

# 地域防災と地域力

KMテクノソリューションズ 代表 南側 晃一

## 1. はじめに

大きな災害が発生した場合、行政の支援が入るまでの初期対応として、地域の力が大切である。防災のキーワードには「自助」「共助」「公助」があるが、まずは自分の命は自分で守る「自助」から始まる。自分が助からなければ何も始まらない。自宅の耐震性を確保し、防災に対する備えをしておく必要がある。次は「共助」となるが、隣近所の方々と声を掛け合いながら、被災した人を救援する。救援活動は一人で行ってはならない。必ず複数で行うことが大切である。家屋が損壊して自宅で生活が困難な場合は、指定された避難所に誘導する。避難所は混乱しているので「公助」が始まるまでの間は地域の住民が中心となって避難所を運営することになる。まさにこれが「共助」の重要性である。お互いに助け合い、協力し合うことが大切であり、常日頃から顔の見えるお付き合いが必要となる。しかし近年、少子高齢化、情報化、共働きなど、若い世代の生活環境が大幅に変化し、個人主義が発展して地域との関連が希薄になっている。「防災力は地域力である」ということをもう一度見直し、地域に居住する住民の一人ひとりが、「いざととき何をすべきか」を認識するような取り組みが必要であり「地域力」の強化を図ることが「地域防災力」の強化となる。ここでは、著者が20年間の地域活動を通じて感じた地域の課題とその解決のあり方について私見を述べる。

## 2. 地域活動の変遷

著者が地域活動に参加したのは平成6年である。長女が小学6年生になった年、当然のように子ども会の役員に任命され副会長とし

て子どもたちのお世話をするようになった。当地域では小学6年生の保護者が子ども会の役員になるのが慣例のため、それまで地域活動は何もしていなかったが、何のためらいもなくお請けした。当時、著者の地域の町内会には老人会を始め、3つの女性会や男子・女子ソフトボール部、青年団、子ども会など9つの団体が活発に活動していた。400世帯程度の小さな地域ではあるが、ほぼ全員が何らかの団体に所属し、地域活動を行っていた。しかし、現在までの20年間でその地域の活動が大幅に衰退している。例えば、当時100人以上の会員を有していた子ども会は現在では30名程度にまで減少している。老人会、3つの女性会、女子ソフトボール部が消滅した。当時活躍された方々は高齢化し、次世代の若者は地域外に居住する。新たに地域に転居してきた人々は個人主義で、地域活動への参画を拒絶する。このような現象は、おそらく多くの地域で起こっているものと思われる。まさに地域力の衰退である。このような状況は、地域防災力の要となる「共助」の発展を阻害することになる。今まさに、南海トラフ巨大地震が目の前に迫っている状況のなかで、地域力の回復、地域防災力の強化は喫緊の課題である。

## 3. 町内会の歴史

町内会は1937年の日中戦争の頃から日本各地で組織され始め、1940年9月11日内務省令第17号「部落会町内会等整備要領」により国により正式に整備されることとなった。この中で、市街地には町内会、村落には部落会を組織し、「住民ヲ基礎トスル地域的組織タルト共ニ市町村ノ補助的下部組織トス」との

役割が位置づけられた。さらに 1943 年の法改正により、法的にも明確に市区町村の従属組織となった。これらは戦時体制の維持に大きな役割を果たした。法的には、町内会は「地縁による団体」（地縁団体）と位置付けられている。少子高齢化への対応や防災などのため、地方自治行政を所管する総務省や、各自治体では町内会の機能を重視する方向性である。

部落会町内会等整備要領（一部抜粋）

（昭和 15 年 9 月 11 日内務省訓令第 17 号）【口語訳】

#### 第一 目的

- 一 隣保団結の精神に基づいて市町村内の住民を組織結合し万民が翼賛の本旨にしたがって地方共同の任務を遂行させること。
- 二 国民の道徳的錬成と精神的団結を図るための基礎組織にすること。
- 三 国策を広く国民に徹底させ、国政全般の円滑な運用に役立たせること。
- 四 国民の経済生活の地域での統制単位として、統制経済の運用と国民生活の安定上必要な機能を発揮させること。

#### 第二 組織

##### 一 部落会および町内会

（一）市町村の区域を分け村落には部落会、市街地には町内会を組織すること。

（二）部落会および町内会の名称は適当に定めること。

（三）部落会および町内会は区域内全ての世帯をもって組織すること。

（四）部落会および町内会は、部落または町内住民を基礎とする地域の組織であるとともに市町村の補助的な下部組織とすること。

（五）部落会の区域は行政区、その他既存の部落的団体の区域を参考にして地域的共同活動をするのに適当な区域とする。

（六）町内会の区域は原則として都市の町もしくは丁目または行政区の区域によること。ただし土地の状況に応じてかならずしもその区域によらないことをあり得る。

（七）必要がある時は適当な区域によって町内会連合会を組織することができる。

（八）部落会および町内会に会長を置くこと。会長の選任は地方の事情に応じて従来の慣行にしたがって部落または町内住民の推薦その他適当な方法によって行うが、形式的には少なくとも市町村長がこれを選任および告示すること。

（九）部落会および町内会は必要に応じて職員を置くことができる。

（十）部落会および町内会には左の要領による常会を設けること。

（イ）部落常会および町内常会は会長の招集によっ

て全世帯が参加すること。ただし区域内隣保班代表者は区域内全世帯の代表となることできる。

（ロ）部落常会および町内常会は、第一の目的を達成するため、物心両面にわたって住民生活の全般の事項について協議し住民相互の教化向上を図ること。

（ハ）部落会および町内会区域内の各種会合はなるべく部落常会および町内常会に統合すること。

## 4. 町内会の組織と活動

町内会の組織や活動について、大阪市や堺市ではどのように考えているのか。ホームページでは以下のように述べられている。

### 4.1 大阪市の町内会

町内会は、地域の課題を住民が共同で解決することによって、少しでも住みよい地域をつくることを目的に、同じ地域に住む人たちが自分たちの意思によって自主的に組織されている任意団体であり、大阪市の制度等に基づくものではありません。したがって、その運営は地域の人たちの理解と努力により民主的に行われるものと考えており、運営方法につきましてはよりよいものとなるよう、地域内でご相談をお願いします。大阪市といたしましては、日常における高齢者の見守り活動や災害時の声かけなど、身近な地域課題への対応やコミュニティの活性化に取り組んでいただいている町内会などの地域団体は、まちづくりを進めるうえでの大切な協働のパートナーであると考えており、区役所等において必要に応じて町内会の活動を支援することとしております。

<http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/page/0000413899.html> より

### 4.2 堺市の自治会

#### (1) 堺市の自治会とは

自治会とは、地域に住む人々が日ごろから親睦と交流を通じて連帯感を深め、地域に共通する様々な課題を解決するため、みんなで協力しあい、より住みよく明るいまちづくりのために自主的に活動している住民自治組織です。堺市にある多くの自治会は、概ね小学校区ごとに校区自治連合会として、組織され

ています。

## (2)堺市の自治会活動（一部抜粋）

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は甚大な被害をもたらしましたが、防災に対する多くの教訓も残しました。その中で、その重要性が再認識されたのが、「自助」「共助」と「公助」の連携による救援・復興の大切さです。大災害が発生すると、電気・ガス・水道などライフラインが使用不能となるだけでなく、行政による救助などに著しい影響が生じます。そのため地域での救出・救助などの助け合い（共助）が非常に重要になってきます。「自分たちのまちは自分たちで守る」ため、日頃から地域の問題を地域で解決する力が必要です。自治会では、防災訓練や防災マップの作成、防災資機材の管理や災害時要援護者への支援など様々な活動が行われています。今後30年以内に非常に高い確率で発生すると予測されている東南海・南海地震をはじめ、いつ襲われるかわからない大災害に備えて、地域のつながりを深め、災害に強いまちづくりのためにも、自治会活動は今後ますます重要になってきます。

<http://www.city.sakai.lg.jp/kurashi/chiiki/jichikai/jichikai.html>より

## 5. 現状の課題と対策

以上に述べた地域活動の歴史と変遷、行政としての地域活動のあり方を通じて、地域活動の現状の課題と対策について考える。

### (1)新たな時代への適応

現在の町内会の組織は、数十年前の組織体制と同じであり、昭和の時代から平成の時代へと人々の生活環境が大きく変化しているにも関わらず、町内会の組織はその変化に適合していない。町内会の組織である老人会や女性会などの各種団体は「地域に居住する住民の親睦を図る」ことが主目的であった。そして、盆踊りや祭りなど地域の行事で人手が必要な時に、これら各種団体が活躍していた。

しかし現在の若者はそのような親睦を好まない。ボランティア精神は旺盛であるので「人々のために役立つことをしたい」と思っている人は多いのだが、親睦会として一緒に飲食したり旅行に行ったりすることを好まない。このような若者の意識変化に配慮して、今までの親睦中心であった各種団体の組織構造を再編して、機能・役割別組織構造に変革することが大切である。例えば「防災委員会」「防犯委員会」「美化委員会」「イベント委員会」「高齢者福祉委員会」などの委員会を設置し、地域の全ての人が「自分はこの役割で地域に貢献したい」と思える委員会に参画するように、「地域全員で地域を創る・地域を守る」という考えが定着するように啓蒙していくことが大切である。

### (2)個人負担の軽減

地域活動に参加する住民が少なくなってくると、組織をお世話する役員も減少し、役員の負担が増加する。その結果、「役員になると大変だ」という噂が広がり地域活動に参加する人がさらに減少する。このような負のスパイラルに陥っているのが現状である。この負のスパイラルをどこで、どのようにして断ち切るかが課題である。この解決策には明確な回答を示すことが困難であるが、一つの方法は地域イベントの開催などによって、より多くの地域の方々が参加し、交流できる場を設けることである。また、大人には講演会やパンフレットなどを通じて地域活動の重要性を周知し、子どもたちには地域活動の大切さを教育することが大切である。地道で小さな活動であるが、このような啓蒙活動を継続することが一つの解決策となるであろう。

### (3)一部のメンバーによる活動の改善

堺市には小学校区単位で自治連合会が設置されている。自治連合会では毎年市役所の要請に基づいて「防災訓練」を実施している。しかし、この防災訓練は自治連合会の役員と関係者数十名程度で行われており、一般の住

民はこのような活動が行われていることも知らない。そして堺市は各地域で防災訓練が活発に行われていると広報している。当然何もしないよりはしたほうが良いのではあろうが、このような地域防災訓練が実際にどのように役立つのであろうか。災害が発生し混乱した大勢の地域住民を一部の役員だけでコントロールできるのであろうか。私たちがやるべきことは、地域住民一人ひとりが災害発生時の行動の在り方を理解し、認識できるような活動を行うことである。自治連合会が地域防災、災害発生時の行動の在り方を定め、それを各単位の自治会にブレイクダウンし、各単位の自治会は各種団体などを通じて住民に周知していくなど、地域住民が身近にとらえることができるような防災訓練が大切であり、そのための組織的な取り組みが必要である。

## 6. 地域活動の事例

社会福祉サービスは高齢者や児童といった個別分野別に発展してきたことから、総合的な対応となっていないため連携が取りにくい。また一方、地域の人的資源は厚みを増してきており、地域活動への参加やボランティア活動を通じて自己実現をしたいと考える人々が増えてきている。このような社会環境の変化に伴い、地域活動にも様々な影響や課題が発生してきている。従来、地域での活動は人々とのかかわりで成り立っており、個々の団体などのネットワークでお互いの活動を支え合ってきた。例えば、日常の近所づきあいの中で、それとなく見守りをしたり、相談相手になったりしている隣近所から始まり、自治会やボランティアなどの団体は地域活動の重要な担い手であり、それぞれが特徴を生かして活動してきた。しかし近年、核家族の進展や、新たに地域に居住された方々の多様な考え方や、ライフスタイルに対する認識の違いにより従来の地域活動では対応できなくなっている。そこで、地域の発展・活性化を図

り地域力を向上するには、多様な考えもつ多くの地域住民との「新たな繋がり」の場を設け、お互いの考えを理解し合いながら「新たな支え合い」を実現させることが必要である。このような考えに基づき、鳳南校区自治連合会では「伝承と支え合い」をテーマとして、高齢者から児童・幼児までの全ての地域住民に「繋がる場」を提供し、今後の地域のあり方をみんなで考える一助とした。



## 7. おわりに

地域防災は地域力があってこそ成り立つ。地域住民が一つになって活動するには、その活動の目的を明確にし、そして地域住民の協力の重要性を強調することで、各自が持っている「善意の心」と「ボランティア精神」を喚起して、「自分も地域の一員である」ということを再認識して頂くような働きかけが大切である。町内会の多くの役員の方々はこのような問題点や対策について頭では理解できている、それを実現させるための行動するのはなかなか困難なようである。しかし、私たちはできることから一歩一歩行動しながら、地域力を回復させ地域防災力を強化していかねばならない。

2019年4月1日