

2007 年度卒業論文

地域的特性を考慮した自主防災組織の将来像
—飛鳥地区の地域社会構造と自主防災会の組織体系から—

同志社大学 文学部 社会学科 社会学専攻

氏名：上中 直哉

学籍番号：12042071

指導教員：立木 茂雄 教授

地域的特性を考慮した自主防災組織の将来像
—飛鳥地区の地域社会構造と自主防災会の組織体系から—

目次

序文 — p1

1章 地域防災の必要性 — p3

1節 被害想定 — p3

2節 行政の防災施策と自主防災組織 — p5

(1) 自治体との関係性 — p6

(2) 消防団との関係性 — p7

2章 飛鳥地区自主防災会の組織体系 — p8

1節 白毫寺ブロックの組織体系と活動 — p8

2節 防災訓練と活動の展望 — p10

3節 地域社会の解体と発展の課題 — p13

(1) 新興住宅地の課題 — p19

(2) 在来集落の課題 — p20

3章 新たな組織体系による活動提言 — p21

1節 ソーシャルキャピタル醸成型地域社会の構造化 — p21

2節 新たな地域活動と組織体系の提起 — p28

(1) 活動主体となる社会集団の想定 — p28

(2) 具体的活動の想定 — p30

(3) 白毫寺ブロックでの応用 — p31

3節 行政の課題と転換期 — p32

終章 まとめ — p34

要約

将来奈良県下で発生し得る大規模地震の被害予測によって、現状の奈良市内の公的機関だけでは救助や支援活動といった災害対応能力に限界があると想定される。そこで地域防災の特徴に着目し、現在活動中の自主防災組織をもつ地区と、活動を行っていない地区の比較を通じ、地域内の社会関係に質的違いがあることを明らかにする。その原因が少子高齢化を伴う都市化によるものであることを証明した上で、今後地域関係がより希薄化し、地域内だけで完結する防災活動は運営や継続が困難となることを想定する。そこで、ソーシャルキャピタルという地域関係の尺度を持ち込み指標化することによって、地域関係の希薄な地域の繋がりを豊かにし、人的資源を最大限に活用するために、地域への愛着を深める施策をもって住民の交流と結束を深め、そこに多様なステークホルダーを関与させることが、地域防災を多くの地域で展開させるために有効な方法である。

序章

統計として残存する資料から知る限り、奈良県は他県に比べ、これまで地震や風水害等の大きな災害による被害を受けた経験は少なかった。確かに奈良県は地理的に内陸に位置し、周囲を山に囲まれた盆地型の土地であるため、他地域で発生した地震から来る津波の心配もなく、程度の問題はありこそすれ、台風などの風水害の被害も多少軽減されると言えるだろう。

しかし、「関西では大きな地震は発生しない」という経験的な錯覚を、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災がいとも簡単に打ち砕いたように、日本においてはどの地域も地震に対して安全であると断言できる場所は存在しない。実際、奈良県下に存在する活断層は非常に多く、ここから阪神・淡路大震災クラスの内陸直下型地震が発生する可能性があり、その発生に際して相当数の人的、物的被害が出ると予想されている。特に奈良市内は古くからの町並みが数多く存在しており、密集した木造建築物の倒壊や火災の発生により、被害が更に拡大するという脆弱性を内包している。加えて、奈良県は今後数十年内に高い確率で発生するとされる東南海・南海地震の防災対策指定推進地域に該当している。地震動による直接的な被害はもとより、他府県にまたがる甚大な被害に際し、交通網やインフラの寸断による物的、経済的被害が想定されている。

このような広範囲の被害が発生した場合、消防や自衛隊などの公的機関による救助や支援活動を個々の住宅単位にまで展開できる公算はきわめて低い。また道路網が切断された場合や被害が他府県にも及んだ場合、地域の孤立状態が継続する可能性がある。よって広域災害による被害を軽減し、いち早く復興を行うためには地域内で救助や物資の配給活動の行える状態を整備、維持する必要性があり、自主防災組織の結成と継続的な運営が各自治会や町内会に求められている。実際、近年の阪神・淡路大震災や新潟県中越沖地震の教訓から、ようやく自分の身は自分で守る「自助」や、近所づきあいから地域の防災能力を高める「公助」という概念が世間一般に定着し始め、自主防災組織の組織率も上昇傾向にある。

しかし、自主防災活動を行うためには地域内の人間関係が構築されていることが前提であり、組織率向上の実態は既存の自治会や町内会活動の延長線である場合が多い。現代においては、これらの継続的な運営はもとより、新たに結成することも困難な状態である。それは在来集落において少子高齢化や人口流出が深刻化しており、今後地域社会の解体が進行することによって、地縁関係を基盤とした自主防災組織では活動の継続が困難となることが予想されるためである。一方、新興住宅地や人口集中の激しい場所では急速な人口の流入によって住民の異質性と匿名性が高まり、地域という単位でのコミュニティ形成が難しい。

かつての日本は行政の力が弱く、また物流などのインフラ環境が整備されてなかったなどの理由から、住民単独で生活を送ることが難しい状況にあった。そのため、地域社会内では共同体意識による結束によって地域内の人的、物的資源を活かした生活を送る必要性があり、強固なコミュニティが形成されていた。だが高度経済成長期以降、生活面における利便性が向上し、コミュニティ内の資源を活用せずとも生活が成立してしまう環境が整った。そして都市部への人口流出、宅地環境の整備によって核家族化や少子高齢化が進行したことで、地域社会は確実に解体過程にある。このような方向性の中、単に近所づきあいや自助、共助意識を扇動するだけでは地縁関係を土台とした自主防災組織の結成、運営は困難ではないだろうか。

本研究では在来集落と新興住宅地が混在する奈良市飛鳥地区を対象とし、それぞれの地域関係に合わせた自主防災活動のあり方を、社会関係上の資源を定義する「ソーシャルキャピタル」という概念に基づき提案する。在来集落に対しては、地域内に対して自主防災活動を積極的に展開する白毫寺ブロックでの活動を例に、その方策と課題を明らかにする。

そして新興住宅地に対しては奈良市高畑大道町を例に、防災意識を実行に移行し得る社会関係を築くための地域内ステークホルダーの可能性と活用法を模索する。本研究の目的は、このように地域社会を取り巻く地域的特性と人的資源を考慮するプロセスをもって、地域や行政機関との関係性を重視した地域作りを提言し、地縁関係を越えた人的資源を最大限に活かした自主防災活動を、より活発かつ効率的に展開するための方策を提起するものである。

1 章 地域防災の必要性

1 節 被害想定

大規模地震が奈良県内で発生した際の被害については、奈良県防災統括室が平成 17 年 3 月に発行した「第 2 次奈良県地震被害想定調査報告書」によって、奈良県内や奈良県周辺に点在する断層ごとの地震と、海溝型の地震に対して想定されている。この想定によると、奈良盆地東縁断層帯及び中央構造線断層帯による地震は、今後 30 年以内の発生確率がほぼ 0～5%程度で、我が国の主要 98 活断層の中では発生確率が高いグループに属している。また、奈良県は東南海・南海地震の発生確率は今後 30 年以内に 50～70%とされており、内閣府から東南海・南海地震防災対策推進地域に指定されている。東南海・南海地震を含む海溝型巨大地震や、内陸型の断層地震が近畿圏内で発生した際、人的、物的共に大きな被害を受ける事が予想される。

一方、奈良市の地域防災計画では東南海・南海地震以上に大きな被害が予測される内陸性直下型の地震についての被害想定が主になされている。奈良市内の中心部を通り、最大の被害が予想されている奈良坂撓曲・高樋断層に連なる断層系において、阪神・淡路大震災クラスの内陸性直下型地震が発生した際の物的・人的被害についての調査概要が示されている。要約すると、具体的に以下の事が記載されている。

①震度予測

先述の断層系においてマグニチュード 7.1 の地震が発生した場合、市域の地盤を表層地盤と深層地質構造に基づき 4 7 種類に区分された地点での計測震度は 5 弱から 6 強が出現する。

②建物被害想定

建物を木造と非木造に大別し、更に建築年代による保有体力を加味した倒壊件数

- ・全倒壊数 9500 棟（内、木造 8500 棟、非木造 1000 棟）
- ・半倒壊数 21600 棟（内、木造 18700 棟、非木造 2900 棟）
- ・全半壊棟数合計 31100 棟、被害率 29.1%

（建物総棟数 106370 棟、平成 7 年 1 月 1 日現在）

③地震火災被害想定

一般火気器具、化学薬品及び危険物施設からの出火危険度を求め、出火危険度の高い冬の午後 6 時の出火件数

- ・出火件数 76 件（朝 6 時の場合 32 件、昼 12 時の場合 48 件）
- ・延焼による焼失棟数 10000 棟、焼失率 9.4%

（風速 3m/s の南風、76 件の出火から 6 時間燃えたと仮定）

④人的被害想定

建物被害と死傷者数の関係による推計式に阪神・淡路大震災の人的被害状況を考慮し、延焼による被害を加味した死傷者数および救急搬送率

- ・死者数 1600 人、人口比 0.4%
- ・負傷者数 6700 人、人口比 1.9%
- ・救急搬送者数 2200 人、人口比 0.6%

（15 日間の累計。1 日最大搬送者 210 人、総人口 361696 人、平成 8 年 1 月 1 日）

次に阪神・淡路大震災の避難者数等を考慮し、建物被害と死傷者数からの予測避難者数

- ・避難者数 60800 人、人口比 16.8%

なお上記の断層以外に奈良市周辺に存在する、主要な 8 つの起震断層の地震に関しても、その規模はいずれもマグニチュード 7 クラスの地震が発生すると予測している。

上記の奈良市防災計画の資料にて示されたように、古い木造の建築物、ことに 1980 年代以前の建物は地震による倒壊の被害を受けやすいとされている。特に奈良市においては古い住宅の密集した町並みが未だ多く存在しており、火災による被害の拡大が予測される。こうした在来集落の存在の一方で、奈良市は高度経済成長期以降の郊外化に伴い、大阪府を中心とした県外出勤者の住宅衛星都市としても発展しており、それに伴う新興住宅地が数多く形成され、毎日多くの出勤通学者が県外へ流出している。加えて奈良は世界的にも

有名な歴史的文化遺産が数多くあり、各地から多くの観光客が奈良市に流入していることから、こうした人々が被災時に帰宅困難者となる確率は極めて高いと言えるだろう。

以下は第二次奈良県地震被害想定調査によって試算された、1日平均の通勤、通学者及び観光客数である。地震発生時間帯による変動はあるが、相当数の市民、観光客が帰宅困難者となることが予想される。

1日平均の通勤・通学者及び観光客数

- ・奈良県から近畿府県への通勤、通学者 約 234900 人
- ・奈良県への通勤、通学者 48700 人
- ・奈良県への観光客数 97000 人

また第二次奈良県地震被害想定調査報告書では、東南海・南海地震などの海溝型地震が発生した場合、奈良市内での直接的な被害は少ないものの、電力やガス等の供給障害や道路、鉄道のネットワーク障害、山間部での土砂災害による孤立が懸念されている。また、奈良盆地東縁断層帯などの内陸型地震が発生した場合は、建物や人的被害が甚大となり、住民の生活に大きな影響を与える事が予想される。奈良県内には空港、港湾とも無く、陸路が交通の主体となっている。

県外に通じる幹線道路としては、大阪方面へは第二阪奈道路、大阪と三重を繋ぐ西名阪自動車道や国道 25 号及び 165 号、166 号、京都と和歌山を繋ぐ国道 24 号、和歌山方面へは 169 号といったものが挙げられるが、これらは全て内陸型の奈良盆地東縁断層帯地震が発生した場合、震度 7 に達する地域を通過している。加えて一般国道では一部に非常に狭い部分があり、日頃から渋滞が生じることも多い。このことから、これら主要道路網は寸断あるいは使用困難となる可能性が高く、その際は行政の広域防災体制の確立に支障をきたし、地震発生後の県外からの救助や支援活動を受けられなくなる危険性があると考えられる。

2 節 行政の防災施策と自主防災組織

以上のような被害想定から、いつ大震災が発生しても迅速かつ柔軟な対応可能な防災体系を確立しておく必要があることは論をまたない。近年、住宅の耐震技術の向上や緊急地震速報の整備など、被害を軽減するための技術が進歩している。しかし、未だに地震は的確な予測が非常に困難であり、被害地域が広範囲に渡った場合、直接的な人的、物的被

害だけではなく、インフラの寸断によって生活に必要な物資の供給が困難になる状況が想定される。

また阪神・淡路大震災発生の際、救出された被災者のほとんどは地域の住民の救助活動によるものであった事実と、それに関連して被災者の人命を救助できるのは地震発生後 3 日以内が限度であったことから、消防や救急、自衛隊といった公的機関による救助活動の難航は容易に想像でき、地域内で救助、消火活動を自立して行うことのできる自主防災組織を含む地域防災がいかに重要であるかが理解できる。この情勢は行政も重視しており、県や市が策定する防災計画には災害に強い「まち」「ひと」「組織」を醸成する上で、地域内のステークホルダーを最大限に活かせる自主防災組織の活動に大きな期待を寄せている。

(1) 自治体との関係性

奈良市内の防災業務と災害発生時の対応に関しては、危機管理課が統括している。その行動計画は「奈良県地震防災対策アクションプログラム」及び「奈良市地域防災計画」に基づいており、行政側の目標達成に向けての行動計画が非常に綿密かつ具体的に示されている。以下に示されているように、自主防災組織の結成率が近年急速に上昇している点が、その活動の成果の一部として挙げられる。尚、奈良市内の自主防災組織は基本的に小学校区を基準に区分された連合自治会が加盟している団体であり、飛鳥地区自主防災会は平成 18 年 3 月 1 日に発足した。

奈良市自主防災組織の増加傾向（筆者調べによる）

平成 15 年 12.2%（6 組織/49 自治連合会）

平成 16 年 14.3%（7 組織/49 自治連合会）

平成 17 年 26.5%（13 組織/49 自治連合会）

平成 18 年 75.5%（37 組織/49 自治連合会）

平成 19 年 87.8%（43 組織/49 自治連合会）

この自主防災組織の増加の一因は、平成 17 年度から奈良市役所内の防災担当の部署が企画課から危機管理課として独立した結果、権限の幅が増大したことにある。ここにアクションプログラムや奈良市地域防災計画の実施が伴い、各自治会に対して自主防災組織結成を呼びかけ、それに必要な指導や支援を消防局とともに行った。結果として、平成 15 年度

には全 49 自治体連合のうちわずか 6 組織だった自主防災組織を、平成 19 年には 43 組織まで増加させるに至った。

確かに自治という観点においても、自主防災組織は住民間の社会関係、コミュニケーションに直結する領域であり、行政の立場として踏み込む事が難しい領域と言える。しかし災害時に必要な物資、設備の充実の支援という行政の役割は、住民からの主体的な要望がなければ的確に実行できない。これは上位下達の官僚制組織の行政内であって、いかに地域の意見を防災計画に反映していくかという別の問題を内包しているが、いずれにせよ行政に対して主体的に要望を伝えることのできる住民組織があつての防災体制である事からも、自主防災組織が必要であることを示している。

(2) 消防団との関係性

地域防災のもう一つの形として、消防団の存在が挙げられる。消防団は地域住民が他の職業に就きながら、兼業で消防業務にあたる非常勤の地方公務員である。奈良市消防団は、消防団長の統括する本団を筆頭に、21 分団 949 名（平成 19 年 10 月現在）を配している。年間出動人数はのべ 9645 人（平成 18 年度）。災害対策や訓練の他にも、災害予防の観点から地域活動、行事への参加も業務に含まれている場合がある。現在消防局と消防団との連絡には防災無線等は使用しておらず、有事の際には消防局から分団長に電話で直接指示を出している。尚、今年度新任団員は 91 名、退職者は 95 名で、新任者の 8 割は 35 歳未満の者だが、ほぼ在職 15 年未満に退職しているという統計がある¹⁾。

飛鳥地区内は主に白毫寺分団と春日分団が担当している。30 人前後の少ない人数で約 2km 四方の自治会区域を管轄する必要があり、春日山や高円山といった近隣の山林火災の際は更に広範囲に及ぶ。そのため有事の際は近隣の消防分団にも応援を要請していることから、日常的に分団同士の交流の場を持ち、結束を高めているという。

また奈良市消防団の上部組織である奈良市消防局は、総面積 276.8 平方キロメートルの管内に中央・南・西・北・東の 5 消防署、5 分署、1 出張所を配している。消防局は自主防災組織に対して直接的な指揮は行わないが、訓練の実施や日常の活動に対して、必要に応じ実践的なアドバイスを行う。また同敷地内に奈良市防災センターを持ち、年間約 2 万人が防災、応急処置に関する体験学習を行っており、自主防災組織の活動に携わる市民も利用している。

防災に関する消防団の最大の特徴として、地域の町並みや道路事情といった地域の地理

環境に詳しく、同地区内に居住する他の住民との繋がりが深い点にある。このことから地域内の初期消火、救出活動に威力を発揮すると考えられるが、飛鳥地区では少ない人員で広範囲を担当している為、例え消防団同士の連携をもってしても、地震のような広域災害では対応に限界がある。また消防団の定員が法律で規定されている点からも、数的な不利を改善する事は難しい。以上の点から、自力で地域内の住民を救出し、消火を行う事のできる自主防災組織との連携があれば、消防団の初期消火能力を広域災害時にも活用できると考える。

2章 飛鳥地区自主防災会の組織体系

1節 白毫寺ブロックの組織体系と活動

では、現在自主防災組織を運営している地域はどのような組織体系を有しているのか。飛鳥地区自主防災会には東南北3地区ブロック、計88の自治会が所属しており、災害発生時に連合自治会としての協働を促すことで被害の防止や軽減を目的としている。中でも特に活発に防災活動を行っているのが、東地区ブロック内の白毫寺町周辺地域（以降、白毫寺ブロックと呼称）である。奈良市内でも旧来から存在するこの地域では農業に従事する者も多く、外部からの人口の流入が比較的少ない地域でもあったため、農協や檀家組合といった集落の機能を担う団体、組合が今も数多く存在している。このような経緯から自治会を中心とした地縁関係が強固に存在しており、こうした地盤が白毫寺ブロックの自主防災組織を支えている。また自主防災組織が地域に密着した活動という側面を持っていることから、自警団や青パト隊と呼ばれる防犯組織と並行して活動を行っている。ここには地区内の若年者も参加しており、災害発生時の実働部隊としての役割も期待されている。図1と図2は飛鳥地区全体としての組織体系と業務内容であるが、白毫寺ブロックでは全く同様の組織体系を内部に有しており、成員それぞれが目的と役割意識を持ち、地域に根ざしたネットワークと人的、物的資源を使って活動している。

そもそも白毫寺ブロックの自主防災会はどのような経緯と方策から生まれたのか。これは地域周辺の消防団員同士の親睦を目的に北海道に旅行していた際、平成16年9月5日に発生した紀伊半島南東沖地震、および東海道沖地震に直面したことに由来する。この地震による奈良市内及び白毫寺ブロックの被害は皆無だったが、団員は発生時に旅行先に滞在していたため、地元の具体的な被害状況を知る手段がなく、消防団以外に住民同士が連携

図1 飛鳥地区自主防災会の運営組織図と事務局業務内容

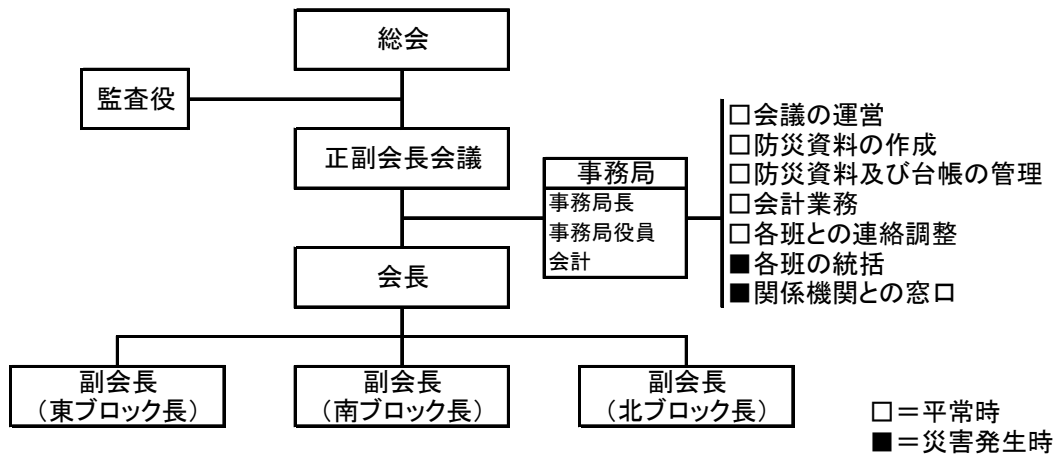
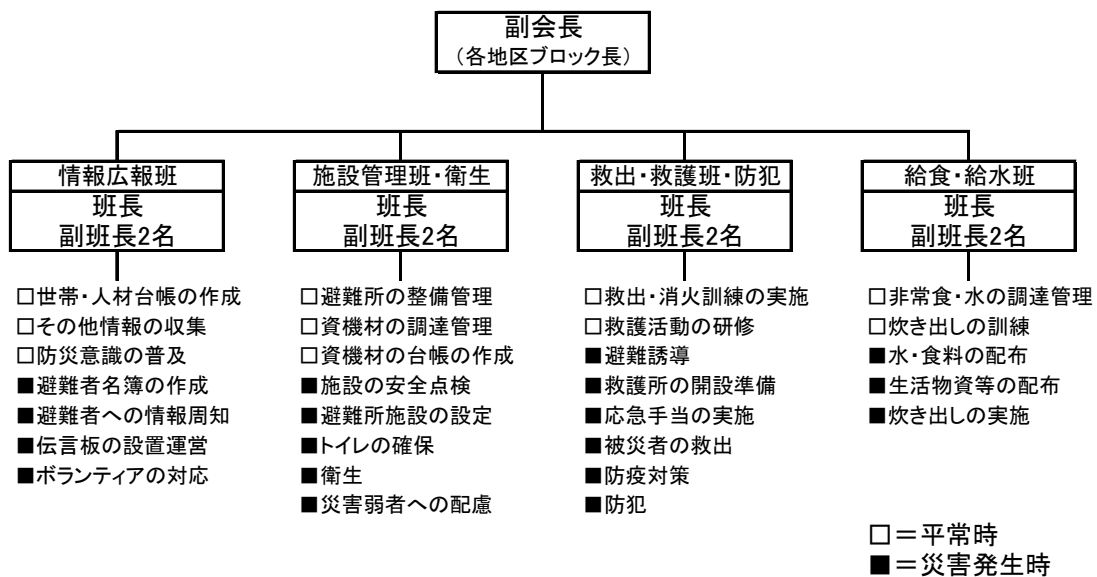


図2 各地区ブロックの運営組織と各班業務内容



しての情報の伝達、消火や救助活動を行う体制も整備されていなかった。これを機に、大震災に対する危機感が白毫寺分団やその近親者、個人の縁故、そして同地区の自治会内で高まり、彼らを中心に同校区内に住む各自治会や農協、水利組合、檀家組合、及びその婦人部などといった組織と連携に発展し、危機感を共有することで自主防災組織設立の機運が高まった。結果として地域内に存在する一連の社会関係から防災のための人的、物的資源を活用、醸成するべく各ネットワークが自治会に集結した。ここに、危機管理課における自主防災組織結成への注力の動きが重なったことで設立のための支援を受けることがで

き、結成に至った。これが平成 18 年 3 月に結成された、飛鳥地区自主防災会の基盤となっている。

白毫寺ブロック内での主な活動内容として、同地区内の住民に対して防災知識の普及、啓発活動や防災資機材の点検整備、充実を図ることが挙げられる。防災知識の普及と啓発活動の一環として、有識者や災害体験者を招いた講演会や座談会を個々の住民に対してだけでなく、地域内の協力団体の単位においても実施している。他には地域内で防災ハンドブックを策定する動きもある。これは地域内で災害弱者とされる子供や年配者、障害者などの情報を個人情報保護の範囲内で把握し、運用することを目的としたものであるが、これにより効率的に避難、救出活動を進めることができると考えられる。また地域内には農業に従事する者と、住宅の敷地内に井戸を持つ世帯が多いが、この農業用水や井戸の位置と、飲用などに利用可能かどうかを把握することによって、地震発生時の生活用水や防火用水として期待できる。実際は保健所による水質検査などさまざまな公的手続きを踏む必要があるが、実現すれば水道以外の手段で水を手に入れることが可能となり、インフラからの供給が停止した場合に威力を発揮する。このように、今後より地域内の人的、物的資源を活かすことで、より災害に強い地域となり得るだろう。

2 節 防災訓練と飛鳥地区自主防災会の展望

平成 19 年 12 月 2 日、白毫寺ブロックや白毫寺・春日消防分団の主導のもと、飛鳥地区自主防災会の防災訓練が実施された。本防災訓練は、同日に大和郡山市で開催された「平成 19 年度緊急消防援助隊近畿ブロック合同訓練」に自治体や警察、消防などの行政各機関が参加していた事により、これらの機関は直接参加しておらず、実質的な行政機関からの支援は地元の交番による誘導程度にとどまった。これは、奇しくも行政の監修や支援に頼らず、住民と自主防災組織のみで避難や消火、救助訓練をしなければならないという、災害発生時と非常に近い状況での訓練となった。言い換えれば、住民の力だけでどの程度まで災害対応が可能かを試す機会だと捉える事ができる。

本防災訓練は、準備段階から可能な限り実践的な状況の想定と、実際の防災資機材を使用していた訓練を計画していた。例えば、安全上の観点から消火用ポンプの放水訓練を消防団以外の一般市民に使用させることに対して異議を唱える者もいたが、消防団の補助と指導管理のもとでの訓練を行うことが決定した。これは各自治体に設置されている消火用ポンプは消防団や消防隊が使用するだけでなく、いざという時には自治体内の住民が使用



写真1 手動クレーンを使用した救出訓練



写真2 消火器を使用した消火訓練

しなければならない事を想定しているためである。特に飛鳥地区の場合、消防団員の人員に対する活動範囲が広範囲であることを考慮すると、住民が消火活動の主体となることが予想される。このような理由が重なり、自主防災組織発足以前はバケツリレーなどの小規模の訓練だったが、年々実践的な訓練に内容を改定している。主な訓練内容は、以下の通りである。

- ・自治会ごとに決められた経路による避難訓練
- ・手動クレーンとチェーンソーを併用しての木造建造物の撤去、救出訓練(写真 1)
- ・各家庭から持ち寄った消火器を使用した消火訓練(写真 2)
- ・消防団による一般住民も参加した放水訓練
- ・担架の組み立て、運搬訓練
- ・土のうの設置、積み上げ方の講習
- ・仮設トイレの設置、管理の指導
- ・JA ならけん婦人部による AED、救急講習
- ・白毫寺婦人会による炊き出しの訓練

また主導した白毫寺ブロックでは、防災訓練を同地域で完結させることがないよう、飛鳥地区内の住民がより多く参加できるための方策を練っていた。例えば防災訓練実施の呼びかけを以前よりも強化するため、回覧板での告知と並行して、放送車両によるアナウンスを飛鳥地区に対して行っていたことが挙げられる。結果、白毫寺ブロックからは 60 人程度、周辺自治会からは 220 人程度、計 280 人前後の参加者があり、前회가 260 人前後であったことから、それに比べて多少改善された結果となった。だが、参加した住民はまだまだ少数であり、その参加者も高齢者が中心であったことから、より幅広い層の参加者を募るための方策が必要となる。

そして課題は一般住民の参加に限ったことではない。飛鳥地区自主防災会は各自治会が参加することによって構成されているが、総会や役員といった中枢以外の組織の構成に関しては各地区ブロックに一任されている。その際、先述の図 2 のような運営組織を構成することが飛鳥地区自主防災会から求められており、これは平常時や災害発生時に必要な業務を地区ブロック内で完結させることができ、他の地区ブロックに対しても支援することが期待されているためである。また、地区ブロック単位で各班組織を構成することができ

ないなどの場合は、必要に応じて地区連合として複数の地区ブロックを合体して構成することも想定されている。いずれにせよ、本来であれば訓練時にこれらの班に対して業務を任命する必要があったのだが、現時点では白毫寺ブロック以外にこのような組織体系を構成できている自治会は存在せず、訓練の運営のほぼ全てが白毫寺ブロックによって遂行せざるを得ない状況であった。確かに資機材の調達や担当者の任命など、防災組織が結成されて間もない飛鳥地区では完全に役割を分割することが難しい。よって現時点では、各地区のブロックがどの程度訓練の運営に関わることができるかを確認した上で、個々の自治会が対応できる能力を情報として飛鳥地区内で共有し、災害時の連絡体制の訓練を実施する必要がある。飛鳥地区自主防災会という地域の枠組みが防災活動を他の自治会に依存する構造を生み出すことがあっては、自主防災活動という趣旨に反する。無論自治会ごとに個々の事情があり、自治という意味でも参加を強制することは難しい。これに関しては、各自治会の意識を高め、積極的に組織化を進めて行くことが重要であると言うほかない。

最後に、行政との関係性から来る課題として、訓練の実施場所が挙げられる。飛鳥地区は小中高等学校、大学などの教育機関が充実していることに伴い、運動場や体育館といった施設を避難場所として利用できる可能性が大いにある。しかしこれらのほとんどが公立の学校であり、それぞれ市や県、国の教育機関として存在している以上、訓練実施の決定にはそれら上部の自治体、行政機関との折衝が必要となる。災害発生時は近隣で最寄りの避難可能な場所に住民は移動せざるを得ないために特に問題とはならないが、そのために最寄りの学校で訓練したいという意向があっても何ら不思議ではない。だが、その受け入れ先としての学校側との連携がうまく機能していないため、日常の防災訓練に支障をきたしている側面が自主防災組織側から指摘されている。これらの運営上の課題や、白毫寺ブロック以外の飛鳥地区内の自治会が積極的に活動するための課題は残されており、その原因の所在は後述で求めるが、地域住民にとってより防災活動を主体的なものとして捉えられるようになるという意味では、確かに今回の防災訓練は一定の意味があったと言える。

3節 地域社会の解体と運営の課題

訓練時の運営体制に見られたように、全自治会、地区ブロックを巻き込んだ組織化は現在の飛鳥地区自主防災会の急務と言えるだろう。これまで示した通り、自治会を中心とした一連の防災活動に対する取り組みや、各組織との連携方法、他地域に率先した活動のあり方など、白毫寺ブロックから学ぶべき点は非常に多く、この活動を周囲に展開すること



图3 白毫寺地区周边地图

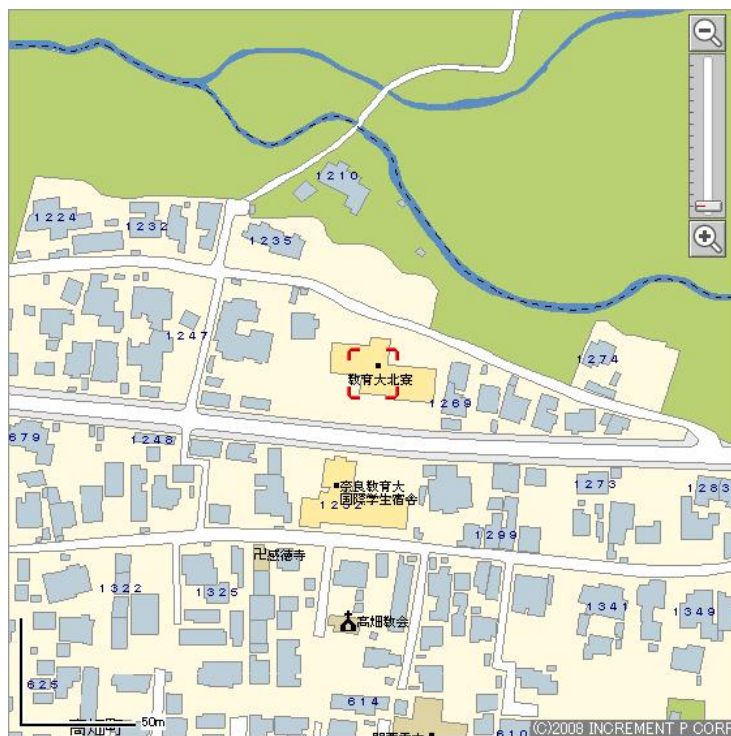


图4 高畑大道町周边地图



写真3 白毫寺地区周辺の航空写真

は防災コミュニティの形成に大きな意味を成すことになる。だが、現在最も活動に積極的な白毫寺ブロックの組織体系や活動をそのまま飛鳥地区防災会や他の自治会に適用し、展開するためには多くの難点が残されている。

その理由として、一つは飛鳥地区内には新興住宅と在来集落が混在しており、それぞれの地理的性質由来する人的関係の違いが想定される。飛鳥地区内での新興住宅の特性を持った地域として例に取る高畑大道町は、白毫寺ブロックに隣接した地区でありながら、その地域的特性は白毫寺と異にしている。図3と図4は白毫寺周辺地域と高畑大道町における住宅の配置を示す地図であるが、前者は写真3で示すように田畑を囲う形で住宅地が形成され、周辺の細い路地に密集しているという特徴があるのに対し、後者は比較的道幅の広い道路に面する形で、住宅が整然と配置されていることが分かる。これは白毫寺ブロックが旧来からの農村が存続した集落であるのに対し、高畑大道町の発展は戦後の高度経済成長期に伴う郊外化に端を発していることによるものである。

自主防災活動の展開を妨げるもう一つの理由として、人口の変動によって活動を継続する地盤が失われつつある背景が挙げられる。図5は飛鳥地区の人口と世帯数の推移である

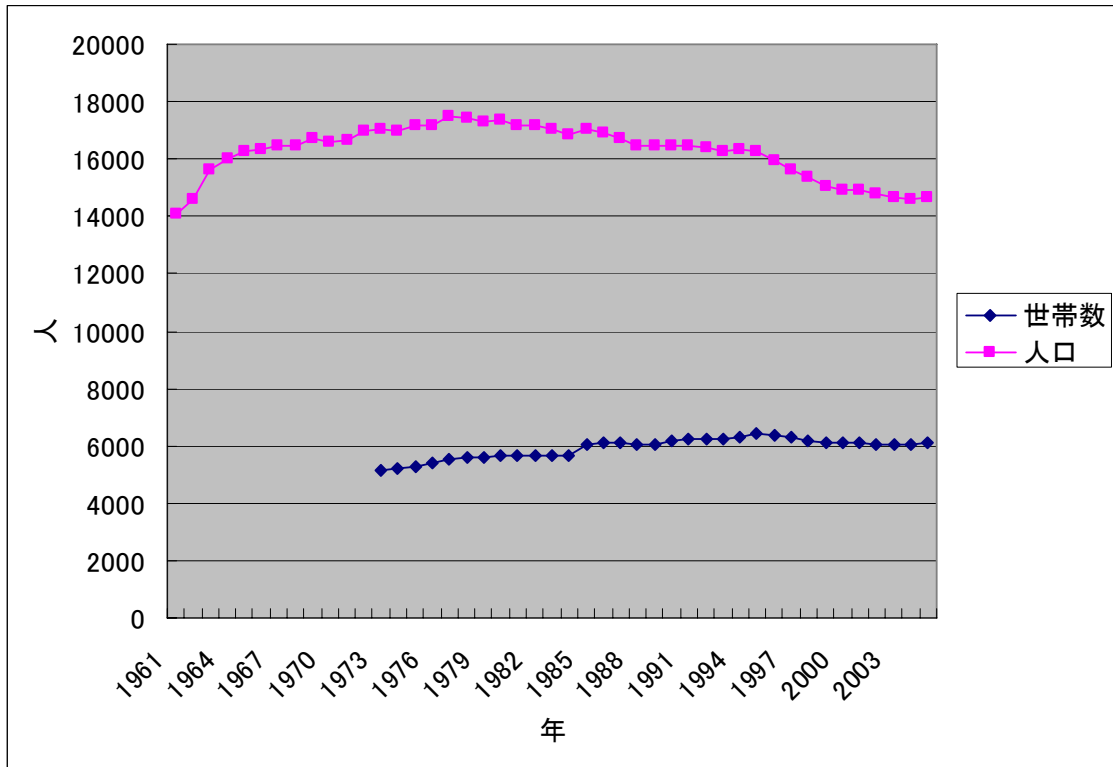


図5 飛鳥地区の人口及び世帯数の変動

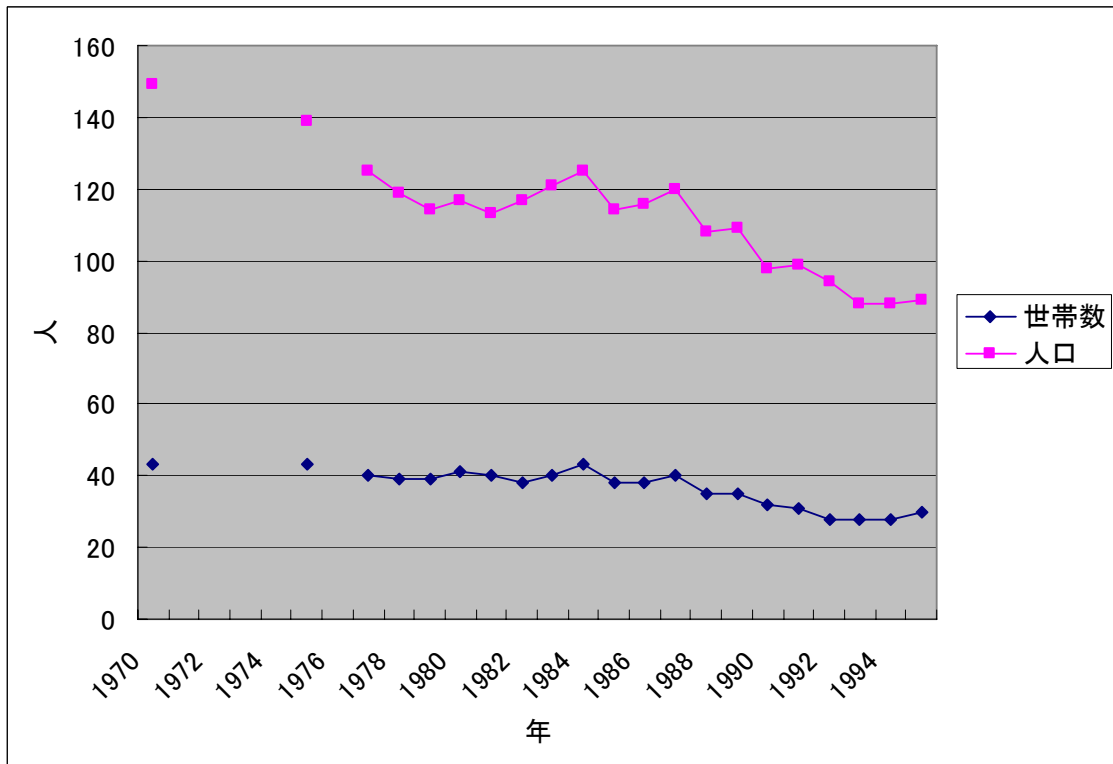


図6 高畑大道町の人口及び世帯数の変動

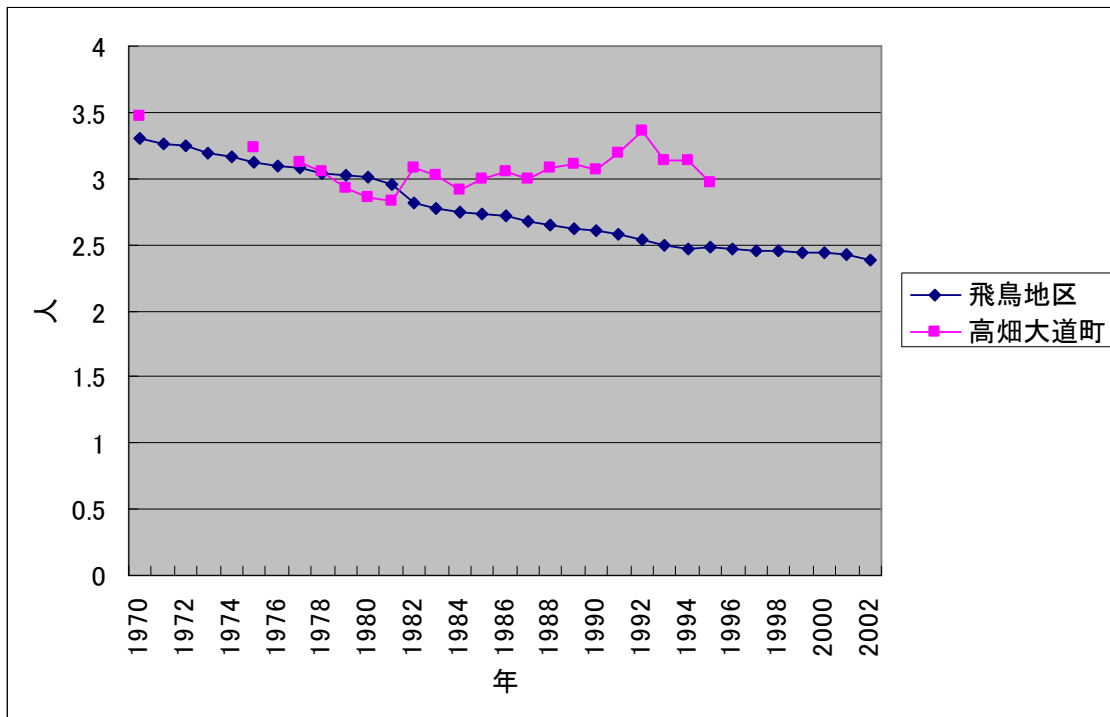


図7 1世帯辺り人数平均の変動比較

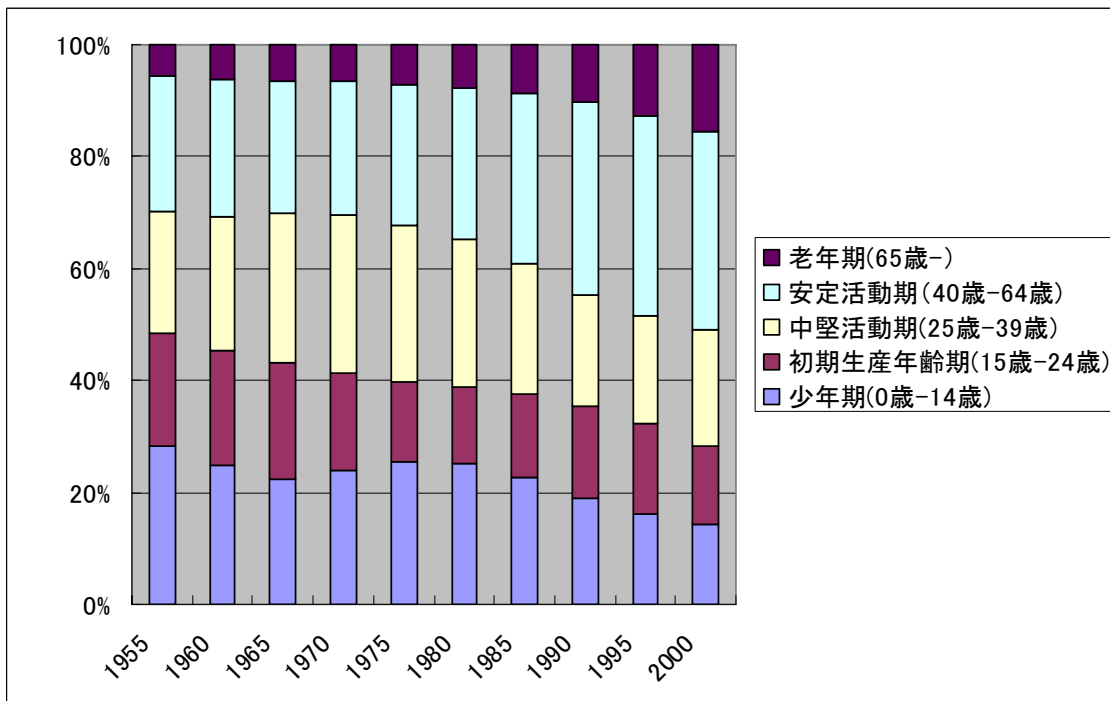


図8 奈良市の年齢別人口構成の変動

が、人口が1977年をピークに減少に転じている反面、世帯数は当時から上昇の傾向にある。かつての高畑大道町は新興住宅地の構成要素から発展したものであったが、図6に示すとおり1970年から人口の減少傾向が継続しており、現在では新興住宅地としての性質は失われていると言える。また人口を世帯数で割ることにより、1世帯辺りの人数の平均値を求めたものが図7であるが、飛鳥地区全体ではこの人数の減少が続いていることが理解できる。一方の高畑大道町は母数となる人口が少ないため、年度ごとの人口変動が数値に大きく影響を与えるため、一定の傾向を窺い知ることはできない。無論飛鳥地区と高畑大道町とでは人口に100倍近くの差があるため、単純に比較することは難しいが、少なくとも両地区では人口流入や世帯内の人数増加に繋がる要因はなく、家族内の成員の減少、言い換えれば核家族化の傾向を示している。また、地域ごとの年齢別人口構成を示したデータは存在していないが、少子高齢化は図8で示すように奈良市全体の動向にあると言える。当然都市部のベッドタウンとしての機能を持たない在来集落の白毫寺地区や、新興住宅地の要素を失った高畑大道町では、少子高齢化を回避できる状況にあるとは言いがたい。このことから、現時点では飛鳥地区内の少子高齢化や核家族化の流れを止める手段はなく、地域住民で完結する自主防災組織の運営を将来に渡って行うことは厳しい状態にあると言える。

以上の一連の問題の根本には、高度経済成長期以降の地域社会において人口規模と人口密度が増大し、社会関係が地域内部から外部に向かって開放される「都市化」(神谷・中道, 1997)によって地域社会が解体の方向へと向かう日本の動向が反映されている経緯がある。なお、本研究での地域社会の解体とは主に少子高齢化に伴う核家族化、産業構造の空洞化による地域内階層の限定化を指す。かつての日本社会は、行政が税金を投入して行う公共事業のような仕組みもなく、地域の管理は地域住民の手で完結せねばならない状況にあった。また世帯単独で生活できるほど生活基盤が充実していなかったことで、農業や生活上の共通共同の問題処理を行うための相互扶助を目的とした部落会が生まれ、町内会はそうした機能を受け継いでいると考えられている(倉沢, 1999)。だが高度経済成長期以降、行政による公共事業と産業の発達によって生活面での利便性が向上し、個人の生活において地域内のコミュニティを利用する局面が極端に少なくなった。その動向に都市部での人口の流入による異質性と匿名性の増大と、地方での人口流出による少子高齢化が重なり、各地で地域社会の解体という都市化の問題が指摘されるようになったと考えられる。

無論都市と地方の地域社会ではそれぞれ異なる様相を呈しているが、新興住宅地と在来集落が混在している飛鳥地区、ひいては大阪や京都の住宅衛星都市として発展してきた奈

良市では、都市化による都市と地方の両方の問題点を内包しているのではないだろうか。

(1) 新興住宅地の課題

現代の日本における都市部が人口の流入によって住民ごとの異質性と匿名性が高まっているというのは先述の通りだが、これは成員それぞれが多元的な社会集団に所属している状態になることを意味しており、地域内のコミュニティを利用しない生活様式と相まって町内会の組織率の低下に繋がっているのではないかと考える。そして、これら条件が揃っているのであれば、都市化の問題は都市部に限ったことではない。

高畑大道町は戦後住宅地として発展した地域であることは先述の通りであるが、そのため白毫寺ブロックのように農業や地縁関係によって形成されたコミュニティは存在せず、近隣同士程度のネットワークが地域関係の主体である。この町の自治会は特に飛鳥地区自主防災会に参加する活動を行っておらず、自治会自体の実質的な機能は回覧板の受け渡しや、資源ごみの共同収集程度に留まっている。このような消極的な活動内容の原因として、明確に自治会長が決められ、少なくとも数年間に渡って地域住民の代表者としての職務を引き受けている白毫寺ブロック内の各自治体と違い、高畑大道町の自治会長が1年交代制となっていることが考えられる。いつから高畑大道町の自治会長が交代制となったかは不明であるが、少なくとも交代制であるという事実は、積極的に自治会長を引き受ける人物や、自治会長に推薦される人物が町内にいないことを示唆している。地域内の各組織が連携し、自主防災組織という活動の方向性を見出した白毫寺ブロックの自治会にみられるように、自治会長は幅広い分野の組織や人物との人間関係を構築する必要があり、それを活かすことが可能となる。1年交代ではその人間関係を構築することができず、必然的に地域内外の社会関係が閉鎖的、排他的になってしまう可能性が高い。自主防災組織を例に挙げるとするならば、たとえ地域内に防災に対して高い意識をもった住民がいたとしても、その住民の意識を町内の住民全体で共有することが不可能となり、結果として自治会としての防災活動に対する方向性を決定するまでに昇華させることができなくなる。

また白毫寺ブロックに比べれば新しい住宅地であるといえども、高畑大道町は住宅地が展開して既に40年以上が経過しているため、新興住宅地としての素質はすでに陳旧化し、残された住民の少子高齢化の影響が深刻となっている。これが子供の多い新興住宅地の校区内であれば、PTAなどの子供を中心とした親の集まりから住民活動が発展する場合もあり得る。例えば防犯会がその一つであるように、必要に迫られる具体的な状況と対象があ

り、なおかつ住民同士が意識や目的を共有できる集団があれば、活動を始めることはさほど難しいことではない。なぜなら目的は「子供」という地縁関係とは無関係の住民共通項の安全であるから、住民同士に地縁関係がなくとも特に問題にならない。しかし地震を含む防災は直接被害を受けた地域や、今後発生し得る大規模地震に際して具体的な危険がある地域以外は、切迫した危機感を感じ、維持することが非常に難しいという側面がある。また地域での活動内容が災害弱者の救助や避難といった福祉に直結したものであるため、住民相互の意識の共有だけでなく、住民同士の関係性そのものが重要となる。こうした理由から、ますます個人の所属する社会集団が多元化し、住民の意識が地域から離れていく都市化によって、地域内の防災能力を高める要素が希薄化していると言える。

(2) 在来集落の課題

では人口の流入による都市化の影響が少ない、白毫寺ブロックのような地方型の地域社会の自主防災活動が安泰かと言えば、決してそうではない。逆に地縁関係に基づいた組織であるという文脈が、自治会の外部にある住民や組織との関係性を遠ざけ、固定化によって衰退を招く要素とはならないだろうか。また、自治会の幹部や構成員の高齢化は深刻で、社会関係が多様化した次の世代に、いかに自治会という地縁関係を引き継いでいくかという問題も内包していることが想定される。

確かに自治会や町内会から派生した住民組織の活動は、地域内部の問題を解決する上で非常に効率が良い。何故なら、自治会や町内会の結束の強い地方の地域住民に役割意識を持たせることができれば、住民同士との深い繋がりと、その地域内周辺の地理や環境にも詳しいという特長を役割に対して最大限に発揮することができるためである。しかし、結束が強くなると地域外の住民や組織の果たす役割が限定化され、地域内では処理しきれない事態に直面したとき、非常に脆弱になる危険性を持っている。この状況を防災で説明するなら、産業構造が都市部に集中している現代において、地方型の地域社会に住む住民だけで災害対応を完結させる場合がそれに当たる。特に奈良市の場合、県外への通勤、通学者が多く、地域内の家庭単位だけで自主防災組織を構成すると、彼らが帰宅困難者となった場合に地域内は高齢者や主婦といった層に限定されてしまい、災害対応力を大幅に削がれることになる。

とはいえ、このように自主防災組織が自治会内部に固定されてしまう問題は今に始まったことではない。全国的に消防庁を中心として、地域の自主防災組織の組織化を進めてき

たのは20年近く前からの話であるが、すでにその頃から自主防災組織が単独の組織として新たに成立することはなく、行政側は自治会や町内会に防災という機能を加えるという結果でしか、組織率を高めることができなかつたことが指摘されている(倉沢, 1990)。これは逆に言えば、自治会ほど住民の結束が強く、地域の問題を解決する組織が存在していなかつたことを意味しているのだが、もとより防災は行政の末端、あるいは代役として発展してきた自治会の機能として存在するものであり、町内会の機能が一つ増えたというより、自治会の名目が一つ増えたに過ぎないと考えることができる。また倉沢は、この自治会が多くの機能を担っていることに関連し、自治会長が多重に自治会機能の代表者として役割を担っていることに言及している。結局、多くの役割の代表となれば一つの役割に対して注げる時間や労力が減少することとなり、リーダーシップを発揮し辛くなると言えるだろう。

果たして飛鳥地区の全ての自治会が、このような脆弱性を持っているかどうかは分からない。しかし人口が都市部へと流出し、地方は少子高齢化の影響を受ける都市化の方向性の中、単に周辺住民や自治会に対して近所づきあいや自助、共助意識を扇動するだけでは防災にとって何ら意味を成さないのはもちろんのこと、自治会や町内会の内部に所属する人間だけで防災を完結させることが不可能な時代が到来しているのではないだろうか。

3章 新たな組織体系による活動提言

1節 ソーシャルキャピタル醸成型地域社会の構造化

現状の飛鳥地区における課題は、地域内の防災に関わる住民の意識が連合自治会ごとに違い、地域内のステークホルダーから得られる人的資源を最大限に活用できていないという点にある。これは地域内に居住する住民だけが活動の主体となっており、少子高齢化や住宅衛星都市の地域特性によって、自治会などのコミュニティを次の世代に受け継ぐことや、災害時の対応能力の限界から脱するのが難しいことにある。さらに高畑大道町にみられるような都市型地域社会においては、意識を持っている者が地域内で行動を起こすには社会関係が不足している事態にある。これら地域社会の解体の事由は多くの時代背景や社会関係が複雑に関連し合って生まれているものであるため、単に地域と防災という関係の枠組みだけでは処理しきれない問題を抱えていると言える。しかしながら、あえて地域社会を機軸に都市化の問題を捉え直す方法があるとするれば、それは地縁関係や自治会活動の

有無といった構造的な枠組みを越えて、いかに地域内に存在する社会関係を向上させる機能を持った資源を、地域全体で醸成できるかという課題に帰結する。

この課題に対して、近年共同体に存在する機能を捉える視点として提唱されているソーシャルキャピタルと呼ばれる理論の使用を想定したい。ソーシャルキャピタルはまだ研究の初期段階あるため、一般的な合意は定まっていないものの、理論の形成に大きな影響を与えているアメリカの政治学者の R.パットナムは、人々の協調活動を活発にすることによって社会の効率性を高めることができる、「信頼」「互酬性の規範」「ネットワーク」といった社会組織の特徴と定義している(パットナム, 2001/1994)。ここから防災という地域問題に際し、地域内におけるステークホルダーに対して信頼や互酬性に基づくネットワークを利用して協調を促すことで、これに作用する社会関係上の資源を飛鳥地区内において最大限に生かす目的を提起することが可能となる。ソーシャルキャピタルは内閣府においても研究が進められており、国内外の社会調査の結果、内閣府はソーシャルキャピタルを生み出すには自治体や住民、NPO や事業者などとの協働を促進する政策が必要であるという結論に達している。また、ソーシャルキャピタルを増加させるマニュアル的な対応策は現時点でないとした上で、むしろ現状では地域内に存在するソーシャルキャピタルの要素を維持することが、新たに生み出す行為よりも重要であるとしている(内閣府経済社会総合研究所, 2006)。結局のところ、防災には住民が価値を感じられる暮らしやまちづくりがあることが前提であり、生活に価値をもたらすコミュニティの形成や地域文脈の維持を実現すべく、そこに住民や自治会、自治体や事業者などが共通の合意を形成しなければならないことを示している。行政の施策とともに、地域ごとに異なる価値を住民自らが問題意識を広める活動を展開することが重要であると言えるだろう。

では、そのために住民がなすべき方策とは何か。立木は地域の繋がりを豊かにし、地域に根ざした価値を形成していくためのプロセスに必要な要素として 8 つの軸があると定義し、活動の方向性と基本的な活動内容を提唱している(立木, 2007)。飛鳥地区全体で自主防災組織を運営するためには、さしあたり地域内コミュニティが機能していない地域と、白毫寺ブロックのようにコミュニティが機能している地域との社会関係の対比を通じ、新たに実施可能な取り組みを検討する必要がある。今回コミュニティが機能していない地域の代表として高畑大道町を挙げ、両地区の住民に対して聞き取りを実施し、その中から立木の示す具体的な活動内容に該当する要素を抽出する方法を採用している。なお以下に示す 8 つの軸と活動内容は、そもそも神戸市でのソーシャルキャピタルに関する調査を元に作成

表1 地域・テーマへの興味・愛着を深めるための活動状況

接近軸	活動の方向性	具体的活動	白毫寺	高畑大道町
1.地域・テーマへの興味・愛着を深める	地域の伝統・文化・歴史・魅力・活動、生活に役立つ情報を知る	・年長者と若者層が直にふれあうことで歴史、知恵などを継承させる	○	
		・まちの歴史を知る会を広める・地域の伝統行事を洗い出す	○	
		・「自分の住むところはどんな場所なのか」知るための情報を知る(ICTが活用できるかもしれない)	○	
		・住民自身による「地域情報の集約」活動をする	○	
		・行政が行う社会意識調査のサンプル数が小学校区で100件程度となれば各学区の特徴を個人の回答をもとに推定することができる	○	
		・行政調査は、町丁目単位に加えて小学校区単位でも取る	○	○
	地域の魅力やウリ(自慢できるヒト・コト・モノ)を探し出し、発信する	・地域のウリを探す	○	
		・地域自慢マップを作ってみる		
		・地域自慢の発信のためのまちのフォトコンテスト→カレンダー配布		
		・地域自慢の投稿→ミニコミ・CATV発信		
	地域で世話を焼くものをつくる	・公共物の清掃管理活動を街路以外にも拡大する		
		・クリーン作戦等の活動を定例で実施する		
・地域の中に世話を焼くものをつくる(例:そうじ)		○		
「地域」から離れて、「テーマ」を中心とした人の輪もできるので、この活動を通じて地域活動に目を向けさせる	・団塊世代を「テーマ」型のコミュニティ呼び込み、そこから地域社会貢献への使命感を持たせて、地域に目を向けさせることができる	○		
	・高齢者の活躍を生かす組織では、団塊世代が地域から離れ、テーマごとに「共通の学び体験」を提供し、併せて同好の仲間づくりの場を提供している。			
	・高齢者の活躍を生かす組織では、会員を地域割りし、地域社会貢献への使命感を醸成し、ボランティアや自治会活動につなげている	○		
地域にあるたまり場が、地域への関心・愛着の源泉になる	・小学校開放を通じて、各種団体のたまり場にする			
	・地域のたまり場調査をする	○		
	・学区内にあるたまり場(コミュニティセンターなど)を活用する	○		

されたものである。活動内容には特定の団体や活動は神戸市に固有に存在するものが記載されていたため、ここでは趣旨を変えない範囲で一般的な呼称に置き換えているが、項目自体は増減させていない。よって飛鳥地区には存在しない団体や、当てはまらない活動内容が存在するため、項目はソーシャルキャピタルを定量的に測る尺度としてではなく、あくまで両地区間のソーシャルキャピタルの構成要素を比較するものとして使用している。

まず、表1の地域・テーマへの興味・愛着を深める取り組みとして、白毫寺ブロックでは農協が地域の特産物を探し、地域周辺で広めようとする活動も企画されていることが挙げられる。これは白毫寺という古くからの農村地域という文脈を生かすために、地域の売りとなる特産物を地域から発信する目的がある。まだ試行がなされている状態であるが、農業が大きな強みとなっているのは間違いない。一方の高畑大道町は住宅地として発展した経緯から、今のところ表立って地域の売りとなるものを内外に発信している様子は見受けられない。地域のたまり場に関しては、確かに両地区とも近くに公民館が存在している。しかし白毫寺ブロックでは自治会の集会や後述のイベントが開催され、地域のたまり場として十分機能しているのに対し、高畑大道町の住民は公民館をほとんど利用していない。これは高畑大道町近辺にある公民館が地区内ではなく、隣町にあることにも関連していることが考えられるが、住民のたまり場としての機能を果たしているとは言いがたい。

表2 あいさつを広めるための活動状況

接近軸	活動の方向性	具体的活動	白毫寺	高畑大道町	
2. あいさつ	様々な年齢・性別・社会階層間で、あいさつを励行する	・あいさつはまず自分から	○	○	
		・あいさつ運動を地域で広める			
		・地域であった人には必ずあいさつをするようにする	○	○	
		・高齢者も積極的に声かけする	○	○	
		・年配者から進んで声かけする	○	○	
		・ゴミステーションでのあいさつ(立ち番)			
	子ども・学校・地域を活用	・子どもからのあいさつ運動(学校教育の中で指導を)			
		・子どもの通学時のあいさつ運動			
		・小学校内でのあいさつ運動			
		・地域の信頼できるオジサン、オバサンに(通学時外にいる人)関わってもら			
	あいさつを地域に浸透させる技術を確認する	・地域の商店では、あいさつ(いらっしやい!)が商売の基本なので、あいさつしやすい		○	○
		・あいさつ浸透の技術について検討する			
	・「ご近所の(安心してあいさつできる)ヒト」を知るためのしくみをつくる(配布物、学校訪問、商店探検隊)				
	・あいさつの流れをつくる(先生・リーダー→子ども→地域の人、来街者)				

表3 イベント実施のための活動状況

接近軸	活動の方向性	具体的活動	白毫寺	高畑大道町	
3. イベント	企画する	・主催する立場の住民自身が楽しめるものであることが大事	○		
		・地域ブランドを発掘してイベント化し続ける	○		
		・主催者側の住民個々に役割があり、それが尊重される運営が重要	○		
		・地元の子供、若者にイベントを企画、実施してもら			
		・イベントの主催者に一回はなってもらい仕組みを作る			
	開催する	・季節ごとに地域内でイベントを定期的に開催する		○	
		・年中行事を当然のようにやる(お年寄りから)		○	
		・地域の小公園を活用する		○	
	参加する	・地域行事にできるだけ参加する		○	
		・参加する意識を高めるように地域で盛り上げる		○	
	具体的にできるイベント例	・ラジオ体操			
		・まつり		○	○
		・盆踊り			
	イベントを支援する	・誰もが参加できる楽しい行事		○	
		・地域活動イベント助成の仕組みを確認する		○	
地域課題解決のために活動をイベント化する	・自らイベントを住民がつくっていくためのツール、機会、資源を用意する		○		
	・住民自らが楽しめる行政課題(ゴミ・暴力団事務所・テレクラ等)に対応した地域活動のイベント化をはかる				
		・ゴミ問題では、ゴミ出し日の立ち番をイベント化するなどで住民のやる気を高めた			

表2のあいさつを広める尺度については、両地区ともに近隣住民同士が顔を合わせる際にはあいさつを積極的に行っている。しかし、両地区とも地域内でのあいさつ運動としては発展していない。両地区は同じ小学校区にあることから、その小学校内であいさつの励行が行われている可能性も考えられるが、地域と学校が連携して運動を行っている様子は特に見受けられない。

次に表3のイベントの尺度に関しては、両地区の住民が共通で参加するイベントとして、近隣に存在する神社での祭りが小規模ながら行われていることが挙げられる。だが地区住民が主体的に企画運営するという側面を持ったイベントは、高畑大道町では現在行われて

表 4 子どもとの関わりを深めるための活動状況

接近軸	活動の方向性	具体的活動	白毫寺	高畑大道町	
4.子どもとの関わり	子どもと大人の共同参加を広げる	・「子どもが集まれば親も集まる」ことの重要性を再確認する必要がある			
		・「将来の担い手を育てる」という意識で大人が関わるのが大事	○		
		・公園の清掃への親子参加を促す			
		・地域イベントへの子ども参加のコーディネートを行う	○		
			・地域のスポーツ活動を大人が積極的に応援する		
	多様な年代の幼児・児童・生徒が集えるたまり場をつくる	・子どもと大人が集える場(空間、機会など)づくりを進める	○		
		・ピオトープ(自然観察)を公園で実施すると子どもと親が集まってくる	○		
		・子どもの成長過程に応じた「集まれる場」を提供する			
		・児童、生徒(中・高生)それぞれの年齢層にあったたまり場をつくる			
		・たまり場には兄貴分、姉貴分がいるようにする			
		・母親同士のつながりを広げる			
			・母親の情報交換の場を意識的に作る		
	子どもの手によるイベントづくり、参加を進める	・「将来の担い手を育てる」という意識で関わるのが重要			
・子ども参加型のイベント実施		○			
・子どもの行事にできるだけ参加する		○			
		・「子ども」「子育て世代」を対象とした地域活動の企画・運営			
学校・団体と連携する	・学校行事(音楽会・運動会・文化祭等)に地域も参加できるようにし、PRを活発に行う				
	・小学校、中学校、高校が地域イベントの情報の共有し、協力しやすくする				
	・小学校3年生くらいで地域の見守ってくれる大人に自分からあいさつをさせるような取り組みを地域から学校にしている				
		・子育て支援をして子育てサークルを広げている			

いない。実際、数年前まで町内にある商店が地域の子どもや住民同士の交流のために祭りを主催していたこともあったが、現在は参加する子どもの数が減少していることを理由に中止されている。これは表 4 の子どもとのかかわりにも関連していることであるが、白毫寺ブロックでは公民館に地域の子どもを集め、地域性の深い紙芝居や昔話を披露する行事を毎年行っており、地域に対する愛着を深める手段としても機能していることが理解できる。加えて、子どもの父親にあたる世代である青年団がイベントを主催しているケースもあり、地域内で子どもを育てていくための人的資源を確保していると言えるだろう。

表 5 の多様な住民参加という面においては、自主防災活動を例にとるとその要素を窺い知ることができる。白毫寺ブロックでは地域外部のステークホルダーこそ多用していないものの、地域内では農協や自警団、檀家組合といった多様な住民組織が主体となり、任意加入の地域活動に貢献している。また防災活動という問題解決に向けた取り組みにあたり、参加住民に役割が与えられ、体系的な活動を展開していることから、情報の共有が効果的に行われていることが分かる。その点では、高畑大道町において地域に根ざした団体が存在せず、多様なステークホルダーが地域活動に参加することも難しい状態にあると言える。

表 5 多様な住民参加を促すための活動状況

接近軸	活動の方向性	具体的活動	白毫寺	高畑大道町	
5. 多様な住民参加	自治会だけでなく、ボランティア、NPO、商店街、事業者など「多様なステークホルダー」が参加できるプラットフォームをつくる	・地域活動には、住民・事業者・行政のゆるやかなつながりで情報の集約・共有・課題解決にむけた合意形成ができています	○		
		・地域活動には、「任意加入」かつ、地域課題を「総合的・統一的」に話し合う場として働いている	○		
		・地域活動には、課題の共有化から問題解決にむけた個別分科会がうまれるところが良い	○		
		・地域活動に多様なステークホルダーを迎え入れることによって正便益不採算事業（外部経済）を内部化することができる			
	地域にあるサークルや井戸端会議の場を発掘し、広げ、プラットフォームに誘い、地域活動に誘っていく	・誰もが参加でき、井戸端会議的な話し合いのできる場が必要			
		・井戸端会議をしている場を探し、地域活動への参加を促す取り組み必要			
		・世代や性別や興味など様々な切り口のサークルを広げる			
		・無関心層の活性化策が必要	○	○	
	多様な市民が互恵・対等・平等に参加するための技術を身につけるとともに、多様なステークホルダーをつないで橋渡しをする仲介者を活用する	・ワークショップなど市民参加の技術を多くの住民が習得する			
		・行政や事業者といっても、結局は「窓口になる人」で組織は判断される。			
多様な参加を保证する民主的な組織運営を行う	・信頼されるブローカー（仲介者）は「よそ者」の方が良く、知らない人同士を結びつける力を持っている				
	・上意下達型の地域組織を改革し、民主的な意思決定ができるようにする	○			
	・多様な参加には、役割の分担と尊重、輪番制や連絡体制など「参加の技術」が重要	○			
	・役員（スタッフ）に情報集約担当（HP作成など）が必要	○			

表 6 共通の課題を解決するための活動状況

接近軸	活動の方向性	具体的活動	白毫寺	高畑大道町	
6. 共通の課題	地域課題に関する情報を共有し、解決の必要性・可能性への住民の気づきを促す	・まち（コミュニティ）を一からつくり直すのではなく、それが住民共通の課題となった			
		・共通の課題の例：公害問題、暴力団事務所、ニューカマー増加、自治会解散、ゴミマナー、住民高齢化、人口増による子育て世帯増、商店街活性化、リタイア後の人生を豊かにする、新しい仲間をつくる、生きがいが増える	○		
		・地域防災のプロセスで「地域のつながり」の重要性が意識され、それが継承されている	○		
		・初期は「地域課題に関する行政の情報提供」→「住民による現状認識」→「地域主体の協働体制づくり」へと進んでいく	○		
		・地域課題を気づいてもらう仕掛けづくり（地域社会内の影響力の大きい人物が、ロコミ形式を通じて行う方法）を活用する	○		
		・コミュニティ・チャリン、HP など頻繁な情報提供	○		
	地域課題を共有するための場やしくみをつくる	・地域情報のメールマガジン化			
		・地域の事業者への公害反対運動が、逆に事業者の地域密着化の契機となった			
		・共通の課題を解決する（ごみ、犬猫のふん、カラス対策、古紙等の協同回収）	○		
		・チャリンなどで地域課題をPRする	○		
		・周辺住民にも参加を呼びかける	○		

表 6 の共通の課題としては、白毫寺ブロックでは土地という利害の関わる事象に際し、地域内での墓地の建設計画が住民の意向を無視して進められているという、住民が共同で解決すべき問題を抱えている。この問題は自治会を通じて住民に伝えられ、周辺地域の住民に対しても掲示板や回覧板、公民館での集会といった手段を利用して広く認知されるに至った。さらに地域のリーダーが問題解決の中心となって住民の決起を呼びかけたことによって、利害関係を越えた結束を生み、多くの署名を募る結果を生み出した。ここから土地の有効活用という課題が生まれ、自治会や農協などの地域のステークホルダーの運動によって古くからの里山を再び地域内に生み出す運動にも派生している。他方、高畑大道町

表 7 行政の支援状況

接近軸	活動の方向性	具体的活動	白毫寺	高畑大道町	
7. 行政の支援	直・間接の合意形成の支援を行う	・状況に応じて合意や協働体制づくりのプロセスは時間がかかることも認識しておくべき	○		
		・どんな地域でも主体的な地域活動を行える潜在力はある、と考える	○		
		・行政は、地域の潜在力が発揮されるための「呼び水」としての触媒の役割を果たす	○		
		・行政職員や地域で活動する人材のファシリテーション能力を高め、活用する			
		・コンサル派遣による合意形成支援は効果的、拡充を図る			
		・行政はリーダー、サブリーダーを支援する	○		
	地域担当制によって顔の見える行政化を進める	・行政は通常縦割りだが、地域担当制によって地域の問題について誰が行政窓口になるのか、「顔」の見える関係が地域実現でき、支援されていると感じる			
		・「地域担当者制」は地域に概ね好評で、今後もっと拡充する			
		・地域担当者には合意形成能力が必要で、それを人事評価に反映させるべき			
	地域の自律性・自主性に応じて資金の支援をする	・地域は通常縦割りだが、地域担当制によって地域の問題について誰が行政窓口になるのか、「顔」の見える関係が地域実現でき、支援されていると感じる			
		・自治力・自律力の高い地域から、現在の縦割り部局ごとの地域団体助成システムを総合化し、包括的な役所の助成金(ブロック・グラント)制度を始める			
		・市民税? %は小学校区で使えるようにする			
既存制度の拡大	・高齢者の活躍を生かす機能・施設を市内で拡大				
	・まち育てサポーターを現行の各区ごとから、よりきめ細かく配置へ				

表 8 組織の自律力を高める活動状況

接近軸	活動の方向性	具体的活動	白毫寺	高畑大道町	
8. 組織の自律力	核となる複数のリーダーと、リーダーを支えるフォロワーの存在が自律のためには不可欠	・人望があり、有能なリーダーがいるところは活動活発。それも複数名(5名程度)いることが理想	○		
		・「強力なリーダー」だけでなく、地域には合意形成型など多様なタイプのリーダーが存在	○		
		・地域運営ではリーダーだけでなく、それを支えるつなぎ役(「サブリーダー」や「フォロワー」)の存在も大きい	○		
		・地域組織運営ハンドブック	○		
		・運営事例集をつくる			
		・リーダーが交代する際の仕組みが地域活動の継続の上でも重要	○		
		・日頃からリーダーになりそうな人に参加を呼びかけておく	○		
		・サブリーダーを養成し、リーダーを順送りに継承してもらい慣習をつくる	○		
		・輪番制で皆が役割を体験することが大事			
		・「多様な参加の技術」の集約と啓発	○		
	組織の継続性を確保するために知恵をしぼる	・多様なリーダー像のイメージを地域に即した「リーダーチーム」の構築	○		
		・各団体に多くのリーダーを育てる。リーダーを全体のリーダーに育てる	○		
		・地域活動やまちづくりに関わる「共通体験、OB・OG体験」を経た住民が継続的に集まることのできる機会や場所の提供			
		・長年の公害反対運動や住民運動の蓄積によって組織維持のノウハウの蓄積がある	○		
		・リーダーを讃える地域顕彰制度をつくる			
		・まちづくり学校でノウハウを蓄積・共有していく			
		自主事業を行うための自主財源を確保する	・まちの管理の受託→自主財源に公園・街路樹の剪定とか		
			・行政の支援もある資源回収など地域でできる事業で財源をつくる		
			・何らかの事業を持つことが必要・地域自身がビジネスをする		
			・「自主財源」確保のバリエーションの豊富化と活用		
・地域通貨導入					
・地域団体自主財源コンテストで良いアイデアを募る					
多様な事業者・団体と連携することで、逆に組織の自律性を高めることができる	・小学校区単位で「まちの共益費(地域活性、活動のための負担金)」を徴収する				
	・地域とのつながりが企業の生き残りの鍵と考えている事業者がいる	○			
	・住民組織と連携したいと考えている商店街は元気である				
	・大学側が、研究活動の一環として地域との連携に熱心になってきている	○			

では共通課題は特に認知されておらず、問題解決にあたって住民が結束を高める必要に迫られる局面は発生していない。

表 7 の行政の支援については両地区とも該当する尺度が少ない結果となっているが、住民の意識という側面では全く様子を異にしている。高畑大道町では、自治会やそれに類する組織が住民の意見を集約し、行政に対して要望を提示する機能を果たしていないため、行政側からの具体的な支援が行い難い状況が発生していることが考えられる。それに対して白毫寺ブロックでは、住民側の期待する具体的な要望に行政による行動が対応しきれていない状況によって生じている。これは先述された防災用の資機材の充実や、井戸や農業用水といった資源を防災に応用するにあたり、行政の支援が不可欠となっていることが代表的な例として挙げられるが、むしろ地域のリーダーは行政の対応の限界を認識した上で、自律して問題意識に向かう姿勢を持っており、その意味では行政との対等な関係性を保っていると言え、表 8 の組織の自律力を高める要素となっている。白毫寺ブロックでは自治会や自主防災組織が独自の組織体系を持っており、運営やリーダーの選定に一定の合意形成がなされている。また、地域活動の主体やリーダーとして活動している者は高齢者が多いが、若年層も自警団や青パト隊に所属し、地域の監視やイベントの実行役に積極的に関与していることから、人的資源の確保のための手段を持っていると言える。ただ、自主財源の確保は自治会費以外に定められていないことから、自治会や自主防災組織の事業規模の拡大に関しては課題を抱えていることが考えられる。

2 節 新たな地域活動と組織体系の提起

(1) 活動主体となる社会集団の想定

以上の点を踏まえた上で、住民によって構成されたコミュニティが存在せず、かつ地域内の社会関係が希薄な地域で防災活動を展開するための方策を想定する。本稿では高畑大道町を例に、その実情に合わせた活動の可能性を模索するが、単に白毫寺ブロックとの活動を比較し、模倣するだけでは地域の特性に合った活動とは言えず、地域防災の意味を成さない。そこで地域内に存在するステークホルダーや事象を、先述のソーシャルキャピタルの尺度に沿う活動に方向づけ、実現性の高い活動を展開することを通じて、地域内のソーシャルキャピタルを高めることを提起する。逆に言えば、地域内でソーシャルキャピタルの尺度に該当する要素を探し、展開していくことによって、地域の人的交流を活性化させる手段になると考える。

しかしながら、あらゆる活動には基盤となる集団や組織が必要であり、高畑大道町のよう
に表立った活動を行う組織が存在していない場合、対象となる社会集団を想定し、創出
する必要がある。加えて防災という名目をもった組織を構成し、効率的に運用するため
には、リーダーを中心とした指揮系統が明確に定められなければならない。これが自治会と
いう単位が機能している地域であるなら、自治会長から各地域組織に対して役割を与え、
各組織は限定された役割に対して目標を定めれば良い。例えば白毫寺ブロックの場合は地
縁関係が基盤として機能していたが、住民それぞれが所属している集団から結束が生まれ、
行政をも巻き込んで自主防災組織が誕生したように、この一連の組織化によって行政側に
求める支援内容を明確にすることができるため、行政からの支援も得やすいと考えられる。
しかし自治会が名目上でしか存在していない地域に関しては、自治会名簿や回覧板を回す
といった限定的な機能を、年齢や階層ごとに集まるインフォーマルグループ、所謂ヨコの
繋がりに結びつける必要性が生じる。従って PTA や余暇を共有するなどの地域集団の中で、
防災に対する意識の高い者を軸に、その集団内のソーシャルキャピタルを利用して地域へ
防災意識を浸透させていく手法を使うことが想定される。またこうした地域では、いかに
地域に対する眼差しを問題意識からだけでなく、地域への愛着を通じて向けられるように
していくか、という課題があると考えられる。いずれにせよ、個人の所属する集団から地
域全体を網羅するネットワークを構築するには非常な労力と時間を要するため、実現には
限界がある。

こうした住民参加の課題に対し、近年行政が力を入れている NPO やボランティアという
概念を地域に持ち込む事を提案する。これは地域の社会福祉協議会を通じて活動を行うと
いう方法であるが、活動のための資金援助や、地域福祉関係として地元で会合を開くため
の支援を受けられる公算がある。また、社会福祉協議会との関係性を通じて、行政の福祉
課とのつながりが生まれる可能性も期待できる。地域のネットワーク単体を構築するには
大きな時間と労力が必要になるが、危機感を共有する住民同士で活動の方向性さえ決定で
きれば、十分地域内で活動可能な団体が完成する。なぜなら NPO やボランティア団体は発
起人がいて、そこに少数の実行者さえいれば、少数の有志を社会福祉協議会や、ボラン
ティア協議会が限定されたネットワークを補完する立場として支援を行うためである。

ただこの方策に対して課題があるとすれば、活動の対象となる地域の住民に活動内容を
いかに認知し、信頼してもらえるかという点だろう。自治会の延長線としての自主防災組
織であれば、無条件に信頼を得ることができる。しかし例え住民が起点であるとしても、

地域内の住民からすれば NPO やボランティアという形では外部の力が関わっていると解される文脈があるため、「よそ者」として信頼を得にくいことが想定される。これに関する解決法としては、結成当初は NPO やボランティアを、住民単体で活動させるという点にある。賛同者を増やし、規模が大きくなるに従い、活動目的の近いもの同士を社会福祉協議会が引き合わせて一緒に活動させることがあり、ここにボランティアコーディネーターといった者を呼び込むことにより、それぞれのボランティアとその利用者達の中にネットワークができるので、活動にあたって非常に効果的である。

設立の経緯がどのようなものであれ、今後地域内で自主防災組織を新たに生み出し、運営していくのであれば、地域の枠組みを越えた視点を持つことが重要である。地縁関係がないため、ネットワークの構築方法こそ白毫寺ブロックに追随することはできないものの、より多くの地域成員の協力を得るためにも、自治会外部の組織から危機意識を共有する人間関係を生み出していく方策が必要不可欠である。

(2) 具体的活動の想定

では、以上のような集団や組織が行う活動はどのようなものが想定されるか。これについても先述のソーシャルキャピタルの尺度における、活動の方向性を軸に提起する。

地域に対する興味や愛着を深める活動に必要な要素として、住民同士の交流の基点となるものが必要なのは言うまでもない。そこで、現在高畑大道町の住民が利用していない公民館の利用を呼びかけるのが、最も必要コストが少なく、実現性が高い。手法に関しては検討の余地があるが、さしあたり住民が馴染みやすいイベントを開くことや、自治会や余暇グループの集会等に積極的に利用することが想定され、実現すれば共通の課題を模索する際や意見を集積する場としての機能が期待される。地域の売りや愛着を探し、内外に発信していくことについては、高畑大道町は喫茶店が多く、志賀直哉をはじめとした文学、芸術家が数多く居住していた経緯を活かすことが想定される。こうした特徴を住民はある程度認知しているが、これを地域外部に発信し、地域に対する愛着として捉えるという意味では課題が残されている。具体的にはイベントに関連させるのが住民の興味を惹く意味で効果的であると考えられるが、かつて町内の商店が小規模の祭りを主催していたように、子どもとの関わりを目的として各喫茶店や志賀直哉旧居といった施設を一時的に開放し、それらの特徴を活かした催しを開くことで、子どもとの関わりと地域への愛着に関するソーシャルキャピタルを同時に高められる。

また、自治会外部のステークホルダーを利用した活動としては、学生を使った地域への支援制度が考えられる。無論、あいさつ運動に関して小学校でも実施可能な施策として考えられるが、地域内から通う中高生や大学生に対する教育の一環として、防災訓練や福祉活動に参加する授業や課外活動を取り入れることが挙げられる。これらは教育委員会の承認を得る必要があるため、自主防災会からのアプローチだけでは難しい。しかし、この教育によって学生自身が生活する地域に対する視点を生み出すことができれば、災害時に周囲に住む住民の力になることが期待でき、地区内の通勤者が県外や市外にいる時間帯において人的資源の空洞化をカバーする要素となり得る。

(3) 白毫寺ブロックでの応用

具体的活動の提起は主にコミュニティが機能していない地域に対して想定されるものであるが、白毫寺ブロックの活動が飛鳥地区全体に波及する防災活動という意味では、表 5 の多様な住民参加という部分に関するソーシャルキャピタルには課題が残されている。これは飛鳥地区自主防災会が発足していながら、現状白毫寺ブロックの自主防災組織に直結する自治会や地域組織しか活動しておらず、いかにその他の連合自治会を飛鳥地区自主防災会に参画させるかという課題に直面していることが該当する。この問題に関しては、飛鳥地区自主防災会に所属する自治会内の権限が自治会長やリーダーシップを取る人物の力量に左右させてしまうという側面と、自治会という枠組みをなかなか超えられない仕組みがあるためと考えられる。先述の防災訓練においても、白毫寺ブロック内の連合自治会内の意識が高くなるに従い、また行動を起こすに従い、連合自治会内外の温度差が広まっていくというジレンマを抱えていた。当然周囲が防災活動に対して消極的であれば、地域内の意識の高い自治会が率先して防災活動をする必要に迫られるが、率先によってその自治会に対する信頼感が高まり、活動の運営を任せられるようになってしまう。このジレンマを解決する根本的な手段としては、防災活動に対する意識の低い自治会内において、自治会長やリーダーシップを取る人物が飛鳥地区自主防災会に所属する責任として、住民たちの意識を高める活動を起こすことにある。しかし、高畑大道町のように自治会長がリーダーとしての機能を失っている地域にみられるように、現実には地域に活動に対する意識を形成する地盤があるかどうか、つまりソーシャルキャピタルが地域内にあるかどうかで決定されているのではないかと。さりとて、意識の低い自治会が白毫寺のような自治会の地域活動に参加して意識を高められることも難しい。

以上のような理由から、地域防災を自治会コミュニティに依存させる方策には問題があると言える。そこで、自治会内の住民に完結せず、他の自治会や事業所や学校といった地域内部の組織を巻き込む必要ではないだろうか。例えば奈良市は県外から通勤する者が比較的少ない傾向にある事から、地元の企業や事業所に勤める従業員が市内ないし県内の住民である可能性が高い。このため自主防災組織と地元の企業や事業所が連携して地域の防災活動にあたることができれば、自治会密着型の短所を補うことができると考えられる。しかし災害発生時は自身の安全の確保や、自身の家族への安否確認、地域内の救出活動といった複数の課題に直面する事が予想され、災害時にどのように行動すればいいかという指針が必要である。全国的な対策としては、平成19年から消防団活動を事業所等に依頼する「総務省消防庁消防団協力事業所表示証」の交付が開始されているが、現在奈良市内に交付予定の事業所はない²⁾。さしあたり、災害発生時に自主防災会から地域内に存在する事業所に対して期待する活動内容と、事業所側で対応可能な活動との折衝を行い、ガイドラインとして明文化するなどの方策で対処することが考えられる。また、郵便局の配達システムや配達員は地域の地理や居住者の事情に詳しいという特性を利用して、災害地域の情報を統括する機能を持つ拠点とする構想に基づく研究がある(伊村・石川, 1999)。これも、事業所などの外部組織に防災機能を一任する案件として検討の余地があるだろう。ただし、これらの組織には直接的な義務や利害関係がないため、いかに防災組織側からのアプローチから問題意識を共有し、行動に繋げられるかという課題があることは言うまでもない。

3 節 行政の課題と転換期

最後に、地域の成員による活動だけでは実現できない部分に関して、行政にも課題があることを言及する。これは都市化の動向にも見られたように、防災が単独で成立するものではなく、福祉や産業構造と密接に関連していることに由来する。内閣府によるソーシャルキャピタルに関する調査にも見られるように、現在行政の地域に対する視点は転換期にあると考えられる。高度経済成長期以降の目先の効率を重視し続けた結果、産業構造の空洞化や少子高齢化による限界集落の増加という問題が発生し、結果として人材の育成や技術の伝達といった長期的な視点が失われ、日本の強みであった産業の力を失いつつある問題に直面している。これに対する行政の方策として「小さな政府」や「地方分権」と呼ばれるものが挙げられるように、政府は負担を減らすという目的のほかに、地域の能力を高めることによってでしか、この空洞化した社会を解決する方法がないと考えている。この

ように綻びが表面化し、ようやく危機感を感じての方向転換だと考えられるが、国民全体が行動に移せるようになるまで、暫くこの地域社会が解体する動きは続いていくであろう。

こうした社会的な問題に気が始めた今こそ、行政は地域内の資源を最大限に防災や福祉に対して活用し、協力することによって「成果を生み出す」ということは当然ながら、その上で意識の高い地域を「模範として発信する」ことが必要ではないだろうか。地域に眼を向けられるかどうか重要だとするのであれば、こうした取り組みの短期的な成果を急ぐのではなく、取り組みの方法や住民たちの信頼関係から生まれる価値を発信していくことによって、効率を重視した社会生活を見直す動きを世間に広めていくしかない。これは地域づくりが防災や福祉、産業といった全てに関わってくることに由来する。

こうした地域密着型の生活に市民個人が関わることは、確かに個人単位で生活していく上では面倒なことである。しかし、自分ではどうしようもない状況になった時、結局助けられるかどうかは周囲との社会関係があるかどうかで決定される。そして価値を感じられる社会にするためには、目先の効率や利益、利便性に囚われない、価値を感じられる地域を生み出せるかどうかにかかっている。よって、今後ますます行政と住民の両者が協力し、地域をより良くしていく姿勢が求められている。その動向を端的に現すものとして、「京都市における行政区制度のあり方について」の中間報告書の一文を取り上げる。

「本格的な地方分権時代において、市民の目線に立った施策を推進していくためには、市民自らが生活に身近な施策・事業の企画、実施に積極的に関わっていくことが重要となっており、行政には市民自らが主体的に街づくりを進めていくための仕組みを構築していくことが求められています」³⁾

奈良市でも平成14年4月1日から中核市に移行したことにより、その権限の幅が拡大している。これは市役所内で危機管理課が誕生し、自主防災組織の組織化を推進した事実と無関係ではないと考えられるが、こうした変化に代表されるように、市民が自らの地域に対する施策に積極的に関わることを求められていると共に、行政側は積極的に市民が参加できるような仕組み作りを整備するという姿勢が窺える。行政の変化は、ひとえに市民の意識の変化に裏づけされている。市民自らが行政の一翼を担い、その活動に対して責任を持つことが、今後ますます求められていることは言うまでもない。

終章 まとめ

災害に強い社会を作り出すためには、地域においてそれを支える社会資源が必要である。防災活動のみならず、福祉や教育、産業と連携するためにも、個人には自治会や組織といった所属の枠組みを超え、多様な人間関係を形成することが求められている。家族や自治会といった限定した社会関係で完結してしまわないためにも、地域内の成員が「自分達の地域である」という視点と意識を持つ必要が生じる。これには行政、地域に存在するあらゆる組織、個人のたゆまぬ努力が必要であるのは言うまでもない。目先の効率や個人レベルの利益を重視するイデオロギーが浸透した時代においては難しいことだが、地域に対して関心を持ち、地域関係を築くことが、長期的視点から見れば個人で生活していれば決して得られない防災、福祉に関するメリットがあるということを伝えるほかない。ここから個人の生活と同じくらいの優先順位を持つという意識を生み出し、生活の価値を付加していく。その地盤を作るためにも、ボランティアやNPOなど、社会活動を促進していく施策を促進していく。社会関係のないところに造るには専門家の力を要するため、行政は積極的に行動を展開することが求められる。市民と行政の間に公平性を欠く関わりがあっては本末転倒だが、例え個人レベルであったとしても、地域に対する問題意識を行政が吸収し、それを地域内で広めていく体制を作らなければならない。当面、行政がすぐに実行できる範囲といえばボランティア団体や自主防災組織結成に向けての自治会の支援程度だが、住民個人に対する簡単な相談指導という形でもいい。もっとも、市民が行政を管理していくという意識が市民全体に広がるには、まだまだ多くの課題が残されている。そんな中、地域活動を盛んに行っている地域に対して周囲が積極的に目を向け、問題解決に向けて取り組む姿勢にこそ価値があり、利益があることを発信していく必要がある。手法に関しては今後検討の余地はあるが、ここから地域社会の解体に対する対抗手段を提案できるのであれば、確実に世間の目は向くであろう。

地域防災の問題を国民自身が切り開いていく必要がある今こそ、都市と地方、個人と地域、所属集団の違いで地域を区分する意識を取り払う機会を得ているとも言える。これらの取り組みが重なることによって、初めて地域全体のソーシャルキャピタルが高まり、防災に始まる地域に根ざす諸問題を解決する鍵が得られると考える。

謝辞

本研究を行うにあたり、以下の方々から貴重な意見と資料を頂きました。記して深謝いたします。

飛鳥地区自主防災会白毫寺ブロック事務局 川口充弘氏

奈良市市民生活部市民安全室危機管理課 瀨本芳明氏

奈良市消防局消防総務部総務課 徳岡泰博氏

同志社大学社会学部教授 立木茂雄先生

[注]

- 1) 奈良市消防局, 2007, 『ならしの消防 消防年報』奈良市消防局総務課, 85-88.
- 2) 財団法人日本消防協会, 2007, 『日本消防』財団法人日本消防協会, 10.
- 3) 京都府, 2003, 『京都市における行政区制度のあり方について 中間報告』京都府行政区制度検討調査会, 8.

参考文献

- 奈良県, 2005, 『第2次奈良県地震被害想定調査報告書』奈良県総務部知事公室防災統括室.
(<http://www.pref.nara.jp/bosai/tokatsu/bosai/higaisotei/souteityousa.html>, 2007/12/19)
- 内閣府, 2006, 『コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書』内閣府経済社会総合研究所.
(<http://www.esri.go.jp/jp/archive/hou/hou020/hou015.html>, 2007/12/19)
- 京都府, 2003, 『京都市における行政区制度のあり方について 中間報告』京都府行政区制度検討調査会.
(<http://www.city.kyoto.lg.jp/bunshi/cmsfiles/contents/0000004/4465/tyukan.pdf>, 2007/12/19)
- 奈良県, 2006, 『奈良県地震防災対策アクションプログラム』, 奈良県総務部知事公室防災統

括室.

奈良市, 2007, 『奈良市地域防災計画 (平成 18 年度修正)』奈良市防災会議.

奈良市消防局, 2007, 『ならしの消防 消防年報』奈良市消防局総務課.

財団法人日本消防協会, 2007, 『日本消防』財団法人日本消防協会.

奈良市, 1969-2005, 『統計なら』奈良市役所.

奈良市, 1961-1968, 『奈良市統計書』奈良市総務部文書課 .

神谷国弘・中道實, 1997, 『都市的共同性の社会学——コミュニティ形成の主体要件』ナカニシヤ出版.

倉沢進・秋元律郎, 1990, 『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房.

伊村則子・石川孝重, 1999, 「郵便配達員に着目した発災時の情報伝達システムの提案 — 阪神・淡路大震災の状況からみた有用性と実現性—」地域安全学会, 2001, 『地域安全学会論文集』地域安全学会事務局, 131-138.

立木茂雄, 2007, 「ソーシャルキャピタルと地域づくり」財団法人神戸都市問題研究所, 2007, 『都市政策』第 127 号, 勁草書房, 4-19.

R.パットナム, 1994-2001, 『哲学する民主主義——伝統と改革の市民的構造』NTT 出版.

(40 字 x30 行、本文総ページ数 38、原稿用紙換算数 124)