

地域防災における公民館の役割について

平田あや（名大農）・田中隆文（名大院生命農）

災害時における自助・共助の重要度が高まってきているが、住民の防災意識は高くないという現状がある。住民の防災意識向上の方策の一つとして、社会教育施設が活用されている。その中でも公民館等の施設が、地域住民の防災意識を高めるために、どう活動しているのかに関心を持った。今回、「地域の防災拠点形成事業プログラム」に参加した幾つかの公民館の活動事例について調べ、そのうち一部の公民館に対して聞き取り調査を行った。それらを元に、住民の防災意識の向上のために、公民館がどうあるべきか考察した。その結果、公民館は拠点として防災活動を促す役割、地域住民は地域の問題に気付き改善していく役割があると明らかになった。

キーワード：防災・減災 公民館 地域住民 自助・共助 防災意識

I 背景・目的

災害時における自助・共助の重要性が高まる一方で、報道などの見聞きを通すと、住民の防災意識は高くないのではないかと感じる現状がある。住民の防災意識向上の方策の一つとして、社会教育施設が活用されている。平成17年には、3府省の合同で、「地域における防災に係る教育・啓発活動の推進について（通知）」が出され（1）、平成26年には「公民館等を中心とした社会教育活性化支援プログラム」の5テーマ内の「地域の防災拠点形成事業プログラム」において、公民館が中心となった防災事業が実施されてきた（2）。

本研究では、「地域の防災拠点形成事業プログラム」を実施した公民館を対象に、聞き取り調査を実施した。調査結果から、地域防災において、公民館と地域住民がどのような役割を担うべきかについて考察した。

II 方法

1. 聞き取り場所の選定

1.1 「地域の防災拠点形成事業プログラム」の概要

「地域の防災拠点形成事業プログラム」は、平成26年に文部科学省から公民館等社会教育施設への委託により実施された「公民館等を中心とした社会教育活性化支援事業プログラム」のうち、地域の防災拠点形成をテーマにしたものである（2）。プログラムに参加した14の自治体のうち、愛媛県の2つの自治体の事例の概要を調べた。また、それらの自治体から、聞き取り調査場所を選定した（表-1）。

1.2 新居浜市の事例の紹介

新居浜市は、東海・東南海・南海地震への備えが必要な地域である。また、「地域ごとに津波被害や池の堤防の決壊及び山崩れによる土砂災害など深刻な被害が想定されている」地域でもある。この事業には市内5つの公民館が参加した。各校区のまちづくり推進委員会と生涯学習推進委員会、および各公民館が中心となり事業を実施し

てきた（図-1）（3）。

この事業で得られた成果は、公民館を中心とした関係機関との連絡体制が構築されたこと、防災講座や訓練等の実施により防災意識の向上が図られたこと、防災士や地域リーダーを中心とした自主防災組織づくりがなされたことの3つとされている（3）。

1.3 西条市の事例の紹介

西条市は、南海トラフ地震における「愛媛県被害想定調査結果最終報告」により、市の沿岸部の広範囲が浸水地域となることが想定されている。しかしながら、このプログラムの概要説明では、「過去に災害被災経験がほぼなく、地震津波等に対する警戒感が低い」ことが地域の現状として述べられている。この事業には西条公民館が参加した。平常時は西条校区防災協議会が中心組織であり、災害時は避難所ごとに対策本部を設置することが事業実施体制図（図-2）に明記されていた（4）。

この事業で得られた成果は、自主防災組織率の向上、地域防災ネットワークの構築に向けた準備、地域としての自主予算化の模索の3つとされている（4）。

1.4 新居浜市と西条市の事例の比較

両者の事例の共通点は、自主防災組織の結成などの、自助・共助が進んだことや、公民館を中心として各組織が連携できるような対策がされていたことであった。相違点は事業実施体制であった。新居浜市では、まちづくりをする住民団体の一部が防災を担っており、西条市では防災を専門に取り組む住民組織が事業を担っていた。

2. 聞き取り場所の紹介

新居浜市の公民館3か所と西条市の公民館1か所、それぞれの市の防災を担当する課に聞き取り調査をした（表-1）。

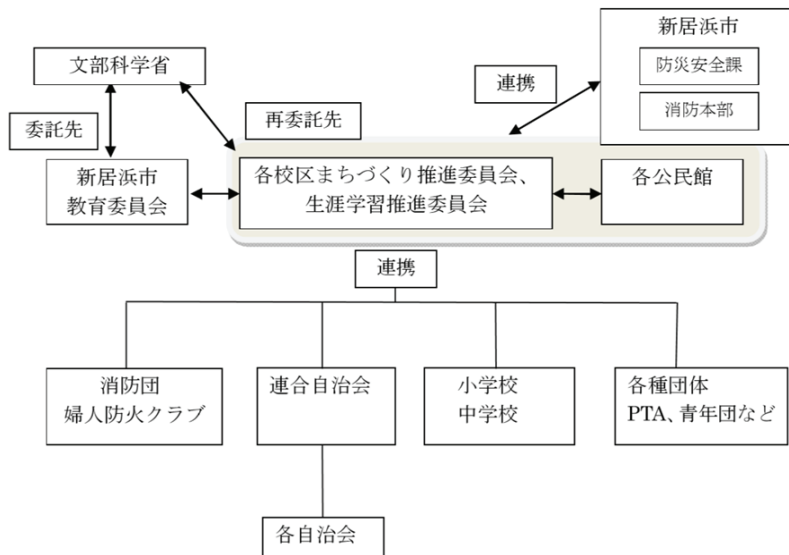
・角野公民館（新居浜市）

人口：11,635人 世帯数：5,534戸（5）

HIRATA Aya*, TANAKA Takafumi

The role of Kominkan in local disaster prevention

Hirata.aya@a.mbox.nagoya-u.ac.jp

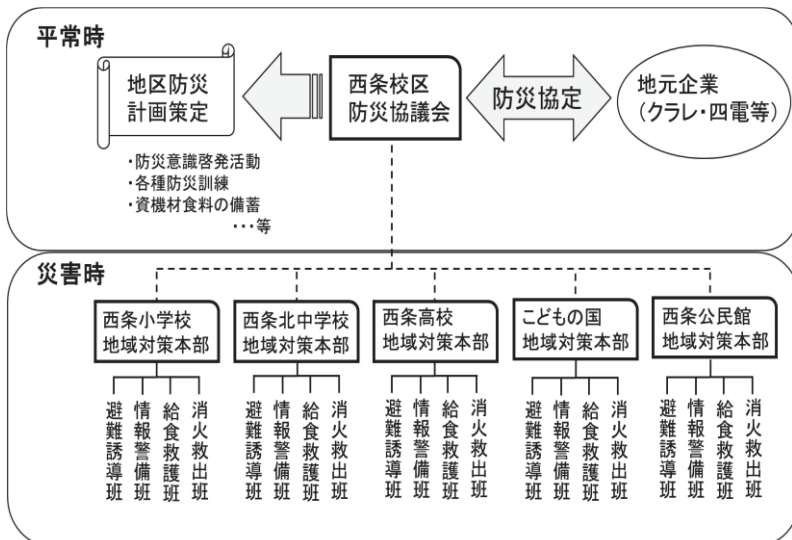


図—1 新居浜市 事業実施体制図 (3)

町中にある公民館である。海の近くであり、埋め立て地の多い地区である。洪水・津波のときは建物 2 階以上が避難所となる (8)。

- ・新居浜市役所 防災安全課
- ・西条市役所 危機管理課

なお、上記の「地域を維持する活動」という言葉について、町中の公民館はサークル活動をよくしているイメージがあるかもしれないが、新居浜の田舎の地域は、町中の公民館よりも地域を維持する活動が多めな印象があるという主事の方の話に出てきた。小学校と地域が合同で運動会を開催しているなど、「地域を維持する活動」⇔「地域に密着した活動」であると考えられる。



図—2 西条市 事業実施体制図 (原図は 4 : 著者が転写し一部加筆)

山側の地域で 15 年ほど前に土砂災害の被害経験がある。年に 1 度、校区防災訓練を実施している。

- ・船木公民館 (新居浜市)
人口 : 7, 140 人 世帯数 : 3, 348 戸 (5)
公民館の近くに、住民に親しまれているため池がある地域。年に一度、校区防災訓練を実施している。公民館にお年寄り全員分の要支援者リストがある地域。
- ・浮島公民館 (新居浜市)
人口 : 3, 543 人 世帯数 : 1, 645 戸 (5)
海際の地域である。公民館は津波の際は利用できない施設になっている (6)。主事の方の話によると、「地域を維持する活動」が多めな公民館だということだった。年に 1 度、小学校と合同で校区防災訓練を実施している。
- ・西条公民館 (西条市)
人口 8, 181 人 世帯数 : 3, 725 戸 (7)

表—1 聞き取り日と聞き取り先

日付	聞き取り先
8月19日	角野公民館
8月27日	浮島公民館
9月4日	船木公民館
9月9日	新居浜市役所 防災安全課
9月12日	西条市役所 危機管理課
9月12日	西条公民館

Ⅲ結果・考察

聞き取り結果を 4 項目に分類して紹介する。

1. 公民館活動の特徴

1. 1 公民館活動全般の特徴

- ・住民・住民団体・公民館の間での連携がしやすい (角野公民館, 船木公民館談)

- ・自治会加入の有無によらず、利用しやすい (船木公民館, 西条市役所談)
- ・公民館単独での活動は難しいが、拠点として活動主体の 1 つになりやすい (西条公民館談)
- ・職員が防災の専門家でないため、自力で防災活動を行うことが難しい (西条市役所談)

1. 2 サークル等の生きがいの活動に対する、防災活動等の「為になる」活動の特徴 (すべて角野公民館談)

- ・公民館が決定するのではなく、住民主体の団体が中心となって取り組んでいる
- ・興味のある人のみでなく、地区に住む人全員が参加の対象である
- ・参加人数が多い
- ・自治会を通して呼びかけるなど、参加人数を増やすための働きかけがより盛んにされている

公民館活動の特徴として、連携がしやすい・利用がしやすいという利点があることが、複数の聞き取り場所から挙げられた(角野、船木、西条)。一方で公民館だけの活動は難しいという特徴ももっていた(西条)。このことから、公民館は、地域住民が集まり、連携し、活動するための拠点という特徴ももっていると思われる。公民館のもつ拠点という特徴は、プログラムのテーマである、「地域の防災拠点形成」をより促進させるために、地域住民に活動を促せるという強みにもなり得ると考えた。

2. 「地域の防災拠点形成事業プログラム」のその後

- ・今活動をしている地区の防災会とは別のものである(角野公民館談)
- ・分からない(船木公民館談)
- ・継続していない(西条公民館談)
- ・防災の取組みは知識のある人がリーダーにならないと続きにくい(西条公民館談)

聞き取り結果から、聞き取り先の全ての公民館において、「地域の防災拠点形成事業プログラム」は継続していないことが分かった。しかし、事業名として残っていないが、プログラムがきっかけになった防災活動が継続しているのかなど、別の形で活動が残っているのかどうかは分からなかった。

3. 防災活動の変化

3.1 公民館

- ・大きい土砂災害被害のあった15年ほど前から防災活動が盛んになった(角野公民館談)
- ・校区全体の防災会ができた。また最近では自治会単位の防災会が住民によって自主的に立ち上げられている(角野公民館談)
- ・机上訓練を行っていたが、2、3年前から、体験訓練を行うようになった(浮島公民館談)
- ・校区防災訓練をするようになった(図-3)(船木公民館談)



図-3 船木校区防災訓練の様子(2019年9月8日)

なお、大きい土砂災害被害のあった15年ほど前の時期について、主事の方によると、平成18年頃ということだったが、台風に伴う豪雨により土砂災害が多発した、平成16年であると思われる(9)。

3.2 市役所

- ・防災活動は阪神淡路大震災から大きく変わった(新居浜市役所談)
- ・公助が当たり前だという認識が変化した(新居浜市役所談)
- ・職員向けの、防災について学ぶ研修や講座が充実した(新居浜市役所談)
- ・防災マップで危険度を示すなど、するべき対策について呼びかけることが増えた(新居浜市役所談)
- ・以前は市が主導して総合防災訓練が行われていたが、今は地域が主導して、地域ごとの防災訓練が行われている(新居浜市役所談)
- ・実施する防災訓練が展示型のものから体験型のものに変化し、さらに市から呼びかけをしていた訓練が、住民と一緒に考えて訓練する形になった(西条市役所談)
- ・説明会や訓練の内容に対する、住民からの要望が、より具体的になってきた(西条市役所談)

聞き取り結果から、防災活動の変化として、実体験や、より具体的な防災対策が増加したという印象を受けた(角野、浮島、船木、新居浜市、西条市)。また、自主的な防災会の結成や、住民が運営に関わる防災訓練がされるようになったことから、防災活動に対する住民の主体性が増していると感じた(角野、新居浜市、西条市)。これらのことから、地域全体としての防災機能は高まっていると考えた。

4. 防災意識向上のための工夫・今後の課題

4.1 工夫

- ・住民参加を促す(角野公民館、船木公民館、浮島公民館談)
- ・防災用の備品を使う機会を、地域行事などの普段の活動に取り入れる(角野公民館談)
- ・主体的な活動を促すよりも、まずは公民館から活動を発信することが多い(浮島公民館談)

4.2 今後の課題

- ・防災訓練の参加人数を増やす(角野公民館、船木公民館談)
- ・中学生と一緒にする防災の取組みがまだ無いため、それを作る(角野公民館談)
- ・女性の防災士を呼んだ、女性向けの防災講座を継続させる(浮島公民館談)
- ・今公民館に来てくれている人の、防災意識をレベルアップさせる(受け身な人を防災について発信する側の人

にする) (西条公民館談)

- ・防災意識が低い人とそうでない人の意識の差を無くす (西条市役所談)
- ・防災に関する周知を徹底する (西条市役所談)
- ・要支援者の把握と、災害時に助けられるように訓練・勉強をしていく (浮島公民館談)

浮島公民館の主事の方から、高齢者が火事で亡くなったときに、お年寄りの居場所や、取るべき行動について分からなかったことを問題に感じた青年団から申し出があったことが、要支援者の把握を進めるきっかけになったという話を伺った。

聞き取り結果から、地域の防災意識を向上させるための課題は複数あることが分かった。防災意識の向上のためには、住民の意識の変化や気づきが防災活動や行動に繋がることが有効なのではないかと考えた。この理由は大きく3つある。1つ目は、防災活動への参加や対策についての呼びかけは、公民館や行政ができるものの、災害に備え、安全を確保する行動を取るのは住民自身であるからである。2つ目は、実際にその地域に住んでいる住民だからこそ気づく地域の課題があると考えられるからである。3つ目は、住民自身が必要性を感じて始める活動の方が、活動のモチベーションや継続性が高いと考えられるからである。

IV まとめ

1. 結論

「地域の防災拠点形成事業プログラム」は、聞き取り先の公民館で継続していなかった。地域の防災機能は高まってきているが、事業と関連があるのかは分からなかった。

公民館は、地域住民が集まり、連携し、活動するための拠点として、住民に活動を促す役割があるのではないかと考えた。

地域住民は、地域の問題に気づき、主体的に改善していく役割があるのではないかと考えた。

2. 今後の課題

上記の結論を裏付ける為に、「地域の防災拠点形成事業プログラム」に参加した14の自治体の公民館に対して、結論を裏付けるようなアンケートを実施したい。

謝辞

本研究を遂行するにあたり、聞き取り調査にご協力いただいた、角野公民館、船木公民館、浮島公民館、西条公民館、新居浜市役所 防災安全課、西条市役所 危機管理課、船木連合自治会の皆様にお礼申し上げます。

引用文献

- (1) 公益社団法人 全国公民館連合会 (2017) 新訂 公民館における災害対策ハンドブック 第一法規株式会社 pp160-161
- (2) 公益社団法人 全国公民館連合会 公民館等を中心とした社会教育活性化支援プログラム (H26) <http://www.kominkan.or.jp/02info/all/20160217gpt0000.htm> (閲覧日 2019年12月19日)
- (3) 愛媛県新居浜市 平成26年度「公民館等を中心とした社会教育活性化支援プログラム」事業報告概要シート <http://www.kominkan.or.jp/02info/all/20160217pdf/20160221.pdf> (閲覧日 2019年12月19日)
- (4) 愛媛県西条市 平成26年度「公民館等を中心とした社会教育活性化支援プログラム」事業報告概要シート <http://www.kominkan.or.jp/02info/all/20160217pdf/20160212.pdf> (閲覧日 2019年12月19日)
- (5) 新居浜市教育委員会 (2019) 新居浜市の教育 令和元年度版 新居浜市教育委員会 p19
- (6) 新居浜市 市民部 防災安全課 (2019) 新居浜市 総合防災マップ 新居浜市 市民部 防災安全課 pp16-17
- (7) 西条公民館 (2019) 西条公民館だより 5月号 <https://www.city.saijo.ehime.jp/uploaded/attachment/34631.pdf> (閲覧日 2019年12月19日)
- (8) 西条市経営戦略部危機管理課 (2018年度) 西条市地域防災計画 資料編 西条市防災会議 p65
- (9) 一般社団法人 四国クリエイト協会 四国災害アーカイブス <http://www.shikoku-saigai.com/> (閲覧日 2019年12月23日)