

研究開発プロジェクト

「都市部コミュニティを含めた自助による防災力と復興力を高めるためのLODE手法の開発」

研究代表者（所属）：倉原宗孝（岩手県立大学）

1. 対象とする問題及びその解決に至る筋道（ストーリー）

1-1. 対象とする問題と目指す社会の姿

現在、我が国には人口の約1割にも上ると思われる在宅の要支援者（手帳の有無を問わず実際障害を持つ方々、要支援や要介護高齢者、そして介護認定は受けられないものの何かのきっかけで要介護となってしまう“介護予備軍”高齢者等）が存在する。加えて、災害時には乳児・幼児などの未就学児、さらには最近小学校等で増えているのではないかと報告されている発達障害児等も支援が必要な対象になると考えられる。これら「災害時に要支援と目される人々」は、実質的には人口の15%近く存在すると思われる。仮に850人の健常者で150人の要支援者を支援しなければならない、そのような姿が各地の避難所で繰り広げられることになったなら、これは大変なことではないだろうか。

一方、各地の行政では、災害時における要支援者の避難支援計画の策定を進めているが、多くの場合その内実は不十分なものと言わざるを得ない。例えば、既存福祉施設を福祉避難所として指定するケースが多いが、発災後仮に建物が無事であっても施設職員が全員無事であるとは限らないし、平時でさえ空きの少ない施設が多いところに、発災後多くの在宅要支援者を引き受けることには無理が大きいのではないかと懸念される。

スペースやマンパワーの不足だけが心配の原因ではない。最大の課題は、現在の我が国の地域コミュニティ、とりわけ都市部のコミュニティは非常に繋がりが希薄で、バラバラなことだ（図参照）。自治会に子どもや若い世代は参加しないし、地域のどこにどのような障害者を抱えた方がいるのかを知っている住民も少ない。全て専門家・専門機関に委ねた現代の暮らしの安心は、ひとたび大規模災害に見舞われた時点で脆くも崩壊してしまう恐れがある。

被災した地域では、倒壊を免れた建物等の中で、福祉的知識・技能に多少明るいボランティアたちが、福祉避難所や医療施設に受け入れてもらえるまでの期間、要支援者たちの避難生活を支える「私設の福祉避難所」を各地で立ち上げて凌ぐ、そのような対応策を考える以外にないものと想像できる。

そうした地域社会の実現に向けて当プロジェクトチームが取組んだのが、『要援護者の認識・支援とそのためコミュニティ力強化に重点を置き、戸建て住宅地区だけでなく中高層住宅地区でも取組むことができる防災・福祉コミュニティづくりのためのワークショップ：LODE（ロード）』である。LODEとは、子供（Little People）、高齢者（Old People）、障がい者（Disabled People's）の視点からの災害回避（Evacuation）を考えるという意味の造語であり、加えてここには、新しいコミュニティの形など地域社会の鉱脈（lode）を探ることが意図されている。

LODE（ロード）の目的は、「地域住民自らによる、多様性の理解と、その中での互助の喚起」であり、その目指す地域社会は、決して戦前の隣組を想起させるような相互監視社会ではない。住民の主体性に基づく取組みを重ねることで、地域に暮らす様々な事情を抱える方々（要支援者と目される方々）と、そうした方々を支援できる可能性を持つ方々との顔と顔をつなぎ、なんとか助け合って生きていこうとする共生社会である。

1-2. 問題解決に向けての具体的な目標と達成方法

LODEは、「大規模災害が発生したような非常時の避難支援」と「平時の地域見守り福祉」を両輪テーマとした手法であり、自治会活動など地域コミュニティの場で最も活用される可能性がある。

ゆえに当プロジェクトでは、地域コミュニティ（単位自治会や連合自治会、子ども会など）の現場で活用してもらいやすい手法を目指し研究開発に取り組んだが、活用してもらうためには、地域コミュニティに普及させるためには、地域主体にアプローチすべきルートも非常に重要となる。

当プロジェクトでは、研究開発開始当初から終了後のアプローチ先で最も有望なものは市区町村社会福祉協議会、次いで市区町村行政と考えていた。

高齢化と介護保険会計の逼迫状況にあるわが国では、介護判定のハードルをどんどん上げなければならない厳しい状況にある。その中で国は要支援レベルの支援サービスを市町村や地域団体（社会福祉法人やNPOなど）にどんどんシフトしている。したがって自治会活動の最重要テーマが今や「見守り福祉」となっている。そして、この課題を地域団体と共有しているのが、市区町村社会福祉協議会や市区町村行政である。

よって、研究開発期間における試行調査現場も、その大半は市区町村社会福祉協議会から紹介されたりコーディネートしてもらえた現場であった。このことによって、市区町村社会福祉協議会にとってLODEは抵抗が少なく比較的取り組みやすい趣旨・内容の手法であるという確信を得ることができた。

プロジェクト終了後は、まず大災害に対する危機感が高まっている地域や、その周辺の地域にある市区町村社会福祉協議会や市区町村行政に対して『LODEに取り組んでみませんか？』の案内を投げかける予定である。

すでに一部の社会福祉協議会や自治体（いずれも大都市圏内）から、実施の要請を受けており、当初からの普及の考え方は誤っていなかったと確信している。

また、「本領域で達成しようとする領域の目標と整合していたか」については、本領域で掲げられている（A）～（C）3つの達成目標のうち、比較的達成できた目標は、「（B）危機・災害対応に係る都市・地域の現状と問題を把握・分析し、安全・安心に関わる知識・技術、社会制度、各般の関与者（行政、住民、学校、産業、NPO/NGO等）を効果的に連携させることにより、安全な都市・地域を構築するとともに、人々に安心を提供するため、現場に立脚した政策提言、対策の実証を行う。」であると思われる。

1-3. 成果の社会への影響

●プロジェクトの成果が中・長期的に社会へ影響を及ぼし目指す社会に至るまでの構想について

本プロジェクト終了後は、次のように3年-3年-3年（計9年）で次のような展開を考えている。

- （1）最初の3年間は、伊丹市の調査対象地に続く、「強いモデル（成功モデル）」を複数カ所で立ち上げ支援するし、その情報を全国に向け発信する。これはE・M・ロジャースのイノベーター理論でいうところの「イノベーター：革新者」の役を果たしてもらおう。今後の普及に備えてファシリテーターやコーディネーターも育成する。
- （2）次に3年間は、（1）に続きたいという意思を示した「アーリーアダプター：初期採用者」に相当するモデルの複数カ所で立ち上げ支援を行い、（1）と（2）を合わせて全国に発信する。さらにファシリテーターやコーディネーターを育成する。
- （3）最後の3年間は、「アーリーマジョリティ：前期追隨者」に相当するモデルを募集し、（1）や（2）で養成したファシリテーターたちに立ち上げ支援を行なってもらう。

●成果の担い手・受け手について

1-2でもふれたが、担い手に関しては、当初の想定とほとんどずれていない。伊丹市の現場においては社協職員や民生委員からコーディネーターやファシリテーターが育ったように、今後もこの方向は続くものと予想している。

受け手に関しても、当初の想定から大きく離れたものではなかった。

2. プロジェクトの運営・活動状況（プロセス）

●目標達成に向けて

当プロジェクトでは、「LODEワークショップの運営手順」だけがアウトプットではないと考えていた。当然ながらそれが日本の他の地域社会に普及し得る手応えが不可欠であると強く意識していた。

ゆえに試行調査の実施にあたっては、それが自然な流れでも波及・普及していく力があるか、可能性があるかを観察することが大切であるという認識に立って進めた。

よって、現場コミュニティにおける試行調査では、南部美智代の存在が影響する三重県内の現場や、プロジェクト関係者から紹介を受けた現場よりも、「自然な経緯でLODEワークショップが実施・展開することとなった現場」での展開をとりわけ意識して注視・観察した。

●研究メンバー

研究メンバーは、代表者である倉原、リーダーである南部の周りに従前から集う仲間たちが中心であった。これらメンバーは、これまでも倉原や南部と住民主体型・参加型まちづくり活動や地域福祉系のプロジェクトで協働した経験を有することから、問題発生の際の対応方向に関しても理解し合え、協力して乗り越えることのできるメンバーであった。

また、当プロジェクト研究メンバーは、船の船員のように、お互いの役割を認識しあっている。自然それぞれに合った立ち位置や役割を担うようになっている。

●ステイクホルダーとの協働を進めるには姿勢が重要

LODEを推進するという事は、各地で住民主体型・参加型活動を起こそうということにも等しい。その場合、「研究開発でのアウトプット（研究開発された手法）を事業期間後に担い手・受け手に渡して、そこで社会実装力を測る」、そのような進め方をしていたのでは、本当の意味で住民主体型・参加型現場で機能するような手法は生まれ得ない。ましてや活動の火をつけたり、コーディネートしたりなどは難しい。箱入りの野菜、ではなく野で育った野草こそが地域の現場では求められる。

当プロジェクトメンバーは皆、“水平な目線”によって理念や志の“人差し指を高く掲げ”、その指にとまってくれる人々と協働する。常日頃よりその姿勢を貫いている。

その目線と指を理解するものたちが、さらに新たな協力者やステイクホルダーとなってくれる。また、こうした協力者やステイクホルダーだからこそ、プロジェクトの進め方や提案に疑問を感じる時には正直に話してくれる、そういう関係を構築できて、一緒に課題解決に向けて真摯な姿勢を見せてくれる。

ある現場のコミュニティを提供してくれる方々（受け手）からこのような声が上がった。「私たちは、あなたたちの研究データ提供のためにあなたたちとお付き合いするのではない。あなたたちにはLODE研究のためのデータよりも私たちのコミュニティのために先ず何をすべきかを考えてくれる姿勢があるからこそ、信頼もできるし協力もできる」。これが地域コミュニティ現場との協働に求められる姿勢といえるのではないか。

3. 目標達成の状況等（アウトカム）

3-1. 目標達成の状況

●プロジェクトのアウトプット（結果）及びアウトカム（効果・成果）創出状況、見込みについて

アウトプットとしては、LODEという手法を、全国の市区町村社会福祉協議会や市区町村行政に対して問かけられると思しきレベルで開発ができたのではないかとということである。

またアウトカムとしては、調査対象コミュニティの中で、自分たちの手で、要支援者と思しき住人の災害時支援計画を、障害等の内容に応じて個別に検討」できるようになったマンション自治会が出現した。また、「小学校区の中で民生委員たちがネットワーク組織を立ち上げ、校区内の学校や自治会で、自分たちがファシリテーター役を務めてLODEワークショップを展開した」現場も育った。さらには「子どもLODEワークショップを継続して実施した子ども団体において、子ども達がお年寄りたちを誘って会話しながら避難所へ行くという老若交流型避難訓練が実施できた」ことも成果の一つであった。これら、LODE試行調査を実施した複数コミュニティにおいて何等かの顕著な変化を見ることができたことは大きな成果だったと考えている。

●領域のアウトカム創出に貢献しうるプロジェクトの成果や意義について

「住民自らによって、地域コミュニティにおける多様性（脆弱性の高い様々な方々が存在すること）を認識することと、そこにおける互助の喚起に資すること」が、領域における当 PJ の役割であったと認識しているが、前述のような複数の試行調査現場で「多様性の認識と互助の喚起」がきっちりと確認できる場面に出会うことができた。

加えて述べるならば、当プロジェクトの意義は、「実際に多くの地域コミュニティ現場に入りその中で手法を試し、それが機能するかどうかという実証の試みを重ねてきた」ところにもあるだろう。1カ所2ヶ所程度の地域コミュニティ現場に入るだけで、社会実装が可能か否かを論じるのではなく、徹底的に“生きた現場”に入り“真剣勝負”を重ねてきた、そのことに価値はあると考えている。

ともすると大半のPJは研究者目線に陥りがちであると目されるが、当該PJは水平目線・住民目線

●プロジェクトの目標に即して研究課題をどのように評価したのか。

現場によって成果の濃淡はあるが、一応カバーはできていると思われる。

また、LODEは、地域コミュニティ現場で活用されなければ意味がないことから、それを満たす手法となるように「普及できるためのポイント」を意識してクリアするよう努めた。そのポイントとは、①地域の一般住民にもわかりやすい手法、②自然な普及・展開力が期待できる手法、③繰り返し実施してもらえる手法、④バラバラな地域の中で多様な住民層を対象にできる手法、⑤リーダー層やコーディネーターにも関心を持ってもらえる手法、である。

3-2. 想定外のアウトカム

想定外というよりも想定より早くという表現が正確であるが、これまで人的なつながりのなかった大都市圏内の社会福祉協議会や自治体、障害者団体等から、LODEワークショップ実施の要請を受けたことが挙げられる。

4. 領域の意義（他の研究費や助成制度等では実施できなかったこと）

領域の中では、地域コミュニティに現場であり、そこでの住民主体型・参画型の活動と深く結びついた研究はさほど多くはなかった。現場の数という面でも、多数のコミュニティ現場を対象とするプロジェクトは少なかった。そういう面で、他のプロジェクトからは、情報や学びの機会、協働のチャンス等はあまり得られなかった。

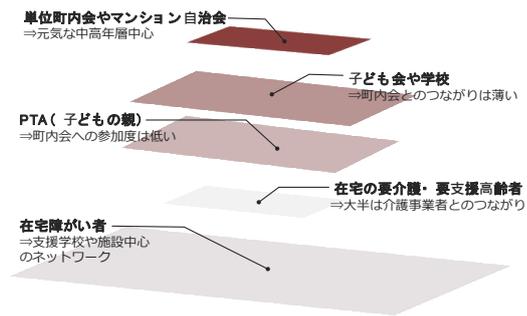
5. RISTEX への提案等

本領域への取り組みを通して改めて感じていたことであるが、我が国の地域社会には、民生委員や社会福祉協議会のような旧態依然たるシステムが存在する。また民間システムとしても町内会・自治会や子供会、PTA等、法制度化されていないにも関わらず長く続き、それなりに地域を支えてきたシステムがある。しかし時代の流れの中で、これらのシステムが、当初は確実にあったと思われるミッションを喪失しかけている、そういう地域が日本には相当な割合（おそらくは大半）存在するものと感じられた。こうした昔からのシステムを、新しく機能更新・再生できるならば、日本の地域社会にはまだまだコミュニティの課題に取り組む力は残っているのではないかと考えられる。

橋下徹が市長になっただけで大阪市内の各区社会福祉協議会内は相当なインパクトを受け、良くも悪くもその姿勢は明らかに変わりつつあると思われる。

実際の地域社会・コミュニティ現場を舞台に、古いシステムを更新させるための実践的研究開発を行う領域を提案したい。

6. 付録



1-1 の説明図：バラバラな地域コミュニティ