

平成30年6月29日現在

機関番号：32672

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K04319

研究課題名(和文) 震災復興における公民館の再構築に関する実証的研究 分館・自治公民館を手がかりに

研究課題名(英文) Positive study about reorganization in a Community learning Center I in earthquake disaster reconstruction

研究代表者

上田 幸夫 (UEDA, YUKIO)

日本体育大学・体育学部・教授

研究者番号：90103564

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は自然災害における避難場所としての公民館が、どのような機能を果たしているのかについて、東日本大震災において被災した岩手・宮城・福島公民館をもとに、避難所としての実態とその役割に関する研究である。

昭和の合併と平成の合併などを契機に、近な地域公共空間としての公民館は、「分館」や「自治公民館」を基礎に展開した機軸から、「中央」公民館へ方向へと転換することによって、公民館が本来持つ地域にねざした活動が弱まっていった。今日、自然災害時には、とくに分館や自治公民館への期待が浮き彫りになったように、あらためて、公民館制度の再構築を検討の必要性が明らかになった。

研究成果の概要(英文)：A Community learning Center (KOMINKAN) in Iwate, Miyagi and Fukushima where I suffered in an eastern Japan great earthquake about what kind of function a Community learning Center as the refuge location in the natural disaster was achieving for this research, and, a study about the reality as the shelter and its role.

Taking the merger in Showa and the merger in Heisei as an opportunity, the activity that a Community learning Center was rooted in the area I have primarily was weakening by converting a Community learning Center as an area public space into the way to the "center" Community learning Center from the center of activity which developed based on "annex" and "autonomy Community learning Center". The reorganization which is a public hall system once more as an expectation to an annex and an autonomy Community learning Center stood out in relief in particular at the time of a natural disaster today, necessity of consideration became clear.

研究分野：社会教育学

キーワード：公民館 地域づくり 避難所 東日本大震災 自治公民館 分館公民館

1. 研究開始当初の背景

自然災害が起こるたびに、公民館が避難所になるケースは繰り返されながら、公民館が避難所として、どのような機能を果たしているのかについての分析はされてこなかった。そこで、本研究は、東日本大震災の大規模な被災に見舞われた岩手・宮城・福島において、避難所になった公民館の実態とその役割に関する研究である。

2. 研究の目的

震災復興過程において、身近な地域公共空間としての公民館の「分館」や「自治公民館」への期待が大きかった。しかしながら、今日の日本の公民館の実態は、「地域の茶の間」のような身近な存在であった公民館である分館公民館や自治公民館は大きく後退しており、広域で大規模な公民館へと転換している。

そこで、こうした分館公民館、自治公民館が復興過程にどのようなかわりを持ったかについての実態を明らかにするとともに、それら分館公民館や自治公民館の歴史的な経緯を踏まえ、多様化している地域施設を取り込んだ「公民館としての地域配置設計」の再構築を図ることを目的にした。

言い換えるならば、分館公民館・自治公民館含めた公民館制度全体を見通す制度設計にかかわる公民館研究の必要性を提起することを目的としている。

したがって、これら分館公民館や自治公民館の活動を基礎にすることによって、地域の関係性を作り出す大きな力になっている、あるいは力になっていくことを核心的な仮説にしているというものである。

本来、公民館活動は、住民の自治的活動との相互関係性を持つ本質規定を重ねてみれば、分館公民館や自治公民館は、公民館本来のあり方を明示しているのであって、今日の分館公民館・自治公民館の廃止を含む、再編策は、公民館制度の根幹にかかわる大きな問題と言わなくてはならない。

都市化の過程とモータリゼーションの進展は、日本の地域生活を大きく変質させ、かつての商店街が衰退していったように、分館公民館や自治公民館をあらためて再定位することは容易なことではない。しかし、地域を再生する課題を提起されるように、分館・自治公民館を巻き込んだ公民館制度の再構築へとすすめる政策や実践を創り出すことである。

3. 研究の方法

震災直後から、岩手・宮城・福島の分館・自治公民館、あるいは、かつて分館公民館の位置づけにありながらも、施設建設補助金などの関係から、異なった施設名称を持ち、行政上は公民館として位置づけられていない、そういう小さなエリアの活動拠点施設全体を視野に入れて「公民館」調査を実施することにする。つまり、制度的には公民館ではないものの、「公民館類似施設」として措定していくということである。

とはいえ、それら施設名称は多様であって、条例に明記されたものから、行政上の統計にカウントされていないケースも少なくない。地域住民によって設置された「分館」、あるいは「集落公民館」と言われる公民館的施設の実態に迫ることになる。

いわゆる昭和の合併後、分館公民館や自治公民館は、主に 1970 年代以後、「老人憩いの家」もコミュニティセンターなど、さまざまなコミュニティ関連施設へと変質を遂げた施設実態を明らかにしていくことにもなる。

4. 研究成果

東日本大震災直後の 2011 年 3 月 17 日 6 時現在、Google の避難所情報の結果、避難所になった公民館は 261 館、9,591 人の避難者が判明した。それから二日後、すなわち震災一週間の 19 日では 15,963 人に膨れ上がっていた。岩手県では、県内 34 の市町村には 399 箇所の避難所が設置され、45,031 人の避難者がいた。そのうち公民館

は 93 箇所で全体の 23.3%であった。ここに 5,545 人(12.3%)の人たちが避難生活を送っていた。

避難所となった公民館は、いわゆる中央公民館、地区公民館、分館公民館、条例にない「公民館」が避難所になっている場合、住民の自治的な「公民館」のケースも少なくない。

石巻市が震災 2 週間後に発表した避難所のうち、条例による公民館は中央公民館、公民館湊分館、蛇田公民館、渡波公民館、稲井公民館、河北総合センター・ビッグバンであったが、「公民館」名称をもたない「交流センター」や「憩いの家」などが挙げがっていた。すなわち、向陽コミュニティセンター、新丸井戸二集会所、蛤浜集会所、狐崎浜漁村センター、福貴浦会館、根岸集会所、沢田会館、表沢田集会所、祝田 1 区集会所、折立集会所、小竹浜地区コミュニティセンター、釜会館、針岡地区、名振コミュニティセンター、荒老人憩の家、遊楽館、農村改善センター、鮎川集会所、新山生活センター、長渡分館・長渡開発センター、網地生活センター、泊コミュニティセンターである。これらの多種多様な名称を持った施設は、かつて「公民館」として位置づいたことが明らかにすることができた。

けれども、これら避難所になっていた多種多様な名称の地域公共施設が、「公民館」として位置付けられていたとはいえ、今や、「公民館」イメージとはかけ離れた結果になっている。

調査で明らかになった主な事柄として、

サークル活動などにかかわって、公民館を利用して身近に感じている人と、そうでない人との隔たりが大きいこと、身近なエリアでの活動をサポートしてきた分館公民館は、コミュニティセンターや地域交流センターや老人憩いの家のような福祉系の

施設名称へと変更していることと併せて、地域住民との接点が薄いということも明らかになった。地域的に違いがみられるものの、利用が乏しく、地域活動の衰退と重なっている。

こうした実態からして、日常的には、もはや身近な公民館が、福祉施設として「老人憩いの家」や「生活センター」、あるいは「農村センター」などの名称に変更している背景には、施設補助の関係があるのだが、それらは単なる集会所のみの機能にすぎず、地域のつながりを創出する事業の展開が困難になっているのである。

1970 年代、老朽化する分館公民館の改築の計画では、「公民館」の看板を下ろし、新たな名称の施設へと変質していったのである。

それにたいして、大船渡市や陸前高田市のように分館公民館、自治公民館の整備された自治体では、これら身近な公民館の事情はいくらか異なっていて、地域の人たちの「自治的」努力も加味され、公民館の存在意義が発揮され、大船渡市越喜来泊地区の公民館のように、地域住民の自治的努力によって、復興の手立てを創出し、公民館の設置を作り出しているところはいくつか見られた。

こうして、岩手県と宮城県との沿岸部において、さまざまな組織・機関から援助を受け、公民館を再生させた事例として、25 公民館を確認することができた。行政の公民館計画であれば、到底なしえることができなかった取り組みといえる。

公民館の機能として、人と人、人と地域を結ぶものということが言われ、避難所運営において社会教育活動・公民館活動が展開され、充実した避難所運営を創出してきた公民館があった。なかでも、「避難所たより」発行、避難所の喫茶コーナーの開設支援はその典型であった。そういう努力なし

には、人と人のかかわりが生まれるものではない。さらに、宮城県亶理町のコミュニティ・カフェ・レストラン「亶理いちごっこ」の取り組みもまた、単なるレストランにとどまらず、「お話聞き隊」の活動など、人と人を結び、顔の見える関係を構築しようとしている。

気仙沼市唯一の指定管理者制度の松岩公民館は、避難所運営における自治の力がいかに発揮され、指南書運営において注目すべき取り組みが展開されていた。

他方、言うまでもなく、そうした公民館活動を創り出しえなかった公民館、あるいは公民館類似施設も少なくない。

石巻市に合併前される前の旧河北町では、40 行政区に各公民館館長を委嘱し、地域社会教育活動が推進されてきた。凄惨な被害をこうむった大川小学校周辺の釜谷地区には、厚生省の介護事業施設としての補助を受けた釜谷交流会館が 2003 年 12 月に設置され、地域集会所兼公民館として利用されていた。けれども、そうした公民館が学校と結びついて活動が生み出されていたとは思われなかった。

研究成果のまとめとして、次の四点の課題を提起して、信頼と存在感を発信する公民館の再構築に向けて歩みだしたい。

その第一は、地域行政の充実をどのように図っていくかの課題である。自治体の合併がすすむなかで、地区公民館が行政機関と抱き合わせになって、独自の展開が困難になっている公民館の現実は大い。ただ、そうしたなかで、地域のコミュニティリーダーや非常勤・嘱託の職員のなかに自覚的な公民館活動を推進しようという気概のある人たちもいることから、公民館のスタッフ・職員がコミュニティリーダーとして力を発揮することを推進していく必要がある。

第二は、平成の大合併後の自治体広域化のなかで、分館公民館のリストラが進行し

ている。分館公民館は行政の支援からますます遠ざかり、復興における地域づくりやまちづくり策から除外されていく傾向は大きな問題である。公民館が地域の信頼を得て、地域の自治の創造にかかわりにくくし、地域に必要な公民館からますます遠ざかっていく現実にある。

第三は、地区公民館、分館・自治公民館の指定管理者制度は、地域団体によるものが圧倒的に多く、公民館創設期の地域の「自治」力に依存する傾向が再び生まれている。この住民主導の公民館運営論は、「松江方式」といわれているように「公設自主運営方式」であり、気仙沼市唯一の指定管理者制度の松岩公民館の避難所運営が注目された。したがって、こうした住民自治力を形成し、そこから分館公民館や自治公民館の再生を図っていくことが見通せるのではないと思われる。長野県松本市や飯田市の公民館が注目されるゆえんは、こうした身近な公民館に住民自治の力を発揮する回路を創り出しることであり、その接点を探求していく課題がある。

5 . 主な発表論文等

(1) 論文、著作 (計 2 件)

上田幸夫、『震災復興における公民館の再構築に関する実証的研究』(平成 27 年度～平成 29 年度 科学研究費助成事業)、2018 年 3 月

上田幸夫、自治的コミュニティを形成する公民館の再構築、『月刊社会教育』、57 巻 9 号、2013 年 9 月

(2) 口頭発表 (計 1 件)

上田幸夫、公民館の「まちづくりセンター」化の動向 公民館の減少の 15 年、日本公民館学会、2015 年 7 月

(3) 出版物 (計 1 件)

上田幸夫、『公民館を創る』、国土社、2017
年 3 月

6 . 研究組織

(1) 研究代表者

上田幸夫 (U E D A , Y u k i o)
日本体育大学・体育学部・教授
研究者番号 : 90103564