

2009 年度 修士論文

自主防災活動と地域コミュニティの活性化

神戸市、柏崎市、仙台市の事例から

指導主査 阿部 四郎 教授

指導副査 小松 洋吉 教授

東北福祉大学大学院

総合福祉学研究科

社会福祉学専攻修士課程

08GM001 跡部 薫

2009 年度 修士論文

自主防災活動と地域コミュニティの活性化

神戸市、柏崎市、仙台市の事例から

指導主査 阿部 四郎 教授
指導副査 小松 洋吉 教授
総合福祉学研究所社会福祉学専攻
修士課程08GM001 跡部 薫

《 要 約 》

自主防災活動は、高齢化が進む地域コミュニティを活性化させるきっかけになる。また地域コミュニティの整備は自主防災組織の活動を活性化させる。この関連性は地域の高齢者福祉や障害者福祉に貢献するのではない。このことを仮説にして、大規模震災を経験した都市と、過去に経験し近い将来の発生が高まっている都市を調査比較し、仮設の事例を検証する。この仮説が成り立てば、災害対策にとどまらず、新たな活性化策や解決策を得る可能性となるのではないかと考える。

地域福祉や災害福祉の研究は広範にみられるが、本研究分野は災害発生以前の日常活動を主体とした防災活動を中心に展開するため、先行研究や文献は多く見られない。以上のことから、阪神淡路大震災を経験した神戸市、中越地震・中越沖地震を経験した柏崎氏、今後発生が確実視される仙台市の防災活動の現状を検証・評価する。また、同時に行政の取り組みが自主防災活動や地域コミュニティに与える影響を検証し、活動の活性化に有効な諸施策を考察する。

最後に、このような仮説が成り立つためには、今後の行政や地域社会が如何に取り組みべきかを考察する。

目次

はじめに 3

第1章 研究動機 4

第1節 研究目的

第2節 研究意義

第3節 仮説

第4節 研究方法

第2章 地域福祉と自主防災の現状 7

第1節 地域の現状について

第2節 今日の行政の取り組み

第3節 先行都市の事例

第4節 仙台市の事例

第3章 考察 24

第1節 仮説の評価

第2節 提案

おわりに 27

参考文献 28

はじめに

そのきっかけは筆者の個人的な経験からはじまる。平成17年度に筆者が住む仙台市青葉区の、ある地元町内会の役員を引き受けたことだった。昭和30年代後半から40年代に国道4号線沿いの丘陵地帯が宅地造成され、一般に販売された。政府の所得増進計画期のころ頃、多くの住民が新築してマイホームを手に入れた。その結果今日では年齢構成に偏りが見られ、高齢化が顕著に進んでいる。その当時この町内会では役員の成り手不足が深刻な問題で、持続可能な魅力ある新しい体制や仕組みが必要となっていた。時を同じくして、宮城県沖地震が30年以内に99%の確率で発生すると発表された¹。この地域は昭和53年の宮城県沖地震で被害に見舞われており、今後発生が予想される地震への対策として、助け合いの仕組み、いわゆる共助の取り組みが新たな課題となった。

我が国は明治・大正・昭和へと、近代化と共に急激に人口が増えてきた。江戸末期から今日まで我が国の人口は約4倍近い増加といわれる²。今日の人口減少という転換期を迎え、かつての日本の地域社会に存在した扶助や結いを担ってきた住民相互の交流が停滞し、高齢化の進展と互助意識の希薄化が進むことで、地域の課題を解決する原動力が減っていることが今日の多くの自治会や町内会が抱えている共通の悩みと云えるのではない。

例えばは災害に関する防災活動で見ても、筆者が町内会の一役員として自主防災に関わった経験では、市当局の把握する各町内会の自主防災組織役員のリストは結成時のままの顔ぶれが並び、日常的な活動が見られないなど形骸化が疑われた。加えて行政側から自主防災組織への支援策は、地域住民の高齢化を想定していないなど、現状に対応する配慮が感じられない。近年では、国が進める災害時要援護者支援の取り組みなどは個人情報保護法との整合性が一般住民には分かりにくいなど、防災活動には専門的知識や法律順守の責任意識が必要であり、未経験の地域住民が町内会役員を務めるには、驚くほど労力と覚悟が必要とされる。その結果住民は自治会や町内会、そして自主防災活動への参加に消極的になり、地域共助の中心的役割を果たすリーダーやメンバーが集まらず悪循環に陥ることになる。これが地域課題解決に向けた原動力の欠如に繋がっていると考えられる。

一方で地域社会を巡る社会的リスクには減少の兆しは見られない。地震や風水害等の災害対策、深刻な地球温暖化やごみ処理等の環境問題、高齢者が安心できる福祉制度など、今日では地域視点で枚挙に暇がないほどの課題がある。少子高齢化が進み地域社会の脆弱化を転換していくためには、内発的な取り組みを促す仕組みづくりを進め、住民の自主参加を促していかなければならないと考える。つまり今日の地方自治体は、限りある地域の人的資源を有効に活かすため、活動の統合化を図り、縦割り組織の壁を壊し、地域の末端

¹国の機関地震調査研究推進本部の「地震調査委員会」による地震発生予測による。この調査によると、向こう30年以内に宮城県沖においてマグニチュード7.5前後の地震が発生する確率は99%と発表されている。これは海溝型地震の長期評価によるもので、算定基準日は平成22年(2010年)1月1日である。

²総務省統計局「国勢調査報告」によると、1872年(明治5年)の旧内閣統計局の人口推計は3480万人であり、2007年の我が国総人口は1億2770万人で約3.7倍ということになる。それ以前の江戸末期にはさらに差が広がると推測される。

組織の活性化を図り、担い手となる住民の負担感を軽減しつつその力を最大限に発揮できる地域社会づくりを推し進めていく必要がある。今回の研究を通じて、防災活動が高齢社会の活性化に効果的であるのか、次の時代のまちづくりに有効な取り組みであることを検証したい。

第1章 研究動機

第1節 研究目的

地震国である我が国は、近い将来に大きな被害をもたらす地震災害が発生すると考えられている。例えばその地域とは東海、東南海をはじめ、首都圏から四国までの太平洋沿岸地域、そして宮城県沖においてはかなりの確度で大規模地震がごく近い将来に起こるといわれている。予想されるこの地域のほかでも、国民にとってはいつの時代も地震災害への対応は避けられない身近な問題である。

今日の我が国の社会は、急速な政治の枠組みの変化や世界規模の経済混乱など、国民生活は様々な不安を抱えている。とりわけ世界的経済不況の波は、グローバル化が進む我が国の地方経済にも深刻な影響を及ぼしている。今日の地方自治体の財政は、歳入面では市民税の伸び悩み、国からの地方交付税や補助金の減額が相次ぎ、歳出面では扶助費や公債費など義務的経費の増大による住民福祉の低下が懸念されている。

様々な原因が複雑に絡み多くの不安が取り巻く中で、その発端の要因の一つには、我が国は人口減少と高齢化に見られる人口構造の変化が進み、国家運営の根本的な変換期にきているのではないかとこのことである。今日の地方自治体は明確な経済の拡大基調が見込めず、地方経営への危機感を持ちながら、困難な課題に対処し持続可能な社会システムの創造が求められている。

その中でも地震国である我が国の宿命として、地震災害に対して国民の安全安心な生活を守るための防災対策はその重要性が増している。私たち一人ひとりに均しく共通のリスクである地震災害に対する地域の共助の仕組みづくりが、住民の相互扶助や支え合う意識の高まりを引き出し、この地域の力を資源として高齢者福祉など複合する地域の諸課題に効果的かを考えていく必要がある。

本研究では全国の都市の事例の中から、ともすると形骸化しがちな傾向にある自主防災活動が、地域コミュニティの再生や地域の支え合いなどに効果が見られているのかを検証し評価する。住民の自主的な活動を引き出すためには何が必要か、閉塞感ある地方自治体が地域活性化を誘引できる仕組みづくりが可能かを考察したい。

第2節 研究意義

今日まで、我が国の災害対策は、災害予防、災害応急対策及び、災害復旧・復興の各段階に応じ、災害対策基本法及び関係法律によって推進されている。

災害対策に関する施策の内容の概略は、

- ①防災に関する科学技術研究の推進。
- ②災害予防は、国土保全事業や、災害に強いまちづくりの観点から施設整備や防災拠点、防災基地整備ほか防災訓練等の実施。
- ③災害応急対策は、情報連絡体制、対策本部設置や情報・通信網整備など。

④災害復興対策は各種復旧事業や復興対策など。

以上があげられる。自然災害対策では地震の監視、観測と地震情報の調査研究など、断絶の取り組みが行われている。また昨今の耐震偽装問題などが記憶に新しいが、地震に強い国土の形成から、建築物の耐震性の向上や促進が進められている。

国の施策の中で、「平成 17 年 3 月に『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』を策定し地方公共団体に通知した。また、このガイドラインの手引となる先進事例を盛り込んだ『災害時要援護者支援対策の進め方について』を平成 19 年 3 月に作成」³し公表した。

高齢者や障害者をはじめ、地域における災害時要援護者支援の取り組みはまさにはじまったばかりであり、現在地方自治体で進められて課題の一つと言える。このため先行文献や先行事例をまとめた調査や論文は多くない。地方自治体においては、災害発生前の自主防災活動と、高齢化が進む現状に合わせた福祉活動との統合など、実情に即した取り組みは緒に就いたばかりと言える。

その中でも阪神淡路大震災に見舞われた神戸市は、いち早く『防災福祉コミュニティ』を立ち上げ、防災活動と地域の福祉活動の統合を図っている。また新潟県柏崎市は 2 度の震災に見舞われた教訓を活かして自主防災活動を積極的に推し進め、地域活性化や高齢者福祉へ展開している事例が先進的な取り組みと言える。

震災直後に自然発生的に「がんばろう神戸」「がんばろう柏崎」の合言葉が生まれた。未曾有の被害を前にして復興に立ち上がった市民意識が、その後の自治やまちづくりに如何に活かされ、活性化が図られているのか。我々国民は多大な犠牲を伴ったこの教訓から我がまわりのこととして学ばなければならぬ。以上のことから地方自治体の行政課題として、地域活性化を促進し防災活動と地域福祉の統合を検討する意義が大いにあるものと考えられる。

第3節 仮説

仮説テーマを、『自主防災活動地域とコミュニティの活性化には関連がある』と設定する。人口減少や高齢化の進展により活力が減退する地域社会において、自主防災活動が地域コミュニティ活性化に果たす役割と、反対に活発なコミュニティが自主防災活動に果たす役割の関連性について検証し、その結果が地域福祉の向上に貢献する可能性を考察する。

(1) 地震災害の性格

地震災害とは、予測が困難でしばしば突発的に起こり、広範囲に波及的な被害を地域に及ぼす。

我々の記憶に新しい阪神淡路大震災においては、都市直下型の強烈な揺れに伴い、6,494 名の尊い命が奪われ、負傷者 43,792 名、全壊及び半壊棟数 249,180 という現代社会においても信じ難い地震災害に見舞われた⁴。この被害の数値にとどまらず、都市機能に対する未

³平成 21 年版防災白書の第 2 章我が国の災害対策の推進状況、2-2 災害予防の強化(3)災害時要援護者対策から引用。(p.46)

⁴神戸市消防局発表の被害状況による。2006 年 1 月 17 日現在。このほか内閣府調査や総務省消防庁、神戸市、人と防災未来センターなど関係機関のデータベースにより被害状況は各種公表されている。

曾有の損失は計り知れない。このような地震災害の特徴を次のようにまとめると、

- ①地域住民は均しく被災する。
- ②地震動による直接的被害に加えて第2次・第3次の多種多様な間接的被害を受けやすい。
- ③物的・人的被害だけでなく、各種都市機能の障害や停止による損失の比重が大きい。
- ④地震の発生、それ自体は自然現象であり「天災」と言えるが、地震発生に伴って起きる災害や被害はかなりの程度予測可能であり、積極的な安全対策によって大幅に防止可能になっている点では「人災」である。

(2) 防災体制

次に今日の我が国の防災体制をまとめると次のようになる。

防災体制 (目的)	役割分担	実行条件
予知体制	国	地震予知と評価の信頼ある情報、予知情報伝達
耐震化	国・地方自治体	法令に基づく耐震基準と査察・指導機関の設置
二次災害の防止	国・地方自治体	関係機関の連携と、二次災害を想定した各種の準備
安全確認	地方自治体・行政区	避難所の設置や、情報・連絡体制の確立
救急体制	地方自治体・行政区	救助救護体制の確立と医療機関の連携、応援態勢
安否確認	町内会・行政区	町内会、関係機関による住民安否の確認体制
緊急避難体制	町内会・行政区	救助救護による安全確保と一時避難誘導活動の確立
広報・情報活動	町内会・コミュニティ(連合町内会)・行政区	住民への防災知識啓蒙、災害時の情報共有体制
復旧体制	コミュニティ・行政区・自治体	ライフラインや生活環境の復旧、外部からの応援態勢

(3) 自主防災活動の果たすべき役割と実行条件

防災体制の中でも、地域住民に一番身近で速やかな活動が可能となるのは、日常から地域で災害時に備える自主防災組織の活動が欠かせない。私たちは先の震災からの教訓として、地震災害発生時は各所で同時多発的に、広範囲かつ緊急に対応が必要であり、近隣住民の相互互助的活動が欠かせないことを学んだ。この地域の共助の体制こそ、自主防災組織の活動そのものであり、この組織が日常から住民間のコミュニケーションを保ちつつ、いざ災害という時には防災活動の実働主体となる。この自主防災活動の条件として、地域の共助体制の確立と住民間の自発的な協力関係こそ地震災害の被害を最小限にとどめることにつながると思われる。

第4節 研究方法

本研究は次のような調査で研究を進めた。

(1) 先進都市の事例調査(ヒアリング調査)。

①平成20年1月30日

神戸市消防局予防部地域防災支援係長 西村 康男 氏

②平成20年2月9日

中越復興市民会議事務局中越防災フロンティア理事 稲垣 文彦 氏

③平成20年2月10日

北条地区コミュニティ振興協議会

会長 江尻 東磨 氏 副会長 村山 卓 氏 主事 戸田 洋子 氏

④平成21年10月13日

神戸市消防局

予防部長消防正監 岡田 勇 氏 予防課地域防災支援係長 定岡 由典 氏

⑤平成21年12月4日

比角コミュニティ協議会会長 内山 清 氏

⑥平成21年12月4日

柏崎市危機管理監 須田 幹一 氏

⑦仙台市消防局 総務部、防災安全部、警防部、青葉消防署

⑧仙台市健康福祉局 総務課、健康福祉部社会課、生涯企画課、保険高齢部高齢企画課ほか

(2) 先行文献調査 巻末の参考文献に列記。

第2章 地域福祉と自主防災の現状

第1節 地域の現状について

この節では我が国の地域社会の現状と、高齢化が進む環境の中で福祉活動が如何に展開されているか、また防災活動はどのように取り組まれているのかを検証したい。

(1) 地域におけるコミュニティと福祉の現状

我が国における今日の福祉政策と活動については、戦後様々に展開されてきた地域福祉とその概念について触れなければならない。

戦後の我が国の地域福祉は、GHQ(連合国最高司令官総司令部)の勧告を受け厚生省の主導の元に、それまでの3団体(日本社会事業協会、同胞援護会、全日本民生委員連盟)が一本化され中央社会福祉協議会(後の全社協)として発足したのが起点となる。昭和26年(1951年)、草創期ともいえる社会福祉協議会は、社会福祉6法(生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法、老人福祉法、母子福祉法)の基に活動を展開することが求められた。この法律は主に戦後の混乱期からの生活困窮者の保護救済や、児童と障害者等の援護などその方法は施設収容保護が主体であり、対象者や処遇が規定されていた。

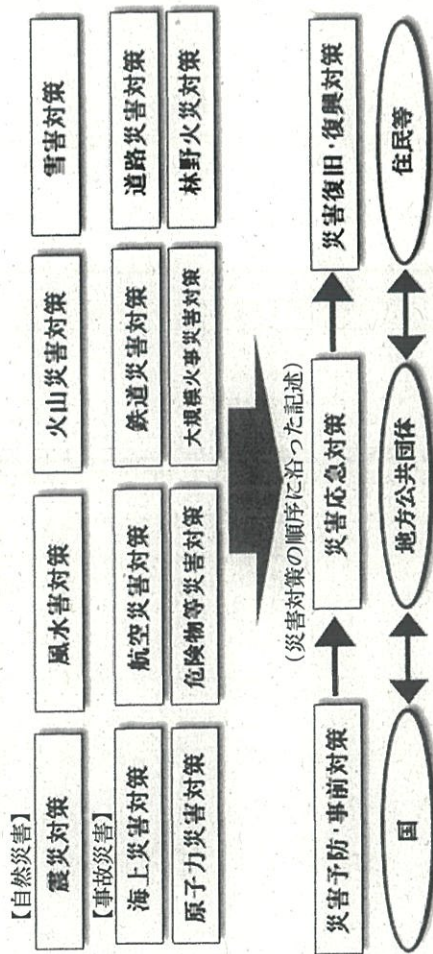
その後、我が国の経済は戦後復興期を経て高度成長期に入り、社会や地域の構造変化や国民の生活変化に伴い、福祉ニーズも大きく変化するようになる。昭和48年(1973年)に我が国は第1次オイルショックに見舞われる。経済成長にも転換期が訪れ、福祉政策も地

域社会の現状に則した政策が求められるなど、時代的要請が顕著となる。瓦井昇の見解によればオイルショック後の経済の低成長期を迎え、「パラマキ福祉」が批判されるところに、福祉行政における公的責任の縮小が強調されるようになった。これ以降、政策的に地域福祉へは、地域社会の相互扶助機能の活性化による行政機能の補完と、民間活力の利用による市場原理を導入する理論的な裏付けが期待されていく。(瓦井昇『福祉コミュニティ形成の研究』p22 2003 年) また、人口減少社会の局面を迎え地域社会の高齢化が進むことで、地域福祉にはニーズの多様化が顕著となる。国民の核家族化や個人の価値観の変化、ライフスタイルの多様化も地域に暮らす高齢者の生活に様々な影響を及ぼす。地域福祉は居宅を中心とした高齢者の生活面に、大きなニーズが求められるようになる。

(2) 地域における防災活動とは

我が国の災害対策は「災害対策基本法」に基づく各種法令や、中央防災会議の設置、「防災基本計画」などを柱として体系づけられている。

我が国の防災計画の構成と体系 (図1)



この「災害対策基本法」には、「市町村長は、住民の隣保協同の精神に基づき自発的な防災組織『自主防災組織』の充実を図り、市町村の有するすべての機能を十分に発揮するよう努めなければならない」と定められ、国民に対して自発的な防災活動の参加が呼びかけられている。一方地方自治体においては関係機関から構成される防災会議の設置と、これが定める「地域防災計画」に基づき各種災害対策が実施される。

計画・地震災害対策編によると、この計画は昭和38年の災害対策基本法に基づき地震災害及び地震動に伴い発生する津波、火災等の災害に対処することなどを目的にスタートし、平成7年の阪神・淡路大震災での教訓を受けて全面的修正が図られたもので、地震災害等が発生した場合の被害を最小限にとどめるための措置について定められている。この2章

には都市の防災化、建築物の安全化から消防体制、救急救護体制の整備などから自主防災組織、災害時要援護者支援の取り組みなど、災害の事前・事後における被害の軽減を目的に減災の取り組みへと転換が図られてきている。

平成21年度版防災白書には、「国民の防災活動の促進」として、災害被害を軽減する国民運動の推進が紹介されている。その基本方針は、「公助」はもとより、「自助」、「共助」の取り組みの重要性について国民と関係機関との連携が不可欠とされている。(平成21年版防災白書 p173 2009 年) その展開については、国民一人一人の防災意識向上や、家庭や職場における備えの実践、地域コミュニティ等の防災力向上の重要性についてまとめられている。

政府は平成17年7月に中央防災会議において、「災害被害を軽減する国民運動の推進に関する専門調査会」を設置し、平成18年4月21日の第17回中央防災会議で、「災害被害を軽減する国民運動の推進に関する基本方針」として決定した。この内容は5本の柱からまとめられ国民に向けた防災活動の重要性が掲げられている。内容は、①防災・減災活動へのより幅広い参加。②正しい知識を魅力的な形でわかりやすく提供。③企業や家庭等における安全投資の促進。④より幅広い連携の促進。⑤国民一人一人、各界各層における具

体的行動の継続的な実践、以上が挙げられている。しかしながらこのような現状は必ずしも実態に即していないとの指摘もある。長坂俊成によれば、「国や地方公共団体が策定する防災計画には、個人のライフスタイルや家族関係、地域コミュニティの多様性を考慮した具体的な対策が示されているわけではない。地方公共団体の中には、地域防災計画の内容に具体性と柔軟性、実効性を付与する効果を期待し、災害対策基本法上の地域防災計画とは別に、防災行動指針(アクションプログラム)を定める事例も見られる。(長坂 俊成『災害リスクガバナンスに基づく防災研究の新たな課題』科学技術動向研究2007年12月号)としている。

変化する社会構造や現在の地方自治体が直面する諸課題、個人の意識やライフスタイルの変化、家族や地域の関係性、地域コミュニティの多様性など様々な時代性、地域性を考慮したもの、実効性ある具体的なものとは言い難い。

第2節 今日行政の取り組み

我が国の防災政策は被害を出さないとの考えから、災害が発生することを前提として、被害を軽減するといういわゆる減災の発想に転換が図られてきている。同様に国の主導の下に、大規模な災害に備え高齢者や障害者など災害時要援護者を支援する取り組みが各地ではじまっている。これは平成16年10月に台風23号による死者行方不明者98名の風水害や、同年の中越地震などが契機となり本格化したものである。平成17年3月には「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が策定され、自治体に通知された。平成19年12月には平成21年度を目標として、市区町村において要援護者情報の収集・共有等を円滑に進めるための避難支援プラン全体計画を策定するよう、内閣府・消防庁・厚生労働省・国土交通省の連名で地方自治体に通知がなされた。災害時要援護者の避難支援体制の整備に向け、市区町村が中心となり取り組みを進めることを、関係省庁が連携して支援するものとして、これは市区町村が主体となり地域特性に合わせた計画を策定するよう求めている。このため、今日全国の自治体においてその取り組みがはじまったばかりと言える。

その中でも、先進的取り組みを3件について挙げてみたい。東京都の事例は、向こう30年の発生予想で、茨城県沖マグニチュード7.2規模の海溝型地震が90%以上、東海相模トラフ沿いマグニチュード7.2規模が70%程度⁵と高い確率の数値になっており、人口過密傾向にある大都市の自治体強い関心を寄せていることが伺える。

はじめに東京都板橋区の福祉部局と防災部局の連携である。これは、要援護者の避難支援プラン作成を民生委員と連携し福祉部局があたり、防災部局との情報共有の連携を強化する行政側からの取り組みである。阪神淡路大震災から都市型自治体の地震災害の教訓を活かし、防災活動と個人情報保護等について積極的に取り組んでいる事例である。

2件目は、東京都渋谷区の災害時要援護者支援の取り組みである。渋谷区では支援の対策の一層の充実を図るため、要援護者の把握をそれまでの手上げ方式から条例改正を行って、区が推進している事例である。「震災対策総合条例」がこれにあたり、震災発生時には区長に個人情報目的外利用の権限を持たせ、自主防災組織、消防団、消防署、警察署、民生委員等の関係者に外部提供を行うことができると定めたものである。

3件目は山梨県が実施している災害時要援護者の災害時支援マニュアルである。これは社会福祉協議会を「助け合いネットワーク事務局」として設定し、市町村に対して要援護者支援をはじめとした防災の取り組みと福祉活動を連携させ、支援する取り組みである。この取り組みにより、県内の各市で地域特性に合わせた様々な活動が活発化しており、県レベルでの取り組みが功を奏する事例として注目を集めている。特に社会福祉協議会の積極的な取り組みが大きな効果をあげている。

第3節 先行都市の事例

ここでは、全国の都市の中から検証する。特に大規模地震災害に見舞われ、この教訓から自主防災の必要性と地域活動を通じて高齢者福祉に取り組む2つの都市を取り上げたい。

(1) 神戸市の『防災福祉コミュニティ』の取り組み

神戸市は人口1,526,816人、653,963世帯(平成19年4月1日現在)、面積は552.72km²。65歳以上の高齢人口は305,301人で20.0%(平成17年国勢調査ベースによる)。人口構成はほぼ全国平均と同じである。

神戸市には、地域福祉の実践と自主防災活動がコミュニティ単位で統合された取り組み「防災福祉コミュニティ」が存在する。1995年に発生した阪神淡路大震災を教訓に各種の施策が行われているが、この制度は地域福祉と防災活動を平時と災害時にそれぞれ想定し、おおよそ小学校区単位のコミュニティにおいて、その活動を統合し実践する取り組みである。

ア) 歩み

はじめに神戸市の地域福祉活動の今日までの歩みである。神戸市は昭和40年を過ぎて、

⁵ 「地震調査委員会」による地震評価による。1995年の阪神淡路大震災を契機に地震対策特別措置法により設置され、全国の地震に関する「現状評価、長期評価」など調査結果は国の広報として発表されている。

製造業などの産業発展や自動車の増大による交通公害や大気汚染など、都市化に伴う問題が顕著になった。この動きに連動して社会問題に対する住民運動が高まった。この単位に行政側は「問題解決に向けた地域単位としてコミュニティへの関心が高まった。地域においては社会福祉コミュニティセンター」や「地域福祉センター」の整備をはじめた。地域においては社会福祉協議会による住民の福祉向上を目的に、声掛け活動や給食、見まわり活動など小地域福祉活動が開始されたのもこの年だった。昭和60年にはこれら福祉活動を統合した「ふれあいのまちづくり」事業がスタートした。これは神戸市の福祉施策に沿って、全市の小中学校区単位で協議会を設立し、全般的な福祉活動を全市で行ってきた。この協議会は自治会、婦人会、民生委員等を構成メンバーとして地域福祉センターを拠点に主に高齢者福祉などの実践を行ってきた。

イ) 活動

次に防災活動の取り組みである。神戸市の住民参加による自主防災活動は、震災以前と震災後に分けて検証したい。

もともと神戸市における自主防災組織結成の契機は、昭和55年に全国一斉の取り組みとして地域の安全防災体制の整備が図られたが、この取り組みと同時に「自主防災協議会」は昭和60年から9年計画で設立が開始され、複数の自治会が合同して結成するなど、概ね小学校単位で結成された。平成5年(1993年)には結成数が168を数えた。消防局の説明によると、震災前までの自主防災協議会の活動目的は、防災知識の普及や防災意識の啓発のための性格が強く、実際の災害活動に対する組織の位置づけ、救援救助、避難誘導などの活動に対する目的は弱く、実際に先の震災で活動面では機能しなかったという。自主防災推進協議会が定めた「協議会の概要」によると、目指した目標は「住民の防災意識の向上」にあり、「この協議会の重要な役割は防災意識の啓発が主要なねらい」(倉田和四生「防災福祉コミュニティ」p182、1999年 ミネルヴァ書房)であり、災害時の活動は想定されなかったのである。

平成7年(1995年)1月17日の阪神淡路大震災は想像を超える規模であり、都市部を直撃した直下型大地震は神戸市に大きな被害を与えた。6,434名の犠牲者は、65歳以上の高齢者が49.6%にも上った⁶。この震災から地震災害時の助け合い活動、救出・救援活動や、消火活動、避難所支援など共助の活動の必要性と、日常の防災の取り組みが重要であることが広く示された。このような経緯から震災の教訓を活かした新たな組織へ期待が高まった。

ウ) 神戸市の地域行政の特徴

神戸市のコミュニティの形成における特徴は、昭和40年代から50年代の公害という共通の社会問題解決に向けて、地域住民が共通認識を持つたことに影響を受けている。コミュニティはセンターを中心とした文化的、趣味的活動を通じて繋がりを元に形成することにとどまらず、ある種の運命共同体として社会問題解決に向かうために住民意思をまとめるといふ重要な役割を持つと考えられる。その意味でも神戸市の公害問題は、高度成長期

⁶ 2006年1月17日現在の神戸市消防局総務部庶務課がまとめた被害の状況の人的被害による。また神戸市は別の指数として60歳以上で59%と発表している。

にある我が国の地域社会がコミュニティ単位で課題に取り組むという大きな契機となったと考えられる。神戸市にとって、大きな爪痕を残した震災の復興に向けた取り組みが、コミュニティ単位で検証された意義は大きいものである。そしてその中で他地域では見られない福祉と防災の統合した活動が生まれることになった。

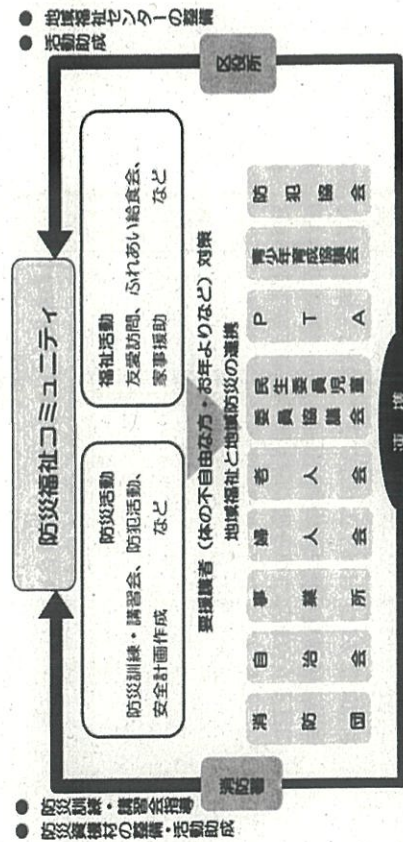
エ) 防災福祉コミュニティの活動

「防災福祉コミュニティ」は、福祉系の「ふれあいまちづくり協議会」と「自主防災協議会」を統合して再スタートすることとなった。神戸市の「防災福祉コミュニティ」について倉田和四生は「被害がことの外、高齢者に集中した今回の大震災の経験から『地域福祉は』『防災活動』と不可分の関係にあることを学んだ。そこで『ふれあいのまちづくり活動』と『自主防災活動』との統合の必然性はすべての人が理解するところとなったはずである。」(倉田和四生「防災福祉コミュニティ」p.149)と述べている。

「ふれあいまちづくり協議会」から、震災時に高齢者の犠牲者が多いことから、ふれあいまちづくり活動との連携の必要性が要請された。また「自主防災協議会」側からも、実効性ある防災活動には、地域住民の福祉分野での生きた最新の情報が不可欠であると、協調した活動を要請する声があげられた。このことから両者の合体統合させるのが望ましいとの結論に達した。

「防災福祉コミュニティ」は平成7年からモデル事業としてスタートし、全市191地区に設立されて、平成20年末で結成率100%に達した。「防災福祉コミュニティ」の目的を神戸市の説明から見ると、要援護者対策と地域福祉と地域防災の連携が中心となり、友愛訪問やふれあい給食会、家事援助などの福祉活動と、防災訓練・講習会、所属組織等の連絡調整、防災活動計画策定などが主な活動である。メンバーは自治会、事業所、婦人会、老人会、民生児童委員協議会、PTA、青少年問題協議会、消防団、防犯協会、その他の地域組織から構成されている。(図2)

防災福祉コミュニティの概略図 (図2) 出典：神戸市消防局



防災福祉コミュニティの概略図

具体的な特徴として

- ① 援護者対策は、福祉活動から得た要援護者情報に基づき救出救護・避難誘導などの計画策定、要援護者の把握、安否確認、友愛訪問、家事援助など。
- ② 福祉と防災の連携は「ふれあい給食会」など福祉活動の機会を活用した防災指導など。
- ③ 大規模災害対応は、学校等の福祉避難所における自主運営活動、災害発生時の防災活動及び福祉活動等の連絡調整。

以上のように定められている。この活動を支援するため区役所は活動助成と地域福祉センターの整備を担当し、消防署は防災訓練・講習会の指導、防災資機材の整備・助成を行うというものだ。

組織は上下2重の構成になっており上部組織は、ふれあいまちづくり協議会をベースに、加盟する多くの組織を連絡調整する役割を担っている。下部の組織は自治会単位のブロックであり、住民から一番身近であり自主防災組織と同様の活動を担っている。通常の活動は地域福祉センターが中心であるが、災害時は小中学校などを拠点として避難所や災害対応活動を想定している。

オ) 行政の支援策

行政側の支援策には、「防災福祉コミュニティ」の結成時に購入する防災資機材の予算として、150万円の補助制度がある。この額は一般的な他都市の水準から見れば充実しているが、この制度とは別に活動に対する助成金制度が特徴である。毎年191地区の防災コミュニティに1地区14万円の運営経費と活動費経費(平成17年から一元化した)が交付される。さらに提案型の活動費が助成されている。これは防災訓練や防災マップ作製、パトロールをはじめ各コミュニティが活動計画を提案し、この内容を当局側が査定し交付するというものである。上限は11万円で、平成20年度は130地区に平均約6万円が交付された。あくまでコミュニティの自主性と、地域性に則したインセンティブを引き出す有効な施策と考えられる。

また、人材育成策としてリーダー育成支援事業を展開しており、30～50世帯に一人の割合、目標を人口20,000人に600人の地域防災リーダーを養成するとして実施している。

神戸市のもう一つの特徴として消防局の地域対応の職員配置体制が挙げられる。この内容は、平成19年から導入された消防職員の3交代制(3部制)導入と、消防職員の地区担当制である⁷⁾。地域の防災活動をきめ細かくフォローし自主防災活動の相談を受け付け、防災訓練、防災会議に積極的に参加する地域担当係員を派遣し、地域ニーズにきめ細かく応える目的で導入されたものである。また、当直における勤務が固定化することでより専門性の高い部隊編成が可能となる面がある。反対に1チームあたりの人員が減るため、職員数を増やす必要がある。神戸市は政令指定都市の中で導入は早く、ほかに新潟市、京都市、北九州市が現在完全3部体制を実施している。

⁷⁾ 仙台市消防局防災安全課調べによる。3部制を導入すると、2部体制と比べ夜勤など勤務状況は楽になるという半面、現状の職員数では1体制あたりの人員数が減るため、火災などの出動時は、1部体制あたりの編成人員が少なくなるといえる。仙台市消防局の場合は仮に3部制を導入すると、60人から80人ほどの職員の増員が必要で、行政改革に逆行するため導入には慎重である。

また小学生以下は阪神淡路大震災の発生後に生まれた世代であるだけに、次の時代を担う子どもたちの防災教育が重要である。神戸市消防局は神戸市教育委員会と連携し、震災の教訓や知識、技を伝える目的で小学校用のガイドブック「BOOK OF BOUKOMI スクールガイド」を作成し、全小学校と防災福祉コミュニティに配布した。A4版で360ページにもわたるこの内容は、防災教育支援体制、防災教育メニュー、活用事例、関係団体の紹介など防災教育に関するあらゆる内容が網羅され、特に低学年、中学年、高学年などレベルに合わせて防災教育カリキュラムが収められている。教師や防災リーダーが活用しやすいように編集が工夫されていることと、実際に神戸市に起きた地震災害とその後の取り組みなどが収録されていて、説得力がある構成である。

(2) 新潟県柏崎市の自主防災の取り組み

次に新潟県柏崎市の取り組みを考えてみたい。柏崎市は人口92,003人、世帯数34,113、高齢化率27.0%（平成21年11月末現在）と高齢者の割合が高い数値になっている。面積は44,270km²、42kmの日本海に面した地域である。

神戸市と比べて、人口の密集度や気候、歴史的背景、都市の成り立ちなどの違いは大きい。しかしこの地方都市は大規模な地震災害を経験している点で神戸市と同様で、3年間に中越地震（平成16年）、中越沖地震（平成19年）の2度にわたる大規模地震に見舞われている。このことから住民意識や行政側の対応などの点で、他都市の自主防災活動との違いがどのように表れているかを検証の対象にした。柏崎市は旧自治省の主導により、神戸市同様のコミュニティ行政が導入された点が特徴と言えるが、これが他都市とどのように違が見られるのか考察してみたい。

柏崎市は昭和47年に旧自治省のモデル地域に選定され、コミュニティ行政を進めた結果、現在は31の「コミュニティ協議会」が存在する。神戸市同様におおよそ小学校単位が範囲になり、その特徴は地域住民がそれぞれの地区で自主的な運営を担うという点にある。

この柏崎市のコミュニティには二つの大きな特徴がある。そのひとつはコミュニティ協議会単位に存在するコミュニティセンターの運営を地元住民に委託している点である。コミュニティ協議会長、コミュニティセンター長、コミュニティ主事の各担当者が配置されているが、センター長と主事に人件費（勤務手当）が支給され、主事は勤務時間に応じて8時間主事と5時間主事があり、勤務に応じた報酬額が定められている。地元住民に委託している利点は多く、コミュニティを巡る諸課題への取り組みや災害時の避難所開設と運営など、住民と顔見知りで地域事情に通じた力を発揮できるメリットは大きい。多くのセンターでは実際に地元の人が勤務しているという。またセンターには集会所、図書館、体育館が設置され、コミュニティ機能が地域ごとにハード・ソフト両面から整備されている。

またもう一つの特徴は、地域住民自らによる活動計画に上限100万円（補助率上限90%）を補助しコミュニティの自治性を高めていることである。この内容は3項目に分かれ、地域課題解決事業、人材育成事業、地域固有資源整備事業、地域活性化事業など地域住民自らが地域諸課題に臨む自治意識と、地域資源を活かすインセンティブを引き出す事業類があげられる。31のコミュニティから特徴的な2つのコミュニティを選び、活性化策の特徴と高齢者等へ向けた取り組みについて検証してみたい。

ア) 北条コミュニティ

北条コミュニティは人口3,740人、1,157世帯、高齢化率34.5%（平成17年国勢調査ベースによる）。もともとは北条町として単独の町だったが、昭和45年に柏崎市と合併した。現在21町内会から構成される。かつては一万人も住民が暮らしていた。柏崎市郊外の中・山間地域に位置し、急速な過疎化と高齢化の進展に直面し、住民が共有する運命共同体としての危機感とその地形も影響して結束ある地域活動が展開されていると感じた。その主な活動内容を検証してみたい。

1 点目は平成14年に設立した人材バンク「北条地区助け合いセンター」である。これは地域の高齢者を住民が助け合う目的でスタートした。地元高齢者の利用が中心で、約9割が柏崎市内にある片道15kmの病院への通院介助である。全国初の試みとして話題となり、その後平成19年4月にはNPO法人格を取得し「北条人材バンク」となった。

2 点目はコミュニティ惣菜屋「暖暖（だんだん）」の開設である。人口が減少し高齢化が進む中、地元のスーパーマーケットは閉店へ追いやられたという。自前の移動手段がない高齢者は、生鮮食料品や日用雑貨などを購入する店舗が存在せず生活の維持は難しい。このような住民の声に応じて、コミュニティ協議会は平成18年5月にセンター前の個人所有の車を借り上げて、食料品や生活雑貨などを低料金で販売する店舗を開店した。販売所約21m²（約7坪）、調理室約14m²（約5坪）の面積で、営業日は火曜、木曜、土曜の週3日、時間は14時から16時30分、スタッフ10名により営業されている。販売品目は野菜と魚の惣菜詰め合わせの300円パック、単品は100円、200円、その他地元野菜や山菜、漬物から日用品、雑貨、加工品などが販売され、営業日には60～90人の利用客があるという。平成19年に地域内全域に宅配サービスを行うため施設の改築を検討していたが、中越地震に見舞われて店舗も被害を受けたという。

3 点目は災害時要援護者登録台帳の作成である。これは中越地震の教訓もあり、平成17年から手上げ同意方式による要援護者の把握を導入した。今日には全国で進められている取り組みをいち早く取り入れた事例となっている。

イ) 比角コミュニティ

比角コミュニティは、市の中心部に近く歴史ある住宅地域である。人口10,142人、4,162世帯、高齢化率21.4%（平成17年国勢調査ベースによる）。26町内会からコミュニティが構成され、地区の中心通りには古くからの屋敷が並び、地域一帯に住居が広がっている。またコミュニティ中心部に自動車のピストリング製造工場がある。市の中心部からすぐという利便性も高いこともあり、従来から暮らす住民と新住民との接点や世代間交流などのコミュニケーション促進が今日の課題であるという。

中越地震の際は他地域から多くの災害ボランティアを受け入れ、その時の縁で中越沖地震でも多数の外部ボランティアがいち早く駆け付けた。同時に地域の若い世代を巻き込み、地区の災害対策本部立ち上げとボランティア中継基地を早期に設置できたことなどが、震災の際におけるコミュニティの成果だという。

平成19年比角地区において、中越地震の教訓を活かす総合防災訓練実施に向けた準備を始めたところから中越沖地震に見舞われた。要援護者支援の取り組みに乗り出したばかりだったと内山会長は悔しがる。要援護者把握と救援活動には残念ながら教訓が生きなかった。

しかし今日では北条地区同様に手上げ同意方式の災害時要援護者名簿登録を整備し、自主防災組織の設立や、各町内会、民生児童委員、消防団をはじめコミュニティ内の各種組織との連携体制を構築している。平成 21 年 10 月 25 日には比角地区防災避難訓練を実施し、参加者 2,561 名（約 25%）、要援護者登録の 166 名のうち、避難所訓練参加 54 名、安否確認 107 名、合計 161 名に働きかけ、支援率 97%までに達した⁸。

(3) 課題と考察

神戸市の「防災福祉コミュニティ」は、防災活動と福祉活動を統合し、高齢者や障害者の福祉向上と災害時の要援護者の支援を想定して、地域の住民連携による共助の仕組みづくりを行政が支援する取り組みである。近年では高齢化の進展と同時に、要援護者の取り組み促進が重要性を増してきているが、神戸市の現状を考察した。

神戸市の「防災福祉コミュニティ」は都市部におけるコミュニティを基盤とした福祉活動と、自主防災協議会もおおよそ同じコミュニティ範囲の成り立ちであり、震災後の統合も比較的小規模なスームズで行われた。特に地域の各組織を 2 部に分け、平時と災害時それぞれの連絡調整を考慮に入れた構成は、震災の教訓が活かされたものである。

しかしヒアリング調査によるとブロック単位の自主防災組織では、災害時要援護者支援の取り組みに温度差があり、バラつきが見られているとの事例があった。具体的に進んでいる「防災福祉コミュニティ」は 191 の中でもまだ 2~3 コミュニティとの報告で⁹、このひとつは「魚崎コミュニティ」である。なぜこのコミュニティは支援の取り組みが進んだのか。それは、震災当時の被害が大きく住民意識が高い上、いわゆる下町の結束力があり、先頭に立つリーダーが存在するなど、前向きな条件が揃っている。しかし課題としてあげられるのは、個人情報取り扱いの対応に苦慮していることという。災害時、いざというときの頼りは近隣住民の身近で最小単位の関係性であり、「防災福祉コミュニティ」を構成する末端住民まで、要援護者支援の重要性を広く周知する時間をかけた取り組みが重要であると思われる。

次に新潟県柏崎市の取り組みである。はじめに北条地区に考察する。

北条地区は中山間地域に広がる集落の集合体である。人口減少傾向から住民の世代交代という新陳代謝は難しく、中越地震直後には 23 から 21 へと町内会が 2 つ消滅した。このことは想像以上に住民の危機感につながり、結束を強める結果になった。しかしいわずの限界集落の危険性は現在も付きまとい、今後町内会を維持してコミュニティを構成し共助の体制を継続することは大きな課題になりつつある。

次に比角地区の課題についてである。都市部にある比角コミュニティの持つ課題として、世代間交流や中間と夜間の差が大きいことなど、住民の一体感が醸成があげられる。この地域の特徴は人口が毎年増えていることだと言う。これは JR や高速道路が近く交通に便利で静かな住宅地であり、大都市に比べ地価も廉価である。このような理由で、刈羽原発

⁸比角コミュニティ協議会独自の調査資料による。支援率とは防災訓練の実施による声掛け活動のカバー率であり、この数値は非常に活発な活動の結果の高い数値と評価できる。

⁹神戸市消防局 予防課調べ。国による災害時要援護者支援の手引は、全国の地方自治体を主な対象としており、神戸市の「防災福祉コミュニティの活動」との格差を単純に比較することについては注意を要すると思われる。

を抱える東京電力の社員は、一定の年齢に達すると社宅から住み替え、この地区にマイホームを求める家庭が多いのだと言う。このことから防災活動をはじめとする地域共有の意識づくりに苦しんでいる。また災害時要援護者支援の整備は 26 町内会にバラつきがあり、これも課題だと言う。

しかし興味深いのは、コミュニティ側が所属する 26 の各町内会を指導し支援していることである。他地区コミュニティに負けない取り組みを目指すといういい意味での競争原理も働いている。

また、10 月の防災訓練に見るように、積極的な防災活動やお祭り、文化交流など地域行事が盛んだ。震災時の防災本部体制の速やかな設置は、静岡県、和歌山県、神戸市などから延べ 1900 名以上の外部ボランティアの活動を得ることができ、コミュニティの力が発揮された。今日の比角コミュニティは都市部の特徴を活かしながら、コミュニティが主導的に地域の一体を創りあげ活性化に役立っている。

第4節 仙台市の事例

この節では、仙台市の F 町内会における自主防災活動を取り上げ、単位町内会活動と自主防災活動の双方の活動の関連性から、地域住民にどのような働きかけがあり、地域活性化にいかに関与が見られ、高齢者福祉をはじめ何らかの効果が現れたのかを検証したい。この F 町内会は、筆者が自主防災メンバーに加わり、活動に参加して内容を記録してきた。この地区は仙台市青葉区北部の閑静な住宅地で、中心部の仙台駅から 6 km、自動車で約 20 分、古くは奥州街道に沿った小規模な丘陵地が続く地域にある。昭和 30 年代後半の宅地造成ラッシュ期に丘陵地帯を削り整備された住宅地である。F 町内会は平成 21 年 4 月 26 日に詳細な町内人口調査を行った。これによると人口 829 人、303 世帯（町内会に未加入のアパート単身世帯を除く）、高齢化率およそ 34.0%¹⁰で、約 40 年前からマイホームを求めた世代の老齢化に伴い、近年に入り急激に高齢化の進展が顕著な地域である。（図 3）この地域を高齢化が進む住宅地のモデルとして自主防災活動の効果を検証してみたい。

(1) F 町内会の自主防災グループの活動

ア) 背景

F 町内会の自主防災グループ結成までの背景を確認してみる。

宮城県沖地震は 1978 年（昭和 53 年）6 月 12 日に発生した。その翌年以降、仙台市は地震の教訓を活かす取り組みとして全市の自主防災組織整備に乗り出し、これをきっかけとして多くの町内会や自治会で結成が進ん

F 町内会の高齢者の割合

(図3) 出典：F 町内会調べ



¹⁰仙台市青葉区 F 1 丁目の人口は 1,566 人、735 世帯、65 歳以上の高齢者数 357 人、高齢化率 22.8%、平成 21 年 10 月 1 日現在、この 1 丁目には F 町内会、隣接の K 町内会、分譲マンションの A 自治会、その他約 60 戸の町内会未加入の世帯がある。

だ。F町内会の自主防災組織もこの時期に設立され今日まで続いている。当初は他の地域と同様に、町内会組織を自主防災組織に就み替えて名簿を提出することで、ヘルメットなど防災資機材等の交付を受けたが、実際には町内の防災活動そのものが行われた訳ではなかった。

市内にはこのような町内会が一般的であり、仙台市消防局は自主防災組織の活動を促進するために、連合町内会単位での地域防災訓練の実施を推奨してきた。この結果現在でも、数年に一度の間隔で、指定避難所等を会場として各地区で防災訓練が開催されている。F町内会が加盟するK連合町内会においても4～5年に一度の頻度で総合防災訓練が実施され、F町内会も参加してきた。また、同地域に隣接して特別養護老人ホームがあり、この施設の防災訓練には近隣町内会や企業と合同で避難訓練や防災講演会が実施され参加してきた。また宮城県沖地震の際には、F町内会の一部の崖の崩落や、住宅の地盤に地割れや段差が発生した。また住宅の塀が倒壊して建物の一部が損壊するなど、人的被害こそ無かったが住民の心理に大きな不安を残し、この災害で及ぼした影響は比較的大きいものであったと言える。

近年の地震発生予測によると、宮城県沖に規模の大きい地震が発生する確率が30年以上には実に99%に上る¹¹⁾という。このことから平成17年度のF町内会では、地震災害の教訓を活かした防災活動への取り組みを重点課題の一つに据えることとした。新たに防災活動への取り組みを町内の住民にはききりと周知して地域の安全に積極的な姿勢を表すことで、共鳴する新たな人材を掘り起こしたいとの意図が隠されていた。前年度には役員の成り手不足が深刻化し会長不在という事態も起きていたため、これを解消し活性化を図りたいとの側面的ねらいが含まれていた。

イ) 設立

はじめに新たな防災担当役員らが検討したことは、継続して活動ができる参加者に無理のない組織づくりだった。形骸化した自主防災組織の原因は、組織の末端で町内会の業務を担っている班長が、防災活動でもこれを担うことになり負担感が大きい。F町内会の各班から選ばれてくる班長は、毎年輪番制で選ばれる。班を構成する世帯数にもよるが、数年に一度程度順番が回ってくる。班長はできるだけ負担を軽減し約1年間を終わらせたいとの意識が強くなる。なぜなら町内会業務は奉仕的な業務として、住民からの要望や苦情の受付、トラブル処理、最近ではごみ収集に関して収集所の家庭ごみの分別徹底など、苦勞が多く負の印象が強い。ライフスタイルの多様化や住民の個性が多岐にわたる現代社会では、住民の生活実態や職種による勤務形態も様々で、班長が主体となり其助の仕組みをつくるのは容易ではない。このような理由から班長の防災活動の負担をあえて軽減するため、町内規定による自主防災組織ではなく、支援するためのボランティア組織を新たに結成し、思いのある住民に呼び掛けることにした。

この結果、平成17年7月16日に開かれたF町内会の自主防災グループの初会合には、

¹¹⁾地震調査研究推進本部の「地震調査委員会」による地震発生予測による。算定基準日は平成22年(2010年)1月1日。今後宮城県沖地震の10年以内の評価は70%程度だが、過去の平均発生間隔が37.1年であるのに前回から既に31.6年が経過しているとしている。

一般住民の中から6名の参加表明があり、防災担当役員と班長の希望者と合わせて17名のリストが出来上がった。この会合では参加者から、

- ① 町内会が保有する防災資機材を充実させることの重要性。
- ② 安否確認の体制づくりと町内の公園を一時避難所に指定すること。
- ③ 町内会の自主防災組織と班長への支援の必要性。
- ④ 高齢者など要援護者に対する支援について。
- ⑤ 住民の地震体験による防災活動の重要性等。

以上が議題となった。このように地域課題に関する意見が積極的に出されるなど、第1回目から関心の高さがうかがえた。月1回の定例会開催と防災訓練など活動を実施し、引き続き参加者を募集するなど行動方針が決まった。筆者も一人として議論を観察したが、それまでとはまるで違う活発な雰囲気だった。住民は災害という身近な問題に対して非常に敏感で、防災活動が運命を共有する住民相互の関係性を強め、活性化させる効果が見られた瞬間であった。

ウ) 活動内容

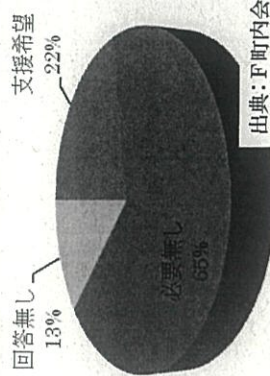
毎月の定期連絡会、全戸配布の情報紙を作成すること、春と秋年2回の防災訓練の実施、防災マップ作成、一時避難所の設定、町内独自のマニキュアの作成、防災資機材の整備などひと通りの自主防災活動を行い、町内の共助の体制作りに取り組んだ。F町内会的事例は自発的な参加により関心が高まることで、さらに防災活動に対する地域の関心が高まるという相乗効果が見られたことが大きな収穫だった。この結果他の地域課題にも関心が波及する効果が見られるようになった。

(2) F町内会自主防災グループからみる効果と課題

F町内会をモデルとして観察してきたことから、実際の自主防災活動における様々な効果と課題を挙げてみたい。

まず災害時要援護者支援の取り組みについて検証する。国のガイドラインに沿って全国の自治体で進められている災害時要援護者支援の取り組みは、F町内会においてはこれに先駆けて取り組みが始まった。自主防災グループの設立時の議論から活動へと進むプロセスで、高齢者を中心とした災害時に援護が必要な住民への避難誘導、救護の対策が当然のように話題となった。立ち上げから約1年後の平成18年7月の定例会には住民アンケートを実施し要援護者の把握が決定された。また当初

平成21年実施アンケートの
災害時の支援希望者 (図4)



出典: F町内会調べ

からF町内会を担当する民生児童委員も法令を順守した上で活動に協力し、要援護者把握のためのアドバイスを与えた。

設立後約1年間で、自主防災組織の活動の使命は災害時に住民の安否確認と安全確保のため要援護者の支援であるとの結論に達した。ここまで実施に伴う自主防災活動の限界、いわゆる救護支援の責任問題や、個人情報取り扱い、災害現場でどのように行動するのかなど、幅広く議論され、一定の方向を出すまで約3カ月間を要した。多くの意見を集約した上で、手上げ方式の災害時の要望を聞くアンケート形式にまとめられ、これを実施した。111件から何らかの災害時の援護の要望が寄せられ、その後リストと要援護者宅のマップを作成した。

その後約3年が経過し、要援護者の状況が刻々と変化の中で、平成18年のリストからの変化が大きいと判断し、平成21年4月に2度目の把握を実施した。この調査には51名(22%)の援護希望者から67件に関する支援内容が寄せられた。(図4・5)

ここで注目すべきことは、要援護者のより安心な避難や身体状況の把握、情報共有等を目的に、地域包括支援センターと協力してアンケートを作成し実施したことである。地域包括支援センターは継続的な高齢者を中心として地域住民の健康状態や生活実態を把握しており、居宅での生活を支援している。災害時には自主防災組織と民生児童委員と同様に、援護者となる高齢者の支援が必要となるわけで、日常からの連携は効果が高いと思われる。また、このセンターを通じて介護予防やデイサービスと言った事業者との連携も図れるというメリットもある。地域での防災と福祉の連携はその可能性も含めて大いに評価されるべきである。また特筆すべきは、この連携の動きが行政主導ではなく、自主的に進められていることである。結果として町内会、民生児童委員、地域包括支援センターと関連する福祉事業所などが連携して現在活発な活動が見られている。

また、町内会の役員と班長、自主グループメンバーは作成した要援護者リストとマップを元に日常から把握している。平成20年6月14日午前8時43分に発生した岩手・宮城内陸地震の際には、このF町内地域は震度5弱と発表された。筆者は32年前の宮城県沖地震ほどの揺れは感じなかった。

しかし、自主防災グループの3名のメンバーが即座に活動を開始し、約1時間後には町内の要援護者宅を全て巡回、安全を確認し援護者の動揺を鎮めるのに務めた。

また地域の日常活動の中で、メンバーが援護者宅の要望を受けて家具や仏壇の転倒防止器具をホームセンターから購入して実費で設置するなど、ボランティア活動が見られている。また、困りごとの相談などを受け付けている事例も

見られる。中には、平成20年に仙台市が実施した家庭ごみ分別促進の取り組みに際し、ごみ分別や収集への協力をするケースや、防犯活動パトロールと援護者宅の声掛けの協力、メンバー同士でシルバー人材センターへ加入し高齢者宅の庭木の剪定を行うなど、交流と同時に活動が活発化している。特に団塊世代のメンバーは地域で新しい活動を求めているケースもあり、地域の高齢者への各種の福祉的活動と同時に、社会参画促進と社会貢献活動、広義の意味で地域の予防福祉的活動が広がっている。

次に、第2回目の災害時要援護者支援の調査から、全51名の援護希望者の中には、車椅子での避難要望が10件あるのに対し、車椅子を所有していない住民が3件あった。そのほかにも重度と判定した要援護者が19名存在する状況に、災害時に搬送に使用するためには、町内会で車椅子とリアカーを所有するべきとの声が上がった。リアカーについては、町内会の平成21年度予算で購入し、車いすについては、東北福祉大学の特別養護老人ホームから、廃棄予定の車椅子3台の寄贈を受けた。以上がF町内会の自主防災活動から派生した取り組みが防災関連にとどまらずに、波及的効果が各方面に見られている事例である。

(3)仙台市の取り組み

政令都市仙台市の現在の取り組みを検証する。

仙台市は人口1,016,506人(平成21年4月)、高齢者人口は161,795人で15.8%(平成17年国勢調査ベース)、面積788.09km²、人口の伸びが止まり減少局面を迎えるが、東北随一の規模で唯一の政令指定都市である。

昭和53年(1978年)6月12日17時14分、マグニチュード7.4、震度5の地震に見舞われた。これが1978年宮城県沖地震であり、仙台市内における被害は、死者16人、負傷者10,119人、建物全半壊、一部損壊合わせ約90,000戸(仙台市消防局調査による)全体被害の75%が仙台市部に集中した。筆者も体験したひとりだが、歩くことすらできない縦揺れは、発表された震度より明らかに激しい揺れと感じられ、停電やガス漏れ、水道の断水、扉の倒壊、土地の液状化、ビルの破損、ライフラインが暫時停止するなど、大きな被害に見舞われた。

仙台市都市科学研究会がまとめた『宮城県沖地震災害に関する諸調査の総合分析と評価』(1979年)から引用すると、「都市の近代化や急激な膨張で、安全対策への配慮の欠如が災害に対する無防備の状態を作り出してきたのではないだろうか」。(Ⅲ総括—教訓と対策 阿部四郎 p183)「今回の被害は、大部分が理論的にも技術的にも回避可能な領域に入っていたが、むしろ、防災の観点からみて、社会的なソフト面における思考上、制度上の諸障害が大量の被害発生につながった」。(同 p184)と指摘している。この教訓が今日の地震災害に活かされた面は大きい。そのひとつは国の法律改正である。ブロック塀の倒壊は30,891件で犠牲者が11名にも上り、家屋倒壊の被害も相次いだことから、1981年には耐震強化などを目的に建築基準法が改正されるきっかけとなった。また仙台市では地震の翌年に自主防災組織の整備に着手している。地域における防災力向上に地域共助の重要性が強く認識されたのである。

この住民相互の共助の大切さを平成7年(1995年)神戸市都市部の大規模震災において、私たち国民は目の当たりにすることになるのである。

アンケート内容(図5)複数回答



出典：F町内会調査

ア) 仙台市の防災を担当する部署

仙台市の防災関連の組織と防災に関する職務分掌の特徴は、平成元年に当時の市民局から消防局が担当したことである。通常の政令都市の場合は、町内会や自治会の業務と重ねて防災を扱うことから総務関連部署が担当することが多い。しかし仙台市の場合、災害を統括する危機管理監と、実働組織を持つ専門局の消防局が、防災に関する多くの役割を担う。他都市において同様な取り組みは広島市、横浜市、名古屋市、京都市に見られる。

イ) 予算

仙台市の消防予算を見ると、平成21年の当初予算は129億9700万円、一般会計予算4143億2800万円の3.1%を占めている（仙台市消防局の平成21年版仙台市消防概況 p7）。この中で防災関連予算は概ね3億5000万円である。しかし市では、国の補助を受けて、デジタル方式に移行するため、指定避難所に防災行政無線を設置する事業を平成20年から22年度まで3カ年にわたり実施中である。この臨時的な事業の予算を除くと、およそ1億円足らずの予算となる（仙台市消防局防災安全課調べによる）。

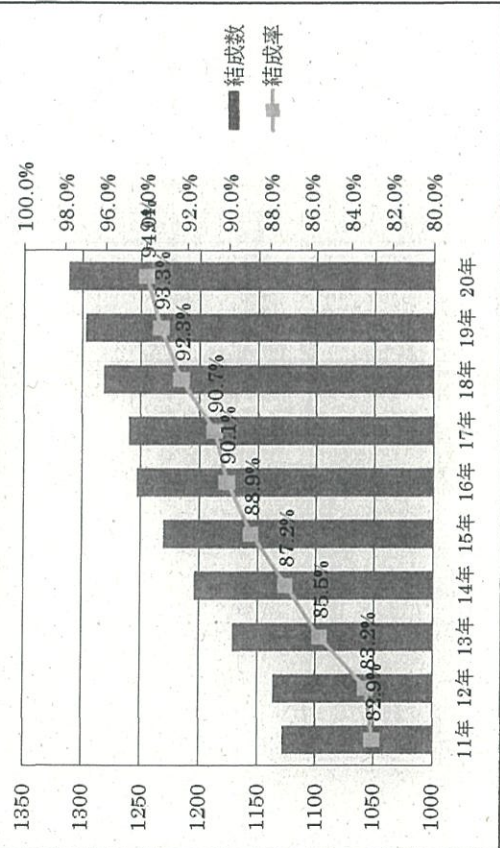
平成20年度の火災件数は366件（仙台市消防局の平成21年版仙台市消防概況 p13）、消防局の主たる使命は、ひとたび地震災害が発生すれば、消火活動はもとより救急や救助など都市の災害・消防を担う担当局としての責任範囲は広く大きいものがある。この消防局に平時の、日常生活における防災を担当することには様々な評価があると考えられる。

ウ) 自主防災組織の現状

仙台市における自主防災組織の結成数は1,312件で、389,000世帯が加入し（仙台市消防局の平成21年版仙台市消防概況 p4）、比率は94.0%（図6）と、全国平均71.7%（平成21年版防災白書 p181）による。平成20年4月1日現在）と比較してもはるかに高いレベルと言える。しかしながら、仙台市の自主防災組織は他都市のとは違い、町内会組織を災害時

仙台市の自主防災組織と結成率（図6）

出典：平成21年版仙台市消防概況



にそのまま自主防災組織と読み替えるため、輪番制の構成員である班長など当事者が自主防災活動を理解、認識していないケースが多いなど内容に疑問が残る。

エ) 災害時要援護者支援の取り組み

災害時要援護者の支援の取り組みを促進することを目的に、平成20年3月には仙台市消防局と健康福祉局が連携し、災害時要援護者支援の手引書を作成し、市内の町内会と関係者に配布した。これに続き、平成20年11月から市内5区の町内会長をそれぞれに一方所に集め、地域共助の必要性と災害時要援護者支援の手引の説明会を開催した。

この会の質疑応答など議事録を詳細に検証すると、町内会や自主防災組織側に理解が進んでいない状況に驚く。一度に多数の出席者に向けてこの内容を説明するのは容易なことではなかったようだ。具体的には、

- ①要援護者の個人情報に関すること。
- ②活動主体（自主防災組織が形骸化している）に関すること。
- ③民生児童委員や社会福祉協議会に関すること。
- ④実施の責任所在を市当局や市長に求める意見など。

中にはなぜ新たな町内会の業務を増やすのか、といった行政側からの責任の押し付けではないかという意見まで出された。

これは、要援護者の把握を町内会長側に促したため、活動主体となる自主防災組織が形骸化している地域では、いわゆる活動の受け皿づくりが立ち遅れており、その認識も無い上に要援護者支援という容易ならざるテーマを与えられたと感じた出席者から多くの疑問が寄せられたと見られる。その後市当局は個別説明会の方式に改め、地域に対してきめ細かな説明を行うこととした。平成21年12月現在で、市内37回の説明会を実施した（仙台市消防局防災安全課防災安全課の発表による）。

オ) 地震防災アドバイザー

仙台市消防局は、地域できめ細かな地震防災の啓発活動を目的に、地震災害対策強化の担当として平成15年6月16日から仙台市地震防災アドバイザーを置いた。平成18年10月1日からは「地域地震防災アドバイザー」として各消防署に配置している。平成21年6月現在で78名の職員が「地域地震防災アドバイザー」として活動している（仙台市消防局のホームページによる。平成21年1月8日現在）。また、消防団員11名が参加しており、各地域での活躍が期待されている。

カ) その他市内の事例

仙台市内にはこの他にも自主防災活動が活発化している事例が見られる。仙台市はこの活動をモデル的にホームページ等で紹介している。内容は、青葉区霊屋下町内会、青葉区上町東町内会第20班、宮城野区福住町内会、若林区柴田町内会、太白区鉤取ニュータウン町内会、泉区加茂一丁目町内会などである。

いずれも住民が自発的に進める自主防災活動として評価できるものであるが、中でも鉤取ニュータウン町内会や福住町内会は福祉的活動と統合して災害時要援護者支援を積極的に展開している。

また、仙台市当局側の紹介以外の取り組み事例を見ると、太白区八木山南地区社会福祉協議会は平成13年度から高齢者障害者の調査を開始した。はじめは援護希望者が無記名で表明する調査から、手上げ方式で同年10月には実際の取り組みをスタートさせた。社会福祉協議会の活動と防災と防災を連携させい早く取り組んだことは注目に値する。

第3章 考察

第1節 仮説の評価

仮説は、『自主防災活動が地域コミュニティの活性化に果たす役割について』である。自主防災活動側から見て、その効果が地域防災にとどまらずに、コミュニティが活性化し貢献をもたらしている事例があるだろうか。

はじめに神戸市の取り組みである。神戸市は阪神淡路大震災の教訓を活かして、行政主導の『防災福祉コミュニティ』が展開されており、市民の参加意識も高いものがある。これは戦後の復興期から高度成長期にかけて、歴史的に市民運動やコミュニティ単位の住民意識が強く、この地域の特性を住民福祉に活かして「ふれあいのまちづくり協議会」の活動を行ってきた。震災後は防災活動に統合して、各コミュニティで日常的、継続的に防災活動と福祉活動が行われている。この背景には震災の経験が市民の胸中に深く刻まれていることは想像に難くない。『防災福祉コミュニティ』は行政の主導する組織であっても、日常的に住民が助け合いの実践による活動が行われていることは、教訓から得た大きな収穫と言える。

反対に神戸市には、コミュニティを構成する単位自治会や町内会の、きめ細かな災害時要援護者支援の取り組みが進んでいない地域があるなど、予想外のケースが散見される。これは、各コミュニティの高齢者福祉など日常活動が活発な半面、行政側が求める包括的な援護者把握などが追いついていないなど、課題が存在することを示している。『防災福祉コミュニティ』は、啓蒙や形式的活動が目的ではなく、災害時に実効性ある組織を目指すというためであると考えられる。防災と福祉の統合的活動は進んでいても、上意下達の組織ではなく、ボトムアップ的な内発型の活動が重要と考えられる。過去の震災から今後ますます時間が経過することを考えれば、『防災福祉コミュニティ』がより実効性のある組織として存在し、効果ある活動内容を実践していくために、末端構成員の自主的な活動と、組織の包括的な目的の一致という一体感が求められていると考えられる。

また、神戸市が若年層への災害教育に重点を置き、神戸市の消防局や教育委員会の部署を超えて連携し防災教育プログラムを開発したことは注目に値する。一般的に自治体の部署間連携は容易ではなく、必要性には認識を示しつつも、効果や責任を考えて思い切った取り組みに躊躇する傾向が見られる。しかしこの神戸市の取り組みのように防災教育という次世代教育に力を入れ、組織上の垣根を越えてまとめられたこの事例は、我が国地方自治体が今後求められる理想の姿として、モデル的な貴重な例ではないだろうか。この事例は他都市にも大きな指針となるものである。また今後この防災教育が、多くの犠牲性の上にある教訓と復興の歩みとを次世代へ伝えるような教育プログラムに定着してほしいと願うところである。地域の共助が自然に生まれるような内発型の取り組みにつなげるためにも、次世代への教育が今後ますます重要と考える。

次に新潟県柏崎市の取り組みである。柏崎市は平野から中山間地へと続く地形の特徴が

ら、集落ごとまとまりが強く、加えて旧自治省主導のコミュニティ行政の影響が今日も残り、住民の連携と相互扶助が強く残る地域だった。その上2度に渡る震災の教訓から、従来からの住民相互の関係性に加え、コミュニティ単位の防災にとどまらない各種の共助を育む多くの事業や取り組みが行われていた。古くから地域と共生してきた集落単位のコミュニティは、住民単位の結束も強く、住民の強い相互扶助を生んでいる。調査した地区は、声掛け見まわりなどの地域活動が盛んな上、人材バンクや食品や総菜を取り店舗の開設、また、域外の都市との交流から地域の共助を進めるなど、多彩な活動が同えた。

半面郊外のコミュニティでは、人口流出過疎化の転落の危機意識は強い。この社会的現象が引き起こす課題まで地域やコミュニティに突き付けるには酷な問題と感ずるが、財産ともしえる貴重な住民意識と活動を、これまでと同様に如何に次世代に持続していくのか、これからも筆者は引き続き調査していきたいと感じている。

次に仙台市青葉区のF町内会の取り組みと、先行地区の取り組みである。先に挙げた神戸市、柏崎市と仙台市との違いは、大規模震災の経験が32年も前になり風化しつつある中で、近年になって地震発生予測が高い数値で示され、高齢化が進む中でどのように共助の取り組みを進めていくか、不安を感じている住民が多い地域である。

F町内会の事例では、自主防災組織を町内会組織と一緒にする一般的な手法は取らず、住民一人一人の防災の関心や興味を引き出し、率先して取り組むメンバーを集めたところに特徴がある。この結果多少時間はかかるが、地域住民の積極的な活動を引き出し、活発な議論と活動が展開されるようになったのである。自主防災活動が本来必要とする自主性や積極性こそ重要なカギであり、災害に対する不安を背景に住民が自ら考え活動する組織こそ、結果的には防災にとどまらず共助の仕組みも作り上げ多くの課題に積極的に取り組む地域社会をつくるのではないだろうか。

今日の地域の問題では、高齢化の問題と関連して活動の担い手不足が深刻である。働く世代は相対的に人口が減少し、24時間地域にいるとは限らない。このようなことから住民間、世代間のコミュニケーションの低下が課題とも言え、住民間コミュニケーションを活性化することで、地域が抱える多くの課題が新たな局面を迎えたと予想される。地域の課題に関わる人間を増やしていく一つの方策に、自主防災活動も挙げられると考えられるのである。住民が自主的に考え、議論し、最善策を共有することが非常に重要な出発点であり、内発型の活動を生み出す原点になる。

次に、自らの地域で生活するというある種の運命を共にし、災害時には支援が必要な地域の高齢者や障害者などの安全をどう確保するのか。公助が期待できない状況下において、住民が協力して何ができるのか。その具体的な手法として災害時の要援護者を支援する取り組みがあるわけで、取り上げた仙台市内各地の事例では、地区ごとの差異はあるにしても全ての地区で安否確認から救援救護に取り組み入り、自主防災活動と地域の高齢者をはじめとする福祉活動とは密接に関連し、地域住民が防災に積極的に取り組むことによる福祉の恩恵は大きいと言えると思われる。

第2節 提案

今節は、実際に地域における自主防災活動を通じてコミュニティ活性化策と、コミュニ

ディから自主防災組織を展開するために必要なのは何かを考察したい。先進都市と仙台市など地方都市の現状から、必要かつ効果的な展開を実践するためには何が必要だろうか。

神戸市と柏崎市は、いずれもコミュニティ行政に対する取り組みが進んでいた。この結果、構成する自治会や町内会には各々個別事情や温度差などが見られるにせよ、末端組織レベルで取り組む課題と、これを包括する上部組織の管理と支援体制が機能していた。神戸市では191の「防災福祉コミュニティ」であり、柏崎市では31の「コミュニティ協議会」である。しかしながらこれらの組織が効果的な活動ができるのは、震災を経験し復興に立ち上がった市民感情がそれぞれの自治体と住民の双方を後押しし、その後の自治やまちづくりに活かされている側面があることは否めない。

(1) 地域展開

地域展開の条件として次のことがあげられる

- ① 「住民自らが考え、自主性、積極性を引き出す自主防災活動は、これからの地域活性化のカギになる。」

ある程度の時間はかかるにせよ、災害という不安に対する住民の意識は、地域課題に対して内発的に諸課題に協力してあたるといえる力を生む可能性が高い。このような住民の新たなつながりの絆は、地域活性化を図る必要に迫られている今日の地方自治体で、有効な方策の一つと考えられる。

- ② 「自治会や町内会を統括し支援する、コミュニティ行政に見られる組織が必要である。」

神戸市の「防災福祉コミュニティ」や、柏崎市の「コミュニティ協議会」に見られるような、単位町内会や自治会の上部の統括組織は、行政からの一方的な事務の下請けではなく、福祉、防災、まちづくりなど住民理解と問題意識の共有を図りながら共助の取り組みを行うことで、各世代の住民に交流と活力が生まれるものと思われる。高齢化や人口減少がますます進む環境と、複雑に絡む地域社会の課題からみると、この組織単位の役割は小さくない。

構成メンバーは町内会、自治会が基本になるほか、老人会、民生児童委員、地域包括支援センター、地区社協、PTA、消防団、子供会、そして地域で協力関係を締結できる事業所など、地域の連携を目指した組織が理想である。特に事業所については、訪問看護、訪問介護事業所や医療関係などの加入は重要である。民間の事業所も、地域資源の一つとして協力をもち協定が必要だと考える。

- ③ 「この上部組織の運営は地域住民が運営にあたるのが望ましい。」

この運営のイニシアティブは町内会、自治会側にある。運営もあたり前のようにだが地域住民が当たることが望ましい。同様に拠点はコミュニティセンター等地域施設になるが、市民センターであってもしっかり活用できる。この運営管理を委託する場合、指定管理者であっても地域側の人間も必要だと考える。顔が見える関係の構築こそ、地域の福祉活動には重要である。

(2) 行政の支援

先に挙げた地域の展開を考えると、多くの場合行政側との協調と支援策が必要である。コミュニティ行政の利点と、町内会、自治会の活性化策を行政側は各種支援策として展開

すべきと考える。このとき重要なことは、単に補助金をつけるより、インセンティブの効く、つまり積極性を引き出す施策で、地域の内発型の取り組みを育てることが求められる。

また、自治体の組織編成にも、総務関連と福祉関連、防災関連部署が連携できるような配慮が必要である。ともすると垣根や縦張り意識から曖昧な取り組みになる危険性を指摘しておきたい。

また具体的には、市民センターの事務局を活用すること。小学校、中学校は指定避難所となっているが、学校と地域間の避難所運営や協定作りも積極的に行政側からの協力が必要になる。なぜなら、学校は児童生徒の教育機関としての目的が最大の使命である。最近では「地域に開放された学校」と言われるが、学校開放が危険性と隣り合わせであることから、実際には学校長や教頭など管理職員による安全管理の負担が大きい。地域連携も学校本来の使用とは異なる目的外使用となり、学校側から地域に働きかけることや地域開放を提案するケースは稀である。しかし災害時に指定避難所として学校施設の運営を図るのは行政と地域の責任である。協調体制こそ本来望まれる姿である。

次に地域と消防団、消防局の連携についてである。消防団は地域のコミュニティの上部組織に加盟するなど連携する方法があるが、消防局の出張署においては、神戸市などに取組が見られる地区担当を配置する方法がある。当直人員が増えるなど行政改革の名のもとに勤務体制を変えるのに躊躇する自治体が多いが、3部制を取ることが明らかに不利かと言えば、確証は出ていないのが現状である。

(3) 人材育成

地域における人材が、今後の地域社会における重要な資源であることは事実である。しかしながら地域力を高めるためにはリーダーの育成と同時に若年層への地域人材としての教育と、働く世代を含めた広い世代の自治への参加意識の醸成が必要と考える。一人ひとりの理解と地域帰属、自分たちのまちづくりの意識が、高齢化や防災、環境や防犯、その他あらゆる地域の課題の解決に立ち向かい、協力して助け合う……これがいわゆる共助の社会づくりの第一歩と思われる。このような意識が内発型の取り組みを一層確かなものとして明日の地域社会づくりに貢献するものと考ええる。

おわりに

今回の研究調査領域は、災害の発生以前の日常の防災がテーマであり、従来の福祉活動には取り上げられていない分野に属している。しかし今日の地域で着実に進む高齢化に対して、今後ますます高齢者や障害者など、災害時の要援護者に充分配慮した防災活動を日常から考える必要があると思われる。また同時に、この防災活動を通じてまちづくりが地域のつながりを取り戻し、共助の絆を生む取り組みになる可能性があるとするれば、防災は今後の地域を活性化する新たなツールになるのではないかと考える。

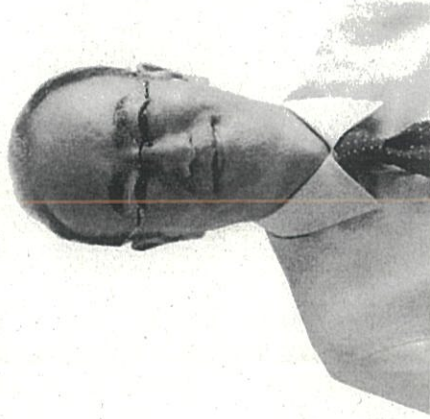
今回の研究では、地域住民の意識変化や期待感に対するアンケート調査まで実施出来なかった。この点を課題として各地のこれからの活動を引き続き注目していきたいと考える。

参考文献

1. 岩崎信彦・他「阪神淡路大震災の社会学 復興・防災のまちづくり社会学 第3巻」1999年, 昭和堂
2. 宇賀克也・鈴木康雄監修「災害弱者の救援計画とブライバシー保護、先駆自治体に学ぶ防災・福祉・情報部局の連携と個人情報管理の活用、共有化」2007年, 地域科学研究会
3. 右田紀久恵・井岡勉「地域福祉 いま問われているもの」1987年, ミネルヴァ書房
4. 浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛「復興コミュニティ論入門 シリーズ災害と社会②」2007年, 弘文堂
5. 大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明「災害社会学入門 シリーズ災害と社会①」2007年, 弘文堂
6. 柏崎市「さらなる未来へ 7.16 中越地震記録集」2009年, 柏崎市市民生活部防災・原子力課
7. 瓦井昇「福祉コミュニティ形成の研究」2003年, 大学教育出版
8. 佐藤滋・真野洋介・難庭伸編著「復興まちづくりの時代」2006年, 建築資料研究社
9. 末松伸吾・長坂俊成・池田三郎「地域防災力の実証的把握の試み: 柏崎市民アンケートによる分析」2009年, 防災科学技術研究所主要災害調査第42号
10. 全国社会福祉協議会「新版・社会福祉学習双書 2003 地域福祉論」2003年, 全社協
11. 仙台市消防局「平成21年版 仙台市消防概況」2009年, 仙台市消防局
12. 仙台市消防局「平成18年版 仙台市消防概況」2006年, 仙台市消防局
13. 仙台市都市科学研究会『宮城県沖地震災害に関する諸調査の総合的分析と評価』1979年, 仙台市都市科学研究会
14. 高橋洋・小島誠一郎「防災一協働のガイド 自助、共助、公助を超えて」2008年, 日本防災出版社
15. 坪川博彰・三浦伸也・長坂俊成・末松伸吾・池田三郎「柏崎市のコミュニティと災害対応の課題」2009年, 防災科学技術研究所主要災害調査第42号
16. 内閣府「平成21年版 防災白書」2009年, 内閣府
17. 長坂俊成「災害リスクガバナンスに基づく防災研究の新たな課題」科学技術動向研究 2007年12月号
18. 永田幹夫「改訂 地域福祉論」1997年, 全社協
19. 中村八郎「これからの自治体防災計画 予防こそ災害対策の基本」2005年, 自治体研究社
20. 日本地域福祉学会「地域福祉辞典」1999年, 中央法規
21. 三浦文夫「社会福祉政策研究」2000年, 全社協
22. 三浦文夫・右田紀久恵・大橋謙策「地域福祉の源流と創造」2003年, 中央法規

【筆者略歴】

跡部薫 (あとべ・かおる)



昭和39年仙台市生まれ。北仙台小・北仙台中・東北学院榴ヶ岡高・東北学院大学法学部を卒業。東北福祉大学大学院修了(社会福祉学修士)。大卒後、(株)河北アド・センターに奉職。平成19年より仙台市議(5期目)。仙台市議会会派「せんだい自民・参政の会」会長。母、妻、長女、長男の5人家族。

<主な役職>

防災士。元東北福祉大学特任講師。みやぎ障害者陸上競技協会会長。仙台市私立幼稚園 PTA 連合会会長。北仙台地区連合町内会顧問。中山学区連合町内会顧問。桜ヶ丘学区連合町内会顧問。荒巻地区町内会連合会顧問。北仙台中学校学校運営協議会委員。桜丘中学校区青少年健全育成連絡協議会顧問。双葉ヶ丘地区防犯協会実働隊員。荒巻マイスクール児童館第三者委員、等。

修士論文 2009年度

発行日 2024年4月6日

発行者 跡部 薫

連絡先 981-0924

仙台市青葉区双葉ヶ1-30-22

Tel: 022-728-8588

Email: info@atobe-kaoru.com

*なお本稿は、筆者の2009年度修士論文を印刷しています。