

公民館から育む地域防災の在り方～石井町中央公民館をケーススタディとして～

建築計画研究室 森野 怜樹

(令和5年2月8日)

1. 研究背景と目的

過去の大規模災害で多くの公民館施設が避難所として利用された。また、公民館施設は避難所としての利用だけではなく、ボランティアの拠点・物資の備蓄庫・遺体安置所・復興拠点として様々な役割を担い、発災直後から復興時まで地域の拠点として役割を果たした。しかし、教育委員会の運営する館において、避難訓練・防災講座を実施しない館の割合が高く、地域の防災拠点としての認知度が低いのが現状である。

本研究では、公民館から育む地域防災の在り方を検討するため知見を得ることを目的として、特に災害リスクの高い徳島県石井町にある石井町中央公民館(写真 1)を対象として、防災機能の現状調査による課題抽出を行った。明らかになった課題をどの機関が関わり、解決する必要があるのかという視点で分類した上で具体的な対応策を検討する。合わせて平常時の機能向上を目指した持続可能な公民館の在り方を提案する。

2. 研究方法

まず、過去の大規模災害で公民館が地域の防災拠点としてどのような役割を果たしていたのか調査する。また、統計データからみてどのような課題があるのか調査を行う。次に、石井町の防災機能と石井町中央公民館の防災対策の現状を調査するために石井町危機管理課および石井町中央公民館へヒアリング調査を行う。明らかになった課題を整理し、非常時の機能強化につながる対策を検討する。また、石井町中央公民館の利用者へのアンケート調査をもとに、住民のニーズに合った持続可能な公民館の在り方を提案する。

3. 石井町の災害リスク

「地震」については、南海トラフ地震想定では最大震度が7、中央構造線断層地震想定によると最大震度7となっている。「洪水」については、飯尾川・江川・鮎喰川流域想定最大降雨における浸水深では0.5m~3.0mの浸水区域が広範囲にわたる。また、吉野川流域想定最大規模降雨における浸水深では町の大部分が5.0m~10.0mの浸水区域となっている(図1)。「地震」については、石井町の指定避難所の全施設(20施設)で対応可能である。しかし、「洪水」では、飯尾川・江川・鮎喰川流域想定最大降雨での浸水対応可能施設は8施設であり、吉野川流域想定最大規模降雨での浸水対応可能施設は1施設である。このことより、「洪水」による災害リスクが高い地域であり、対応可能な指定避難所が少ないといえる。

4. 石井町危機管理課及び石井町中央公民館へのヒアリング調査

石井町危機管理課へのヒアリング調査により、自主防災組織の育成や住民への情報伝達方法、洪水に対応した公民館の防災機能強化、避難の長期化に対応できる公民館の設備充実に課題があることが明らかになった。

中央公民館へのヒアリング調査より、年間利用者が約15,000人(令和3年度)と多く、様々な講座やイベントが開催されている地域のコミュニティ拠点としての役割を果たしていることが分かった。災害時備えとして、非常用の発電機などの備蓄を2階に配置していることが分かった。しかし、独自の避難所運営マニュアルなどはなく、災

公民館 → コミ: 7.1
1. 公民館



写真1 指定避難所となっている
中央公民館外観

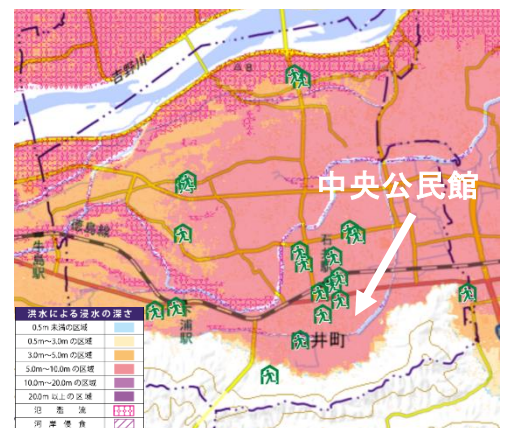


図1 吉野川流域想定最大規模降雨における
浸水深

害対策は危機管理課へ一任しており、災害時のレイアウトなど考えられているだろうという認識であった。しかし、危機管理課へヒアリング調査を行った際公民館の災害時のレイアウトなどの具体的な対策は考えられていなかった。公民館と行政との間に相違があり、連携不足の課題が明らかとなった。

6.石井町中央公民館利用者のアンケート調査

災害時や平常時のニーズを把握することを目的として中央公民館の利用者へアンケート調査を行った。利用者の半数が高齢の方であることが分かった。コミュニティ形成の場として維持していくためには、若い世代のニーズなどを検討する必要があると考える。防災面に関しては、避難所としてのニーズが低いことが分かった(図2)。災害時から復興まで使われる施設として地域にとって価値のあるものであるが、十分に伝わっていない現状が明らかとなった。

7.石井町の地域防災向上に関する課題

調査によって明らかになった課題を全国的な課題と関連機関ごとに分類をした。「全国的な課題」として、廃統合によって公民館施設が減少している課題や教育委員会の管理する公民館では避難訓練・防災講座の実施率が低い課題が明らかとなった。「石井町の災害リスクにおける課題」として、吉野川流域想定最大規模降雨においては、町の大部分が5.0m~10.0m 浸水する恐れがある課題や洪水に対応できる指定避難所が少ないことが明らかとなった。「公民館の課題」として、公民館の間でのコミュニケーションがない課題や、避難訓練・防災訓練を行っていない課題、地域の防災拠点としての求心性がないことが明らかとなった。「行政の課題」として、公民館の非常時のレイアウトを考えていないことや、自主防災組織の育成ができていないこと、地域住民に対して防災に関する情報が有効的に伝達できていない課題が明らかになった。「行政と公民館双方の課題」として、情報が密に伝わっていないことが明らかになった。以上のような課題を解決するために、平常時の機能やサービスの向上、教育委員会・危機管理課・公民館の連携、既存施設である公民館の浸水対策及び避難所としての機能向上、対応災害・発災、直後、復興期のフェーズごとにレイアウトを作成する、公民館を拠点とした自主防災活動の推進が対策としてあげられる。

8.結論

災害時での公民館利用は過去事例から発災時、発災直後、復興時の各フェーズで利用されていることが分かった。公民館の地域の防災拠点としての有効性を高めるためには地域住民の防災意識を育てることが必要不可欠となる。しかし、石井町中央公民館では、防災意識向上に関する活動が行われていないことが明らかになった。要因としては行政と公民館の連携が取れていないことや、公民館における具体的な防災計画がされていないことが課題としてあげられた。地域の防災意識を育てるためには、運営している行政機関から防災意識を持ち、公民館を地域防災の活動拠点として住民へ提供しないことには地域の防災意識が自発的に育つことは難しいと考えられる。また、図3より、どの年代も共通してニーズのあったものは、カフェや物産販売である。公民館では利益につながる活動を行えないが、持続可能な公民館として体系を変えるなどの取り組みの姿勢が必要となる。学生には勉強スペースのニーズがあるためコモンスペースの充実、子育て世代には遊具の増設や託児保育などのニーズがあったため、子供連れで楽しめる取り組みの再検討、高齢者のニーズである送迎サービスの実用に取り組む必要がある。若い世代から高齢者まで幅広く利用できる平常時のサービス向上が求められており、平常時の機能を向上させることは災害時の機能を向上させることでもあるため、フェーズフリーに考えていくことが必要である。

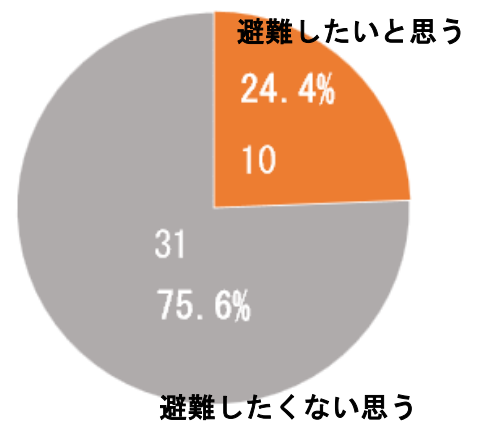


図2 公民館の避難所としてのニーズ (N=41)

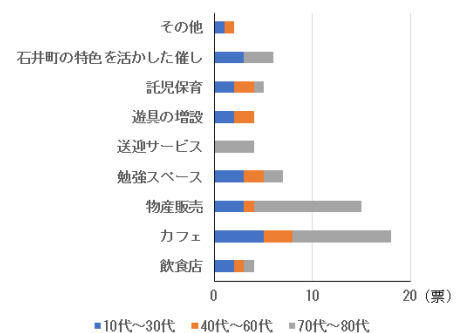


図3 年代別ニーズ