

〈論文〉

地域コミュニティの共助に関する一考察 —取組事例から抽出される成功要因に着目して—

村上真理*

要旨

災害規模の大型化と被害拡大を受け、地域の防災力強化が喫緊の課題となっている。本研究では、コミュニティ・自主防災組織・防災まちづくりなど、防災上のキーワードに従って先行研究をレビューし、抽出された論点に基づいて北九州市の取組事例を考察した。主として共助を観点としての検討となったが、この共助については地域差があるとされ、また行政による公助との連携が十分でないとの指摘もある。ここでは防災まちづくりを通じた地域の防災メカニズムの一端が明らかになったほか、それを支える地域コミュニティについても今後の在り方への有意な示唆を得た。

キーワード：地域防災、共助、コミュニティ、自主防災組織、防災まちづくり

1 緒言¹

日本列島は世界の他の国や地域と比べると、気象・地形・地質など自然条件の面で、地震、津波、台風、洪水、火山噴火などの災害が起こりやすい。有史以来、何度も大きな災害に見舞われてきたのは周知のことで、さらに近年では災害規模がより大型化し、発生頻度も高まっている。国・地方公共団体は「防災」を最重要課題と位置づけ、これまで様々な施策を展開してきた。加え

* むらかみしんり、現代ビジネス学部・地域防災リーダー育成プロジェクト顧問、
murakami@cb.kiu.ac.jp

て、地震や津波、洪水などに対する学術研究も、わが国は世界トップの水準にあるとされる。

しかし、1995年1月の阪神・淡路大震災は、それまでの災害対策に大きな転換を迫るものであった。この時、地震直後に倒壊家屋などの下敷きになり、自力で脱出できなかった要救助者は約35,000人にのぼっている。このうち近隣の住民によって救出されたのが27,000人、警察や消防、自衛隊が救出したのが約8,000人であった。この数字が示すように、予期しない大規模災害であればあるほど、国・地方公共団体による迅速な救援活動には限界がある。それを補完するには、地域の助け合いしかない。これを契機に、地域防災の必要性が以前にも増して言われるようになった。

さらに、阪神・淡路大震災で露呈した行政機関による初動対応の遅滞は、東日本大震災においても顕著となる。岩手県大槌町では、町長をはじめ多くの行政職員が津波によって命を失い、負傷し、あるいは家族の離散や家財喪失という極限状態に直面した。この状況においては、直ちに任務を遂行することなど不可能である。行政担当者のマンパワーは著しく低下し、初動対応は困難を極めた。このような事実からも、大規模災害の発生時、地域住民が「自らの命は自らで守る」という強い意思をもって助け合うことは、いわば必然でもある。

その一方、昔ながらの地域コミュニティの崩壊が言われるようになって久しい。隣近所にどのような住民がいるのか判らない、何年も経つのに顔すら知らないということが、都市部ではむしろ当たり前になっている。それが現代の実態だとしても、こと地域防災の面では潜在的な防災ニーズを把握する上での阻害要因となっていることは否めない。災害発生時、いまだ公的救援が十分でない段階での地域の助け合いがいかに重要かは、前述のとおりである。互いのプライバシーへの配慮が疎かにされるべきではないものの、地域の関係性強化に向け、乗り越えるべき大きな課題ではあろう。

本研究では、以上のような地域防災の実現を急務と位置づけ、コミュニティやそこでの当事者の関係性に立脚した防災対応を、事例的に検証することが目

的である。地域防災については、共助の視点から「何が必要か」「何をすべきか」という議論は盛んであるものの、地域コミュニティそのものの性質やそれを踏まえた独自対応に関する研究はあまり見当たらない。

ここでは共助の基盤としての地域コミュニティに重点をおいた検証と考察を試みるものである。具体的には、まず本研究の鍵概念である「共助」を複眼的に確認し、併せ地域防災の1つの目途である防災体制や防災計画について概観する。次いで、共助の本質や実態等に関する先行研究をレビューし、もって論点を抽出する。その上で、あらためて研究方法を明示し、実際の防災まちづくり活動を事例として検討したい。

2 鍵概念の俯瞰²

2.1 共助概念の概要

災害時の被害の軽減は、自助・共助・公助の効率的で効果的な組み合わせにより実現するといわれている。ここでいう自助とは、端的に言えば自分の命は自分で守るという意味であり態度である。例えば、阪神・淡路大震災においては、亡くなった人の8割以上が、崩れた家屋や倒れてきた家具・テレビなどの下敷きになり、短時間のうちに命を落としている。このような事態を想定すれば、多くの人が、平素から住宅の耐震補強や家具の転倒防止措置を講じるであろう。この行動が、まさに自助である。

現に、東日本大震災や熊本大地震では、家具の固定や転倒防止対策、食料の備蓄、さらには津波からの避難対応を心掛けていたことが、結果として被害の軽減に繋がったという事案が数多く報告されている。自助という言葉は、実際の避難行動や危険回避行動から、ごく身近な「備え」にいたるまで幅広い意味で使われる。それだけ自助としてなすべきことが多いということだが、その根底に「自分の命は自分で守る」という確固たる意思が必要であるのは言を俟たない。

これに対し、国民や地域住民の生命・財産の安全を図ることは、国・地方公共団体の最大の責務である。これが公助であり、災害発生時には、自衛隊や消防、警察などによる救助活動、避難所の開設、救援物資の支給、仮設住宅の建設などが行われる。これらに加え、最近の防災施策では、避難路の確保、火災延焼を防ぐための街路の拡幅、避難場所となる公園の整備、建築物の耐震化にかかる費用助成、学校など公的施設の耐震補強、木造住宅密集地域の再開発など、実に広範な取組みがなされている。また、災害関連情報の周知・徹底、災害時要配慮者支援システムの整備など、ソフト面の対応も進められているほか、気象庁や文部科学省、大学などによる調査研究・観測活動は、災害メカニズムの解明と被害予測に一定の成果を挙げている。

もっとも、これら公助が、地域の実情に応じた細かな施策として結実するには、地域住民の協力が不可欠である。ここに公助の限界があり、それが為に必要となるのが、地域で協力して被害を最小限に抑え、被災した人を救助するといった共同作業である。これが共助といわれるものである。確かに防災活動の基礎は自助であるものの、その自助にも限界がある。家具の転倒防止などは比較的容易な防災対策だが、高齢者のみの世帯では自力で対応することが難しい。出火の際の初期消火には消防署の手が回らないことも想定され、近隣の住民同士の助け合いが有効となる。倒壊した家屋からの救助は一刻を争う。一定時間が経過すれば公的援助やボランティアの支援も期待されるが、発災直後の救助活動は周囲にいる人にしかできない。

このように、自助にも公助にも限界がある以上、その双方を補完し、かつ有効な防災対応を実現するのは、ひとえに共助である。例えば、東日本大震災では釜石市の児童・生徒たちが、日頃の防災教育や防災訓練により、素早い避難行動をとった。それは結果として自らの命を守っただけでなく、近隣住民の避難を促すこととなり、地域の多くの人の命を救うことに繋がったという。町内会や自主防災組織による防災訓練には、時として共助そのものの本質を表した効果が伴うのである。

2.2 自主防災組織と防災計画

前項では、共助概念について大まかに述べた。自助および公助との違いや、自助と相まって地域防災を支える規範行動であることが改めて理解された。しかし、確かな共助の意識が備わっていれば、それで地域防災が機能するというものではない。地域の防災力を高めるには、活動主体としての自主防災組織が必要である。以下に、消防庁の『自主防災組織の手引き—コミュニティと安心・安全なまいつくり—』³の一節を引用した。

自主防災組織とは、「自分たちの地域は自分たちで守る」という自覚、連帯感に基づき、自主的に結成する組織であり、災害による被害を予防し、軽減するための活動を行う組織である。災害対策の最も基本となる法律である災害対策基本法においては、「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」（第2条の2第2号）として、市町村がその充実に努めなければならない旨規定されている。自主防災組織が取り組むべき活動については、災害の種別、地域の自然的、社会的条件、住民の意識等が、地域によって様ざまであることから、活動の具体的範囲及び内容を画一化することは困難である。よって、各市町村において地域の実情に応じた組織の結成が進められることが必要である。自主防災組織は、地域において「共助」の中核をなす組織であるため、自治会等の地域で生活環境を共有している住民等により、地域の主体的な活動として結成・運営されることが望ましい。

この手引は、自主防災組織の必要性に鑑み、組織の結成や運営体制、期待されている活動の内容、活動の活性化に向けた連携の方策等を消防庁がまとめたものである。そして、ここにあるように、自主防災組織は地域の共助の中核をなすものである。共助の必要性については、ともすれば公助の補完という側面が強調されすぎ、共助・公助の境界線が不鮮明になることがある。但し、この点を差し引いて考えても、自主防災組織の在り様を見れば、地域の防災力や共助の意識の強弱が判断されるとして間違いはなからう。

問題は、自主防災組織がどの程度、組織されているかだが、全国1,741市区町村のうちの実に1,679市区町村で設置されている。また、組織活動カバー率（その市区町村の世帯数に占める、自主防災組織が活動範囲としているエリアの世帯数の割合）は、全国合計で83.2%にもなる（図表1）。水準としては決して低くないものの、地域住民の活動への参加が芳しくないことや、活動が形骸化し不活性であること等を指摘する声はある。但し、カバー率と活動内容との関係を調べるのは別稿に譲ることとし、ここでは以上のような自主防災組織の実態を確認するに留めたい。

3 先行研究のレビュー

3.1 共助の本質

本項では、まず共助に類似した概念である互助について整理する。伊藤ら（2020）は、地域包括ケアシステム⁴の構築に向けた互助の拡充を目的に、近年の互助の定義と構成概念を明らかにした。この研究ではRodgersの概念分析法が用いられ、「互助の特性」「互助に影響する要因」「互助に期待される成果」という枠組みが設定されている。これによると、互助の特性としては、住民間

図表1 都道府県別自主防災組織 活動カバー率（2018年4月1日現在）

都道府県	活動 カバー率	都道府県	活動 カバー率	都道府県	活動 カバー率	都道府県	活動 カバー率	都道府県	活動 カバー率
北海道	59.7%	埼玉県	90.4%	岐阜県	90.3%	鳥取県	85.7%	佐賀県	87.2%
青森県	53.0%	千葉県	67.4%	静岡県	94.6%	島根県	73.6%	長崎県	67.4%
岩手県	86.9%	東京都	77.0%	愛知県	86.6%	岡山県	75.1%	熊本県	83.6%
宮城県	82.7%	神奈川県	78.3%	三重県	89.4%	広島県	92.6%	大分県	96.3%
秋田県	70.5%	新潟県	85.0%	滋賀県	88.2%	山口県	97.2%	宮崎県	80.6%
山形県	88.1%	富山県	79.6%	京都府	90.4%	徳島県	91.6%	鹿児島県	88.5%
福島県	76.8%	石川県	95.5%	大阪府	90.6%	香川県	96.2%	沖縄県	29.9%
茨城県	83.3%	福井県	90.2%	兵庫県	97.5%	愛媛県	93.7%		
栃木県	87.1%	山梨県	93.8%	奈良県	83.7%	高知県	96.2%		
群馬県	88.1%	長野県	93.9%	和歌山県	87.2%	福岡県	93.1%	合計	83.2%

（総務省消防庁『平成30年度版消防白書』より引用）

の生活課題に関する共感体験、互いに補おうとする住民の自発的な意識、地域の生活課題を解決し合う住民の相互行為、という3つのカテゴリーが抽出された。なお、互助に影響する要因としては「自助や共助・公助のみでは解決できない生活課題の存在」ほか、互助に期待される成果としては「住民の生活課題の解決」ほか各抽出されている。

以上から、伊藤らは互助を、地域の生活課題を解決し合う住民の相互行為、また、生活課題に対する共感体験、および互いに地域の生活課題を補おうとする自発的な意識を住民が持つことと定義した。そして研究を通じ、互助の拡充に向けて必要な対策として、①住民が他者への共感を持つこと、②互助で取り組むことで得られる住民の利益を住民自身が理解すること、③住民主体の支え合いでありつつも公的な仕組み伴うことの必要性、がそれぞれ示唆されたと述べている(図表2)。

地域包括ケア時代の関係性について、林田・中尾(2020)は、民生委員の高齢者支援活動とそれに対する認識を明らかにするため、民生委員の持つ「つなぐ」役としての機能を検討した。これは4年以上の経験のある民生委員を対象に、高齢者支援活動とそれに対する認識について個別にヒアリングを実施し、その結果を意味内容からカテゴリー化したものである。ここから、民生委員の役割は曖昧であり、対象高齢者の把握や相談先の判断など具体的な活動が個人に委ねられていた、民生委員は高齢者が地域で生活するために地域での見守りが必要なことを理解しながらも、守秘義務から住民に高齢者をつなぐことができていない等といった実態が浮かび上がった。

そして林田・中尾は、地域包括ケア時代においては自助・共助が求められているという認識のもと、民生委員としては現在の活動に加え、①1人暮らしの高齢者や高齢者夫婦のみの世帯を確実に把握すること、②高齢者へ各種サービスの情報提供をすること、③地域住民と高齢者との橋渡しをすること、が求められると指摘している。さらに、それらと併せ、行政からの地域高齢者の所在に関する情報提供や、近隣住民同士の交流の場を設けることが必要であるとも

図表2 互助の概念図

互助に影響する要因	互助の特性	互助により期待される成果
【自助や共助・公助のみでは解決できない生活課題の存在】 【住民間の交流の存在】 【住民間の生活課題の共有】 【住民主体の支え合いを推進する公的仕組みの存在】	【住民間の生活課題に関する共感体験】 【互いに補おうとする住民の自発的意識】 【地域の生活課題を解決し合う住民の相互行為】	【住民の生活課題の解決】 【住民の役割や生きがいの創出】 【住民の自助意識の向上】 【住民間の交流やつながりの促進】

(伊藤ら, 2020,p.336 より筆者作成)

述べている。

さらに、和田(2018)によると、自助・共助・公助を語るには、自助・共助と、公助との連携を考えることが重要であるという。自助・共助は、災害に際して単に避難をするだけではない。これを支援する公助も、公的な支援の拡充という視点のみで展開するのではなく、自助・共助の側からの発信を受け、それに応える形で施策を展開することが求められる。ここで和田は、自助・共助・公助の当事者を「真の協働のパートナー」と捉え、さらに自助・共助側の自主的な取組みにこそ大きな意味と効果があるとしている。それゆえ公助を推進するにあたり、自助・共助から発信される必要性が起点となる。このような認識のもと、防災施策においては、自助・共助と公助との連携を社会システム化し、それを継承していくことが必要となるのである。

以上のように、互助は共助とほぼ同様の意味合いで用いられるものだが、換言すれば、もっとも原初的な人間同士の協力関係である。ここでは、その機能を地域包括システムという新しい厚生施策の中で捉えているが、防災対応における共助とは構図としても共通している。この点、和田による自助・共助と公助との連携を社会システム化すべきという指摘とも符合する。さらに、地域包括システムにおける協力関係の、いわばジョイントとしての役割を民生委員に求めている点も興味深い。後述するが、共助の成否は地域のリーダーに負う部分が大きいとした先行研究もあり、ここでのレビューを通じて共助にかかるメカニズムの一端が垣間見えた。

3.2 共助の実態

続いて、わが国の共助の実態について確認する。坂本(2020)は、日本人の自助・共助・公助意識の現状を、各種意識調査のデータを用いて分析した。その結果、①日本人は、他国の人々に比べると自助意識を強くもち、他方で共助意識や公助意識は弱いこと、②自助意識、公助意識、政治意識は、共助意識と強く関連していること、が明らかになった。具体的には、政治全般への関心と公的機関への信頼は共助活動への忌避感を弱める効果をもち、その逆に、自助意識と保守イデオロギーは共助活動への忌避感を強める効果をもつ可能性があるというものである。ここでの分析はあくまで試論的な域を出ないとされているが、自助意識、共助意識、公助意識は相互に強く連関しており、また、それらはさまざまな政治意識とも強く関係しているとした考察は示唆に富んでいるといえよう。

金子(2018)は、災害対策基本法以下の災害法体系のもとで、国家による法的な安全確保義務が後退する傾向をたどり、これを受け、今後の地域防災を支える「共助」の役割が強まることを予想した。したがって、復興まちづくりにおける安全対策の選択においても、行政任せとせず、地域が積極的に関わっていく必要性の高いことが認識されるという。東日本大震災復興特別区域法や、大規模災害復興法に代表される手続法、また、その枠下の事業手続きを定める土地区画整理法等では、「特区」手法に代表される行政主導の手続きフローが強化されつつあり、阪神・淡路大震災以降の震災復興条例などで重ねられてきた安全なまちづくりへの住民参加のチャンスは捨象される傾向にある。

学校教育の面ではどうであろうか。ここでは防災・減災教育における共助の位置づけについて確認したい。佛圓・野元(2020)によると、2017年に告示された小学校学習指導要領の改訂では、社会科における防災・減災学習の扱いがより比重を増したという。昨今の異常気象に伴う自然災害が全国各地に大きな被害をもたらしていることから、発生している事実や公助の働きについて丁寧に理解する。そして防災情報に関心を持ち、防災意識を高める必要があるので

ある。

特に、第5学年の目標では、多角的に社会的事象の意味を考え、国土への愛情や将来を担う国民としての自覚を養うことまでを求めている。この点、佛圓・野元は、自身やわが街の身近な「共助」についても、それを自分のこととして主体的に捉え、問題解決していこうとする視点を持たなければ、達成したことにはならないはずと言及している。その上で、住民自治の基盤となる共助に視点を当て、その担い手としての意識を高める防災・減災学習について考察したのである。

王・栗橋（2019）は、小学生の保護者について、地震災害に関する自助・共助・公助の重要性をいかに認識しているかを明らかにした。調査方法は、千葉県下の小学校3校の保護者151人に対するアンケートである。ここでは、主な結果として以下のことが確認された。まず、事前対応の段階では、公助と自助の重要性が同じ程度で、共助の重要性よりも評定値が高かった。災害直後は、公助⇒自助⇒共助の順で重要性の評価が低下する。そして災害後の段階となると、自助と共助の重要性が同程度で、公助の重要性よりも低かった。また、保護者の個人属性や家庭状況によって、災害対応の各々の段階における自助・共助・公助に対する重要性評価の変化することが確認されたという。

このように、地域の災害に対する危険性への理解は、学校教育の現場においても重要かつ高優先度のテーマとなっている。国土地理院では、従来から土地の成り立ちに関する情報（地形特性情報等）を通して、地域の危険性について発信してきた。しかし、これらは専門性が高く危険性を実感しにくいいため、十分に伝わりにくいという課題があった。そこで同院では、地域全体の防災力を底上げするための「防災教育」「地理教育」との観点から、教育現場での活用が可能な判りやすいコンテンツの整備に取り組んでいる。

その1つが自然災害伝承碑で、2019年6月より『地理院地図』電子国土webに掲載が開始された。⁵ この自然災害伝承碑には災害の様相や被害の状況などが記載され、地域に暮らす住民にとって、災害の危険性を身近に感じる材料に

なる。一方、栗栖ら(2020)によると、現在の教育現場は、教材の研究・作成をする時間が足りないため、有用な情報であってもすぐ使える形になっていなければ用いづらい傾向にある。この自然災害伝承碑も例外ではない。そこで栗栖らは『地理教育の道具箱』⁶に掲載されているコンテンツを例に、自然災害伝承碑を活用した教育支援ツールを考案した。

ここでは参考までに、自然災害伝承碑の1つを紹介する。碑銘は「福岡県西方沖地震復興記念碑」といい、2006年、福岡県西方沖地震からの復興を記念して、福岡市東区大字勝馬の海辺に建立されている(図表3)。この地震は2005年3月20日に福岡県北西沖の玄界灘で発生したもので、マグニチュード7.0、最大震度6弱であった。震源地に近い福岡市西区の玄界島では、住宅の半数が全壊したのをはじめ、同区の能古島や西浦、東区の志賀島など沿岸地域で大きな被害が出ている。死者1名、負傷者約1,200名、住家全壊が約140棟に及び、福岡市の付近では史上まれな大地震といわれる。記念碑には「絆」の文字が刻まれているが、震災後の復興過程で共助の果たした役割がしのばれよう。そし

図表3 福岡県西方沖地震復興記念碑

概要	
碑名	福岡県西方沖地震復興記念碑
災害名	福岡県西方沖地震 (2005年3月20日)
災害種別	地震
建立年	2006
所在地	福岡県福岡市東区大字勝馬
伝承内容	平成17年(2005)3月20日、福岡市玄界灘を震源とするマグニチュード7.0、震度6弱の地震により、道路が崩壊などにより通行止めになり、家屋被害も発生した。



ID:40130-001

(国土地理院『自然災害伝承碑』⁷より引用)

て、こういった記念碑の所在を地図上に布置すれば、過去の歴史を含め、俯瞰イメージで地域の危険を認識することに繋がる。地域防災における意義は大きなものと言えるであろう。

3.3 共助をめぐる各種事例

続いて、共助に関する取組み事例を扱った研究をいくつか確認する。青山(2018)は、大規模災害時の避難所生活が良好で安定運営となる要素を、早期に自治組織が形成されることに求めた。そして、組織内部でこれを成しえない場合、広域ボランティアによる状況の把握と外部からの刺激が有効であると指摘する。さらに2016年の熊本大地震での避難所支援について、その初期段階の課題として、広域ボランティアによる連携の再構築と、地域力の利用・活用を挙げている。

具体的には、まず、避難所の良好な運営に必要な要素は、①運営の責任を担う者の存在、②避難所内部と外部の組織とが連携した組織の必要性、③内部の自治組織を早い段階でつくること、の3点である。しかし、常に①でのようなリーダーが存在するとは限らない。そこで、リーダー不在により自治組織が形成されない場合には、ボランティアによる外部刺激が有効となるのである。さらに、青山は、熊本大地震でのボランティアの大衆化によるトラブルや、ボランティア受入体制の課題について言及した上で、地域の力を活かして災害対応をサポートする「地域力活用災害マネジメント支援」を提唱する。ここでの発想は、まさに共助と呼び得るものである。

中村(2020)は、南海トラフ地震発生後の救援物資輸送の脆弱性について、地理学の観点から検討した。特に、高知県では、地震発生後の津波による甚大な被害が想定されることから、これまで県や市町村による「公助としての防災対策」が施されてきた。しかし、公助のみでは、広域にわたる救援活動を行うことはきわめて困難である。そこで、民間企業や独自組織の協力のもと、事前に物資配送体制の充実と強化を図るとともに、要支援者が避難するための個別

計画の作成が進められているという。

その中では、沿岸部における今後の津波対策として、①津波による浸水が想定される沿岸部の救援物資ルートをいかに確保するか、②避難行動要支援者に対し、誰がどのようにして避難を支援するか、の2点が課題となる。そこで中村は、津波の長期浸水が想定される高知県沿岸自治体の「共助」に基づく地域防災の取組みに焦点を当てた。具体的には、災害発生直後の要支援者に対する「救援物資配送計画」および「避難行動計画」のそれぞれを検討することである。このように当研究は、共助の果たす役割とその限界、今後の課題の解決に向けたアプローチ方法を提示したものである。

市森ら(2019)は、災害時における住民の共助の意向、ならびに避難行動要支援者を助けようとする意志に関する実態を調査した。そして、それらに関連する要因を明らかにしている。調査方法は、特定の地区の15歳以上の住民4,370人に無記名式の質問用紙を配付したもので、うち2,861人から有効回答を得た。質問の内容は、基本属性、災害時における対応、災害に備える行動、災害に関する認識、地域への愛着・つながりの5項目である。その結果、災害時における共助の意向のある者は78.1%、避難行動要支援者を助けようとする意志のある者は79.5%であった。また、災害時における共助の意向、避難行動要支援者を助けようとする意志の両方に、地域防災活動への参加の必要性、災害時に助け合える隣近所の人がいることが関連していた。

そして、この結果から考察されるのは、第1に、地域の防災力を高めるには、災害時における共助の意向と、避難行動要支援者を助けようとする意志とが要点となるということである。そして、市森らによると、それらを醸成するには、災害について考える機会を日頃から持つこと、さらに住民同士の交流を深める機会をつくる必要があるという。これらは地域防災の基本として予てより言われているが、ここでのような大規模な調査を通じて再確認されたことには注目したい。

ここでは3つの事例研究を取り上げた。避難所運営、物資配送体制、都市部

の広域エリアの住民意識と対象は異なり、それらの局面も被災後（いわゆる減災）、防災施策、平時の認識である。但し、いずれの研究からも共助が不可欠な要素であることが強く示唆され、あらためてその必要性和有用性が確認された。特に、中村の研究は南海トラフ地震が想定される地域について、共助にかかる具体的な対応が提言としてまとめられている。また、市森らの研究は大規模なアンケート調査によるもので、ここで防災施策の成否の鍵となる共助の意向が、地域によっては広く認識されていることが明らかになった。いずれも共助を中心に地域防災を考える上で、大きな支援材料にすべきものと思われる。

4 研究方法

ここまで共助の本質やその実態、共助をめぐる防災施策という視点から、先行研究をレビューした。共助を地域防災の中心概念としたとき、先行研究に共通しているのは、地域における住民同士の繋がりが前提となっている点である。冒頭で述べたように、本研究では、地域コミュニティやそこでの当事者の関係性を単位とした防災対応を、事例的に検証することが目的である。その背景には、共助の舞台となる地域コミュニティの在り様が地域防災の成否の要諦であるとの基本認識がある。この点、これら先行研究において、地域における住民同士の繋がりがモチーフとなっているのは興味深い。以上を踏まえ、ここでもう1つの先行研究を参照する。

金(2018)は、2013年の災害対策基本法改正で創設された「地区防災計画制度」に着目した。この制度は、地域コミュニティの住民らを主体とする、共助の防災計画である。そして、政令指定都市の中でも先進的な取組がなされている北九州市の独自のモデル事業を調査し、地区防災計画づくりを通じた住民主体の防災の在り方を検証した。調査方法は半構造化面接法によるインタビューとSCAT (steps for coding and theorization) を用いた質的データ分析である。

その結果、地区防災計画づくりに成功している地区では、9つの特徴があることが判明した。そのうち、本研究との関連度が高いと思われるのが、①地域コミュニティの住民主体のボトムアップ型の活動、②大学生から幼稚園児までの子供・若者の参加、③自治連合会長など献身的な住民リーダーの存在、④新規居住者を積極的に受け入れた校区単位の良い人間関係、⑤日常的な地域活動を地域防災力の向上につなげる活動（結果防災）、⑥地区の特性に応じた行政と地域コミュニティとの連携、である。

これら項目の背景にあるのは、第1に当事者間の優良な関係性であり、第2には具体活動の積み上げである。そのような両者が相俟って、地区防災計画づくりに奏功したと考えられる。そこで本研究では、この6項目を検証のための尺度として援用し、防災まちづくりにおける実際の取組みを検証する。⁸

5 事例の検討

5.1 防災まちづくりの主旨

2020年2月、第24回防災まちづくり大賞の表彰式が開催され、北九州市横代校区における『よこしろ防災チャレンジ』が日本防火・防災協会会長賞を受賞した。この総務省消防庁による防災まちづくり大賞は、阪神・淡路大震災を契機に創設されたものだが、よこしろ防災チャレンジの受賞は、地域に根ざした多世代交流型の防災学習をはじめ、防災減災に関する幅広い視点からの持続的効果的な取組みが評価されたものである。検証事例を設定するにあたり、ここでは、まず地域防災をめぐる全国域の取組みである「防災まちづくり」について考えてみたい。

近年の大規模な災害の教訓を踏まえ、全国各地で防災対策の強化を目的とした活動が展開されている。防災力を向上するには、防災につながる優れた事業はもちろんのこと、まちづくりや地域住民の生活に対しても防災視点を盛り込むことが重要である。つまり防災に関するハードならびにソフト両面における

工夫・アイデアが、対策の充実や意識の高揚に大きく寄与するものと考えられる。⁹ 防災まちづくり大賞を主催する消防庁としての背景認識は、概ね以上のようなものである。

このような観点から、消防庁ではこれまで20年以上にわたり、地域に根ざした団体・組織の活動など、多様な主体による防災活動や工夫・アイデア等を表彰してきた。表彰された団体や取組みは広く全国に紹介されるため、本制度が、安全なまちづくりのスタンダードな目標となっていることが推測される。なお、本表彰の対象となる団体・組織の活動要件として、①防災対策に関するハード的な取組み、②防災対策に関するソフト的な取組み、③防災対策に関する人材の育成等の取組み、④防災対策に関する普及啓発や情報発信等の取組み、⑤地域における住宅防火対策を通じての災害や火災に強いまちづくりの推進、という5項目が定められている。但し、これらが、どのような面で防災まちづくりに寄与しているかについては、個々の事例を細かく見ていく必要があるだろう。

5.2 優良事例の共通項

続いて本項では、防災まちづくり大賞を受賞した取組みを概観したい。それらの優良事例に共通した特徴を探るのが目的である。なお、それに先立ち、防災まちづくり大賞の選定基準¹⁰を確認する。図表4のとおり選定基準は6項目からなる。さらに、これらの他、先進的な取組みであるか、継続的な取組みであるか等といったことも考慮し、総合的に判断されるものである。ここでは、この選定基準を評価の視点として認識し、優良事例におけるいわば成功要因について検討する。

受賞した団体・組織の取組みは多岐にわたる。歴史と地域のつながりを生かした防災まちづくり（神奈川県横浜市）や、地域の危険性を見据えた水害対策への取組み（東京都足立区）、災害・避難カードの作成により自助を促す共助としての活動（愛媛県大洲市）などは、防災まちづくりの理念そのままに「面的

な広がり」を想起させるものである。これに対し、90年以上の伝統のある「火の用心」まわりを受け継いでの活動（富山県南砺市）や、津波で亡くなった人達の慰霊祭を小中学生が継承する取組み（和歌山県広川町）は、地域の歴史に深く根差したものといえる。

防災教育の観点では、地域防災リーダーの育成を目指した活動（三重県南伊勢町）や市内の小・中学生を対象に、災害時に地域で活動できる人材育成等を目指した取組み（神奈川県大和市）、中学校のクラブ活動を通じて絆を深め、地域と共に歩む防災教育（徳島県徳島市）が受賞している。さらに、地域から提案された皆に優しい避難所づくりを目指した活動（三重県四日市市）、「防火戸ピクトグラム」の作成・配布を通じて人命と財産を守ることを目指したもの（神奈川県横浜市）、地域の放置竹林の竹を活用した、防災力向上のためのオリジナル防災用品の普及活動（徳島県阿南市）などは、ユニークな着眼点による実効性の高い取組みであると思料される。

図表4 防災まちづくり大賞における評価の視点

①地域特性への配慮

⇒地域の自然的・社会的特性および災害特性に配慮しているか？

②多様な主体との連携

⇒自らの団体・組織以外の、住民や自主防災組織、企業、行政など多様な主体と連携しているか？

③防災上の効果

⇒意識の高揚を含め、防災や住宅防火上の効果が高いものか？

④模範性

⇒他の団体・組織においても採用し、あるいは応用できるものか？

⑤自発性・自主性

⇒自発性・自主性があり、多くの構成員が参加しているか？

⑥発展性

⇒新たな人材育成やまちづくりへの発展が期待できるか？

（第25回防災まちづくり大賞「選定基準」より筆者作成）

以上に共通するのは、取組みの起点が地域住民であり、対人面のインターフェイスあるいは地域住民の関係性に立脚したものであるという点である。いずれも「共助」としての活動でありながら、換言すれば、自助としての発想が地域住民を介してボトムアップ的に広がった結果のものである。そのような事例の1つが、福岡県北九州市の『よこしろ防災チャレンジ』である。これは地域と大学・地元企業・NPO等が連携した持続的な防災まちづくりの取組みで、同じく第24回防災まちづくり大賞を受賞している。次に、その内容を詳しく見ていきたい。

5.3 横代防災チャレンジの概要

(1) 活動の背景

よこしろ防災チャレンジは、自律的な防災まちづくりを目指して立ち上げられた。ここでは、日本防火・防災協会発行の『地域防災』¹¹への掲載記事に基づき、まず、事例の概要を確認したい。この取組みが展開されているのは、北九州市小倉南区の横代校区である。小倉南区は市内でもっとも面積のある区で、南側にカルスト台地で有名な平尾台、東側の沿岸部に曾根干潟、そして北側には住宅地が広がっている。中でも横代校区は自然豊かな地域とされるが、その一方で九州縦貫道や北九州都市高速などが通り、交通の利便性は高い。教育面では市内唯一の「1校区1小学校1中学校」で、地域ではこの特徴を生かした小中一環教育が標榜されている。

横代校区が抱える災害リスクは、最大震度6弱が想定される小倉東断層、大雨や大型台風による河川氾濫である。河岸は一定の整備はなされているものの、地域を流れる2本の河川が豪雨時に氾濫する可能性のあることは、この校区では大きなリスクとして捉えられている。そのような地域事情のもと、東日本大震災や各地で頻発する豪雨災害を目の当たりにした住民から、行政に頼るだけでなく、自主的に地域防災力を向上させる必要があるのではないかとの声が上がった。それらの災害では、行政対応の限界が明らかになった面もあり、

自主的な防災対応の必要性にかかる認識が広まったものである。そして、よこしろ防災チャレンジが始まった。

(2) 活動主体と目的・内容

よこしろ防災チャレンジは、市民防災会と地元NPO法人、消防団、学校法人、行政機関などが連携して企画・運営・開催を担う体験型イベントである。具体的には、避難所体験や防災グッズの作成、まち歩きスタンプラリーなどを「チャレンジ事業」と名付け、それらを通じて防災知識と技術を身につけることを目的としている。体験の対象者は地域の小中学生だが、地域住民も災害の語り部として参加するほか、自由に見学することで、イベント自体が地域の交流の場にもなっている。さらに、プログラムの最後で、参加者や関係団体が一堂に会して事業を振り返るとともに、日本各地で発生した過去の自然災害の教訓を共有する時間も設けられている。

注目すべきは、よこしろ防災チャレンジを開始するにあたり、この取組をいかに継続するかが課題として議論されている点である。そして、対応策として、①自律的で継続的な活動にすること、②地元の関係団体と連携すること、③学習効果を高めるため体験型のプログラムにすること、の3項目が決定された。具体的には、①については、運営側の各関係団体に対し、校区内の施設を活用したチャレンジ事業の企画・運営を任せるといったものである。この種のイベントでは、地域内の団体がスポンサーとして関わるケースが少ないが、ここでは実質的な運営主体となることで、自律性と継続性を担保するという発想である。

②については、①でいうところの関係団体の組織化である。現在では、地元のNPO法人をはじめ、消防団や学校法人、行政機関など32団体が活動主旨に賛同し参加しているという。その背景には立ち上げ時からの熱心な働きかけがあり、個人・組織を問わず、地域が一体となって取り組むことの必要性が共有された結果でもある。さらに③については、避難所体験や応急手当の講習、地域内の河川氾濫ポイントの確認などのアクティビティが該当する。それらチャ

レンジ事業には誰でも参加でき、また、興味・関心のあるアクティビティのブースを自由に選べる「テーマパーク方式」になっている。こういった仕掛けもまた、参加者の主体性を喚起しているものと思われる。

(3) 主催側の自己評価

よこしろ防災チャレンジを主導する平田信一氏（北九州市横代校区市民防災会 防災・防犯委員長）によると、2019年度で7回目を数える本イベントは、地域の年中行事として住民にも関係団体にも定着している。小学1年から中学生までが一緒に参加し、これに地域の大人達も加わることで、幅広い世代で防災体験の共有化が図られてきた。これらを通じて「自分の命は自分で守る」「皆の命は皆で守る」という自助・共助の精神が、着実に育っていることが実感されるという。

また、運営スタッフとして参加していた学生が社会人となり、再びスタッフとしてチャレンジに来てくれるようになった。平田氏は、このことを「想定外の嬉しい成果」と評しているが、自律的で継続的であることを目指すという主旨からすれば、むしろ想定された結果ともいえよう。さらに平田氏は、この取り組みは防災を共通目標としてつながった関係だが、防災の枠を超えた地域づくりや人づくりにも影響していると指摘する。ここからも、よこしろ防災チャレンジの合目的性がうかがわれる。

6 考 察

前節では、防災まちづくりの観点から検証対象を模索した。全国には、それぞれの地域の特性や歴史過程を踏まえた優良事例の数多くあることが確認されたが、ここではその中から北九州市のよこしろ防災チャレンジを選んだ。そして、金（2018）による「地区防災計画づくりに成功している地区の特徴」のうちの6項目を尺度とし、検証を試みたい。なお、北九州市の事例としたのは、筆者の研究基盤が同市に所在することによる。今後、この事例に関する追加的

な検証が必要となった際の、対応の便を考慮した。

まず、①地域コミュニティの住民が主体となったボトムアップ型の活動という点では、よこしろ防災チャレンジは、まさにこれに該当するものである。特に、ここでは「なすべきこと」を住民が互いに提案し合い決定している。それゆえ、施策に推進力が伴うのであろう。この点、ボトムアップは、地域コミュニティにおける1つの決定ロジックだといえる。②大学生から幼稚園児にいたる子供・若者の参加についても、十分に当てはまろう。高齢者や成人を対象にしたイベントに子供は参加しづらいが、逆に、子供や若者が対象なら、大人たちも自然体でそこへ加わっていける。ターゲットを明確に設定することが、より多くの住民の参加の呼び水となっているのかもしれない。

③自治連合会長など献身的な住民リーダーとしては、横代校区市民防災会の平田信一氏の存在が大きいのと思われる。さらに、よこしろ防災チャレンジに地元のNPO法人や、消防団、学校法人などが参画していることも重要なポイントである。それらには必ず組織リーダーがおり、そのリーダーを中心に市民防災会とも好連携が図られている。参加者が個人のみなら、それをまとめるリーダーの負荷も大きくなる。ここでのようにリーダーシップの発揮経路が分散していることで、効率的な運営が可能になっているのかもしれない。④新規居住者を積極的に受け入れた校区単位の良好な人間関係については、検証が難しかった。しかし、良好な人間関係自体の存否ではなく、それが地域防災活動を活性化させるという意味でいえば、この横代校区の人間関係は総じて良好なものと推測される。

⑤日常的な地域活動を地域防災力の向上につなげる活動に該当するかどうか、ここでは評価が難しいものである。但し、よこしろ防災チャレンジに代表される活動を、平素の防災意識の高さが支えているのだとすれば、この取組みの存在が、一定の地域防災力を裏付けていると言えるのではないか。現に、想定されるリスクをいかに回避・低減するかを目途として、多彩な体験型プログラムが展開されてきた。したがって、この間に校区の構成員が大きく変動して

いない限り、よこしろ防災チャレンジを通じた蓄積で、地域防災力は確実に向上しているとみて間違いない。そして、⑥地区の特性に応じた行政と地域コミュニティとの連携についても、当初より行政機関が参画していることをもって、未然に図られていると考えるのが妥当であろう。

以上から、地域のさまざまな防災対応を「尺度」をもって検証することは、一応に有効であったといえる。ここでは試行的に、金（2018）の研究で明らかになった成功要因を用いたが、少なくとも、よこしろ防災チャレンジについては有意な考察が叶った。地域の防災対応には、その地域ならではの特殊性が含まれることから、画一的な基準を適用することには慎重になるべきと思われる。また、他の事例との安易な比較による断定的な評価も、避けるべきかも知れない。しかし、ここで重要なのは、検証結果をいかに改善に繋げていくかというプロセスであって、必ずしも絶対的な尺度ではなかろう。その意味で、この種の検証方法にも相応の有効性が伴うことをここでの結論としたい。

7 結 言

本研究では、地域コミュニティや防災まちづくりなど、近時の防災上のキーワードに従って先行研究を紐解いた後、抽出された論点に基づき、北九州市の優良な取組み事例について検討した。主としてレビュー論文の体裁をとりながらも、試行的な検証からは一応に有効な結果を引き出せている。これらを通じ、防災まちづくりで期待される防災力の一面が明らかになったほか、それを支える地域コミュニティについても、いくつかのインプリケーションを得たものである。今後の課題としては、独自の視点を盛り込んだ検証尺度を考案することであろう。そのためにも、より多くの取組みや活動事例に触れる必要があると思われる。

地域の防災対応を、自助・共助・公助に区分して考えるとき、ともすれば別個の議論に終始し、相互の連携が不十分なものとなってしまう。そもそも「共

助による公助の補完」という表現はその典型かもしれない。本研究において再確認されたのは、その地域における防災対応はあくまで1つであるということだ。エリアで想定される災害リスクや地域特性、過去の被災体験を含む歴史や伝統、住民気質など、考慮すべき事項は多数ある。しかし、そこから必然的に導かれる対応策は本来的に収斂していくもので、それを戦術に落とし込む過程で、自助・共助・公助へと区分することに意味が生じるのではないか。このように考えると、地域コミュニティの担う役割は極めて大きい。この点に言及して稿を閉じる。(了)

【注】

- 1 参照元「防災士に期待される活動」『防災士教本』324-330, 日本防災士機構, 2020.
- 2 参照元「自主防災活動と地区防災計画」『防災士教本』288-296ならびに「防災士に期待される活動」『防災士教本』324-330, 日本防災士機構, 2020.
- 3 『自主防災組織の手引き—コミュニティと安心・安全なまいつくり—』p.8, 消防庁, 2017.
- 4 ここでいう地域包括ケアシステムとは、高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援の目的のもと、可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けられるための、地域の包括的な支援・サービス提供体制のことである。(厚生労働省公式サイト)
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/ 2020.9.11ダウンロード
- 5 地理院地図(電子国土Web)
<https://maps.gsi.go.jp/#12/35.788298/136.653442/&base=std&ls=std&disp=1&vs=c1j0h0k0l0u0t0z0r0s0m0f1> 2020.9.11ダウンロード
- 6 国土交通省国土地理院公式サイト「地理教育の道具箱」
<https://www.gsi.go.jp/CHIRIKYOUIKU/index.html> 2020.9.11ダウンロード
- 7 国土交通省国土地理院公式サイト「自然災害伝承碑」
https://www.gsi.go.jp/bousaichiri/denshouhi_ex.html 2020.9.11ダウンロード
- 8 ここで参照している金(2018)の調査は、北九州市の防災担当官へのインタビューに基づくものである。一方、本研究で検証対象としたのは同じ北九州市の「よこしろ防災チャレンジ」の事例である。金の研究で抽出された項目を尺度に用いることは、ともすれば循環参照に陥りかねない。しかし、①金の研究では同事例が直接的に扱われていないこと、②本研究では同事例が消防庁主催の「防災まちづくり大賞」を受賞したことを評価して事例としたものであり、この面からの考察も加えていること、といった理由により検証対象の設定に問題はないと判断している。

- 9 総務省消防庁「地域防災を支える自主防災組織等の育成」
<https://www.fdma.go.jp/mission/bousai/ikusei/ikusei002.html> 2020.9.1ダウンロード
- 10 一般財団法人 日本防火・防災協会公式サイト「第25回防災まちづくり大賞実施要綱」
※第24回実施要綱における選定基準も同一内容である。
https://n-bouka.or.jp/machi/pdf/zissi_bosyu.pdf 2020.9.11ダウンロード
- 11 「自発的な防災まちづくり 横代防災チャレンジ!!」『地域防災』通巻32号, 32-33,
日本防火・防災協会, 2020.6.

【参考文献】

- 青山貴洋 (2018). 「災害時初期段階の良好な避難所運営をめぐる地域力と共助組織に関する論考」『公共政策志林』(6), 39-54.
- 市森明恵・尾野美采・藤田景子・表志津子 (2019). 「地震発生時における住民の共助の意向の実態と関連する要因－地震による被災経験を持たない地域における調査－」『Journal of wellness and health care』42 (2), 41-50.
- 伊藤海・田口敦子・松永篤志・竹田香織・村山洋史・大森純子 (2020). 「『互助』の概念分析」『日本公衆衛生雑誌』67 (5), 334-343.
- 王晋民・栗橋桃子 (2019). 「小学生保護者の地震災害に関する自助・共助・公助意識：千葉県旭市の小学校での調査」『千葉科学大学紀要』(12), 27-38.
- 金子由芳 (2018). 「国家による安全確保義務の後退と地域防災の課題」『神戸大学都市安全研究センター研究報告』(22), 95-103.
- 金思穎 (2018). 「北九州市の地区防災計画に関する地域社会学的研究：半構造化面接法によるインタビュー調査及びSCATによる質的データ分析」『専修人間科学論集』社会学篇(8), 107-126.
- 栗栖悠貴・後藤雅彦・田口綾子・研川英征 (2020). 「自然災害伝承碑を活用した防災・地理教育支援」『日本地理学会発表要旨集』2020s (0), p.134, 日本地理学会 2020年度日本地理学会春季学術大会.
- 坂本治也 (2020). 「日本人の自助・共助・公助意識の分析」『第236回産業セミナー セミナー年報』97-107.
- 中村努 (2020). 「高知県沿岸部における津波防災対策にみる共助の特徴」『日本地理学会発表要旨集』2020s (0), p.20, 日本地理学会 2020年度日本地理学会春季学術大会.
- 林田千佳子・中尾八重子 (2020). 「地域包括ケア時代における『つなぐ』役」『長崎県立大学看護栄養学部紀要』(18), 13-24.
- 佛圓弘修・野元祥太郎 (2020). 「主権者意識を育む社会科授業の創造Ⅱ：共助の担い手を育てる防災・減災学習」『子ども教育学部紀要』6 (2), 23-35.
- 和田一範 (2018). 「自助・共助と、公助との連携を考える －つないでいくことの重要性－」『水利科学』62 (4), 100-120.