

論文

自主防災組織の内発的発展に向けた課題と大学生の可能性  
— 美浜町北奥田地区・美浜緑苑地区を事例として —

下本 英津子

日本福祉大学 非常勤講師

Endogenous Development of Voluntality Organaization for Disaster  
Prevention and Potentiality of University Students  
- The case of Kitaokuda area, Mihamaryokuen area in MihamaTown -

Etsuko SHIMOMOTO

Part-time Lecturer, Nihon Fukushi University

Keywords : 自主防災組織, 内発的発展, 大学生の可能性

Abstract

This paper shows the problem when voluntarily organization for disaster prevention try to develop endogenously, and the potentiality of the role of university students. Now a days it is said that there is a high possibility of Nankai megathrust earthquakes, therefore endogenous development of disaster prevention by the local people is required. In the case of Kitaokuda area Mihamaryokuen area in Mihama town shows that there are necessary of considering the awareness of disaster dangerousness and re-organizing local community for it. For those commitments, it is important that outside people may cooperate and participate in local activities. In my opinion, university student can be the position of this outside people. Because they are temporary inhabitants, practical academic student and can be potential co-operator in local activities.

はじめに：問題の所在

「自主防災組織」とは、地域社会において災害被害の軽減に向けて自主的に結成された組織をいう。自主防災組織の語が初めて公文書に記されたのは昭和38年(1963)の防災基本計画であったが<sup>i)</sup>、広く浸透したのは平成7年(1995)の阪神・淡路大震災以降である。同年に改正された災害対策基本法によって、自主防災組織の

育成は行政の責務の1つとなり<sup>ii)</sup>、平成7年(1995)に43.8パーセントであった組織率は、平成25年(2013)には77.8パーセントに達した<sup>iii)</sup>。

もちろん組織の結成は目指すべき到達点ではなく、地域住民による防災活動の入口に過ぎない。結成後の自主防災組織の課題は、環境条件(他力的結成動機による組織維持の困難さ、自治会への依存体質、情報入手の限

界、他組織との接触の少なさ)、資源問題(人、物的資源不足)、活動上の問題(マンネリ化や計画不備、社会的弱者対策の難しさ)など山積している<sup>iv</sup>。

このうちもっとも基層部分にある課題は、組織の存在そのものを揺るがす「他力的結成動機による組織維持の困難さ」である。その背景には、本来地域住民の内発的な活動によって結成されるべき自主防災組織が「行政の推奨」によって進められたというパラドックスがある。その結果、組織率こそ向上したものの、必ずしも一定レベルの内実が伴っているわけではない、つまり自主防災組織が形骸的なものに留まっているという問題が指摘されている<sup>v</sup>。

現在求められているのは、自主防災組織がその内実を満たすこと、すなわち上意下達によって作られた形式を越え、内発的な動機と活動によって発展していくことである。そのような組織が確立してはじめて「様々な地域活動団体との連携を図りながら地域のすべての力を集結した<sup>vi</sup>」地域防災の可能性が開けてくるだろう。

それでは、内発的な自主防災組織を生み出す契機とはどのようなもので、何を乗り越える必要があるのだろうか。本論文では、愛知県美浜町の北奥田地区と美浜緑苑地区の自主防災組織をとりあげ、聞き取り調査をもとに組織成立の経緯と活動の展開過程を明らかにする。これら2地区には、有志住民によって構成された自主防災組織が設けられている。その活動は創意工夫に満ちており、内発的な自主防災組織の発展にむけた動機づけを考えるための興味深い事例である。

そのうえで本論は、こうした自主防災組織が発展していく際に本学、すなわち日本福祉大学の学生に期待される役割とその可能性を考察する。大学が地域防災において求められる側面は多く、施設というハード面でも、専門知識の集積する知の拠点というソフト面でもその社会的責任は大きい<sup>vii</sup>。また近年では、大学生が積極的に介入することで地域防災を活性化させる取り組みも各地ではじまっている<sup>viii</sup>。「ふくし」の実現をテーマに地域志向を標榜する日本福祉大学としても、今後こうした活動の比重は高まっていくと考えられる。そこで本稿では、美浜町の自主防災組織における課題を具体的に検証し、本学と大学生がどのような点でそれをサポートしうるのか、その可能性を検討したい。

それは、美浜町が「地域のすべての力」を集結した自主防災をめざす際の知の拠点として、そして「ふくし」

の視点から持続可能な知多半島モデルの構築を目指す研究機関として、さらに地域に住まう学生を擁する教育機関として、本学にとってきわめて重要なテーマであると考えられる。

## 1. 美浜町の概要と自主防災の現状

愛知県美浜町は、知多半島の南部に位置している(図1)。町の中央部を丘陵地と段丘が縦断しており、その両端、伊勢湾と三河湾に面した沖積平野に集落が密集している。年間降水量は1,154ミリ(平成25年)<sup>ix</sup>と全国平均を下回っており、愛知用水の導入以前は淡水不足に悩まされたが、白浜の海岸がつづく自然豊かな環境にある。東西沿岸部には名鉄河和線、名鉄知多新線の鉄道が走っているほか、町内中央を南知多道路が通っており、名古屋から約50分という交通インフラを確保している。

平成26年(2014)時点で世帯数は8,594戸、人口は22,979人である。平成22年の調査では、就業人口12,292人の内第一次産業従事者が925人、第二次産業従事者が3,595人、第三次産業従事者が7,556人となっており、減少傾向にあるものの漁業・農業への従事者も一定数維持されている<sup>x</sup>。

海水浴場や野間灯台など自然環境を活かした観光施設のほか、南知多ビーチランドなどのレジャー施設や古刹、日本福祉大学美浜キャンパスがあり、町外からの来町者を誘う魅力的な要素が多い地域である。

美浜町は6つの学区(布土、河和、河和南部、上野間、奥田、野間)と、それを細分化した18の行政区(布土、時志、北方、浦戸、河和、古布、矢梨、切山、小野浦、細目、一色、柿並、若松、奥田南、奥田中、奥田北、上野間、美浜緑苑)に分けられている。それぞれの区には区長が定められ、区会を中心とした自治組織が結成されている。

美浜町の自主防災組織も、この区を単位としている。平成7年(1995)の災害対策基本法の改正をうけ、町では自主防災設置推進要綱をつくり、区に対して自主防災組織の結成を推奨した。その結果、現在では18区すべてに自主防災会がもうけられており、組織率は100パーセントとなっている。

ただしそれは町の推奨に従って作られたに過ぎず、活動内容や熱意には区ごとに差があり十分に成熟しているとは言い難い。南海トラフ地震の到来が叫ばれている現在、地区ごとにより具体的で実践的な防災活動を発展さ

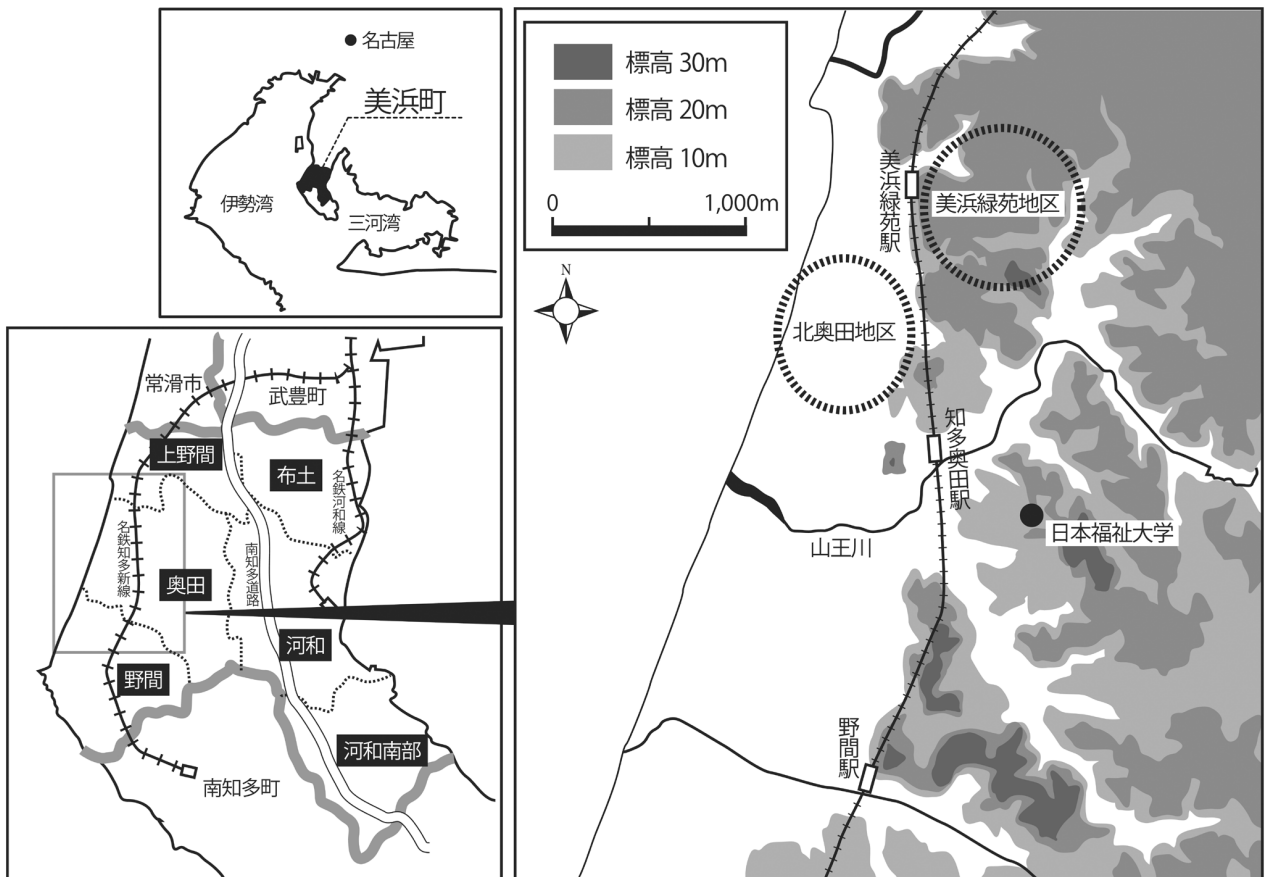


図1 北奥田地区および美浜緑苑地区の位置と地形  
(右図の等高線は国土地理院電子地形図 25000 分の 1 地図をもとに作成)

せていくことが喫緊の課題である<sup>xi</sup>。

そうしたなかで 2016 年 7 月 29 日、第一回美浜町自主防災組織連絡協議会がおこなわれた。この協議会は、各地区にある自主防災組織が一同に会して情報交換、連絡調整をおこない、実際の防災体制を強化することを目的として設置された<sup>xii</sup>。協議会への主な出席者は、美浜町の職員と各区の自主防災組織の会長である。美浜町では基本的に区長が自主防災組織の会長を兼任しているため、18 地区の区長が出席者することになった。ただし例外が 2 箇所ある。それが今回事例としてとりあげる北奥田地区と美浜緑苑地区である。

これら 2 地区には、区会とはべつで有志による独自の自主防災組織が設けられている。そのため、ひとつの区から区長と有志自主防災組織会長の両者が参加することになった。2 地区の自主防災活動は町内でも広く知られており、協議会の議論においても「先進的な」「活発な」両組織の活動を参考にしたいという発言が聞かれた。

このように北奥田地区および美浜緑苑地区の有志によ

る自主防災組織は、協議会への出席を要請され、また他地区から先進的な組織と認識されているように、独自の主体性をもった組織であると言える。町の推奨によって自主防災組織を設置したという同じ条件のもとで、なぜ、これらの 2 地区においては内発的な独自組織が生まれ得たのだろうか。

以下で、聞き取り調査にもとづいて両地区の自主防災組織の活動実態を検証していく。なお調査は、両組織の結成において大きな役割を果たし、現在でも組織の中心となって活動している会長と役員数名にたいする集団面接の方式で実施した。聞き取りの形式としては自由面接法をとり、組織結成のきっかけ、主な活動内容、活動における困難、今後の課題などを適宜質問しながら、活発に語っていただいた。

## 2. 有志による自主防災活動の事例

### 2-1. 北奥田地区の活動と課題<sup>xiii</sup>

#### 北奥田地区の概要

北奥田地区は、北中南に分かれている奥田学区の北部にあたる。美浜町の西部中央に位置しており、西側は伊勢湾に面している。奥田の海岸付近には8世紀頃の製塩の遺跡が残され、古くから海を活かした人々の生活拠点であったことが分かる。現在でも、南知多ビーチランドや奥田海水浴場など、海の恩恵を多く受ける環境にある。北奥田地区の世帯数は430戸、人口は1,098人である<sup>xiv</sup>。また奥田学区には日本福祉大学美浜キャンパスがあるため、学区内には日本福祉大学に通う下宿生が多く暮らしている。

#### 自主防災組織結成のきっかけ

北奥田地区に有志による自主防災組織が誕生したのは、平成24年(2012)8月のことであった。前年に東日本大震災が発生し、津波災害への関心を抱いていた住民Iは、美浜・南知多防災の会<sup>xv</sup>が主催した防災講習会に参加した。その会合でIは日本福祉大学の地域貢献団体MMM(スリーエム)代表のNと懇意になった。MMMとは、地域のつながりをもとに地域の課題に取り組む学生団体であり、そのテーマのひとつは防災にあった。そこでNはIに奥田地域の防災組織結成を提案したのである。津波の危険があるこの地域で防災意識を高める必要性を感じていたIが、その提案を受ける形で組織設立に至った<sup>xvi</sup>。

設立当初のメンバーは、I、N、そして美浜・南知多防災の会の会員としてIを防災講習会へ誘ったHの3名であった。活動範囲としては、奥田学区全域では広範囲にすぎると、IとHの居住地である北奥田地区に限ることにした。

すでに北奥田地区としては区長を中心とした自主防災会があったため、組織の名称は「奥田北区民自主防災交流会」とし、有志でおこなう「交流」活動と位置づけた。

#### 活動の目的

交流会の活動目的は、おもに2つある<sup>xvii</sup>。

ひとつは、「地域の連携を深め、助け合う関係を築くこと」である。これは、地区での運動会や葬儀がなくなり、地域住民の交流の場が減少するなかで、地域が助け合う「共助」のベースとなる交流の場を設ける機会とな

ることを意味している。

ふたつめは、「住民一人ひとりの防災意識の向上を目指すこと」である。これは、共助のベースとなる自助のための知識の提供を意味している。

#### 活動の展開と内容

##### 中心となる活動

奥田北区民自主防災交流会が想定している災害は、南海トラフ地震とそれにもなう津波被害である。集落が伊勢湾に面している北奥田地区では、最大5メートルの津波が予測されている。それに対する避難場所やルートの確認、防災意識の向上に向けた活動が急務と考えられた。

そこで地区の長老的人物に津波からの避難場所としてふさわしい場所を聞いて避難ルートを考え、平成25年(2013)4月に避難訓練を実施した。以後、毎年4月におこなう避難訓練が交流会のメイン行事となっている<sup>xviii</sup>。第1回の避難訓練では65名、翌年には75名の参加者が集まった。避難訓練の内容は、自宅から最寄りの避難場所まで移動し、そこで避難者名簿を作成、炊き出しをおこなうという、地震発生時の緊急避難から安否確認までの流れをイメージしたものである。

訓練に子供のいる若い世代の参加者が少ないことを問題視し、平成27年(2015)には避難訓練をウォークラリー形式にし、クイズを解きながら避難場所の丘陵地を歩くというイベントをおこなった。この年は町からエンジョイプラン交付金の助成を受けたため、大がかりなイベントとなった。保育園や野間中学校にも声をかけた結果、参加者は総勢180名にまでのぼった。野間中学校の中学生や日本福祉大学の大学生をスタッフとして巻き込み、景品つきのゲームで楽しみながら避難場所を実際に確認するなど、若年層を取り込んだ避難訓練が実現した。

ただし、この助成金は同じ内容で継続して受け取ることができないため、平成28年(2016)は例年通りの避難訓練となった。

##### 運営組織とメンバー

活動をともしする有志を集める方法としては、おもに口コミを利用した。地区の隣保班から満遍なく参加者が集まるように声をかけたところ、26名の賛同者を集めることができた。現在では、IとHを中心にした役員4名で中心的に企画をたて、それを会員の協力で実行する、



という形をとっている。

なお発足時のメンバーであるMMMのNによって、交流会には日本福祉大学の学生とのつながりも生まれていた。地域の詳細な情報は地元住民が提供し、学生らは現代的な発想とスキルで資料作成にあたるという仕組みが成立していたのである。しかし2015年3月にNが大学を卒業し、さらにMMMが実質的に休止状態となったために、現在は大学生との関係が途絶えた状態となっている。

#### 運営費

避難訓練などのイベント実施には、金銭的な問題が発生する。しかしIによれば経済面での問題は大きくないという。交流会のメインイベントとなっている避難訓練は、基本的に「自宅から避難場所までのルートを確認し、避難者名簿をつくりその人数を把握する」という構成になっているため、多くの費用はかからない内容となっている。

避難ルートの整備は会員がボランティアでおこない、炊き出しに使用する鍋やテントは南奥田地区から借りる、炊き出しの材料は農業をやっている地元住民からの差し入れを受けるなど、交流会の活動はIの人脈と北奥田住民の奉仕の精神によって成立しているため、経費を最小限にとどめることが可能となっているのである。

当初悩みの種であった訓練参加者の保険については、平成25年(2013)の初回時にはIが自腹で払ったが、後に区長名義で区のイベントと位置づければ費用のかからない保険があることを知り、個人的な持ち出しの必要はなくなった。

#### 区会との関係性

当初有志による交流会として設立した組織であるが、現在でも基本的にそのスタンスは変わっていない。

区長の名義で保険をかけるなど、交流会の活動は区会から一定の理解と認可を受けている。しかし協力やバックアップは受けられても、活動自体が区の自主防災会とリンクしているわけではない。区長や区会のメンバーが交流会の避難訓練に参加することはなく、区の自主防災会の避難訓練は毎年10月に別でおこなわれている。その内容は、奥田小学校に集合して消火訓練やAED体験を受けたのち、日本福祉大学までの経路を歩くという構成になっており、津波避難を意識した交流会の避難訓練

とは別物である<sup>xx</sup>。現在の北奥田地区には、区の自主防災会と交流会という2種類の自主防災組織が存在していることになっている。

#### 今後の課題

平成24年の発足から、精力的に活動してきた交流会だが、代表Iは交流会でしかない組織のできることには「限界がある」と感じるという。それは具体的には、幅広い世代や立場の人間を巻き込んでいく力の限界を指している。

現在の避難訓練は、おもに交流会会員の交際関係を利用して参加を促しているため、それを越えた発展がみられない。区会の声かけに比べると、どうしても参加者は限られる。幅広い世代の参加者を募るためには、個人的な交際関係を越えた影響力が必要となる。

また発足時から関係を築いていた日本福祉大学MMMとのつながりが途絶えたことによる影響も大きいという。それは学生の能力の喪失という意味だけでなく、北奥田地区の住民でもある大学生との関係性をつくることの難しさを意味している。避難訓練に際して、Iは地域住民の一部である下宿生への防災啓発として参加を呼びかけたが、参加は得られなかった。

交流会が今後発展していくためには、区会の防災会や下宿生をふくめた地区全体を巻き込んで、より地域の実情に即した防災活動をおこなうことが求められる。そのためには、既存の区会による自主防災会との関係性を新たに構築する必要があるだろう。

## 2-2. 美浜緑苑地区の活動と課題<sup>xx</sup>

### 美浜緑苑地区の概要

美浜緑苑地区は、北奥田地区のさらに北側、上野間学区と奥田学区が隣接する丘陵地に位置する。名古屋鉄道と名鉄不動産が開発した新興住宅地であり、昭和62年(1987)に分譲住宅の販売が始まった。団地の中には杉本美術館やレストランが建てられ、海を望むロケーションと美浜緑苑駅からのアクセスを売りにした分譲団地である。

美浜緑苑地区の世帯数は500戸、人口1,373人である<sup>xxi</sup>。定住住宅のほかセカンドハウスとしての利用者もあり、町外を含めた様々な地域から集まった住民によって集落が成立している点に特徴がある。

### 自主防災組織結成のきっかけ

美浜町の他地区と同様に、美浜緑苑地区においても行政の推奨によって平成8年(1996)に区会<sup>xxii</sup>を中心とした自主防災組織が作られた。しかしそれは形式だけにとどまり、実質的には機能していなかった。そんな自主防災会の存在を再発見したのが、元副区長で現美浜緑苑区自主防災会長のFである。平成20年(2008)にFが区会資料の中から自主防災会の規約を見つけた時、役員は誰一人としてその存在を知らなかったという。

ただでさえ新興住宅地であり住民関係が希薄であることを憂えていたFは、これだけ防災への意識が低い状態では災害時に対応できないと危機感を高め、自主防災会の再結成を提案した。しかし区会役員の半数がそれに反対。趣旨と必要性には理解を示しても、1年で交代する<sup>xxiii</sup>、ただでさえ忙しい区会役員にとって、あらたな任務は歓迎できるものではなかったのである。

これを受けて、Fは有志による自主防災会の再結成を決める。こうして、ボランティア組織として美浜緑苑自主防災会が発足した。

### 活動の目的

発足当時、自主防災会が対応すべき災害として想定したのは火災であった。新興住宅地である美浜緑苑区は、美浜町のなかで唯一消防団をもっていない。

もちろん消火栓はあり、区の年中行事として消火栓訓練はおこなわれていたが、出席者の顔触れは毎年変わらず、放水して終了という形式的なものであった。阪神大震災がそうであったように、南海トラフなどの大規模災害時には火災も併発すると考えられる。そうした災害がおこった際に、まずは区民の力で初期消火にあたる体制をつくること、それを目的として自主防災会の活動が始まった。

### 活動の展開と内容

#### 中心となる活動

美浜緑苑区の自主防災会が取り組んできた活動は、以下のようにまとめられる。

#### A 家族調査と住民名簿の作成

災害時の被災状況の確認には、住民の家族構成を把握している必要がある。そこで会では2年ごとに家族調査を実施し、住民名簿を作成している。

発足当時の全戸訪問による家族調査では、ボランティ

ア組織である自主防災会を訝しむ住民も多く、説明しても理解を得られない場合もあった。しかし後述するように平成22年(2010)から区会のバックアップを受けられるようになり状況は大幅に改善する。平成23年(2011)の第2回家族調査では、96パーセントの回収率を得た<sup>xxiv</sup>。

#### B 啓発活動

防災への啓発は、防災会員と美浜緑苑住民の双方におこなっている。

自主防災会員の学習の機会としては、美浜町防災担当者や武豊町玉貫東地区の住民を招いた学習会のほか、美浜・南知多防災の会での研修をおこなっている。また平成25年(2013)からは自主防災会員ニュースを発行し、会員の防災知識と意識を強化している。

住民への啓発活動としては、毎月自主防災だよりを発行し<sup>xxv</sup>、各家へ災害備蓄品の用意を推奨するほか、大規模災害発生時に安否確認をスムーズにするための「無事ですカード」の配布をおこなった。

#### C 防災備品の充実

発足当時、美浜緑苑にあるのは防災に関係のないものも収納された、物置のような防災倉庫であった。そこで平成22年(2010)に新たな防災倉庫を設置し、それ以降災害時に必要な備品を買いあつめた。現在では区内の3箇所に防災倉庫を設置し、可搬式ポンプやテント、簡易トイレ、担架などのほか発電機や照明器具など家庭では買うことのできない防災備品を揃えている。

#### D 防災訓練の実施

当初年に2回実施していた防災訓練は、年4回に倍増している。防災訓練では、消火方法や心肺蘇生法を学ぶ機会を設けるほか、年2回は安否確認訓練や炊き出しなど発災時の避難をイメージした大がかりな訓練がおこなわれている。安否確認訓練とは、全戸配布した「無事ですカード」を門戸にかけ、区内3箇所に設けられた安否確認箇所に集合し、避難所名簿を作成するという内容である。平成27年(2015)9月に実施された訓練では、自主防災会が把握している定住世帯451戸中、68パーセントにあたる307世帯が無事ですカードを提示した。

また毎月1回、自主防災会のメンバーによって消火ポンプのメンテナンスがおこなわれている。

#### 運営組織とメンバー

発足時の中心的メンバーは、Fのほかに、当時区会役

員であったT, 前年度の区会役員であったN, 美浜・南知多防災の会のメンバーでもあるHの4人であった。彼らが賛同者を集め、15人で活動がスタートした。

発足から4年経った平成24年(2012)に、運営組織は大幅に改編される。区の総会で会員募集をするとともに参加してもらえそうな住民に声をかけ、メンバーは合計50名となった。組織構成は、組織運営をおこなう役員8名、防災・消火訓練を継続的におこなうレギュラーメンバー20名、発災時の避難所運営などに協力するサポートメンバー22名である。組織再編とともにユニフォームを作成し、組織力の強化をはかるための総会も実施している。

組織役員の任期は3年だが、再任は妨げず、また会員は申し出がないかぎり継続して会員であり続ける。

#### 運営費

ボランティア組織として発足した当初は、予算がないため。区内の街路樹剪定や草刈りをおこなうことで町からの補助金を得た。

平成22年(2010)に自治会のバックアップを受けるようになってからは、区会から年間10万円の予算が計上され、防災備品の購入などにあてられるようになった。平成23年(2011)東日本大震災が発生すると、住民の防災意識が高まり、予算は年間20万円に倍増する。さらに集会所を建て直すための積立金を防災に使った方がよいのではないかとという住民の声がでたことで、300万円の予算を得ることになった。また区の予算のほかにも、コミュニティ助成事業への申請が受託され、200万円の助成金を獲得した。

これらのまとまった予算によって、区内3箇所への防災倉庫の設置、さらに大型機材を含めた防災備品の強化・充実が可能になった。

#### 区会との関係性

当初区会の賛同を得られずボランティアとして結成された自主防災会であったが、住民の幅広い参加、あるいは防災倉庫設置など活動を展開させていくには限界があった。そのために区会との関係構築を試みたが、当初は区会および区長の理解を得られず、活動が膠着状態に陥ることもあった。

しかし区会の意志は、区長の交代に伴って変動する。区長の理解を得られた平成22年度(2010)には、自主

防災会は区会の下で自主防災会規約の活動を遂行するボランティア組織として位置づけられ、区会の全面的なバックアップが可能となった。また自主防災会会長が区会役員になることによって、意志の疎通をスムーズにした<sup>xxvi</sup>。

さらに平成26年(2014)には、自主防災会の会員を区長へ推薦し、これが住民に承認されたことによって区会と自主防災会の再編が急速にすすむ。会の発足以降、区内の防災は自主防災会が中心的に担ってきたが、再度区会の組織のなかに自主防災組織を位置づけることになったのである。具体的には、区会の組織に「防火・防災部」が新設され、その部署が自主防災会と連携するという形式となった。すなわち発災時の災害対策本部長は区長であり、自主防災会はその実働隊として活動するという体制ができあがったのである。

#### 今後の課題

発足から9年となり、自主防災会発足当初の「初期消火を区民でおこなう体制をつくる」という目的はほぼ達成した。今では美浜町で最も先進的な活動をおこなっているとさえ言われるようになった。しかし美浜緑苑区自主防災会の活動が完成したわけではない。会が今後の課題としているのは、活動の継続や区民の防災意識の上昇に向けた訓練などとともに、より広範囲の視点に立った実践的な防災活動である。

美浜緑苑区は高台にあるため津波の心配はない。しかし高台にあるからこそ陸の孤島として孤立してしまう危険性もある。また、奥田や上野間の住民が区内に避難してきた際に、そのすべてに対応することも難しい。そこで求められるのは、各区との連携体制の構築である。各区が持っているポテンシャルは一様ではなく<sup>xxvii</sup>、災害時にそれを補完的に活かす体制、あるいは地域の財産である大学生のマンパワーを活用するための受け入れ体制などが今後の課題とされている。すなわちそれは、町全体としての防災活動の向上を意味している。

#### 2-3. 内発的な自主防災組織の成立と展開に向けた課題

以上、両地区の有志による自主防災組織の活動を概観した。両組織とも活動過程においては、個人情報への入手や予算確保、参加者の確保など多くの課題に直面している。もっともそれらは自主防災組織が一般的に共有する課題として既に指摘されている<sup>xxviii</sup>。

ここでは本論がテーマとしているポイント、「内発的



な自主防災組織の成立と発展に向けた課題」に焦点を絞って考察してみよう。その視点に立ったとき、特に重要だと考えられるのは以下の2点である。

#### 創造的契機が得られるか

町の指導によって区会の自主防災組織が整備されている美浜町においては、年に1度の防災訓練など、区の防災活動が既に形づくられている。区会におけるルーティンワークになっているとさえ言えるだろう。

そうした形式的な活動を、住民の内発的な動機づけによって、地区ごとの実情にあわせた実践的な活動へ発展させるためには転換のための契機が必要である。

北奥田地区では大学生Nが住民Iに提案するという外部刺激が、美浜緑苑地区では組織が形骸化しているというFの発見（内部刺激）が、内発的な自主防災組織成立の契機となった。共通しているのは、現在のままでは災害時に対応できないという危機感をもちた住民が、何らかの刺激によってその危機感を増幅し、それを行動にうつすために賛同する有志を集める、という仕組みである。そのとき率先者が地区内である程度顔がきく立場にあること、発足時のメンバーとして防災の専門家がいることも共通しており、これらが内発的な自主防災組織成立に有効な要素であると考えられる。

構造としてはシンプルだが、実際この契機を生み出すことは難しい。すでに行事としての防災訓練が地区の生活に溶け込んでいるからこそ、その困難さは増す。契機を生むには危機感をもちて地域をみるあらたな視線が必要であり、それは日常の生活を捉え直す創造的作業と言える。

#### 既存の組織との再編成ができるか

北奥田・美浜緑苑両地区では、ひとつめの課題を乗り越え、住民主体の自主防災組織の活動がスタートした。ただしそれは、有志によるボランティア活動にとどまる。実際の発災時には区長が地区の災害対策本部長となるのであり、有志による防災組織はあくまでも補完的な有志団体と位置づけられるに過ぎない。

しかしボランティア組織という立場では、活動規模や参加者、予算等の面で限界がある。有志による自主防災組織の活動を地区内に敷衍し発展させていくためには、区会および既存の自主防災会との関係性を新たに構築することが必要となる。

美浜緑苑地区の自主防災会は、区会の下で活動するボランティア団体という位置づけを経て、区会の防火・防災部と連携する独立組織という立場を得た。対して、北奥田地区の交流会は依然として地区内のボランティア団体のひとつと位置づけられており、今後区会の自主防災会との関係性をいかに構築するかが課題となっている<sup>xxix</sup>。なお集落の歴史や伝統があるほど区会や自治組織は強固であり、美浜緑苑が区会を取込んで新たな体制を築き上げたのは新興住宅地であったことも関係していると考えられる。

内発的に発生した自主防災組織が、区会や既存の自主防災組織との関係性を築くこと、それは災害をキーワードにした地域社会の再編成を意味している。これによって、個人的な呼びかけで参加者を集めていた有志による自主防災組織は、地区全体を巻き込む力を得ることになる。そこで初めて、地域空間全体における防災活動の展開へと踏み出すことが可能になるだろう。

### 3. 大学生の可能性

#### 3-1. 大学生に期待される役割

以上の課題をふまえたとき、地域の大学生は、住民による内発的な自主防災活動の展開にどのように関わっていただけるだろうか。聞き取り調査のなかで、大学生に期待するものは何かを訊ねてみたところ、以下のような返答が得られた。

「日中に地震がおきたら、そこにいっぱい学生さんがいますよね。力が余ってる学生さんもいると思いますから、何かのお手伝い、ボランティアを。(中略)こちらの受け入れ体制ができてさえいけばね。うち主人が熊本出身なんですけど、実家に何が必要かって聞いたらやはりマンパワー。物資は届いたみたいなんだけど、人手がほしいって。」(美浜緑苑地区H)

「私たちは地元のこと(地元に住んでる人たちのための防災：筆者注)をやりたくて立ち上げたんだから、学生を人手として使うんじゃないくて、地域住民になるっていう発想が必要だと思うんです。(中略)そこに住んでいるわけだから。地域の中で一緒に信頼を作っていきたい。」(奥田地区I)



これらの語りからは、両地区における種類の異なる要望が浮かび上がってくる。美浜緑苑地区では、有事の際の支援者として、ボランティア活動をおこなう学生を、北奥田地区では、地域住民の一員として防災活動をとともにする学生、すなわち隣人としての学生を期待しているのである。こうした要望の違いは、下宿生を多く抱え、彼らを地域住民の一部とする奥田地区と、そうでない美浜緑苑地区という社会的特徴の差に由来していると考えられる。

このうち美浜緑苑が求めている防災時のボランティア活動については、2011年の東日本大震災後に災害ボランティアセンターを設立して以来、学生とともに災害現場での活動実績を積んできた本学としては、対応への道筋をつけることは充分可能であると考えられる。ただし、美浜町を含む広範囲で災害が発生した場合、学生は実家と大学周辺どちらを機軸に活動するか等の判断を迫られるため、事前に参加学生の意志を検討しておく必要があるだろう。

いっぽうの北奥田地区で期待されている下宿学生による地域住民としての防災活動は、大きな可能性の示唆とともに、ある種の課題を浮き彫りにする。なぜならそれは、地域活動への自主的な参加というボランティア精神と同時に、「下宿している」ということによって生じる地域コミュニティの一員としての義務や責任を一定程度要するものであり、不加入者の増加による自治体の縮小などを背景に人的資源の確保に苦勞している全国の自主防災組織の課題とまさに同様の壁にぶつかりうるからである。その根底には、個人の選択の尊重や地縁にもとづくコミュニティの衰退など、現代日本社会における切実な問題が横たわっている。

こうした壁を眼前にしながらも、彼らの要望に応え、ともに地域の自主防災活動の発展を目指していくためには、大学生の意識・意向等の調査を実施し、すりあわせをおこなったうえで具体的な方法を工夫していくことが求められるだろう。

ここではその前段階として、そもそも大学生という存在は、地域の自主防災組織が課題を乗り越えて内発的に発展していこうとする際にどのような可能性をもっているかを検討しておきたい。

### 3-2. 大学生と災害

大学生とは、大学に在籍し高等教育を受ける者を言う。

選挙権の18歳引き下げに続き、成人年齢の18歳引き下げの検討が現実的になっていることから分かるように、大学生は精神的・肉体的に成熟し、成人と見なされる年齢にある。ただし社会的にはあくまで勉学の途上にある「学生」と位置づけられ、「社会人」とは区別される。

大学生活においては、必修科目など時間を定められた講義もあるが、自由な領域も多分に確保されている。講義の履修内容は各自で選択することが可能であり、部活動やサークル活動、アルバイトやボランティア活動実施の是非は各人の判断に委ねられる。大学に入り浸ることもできれば、長期休暇を利用して旅に出ることも、友達を100人つくることも、孤高を貫き通すこともできる。いわば、自分の求めた生活をデザインできる立場にある。

それは特に下宿生の場合顕著となる。本学へは日本全国からの学生が入学しており<sup>xxx</sup>、自宅を離れた大学生活を送っている。彼らは半田、美浜、内海、武豊の大学指定アパートをはじめとする賃貸住宅で慣れない一人暮らしをはじめることになる。そこでは睡眠のとりかた、食事の回数や時間、内容にいたるまで、自分の希望する生活スタイルを試してみることができる。

輝かしい大学生活をつくりあげる温床となるこのような大学生の特徴は、しかし災害時にはデメリット、リスクとなりうる。

災害時に特に大きなリスクを負う人々を「災害時要援護者」といい、「必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々」と定義されている<sup>xxxii</sup>。すなわち災害に関する情報収集および避難行動に一定の支援を必要とする者を指す。具体的には高齢者、心身障害者、外国人、乳幼児、妊婦、傷病者があげられるが、地理に疎い旅行者・観光客なども含まれる<sup>xxxiii</sup>。なぜなら旅行者・観光客は、「その地域特有の災害の知識が不十分な傾向があるうえ、避難路や避難場所を知らないことが多い」<sup>xxxiii</sup>からである。

これらの内容をふまえて大学生と災害の関係を考察してみよう。地元を離れて本学に入学した大学生は、大学周辺の地理を十分に把握できていない。土地勘のない状態は防災時の適切な判断と行動を困難にする。災害が大学構内にいる時に起これば大学主催の避難訓練が活かされるだろうが、活動範囲が広く各人が個別に生活を設計する大学生は、どの時間帯にどこにいるかが単一でない。帰宅途中、下宿、アルバイト先などで防災した場合には、

地理に疎い旅行者と同様の立場になりうる。特に家族や住み慣れた地域コミュニティを離れて生活する下宿生は、地縁的な人間関係が十分に形成されていないと考えられ、孤立する危険性がある<sup>xxxiv</sup>。

つまり大学生は、地域特有の災害に対する知識や地理に疎いうえに、画一的な防災マニュアルをつくるのが難しく、さらに共助のベースとなるべき地縁関係が未発達な状態におかれていることになる。一個人としてとらえると、障害や傷病の有無にかかわらず、大学生は災害に際してリスクを負った存在になる可能性があると言えるだろう。

### 3-3. 大学生の可能性

それでは大学生は災害に対して「守られるべき存在」なのだろうか。否、そうではないだろう。大学生の特徴にみられる災害時のデメリットをメリットへ変換しうる可能性は、大学生を一個体としてとらえるのではなく、地域防災全体のなかに位置づけた時に見出すことができる。すなわち、「地域のすべての力」を集結した自主防災のシステムを考えると、大学生というキャラクターは住民による内発的な自主防災活動の課題をのりこえる原動力となりうるのである。

たとえば4年間のみ新たな土地の一時的な住民となる大学生は、地域社会における伝統的な軋轢がなく、コミュニティに対して客観的な立場を保持している。また身体、精神共に成熟した大人であり、かつ時間を自由にデザインできる立場は、活発な行動力に繋がる。さらに高等教育機関で勉学の途上にあるという立場は、地域防災を学んだうえで実社会にたいして問題提起、ならびに実践できることを示している。

具体的に見れば、自主防災組織の内発的発展に向けた課題のひとつである創造的契機に対して大学生は、それを「日常」と見ない第三者の立場から外部刺激をもたらすことができる。実際に北奥田地区の交流会では、美浜町の防災を学ぶ学生Nの存在が組織発足の原動力となった。

またふたつめの課題である既存の組織との再編成のためには、地域内で新たな関係性を作り出す必要があるが、その作業はコミュニティの歴史が古く形式が整っているほど難しく、住民のほかに第三者の存在が有効となる。その際、一時的な地域住民でありながら第三者の立場を保持する大学生は膠着を動かす契機を提供しうると考え

られる。

そして、これらふたつの課題を乗り越え、住民による防災活動を活発化させるためには、それを実施していくためのボランティア的人材が必要となるが、心身共に成熟した大学生の行動力とフットワークの軽さはそうした需要にも柔軟に対応しうる。

このように大学生は、一時的ではあるが「地域住民」であり、学問を志しそれを社会で実践する「学生」であり、ボランティア活動ができる「スタッフ」でもある。これらの立場を柔軟に行き来できるのが大学生の強みであり、その特徴が十全に発揮できたとき、地域の自主防災活動においてきわめて重要なキャラクターになると考えられる。

さらに、こうして地域住民の自主防災活動に関わっていくことによって、あるいは災害弱者という不安定な存在にもなりうる大学生自身がそのリスクを減らし防災力をつけていくことが期待できるだろう。

### おわりに

以上のように本稿では、自主防災組織を発展させるためには、形式を越えた内発的な活動が重要であることを指摘し、美浜町において有志による活発な活動をおこなっている自主防災組織の取り組みを紹介した上で、その過程で直面する課題を示し、それを乗り越えて地域全体の防災の発展を目指すときに大学生が果たしうる可能性について論じた。

本論文で述べたことは、初歩的なスケッチにすぎない。本来検討すべき大学生側の視点や学生による既存の活動への考察が不十分なうえ、区会による自主防災会の活動の詳細にも触れることができなかった。今後の研究によって補充し、より具体的な方向性を提示していきたいと考えている。

防災とは、地域社会の人々がその外部環境、自然環境をどのようにとらえ、その様々なはたらきに対してどのように対処していくのかを体現した行為である。半島という海に恵まれたこの地域が、もたらされる災害をのりこえ豊かな自然を活かした社会を持続させていくためにも、今後の地域防災活動の発展を期待したい。

### 謝辞

本研究を実施するにあたり、美浜町役場防災安全課の皆様、北奥田地区自主防災交流会の皆様、美浜緑苑地区

自主防災会の皆様大変お世話になりました。また美浜・南知多防災の会の方々には地域防災についてご教示いただくとともに、調査のご縁をむすんでいただきました。ここに記して、深く感謝申し上げます。

## 註

- i [黒田 1998 : 254]
- ii 災害対策基本法第1章第5条には、市町村の責務として「自主防災組織の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない」との記載がある。
- iii [消防庁 2007 : 11], 内閣府 2014 図表 13 参照
- iv [黒田 1998 : 256] 参照。これらの諸課題は 1996 年報告時点のものだが、現在でも自主防災組織にとっては未解決の悩みであるとされている [消防庁 2007 : 11]
- v 自主防災組織のカバー率と加入自覚率には大きな乖離があることが指摘されているほか [有馬 2012], 活動に地域差が大きいことが問題視されている [永村 2009] [消防庁 2007 : 11].
- vi [消防庁 2007 : 11-12]
- vii [斎藤 1997] [児島 2011] [後藤 2016]
- viii [小原 2004] [古市 2015]
- ix [美浜町 2013 : 17]
- x [美浜町 : 2013 : 96-97]
- xi 平成 28 年 (2016) 6 月 14 日に実施した美浜町防災安全課防災専門官への聞き取りによる。
- xii 美浜町自主防災組織連絡協議会設置要綱によれば、その設置目的は「町内の各自主防災組織相互の連絡調整を密にすることにより、地域の防災体制の充実強化に役立てること」となっている。
- xiii 北奥田地区自主防災組織への聞き取り調査は、2016 年 6 月 10 日、美浜町内の飲食店で午前 10 時から 12 時まで 2 時間にわたりおこなった。対象は、結成の発起人となった組織会長の I, 美浜・南知多防災の会のメンバーでもあり同じく結成時からのメンバーで現役員の H である。
- xiv 2016 年 7 月現在。美浜町住民基本台帳人口による。
- xv 美浜・南知多防災の会は、美浜町・南知多町社会福祉協議会が主催した防災講習の受講生とあいち防災リーダー会美浜・南知多支部会員によって発足した組織。防災意識向上にむけた啓発活動にとりくんでいる。
- xvi I は当時町の教育委員をつとめていたため、顔がきく今ならできるとも思えないと考えたという。
- xvii 「奥田北区民自主防災交流会活動報告書」による。
- xviii 避難訓練のほか、奥田小学校や野間中学校で防災啓発のための教室や訓練をおこなっている。
- xix 山王川に近い奥田小学校は、「風水害の時の避難所」「地震の時の二次避難所」ではあるが、「津波が予測される時の避難場所」には指定されていない。さらにそこから日本福祉大学へ行くには山王川を渡る必要があるため、地震津波に対する避難ルートとしては望ましくないと考えられる。
- xx 美浜緑苑地区自主防災組織への聞き取り調査は、2016 年 6

月 30 日、美浜町内の飲食店で午後 12 時から 14 時半まで 2 時間半にわたりおこなった。対象は、結成の発起人であり現会長である F, 美浜・南知多防災の会のメンバーであり会運営の中心人物である H, 結成当時から活動に参加している役員の N, T の 4 名である。

- xxi 2016 年 7 月現在。美浜町住民基本台帳人口による。
- xxii 美浜緑苑地区では平成 26 年度まで区会・区長の名称をとらず、自治会・自治会長の名称を利用していた。ここでは他地区との混乱を防ぐため、区会・区長で統一する。
- xxiii 平成 22 年以降、区会役員の任期は 2 年となった。
- xxiv 区会の協力を受けたことで、組長を通した配布・回収が可能になった。なお調査項目は、世帯主名、家族名、男女別、生年月日などである。
- xxv 平成 26 年 (2014) に区会との再編がなされてからは、区会が発行するニュースのなかに「防災ワンポイントアドバイス」のコーナーを設けている。
- xxvi ただしその後も継続的に区会の全面的な理解を得られたわけではなく、平成 24-25 年には関係性は再度膠着状態となった。
- xxvii たとえば、新興住宅地である美浜緑苑区には、北奥田区で聞かれた自家用野菜の供出などは見込めない。自然環境、社会環境によって区ごとの性質はことなっている。
- xxviii 「はじめに：問題の所在」を参照
- xxix なお本稿執筆中、今秋に区会が実施する避難訓練での区会と交流会の連携が決まった。奥田地区の自主防災活動の発展にとって大きな一歩である。
- xxx 2016 年 5 月時点での本学出身高校地域別学生数は、北海道 43 名、東北 33 名、関東 71 名、北陸・甲信越 696 名、東海 3658 名、近畿 125 名、中国 100 名、四国 44 名、九州 155 名、その他 63 名となっている (通学過程)。[日本福祉大学 HP]
- xxxix [内閣府災害時要援護者の避難対策に関する検討会 2006 : 2]
- xxxii [日本赤十字社 2006 : 1]
- xxxiii [日本赤十字社 2006 : 2]
- xxxiv 本学では下宿生への防災対策が重要視されており、毎年家主組合と下宿生合同での避難訓練が実施されている。しかし参加者は一部学生に限られており、下宿生全体の防災という視点で捉えると発展の余地がある。
- 参考文献
- 有馬昌宏 2012 「自主防災組織の抱える問題と機能化へと向けての提言 全国ウェブ調査の結果から」近畿大学商経学会『商経学叢』59号 pp.567-581
- 小原真理子ほか 2004 「本学における災害救護教育と今後の取り組み:地域自主防災組織との協働を元に学生及び住民の地域防災力の育成を目指して」日本赤十字看護大学『日本赤十字武蔵野短期大学紀要』17号 PP.65-73
- 黒田洋司 1998 「「自主防災組織」その経緯と展望」地域安全学会『地域安全学会論文報告集』8号 pp.252-257
- 児島正 2011 「大学と地域社会との協働による社会的課題の解決を目指して:新宿新都心の防災まちづくりの実践から」日本第四紀学会『第四紀研究』50(5)号 pp.259-264

- 後藤至功 2016 「地域防災力の向上を目指した実践的研究:京都市北区における大学・地域包括連携協定の取り組みをもとに」 佛教大学福祉教育開発センター 『福祉教育開発センター紀要』 13号 pp.133-149
- 齋藤徳美 1997 「地震防災における地方大学の役割」 資源素材学会 『資源と素材』 113 (7)号 pp.535-542
- 永村恭介 2009 「長野市における斜面災害の防災 西部山地の地区を事例として」 筑波大学人文地理学・地誌学研究会 『地域研究年報』 31号 pp.63-75
- 古市勝也ほか 2015 「大学が「COC」(地域コミュニティの中核)となる活動推進プログラム開発に関する研究:「学生消防隊」の結成と「地域防災講座」の開発」 九州共立大学 『九州共立大学研究紀要』 6 (1)号 pp.67-74

#### 参考資料

- 美浜町 2013 『町勢概要 平成26年度版』
- 消防庁 2007 『自主防災組織の手引 コミュニティと安心・安全なまちづくり』
- 内閣府災害時要援護者の避難対策に関する検討会 2006 『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』
- 内閣府 2014 『平成26年度版防災白書』
- 日本赤十字社 2006 『災害時要援護者対策ガイドライン』