

復興期における図書館を考える—宮城県内の事例から

熊谷 慎一郎
(宮城県図書館)

1. はじめに

東日本大震災の発生から4年目を迎えた。宮城県では平成26年度から平成29年度までを再生期と位置づけ復興事業を進めている。基本的な考え方として、「進捗に遅れが見られる復興まちづくり等については、必要な財源や人材の確保などをしっかりと行い、迅速かつ着実に事業を進めていく。」としている⁽¹⁾。図書館の復旧復興は3年を経てどのように行われてきたのだろうか。これまでに、復旧支援者による事例報告は多数あるが、特定の図書館を取り上げ、復旧過程を詳細に論じたものは少ない⁽²⁾。

本稿では、図書館の復旧・復興状況を概観し、3年を経て顕在化してきた課題を明らかにする。図書館の復旧に当たっては一定の年数が必要であり、その間の図書館サービスをどのように実施するかが課題であることを明らかにし、東日本大震災復興交付金が図書館整備にうまく役立っていない点を指摘する。そして、図書館の役割、機能から再生期に果たす役割を政策的に論じるために、まちづくりに対する図書館の関わりを試論として提示し、今後議論の整理と検討が必要であることを明らかにする。

なお、本稿において、意見にわたる部分は筆者の個人的な見解であって所属組織とは無関係であることを予め承知願いたい。

2. 宮城県内の公立図書館等の現状

機会を得て筆者は東日本大震災における宮城県内の公立図書館等の被災状況を次の2点にまとめている。

- ・地震による被害により、震災以前の図書館サービス再開が困難になった図書館が多い。
- ・津波による被災地域では、図書館が高台にあり浸水を免れたところがある一方、浸水域にあった館は被害甚大である⁽³⁾。

このことは何度でも指摘しておきたい。図書館の復旧復興を考える、あるいは支援について考えるための基本的な確認事項となるべきと考えているからである。

上記2点から、図書館が図書館としてのサービスを発揮できない、提供できないのは、大きな揺れに伴う建物被害と、津波による建物流失であると言えよう。逆に建物が無事であれば、図書館を運営するスタッフと蔵書をもって、図書館の運営が早期に再開できることも明らかである。

2014年6月現在においても、宮城県内においては、石巻市図書館北上分館および雄勝分館の2館が東日本大震災の影響で休館している。建物に大きな被害を受けた南三陸町図書館や名取市図書館もまた仮設図書館としての運営が続いている。

3. 被災した図書館の復旧過程をめぐって

(1) 石巻市・南三陸町の例

前述の石巻市図書館の分館2館は、公民館内にあった。石巻市の策定した「被災公共施設再建（廃止）方針」⁽⁴⁾には、北上公民館および雄勝公民館の両館とも「移転新築する総合支所と複合化する」という方針が出されており、

既に新たな総合支所・公民館の建設にむけた準備が進んでいる。平成25年12月に策定された「石巻市総合計画実施計画（平成26年度～平成28年度）石巻市震災復興基本計画実施計画（平成26年度～平成28年度）」⁽⁵⁾は、第1部を「石巻市総合計画実施計画」、第2部を「石巻市震災復興基本計画実施計画」とし、「復興の基本理念」「策定方針」「重点プロジェクト」「膨大な事業費への財源確保」「施策別事務事業計画」「建設事業一覧」から構成されている。建設事業一覧には、3か年度での事業実施を目指すに当たったの目標値が掲載されており、「雄勝公民館災害復旧事業」「北上公民館災害復旧事業」が政策大綱4に位置づけられている。平成26年度に事業経費が計上され、基本設計を行うとされている。市長は平成26年度施政方針で以下のように述べている。

（前略）東日本大震災により被災した雄勝総合支所・北上総合支所、荻浜支所の庁舎につきましては、被災地域のまちづくりの核となる施設であり、公民館との複合施設として、防災集団移転促進事業による集団移転団地内へ平成28年度中の完成に向けて整備を進めてまいります。（後略）⁽⁶⁾

これら二つの公民館は津波によって壊滅的な被害を受け、現地復旧が困難であるとされたことで移転新築する総合支所との複合施設として整備することになったものである。現地復旧が困難であることから、公共施設の配置についての方針が決まってから具体的な設計へと動き始める。石巻市の場合、震災復興推進本部会議⁽⁷⁾がその検討の場になっている。例えば、雄勝公民館の配置については、平成25年度第4回会議にて「雄勝地域の拠点となるまちづくりの基本構想について」という点で審議されている。

[主な内容]

伊勢畑地区の高台に住宅地、総合支所（公民館）、消防署出張所、駐在所などを整備するほか、伊勢畑地区の低平地を盛土し、観光エリアとして硯伝統産業会館、市場型商業施設などを配置し、山と海の資源を活かした活気に満ちた空間として整備を図る⁽⁸⁾。

同様に、同会議第6回において「北上地域の拠点となるまちづくりの基本構想について」が審議されている。

〔主な内容〕

にっこりサンパーク周辺に、住宅地、総合支所（公民館）、消防署出張所、駐在所、小学校、保育所、福祉施設（放課後児童クラブ）といった施設を集約し、住まいと一体となった新たな拠点として整備を図る⁽⁹⁾。

これらの構想をもって、具体的な再建場所の見込みが立ち、次いで、基本設計を行う段階に進めることが可能になったことから、先に述べたように、震災復興基本計画実施計画の具体的な事業として進めることができるようになっていく。

石巻市と同様に大きな被災を受けた南三陸町の例も見ておきたい。南三陸町では、平成24年4月に志津川市街地の土地利用計画案を明らかにした。この計画案には、志津川市街地を新たに構成する土地のゾーニングが案として示されている⁽¹⁰⁾。この計画案によれば、志津川中央地区に、新たな志津川駅を予定し、付近には「公共公益ゾーン」を置き、ここに生涯学習センターや子育て拠点施設等を配置するとしている。平成26年3月には、公共施設の配置計画案を議会に提示した。これによれば、町内地区ごとに施設の配置場所と整備開設年度を記載しており、図書館は「（仮称）生涯学習センター」として公民館との複合整備し、平成29年度の開設を予定している⁽¹¹⁾⁽¹²⁾。

南三陸町の場合も、津波による壊滅的な被災を受けたことから、現地での復旧は困難であり、新たな場所での復旧を目指すことになる。冒頭で指摘した「浸水域にあった館は被害甚大である」という点はまさにこの現地復旧ができない場合に、「どこに」「いつごろ」施設を整備するかという点の検討に数年規模で時間が必要であることを示すものである。

(2) 気仙沼市の例

一方、浸水域に図書館があったわけではないが、地震による大きな被害を受けた図書館の再建も徐々に動きがある。例として、気仙沼市の気仙沼図書

館をあげたい。気仙沼図書館は、気仙沼市の中心部にある高台に位置し、直接の浸水はなかった。震災後は、地震の揺れによる被害のため、2階部分と児童室部分を立ち入り禁止としている。

気仙沼市は、平成24年度に「気仙沼図書館整備事業検討委員会」を設置した。検討委員会の委員には、市内で活動している読み聞かせボランティアや気仙沼市図書館協議会の委員をはじめ、図書館関係の有識者・学識者ら10名が名を連ねた。筆者も委員の一人として参画した。

検討委員会は、数回にわたる議論を経て、現在地に再建し、現在規模を上回る延べ床面積が望ましいとする報告を行った⁽¹³⁾。平成25年度には、「気仙沼図書館再建整備検討委員会」が設置され、施設計画を中心により具体的な検討を行い検討結果報告書にまとめた⁽¹⁴⁾。施設の整備方針として、(1)安全で快適な施設、(2)子どもにも大人にも幅広い市民に親しまれ、活発に利用される施設、(3)ユニバーサルデザインを取り入れた、利用者も職員も使いやすい施設、(4)環境に配慮した施設、(5)メンテナンスしやすく、長寿命の施設、(6)立地を活かした魅力的なデザインと周辺の施設と調和した外部空間を持つ施設というそれぞれの側面から整備を進めることが必要であるとした。さらに、前年度の検討に詳細を加え、以下のように「気仙沼図書館の目指す方向」を策定した。

(1) 市民の夢を育み、未来につなぐ図書館

「本を読む」ことは、子どもたちを含む人々の想像力を高め、知識と感性を豊かにし、より良き生、より良き社会をつくる礎となります。地域の歴史を知ることは、地域の未来を構想することにつながります。

今回の震災の痛手から回復し、新たな夢を育むためには、現実を見つめることが必要です。

図書館が、甚大な被害の状況について、記録を残し、後世に伝えて行くことが、災害に対するこころの備えとなり、将来における被害を最小化することを可能にするものです。

(2) 地域とつながり、地域がつくる図書館

気仙沼市は、昔から「海と生きる」まちとして発展してきました。また、豊かな自然と漁業を中心とした特色ある文化が育まれてきまし

た。図書館も、市民の高い文化性に支えられ、多くの寄贈文庫が寄せられ、海事水産図書なども重点的に収集しています。

これから、市民とともに、地域の独自性を育てる図書館として継続していくことが望まれます。

(3) 子ども、おとな、高齢者、障がい者のつながる図書館

復興計画の理念に掲げる「家族愛、他者への愛、郷土愛、愛の溢れるまちづくり」の具現化であり、地域の未来を担う子どもたちを育て、地域のあらゆる人々がつながる図書館を目指す必要があります。

建築物として、さまざまな人々が集える場所となるようユニバーサルデザインも当然のことであり配慮が求められます。

(4) 気仙沼の歴史と地域性を大切にしながら、世界とつながる図書館

「海と生きる」この地域は、天然の良港を活かして、国内航路の交易港、さらに、世界の海をまたにかけの遠洋漁業の基地として発展し、海外の港と交流してきました。

海との関係では、今回の震災のこともまた、他に伝えるべき記憶の一つといえます。この地域性を活かして、最近のテクノロジーの進展を踏まえながら、世界とつながる図書館を目指す必要があります。

また、気仙沼という地域の魅力は、市内外のひとが多く集まることです。気仙沼市は観光都市としての復興も重要なことから、ひとの集まる魅力的な「場」としての施設を目指すことも必要です。

(5) 教育機関としての専門性を活かして、資料とひとをつなげる図書館

図書館は、趣味や娯楽のための活用ももちろんですが、もっと広い役割を持っています。それは、情報相談業務（レファレンス・サービス）を通して、市民が遭遇するさまざまな問題を解決するための情報源となり、職員が情報探索の支援を行うことです。

また学校教育支援、子育て支援はもちろんのこと、行政支援や、地域産業起こしのための地域活性化支援も課題となります。

さらに、情報が仲立ちとなり、人と人とがつながり、元気のある地域を再生することが期待されます。

このような検討を経て、気仙沼図書館の再建の方針が固まり、平成26年度に基本設計を行うことが決まった。本稿執筆時点では公告が出ていないが、年度内に基本設計の設計者をプロポーザルによって決定し、着手することになっている。

気仙沼市の場合も、図書館の再建の方向が出るまでに、およそ3年がかかっている。その間、一部を立ち入り禁止として、現有施設にて図書館サービスを提供しているが、図書館の完成まであと数年かかる見込みがあり、それまでこの状況が続くことになる。

次項でも述べるが、本格復旧までの「つなぎのサービス」に対して、体系的な支援策の整備が必要であると指摘したい。

(3) 図書館整備と復興交付金

浸水域の図書館（に限らず公共施設全般的に言えることだが）の復旧には相当の時間が必要であることが明らかになったが、震災から現在まで既に3年が経過し、復旧期から再生期へとフェーズが進みつつある。つまり、施設の本格復旧を行うためのリードタイムは数年であることから、そのリードタイムを補うサービスが必要であることも一方で明らかである。施設の復旧については、社会教育施設の復旧補助があるが、リードタイムのための補助が体系立っていないことを指摘したい。

図書館の復旧には、災害復旧費を用いることができるが、以前あった図書館を再建することであって、面積を広くするとか機能拡張は原則として認められていない。震災からの復興のため、被災自治体には、東日本大震災復興交付金が交付され、一括で復興事業を執り行うことができるようになっている。この復興交付金は「(1) 東日本大震災により、著しい被害を受けた地域において、災害復旧だけでは対応が困難な市街地の再生等の復興地域づくりを、一つの事業計画の提出により一括で支援。(2) 復興地域づくりに必要な事業の幅広い一括化、自由度の高い効果促進事業、全ての地方負担への手当て、基金による執行の弾力化等、既存の交付金等を超えた極めて柔軟な制度。」⁽¹⁵⁾と謳われているが、図書館整備は復興交付金の対象事業になっていない。復興交付金の対象事業は「東日本大震災復興交付金基幹事業概要」⁽¹⁶⁾にある。例えば、読売新聞（2012年2月20日岩手版）は以下のように報じ

ている。

平野復興相が〔2012年2月〕19日、〔岩手〕県庁を訪れ、東日本大震災の津波で大きな被害を受けた沿岸12市町村のうち、宮古市以南の6市町の首長らと約2時間、復興に向けた課題について意見交換した。

一部の首長から、復興交付金について、「図書館を建設したいが、対象事業に含まれていない」と要望通りに事業が認められないことに不満が出た。これに対し、平野復興相は「被災自治体の負担がゼロだからこそ、コスト意識をもってほしい。増税までして、財源を確保していることを少し頭の中に入れてもらいたい」とクギを刺す場面もあった。

平野復興相は今月〔2012年2月〕末にも各市町村に通知される復興交付金の交付額について、「『1回目の審査だから厳しめにやれ』と事務方に指示している」とも語り、査定で申請額を絞り込むことも示唆した。（後略）

〔 〕内は筆者による補足。

仮設で図書館サービスを行うための整備費用等は市町村等設置者による負担と多くの支援によって成り立っている。もちろん、図書館サービスを住民に提供するの図書館の責務であって、設置者たる自治体の責務であるからそのための負担はやむなしとの考えもあろうが、図書館サービスの提供をどこまで行うかは当該自治体の行政政策上の位置づけであって、きちんと位置づけられていない場合は、あまり有効なサービスができない場合もある。このような本格復旧までの「つなぎのサービス」に対して、体系的な支援策の整備が必要であろう。

4. まちづくりに対する図書館の果たすべき役割

前節までに図書館の復旧過程を概観してきたが、図書館の復旧は図書館単

独で存在するものではなく、まちづくりのなかに位置づけられるものである。図書館は図書館でのみ存在しているのではなく、社会教育施設として、その地域のコミュニティの形成、あるいは維持に大きく寄与することができよう。

本節では試論として、まちづくりでもっとも重要な住民の合意形成という点に図書館が関わっていくことができないか探してみたい。

前述の図書館の復旧過程は、まちづくりのなかで図書館自身がどのように再建されるか、というものであるが、これに対して、図書館が、このようなまちづくりの検討の場にどのような役割を果たせるのか、という点も重要な点である。図書館の役割、機能から再生期に果たす役割を政策的に論じる必要があろう。本節ではまちづくりや住民の合意形成といった部分で図書館がどのように扱われているかについて指摘しておきたい。

一般に、今回の震災において、津波被災地ではその場所でのまちづくりが困難であるといわれている。

塩崎（2013）は、まちづくりと住宅の確保は密接に関係しており、まちづくりの合意形成に関してもまた密接に関係していると指摘している⁽¹⁷⁾。多くの津波被災地では、L1（数十年から100年に一度の津波）とL2（千年に一度の巨大津波）の二つのレベルを想定し、防波堤・防潮堤・2線堤⁽¹⁸⁾等多重防御の考え方によって対策がとられている。津波による浸水が想定される範囲については、非居住地域とし、高台へ移転するなどの計画がある。ところが、住む場所を変更し高台への移転は簡単にすすむものではない。移転先に自分の住まいが確保できるか、どんな生活環境が確保されるのか、といった事情に大きく左右されるからである。

このことは、被災者が生活に直面する課題である。

課題解決支援をもっと図書館が意識し、学校や病院、役場や銀行といった公共ゾーンをどう配置するかといったところに適切に情報を提供できないだろうか。まちづくりに対する情報提供をもっと意識的に被災地の図書館でできないものだろうか。

さまざまな主体によって、住民が自分たちのまちの将来を描くワークショップなどが盛んに行われている。また、さまざまな行政情報は、Webはもちろん、各地で住民説明会を開催したり、自治会を通じてアンケート調

査を行ったり、NPO等と協働で個別に訪問調査をしたりという方法で行き届いている。

このような中で、図書館はどのようにその役割としての情報提供を行うか、という点が課題であろう。行政やNPOといった住民の意思形成を求め、事業を実施したい側（事業主体）に対する情報提供と、住民の意思形成として意見を表明することを期待されている住民に対する情報提供と大きく二つの軸を考慮する必要がある。

事業主体に対しては、地域のこれまでがわかるような資料を提供し、事業実施に当たって必要なバックデータを提供することが必要であろう。一方、住民に対しては、情報を判断するために必要な情報、つまり、提示された情報を自分なりに消化し、意見を述べるために必要な情報を提供することが必要であろう。

特に後者は、待っていても図書館に来て調べるという行動をとる人ばかりではない。積極的に、図書館が、情報を得る・判断するといったリテラシーについてアピールし、図書館資源の最大活用をはかるべきだと思われる。

『レジャー白書2012』では、震災後の余暇を考えるという特集を組んでいる。本調査によれば、震災後のレジャーについて、「安全・安心志向」、「絆と繋がり志向」、「社会貢献志向」、「健康志向」、「自分らしさ志向」の5つの傾向があるとしている。このうち、「社会貢献志向」には、「他人や社会のために何かしたいと思う気持ちが強まっている」⁽¹⁹⁾と分析し、5つの志向グループのなかで最も特徴的であると指摘している。

この「社会貢献志向」に代表されるグループは、「他人のために何かしたい」という気持ちを持つ人が増えていることを示しており、その活動内容は、被災地支援やまちづくり、文化活動等さまざまな分野に広がるだろう。

一方、この調査では東日本地域を対象とした調査結果もとまとめられている⁽²⁰⁾。東日本におけるレジャーの障害として、「経済的なゆとり」や「時間的なゆとり」のほか、岩手/宮城/福島の3県では、「一緒に遊んだり楽しむ相手や仲間がいないこと」が目立っているという指摘があった⁽²¹⁾。「人が集う場を提供し、集った人々が一緒に活動する」という活動支援が社会教育の一つの役割であることは間違いない。この論考では、レジャー開発側の視点として、「地域の特性を見ながら、新しい試みや新しいレジャーを開発す

るマインドが求められていると考えられる」と結論づけている。この結論は、図書館のサービスを展開させる際に有用な視点となると考えられる。

復旧から再生へという段階において、さまざまなまちづくりに関係する事業、あるいは、住民の意思形成を求める事業に、図書館のミッションから寄与することができているとすれば、どのような政策か、できていないとすればなぜできないのか、について議論と整理が必要であろう。

5. まとめにかえて

宮城県では、平成25年度までに復旧期は終え、平成26年度から再生期へフェーズを移している。

再生期は平成26年度から平成29年度までの4か年を設定し、基本的な考え方として、「進捗が遅れが見られる復興まちづくり等については、必要な財源や人材の確保などをしっかりと行い、迅速かつ着実に事業を進めていく。」としている。もちろん、すべての被災から復旧が完全に終わったから再生フェーズに入る、といったものではないが、行政政策上の区切りとしては意識しておきたい。

県内の自治体では、沿岸15市町および内陸6市町において、震災復興計画が策定されている。計画期間の終期は自治体により異なっているが、多くは平成27年から32年までとしている⁽²²⁾。復興計画には、震災からの復旧はもちろんだが、これからのことを見据え、多重防御、集団移転といったまちづくりに関するハード、ソフト両面の政策が見られる。

復興は住民が震災と向きあい、人と人とながかり、様々な団体と有機的な結びつきを得てコミュニティを形成していく過程にあるといえる。

図書館には、その地域の情報の拠点となり、共同体の記憶装置としてアーカイブ機能の発揮が期待される。これらは復興期に発揮できる重要なものである。このアーカイブ機能については、現在、宮城県が県内市町村と連携して震災関係資料のデジタルアーカイブの構築を進めているところである。こういった協働事業については本稿では触れていなかったが、機会を改めて論じることにはしたい。

震災から3年を経て一層はっきりしているのは、震災前に図書館が暮らしに根付いていた地域では、図書館の復旧を望む声があがり、そうでない地域では声があがっていないといった状況である。現実には現実として捉え、状況を改善していきたいと思っている。

図書館には生涯学習の拠点としての役割のほか、個々の自立を支える知的拠点としての役割を意識していきたい。このミッションが社会的に共有されなければ、図書館の復旧・復興はあっても、図書館が復興に真に力を発揮する機会が得られない可能性がある。図書館がその役割を意識し、積極的に訴えていく必要があり、自治体の中で、きちんと位置づけていく必要があるのだと考えている。

注・引用文献

- (1) 宮城県. 宮城県震災復興計画 2011
- (2) 拙稿「東日本大震災と図書館：図書館を支援するかたち」『ライブラリー・リソース・ガイド』6号, 2014 8-54頁には、南三陸町図書館が再開するまでの約半年の動き、名取市図書館の仮設図書室の開設までの約10か月の動きについて詳細にまとめている。
- (3) 例えば以下の文献を参照。
 - a) 「図書館がその役割を果たすために：東日本大震災後の宮城県内市町村図書館の状況から」『図書館雑誌』108-3, 2014.3. 170-172頁
 - b) 「東日本大震災と図書館：図書館を支援するかたち」『ライブラリー・リソース・ガイド』6, 2014 8-54頁
 - c) 「東日本大震災からの図書館の復旧・復興支援：宮城県図書館の役割」『情報管理』54-12, 2012.3, 797-807頁
 - d) 「図書館の役割を問い直す：東日本大震災の経験から」『日本生涯教育学会年報』33, 2012, 157-168頁
 - e) 「東日本大震災からの復旧・復興と宮城県図書館の取組み」『情報の科学と技術』62-9, 2012.9, 385-390頁
- (4) 石巻市『被災公共施設再建（廃止）方針』2012
- (5) 石巻市『石巻市総合計画実施計画（平成26年度～平成28年度）石巻市震災復興基本計画実施計画（平成26年度～平成28年度）』2012
- (6) 平成26年度施政方針 <http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/0020/71>

- 97/20140327121711.html, 2014年7月3日参照
- (7) 石巻市震災復興推進本部会議 <http://www.city.ishinomaki.lg.jp/d0110/d0030/d0010/index.html>, 2014年7月3日参照
 - (8) 石巻市震災復興推進本部会議 第4回 (2013年7月18日開催) <http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/7579/20130726140814.html> (閲覧日: 平成26年7月6日)
 - (9) 石巻市震災復興推進本部会議 第6回 (2013年9月2日開催) <http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/7579/20130920141423.html> 2014年7月3日参照
 - (10) 南三陸町復興事業推進課『志津川地区復興まちづくりだより』2号, 2012.4
 - (11) 公共施設整備計画案 <http://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/index.cfm/6,5324,40,html>, 2014年7月15日参照
 - (12) 建設新聞2014年4月1日付け「南三陸町 配置計画 28公共施設整備へ」記事内には、「生涯学習センターは、公民館と図書館の機能を持つ施設で、中央地区の住宅団地内に確保する。面積は敷地に9250 m², 延べ床に3000 m²を想定。概算事業費は15億0375万円を試算した。28年度の開設を予定する。」とあり, 開設年度に揺れが生じている。
 - (13) 気仙沼図書館再整備事業検討委員会「気仙沼図書館再整備事業検討委員会検討結果報告書」2013
 - (14) 気仙沼図書館再建整備検討委員会「気仙沼図書館再建整備検討委員会検討結果報告書」2014
 - (15) 復興庁「東日本大震災復興交付金制度概要 [平成26年6月更新]」 http://www.reconstruction.go.jp/topics/post_90.html, 2014年7月15日参照
 - (16) 復興庁「東日本大震災復興交付金基幹事業概要」 <http://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf>, 2014年7月15日参照
 - (17) 塩崎賢明「東日本大震災復興の課題」『都市とガバナンス』vol. 19, 2013.3, 17-24頁
 - (18) 堤防の機能として利用することを意識された鉄道や幹線道路の盛土を指す。
 - (19) 『レジャー白書2012』116頁
 - (20) 『前掲』p. 136
 - (21) 『前掲』p. 136
 - (22) 拙稿「図書館の役割を問い直す: 東日本大震災の経験から」『日本生涯教育学会年報』33, 2012に一覧あり