

地域課題に対応する社会教育の在り方について  
～災害の経験から考える～

**(報告書案)**

令和3年6月

札幌市社会教育委員会議

## 目次

はじめに	1
1 協議テーマについて	2
2 災害の経験から見えてきた現状と課題	4
(1) 災害に関する市民の意識と行政の取組	
(2) 現状から見えてきた社会教育の課題	
3 課題解決に必要な視点と方向性	8
4 提言 ～地域課題に対峙する明日の地域のために～	11
(1) 地域のリーダーを発掘・養成します	
(2) ICTの活用を推進します	
(3) 情報格差や情報による世代間の分断を解消します	
(4) 多様なボランティアの在り方を推進します	
おわりに	15
会議資料	●
会議経過	●
委員名簿	●

## はじめに

わが国は、人生 100 年時代や Society5.0 など、今大きな変化の時を迎えています。一方、地域においては、多様化・複雑化する課題に対し、住民が主体的に参画し、持続可能な地域づくりを進めることが求められています。

地域住民一人ひとりがより豊かな人生を送ることができる地域づくりを進めるためには、行政だけでなく、企業や大学、NPO等の民間団体など、様々な主体が、それぞれの立場から地域課題の解決に向けた取組を行うことが必要です。

平成 30 年 9 月 6 日に発生した北海道胆振東部地震は、札幌市内でも震度 6 弱を観測し、さらには全道約 295 万戸が停電するブラックアウトが発生し、市民にとって経験したことのない想定を超えた事態となり、生活に大きな影響を与えました。

市民は、この大規模災害の経験により、防災または減災の重要性を改めて認識し、危機管理への意識も大きく高まりました。そして、自ら身を守ることや家庭における災害への備え、あるいは地域における助け合いなど、災害を通して家庭や地域について改めて考える契機となりました。

そこで、今期の札幌市社会教育委員会会議では、テーマを「地域課題に対応する社会教育の在り方について～災害の経験から考える～」として、災害を切り口に地域課題への対応について、協議することとしました。

本報告書は、令和元年 7 月より 2 年間にわたる協議を通して、今後、社会教育が取り組むべきことについてまとめたものです。

札幌市の社会教育施策の推進に、この報告書をぜひ役立てていただければ幸いです。

令和 3 年 6 月  
札幌市社会教育委員一同

## 1 協議テーマについて

近年は、全国的に大規模な風水害が頻発しており、平成 26 年 9 月 11 日の豪雨の際には、札幌市にも初めて大雨特別警報が発令され、道路の冠水や床下浸水などの物的被害が発生しました。さらに、平成 30 年 9 月 6 日未明に発生した北海道胆振東部地震では、札幌市内においても観測史上初めての震度 6 弱を記録し、その後に発生した北海道内全域の停電は市民生活に大きな影響を及ぼしました。

また、これまで、札幌市は比較的災害が少ないまちというイメージがありました。が、昨今の全国的に災害が頻発している現状から、災害はいつでもどこでも起こり得るという意識が市民の間に醸成されてきています。地震などの自然災害の発生を防ぐことはできませんが、被害を最小限にとどめるための「防災・減災」の重要性が改めて認識されてきています。

一方、地域に目を転じると、社会的変化を背景に、地域が抱える課題も以前に比して多様化していると言えます。こうした地域課題に対して、社会教育行政はもとより、その他の行政分野においても、課題解決に向けた多様な施策を展開しています。また、地域においては、行政以外にも、課題解決に意欲的に取り組む社会教育関係団体やNPO等も存在しています。さらには、大学や企業なども地域貢献・社会貢献として様々な活動を展開しています。

社会教育行政は、地域課題の解決に向けて主体的に行動する人材の育成を通して、より安全で住み良い地域づくりを実現していくため、「人づくり」・「地域づくり」を重要な責務として貢献してきました。

このたびの北海道胆振東部地震を経験したことで、市民には「防災・減災」などの災害に対する意識が高まっており、多様化・複雑化する地域課題に対して、地域住民自らが向かい合うことの重要性も指摘されています。災害に対峙する人や地域を如何に育てるか、まさに社会教育の責務である「人づくり」「地域づくり」と言えます。

そこで、今期の協議テーマは、「地域課題に対応する社会教育の在り方について～災害の経験から考える～」と設定しました。「災害」はあくまでも地域課題の一つ

であります。災害の経験から見えてきた様々な課題やそれへの対応策は、他の地域課題においても重要かつ有用なことであると言えます。社会教育によって自然災害の発生を未然に防ぐことはできませんが、人や地域が災害とどのように向き合うか、災害による被害を最小限に抑え、さらなる人災を起こさないために、社会教育として何ができるのか、等を協議することにしました。

## 2 災害の経験から見えてきた現状と課題

災害の経験から見えてきた札幌市の現状と課題について、「平成 30 年北海道胆振東部地震検証報告書」と各委員の経験を元に整理しました。

### (1) 災害に関する市民の意識と行政の取組

※完成時には、図なども入れる予定であり、仮置き

#### ① 災害に対する市民の意識

ア 平成 30 年北海道胆振東部地震検証報告書（平成 31 年 3 月）によると・・・

- ・札幌市が実施する防災訓練や講演会などの防災関連事業へ参加したことがある（参加したい）が、地震発生前 20.2%に対し地震発生後 78.1%に増加。

⇒（考察）地震以降、災害に関する学習ニーズは大幅に増加

- ・地震発生時において必要とした情報：停電、復電情報 82.8%
- ・情報の入手手段は停電中ラジオ 68.1%、復電後テレビ 90.9%。携帯電話、タブレット、ノート P C 等によって情報を得ていた人は停電中 52.8%、復電後 52.5%（そのうち Twitter 等の SNS によって情報を得ていた人：33.2%）

- ・地震発生後の札幌市の対応に対する評価のうち改善すべき点は「停電の復旧見込み等を含む情報発信の遅れ、不足」441 件、「札幌市が何をしているかわからなかった」225 件、「デマ情報等への対応」34 件。

⇒（考察）スマートフォン等の普及により「いち早く情報を知る」ために最も利用するメディアはインターネット。ただし、「信頼できる情報を得る」ために最も利用するメディアはテレビ・ラジオ。

イ 市民から寄せられた意見や新聞報道等による指摘によると・・・

- ・交通機関の運行や避難所開設の状況など、外国人観光客に対して必要な情報を十分に提供することができていなかった。
- ・要配慮者から、避難所の場所を知らない、分からないという話を多く受けた。
- ・要配慮者の家族からは、避難所となる体育館のような場所に、障害のある

方が馴染めるか不安という意見を聞く。

- ・マンションで暮らす耳が不自由な夫婦に対し、普段の近所付き合いがないにも関わらず、心配して声をかけてくれた住民がいた。災害は近隣の住民同士をつなげる契機にもなったが、普段から関係ができていれば、よりスムーズな協力が可能となるだろう。

ウ また、平成31年3月に実施した市民意識調査では、・・・

- ・地域の交流、ふれあいができる機会という言葉のイメージ（複数回答可）。  
「町内会等の地域での活動」：61.2% 「ご近所付き合い」：41.0%
  - ・『地域の方と身近に交流・ふれあいができる機会』がないと感じている人：49.0%
  - ・『参加したいと思える交流・ふれあいの機会』がないと感じている人：48.1%
  - ・『地域の方と身近に交流・ふれあいができる機会』に参加したことがない人：50.7%
- ⇒（考察）町内会活動や近所付き合いなど地域の身近な交流の機会がなく参加したことがないという人は約半数

## ② 災害に対する行政の取組

危機管理対策室では、出前講座<sup>1</sup>を開催し、市民への情報提供と対話の一環として地域に出向き実施する施策や事業の説明を行っています。また、緊急情報や避難場所、安否情報など防災情報を集約したスマートフォン用の札幌市防災アプリ「そなえ<sup>2</sup>」で災害に関する情報の配信も行っています。

教育委員会では、札幌市生涯学習センターで実施している学習機会提供事業「さっぽろ市民カレッジ」における、ファシリテーターやボランティア養成講座、地域の課題解決への主体的な取組や、まちづくりへの参画を促すリーダーの育成を図っています。一方、各区においても町内会の自主防災活動の中心的な役割を担う防災リーダーを育成するための「防災リーダー研修」を開催して

---

<sup>1</sup> 令和元年度実績／テーマ「災害・危機に備えて～地震・風水害・土砂災害など～」・実施回数 100回

<sup>2</sup> 日本語ほか4言語対応

います。

また、災害に関する資料として、「地区防災計画作成事例集<sup>3</sup>」（危機管理対策室）や「災害時支え合いハンドブック<sup>4</sup>」（保健福祉局）の発行も行っています。

## (2) 現状から見えてきた社会教育の課題

こうした災害に対する課題を整理する中で、見えてきた対応策は、他の地域課題を解決することにもつながり、応用することが可能と考えました。

そこで、次のとおり、社会教育における課題に対して、参考にできるものを整理しました。

- 震災後に防災関連の講座及び参加者数は増加していますが、仕事や家庭の事情で講座等に参加できない人もおり、学習機会の提供方法が課題と言えます。あわせて、地域住民が自発的に参加したいと思える環境づくりも重要です。

また、子どもを対象にした防災関連の学びの機会を創出・充実させるとともに、その学びを通じた子どもから大人への波及・浸透が必要です。

- インターネットやSNS等の普及・活用によって、繋がる機会は増加しています。しかし、情報弱者への配慮や情報モラルの教育の充実が課題と言えます。さらには、情報発信力が高い若年層に対して地域活動への参加を促進することも重要です。

- 生活スタイルの変化に伴い、町内会活動など身近な交流の場に対する参加が少なくなっています。異世代コミュニティの再構築や生活スタイルの変化に対応した新たなコミュニティの形成が必要です。また、地域住民がお互いに関心を持ち顔見知りが増えるようなきっかけづくりや、人と人とのつながりや、地域の団体・組織と行政との連携・協働の強化が求められます。

- まちづくりに参画できるリーダーや担い手を育成するために、ファシリテーター

---

<sup>3</sup> 地域コミュニティの防災活動計画（地区防災計画）事例集の発行（令和2年3月）

<sup>4</sup> 地域において要配慮者（要配慮者は高齢者、障がいのある方、妊産婦、乳幼児、ケガ病気、外国人等）避難支援の取組手法などを記載したハンドブックの発行（平成20年3月発行。平成30年3月改定）



ターやボランティアなどの養成講座を実施することが必要です。また、育成した人材が活躍できる機会を提供したり、様々な分野のリーダーが情報共有できるネットワークの構築も重要です。さらには、長期的な視点に立ち子どもたちが、将来の担い手となれるようなきっかけづくりも必要です。

- 防災用キットの購入など、日常的な備えを意識する人は増えていますが、平常時から防災意識を高めるため、地域における防災教育の機会の提供が必要です。また、住民がお互いに助け合う意識の醸成に取り組むことも重要です。
- 行政の支援が間に合わない災害が発生した直後は、身近な人（地域や職場など）の支え合いが重要となります。そこで、地域における要配慮者への理解や気付きの視点から地域を知る取り組みが重要です。また、誰もがお互いに認め合い、それぞれの立場で理解し合えるきっかけづくり、すなわちマイノリティに対する理解、意識の浸透が求められます。

### 3 課題解決に必要な視点と方向性

社会教育は、個人の成長と地域社会の発展の双方に重要な意義と役割を持つものであり、その要となるのが、学びの場を通じた住民相互のつながりです。人口減少や、コミュニティの衰退を受けて、住民参画による地域づくりがこれまで以上に求められる中、社会教育を基盤とした「人づくり」・「つながりづくり」・「地域づくり」の重要性は地方行政全体を通じてますます大きくなっていることが指摘されています<sup>5</sup>。これらの3つの視点は、今期のテーマにおいても課題解決のために重要かつ必要な視点であるとともに、社会教育の根幹ともいえるものです。

「人づくり」・「つながりづくり」・「地域づくり」を踏まえ、課題解決の方向性を以下の6つに整理しました。

#### 【方向性1 一人ひとりが「自分ごと」として捉えるようになること】

- 行政にできることは、「人を育てる」、「地域を育てる」ことだと考えます。そのためには、住民が自分たちで正解を見つけ出せるよう、試行錯誤しながら考えていける場（プラットホーム）の環境を整えていくことが求められています。
- 事故や災害が起きたとき、自分で判断し行動することが、これからの子どもたちにとって非常に大切なことであり、住民自らの意識や行動を変えていくことを支えるのが社会教育行政の大切な役割だと考えます。

#### 【方向性2 孤立を生み出さない学び】

- 災害に対応するためには、平常時からアンテナを張って、周囲の人や行政等とつながっておくことが重要です。
- 災害が発生することで、地域の課題が浮き彫りになります。そのため、災害について考えることは、地域をつなぎ直す良いヒントを得たと捉えることもできま

---

<sup>5</sup> 「人口減少時代の新しい地域づくりに向けた社会教育の振興方策について」（平成30年12月・文部科学省中央教育審議会答申）

す。

- 市民が日々の生活や問題に対して、個人や身近な人たちとの関りの中でどう向き合うかだけでなく、社会や行政に対しても意見を述べ、議論をしながら実践的に提案していく、そうした力を付けることを支えるのが社会教育の役割だと考えます。

### **【方向性3 大人と子どもがつながる学び】**

- 子どもの学びが家庭や大人に浸透するような機会の創出が非常に重要であり、社会教育として、そういった子どもの学びを大人へ伝播・波及するような場を提供していく必要があります。

### **【方向性4 多様な人材のネットワーク構築】**

- 防災は様々な方に共通するテーマであるため、それをきっかけに住民が集まることで地域の力が強くなっていくことが可能と考えます。
- 札幌市における地域の拠点としては、区民センターや地区センター、コミュニティセンター、公民館等が想定されますが、それらの施設に配置されている社会教育の専門的な視点を持った人材が、住民らの活動を支援するのが社会教育の役割だと考えます。
- 地域にはすでにリーダーとなり得る人材がいることが多いため、育成だけでなく、いかにして行政とつなぎ、有効活用できるかを考える必要があります。

### **【方向性5 身近な学習環境の充実】**

- 地域全員が顔見知りというような昔ながらの町内会スタイルだけでなく、地域の中で気軽に話ができる場が防災に有効だと考えます。
- そのため、学校に限らず、何かあったらここに集まろうというような仕組み、顔見知りが増えるような環境を整えることが必要です。

## 【方向性6 民間等の現有資源の有効活用】

- 地域における希薄な人間関係が問題視されていますが、その一方で繋がるためのツールの選択肢は増えています。これからは町内会や自治会等の地縁のみに拘ることなく、多様なコミュニティを認めるとともに、地域のために活用することが必要です。
- 若者は、SNS等で多様な人たちとつながっています。災害時には、こうした近隣地域以外のつながりの方が、支援の力となることも考えられます。これからは、地域内の民間等の多様な団体組織とのつながりはもとより、地域を超えたつながりも重要です。なお、その際には、対面によるつながりだけでなく、オンラインによる新たなつながりのカタチも考えていく必要があります。

## 4 提言 ～地域課題に対峙する明日の地域のために～

前章では、課題解決に必要な視点と方向性を示しました。

ここでは、その方向性から、今後の具体的な取組について提案します。

### (1) 地域のリーダーを発掘・養成します

地域において、災害等の解決が容易でない課題に取り組むためには、多様な人材の連携・協働が必要です。地域には、自分が住むまちのことを熟知し、様々な分野で活躍している人材が既に存在しています。課題を解決するためには、それらの地域に根差したリーダーを発掘し、連携・協働して取り組みを進めることが大切です。また、地域をまとめ、主体的に活動できるリーダーを増やしていくことも大切です。

#### ① リーダーの発掘

年代に捉われず、様々な能力のある多様な人材の把握に努め、リーダーとなり得る人材を発掘するとともに、それらの人材の知識や経験が、地域の財産として有効活用できるよう、地域活動に参加する契機となる場を提供することが必要です。また、発掘するためには、町内会やNPO、地元企業等に対する聞き取り等の調査を実施し、地域で活躍している人材のリストを作成することを期待します。

#### ② リーダーの養成

生涯学習センターが中心となって、各区の地区センター・まちづくりセンター等との連携を図り、リーダー養成のための研修を定期的を開催することを期待します。また、「社会教育士<sup>6</sup>」の称号取得を奨励し、地域の中で社会教育の専門的な知識・技術を有する人材を増やしていくことも期待します。

---

<sup>6</sup> 社会教育主事講習等規程の改正により、講習の修了証書授与者が「社会教育士（講習）」と、養成課程の修了者が「社会教育士（養成課程）」と称することができることとなった。「社会教育士」には、講習や養成課程の学習成果を活かし、NPOや企業等の多様な主体と連携・協働して、社会教育施設における活動のみならず、環境や福祉、まちづくり等の社会の多様な分野における学習活動の支援を通じて、人づくりや地域づくりに携わる役割が期待されている。

### ③ 多様なリーダーのネットワークの構築

様々な活動分野のリーダーが相互に交流することにより、多様な視点から地域を考えることができます。リーダー等の地域で活躍する多様な人材が交流することのできる機会を期待します。

## (2) ICTの活用を推進します

インターネットの進展に伴い、パソコンやスマートフォンなどが身近な存在になる中、災害等の緊急時においても重要なツールとなっています。これからの社会においては、スマートフォンをはじめとするICTを扱うスキルを獲得することが重要です。

また、ICTを活用することで、地縁に限らない、新たなつながりを構築することもできます。様々なつながりの中で、多様な意見や多様な暮らしを知ること、自分たちの住んでいる地域を見直すきっかけとなり、自分たちの暮らしを豊かにする学びを進めていくことが大切です。

### ① ICTに係る学習機会の充実

ICTの活用能力を身につける機会が少なかった住民に対し、生涯学習センターが中心となり、身近な施設を活用して、学習できる環境を提供することを期待します。

また、ICTの利用促進は、高齢化する町内会活動の業務の軽減にもつながります。町内会のICTをサポートするために、生涯学習センターにヘルプデスクや相談窓口機能を持たせることを期待します。

さらに、ICTの推進を通して、オンラインによる学習機会の提供を充実させることにより、これまで地域活動に参加する機会が少なかった若い世代や要配慮者等に対して、学習参加を促進することが期待できます。

### ② ICTを活用した新たなネットワークの構築

ICTを活用し、地域を超えたネットワークを構築することで、様々な活動

を行っている多様な人材や団体（NPOや民間企業等）とつながることができ  
ます。こうしたネットワークは、新たな情報の入手やパートナーとしての協働  
活動など、地域課題を解決するための大きな力となることが期待できます。

### **(3) 情報の格差や情報による世代間の分断を解消します**

ICTツールの有効性については、とりわけ災害時において数多くの報告があ  
ります。北海道胆振東部地震においても、情報伝達において有効に機能しました。

しかし一方では、情報の価値が高まる社会において、情報を入手できる人と  
できない人との格差や、さらには情報によって世代間の分断が広がっていることも  
懸念されます。こうした情報格差の解消は、世代間の距離を縮め、住民の相互理  
解を促進し、ひいては災害時の住民の命を守ることにもつながります。

#### **① 情報格差を踏まえたネットワークづくり**

ICT活用の推進と並行して、一方では高齢者や障がい者等の情報弱者とな  
りえる層を対象に、対面を主としたアナログ的な情報伝達手段の強化を図るな  
ど、孤立を生み出さない地域づくりを期待します。

#### **② ICTに関する学習を通じた世代を超えた相互理解**

SNS等のICTに関する知識やスキルは、世代間で差があることも否めま  
せん。特に、子どもたちの中には、大人を超えるスキルを有していることも少  
なくありません。従前の大人から子どもへの指導から、子どもたちの発信力や、  
行動力を活かし、子どもが主体的に大人へ発信できる新たな学習のカタチとし  
て、ICTの学習機会は格好のテーマと言えます。

そうしたことから、例えば、スマートフォンの使い方等、子どもたちの得意  
な分野について、子どもから大人が学ぶような、子どもの力が主体となる新し  
いかたちのサタデースクールの実施を期待します。

このような子どもを主役とした地域活動の推進は、世代間の距離を縮め、相  
互理解の促進にもつながります。

#### **(4) 多様なボランティアの在り方を推進します**

昨今の災害等において、ボランティアによる支援活動が大きく取り上げられ、改めてボランティアの意義や必要性が認識されています。ボランティア活動は、個人の自由意思に基づき行われるものであり、ボランティア活動を推進することは、住民が当事者意識を持って地域の課題に主体的に関わり、取り組む意識が育まれるきっかけとなります。また、多様化する現代社会において、ボランティアも多様な在り方を持つことで、社会の要望を取り入れたボランティア活動へと更なる発展が期待できます。

##### **① ボランティアに係る学習機会の提供**

ボランティア活動は、誰もが主体的に取り組むことのできる活動です。しかし、活動のためには、ボランティアについて学ぶ「ボランティア学習」が必要です。「ボランティア学習」は、地域の課題を自分ごととして捉える意識、地域活動へ機運を高めることが期待できます。

一人でも多くの住民が、地域課題を自分事としてとらえることができるように生涯学習センターが中心となり、「ボランティア学習」の推進を期待します。

また、生涯学習センターには、学習成果の活用としてのボランティアの支援や研修の充実にも期待します。

##### **② 多様なボランティア活動の推進**

匿名性を求める現代社会において、ある程度の匿名性は維持しつつも、責任の所在を形づくり、気軽に参加し合えるボランティア活動の仕組みづくりを期待します。また、仕事や家事等で忙しく時間的な制約のある住民も、積極的にボランティア活動へ参加できるよう、参加者の生活スタイルに応じた多様なボランティア活動の取組を期待します。



## おわりに

今期の札幌市社会教育委員会議は、「地域課題に対応する社会教育の在り方について～災害の経験から考える～」をテーマに、北海道胆振東部地震などの経験から見えてきた現状と課題を踏まえ、協議をスタートしました。しかし、協議半ばには、新型コロナウイルス感染症という新たな災害と対峙することを余儀なくされました。この感染症に伴う甚大な影響は、人々の生命のみならず、行動や意識、価値観などにも影響を及ぼし、世界的な大流行を契機に、「ニューノーマル」と言われる「新たな日常」が始まりました。

「新たな日常」は、これまで社会教育が大切にしてきた対面や集合による学習形態も制約され、社会教育にも大きな影響を与えています。まさに、今こそ新たな日常下における「人づくり」「地域づくり」そして「つながりづくり」を進め、ウィズコロナ・アフターコロナ時代における「新しい社会教育」の在り方が問われていると言えます。

地域課題の解決は、社会教育行政だけで成し得るものではなく、地域の住民や企業、団体との連携・協力をより進めていくことが重要です。ここで提案したことは、札幌市教育委員会だけではなく、市民や各種の団体・企業等の協力が不可欠です。

誰もが安全にそして安心して暮らせるまちづくりを進めていくために、一人ひとりが地域の一員としての自覚を持ち、地域課題に関心を寄せ、力を合わせて、課題解決に向けて一步を踏み出すことを期待したいと思います。

社会環境が大きく変わる中で、本報告書の提案が学び支え合う地域づくりを進めていくための一助となることを心より願っています。