

郊外住宅団地におけるコミュニティと防災・減災活動に関する研究 —左近山団地を対象として—

1884028 張 叶橋 (ZHANG Yeqiao)

指導教員： 稲垣 景子

概要

本研究では横浜市旭区左近山団地の5つの自治会が行っている防災・減災活動の現状と課題を明らかにし、高齢化する郊外住宅団地の共助のあり方について考察した。その結果、ほぼ同様のハザードに曝されている地域にもかかわらず、自治会毎に防災活動が異なること、その原因として居住形態や地域世代交代など多くの因子が関与していることが明らかになった。しかし、発災時の高齢者の支援を課題として理解していても、自治会のみで対応することは困難であり、一種の「共助の限界」が指摘される。

はじめに

地域における自発的な自助・共助による防災活動の重要性が認識されることとなったのは、阪神・淡路大震災が契機であった。東日本大震災等を経て、地域の実情に即して考えること、自発的に取り組むこと、日常のコミュニティ活動として展開することなどが要求されるようになった^[1]。しかし、共助を効果的に行えるコミュニティの形成は時代の流れに沿って徐々に難しくなっている。現在日本は人口減少社会という次代の社会構造への過渡期にあり、家族・地域コミュニティのあり方の変化に加え、インターネット上のサービスで実現された「弱いつながり」が増え、災害時などの互助を実現する「強いコミュニティ」形成が困難となっている状況と言える^[2]。

またわが国の多くの住宅団地は、開発後40年以上が経過しており、建物の老朽化などの物理的課題や居住者の高齢化などの社会的課題が発生している^[3]。

本研究では横浜市旭区に位置する左近山団地を研究対象に、高齢化団地での防災活動や防災組織について調査、評価し、次世代の共助のあり方を考察する。

調査対象と調査手法

左近山団地は1968年に入居が開始され、住戸4844戸、5つの自治会を有する大型団地である。当時は入居するのに抽選が必要であるくらい人気であったが、2021年には、65歳以上の高齢者の割合が47.4%、5歳別人口は75～79歳が最多となっている^[4]。左近山地域は河川や海岸沿いに位置していないため、津波、高潮、洪水、土砂災害などのハザードにはほぼ曝されておらず、建物は

新耐震基準を満たしている。しかし、発災後の高齢者への支援や共助の主体である自治会の高齢化に伴う課題は深刻で、本研究では、ソフト面に焦点を絞って調査を行う。

調査手法として、ヒアリングや実地調査によって、各自治会の防災活動の実態や課題、防災組織の形成プロセスを明らかにする。住民を対象にしたアンケートによって、789街区自治会が行う防災訓練の有用性を評価し、住民の共助に対する意識を明らかにする。現在における郊外住宅団地の共助組織形成と課題を整理する。

ヒアリング調査の結果

表1は左近山団地内にある5つの自治会役員へのヒアリング（2021年10～12月に実施）の結果である。

5つの自治会の特性とそれぞれのヒアリングの結果から、以下のことが言える。

1. 各自治会は災害後の高齢者・要支援者への支援が大きな課題であると理解しているが、自治会の高齢化も進んでいるため、対策を講じるのが厳しい状況である。
2. 過去に大災害に見舞われた経験のない地域であるため、防災活動を改めて議論するきっかけはほとんどないが、自治会役員（特に会長）の入れ替わるタイミングで防災活動を見直すケースが多い。
3. 分譲と賃貸とでは住民の自治会加入率が大きく異なり、防災組織や防災訓練の内容は自治会加入率の影響を受けている。
4. 戸数や居住者の平均入居年数は自治会コミュニティに影響する。

表1 ヒアリングの結果（各自治会の特徴）←

	1 街区自治会	2 街区自治会	小高団地自治会	あさひ自治会	7・8・9 街区自治会
総戸数	1027 戸	545 戸	1300 戸	820 戸	1152 戸
居住形態	賃貸	分譲	分譲	分譲	賃貸
自治会加入率	約 43%	約 82%	約 77%	約 85%	約 45%
管理者	UR 都市機構	2 街区住宅管理組合	中央地区住宅管理組合	市沢住宅管理組合	UR 都市機構
敷地内の商店街の有無	あり	なし	なし	なし	あり
地域防災拠点での防災活動の実施状況	地域防災拠点は「左近山小学校」3 年前までは毎年実施		地域防災拠点は「旧左近山小高小学校」→「左近山中学校」3 年前までは毎年実施		地域防災拠点は「左近山特別支援校」3 年前までは毎年実施
自治会による防災活動の実施形態	イベントの一部として（主体は商店街）	安否確認訓練	防災訓練	防災訓練	安否確認訓練
自治会による防災活動の実施内容	なし	住民全員の安否確認	初期消火訓練、AED を用いた救命救助訓練、煙体験、救護救出訓練など	初期消火訓練、AED を用いた救命救助訓練など	自治会に参加する住民全員の安否確認
防災組織の有無	なし	あり	あり	あり	あり
防災活動・防災組織の変化	組織がない	少しずつ変化	近年はなし	近年はなし	今年度に大きく変化
各自治会が思う防災活動における課題	発災後の高齢者の支援	発災後の高齢者・の支援 役員の人手不足	発災後の高齢者の支援	発災後の高齢者の支援 住民の備蓄品の把握	発災後の高齢者の支援 自治会による住民の安否の把握
現自治会長会長の年齢	48 歳	78 歳	80 歳	84 歳	78 歳
現自治会会長の任期	4 年目	2 年目	50 年以上	3 年目	1 年目
前自治会会長の辞任理由	高齢による体調不良	会長は若い役員に回している	継続中	高齢による体調不良	現自治会会長の立候補

実地調査の結果

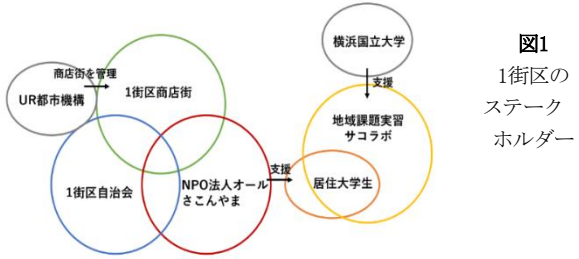
1街区の防災をテーマにした商店街祭り、2街区自治会の安否確認訓練、789街区自治会の安否確認訓練に参加し、その実態を調査・分析した。表2が各防災活動の概要である。

表2 防災訓練の概要（実地調査結果）

	1 街区商店街祭り	2 街区自治会 安否確認訓練	789 街区自治会 安否確認訓練
実施日	2022 年 1 月 9 日	2021 年 12 月 19 日	2021 年 11 月 28 日
主体	1 街区商店街、UR 都市機構、UR コミュニティ、JS、サコラボ	2 街区自治会	789 街区自治会
内容	起震車、煙体験、防災ワークショップ、隔板蹴破り体験、ピザ窯、防災すごろくなど	階段委員（※）が各部屋へ直接点呼し、在宅人数などを記録し、自治会本部に報告する。	住民が黄色いインカチを窓に掛けて無事を知らせる＝階段委員（※）が集計し自治会本部に報告する。
目的	・商店街の活性化 ・防災啓蒙	・住民の交流の促進 ・自治会による住民の情報集め	・発災時の情報伝達組織の構築の試み ・防災啓蒙
参加者	1 街区および周辺の住民で祭りに参加した人	2 街区全世帯	789 街区自治会加入する全世帯

※左近山団地では1つの階段を共有する10戸で1つの階段室をなし、そのうち自治会に所属している世帯が年代わりに「階段委員」という役割を担う。

1街区自治会は、5つの自治会の中で唯一世代交代がなされている自治会であり、独自に次世代のコミュニティや防災活動を形成している。敷地内にある商店街を運営するメンバーの多くは左近山団地第二世代（40～50代）であり、自治会の役員と兼任しているメンバーも複数人いる。商店街を盛り上げることが1街区自治会の仕事であるという認識があり、「防災」をテーマにした商店街祭りが開催された。また、1街区はUR都市機構が積極的に関与している賃貸街区であることや、NPO法人オールさこんやまや横浜国立大学の地域課題実習「サコラボ」の拠点が1街区商店街に位置することなど様々な要因が作用し、1つのイベントの企画を複数組織が同時に行うことを可能にしている。図1は1街区のステークホルダーである。



2街区自治会の安否確認訓練は、約500戸という多すぎない世帯数や住民の居住年数の長さ、分譲街区であることから生まれる一体感が、階段委員による全戸訪問型の安否確認を可能にしている。さらに、安否確認と同時に餅つきや住民参加型の清掃活動も同時に開催しており、訓練の存在感を高め参加率の高さにつながっている。

789街区自治会の安否確認訓練は、新自治会長の選出に伴い行われた新たな挑戦である。コロナ渦における非対面型の安否確認訓練を目指した。しかし、自治会非加入世帯を安否確認の対象外としているため、自治会加入率の低さが、情報収集・管理を難しくしている。

アンケート調査の結果

7・8・9街区自治会の否確認訓練ではでは階段委員が住民と自治会をつなぐ役割を担当しているが、災害時、階段委員はその役割を全うできるのか。さらにこの訓練は有用であるかを789街区の全階段委員へのアンケート調査（配布数92、ポスティング配布・自治会ポストでの回収）によって明らかにした。ここで、789街区を5つの

自治会の中で、特異的な性質が比較的少なく、調査結果が多くの高齢化が進む賃貸住宅団地に適用できる自治会であると位置づける。

アンケートで42票（回収率45.7%）の回答を得ており以下のような傾向が見られた。

1. 789街区の安否確認訓練は災害時に「役に立つ」、若しくは「役に立つかもしれない」と回答した階段委員は全体の81.0%であった。団地の住棟を活かした非対面式の防災活動を評価する自由記述も多かった。
2. 発災時に「階段委員として協力することができる」と回答したのは全体のわずか10.0%であり、「協力ができない・できないかもしれない」理由として「高齢者のみの暮らしで、自身が救助を必要と思うから（40.5%）」が最多で、次いで「災害直後は忙しく、階段委員の仕事を忘れそうだから（31.0%）」であった。
3. 理想的な共助の形として「自治会加入非加入、階段委員関係なくお互いに助け合う」と回答した人が50%で最も多く、次いで「自分のことで精いっぱい、他の住民の安否確認はできないと思う（21.4%）」であった。共助の理想として、自治会加入非加入を分け隔てなく考える人が多い一方、自由記述欄では、「自治会加入者が少ない」「非加入者がいては不公平である」といった記述が散見された。

考察とまとめ

左近山団地の自治会へのヒアリング調査の結果、ほぼ同様のハザードに曝されている地域にもかかわらず、自治会毎に防災活動が異なることが分かった。居住形態や総戸数が住民の自治会加入率に大きく影響し、これに加え自治会内の世代交代の様子などが、防災活動の内容を左右することが分かった。

実地調査からは、地域防災活動は必ずしも自治会のみが主体で行う必要性はないという発見があった。自治会によって抱える課題はそれぞれ異なっており、各特徴を活かした防災活動を企画していることが分かった。

789街区を対象にしたアンケート調査では、当該街区既存の自治会組織のみでは、住民の理想的な共助の実現は難しく、自治会加入非加入に囚われない防災訓練のあり方を追求する必要があることが分かった。

総じて、左近山団地における最大の課題である、災害時の高齢者・要支援者への支援に対して、有効なアプローチを行っている自治体は存在しなかった。その原因として自治会は、若い住民や役員の不足を挙げているが、他組織と連携・協働する方策もあろう。また、限られた人員で効率的に対応するため、災害時に有用な情報伝達手段を考える必要がある。そのため、既存の組織体系に囚われない防災活動を追求する必要があると考える。

引用文献

[1] 内閣府：地区防災計画ガイドライン～地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて～（平成26年3月）
[2] 国土交通省住宅局市街地建築課：団地の現状と再生に向けた課題の整理（平成30年7月）
[3] 富永善視、田中秀樹、成本迅、石黒浩、小川浩平：人口減少社会におけるコミュニティ形成に必要となるアプリケーション開発、デジタルプラクティス、Vol. 11 No. 2, 2020.
[4] 横浜市：令和3（2021）年 町丁別の年齢別人口（住民基本台帳による）