

防災コミュニティは可能か（１）—呉市警固屋地区を事例に—

大 藤 文 夫*

Consideration about the Disaster Prevention Community (1) — Case Study of Kegoya District in the City of Kure —

Fumio OOTOU *

The formation of a disaster-prevention community has been pointed out. Especially after the “Hanshin-Awaji Great Earthquake”, it is also being policy-driven. Disasters in particular occur when external forces exceed the disaster prevention ability in natural predisposition, social predisposition. Therefore, there are aspects where society causes disasters, disaster prevention by the community which is a part of society is expected. In this paper, it is considered in principle whether disaster prevention will become the jurisdiction matter of the community. And how we can create a player is considered in the case of Kegoya District in the City of Kure.

The following points mainly became clear. First, disaster reduction is positioned as part of community’s regional joint management function. Therefore it can be carried by the community. Secondly, from the cases in Kegoya district, what we learned is that there was a foundation of creating human relationships starting with friendship activities, these activities developed into problem solving behaviors, and in the course of these activities disaster prevention players grow.

Key Words (キーワード)

Disaster prevention (防災), Community (コミュニティ), Voluntary disaster prevention organization (自主防災組織), Participation by residents (住民参加)

1. はじめに

本稿では防災コミュニティについて検討する。以下に示すように、防災はコミュニティ活動の一環であるが、とくに防災というテーマを強調してこの用語を用いている。子育て、環境、防犯、福祉といったテーマをつけて〇〇コミュニティと呼ぶ場合と同じ使い方である。ただし、コミュニティは総合的に地域課題に取り組むものであって、防災だけに取り組むというものではない。

またコミュニティについては、ここではおおよそ次のようなものとしておく。コミュニティは一

定範囲の地域社会である。その範囲は、自治会・町内会より大きく、例えば小学校区といったような地方自治体より下位にある範囲を指す。

コミュニティの本質規定の一つは共同性である。共同には存在共同と作用共同がある¹⁾。コミュニティのなかには両者が存在するが、本質規定に係わるのは前者である。具体的には土地の共同およびそこで展開する生活の共同である。

コミュニティは人々の生活が営まれる場であり、その活動は親睦、問題解決を含み、分野は防災を含め、多様である。また地域におけるwell-beingを目指すものであるので、コミュニティは

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

運動体としての性格を持つ。

コミュニティの活動(コト)は住民(ヒト)が土地及びその上の施設・設備(モノ)、資源(ヒト・モノ・コト)を利用して行うという形をとる。そこには互いに切り離せない、恣意的にはできないという共同のつながりがある。

よって通常はコミュニティを管理するための地域共同管理組織が存在し、自治会・町内会という単位に始まり、〇〇連合会・委員会・協議会といったものがつくられる。しかしその組織の強さは様々である。個人の係わりとする意識も様々である。また地方自治体に対しては協力あるいは代表機能を果たすこともある。防災はこういったコミュニティの状況と密接に係わることになる。

いずれにせよ、コミュニティは一定範囲の地域社会である。そこには現状のコミュニティと、現状において理想・目標として描かれているコミュニティがある。本稿では両方の意味を持たせてコミュニティの用語を用いる。なお各種資料で「地域社会」という用語が用いられている場合は、そのまま地域社会と記載するが、その意味内容は上記の二面性を持ったコミュニティとして扱う。

さて、災害は当該社会がもつ防災力を超える外力に襲われる場合に発生する²⁾とされる。防災力は、諸所の取り組みによってつくられてきた力である。しかし、なおそこにある自然や社会における脆弱性(Vulnerability)が災害を生みだす。

もちろん災害に遭わないことは全ての人に共通する望みである。防災は「国土並びに国民の生命、身体及び財産」³⁾に係わるがゆえに、極めて重要な課題である。よって国家、地方自治体の役割として、また自助の側面で防災の努力が求められる。しかし今日では、コミュニティによる防災も求められるようになってきている。とくに阪神・淡路大震災以降において、政策目標としてコミュニティによる自主防災が強調されるようになった。

今日において自主防災が期待される大きな理由は、消防団から消防署(常備消防)へとといったように、防災の専門処理が進んできたにもかかわらず、大規模災害の場合には、実際には専門処理

機能が被災住民に届かなかったことにある。

仮に社会を家族、コミュニティ、全体社会の三層からなるとすれば、これまでコミュニティは、家族と全体社会を媒介する層であることが期待されてきた。また用語としての防災コミュニティには、防災がコミュニティの一つの活動分野、しかし重要な管轄事項になる(あるいはそうなることを期待されている)という含意がある。

例えば、『災害対策基本法』はその目的に関して、「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、基本理念を定め、……もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする」(第一条)としている。

もちろん、この目的をすべて国家の力で達成しようとしているのではなく、「国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織(住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。)その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること」(第二条の二第二号)としている。同様に、『防災基本計画』にも「国、公共機関、地方公共団体、事業者、住民等」の連携が指摘されている⁴⁾。このような形でコミュニティの力は位置づけられ、期待されている。

では実際に、どのようにその力が発揮されているのだろうか。消防白書によれば⁵⁾、平成28年4月1日現在で、全国で161,847の自主防災組織が設立されている。そして活動カバー率(全世帯数のうち、自主防災組織の活動範囲に含まれている地域の世帯数の割合)は81.7%に及んでいる。また自主防災組織等の実態に関するアンケート調査⁶⁾によれば、組織の形態が「町内会(自治会)単位で町内会と同じ組織(56.9%)」、「町内会(自治会)単位で町内会の一部の会員で組織を構成(11.7%)」、「町内会(自治会)単位で町内会と別の組織(15.5%)」、「小学校区単位(6.8%)」、「その他(7.3%)」となっている。

この数字だけを見れば、全国の多くのコミュニティで、地縁型住民組織を中心にした、活発な防

災活動がなされているように見受けられる。しかし母体となっている町内会自体が、担い手の高齢化、後継者難、活動の停滞といった課題を抱えており、こういった数字と活動実態とのかい離も見られる⁷⁾。この点からすれば、防災活動を通じたコミュニティ形成という考え方もありえることになる。

振り返れば、1970年代のコミュニティ施策以降、コミュニティの実現に向けて、制度、組織、主体をめぐって、様々な検討や議論が行われてきた。そして現在は協働という方法を通して実践が進められている。このようななかで、防災コミュニティという概念は確かに提唱されている。

本稿では、このような状況において、改めて防災がコミュニティの管轄事項になるのかについて、原理的な考察を行う。そして実際にそれをコミュニティが引き受けることができるのかについて、事例として呉市警固屋地区を取り上げる。

【倫理的配慮】

関係者への聴き取りに当たっては、本調査の目的・趣旨・結果の公表について文書と口頭で説明し同意をえた。なお本研究の実施に当たっては、広島文化学園大学社会情報部・社会情報研究科倫理審査委員会に申請し、承認をえて行った。

2. 社会的脆弱性と防災コミュニティ

(1) 社会的脆弱性

防災はなぜ社会の管轄事項となるのだろうか。既に示唆しておいたが、改めてここで考察しておく。辞書的意味では、「災害とは地震・台風・洪水・津波・噴火・早魃・大火災・感染症の流行などによって引き起こされる不時のわざわい。また、それによる被害」⁸⁾である。本稿では、いわゆる自然災害に限定して災害を取り扱うことにする。

この災いは、上記のように、当該社会がもつ防災力を超える外力に襲われる場合に発生する。水谷の指摘する災害の連鎖(図1)を手掛かりに考えてみよう。

外力には大雨、強風、地震などがある。それは地形・地盤・海水などの自然素因と、人間・資

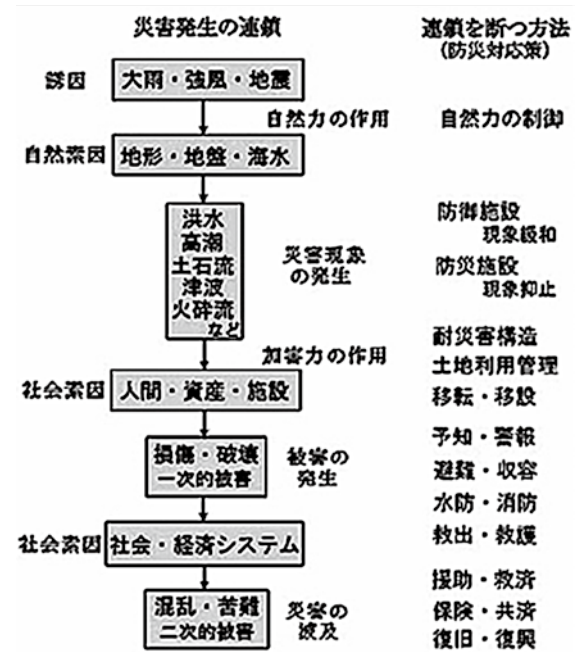


図1 災害発生の連鎖と防災対応策

出典：防災基礎講座 自然災害をどのようにして防ぐか http://dil.bosai.go.jp/workshop/04kouza_taiou/s01hajimeni/preface.htm

産・施設・社会・経済システムなどの社会素因に作用する。そして人間の生命・生活に被害をもたらす。このように自然素因、社会素因、そして人間の生命・生活は連鎖している。

防災力はこれらの自然素因、社会素因の加工で生じる。それは人間社会が作り出してきたものである。ある時点の自然素因というものも、防災の観点から加工された自然の状態であり、社会素因というものも、同じくつくられたヒト、モノ、コトの状態である。そしてつくられた状態でなお防ぎきれないときに災害が発生することになる。

また連鎖を断つ方法の面では、いわゆるハードとソフトの方法に分けられる。またそれは予防、応急対策、復旧・復興での支援といったように、プロセス(時間的連鎖)として行われる必要がある。

こういった災害発生の連鎖という考えから、改めて私たちの社会が自然環境に支えられていることがわかる⁹⁾。そして災害は一定の社会状態の中で発生し、逆に社会が災害をつくり出す側面もあることもわかる。

例えば、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等は災害時要援護者と呼ばれる。それは「新しい環境への適応能力が不十分であるため、災害による住環境の変化への対応や、避難行動、避難所での生活に困難を来すが、必要なときに必要な支援が適切に受けられれば自立した生活を送ることが可能である」人々である¹⁰⁾。

誘因はすべての人に降りかかるかもしれないが、それによる被害はすべての人に等しく生じるのではない。上記の社会的属性を持つ人が、とくに被害に遭いやすい。このような属性は個人に付着した属性であるが、もちろんその属性が災いをもたらすわけではない。そのような属性をもった人を、排除する、周縁化するという社会の作用が災いをもたらす¹¹⁾。逆にこれらの人を、「活動」でき、「参加」できるようにする社会的支援も可能である。

このようにして防災は社会の管轄事項となる。それは自然素因、社会素因を人々のwell-beingに向けて管理していくことである。よって社会の在り方次第で、防災の状況は変わってくる。先述の社会の三層はその防災力を高める三つの主体である。その場合、家族は愛情で、国家は義務として防災に係わる。ではコミュニティはどのような立場で防災に係わるのだろうか。

(2) 防災コミュニティ

『消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律』(第二条)には、「『地域防災力』とは、住民一人一人が自ら行う防災活動、自主防災組織(災害対策基本法(昭和三十六年法律第二百二十三号)第二条の二第二号に規定する自主防災組織をいう。以下同じ。)、消防団、水防団その他の地域における多様な主体が行う防災活動並びに地方公共団体、国及びその他の公共機関が行う防災活動の適切な役割分担及び相互の連携協力によって確保される地域における総合的な防災の体制及びその能力をいう」とある。このように、現在では地域における防災は、協働という方法で、コミュニティによる防災も含め構想されている。

ところで、もともと防災は集落の活動の一つで

もあった。例えばむらの防災は若者組の役割であった¹²⁾。防災の専門処理化(常備消防)が進んだにしても、現在でも消防団の活動は期待され続けている。例えば消防団はその要員動員力・地域密着性・即時対応力ゆえに、「地域防災力の中核」として位置づけられている¹³⁾。しかし消防団員の減少、団員のサラリーマン化、団員の高齢化という現状において、その活動の課題が指摘されていることも事実である¹⁴⁾。

消防団員は地域社会のメンバーである。身分は非常勤特別職の地方公務員であり、報酬も出ているが、その活動負担を考えると、「『自らの地域は自らで守る』という郷土愛護の精神」¹⁵⁾が求められるものとなっている。しかし消防団員の精神性だけに活動の動力を求めるのはやはり困難である。一般に民生委員・児童委員などの行政協力員は、コミュニティから生まれ、コミュニティと行政に支えられることによって活動をなしているが、そのことは消防団員にも当てはまるといえよう。

例えば、機能別消防団・機能別分団、地方公務員の消防団加入、学生消防団、消防団協力事業所支援、女性消防団といった試みがなされている¹⁶⁾が、そこには時代の変化に合わせた行政、事業所の側の工夫と共に、コミュニティの側の工夫もみられる。

他方、消防団とは別に期待されている地域の防災力が、自主防災組織である。黒田は自主防災組織という用語が、公式文書としては昭和38年の『防災基本計画』のなかで初めて登場したことを指摘している。また、萌芽期(災害対策基本法の制定直後)、揺籃期(昭和40年代後半)、進展期(環境整備期)(昭和50年代)、再強化期(阪神・淡路大震災以降)の時期区分に沿って育ってきたことも述べている¹⁷⁾。

但し、大規模災害に対して、専門処理機関だけでは対応できないという自主防災組織が期待される背景、そして組織母体として町内会があてにされていることは変わっていないといえる¹⁸⁾。例えば後者については、規模の一般的基準として、住民の連帯感、防災活動を効果的に行なえる、日常生活上基礎的な地域としての一体性といった要件

が挙げられている。そして現実には多くの自主防災組織が町内会等と何らかの組織的つながりをもって活動していることをもって語られている¹⁹⁾。つまりこのような要件にかなうがゆえに、町内会が期待されているといえる。

また『災害対策基本法』では、自主防災組織を「住民の隣保協同の精神に基づく」（第二条の二第二号）と規定している。『自主防災の手引き』には、隣保・・・となり近所の家々や人々との日常的なつながり。協同・・・役割を分担しながら、力・心を合わせて事にあたること。という解説がしてある²⁰⁾。ここにも自主防災組織の同様な要件が示されている。しかし他方で、自主防災組織が十全に機能していないことは『自主防災組織の手引』でも認められている²¹⁾。

このように消防団と自主防災組織は、期待と現実のはざままで揺れている。そして期待の根拠となっているのが、郷土愛護、連帯感、隣保協同といったコミュニティにまつわる特徴ともいえる。もっとも、期待にとどめるべきではないとすれば、まず改めてこれらの特徴がありうるものなのかを問うべきである。『災害対策基本法』の用語を用いれば、原理的なレベルでの問いかけは、隣保はありえるのか、またそのつながりとはどのようなものなのか、さらに協同を生み出すのかということになる。そして原理的に可能なことが示されれば、次は、それがどのような条件の下で、どのような方法で進められていくかを考察していくべきである。

以下、防災というテーマにおいて、いかに人々が隣人と係わり合いを持つのか、原理的に考えてみる。むらであろうと、今日の集落であろうと、コミュニティの構成員は住民である。住民は互いに隣人である。では防災において、隣人としてどのように係わりえるのだろうか。

まず災害が地域社会のなかで起こることはないまでもない。そして例えばハザードマップを見れば、災害は点ではなく、面で起きることが示されている。その一帯の住民に被害が生まれる可能性がある。そして隣接するがゆえの延焼、ビルや住宅の立地、コンクリートによる道路舗装がもたら

す道路冠水や洪水、こういった土地利用の在り方が災害につながる。つまり、災害も土地利用におけるつながりがあるがゆえに、自分と隣人を切り離して考えることのできない共同の災害となるといえよう。

また災害応急対策、災害復旧・復興時においても、住民生活は多くのコモンズ（避難所、仮設住宅など）に依存しており、そこでの住民の協調行動が求められている。

このように、コミュニティにおいては、災害あるいは防災面でも、自然素因、社会素因といったものが住民にとっては共同のつながりがあるものとして現れてくる。人々が取り結ぶ関係形式の観点から見れば、共同の関係というのは、主体の側からすれば、同一の対象へ共に係わっているということであり、対象物の側からすれば、みんなに開かれているということである。土地あるいは土地の上にある施設・設備はまさにそのような対象ということである。

この点をもう少し敷衍してみよう。住民は現実には連続している土地の一片を、何らかの用途をもって利用しているに過ぎない。しかしそこには「断片をなす部分としての土地に属することを通して、全体としての包括的な土地への共属を意識し、この関係から、集落と結びつく一塊の土地を共同にするという体験を持つ」²²⁾という係わりが存在している。

また対象が開かれているということは、各自が利用の仕方を巡って衝突することがないということではない。例えば私有地の場合、利用の仕方次第で隣接地にマイナスの影響がある（夜遅くまで稼働している工場、住宅のそばの農地に生活排水が流れ込む、近隣騒音、延焼など）。総じていえば、一体となっている各地片は、その利用に応じて、このようなマイナスの影響とともに、プラスの影響も周囲に及ぼす。

よってマイナスを減じ、プラスを高める取り組みが努力として求められる。そのような取り組みとして、商店街での空き店舗をなくそうとする取り組み、土地利用における用途指定、重用伝統的建造物群保存地区における街並み保存²³⁾、そして

防災のための土地利用規制，防災施設建設などがある。

また公有化，共有化によって関係者に利用が開かれている場合でも，コモンズの利用を巡って混雑現象がしばしば起こるので，ルールをつくり管理することが必要である（公園，ごみステーション，農業用水，そして避難所，仮設住宅での協調行動など）。いずれにせよ，まさに共同の関係にあるものは管理が必要なのである。

このように，友人ではなくても隣人として付きあわざるをえないという係わり，それは通常，地縁と表現される。そして土地にとどまらず，土地，施設・設備そしてその上で営まれる生活事象もまた，地縁の関係のなかで管理されていくことになる。このようにして，隣保はありえて，それは共同のつながりを意味している。そして共同のつながりは，地域共同管理の必要性を示している。

例えば，中田は管理の対象として，1) 多様な用途を含む土地のほかに，2) 土地と密着しているが，利用としては独立の意味をもつ施設設備（「建築環境」），3) 環境または景観としての土地，4) 地域社会の維持，再生産に必要な行事や社会関係（「モノ」にたいする「コト」）を挙げている²⁴⁾。これは上記の災害発生の連鎖として示したことと重なり合う。そして連鎖が共同のつながりとして存在することから，管理の必要性が導き出される。防災はまさに地域共同管理機能の一部といえよう。

(3) 自主性と協働

以上のことは，隣接性が共同の係わりをもたらずという客観的な事柄を指している。しかしそれは住民が地域共同管理に参加することまでもを意味していない。住民が共同の係わりをどう認識し，どのように自らが係わるかは，個人の意識の問題でもある。関係ないとマイホームに籠るかもしれない。だから行政が必要なのだと声高に公助を求めるかもしれない。あるいはまた，できることは自分たちでしようと自主防災に参加するかもしれない。いずれの立場もありえる。この点からいえば，自主防災組織の自主性とは，できることには

幅があったとしても，住民個々が何らかの仕方でのこのような地域共同管理への参加を選び取ることが起点になるであろう。そのような場合に協同につながる可能性がある。

上記の『自主防災の手引き』における協同の意味は，協働の意味に等しい。そして上記のように，現在の地域における防災は，協働方法で行うように構想されている。例えば自主防災組織の活動内容として表1のようなものが挙げられている。

表1 自主防災組織の活動

平常時の活動	
1	情報の収集及び伝達体制の確立
2	防災知識の普及
3	防災関係機関・他の組織との連絡体制の構築
4	地域における有効な防災情報（避難場所・避難所・避難経路・医療施設・公共施設・避難行動要支援者情報等），危険個所（崖崩れ・浸水想定区域・危険物施設等）
5	防災マップの作製
6	防災訓練等の実施・参加
7	防災上の予防措置
8	防災資器材等の備蓄，点検
災害時の活動	
1	地域住民の安否確認（市民自身の身体の保護）
2	地域の避難行動要支援者への支援
3	被害の状況等情報の収集及び伝達
4	出火防止・初期消火
5	負傷者の救出・救護
6	情報の収集・伝達
7	避難誘導・避難所開設への協力等
8	避難所等における給食給水や救援物資の配給等の避難所運営への協力

出典：呉市地域防災計画（基本編），2016，p.71.

これらのことを全て自主防災組織が行うべきということでもない。自主防災組織の背景には常備消防，消防団があり，横にはNPOあるいは他の住民の防災組織があるかもしれない。とくに行政の手が届かないときに，自主防災組織が期待される。

大まかにいえば，協働する際の行政の強さは，専門性，資源（施設・設備，人，お金等）の優位さである。他方でコミュニティの強さは近接性である。それは災害・防災現場に近いこと，人と人が近いことを意味している。それぞれの強さに応

じて役割分担がなされる。しかし今日の社会的孤立現象が示すように、物理的近接は社会的近接ではない。住民が上記の主体性を持てば、近接性が活かされ、コミュニティが協働の主体の一つになるであろう。

他方で、行政の地域による防災組織への係わりは、一貫して育成であり、そのための支援を行っている。それを行政主導と呼ぶのか、上からの組織化と呼ぶのか、利用されていると呼ぶのか、捉え方は様々かもしれない。しかし防災は公益活動であり、行政の係わりは義務であるので、行政の一定の係わりがあるのは当然であるし、また住民が、上記の意味で、できる範囲において係わるのも自然であろう。

(4) なぜ町内会か

ではなぜ町内会が当てにされるのだろうか。町内会は地縁によって組織される、住民に最も近い組織である。その性格上、もれなく構成員（住民、事業所）に係わる。地域には様々な人が住む。すべての人のニーズに応えようとすれば、活動分野は総合的になる。またすべての住民が一体化しているわけではないので、住民間の調整作用も必要である。管理は規制も含む。この点、アソシエーションは規制作用を持ちえない。もちろん地縁団体はその内部にアソシエーションを持ちえるし、外部のアソシエーションと協力もできる。

このように、町内会は住民に最も近く、住民をもれなく組織し、住民に規制作用ももちえる組織として、自主防災組織の最小単位としてふさわしい。また防災活動は町内会が連合して行った場合が適切な場合もあるだろう。そのような連合組織も組みやすい。

こうして、共同性、近接性という点において、防災コミュニティは成立する可能性がある。しかし実現されるかどうかは、上記のように、コミュニティがそのことをどう受け止めるか（自主性の発揮）にかかっている。次にコミュニティがどう受け止めたかについて、一つのケースを紹介する。

3. 呉市警固屋地区の取り組み

(1) 警固屋地区の概要²⁵⁾

呉市には現在（平成28年4月1日）自主防災組織が361組織あり、活動カバー率は81.94%である。活動カバー率はほぼ全国平均並みとなっている。ところで、既に、平成17年の門前らの呉市自主防災組織に関するアンケート調査のなかでも、「自治会の活発さと〔自主防災〕組織の活発さが比例」²⁶⁾していることが示されている。現状の町内会に自主防災組織を押し付けても、組織が形骸化する危うさが浮かび上がってくる。

ここで紹介する警固屋地区は、海岸沿いの平地部と急傾斜地に二分される地区である。急傾斜地にも多くの住宅が建っている。戦前・戦中には海軍工廠従事者の住宅地として、戦後は重厚長大産業従事者の住宅地として人口を増やしてきた。しかしその後の不況によって、人口減少、高齢化が進んだ。とくに急傾斜地の狭隘な生活道路は、高齢者にとって大きな負担になっている。また集中豪雨、芸予地震によって急傾斜地の住宅が甚大な被害を被った（表2）。

平成29年9月末日現在での地区人口は4,735人、世帯数は2,601世帯、高齢化率45.9%である（住民基本台帳による）。ちなみに平成12年の国勢調査では、人口6,821人。世帯数2,846世帯であった。

表2 警固屋地区の災害被害状況

発生日	災害内容	警固屋地区における被害の概要
平成11年6月29日	集中豪雨	死者1名、全壊2件、半壊2件、一部損壊16件、床上浸水12件、床下浸水34件、土砂崩れ92件
平成11年9月24日	台風18号	床下浸水33件
平成13年3月26日	芸予地震	※参考(旧呉市全域の被害状況)(住家被害)全壊58棟、半壊261棟、一部損壊13,053棟
平成16年8月30日	台風16号	床上浸水4件、床下浸水93件
平成16年9月7日	台風18号	床上浸水7件、床下浸水91件、一部損壊204件

出典：警固屋地区まちづくり計画策定基礎調査，2008，p.11.

(2) 親睦活動から始まる活動の転換

一般に地区の活気がなくなっていくと、まちづくりの動きも弱くなっていく。以下、警固屋地区のまちづくりの動きを、各種資料から²⁷⁾ 抜粋して紹介する。

活動の転換点は、平成14年に市制100周年を記念して実施した警固屋さくら祭りの成功(約9,000人参加)にある。これは中断していたものを復活させたものであり、「2002警固屋さくら祭り実行委員会」(母体は警固屋地区社会福祉協議会、PTAが参加)が主催した。それを契機にまちづくりの動きが進められていく。

平成15年のさくら祭りは子どもを対象としたイベントに重点を置き(約5,000人参加)、小中学校PTAが重要な役割を担った。このことでPTAの繋がりが一層緊密になった。

さくら祭りの成功は地区にやる気をもたらした。警固屋地区自治会連合会(呉市は自治会の名称を用いている)は、さくら祭りに協力した住民を中心に、まちづくりの気運を高めようと、まちづくり講演会を開催した。講演会参加者へのアンケート(回収131件)では、「まちづくり活動を活発にしていく必要があると思いますか」について、「必要ある」68%、また「まちづくり活動について参加してみたいと思いますか」について、「ぜひ参加したい」22%、「できるだけ参加したい」48%であった。そして自治会長とPTAらの若手住民とを交えたまちづくり座談会(参加者21名)を行った。

このような動きのなかから「警固屋まちづくり推進協議会」が設立された。設立趣意書には「自治会を基盤とし、警固屋のまちづくりに意欲のある者が集い、区域や、各種団体の所属の枠を超えて、幅広く各種まちづくり活動に参加することのできる組織」と記されている。役員については、会長、副会長のほかに事務局、まちづくり部会、安全部会、福祉部会のそれぞれの部長を役員として置いている。そして会員は興味のある活動に随時参加としている。

(3) 警固屋まちづくり推進協議会の活動

警固屋まちづくり推進協議会の活動を、安心安全に係わっていくつか紹介しておく。

1) 警固屋地区自主防災連合会結成

防災関係では、呉市からの自主防災会結成の呼びかけを受け、既に平成15年には単位自治会と連絡区で自主防災会を結成していた。自主防災会の会長は自治会長、班構成は情報班、消火班、救出・救護班、避難誘導班、給食給水班と標準化されている。呉市からは防災機器の購入、防災訓練に関して助成金が出る。そして平成16年には災害の大規模化への対応として、単位自主防災組織の連携・協力体制をつくるために、警固屋地区自主防災連合会を結成した。

2) 日新製鋼(株) 呉製鉄所と「安全なまちづくり応援協定」締結

また同年に、地区内の日新製鋼(株) 呉製鉄所と「安全なまちづくり協定」を締結している。協定では、大規模災害や犯罪などが発生した場合の協力、また応援要請をすることができるとなっている。

3) 警固屋安全パトロール隊の結成

同じく同年に、警固屋安全パトロール隊を結成している。実施要領には以下の点が記してある。

- 原則として徒歩で実施する。
- 実施に当たっては、左腕に「けごや安全パトロール隊」の腕章と帽子を着用し、幟を持って活動する。
- 腕章、帽子、幟については、責任者が次の責任者に引き継ぎを確実にを行う。
- パトロール活動中は、積極的に通行する人や児童・生徒に対して声掛けを実施する。
- 不審者や不審車両はメモし、事件を目撃した場合は110番通報を行う。
- 交通事故防止には十分注意する。
- 呉警察署との連携を密にし、情報を交換する。言うまでもなく、「見えやすい」状態をつくることが防犯パトロールの眼目である。活動の実際は、約80人のメンバーがローテーションで班を組み、毎月1回約1時間通行人や児童生徒に声掛けをしながら実施している。事件や不審者を目撃し

たら速やかに110番通報するだけでなく、危険場所の点検も行っている。

4) 安心安全まちづくりマップ

同じく同年に、防災、防犯、交通安全、福祉を含む観点から地区のマップを作成して、全戸配布している。同マップには危険・注意箇所、避難所等がマップ上に落とされ、注意点、避難行動等についても記載されている。なお福祉の観点については、警固屋地区社会福祉協議会が75歳以上高齢者に黄色いハンカチをプレゼントしており、それをかざしている人を見かけたら声を掛けようという行動も記載されている。

5) 「地域安心安全ステーションモデル事業」モデル地区に選定

平成17年度には、このような活動を経て、消防庁の「地域安心安全ステーションモデル事業」モデル地区に選定された。この事業は「地域コミュニティの住民パワーを活かし、地域の安心・安全を構築するために、自主防災組織を核に防災・防犯等に幅広く対応する地域の拠点を設置し、ネットワークの構築に取り組むことにより地域防災力の向上を図るもの」である。小学校区などの広域的な単位で連携（ネットワーク化）すること、消防団をはじめとする地域の様々な関係団体と連携を図ることが要点である²⁸⁾。

6) 防災訓練

防災訓練の狙いは、自分を守ること、協調行動をとること、そして支援行動の体験学習にある。このような行動様式を身に付けることは、コミュニティの地域共同管理に参加することの貴重な練習になるであろう。

(4) 警固屋まちづくり協議会への編成替え

そして平成20年には、呉市の夢づくり地域協働プログラムに対応して、「警固屋まちづくり協議会」を結成した。これは「地域包括型の新住民自治組織」として位置づけられるものである。警固屋まちづくり推進協議会は自由参加の会員による実行組織であった。そこで地域住民の総意として意思決定を行うまちづくり組織として編成しなおした。具体的には警固屋地区自治会連合会を基盤

とし、これに警固屋地区社会福祉協議会を構成する団体等の地域に存在する各種団体を加えた構成とした。

またこれまで地区のまちづくり活動を主に担ってきたのが警固屋地区社会福祉協議会であったが、同協議会と警固屋まちづくり協議会の役割分担も考えられている。高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉、公衆衛生、更生保護、社会教育の分野は主として警固屋地区社会福祉協議会が担当し、安全、地域振興の分野は主として警固屋まちづくり協議会が担当する。なお各事業は図2のように構想されている。総合的に各事業が位置づけられていることがわかる。

高齢者福祉	敬老会	ひとり暮らし高齢者訪問	黄色いハンカチ運動
障害者福祉	助け合い台帳整備	ふれあいいきいきサロン	90歳お祝い訪問
		高齢者居場所づくり事業	ベタンク・歩け歩け大会
児童福祉	乳児相談室・健康教室・研修	新入学児童への物品配布	
公衆衛生	健康づくりのための運動普及活動	環境衛生巡視	
更生保護	社会を明るくする運動	更正保護施設奉仕活動	
社会教育	文化祭	人権講演会	町民運動会
	食育交流		
安全	自主防災・再編訓練事業	夏休み子ども避難体験	交通安全街頭啓発
		安心安全マップ更新版作成	新入学児童への防犯ベル配布
		安全パトロール	高齢者防犯事業
地域振興	警固屋さくら祭	ポランディア交流会	児童通学支援事業
		さくらの森マーケット整備	ふれあいゲーム大会
	鍋小島さくらの森整備	卒業生を祝う会	新番かるた大会

図2 警固屋地区まちづくり事業一覧表
出典：警固屋地区まちづくり計画，2009，p.7.

まちづくり委員会が作成した『警固屋地区まちづくり計画』では、次の4つの基本目標と基本的方向が定められている。第一に防災活動が挙げられ、やはり優先順位は高い(図3)。

一つの活動を紹介すると、平成21年には『けごや安心安全まちづくりマップ(09版)』を作成している。これは子どもや高齢者の外出時における安全確保を目的としたものであるが、危険・注意箇所とともに、公的施設、生活関連施設等がマップ上に落とされている。また「ついでパトロール」の呼びかけ、行動時間帯に合わせた地域住民、ドライバーへの注意・見守りの呼びかけがしてあり、より細やかな配慮が見受けられる。そして『警

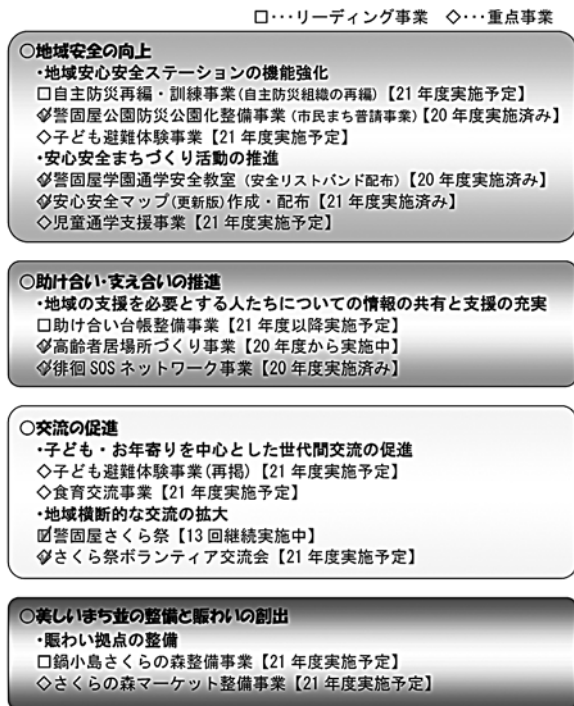


図3 4つの目標と基本的方向
出典：警固屋地区まちづくり計画，2009，p.3.

固屋地区まちづくり計画』の概要図が示してある。

なお『警固屋地区まちづくり計画策定基礎調査』には、「地域での支え合い」が強いという資源を活用して地域の活性化を果たしていく熟度・組織的運営力が不足していたと指摘し、まちづくりはまだ端緒にあるとしている。そしてまちづくり活動を、着実に進めていくなかで、地域づくりのリーダーとなる人材を増やし、まちづくり組織の企画力・実行力を向上していくことが肝要であると締めくくっている²⁹⁾。

その後も警固屋まちづくり協議会の活動は続けられていく。『警固屋地区まちづくり計画』は基本的には変わらず、毎年行事を組んで実行されている。例えば平成28年度には、さくら祭り、防災運動会、子ども避難体験事業等が行われている。しかし立ち上げられていった事業が、必ずしも、そのまま継続・発展していったわけではない。問題はやはり担い手問題である。

4. おわりに

以上、まず防災コミュニティの可能性について

原理的に問い、共同性、近接性という点において、防災コミュニティは成立する可能性があることを示した。そしてコミュニティがそのことをどう受け止めるか(自主性の発揮)に関して、警固屋地区の事例を見てきた。最後に、警固屋地区の事例から、改めて防災コミュニティの可能性についてまとめておく。

警固屋地区のコミュニティの再生は、親睦活動(さくら祭り)から始まった。人が出合い喜び、楽しむ場が祭りである。社会的孤立が広がってしまえば、およそコミュニティなるものは存在しないだろう。スタートとして親睦活動が選ばれたことは自然である。

また親睦活動にとどまらず、活動は問題解決活動へと展開している。本稿のテーマである防災活動もその一つである。そして防災活動だけにとどまらず、安心安全をテーマに、防犯、交通安全、福祉活動にも展開している。冒頭で、防災だけに取り組むコミュニティはないことを指摘したが、警固屋地区の活動はまさにそうなっていこうとしている。コミュニティの活動は総合的である。なお防災訓練をする際にもイベント的要素を盛り込んでいる。楽しみながら問題解決の仕方を身につけるという工夫がある。

そして警固屋地区の活動からは、コミュニティの再生は人づくり、組織づくりともつながっていることがわかる。地域人の資質を持った住民、それを活かし、育てる組織である。例えば、防災訓練には子どもを対象としたものがある。将来の担い手にまちづくりへの関心を持ってもらうという可能性がある。またそこには子どもの親が参加している。いま担い手になってもらいたい世代に、まちづくりへ取り組んでもらうという可能性もある。

また組織については、警固屋まちづくり推進協議会、警固屋まちづくり協議会いずれも地区自治会連合会を基盤とした組織である。前者は地縁団体の活動を応援しようとする住民の意欲を吸い上げる組織である。コミュニティのなかには参加する意欲(主体性)を持った住民が相応に存在する。それが独立のアソシエーションとなるのではな

く、地縁団体を基盤に組織化されている。

後者は住民がまちづくり活動を行うとともに、地区の意思決定を行う（行政に対して住民を代表する）組織である。地域内分権を志向するとすれば、今後ますます重視される側面である。

コミュニティづくりが運動だとすれば、コミュニティの完成ということはないのかもしれない。警固屋地区に関しても担い手育成がなお課題である。担い手を育成するためにはどのような条件が必要なのか、またどのような方法があるのかについては、別稿での課題とする。

注

- 1) 清水盛光, 1971, 集団の一般理論, 岩波書店, p.183.
- 2) 林春男, 2003, 災害をうまくのりきるために－クライシスマネジメント入門－, 京都大学防災研究所編, 防災学講座 第4巻 防災計画論, 山海堂, p.135.
- 3) 災害対策基本法 第一条.
- 4) 中央防災会議, 2017, 防災基本計画, p.2.
- 5) 総務省消防庁, 平成28年版 消防白書, p.250.
- 6) 自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会, 2017, 自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会報告書, p.5.
- 7) 広島県の調査によれば, 自主防災活動への住民の参加率は20%未満が58.3%であった. 広島県, 2016, 広島県自主防災組織実態調査報告書, p.20.
- 8) 松村明, 三省堂編集所編, 2006, 大辞林, 第三版, p.973.
- 9) 鈴木広, 1998, 災害都市の研究－島原市と普賢岳, 九州大学出版会, i.
- 10) 災害時要援護者の避難対策に関する検討会, 2006, 災害時要援護者の避難支援ガイドライン, p.2.
- 11) 林勲男, 2016, 災害に係わる在来の知と文化, 橋本裕之, 林勲男編, 災害文化の継承と創造, 臨川書店, p.11.
- 12) 後藤一蔵, 2001, 消防団の源流をたどる－二一世紀の消防団の在り方, 近代消防社, p.28.
- 13) 消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律 第8条.
- 14) 消防庁国民保護・防災部地域防災室, 2015, 消防団の現状について, p.7.
- 15) 平成26年版 消防白書 特集2 消防団等地域防災力の充実強化
<http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h26/h26/html/t2-1-1.html?words=%E9%83%B7%E5%9C%9F%E6%84%9B%E8%AD%B7>
- 16) 上掲, 消防団の現状について, p.14.
- 17) 黒田洋司, 1998, 「自主防災組織」その経緯と展望, 地域安全学会論文報告集, pp.254-255.
- 18) 消防庁, 自主防災組織の手引き (1983年版, 2004年版, 2011年版, 2017年版).
- 19) 同上.
- 20) 消防庁, 2011, 自主防災組織の手引き, p.6.
- 21) 消防庁, 自主防災組織の手引き (2004年版 p.12. 2011年版, p.11. 2017年版 p.10.)
- 22) 清水盛光, 上掲書, p.197.
- 23) 大藤文夫, 2009, 交流する人々－重要伝統的建造物群保存地区を活用したまちづくり－, 社会情報学研究vol.15.
- 24) 中田実, 1995, 地域共同管理の類型と展開過程に関する総合的研究, 1994年度科学研究費補助金 (総合研究 (A)) 研究成果報告書, p.9.
- 25) 概要の記述については, 警固屋まちづくり協議会, 2008, 警固屋地区まちづくり計画策定基礎調査. 同協議会, 2009, 警固屋まちづくり計画を参照している.
- 26) 門前勝明・清川直子, 2006, 呉市における自主防災組織の現状について, 呉工業高等専門学校研究報告, p.77.
- 27) 次の資料に基づいている. 岡崎孝道, 2009, 「地域力」と「安心安全まちづくり」, 交通安全教育45巻1号, 財団法人日本交通安全教育普及協会, pp.10-22. 警固屋地区まちづくり推進協議会資料, 警固屋地区まちづくり協議会資料, 警固屋まちづくり協議会ブログ.
<http://blog.canpan.info/kegoya/>

28) 総務省消防庁, 2006, 「平成17年度地域安心安全ステーション整備モデル事業実施団体における活動事例集」の概要.

29) 警固屋まちづくり協議会, 2008, 警固屋地区まちづくり計画策定基礎調査, p.17.