

自主防災活動を通じた地域づくり-高知県土佐清水市N地区の事例から Community's rebirth through VDPO – Case Study in Tosashimizu City, Kochi

三牧 純子
Junko MIMAKI

国立民族学博物館
National Museum of Ethnology

The Japanese government has promoted the Voluntary Disaster Preparedness Organization (VDPO) to build communities that are more sustainable and resilient to natural disasters. Through field survey and key informant interviews, it reveals that “residents’ participation system”, “information sharing” and “utilization of communal resources (human resources, communal traditional system and materials) are key factors to make VDPO activity effective. In addition, it implies that residents’ collective actions for VDPO activities lead to local revitalization.

Keywords : Voluntary Disaster Preparedness Organization (VDPO), local revitalization and collective action

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」。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、快適な日常生活の実現に資する可能性を示す」(梶、塚越 2007)。

本調査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では、コミュニティの自主防災組織の有無により、住民間で災害リスクへの認識、自助・共助への意識、そして地域のつながりを感じる場面の数において、有意差が見られており(Mimaki et al. 2009)、自主防災活動が防災意識の向上や地域のつながりの構築に寄与していることを示した。

一方で、自主防災組織については、活動の停滞や地域に根付かせることの困難さが指摘されている(高橋 1995, 黒田・鏡味 1998)。このような背景から、本研究では高知県土佐清水市 N 地区での聞き取り調査(2007 年～2010 年)に基づき取り組み事例について紹介するとともに、「自主防災活動を地域に根付かせる要因」について検討したい。

2. 高知県土佐清水市N地区の防災への取り組み

高知県土佐清水市では、南海地震への対応として高知県との連携により2000年から市内の自主防災組織の設立を進めてきた。同市のN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、南海地震の発生によって津波が発生した場合に、地区の3分の2が水没すると指摘されている。N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かった。

(1) 自主防災組織活動の始動段階 (2005-2007年度)

a) 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学んだ地区長が、地区内で自主防災組織の設立を呼び

かけるとともに、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。

b) 自主防災組織の設立

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

① 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、協議結果については、班長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検討されたのかを知ることが可能となる。

② 活動の実施

協議結果に基づき、様々な活動を実施。活動の報告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、誰がどのような貢献を行っているのかが周知される仕組みとなっている。また、建造物には自主防災会というシールを貼付している。

- ・ < 災害学習 > 災害の仕組み、被災事例の学習
- ・ < 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＝出役作業の一環として実施)。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、避難路用の手すり等は廃材利用で経費節減。
- ・ < 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

③ 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。

c) 取り組みを通じた住民の変化

避難路整備の作業（出役作業）への参加者が増加した（「出役と聞くと地区の責任なので行かなくてはと思う」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する住民の数や、自助への備えを行う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ている。

(2) 地域づくりへの広がりの段階（2008～2010年）

a) 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。

・＜小学校の運動会との連携＞防災に必要な器具の使用方法を習得できたとの理由により、2010年度は防災運動会は実施しない。小学校の運動会競技の中には、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防災への応用について記載する予定。

・＜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）。

・＜災害の備えとしての地区での積み立て＞N地区では従来から地区として米を調達し、精米した上で地区住民に販売している。住民総会により、この売り上げ金額については、災害時に備えて地区として貯蓄することで合意した。

b) 地区内の他の活動への取り組み開始

自主防災への取り組みを契機として、「地区内の脆弱な存在」がより関心を深めることとなり、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。

①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（受益者がサービスを利用しやすいとの理由により、有料とした）。防災のための警報機の設置のほか、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。活動による収入は地区内における高齢者支援に活用。

②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や、地区内で獲れた食料そしてお弁当等を低価格で販売。隣地区からの購入者も見られる。

③観光による町おこしの動き

N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が、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、地域の有志により、ジョン万次郎の生い立ちを紹介するパネル16枚が堤防に設置された。これを契機として市役所側で

も支援に向けて動きだすことを決定し、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、生家を復元している（2010年10月末に完成予定）。

c) 地区の活動の対外的な発信とそれによる変化

2007年11月には、ミャンマー人のNGO職員がN地区を視察し、自主防災組織の役員にヒアリングした。翌2008年の1月には、インド人の研究者達がN地区を訪問した際には、100名を超える住民が出迎えた（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」と住民による自主防災活動への評価が高まったことも一因）。また、インド人の研究者のコメント（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たことから、地区の活動が広く知られることとなり、報道以降、他地区の自治会長から自主防災組織の運営について相談がなされるようになった。

また、報道を契機とした市役所職員からの「内閣府防災まちづくり大賞」への応募への提案を受けて応募（入賞）。ジョン万次郎目的のマスコミや観光客以外にも「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（月間に地区への来訪者は700名から1,000名）。地区のリーダーらは来訪者に対し、「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。これにより、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、それにより新たな地区への訪問者へとつながっている。

3. 考察と課題

N地区においては、自主防災活動の開始を契機として新たな地域づくりへと展開している。N地区で自主防災活動が地域に根付き、展開された要因としては、以下の点が挙げられる。

(1) 参加の仕組み

- ・住民参加の仕組み（一定期間をかけた仕組みの構築、幅広い世代による貢献が可能な活動内容）
- ・プロセス（意思決定・活動）の可視化
- ・外部（外国人・メディア等）に対する地区からの情報発信と地区へのフィードバックによる好循環創出

(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

- (3) 災害に対するリスク以外にコミュニティが抱える諸課題（絆の再生、地域活性化）の解決に自主防災活動が寄与しうること

防災に留まらず、地域の活性化へと展開させてゆくためには、どのような要素が必要であるのか、さらなる知見の蓄積が必要である。以上

参考文献

1. 梶秀樹・塚越功編：都市防災学、2007
2. 黒田清吾・鏡味洋史：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、1998
3. 高橋和雄：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、1995
4. Mimaki J., Takeuchi Y. and Shaw R.: The role of community-based organization in the promotion of disaster preparedness at the community level: a case study of a coastal town in the Kochi Prefecture of the Shikoku Region, Japan, Coastal Conservation, 2009