

平常時における地域防災指導員のあり方 に関する調査研究

—地域防災指導員の養成を行っている宮城県・静岡県を対象地として—

山本 和清¹・狩野 悠介²・金子 拓矢³・宮崎 渉⁴

¹正会員 日本大学専任講師 理工学部海洋建築工学科 (〒274-8501 千葉県船橋市習志野台7-24-1 1362A)
E-mail:yamamoto.kazukiyo@nihon-u.ac.jp

²正会員 日本大学大学院 理工学部海洋建築工学科 (〒274-8501 千葉県船橋市習志野台7-24-1 1362A)
E-mail:yamamoto.kazukiyo@nihon-u.ac.jp

³正会員 株式会社MAP 営業部 (〒150-0002東京都渋谷区渋谷3-8-10 JS渋谷ビル7F)
E-mail:cash_3700@yahoo.co.jp

⁴正会員 日本大学助教 工学部建築学科 (〒274-8501 福島県郡山市田村町徳定字中河原1番地)
E-mail:miyazaki@arch.ce.nihon-u.ac.jp

自主防災組織は阪神淡路大震災以降、災害時の救出・救助活動において組織の活動が非常に重要視されている。しかし東日本大震災では自主防災組織が十分に機能しなかった。現在、宮城県と静岡県では自主防災組織を指導する地域防災指導員の養成制度を取り入れている。しかしながら地域防災指導員としての役割が明確化されず自主防災組織間で活動に差が生まれている現状がある。そこで本研究では、宮城県と静岡県の各5市に対してヒアリング調査、地域防災指導員に対してはアンケート調査を実施した。調査により以下の知見が得られた。①地域防災指導員は活動を行うにあたって研修会・講習会などといった最低限の活動を定めることが必要である。②地域防災指導員は自主防災組織と行政の仲介役となり、双方の連携を図るような役割を担うと考えられる。

KeyWords : Regional Disaster Prevention Instructor, Voluntary disaster prevention organization, Disaster prevention activities, Miyagi Prefecture, Shizuoka Prefecture

1. はじめに

阪神淡路大震災や東日本大震災過去の自然災害では、共助活動、すなわち地域住民による救出・救助活動が全体の7割に達した。

自主防災組織の結成は阪神淡路大震災以降注目され、2016年には自主防災組織の結成率が全国で83%を超えた。災害発生時の救出・救助活動において、組織の活動がとても重要視されている。しかし、東日本大震災では各自治体の自主防災組織と避難所との連携が取れず、自主防災組織が機能しなかったため、住民は受け入れ可能な避難所などの正確な情報の入手が困難であった。そのため、宮城県と静岡県は自主防災組織を指導する地域防災指導員の養成制度を全国に先駆けて取り入れている。

両県が求める地域防災指導員の養成の目的として、「避難所となりうる場所と相互につながるの深い組織との連携」・「地域内の情報の共有化」・「巡回個別指導

によるきめ細やかな自主防災活動の充実・徹底」を目指している。しかしながら指導員の活動内容として明確な基準となるものがなく、指導員個人に防災活動の内容や頻度を一任しているため地域防災指導員としての役割が明確化されておらず、自主防災組織間で活動に差が生まれている。また、自主防災組織は結成されたものの、活動せず結成されただけの組織が全国の自主防災組織全体の63%にのぼり課題となっている。

2. 研究目的

本研究では、東日本大震災での地域防災指導員の活動実態を調査し、日常的に行われている活動内容をまとめる。また、地域防災指導員制度を導入している地域の行政と地域防災指導員との関係を明らかにし、自主防災組織にどのような効果をもたらしているかを調査するこ

とで、今後地域防災指導員制度導入を目指している地域への指標となる知見を得ることを本研究の目的とする。

3. 研究方法

(1) 調査方法

宮城県、静岡県ともに選定した 5 市内に対し活動を行っている地域防災指導員の方へ郵送によるアンケート調査を実施し回答を得た。

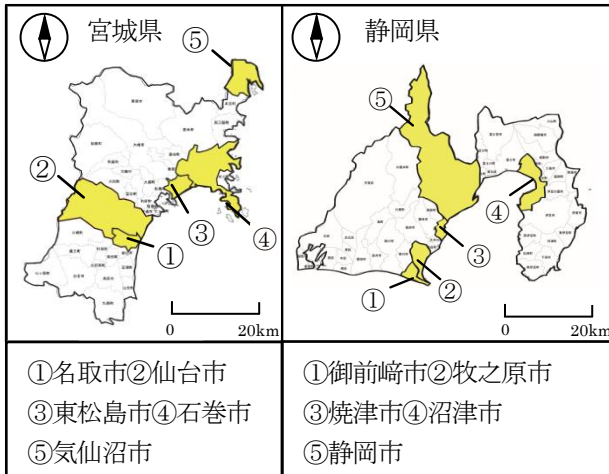


図-1 調査対象地

(2) 調査対象地の概要

対象地区は、地域防災指導員制度を積極的に取り入れている宮城県と静岡県を選定した。宮城県では、東日本大震災時に最も死者数が多かった5つの市を選定し、静岡県では南海トラフ地震時に最も被害を受けることが予想される5つの市を選定した。

表-1 アンケート概要

調査対象地	宮城県・静岡県(各5市)
調査対象者	対象地区の地域防災指導員・市役所の防災担当者
調査方法	アンケート調査・市役所の防災担当者へのヒアリング
アンケート調査内容	担当地区について
	自主防災組織の活動 地域防災指導員の活動状況
アンケート票の配布	配布日:2017年8月10日~10月31日
	配布数:115件
アンケートへの回収	回収数:60件
	有効回答数:60件
ヒアリング調査内容	実施日:2017年10月16日
ヒアリング調査の実施	実施数:宮城県・静岡県(各5市)

4. 調査結果及び考察

(1) 地域防災指導員としての活動について

「地域防災指導員として普段どのような活動をしているか」の設問に対して、宮城県の対象地区では、地域防災指導員の通常活動内容である「防災訓練」50%、「災害図上訓練」が17%、「避難所運営ゲーム場所」11%、

「事業継続マネジメント」9%、「被害想定」8%が挙げられ、「特にしていない」5%の回答が得られた。また、「その他」の活動として「防災パンフレットの作成」が挙げられた(図2)。

静岡県の対象地区では「防災訓練」42%、「災害図上訓練」22%、「避難所運営ゲーム場所」13%、「事業継続マネジメント」9%、「被害想定」9%、「特にしていない」5%の回答が得られた(図3)。「その他」の中でも静岡県御前崎市では通常の活動以外に、市防災指導員会議や市指導員視察研修・防災講習会を開き、指導員自らが会議を設けることで、指導員同士の意見交換会やお互いの地域についての情報交換から得られた内容を、各担当している自主防災組織の防災活動に反映していた。

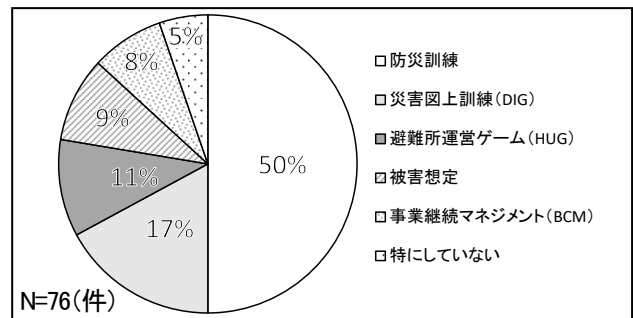


図-2 宮城県の自主防災組織の活動

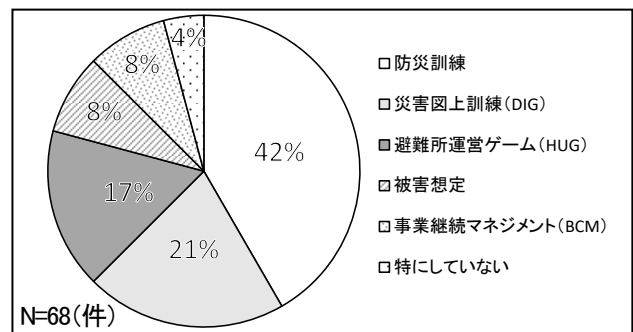


図-3 静岡県の自主防災組織の活動

(2) 自主防災組織の活動について

地域防災指導員に対して、「現在の自主防災活動・実施率に関する満足度を教えてください」と質問したところ、「満足」・「どちらかといえば満足」との回答が宮城県は41%(図4)、静岡県では46%(図5)となった。その理由として、静岡県の対象地区の活動は「防災訓練の開催が年平均3回」と多いことや「防災訓練に使う資機材等の充実」、「防災講習や地域防災指導員の研修の充実」が満足度の高い要因として考えられる。

宮城県の対象地区では、東日本大震災時に行政と自主防災組織の連携がとれず、避難の情報伝達が遅れた経験から、独自の情報伝達避難訓練や連絡体制の確認などの訓練を実施するようになったと回答していた。このことが満足度の高い要因であると考えられる。このような訓練は静岡県には見られず、被災経験を通じた地域なら

では防災活動であった。

避難訓練の実施回数は「年に 1 回」しか活動していない組織が多く、住民の参加人数や天候・時間はその都度変わるため、年に 1 回や様々な天候・時間を想定して避難訓練の実施を検討するべきと考えられる。また、地域防災指導員の意見が行政に取り入れられないことから、意見交流会実施するなど今後の防災活動の見直しをするべきと考えられる。現在、静岡県では自主防災組織と指導員が対面する機会が多く、その地域の特性に合った防災活動が行われている。今後、宮城県の自主防災組織の活動を促進させるためには、行政と地域防災指導員との交流機会を増やすべきと考えられる。

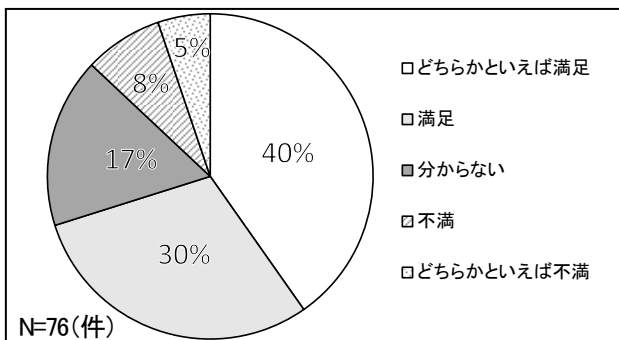


図-4 宮城県の地域防災指導員の活動

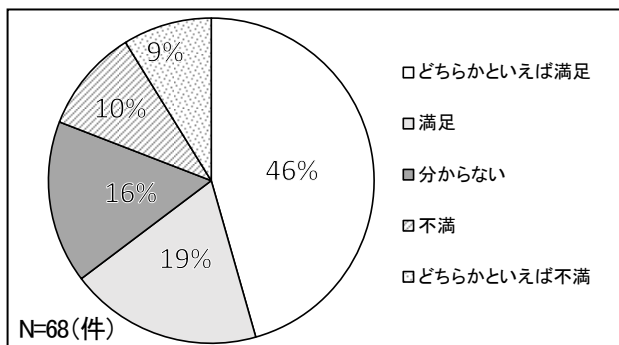


図-5 静岡県の地域防災指導員の活動

5. まとめ

本研究では以下の知見が得られた。宮城県では自主防災組織の活動は様々なことが行われていたが、指導員としての活動は避難訓練の運営が主な活動であった。また、行政は地域防災指導員に防災活動内容を一任していた。一方静岡県の行政は、地域防災指導員に対し、地域防災力の強化・底上げに向けた研修や会議を開き、そこで得られた知識を自主防災組織の活動に活かしていた。自主防災組織の活動内容は、その地域や想定される被害などに応じて様々であり、自主防災組織の加入者の方々による話し合いによって、内容や方法を決定している。

自主防災組織は、町内会(自治会)単位で結成されたものが多く、組織率はほぼ 100%となっている。しかし、

静岡県が平成 23 年度に実施した「東海地震についての県民意識調査によると本来ならばほぼ全世帯が防災組織に加入しているにもかかわらず、「あなたのお宅は自主防災組織に入っていますか」という問いに対して、「入っている」と明確に回答した人は約 70%に過ぎなかった。長い年月の経過とともに、住民自らが必要性を認識し、活動に参加する意識は希薄となっている。

想定される東海地震や相模トラフ沿いの地震のように、災害が激甚で広域になる場合、行政や他の者に頼ること(公助)は難しくなる。

地震による災害から身を守り財産を守るためには、住民一人ひとりが災害に備えて日ごろから十分な準備をしておくことが何よりも大切にも関わらず、災害に対して備えが出来ていない人が多い。行政は地域防災指導員と連携して防災活動を行っていた。現在、地域防災指導員は防災活動の内容や頻度を行政から一任されており、制約を受けずに防災活動を行っている。しかし制約を受けない反面、地域によって活動内容が異なることや、防災活動を実施していない指導員もいた。今後、地域防災指導員として行うべき最低限の活動を定めることが必要であると考えられる。その活動内容としては、意見交流会・研修会・講習会を通して、地域特性に合った防災活動が行えるよう、研修会・講習会の項目を地域防災指導員の活動内容に追加する必要があると考えられる。

謝辞: ご多用の中、アンケート・ヒアリング調査にご協力いただいた宮城県(名取市・仙台市・東松島市・石巻市・気仙沼市)、静岡県(御前崎市・牧之原市・焼津市・沼津市・静岡市)の各行政・各地域の地域防災指導員の皆さまに謝辞を述べさせていただきます。

参考文献

- 1) 松本美紀：自主防災組織に期待されること、愛媛大学防災情報研究センター,2011.
- 2) 上野卓哉：自主防災組織の組織化と機能化の現状と課題,全国ウェブ調査の結果から,兵庫県立大学,2011.
- 3) 小村隆史：自主防災組織活性化への新しい試み,消防防災の科学,No.72,2003.
- 4) 黒田洋司：自主防災組織とその経緯と展望,平成 11 年地域安全学会論文報告書,pp252-257,1999.
- 5) 総務省消防庁：平成 23 年版消防白書,2012.
- 6) 有馬昌宏：災害時に自主防災組織は有効に機能するか情報経営の視点からの検討,情報経営第 64 回全国大会予稿集,春号,pp.153-156,日本情報経営学会,2012.
- 7) 有馬昌宏,川向肇：住民意識調査による住民ニーズの表出におけるバイアス問題に関する研究,地域学研究,第 40 巻,第 1 号,pp.189-203,2010.

(????受付)

STUDY ON WAY OF REGIONAL DISASTER PREVENTION INSTRUCTOR IN
NORMAL TIME
-MAIYAGI PRF・SHIZUOKA PRF THAT TRAINS REGIONAL DISASTER
PREVENTION-

Kazukiyo YAMAMOTO, Yuusuke KANO, Takuya KANEKO and Wataru MIYAZAKI

Organization of voluntary disaster prevention organization has been noticed since the Great Hanshin-Awaji Earthquake, and organizational activities are very important for rescue and rescue activities at the time of disaster. However, since the voluntary disaster prevention organization did not function during the Great East Japan Earthquake, it was difficult to obtain accurate information. Miyagi prefecture and Shizuoka prefecture are adopting a system to train local disaster prevention instructors who are responsible for instructing voluntary disaster prevention organizations. However, the role as a regional disaster prevention instructor is not clarified, and there is a difference in activities among voluntary disaster prevention organizations. So we took a questionnaire to the local disaster prevention instructors in each of the five cities of Miyagi and Shizuoka prefectures and conducted interview survey on the administration of each city, and as a result, the local disaster prevention instructors will continue to conduct workshops, workshops, etc. It is considered necessary to define minimum activities. In addition, it is thought that it should act as an intermediary between voluntary disaster prevention organization and administrative administration and try to cooperate with each other.