

# 防災の取り組みを通じた 都市中心エリアにおけるコミュニティの醸成

街づくりリサーチ部

早川 輝  
熊倉 努

[ Keyword ]

地域コミュニティ

仮想コミュニティ

フェーズフリー

エリアマネジメント活動

## 1. はじめに

都市中心エリアは、人口・交通・インフラが高度に集積しており、災害が連鎖的かつ複合的に発生しやすく、被害が広域化・長期化する傾向がある。こうした特性を踏まえると、平常時から防災意識を高め、災害時には迅速かつ正確な情報を共有し、的確な行動につなげる体制づくりが不可欠である。

このような体制の構築において、地域コミュニティは、共助を支える重要な役割を担う。しかし、都市中心エリアでは地縁が希薄であり、こうした役割が十分に発揮されにくいという課題がある。そこで注目されるのが、防災の取り組みを通じて人々の関係性を育み、共助の意識を高めることで、コミュニティの醸成を促すアプローチである。なかでも有効な手段として期待されるのが、エリアマネジメント（以下、エリマネ）活動である。エリマネ活動は、地域の価値向上を目的として関係者が継続的に取り組む活動であり、空間・人・情報・資源・時間をつなぐ多様な媒介機能を果たす。こうした機能を活用し、防災という共通課題を通じて人々が関わり合う機会を創出することができる。さらに、SNSなどを通じて人々をつなぐ仮想コミュニティの存在も重要である。仮想コミュニティは、地理的制約を超えた情報の収集・発信・共有に優れており、地域コミュニティと相互補完的な関係を築くことができる。双方のコミュニティを組み合わせることで、平常時と災害時の境界を越えるフェーズフリーな共助の仕組みが形成され、災害対応力の向上にとどまらず、

都市中心エリアにおけるコミュニティの醸成にもつながる可能性がある。

以上を踏まえ、本稿では、地域および仮想コミュニティの災害対応における活用事例や制度的支援の動向を整理し、それらが、防災、とりわけ災害対応における重要な役割を果たすことを示す。さらに、防災の取り組み、とりわけ事前対策がコミュニティの醸成にも寄与する可能性に着目し、そのあり方を考察する。

## 2. コミュニティ

コミュニティとは、共通の関心や価値観、地理的な場所、文化、目的などを共有する人々による社会的な集まりである。一般的に、コミュニティには以下のような特徴がみられる。

- ・ 共通性（何らかの共通点によるつながり）
- ・ 相互作用（継続的な交流や協力）
- ・ 帰属意識（集団への所属感やアイデンティティ）
- ・ 継続性（一定の持続性をもつ関係）

現代では、コミュニティは地理的な制約を超え、オンライン上でも形成される。本稿では、既往のコミュニティの概念<sup>1,2)</sup>を踏まえつつ、議論の対象を地域コミュニティ（オフライン）と仮想コミュニティ（オンライン）に整理する。

## 3. 地域コミュニティ

地域コミュニティとは、特定の地域に関わる人々が、共通の属性や仲間意識をもち、交流や活動を通じて関係を築く社会的な集まりである。自治会、町内会、

PTA、NPOなど、地域に根ざした多様な団体がこれに含まれる。一口に地域コミュニティといっても、人々が結び付きあり方は様々ではない。とりわけ都市中心エリアでは、居住の流動性や生活様式の多様化により、地縁だけでなく、関心や職域、活動拠点といった複数の要因がコミュニティの形成に影響を与えている。そこで本稿では、「人々が何を媒介としてつながっているか」という観点から、地域コミュニティを以下の4類型に整理する。

#### ●地縁型コミュニティ（町会・自治会、タワー・大規模団地の管理組合など）

居住地の共有をきっかけに形成される地域に根ざしたコミュニティである。都市中心エリアでは、転出入が多く結束は相対的に弱い。地域運営や相互扶助の基盤として重要な役割を果たす。災害時の初動対応や各種行事運営を支える土台として、単独では限界があるものの、その存在意義は大きい。

#### ●テーマ型コミュニティ（防災・学び・子育て・環境等の共通関心でつながる集団）

共通の関心や課題意識を媒介として形成されるコミュニティである。共通の関心によって多様な人々がつながるため、都市中心エリアで最も発達しやすい。専門性や経験を生かしながら、防災活動や地域課題の解決に直接的に貢献できる。

#### ●職域型コミュニティ（企業・大学・商店街・管理組合、エリマネ団体を含む）

組織単位で形成されるコミュニティである。働く人や訪れる人が多い都市中心エリアでは、企業のBCPに基づく防災体制や、エリマネ団体が主導する取り組みが、実働性の高い防災体制の中核を担う。

#### ●拠点型コミュニティ（商店街・複合拠点・公共空間の常設運営など）

特定の場所や拠点での活動を媒介として形成されるコミュニティである。参加機会が豊富な都市中心エリアでは、特定の活動を媒介に“ゆるいつながり”が生まれやすい。参加のハードルが低く、一過性でも成立するため、防災まち歩きなどのイベント創出に向いて

いる。

本章では、実際に行われた災害対応事例をもとに、各類型が果たした機能と課題を整理すると共に、それらを支える制度的な支援の動向を明らかにする。

### 3.1 災害対応における活用事例

災害時に地域コミュニティがどのように動いてきたかを理解することは非常に重要である。阪神・淡路大震災（1995年）<sup>3,4)</sup>、東日本大震災（2011年）<sup>5~7)</sup>において、都市中心エリアを含む複数地域で行われた主な災害対応の事例を表1に示す。これらは、自治会や商店街、自主防災組織などが中心となり、避難誘導、物資融通、炊き出し、復旧支援などを担ってきた事例である。地域に根ざした関係性が災害時にどのように生かされてきたかを具体的に示している。

### 3.2 災害対応における機能

地域コミュニティが災害時に担う機能を再整理した結果を表2に示す。これらの機能は、制度的な支援と組み合わせることで、より安定的かつ持続的に発揮される。

### 3.3 災害対応における課題

一方、地域コミュニティの災害対応に改善すべき点もある。内在する課題を表3に示す。

### 3.4 制度的支援の動向

このような地域コミュニティの機能を生かし、課題に対処するためには、制度的な支援が不可欠である。国および自治体による支援制度の動向を表4、5に示す。国・自治体双方に共通して、以下の方向性がみられる。

#### ●制度的支援と運営の柔軟性

行政による制度的支援を基盤としつつ、地域の実情に応じて柔軟かつ多様な活動を展開する。

#### ●地域主導の対応体制

住民が主体となって災害対応を実行し、行政はその

表1 ■ 地域コミュニティの災害対応事例

| 災害                  | 被災地域              | 主な取り組み・特徴                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 阪神・淡路大震災<br>(1995年) | 兵庫県神戸市東灘区青木地区     | 地縁型コミュニティ（自治会）が災害対応の中心となった。避難所運営に加えて、自宅生活者への物資配布まで担い、外部ボランティアにほとんど頼らずに対応した。自治会のリーダーが行政との物資搬送に関する連絡調整、避難生活者の班編成、生活管理を主導し、地域居住者同士のつながりを基盤とした自律的な生活支援体制が形成された                                                                                                                                             |
|                     | 兵庫県神戸市長田区真野地区     | 地縁型コミュニティ（自治会・消防団）と職域型コミュニティ（企業消防隊）が一体となって活動した。発災直後、消防団と企業（三ツ星ベルト等）の消防隊が消火活動を主導し、住民と協力して倒壊家屋からの救出や瓦礫撤去を行った。翌日には、避難所代表と16の自治会のリーダーによる災害対策本部が設置され、救援物資の仕分け・配分、さらには「建築レスキュー隊」による家屋被災判定などを実施した。震災前から30年以上続いていた地域福祉活動と街づくりが組織連携の強固な基盤として機能した                                                                |
|                     | 兵庫県神戸市長田区久二塚地区    | 拠点型コミュニティ（商店街）と職域型コミュニティ（復興協議会）が核となり、復興街づくりを主導した。被災直後、商店街メンバーを中心に「久二塚地区震災復興まちづくり協議会」が結成され、瓦礫撤去、仮設住宅・仮設店舗（市場形式の「パラルール」）の建設、さらに地権者との交渉や借地契約の締結といった高度な調整を独自に実施した。市との協議により、仮設住宅は市に移管、仮設店舗は将来の再開発事業用の施設として位置づけられ、同協議会が費用負担を回避しつつ事業を進めた。その後も、商業再生と住宅確保を柱とした復興計画を継続し、場を基盤にした地域再生が展開された                        |
|                     | 兵庫県北淡町（現・淡路市）富島地区 | 地縁型コミュニティ（消防団・近隣住民ネットワーク）が災害対応の中心として機能した。消防署と消防団に加えて近隣住民が協力し、倒壊家屋の下敷きになった住民の救出活動に迅速に取り組んだ。住民同士が日頃から家の間取りや家族構成、就寝場所まで把握していたことが救助作業を大きく後押しし、犠牲者38名という被害の中でも、救出行動自体は極めて迅速に行われた                                                                                                                            |
| 東日本大震災<br>(2011年)   | 岩手県大船渡市生形自主防災組織   | 地縁型コミュニティ（自治会等の近隣ネットワーク）を土台に、テーマ型コミュニティ（自主防災）としての機能が継続的に育成されてきた。チリ地震津波の教訓を踏まえ、平成7年（1995年）に公民館役員の提案で自主防災組織を設立し、平常時から緊急時要援護者マップを整備して担当制による声掛け体制を構築した。毎年5月の避難、炊き出し、救出搬送、消火の訓練に加え、児童への体験継承や防災用品の全戸配布により、行動様式と装備の両面を平常時から標準化していた。発災直後には、避難誘導や避難所運営が迅速に展開され、ほぼ全住民の円滑な避難を実現した                                 |
|                     | 宮城県仙台市鉤取ニュータウン町内会 | 地縁型コミュニティ（自治会）は、「自分たちのまちは自分で守る」という理念のもと、日常活動と防災を一体運用してきた。防災キャラクターの作成や、他地域の地震を契機とする即時の訓練実施により、学習→訓練→周知の循環を定着させた。麻雀クラブ、公園草刈り、夏祭り、新年会などの交流機会が常時の顔の見える関係を形成し、発災時には住民主導で災害本部を立ち上げ、後に避難所運営へ移行した。「黄色い旗」による安否確認は約35分で全世帯の無事把握に到達し、自宅不在者からの自発的安否連絡も誘発した                                                         |
|                     | 宮城県仙台市若林区         | 地縁型コミュニティ（自治会）が主導して、炊き出し拠点を設置し、避難所が分散する中でも町内会単位で水や食料を提供した。ライフラインが停止した状況下で、発電機やバッテリーを各戸と自治会で共有した。住民による夜間パトロールも実施され、高齢者の安否確認を実施した                                                                                                                                                                        |
|                     | 千葉県浦安市海風の街自治会     | 地縁型コミュニティ（自治会）が職域型コミュニティ（マンション管理組合・消防署等）と連携し、計画、訓練、物資配布、インフラ確保までを体系的に実装してきた。平常時に行動ガイドと安否確認カードを全戸配布し、年2回の総合訓練（安否確認、防災講習、AED、救命、看護、炊き出し）を実施して運用手順を反復学習した。花植え、ラジオ体操、旅行、季節行事などの交流によりコミュニティ密度を高め、発災時には飲料水や簡易トイレの即時配布、2週間以内の仮設トイレ設置、給水車レンタルによって生活インフラの暫定確保を短期で実現した。規程や名簿、物資、手順、連携先が平常時から整備されていたことが復旧初動につながった |

表2 ■ 地域コミュニティの機能

| 機能       | 内容                                         |
|----------|--------------------------------------------|
| 日常のつながり  | 日頃の交流が信頼関係を生み、災害時の救助、安否確認、協力的行動を迅速にする基盤となる |
| 地域主導の運営  | 自治会や防災組織が中心となり、物資管理・融通、避難所運営などを主体的に実施できる   |
| 迅速な情報共有  | 連絡網、旗、メールなど多様な手段により、情報伝達、避難誘導が迅速に行われる      |
| 円滑な役割分担  | 平常時の訓練や活動経験により、避難所運営や物資対応などの役割分担が円滑である     |
| 行政との関係構築 | 地域のリーダーが窓口となり、行政と直接交渉できる                   |
| 心理的サポート  | 孤独感や不安感の軽減を実現し、PTSDなどの二次被害予防につながる          |

表3 ■ 地域コミュニティの課題

| 分類        | 課題                                           |
|-----------|----------------------------------------------|
| 共助体制の構築   | 単身世帯や共働き世帯が多く、地域コミュニティが弱体化しており、共助体制の構築が困難である |
| 企業との連携    | 企業との協力体制が未整備であり、備蓄品や施設の共有に向けた仕組みが不足している      |
| 情報伝達の即応性  | 情報の更新性や即応性が低く、情報が分散しているため、初動対応に遅れが生じやすい      |
| 訓練・教育の継続性 | イベントや訓練・教育が一過性にとどまり、継続的な行動変容につなぐにくい          |
| 防災拠点の運営   | 防災拠点の整備が不十分であり、実際の空間と運営ルールが連動していない           |

表4 ■ 国の制度的支援の動向

| 主体   | 動向                                                                                                                                      |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 内閣官房 | 「地方創生2.0基本構想」 <sup>8)</sup> において、自治会や街づくり団体の活用を通じて、地域課題の解決と共助体制の強化を図っている。防災分野においても、住民による避難支援や情報伝達の担い手として、地域コミュニティの役割を重視している             |
| 総務省  | 「公共私連携」モデル <sup>9)</sup> を提示し、自治会、NPO、企業など多様な主体が連携する地域プラットフォームの形成を支援している。また、空き家の防災活用、高齢者の避難支援、子育て世帯への災害情報提供など、地域の実情に応じた柔軟な防災活動が可能となっている |

表5 ■ 自治体の制度的支援の動向

| 主体          | 動向                                                                                                    |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 東京都<br>新宿区  | 「町会・自治会活性化支援条例（仮称）」の制定に向けた検討が進められている <sup>10)</sup> 。また、災害時の共助体制を支える地域組織の再構築が期待されている                  |
| 神奈川県<br>横浜市 | 地域運営協議会を通じて防災学習支援や高齢者の避難誘導支援を展開している <sup>11)</sup> 。また、団地再生コーディネーターの派遣や補助金制度の活用により、地域活動の継続性と専門性を高めている |

活動を支援・補完する。

#### ●多主体による協働体制

自治会、企業、支援団体などが連携し、協働によって防災対応力の向上を図る。

これらの方向性は、地域コミュニティを単なる交流の場にとどめることなく、実効性と持続性を備えた防災インフラとして進化させようとする意図を示している。

## 4. 仮想コミュニティ

本章では、地域コミュニティとは異なる構造をもつ仮想コミュニティに焦点をあてる。仮想コミュニティとは、共通の関心や目的をもつ人々がインターネット上で交流する場である。仮想コミュニティは一様ではなく、災害時に果たす役割は、情報の即時性、信頼性、表現形式といった性質によって大きく異なる。とりわけ都市中心エリアでは、情報量が多く状況変化も早い。ため、これらの違いを整理して捉えることが重要である。そこで本稿では、「災害時における情報の性質・機能」という観点から、仮想コミュニティを以下の3類型に整理する。

### ●即時型コミュニティ（速報・リアルタイム情報）

SNSを中心に形成される、即時性に強みをもつコミュニティである。都市中心エリアでは、発災直後から刻々と状況が変化する中で、高いリアルタイム性をもつ情報を迅速に共有することができる。

### ●信頼型コミュニティ（公的・準公的情報）

行政機関や公共機関が直接運用する情報チャンネルを中心としたコミュニティである。発信元が明確で信頼性が高く、居住者や来訪者に対して安定した情報を届ける。

### ●視覚型コミュニティ（画像・動画情報）

画像や動画を通じて情報が共有されるコミュニティである。都市中心エリアでは、地理に不慣れな来訪者や観光客が多く、視覚的な情報提示が状況理解を大きく助ける。直感的に把握できる点に特徴があり、即時型や信頼型の情報を補完する。

本章では、地域コミュニティと同様に、実際の災害対応事例を通じて、仮想コミュニティが果たした機能と課題を整理すると共に、それらを支える制度的支援の動向を明らかにする。

なお、災害時に活用されるICTツールとしては、Facebook、LINE、X（旧Twitter）といったSNSのほか、防災アプリ、インターネット電話、ラジオ、TV放送、エリア・緊急速報、検索サイト、行政・報道機関HP、コミュニティFM（地域FM）、防災行政無線などがある。平成28年（2016年）熊本地震後に実施されたアンケート調査結果<sup>12)</sup>によれば、地域内情報については「災害FM・コミュニティFM」の評価が高く、地域外情報については「BS放送」や「地上波放送」の評価が高い。一方、「SNS」の評価は、プラットフォームや情報提供者によって大きく異なる。このことから、フェーズや状況に応じて複数のツールを使い分けることが重要となる。

#### 4.1 災害対応における活用事例

仮想コミュニティの災害対応機能を考える上で、地域コミュニティと同様、過去の事例を理解すること

表6 ■ 仮想コミュニティの災害対応事例

| 災害                        | 被災地域                  | 主な取り組み・特徴                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 平成28年<br>(2016年)<br>熊本地震  | 熊本県<br>熊本市            | 即時型コミュニティ（速報・リアルタイム情報）が大きな役割を果たした。市職員は、スマートフォン上でLINEグループを作成し、市役所や被災地の状況をその瞬間に共有した。他市からの派遣職員もLINE上で食料不足や物資需要を即時に共有し、現場での迅速な調整につなげた。Twitterでは「#熊本地震」などの投稿が大量に発生し、交通機関の停止状況や高齢者・持病者に関する緊急情報が全国に広がり、広域的な支援がリアルタイムに展開された                                                    |
|                           |                       | 信頼型コミュニティ（公的・準公的情報）が重要な調整役となった。行政の公式チャンネルは、災害情報や避難所開設情報を整理し、信頼性の高い情報として広く周知する役割を担った。LINEを基軸とした準公的な連携も形成され、不足情報の集約と現場調整が効率的に行われた。Facebookの「災害時情報センター」や「コミュニティヘルプ機能」が起動し、公式・準公式の受け口として支援要請やマッチングが円滑に実施された                                                                |
|                           |                       | 視覚型コミュニティ（画像情報）が極めて有効であった。Twitter投稿とGoogleマイマップを連携させ、商店の営業状況や危険箇所が地図上に可視化された。位置情報付きの写真投稿により、被害状況や道路通行可否、物資拠点の混雑状況が直感的に把握できた。被災者の投稿を起点として支援団体が水や食料を直接届ける事例もみられ、視覚情報が個別ニーズへの即応を促した                                                                                       |
| 令和6年<br>(2024年)<br>能登半島地震 | 石川県、<br>富山県、<br>新潟県ほか | 即時型コミュニティ（速報・リアルタイム情報）が発災直後から立ち上がった。住民や支援者がX（旧Twitter）に投稿した建物倒壊、道路通行不能、断水状況などの断片的な現場情報が時差なく共有され、行政や支援団体が初動判断を行うための重要な速報源となった                                                                                                                                           |
|                           |                       | 信頼型コミュニティ（公的・準公的情報）が継続的に機能した。被災市職員や後方支援職員から、避難所情報、給水計画、道路状況、医療体制、行政手続などに関する確定情報が継続して発信された。行政は、LINE、Facebook、YouTube、防災ポータルサイトを通じて、住民が後から見返せる形式で正式情報を届け、情報の到達性と信頼性を確保した。通信が不安定な地域の避難所、仮設、広域避難先では、LINEが住民同士の物資、炊き出し、生活に係る情報共有に使われ、コミュニティFM（地域FM）や防災行政無線が併用され、情報伝達が冗長化された |
|                           |                       | 視覚型コミュニティ（画像・動画情報）が重要な補完的役割を果たした。住民や行政は、GoogleマイマップやInstagram（写真・リール）、YouTube（短尺動画）を活用し、営業中の店舗、給水スポット、危険箇所、通行可否といった生活情報を地図・画像・動画として可視化した。行政のLINE公式アカウントでは、図表や写真が配信され、位置情報付き画像や地図テンプレートは、現地誘導や配布計画の立案に直接利用された                                                           |

は非常に重要である。平成28年（2016年）熊本地震<sup>13~15)</sup>、令和6年（2024年）能登半島地震<sup>16~18)</sup>において、全国各地で行われた主な災害対応の事例を表6に示す。これらは、SNSを通じた避難情報の共有、オンライン掲示板による物資支援の呼びかけ、災害時に立ち上がったチャットグループによる安否確認などであり、空間的に離れた人々が仮想コミュニティを介して迅速に連携し、制度的支援とは異なる柔軟な対応によって展開された事例である。

4.2 災害対応における機能

仮想コミュニティが災害時に担う機能を再整理した結果を表7に示す。これらの機能は、空間的な制約を受けずに展開できるため、都市中心エリアのように地縁が希薄な地域において特に有効である。

4.3 災害対応における課題

一方、仮想コミュニティの災害対応に改善すべき点もある。内在する課題を表8に示す。

表7 ■ 仮想コミュニティの機能

| 機能             | 内容                                                        |
|----------------|-----------------------------------------------------------|
| リアルタイム<br>情報共有 | ハッシュタグ、写真投稿、マップ連携、SNS担当班などにより、被害状況、危険箇所、営業情報がリアルタイムで共有できる |
| 人のつながり         | SNS上の返信や助言により、住民や支援者、他自治体職員がつながり、協力行動が生まれる                |
| 心理的サポート        | 応援メッセージなどが被災者の孤独感を和らげ、精神的な支えとなる                           |
| 行政との協働         | 首長や自治体アカウントの呼びかけに住民が応じ、行政と住民がSNSを通じて情報共有、救助要請、物資調整を共同で行う  |
| 個別ニーズへの<br>対応  | 被災者の投稿をもとに、支援団体が水や食料を直接届けるなど、個別の困りごとに即応する支援が実現する          |
| 遠隔地への要請        | 被災地内の人手不足に対応するため、他地域のボランティアに迅速に呼びかけることができる                |
| 避難行動の促進        | ライブ実況や画像投稿が危険性を可視化し、住民の避難判断を後押しする。ハッシュタグ投稿が救助につながる        |

なお、これまで課題の一つとしてあげられてきた通信手段の確保について、携帯電話事業者などが垣根を越えて無料開放する公衆無線LANサービス「00000JAPAN（ファイブゼロジャパン）」が整備・

表8 ■ 仮想コミュニティの課題

| 分類            | 課題                                          |
|---------------|---------------------------------------------|
| 活動の持続性        | 少数の担い手に依存し、離脱により運営が停滞する。ノウハウが継承されない         |
| 物資へのアクセス      | 動線設計や運営体制の不備により、物資が届かず在庫の偏在が生じる             |
| 情報共有の重複や漏れ    | 事業者や行政が個別に動くことで、避難所の通信、電源、物資対応に重複や漏れが生じる    |
| 情報発信様式の未整備    | 救助、避難、医療、物資、募金など目的別の情報整理が不十分で、検索、集約、対応が難航する |
| ハッシュタグの不統一    | 同義のハッシュタグが多数発生し、検索やモニタリングにおいて重要情報が埋没する      |
| 情報伝達手段の併用不足   | 単一チャネルへの依存により、停電や断線、端末故障時に情報が途絶するリスクが高まる    |
| 情報信頼性の担保      | 善意を含む不正確な情報が混在し、誤情報の拡散が支援の遅れを招く             |
| 語彙の誤解・誤用      | 用語理解にばらつきがあり、避難行動や医療要請の優先度が誤って伝達される         |
| 利用者の情報リテラシー不足 | 伝聞、感想、旧情報の投稿や無分別な再投稿により、重要情報が埋没する           |
| 個人情報の漏洩       | フリーWi-Fi等の利用環境下でIDや決済情報が盗取され、二次被害に発展する      |
| 過度な規制との両立     | 過度な統制や無秩序な情報流通は、協働関係を損なう                    |
| 情報弱者の孤立       | 要配慮者に情報が届かず、避難、受療、配給の機会を逸する                 |

提供されている<sup>19)</sup>。その特徴を表9に示す。このような基盤整備が進んでいることから、本稿では通信手段の確保を仮想コミュニティの課題から除外する。

#### 4.4 制度的支援の動向

このような仮想コミュニティの機能を生かし、課題に対処するためには、制度的な支援が不可欠である。国および自治体による支援制度の動向を表10、11に示す。国・自治体双方に共通して、以下の方向性が見られる。

##### ●住民主体の情報発信

住民が自ら情報を発信・共有できる環境づくりが重視され、行政はその活動を支援する。

##### ●多層的な情報基盤

SNSやオンラインツールを活用し、仮想空間と現実空間を接続する情報基盤の整備を進める。

##### ●防災DXと技術基盤

リアルタイム通信、位置情報共有、マップ連携など

表9 ■ 00000JAPAN（ファイブゼロジャパン）の特徴<sup>20)</sup>

| 項目          | 内容                                       |
|-------------|------------------------------------------|
| 利用条件        | 無料、認証不要（メールアドレス登録不要）                     |
| 利用方法        | Wi-Fi設定画面でSSID「00000JAPAN」を選択（パスワード入力不要） |
| 提供範囲        | 全国（災害発生地域を中心に広域で展開）                      |
| 開放対象        | 被災者、住民、来訪者、外国人を含む不特定多数                   |
| 活用フェーズ      | 主に発災直後から初動対応期にかけて活用                      |
| 位置づけ        | 災害時に最低限の情報アクセスを確保するための補完的な通信手段           |
| セキュリティ上の留意点 | 認証なしのため、個人情報や重要情報の送受信には注意が必要             |

表10 ■ 国の制度的支援の動向

| 主体                              | 動向                                                                                                                                   |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 内閣官房<br>情報通信<br>技術（IT）<br>総合戦略室 | 2017年に「災害対応におけるSNS活用ガイドブック」 <sup>21)</sup> を発行し、地方自治体に対してSNSの積極的な活用を促している。また、災害時の情報発信や住民との連携手段としてSNSの有効性を示し、自治体の災害対応力の底上げを図る内容となっている |
| デジタル庁                           | 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」 <sup>22)</sup> において、防災DXを重点施策として位置づけている。また、AI、位置情報、マイナンバーカードなどを活用し、避難所運営や罹災証明の迅速化、個別支援の最適化をめざす制度的支援を進めている        |

表11 ■ 自治体の制度的支援の動向

| 主体  | 動向                                                                                                                                                  |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 東京都 | X（旧Twitter）やLINEを活用し、災害情報や帰宅困難者対策、一時滞在施設の情報提供をリアルタイムで実施している。また、「キタコンDX」 <sup>23)</sup> などのWeb・SNS発信により、平常時から防災意識の醸成と災害時の即応体制を強化している                 |
| 埼玉県 | AIによるSNS分析システム「高度自然言語処理プラットフォーム」を導入 <sup>24)</sup> し、災害時の情報収集・分析の精度向上を図っている。また、2025年から「SNS災害情報サポーター」制度 <sup>25)</sup> を開始し、住民によるリアルタイム情報発信体制を構築している |

により、即応性と柔軟性を向上する。

##### ●制度的裏づけによる運用

ハッシュタグの標準化、SNS担当の配置、Wi-Fi開放などの制度的支援により継続的な運用体制を確保する。

これらの方向性は、地域コミュニティと同様、仮想コミュニティを単なる情報交換の場にとどめることなく、実効性と持続性を備えた防災インフラとして進化させようとする意図を示している。

## 5. コミュニティ醸成につながる防災の取り組み

第3章および第4章で示した通り、コミュニティは、防災、とりわけ災害対応における重要な役割を果たす。特に都市中心エリアにおいては、地域および仮想コミュニティの双方を適切に組み合わせて活用することが求められる。さらに、防災の取り組み、とりわけ事前対策は、コミュニティの醸成に寄与する可能性が高い。平常時の取り組みを通じて、人と情報の循環を活性化させることで、住民同士の関係性や共助意識を育み、その結果としてコミュニティの醸成につながると考えられる。本章では、防災の取り組みが、地域および仮想コミュニティの双方にどのように作用し、それらの形成や強化にいかに関与するのかを考察する。

### 5.1 コミュニティの醸成

コミュニティ醸成とは、「ゆるやかな関係性」から始まり、「共通の目的」の共有を経て、「自発的な協働行動」が生まれるような集団へと育てていくプロセス全体をいう<sup>26)</sup>。

#### 1) ゆるやかな関係性

コミュニティ醸成の出発点は、参加者同士が安心して関われる「ゆるい接点」をつくることにある。挨拶や日常的な情報のやり取り、SNSを介した軽い交流など、負担が少ない関わりが積み重なることで信頼の土台が形成される。このような弱いつながりの存在が、コミュニティづくりの初期段階に不可欠である。

#### 2) 共通の目的

コミュニティを持続させるためには、「共通の目的」の共有が欠かせない。コミュニティは単なる集まりではなく、何らかの価値や目的によってつながる集団であり、参加者の意欲や結束の強さに大きく影響する。目的の明確化と共有は、コミュニティに方向性と一体感を与える。

#### 3) 自発的な協働行動

「関係性」と「目的」が十分に育つと、コミュニティは、「自発的な協働行動」が生まれる段階に進む。こ

れは参加者自身が企画・運営に関わり始める状態である。この状態をコミュニティの「成熟」と捉え、コミュニティ醸成における理想的な到達点と位置づける。

### 5.2 交流の場の創出

まず、「ゆるやかな関係性」の形成のためには、「人」と「情報」が平常時から交わる環境を整えることが重要である。すなわち、災害時には避難や情報共有の場として機能し、平常時には住民が自然に集まる「交流の場」を継続的に確保することが、防災を基軸としたコミュニティ形成を促す。

#### 1) ハードとしての交流の場の創出

広場、商業施設、オープンスペース、防災拠点などの物理的空間は、平常時の交流と災害時の避難・情報共有の双方を支える場である。こうした空間を防災の視点で整備することは、地域住民のゆるやかな関係性の形成を後押しし、コミュニティの基盤づくりに寄与する。

#### 2) ソフトとしての交流の場の創出

ハードとしての交流の場（空間）の創出だけでは、防災行動の継続性や即応性は十分に確保できない。平常時に人々が関わり続けるソフトとしての交流の場（機会）を設けることで関係性が深まり、防災を起点としたコミュニティ醸成が進む。

#### 3) ハードとソフトの連動

ハードとソフトが一体的に機能することで、平常時と災害時の行動が途切れなくつながる。リアルな場とデジタル情報の循環が生まれ、多層的な防災力を支える基盤が構築される。防災を起点としたハードとソフト、リアルとデジタルの連動が、コミュニティ醸成をさらに深化させる要因となる。

### 5.3 ソフトとしての交流の場の創出

上記で示したソフトとしての交流の場について、本節では地域コミュニティと仮想コミュニティの特性を生かした具体的な取り組みを整理する。

### 1) 大規模・低頻度型イベント

防災フェスや公開訓練など年1~2回の大規模イベントは、地縁型・テーマ型・職域型・拠点型の地域コミュニティをつなぐ横断的なハブとなる。非日常的な体験の共有は、帰属意識の醸成や新たな参加者の獲得につながる。また、信頼型・視覚型の仮想コミュニティが情報発信を担うことで、参加機会が広がり多様な主体への参加を促すことができる。

### 2) 小規模・高頻度型コミュニティ活動

ワークショップや定例活動などの取り組みは、地縁型・テーマ型・拠点型の地域コミュニティの関係性を深める。繰り返しの接触は、共助行動を支える実質的な力を形成する。さらに、参加者間で形成された関係性を、信頼型・視覚型の仮想コミュニティ上で平常時から維持し、即時型の仮想コミュニティが情報共有を補完することで、活動運営の属人化や災害時の情報途絶といった課題を緩和する。

### 3) 多層的情報発信

SNSや地域メディアを組み合わせた多層的な発信は、物理的に集まらない場合でも一体感を維持し、活動の価値を広く伝える役割を果たす。即時型・信頼型・視覚型の仮想コミュニティが連携することで、速報性・正確性・視覚性を補完し合い参加意欲を高める。さらに、地域コミュニティの活動が平常時からSNS等で継続的に発信されていることで、災害時にも同じ情報発信手段が活用され、都市中心エリアにおいて生じやすい情報の偏在や断絶を緩和する。

## 5.4 交流の場の創出効果の可視化

交流の場の創出は、防災力の向上だけでなく地域内の信頼関係や共助意識の醸成に寄与すると考えられる。しかし、その効果は目に見えにくく、主観的な評価にとどまりがちである。そのため、交流の場が実際にどのような影響を与えているのかを、客観的かつ継続的に評価する仕組みが求められる。とりわけ、「個人の意識変容」や「コミュニティの関係性変容」が客観的に評価されなければ、「自発的な協働行動」がど

の程度生まれているのか、またそれを促進する仕組みや体制を検討・設計することは難しい。客観的かつ継続的な評価結果に基づき、交流の場の質と影響力を計画的に高めていくことが、コミュニティの醸成につながると考えられる。

### 1) 個人の意識変容

個人の意識変容のプロセスの可視化にあたっては、表12に示す通り、現実の意識化、備えの具体化、行動の具体化、行動の体系化、共助への拡張といった観点から、交流の場への参加前後における言葉の変化をモニタリングする。

表12 ■ 個人の意識変容プロセス

| 意識変容プロセス      | 観点     | 変化の方向      |
|---------------|--------|------------|
| 1. 心構えが現実的になる | 現実の意識化 | 無力感→処理可能感  |
| 2. 準備が具体的になる  | 備えの具体化 | 準備不足→準備・共有 |
| 3. 動きが具体的になる  | 行動の具体化 | 抽象的→具体的    |
| 4. 動きが論理的になる  | 行動の体系化 | 無秩序→プロセス化  |
| 5. 視野が他人へ広がる  | 共助への拡張 | 個人対応→共助連携  |

### 2) コミュニティの関係性変容

一方、コミュニティの関係性変容のプロセスの可視化にあたっては、表13に示す通り、波及、定着、循環、質的变化といった観点から、交流の場への参加前後における言葉の変化や動きをモニタリングする。

表13 ■ コミュニティの関係性変容プロセス

| 関係性変容プロセス         | 観点   | 変化の方向   |
|-------------------|------|---------|
| 1. 人の関係が広がる       | 波及   | 局所→広域   |
| 2. 人の関係が日常的になる    | 定着   | 一過性→日常化 |
| 3. 人の経験が繰り返し共有される | 循環   | 単発→反復   |
| 4. 人の理解が深まる       | 質的变化 | 表層→深化   |

### 3) 評価手法と継続的改善の枠組

これらの視点に基づき、アンケートデータ、インタビュー逐語録、SNSテキスト等を分析することで、交流の場が個人の意識やコミュニティの関係性に与える影響を多面的に把握することができる。さらに、この取り組みを一過性のものにとどめず、コミュニティ

の類型に合わせてKPIを設定した上で、評価と改善を継続的に繰り返す体制を整えることが重要である。地域の関係者が評価結果を共有し、活動の改善や制度設計に反映させることで、交流の場の質と影響力を高めていくことが可能となる。

## 5.5 エリマネ活動の役割

エリマネ活動は、空間、人、情報、資源、時間をつなぐ地域の運営主体として、災害対応における課題への対応を統合的に支える多様な「媒介機能」を果たす<sup>27)</sup>。交流の場の創出やその効果の可視化を持続的に実現するためには、こうしたエリマネ活動の媒介機能の活用が重要である。

### ●空間と機会をつなぐ「場のマネジメント」

地域の広場や施設を活用して日常的なイベントや訓練を継続的に実施することで、平常時と災害時が途切れなく接続される場を形成する。

### ●現実と仮想をつなぐ「情報のハブ」

多様なメディアを束ねて現地情報とオンライン情報を循環させることで、災害時の情報格差を補完する。

### ●多様な主体をつなぐ「協働のコーディネート」

地域の多様な主体を束ねて協働のルールと体制を整えることで、共助が自走する仕組みを構築する。

### ●資源とニーズをつなぐ「資源のマッチング」

人材や物資などの地域資源を可視化し、必要な場所に即時配分することで、災害時の対応力を高める。

### ●日常と災害をつなぐ「フェーズフリーの実装」

日常の設計や運営方法を災害時にも転用できるように標準化することで、平常時の動きと関係性をそのまま災害対応に引き継ぐ。

以上の媒介機能を通じて、エリマネ活動は、交流の場の創出から運用、そして効果の可視化から改善を一体として回す中核的な役割を担うことが期待される。

## 6. まとめ

地域コミュニティは、災害対応において最後の砦であると同時に、最初の動き手として機能する。平常時

に培われた人間関係、地域資源、情報共有、役割分担は、災害時の行動力、判断力、持続力を大きく左右する。顔が見える関係に基づく情報の信頼性は、避難判断や共助行動の確度を高める重要な要素であり、行政による制度的支援と住民主体の活動が両輪として機能することで、持続的かつ信頼性の高い防災力が確保される。一方、仮想コミュニティは、災害対応における情報流通の要として、個別支援の起点となる役割を担う。SNS等を通じた情報の発信と収集は、時間や空間の制約を超えて情報を迅速に共有することを可能にし、広域的な状況把握と対応を支える。さらに、行政による制度的支援と結び付くことで情報の信頼性が高まり、住民の属性や状況に応じた支援の精緻化が促される。このように、地域コミュニティと仮想コミュニティの機能を掛け合わせることで、フェーズフリーで持続的な共助体制を構築しやすくなる。とりわけ、エリマネ活動による人と情報の交流の場の創出は、関係・資源・情報・運用といった各層を束ね、循環させる媒介として機能する。これは、都市中心エリア特有の防災課題に対する実践的なアプローチの一つとして位置づけられる。

さらに、防災の取り組み、とりわけ事前対策は、コミュニティの醸成にとっても重要である。このことは、交流の場の創出の効果を可視化しながら、その質や影響力を計画的に高めていくことで、より具体的に捉えることが可能となる。防災という共通課題に対し、複数の視点と類型別KPIという共通の物差しを用いることで、小規模であっても重層的かつ継続的な取り組みが、個人にとどまらずコミュニティの変容へと結びつくプロセスを明らかにできる。交流の場の創出による「ゆるやかな関係性」の形成と並行して、このような仕組みや体制を整えることが、自発的な協働行動を生み出し、コミュニティの醸成につながると考えられる。

## 7. おわりに

東日本大震災直後のアンケート調査結果<sup>28)</sup>が示すように、「家族全員が外出中、自宅周辺でどのような

被害が起きているか」といった個別かつ局所的な情報需要は極めて高い。この種の需要は、仮想コミュニティだけでも地域コミュニティだけでも完結せず、両者のシームレスな接続によって初めて十分に満たされる。しかし、既存の事例調査では、この接続が十分に活用された例は限定的である。今後起こりうる大規模災害に備える上で、小さいながらも継続的なコミュニティ活動や情報発信を組み合わせ、その効果の可視化とセットで実装する仕組みを構築することに大きな意義がある。

また、防災の取り組み、とりわけ事前対策は、人のつながりや共同作業を通じてコミュニティの醸成を促す。こうして醸成されたコミュニティは、エリアの安心・安全の確保に寄与すると共に、自発的な協働文化を育み地域の魅力を高める。平常時の関係性と災害時の即時性を両立させる実践として、他地域に参照されるロールモデルとなりうる。

本稿は、防災をエリマネ活動に新たに付加するのではなく、日常の運営の枠組を防災とコミュニティ醸成に共通して用いることを提案するものである。平常時の交流や情報発信、協働体制を災害時にも起動できる状態を保つことで、平常時と災害時を切れ目なく接続するフェーズフリーな共助が可能となる。地域コミュニティが成立しにくい都市中心エリアでは、エリマネ活動がその運営基盤を担うことが現実的なアプローチと考えられる。

#### 【参考文献】

- 1) MacIver, R. M.: Community: A Sociological Study. New York: Macmillan, 1917
- 2) Rheingold, H.: The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier, Addison-Wesley, 1993
- 3) 岩崎信彦, 鶴飼孝造, 浦野正樹, 辻 勝次, 似田貝香門, 野田 隆, 山本剛郎編: 阪神・淡路大震災の社会学 第3巻 復興・防災まちづくりの社会学, 昭和堂, 1999.2
- 4) 内閣府: 阪神・淡路大震災教訓情報資料集, 避難所の運営編, 2005
- 5) 総務省消防庁: 東日本大震災における自主防災組織の活動事例集, 2013.3.29
- 6) 仙台市若林区中央市民センター: 語り継ぐ震災の記憶, 2014.3
- 7) 浦安市自治会連合会: 「絆」3.11東日本大震災を振り返る 震災時活動報告書, 2012
- 8) 内閣官房: 地方創生2.0基本構想(閣議決定), 2025.6.13

- 9) 総務省: 地域コミュニティに関する研究会報告書, 2022.3
- 10) 新宿区: 新宿区町会・自治会活性化推進プラン(素案), 2023
- 11) 横浜市: マンション・団地再生コーディネート支援事業制度要綱(改正), 2025.3
- 12) 総務省: 平成29年版情報通信白書, 2017
- 13) 三菱総合研究所: 災害時におけるメッセージングアプリ活用～熊本地震後のLINE活用事例に着目～, <https://www.mri.co.jp/knowledge/column/20181120.html>, 2025.12.25
- 14) 熊本地震におけるSNSと地図連携による情報共有の実態と課題, 地域安全学会論文集, No.44, 2024
- 15) 総務省: 熊本地震における情報通信の在り方に関する調査結果(第3回ハザードリスクWG資料), 2018
- 16) 総務省: 令和6年能登半島地震におけるデジタル活用動向等に関する調査結果, 2025
- 17) 石川県: 令和6年能登半島地震における災害広報対応の検証結果について, 2024
- 18) 金沢大学, LINEヤフー: 令和6年能登半島地震における情報ツールの活用に関する調査研究報告書, 2025
- 19) 総務省: 電気通信事業者等による公衆無線LANの無料開放(災害用統一SSID「00000JAPAN(ファイブゼロ・ジャパン)」), [https://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/ictseisaku/public\\_wi-fi/freewifi\\_00000japan.html](https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/public_wi-fi/freewifi_00000japan.html), 2025.12.25
- 20) 無線LANビジネス推進連絡会: 非常用統一SSID「00000JAPAN」に関するガイドライン(第5.0版), 2024.4
- 21) 内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室: 災害対応におけるSNS活用ガイドブック, 2017.3
- 22) デジタル庁: デジタル社会の実現に向けた重点計画, 2025.6.13
- 23) 東京都: 東京都帰宅困難者対策オペレーションシステムの運用開始について, <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/taisaku/topics/1000019/1029124/1030473.html>, 2025.12.25
- 24) 埼玉県: 埼玉県デジタルトランスフォーメーション推進計画(第2期R6～R8), 2024.3
- 25) 埼玉県: SNS災害情報サポーターへご協力をお願い, <https://www.pref.saitama.lg.jp/a0402/20190405sns.html>, 2025.12.25
- 26) 河原あず, 藤田祐司: ファンをはぐくみ事業を成長させる「コミュニティ」づくりの教科書, ダイヤモンド社, 2020.6.18
- 27) 国土交通政策研究所: エリアマネジメントの実態と課題に関する研究, 2017
- 28) 廣井 悠: 帰宅困難者と災害情報, 社会情報学会, 社会情報学, 第3巻3号, 2015



#### ■ 早川 輝 Akira Hayakawa

街づくりリサーチ部上席研究員, 博士(工学), Professional Engineer (Civil), 防災士, 日本建築学会・日本風工学会・地区防災計画学会会員, 防災を主体としたまち・人づくりに係る調査研究やコンサルティングに従事



#### ■ 熊倉 努 Tsutomu Kumakura

街づくりリサーチ部主任研究員, APEC ENGINEER (Civil), 技術士(建設部門), 総合技術管理部門, 一級建築士, 不動産鑑定士, 防災を主体としたまち・人づくりに係る調査研究やコンサルティングに従事

■ Abstract

## **Fostering Community in Urban Central Areas through Disaster Preparedness Initiatives**

**Akira Hayakawa**

**Tsutomu Kumakura**

In urban centers, where population, traffic, and infrastructure are highly concentrated, disasters tend to become more complex and affect a wider area. For this reason, it is essential to foster disaster preparedness awareness in everyday life and establish systems that enable rapid information sharing and coordinated action in the event of a disaster. While local communities that support mutual aid are particularly important, they face the challenge of weak social ties that hinder their effectiveness. Against this backdrop, area management initiatives are gaining attention as a key driver for fostering relationships

among people through disaster preparedness. It connects spaces, people, and information to create opportunities for relationship-building. Furthermore, virtual communities such as social media excel at information sharing and establish a complementary relationship with local communities. By combining these two approaches, a phase-free mutual aid framework is established that bridges the gap between normal times and times of disaster. This paper examines case studies regarding the utilization of local and virtual communities and institutional trends, demonstrating the need to view disaster preparedness and community building within a common framework. By maintaining daily interactions and collaborative structures in a state where they can be used even in times of disaster, it becomes possible to realize effective mutual aid even in urban central areas.