

コミュニティ施設整備における日韓の違い

－ 新築と更新・再生の法制度 －

日大生産工 ○広田直行

日大生産工（院）
日大生産工

加藤尚裕
北野幸樹

日大生産工（PD）
日大生産工

杉本弘文
川岸梅和

1. はじめに

公民館設置当初、その役割は事業を施し設けることであり、施設を設けることなく事業を進めることにあった。その後、我が国における社会教育施設は、法制度によって守られ整備が進められてきた歴史を持つ。しかしそこにはメリットとデメリットが共存し、施設の新設には有利でも更新・再生には不利な部分もみえてきている。施設が当初の役割を終えたとき、次の役割を与える際に何が問題となっているのか。また、施設整備の方法に問題はないか。韓国の事例を参考にして検討を試みる。

2. 日本のコミュニティ施設整備の変遷

コミュニティ施設といえば、地縁的な生活圏域で日常的にコミュニティ活動を支えるための施設であり、教育施設、福祉施設、商業施設、医療施設など、様々な施設が含まれる。ここでは、中でも地域事情と密接に関わる地域集会施設を中心に進める。

我が国の教育・集会施設といえば公民館とコミュニティセンターが代表的である。公民館は社会教育施設として1949年に法制化され、旧文部省の管轄による国庫補助の下に、全国に約19,000施設が現存し、地域の教育・自治・福祉の拠点施設となっている。一方、コミュニティセンターは、1972年にユネスコ総会の教育部会で提出されたいわゆる“フォール報告書”に端を発し、生涯教育の全教育体系を再整備することへの提言に基づいたものであると考えられる。翌73年に、旧自治省の「モデルコミュニティ事業」として、千葉市にコミュニティセンターの整備が始められている。この他にも、地区センター、近隣住区センター、旧農水省により整備された生活改善センター等、様々な類似・関連施設があり、施設乱立といわれている。

2.1 公民館の整備

1946年、社会教育法の制定に先立って、文部次官通牒「公民館の設置運営について」が発令され、この頃より公民館という施設名称が使われ始めている。法制化前の施設の多くは、既存施設からの転用であり、その役割は事業を施し設ける事であり、施設を設けることなく事業を進めることに重点が置かれていたといえる。法制化以降は、国庫補助が終焉となる1999年まで、中央公民館、地区公民館、公民館分館など、対象圏域や配置上の違いはあるものの、おおそ中学校区に1館の目標で整備が進められている。2001年には、補助金によって建設された公民館が、社会教育施設の範囲で転用、施設名称の変更が可能になっている。この規制緩和により、特に市町村合併が行われた地域では、教育・集会施設の再編が盛んになっている。

2.2 コミュニティセンターの整備

コミュニティセンターは、設置が始まった当初よりそのほとんどが新築で設けられている。整備方法は地域によって異なるが、地域分割に「コミュニティ区」という方法を新たに取り入れ、住民要求により設置計画を進めている「武蔵野方式」や、1973年より利用圏域、施設規模、施設機能などの計画基準に変更を加えながら整備を進めている「横浜方式」など、地域的に特徴をもって整備されている。特に、「横浜方式」では、1973年の整備開始時から施設規模、施設機能、利用圏域などについて4期に渡る中・長期計画の見直しを行い、現在は18行政区に目標とした80館が設置されている。

以上のように、我が国の教育・集会施設は、利用圏域、施設機能、施設規模などの詳細な計画を立て、社会的変化を踏まえた長期的展望に基づいて、新築により整備が進んでいるといえる。

Difference between Japan and South Korea in Maintenance of Community Facilities

- Legal System of Building and Renewal -

Naoyuki HIROTA, Takahiro KATO, Hirofumi SUGIMOTO, Koki KITANO and Umekazu KAWAGISHI

3. 日本のコミュニティ施設の更新事例

3.1 市町村合併による再編

関東地区で最も早く合併が行われた、千葉県野田市（旧野田市と旧葛飾郡関宿町の合併）では、施設配置・規模の変更を行わず、施設名称・ネットワーク・職員体制の変更で再編を行っている。合併前は双方ともに公民館とコミュニティセンターが混在する地域であったが、合併を契機として、一部のコミュニティセンターを公民館に名称変更し、職員体制・運営方式も既存公民館に準じ、1中央公民館と10（地区）公民館に再編している。これにより、中学校区に1公民館の配置となり、新たなネットワークが形成されることとなった。

コミュニティセンターとして継続利用となった施設は、公民館の境界領域に建つ支所と複合された施設であり、公民館補完施設として残されている。変更を最小限に抑え、職員体制により事業の充実と機能的な補完を目指した再編事例である。

3.2 公共ストックとなっている社会教育施設

2006年、千葉県36市における過去25年間に発生した公共ストック空間の建物種別は、青年館、小学校、公民館、幼稚園、保育園、福祉施設の6種別に集約されており、特に青年館の廃館が顕著であることが明らかとなっている。

青年館は、昭和40年頃から青少年の健全な育成を目的として設置されてきたが、情報化の進展や高学歴化などの社会の流れにより、昭和60年頃から徐々に利用は減少し、その役目を終えてきている。千葉県における青年館の総数は819事例確認できている（継続調査中）。この内、継続して使用されているのは286事例、転用が404事例（50%）、解体が105事例、不明が24事例となっている。転用された事例のほとんどが自治会等へ譲渡され、集会所や老人いきいの家等の利用となっている。自治体によっては「既存不適格を解消する予算がなく、地域へ譲渡した。」との言葉も聞かれるが、地域需要とは関係なく、転用後の用途を各自治体で一律に決めている点に課題がある。

4. 韓国自治センターの整備過程

韓国では、1994年に地方自治法が改正され、1995年には統一地方選挙の実施により、地方自治が復活している。このような社会変革のなか、1999年から韓国住民自治センター（以下、自治センターとする）の設置が急速に進められ、2002年までに全国で約1,700館の設置が完了している。これらの多くは〔予備軍〕と〔洞事務所（支所）〕として使われていた施設からの転用によって整備されている。その手順は、第一段階として、既存施設をスケルトンのみとして、〔予備軍〕+〔洞事務所〕+〔自治センター〕としてインフィルを再構成する。一気に設置は進むが、この段階では施設配置に取り決めはなく、利用圏域や対象人口にバラツキが生じている。そのため次の段階では、対象圏域（半径約600m）や対象人口（約20,000人）を満たしていない事例や、利用状況が低い事例について整理・統廃合化を行う。この場合、廃止となる事例はさらにリモデリングにより、別機能へと転用される。また、規模的、機能的に1施設で集約不可能な場合は、2事例が新築の1事例に統合され、既存2事例は他機能へと転用される。自治センターの統廃合によって発生する余剰施設について、現状では基本的に福祉施設として転用される方向が決定されている。これらの整備手順は我が国の公共整備方式と大きく異なる点である。

5. まとめ

日本と異なる韓国の施設整備を以下にまとめる。

- ① 施設転用による整備方法は2つの段階に整理できる。韓国独自の公共施設整備のシステムで、まず短期間で対象とする全域の再利用可能な既存施設を改修し、配置を完了する。次に、数年の利用状況の結果で統廃合により再配置を行う。
- ② 韓国には「リモデリング法」という改修工事に対する緩和規定がある。