

## 地域における防災活動プロモーターの交代支援に関する実践\*

○熊谷 誠 (山形大学地域教育文化学部)

### 1. はじめに

地域における防災活動は、同種の防災の取り組みである消防団活動や、地域における自治会活動・福祉・みまもりなどの互助活動と同様、地域住民の手による取り組みである。そして、これらの取り組みは全国で進む人口減少と高齢化、若年層の不在による担い手不足から自治会活動と同様に維持・継続の危機に直面している。

また、地域では上記のような担い手不足のほか住民の高齢化に伴い災害時要配慮者が増加し、地域の防災活動では辛うじて高齢者等の参加は望めるものの活動を精力的に主導・けん引するプロモーターが不在というケースが少なくない。

地域における防災人材の育成では、各地の自治体が防災士等の養成研修を開講しており、大学などでも防災知識の取得や活動実践をカリキュラムとした防災リーダー育成などに取り組んできた。組織に対する働きかけでは地域における消防団による防災力を補完する目的から町内会・自治会の自主防災組織化や組織の新規立ち上げが進み、令和6年度には全国で85.4%<sup>1)</sup>と高い組織率となっている。しかしながら、防災士等の取得者数、自主防災組織の組織率は年々増加傾向にあっても地域の活発な活動の充実化には結びついていないと言え、その効果は限定的なものにとどまっている。

地域における防災活動の活発化にはそのけん引役、すなわちプロモーターの存在の有無が大きく関わってくる。既述のような防災士の養成講座や大学等が行う防災リーダーの育成プログラムでは自然災害の知識や地域防災の仕組み、身の回りの防災活動につながる実践的な技能を習得できる。しかし、防災研修や講演会・訓練といったイベントや行事の要素を持つ活動には活動の企画立案、関係者への協力要請・参加交渉、協議体の形成協議・運営といった企画・運営能力と、それらを支える事務処理能力が必要となるが、もちろん防災に関する研修・講座はこれらの資質能力を育てるものとはなっていない。そのため、養成された防災士や防災リーダーといった人材が地域での防災活動を推進できるかどうかは、自身が地域や関係者に対してコーディネートや調整の能力と事務処理能力とを発揮して活動を進められるかどうか、あるいはこれら企画・運営の役割を果たす地域活動のけん引役・すなわちプロモーターと協働できるかによるところが大きい。そして、この地域におけるプロモーターは、自治会組織や会議体を支える中間支援組織やその人材がこれを担う場合が多く、当然、異動・交代が生じる。そして、プロモーター人材の異動・交代時にはしばしば活動の中断・停滞が起こるため、それまでに地域で積み上げられてきた取り組みがいかに関与せず後任者に受け継いでいけるか、また、これを地域の内外からどのように支えていけるか、が重要となる。

---

\* Practices for Supporting Leadership Transitions among Community-Based Disaster Preparedness Promoters by Makoto Kumagai

## 2. 研究の目的

こうした背景がある中、本研究は、筆者がこれまで長期間にわたり地域の防災活動について伴走支援してきた岩手県釜石市中妻地区（以下、中妻地区）と山形県鶴岡市三瀬地区（以下、三瀬地区）において、それぞれ令和7年冬から令和8年春にかけて長年プロモーターを務めてきた人材の異動・交代が生じることが取り組みのきっかけとなった。そして、これら現在のプロモーターを含む関係者らと筆者の間では、後任者への引き継ぎ後も取り組みが継続し、状況に応じて後任者の意思で改善、展開されることが関心事となっており、令和8年初頭の現在は、後任者に対する引継ぎ・伴走支援の準備を急いでいる。

そこで、本研究では、地域防災の活動・展開が軌道に乗っている地域において取り組みをプロモートしてきた人材の異動・交代が生じる際に、後任者が円滑に活動を引き継ぎ、また状況に合わせて自身の考えの基に活動の改善、進展に取り組めるよう、中間支援組織等による外部支援の留意点やその在り方について検討することを目的とする。

## 3. 研究の方法

本研究では、主にモノグラフ調査の手法を用いる。まずは、これまでの防災事業や活動の際に作成された各種資料と活動体制の整理を行う。また、活動時の参与観察、新・旧プロモーター、活動への参加者、連携機関などへのインタビューを行い、プロモーター交代前後の取り組みを詳細に記録する。そして、これらの調査結果の分析を通じて交代時の留意点や外部支援の在り方などについて検討していく。

各種資料の整理ではそれぞれの対象地のこれまでの地域防災の取り組み状況の取りまとめを行う。また、プロモーターと協議しながら、今後取り組む見込みであった活動を挙げたロードマップと、その目安となる実施目標を検討する。そのほか、これまでの取り組みの実施にかかる事務手続きについて「書類の発行」、「関係者への周知・調整」、「参加交渉」といった具体的な事務作業を洗い出し、これら作業の手順・フロー化の整理を進める。これらの作業を令和7年度末までに行い、令和8年度の後任者引継ぎに備える。

後任者引継ぎの初年度には、定例化して軌道に乗っている取り組みの実施に重点を置いた引継ぎ・伴走支援を行う予定である。そして、2年度以降は、初年度の取り組みの振り返りを行い、留意点や課題に合わせた取り組みの見直しに加え、上記のロードマップに整理した活動内容についても、後任プロモーターと協議しながら必要に応じて修正を加え、その実践をサポートしていく。

伴走支援の効果検証と支援時の課題や留意点の抽出については、モノグラフ調査の途中結果などを用いて年度ごとに支援活動の振り返りを行っていく予定である。なお、課題や留意点については、岩手県と山形県の2つの地域間比較も踏まえながら、必要に応じて他地域の事例等も踏まえ、をそれぞれの支援活動の参考材料としていく。

## 4. 各地区の活動体制

ここでは、現時点までに取り組んだ中妻地区と三瀬地区のプロモーターを取り巻く活動体制の整理結果について報告する。

## (1) 各地区の概要

主な各地区の概要は表1の通り。釜石市中妻地区は、太平洋に面する釜石市中心部の西側の範囲に位置し、住宅地、商業施設、事業所、工場、学校、官公署を抱える地域<sup>2)</sup>で世帯数も多く1,800世帯に上る。<sup>3)</sup> 地区内には、復興公営住宅の上中島復興住宅も立地しており、この住宅の1階部分に地区の拠点である中妻地区生活応援センターがある。鶴岡市三瀬地区は、鶴岡市中心部から南西部に約20km離れた日本海に臨み、かつては豊浦村の中心部であり住宅と小、中学校が所在しており、校外の単一の自治会であるものの世帯数は約500世帯に上る。<sup>4)</sup>

災害のリスクについては、両地区とも津波と河川氾濫による浸水、そして地区内にある急傾斜地などからの土砂災害の危険が想定されている。

表1 各地区の概要

釜石市中妻地区 (R7.3現在)	鶴岡市三瀬地区 (R7.11現在)
人口 (人)	
3,299	1,157
世帯数	
1,823	486
地区拠点	
中妻地区生活応援センター	三瀬地区コミュニティセンター
主な災害リスク	
洪水・土砂災害・津波	洪水・土砂災害・津波
近年の災害・避難履歴	
2016年 台風10号 浸水害 2025年 カムチャツカ半島沖地震・津波避難 2025年 青森県沖地震による津波避難	2019年 山形県沖の地震 津波注意報 2021年 大雨による河岸侵食・斜面崩壊 2024年 能登半島地震・津波避難
主な防災の取り組み	
津波新想定に対応した避難訓練 津波避難ビル・避難場所アセス 災害時要配慮者対応の検討 幼保園・学校・福祉事業所連携避難訓練 カムチャツカ半島沖地震・津波避難機関対応調査	山形県沖地震被害・津波避難行動調査 津波避難訓練・初期消火訓練 防災講習会 津波避難路・避難路照明整備 能登半島地震・津波住民避難行動調査

## (2) 中妻地区のプロモーターと活動体制

中妻地区では社会福祉協議会の生活支援コーディネーター（以降、SC）<sup>5)</sup>が防災活動のプロモーターの役割を果たしている。釜石市では2017年度から社会福祉協議会がSCを市内8つの地域<sup>5)</sup>に配置し、各地域のセンターと連携して地区センター会議の運営、様々な福祉課題・地域課題に取り組んでいる。地区センター会議で扱う課題<sup>6)</sup>は、見守りや介護予防・サロン活動、世代間交流、お風呂難民、防災・防犯など多岐にわたり、SCも福祉課題に限らず、安心

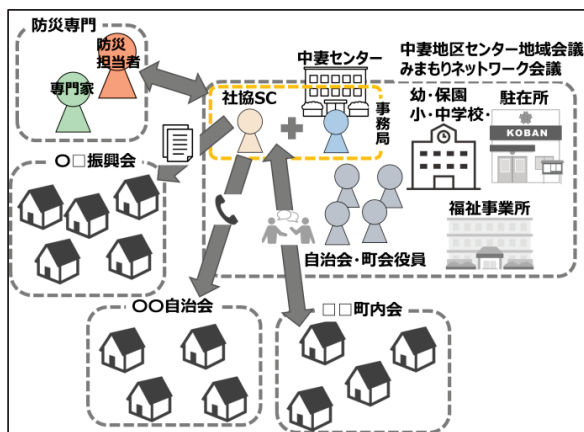


図1 中妻地区センター会議の体制図

して生活できる地域づくりを目指して世代間交流や防災・防犯といった地域課題も対象とした活動を行っている。

また、各センターには複数名の市職員と保健師が配置されており、住民の諸手続きを受け付ける窓口機能を果たすほか、地区内の自治会・町内会の連合体で組織され市に地域の要望を届ける機能を持つ「地域会議」<sup>7)</sup>と、この「地域会議」よりもさらに参加団体を拡充して、安心して生活できる地域づくりを目指す会議体である「センター会議」の運営を担っている。中

妻地区ではこれらの会議に加えて「中妻地区見守りネットワーク会議（以下、見守りネットワーク会議）」を設けられており、センターとSCが運営の中心となって自治会・町内会、交番、学校・園、民生児童委員、福祉事業所などが協働する地域の福祉と安全・みまもり活動にあたる仕組みが作られている。中妻地区では、毎月のこれら「センター会議」、「見守りネットワーク会議」の開催時には、高齢者の福祉・みまもり活動の報告と、地区内にある幼・小・保、こども園、中学校の子どもたちを見守るスクールガードの活動報告、不審者、野生動物出没情報等の共有・注意喚起が行われており、2022年度からは新たな津波新想定<sup>8)</sup>による住民避難訓練も議題に加えられることとなった。

### (3) 三瀬地区のプロモーターと活動体制

三瀬地区では、三瀬自治会事務局長が防災活動のプロモーターを担っている。三瀬地区はコミュニティセンター（以降、コミセン）<sup>9)</sup>を擁する広域コミュニティ組織と自治会の範囲が同一となっており、自治会事務局の長は、地区の活動拠点でもある三瀬コミセンの事務局長も務める。また、鶴岡市ではコミセンの指定管理を自治振興会（広域自治会）に委ねており、その管理委託料には要員費が含まれコミセン事務局＝自治会事務局の要員はこの費用で確保されている。三瀬自治会には事務局長を含め3名の事務局員がおり、上述のコミセン運營業務を担っている。コミセンは生涯学習、地域交流・文化活動、防災・防犯、福祉・子育て支援、地域課題解決を目的とした拠点施設<sup>10)</sup>となっており、事務局はこの活動主体である自治会の活動支援も担っている。

三瀬地区は先に述べた通り、中心市街から離れた旧村部に位置しており、住宅地の他に小・中学校が所在しており、地域における防災活動の際には、これら学校が主な連携先となる。また、自治会・コミセンの役割の中には子育て支援や防災・防犯も含まれることから、平時よりこれらの学校とは児童・生徒の見守り、育成、地域行事での協働での連携がなされているほか、自治会長などは各校の学校運営協議会（CS）の委員にもなるなど、組織的な結びつきも有している。

三瀬地区では、2019年の山形県沖地震と2024年能登半島地震による津波避難、2021年の大雨による河川侵食や住宅敷地内の斜面崩壊などの経験があり、住民の防災意識が高まるきっかけを捉えて毎年度の津波避難訓練の実施と避難路整備、防災研修会の実施による各家庭の自助力の向上を図っている。<sup>11)</sup>

その他、鶴岡市では各地域の住民組織による持続可能な地域づくりや安全・安心な暮らしの確保を目指す地域ビジョン・集落ビジョン<sup>12)</sup>の策定を推進する中で、この発展形として事業予算が措置される「鶴岡地域まちづくり未来事業」<sup>13)</sup>が広域コミュニティ組織を対象に展開されており、三瀬自治会では令和7年度に事務局を中心に安心のまちづくりに関する企画を応募、採択されており、この事業を利用した住民による避難所運営能力向上に取り組んでいる。

## 5. 今後の研究の取り組み

本報告では、対象の2地区とそのプロモーターについて活動体制を整理した。今後の取り組みでは、引き続き防災事業や活動の際に作成された各種資料の整理を進め、今後の活動見込み

を挙げたロードマップの作成，その目安となる実施目標の検討，そのほか，これまでの取り組みの実施にかかる事務手続きについて「書類の発行」，「関係者への周知・調整」，「参加交渉」といった具体的な事務作業を洗い出し，これら作業の手順・フロー化の整理を進め，令和8年度の後任者引継ぎに備える。

- 1) 消防庁 2025 資料 4-1 自主防災組織の都道府県別結成状況 令和6年版 消防白書  
<https://www.fdma.go.jp/publication/hakusho/r6/document/68765.html> (2026年1月5日閲覧)
- 2) 岩手県 釜石市 山形大学 2023 釜石市中妻地区自主防災組織育成・活性化支援事例報告 令和4年度 岩手県自主防災組織活性化モデル事業  
[https://www.pref.iwate.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/073/515/nakaduma.pdf](https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/073/515/nakaduma.pdf) (2026年1月5日閲覧)
- 3) 釜石市 2025 釜石市の人口・世帯(令和7年3月末現在) 令和7年3月末世帯数及び人口  
[https://www.city.kamaishi.iwate.jp/docs/2024050100068/file\\_contents/2025040101.pdf](https://www.city.kamaishi.iwate.jp/docs/2024050100068/file_contents/2025040101.pdf) (2026年1月5日閲覧)
- 4) 鶴岡市 2026 住民基本台帳人口 世帯数 町別世帯数人口集計 令和7年11月末の町別世帯人口集計表  
<https://www.city.tsuruoka.lg.jp/shisei/gaiyo/tokei/shimin01jinkousetai.files/R7.11.pdf> (2026年1月5日閲覧)
- 5) 釜石市 2024 釜石市重層的支援体制整備事業 実施計画  
[https://www.city.kamaishi.iwate.jp/docs/2024032500039/file\\_contents/jyuusou0325.pdf](https://www.city.kamaishi.iwate.jp/docs/2024032500039/file_contents/jyuusou0325.pdf) (2026年1月5日閲覧)
- 6) 社会福祉法人釜石市社会福祉協議会 令和7年度人・つながり・地域づくり関係職員等研修講座事例発表 釜石発!～100年住めるおらほの街～未来型地域づくり塾 <https://manabinet.pref.iwate.jp/wp-content/uploads/2025/11/071125happyoushiryo-obara.pdf> (2026年1月5日閲覧)
- 7) 釜石市 地域会議～市民一人ひとりが地域の担い手に～  
<https://www.city.kamaishi.iwate.jp/docs/2019040100197/> (2026年1月5日閲覧)
- 8) 岩手県 最大クラスの津波浸水想定 釜石市  
[https://www.pref.iwate.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/053/312/10\\_kamaishi.pdf](https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/053/312/10_kamaishi.pdf) (2026年1月5日閲覧)
- 9) 鶴岡市 コミュニティセンター等について 鶴岡市三瀬コミュニティセンター  
<https://www.city.tsuruoka.lg.jp/kurashi/katsudo/chiiki/suishin03.html> (2026年1月5日閲覧)
- 10) 鶴岡市 鶴岡市コミュニティセンター設置及び管理条例 [https://www1.g-reiki.net/city.tsuruoka/reiki\\_honbun/r243RG00000082.html](https://www1.g-reiki.net/city.tsuruoka/reiki_honbun/r243RG00000082.html) (2026年1月5日閲覧)
- 11) 鶴岡市 【まち活掲示板】地域のまちづくり活動についてお知らせします みんなでつくる安全・安心なまちを目指して 三瀬地区自治会会長 加藤 勝さん  
<https://www.city.tsuruoka.lg.jp/kurashi/katsudo/chiiki/keijiban.html#cms9DD47> (2026年1月5日閲覧)
- 12) 鶴岡市 地域ビジョン・集落ビジョン  
<https://www.city.tsuruoka.lg.jp/kurashi/katsudo/chiiki/chiikivision/index.html> (2026年1月5日閲覧)
- 13) 鶴岡市 鶴岡市鶴岡地域まちづくり未来事業について  
<https://www.city.tsuruoka.lg.jp/kurashi/katsudo/chiiki/miraijigyuu.html> (2026年1月5日閲覧)