

「防災まちづくり～大規模災害と地域コミュニティ～」

～多様化する主体を結び付ける地域のコーディネーター育成を～

阪神淡路大震災でも明らかになったように、防災対策の基本は地域コミュニティにある。しかし、現代人の生活圏拡大に伴う居住地滞在時間の縮小、或いは転勤等による人口流動、そして近年の高齢化などに起因する地域コミュニティの衰退は顕著であり、地域の主力ともいべき町会・自治会では地域のガバナンスが困難な例も少なくない。

本稿ではこれまでの地域コミュニティの資源を活かしつつ、既存の枠組みだけではクリアできない地域コミュニティの新たな形について検討したい。

Disaster prevention city planning -Wide scale disaster and regional community-

発表者：杉本洋平(構想未来 主任研究員)

編集協力：特定非営利活動法人日本危機管理学総研

当レポートの内容についてご意見や参考情報などの提供があれば、戦略経営研究会運営委員会にて検討し、レポートへの加筆・訂正により掲載させていただく場合がございます。

はじめに

そもそも、災害とは、災害対策基本法において「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」と定義される。つまり災害とは、災害因となる外力と被害の要因となる社会インフラの脆弱性・建築物老朽化などの素因が重なることによって発生する事態であるⁱ。

また、文明の高度化がもたらした地球温暖化による災害の大規模化やテロなどの政治的要因による災害が顕著なように、災害とはまさに、社会を映す鏡であり、社会の持つ限界・欠点あるいは盲点を容赦なく急襲する事態といえる。

特に我が国では未だ記憶に新しい阪神淡路大震災においては地域コミュニティにおける住民間のネットワークの密度が災害からの人命救助や復興までの過程に大きな影響をもたらしたように、地域を主軸においた災害対策、すなわち防災まちづくりの取り組みがきわめて重要なものとなっている。

しかしながら、地方分権や地域主権の理念が広く叫ばれる一方、その実態は依然として既存の地域コミュニティの枠組みは衰退傾向にあり町会・自治会といった旧来の地縁組織ではその担い手が高齢化し、またマンション建設等により新しく転入した、いわゆる新住民とのライフスタイルの相違による関係づくりの困難が指摘されるなど、既存の地縁組織だけではすべての市民を包括できない状況にあり、災害時における地域力の向上が全国的にも問われている。

そこで以下では今日、我が国が抱える災

害対策の現状と課題、具体的な事例と具体的な解決策について検討したい。

1. 災害対策の現状と課題

災害心理学を専門とする広瀬弘忠氏が災害ジレンマⁱⁱという概念で人間の災害に対する意識の永続化の困難性を指摘しているが、当研究会では今日の日本に横たわる災害のジレンマの具体的例として次の7つに整理した。

- ①災害発生の予測困難性（特に震災など）と対策の限界
- ②緊張感の永久的持続の困難性～危機意識の波は一定でない～
- ③生活圏拡大による防災の基盤たる地域の衰退
地元以外に通勤通学するサラリーマン・学生増による地元意識及び地域活動参加意欲の希薄化
- ④防災の担い手の高齢化
- ⑤青天井の防災コスト
高額な耐震・耐火コスト 個人負担だけでは限界
- ⑥都市防災に不可欠な合意形成の困難性
安全安心な都市計画推進の前にたちはだかる土地の権利問題
- ⑦進化する災害～近年における災害の大規模化、テロ・武力攻撃など危機の多様化

これまで地域の災害対策の中心は地域の町会や自治会、消防団といった地縁団体が主であった。しかし、特に都市を中心に高度経済成長期より増加した、マンション世帯、核家族、転勤族など、いわゆる新住民といわれる人々が既存地域社会に必ずしも

なじまず隣人の顔すら知らぬ住民層の増加が顕著である。そのことが、住民のニーズや地域の問題点を潜在化させることにつながっている。また、住民同士が互いに干渉せず地域にも積極的に関心を持たぬ地域社会の構造が出来あがり、結果として地域コミュニティは新たな担い手を確保できず、既存の地域コミュニティ衰退という防災対策上深刻な課題が横たわっているのが現状である。

2. 災害のジレンマを乗り越える 3つのポイント

こうした災害ジレンマを乗り越える上で重要となるポイントについて当研究会は次の3つのポイントを定めた。

- ①地域資源の重要性（農業や福祉など）・・・
地域のあらゆる資源が災害を乗り越える地域力となる。
→日頃の生活にほんの少し防災風味を、自分のライフワークが防災の資源になる？
→社会の基礎である地域、そして社会の原点である“人間交際”を見直そう。
- ②アメニティ（快適さ）・コミュニティ（人々の輪）・セキュリティ（安全）のバランスこそ持続可能な防災の視点である。
→当事者意識や規範精神の啓蒙だけでは人はついてこない。
→まず、防災は大変なことという潜入観を捨てること。
→防災活動に楽しみ・誇りを持つことができる工夫と連帯感の醸成が大切。
- ③減災視点への発想転換で無理なく防災を持続できる（コスト・労力面）

→完璧主義の放棄。選択と集中で経済・労力負担の軽減をしつつ防災効果を上げる。

まず、①の地域資源の重要性については、阪神淡路大震災を契機に誕生した神戸市の防災福祉コミュニティの取り組みによっても明かである。

例えば、阪神淡路大震災時、卓越した住民避難救助活動を発揮した兵庫県神戸市長田区真野地区などは、工業地帯ゆえの公害問題が地域住民の深刻な課題となり、公害撲滅運動をきっかけにまちづくりが盛んになった地域であった。

1970年代より地域人口の高齢化が顕著であり、地域ベースでの独居老人対策として、ふれあいのまちづくり運動を展開、日頃からお年寄り向けの声掛けや様々な食事サービスを取り組む気風が生まれた。いわば地域住民自身によって地域福祉の資源が育まれたといえる。これが阪神淡路大震災の折に住民同士が近隣のお年寄りの救助に大きな成果を上げることとなり、こうした事例が教訓となって、いわゆる耐震・耐火・防災訓練・備蓄といった防災対策の枠組みを超えて地域のあらゆる資源が災害時の被害の予防・軽減になるという視点が生まれたのである。

また、②のアメニティ（快適さ）・コミュニティ（人々の輪）・セキュリティ（安全）のバランスは財団法人消防科学センターの室崎益輝理事長の提唱する概念によるものであるがⁱⁱⁱ、これは広瀬弘忠氏の指摘する災害ジレンマにもいえるように、たんに人々の倫理観や恐怖感に訴えたり、頼るだけではなく、地域の防災対策は、日頃のま

ちづくりに防災風味を加えたり、或いは地域活動を楽しむ中で無理なく育んでいく重要性を説くものである。

さらに重要となるのが、③の減災という概念である。減災とは、災害の被害は完全に予防できないことを前提としてその被害を最大限軽減していくという発想に立つもので、青天井できりのない防災コストを、被害を0に近づける上で最も有効な部分に選択と集中による投資によって、無理のない投資により効果的な災害予防・減災を図ることがこれからの課題である。

3. 防災まちづくり 3 事例に学ぶ知恵

さて、今後、防災まちづくりを広く普及し、地域に確かな災害対処能力を育む上で具体的にどのような取り組みがあるだろうか。

当研究会では、その方策を検討する上で前掲の神戸市長田区真野地区の例をはじめ、ワークショップ型まちづくりで地域住民の地域参加と問題解決に向けた合意形成を進めた東京都世田谷区太子堂地区、そして地域防災のリーダーを育成し防災まちづくり人口に参加する人口を増やしている東京都国分寺市の3事例を中心にケーススタディを行った。

まず、これらの事例で共通している点は神戸市長田区真野地区では公害問題、世田谷区太子堂地区ではいわゆるマンション等の建築紛争を抱え、地域住民の行政や地域に対する不満やニーズというものが顕在化されていたことである。

次に行政による積極的なアプローチが粘り強く継続され、住民の無関心や行政不信から主体的にまちづくりに関与しようとい

う住民が登場したことにも共通している点が見受けられる。

世田谷区太子堂地区などは木造密集地域を抱え地権者である住民の理解得ずして防災対策の推進が不可能であったこともあるが、対話を繰り返す中で住民の行政に対する不信は対話へ、そして住民によるまちづくり運動へと変わった。

神戸市長田区真野地区では、公害反対運動が起きたことがやがて地域の独居老人の見守りや地域の福祉活動につながり、やがて行政と協働によるまちづくりが展開された。

そうしたまちづくりの機運の高まりは、それぞれの地域に新たな地域参加のスタイルやまちづくりの具体的な方策をもたらしたといえる。

詳細すると、世田谷区太子堂地区では、まちづくりワークショップという手法により、まち歩きやグループ討議などまちづくりに対する活動を一連のメニューとして組み、それをワークショップと称して誰もが気軽に参加できるまちづくりそして地域の合意形成の仕組みを形成した。まち歩きというフィールドワークを通して住民による地域の防災診断の結果や、地域資源の発見等の成果を持ち帰り、住民による地域ビジョンを構想する中で、住民による区立公園の運営管理を行うポケットパークの実現を見た。さらに、同地区では住民の意見を取り入れた消防署建設などを進めるとともに、区・区民とともに木造密集地域対策に取り組むことで、同地区の不燃化率は当初の31%から20年で53%に達したという^{iv}。

一方、公害反対運動から地域福祉の充実に向けたふれあいのまちづくり運動が展開

されるようになった神戸市長田区真野地区では、地域内で高齢者を孤立させない仕組みが阪神淡路大震災の生き埋めとなった高齢者を発見・救助する動きにつながり、同じ被災地の中でも住民による自助共助の動きが活発な地域として注目された^v。

そして、世田谷区太子堂地区、神戸市長田区の取り組みは市区内各所に伝播し、さらにはそれに触発した全国各地の自治体で防災まちづくりの取り組みが広がりを見せている。

これらの事例から得られた知恵は、まさに地域の問題点を顕在化させ地域で共有する努力、そしてたんなる恒例行事や役割分担に追われがちな地域活動から、ワークショップなどより参加しやすい取り組みを行い住民による公園づくりなど成果と喜びを分かち合える仕組み、町会・自治会の加入の有無を超えて広く地域をネットワークしていく、より高い視点から地域から洩れている人々を呼び込む動き、それから防災という狭い領域に縛られず地域とともに豊かになろうという住民の自発的精神が結果として地域の防災資源を潤沢なものとしていることである。

これらの取り組みを見ると住民自身による気づき、工夫が防災まちづくりを成功へと導いたことがうかがえるが、そこには世田谷区太子堂地区にせよ神戸市長田区真野地区にせよ住民との粘り強い対話、行政から市民に対する様々なアプローチがあったことに気付く。

東京都国分寺市においては昭和 55 年から市民防災まちづくり学校を設立、市民に参加を呼びかけ、学校を修了した人を防災まちづくりリーダーとすることで、地域の

防災まちづくり人口増加へとつなげる努力がなされているが^{vi}、住民自身からの取り組みや動きを期待するだけでは決してまちづくりは盛り上がらない。公害や建築紛争など地域の不満が顕在化しているケースならまだしも、地域の声が潜在化しているような地域では、いきなりまちづくりの機運を起こそうとしても障害が多いのが現状である。そのような場合、たとえ、まちづくりに熱心な個人がいたとしても、地域の賛同、行政の協力なくしては長続きしない。

これからのまちづくりにおいては、近隣との接触の少ない都市をはじめとして他者との関係が希薄または隔絶された地域環境が多い中、住民、行政、地域内の企業、NPO、各種団体これら多様な主体が広く協働していく上では、各主体の間を奔走し協力を勝ち得る防災まちづくりのリーダーをどう育てていくかが重要となる。あるいは各主体の間を取り持ち地域の合意形成や協力を進めるコーディネーターのような人材の育成が、今後こうした防災まちづくりの輪を全国に広げていく上での大きな課題となることであろう。

4. 防災まちづくりの知恵と「2018年日本」を見据えた提言

これまで見てきたように地域の防災まちづくりは、地域全体の不満やマイナス要因を糧とし、地域参加そのものにも楽しみや達成感を見出す方法を形成する取り組みが各地で展開されるようになってきた。そして、多くの地域においても防災まちづくりを起こすパワーはそこかしこに眠っている。

実際、いわゆる町会・自治会をはじめとして、多くの地域社会においては各種団体

による地域活動・社会活動が盛んに行われているところも多い。一方で、それら各種団体の活動が個別的・限定的で、地域で分散されており、都市における多くの新住民といわれる人々をつなげるものとはなっていない。すなわち、地域の総合力が問われる災害に対処するためのネットワークと資源を十分に形成できていないという問題が存在する。

地域コミュニティ内にあるそうした問題に対して、近年では行政・市民・NPO・企業など地域内の各主体のコーディネーター機関として中間支援組織が、第三セクターないし NPO・任意団体という形で設立される動きがよく見られるようになってきた。

第三セクターでは、世田谷区の世田谷トラストまちづくり、NPO では NPO センター、地域サポートセンター等の設立もなされているが、地域の実情に明るい人もそうでない人も、地域社会に関心や愛着のある人もそうでない人も、様々な地域情報や参加の選択肢を得られる総合窓口や仲介機関としての役割が期待されている。

具体的には、①各種団体の協働を促すコーディネート事業、②ゲーム性のあるイベントや学習、フィールドワークなど多様なメニューでまちづくりの参加機会を提供するワークショップ事業、③まちづくりやグループ討議のファシリテーションを学ぶまちづくり学習事業、④地域産業創出や NPO 設立など公益に資する活動や事業に融資する市民ファンド事業など、様々な形でまちづくりをサポートする仕組みを整備していくことである。

内閣府においても、NPO 等の支援の趣旨からこうした中間支援組織の調査研究・支

援を行っており、今後、こうした地域のコーディネーター機関が各地で充実されていくべきであろう。

但し、実際の中間支援組織の取り組みでは明暗分かれるケースもあるのが現状である。特に任意団体型の中間支援組織で行政の非協力や財源不足等に悩むケースもあるという。

今日、地域コミュニティの衰退を嘆く自治体は多い。もちろん住民自身の責任もあるが、新旧住民のライフスタイルの多様化の中ですべての人をひとつの地域に巻き込むことは困難である。しかし、地域コミュニティの衰退は、古くからの町並みの運営は町会・自治会といった既存の地縁コミュニティにばかり頼り、無尽蔵に林立した民間マンション等の規制等も十分でなく、都市計画にコミュニティ育成支援の視点が不在であった点などを見ても行政にも問題がないとはいえない。

少子高齢化社会における防災まちづくりの知恵は、高齢者や子供でもできるまちづくり活動を広げ、地域資源をうまく生かしながら無理なく誰もが参加しやすい環境づくりを行ってはじめて前進する。そのためには住民・行政ともに協働の姿勢が問われてこよう。

地域の消防機関・防災組織、地域コミュニティ、各種団体の変わらぬ努力もさることながら、中間支援組織の事業に見られる地域のコーディネーター的役割を果たす人材を、住民・行政の協働により育成し、地域に潜在化している問題点やニーズ、資源を顕在化させ、地域に眠るパワーを引き出す視点が欠かせないものとなる。

むすびに

今後、多くの地域において防災まちづくりを推進し、または、そのための中間支援組織の設置等の取組みを模索する上で、単に啓蒙や町会・自治会といった既存のコミュニティを充実させるといった旧来の防災施策を繰り返すだけでは不十分である。

隔絶された新旧住民の関係等、地域の「コミュニティ不全」を解消し、様々な地域参加メニューを取りそろえ、誰もが参加できる仕組みづくりに向けた取組みといった、より高次元な取組みとして展開されることが期待される。

注

-
- i 広瀬弘忠著『人はなぜ逃げ遅れるのか』(集英社、2004年)参照。
 - ii 広瀬弘忠前掲書参照。
 - iii 室崎益輝、「これからの安心地域は市民参加の防災まちづくり」財団法人地域活性化センターホームページ 月刊明日の地域づくり
.http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/book/monthly/0502/html/t00.html (参照 2009.3.6日) より
 - iv 日本建築学会編『安全・安心のまちづくり』(丸善、2005年)参照。
 - v 神戸市長田区のまちづくりの取り組みについては例えば、八甫谷邦明著『まちのマネジメントの現場から』(学芸出版社、2003)などに詳しい。
 - vi 中村八郎著『自治体防災計画』(2005年、2004年)