

平成21年5月8日  
消 防 庁

## 「災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティの あり方に関する検討会」報告書の公表

消防庁では、災害発生時における地域社会の維持継続が図りうる新たな地域コミュニティのあり方を模索するため、平成20年11月から4回にわたり「災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティのあり方に関する検討会」を開催しました。

このたび、検討結果の報告書を取りまとめましたので公表します。

### 【添付資料】

- ・ 「災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティのあり方に関する検討会」報告書の概要
- ・ [報告書全文](http://www.fdma.go.jp/)は、消防庁ホームページ (<http://www.fdma.go.jp/>) に掲載します。



消太

(連絡先)

消防庁 国民保護・防災部  
防災課 担当：芳永、上坂  
TEL：03-5253-7525  
FAX：03-5253-7535

# 「災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティのあり方に関する検討会」 報告書（概要）

## I 災害対応能力の維持向上と地域コミュニティのあり方を検討する視点

### 1. 防災と地域コミュニティの重要性

阪神・淡路大震災において、多くの人が市民によって救助された事例や、避難所の開設・運営など災害対応について町内会等の支援を求める動きがあるなど、災害対応における地域コミュニティの役割は重要である。

しかし、災害対応能力の維持向上と地域コミュニティのあり方という視点での検討は十分に行なわれておらず、地縁的つながりの希薄化や活力低下により、コミュニティの維持が難しい地域が多い。

現代は、リスク社会と言われ、新たなリスクが発生する中で、地域コミュニティがその解決策を見つけ出すことが重要である。また、日本社会が様々な問題を抱えているが、問題の所在そのものが見えにくくなっている中で、可視化と関係者によるオープンな議論が求められている。

こうした視点に立つと、災害対応能力を考える際における、コミュニティの役割は、益々重要性を増していると言える。

### 2. 地域コミュニティとは

本検討会では、小学校区や中学校区の空間的広がりを対象とした基本的組織である「町内会」、「自治会」等を念頭に、そのあり方を検討する。

### 3. 地域コミュニティに求められる「機能」と「基盤」

コミュニティには、その果たすべき「機能」とコミュニティを支える「基盤」の側面があり、これら2つの側面からコミュニティを考察する。

#### (1) コミュニティの「機能」とは：地域住民の間で、その地域の課題・問題点が共有され、課題解決のために行動すること

コミュニティに求められるのは、一人では処理できないものや、市場に全部任せられないような領域の課題の解決で、地域住民が問題点を共有し、課題解決のために活動する（いわゆる地域におけるガバナンスを行う）ものである。

#### (2) コミュニティの「基盤」とは：コミュニティがその機能を維持・促進するための組織・枠組み・制度・場などの環境

コミュニティ活動を活性化させ持続させる「基盤」として必要なものとして、「人、制度的枠組み、資金、場」などがある。

住民間の信頼に裏打ちされた社会的つながりや豊かな人間関係（ソーシャル・キャピタル（SC））には、「ポンド（結束）型」と「ブリッジ（橋渡し）型」があるが、町内会などの地縁型団体と、専門性と広い連携を有するブリッジ型資本であるNPO等が連携を進め、コミュニティ活動主体の重層化を支援していくための方策も求められる。

## Ⅱ 地域コミュニティの充実強化のための方策

地域コミュニティの充実強化のための方策として以下のことが望まれる。

### 1. コミュニティ活動のための「枠組み作り」

- (1) 自治基本条例やまちづくり条例において、コミュニティ活動の基礎となる町内会・自治会や地域協議会等を明確に位置づけ、これらの組織がガバナンス機能を果たすための権能(意見表明機能、諮問機能等)を付与する。
- (2) コミュニティにおいて、現金収入や雇用などの実益を伴う仕掛けを作ることにより、地域活動の活性化を図り、活動の原資を得るために、NPOや地域内企業との連携事業や、地縁団体の法人化などの工夫を凝らす。

### 2. コミュニティ活動に繋がる「基盤となる場」の形成

- (1) コミュニティの範囲(エリア)が住民に意識され、地域住民の連帯感を醸成するため、消防、防災、防犯などの活動をできるだけ小中学校区単位をベースとして一致させていくことなどが必要。
- (2) 市町村がコミュニティ活動を継続的に支援するため、また、活動に繋がる基盤となる場を形成、持続するための方策として、コミュニティの運営主体を自治会、町内会や地区協議会とすることや、マンション等の集合住宅における集会場の設置、活動の担い手の確保(イベント等を通じたきっかけ作り)などが考えられる。
- (3) 地縁組織や、PTA、婦人会等の参加者属性が限定的な団体、市民団体や各種サークル、行政協力組織である民生委員などの個人、団体間の連携、地域協議会等の機能強化、連携活動を促進するためのコーディネーターの育成。

### 3. コミュニティ活動の「重層化」

- (1) 地域内外の人やNPO等との連携による活動の重層化のため、住民の参加意欲を高め出番を多くし、新しい交流の場(皆が参加できるイベント)を創設し、コミュニティ活動の効用を皆で享受できる仕組みづくり。
- (2) 少数の人が抱える課題や、少し広い地域単位で対応が必要な問題など見えにくい(不可視)が、重要な課題(例:災害や感染症などの社会リスク)に対応するため、地域内外の広いネットワークを有し、リソースを活用することのできるNPO等との連携を図るとともに、これら連携活動を促進するためのコーディネーターの育成を図る。

## Ⅲ 地域コミュニティを核とした防災活動のあり方

防災活動におけるコミュニティの重要性や役割を考えた場合、「自助」「共助」の活動の場、災害時の運命共同体、身近なリスクの可視化を図る場などコミュニティには様々な側面がある。また、これらコミュニティは、山村部や都市部にある場合で、その特徴や課題は大きく異なることとなる。

例えば、山村部では、少子高齢化などにより活動の担い手不足が深刻化している。コミュニティ活動を支える「人」不足を補う上でも、NPOなど外部の組織をうまく取り込み、コミュニティでの福祉活動と連携した要援護者対策などを積極的に進めていく必要がある。

一方、都市部においては、流動人口の割合が高く、核家族や単身世帯の増加、ライフスタイルの多様化などにより、地縁組織単独で活発なコミュニティ活動を続けていくことは難しい。このため、地縁団体をはじめ地域内の事業所や教育機関、地域内外との広いネットワークや専門性を有するNPO等などの各種団体との連携を進め、防災分野と福祉や環境分野など他分野との協働事業を展開するなど、多種多様なニーズに応えることの出来る体制を整える必要がある。

このように山村部や都市部では、その課題は異なるが、いずれの場合も、重層化した活動主体がそれぞれのリソースを十分に生かし、地域のニーズに即した活動を行うことが必要であり、重層的な主体による防災活動に加え、環境、福祉、教育など他の分野との連携による幅広いコミュニティ活動を進めていく必要がある。

#### IV 今後の検討課題

本検討会では、地域コミュニティの充実強化のための方策をとりまとめることができたが、以下のとおり、まだ多くの検討課題が残されていることが分かった。引き続き検討を重ね、地域コミュニティの災害対応能力の維持向上が更に進むことを望むものである。

##### 1. 地域コミュニティの特徴を踏まえた検討

地域コミュニティの特徴を踏まえた類型化と、それぞれの類型に適した施策の検討を進めて行く必要がある。また、コミュニティ活動の重層化を推進する必要性に鑑み、防災と福祉、防災と環境、防災と教育などの複合的な切り口での検討が重要である。

##### 2. 各活動主体の評価、期待される役割の整理

地域活動を支えている構成員は多種多様にわたり、それぞれの役割と期待される活動内容を整理するとともに、その活動内容を促進する方策を検討することが地域の災害対応能力の維持向上に繋がる。

また、「地域コミュニティを支える負担を、誰がどのように分担していくのか」という課題や、多くの住民が地域活動に参加しやすくするためのワーク・ライフ・バランスの見直しなどの問題が顕在化しつつある中、地域のニーズに合わせた形で助成金を活用できる包括的助成金制度（ブロックグラント）など財政面における負担のあり方も含め、各活動主体の役割を整理することが重要である。

##### 3. コーディネーターの役割及び確保方策の検討

活動主体の重層化を図る上で、地域住民とNPOなどの団体・組織との連携を進めるには、コーディネーターの役割が非常に重要となり、こうした役割を担う人材の育成・確保の手法等について検討を進めていく必要がある

この検討にあたっては、分野によってコーディネーターの役割が異なるとともに、活動分野の制度設計の違いなどから論点となる課題も異なることから、防災、福祉、環境、教育など分野別に検討を進める必要がある。

# 「災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティのあり方に関する検討会」報告書（概要）

## I 災害対応能力の維持向上と地域コミュニティのあり方を検討する視点

### ■ 防災と地域コミュニティの重要性

- ・ 多くの人が市民によって救助された事例、避難所の開設支援をコミュニティに求める動き
- ・ しかし、災害対応能力の維持向上とコミュニティにあり方という視点での検討は十分にされていない
- ・ 地域コミュニティが新たなリスクを見つけ出し、その解決策を見いだすことが重要

### ■ 地域コミュニティに求められる「機能」と「基盤」

- ・ 「機能」とは： 地域住民の間で、その地域の課題・問題点が共有され、課題解決のために行動すること。
- ・ 「基盤」とは： コミュニティがその機能を維持・促進するための組織・枠組み・制度・場などの環境。

## II 地域コミュニティの充実強化のための方策

### 機能強化

- ・ 自治基本条例等で、コミュニティ活動の基盤となる町内会等を明確に位置づけ、これら組織のガバナンス機能を果たすための権能を付与
- ・ コミュニティの活動原資を得るための仕掛け作り（NPOや地域内企業との連携事業、地縁団体法人化）

### 基盤強化

- ・ コミュニティの範囲が住民に意識されるよう、小中学校区単位での地域活動（消防、防災、防犯など）
- ・ コミュニティ運営主体を町内会等へ、集会場の設置、活動の担い手確保
- ・ 地縁組織、市民団体、民生委員などの個人、団体の連携、地域協議会等の機能強化

### 活動重層化

- ・ 皆が参加できる新しい交流の場（イベント）の創設等
- ・ 防災と福祉の連携・地域内外とのネットワークを有するNPO等との連携促進

## III 地域コミュニティを核とした防災活動のあり方

- ・ 地域コミュニティには、「自助」「共助」の活動の場、災害時の運命共同体、身近なリスクの可視化を図る場など様々な側面
- ・ 重層化した活動主体がそれぞれのリソースを十分に生かし、地域のニーズに即した活動を行う必要がある
- ・ 重層的な主体による防災活動に加え、環境、福祉、教育など他分野との連携による幅広いコミュニティ活動を進めていく必要がある

## IV 今後の検討課題（以下の点を中心にさらなる検討が必要）

- ・ 地域コミュニティの特徴を踏まえた検討（コミュニティの特徴を踏まえた類型化、防災と福祉など複合的な切り口での検討など）
- ・ 各活動主体の評価、期待される役割の整理（地域活動を支えている構成員の役割と期待の整理など）
- ・ コーディネーターの役割及び確保方針の検討（育成や確保の手法について、防災、福祉、環境、教育など分野別の検討）