

<特集：RECCA-Kochi>

自主防災活動の促進要因についての一考察 高知県土佐清水市中浜地区の事例から

三牧 純子*

Key factors to promote Community-Based Disaster Management
Case Study in Tosashimizu-city, Kochi, Japan

Junko MIMAKI

1. 研究の背景と目的

阪神淡路大震災以降、防災の社会的な側面、特にコミュニティの対応能力の重要性に対する認識が高まっており、政府は自治体との連携による自主防災組織の設立を一層推進してきた。このような地域の共助体制の確立は容易ではない。だからこそ、「何よりも地域住民同士が相当に高い防災意識を共有し、かつ、その地域社会における人と人とのつながりが緊密であることが重要な鍵となる」(梶, 塚越 2007)。また、地域住民が、地域の共助のために動き出せば、それが、「ソーシャルキャピタルの培養を促進することにつながり、地域の防災力の向上だけでなく、人と人との絆が深まり、快適な日常生活の実現へとつながる可能性がある」(梶, 塚越 2007)。本研究の先行研究である高知県土佐清水市を対象としたアンケート調査(2007年7月実施。有効回答数578)によれば、コミュニティに自主防災組織が「有る」と回答した住民(289名)の方が「無い」と回答した住民(158名)と比べて、災害リスクへの認識が高いほか、自助・共助への意識が高いこと、そして地域の絆を感じる場面が多いことが明らかになった。さらに、自主防災組織が「有る」と回答した住民のうち、実際に地域での避難訓練に参加した住民(250名)に行った調査(複数回答あり)では、避難訓練後に「自分自身の防災意識が高まった」(回答率66%)、「住民による地域の環境に対する関心が高まった」(同38%)および「住民間の絆が強まった(36%)」と回答した。これにより、自主防災組織の活動が防災意識の向上や住民間の絆の深まりに寄与しうることを示した(Mimaki et al. 2009)。

一方、自主防災組織については、これまで自主防災組織設立後の活動の停滞や同組織を地域に根付かせることの困難さなどが指摘されてきた(高橋 1995, 黒田・鏡味 1998)。このような背景から本論文では、高知県での事例をもとに自主防災組織活動への住民の参加を促進させる要因について検討することを目的とする。

2. 調査の概要

2.1 調査対象地域の概要

高知県土佐清水市を調査対象地域とする。同市は県庁所在地の高知市から南西に170kmに位置している、人口17,544名(2005センサス)のまちである。同市は足摺岬という観光地のほか、清水サバや宗田鯉などの漁業でも知られている。なお、同市は、将来南海地震が発生した場合に、津波により市内の3分の2が被災するとの指摘もある。このため、災害への取り組みが重要課題であり、高知県との連携により2003年から市内の自主防災組織の設立に取り組んでいる。

本研究では事例として、同市の中浜地区を取り上げる。中浜地区(人口733人、高齢化率34.24%) (2005センサス)は沿岸部に位置しており、南海地震によって津波が発生した場合に、多大な被害を受ける事が懸念されている。なお、中浜地区は幕末に活躍したジョン万次郎の出生地である。

2.2 調査の方法

中浜地区での自主防災組織の取り組み状況を明らかにするために、2007年から2010年までの計6回にわたり、土佐清水市職員、中浜地区の役員、自主防災組織メンバー、住民等に対して聞き取り調査を行った。

3. 中浜地区の自主防災組織活動の取り組み

中浜地区では1990年代後半以降、自主防災組織の立ち上げに至るまで、諸般の事情により地区内の活動は殆ど行われていない状況にあった。しかし以下に述べるように2004年1月に地区長(自治会長/故人)が自主防災組織設立を目指し始めて以降、地域としての様々な取り組みを進めている。

* 国立民族学博物館 〒565-8511 大阪府吹田市千里万博公園10-1

3.1 自主防災組織活動の始動段階（2004-2007 年度）

① 自主防災組織設立に至る経緯

2004 年 1 月に当時の地区長（自治会長/故人）が市役所の主催による防災セミナーに参加。南海地震のリスクを知った地区長が、自主防災組織の設立を呼びかけ、関心のある住民に参画を募った。そして同年 2 月から 9 月にかけて、集落毎に班長・リーダーを選出するとともに、今後の活動計画について検討を重ねた。

② 自主防災組織の活動開始

2005 年に正式に自主防災組織を設立し、「計画→実施→評価」の仕組みのもと自主防災組織活動を展開し活動の各段階において、住民への情報共有を図っている。

a) 計画策定

まず、集落毎に打ち合わせを行い、地区内のリスクや地区として対応が必要な事項について住民からヒアリング。その後、集落の代表者（班長ら）が参集し、ヒアリング結果について、中浜地区全体で協議を行い、リスクの特定や地域内での活動計画についての検討を行っている。また、中浜地区全体での協議結果については、集落の代表者を通じて住民に報告されるほか、協議結果を集会所に掲示。これにより、住民は自身の意見がどのように地区レベルで検討されたかを知ることが可能である。

b) 活動の実施

- 協議結果に基づき、様々な活動を実施。また、建造物には「中浜地区自主防災会」というシールを貼付。
- ・ <災害学習> 災害の仕組み、被災事例（国内外の事例）の学習
 - ・ <避難路の建設> 土木作業に従事する住民の指導により、住民が避難路を建設（伝統的なボランティアの「出役作業」の一環として実施）（図 2）。高齢の住民や子どもらは、花壇の手入れ等で参加。資材は地区予算で捻出して調達し、避難路建設用の手すり等は廃材を利用することで経費節減。
 - ・ <リスク要因の削減> 避難に支障をきたしうる森林の伐採やブロック塀などの障害物の撤去
 - ・ <必要な資機材整備> 廃材利用による資機材づくり（古い消火用ホース再利用した手作り担架等）
 - ・ <避難訓練> 避難路を使った避難訓練の実施。近隣の保育園も参加した。
 - ・ <防災運動会> 防災についての知識の習得と、防災用機材に触れることを目的とした運動会の実施

c) 評価

活動後には、集落レベル、地区レベルで反省会が行われ、次回以降への取り組みに反映。活動内容は壁新聞に纏められ、活動の度に地区の集会所や小学校で掲示されており、地区の誰がどのような貢献を行っているのかが報告・周知される仕組みとなっている。さらに自主防災組織として HP を開設し、活動を報告。

③ 取り組みを通じた住民の変化

避難路整備等の地区全体で行う作業（「出役作業」と地区で呼称）への参加者が増加した（「出役と聞くと地区の責任なので反射的に参加しなくてはと思う」との住民のコメントあり）。また、活動を通じて住民の災害リスクへの意識が高まり、地区内のリスク箇所について自主防災組織へ報告したり、自助への備えを行ったりする住民の数も増加した。さらに、「防災のために地区長が貢献してくれているから」との理由で、地区内の祭りへの協力者も増加した。

3.2 地域づくりへの広がり段階（2008-2010 年）

① 自主防災活動の取り組み

- ・ <出役作業> 自主防災組織としての活動を継続している。避難路の建設が必要な箇所については終了段階にあるため、出役作業は草刈や側溝のひび割れの修繕等の作業が中心。
- ・ <防災運動会の実施> 2008 年と 2009 年に実施。
- ・ <小学校の運動会との連携> 2010 年度は防災運動会を実施しなかった（防災に必要な器具の使用方法を習得できたとの理由）。その代わりに「小学校の運動会競技の中に、災害時の対応にも応用できるものがある」との考えにより、運動会のプログラム中に種目名と併せ、その種目から想起される防災への応用についても記載することで小学校長と合意した。
- ・ <家具の固定化等の講習会> 市役所との連携により、家具の固定化、警報機や消火器の設置のノウハウについて「防災 DIY 講習会」として実施（講習会后、希望者は地区を通じて機材の注文可能）。
- ・ <災害の備えとして地区での資金積み立て> 中浜地区では従来から外部から米を調達し、精米した上で地区住民に販売してきた。住民総会で、この売上金額を災害時に備えて地区として貯蓄することを合意。

② 地区内の他の活動への取り組み開始

自主防災組織活動を契機として、「地区内の脆弱な存在」への対応が関心を集めることとなり、高齢者の生活の支援を目的とするグループ等が立ち上がった。

a) 有料ボランティアグループの立ち上げ

地区の住民が有すスキルを活用して高齢者の生活支援を行うことを目的に活動。市内のシルバー人材センターよりも料金設定を低くしており、高齢者等の住民からの様々な要望に応じてサービスを実施（受益者か

ら「無料よりも有料の方がサービスを利用しやすい」との意見を受けて有料化)。防災のための警報機の設置作業のほか、草刈、畑仕事、猪退治など活動の範囲は多岐にわたっている。県外に居住している親族からの依頼もあるという。なお、活動の収入は地区内における高齢者支援に活用している。

b) 地区内での食料品販売グループの立ち上げ

「買い物に不便を感じている高齢者に食料品を安く提供したい」との思いから、地区の漁業関係者がその日に水揚げした魚、地区内の農業生産物そしてお弁当等を低価格で販売。近隣地区からの購入者もある。

c) 観光による町おこしの動き

中浜地区はジョン万次郎の出生地として知られているが、記念碑があるのみだった。しかし、NHKの大河ドラマの影響により観光客が訪問するようになったため、地域の有志が「自分達でやれることをやろう。」とジョン万次郎の生い立ちを紹介するパネル16枚を堤防に設置した。こうした住民の取り組みを知った市役所側は、「住民がそこまでやるのであれば行政も支援をしなくては」と支援を決定し、市と県の補助金、そして住民や県内外のからの寄付により、ジョン万次郎の生家の復元に着手した(2010年10月末に落成)。

③地区の活動の対外的な発信とそれによる変化

中浜地区の住民が建設した避難路に「中浜地区自主防災会」というシールが貼付されている様子を見た、隣の地区のリーダーが刺激を受け、隣の地区内での自主防災活動へ着手するなど、中浜地区の自主防災活動は周囲へも波及し始めた。

また、中浜地区内においても、活動が様々な変化をもたらした。2007年11月にミャンマー人のNGO職員が同地区を視察し、自主防災組織の役員が対応した。翌2008年の1月には、インド人の研究者達が中浜地区を訪問した際には、100名を超える住民が出迎えた(2007年のミャンマー人の来訪を契機に、「外国人が視察に来るほど自分達の活動には価値がある」と住民の自主防災活動への評価が高まったことも一因という)。このインド人研究者のコメント(廃材利用の工夫、そして意識の高い高齢者が活動の担い手になっていることへの評価)を地元紙と市報が報じ、地区の活動が広く知られることとなった。その結果、市内外の自治会長から自主防災組織の運営について相談が寄せられるようになった。さらに、報道後に市役所から「2008年度内閣府防災まちづくり大賞」への応募を勧められ、入賞した。その後、ジョン万次郎目的の観光客以外にも「まちづくり大賞報告書」で地区を知った県外のマスコミや研究者の来訪がある(以前は地区への来訪者数は僅かだったが、2010年9月時点では、月間700名から1,000名ある)。地区長らはこうした来訪者に対し、「自主防災活動・ジョン万次郎・地区の鯉節工場」の3つをセットにして紹介している。この結果、当初の取材目的以外のことについても報道されることもあり、その報道を契機とした新たな来訪者もあるという。

4. 考察と課題

4.1 住民の防災活動への参加を促進した要因

中浜地区においては、2004年の自主防災活動の設立を契機として、「計画策定→実施→評価」という仕組みで防災に関する様々な取り組み(避難訓練、避難路建設、防災についての啓発普及)を進めている。このような取り組みが機能し、住民の活動を促進した要因として考えられる点は以下の2点である。

①コミュニティ・ガバナンスの構築

2004年に自主防災組織の設立を検討していた当時は、地区内の活動は皆無であり住民間での話し合いの仕組みすら機能していたとは言い難い状況にあった。しかし、時間をかけて、以下に挙げるような住民が納得する透明性の高い「コミュニティ・ガバナンス」の仕組みを構築する中で、住民からの自主防災組織や他住民に対する信頼感が増したという(住民談)。

さらに、活動後の「評価」段階で、住民からのフィードバック(感想・要望)が役員の下なる取組への動機づけになっているだけでなく、次に取り組むべき 이슈が明らかとなるため、活動そのもののマンネリ化を防ぐこととなっている。また、報道や外部者のコメントが住民の自主防災活動に対する肯定的な評価や自信となり、活動への参加促進へつながり、こうした仕組みが地区における好循環を創出したといえる。

- ・ <コミュニティ・ガバナンスの仕組み> a) プロセス(意思決定・活動状況)の可視化
- b) 各住民が意見を言える場づくり(「計画策定→実施→評価」の各段階における「場」)
- c) 幅広い世代が活躍可能な活動メニューの提供
- d) 地区から外部(外国人・メディア等)への発信と外部から地区へのフィードバック

②地区のもつ資源(人的資源・物的資源・諸制度)の評価と強みの活用

中浜地区では、避難路整備等の住民による作業を、「出役作業」と呼称した。出役作業は古来より地区で使われてきたものであり、地区の住民として各戸に課せられた果たすべき責務であったという。こうした「伝統」を再評価し、用語を使用することで「住民として参加しなくては」という意識づけにつながっている。

また作業時に、避難路建設の際に手すりに廃材を利用したり、使用済みの消火ホースを用いて担架を手作りしたりという工夫を行っている。さらに、土木作業技術のある住民をリーダーに据えるなど、各住民の強みを活かすことで、低コストでの取り組みを可能とした。このような工夫によって資金的にも活動を持続可

能なものとして。災害に。さらに、心理学においては、周りからの期待である主観的規範や、自分と社会とのつながりを感じている社会考慮の高さは、地域における防災活動への参加を促進すると考えられており(元吉 2004)、住民の強みの活用は参加の促進に寄与したとも言えよう。

4.2 防災活動がさらなる広がりをもった要因

それでは、どうしてこうした自主防災組織の活動が、さらなる地域活動へと広がりを持つことができたのであろうか。2010年9月時点での中浜地区長へのインタビューで「自主防災組織の活動が土台になった」とのコメントがあった。まず、自主防災組織の活動を通じて、災害弱者となる人々に対する支援の重要性について共通認識が図られたことが挙げられる。そして自主防災活動で構築された「課題について協議・共有し、解決をしてゆく」という仕組みと住民の「自信」が、活動を通じて明らかになった「諸課題」への解決を後押ししたと考えられる。インタビューにおいて、多くの住民から「楽しい」「地区の役に立っていることが嬉しい」とのコメントがあった。各自の発意が活かされ、また活動参加により精神的な充足感を得られていることも、社会考慮の高まりへとつながり、活動を促進したことがうかがえた。

中浜地区長はかつて遠洋漁業の船長として働いていた経験があり「船のマネジメントも地区のマネジメントも同様である」とコメントしていたことがある。自主防災組織の活動を通じた「土台」が作られた背景として、中浜地区の役員らが、自主防災活動を開始した当初から、これを単なる防災活動と捉えず、地域づくりの一環として捉え、地域の絆を再生する上での手段として取り組んできたということも寄与したといえる。

4.3 自主防災組織の運営に対する行政からの必要な支援とは

本調査結果は1事例のみであるため、一般化は困難である。しかし、中浜地区の事例は、住民の参加を促すにはコミュニティ・ガバナンスへの配慮と地区の資源の活用が不可欠であること、そしてこうした一つひとつの取組が基盤となって初めてソーシャルキャピタルの蓄積につながりうると示唆していると言えるのではないかと。多くの自治体においては、自主防災組織の設立に際して規約づくり等の立ち上げに必要な手続きの支援は行政が行うものの、具体的な運営方法については、住民に委ねられている。中浜地区の隣接地区が中浜地区の取り組みに刺激を受けた例が示すように、コミュニティ間のノウハウ共有については検討の価値があると考えられる。また、中浜地区長へのインタビュー(2010年9月)において、「地元紙での報道が活動を促進してくれた」とのコメントがあった。コミュニティの当事者では気が付いていない美点を、外部組織として見出すことで住民支援となりうる。広報を通じた支援についても積極的に検討すべきと考える。

5. さいごに

農漁村地域においては、近年、気候変動等の環境上の要因だけでなく、過疎化・高齢化などの社会的な要因により自然災害に対する脆弱性も増加しつつある(Mimaki et al. 2009)。今後過疎化が進行するに伴い、行政の体制の規模縮小は避けられず、自助や共助に対する一層の努力が求められる。こういう状況において、コミュニティでの防災活動を考える際には、単に防災という 이슈のみを取り上げるのではなく、地域づくりの一環として捉える必要性が一層高まっているといえる。Eade(1997)は「新たなスキルや能力の獲得、それ自体が人々をインスパイアする。(略)そして人々は自身を取り巻く状況をただ受け身的に待つのではなく、危機を自身の視野を広げる好機と捉え、未来を思い描き、そして願望を実現するために前向きな一歩を踏み出す」という。高齢化そして過疎化を止めることは困難であるが、そうした状況下における自主防災組織の活動を通じた学びや経験が、各コミュニティのもつ能力を最大限活かした安心・安全な地域づくりへとつながるよう支援を検討する必要がある。過疎化・高齢化が進行してゆく地域における自主防災組織活動のあり方について、さらなる知見の蓄積が必要である。

本報告は「自主防災活動を通じた地域づくり」(地域安全学会梗概集 No. 27(2007))をもとに再構築した。
(原稿受理 2011年5月7日)

引用文献

- 1) 梶秀樹・塚越功編(2007):都市防災学
- 2) 黒田清吾・鏡味洋史(1998):川崎市における自主防災組織の現状分析,日本建築学会大会学術講演集
- 3) 高橋和雄(1995):長崎豪雨10年に見る自主防災組織の現状と課題,自然災害科学
- 4) 元吉忠寛(2004):災害に関する心理学的研究の展望,名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要,51
- 5) Eade E. (1997): Capacity Development: An Approach to People-Centered Development, Oxfam Publishing
- 6) Mimaki, J., Takeuchi Y. and Shaw R. (2009): The Role of Community-Based Organization in the promotion of disaster preparedness at the community level, Springer, Coastal Conservation, Vol. 13, No. 4