

「平成の大合併」の進展と公民館

——学校統廃合との比較を通して——

新藤 慶 (群馬大学)

1 市町村合併と公民館に関する研究の動向

本発表は、「平成の大合併」後に学校統廃合が進む一方で、公民館数が増加した A 県 B 市を取り上げ、その要因を明らかにすることを目的とする。

1990 年代後半から進められた「平成の大合併」は、ピークの 2005 年から 8 年以上が経過し、市町村合併の成果と課題も、徐々に顕在化している。

教育の面では、学校統廃合の進展があげられる。人口の減少に直面し、行財政の効率化が求められた合併自治体の多くは、児童・生徒数の減少と、それに伴う教育行財政の効率化という課題も抱えているからである。ただし、「昭和の大合併」を対象とした実証的な研究のなかでは、児童・生徒数の減少や教育行財政の問題だけでなく、合併後の広域化した自治体のなかで、個々の校区の現状が考慮されにくくなり、その結果学校統廃合が行われやすくなるという合併ならではの影響も指摘されてきた (たとえば、若林[1999]2012)。

さらに、市町村合併と学校統廃合との関連と同じような構図で捉えられてきた問題に、市町村合併と公民館の再編問題がある。「昭和の大合併」のころから、合併後に公民館が再編されることで、それまでの地域に根ざした公民館の活動が失われることが懸念されていた (近藤 1955)。「平成の大合併」を前にしても、「合併後社会教育行政の低い水準への一元化という経験しか持っていない」(上野 2003, p.149) という認識の下、市町村合併によって公民館等社会教育行政の切り下げに対する懸念や、実際の切り下げの事例などが紹介されてきた (片野 2003, 益川 2003, 坂田 2003, 佐野 2003, 手塚 2003, 浅野 2005, 小林 2005)。その一方で、市町村合併を実現した元首長は、公民館活動を充実させるためにも合併を行い、効率的な職員配置が必要だとも述べている (井原 2003)。

実際に、「平成の大合併」後に生じた公民館の再編については、中国地方の 5 県全 110 市町村を調査した西野ら (2010) の報告によれば、53.6%が何らかの再編を行っており、その内容は、施設の統廃合のほか、所管の主張部局への移管や、一般行政やまちづくり機能等と公民館機能の複合化な

どが生じていることがわかる。

ただし、これらの「再編」の動きは、必ずしも従来の公民館機能を低下させるだけではない。たとえば、住民による公民館の自主運営方式が確立したことで、新たな地域づくりの拠点として公民館の可能性が広がった事例がみられる (仲野 2010)。また、合併後に、旧町村の中央館が地区館に変更になっても正規職員の配置を継続したり、新しい中央館に専任職員を配置したりするなど、合併を契機に公民館行政がむしろ充実した事例も紹介されている。その背景には、公民館活動の伝統と市民の理解があったとされている (小川 2005)。

さらに、合併後の公民館については、公民館数の増加というハード面での拡充も一部でみられる。昭和・平成の大合併前後の公民館数の推移を検討した上野 (2003) は、都道府県ごとに推移のパターンを 5 つに区分したうえで、そのうちの一つに、「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」をあげている。その背景として、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」(上野 2003, pp.151, 154) ていたことを指摘している。

このように、多くの懸念とは対照的に、市町村合併後の公民館には、ソフト・ハードの両面での拡充もみられている。そのような動きがなぜ生じたのかについて、市町村単位のデータをふまえながら検討を進めたい。

2 A 県での市町村合併と公民館数・学校数

ここで取り上げる A 県は、「平成の大合併」によって、県内の自治体数が約 3 割に減少した。それと符合するように学校統廃合も進み、合併前と比べると、小学校は約 8 割まで、中学校も約 95% まで減少している。その一方で、公民館数は 1 割ほど増加を示している。

このうち、公民館数の推移について、市町村別の合併前後の公民館増減率と、合併前の 1999 年の人口 1 万人あたりの公民館数の相関を取ったところ、有意な結果は得られなかった。このことは、



上野 (2003) が指摘するような「公民館が少ないから増えた」という事情が、A 県には必ずしもあてはまるわけではないことを示している。

一方、同じく上野 (2003) を参考に、合併前後の小学校と中学校の各増減率と合併前 (1999 年) の公民館数を統制したうえで、人口増減率と公民館増減率の相関を取ったところ、合併していない自治体については有意な結果が得られなかったが、合併した自治体では、相関係数が -0.657 ($p=0.008$) となった。これに対し、小学校と中学校の各増減率、合併前の小学校数を統制して、人口増減率と小学校増減率の相関をとったところ、同じく合併していない自治体では有意な結果は得られなかったが、合併した自治体では、相関係数が 0.754 ($p=0.001$) となった。つまり、合併自治体では、小学校数は人口の増減に合わせて推移しており、「人が減れば学校も減る」という関係がみられるのに対し、公民館数は、人口の増減と負の相関をみせていることから、「人が減らなかつたところほど公民館は減らされる」、もしくは「人が減つたところほど公民館は残される (増やされる)」という関係が生じていることがわかる。

3 B 市での公民館の「増加」と学校統廃合

(1) B 市の概要

このような、「合併し、人口は減少気味、学校統廃合は進んだが、公民館はむしろ増加した」という A 県の典型例となっているのが B 市である。B 市は、10 市町村が合併して発足した。人口は、合併前の 1999 年に約 72,000 人であったのが、2012 年には約 62,000 人へと減少している。産業は、農業や漁業が盛んで、産業別就業人口をみると、第 1 次産業の従事者が 2 割を超えている。

この B 市では、合併前の旧自治体合計の公民館数が 75 であったものが、現在は 253 へと 3 倍以上増加している。一方、小学校は合併前の $2/3$ に減少するなど、統廃合が進んでいる。

(2) B 市での公民館の「増加」

このような B 市で 3 倍以上公民館が増加したのは、市町村合併を契機に、分館の位置づけが変更されたことに原因がある。B 市では、合併前から、1 自治体を除いて、1 つの中央館と、町内会 (「行政区」) に 1 つずつ置かれる分館によって公民館を整備していた。ただし、分館の設置条例を持っていたのは、合併前 10 市町村のうち 2 つだけであり、この設置条例を持つ地域のみ、分館も公式統計上「公民館」としてカウントされていた。これに対し、残りの自治体については、分館は置かれていたが、設置条例を持たなかつたため、統計上「公

民館」とは扱われていなかった。この点について、合併協議の途上で、新市ではすべての分館を条例に基づくものにするのが決定したため、新市発足後は、一気に 3 倍以上の公民館数へと「増加」した。そのため、実際には新たに公民館が設置されたというわけではなかつた。

(3) B 市での学校統廃合

一方、学校については、合併後に協議を行うことが確認されていた。これを受け、合併後に設置された学校教育環境整備検討委員会で検討が進められ、2017 年度までに小学校 36 校を 17 校に、中学校 16 校を 10 校にする計画がまとめられた。これに沿って統廃合が実施され、2013 年現在、小学校 24 校、中学校 14 校となっている。旧市町村から中学校がなくなる統廃合もあり、一部、10 年間の先送りが認められた例もあるが、おおむね計画通りに統廃合が進められている。

(4) 市町村合併と教育施設の再編

このように、市町村合併は学校や公民館の再編の契機を提供している。ただし、特に公民館については、これまで指摘されてきた「低い水準への一元化」という流れからすれば、たとえ元々存在していたとしても、自動的に新たに条例で位置づけるとなるとは限らない。分館活動の経費は年間約 1500 万円で、市財政全体では少額かもしれないが、これを削減しようという動きがあっても不思議ではない。

しかし、そうならなかつたのは B 市の集落における公民館の位置づけに理由がある。B 市の集落には、「行政区」の総代と、行政からの案内等を配布する嘱託員、そして分館長が存在する。これらは集落のリーダーが担う役職であり、集落によって差異はあるが、分館長がそのトップに位置づけることも少なくない。その意味で、分館は、社会教育の拠点としてだけではなく、集落運営に欠かせない単位でもあった。ゆえに、合併によって分館を条例で位置づけることはごく自然な発想だった。

現在、旧市町村ごとに置かれている地区館を統廃合する動きが生じている。しかし、これを検討した B 市の公民館運営審議会は、現状の体制を維持することを答申した。これは、学校統廃合の進展とは対照的である。学校は、通ってくる児童生徒の増減にあわせてあり方が検討された。それに対し、公民館は、地域の基礎単位であるために、人が減つても残されている。合併後の B 市における学校と公民館の再編のあり方の差異は、学校と地域の結びつきの弱まりと、地域統合と地域教育の拠点としての公民館の重要性の高まりを示しているだろう。