

1. はじめに

阪神・淡路大震災では、密集市街地の災害に対する脆弱さが露呈し、再編・更新の必要性が再認識されたが、実際にはほとんど更新されていない。一方で阪神大震災以降、南海・東南海地震を視野に入れて自主防災組織の結成が進んでいる。しかし、自主防災組織の形骸化や地域の取り組みの格差が問題となっており、災害時に有効に機能するとは言いがたい。つまり、密集市街地においては自主防災組織の必要性が高く、災害の軽減のためには機能の向上が不可欠であるものの、実態は必ずしも活発であるとは言えない。

2. 研究の目的と方針

本研究は、地域特性を考慮の上、各種の自主防災組織の事例を比較することにより、自主防災組織の活性化に寄与する要因を考察することを目的とする。分析対象地区は、神戸市長田区真野地区「真野地区防災福祉コミュニティ」、橿原市今井町「今井町自主防災会」、京都市上京区春日学区「春日学区自主防災会」の3地区である。自主防災組織役員へのヒヤリングや文献等により実態を把握し、自主防災組織の活性化要因を抽出した。図-1に示すように、活性化要因には地域に存在する危険度を背景とした防災組織化要因と防災意識化要因があり、これらの要因が活発化要因を通して自主防災組織の活性化に寄与していると考えた。そして各事例において自主防災組織の活性化要因を要因別に抽出した。

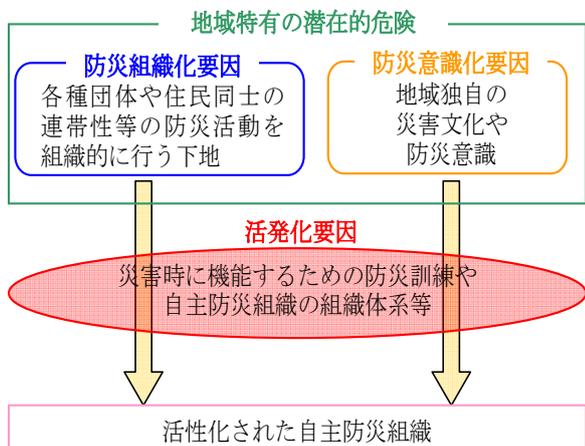


図-1 自主防災組織の活性化要因

3. 地域特性と自主防災組織の活性化要因

表-1に3事例の自主防災組織の活性化要因別を示している。防災組織化要因と活発化要因に共通点が多く見られ、防災意識化要因には相違点が見られた。これは表-2で示した地域特性と自主防災組織の性質に関係していると考えられる。そこで権氏¹⁾による「町内会の類型化」や山崎氏²⁾による「まちづくりの類型化」を用いて地域特性と自主防災組織の共通点・相違点を抽出した。この結果、「町内会の性格」や「地域構造」、「行政の要望」、「組織体系」が共通点として挙げられ、「まちづくりの類型」が相違点として捉えることができた。これは3事例とも地域の課題から多彩な対策にリンクさせながら運動を維持・発展させ防災活動へとつなげていることから、地域によって防災意識化要因に違いがあるためと考えられる。また、共通点が見られる背景には以下の2点が考えられる。第1点は自主防災組織が町内会を基盤に結成されるため、町内会や住民の性格が自主防災組織の性格を形成すること、第2点は地域独自のまちづくりの中から多種団体がネットワークを形成することで活発な住民交流が生まれ、多種の団体が構成される自主防災組織の組織体系を可能にしているということである。つまり町内会の性格や地域構造が以ているため、防災組織化要因や活発化要因が共通点として浮かび上がる。

表-1 自主防災組織の活性化要因の比較

| 地域名 | 地域特有の潜在的危険 | 防災組織化要因 | 防災意識化要因 | 活発化要因 |
|--------------------|------------|---------------|-----------|---------|
| 真野地区 防災福祉コミュニティ | 地理的隔離条件 | 住民運動 | 災害の歴史 | 組織体系 |
| | 密集市街地 | 地域構造 | 阪神・淡路大震災 | 防災活動の工夫 |
| | | 活発な住民交流 | 小学校の防災学習 | |
| | | 行政の要望 | | |
| | | 事業所との連携 | | |
| 今井町 自主防災会 | 地理的隔離条件 | 住民運動 | 防火の歴史 | 組織体系 |
| | 密集市街地 | 地域構造 | 地域への | 防災活動の工夫 |
| | 歴史都市(文化財) | 活発な住民交流 | 防災学習や交流 | |
| | | 行政の要望 | 住民からの寄金 | |
| | | 阪神・淡路大震災 | | |
| | | 伝統的建造物群保存地区指定 | | |
| 春日学区 自主防災会 | 地理的隔離条件 | 元学区 | 防火の歴史 | 組織体系 |
| | 密集市街地 | 住民運動 | 福祉活動 | 防災活動の工夫 |
| | 歴史都市(文化財) | 地域構造 | 防災教室・訪問 | 三位一体 |
| | 地域の高齢化 | 活発な住民交流 | 福祉防災地図 | |
| | | 行政の要望 | 地域・行政との連携 | |

表一 地域特性と自主防災組織の比較

| 地域名 | 地域特性 | | | 自主防災組織 |
|--------------------|--------|--------------------|--------------------|-----------------|
| | 町内会の性格 | まちづくりの類型 | 地域構造 | 組織体系 |
| 真野地区 防災福祉コミュニティ | 従属要求型 | 地域問題解決型 地域生活支援型 | 多種団体が ネットワークを形成 | 多種団体の 代表者で構成 |
| 今井町 自主防災会 | 要求型 | 地域資源活用型 | 多種団体が ネットワークを形成 | 多種団体の 代表者で構成 |
| 春日学区 自主防災会 | 従属要求型 | 地域生活支援型 | 多種団体が ネットワークを形成 | 多種団体の 代表者で構成 |

凡例 : 共通点 : 相違点

4. 自主防災組織の活性化要因の考察

(1) 自主防災組織の活性化要因間の関連性

地域の潜在的危険である「地理的隔離条件」や「地域の共通課題」によって、「住民活動が活発」になり地域の多種団体に情報の共有が行われる。これにより団体間で「ゆるやかなネットワークが形成」され、連携を行うことによって地域の「共通認識」が生まれる。この共通認識により「多種団体による自主防災組織の結成」や防災意識の向上または相乗効果が期待でき、「防災訓練の工夫」や「行政の支援」によって自主防災活動の活発化につながっていく。もちろん、この背景には地域特有の「災害の歴史・経験」や「リーダーの存在」があり、このように様々な要因が絡み合って活発な自主防災活動へとアウトプットされるのである。ただし、地域の共通課題を他分野へ活動を展開させていくには、長年の住民運動や先見性のあるリーダーの存在によって形成される「町内会の性格」が大きく左右すると考えられる。つまり地縁組織である町内会が行政に対して要求型ないし従属要求型でなければ、自発的な地域住民による活動は期待できず、単に有志によって集まった自主防災組織となり、共助の役割を果たす本当の意味での自主防災組織は結成されず、形骸化する。

(2) 自主防災組織の活性化のための政策要因

以下の考察を通して、今後の自主防災組織の結成または活性化を図るために、以下5点を政策要因として挙げる。

a) 行政による自主防災組織結成の推進

住民が自発的に自主防災組織を結成することが望ましいが、自発的な自主防災組織の結成を待つだけでなく、行政や他地域の自主防災組織といった外部の主体がきっかけとなる自主防災組織の結成も必要である。

b) リーダーの育成

リーダーは地域の触媒として働き、町内会を含めた地域

の団体同士を結合させるのに重要な役割を果たしている。また地域の共通課題として取り組むべきことは何であるかなどの地域情報の共有もリーダーの役割となっている。

c) 自主防災組織を地域団体の代表者で構成する

このような組織体系により「防災」を地域の課題として捉えることができ、自主防災組織の存在意義の確認を行うと同時に、各種団体が持っている情報の共有化や一つの団体では不可能な活動がお互いの長所・短所を「活動支援」という形で連携することによって補い合うことができる。また、各種団体がそれぞれ固有の活動を担うと共に、一つの統率された決定機関のもとで防災に関する自治活動の実働団体としても機能する体系ができる。

d) 行政の支援

行政の支援には2段階ある。初期段階としてリーダーの育成があり、次の段階として自主防災組織が結成されてからの支援がある。行政からの助成金と共に、防災活動のマンネリ化を防ぐためにも専門知識を有する行政担当者を講師として招くなどして、防災活動に広がりをもたせることも重要である。

e) 活動ニュースの配布

防災活動をフィードバックとして地域に活動ニュースを配布することが重要である。このメリットとしては、地域における自主防災組織の存在意義の確認や住民の防災意識の啓発、情報共有にある。

5. おわりに

本研究では、今後の密集市街地における防災対策の1つとして住民によって結成されている自主防災組織に着目し、自主防災組織の活性化要因について考察を行った。今後は、本研究の政策要因を活性化していない自主防災組織に当てはめて検証を行う必要がある。

[参考・引用文献]

- 1) 京都市総務局企画調整室企画課, 「都市研究・京都」, 京都市総務局企画調整室企画課 1996.
- 2) 山崎丈夫, 「地域コミュニティ: 地域住民自治組織とNPO、行政の協働」, 自治体研究社 2003.