

防災における小学校圏域の活用に関する一考察

著者	忍 正人, 小山 歩美
抄録	災害時には地域にすでに存在している問題が顕在化され、災害発生前の段階としては地域の多様な問題を地域住民が主体となり相互の助け合いによって解決していくためのネットワーク構築が必要とされている。しかしながら、ネットワークの構築やまちづくりが防災に与える影響についての論文が多くある中、その促進要因として圏域の設定の有効性は明らかにされていない。そこで、本論では、防災の重要性、防災意識の高まり、さらに、災害弱者の視点から述べ、地域をいくつかの圏域に分けて支援していく手法として、現在展開されている日常生活圏域について明らかにし、中学校区での日常生活圏域の限界からより細分化された小学校区の活用について、制度面や実際の地域の取り組み等からその有用性について明らかにした。
雑誌名	名寄市立大学社会福祉学科研究紀要
巻	5
ページ	9-23
発行年	2016-03-31
出版者	名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科
ISSN	21869669
書誌レコードID	AA12592911
論文ID (NAID)	110010038823
URL	http://id.nii.ac.jp/1088/00001618/

研究ノート

防災における小学校圏域の活用に関する一考察

A consideration about effective utilization of elementary school area
in disaster prevention

忍 正人 ・ 小山 歩美

名寄市立大学社会福祉学科

「研究紀要」第5号 抜刷

【2016年4月】

防災における小学校圏域の活用に関する一考察

A consideration about effective utilization of elementary school area in disaster prevention

忍 正人

名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科 准教授

小山 歩美

名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科

【要約】 災害時には地域にすでに存在している問題が顕在化され、災害発生前の段階としては地域の多様な問題を地域住民が主体となり相互の助け合いによって解決していくためのネットワーク構築が必要とされている。しかしながら、ネットワークの構築やまちづくりが防災に与える影響についての論文が多くある中、その促進要因として圏域の設定の有効性は明らかにされていない。そこで、本論では、防災の重要性、防災意識の高まり、さらに、災害弱者の視点から述べ、地域をいくつかの圏域に分けて支援していく手法として、現在展開されている日常生活圏域について明らかにし、中学校区での日常生活圏域の限界からより細分化された小学校区の活用について、制度面や実際の地域の取り組み等からその有効性について明らかにした。

Keywords 小学校圏域 日常生活圏域 防災 互助 地域福祉

はじめに

平成 23 年の東日本大震災の発生に続き、日本各地で災害は毎年のように発生しているため、都道府県のみならず、市町村でも、今後発生しうる災害に対する備えや防災への意識の高まりがみられている。

特に昨今では、災害時の公助の限界から自助・互助の重要性が見直されており、災害時の弱者を救う日常的なつながりの再構築が地域課題の一つとされている。近年発生している災害から災害時の弱者について立木(2014年)は、『脆弱性の意味について考えてみる。例えば「障害者や高齢者＝災害弱者」なのだろうか。答えは「否」である。人は高齢や障害のために「弱者」となるのではなく、いざという時に周囲側の支援と結びつかない結果として脆弱となるからである。つまり脆弱性は関係性の概念であり、「高齢や障害がある」という個人の側の要因以上に、「いざという時に助けにかけつけてくれる人がいるかどうか」という周囲の環境の応答性や関係性が、災害脆弱性を決める』¹としており、誰しもが弱者となりうるリスクを持っていることを明らかにしている。さらに、峯本(2014年)は地域における日常的なネットワークの構築について、「日常生活および平時のサポート体制や災害時の体制は、行政、専門機関、事業者、住民団体・組織、近隣住民による相互の助け合いが不可欠だということである。このネットワークは自然発生的にできる場合と、他からの働きかけ、あるいは意図的に形成されるものとある。いずれにしても地域社会のネットワーク形成はプライバシーの課題を考慮しつつ、互いに助け合い、支えあうことが求められており、その機能と活用はこれからのまちづくりにおいてもますます必要とされる」²としている。

以上のことから、災害時には地域にすでに存在している問題が顕在化され、災害発生前の段階としては地域の多様な問題を地域住民が主体となり相互の助け合いによって解決していくためのネットワーク構築が必要とされており、それらは今後のまちづくりにおいて重要な役割を担っていることが明らかとなっている。

これらの課題を解決するためには、地域福祉を推進していくことが重要である。そのために厚生労働省の「これからの地域福祉の在り方に関する研究会報告書」では、地域福祉を推進するためには、適切な圏域を単位としていることが条件として挙げられている。しかしながら、ネットワークの構築やまちづくりが防災に与える影響についての論文が多くある中、その促進要因として圏域の設定の有効性は明らかにされていない。

昨今圏域としてよく使われるのは、おおむね 30 分以内の中学校区を範囲とした「日常生活圏域」であるが、本論文では、制度面、各自治体で実際に行われている「小学校圏域」の実践例を基に今後、防災を踏まえたまちづくりを行っていく上で「小学校圏域」を用いることの有効性について、明らかにしていくことを目的とする。

1. 防災意識の高まりと防災に必要なこと

(1) 防災意識の高まり

日本は災害の発生する割合が非常に高い国であり、阪神・淡路大震災や、新潟中越沖地震、東日本大震災といった地震災害に加えて、温暖化や気候変動の影響から広島土砂災害のような洪水、土砂崩れといった災害も発生しており、それらは年を追うごとに増加の傾向にある。

こうしたことから、今後発生しうる災害に対して過去の教訓を生かそうと、災害への備えや防災への意識の高まりがみられている。内閣府による「防災に関してとった措置の概況 平成 26 年度の防災に関する計画」では、行政機関による支援の「公助」、自分自身の命や身の安全を守る「自助」、地域コミュニティでの相互の助け合い等の「互助」に焦点を当て、地域防災力の強化の方向性について述べられている。特に、東日本大震災のような大規模広域災害時においては、地震や津波によって、市町村長が亡くなったり、多くの市町村職員が被災する等本来被災者を支援すべき行政自体が被災してしまい、行政機能の麻痺が生じたことによる「公助の限界」が課題とされており、自助、互助の必要性が明らかとなっている。

また、「地域コミュニティにおける共助による防災活動に関する意識調査」によれば、地域の防災活動の活性化のために必要なものとして、互助³の要素の中でも「人・組織」が重要であると答えた割合が一番高くなっているという結果から、国民は地域コミュニティにおける防災においては「人・組織」がしっかりしていることが必要だと考えていることがわかる⁴。

以上のことから、多くの災害の発生によって国民の防災に対する意識が高まったことと、互助の必要性に対する認識の変化が生じていることが明らかとなっている。

(2) 防災は社会脆弱性を見直し

防災を実施するには、社会の脆弱性を見直しが必要であり、特に災害時に弱者となりうる人々の把握は最も重要なことの一つであるといえる。災害時の弱者には、高齢者や障害者といった要援護者と呼ばれる人々と、地域社会におけるつながりのなさから災害時に弱者となってしまう人々とがある。

内閣府によると、東日本大震災における被害状況⁵は平成 25 (2013) 年 3 月 11 日までに 15,812 人にのぼり、検視等を終えて年齢が判明している 15,681 人のうち 60 歳以上の高齢者は 10,360 人となっており、全体の 66.1%を占めていることが明らかになっている。また、震災関連死⁶の死者数は、平成 25 (2013) 年 3 月 31 日時点で 2,688 人にのぼり、このうち 66 歳以上が 2,396 人と全体の 89.1%を占めている。さらに、障がい者に関しては、平成 24 (2012) 年 3 月 29 日に初の行政調査として宮城県当局から「東日本大震災に伴う被害状況等について」⁷が発表された。これによると、宮城県沿岸部の大震災による死亡率は、総人口比で 0.8%、障害者手帳所持者比で 3.5%となっており、死亡率を総人口と障害者手帳所持者で比較すると、約 4.3 倍と障がい者の死亡率が高くなっていることがわかる。

こうした調査から、東日本大震災において、いざという時に一人では避難することができないといった社会的に脆弱性の高いいわゆる要援護者と呼ばれる人々の多くが被害にあっているといえる。また、一人では避難することができないという点から考えると、幼児や児童も災害対応への理解や判断が不十分であることから弱者であると考えられ、そういった人々への支援が防災対策を行う上で非常に重要であるといえる。

一方で、全ての高齢者や障がい者、幼児、児童が脆弱性の高い「弱者」であるかという一概にはそうとは言えない。そうした人々を弱者とするのも、やはり社会的に構築される環境であり、いざという時に助けてくれる人がいるといった周囲との関係性や相互作用

の有無が大きく影響してくると考えられる。実際に、2005年から一人での避難が難しい要援護者に対して、近隣の住民から支援者を募って避難を支援する防災ネットワーク作りを進めていた宮城県石巻市八幡町では、地域の要援護者リストに載った17名のほぼ半数が地域の防災ネットワークの活用により救われたという例がある⁸。このように、災害時に特化したネットワーク作りはもちろんのこと、日常的なつながりを構築することが、災害時の弱者を生み出さない環境を整備する上で大変重要であり、それが防災へとつながっていくと考えられる。

つまり、災害は地震や津波が発生すること自体を指しているのではなく、そうした事象により人やその生活に被害が生じる状況のことであり、社会の脆弱性と呼ばれる被害の受けやすさが大きく関係しているため、社会的に構築されるものであるといえる。災害時は平常時の問題が顕在化しやすいことから、それらを改善していくために、建築物の耐震化や高台への住宅建設などといったハード面でのまちづくりにのみ目が行きがちであるが、その一方で、地域社会におけるコミュニティの形成・強化といったソフト面での防災対策を考えていかなければならない。

こうした社会の脆弱性を見直していく上で、災害時に弱者となりうる人々の把握は最も重要なことの一つであるといえる。災害時の弱者には、高齢者や障害者といった要援護者と呼ばれる人々と、地域社会におけるつながりのなさから災害時に弱者となってしまう人々とがあるが、要援護者の全てが弱者となるわけではなく、前段でも述べたとおり、いざという時に助けてくれる人がいるといった環境が大きく影響していることから、災害時には日常的にあるつながりが非常に重要となる。これらに対しては、防災ネットワークづくりはもちろんのこと、日常的なつながりを構築することで災害時の弱者を生み出さない環境を整備することができると考えられ、それが防災へとつながっていくといえる。

2. 日常生活圏域について

(1) 日常生活圏域の定義とその有効性

2005年の介護保険制度改正により、住み慣れた地域で、地域の特性に応じて多様で柔軟なサービス提供が可能となるような新たなサービス体系である「地域密着型サービス」が創設され、その整備手法として日常生活圏域の設定が義務付けられている。日常生活圏域の設定は、地域密着型サービスの中でも、地域住民の在宅生活を支えるための小規模多機能型居宅介護や夜間対応型訪問介護といった迅速な対応が求められることになるサービスの提供に合わせて、より身近な範囲でサービスを受けることのできる環境を整えるということを目的としており、その定義は「地域における公的介護施設等の計画的な整備等の促進に関する法律」の第4条において、「市町村が、その住民が日常生活を営んでいる地域として、地理的条件、人口、交通状況その他の社会的条件、介護保険等対象サービスを提供するための施設の整備の状況その他の条件を総合的に勘案して定める区域」と規定されている。

さらに、2008年の地域包括ケア研究会報告書によると、「地域包括ケアシステム」は、ニーズに応じた住居が提供されることを基本とした上で、生活上の安全安心健康を確保するために、医療や介護のみならず、福祉サービスを含めた様々な生活支援サービスが日常生活の場で適切に提供できるような地域での体制と定義している。ここでは圏域の設定に

関して、人口1万人程度の中学校区を単位として想定しており、おおむね30分以内と考えられている。地域密着型サービスはこの地域包括ケアシステムの中の社会資源の一つであるといえるため、日常生活圏域の具体的な基準に関しては地域包括ケアシステムの圏域設定と重複しているといえる。

また、圏域の設定に関しては、厚生労働省の「これからの地域福祉の在り方に関する研究会報告書」によると、地域福祉を推進するために必要な条件として、適切な圏域を単位としていることが挙げられている。さらに、その整備方策として、1つ目に地域の生活課題を発見するためには、お互いの顔の見える環境づくりが必要であること。2つ目に住民の地域福祉活動が活発に行われている地域を見ると、市町村の中で重層的に圏域を設定していること。3つ目に身近な圏域で発見された地域の生活課題がより広い圏域で共有、対応の検討を通して新たな活動の開発につながること⁹が考えられており、地域密着型サービスの整備手法としてのみ日常生活圏域の考え方をを用いるのではなく、地域福祉の向上という広い観点においてこの圏域を活用していくことが有効であるといえる。

(2) 日常生活圏域設定の現状と課題

日常生活圏域設定の実態としては、2006年に全市区町村を対象に行われた日常生活圏域の設定に関するアンケート調査¹⁰によると、圏域設定数では「1圏域」が半数以上で最も多い54.1%となっており、次いで「3圏域」が10.0%、「2圏域」が8.0パーセントとなっている。また、圏域を複数設定している自治体は全体の半数以下の45.9パーセントであり、最大圏域数は76圏域、「21圏域以上」が1.3%と設定圏域数にばらつきがみられる。圏域の規模については、全自治体の圏域を集計した「全圏域」では1位が「市区町村全域」で547自治体。2位が「中学校区」で316自治体、3位が「旧市町村区」で243自治体となっている。一方、複数圏域を設定している自治体のみを集計した「複数圏域」では、1位が「旧市町村」で230自治体、2位が「中学校区」で205自治体、3位が「行政区」で95自治体となっている。圏域設定数では1圏域が最も多く、圏域規模では市区町村全域を圏域として設定している自治体が多いことから、本来自治体内の細分化を図るための日常生活圏域が単数設定にとどまっているという実態がうかがえる。また、単数設定の自治体では圏域設定の段階での意見や問題点が多く、「人口、面積、高齢者人口が小規模である自治体にとって複数の圏域設定はなじまない」、「地理的条件等から、公平なサービスを提供するような生活圏域の設定はできない」というような意見があげられる一方で、複数圏域を設定している自治体では、圏域設定後実際に圏域を用いた整備を進めていく段階での意見や問題点が多いという特徴がある。さらに、日常生活圏域の設定に関して、「意義が見いだせない」、「効果が見られない」等の否定的な意見も多いという現状がある。日常生活圏域の設定は、各自治体の特性を踏まえたうえで検討されるものであり、すべての自治体において細かく圏域を設定することが有効であるとは言い切れない。しかし、日常生活圏域をサービス提供の整備技法と言った狭義の意味でのみ捉えるのではなく、つながりの希薄化が叫ばれている地域において、細分化された範囲内を設定することで、それらを取り戻していく一つのきっかけとなりえるのといった広義の意味で捉えるべきであると考えられる。日常生活圏域を設定する意義が見いだせないという意見は、あくまでも日常生活圏域というものを狭義の意味で捉えてしまっていることから発生するものであり、広義の意味で捉

えていくことが必要であり、地域特性を踏まえ適切な圏域を設定することは、繰り返しになるが、つながりの再構築や地域の活性化にもつながると考えられるため、広く日常生活圏域を活用していくことが今後の地域福祉の推進において求められるといえる。

3. 小学校区での圏域の設定と活用

つながりの再構築や地域の活性化を促進する際に、より細分化された圏域の設定規模として小学校区があげられる。そこで、長野県の松本市で実施されている地域づくりセンターを小学校区ごとに設置し、地域支援を行っている例と公民館制度や現在の民生委員制度の前身である方面委員制度における小学校区の活用の二つの視点から住民のつながりを生かした取り組みを行う際に小学校区を活用することの意義について述べる。

(1) 小学校圏域での地域づくり

日常生活圏域は、人口1万人程度の中学校区を単位として想定しており、おおむね30分以内と考えられているということは、2で述べた通りである。しかし、面積や人口だけではなくその地域の特性や住民の生活形態、地域づくりの単位等を踏まえた圏域の設定が求められており、すべての市町村で中学校圏域での設定を行うことが正しいというわけではない。以下では圏域の設定規模として小学校区を取り上げ、実際におおよそ小学校区での地域づくりを行っている長野県松本市の実践について述べていくこととする。

松本市は長野県西部の中信地方に位置しており、平成26年10月1日現在で人口242,436人、高齢化率26.0%となっている。松本市では地域づくりの基本理念として、「お互い様の精神を基本としながら、市民による地域課題の共有と、地域づくりへの主体的な参加を図り、もって公共の福祉を推進すること」とし、「日常生活圏である地区を単位として、既存の自治の仕組みを生かし、町会と市との協働を基本としながら進めること」、また、「市民活動団体、大学等との連携を図りながら、各地区の課題解決に取り組むこと」というような、住民の主体性と住民にとって馴染みのある圏域を意識した地域づくりを推進している¹¹。

圏域の設定に関しては、おおむね小学校区と一致している市内の行政区である35地区を組み合わせて11の圏域を日常生活圏域として設定し、8か所の地域包括支援センターを配置している¹²。さらに、市は2014年から全35地区に地域づくりセンターを開設し、各地区の地域づくりにおける最前線の拠点として住民主体の地域づくりを支援している。地域づくりセンター35カ所の内、四賀、安曇、奈川、梓川、波田の5地区は地域の窓口サービス機能を担っている支所内に設置されており、それ以外の30地区は、社会教育や生涯学習の推進、地域の絆づくりを役割としている地区公民館内に設置されている。地域づくりセンターはそれぞれ独立した機関である公民館、支所・出張所、地域福祉の拠点である「福祉ひろば」という機関と連携し、それぞれの4つの機能が一体となって支援を行っていくための体制を整えている。主な業務としては、住民による地域づくり活動の育成・支援、地域課題の把握、各種相談対応、地域内各種団体への支援等を行っている。

地域づくりの取り組み事例¹³として3カ所の事例を見ていくこととする。一つ目として市内で最も高齢化率が高く地区の人口が減少傾向にある入山辺地区では、「入山辺地区の将来ビジョンを考える会（こんな山辺にするじゃん会）」が結成されている。ここでは、住

んでみたい・訪ねてみたい地域を目指し、松本大学と連携した学習会を毎月開催し、もち米作りやそば粉作りなど休耕農地の有効活用や案内看板・マップ作り、ハナモモの植樹等の緑化活動といった活動を定期的に行っている。

二つ目として、新村地区では 66 人の有志によるボランティアグループを組織し、日常生活での外出の際に移動に困難を抱える高齢者への支援として「プチ送迎ボランティア」を週 2 回程度行っている。2014 年の時点で週平均 12 人の高齢者がこのボランティアを活用しており、その数は徐々に広がっていることから地域からの評価も高く、地域の中で高齢者を支えるための体制が整備されてきていることがうかがえる。

三つ目として、田川地区では若者やこどもが集うまちづくりを目指して、世代を超えたつながりを構築し、若者にふるさとへの愛着を持ってほしいという願いから、新成人へのお祝いの集いとして「集まれ！！未来人！」や、児童への入学祝の集いである「さあ、僕らの仲間になろう！」を企画・開催している。また、「青山様」や「ぼんぼん」といった伝統行事への取り組みも行っていることから、地域における顔の見える関係づくりや地域への帰属意識の向上等に影響を与え、地域づくりの手段として有効だとされている地域のお祭りや行事を通しての地域づくりが盛んに行われているといえる。

こうした活動に対する支援を地域づくりセンターは担っているが、その設置の背景には超少子高齢型人口減少社を乗り越えるための「地域づくり」の重要性がある。課題を抱える要援護者の増加が見込まれているなかで、見守りや災害時の助け合いなど、地域コミュニティの充実が求められており、地域や行政だけではなく様々な人や団体・機関の協働により、住民が相互に助け合い安心して暮らすことのできる持続可能なまちを創造するための基盤となるのが「地域づくりセンターを中心とした地域づくり」であるとしている。

つまり、松本市では地域づくりセンターを設置することによって、住民が住み慣れた地域で安心して暮らし続けることのできる地域づくりのために、地域にある様々な社会資源を住民の地域生活に適切につなぐことのできる環境を整備するだけではなく、住民の主体性を尊重するために、住民にとって身近に感じられる圏域というものを活用した地域づくりが行われているといえる。

圏域を意識した取り組みを行った利点としては、日常生活圏域として 11 圏域を設定したうえで、さらにおおむね小学校区といえるより細分化された 35 地区に地域づくりセンターを設置したことにより、各地区の課題の顕在化やそれに対する住民の意識の確認や共有が行いやすい環境が整備されたのではないかと考えられる。また、小学校区と行政区がおおむね一致しており、自分の住んでいる地区として住民が意識しやすい範囲を単位としたことや、町会の加入率¹⁴の高さを考慮し、既存の自治システムを活用できる圏域の設定を行ったことで、地域への帰属意識や住民同士のつながり意識の向上が促されたのではないかと考える。

以上の松本市の実践から、小学校区は子供の見守りや地区の行事といった活動を通して地域の中でも顔の見える関係性を作りやすい単位であり、地区ごとの課題をその地区の特性を活かしながら解決していくうえで住民同士が協力しやすい範囲であること、また、住民にとってより身近に感じることのできる圏域であり、すでにある住民同士のつながりを活用しやすいことから、住民の主体性を活かした地域づくりを行っていくうえでの範囲として非常に有効であると考えられる。

(2) 公民館制度と方面委員制度にみる小学校区の活用

小学校区が活用されている取り組みの一つに公民館制度がある。公民館は、住民同士が「つどう」「まなぶ」「むすぶ」ことを促し、人づくり・地域づくりを支援する場としての機能を果たしている¹⁵。その対象区域として、文部科学省が発表している「公民館の設置及び運営に関する基準」の第2条によれば、「公民館を設置する市(特別区を含む)町村は、公民館活動の効果を高めるため、人口密度、地形、交通条件、日常生活圏、社会教育関係団体の活動状況等を勘案して、当該市町村の区域内において、公民館の事業の主たる対象となる区域(第6条第2項において「対象区域」という。)を定めるものとする。」としている。さらに、「公民館設置及び運営に関する基準」の取扱いについては、公民館の事業の主たる対象となる区域を、一般的に市であれば中学校の通学区域、町村においては小学校の通学区域を考慮することが実態に即しているとしている。しかし、市であっても農村地帯については小学校の通学区域とし、市街地では人口密度や利用者数に応じて中学校の通学区域より狭い区域とするなど、他の諸条件を勘案し実情に即して定めることが望ましいとしており、これまでの公民館活動の実績から対象地区の面積は16平方キロメートル以内の場合に利用上の効率が最も高くなることが明らかになっている。

また、小学校区が圏域として活用されていた制度に、今日の民生委員制度の前身といえる「方面委員制度」がある。方面委員制度は、岡山県で1917年に創設された「済世顧問制度」を受けて、1918年10月に大阪府で創設された制度であり、管内をいくつかの方面(地域)に分け、それぞれの方面を担当する委員が地域での生活状況の調査や救済等といった生活困窮者に対する援護活動を行うというものであった。この方面委員制度においても方面委員が担当する区域は小学校通学区域とされており、住民の生活を捉える一つの単位として小学校区がこの当時から活用されていたことがうかがえる¹⁶。

このように、小学校区という圏域においては今日まで様々な制度が展開されて来ている。小学校区の形成に関しては、農村部の場合伝統的な村落共同体やその連合を基盤として歴史的に形成されてきたことが多く、また伝統的な地縁組織が強い都市においては、町内会の連合的機能が小学校区単位で組織されている場合もある¹⁷ことから、地域内でのかつてのつながりが基礎となって小学校区は形成されていることになる。つまり、多くの小学校区は元々住民同士のつながりが強い範囲であると同時に、その名残がある場合つながりを形成しやすい範囲であると考えられる。地域づくりや生活困窮者支援といった住民の実情把握が必要となる制度が小学校区において展開されてきたことを踏まえると、小学校区で住民のつながりを活かした取り組みを行うことは非常に意義があると考えられる。

これまで述べてきた様々な地域の小学校区を活用した取り組みでは、住民にとってより身近な範囲を用いることで、住民同士のつながりの再構築や地域に対する帰属意識の向上が図られ、それによって地域の主体としての意識が住民自身に芽生え、地域づくりの主体として地域の特性を生かした活動を展開していることが明らかとなった。また、こうした平常時の取り組みが災害時の被害縮小に大きく影響していることも前段までに述べたとおりである。

4. 小学校区を活用した災害対応

小学校区を活用した防災対策について広島市安佐南区伴地区と神戸市の事例から述べ、

防災における小学校区活用の効果について考察していく。これに加えて、防災対策の展開においては、ソフト面での対策が重要であるということと、それに伴って地域福祉の推進が求められ、とりわけ小学校区という圏域において住民の主体的な活動の活性化を図ることが望ましいといえることから、「防災のまちづくりを行っていくために、住民の主体的な活動の活性化を小学校区を用いて推進していくことについて」、自主防災組織から検証する。

(1) 広島市安佐南区伴地区

広島市北西部に位置する伴地区は、人口約 28,000 人であり、住民が居住する宅地の多くは地盤が弱く、急傾斜に面していることから土石流危険個所が非常に多いという特徴がある。

伴地区の防災活動は、阪神・淡路大震災がきっかけとなっており、平成 7 年 9 月に伴地区 4 小学校区の 22 町内会を連合化し、地域全体での協力連絡体制を図るため、各小学校区の生活避難場所運営マニュアルが作成された。また、避難経路や古い家屋、災害時要援護者宅、公共建物等を記載した防災マップを作成、各世帯へ配布し災害時の備えを行っていた。しかし、住民間には漠然とした危機感があったものの、組織的な防災活動には結びつかないという現状があった。その中で発生したのが 6・29 豪雨災害である。平成 11 年 6 月 29 日の豪雨により、死者 2 名が発生したことで、住民の危機意識が高まったことから、この災害を契機に伴地区において防災活動が活発となったといえる。

具体的な防災活動としては、平成 11 年と 14 年に発生した災害の被害状況を調査し区役所・消防署へ報告したものを基に、平成 12 年から生活避難場所運営マニュアル及び防災マップの検証訓練を各学区持ち回りで毎年実施している。特に、夜間の宿泊は、避難、炊き出し等を毎年 500 人以上の規模で実施し、自主防災会保有の発電機、無線機、投光器等を活用し実践的な訓練をしている。また、毎年他都市から自主防災組織について研修受講生の受け入れや、依頼による出前研修にも応じるなど、地域外の自主防災組織への研修にも力を入れている¹⁸。

こうした活動の成果から、実際に平成 17 年の台風 14 号の到来時に雨量が 270 mm に達した際には、地区内の危険個所の見回りを小学校区ごとの各自主防災会の役員を中心に実施し、避難勧告発令時には自主防災会が各世帯へ呼びかけを行うと同時に、2 か所の避難所開設受付、連絡等の活動を行った。避難場所では 60 名以上の避難者を受け入れ、避難場所運営マニュアルに基づいた運営が行われるなど、日ごろの訓練の成果が発揮されることとなった。¹⁹

以上のことから、伴地区が小学校区ごとに自主防災組織を設置し、定期的な防災訓練や災害に対する危機意識の共有を行ったことは、結果として災害発生時の迅速な対応に繋がったと考えられる。また、伴地区には 4 小学校区、22 町内会が存在しているが、町内会という小さい集団を小学校区という圏域を活用し連合化したことで、それぞれの町内会の特性や関係性を共有する大きな集団が形成された。そこから小学校区ごとの自主防災会の役員を中心として防災対策が行われ、避難訓練や実際の災害時には各役員の機能を促進しつつ、それらを取りまとめる存在として、小学校区という圏域が活用されたことから、伴地区の事例においては、災害対応における小学校区の活用が有効であるといえることができる。

(2) 兵庫県神戸市²⁰

神戸市では、阪神淡路大震災の教訓を生かして結成された「防災福祉コミュニティ²¹」の活動が市内の小中学校区と同じである 191 地区で展開されている。

震災前の神戸市においても自主防災推進事業としておおむね小学校単位である市内 166 地区で「自主防災推進協議会」が結成されていた。しかし、この協議会では災害に対する啓発活動が主に行われていたため、実際の災害発生時には初期消火や救出、避難誘導等の災害活動が組織的に機能しない地域があった。そこで震災の教訓を基に平成 7 年から防災福祉コミュニティ事業をモデル事業として開始し、平成 20 年には市内全域の 191 地区でこのコミュニティが結成されている。

小中学校区を単位としている背景には、地域福祉センターを活動拠点として福祉活動を中心に行っている「ふれあいのまちづくり協議会」がある。この協議会の結成単位が概ね小学校単位となっていることから、協議会との連携や融合した活動ができるよう防災福祉コミュニティの結成単位も小学校単位としている。また、全国的に町内会を母体とした自主防災組織が多い中、小中学校区を単位とする利点としては、防災拠点である小学校を活用するからこそ大規模な防災訓練が可能であり、住民の防災意識の向上を図りやすく、避難所運営についても一つの地域としてまとまった活動ができるということが挙げられる。

さらに、地域での取り組みの中で、各地区で年一回の総合訓練や、自治会単位のブロック訓練の実施、市民防災リーダー研修によるリーダーの育成等を行っており、神戸市消防局によれば地域における防災訓練等も平成 18 年度の 543 回に対して、平成 24 年度は 896 回と約 1.7 倍に増加しており、一定の活性化が図られ地域の防災力の向上が見られていることが明らかとなっている。

また、各地区では小学校との連携によって「消火器的あてゲーム」や「毛布を使った搬送体験」を行い、子どもたちに災害に対処する技術や災害時の身の守り方を身に着ける機会を設けている。こうした防災教育は市内の約 80% の地区で実施されており、子どもたちに災害の教訓を伝えるだけでなく、その保護者などの幅広い世代の人々の参加によって地域の活性化にもつながっていると見える。このように、防災訓練や防災教育を小中学校区で行うということは豊富な人材を育成し、災害時に対応できるリーダーが複数存在する状態を維持できるという点においても有効であると考えられる。

以上のように神戸市では震災の教訓を生かし、防災福祉コミュニティを小中学校区ごとに結成する「神戸方式」ともいわれる防災対策を行っている。もともと地域で福祉活動を行っていた「ふれあいまちづくり協議会」との連携や地域の子どもたちを巻き込んだ防災対策は、災害時の対応だけでなく、日常的な住民同士のつながりの構築に影響を与えており、それらの取り組みが小中学校区という単位で行われている点に神戸市の特徴がある。小学校を活用した大規模な防災訓練や、一つのまとまりのある地域として地域住民の主体性を尊重した取り組みを行うことができるだけでなく、次世代を担う子どもたちの育成やそれを通しての地域の活性化が促されることになる。いざという時に助け合える関係性の構築が災害時には求められるということから、神戸市のように防災と福祉が一体となった取り組みを小中学校区という単位で行うことには非常に意義があると考えられる。

(3) 小学校区を基盤とした自主防災組織の活動

自主防災組織とは、災害対策基本法の第5条第2項において、「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」と定義されており、市町村はその充実に努めなければならないとしている。また、消防庁の「自主防災組織の手引き」では、『「自分たちの地域は自分たちで守る」という自覚、連帯感に基づき、自主的に結成する組織であり、災害による被害を予防し、軽減するための活動を行う組織である』としている。

阪神淡路大震災が発生した平成5年の時点では、自主防災組織の組織数は70,639で、その活動カバー率²²は43.8%であったが、平成25年において組織数は153,600で、活動カバー率は77.9%²³まで向上しており、防災に対する認識の変化がこの数値からも読み取れる。

この自主防災組織に求められるのは、住民主体の組織の結成・運営であり、画一的ではない活動である。今後発生することが予想される災害や、その土地の特性、人口の規模等を踏まえたうえで、画一的ではなくその地域の実情に沿った活動を行うことが自主防災組織の発展に繋がり、その活動は「互助」の中核をなすものになる。そのため、地域で生活を共にしている住民が主体となり適切な規模での結成・運営がなされていくことが望ましいのである。

一般的な自主防災組織の規模として、一つ目に、この組織の役割の面から「住民が連帯感を保ち、地域の防災活動を効果的に行える程度の規模であること」と考えられており、目的に向かって自主防災活動を効果的に行うことのできる規模が想定されている。二つ目に、「地理的状況、生活環境からみて、住民の日常生活上の範囲として一体性を有する規模であること」が挙げられている。「住民にとってなじみのある範囲」、「身近に感じられる圏域」の設定が住民の主体形成や活動の活性化といった部分に影響を与えるということは、3で述べた小学校区での取り組み事例からも考察した。このことから、地域の住民が一体性を持って活動できる範囲を規模とすることはその活動の活性化を狙う上で非常に有効であると考えられる。また、「一体性を有する規模」を意識することは、同じ地域で生活を共にしていることが必ずしもそこでの近所付き合いといった関係性の構築につながるわけではないという現状からも推進されるべきことであるといえる。自主防災組織の結成によって新たな関係性が生まれ、地域のコミュニティとしての機能を果たすことができれば、防災が生活の中の一部となることも可能であると考えられる。いざという時の迅速な対応が可能となれば、その地域において住民がより安心して暮らしていくことができるだろう。

以上のように、住民同士が連帯感と生活との一体性を持って活動を行うことのできる規模を自主防災組織の結成規模として想定するならば、「住民にとってなじみのある範囲」であり住民の互助を意識した多くの制度や実践で取り入れられ「つながりを形成しやすい」とされる小学校区を活用することが望ましいと考える。

しかし、防災に対する関心の高まりから自主防災組織の組織数とその活動カバー率が増加している一方で、この自主防災組織が結成だけにとどまらずその機能を果たしているかというところではない。形式的に構成されているだけの組織が多いというのも現状である。

神戸市における「防災福祉コミュニティ」も自主防災組織の一つであるといえるが、新旧住民の混在している地域によってはその認知度が低く防災訓練等の実施に際しても中高層住宅の若年層の参加者が集わないといった参加者の高齢化が問題視されている。そしてこうした問題は神戸市だけのものではなく、夫婦共働き世帯の増加や高齢化に伴い多くの地域で地域全体での防災というものが難しい状況となっている。

また、神奈川県川崎市の自主防災組織においては、世帯数の多い組織では活動の実施率が高い反面、活動に対する住民の参加率は低く、世帯数の少ない組織では活動の参加率は高いが、世帯数の少なさから防災資源が減り、活動の実施率が低くなるというジレンマが生じている。自主防災組織が「地域住民が一体となって活動できる範囲」をその規模とするには、その組織の運営のための物的・経済的・人的資源を確保するためにも重要であるということがこの川崎市の事例からもうかがえる。

以上のことから、今後の自主防災組織の活性化のために、若年層の防災活動への参加促進と、実施率・参加率をともに向上させるための適切な組織環境の整備を進めることが必要であると考えられる。

これらを促進するための組織の整備規模として、小学校圏域を用いることは前段まで述べてきたように、つながりを形成しやすい規模であることや、小学校が防災活動の拠点としての役割を果たし地域との連携を密にすることで児童に対して小さいころからの地域に根差した防災教育が可能となること、またその児童の親世代である若年層の住民の防災活動への参加が期待できるという点においても有効であるといえる。

実際の自主防災組織の結成規模からみても、平成22年4月1日現在では、全国平均で一組織あたりおよそ278世帯²⁴であり、主に町内会を単位として基準とする場合が多くみられるが、地域によっては、大規模な地域を基礎として自主防災組織を設立し、それをいくつかの地区に分けて編成を行う所や、町内会単位の組織を連合して、小学校区程度の規模で連合組織を構成している地域もある。町内会単位といった小規模な組織を小学校区で連合し防災活動を行うことで、その活動の実施率・参加率ともに高い水準を保つための環境整備が可能となるだけでなく、地域ぐるみの取り組みとして若年層の参加促進や各組織の活動のマンネリ化の防止等に影響を与え自主防災組織活動の活性化につながると考えられる。

5. まとめ

1～4において、防災の重要性、防災意識の高まり、さらに、災害弱者の視点から述べ、地域をいくつかの圏域に分けて支援していく手法として、現在展開されている日常生活圏域について明らかにし、中学校区での日常生活圏域の限界からより細分化された小学校区の活用について、制度面や実際の地域の取り組み等からその有効性について明らかにした。以上のことを踏まえたうえで以下では防災対策における圏域の設定について改めて整理していくこととする。

まず、災害時には平常時の社会の中で生じている問題が顕在化することから、ハード面での防災のほかにソフト面での防災対策を考えていかなければならない。ここで、災害時に弱者となる人々にはいわゆる要援護者と呼ばれる高齢者や障害者等のほかにも、日常的なつながりのなさからいざという時に助け合える関係性を持っていない人々がおり、ソ

フト面での防災対策においては地域の住民同士のつながりの構築といった地域福祉を推進するための要素が関係してくると考えられる。

一方で、つながりの希薄化が問題とされており、住民同士の交流の機会の減少や昔ながらの関係性が途絶えてしまっている地域も少なくないことから、意図的に再構築を図っていく必要がある。そこで現在の日本において住民の関心度も非常に高くなっている防災に着目し、地域住民の関係の再構築を図ることは非常に意義があると考えられる。

住民の防災活動を地域に根差したものにするためには、住民同士の関係性の構築や主体形成が求められ、それらの活性化を図ることがよりよい地域づくりに関係してくるといえる。したがって、防災を一つのきっかけとして住民同士のつながりを再構築することが可能であり、防災活動が地域福祉推進の手段として用いられることもあると考えられる。

また、地域福祉の推進に必要な条件として適切な圏域を単位としていることが挙げられている。地域課題発見のための顔の見える環境作りや発見された課題の共有による新たな活動の開発は、適切な圏域を用いることによってより促進される。これらのことから、防災活動を通して地域福祉の推進が図られるとするならば、防災において圏域を活用していくことは非常に意義があると言える。

次に、防災にふさわしい圏域の設定に関して小学校区を取り上げてきた。現在展開されている地域包括ケアシステムの整備手法として「おおむね中学校区」が用いられているように、学校区を用いることは在学中の子どもたちだけではなく、多くの住民がかつて通っており地域の中でも身近な機関だからこそ地域ぐるみの活動が可能であるという利点がある。しかし防災においては中学校区よりも住民にとって身近である小学校区がより適切な圏域であると筆者は考える。

その理由として、小学校という機関が災害時の避難所としての設備を持っており、地域の防災対策の拠点となりえることはもちろん、様々な地域の実践から、小学校区はその成り立ちからもともとつながりを形成しやすく顔の見える関係性を作りやすいという点や、地域課題を解決していく上で住民同士が意識の共有を行いやすい範囲であるということ、また、なによりも住民にとって身近に感じられ、様々な活動を行う上で一体性を保つことのできる範囲であることが挙げられる。さらに、地域の課題に対して住民自身が主体性を持った活動が期待できる点も小学校区活用の利点であるといえる。

以上のことから、防災対策において圏域を活用することの利点は多く、とりわけ小学校区を単位として用いることについては、過去の震災で被災した兵庫県神戸市における神戸方式に始まり、その立地的条件から今後災害が発生するリスクが高いと予想される地域の多くで小学校区が活用されているという実態からも、防災において小学校区を用いることは非常に有効であると考えられる。

参考文献

- 藤原秀俊 (2013) 「地域包括ケアシステム～医師会と医師の役割～」北海道医報第 1137 号
- 合津千香 (2012) 「自治体内分権下の地域福祉推進組織のあり方」松本短期大学研究紀要 pp3-13
- 合津千香 (2011) 「住民による小地域福祉活動を地域自治—松本市笹賀地区の活動をとおして—」松本短期大学研究紀要 pp9-18
- 編集委員会 塩崎賢明・西川榮一・出口俊一編 (2009 年) 「世界と日本の震災復興ガイド」兵庫県震災復興研究センター pp10
- NHK 教育テレビハートネット TV、2012 年 9 月 11 日放送

内閣府 防災に関してとった措置の概況 平成 26 年度の防災に関する計画「特集 共助による地域防災力の強化～地区防災計画制度の施行を受けて～」
大阪府民生委員児童委員協議会連合会 「民生委員のあゆみ民生委員の発祥」
<http://www.osakafusyakyō.or.jp/minkyō/ayumi/01.html> (2015 年 6 月 22 日取得)
勝部麗子 (2011)「豊中市社協の CSW 展開による共生の創出—ぐんま大会学会シンポジウムから」日本福祉教育・ボランティア学習学会研究紀要 (17) pp60-65
太田雄士、大西一嘉 (2013)「神戸市内の防災福祉コミュニティにおける災害時要援護者避難支援に関する研究」日本建築学会近畿支部研究発表会 pp517-520
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—」商経学業第 59 巻第 2 号
社会福祉法人 全国社会福祉協議会「社会福祉協議会とは」(2015 年 10 月 12 日取得)
丹下正己 (2013)「住民主体の地域福祉活動と福祉のネットワーク推進で解決する仕組みを探る」月刊福祉 特集「社協・生活支援活動強化方針を読む—今、社会福祉協議会は何をすべきか」
峯本佳世子 (2013)「災害福祉政策と地域コミュニティの課題—防災対策と福祉対策の交錯—」甲子園短期大学紀要 (31) pp45-53
山崎安則 (2012)「社協新時代における地域再生と小地域福祉活動への期待—太宰府市の地域福祉を展望する—」筑紫女学園大学・筑紫女学園大学短期大学部紀要 (7) pp155-166

引用文献・注

- 1 立木茂雄 (2014)「論文Ⅱ 災害ソーシャルワークとは何か」月刊福祉 特集 10 自然と生きる - 自然災害に備えるために pp33-38
- 2 峯本佳世子 (2014)「地域包括支援センターを基盤とした地域ネットワークによる減災活動の可能性 - 高齢者見守り支援事業の調査から」 pp30
- 3 下記引用文献においては、互助ではなく、共助の記述であるが、共助は介護保険、社会保険等の助け合いを意味しており、ここでは、住民の助け合いの意味で使用しているため互助と記述を変更した。
- 4 内閣府 防災に関してとった措置の概況 平成 26 年度の防災に関する計画「特集 共助による地域防災力の強化～地区防災計画制度の施行を受けて～」 pp10
- 5 内閣府「平成 25 年度版 高齢社会白書」(7) 東日本大震災における高齢者の被害状況
http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2013/zenbun/s1_2_6_07.html
- 6 震災関連死の死者とは、「東日本大震災による負傷の悪化等により亡くなられた方で、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、当該災害弔慰金の支給対象となった方」と定義。
- 7 藤井克徳 (2012)「東日本大震災と被災障害者～高い死亡率の背景に何が～JDF による支援活動の中間まとめと提言 (未定稿)」災害時要援護者の避難支援に関する検討会 (第 2 回)
- 8 立木茂雄 (2013)「高齢者、障害者と東日本大震災」公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 HOT コラム
<http://www.hemri21.jp/columns/columns038.html>
- 9 大阪府民生委員児童委員協議会連合会「民生委員のあゆみ」
<http://www.osakafusyakyō.or.jp/minkyō/ayumi/01.html>
- 10 大高牧子、奥山純子、中山徹 (2007 年)「第 3 期介護保険事業計画における日常生活圏域の設定—日常生活圏域と地域包括支援センターに関する研究 その 1—」日本建築学会近畿支部研究報告集、pp609-612
- 11 松本市公式ホームページ「くるくるねっとまつもと」
<https://www.city.matsumoto.nagano.jp/kurasi/tiiki/tiikidukuri/index.html>
- 12 合津千香 (2010)「地方都市における地域福祉活動の圏域」松本短期大学研究紀要 (19) pp17
- 13 広報まつもと 2014 年 4 月号
- 14 平成 24 年 4 月 1 日現在で市内には 493 の町会があり、町会加入率は 81.51%となっている。(松本市生涯学習課・中央公民館 松本市公民館の概要&公民館を取り巻く動き)
- 15 文部科学省「公民館」パンフレット pp 3
- 16
- 17 神田嘉延・植村秀人「校区公民館とコミュニティの形成—鹿児島市の事例を中心に—」鹿児島大学教育学部教育実践研究紀要 15 2005 年 11 月 28 日 pp95
- 18 内閣府 防災情報のページ「地域コミュニティの力を活用した風水害対策の活動事例」
http://www.bousai.go.jp/fusuigai/sonota/suigai_com/suigai_com_11.html (2015 年 7 月 12 日取得)
- 19 内閣府 防災情報のページ「地域コミュニティの力を活用した風水害対策の活動事例」
http://www.bousai.go.jp/fusuigai/sonota/suigai_com/suigai_com_11.html (2015 年 7 月 12 日取得)
- 20 神戸市消防局「災害時に組織的な活動ができる自主防災組織へ～阪神・淡路大震災 20 年へむけて～」2014 年 3 月

²¹防災福祉コミュニティは、地域の自治会や婦人会、老人クラブ、民生児童委員、青少年育成協議会、PTA、消防団、地域の事業所などで組織され、地域の防災活動や福祉活動の連携を通じて、ご近所での助け合いの精神や顔の見える関係を醸成し、いざという時にも活動できる組織作りを目指している。

²²「活動カバー率」とは、自主防災組織がその活動範囲としている地域の世帯数を管内の全世帯数で除した比率のことをいう。

²³ 総務省消防庁（2013）「平成 26 年版消防白書 第 4 章自主的な防火防災活動と災害に強い地域づくり 住民等の自主防災組織 （2）自主防災組織等」pp231

²⁴ 総務省消防庁（2010）「自主防災組織の手引き - コミュニティと安心・安全なまちづくり」 pp15

