

自治体の事業から 住民主体のコミュニティづくりへ —防災活動の事例—

林 加代子

株式会社ソーシャル・アクティ 代表取締役

はじめに

わが国では、100年に一度、1000年に一度と言われる災害が頻発している。いや、もう、100年ではなく、ほぼ毎年、国内のどこかで大災害が起こっている。

筆者が防災関係のワークショップを行うと、その感想には、必ずと言ってよいほど「日頃からコミュニティ内のつながりをつくっておくことが大切だと思った」というコメントが多くみられる。まちづくりは、コミュニティづくりとも言われる。孤立が課題となるようにコミュニティのつながりが希薄になっている現代社会の中で、どのようにつながりを創っていくのだろうか。

ソーシャル・キャピタルという言葉も散見されるようになった。これは「広く、人々がつくる社会的ネットワーク、そして、そのようなネットワークで生まれる共有された規範、価値、理解と信頼を含むものであり、そのネットワークに属する人々の間の協力を

推進し、共通の目的と相互の利益を実現するために貢献するもの」と定義される(宮川、大森 2004: iii)。

災害時に威力を発揮するといわれているコミュニティ、そこにあるソーシャル・キャピタルが、「経済的資源や、政府や外部機関からの支援、また、損害の低さなどの要因よりも、復興を促進する要因になること、そして、被災者がより効果的な地域の再建のために協力し合うことを助長する(アルドリッチ2012=2015:2)」と言われる。アルドリッチは、関東大震災、阪神淡路大震災、インド洋大津波、ハリケーン・カトリナなどの大災害後、コミュニティのつながりの強さ、高水準のソーシャル・キャピタルが復興・レジリエンスの速さに影響することを検証している。同程度の被害であっても、つながりが強いコミュニティ、ソーシャル・キャピタルが高水準ほど復興が速い。

「共同体(コミュニティ)とコミュニケーションは、しばしば危機と結びつけて語られる。(中略)世界保健機構(WHO)は、健康危機対策が功を奏するためにはリスクコミュニケーションとコミュニティ関与が不可欠であるという前提に立ち、新型コロナウイルス感染症対策のガイドラインを策定している(師岡 2023:32)」という。パンデミックでさえ、コミュニティがセーフティネットになっているのだ。

地域コミュニティをソーシャル・キャピタルのレベルで見ると、地域によってずいぶん異なることは容易に想像できる。希薄になりつつあるコミュニ

はやし かよこ

中央大学卒業、帝塚山大学博士後期課程修了。経営学修士。専門は、地方自治、市民参加、ファシリテーション。トヨタ自動車(株)を経て、(株)ソーシャル・アクティ代表。著書に『多様な市民とつくる合意〜コミュニケーションとファシリテーションのレシピ〜』(イマジン出版、2019年)、『クイズde 地方自治』(共著、公職研、2023年)など。

表1

年度	主催	事業内容
2013年度	愛知県 都市計画課 岡崎市 都市計画課	愛知県事業の「事前復興まちづくり」にて「事前復興まちづくり体験（ワークショップ）」を開催する。
2014年度	岡崎市 市街地整備課	「岡崎市密集市街地整備推進事業まちづくり事業調査業務」にて、密集市街地の整備手法を検討し、地域住民の防災減災意識の高揚及び合意形成機運の醸成のためワークショップを開催する。 ●防災力向上まちづくり会議、かわら版作成
2015年度	岡崎市 市街地整備課	「岡崎市密集市街地整備推進事業まちづくり方針策定検討業務」にて、H26年度業務にて明らかになった課題や地元の役割分担及び体制等を整理し、防災まちづくり方針を策定する。 ★防災まちづくり方針策定：元能見中、福寿 ★地区防災計画策定：松本
2016年度	岡崎市 市街地整備課	「岡崎市密集市街地整備推進事業防災まちづくり方針運用業務」にて、残りの地区の防災まちづくり方針を策定するとともに、2015年度までに策定されたまちづくり方針及び地区防災計画を実際に運用する。 ★防災まちづくり方針策定：元能見北、元能見南、松本（たたき台）
2017年度	岡崎市 市街地整備課	「密集市街地整備推進事業防災まちづくり会議運営業務」により「防災まちづくり有志の会」を開催する。

出所：岡崎市作成。

ティの中で、どのようにしてつながりを強く、ソーシャル・キャピタルを育てていけばよいだろうか。

男女共同参画¹がうたわれている今、特に人権が棄損されやすい災害時、避難所における女性の人権侵害の状態を修正するためにも、女性の災害時の行動が重要となる。東日本大震災後、避難所でのジェンダーに関するヒアリング調査が行われた。その調査では、女性が避難所運営だけでなく、政策形成段階にも参画することが重要と結論されている（東日本大震災女性支援ネットワーク2012：121-123）。

女性が災害時に積極的に関わり、意見を言える環境を醸成するためにも、日頃から防災をテーマとした女性のつながりをつくり、地域に発信し、認知されていることが重要となるであろう。

しかし、地域コミュニティといっても自治会を横断して活動するとなると、自治会が機能している地域では、自治会間の壁のようなものの存在を感じるこ

とがある。その壁を乗り越えるには、なんらかの努力が必要になる。その努力が行政からの働きかけによって不要となることもある。さらに、自治体が行う事業が単年度で終わると、その時に芽吹いた住民の活動も終わってしまう事例は少なくない。

本稿では、自治体の事業を契機として女性が主体的に防災のまちづくり活動をするようになった事例を紹介する。

岡崎市での経緯

岡崎市には、元能見北町、元能見中町、元能見南町、松本町、福受町（以下5町という）を一带とした木造密集市街地²がある。この地域は、岡崎城の北側にあり、徳川家康の父、広忠が祭られている松応寺がある。境内は昭和の頃、花街として栄えたと言われている³。この歴史から考えても、この地域は道幅の狭い木造密集市街地が残っていることは想像

にかたくない。災害危険度判定では、延焼の危険性と避難・消防活動の困難性が高い地域となっている(岡崎市小学校区別防災カルテ)。

そして、2000年、2008年8月の豪雨時、市内で死者が出てしまった地域でもある。河川改修、サイレンの設置など市は、ハード面の防災を行った。ソフト面の防災では、この5町を対象に「事前復興まちづくり」事業を皮切りに、表1のように2013年度は愛知県と岡崎市、2014年から2017年度までは岡崎市単体の事業としてソフト面の防災活動を促進する事業を行った。2013年度から2016年度は5町の各町内でワークショップ等を行い、各年度末には、5町が一堂に会する報告会を開催し、「防災まちづくり方針」の策定と防災意識の向上を図った。

この地域では、自治会長をはじめ地域の消防団なども男性がほとんどで、地域の防災活動というと、男性が中心になって年に一度の防災の日避難訓練を行っている。当日は、消火器等の防災体験への参加、炊き出し等は女性が中心であるが、企画の段階から入ることは少ない。

女性のボウサイまちづくり活動

表1の2016年度末から女性に特化した活動を支援することとなった。これが表1にある「防災まちづくり有志の会(後に、「女性のボウサイまちづくりの会」となる)」であり、2017年以降の自主的な活動の始まりとなった。以下に、この活動を5つの段階に分けて記載する。

(1)第1段階 県・市の事業に参加

表1の事業を行う際、各町で行うワークショップや報告会には、女性を1人以上、参加してもらうように自治会長に声掛けを依頼した。その中には、岡崎市女性防災クラブ⁴を経験し、防災活動に積極的な女性が複数人いた。もちろん、参加した男性の中にも、元消防署職員や企業の防災担当者もいて、女性の意見も引き出すように情報交換を行った。

(2)第2段階 市の事業として女性への参加

2016年この方針を実行していくための次の段階では女性にフォーカスすることとした。各町の女性3人ずつに集まってもらい、各町ごとに「防災まちづくり会議」として、町内の防災に関するヒアリングを行った。前述のように、2度の豪雨、特に2008年豪雨では河川改修後の町内から死者が出たこともあり、その時の気象、避難の様子、参加者が撮影した写真等を共有した。この中から、「せっかくの機会なので、5町の女性が集まって町の防災のために何かしたい」という声が複数挙がった。

ヒアリングに参加した女性が友人を誘い、「家族で話そう!地震、そのときにどうする?」という啓発チラシをワークショップ形式で作成した。でき上がったチラシは各戸配布とした。しかし、地域の情報伝達ツールである回覧版では、作成者の意図が伝わらない懸念が大きい。そこで、ワークショップ参加の女性たちが、自治会長の許可を得て、各戸に、使い方や貼っておく場所などを直に伝えながら、配布した。

(3)第3段階 女性の自主的な活動へ移行

その後、毎月1回、地域の公民館に集まってお茶を飲みながら、防災の情報共有等を行った。主な内容は以下で紹介するが、内容は参加者の話し合いで決めていった。

- 非常時のトイレ事情として、段ボールトイレを実際に作り座ってみる
- 小学校の防災トイレを確認する
- まちあるきをして、地域の地形の高低差や防災倉庫の場所、鍵の所在、倉庫内の備品を確認
- 消防署へ出かけ、消火器体験だけでなく消防署員の講話を聴く(当時、日本で唯一、岡崎市だけに配備されていたレッドサラマンダー乗車体験もした)
- 市のバスを活用して、隣接している豊田市の防災学習センターへ出かける
- 市の防災に関する助成金を勉強
- 災害用伝言ダイヤル171を体験(作成したチラシに掲載してあるため)
- 警報機の適切な設置場所、取替時期などにつ



にぎわい市での様子(筆者撮影)

いて、まちの電気屋をゲストに招き学ぶ

- 町内で火事が起きた。その火事の原因、そのときの地域の人たちの様子や感想、自分達はどのような行動が望ましいのか等の情報共有
- 災害時の食事づくりなどである。

項目ごとに、回覧を作成し町内に回覧した。5町の報告会で「女性のボウサイまちづくりの会」として、報告するなど、自治会長とも連絡をとりながら活動した。

(4)第4段階 活動を広める

毎月の防災に関する情報を回覧して広めるだけでなく、もっと広い人たちに体験的に知ってほしいという気持ちから、前出の松応寺で年に2回行われる「にぎわい市」に3回出展した。この時は、市の市街地整備課、危機管理課の協力も得た。メンバーが普段から寺の行事に参加し、寺との関係を築いているからこそ、出展もスムーズにでき、さらに本堂の前庭という場所を無料で貸してもらえた。これも、ソーシャル・キャピタルのなせるワザである。

出展は、楽しく知ってもらう、体験してもらうことを目標にした。例えば、目の前でビニール袋に入れた米をゆでる防災食をふるまう、新聞紙スリッパ作成、消防署の協力によるレッドサラマンダーのペーパークラフト配布、危機管理課の協力による啓発グッズ(顔はめ、携帯トイレ)配布、2017年に手渡ししたチラシのその後の活用アンケート、段ボールトイレ・被災時のトイレの使用法展示・体験等である。

(5)第5段階 参加者を増やす

第1段階で参加した女性を中心に、第2段階で新たなメンバーが加わった。参加メンバーは、民生委員や介護職、独居の高齢者など多様で、それぞれの知見を共有できた。さらに、育児休業中の女性も子どもを連れて参加した。

会では、とにかく無理はせず、楽しく活動が続いていた。しかし、防災活動は、一部の住民が心得ていればよいというものではなく、広く情報を共有・体験することが必要である。そのためには、活動を普及させる、参加者を増やすが必要になる。町内では、少しずつ世代交代が進んでいることもあり、新住民への周知、参加を募っていくことが必要となる。

その方策を検討中にコロナ禍の影響で活動を休止することになってしまった。

おわりに

以上、行政が事業をはじめ、それを契機として、住民が主体的にまちづくり活動をしていく事例を紹介した。この事例のポイントは、継続的な事業を行ったこと、防災という住民全体に関わるテーマであったこと、町の役員にはなっていないが防災に関心がある女性に行政として声をかけたこと、行政から自治会長への働きかけがあったことが挙げられる。行政として声をかけるほうが、この地域では、町内での女性の活動がしやすくなるのだ。

住民主体のまちづくりというと、主体的に活動す

るコアメンバーが興味関心・問題意識を持って活動を自主的に起こし、そのコアメンバーから活動が広がっていくという場合が少なくない。今回のコアメンバーは、自然発生的にできた訳ではない。しかし、地域コミュニティが潜在的にもっていた人的な資源を顕在化させ、ソーシャル・キャピタルへと発展させているといえる。現在、活動そのものは休止となっているが、もちろん、普段の生活の中や町内の行事では顔を合わせて、協力している。

事業の目的に、はじめから住民主体の活動へ発展させることを目的に盛り込んでいたら、どうなっていたかについては不明である。その意図を住民が察知し、押し付けられると感じ、活動は継続しなかったかもしれない。しかし、本事例では当初、盛り込んでいなかったが、テーマに関心のある住民(特に女性)が集まり、コアメンバーを募り、自治会を跨ぐ活動を始めることができた。行政が働きかけ、住民との協働から、住民の主体的な活動へと発展していった。

今後、住民が持っている潜在的な関心やパワーを引き出すような事業の展開も可能ではないだろうか。この事例が一つのヒントとなれば幸いである。■

《注》

- 1 男女共同参画社会基本法には、政治的な参画のみならず、家庭生活、地域社会での生活にも男女共同参画を実現することを旨とするよう定められている。避難所運営マニュアル等にも男女共同参画を基本目標として掲げている自治体もある。例えば、名古屋市など（名古屋市避難所運営マニュアルp7）。
- 2 木造密集市街地とは、密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律第2条1項に密集市街地として「当該区域内に老朽化した木造の建築物が密集しており、かつ、十分な公共施設が整備

されていないことその他当該区域内の土地利用の状況から、その特定防災機能が確保されていない市街地をいう」と定められている。

- 3 松応寺境内は近年では、愛知トリエンナーレの会場にエントリーする、松本なかみせ亭など若者が出店するなど、新しいまちを作り出している。
<https://okazaki-kanko.jp/point/479>
- 4 岡崎市女性防災クラブは、「災害から生命や財産を守り、被害の軽減を図るとともに防災リーダーとして地域住民に対する防火・防災意識の高揚を目的として自主的に結成された防災組織で、市内47小学校区中31小学校区にある。（岡崎市ホームページより）今回、参加した女性たちはこの活動に自主的に参加しているという意識はなく、町の役割として2年ごとに順番で参加していた。

《参考文献》

ダニエル・P・アルドリッチ著、石田祐・藤澤由和訳(2015年)『災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か』ミネルヴァ書房
東日本大震災女性支援ネットワーク(2012年)『東日本大震災における支援活動の経験に関する調査』東日本大震災女性支援ネットワーク
宮川公男、大守隆(2004年)『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新聞社
師岡淳也(2023年)「コミュニケーション・コミュニティ・コモン再考～対立と分断が深まる社会における議論の可能性～」第51回日本コミュニケーション学会年次大会シンポジウム資料
名古屋市(最終更新日2024年8月1日)避難所運営マニュアル

《参考 URL》

岡崎市小学校区別防災カルテ 広幡小学校
<https://okazaki-bousai-portal.transmod.jp/file/attachment/624.pdf>
岡崎市おでかけナビ
<https://okazaki-kanko.jp/point/479>
岡崎市女性防災クラブ
<https://www.city.okazaki.lg.jp/1100/1115/1308/p034352.html>

