

防災コミュニティは可能か (2)

— 呉市第5地区の事例から —

大藤 文夫*

Consideration about the Disaster Prevention Community(2)

—Case Study of District 5 in the City of Kure—

Fumio OOTOU*

防災コミュニティの形成は、政策的にも唱道されている。そして自主防災組織は多くが町内会・自治会単位でつくられているが、その活動は必ずしも活発ではない。別稿にて、筆者は同じテーマで呉市警固屋地区の活動を検討した。そこでの結論は、防災コミュニティは地域社会の共同性に基づき、論理的には可能であるが、実際に機能するためには主体性を持った担い手が必要であるということであった。

そこで、本稿では呉市第5地区の活動を取り上げることにした。第5地区は自主防災活動に非常に熱心な地区である。第5地区の活動を通して次の点が明らかになった。

自主防災の担い手とは、地域社会における共同の係わりを認識することを出発点にし、自分を守ること、次に他の住民との協調行動をとること、そして他の住民の支援ができるようになる住民である。その主体性について、防災技術・技法は訓練によって修得可能であるが、その意志はコミュニティ活動に参加することを通して涵養される。よって他の地域住民組織との連携によって、自主防災組織は機能し、またコミュニティを発展させる。

防災，自主防災組織，コミュニティ，住民参加

1. はじめに

筆者は、別稿において同じテーマで呉市警固屋地区の事例を検討した。そこでの結論は次のとおりであった。①防災は社会の管轄事項である。災害による被害は社会がつくりだす場合があるが、社会の取り組みによって減らすことも可能である。②防災コミュニティの形成は、自助、共助、公助の役割分担の中で、コミュニティが地域共同管理機能を果たすときに可能となる。よって防災だけに取り組むコミュニティは想定しにくい。通常はコミュニティの活動の一環として自主防災活動が取り込まれる。③警固屋地区の場合は、交流事業からコミュニティの再生の活動をスタートさせ、自主防災活動の仕組みをつくって

*広島文化学園大学 社会情報学部 (Faculty of Social information Science, Hiroshima Bunka Gakuen University)

いった。④しかし担い手育成の点で課題が残るものであった。

本稿ではこのような認識を踏まえ、防災コミュニティづくりの課題である担い手育成について、呉市第5地区の活動を事例に検討していく。ここであらかじめ第5地区の事例を検討する視点を示しておきたい。

第一に、自主防災活動は地域共同管理の一環である。地域社会における共同性は、住民が共にあるという客観的な事象を指している。住民は既に共同的な係わりのなかに置かれているが、しかしそれだけでは住民が地域共同管理に参加するという保証にはならない。そこには隣保協同¹⁾といったように、客観的な事象から主体的な行動へと進む展開が必要である。具体的にはまず共同の係わりを認識することを出発点にし、自分を守ること、次に他の住民との協調行動をとること、そして他の住民の支援ができるようになることである。それを防災面での地域共同管理へ参加する主体性と呼んでおく。

第二に、このような主体性を既に有している住民だけを担い手とするのではなく、むしろ主体性を涵養するという担い手育成の方法が必要である。つまり担い手は層として考えるべきである。例えば防災リーダーだけでなく、協力者層、参加層、関心層といったように、段階的に成長するものと捉えるべきである。しかし無関心層ばかりになれば、自主防災活動も不可能である。よって無関心層に関心を持ってもらうことも担い手育成の課題と考えた方がよい。

第三に、コミュニティは総合的なものであるから、災害だけに強いコミュニティというものは想定しがたい。災害に強ければ、他の面においても強みがあると想定される。発展途上だとしても、そのような傾向はあるはずである。つまり自主防災活動が他の分野の活動とも繋がり、あるいはそれらに支えられ、結果として総合的なコミュニティ活動へと展開していくことが想定される。例えば自主防災活動の担い手は、既に他の地域活動の担い手であるかもしれない。他の活動において担い手になっているという主体性が、自主防災活動にも応用できているのかもしれない。

最後に、総合的な活動は住民活動を組織化する総合的な組織によって担われるであろう。旧来、呉市における住民活動の組織化は、自治会を導管とした縦割り行政によって行われてきた。しかし担い手の高齢化、コミュニティへの関心の希薄化、担い手不足といった理由から、この仕組みの制度疲労が見えてきた。その時に導入されたのが、呉市の協働施策であった。そしてコミュニティレベルでの転換を目指したものが地域協働であった。

地域協働を推進する基盤組織がまちづくり委員会である。第5地区でも平成20年に「第5地区まちづくり委員会」(以下、「まちづくり委員会」とする)が結成され、平成21年に『第5地区まちづくり計画書』(以下、『まちづくり計画書』とする)が作成された。同計画書にあるまちづくり体系の最初に、「安心して住めるまちづくり」(振興方針)、「自主防災の強化、助け合いの精神」(活動方針)が掲げられている。

自主防災は確かに必要なテーマであるが、単一テーマしか追求しないコミュニティというのは、やはり現実的ではない。上記の担い手のつながりは、組織のつながりとも係わっている。自主防災活動の発展は、コミュニティの発展とともに進むという視点が必要であ

る。そして縦割りの行政協力から地域協働への切り替え、さらには地域内分権の進展というのは、そもそもそのような狙いを持つものではなかろうか。以下、第5地区の自主防災活動の発展を、コミュニティの発展とからめて検討する。

2. 第5地区の概要

(1) 第5地区の概略²⁾

まず第5地区の概略を述べておく。呉市の全域図、第5地区自治会区割図を図1、図2に示した。第5地区は、市役所のある中心部の北側に位置し、平坦地から灰ヶ峰の山腹に



図1 第5地区を含めた本庁管内図

出典：呉市ホームページ
<https://www.city.kure.lg.jp/soshiki/4/05tiku.html>



図2 第5地区自治会区割り図

出典：第5地区まちづくり計画目次, 2009, p. 2.

かけての地域で、7つの小河川が流れている。高地部にまで住宅が開発されてきたのは、呉市の平地が少ないという地形的特徴、また戦前・戦中に軍都として40万人あまりの人口を抱えたという歴史的特徴による。とくに高地部については、花崗岩質の土壌、急傾斜地の多さ、小河川に沿って住宅があることから、大雨時の土砂崩れ、小河川の氾濫といった災害発生が危惧される。『呉市土砂災害 危険箇所マップ <中央地区>』にも、地区内に土石流危険溪流（また被害が想定される区域）、急傾斜地崩壊危険箇所（また被害が想定される区域）があることが示されている。そして坂道・階段の多さ、道路の狭隘さ、緊急車両の入りにくさは防災面での課題も生んでいる。

(2) 地域住民組織の概要

ここで第5地区の地域住民組織について触れておきたい。上記のように、平成20年に「まちづくり委員会」が結成されている。「第5地区において、市民協働によるまちづくりの推進のもと、活力と魅力のある地域づくりの推進」（第5地区まちづくり委員会規約第1条）を目的としている。部会は、「まちづくり委員会」が作成した『まちづくり計画書』に

防災コミュニティは可能か(2)

示された5つの振興方針に対応して、そのままの名称で5つの部会がつくられている。

表1に平成28年度に実施した各部会の事業、及び表2に平成29年度部会役職の選出団

表1 平成28年度部会事業

部会	実施事業	支出
安心して住める まちづくり部会	4つの避難所で合同防災訓練を実施。	1,129,221円(①防災活動及び啓発の推進、②防災訓練の推進)
健康で元気な まちづくり部会	ゆっくり歩こう会。「転倒予防」の体力測定。グランドゴルフ大会。運動教室など	20,000円(スポーツ行事の充実)
住んでいる人に やさしいまちづくり部会	子育てサロン協力。地区敬老会応援協力。成人式応援協力。	360,000円(①子育て支援の充実、②高齢者支援の拡充、③成人式支援)
きれいで住みやすい まちづくり部会	美化月間中に自治会単位で清掃活動。	198,000円(美化運動費)
未来へつなぐ まちづくり部会	地区内小学生対象(呉の歴史と文化を訪ねて～倉橋～研修バスツアー)。	213,000円(子どもの健全育成施策)

出典：平成28年度 第5地区まちづくり委員会収支決算書より作成

表2 平成29年度 第5地区まちづくり委員会役職の選出団体

部会	部長・副部長・委員・理事の選出団体
安心して住める まちづくり部会	単位自治会長(10) 第5区民生委員・児童委員協議会(1) 小学校・中学校PTA(2)
健康で元気な まちづくり部会	第5地区運動運動推進協議会(3) 中央中体育協会(1) 単位自治会長(3)
住んでいる人に やさしいまちづくり部会	第5区民生委員・児童委員協議会(5) 老人クラブ(2) 小学校・中学校PTA(1) 単位自治会長(1)
きれいで住みやすい まちづくり部会	女性会(4) 単位自治会長(4) 第5区民生委員・児童委員協議会(1)
未来へつなぐ まちづくり部会	単位自治会長(2) 第5区民生委員・児童委員協議会(3) 小・中学校PTA(2) 小・中学校長(3) 幼稚園長(3)

出典：第5地区まちづくり委員会資料より作成

体役職を示した。「まちづくり委員会」の特徴を挙げると、まず選出団体の活動にかなった部会に団体が振り分けられていることがわかる。例えば、「安心して住めるまちづくり部会」は単位自治会が中心である。これは後述の自主防災会の受け皿が単位自治会であることと関係している。

次に、「未来へつなぐまちづくり部会」に小・中学校長、幼稚園長が参加している。教育機関と地域社会の連携の一つである。このことは後述の自主防災活動ともつながっている。

そして「まちづくり委員会」の役職総数57名のうち、26名が自治会(単位自治会、連合自治会)選出であり、自治会中心の「まちづくり委員会」であることがわかる。なお「まちづくり委員会」の会長、副会長、会計、監事は、理事(第5地区内自治会長・民生児童委員・女性会・老人会等各団体から選出)会にて選出されている。副会長の内1名及び会計は民生児童委員も兼ねている。

最後に、会長、副会長、会計、監事、そして各部会の理事、部長が月1回企画委員会に集まり、各事業の横の連絡調整を図っている。例えば、防災、高齢者対策、健康づくり、美化作戦などが検討されている。

このように「まちづくり委員会」は、旧来、縦に系列化されていたものを、横に繋げる

ことを可能にしている。自主防災活動はこのような住民組織の状況から析出されてきた。次にいかにしてその活動が形づくられてきたかを見てみる。

3. 第5地区の自主防災活動

(1) 自主防災活動の立ち上がり

呉市では自治会単位での自主防災会の立ち上げを働きかけてきた。「まちづくり委員会」の設立以前は2つの自主防災会があったが、「まちづくり委員会」結成後、自主防災がテーマとして取り上げられ、活動の中で自治防災会結成の働きかけもなされてきた。

呉市においては、各地区まちづくり委員会は、総合的な地域管理組織であることが期待され、それぞれ地区の課題に応じた取り組みを行っている。第5地区住民アンケート（平成21年）の中では、地区の課題（複数回答）として「高齢化率が高く、一人暮らし世帯が多い（61.1%）」、「子どもの数が少ない（74.4%）」とともに、「道路が狭く、坂道や急傾斜地が多い（59.5%）」が挙げられている。また必要な事業（複数回答）として、「高齢者支援（54.2%）」、「子育て支援（54.4%）」、「住民参加行事（隣近所のふれあいを高めるもの）（51.0%）」、「自主防災（20.4%）」、「防犯パトロール28.0%」が挙げられている。

他の課題とともに、防災が重要な課題として認識されていることがわかる。なお災害に対する不安については、『平成26年度呉市民意識調査結果報告書』によれば、第5地区を含む中央地区では、地震72.3%、建物火災59.0%、山崩れ・崖崩れ41.7%となっている。

災害を含め、一般にリスクは様々な領域で現れ、また様々な住民にもたらされる。行政や企業との協力の下、リスクをコミュニティとしてどう管理するかが今日的課題ともいえる。防災コミュニティはそのことを狙いに行っている。アンケートにある少子・高齢化、地形、関係財に係わる 이슈も、各筋で行政協力的に処理されるのではなく、コミュニティで総合的に対応しようとするのが大事である。それが例えば防災活動を通じたコミュニティ形成とつながるであろう。

上述のように、まちづくり計画体系図の最初に、振興方針として、安心して住めるまちづくり、そして活動方針として、自主防災の強化、助け合いの精神が挙げられている。自主防災の基盤としての関係材が意識されていることもわかる。

(2) 自主防災活動

ここで第5地区の自主防災活動の内容を紹介しておく。「まちづくり委員会」の積極的関与のもと、自主防災会は平成23年度から25年度にかけて、すべての単位自治会と連絡区につくられることになった。後述の防災訓練に関して現れているように、単位自治会ごとに自主防災活動を行うというより、もう少し広い範囲で自主防災活動を行っている。

広島県の自主防災活動の手引きには次のような標準的な活動項目が挙げられており（表3）、その中の平時の活動項目に沿って第5地区の自主防災活動について述べる。

1) 災害に備えるための活動など

防災資機材の整備、備蓄品の管理については、公園内に倉庫を設置し、資機材、備蓄品を装備している。また平成 22 年度には住民が歩いて確認し、防災マップを 10 箇所で作成し、全戸配布した。

表 3 自主防災組織の主な活動

平時	
1.災害に備えるための活動	●防災資機材の整備 ●備蓄品の管理
2.災害による被害を防ぐための活動	●地域の危険箇所の把握 ●地域の避難路、避難場所の把握 ●防災マップの作成
3.災害時の活動の習得	●消火訓練 ●避難訓練 ●給食給水訓練
4.普及啓発活動・広報紙の発行	●広報紙の発行 ●防災講演会の開催 ●火気を使用する器具の点検・整備の呼びかけ
災害時	
1.情報収集・伝達活動	●被害情報・救援情報の収集と伝達 ●防災機関との連絡
2.初期消火活動	●消火器などによる消火活動
3.避難誘導活動	●住民を避難所へ誘導 ●住民の安否確認
4.救出救護活動	●負傷者の救出救護 ●医療機関への連絡 ●介助が必要な人への手助け
5.給食給水活動	●食料、飲料水の調達と炊き出し ●救援物資の受領、分配

出典：広島県，自主防災組織結成の手引，pp.6-7.より作成

置いた訓練ということになる。例として平成 29 年 7 月 20 日（木）に実施された明立小学校区合同防災・防火訓練の詳細を紹介しておく。表 4 に当日の参加者等，表 5 に当日のスケジュールを示した。

表 4 合同防災訓練参加者等

場所	呉市立明立小学校グラウンド及びアリーナ
主催	呉市第5地区まちづくり委員会、呉市立明立小学校区自主防災連合会、(一財)中国郵便局長協会
共催	呉市消防局、呉市西消防署、呉市消防団中央分団、呉市地域協働課、呉市第5地区社会福祉協議会、日赤(畑地区、本通地区、山田地区)女性会、呉市立東畑中学校、呉市立明立小学校、認定子供園せいれんじ、ひかり幼稚園、黎明会平原保育園、嶺南荘保育所
参加対象者	明立小学校区在住の自治会・東朝日町・朝日町各自治会・老人クラブと小学校(明立・長迫各小学校)児童・中学校(東畑・和庄各中学校)生徒及び(認定こども園せいれんじ・ひかり幼稚園・黎明会平原保育園・嶺南荘保育所)園児

出典：第 5 地区まちづくり委員会資料より作成

事前に開催日時，開催場所，訓練内容を記載したポスターを各自治会に配布，回覧板で周知し，学校関係には持参している。そして 7 月 10 日（月）に小学校区所属自治会，民生委員・児童委員児童委員，女性会，中学校，小学校，認定こども園，保育園，保育所の関係者が準備委員会を行って，作業の確認等を行っている。

訓練当日，グラウンドに集合することから避難訓練と位置付けてある。集合ルートは各自の判断である。「晴れの日，雨の日，実際に歩いてみよう」という呼びかけをしている。集合者の受付は，民生委員・児童委員児童委員が高齢者等の避難状況チェックを中心に行い，自治会毎に自治会役員が人員確認している。

2) 災害時の活動の習得

平成 23 年度から合同防災訓練を実施している。合同というのは単位自主防災会の合同という意味と，拠点避難所である小学校を集合場所とする場合は，複数の地区に跨って実施しているからという意味である。

参加者は自治会員はじめ，幼稚園児，児童，生徒も参加している。

拠点避難所は「避難者が必要な間又は一時的に滞在する建物」³⁾と位置付けられている。避難所での訓練ということは，避難，消火，救出，避難所での滞在といった一連の行動を念頭に

ロープ結索、搬送方、煙中体験、救急法といった体験は、参加者を各自治会別にグループ化し、順次、体験できるようにしている。なお園児はその間、水消火器的あて、煙中体験を行っている。中学生がそれらのグループに入っていて、移動等を上手にリードしている。とくに児童はよく従うとのことである。炊き出しは日赤女性会が担当している。ま

表5 明立小学校校区合同防災・防火訓練スケジュール

	時間	プログラム	内容	担当	準備物	その他
1	14:00	避難訓練	明立小学校グラウンド集合 自治会員及び児童等は集合 各自治会長は人員確認 (名簿作成・人員確認等)	自治会長	マイク 名簿	* 訓練概要説明 受付テント有り 炊き出しテントなし
2	14:05	開会式	訓練開始のことば	連合会長	マイク	* 集合はグラウンド
3	14:15	ロープ結索	ロープ結索を探検する	西消防署	ロープ	園児は水消火器的あて 煙中体験を実施 参加者を5班に分けて15 分交代で実施する。(移 動時間を含む。)
	14:30	1階				
	14:45	搬送法	毛布を使った搬送の方法	消防団	竹、ロープ	
	15:00	雨(体育館)	その他の搬送方法		毛布	
3	15:15	煙中体験 (教室)	教室内に煙を充満させ、火災 時の煙体験を実施する。 * 火災予防の話をする	西消防署	スモークマ シン	
		救急法 (体育館)	応急手当の方法 AEDの使用法	西消防署	人形(4) AED(4) 毛布	
4	15:30	休憩及び移動準備				
5	15:45	二次避難	屋外での訓練終了後、避難所 へ移動する。(体育館)	自治会長 消防団	マイク 警戒ロープ	
		点呼	誘導は消防団員 体育館に集合後、各自治会に 分かれて座る。	自治会長	名簿	
6	15:50	防災研修	関連講演の実施 【内容】 避難の手引き(大雨編)	(講師) 広 島県防災ア ドバイザー 土本	スライド パソコン コード マイク	一式準備 プロジェクター
7	16:25	閉会式 ことば	閉会のことば 片付け	連合会長	マイク	

出典：第5地区まちづくり委員会資料より作成

た幼稚園・保育所の先生は、園児たちと一緒に行動している。

そしてその後の体育館への移動も二次避難と位置付けられている。体育館での防災研修は講義となり、呉市発行の『避難の手引き(大雨編)』を使って話がされる。

このように防災訓練は体験重視のものになっており、運営もリーダー、協力者、そして専門家(機関)の連携で、スムーズなものになっている。

4. 自主防災の担い手と組織

(1) 担い手

第5地区の事例に基づき、ここで自主防災の担い手について考察したい。冒頭で、共同の係わりを認識することを出発点にし、自分を守ること、他の住民との協調行動をとること、そして他の住民の支援ができるようになることを、防災面での地域共同管理へ参加す

る主体性と呼んだ。自主防災の担い手とは、このような主体性を持った住民のことである。防災訓練等に登場しているリーダー、協力者、参加者等を踏まえ、自主防災活動の担い手について表6のように考えたい。

これらの能力は自主防災活動に必要な力を念頭に置いたものである。それらは平常時と

表6 自主防災の担い手

主体の成長				
段階	共同の係わりの認識	自分を守る	協調行動をとる	住民を支援する
能力	地域生活 防災知識 ハザードマップ情報 まち歩きによるまち・人の理解 など	事前準備 安全確保 出火防止処置 避難 など	避難 避難所滞在 など	初期消火 救助・応急救護 避難時要支援者の支援 避難所運営 防災訓練の企画・運営 防災計画の策定 など
役割	関心・理解者	参加者	参加者	リーダー・協力者

は異なったまちの見方、人との係わり方をすることを伴う。例えば小さな子どもと若い母親が遊ぶ公園には防災器具が保管してある。小学校は子どもが勉強し、先生が教える場であるが、地区住民が拠点避難所として使う施設である。階段の上にある家から見る海の景色は素敵であるが、高齢者が避難するのは難しい。いつも一緒に遊ぶ仲間は、いざという時、頼りになる人である。

もともとコミュニティにおけるヒト、モノ、コトは様々な使われ方をするし、その使われ方が必ずしも整合的でないこともある。しかしそれを調整するのもコミュニティの共同管理機能の一つである。コミュニティが災害に見舞われる場合もあるわけなので、防災コミュニティも必要である。

そして担い手の能力は段階的に成長していくものと考えられる。まず共同の係わりの認識が基盤になって、自分を守る、協調行動をとる、住民を支援するといった自主防災行動をとると考えられる。共同の係わりの認識とは、地域生活を成り立たせているハード・ソフトの要素を介して住民が共同のつながりを持っているということ、そして災害時にそれらが脆弱化し、被害をもたらすのを認識することである。

よって災害を防ごうとすれば、共同に対処するという意志（自発性）を持つこと、またそのような係わりに加わろうとする意欲を持つことが必要である。しかし、必ずしも認識は意志を生み出すものではない。この点は後述する。また災害は全ての住民に降りかかるので、このような能力を持っていない住民にも能力を持ってもらうことが必要であり、そういった住民を潜在的担い手と位置付けるべきであろう。

次が自分を守るである。これは事前準備（非常用持ち出しセットの準備、家具類の管理、避難場所・連絡網の確認など）、安全確保、また避難行動である。自分であるいは家族で対応することである。そうなることでコミュニティの脆弱性は減少する。また自らを守ることができれば、他の住民の支援者になる可能性がある。

次に協調行動をとることである。避難時に混乱しないようにする、あるいは避難所での滞在時に周りに配慮する、ルールに従った行動をするといったことである。それらは自分

のためでもあるが、他者のためでもある。

最後に住民を支援することである。救助、避難時要支援者の支援、避難所の運営などであるが、自主防災組織に役割が定めてあれば、それを遂行することになる。また防災訓練の企画・運営、防災計画の策定なども含まれる。それらは他者のために行うことである。ここでの役割をリーダー・協力者としている。なお第5地区では、避難時要支援者の支援は課題とされているが、まだ実現されていない。また防災計画については、平成29年度は、大雨時の避難について、平成30年度は地震時の避難について、年度毎に、自然災害、人的災害等の防災計画を組んで検討中である。

そして避難所運営については、拠点避難所である各小学校と検討し、平常時でも使用でき、災害時には必要な器具類で、体育館倉庫等に収容できる器具類(折り畳み式会議用机、大型扇風機、大型ストーブ、ござ、車いす等)を第5地区まちづくり委員会で購入している。しかし冷暖房など難点があり、避難所運営訓練については、呉市危機管理課と検討中である。

いわゆる自助は自分を守ることであり、共助は協調行動をとること、住民を支援することに当てはまると考えてよい。なお公助は専門家(機関)が住民を支援することの中にも含まれている。自主防災活動の担い手の能力が高まるほど、公助が引き受ける部分が減っていく。

そしてこれらの能力は学習によって習得できるものである。まずは技術・技法として習得できるものがある。その工夫が体験学習である。まちや人を知るためのまち歩き、マップづくり、防災訓練の中での各種体験がそれにあたる。

では先述した意志はどのようにして学習できるのだろうか。客観的な共同の係わりを認めながら、なおそこから逃れる手立てはある。例えば全てを行政にまかせること、あるいはフリーライダーを決め込むことである。しかしそれは自主防災活動ではない。この点について、災害時に役立った自治会活動として「お祭りなどのイベントを通じて、自治会内に顔見知りが増えていた」⁴⁾こと、また地域社会ネットワークに組み込まれている場合に、避難訓練参加に肯定的に働くという指摘⁵⁾が示唆的である。つまりコミュニティ活動の経験が自主防災活動に促進的に働くということである。

コミュニティ活動で得ることができるものは、お世話になったことにはお返しする、周囲の人のことを尊重する、周囲の人の苦しみに共感するといった資質である。それは一緒に活動している他者の反応を見て身に付くものである。この資質が自分も含めた他者のため、あるいは他者のために行動しようとする意志をつくりだすといえよう。

この点からすれば、自主防災活動の担い手は、他のコミュニティ活動を通して上記の資質を有している人たちであり、さらに訓練を通して、技術・技法を身に付けた人たちといえよう。そうであれば、自主防災活動に様々な地域住民組織の連携があることも普通であるだろう。

他方で、自主防災活動を通して意志を身に付けることも考えられる。例えば中学生はグループ別体験講座の移動を引っ張ってくれており、訓練の準備・後片付けに積極的である。

防災コミュニティは可能か (2)

このように、自主防災活動もコミュニティ活動の作法を身に付ける機会となっている。

(2) 組織の連携

ではその連携の実態はどうであろうか。平成 29 年 7 月 20 日 (木) の防災訓練から各役割の担当者を拾い出すと、表 7 のようになる。

表 7 役割担当者

参加者	リーダー・協力者(機関)	専門家(機関)
自治会員 老人クラブ会員 小学校児童 中学校生徒 認定こども園・幼稚園・ 保育所園児	自治会長・自治会連合会長 消防団 広島県防災アドバイザー (準備委員会関係) 民生委員児童委員 女性会 中学校 小学校 認定こども園・幼稚園・保育所	西消防署

参加者には自治会員の他に、子どもがいる。拠点避難所は小学校であり、避難時には参加者はみな小学校の利用者となる。大人も子どもも、まちや人に対してこれまでとは違う係わり方を体験する。また小さいうちから自主防災活動を体験的に理解することになる。上記の中学生は将来のリーダー・協力者となるかもしれない。

自治会長は住民の地域生活を総合的に管理する。民生委員・児童委員児童委員は担当住民への訪問や生活支援などを行うが、防災訓練では高齢者等の避難状況チェックを担当している。日赤女性会は災害救助や保健衛生等に係わる活動を行うが、防災訓練では炊き出しを担当する。幼稚園・保育所の先生は防災訓練では園児の行動に付き添っている。こういった防災訓練時の役割は平時の活動と対立するものではなく、そこに含まれるものあるいは延長として捉えられる。

防災訓練時にこのような連携がなされるには、多くのリーダー・協力者の所属団体が「まちづくり委員会」組織メンバーとなっており、月 1 回の会議がもたれていることが大きい。

もちろん、多くの世帯員が防災訓練に参加しているわけではない。例えば、楽しみながら参加できる訓練内容といった様々な主体化を促す仕掛けが必要であろう。

5. おわりに

以上のように、第 5 地区まちづくり委員会では、災害発生後の対応可能な「備え」を想定して活動に取り組んできた。危険箇所などの調査によるマップ作成、県・市に対する補強工事の依頼、各自主防災会に設置の防災用品の拡充、合同防災訓練、避難時要支援者に対する支援の検討などである。

第 5 地区の事例を自主防災活動の担い手の観点からまとめると、次のようになる。担い手は、まず共同の係わりの認識が基盤になって、自分を守る、協調行動をとる、住民を支

援するといった能力を身に付けると考えられる。その際、技術・技法面では体験学習が有効である。しかし意志（自発性）の点では、コミュニティ活動によって得られた資質が作用する。よってコミュニティ活動は自主防災活動に役立つといえる。また自主防災活動がコミュニティ活動を発展させる面もある。つまり自主防災活動はコミュニティ活動の一環であり、コミュニティを発展させるといえる。このようにして防災コミュニティは可能である。

これからの展開について、第5地区の住民リーダーは「自主防災会は（単位）自治会単位で設置し、その中から防災リーダーを生み出し、民生委員・児童委員、老人クラブ、日赤女性会など、また他の自治会と連携する」といった考えを持っている。防災における公助の限界ということを考えれば、すべての住民が自主防災活動に参加するのが理想であろう。そういう力を組織化する基底にあるのが単位自治会ということである。またそこに他の住民組織が協力するという形である。

実は「まちづくり委員会」はそのような形をとっている。当委員会によって住民組織間の連携が生み出されており、「何をやるにも一緒にやっている」という感覚を上記のリーダーは持っている。つまり自主防災活動の取り組みは、第5地区を再活性化させているといえよう。このように、防災コミュニティはその担い手を育成する仕組みがあった時に機能する。

付記

本稿を執筆するにあたって、第5地区の関係者の方、呉市の職員の方に多大のご協力を頂いた。ご協力頂いた方々に深く感謝したい。

注

- 1) 消防庁，2011，自主防災組織の手引き，p. 6.
- 2) 以下の記述は、『まちづくり計画書』の記述に基づいている。
- 3) 呉市防災会議，2017年10月修正，呉市地域防災計画 p. 50.
- 4) 山内自希，阪本一郎，2013，災害時における自治会活動の実績と日常活動の有効性－浦安市自治会を事例に，都市計画学会都市計画論文集，Vol. 48 No. 3，p.978.
- 5) 西原純，1993，自主防災組織の「避難訓練」における住民の参加・不参加要因：長崎市扇町自主防災組織の場合，長崎大学教育学部社会科学論叢，45，p. 35.