

「コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造」研究開発領域
研究開発プロジェクト事後評価報告書

平成 30 年 1 月 30 日

研究開発プロジェクト名： 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： 倉原 宗孝（岩手県立大学 総合政策学部 教授）

実施期間： 平成 26 年 10 月～平成 29 年 9 月（36 ヶ月）

（１）． 総合評価

一定の成果が得られたと評価する。

本プロジェクトは、地域コミュニティのつながりが希薄な都市部においても、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を促進するために、「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」の両面から、自治会活動など地域コミュニティの場で活用できるワークショップ手法である LODE の開発と普及を目指したものである。

その特徴は、要援護者の認識・支援ニーズの同定とそれを実現するコミュニティ力の強化に重点を置き、戸建て住宅地区だけでなく中高層住宅地区でも取り組むことができる防災・福祉コミュニティづくりに着目したことにある。LODE という造語には、子供(Little People)、高齢者(Old People)、障がい者(Disabled People)の視点からの災害回避(Evacuation)を考えると、新しいコミュニティの形など地域社会の鉱脈(lode)を探ることできる、という想いが意図されている。

本プロジェクトにおいては、各地域での実践を通して、ワークショップのツールおよび手法が開発されてきた。対象地域の課題や参加者の特性に合わせた情報提供や、防災を我がごととして気づかせるクイズ、入手が容易な丸シールを用いた避難行動要支援者や要配慮者の可視化などから成る。実践から明らかになったこれらの構成要素を活かした手法やツールの実践レベルの高さは確実に確保されている。したがって地域の多様性を、居住者自らが把握するツールとしての潜在的な力は大きいものと評価する。

他方、「研究開発」という側面からは、1) 設定したハザードから想定される状況付与の根拠、2) ハザードから安全に避難できるかどうかの客観的検証、3) ワークショップの効果検証等について、科学的に分析・検討するという部分で不足する部分があった。また、高い意識と熱意に基づき地域社会に深く入り込んで成果を上げた本プロジェクトの推進体制には敬意を表すものの、今後の社会実装への道筋の確立が十分ではなかった。必要であったのは、危機事案や災害に立ち向かい、脆弱性の高い人々を含む構成員の安全・安心の実現のために、自助力・互助力向上の体系化といった高い目標への挑戦であった。本プロジェクト

で育てたファシリテータやステークホルダーの活動を継続的に支援する活動、さらにLODE手法を効率的かつ広範に全国展開できる標準的手法の確立とそれら手法に基づく人材の育成アプローチ等について、期待したい。

(2). 個別項目評価

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

的確であったと評価する。

我が国には、人口の約1割にも上るとされる在宅の避難行動要支援者や要配慮者及びその予備軍が存在する。行政においては、災害時における避難行動支援者を地域に求めたり、よりよい避難生活の実現のために福祉避難所を指定する等の避難行動要支援者や要配慮者に対する避難支援のための個別計画や福祉避難所の確保・運営のための取り組みを進めている。しかし、多くの場合その内実は決して十分だとはいえない。そのような状況下、本プロジェクトは災害時に支援が必要な「脆弱性の高い人たち」の増加、福祉の現場依存度合いの上昇、一方で地域（物理的に近接した居住地域）におけるコミュニティの希薄化による支援力の低減という、社会的問題を的確に捉えている。さらに、地域を支える多層なコミュニティが町内会や学区単位で縦割り活動していることが、大規模災害時には大量の避難行動要支援者や要配慮者への対応・支援混乱につながっているという強い問題意識に立っている。絆が薄れた地域に自らの意識と助け合いの機運を取り戻すための手法の開発を目指したことは、大規模災害が多発する現代社会において大変有意義な目標設定であったと評価する。

1-2. 問題解決に向けての具体的な目標と達成方法

妥当であったと評価する。

本プロジェクトでは、障がい者や高齢者など様々な要支援者を対象にコミュニティの中でどうサポートできるかという基本的な課題をしっかりと定め、それに対応するための具体的なツールの提案とその普及を行おうとした。個人の脆弱性に変化をもたらすべき要因を求めるのではなく、コミュニティの脆弱性を操作可能な対象と捉えることで社会変化を促すべく、「人と人をつなぐ」ことでこの社会的な課題を解決しようとしたことは、領域全体の目的にも合致している。

そして、昨今の地域コミュニティの多様化ならびにコミュニティ意識が希薄化した都市部の現状を踏まえて、様々なコミュニティの中で地域・主体での試行と実証の積み重ねを通して、地域の平時の防災力・災害時の支援力を高めるためのツールとして「LODE」の普及モデルの開発を行おうとした。成果報告書における「“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」という記述はやボランティアリズムの本質を突くものであり、達成方法は妥当であったと考える。

本プロジェクトの効果は、災害時のレジリエンスを高めるための「大規模災害発生時の避難支援の実現」が第一の目的ではあるものの、その取り組みが結果的に平時の地域見守り福祉としてコミュニティ力の強化につながるというという枠組みは、前者と後者が乖離して取り組まれている現状に対して、平時のコミュニティ対策と災害対策を両輪で実現するための理想とする姿を提供している。

1-3. 成果の社会への影響

妥当であったと評価する。

複数のフィールドで実装・検証する際に、対象フィールドのコミュニティの構成員特性に応じて実施手法を選択しつつも、原則となる実施手順を標準的なフォームを用いて可視化することで、個別コミュニティの課題から全国にも適用可能な課題の抽出というサイクルの確立を図ろうとしたことは妥当であった。個人情報扱いについても一定の問題意識をもって進められた。

さらに成果の展開に寄与し得る民生委員など地域の現場で活動できるコーディネーターやファシリテータの育成を行おうとしたことも狙いとして妥当であった。加えて、地域防災計画等との連携ができれば、さらに大きな効果を発揮する可能性がある。

2. プロジェクトの運営・活動状況（プロセス）

適切であったと評価する。

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に関して、従前から協働した経験を有するメンバーによって運営された。構成員については、個人差があるものの、主体的な取り組みや課題の理解が見られる。ただし、プロジェクトマネジメントの観点や今後の他地域での展開を視野に入れると、それぞれの役割と責任を対外的にも明確にする必要があったものとする。

一方、各実施者が各地域に深く入り込み、重要なステークホルダーである社会福祉協議会や行政に対して、手法の押し付けではなく、先方の意向や協力準備度合いなどを探りつつ、自主性を促しながら社会実装を試みるアプローチは大変効果的であったと考える。結果として、そこに閉じることなく自治体や学校を巻き込んでいったことは評価に値する。

フィールドにおいて、コミュニティ構成員やコミュニティにエージェントとして寄与している主体の特性や体制を分析し類型化している点が評価できる。特にエージェントに対しては、計画段階から巻き込みを図っており、担い手としての任を負えるまでに育成が実現している。なお、実施者の影響力の弱い地域でも試行がなされるなど、個人のつながりでなく客観的に研究開発を進めようとしていたことは評価できる。

多くの現場において同時に検証を行うなど、試行錯誤に対して許容度が広い領域の特徴を最大限に活用されたプロジェクトであった。「活動」とその「普及」という点では、プロジェクトは適切に運営・活動されていたと考えられる。ただ、「研究開発」という側面から見た場合には、科学的に検討するという部分で不足する部分があったことが惜しまれる。

3. 目標達成の状況等（アウトカム）

3-1. 目標達成の状況

一定の水準にあると評価する。

数々の地域における LODE ワークショップの実施を通じて、当初目指していたコミュニティタイプ別標準的实施手法とは位置づけが異なるものの、現在および 5 年後の地域の姿を把握して住民一人一人の自助力を向上させるための「基本 LODE」、学校区などで子どもを中心に子育て世代の関心を惹き付けるための「子ども LODE」、地域を特定せずに仮想コミュニティで広く LODE を普及・指導する人材を育成するための「育成 LODE」という 3 タイプが開発された。プレ試行に基づき、フィールドにて方法論の精緻化と可視化が達成できており、目標達成の状況自体は満足 of いくものであると評価できる

それらの方法論をまとめた広報用資料を作成し、プロジェクトのアウトプットとして、社会への浸透に努めている。論文・発表について、一定の努力が見られる。それを受けて、調査対象コミュニティの中、自分たちの手で、避難行動要支援者と住民自らが判断し、その対象者に対する災害時支援計画を、障がい等の特性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。コーディネーターやファシリテータが育成されたことに加えて、新たなフィールドの確保が進んだことがアウトカムとして間接的に評価できる。地域の住民の方々に分かりやすさや理解しやすさ、トライしてみたいという気にさせる点で目標達成手法の妥当性を物語っており、一定の成果があったものと考ええる。

今後、質を担保しつつ、これらの手法を全国に普及することが課題である。そのためには標準化が必要であるが、ツール自体の標準化だけではなく、効果の評価の標準化も必要だと考える。プロジェクト実施者は自ら育てたものが大きく羽ばたくことに喜びを感じると同時に、他者によっていろいろな作法で実践・展開されることへの不安も募るであろう。その喜びと、不安の払しょくのためにも、プロジェクトで育てた「手法・ツールの標準化」が強く推奨される。また、単なる要配慮者に係る情報集めの手法という誤解を避けるためにも、要支援計画の検討まで、手法やツールの実践を 3 段階程度のステップで LODE の実践の効果測定と測定に基づく評価を行えるようにしておくことで、解決できるものと考ええる。

3-2. 想定外のアウトカム

成果が得られたと評価する。

本プロジェクトでの活動を通じて、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および障がい者団体等から LODE ワークショップ実施の要請を研究開発の段階から受けたことは、協働のチャンスが増えたものと評価する。