

## 震災復興と社会教育・生涯学習

清原 桂子<sup>1)</sup>

### 要 約

被災から20年がたつ阪神・淡路大震災(1995年1月17日)は、死者6,434人、行方不明3人、負傷者43,792人、ピーク時兵庫県内1,153の避難所に32万人が避難した未曾有の都市直下型地震であった。46万世帯が全半壊・焼(全半壊249,180棟、焼損7,574棟)となり、634団地48,300戸の仮設住宅(1995年8月全戸完成、2000年3月全戸撤去)がつくられ、災害復興公営住宅42,911戸が整備された。

復興の制度も前例もない中で、1つ1つ制度を立ち上げ、施策をつくっていくことを余儀なくされたが、そのためには被災者、支援者、地域団体・NPO、企業、大学、専門家、行政等が情報を共有し、議論し、学ぶプロセスが必要であった。その意味で、阪神・淡路大震災からの復興の大きな特色の1つは、その基盤に民間・行政の協働による「学び」があったことである。本稿では、戦後の社会教育・生涯学習の歴史的蓄積が、阪神・淡路大震災後の「学び」につながっていった軌跡を追い、東日本大震災後の新たな動きについてもふれたいと思う。

**Key words** : 震災復興, 参画型協働型学習, 学習と実践のサイクル

### 1. 身近な生活課題を、話し合い共同学習で～1940年代後半から1960年代前半～

戦後の農村復興に取り組んだ1940年代後半から1950年代(昭和20年代～昭和30年代前半)の社会教育を特色づけるのは、青年団や婦人会などを中心に組み込まれた、身近な生活課題を少人数で話し合う「話し合い共同学習方式」である。農作業の合間に、田んぼのあぜ道に丸く車座になって話し合いが重ねられ、1950年代以降公民館の整備が進むまでは、「青空公民館」ともいわれた。1954年度から文部省が「生活を見つめ、生活を高めよう」をテーマに実施した静岡県稲取町、山梨県柏村での実験社会学級における「話すこと、きくこと、書くこと、考えること」という学習手法は、1956年度からの委嘱婦人学級などによって全国に広がった。

1949年の社会教育法制定後、施設整備費への国庫補助がはじまり、公民館(類似施設含む)数が1955年には35,352施設と、農村部のみならず都市部も含めて飛躍的に増えたこと、また、1959年の同法改正によって、市町村の社会教育主事が義務設置となったことにより、先の学習手法の開発に加え、「場」とキーパーソンとなる「人」が配置されることになった。1960年代に入って指導者研修がはじめられたことも、情報共有と「人」のネットワーク化に大きな役割を果たした。その後公民館は1960年代に分館を中心に整理統合が行われ、総数はピーク時より減少するが、現在

<sup>1)</sup> 神戸学院大学現代社会学部現代社会学科

全国15,400施設（文部科学省「社会教育調査」2011年）の「場」の基盤がこの時代につくられた。

1960年代前半（昭和30年代後半）になると、高度経済成長下で、農村からの青年たちの離村がすすみ、青年団や婦人会若妻会の活動はピークを過ぎるが、現在でも地方のまちづくりのキーパーソン（60～70歳代）に青年団で育った仲間が多いことは、その学習成果の継続を示すものであろう。

## 2. 高度経済成長後半期以降の、課題に取り組む学習～1960年代後半から1980年代前半～

### ① 1960年代後半から1970年代前半

1960年代後半から1970年代前半（昭和40年代）は、いうまでもなく、P・ラングランによる提唱（「生涯教育lifelong integrated educationについて」、ユネスコ第3回成人教育推進国際委員会において、1965年）以降、ユネスコ、OECD、ILOなど生涯教育論の国際的展開とわが国への導入が行われた時期である。高度経済成長も後半期に入って、サラリーマン社会化（同時に女性たちの専業主婦化と雇用労働者化）、地域社会の人間関係の希薄化、核家族化が進み、「密室の中のひとりぼっちの子育て」や共働き妻たちの家事・育児と職場労働の二重の負担、さらに高度経済成長の負の側面ともいえるべき消費者問題や環境問題などの課題が顕在化する中で、それらに取り組む学習が各地で展開されていった。

自治体においても、税収の伸びを背景に、公民館のみならず市民センターや市民会館などが建設され、そうした会場における「〇〇市民大学」といった「講義方式」の連続講座が積極的に開講されていくようになった時期である。兵庫県では、1962年の全国老人クラブ連合会結成（全都道府県の加入は1966年）に先駆けて、1960年に既に兵庫県老人クラブ連合会が立ち上がっており、そうした県民のニーズをふまえて、1963年以降但馬文教府や各地の文化会館、1965年には全国初の消費者センターとなる県立神戸生活科学センター（その後全県計7か所に）、1969年には高齢者大学としての「いなみ野学園」（4年制高齢者大学と2年制大学院、現在学生数1,400人）などが、全国的にも早い段階で整備された。1973年には、「婦人生活大学（のちの生活創造大学）」もスタートしている。

### ② 1970年代後半から1980年代前半

1973年に石油ショックが起これ、高度経済成長は終焉することになるが、老いた親が子どもたちの間をたらい回しにされる「老人たらい回し記事」が大きな反響をよんだのも、この年であった。1981年には、保育所の待機児童問題が解決されない中、劣悪な環境で保育される「ベビーホテル」の実態を報道したTV番組も、人々に衝撃を与えた。

1970年代後半から1980年代前半（昭和50年代）は、「国連国際婦人年」（1975年）及びそれに続く「国連婦人の10年」（1976～1985年）と重なる。「男女で、家庭・地域・職場での生活をわかちあう」ことが国際的に取り込まれ、わが国でも、女性問題や介護問題、地域の共同子育てなどに取り組む学習と活動が活発に行われた時期である。都市部を中心に、乳幼児を抱えた母親たちに学習への道を開いた「公民館保育室」が広がっていったのも、この時期だ。

「講義方式」の学習は、「話し合い共同学習方式」への「身の回りのことに終始しているだけではないか」という批判に対し、社会的歴史的視野を掘り下げることを目標として掲げたが、逆に、講義を聞くだけでは一方的な「承（うけたまわ）り学習」となりがちであった。そこで、この時期には、講師の講義に小グループでの話し合いをはさんだ「サンドイッチ型学習方式」も、取り入れられていくようになった。

### 3. 参加・体験型学習と、学習の出口への着目～1980年代後半から1990年代前半～

1980年代後半から1990年代前半(昭和60年～平成6年)には、臨時教育審議会最終答申(1987年)が「生涯学習体系への移行」を提言、生涯学習振興法が成立(1990年)して、学習者の視点からとらえた「生涯学習 lifelong integrated learning」という概念が使われるようになった。バブル経済(1987年)とバブル崩壊(1991年)を経て、仕事一途で働く男性たちの生き方や定年後の居場所など、上記女性問題と表裏一体といえる男性問題も顕在化、子育てや介護と両立できる男女ともに働き方、労働問題についての学習も取り込まれるようになる。のちに、ワーク・ライフ・バランスについての学習につながっていく動きである。

あわせて、「参加・体験型」の学習手法も広がり、グループワークやワークショップ、ロールプレイ、現地体験などが工夫されていく。それまでも模索されてきた「学習」と「学習の出口」、学んだことをどう地域活動に活かしていくのかが強く着目されてきた時期でもある。こうした流れのさなかに起こったのが、阪神・淡路大震災であった。

### 4. 阪神・淡路大震災後の学習と実践～1995年以降～

阪神・淡路大震災(1995年)後1年間で約138万人のボランティアが被災地に駆けつけたこと(兵庫県調査)は、特定非営利活動促進法(NPO法)の成立を大きくあと押しした。1998年12月に施行された同法は、その後2003年、2012年と改正されて、現在兵庫県で2,079、全国で49,691のNPO法人が活動している(2014年11月)。

震災後の被災地では、「学習の出口」としてのNPOやコミュニティビジネスの活動が広がっていくとともに、学習の手法としても、学習の企画・運営そのものを自分たちで行う「参画型」、被災者、支援者、地域団体・NPO、企業、大学、専門家、行政などが企画から実施までを一緒にを行い、その過程における主催者側のヨコのネットワーク化をも企図した「協働型」、学びつつ実践し、実践しつつ学習に戻る「学習と実践のサイクル型」などのやり方が工夫され、全国の生涯学習の動きを牽引した。

#### ①フェニックス・ステーションと地域活動推進講座

私たちは震災からの復興に直面して、行政だけではできない、民間と行政の協働が不可欠であることを強く実感したが、同時に、被災者が一方的に支援され続ける側になって、生きる意欲を持続することの困難さも痛感した。誰もが自分のできることで復興の「今」の担い手になること、「今、することがある」ことと、その「すること」をともに行う仲間がいることが、生きる意欲をつくることも経験した。

そうした思いを民間・行政メンバーが共有しつつ、震災半年後に公募を行ったのが、「フェニックス推進員」(1995年度～1999年度)である。小学校区から中学校区をエリアとして、被災者自身の目線で学習会、相談会、情報紙づくり、フォーラム開催などを被災者のニーズにあわせて何でも企画・実施してほしい、場所は集会所、公民館、店舗の一角、NPO事務所などどこでも使えるところで、ファクス・パソコン・掲示板・情報ラックを無償貸与、年間46万円の活動費を補助、条件は「フェニックス協力員」5人以上がいることというものであった。手を挙げた180人の推進員が協力員たちとともに、「〇〇フェニックス・ステーション」として実施した事業は、年間2,000件以上におよび、毎年20万人から30万人が参加する手作りの学習が重ねられて、復興の大きな原動力となった。

そのあとを引き継いだのが、「生活復興県民ネット」の「地域活動推進講座」（1999年度～2004年度）である。「生活復興県民ネット」（1996年度～2004年度）は、震災の翌年、地域団体・NPO、JAや漁連、経済団体、労働組合、被災市町、県など60団体が集まって立ち上げられた復興の推進組織だ。引っ越し手伝い運動、年末の「愛のもち（餅）より運動」、「～してほしい」個人・団体と「～できます」という資源とをつなぐ「フェニックス出会いの広場」、復興住宅周辺マップづくり、県外避難者への支援活動（ふるさとひょうごキャラバン隊）、「自治会をつくりたいとき読む本」の配布・普及など、変わっていく復興のステージごとに多彩な活動を、被災から10年の間展開した。その活動の一環として実施されたのが「地域活動推進講座」であり、公募に手を挙げた地域団体やNPO等が、被災者・支援者双方を対象として、生活再建、まちづくり、子育て、健康づくり、福祉、芸術文化、ボランティア、スポーツなど多様な連続講座を企画・実施した。毎年200講座を超える応募の中から審査を通った約150講座が助成対象となり、年間約7,000人が参加して、運営する団体・NPO等も、参加する被災者や支援者たちも、ともに力をつけ、仲間を広げていった。

② NPO 活動・コミュニティビジネスのための系統的学習と、中間支援 NPO

「フェニックス・ステーション」や「地域活動推進講座」の担い手として活躍したボランティアグループやNPOなどからは、今後のために組織や資金の運営、事業企画、広報、事務処理などについて、系統的な学習の機会がほしいという声もあがっており、兵庫県では、1997年度から、NPOと協働して「NPO大学（マネジメントコース、トライアルコース、ガバナンスコース）」（1997～2010年度、その後、認定NPO法人コミュニティ・サポートセンター神戸のNPOマネジメントスクールに継承）を開設した。講義に現地研修、ワークショップ、ゼミを組み合わせた長期の本格的学習であり、既に1,000人を超える修了生が巣立っている。

こうしたいわばOff JTとして行われる学習とともに、OJTとしての機能を果たしたのが、「災害復興ボランティア活動補助」（1995～2004年度、総額約19億円）による企画公募型の各種助成金である。書類審査に加え、応募者のプレゼンテーションによる審査→中間・最終段階での発表・交流会→報告書作成・配布→活動報告のホームページへのアップ、といった流れをすべて公開で行うことにより、団体・NPOが他の団体・NPOの活動内容や発表資料の作り方、プレゼンテーションの仕方を知って学習したり、またネットワークを広げたりするきっかけになることも多かった。

他方、1998年のNPO法施行後の被災地では、義援金や寄付金が一巡する中で、地域で役に立つ仕事をし、生きがいを得ながら、なお、経済的にもまわっていく取り組みへ向けて、幾つもの団体・NPOが模索していた。兵庫県は、1999年度から、1) そうした団体やNPOに300万円の立ち上がり助成をする「被災地コミュニティビジネス離陸応援事業」を開始、翌2000年度からは、2) 県立神戸商科大学（現兵庫県立大学）と組んだコミュニティビジネス・ゼミナール、3) 入門相談・情報提供事業、4) コンサルティング事業、また、5) 団体・NPOの活動支援とともに、そうした新しいしごとをしたい人と働く場のマッチングも行う「生きがいしごとサポートセンター」の設置等を、「コミュニティビジネス応援プラン」として、パッケージでスタートさせた。生きがいしごとサポートセンターは、その後、被災地外1カ所も含めて6カ所に増え、NPOによって（県からは補助金）、多様な事業が展開されている。

対象者の焦点をしぼった、「女性たちのしごとづくりセミナー」（県立男女共同参画センター、1995年度～現在）、「シニアしごと創造塾」（1998～2002年度）も開講され、いずれも定員を超える

応募者があって、前者は現在も継続されている。

これらのNPOやコミュニティビジネスの支援、阪神・淡路大震災ではじめて注目された「支援者支援」に大きな役割を果たしてきたのが、NPOを支援するNPO＝中間支援NPOである。現在では、兵庫県内で約30の中間支援NPOが活動しており、その経験は新潟県中越地震や東日本大震災の被災地などにも引き継がれてきている。

### ③生きがいづくりと役割

大きな災害になるほど復興の全体的進捗状況が見えず、先の見通しがわからなくて、ストレスや不安が高まる。災害によって、突然、今「すること」がない、自分がする役割がない状況に追いやられればなおさらだ。閉じこもっていく被災者を前にして、前例のない事業ではあったが、兵庫県では、学習をてことして、「生きがいづくり3事業」と言われる、いきいき仕事塾、フェニックス・リレーマーケット、高齢者語り部・昔の遊び伝承事業が取り組まれた。

いきいき仕事塾は、手芸・小物づくり、園芸、健康づくり、地域づくりの各コースに分かれて、週1回12回連続で学ぶ講座である。連続講座としたことで、回を重ねるごとに受講生同士や職員たちとのつき合いも深まり、受付や会場設営なども受講生でやるようになった。1996年度にスタートし、1999年度までの4年間は、離れた応急仮設住宅からもこられるよう、外出機会のきっかけをつくるために、交通費分にあたる受講手当が支給された。

初年度650人の参加で始まったこの事業は、1999年度末の応急仮設住宅の解消後も、受講手当はなくなったものの今日まで継続され、すでに15,000人を超える修了生を出している。修了生たちからなる「いきいきネットワーク」は、さまざまな地域のボランティア活動に取り組み、毎年1月17日のつどいには、ブースをだして炊き出しや小物の販売等も行っている。

このいきいき仕事塾でつくられたものや、被災地各地の応急仮設住宅等でつくられていた手芸品・小物を販売するために、同じく1996年度から1999年度まで展開されたのが、フェニックス・リレーマーケットである。83回行われ、1,500グループが出展したが、被災地のNPOとの協働がなければできなかった事業であった。

高齢者語り部・昔の遊び伝承事業も、同じく1996年度から1999年度に取り組んだものである。高齢者による、地域の被災前の姿の話や、お手玉・あやとり・こままわし・凧あげ等の昔遊びの伝承は、当初は受け入れ先の開拓に苦労したが、子どもたちと高齢者がともに過ごすゆったりとした時間の豊かさは、口コミで評判になり、あちこちからリクエストが急増した。4年間で417回の派遣、2,670人の高齢者による26,650人の子どもたちへの伝承活動が行われた。「毎晩のお手玉づくりで大変」と言いながら、訪れた小学校児童からの感謝の手紙を受け取ったある高齢者が、「長い間忘れていたけれど、頼りにされるといのは、しんどいけどいいものですね。」と語った笑顔は、担当者たちにとっても忘れられないものとなった。

この事業は、子どもたちへの伝承という役割が実感できたこと、少しではあるが有償であったこと、また、事前の研修を一緒に受講したり、必ず数人でグループを組んで活動したことで被災を語り合える友達ができたことなど、参加した高齢者に大変好評であった。そして同時に、周囲が復興に追われて大変な中であつた子どもたちが、目を輝かせて活動が楽しかったことを話してくれたという、親や教師からの感謝の声も多くあつた。その後各種講座の「学習の出口」の1つとして、地域の大人たちによって全県2,000ヵ所以上で展開されることになる「まちの子育てひろば」の先駆けとなった。

## 5. 東日本大震災後の取り組み～2011年以降～

### ①新しい動き

阪神・淡路大震災後のNPOやコミュニティビジネスの活動の展開は、東日本大震災後、NPOのいち早いネットワーク化や、コミュニティビジネスに加えたソーシャルビジネスの広がりにつながっていった。民間法人と行政が組んで、相談、研修、立ち上がり資金補助、資金調達・販路等についての継続的コンサルティングを一連の流れでパッケージで行う、岩手県「さんりく未来産業起業促進事業」や宮城県「みやぎ震災復興起業支援事業」、福島県「被災地復興創業支援事業」も、早い段階で立ち上がっている。

それとともに、①企業が、寄付、自社製品・サービスの提供、社員ボランティアなど活発な支援活動に参入してきていること、②インターネットを活用した事業指定型寄付やファンドが、個店や個々のNPOなどの立ち上がりに大きな役割を果たしてきたこと、③関西広域連合によるカウンターパート方式など自治体間の水平支援（応援職員の派遣）が大規模に継続していることなどは、東日本大震災後の大きな特色である。クラウドファンディングサイトの運営や共同事務所（コワーキングスペース）の貸し出し、起業家育成スクールなどに取り組む一般社団法人MAKOTO（仙台市）のような中間支援組織も出てきている。

また、若者たちが力をつけていくことを支援するために、福島県では、「福島復興の志と未来を担う覚悟をもった若者の育成」を目的として、「ふくしま復興塾」が2013年度から開講。8か月間にわたって学んだ成果として毎年年末にビジネスプラン発表会が行われている（1期生25人、2期生20人）。経営者を中心とした有志を発起人として、事務局を福島大学つくしまふくしま未来支援センターが担い、県内外の企業の協力を得、講師にも受講生にも産学民官が参画した協働のシステムは興味深い。また、講義・グループディスカッション・フィールドワーク・視察旅行等多様な手法による学習プログラムも特筆されるものであろう。被災地での様々な試みを学びとして提供するスタディツアーの開催（「いわきおてんとSUN企業組合」、福島県いわき市）や、被災地でのオーダーメイド視察・研修を「備える」という視点から企画・実施する三陸鉄道（株）（岩手県宮古市）の「震災学習列車」などの取り組みも始まっている。

### ②民間と行政の協働

東日本大震災から2015年3月で4年がたつ。この時期は、これまでの災害においても、自力再建者の一方、恒久住宅の目途がつかない被災者との差が拡大し、おかれた状況によって被災者、支援者、受け入れ側の地域住民などの間で、あつれきや、ギスギスした雰囲気広がりがちであった。被災者も支援者も行政職員も、中心になって活動している人たちが非常に多忙化・疲弊し、同じような活動をしていても、連携をとる時間がなかなかとれず、大規模な災害ほど復興の全体像がわからなくなりがちである。応急仮設住宅は、櫛の歯が抜けるように住民が恒久住宅に移転していく中で、空き室が増え、困難な状況を抱えた世帯が残っていき、自治会役員の引き受け手や集会施設の運営もむずかしくなっていく段階に直面する。災害復興公営住宅など恒久住宅では、コミュニティづくりや今後進む入居者の高齢化にどう対応していくかが課題となる。

目の前のやるべきことが山積する中で、各種制度や施策をマネジメントして活用していく機能、状況の変化にあわせて事業を立案したり提案していく機能が不足してくることも起こってくる。他方で、一方的に支援される側になって「ありがとう」と言い続けたくない、もっと学んで力をつけたい、復興の担い手になりたい、何かをしたいという声が増えてくるのもこの時期である。

民間と行政との連絡会議や協働事業も、既に数多く実施されているが、互いへの信頼関係に裏打ちされて、非常にうまく実働しているところと、課題を抱えているところがあるようだ。

行政にとって、民間への委託や補助が単なる安上がり化の手段だったり、人手がないので民間に丸投げして中身も知らないということだったり、逆に少しの情報をだすのにも防衛的だったりということにならないよう注意しなければならない。民間にとっても、行政との協働が、単にお金さえ出してくれたらあとは口をはさまないでほしいとなったり、逆に必要以上に行政の意向を気にして民間の良さを活かしきれないといったことにならないようにしたい。民間と行政の協働が実働するためには、抽象的に語るだけではなく、そのための具体的仕組みと、互いを信頼しあうマインド(意識)が双方にあることが必要である。そのうえで絶えず率直な議論を重ねながら現状の改善に取り組んでいくプロセス(過程)こそが、協働であろう。

### ③少子高齢・人口減少社会下の復興

阪神・淡路大震災が起こった1995年は、その前年に高齢化率(65歳以上人口の総人口に占める割合)が14.1%となって14%を超え、わが国が本格的高齢社会に入ったばかりの年である。当時、兵庫県の高齢化率は、全国平均を下回る12.9%であった。東日本大震災の前年の2010年国勢調査では、その兵庫県の高齢化率も全国平均と同じ23.1%まで上がり、岩手県27.2%、福島県25.0%、宮城県22.3%であった。わが国総人口も今世紀半ばには、3割減と予測されているが、被災地沿岸部の市町村によっては、5割減と推計されている。

東日本大震災からの復興は、こうした少子高齢・人口減少社会下で取り組む復興である。今後ますますこの傾向が強まっていく中で、防災・減災、復興は、全国どの地域においても、住民が一方的に支援される側に固定化されるのではなく、生きがいを持って支える側にも回れるものとして仕組み化されていく必要があるだろう。そして、そのためにも、このかん社会教育・生涯学習の歴史の上に被災地で蓄積されてきた「参画型」「協働型」「学習と実践のサイクル型」などの学習手法を、さらに一層工夫・発展させ、地域や職場などでの学習プログラムに活用・普及していくことが重要であろう。

### 参考文献

- 清原桂子, 2005, 「生活復興への協働」財団法人阪神・淡路大震災記念協会『翔べフェニックス～創造的復興への群像～』同協会, 117-164.
- 清原桂子・田端八重子・横山英子, 2014, 「学習と実践活動」「民間と行政の協働」公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構『生活復興のための15章』(復興庁委託事業), 92-99.
- 清原桂子, 2015, 「被災者の生活復興」公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構『翔べフェニックスⅡ～防災・減災社会の構築～』同研究機構, 257-282.
- 文部科学省「社会教育調査」各年版.