

## □21世紀少子・高齢化社会の進展に

### 対応した防災と福祉のまちづくり

—自主防災組織の育成・強化の方向性を探る—

都市防災研究会 事務局長 大間知 倫

#### はじめに

自主防災組織の発足は昭和40年代に端を発している。昭和48年版『消防白書』によれば、住民の自主的な防災活動を助長するため、消防庁が「自主防災組織の手引き」を作成したことが掲載されている。組織の規模、規約、任務、防災計画の作成、平素の活動、災害時の活動等について、ほぼ現在の自主防災組織がかかわっている大部分のことが含まれたものとなっている。

戦後都市直下に発生した「福井地震」以後、日本の大地は特に都市部においては、地学的に静穏期にあり、47年後に発生した「兵庫県南部地震」は高齢化社会に突入しつつあった日本の震災対策に大きなテーマを突き付けることになった。日本は地学的にはプレート沈込帯にあることが忘れられて、数十年～百年単位の社会生活の時間は地震などは発生しないという神話すら生み出していたのである。

しかし、首都圏では特に「東海地震」、「神奈川県西部地震」、「直下地震」等の切迫が懸念される一方、少子・高齢化の進行は自主防災組織を中心とするコミュニティの防災力

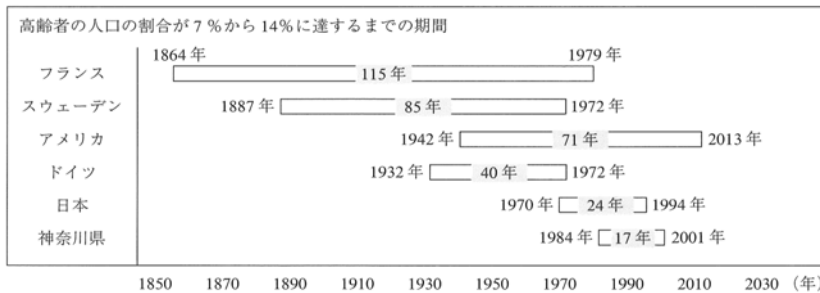
には心許なさを胎みつつあるが、その対策についてはあまり進んでいないのが実態と思われる。

昭和23年の「福井地震」や、昭和26年の「桜木町事件」では、太平洋戦争に突入する以前から地域に強制的に存在した警防団や隣組組織が、空襲にはなすすべもなかったが、前記の出来事には危機管理的には見事な対応があった。

「福井地震」では当時の小幡知事が、地震発生と同時に活動依頼を発したのは青年団であり、また救護救援活動に大きな力を発揮したのは婦人会であった。

また「桜木町事件」では国鉄幹部や伊勢佐木町警察署を中心とした自治体警察が見事な危機管理をしたことが当時の記録から伺える。

太平洋戦争時日々危機管理をせざるを得なかった時代から、60年になろうとしている現在、コミュニティを守る自主防災組織には様々な温度差があり、その強化育成には大きな試練に直面している。



国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」神奈川県年齢別人口統計調査・県企画部推計

図 人口高齢化速度の比較  
～世界でも例を見ない速さで進展する日本の高齢化 その中でも、特に速く進む神奈川県の高齢化～

**社会構造の変化と自主防災組織** 日本社会は世界に先掛けて、少子・高齢化が進展しており、この問題解決なしには自主防災組織の強化育成はありえない。

少子・高齢化にはいくつかの節目があり、2006年には高齢者が5人に1人になり、2015年には4人に1人となり、世帯類型は正常なら親子で構成される世帯が多いことが通常であるが、2020年には35都道府県で単独世帯がトップになることが予測され



最大の家族類型別割合をもつ家族タイプの推移

家族類型別割合の順位別都道府県数

家族類型	1995年 (実施値)					2020年						
	全国における順位	順位別都道府県数					全国推計における順位	順位別都道府県数				
		1位	2位	3位	4位	5位		1位	2位	3位	4位	5位
単独世帯	2位	1	24	22	0	0	1位	35	12	0	0	0
夫婦のみの世帯	3位	0	1	18	28	0	3位	0	7	36	4	0
夫婦と子から成る世帯	1位	38	9	0	0	0	2位	11	27	8	1	0
ひとり親と子から成る世帯	5位	0	0	0	0	47	5位	0	0	0	7	40
その他の一般世帯	4位	8	13	7	19	0	4位	1	1	3	35	7

ている。（『日本の世帯数の将来推計』1998年推計、国立社会保障・人口問題研究所編集財団法人厚生統計協会発行）

また1949年には年少人口（0～14才）が35.5%であったが、2000年には14.6%に低下した。一方65才以上は1947年で4.8%に過ぎなかったが、2000年には3.6倍の17.3%に達した。年少人口は2020年に12.2%に減少し、65才以上人口は、27.8%になり、年少の2.27倍になることが予測されている。

（『日本の将来推計人口』平成14年推計、同上）

**三世参加型の防災訓練** 横浜市が大部分の小中学校を地域防災拠点として位置付け、複数の自主防災組織が設置された防災備蓄庫を管理し、防災訓練を企画実施するようになったのは「阪神・淡路大震災」の発生した平成7年からである。筆者の居住する横浜市港南区日限山中学も拠点として、訓練が実施されたが中学生の参加はなかった。校長先生に参加を要請したが、実現には地域の要請が必要とされた。数年後地域にも気運が熟成し、学校当局に参加要請が実現した。昼間住民の少ない日限山では平日昼間の災害発生を考えれば、中学生は貴重な戦力として期待される存在である。

平成13年11月中学生の訓練参加は授業の一環として、教員も含めて全員参加となり、地域住民を上回る三百数十名が炊出や仮設トイレの組立を体験した。

これは地域の小学校にも波及効果をもたらし、小学校も翌年から500名を超える児童が授業として参加し、小学高学年は参加者全員のおむすび握りを体験し、低学年全

員がバケツリレーを実施するというようになった。従来は保護者の引取訓練から格段の進歩が見られた。自主防災組織の参加者は役員主体の参加者であり、一般住民参加には尚問題を残している。

### 自主防災組織を地域諸団体連携組織への変更が課題

自主防災組織は概ね一年でお役御免というケースが殆どであり、これら組織が防災力を維持し強化するには、参加方式が変革されなければならない。多くの自主防災組織では一部の役員担当者のみが、1年1回の訓練をこなすのに義務感で精一杯という組織になりがちとなっている。地域には新しい市民社会が形成され、様々なボランティア団体（福祉活動を中心とする）、スポーツや趣味のグループ等が存在している。地域社会はまた小学校区や中学校区から成り立っている。PTAや親子読書会、或いは老人会等が学校施設をを利用している場合が多い。学校は避難場所に指定されている場合が殆どであり、日頃から地域交流の場としての役割も果たしていれば、避難場所運営



も効率的に行なわれることになる。日頃学校管理者も地域交流を通じて顔見知りの関係を形成していれば、災害発生時に顔を見

たこともない人が校舎内で傍若無人の振る舞いに戦線恐恐となることも発生しない。地域で日頃まちづくりに取組んでいる諸団体が、自主防災組織と新しい関係のまちづくり協議会等を形成して、連携した防災への取組が模索されなければならない。

地域コミュニティは一人暮らし、二人暮らしが益々増加しており、例えば横浜市中区、西区の平均世帯人員は平成 14 年 9 月現在 1.9 人という事態に突入しており、今後多くの地域で同じ事態に至るのは時間の問題である。

大正時代から太平洋戦争末期に至る昭和 20 年前後、1 世帯平均人員は概ね 5 名であり、警防団には特別支障のある家庭を除き、各家庭から 1 名が参加し、隣組も機能し防空訓練も、路上訓練が主体で中島飛行機の社宅では婦人が屋根に梯子を掛けて消火訓練を行い、空のバケツは竹竿につるを通して降下させるということも行なわれていた。隣組では組長、副組長、各家庭の防空責任者、防空従事者(老人・不具者・妊産婦・小児以外の活動できるもの)と一人一人の役割が決まっていたことが国民防空図譜からも伺える。

その時代に比べれば、災害時自治会班長は何をなすべきか決定していない組織が大半であり、まして各家庭の役割まで決められていない自主防災組織が大半である。また決めたとしても、組織の役割を果たせない家庭は増大し、要援護者の増大は必至である。

今、介護保健が開始されて 3 年目に入り、横浜市では平成 14 年 9 月末 7 万名の認定者が平成 19 年 9 月末には 1.5 倍 10 万 8 千名

と予測され、災害時に自力避難困難と見なされる方が増大し、およそ 100 人に 3 人の該当者が存在するということになる。平均 4 名、8 時間交替で毎日 1 人の要援護者を見守るには、12 名の方が関与することが必要で、100 人中 36 名が関わることになる。このことを考えれば、防災は一部の役員だけでなく、地域全員が関与しなければならないことが認識されるであろう。

**自主防災組織連合会の結成による情報共有** 現在 3000 を超える自治体の中で連合体が結成されている組織は僅か 1 割程度 374 団体(13 年 4 月現在)に過ぎない。そしてその多くは、年 1 回程度の防災訓練開催に関する打合せを行なっているに過ぎない。自主防災組織が全国的に統括する組織、都道府県レベルでも連合組織は殆どない状況にある。個々の組織に優れた活動がされていても、それが広域的に伝えられ個々のレベルをあげるのに効果のある情報共有がなければ、コミュニティの変化に対応が遅れ、防災力は維持できればまだしも、低下を招きかねない状況にある。

#### **防災福祉連合会確立を展望した市民活動に**

上述の通り災害時に自力避難困難者は今後も増大することは避けられないと思われる。要援護者を地域で把握し、サポート体制を構築するにあたって、プライバシーの壁が大きく立ちはだかっている。今全国で要援護者を日常的に支援している民生委員等が関わっている地区社会福祉協議会等と自主防災組織は連携を強化し、防災福祉連合

会等を確立することが望まれる。このような組織を確立し、プライバシーの垣根を解消することが必要である。そのためにはNPO

福祉関連団体、防災関係団体等が先進的な市民活動を展開し、またその活動を行政が支援する仕組みが求められている。