

地縁組織の活動のICTによる支援の可能性 —電子自主防災会の実現に向けて—

Possibility of Community Based Organizations Supported by Information and Communication Technologies

兵庫県立大学 有馬昌宏
University of Hyogo Masahiro Arima

1. はじめに

情報通信技術(ICT)の発展とインターネットなどの情報通信基盤の整備・高度化に伴い、電子政府や電子自治体の実現に向けての各種取組がなされてきている。

電子政府とは、「行政内部や行政と国民・事業者との間で書類ベース、対面ベースで行われている業務をオンライン化し、情報ネットワークを通じて省庁横断的、国・地方一体的に情報を瞬時に共有・活用する新たな行政を実現するもの(「IT 基本戦略」(2000年(平成12年)11月27日IT戦略会議決定))」(<https://www.e-gov.go.jp/doc/action.html>)であり、電子自治体とは、「地域を元気にする便利な行政サービスを提供するとともに、効率的で災害に強い」(<http://www.soumu.go.jp/denshijiti/>)ものとされている。すなわち、電子政府および電子自治体とは、「コンピュータやネットワークなどの情報通信技術(IT)を行政のあらゆる分野に活用することにより、国民・住民の方々や企業の事務負担の軽減や利便性の向上、行政事務の簡素化・合理化などを図り、効率的・効果的な政府・自治体を実現しようとするもの」(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi.gyousei/c-gyousei/daityo/juuki08.html)である。

このように、国民および住民の利便性の向上や効率的で効果的な政府・自治体の実現に向けての取組はなされてはいるものの、我々が生活者として日常生活を送るにあたり、地域の共同生活を営む上で

隣保協同の精神で行う諸活動を円滑に行うために組織されている地縁組織、具体的には自治会・町内会や自主防災組織に目を転じた場合、これらの地縁組織をICTで支援しようとする取組は大きく立ち遅れていると言える状況にある。

本研究報告では、このような我々が地域で住民生活を送る上で参加が余儀なくされて避けては通れない地縁組織のマネジメントに関して、ICTを利活用して、地縁組織に地域住民を参画させ、いかに効率的かつ効果的に機能させていくことができるかについて検討を行う。

本稿では、第2章と第3章で地縁組織である自主防災組織と自治会・町内会の現状と課題を把握し、第4章でICTによる地縁組織の支援の可能性を示し、最後の第5章でまとめを示すこととする。

2. 自主防災組織の現状と課題

頻発する洪水や土砂災害などの自然災害を受け、また南海トラフを震源とする巨大地震や首都直下の大規模地震の発生の可能性の高まりを受け、防災に対する関心が高まってきている。

地域で防災を担う組織としては、災害対策基本法で規定されている自主防災組織がある。自主防災組織は、消防庁[8]によれば、2018年4月1日時点で、全国1,741の市区町村のうち1,679の市区町村で組織され、その組織数は165,429団体で、活動カバー率(全国世帯数に対する自主防災組織が活動範囲と

編成班名	日常の役割	災害時の役割
総務班	→ 全体調整 避難行動要支援者の把握	全体調整 被害・避難状況の全体把握 (避難行動要支援者の避難状況等)
情報班	→ 情報の収集・伝達 広報活動	状況把握 報告活動
消火班	→ 器具点検 防火広報	初期消火活動
救出・救護班	→ 資機材調達・整備	負傷者等の救出 救護活動
避難誘導班	→ 避難路(所)・標識点検	住民の避難誘導活動
給食・給水班	→ 器具の点検	水、食糧等の配分 炊き出し等の給食・給水活動
連絡調整班	→ 近隣の自主防火組織、 他機関団体との事前調整	他機関団体との調整
物資配分班	→ 個人備蓄の啓発活動	物資配分 物資需要の把握
清掃班	→ ごみ処理対策の検討	ごみ処理の指示
衛生班	→ 仮設トイレの対策検討	防疫対策、し尿処理
安全点検班	→ 危険箇所の巡回・点検	二次災害軽減のための広報
防犯・巡回班	→ 警察との連絡体制の検討	防犯巡回活動
応急修繕班	→ 資機材、技術者との連携検討	応急修理の支援

図1 自主防災組織の組織構成と活動内容の例
(出典:消防庁[7], p.159)

する地域の世帯数の割合)は83.2%に達している。

しかし、机上で組織を編成しただけでは、必要な場面で当該組織は有効に機能しない。このため、自主防災組織が有事の際に効果的に機能するように、いかに自主防災組織に地域住民を参画させ、いかに活性化していくかは喫緊の課題の一つとなっている。この課題解決に向けて、総務省消防庁は2016年度に「自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会」を編成し、2017年3月に報告書[6]を纏めている。この報告書では、自主防災組織の役割として、①防災教育、②避難行動要支援者対策、③避難所運営、の3つが挙げられ、課題として、①住民の自主防災活動に対する理解の不足、②防災に関する担い手の確保の困難性、の2点が指摘されている。その上で、自主防災組織を活性化させるための方策として、国や地方自治体による以下の支援、すなわち、①多様な主体との連携の推進、②住民への啓発活動の強化、③人材育成の取組の支援、の3つが必要であるとの提言がなされている。

ところで、世帯単位で加入して活動することが期待されている自主防災組織の果たす役割と活動内容は、消防庁[7]が2017年3月に改訂した「自主防災組織の手引—コミュニティと安心・安全なまちづくり」

によれば、図1に示すように、日常と災害時では役割と活動内容は異なるが、組織の全体調整、広報、情報伝達、情報収集、他機関との連絡調整、避難行動要支援者の把握、避難・被害状況の全体把握など、ICTによる支援が可能と考えられる活動が大半を占めている。

また、情報通信技術の発展とネットワーク基盤の整備に伴い、2017年9月末時点でのインターネットに接続して情報の取得・伝達・交換・保存蓄積を可能にするスマートフォンの世帯保有率は75.1%で、4世帯のうち3世帯は世帯内で誰かがスマートフォンを保有しており、徒歩や電話による旧来の情報の取得・伝達・交換もスマートフォンを保有しない一部の高齢者世帯等を対象に行う必用はあるものの、世帯単位でのスマートフォンによる情報の取得・伝達・交換により、自主防災組織の活動に必要な情報の取得・伝達・交換を短時間で労力を使うことなく、正確かつタイムリーに効率的に行い、希少なマンパワーをそのパワーを真に必要とする情報弱者や災害弱者などに選択的に集中させて、有事に効果的に自主防災に対応することが可能な状況となっている。

しかしながら、2017年3月に改訂された総務省消防庁による「自主防災組織の手引—コミュニティと安心・安全なまちづくり」においても、改訂前の手引と同様に、情報の取得・伝達・交換に関連しては、防災行政無線や無線機の利用についての記述はあるものの、筆者が見逃している可能性はあるが、スマートフォンを含むモバイル端末の利用についての記述を見つけることはできず、自主防災組織の活動が有効に機能するようにICTで積極的に支援していこうという国や地方自治体の姿勢は全く見えていないというのが現状である。

3. 自治会・町内会の現状と課題

総務省消防庁[8]によれば、2018年4月1日時点で165,429の自主防災組織が結成されているが、カバーする地域の範囲は、町内会単位が156,435(94.6%)、小学校区単位が3,601(2.3%)、その他が5,393(3.3%)で、ほとんどの自主防災組織は町

表 1 名称別地縁団体総数の状況

区分	自治会	町内会	町会	部落会	区会	区	その他	合計
団体数	130,921	66,637	18,557	5,746	4,166	37,778	34,895	298,700
構成比	(43.8)	(22.3)	(6.2)	(1.9)	(1.4)	(12.6)	(11.7)	(100.0)

(出典:総務省地域自治組織のあり方に関する研究会[10])

表 2 目的別認可地縁団体数の状況

区 分	団体数	(割合)
住民相互の連絡(回覧版、会報の回付等)	37,571	(85.4)
集会施設の維持管理	34,103	(77.5)
区域の環境美化、清掃活動	36,531	(83.0)
道路、街路灯等の整備・修繕等	8,287	(18.8)
防災、防火	13,548	(30.8)
交通安全、防犯	11,733	(26.7)
盆踊り、お祭り、敬老会、成人式等の行事開催	12,083	(27.5)
スポーツ・レクリエーション活動	12,617	(28.7)
文化レクリエーション活動	13,277	(30.2)
慶弔	3,983	(9.1)
独居老人訪問等社会福祉活動	5,852	(13.3)
行政機関に対する要望、陳情等	5,273	(12.0)
その他	11,663	(26.5)

(出典:総務省地域自治組織のあり方に関する研究会[10])

内会単位で構成されている。また、総務省消防庁の自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会[6]による調査(2016年10月1日時点での調査, 1,000の自主防災組織に調査票を配布し 633 組織から回答)によれば、町内会(自治会)単位で町内会と同じ組織が 56.9%, 町内会(自治会)単位で町内会の一部の会員で組織を構成が 11.7%, 町内会(自治会)単位で町内会と別の組織が 15.5%, 小学校区単位が 6.8%, その他が 7.3%, 無回答が 1.9%で、約 3分の2の自主防災組織は自治会・町内会と同一の組織と見做してもよい状況であることがわかる。

ところで、自治会・町内会については、総務省がほぼ 5 年ごとに「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査」を実施しており、最新の 2013 年 4 月 1 日時点の調査によれば、基礎自治体である市区町村が把握している地縁団体総数と名称別内訳は表 1 に示すように取り纏められている。表 1 から地縁団体数は 298,700 であるが、2013 年 4 月 1 日時点の自主防災組織数は 153,600 であり、すべての自治会・町内会で自主防災組織が結成されているわけではなく、自主防災組織が結成されている町内会単位は凡そで約 5 割程度であると推定される。

ところで、自治会・町内会はさまざまな活動を行っているが、その活動内容は、権利能力なき社団に該当する地縁団体が

権利能力(法人格)を取得するために認可地縁団体を申請する際に求められる「良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動」としての申請目的の内容別の団体数を集計した表 2 によれば、ICT の利活用が期待できる「住民相互の連絡」が 85.4%を占めており、認可地縁団体を申請していない自治会・町内会でも回覧板や会報の回付等の住民相互の連絡が主たる活動の一つとなっていることが窺える。ところが、これらの活動については、前章の自主防災組織の現状と課題で検討したように、スマートフォンによる情報の取得・伝達・交換・保存蓄積機能を利活用すれば、煩わしいとされる回覧板の回付や行政チラシの配布等の連絡業務を大幅に軽減でき、低下する自治会・町内会の加入率の低下傾向に歯止めをかけ、自治会・町内会の活性化が期待できる。このような期待に基づき、実際に岡山市での「電子町内会システム」(<https://townweb.e-okayamacity.jp/>)を利用する取組や広島市での「こむねっとひろしま」(<https://www.com-net2.city.hiroshima.jp/portal/>)を利用する取組、さらには一般社団法人 Shien が提供する回覧板アプリ「結ネット」(<http://shien-yuinet.jp/shien/yuinet.html>)を導入する取組などが行われているが、ごく一部の自治会・町内会での取組・導入に限定されているのが現状であり、全国的にいかに展開できるかが課題である。

また、地域の抱える課題の解決に向けて討議の場として一時は高く期待されていた地域 SNS は、地域 SNS 研究会 (<http://www.local-socio.net/>)によれば、2010 年前後には 500 を超える事例が数えられたが、現在は他のプラットフォームへの移行が進み、今後も立ち枯れや閉鎖が続くものと考えられる。

4. ICT による地縁組織の支援の可能性

自主防災組織や自治会・町内会などの地縁組織は、組織自体の管理運営のための情報システムに加えて、回覧板の回付、行政チラシの配布、防犯・防災

に関連する情報の提供、平時の避難行動要支援者名簿や自治会・町内会名簿の管理、災害時の構成員の安否確認や避難行動要支援者の避難完了確認、避難所の運営管理など、情報の取得・伝達・交換・保存蓄積などの情報活動が重要な役割を担うようになってきているにも関わらず、これらの情報活動を ICT で支援することを明示的に示す取組は、官民のいずれにおいてもなされてこなかったように思われる。

そもそも、地縁組織は、世帯で加入するのが原則で、かつての大家族の時代は各世帯から活動のための代表者一人を送り出すことは比較的容易であったが、核家族化に加えて、未婚・晩婚化や高齢化に伴う離死別等による単身世帯化も急速に進展し、特に現役世代は世帯から一人を地縁組織の活動に送り出すことは難しい時代となっている。その結果、時間的余裕のある引退世代の高齢者に負担がかかるようになる一方で、最新の ICT の利活用や体力が必要な各種イベントの継続や新規開催には及び腰になり、地縁組織への ICT による支援が遅れ、組織の活動は不活発になり、それが地縁組織への参加率や地縁組織での活動率をさらに低下させるという悪循環をもたらしているのではないかと考えられる。

徒歩での回覧板の回付や行政チラシの配布、高齢化した民生委員を中心とした戸別訪問による避難行動要支援者の安否確認、ホワイトボードに書いた正の字でカウントする避難所入所者数、読み取り難しい字で数字の誤読などにつながる手書きの避難所入所届、有事に寸断されてきちんと機能する保証のない連絡網、避難所の掲示板に貼られた手書きの各種連絡などは、通信途絶や電池切れの心配はあるものの、これらの情報活動をスマートフォンで置き換えることができれば、地縁組織での情報活動は効率化でき、平時の自治会・町内会活動の負担の軽減になるとともに、有事には自主防災組織の情報活動にシームレスに切り替えて、効率的かつ効果的な避難支援活動が実現できるのではないかと考える。

5. おわりに

本稿では、紙と徒歩に依存している地縁組織での情報活動が地縁組織の活性化と機能化を阻んでい

る一つの大きな要因であると考え、それらの情報活動を世帯普及率が 75%を超えるに至ったスマートフォンなどのモバイル端末を活用して行うことの可能性を検討した。

報告者を含む研究チームは、これまでに、QR コードによる避難所入退所管理システム、有事に誰もが行う家族への安否連絡時に地縁組織にも安否連絡が届くアプリと安否連絡を管理する情報システム、地域の情報や防災関連の素因(各種ハザード)と誘因(気象)に関する情報をまとめて取得して分かりやすく確認できる「防災関連情報取得のラスト・ワン・インチ問題」を解決する防災アプリ「ハザードチェッカー」などを開発してきているが、地縁組織の活性化と機能化に向けて、さらに研究を進めていきたい。

なお、都市部での居住形態として大きな比率を占めるようになってきたマンションにおいては、標準管理規約のコミュニティ条項が変更されて自治会的活動が制限されるという動きが出たが、防火管理者の設置と消防計画の策定を含めて、地区防災計画などとともに、稿を改めて検討していきたい。

参考文献

- [1] 有馬昌宏、「自治体からのソーシャルメディアによる情報発信の効果の定量的評価に関する研究」、電気通信普及財団研究調査報告書 第 29 号, 2014.
- [2] 有馬昌宏、「情報経営の視点から検討する自主防災組織の機能化」、『情報経営 第 70 回全国大会予稿集【春号】』, pp.137-140, 2015.
- [3] 有馬昌宏・田中宏明・陳斐龍・田中健一郎・亀井達樹・力宗幸男、「自主防災組織や学校などの地域組織の安否確認を支援するスマホアプリの開発」、『2016 年地域安全学会梗概集』, No.39, pp.81-84, 2016.
- [4] 有馬昌宏、「防災アプリによる自主防災組織の機能化と活性化の可能性」、『情報経営 第 73 回全国大会予稿集【秋号】』, pp.119-122, 2016.
- [5] 有馬昌宏、「ソフト防災に果たす防災アプリの可能性と課題」、『横幹』, Vol.11, No.2, pp.145-155, 2017.
- [6] 消防庁、「自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会 報告書」, 2017.
- [7] 消防庁、「自主防災組織の手引—コミュニティと安心・安全なまちづくり—」, 2017.
- [8] 消防庁国民保護防災部、「地方防災行政の現況(付平成29年災害年報)」, 2019.
- [9] 総務省、「平成 29 年通信利用動向調査」, 2018.
- [10] 総務省、「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」, 2017.
- [11] 特定非営利活動法人日本防災士会、「自主防災組織活動の活性化に向けた対策」, 2018.