パターンなど、仕組みは多様である。分館長や役員の任期は1年か2年となっている。ただし、連続して長く務めることや、「連続して同じ人になることはないが、何年か経って、同じ人に回ることはある」との声が聞かれている。

分館の活動は多様であり、運動会、旅行、夏祭り、文化祭、スポーツ大会など、文化・体育関係の地域行事は、基本的に分館が主体となって行っている様子がうかがえる。ただし、集落の神社の祭りと分館の関わりは地区によって異なっており、分館と無関係に氏子総代や青年会が担う場合もあれば、分館も役割分担を受けているところもある。一方、地区の運動会との関係でいうと、地区の運動会に分館単位でチームを組織し、参加しているというケースがみられる。

分館の活動費は、市からの補助金に加え、集落か

ら補助を受けている場合と、分館独自に1世帯2,000～4,000円の活動費を徴収する場合がある。いずれにしても、市の補助金だけでは分館の活動を賄うことは不可能で、「町会からの補助が9割くらい」と回答を寄せた地区もある。

市町村合併後の状況については、赤泊地区のように「分館の設置。今までの自治会の活動を分館に当てはめた」という形で、分館自体を新たに設けるといった大きな変化があった地区もある。しかし、それ以外には分館に及んだ影響はあまり聞かれず、もっぱら地区館を担う職員が減少したこと（基本的には各地区2人の職員配置）や、佐渡市全体での人事異動となったため、当該地区以外の出身の職員が配置されることなどが指摘された。

また、教育委員会組織全体の改編も行われ、学校教育関係は市全体で一か所に集約され、各地区に配置される職員は「教育係」と呼ばれる社会教育担当（したがって地区館の担当にもなる）となった。しかし、地区単位での学校教育関係の業務が完全になくなっているわけではない。そのため、「教育関係はすべて公民館に回る」など「公民館（地区館——新藤）の役割が増加」したという回答も聞かれた。一方で、3節でも確認したように、分館数はむしろ増加しており、市町村合併によって分館の統廃合が進められるということはみられない。その点では、分館は集落を可視化し、特に文化・体育関係の行事を主催することや、集落長と分館長とが地域のリーダーが経るキャリアとして連続性を持っている点などで、集落運営とも密接な結びつきを持っている。さらに、分館への補助金という形で、十分な額ではないにしても、市からの補助金が結果として集落のために使われるルートを保持しているという点からも、集落運営に果たす公民館分館の役割の大きさがうかがえる。

5 まとめ

それでは最後に、本稿の知見と今後の展望として、以下の3点に触れたい。第1に、市町村合併が進展するほど公民館が減少するという関係は必ずしも成

り立たないことが確認できた。そこでは、公民館分館が自治公民館や公民館類似施設など、より下位のレベルの公民館に「格下げ」されるという、先行研究の知見と重なる状況も見出されている。しかし、佐渡市の事例では、公民館を媒介とした集落への財政支出が行われており、そのために分館を増やすという状況も確認できた。その点で、統計に表れる条例分館の動きだけでなく、それ以外の分館の存在までを把握することで、市町村合併が公民館の活動を必ずしも縮小するわけではないことを把握できたといえる。

第2に、公民館分館が集落を可視化する役割も確認できた。佐渡市の場合、分館は大字や行政区といった公的に設定された範囲に立脚する場合と、大字や行政区とは完全には一致しない集落と呼ばれる範囲に立脚する場合とがあった。この集落についてはさらに検討を要するが、各地区館での聞き取りでは、いずれも説明に困難を伴う様子がうかがえた。つまり、ある集落なる範囲があり、そこに分館も設置されるというより、分館を含めた諸々の地域の活動が行われる単位を集落と捉えていることがうかがえた。つまりは、集落は、分館活動によってその存在が目に見えるものとなっていると把握できる。さらに、分館は、分館長が集落の役職のキャリアに加わるという形で集落の人的な資源を形成する場も提供しているし、市からの補助金を獲得するという点で経済的な資源を呼び込む場ともなっている。これらの点を含め、分館は、集落を可視化し、場合によっては集落と同一視されるものともなっている。「集落の建物は、最近『集落開発センター』と呼んでいる。昔は『公民館(分館—新藤)』という名称。今でも、住民にとっては『公民館』。特に年配の方は『公民館』といういい方をする。その点では、集落で集まる場合は『公民館』と認識されている」⁴⁾という聞き取りも、住民からは、分館が集落と同一視されていることを物語っている。

その点で、第3に、今後の地域活動の基盤として公民館活動が持つ意味は大きい。佐渡市では2014年4月から、「地区公民館事業活性化支援隊」という活動を始めている。これは、市の広報で「支所・行政

サービスセンターが地域の拠点となり、地域おこし協力隊や地域活動支援員と連携し、地域のあしたを考える場の創出や支所長等の裁量予算により、自発的な地域づくり活動を支援するとともに、公民館活動を活性化させるため『地区公民館事業活性化支援隊』を創設します」⁵⁾と述べられているもので、地区館のサポートをする人々で構成される組織である。ただし、この引用からもうかがえるように、地域づくり活動支援の文脈で語られており、佐渡市行政も公民館をもとにした地域活性化を期待しているところもある。このように、分館をベースに、公民館の活動網が張り巡らされているからこそ、これを行政も活用し、地域活性化の手段の一つとして位置づけるようになっている。

地域社会学では、市町村合併をリスケーリングという観点から把握しようという試みもなされている⁶⁾。この点からいえば、市町村合併によって、旧市町村というレベルがなくなり、新市へと地域行政のレベルがリスケールされたと捉えられる。そのなかで、基礎的な集落と新市の結びつきを保持するために、公民館のネットワークが活用される側面がここに確認されたといえる。その点で、市町村合併後に学校統廃合が進んだとしても、公民館を核として地域社会が維持・発展する可能性は十分にあるといえる。

今後は、さらに分館の成り立ちを社会構造との関連から把握することで、今後の分館を含めた公民館が地域社会にとって持つ意味を探っていきたい。

[謝辞]

本稿をまとめるにあたって、佐渡市教育委員会や公民館地区館の関係者の皆様に大変お世話になりました。とりわけ、佐渡市教育委員会社会教育課社会教育係長の渡邊一哉氏には、聞き取り調査へのご協力から、その後の調査の便宜を図っていただくなど、多大なるご協力をいただきました。記して感謝申し上げます。

[付記]

本稿は、日本学術振興会科学研究費助成事業若手研究(B)(研究課題「『平成の大合併』の進展と教育施設の新設・統廃合に関する実証的研究」, 課題番号 24730696, 研究代表者・新

藤慶)に基づく研究成果の一部である。

[注]

- 1) 佐渡郡公民館協議会・両津市公民館協議会(1955)より(ページ数の記載なし)。下線は新藤。
- 2) 2014年3月10日に行った佐和田地区公民館での聞き取りより。
- 3) 2013年9月26日に行った佐和田地区A地区分館連絡協議会での聞き取りより。
- 4) 2014年2月27日に行った新穂地区公民館での聞き取りより。
- 5) 『市報さど』2014年4月号、p.9より。
- 6) 『地域社会学会年報』の第24集(2012)特集「リスケーリング下の国家と地域社会」、第25集(2013)特集「リスケーリング論とその日本的文脈」を参照。

[文献]

- 荒井容子, 2000, 「公民館の設置特性と機能変容に関する研究 1——東京都多摩地区における公民館の設置特性 1」『社会志林』46(3/4): 57-69.
- 浅野秀重, 2005, 「北陸の市町村合併の動向と公民館」『月刊社会教育』49(12): 42-47.
- 千葉悦子, 2006, 「農村における集落・自治公民館活動と地域づくり」『年報村落社会研究』42: 65-100.
- 橋本和幸, 1997, 「金沢市の校下と限定的コミュニティ——コミュニティ・ロスト?」『金沢大学文学部論集行動科学・哲学篇』17: 15-39.
- 金丸誌編集委員会編, 1995, 『ふるさと金丸あれこれ』金丸区.
- 片野親義, 2003, 「さいたま市における合併問題と社会教育・公民館」『月刊社会教育』47(6): 37-42.
- 小林文人, 1988, 「自治(集落)公民館研究」日本社会教育学会編『現代社会教育の創造——社会教育研究30年の成果と課題』東洋館出版社, 512-515.
- 小林平造, 2005, 「広域市町村合併下の公民館再編とまちづくりに関する研究——鹿児島県の実態分析を中心として」『日本公民館学会年報』(2): 51-67.
- 益川浩一, 2003, 「市町村合併と社会教育行政・公民館——岐阜県の場合」『月刊社会教育』47(9): 65-68.
- 新潟県公民館連合会編集委員会編, 1973, 『新潟県公民館20年誌』新潟県公民館連合会.
- , 1991, 『新潟県公民館40年誌』新潟県公民館連合会.
- , 2001, 『新潟県公民館50年誌』新潟県公民館連合会.
- 新潟県公民館誌編集委員会編, 1961, 『新潟県公民館誌』新潟県公民館連絡協議会.
- 新潟県教育百年史編さん委員会編, 1976, 『新潟県教育百年史昭和後期編』新潟県教育委員会.
- 西野達也・神門香菜・平野吉信, 2010, 「中国地方における市町村合併に伴う公民館の再編状況とまちづくり拠点化に関する考察」『日本建築学会計画系論文集』75(657): 2537-2545.
- 佐渡地区公民館連絡協議会, 1980, 『佐渡の公民館 昭和55年度版』.
- 佐渡郡公民館協議会・両津市公民館協議会, 1955, 『佐渡の公民館 昭和30年度版』.
- , 1957, 『佐渡の公民館 昭和32年度版』.
- , 1960, 『佐渡の公民館 昭和35年度版』.
- 坂田期雄, 2003, 「市町村合併と住民自治・公民館」『月刊公民館』(550): 14-19.
- 佐野憲昭, 2003, 「市町村合併に挑戦する新潟市公民館」『社会教育』58(10): 12-14.
- 佐藤一子・上原直人・大島英樹, 1998, 「地域公民館システムにおける分館の普及——長野県における公民館分館をめぐる実態と課題」『生涯学習・社会教育学研究』23: 1-19.
- 新藤 慶, 2012, 「『平成の大合併』の展開と地域社会の教育への影響に関する一試論——合併に伴う住民の学習過程の分析を中心として」『群馬大学教育学部紀要 人文・社会科学編』61: 171-187.
- 鈴木榮太郎, 1957, 『都市社会学原理』有斐閣。(1969, 『鈴木榮太郎著作集VI 都市社会学原理』未来社.)
- 手塚英男, 2003, 「合併・自治・公民館——長野県の市町村合併の現状から」『月刊社会教育』47(6): 28-36.
- 上野景三, 1999, 「社会教育法制・政策の展開と公民館の地域定着過程」日本社会教育学会編『現代公民館の創造——公民館50年の歩みと展望』東洋館出版社, 104-123.
- , 2003, 「市町村合併と公民館の再編・統合」『日本の社会教育』47: 148-161.
- 若林敬子, 1999, 『学校統廃合の社会学的研究』御茶の水書房。(2012, 『増補版 学校統廃合の社会学的研究』御茶の水書房.)
- 山本英治, 1969, 「地域社会再編成の動向——倉吉市自治公民館方式について」『東京女子大学附属比較文化研究所紀要』27: 35-54.