

個人・地域・行政のより円滑な災害情報の伝達に

コミュニティ施設が果たす役割と可能性

明治大学 経営学部 経営学科

4年30組40番 金子 雄太

—目次—

はじめに	3
第1章 コミュニティ施設の現状	4
1-1 本論文におけるコミュニティ施設の特性と定義	4
1-2 コミュニティ施設の管理・運営主体と変遷	6
第2章 コミュニティ施設が抱える課題	7
2-1 施設利用者の限定性と偏り	7
2-2 施設管理方式における問題	9
2-3 施設の老朽化	10
第3章 災害とコミュニティ施設の相関	11
3-1 発災時に避難所として設定される公共施設の基準	11
3-2 発災時におけるコミュニティ施設の役割	11
3-3 コミュニティ施設における災害情報の伝達機能とは	12
第4章 災害情報の伝達をより円滑に達成するためには	14
4-1 コミュニティ施設利用者の増加	14
4-2 コミュニティ施設を利用したイベント事業	14
4-3 防災専門家との連携	16
おわりに	17
参考文献	18

はじめに

日本に生まれ、「防災」について生涯一度も考えたことのない人間は少ないのではないだろうか。日本は海洋プレートと大陸プレートの境界に位置しているため、震源が多く、四方を海に囲まれた島国であるため津波による被害も発生しやすいという地理的な特性がある。<sup>1</sup>

令和4年12月内閣府により実施された「防災に関する世論調査」では、この1～2年の間、自然災害が起こった際にどのような対処をするかについて、身近な人と話し合ったことがあるかどうか、ということ問いとして設定しているが、この問いに対して「話し合ったことがある」と回答した人の割合は61.4%に上った。それより以前に話し合っただけで結論が出ている、という可能性も鑑みると、高い数値であると言える。しかし、その中でも近くの学校や避難場所・避難経路を決めているという回答の割合は34.5%であった。<sup>2</sup>

令和4年度の内閣府世論調査をはじめ、市区町村や内閣府等、調査元が異なる多くのデータを参照してみたが、その結論の多くは、高い防災への関心と比べて、対策を講じるといったような具体的な行動をとる人間の割合は低い、というものである。また、自助・共助・公助のどこに重点を置くべきかという問いに対して、上記3点のバランスを取るべき、という答えが令和4年度実施世論調査における最後の問いに対する筆頭であった。

高い防災への意識に対して、具体的な対策の実施が遅れている、という事実からも分かるように、今日の日本においては、個人・地域や公共団体・国や都道府県といった、自助・共助・公助、それぞれの代表を繋ぐ橋渡しを担う存在が不足しているという印象を筆者は抱く。本来は公である行政から地域、地域から個人という形で、上から下に情報や補助が降りていくことが理想であるが、現状は防災意識の高い個人や一部地域の自主的な働きかけが、防災、減災の根幹を担っているように見受けられる。

国や都道府県が、インターネットサイトや広報誌、イベントを通じて情報の発信に努めている事実を無視する訳ではないが、その効果をより高めるためにも、各間の繋がりを強固にする存在こそが、防災活動の普遍化に大きく寄与する鍵であるは

---

<sup>1</sup> 内閣府「災害を受けやすい日本の国土」(2023/10/18 アクセス)

<https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h18/bousai2006/html/honmon/hm01010101.htm>

<sup>2</sup> 内閣府政府広報室「防災に関する世論調査」の概要(2023/10/20 アクセス)

<https://survey.gov-online.go.jp/r04/r04-bousai/gairyaku.pdf>

ずだ。そしてその役割を担うに能うと考えたのは「コミュニティ施設」である。

筆者は実際にコミュニティ施設にて、事務受付業務を経験したことがある。業務を通じて、防災・減災情報の伝播に貢献し、個人・地域・行政の災害情報の伝達をより正確にする潜在能力がコミュニティ施設にあることを強く感じた。

コミュニティ施設は、周辺住民が施設を利用するため自発的に参集する施設でありながら、地域の自治体や、施設を所有する地方公共団体も、会議や講座等を主催するために施設を利用する。個人・地域・行政が共に発災前・平常時から利用する空間的機能を持ち、後述する一時避難所としての機能の他にも、防災無線が配備されていることによって、災害時の情報伝達の拠点としての役割を果たすことができる。平常時は災害対策やハザードマップのような国、市区町村から降りてくる防災情報を、地域住民がコミュニティ施設へ収集しに行くことが可能であり、発災時は実際にコミュニティ施設に避難することで、自身の安否を市区町村や災害対策本部へ伝えることができる上、住民は施設配備の防災無線からより確かな情報を収集することができるのだ。

東日本大震災発災時には、行政による災害情報の提供が不十分であったことが指摘されているが、こうした事態の改善にもコミュニティ施設は大きな役割を持つと主張したい。

そこで、本論文ではコミュニティ施設管理の実態や課題を資料の収集や関係者への聞き取りによって調査し、その上でコミュニティ施設が防災に関する情報伝達にどのような形で貢献するのか、現時点で何がその達成に求められているのかについてこの論文にて明らかにしていく。

## 第1章 コミュニティ施設の現状

### 1-1 本論文におけるコミュニティ施設の定義、特性とは

本論文におけるコミュニティ施設とは、地方自治法第244条第1項に規定されている「公の施設」の中でも文教施設に区分されている県・市民会館、コミュニティセンターといった施設を指すこととする。(表1参照)<sup>3</sup>「公の施設」そのものは、住民の福祉を増進するという目的の下、その利益を供するために地方公共団体によって建設される。そのため、コミュニティ施設の定義もまた各地方公共団体によ

---

<sup>3</sup> 総務省「公の施設について」(2023/10/20 アクセス)

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451040.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000451040.pdf)

て様々であり、政府や内閣府発表の資料にも画一的に分類されているわけではない。

表1 公の施設の主な例

(参考) 公の施設の主な例

区 分	代 表 例
レクリエーション・スポーツ施設	競技場、野球場、体育館、テニスコート、プール、スキー場、ゴルフ場、海水浴場、国民宿舎、宿泊休養施設等
産業振興施設	産業情報提供施設、展示場施設、見本市施設、開放型研究施設等
基盤施設	駐車場、大規模公園、水道施設、下水道終末処理場、ケーブルテレビ施設等
文教施設	県・市民会館、文化会館、博物館、美術館、自然の家、海・山の家等
社会福祉施設	病院、特別養護老人ホーム、介護支援センター、福祉・保健センター等

※ 総務省自治行政局「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査」調査要領より

出典) 総務省「公の施設について」

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451040.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000451040.pdf)

1970年代、自治省（現在の総務省）は地域コミュニティ問題への対策要綱を公表している。その中に見られるコミュニティ施設の整備計画には、「おおむね小学校の通学区域程度の規模を基準とし」（のちに市町村ごとの全体構想を念頭に置いた上で、といった表現が追加される）という表現が用いられている。<sup>4</sup>そしてその整備計画をもとに、現存するコミュニティ施設の多くは概ね小学校区ごとの間隔で建設されている。また、コミュニティ施設情報を掲載しているほとんどのサイトや広報誌記載の施設案内は、「市民の誰もが自由に利用できる多目的施設です。」という武蔵野市ホームページによる記載<sup>5</sup>に代表される類のものである。こういったことから、コミュニティ施設とは概ね小学校区域を対象とした地域住民の交流、活動のために利用することのできる多目的施設であることが言える。

地域の特性や地域住民の要求に従って建設された多目的施設であるために、各施設が保有する設備や機能には違いがある。しかしその中でもホールや会議室、料理

<sup>4</sup> 自治省行政局（1971）「コミュニティ（近隣社会に関する）対策要綱」

<sup>5</sup> 武蔵野市公式ホームページ「コミュニティセンター」（2023/10/28 アクセス）

[https://www.city.musashino.lg.jp/shisetsu\\_annai/bunka\\_sports/community\\_center/index.html](https://www.city.musashino.lg.jp/shisetsu_annai/bunka_sports/community_center/index.html)

室、体育館や和室等の様々な室場がコミュニティ施設が保有する設備の代表例として挙げられる。そしてそれら諸室を地域住民へ貸し出すことが、「公の施設」の設置目的に最も則しているコミュニティ施設の事業内容である。

室場の利用方法は様々で、代表的なものには個人的な利用のほか、生涯学習講座の開催や文化・スポーツ分野におけるサークル活動の実施、NPOをはじめとした、公益団体や非営利組織の活動拠点としての利用が挙げられる。またコロナ禍においてはワクチンの接種会場となることや、地方公共団体が行政の一環として行う事業やその達成のために施設を利用することもある。

そのため利用方法のみならず、利用者種別も個人、団体、地域、行政問わず多様であることが窺える。室場の貸し出し以外にも、地域情報誌や広報誌、生涯学習や講座情報等記載のフライヤー・リーフレットの頒布や施設管理会社の自主事業や外部利用団体主催の各種イベントの開催を行なっている。

上記に列挙した施設運営業務の特性から、コミュニティ施設の活性化や利用者の増加は、個人の福祉増進の達成を果たすとともに、住民のグループ化に大きく寄与し、またそのグループ同士が交流を深め、利用者間のネットワーク構築および地域イベントへの参加をすることで、恒常的な地域活性化にも繋がる大きな可能性を秘めていると、鈴木ほか(2021)は結論づけているものである。

## 1-2 コミュニティ施設の管理・運営主体

コミュニティ施設を含めた公の施設の管理は、地方公共団体による直営、業務委託をはじめ、公共団体や政令で定める出資法人等に限定されていた。自治体の財政難、経営効率化といった観点から、2003年から導入された指定管理者制度により民間事業者にもその門戸が開かれて現在に至る。

2019年に総務省が発表した「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」では、公の施設のうち指定管理者を導入している施設数は77,537施設である。<sup>6</sup>そのうち、約4割の施設では民間企業等が指定管理者となっている。残りは地方公共団体による直営方式や、施設を自治体が建設した上で、民間事業者に貸与、または譲渡して管理運営を委ねる民間委譲方式となっている。直営の場合であっても、その施設の維持管理業務が一部民間に委託されている場合が多い。

地方公共団体直営の施設は、施設の管理・運営に高度な専門知識やノウハウが必要であったり、行政の判断がその都度必要な施設であったりする施設であるため、

---

<sup>6</sup> 総務省「公の施設の指定管理者制度導入状況等に関する調査結果の概要」(2023/10/28アクセス)

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000804851.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000804851.pdf)

正確な数の統計はないものの、上記のことが特段求められることの少ないコミュニティ施設においては、民間団体の手が一切介入しないコミュニティ施設は少ないことが予想される。

千葉県ホームページには、「個別法の制約があり制度の導入ができない等の特段の理由がある場合を除き、指定管理者制度を導入しています。」と記載されていて<sup>7</sup>、制度を導入できない理由と合わせて県内直営施設の一覧がまとめられているが、その一覧の中に市民会館やコミュニティセンターといった、室場の貸し出し機能を主とするコミュニティ施設は存在しない。<sup>8</sup>以上のことから、地域コミュニティ施設は、可能な限り民間団体等によるアウトソーシングを用いた管理・運営を推進したいという行政側の意図が汲み取れる。

## 第2章 現状のコミュニティ施設が抱える課題

### 2-1 施設利用者の限定性と偏り

今日の日本では、自治会・町内会の加入率の低下や、少子高齢化による地域活動の担い手の不足、近年ではコロナウイルス感染による対面活動の制限もあって、地域内コミュニティの繋がりが希薄化してしまう危機感が高まっている。地域のイベントや、お祭りに参加するサークルの数も年を追うごとに減ってきていることが、2023年11月7日、東京都内の施設管理会社への筆者による聞き取り調査で判明した。また、コミュニティ施設においても、地域イベントや祭りに参加する団体と同様に利用者数が減少している傾向があることが分かった。

2016年に東京都昭島市が実施した「公共施設に関するアンケート調査」(図1)問16.において、コミュニティ施設を年に一度も利用していないという回答の割合は全体の54%と多数を占めている。<sup>9</sup>また2015年兵庫県豊岡市実施の「公共施設に関する市民アンケート結果」(図2)においても過去1年における公共施設の利用頻度を問いに設定しており、利用していないという回答の割合は昭島市と同じく54%

---

<sup>7</sup> 千葉県「指定管理者制度の導入状況について(令和4年5月)(2023/12/23アクセス)  
<https://www.pref.chiba.lg.jp/gyoukaku/shiteikanri/jyoukyou-r5.html>

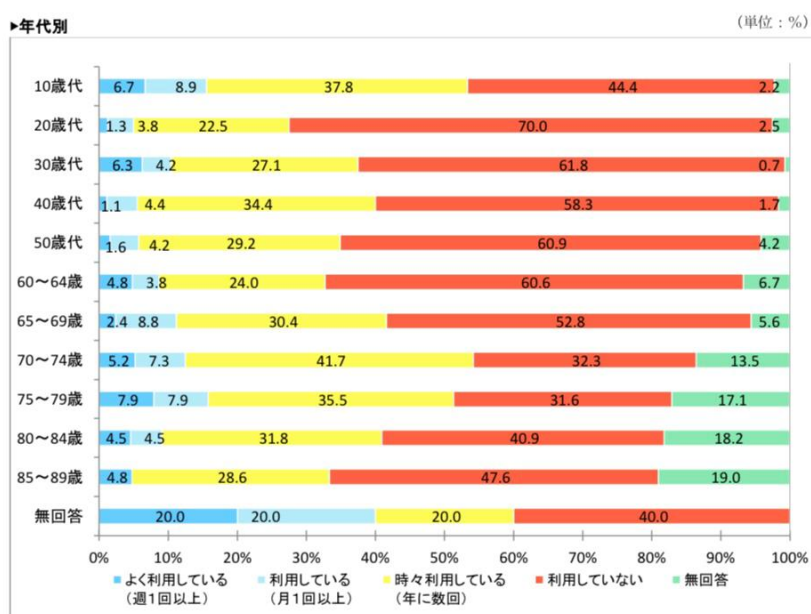
<sup>8</sup> 千葉県「県直営の公の施設」(2023/12/23アクセス)  
<https://www.pref.chiba.lg.jp/gyoukaku/shiteikanri/jyoukyou-r5.html>

<sup>9</sup> 昭島市『「公共施設に関するアンケート調査」調査結果報告書』(2023/10/28アクセス)  
[https://www.city.akishima.lg.jp/s004/020/020/060/300/kanri\\_research.pdf](https://www.city.akishima.lg.jp/s004/020/020/060/300/kanri_research.pdf)

であった。またその中で公共施設を利用していないとする理由の7割以上が、利用する機会がないという回答に集中していて、現状のコミュニティ施設利用者が限定されていることを示す結果となった。<sup>10</sup>鈴木ほか（2021）が結論づけているように、コミュニティ施設が地域コミュニティのハブ機能を有している事実が揺るぎないものだとしても、施設利用者が地域人口の半分以下しかいないのであれば、現状その効果もまた半分以下しか発揮できていないことになるだろう。

また昭島市調査（図1）によれば、コミュニティ施設利用者の年代別分布からは特に20代の利用者が全体の30%と少なく、対して70代の利用者が多いことがわかる。地域人口の半分以下の利用者の中でも、年齢に偏りがあることが明示されていて、現状のコミュニティ施設利用者のみを地域住民の代表である、と括るのは困難であると言える。

図1 昭島市調査における年代別公共施設利用割合



出典) 昭島市『「公共施設に関するアンケート調査」調査結果報告書』

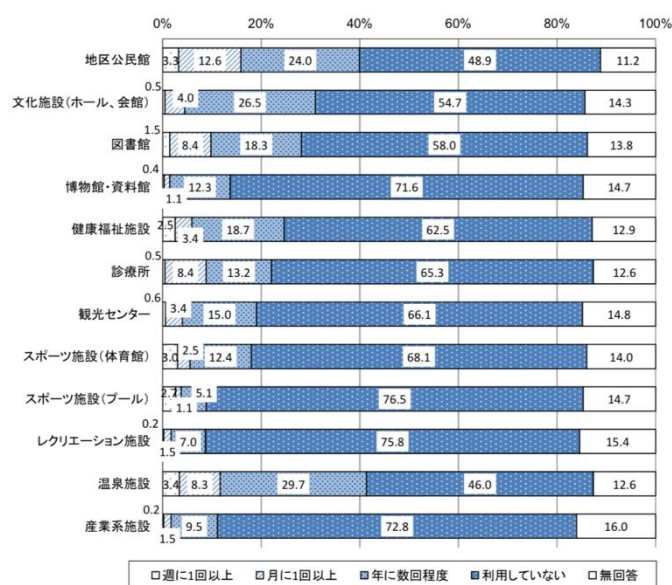
[https://www.city.akishima.lg.jp/s004/020/020/060/300/kanri\\_research.pdf](https://www.city.akishima.lg.jp/s004/020/020/060/300/kanri_research.pdf)

<sup>10</sup> 豊岡市『公共施設に関する市民アンケート結果報告書』（2023/10/28 アクセス）

[https://www.city.toyooka.lg.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/007/690/3.pdf](https://www.city.toyooka.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/007/690/3.pdf)



図2 豊岡市調査における過去1年間の公共施設利用頻度



出典) 豊岡市『公共施設に関する市民アンケート結果報告書』(2023/10/28 アクセス)  
[https://www.city.toyooka.lg.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/007/690/3.pdf](https://www.city.toyooka.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/007/690/3.pdf)

## 2-2 施設管理方式における問題

コミュニティ施設をはじめとした公の施設は、基本的には指定管理者制度や一部業務委託を用いたアウトソーシングによる管理・運営が実施されている<sup>11</sup>が、これらの管理方式には人件費の削減や企業体力のある団体による、新たな技術やノウハウの導入が可能になるといったメリットと同時に、デメリットも存在する。新潟県や、熊本県八代市による指定管理者制度の説明資料には、メリットと共に、下記に記載したデメリット合わせて併記されている。<sup>1213</sup>

<sup>11</sup> ・公務労協「指定管理者制度とは」(2023/12/15 アクセス)

[https://www.komu-rokyo.jp/old/campaign/img/siryo/law/04\\_1.pdf](https://www.komu-rokyo.jp/old/campaign/img/siryo/law/04_1.pdf)

<sup>12</sup> ・新潟県「4 公の施設の管理(「指定管理者制度」)」(2024/1/15 アクセス)

<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/2555.pdf>

<sup>13</sup> ・八代市「指定管理者制度とは」(2024/1/26 アクセス)

[https://www.city.yatsushiro.lg.jp/kiji00313707/3\\_13707\\_54879\\_up\\_kl0x0ioi.pdf](https://www.city.yatsushiro.lg.jp/kiji00313707/3_13707_54879_up_kl0x0ioi.pdf)

指定管理者制度にかかる1つ目のデメリットとは契約期間に関する問題である。業務委託の契約期間は通常単年であり、指定管理者制度の契約期間は3～5年であることが多い。<sup>14</sup>こうした一定の契約期間が満了、あるいはその途中で契約破棄となった後は新たに管理受託者が変更される可能性があるため、長期的なノウハウの蓄積や職員に必要な専門的な知識と技術が維持されにくいという問題がある。

筆者による施設管理会社への聞き取り調査の中で、個人情報の不適切な取り扱いによって、契約期間の満了を待たずに、担当していた地区全ての契約が打ち切られた団体や、契約満了後、以降の見通しが立たないとして施設管理事業を終了したという団体の存在が判明した。また、実際コミュニティ施設に勤務する職員の雇用形態として大多数を占めるのはパート従業員であるという。こうした事実からも、施設において従事する職員が勤務する期間も、正社員契約の職員と比べると短い人間の割合の方が多いことが推測される。

上記のように施設運営主体や職員が短いスパンでの入れ替わりを繰り返してしまった場合、利用者に対してのサービスの質自体が低下することが懸念され、コミュニティ施設の持つ「住民の福祉の増進」という設置目的さえも果たせない可能性がある。サービスの質低下に加え、自治体に雇われて働く臨時・非常勤職員を取り巻く所得水準の低さが生み出す官製ワーキングプア問題<sup>15</sup>についても、指定管理者制度と切っても切り離せない関係にあり、これらの問題はアウトソーシングによる管理運営を継続していく限り、行政側は常時検討や対策を実施しなければならない事項である。

## 2-3 施設の老朽化

2023年現在公共施設全体において、建て替えや修繕や更新の時期が一斉に到来している。<sup>16</sup>公共施設の大部分は建設から30年以上が経過していて、施設の老朽化

---

<sup>14</sup> ・総務省「指定管理者制度の再指定に当たっての指定期間・選定方法の改善」  
(2024/1/24 アクセス) <https://www.soumu.go.jp/iken/pdf/100125/2-04.pdf>

<sup>15</sup> ・川村雅則 (2017)『官製ワーキングプア問題の現状と課題』社会政策第8巻第3号

<sup>16</sup> ・総務省「公共施設等総合管理計画—地方財政の分析—」(2023/11/20 アクセス)  
<https://www.soumu.go.jp/iken/koushinhiyou.html>

が同時に進行していることが背景である。また、少子高齢化や人口の減少、社会福祉の充実による支出の増加により、修繕や建て替えに充てる財源も減少していて、将来的に公共施設の維持が難しいというのが総務省、ひいては日本国としての見解である。<sup>17</sup>こうした問題に対し、打ち出された対策は施設機能の見直し、統廃合、長寿命化である。市区町村をはじめとした各地方公共団体は建て替えや修繕、更新問題へ取り組むことについて住民に向けて周知していて、東京都府中市や、千葉県市川市など各地方公共団体ホームページから現状や老朽化への対策方針を確認することができる。<sup>18</sup><sup>19</sup>2-1にて例示した兵庫県豊岡市調査報告書では、市民の公共施設の利用状況の把握とともに、老朽化問題に対する意向の把握がアンケート調査の目的であることを明記している。地域住民の福祉の増進を果たす施設の機能は維持しつつ、住民との対話も継続し、財政負担の軽減・平準化を果たすと共に公共施設の最適な配置を実現することがこれからの公共施設の在り方として求められている。

### 第3章 災害とコミュニティ施設の相関

#### 3-1 発災時に避難所として設定される公共施設の基準

第1章で述べたように、通常時コミュニティ施設は様々な室場の貸し出し業務を行う施設である都合上、発災時には地域住民を受け入れるキャパシティがある。だが、コミュニティ施設はあくまで地域住民の福祉を増進するという目的に即して建築が進められた建物であり、防災に適した避難所、避難場所であるか、あるいはそうではないかということは、その建物の特性から災害対策基本法の定める基準に

---

<sup>17</sup>・総務省「公共施設の総合的な管理による老朽化対策の推進」(2023/12/25 アクセス)  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000271742.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000271742.pdf)

<sup>18</sup>・府中市「公共施設の危機を乗り越えるために」(2023/12/25 アクセス)  
<https://www.city.fuchu.tokyo.jp/gyosei/kekaku/kekaku/koukyoushisetu/koukyousisetuman ejimenntonotorik/kokyoshisetuikenpublic/nyuumonnkouza.files/pamphlet.pdf>

<sup>19</sup>・市川市「市川市公共施設白書を作成しました」(2023/12/25 アクセス)  
<https://www.city.ichikawa.lg.jp/mar01/1111000003.html>

則って決定されている。

内閣府は東日本大震災の被害を受けて2013年にこの災害対策基本法を改正し、「市町村長は指定緊急避難場所及び指定避難所を区別してあらかじめ指定し、その内容を住民に周知（公示）しなければならない」とした。上記の文言を記載した内閣府ホームページには、それぞれの定義が併記されていて、「指定緊急避難場所」は、津波や洪水等による危険が切迫した緊急した状況において、住民等の生命の安全の確保が目的となる施設や場所を指し、「指定避難所」は、避難した住民等を災害の危険性がなくなるまでの期間滞在させることができる施設を指す、とある。<sup>20</sup>（以下、各市区町村ホームページ、防災マップ上の表記にならって「避難場所」、「避難所」と表記。）このうちコミュニティ施設は「避難所」の基準を満たしうる可能性があり、実際に避難所に指定されている例もある。しかし、コミュニティ施設は公共施設であるため、押し並べて全てのコミュニティ施設が避難所であったと考えは、必ずしも全ての施設に当てはまらない。

### 3-2 発災時におけるコミュニティ施設の役割

上記のことから、「避難所」であるか、そうではないかということは、市区町村単位で決定されていて、明確に区別されていることがわかる。そのため、災害時におけるコミュニティ施設の役割も市区町村単位で様々である。東京都三鷹市に存在するコミュニティセンターは7箇所が「避難所」そのものに設定されている。<sup>21</sup>その内井の頭コミュニティ・センターのホームページには、施設側が作成した独自の避難所運営マニュアルが公開されている。<sup>22</sup>一方で、東京都町田市においてのコミュニティセンターは、河川の増水等を受けて自主的に避難する人々に向けて開放する「臨時避難施設」という位置付けであり、滞在や仮宿泊が可能な「避難所」のほとんどは小中学校である。<sup>23</sup>また、東京都江戸川区においてのコミュニティ会館の

---

<sup>20</sup> ・内閣府「平成30年版 防災白書 第1部第1章第2節2-10 指定緊急避難所と指定避難所の確保」(2023/11/20 アクセス)

[https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h30/honbun/1b\\_1s\\_02\\_10.html](https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h30/honbun/1b_1s_02_10.html)

<sup>21</sup> ・三鷹市「避難所」

[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/065/065397.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/065/065397.html)

<sup>22</sup> ・井の頭コミュニティ・センター「井の頭コミュニティ・センター 避難所運営マニュアル」(2023/11/20 アクセス)

[https://inokashiracc.jp/\\_files/00119764/ccshelter\\_01.pdf](https://inokashiracc.jp/_files/00119764/ccshelter_01.pdf)

<sup>23</sup> ・町田市「震災時避難広場（避難場所）・避難施設（避難所）一覧」(2023/11/20 アクセス)

基本的な立ち位置は、小中学校をはじめとした「避難所」が使用不可である場合や、避難所が収容可能人数を超えた場合に開設される「避難所補完施設」であり、「避難所」そのものではない。<sup>24</sup>東京都防災ホームページ内の避難所の項には、「都内公立小中学校の耐震化率は令和4年4月現在、ほぼ100%」<sup>25</sup>という文言があり、実際に都内各地方公共団体が公表している避難所の一覧において、公立小中学校が避難所の主な構成要素であることがわかる。第1章で言及したように、コミュニティ施設とは1970年以降、小学校区等を単位としたコミュニティ振興策の実施に伴って建設された施設である。そのためコミュニティ施設が存在する地域内にはすでに耐震化が完了し、より避難所の定義に適合している小中学校が存在する。全てのコミュニティ施設を画一的に「避難所」として設定する必要はなく、発災時においては、各施設の特性に準じた役割が定められているのである。

2023年11月に実施した筆者によるコミュニティ施設管理者への調査により、台風によって事前の避難指示が勧告された際、小中学校の避難所としての開設が遅れ、先んじて避難所ではないコミュニティ施設に避難した住民を受け入れる、というケースもあったという。

以上のことから、発災時においてコミュニティ施設が担う役割とは、各地方公共団体の役割の策定に従い、基準を満たしうる施設においては災害復興期に至るまで避難者を受け入れを行い、それ以外のコミュニティ施設も、避難所の補完として避難者の受け入れを行うことである。と結論づける。

### 3-3 コミュニティ施設における災害情報の伝達機能とは

前項末文にて、現状の発災時におけるコミュニティ施設の役割は、建物が防災基準を満たしうるかどうかで区別されるものの、発災時に避難者を受け入れる事であると結論づけた。その受け入れ機能を果たすため、コミュニティ施設には、避難所として開設・運営をする上で必要な備品や独自のマニュアルが存在する。筆者による施設管理者への聞き取り調査の中で、「避難所」ではなく「準避難所」というような位置付けに設定されている施設にも、避難用トイレや毛布と共に、国の機関や

---

<https://www.city.machida.tokyo.jp/kurashi/bouhan/bousai/earthquake/taisaku/sonae01.html>

<sup>24</sup>・江戸川区「江戸川区避難所開設・運営マニュアル」(2023/11/23 アクセス)

<https://www.city.edogawa.tokyo.jp/documents/18558/hinanjyokaisetuunei.pdf>

<sup>25</sup>・東京都防災ホームページ「避難所及び避難場所」(2023/11/23 アクセス)

<https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/bousai/1000026/1000316.html>

各地方自治体の防災・危機管理用通信として使用されている MCA 無線<sup>26</sup>や、防災用公衆無線 LAN が配備されていることが話題に上がった。つまり、発災時において重要とされる情報の収集や、それぞれの施設における被害情報、避難者数の伝達もコミュニティ施設においては可能であるのだ。

「避難所」の主な構成要素である小中学校にもこれら無線 LAN や MCA 無線といった災害用情報伝達手段は配備されていて、同様の発災時情報伝達機能を有しているが、小中学校とコミュニティ施設には平常時に想定される利用者に違いがある。平常時に小中学校の主な利用対象と設定されるのは、当然その義務教育を受ける年齢に応じた児童や、その保護者等に限定される。しかし、コミュニティ施設が利用対象とするのは地域住民と、その地域全体であり、住民の年齢にも制限はなく広範囲にわたる。さらにコミュニティ施設の利用者には、広報誌の頒布や後述する防災に関するイベント、防災訓練の実施によって、発災「前」における行政側から地域・地域住民への防災情報の発信が可能であり、そのフィードバックの収集を行うことにより、個人や地域側からも行政へ意見の伝達が可能であると考えられることができる。

また、避難所や準避難所には、避難者受け入れの迅速な受付や、避難所生活に必要な対応を実施するために「避難者カード」の用意がある。内閣府が提示する様式には、避難者家族の個人情報とともに、自宅の被害状況、家族の安否を記入する欄が存在する。<sup>27</sup>このことから、避難所機能を持つコミュニティ施設においても、避難者カードを用いた住民からの災害情報の収集により、行政側が被害状況を把握することができると言える。

現状災害情報の発信を担っている役所には、各避難所、被災現場からの集められた情報が参集してくる。避難所としての機能と情報伝達機能を兼ねているコミュニティ施設はこうした情報の質を高め、より正確な被害状況の把握に貢献する。そのためコミュニティ施設において防災事業は重要であり、急務である。

以上のことから、地域住民の活動拠点や居場所を提供するコミュニティ施設は、行政と地域・個人との接点であり、発災時に限らない災害情報の相互伝達をも果たしうる公共施設であると言える。

---

<sup>26</sup>・ 一般財団法人移動無線センター「災害に強い MCA 無線」(2023/12/20 アクセス)  
<https://www.mrc.or.jp/feature/>

<sup>27</sup>・ 内閣府防災情報「避難者カード」(2024/1/27 アクセス)  
[https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/3kai\\_3-1.pdf](https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/3kai_3-1.pdf)

## 第4章 災害情報の伝達をより円滑に達成するためには

### 4-1 コミュニティ施設利用者の増加

コミュニティ施設に災害情報の伝達を果たす可能性があることについて、第3章にて明らかにしてきたものの、第2章にて提示したコミュニティ施設利用者の限定と偏りによって、現状のコミュニティ施設利用者が地域をそのまま反映したものであるとは言い難い。利用者を増加させることは、より広範囲の個人が地域・行政と接点を持つこととも言える。これはより円滑な災害情報の相互伝達のためには必要な課題である。また利用者の増加は、地域活性化の達成や施設の有効利用、公共施設の知名度向上とも共通した課題であり、コミュニティ施設利用者増加によって地域活性化を達成することができれば、その後の地域単位での共助活動の強化にも期待することができる。さらに、防災マップやハザードマップの配布等によって、直接防災意識を高める啓蒙活動が可能となる上、どのような施設が避難所であるかどうか、避難場所として設定されているのはどこであるかといった知識の蓄積も同時に望むことが出来るだろう。施設は配置の見直しにより、既に利用者の少ない施設の統廃合や、民間への施設の貸し出しが行われているが、こういった対策はいわば対症療法であり、事態の根本的解決には至らない。いかにして利用者を増やすかということは急務でありながら、将来的に起こりうる問題をも解決する糸口となる。

### 4-2 コミュニティ施設を利用した自主的なイベント事業

では実際に利用者の増加を果たすためには、どのような取り組みが具体的に有効であるだろうか。指定管理者制度によって民間の活力を管理運営に導入したことで、より広い分野においてその効果を期待できるのがコミュニティ施設を利用した施設側の自主的なイベント事業である。既にコミュニティ施設ではアクアリウムや鎧兜等の展示、ビアガーデンの開催、キッチンカーの誘致等、施設およびその敷地内においてイベント事業の実施を確認することができる。これらイベント事業は開催場所を提供すること以外にも、外部団体や企業への働きかけが不可欠であるため、元々の管轄外から参入した団体の多い指定管理者の活躍が期待される分野である。

利用する機会がないということが最大のネックである公共施設において、利用者の増加を果たすには、利用の機会を新たに創出するほかない。現状、コミュニティ施設では営利を主たる目的とする利用は制限されていることが多い。しかし、地域で採れた野菜などの有償提供物販、企業による地域貢献に関する内容の研修会や会議等、地域の発展につながることであれば有料でのイベント実施も可能である。社会教育法を根拠法令とする公民館

では、上記の地域の発展や地域づくりとしての施設利用も未だ限定されていて、公民館をコミュニティセンターに移行し用途の幅を広げることが検討されている<sup>28</sup>など、現時点においては、コミュニティ施設が同じ室場の貸し出しによるハブ機能をもつ公民館よりも、利用者を増やすために開催するイベント事業の開催に適しているとも言える。(表2参照)

表2 魚津市における公民館とコミュニティセンターの比較

	公民館	コミュニティセンター
設置主体	教育委員会	市長部局
設置根拠	市公民館条例	市コミュニティセンター条例
施設の性質	社会教育施設	コミュニティ施設
メリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会教育法の適用により、営利を目的としない講座を受講できる。</li> <li>・住民の身近な場所で学習機会が得られる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域づくりに係る特産物の有償提供など多用途利用が可能。</li> <li>・学習事業に加え、住民の自主的な地域づくり活動など、利用の幅が広がる。</li> <li>・住民交流の場の提供など、地域の実情に合った利用が可能。</li> <li>・住民の身近な場所で学習機会が得られる。</li> </ul>
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>・営利を目的とした活動の禁止(社会教育法第23条)。</li> <li>・資格取得を目的にした講座がない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・名称を変更することで、住民に不安感が生じる可能性がある。</li> </ul>

出典) 魚津市「公民館の市民センター(コミュニティセンター化)について」

<https://www.city.uzo.toyama.jp/attach/EDIT/039/039543.pdf%EF%BC%882024/1/25>

また東京都昭島市の利用者人口の年齢別分布(図1)から鑑みるに、20代から60代までの、いわば現役世代に対してのアプローチが特に利用者増加に求められる。これを果たすために、現状利用者人口の多い10代および60代以上と現役世代の家族間関係を元にして取り組みを行うべきだと考える。そしてそれらの家族間を繋ぐものも「防災」と言えるのではないだろうか。各世代に年齢の違いはあれど、災害対策の未実施は直接的に防災時の安否に関わるといっても過言ではない。10代は習い事や文化活動に積極的な分、他の世代よりもコミュニティ施設の利用率が高い。ではその10代の子どもの持つ親世代にとっても有効な防災イベント事業とはどのようなものであるのだろうか。

ここで1つ、これらの条件を満たしうる、注目すべき防災イベント事業を行うNPO法人の活動を取り上げようと思う。NPO法人プラス・アーツは「イザ!カエルキャラバ

<sup>28</sup>魚津市「公民館の市民センター(コミュニティセンター化)について」(2024/1/25アクセス)

<https://www.city.uzo.toyama.jp/attach/EDIT/039/039543.pdf%EF%BC%882024/1/25>



ン！」という子供から大人まで楽しみながら防災を学べるイベントを2005年より全国各地で開催している。実際に被災された方々の声を元に、開発・改良された防災訓練プログラムは、ゲーム形式であるものも多く、防災活動への取り組み難さを解消する工夫が各所に凝らされているとともに知識の習得にも大いに貢献する。<sup>29</sup>

既に地域団体、教育機関、企業とさまざまな開催実績があり、その中には自治体との開催事例も「イザ！カエルキャラバン！」ホームページ内にて紹介されている。全国各地で親子防災イベントや家族を含めたより多くの世代を巻き込んだ防災イベントが全国各地で数多く実施されており、実際にコミュニティ施設においてもカエルキャラバンは実施されている。こうした防災イベントの実施は、広い世代にコミュニティ施設を利用してもらう機会の創出に繋がっており、有効であると思われる。防災分野以外のイベント事業においても、広い世代を巻き込んだ子ども食堂やコミュニティカフェといった地域活動を伴う居場所機能を持ったイベント事業も増加している。

#### 4-3 防災専門家との連携

現状推進されている指定管理者制度では、建物の運営を指定管理者に一任する管理制度とっているが、指定管理者は当然、施設の管理運営方面における知識やノウハウの発揮を主に期待されている。そのため、そうした知識とは別に防災についても専門的に知識を有しているとは限らない。指定管理者制度は、あくまで民間団体の施設運営における知識やノウハウを期待し導入された制度であるため、防災分野については、別途専門家と施設が提携し協働することが望ましい。

地方公共団体は防災の専門性を有する外部人材を「防災監」や「危機管理監」として配置・採用していて、中でも業務に必要な知識・経験を有し、一定以上の防災行政実務経験などの、内閣府が定める要件を満たしたものは、「地域防災マネージャー」の認定を受け<sup>30</sup>。こうした知識や経験を有する人材に、個々のコミュニティ施設の実情に即した災害

---

<sup>29</sup> イザ！カエルキャラバン！「みんなが楽しめる防災訓練！イザ！カエルキャラバン！のホームページです」（2023/12/22 アクセス）

<http://kaeru-caravan.jp>

<sup>30</sup> ・内閣府防災情報「地域防災マネージャー制度 参考資料1」（2024/1/27 アクセス）  
[https://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/bousai\\_specialist2/47/pdf/R4\\_1st\\_sanko\\_shiry01.pdf](https://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/bousai_specialist2/47/pdf/R4_1st_sanko_shiry01.pdf)

対策における施設の役割分担の割り振りや、施設管理者に対しての災害対策情報についての研修・教育における講師役を担ってもらうことを期待したい。

施設それぞれが災害に対して果たす機能が各地方公共団体によって異なっているため、現状進行している公共施設の更新問題や修繕を含め、地域防災マネージャーとの協働による個別の対応がコミュニティ施設には必要である。指定管理者制度導入以後、より短い期間内での人員の入れ替わりが行われてきている。こうした人材の社内教育や研修の充実も施設の管理者には問われているが、

## おわりに

今まで述べてきたように、コミュニティ施設は行政・地域・住民が一堂に会する居場所的機能を有した施設である特性を有し、発災前から災害対策方法等を住民が自発的に収集することができる可能性を持つ施設でもある。発災時には、避難所またはそれに準ずる住民の収容機能をコミュニティ施設が発揮するとともに、施設内配備されている MCA 無線や無線 LAN といった情報収集の手段から、住民らは被害状況や避難所等の発災時災害情報を収集しうる。

また行政側も、避難してきた住民の避難者カードから、家族や周囲の人間の安否、避難者の居住区域の被害情報を収集することができる。こうした事実からコミュニティ施設には災害情報の伝達に貢献できる機能が存在することを明らかにした。そしてその機能を十分に発揮するためには、利用者の限定性や偏りや、施設管理の方式から生ずる、職員の教育の難しさを克服することが求められている。そうした課題は、イベント事業・地域防災マネージャーとの協働により解決が期待される、と本論文において主張してきた。

地方公共団体の財政が苦境に立たされていることが、施設の在り方の見直しや、施設運営のアウトソーシング化を推進した。ということは調査する以前から感じていたことではあった。しかしこういった要因による現状の公共施設を取り巻く状況の変化は、防災という面において、防災イベント事業の実施という以前よりも良いアプローチができる可能性をもたらしているように思う。

東日本大震災の発生が災害対策基本法の見直しを後押ししたように、災害は起きてからでなければ我々人間の意識を変えられないという側面もあるかもしれない。しかし、我々には依然、発生前の災害に対する対策・手段が少なからず存在し、その検討、実施が進んでいないという現状がある。防災とは生活の基盤の一つとして存在するインフラのようなものであり、その重要度に対して未だ理解が行き渡っていない。自助・公助・共助が災害におけるキーワードであり、それぞれを情報伝達という形で繋げることができるのがコミュニティ施設であるが、災害に対しての具

体的な対策に限らず、こうした意識の伝播も含めて国民全体に渡っていくことを願  
い、本論文の締めくくりとする。

## 【参考文献】

### Web サイト

・昭島市『「公共施設に関するアンケート調査」調査結果報告書』（2023/10/28 アクセス）

[https://www.city.akishima.lg.jp/s004/020/020/060/300/kanri\\_resarch.pdf](https://www.city.akishima.lg.jp/s004/020/020/060/300/kanri_resarch.pdf)

・イザ！カエルキャラバン！「みんなが楽しめる防災訓練！イザ！カエルキャラバン！のホームページです」（2023/12/22 アクセス）

<http://kaeru-caravan.jp>

・市川市「市川市公共施設白書を作成しました」（2023/12/25 アクセス）

<https://www.city.ichikawa.lg.jp/mar01/1111000003.html>

・一般財団法人移動無線センター「災害に強い MCA 無線」（2023/12/20 アクセス）

<https://www.mrc.or.jp/feature/>

・井の頭コミュニティ・センター「井の頭コミュニティ・センター 避難所運営マニュアル」（2023/11/20 アクセス）

[https://inokashiracc.jp/\\_files/00119764/ccshelter\\_01.pdf](https://inokashiracc.jp/_files/00119764/ccshelter_01.pdf)

・魚津市「公民館の市民センター（コミュニティセンター化）について」（2024/1/25 アクセス）

<https://www.city.uozu.toyama.jp/attach/EDIT/039/039543.pdf%EF%BC%882024/1/25>

・江戸川区「江戸川区避難所開設・運営マニュアル」（2023/11/23 アクセス）

<https://www.city.edogawa.tokyo.jp/documents/18558/hinanjyokaisetuunei.pdf>

・公務労協「指定管理者制度とは」（2023/12/15 アクセス）

[https://www.komu-rokyo.jp/old/campaign/img/siryu/law/04\\_1.pdf](https://www.komu-rokyo.jp/old/campaign/img/siryu/law/04_1.pdf)

・総務省「公の施設の指定管理者制度導入状況等に関する調査結果の概要」（2023/10/28 アクセス）

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000804851.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000804851.pdf)

・総務省「公の施設について」(2023/10/20 アクセス)

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451040.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000451040.pdf)

・総務省「指定管理者制度の再指定に当たっての指定期間・選定方法の改善」(2024/1/24 アクセス) <https://www.soumu.go.jp/iken/pdf/100125/2-04.pdf>

・千葉県「指定管理者制度の導入状況について(令和4年5月)」(2023/12/23 アクセス)

<https://www.pref.chiba.lg.jp/gyoukaku/shiteikanri/jyoukyou-r5.html>

・千葉県「県直営の公の施設」(2023/12/23 アクセス)

<https://www.pref.chiba.lg.jp/gyoukaku/shiteikanri/jyoukyou-r5.html>

・東京都防災ホームページ「避難所及び避難場所」

<https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/bousai/1000026/1000316.html>

・豊岡市『公共施設に関する市民アンケート結果報告書』(2023/10/28 アクセス)

[https://www.city.toyooka.lg.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/007/690/3.pdf](https://www.city.toyooka.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/007/690/3.pdf)

・内閣府「平成30年版 防災白書 第1部第1章第2節2-10 指定緊急避難所と指定避難所の確保」(2023/11/20 アクセス)

[https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h30/honbun/1b\\_1s\\_02\\_10.html](https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h30/honbun/1b_1s_02_10.html)

・内閣府「災害を受けやすい日本の国土」(2023/10/18 アクセス)

<https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h18/bousai2006/html/honmon/hm01010101.htm>

・内閣府政府広報室「防災に関する世論調査」の概要(2023/10/20 アクセス)

<https://survey.gov-online.go.jp/r04/r04-bousai/gairyaku.pdf>

・内閣府防災情報「避難者カード」(2024/1/27 アクセス)

[https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/3kai\\_3-1.pdf](https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/3kai_3-1.pdf)

・内閣府防災情報「地域防災マネージャー制度 参考資料1」(2024/1/27 アクセス)

[https://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/bousai\\_specialist2/47/pdf/R4\\_1st\\_sanko\\_shiry01.pdf](https://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/bousai_specialist2/47/pdf/R4_1st_sanko_shiry01.pdf)

・新潟県「4 公の施設の管理（「指定管理者制度」）」（2024/1/25 アクセス）

<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/2555.pdf>

・浜田市「公民館のコミュニティセンター化検討部会」（2023/12/15 アクセス）

<https://www.city.hamada.shimane.jp/www/contents/1573437724030/index.html>

・府中市「公共施設の危機を乗り越えるために」（2023/12/25 アクセス）

<https://www.city.fuchu.tokyo.jp/gyosei/kekaku/kekaku/koukyoushisetu/koukyousisetuman ejimenntonotorik/kokyoshisetuikenpublic/nyuumonnkouza.files/pamphlet.pdf>

・町田市「震災時避難広場（避難場所）・避難施設（避難所）一覧」（2023/11/20 アクセス）

<https://www.city.machida.tokyo.jp/kurashi/bouhan/bousai/earthquake/taisaku/sonae01.html>

・三鷹市「避難所」

[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/065/065397.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/065/065397.html)

・武蔵野市公式ホームページ「コミュニティセンター」（2023/10/28 アクセス）

[https://www.city.musashino.lg.jp/shisetsu\\_annai/bunka\\_sports/community\\_center/index.html](https://www.city.musashino.lg.jp/shisetsu_annai/bunka_sports/community_center/index.html)

## 書籍・論文

・饗庭 正（2022）「地方公共団体における防災・危機管理体制」『危険と管理』

・川村雅則（2017）「官製ワーキングプア問題の現状と課題 0」『社会政策第 8 巻第 3 号』

・自治省行政局（1971）「コミュニティ（近隣社会に関する）対策要綱」

・鈴木亜未子，松本邦彦，澤木昌典（2021）「指定管理者制度が導入された地域集会施設の地域コミュニティのハブ機能」『公益社団法人日本都市計画学会都市計画報告集 No. 20』

- ・高楯裕樹（2007）「指定管理者制度の問題点について：箕面市図書館協議会での議論の中から」『京都大学生涯教育学・図書館情報学研究 6 巻』
  
- ・辻岡綾，中林啓修，山本晋吾，立木茂雄（2017）「自治体防災部局における退職自衛官の在職・活用状況について」『地域安全学会梗概集 No. 40』
  
- ・出口寿久，福田菜々，谷口尚弘（2021）「公民館からコミュニティセンター等への移行実態からみた社会教育行政の課題と方策 — 島根県の公民館における運営動向を中心として —」『日本建築学会計画系論文集 第 86 巻 第 779 号』
  
- ・豊田祐輔（2021）「層年層に着目した地域防災活動への参加意図に関する研究」『自然災害科学 39 巻 4 号』
  
- ・永田麻由子，小泉秀樹，真鍋隆太郎，大方潤一郎（2014）「地方公共団体における公共施設マネジメントの取組みに関する実態と課題—公共施設の総量削減手法と住民生活に与える影響に着目して—」『公益社団法人日本都市計画学会 都市計画論文集 Vol. 49 No. 3』
  
- ・三浦哲司（2008）「自治省コミュニティ研究会の活動とその成果」『同志社政策科学研究』
  
- ・村上真理（2023）「共助による地域防災とコミュニティの可能性 — 尾倉市民センターでの取組みを事例とした予備的考察 —」『九州経済大学国際・経済論集 11 号』
  
- ・横道清孝（2009）「日本における最近のコミュニティ政策」『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料, No. 5』